

主编◎王梅娟

宁波人事工作的

Ningbo Renshi Gongzuo De
Shijian Yu Tansuo

实践与探索



ZHONGGUORENSHICHUBANSHE
中国人事出版社

宁波人事工作的实践与探索

主 编：王梅娟

编 委：黄 辉 孙国茂

顾金飞 张 辉

~~郑坤法~~ 陈水良

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宁波人事工作的实践与探索：宁波市人事人才优秀调研成果选编；2001～2004/王梅娟主编. -北京：中国人事出版社，2005.5
ISBN 7-80189-354-9

I. 宁… II. 王… III. ①人事管理-调查研究-宁波市-2001～2004-文集②人才-管理-调查研究-宁波市-2001～2004-文集 IV. D630.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 054272 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育童里 5 号)

新华书店经销

煤炭工业出版社印刷厂印刷

*

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

开本：880×1230 毫米 1/32 印张：10.875

字数：263 千字 印数：2000 册

定价：25.00 元

序

古人云：“凡事预则立，不预则废”。纵观经济社会发展实践，每一项改革，每一个创新，每一点进步，都要有一种系统性、前瞻性的理论作指导，而这种理论，应该也只能是来源于社会实践，来源于对社会实践大量的深入的调查研究，“道听而途说，德之弃也”。

调查研究是科学决策的重要前提，是我们的谋事之基，成事之道。加强调查研究，指导和推动工作发展，也是我们从全局上把握人事人才工作的主动性，落实和创新人事人才工作的重要保证。这些年，宁波市人事人才工作取得了新的发展，人才竞争力快速提升，整体性人才资源开发跃上了新的台阶，为宁波经济发展和社会进步提供了强有力的人才和智力支撑，为提升城市综合竞争实力发挥了重要作用，这与我们一贯坚持和加强调查研究是分不开的。几年来，宁波市人事工作者和学者树立调研就是解决问题的理念，紧紧围绕地方经济社会发展大局，针对人才强市战略实施中的实践问题、人事人才创新发展中的热点难点和重点问题，深入开展调查研究，取得了一批优秀调研成果。这些调研成果，在选题层次、研究方法和成果效用方面，都是值得称道的，将这些成果汇编成册，供广大人事工作者和学者研究、借鉴和参考，是很有必要的，也是很有意义的。

当前，宁波市正以党的十六大和党的十六届三中、四中全会

精神为指导，按照科学发展观的要求，认真贯彻浙江省委“八八战略”，全面推进“六大联动”，深入实施科教兴市、人才强市战略，着力建设人才广聚博纳的“开放港”、人才流动的“自由港”、人才成就事业的“创业港”和区域性人才高地。新的形势、新的任务和新的要求，给广大人事工作者提出了大量需要研究、探索 and 解决的问题。因此，我们要从改革开放和现代化建设大局出发，发扬求实创新精神，大兴调查研究之风，力戒肤浅，力戒空疏，更高谋划未来，进一步提高调查研究水平，努力破解体制性、机制性障碍，不断增强人事人才工作的预见性、系统性和创造性，促进人事人才工作和谐发展，为宁波现代化国际港口城市建设和全面建设小康社会作出新的贡献。

中共宁波市委组织部副部长
宁波市人事局局长
二〇〇五年六月

王梅娟

目 录

2001 年

- 加入世贸组织后的人才市场建设对策研究 (1)
- 宁波市人事人才工作“十五”发展规划 (20)
- 宁波市实施“一号工程”人才资源发展报告 (43)
- 试论提高国际智力转移整体利益的有效途径 (62)
- 试论转型经济条件下毕业生资源配置中的政府职能
行为 (75)

2002 年

- 宁波构建国际化的人才高地研究 (84)
- 宁波市公务员队伍现状及对策研究 (109)

2003 年

- 宁波市专业技术人才队伍建设现状及对策研究 (125)
- 改革开放以来宁波市机构改革的回顾与前瞻 (152)
- 深化实施“一号工程”全面开发人才资源 (159)
- 公务员提高自身素质的思考与实践 (209)
- 人事政策调研分析与对策思路 (218)

宁波市市直教育系统分配制度改革专题调研报告 ...	(230)
宁波市公务员退休工作的现状及完善公务员退休制度的建议	(243)

2004 年

鼓励和吸引人才向农业农村流动的对策研究	(250)
建立社会化的人才档案公共管理服务体系	(268)
着力加强公务员队伍的执政能力建设	(275)
宁波适用性人才评价体系研究	(280)
建立以绩效为重点的公务员年度考核评价体系	(296)
深化事业单位人员聘用制和岗位管理的政策研究 ...	(304)
宁波市乡镇(街道)安全生产、环境保护和公共卫生工作机构调查报告	(318)
大力创新事业单位分配模式 有效搭建人才激励使用平台	(327)
宁波市市属监督管理类事业单位确定中的问题与思考	(338)

加入世贸组织后的 人才市场建设对策研究^①

摘 要：我们已经迎来人力资源的新时代。人力资源要达到最佳配置及发挥最大作用，必须通过一整套科学和规范的市场机制来完成。随着全球经济一体化和中国即将加入 WTO，我国融入国际人才服务业市场步伐会进一步加快。由此我国幼稚的人才服务业将会面临严峻的挑战，同时亦呈现难得的发展良机。正确的应对之策是：要树立开放的理念，摒弃“狼”来了的担忧；要加快制度设计和机制创新，增强自身竞争力；要积极开展竞争与合作，以联手共进求得利益双赢。

关键词：开放 创新 双赢

世界经济全球化的快速发展和知识经济的到来，使国际竞争的焦点不再是以自然资源为基础的各种生产活动的产品，而是建立在经济基础上的各种知识活动的成果，国际竞争的实质已转变为人才的竞争，资本运营正向人才运营转变。人才市场是按经济规律对人才资源进行配置的一种机制，是人才资本价值的评定与实现的交换关系总和。

在我国即将加入世界贸易组织（WTO）的情况下，不仅要

^① 本文由《人才战略论文集》收录出版，张学忠主编，中国人事出版社，2001

对人才资源的重要性有更深刻的认识，更要对实现人才资源配置的有效机制——人才市场如何适应新的竞争形势，在更开放的动态环境里与有相当实力的外国同行展开竞争与合作，以联手共求得利益双赢进行探讨。本文结合世界人才市场的基本情况和我国的人才市场经营现状入手，研究加入 WTO 对我国人才市场的冲击、影响以及应采取的应对策略。

一、世界人才市场的基本情况

（一）西方发达国家人才市场的特点

1. 政府不干预人才市场的微观运行。美欧、日本等西方国家的人才市场，基本完全放开，由社会供需自发调节，政府机构不直接干预基层单位人才的取舍及其流向。政府的主要精力放在立法约束和政策引导上，然后根据专门的反馈监督机构实施监控和定期修正。运用税收政策或各种优惠政策，对奖金和工资加以控制，作为实现人才流动，调节市场行情的杠杆，政府还在搜集、沟通人才供需信息方面发挥作用。美国 1968 年开始，利用计算机技术，建立人才信息中心。该中心不断收集人才原始情报和信息资料，形成人才市场的参数，定期向社会公布，为企业的人才决策提供依据。各类用人单位通常采用向人才市场公布人员需求信息，进而以市场化的公开、公平和完全双向选择的方式进行各类员工的招聘和录用。在市场经济体制条件下，人才和用人单位的关系是一种契约关系，在契约面前两者的地位是平等的，聘用合同是双方平等协商而形成的，契约又是有一定期限的，一旦期满，双方就解除聘用关系，人才可以重新进入人才市场，用人单位也可改用他人。由于住房、医疗和保险等都实现了社会化，人才不受户籍、地域的制约，在全国和世界人才市场上自由流动。政府不直接干预人才市场的企业化经营决策，但可以

用产业政策来引导人才市场作出有利于整个社会人才资源配置最优化的决策。

2. 人才市场中介产业化。西方发达国家十分注意人才市场供给的动态平衡,主要通过人才市场中介降低交易成本,实现优化配置。人才市场中介既有专门的办公机构,也有民办的实体机构,日本的“人才银行”在全国 25 个主要城市实行联网管理,对全社会、海内外实行全方位征才服务。其所属的人事测定研究所 1989 年独立运作,全所员工 161 人,平均年龄 28.2 岁,年营业额 36 亿以上日元。近年来他们还在原有的自动化基础上,利用更先进的传输技术,开发出在 3 小时由计算机直接将分析结果直接送到用户传真机上的全自动化系统,使盈利不断增长。

3. 工资价格水平成为人才配置的信号和杠杆。在西方发达国家的人才配置机制中,用人部门根据人才再生产费用和人才供求关系及平衡各类岗位的工资价格,构成人才工资水平的基本依据。然后本着吸引人才,保持外部竞争和内部平衡的原则,参照人才市场上相关岗位的最新工资价格水平,自主决定本部门各级各类岗位的工资价格。有时劳资双方还可进行工资谈判,以合同方式确立双方共同接受的工资价格水平。工资成为人才供求的价格信号,它调节着人才配置机制,在动态中达到供求均衡。

(二) 世界人才市场发展的总体趋势

世界人才市场大体形成于 20 世纪 70 年代,随着经济全球化和国际服务贸易的迅速发展,正崛起为日益重要的新兴领域。据统计,1999 年世界人才中介机构营业额达 250 亿美元,每年以 10% 的速度增加,从事人才中介服务的公司年收入达 10 亿美元的已有 10 多家,最高收入的高达 30 亿美元。美国人力公司通过

遍布于世界各地的约 1350 个分支机构，每年促成约 70 万人的临时雇用。全美以此为基础而形成的人才租赁业每年营业额约 100 亿美元。通过运用和发挥市场对人才资源配置的基础性作用，为人才服务业创造了国际化条件。随着世界经济的联系更加紧密，国际人才市场的规模将不断扩大。

中国由于她的经济自改革开放以来取得的辉煌成就，成为世界人才市场关注的新焦点。从 1991 年安达信（ANDERSON）在中国注册第一家管理咨询公司为始端，到 1997 年世界六大著名猎头公司在上海设立分支机构，整个上海的猎头公司已有近 200 家，而全国的人才服务机构也达到 4000 多家。进入 21 世纪的中国经济将继续保持良好发展势头，必将吸引更多的外国人才服务机构到中国开展业务，从下表所示三家著名的专业服务机构情况可见一斑。

	安达信	麦肯锡	光辉国际
概况	著名的会计师事务所和管理咨询公司，业务广泛，正准备进军律师业。在中国京、沪、粤等地拥有分支机构，每年从北大、清华招聘中国公司员工，正准备建立完整的中国客户资料库。	全球拥有 4500 多名咨询董事，中国有 2 名。MBA 占 49%，博士占 16%，已在北京、上海、香港和台北设立分公司。采用合伙制，内部没有等级制度。	以猎头服务为主的综合业务公司，1995 年开始进军中国市场，全国东部大、中城市和西安、成都均有办事机构，在中国营业额以每年 20% 递增，其中合作猎头业务约占 70%。

续表

	安达信	麦肯锡	光辉国际
战略	注重内部协作和知识管理, 依据安达信模式建立在中国的合资机构、在逐步的合作及综合人才服务中积累对中国服务消费的认知, 自称将占人才市场三成份额。	不做广告不上市, 完全靠业内信誉和社会口碑。从业人员至少有6年执业经验, 只对跨国公司和大型企业开展业务, 中国客户包括平安保险、今日集团等。	注重公司的专业水准和品牌维护, 猎头及人才业务全方位, 宽领域, 多层次。已在全国建立统一的客户信息资料库, 定位连锁化经营之路, 与中国许多大学管理学院联系密切。
威胁	出于对中国企业家人才市场和专业化高级经营人才服务业务的熟悉, 迅速建立自己的分支网络并进军中国人才市场。	对人才市场直接冲击不大。有可能基于对中国市场的了解, 将中国优秀的人力资源专家和猎头吸引到旗下。	对中国人才服务业威胁最大, 特别是高利润的猎头服务, 在人才测评、人才事故诊断、企业人才开发等领域具有比较优势。

二、我国人才市场的现状

(一) 我国人才市场与西文发达国家相比的鲜明特征在于它是人事工作转换职能、政府推动的产物, 起源于低层次的劳动力市场

自1983年沈阳成立全国第一家人才服务机构以来, 人才市场的各项业务发展迅速, 人事代理、人才信息网络已初具水平, 人

才市场的法制化水平有了显著提高,为促进人才资源的合理配置发挥了重要作用。据统计,截止1999年底,全国共有人才流动机构4162家,从业人员17360人,其中政府人事部门所属3104家。全国挂牌人才市场2669家,国家级区域性和专业性人才市场18个。同时建有人才网站285个,全年访问量1926万人次,部分地区还实现人才资源信息联网共享。人才市场的社会化功能有明显进展。到1999年,共为96384家单位和1039622人实行人事代理,对67898人进行人才测评,为100362人评定专业职称,服务的层次和方式也随社会发展和经济结构的调整而不断发展。

但是我国人才市场不是发育成长于完善的市场经济环境中,因此与市场经济的客观要求和国际惯例还存在较大的差距。主要是:

1. 专业起点低。传统的人才交流大会和人才流动服务机构登记流动等仍是人才市场最主要的业务,基本局限于“介绍与寻找工作”。这种人才流动方式由于时空局限,人才市场的供求信息的有效集散机制不通畅,缺乏适应性,难以满足供求双方的随时随地需要,双方存在盲目选择行为。即使是人才网站也没有完全克服信息不对称的问题。

2. 市场主体不到位。人才市场的本质要求“经济人”能做出理性选择。而我国人才市场显然还不满足理性选择的假定。从用人主体看,大部分国有企业,事业单位由于改革滞后,其用人尚未完全走向市场;从就业主体来看,还有许多人为因素限制着人才的自由流动,供需主体双方尚未完全以市场为导向自主决策,直接降低了我国人才资源配置效率。

3. 中介体系不完备。市场中介组织是新古典经济学关于市场机制有效的正确性的实证。但是我国人才市场中中介组织并没有完全到位。中介的建立主要由政府推动而不是自我发展

和独立运作；中介的管理主要由行政规范而不是法制规范；中介服务主要依靠行政职能优势而不是市场竞争优势。这就造成用人单位选人和人才择业的目标性和针对性不强，未能很好降低人才市场的交易费用和交易成本，继而影响到人才资源合理配置的实现。

（二）影响我国人才市场竞争力的四大主要因素

1. 产业化水平。人才资源本身具有经济属性，由生产部门（教育和培训机构）、流通部门（人才市场）和消费使用部门（用人部门）构成人才产业。作为中介环节的人才市场，同其它服务业一样，是创造价值、具有经济效益的第三产业，经济效益应成为人才市场发挥作用实现社会效益的另一尺度。

2. 企业化水平。企业化运作是产业化的必然要求，只有引入竞争和激励机制，增强人才市场自身改革的力度，通过管理现代化、专业化、科技化，同时改造、调整人才市场工作人员的知识、能力和素质结构，认真按投入产出规律进行成本核算，提高企业化水平。

3. 市场化水平。人才市场要摆脱服务主体的计划特色和服务客体的市场化之间的内在矛盾，不作为行政机构的职能部门行使公共权力，成为独立法人实体，才能提高市场化水平，增强人才市场的竞争力。

4. 信息化水平。在人才市场建设的初期，我国借鉴普通商品市场的成功经验，采取有形人才市场为主的市场建设策略，取得明显的成效。但是，人才市场信息化要求互联网把市场上的信息沟通和物品配送分成两个不同的过程。网上的信息沟通使人才市场效率大幅度提高而不需要配送体系的投资。信息化水平将成为人才市场的竞争力的最主要因素。

三、加入 WTO 后对我国人才市场的影响

(一) WTO 对成员国人才服务的规范和相关条款

WTO 对人才服务的规范没单独指明,而是表述在“服务贸易总协定”(GATS)有关专业服务的相关条款里。专业服务是专业人员运用自己的知识、技术、经验和有关信息,采用科学的方法和先进的手段,根据委托人的要求对有关事项进行调查分析,并得出可靠的数据、公正的法律依据、科学的判断及具体意见的活动。GATS 包含六大主要内容:市场准入、国民待遇、最惠国待遇、发展中国家更多地参与、透明度原则、承认原则,另外还规定了经济一体化、国内规定、保护与例外、垄断与专营、逐步自由化等框架原则。1994 年 4 月 5 日,“乌拉圭回合”谈判而诞生的 GATS 对于推动各缔约国对外开放本国服务市场、减少并消除壁垒、促进服务资源在全球范围内的自由流动与优化配置起到了积极作用,同时也对不发达国家和发展中国家处于起步阶段的服务市场及产业造成很大的冲击,包括专业贸易的重要部分——人才服务业。

根据 WTO 的既定议程,从 2000 年开始的“千年回合”把服务业的开放和服务贸易问题作为重要议题在成员国间展开多边谈判。可以预计,世界范围内的服务市场对外开放已是大势所趋,其进程在 21 世纪初得到快速推进,随着世界经济快速平稳的发展,人才服务业的规模将越来越大。

(二) 加入 WTO 后人才市场面临的挑战

1. 服务政策与 WTO (GATS) 存在明显差距。我国的人才市场是开放程度较低的领域之一,对人才市场的许多业务要以商业存在的方式提供市场准入机会,没有对跨境服务作出承诺,但也未对服务的境外消费作出限制。其中许多政策的规定性

过强,造成了操作难度人为地加大,形成了对市场的培育和完善非常不利的制约,阻碍了在市场化条件下运作的资源进入以及作为市场主体权益的切实保障。

(1) 市场垄断。我国目前只允许外资人才服务机构在国内设立办事机构,且要经省级人事部门批准和国家人事部备案。业务范围仅限于协助其总部对跨国公司在我国境内投资的人才服务和咨询管理服务,不允许向中资国有企业和机关提供人才配置业务。这种垄断性的市场使外企的人才资源成本很大,但却很少为国内的人才市场获得。由于外方不被允许从事人力资源服务,其所花费的人员费用,被国外合作伙伴以暗箱操作所耗用,独立于我国市场而言的体外循环,造成财政税收上的流失,使非市场色彩浓厚且难于临近和管理。实际上垄断也只保护了落后的人才服务业。

(2) 透明度。包括政策透明度和管理程序透明度,我国目前许多人事政策及法规都只对人事部门及所属人才市场发布,其它各种所有制法人或组织,难以直接得到。这种发文方式不符合 GATS 的政策透明度原则。该原则规定,每一参加方必须把影响协定实施的有关法律、法规、行政命令及其它决定和习惯做法,都应在生效前予以公布。任何参加方也必须公布其签字参加的所有影响服务贸易的其它国际协定。每个缔约方应对其具体承诺的专业服务有实际影响的任何新的法律、法规及行政命令,以及它们的任何变化,迅速或至少每一年一次给服务贸易理事会以通知。

(3) 补贴。我国各级人事部门和行业部门所属的人才市场的经费来源不一致,但部分来自财政拨款,不符合 GATS 的一般性义务的第三款:各缔约方不应对本国专业服务和专业服务提供者采取使其它缔约方受损的补贴。财政拨款的做法也不符合最惠国待遇原则。该原则规定,各国政府给予任何其它参加方的服务

或服务提供者的待遇，应立即无条件的以不低于这样的方式给予其它任何参加方相同的服务和服务提供者。

2. 竞争更加激烈，领域不断拓宽。按 GATS 的有关规定，削减非关税措施，增加政策透明度，制订服务贸易减让表和市场准入时间表，取消对自然人流动的限制，这些必然会增加国外著名人才服务机构进入中国市场的机会，因而加剧竞争。许多服务无论在价格、手段、理念上都使我国人才市场难以抗衡。其直接结果是使竞争力弱的机构在短期内出现困难局面，甚至有倒闭的可能。有些服务如工作设计、薪酬设计、员工激励制度等尤为突出。在服务结构方面，人才服务的发展重点已从员工招聘、工作介绍、信息录入转到网络化专家咨询、工作丰富化等技术、知识密集型方面。我国的优势在传统的劳动密集型服务，而在后者的竞争力非常薄弱。

3. 市场体系面临重构。由于社会网络化、信息化的加快，人才服务需求和供给的层次性增多和复杂性增加，决定了人才服务的组织形式、业态各具特色，更对传统的管理模式和组织结构提出新的挑战。传统组织把价值各个环节融入到某一职能部门，形成等级制的金字塔结构，无论是决策信息还是反馈信息都要沿金字塔层层传递，常常会造成信息扭曲和失真，用人单位和个人都不满意，最终导致失去市场。因此，建立一个组织结构灵活，沟通快捷、富有弹性、管理科学、能对人才需求作出快速反应的人才市场体系是人世后面临的首要问题。

4. 市场理念面临革新。过去，传统人才市场专注于内部管理，包括对资金和人员的管理，以便能在市场中获得竞争优势。多年来主要依靠行政手段进行管理和经营，以行政措施来调整其业务和管理活动，许多从业者不是把精力放在研究市场、开拓市场、以提高自身竞争力的基础上，而是把工作中心放在研究