



社科文库

北京市社科院“社科书系”



北京人才发展 服务研究

鄢圣文◎著

BEIJING RENCAI FAZHAN
FUWU YANJIU



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

013070178

C964. 2
29

北京人才发展服务研究

——人才之都背景下的管理机制与实践创新

鄢圣文 著



C964.2
29



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京



北航

C1678987

图书在版编目 (CIP) 数据

北京人才发展服务研究/鄢圣文著.

北京: 中国经济出版社, 2013. 9

(北京社科院“社科书系”)

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2752 - 8

I. ①北… II. ①鄢… III. ①人才—发展战略—研究—北京市 IV. ①C964. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 205570 号

责任编辑 邓媛媛

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市昌平区新兴胶印厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 19

字 数 280 千字

版 次 2013 年 9 月第 1 版

印 次 2013 年 9 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2752 - 8/C · 437

定 价 45.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

序

人才发展服务是人才工作的运行载体,是一个多元化、层次性、动态性和整体性的社会系统,它是以人才资源为核心,通过政策、市场、资金、激励和法制等方面措施,建立科学的人才发展服务体系,完善人才政策和管理机制,形成人才引进、培养、配置和保障的良性循环,最终促进经济社会的全面发展。未来十几年,是北京全面建设世界城市的重要时期。目前,北京市人才队伍建设、人才事业发展与建设世界城市目标还存在一定差距,加强和改进人才工作,加快建设首都人才高地和“人才之都”,是推动北京市经济社会发展的重要保证,是确立北京人才竞争比较优势、增强城市核心竞争力的战略选择。强化人才发展服务是使人才工作更好地适应北京创建中国特色世界城市的重要保障。

本书在如下几个方面具有特色:

1. 以大量调研数据作支撑。在北京市建设世界城市、打造世界人才聚集之都背景下,依据首都“十二五”人才发展规划,研究特殊阶段人才发展服务的特殊性,针对人才服务重点领域进行了有益探索。在编排方面,对几类关键人才,如专业技术人才、农村城市化人才、高端商务人才等,分别进行实证研究,开展严谨的调研,并综合进行文献分析、政策评估,针对不同类型的人才进行充分考量。

2. 对国外做法的详尽解析。通过比较国外发达国家和新兴市场国家人才引进政策和居住制度,对北京市相关政策进行评估,并在世界城市战略下对人才引进政策提出相关建议。比较各类商务人才的全面发展,为建设具有全球资源配置功能的国际商务中心提供有力的人才支撑。通过介绍典型世界城市在高端人才法制建设方面较为系统的设计经验,为北京未来的法制建设把握大的发展方向、提供相应的参考。

3. 契合实际的政策建议。将城市发展与人才发展相结合,探讨人才如

何融入城市发展,以及城市发展如何服务人才,是人才发展领域与地域特色相结合的探索研究,为人才发展服务提供了新的思路和视野。本书从北京市人才发展服务实践出发,对关键人才进行了细致的探索,根据各类人才队伍发展现状及特点,提出人才服务相关建议,为北京市针对不同人才开展分类服务、提升人才服务的质量和效率、促进人才服务体制机制创新等有重要意义。

本书通过研究北京市现行人才公共就业服务体系,分析北京市人才引进和居住政策制定的背景及人才引进政策现状,介绍世界城市人才法制建设经验,针对专业技术人才、农村城市化人才、高端商务人才等几类关键人才,分别进行了实证研究,具有较强的实践意义,希望本书的出版能进一步促进北京人才发展服务事业的发展。

曾湘泉

中国人民大学劳动人事学院教授

2013年8月20日

C 目录 ontents

第一章 导论

第一节 研究的源起	1
一、理论意义	1
二、应用价值	2
三、国内外研究进展	4
四、研究内容及研究重点	5
五、特色与创新之处	6
六、主要观点	6
第二节 中国人才服务发展态势	7
一、当前人力资源事业的发展环境	7
二、人力资源管理的发展趋势	11
三、人力资源管理变革展望	12
四、人力资源管理面临的困境	13
第三节 人才公共服务领域的问题与对策	14
一、我国在人才公共服务方面存在的问题	14
二、强化政府职能,着力推进人才公共服务体系建设	15

第二章 人才引进和居住证制度

第一节 北京市人才引进和居住证制度改革战略背景	19
一、建设创新型国家战略对人才的要求	19
二、建设“世界城市”和“三个北京”的要求	20
第二节 北京市人才引进和居住证制度的历史与现状	21

一、北京市人才引进政策的历史与现状	21
二、北京市居住证制度的历史与现状	24
第三节 国内外人才引进政策和居住证制度比较分析	29
一、发达国家引进人才和实施居住证制度的主要做法	29
二、发达国家引进人才工作和实施居住证制度的基本经验	36
三、几个典型新兴国家引进人才的主要做法和经验	38
四、国内人才引进政策和居住证制度比较分析	41
第四节 北京市人才引进政策和居住证制度评估	46
一、人才引进政策评估	47
二、北京居住证制度存在的问题	51
三、居住证是户籍改革的重要过渡阶段	53
第五节 世界城市战略下的北京人才引进政策体系和居住证 制度	57
一、建立多层次的人才引进和居住证制度的政策体系	57
二、逐步实现人才引进和居住证制度范围的全面覆盖	59
三、进一步加大对重点行业、区域的政策支持	60
四、进一步创新人才引进工作机制	61
五、进一步探索北京市户籍制度改革	64
六、建立健全人才引进配套政策	64

第三章 人才公共就业服务

第一节 北京市公共就业服务发展状况	67
一、北京市公共就业服务现状	67
二、北京市社会保障事业发展状况	69
三、就业服务领域面临的问题	73
四、公共就业服务领域所面临的挑战	82
五、公共就业服务的发展趋势	88
第二节 发达国家公共就业服务的经验与启示	89
一、典型国家公共就业服务	90
二、国外政府提供公共服务的经验	93
第三节 北京市公共就业服务发展对策	94

第四章 专业技术人才发展服务

第一节 北京市专业技术人才建设现状与经验	96
一、北京市专业技术人才建设现状	96
二、北京市专业技术人才建设经验总结	101
第二节 北京市专业技术人才建设存在的主要问题	102
一、高层次领军型人才总量不足,人才规模与建设世界 城市的需求相比有一定差距	102
二、人才体制与机制问题	103
第三节 “十二五”时期北京市专业技术人才建设的目标和 任务	105
一、“十二五”时期北京市专业技术人才建设的发展机遇 和挑战	105
二、“十二五”时期北京市专业技术人才建设的整体目标	108
三、“十二五”时期北京市专业技术人才建设的任务	108
第四节 “十二五”时期进一步推进北京市专业技术人才建设 的政策建议	111
一、实施人才优化工程:扩大专业技术人才规模、优化人 才结构	111
二、实施人才聚集工程:创新专业技术人才引进模式, 聚集国内外高端人才	113
三、实施人才培养工程:加强专业技术人才培养力度, 全面提高人才素质	115
四、实施人才评价工程:深化人才评价体系改革	120
五、实施人才保障工程:完善专业技术人才保障措施	121
六、实施人才创新工程:全方位优化创新环境,打造创 新北京人才基地	122

第五章 农村城市化人才发展服务

第一节 公共服务、人力资本与二元经济转换	126
第二节 城乡结合部发展的总体思路和基本原则	129

一、北京市城乡结合部发展的总体思路	130
二、北京市城乡结合部发展的基本原则	140
第三节 丰台区农村城市化人才培养工程	142
一、丰台农村城市化人才发展计划	143
二、农村城市化人才队伍建设的五种模式	146
三、农村城市化人才发展工程	148
四、丰台区委农工委农村人才工作的实施经验和政策	151
第四节 太子峪村农村城市化人才发展战略	155
一、太子峪社会发展研究概况	156
二、太子峪社会发展的现状与问题	158
三、太子峪社会发展政策建议	167

第六章 高端商务人才发展服务

第一节 建设 CBD 国际高端商务人才发展区的重大意义	176
第二节 战略目标与实施步骤	177
第三节 建设 CBD 国际高端人才发展区的主要任务	178
一、汇聚优势资源,推进人才国际化进程	178
二、优化产业环境,加速高端商务人才集聚	178
三、健全服务体系,促进人才资源市场配置	179
四、创新载体建设,拓展人才事业发展平台	180
五、强化服务保障,提升人才综合服务水平	180
第四节 建设 CBD 国际高端人才发展区的保障措施	181
第五节 朝阳区建设 CBD 国际高端商务人才发展区的 实施办法	182

第七章 人才法制建设

第一节 北京高端人才市场法制建设状况	190
一、高端人才概念的各种界定	190
二、我国人才法制体系的基本结构	195
三、北京市高端人才法制建设现状	196
第二节 北京市高端人才立法的必要性	197

一、提升人事人才工作管理水平的现实需要	197
二、落实国家和首都中长期人才发展规划的重要保障 机制和有效措施	199
三、推进三个北京建设以及建设世界城市在人才工作 上的具体举措	200
第三节 北京高端人才市场法制建设面临的问题	201
一、人才立法的责任不清晰	202
二、人才立法的程序不规范	202
三、人才立法内容不完备	203
四、人才立法层次较低	203
五、人才立法缺乏一致性	203
六、人才立法时效性不足	204
七、人才立法操作性不足	204
八、人才立法中公平性不足	204
第四节 典型世界城市高端人才法制建设经验	205
一、伦敦	205
二、纽约	206
三、东京	208
第五节 北京建设高端人才法制保障体系的建议	209
一、完善人才立法原则,将党管人才与人才法治进一步 有机结合	209
二、推行分类立法的方式,建立起有针对性的人力资源 管理制度	211
三、完善针对人才管理各环节的法律制度,形成制度体系	212
四、提升人才制度的法律层次,确保其实施效力	214
五、提升人才法律法规的科学性,完善人才管理制度设计	215
第六节 《北京市人才发展促进条例》立法论证	217
一、立法的基本思路	218
二、立法的主要内容	219
三、立法的预期效果	222

第八章 人才管理机制创新

第一节 北京市高端人才的管理机制状况	224
一、人才资源管理过程日益科学化	224
二、根据不同行业类别人才出台相应促进政策	227
三、各类人才队伍建设快速发展	229
第二节 北京高端人才管理政策评价方法	233
一、政策评估方法	233
二、政策评价指标体系	235
第三节 对高端人才管理机制的评价	239
一、政策内容评价	239
二、实施效果评价	241
第四节 北京人才管理机制的发展选择	244
一、完善全市人才发展布局,健全人才发展监督机制	244
二、落实首都人才重点项目,发挥人才特区带动效应	245
三、实施人才聚集战略,推动区域人才一体化发展	245
四、提高人才工作开放程度,促进社会力量广泛参与	247
五、抓好党管人才工作体系建设,夯实党管人才工作基础	247

第九章 社区参与城市管理

第一节 社区参与城市管理的机制建设	250
一、北京社区参与机制的现状和问题	250
二、造成上述问题的原因	251
三、完善社区参与机制	252
第二节 北京城市管理社区参与路径探索	254
一、社区参与的概念及参与主体的分析	255
二、社区参与主体在参与城市管理中存在的问题	256
三、原因分析	257
四、社区参与城市管理的路径探索	260
第三节 社区参与北京城市管理的保障支撑体系	261
一、北京市社区参与城市管理的保障支撑体系现状	261

二、现有保障体系存在的问题	263
三、完善社区参与支撑保障体系	265
第十章 建议与展望	
第一节 打造北京市高端人才集群	268
一、北京城市发展面临的高端人才问题	268
二、北京打造高端人才集群的意义	270
三、北京打造高端人才集群的建议	273
第二节 北京高端人才发展服务的政策创新	275
一、北京市高端人才政策状况	276
二、北京市高端人才政策存在的问题	276
三、高端人才政策创新的重大意义	277
四、北京市高端人才政策创新途径	278
第三节 健全人才发展服务支撑体系	280
一、构建人才发展服务支撑体系的重要意义	281
二、人才支撑体系的发展思路	282
主要参考文献	284
后 记	290

导 论

第一节 研究的源起

人才发展服务是人才工作的运行载体,有效的人才发展服务体制机制能够保证人才集聚效应的发挥,提高人才使用效率,促进组织的发展。北京建设世界高端人才聚集之都,离不开各类人才保障,需要针对北京人才服务重点领域,与地域特色相结合,对专业技术人才、高端商务人才、农村城市化人才等几类关键人才进行分类研究,为北京市针对不同人才开展分类服务、提升人才服务的质量和效率、促进人才服务体制机制创新提供决策参考。

一、理论意义

对人才发展服务研究较为直接的理论是人力资本理论,舒尔茨在《论人力资本投资》中提出人力资本的形成具体包括教育培训投资、医疗保健投资和劳动力迁徙投资几个方面,表现为蕴含于人身上的各种生产知识、劳动与管理技能以及健康素质的存量总和。教育和医疗保健投资能直接促进人力资本价值的实现和增值,劳动力迁徙投资用于解决劳动力余缺调剂和专长发挥,实现人力资源有效配置,而人才服务体系对劳动者的人力资本投资行为起关键作用。但是,西方人力资本理论对人力资源服务的研究是建立在类似于完全信息的假设前提下的,这些假定对于转型中的北京人才市场可以说是不适应的。在国家和首都层面中长期人才发展规划出台的背景下,北京的高端人才市场呈现出很多不同于西方的鲜明特征,表现为:人才市场制度和政策因素对人才市场微观主体有很多规制和约束,如户籍、社会保障

制度等,难以引进和留住高端人才;人才评价体系不健全对吸引高端人才造成障碍;人才群体存在明显分割并且不同人才群体的工作搜寻行为差异明显;雇主雇用行为不规范也不够理性。这些使得北京人才发展服务体系必然有着不同于西方人力资本理论的特征。西方人力资本理论对人才发展服务的研究给北京人才发展问题带来的一个重大挑战,就是如何选择适合北京的人才发展道路。目前,北京提出了建设世界人才之都的目标,北京人才发展服务研究面临的一个重大挑战,就是如何在当前复杂的人力资源市场条件下开展人才发展服务研究,并将西方人力资本理论置于我国现行人力资源市场条件下进行检验。本课题对北京人才发展服务的研究是对人力资本理论的适用性的补充和调整,有助于人力资本理论的发展与完善。

我国人力资源市场发展还不完善,劳动力流动受体制束缚,户籍壁垒、劳动力市场歧视现象仍然存在。刘易斯在《劳动无限供给条件下的经济发展》中明确提出了二元经济结构的理论模式,试图运用古典经济学的结构,来解决当代经济发展过程中的分配、积累和增长问题。所谓二元经济,是指不发达经济由两个部门构成:一是大量的维持生计的经济部门,主要是乡村的传统农业;二是占极小比例的资本主义部门,主要是城市现代工业部门。北京人才发展服务研究,从人才引进、人才服务、关键人才队伍建设等方面,详细探讨了以北京为代表的人力资源市场服务体系,是对刘易斯二元劳动力市场理论的补充,对于减弱、消除中国二元劳动力市场状况具有典型示范作用,有利于为人才发展创造平等、公平的市场环境。此外,本书还深入剖析了城市管理体系下的人才服务建设,是公共管理理论在人才领域的应用,为北京市进一步加强人才管理,优化人才环境,培养和聚集人才,实现了人力资本理论与北京人才市场实际有机结合;为研究中国人才发展服务问题,提供了符合中国实际市场特征的分析案例,对我国人力资源理论的发展和人才市场建设问题的解决有着重要意义。

二、应用价值

当前我国人才发展总体水平与世界先进水平相比还有较大差距,与我国经济社会发展需要相比还有很多不适应的地方,特别是高层次创新型人才匮乏,人才服务效率不高,人力资本存量不足。目前,北京正在进行“人文北京、科技北京、绿色北京”建设,提出了世界城市发展目标,对北京人才服

务建设也提出了新的要求。长期以来北京市高度重视人才服务工作,为落实人才强国战略,服务首都经济社会发展,根据《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》《北京城市总体规划(2004—2020年)》,北京市制定了《首都中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》。开展对北京市人才发展服务体系的研究,明确现阶段人才发展、人才服务过程中存在的问题,为北京市人才服务体系研究提供有益探索,有利于促进“人才规划”的顺利实施。

人才发展服务是人才工作的运行载体,是一个多元化、层次性、动态性和整体性的社会系统,它是以人才资源为核心,通过政策、市场、资金、激励和法制等方面措施,建立科学的人才发展服务体系,完善人才政策和管理机制,形成人才引进、培养、配置和保障的良性循环,最终促进经济社会的全面发展。未来十几年,是北京全面建设世界城市的重要时期。目前,北京市人才队伍建设、人才事业发展与建设世界城市目标还存在一定差距,加强和改进人才工作,加快建设首都人才高地和“人才之都”,是推动北京市经济社会发展的重要保证,是确立北京人才竞争比较优势、提升城市核心竞争力的战略选择。强化人才发展服务是使人才工作更好地适应北京创建中国特色世界城市的重要保障。

《首都中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》提出:北京确立支撑世界城市建设的人才竞争优势,建设世界一流的“人才之都”;建设世界级人才队伍,构建世界级人才发展服务体系,形成具有国际竞争力的人才环境;要建设世界级人才聚集发展平台,拓展人才聚集和辐射的全球化空间。但是,目前北京市在人才工作的体制机制、现实基础和发展环境等方面与世界城市发展的要求相比还存在较大的差距,北京市的人才工作必须推进人才发展体制机制与政策的改革创新,全面激发人才活力。而解决所有这些问题的关键,需要在未来的发展中进一步通过科学的制度安排和政策创新加以解决,特别是要着眼于人才建设与管理的发展大势,构建世界城市人才服务体系成为科学而紧迫的现实选择。

北京市世界人才之都建设,离不开各类人才保障。有效的人才发展服务体制机制能够保证人才集聚效应的发挥,提高人才使用效率,促进组织的发展。因此,要探索创新人才服务体制机制,结合人才市场机制来提高人力资本存量,使人才价值最优化和最大化,加快人才强国的步伐。本研究从北

京市人才队伍现状出发,分析不同类型人才特点及需求,为提高劳动力市场中的人力资本存量、增加人力资本预期增量,加强后备人才培养,建设完善人才梯队具有重要实践价值。

城市竞争的实质是资源和市场的争夺,其中最激烈的竞争是人才竞争,城市人才资源的规模及变动影响城市财富创造,各个城市都在为争夺人才高地做出自己的努力。提高城市人才竞争力的关键是营造良好的人才环境,吸引人才,特别是中高级人才,提供一个公平、公正的竞争平台,合理使用人才。各个地区都在讨论人才服务体系建设,究竟北京人才发展服务包括哪些内容,北京人才支撑体系质量如何,如何提升人才发展服务促进北京世界城市建设,是本课题需要解决的重要问题。本书从北京人才发展服务实践出发,对专业技术人才、高端商务人才、农村城市化人才等几类关键人才进行了细致的探索,根据各类人才队伍发展现状及特点,提出人才服务相关建议,对北京市针对不同人才开展分类服务、提升人才服务的质量和效率、促进人才服务体制机制创新等有重要意义。

三、国内外研究进展

国外对人才发展服务的研究主要分模块进行,将人才发展服务体系分为引进、培养、配置和保障等方面从微观层面研究。在人才引进服务方面,大多集中在政策研究上;在人才留用与流动方面,主要是从激励方面留住人才,实施情感与制度相结合的管理模式来留住员工;对人才流动研究分别从个体、组织、社会和产业层面展开;在人才培养方面,分别从投入机制、培养模式、继续培养机制等方面展开研究。总的看来,国外对人才发展服务方面的研究都做了大量的工作并取得了一定的成果,研究选取的角度和层面越来越丰富,在研究方法上逐渐从定性分析转向定量分析,并且越来越多地应用于具体区域人才发展的实践之中,为北京人才服务体系建设提供了理论和实践参考。

国内对人才服务体系的研究曾主要从区域经济发展、产业发展自主创新、高新技术基地等方面入手,提出人才发展服务体系对产业升级、区域发展等方面的重要意义。例如:从区域经济发展角度,针对省域和县域人才支撑体系建设的研究(傅为忠、陈浩,2006;朱建航、龚建立,2003;钱存端,2005;侯志公、李华、王文奎,2008);从自主创新角度,对省域自主创新与人才支撑体系的研究(方建中、周建波,2006;顾建平,2007;陈云娟,2008);从

发展高新技术产业角度,对河南省高新技术产业发展的研究(吕少辉,2008)。从国内研究文献来看,研究主要集中在人才战略规划、人才环境建设方面的,大部分是定性研究,未建立一套全面、系统、多层次的人才发展服务体系,而且从事人才服务研究的部门主要是人事部门,非人事部门特别是经济发展与规划部门参与很少。本课题研究在北京创建世界城市的背景下,从整体性方面研究区域人才发展服务的最新进展,使得人才服务研究更加系统化和精细化。

四、研究内容及研究重点

(一)人才服务体制机制

1. 研究北京市现行人才公共就业服务体系,根据职业中介、劳动力市场信息体系建设、失业保险及相关补贴管理等发展现状,针对公共就业服务面临的问题,提供相关建议。

2. 通过分析北京市人才引进和居住政策制定的背景及人才引进政策现状,同时比较国内外人才引进政策和居住制度,对北京市相关政策进行评估,并在世界城市战略下对人才引进政策提出相关建议。

3. 介绍北京市人才市场法制建设状况,阐述人才立法的必要性和紧迫性。同时,介绍世界城市人才法制建设经验,为北京建设人才法制保障体系提供政策建议。

(二)关键人才队伍分类研究

1. 专业技术人才队伍。建设世界城市,为首都当前的专业技术人才建设事业提出了更高的工作标准和发展标准。而作为科技创新的支撑、首都建设的承担者、世界城市影响力的源泉,专业技术人才建设需要迎接新要求的挑战。

2. 农村城市化人才队伍。在城市化大背景下,农村城市化人才是不可忽视的力量,农村城市化人才服务体系研究越来越受到重视。

3. 高端商务人才队伍。建设世界人才之都,离不开高端人才的引领作用。各类商务人才的全面发展,能够为建设具有全球资源配置功能的国际商务中心提供有力的人才支撑,为北京建设世界城市发挥独特的作用。

(三)城市管理背景下人才管理机制创新

1. 完善人才发展服务法律体系,加强人才服务市场法制建设,研究出台