

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:

欢迎访问中国人事科学研究院网站



中国人事科学研究所网
Chinese Academy of Personnel Science

- ▶ 首页
- ▶ 机构概况
- ▶ 专家信息
- ▶ 研究课题
- ▶ 获奖总汇
- ▶ 院内管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 院刊投稿
- ▶ 公告栏
- ▶ 信息平台
- ▶ 科研动态
- ▶ 交流合作
- ▶ 问卷调查
- ▶ 资料下载
- ▶ 学术刊物
- ▶ 中国人才研究会
- ▶ 联系我们



全文检索

搜索

论文库

邮箱登录

前瞻与思考 (2005)

- ▶ 前瞻与思考 (2008)
- ▶ 前瞻与思考 (2007)
- ▶ 前瞻与思考 (2006)
- ▶ 前瞻与思考 (2005)
- ▶ 前瞻与思考 (2004)
- ▶ 《第一资源》第2辑
- ▶ 《第一资源》第1辑

您现在的位置: 首页 > 学术刊物 > 前瞻与思考 (2005)

第51期 现行人才流动政策分析

2007-12-29 中国人事科学研究院 访问次数: 作者: fan

魏艳春

2005年3月28日

改革开放以来,我国出台了一系列有关人才流动的政策,促进了人才在地区、部门、所有制之间的流动,推动了人才资源的市场化配置和人才结构的调整,促进了社会经济的发展。但就总体而言,有些人才流动政策或多或少地受计划经济思维和计划经济体制的影响,还不能完全适应市场经济发展的需求,有些政策还不完善,有些政策之间也存在不协调的问题,另外以户口、社会保险为代表的社会管理改革政策还不到位、不完备,影响着人才的自由、合理、有序和高效流动。

一、人才流动政策存在的问题

(一) 人事政策方面的问题

1、辞职辞退政策与其他政策之间的不协调

第一,辞职政策方面。《全民所有制事业单位专业技术人员和管理人员辞职暂行规定》(以下简称《规定》)和《关于执行〈全民所有制事业单位专业技术人员和管理人员辞职暂行规定〉中有关问题的通知》两个文件关于辞职的规定与其他政策规定存在不协调的地方,主要表现在:一是《规定》关于辞职人员档案管理的规定,已不适应流动人员档案管理政策的变化,与1996年人事部下发的《流动人员人事档案管理暂行规定》(人发[1996]118号)有抵触,应予修改,应与118号文件的相关规定相一致。二是《规定》关于知识产权保护等问题的规定提法上陈旧,有关内容应按照现行法律法规进行修订。三是《规定》关于辞职人员身份管理的规定,不利于疏通人才流动的渠道,可考虑参照一些地方的经验和做法,将其规定为辞职人员辞职后一年内从事个体经营或到私营企业工作,并按规定交纳养老保险费的,也可保留原身份,工龄连续计算。这样,有利于疏通不同所有制之间人才流动的身份障碍。

第二,辞退政策方面。《全民所有制事业单位辞退专业技术人员和管理人员暂行规定的通知》已实施10余年,其间外部环境发生了很大变化,现在有必要对相关规定进行调整。一是关于辞退费的问题,原规定在实行待业保险的地方与部门,不发给辞退费,被辞退人员享受待业保险,应修改为被辞退人员可按有关规定享受失业保险。二是关于被辞退人员的人事档案管理的问题,应与1996年人事部118号文件相一致。三是关于被辞退人员身份管理的问题,原规定被辞退人员从事个体经营、到私营企业工作或辞职后一年内找不到接受单位的,不再保留其全民所有制干部身份的规定,可考虑改为被辞退人员被辞退后一年内从事个体经营或到私营企业工作,并按规定交纳养老保险费的,也可保留原身份,工龄连续计算。

2、兼职政策缺乏全国统一规定

在1982—1988年期间,有关部门先后出台了关于科技人员、医务人员、教师、工程勘察设计人员等兼职的规定。目前,对各类人才的兼职活动还缺乏统一规定,以规范人才兼职中的组织管理,单位和个人在人才兼职中

的权利与义务，兼职的内容、方式及限制条件，兼职活动中的知识产权保护，兼职中的收入分配问题及个人所得税的交纳，兼职活动中的争议与纠纷的处理等，使兼职活动沿着规范化、法制化的轨道发展。

3、人才市场中中介机构监管政策缺乏国际通行规则

“人才中介服务保证金制度”和“人才中介组织的随时检查制度”是发达市场经济国家人才市场监管政策中的重要内容。如日本的《职业安定法》明确规定了对收费的民间人才市场组织提存保证金，以备对受损害者进行补偿；并规定了检查制度，强调了人才市场组织对行政部门报告和行政官员对人才市场组织的随时检查互相补充。而目前，我国已经颁布的《人才市场管理规定》（2001年）、《中外合资人才中介机构管理暂行规定》（2003年），以及《关于加快发展人才市场的意见》（2004年）等政策都没有这方面的规定。由于缺乏相关规定的制约，使得人才中介组织违法违规成本过低，以各种方式侵害用人单位与人才利益的现象时有发生，对人才中介机构的诚信度构成了负面影响，进而影响了人们对人才中介机构的利用率，从而影响了人才市场的健康发展，不利于人才的流动。

4、流动人员档案管理政策缺乏统一的操作细则

在流动人员人事档案管理方面，国家有相关的政策规定。但是，在实施过程中，不少省、自治区、直辖市制定了各自不同的操作办法或工作细则，使各地在流动人员人事关系接转的内容与手续方面存在差异，跨地区人才流动中人事档案流转手续比较繁杂，在一定程度上影响了人才流动。另外，有关政策对转制企业的人才档案的管理权限未做出明确的规定，对于员工人事档案是由转制企业保管还是由政府部门所属人才服务机构管理缺乏明确规定，引发了国有企业转制后的人事档案所有权之争。因此，为了进一步促进人才的跨地区、跨所有制的流动，应调整流动人员人事档案管理政策，有必要对流动人员人事关系接转的内容和格式作出统一规定，并明确转制后企业人才档案的管理权限。

5、人才流动争议仲裁政策需要补充与完善

大体上看，人才流动争议仲裁政策存在的主要问题有：一是人才流动争议仲裁的立法层次不高，目前只有部门规章，仲裁效力不足。二是对仲裁程序、取证、庭审等环节缺乏具体细致的规定。三是有关内容还不完善。现行人才流动争议仲裁政策比较关注人才流动中的知识产权、培训费等问题，而对其他一些问题没有关注或关注不够。比如，引进人才的家属随调随迁问题：一些人利用人才引进中的优惠政策，在解决了家属户口与工作之后，立即跳槽到其他单位，给引进单位造成了较大的损失，引进单位则对其配偶予以解聘或除名，双方为此产生争执，这类案件已成为人才流动争议案件中的一个新焦点。为此，除了用人单位需要完善引进人才的相关合同条款，如，规定如果被引进人才违规跳槽，其配偶则自动失去本单位的照顾性工作；等等，而且有关诚信问题也应该在人才流动争议仲裁政策中补充相应的条款，以保护引进人才单位的权益。

6、人才流动的宏观调控政策有效性不足

现代市场经济国家非常重视对人才流动的宏观调控，而且往往通过建立组织体系来保证宏观调控的落实，也很重视综合应用各种手段引导人才流向，调整跨地域的人才流动活动。总体而言，目前我国人才流动宏观调控政策还很不完善，主要表现在：一是还未形成从中央到地方对人才流动和人才市场的监管体系，难以对全国人才流动活动进行强有力的宏观调控。二是国家宏观调控人才流动政策的有效性较差、力度不够、手段单一，特别是用经济手段调节人才供给与需求的能力不足。三是政府对于人才流动的预警机制尚未建立起来，对于宏观调控人才流向、调整人才结构以及保护国家人才安全缺乏可靠的依据。四是由于国家重要人才流失比较严重，国家人才安全政策工作有待进一步加强和完善。

（二）社会管理政策方面的问题

1、户籍管理政策需要进一步放宽

目前，以按照居住地登记户口的原则、城乡统一的新型户籍管理制度正在建立中。但是从总体上看，户籍管理改革尚未到位。户籍依然是限制人才在全国范围内自由流动的最重要的因素之一。一是户口与人事档案、社会保险、劳动关系、社会福利等的一体化关系仍然比较紧密，人才跨地区流动的风险太大；二是不少地方仍然以人口机械增长指标、人才引进目录、收取城市增容费等手段限制外地人才的进入；三是户口迁移过程中的程序繁琐，人才流动的直接成本较高；四是北京、上海等特大城市、大城市对外来户口的迁入仍然实行严格控制，对紧缺人才实行居住证制度，给他们以部分居民待遇，而在这些地方就业但没有居住证的人才的权益却得不到相应的保障。五是相比之下，目前对于非公经济单位人才引进的户口限制还比较严格，不利于人才跨所有制流动，影响非公经济的发展，等等。

2、社会保险政策需要更加统一开放

现行的社会保险政策对人才跨地域、跨部门、跨所有制流动仍然产生较大的影响，主要表现在：一是目前“统一的企业职工基本养老保险制度”的实施细节和办法由各地制定。由于实行属地化管理，各地缴费比例和地方财政的投入各异，不同地区的保障水平存在差异，保险关系的跨地区衔接和转移困难，有的在实际操作中行不通。二是从整体上看，机关与事业单位社会保险制度不健全，特别是养老、医疗保险制度仍然没有建立起来，机关事业单位职工绝大部分依然执行退休金制度，实行公费医疗，加上目前机关、事业单位与企业的职工实际享受的保障水平差异很大，这事实上增加了人才流动中的风险和成本，制约了人才在不同部门、不同所有制之间，特别是机关、事业单位与企业之间的流动。因此，为了促进人才的跨地域、跨部门、跨所有制、跨单位的流动，在全国建立统一、开放的社会保险制度十分必要。

特别值得强调的是，发达的市场经济国家对人才流动方面的问题是依靠法律的形式来进行调整与规范的，这样就可以通过司法监督与行政监督相结合的强制性的管理方式，对全社会的人才流动问题形成强有力的约束力。然而，在我国有关人才流动的管理措施多数是以中央部门政策法规或地方性政策法规的形式来表现的，由于缺乏统一的法则，就会使全社会的人才流动缺乏强有力的制度约束条件，所以，要想解决我国人才流动政策约束力不强的问题，就要把目前的人才流动政策上升到更高的法律层次，实现对人才流动问题由政策调整到法律调整的突变，以形成对全国人才流动统一适用的法律体系，健全相关法制。

二、人才流动政策存在问题的原因分析

人才流动政策与其他所有政策一样，都是时代发展的产物，要受到历史条件及其他各种因素的影响。导致人才流动政策产生问题的原因大致有以下几点：

（一）部门条块分割造成人才流动政策之间的不协调

条块分割、利益分割是造成有些政策不完善、不协调、不能落实的原因之一。人才流动活动不仅涉及用人单位、人才与市场中介组织，还牵扯到人事、组织、教育、科技、劳动和社会保障、公安、计划生育、工商、海关、财政、税收等诸多部门的管理，也涉及中央政府与地方政府、地方政府之间在对有关问题管理中的关系。这无形中增加了解决人才流动中相关问题的复杂性和难度，政策既不容易出台，出台了在执行中也难以协调。此外，我国目前还实行行政事业性收费制度，有关行政事业性收费往往演变成部门利益，进一步增加了政策制定和执行的难度。这就造成了有些需要统一的政策却无法统一，或者即使出台了有关规定，由于得不到相关部门和地方政府的配合而得不到落实。

（二）经济转轨过程使得人才流动政策矛盾较为突出

改革开放以来，我国经历了计划经济、有计划的商品经济、社会主义市场经济等几个发展阶段。与此相适应，涉及人才流动的政策就不可避免地带有每个阶段的特点，如在离退休人员的养老保险政策方面，就存在着养老保险与退休金的差异：企业执行的市场经济体制下的养老保险政策，而机关与事业单位依然执行计划经济时代的退休金政策，形成了面向不同人群的二元养老政策，彼此的保障水平差别较大，影响了机关、事业单位职工流向企业，不少人为追求安稳更愿意由企业流向机关、事业单位，这与国家鼓励人才流向基层和企业的政策相背离。

（三）决策体制不健全影响了人才流动政策的科学性

党的十三届六中全会提出“建立和健全民主的、科学的决策和执行程序”之后，我国科学化、民主化的决策机制在逐步建立中。但是，我们也应看到在政策制定方面，还存在着科学化与民主化的决策机制不够健全的问题，这主要表现在：调查研究与政策顾问（专家咨询）的机制不够完善，科学、有效的政策调查研究方法应用不够，影响了政策的科学性与政策实行的有效性。

（四）人才流动各方主体守法意识不强影响了政策的落实

政策调整对象的知识、道德、心理承受力等，对政策的执行有着很大的影响。比如，我国人才流动政策中对辞职、辞退的条件，对辞职、辞退后当事者对涉及原单位权益保护的问题，对应聘者、招聘单位和市场中介组织的行为都有明确的规定。但是在人才流动活动中，各种违法违规行为、各种不诚信的行为屡禁不止，究其原因除了我国对人才流动活动缺少强有力监督检查的制度外，很重要的一点是我国各类政策的调整对象受利益驱动，做出各种违背市场交易原则的行为，使维护人才流动活动中相关主体权益的政策不能落实或不能真正落实。

综上所述，我国的人才流动政策无论是在内容上、还是制定方式上，以及立法层次上、执行能力上和政策调整对象对政策的接受能力上，都还不能完全适应经济社会发展的需要，所以，今后我们要继续完善人才流动政策，健全人才流动政策的科学化、民主化的决策机制，制定出符合国家与社会发展要求的规范化的人才流动政策，为人才流动活动的开展、相关主体权益的保护及政府实施监控、引导流向的行为，提供政策依据。



相关新闻

- ⋮ 第89期 对编制区域人才发展规划的几点思考 [2007-12-30]
- ⋮ 第88期 人才派遣（租赁）业研究 [2007-12-30]
- ⋮ 第87期 我国人才流动状况问卷调查结果分析 [2007-12-30]
- ⋮ 第86期 我国干部人事制度改革成效、问题及发展趋势探析 [2007-12-30]
- ⋮ 第85期 非公有制经济组织人才状况与对策建议 [2007-12-30]
- ⋮ 第84期 消除激励替代效应关键在于政府公共行政改革 [2007-12-30]
- ⋮ 第83期 激励替代效应与绩效考核 [2007-12-30]
- ⋮ 第82期 社会规划需要注意十大关系 [2007-12-30]

返回