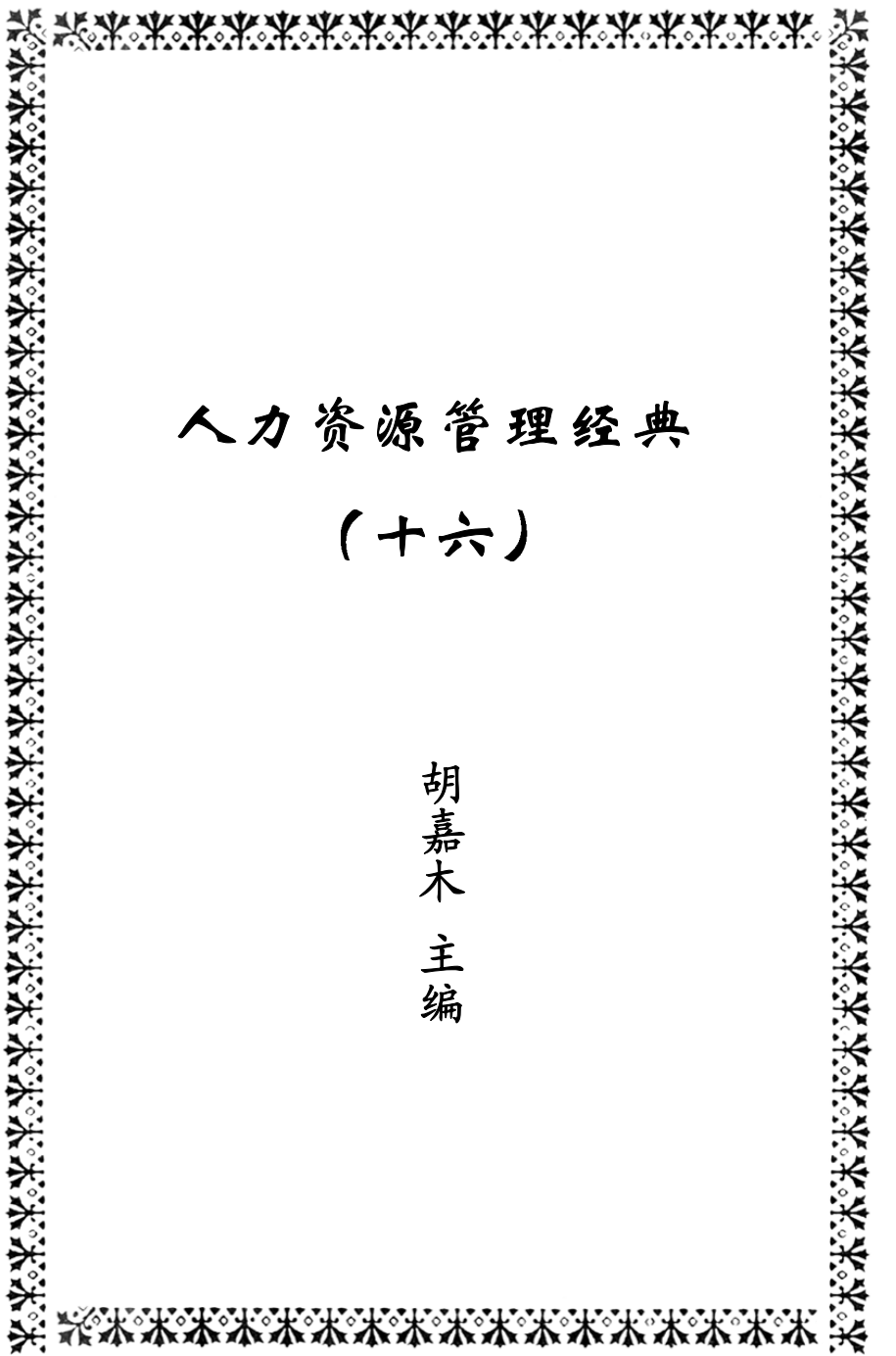




人力资源管理经典 (十六)

胡嘉木
主编

目 录

人力资源流动分析（续）	1
人才海内外流动	1
人力资本的跨国流动	25
国际化经营人才素质	26
国企的人员配置	31
跨国企业的人员计划	40
跨国企业人员的薪酬	43
中国企业跨国经营的人才难题	46
人事政策法规汇编	53
关于印发《国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资 金管理暂行办法》的通知	53
国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金管理暂 行办法	53
关于印发《全国职工自学成才奖励条例》的通知	60
《全国职工自学成才奖励条例》	60
关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定	63
中华人民共和国劳动和社会保障部令	69
社会保险登记管理暂行办法	69
社会保险费申报缴纳管理暂行办法	74
中华人民共和国劳动和社会保障部令第 3 号	78
社会保险费征缴监督检查办法	78
关于贯彻两个条例扩大社会保险覆盖范围加强基金征 缴工作的通知	83
社会保险费征缴暂行条例	88
失业保险条例	95
关于开展劳动力市场“三化”建设试点工作的通知 .	101
劳动力市场“三化”建设试点方案要点	103

关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和企业离退休人员养老金发放工作有关问题的通知.....	105
关于制止和纠正违反国家规定办理企业职工提前退休有关问题的通知.....	112
关于加强安全生产工作的意见.....	116
关于切实加强国有企业下岗职工基本生活保障资金监督管理工作的紧急通知.....	119
关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知.....	122
关于印发城镇职工基本医疗保险定点医疗机构管理暂行办法的通知.....	125
城镇职工基本医疗保险定点医疗机构管理暂行办法.	126
城镇职工基本医疗保险用药范围管理暂行办法.....	131
关于印发城镇职工基本医疗保险定点零售药店管理暂行办法的通知.....	134
转发劳动保障部等部门关于积极推进劳动预备制度加快提高劳动者素质意见的通知.....	138
关于积极推进劳动预备制度加快提高劳动者素质的意见.....	138
转发劳动保障部等部门关于做好提高三条社会保障线水平等有关工作意见的通知.....	143
关于做好提高三条社会保障线水平等有关工作的意见	143
中华人民共和国劳动和社会保障部令第4号.....	147

人力资源流动分析（续）

人才海内外流动

一、世界性人才外流情况

当今世界是一个开放的世界，只要一国打开了对外交流的大门，只要国家或地区间存在着经济、政治、文化和生活水平等诸方面的差异，国际间的人才流动就不可避免。今天，大洋两岸、环球南北的人才流动异常频繁，但又显示其流动的不平衡性，即人才流动的趋势基本是从人才不足的发展中国家，流向人才较多的发达国家。这种向发达国家单向流动的人才流动，对发展中国家来说，就是人才外流。

（一）人才外流的速度日益加快，数量不断增长

1952年，流入美国的他国专业技术人员只有1/7来自发展中国家，到1966年，这一比例已突破1/2，到80年代，则达到80%。有人统计，二战后，移居他国的专业技术人员已超过130万人，并以每年10万人的数字递增。

根据外流人才的两大接受国——美国和加拿大——移民部门的统计，1952年至1966年它们每年接受的发展中国家外流专业技术人员从10405人增至19534人，其中美国从9024人增至13986人，加拿大从1381人增至5548人。1967年（即在有关法律限制显著放宽后的一年），美国接受的此类人员急增至23251人，比前5年内

的高峰时期还多 67%，加拿大接受的此类人员亦增加 342%。在此项统计涉及的全部 16 年内，发展中国家移居美国的技术人才共达 402737 人，其中未回归的占很大一部分。如果把前往发达国家留学的学生也计入，那么发展中国家的人才外流状况就显得更加严重了。

（二）人才外流尤以亚洲为最甚

亚洲（日本、新加坡除外）人才外流的规模，首屈一指。这是因为亚洲、特别是东亚，自 50 年代末以来，经济发展较快，也是因为亚洲人口基数远大于其他欠发达地区，并且，有一批亚洲国家仍与其发达的前宗主国保持着便利人才外流的特殊联系。70 年代初，在美国的留学生中有 37% 来自东亚，流入美国的专业技术人才最多的是菲律宾人（占 16%）、印度人（占 14%）、以及韩国人和中国人（各占 6%）。而据美国国际教育研究所调查，1990—1991 学年度，在美国的外国留学生中有 58% 的是来自亚洲的学生。在 1992—1993 学年度，10 个亚洲国家和地区在美国的留学生占美国大学外国留学生人数的 60%。

（三）人才主要从第三世界国家流向美国、加拿大和澳大利亚

发展中国家外流人才的主要去向是美国。同美国的吸收量相比，其他发达国家的差距非常悬殊。例如，在 70 年代初，美国每年吸收的发展中国家外流专业技术人才相当于加拿大的 8 倍，相当于英国的 40 倍。

不仅如此，对许多外流的发展中国家人才来说，美国以外的发达国家往往成为他们流入美国之前经过的中间站。这种现象除了美国具有当代世界首屈一指的教育、科研实力、最大的人才需求量和 社会文化吸引力之外，

美国政府为低价获取有用人才而实行格外宽松的外国人才移民法规，也是导致上述状况的重要原因。

（四）外流人才的学位等级较高

外流人才中训练有素、具有丰富工作经验的高级专业人才较多，因而对流出国来说，损失也就更为严重。如，发展中国家流往美国的专业技术人才中，具有博士学位者占 15%，一些发展中国家每年培养的博士流失率在 20%—76%；60 年代到 70 年代中期，发展中国家外流高级专业技术人才 40 万名左右；目前发展中国家每年外流的人才中 60% 以上为富有经验的专家，其中医生约占 20%，工程师约占 25%。

（五）以“合法移民”身份外流的专业技术人才增长较快

例如，1961 年在美国的发展中国家移民总数中，专业技术人才占 40%，1974 年仅这一比例上升为 78%；1966—1975 年，发展中国家以永久性移民身份进入美国的工程师和科学家有近 8 万名，到 1980 年这一数字已增长为 15 万。到现在，已突破 30 万大关。

二、我国人才外流的特点

我国人才外流的现状是极为严峻的。专家们通过分析，得出我国人才外流的三大特点：

（一）人才外流规模较大

与其他人才外流较多的国家和地区相比，我国人才外流现象出现要滞后得多。50 年代至 70 年代期间是印度、韩国、以及我国台湾地区人才外流的高峰期，而这时我国只派少量留学人员前往苏联。直到十三届三中全会以后，我国才开始向西方发达国家派出大量的出国留学人员。非常具有对比意义的是，当韩国、部分东盟国家

以及我国台湾出现大量外流人才回归热潮的时候，我国的人才外流却发展到了巅峰状态。即出国留学人员 21 万，已回国 7 万，扣除 4 万尚未完成学业的人数，我国有将近 10 万人员滞留在国外。这一数字相当于东盟所有国家累计外流人员的总数，是印度外流人才的 2 倍。这些科技人员的流失对我国经济建设具有不可低估的损失。

（二）外流人才的学历层次较高

我国到 1978 年以后才恢复招收研究生。这些研究生素质较高，年龄适中，正是我国现代化建设的主力军。因此，我国派遣很多研究生出国攻读博士学位。但根据美国全国研究会的统计，到 1987 年有 303 名大陆学人在美国取得博士学位。在这些人中，有 55.4%，即 168 人已决定继续留在所在国；仅有 7.3%，即 22 人回国；余下的 37%，即 112 人仍未明确表示去留意向。我国攻读学位的留学生占留美人员的比例约 40% 以上；进修者和访问学者历年所占的比例介乎 2%~4% 之间；其余的多数为研究人员。

（三）人才外流的主要去向是美国

美国与日本是我国派遣出国人员最多的两个国家，日本国土小，对移民控制较严，而美国实际上是一个移民国家，具有大量吸收移民的传统，同时出于经济、科技以及政治等因素的考虑，它凭借先进的科学水平，充足的经济实力提供了很多公奖、私奖、助学金，吸引了大批的中国人才流入。1985~1986 年，联合国外国教育研究所的一项外国留学生普查统计资料显示，全美境内外国学生总数 34 万多人，其中中国大陆留学生为 13980 人。如果包括访问学者和进修生在内，我国留美人员现

已达 4 万多人。我国留学生集中在美国，占总派出人数的 60%。40 年来我国回归人员中，留美学者仅占总回归人数的 30% 左右。将派出、回归两项数字和比例作一比较就可以看出，我国人才外流的最大去向是美国。

（四）外流人才的原居地和单位

主要是北京、上海、广州等大城市，单位主要是高等院校和国家级科学院所。留美人员中有 3/4 是大学教师、研究人员和大学毕业生，尤其是重点大学的教师和研究生，因此也大多数来自北京、上海和广州等大城市。

三、我国人才外流的原因

（一）人才外流的个人因素

1. 对个人发展前途的考虑

首先，是对工作条件和工作环境的比较。由于国内工作条件的限制，很多留学人员宁愿留在国外，利用国外优越的条件，争取做出一些成绩。国内虽然可以做自己想做的事情，但缺乏条件，缺乏好的学术环境和工作环境。相比之下，国外信息资料极其丰富，信息传递速度快捷，实验仪器设备先进，研究经费充足，后勤服务完备，所有这些，对留学人员特别是对从事自然科学或应用自然科学的研究人员，当然具有巨大的吸引力。

其次，是国内人际关系复杂，内耗较大。一些在外留学人员谈起此事都感触极深。一位在美国工作的学者讲诉：“我特别爱中国这块土地，我曾经拼命地工作，没日没夜地加班加点，从不计较工资和奖金的多少，但单位领导不喜欢我，他不把我当自己人看，他只是利用，而从不重用，这使我感到非常伤心。”这是他不回国的原因。原因并不是中国穷，也不是政治待遇差，而是害怕复杂的人际关系，怕“穿小鞋”。

2. 家庭因素的影响

对于一些较早去美国现已中年的出国人员，在是否回国时考虑较多的是子女的教育问题。其原因这是由于中国高等教育发展规模的限制，国内升学竞争异常激烈，而这些人的子女一般都在美国五六年以上，中文已忘记了很多。相比较而言，美国的小学功课比国内要轻松很多，尤其数、理等课程的要求与国内有较大的差距，如果这些人的子女跟随回国，由于语言的障碍和基础的限制，是很难与国内的同龄人竞争的，所以很多年龄偏大的留学人员，出于对子女教育及其发展前途的考虑，都决定自己作出牺牲，长期留在国外。

另一个影响因素是出国留学人员的配偶和父母对回国意向的态度。对已婚留学人员而言，配偶的去留意向对留学人员作出回国决定影响较大。一般来说，配偶仍在国内的和配偶虽然已来国外，但由于各种原因很不适应外国生活并很想回国的出国人员，其回国的可能性就比较大。而配偶已到国外，并较为适应国外生活且决心留在国外的，故其回国的可能性就很小。当然，对于那些未婚留学生而言，在决定去留时也会受到父母态度的影响，尤其是对那些独生子女，如果父母皆在国内，且年迈已高，非常需要他们回国照顾。他们就很有可能放弃在国外永久居留的机会。相反，若父母坚决反对其子女回国，就有可能会留居国外图发展。

3. 年龄和性别的影响

第一，年龄偏大的人，一般在国内都有一定的社会地位和发展事业的基础，大部分都已晋升为中级或高级职称，有中等偏上的住房条件和经济收入，他们很难轻易放弃在国内已有的既得利益而作出移居他国的决定。

相对而言，年龄偏小的出国人员在这方面的“包袱”要小得多，他们中不少是刚刚本科毕业或硕士毕业，在原单位工作时间不长，用他们自己的话说是“生活在单位底层”的人员。有的出国前一直没有单独的住房，在生活待遇和工作机会上很难与他们的“学长”或师长竞争。于是，出国便成了个人发展的选择。

第二，年龄偏大的出国人员，由于历史的原因，除少数是大学本科英语专业毕业的以外，大都程度不同地存在着语言障碍。由于语言上不能沟通，要想在国外获得较理想的工作是非常困难的。这些人身体状态不如年轻人，有的还有一些慢性疾病，在工作机会的竞争上一般都处于劣势。这些都将影响其在国外的经济收入和生活水平，使他们更倾向于回国，而年龄偏小的人，一般出国前花在外语训练方面的时间要多一些，出国后语言障碍要少一些，身体条件也要好得多，因此，回国的倾向不如中年留学生高。

第三，每一个初到异国的人，都有一个从本国人变成外国人，从多数民族变成少数民族的过程，这种社会角色的改变在心理上跨度较大，使得出国人员较难适应。相对而言，年龄偏小的出国人员的适应过程要快一些，他们对本国文化的依恋程度比年龄偏大的人员要低，较容易建立起对异国文化的兴趣。同时年龄愈轻，其拼搏的精神愈强，冒险精神也愈强，这也有利于他们对异国社会文化的适应。

据专家们调查发现，不仅年龄影响留学生回国的决定，而且性别上的差异也成为一个重要决定因素，主要是：

第一，相对于男性学者而言，女性更关心生活的舒

适程度和安定程度。与中国现在的生活条件相比，美国的住房设施要好得多，诸如空调、家用电器、地毯等，在美国一般人都可享受，而在中国则要相当层次的人可拥有之，因此，女性比较留恋国外的生活条件。

第二，中国长期以来具有重男轻女的文化传统，在中国这样封建意识较为浓厚的文化氛围中，知识女性事业发展的机会，相对比男性要少一些。她们在家既要做贤妻良母，又要在事业上与男性平等竞争，各种压力都有，她们对回国发展事业缺乏信心。这也导致她们更倾向于留在国外。

第三，很多女性学者对美国社会“保护个人隐私”的传统极感兴趣。伴随“女权主义”和“女子独立”运动，现代女性倾向于个性化，喜欢独来独去，在生活上也比较开放。但在中国，总会存在一些爱管闲事的人，议论别人的私生活，这无疑影响了那些较开放的现代女性。

（二）人才外流原因的社会分析

1. 经济与生活水平因素

首先，美国与中国的经济发展水平和生活水平差距太大，在美国，一般硕士或博士只要具有相对稳定的工作，其月收入相当于国内副教授工作 30 个月的收入。通过调查发现，很多留学生人员都希望能够在国外达到两个目标，一是拿到博士学位，一是赚一笔数量可观的美金。一些留学生明确表明，他们读书是为自己，出国是为家人。他们只要在国外多呆一、两年，不但可以使自己后半生和小孩在经济上无后顾之忧，而且可以带动父母、兄弟姐妹都先富起来。

其次，一些人担心回国后在生活上很难适应。有人

认为，如果把现时的中国与美国在经济待遇和生活物质条件相比，就相当于中国的农村和城市的差别一样，从穷的地方到富的地方比较容易，而要从富的地方再回到穷的地方去则比较困难，在国外坐惯了小汽车、住惯了小别墅的舒适环境，要回到公共汽车和集体宿舍，不是一件很容易的事情。

第三，两国经济生活水平的差距，不但表现在硬件上，而且也表现在软件上。一些留学生认为，与中国相比，美国不但有较高的经济收入和较好的住房条件，而且最具吸引力的是它的生活方便。美国稳定地建设和发展了上百年，各种生活设施都非常配套，生活上的所有细节都被考虑得非常周到，因此非常方便，这些软环境国内在短时间内是很难达到的。

当然，需要说明的是，很多留学人员关于国内经济与生活水平的考虑是依据于他们出国前国内的经济状况和现在的国外生活状况进行比较，很多人并不了解国内经济发展的现实变化与大部分家庭生活水平的提高。他们中的不少人并不是主要通过《人民日报》海外版这些正规渠道了解国内情况，而是通过他们的亲友来信和一些曾回国探亲的人介绍，这样就很容易使他们对国内发展的现状和趋势产生一些误解。所有这些，都难免对他们作出回国的决定产生不同程度的影响。

2. 工作和政治因素

许多留学人员都希望国内有一个安定的长期一贯的政治环境和相对宽松的社会条件。有些人还担心回国后不能得到信任和大胆使用，担心缺乏良好的工作条件和工作环境。

3. 留学生在国内工作的地区和单位的影响

出国留学人员的回国意向，与其出国前所在的工作单位和地区的人才相关。一般大城市的高等学校和科研机构，大都是高层次人才非常集中的地区和单位。尽管其出国员数量较大，但人才补充也较快、较容易，因此这些地区和单位并不能完全感受到人才缺乏的紧迫性。从而，不太关注人才流失。而地处偏僻且层次较低的高等学校，由于人才数量相对少而派遣出国人员也少得多，而高水平的教师和科研人才流进也较为困难，所以大都对留学人员予以较大的希望，这也使得这些单位和地区的留学人员产生“不得不回国”的压力。从而，对人才外流有一定的约束力。

人才外流作为一种高级移民现象，其产生的原因既有自身的个人因素，更有深刻的社会因素，不仅以上分析的这些因素会影响人才回流，就连个人的价值观、社会舆论的导向因素等，也都对此产生不同程度的作用。

四、我国人才回流的举措

（一）我国留学人员招聘回国工作的简要回顾

招聘留学生回国工作，很重要的一点就是让他们感觉到回国后在事业上更有发展前途，为他们创造良好的工作环境。为此，从 1985 年开始，国家每年拨出一千万元人民币资助回国工作的优秀留学人员开展科研活动。

1990 年，为吸引留学人员学成归国，我国采取了一系列具体措施：

一是组织校长、教授团组赴国外看望留学人员。1990 年春节前后，组织 35 个校长、教授团组赴美国华盛顿、旧金山、洛杉矶、纽约、芝加哥等地看望学员，开展各种形式的座谈会，进行个别约谈或家访，介绍了国内的政治、经济形势和学校发展情况，同时回答了留学人员

关心的一些问题。

二是在《人民日报》(海外版)开辟“中国留学生之页”专版,登载留学生自己撰写的思想杂谈、留学生活、异国风情及对国内有关方针、政策的认识等文章。

三是举办首届全国留学回国人员科技成果展览会,这些科技成果充分反映了留学回国人员在社会主义现代化建设中所发挥的重要作用,表现了他们艰苦奋斗、无私奉献的精神风貌。

四是为留学回国人员提供科研工作资助费。1990年国家教委开始试行为留学回国人员提供科研工作资助费的办法,首次为在外国就获得博士学位,回国后在高等院校和科研单位工作的113名留学人员提供了数百万元人民币的科研工作资助费。

为了更好吸引留学人员回国工作,国家自然科学基金委员会从1992年起增设资助留学人员短期回国工作讲学专项基金,专门用于支持在国外的留学人员和学者短期回国工作,这项基金资助的主要对象已是获得博士学位的优秀中青年科技专家。同时,国家海关总署作出了进一步优惠回国留学人员的决定。如允许回国人员免税携带计算机等工作用电子仪器回国用和可以免税购买国产小轿车一辆等。特别是在小平同志“南巡讲话”和党的十四大以后,国家实行了更为开放的留学政策,出台了一系列重要措施,这些都对遏制人才外流的继续蔓延和吸引人才回流产生了重要作用。

(二)部分国家和地区人才回流工作的经验和借鉴

人才外流是一种世界性的社会现象,存在于广大的发展中国家,我国人才外流相对要滞后一些。因此,其他一些国家和地区在遏制人才外流和吸引人才回流方面

积累的经验和教训，应当成为我国的前车之鉴，这里，选择地处我国边缘的国家，如韩国、泰国和印度，它们的人才外流现象在国际社会颇有代表性，同时它们近几年已经出现的人才回流热潮，在第三世界国家中引起了密切的关注。印度与我国具有某些相似之处，均是经济较为落后的人口大国，他们的经验教训对我国具有很高的参照意义。仔细考察这些国家和地区的有关政策，可发现他们在遏制人才外流和吸引人才回流方面，有以下五个方面的经验和教训：

1. 在指导思想实行真正意义的来去自由，对留学人员不限制，不威胁，不惩罚

在制定留学生政策方面，曾经出现过两种极端的现象：一种是简单地采取控制政策，对出国人员进行诸多限制；另一种是放任自流，实行无为而治。这两种观点都是有失偏颇的。前者所造成的后果是适得其反，它不但不能控制人才的继续外流，反而会激发一些青年知识分子的逆反心理，导致出国热大幅度升温，而且会把大部分已出国的留学人员关在国门之外。后者则是一种没有办法的办法，一方面它会影响国家政府在留学人员心目中的形象，产生一种离心力，另一方面，也会挫伤一些已回国人员的积极性。

在这方面，韩国的经验很值得研究，韩国的留学政策是从限制逐步走向开放，它们于 1953 年开始对出国留学采取行政的认定措施。后来，随着民族的解放，出国留学急剧增加，在 1954 年前后形成了出国留学的第一个高峰。由于出国留学人员的急剧增加，由此而派生出一系列的问题，韩国政府不得不采取一些较为严厉的限制措施。80 年代后，韩国调整了限制政策，开始采取了近

于留学自由的政策措施。近年来由于韩国经济高速发展，国民生活水准已接近发达国家，滞留国外的韩国学者开始倒流回国，政府不用再动员官员去美游说，劝说留美学生回国了。同样，在留学政策上，印度也采取了较为开放的态度，保证留学人员来去自由，使得印度留学生乐于回国服务。

2. 把吸引人才回归的计划纳入人才总体规划来考虑

印度一些人才专家认为，当研究人才流失的问题时，不能总是首先考虑那些在国外的人才，而忘了那些长期生活在国内并利用现有设备作出优异成绩的科学家。应当把遏制人才继续外流，减少人才外流所造成的消极影响和吸引人才回归的计划与国家人才总体规划统一起来。为此，印度成立了科学技术人员储备局。专门为回国的科学家、工程师、技术人员安排工作，以后为了防止人才外流，又把工作范围扩大到为国内的高水平科学家和工程师安排工作。后来，印度政府又设了“科学人才库”计划，促使滞留在发达国家的印度科学家和工程师回国。

为贯彻人才回归政策，韩国科技部先后资助并组织实施了“长期回国计划”、“临时回国计划”和“外国学者访问计划”。截至1989年，由上述三项计划资助回国的海外韩国高级人才达1707人，其中长期回国者1008人，临时回国者699人。科学与工程基金会计划在1992～2001年期间再吸引810名海外人才回国。

3. 采取多种措施，直接在海外招聘留学人员回乡效力

为了吸引旅居在国外的泰国人回国工作，泰国政府从1988年开始实施了一项“智囊回流”计划，并取得了

成效。据估计，在美国居住的泰国人大约有 30 万，其中 10 万人被认为是泰国需要的高水平人才。为此，泰国有关部门于 1989 年 4 月专门派出一个 6 人小组到旧金山、洛杉矶、华盛顿、纽约、休斯敦等 7 个主要城市，集中介绍泰国经济发展情况和对人才需求的有关情况。为增加吸引人才回国工作的机会，该小组满足了旅美泰国人提出的福利条件，结果他们中有 89% 的人都表示愿意回国。泰国政府正在采取一些相应措施，以确保有更多的旅外泰国人回国工作，以促进泰国经济的持续发展。

4. 发展国内的高等教育和科学技术，筑巢引凤，为回归的留学人员创造更多的发展机会和成长条件

为了防止大批大学毕业生、研究生出国和成千上万的科技人才出国不归，造成高水平的科技人才流失，印度政府持续增加对科技的投入和增加教育经费，以扩大和新建科技和教育机构，提高科技研究和教学水平，创造新的就业机会。80 年代以来，印度政府花大量的投资扩建高技术领域的实验和技术密集区，向工业提供补助金，吸引国内科技人员参加工作。同时，印度还在一些有威望的技术学院和科研机构中设研究生教育，并在高校内建立高级开放科技中心，从而减少了外流人数。根据印度教育部统计，1977 年理工学院中约有 40% 的人员外流，到 1987 年这个数字为 10%。

在教育投资方面，韩国可谓是佼佼者，根据世界银行 1985 年对 91 个国家的统计，韩国的教育经费已列为第 11 位，其教育经费在本国政府财政总支出中所达到的比重已达 18.4%，以后几年均在 20% 以上。为了改善科研环境，稳定国内人才，吸引外流人才回国，韩国制定了《走向 2000 年的科学技术发展长期规划》，预定到