



“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

加拿大人才发展战略

JIA'NADA RENCAI FAZHAN ZHANLÜE

 中国人事科学研究院 编

陈振明 陈 芳 著

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点

人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书

加拿大人才发展战略

JIA'NADA RENCAI FAZHAN ZHANLÜE

 中国人事科学研究院 编

陈振明 陈 芳 著

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加拿大人才发展战略 / 陈振明, 陈芳著; 中国人事
科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2015. 1

(人才强国研究出版工程. 国外人才发展丛书)

ISBN 978-7-5099-0468-8

I. ①加… II. ①陈… ②陈… ③中… III. ①人才—
发展战略—研究—加拿大 IV. ①C964.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 284662 号

加拿大人才发展战略

JIA'NADA RENCAI FAZHAN ZHANLÜE

中国人事科学研究院 编

陈振明 陈芳 著

责任编辑: 杜念峰 何羽 责任校对: 郭涛 封面设计: 创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010-58587632 / 7681)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 14.75 印张 218 千字

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-5099-0468-8 定价: 37.00 元

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

国外人才发展丛书编委会

主 任 王晓初

副 主 任 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

韩冬雪 金判锡 蓝志勇 刘延国 刘忠群

孙建立 王重鸣 王辉耀 王满传 王英利

吴道槐 张亚力 David Zweig Denis Simon

执行编委 罗 哲 柳学智

前 言

进入新世纪，我国制定并全面实施了人才强国战略，提出到2020年，实现进入世界人才强国行列的宏伟目标。当前我国人才发展的总体水平同世界先进国家相比仍存在较大差距。为了使我国的人才工作具有国际竞争力，急需借鉴国外人才发展经验，以便为我国实施人才强国战略提供参考。为此，中国人事科学研究院和党建读物出版社合作，于2011年底开始启动国外人才发展丛书项目。

国外人才发展丛书项目坚持为我所用的原则，围绕我国实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）的实际需要，选择典型国家的人才发展政策法规和创新实践，在深入分析和研究的基础上，分为专题、国别和名著三个系列，进行原汁原味地编译、翻译。

专题系列以《规划纲要》提出的人才发展体制机制为核心内容，系统介绍各国人才发展相关政策法规、创新做法和实践经验，具体包括：国际人才竞争战略、国外人才评价发现、发达国家人才流动配置以及国外高技能人才开发战略等。

国别系列以典型国家的人才发展经验为主线，每本书介绍一个国家的人才发展战略、创新政策和典型实践，具体包括：美国、加拿大、英国、德国、日本和新加坡等。

名著系列聚焦世界各国人才理论与实践研究方面的经典著作，重点关注体现人才发展一般规律的重要思想、理念和方法的

著作，具体包括：全球创新政策报告、欧洲主要国家人事管理制度等。

党的十八大提出，要形成具有国际竞争力的人才制度优势，推动我国由人才大国迈向人才强国。国外人才发展丛书项目的系列成果尝试为我国实施人才强国战略提供国外的经验借鉴，并为相关理论研究提供参考。为此，人才强国研究出版工程计划将丛书项目纳入其中，于近期陆续出版，以飨读者。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 加拿大人才发展战略的内涵	1
第二节 加拿大人才发展战略形成的历史背景	7
第三节 加拿大人才发展战略实施机构	15
第二章 加拿大人才培养战略	31
第一节 加拿大教育战略	31
第二节 加拿大人才培训战略	44
第三节 加拿大人才开发战略	58
第四节 加拿大人才培养创新项目	69
第三章 加拿大的人才吸引战略	86
第一节 科研人才吸引战略	87
第二节 技术人才吸引战略	97
第三节 商业人才吸引战略	104
第四节 加拿大的人才吸引创新项目	111
第四章 加拿大的人才驻留战略	128
第一节 优质的人文环境	128
第二节 稳定的投资环境	146
第三节 先进的科研环境	151
第四节 人才驻留创新项目	164



第五章 加拿大人才发展战略评价与启示	173
第一节 加拿大人才发展战略特点	173
第二节 加拿大人才战略评价	177
第三节 加拿大人才战略对我国人才战略构建的重要借鉴	195
附录 专业词汇表	203
主要参考文献	220
后 记	230

第一章 绪 论

第一节 加拿大人才发展战略的内涵

一、人才发展战略的内涵

人才，是中国特有的概念，从内涵来看，主要强调以下几点：人才必须具备一定的知识和技能；人才以创造性劳动为基础；人才要对社会作出贡献或对使用单位创造经济和社会价值；人才也包含将要作出贡献的潜在人才。英语中没有一个与人才对应确切的单词。但“Human Resource”“Manpower”“Talent”“Genius”“Elite”等都与人才的内涵有交叉。因此，本书关于“加拿大人才发展战略”的概览紧紧围绕英文中与人才相关的这些概念来梳理和提炼。

战略最初指作战时的谋略，具有全局性、前瞻性和长期性等特征。在现代社会，战略的使用范围已经扩展到经济社会发展的各个方面，例如，国家战略、经济发展战略、文化战略等。目前学术界对于人才发展战略的内涵还未形成一个统一的界定。不同的学者在论述这一问题时往往采用不同的概念，如人才战略、人才开发战略、人才资源战略等。王通讯在《人才战略论》中认为人才资源战略是从属于经济和社会发展的一个子战略，人们通常又把它称为“人才资源发展战略”或“人才资源开发战略”，是指一个国家或地区、一个系统、一个企业关于人才资源发展的总体谋划总体思路，有两点含义：一是指从战略高度重视和解决人才问题而提出的指



导思想和基本原则，二是指人才资源开发和管理的总体规划和设想。^① 林新奇和韩昌跃在《人才战略规划》中指出：“人才发展战略是对人才发展中有关全局性、长远性重大问题的谋划，是关于人才发展的大思路。人才发展战略属于经济社会发展战略的一部分，其最终目的是为战略主体的总体发展战略提供人才支持。全国人才队伍建设规划纲要和各地制定的人才规划、人才工程等，都属于人才发展战略。”^② 涂文涛在《知识经济的人才战略》将人才战略定义为对人才发展带有引导和约束作用的总体谋划。从广义的角度看，人才战略包括人才发展的宗旨、目标、战略决策和对策。从狭义的角度看，人才战略仅指人才发展的宗旨和目标的计划和方法。^③

中国人事科学研究院在 2005 年出版的《中国人才报告——构建和谐
社会历史进程中的人才开发》一书中对中国人才战略进行了界定：中国的人才战略是经济社会发展战略的重要组成部分，是关于人才资源发展的总体谋划、总体思路。中国的人才强国战略主要包括两层含义：一是着眼加大人才资源的开发力度，全面提高人才的基本素质，将人口大国转变为人
才强国，通过提高人才的竞争能力，增强国家的综合国力和国际竞争力。二是着眼创新体制机制，做到广纳人才，为我所用，通过提高政策制度对人才的吸引力和凝聚力，增强国家的综合国力和国际竞争力。关于中国人才战略的基本内涵，从总体上可以划分为五个相辅相成的组成部分：人力
资本投资优先战略、人才价值实现战略、人才结构调整战略、人事制度改革战略和人才整体开发战略。^④

事实上，无论是人才战略、人才资源战略，还是人才发展战略都是指与人才相关的总体策略、总体谋划等。综上所述，本书认为人才发展战略就是指关于人才发展的总体谋划，以及与此相关的战略目标、战略决策

① 王通讯、李维平：《人才战略论》，党建读物出版社 2004 年版，第 11 页。

② 林新奇、韩昌跃：《人才战略规划》，中国人事出版社 2011 年版，第 3 页。

③ 涂文涛、方行明：《知识经济的人才战略》，中国时代经济出版社 2003 年版，第 137 页。

④ 中国人事科学研究院：《中国人才报告——构建和谐
社会历史进程中的人才开发》，人民出版社 2005 年版，第 24 页。

等。人才发展战略离不开具体的人才发展政策和项目支撑,因为具体人才政策和项目是落实宏观人才战略的重要手段和途径。人才发展战略应该包括人才培养、人才吸引和人才驻留三方面内容。人才培养指通过良好的教育和培训等措施来提升本国人力资源的素质,涉及儿童培养、人才培训、高层次人才培养等内容;人才吸引是指通过优惠的移民政策和较好的福利保障政策来吸引人才,从而为国家的经济社会建设服务;人才驻留是指如何把人才安排在最合适的位置,实现人才的最优配置,通过优惠的政策留住人才。另外,人才发展战略还可划分不同的类型。按照地区分,可以分为国家的人才发展战略、地方的人才发展战略。按照组织类型分,可以分为行业的人才发展战略、企业的人才发展战略、社会组织的人才发展战略等。按照所属不同领域,可以分为科技人才发展战略、卫生人才发展战略、教育人才发展战略、军事人才发展战略、航空人才发展战略等。

二、加拿大人才发展战略内涵

加拿大人才发展战略主要指包括联邦政府和地方政府在内的政府部门为了促进加拿大经济社会的发展,提升国际竞争力而实施的一系列关于人才培养、人才吸引和人才驻留的具有全局性和长远性的谋略与规划。由于治理理念与方式的差异,我们很难从联邦政府或地方政府的规划性文件中发现明确称为“加拿大人才发展战略”的文件,但这并不表明加拿大没有人才发展战略。从联邦政府和地方政府所承担的不同职能入手来考察,同样可以发现加拿大各级政府有关人才发展的战略举措。

1. 人才培养

加拿大人才培养主要包括儿童培养、高等教育和职业教育培训等内容,目的是提高本土人才素质,形成自己的人才优势。加拿大联邦政府不但在儿童培养和早期教育方面制定了国家层面的规划,而且在高等教育和继续教育领域也有各自的指导战略。加拿大一直都很重视儿童的培养,注重从幼儿时期就为孩子的发展提供最好的成长环境,通过各种项目的实施,来确保儿童健康发展,促进儿童潜力的开发。从幼儿园到12年级的

K-12 教育制度、中学后教育（post-secondary education）、大学教育、职业教育等构成了加拿大系统完整的教育体系。同时在各阶段、各类教育中，加拿大都推出具有自身特色的人才发展项目，以保证教育产出的质量。

加拿大实行的是省管教育，联邦政府在教育方面主要是制定指导性的意见和建议，而具体政策则由地方政府依照本地区的情况分别制定。加拿大各省和地区要么根据联邦的规划结合本地实际情况进行更为详细的布局，要么自己制定出适合本地区实际情况的相应的教育政策。例如，安大略省在儿童培养方面制定了安大略早期政策框架（the Ontario Early Years Policy Framework）等政策；在基础义务教育方面，制定了详细的基础教育课程；在高等教育政策方面制定了包括安大略学生资助项目（Ontario Student Assistance Program，简称 OSAP）在内的多种政策，为安大略省的高校服务；在培训方面，安大略省制定了包括学徒计划（Apprenticeship Training）、二次就业（Second Career）等政策在内的众多政策。

2. 人才吸引

除了培养本国的人才外，加拿大政府还注重对国际人才的吸引。地广人稀的特殊国情，使联邦政府特别重视积极推进吸引人才的移民战略。加拿大公民与移民部（Citizenship and Immigration Canada，简称 CIC）通过联邦技术员工项目（Federal Skilled Workers，简称 FSW）、联邦技术贸易项目（Federal Skilled Trades Program，简称 FST）、加拿大经验移民项目（Canadian Experience Class，简称 CEC）以及各类留学生项目来吸引加拿大经济社会发展所需的各类科研、技术、商业人才，以提升本国的综合竞争力。此外，多元文化的社会结构和优越的社会保障制度也成为吸引不同国家和地区移民的重要因素。尽管如此，加拿大仍面临人才缺口压力。2008 年，加拿大财政部长费海提表示，人口增长缓慢及劳工短缺是今后几年加拿大面临最严峻的挑战，加拿大必须尽力留住技术工人并吸收移民人才。^①

^① 《加拿大财长征询商界意见：冀留住技术人才吸收移民》，<http://www.chinaneews.com/hr/ymfb/news/2008/01-20/1139574.shtml>。

可以预见的是，加拿大的移民战略将继续成为其吸引人才的重要手段。

从省和地区层面来看，许多省都结合本地的实际情况，制定出相应的人才吸引战略。虽然加拿大联邦政府控制大部分移民政策制定的权力，但同时也赋予各省及地区一定的权力，如各省和地区实行的各种省提名计划（Province Nominee Program），实施适合本地区的移民政策，制定不同的移民标准，以引进本地区发展所急需的人才。为有效地吸引国际人才和其他省与地区的各类人才，加拿大各省都会制定有利于本省人才吸引的战略规划，以满足本省经济社会发展的需要。

3. 人才驻留

培养人才、吸引人才虽然能暂时增加人才的数量，但却不能保证一国的人才存量。人才发展战略的另一重要内容就是保证人才存量，即实施人才驻留战略。虽然加拿大并没有明确专门的人才驻留战略，但是加拿大在促进自身社会发展过程中打造优越人文环境、稳定投资环境以及先进科研环境的战略规划，已无疑成为加拿大人才驻留战略的主要内容。

打造优越的人文环境一直是加拿大联邦政府和各地方政府的重要使命与目标。为提升和保障加拿大公民的生活质量，加拿大各级政府不断致力于公共服务质量、社会福利保障等各领域的改革，它的公共服务质量、社会保障水平都位居世界前列，再加上其天然的资源优势和地缘优势，加拿大已形成了独具竞争力的人文环境。为促进本国经济的迅速发展，加拿大政府更是花大力气来营造稳定可信的投资环境，包括稳定的宏观经济、规范的投资环境、优惠的税收政策以及稳健的货币体系。这些都是保持经济发展所需人才战略布局的必要环节。同时，加拿大还有许多著名的大学和科研机构，高资助力度的科研基金项目，以及配套的财税政策改革，都成为实现加拿大人才驻留的重要工具。

三、本书框架

本书以加拿大人才发展战略的梳理为核心，首先介绍了加拿大人才发展战略的内涵、历史背景及实施机构，紧接着对人才培养、人才吸引和人



才驻留三方面内容展开详细阐述，使读者对加拿大人才发展战略的具体内容有一个系统全面的了解，最后是对加拿大人才发展战略的评价与借鉴。全文共分为五个章节，具体安排如下。

第一章：绪论。对加拿大人才发展战略的内涵进行界定，将加拿大人才发展战略划分为人才培养、人才吸引和人才驻留三个方面；论述加拿大人才发展战略形成的历史背景，分析加拿大人才发展战略形成的经济基础、社会条件和人口因素；介绍加拿大人才发展战略的实施机构，着重介绍了加拿大联邦政府中的有关部门（如人力资源与技能发展部、公民与移民部、工业部）、部分地方政府（安大略省、不列颠哥伦比亚省、艾伯塔省）中实施人才发展战略的主要机构设置以及社会相关部门（大学、科研机构、基金会）中实施此战略的组织安排。

第二章：加拿大人才培养战略。加拿大的人才培养战略主要包括人才教育战略、人才培训战略、人才开发战略以及关于人才培养的创新项目。本章主要评述加拿大人才培养的教育体系、培训体系、开发体系及加拿大儿童培养与早期教育项目和职业技术人才培养项目。

第三章：加拿大人才吸引战略。梳理加拿大科研人才、技术人才和商业人才的吸引战略，并着重介绍具有典型意义的加拿大席位计划项目和凡尼尔博士奖学金计划项目。

第四章：加拿大人才驻留战略。基于对有利于人才驻留的加拿大的人文环境、投资环境、科研环境以及卓越研究中心网络计划（the Networks of Centers of Excellence Program，简称 NCE）的考察，探讨当前加拿大人才驻留战略的主要内容。在人文环境部分涉及加拿大宜人的人居环境、工作环境和福利环境及公共服务环境；投资环境部分涉及其稳定的宏观经济环境、规范的法治投资环境、有利的税收环境及稳健的金融环境；科研环境的构成则包括以许多高水平大学和研究机构为依托的研究基地，四大基金支持的雄厚经费投入以及相配套的财税政策支持。

第五章：加拿大人才发展战略评价与启示。对加拿大人才发展战略进行总结评价，概括加拿大人才发展战略特点，并提炼加拿大人才发展战略对我国人才发展战略的若干启示。

第二节 加拿大人才发展战略形成的历史背景

一、加拿大人才发展战略形成的经济基础

加拿大经济有几个显著特点：一是资源加工型。林业、矿业和能源业在国民经济中占有很大比例。二是技术密集型。无论工业农业还是现代高科技产业都有很高的科技水平，生产率仅次于美国，居世界第二。三是市场高度国际化。加拿大是世界上吸收外资最多的国家之一，也是进出口贸易额在国内生产总值中比例最高的国家之一。国内绝大部分产品都是为国际市场而生产，其中美国资本和对美贸易占绝大部分。四是工业布局高度集中，安大略和魁北克两省南部是全国的制造业和金融业中心。^①

加拿大 2012 年的 GDP 为 1.77 万亿加元，经济增长率为 1.9%，通货膨胀率为 2.9%，失业率为 7.4%。联邦政府的财政收入，2011—2012 年财政年度是 6793 亿加元，主要来自于税收，占到 38.4%。同期财政支出是 7468 亿加元。联邦社会服务开支占总开支的比重，最近 25 年都为 30% 左右。省和地方政府的财政收入，主要依靠所得税、销售税、财产税和其他非税来源。按照资金分担的原则，资金从联邦转移到省，由省转移到地方。前者用于医疗保险，后者用于教育。在一般协议下，需确保比较贫穷的省份获得均等的支付。在加拿大，无论是个人财产，还是国家财富，近 20 年都在绝对值和相对值上实现了增长。但相对贫困依然存在，特别是传统的边际人群，如以老人、儿童、原住民、单身父母和妇女为支柱的家庭。财富的分配而不是财富的绝对值是经济发展的动力和结果。美国对加拿大经济有着很大的影响。加拿大许多制造业和以能源为基础的工业都被以美国所有者和投资者为主的外资控制。1997 年由投资带来的，在加拿大和美国之间流通的商品、服务和收入超过 3800 亿加元。这种经济上的依赖关系，建立在北美自由贸易协议的基础上，它使美国和加拿大相互进一步

① 刘军：《列国志：加拿大》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 150 页。



开放市场。扩大资本投资带来了利润，特别是在制造业方面。

第二次世界大战后，加拿大在经历一个短暂的经济复苏期之后便进入了经济快速发展的时期。1950—1976年，加拿大GDP的平均增长率达到4.4%，在当时超越美国和英国的增长水平。这一时期的经济快速增长主要得益于以下三个方面的原因：科学技术的进步促进了劳动生产率的提高；朝鲜战争和越南战争军事需求的刺激；外国资本大量流入。20世纪80年代之后，加拿大经济实现继续增长。1981—1982年的经济危机之后，加拿大经济开始复苏，1984年和1985年的实际国民生产总值增长率分别达到3.6%和5.3%，这种速度是当时经济合作与发展组织成员国中增长率最高的。之后，加拿大经济平稳增长。20世纪80年代加拿大经济增长的主要原因有：出口拉动经济增长；经济自由化政策激发了经济发展的活力；经济结构的调整促进了经济的快速发展。到20世纪90年代以及进入21世纪之后，加拿大经济虽然增长速度放缓，但是作为西方传统的经济发达国家，加拿大还是保存了发达的经济基础，GDP在世界上的排名一般都能保持在10名左右的水平^①。

经济的快速发展加大了对人才的需求，促进了人才战略的完善。经济越发展，对劳动力、对人才的需求就越大，为了促进经济的发展，加拿大必须实施相应的人才发展战略来服务经济发展的需要。反过来，发达的经济发展水平为加拿大人才培养奠定了根本的经济基础。有了比较发达的经济基础，加拿大才能够在人才发展战略上不断加大投入，为引进的人才提供各种奖励措施和提供一流的科研基础设施。

加拿大经济发展对人才发展战略的影响可以从移民尤其是技术移民政策上体现出来，移民尤其是技术移民在经济发展中起着十分重要的作用。2002年新移民法出台之前，加拿大公民与移民部部长柯德尔就指出：“加拿大移民政策在我们的社会和经济发展中起着关键的作用。”^②有研究表

① 李仲生：《加拿大的经济发展与海外移民》，《人口与发展》2008年增刊。

② 参见加拿大新移民法中的相关条例，<http://goabroad.sohu.com/86/96/article210909686.shtml>。

明, 1950—1967 年, 有 20 万名具有一定技术专长的美国人移居加拿大。1953—1963 年, 有 8 万名专业人士和高级技术人员从其他国家进入加拿大, 第二次世界大战后到 1963 年, 移民加拿大的技术工人有 2/3 来自美国、英国。第二次世界大战至今, 加拿大政府取消移民的“最惠民族”条款, 强调教育、技术和其他特殊资格, 使之与劳动市场联系更加紧密。新移民政策将以实现社会和经济发展的整体目标为根本出发点。移民选择标准, 将重点考察移民对加拿大的经济和社会发展的贡献能力, 以及融入加拿大社会的能力, 从这一政策变化中, 也可以看出加拿大政府意识到移民尤其是技术移民对经济发展的作用。

二、加拿大人才发展战略形成的社会条件

除了经济因素之外, 加拿大较高的社会包容性和较完善的社会保障制度对人才发展战略的形成有着重要影响。

1. 较高的社会包容性

经济合作与发展组织近日发布了一项报告, 称加拿大是票选出的 140 个国家中最具包容性的国家。根据此项报告, 84% 的加拿大人对少数族裔和新移民能够高度包容和接纳, 相比其他国家近 61% 的比例高出许多。^① 包容对一个国家的建设和社会的良性发展具有重要意义。有人曾指出: “我们的世界需要更多的包容, 经济需要包容性增长, 文化需要包容性传承, 社会需要包容性发展。懂得了包容, 才能接纳各种各样的人, 包容各种各样的文化。”^②

作为一个拥有悠久移民传统的国家, 加拿大政府于 1971 年就宣布实行多元文化政策, 成为西方国家中第一个实行多元文化政策的国家。^③ 1988

① 《加拿大: 最具包容性的国家》, <http://www.visas.to/cn/canada/canada-docs/canada-news/5176/>。

② 《图腾柱上看包容》, <http://theory.people.com.cn/GB/15375902.html>。

③ 高鉴国: 《加拿大多元文化政策评析》, 《世界民族》1999 年第 4 期。