

人才资源管理

——政府与公共管理的视角

宫 准◎著



中国社会科学出版社

人力资源管理

——政府与公共管理的视角

官 准◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人才资源管理: 政府与公共管理的视角/宫准著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8273 - 4

I. ①人… II. ①宫… III. ①人才管理—研究—中国
IV. ①C962

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 116740 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 林 木
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书得到国家社会科学基金（14CGL073）项目资助，也是国家社会科学基金重大项目（13&ZD155）和国家社会科学基金青年项目（14CGL073）的阶段性成果

序 一

中国在经历了 30 多年高速增长之后，目前正处在转型发展、创新发展的新阶段。从要素投入推动转为创新推动，关键是深入实施人才战略，全面提升我国的科学创造发明能力、技术创新能力与工艺制造能力，抢占价值链高端，提升产品附加值，从而形成我国经济发展的新动能与新竞争力，为全面现代化奠定坚实基础，实现民族复兴的中国梦。

实施人才战略意味着对人才资源进行科学配置和深度开发。人才资源是人力资源中具有知识与技能优势、在价值创造与实现过程中发挥更重要作用的群体。人才资源是高端、优质的人力资源。全面实施人才战略，不仅意味着对现有人才资源的合理配置与高效使用，同时需要对所有人力资源进行深度开发和有效激励，创造“人人皆可成才”的制度环境和社会氛围，使人才资源不断壮大与更新。因此，开发人才资源既需要企业和用人单位加强和完善人力资源管理，也需要政府和公共管理部门在深化改革过程中改善制度供给，推进政策创新，为微观主体实施人才战略提供制度支持与政策激励。因此，人才战略的研究涉及人力资源管理、公共管理、劳动经济学等不同的学科。而人才战略的实施也需要党政部门、教育科研机构和企业事业单位协同配合，形成强大合力。

本书是宫准博士近几年研究人才战略问题的探索之作。他受过系统的人力资源管理学术训练，毕业后又在浙江大学公共管理学院、浙江省人才发展研究院从事过相关政策研究工作，深入各市县和企业事业单位进行调研，掌握了大量的第一手资料。在此基础上形成的这本专著既有一定理论深度，也显得“接地气”，宏观分析与案例研究相互支持。

该书第一章主要介绍了我国在世界范围内参与争夺优秀人才，必须加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，重点探讨了加快形成人才引进、人才培养和人才管理三类人才制度的优势，并尝试提出了建设具有国际竞争力人才制度所需要注意的重点问题及相关建议。第二章对反映区域人才发展的各项指标进行科学运算，并提出人才资源、人才效能、人才潜力和人才环境四个核心维度的人才发展综合指标体系，以期有效展现浙江的人才发展现状，发挥人才对浙江经济社会发展的引领支撑作用。第三章从经济转型发展的挑战入手，着重分析了温州人才发展存在的问题及其与周边大城市人才发展状况的比较，提出并论证了温州人才支撑经济转型发展的战略思路和重点举措。第四章尝试建立了义乌国际贸易实用人才评价体系，并在此基础上开发了义乌国际贸易实用人才评价手册，是区域实用人才评价的一个范本。第五章通过对两个区域人才发展规划案例的具体展示，力求呈现中长期、短期人才发展规划各自的特点及适用的范围。第六章对“民间人才”这一具有草根性、乡土性、广泛性、非官方性等特点的人才队伍进行了专题研究，尝试对民间人才队伍建设的规律性认识进行提炼，并对民间人才队伍建设的阶段性成效进行评估，提出了建立民间人才队伍建设长效机制的对策建议。本书对从事人才管理与开发的研究者和管理者均有一定参考价值。

本人对此书出版向作者表示祝贺，同时期待该书内容能引起读者的兴趣并促进该领域研究的深化和拓展。

姚先国

2016年4月10日

姚先国，教授、博士生导师。现为浙江大学文科资深教授、浙江大学社会科学学部主任兼浙江省人才发展研究院院长、浙江大学公共政策研究院院长、国家社会科学基金学科评审组专家、全国公共管理硕士（MPA）教育指导委员会委员、中国工业经济学会常务副理事长、中国劳动学会常务理事、浙江省政府咨询委员会委员和浙江省公共管理学会会长。香港城市大学、德国 Witten - Herdecke 大学、意大利摩德纳大学客座教授，澳大利亚中国省市研究中心创会理事、新南威尔士大学研究员等。

序 二

人才研究是一个新兴的领域，其研究范式和基本内容框架尚待确立。宫准博士的新著《人才资源管理》是人才研究领域一部力作，为人才研究领域作为一门独特有魅力的学科提供了厚实基础。可以说，此书顺应了当今时代经济社会发展的大背景，回应了学术界对人才规律探索的热切期待。

为什么人才研究越来越重要？我认为至少有两方面的原因：一方面，是来自现实需求。中国经济社会建设攻坚时期，人们越发认识到基于人力资本带动的经济发展具有动力强、后劲足、对环境破坏性小的特点。三期叠加时代的中国，比历史上任何一个时代都渴求人才。政府创新需要卓越领导力人才，经济转型需要创新创业人才，社会治理迫切需要社会管理人才。中华民族的伟大复兴与人才紧密地联系在一起。

另一方面，现有成熟学科在范式形成过程中盲点也逐渐暴露。心理学界早有探索天才形成的内外环境因素的《天才心理学》，工商管理学界有面向企业劳动人事管理的《人力资源管理学》，经济学界有着仅次于金融学一样火爆的《劳动经济学》，以揭示劳动力市场的基本规律和人作为劳动者的特殊属性为主要目标。其他相近学科，还有教育管理和人口学等。综观诸类，还未有一门服务于公共政策制定，探索人才队伍作为一种特殊人群与环境互动过程中如何流动和集聚的基本规律的学科。

宫准博士的新著汇集了他在此领域坚持不懈的成果，也体现了他敢为人先、勇于创新的治学精神。阅读此书，我认为，有三点特色值

得推荐。

第一，此书选题贴近现实，服务公共政策制定和优化。基于浙江省经济先发达地区温州的转型升级需求，宫准博士承担了该市党委组织部委托的大型课题——转型升级与人才支撑研究。该研究调研和走访了经济开发区和企业单位数十家，聆听各级政府和企业家的心声，展开翔实周密的研究。课题内容翔实，观点创新，对策建议大量被政府部门直接采纳。

第二，此书架构完整、逻辑严密，实证研究功力深厚。全书第二章和第四章都是关于人才评价的研究，在克服人才数据零散、历史数据跟踪难的情况下，宫准博士博采众长，借鉴了多个部门、多位学者的数据来源和统计口径，开发研制完成了两个国内领先的指数——区域人才发展指数和实用人才评价指数。除了涉足经济发展领域的人才研究，社会管理人才作为当前重要的社会建设力量，也得到了宫准博士项目组的高度重视。他带队赴绍兴市考察民间人才队伍，走村串户，足迹遍布百余家农户，取得了宝贵的一手资料。

第三，此书视角独特、观点新颖，取得一批创新成果。在下沙经济开发区课题调研中，宫准博士将经济开发区和高教园区的融合作为聚焦点，提出了具有前瞻性的对策建议。杭州如何作为人才集聚城市，营造全球人才最有吸引力的生态环境是宫准博士这些年来一直思考的问题。此书第一章以全球竞争力概念作为人才研究的切入点，值得借鉴。其中的对策建议兼有开创性和接地气的特色，为地方政府决策提供智力支持。

宫准博士2013年毕业于中国科学院心理研究所，他放弃了在北京生活的优厚条件，在院长姚先国教授的感召下赴浙江开展人才研究。他工作踏实肯干，努力创新进取。工作期间获得了国家社会科学基金青年项目的资助，科研热情得到巨大激发。2015年，宫准博士被家乡青岛大学诚意招揽，作为他的同事和领导，我真心地祝福他，同时也感到一丝伤感。将人才研究成果汇集成书，是一份珍贵的回忆，也刻画了青年学者成长的一段足迹。

我郑重向读者推荐此书。让我们一起携手为人才事业的繁荣兴旺添砖加瓦，贡献真知灼见。

苗青

2016年4月1日

苗青，管理学博士，管理科学与工程博士后，浙江省十佳优秀博士后。现为浙江大学公共管理学院教授、求是青年学者、博士生导师，浙江省人才发展研究院秘书长。

目 录

第一章 加快形成具有国际竞争力的人才制度优势研究	1
第一节 加快形成具有国际竞争力人才制度优势的 重要意义	2
第二节 具有国际竞争力人才制度的主要特征	4
第三节 加快形成具有国际竞争力人才制度优势的 几个关键问题	11
第二章 区域人才发展综合指数研究 ——基于浙江的实证分析	20
第一节 区域人才发展研究理论综述	20
第二节 区域人才发展综合指数的指标体系设计	27
第三节 区域人才发展综合指数评价	34
第三章 人才支撑区域经济转型发展研究 ——基于温州的实证分析	46
第一节 温州经济转型发展的严峻挑战	46
第二节 人才支撑温州经济转型发展问题诊断	52
第三节 人才支撑温州经济转型发展需求分析	60
第四节 人才支撑温州经济转型发展比较与借鉴	62
第五节 人才支撑温州经济转型发展战略思路	69
第六节 人才支撑温州经济转型发展重点举措	73

第四章 实用人才评价体系构建与应用研究

——以义乌国际贸易实用人才评价为例 81

第一节 构建国际贸易实用人才评价体系的

必要性和可行性 82

第二节 国际贸易实用人才评价体系概述 84

第三节 国际贸易实用人才评价手册制定 87

第四节 建立国际贸易实用人才评价体系的政策建议 89

第五节 国际贸易实用人才评价体系的组织

实施与保障 91

第六节 国际贸易实用人才评价指导手册的具体内容 93

第七节 义乌国际贸易综合改革试点人才政策改革 110

第五章 中长期人才发展战略规划案例研究 123

第一节 A市经济技术开发区中长期人才发展规划 124

第二节 各地服务创新驱动的人才政策 138

第三节 杭州高教园区人才和科技创新供应调研报告 153

第四节 B镇中期人才发展规划 167

第六章 民间人才队伍建设理论与实践研究

——基于绍兴的实证分析 181

第一节 民间人才队伍建设的动因与意义 181

第二节 民间人才队伍建设的主要做法 187

第三节 民间人才队伍建设推进情况评估 194

第四节 深化民间人才队伍建设的对策建议 207

第五节 民间人才队伍建设与人才评价机制创新 213

第六节 民间人才队伍建设与基层社会治理创新 221

第七节 培育民间人才协会组织的意义和对策 229

附 录 243

主要参考文献 247

后 记 249

第一章 加快形成具有国际竞争力的人才制度优势研究

当今世界，政治多极化和经济全球化进程日益加快，科技进步日新月异，国与国、地区与地区之间围绕资源、市场、技术、人才的竞争日趋激烈。美国、加拿大、澳大利亚以及欧盟各国等传统发达国家各方面基础和条件优势明显，通过人才经济技术移民、提供双重国籍、扩大接受外国留学生、提供工作签证、增加科研经费等手段争取外籍人才。我国在国际高端人才争夺战中仍处于劣势，对国际优秀人才的开发与使用与发达国家差距明显。每年流出与流入的人才比例严重失调。以留学生为例，1978—2011年，中国出国留学学生224万人，回国人员仅81万人，超六成滞留海外。中国大陆留美学生获得博士学位，特别是在科学与工程领域，倾向于继续留在美国的比例为全球之最。这是国家综合实力与吸引力在人才层面的客观反映。

中国要大幅度提升国际竞争力，依赖经济发展、社会进步、科技创新，最终取决于人才的竞争力。人才争夺远比物质资源争夺更为复杂，人才是有多重复杂性的活资源。人才资源的争夺不仅要依靠提供好的薪酬待遇、自身国力的强大，更要依靠创造能够适合人才长远发展的基础和环境。改革开放以来，我国高度重视引进海外人才和智力工作。《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作决定》提出，要加大吸引留学和海外高层次人才工作力度。2008年12月中央人才工作协调小组制订了关于实施海外高层次人才引进计划的意见，启动“千人计划”，主要围绕国家发展战略目标，在未来5—10年内为国家重点创新项目、重点学科和重点实验室、中央企业和国有商业金融机构等，引进2000名左右人才，并有重点地支持一批能够突破关键技术、发展高新

产业、带动新兴学科的战略科学家和领军人才来华创新创业。

“千人计划”的实施为我国参与国际人才竞争做出有力尝试，但这应该是一个起点，而不是终点。党的十八大报告明确提出，要统筹推进各类人才队伍建设，实施重大人才工程，加大创新创业人才培养支持力度；要加快人才发展体制机制改革和政策创新，建立国家荣誉制度，形成激发人才创造活力、具有国际竞争力的人才制度优势。人才制度对于人才发展具有基础性、长远性、战略性作用，是一个国家制度体系的重要组成部分。加快人才制度创新、构建具有国际竞争力的人才制度优势，对于培养造就宏大的人才队伍、推进经济社会各项事业改革发展、实现“两个一百年”奋斗目标具有重要意义。当前，各国包括中国都在日益重视建立人才使用、评估、成长的开放性环境，从过去注重人才使用的短期政策过渡到有利于人才长期发展制度的建设上来。当今世界，国与国之间激烈的人才竞争，说到底人才制度的竞争。加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，是激发人才创造活力，有效应对国际人才竞争的根本举措。

当前，加快形成具有国际竞争力的人才制度，任重而紧迫。人才对 GDP 贡献率低、老龄化社会加速到来、高端人才严重匮乏、富裕阶层和知识精英移民海外、转型升级迫在眉睫等现象都充分说明，中国面临严峻的人才形势与挑战。加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，将是我国未来十几年人才工作最具根本性的战略任务。基于以上背景，本章重点分析加快形成具有国际竞争力的人才制度优势的重要性和必要性，梳理发达国家和地区人才制度的主要特征，讨论若干需要关注的重点问题及相关建议。

第一节 加快形成具有国际竞争力人才制度优势的重要意义

一 随着全球化深入发展，人才资源在全球范围内流动配置，在世界范围内与发达国家争夺优秀人才，必须加快形成具有国际竞争力的人才制度优势

我国在国际人才竞争中长期处于“逆差”状态，流出与流入的人

才比例严重失调。国际金融危机以来,我国抓住机遇启动实施“千人计划”,大力引进海外高层次人才,取得明显成效。当前,世界经济仍处于缓慢复苏过程,我国正在加快“转方式、调结构”步伐,推进创新驱动发展,这为海外人才发展提供了广阔空间。但同时也要看到,发达国家面对增长困境,竞相推出优惠政策,得益于发展基础和综合优势,其对人才的吸引力仍然比较强。要在国际人才竞争中赢得主动,在保持发展空间优势的同时,必须建设更加开放灵活的人才引进体制机制。

二 实施创新驱动发展战略,需要大批高素质人才,把人口优势转化为人才优势,必须加快形成具有国际竞争力的人才制度优势

改革开放以来,得益于廉价劳动力、土地、能源等支撑的要素红利、加入世界贸易组织带来的市场红利、改革开放形成的制度红利,我国经济实现了30多年高速发展,成长为世界第二大经济体。近年来,世界市场发生结构性变化,我国的改革进入深水区,人口红利面临拐点。要素支撑条件的变化,要求我国今后的增长必须更加注重依靠劳动者素质提高和科技创新。目前,我国的人力资源开发层次仍然比较低,每万名劳动力中研发人员数、高技能人才占技能劳动者比例、主要劳动年龄人口受过高等教育比例等主要指标与发达国家还有较大差距,与经济社会发展的需求不相适应。要缩小差距实现赶超,必须完善人才培养体制机制,把更多的人力资源转化为人才资源,把人才资源优势转化为改革发展的优势。

三 改变粗放式的人才资源开发模式,激发人才创造活力,提高人才服务发展的能力和效率,必须加快形成具有国际竞争力的人才制度优势

我国是人才大国,但不是人才强国。2012年,全社会研发人员达到320万人,居世界第1位,SCI收录我国科技论文数居世界第2位,发明专利授权21.7万件,居世界第3位。^①而2002—2012年,我国SCI论文被引用665.34万次,居世界第6位,平均每篇论文被引用6.51

^① 科技部:《“落实创新驱动发展战略,推进科技经济紧密结合”新闻发布会》,2013年10月。

次，低于世界平均值 10.6 次。2011 年，发表在 CELL、NATURE、SCIENCE 三大名刊上的我国论文为 141 篇，居世界第 10 位，排名第一的美国为 2604 篇。^① 衡量国际技术地位重要指标的 PCT 专利，2010 年我国为 12337 件，仅为美国的 27.5%，日本的 38.4%。^② 因此，必须尽快改革完善人才发展体制机制，切实用好用活人才资源，让人人都有成长成才、脱颖而出的通道，让各类人才都有施展才华的广阔天地。

第二节 具有国际竞争力人才制度的主要特征

人才制度综合性强，涉及政治、经济、文化、社会、环境等诸多方面。研究尝试总结具有代表性发达国家（地区）人才制度（见表 1-1），从人才引进、人才培养和人才管理三个方面阐述具有国际竞争力人才制度的主要特征。

一 具有国际竞争力的人才引进制度

多数国家和地区采取长短结合的方式引进人才，“长”是稳定而有针对性的人才引进制度，“短”即各类重大人才政策、计划、项目。

（一）人才引进制度

移民制度是长期人才引进制度中最关键部分，是发达国家规模化吸引优秀人才的最有效手段。人才移民制度一般具有开放性、法制化和选择性三个特点。^③

开放性是指对于所需人才，不分国籍，打开大门。世界上已有约 90 个国家以不同方式或不同程度地承认和接受双重国籍。在实际操作中，开放性主要是指对高端人才的便利性。美国自 20 世纪 50 年代后就多次修改移民法，规定只要是专业“精英”，可不考虑国籍、资历和

① 中国科技信息研究院：《中国科技论文统计结果（2012）》，2012 年 12 月。

② 詹芊芊、童毕建：《中国发明专利发展状况及制约因素分析》，《数据》2011 年第 9 期。

③ 程卫凯：《对加快形成具有国际竞争力人才制度优势的思考》，《中国人才》2013 年第 7 期。

表 1-1 主要发达国家和地区人才制度优势

制度类型	人才引进	人才培养	人才管理
美国	1. 放宽准入门槛，放宽技术人才移民的限制 2. 增加专业人士工作签证名额 3. 建立以留美学生为依托的科技后备队伍 4. 聘用外国专家学者充实美国科研团队 5. 以国际合作为平台利用外国人才资源	1. 把发展教育作为国家的战略重点，教育投入力度大，如各州经费 40% 用于教育，财产税（即房地产税）主要支出用于教育 2. 教育部是教育政策研究和咨询机构，负责制定教育政策，但不参与执行工作，也不监管地方学校。教育由各州政府去做规划、制定，联邦政府并不具备监管约束的权力，公立学校受到州政府和联邦政府的监管，私立学校基本上不受任何政府的监管。 3. 义务教育由州政府来承担，且都是免费的，不必缴学杂费、课本费。学制没有学力测验、大学联考，学生凭着在校成绩及 SAT/ACT 分数，自行申请大学入学	1. 人才产权制度。除了国防战备等法律规定的特殊情况外，人才所有权主要由自己占有、支配，人才成为人才市场的真正主体。人才进入单位或社会的实质是将人才使用权交还给单位或社会 2. 人事契约制度。几乎所有职业领域（包括政府）都实施人事契约制度，人才有择业的自由、用人单位有选人用人的自由，人才与用人单位之间是契约关系，人才可以在不同职业领域（包括政府）之间自由流动，不存在职业身份的障碍 3. 实行社会保险号制度，即所有合法居民都有一个社会号码，个人就业、开工资、缴纳保险、缴税和社会保障都要依据这个号码，社会保险号码不具有城乡差别或地域属性，更没有附着其上的、差别化的福利功能 4. 建立多层次、相对公平的社会保障制度体系，注重不同群体社会保障制度的有机衔接，以满足人才流动对社会保障的持续性、动态性要求

续表

制度类型	人才引进	人才培养	人才管理
德国	1. 放宽技术移民政策，为外国高级人才“开绿灯” 2. 提高德国作为先进的科研基地的知名度和吸引力 3. 加强国际交流，吸引外国学者到德国搞科研	1. 推行“双元制”职业教育模式，职业学校和企业合作，共同培养专业技术人才的教育体系 2. 实施“高技术战略”助推专业人才培养，如推出“通过教育起飞”、“保证就业岗位、提高增长动力和国家现代化——德国就业和稳定一揽子计划”以及“工作移民对保证德国专业人才基础的贡献”三项人才培养和动员计划，为国家未来发展打下坚实基础	—
韩国	1. 出台双重国籍政策 2. 建立海外高层次人才网络、社团、信息库，有效促进人才回流 3. 招收国际留学生获得国际人才 4. 吸引方式灵活，或定居或暂居，或合作或信息交流 5. 加强科技外交，推进国际交流与合作	1. 引进国外发达国家实施的开放的高等教育政策，并建立符合韩国国情的新型工业大学制度；把设施和人才比较优秀的培训学院改编为技术专科大学 2. 发展培养高级人才的各种项目，如建立优秀研究中心项目、21世纪韩国智囊团项目、产学研合作项目等，重视培养从事科研设备研发的工程师和从事基础科学研究的一流科研人员 3. 增设科技高中，推进“科技高中—科技大学—科技园（研究所）”的一条龙科技教育体系	1. 推动科研产业化，出台一系列法律营造良好社会环境，将保护与促进科技、人才发展上升到法律高度，从宏观环境为争取科技人才回归创造了动力 2. 同意企业投资支援大学设立培养企业所需专门人才的系或专业，鼓励企业创办研究所