




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


# 美国全球人力资源战略的 历史演变与启示

——构建面向世界的中国21世纪人才战略

MEIGUO QUANQIU RENLI ZIYUAN ZHANLÜE DE LISHI YANBIAN YU QISHI

 中国人事科学研究院 编

郭玉贵 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


# 美国全球人力资源战略的 历史演变与启示

——构建面向世界的中国21世纪人才战略

MEIGUO QUANQIU RENLI ZIYUAN ZHANLÜE DE LISHI YANBIAN YU QISHI

 中国人力科学研究院 编

郭玉贵 著

 党建读物出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国全球人力资源战略的历史演变与启示：构建面向世界的中国21世纪人才战略 / 中国人事科学研究院编；郭玉贵著. —北京：党建读物出版社，2015.12  
(人才强国研究出版工程. 国外人才发展丛书)  
ISBN 978-7-5099-0702-3

I. ①美… II. ①中… ②郭… III. ①人力资源管理—研究—中国 IV. ①F249.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第315846号

## 美国全球人力资源战略的历史演变与启示

MEIGUO QUANQIU RENLI ZIYUAN ZHANLÜE DE LISHI YANBIAN YU QISHI

——构建面向世界的中国21世纪人才战略

中国人事科学研究院 编

郭玉贵 著

责任编辑：郭一止

责任校对：张学民

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.djeb71.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12月第1版 2015年12月第1次印刷

710毫米×1000毫米 16开本 16印张 231千字

ISBN 978-7-5099-0702-3 定价：40.00元

---

本社版图书如有印装错误，我社负责调换(电话：010-58587660)

# 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。

# 自序

## 一、研究背景

回顾美国发展及培育人力资本的历史，可以清晰地感受到作为培育与发展人力资本的先行者与受益者的美国所开创的许多创新做法和实践经验，对人类共同发展有借鉴意义。例如，吸引和广纳天下英才的政策、培育和扶持中产阶级的开放和灵活的全民培训和教育系统、新型的公立教育制度、创新的高等教育模式、各级政府对教育平等的持续和大规模的投资，等等。这些经验不但使美国社会至今受益匪浅，更为世界各国引为楷模。

笔者近年启动了《“人力资本世纪”——从新的角度审视美国近百年的人力资源发展轨迹》的研究。我们近期对近100年来美国政府顶层制度设计与教育政策和人力资源发展之间关系进行了关注。着重对21世纪前10年中，美国朝野为保持美国在21世纪的创新能力和国际竞争力以及国家未来长远的发展而撰写的一系列深具影响力的研究报告与倡议进行了较为系统地研读与梳理，这些报告合在一起构成了一个连接美国过去——现状——未来——发展的改革与发展的整体历史全貌。<sup>①</sup> 其中心始终围绕着

---

<sup>①</sup> 21世纪头10年的中后期，为增强美国的国际竞争力，保持美国在21世纪的创新能力，美国朝野推出了一系列深具影响力的研究报告与倡议。其中最著名的有美国国家科学院2005年发布的《迎击风暴：为了更辉煌的经济未来而激活并调动美国》报告、美国国家竞争力委员会2005年发布的《创新美国》报告、美国总统布什2006年提出的《美国竞争力倡议》等。作为对上述报告的回应，也是对由此（转下页注）

对美国以往整个 20 世纪治国经验的回顾与总结、对目前国家现状的揭示与剖析以及对 21 世纪国家竞争力与创新的建议与设计。美国政府这方面的努力不但对确保美国在 21 世纪的地位和发展势头意义重大，更有不少制度上的创新突破值得中国参考和借鉴。

近年来，作为应对知识经济时代变化的情况，国内外学者均出于对本国经济与社会发展的需要，纷纷对人力资本的新的作用作了众多的研究，也推出了许多有价值的研究报告。中国学者也研究和介绍了包括美国在内的发达国家在国家发展历史过程中人力资源所发挥的关键作用的实践经验，这些成果对中国的发展具有很好的参考和借鉴价值。在研读已有成果后，我们发现我们的研究设计不同于其他研究的一个突出特点是：不是仅限于对美国人力资源经验作单向的介绍研究，除了对近 100 多年来影响和促进美国崛起的最为关键的人力资源政策和发展的轨迹进行系统和深度剖析之外，同时将视线投向国内的现状和未来，针对中国目前存在的类似问题和长远的发展进行相对应的同步研究，以求提出切合中国发展的建议和借鉴方案。这是我们的研究较为重要的特色。

简言之，我们希望启动本项目的目的，就是借鉴迄今 100 多年来美国在人力资本建设的历史进程中的创新做法和成功经验，据此从更广阔的时空背景下审视中国的教育政策和人力资本发展，为仍处于农业经济、工业经济与知识经济“三元经济”并存的中国在制定未来长远的社会发展，并为实现全面建成小康社

---

（接上页注）兴起的全国民意的顺应，美国国会于 2007 年 8 月通过了《创造机遇，有效提升美国科技、教育的促进法案》。由于该法英文名称的每个单词第一个字母合在一起正好构成 COMPETES，故简称为 America COMPETES，中文也译成《美国竞争力法》。奥巴马上任后，于 2010 年 12 月又适时通过了《2010 美国竞争力法案重新授权》，并于 2011 年 1 月 4 日签署成为法律。该法案重新授权通过后，美国总统科技助理、白宫科技政策委员会主任霍尔德伦即撰文，称这代表了美国建设面向 21 世纪的创新经济道路的重要里程碑。

会和中华民族伟大复兴的“两个一百年”的宏伟目标提供系统的参考和借鉴。

## 二、研究内容

笔者之所以对美国 20 世纪人力资本建设进行研究，主要源于美国商务部的一份报告以及与此目的相配套的由美国知名智库“美国进步中心”2012 年撰写的一份重要报告《美国政府对提升 20 世纪美国竞争力所作的最有效的 10 大投资》。<sup>①</sup>正如引言所言，笔者将研究专题专注于美国整个 20 世纪 100 年中，对导致美国迅速崛起、持续发展与高度创新起关键作用的三个跟人力资源与教育投资直接有关的项目，和 21 世纪在人才理念上的另一个重大突破进行系列研究，这对仍处于社会主义初级阶段的中国有更为切近的借鉴意义。<sup>②</sup>

### 借鉴一：中国应从全球 70 亿人口中挖掘人才，而不应仅限于 13 亿中国人口

在 20 世纪的第一年（1900 年），美国联邦政府开发了纽约的爱丽丝岛，作为欢迎来自全世界的移民的接收点。在随后的半个世纪中，经过该岛进入美国的移民有 1200 万。显然，这是名副其实的美国政府在 20 世纪为提升国家竞争力所作的最聪明和有效的十大投资中的第一位，美国政府当时仅投资 150 万美元，却赢得了整整 1200 万来自世界各地的宝贵的人力资源。正是这

---

<sup>①</sup> Jennifer Erickson. *Top 10 U. S. Government Investments in 20th Century American Competitiveness*. the Center for American Progress, January 6, 2012.

<sup>②</sup> 十大投资分别是爱丽丝岛（1900 年）、退役军人法（1944 年）、初等与中等教育法（1965 年）、巴拿马运河（1904—1914 年）、胡佛大坝（1931—1936 年）、马歇尔计划（1948—1951 年）、州际高速公路系统（1954—1991 年）、国防部高级研究计划署（1958 年）、阿波罗太空计划（1961—1969 年）、人类基因组计划（1990—2000 年）。我们研究的是前面三个。



批移民的加入，使美国及时和顺利地完成了工业革命，为美国取得两次世界大战的胜利提供了充沛的人力资源。更为震撼的是，由于20世纪三四十年代希特勒法西斯反人类的罪行，导致了一场人类历史上前所未有的从欧洲向美国流亡的高文化素质的欧洲知识难民潮，从而在最短的时间里，以最快的速度，完成了20世纪这场世界科学、文化中心最具历史意义的洲际大转移。得益于对高文化素质的欧洲知识难民的接纳，美国整个科学界和文化界经历了脱胎换骨式的提升，一跃而为新的世界科学和文化的中心。

对此专题的研究有助于中国解决人口老化、人口结构和人口构成不合理、多元高层次人才匮乏等问题，对制定“广纳天下英才为我用”的吸引全球人才的政策具有很好的借鉴意义。

具体政策建议有：

1. 从21世纪中国人口老化的现实探讨合理人口结构和多元人口构成。
2. 从新的时空背景审视我国的海外华侨和华人政策。
3. 在观念上重振海纳百川，集天下英才为我用的民族胸怀和气魄。
4. 以开放、包容与创新的心态构建我国的技术移民制度。

**借鉴二：建立开放和创新的全民培训和教育系统，培育中产阶级队伍**

第二次世界大战尾声（1944年），美国政府通过了一个有深远历史意义的《退役军人法》。根据该法，美国政府在第二次世界大战后资助了近800万退伍军人免费接受包括高等教育在内的各类教育和技术培训（在其后的朝鲜战争、越南战争以及“9·11”后的伊拉克和阿富汗反恐战争中的退役军人也同样享受此待遇）。这些退役军人毕业后不仅踏上了高层次的职业生涯，

增强了美国国家的竞争力，更主要的是形成了美国的庞大中产阶级阶层。美国政府当时共投资 145 亿美元，但得到了 800 万受过高等和技术教育的中产阶级。从此美国社会告别了剧烈动荡的社会冲突，进入了相对稳定的社会改良途径。更为重要的是，为从工业化时代顺利过渡到其后的知识经济时代储备了充足的高层次人才。

对此专题的研究有助于解决在中国的社会转型与变革时期，如何通过国家立法，利用各种教育与培训机会和手段，将陆续进入工业化与城镇化的 2 亿至 3 亿进城务工人员中的相当一部分培育和转变为中产阶级的长远重大问题。城镇化的最终目的就是使农民进城后，包括教育在内的经济、社会、政治和文化权利也要在城市实现，这是“化”的关键，也是关系到中国能否真正实现长治久安、成为民富国强的现代国家的关键。这就必须对中国的国民教育和培训体系——尤其是高等教育和职业技术教育、社会福利制度和劳动人事制度进行根本性改革。本研究将通过制度设计，使包括高等教育在内的各类教育和技术培训成为广大进城务工人员（尤其是新生代进城务工人员）和城市弱势群体人生发展的经历，为他们能有更多向上层社会流动的机会，并最终实现过上体面、正义、有尊严的幸福生活的中国梦，提出具有突破性的理念创新和一系列深具操作性的解决途径。

具体政策建议有：

1. 农业转移人口的知识化是实现民富国强现代化国家的关键。
2. 将相当一部分农民工转变为中产阶级是国家长治久安的前提。
3. 超越西方传统模式，创设新型的农民工职业技术教育保障机制。

### 借鉴三：应将建立平等和公平的教育制度作为长久的国家发展国策

1965年，美国联邦政府通过了迄今最为重要的教育法律——《初等与中等教育法》。该法的宗旨是消除教育领域中的不平等和为国家未来的劳动者提供尽可能多的资源。从此，在历来主要由各地方政府承担教育经费的基础上，美国联邦政府开始每年据此拨巨款资助全国公立中小学中贫困学生集中的学校，力求弥合各阶层家庭学生的学业成绩。仅1980—1990年期间，美国联邦政府共投资了360亿美元，从而使贫困家庭的学生学习条件极大改善，各阶层家庭学生的学业成绩有显著弥合，为美国社会和经济发展提供了更多的合格的劳动者。

对该专题的研究有助于中国各级政府真正意识到人力资源是中国经济与社会长远发展的创新动力，真正承担起对基础教育的责任，对教育投入更要增加。具体考虑探讨两方面政策：一是各级政府应持续、稳定地加大对贫困地区、贫困群体、贫困家庭教育的投资，将此作为一个长久的发展政策。二是面对知识经济时代全球化的挑战与竞争，中央政府应将普及12年义务教育提到国家的议事日程上来。中国要在下一轮的改变经济发展模式和调整产业结构的战略中成功，能否有更高教育层次的劳动力大军至关重要。

具体政策建议有：

1. 政府应立法持续、稳定地加大对贫困地区、贫困群体、贫困家庭教育的投资。
2. 中央政府应将普及12年义务教育提到国家的议事日程上来。
3. 国民获取充分的教育机会是建设高度法治与民主国家的基础。

## 借鉴四：与时俱进，以创意资本理论指导区域人才建设与发展规划

前面三个借鉴体现了美国在 20 世纪向工业经济社会发展和完善的历史过程中不同阶段人力资源所起到的必不可少的关键作用。然而，当历史进入 20 世纪末 21 世纪初时，美国又率先迈进了更为高级的知识经济时代。21 世纪初以来，美国顶尖学者顺应知识经济时代的需求，创立了一个全新的人力资本理论——创意资本理论。该理论揭示了近 30 年来美国主要大都市和区域在从工业经济向知识经济转换过程中，如何各自经历淘汰、革新、复兴、崛起等过程。这近 30 年见证了美国主要大都市和地区重新洗牌的过程，有的就此衰落，有的开始繁荣，有的重新振兴。而运用创意资本理论对此过程和现象进行剖析，使美国各地区和企业受益匪浅。近年该理论已愈益成为指导美国以及部分其他国家地区和大都市设计和规划人才建设与发展的引导理论。

对该专题的研究有助于运用国际最前沿的创意资本理论，为中国各地区在推动经济增长方式转变、产业结构调整以及向高端服务业发展过程中提供一种新型的适合于本地区社会发展的人才建设与发展规划。如果说 20 世纪 60 年代兴起的传统人力资本理论很好地解释了一个国家或地区人口所受教育的层次直接影响其生产率的生长，由此有效地促进了工业经济时代的发展，那么，当世界进入到知识经济时代时，传统的人力资本理论已不能完全解释和指导其经济发展了。新的创意资本理论详细说明了创意经济发展的特色与规模、演变过程与趋势，以及创意经济发展所需的社会条件。而该理论的最突出贡献和特色是发现和界定了“创意阶级”的群体及其构成、特质、价值、与众不同的生活方式和吸引他们的各种因素，以及该阶级的创意活动对一个地区和一个国家的社会发展所具有的举足轻重的地位和作用。简言之，既要

揭示现今知识经济时代一个城市或一个地区发展所必备的诸多必要条件，更要反映一个城市或一个地区发展的诸多充分条件，更科学和有效地从理论上指导和引领中国城市的发展模式和方向。我们将在统计的基础上提供大量数据和图表证明该研究的实证意义，相信这些资料和信息可为中国各地区在向知识经济社会迈进的过程中，为各城市和地区的规划和建设提供一个全新的视野和选择。

具体政策建议有：

1. 系统梳理和辨明创意资本理论与以往各种人力资本理论的异同。
2. 变专注纯经济因素为兼具社会与文化因素的发展观。
3. 借鉴创意资本理论核心理念指导中国制定人才建设与发展规划。

郭玉贵

2015年11月

# 致 读 者

本书较系统和全面地介绍了近几个世纪以来，千千万万来自全世界的移民为美利坚民族的形成和发展贡献了宝贵的人力、物力、财力和智力的历史。移民创建了美国，美国靠移民而建，得移民而兴，因移民而强，因此，移民对美国的形成、崛起和发展功勋卓著。

美国的经验和教训是在数百年特定的历史背景下产生的，中国目前面临的是新的全球化时代背景。在不同的时空背景下，为挖掘和吸引全球人力资源，既可能遇到相似的问题，也会面对不同的问题。因此，要针对中国的国情，既要借鉴，又要创新，大胆提出对症下药的对策。

我们所主张的人才观是：人的才能或能力是每个人基本、固有的特性。实际上人人皆有才能或能力，产生于任何群体、种族、年龄、阶层，人人都具有成为人才的潜力。因此，我们要培养和吸引全世界千千万万的人力资源，只要创建公平竞争和平等的机会，人才就能成长出来。有些人也许现在是普通劳动者，但说不定若干年后他们或者他们的下一代就能出现牛顿、爱因斯坦或乔布斯这样的天才。因此，中国应从全球 70 亿人口中挖掘人才，而不应仅限于 13 亿人口。

本书是中国人事科学研究院“国外人才发展丛书”招标项

目中的研究成果，部分研究成果得到上海市欧美同学会资助。目前享有独家研究成果及版权权益。如对本书有任何观点和看法，请发电子邮件给作者：[gillguo@msn.com](mailto:gillguo@msn.com)。

作者

2015年11月

# 目 录

导 言 人力资本：一种全球化的视角 .....	1
-------------------------	---

## 第一部分 海纳百川：全世界优秀人才的磁场

第一章 自由与再生 .....	5
第一节 早期欧洲新教徒的“拓垦” .....	5
第二节 世界移民心目中的“圣地” .....	11
第三节 美利坚民族的形成与特征 .....	20
第二章 爱丽丝岛与移民政策 .....	26
第一节 工业革命与新的移民浪潮 .....	26
第二节 爱丽丝岛对吸纳移民的历史功用 .....	29
第三节 美国移民政策的变迁与特点 .....	45
第四节 美国移民政策的特点 .....	57
第三章 世界移民的贡献 .....	64
第一节 移民对美国工业革命的贡献 .....	64
第二节 移民对美国城市化的贡献 .....	68
第三节 移民对美国卫国战争和世界大战胜利的贡献 .....	70
第四节 移民对美国成为世界科学与文化中心的贡献 .....	76



## 第二部分 反思与超越

<b>第四章 各国移民迁往美国的动因：“推拉理论”的分析</b> .....	83
第一节 殖民地与建国初期 .....	84
第二节 1820—1880 年西进运动阶段 .....	85
第三节 美国工业化阶段 .....	87
第四节 1915—1965 年移民间歇阶段 .....	89
第五节 1965 年移民改革后时期 .....	89
<b>第五章 美国吸引世界移民的根本秘诀</b> .....	91
第一节 非移民签证的转换与身份保障 .....	93
第二节 国民化待遇 .....	94
第三节 能提供“事业上求发展”的独特条件 .....	95

## 第三部分 中国严峻的人口形势与战略需求

<b>第六章 21 世纪中国人口老化和人口变迁的现实与国际比较</b> .....	99
第一节 人口数量变化趋势 .....	100
第二节 人口年龄结构变化趋势 .....	102
第三节 劳动力人口规模变化 .....	104
第四节 劳动力资源结构变化 .....	106
第五节 中印美俄四国人口结构变化金字塔图 .....	109
<b>第七章 国内趋同与国际趋异两组案例对比</b> .....	117
第一节 趋同案例：上海——北京 .....	118
第二节 趋异案例：美国——西欧和日本 .....	136