

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

邱志强

内容提要 现代社会需要新的社会理论进行引导,协同治理应时出现,为政府、市场、社会参与社会管理提供了理论基础。人才管理过程中存在多种问题,人才管理主体单一;政府和管理过程中过度干预,角色失位;市场与社会组织还没有完全发挥出自己的引导作用,各自对自己职责范围界定不清。这决定了人才治理也是协同治理的重要组成部分,实现人才的协同治理具有深远意义,促使社会组织发展变革,加快政府转型,满足市场需求,推进社会主义市场经济加快发展。

关键词 人才治理 协同 善治

邱志强,江苏省政府办公厅副研究员 210009

现代社会,公共服务处于越来越复杂的、需求越来越多元,在治理过程中会不断出现单个组织无法解决的问题,需要多个组织之间进行协作才能更好的解决问题^[1]。面对日以复杂的社会事务,单纯依赖政府是无法满足公共服务的需求的,国家、市场、第三部门复合的提供公共服务成为趋势^[2]。上世纪80年代以来,西方国家进行了各种政府改革运动,就是在审视公共服务中的角色和相互关系。在《改革政府》一书中,戴维·奥斯本和特德·盖布勒对不同组织的优势作了比较:公共部门适合在政策管理和注重公平的领域发挥作用;私营部门则更适合在追求效率的领域发挥作用;而第三部门则在与利润关联程度较低的领域具有更大的作用^[3]。

一、协同治理理论的回顾

管理协同是指为了有效的实现系统的整体功能效应,运用协同论的思想和方法总结管理对象的协同规律,并对其进行研究,实施管理的一种理论^[4]。实现协同效应是协同管理的目标,其内在本质是

[1]Acar Muhittin, Guo Chao, and Saxton Gregory D.. Managing Effectively in a Networked World. The Public Manager,2007, 36(2),p.23.

[2]汪锦军:《构建公共服务的协同机制:一个界定性框架》,〔北京〕《中国行政管理》2012年第1期。

[3][美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海市政协编译组译,上海译文出版社1996年版,第20页。

[4]白列湖、王孝军:《刍议管理协同机制模型之构建》,〔太原〕《系统科学学报》2009年第3期。

各要素在按照某种方式相互作用的过程中,产生相关的序参量,以此促使系统向有序、稳定的方向发展,从而将系统的整体功能发挥到最大,成功实现“2+2>4”的协同效应^[1]。

国外的学者对社会协同治理的研究始于协同学,是1976年由德国物理学家哈肯提出的一种系统理论^[2]。协同学理论认为,在一定条件下,非平衡态和平衡态都可以完成从无序到有序的转变,完全不同的子系统可以构成新的系统。由大量子系统构成的系统,可以在一定条件下,子系统之间相互作用,就可以形成自组织结构,该结构具有一定的功能,促使宏观层面有存在。协同论是完全不同的系统之间发展形成的,不管关系发生何种演变,在协同论的视角下,都是大量子系统之间相互作用,相互协调的结果,最终出现协调有序的结果^[3]。

受到哈肯协同学的启发,一些西方学者将该思想引入社会学中,开始对社会治理进行研究,由此形成了社会治理中的协同理论。例如,孔德提出的社会静力学理论,这一理论认为为了维持社会秩序的和谐稳定,社会内部各结构部分应该互相协同。

协同治理理论是在1995年进入中国的,立即引起了国内学者的关注。20世纪90年代,我国进入市场经济发展新时期,传统的政府单一管理的社会模式,已经难以满足社会对公共服务的需求,另一方面,多元主体——社会组织、市场、公民等正以极大的热情参与到社会管理中。这就需要新的社会理论来促使由单一政府进行社会管理向多元主体协同进行社会治理转变。由此,治理被引入我国,多元化治理、多中心治理、合作治理等新的理论不断产生,成为协同治理形成的理论基础。2004年党的十六届四中全会首次提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局”。协同治理的研究由此正式步入正轨。2007年,十七大报告强调了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,并进一步指出要“健全基层社会管理体制,最大限度激发社会创造活力”,在制度建设层面上推进协同治理建设规范化发展。十八大报告指出“加强社会建设,必须加快推进社会体制改革”。在原有的党委作为领导者、政府作为负责人、社会作为协同者、公众作为参与者的社会管理格局基础上,重视“法治保障”建设,从而形成“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。以此为方向,我国协同治理研究进一步拓展和延伸,呈现出新的发展趋向,以适应当代发展的新需求^[4]。

我国国内对协同治理近二十年的相关研究,使得研究内容不断丰富,研究方向多样,主要有以下几个方面:第一,对协同治理理论的研究。主要是对协同治理的产生背景、定义阐述、特征分析、现实意义等内容进行研究。第二,对政府在转型进程中的协同治理进行研究,相关研究认为,协同治理是政府治理模式发展的必然趋势。由于我国目前正处于社会转型期,各种自然灾害和公共危机接踵而至,人们开始意识到单纯依赖政府力量已经无法应对灾害频发的状态,因而认为危机管理研究更趋于多元主体参与的协同治理研究。所以对转型过程中的公共危机管理中的协同治理的研究也是相当丰富。第三,对公共服务供给中的协同治理进行研究。党的十七届三中全会提出“公共服务均等化”的目标促进协同治理研究中关于公共服务供给机制创新的内容大幅增加。第四,对政府与社会组织的协同治理进行研究。十六届四中全会首次提出“十六字”社会管理新格局,“社会协同”成为协同治理研究新的焦点。第五,对协同治理的理论反思研究。随着研究的不断深入和实践的拓展,理论上的困

[1]潘开灵、白列湖:《管理协同倍增效应的系统思考》,〔太原〕《系统科学学报》2007年第1期。

[2]徐浩鸣:《混沌学与协同学在我国制造业产业组织的应用》,博士学位论文,哈尔滨工程大学2002年版。

[3]邝珊珊等:《系统科学》,上海人民出版社1987年版。

[4]鹿斌、周定财:《国内协同治理问题研究述评与展望》,〔哈尔滨〕《行政论坛》2014年第1期。

境和实践中存在的问题相继显现,学者们不得不正视现实,从一致的支持和宣扬协同治理转向客观的反思和质疑,拓宽了协同治理研究的视野,深化相关研究的内容^[1]。

二、人才协同治理现实意义探析

人才协同治理是社会组织发展变革的方向。现代公共治理的核心内容是治理的主体需要在交错复杂的环境中进行协作^[2]。从“公共治理”的角度来看,人才的管理与发展需要向协同化治理的方向迈进,需要加强多主体的合作。要达成一种良性的治理结构,需要不同治理主体进行合理分工、合作努力,不同主体之间要形成一种良性的“伙伴关系”^[3]。而社会组织是政府和市场之外的重要治理主体,人才的管理工作层层分配,最后还是要落实到组织的层次上完成。在管理过程中,组织担负着满足需求、搭建政府与人才之间沟通的桥梁、参与政策制定、回应市场等多重任务,组织能在政策落实、手续办理、信息咨询、项目申报等方面,替代政府来为高层次创新创业人才提供“保姆式”、“管家式”服务。所以社会首先要把自己看作是政府的“合作伙伴”,形成一种合作治理的社会治理模式^[4],而不是被动的接受者和执行者。人才资源是第一资源,优质的人才更是稀缺资源,组织只有主动参与到人才治理的过程中,积极响应政府号召,根据市场的导向和自身的需要,在人才教育、培养、引进等环节发挥自己的一线优势,发现人才,吸引人才,才能做种留得人才。以2012年江苏省成立促进会加强人才创新创业为起点,政府逐步将人才项目申报、人才评价等职能交给人才社会组织,社会组织在人才管理和发展中的角色越来越重要。在省促进会的带动下,其他市县也陆续成立促进会,促进出台加快人力资源服务业发展意见,培育人才资源服务高端企业,全面推进人才服务专业化、社会化,加强与驻外联络机构、名校海外校友会、海外留学生组织、华人华侨社团、专业中介机构的联系,建立海外人才联络站,依托他们举办中国江苏创新创业大赛、海外人才交流峰会。组织与政府和市场建立良好的合作关系,提升了人才管理发展的效率,自身在人才管理工作中的地位也得到了提高。因此,不仅是治理协同化需要组织,而且组织在自身的发展变革中,治理协同化也是其变革的主要方向。

人才协同治理是市场引导的要求。市场作为“看不见的手”,在资源配置的过程中发挥着巨大的作用。传统的资源配置模式是政府主导的统治性分配,对社会资源过度控制,致使政府职能无限放大,政府效能持续低下。早在18世纪,亚当·斯密就从经济学角度探讨了有限政府的问题,提出要对政府职能进行限制。近代,美国的博克斯也提出政府的发展方向是地方控制、小而有回应^[5]。与政府主导相比较,市场能利用价格来体现出竞争关系,使资源能够流动到最能发挥其效用的地方去,同时能杜绝政府配置中的寻租现象,避免资源的不合理流动。竞争成本还可以促进资源的使用效率,杜绝浪费。人才作为苏南地区经济发展的第一资源,只有充分利用市场引导,才能达到结构优化、布局合理、素质优良的基本要求,而其他资源也需要通过市场来配置到人才的手中,以实现效益的最大化。而人才的治理协同化,能分发挥多中心的主体作用,限制传统型的政府职能,促进有限政府的形成,为市场引导资源分配创建宽松有利的环境。如江苏省发挥财政的“种子”资金作用,用市场引导社会资源向人才流动,设立基金用于引导创业投资,成立404家风投机构,管理660亿元基金规模,除此之外,成立

[1]鹿斌、周定财:《国内协同治理问题研究述评与展望》,〔哈尔滨〕《行政论坛》2014年第1期。

[2]O'Toole, Laurence J. Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 1997, 57(1), pp.45-52.

[3]周红云:《中国社会组织管理体制变革》,〔北京〕《马克思主义与现实》2010年第5期。

[4]张康之:《行政伦理的观念与视野》,〔北京〕中国人民大学出版社2008年版,第349页。

[5]理查德·C·博克斯:《公民治理:引领21世纪的美国社区》,孙柏英译,〔北京〕人民出版社2005年版,第4页。

专门的人才创新创业基金,引导风险资本投资人才创业。实施低利息、政府承担风险的“苏科贷”,近200名千人计划、双创计划、科技企业家所在企业获得贷款4亿多元。政府实施税收减免等政策,鼓励企业设立专项资金用于人才发展,取得了良好的效果。因此,治理协同化也是市场引导的需要。

人才协同治理是政府转型的选择。面对越来越多的问题,政府通常会采用两种方式加以解决,一是政府机关不断增加政治家、官僚、专家和计算机的规模,进一步加强政府的中心作用;还有一种是让“下面”或者“外面”承担更多的工作,达到减轻政府的负担的目的^[1]。作为人才资源的再分配者,传统型政府对人才资源配置拥有无限权力,过度干预人才资源的配置状况,阻断了市场发挥作用的路径;而政府臃肿的行政机构,重审批而轻服务的工作作风,也会影响人才资源分配的效率,阻碍经济的健康发展。为了从根源上解决政府在解决人才问题上的过度管理和效率低下的问题,就必须克服传统政府失灵,要进行改革,促使传统的管理型政府向服务型政府转变,减少职能并促进其他社会主体发挥自己的积极作用,以平等合作为基础,以整个社会和公众利益为导向提供公共服务,借鉴市场经济的运行经验,建立以市场为导向的服务型政府,形成新的治理结构,实现治理的协同化发展。随着政府实现权利让渡,政府、市场和社会将会成为进行社会治理的三大主体,在人才管理领域分别发挥着各自的作用,市场和社会的力量将会不断强大,政府则为其提供基础保障,三者之间形成互动关系,这是政府改革要突破的重要方法。近年来,江苏探索改革人才工作的传统方式方法,尊重市场运行的经济规律和人才成长规律,将各种社会资源进行整合,推进人才管理工作向市场化、数据化、社会化发展。苏南八个国家级高新区已建有1885家独立研发机构;苏南地区集聚的高新技术企业达5143家,科技型企业超过5万家,实现新兴产业产值占全省总量的60%以上。政府的让步并没有造成管理的混乱,而是更好的发挥了领路人的角色,结合市场与社会组织的优势,对苏南人才的发展做出了更大的贡献。治理协同化,也是政府转型的选择。

三、政府人才管理的困境源于协同治理的缺失

自2003年以来,省委省政府愈发重视人才的管理,颁布了江苏省中长期人才发展规划纲要,大力推进人才强市、强县、强镇建设,出台了一系列关于加快推进人才强校、人才强企的工作意见,在全省形成了上下衔接、左右协调人才规划的战略体系。同时,也加大了在人才教育、培养、吸引、集聚等环节的投入,不断强化人才工作考核,完善省市县乡的四级人才发展统计体系,加大人才投入绩效考核,全面的提高了全省人才的贡献率。要求全省范围内,各级政府设立专项资金用于人才发展,以本级财政一般预算收入的3%为下限,鼓励高校和企业分别按照总支出5%、销售额0.6%的标准设立人才专项资金,主要用途是人才引进、培养、使用和奖励等。2013年,全社会R&D投入1450亿元,占GDP的2.45%。省级用于人才发展的财政性专项资金达到18.1亿元人民币,占省级全部公共财政收入的3.3%。

随着政府的重视,我省围绕着重点发展新兴战略性产业领域的人才管理取得了许多重大性的成就,但一些人才管理的过程中矛盾依然突出,主要体现为对人才培养、引进的“政府热、用人单位冷”、“省、市热,县、区冷”、“组织部门热,其他部门冷”、“人才增量热、人才存量冷”等。在资源配置上,政府花费了大量的时间、资金以及政策成本,这些资源却没有被合理的分配到用人企业中。一些企业凭借自身的发展优势笼络了大量资源,却没有得到相应的效益,科技成果产量及成果转化率低,国际竞

[1][美]戴维·奥斯本·特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革供应部门》,周敦仁等译,上海译文出版社1996年版,第234页

争力不足,创新成本高、成绩差等问题还很突出。人才效应没有转化为经济效益,再多再好的人才资源都等于零。归根结底还是在人才管理的过程中,管理主体单一,传统的政府统治性的手段仍然占主流,市场的引导性和企业自发参与的积极性都不高。管理目标不清晰,工作主要还靠领导推动,还没有形成法制化、制度化、常态化的运行机制,在人才引进上重数量,轻质量,人才引进后持续性激励、评价、服务不足,难以保证人才一直为“才”。只有重新界定人才管理的主题,引入政府、市场及企业,形成市场引导为主、政府指引为辅、企业自发积极参与的多元治理网络,才能达到苏南的人才治理协同化发展,实现人才善治。

苏南地区现存的矛盾主要是因为尚未达到协同治理。人才管理主体单一,政府在管理过程中过度干预,角色失位,市场与社会组织还没有完全发挥出自己的引导作用,各自对自己职责范围界定不清,加之人才作为资源,具有自己的特殊性,难以达到理想的管理效果,才会造成苏南人才试验区内人才资源数量不够宏大、人才队伍结构和布局不够合理、素质不够优良、科技成果产出效率不够高等问题。

四、深化人才管理改革探索:提升人才协同治理能力

协同治理能力是指政府维护和促进多元主体参与公共事务治理的能力。政府治理与政府管理的最大区别就在于,除了政府之外,非政府组织、企业、公民个人等所有社会组织和行为者都可以参与公共事务治理,兼容多方利益需求。这就改变了政府与市场、政府与社会在传统管理模式中的管理与被管理、控制与被控制的关系,从而强调政府、非政府组织、企业、公民个人等子系统的相互协作关系。

协同治理,实现善治,实际上是政府的权利向社会的回归,是一个还政于民的过程。治理协同化表示政府与市场、社会组织建立了一个健康合理的合作关系。在苏南地区的人才管理工作中,如何建立以区内政府、市场和社会组织为主体的多中心、多手段治理模式,重塑政府、市场在区域内的角色,形成多主体之间相互信任,相互协调,以市场导向为主,政府推动,成员主动参与的网络治理模式,是实现苏南人才治理协同化的关键。

首先,政府要将自己与市场主体、社会组织视作地位平等的主体。

树立开放一体人才理念。要实现开放一体,高位运行,研究出台《关于促进苏南管理改革试验区人才合作、人才流动、人才共享的实施意见和实施办法》,创造条件实现科研人员在企业、高校、科研院所之间合理流动,通过体制机制建设、拓展合作空间、搭建共享平台等具体举措,促进苏南五市在试验区建设上形成五地联动、互动互融、互联互通的开放合作新态势,逐步探索和完善区域人才一体发展的新格局。

充分发挥市场决定性作用。激发创业的动力和创新的活力,关键在于坚持和充分发挥市场在配置资源中的决定性作用。试验区人才集聚,人才管理更需在市场导向下健全人才评价和激励机制,制定出台《苏南人才管理改革试验区人才评价和激励实施办法》,以市场为基准,建立科学化、多元化、社会化的评估评价标准体系。引入第三方评估,以公开招标、遴选、委托等形式确定第三方评估力量实施试验区人才评估与评价。

其次,政府要积极为市场主体、公民社会组织提供平等的参与机会。

完善区域协作机制。区域层面建立人才协同协作机构,统筹协调苏南五市在试验区建设中的政策制定、措施落地和机制保障等各项综合性工作。实施区域人才工作联席会议制度,苏南五市在省有关部门和牵头机构的指导下定期召开联席会议,交流人才管理经验,协同研究解决重大问题。

完善协同融合发展机制。制定协同融合发展规划,加强对试验区协同融合发展政策体系的前瞻性和针对性研究,紧密对接国家出台的最新政策,进一步接轨国际,构建具有苏南区域特色的协同融合发展政策体系。加大融合发展的协调力度,构建苏南人才管理改革试验区协同合作发展的长效机制,不断增强协同融合动力活力,为实现区域人才统筹、区域经济转型升级提供人才和科技保障。健全利益协调机制,建立苏南五市协商沟通平台和一体化工作机制,及时了解各方需求,实现人才、信息、市场和资源要素的共通共享。试验区内通过建立“事前协调、事中协商、事后分享”利益协商机制和科学有效的利益补偿、分享机制,及时化解可能存在的利益矛盾,达成最大共识和效益,实现多主体共治共享、共商共建、协同融合的发展模式。

第三,政府要注重发挥各治理主体的优势,统筹各方力量。

组建苏南试验区人才智库。联合苏南五市高校和智库资源,协调成立由高校专家学者、政府工作人员、企业管理人员、科技研发人员等组成的试验区政产学研人才合作发展研究中心,重点集聚高层次创新创业人才管理新模式,根据苏南五市产业规划布局 and 特色开展前沿科技研究、关键技术研发和产业化发展咨询服务,以“课题”研究“破题”,带动解决“问题”。支持以驻区企业、高校科研机构组建创新技术联盟和产业联盟,充分发挥“1+1>2”的裂变效应,在区域内拓展和创造人才开放一体与合作发展的新思维、新成果和新常态。

完善人才激励机制。鼓励科研成果的就地转化,提升有效发明专利和成果转化等指标在职称评定中的权重;支持科技人才兼职,高校科研院所等事业单位科技研究人员经所在单位同意,可在科技型企业兼职,兼职所得收入按规定进行分配,提升个人分配比重,兼职所得的科技成果和转化成果作为评定职称依据之一;鼓励高校科研院所以科技成果作价入股的企业、国有控股的院所改制企业、高新技术企业采取股权激励、股权出售、股票期权等方式对科技人员给予激励;鼓励高校科研院所和国有企事业单位将职务发明成果收益按一定比例奖励参与研发的科技人员;各地设立突出贡献人才专项奖励资金,加大对突出贡献人才的奖励力度,对培育周期内的高层次有突出贡献人才实施年度定额奖励。

[责任编辑:天 则]

From Government Management to Coordinated Governance: the Exploration of Talent Management Reform — a Case Study of the Southern Area of Jiangsu Qiu Zhiqiang

Abstract: It is hard to achieve lasting social stability merely by means of government management in the current complicated society; therefore, there is a need for a new social theory to guide the governance; as a result, coordinated governance is emerging, providing the theoretical foundation for social management. Talent management is a vital part of coordinated governance. Coordinated governance of talents is of far-reaching significance

Keywords: talent management; coordinated; good governance