

中国人事科学研究院
· 学术文库 ·

国家人才安全问题的研究

刘霞 孙彦玲 等著

海外借

中国社会科学出版社

中国人事科学研究院
· 学术文库 ·

国家人才安全问题研究

刘霞 孙彦玲 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家人才安全问题研究 / 刘霞等著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2018. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2157 - 0

I. ①国… II. ①刘… III. ①人才学—研究—中国
IV. ①C964. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 037791 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 夏慧萍
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 北京明恒达印务有限公司
版 次 2018 年 6 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.25
插 页 2
字 数 225 千字
定 价 75.00 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

摘 要

党的十八届五中全会指出：“实施国家安全战略，坚决维护国家政治、经济、文化、社会、信息、国防安全。”^① 人才安全的实质就是国家安全。

当前我国人才安全工作面临的新挑战主要有：第一，人才引进政策更加开放，由人才流动和使用所带来的人才安全风险日益增加。第二，人力资源服务业更加开放，更多外资人才中介机构涌入我国，国际人力资源服务机构掌握着大量国内高端人才和关键人才的信息，如何确保我国人才信息安全，成为当前人才安全工作的重要内容。第三，国外对我国的人才争夺更加激烈，近年来，我国的综合实力不断提升，政治影响力逐渐扩大，科学技术日益取得新的突破，在高铁、核电、能源、无人机、超级计算机等关键技术领域走在世界前列。我国的快速发展引起其他国家的高度关注，一些发达国家不仅加强对我国的人才防控，而且加大对我国的人才争夺。面对其他国家不断推出的人才抢夺策略和各项优惠举措，保护关键领域人才稳定、安全，避免核心技术信息泄密成为当前人才安全工作的重要内容。

当前我国人才安全工作存在的主要问题。由于我国人才安全形

^① 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》。

势日益复杂,人才安全问题的关注点已不再仅仅局限于人才流动与人力资源服务业监管两方面。从调研情况看,目前阶段我国人才安全问题呈现多发、易发特点,主要问题体现在以下六大方面。

第一,人才安全意识不足。政府和用人单位缺乏人才安全风险防控意识,存在重引进、轻监管,重使用、轻防范,重眼前利益、轻长远利益等问题,人才安全风险防范意识较为薄弱。产业方面,重视高新技术产业领域和战略新兴产业领域的人才安全,对传统产业领域人才安全关注少。

第二,人才安全工作体制机制尚未建立。我国缺乏对人才安全工作的统筹协调,人社部、安全部、科技部等多部门均涉及人才安全职能,但现在政策制定主体之间互动少,不同政策内容之间的相互呼应不够,人才安全工作呈分散化、部门化的状态。

第三,人才安全法制建设缺乏总体设计。人才安全相关内容分散,缺少以人才安全为核心的相关法律法规。现有法律法规的覆盖范围较窄,对经由人才市场进入我国的外籍人员的规范较少。现有法律法规缺乏操作细则,惩罚性规定不明确,导致相关法律法规的权威性和约束力不足。

第四,人才信息管理和保护相对滞后。关系国家战略发展的重点领域高层次人才信息资源,已经成为国家的重要战略资源,但是我国的主要人才信息已经为外资掌控,且海外人才信息获取能力相对不足,人才信息不对称导致我国在国际人才竞争中处于劣势。不仅如此,我国的公共人力资源信息管理开发滞后,比如人力资源市场信息化、档案管理等,已有人才信息尚未有效挖掘利用。

第五,人才管理风险防控机制不完善。人才流动监管不足,法律层面用于规范人才流动的竞业禁止制度,在条款设计和操作层面仍存在一些问题;管理层面尚未建立了解关键核心人才流动的监控体系。由于人才使用管理疏于防范,与其他国家不同,内部人员泄

密仍然是我国数据泄密的主要原因。

第六，外籍人才安全管理重视不够。外籍人才监管主体仍主要是政府，且对外国专家和外籍就业人员的管理尚未统一，重资格审批，轻入境后规范。相比发达国家，我国在对外籍人才流入限制和审查方面仍有不足。

从上述问题分析看，我国的人才安全问题已经呈现出多发性和广泛性的特征，因此，仅从单一角度、某一环节入手解决人才安全问题已经远远不够，需要从战略高度系统思考，提出解决我国人才安全问题的总体思路 and 对策。

提升我国人才安全工作的思考 and 对策。知识经济和全球化背景下，国家竞争的核心是人才的竞争，人才安全工作不仅要纳入到人才强国战略体系中，也要成为国家安全战略体系的重要内容，要从全局视角、战略高度思考人才安全工作。

首先，要明确提升人才安全的基本思路。即在党的十八大和十八届三中、四中全会精神的指导下，坚持全面深化改革和全面依法治国的战略布局，立足于保障国家安全，以健全法律法规为基础，以风险防控为重点，以全面有效开发人才为核心，以职业道德建设为引导，促进人才安全领域的依法监管和人才的职业道德自律，实现人才安全治理现代化与法治化，提高人才安全工作的有效性。从法律、管理和道德三个层面共同推进人才安全工作。

其次，要正确处理四大基本关系。人才安全涉及政府、市场、人才等主体，牵涉国家利益、市场利益、个人利益，每个主体的诉求和价值倾向都不同，因此，做好人才安全工作要处理好不同利益主体之间的关系，找准平衡点。一是扩大开放与限制保护的关系。扩大开放是发展趋势，限制保护是很多国家进行自我保护的管理举措，限制与保护的时间、范围、程度要因内外发展形势进行调整。二是政府力量与市场力量的关系。人才安全是人才工作的底线，政

府有必要依法进行有条件的干预和引导,弥补市场在推动国家利益和个人权益共同实现过程中的不足。三是国家利益与个人权益的关系。在人才安全工作上,国家利益与个人权益经常会发生冲突。国家利益的实现要以保障个人基本权益为基础,个人权益的实现要以法制和职业道德为基础,建立职业诚信文化,以此实现个人、组织和国家多赢。四是政府工作部门之间的关系。做好人才安全工作既需要政府统一规划协调,又需要相关部门各司其职,守土有责。

最后,要进一步改进我国人才安全工作的相关措施。一是构建人才安全管理体系。梳理整合现有各部门内人才安全的相关职能,在国家层面设立统筹协调人才安全工作的新职能,建立上下联动的人才安全运行机制。二是树立安全意识和诚信文化。个体要加强职业自律,树立职业诚信;组织要将人才安全纳入文化建设中;行业协会应加强职业道德建设和规范。三是完善人才安全法律法规。建立以人才安全为核心,相互衔接、全面覆盖的法律法规体系,推动出台相关法律法规的实施细则,提升法律法规的可操作性。四是建立人才安全信息大数据。分别针对本土人才、海外引进人才建立统一的数据库,绘制海外华裔人才分布地图,将海外华人群体纳入国家人才安全战略的布局中,充分挖掘利用海外华人的智慧、才华。五是实施人才安全动态监控。对人才与岗位进行分类分级管理,建立关键核心岗位人才流动审批制度,加强对重点领域核心人才的动态监控,同时推进我国人才信息化建设。六是强化人才安全日常管理。通过宣传教育和签订竞业禁止条款等提升人才安全管理意识,通过完善配套制度和加强监督推动各项规章制度落到实处,通过将人才安全风险防控纳入相关行业、单位的政绩考核内容,强化管理者责任意识。七是稳定关键核心岗位人才。通过苦练“内功”,如打造良好的职业发展空间、提供有吸引力的薪酬待遇、立法保障人才权益等,实现近者悦,远者来。八是健全外籍人员管理措施。重

点从完善相关制度入手，统筹对两类外籍人员的管理，推动建设分层、分类的外籍人才管理制度；完善外籍人员就业管理制度；对进入重点领域、关键岗位的人员设立背景调查制度；建立雇主担保或提名制度。九是加强人力资源服务业监管。健全人力资源服务行业监管举措，充分发挥行业协会的作用，重点是加强对有外资背景的人才中介机构的安全监管。

前 言

当一个国家处于封闭和落后状态之下，人才安全是一个陌生的话题，反之，当一个国家走向开放，并逐渐矗立世界潮头之时，人才安全问题开始如影随形，挥之不去。新中国几十年的发展历程，验证了这一历史发展的变迁，人才问题始终是与国家发展息息相关的。伴随着 20 世纪 70 年代末中国改革开放的脚步，人才流动开始逐渐成潮，尤其是中国加入世贸组织之后，中国开始主动融入全球化浪潮，人才流动从主要囿于国内泛滥为全球化，相伴而来的是人才安全问题开始大量进入人们的研究视野。原因很简单，在全球化浪潮下，人才配置也呈现为全球化，人才争夺无论在发达国家还是在发展中国家都是异常激烈的。进入 21 世纪后，由于信息网络通信技术的迅猛发展，人才安全问题研究更是从关注简单有形的人才流动，演化为全方位的安全研究视角了。本书正是跟随这一时代发展的脚步，力图从较为多元的视角，对新形势下我国人才安全问题进行探讨，并希望以此有助于提高我国对人才安全问题的重视。

写于此，不禁想起一个还不太远的故事。第二次世界大战临近结束时，美国以战胜国的傲骄姿态开始大量接受各类战利品，其中之一就是接受大量的德国科学家。当时年轻的钱学森随其导师冯·卡门代表美国前往德国，他们一行最重要的成果是收获了德国的火箭之父冯·布劳恩。钱学森后来亲自参与了审讯冯·布劳恩的工

作。多年之后有人写道，谁能想象，一位中国的火箭导弹之父在审讯一位世界级的火箭导弹之父呢。后来钱学森想回国了，但深知其价值的美国人，愣是把他扣压了5年才将其放走。这一走，让一个新生的共和国就此开启了自己国家安全的奠基。人才安全的问题在特定时代是如此重要和关键，甚至在一定程度上决定了一个国家的命运。所以，当我们课题组着手研究这一问题时，内心总是怀着一颗赤忱的爱国之心，在扩大开放的大背景下，在实施更加开放的引才用才政策下，我们也不应丢失自己应有的安全防线，人才竞争是国家间的竞争，世界各国，尤其是发达国家对人才安全问题从未懈怠过，因此，对于处于国力上升期的中国来说，更应当对自己的人才安全、国家安全保有一份理性的守卫。

感谢课题组全体同人的共同努力，使课题报告顺利转化为一本专著，还要特别感谢熊纓处长，为本书贡献了自己的一份心血。参加本书写作的人员和分工情况：孙彦玲博士撰写了第一章、第二章、第三章、第五章、第六章。陈立新副研究员撰写了第四章。刘洋博士撰写了第七章、第九章。熊纓处长撰写了第八章。刘霞研究员提出了全书写作大纲，并对课题研究和书稿形成进行了具体指导。

刘霞

2017年夏

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究思路	(3)
第三节 主要内容	(3)
第二章 人才安全理论研究	(6)
第一节 人才安全相关研究概述	(6)
一 人才安全的概念	(6)
二 人才安全关注内容	(12)
三 人才安全的相关理论	(18)
第二节 人才安全理论探讨	(25)
一 人才安全与人才安全问题	(25)
二 人才安全研究内容与特点	(27)
三 人才安全涉及的相关群体	(29)
四 人才安全问题的易发环节	(30)
第三章 我国人才安全面临的基本形势	(32)
第一节 人才流动呈现新形势新特点	(32)
一 人才流动呈现新形势	(33)

二 人才流动呈现新特点	(34)
第二节 人才政策开放度不断扩大	(36)
第三节 人力资源服务业更加开放	(41)
第四节 人才争夺日趋严峻	(43)
 第四章 我国人才安全法制建设基本情况	(46)
第一节 涉及人才安全的相关法律	(46)
一 涉及人才安全相关法律法规的梳理	(46)
二 涉及人才安全相关法律法规的分析	(50)
第二节 涉及我国人才安全的相关政策	(51)
一 人才市场管理中涉及人才安全政策的梳理分析	(51)
二 人才引进中涉及人才安全政策的梳理分析	(53)
三 公派留学管理中涉及人才安全政策的梳理分析	(56)
四 行业保密管理中涉及人才安全政策的梳理分析	(60)
第三节 我国人才安全法制建设的主要问题	(68)
一 人才安全的整体性法制建设缺失	(68)
二 人才安全相关法规政策规范力度不强	(69)
三 人才安全法制建设不能适应人才安全形势发展	(70)
第四节 我国人才安全法制建设的对策建议	(71)
 第五章 我国人才安全工作基本情况	(73)
第一节 人才管理风险防控较弱	(73)
一 人才安全防控意识不足	(74)
二 人才管理风险防控机制不完善	(79)
第二节 人才安全工作体制机制尚未建立	(88)
第三节 人才信息管理和开发相对滞后	(92)
一 国内主要人才信息为外资掌控	(92)

二 海外人才信息获取能力不足	(93)
三 国内人才信息管理开发滞后	(94)
第四节 外籍人才安全管理重视不够	(97)
一 监管主体责任意识不强	(98)
二 外籍人才流入限制和审查尚有不足	(99)
第六章 加强我国人才安全的基本构想	(106)
第一节 做好人才安全的基本认识	(106)
一 提升人才安全的基本思路	(106)
二 做好人才安全工作应处理好四大关系	(107)
第二节 改进我国人才安全工作的相关对策措施	(111)
一 完善人才安全管理体制	(112)
二 树立安全意识和诚信文化	(114)
三 完善人才安全法律法规	(115)
四 夯实人才安全工作基础	(116)
五 抓好人才安全工作重点	(120)
六 加强人才安全相关研究	(127)
第七章 国外有关人才安全的经验分析	(128)
第一节 美国人才安全的经验分析	(128)
一 美国人才产权制度	(128)
二 美国人事契约制度	(130)
三 美国社会安全号制度	(131)
四 美国社会保障制度	(131)
第二节 韩国人才安全的经验分析	(132)
一 韩国海外韩人及双重国籍计划	(133)
二 韩国人才安全的管理体制	(134)

三 韩国科技人才的相关法律·····	(134)
第三节 印度人才安全的经验分析·····	(135)
第四节 国外人才安全的经验做法和借鉴·····	(136)
一 制定人才安全相关法律,建立人才安全 相关制度·····	(136)
二 制定人才安全战略,建立人才安全管理体系·····	(137)
三 完善相关协同制度,建立诚信体系·····	(138)
第八章 竞业禁止与人才安全:国际比较视角·····	(140)
第一节 竞业禁止的概念及分类·····	(141)
一 竞业禁止的概念及分类·····	(141)
二 常见的几种竞业禁止规制·····	(141)
第二节 西方主要发达国家的竞业禁止规制·····	(144)
一 美国对竞业禁止的规制·····	(144)
二 英国对竞业禁止的规制·····	(145)
三 法国对竞业禁止的规制·····	(146)
四 德国对竞业禁止的规制·····	(147)
五 西班牙对竞业禁止的规制·····	(148)
六 荷兰对竞业禁止的规制·····	(150)
七 澳大利亚对竞业禁止的规制·····	(150)
第三节 西方各国竞业禁止有效性要件比较·····	(151)
一 目标的合理性·····	(151)
二 主体范围的合理性·····	(152)
三 地域限制的合理性·····	(153)
四 时间限制的合理性·····	(154)
五 活动范围限制的合理性·····	(154)
六 经济补偿的合理性·····	(155)

第四节 竞业禁止、人才流动及人才安全·····	(155)
第九章 美国网络安全人才培养·····	(157)
第一节 美国网络安全人才的培养·····	(157)
一 《国家网络安全教育计划》·····	(157)
二 美国国土安全部的网络安全教育和意识 门户网站·····	(158)
三 管理和预算办公室及人事管理办公室的联邦网络 安全人才战略·····	(163)
四 美国国家科学基金会前沿科技教育项目·····	(165)
五 美国国家安全局国家中心的网络安全 学术卓越计划·····	(167)
六 国家科学基金会及国土安全部及人事管理办公室 联合资助的“服务奖学金”项目·····	(168)
七 国家安全局及科学基金会联合资助的情报 网络项目·····	(169)
第二节 美国网络安全人才培养机制的借鉴与启示·····	(169)
一 部门间的人才培养合作机制实现了有效联动·····	(169)
二 公私部门的良性互动机制促进了人才培养·····	(170)
三 建立了较为完善的国家网络安全人才培养框架·····	(171)
四 人才培养与人才激励全程并存·····	(171)
五 建立了与人才培养相关的人才管理配套制度·····	(172)
附录1 与人才安全相关的法律法规目录·····	(174)
附录2 现有政策文件中人才安全相关的内容·····	(176)

附录3	中华人民共和国保守国家秘密法	(185)
附录4	中华人民共和国保守国家秘密法实施条例	(196)
附录5	科学技术保密规定	(207)
附录6	关于加强科技人员流动中技术秘密管理的 若干意见	(218)
附录7	外国人在中国就业管理规定 (2017 年修改版)	(224)
附录8	中外合资人才中介机构管理暂行规定	(232)
附录9	国防科技工业安全保密监督管理规定	(238)
附录10	商业科学技术保密规定	(244)
参考文献		(249)
致谢		(260)

第一章

绪 论

“不拒众流，方为江海。一个国家对外开放，必须首先推进人的对外开放，特别是人才的对外开放。”^①当前，我国继续深化各项改革，不断将对外开放提高到新的水平。但是，在扩大开放交流的同时我们也认识到，我国的人才安全系统面临的风险也在不断增加，需要加强人才安全管理的各项工作。本章介绍了人才安全研究的背景和缘起，进而提出研究的总体思路和主要内容，为后续研究奠定基础。

第一节 研究背景

2016年，中共中央印发了《关于深化人才发展体制机制改革的意见》（以下简称《意见》）提出，要实行更积极、更开放、更有效的人才引进政策；扩大来华留学规模，出台学位研究生毕业后在华工作的相关政策；放宽人才服务业准入限制等系列措施；研究制定人才安全方面的法律法规和维护国家人才安全的政策措施。海纳百川，有容乃大，包容开放的胸襟与自信，铸就海纳百川的恢宏

^① 《习近平：不拒众流方为江海 中国永做学习大国》，新华网，2017年9月10日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/23/c_1110837550.htm。