

高质量保障“百千万引才工程”机构编制事项研究

余钱 刘俊 彭宇星 邹江伟

党的十八大以来，习近平总书记先后对人才工作作出一系列重要指示，为未来的人才引进、培养、使用、激励指明了方向，体现了党中央抓好人才工作的决心，尤其是在 2021 年全国人才工作会议上指出“我国进入了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程，我们比历史上任何时期都更加接近实现中华民族伟大复兴的宏伟目标，也比历史上任何时期都更加渴求人才”，凸显人才是第一资源，是国家增强核心竞争力的第一动力。

巴中是革命老区、边远山区、秦巴山区集中连片特困地区“三区叠加”的典型，要想实现后发赶超振兴发展，打造一支高素质专业化人才队伍更显紧迫。为广泛集聚各类优秀人才，市委紧扣“三市两地一枢纽”建设，决定实施“百千万引才工程”，系统谋划实施一系列重大人才政策和人才项目，统筹推进高层次人才、急需紧缺专业人才、产业人才队伍建设。如何聚力机构编制保障，助力“百千万引才工程”实施则是机构编制部门重要的研究课题。

一、提出与内容

2021 年，为广泛集聚各类优秀人才，打造一支高素质专业化人才队伍，推动“三市两地一枢纽”建设，市委决定统筹推进高层次人才、急需紧缺专业人才、产业人才队伍建设。力争到 2025 年，全市引进 500 名以上高层次人才、1000 名以上急需紧缺专业人才、10000 名以上产业人才，人才总量不断增加、人才素质逐步提升、人才结构持续优化，全面形成“百名高层次人才领航、千名专业人才支撑、万名产业人才集聚”的发展态势。

二、保障与瓶颈

近年来，巴中市机构编制系统紧紧围绕市委市政府人才强市战略，最大限度发挥机构编制资源优势，积极探索机构编制服务人才强市战略的有

效途径，从“理顺工作机制”“设置专项编制”“建立‘三项制度’”等方面着力做好人才工作及人才引进的相关机构编制保障。

（一）理顺工作机制。结合党政机构改革，全面理顺人才工作职责体系，强化市委组织部对全市人才工作宏观管理、综合协调和政策统筹职责，设立市委人才工作领导小组办公室，由市委常委、组织部长兼任办公室主任，核定专职副主任1名，强化党对人才工作的领导。设置市委高端人才服务中心，负责全市高层次人才等重点人才引进和联系服务工作。支持南江创建全省人才先行示范区，并单独核定10名事业编制，用于南江县引进高层次人才使用。

（二）设置专项编制。综合考虑市、县个别部门（单位）编制较少、专业性较强等特殊情况，全市共核定120名人才专项编制，用于保障紧缺性专业人才用编需求。

（三）建立“三项机制”。一是动态管理机制。打破编制数量“终身制”理念，做到编制有增有减。对职能职责弱化、编制长期闲置的事业单位空缺编制统一核销收回。调剂到重点领域、重点行业和涉及民生事业的单位，用于引进专业对口的大学本科以上的专业技术人才。二是优先保障机制。为确保人才“引得进、留得住、干得好”，用人单位通过使用引进人才单列编制引进人才的，待用人单位出现空编时，优先解决引进人才编制落地的问题。及时收回落地后引进人才单列编制，用于其他急需人才的引进工作。三是监督检查机制。通过单位自查、专项检查、临时抽查等多种方式对编制资源的使用情况进行监督检查，对其机构运转、职责变化、人员编制配备等情况进行跟踪监督，确保重点项目、专业技术人才缺乏的单位有编可用、人岗相符。

2021年以来，共为重点产业、企业全职引进高层次和急需紧缺专业人才17名，为全市事企事业单位引进人才842名，常态引进量质齐飞。引才数量同比增长15.9%，其中硕博人才同比增长57.1%、“双一流”高校本科生同比增长73.8%，引进人才知识结构和专业素养得到了较好的提升和优化。

在取得的成绩的同时，也逐步显现了工作瓶颈。主要存在以下几个方面。一是机构编制资源总量不足、持续挖潜空间较小。2012年编制资源实

行总量控制，财政供养人员只减不增后，编制资源“总盘子”不变和实际工作“总任务”不断增加的新常态使得供需矛盾日益突出。主要体现两个方面：一方面我市机构编制总量较其他兄弟地市相比偏少，尤其是市本级编制数同比位列全省后三位，编制资源底子较为薄弱，内部挖潜空间不大；另一方面，随着党政机构改革和政府职能转变的深入推进，本轮新机构和新职能的编制保障均通过市县机构编制部门存量资源中调配，目前可调配资源已枯竭，同时个别机关因改革调减行政编制后，形成了超编制、超职数的人员，过渡期内难以消化完成，有限的内部挖潜空间一时无法消除改革造成的超编状态。二是编制核定缺乏核定标准，动态调整阻力较大。目前，除公立医院和教职工编制有核定标准外，其余机关事业单位编制核定工作均无核定标准，多数部门只能依照历史沿革和相应工作职责，由机构编制部门根据编制资源统筹核定。因缺乏核定依据，实际工作中，各部门常常与省内其他编制大市攀比，诉求强烈。部分单位对部门编制认识有偏差，觉得编制是自己的“私有财产”，只愿增加，不愿减少。有的单位在发展过程中，因职能弱化，编制数与承担职能不相匹配，但不愿核减；有的单位对于留有的空余编制，宁愿长期闲置也不愿被收回；个别单位对严控机构编制的重要性认识不足，在面临新工作、新任务时，先给编制再干事的惯性思维僵化，通过内部挖潜合理调配人力的方法不想用不愿用，这都给机构编制部门控编减编增加了困难和阻力。三是机构编制事项政策较强，探索创新空间有限。机构编制资料作为一项政治资源，机构设置和编制管理有明确的政策规定，受严格的法规约束，随着机构编制法治化、规范化不断推进，市县机构编制部门在探索创新机构编制政策的事项及权限不断被限制，不能任意扩展、放大，目前各地的机构编制资源大多只能满足党政机关运行和事业发展的基本需要，在行政事业单位正常用编之外，再要调剂编制用于人才保障的能力十分有限。四是机构行政层级相对较低，人才引留效应不足。受人才择业中“城市情结”的影响，市、县（区）级城市能级相对较低，对人才的吸引力相对较弱。特别是县（区）级行政事业机构因方方面面的制约，在人才招聘中缺乏有效的竞争力。同时，县（区）机构中，除教育和医疗卫生单位岗位具有较强的专业性外，绝大部分岗位以从事基本的公共管理和公共服务为主，专业性和技术性不强，特

别是一些高层次人才引进后往往要从最基层、最基础的工作做起，不少人才到岗后有“大材小用”之感，也影响了人才的稳定性。

除上述 4 个方面因素外，其余人事配套政策也制约着人才编制服务人才作用的发挥。一是人事管理制度的制约。行政事业人员在录用、交流、管理上受严格的规则约束，如公务员、事业人员招录“凡进必考”，县（区）机关担任领导职务转任公务员必须 45 周岁以下，行政事业单位不得“人编分离”、不得“公编民用”等等，加上行政、事业、企业之间人员流动存在体制障碍，影响了编制服务人才作用的发挥。二是整体薪酬水平的制约。尽管我市在人才引进上配套出台了相应补贴政策等，但与周边同类地区相比还是偏低，加上行政事业人员薪酬体系有严格的规则限制，不能按市场化原则确定，导致行政事业薪酬对一些紧缺专业和真正有才能的人才而言吸引力并不强。以巴州区第二中学为例，仅 2021 年秋季学期流失引进的硕士研究生教师近 20 名。

三、经验与探索

机构编制工作服务人才战略，各地机构编制部门都做了积极探索与实践。

（一）河南省鹤壁市：推进人才服务机制。成立副处级的市高层次人才服务中心，为各类高层次人才引进、培养、使用服务，切实提供组织保障。建立健全“人才编制”制度，出台《人才编制使用管理办法》，通过“人编对号、人留编留、人走编销、建立人才编制调整台账”等方式，提高编制使用的质量效益，畅通人才引进渠道。开辟人才引进“绿色通道”，市委组织部、市委编办、市人社局联合出台《事业单位自主公开招聘后置备案办法》，下放医院、高校等事业单位用人自主权，实行后置审批备案，简化编制审批流程，压实各单位党管人才的政治责任和引才育才动力，确保紧缺人才及时精准引进。

（二）安徽省宣城市：推行人才周转池制。在创新管理上，深化公立医院编制周转池制度改革，实现市县两级 16 家公立医院周转池制度全覆盖，争取省级增加周转池编制。落实公立医院用人自主权，市县公立医院可在省批复的周转池编制年度使用计划范围内自主使用周转池编制，在社会化用人控制员额总量范围内，可自主设置社会化用人人员条件并按有关

规定组织招聘。在资源配置上，严把市直机关事业单位用编计划审批关，优先保证经济发展、教育卫生、社会建设、乡村振兴等重点领域引进人才的编制需求，将有限的编制资源用在刀刃上。2022年下达的市直事业单位招聘计划中，教育卫生、社会建设等重点领域占75%以上。

（三）四川省成都市：推行产业功能区员额制。聚焦产业功能区引进专业化人才需求，制定实施《成都市产业功能区及园区员额管理暂行办法》，坚持员额总控、以岗定员，实现全员纳入岗位管理。全面实行聘用制度，打破身份、年龄、资历限制，实施全员聘用、合同管理，对体制内人员实行档案封存管理，加大市场化选聘人才力度，统筹编内编外人才资源。指导产业功能区建立岗位考评制度，实行考核结果等次强制分布，与职务薪酬变动挂钩，鼓励建立一定比例不合格人员刚性淘汰率，实现“人员能进能出、职务能上能下、待遇能升能降”。构建“总额核定、自主分配”市场化薪酬制度，会同有关部门探索产业功能区薪酬总额单独核定方式，鼓励引进紧缺急需的高层次专业人才，实行协议年薪、特岗特薪，推动集聚优秀高端人才。

（四）广西省南宁市：推行政府雇员制。政府雇员不占编制，不具有行政职务职级，按聘用合同管理。聘用合同期限为三年，任期期满考核合格可续聘，实行协议年薪制，由聘用单位与应聘人员协商确定薪酬标准。2020年5月，中国（广西）自贸区南宁片区面向海内外公开选聘政府特聘雇员，岗位名称为专员。专员对岗位所在局的局长负责，协助局长统筹全局力量开展工作，负责相关专业领域工作的研究策划和组织推进，根据工作需要，可专题向管委会领导汇报有关专业性意见建议。每名专员下设主管1名，副主管2名。专员的年薪标准相当于南宁市机关副处级干部年收入的3至5倍，由基本工资、绩效工资两部分组成，基本工资和绩效工资固定部分按月发放；绩效工资浮动部分按考评结果进行发放，体现“优绩优酬”原则，对于有特别突出贡献的政府雇员，按绩效工资总体水平的10%-50%加发特别贡献奖。

四、意见建议

（一）转变观念，破除对保障人才工作的传统思维，变“保运转”为“促发展”。“常格不破，大才难得”，党的十八大以来，习近平总书记

先后对人才工作作出一系列重要指示，为未来的人才引进、培养、使用、激励指明了方向，市、县（区）机构编制部门要结合市委提出人才工作的新形势新任务新要求，发挥机构编制在人才工作全流程中基础性作用，变“保运转”为“促发展”，高质量保障“百千万引才工程”机构编制事项。

一是始终坚持党对人才工作的领导。市、县（区）两级机构编制部门要深度理解“各地各部门要坚持党管人才原则，把“百千万引才工程”作为推进人才强市战略的重要抓手，提高政治站位，全方位支持全市人才工作发展，努力建设一支结构合理、素质优良的人才队伍。

二是始终保持敢于探索创新的毅力。要走出唯学历、唯职称、唯资历、唯身份的误区，牢固树立人人皆可成才的社会理念，破除在培养、使用、评价等方面的体制机制障碍，主动向用人授权，为人才松绑，加快形成有利于人才成长的培养机制、有利于人尽其才的使用机制、有利于人才各展其能的激励机制、有利于人才脱颖而出的竞争机制，把人才从管理的各种形式主义、官僚主义的束缚中解放出来。

三是始终秉持主动服务的态度。要紧紧围绕人才优先发展战略，结合机构改革、事业单位改革等工作，主动会同市人才办全面厘清市级各部门和县（区）人才发展职责任务分工，强化行业、领域人才队伍建设，为“百千万引才工程”落地实施提供保障。

（二）积极探索，抓好对机构编制政策的系统研究，变“等政策”为“抢先机”。要深入结合贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》及四川省《实施意见》等系列政策法规，对市级出台涉及人才方面的机构编制规章制度进行立、改、废，处理好严控机构编制与满足发展所需之间的关系，变“等政策”为“抢先机”，高质量保障“百千万引才工程”机构编制事项。

一是探索统筹使用各类编制资源的有效途径。我市机构编制总量在全省排名靠后，按照中省编制总量只减不增的刚性要求，难以充分保障部门对编制资源的诉求，必需探索统筹使用各类编制资源的有效途径，破除编制“一核定终身”的传统观念，打破编制使用壁垒，推动跨区域、跨部门、跨层级统筹使用编制资源，探索不同性质编制资源统筹使用的有效途径。

二是推动编制资源向重点领域部门倾斜。按照“主动服务、优先保障”的原则，形成突出重点、精准投放的编制管理机制，持续推动形成谁承担党委政府中心大局任务越多、干得越好，谁核定的编制、领导职数就

相对较多的激励导向和激励机制，推动有限的机构编制向党委政府中心大局和重点领域聚集，全力保障选调生工作招才引智、留才用才等方面对机构编制资源的需求，如采取“先出后进”“等量交换”、提前使用未来自然减员数等多种方式，保障机改大量超编部门、工作任务较重部门、行政执法队伍的引进人才用编需求，为用人单位做好“传帮带”、优化干部结构提供缓冲，推动形成科学合理的干部队伍梯次。三是完善人才专项编制保障制度。在“控制编制但不控制人才”的编制使用原则下，继续坚持执行“人才专项编制”制度，提高编制使用的质量效益，畅通人才引进渠道。同时，探索建立人才引进“绿色通道”，简化编制审批流程，为引进紧缺技术型人才和高层次人才开辟用编通道，确保紧缺人才及时精准引进。

（三）创新措施，加大对机构编制资源的整体调控，变“管编制”为“配资源”。机构编制工作肩负了优化配置党的政治资源、执政资源的使命担当，市县（区）机构编制部门要立足自身，在坚持“管住管好”大目标的前提下，推动机构编制由“管编制”向“配资源”转变。一是以落实机构编制管理评估为抓手，建好评估与机构编制资源配置联动机制。充分利用巴中承担深化机构编制执行情况和使用效益评估试点工作机遇，制定出台《巴中市机构编制执行情况和使用效益评估结果与统筹机构编制资源保障联动工作机制（试行）》，主要规定申请哪些机构编制事项保障时应开展评估、对应评估结果给予怎么样的机构编制保障等内容，在构筑评估结果运用体系的同时建好评估与机构编制资源配置联动机制。二是以探索设立“编制周转池”为契机，完善编制动态管理机制。继续探索按空编一定比例建立编制储备调节和周转使用机制，跨市县（区）建立空缺编制周转池制度，在全市范围内（除乡镇）统筹空缺编制使用，建立起人才编制“蓄水池”，着力解决人才引进工作存在“有编不用”和“无编可用”“超编占用”的问题，引导事业单位优化人员结构比例，将编制最大幅度的向专业技术人才倾斜，实行动态用编、事重增编、事去减编、事完收编的编制动态管理机制，将有限的编制资源使用到高质量发展的重点领域、重点单位、专业技术岗位所需的紧缺人才上。三是以青年人才更好成长为目标，引导健全专业人才流动机制。不断完善人才引进培养流动机制，建立健全人才合理流动机制，打破编制使用壁垒，推动跨部门、跨县区、跨层级调

配使用，促进引进人才与地方经济转型升级相融合，鼓励人才向项目一线、招商一线、基层一线流动，使各类人才有用武之地。

四、结束语

国无才不立，业无才不兴。人才是推动经济社会高质量发展的的第一资源、第一动力、第一优势，全市机构编制系统将立足实际、充分运用机构编制资源，在人才“引得来、留得住、用得好”过程中不断探索创新，为人才干事创业、建功立业提供“后台”支持、“平台”支撑、“舞台”保障，全面激发人才活力、人才动力，为广泛集聚各类优秀人才，打造一支高素质专业化人才队伍，推动“三市两地一枢纽”建设提供高质量机构编制保障。