

北京人力资源开发服务的 实践与探索



北京市人力资源和社会保障局编写组 编著

中国青年出版社

北京人力资源开发服务的 实践与探索

◎ 北京人力资源开发服务集团有限公司 编著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京人力资源开发服务的实践与探索 / 北京市人力资源和社会保障局编写组
编著. — 北京: 中国青年出版社, 2022.7

ISBN 978-7-5153-6686-9

I. ①北… II. ①北… III. ①人力资源管理—研究—北京 IV. ①F249.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 101390 号

责任编辑: 彭岩

出版发行: 中国青年出版社

社 址: 北京市东城区东四十二条 21 号

网 址: www.cyp.com.cn

编辑中心: 010-57350407

营销中心: 010-57350370

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市君旺印务有限公司

规 格: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 22.75

字 数: 240 千字

版 次: 2022 年 7 月北京第 1 版

印 次: 2022 年 7 月河北第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

如有印装质量问题, 请凭购书发票与质检部联系调换

联系电话: 010-57350337

前言

党的十九大报告提出要着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系，推动数字科技和实体经济深度融合，在人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。党的十九届五中全会提出，要实施人才强国战略，加快建设科技强国，让人力资本服务赋能科技创新，既为个人提高人力资本质量，也为企业解决人力资本组合。习近平总书记在中央人才工作会议上强调，要深入实施新时代人才强国战略，加快建设世界重要人才中心和创新高地。随着北京进入经济发展新阶段，加快构建新发展格局，人力资本服务逐步成为建设现代化经济体系、推进经济结构转型发展的重要力量。发展人力资源服务业对于促进社会化就业、更好发挥首都人力资源优势、服务经济社会发展具有重要意义。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，以实施就业优先战略、人才强国战略和乡村振兴战略为引领，进一步提高人力资源服务水平。

为顺应数字经济发展趋势，人力资源服务业亟待转型升级。随着人工智能、大数据等新技术的广泛应用，用工新需求、新方式、新场景大

量涌现，助推人力资源服务快速发展，人工智能+人力资本服务带来的巨大便利正在对就业产生深刻影响。发展人工智能，降低用工成本，在某种程度上就是促进人力资源优化配置。企业建立劳动力分析能力、实施新的人力资源管理/云管理系统、进行人力资源流程改造等，不断推动人力资源传统业务升级为数字化业务及高端业务需求。人工智能、大数据等技术和HR应用的融合走向全面深入，在简历筛查、人才画像、智能面试机器人、员工服务机器人、员工学习机器人等众多创新应用中得到充分发展；区块链也将在背景调查、灵活用工、人才招聘、RPO、猎头、培训、员工激励、劳动合同存证等方面运用，将极大推动人力资源服务业转型升级。

为充分发挥人才对经济社会发展的支撑引领作用，党中央提出“到2035年，我国人均国内生产总值达到中等发达国家水平，中等收入群体显著扩大，人民生活更加美好”的远景目标。“十四五”时期，我国社会将迈入中度老龄化，有效应对的关键是提升人力资本服务能力和水平，未来将出现更多的人力资本服务机构和创新创业人才，会有更多的技术和资金涌入，必然为人力资本服务业注入新的活力。为此，“十四五”时期北京人力社保事业必须坚持党的全面领导，坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，立足“四个中心”和“四个服务”，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以建设国际科技创新中心为新引擎，全面落实北京城市总体规

划，深入实施就业优先政策，实行更积极更开放的人才政策。

追溯历史，总结经验，方能承继传统，坚守初心使命。坚持以人民为中心，突出体现民生为本、就业优先，把扶持经济、促进就业、维护稳定作为一切工作的出发点和落脚点，是贯穿人力社保事业改革发展的主题主线。中华人民共和国成立初期为消除失业、解决老百姓吃饭问题，探索形成了统包统配的劳动就业制度；改革开放后为解放生产力，率先改革企业劳动用工制度，发挥市场配置人力资源的基础性作用；当前为适应新经济发展格局，积极探索新就业形态下劳动者权益保障有效路径。在深入开展党史学习教育过程中，我们全面回顾北京市人力资源开发服务的改革历程，总结不同时期发展特点，探索转型发展过程中的工作规律，结合学习领会首都发展新阶段、新理念、新格局，特别是北京“两区建设”要求，对人力资源开发和服务的重点问题进行了梳理总结，并对其“十四五”时期的改革发展做了研究思考，在此基础上编著了《北京人力资源开发服务的实践与探索》一书。全书从法律法规制定实施、就业制度演进、人力资源市场发展、职业培训演变等多个维度，展现了长达 70 余年的纵向发展过程，还以典型案例的形式纪实性地再现了重大改革事件和场景，呈现出人力社保事业发展的历史脉络。

本书编写组

2022 年 3 月 16 日

目 录

C O N T E N T S

前言	001
----	-----

第一篇 制度变迁	001
----------	-----

第一章 综述	002
--------	-----

一、从劳动和人事管理到人力资本开发管理	002
---------------------	-----

（一）从集中统一管理到不断简政放权	002
-------------------	-----

（二）从救济失业到稳就业保就业	012
-----------------	-----

二、人力资源供给的优化提升	016
---------------	-----

（一）产业结构调整持续影响	016
---------------	-----

（二）不断提升人力资源素质	020
---------------	-----

（三）逐步完善人力资源市场机制	025
-----------------	-----

（四）不断创新就业管理	028
-------------	-----

三、推动人力资源服务转型发展	032
----------------	-----

（一）贯彻落实党中央一系列战略部署，坚守初心使命， 确保北京人力资源开发和管理正确的政治方向	033
---	-----

（二）立足“十三五”时期的发展成就，继承优良传统， 推动北京人力资源开发和管理向纵深拓展	034
---	-----

（三）研究制定“十四五”规划，完善顶层设计，优化北 京人力资源开发和管理发展路径	035
---	-----

（四）以“两区建设”为契机，实现制度创新，提升北京 人力资源开发和管理能力水平	037
--	-----

(五) 把握新就业形态发展趋势, 努力解放思想, 破解人 力资源开发和管理的难点问题	039
(六) 围绕构建和谐劳动关系, 着眼新发展格局, 实现人 力资源开发和管理的转型发展	041
第二章 人力资源服务基本法律依据	045
一、颁布《中华人民共和国劳动法》	045
(一) 改革开放前 30 年的劳动立法变迁	045
(二) 改革开放以来劳动立法的发展	046
(三) 社会效果及意义	048
二、颁布《中华人民共和国劳动合同法》	049
(一) 北京市劳动合同制度发展历程	049
(二) 《中华人民共和国劳动合同法》颁布	067
(三) 社会效果及意义	068
三、颁布《中华人民共和国就业促进法》	069
(一) 北京市就业促进政策发展历程	069
(二) 《中华人民共和国就业促进法》颁布	073
(三) 社会效果及意义	077
四、颁布《中华人民共和国公务员法》	078
(一) 公务员制度建立	078
(二) 《中华人民共和国公务员法》实施	081
(三) 新《公务员法》出台	085
五、颁布《事业单位人事管理条例》	086
(一) 《事业单位人事管理条例》制定背景及内容解读	086
(二) 社会效果及意义	092

第二篇 就业引导人力资源配置	095
第三章 北京就业改革发展在人力资源开发中的历史贡献	097
一、稳定促进就业是永恒的主题	097
(一) 1949—1978 年, 计划经济体制下的统包统配	097
(二) 1979—1991 年, 就业制度改革和劳动力市场初步形成	101
(三) 1992—2002 年, 实施再就业工程和建立市场导向的就业机制	105
(四) 2003—2011 年, 城乡一体化的市场就业机制和积极的就业政策	109
(五) 2012—2021 年, 新时代实施的就业优先战略	114
二、稳定促进就业在人力资源配置中的主要贡献	117
(一) 经济发展就业导向更加鲜明	118
(二) 人力资源市场化机制逐步完善	119
(三) 全方位公共就业服务效能大力提升	119
(四) 职业培训制度日益健全	120
(五) 营造平等就业的环境基本形成	121
三、就业改革发展的历史经验及启示	122
(一) 勇担当解难题促就业	122
(二) 高质量快发展扩就业	122
(三) 联社保防失业保稳定	123
(四) 多渠道促创业保民生	124
(五) 提素质促培训强队伍	124

第四章 人力资源市场的发展演变	128
一、起步探索：市场雏形显现	128
（一）劳动力市场初步萌发	128
（二）人才市场的诞生	132
二、快速发展：两类市场并存	136
（一）劳动力市场快速崛起	136
（二）人才市场全面发展	138
三、改革创新：让市场发挥作用	140
（一）劳动力市场在改革中完善	140
（二）人才市场在创新中发展	144
四、整合发展：人力资源市场建设全面展开	146
五、未来将如何发展？	154

第三篇 适应产业发展推动人力资源开发	159
---------------------------	-----

第五章 职业培训一路奋进	160
一、稳定发展：以技术工人培训为开端	160
二、蓬勃发展：以解决就业问题为目标	163
（一）实施先培训后就业	163
（二）规范工人技术培训提高技能水平	165
（三）重视技校教育提升职业培训	168
三、调整发展：以技能开发为核心	170
（一）职业培训转型发展蹚新路	171
（二）技校教育提升办学层次	173
四、创新发展：以终身技能养成为出发点	176
五、未来趋势是什么？	181

第六章 人力资源服务信息化进程	187
一、行业数字化持续保持高速发展态势	187
(一) 北京市人力资源信息化建设布局	188
(二) 北京市人力资源和社会保障信息化系统建设进程	189
二、大数据对行业人力资源管理的影响	200
(一) 管理观念的转变迫在眉睫	200
(二) 行业的变革顺应时势发展	201
(三) 管理组织与管理模式不断优化	203
三、信息化、数字化背景下催生新就业形态	205
(一) 北京市新就业形态的现状	205
(二) 信息化方式支持和规范新就业形态健康发展	206
四、加快行业人力资源数字化信息化发展的着力点	209
(一) 创新人力资源管理者管理思维	209
(二) 加快行业数字化信息化发展步伐	210
(三) 优化公共管理服务体系建设	211
(四) 加强行业信息化人才队伍建设	212

第四篇 优化分配体系助推人力资源管理	215
---------------------------	-----

第七章 完善工资制度，规范收入分配秩序	216
一、企业工资制度从混合制走向统一制	217
二、建立收入调控体系，让人民“劳有所得”	219
(一) 北京市企业工资指导线制度	220
(二) 北京市行业人工成本信息指导制度	223
(三) 北京市劳动力市场工资指导价位制度	225
(四) 北京市行业工资指导线制度	227

(五) 北京市最低工资保障制度	230
三、事业单位工资制度演变——率先实现绩效工资	234
(一) 1956 年工资制度改革：建立职务等级工资制度	234
(二) 1985 年工资制度改革：探索实行多种结构工资制	235
(三) 1993 年工资制度改革：建立不同类型的工资制度	236
(四) 2006 年工资制度改革：提出绩效工资的新理念	240
四、打破平均主义，规范公务员工资	245
(一) 公务员工资制度三次改革	246
(二) 晋升工资制度	247
(三) 调整工资标准	250
五、扩大中等收入群体，推动共同富裕	252
(一) 改善分配结构，规划企业工资分配制度	252
(二) 优化收入结构，强化工资分配调控政策	253
(三) 提高劳动者综合素质，保障高质量就业	254
第五篇 规范优化人力资源服务保障	257
第八章 干部考核录用工作演变	259
一、干部考核工作演变	259
(一) 干部鉴定逐步向分级干部管理制度转变	259
(二) 建立科学化的公务员考核制度	266
(三) 干部考核工作的启示与思考	272
二、干部录用工作演变	273
(一) 从“社会招干”到录用工作统一管理	274
(二) 公务员录用工作的思考	281

第九章 聘用制及职称管理	284
一、聘用制搞活事业单位	284
(一) 改革探索阶段	284
(二) 重点推进阶段	285
(三) 逐步推开阶段	286
(四) 改革持续深入发展的阶段	287
(五) 北京市事业单位聘用合同制度改革思考	294
二、职称制度改革历史演变	296
(一) 职称制度历史演变	297
(二) 深化改革更好发挥职称制度指挥棒作用	309

第十章 秉公执法保护劳动者权益	318
一、劳动保障执法发展沿革	318
(一) 萌芽阶段	318
(二) 起步阶段	320
(三) 建立拓展阶段	323
(四) 提高发展阶段	326
(五) 全面进阶阶段	329
二、新时期劳动者权益保护的特点	332
(一) 劳动者维权有底气	332
(二) 在劳动法上打擦边球	333
(三) 个体话语权淹没在技术洪流之中	334
(四) “放”与“管”的天平在徘徊	335
三、规范执法应对新时期新挑战	335
(一) 以法为本，政法结合	335
(二) 刚柔并济，包容审慎	337

(三) 借力科技，创新监管	338
(四) 多方协同，聚力共治	338
附录	343
案例一：组织待业青年发展城镇集体所有制经济	343
案例二：职工市内调动	344
案例三：企业之间劳动力调剂	345
案例四：安置退休职工子女	346
后记	347

第一篇

制度变迁

人力资源的概念最早由西方学者提出，虽然对我国人力资源学科建设产生了影响，但无论从理念还是实践层面看，我国人力资源开发和管理深深植根于自身的政治制度和思想文化中。北京劳动和人事管理工作可以追溯到 1949 年，通过实施劳动保险制度、统包统配就业制度、固定用工制度、干部计划管理制度等，充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性，为建设社会主义新中国提供了有力的支持和保障。改革开放以来，随着经济体制改革和市场经济的发展尤其是知识经济的兴起，计划经济体制下的劳动和人事管理制度逐步演变为现代意义上的人力资源开发和管理，助推这种历史性转变的根本动力是各级党委政府始终秉承为人民服务的宗旨，围绕改善民生，坚持改革创新，从管理的理念、模式、内容、方法上推动实行全方位的变革，其改革内容丰富多彩、影响悠久深远，折射出北京人力社保事业 70 余年的转型发展历程。

第一章 综述

许金华

中华人民共和国成立后，在北京市委、市政府领导下，劳动和人事部门聚焦消除失业和促进经济发展，适应国家经济管理体制，积极探索，努力奋斗，逐步形成劳动、人事两套管理制度和工作体系，这两者长期共存并行，形成合力，为构建现代人力资源开发与管理体系奠定了坚实基础，也为首都经济发展、城市建设和社会治理提供了有力支撑。随着市场经济发展壮大，经济管理体制迎来了不可抗拒的变革，劳动、人事管理逐步改革开放，制度机制不断创新完善，加快向现代人力资源开发与管理转型过渡，极大地促进了首都社会主义现代化建设。

一、从劳动和人事管理到人力资本开发管理

（一）从集中统一管理到不断简政放权

劳动和人事管理制度是政治、经济和社会管理体制的重要组成部分，其建立和发展深受我国政治经济形势发展和经济管理体制改革的影响。从统一计划管理走向现代人力资源开发与管理，是适应我国社会主义建设和改革开放的必然选择，是加强社会治理体系和治理能力现代化

建设的关键环节。

1. 劳动和人事管理逐步改革开放

从1949年到20世纪80年代中期的30余年中，与我国国民经济计划管理体制相适应，劳动和人事领域实行集中统一的计划管理，形成了劳动和人事分工合作的工作格局，无论是面对干部还是职工，主要特征都体现为政府管理行为，劳动部门对劳动力实行统包统配就业制度，人事部门对干部实行计划管理，干部和职工工资待遇由国家统一规定，企业等用人单位基本上没有劳动和人事管理的自主权利。在中华人民共和国成立初期，这种管理体制对劳动就业合理分配、干部培养使用、稳定社会秩序起过重要作用，但随着时间的推移，高度集中的管理体制在很大程度上束缚了机关、企事业单位干部职工的积极性，越来越不能适应市场经济发展的需要，必然要求劳动和人事管理工作实现转型发展。

1949年以来，北京市劳动工作大体上可分为四个阶段。第一阶段，1949年到1957年，劳动管理从无到有，逐步建立并稳步发展；第二阶段，1958年到1965年，由于三年“大跃进”运动给劳动工作带来了严重后果，1961年开始，国家进行调整，恢复正常劳动管理工作；第三阶段，1966年到1978年，因为“文化大革命”的冲击，劳动管理工作受到极大影响；第四阶段，1979年到1994年，实行拨乱反正，劳动工作进入改革的崭新阶段。首先对就业制度进行初步改革，允许自愿组织起来就业和自谋职业，适应经济管理体制的改革，进行劳动管理制度改革，逐