

人才政策研究

动态

01/12/2009 第6期总第6期

成果要报

- "人才引进战略与人才管理机制"研讨会成果
- 世界发达国家关于高层次人才的引进和管理机制初探

浙江省人才发展战略研究中心 编

编 首 语

编 首 语

借危机促转型已成为各界共识，中国经济转型的根本目标是要实现增长主要依靠物质资本投入、低成本低价格竞争战略、外需的非均衡发展战略的发展模式转向增长主要依靠人力资本投入、持续创新能力竞争战略、内外需并重的均衡发展战略的发展模式的转变。这一转变迫切需要具有持续创新能力的人才，尤其是一些重点行业的转变更需要领军型的高层次人才及其团队。人才尤其是高层次人才在全球流动已是长期发展的趋势，并且，随着各种生产要素全球流动速度越来越快的趋势，人才流动也有愈演愈烈的迹象且呈现出规模不断扩大、流动方式多变等新特点。如何利用这场大规模、多样化的人才流动来引进人才尤其是高层次、紧缺型人才并促使人才效用最大化，从而为我们的产业升级、经济转型服务已成为社会各界重点关注和深入思考的焦点问题。

本期动态聚焦于“人才引进战略与人才管理机制”，选登的文稿一篇为浙江省公共政策研究院暨浙江大学公共政策研究中心于2009年11月3日举行的第二期沙龙研讨成果，该研讨会诸多专家、学者围绕“人才引进战略与人才管理机制”提出了很多创新性政策建议。第二篇为美德英法日加等世界发达国家在人才引进与管理机制上所进行的一些较成功的机制建设与对策措施。

本刊对原有成果都进行了删减，侧重于结论展示和政策建议。

成果要报

成果导读：

为了及时了解经济社会发展动向，向省委省政府领导和有关部门提供决策参考，浙江省公共政策研究院暨浙江大学公共政策研究中心针对经济社会发展的重点、热点、难点问题，定期举办公共政策沙龙，邀请省内外有关专家学者进行专题讨论，提出政策建议。2009年11月3日举行的第二期沙龙围绕“人才引进战略与人才管理机制”进行了深入研讨。与会专家、学者主要从四个方面进行了探讨。

国际化人才、海外人才引进新思路：与会专家强调要确立人才战略新思路，以“天下人才天下用，天下人才为我用”为指导思想，坚持“不求所有，但求所用”提出了既要赴发达国家去引进海外高层次人才，而且要到发展中国家引进高层次人才；单个引进与整体引进相结合；强化合作和柔性人才；注重国际国内两方面人才等具体思路。

创新人才引进、培养和使用中的制度和环境建设：与会专家主要从要增加体制上、机制上的协调性、人才引进中的评价问题、人才引进要短期措施和长期制度相结合、人才定价机制以及深化科技管理体制、完善人才培育体系等角度来探讨人才引进和管理中的制度和环境建设。

人才引进的具体举措：与会专家提出了许多创新性的引才措施与方法，如一人一策、突出政策个性化；积极打造人才特区和精品项目；对引进的人才做出分类、采取不同的引进措施；强调人才引进政策效果的评估，不断提高政策质量；引进符合浙江省产业转型和未来发展趋势的人才，提供有竞争力的薪酬；强化人才成长机会；加强人才共享等。

市场机制和政府主导间关系处理：在如何处理好市场和政府主导功能之间关系上出现了三种不同的观点。第一种观点强调市场为主，注重发挥企业引才的主体作用；另一部分学者强调当前背景下政府在引才中的主体作用；第三种观点强调结合市场和政府两者优势的重要性。

成果速递:

人才引进战略与人才管理机制

蓝蔚青、金雪军、姚先国等

人才是知识经济背景下各地实现经济转型升级和快速发展的重要因素，在中央各部门领导下，我省大力实施人才引进战略，创新人才管理机制，具有重大的战略意义。浙江省公共政策研究院、浙江大学公共政策研究中心协同浙江省人才发展战略研究中心联合组织省内外专家学者，就“人才引进战略与人才管理机制”这一主题进行了讨论。邀请的专家有，上海公共行政与人力资源研究所名誉所长沈荣华，中国人事科学研究院人事管理研究室主任李建钟，浙江省委组织部副部长姚志文，杭州市人才办副主任徐国联，浙江省公共行政与人才人事研究所所长夏春胜，省科技厅人事处齐昕，省高科处闵耀峰。浙江大学方面专家包括，党委副书记邹晓东，本科生院副院长陈劲，发展规划处处长刘继荣，教育学院教授吴华，公共管理学院副教授陈丽君。浙江省人才办主任朱鑫杰，副主任徐晓光、江美塘也参加了探讨。浙江大学公共管理学院院长姚先国教授主持研讨会。现将各位专家讨论主要观点如下：

一、国际化人才、海外人才引进新思路

实施人才战略，引进国际化人才应该创新思路，实施更加开放的全球人才战略。沈荣华就指出，应当确立人才战略新思路，以“天下人才天下用，天下人才为我用”为指导思想，重点引进“国际的高层次人才”。

在具体思路上，徐国联主任提出，我们不仅要到发达国家去引进海外高层次人才，而且要到发展中国家引进高层次人才；不仅要单个引进海外高层次人才，还要整体引进；不仅要到国外去引进，而且要从国内已经回国的或者在创业的人群当中引进；不仅要硬性引进，还要柔性引进。姚志文副部长、吴华教授也认为，要注重国际国内两方面人才，既要积极到国际上引进人才，也要通过合作和柔性引进从外省挖人才，实现“不求所有，但求所用”。

徐国联主任还从我省入选千人计划和入选国家海外高层次人才创新创业基地得出了四点启示：第一点，浙江省引进千人计划的空间还很大，省属高校和科

人才政策研究

研究院到目前为止都是空白。第二点，引进千人计划人选关键在用人单位的主动性和积极性。第三点，做大做强引进千人计划的平台，浙江大学和高新区引才的成果说明高平台能够容纳高层次人才。第四点，加大对引进千人计划人选的投入。

刘继荣处长指出人才引进战略与人才管理机制，归根结底要提高各个部门吸纳人才的能力，浙江既需要一批高端类似于千人计划的人才，也需要一大批中高层次人才；同时，政府要在企业、高校、事业单位需求的基础上，以服务浙江省产业升级为导向，优化政策环境，激发企业主动性。这样，不仅可以提高用人单位引才积极性，还能提高引才效果。并提出了海外人才引进中的两个关注点，一要**关注刚刚引进的人才**，他们起步阶段困难最多；二要**关注成长期的企业**，他的人才需求最迫切的，但条件比较差。

姚先国教授从战略高度上指出，**人才队伍建设要有前瞻性**，从实际从经济转型来看，创意产业、现代服务业需要大量文化的、社会科学的、精神的学科人才。同时要利用好千人计划、人才战略起到引导和信号作用，有效打破原来在我们高端人才方面一潭死水的作用，起到一个破冰的作用。

陈丽君副教授则指出浙江实现人才强省目标首先需要**处理好人才总量和人才结构关系**的问题，特别是人才结构问题，浙江省不仅需要创新型、科技型人才，也非常需要技能型人才。其次，要**处理好人才总量跟人才产出之间的关系**。同样的人才量会导致人产出效率不一样，浙江有一套机制，具有强大的人才占有能力，在人才总量不是最高的前提下产生比别人多的产出，这套机制在今后需要持续发展。

二、创新人才引进、培养和使用中的制度和环境建设

人才引进、培养和使用需要健全相关制度，创造良好的环境。齐昕指出，当前科技管理体制和科技政策环境对人才发展比较不利，第一个是科技工作过程当中重物轻人的倾向，科技创新回报不高；第二个科技人才职业发展渠道不畅，很多是学而不优，一流的科技性人才容易流失；第三个是资助不足，科技体制上存在过度竞争；第四个是科研评价体系不是很科学，体现为非技术导向。为此一是要**深化科技管理体制**，营造人才创新创业环境，进一步推动科技人才向创新岗位流动；二是进一步**完善人才培育体系**，要抓两头，放中间。

闵耀峰从我省省属高校教师结构不合理，缺乏领军型人才以及由此制约海外

人才政策研究

引才工作的开展的角度出发，指出要增加体制上、机制上的协调性，人才办在人才工作中要起到带头作用；各个部门之间要相互协调合作，约束和控制项目多头申报等不良现象；要给引进的人才价值发挥空间，给劳务费使用权、人事权和科研经费。

邹晓东教授提出，人才工作中要处理好两个问题，第一个是在人才引进中的评价问题，要用多元指标来评价。第二个是战略性青年人才的培养和使用问题，对他们加大政策倾斜和支持。

姚志文副部长指出，引进人才是一个长期性的措施，要短期措施和长期制度相结合，引进以后进行长期的关心关爱，要加强平台建设、环境建设、物质建设。

姚先国教授认为，打造人才高地的关键是体制机制，管理体制机制决定一切。这其中一个**是人才定价机制**，一个是**人才培养机制**，人才定价机制必须是海外人才国际市场定价，国内人才跟随海外人才一起统一标准定价。

三、积极采取人才引进新措施，增强我省人才吸引力

人才引进的关键之一在于采取更为积极主动的措施，增强我省对海外高层次人才吸引力。夏春胜所长就提出，当前要坚持一人一策，根据领军人才到浙江创业创新需要，制定个性化举措。其次，要积极打造人才特区和精品项目，通过设计相对超前的宽松的载体来储备顶尖人才。最后还要各部门全程跟踪，加强协调，形成服务优势。

吴华教授提出了两个关键点，第一，**要对引进的人才做一个分类**，针对企业家人才、管理者人才以及专业技术人才生存状态、生活方式的差别，采取不同的引进措施。第二，**进行人才引进政策效果的评估**，不断提高政策质量。

陈劲教授提出要引进符合浙江省产业转型和未来发展趋势的人才，**提供有竞争力的薪酬**；**要给人才成长机会**，给予大型科学研究、工程建设的人才机会。此外要**加强人才共享**，建立人才联盟或协会，实现浙江人才浙江用。

四、处理好市场机制和政府主导间关系

在如何处理好市场和政府主导功能之间关系上出现了三种不同的观点。第一种观点强调市场为主，注重发挥企业引才的主体作用。李建钟主任就认为要加强

人才政策研究

市场的作用，他指出公共部门、国有企事业单位不是真正成熟的市场主体，人才资源配置效率和合理性会受到限制，所以**人才引进需要从以公共部门为主体转向于民营经济为主体，充分发挥市场机制的作用**。同时，沈荣华教授也指出，当前人才引进当中一个很不好的现象就是主体置换，主体应该是企业，而不是政府。为此，首先要加强政府职能转变，人事部门都要一定放权；其次，推进人才市场建设，促进市场主体自由竞争。此外，吴华也强调市场在人才引进中的重要性。

另一部分学者强调当前背景下政府在引才中的主体作用，姚志文副部长则指出，浙江企业的人才吸纳的能力比较弱，无法有效利用人才，也无法促进人才为全省服务，因此**当前还是要加强政府主导**。姚先国教授也指出，中国经济本身是政府主导的，在经济转型期，政府要高瞻远瞩、总揽全局，加快人才引进。姚先国还认为千人计划、人才战略起到良好的引导和信号作用，有效打破原来在高端人才方面一潭死水现状，起到破冰的作用。

还有一种观点强调结合市场和政府两者优势的重要性，陈丽君副教授就指出**将市场和政府结合起来会产生更好的效果**，认为必须关注政策跟制度之间的关系，处理好指令性政策跟指导性政策这两者之间的关系，处理好强制性政策和激励性政策之间的关系，最大限度发挥市场和政府各自优势。

人才政策研究

成果导读：

陈丽君老师团队的近期研究成果《世界发达国家关于高层次人才引进和管理机制》主要针对以美、德、日、英、法为代表的发达国家人才引进与管理机制与措施进行了搜集整理，并提出了针对性政策建议。

以美、德、日、英、法为代表的发达国家利用经济、教育和管理上优势大力引才，尤其是高层次人才和紧缺型人才。学习和借鉴发达国家高层次人才引进的成功经验对面临着需要大量人才引进战略的顺利实施是十分有益

通过对世界发达国家高层次人才引进工作进行分析，总结出以下主要经验。

发达国家人才引进的机制与措施：依托移民法规政策吸引高层次人才；利用市场法则吸引高水平人才；凭借留学计划储备优秀人才资源；稳定本国人才与促进海外人才回归并举。

发达国家高层次人才使用、管理的机制与措施：市场机制和政府宏观战略有效结合；先进的人才管理理念，形成以人为本管理文化；外部引进与内部培养双管齐下，形成各展优势格局；构建良好的法制环境，形成富有竞争的科学管理模式。

通过高层次人才引进、使用和管理的具体政策措施，发达国家在高层次人才引进中取得了较大的成功。

学习和借鉴发达国家的成功经验，有利于国家和地方政府海外高层次人才引进战略的实施。主要的借鉴意义有：从实际出发，使国家人才政策与地方人才政策相互促进；创新人才引进方式，畅通人才引进渠道；突出“浙商”特色，利用市场机制吸引高层次人才；塑造良好环境，积极稳定本土人才，促成海外人才回国；以教育国际化为引导，推动整个地区经济社会的国际化发展。

成果速递:

世界发达国家关于高层次人才引进和管理机制

韩俊 黎灿辉 陈丽君

“高层次人才指在人才队伍各个领域中层级比较高的优秀人才，或处于专业前沿并且在国内外相关领域具有较高影响的人才。”^[1]高层次人才具有明显的特点，可以再多个方面体现出来。在投入上，资本要求高，教育周期长，成长条件要求高；在产出上，产出高效益，产出的多样性，以精神形态为主。高层次人才是具有重要影响的高智力群体，是关系一国发展的重要战略资源。高层次人才在国际竞争中是稀缺资源，高层次人才的竞争成为空前激烈的国际竞争的重点，在全球化的背景下，在这场人才竞争中，谁掌握主动，获得充足高层次人才，谁就成为21世纪发展的主要赢家。

自苏东剧变，东西方两极格局打破，世界各国交流日渐频繁，加上全球环境问题日渐突出，如环境污染、气候变暖、恐怖主义等问题，国际关系变得更加复杂，世界网络日益完善，国家之间的合作交流成为必然。在这背景下，全球主义理论成为国际关系中的一支重要力量。人才作为重要资源，同商品和资本一样在全球流动。全球人才治理也得到了各国政府和非政府组织的关注，像国际移民组织、国际移民政策署等都对国家人才流动进行研究分析，积极进行人才跨国流动的治理实践，提供数据和分析，为国际人才流动提供有力支持。

在全球人才跨国流动的趋势下，以美国、德国、英国、日本、法国、加拿大为代表的发达国家凭借其在经济、教育和管理上的优势，在国际人才竞争中处于明显的优势地位；相反，发展中国家不仅需要面对如何引进人才还需要应对人才流失，特别是高层次人才流失的严峻问题。美国、德国、英国、日本、法国、加拿大等发达国家在高层次人才的引进和管理方面有许多值得借鉴和学习的经验。

一、发达国家关于高层次人才的引进机制与措施

(一) 依托移民法规政策吸引高层次人才

[1]殷凤春. 论高层次人才的特点[J]. 盐城师范学院学报. 人文社会科学版, 2004 (1). 104-105.

人才政策研究

移民政策在当今国际高层次人才竞争中发挥重要作用。发达国家的移民政策是发展中国家的高层次人才源源不断流向发达国家的桥梁。今天，几乎所有发达国家都有自己的《移民法》，已建立了通过移民吸引高层次人才的法规和政策。美国是移民政策实施体系最为完善的国家，自1924年颁布移民限额法至今，美国已经利用其移民政策吸收了大量其他国家的杰出的高层次人才。“美国的移民法所接纳的移民主要分两大类：亲属移民和职业移民。在职业移民对象上，第一优先考虑具有特优、特殊或特异技能的外国人、著名教授或杰出研究人员、跨国企业的经理或管理级人员；其次考虑具有高学位、特殊专长且其专长能为美国带来实质利益的专业人士，或在科技、艺术、商业等方面有出众的特殊能力的人员；最后考虑具有两年以上职业训练或两年工作经验的技术劳工、初级专业人员、非技术劳工。”^[2]20世纪90年代，布什总统又签署新的移民法，重点向投资移民和技术移民倾斜，鼓励各种专业高层次人才移居美国。

英国原本是排斥移民的保守国家，但20世纪90年代以来，英国政府已经充分认识到移民政策和其他全球化问题一样，要想取得巨大经济效益，就得面向全球各国吸引高层次人才。2005年6月22日，英国公布了新移民政策，决定放弃此前的工作许可证制度，而引入了类似于澳大利亚等国实行的“计分制”。根据新政策，英国内政部要根据申请者的技能水平来打分，而那些获得高分的高技能人才的应用最有可能获得批准。德国移植了美国的“移民政策”，他们直接向所需要的IT人才发放绿卡，其“绿卡工程”的目标主要是中国的高科技人员。此外，法国、英国、意大利等国均在筹划获得更多的“技术移民”。法国新《移民法》鼓励人才定居。为了提高全球竞争力，法国在2006年7月通过了外国移民融入法国的新法律，“优秀人才居留证”正是其内容中最重要的一部分，它适用于所有非欧盟国家的公民，面向高水平的学生和研究人员、企业家、艺术家及运动员等高层次人才。

（二）利用市场法则吸引高水平人才

1. 以良好薪酬待遇吸引各类高水平人才

根据人的需求层次理论，薪酬福利可以说是吸引人才流动的最基本、最直接的原因。发达国家提供高额资助，吸引海外研发人员到本国从事研究和开发工作。

[2]毛黎. 美国：成功的人才引进政策[J]. 国际人才交流, 2009（3）. 9-10.

人才政策研究

这已经成为发达国家用以加强国际合作，吸引外国高层次人才的一种重要手段。美国长期以来凭借其高额薪酬和完善的养老、医疗等社会福利制度有效地俘获了来自世界各地的高层次人才。一是**遵循市场原则，实行极具竞争力的薪酬待遇。**以美、加大学教授的薪金待遇为例，“联邦政府没有统一标准，但根据人才市场价位情况，高校间也基本形成一个既相对统一又比较灵活的尺度，各高校参照这一尺度，根据应聘候选人的学术水平、社会影响、研究方向的发展前景以及学校对此方向的紧缺程度确定拟聘教授的薪金水平。”^[3]在市场竞争条件下，高层次人才依靠自身的价值获得相对应的高水平薪酬待遇。二是**利用“猎头公司”高薪抢夺高层次人才。**在美国，专以收买高级领军式人才的“猎头公司”遍布全国。有时，跨国公司为了得到一位有特殊管理或者创造才能的高层次人才，会不惜出数百万乃至数千万美金的高价将此人和所在公司全部买下。三是**以高工资福利从落后发展中国家吸引需要的高人才。**“在医疗领域，一些来自非洲的护士在其国内的工资非常低。而在美国则根据不同的资格证书可以挣到每年20000至60000美元。”^[4]这种极大的工资待遇差距，无疑成为发展中国家高层次人才流向发达国家的重要原因。四是**高科技领域具有特殊的薪酬待遇，吸引高层次人才的集聚。**据美国劳工部统计，在美国，信息产业的从业人员，年薪平均6.8万美元，计算机工程师平均年薪7.99万美元，有些企业除了高薪以外，还送股票或其他福利。相比之下，国内的同行年均收入还达不到4万元人民币，这个差距有近20倍。其他行业的情形也差不多是相似的。在高科技领域，美国高层次人才拥有这样的薪酬待遇，不仅能够吸引发展中国家的高层次人才，就连欧洲的科学家也往美国跑。其中因特网的发明人、“2004年英国最伟大人物”Tim Berners-Lee爵士也长期工作和居住在美国。

英国政府与沃尔夫森基金会以及皇家学会合作，共同发起一个高级人才招聘计划，即每年出资400万英镑作为启动资金，帮助研究单位高薪聘请50名世界顶尖级的研究人员。使英国能在世界人才市场上争夺最优秀的科技人才。

在日本，日本以其雄厚的经济实力，不惜支付25万美元的年薪，在全球范围内广招贤才，目标加大聘用外籍科研人员的力度。学术振兴会的“外国人特别研

[3]李志军. 美、加大学吸引高层次人才的做法对我国高校教授队伍建设的启示[J]. 中国高校教师研究, 2003 (3) . 7-8.

[4]王海洋. 人才流失的成因与影响[J]. 国际人才交流, 2007 (4) . 10-20.

人才政策研究

研究员事业”就是以高额资助邀请外国已获得博士学位(不超过6年)的卓越研究人员到日本的大学和研究机构从事研究活动的一项事业。“这些研究人员,在日本一流大学或研究机构从事研究活动,并享受学术振兴会提供的科学研究费和人身保险等特殊待遇,资助的时间跨度通常为2年,研究活动结束后仍有一年的时间可滞留于日本找工作或从事其他研究工作。目前,中国有6000余名研究人员在日本从事外国人研究员研究。”^[5]

2. 以良好学术环境吸引高层次教育科研人才

英美等发达国家,都拥有许多世界知名的高等学府和研究机构。这些高校和研究机构在世界范围内拥有巨大的吸引力,吸引其他国家的教育科研人才集聚。英国奉行全球化的人才观。英国每年有不少高科技人才受优厚报酬的吸引流向美国,英国对此并不刻意限制,而是对人才流动采取来去自由的宽松政策。英国人才政策一个明显特点是在创造人才回流的宽松环境和创业条件上下功夫。“他们在适当提高教师待遇的同时,将重点放在科研环境和学术氛围等方面,努力保持自己的特色。最终使得许多在美国任教的教授由于留恋牛津大学特殊的学术氛围和严谨学风,几年后又回到了牛津。”^[6]

(三) 凭借留学计划储备优秀人才资源

发达的高等教育使得发达国家在国际教育竞争中占据优势,各发达国家采取放宽招生条件、简化入学手续、降低收费标准、改进考试制度、允许学余打工等措施吸引国外学生来本国留学,当留学期满获得学位后,往往以就业或移民制度来留住这些人才。

美国是拥有世界留学生数量最多的国家,约占全球留学生总数的1/3。庞大的留学生群体是美国海外人才的一个重要来源。据美国国家科学基金会统计,25%的外围留学生学成后定居美国,被纳入美国国家人才库。美国吸引留学生的重要原因**是其大力度的留学资助制度**。“美国设立了不少留学资金:美国国家开发署、富布赖特基金会、福特基金会、洛克菲勒基金会等均为第三世界国家学生赴美学习提供各种资助。美国每年对外国留学生的投资高达25亿美金。”^[7]

[5]日本学术振兴会. 外国人特别研究员采用状况. <http://www.jsps.go.jp/j-fellow/main.htm>.

[6]张洪费. 发达国家人才战略的比较[J]. 科技潮, 2009(8). 22-23.

[7]白艳丽. 海外人才引进: 构建人力资源强国的重要路径——国际经验与启示[J]. 生产力研究, 2009(12). 90-91.

人才政策研究

近年来,外国大学吸引留学生到本国读书,已从过去的坐等改变为积极抢滩。英国宣布到2005年,要使外国留学生占到本国学生的25%:德国计划将外国留学生比例提高到20%;日本计划2010年招收10万名外国留学生。2008年,法国驻华使馆先后向100多位人才开放“优秀人才居留证”的申请,并逐步加大开放力度。这种情况不止限于中国,事实上,法国一直张开双臂,欢迎来自世界各地的学者和学生。

从2007年开始,日本政府大幅度开放接收海外留学生,日本时任首相福田康夫提出了“接受留学生30万计划”,2008年日本中央教育审议会议推出了接受留学生的具体执行框架,加大高层次人才的国际竞争的力度。“为了能够留住留学生,日本还修改入境管理条例,准备最长居留期从现行的原则上3年延长到5年,为‘具有专门知识和技术’的外国科技人才提供在日本就业的机会;为外籍人才提供更加便利的医疗环境和税收政策;提高企业人事安排和待遇的公正性和透明度;推动政府部门录用外籍人才等等。由于各国派出的留学生一般都是学校的尖子,思想活跃,研究能力强,日本希望把他们大量吸引并留下来,以缓解自身科技人员总量不足的困境。”^[8]

(四) 稳定本国人才与促进海外人才回归并举

在高层次人才的国际竞争中,除去市场机制发挥重大作用外,政府在国际人才的竞争中也发挥着不可忽视的重要作用。面临高度的国际人才竞争,许多国家领导人关注本国人才外流问题,并努力稳定本国高层次人才,积极促成海外人才归国。“加拿大联邦政府从2000年起斥资9亿加元设立了加拿大首席科学家计划(Canada•Research•Chairs•Program,简称CRC),计划用五年时间在全加各大学设立2000个首席科学家席位。计划的主要功能是吸引和稳定一批优秀拔尖人才在加拿大大学从事基础和应用研究,因此CRC席位在自然科学、工程科学、生命科学和人文社会科学学科设立。”^[9]

2009年初,法国高教和科研部宣布了系列法国关于吸引流失海外的法国优秀科研人员的措施,并将在2009年加强从事高等教育和科研工作的吸引力。“首先,要吸收优秀人才从事教育和科研,鼓励有博士学位的年轻人从事教育工作。从讲

[8]英、法、日三国人才引进策略面面观[J].安徽科技,2009(4).53-54.

[9]李志军.美、加大学吸引高层次人才的做法对我国高校教授队伍建设的启示[J].中国高校教师研究,2003(3).10-11.

人才政策研究

师做起，报酬将比过去提高12%~25%。其次，为了防止优秀人才流失海外，政府将遴选最具潜力的130名年轻教师或科研人员，并提供为期5年的合同，每年颁发奖金6000~15000欧元，配套相应的科研经费。”^[10]

英国政府会同一个名叫威尔弗逊的基金会、一个支持研究开发的慈善基金会，共同发起了总额在2千万英镑、5年的研究奖励计划，其目的就是要吸引顶尖的客居他乡的英国籍科学家回国工作，并以此号召年轻的研究人员赴英国工作。

二、发达国家关于高层次人才的使用和管理机制与措施

发达国家通过各种措施方法在世界范围内争夺高层次人才，在这次人才战争中，真正的胜者是将高层次人才引进并促使其效用最大化。除了积极吸引高层次人才外，各国还在高层次人才的使用和管理上进行相关的制度建设和提供保障。通过对世界发达国家高层次人才的使用和管理的分析，可以发现合理用人和科学管理是高层次人才效用最大化的必备条件。

（一）市场机制和政府宏观战略有效结合

市场经济和经济全球化是全球经济发展的必然趋势，在这种形势下，以美国为代表的发达国家在人才管理机制上充分发挥市场机制的基础作用：“由市场决定人才需求的数量和标准；市场为人才竞争提供了广阔的舞台；市场培育了比较完备的人才资源开发中介服务体系；人才价值评价的市场化。”^[11]股份与期权制度现在成为吸引层次人才的有力武器，股份和期权是将高层次人才与公司紧密结合起来的一根纽带，到目前为止，股份期权制度是激励人才创造性的最先进、最有效的机制，也是留住人才，特别是高层次人才的有效方式。在发挥市场基础性作用的同时，政府在人才管理方面发挥着宏观调控的功能，通过制定国家政策，吸引人才集聚，提供管理服务，在人才市场的管理上，既制约市场又服务市场，形成了一种良性互动关系。遵循市场原则，人才资源通过市场合理配置，政府通过政策法规的制定，为人才的发展提供了公平有序的法制环境，避免人才浪费。

（二）先进的人才管理理念，形成以人为本管理文化

发达国家都已充分认识到了人才的重要性，特别是高层次人才在经济社会发

[10]英、法、日三国人才引进策略面面观[J]. 安徽科技, 2009 (4) . 53-54.

[11]刘雪梅 孙昌增. 发达国家及地区人才政策比较研究[J]. 时代贸易(学术版), 2007 (7). 14-15.

人才政策研究

展中第一位的作用。欧美发达国家的社会与文化尊重人权、尊重劳动、尊重科学家的自由探索精神、也尊重科学家的科研成果。以人为中心，力图根据个人的特点和特长设计工作，尊重个人发展，鼓励个人创造力的发挥，积极促进人才流动。在欧美国家对高层次人才的重视贯穿到了社会生活的方方面面，从行政当局到科研机构、公司团体，所有政策的制定，都将人才的因素放在第一位。对人才，特别是高层次人才的尊重和重视形成了良好的用人环境，使得高层次人才，能够对所工作生活的环境满意，从而有利于高层次人才充分发挥自身优势。

（三）外部引进与内部培养双管齐下，形成各展优势格局

欧美发达国家实施积极有效地高层次人才引进计划，但高层次人才毕竟数量有限，各国竞争日益激烈，只有将高层次人才的外部引进与内部培养结合，才能保证人才资源的满足。发达国家对高层次人才的内部培养十分重视，一方面加大科技投入，强化研究生教育，培养高水平的世界级人才。研究生教育，特别是博士生、博士后的教育关系一个国家高层次人才的培养。如日本2007年度用于培养各领域高级专业人才的总预算为600.38亿日元，比上年增加29.73亿日元。其中，对博士研究生等青年学者的资助预算为346.79亿日元。另一方面，人才培养模式多样化，培养跨学科人才。很多高校通过开设综合性课程，组建跨学科的实验研究中心等方式促进跨学科研究生的培养。高层次人才的培养必须进行有效地培训，才能适应不断变化的市场需求和经营环境，发达国家通常采用，大学教育与科研机构和社会企业结合，加强学生的实践能力，提升水平。在市场机制的作用下，通过特殊技能和专业知识培训可以有效弥补高层次人才在知识结构方面的缺陷，而必要的沟通语言培训、产业科研培训、商务技巧培训，可以提高科技人员的国际化意识，增强科技人员的团队精神。

（四）构建良好的法制环境，形成富有竞争的科学管理模式

法制环境的构建是发达国家形成良好社会环境的必备要素，法制环境的形成，有利于社会的法治化，形成公平有序的社会氛围，这对于高层次人才的引进、培养和使用有重要作用。西方发达国家十分重视法治化，在美国《移民法》、《劳工法》和《知识产权法》对人才引进形成了有效地法律框架，保障程序公平，为高层次人才提供公平舒适的社会环境，有利于高层次人才充分发挥作用。

竞争机制也是现代社会必备的要素之一。竞争是一个社会不断进步的重要保

人才政策研究

障。以发达国家的学术科研为例，欧盟各国的教育受到社会福利保障制度等方面的制约，许多国家科研机构难以实行优胜劣汰的竞争机制，人浮于事、缺乏效率的现象并不鲜见，这种体制也加大了研究费用的不合理开支与科研产品的研制成本。为适应高新技术产业发展的要求，改革旧的科研体制，建立富于效率与竞争的科技人才管理机制势在必行。自20世纪90年代以来，欧盟各国纷纷出台了旨在摈除或减轻这些弊端的科技新政策。如德国政府在1996年7月公布了德国科研创新方针；1997年意大利科技管理部门提出了关于意大利科研体制改革的大纲。许多国家对科研项目实行比以往更加严格的管理，实行定期评估与考核。

在美国，为了保证教授队伍的高水平、高素质，大学在长期的实践中形成了比较科学的管理模式。包括科学合理的职位分类体系，以及以公开、竞争和同行评价为核心内涵的教授遴选聘任机制^[12]。无论助理教授到副教授、还是副教授到教授的晋升都要按部就班地经历如下的程序和环节：个人申请、提供个人全面的资料、校外专家的评审（至少有10人评审，晋升教授须有国外的专家评审）、系终身职位评定委员会评审、系主任推荐、学院评审委员会评审、学院院长评议、校学术委员会评审、校长决定。科学合理的考核评估制度是促进公平竞争，提升管理效果的重要措施。在美国政府研究机构，从研究所所长、实验室主任到课题组长和研究人员都要定期接受评估。一般情况。对初、中级科技人员每3—4年评议1次。高级科技人员每4年评议1次，实验室主任和课题组长4年评估1次，所长4—6年评估1次。

可见，公平有序的法制环境和由科学的职位体系、竞争的遴选机制和公平的评估制度组成的管理模式都是美国大学科研水平在世界具有显著优势的保障。

三、发达国家高层次人才引进、使用和管理机制与措施的借鉴意义

我国中央政府和浙江省政府都制定了吸引海外人才政策计划，吸引人才工作取得了不少成绩，但仍然存在一些问题：人才总量不足，结构和布局不尽合理，高、精、尖和复合型、创新型人才短缺，科学的人才工作机制尚未完全建立。在日趋激烈的全球性人才竞争中，面临着严峻的考验。比较、分析和有选择性地借

[12]李志军.美、加大学吸引高层次人才的做法对我国高校教授队伍建设的启示[J].中国高校教师研究,2003(3).7-8.

人才政策研究

鉴西方发达国家的人才战略，对于我国引进和管理人才有着重要意义。

(一) 从实际出发，使国家人才战略与地方人才政策相互促进

不同的国家，有着不同的人才战略；不同地区发展水平不一样，人才战略也应不同。人才的引进、使用和管理要与本国国情相适应。西方发达国家的人才战略发展历程表明，成功的人才战略需要把国内外经济社会发展的相关因素联系起来，需要与本国经济社会发展战略相协调，并随着时代的发展与时俱进。我国政府根据目前所处的经济社会发展水平，制定许多引进海外人才的政策措施，如“千人计划”等；对我国高层次人才战略进行宏观指导，鼓励地方政府开拓思路，引进人才。在有力的宏观调控下，省政府抓住机遇，结合本省实际状况，围绕“创业富民、创新强省”总战略和全省经济社会发展重大战略，积极落实“新世纪151人才工程”，积极引进国外高层次人才，并对其进行合理使用与管理。在贯彻落实国家宏观人才引进政策的过程中，将地方人才引进政策与国家人才引进政策结合，促进地方人才政策实施的同时有力地推动国家人才政策的执行。

(二) 创新人才引进方式，畅通人才引进渠道

世界发达国家在人才引进方面取得了丰富的成果，形成了富有借鉴意义的经验。我国中央政府和地方政府在学习发达国家经验的同时，必须从实际出发，结合我国现有的人才引进的实际情况，进行政策制度创新，畅通人才引进的渠道。从政策制度入手，进行调整和创新，使其能够成为高层次人才引进的绿色通道。地方政府应该针对本省的不同产业需求，制订和实施紧缺人才引进计划，并对人才引进方式进行创新，重点引进浙江省支柱产业、基础产业、新兴产业和重点项目等所急需的各类高层次人才。在人才引进方式上，一是**丰富宣传方式，加大宣传力度**，让海外高层次人才全面了解本地经济社会状况，增加对高层次人才吸引力；二是**加强交流合作，积极组织国内外人才交流会**，提供平台促成高层次人才的引进；三是**积极“走出去，引进来”**，针对本地产业发展和人才需求状况，主动“走出去”，到发达国家进行人才引进的宣传和交流，发挥海外留学团体和侨华人的重要作用，可以为人才引进提供更直接更有效的途径；四是**发挥地域优势，形成地域人才引进系统工程**。利用长三角的地域优势，发挥长三角的国际影响力，形成长三角经济一体化和人才引进使用一体化格局。五是**适应信息社会发展要求，健全人才信息系统**，制定人才需求规划，尤其是紧缺人才需求规划，及

人才政策研究

时广泛地发布人才需求信息，特别是海外高层次人才的需求信息，通过现代信息系统，及时广泛地吸引世界各地的优秀人才资源。丰富人才引进方式的同时，必须为人才引进提供方便快捷的通道，减少制度政策障碍。“针对高层次人才的不同需求，应该建立人才引进零门槛准入制度，进一步放宽人才引进政策。设立‘一站式’人才引进服务窗口，实行人才引进限时办理”^[13]。在现有制度条件下，要逐步打破人才流动中户籍、性别、所有制、身份界限，促进人才在不同国家、地区、部门、行业之间合理流动，为高层次人才解决后顾之忧。通过政策制度的改革和创新，形成简便易行的政策体系，丰富人才引进方式，畅通人才引进通道，从而充分发挥高层次人才的作用。

(三)突出“浙商”特色，利用市场机制吸引高层次人才

通过对西方发达国家引进高层次人才的经验总结，可以发现西方国家引进人才政策的核心是吸引顶尖人才，让全球人才带来全球观念，不拘一格求人才，利用广阔的世界人才资源，才能在世界人才竞争中占据优势地位。特别是同处东亚的日本，“总结出一套适合本国国情的‘重金’招揽人才的方法，这就是通过购买、吞并外国企业或公司，将被购买或吞并的企业或公司里的人才据为己有。再有，他们还通过购买或资助的方式，占有或部分占有美国名牌大学的实验室，在那里获取美国高级人才的智力资源”^[14]。浙江省地域经济发达，市场活跃，以“浙商”为代表的民营经济在全球具有重要影响，地方政府可以根据地方经济社会发展特色和发展水平，特别是地方产业的不同发展水平和发展需求，制定具有地方特色的人才引进政策。努力加强浙江民营经济与国外发达国家地区的交流与合作，积极促进高层次人才的国际交流，组织具有发展潜力里的本地人才出国培训深造。通过与其它国家地区的交流与合作，投资发展高新技术领域，加强企业领军人物的国家交流，从而可以增加更多高水平的合作交流机会，吸引和利用国外高层次人才资源。强化浙江企业吸纳人才的主体地位，区别对待浙江企业，根据其自身实力和需求，鼓励支持大型骨干企业加强国际合作，建立研发机构；同时鼓励支持中小企业以参合资、合作等方式参与研发，并在国际人才的引进上突出特色，促进人才引进与自身发展的有效结合。

(四)塑造良好环境，积极稳定本土人才，促成海外人才回国

[13]浙江人才结构战略性调整的需求分析[J].浙江经济,2005(22).29-30.

[14]张洪费:发达国家人才战略的比较[J].科技潮,2009(8).21-22.

人才政策研究

据国家统计局的统计数据，1978-2006年我国出国留学人员总数是917012，学成归国人员总数为230045，存在明显的人才外流现象。其中2000年至2006年出国人员总数为732645，占总数的79.9%；学成归国人员总数为161174，占总数的70.1%。可见，进入21世纪，中国出国留学人员越来越多，我国人才的流失问题越来越严重。《2007年人才蓝皮书》指出，改革开放后中国海外留学人员约有106.7万，而2008年间的回国率仅为25.77%，高层次人才流失十分严重。稳定和吸引人才资源，必须提供适宜人才成长和发挥能力的环境，包括自然环境和社会环境。最重要的是良好的社会环境的塑造。良好的社会环境，不仅有利于人才的稳定，还有利于人才的引进，甚至是把优秀人才留住。良好的社会环境需要科学的管理体系、市场体系、法规体系、分类管理制度等，只有在科学公平、竞争有序的环境下，才能合理使用人才。具体而言：首先，进一步改变现行单一管理模式，**根据各类人才的不同特点和成长规律，建立健全各具特色的管理体制**。不同的人具有不同的特点，具有不同的潜能，而不同的人才，其职业特点、工作方式、价值理念等方面也是不同的，因而在人才引进上根据地方经济社会发展需要，针对行业要求，改变单一的传统的人事管理模式，根据高层次人才成长发展的不同要求，提供有针对性的管理和服务。其次，**建立健全有利于人尽其才的使用机制、有利于调动人的积极性的激励机制，坚持用事业留人、感情留人和适当的待遇留人**。人才的价值只有在具体的工作和成果方面才能进一步体现，因而人才的引进关键是充分发挥人才的能力，使其人尽其才。对高层次人才一方面要提供必要的物质保障，特别是薪酬，使其保健因素得到满足，另一方面要提供多元的激励机制，努力建设与国际人才竞争相适应的人才环境，发挥激励因素的巨大作用。最后，**国内人才稳定与海外人才引进并举**。在国内逐渐形成“竞争性的薪酬体系”，突出和肯定人才的价值，并提供相对应的物质保障；发挥精神激励的作用，对优秀人才进行特别的精神激励，形成良好的使用人才的社会环境，加强对优秀人才的人性化管理与服务，“用心留人”，减少人才流失。同时努力吸引海外优秀人才归国。进一步宣传发扬老一辈华人华侨为国奉献的光荣传统，精神上鼓励优秀人才归国；关注归国人才的成长发展，充分发挥归国人才的价值，为归国人才提供优良的社会环境；并进一步完善制度政策，为留学人员回国服务和为国服务工作提供优良的服务保障。

人才政策研究

（五）以教育国际化为引导，推动整个地区经济社会的国际化发展

从国际发达国家的高层次人才引进的经验看，教育在整个高层次人才引进战略中发挥着重要作用。高等教育的国际化程度很大程度上影响着国家和地方高层次人才引进的水平。通过高等教育的国际化，可以加强地方与国家发达国家的交流合作，从而有机会组织或参与重大科研项目、重点实验室和前沿科技领域的研究，进而为经济和社会发展提供智力和技术支持。浙江省应充分发挥浙江大学等高校在国际上的影响力，通过浙江大学等高校对人才的集聚和辐射作用，使其能够成为全省的“人才泵”。努力建立完善科技服务体系，积极探索与著名的科研院所、围外知名企业合作，在浙江建立分支机构，增强人才吸附能力。积极发挥高等教育国际化的引线作用，以教育领域为突破口，开展教育科研国际交流合作，进而提升整个地方的经济社会的国际化水平，更有利于吸引和利用全世界的高层次人才资源。

在我国，高层次人才引进战略已经受到了中央政府和地方各级政府的高度重视，人才引进计划关系到我国在未来世界竞争中的地位。在中央政府的国家人才引进战略的宏观指导下，地方政府抓住国家人才战略机遇，加大地方政府制度政策创新，从地方实际出发，不断完善人才引进政策体系，形成具有地方特色的人才引进模式，将国家人才引进战略与地方人才引进战略有机结合，达成国家宏观人才引进战略有效落实与推动地方政府人才引进战略顺利实现的双赢结果。

第 6 期/总第 6 期
2009 年 12 月 01 日

2009

浙江省人才政策研究动态

主 办：浙江省人才发展战略研究中心

主 编：姚志文 姚先国

助理编辑：陈丽君 黎灿辉

联系电话：(0571) 87951082

公共邮箱：zjrc2009@163.com

地 址：杭州市浙大路 38 号浙江大学玉泉校区公共管理学院 213-1 室

邮政编码：310027