



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·人才体制机制改革丛书

深化人才发展体制机制改革： 地方实践

SHENHUA RENCAI FAZHAN TIZHI JIZHI GAIGE: DIFANG SHIJIAN

中共中央组织部人才工作局 编

 党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·人才体制机制改革丛书

深化人才发展体制机制改革： 地方实践

SHENHUA RENCAI FAZHAN TIZHI JIZHI GAIGE: DIFANG SHIJIAN

中共中央组织部人才工作局 编

 党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

深化人才发展体制机制改革：地方实践 / 中共中央组织部人才工作局编. —北京：党建读物出版社，2017.1

(人才体制机制改革丛书)

人才强国研究出版工程

ISBN 978-7-5099-0865-5

I. ①深… II. ①中… III. ①人才—发展战略—体制改革—研究—中国 IV. ①C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 010993 号

深化人才发展体制机制改革：地方实践

SHENHUA RENCAI FAZHAN TIZHI JIZHI GAIGE: DIFANG SHIJIAN

中共中央组织部人才工作局 编

责任编辑：张晓辉

责任校对：钱玲娣

封面设计：创造力

出版发行：党建读物出版社

地 址：北京市西城区南横东街 6 号（邮编：100052）

网 址：<http://www.djcb71.com>

电 话：010-58587632/7681

经 销：新华书店

印 刷：北京中科印刷有限公司

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 18.25 印张 262 千字

ISBN 978-7-5099-0865-5 定价：42.00 元

本社版图书如有印装错误，我社负责调换（电话：010-58587660）

目 录

第一篇 区域人才发展总体谋划

北京:深化首都人才发展体制机制改革调研报告

中共北京市委组织部
北京市人才工作领导小组办公室 课题组(3)

上海:中国(上海)自由贸易试验区人才制度创新
研究

上海市人才工作领导小组办公室
中国(上海)自由贸易试验区管理委员会人力资源局 课题组(23)
上海市人力资源和社会保障局

浙江:推进人才发展体制机制改革问题研究

中共浙江省委组织部课题组(47)

南京:“321 计划”实施情况及优化对策研究报告

中共南京市委组织部
南京市人才工作领导小组办公室 课题组(58)
中国(南京)人才发展研究中心

第二篇 树立科学人才观

广州:普及应用科学人才观推进新型城市化

中共广州市委组织部课题组(85)

长春:在全社会更好地普及应用科学人才观问题

研究 中共长春市委组织部课题组(110)

新疆：在全社会更好地普及应用科学人才观问题

研究 新疆维吾尔自治区党委组织部人才办课题组(130)

第三篇 促进人才合理流动

重庆：健全人才向基层和艰苦地区流动的激励机

制研究 中共重庆市委组织部课题组(157)

大连：引导人才向基层一线、艰苦地区和岗位流

动的具体制度和措施问题研究

..... 中共大连市委组织部人才工作处课题组(167)

西藏：推进人才向边远少数民族地区流动问题

研究 西藏自治区党委组织部课题组(175)

第四篇 坚持党管人才原则

湖北：党委组织部门牵头抓总工作规律研究

..... 中共湖北省委组织部课题组(191)

宁波：完善组织部门牵头抓总人才工作职能研究

..... 中共宁波市委组织部课题组(224)

青岛：健全人才工作领导小组运行机制的思考

..... 中共青岛市委组织部人才工作处(242)

深圳：前海深港现代服务业合作区人才法治环境

建设调研报告

中共深圳市委组织部

..... 前海管理局 课题组(251)

中国人事科学研究院

后 记 (286)

北京：深化首都人才发展 体制机制改革调研报告

中共北京市委组织部

课题组

北京市人才工作领导小组办公室

第一篇 区域人才发展 总体谋划

习近平总书记曾提出，要“聚天下英才而用之”。首都作为全国经济政治文化中心，是推进体制机制改革和制度创新，充分激发各类人才的创新活力，“建设社会大人才库、聚才、育才、用才大平台”。首都人才战略目标的实现关键在于构建相应的人才体制机制。在这项工作中，北京人才工作大显身手，攻坚克难，对现有人才体制机制进行了全面深化改革。

一、首都人才发展体制机制 改革的新探索新成果

2010年第三次全国人才工作会议以来，首都人才工作坚持解放思想、大胆创新、统筹推进、重点突破，着力破解人才管理改革难点问题，改进人才管理方式，优化人才发展环境，释放人才创新创造活力，取得了一系列有目共睹的新成果。

北京：深化首都人才发展 体制机制改革调研报告

中共北京市委组织部
北京市人才工作领导小组办公室 课题组

党的十八大报告明确指出，要加快确立人才优先发展战略布局，加快人才发展体制机制改革和政策创新，形成激发人才创造活力、具有国际竞争力的人才制度优势。党的十八届三中全会指出，让“一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流”。习近平总书记也提出，要“择天下英才而用之”，“遵循社会主义市场经济规律和人才成长规律，推进体制机制改革和政策创新，充分激发各类人才的创造活力”，“在全社会大兴识才、爱才、敬才、用才之风”。这些人才战略目标的实现关键在于构建相应的人才体制机制。在近年的实践中，北京人才工作大胆创新，重点突破，对现有人才体制机制进行了全面深化改革。

一、首都人才发展体制机制 改革的新探索新成果

2010年第二次全国人才工作会议以来，首都人才工作坚持解放思想、大胆创新、统筹谋划、重点突破，着力破解人才管理改革重点难点问题，改进人才管理方式，优化人才发展环境，释放人才创新创业活力，取得了一系列有益的改革成果。

（一）强化顶层设计，增强人才发展宏观管理的科学性

1. 注重加强战略谋划

2010年，北京市在全国各省区市率先颁布实施《首都中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，提出9项重大任务和12项重点工程，绘制了人才工作改革发展的总蓝图。同步推动8个行业系统和16个区县编制实施行业性、区域性人才发展规划，形成了“1+8+16”首都人才发展规划体系。围绕全面落实人才规划中的改革任务，全市在产业发展、教育科研、医疗卫生、文化体育等领域，先后出台了137项人才政策，与各行业改革发展紧密衔接，政策范围涵盖了人才引进、培养、流动、激励、使用等各个环节。

2. 加快转变政府职能

北京市政府着眼于提高人才发展的法治化水平，调研编制《北京市人才发展促进条例》，促进相关职能部门实现权责法定、依法行政。人才工作主管部门坚持简政放权、放管结合、强化服务，开列了30项行政审批清单和114项行政处罚清单，面向社会公布，优化人才宏观管理与服务。市政府出台了创新事业单位管理的意见，结合推进事业单位分类改革，对全市事业单位实行编制总量管理，以控制财政支出为核心，探索高校、公立医院不再纳入编制管理。

3. 完善党管人才格局

在深化人才管理改革工作中，始终坚持党管人才原则，北京市委出台《关于进一步加强党管人才工作的实施意见》，深入落实“建体系、建机制、建队伍、建平台、建环境”的重点任务。为进一步完善人才工作的领导体制与运行机制，配套出台了《北京市人才工作目标责任制实施办法》，推动市、区（县）两级人才工作机构完善制度、落实责任，形成改革发展的工作合力。

4. 创新工作组织体系

在改革创新过程中，北京市政府着眼于不断优化人才发展宏观管理组织体系，大力培育枢纽型社会组织，延伸工作手臂。重点抓好北京专家联谊会建设，分9个界别组团联系全市928名各界优秀专家学者，强化了对

高端人才的政治引领和政治吸纳。依托全市正式登记注册的 9286 家社会组织，调动近 16 万名专职社工人才的积极性，广泛开展科技创新、文化传播、社会公益等活动，采取政府购买公共服务等方式累计投入 3.74 亿元购买了 2252 个服务项目，形成社会组织广育人才、联系人才、服务人才的生动局面。

（二）建设人才特区，深入探索一系列先行先试改革

1. 深入探索改革试点

2011 年 3 月，15 个中央单位和北京市联合印发《关于中关村国家自主创新示范区建设人才特区的若干意见》，提出落实 5 项重大任务、实行 13 项特殊政策，在中关村建设首个国家级人才管理改革试验区。近期，10 个中央单位和北京市又联合制定了《关于深化中关村人才管理改革的若干措施》，提出“简化外籍高端人才永久居留证办理程序”等 8 项改革任务，为全国人才发展体制机制改革进行先行先试探索。

2. 全面落实改革创新政策

政策创新和落实，有效带动了体制机制改革。比如，落实了“重大项目布局”政策，支持高端人才在大数据、云计算、物联网等领域突破一系列核心技术和关键技术，统筹安排 715 个重大项目落地，全市累计提供 393 亿元资金支持；比如，落实“进口税收”政策，为高端人才所在企业办理 236 批次 374 个品种的教学科研物品进口减免税手续；比如，落实“人才培养”政策，统筹推进 45 个院士专家工作站、75 个博士后科研工作站分站、34 个海外人才创业园、29 个大学科技园建设，促进了校企院企创新资源的优化配置。系统集成中关村“1+6”“新四条”等系列先行先试政策，人才发展获得了更为强劲的动力。2014 年 12 月，国务院常务会议决定，中关村科技项目经费管理改革等 6 项政策向全国推广，股权激励个人所得税 5 年分期缴纳等 4 项政策扩大试点。

3. 积极发挥人才作用

按照“创新驱动本质上是人才驱动”的科学论断，人才特区注重发挥人才在自主创新和构建“高精尖”经济结构中的作用。以“千人计划”入选者王中林、王晓东、施一公等为代表的高端创新人才培育转化了一系

列前沿技术成果；以百度、小米等为代表的行业领军企业面向全球招揽了国际人工智能专家吴恩达、原谷歌高管雨果·巴拉等一流外籍人才，提速了企业发展步伐。目前，中关村集聚了约占全国 1/5 的“千人计划”入选者、2 万名海外留学人才、1 万名外籍人才，引进 2654 名外国专家，每万人拥有授权发明专利数量达到 48.2 件，平均每天产生 1 家收入过亿元的企业，对全市经济增长的贡献率达 40%。

4. 注重推广经验

借鉴中关村人才特区的建设经验，北京市立足各相关区县的发展功能定位，建设 4 个市级人才管理改革试验区，因地制宜开展人才政策创新，推动东城区建设文化人才管理改革试验区、西城区金融街建设世界高端金融人才聚集区、朝阳区 CBD 建设国际高端商务人才发展区、经济技术开发区建设高端产业领军人才发展示范区，进一步提高人才发展与产业发展的契合度。

（三）延揽全球人才，大力提升人才发展国际化水平

1. “海聚工程”集聚海外高端人才

结合落实“千人计划”，北京市实施了“海聚工程”，出台《关于实施北京海外人才聚集工程的意见》等“一个意见、两个办法”，制定了《北京市特聘专家服务与管理办法》等配套文件。为建立集聚海外优秀人才的体制机制，市委组织部牵头组建了由 26 个有关部门参与的市海外学人工作联席会，统筹驻香港、硅谷、伦敦等 11 个海外联络机构，积极开展“走出去”与“引进来”相结合的引才活动。北京市成立海外学人中心，先后在 CBD、开发区、金融街、中关村以及丰台区等地设立 5 个分中心，构筑了全市海外人才的服务网络。目前，北京地区先后引进 1137 名“千人计划”入选者、627 名“海聚工程”入选者。

2. 引进优秀外籍人才

北京市注重加大外籍人才引进力度，更好发挥跨国企业总部在集聚国际高端人才中的平台作用。目前，全市共认定境外跨国公司在京地区总部 153 家，引进外商投资性公司 217 家，通过吸引跨国企业在北京发展，拓宽人才参与国际竞争的渠道。2013 年以来，全市为在京跨国企业地区总部、

亚太总部引进成熟型人才 600 人，完成 92 件在京居留许可确认，为企业外籍人才发放 700 张《外国专家证》，以市政府名义奖励跨国企业高级管理人才 261 人次，总金额达 9014.12 万元。

3. 加强境外智力开发

围绕实现“择天下英才而用之”，全市在 2015 年启动实施了“国际人才创新创业生态系统建设工程”，打造具有国际竞争力的人才跨境创新体系。重点支持一批高校、科研院所、企业在境外设立研发中心或孵化载体，加快建设中关村硅谷创新中心、渥太华国际孵化中心、中以创新合作转移中心等平台，就地开发利用国外高端智力资源。中关村联合斯坦福大学及有关创投机构，组建近 1 亿元规模的创投基金，直接开发硅谷及周边地区的原始创新技术项目，促进了尖端技术和高端人才的国际流动。

4. 促进开放式创新

为畅通人才参与国际经济竞争的渠道，市有关部门出台专项政策，简化了外商投资企业注册资本金结汇手续，允许企业高级人才持有境外关联公司股权，优化了离岸公司返程投资审批程序，在中关村等地推动外债宏观审慎管理外汇改革试点，为企业及高端人才建设开放型经济体系助力。

（四）释放人才活力，营造大众创业、万众创新的环境

1. 改革科研管理体制

北京市会同科技部、中科院等单位共建北京生命科学研究所、北京纳米能源与系统研究所等新型科研机构，创新科研组织模式，扩大科研选题与内部管理自主权，探索建立以科学家为本的经费管理制度和创新成果转化机制，集聚了优秀人才，培育了前沿成果。在借鉴新型科研机构建设经验的基础上，2015 年市有关部门修订《北京市科技计划项目（课题）经费管理办法》，进一步增强了科技经费使用的灵活性，允许科研单位在差旅费、会议费、国际合作与交流费三项之间调剂使用，除财政供养人员以外项目组的其他成员可列支劳务费，科技间接经费仅限定支出范围不再细化科目。

2. 强化创新创业融合

近两年，北京市政府先后出台《加快推进高等学校科技成果转化和

科技协同创新若干意见（试行）》（简称“京校十条”）以及《加快推进科研机构科技成果转化和产业化的若干意见（试行）》（简称“京科九条”），在科技成果处置、转化、收益及人才激励等方面，实行 19 项配套改革措施，特别是提出，高校科技成果转化所获收益可按照不少于 70% 的比例用于对科技成果完成人和为科技成果转化做出重要贡献的人员进行奖励，极大调动了科研人才的积极性。“京校十条”颁布后，仅北京农学院就有 21 位教师率先兼职企业法人，获得现金出资额度 20% 的政府股权投资配套支持，总金额达 397 万元。

3. 营造大众创业氛围

2014 年 6 月，中关村创业大街开业，汇集了车库咖啡、3W 咖啡、36 氪、天使汇等一大批创新型孵化器，承载和传播创业文化，使广大青年创业蔚然成风，当年诞生创业企业 1.3 万家。为更好地服务创新创业，北京市先后认定了 34 家“众创空间”，对“众创空间”提供了招收毕业年度内北京生源高校毕业生社会保险补贴等一系列支持政策，有效服务了企业及人才发展。目前，北京市又规划改造“中关村大街”为升级版的“中关村创业大街”，扩容打造又一处双创资源汇集区。

4. 完善科技金融体系

从人才创新创业实际需求出发，北京市注重完善科技金融合作体系，优化创业金融服务机制，积极培育政府引导基金，鼓励商业银行、金融机构创新产品和服务，大力发展新三板、新四板等多层次资本市场，促进技术与资本的紧密对接。目前，全市备案的创投企业及管理企业总数为 116 家，2014 年北京地区发起天使投资 691 起，总投资金额达 30 亿元。全国 2000 多名天使投资人大多汇聚在中关村，创业投资案例和披露金额均占全国四成以上。

5. 深化商事制度改革

为顺应“众创”潮流，北京市深化商事制度改革，稳妥推进“先照后证”改革，合理释放住所或经营场所场地资源，支持创业园及孵化器发展，推动“三证合一”制度落地，企业办理各类证照时限由 30 个工作日缩短为 3—5 个工作日。目前，全市市场主体存量 174 万户，平均每 160 秒诞生 1 家企业，创业企业的注册时间较改革前减少 10 天。

（五）强化协同创新，加快推动人才一体化发展

1. 促进央地人才协同创新

按照“搭平台、聚人才、接任务、出成果”的工作思路，北京市主动对接好国家科技重大专项、重点产业项目，建立央地人才一体化发展机制，打造了一系列科技联合攻关、产业协作共建、人才联合培养平台。2009年，15家中央企业和北京市在昌平区共建了未来科技城，在低碳清洁能源、民用航空技术等领域打造了一批新型科研机构，试点与国际接轨的科研管理制度，先后引进了162名“千人计划”入选者，培育了“太阳能薄膜电池”等30多个前沿技术项目。同时，依托规划面积约为75平方公里的中关村科学城，采取政府股权投资、示范应用工程等方式，支持人才团队在云计算、物联网、生物医药等领域，推动了900多个高校、科研院所的重大科技项目转化。

2. 促进区域人才合作共赢

围绕深入实施京津冀协同发展战略，2015年7月、8月，北京分别同河北、天津在交通、生态、产业、公共服务等领域签署了多项合作协议，推动开展了一系列京津冀人才一体化发展的合作项目与交流活动。启动了为期五年的京冀干部人才挂职活动，每年互派100名党政人才开展交流。举办了京津冀高层次人才国情研修班，首批48人参与，实现情况互通、人才互融、工作互促。同时，依托滨海—中关村科技园区、曹妃甸协同发展示范区、中关村保定创新中心等载体，向津冀两地输出人才、技术、资本，强化产业发展合作共赢。

3. 促进城乡人才均衡发展

北京市政府制定实施了《关于进一步促进远郊区县人才发展的意见》，从人才选拔、培养、引进、建立服务平台和保障机制等方面，对远郊区县给予倾斜支持。依托“人才京郊行”活动，先后选派了7批348名科学技术、教育卫生、规划建设等领域的高层次人才，到远郊区县和城乡结合部地区进行为期一年的对口支援服务。

（六）坚持科学导向，大力推进人才评价机制改革

1. 优化职称管理制度

在专业技术资格制度方面实行评聘分开，在工程、经济、会计等 16 个系列高级职称、17 个系列中初级职称实行了社会化考试、评审，全市已经有 15 万余人通过社会化评审方式取得专业技术资格。在专业技术职务聘任制度方面实行以聘代评，面向 20 所市属市管高校、高职院校等单位推行聘任制改革，已有 2 万余名教师和研究人員聘任到岗。在专业技术职务任职资格制度方面实行评聘结合，面向全市中专学校、技工学校、中小学等单位，每年评聘专业技术职务约 1.15 万人。

2. 率先探索改革试点

北京市政府出台了《中关村高端领军人才专业技术资格评价工作办法（试行）》，对于市场认可的创新创业人才，可不受学历、资历、原有职称等条件限制，直接申报教授级高工，目前共有 5 批 333 名高端人才取得了高级职称。在北京生命科学研究所等科研机构开展了研究员系列职称评审直通车试点工作。按照全国统一部署，深化中小学教师职称制度改革扩大试点工作，统一中小学教师专业技术职务系列设置，优化职称等级，已经在西城、朝阳、通州三个区展开试点。制定实施《关于社会资本举办医疗机构专业技术资格考试与评审暂行办法》，开通民营医院人才职称评价渠道。此外，北京市还出台了《北京市艺术系列（动漫游戏）专业技术资格评价试行办法》，积极探索了文化创意产业职称评价工作。

3. 鼓励用人单位创新

在京高校、科研院所积极探索人才评价机制改革。清华大学精心设计了以论文和科研绩效为基础的考核评价体系，看重人才的学术思想，也看重人才解决国家经济社会发展重要问题的能力。北京大学则对新进青年教师采用与国际接轨的“3+3”考核机制，即前 3 年实行国际同行匿名评价，出具综合性定性评估意见；后 3 年则对教师的工作业绩给予鉴定。北京市农科院对基础研究人员和应用研究人员进行分类评价，并试点实行了科研人才代表性成果评价制度。

（七）强化市场导向，优化人才流动与激励机制

1. 坚持市场评价导向

北京市出台了《中关村核心区人才引进工作暂行办法》，对于年工薪收入超过30万元的高新技术企业经营管理人才、专业技术人才予以直接引进，在试点过程中办理了741名优秀人才落户手续，人才引进的最短时间仅为40天。开通北京市人才引进测评系统，高端人才不受学历、年龄、职称等条件限制，凡测评分数达到70分及以上，均可申请在京落户。设立了北京市工作居住证制度，为各类人才开辟了暂住通道，营造了安居环境。按照全国推进户籍制度改革的统一部署，在通州区等试点积分落户制度，优先引进经济社会发展急需紧缺人才。

2. 推进人才市场改革

北京市政府出台了《关于加快发展人力资源服务业的指导意见》，提出了17项政策措施，优化人力资源市场行政许可和行政执法体制机制，推进公共服务体系建设，努力形成公共服务与经营服务协调发展的局面。注重加大政策突破力度，面向在京设立的人力资源服务机构，外方合资者可拥有不超过70%的股权。目前，全市共有人力资源服务机构1154家，累计实现营业收入1200亿元。

3. 强化市场激励机制

在落实“京校十条”“京科九条”过程中，北京市扩大了市属高校、科研机构科技成果处置的自主权，建立了比较符合科技成果转化规律的市场定价机制。比如，在市属高校试行科技成果公开交易的备案管理制度，允许高校自主对科技成果的合作实施、转让、对外投资以及实施许可等科技成果转化事项进行审批，报主管部门和财政部门备案。比如，鼓励科研机构通过“托管”等方式，委托第三方专业技术转移机构代理开展科技成果的许可、转让、投资等工作，科技成果还可以通过在技术市场挂牌等方式，确定价格并实现交易。

4. 深化股权激励工作

在有关部委的支持下，中关村示范区有104项股权和分红激励试点方

案获得了批复，其中，中央单位试点方案 41 项、市属单位试点方案 63 项。通过股权奖励、股权出售以及科技成果入股等激励方式，有 404 名科研人员和管理人员获得股权，总额约 2.17 亿元，平均激励额度为 53.6 万元。

（八）深化载体建设，优化人才开发培养机制

1. 加强创新创业教育

在京部分高校在全国率先开设了创业教育课程，让学生在学习阶段就接受社会实践和市场经济的磨砺。清华大学开设创业课程并面向社会开放，其中 X-lab 实验室搭建了跨学科创业孵化平台，注重开发原创思维，培育了一批先进技术成果。北京大学“创业训练营”则通过开展丰富生动的创业教育课程，让青年人才学以致用。市有关部门开展了“G20 工程应用人才培养计划”，搭建了校企合作固定平台，累计向全市重点生物医药企业输送了近 400 余名应用技术人才。北京市技术市场在北京大学、北京工业大学等 6 所高校建立技术专业人才培养基地，培养技术转移人才近万人。

2. 强化杰出人才培养

北京市政府制定实施了《加强北京市院士专家工作站建设的意见》，与中科院、工程院签订“院市人才合作计划”，成立 80 多家院士专家工作站，在站院士 135 位，为北京发展献计出力。出台了《北京市博士后工作经费资助办法》，统筹全市 51 个博士后科研流动站、78 个工作站发展，每年投入 800 余万元资助博士后招收、科研工作。深入推进北京市优秀人才培养资助计划、北京市科技新星计划、教育系统翱翔计划、中关村雏鹰人才计划等重点项目，选拔培养了近万名中青年创新创业优秀人才。

3. 开发技术技能人才

在全市 21 所高职院校、11 所中专学校等开展技术技能人才培养改革试点，特别是在电子科技职业学院、工业职业技术学院等一批中等职业教育院校，探索建立从高中到职业教育到高等教育再到人才创业就业的连贯性人才培养体系，加强实用型人才的培养，使走出校门的人才在知识结构、实践能力及综合素质等方面，满足企业用人需要。目前，全市技能人