



“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

国际人才竞争战略

GUOJI RENCAI JINGZHENG ZHANLÜE

 中国人事科学研究院 编

王辉耀 著

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版工程
人才强国研究出版工程 百千万人才工程

国际人才竞争战略

GUOJI RENCAI JINGZHENG ZHANLÜE

 中国人事科学研究院 编

王辉耀 著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际人才竞争战略/王辉耀著;中国人事科学研究院
编.—北京:党建读物出版社,2014.4

(人才强国研究出版工程.国外人才发展丛书)

ISBN 978-7-5099-0464-0

I. ①国… II. ①王… ②中… III. ①人才竞争—竞
争战略 IV. ①C961

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第284622号

国际人才竞争战略

GUOJI RENCAI JINGZHENG ZHANLÜE

中国人事科学研究院 编

王辉耀 著

责任编辑:杜念峰 责任校对:钱玲娣 封面设计:创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街6号 邮编:100052 电话:010-58587632/7681)

新华书店经销 保定市画美凯印刷有限公司印刷

710毫米×1000毫米 16开本 14.75印张 215千字

2014年4月第1版 2014年4月第1次印刷

印数:1—3000

ISBN 978-7-5099-0464-0 定价:36.00元

本社版图书如有印装错误,我社负责调换(电话:010-58587660)

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 赵 凡

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	王辉耀	王建华	王克良
王通讯	王英利	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			

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。

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

目 录

第一章 国际人才竞争战略概论	1
第一节 国际人才竞争战略兴起的背景	1
第二节 国际人才竞争战略相关概念	4
第三节 国际人才竞争战略的主要特点及实施策略	11
第四节 基本分析框架	29
第二章 北美及大洋洲发达国家的国际人才竞争战略	33
第一节 北美及大洋洲发达国家调整人才竞争战略的背景	33
第二节 根据需要调整移民制度，吸收全球顶尖人才移民	41
第三节 充分利用优质教育资源，大力吸引海外留学生	56
第四节 提升人才发展的创新创业环境，留住创新人才	60
第五节 其他措施	64
第三章 欧洲发达国家的国际人才竞争战略	69
第一节 欧洲发达国家调整国际人才竞争战略的背景	69
第二节 强化创新引领，推动国际科技合作集聚人才	78
第三节 向高科技人才开放工作签证及移民渠道	91
第四节 注重国际化教育，大量接收优秀留学生	98
第四章 亚洲发达国家的人才竞争战略	106
第一节 亚洲发达国家调整国际人才竞争战略的背景	106
第二节 实施吸引人才的专项计划	115

第三节	改善人才发展的科研及创业环境	123
第四节	提升国际化教育水平, 颁布留学生计划	129
第五节	改革人才签证、移民政策及相关法律	139
第五章	金砖国家的国际人才竞争战略	147
第一节	金砖国家国际人才竞争战略背景	147
第二节	改善人才发展环境, 防止人才大量流失	158
第三节	实施人才专项计划	165
第四节	促进高等教育国际化, 培养国际化人才	175
第六章	提升中国的国际人才竞争战略	181
第一节	国际人才竞争对中国的影响及启示	181
第二节	我国国际人才竞争战略的初步成效及主要问题	192
第三节	提升中国国际人才竞争战略的建议	201
结语	构建全球人才组织 (GTO)	212
参考文献		215
后 记		227

第一章

国际人才竞争战略概论

随着经济全球化的发展，人才全球化趋势将不可逆转，国际人才竞争更为激烈。从根本上讲，国际人才竞争是培养、发现和使用国际人才的机制和制度的竞争，亦即国际人才战略的竞争。

第一节 国际人才竞争战略兴起的背景

一、全球化推动人才跨国流动

20 世纪 60 年代，加拿大著名传播学家麦克卢汉（Marshall McLuhan）提出“地球村”（The Global Village）的概念，认为在信息技术等新技术的支持下，人们的交往方式以及人的社会和文化形态将发生重大变化。而三度普利策奖得主、《纽约时报》的专栏作家托马斯·弗里德曼（Thomas L. Friedman）在他的著作《世界是平的——一部二十一世纪简史》（*The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*）中，提出全球化的三个阶段：第一个时期始于哥伦布远航开启的世界贸易，从 1492 年持续到 1800 年，在这一时期，商品开始全球化，背后的推动力是国家和政府；第二个时期从 1800 年到 2000 年，在这一时期，跨国公司成为推动全球化的主要力量；第三个时期从 2000 年开始，世界进入了一个全新的时代，是知识经济带来互联网和人才的全球化时代。

在人才全球化时代，整个世界进一步微缩，人才的自由流动更为流畅和便捷。2010 年，全世界约有 2.13 亿人在出生国以外生活与工作，占世界总人口的 3.1%，其中大约有 9000 万是经济移民或技术移民，大部分是

流向美国为首的欧美发达国家。^①

二、知识经济的发展推动人才成为第一生产力

20 世纪 80 年代，著名未来学家约翰·奈斯比特（John Naisbitt）在其《大趋势——改变我们生活的十个新趋向》（*Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, 1982）中曾预言，人类社会将从工业社会向信息社会转变，从强迫性技术向技术与高情感相平衡转变。

阿尔文·托夫勒（Alvin Toffler）在《第三次浪潮》（*The Third Wave*）中认为，我们正在处于历史性技术飞跃发展时期的边缘。第三次浪潮不仅加速信息的流动，还深刻改变人们赖以行动与处事的信息结构；在第三次浪潮下，电子计算机让无生命的环境输入了智慧，扩大了社会记忆，而且将可能催生新的理论、观念、艺术见解、技术进展、新的产业和新的经济等。基于现代科技的发展，托夫勒为未来社会设计了一种蓝图，即“第三次浪潮文明”^②。在这样一种浪潮的推动下，智慧将无处不在。

20 年后的今天，知识经济的繁荣，智慧产业的兴起，印证了大师们的预见。物联网、云计算迅速发展，正在让世界变得更小、更扁平，而且变得更智能。伴随着知识经济、智慧产业的兴起，社会的第一生产力已经指向了人的智慧、创意、技能、知识，而作为智慧载体的人才成为了各国竞相争夺的第一资源。

三、国际人力资源结构变化加剧人才竞争

目前全球人口的增长率已经从 20 世纪 60 年代中期的 2% 降到了现在

^① The UN Commission on Population and Development. <http://www.un.org/esa/population/publications/publications.htm>, 2012/06/08.

^② 美国作家阿尔文·托夫勒在他的著作《第三次浪潮》中将人类社会划分为三个阶段：第一个阶段为农业阶段，从约 1 万年前开始；第二阶段为工业阶段，从 17 世纪末开始；第三阶段为信息化（或者服务业）阶段，从 20 世纪 50 年代后期开始。

的 1.16%。^①就全球而言,2000—2050 年,60 岁以上的人所占总人口的比例预计要增加 1 倍,由 10% 增加到 21%,而儿童的比例将下降 1/3,即从 30% 下降至 21%。^②在若干发达国家和转型期经济国家,老年人人口已超过儿童人口,有些国家出生率已为负增长。随着世界人口中老年人口的增加,年轻人口减少以及各地人口结构和人口数量的差异扩大,世界范围内的人力资源市场供需失衡越来越严重,掌握着高端知识和智慧的人才在全球范围流动和竞争的现象将越来越普遍。

经济全球化发展加剧了全球范围内高端人才资源的短缺,特别是信息技术、生物工程、国际金融、商贸、企业经营管理等知识型人才严重供不应求,人才结构问题突出。据英国权威的《经济学家》杂志 2010 年发布的《新经济时代的生存与繁荣》的调查显示,美国未来两年高新技术人才缺口将达 100 万;欧洲需要补充信息技术人才 200 万以上,而日本也有 50 万个职位空缺。面对全球性竞争,企业面临的最大挑战是人力资本的短缺。从新企业看,目前全球有 1/3 的企业反映人才不足。^③根据总部设在纽约的人力资源公司万宝盛华集团另一项的调查报告,全球 34% 的雇主难以招到合格的工程师和技术工人。一半以上的美国雇主难以找到合适的人选来填补最关键的职位,巴西在技术人员、工程师等职位找不到合适人员的岗位比例高达 71%,日本和印度的情况也十分严重。^④高端人才匮乏加剧了国际人才的竞争。

四、人才竞争加剧导致国际人才竞争战略兴起

20 世纪 90 年代后兴起的第四次国际产业转移浪潮推动了产业链的全球化布局,加速了世界产业结构调整,处于不同经济发展阶段的国家都对

① The UN Department of Economic and Social Affairs. 2010. World Population Prospects: The 2010 Revision.

② 第二届老龄问题世界大会, <http://www.un.org/chinese/esa/ageing/introduction.htm>, 2012/06/08。

③ 经济学家, <http://www.EconomistAsia.com/>, 2012/06/08。

④ 万宝盛华: 2011 Talent Shortage Survey Results, 2011。

人才有着大量的需求，从而加速了人才的全球流动以及人才的国际竞争与合作。发展中国家迫切需要补充大量的高层次人才来完成工业化、现代化以及产业结构调整的进程；发达国家因为知识经济规模庞大，需要补充人才保持经济增长势头。因此，世界各国的人才需求，尤其是高端人才需求，都在不断增加。

同时，人才的国际流动给各国带来不同的效果加剧了人才竞争。对于人才接纳国来说，吸引人才流入虽然需要付出一些成本，但是，引进的高技能人才和投资者会带来资本、知识和科技方面的积极影响，或创造潜在的就业机会进而使该国公民获益。对于人才输出国来说，长期人才外流会造成经济产出、财政支出的损失。一方面，输出国因为人才外流，丧失了人才原本应在本国创造的经济价值，造成经济产出下降；另一方面，输出国培养人才花费了大量的教育成本，人才外流使得这些成本不能够在国内得到补偿，造成财政教育支出的损失。

为应对人才的全球化竞争，提升国家的整体竞争力，世界各国纷纷制定相应的人才战略，以应对新一轮的国际人才的争夺。美国的“面向 21 世纪的人才竞争力计划”和新改革的移民法案，日本的“创新 25 战略”，韩国的“21 世纪智慧韩国工程”等，均是在此背景下出台的。

第二节 国际人才竞争战略相关概念

研究国际人才竞争战略，必须首先研究国际人才竞争，才能更好地把握其规律，更好地指导国际人才竞争实践。

一、国际人才竞争

“国际人才竞争日渐激烈”——这种提法在各种场合经常出现，却鲜有人能准确说清“国际人才竞争”的含义。在本书中，“国际人才竞争”指各国为了本国利益而争夺人才的竞争，“国际”用于修饰“人才竞争”而非“人才”。“国际人才竞争”包括在国际上吸引人才、获取人才，以及人才培养、人才使用、人才激励等环节。

国际上没有“人才”这个概念，因而国际上极少专门关于人才竞争的理论研究；在西方，与“人才”相近的概念是“人力资源”，因此在其理论中，对人的流动、人力资本、人力资源以及相关要素对国家竞争力的影响研究得更多更透彻。

早在19世纪，部分学者就把人才资本归为国家竞争力的重要组成部分。德国历史学派经济学家弗里德里希·李斯特（Freidrich Liszt），把国家生产力分为三个层次，天然资源、社会状况和精神力量。其中前两个层次是物质性质的生产力，最高层次是精神力量。在阐述社会状况时，他把科学放在第一位，其次是艺术、公共制度和法律的作用。在阐述精神力量时，李斯特强调了激励机制和智力开发，也即“人才资本”的重要性。而哈佛大学商学院教授迈克尔·波特（Michael Porter）1990年在他的著作《国家竞争优势》中提及，一国的竞争优势就是该国企业、行业的竞争优势。在不同的经济发展阶段，驱动经济发展的力量是不一样的，当经济进入知识经济和信息化时代，靠传统的资源、资本、劳动力实现经济增长越来越不能持久，唯有通过知识和技术创新才能解决资源制约、实现产业升级等诸多发展“瓶颈”，实现经济持久增长。知识和技术创新的载体是人才，因此，人才才是解决经济发展瓶颈、提升国际竞争优势的关键所在。

1954年，“现代管理学之父”彼得·德鲁克（Peter F. Drucker），在其名著《管理实践》里首次提出了“人力资源”的概念。德鲁克认为企业的资源包括很多，但真正的资源只有人力资源。企业走下坡路的第一个信号是对那些合格的、能干的、有志向的人才失去吸引力。美国著名经济学家、1979年诺贝尔经济学奖获得者西奥多·舒尔茨（T. W. Schultz）在1960年美国经济年会上发表了《论人力资本投资》的演讲，他认为决定人类前途的并不是空间、土地、自然资源，而是人的能力。而2005年多伦多大学商业与创意专业教授理查德·佛罗里达（Richard Florida）在其《创意阶层的崛起》（*The Rise of Creative Class*）中提出的“3T理论”（Talent, Technology, Tolerance），认为推动经济发展的要素是人才（Talent）、技术（Technology）和宽容度（Tolerance）。佛罗里达认为每项要素对于吸引创

意人才、激励创新和促进经济增长都是必要的。

由于人才的跨国流动对流出国和流入国的发展带来不同的效果，因此，很多经济学家均从流动的角度去剖析人才竞争对国家的影响。1976年，时任美国哥伦比亚大学教授贾格迪什·贝格瓦提（Jagdish Bhagwati）提出“人才流失论”（The Brain Drain）。^①他认为，大量在印度受过教育的人才在他们最能出成果的人生阶段流失到了美国，使得印度的经济受到影响；同时，因为印度的大学和学院都受到政府的大量补贴，因此，这些在印度受到教育的人才外流不可避免地会给印度带来负面影响。这种理论从某种意义上说明，发展中国家经济落后的一个重要原因就是人才外流。

后来相关研究逐渐表明，“人才流失”可以变为“人才回归”，如在美国，后来的移民有很高的倾向回流到他们原来的国家或是别的地区。^②1985年，美国学者罗伯特·沃伦（Robert Warren）和爱里·波西·瑞利（Ellen Percy Kraly）发现，在美国有30%的非美国出生的移民在他们到达美国第一个10年或者第二个10年会离开美国。^③1990年，美国芝加哥大学经济学教授、诺贝尔经济学奖获得者小罗伯特·卢卡斯（Robert E. Lucas, Jr.）发表了《为什么没有资金从富国流向穷国？》（*Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*）的文章。文章指出，欠发达国家缺乏高技术的人才和人力资本，这可能使得这些国家和发达国家相比有更好的机会和利润空间。因此，原来流行的“人才流失论”受到了挑战。其他学者，如迪福莱茨和马（DeVoretz and Ma, 2001）、蒙特福德（Mountford，

① Bhagwati, Jagdish. 1976. The Brain Drain. *International Social Science Journal*, 28 (4): 691 - 729.

② DaVanzo, J. 1983. Repeat Migration in the United States: Who Moves Back and Who Moves On? *The Review of Economics and Statistics*, Nov. ; Fields, Gary S. 1979. Place to Place Migration: Some New Evidence. *The Review of Economics and Statistics*, February.

③ Warren, Robert & Ellen Percy Kraly. 1985. The Elusive Exodus: Emigration from the United States. *Population Trends and Public Policy*, 8: 1 - 17.

1997)、格鲁贝尔和斯科特 (Grubel and Scott, 1967)^① 也认为, 发展中国家的高素质人才去了发达国家, 代表着发展中国家在海外的一种潜在的社会、经济资源。这种在海外的储存可能是暂时的现象, 总有一天他们会把在国外学到的知识和技术带回祖国。

与此同时, 20 世纪末起, 国际劳动力市场上出现了一群在人才流出国和流入国之间来回流动的高级人才, 他们在两个国家之间牵线搭桥, 传递着技术、信息和资金等, 共同分享着人类科学技术发展所带来的发展红利。这让学者们逐渐形成了一种共识, 认为人才以这种方式开展国际流动也许“能够带来对接收国、流出国以及迁移者三方都有利的结果”。

1998 年, 约翰森 (Johnson) 和里格茨 (Regets) 通过研究中国台湾和韩国的海外人才在美国与祖籍地之间的流动现象, 将这种形式的人才流动定义为智力环流 (The Brain Circulation), 特指人才从出国留学到海外求职, 再到回国发展的迁移路径。^② 从此这一概念被学术界广泛接受和使用。但到了 21 世纪初期, 学者们在探讨海外人才对印度软件业以及台湾地区半导体产业发展的贡献时, 发现这两个地区的海外人才在流出地与流入地之间的流动并不是将终点设定为流出地, 只进行单次的循环, 而是“候鸟式”的定期地、频繁地往返于两地之间。因此, 这类海外人才也被形象地称为“空中飞人” (Astronauts)。他们中大多拥有外国国籍, 在国外拥有住房和稳定的工作, 但每年都会定期回到流出地参加学术会议、商业会谈、专业咨询、短期教学等活动。

加州大学伯克利分校信息管理学院的院长萨克森宁 (Saxenian) 教授

① DeVoretz, D. & Zhongdong Ma. 2001. *Triangular Human Capital Flows between Sending, Entrepot and Rest of the World Regions*; Mountford, A. 1997. Can a Brain Drain be Good for Growth in the Source Economy? *Journal of Development Economics*, 53 (2); Grubel, H. G. & Scott, A. D. 1967. Determinants of Migration: The Highly Skilled, *International Migration*.

② Johnson, J. M. & Regets, M. C. 1998. *International Mobility of Scientists and Engineers to the United States - Brain Drain or Brain Circulation?* Arlington: National Science Foundation, Division of Science Resources Studies.

指出,国际人才的流动不仅仅是单向的,不仅从输出国到输入国,而是已经开始了双向的流动。她用美国硅谷中印度人和中国人的流动案例和调查来说明她的观点:硅谷中的印度和中国来的专业人士很多都和自己的母国保持紧密的社会和经济联系(特别是通过很多的专业团体来保持这种联系)。在海外的原发展中国家人才,实际上很可能会对其母国的经济生产力的增长、新企业的创建、就业机会的增加、研发和直接投资及技术创新都起到积极的作用。很多时候,这种人才循环的好处并不只是单向的。萨克森宁还用硅谷和台湾新竹工业园的研究来表明,通过人才循环和流动,硅谷和新竹两地的工业和技术社区都得到了提升和发展。^①

二、国际人才竞争力评价

对人才的合理量化和分析是制定国际人才竞争战略的关键所在。目前,国际上还没有专门针对国际人才竞争力的评价方法,对各国人才竞争力的评价主要是根据瑞士洛桑国际管理学院(IMD)主编的《世界竞争力年度报告》(World Competitiveness Yearbook,简称WCY)、海德里克 & 斯特拉格尔公司与经济学人信息部(简称经济学人智库)联合制作的《全球人才指数报告》进行侧面评价。

《世界竞争力年度报告》是瑞士洛桑国际管理学院发布的关于主要国家和地区竞争力的年度研究报告,自1989年开始每年出版一次,是研究国家和地区竞争力的最好的一手资料之一。2001年以后,《世界竞争力年度报告》通过经济运行、政府效率、企业效率、基础设施四大要素314个指标来测评国家竞争力。其中,在政府效率要素项中构建了与教育相关的全部公共教育支出、中等学校人数、教育评估、教育体系、大学教育、教育资金、合格工程师、知识转让、高等教育成绩等13个指标;在企业效率中构建了与人才可获得性相关的劳动力、劳动力增长率、女性劳动力、熟练劳动力、金融人才、人才流失、外国高素质人才、国家经验、职称的高层

^① Saxenian, L. & Hsu, J-Y. 2001. The Silicon Valley-Hsinchu Connection: Technical Communities and Industrial Upgrading, *Industrial and Corporation Change*, 10 (4).