

海外人才引进

机制与政策研究

Haiwai Rencai Yinjin Jizhi Yu Zhengce Yanjiu

吴帅 著

中国社会科学出版社

海外人才引进

机制与政策研究

Haiwai Rencai Yinyin Jizhi Yu Zhengce Yanjiu

吴帅 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海外人才引进机制与政策研究 / 吴帅著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4780 - 1

I. ①海… II. ①吴… III. ①人才引进—研究—中国 IV. ①C964. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 206344 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 孔继萍

责任校对 李 莉

责任印制 王 炯

出 版

社 址 北京朝阳门内大街 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.lib.cnu.edu.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

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 北京市兴怀印刷厂

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 次 2014 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.25

插 页 2

字 数 195 千字

定 价 45.00 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联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序 言

我国历来重视吸引海外人才和智力参与国家建设发展。新世纪以来，面对全球人才竞争的国际形势，党和国家以更加积极的态度、更加完善的机制以及更加有力的政策投入到这场没有硝烟的人才资源争夺战中。党的十八大发出了“广开进贤之路，广纳天下英才”的号召，强调要“充分开发利用国内国际人才资源，积极引进和用好海外人才”。

2013年以来，习近平总书记多次对海外人才引进问题做出指示。在欧美同学会成立100周年庆祝大会讲话中，习总书记指出：党和国家将按照支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用的方针，把做好留学人员工作作为实施科教兴国战略和人才强国战略的重要任务，以更大力度推进“千人计划”、“万人计划”，千方百计创造条件，使留学人员回到祖国有用武之地，留在国外有报国之门。2014年5月，习总书记在上海组织召开外国专家座谈会时谈道：现在，我们比历史上任何时期都更需要广开进贤之路、广纳天下英才。要实行更加开放的人才政策，不唯地域引进人才，不求所有开发人才，不拘一格用好人才，在大力培养国内创新人才的同时，更加积极主动地引进国外人才特别是高层次人才，热忱欢迎外国专家和优秀人才以各种方式参与中国现代化建设。要积极营造尊重、关心、支持外国人才创新创业的良好氛围，对他们充分信任、放手使用，让各类人才各得其所，让各路高贤大展其长。

新中国成立以来,尤其是改革开放以来,我国的海外人才引进工作不断完善,引才成效明显,人才的数量和层次都有了很大的提升。这些人才为我国的经济社会发展,尤其是科技创新发挥了重要且不可替代的作用。根据2013年留学人员回国服务工作部际联席会议公布的数据,改革开放以来,我国留学人员回国总数达到109万人,近五年回国的人数达到80余万,接近前30年回国人数的3倍,年均递增36%。截至2013年,我国留学回国人员总数达144.48万人,其中2013年留学回国35.35万人。另据中国政府网的报道显示,截至2014年5月底,“千人计划”已分10批引进了4180名高层次创新创业人才,其中2013年新增861人。计划入选者主体来自美、英、德、日、加等科教发达国家的知名高校、科研机构和跨国企业,科技创新者研究水平大多居于国际前沿,科技创业者大多掌握转化和产业化成熟度较高的科技成果、自主专利或具有丰富的跨国企业经营管理经验。

从推拉理论看,要做好引才工作关键在于两个方面,一是激励,二是保障。对引进海外人才的机制、政策和项目的研究,首先要从人才流动的激励要素入手,分析人才发展的多样性需求。影响高层次人才跨国流动的因素主要有两方面,一是个体经济激励,二是社会成长激励,两者相互嵌套构成了人才国际流动的激励层级嵌套模型。

改革开放以来,我国引进海外人才工作取得了很大的成绩。海外人才引进作为人才强国战略的重要内容,成为中国对外开放程度的重要特征。随着海外引才事业的发展和推进以及国内外环境的变化,我国的海外引才工作也出现了一些新问题,面临着一些新挑战。这些问题和挑战,是在制度层面的,特别是体现在政策竞争同质化、政策协调碎片化、供求对接粗放化、人才评价单一化、人才激励短期化、人才服务行政化等方面。对于这些问题,需要进行客观认真的分析。本书以历史发展为铺垫,以现实问题为指向,以

政策评价为工具，重点围绕外国专家和留学人员的吸引和引进，从机制运行、政策发展以及计划实施等方面对我国海外引才制度进行系统梳理和分析研究。

目 录

第一章 海外引才背景与趋势	(1)
第一节 人才国际流动形势	(1)
第二节 我国海外引才概况	(12)
第三节 本书的研究对象与思路	(23)
第二章 海外引才机制的构成	(29)
第一节 人才供需对接机制	(29)
第二节 人才评价发现机制	(33)
第三节 创新创业支持机制	(39)
第四节 人才服务保障机制	(50)
第五节 政府引才工作机制	(56)
第三章 海外引才政策的发展	(62)
第一节 不同时期海外引才思路	(62)
第二节 改革开放以来海外引才政策发展历程	(71)
第三节 当前海外引才政策体系	(81)
第四章 海外引才计划的实施	(102)
第一节 我国海外引才计划的特点	(102)
第二节 国家层面的引才计划	(105)
第三节 地方层面的引才计划	(106)

第五章 不同地区海外引才政策比较·····	(116)
第一节 比较的对象和指标·····	(116)
第二节 引才政策目标的地区比较·····	(119)
第三节 奖励性政策的地区比较·····	(122)
第四节 保障性政策的地区比较·····	(127)
第五节 发展性政策的地区比较·····	(132)
第六章 海外引才制度问题检视·····	(138)
第一节 政策竞争同质化·····	(138)
第二节 政策协调碎片化·····	(145)
第三节 供求对接粗放化·····	(149)
第四节 人才评价单一化·····	(154)
第五节 人才激励短期化·····	(157)
第六节 人才服务行政化·····	(160)
第七章 海外引才制度演进方向与路径·····	(163)
第一节 海外引才制度演进方向·····	(163)
第二节 海外引才制度顶层思路·····	(177)
第三节 海外引才机制优化路径·····	(191)
第四节 海外引才计划推进策略·····	(193)
第五节 海外引才政策完善建议·····	(198)
附录·····	(203)
参考文献·····	(212)
后记·····	(218)

第一章

海外引才背景与趋势

在知识经济时代，人才作为“第一资源”的作用日益凸显。各国之间的竞争由传统资源领域转向人才资源的争夺。面对国际高层次人才竞争日益激烈的形势，如何实施更加开放的人才政策，做好海外高层次人才的引进工作，已成为我国加快走创新型发展道路、提高国际竞争力的关键。研究国际人才流动的形势，分析我国在人才竞争中的比较优势以及面临的挑战，是提高人才开放度，推进人才强国战略的重要和基础性问题。本章立足于国际人才竞争格局变化，重点对人才国际流动的形势以及我国在国际人才竞争中所处地位进行宏观分析，并阐述本书的研究思路和写作框架。

第一节 人才国际流动形势

一 人才环流与人才共享

人才的国际流动指人才作为第一资源在不同国家、不同地区、不同单位、不同岗位之间的流动。过去几十年中，国际人才流动模式实现了从“单向流动”向“双向流动”的转变，并正在向“人才环流”模式发展。在 20 世纪 90 年代以前，国际人才流动模式主要表现为人才从发展中国家向发达国家的“单向流动”模式，发展中国家人才流失严重。据统计，20 世纪 60 年代初和 70 年代，印度、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡等国，向美国、加拿大、英国等

国家和地区“贡献”了40多万名科学家、工程师、医生和其他技术人员。80年代中期,获得博士学位的阿拉伯国家学者,仍有近2/3寄居在发达国家。直到90年代,随着新兴国家的崛起和跨国公司的迅速发展,发达国家和发展中国家之间的“双向流动”才开始越来越普遍。

近年来,由于世界经济全球化提速,社会人口流动加快,双向的人才交流明显落伍。为支持人才多向流动,不少政府提出“人才环流”的概念来吸引海外留学人员,通过搭建“人才环流”平台吸引回来的留学人员,允许他们可以同时生活和居住在不同的地区,满足不同地区的人才需求。数据显示,改革开放以来,我国出国留学人员接近250万人,是全世界最大的留学生来源国。2011年我国出国留学人员近34万人,出国留学人数增加5.5万人,增长19.32%;回国的留学人数增加5.13万人,增长38.08%;2011年回国海外留学生已达到18.62万人,而在2008年“海外高层次人才引进计划”(千人计划)实施当年,回国海外留学生还只有5万人。因此,2011年留学人员的回归堪称史上最大规模回国潮。

随着全球化程度的加深以及国际经济格局的变化,国际人才流动在流势、流向和结构等方面都呈现出新特点和新趋势。

从“流势”来看,人才国际流动意愿在加强。在“流动创造价值”的共识下,近年来人才国际流动的意愿日益增强。人们相信,通过流动可以获得更高的收入,更好的公共服务,同时能为自己和下一代创造更好的发展前景。

从“流向”来看,人才环流和人才共享态势明显。一是从20世纪六七十年代的人才外流,到90年代的人才回流,再到现在的人才环流,“海鸥”群体普遍存在,已经成为现阶段国际人才流动的新特点。二是由发达国家向新兴国家的人才迁移趋势加剧。以金砖国家为代表的新兴国家,由于经济的持续增长和国际化程度不断加深,对海外留学人才和其他国家人才的吸引力不断增强。多年

来,我国的人才流失数量一直居世界首位,但近年来形势有明显转变,2009年留学人员回国首次突破10万人,2010年达13.48万人,2011年达18.62万人,不断创出历史新高。

从“结构”来看,中青年是人才流动的主力,也是各地竭力争夺的重点对象。在2010年度国家自然科学奖、国家技术发明奖、国家科学技术进步奖三大奖完成人中,45岁以下的占49%;国家自然科学奖获奖人员中,45岁以下的占51.5%,海外归国人员占37.9%;这一奖项的第一完成人中,“海归”达56.7%。^①中国人事科学研究院一项对加拿大、美国、英国、韩国、日本来华专家流动趋势的研究显示,2008—2012年间,5国来华专家年龄较多集中在30—55岁之间,其中,日籍专家来华平均年龄为47岁,韩籍专家为42岁,加籍专家为40岁,美籍专家为38岁,英籍专家为36岁。

二 人才争夺与国家发展

(一) 国际人才竞争形势

当前国际人才竞争的加剧,直接原因是各国的人才资源短缺,根本原因是经济全球化进程的加快,尤其是经济全球化以及分工协作的深化,必然要求作为高级生产要素的人才走向自由流动,形成能够跨越国界的世界人才市场。同时,经济全球化与人才国际化相互促进,全球化导致人才国际竞争,人才国际化又推动了经济全球化。随着经济全球化进一步深化,国际人才在世界竞争格局中还将发挥举足轻重的作用。综合来说,当前国际人才竞争的形势主要表现出如下特点:

其一,竞争空间全球化。世界各国都面临高层次人才短缺的问题。发展中国家迫切需要大量人才助力于提速经济社会发展和转

^① 余晓洁、程卓:《中青年和“海归”人才显示出强大科研创新能力》, http://news.xinhuanet.com/politics/2011-01/14/e_12982503.htm。

型；同时，发达国家面临人口不足以及老龄化，以及继续保持其国际科技创新格局中的优势地位的挑战和压力，需要持续补充一大批高技能人才和高端科技创新型人才。从某种程度上说，世界各国都急需人才，尤其是高端人才，这使国际人才竞争呈现激烈化的特征。据美国信息技术协会于2000年8月发表的报告显示，当年美国各行各业创造了160万个技术岗位，但有大约一半的岗位空缺；硅谷一带人才短缺比例高达10%，约有34.6万个职位空缺。^①

其二，竞争对象集中化。当前的国际人才竞争集中于高层次和青年人才。大力引进海外高层次人才被各国视为在比较短的时间内集聚高层次人才的重要途径，更被发展中国家视为调整产业结构、转变经济增长方式的重要应对措施。无论是发展中国家、新兴发达国家还是老牌的发达国家，都面临产业转型升级和经济持续快速发展的挑战，都需要从外部补充大量人才。以信息技术、生物技术等为代表的高科技创新型人才成为全世界争夺的对象。此外，着眼于未来的人才储备，青年人才也成为各国重点关注的对象。经合组织2012年发布的报告显示，美国顶级大学申请的专利有76%来自海外留学生。加拿大政府考虑设立像罗德奖学金那样的世界一流奖学金来吸引其他国家的青年人才。

其三，竞争方式制度化。人才是有多重复杂性的活资源，人才争夺远比物质资源争夺更为复杂。人才资源的争夺不仅要依靠提供好的薪酬待遇、自身国力的强大，更要依靠创造能够适合人才长远发展的基础和环境，以及优化相关政策机制来吸引人才、留住人才。目前，各国都日益重视建立对人才评估、使用以及成长的开放性环境，从过去注重人才使用的短期政策，过渡到有利于人才长期发展的制度建设上来。最典型的例子是各国对人才流入门槛和入籍

^① 《全球人才竞争日趋激烈》，<http://www.china.com.cn/chinese/2000/Sep/5508.htm>。

制度方面的改革。例如 2000 年德国正式实施“绿卡工程”；2007 年法国实施《优秀人才居留证》；2008 年英国正式实施“记点积分制”移民制度；韩国、印度、越南等新兴国家因为急需高端人才，在 20 世纪 90 年代后都开始明确承认双重国籍。

面对世界大势，我国的海外引才工作应进一步增强紧迫感、危机感，建立整体的适应全球化大趋势与自身国情的开放型大国人才战略；发挥中国特色社会主义制度优势，集中国家力量和各方面资源，加速引进在基础前沿领域具有原始创新能力、在新一轮产业革命中能产生重大突破的世界顶尖人才；通过创造能够适合人才长远发展的基础和环境，以及优化相关政策机制来留住人才，形成制度化、常态化、长期化的国际人才引进制度环境。2007 年，党的十七大将人才强国战略写入党代会报告和党章，标志着人才工作提升到了国家最高战略层面。

（二）吸引人才对于国家发展的作用

1. 人才资源是维系国家发展的第一资源。“国以人兴，政以才治”，当前世界正处于知识经济时代，人才资源的稀缺性、不可复制性和创造价值的无限性决定了人才资源已成为支撑国家发展的第一资源，成为一种充满活力的战略资源。进入 21 世纪以来，世界各国对石油、矿产、土地等稀缺型自然资源的依赖性逐渐减少，而对科学技术、人才、知识的依赖程度越来越高；其社会生产力发展的决定要素也不再是大规模的重工业制造能力，而是人的智力、知识、创意、技能等脑力因素。因此，吸引国际人才有助于提升一国高科技领域的创新研发能力和面向全球的服务贸易能力，进而促进经济与社会的全面发展。科学技术是第一生产力，而掌握科学技术的优秀人才作为国家发展的第一资源已经是世界各国的共识。

2. 引进人才对经济增长具有倍加效应。人才资本是具有复杂劳动能力的资本，复杂劳动是加倍的简单劳动，在相同时间内创造

更大价值。因此,人才资本对商品价值的扩大具有倍加效应。^① 知识经济时代,人才资源在社会财富构成中所占的比重越来越大,世界银行专家提出的“国民财富新标准”,认为全世界人才资本、土地资本和货币资本三者构成约为 64:20:16,这表明人才资本是创造财富的核心动力源。正如经济学家、诺贝尔经济学奖得主舒尔茨 1960 年在美国经济学会年会上发表的题为《人力资本投资》的演说中所指出的:经济发展主要取决于人的质量,而不是自然资源的丰瘠或资本存量的多寡。在当今社会,人力资本投资是经济增长的主要源泉,其对经济成长与社会发展的贡献比物质资本、劳动力数量增加更加重要。可以说,人才已是社会经济发展的重要资源,是国家竞争力的关键。

3. 引进人才是科技进步的“动力源”。美国在第二次世界大战后建立“一览众山小”的科技优势,其人才战略居功至伟。20 世纪 50 年代后,美国多次修改移民法,规定只要是专业“精英”,可不考虑国籍、资历和年龄,一律允许优先进入美国。1965 年,美国又颁布“优惠制”新移民法,每年专门留出 2.9 万个移民名额给来自国外的高级专门人才。^② 1990 年,布什总统签署新的移民法,重点向投资移民和技术移民倾斜,鼓励各类专业人才移居美国。外籍科技人才的大量引进,既为美国节省了大量教育经费,又带来了发展的原动力,使美国的科技一直处于领先地位。据统计,全世界自然科学领域的诺贝尔奖得主已有 40% 来自“美国制造”,超过 70% 的诺贝尔奖得主被美国聘用,美国第二次世界大战后取得的科技成果中,80% 是由引进的外国人才完成的。^③ 不分种族、不问国籍地向全世界最杰出的人才敞开大门,欢迎他们入籍并提供广阔的发展平台,是美国成为世界超级大国的根本。而成为人才战争的赢家又

① 张庆玲、张斌、张宝和:《人才资本理论综述》,《华东经济管理》2007 年第 5 期。

② 王志章:《美国引进人才的政策机制分析》,《中国培训》2007 年第 7 期。

③ 王辉耀:《人才战争》,中信出版社 2009 年版,第 2 页。

与美国对待人才、吸引人才、使用人才、评估人才、激励人才等战略与制度紧密相关。

4. 引进人才是发展中国家实现跨越式发展的必要手段。国际人才引进是开发和利用国际人才资源十分重要的手段,大力引进、使用全球人才资源,将给经济社会发展带来全新的持久动力。在经济全球化时代,更是如此。然而,就像国家间人均收入不平等一样,世界科学技术资源在国家间的分配也是不均衡的,与发展中国家相比,发达国家在科学技术、教育领域的投入较多,发展中国家的科学家、技术专家、大学生等高端人才为了寻求更多的资源、更高的收入、更好的教育等,从发展中国家流向了发达国家。大量的人才从发展中国家流向其他国家,毫无疑问会影响发展中国家的发展,这个问题引起了许多发展中国家的重视。与此同时,发达国家为了应对日益激烈的国际竞争,也在加快吸引国际人才的步伐。基于此,许多发达国家和发展中国家都提出了一系列人才战略,旨在吸引人才。

(三) 世界各国吸引人才的实践

人才争夺战在未来将持续打响。麦肯锡一项研究发现,未来几十年内就业市场的一个重大趋势将是:所有发达国家都将缺乏接受过大学教育的高技能人才,面临 1800 万名高端人才需求,由此将会展开一场激烈的全球人才争夺战。

1. 美国

众所周知,美国能够成为世界强国,与其以百万计的全球海外人才有着密切的关系。第二次世界大战以来,美国一直把争夺世界各国的优秀人才视为国家战略,采取多种手段从别国引进高科技人才。从 20 世纪 50 年代开始,美国多次修改移民法,专门留出移民名额给来自其他国家的优秀人才。美国近年出台《竞争力法案》与《美国创新战略》,把人才列为比美元、军事和民主制度更重要的国家核心战略。奥巴马政府高调推进移民政策改革,拟将每年人才工

作签证从 6.5 万增至 11 万,并取消国别配额限制,把杰出科学家、研究人员和高级管理人员作为第一优先序列。^①

2011 年,美国通过一项新的移民法案,取消职业移民的国家配额上限,将亲属移民的国家配额上限由全体人数的 7% 增至 15%,并拟在 2015 年完全取消职业移民的国家配额上限。除了通过调整移民政策吸引高端人才外,美国还非常重视留学人才战略储备:设立政府奖励基金吸引和支持各国优秀留学生、学者赴美学习;支持高校与国外高校建立交换留学生制度;为优秀留学生发放“绿卡”。目前,美国参议院和白宫已经分别推出了移民改革的框架性方案。两个版本的草案都包含加大引进高科技人才力度,对美国大学理工科的硕士和博士毕业生,在发放工作签证和“绿卡”时给予便利。

2. 加拿大

加拿大是一个传统的移民国家,国际人才是其人才资源的重要来源。近年来,虽然总体来看加拿大在全球国际人才竞争中较之过去有收缩之势,但是仔细分析其具体的政策变化,可以发现,它不仅没有削弱对国际人才的重视,相反采取的是更加可持续的国际人才竞争策略。以移民制度为例,加拿大近年来在收紧投资移民的同时,却加大了对高技能人才和科技创新人才的吸引力度。2000 年加拿大政府启动了旨在从加拿大和全球各地吸引优秀人才的“首席科学家计划”,该计划为 1800 名科研教授从事科研项目提供经费支援,其中有 483 名科研教授从海外招募,包括 223 名回流加国的科研人才。2012 年加拿大为“首席研究员计划”拨款 1.2 亿加元,面向全球吸引 155 名顶尖科研人才,并派出部长级官员亲赴美国引才。^② 联邦移民部还正准备修改技术移民计分办法,以加强吸纳那

① 方晓安:《加强海外引才工作 服务创新驱动发展》,《中国人才》2013 年第 11 期。

② 《加拿大政府向首席科学家计划拨款 1.2 亿加元》, http://www.most.gov.cn/gnwkjdt/201211/t20121115_97907.htm。

些能快速融入并对加拿大有贡献的移民。有关改变包括“减少工作经验分数，加重语言、年龄的计分权重”。

加拿大近年来还加大了对外国留学生的吸引和留住工作。据加拿大移民局资料显示，自2008年联邦移民部放宽国际学生毕业签证后，由原本一至两年工作签证，一律延长为三年，而且申请时不用提供雇主的聘请证明，争取留住这些学有专长、又懂英文的人才。自新规实施以来，大量国际学生毕业后立刻申请工作签证，再持工作签证通过加拿大经验类（CEC）或省提名移民计划（PNP）类别转申请移民。2008—2012年四年中，共有2.6万个持工作签证的国际生成功转为移民，其中，中国留学生约占总数一半，共有1.3万宗。2013年年初，加拿大联邦移民部宣布全新的联邦技术移民计划开始正式接收申请，涉及43个工种，3000个技术移民申请指标。工种的类别按照加拿大目前劳动力市场的需求情况分为两类：一类为包括17个一般需求的工种，另一类为急需的26个工种。

3. 欧洲国家

欧洲国家从20世纪60年代起就发起了“把爱因斯坦请回欧洲”的呼声，要求政府重视“人才流失”并采取措施。德国在2000年开始实施“绿卡工程”，允许来自非欧盟国家的高级专家在德国工作五年，并使他们在进入德国时就开始享受与德国公民同等的待遇；法国在2007年开始实施“优秀人才居留证”和“外派职员临时居留证”制度，面向高学历的留学生、研究人员、企业家和艺术家等发放有效期为3年的居留证，并可延长一次至6年，同时以资助方式帮助外国人才在法国实现其择业、研究和发展价值；英国则在2008年10月正式实施新的“记点积分制”移民制度，旨在吸引那些具有高技术的人才、或是那些计划在英国从事投资或商业活动的人才移民至英国。

4. 新加坡

亚洲国家中新加坡的国际人才引进受到了全世界的瞩目。作