

人力资源和社会保障部关于充分发挥市场 作用促进人才顺畅有序流动的意见

人社部发〔2019〕7号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源
社会保障厅（局）：

为全面贯彻党的十九大和习近平总书记在全国组织工
作会议上的重要讲话精神，深入落实中央《关于深化人才发
展体制机制改革的意见》决策部署，充分发挥市场在人才资
源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，促进人才顺畅
有序流动，最大限度保护和激发人才活力，提高人才资源配
置效率，为推进新时代中国特色社会主义建设提供坚强的人
才保证，现提出如下意见：

一、总体要求

（一）重要意义

人才是第一资源，促进人才顺畅有序流动是激发人才创
新创业创造活力的重要保障，是深化人才发展体制机制改革
的重要任务，是实施人才强国战略的重要内容。改革开放以
来，社会主义市场经济快速发展，人力资源市场体系不断完

善，人才流动日益活跃，已经实现从统包统配的计划分配向市场化配置人才资源的根本性转变，取得了显著成效。但人才流动配置机制尚不健全，妨碍人才顺畅流动的体制机制性弊端尚未根除，人才无序流动的问题仍然存在。必须要站在党和国家事业发展的全局高度，充分认识促进人才顺畅有序流动配置的重要意义，按照深化人才发展体制机制改革要求，破除妨碍人才流动的各类障碍和制度藩篱，充分发挥市场在人才资源流动配置中的决定性作用，促进人才顺畅有序流动，不断解放和增强人才活力，为推动实现高质量发展，为全面建成小康社会提供有力的人才支撑和智力保障。

（二）指导思想

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实党中央、国务院关于深化人才发展体制机制改革，加强人才工作的总体要求，围绕实施人才强国战略和创新驱动发展战略，以促进人才顺畅有序流动、激发人才创新创业创造活力为目标，以健全人才流动配置机制为重点，以充分发挥市场决定性作用和更好发挥政府作用为保障，加快建立政府宏观调控、市场公平竞争、单位自主用人、个人自主择业、人力资源服务机构诚信服务的人才流动配置新格局，努力形成人尽其才、才尽其用的良好局面，让各类人才的创造活力竞相迸发，聪明才智充分涌流。

（三）基本原则

——坚持党管人才。充分发挥党的思想政治优势、组织优势、密切联系群众优势，进一步加强和改进党对人才流动配置工作的领导，创新人才流动体制机制，让各类人才都有施展才华的广阔天地，把各方面优秀人才集聚到党和人民的伟大奋斗中来。

——坚持服务发展。始终把服从服务党和国家事业发展作为人才流动配置工作的首要任务，牢固树立人才引领发展的战略意识，促进人才流动配置与经济社会协调发展，不断提升人才贡献率。

——坚持市场主导。坚持尊重市场经济规律和人才成长规律，加快完善统一规范、竞争有序的人力资源市场体系，充分发挥市场在人才资源配置中的决定性作用，健全人才市场供求、价格、竞争机制，保障和落实用人主体自主权，促进人才供求主体到位。

——坚持政府促进。树立正确的人才政绩观，进一步转变政府人才管理职能，更好发挥政府作用，加快建立完善人才流动配置宏观调控机制，坚决破除妨碍人才流动的体制机制性弊端，引导人才资源合理流动和优化配置。

——坚持规范有序。坚持正确的人才流动导向，坚持尊重人才流动规律，强化人才诚信意识、自律意识，引导人才依法依规良性有序流动，因地制宜制定人才政策，促进人才

链与创新链、产业链精准对接，避免同质化和恶性竞争。

二、健全人才流动市场机制

（四）健全统一规范的人力资源市场体系

全面贯彻实施《人力资源市场暂行条例》，进一步健全人力资源市场体系，充分发挥市场在实现人才流动中的主渠道作用。打破城乡、地区、行业分割，消除身份、性别歧视，统一市场运行规则。持续深化政府人才公共服务管理体制改革，进一步理顺政府与市场的关系，推动公共服务与经营性服务分离。结合国家战略新兴产业布局和国家重点行业发展需要，大力发展专业性、行业性人才市场，建设一批国家级人才市场。

（五）完善人才市场供求、价格和竞争机制

深化人才资源供给侧结构性改革，建立产业发展、转型升级与人才的供求匹配机制，充分保护人才平等就业和自主选择业权利。健全合理体现人才价值的收入分配机制，落实以知识、技术、管理、技能等创新要素按贡献参与分配政策，实行股权、期权等中长期激励政策，探索建立人才流动中对前期培养的补偿机制。改进人才评价机制，突出品德、能力和业绩评价导向，科学客观公正评价人才。坚持公平公正、竞争择优，规范招人用人制度，取消妨碍公平竞争、设置行政壁垒的各种规定。

（六）全面落实用人主体自主权

坚持向用人主体放权、为人才松绑，推进用人制度改革，充分尊重、保障和发挥各类用人主体在人才培养、引进、使用、评价和激励等方面的自主权，消除对用人主体的不当干预。进一步完善事业单位公开招聘制度，规范事业单位招聘行为，高校、科研院所可按规定自主制定招聘方案、设置岗位条件、发布招聘信息、组织公开招聘。事业单位可以按照国家有关规定设立流动岗位。合理增加国有企业经理层中市场化选聘职业经理人比例，畅通现有国有企业经营管理者与职业经理人身份转换通道。企业吸引优秀人才开展重大产业关键共性技术、装备和标准研发，引才所需费用可全额列入经营成本。

三、畅通人才流动渠道

（七）健全党政机关和企事业单位人才流动机制

支持引导党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才等合理流动。完善公务员考录政策，有序开展公务员聘任工作。进一步畅通国有企事业单位优秀人才进入公务员队伍的渠道。完善党政人才、企业经营管理人才交流制度，扩大党政机关和国有企事业单位领导人员跨地区跨部门交流任职范围。支持和鼓励事业单位专业技术人员到企业挂职、兼职和离岗创新创业，建立健全相关制度，保障其在职称评定、工资福利、社会保障等方面的权益。

（八）畅通人才跨所有制流动渠道

加强非公有制经济组织和社会组织人才队伍建设，把非公有制经济组织和社会组织人才开发纳入各级政府人才发展规划，一视同仁、平等对待。鼓励党政机关、国有企事业单位人才向非公有制经济组织和社会组织流动。拓宽党政机关、国有企事业单位选人用人渠道，完善吸收非公有制经济组织和社会组织中的优秀人才进入党政机关、国有企事业单位的途径。畅通非公有制经济组织、社会组织 and 新兴职业等领域人才申报评价渠道。

（九）完善人才柔性流动政策

强化柔性引才理念，坚持不求所有、但求所用，不求所在、但求所为。创新柔性引才方式，支持通过规划咨询、项目合作、成果转化、联合研发、技术引进、人才培养等方式，实现人才智力资源共享。鼓励高校、科研院所建立人才驿站，推行特聘教授、特聘研究员、特聘专家制度。完善柔性引才政策措施，建立以业绩为导向的柔性引才激励办法，柔性引进人才与本地同类人才在创办科技型企业、表彰奖励、科研立项、成果转化等方面可享受同等待遇。

（十）构建更加开放的国际人才交流合作机制

实行更加积极、更加开放、更加有效的人才引进政策，面向全球引进处于国际产业和科技发展前沿，具有世界眼光和深厚造诣、对华友好的各类优秀外国人才。积极开辟高端引才聚才渠道，建立国际人才资源对接平台。研究探索精准

定向引进人才和走出去培养人才的有效策略和机制。简化优化出入境管理机构外国人签证证件审批，符合条件的外国人才提供办理人才签证、工作许可和长期居留许可的便利，完善外国专家人才住房、教育、医疗等服务保障措施。加强职业资格国际互认，推进职业资格双边或多边互认。支持鼓励优秀外国留学生毕业后直接在我国创业就业。鼓励支持留学人员回国创新创业，实施留学人员回国创业启动支持计划，鼓励各地探索建立青年留学回国人员实习基地。鼓励国内高层次人才和优秀中青年专业技术人才以及企业经营管理人才参加国际学术会议和技术交流活动。事业单位可面向全球公开招聘高层次急需紧缺人才，支持企业在海外建立研发机构，面向全球自主引才用才。

四、规范人才流动秩序

（十一）强化人才流动的法制保障

加快制定人才流动相关配套法规，完善人才流动法规制度体系，落实人才流动在服务期、竞业限制、保密等方面的规定，坚决防止人才无序流动。强化人才流动工作法规与教育、科技、文化等立法的衔接，加大对知识产权、科技成果转化收益分配等保护力度。加强人才市场监管，及时依法依规查处人才流动过程中的违法违规行为。加强劳动人事争议处理效能建设，完善多元处理机制，维护人才和用人单位合法权益。

（十二）引导鼓励人才向艰苦边远地区和基层一线流动

聚焦实施乡村振兴战略和打赢脱贫攻坚战的基层人才需求，实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划、贫困地区本土人才培养计划、人才服务基层行动计划，探索建立乡村振兴专业化人才终身培训机制，引导和支持各类人才向“三区三州”等人才薄弱地区和领域流动。进一步做好艰苦边远地区基层公务员考试录用和县乡事业单位公开招聘工作，落实乡镇机关事业单位工作人员乡镇工作补贴，提高列入艰苦边远地区津贴实施范围的机关事业单位工作人员工资收入水平。允许国有企事业单位专业技术和管理人才按有关规定在艰苦边远地区兼职并取得合法报酬。对艰苦边远地区和基层一线工作的农村专业人才，落实相关职称评审优惠政策。推进东西部干部人才交流，持续选派优秀年轻干部援藏援疆援青、到扶贫攻坚的重点县、老少边穷的艰苦地区工作，采取双向挂职、两地培训、“团队式”支援等方式加大干部人才支持力度。全面实施高校毕业生基层成长计划，持续推进农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划、“三支一扶”计划、志愿服务西部计划和农技特岗计划等基层服务项目，推动大学生村官工作与选调生工作衔接。

（十三）深化区域人才交流开发合作

根据国家主体功能区布局，建立协调衔接的区域人才流动政策体系和交流合作机制，打破阻碍人才跨区域流动的不

合理壁垒，引导人才资源按照市场需求优化空间配置。加快“一带一路”建设、京津冀协同发展、长三角、粤港澳大湾区等区域人才开发一体化进程，实现人才标准统一、信息共享，推进评价结果互认，支持海南省打造对外人才开放高地。创新区域人才交流开发合作载体，开展人才公共服务机构、人力资源服务企业和行业协会等多种形式的区域人才交流开发合作，促进与项目、资金、技术有效结合。构建区域人才交流开发合作信息网络平台，实现人才供求信息、薪酬信息、政策信息、培训信息等各类信息资源的互联互通。

（十四）维护国家重点领域人才流动秩序

研究制定国家重点领域人才流动管理办法，依法规范重点领域人才流动。面向从事涉及国家安全或掌握国家核心技术的人才，以及承担国家重点项目、重大工程的人才，探索建立国家重点领域人才信息库，完善动态管理工作机制。国家重点领域人才和在艰苦边远地区工作的人才流动，须经单位或主管部门同意。西部地区因政策倾斜获得人才计划支持的科研人员，在支持周期内离开相关岗位的，取消对其相应支持。健全国家重点领域人才激励和奖励制度，对符合条件的实施股权、期权、分红激励等中长期激励。加大重点领域人才调配工作力度，实施重大专项支持计划，着力解决国家重点发展领域的特殊急需人才需求。

（十五）建立完善政府人才流动宏观调控机制

推进政府人才管理领域“放管服”改革，强化宏观管理、政策法规制定、公共服务、监督保障职能。建立和完善政府人才管理服务权力清单、责任清单，清理和规范人才招聘、评价、流动等环节中的行政审批和收费事项。加强人才市场供求信息监测，依托人才公共服务机构、经营性人力资源服务机构和行业协会，建立健全统一、动态的人才市场监测机制，探索定期发布人才流动报告。建设全国统一的人才资源大数据平台，实现与全国信用信息共享平台、个人征信系统、“信用中国”网站等互联互通，建立完善个人信用记录形成机制。

五、完善人才流动服务体系

（十六）推进人才流动公共服务便民化

深入推进政府所属人才服务机构管理体制改革，加强人才流动公共服务的顶层设计和统筹规划，加快建立一体化的人才流动公共服务体系。完善推广人才流动公共服务国家标准体系，提高公共服务标准化水平。适时修订《流动人员人事档案管理暂行规定》。加强流动人员人事档案公共服务及基础设施建设经费保障，为流动人员提供免费基本公共服务。加强人才流动公共服务信息化建设，提升“互联网+人才服务”水平。全面加强行风建设，持续开展“减证便民”行动，加快推行人才流动公共服务“马上办、网上办、就近办、一次办”，不断提升人才流动服务水平。

（十七）加快发展人力资源服务业

按照在人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能的要求，制定新时代促进人力资源服务业高质量发展的政策措施。实施人力资源服务业发展行动计划，重点实施骨干企业培育计划、领军人才培养计划、产业园区建设计划和“互联网+”人力资源服务行动、“一带一路”人力资源服务行动。支持各地设立人力资源服务业发展专项资金。积极培育各类专业社会组织和人力资源服务机构，有序承接政府转移的人才培养、评价、流动、激励等职能。鼓励发展高端人才猎头等专业化服务机构，为人才流动配置提供精准化、专业化服务。鼓励行业组织和各类人力资源服务机构搭建展示、交流、合作平台，为更好促进人才流动和优化配置提供服务。

（十八）创新急需紧缺人才目录编制发布制度

建立人才需求预测预警机制，加强对重点领域、重点产业人才资源储备和需求情况的分析，强化对人才资源供给状况和流动趋势的研判。围绕重大发展战略、重大专项和重大工程，分地区、分行业、分领域创新编制急需紧缺人才目录，发挥好引才、育才指引性作用。建立职业分类动态调整机制，适时将新兴职业纳入国家职业分类，加强国家职业分类的推广和应用。支持有条件的地方利用云计算、大数据等新兴信息技术，采取授权、委托、资助或购买服务等各种方式，开展人才需求预测预警和人才目录编制。完善急需紧缺人才引

进配置办法，简化优化引进程序，提高人才引进效率。

（十九）优化人才流动政策环境

加快推进户籍制度改革，全面放宽除极少数超大城市外的人才落户条件，建立健全超大城市、特大城市积分落户制度，全面放开建制镇和小城市落户限制，简化优化落户审批流程。加快推进人事制度改革，研究打破身份、学历、人事关系等制约的政策措施。加快推进机关和事业单位社会保障制度改革，落实机关事业单位与企业之间社会保险关系转移接续办法。加强公共服务体系建设，为人才在城乡、区域之间流动提供子女入学、住房安居、医疗服务、社会保险等保障。

六、保障措施

（二十）加强组织领导。在中央人才工作协调小组领导下，在中央组织部指导下，人力资源社会保障部负责协调推进人才流动配置各项工作，各有关部门各司其职，促进各项任务的落实。各级人力资源社会保障部门要高度重视人才流动配置工作，要加强统筹协调，结合实际制定符合当地经济社会发展要求的落实意见。

（二十一）完善政策措施。各级人力资源社会保障部门要按照本意见精神，坚决清理妨碍人才顺畅有序流动的体制机制障碍，废除不利于人才流动的政策规定。健全人才流动市场机制，畅通人才流动渠道，规范人才流动秩序，加强政

府宏观调控，完善人才流动服务体系。

（二十二）狠抓督查落实。要认真贯彻落实促进人才流动工作部署，确保各项任务有序推进、按时完成。要加强督导检查，针对重点任务、重点举措，明确督查重点，及时跟踪问效。对督查中发现的问题，明确责任、挂号督办、限期整改，对执行不力、整改不到位的问责追责。

（二十三）强化宣传引导。大力宣传党和国家关于促进人才流动的重大方针政策、各地各部门新举措新成效、优秀人才扎根基层和创新创业的先进事迹，树立正确人才流动导向。建立健全人才荣誉制度，加强舆论引导，形成全社会关心人才、支持人才的良好氛围，引导广大人才主动投身到党和国家的伟大奋斗中来。

人力资源社会保障部

2019年1月11日

（此件主动公开）