



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： 顶层 设计

SHENHUA RENCAI FAZHAN TIZHI JIZHI GAIGE: DINGCENG SHEJI

中共中央组织部人才工作局 编

党建读物出版社



“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： 顶层 设计

SHENHUA RENCAI FAZHAN TIZHI JIZHI GAIGE: DINGCENG SHEJI

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：顶层设计 / 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 978-7-5099-0831-0

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 003577 号

深化人才发展体制机制改革：顶层设计

SHENHUA RENCAI FAZHAN TIZHI JIZHI GAIGE; DINGCENG SHEJI

中共中央组织部人才工作局 编

责任编辑：郭一止

特约编辑：陈丹

责任校对：张学民

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 22.75印张 325千字

ISBN 978-7-5099-0831-0 定价：53.00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 推进人才管理体制改革

- 推进人才管理方式转变落实用人单位自主权 教育部课题组 (3)
- 落实保障科研院所用人自主权 科技部课题组 (12)
- 加强人才工作法制建设 人力资源社会保障部课题组 (26)

第二篇 改进人才培养支持机制

- 完善高层次创新型人才培养机制 教育部课题组 (37)
- 充分发挥知识产权对人才发展的激励支持作用
..... 国家知识产权局课题组 (47)
- 完善技能人才培养开发体系 人力资源社会保障部课题组 (57)
- 加快构建现代职业教育体系 教育部课题组 (68)
- 调整规范各类科技人才计划、工程项目的对策
措施 科技部课题组 (79)
- 完善人才支持机制 国家外国专家局课题组 (90)

第三篇 创新人才评价机制

- 建立科学评价标准完善人才评价机制
..... 人力资源社会保障部课题组 (99)
- 建立人才分类评价制度 科技部课题组 (109)

- 分类推进职称制度改革 人力资源社会保障部课题组 (121)
- 完善国家荣誉制度 人力资源社会保障部课题组 (133)
- 建立中国特色荣誉奖励体系 科技部课题组 (146)

第四篇 健全人才顺畅流动机制

充分发挥市场在人才资源配置中的决定性作用

- 人力资源社会保障部课题组 (159)
- 完善人才市场化流动配置机制 科技部课题组 (168)
- 完善向基层一线和艰苦边远地区倾斜的职务、
职称、工资待遇政策 人力资源社会保障部课题组 (182)

第五篇 强化人才创新创业激励机制

- 健全专利资产转移转化的体制机制 科技部课题组 (191)
- 完善知识产权保护制度 国家知识产权局课题组 (199)
- 健全技术创新人才激励机制 科技部课题组 (208)
- 健全国有企业科技人才激励机制
..... 国务院国有资产管理委员会课题组 (217)
- 健全支持创新创业人才发展的财政激励政策 财政部课题组 (226)
- 完善科技支出保障措施支持基础研究人才队伍
建设 财政部课题组 (239)
- 完善创新创业环境 科技部课题组 (244)

第六篇 构建具有国际竞争力的引才用才机制

- 健全海外高层次人才引进服务保障制度
..... 人力资源社会保障部课题组 (259)
- 完善海外引才工作政策体系 国家外国专家局课题组 (270)

海外人才引进法制建设	国家外国专家局课题组 (284)
有关国家高层次人才引进制度	外交部课题组 (294)

第七篇 建立人才优先发展保障机制

建立与经济社会发展需求相适应的人才需求预

测与调整机制	人力资源社会保障部课题组 (307)
建立高校人才培养动态调整机制	教育部课题组 (315)
健全人才投入优先保障机制	人力资源社会保障部课题组 (325)
优化人才投入方式和结构	科技部课题组 (335)
建立支持智库专家参与决策咨询和政策评估长 效机制	中共中央宣传部课题组 (348)

后 记	(356)
-----------	-------

推进人才管理方式转变 落实用人单位自主权

教育新视点

第一篇 推进人才管理体制 体制改革

单位是人才管理主体，是权利和义务、责任与利益统一。

一、推进高校用人单位自主权的基本认识

(一) 随着改革开放的不断深入，法律法规和制度政策的不断完善，高校用人自主权呈现持续扩大的趋势。

在原有计划经济体制下，由政府管理者、用人单位和学者三方，政府直接创办、管理高校，随着经济体制改革和政治体制改革深入推进，社会主义市场经济逐步完善，政府、社会和学校三者之间的关系深度转变，高校办学自主权包括招生自主权逐步扩大，高校办学制度逐步推进。

(二) 在我国从计划经济向“三级办学、两级管理”体制下，即省、市、县三级办学，两级管理，高校用人自主权逐步扩大。

从我国中部地区高校现状的问题看，中部地区高校在人事管理理念和方式存在一定差异，总体而言，中部地区高校在人事

推进人才管理方式转变 落实用人单位自主权

教育部课题组

用人自主权是高校依法享有的七项办学自主权之一。在我国，高校办学自主权是指，高校作为独立办学主体所具有的，以法律权利为依据，结合自身目标定位和办学特点，依照章程自主决策、自主实施、自主承担责任，从事教学科研等办学活动的权利义务体系。主要包括四层含义：办学自主权享有和行使主体是高校；依据是国家相关法律法规；目的是保障大学功能的有效运行；是权利与义务、职权与职责的统一。

一、推进高校用人单位自主权的基本认识

（一）随着改革开放的不断深入、法律法规和制度政策的不断完善，高校用人自主权呈现持续扩大的趋势

在原有计划经济体制下，政府集管理者、举办者和办学者于一身，政府直接创办、管理高校。随着我国经济体制改革和政治体制改革的深入推进，社会主义市场经济逐步完善，政府、社会和学校三者之间的关系深度转型，高校办学自主权包括用人自主权逐步扩大，现代大学制度建设稳步推进。

（二）在目前我国高等教育“三级办学、两级管理”体制下，部属、省属和市属高校用人自主权存在事实上的递减问题

从调研中地方高校反映的问题看，中央和地方对高等教育管理和人才管理的理念和方式存在一定差异。总体上说，省级政府对所属高校的编

制、岗位总量和结构比例、工资总额等控制比中央紧，市级政府比省级政府管理控制紧。地方政府对高等教育规律和人才成长规律把握不足，对高校人才管理的权力边界不够清晰，管理方式方法不适应高校人才队伍建设需要。

（三）我国高校由多部门共同管理，有关部门正在推进职能转变、简政放权，但改革力度和放权进度不一，高校对创新财政、人事、编制管理方式的愿望日益迫切

随着高等教育发展，涉及高校的管理部门越来越多，且各部门之间的权力界限不清晰，形成多头管理、条块分割的管理体制。高校反映，一些部门对高等教育的专业性不熟悉、对高校人才管理的特殊性认识不够充分，对高校实际情况考虑较少，管得过死、过细，迫切希望改变传统依靠行政命令和计划指令对高校实施直接管理和干预的局面。

（四）落实用人单位自主权，不是一味地、简单地下放权力，还必须同步强化高校自律机制建设，确保高校用好权

建立有效的高校自我约束和外部监督机制，保证高校做好“权力承接”，是调研中高校人员的基本共识。针对近年来暴露出的一些高校自我约束不强的问题和“非理性办学”行为，高校人员认为，在不断落实与扩大高校用人自主权的背景下，高校的一个重要任务是完善高校内部治理结构和现代大学制度，建立有效的自律与他律机制，用好已有的自主权，“承接”好不断扩大的权力，做到权力和责任的统一。

（五）从外部政策环境看，有利于落实高校用人自主权的相关配套政策和制度不完善，思想观念和社会环境尚未真正形成

法律规定的高校用人自主权要落到实处，必须有一系列的政策和制度与之相配套，否则即使法律规定了，也难以转化为现实权力。现行财政拨款、养老保险、户籍管理、出国交流、住房补贴等外部配套制度不完善，高校人事制度改革面临瓶颈性制度约束，事业单位“铁交椅”

“铁饭碗”“铁工资”的社会观念仍然存在，影响了高校用人自主权落到实处。

二、高校用人单位自主权具体落实情况及存在的问题

（一）相关法律政策规定

1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》第三十二条至第三十八条，分别规定了高校在招生、学科专业设置、教学、科学研究与社会服务、境外科技文化交流和合作、机构设置与人事、财务管理使用七个方面的办学自主权。其中第三十七条规定，“高等学校根据实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备；按照国家有关规定，评聘教师和其他专业技术人员的职务，调整津贴及工资分配”，从法律上明确了高校享有机构设置、人员配备、职务评聘、收入分配等用人自主权。在此基础上，2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》进一步提出，高等学校可“自主管理和使用人才”；2014年出台的《国家教育体制改革领导小组办公室关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》，进一步明确了高校人员聘用的自主权，高校自主公开招聘，教授、副教授评审权逐步下放到高校。

（二）落实情况

在机构设置上，高校已经获得了较大的自主权。国家没有对高校教学科研机构的设置作具体的规定和限制，不要求机构设置上下对口，原有的审批项目逐步取消。如2012年9月，《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》取消了原由教育部负责实施的“高等学校设立、撤销、调整研究生院审批”项目，今后研究生院（处、部、学院）作为高等学校的内设机构，其设立、撤销、调整由所属高校自主决定。

在人员配备上，高校拥有规划权，可以较为自主地引进和培养人才。

比如，优先引进哪些学科领域的人才，每个学科配备多少师资，在哪个学科引进或培养多少相应层次的教师等等，基本上都由高校自己确定并组织实施。对于高层次人才，高校可以开出竞争性的优惠待遇，自主聘用。

在职务评聘上，高校有权依据教学、科研等任务和国家的有关规定，自主设置和调整专业技术职务岗位，按照授权自主进行专业技术职务聘任工作。高校可在编制、岗位限额内自主制定岗位招聘条件，确定具体的招聘岗位和拟聘人选。部委直属高校享有较为完全的教师聘任权。有高级职务评审权的地方院校，聘用教师到哪一级专业技术职务，一般也由高校决定，政府主要履行程序性审批。

在收入分配上，高校可以根据指导性的绩效工资分配方案，结合学校实际进行相应调整，几乎所有高校都能够根据自己的实际情况自主制定校内分配办法。在编制饱和的情况下，高校可以招聘编制外的工作人员，自主设计薪酬。

（三）高校反映的问题

编制管理过死、编制规模偏紧。目前大多数高校编制是在 20 世纪 80 年代后期或 90 年代初期核定的，一直没有调整，不适应高校发展的需要，特别是高校扩招后编制偏紧与学生规模扩大之间的矛盾日益突出；很多高校已无进人指标，无法引进高层次人才，不利于高校提升人才队伍竞争力。在近期面向全国 200 多所高校的问卷调查显示，“编制过死、编制偏紧”是人才管理中面临的最突出问题。

编制与身份、福利挂钩，对人才引进、流动造成体制性障碍。编制附带多种身份属性及福利属性，如事业单位养老保险、住房货币化补贴、落户等。因为编制“福利包”的存在，人才能否引进往往取决于进校时是否有编制，但高校编制又捉襟见肘，造成人才无法引进，“想进的进不来”。从人才流动来看，因为身份管理的存在，编制内人员很难退出，企业等非事业单位人才很难进入，导致“铁饭碗”仍然存在，人员进出不畅。

岗位总量须审批，岗位结构比例设置不合理，地方高校高级岗位不足

的矛盾日益突出,影响高层次人才引进和青年人才成长。一方面,岗位总量须报批,地方高校不得超过岗位总量新聘人才,影响高层次人才引进;另一方面,事业单位岗位结构比例的统一设定,不符合高校作为高层次人才聚集地的实际,许多地方高校高级岗位无空岗,人才成长发展的空间有限,尤其青年人才成长受限。

一些地方人事部门对高校人员招聘实行全过程控制,对高校制订招聘计划、确定招聘条件、发布公告、公示、签订聘用合同等各个环节进行前置审批和事后批准,不适应高校专业性、多样性、特殊性的用人需求,地方高校无法自主招聘合适的人才。

在职务聘任上,地方高校人才申请中级及以上专业技术职务,须参加人社部门统一组织的、针对大中小学的外语和计算机等级考试通过后,方能获得评聘资格,这种硬性规定不符合高教法提出的高校自主“评聘教师和其他专业技术人员的职务”精神,不符合高校人才多样化的特点,也影响了人才的职业发展。

受绩效工资总额限制,高层次人才实施高薪酬势必降低其他人员薪酬水平,使得高校难以为高层次人才提供具有国际竞争力的薪酬,在国际人才市场上的竞争优势不够。

薪酬标准受限,保障性功能较弱,也难以吸引高层次人才。一些省份限制了基础绩效和奖励绩效的比例,甚至限制了高校绩效工资水平,如安徽规定高校绩效工资不得高于当地公务员的两倍;由于基本工资缺乏稳定的增长机制,其在高校人才总收入中的比重越来越低(据调查,仅占15%),其他薪酬收入缺乏法制保障,也无法带入退休,使得薪酬的保障性功能显著弱化。

三、落实高校用人单位自主权的对策建议

推进人才管理方式转变,落实高校自主权,要遵循市场经济规律、人才成长规律和高等教育规律,按照政事分开、管办评分离原则,健全法律法规和配套政策体系,正确处理政府、高校、社会的关系,按照先易后难、循序渐进、试点先行、积极稳妥的办法,推进实行政府放权和监管相

结合，学校自主与自律相结合，逐步构建政府宏观指导、学校自主管理、行业协调约束、社会参与评价，有效保障高校用人自主权的体制机制。

具体建议如下。

（一）放权内容：在《关于深化人才发展体制机制改革的意见》中，明确要求各级政府部门落实高校用人自主权，尤其是下放当前高校反映强烈、影响高校发展的权力

创新编制管理方式，逐步取消编制审批，实行编制备案制。针对高校近年来大规模扩招的实际，出台体现高校特色的编制参考标准，缓解编制紧缺矛盾。建立健全编制动态调整机制，推动实行编制备案制。在有条件的高校开展取消编制管理试点，保留其事业单位性质，探索不再纳入编制管理，由高校自行确定聘用人员数量的新机制。

改进岗位管理模式，逐步取消岗位总量和结构比例限制，实行岗位总量动态调整，结构比例分类指导。建立健全岗位总量动态调整机制，推动实行岗位总量备案制。逐步取消全国统一的结构比例，实行岗位结构比例分类指导，制定不同类别、不同层次高校岗位结构比例的科学标准和办法。在新的岗位结构比例标准确定以前，允许高级岗位紧缺的高校，高层次人才岗位聘任可适当突破现有比例限制。

完善绩效工资管理办法，推动建立符合高校高层次人才特点的薪酬标准体系。建立绩效工资总额稳中有升的动态调整机制，条件成熟的高校试行备案制。废除部分省份关于高校绩效工资水平的不合理规定，保持人才薪酬水平在知识密集型行业中的竞争力，对高层次人才实行与国际接轨的薪酬标准。高校对发明完成人、科技成果转化贡献人员和团队的奖励，计入当年学校工资总额，不计入工资总额基数。

推动地方政府人事部门退出高校人才招聘和职务聘任具体过程。取消地方人事部门制订招聘计划、确定招聘条件、发布公告、公示、签订聘用合同等各个环节的审批权。取消其参加省人社部门统一组织的外语和计算机等级考试的规定。高校根据国家有关法律规定，自主组织人才招聘、自主聘任教师职务。

（二）放权方式：坚持先易后难、试点先行，先部内后部外、先中央后地方的原则

坚持先易后难，循序渐进，制定权力下放路线图和时间表。对当前高校反映强烈、条件基本成熟、近期可以下放的先放，如地方高校人才招聘权力；对于一些高校反映强烈，涉及多个部门的复杂问题，如编制问题和绩效工资问题，可以逐步放开，直至完全放开。

探索契约式放权和退出机制，克服“不敢放”的担忧。以正在推进的大学章程建设试点为契机，将已确定的章程试点学校同步列为用人自主权改革试点学校。在充分协商的基础上，在章程中明确政府与高校各自的权利与义务，并通过章程核准机制予以认可。坚持“自愿申请、充分协商、明确权责、能进能出”的原则，建立退出机制，明确违约后的责任追究机制。

中央人才发展体制机制改革领导小组在中央深改办领导下，发挥统筹协调作用，走出改革难以“单兵突进”的困局。对于一些高校反映强烈，涉及多个部门的复杂问题，应积极会同有关部门，主动研究提出落实扩大高校用人自主权事项，加强各部门之间的协同行动。

推动省级政府向所属高校放权，解决“上放下不放”的问题。充分利用目前已有的部省合作机制和各类省级综合改革试验区机制，以双方签署协议等方式，推动解决地方政府同步向所属高校放权。

（三）放权后监管：政府建立有效的宏观调控和监管手段，推动形成行业协调约束和社会参与评价机制

尽快完善高等教育标准体系。标准是评估、监督和约束的基础。建议尽快启动各类标准的“废、改、立”工作，完善包括建设标准、生均拨款标准、生师比标准、教师质量标准等在内的各类标准。

建立全国高校信息数据库并向社会公开。委托专业性组织或协会，建设各类高校数据库，包括全国各高校专业设置、生均经费标准、教学科研条件、师资队伍、薪酬情况等，建立数据库平台，实现

信息库内容的完全公开透明，增强市场选择的透明度，强化对高校的信息监测。

启动实施新的评估评价机制。建立以高校自我评估为基础，以常态监测、院校相互评估、专业认证及评估、国际评估为主要手段，政府、学校、专门机构和社会多元评价相结合的评估制度。

加强审计监督和巡视。严格落实《高等学校财务制度》《教育部直属高校国有资产管理暂行办法》和《高等学校会计制度》。加强审计监督，加强高校经济责任审计、财务管理绩效审计、科研经费审计和重大专项审计。建立人才管理审计评估制度，可委托第三方专业机构，对高校人才管理制度与战略规划进行事前审计评估、事中监理审计评估、事后绩效审计评估。

建立行业约束机制。鼓励学校之间建立制度化交流协商平台，协调人才引进、薪酬增长等人才管理政策，规范学校间人才流动，同城同类薪酬调整尽量同步协调。建立直属高校、地方高校薪酬调查、信息发布制度，建立薪酬水平行业约束机制。培育引导相关行业组织如中国高等教育学会及其分支机构的发展，鼓励支持行业组织发挥沟通平台、行业规范作用。

推进社会参与评价。改革政府所属人才服务机构，逐步使其与政府部门脱钩，发展成为独立的专业化人才服务机构。借助多元社会力量提升高校的管理与服务水平，激活社会中介机构的沟通功能，确保第三方力量对高校进行评估和监管。

（四）放权后自律：加强以大学章程为核心的内部治理结构和现代大学制度建设，保证高校自律和“权力承接”

坚持和完善党委领导下的校长负责制。进一步明晰党委与校长的职责范围，着力解决党委的集体决策与党委书记个人权力之间的关系问题，积极探索把党委的集体领导与高校理事会制度建设有机结合的途径与操作机制。

进一步推动和完善大学章程建设。通过章程建立高校内部不同主体之间具有可操作性的民主参与和协商机制，为高校自律提供制度基础。高校

要结合大学章程的制定和实施,明确人才管理的决策、执行、监督、服务等职责关系,理顺人才治理结构,形成相互衔接、相互联系、较为外部的校内规则体系,规避用人风险。

推动高校把与学术相关的权、责、利回归基层学术组织。科学划分学校与院(系)的权责,明晰事权范围,建立责任体系,推动高校把职务晋升、考核评价等用人自主权下放到学科,回归到基层学术组织。

推进高校学术与行政之间的分离。进一步理清高校行政系统与学术系统之间的关系,明晰两者的权力边界与功能定位。充分发挥教职工代表大会、学术委员会、学校理事会等组织形式和平台的作用。着力解决“双肩挑”问题,行政领导(包括校领导、学院和职能部门领导)不再兼任学术委员会等学术组织成员,转变为同级学术组织的召集人和联系人,不具有表决权;在担任行政职务期间,不申报管理岗位之外的科研课题和学术奖项。

推进高校信息公开与民主参与制度建设,形成内部权力监督机制,防止权力滥用或不作为。高校必须及时向教职工公开学校重大人才管理决策、教职工福利待遇、人事任免以及其他事项。将校务公开作为对学校考评和巡视的重要依据。建立校内教职工申诉制度,启动行政复议和行政诉讼制度。

(五) 放权后配套:完善相关配套制度和政策体系,夯实落实高校用人自主权的制度基础

完善财政拨款、养老保险、户籍管理、劳动关系、住房补贴等外部配套制度,出台《事业单位人事管理条例》和《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》两个文件的高等学校实施细则及其他社会保障文件,形成保障高校用人自主权的法制环境。

完善科研人才在高校和企业间流动时社保关系转移接续政策,促进人才双向自由流动。

优化重大人才计划,出台加强高校高层次人才队伍建设指导意见,指导高校做好高层次人才队伍建设工作。