

全国人力资源和社会保障干部培训教材

—— 总主编 尹蔚民 ——

专业技术人才队伍建设与管理

ZHUANYE JISHU RENCAI DUIWU JIANSHE YU GUANLI

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 王晓初
副主编 孙建立



中国劳动社会保障出版社

全国人力资源和社会保障干部培训教材

总主编 尹蔚民

专业技术人才队伍建设与管理

ZHUANYE JISHU RENCAI DUIWU JIANSHE YU GUANLI

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 王晓初

副主编 孙建立

C964.2/13



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

专业技术人才队伍建设与管理/王晓初主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2011

ISBN 978-7-5045-9483-9

I. ①专… II. ①王… III. ①专业技术人员-人才培养-中国 IV. ①G316

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 000887 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 8 印张 117 千字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

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

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

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

全国人力资源和社会保障干部培训教材

编审委员会

主 任 尹蔚民

执行主任 杨士秋

副 主 任 孙宝树 李智勇 杨志明 杨士秋 王晓初 何 宪
胡晓义 信长星 张建国 袁彦鹏

成员

部有关单位负责人（按姓氏笔画排序）

孔昌生	尹成基	王玉君	王克良	王志明	王 程	左春文
田小宝	田素清	皮德海	刘丹华	刘旭刚	刘学民	刘 康
刘 梅	刘燕斌	孙建立	朱建平	毕雪融	江谟辉	闫宝卿
余志捷	吴云华	吴 江	吴道槐	宋连辉	宋 娟	张义全
张亚力	张宝忠	张梦欣	张新民	李保国	杨秀清	汪志洪
邱小平	陈 刚	陈 良	陈 蔚	孟昭喜	范 勇	郑东亮
金维刚	姚 宏	赵 敏	夏文峰	唐志敏	贾怀斌	郭义萍
曹功彪	傅兴国	游 钧	蔡振红	翟燕立	樊德新	霍燕飞
魏 卓						

各省、自治区、直辖市，新疆生产建设兵团人力资源和社会保障系统负责人（按编制序列排序）

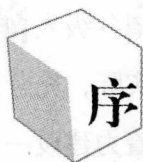
张欣庆	孔长起	傅文才	张 健	于永泉	刘 铭	骆德春
林秀山	孔伟化	周海洋	刘嘉音	谭 颖	乐益民	刘 莉
钟维平	丛远东	揭赣元	焦连合	董国勋	郭俊民	刘应堂
邵汉生	翟天山	彭崇谷	欧真志	蒋克昌	蒋明红	王焕明
姜 平	陈元春	叶 壮	夏一庆	解 毅	边巴扎西	
姚瑞峰	鬲向前	庞 波	李 峰	冯锐强	纪仁凤	张学武
田 文	艾尼瓦尔·依明	周考斌				

编审委员会办公室

主任 王志明 张梦欣

副主任 张立新

成员 吴春星 曾令萍 仲艳平 陈晓丽 牛雅娜



“十二五”时期是人力资源和社会保障事业发展的重要时期，既面临严峻的挑战，又面临难得的发展机遇。人力资源和社会保障工作要坚持“民生为本、人才优先”的工作主线，实施充分就业的发展战略和人才强国战略，健全覆盖城乡居民的社会保障体系，深化人事制度改革和工资收入分配制度改革，积极构建和谐劳动关系。要完成上述各项目标任务，亟须打造一支高素质的人力资源社会保障干部队伍，以承担历史赋予我们的重要责任，完成党中央和国务院交给我们的光荣使命。

以胡锦涛同志为总书记的党中央历来高度重视干部队伍建设，提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务。机构改革后各级人力资源社会保障部门职能增强、业务领域拓宽、人员交流扩大，面对新的形势，加强教育培训，提高干部队伍素质，显得更加重要和紧迫。

加强干部培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。编写一套全面反映人力资源社会保障形势任务、政策法规和业务知识的干部培训教材，有利于系统干部认清形势，把握大局，增强责任感、使命感；有利于提高依法行政能力，全面理解和准确把握政策，推动工作落实；有利于加强作风建设，促进系统融合，加快思想上形成共识、工作上形成合力、制度上形成统一、文化上形成风格、服务上形成品牌的进程。

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”是新部成立以来组织的第一套综合性干部培训教材（共19本），涵盖就业、社会保障、人才队伍建设、人事制度改革、工资收入分配制度改革、劳动关系等六大板块的工作内容，是系统干部学习培训的好帮手。希望各级人力资源社会保障部门认真贯彻中央和部里的要求，结合本部门工作实际，充分运用这套教材组织培训，努力增强学习培训的针对性和时效性，着力建设一支政治靠得住、业务素质高、工作能力强、作风过得硬的干部队伍，为促进人力资源和社会保障事业的科学发展提供强有力的组织保证和智力支持。

尹蔚民

2011年10月8日

前言

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”与读者见面了。这套教材是人力资源和社会保障部组建后开发的第一套针对系统干部培训的综合性教材，是系统干部重要的培训教材和学习资料。

一、教材组织编写的背景

新部成立前，原人事部、劳动保障部在干部培训教材建设方面做了大量工作，积累了一些经验。如1998年和2004年，原劳动保障部分别组织编写了第一版和第二版劳动保障系统干部培训教材。原人事部也组织编写了一些干部培训教材。但近些年来，随着我国政治、经济和社会的发展，人力资源和社会保障事业发生了巨大的变化，这些教材已经不适应当前系统干部学习和培训的需要。针对新的形势，部里决定组织全部力量，并吸收部外专家学者，开发一套科学、规范、系统的“全国人力资源和社会保障干部培训教材”。

为此，部人事司组织有关单位于2009年年初起草了干部培训教材组织开发方案初稿。随后，多次召开座谈会，征求人力资源和社会保障部在职和退休干部、地方人力资源和社会保障系统干部的意见和建议，并在这些意见和建议的基础上对方案进行修改完善。2009年11月底，部党组会讨论通过了干部培训教材组织开发方案。

根据方案的要求，为确保教材的针对性和实用性，在作者选择上采取业务司局为主、部内研究机构和部外专家学者为辅的方式。尹蔚民部长担任教材的总主编，分管部领导担任相应专业教材的主编，教材负责司局及参与司局的负责人担任副主编。在部领导高度重视、各司局积极参与下，干部培训教材组织编写工作顺利开展。

二、教材组织编写的指导思想和基本原则

这套教材以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照中央有关干部教育培训工作要求，紧紧围绕人力资源和社会保障中心工作和发展大局，以增强工作本领、提高能力素质为核心，以系统各级各类干部基本公共需求为导向，以人力资源和社会保障政策法规、基本业务知识、基本理论和技能训练为内容，准确把握教材开发定位，科学设计教材课程体系，合理组织教材编写内容，力求为人力资源和社会保障干部教育培训工作提供强有力的基础保障。

在教材编写中，始终坚持以下三个基本原则：一是准确把握人力资源和社会保障事业发展的新形势、新任务，确保教材服从并服务于人力资源和社会保障中心工作；二是充分汲取人力资源和社会保障工作理论和实践发展的新成果，确保教材的先进性和科学性；三是切实适应干部教育培训工作的新需求，确保教材的生命力。

为增强教材的针对性和可读性，要求教材的呈现方式生动新颖、内容活泼，通过本章导读、案例研究、关键概念、新闻摘录、阅读参考、阅读链接等多种形式，多层次、多角度地帮助系统干部学习掌握业务知识，提高能力素质。

三、教材的体系设计

教材的体系设计紧紧围绕我部两大基本职能和中心工作，以各司局业务分工为基础，按照业务板块之间的关联，对有关业务进行整合，尽量反映相关业务工作的融合，体现业务工作的整体性和课程设置的科学性，并同时兼顾原劳动和社会保障部与教育部联合开展的劳动保障专业高等教育自学考试及劳动保障岗位资格“双证书”项目教材的要求。全套教材共19种，具体是：《人力资源和社会保障法制》《人力资源和社会保障事业发展统计与信息化建设》《就业促进与职业能力建设》《社会保障概论》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《社会保障基金监管》《劳动人事争议调解仲裁》《劳动保障监察》《社会保险经办管理》《劳动关系》《公共部门人力资源开发与管理》《公务员制度与管理》《事业单位人事管理》《军官转业安置》《专业技术人才队伍建设与管理》《智力引进》。其中《就业促进与职业

能力建设》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《劳动关系》6种教材为劳动保障专业高等教育自学考试教材和劳动保障岗位资格证书考试教材。

四、教材的组织编写

为了保证教材编写工作进行顺利,确保教材质量,我们先后召开动员会布置编写任务;召开编写要求会安排具体编写工作;召开联络员会议布置教材编写日常任务。每本教材都配备了联络员、统稿人和审纲审稿人。确定联络员,便于编审委员会办公室和各书编写参与单位之间的沟通责任到人。统稿人一般为工作经验丰富的司局级干部,以确保教材能够满足适用性、权威性和先进性的要求。审纲审稿人全部是有关领域的权威专家,由他们对教材大纲和成稿进行把关,以确保教材的理论性、系统性和科学性。

人力资源和社会保障制度建设还处于逐步完善阶段,在人力资源和社会保障事业发展过程中还会不断出现新情况、新问题。这套教材的编写也只能是反映人力资源和社会保障事业发展的阶段性成果。希望系统干部和广大读者多提宝贵意见和建议,我们将在今后的修订改版过程中不断更新教材内容,提高教材水平,打造人力资源和社会保障领域的精品教材,为系统干部业务能力和素质提升提供有力支持。

全国人力资源和社会保障干部培训教材
编审委员会办公室

2011年10月

目 录

第一章 我国专业技术人才队伍建设与管理概述	(1)
本章导读	(1)
第一节 专业技术人才的含义、地位和作用	(2)
第二节 新中国专业技术人员管理制度的历史沿革	(6)
第三节 当前专业技术人才队伍建设任务	(9)
思考题	(15)
第二章 专业技术人员职称管理	(16)
本章导读	(16)
第一节 职称制度改革与发展	(16)
第二节 专业技术人员职业资格管理	(20)
第三节 职称制度改革工作展望	(24)
思考题	(26)
第三章 专家管理	(27)
本章导读	(27)
第一节 政府特殊津贴专家的选拔制度	(27)
第二节 学术技术带头人培养制度	(30)
第三节 全国杰出专业技术人才表彰制度	(34)
第四节 发挥离退休专业技术人员作用的制度	(35)
思考题	(37)

第四章 留学回国人员管理	(38)
本章导读	(38)
第一节 留学人员回国（来华）工作的历史和发展	(38)
第二节 留学人员回国工作制度不断完善	(46)
第三节 当前留学人员回国工作面临的机遇和挑战	(56)
第四节 新时期留学人员回国工作展望	(62)
思考题	(67)
第五章 博士后管理	(68)
本章导读	(68)
第一节 中国博士后制度的建立背景	(68)
第二节 中国博士后制度的发展状况	(70)
第三节 中国博士后制度取得的成绩	(72)
第四节 中国博士后制度发展的特点	(74)
第五节 中国博士后制度展望	(75)
思考题	(81)
第六章 专业技术人员继续教育	(82)
本章导读	(82)
第一节 改革开放促进了继续教育的发展	(82)
第二节 继续教育在实施人才强国战略和建设创新型国家中的 重要地位	(88)
第三节 当前继续教育的目标任务	(89)
第四节 对继续教育的展望	(92)
思考题	(96)
第七章 专业技术人员职业道德建设	(97)
本章导读	(97)

第一章

我国专业技术人才队伍建设与管理概述

本章导读

党和国家历来重视专业技术人才，把专业技术人才队伍的建设和管理工作摆到重要的地位。邓小平同志强调，“科技是第一生产力”，要“尊重知识、尊重人才”；江泽民同志提出，“人才资源是第一资源”，要把人才资源开发放在战略地位；胡锦涛同志进一步强调“人才是国家发展的战略资源，必须坚定不移地实施人才强国战略”。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《国家中长期人才发展规划纲要》）和全国人才工作会议认真落实党的人才工作精神，把专业技术人才队伍建设摆到了党和国家各项工作中更加重要的位置，制订了人才发展规划和具体措施。

专业技术人才队伍建设问题是关系党和国家事业发展的关键问题。当今世界，多极化趋势曲折发展，经济全球化不断深入，科技进步日新月异，专业技术人才队伍已经成为重要的战略资源，专业技术人才在综合国力竞争中越来越具有决定性意义。

本章通过对专业技术人才的含义、地位、作用的阐述和对新中国专业技术人员管理制度历史沿革的回顾分析，结合当前经济社会发展的特点，具体阐明今后一个时期专业技术人才队伍建设的指导思想和具体任务，帮助读者深入理解抓好专业技术人才队伍建设的重要意义，进一步认清专业技术人才在经济社会发展中的重要作用和进一步提高做好专业技术人才管理工作的认识。

第一节 专业技术人才的含义、地位和作用

一、专业技术人才的含义

人才是党和国家事业发展的关键。作为人才资源重要组成部分的专业技术人才在综合国力竞争中越来越具有决定性意义。

要搞清专业技术人才的含义，首先要明确什么是人才。《辞海》上说，人才是指有才识学问的人，是德才兼备的人。中共中央、国务院《关于进一步加强人才工作的决定》指出：“只要具有一定的知识技能，能够进行创造性劳动，为推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设，在建设中国特色社会主义伟大事业中作出积极贡献，都是党和国家需要的人才。”《国家中长期人才发展规划纲要》进一步指出，“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”。从上述几个关于人才的定义中，我们可以发现人才必须具有三个基本特征，或者说三个基本条件：一是具有一定的才能，即具有先进的理念、知识、技术或技能。二是愿为国家和人民群众的事业积极奋斗做贡献；三是在国家的经济、政治、文化、社会发展和生态建设中作出较大贡献。凡具备三个特征的人，都是党和国家的人才。

专业技术人才是人才队伍中的骨干，除了上述三个基本特征或条件外，还必须具备一定的专业或技术特长，并在专业技术岗位上工作的人员。专业技术人才的范围非常广泛，种类十分繁多，而且随着经济社会的发展而不断变化。在我国目前专业技术人才主要有：科研教学人员、工程技术人员、卫生专业技术人员、农业技术人员、经济业务人员、金融业务人员、文化工作人员、法律专业人员、文学艺术工作人员、体育工作人员、新闻出版、宗教职业者以及其他专业技术人员等。

二、我国专业技术人才队伍概况

新中国成立以来，党和国家高度重视专业技术人才队伍建设，无论从制度建设到环境营造、从队伍建设到能力建设、从人才工作理念到人才工

作地位、从人才队伍数量到人才队伍实力等方面,都发生了深刻的历史性的变化,取得了巨大的成就。

(一) 形成了一支规模宏大的专业技术人才队伍

旧中国积贫积弱,留给我们的专业技术人才门类不全,人数很少,理、工、农、医等各类人才加起来共几十万人。全国解放后,大力发展教育、卫生、科研、文化各项事业,加强农业建设,专业人才队伍得到了迅速发展。特别是改革开放以后,经济社会快速持续发展,带动了人才队伍大发展。目前,我国已经初步形成一支规模宏大、门类齐全、整体实力不断增强、结构逐步改善,基本满足社会主义现代化建设需要的专业技术人才队伍。截至 2008 年年底,我国专业技术人才总量达 4 686 万人。截至 2009 年年底,公有经济企事业单位专业技术人才已达 2 888 万人,与 1978 年的 559.1 万人比较,增长了 4 倍。非公经济社会组织的专业技术人才更是从零开始,迅速增长,快速发展,成为社会主义现代化建设的一支重要力量。

(二) 专业技术人才整体素质不断提高

首先,专业技术人才队伍的学历层次不断提高。截至 2009 年年底,全国公有企事业单位专业技术人才队伍中,大专以上学历人数占专业技术人才队伍总人数的 79.3% (其中,研究生及以上学历占 4.4%,本科学历占 38.6%,大专学历占 36.3%),比 1980 年的 38.3% 增加 41 个百分点,比 1998 年的 47.7% 增加 31.6 个百分点。其次,专业技术人才队伍能级结构显著改善。2009 年,在公有企事业单位专业技术人才队伍中,高级人才迅速成长,具有高级职称的人员占技术人才总数的 9.9% (其中,正高级职称占 0.8%,副高级职称占 9.06%),比 1980 年的 0.5% (4.2 万人/772.39 万人) 增长了 19 倍;中级职称占专业技术人才总数 36.8%,比 1980 年的 8% (61.9 万人/772.4 万人) 增长了 3.6 倍。高级、中级、初级专业技术人才的比例逐步趋于合理,能级结构由 1980 年的 0.05 : 0.8 : 9.15 稳步调整到 2009 年的 0.99 : 3.68 : 4.42。

(三) 专业技术人才管理制度不断完善

首先职称制度改革不断深入。1979 年全国科学大会后,开始正式恢复

科技干部技术职称和专业干部业务职称的评定工作。1986年国务院发布《关于实行专业技术职务聘任制度的规定》，在全国实行专业技术职务聘任制度。1994年起逐步推行专业技术职业资格证书制度。其次，高层次专业技术人才培养和选拔制度不断完善。1984年针对中青年专家青黄不接的状况，启动了有突出贡献中青年专家选拔培养制度，1990年又实施享受政府特殊津贴专家选拔制度，1995年实施百千万人才工程，进入新世纪以后又启动实施了新世纪百千万人才工程。1985年开始，创建博士后制度，在一些科研环境较好的高等院校、科研院所设立博士后科研流动站，1994年又在企业设立博士后科研工作站，从而形成了我国独特的博士后制度。这些高层次人才的培养和选拔制度，在营造有利于人才成长的良好环境，激励广大专业技术人才投身祖国现代化建设等方面，发挥了积极的作用。三是不断创新吸引留学人员回国工作制度。广大留学回国人员在我国经济社会发展各个领域取得了卓越的成绩，形成了留学人员回国工作、回国创业和以多种形式为国服务三位一体的政策体系和工作格局。四是专业技术人才继续教育制度取得新进展，继续教育管理体系和运行机制初步建立。组织实施了专业技术人才知识更新工程、新疆少数民族科技骨干特殊培养、三江源人才工程等一系列重大人才培养工程。

（四）专业技术人才地位不断提高

从落实知识分子政策到提出实施人才强国战略，从“科学技术是第一生产力”到“人才资源是第一资源”的科学论断，从“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”方针到人才优先发展的战略格局的确立，专业技术人才成长和发展环境日益改善，社会地位不断提高。专业技术人才已从原来的“臭老九”成为第一资源，成为推动科学发展的第一要素。特别是进入新世纪新阶段，随着人才强国战略的深入实施，我国专业技术人才工作开始上升到党和国家战略层面，专业技术人才队伍在经济社会发展中的基础性、战略性、决定性地位凸显出来。

（五）高层次人才在经济社会发展中的作用日益明显

我国各类专业技术人才积极投身现代化建设，为我国的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设作出了重大贡献。其中各类高层次专业技术