

# 人才优先发展战略背景下 我国政府人才工作路径分析\*

孙锐 黄梅

**【摘要】** 实施人才优先发展战略,需要进一步改革政府人才管理方式,明确政府人才工作推动路径。“十二五”期间,我国在人才资源开发使用和政府人才工作体系、制度建设方面取得了显著成绩,但也暴露一些突出问题。为此,要进一步转变政府人才管理职能,发挥市场配置人才资源的决定性作用,正确处理人才工作中政府、市场、社会的关系,构建“聚天下英才而用之”的人才发展治理体系。现代公共治理理论的政府整合能力、推动协作治理、强调战略协同和打造“公开政府”为构建现代人才发展治理体系提供了重要参考。在此基础上,推动市场化方式、突出社会化参与、建立法治化保障、瞄准国际化竞争,形成市场、社会和政府相互竞争、相互促进、相关补充的人才工作大格局是政府人才工作改革创新的重要方向。

**【关键词】** 人才发展;政府;人文管理

**【中图分类号】** D035 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-0863(2016)09-0018-05

## 一、“十二五”时期我国政府人才工作回顾:进展与问题

自十七大以来,在人才强国战略实施背景下,我国政府在人才队伍建设和推动人才发展中发挥着重要作用,扮演着关键角色,并形成相应的治理安排。2003年,中央召开第一次全国人才工作会议,中国共产党作为执政党将“党管人才”原则以党内法规形式确定下来,并成立了以人社部、教育部、科技部等二十余个中央和国家部委、系统为成员单位的中央人才工作协调小组(小组办公室设在中共中央组织部),履行国家人才宏观管理职责。相应地,各级行政区域及部门也建立了相应机构以推进各层级、各领域人才工作。在“党管人才”框架下,组织部门牵头抓总,职能部门各司其职、密切配合,并调动社会各方面力量参与的人才工作格局基本建立。<sup>[1]</sup> 这意味在我国政府部门层面,着眼于应对国际人才竞争,通过相应的组织和制度安排形成了人才工作管理领导体制,搭建起国家人才发展基本治理体系。

自2010年中央召开第二次全国人才工作会议以来,在以上人才工作管理体制和治理安排下,各级政府

和部委系统遵循《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《规划纲要》)设定的主要议程框架,开展了世界上最大规模的人才资源开发活动,并取得了重要工作进展和显著成绩。<sup>[2]</sup> “十二五”时期,全国人才投入和人才工作投入大幅增加,一系列重大人才工程启动实施,一些重要政策措施集中出台,体制机制和制度改革取得重要进展,政府公共服务职能逐步强化,人才市场服务体系逐步完善,人才统计制度初步建立。其中:中央财政对国家十二大重点人才工程投入预算达到1066亿元;据不完全统计,各省区市、新疆生产建设兵团对地方人才工程投入预算达到1200亿元;全国省级和市级人才工作专项经费分别超过80亿元;同时,《规划纲要》提出的10项重大政策被细化为72个政策点,涉及人才流动、培养、评价、激励、创新、创业、服务、环境、海外引才、非公和新社会组织人才等各方面,分别出台了相应政策文件;抽样的36个部委计划制定配套人才政策323项,各省区市和新疆生产建设兵团计划制定人才政策900多项。<sup>[3]</sup> 此外,中关村、前海、横琴、南沙等全国人才管理改革试验区在体制机制改革方面先行先试,聚焦于海外高层次人才,在签证居

\* 基金项目:国家社科基金重大项目“实施人才强国战略重大问题跟踪研究”(编号:10ZD&046)

作者:孙锐,中国人事科学研究院研究员,硕士生导师;黄梅,中国人事科学研究院副研究员,北京100101

留、金融支持、股权激励、生活保障等方面采取了一系列突破性措施。经过上述人才工作推动和努力,当前我国人才总量持续增加,人才素质明显提升,每万劳动力中研发人员已达45.9人/年;高技能人才占技能劳动者比例为26%,国民平均受教育年限达9.3年,主要劳动年龄人口受高等教育比例达14.2%;人力资本投资占国内生产总值14.5%;人才作用效能进一步提升,人才贡献率达到31.9%。<sup>[4]</sup>人才队伍建设和人才工作对经济社会发展产生了重要助推作用,带来了显著的正向贡献。<sup>[5]</sup>

“十二五”期间我国人才资源开发和人才强国战略实施迈上历史新台阶与“党管人才”发挥的关键作用密不可分。“党管人才”在国家宏观层面构建了一种制度构架和协调机制,借助“党管干部”的职能整合优势,充分调动和发挥了执政党在推动人才发展方面的感召力、动员力、集聚力,有效聚焦了全国对人才工作的“注意力”,在统筹人才发展和经济社会发展、统筹人才和其他各项工作、统筹人才工作的各个方面提供了有力政治保障和制度保证。从这方面看,“党管人才”是我国推动人才发展的一项制度优势,在此框架下形成了推动人才强国战略实施有力政府工作体系。在看到成绩的同时,我们也看到在具体工作实践中,有些地方、部门还存在对党管人才认识不到位、方式不适应、方法较单一、保障不充分的问题。在“党管人才”框架下,有些职能部门还存在“错位”、“越位”、“缺位”以及职责不清、交叉重叠、各自为政的问题。未来如何走出党管人才“直接管人”的误区,改变人才工作表面化、人才工程政绩化、人才政策“碎片化”、工作利益部门化现象,理顺党委和政府职能部门间的关系是要重点解决的问题。

政府人才工作推动,离不开市场力量和社会组织的有效参与,但是在这方面我们还有很多欠缺和不足。可以看到,当前人才工作发展还主要是依靠政府推动,市场和社会参与机制保障不足。总体上看,我国市场机制还不够健全,流动渠道还不够畅通,使用计划思维管理人才的惯性仍然很大,突出表现在:我国统一的人才市场体系还未形成,区域人才市场分割严重,产业人才市场发展薄弱,人才市场不同程度地存在政事不分、体制不顺、机制不活等问题,人才公共服务定位、内容、标准、程序还不够清晰;人才服务产业发展滞后,服务质量和水平不适应市场发展需求;户籍、档案、社会保障制度改革滞后,国内与国际人才、体制内与体制外人才、机关事业单位人才的互通机制尚未完全建立;事业单位改革成效不明显,人才评价、职称、院士、博士后制度改革与经济社会发展需要滞后;企业人才开发主体作用不突出,人才工作政府主导主导力量过强,人才开发法律法规体系不健全等。有调研指出,人才工作实践中还广泛存在“政府部门热、市场机构冷”、“政策创新多、机制创新少”、“领导推动多、法治保障少”等

问题。<sup>[6]</sup>

## 二、分析政府人才工作中需要认识和厘清的几个关系问题

“十二五”期间我国人才工作取得了重要进展,也有不少问题和不足。如何认识和把握这一段时期的我国政府人才工作,总结和探讨其中的相关经验和基本规律,需要厘清和把握好以下几各方面的重要关系问题。

首先,要认识政府人才工作效率与公平的关系问题。在全球人才竞争中,我国人才工作要尽快打开局面、取得先机,就要抓住主要矛盾,从关键环节打开突破口。实施“千人计划”和“万人计划”,集聚和培养一批高层次创新创业人才,发挥高端引领的示范引领作用,体现着人才工作中的“效率优先”。在人才工作开局之后,就要从重视“效率”,逐步过渡到重视“公平”,着力于从“特惠”到“普惠”的过渡。未来,人才工作将进入精细化阶段和内涵式发展阶段,要更加重视以人才队伍建设和人才工作产生的实际效益来调整人才工作重点,通过营造公平、公正、开放、竞争的人才环境,实现人人得到发展,人人可以成才。

其次,要认识政府推动与发挥市场作用的关系问题。人才体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系。“转型期”的人才管理模式要实现政府宏观调控与市场发挥作用的有效结合。政府在人才开发中的作用,可以用阶段论来概括。在不同阶段下,政府在人才开发中有不同的角色定位。在人才工作启动阶段,政府发挥主导作用,扮演引导角色,可以发挥出积聚社会资源和社会注意力的优势,有利于实现人才工作的良好开局,产生更大人才工作影响力。当人才工作“这壶水”烧热之后,政府就要调整自己的角色,考虑退出问题,依靠市场化手段来推动人才工作。当前,一方面政府人才工作抓得力度不够,另一方面存在“管理过度”。下一步政府应该实现角色转型,从人才工作“前台”走向“后台”,为实现人才配置和开发的有效均衡让出市场空间。

再次,要把握好点上突破与统筹兼顾的关系问题。以政策创新推动体制机制创新、推进人才管理改革试验区建设是寻求点上突破、带动全局的探索实践。点上突破、先行先试,其目的是在一定区域内,一些环节上,允许有更加宽松的改革权和试验权,允许人才管理模式和政策具有优先性和特殊性,从而由易及难、由点到面,营造一个更加优惠、更加宽松的政策环境和服务环境,破除一些不适应的管理体制、机制障碍。通过探索、实验,进一步解放思想、总结经验、发现问题、把握规律、系统布局,及时将成熟的有效经验上升为制度规范,最终实现“统筹推进”,在更大范围、更广领域内推广经验,顺应规律,以“小环境”放大、影响、改变人才发展的“大环境”,实现人才环境的整体优化发展。

然后,要厘清法治管理与政策推动的关系问题。

政策的出台具有一定灵活性和适应性,体现着各地各部门的自由裁量权,在工作实际中发挥了一定作用。但单纯依靠出台政策推动人才工作,是不稳定的,不系统的,也造成了当前人才工作政出多门,政策碎片化的倾向以及在强制规范方面缺乏整体设计的问题。法律法规具备稳定性、强制性,加强人才立法有助于强化人才工作的系统性、权威性和长期性。当前,我国人才工作的立法工作较弱,法制观念不强,还没有形成基于法律规章推动第一资源开发的工作机制。未来人才工作需加强人才立法建设,建立体系完整、结构协调、内容充分、全面的人才法治体系,形成有利于人才发展的综合法治环境。

### 三、公共治理理论视角下的政府人才工作路径

#### (一)政府人才工作视角下的公共治理理论:议题与启示

自20世纪70年代以来,新公共管理“良政”和“善治”的主张对传统公共行政产生了巨大冲击。华盛顿共识(PWC)旗帜下强调的“善治”改革,旨在朝着改善政府公共服务交付质量的方向努力,把国家的公共服务部分转变为有效、高效、“基于产出”(Output based)的职能部门。<sup>[7]</sup>党的十八届三中全会提出:全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。具体到人才管理体制和运行机制改革方面,适应现代经济社会发展趋势和公共治理变革发展的要求,进一步转变政府人才工作职能,发挥市场配置人才资源的决定性作用成为必然要求。

#### 1. 提升政府整合能力是构建人才发展治理体系的基础

福山指出,政府能力表示制度能力的强度,是政府制定和实施政策以及制定法律的能力。<sup>[8]</sup>在政府能力模块中,公共整合能力是基础性构件,这一能力包括通过政策执行、组织动员和运用资源等途径形成战略管理合力的能力,以及从总体出发,创造政府联动、协同机制,提高政府快速解决某一社会问题的能力。<sup>[9]</sup>佩里提出,政府管理中会出现“碎片化”问题,是由于各部门缺乏政府能力层面的治理整合,他们仅关注自身的偏好、利益,导致项目间的政策排斥、行动冲突和沟通困难,使服务供给产生偏差与不可实现。<sup>[10]</sup>因此,为适应现代公共问题的连带性和多相关人介入问题,运用政策倡导联盟工具,增强整体政府框架下的整合能力是改善政府运作效率的重要工具。<sup>[11]</sup>政府能力理论为改进和完善党管人才框架下政府人才宏观调控方式,在构建现代人才发展治理体系中,推动和加强政府不同层级和不同部门间的政策协同、工作集成,增强政府主体在人才管理领域内的治理能力整合,增强政府政策供给的整体性和统一性提供了重要借鉴。

#### 2. 推动协作治理是建立人才治理体系的重要方向

面对当前日益复杂的经济社会发展变化,传统的

政府单一管理社会模式,已经无法满足社会发展的需求,多部门协同、协作才能更好的解决问题<sup>[12]</sup>,所谓“治理体系”,其主体就不仅仅是政府,还应包括各类市场主体和社会组织,他们可以参与到国家治理事务中来。<sup>[13]</sup>所谓国家治理能力,是通过国家制定、执行规则和提供服务,实现与社会的双赢<sup>[14]</sup>,其中并不排斥多元协同治理体系。埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)指出,公共问题的解决不能仅仅依靠政府或者市场,而是要超越政府与市场,建立起多种行动者均能参与的制度安排。政府的政策制定和执行能力是有限,而多元治理结构安排可以将市场、公民社会(通常是社会组织)和政府等不同治理主体纳入水平的治理网络中,使它们在更大程度上参与公共物品的供给。<sup>[15][16]</sup>协作治理理论为在政府人才治理体系设计中转变政府单一治理模式,建立分权制度安排,推进政府职能转变,充分吸收人才群体、市场主体和专业组织的意见诉求,协同、有效解决国家人才发展中面临的关键问题,提升政策供给和公共服务供给的应需性、针对性、有效性提供了理论参考。

#### 3. 强调战略协同有利于增强人才发展治理的有效性

传统公共机构的授权和运作往往会受到内部或外部环境因素的干预影响。而在当前普遍联系日益变得复杂的现实世界中,现代政府形成和提升政策构架能力和议程导航能力比传统政府部门所强调的程序管理和具体操作能力更为重要。<sup>[17]</sup>目前,推动区域发展的管理实践是以个人、机构和利益集团间的协调为特征的,同时这些个人、机构和利益集团需要强化战略协同、议程一致和价值观统一,以此共享一定行为约束、激励原则与规范。一些公共行政研究和实践中的主要主题,如伙伴关系、网络、协作、分权和横向管理等,都潜在表明着跨机构边界战略协同和维护核心价值主张对建立高效现代治理体系的重要性。例如,“协同生产”模式是现代治理的一种创新形式,但这种模式是强化战略、目标统一性为核心,通过挖掘、协同、反应社会群体的需求与偏好来提高政府公共服务交付质量、强化公共服务回应性的。治理的战略协同观点为在经济社会发展新常态和“转型期”,通过加强战略协同和议程协同,在人才治理体系中构建一种多主体参与、互补的新型关系,形成基于协同生产的人才发展服务供给模式提供了理论借鉴。

#### 4. 推进信息公开、操作透明是支撑人才发展治理体系的要件

“公开政府”概念涉及政府“打开窗口”、接受公众监督、减少官僚主义和增加透明性等政府管理问题。当前,它已成为在透明、开放、参与、协作原则下,提升政府能力、推动公共行政现代化的基础所在。“公开政府”有利于增强政府与社会群体间的信任,以更少成本获得更多政策产出,增强政策制定的专业性,提高政策

的公民自觉遵从性,推动政策创新行为,提高政府效率等。<sup>[18]</sup>政府信息公开、透明操作意味着政府和公共管理从封闭、独裁、自我指导,向开放、协作、内部与外部共同参与的逻辑转变。在人才发展治理体系建设中,推动“公开政府”行为模式的建立首先要推进信息公开、透明操作,其中包括公开人才发展公共数据,引入社会专业力量参与公共决策过程以及引入第三方力量开展人才重点政策、项目绩效评估等。以此增加政府人才工作的决策透明度、推动公众参与,健全问责机制,形成高效率的治理体系。

## (二) 构建现代人才发展治理体系的路径选择

2016年,中央出台了《关于深化人才发展体制机制改革的意见》(以下简称《改革意见》)提出了深入实施人才优先发展战略,构建科学规范、开放包容、运行高效的人才发展治理体系的目标要求。“治理”本身意味着从专家决策、精英决策到公众决策、社会参与的转变。“治理实质上是改变传统的行政管理方式,从而实现更高效的公共服务和公共产品”。<sup>[19]</sup>当前,我国正处于社会主义市场经济的“转型期”,构建现代人才发展治理体系要创新党管人才管理方式,提升政府自身组织、动员社会力量的资源整合能力,进一步理顺政府与社会、市场之间的角色定位,改变传统的“政府人才管理部门是人才公共服务的唯一提供者”的观念,实现人才公共服务供给主体的多元化<sup>[20]</sup>,破除人才管理中的体制分割、权力分割和条块分割;构建协同、联动的政府人才工作议程统筹能力,加强对推动人才发展的公共非政府部门、社会民间组织及私营部门的扶植培育,建立形成市场、社会和政府相互竞争、相互促进、相关补充的人才工作大格局。在人才工作方面,将政府本位、权力本位、官员本位,让渡为市场本位、人才本位、专业力量本位,退出“全能”政府角色,才能达到人才工作“善治”目标。构建现代人才发展治理体系的政府人才工作基本路径如图1所示。

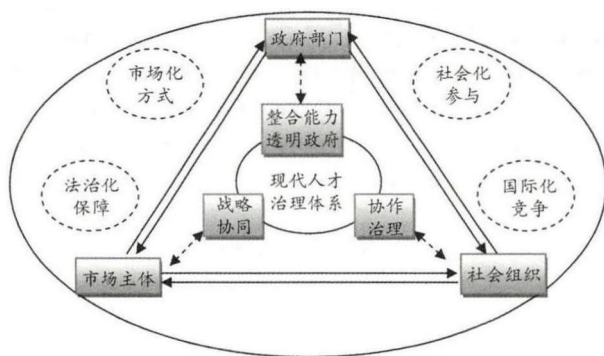


图1 构建现代人才发展治理体系的框架

首先,构建现代人才发展治理体系要推动市场化方式。推动政府在人才工作中的角色定位从“操作”向“监管”转变,从“政策”向“环境”转变。进一步转变政府人才工作职能,从直接介入、干预人才具体工作转变到营造公正公平的人才竞争环境上来,转变到健全人

才公共服务、加强平台载体建设,完善人才权益保障,建立公开透明的市场监管机制上来。利用合同、承包、竞争招标等市场手段,将政府原先垄断的人才公共服务产品的提供权向公营和私营公司、非营利性组织转让。<sup>[21]</sup>通过加强法制建设、完善行政许可,加大政府采购等宏观管理和间接调控手段推动人才工作。充分发挥用人单位在人才培养、吸引和使用中的主体作用,克服人才管理中存在的行政化、“官本位”倾向。借助市场和社会力量吸引人才、开发人才、评价人才、使用人才、检验人才和回报人才,营造人才开放发展的市场化环境。为在市场竞争规律、价值规律和供求规律作用下,实现各类人才优胜劣汰、开发配置的有效均衡提供空间。

其次,构建现代人才发展治理体系要突出社会化参与。大力培育和扶植社会组织和第三方机构,推动各类协会、行业/职业组织和各类服务机构大发展,进一步调动和发挥各类学会、协会和专业组织的力量,使他们承担起管理、引导、推动各类专业人才职业发展的主要职责。探索政府人才工作部门与公共机构、民间组织、私营单位等多元主体的合作治理模式,通过凭单制、政府采购、服务外包、协同开发等多种合作形式增加人才服务的交付数量与质量。建立起政府、学界、产业界、工程界和专业组织有序分工、协调合作、良性互动的人才资源开发新格局。

再次,构建现代人才发展治理体系要建立法治化保障。加强人才法治建设,逐步建立体系完整、内容充分、结构协调的人才法律法规体系,实现人才综合立法,如人才开发促进法、人才工作条例,与人才分类立法,如人才流动、人力资源市场管理、知识产权保护、人才竞业避免、国家人才安全、人事争议仲裁、专业技术人员职业资格和终身教育、外国人才来华工作、居留等法律法规相结合,涵盖人才引进、人才培养、人才使用、人才激励等人才开发各环节的法律法规网络,依法保障人才权益。大力弘扬法治精神,充分尊重法律地位和尊严,突破法治体系不健全、法治观念不深厚等问题,提高依法行政、依法办事、依法监督管理的能力,将人才政策优势转变为人才法治优势,为聚天下英才提供法治保障环境。

最后,构建现代人才发展治理体系要瞄准国际化竞争。着眼于在国际产业竞争、科技竞争和人才竞争中获取领先优势,置身全球视野,融入全球网络,进一步增强国家人才工作开放程度,建立国际化人才配置枢纽,打造世界级人才发展平台,形成接轨国际规则的专业人才开发制度,提升全球智力资源利用能力,提升全球创新网络影响力,为世界顶尖人才和优秀人才提供更多向上发展机会。推动实现人才流动国际化、人才素质国际化、人才构成国际化、人才贡献国际化、人才发展多元化,增强对国际一流专才跨国界的吸引力、感召力和凝聚力。⑥

[参考文献]

- [1] 提高党管人才工作水平 为党和国家事业发展集聚人才——解读《关于进一步加强党管人才工作的意见》[N]. 人民日报, 2012-10-09.
- [2] 孙锐. “十三五”时期我国人才管理体制相关问题探讨[J]. 国家行政学院学报, 2016(3).
- [3] 中国人事科学研究院课题组. 国家中长期人才发展规划实施一周年情况评估报告[R]. 中国人事科学研究院, 2012年1月.
- [4] 盛蔚蔚. 十八大以来中国人才事业蓬勃发展[N]. 人民日报, 2016-01-31.
- [5][6] 孙锐. 中国人才战略规划区域实施效果评估测度研究[J]. 科学学研究, 2014(9).
- [7][17] 吴江, 孙锐, 吕芳, 乔立娜. 重构公共治理机制[J]. 公共管理与政策评论, 2012(1).
- [8][美] 弗朗西斯·福山. 国家建构: 21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2007. 23-24
- [9][11] 孙柏瑛. 社会管理与政府能力建构[J]. 南京社会科学, 2012(8).
- [10] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, and Gerry Stoker. *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Houndmills. Palgrave. 2002. 37-39
- [12] 邱志强. 从政府管理到协同治理: 人才管理改革探索研究——基于苏南实践的研究[J]. 江苏社会科学, 2016(1).
- [13] 薛澜. 国家治理框架下的社会治理——问题、挑战与机遇[J]. 社会治理, 2015(2).
- [14] 薛澜, 张帆, 武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015(3).
- [15] Elinor Ostrom. *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*. *The American Economic Review*, 2010(3): 641-72
- [16] 田凯, 黄金. 国外治理理论研究: 进程与争鸣[J]. 政治学研究, 2015(6).
- [18] Jane Pitcher. Policies and Programmes to Address Disadvantage among Young People: Issues for Evaluation. *Evaluation*, 2002(4): 474-495
- [19] 宋敏. 西方国家治理变革及对我国行政改革的启示[J]. 行政论坛, 2003(4).
- [20][21] 吴江. 在改革创新中深化对党管人才原则的再认识[N]. 中国组织人事报, 2011-02-25.

(责任编辑 文 奇)

**Research on Path of Governmental Talent Management under the Background of National Preferred Strategy of Talent Development in China**

Sun Rui Huang Mei

[Abstract] It is necessary to reform the pattern of governmental talent management, and clarify the work path in order to implement the national preferred strategy of talent development. In the "Twelfth five-year" period, we have got significant achievements on the development of talent resources and the construction of talent management system, but some problems was exposed too. For this, we should further transform the government talent management function, make market play a decisive role in allocation of talent resources, and properly handle the relationship between government, market and society, to build a governance system of talent development, which could "poly worldwide outstanding talent to use". The modern public governance theory such as governmental integration ability, cooperation governance, strategic synergy and "open government" provides an important reference for the construction of modern talent development governance system. On basis of the theory, to promote market-oriented way, highlight social participation, emphasize the law guarantee, aim at internationalized competition, and make market, society and government to compete, promote, cooperate with each other is an important direction for governmental talent management pattern innovation in China.

[Keywords] talent development, government, personnel management

[Authors] Sun Rui is Professor at Chinese Academy of Personnel Science; Huang Mei is Associate Professor at Chinese Academy of Personnel Science. Beijing 100101