

杨诚 著

SIKAO YU SHIJIAN

思考与实践

甘肃文化出版社

树立与科学发展观相适应的人才工作新观念

积极推行和完善中国特色公务员制度

正视矛盾问题

寻求破解之策

适应社会主义市场经济发展要求

提高人才市场管理法制化水平

正确把握用人导向激发干部创造活力

杨诚 著

SIKAO YU SHIJIAN

思考与实践

甘肃文化出版社

树立与科学发展观相适应的人才工作新观念

积极推行和完善中国特色公务员制度

正视矛盾问题

寻求破解之策

适应社会主义市场经济发展要求

提高人才市场管理法制化水平

正确把握用人导向激发干部创造活力

图书在版编目(CIP)数据

思考与实践/杨诚著. —兰州:甘肃文化出版社,
2008,12

ISBN 978-7-80714-643-8

I.思… II.杨… III.人事管理-中国-文集
IV.D630-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 200440 号

思考与实践

杨 诚 著

责任编辑/史春燕

封面设计/姚静萍

出版发行/甘肃文化出版社

地 址/兰州市城关区曹家巷1号

邮政编码/730030

电 话/0931-8454870

网 址/www.gswenhua.cn

经 销/新华书店

印 刷/天水新华印刷厂

厂 址/天水市秦州区赤峪路109号

开 本/890×1240毫米 32开

字 数/181千

印 张/9

版 次/2008年12月第1版

印 次/2008年12月第1次

印 数/1-1500

书 号/ISBN 978-7-80714-643-8

定 价/25.00元

如发现印装错误,请与印刷厂联系调换

前 言

我自己为这本小册子写前言，没有别的原因，主要是怕麻烦别人，不好张口，因为现代生活节奏很快，大家的时间都很金贵，请别人写前言或者审阅已拟好的稿子都要占用时间。所以，只好我自己来拼凑了。在这篇文章中，既谈一些工作，也说了几句感言。有些感言，只是一时的感慨而已，不一定对，但却是自己当时心境的坦露。这本小册子收集的，是我在省委组织部和省人事厅工作的这两个时段发表的部分文章。抽空翻阅了一下，使我增添了不少回忆。人们常说，上了岁数的人，有部分时间是在回忆中渡过，这话在我身上已有了验证。

整理出版这本小册子，我是不自信的。因为我深知自己那点墨水的浓淡。我从大山里走出来之前，也没有读几本书。不是自己没有读书的愿望，而是家庭无力支持。我那个村子，座落在半山腰上。虽然是山野乡村，但古风多存，人们淳朴宽厚，传统的观念、悠久的乡俗，使这里长大的人都比较厚道，很少沾染市井习气。但确实要承认那里的落后。农耕文化积淀深厚，延续力和生命力较强。当然，农耕文化曾创造了灿烂的农业文明，推动了经济社会的发展。但随着时代的变迁、社会的进步，农耕文化的负面影响便凸现出来。人们生活半径小、

足不出户，思想保守、观念陈旧，很少有家庭送孩子上学。有的家庭也不完全是经济上的缘故。我觉得这种观念上的落后，是历史与现实诸多因素作用的结果。改革开放以来，家乡已发生了质的变化。

说实在话，这本小册子收集的文章中，确有一部分是乏味的，没有多大新意，属于应时文章，陈词颇多，能挂齿者较少。有一部分是为传达贯彻上级机关的指示和决议，根据当时的实际情况提出了一些措施和办法。这部分材料的时效性、适应性、操作性都比较强。另有一些文稿是属工作中的一点体会或者叫感言。对有些问题谈了点自己的认识，这些认识在当时与现实贴的较紧，但随着时间的推移，它就有可能变味，看了可能会使人露齿。

在这本小册子里，多数材料反映了当时的人事人才工作现状，也就是说反映了人事厅在职责范围内部分职责的履行情况。为把这些工作状况说的明白一点，也采用了一些当时的数据材料。应该说，这些数据材料还是很好的，它是决策的重要依据，也是反映工作状况的重要基础。作为资料，把它汇集起来，对于业内人士来讲，可能还有一点微不足道的作用。书中还收集了一部分工作性文章。这部分材料在叙述当时的工作思路、工作重点、工作措施和工作方法时，都或多或少地交待了一些背景材料。在这些背景材料中，也体现了中央和省上有关人事人才和机构编制方面的方针政策，或上级领导机关的指示和领导同志的工作要求。这些材料都较明显地

打上了那个年份特征的烙印。反映这部分材料，有助于读者了解其中的部分内容。

在这十多年的时段里，我曾参与搞过三次机构改革，实施公务员法进行公务员登记，国家机关事业单位收入分配制度改革（人们通常称为工资制度改革），军转干部安置和历年分配在企业的军队转业干部的解困，等等。这些工作十分敏感，政策性又很强。在实施过程中，我们格外小心，生怕有闪失而造成负面影响，诱发社会不稳定因素。在实施这些工作过程中遇到的困难也是不小的，确实是机遇与挑战并存，压力与动力同在。应该讲，无论是人事工作还是机构改革，只要大家都遵循原则，照章办事，事情还是比较简单的。但实践证明，在实施工作中，最复杂的不是工作本身而是人的想法。由于人的想法比较复杂，所以人事工作、机构改革工作也就有些复杂。其实人的想法也应该是简单的，但利益分配太复杂了，所以人的想法也就复杂多了。毫不夸张地说，在这个世界上，每天都充斥着利益的再调整再分配。正因为如此，人事工作和机构编制工作，也就无法摆脱这样的一种社会环境。社会的转型、人事制度改革的攻坚和利益诉求的增加，使人事和机构编制工作部门往往处在矛盾的焦点上。正如前面所说，如果大家都照章办事，遵守游戏规则，依次而来，那事情还是较为简单的。但问题的要害恰恰有悖于此。有时候碰到的一些棘手问题，迫使你要在政策法规之外寻救解决矛盾的“良策”，要改革让位于所谓的办好事。我自己觉的，在某种环境和条

件下，全局利益甚至会屈服于团体利益，社会利益会被迫让位于部门利益。当然这些矛盾没有普遍性，它只是特殊条件下的特殊情形。难以兑现的个人利益诉求，使个别人误会不少，抱怨颇多。仁者见仁，智者见智，关键在于不要只见自己，不见别人。

有时候，工作上会给人带来一些压力，这都无关紧要，只要认真思考，努力去干，有些工作问题是会得到解决的。但往往出现各种矛盾交织在一起，就会给人形成更大的压力。怎样排解、怎样减压，说实话有时确实束手无策、无可奈何，只能把它嚼碎咽下去。特别在几次机构改革和企业军转干部解困的相当时段里，我自己是强迫性地工作、强迫性地思维，如影随形，几乎时刻都在困扰着我，感到太困难了。同志们也许并未意识到我当时的心境如何，他们看到的只是身影的匆忙。

这些年来，人事厅机关的同志特别是厅领导，坚持边学习、边思考、边实践，积极探索符合我省实际的人事人才和机构编制工作新路子。经过大家的认真思考和研究，于2003年在人才工作方面提出了“三个转变”，即由传统的人才观向科学的人才观转变；由计划经济条件下的管理模式向适应市场经济发展需求的管理模式转变；由以行政手段为主配置人才资源向以市场化配置人才资源为主转变。这三个转变当初确实起了积极作用，也被上级领导机关认同。但什么是科学的人才观，在当时还是没有弄得很清楚，直到中央人才工作会议之后，什么是科学的人才观才得到了详细诠释。改革开放三十

多年来，人事工作的内涵发生了深刻变化，绝不是传统意义上的“调、转、配”了。在过去的一些职能中，有的淡化了，有的转移了，有的下放了，有的取消了。但也增加了不少，都是适应经济社会发展要求而补充的。

在现实生活中，我们做事经常会有半途而废的现象。其中的原因并不复杂，主要不是那个事情本身的难度太大，而是觉的这件事的成功离我们太远。说的确切一点，不是因为失败而放弃，而是因为倦怠而失败。经过若干次机构改革和职能的调整配置，无论是大机关还是小机构，都有自己确定的工作职责和任务，特别是各级党政机构和事业单位的职责任务都是确定的，个别虽有交叉，但都不碍大事。这些机构也具有保障职责任务顺利实施的较为完备的工作制度。我自己的感觉是，常规性的工作容易推着走，既不出什么成绩，也不会带来风险。但有些突破性、创新性的工作往往会有些截然不同的说法，一旦有了说法，就会多一份担心，首先考虑的就是成功与否。所以，我认为解放思想、转变观念、勇于创新是我们欠发达地区的永恒话题。

我记得在农村有一句经典的流行语，叫作“村看村、户看户，社员看着村干部”。我听专家说，这句话内涵丰富，包含了很多内容。我自己理解，其中有一点很重要，那就是看你能否行端走正和有做事的能力。古人说：“士有百行，以德为首”。德是统帅一切行为的。一个人的能耐再大，如果德性得不到大家的认同，那么他的能耐就会在人们的评判中大打折扣。一个人凭着自己的智

商可以得到一官半职，但也必须要靠自己的情商去提升它。智商说的是怎样做事，情商讲的是如何做人。做人做官，首先是做人。做人是一辈子的事，做官就那么一个时段。把人做好了，才能成事，方可为官。做官的目的在于做事，在于为大家肯做事、会做事，并能做成事。

人们在茶余饭后，常常会聊一些单位的情况，如某某单位的风气怎样，工作环境如何，等等。我认为，一个单位的整体状况如何，是多种因素形成的，如单位的性质、干部职工的构成、平时工作的积累，等等。但无论怎样，都与这个单位的领导班子和主要领导干部密不可分。有一个好的领导班子，就会带出好的干部队伍，营造好的机关氛围，形成好的工作环境。特别是主要负责同志要善于把不同性别、不同年龄、不同职务、不同性格的人团结在一起，凝聚人心、矢量加合，开展工作。一个单位是否有活力，其中主要一点是民主风气要浓，要让大家说话，当领导的要多听听多问问他们，让他们能够充分表达自己的意见并允许他们说错话，尊重他们，使他们有做官的尊严和做人的体面，使集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则落地。还有一点很重要，就是要坚持正确的用人导向，把干部的调整使用与能力建设紧密结合，正确处理需要与可能的关系，给肯干事的人以机会，给能干事的人以岗位，给干成事的人以回报。充分调动干部的积极性，激发主观能动性，形成干部队伍的合力。

这些年来，人事厅所有同志，不管是厅领导还是一

般干部，他们都尽心了、努力了，在自己的岗位上默默地工作。他们承担的工作任务，几乎都涉及到人的利益。因而，他们对待工作，不敢有一点怠慢。完完全全把中央的政策接过来贯彻下去倒也不费多大劲，要害是如何结合我省实际把中央的政策贯彻好、落实好，这就有了难点。这个难点就是我们动脑子的重点。诸如国家机关和事业单位工作人员收入分配制度的改革，人事制度改革和公务员重新登记，党政机构改革和编制分配，大批军队转业干部的安置和企业军转干部的解困，高校毕业生就业和人才的培养开发，等等。正是在厅机关全体同志以及全省两千多名人事编制系统同志的鼎力支持和各级党委政府的坚强领导、关怀下，全省人事人才工作才得以在改革创新中和谐发展。

实践证明，人事人才工作发展的动力在改革，只有坚持以科学发展观统领人事人才工作，把促进全省经济社会的全面发展作为根本出发点和落脚点，在改革中求发展，以改革促发展，不断探索符合我省省情、具有特色、富有成效的人事人才工作之路。首先，我们把健全完善公务员制度，努力抓好公务员队伍建设作为切入点，完善“凡进必考”制度，严把公务员队伍“进口关”，改革公务员考录方式，全面推行省市县乡四级统考，统一了标准，保证了质量，节约了成本。我们一年抓一个侧重点，使公务员制度稳步推进、不断完善。经过几年的努力，凡进必考制度全面建立，激励机制运行良好，奖励制度发挥有效作用，竞争上岗制度逐步推开，轮岗、

回避、交流初见成效，出口畅通有序，培训工作步入轨道，廉政约束机制发挥作用，公务员权利有了保障。

在公务员队伍建设上，还需要提及的是，我省在2005年积极稳妥地解决了从1984年以来为补充乡镇干部不足而招聘的几千名干部的身份问题。我作为一名执行者和实施者，非常感谢省委省政府果敢而重大的决策。这几千名干部在乡镇一线，辛勤工作了二十多年，由于当时招聘时的规定（不进城、不转户口、不吃商品粮）所限，他们只能在乡镇工作。小的县份，一些任乡镇领导职务的干部几乎推磨式地在乡镇转圈圈，就是不能进县城工作。他们多年申诉要求解决身份问题，但由于各种原因而未能得到解决。省委省政府决定要妥善解决这一历史遗留问题后，引起了社会的极大关注和热烈反响。我们遵照省委“尊重历史、面对现实、比照法规、区别解决”的原则，审慎解决了他们的身份问题。我调研到过几个县，他们中的一些担任乡镇领导职务的同志，都举杯齐眉，给党敬酒，感谢党和政府的恩情，使他们有了好的归宿，能够面对社会、面对亲人。他们抱着感恩之心，联名致信省委省政府，表示绝不辜负党和政府的企盼，努力工作，以实际行动来报答党和政府的关怀。几千枚鲜红的手印，足以证明他们的赤子之心。社会普遍认为，省委省政府的这一决策不仅将直接解决乡镇机关招聘干部的切身利益，而且也从根本上解决了长期困扰我省乡镇基层政权建设和干部队伍建设的一个难题，对于稳定干部队伍，充分调动他们的积极性，促进县域

经济发展，具有重大而深远的意义。

书中还有少数篇幅是讲地方政府机构改革工作的。我在人事厅工作的这个时期内，就经历了几次全国统一实施的地方政府机构改革。党的十五大报告指出，“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。”所以改革势在必行。改革的原则是转变政府职能，调整理顺关系，推进政企政事分开，精简机构编制，提高行政效率。通过改革，建立起办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善公务员制度，建立高素质、专业化的干部队伍，逐步建立与社会主义市场经济相适应的地方行政管理体制。政府机构是一部庞大而复杂的机器，其改革的成败直接关系到国家的前途命运和经济社会的健康发展。政府行政管理又是一门影响广泛的管理科学，而我们对这一管理科学的研究还很薄弱。职能交叉重叠，就得重新调整理顺；机构消肿就得压缩；人浮于事就要精简分流。与部门谈这些问题太棘手了，一方面要求压缩精简，一方面要求增加或者保留，形成了一对明显的矛盾。有些机构压缩确实有一定难度，但确有一些机构需要精简调整和优化组合。如计划经济条件下设置的一些机构，职责任务确实少的多了，有的纯粹就没有了。这类机构虽无一摊事，但有一拨人。机构压缩了，人到哪里去，是摆在单位领导面前的一件非常棘手的事。机构改革，既要认真贯彻中央的精神，又要照顾到部门的承受能力，平稳推进，不使社会出现任何波动，

真是太难了。时任国务院总理的朱镕基说：“编办的工作很辛苦，改革的责任很大，任务重。各方面的矛盾首先集中在编办。编办的同志在为各级党委政府分忧，这个任务很光荣，也很艰巨。”随着社会分工越来越细密，专项工作有增无减，给压缩机构编制增添了不小难度；高校毕业生不断毕业走向社会，大批军队转业干部到地方工作，给艰难的人员分流工作带来更大的压力。

毋庸讳言，在几次大的机构改革中，全省机构编制系统的干部职工，都贡献了自己的聪明才智，付出了辛勤的劳动。各级领导和社会都给予了充分肯定。

近年来，高校毕业生的就业成为全社会关注的一大难事。自2000年之后，高校毕业生不再由政府包分配，学生的就业成为热门话题。高校扩招后，毕业生数量不断增长，就业压力很大。有些家庭，特别是农村贫困家庭，孩子毕业了，还指望他们工作挣钱还贷。我们虽也想了不少办法，出了不少招，但还是杯水车薪，解决不了根本问题。省委省政府和各级党委政府高度重视高校毕业生就业问题，不断探索毕业生就业工作新机制，坚持市场配置与政府宏观调控相结合，积极推进毕业生就业制度创新。我们甘肃省结合本省实际，制定出台了择业期间毕业生管理办法，实施了奖励到基层工作的本科以上毕业生、开放毕业生就业范围，未就业毕业生进低保，支持毕业生自主创业小额贷款等优惠政策，有力地促进了毕业生就业工作。特别是从2003年开始，我们实施了特困毕业生到乡镇服务计划，每年选拔一批特困家

庭毕业生和长线专业毕业生到乡镇工作，供给由省财政列支。同时，省人事厅还为他们统一办理了人身意外伤害和医疗保险。这项工作的实施，有效地解决了农村一些特困毕业生家庭的困难，缓解了乡镇急需人才的矛盾，也较好地改善了乡镇干部队伍结构，被群众誉为“雪中送炭的阳光工程”。我们的这一做法，在国务院、教育部、人事部召开的有关会议还作了情况介绍。人民日报、央视等新闻媒体也给予了肯定。

高校毕业生就业之难，全社会都给予了极大的关注。毕业生就业工作反映出的一个基本特征就是：“两旺两难”。所谓“两旺”，一是毕业生数量年年攀升，供方很旺；二是一些中小型企业和基层单位又大量需用人才，需方也很旺。所谓“两难”，一是用人单位要很快找到自己发展所急需的人才有困难；二是多数毕业生要谋到自己如愿的职位也比较难。要使高校毕业生就业工作搞得更好，我觉得还要做好两个调整：一是毕业生要调整就业观念，降低期望值；二是用人单位要从实际出发，降低门坎，不要一味追求高学历。特别在我们甘肃省，一定要从实际出发，任何脱离现实而带有理想化的要求都是不可取的。

人力资源管理是一门新兴的交叉科学。近些年来，人力资源管理受到党和政府的高度重视。人力资源在经济发展中的作用越来越显得特别重要，与物力资源相比，人力资源已成为经济发展的关键性因素。我们可以这样说，现代经济就是以掌握知识、创新知识、发展知识的

人为基础的经济。党的十五大报告指出：我国现代化建设的进程，在很大程度上取决于国民素质的提高和人力资源的开发。培养同现代化要求相适应的数以亿计的高素质的劳动者和数以千万计的专门人才，发挥我国巨大人力资源的优势，关系二十一世纪社会主义事业全局。因此，对我们这个欠发达的省份来说，要实现现代化的宏伟目标，就必须高度重视人力资源开发与管理。

这些年来，我们省坚持党管人才原则，按照“总体规划、突出重点、全面推进”的思路，以人才规划为导向，以人才结构调整为主线，以科学配置为手段，以提升能力为重点，大力加强人才资源开发，促进人才资源向人才资本转变。人才资本是以知识为资本形态的特殊资本，知识越多就越有价值。知识越是交叉聚合就越能创造价值。因此，省委省政府下大力气，优化人才环境，提高知识分子生活待遇，特别是高层次人才，省上在财力所及的情况下都给予了极大的支持。同时，加大了对优秀拔尖人才的激励力度，如对两院院士、博士生导师、学术技术带头人、政府特贴专家和有突出贡献的专家等，都实行了奖励政策，进一步激发了他们干事创业的热情。

为进一步贯彻好省上提出的“四抓三支撑”的总体思路，我们全方位地培养、吸引我省经济社会发展的急需人才。按照省委省政府的决定，面向海内外为省级工程技术中心和重点实验室，选拔特聘科技专家。同时，创建了博士后科研流动站和 workstation，吸收一批博士后进站工作。在政策和机制的作用下，我省人才供需矛盾得

到缓解，人才外流的势头有所遏制。高层次人才队伍特别是副高以上职称的高级专业技术人才队伍不断发展壮大，现有人才作用得到较好发挥，有力地支撑了我省经济和社会事业较快发展。

针对我省非公经济落后的现状，省上提出了操作性较强的人事人才工作支持非公经济发展的意见，将非公经济组织的人才队伍建设纳入全省人才队伍建设总体规划中来，这是我省人才工作政策调整的一次重要突破，它必将促使非公经济组织人才队伍不断发展壮大。按照中央关于工业反哺农业、城市支持农村的精神，我们把人才工作向农村延伸，加强农村实用人才队伍建设，制定出台了农村实用技术人才和实用文化人才职称聘评办法，使一大批农村实用人才评上了相应的职称。人才市场在人才资源配置中的基础性作用进一步发挥。在人才市场发展理念上更加注重效率、公平和社会公正；方式上，引入市场竞争，更加注重结果。

2007年初，我们对我省重点发展领域专业技术人才状况进行了较为系统的调查和分析研究，认为人才问题仍然比较突出。人才现状与发展需求之间还面临着严峻挑战，人才的有效供给还不足，人才的竞争力较弱，人才与经济社会发展的要求还不相适应，在有些领域的现有人才利用率不高，高层次人才流失现象不容忽视。目前，我省人才队伍现状总起来看还是很好的，人才工作管理体制更加顺畅，机制更加灵活，投入不断加大，措施更加得力，发展形势十分看好。

在这本小册子中，还收集了一部分机关建设的文章。这些文章大都为应时之言。在我个人的工作经历中，机关工作占去了绝大部分。所以，我觉得机关建设是一项系统而复杂的工作。中央提出，要建立一支善于治国理政的公务员队伍，那么，作为管理公务员队伍的人事厅如何建设好自己，这是摆在人事厅机关全体职工面前的一个课题。

说实在话，历届人事厅领导班子都非常重视机关建设，都把这项工作列入重要议事日程常抓不懈，日积月累，多年的砺炼，建立了一支好的队伍，形成了一种好的向上的风气。人性化的思想政治工作，毫不松懈的理论学习，精益求精的钻研业务，这都是令人鼓舞的。机关的同志都把学习理论与钻研业务紧密结合起来，他们在努力完成工作任务的同时，把时间放在学习、研究和思考上，而不挪作他用。他们中的许多同志还取得了本科、研究生学历，有的还拿到了博士研究生学历。在这里，学习已是一种风尚，我有理由为他们感到高兴。机关的同志，从实际出发，不断提高学习的主动性，增强学习的实效性，坚持学习的针对性，促进了全厅学习型机关、学习型队伍建设。

在机关建设中，我们还大力推进职能转变，强化服务意识，这一点特别重要。转变机关作风，首先要从转变职能做起，从根本上解决问题。我们推进人事系统由管理型向服务型转变，由微观型向宏观型转变，由经验型向服务型转变。简化工作程序，下放管理事权，提高