



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书

国外引才政策研究

GUOWAI YINCAI ZHENGCE YANJIU

 中国人事科学研究院 编

冯 凌 著

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书

国外引才政策研究

GUOWAI YINCAI ZHENGCE YANJIU

 中国人事科学研究院 编

冯 凌 著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外引才政策研究 / 冯凌著; 中国人事科学研究院
编. —北京: 党建读物出版社, 2015. 10
(人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书)
ISBN 978-7-5099-0661-3

I. ①国… II. ①冯…②中… III. ①人才引进—人
才政策—研究—国外 IV. ①C964.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 205814 号

国外引才政策研究

GUOWAI YINCAI ZHENGCE YANJIU

中国人事科学研究院 编

冯凌 著

责任编辑: 杜念峰

责任校对: 郭涛

封面设计: 创造力

出版发行: 党建读物出版社

地 址: 北京市西城区南横东街 6 号 (邮编:100052)

网 址: <http://www.djcb71.com>

电 话: 010-58587632/7681

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

印 数: 1—3000

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 17.25 印张 251 千字

ISBN 978-7-5099-0661-3 定价: 43.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话:010-58587660)

国外人才发展丛书编委会

主 任 王晓初

副 主 任 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

韩冬雪 金判锡 蓝志勇 刘延国 刘忠群

孙建立 王重鸣 王辉耀 王满传 王英利

吴道槐 张亚力 David Zweig Denis Simon

执行编委 罗 哲 柳学智

前 言

进入新世纪，我国制定并全面实施了人才强国战略，提出到2020年，实现进入世界人才强国行列的宏伟目标。当前我国人才发展的总体水平同世界先进国家相比仍存在较大差距。为了使我国的人才工作具有国际竞争力，急需借鉴国外人才发展经验，以便为我国实施人才强国战略提供参考。为此，中国人事科学研究院和党建读物出版社合作，于2011年底开始启动国外人才发展丛书项目。

国外人才发展丛书项目坚持为我所用的原则，围绕我国实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）的实际需要，选择典型国家的人才发展政策法规和创新实践，在深入分析和研究的基础上，分为专题、国别和名著三个系列，进行原汁原味地编译、翻译。

专题系列以《规划纲要》提出的人才发展体制机制为核心内容，系统介绍各国人才发展相关政策法规、创新做法和实践经验，具体包括：国际人才竞争战略、国外人才评价发现、发达国家人才流动配置以及国外高技能人才开发战略等。

国别系列以典型国家的人才发展经验为主线，每本书介绍一个国家的人才发展战略、创新政策和典型实践，具体包括：美国、加拿大、英国、德国、日本和新加坡等。

名著系列聚焦世界各国人才理论与实践研究方面的经典著作，重点关注体现人才发展一般规律的重要思想、理念和方法的

著作，具体包括：全球创新政策报告、欧洲主要国家人事管理制度等。

党的十八大提出，要形成具有国际竞争力的人才制度优势，推动我国由人才大国迈向人才强国。国外人才发展丛书项目的系列成果尝试为我国实施人才强国战略提供国外的经验借鉴，并为相关理论研究提供参考。为此，人才强国研究出版工程计划将丛书项目纳入其中，于近期陆续出版，以飨读者。

人才强国研究出版工程编委会

主任 何 宪

副主任 孙学玉 余兴安 王英利

总主编 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

柏良泽	蔡学军	陈 力	董克用	高光宇
桂昭明	韩冬雪	郝 斌	孔昌生	赖德胜
蓝志勇	李保国	李克实	李维平	刘燕斌
柳学智	罗 哲	罗双平	马抗美	潘小娟
齐三平	沈国权	沈荣华	苏海南	孙建立
唐志敏	王重鸣	王丹石	王辉耀	王建华
王克良	王通讯	魏 卓	夏文峰	萧鸣政
薛 虹	叶忠海	曾湘泉	张宝忠	赵永乐
郑其绪	钟祖荣			

目 录

第一章 绪论	1
第一节 引才政策的相关概念和理论基础	2
第二节 引才政策的基本要素	9
第三节 制定引才政策的原则	11
第四节 引才政策的宏观影响因素	14
第五节 本书的写作思路和主要内容	16
第二章 国外引才政策概况	18
第一节 各国人才吸引力比较	18
第二节 国外引才政策的类型	25
第三节 国外引才政策的模式	29
第三章 英国引才政策	33
第一节 英国引才政策产生的背景	33
第二节 英国的综合条件导向引才政策	44
第三节 英国吸引美国人才的政策	50
第四节 英国引进留学生的风险防控政策	57
第四章 美国引才政策	60
第一节 美国引才政策产生的背景	60
第二节 美国引进顶尖人才的政策	73



第三节	美国吸引留学生的政策	80
第四节	美国引才政策走向	88
第五章	加拿大引才政策	95
第一节	加拿大引才政策产生的背景	95
第二节	加拿大引进科研人才的政策	104
第三节	加拿大引进创业人才的政策	114
第六章	澳大利亚引才政策	117
第一节	澳大利亚引才政策产生的背景	117
第二节	澳大利亚引才政策的主要变化	125
第三节	澳大利亚为偏远地区引才的政策	129
第四节	澳大利亚吸引留学生的政策	133
第七章	新加坡引才政策	140
第一节	新加坡引才政策产生的背景	140
第二节	新加坡引进高层次人才的政策	154
第三节	新加坡引进侨胞的政策措施	157
第四节	新加坡促进海外人才融入的政策	159
第八章	印度引才政策	164
第一节	印度引才政策产生的背景	164
第二节	印度侨胞的状态和特点	174
第三节	印度引进侨胞的政策	178
第九章	国外引才政策启示	187
第一节	中外引才环境比较	187

第二节 中国引才的机遇与挑战·····	198
第三节 中国引才政策的成效和问题·····	205
第四节 国外引才政策的经验及启示·····	213
结 语 ·····	228
主要参考文献 ·····	234
附录一 美国指定 STEM 专业学位课程列表 (2012 年更新版) ·····	241
附录二 澳大利亚的技术职业列表 (2014 年 7 月更新版) ·····	249
附录三 中国引才政策分类汇总·····	253
后 记 ·····	265

第一章 绪 论

一个国家拥有人才的数量和质量在很大程度上决定该国的综合国力和国际竞争力。人才引进是克服人才短缺，为经济社会发展提供人才支撑的重要方式。国家可以根据发展需要，引进海外人才以弥补国内人才数量和质量的短板。人才引进政策（简称引才政策）是国家以提升综合国力和国际竞争力为目标而开展的人才引进工作的主要手段，是政府引才行为的最直接体现。

在全球“人才战争”日趋激烈的今天，各国充分认识到人才对经济社会发展的引领作用，纷纷出台各类引才政策，引导海外优秀人才为本国效力。中国党和政府历来高度重视引才问题。党的十八大报告指出“广开进贤之路，广纳天下英才，是保证党和事业发展的根本之举”，并强调“充分开发利用国内国际人才资源，积极引进和用好海外人才”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“建立集聚人才体制机制，择天下英才而用之”作为“加强和改善党对全面深化改革的领导”的重要内容，再次强调要“广泛吸引境外优秀人才回国或来华创业发展”。

他山之石，可以攻玉。本书以国外引才政策为研究对象，分别选取在人才引进方面较为典型的国家，对其较为有特色并且有借鉴意义的引才政策进行研究，并总结提炼国外引才政策的特点和对中国引才工作的启示。本书力求点面结合，资料翔实，准确客观，为中国人才政策制定者、理论研究者和实践工作者提供参考。

本章将主要围绕引才政策的一些基本问题展开讨论，为本书提供理论支撑。全章共分为五节：引才政策的相关概念和理论基础、引才政策的要



素、制定引才政策的原则、引才政策的宏观影响因素以及本书的写作思路和主要内容。

第一节 引才政策的相关概念和理论基础

一、相关概念

（一）人才的概念

《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》对人才作如下定义：“人才是指具有一定的专业知识或专门技能，进行创造性劳动并对社会作出贡献的人，是人力资源中能力和素质较高的劳动者。”人力资源（human resources）是国际上比较通用的概念。近年来，英语国家、国际组织和人力资源相关的权威研究机构越来越多地开始将原本译为“天才”的 talent 一词赋予“人才”的意义。本书在研究国外引才政策时着重选择国外与中国“人才”意义相近的概念，即“人力资源中能力和素质较高的劳动者”，包括 talent、highly skilled worker、high skilled migrant、high-value migrant 等。

（二）引才政策的概念

本书中引才政策是指广义上的引才政策，即国家、政府和政党为实现引才目标而制定的法律、法规、规章、战略、规划、计划、政令、声明、指示、方针、管理办法、实施细则、行动准则的总和。

（三）海外人才的概念

引才政策的客体是海外人才。本书中的海外人才包括，（1）外籍外裔人才；（2）在国外留学或工作（已经改变国籍或没有改变国籍）的本国人才。

二、引才政策的理论基础

人才价值、人才流动和人才激励三者共同支撑起引才政策的主要理论基础。

（一）人才价值理论

人才价值可以分为人才的社会价值、组织价值和自身价值。人才的社会价值是指人才对社会发展的作用和贡献，反映在经济价值、政治价值、文化价值等方面。经济价值是人才的创造性劳动对于社会的生产力发展和经济增长的贡献。人才的组织价值是指人才对于特定组织所发挥的作用，或对于特定组织需要的满足，包括价值观和远景的引领、人力资源的组织、具体事务的执行、监督与评价等。人才的自身价值是指人才对自身发展需要的满足和所起的作用，包括生存需要、情感需要、自我实现的需要、贡献社会的需要等。

其中，人才的经济价值的理论最为丰富。人力资本理论对此进行了深入研究。以美国经济学家西奥多·舒尔茨（Theodore Schultz）和加里·贝克尔（Garys Becker）为代表建立的人力资本理论对人才的经济价值也进行了一定的阐释。该理论将人力资本定义为：存在于人体之中的具有经济价值的知识、技能和体力等质量因素之和。与人才价值相关的人力资本理论的内容包括：在经济增长中，人力资本的作用大于物质资本的作用，比物质资本具有更大的增值空间，特别是在工业时期和知识经济时期，人力资本的增值潜力尤其巨大；不应当把人力资本的再生产仅仅视为一种消费，而应视为一种投资；人力资本的核心是通过对人进行投资提高人口质量，这种投资的经济效益远大于物质投资的经济效益；人力资源还可以进一步分解为具有不同技术知识程度的人力资源。政治价值是人才的创造性劳动对于政治的革新、制度的完善等方面的作用和贡献。文化价值是人才的创造性劳动对于文化的繁荣和进步、国民思想道德文化水平的提高所做的贡献。

相比一般劳动者，人才之所以具有较高价值，不少经典作家对其予以



了不同程度的阐释。马克思在劳动价值论中关于复杂劳动的论述就是一种阐释。人才是从事复杂劳动的人，“复杂劳动只被看作是强化的或倍加的单纯劳动。所以，小量的复杂劳动，会与大量的单纯劳动相等”^①。也就是说，在同等劳动时间下，人才创造价值要比单纯劳动者创造的价值要多。也正是因为人才能够生产出比自身价值更大的价值，社会才能实现资本积累和社会扩大再生产。

（二）人才流动理论

人才资源的帕累托最优配置是人才价值得以充分实现的内在要求，而实现人才的帕累托最优配置前提就是人才的流动性。人才流动是人才价值实现不可缺少的重要环节，它是指人才在不同行业间、组织间、地区和国家间的流动。人才流动是社会分工的必然结果，而社会分工是商品经济的基础，因此人才流动是经济社会发展的结果，特别是在市场经济背景下，人才流动具有其客观必然性。

在行业间的人才流动方面，马克思关于资本循环理论可被看作是人才流动的经典阐释。马克思认为产业资本需要依次经过购买、生产、销售三个阶段，相应采取货币资本、生产资本、商品资本三种职能形式，才能使其价值得以增值并回到原来出发点，而在其中劳动力流动是最为关键的环节。“资本循环过程，通过三个阶段而进行……第一阶段——资本家以购买者的资格，出现于商品市场和劳动市场”^②，而货币资本之所以能购买劳动力商品，劳动力流动是其前提条件。人才作为能力和素质相对较高的劳动者，同样遵循这一规律。英国经济学家威廉·配第（William Petty）和美国经济学家科林·克拉克（Colin Clark）认为经济发展使得产业中心由有形的物质性生产转为无形的服务性生产，与此对应劳动者由第一产业向第二产业流动，再向第三产业梯次流动。

在组织之间的人才流动方面，卡兹的组织寿命理论以科研组织为研

① 马克思：《资本论》（上），郭大力、王亚南译，译林出版社2013年版，第12页。

② 马克思：《资本论》（下），郭大力、王亚南译，译林出版社2013年版，第1页。

研究对象,认为组织遵循成长、成熟、衰退过程,人员在组织中存在最佳年龄区间,超过区间将会出现组织老化现象,因而需要通过人员流动来对组织进行改组。库克曲线理论认为,一个单位能够在研究人员工作初期带给其新鲜感和挑战性,使其创造力获得增长,经过一定时间后创造力达到了峰值,随后衰退,创造力较强的时期大约是四年。因此,人才需要通过不断流动到新的单位或工作领域来保持和激发其创造力。日本学者中松义郎的目标一致理论认为,当个人目标与组织目标产生不一致时,要么个人主动向组织目标靠拢,要么离开组织寻求目标一致的单位,从而带来人才流动。马其和西蒙模型从员工角度考察人员流失问题,认为员工对工作的满意程度和对企业间流动的可能性判断是员工考虑从企业流出的合理性的决定性因素,员工认知的外界可供选择的企业数目是员工从企业流出难易程度的决定性因素。普莱斯模型将决定员工流出的因素归纳为企业工资水平、融合性、基础交流、正规交流和企业的集权程度。

在地区和国家之间的人才流动方面,巴格内(D. J. Bagne)提出了推拉理论。他认为,人口流动的目的是改善生活条件,流入地中有利于改善生活条件的因素就是拉力,而流出地中不利于改善生活条件的因素是推力。人口流动由这两股力量前拉后推所决定。美国学者埃弗雷特·李(Everitt S. Lee)在巴格内基础上,系统地完善了推拉理论。他认为,推力是促使人们离开原居住地的消极因素;拉力是吸引人们迁入新的居住地的积极因素,例如更高的收入、更好的职业、更优越的生活条件、更好的社会环境、对个人和其子女而言更好的受教育的机会等;同时补充了中间障碍因素,包括迁入地与迁出地之间的距离远近、物质障碍、语言差异、文化差异以及本人对以上因素的价值判断。人口流动是这三个因素综合作用的结果。^① 劳动力迁移的新经济学理论认为,移民与否的决定并不是完全取决于个人,而是常常受家庭和相关群体的影响。^② 从社会网络视角研究

① Lee, E. *A Theory of Migration, Demography*. 3 (1), 1966, pp. 47 - 57.

② Stark, O. *The Migration of Labour*. Oxford: Blackwells, 1991, pp. 55 - 56.



人才流动发现，人才流动和国内外相关群体的行为密切相关。随着海外人才社会网络的建立，出国的信息更加丰富，可得性也更强，这降低了本土人才的出国成本，进而影响其出国的决定；^①与此同时，先期回国发展的人才的经验也通过社会网络进行分享和传播，从而影响仍留在海外的人才。库格勒和拉普卜特（Kugler and Rapoport）的研究发现，发展中国家人才回流的存量与当期的人才回流数之间呈正相关关系。^②笔者认为，回国发展的人才的经验可以起到积极示范作用，但也可能起到反作用，这取决于这些经验本身是积极的还是消极的，消极经验的传播反而会打击海外人才回国的积极性。新古典经济学认为，人口流动主要取决于个人对去与留的经济利益得失权衡的结果。^③格雷夫斯和林内曼（Graves and Linneman）指出，研究跨地区流动首先要区分可交换的商品和不可交换的商品，不可交换的商品包括气候、自然环境、人文环境等非经济因素。一些人为了追求不可交换商品而选择流动。^④中国著名经济学家戴园晨指出，人才纯粹依靠市场流动，有可能产生流动的自发性、盲目性和无序性。因此，国家应当运用法律手段和经济手段，并辅之以必要的行政手段，从宏观上调控人才的流量、流速和流向。总而言之，地区和国家之间的人才流动问题研究的复杂性和综合性很强，囊括了宏观、中观、微观各个层面，跨越了社会、经济、政治、历史、文化各个领域。在市场化经济和经济全球化背景下，人才跨国流动更加容易，人才跨国流动现象加剧，人才流动理论的发展空间更加广阔。

① Carrington, W. J., Detragiache, E. and Vishwanath, T. *Migration with Endogenous Moving Costs*. *American Economic Review*, 86 (4), 1996, pp. 909 - 930.

② Kugler, M. and Rapoport, H. *Migration and FDI: Complements or Substitutes?* Paper Presented at the CEPR/ ESF Conference on Outsourcing, Migration, and the European Economy, Rome, 2006.

③ Borjas, G. J. *The Economics of Immigration*. *Journal of Economic Literature*, 32 (4), 1994, pp. 1667 - 1717. Chiswick, B. R. *Are Immigrants Favorably Self-Selected?* *The American Economic Review*, 89 (2), 1999, pp. 181 - 185.

④ Linneman, Peter and Philip E. *Migration and Job Change: a multinomial approach*, *Journal of Urban Economics*, Nov. 1983, pp. 263 - 279.

（三）人才激励理论

激励理论是关于如何满足人的各类各层次的需求，调动人的积极性和创造性，使其绩效最大化的原则和方法。激励理论可分为内容型激励理论和过程型激励理论。

研究人的需求的理论称为内容型激励理论。英国的经济学家亚当·斯密（Adam Smith）提出了“经济人”假设，认为人是有理性的、追求自身物质利益最大化的人。美国管理学家乔治·梅奥（George Mayo）提出“社会人”假设，认为人除了有追求物质的需求外，还需要从社会关系中寻找乐趣和存在感。美国人本主义心理学家亚伯拉罕·马斯洛（Abraham Maslow）提出需求层次论，认为人类的需求是有等级层次的，从低级需求逐级向高级需求发展。按需求的重要性从低到高排列为：生理需要、安全需要、归属与爱的需要、尊重需要和自我实现需要。其中自我实现的需要是工作动力最主要来源，据此提出了“自我实现人”的假设。马斯洛还提出，当某一级的需要获得满足以后，这种需要便中止了它的激励作用。^①美国管理学家艾德佳·沙因（Edgar Schein）认为人的需要和潜在愿望是多种多样的，而且这些需要随着年龄、在社会中所扮演的角色、所处的境遇和人际关系的变化而不断地发生着变化，这是在综合“经济人”假设、“社会人”假设和“自我实现人”假设基础上提出了“复杂人”的人性假设。

基于对经理、政府官员、科学家、工程师等生存和物质需要都已得到相对满足的高层次人才的研究，美国心理学家戴维·麦克利兰（David McClelland）提出了成就需要激励理论，即成就需要、权利需要和合群需要是高层次人才的主要的三种需要。

移民政策研究院（Migration Policy Institute）的研究人员将海外人才

^① Maslow, A. H. *A Theory of Human Motivation*. *Psychological Review*, 50 (4), 1943, pp. 370 - 396.