

中国人事科学研究院资助出版

我国人才流动 宏观调控机制研究

WOGUO RENCAILIUDONG HONGGUAN TIAOKONGJIZHI YANJIU

陈力 主编



中国人事出版社

我国人才流动 宏观调控机制研究

陈 力 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国人才流动宏观调控机制研究/陈力主编. —北京: 中国人事出版社, 2011

ISBN 978-7-5129-0070-7

I. ①我… II. ①陈… III. ①人才流动-宏观调控机制-研究-中国 IV. ①C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 018893 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 6.375 印张 124 千字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

定价: 17.60 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

编 委 会

- 指 导：**唐志敏 中国人事科学研究院 副院长
- 组 长：**陈 力 中国人事科学研究院人力资源市场
研究室主任 研究员
- 副组长：**赵庆梅 中国人事科学研究院人力资源市场
研究室 副研究员
- 成 员：**魏艳春 中国人事科学研究院人力资源市场
研究室 副研究员
- 熊 纓 中国人事科学研究院 助理研究员
- 李 春 首都师范大学管理学院讲师
- 谭永生 国家发改委社会发展研究所 副研究员
- 黄 珊 北京师范大学 硕士研究生
- 梁凤燕 中国人事科学研究院人力资源市场
研究室

前 言

人才资源是具有较高人力资本的群体，是人力资源中的核心组成部分。人才流动是实现人才资源合理配置的前提条件。改革开放以来，计划经济体制束缚人才流动的体制性障碍逐渐消除，以市场调节为主的人才流动机制基本形成。但是，由于我国还处于经济体制改革的转轨时期，计划和市场两种体制相互交织发生作用，市场机制调节人才流动的作用还不充分，束缚人才流动的障碍还没有完全消除。同时，市场经济周期的波动性和国际市场的动荡也对我国人才流动形成重要影响，市场失灵问题也逐步显现出来。在这种情况下，我国人才流动中存在流动不畅、盲目流动和流动效率不高等问题；人才资源配置结构性矛盾突出，发达地区、大城市的人才相对过剩，而欠发达地区、新兴产业、农村地区和基层部门的人才短缺问题突出。

党的十七大报告提出：“为缩小区域发展差距，实施区域发展战略，产业优化升级和统筹城乡发展，要引导生产要素跨区域合理流动”，要“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，形成有利于科学发展的宏观调控体系”。因此，为了进一步促进人才流动和合理配置，调整人才供求总量均衡，优化人才资源配置结构，解决当前我国人才流动中存在的问题，有必要加强政府对人才流动的宏观调控。

人才流动宏观调控是党和政府以国家整体利益和社会和谐

为出发点，为弥补市场调节的不足，调节人才资源总量均衡和结构合理，维护市场秩序等所行使的政府职能。为达到这一目的，需要建立一整套宏观调控的组织、制度和手段，形成完善的人才流动宏观调控机制。改革开放以来，我国的市场体系逐步建立和完善，人才流动宏观调控机制正在逐步形成。但由于我国处于市场经济的初级阶段，政府宏观调控的经验还不足，计划管理的思维模式仍然存在。我们对人才流动宏观调控机制还缺乏系统、全面的认识，宏观调控机制还不健全、不完善，难以适应市场经济发展的需要。因此，有必要开展理论研究，把握人才流动宏观调控的特点，认识人才流动宏观调控的内涵与运作机理，进一步完善我国人才流动宏观调控机制，提高宏观调控的科学性、合理性和有效性。

基于以上目的，我们开展了《我国人才流动宏观调控机制研究》课题，并进行了有关调查研究。研究方法包含资料调研、实地研究、比较研究、理论分析、政策研究等，并采用规范分析与实证分析相结合、历史分析与比较分析相结合等方式进行综合研究。一是搜集和研读现有文献，从理论上认识人才流动宏观调控的内在机理；二是选择北京市、深圳市、内蒙古自治区、农业部等典型地区和部门开展实地调研，分析我国人才流动宏观调控政策落实的情况；三是对国外市场经济国家人才流动宏观调控模式进行研究，吸纳对我国改革有益的经验；四是通过以上信息的分析、推理和归纳，研究我国人才流动宏观调控机制的理论框架。

在课题研究的基础上，我主编了本书，其中包括六部分内

容：①我国人才流动宏观调控机制研究主报告。在对基本理论、基本现状、国外情况综合研究的基础上，提出我国人才流动政府宏观调控的理论框架和对策建议。②人才流动宏观调控理论研究。在人才流动规律和宏观调控基本理论研究的基础上，提出我国人才流动宏观调控的有关概念，并对人才流动政府宏观调控的基本模式和方法进行了较为系统的论述。③转型期我国人才流动宏观调控机制现状研究。其中对我国改革开放以来人才流动宏观调控政策和手段进行分析，发现当前存在的突出问题，对完善我国人才流动宏观调控机制提出建议。④国外人力资源流动政府宏观调控研究。通过了解国外发达国家人力资源流动宏观调控的经验，阐述其产生的背景、措施和作用等，分析其合理性和有限性，发现我国可以借鉴的经验和启示。⑤我国人才流动宏观调控机制理论框架研究。根据人才流动宏观调控的基本理论、国内实践经验和国外成功做法，探讨我国人才流动宏观调控机制建设问题，构建我国人才流动宏观调控机制的理论框架。⑥各国政府人力资源流动政府宏观调控概况。主要介绍了几个主要市场经济国家人力资源流动宏观调控的情况，其中包括美国、加拿大、澳大利亚、英国、日本等。

本书形成了以下主要创新点：一是以更宽泛的视角对人才流动进行了分析，从人才群体流动的作用、影响人才流动的因素、人才流动的时效性、人才流动与政府调控的关系、人才流动与职业发展的关系等方面，从宏观、微观层面阐述了人才流动的特点。二是根据人才流动经济学特征和政府宏观调控目的，扩展了人才流动定义的内涵，提出宏观调控视角下，以满足个

人就业和职业发展以及国家宏观管理的双重目标结构的人才流动定义,为人才流动宏观调控的研究对象和研究内容设计提供依据。三是根据我国的国情和市场经济发展的需要,从调控目的、调控主体、调控对象、调控内容、调控手段等方面,阐述了我国人才流动宏观调控概念的内涵,并从人才流动宏观调控对象和目的的统一性、人才流动宏观调控目标的多元性、人才资源对宏观调控具有反向作用性等方面分析了我国人才流动宏观调控特点。四是根据人才流动的特点以及我国政治经济体制现状,较为系统地论述了我国人才流动宏观调控系统的建设,并从动力、决策、执行和调节几个环节构建了我国人才流动宏观调控运行机制的理论框架。本书的有关研究,对于进一步认识人才流动的规律性和特性,把握人才流动宏观调控的本质,明晰人才流动宏观调控机制建设的方向,明确人才流动宏观调控机制建设的思路等,具有一定的理论指导意义。

同时,由于人才流动宏观调控是一项非常复杂的社会系统工程。对于人才流动规律的认识以及国家如何从经济、社会和政治等多角度合理、有效地进行调控等,都是一个长期探索和求证过程。由于知识、能力和时间等方面的局限性,本书对于人才流动宏观调控机制的研究还是初步的,许多内容的研究还不深入,还缺乏理论和实证方面的进一步论证,希望有关专家学者给予批评指正,以促进我们不断深入和完善有关研究。

陈 力

2010年12月18日

目 录

导论 我国人才流动宏观调控机制研究	(1)
第一节 人才流动宏观调控若干理论问题	(1)
第二节 我国人才流动宏观调控机制建设研究	(11)
第三节 完善我国人才流动宏观调控机制的建议 ...	(21)
 第一章 人才流动宏观调控机制理论研究	(26)
第一节 人才流动的有关概念	(27)
第二节 人才流动宏观调控的缘起与内涵	(33)
第三节 关于人才流动宏观调控体系	(40)
第四节 关于人才流动宏观调控运行机制	(50)
 第二章 转型期我国人才流动宏观调控机制现状研究 ...	(61)
第一节 我国人才流动宏观调控机制形成的历史演进 及现状	(62)
第二节 我国人才流动宏观调控机制存在的问题 ...	(71)
第三节 我国未来人才流动宏观调控机制的构想 ...	(95)
 第三章 国外市场经济国家人力资源流动政府宏观调控 研究	(103)
第一节 政府人力资源流动宏观调控面临的挑战 ...	(103)

第二节	国外政府在人力资源流动宏观调控方面 所采取的主要措施	(107)
第三节	关于我国政府对人力资源流动宏观调控的 建议	(117)
第四章	我国人才流动宏观调控机制理论框架研究	(122)
第一节	人才流动宏观调控的相关理论与概念	(122)
第二节	我国人才流动宏观调控机制的运行框架 ...	(132)
第三节	我国人才流动宏观调控的基本思路、任务和 方式	(141)
第四节	我国人才流动宏观调控机制的选择及对策 建议	(147)
第五章	各国人力资源流动政府宏观调控概况	(154)
第一节	美国政府对人力资源流动的宏观调控	(154)
第二节	加拿大政府对人力资源流动的宏观调控 ...	(164)
第三节	英国政府对人力资源流动的宏观调控	(170)
第四节	澳大利亚政府对人力资源流动的宏观 调控	(177)
第五节	日本政府对人力资源流动的宏观调控	(183)
参考文献		(186)
后记		(193)

导论 我国人才流动宏观调控机制研究

第一节 人才流动宏观调控 若干理论问题

本书在研究中，主要对人才流动及其有关政府宏观调控的有关概念和理论问题进行了研究论述。

一、关于人才的概念

人才资源是人力资源中的核心组成部分，是我国经济社会发展的第一资源。人才概念有广义和狭义之分，从不同角度和不同目的出发都会有不同的人才定义。一般来讲，人才是具有一定知识和能力并对社会有用的人。从贡献的角度讲，“人才是指具有一定的专业知识或专门技能，进行创造性劳动并对社会作出贡献的

人，是人力资源中能力和素质较高的劳动者”。^① 从管理统计（定量）的角度讲，人才资源是一个分类的、动态的概念。适应不同时期经济社会发展的需要，为合理配置人才资源，国家要制定和实施对国民经济产生重要作用的人才资源调控计划，因此需要有侧重地统计有关各类人才资源总量。比如，改革开放初期，我国主要统计三类人才，即党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才，而且主要是国有部门的有关人才。随着我国市场经济体制的建立和不断完善，根据国家经济社会发展的需要，2003年，中央人才工作会议上提出了五类人才的概念，即党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才、高技能人才和农村实用人才，同时将非公经济组织的有关人才纳入到人才队伍的统计范围内。2010年，为了适应我国十二五期间经济结构调整和社会发展要求，我国制定了《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，其中人才资源统计的范围进一步扩大，提出了六大类人才队伍建设发展目标，即党政人才队伍、企业经营管理人才队伍、专业技术人才队伍、高技能人才队伍、农村实用人才队伍和社会工作人才队伍。

本书基于从国家层面整体调控人才资源合理优化配置的目的，因此，本书的人才概念范围主要包括需要政府重点调控的人才群体，是指现阶段国家人才发展规划中涉及的人才范围。

^① 《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，中央政府门户网站 www.gov.cn 2010年6月6日。

二、人才流动的定义及其特点分析

人才流动从不同学科视角会有不同的内涵和意义。本书以研究政府宏观调控为出发点,以劳动经济学、公共管理学为基础并参考其他学科理论,从流动主体、流动目的、流动范围、流动形式等方面提出:人才流动是指人才个体或群体以就业和职业发展为目的或国家以政治、经济、社会、军事等为目的,而引起的人才资源在不同地域、产业、部门和单位之间的流动过程和状态。具体来讲,①从人才主体来看,人才流动是指人才个体和群体以就业和职业发展为目的流动,即个体目标的流动;②从国家层面来看,人才流动还包括国家以政治、经济、社会、军事等目的所采取的宏观调控措施所导致的人才流动(如政府动员的支持欠发达和基层地区的人才流动);③人才流动范围不包括人才在单位内不同岗位之间变动的微观流动;④人才流动的形式,既包括改变行政隶属关系的流动形式,也包括不改变行政隶属关系的流动形式(如兼职、轮岗、挂职等)。

人才流动既具遵循一般人力资源流动的共同规律,也有其特殊的规律性。主要体现在:①人才资源流动影响巨大。人才资源流动会对国家和地区的经济结构、科技发展和社会进步产生重大影响。②影响人才流动的因素更为复杂。人才流动不仅受到经济动机的驱动,也有安全、归属、尊重和自我实现等精神需求动机的影响。③人才流动的时效性较强。受到人身体自然老化和知识老化的制约,必须要消除人才流动的障碍,提高人才流动的效率。④人才流动与宏观调控具有较强的互动性。

由于人才群体的知识和能力水平较高,人才群体显示出对国家宏观调控政策具有更强的应对性和互动性。⑤人才流动频率对职业发展具有影响。过于频繁的流动对人才职业发展会产生负面作用。

三、关于人才流动宏观调控

20世纪90年代中期以来,我国学者开始较多地探讨政府对人才市场宏观调控的必要性、手段和方式等。有人认为,人才市场的宏观调控活动是指国家中央政府或地方政府,在以总量的方式对经济活动中的人才资源流通、利用情况进行评估的基础上,运用自己的影响力引导或迫使参与人才市场的个人与经济实体遵守社会经济秩序,以达到充分利用人才资源的目的^①。还有学者对政府宏观调控的职能和工作内容做了进一步的界定,指出“在人才资源市场构建中的政府承担着创造良好外部环境,促进市场发育,以及弥补市场不足的重要职责,具有调控、服务、扶助和规范市场行为的功能”,并提出政府宏观调控的具体内容包括:转移支付,提供人才资源供需的宏观信息和预测,消除制度性约束,推进社会福利制度和保障制度的货币化改革等^②。

本书认为,人才流动的宏观调控与一般意义上宏观调控的概念既有联系又有区别。“宏观调控”一般是指政府对国民经济

① 甄源泰:《人才市场的宏观调控系统及手段》,载《党建与人才》1994年第4期。

② 刘军:《适度人才流动研究》,载《经济与管理研究》2005年第2期。

总量进行调节与控制,包括社会总供给和总需求的平衡调节和控制等。人才流动宏观调控也包括对人才资源供求总量进行调节和控制。但由于人才流动的特殊性,人才流动的宏观调控更为复杂。可以说人才流动“宏观调控”是借用了宏观经济中“宏观调控”一词,但在内涵上更类似于“政府干预”的概念^①。因此,我们认为人才流动“宏观调控”,从内容上既包括对人才资源供求总量的调控,也包括对人才市场主体的保护以及治理市场失灵;从层面上既涵盖宏观层面,也涉及微观管制;从手段和方法上包括为达到人才流动调控目标政府所采取的政治、经济、文化等所有手段和方式。因此,从人才资源宏观管理的需要出发,人才流动宏观调控需要综合运用政府的各项职能和多种手段。

因此,我们认为,在市场经济条件下,根据我国的国情,我国人才流动宏观调控可以如下表述:党中央和政府主管部门,以国家利益为目的,根据经济社会发展的要求,以市场调节为基础,通过综合运用经济调节、市场监管、公共服务以及社会管理等职能,灵活采用经济、法律、行政、服务和政治宣传等多种调控手段,对人才流动的总量、流向、结构和秩序等进行调节和控制,从而实现人才资源合理优化配置,实现经济社会的均衡协调发展的战略目标。需要具体指出的是:

第一,从调控主体来讲,宏观调控不仅以一个国家的政治

^① 西方经济中的“政府干预”,包括对宏观经济运动进行的“控制”和“调节”和在微观层次上的某种“管制”。参见《跨世纪宏观经济难题研究——市场调节与政府调控结合的国际比较》,天津人民出版社2000年版,第1页。

经济制度为基础，还受到该国政治文化的深刻影响。西方市场经济国家，其宏观调控主体既包括政府行政部门，也包括立法和司法机构，其中议会扮演着重要角色。在我国，2003年，党中央、国务院有关“人才工作的决定”提出党管人才的原则，指出党管人才主要是管宏观、管政策、管协调、管服务。2008年党的十七大又把人才强国战略和党管人才原则写入了党代会的报告。党中央组织部门负责组织制定全国人才强国战略。因此，我们认为，除了政府行政主管部门外，党中央组织部门也是人才流动宏观调控的主体之一。

第二，人才流动宏观调控目标有其特殊性。“人才流动宏观调控”与宏观经济学中的“宏观调控”的概念既有联系又有区别。两者的联系体现在都是指行政主体对市场经济中的资源配置进行的调节与控制。而人才流动宏观调控与后者的最根本的区别在于人才资源本身的特殊性。因此，人才流动宏观调控具有以下特点：①人才流动宏观调控的对象和目的的统一性。人才资源是能动性的生产要素，是宏观调控的对象。同时，由于社会生产的最终目的是满足人的生存与发展需要，因此人才的生存和发展又是宏观调控的最终目标。②人才流动宏观调控的目标具有多元性。人才流动宏观调控不仅有经济目标，同时还有维护国家政治稳定、社会安定、均衡发展等多元目标。③人才资源对宏观调控具有反向作用性。人才资源内在的能动性使之能够对政府管理的思想、法律制度、政策措施等进行积极或消极的反应。因此，人才资源对于政府宏观调控具有反向调节作用。

第三,人才流动宏观调控的手段要更全面和更灵活。认识人才流动的特殊性和复杂性,是政府对人才流动实施宏观调控的重要前提和依据。应对人才流动宏观调控目标的多元性和调控因素的复杂性,政府对人才流动宏观调控不仅要运用经济手段,更要注意发挥政府多项职能和多种手段的综合作用。同时,还要根据不同时期和不同地区的特点,相机选择调控手段的不同组合。

另外,除了弥补市场失灵是政府干预市场的理由,对于人才资源来讲,产权经济学理论也为政府调控人才流动提供了依据^①。产权经济学认为,产权归属明确,界定清晰,经济运行才有效率。人才具有自然和社会的双重属性,故其产权界定也具有两重性:从自然属性看,个人天然地拥有自身劳动力产权;从社会属性看,人才所掌握的知识和技能除家庭和个人努力外,还得益于国家和社会的培养,其劳动能力的产权应归全社会所有。因此,人才的私人所有使得人才有权自由流动,人才的社会所有则要求政府可以代表国家利益调控人才的流动。

四、关于人才流动宏观调控机制

机制一般是指,在一个系统中各构成要素之间相互联系和相互作用的关系及其运行机制。在系统的整体运行中,“所构成的各要素之间的配置方式和组织形式以及调节功能不同,则运

^① 谭永生:“我国人才流动宏观调控机制的理论框架”,中国人事科学研究院《我国人才流动宏观调控机制研究》分报告。