



“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

英国人才制度与人才发展战略

YINGGUO RENCAI ZHIDU YU RENCAI FAZhan ZHANLÜE

 中国人事科学研究院 编

蓝志勇 刘 洋 等 / 著

 外语出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“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

英国人才制度与人才发展战略

YINGGUO RENCAI ZHIDU YU RENCAI FAZHAN ZHANLÜE

 中国人事科学研究院 编

蓝志勇 刘洋 等 / 著

 党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国人才制度与人才发展战略 / 蓝志勇等著 ; 中国
人事科学研究院编. —北京 : 党建读物出版社,
2016.4

(人才强国研究出版工程. 国外人才发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0696 - 5

I. ①英… II. ①蓝… ②中… III. ①人才—制度—
研究—英国 ②人才—发展战略—研究—英国 IV.
①C964. 561

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 292511 号

英国人才制度与人才发展战略

YINGGUO RENCAI ZHIDU YU RENCAI FAZHAN ZHANLÜE

中国人事科学研究院 编

蓝志勇 刘洋 等 著

责任编辑:杜念峰

责任校对:钱玲娣

封面设计:创造力

出版发行:党建读物出版社

地 址:北京市西城区南横东街 6 号 (邮编:100052)

网 址:<http://www.djcb71.com>

电 话:010 - 58587632/7681

经 销:新华书店

印 刷:北京中科印刷有限公司

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 16.75 印张 246 千字

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0696 - 5 定价:42.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换(电话:010 - 58587660)

目 录

第一章 导论	1
第一节 英国人才发展状况.....	1
第二节 英国人才发展战略	13
第三节 英国人才发展战略的制度环境	24
第四节 英国人才发展战略的实施机构	31
第二章 英国的人才培养	43
第一节 早期教育	43
第二节 初等与中等教育	53
第三节 继续教育	58
第四节 高等教育	61
第三章 英国的人才管理制度	69
第一节 政府部门的人才管理制度	69
第二节 非政府部门的人才管理制度	95
第四章 英国人才发展战略的主要法规及政策	129
第一节 英国政府内阁办公室“快道”人才发展战略政策	129
第二节 英国政府内阁办公室“主道”人才发展战略政策	162
第三节 高科技、高智能、高管理人才法规及政策.....	166
第四节 促进人才发展战略的其他支持法规及政策.....	170



第五章 英国人才发展战略的有效实践	177
第一节 政府人才战略实践.....	177
第二节 部分省、地区及市的战略实践.....	178
第三节 部分行业、企业的实践经验.....	186
第六章 英国人才发展战略的创新项目	191
第一节 英国高级人才招聘计划.....	191
第二节 英国国家科技艺术基金会“创新创业人才成长计划”	
.....	196
第三节 英国就业和技能委员会“人才再造”工程	206
第四节 英国“牛顿国际奖学金计划”	210
第七章 英国人才制度与发展战略的分析与启示	216
第一节 英国与其他国家人才管理制度的主要经验比较.....	216
第二节 英国人才发展战略的分析与评价.....	224
第三节 英国人才制度与发展战略对中国的启示.....	241
附录 专业术语中英文对照表	251
主要参考文献	253
后记	261

第一章

导 论

第一节 英国人才发展状况

(一) 英国重视人才政策的背景

著名的人力资源学者哈比逊说过：“人力资源，而不是物质财富或自然资源，才是国家的最宝贵的财富。”在人力资源中，有智慧、有经验、有本领、有知识积累和不断学习能力的人才，更是财富中的瑰宝。进入21世纪后，世界经济进入了全球化的时代，商品、原材料、资本、知识技术和人力资源在全球范围内流通和竞争，企业和国家竞争力成为了各国领袖关注的核心。国家之间对人才的竞争，自然也就空前激烈。

英国是世界上最早开始工业化进程、引领科学技术发展、迈向现代化的国家之一，也是世界上影响非常大的老牌帝国主义国家，有着对全世界殖民和在全球很多区域进行管理的经验。英国自古就有贵族和世袭人才培养的传统。在英国工业化的早期，能工巧匠和技术人才的培养主要靠手工业者的家族世袭和后来成立的行业协会来进行。工业化以后，英国大规模进行海外贸易和海外殖民，它的童子军等组织就开始启迪年轻人的全球意识和到海外工作的意向，有意识地培养国际管理人才，为海外殖民和统治服务。同时，继承了教会制度下经典学院如牛津、剑桥老校秉承学术独立和自由的传统，先后孕育了至今无数青史留名的哲学家、思想家和科学家。作为一个几千万人口的国家，英国先后产生了近百名诺贝尔奖得主，引领了一个世纪的全球发展，曾被誉为“太阳永不落的大不列颠王国”



(Never Sunset British Empire)。

英国在 1640 年革命后进入强调传统、经典和稳定的社会状态，也成为这一老牌帝国的重要社会特征。它秉行全球人才观，一方面源源不断地向全球输送人才、开展商业活动、创造影响力；同时，它强大的本土文化和发达的本土经济，又使周游世界的游子和人才不断叶落归根，带回全球的智慧、经验和财富。进入 21 世纪以来，在激烈的全球人才竞争格局下，英国受到了冲击。英国的经济收缩，失业率增大，多年的私有化改革也冲击了人们对政府的信心，改革成果不显著，国有资产流失，国家经济萎靡，薪酬水平长期停滞，很多优秀的人才开始外迁，散落在加拿大、澳大利亚、新西兰、中国香港等地。英国开始重新思考自己的人才战略，在政策层面对人才问题进行反思、研究和关注，开始推行新的人才战略。本书的目标就是对英国的这些努力进行一个总体的描述和讨论，与大家分享。

（二）人才的定义

人才是一个内涵十分丰富的概念，不同的人、组织和时代对人才有着不同的理解和表述。人才一般指在一定社会条件下，具有一定的价值理念、天赋或心理性格特质、专业知识或专门技能，能进行创造性劳动并能够对社会作出较大或独特贡献的人。他们是人力资源中能力或素质较高的特殊群体，通常也是知识和技能积累比较深厚的人。传统上，有一定的性格特质就可以算是人才，随着人类社会文明程度的提高和科学技术的发展，知识和技能的积累率和独特性、创新能力等开始成为测评人才的重要标准，越是知识密集和经验密集型人才，越是具有创新精神的人才，就越加宝贵。资本缺乏的时代，在经济和社会发展要素中，资本最重要。而资本富裕时代，资本和土地重要性减少，边际效益递减，创新人才便成为创造高附加值的核心要素。

英国特许人事发展协会（Chartered Institute of Personnel and Development，CIPD）对人才有一个界定：人才是指那些通过他们的直接贡献，或在长期工作中展示的潜力，对组织有特殊价值、对组织绩效有所作为的个人。

人才：（1）具有组织的特性，受其行业类型和工作属性的高度影响；（2）能对其组织产生影响；（3）以个人为主体；（4）是动态的，能根据组织优先权的变化进行改变。CIPD 也发现，许多组织也正在扩大人才的定义，把所有的员工都视为人才，并正在研究如何发展这些人的优势。在其最广泛的情况下，“人才”这个词可指覆盖整个组织的劳动力。

随着“人才”概念定义的变化，组织内人才管理的对象也会有所不同。目前，许多英国组织将他们的人才管理活动集中在高潜力员工、高级管理者和大学毕业生身上。只有 2/5 (44%) 的组织在进行人才管理活动时，涵盖了所有或者大多数的员工，尤其是一些规模较小的组织。据统计，2012 年，有 67% 中小企业的人才管理包括了所有员工；相较之，在那些拥有超过 250 名员工的大中型企业中，只有 37% 的企业这么做。一般来说，在一些私营部门，高潜力的员工才是人才管理活动的主要对象，其次是高级管理者和大学毕业生。

（三）英国的人才统计

由于不同的组织和人才使用主体对人才的界定不尽一致，因此，人才的统计口径也有多种的类型。从宏观的角度，英国的人才统计主要从以下几个方面进行。

1. 不同类别的职业群体统计

按照英国就业与技术委员会（UK Commission for Employment and Skills, UKCES）的报告显示，随着科学技术的进步，蓝领工作者的数量基本上是在逐年递减，而对于白领工作者的需求却在不断增加。如由于信息技术和其他相关组织变革的影响会降低各行业对文秘的需求，同时，引进的新生产技术往往回取代许多技术工人。为了更好地管理组织，对管理者的需求不会下降，但对他们的能力提出了更高的要求。此外，能熟练操作新生产设备的专业人员也是组织所需要的人才。近些年来，英国的服务行业也在继续不断发展，因此相关的人才需求也在不断增加。

表 1—1 英国近 30 年各职业类别人数变化情况

单位：千人

类别	年份	1984	1990	1994	2000	2004	2010
管理者、董事和高级官员 (Managers, Directors and Senior Officials)	3096	2284	3629	2540	4609	3016	
专业人员 (Professional Occupations)	2165	4181	2674	4820	3539	5843	
专业辅助人员和技术员 (Associate Professional and Technical)	2593	3050	3218	3561	4302	3926	
行政人员、牧师和文秘 (Administrative and Secretarial)	3843	4437	3955	4078	3790	3698	
熟练技工 (Skilled Trades Occupations)	4211	4736	3642	3767	3433	3526	
护理、休闲服务人员 (Caring, Leisure and Other Service)	1054	1446	1509	2142	2244	2719	
销售及客户服务人员 (Sales and Customer Service)	1565	2309	1872	2479	2412	2608	
机器、运输作业人员 (Machine and Transport Operatives)	3018	2819	2596	2349	2367	1950	
非技术人员 (Elementary Occupations)	4131	3504	3680	3454	3403	3173	

资料来源：UK Commission for Employment and Skills: Working Futures 2004 – 2014 National Report. <http://www.ukces.org.uk/assets/ukces/docs/publications/ssda-archive/working-futures-2004-2014-national-report.pdf>, 2013/12/27。

UK Commission for Employment and Skills. Working Futures 2010 – 2020 National Report. <http://www.ukces.org.uk/assets/ukces/docs/publications/evidence-report-41-working-futures-2010-2020.pdf>, 2013/12/27。

从广义上说，科学家、工程师、技术人员、艺术家等的特点是知识密集和资本积累密集型，专业化程度高，需要占有的生产资料多和资本大，生产和创新潜力大，产出回报率高，他们属于高技术和高资本密集型人才。近几年来英国对于这几类人才的需求一直呈现稳步上升趋势。2013

年，在管理者与高级官员、专业人员这两大类上，与2010年相比都略有增加。与2010年相比，管理者和高级官员这类人才的数量增加了9.7万人，专业人员数量增加了1.7万人。而辅助专业人员和技术员的数量与2010年相比上升幅度较大，在人数上增加了20.9万人，说明随着新技术的不断出现与丰富，组织越来越需要专业化程度高的员工，他们能为组织创造更大的价值。

表1—2 2013年英国各类职业人数统计表

单位：千人

类别	男性	女性	总数
一、管理者、董事和高级官员(Managers, Directors and Senior Officials)	2092	1021	3113
首席执行官和高级官员(Chief Executives and Senior Officials)	55	25	80
生产管理者及主管(Production Managers and Directors)	434	41	475
职能管理者及主管(Functional Managers and Directors)	494	297	791
金融机构管理者及主管(Financial Institution Managers and Directors)	61	36	97
运输物流业管理者及主管(Managers and Directors in Transport and Logistics)	155	23	178
保护服务组织高级官员(Senior Officers in Protective Services)	42	8	50
健康及社会服务管理者及主管(Health and Social Services Managers and Directors)	31	61	92
零售及批发行业管理者及主管(Managers and Directors in Retail and Wholesale)	235	142	377
农业相关服务管理者及主管(Managers and Proprietors in Agriculture Related Services)	14	16	30
酒店及休闲服务管理者及主管(Managers and Proprietors in Hospitality and Leisure Services)	156	107	263
健康护理服务管理者及主管(Managers and Proprietors in Health and Care Services)	20	61	81

续表

类 别	男 性	女 性	总 数
其他服务行业管理者及主管(Managers and Proprietors in Other Services)	394	206	600
二、专业人员(Professional Occupations)	2986	2874	5860
自然和社会科学专家(Natural and Social Science Professionals)	97	81	178
工程师(Engineering Professionals)	398	27	425
信息技术和通信专家(Information Technology and Telecommunications Professionals)	738	102	839
环境 保 护 专 家 (Conservation and Environment Professionals)	26	17	43
健康专家(Health Professionals)	212	277	489
治疗专家(Therapy Professionals)	27	122	149
教学教育专家(Teaching and Educational Professionals)	452	1025	1477
法律专家(Legal Professionals)	118	91	209
建筑师、城市设计师和测量师(architects, Town Planners and Surveyors)	225	36	261
媒体专业人员(Media Professionals)	68	69	137
三、专业辅助人员和技术员(Associate Professional and Technical Occupations)	2392	1743	4135
科学、工程学和生产技术人员(Science, Engineering and Production Technicians)	218	71	289
绘图员和相关建筑技术员(Draughtspersons and Related Architectural Technicians)	42	9	52
信息技术技术员(Information Technology Technicians)	149	50	199
健康辅助专业人员(Health Associate Professionals)	45	107	152
福利、住房 辅 助 专 业 人 员 (Welfare and Housing Associate Professionals)	70	224	294
保护服务职业者(Protective Service Occupations)	289	72	361

续表

类别	男性	女性	总数
艺术、文学和媒体职业者 (Artistic, Literary and Media Occupations)	215	136	351
设计师 (Design Occupations)	78	64	142
运动和健康职业者 (Sports and Fitness Occupations)	88	64	152
运输辅助专业人员 (Transport Associate Professionals)	42	1	43
法律辅助专业人员 (Legal Associate Professionals)	30	46	76
商业、财务和相关辅助专业人员 (Business, Finance and Related Associate Professionals)	408	231	639
销售、市场辅助专业人员 (Sales, Marketing and Related Associate Professionals)	503	394	897
环境保护辅助专业人员 (Conservation and Environmental associate professionals)	6	2	8
公共服务及其他辅助专业人员 (Public Services and Other Associate Professionals)	211	270	481

资料来源：Office for National Statistics, All in Employment by Status, Occupation & Sex. <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-force-survey-employment-status-by-occupation/index.html>, 2013/12/27。

2. 管理者及专家的分类统计

截至 2013 年 9 月，英国有高级管理者和高级专家 460 万人，其中男性 307 万人，女性 153 万人。该数据在 2012 年同期为 443 万人，2011 年同期为 424 万人，女性所占比例这两年均稳定在 32% 左右。2013 年，英国有低级管理者和专家 799 万人，其中 384 万为男性；2012 年该数据为 790 万，男性 376 万；2011 年为 771 万，男性 364 万，女性所占比例从 2011 年到 2013 年略微有所下降。^①

^① The Office for National Statistics (ONS). *All in employment by socio-economic classification*, 2013.

表 1—3 管理者及专家分类统计表

单位：千人

	高级管理者及专家 (Higher Managerial and Professional)			低级管理者及专家 (Lower Managerial and Professional)		
	总数	男性	女性	总数	男性	女性
2011 年 7—9 月	4240	2878	1362	7716	3642	4073
2011 年 10—12 月	4313	2950	1363	7685	3621	4064
2012 年 1—3 月	4302	2937	1365	7756	3694	4062
2012 年 4—6 月	4384	2988	1396	7829	3705	4124
2012 年 7—9 月	4433	3011	1422	7909	3767	4142
2012 年 10—12 月	4424	3017	1406	8091	3891	4200
2013 年 1—3 月	4473	3034	1439	8067	3861	4206
2013 年 4—6 月	4533	3046	1486	8033	3846	4187
2013 年 7—9 月	4602	3071	1531	7996	3842	4154

资料来源：The Office for National Statistics (ONS). All in employment by socio-economic classification. <http://www.ons.gov.uk/ons/search/index.html?newquery>All+in+employment+by+socio-economic+classification>, 2013/12/25。

3. 不同教育程度者的数据统计

众所周知，英国一直十分重视高等教育，牛津、剑桥等高校在世界上都是耳熟能详的名校，是许多求学者的梦想圣地。在英国，2011—2012 年度有 266 万名（包括 88.16 万名兼职）高等教育的在校生。这些学生中，有 57.2 万名的研究生，156 万名学士学位学生和 52.96 万名其他本科课程学生。2011—2012 年度有 422 万名学生选择学习深造，其中苏格兰为 25.65 万名，北爱尔兰为 14.17 万名，威尔士为 21.13 万名。相比之下，2010—2011 年度学习深造总人数为 426 万名，其中苏格兰为 31.1 万名，北爱尔兰为 14.44 万名，威尔士为 21.27 万名。^①

^① Department for Education (DFE). *Education and Training Statistics for the United Kingdom*; 2013, November 2013.

从 20 世纪 60 年代开始，以牛津、剑桥传统为代表的精英教育开始向大众教育转型。在 1991 年英国政府公布《高等教育的框架》（*Higher Education: a New Framework*）之后，接受高等教育的人数成倍迅速增加，从 1992 年研究生（包括硕士研究生及博士研究生）占英国总人口的 18% 增加到了 2013 年的 38%，将英国高等教育的大众化推向了一个新的阶段。具体数据如表 1—4 所示。

表 1—4 英国研究生占人口的比例

年份	百分比(%)	年份	百分比(%)
1992	18	2005	28
1993	19	2006	30
1994	20	2007	30
1995	21	2007	30
1996	20	2007	31
1997	21	2007	31
1998	23	2008	31
1999	24	2009	33
2000	25	2010	34
2001	25	2011	36
2002	26	2012	37
2003	27	2013	38
2004	28		

资料来源：Labour Force Survey Person Datasets。

在高等教育教师方面，2011—2012 年度，英国分别有 11.7 万名全日制的高等教育教学人员和 3.7 万名全职进修学术人员。虽然高等教育机构的数量略有降低，但高等教育的员工数目一直保持稳定。男女比例也一直保持相对稳定，女性全职工作者在高等教育机构所占比例已经从

2000—2001 年度的 31% 增加到了 2011—2012 年度的 39%。^①

除了优秀的高等教育，英国还有比较完善的职业教育。现在在英国被认可的资格证书有 18 种类型，包括国家职业资格证书认证（National Vocational Qualification, NVQ）、资格与学分框架（Qualifications and Credit Framework, QCF）等。英国的国家职业资格证书认证是以学员的工作为基础，根据国家培训组织机构（National Training Organizations）制定的国家职业标准，主要面向在职各年龄层次的工作人员，并依据学员工作能力的证据（evidence of competence）进行评估颁发。1986 年成立的权威机构——国家职业资格委员会（The National Council for Vocational Qualifications, NCVQ）进行具体管理，使职业资格证书制度走上规范化道路，它代表政府具体负责在全国范围内推行对国家职业资格证书制度对国家职业资格证书认证。该证书面向成人，也包括 16—19 岁青年。它几乎覆盖了英国所有的职业领域，在英国全境都得到承认，表明一个人的工作能力。英国已获准的发证机构中，绝大多数都是专业性很强的小型机构。三家最大的授予机构为“皇家技术协会”“伦敦城市行业协会”“商业教育委员会及苏格兰商业教育委员会”。约 90% 的职业资格证书是由这三大发证机构颁发的。为了使各种不同类型的资格证书之间的关系简单化，英国根据岗位对能力要求的不同而将所有国家职业资格的标准从低到高划分为 9 个等级，逐级递进、提高，形成一个从基础到高级的完整职业资格标准体系。按国家职业资格证书认证体系框架，英国的职业分为 11 类，更确切地说，分为 11 个主要能力范围：(1) 动植物与土地；(2) 资源开采与提供；(3) 建筑业；(4) 工程；(5) 制造业；(6) 交通；(7) 提供商品与服务；(8) 提供健康、卫生和保安服务；(9) 提供商业服务；(10) 通信；(11) 开发、传播知识和技能。所有的国家职业资格证书认证体系的框架都有五个级别（见表 1—5）。^②

^① Department for Education (DfE). *Education and Training Statistics for the United Kingdom: 2013*, November 2013.

^② 郭伟萍：《英国职业资格证书制度的研究》，天津大学硕士论文，2005 年。

表 1—5 英国国家职业资格证书认证体系框架（2006 年）

证书水平	学历证书	职业资格证书认证体系	标准	职务
8 级	博士	5 级	具有广泛的,通常是不可预见的条件下独立运用基本原理和复杂技术的能力。负有极大的个人自主权,经常对他人的工作和重要资源分配负有重大责任,并具有个人独立分析、决断、计划、规划、实施和评估工作结果的能力	高级工程师和工程师、中高级管理者
7 级	硕士			
6 级	学士	4 级	具有在广泛领域从事技术复杂、专业性强、条件多变的工作活动的能力,负有很大的个人责任和自主权,通常需要对他人的工作和资源的分配负责	工程师、高级技术人员、高级技工、中级管理者
5 级	副学士			
4 级	高等教育证书			
3 级	普通教育证书 A 级 (GCE A/AS Levels)	3 级	具有在广泛领域从事各种复杂多变的、非常规的工作活动的能力。负有相当的责任和自主权,经常需要对他人的工作进行监督和指导	技术员、技工、初级管理者
2 级	普通中等教育证书 (GCSEs A* - C)	2 级	具有在较大范围和变化条件下从事一些复杂的、非常规的工作活动的能力。负有一定的责任和自主权,并能与工作中其他的成员进行合作	熟练工
1 级	普通中等教育证书 (GCSEs D-F)	1 级	具有一定范围内从事常规的、可预测的工作活动的能力	半熟练工
人口水平	—	—	—	—

英国国家资格证书认证框架不断调整,表现出其对不断变化的社会及瞬息万变的劳动力市场的适应性。英国教育与技能部最终同意将改革一个新的资格框架,称为资格与学分框架 (QCF)。2010 年,资格与课程委员会(目前已更名为资格与考试管理办公室)在基于 2006 年及 2007 年两个阶段的测试后,正式启动学习者成果纪录 (Learner Achievement Record,

LAR)，着手实施基于学分的资格与学分框架相关工作。QCF 通过不同的学习量来确认学习者的成果，一共分为三等：认证（Award）共包含 1—12 学分的学习；证书（Certificate）共包含 13—36 学分的学习；文凭（Diplomas）共包含 37 及以上学分的学习。^①

一般来说，资格证书 4 级及以上称为较高级别资格，英国获得较高级别资格证书的人数如表 1—6 所示。

表 1—6 英国获得较高级别资格证书总人数

时间(年)	总人数(人)
2007—2008	99200
2008—2009	106200
2009—2010	123900
2010—2011	129650
2011—2012	129350
2012—2013	125800
统计地区：英格兰、威尔士和北爱尔兰	

资料来源：OFQUAL. Higher Level Qualifications Quarterly: July-September 2013。

目前，在符合就业年龄的成年人（19—64 岁）中，拥有 4 级或以上资格证书的人占英国劳动力的 39%。与此相比，英格兰是 39%，威尔士是 33%，北爱尔兰是 31%。苏格兰有 42% 符合就业年龄的成年人有一个 SCQF7 级或更好的资格。在英国，女性（39%）拥有 4 级或以上资格证书的比例较男性（38%）略多一些。而 30—39 岁的人之中，有 49% 的人获得的国家职业资格等级为 4 级或以上。与此相比，在 19—24 岁人中，该比例为 26%，而在 50—64 岁的人群里，该比例为 34%。^②

① 郑静姝：《英国职业资格证书制度的再研究》，华东师范大学硕士论文，2012 年。

② Department for Education (DfE). *Education and Training Statistics for the United Kingdom: 2013*, November 2013.