



国家智库报告 2016 (18)
National Think Tank

人 才 研 究

中国人才制度分析报告

中国社会科学院人事教育局 编

REPORT OF AN ANALYSIS ON CHINA'S TALENT SYSTEMS

中国社会科学出版社



国家智库报告 2016 (18)
National Think Tank

人 才 研 究

中国人才制度分析报告

中国社会科学院人事教育局 编

REPORT OF AN ANALYSIS ON CHINA'S TALENT SYSTEMS

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人才制度分析报告 / 中国社会科学院人事教育局编. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 5

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7826 - 3

I. ①中… II. ①中… III. ①人才管理—研究报告—中国 IV. ①C962

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 057571 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 茵

特约编辑 张 潜

责任校对 李 莉

责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 8.75

插 页 2

字 数 88 千字

定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

构建具有国际竞争力的中国人才制度优势 (1)

- 一 构建人才制度优势是中国应对国内和国际发展机遇、挑战的战略举措 (2)
- 二 人才竞争全球化态势多变与各国人才制度出新 (12)
- 三 应对国际竞争的中国人才制度建设 (32)
- 四 人才制度优势的中国之问 (40)

中国人才国家竞争力指数评价与实证分析

- 基于国家间比较的视角 (57)
- 一 研究背景 (58)
- 二 文献回顾 (60)
- 三 理论框架与分析方法 (65)

四 中国人才国际的竞争力实证分析	(70)
五 提升人才国际竞争力的政策建议	(86)
 从发达国家经验看中国高层次创新人才培养	(101)
一 发达国家高层次创新人才培养的模式	(103)
二 对中国创新人才培养的启示	(118)
 后记	(133)

构建具有国际竞争力的 中国人才制度优势

摘要 构建人才制度优势是中国应对国内国际发展机遇和挑战的重要战略举措。在人才竞争全球化态势多变以及发达国家人才制度不断出新的背景下，本文认为，通过引进国外人才、形成人才引进政策与法规体系、不断创新人才激励制度，以及将“党管人才”作为中国人才制度的最大优势等措施，能够促进国际竞争中的中国人才制度建设。并且，为了深入领会中国人才制度优势的构建途径和保障，更好地做到知己知彼，文章采用问答形式对四个启发式的问题给予了充分解释。

关键词 人才制度；人才强国；党管人才

中国梦，渐行渐近。习近平总书记说，我们比历史

上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。^①但历史和实践又反复昭示世人，征程无坦途，“一山放过一山拦”。2012年11月，党的十八大报告明确提出，要形成“具有国际竞争力的人才制度优势”。这一战略部署是实现中国梦的重要基础和保障。未来，我们要克服前进道路上的关隘险阻，实现国家发展战略，使中国综合国力迈上新台阶，就必须贯彻人才强国战略，建立集聚人才体制机制，加快构建具有国际竞争力的人才制度优势。

一 构建人才制度优势是中国应对国内和国际发展机遇、挑战的战略举措

（一）聚用人才是保持经济社会持续健康发展的战略基础

改革开放三十多年，中国已成为全球第一大外汇储备国和世界第二大经济体。与此同时，在以高污染、高

^① 习近平：《承前启后，继往开来，继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进》（讲话稿），新华网（http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c_113852724.htm）。

能耗、高投资、高出口、低价劳动力付出、低内需、低附加值、产业链低端位置为显著特征的发展模式中，中国经济可持续发展面临严峻挑战。中国正站在一个历史发展的十字路口，我们必须审视过去三十多年的发展情况，重新制定发展战略。^① 中国必须要促进经济增长方式的转变，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。

第一，促进经济发展方式转变关键在人才。中国人力资源数量巨大，但从总体上讲质量相对不高，限制了人口要素潜能的发挥。^② 目前，中国严重缺乏人才完成经济发展方式转变和产业结构升级。转变经济发展方式，即由粗放型经济发展方式向集约型经济发展方式转变，其实质是要求从主要依靠增加财力、物力和人力投入，转向依靠科技创新和高素质人力资本投入。重视人才资源的开发、利用、积累和增殖，形成知识密集、技术密集和人才密集的优势，是实现上述经济发展方式转

① 王辉耀：《移民潮——中国怎样才能留住人才？》，中信出版社 2013 年版，第 197 页。

② 黄爱华：《中国共产党执政兴国的重要方略——党管人才问题研究》，湖南人民出版社 2009 年版，第 54 页。

变的关键所在。事实证明，导致粗放型经济发展方式的直接原因是缺乏技术，而深层次的原因是人才资源匮乏。此外，国家正在实施的传统产业升级和建立现代产业体系的发展规划都急需专门人才。在装备制造、信息、生物技术、新材料、航空航天、海洋开发、金融财会、国际商务、生态环境保护、能源资源、现代交通运输、农业科技等经济重点领域都出现专门人才紧缺的局面。

第二，应对中国人口和劳动力结构的重大变化关键在人才。当前，中国正在发生重大的人口和劳动力结构变化。一方面是人口老龄化。未来 10—30 年，我国将彻底进入老龄化社会，依靠充足的廉价劳动力推动经济发展的“人口红利”将消失。中国在未来必须转而优化经济结构效能，拓展高新产业，发展知识经济，集中投入人才资源。另一方面是劳动力结构失衡。产业结构要求人才结构与之匹配，而现阶段我国劳动力的产业配置明显落后于 GDP 的产业配置。有专家认为，2010 年，我国专业技术人才供需缺口为 1746 万—2665 万人，其中第一产业缺口为 211.5 万—224.3 万人，第二产业缺口为 1172.8 万—1266.6 万人，第三产业缺口为 3170.7 万—

3421.7 万人，新兴产业缺口为 414.6 万—440.8 万人。^①

此外，发达国家劳动力人口结构的变化值得我们关注。1956 年美国社会劳动力结构出现第一次“白领”人数超过“蓝领”人数，占 50.2%，这意味着在美国的劳动力结构中，脑力劳动者人数超过体力劳动者人数。此后，随着生产劳动的自动化、智能化和信息化，到 20 世纪 80 年代，美国的“蓝领”比例下降到 30%，90 年代进一步下降为 10%。权威社会学家曾预测，到 21 世纪初美国“蓝领”所占比例将进一步下降为 5%。现在这一预测已基本得到证实。^② 其他发达国家也都显示出这种劳动力人口结构演变的趋势。发达国家劳动力结构这种划时代的重大变化是无法回避的客观规律。上述情况决定我们必须提升人力资源质量，以人才充实现实劳动力市场，应对中国当前和未来人口结构和劳动力结构的重大变化。

第三，建设创新型国家的根本在人才。20 世纪后半期

① 中国人事科学院：《2005 中国人才报告》，人民出版社 2005 年版，第 18 页。转引自黄爱华《中国共产党执政兴国的重要方略——党管人才问题研究》，第 54—55 页。

② 秦廷国：《邓小平的人才政策思想及其创新发展》，见潘晨光《人才蓝皮书：中国人才发展报告》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 217 页。

以来，世界上许多国家以不同的起点来实现工业化和现代化的道路，有的靠资源、靠资本，有的靠技术、靠市场，更有国家把科技创新作为基本的战略方向，大幅度提高科技创新能力，国家经济水平和综合实力稳步提升，并表现出了强烈的持续性。在全球范围内资源日益紧张，环境每况愈下，人口越来越多的情况下，靠提升科技实力引领国家发展的方式才是科学的、可持续的方式。

作为社会主义现代化建设的重要组成部分，创新型国家的构建以增强自主创新能力作为发展科学技术的基础，走中国特色的自主创新道路，促进经济结构调整，转变经济增长方式，建设资源节约型、环境友好型社会，推进国民经济又好又快地发展。自主创新要贯穿到现代化建设的各个方面，要激发民族精神，培养高水平的创新人才，形成有利于创新的体制机制。十八大以来，在党中央、国务院的坚强领导下，中国科技体制改革工作与驱动创新发展均取得明显进展。全社会 R&D 支出达到 11800 亿元，占国民生产总值（GDP）比例达 2%，其中企业支出占七成以上。研发人员总量达到 360 万人/年。国内有效发明专利近 60 万件。国际科技论文数量居世界第二位，被引用次数居世界第五位。全国高技术产业主

营收入突破 11 万亿元，相比上年有 10% 的增长幅度。

科技工作为实现经济社会发展稳中有进、稳中向好的良好开局做出重要贡献。创新型国家的建设归根到底是运用科技的力量推动社会的进步与经济的发展，这个驱动力的来源正是广大优秀的人才。21 世纪，人才作为最宝贵资源的地位愈加凸显。无论是科技投入还是科技进步贡献率，都需要优秀的科技人才来实现。在其他各个相关的领域，行业的进步与创新同样需要各类人才来达成。

总体上看，中国目前的人才资源尚不能满足当前的经济社会发展需要。构建人才制度优势是中国当前经济发展模式转变的关键支撑，是应对人口老龄化和劳动结构失衡的治本之策，是加入世界贸易组织后开展国际人才竞争的根本所在。

（二）聚用人才是应对经济全球化和世界金融危机的战略选择

在经济全球化迅速发展的背景下，国际经济发展的一个基本态势是生产要素的全球配置，它彻底改变了人才资源配置的方式。经济全球化的发展经历了从商品、

贸易全球化,资本全球化到人才全球化的历程。当前,人才作为最重要的生产要素,其开发、流动、配置、利用与管理日益呈现出国际化的特征。人才全球化趋势表现如下:

第一,知识经济^①的重要基础是高素质人力资本的大规模投资。在知识经济时代,知识的传播、创新和运用是经济增长的核心推动力量。1998年,世界银行提出“国民财富新标准”,将人力资源价值纳入各国国民生产总值进行评估,认为全世界人才资本、土地资本和货币资本三者构成比为64:20:16,人才资本是全球财富中最大的财富。^②随着全球信息高速公路的开通,技术知识对经济增长的贡献率,将可能由20世纪初的5%—20%提高到90%。^③知识作为生产要素具有非稀缺性、可共享性,但是创造、掌握、运用知识的人才却具有稀缺性和排他性。因此,在知识经济时代,人力资本成了稀缺要

① 知识经济的概念首次出现在经济合作与发展组织1996初发表的《以知识为基础的经济》报告中。参见石斌《对信息经济和知识经济有关问题的比较分析》,《河北科技图苑》1999年第1期。

② 王通讯:《人才学新论》,蓝天出版社2005年版,第154页。转引自黄爱华《中国共产党执政兴国的重要方略——党管人才问题研究》,第66页。

③ 黄爱华:《中国共产党执政兴国的重要方略——党管人才问题研究》,湖南人民出版社2009年版,第67页。

素。目前，在人才资本的国内供给不足的情况下，甚至是国内企业也越来越多地从国外吸引和雇佣所需的人才。

第二，生产活动的全球分工需要国际人才的竞争与合作。经济全球化时代，生产活动由传统的自给自足演变为全球分工，生产活动全球分工的基本表现是产业在世界范围内的转移。发达国家着力发展耗能低、耗材少、附加值高的知识密集型产业，将劳动密集型产业和知识密集型产业的低端部门转移到成本更低廉的发展中国家。在全球产业转移过程中，不同国家承担着不同的产业，有不同的人才需求。各国需要根据市场需求，进行跨国调配，开展国际人才竞争与合作。

第三，信息技术全球推进使国际人才流动便利化。知识经济和经济全球化的发展是以信息技术发展为前提的。计算机网络通信等信息技术的全球推进，决定了国际人才流动出现“零距离”等便利化特征。^①

第四，随着全球化和知识经济时代的到来，人才短缺已经成为一种世界性现象。如前所述，跨国公司的全

^① 参见黄爱华《中国共产党执政兴国的重要方略——党管人才问题研究》，湖南人民出版社2009年版，第67—68页。参见王辉耀《国家战略——人才改变世界》，人民出版社2010年版，第3页。

球崛起和本土化策略，造成国际人才本土化、本土人才国际化的流动趋势。全球化时代，人才跨国流动已是公认的事实。这种人才国际流动现象是由世界各国都面临的人才供给不足局面形成的。按照联合国的统计，2005年全世界在出生国之外生活工作的人口数约为1.91亿，占全世界人口的3.1%，其中大约9000万是经济或技术移民。^① 2001年3月，欧盟公布的一份文件称，欧盟范围内仅IT行业人才缺口为170万人。20世纪90年代到2010年，美国每年大约缺1万名博士，数万名科学家和工程师。^② 发达国家尚且如此，发展中国家的问题就更加严重。在人才严重短缺的情况下，发达国家凭借自己的经济优势和科研优势，从世界各地争夺人才。

在空前激烈的国际人才竞争中，中国人才流失严重。中国不仅在人才战略层面处于劣势，而且在人才竞争、人才风险防范和保护等策略层面也处于被动地位。中国人才流失最主要的渠道是学生和科研人员出国留学。教育部的数据统计显示，改革开放至今，中国各类出国留

① 王辉耀：《移民潮——中国怎样才能留住人才？》，中信出版社2013年版，第3页。

② 余仲华、马广武：《略论人才工作迈入战略管理时代》，《人才资源开发》2008年第4期。

学人员总数不断增加，但是回国人数和所占比例一直很低，大量留学生最后选择留在国外工作或继续深造。并且，在出国留学的学生中，名牌大学的优秀学生比例最高，尤以清华、北大等高校为甚。中国留在美国的博士生在数量上也超过其他国家，中国由此成为美国雇佣外国出生科学家、工程师人数最多的6个东方国家之一。^①

第五，国际金融危机给中国吸引人才工作提供了巨大机遇。当前，在国际金融危机冲击下，各个国家和地区，特别是发达国家和新兴市场国家的实体经济增速下滑。欧美发达国家的装备制造业、金融业、运输物流等行业企业大面积破产倒闭，大量高层次研发人员处于失业边缘，国际人力资本价格大幅回落，为中国提供了庞大的人才资源供给市场。从中国国内形势看，政治稳定，经济平稳快速发展，市场经济改革不断深入，对外开放日益扩大，国际地位进一步提高。这一切都有助于国外先进技术、关键设备、管理经验等生产要素向中国集中和转移，有利于海外人才向境内集聚和转移，给中国以巨大人才竞争机遇。国际金融危机中，中国一些机构直

^① 以上数据均来自曹光章《全球化背景下的人才跨国流动》，《人才蓝皮书：中国人才发展报告》，社会科学文献出版社2004年版，第87页。

接到美国去进行“人才抄底”。2008年，中组部联合其他几大部委出台了著名的“海外千人计划”，开始延揽海外优秀人才。

从总体上看，经济全球化下生产要素配置的变化推动和导致了人才竞争全球化。与欧美发达国家相比，中国在人才竞争中还处于被动和人才流失的防御局面，中国的人才战略还不具备全面的国际竞争力。我们必须抓紧利用好全球化，积极参与人力资源的全球配置，构建具有国际竞争力的人才制度优势，充分利用好本国和国际上的优质人力资本，实现中国的国家发展战略——转变经济发展方式，超越中等收入陷阱，保持经济社会可持续发展的健康发展。

二 人才竞争全球化态势多变与各国人才制度出新

（一）全球人才存量增加，新兴经济体人才增速相对较快

进入21世纪后的十年中，各国的人才存量发生了显著的变化。2000年，全球25—34岁获得高等教育学位的