

当前贯彻落实科学人才观面临的五大问题^{*}

王 振

科学人才观是发展中的人才观,是与时俱进的人才观。贯彻落实科学人才观,必然会遇到传统体制机制的瓶颈制约,必然会遇到新形势新趋势所要求的挑战性调整。特别是,要把科学人才观的观念和理论落到实际,形成一个完整的社会推进体系,需要应对并解决一系列问题。这里主要提出五大问题。

1、法制建设相对滞后

目前我国人才政策法规体系虽已初步形成,但用科学人才观衡量,从实施人才强国战略的需要看,还存在比较大的差距,尤其在法制建设方面,相对比较滞后。主要表现为三个方面:

一是政策法规的制定或修正跟不上发展的步伐。虽然近二、三年从中央到地方都在努力构建有助于落实科学人才观的新政策、新法规,但总体来说多数还处于课题调研阶段。实际执行的有关政策法规,有些还是上世纪90年代,甚至80年代制定出台的,与当前的市场化进程距离越来越大;有些政策当初出台是试行版或暂行版,但一试就是十多年,没有及时进行修改。比如《义务教育法》,规定了九年义务制教育,现在国力比以往大大增强,完全可以将9年义务教育推进到12年。当前人才派遣已深入到各个领域,派遣人员的社会总规模也越来越大,但在国家层面,至今还没有一部指导性的政策文件予以规范。总体来说,目前对体制内的政策法规需要进行适应性修改,而对体制外或落实科学人才观的新政策法规,如生产要素参与分配、引进海外高层次人才、国家重要人才的安全管理、高技能人才的培养开发等,必须加快、加大制度化建设的力度。

二是政策法规建设重政策轻法规。政府对人才工作的推动,基本用部门文件、地方文件替代法规。2000年国家颁布《立法法》后,国家人事部出台的众多政策文件,属于规章的只有《人才市场管理规定》一个。人事争议仲裁,因为没有相应的法律法规,法院受理积极性不高,有些法院即使受理仲裁了,也无法有效执行。从地方层面,据对北京、上海、广州、深圳等10个城市调查,这10个城市人才工作常用的政策法规有2010件,其中地方性法规和政府规章只占其政策

^{*} 本文为上海社科院2006年度重大项目《科学发展观——从理论到实践的社会工程研究》子课题《科学人才观——从理论到实践的社会工程研究》的部分内容。该重大项目负责人为童世骏教授。

法规总数的 3.7%和 10.7%，85%以上属于一般规范性文件。我们一直强调要以法治国，加强制度建设，但目前推进人才工作主要靠的还是文件模式、政策指导。

三是政策法规本身落实到地方基层的操作性还比较弱。应该说最近几年发布的人才工作文件不少，对形成人才工作的良好氛围发挥了积极作用，但有些人才工作文件，到了地方基层，操作性就比较差，落不到实处。这与政策法规本身的设计有相当的关系。比如有些政策法规，行政色彩很重，与市场特点与社会实际需要脱节，到了一些政府管理部门手里，很容易变成管的办法，甚至强化部门权限和利益；有些政策法规，思路很新、提法不少，但形不成制度，落不到基层，正如有的学者所说的，理念天上飞，制度地上爬；有些政策法规，与其他政策法规存在矛盾，到了具体执行部门，理解不同，依据不同，抵消了一些新政策的效果。

2、能力教育推进缓慢

科学人才观特别强调能力建设，提出重点培养人的学习能力、实践能力，着力提高人的创新能力。这三种能力的形成实际是一个系统工程，包括了从中小学教育、高等教育、技能教育到工作实践、继续教育等各个阶段，伴随着一个人的成长一生。而且三种能力螺旋式上升。先要有学习能力，掌握最基础的知识，形成扎实的理论功底，这是能力建设第一层面的要求。然后要有把知识转化为做好工作，解决问题的能力，这是能力建设第二层面的要求。这还不够，还要有一种推陈出新，不断超越自我和现状的追求和努力，创造出新的思想、观点、科技、工艺、产品等，这是能力建设第三层面的要求。

在三种能力的形成与提升中，教育具有极其重要的作用。这里的教育不是传统的知识型教育，而是能力型教育。能力型教育与知识型教育不同之处在于，它着重传授思考、探索问题的方式、方法，传授做好事、做成事的路径、程序与技巧等。科学人才观强调大教育观、大培训观，一定程度上就是要推动能力型教育的发展，从以往单纯的注重知识教育、学历教育，转变到知识教育与技能教育相结合，学校教育和社会实践相结合的能力教育时代。要推进能力教育，必须对现行的教育体制进行改革和调整。但在各项改革事业中，可以说教育是比较滞后的。也正是教育改革的滞后，目前总的来说推进能力教育速度较慢，阻力较大。阻碍因素主要有三个方面：

一是院校教育与社会对人才的实用性需求不相匹配。从总体上看，知识传授型教育依然主导着我国的院校教育，重视能力、重视综合素质、适应个性发展、

满足多样需求的能力型教育仍然处于探索突破阶段。特别是，应试教育不仅在中小学，即使在大学中也普遍存在课堂强于课外、教育优于实习、知识灌输有余、能力培养不足等问题，导致学生毕业进入社会后眼高手低，不安心从基层做起。另外，我国院校教师队伍和教材建设滞后，与实际严重脱节。特别在高科技行业，由于大学教材老化，教师对高科技行业直接接触机会少，学生也没有好的实践机会，大学生到了企业后必须经过一个比较长的基础知识与技能学习、训练周期，由此企业的培训成本上升了。有些企业因为不愿意承担培训成本，选择直接挖人手段，导致企业间对人才的恶性争夺。再是，一些院校教育培养目标定位不准确，办大学就要办综合型、研究型大学，培养人才就是要培养科技精英、高级管理人才，而社会大量需要的却是实用型人才，即使是科技精英、高级管理人才，也是要从低到高逐步培养的。

二是教育开放度严重滞后于整个经济的市场化进程。现在多数产业领域都已形成市场机制，即使是劳动力和人才流动，市场也已发挥主导作用。但在教育领域，至今仍在以政府主导的社会事业方式办教育，事业单位性质的教育机构仍为绝对多数，民办教育虽然有了一个《民办教育促进法》，但始终步履艰难。在市场经济条件下，公平竞争是市场运行的基本原则。但在政府主导的教育模式下，各类教育机构可以从公共财政中获得较多的资源，没有财务压力，而且财务约束也是相当软性的，所以毕业生所面临的市场就业压力，所需要的能力培养，并不可能充分传递到他们身上，进而化作教育的动力。同时，他们都直属教育部门管理，是亲生儿子，具有贵族身份，不仅垄断了资源，而且压迫具有市场意识和市场机制的民办教育机构，使这类机构完全处在不平等竞争状态，优秀师资招不到，收费标准上不去，教育设施跟不上。以前很多大中型国企都办有自己的中专、技校，可以直接为企业培养实用型人才。后因国企改革，要么关门，要么归入教育系统。但现在有些企业，包括外资企业想通过自己办学培养实用型人才，但要学历，教育部门不批，要资源补助，教育部门不予提供，把企业远远地挡在了能力教育的门外。

三是教育机构与产业界的结合度不高，产学研联盟实的少，虚的多。大学要培养出真正符合产业界需要的人才，必须实现产学结合、产学研联盟，聘请企业资深工程师担任大学教师，大学教授也要不断参与企业研发工作，企业为招收到合格员工也会主动与大学合作，提供实习岗位。相比之下，我们这方面的合作很少，而且不实。比如企业资深工程师到大学兼职，数量很少，而且兼任大学教授因为有学术上的要求，资深工程师往往达不到兼职要求。特别是目前大学生的社会实习已成为一大难题。在计划经济时代，因为大学、企业都直接归到政府管理，借助行政命令，大学生都有较多的机会到企业实习锻炼，积累一定的实际经验。但

随着市场经济的发展，在大学生的能力培养方面，大学与企业越来越分离，企业不愿意承担这一社会责任，很多大学已没有固定的企业实习基地；大学老师从学校门到学校门，再到实验室，自身对专业实践缺少了解和训练；大学生实习自找门路，放任自流，流于形式。政府，尤其是地方政府对推进产学合作具有较高的积极性，但始终没有找到很好的途径。从 20 世纪 80 年代末开始，为了推动大学向产业界输出知识与科技，并为大学生创造实习机会，采取了鼓励大学直接办产业的政策，但十多年以后再来评价，发现，这些高校产业在大学生实践能力的培养开放方面并没有发挥出什么作用。一些高校办的企业从一开始就没有成功过，一些高校办的企业虽然有所成就，但难以做成长青基业，还有一些高校办的企业只是利用了高校的品牌，内部经营却与高校的技术创新互不相干。从国外经验看，大学承担着传输创新知识的社会功能，但主要通过向外输送创新人才实现这一功能。最近十年来为了鼓励大学培养更多的人才，政府加大了资源投入，但带来的负面影响是大学与产业界合作缺乏内在动力机制，大学与企业的分离状态依然没有得到明显改变。

3、人才市场发育不足

人才市场有两层含义：一是指人才交流的场所，如现在人事部门建立的各类人才市场，更多属于服务平台，是看得见的有形市场；二是指人才配置的方式、机制，也就是通过人才的价值、价格和供求关系等市场因素调节人才的流动与配置，是看不见的无形市场，但具有重要的影响作用。但无论是有形的，还是无形的，我国人才市场的发展历史还非常短，是伴随着市场经济改革的深化，尤其是建立健全要素市场的需要而应运而生，并逐步发展起来的。我国的人才市场具有先天的不足性，受到传统计划经济体制的严重影响，而且发育的进程相对来说是比较缓慢的。总体来说，有四个不足之处：

一是人才市场的主体分割仍然比较明显。所谓人才市场主体，指的是接受市场调节、配置的用人单位和人才群体。到目前为止，用人单位分两大类：一类是非国有经济；一类是国有企事业单位与政府机构。相应地人才也可分为两大群体。无论是作为人才市场的需求主体还是作为人才市场的供给主体，非国有经济已基本进入市场并受市场规律支配。国有企事业单位与党政机构，尽管一直在努力引入市场机制，但传统体制的惯性较大，单位与人才之间的关系受市场机制影响较弱，对人才流动的约束较多。这样我国的人才市场实际存在着两个完全不同的市场：一个是有竞争的，比较成形的人才市场，一个是发育不充分的，甚至存在诸多特权的人才市场。人才市场的主体分割，显然是因为在两大人才群背后，有两

种差异较大的社会福利制度，阻碍了人才的流动，特别在国有企事业单位和党政机关，人才享有的待遇刚性较大，不仅降不下来，而且因有某些特权还在不断上升之中。人才市场主体分割引发两个问题：一是在人才资源的初次配置中，比如应届本科、研究生毕业生，国有企事业单位和党政机关较之非国有经济有更大的吸引力，导致人才配置的结构偏差，即优秀毕业生更愿意流向国有企事业单位和党政机关，而不是需求迫切的非国有经济；二是至今高层次人才，特别是高层次的科技人才仍然集中在国有企事业单位和党政机关，也就是我们经常说的体制内，但其中有相当的比例处于积压状态，并没有充分发挥作用，而且因为发挥不了作用，得不到能力提升的机会和压力，有些所谓的高层次人才业务荒废、徒有虚名。但富余的高层次人才流动性很差，因为有福利差别和就业稳定性差别的存在，这批人才很难流动到正在成为创新主体的非国有经济中去，对国家来说，这不仅是人才的浪费，而且因为养人还浪费了很多公共资源。

二是人才市场的区域分割仍然比较严重。我国的户籍制度将人口分成城镇居民和农村居民两大类，即城镇户口和农业户口；还把人口严格区分为不同城市、不同省份，地域色彩很重。随着城镇劳动力市场的开放，户籍对农村劳动力流动到城镇就业的障碍已大大降低。但在人才市场，地域化的户籍制度严重阻碍了人才的跨地区流动，人才流动到大城市，有重重障碍，人才流动到中西部，也是困难重重。现在有些大城市，一方面对其他地区的精英人才非常主动地采取各种特殊政策，想方设法吸引、留住这类人才；另一方面又动用户籍大棒阻止其他地区一般人才流入，以减轻人口压力。所以在人才市场的流动性方面，还存在精英人才与一般人才的分割问题，有很大的不公平性。更加不利于人才跨地区流动的是，一些大城市最近十年来公共财力越来越强，社会福利待遇也越来越好，相反中西部地区尚处于开发阶段，目前还没有更多的公共财力兼顾到福利改善事业，这就进一步加重了人才市场的区域分割程度。因为有越来越多的人强烈地向往大城市，对大城市造成更大的人口压力，所以这些大城市不得不采取不利于人才市场发育、发展的强制性措施。

三是人才市场的管理分割仍未得到改善。人才资源，从人才特性可以分为党政人才、经营管理人才、专业技术人才、技能人才等，但从资源角度看，他们有较强的共同特性，如都属于人力资本范畴，都有比较相近的物质需求，都处在一个共同的文化背景下，而且不同层次的人才都有一个互通的职业发展通道。既然有较强的共同特性，人才市场本身就应该是一个整体，对人才市场的政策与行政管理，更应该是一个整体。但目前的现实是，对四类人才，有多个部门管理，党政人才有组织、人事部门管理，经营管理人才也有组织和人事部门管理，专业技术人才主要有人事部门管理，技能人才则有劳动部门管理。各个部门从各自承担

的管理职责出发，都出台了相应的政策法规，都建立了相应的行政管理体系和人才市场服务机构。特别是人事、劳动两大部门，一个管专业技术人才，一个管技能人才，一个建人才市场，一个建劳动力市场，把一个完整的人力资源分割成两大体系，而且建设重复，信息、政策互不贯通，各自为政，反而不利于人才的流动。比如在引进人才过程中，人事部门解决了户口、居住，但有时劳动部门不一定马上配套解决社会保险费的交纳问题。“党管人才”原则要求组织部门协调各方，但要真正协调好人事、劳动两大系统，难度是比较大的。有专家提出，应该建立国家人力资源部，整合现在的人事、组织两大部门。上海已经提出要建立统一的人力资源市场设想，但至今仍未付诸实施。

四是人才市场中介服务机构发展滞后。中介服务机构是保证人才市场发挥作用不可缺少的载体，可以分为公益性与商业性两大类。总的来说，我国人才市场中介服务机构起步比较晚，而且更多地受到传统体制以及政策界限的管制。从发达国家的经验看，公益性机构主要集中在就业帮助和社会保障方面，往往通过具有政府背景的公益性社会团体承担相应的服务功能，商业性机构主要集中在中介、顾问领域，直接为用人单位提供专业化服务，是人才市场载体中的主体，其机构本身发展也靠市场机制。对照我们目前的人才中介服务机构，有四个较大的问题：一是公与私的界限尚未分清，也就是公益性与商业性定位不清。目前规模较大的人才中介服务机构都带有明显的国字号痕迹，都是从政府某某部门当初创办、延续下来的机构，比如上海的上服工资。这些机构从事的实际是私的商业性服务，但机构却拥有公的垄断地位和行政资源。这些机构多数未进入改制阶段，依然享受着垄断利益。由于这批机构长期垄断，导致纯商业性中介服务机构没有大的市场空间，很难发展壮大。二是人才市场中介服务机构的对外开放度很低。现在我国经济的对外开放度已很高，尤其在 2006 年结束 WTO 过渡期后，将更加对外开放。但与外资的开放、走出去的要求对比，在人才市场这一块，显然是非常滞后的，直到 2006 年作为综合配套改革试点地区的上海浦东新区才获准可以引进外资人才中介服务机构，但其中还带了约束条件，规定外资不能超过一定的比例。在当今的知识经济时代，人才服务与金融服务机构一样重要，如果仅有金融服务机构的开放而没有人才服务机构的开放，必然会拖住我国对外开放的进程和国际竞争力的提高。三是商业性中介服务机构本身的发展水平还比较低。特别是从业人员，文化低、素质差，缺乏真正懂人力资源管理的专业人才。比如一些“猎头”公司，应该拥有具有相当职业素养的人力资源专家队伍来胜任看人，科学评价人才的工作，但实际情况往往是总经理具有较好的专业能力，下面的职能部门及其人员很多都属于事务人员，学历一般为大专文化，基本没有与人力资源管理相关的专业学习或培训经历，这与其服务对象多为高级技术人才与高级管理

人才很不对称。四是政府对人才中介服务机构的管理不到位。现在都出台了一些相应的管理办法、条例，但都比较原则，而且缺乏执法队伍。这几年大学生就业难，然后就有一些中介服务机构趁机象办大卖场那样办人才市场，乱收费、乱许诺，几万学生赶场，秩序非常乱，形成了社会性问题。上海为了加强管理，理顺管理部门关系，特在工商局下设立了人才市场管理处，确保市场有人管、管到位。

4、人才评价比较模糊

人才评价，是一门科学。但人才的品德、知识、能力、业绩，有的是外在的、可直接评估的，有的却是内在的、隐含的，这就对人才评价带来相当的难度。长期以来为什么我们习惯性地用学历、职称、资历、身份评价人才，因为这些标准比较容易掌握、判断，但这样的评价显然比较机械、教条，不利于人才队伍的成长壮大，尤其不利于培养、发挥人才的创新精神和创新能力。所以《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》明确提出，要“建立以能力和业绩为导向，科学的社会化的人才评价机制”，“要根据德才兼备的要求，构建已业绩为一举，由品德、知识、能力、业绩等要素构成的各类人才评价指标体系”。对于目前我国的人才评价机制及其指标体系和方法，我们用一个“模糊”来概括，因为有两难问题还没有解决，所以对人才的评价还不能做到真正的客观、科学，其评价只能是一种模糊的评价：

一是把品德、知识、能力、业绩等四大要素进一步分解成为可操作、可计算的次级指标，是一大难题。因为我们现在还没有象发达国家，如美国、日本等，建立起比较规范的职业分类制度，同时建立一个以工作为中心，对人才有客观绩效测量的指标体系。在发达国家，对公务员人才评价，有选拔性人才评价和考核性人才评价。选拔性人才评价主要依据严格的考试和长期积累起来的考核性评价。考核性人才评价主要对公务员的业绩评价，评价内容包括：工作、性格、能力、适合力等，这些评价都可以量化，并形成最终的综合性评价。对企业人才评价，有以职务为中心的评价和以资格为中心的评价。以职务为中心的人才评价，按照职务所必须具备的能力和心理素质要求对人才进行能力评价和性格特性评价。以资格为中心的人才评价，综合测量人才的一般性格和基本能力特征。对各类能力和性格的评价主要通过专门的知识考试、能力测试、业绩考评和面试等进行。反观我们现在的人才评价，差距确实很大，因为我们缺少职业分类制度和职业标准，所以人才评价犹如空中楼阁，无根无据，科学性较差。比如对党政人才的评价，长期以来都用德能勤绩廉五大要素考核，但五大要素之下，都很原则，无法量化，即使量化，也是客观性较差的相互打分。尤其在选拔上，虽然现在都

要求参加考试，但考题很机械，有点象大学生的时事政治考试，根本不可能形成科学的知识能力评价结果。所以到今天为止对党政人才还没有形成一个科学的可操作的考核评级指标体系。又如对专业技术人才的评价，都是论文、著作导向，即使是非学术性事业单位和企业中的专业技术人才，要获得专业技术职称，也用论文和著作做标准，与这些单位实际对人才的要求反差很大。人事部门近几年也在积极探索建立诸如工程师协会之类的社会组织，并由这些组织承担起职称评审或执业资格认定工作，但实际推进的力度并不大，而且即使推行了，这些组织的权威性并未被社会马上认同。

二是评价手段、评价机构本身也有不少不合理、不科学的地方。在发达国家，对人才评价的程序、方法、机构等，首先从法制上予保证，如美国 1923 年就正式通过了《职位分类法》，1952 年通过了针对公务员的《绩效评价法》；其次对职位标准和任职条件进行细致的研究、分析、定位，并不断形成积累，确定能力标准，为人才评价和人岗匹配提供科学依据；再是围绕岗位标准和任职条件，开发出一套科学的能力考评体系，对人才进行客观、公正的评价，让合适的人才匹配到合适的岗位上去。另外有专业的机构承担人才评价工作，特别是为企业服务的人才评价机构，基本都是纯市场化的，他们为了在激烈的市场竞争中取得生存和发展，在人才评价产品的科学性和有效性上不断努力创新，并拥有高素质的评价专家队伍。但在我们国家，专业化的人才评价历史很短，充其量也就十年左右，而且虽然把国外的人才评价概念、理论引进了，但实际的人才评价，包括程序、方法、机构等，仍然受到传统评价观念、方式方法的影响，甚至左右，如地位上没有制度保障；能力标准制定比较粗、推进慢；能力考试、面试题科学性差、有点形式主义；评价机构本身题库开发能力弱，专业人员素质差，权威性得不到社会承认，市场生存空间比较小。

5、企业作用受到制约

我国人才分布在数量上主要集中在企业，也就是说企业是人才开发的主体，特别对于学历型人才能否更快地转型为能力型人才，企业承担着极其重要的培养开发任务，其中既有企业自身发展的需要，也有国家需要其承担的社会责任。企业的人才开发，除了在使用中实现开发外，另外就是在培训中实现开发。企业培训人才主要有三条途径：一是企业自己培训，包括集中培训、境外见习和“师傅带徒弟”式的实践教育；二是企业委托专业培训机构集中培养，主要由高等院校或者培训机构承担这一任务；三是自主培养，指人才的自我进修，主要是学历和职业资质方面，更多借助于继续教育体系。但目前这三条途径的培训，都遇到一

些政策性或体制性制约，企业要成为人才开发的真正主体，还有相当的距离。

一是企业自己培训，人力资本投入权益得不到保障。现在有相当一部分企业不愿意在人才培训上进行投入，有其客观原因，其中最主要的是，现在的年轻人才，初次就业是为了积累社会经验，得到实践能力，但对企业并没有很强的就业忠诚度；还有相当的企业，为了加速扩张，采取挖人手段，获取成熟人才，挑起同业人才争夺战。由于人员流动加速和同业恶意挖人，使企业因担心投入成本收不回，知识产权容易外流，培训投入风险越来越大。以至于不敢在培训上下工夫。相当数量的民营企业，因为怕留不住人，所以对人才的培训投入很少。即使外资企业，本来比较重视人才培训投入，但在这样一个竞争环境下，已有不少企业采取了谨慎性措施，该送往国外培训的不送了，该执行长期培训计划的不执行了。这个问题涉及到更宏观的大环境问题，即人才的诚信建设问题，以及政府尚未针对这一现实采取通过公共培训投入减少企业培训投入风险的有力措施。

二是职业培训机构的培训，企业缺乏主导权，实训效果较差。最近十多年职业培训有所发展，特别从 2004 年以来，随着各级政府重视程度提高，投入也相应增加，职业培训进入了一个较好、较快的发展时期。但我们现在的职业培训，企业介入度比较低，与企业的实际需要如同院校教育问题那样，也同样存在着脱节情况。现在从事职业培训的主要是专业性职业培训机构和院校下属的职业培训机构，前者面临的主要问题是，能够拥有或获得的教育培训资源非常有限，在政府的教育资源分配中也排不上号，所以这几年发展一直步履艰难、力不从心，师资养不起，实训项目开发不了；后者面临的主要问题是，虽然可以依托院校的教育资源优势，但处于传统院校的体制机制框架下，培训形式较为单一，各类培训班通常还是“传授型”模式，而不是“实训式”模式。企业要介入职业培训，对前者，可能看不上；对后者，可能进不了；自己办，又得不到办学资质，尤其是学历和职业资格授予权。但没有企业的主动参与甚至主导，职业培训就容易偏离职业的实际需要。

三是继续教育，更多属于学历型教育，与企业的实际需要存在脱节。构建学习型社会，发展继续教育，构建终身教育体系是必不可少的重要途径之一。《人才工作决定》也特别强调，要加快构建终身教育体系，促进学习型社会的形成。但从企业角度看，鼓励员工参与继续教育，遇到的最大难题是，员工热衷于学历型继续教育，而不是企业更看重的职业型继续教育。也就是说，中国人重学历的文化传统不仅影响到人才的基础教育阶段，还影响到人才的能力形成阶段。学历型继续教育，目前都是由高等院校主导的，都是在教育部学位建设委员会设置的学科框架下展开的，基本都用学术研究模式培养学术型人才，而不是用企业所期

待的用职业能力模式培养工程技术型或管理应用型人才。

作者系上海社会科学院人力资源研究中心主任、研究员、博士生导师