



“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

新加坡人才战略与实践

XINJIAPPO RENCAI ZHANLÜE YU SHIJIAN

 中国人事科学研究院 编

刘 宏 王辉耀 著

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FUND PROJECT

“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

新加坡人才战略与实践

XINJIAPPO RENCAI ZHANLÜE YU SHIJIAN

 中国人事科学研究院 编

刘 宏 王辉耀 著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

新加坡人才战略与实践 / 刘宏, 王辉耀著; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2015. 10

(人才强国研究出版工程. 国外人才发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0626 - 2

I. ①新… II. ①刘… ②王… ③中… III. ①人才—发展战略—研究—新加坡 IV. ①C964. 339

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 233927 号

新加坡人才战略与实践

XINJIAPU RENCAI ZHANLÜE YU SHIJIAN

中国人事科学研究院 编

刘宏 王辉耀 著

责任编辑: 屈建丽

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

印 数: 1—3000

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 13.25 印张 196 千字

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0626 - 2 定价: 34.00 元

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

人才强国研究出版工程编委会

主 任 何 宪

副主任 孙学玉 余兴安 王英利

总主编 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

柏良泽	蔡学军	陈 力	董克用	高光宇
桂昭明	韩冬雪	郝 斌	孔昌生	赖德胜
蓝志勇	李保国	李克实	李维平	刘燕斌
柳学智	罗 哲	罗双平	马抗美	潘小娟
齐三平	沈国权	沈荣华	苏海南	孙建立
唐志敏	王重鸣	王丹石	王辉耀	王建华
王克良	王通讯	魏 卓	夏文峰	萧鸣政
薛 虹	叶忠海	曾湘泉	张宝忠	赵永乐
郑其绪	钟祖荣			

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。

序

不管在哪个时代，人都是推动经济、社会发展的重要因素。改革开放之后，我国依靠“人口红利”的优势大力发展劳动密集型产业，极大地推动了经济、社会的快速发展。但在知识经济时代，我国需要优化产业结构，实现产业类型由劳动密集型向技术、资本、知识密集型的转变。产业结构升级之后，人口数量的优势会慢慢减弱，而人口素质的优势将会变得越来越重要。国家统计局2013年1月公布的数据显示，2012年，我国的劳动年龄人口（15—59岁）的绝对数量首次出现了下降，与2011年相比减少了345万人。这就意味着我国的“人口红利”正在消失。为了保持经济、社会的发展，产业结构的顺利升级，我国需要将依靠的重心移向“人才红利”，为此需要大力培育和吸引人才。

新加坡作为一个缺乏自然资源的岛国，在条件相当有限的情况下，经过独立后40多年的发展，成为“亚洲四小龙”之一。据国际货币基金组织2014年4月公布的2013年世界各国人均国内生产总值（GDP）排名显示，2013年新加坡为54775美元，全球排名第八，亚洲第一。新加坡创造的这个奇迹，与其对人才的重视是分不开的。自立国之初，新加坡就非常重视人才，将人才政策提升到国家战略的层面，由国家最高领导人组织推动实施。经过多年对人才政策的反复实践与完善，新加坡逐渐形成了一套完备的、适合自身发展的人才战略。新加坡

经济、社会的发展来自于其人才战略的成功。邓小平在 1978 年底访问新加坡时就提出中国可借鉴新加坡的发展经验。在习近平推荐的《李光耀论中国与世界》一书中，基辛格的序言说：“卓越的智慧、纪律性和创新性弥补了资源稀缺造成的劣势”，这从侧面肯定了新加坡人才战略的成绩。新加坡的人才政策的成功也得到了国际上的认可。

《新加坡人才战略与实践》是国内首次全面探讨新加坡人才战略的书，试图从剖析新加坡的人才战略入手为处于经济、社会转型时期的中国提供有益的借鉴，缩短中国自己摸索的时间，尽快地完成转型。总体来说，新加坡的人才战略非常全面，囊括了从思想到实践的各个层面。

首先，思想层面上，新加坡的三位最高领导人在其执政期间都根据时代发展的需要以及新加坡的实际情况，与时俱进地完善前人的人才思想，提出自己在人才立国方面的见解，这为新加坡人才工作的开展提供了很好的指导。

其次，战略蓝图层面上，新加坡不断检讨经济社会发展中的问题，重视本国人口数量和人口结构的实时变化，并从战略发展的角度先后为新加坡的人口发展和人才引进提供了三个蓝图：《人力 21 世纪：一个人才都市的远景》《新挑战、新目标——迈向充满活力的国际大都市》《可持续的人口、朝气蓬勃的新加坡：人口白皮书 2013》，为不同时期的人才政策和策略提供指导。

最后，政策实践层面上，战略蓝图为新加坡的人口发展和人才引进提供了大政方针方面的指导，在落实到具备可操作的政策层面时，新加坡在育人、引才、用才、留才四个方面都有非常值得借鉴的地方。

在育人方面，新加坡有一套精英化的教育体系，该体系通

过层层分流为不同特质的学生提供不同的发展方向，以集中教育资源为培养精英人才服务。此外，新加坡还为劳动者提供职业技能培训，帮助劳动者适应技术进步带来的生产方式等的改变。

在引才方面，新加坡一直将人才看作是立国之本，并不断吸引外来人才为新加坡的经济、社会发展服务。新加坡在签证、居留、子女教育、医疗等方面出台了一系列措施，为引进的人才提供工作、生活方面的便利。新加坡在人才引进方面最具特色的就是设立了专门的人才引进机构——“联系新加坡”，该机构在全球设立办事处，起到了沟通新加坡与海外人才的桥梁作用。

在用才方面，新加坡有一套评估机制，从宏观来看，新加坡政府是通过经济和产业发展的效果来评估人才政策的效果的，并进行及时的调整。从微观上来看，新加坡的各行业内部会有相应的人才评估体系和标准，这些体系和标准的共同点就是建立了相应的人才退出机制，以保证人才引进的灵活性和效用的最大化。

在留才方面，新加坡政府面临的挑战更多一些，引进的人才与本国人才有着显著的社会和文化差异，而且外来人才的引入无疑加剧了新加坡社会资源特别是就业机会竞争的激烈程度。这些因素在一定程度上成为了新加坡政府要留住人才的障碍。对此，新加坡政府积极做出回应，努力寻求经济发展与人才引进数量和结构的平衡。

《诗经·小雅·鹤鸣》中说“他山之石，可以攻玉”，借鉴新加坡在人才战略与实践方面的成功经验和失败教训可以节约中国在人才政策与实践方面的成本，提高人才政策的针对性。新加坡与中国在地理上接近，在历史和文化上有重要渊源。而且，过去20多年来，有近5万名中国政府官员先后在新加坡培训和学习。这些都可以在一定程度上避免经验借鉴和相互学习过程中可

能出现的水土不服现象，并根据中国自身的政治和社会环境发展中国特色的人才战略和政策，进而为人才强国建设作出积极贡献。

作 者

2015 年 8 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 新加坡概况及其人才战略的必要性	1
第二节 新加坡人才发展现状及战略特点	5
第三节 本书的框架结构	9
第二章 新加坡的人才战略	12
第一节 人才立国思想的确立	12
第二节 人才战略的制定部门	28
第三节 人才战略的蓝图	40
第三章 新加坡的人才培养与开发	74
第一节 新加坡的教育	74
第二节 人才培训的法规和政策	90
第三节 人才创业的法规和政策	109
第四节 人才利用的个案分析	116
第四章 新加坡的人才引进	129
第一节 人才引进的思路	130
第二节 引进人才的主要机构	136
第三节 人才引进的政策和法规	140
第四节 人才引进效果的评估	159

第五章 新加坡的人才融入	163
第一节 促进人才融入的机构	165
第二节 促进人才融入的实践	170
第三节 外来人才政策的社会回应与调整	175
第六章 新加坡经验对中国的启示	189
第一节 人才战略的制度化 and 常态化	189
第二节 政府和市场的有机结合	193
第三节 政府、社会与人才的有机结合	197
后 记	202

第一章 绪 论

第一节 新加坡概况及其人才战略的必要性

新加坡是一个岛国，由新加坡岛及附近 63 个小岛组成，面积 718.3 平方公里，其中新加坡岛占全国面积的 88.5%。新加坡位于马来半岛南端、马六甲海峡出入口，北隔柔佛海峡与马来西亚相邻，南隔新加坡海峡与印度尼西亚相望。国语为马来语，官方语言为英语、华语、马来语、泰米尔语，行政用语为英语。

新加坡西部和中部是丘陵，东部以及沿海为平原，地势起伏相对和缓，国土中的最高点为高 163 米的武吉知马山。受地形所限，新加坡国内的河流流程大多较短，最长的河流为加冷河，流程大约 10 公里。因地处热带雨林气候区，新加坡常年湿热，昼夜温差较小。

1965 年 8 月 9 日，脱离马来西亚，成立新加坡共和国。政治上施行议会共和制，国会由 87 名民选议员组成，最多 3 名非选区议员，以及 9 名官委议员。新加坡无省市之分，全国分为五个社区，划分为 87 个选区，包括 12 个单选区和 15 个集选区。87 名民选议员中的 12 名议员由 12 个单选区（每区选出 1 人）的公民投票产生，其余 75 名议员由来自 15 个集选区（每区选出一组 4—6 人）的公民投票选举产生，原则上国会每五年改选一次。

新加坡国土面积狭小，自然资源贫乏，为实现生存和发展，新加坡经济经历了三次转型。1965—1975 年的 10 年间，新加坡大力发展制造业、电子产业、出口导向型工业，推动经济结构向多元化转型。新加坡政府的这一策略非常成功，这 10 年间，新加坡制造业的产值以每年 26% 的幅度

递增，新加坡经济实现了快速发展。进入 20 世纪 80 年代之后，新加坡开始发展技术密集型产业，通过与跨国企业合作，不断引进高新技术，提高科研与生产能力，很快发展成为世界著名的炼油中心、航运中心和亚洲的金融中心。20 世纪 90 年代，信息化时代到来，新加坡顺应时代潮流推动经济向知识经济转型，利用信息化推动工业化发展。这一时期，虽然受亚洲经济危机等因素的影响，新加坡经济发展出现了一些波动，但新加坡在制造业和服务业方面还是取得了长足的发展。与 20 世纪 60 年代相比，制造业在经济中的比重上升到了 27%；服务业的发展主要由金融行业带动，目前新加坡已经成为世界金融中心之一，外汇成交量仅次于纽约、伦敦和东京，位居世界第四。

从生存到发展再到“亚洲四小龙”之一，新加坡的经济在 40 多年的时间里实现了华丽转身。目前，新加坡的电子、生物医药、化工、金融服务、炼油、橡胶、造船、转口等产业发达，经济发展迅速，国内生产总值（GDP）增长率和人均国内生产总值在亚洲各国中都位居前列。据 2013 年的数据统计，新加坡国内生产总值达 2780 亿美元，为全球第 35 大经济体；人均国内生产总值达 5.1 万美元，在亚洲仅次于产油国卡塔尔，居第二位。^①多年来，新加坡一直牢牢占据在全球主要经济体竞争力排行榜的前列，2010 年更是被评为“全球最具竞争力的经济体”。^② 在世界经济论坛最新发表的《全球竞争力报告》（*Global Competitiveness Report*）的排名中，新加坡在 144 个国家与经济体中位列第二；在合计 12 类指标中，新加坡在其中 7 类均保持了前三，而在另外 3 类跻身前十。^③ 2014 年美世咨询全球城市生活质量调查中，新加坡列全球第 25 名，亚洲第一。目前，新加坡已成为亚洲重要的贸易、金融、服务、航运、制造、设计、教育和科技交流中心。

① <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 2014/03/29。据国际货币基金组织数据，2013 年新加坡人均 GDP 54775 美元，居亚洲第一，世界第八。

② 根据瑞士洛桑国际管理学院（IMD）每年发布的《世界竞争力年鉴》（*The World Competitiveness Yearbook*），2009—2013 年，新加坡在全球 57 个主要经济体中的竞争力排名依次为 2、1、3、4、5。

③ World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, p. 11.

在促进新加坡经济发展的诸多要素当中，人才是尤为重要的因素之一，对人才的重视贯穿新加坡经济发展的始终。由于人口压力、老龄化以及多元文化和多元种族的传统，人才战略成为新加坡政府最重要的公共战略之一。

独立之初，面对生存的压力，新加坡政府在 1966—1986 年的 20 年间实行了抑制生育的政策，在生育政策上提倡“两个就够了”。与此同时，越来越多的女性走上工作岗位，导致生育率逐年降低。从总体看，1966—1974 年间，新加坡总人口大概每年增长 4 万人；20 世纪 70 年代中期以后，每年仅增长 2 万至 3 万人；1977 年以后，总体生育率降至更替水平以下，这 20 年间总人口增长的最低点也在此时出现（见图 1—1）。

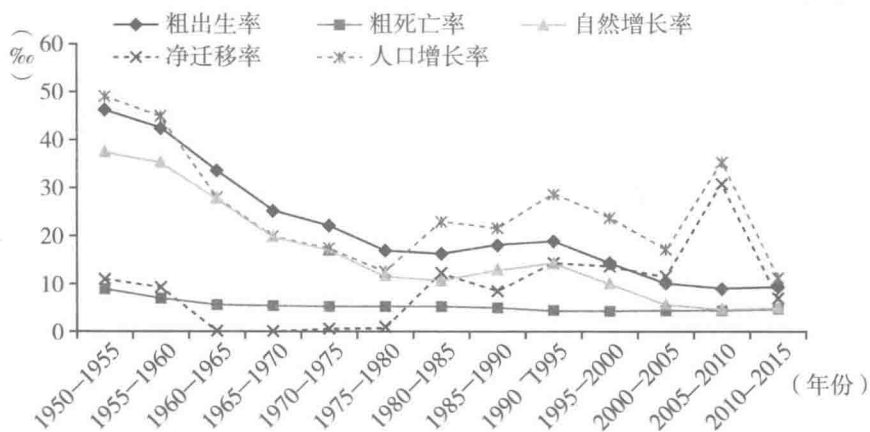


图 1—1 新加坡人口增长变动状况

资料来源：United Nations, Department of Economic and Social Affairs: *World Population Prospects: The 2010 Revision*, 2011。

注：这里的人口增长率、自然增长率和净迁移率是指总人口的增长率、自然增长率和净迁移率。

20 世纪 80 年代后期，新加坡政府意识到生育率下降、死亡率基本持平可能会给新加坡带来一系列的问题，因而从 1987 年开始施行鼓励生育的政策，在一定程度上促进了新加坡人口的增长。2001 年，新加坡政府出台了鼓励婚姻和生育的一揽子计划，以进一步鼓励生育，之后又在 2004 年和 2008 年对这一计划进行了完善。但是，政府出台的一系列鼓励

生育的政策并未从根本上改变新加坡生育率下降的状况，新加坡的生育率2006年为1.26，2013年只有1.19，远远低于2.1的人口替代率。2008年，时任内阁资政李光耀曾表示：“如果我们不能到达2.1的人口替代率，我们将有麻烦。”^①

除了生育率下降之外，新加坡还面临人口老龄化的挑战。2012年开始，第二次世界大战后“婴儿潮时代”出生的人开始迈入老龄化，新加坡将会在2012—2030年经历史无前例的人口老化。根据目前的人口结构和出生率，从2020年起，新加坡进入退休年龄的人口数量将大于进入劳动力市场的人口数量，这会导致劳动人口数量的下降。另外，如果新加坡继续保持当前的低生育率，人口老龄化的趋势将会加快，在不引进新移民的情况下，人口总数将会从2025年开始下降。

人口出生率低和人口老龄化并不是新加坡独有的问题，发达国家基本上都面临这一问题。就亚洲来看，主要的几个发达国家，如日本、韩国，都面临这一问题（见表1—1）。

表1—1 亚洲发达国家人口状况

单位：百万人，%

国家	人口数量		人口自然增长率			65岁以上人口比例		
	2010年	2011年	2000—2005年	2005—2010年	2011年	2000年	2009年	2011年
新加坡	3.77	5.2	0.56	0.42	0.5	7.2	9.0	9.3
日本	127.6	128.1	0.11	-0.02	-0.1	16.7	22.12	23.2
韩国	48.7	49.0	0.5	0.49	0.4	7.3	15.5 (2010年)	13.0

资料来源：

①IMF数据库：<http://www.imf.org/external/data.htm>。

②2011 World Population Data Sheet, http://www.prb.org/pdf11/2011populationdata-sheet_eng.pdf。

③新加坡卫生部统计数据：https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/statistics/Health_Facts_Singapore/Population_And_Vital_Statistics.html。

① *Straits Times*, July 10, 2008.