

人才蓝皮书

| 2008 BLUE BOOK

宁波人才发展报告

主 编◎ 阎 勤

副主编◎ 方建新 邓小河



Report on
the Development of
Talents in Ningbo



人 民 出 版 社

人才蓝皮书

2008 BLUE BOOK

宁波人才发展报告

主 编◎阎 勤

副主编◎方建新 邓小河

Report on
the Development of
Talents in Ningbo

人 民 大 学 出 版 社

策划编辑:贾立钢
责任编辑:李椒元
装帧设计:徐 晖
责任校对:刘越难

图书在版编目(CIP)数据

宁波人才发展报告(2008)/阎勤主编. —北京:人民出版社,2008.9
ISBN 978-7-01-007275-3

I. 宁… II. 阎… III. 人才-培养-研究报告-宁波市-2008 IV. C964.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 136799 号

宁波人才发展报告(2008)

NINGBO RENCAI FAZHAN BAOGAO

阎 勤 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

宁波报业印刷发展有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/16

字数:345 千字 印张:24.25

ISBN 978-7-01-007275-3 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

创新和谐,人才为本。宁波已进入改革发展的关键时期,思想观念深刻变化,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整。这种空前的社会变革,给经济社会发展注入了巨大活力,也带来了一些新的问题和矛盾。为此,宁波必须继续实施人才强市战略,不断推进人才“开放港、自由港和创业港”建设,加快构筑区域人才高地,推动经济社会全面、协调、可持续发展。我们编辑出版这部人才发展报告的目的,就是要为推进人才工作、加快人才资源开发提供理论基础、决策依据、准确信息和翔实资料,为推进创新创业、建设创新型城市、促进经济社会又好又快发展提供有力的人才保证和智力支撑。

《宁波人才发展报告》(2008)是宁波市第三部人才蓝皮书。本书坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为统领,紧紧围绕“人才开发创新与和谐”这一主题,在分析近两年来宁波市人才开发现状和工作经验的基础上,科学预测今后一个时期人才开发趋势,提出适应宁波经济社会发展的人才开发基本思路、目标要求和对策建议。

全书主要包括总报告、二十章正文及附录三个部分。内容涵盖人才开发战略、体制机制、载体平台、政策环境等方面,重点突出创新型拔尖人才、社会工作人才、紧缺人才等人才开发实践探索和工作总结。我们在本书的编写过程中,力求把握以下三个原则:

——坚持理论与实际相结合,既注意借鉴和吸收最新的人才研究成果,体现超前性和学术性,又注重探索和总结人才开发的实践经验,强化应用性

和针对性,提出切实可行的对策建议。

——坚持宏观与微观相结合,既注重从宏观上把握全市人才资源开发现状,强化宏观政策指导,又注重从微观上分析地域、行业和企业人才开发的特点,深入进行典型个案分析,做到一般研究与个案研究相结合,比较研究和典型研究相结合。

——坚持定量分析与定性分析相结合,既强调以定量分析为手段,注重在研究中运用各种数理统计方法,提高研究的科学性,又突出以定性分析为依托,注重对统计结果的分析说明和现象本质的透析,提高研究的理论性。

在本书即将出版之际,我们期待着今后人才研究工作更加贴近宁波经济社会发展和人才开发工作的实际,全面把握人才开发工作的客观要求和基本规律,努力增强人才理论探讨和实际调研的前瞻性、针对性和实效性,切实推动人才研究工作多出成果、出好成果,为推进创新创业、建设创新型城市、实现经济社会又好又快发展提供有力的智力支撑。

编 者

2008年6月

城市治理与社会工作人才开发

(代序)

姚志文

城市治理近年来成为公共管理学、社会学的一个研究热点。在转型期社会变迁宏观的背景下,宁波应把握城市治理趋势,确立社会工作人才开发的新视角;促进城市治理和谐,明确社会工作人才开发的新目标;推进城市治理转型,探索社会工作人才开发的新路径。

一、社会工作人才是城市治理的新主体

城市治理是自 20 世纪 80 年代末期以来西方社会城市发展中出现的一股潮流。1992 年“全球治理委员会”首次将治理定义为政府或公共行政管理同义词,指出其内涵以“使用政治权威控制和经营社会及资源以争取社会和经济的发展”,并强调法治精神、公共机构公正地管理和使用开支、政府领导向人民负责、建立在信息技术基础上的政治与行政公开。国内外主流观点认为,所谓治理,乃是指具有多重行为者的特定机构或组织的行为模式,公众机构和私人机构的伙伴角色,以及其他自治但又相互依赖的组织间的战略联盟。简单地说,治理是政府和社会之间合作与关系的一种机制。城市治理是政府公共管理的一种新模式,不同于传统意义上的城市管理。传统的城市管理把政府作为单一的城市管理主体,偏重于政府对城市进行自上而下的支配和控制,而城市治理强调多元的城市管理主体,注重依法管理或参与管理城市公共事务。

城市治理是一个复杂的治理体系或治理结构,涵盖城市经济、社会、文化、生态诸多方面。其中,社会治理是城市治理的重要内容,社会工作因而成为城市治理的应有之义。社会工作缘起于一百多年前的西方近代社会,伴随着工业化、城市化和现代化所引发的社会问题而产生和发展。对其内涵的分析始终存在着不同的视角,形成了“过程论”、“功能论”等不同的界定方法。社会工作是一种“助人自助”的活动,具有职业化和专业化的特点,已成为现代社会加强公共管理与服务的重要制度安排。社会工作具有现代社会的“安全阀”和“稳定器”功能,对于整合社会资源、协调社会关系、维护社会稳定、满足社会成员物质和精神需求具有重要作用。

社会工作人才作为社会工作的主体,也正在成为城市治理的一个新主体。社会工作人才至今尚未有统一的定义。国外主流观点认为,那些经过社会工作专业教育、取得社会工作职业资格、在特定机构登记注册的人员,通称为社会工作者。根据服务对象,社会工作者通常以诊断者、福利工作组织与引导者、福利行政工作者三种角色出现;根据服务对象的需求,社会工作者也可以分为治疗者、预防者和促进者三种角色类型。我们认为,社会工作人才可以从广义和狭义两个方面界定。从广义上说,社会工作人才是指具有一定的知识和技能,从事或涉及社会工作,并做出积极贡献的社会工作人员。从这种意义上讲,社会工作人才与社会工作者、社会工作人员的内涵是相通的。从狭义上说,社会工作人才是指以助人为乐为宗旨,运用专业知识和方法,进行困难救助、矛盾调处、权益维护、心理辅导、行为矫治等社会服务工作的专门人才。

社会工作人才之所以成为城市治理的一个新主体,主要是基于转型期中国社会变迁所提出的新要求。近年来,伴随着改革开放的深入,中国经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,在给中国经济社会发展注入巨大活力的同时,也带来了失业、贫困、人口老龄化等复杂多样的社会问题,原来由机关、事业单位、国有企业承担的大量社会工作也被分离出来,越来越多的“单位人”转变为“社会人”,原来由单位承担的社会工作转化为由社会承担。传统的社会管理体制和公共服务方式已难以适应新形势要求,并由此对中国传统的政府

管理模式提出了挑战,迫切需要构建一种新的城市治理模式。城市治理要求政府职能转变和机构精干,力求实现“小政府,大社会”,在继续发挥政府主导城市治理的同时,积极倡导非政府组织、社会团体、社会公众的参与、协调与合作,尤其是要发挥社会工作人才的智力支撑作用。社会工作人才主要分布在社会管理和社会服务领域,从事社会福利、社会救助、社会慈善、社区建设等社会管理和服务工作,在城市社会治理过程中调处社会矛盾、协调社会关系、解决社会问题、促进社会公平等方面发挥独特作用,是现代社会管理与服务的重要力量,是密切党和人民群众关系的“桥梁纽带”,是传递党和政府亲民为民的“爱心使者”。因此,完善城市治理,离不开社会工作人才,需要明确社会工作人才的主体地位和作用。

宁波作为中国较为发达的沿海城市,近年来始终坚持以科学发展观为统领,经济社会保持了全面协调可持续发展,城市治理也取得了明显成效。截至2007年年底,宁波完成地区生产总值3433亿元,人均生产总值达到60806元,财政一般预算收入达到724亿元,其中地方财政收入329亿元。人才开发为经济社会提供了有力支撑,宁波围绕人才强市战略,不断推进人才“开发港、自由港、创业港”的建设,加快构筑区域人才高地,至2007年年底,全市人才总量达到60.50万人。可以说,伴随着社会工作的发展,宁波初步造就了一支具有一定职业化、专业化水平的社会工作人才队伍,成为城市治理和公共服务的重要依靠力量。还应当看到,宁波社会工作人才开发仍处于起步阶段,在社会环境、文化背景和体制机制上机遇和挑战并存。对此,宁波先行先试,采取了一些行之有效的措施和方法,通过开发社会工作人才,推进社会工作,完善城市治理,有力地促进了和谐社会建设。

二、把握城市治理趋势,确立社会工作人才开发的新视角

在社会转型时期,中国城市治理呈现出主体多元化、过程互动化、结构系统化和方式多样化的新趋势,对社会工作人才开发提出了新的要求。

(一)城市治理的新趋势

1. 主体的多元化

随着社会结构的分化和公民社会的发展,传统的国家和政府权威遭遇

到了挑战,政府不再是唯一的城市治理主体,非政府组织、社会团体、社会公众等日渐成长为新的治理主体,城市治理逐渐发展成为多元治理主体的合作过程,除了政府以外,其他主体也都会按照自身的利益机制参与到这个博弈过程中来。

2. 过程的互动化

管理到治理转变的核心在于资源分配、利益整合方式的改变。作为一种建立在信任和互利基础上的社会协调网络,城市治理本质是通过多个利益主体的沟通、协调、合作以达到最大限度地动员资源和实现利益关系双赢。在这一过程中,多元的利益主体之间是相互依赖、相互作用、相互协调、相互促进的双向互动关系。

3. 结构的系统化

为了谋求城市中经济、社会、生态等方面的可持续发展,城市治理改变了传统城市管理中条块分割、各自为政、重复建设、多头管理、重建设轻管理的管理体制与结构,而将系统化的思想方法作为研究、分析和处理城市发展问题的准则,在统合城市管理部门与职责的基础上,充分考量城市规划、城市建设、城市管理三者的内在联系,平衡在三者上的着力程度,实现对城市中的资本、土地、劳动力、技术、信息、知识等生产要素的整合,促进城市整体协调发展。

4. 方式的多样化

面对着不断推进的全球化趋势、日益活络的社会互动以及高度复杂的公共问题,城市治理丰富和超越了传统政府命令和控制型的治理手段,强调现代科技特别是信息与通信技术在城市治理中的运用,主张引入城市经营和公共管理的机制与方法,如政府职能的退出与转化、公用事业民营化、城市治理绩效评估等,以提高城市治理的效能。

(二) 确立社会工作人才开发的新视角

适应转型期城市治理的新趋势,我们应当从中国转型期的现实背景出发,系统分析特定社会阶段、制度空间、文化背景等因素对社会工作人才开发的交互影响,明确我国社会工作人才开发的思路。就宁波而言,把握转型期城市治理的新趋势,要建设一支规模宏大、素质优良、结构合理的社会工

作人才队伍,社会工作人才开发应当确立社会、制度、文化“三位一体”的新视角。

首先,社会发展阶段是社会工作人才开发的基础性条件,社会工作人才开发的水平应该与社会发展阶段特征相适应。转型期深刻的社会变迁,城市治理的发展趋势,对社会工作人才开发提出了“宽领域”和“多主体”的新要求。总体上说,中国正处于全面建设小康社会、加快推进工业化进程的发展阶段。宁波除了具有一般的阶段性特征外,还具有自身独特的阶段性特征,主要表现在新型工业化快速发展、城市化全面提速、国际化程度明显提高等方面。与此同时,市场机制、资源要素、生态环境和宏观调控已形成多重“倒逼”,发展过程中长期积累的一些深层次矛盾开始显现,特别是社会管理和公共服务领域面临许多新问题、新挑战。为此,社会工作人才开发应当由最初的政府单一推动到各类社会组织的广泛参与,着力开发社会行政管理、群团组织、社团社区、社会教育 and 研究等社会工作人才,推进社会工作和城市治理主体的多元化。

其次,制度空间是社会工作人才开发的支撑性系统,社会工作人才开发的措施应该与其所依托的制度环境相匹配。社会主义市场经济体制的基本形成,区域体制的先发优势,城市治理制度的变革,对社会工作人才开发提出了“制度化”和“特色化”的新要求。宁波作为改革开放的先行地区,是我们国家 14 个首批对外开放的沿海城市之一,也是全国 15 个副省级城市和 5 个计划单列市之一,在经济发展和 社会管理等方面具有较大的政策优势和制度创新空间。这就要求宁波遵循市场化条件下的社会工作人才开发的一般规律,充分发挥自身的体制机制优势,率先建立起市场化、科学化、规范化的社会工作人才开发的制度体系,加快推进社会工作人才开发模式由行政性、半专业化向职业化、专业化转变,探索一条富有区域特色的社会工作人才开发之路。

第三,文化背景是社会工作人才开发的支配性结构,不同文化背景下的社会工作人才文化要融合创新。交融并存的多元文化体系,城市治理理念的更新,对社会工作人才开发提出了“融合互补”和“重构创新”的新要求。西方现代文明倡导科学、民主、自由、平等、博爱等价值理念,以儒家思想为

代表的中国传统文化强调“修身齐家治国平天下”等价值理念,不同区域的地方文化也具有各自的价值理念,比如上海的海派文化、深圳的移民文化、宁波的商帮文化等。这些文化都各具特色、各有优长,对转型期城市治理过程中的社会工作人才开发产生了深刻的影响。社会工作人才开发要在当代中国主流意识形态的指导下,学习借鉴西方先进的理念和方法,汲取我国传统文化中的合理内核,吸收国内其他区域的成功经验,从本地实际出发,探索与宁波文化背景相吻合的社会工作人才开发的价值理念。

三、促进城市治理和谐,明确社会工作人才开发的新目标

城市治理的一个重要目标是提升城市社会治理的和谐度,促进和谐社会建设。为此,社会工作人才开发要确立近期和中长期目标,明确四大领域八大类社会工作人才的开发重点。

(一)近期目标(2010年)

1. 总量目标

社会工作人才队伍总量保持稳定增长。至2010年,宁波市社会工作人才达到9万人,其中具有专业技术职称和社会工作职称的人员达到3万人,占社会工作人才总量的1/3。

2. 结构目标

社会工作人才队伍的区域结构、年龄结构、行业分布逐步优化,符合宁波社会工作发展实际需要。其中社会工作管理人员与社会工作服务人员分布结构不断改善,达到1:3的比例;基层一线的社会工作人员总量明显增加。

3. 素质目标

全面实施社会工作者职业水平评价制度,加强社会工作人才队伍专业化、职业化建设,社会工作人才队伍整体素质和实践能力显著增强。其中具有初、中、高级社会师的总量明显倍增,社会工作教育研究力量不断加强。

4. 投入目标

各级财政要加大对社会工作人才队伍建设的投入,宁波市累计设立总额不少于1000万元的社会工作人才专项资金,年均递增10%。

(二) 中长期目标(2011—2020 年)

以社会工作人才队伍培养、吸引和使用为核心,建成有宁波特色的专业社会工作体系,推动不同行业、不同层面专业社会工作的嵌入力度和整合力度,全面推进专业社会工作的整体性发展。社会工作人才队伍规模进一步壮大,社会工作人员总量达到 15 万人,其中具有专业技术职称和社会工作职称的人员达到 5 万人,全面覆盖社会工作各个领域,社会工作人才队伍整体结构、素质和能力更加符合宁波社会工作实践需要。

(三) 开发重点

不同社会工作领域有其不同的社会工作需求以及特定的服务对象。根据宁波未来经济社会发展需要和不同工作领域的人员分布结构,明确社会行政管理、社团社区、群团组织、教育和研究四大重点领域社会工作人才队伍建设,着力推进以下八大类社会工作人才开发。

1. 社区管理与服务人才

在发展城乡社区或村(居)委会从事社会管理与服务的专职人员队伍的基础上,开发家政服务、中介信息和生活指导等涉及家庭日常生活的专业服务人员,为社区家庭及其居民提供更加便利、快捷、多样化的家庭生活服务。

2. 社会福利与救助人才

在抓住民政系统社会福利与求助工作人才队伍这条主线的同时,开发社会福利、社会救助、社会慈善、残障康复、优抚安置、婚姻调解、养老抚幼等方面的专职人员和专业人才,让分布在社会生活的各个领域、各个阶层的特殊人群,能够享受到社会福利的“阳光”,及时得到来自于社会各界的关心和帮助。

3. 司法矫治人才

充分发挥社会工作人才在社区矫正、普法宣传、教育引导等方面的专业技能,加强对社区刑满释放人员的思想教育、法制教育、社会公德教育,矫正其不良心理和行为,并帮助他们解决在就业、生活、法律、心理等方面遇到的困难和问题,顺利适应社会生活。

4. 青少年社会事务人才

培育一支具有热情、善于沟通、经验丰富的青少年工作人才队伍,为广大青少年提供心理咨询、感情疏导、就业辅导、行为纠正、职业引导、成长设计等系列服务,引导和帮助他们健康成长。

5. 群众权益维护人才

借助工会、妇联、残联等群团组织,充分发挥各级法律援助中心的积极作用,为外来务工人员、残疾人员、妇女、儿童、老年人等弱势群体提供法律咨询、政策宣传、法律援助等方面的服务和帮助。

6. 就业服务指导人才

分布于各类就业培训机构、各级劳动保障机构、就业服务类民办机构和相关行业管理部门等单位,主要是针对需要就业的人员开展就业指导、介绍和培训等服务。

7. 社会综治与维稳人才

分布于各级社会综合治理工作机构和相关政法工作部门等单位,主要承担着协调处置各类突发性、群体性事件,排查整治治安混乱地区和突出治安问题,督促落实社会治安综合防控措施等职能,在促使群众安居乐业、维护社会稳定等方面提供服务和发挥作用。

8. 信访工作人才

建立一支高素质、尽职责、有作为信访工作人才队伍,认真耐心为群众提供信访接待、信访受理、信访调解、政策解释以及感情疏导等多方面服务,帮助他们排忧解难,维护权益和化解矛盾。

四、推进城市治理转型,探索社会工作人才开发的新路径

在转型期的社会变迁中,传统的城市管理向现代的城市治理转变,是完善政府社会管理和公共服务职能的必然选择。与此相适应,我们应当积极探索社会工作人才职业化、专业化的新路径,着力在吸引、培养、使用和评价激励机制几个方面进行创新。

(一) 创新吸引机制,集聚社会工作人才整体资源

吸引人才是社会工作人才开发的前提。我们从集聚社会工作各类人才的需要出发,一方面,大力引进高层次社会工作人才,尤其是着力引进创新

型拔尖人才、领军人才,吸引有关学术领域的名家和有社会影响的知名人士前来宁波从事兼职、咨询、讲学和科研活动,实现社会工作人才队伍素质的提升。另一方面,坚持重心下移,城市治理的重心在基层,社会工作人才开发必须抓好基层,打好基础。积极引导社会工作人才走向基层,以街道、社区和镇(乡)、村为重点,以社会工作岗位为平台,通过多种渠道吸纳人才从事专门的社会工作,引导高校毕业生面向基层就业,充实基层社会工作者队伍,改善社会工作人才队伍结构;引导居住社区的各类人才服务社区,参与社区公益性、服务性工作,不断发展扩大社会工作者队伍。

(二) 创新培养机制,完善社会工作人才培养体系

人才培养是社会工作人才开发的基础。我们要以提升能力为核心,在教育培训中培养人才,在工作实践中培养人才。一是加强继续教育和专业培训,建立一批社会工作人才专业培训基地;创新培训形式,拓宽培训渠道,通过进修深造、出国培训、交流合作等方式,积极开展同国外(境外)及国内先进地区的项目合作,提高社会工作从业人员的职业能力和专业素质。二是加快高校社会工作专业人才培养体系建设,加快社会工作职业教育发展,根据社会工作的人才需求相应调整学科和专业设置,抓紧培养社会工作急需的各类专门人才,拓宽社会工作人才增量来源。三是以社区为重点,建立社区社会工作人才培训体系,整合社区资源,结合社区科普活动、社区就业培训,广泛培养社会工作人才。四是鼓励企业、高校、科研院所等人才密集的单位,组织人才进入基层社区开展人才培养,提高培养社会工作人才的能力。

(三) 创新使用机制,拓宽社会工作人才从业领域

人才使用是社会工作人才开发的关键。我们积极做好社会工作岗位开发设置工作,明确社会工作岗位设置标准、等级设定要求、职责任务和任职条件,充实各级社会公共服务和管理部门,配备专门的社会工作力量,创新基层管理体制机制,拓展基层社会工作岗位设置。促进民办社会服务机构发展,通过“政府委托代理”、“政府购买服务”等途径,鼓励民办社会服务机构承担更多的具体社会事务管理和公共服务项目,培育扶持民办社会服务机构吸纳更多的专业社会工作者。结合社区就业工作,通过社区创业、灵活

就业等多种方式,探索实行“社区服务储蓄”、“社区服务借贷”等制度,灵活使用社会各类人才发展社会工作,形成社会工作者和社会志愿者联动机制。

(四)创新评价激励机制,激发社会工作人才创造活力

人才评价激励是社会工作人才开发的动力。对于专业化社会工作人才,我们实施社会工作者职业水平评价制度,建立完善职业规范和从业标准。健全人才评价体系,促进社会工作人才开发规范化。注重人才评价的层次性,疏通社会工作人才成长的渠道。完善人才激励机制,规范属于专业技术人才的社会工作者薪酬和待遇,提高他们的职业荣誉感,使社会工作成为受人尊重的职业。对于事业单位的社会工作人员,做好“资格与岗位挂钩、岗位与薪酬挂钩”的工资制度改革,建立科学合理的激励保障机制。对于在民办社会服务机构从业的社会工作人员,适应社会工作的公益性和非营利性特点,研究建立政府购买服务的财政支持体制和合理的薪酬指导标准,不断提升城市治理效能和水平,促进和谐社会建设。

(作者系中共宁波市市委原常委、市委组织部
原部长,现任中共浙江省省委组织部副部长)

目 录

前言	1
城市治理与社会工作人才开发(代序)	1
推进人才资本开发 提升城市创新能力(总报告)	1
第一章 国际港口城市建设的人才支撑	15
第二章 “中提升”战略与人才支撑	39
第三章 人才社会环境和谐度	57
第四章 社会工作人才队伍建设	68
第五章 社会工作人才调查与分析	90
第六章 社区志愿者工作机制构建	102
第七章 人才收入分配机制构建	110
第八章 创新型人才开发机制构建	122
第九章 人才住房政策的完善与创新	133
第十章 和谐新农村建设与人才保障	143
第十一章 风险投资与人才创业	163
第十二章 研发人才开发	180
第十三章 文化产业人才开发	199
第十四章 公务员心理素质调查与分析	219
第十五章 紧缺人才指数体系构建	231
第十六章 紧缺人才现状调查与分析	255

第十七章 紧缺人才专业教育人才的开发	266
第十八章 大学生就业能力开发体系建设	278
第十九章 物流复合型人才的需求与培养	289
第二十章 高职院校毕业生就业状况调查	310
附录	
中共宁波市委办公厅、市政府办公厅关于促进大中专毕业生 充分就业的实施意见(甬党办〔2006〕35号)	321
宁波市人民政府关于加快创新型领军和拔尖人才引进培养的 若干意见(甬政发〔2007〕81号)	327
宁波市事业单位公开招聘工作人员实施办法 (甬政发〔2007〕109号)	337
宁波市 2006—2007 年度紧缺人才开发导向目录	345
参考文献	361
后记	370