

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2018

主 编 李 伟

面向未来的创新型人才发展： 制度与政策

国务院发展研究中心创新发展研究部 著

Developing Innovative Talents for the Future:
Institution and Policy



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

非外借

面向未来的创新型人才发展： 制度与政策

国务院发展研究中心创新发展研究部 著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

面向未来的创新型人才发展：制度与政策/国务院发展研究中心
创新发展研究部著. —北京：中国发展出版社，2018. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2018 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0913 - 8

I. ①面… II. ①国… III. ①创造型人才—人才培养—研究—
中国 IV. ①C964. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 217837 号

书 名：面向未来的创新型人才发展：制度与政策

著作责任者：国务院发展研究中心创新发展研究部

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0913 - 8

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：河北鑫兆源印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：14.5

字 数：180 千字

版 次：2018 年 12 月第 1 版

印 次：2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价：50.00 元

联系电话：(010) 68990535 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：10561295@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2018

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：马建堂 王安顺 张军扩 张来明 隆国强

王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 马建堂 王 辉 王 微

王一鸣 王安顺 王忠宏 王富慧 卢 迈

叶兴庆 包月阳 贡 森 李 伟 李志军

李建伟 来有为 吴振宇 余 斌 张 力

张 琦 张 辉 张军扩 张来明 陈昌盛

赵昌文 赵树凯 侯永志 高世楫 陶平生

隆国强 葛延风

“面向未来的创新型人才发展：制度与政策”

课题组

课题负责人

马名杰 国务院发展研究中心创新发展研究部部长、研究员

课题组顾问

吕 薇 国务院发展研究中心创新发展研究部原部长、研究员

课题协调人

田杰棠 国务院发展研究中心创新发展研究部副部长、研究员

课题组成员

沈恒超 国务院发展研究中心创新发展研究部第一研究室主任、研究员

戴建军 国务院发展研究中心创新发展研究部第三研究室主任、研究员

杨 超 国务院发展研究中心创新发展研究部第二研究室副主任、助理研究员

罗 涛 国务院发展研究中心创新发展研究部副调研员、副研究员

熊鸿儒 国务院发展研究中心创新发展研究部副研究员

李 忠 国务院发展研究中心创新发展研究部助理研究员

王明辉 国务院发展研究中心创新发展研究部助理研究员

张 鑫 国务院发展研究中心创新发展研究部助理研究员

总 序

充分发挥高端智库作用， 努力推动经济高质量发展

李 伟

进入2018年以来，我国经济运行总体保持平稳发展态势，同时，国际国内形势出现了一些明显变化。从国际看，美国单方面挑起的贸易摩擦呈升级之势，经济问题政治化倾向加重，各国经济复苏步伐分化，外部环境不确定性明显增加。从国内看，短期总需求面临一定的下行压力，部分地区正在经历转型阵痛，经济处在转向高质量发展的关键时期。

面对错综复杂、稳中有变的形势，必须看到我国经济基本面总体平稳、稳中向好的大局，必须认识到只要各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，坚决贯彻落实党中央去杠杆、控债务、严监管、控房价、强环保等战略政策，充分发挥好我们自身的优势，灵活高效运用宏观经济政策，做好政策协调，我国就完全有能力有条件妥善应对各种风险挑战，继续保持良好发展势头，稳步推进高质量发展。

变化是当前时期经济发展的突出特征。中国经济能否适应变化、

驾驭变化，使其朝着有利的方向发展，以此为契机加快推动经济由高速增长向高质量发展转变，是我们必须高度关注的问题。总体看，我国经济结构正在加快重塑，存量问题和风险隐患正在逐步化解，新一轮改革开放举措正在加快落地，国际经济秩序正在加快调适，发展方式转变和新旧动能转换已经进入承上启下、不进则退的关键时期。2018年前三季度的情况显示，我国经济发展保持平稳，供需关系更趋平衡，质量和效益明显提升，去杠杆取得积极成效，创新驱动作用持续增强，补短板也有重大进展。综合判断，我国经济在结构深度调整的过程中，延续了过去几年稳中向好、稳中有进的局面，为转向高质量发展创造了稳定的宏观环境。

从长期看，世界经济大变革大分化大调整的趋势还将持续相当长一段时间，这是我国推动高质量发展的世界背景与时代背景。国际上，保护主义明显抬头，政治经济环境更加复杂多变，可能对我国转向高质量发展的进程造成干扰；在国内，结构转型、动能转换过程中经济也可能面临下行压力，存量问题集中处置的阵痛难以避免。但更要看到，变化带来风险，同时也孕育着机遇。经过40年改革开放，中国的综合实力大大增强，在国际事务中的代表性和发言权大大增加，经济发展的基础更加牢固，内需空间广阔，政策回旋有余地，抵御冲击的韧性明显提高，完全有能力有条件长期保持高质量发展的良好态势。

具体而言，我国经济增长内生动力增强。一是需求拉动强劲。当前我国拥有约4亿中等收入人群，是全球最大的商品消费市场之一。随着消费结构不断升级，高品质产品的需求，医疗、教育、文化、保健、养老、旅游等服务消费需求，都将释放巨大潜力。二是产业升级持续发力。新技术新产业层出不穷，新业态、新模式不断涌现，新零售、共享经济、体验经济等方兴未艾。三是深化改革拓展新空间。全面深

化改革破除旧的体制机制约束，清除不适应经济社会发展的制约因素，改善营商环境，提高资源配置效率，激发市场主体活力，将极大增强我国经济增长内生动力。

我国宏观政策回旋空间较大。近年来，面对经济下行压力，我们保持战略定力，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，而是创新宏观调控思路和方式，有针对性地进行预调微调，实现了经济社会持续稳步发展，也为今后一段时期宏观政策预留了空间。2017年，政府负债率为36.2%，较上一年下降了0.5个百分点，政府债务规模相对GDP而言增速较低，财政政策空间潜力较大。2018年，我国主动将赤字率调低到2.6%，财政预算安排地方专项债券1.35万亿元。在去杠杆、控债务、严监管的背景下，资金流动性客观上会出现结构性偏紧，我国广义货币增速一定程度偏低，货币政策也有调整的空间。

我国具有孕育新一轮产业革命的土壤。目前正在孕育的新一轮产业革命，主要以信息技术为基础，信息技术与智能制造、新能源、新材料等领域创新融合发展，提高产品质量和生产效率，提供多样化、智能化、个性化产品，从而满足消费升级需求，甚至创造新需求。催生新一轮产业革命有两个重要条件，一个是强大的市场需求，另一个是信息技术的高度普及。我国是全球最大的商品消费市场之一，2017年我国社会消费品零售总额已与美国大体相当。同时，我国互联网普及程度高，信息技术应用广泛。2017年底，中国网民规模达7.72亿人，互联网普及率达到55.8%，超过全球平均水平4.1个百分点。这都为我国孕育新一轮产业革命培育了肥沃土壤，提供了广阔空间。新旧动力的接续和融合，正在释放出源源不断的动能。

我国具有应对重大挑战的制度优势。几十年来，依靠社会主义集中力量办大事的制度优势，我国取得了经济社会建设的巨大成就。新

中国成立初期，我们集中有限的物力、财力和技术力量，集中开展重大项目建设，奠定了社会主义工业化的初步基础。改革开放以来，我们又集中力量完成一大批举世瞩目的项目建设，有效应对了1997年亚洲金融危机和2008年国际金融危机的冲击。当前，我们仍然需要也更有能力发挥集中力量办大事的优势。一是加强宏观政策协调，努力克服部门和地方政策分散、冲突、空白等问题，形成互补有效的政策体系，有效应对内外部冲击。二是集中优势兵力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战。三是集中资源突破核心技术，打破经济发展的技术瓶颈，增强经济发展的自主性。

高质量发展是一场耐力赛，需要一步一个台阶的推进。面对各类风险挑战，我们既要坚持底线思维，做最坏的打算，做最充分的准备，牢牢守住不发生系统性风险的底线，有序排除风险隐患，有效应对外部不确定性冲击，为高质量发展创造有利条件；也要坚定信心，任何困难都阻止不了中国人民对美好生活的向往，任何外部阻力和遏制都不能削弱中华民族实现伟大复兴的决心。

国务院发展研究中心作为直接服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，2015年底被确定为首批国家高端智库建设试点单位后，全面启动实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设六大工程，积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式，加快建设国际一流高端智库。去年以来，我们牢牢把握为中央决策服务的根本方向，紧紧围绕党的十九大作出的一系列重大决策部署，深入扎实地开展调查研究，形成了一批政策价值较高、社会影响较大的研究成果。现将其中部分适于公开发表的成果，结集成“国务院发展研究中心研究丛书2018”正式出版。这是该丛书自2010年面世至今连续第九年出版。

今年的丛书共包括 13 部著作，其中，《百年大变局——国际经济格局新变化》《“一带一路”经济走廊：畅通与繁荣》两部著作是国务院发展研究中心重大研究课题报告，《国际比较视角下的中国发展经验与理论研究》《新工业革命的中国战略》《面向未来的创新型人才发展：制度与政策》等 11 部著作是各研究部（所）的重点研究课题报告。

在此，我们真诚感谢中央和地方各级领导同志以及各界读者多年来给予我们的肯定和鼓励，同时也热切希望继续得到领导、专家、读者们的关心、支持和帮助，尤其是期待听到对于这套丛书的批评与建议。

推进高质量发展，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然选择。紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，依靠广大人民群众，坚定不移地走高质量发展道路，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗，是时代赋予我们这代人的光荣使命。我们愿与社会各界一道，脚踏实地、努力开拓，共同投身于这一伟大的历史进程。

2018 年 11 月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

前言

人才是创新发展的第一资源，也是创新活动中最为活跃、最为积极的要素。我国经济发展进入新时期，要实现高质量发展，进一步提升国家创新能力，需要人力资本从规模扩张向质量提升转变，从“人口红利”向“人才红利”转变。创新型人才是人才队伍的先锋力量，创新型人才的培养和发展关键在制度建设。当前，我国人才结构还不适应高质量发展和创新型国家建设的需要，尚未形成有利于人才结构升级、创新精神和创新能力培养以及充分释放创新型人才潜能的制度环境。加快人才发展体制机制改革，努力营造有利于创新型人才发展的体制机制与政策环境，让创新精神竞相迸发，让创新成果竞相涌现，是进入新时代的中国要破解的重要课题。

为此，2017年国务院发展研究中心创新发展研究部开展了“创新型人才培养、激励与流动机制”研究。这项研究本着“立足发展、面向未来、着眼全局、突出改革”的原则，将人才发展链、创新链与政策链相结合，重点分析我国在高等教育、科研激励、企业创新、人才流动和人才政策等方面的体制机制障碍，比较借

鉴发达国家经验，提出新时期促进我国创新型人才发展的改革方向和重点举措。课题研究要回答的主要问题是：如何增加创新型人才有效供给，提升人才质量和素质；如何建立有效激励机制，释放和激发人才创新潜力；如何促进合理的人才流动，加速技术扩散和优化人才配置。在此基础上，提出了五个方面的政策重点。

一是建立有利于培养创造力和创新精神的高等教育制度。高等教育对培养学生创新意识和精神，批判性思维和创新能力具有重要作用，是创新型人才培养的重要环节。培育创新型人才，要以深化创新创业教育改革为抓手，在转变教育理念、创新教育方式、增强协同机制以及给予高校更多自主权等方面实施综合配套改革。

二是建立有利于科研人员潜心研究的制度环境。我国事业单位制科研人员激励制度不健全，机构自主权小、考核评价导向不合理等问题已成为制约科技人才活力和科研活动有效进行的顽疾。建立符合科研规律的科研机构法人制度和治理机制是理顺科研人员激励机制的根本保障，合理的薪酬制度是稳定科研队伍的基础，合理的评价制度是正确引导科研人员行为的关键。深化事业单位制科研机构改革已经迫在眉睫。

三是建立与创新发 展相适应的人才计划和政策体系。精简整合人才计划和政策，积极开展政策绩效评估，促进支持政策重点从物质精神奖励向人才发展生态环境建设转变。

四是完善有利于人才横向和纵向流动的机制。人才引进的主体应从政府向市场转变，改进人才引进机制，增加用人单位的话语权，积极发挥市场选人和评价的作用，提高人才引进的效率和效益。加快制约人才合理流动的户籍、档案管理、薪酬福利和社

会保障等制度改革，促进人才在政府、事业单位、企业间顺畅流动。优化完善现有鼓励人才向欠发达地区流动的政策体系。

五是建立有利于激励企业家创新的市场机制。加强对企业创新成果的知识产权保护，让创新型企业家有更多的参政议政机会。将“培育创新型企业”作为人才政策重点之一，逐步形成崇尚创新型企业家的文化氛围。

本书共分八个部分。总论：“加快新时期创新型人才培养与发展制度建设”由马名杰撰写；第一章“改革我国高校培养创新型人才的教育方式及体制机制”由熊鸿儒撰写；第二章“释放高校和科研院所科技人才活力”由沈恒超、王明辉撰写；第三章“优化我国创新型人才计划和政策”由杨超、张鑫撰写；第四章“营造有利于人才引进与流动的政策环境”由戴建军撰写；第五章“构建有利于创新型企业发展的制度环境”由田杰棠撰写；第六章“美国高等教育培育创新型人才的经验和启示”由罗涛撰写；第七章“德国高校创新型人才培养、引进及利用体制改革与启示”由李忠撰写。

创新型人才的培养、激励和流动是创新发展研究的前沿问题，也是人才研究与创新研究的交叉领域，涉及面广、专业性强。我们的研究才刚刚起步，希望能“抛砖引玉”，并为各级政府部门提供有价值的决策参考。由于作者水平有限，本书难免有不当之处，欢迎大家提出宝贵建议。

马名杰

2018年9月

目 录

总 论

加快新时期创新型人才培养与发展制度建设

- 一、聚焦“创新型人才” / 2
- 二、新形势下我国人才供需结构性矛盾突出 / 3
- 三、加速创新型人才发展，重在补齐制度短板 / 8

第一章

改革我国高校培养创新型人才的教育方式及体制机制

- 一、高等教育发展对于创新型人才培养的重要意义 / 24
- 二、大学培养创新型人才的基本规律及国际经验 / 27
- 三、我国高校培养创新型人才的现状与进展 / 44
- 四、影响高校创新型人才培养质量的主要问题及成因 / 46
- 五、研究结论与政策建议 / 57

第二章

释放高校和科研院所科技人才活力

- 一、高校和科研院所科技人才的总体情况 / 61
- 二、高校和科研院所激励科技人才的做法 / 68
- 三、高校和科研院所激励科技人才存在的主要问题 / 73

四、国外激励创新型人才的经验与启示 / 81

五、政策建议 / 96

第三章

优化我国创新型人才计划和政策

一、创新型人才政策和计划的主要特点 / 104

二、创新型人才政策和计划的实施效果 / 112

三、创新型人才政策和计划中存在的问题 / 116

四、改进我国创新型人才政策和计划的建议 / 119

第四章

营造有利于人才引进与流动的政策环境

一、人才流动规律和趋势 / 122

二、我国人才引进与流动现状 / 126

三、发达国家引进人才、鼓励人才合理流动的政策和做法 / 130

四、我国人才引进和流动中存在的问题 / 135

五、完善我国人才引进和流动政策的建议 / 139

第五章

构建有利于创新型企业发展的制度环境

一、新时代“呼唤”创新型企业 / 145

二、创新型企业家的涵义与主要特征 / 147

三、我国创新型企业家群体的发展现状分析 / 151

四、影响创新型企业发展的主要问题 / 156

五、建立有利于创新型企业发展的市场环境和政策机制 / 160

第六章

美国高等教育培育创新型人才的经验和启示

一、美国高等教育培育创新型人才的主要经验 / 164

二、美国经验对我国高等教育培育创新型人才的启示 / 177

第七章

德国高校创新型人才培养、引进及利用体制改革与启示

- 一、德国的高校管理体制 / 186
- 二、高校人才的培养：教师聘任制改革 / 194
- 三、从“卓越计划”到“卓越战略”：联邦政府视角下的
“高校科研体制机制改革” / 204
- 四、启示与思考 / 213

总 论

加快新时期创新型人才培养与发展制度建设



人才是经济发展的关键要素。我国经济发展进入新阶段，要实现高质量发展，进一步提升国家创新能力，需要实现人才结构的升级，即人力资本从规模扩张向质量提升转变，从“人口红利”向“人才红利”转变。人才供给结构升级的前提是人才培养和发展理念的转变。在经济追赶早中期，人才更多地被视为一种生产要素，相关的教育、科技和人才等政策都以提高劳动者技能、确保劳动力供给充足为目标。随着我国经济从要素和投资驱动向创新驱动转型，经济增长内生性不断增强，创新逐步成为经济增长的主动力。在这一转变过程中，人才不再仅仅是一种投入要素，还要在生产活动中发挥创造性作用，产生创造性成果。这就要求各类人才不仅要拥有知识和技能，还要拥有更强的创新意识、创新精神和创新能力。

新一轮技术革命为我国经济转型升级提供了新机遇，也对传统工作岗位和就业提出了新要求和新挑战。当前，我国人才结构和能力还不能满足高质量发展需要，必须深化人才发展体制机制改革，消除抑制创造力和创新能力形成和释放的体制机制障碍，努力营造适宜人才成长和干事创业的制度环境。