

RENCAI QIANGGUO
LILUN TANSUO YU ZHANLUE YANJIU
中国人事科学研究院资助出版

人才强国

理论探索与战略研究

李维平 著

人才强国：理论探索与战略研究

李维平 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

人才强国：理论探索与战略研究/李维平著. —北京：中国人事出版社，2011

ISBN 978-7-5129-0121-6

I. ①人… II. ①李… III. ①人才培养-研究-中国 IV. ①C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 137205 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：张梦欣

*

北京外文印刷厂印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 9 印张 225 千字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定价：21.00 元

读者服务部电话：010-84643933/64929211/64921644

发行部电话：010-64961894

出版社网址：<http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

如有印装差错，请与本社联系调换：010-80497374

前 言

进入 21 世纪，中国经济社会发展迈入了一个新的历史阶段。本世纪头 20 年，是我国全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的重要战略机遇期。全面建设小康社会最根本的是坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力。而人才作为社会物质财富与精神财富的创造者，是生产力中最活跃的组成部分。因此，坚持以人为本，人才先行，坚持人才资源开发与经济社会发展相协调，把人才资源开发纳入国民经济和社会发展规划，把人口大国转变为人才强国，把人力资源优势转化为人才优势，转化为现实生产力，成为我国经济社会发展面临的紧迫任务。

在此期间，党和国家领导人从马克思主义的基本原理出发，重新审视各种社会资源之间的关系，逐步形成了人才强国战略理论，突出了以人为本的执政理念和发展理念，认为人是构成社会生产力最积极、最能动的因素。“人才资源是第一资源”，没有人与自然、人与社会的协调发展，我国的经济社会就不可能持续发展；没有高素质的社会主义新人的发展壮大，社会主义的发展就必然缺乏后劲。党的人才强国战略理论，继承了马克思主义哲学、政治经济学和科学社会主义的精神内核，批判地吸收了西方发展经济学中的人力资本理论和现代管理学中人力资源管理的理论和方法，充分吸收了我国人事人才科学的最新研究成果，以及国内外人才战略规划与管理

的实践经验，形成了一个更高层次的包容开放、兼收并蓄的理论体系，并以此为指导，制定了人才强国战略和一系列相关政策制度。

笔者长期在国家人事人才研究机构工作，有幸参与了国家人才战略和人才开发的一些重大理论问题研究和相关政策研究，经历和见证了人才强国战略理论提出和发展的过程。本书收录了笔者近年来的部分研究成果，大致分为以下三个部分：

第一部分规律研究。主要包括：1. 人才概念的理论界定。旨在以马克思主义经济学理论为基础，充分考虑社会主义市场经济体制下对人才资源开发利用的指导性，将人才学多个不同流派之间，人才学理论与社会约定的人才语义之间的差异进行有效整合，提出了“人才就是通过学习与实践，以知识和能力的形式，积累了更多的人力资本，能够在同等劳动时间内，创造更多社会价值的劳动者”的新的人才概念。2. 人才成长规律研究。指出了人才成长的过程就是人才社会化的过程、专业化的过程和改造客观世界中实现自我价值的过程。在此过程中，内因是人才成长的根据，外因是人才成长的必要条件。在人才世界观尚未确立的自在阶段，人才的成长主要靠外部的灌输与引导；在人才世界观已经确立的自为阶段，人才的成长主要靠对理想和目标的探索与追求。在人才成长的全过程中，兴趣爱好、利益追求与成就需要是最重要的驱动力量，而人才生逢时代的社会发展需要、优势积累的效率和社会的竞争选择，则对人才的成长产生规律性的影响。3. 市场经济条件下的人才资源开发规律研究。主要是立足于我国市场经济条件下人才资源开发的丰富实践，着重探讨当政府把人作为一种社会资源主动进行投资开发时，需要遵从怎样的规律才能获得更大效益，为政府在制定和实施人才资源战略规划中提高社会效益和经济效益提供理论支持。

第二部分战略研究。主要包括：1. 关于人才强国战略指导思想与理论基础的研究探索。首先论证了党的创新理论，特别是党的人才战略理论，对于制定人才战略规划的重要性，继而对党的人才战略理论的发展过程、基本观点和体系结构进行了研究概括，作为制定中国特色人才战略规划的理论参考。2. 关于中国人才战略规划实践的研究分析。通过人才强国战略的提出与实施和中国人才战略规划的实践两个专题，探讨了人才强国战略的产生背景、科学内涵及阶段性的实施成效；通过梳理我国从中央到地方、从行业到企业人才战略规划的实践，重点分析了其产生的过程、主要内容及其突出特点。3. 关于人才强国战略实施评价的实证研究。以评价人才强国战略实施效果的指标体系作为分析工具，对人才强国战略实施情况进行了实证分析，提出了基本结论和相关对策建议。

第三部分政策研究。这一部分收录了与人才战略相关的部分政策研究成果，包括《改革政府特殊津贴制度研究》《国外工程师执业资格管理制度研究》《全球化背景下中国政府吸引留学人才的管理实践》以及《改革开放以来中国专业技术人才队伍建设的成效与经验》等内容。

本书所选文字，均为笔者公开发表过的论文或已结题的课题研究报告，其中一些相关研究的论述和分析难免重复，但为保证各专题研究的逻辑性和完整性，笔者未做过多删除，对此请读者见谅。此外，用于专栏中的规划纲要文本，均为个人前几年的研究成果，收入其中，意在为读者提供一个研制人才战略规划的分析思路，这些虽同样由本人执笔，但也是研究团队集体智慧的结晶。在此成书之时，谨向多年来为本人的科研工作提供平台和信息资源以及政策咨询支持的人力资源和社会保障部专业技术人员管理司的领导和同

志们，向长期以来鼓励鞭策本人把有关人才研究的思想转变成文字的人科院领导和同事们，向近期以来支持帮助本人把人才研究成果转变成出版物的中国人事出版社姚松柳先生、彭新卫编辑等朋友们一并致以诚挚的谢意。

希望此书的出版，能为促进中国特色人才发展理论的深入探讨，推动人才战略和人才规律研究，以及推进人才强国战略的实施贡献绵薄之力。希冀读者从中能够窥见中国人才强国战略理论和实践发展的轨迹，可以从中获取些许人才战略规划和人才开发研究方面的借鉴与参考。

最后需要说明的是，本书所述内容只代表笔者个人的观点。囿于学力所限，内中难免存在偏见及谬误之处，敬请读者批评指正。

2011年春于北京小井润园

目 录

规律研究

- ☐对人才定义的理论思考/3
- ☐人才成长规律研究/11
- ☐人才资源开发规律研究/41
- ☐创新型人才的基本素质及培养/54

战略研究

- ☐人才强国战略的提出与实施/63
- ☐我国人才战略规划的指导思想与理论基础/73
- ☐中国人才战略规划的实践/89
- ☐人才强国战略实施评价实证研究/184

政策研究

- ☐改革政府特殊津贴制度研究/223
- ☐国外工程师执业资格管理制度研究/245
- ☐全球化背景下中国政府吸引留学人才的管理实践/257
- ☐改革开放以来中国专业技术人才队伍建设的成效与经验/266

参考文献

规律研究

对人才定义的理论思考

《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》（以下简称《规划纲要》）明确指出：“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。人才是我国经济社会发展的第一资源。”人才概念界定是人才学理论研究的基础，回顾总结人才定义的发展过程，认识原有人才定义的理论缺陷，准确把握《规划纲要》中人才概念界定的科学内涵，在理论层面对新的人才概念进行思考，无论是对于深入开展人才学研究，还是从理论上指导人才队伍建设，都具有十分重要的意义。

一、人才定义的发展回顾

自20世纪70年代人才学创立，到21世纪初科学人才观提出之前，人才定义在不断变化，大致经历了三个阶段。

第一阶段，1979—1982年。这一阶段，人才学刚刚创立，人才定义多种多样，呈现出百家争鸣的状况。在众多的人才定义中，著名人才学专家王通讯关于人才是“对社会发展和人类进步进行了创造性劳动的人”的阐释，为多数人才学研究者所接受。从王通讯对人才定义的阐述中可以看出，创造性劳动特指原创性劳动，同时对原创性劳动提出了较高要求，人才概念的定义域较窄，主要涵盖少数杰出的政治家、革命英雄、科学家、艺术家、军事家等。这一概念反映了当时社会对杰出人才历史作用的再认识，是对“文革”十年不尊重知识、不尊重人才的拨乱反正之举。在这一阶段，国内学术界对人才的定义还没有形成比较一致的观点。

第二阶段，1982—1987年。这一阶段，学术界对人才定义形成

了相对统一的说法，这种说法以王通讯和叶忠海为代表。叶忠海等在《人才学概论》一书中指出：“人才，是指那些在各种社会实践活动中，具有一定的专门知识、较高的技术和能力，能够以自己创造性劳动，对认识、改造自然和社会，对人类进步做出了某种较大贡献的人。”王通讯在《人才学通论》中进一步发展了关于人才的定义，他认为：“人才就是为社会发展和人类进步进行了创造性劳动，在某一领域、某一行业，或某一工作上作出较大贡献的人。”“创造性劳动，既包括物质领域的创造，如科学发明、技术革新，又包括精神领域的创造，如艺术构思、理论建树、道德修养等。”这种人才定义可以概括如下两种情况：“一种是为人类进步和社会发展作出了贡献，并且得到社会承认，包括生前承认与死后承认。另一种是确实进行了创造性劳动，但是由于各种原因被埋没了。”他还指出，人才“可以分为显人才与潜人才”“人才有类别、层次之分”“不能以名声论人才”“不能以成败论人才”“对政治人物要看他们在历史上的作用”“人才还是一个动态的概念”。在这个阶段，研究者们对人才概念的研究逐步深化，虽然仍然对人才的创造性要求提出了“作出较大贡献”等高标准，但已经注意到了人才问题的复杂性，对人才的社会性、相对性、进步性、潜人才与显人才等问题作了比较深入的探讨，已经注意到人才的层次问题，人才的门槛开始降低。

第三阶段，1987—2003年。这一阶段，虽然研究者的侧重点各不相同，但都想通过避开“创造性”一词，扩大人才概念的外延。如李新生在其《群体人才学》一书中指出：“人才，按照一般的理解是指那些才能高于一般人、对社会的贡献大于一般人的人。”钟祖荣在《杰出性：人才的本质特征》中指出：“人才即是形成并发挥了某种杰出的内在素质的人。”黄津孚在《人才是高素质的人——关于人才的概念》中指出：“人才是指在对社会有价值的知识、技能和意志方面有超常水平，在一定社会条件下能作出较大贡献的人。”在这一阶段，研究者们越来越感到对创造性劳动所作的原创性界定，极大地限制了人才概念外延的拓展，使社会在使用人才这一概念时产生

了诸多不便,使人才定义与多数人的成才努力相脱节。随着国外人力资源开发理论的引入,人才学的研究者很多直接转而研究人力资源开发理论,深刻地感受到有扩展人才概念外延的必要。为达到这一目的,很多研究者突出了人才的杰出性特征,建立了人才是与一般人相比较而存在的研究思路。

2003年12月,中共中央、国务院作出了进一步加强人才工作的决定,提出了科学人才观。科学人才观认为,人才存在于人民群众之中。只要具有一定的知识或技能,能够进行创造性劳动,有助于推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设,在建设中国特色社会主义伟大事业中作出积极贡献,都是党和国家需要的人才。提出衡量人才不唯学历、不唯职称、不唯资历、不唯身份。鼓励人人都作贡献,人人都能成才。

从人才概念界定的发展看,人才定义经历了一个内涵不断丰富、外延不断扩展的过程。在各个不同阶段,从事人才学研究的专家学者联系人才学理论研究与实际工作,对人才概念作出了各自的界定,使人才概念逐步得到丰富和发展。这些都为科学人才观的提出准备了必要条件。而科学人才观的提出,使人们对人才成长的看法经历了由少数人能够成才到人人通过努力都能成才的根本性变化,对我国处于变革时期的人才工作起到了十分重要的推动作用。同时,也为我们进一步深化对人才概念的理论探讨奠定了基础。

二、人才学原有人才定义的理论缺陷

由于人才学创建的时间不长,在科学人才观提出之前,人才学研究者虽然在不同阶段对外在特征都作了认真的研究与探讨,但都尚未深入研究这些外部特征产生的内在原因,因而人才学原有人才定义不可避免地存在理论缺陷,主要表现在以下几个方面:

(一) 人才学原有的人才定义外延过小,与社会约定俗成的人才定义脱节

中国自古以来就有“人才”一词。民众讲一个人是人才,一般

是指其学习能力与创造能力比同一人群中的其他人优秀。这种约定俗成的人才概念涵盖了社会精英到能工巧匠、科学家、发明家和各行各业的行家里手。相比较而言，人才学给出的人才定义将“进行了原创性劳动及对人类社会的发展进步作出突出贡献”作为入选人才的必要条件，大大提高了人才门槛，使人才的定义等同于国外的英才和天才定义，明显脱离了中国社会长期以来关于人才一词的特定语义环境，造成了人才定义的不周延。这也是很长一个时期，人才理论概念与人才统计界定（中专以上学历，初级以上职称）脱节，人才统计中不能容纳技能人才、农村实用人才的重要原因。

（二）人才学原有的人才定义缺少与其他社会科学的链接点

人才作为个体，是一切社会关系的总和。在构成人的所有社会关系中，经济关系是最重要、最基础和最本质的社会关系。因此，人才学的人才定义必须体现人的社会关系，特别是经济关系，实现与社会科学的其它学科，特别是经济学在理论上的链接。在人才学的奠基阶段，王通讯等一批人才学理论的创建者，有意识地以马克思主义理论为指导，将历史唯物主义和马克思主义政治经济学的一些重要理论观点引入人才学，对人才学的创立和形成体系作出了巨大贡献。但由于处在改革开放之初，我国当时还没有从计划经济体制中解脱出来，劳动力要素市场的建立还是理论禁区，因而在人才定义中，忽略了经济因素和市场因素，没有下大力气去消化马克思价值学说中“复杂劳动等于倍加的简单劳动”这一理论命题，并以此作为人才学的理论基石，因而留下了重大的理论缺陷，使之无法与西方的人力资源开发理论进行理论链接。我国社会主义市场经济体制基本建立之后，人才学学科建设虽然迎来了前所未有的大好形势，人才开发管理的一些实用理论和技术得到了很大的发展，但人才学的基本理论却因先天不足而未能在体系建设上迎来较快、较大发展，这不能不说是一件令人遗憾的事情。

（三）人才学原有的人才定义缺少必要的理论清晰度

基本概念界定的清晰程度是学科发展的重要基础，也是学科发

展成熟度的一个重要标志。从学科建设的要求看，人才学原有的人才定义由于缺少由表及里的研究，没有抓住有关表象的内在本质，因而在理论上显得不够清晰。这种不清晰，体现在定义人才所使用的“创造性”“杰出性”“对人类社会作出较大和突出贡献”三个关键概念上。首先，创造性概念不清晰。如果创造性等同于原创性，定义过窄，如果创造性定义为创造社会财富，并由此单独定义人才，则定义过宽。其次，杰出性是一个比较性概念，比较的范围越大，定义范围越窄；比较范围越小，则定义范围越宽。再次，较大和突出贡献的概念不清晰。由于人才定义所使用的基本概念模糊，造成了人才定义理论上的模糊性，这种理论上的模糊性，又造成了实际工作中对人才界定的困难。正因为如此，对于舶来的人力资源开发理论，中国本土的人才学始终不能完全消化吸收，增加了在国际学术交流中的困难。

三、关于人才定义之我见

在人才强国战略已经成为我国基本国策，经济社会发展呼吁人才辈出的大好形势下，加强人才学的理论研究刻不容缓。人才学要发展，就一定要从人才的定义做起，以马克思主义经济学理论为基础，充分吸收西方人力资本理论的研究成果，充分考虑社会主义市场经济体制下对人才资源开发利用的指导性，将人才学多个不同流派之间，人才学理论与社会约定的人才语义之间的差异进行有效整合，从理论上把握《规划纲要》提出的新的人才概念。

首先，要解析创造性的经济学和社会学原因。人才是一种社会存在，是各种社会关系的总和。作为社会人，人在社会化的过程中，必然形成一定的知识和能力结构。这种知识和能力结构不仅使人在定向发展上形成相关优势，而且赋予人进行创造性劳动的能力。一般说来，具有某种知识和能力的结构优势和较强创造社会价值能力的人就是人才。在形成某种知识和能力结构的过程中，社会、家庭和人才个体都要投入大量的财力、物力、精力和时间，即要进行大

量的资本投资。西方发展经济学家舒尔茨认为，通过投资形成的知识和能力结构，可以视为资本的存在形式，由此引出人力资本的概念。他认为，人的创造力形成的过程，就是资本向人力资本转化的过程。而人才进行创造性劳动的过程，则是人力资本向资本转化的过程。因此，从经济学的角度看，人才是建立了知识和能力的结构优势，积累了更多人力资本的人。

其次，要对人才的创造性作出明确的界定。创造性劳动应该定义为创造社会价值的劳动。马克思主义经济学认为，所有社会必要劳动都会创造价值和使用价值，原创性劳动与非原创性劳动都是社会必要劳动，都能增加价值和使用价值，因而都是创造性劳动。人才区别于非人才，不在于他的劳动是否具有原创性，而在于人才身上是否积累了更多的人力资本，因而能够在同等的社会劳动时间内生产出倍加的价值和使用价值。

最后，要对创造性与杰出性的关系进行深入探讨。创造性是个人成为人才的必要条件，杰出性是个人成为人才的充分条件，只有具备了充分必要条件，一个人才才能成为人才。这里讲的创造性，是指人才创造社会价值的能力。这里讲的杰出性，既是指人才的创造能力杰出，又是指人才的学习能力杰出，而创造能力杰出则是人才的本质特征。由于具备了知识和能力结构优势，积累了雄厚的人力资本，因而人才的劳动等于倍加的简单劳动。在研究人才的杰出性时，也把学习能力杰出的人称为人才。这是因为，人才资源本身又是一种自然资源，因而与土地、矿山、森林一样，具有先天的差异性，施以同样的开发强度，会得到不同的开发结果。资源优势有利于人力资本的积累，可以使知识积累和能力生成的劳动时间大幅减少，远远低于社会必要劳动时间，因而在同等社会劳动时间内，能够形成更多的知识积累和更佳的能力结构，实现人力资本的更快积累。人才的自然资源优势为形成人才的知识和能力结构优势提供了充分条件，但人才的自然资源优势并不等于知识和能力结构优势，资源优势最终要通过结构优势表现出来，落实到创造力杰出上。

因此，笔者认为：所谓人才，就是通过学习和实践，以知识与能力的形式，积累了更多的人力资本，能够在同等劳动时间内，创造更多社会价值的劳动者。这样定义人才，使人才的概念与科学人才观相一致，有利于解决人才学原有人才定义在理论和实践中遇到的一系列问题。

第一，与马克思主义经典理论的论述更加一致。马克思主义认为，人们通过劳动创造价值，在创造价值的过程中，复杂劳动等于倍加的简单劳动。把人才定义为在同等劳动时间内能够创造更多价值的劳动者，使人才学在马克思主义经典政治经济学理论中找到了理论基石。

第二，为人才学与人力资源开发理论在基本概念上的统一奠定了基础。人力资源开发理论认为，人的素质的提高与能力的增强是社会通过对人力资源投资形成人力资本造成的，人的知识积累与能力结构是人力资本的表现形式。承认人力资本理论的这一基本看法，就使诞生于中国的人才学理论与舶来的人力资源开发理论一样，在发展经济学中找到了共同的理论支点，使人才学研究获得了全新的视角，使两种理论体系互可翻译。

第三，使人才学建立以来，一直争执不下的创造性与杰出性问题得到了理论解释。笔者提出的人才学定义认为：所谓创造性，就是创造社会价值的能力，这就把原创性劳动与非原创性劳动统一到创造社会价值的劳动中。所谓杰出性，就是在单位时间内，能创造更多社会价值的能力。这就找到了科学家、政治家、艺术家与能工巧匠在杰出性上的共同点，能够使人才学定义与约定俗成的人才概念统一起来。

第四，这一定义的经济学视角，使先天的聪明与后天习得的能力得到统一。发展经济学认为，人力资源不仅是重要的资本性资源，而且是自然性资源。先天的聪明与丰腴的土地一样，能节约开发成本，但自然性资源的这种优势，最终要通过结构优势表现出来。这就把社会的两种不同判断，即指认天资聪明的人是人才，和指认创