



陕西

国家社会科学基金项目

“人才强省”战略研究

SHAANXI RENCAIQIANGSHENG
ZHANLUE YANJIU

石英 / 著

陕西人民出版社

国家社会科学基金项目

陕西“人才强省”战略研究

石英 著

陕西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

陕西“人才强省”战略研究/石英著. —西安:陕西人民出版社,2009

ISBN 978-7-224-08956-1

I. 陕… II. 石… III. 人才—培养—发展战略—研究—陕西省 IV. C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 073391 号

陕西“人才强省”战略研究

作 者 石 英

出版发行 陕西人民出版社

(西安北大街 147 号 邮编:710003)

印 刷 西安青山彩印厂

开 本 787mm × 1092mm 16 开 8.75 印张

字 数 107 千字

版 次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印 数 1-1000

书 号 ISBN 978-7-224-08956-1

定 价 18.00 元

序

本书写作的目的,旨在立足于新的、科学的人才观,围绕建设西部强省的目标,通过对陕西人才数量、质量、结构以及发挥作用的环境的分析,反思传统人才战略的得失,提出陕西人才资源开发的总体思路和对策建议。

科教大省、人才大省何以未能使陕西成为经济强省?书中首先从人才概念和标准的讨论来尝试回答这一问题。传统的“学历加职称”人才评价标准已经不合时宜,需要树立新的以能力和业绩为导向的科学人才观。然而,新人才观在统计标准上却很难把握。人才标准的“模糊性”一定程度上正好反映新人才观的科学性。“人才”与“非人才”之间不存在一个非此即彼的绝对界限。人才标准还具有相对性,即人才是相对的,是在比较中显现出来的。不同的领域可以有不同的人才标准,同一个人在某场合是“人才”,在另一场合也许就算不上。应该放宽视野,开阔思路,充分认识到人才的多样性、多层次性、“模糊性”和相对性特点。

书中对大量、多渠道来源的数据进行了分析比较。认为,经过多年的大力建设和发展,陕西人才数量有了较大的增长。党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高层次人才、高技能人才和农村实用人才六支队伍规模不断壮大。总体看数量上居于西部领先的位置,但在全国范围内只处于中游偏上水平,数量优势并不明显。

在人才规模不断壮大的同时,陕西的人才整体结构也在逐步改善。但人才不足与人才“过剩”的矛盾仍然突出。可以简单地概括为“三大并存”:复合

创新型人才不足,传统单一型人才过剩;“一线”应用型人才不足,“二线”基础型人才过剩;高端领军人才不足,一般通用人才过剩。

关于人才“过剩”,实际上存在两种情况:一是“真实”过剩,表现在一些机关事业单位,或某些行业领域以及国有企业和科研院所,人才拥挤,僧多粥少,不少人无所事事,确实存在人才“溢出”现象。二是“虚假”过剩,表现为对人才并不是没有需求,而是因为没有“编制”,或没有位置,或是由于人才环境、人才观念的原因,不想去、不愿去而将大量人才“剩余”出来。

书中还对“十一五”期间陕西人才供给和需求趋势作出了定量分析和预测。指出,社会的有效需求比100所大学更能刺激和推动人才的产生,依靠需求拉动能够更加贴近实际、准确高效地调控和配置人才。因此,人才的“需求拉动模式”要优于“供给推动模式”。如同由计划经济向社会主义市场经济转轨具有历史必然性,人才增长由供给推动走向需求拉动也是必然的。理论和实践都证明,只有人才资源的市场化配置才能达到最优的结构。相比物质资源配置的市场化程度,人才资源市场化配置更难,也明显滞后。陕西的人才战略必须尽快实现由“供给推动型”向“需求拉动型”的历史性转变。

书中从人才政策环境、生活环境、文化环境、市场环境的角度,对陕西人才环境进行了分析评价。指出,“人才环境”很大程度上就是“人的环境”,人的生活、工作环境。人才首先是人,人皆可以成才。人人都向往的环境,一定是良好的人才环境。反之,大家都感到不舒服的地方,也不可能营造出吸引人才的“天堂”。然而,人才环境又不能简单地完全等同于人的环境。人才是具有一定知识和技能的,能进行创造性劳动并为社会作出较大贡献的人。人才更加注重工作的环境、创新和创业的平台、公平公正竞争激励的氛围。人才生活在现实环境中,一方面环境吸引人才,环境造就人才;另一方面,人才选择环境,人才也可以影响环境、改变环境、创造环境。人才配置靠市场,但人才环境靠政府。在全国乃至全球这个大市场中,要增加本地区在人才配置中的份额,主要还得靠地方政府创造出富有竞争力的环境。

书中论证了人才战略反思的必要性和迫切性,提出了四个淡(弱)化、四个强(优)化的观点:淡化人才“总量”,优化人才结构;弱化“人才培养”,强化人才需求;淡化人才“选拔”,强化激励竞争;弱化“优惠政策”,强化制度建设。

淡化“人才总量”,是科学人才观的必然要求。按照四个“不唯”的人才观和鼓励人人都作贡献、人人成才的精神,那种定标准、划圈子、求总量的人才工作模式显然是与之相悖,是缺乏科学性的。既然人才是相对的,就不必要也不可能精确地统计拥有多少多少人才。取而代之的应是对人力资源进行分门别类的统计和比较。淡化“人才总量”,可以避免盲目陶醉于“人才大省”误区。实现“人才强陕”的战略目标,就必须抛弃“人才大省”的优越感,增强紧迫感,不再把人才“总量”作为攀比、炫耀的本钱,才能真正把“数量型”人才大省转变为“质量效益型”人才强省。淡化“人才总量”,有利于优化人才结构。淡化“人才总量”,实际就是要淡化“人才”与“非人才”的界限,当我们不再把总量作为人事人才工作的政绩指标来追求、规划时,就可以把注意力集中在人才资源能力建设上,提高劳动者的整体素质,创造出人人成才的社会氛围。淡化“人才总量”,最终实际要淡化“人才”概念本身,直至取消这一概念,取而代之以国际通用也比较中性的“人力资本”。一些发达国家在全球化人才竞争中占尽风头,但它们并没有与我国相对应的“人才”概念,只是通过移民政策、教育制度、跨国公司等具体的制度政策,以及平等的竞争机会和完善的社会保障来实现“人才战略”。经验告诉我们,什么时候不再把“人才”作为口头禅挂在嘴边,也许就是人才作用发挥最好的时候。人才概念的消失将是一种标志,达到这一目标也会有一个过程,但我们应当明确,淡化直至消除“人才”概念,恰好是实现人才强国强省的最高境界。

“培养力”过剩而有效需求不足,是陕西人才开发面临的实际。于是才有“弱化”或“淡化”培养而强化需求的思路。从系统的观点看,“人才强省”战略不能简单照套、类比或等同于“人才强国”战略。“弱化”培养,主要是针对区域的实际情况,强调教育投入与经济协调,可以适度超前但不要过度

超前,在人才问题上走出穷省办大教育的误区,重点放在提高全民素质的基础教育和继续教育,放在与当地产业方向相一致的职业技术教育,培养用得上留得住的人才,而不是只着眼于“高、精、尖”,一味“加大投入”,盲目扩大办学规模,提高办学层次。“淡化”培养,同时也是淡化“唯学历”的用人观。对于欠发达地区,增强对人才的“吸引力”、“凝聚力”,比提高人才的“培养力”更重要、也更有效。关键还是要变“供给推动”为“需求拉动”,变注重“培养人才”为优化人才环境,着眼于刺激人才需求,改善投资环境,扩大就业岗位,鼓励创业。党的“十七大”报告再次强调要“优先发展教育,建设人力资源强国”。这是我们今后需要长期遵循的重大战略方针。应当在科学发展观的框架下正确理解教育的“优先发展”。发展,不是简单的量的增长,不能等同于学校规模的扩张或扩招,而是更要注重质的提高、结构的优化。我们提出的“弱化”教育培养,目的就是要将对教育的关注从投资总量和学位层次中拔出来,着眼于优化教育结构,建设学习型社会,适应经济发展,办人民满意的教育。因此,“弱化”教育培养,其内在本质正是为了更好地实现“优先发展教育”。

党管人才需要淡化“选拔”意识,强化竞争机制。人才选拔包括了人才的招聘、使用等过程,是将合适的人才配置在适合的岗位上。因此,对于整个社会来讲,“选拔”人才是必要的、也是必需的环节。报告提出要“淡化”人才选拔,不是简单地放弃或弱化对人才的选拔使用,而是淡化在“选拔人才”背后那种居高临下的视角和“官本位”的思维方式。人才分为不同的层次和不同的类型,而不同类型人才的标准、要求是大不相同的,很难用同一把尺子去衡量。但由于选拔者视野的局限性,往往难以避免用同一个标准、同一把尺子去衡量和评判不同层次、不同类型的人才。“党管人才”不同于“党管干部”。党管干部很具体,譬如干部任免、配备、使用等;党管人才则主要是管宏观、管政策、管协调、管服务。具体的人才招聘、考评等事项则应由企业或其他用人单位自主决定和实施。“党管人才”有的可以直接“管”,管到人,这里主要是各级党政领导人才;有的需要间接“管”,如各类专业技术人才、企业家、高技能

人才、乡土人才等。因此,党管人才主要是通过政策设计和制度建设,形成一种公开、公正、公平激励竞争的氛围,有利于人人活力迸发、人才脱颖而出的有效机制。

重优惠,轻公平,是欠发达地区吸引人才的常见误区。只针对少数人的“优惠”本质上与公平公正的人才环境追求是相悖的。实际上执行过程中也矛盾多多。政策具有“短期”性、随意性和倾向性;靠政策上的优惠可能导致水涨船高、相互攀比之风的盛行,其结果是落后地区在人才竞争中始终处于劣势地位;以“优惠”为核心的政策导向,容易诱导人才陷入追逐名利、心浮气躁的怪圈。许多地方或企业在人才开发中只是出台一些“权宜性的管理办法”和“优惠政策”,而符合当地经济社会发展或是企业长期战略、人才个性化发展的制度非常欠缺。在人才引进和使用方面存在着较为严重的短期化行为,对待人才采用实用主义策略,这种“机会主义”色彩很强的吸引、使用人才的工作思路,将会严重影响区域聚集人才环境的优化。与政策相比,制度具有长期性、稳定性、法定性和公正性,它不是面对一部分人,而是具有普遍性意义。因此,中西部地区人才工作要以“制度建设”取代“优惠政策”。

书中最后提出了全面落实“党管人才”、实现人才工作机制体制创新、构筑西部人才高地的三大战略思路和六项政策性建议。

三大战略是“需求导向”战略、“企业中心”战略和“非均衡布局”战略。六项政策性建议包括:将人才工作成效纳入党政领导年度目标责任考核体系,展开人才环境专项调查;组建“陕西人才信息中心”,开展人才预测预报工作;整合各类“人才工程”,设立“三大贡献奖”;将“人人技能工程”拓展为“人人成才行动计划”,部分高校实行拆分和复名;制定《陕西省中小企业人才振兴计划》,设立“陕西省中小企业人才发展基金”;创新人才引进机制,创造一流人才环境,重点把西安建成高层次、高密度、高效能的人才高地。

《中共中央、国务院关于进一步加强对人才工作的决定》提出,要树立科学的人才观,科学人才观是以能力和业绩为导向的新人才观。科学人才观是科

学发展观的组成部分。与科学人才观相应的人才理论体系急需建设。本书坚持解放思想,致力理论创新,自始至终围绕人才概念、人才标准、人才环境、人才战略等理论问题,独立提出了许多新的观点,或者作出了富有新意的讨论和阐释。譬如“人才标准的‘模糊性’体现科学性”的看法,“‘人才环境’即‘人的环境’”的观点,“与其说人才总量不足,不如说人才需求不足”的提法,尤其是“四个强(优)化,四个弱(淡)化”的论证,等等。

在应用层面,本书对陕西的人才数量、结构、环境进行了一次较为全面和系统的梳理,大量来自不同渠道的翔实数据以及趋势分析、纵横比较,包含了艰苦的调查和许多开拓性的工作,对于决策者和相关研究者具有一定的资料价值。报告提出的“人才强省”三大战略和六项政策建议,立足于新人才观,针对陕西实际,可供政府部门决策时参考。

石 英

2007年10月于陕西省社会科学院

目 录

序.....	(1)
引 言 人才与陕西发展.....	(1)
第 1 章 陕西人才数量分析.....	(4)
1.1 新人才观与人才统计标准	(4)
1.1.1 人才标准的演变	(4)
1.1.2 人才统计与评价	(6)
1.2 陕西人才相关指标的国内比较	(8)
1.2.1 传统人才标准下的总量变动	(8)
1.2.2 大专以上学历人才相对数量	(9)
1.2.3 科技人才相关指标	(10)
1.2.4 按隶属关系的中央和地方所属人才分布	(13)
1.3 陕西人才六支队伍	(13)
1.3.1 党政人才——公务员队伍	(14)
1.3.2 企业经营管理人才——企业家队伍	(15)
1.3.3 专业技术人才	(17)
1.3.4 高技能人才	(18)
1.3.5 农村实用人才——乡土人才队伍	(22)
1.3.6 高层次人才	(24)
1.4 结论	(27)
第 2 章 陕西人才结构分析.....	(28)
2.1 人才结构及意义	(28)

2.2 产业结构、行业结构·····	(28)
2.2.1 产业结构 ·····	(28)
2.2.2 行业结构 ·····	(30)
2.3 学历结构、职称结构、年龄结构 ·····	(33)
2.3.1 学历结构 ·····	(33)
2.3.2 职称结构 ·····	(37)
2.3.3 年龄结构 ·····	(38)
2.4 区域和城乡分布 ·····	(40)
2.4.1 区域分布 ·····	(40)
2.4.2 城乡分布 ·····	(41)
2.5 结论 ·····	(42)
2.5.1 人才规模不断壮大,整体结构逐步改善·····	(43)
2.5.2 省内人才分布地域差异明显 ·····	(44)
2.5.3 新兴学科、行业领域专业技术人才比重过低,高技能人才 有效供给不足 ·····	(45)
第3章 陕西人才供给与需求预测 ·····	(47)
3.1 供需预测的方法与依据 ·····	(47)
3.2 陕西“十一五”人才供需状况分析 ·····	(48)
3.2.1 “十一五”陕西人才供给趋势分析 ·····	(49)
3.2.2 “十一五”陕西人才需求趋势分析 ·····	(56)
3.2.3 “十一五”陕西人才供需平衡分析 ·····	(61)
3.3 实现“供给推动”向“需求拉动”转型 ·····	(64)
第4章 陕西人才环境分析 ·····	(66)
4.1 人才环境与“人的环境” ·····	(66)
4.2 政策环境 ·····	(67)
4.2.1 树立人才资源是第一资源的观念,厘清人才工作新思路	

.....	(68)
4.2.2 推进科技产业化,强化高层次人才激励政策.....	(69)
4.2.3 创新体制机制,全面推进事业单位人事制度改革.....	(71)
4.2.4 实施“人人技能”工程,鼓励“人才下沉”	(72)
4.3 生活环境	(74)
4.3.1 收入偏低是人才吸引环境的“短板”	(74)
4.3.2 社会保障水平有待进一步提高	(76)
4.3.3 生态人居环境正在得到改善	(77)
4.4 文化环境	(78)
4.4.1 传统与现代的冲突和交融构成陕西人文环境特色	(78)
4.4.2 政府部门需要进一步强化服务、提高效能.....	(79)
4.4.3 科技与经济脱节反映体制和观念转变的滞后	(81)
4.5 市场环境	(83)
4.5.1 陕西人才市场化概况	(83)
4.5.2 西安人才招聘市场透视	(84)
第5章 人才强省战略反思	(89)
5.1 人才开发与人才战略反思的必要性、迫切性.....	(89)
5.2 淡化人才“总量”,优化人才结构	(90)
5.2.1 人才到底是“不足”还是“过剩”	(90)
5.2.2 人才结构失衡的深层原因是机制、体制、观念问题	(93)
5.2.3 从淡化人才总量到淡化人才概念	(95)
5.3 弱化“人才培养”,强化人才需求	(97)
5.3.1 “穷省办大教育”的人才战略值得反思	(97)
5.3.2 从系统的观点看,“人才强省”战略不能简单照套、类比或 等同于“人才强国”战略	(100)
5.3.3 教育与经济发展相协调,千方百计扩大人才需求.....	(101)

5.4	淡化人才“选拔”,强化激励竞争	(103)
5.4.1	人才主要是靠实践中“干”出来而非由上级“选”出来	(103)
5.4.2	党管人才需要淡化“选拔”意识,强化竞争机制	(104)
5.5	弱化“优惠政策”,强化制度建设	(106)
5.5.1	重优惠,轻公平是欠发达地区吸引人才的常见误区	(106)
5.5.2	加强制度建设,营造公平公正的人才环境	(107)
第6章	人才强省战略思路与政策建议	(109)
6.1	全面落实“党管人才”,实现人才工作机制体制创新	(109)
6.1.1	统一领导,科学考核	(109)
6.1.2	加大投入,强化服务	(111)
6.1.3	调整导向,创新激励	(113)
6.2	实施三大人才战略,构筑西部人才高地	(115)
6.2.1	“需求导向”战略	(115)
6.2.2	“企业中心”战略	(119)
6.2.3	“非均衡布局”战略	(122)
后 记		(127)

引言:人才与陕西发展

人才资源是第一资源。陕西,历史上就是人才辈出的地方,这里不仅有周秦汉唐的辉煌,还曾经是革命时期人才汇聚的中心,中国共产党中央十三年所在地。中华人民共和国建国后,国家战略布局在陕集中了一批高等学校、科研院所、军工企业,数量可观门类齐全,因此陕西的高层次科教人才无论绝对数量还是相对密度都在全国位居前列。改革开放以来,市场经济大潮中,陕西人才一度有所流失,但总体实力依然保持全国先进水平。进入新时期,随着西部大开发,人才流失现象有效缓解,并开始“回流”,陕西的科教人才在全国仍具有明显的相对优势。

2003年前后,陕西乃至全国一些有影响的媒体曾经热烈讨论和关注过“陕西现象”,所谓“陕西现象”,简单地说就是指陕西的资源存量排名与发展水平排序不协调、不相称的特殊现象。新华社曾以《“新经济‘第八’与‘陕西现象’”》为题发表过一篇报道指出,“在我国内地31个省市区新经济实力排行榜中,陕西排名第八位,但陕西人均国内生产总值(GDP)在全国排名却居第29位,之间形成巨大反差,被人称为‘陕西现象’”。在“新经济”指标体系的五大类指标中,陕西的知识工作岗位和创新能力居前五名,在15个细化指标中,研发民间投资额比例、科学家和工程师占总从业人员比重、办公室职位比重均居前四名。在其他一些类似的“竞争力”、“可持续发展”指标体系中,陕西的高新科技、高等教育、知识创新指数、知识传播指数,以及网络化水平平均居全国领先地位。因此,陕西长期以来被称为“科教大省”、“人才大省”;

然而与此同时,陕西却又是“经济弱省”、“收入穷省”。据国家统计局公布的资料,2005年,陕西省的GDP为3674.75亿元,城乡居民人均收入为3722.28元,分别居全国第21位和第28位。

由此可见,人才资源优势不等于现实经济实力,“大”不等于“强”。我们还可以将反映陕西人才实力与经济发展水平的一些指标排名进行对比,进一步认识“陕西现象”。见下表。

陕西人才实力与经济发展水平比较

	指标名称	指标数值	全国均值	全国排名	西部排名	指标来源
反映人才规模质量方面指标	每万人口科技活动人员	38人	35人	7	1	http://www.sts.org.cn 中国科技统计(2005年)
	每十万人口高等学校在校生数	2114人	1420人	4	1	《中国统计年鉴2005》
	新经济指数	48.2	47.2	8	1	北京大学区域经济研究中心的测评结果即中国省、直辖市、自治区新经济指数报告(2000年)
	每万人口拥有专业技术人员数	276.3人	252.9人	11	4	《2005中国人才报告》
	专业技术人员占就业人员的比例	5.33%	4.39%	12	5	《2005中国人才报告》
	人才竞争力指数	0.320		11	2	《中国人才发展报告NO.3》
反映经济发展水平和人才贡献方面指标	GDP总量	3675.66亿元	6380.29亿元	21	4	《中国统计年鉴-2006》
	人均GDP	9899元	16203元	23	6	《中国统计年鉴-2006》
	人均消费水平(城市人均消费性支出)	6656.46元	7773.22元	20	7	http://www.sts.org.cn 中国科技统计(2005年)
	农民人均收入(农村人均纯收入)	2052.63元	3511.55元	28	9	http://www.sts.org.cn 中国科技统计(2005年)
	生活质量指数	31.40	33.43	19	4	《2006中国可持续发展战略报告》
	国内生产总值对上年增长速度	12.6%	12.65%	13	4	http://www.sts.org.cn 中国科技统计(2005年)

表中数据尽量采用了最新公布的数据。需要指出,“十五”期间尤其 2003 年以来,陕西经济已步入快车道,进入高速发展期。GDP 总量排名不断前移,2006 年国家统计局对统计数据“挤水分”的结果,陕西的 GDP 总量排序已进入全国第 19 名。但总体上无论是经济总量还是人均值都仍居全国后列,与东部发达地区的差距仍在拉大。就是在西部地区比,发展速度也落后于内蒙古等省、自治区。正如陕西省十一次党代会报告所指出,陕西“经济欠发达而又具有后发优势的基本省情没有变”。与此同时,经济发展质量不高,单位 GDP 能耗远超过全国水平,表明近年经济快速发展主要的推动力依然是靠高投入和自然资源的开发,人力资本对经济发展的贡献份额仍然偏低。总之,陕西经济发展水平仍与其拥有的雄厚科教实力、人才资源比较优势很不相称,“陕西现象”并未就此消除。

科教大省、人才大省何以未能使陕西成为经济强省?为什么“人力资本失灵”?容易看到的一个因素是体制上的:从隶属关系看,陕西人才尤其“高精尖”人才中很大一部分为中央部委的科研院所、高等学校、军工企业所直属,虽地处陕西但并不直接服务于陕西地方经济。除此之外,真正为陕西地方所属的人才队伍却是“小”而“弱”。但这只是问题的一个方面,从人才科学的视角,人才资源与经济发展“两张皮”的“陕西现象”在全国也具有相当的典型意义,需要进一步深入探讨。

本研究报告将围绕建设西部强省的目标,立足于新的、科学的人才观,通过对陕西人才数量、质量、结构以及发挥作用的环境的分析,反思传统人才战略的得失,在此基础上,提出未来陕西人才资源开发的总体思路和对策建议。

第1章 陕西人才数量分析

1.1 新人才观与人才统计标准

1.1.1 人才标准的演变

在各种相关文件或报道中,我们可以看到不同的陕西全省人才队伍统计数字,从“近百万”、“一百三十多万”到“一百五十万”、“三百八十万”不等。尽管数字不统一,但仍反映出陕西是西部地区的一个“人才大省”。

然而,为什么统计数字差距如此之大?除不同时期的数据变化和正常的统计误差外,这里有“中央人才”和“省属人才”的区分,即由于隶属关系的不同导致的差异。更重要的还是由于人才统计口径、人才标准的不统一造成的。譬如,按照“三支队伍”或是“五支队伍”来统计,结果肯定大相径庭。

纳入人才队伍统计的标准是什么?长期以来的政策界限就是:具有中专或以上学历的人员;具有初级或以上职称的人员;虽不具备以上学历或职称要求,但在专业技术岗位、党政机关或企业管理岗位工作的人员。或者,按通常的“三支队伍”提法,包括:公务员队伍,专业技术人员队伍,企业管理人员队伍。可以看出,这基本上就是传统的“干部”身份人员。也就是说,传统的一直沿用到现在的人才标准,就是“学历加职称”标准。

“具有中专以上学历和初级以上职称的人员”这一标准,是上世纪八十年代初期确立的。应当看到,在当时历史条件下,符合上述条件的人员还确实不多,达到这一条件的人员其知识、能力和水平也基本符合“人才”内涵的要求。