

第一资源

First Resource

吴江 主编



中国人事科学研究院/编

全国党的建设研究会课题组

关于高中级专业技术人员进入党政机关
任职情况的调查与评估

米红 韩娟

我国建立大学生失业保障制度的政府责任
与制度选择

张项民

基于KAB视角的我国高校创业教育研究

夏春胜 童伟宏

浙江省大学生创业的发展趋势与对策研究

李志能

创业者研究

庄文 邱永明

改革开放30年中国人才制度史研究



党建读物出版社

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编

8

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 8/吴江主编; 中国人事科学研究院编.

--北京: 党建读物出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-5099-0092-5

I. ①第… II. ①吴…②中… III. ①劳动力资源—
资源管理—文集 IV. ①F241—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 212459 号

第一资源

DIYI ZIYUAN

(第八辑)

吴江 主编

中国人事科学研究院 编

责任编辑:郭 涛 封面设计:郭 鹏

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编:100052 电话:010—58305795)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.5 印张 188 千字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—3000

ISBN 978-7-5099-0092-5 定价:30.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010—58305909)

卷首语

2009年已渐行渐远，但是国际金融危机带来的寒意，究竟哪一天才会最终退去，至今也没有人能够给出确切的说法。我们无法完全掌控金融危机蔓延的程度，但是我们终究可以确定做些什么，来削减金融海啸对我们经济社会发展的侵害。

当前，世界各国纷纷采取种种措施以实现经济复苏，抗击金融危机。2009年2月17日，新任美国总统奥巴马签署了《美国复兴和再投资法案》[American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)]，投资7000亿美元振兴美国经济。中国也投入4万亿人民币来拉动内需，刺激经济发展。这些投资如果使用得当，作用充分发挥，对经济复兴的积极作用是显而易见的。不过，经济发展和社会进步的最终工作都要落实到人身上，在金融危机蔓延的当下，如何发挥一个国家的人才作用，关系到今后的经济社会形势。当前，政府改革政策对经济复苏和发展的作用不容小觑，本辑特开设了政策热点栏目，探讨相关政府政策的制度选择和效果。全国党的建设研究会课题组《关于高中级专业技术人员进入党政机关任职情况的调查与评估》，调查了我国高中级专业技术人员进入党政机关任职及其发挥作用的情况，对其优势和不足进行了深入分析，对于知识经济时代的政府改革政策具有重大参考意义。浙江大学米红教授等人的《我国建立大学生失业保障制度的政府责任与制度选择》一文，对完善大学生就业相关政策提供了不同的理论视角。本辑还从以创业促进就业的角度，对创业者和我国高校的创业教育进行了理论探讨，并以浙江省为例，分析了我国大学生创业的情况和问题，对解决我国的创业和就业问题提供理论和实践的借鉴。

改革开放30年以来，我国的人才学研究不断向纵深发展，更加注重理论和实践的结合。本辑“人才学30年”专题回顾了改革开放以来的人才制度史研究和人才开发工作的历程，还有学者专门研究了我国历史文化名城人才历史、现状及发展战略。这些文章从不同角度为读者思考人才学

的理论和实践问题提供了素材。

本辑“国际比较”专题发表了国际行政科学学会 2009 年年会观点综述，介绍了公共行政改革实践与理论发展的新趋势；并以经济合作与发展组织成员国为例，分析了发达国家公共部门新的薪酬管理体系。还收入了《英国“创新国家战略”中的创新人才培养与开发规划》和《美国联邦政府人力资源和社会保障管理机构及改革趋势研究》两篇文章，介绍发达国家英国和美国的人才培养开发以及人力资源管理机构改革的趋势。

本辑的“人力资源小词典”收录了人力资源管理、人力资源规划和人力资源战略三个词条，为读者介绍人力资源学科领域的基本概念。

希望读者在享受阅读的同时收获思想。

编者

2009 年 11 月

Contents

目 录



热点政策

Focus Policy

- 7 关于高中级专业技术人员进入党政机关任职情况的调查与评估
——全国党的建设研究会课题组
Investigation and Evaluation of Holding Post in Party and Government
Organizations of Senior and Middle Professional Technical Personnel
——*the Research Group of National Society for Party Building Studies*
- 14 我国建立大学生失业保障制度的政府责任与制度选择——米红 韩娟
Government Responsibility and System Choice of Building College Students'
Unemployment Security System in China——*Mi Hong, Han Juan*



创业研究

Entrepreneurship Study

- 26 基于 KAB 视角的我国高校创业教育研究——张项民
College Entrepreneurship Education Research Based on KAB Perspective
——*Zhang Xiangmin*
- 34 浙江省大学生创业的发展趋势与对策研究——夏春胜 童伟宏

Contents

目 录

- Development Trend and Strategy Research of College Students Entrepreneurship
in Zhejiang Province——*Xia Chunsheng, Tong Weihong*
59 创业者研究——李志能
Study on Entrepreneur——*Li Zhineng*

人才学 30 年 30 Years of Talent Studies

- 76 改革开放 30 年中国人才制度史研究——庄文 邱永明
Study of 30 - year Talent System History in China since Reform and
Opening - up——*Zhuang Wen, Qiu Yongming*
84 改革开放以来人才开发：回顾与启示——李建钟
Review and Implications of Talent Development since Reform and
Opening - up——*Li Jianzhong*
97 中国历史文化名城的人才历史、现状及发展战略研究——沈建乐
Study on the Talent History, Current Situation and Development Strategy
of Chinese Historic City——*Shen Jianle*

Contents

目 录

国际比较

International Comparison

- 115 公共行政改革实践与理论发展的新趋势——国际行政科学学会
2009 年年会观点综述——吴江 李志更
New Trend in Practice and Theory of Public Administration Reform
——Review of 2009 International Institute of Administrative
Sciences Conference——Wu Jiang, Li Zhigeng
- 126 公共部门新薪酬体系管理——相关实验的启示——[丹麦]克尔斯滕·布莱根
New Reward System Management of Public Sectors——the Implications
of Relevant Experiment——Kirsten Bregn
- 148 英国“创新国家战略”中的创新人才培养与开发规划
——于欣 苗月霞
Talent Development Plans of UK Innovation Nation Strategy
——Yu Xin, Miao Yuexia
- 157 美国联邦政府人力资源和社会保障管理机构及改革趋势研究——熊缨
Study on Human Resource and Social Security Administration of American
Federal Government and Its Reform Tendency——Xiong Ying

Contents

目 录



人力资源小词典

Human Resource Dictionary

- 172 人力资源管理
Human Resource Management
- 175 人力资源规划
Human Resource Planning
- 176 人力资源战略
Human Resource Strategy

关于高中级专业技术人员进入 党政机关任职情况的 调查与评估

全国党的建设研究会课题组

改革开放以来，各级党委和组织人事部门按照“革命化、年轻化、知识化、专业化”方针，选拔培养了一大批德才兼备的优秀干部走上各级党政领导岗位，为建设中国特色社会主义提供了坚强的组织保障。近10年来，为适应我国经济社会迅猛发展和科学技术不断进步的新要求，许多省市组织人事部门继选派科技副县（市）长后，又采取了多种形式和途径，从高等学校、科研院所和企业选拔和引进了一批在专业技术岗位业绩突出，并具有一定管理工作经验的高中级专业技术人员^①（以下简称专技干部）进入党政机关，担任相应级别的领导职务。虽然选拔引进这些专技干部的总体数量还不是很，有的还带有尝试性质，但全国大多数省（区、市）都程度不同地开展了这项工作，并产生了积极的社会影响。

为了解各地选拔专技干部担任党政领导职务的情况，总结选派工作的经验，分析存在的问题，提出可供各级党委和领导同志制定政策的参考意见和建议，全国党的建设研究会将《高中级专业技术人员进入党政机关任职情况调查与评估》列入2008年度的研究课题。辽宁、江苏、湖北、重庆、海南、陕西六省（市）党的建设研究会分别承担本省的相关课题调研。中国人事科

^① 高中级专业技术人员指具有高中级专业技术职称或具有博士、硕士学位，并在原单位有两年以上专业技术工作经历的专业技术人员。

学研究院、人力资源和社会保障部留学人员与专家服务中心和中国科协共同承担了本课题研究任务。课题组在总结已有素材的基础上于2008年6月赴江苏、湖北展开预调研。参加访谈、座谈的相关领导共30余人。在预调研的基础上,课题组制作了“自评”^①和“他评”^②两种《调查问卷》及《数据统计表》^③。并从2008年3—12月,先后派出4个调研小组分别到承担课题的6省(市)中的5省(市)和北京、浙江、河南共8省(市)进行了专题调研。同时在除上述8省(市)外,加上上海、黑龙江共10省(市),进行了问卷调查和数据收集。调研组分别邀请进入党政机关工作的专技干部、引进或派出单位的领导和群众、省(市)组织部门同志等进行了调研访谈,共召开座谈会约20余次,参加座谈和个别访谈的人数近300人,其中省部级领导5人,厅局级领导80余人。共回收《调查问卷》2607份,其中“自评”1138份,“他评”1469份。这在一定程度上保证了评价的广泛性和客观性。2008年11月全国党建研究会又召集10个课题组的成员在武汉召开了研讨会,并邀请了中央组织部人才局、教育部人事司、中国科学院的有关同志出席了会议。通过这次调研,了解了专技干部进入党政机关工作的基本情况,初步汇集了各地的有益经验,听取了大家的意见和下一步推进这项工作的思路建议。现综合报告如下。

一、专技干部进入党政机关任职的基本情况

目前,在全国干部统计中尚无专门的专技干部进入党政机关任职的统计数据,本课题仅就调研省市的情况作了抽样调查统计,并根据调研组所掌握的情况,对专技干部进入党政机关任职的基本状况,作了初步分析。

从任职专技干部的来源看,主要以大专院校和科研院所等事业单位为主(见表1)。

① “自评”问卷由进入党政机关工作的高中级专业技术人员填写。

② “他评”问卷是请已进入党政机关任职的专技干部所在部门和输送单位的领导、同事填写。

③ 《数据统计表》是对地方县处级以上领导干部具有高中级专业技术职称和博士、硕士学位现状情况和历史变化情况的数据统计。本文表格数据来源均为课题组调查计算得来。

表1 专技干部来源情况 (所占比例:%)

地区		北京	上海	重庆	江苏	浙江	河南	陕西	海南	辽宁	黑龙江
来源背景	科研院所	7.94	37.5	0	9.43	12.17	26.67	16.67	10.00	15.33	7.24
	大专院校	30.16	47.5	10.81	39.62	22.17	53.33	0	18.57	15.33	19.90
	企业	23.02	15.00	10.81	18.87	12.61	10.00	16.67	10.00	28.92	34.67
	其他事业单位	38.88	0	78.38	32.08	53.05	10.00	66.66	61.43	40.42	38.19

根据表1中数据显示,来自科研院所的专技干部平均比例为14.30%,来自大专院校的专技干部平均比例为25.74%,来自医院、中小学、新闻出版、文化艺术等其他事业单位的专技干部平均比例为41.9%,来自企业的专技干部平均比例为18.06%,总体看,企业来源的专技干部相对较少。

从任职专技干部的专业背景看,自然科学背景的专技干部在总量上超过人文学科背景的专技干部(见表2)。

表2 专技干部专业情况 (所占比例:%)

地区		北京	上海	重庆	江苏	浙江	河南	陕西	海南	辽宁	黑龙江
专业背景	工学	21.21	15.00	10.81	22.64	21.30	23.33	33.33	24.29	31.36	20.36
	经济学	17.58	10.00	18.92	9.43	7.83	16.67	0	1.43	13.24	21.27
	理学	3.03	12.50	13.51	13.21	12.17	3.33	0	11.43	10.45	3.17
	管理学	6.06	5.00	5.41	0	5.65	6.67	0	4.29	3.83	10.41
	教育学	4.85	7.50	2.70	9.43	9.13	0	16.67	7.14	5.92	4.98
	医学	12.73	2.50	5.41	5.66	8.70	6.67	0	11.43	9.06	4.52
	历史类	2.42	7.50	2.70	0	3.48	3.33	0	10.00	1.39	0.90
	法学	7.88	22.50	0	11.32	2.17	23.33	0	2.86	2.44	2.26
	文学	1.82	10.00	2.70	5.66	6.96	0	0	2.86	4.88	4.52
	哲学	2.42	5.00	0	0	3.48	6.67	0	17.14	1.39	4.52
	农学	4.85	2.50	29.7	3.77	10	10.00	33.33	1.43	4.18	5.43
	其他	15.15	0	8.14	18.88	9.13	0	16.67	5.7	11.86	17.66



表2 中数据表明,工学专业背景的专技干部排名第一位,平均占22.36%;经济学排名第二位,平均占11.64%;农学排名第三位,平均占10.52%。从总体上看,除上海以外,其他9省市自然科学背景的专技干部在总量上均超过人文学科背景的专技干部。

从任职专技干部的性别看,女性所占比例明显低于男性。在10省市进入党政机关任职的专技干部总量中,女性专技干部平均占21%,这与目前全国党政领导干部的男女性别比大体相当。

从任职专技干部的政治面貌情况看,中共党员占据绝大多数,平均为81%,而民主党派专技干部平均占11%,无党派人士专技干部平均占7%。

从专技干部进入党政机关的选拔方式看,以组织选派为主(见表3)。目前各地普遍采用的选拔方式主要有两种:一是面向社会公开考试选拔;二是组织选调(包括挂职留任)。

表3 专技干部进入党政机关途径情况(所占比例:%)

地区 进入路径	北京	上海	重庆	江苏	浙江	河南	陕西	海南	辽宁	黑龙江
社会公开招聘	30.9	30	16.2	18.9	4.4	26.7	33.3	12.9	15.3	6.3
组织选派 选调	26.7	32.5	56.8	52.8	60.4	36.7	50.0	52.9	50.2	62.4
公推公选	1.2	7.5	5.4	18.9	20.0	20.0	16.7	11.4	16.7	9.1
引荐	10.3	7.5	2.7	3.8	1.3	13.3	0	7.1	4.9	5.4
自荐	1.8	0	2.7	0	1.3	0	0	1.4	1.4	1.8
挂职锻炼 后留任	11.5	22.5	0	1.9	3.5	0	0	4.3	2.8	2.3
其他	17.6	0	16.2	3.7	9.1	3.3	0	10	8.7	12.7

表3 中数据显示,在重庆、江苏、浙江、陕西、海南、辽宁、黑龙江7省市中,以组织选调方式进入党政机关任职的专技干部均在50%以上;以公推公选和社会公开招聘方式进入党政机关任职的专技干部,在北京、上海、江苏、河南、陕西、辽宁等省市也已占到1/3。

无论从数据调查还是从直接访谈的对象统计看,组织选调仍然是目前专

技干部进入党政机关任职的主要选拔方式。这对有针对性地优化领导班子专业结构，补充急缺人才，具有重要作用。我们在座谈中了解到，无论是专技干部本人，还是单位领导和同事，普遍认为“挂职锻炼后留任”是选派专技干部进党政机关任职比较积极稳妥的最佳途径。但是，也有许多专技干部认为“面向社会公开选拔”比“组织直接选调”的方式好。这更有利于提高市场意识和民主化程度，更有利于双向选择和公开竞争，更符合“专业对口”的要求。

从选调专技干部任职的行业看，主要集中在政府专业性或技术性较强的行业主管部门，如科技、教育、卫生、质检、环保、水利、农林、司法、规划、财政等。专技干部普遍认为各级党委和组织部门选拔专技干部进入党政机关任职，不仅要考虑领导班子专业结构的需要，还要注意发挥专业优势，这是关乎他们进入党政机关任职后能否发挥作用的重要问题。

最需要专技干部进入的党政领导机关层次，根据问卷调查统计，其排列顺序是厅（局）级——市（地）级——县（市）级——省（区、市）级。据统计，目前省级干部具有高级专业技术职称和博士学位的比例最高，平均占到同级干部的40%，在北京、上海市级领导班子中已高达60%以上。需要说明的是，他们中相当一部分是通过在职学习取得职称和学位的。其次为地厅级干部，平均占到同级干部的29%。再次为处级干部，平均低于10%。

综上，可以看出专技干部已逐渐成为我国党政机关领导干部的重要成分，特别在配备省级政府行业主管部门的领导班子时，专技干部已成为重要人选。

二、专技干部进入党政机关任职的优势、作用及不足

（一）任职专技干部的自身优势

通过调研和访谈，各地组织人事部门、用人单位和专技干部一致认为：专技干部大多来自经济建设和科研教学第一线，有较深厚的理论基础和实践基础，对工作所属基层情况比较了解。他们进入党政机关任职后具有三个明显优势。

1. 专业优势

被选拔进入党政机关的专技干部大都经过系统规范的专业教育和训练，

具有较丰富的科研教学工作经验，在各自的专业技术领域取得了较好的教学和研发成果，大部分拥有高级专业技术职称，有些人在所从事的专业领域内已是知名专家。他们在相关法律和政策制定上能够发挥专业理论优势，能提出比较切合实际的意见建议。

2. 素质优势

进入党政机关的专技干部大多数专业理论素养较高，善于学习，视野开阔，能独立思考、恪守原则、执著专一。在工作上呈现出更为严谨的科学态度，具有理性的思维方式，较为务实的工作作风。

3. 创新优势

他们中的大部分人民主意识较强，框框少，能把搞科研的严谨精神与党政机关的管理特点结合起来，把基层实践的新鲜经验和专业知识信息带到机关管理工作中来，增强了领导工作中的活力和创造力。

(二) 专技干部在领导班子中发挥了积极作用

调研中普遍反映，大多数专技干部进入党政机关任职后能够胜任岗位工作，在科学决策、民主管理、依法行政、改进作风等方面发挥出较好作用。特别是在科技、教育、卫生、质检、环保、水利、司法、农林、规划、财政、城建等专业性较强、技术要求较高的部门，他们发挥的作用更为突出，工作认可度更高（见表4）。

表 4 专技干部在机关工作中发挥优势作用情况（%）

		北京	上海	重庆	江苏	浙江	河南	陕西	海南	辽宁	黑龙江
发挥专业优势作用情况	好	23.03	12.5	32.43	26.42	21.40	16.67	50	32.84	32.40	33.03
	较好	66.67	72.5	48.65	60.38	62.45	70.00	33.33	56.72	56.45	55.20
	较差	9.09	15	13.51	11.32	13.97	13.33	16.67	2.99	6.97	6.79
	很差	0.61	0	2.70	0	0.87	0	0	2.99	2.44	4.98
	未填	0.6	0	2.71	1.88	1.31	0	0	4.46	1.74	0

表4中数据显示,在10省市中,认为专技干部在发挥专业优势作用方面“好”和“较好”的都超过了80%。通过访谈和问卷统计,其主要作用归纳为以下三个方面。

1. 利用专业优势,提高科学决策水平

进入党政机关的专技干部普遍掌握和了解前沿科技信息,他们在决策和管理工作中,更注重专业性、系统性、创新性和前瞻性,提高了决策的科学性。例如,浙江省现任科协主席、中国工程院院士李兰娟,选调担任省卫生厅厅长时,恰逢2003年“非典”爆发。作为一名传染病专家和省卫生行政管理者,一方面,她亲率攻关小组,在48小时内检获浙江省“非典”首例病人病毒,成功培养和分离出“非典”病毒,研制出检测“非典”病毒基因的诊断试剂并获发明专利,为浙江省取得了无第二代病人、无医务人员感染的防治成果;另一方面,她充分依靠专业知识,在当时人们不太理解的情况下,坚持及早采取强制隔离措施,有效避免了传染源头的扩散,为浙江省“非典”防治作出了重大贡献。重庆市水利局副局长冀春楼,上任前曾任水利部黄河水利科学研究院副院长、总工程师。上任后,他积极投身重庆市水利建设事业,主持制定了全市各项水利规划,填补了重庆水利规划事业的空白。目前,在他推动下,重庆市有两个大型水库、15个中型水库已经开工,还有15个水库即将开工。

2. 汇集多方面资源,促进经济社会科学发展

专技干部普遍反映,进入党政机关后最大的体会是为他们提供了更广阔的事业平台。他们同科技界有比较广泛的联系,在经济工作中遇到专业技术难题时,便于牵线搭桥,广泛利用科研、高校、企业的跨区域、跨行业优势,汇聚更多的资金、技术、信息、人才等资源,更好地促进本地区经济社会的科学发展;同时又拓展了原所在高校、科研或企业的发展空间,有利于实现科技成果转化。江苏省省长助理徐南平是工程院院士,曾任南京工业大学副校长,2006—2008年任苏州市副市长期间,聚集了大批高层次、科技创新创业人才,在苏州实施了“321”工程,即“破解企业创新能力不强、本土科技资源匮乏、科技服务业相对滞后三道难题,构筑人才和知识产权两个高地,发挥开放型经济优势,提高引进消化吸收再创新能力”。通过这一工程,大

大提升了苏州市自主创新的能力。2007年苏州全年专利申请量3.2万件以上,发明专利授权量达300件左右,名列全省前茅。在市委书记王荣(江苏省农科院原院长、博导)支持下,推动政府与苏州大学联合,改善人才成长环境,吸引高端人才、创业型人才和海内外人才到苏州工作,提出“创新在高校,创业在园区”的口号,大力整合优秀人才资源。实践表明,将专业资源与行政资源有效结合,可以实现双方优势互补,共同发展,并最终带动区域经济社会的科学发展。

3. 优化班子结构,转变领导作风

进入党政机关的专技干部改善了领导班子的专业结构,提高了专业水平。他们人际关系相对比较简单,工作比较超脱。普遍反映他们比较重视对人格道德的要求,鄙视拉拉扯扯、吹吹拍拍等不良作风,较少搞形式主义,比较注意廉政,为人谦和,为机关带来了清新之气。

(三) 专技干部进入机关任职的主要局限和不足

专技干部进入党政机关任职,面临较大的角色转换。反映出的局限和不足主要表现在:一是普遍缺乏行政管理的能力和 experience,特别是驾驭全局的能力、协调沟通的能力、处理复杂问题的能力不足;二是对党和政府的重大经济社会政策缺乏了解,不熟悉党政管理方面的法规和工作程序;三是对社会实际问题了解不多,处理工作容易理想化,有时甚至还带点书生气。

根据访谈和问卷统计,专技干部进入党政机关后,多数需要有半年到一年的适应期。长期单纯从事科研教学的专家,适应期要更长些,甚至很难适应机关工作;在原单位经过多岗位锻炼,担任过领导工作的专技干部,即“双肩挑”干部,能比较快地适应机关工作。这说明,并不是每一个专技干部都能够顺利转换角色的。

三、对专技干部进入党政机关任职的总体评价

从调查的总体情况看,选拔专技干部进入党政机关任职的成效是好的,社会各方面对此也给予了充分肯定,这项工作无论是对领导班子建设,还是促进地方经济社会发展,都产生了积极的效果。