

人才政策研究

动态

20/09/2008 第1期总第1期

成果要报

- 广东省“双转移战略”和人力资源政策分析
- 新加坡、韩国人才政策的借鉴与启示

浙江省人才发展战略研究中心 编

目录

◆编首语

从抢资本到抢人才..... 姚先国 1

◆成果要报

广东省“双转移战略”和人力资源政策分析..... 陈丽君 徐成东 4

新加坡、韩国人才政策的借鉴与启示..... 黎灿辉 陈丽君 27

◆研究视野

以利益结构优化为核心深化改革，促进经济转型..... 姚先国 46

促进和保障人才流动的经济对策..... 梁伟年 陈荣秋 苗青（摘编） 52

浙江经济转型 30 年：特点与趋势..... 盛世豪 57

经济转型中的人力资源开发..... 陈清泰 62

编首语

从抢资本到抢人才

姚先国

原载于：中国劳动与社会保障报

长期以来，我国各级地方政府都非常重视招商引资工作，采取各种措施吸引国内外投资者，特别是外商投资者。许多地方把招商引资作为政府工作的“重中之重”，引进外资的业绩成为考核政府官员的重要指标，有的地方甚至把招商引资的任务层层分解到各个政府部门和每个官员。为了招商引资，各地“八仙过海，各显神通”，纷纷推出各种优惠政策。诸如廉价、甚至无偿出让土地，减免所得税或税收返回，政府补贴等等。不同地区间竞相攀比，给外商投资者的条件一个比一个优厚。有时甲地请来的外商被乙地以更优惠的政策挖走，引发地区间的矛盾与不快。这种引资大战后来发展到不仅争夺外资，也争夺内资，只要是从外地引来的资金和项目都享受优惠政策，有实力的国内外企业因而成为各地竞相追捧的“明星”。

虽然目前这种“引资大战”仍在许多地方上演，但最近却有引人注目的新动向。沿海一些省市，如广东、上海、江苏等地纷纷推出人才战略或人才引进规划，运用各种优惠政策吸引人才。如广东省最近经过省委常委会讨论修改的《广东省加快吸引培养高层次人才的实施意见》正在公开征求意见。

《实施意见》提出实施创新和科研团队引进计划、领军人才引进计划、留学人员来粤创业服务计划、现代生产性服务业人才集聚计划、先进制造业和高新技术产业创业精英引进计划。引进国际一流水平、国内顶尖水平、国内先进水平的创新和科研团队，分别给予每队 8000 万至 1 亿、3000 万至 5000 万、1000 万至 2000 万的工作经费；引进两院院士和相同等级担任省级重大科技项目首席科学家，每人一次性提供 500 万专项工作经费和 100 万（税后）住房补贴。同时对有贡献的人才给予重奖，其中获“南粤功勋奖”奖金 3000 万元；“南粤创新奖”奖金 500 万元。这种政策力度可谓前所未有的，在省内外引起强烈反响。许多其他省份也将出台类似的政策措施，可以预见，一场人才争夺大战正在拉开帷幕。

从“抢资本”到“抢人才”，无疑是一个具有历史意义的转变，其根本原因在于我国经济增长方式转换和发展模式转型的客观需求。

人才政策研究

今年正值我国改革开放 30 周年。30 年来我国经济以年均 9.7% 的速度迅猛发展，大大增强了综合国力，彻底改变了“一穷二白”的面貌，取得的成绩举世公认。但是这种高速增长是以粗放经营、低效生产为特征，以高强度投入、高资源消耗、高污染为代价，企业的竞争战略则是以低成本、低价格为支撑。这种增长方式已带来诸多负面后果，能否实现可持续、高效益的经济发展，成为摆在我国政府和企业面前的严峻挑战。今年国内外经济形势发生重大变化，美国次贷危机引发的全球金融市场动荡、石油、粮食价格猛涨、原材料价格不断攀升、人民币升值等等，使我国企业遭受成本上升、需求下降、竞争日趋激烈的巨大压力，利润大幅下滑，不少企业破产倒闭。企业要求得生存和发展，必须走转型升级之路，必须从低价竞争走向创新竞争，形成新的竞争优势。因此，转变增长方式和竞争战略，就成为我国经济发展的必然趋势和紧迫任务。

经济转型的实质是从资源投入推动的增长转向生产率驱动的增长。提高生产率的根本之道在于创新，创新的关键在于人才。地方各级政府从抢资本转为抢人才，正是顺应经济转型的客观要求，是贯彻科学发展观，践行“以人为本”方针的实际行动，“以人为本”意味着生产要以满足人民需要、提升人民的福利水平为目标，同时意味着发展经济要靠激励人民群众的创造力与积极性，要以开发人力资源为第一要务。“发展为了人民，发展依靠人民，发展成果要让人民分享”是“以人为本”的完整表述。

人力资源是经济发展的第一资源，而人才则是拥有人力资本优势的人力资源。30 年的发展，我国已积累起巨量的物质资本，在人力资源开发方面也取得了很大的成就。但两相比较，“重物轻人”的现象还普遍存在，我们要清醒地看到，目前我国生产要素的相对地位已发生变化，过去严重短缺的物质资本已相对充裕，从全社会看，资金并不短缺，而最为短缺的是具有创新精神和创新能力的各类人才。各地高价争夺人才，将会带来新一轮人力资本投资的热潮。我们希望，全国上下不仅要抢人才，而且要更加自觉、主动地培养人才，用好人才，使蕴含在十三亿人口中的巨大潜能充分发挥出来，使我国经济真正走向内生增长、高效益增长的创新之路。

成果要报

成果导读：

《广东省“双转移战略”和人力资源政策分析》是陈丽君老师和硕士生徐成东近期研究成果。广东省于2008年五月制定通过了《广东省人民政府关于推进产业转移和劳动力转移的决定》，并在全国首次创造性地在全国范围首次提出了“双转移”概念，指有步骤地推行产业转移和劳动力转移两个重要战略转移。产业转移指珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移；劳动力转移指广东省东西两翼、粤北山区的劳动力，一方面向当地二、三产业转移，另一方面其中较高素质劳动力向发达的珠三角地区转移。《决定》对“双转移”战略提出了具体的支撑性人力资源政策：

- **与双转移关联的低层次人力资源政策：**广东省东西两翼和粤北山区着力向珠三角发达地区培养和输出具有较高技能和素质的适用型劳动力；各地结合产业升级和承接产业转移，积极培育产业集群，大力发展县域经济和特色产业，提高吸纳就业能力；珠三角各市制定劳动力转移的目标和规划，鼓励企业招用本省农村劳动力；加强农村劳动力职业技能培训，实行农村贫困家庭子女入读中等职业技术学校、技工学校免学杂费和补助生活费政策；实施农村劳动力免费职业技能培训；实施农民工技能提升培训计划；以中等职业技术学校、技工学校为主阵地，建立覆盖城乡的职业技能培训体系；建立有利于产业发展与劳动力需求相协调的统计、分析、预测、评估和决策机制；充分发挥社会职业中介机构的作用；按照有技能、贡献大、有发明创造、本省紧缺等条件，开展优秀农民工认定工作。
- **配合双转移的高端人才政策：**搭建高层次人才成长的新平台——实施创新和科研团队引进计划、领军人才引进计划、留学人员来粤创业服务计划、现代生产性服务业人才集聚计划、先进制造业和高新技术产业创业精英引进计划。努力创造吸引高层次人才的新优势——百名南粤杰出人才培养工程、博士后培养工程、现代生产性服务业人才培养工程、企业家培养工程。

广东省“双转移”战略的亮点主要有：加大投入，加快引进创新和科研团队；优化环境，建立各级领导听取高层次人才意见的直通车制度；重奖激励，树立正确的用才导向；明确责任，建立人才引进目标考核问责制度。

成果速递:

广东省“双转移战略”和人力资源政策分析

陈丽君 徐成东

为了进一步贯彻落实科学发展观，加快产业转型升级，促进经济又好又快发展，广东省于今年五月制定通过了《广东省人民政府关于推进产业转移和劳动力转移的决定》。在这项决定中，广东省政府创造性地在全国范围首次提出了“双转移”这个概念，并明确制定了实施“双转移”战略的政策措施。同时，为保证“双转移”战略的实施，加快现代制造业和服务业的建立，广东省出台了一系列的人力资源政策。这些政策以建立一支善于科学发展、具有国际竞争力的高层次人才队伍为目标，同经济转型以及产业结构转换升级紧密结合，对广东省的社会经济发展起到了巨大的推动作用。

一、广东省“双转移”战略内容概要及价值分析

（一）广东省双转移战略的内容概要

广东省“双转移”战略实指有步骤地推行产业转移和劳动力转移这两个重要的战略转移。产业转移指珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移，力争在2012年使广东省东西两翼和粤北山区在办好现有产业转移工业园基础上，珠三角产业群实现升级换代，形成一批布局合理、产业特色鲜明、集聚效应明显的产业转移集群，推动广东省产业竞争力位居全国前列。

劳动力转移指广东省东西两翼、粤北山区的劳动力，一方面向当地二、三产业转移，另一方面其中较高素质劳动力向发达的珠三角地区转移，在三到五年内使广东省的人力资源得到充分开发，劳动力素质整体提升，同时就业结构整体优化，本省劳动力就业比重提高，实现农村劳动力在城镇充分就业以及向二、三产业转移。

（二）“双转移”战略的现实基点和价值分析

当前，广东省正处于全面建设惠及全省人民小康社会的攻坚阶段，是全面提升工业化、信息化、城市化、市场化、国际化水平的关键阶段。从发达国家发展历程来看，这一时期随着经济总量的持续扩张，资源环境与发展的矛盾将更为突出，转变发展方式和优化经济结构的要求更为紧迫。同时，由于当前国内国际经济形势严峻，人民币持续升值，通胀造成的企业运营成本和劳动力成本不断增加，

人才政策研究

市场竞争日趋激烈，这对广东省提高经济整体素质提出了更高要求。广东要保持经济持续上升，继续走在全国的发展前列，就必须坚持科学发展，加快推进经济转型升级。

加快经济转型升级首先必须努力推进产业结构、增长模式、区域发展等方面的转型升级。在产业结构方面，要以增强自主创新能力为核心，做精高效生态农业，做强先进制造业，做大现代服务业，促进产业融合创新，建立现代产业体系；在增长模式转变方面，要以节能减排为突破口，大力发展循环经济，建设资源节约型和环境友好型社会，促进人口资源、环境协调发展；在区域发展方面，要深化研究区域发展布局，整合区域资源要素，提升区域发展的竞争力、带动力和影响力。

“双转移”战略的提出正是基于广东省产业结构的格局和人力资源的地区分布状况，努力实现产业结构调整和经济转型。其中，产业转移战略提出的现实出发点是广东省目前各个地区发展极不合理，珠三角地区虽然经济发展走在全省乃至全国前列，但其传统产业以低附加值的劳动密集型产业为主，地区核心竞争力不高，面临产业结构升级。珠三角地区在产业转型过程中，却制约于物理发展空间的局限，以及高层次人力资源匮乏，出现了升级困难。与此同时，广东省东西两翼、粤北山区经济发展相对落后，虽然有基本劳动力低廉和土地空间充分的优势，但存在的主要问题是经济发展动力不足，招商引资成效不明显，无法形成产业集聚效应。

根据经济发展的匹配理论，即经济类型应和当地比较优势相匹配，因此，为破解这一格局，产业转移战略的核心目标是通过政府主导将目前珠三角地区所占比重过大的低层次、低附加值的产业转移出去，留出空间增加发展高附加值产业的后劲，充分发挥当地金融、技术等方面优势，实现核心经济区块的经济转型。同时，东西部地区和北部地区能通过“双转移”战略，有效吸收产业转移的成果，充分发挥当地物理发展空间充分这一比较优势，促进经济发展。

劳动力转移战略的提出主要是基于以下两个方面的原因：第一个是劳动力，特别是广东省本省劳动力并未实现充分就业。劳动力整体技能不高以及外来劳动力的大量涌入造成并加剧了这种劳动密集型产业中就业的紧张趋势。第二个原因是现有高技能人才的储备无法满足广东，特别是满足珠三角地区产业结构升级的需要。劳动力资源的这种结构比例严重制约了广东省经济的进一步发展。因此，

人才政策研究

广东省一方面鼓励高技能人才流向珠三角地区，同这一地区的科技、金融以及服务产业有效结合，促进产业结构现代化；另一方面在进行产业转移的同时，充分利用广东两翼和北部地区剩余劳动力的优势，提高当地劳动者素质和企业吸纳本地劳动者的能力，推动产业结构向以二三产业为主转变。

二、支撑“双转移”战略的人力资源政策

人才资源是第一资源，产业结构调整对广东省的人力资源工作提出了新的要求，高层次人才成为广东省实现经济转型和产业升级的战略资源。广东省紧紧围绕建设现代产业体系和实现经济转型升级的要求，紧盯科技发展前沿，站在全局和战略的高度，制定了符合不同层次人力资源特征的人力资源政策，旨在顺利实现劳动力转移的战略目标，不断优化创业环境、改善生活环境、提升人文环境、创新制度环境，以最好的服务、最优的环境、最大的诚意汇聚天下精英，为珠三角地区产业升级构筑人才高地。

（一）与双转移关联的低层次人力资源政策

针对低端人力资源，广东省政府提出的人力资源政策重点在于采取各类手段培训劳动力职业技能，提升劳动力的可持续雇佣能力，实现农村劳动力的充分就业（详见《广东省人民政府关于推进产业转移和劳动力转移的决定》）。主要政策措施有：

1、广东省东西两翼和粤北山区着力向珠三角发达地区培养和输出具有较高技能和素质的适用型劳动力。

2、各地结合产业升级和承接产业转移，积极培育产业集群，大力发展县域经济和特色产业，提高吸纳就业能力，大力推进农村劳动力就地就近就业。

3、珠三角各市制定劳动力转移的目标和规划，鼓励企业招用本省农村劳动力。

4、加强农村劳动力职业技能培训，实行农村贫困家庭子女入读中等职业技术学校、技工学校免学杂费和补助生活费政策；实施农村劳动力免费职业技能培训；实施农民工技能提升培训计划。

6、以中等职业技术学校、技工学校为主阵地，建立覆盖城乡的职业技能培训体系。

7、建立有利于产业发展与劳动力需求相协调的统计、分析、预测、评估和决策机制；充分发挥社会职业中介机构的作用。

人才政策研究

8、按照有技能、贡献大、有发明创造、本省紧缺等条件，开展优秀农民工认定工作，对其中特别优秀的农民工由各级党委、政府表彰和奖励。

（二）配合双转移的高端人才政策

针对高端人力资源，广东省把吸引和培养高层次人才作为加快产业转换升级的头等工作，制定了《广东省加快吸引培养高层次人才的实施意见》，通过各种优惠措施和政策加大支持力度，优化人力资源环境，努力建设一支高素质的、具有强大创新创造能力的现代化高素质人才队伍。具体措施包括：

1、优化环境，努力创造吸引高层次人才的新优势

广东省推行的政策包括实施创新和科研团队引进计划、领军人才引进计划、留学人员来粤创业服务计划、现代生产性服务业人才集聚计划、先进制造业和高新技术产业创业精英引进计划。建立完善引才引智机制、创新高层次人才分配机制，突出企事业单位在吸引高层次人才中的主体作用，要求各级政府要为吸引高层次人才提供全方位的服务保障，同时重奖有突出贡献的人才。

2、狠抓培养，搭建高层次人才成长的新平台

广东省制定的政策措施包括实施百名南粤杰出人才培养工程、博士后培养工程、现代生产性服务业人才培养工程、企业家培养工程，加强人才培养载体建设，推进思想政治和职业道德建设。通过加大人才建设投入、优化人才工作环境、强化政府的人力资源公共服务提供职能以及明确人才引进培养责任等途径来培育一个适合智力集聚人才高地。

三、人力资源政策亮点及作用价值分析

广东省支撑双转移的人力资源政策为进一步推动产业结构调整和经济转型升级发挥了极大作用。更重要的是，广东省经济转型期的人力资源政策尤其是高端人才政策跟以往人才政策相比具有鲜明的战略特征，体现了广东省政府对人才工作的战略性重视。新政策强调政府主导投入，强化创新人才定位、突出人才团队作用，加强政府的人力资源公共服务。在下述方面具有显著意义，对其他省市具有很好借鉴及启发意义。

（一）加大投入，加快引进创新和科研团队

面对经济转型升级的迫切任务，广东省人力资源政策尤其注重对高层次创新和科研团队的引进和培养。这点集中体现为科研团队在广东省重点引进培养的高层次人才和范围中处在首要的位置，优先实施引进发展产业急需的创新和科研团队

人才政策研究

的计划。根据该计划，广东省政府给予 8000 万到 1 亿元的专项工作经费用于引进世界一流、对产业结构转换升级有重大影响、并能带来重大经济效益和社会效益的创新和科研团队。同时，给予 3000 万至 5000 万元的专项工作经费用于引进国内、国际顶尖水平、国际先进水平的创新和科研团队；给予 100 万至 2000 万元的专项工作经费用于引进国内先进水平的创新和科研团队。

创新和科研团队是为某一特定研究目的而结合在一起的工作群体。这类团队相对于单个的高层次科研人才来说主要有两个方面的优势：一是信息共享优势。团队成员之间有着不同的学科背景、知识结构以及工作经验，因此在一个共同的目标下相互合作有助于促进成员的知识和思想在团队内部的沟通，从而有助于知识的整合以及创新思想的产生。第二个优势是团队成员之间的能力支撑作用。成员之间通过良好的分工合作能够在能力和精力上相互补充，在创新任务分解的基础上集中力量完成各自任务，从而攻克重大难题。

广东省的经济一直处于全国领先地位，引领着各地改革的展开，因此在经济转型升级过程中面临的困难和压力也最大，科技创新能力的不足成了严重制约广东发展最大的一个瓶颈。通过十多年来的人才引进政策，广东省虽然集聚了一批高层次的技术创新人才，但在人才队伍结构上却存在很大的缺陷，高层次人才在为产业结构升级和经济转型服务中往往依靠个体的力量进行单打独斗，而具有很强创新能力的科研团队的建设和引进数量却明显不足，严重限制了广东省创新能力的进一步提高。为此，广东省将科研团队的引进工作作为经济转型升级过程中人力资源政策的重中之重，通过财政拨款，建立了高层团队引进专项工作经费，努力引进经济发展各类急需的各类创新和科研团队。

通过大力引进高层次创新和科研团队，能够极大地增强广东省的科研力量，集中能力解决产业结构转换和经济升级过程中的重点难点问题。另一方面，创新和科研团队的引进还能极大地增强当地人才集聚和整合的能力。高层次创新和科研团队在增强所在地科技实力的同时，也往往会成为当地的科研中心，产生对其他高层次人才的集聚效应，吸引他们向这些中心靠拢，重新整合原有的高层次创新人才，从而使科研中心不断扩大。这样一种高层次人才集聚整合效应将会极大地增强广东省内部信息共享的程度和科技资源利用的效率，实现人才高地建设战略，集聚智力资本，推动产业结构转型和经济升级。

（二）优化环境，建立各级领导听取高层次人才意见的直通车制度

人才政策研究

为了更加充分发挥高层次人才专业知识特长，引导他们将才能主动发挥到促进产业结构调整和经济转型升级中去，广东省采取了一系列措施给高层次人才方便、畅通的意见表达渠道。这些措施包括：吸收符合条件的海外人才参加政协、青年联合会、工商联等；建立重大决策专家咨询机制，遴选一批符合条件且本人愿意的高层次人才担任各级党委政府及其工作部门的咨询专家；构建充满活力、和谐有序的网络民主平台，要求各级党委政府门户网站专门设立高层次人才建言献策智囊箱，以及个别约谈或集体约谈等多种形式，广泛听取意见和建议，充分发挥他们的智慧和作用，保障他们的知情权、参与权、表达权和监督权。

高层次人才智能资源价值的实取取决于三个主要的环节：成果产生、成果采纳以及成果应用，这三个环节都需要良好的环境作为支撑。而政府作为主导社会、经济发展的主体在成果采纳，特别是政策性成果采纳方面具有举足轻重的作用。当前我国各地在人力资源使用方面存在的一个问题便在于这些高层次人才的意见无法有效到达决策层。这种现象不但导致政府公共政策决策科学性的下降，而且使得高层次人才的大量智力成果无法得到有效实现，从而使他们的工作积极性下降。因此，如何充分发挥高层次人才在经济转型升级中的智力供给作用是政府必须重点解决的问题之一。

广东省的高层次人才直通车措施正是基于这样一种考虑而采取的政策。一方面，政府吸纳一部分的高层次人才进入决策机制，直接参与公共政策的制定和执行。另一方面，通过政府主导的各种民主平台直接与各类高层次人才进行定期的沟通交流，广泛听取他们的意见。这样就能充分发挥高层次人才的优势，在提高政策科学性的同时，使人才的智力成果能够得到有效的采纳和实现。智力成果采纳和实现在一方面能满足高层次人才的高成就需要，另一方面又能使他们的价值获得认可，从而提高他们为经济转型升级服务的主动性和积极性，激发出更大的智能力量。这样的措施也能引导社会形成一种尊重人才、尊重智力成果的氛围，为高层次人才的工作创造良好的环境，并能对外部优秀的高层次人才产生极大的集聚作用，不断吸引他们前来广东创新创业。

（三）重奖激励，树立正确的用才导向

经济转型升级需要高层次人才在经济建设中发挥引领作用，通过他们的不断创新来推动产业结构优化升级。为了表彰突出人才的突出贡献，树立以人才价值实现为导向的激励机制，充分发挥经济利益和社会荣誉双重激励作用，广东省提出

人才政策研究

重奖突出贡献的高层次人才，每两年评选一次“南粤功勋奖”2名和“南粤创新奖”5名。“南粤功勋奖”主要对为广东省经济社会发展作出杰出贡献的人才，给予崇高荣誉和每名3000万元奖金。“南粤创新奖”则主要对瞄准世界科技前沿、在重点领域取得突破，掌握核心技术、勇攀科技高峰的创新人才，给予每名500万元奖金。

根据人力资本定价相关理论，人力资源会地区间自由流动，不断寻找其人力资本的最高定价点。这些资本包括其能力、知识、经验等要素，定价包括物质方面收入和精神方面的收入。我们可以看到，广东省政府依托其强大的财政支持而设立的“南粤功勋奖”和“南粤创新奖”正是为吸引各地高层次人才进入广东，服务经济转型升级而设置的人力资本定价。这些人力资本定价在奖金的数额和社会荣誉的高度上都远远超出全国其它地方，形成了非常明显的领先优势。这样一种领先优势将会对高层次人才，特别是高层次创新型人才产生极大地集聚效应，引导他们向广东集聚。

此外，巨额的经济奖励和崇高的社会荣誉也会在广东的高层次人才中间产生一种极大的激励。这种激励一方面会促进在广东的高层次人才中间形成一种良性的竞争，促使他们通过不断研究解决社会经济发展的关键问题而在众多高层次人才中最终脱颖而出，获得这份奖励。另一方面，在这些奖项奖励重点上的设置能有效引导高层次人才把创新的精力投入到技术创新和进步中去，从而有效推动经济转型升级。

（四）明确责任，建立人才引进目标考核问责制度

为了切实加强领导，加强高层次人才队伍建设的组织保障，广东省要求一把手抓第一资源，将吸引培养高层次人才工作列入主要领导年度工作目标考核，确立领导问责制度；同时，定期组织高层次人才满意度调查和工作评估，对吸引培养高层次人才工作严重滞后的，或者本地区用人单位和高层次人才投诉较多的，或者造成高层次人才流失严重的，给予通报批评，对引进培养高层次人才弄虚作假的，按有关规定给予严肃处理。

任何政策的良好执行都离不开制度的有效保障，明确的制度能够保障政策目标得到正确的分解，政策的职责得到合理的分配，政策结果得到有效回应。广东省这项规定的亮点就在于将高层次人才的引进和培养工作纳入到主要领导的目标考

人才政策研究

核当中，从而在制度上明确了他们在人才工作中的必须达到的目标和所必须承担的行政责任，从而保证各项高层次人才引进和培养工作能够得到有效的开展。

同时，这样的制度安排也会给各地的高层次人才一个明确的信号，展示出广东省政府注重人才，注重人才环境建设的良好形象，从而增强广东国内外高层次人才吸引力，推动人才向这里集聚，增加建设现代经济的人才力量。

人才政策研究

附件一：

广东省委省人民政府关于推进产业转移和劳动力转移的决定

粤发〔2008〕4号

（2008年5月24日）

为深入贯彻落实科学发展观，推动产业优化升级，建立现代产业体系，促进区域协调发展，构建和谐社会，加快全省率先基本实现社会主义现代化步伐，现就我省推进产业转移和劳动力转移作出如下决定。

一、推进产业转移和劳动力转移的重要性和紧迫性

（一）推进产业转移和劳动力转移是改善发展环境、破解发展难题、实现新一轮大发展的重要举措。推进这项工作，有利于突破多年来制约我省经济社会发展的土地资源匮乏、环境承载压力加大、发展空间受限等突出问题，减少珠三角地区人口数量，提高劳动力素质，减轻社会管理压力，为新一轮发展创造有利条件。

（二）推进产业转移和劳动力转移是优化产业结构、提升产业层次、增强产业竞争力的迫切需要。推进这项工作，有利于推动珠三角地区加快发展先进和优势产业，促进东西两翼和粤北山区扩大招商引资和加快产业建设步伐，优化产业布局和产业结构，实现人力资源合理流动和优化配置，全面提高全省经济综合实力。

（三）推进产业转移和劳动力转移是缩小地区差距、促进区域协调发展、提高城乡居民生活水平的有效途径。推进这项工作，有利于充分发挥珠三角地区辐射带动作用，发挥东西两翼和粤北山区比较优势，实现优势互补、相互促进，较快提高全省人均生产总值和城乡居民人均收入水平，整体提升城乡居民生活品质。

二、推进产业转移和劳动力转移的指导思想、主要目标与基本原则

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，深入贯彻党的十七大和省委十届二次全会精神，以

人才政策研究

新一轮思想大解放为动力，按照“政府引导、市场运作、优势互补、互利共赢”的方针，着力优化区域产业布局，大力提高劳动力素质，提升珠三角地区产业竞争力，带动东西两翼和粤北山区加快发展，推动我省经济发展方式转变，不断提高城乡居民生活水平，促进我省经济社会又好又快发展。

（二）主要目标

力争到 2012 年，珠三角地区功能水平显著提高、产业结构明显优化，东西两翼和粤北山区在办好现有产业转移工业园（以下简称产业转移园）基础上，再规划建设 1-2 个大型产业转移园，形成一批布局合理、产业特色鲜明、集聚效应明显的产业转移集群，推动我省产业竞争力位居全国前列。人力资源得到充分开发，劳动力素质整体提升，就业结构整体优化，本省劳动力就业比重提高，农村劳动力在城镇就业以及向二、三产业转移成效显著。新增转移本省农村劳动力 600 万人，组织技能等级培训 360 万人，全社会非农就业比重达到 80%。珠三角地区劳动密集型产业比重显著下降，人均生产总值增长率高于生产总值增长率 2 个百分点左右。力争做到三年初见成效，五年大见成效。

（三）基本原则

— 坚持政府推动与遵循市场规律相结合。在遵循产业布局和产业转移客观规律的基础上，政府要因势利导，创造条件，通过搭建平台、政策支持等措施，引导劳动密集型产业有序梯度转移和劳动力合理向珠三角的输入。

— 坚持产业转移与产业升级相结合。珠三角地区要在加快推进产业转移的同时，大力发展先进制造业、高新技术产业和现代服务业等高附加值产业，提高自主创新能力。东西两翼和粤北山区要认真做好招商引资工作，结合当地实际积极主动承接珠三角地区产业转移。

— 坚持产业转移与产业集聚相结合。通过产业转移，促使产业转入地形成新的产业集群，形成上下游相互配套、专业化分工合作的产业链。

— 坚持产业转移与可持续发展相结合。产业转入地要加强节约资源、能源和环境保护工作，将产业转移对生态环境影响降低到最小程度。

— 坚持产业布局合理与人力资源配置优化相结合。以主体功能区规划为基础，东西两翼和粤北山区要以产业转移为契机，加强职业技术教育，全面提升劳

人才政策研究

动力素质，合理调配人力资源，加大本省劳动力供给，提高输入珠三角地区的劳动力水平。

三、推进产业转移的政策措施

（一）加强产业转移规划引导

由省经贸委牵头会同省发展改革委等有关部门制定全省产业转移的区域布局总体规划和指导意见，引导和推动产业有序转移和集中发展。珠三角各市应制定相应的产业转移规划和实施方案，依照国家产业政策，实行行业准入差别对待政策，提高产业的用地、能耗、水耗和污染物排放标准，提高劳动密集型产业准入门槛，积极转移部分低附加值劳动密集型产业。要明确制定劳动密集型产业转出目标、所占比重，加快引进、发展先进制造业和现代服务业，加速产业结构升级，防止珠三角地区产业“空心化”。

（二）实行产业转移集聚发展

继续开展省级产业转移园认定工作。各产业转移园按总体规划确定发展方向，突出主导产业，实行专业化发展；围绕延伸产业链，推动上下游产业配套发展，形成特色鲜明、配套完善的产业集群，促进产业做大做强。由省经贸委负责统筹规划，在省认定的省级产业转移园中，择优重点扶持若干个管理较好、发展潜质较大的产业转移园，会同当地政府进一步扩大规模，加大投入，完善配套设施，使其成为全省示范性产业转移园。科学规划，通过竞争高起点、高标准在东西两翼和粤北山区由省重点扶持建设 1-2 个大型产业转移园。

（三）努力降低经营成本

努力降低产业转移园内企业用地、用电、用工等生产成本，提高对转移产业的吸引力。积极推进销售电价区域同网同价改革工作，降低东西两翼和粤北山区电价，使产业转移园电价比珠三角地区电价低 0.1 元 / 千瓦时左右。切实减轻转移企业的各种行政事业性收费负担，除国家规定统一征收的税费外，推行“零收费区”的做法，不再对入园企业征收任何地方性收费。

（四）加大用地扶持力度

各地对产业转移园建设用地指标安排要适度倾斜，保证其建设用地需要；对规模大、成效好的产业转移园的用地指标省给予支持，对于投资 10 亿元以上重大

人才政策研究

项目的用地计划由省专项安排。合理和节约用地，积极盘活存量建设用地，允许产业转出、转入地按照依法、平等、自愿、有偿的原则，对口调剂使用农用地转用计划指标和补充耕地指标，允许珠三角地区委托山区对口开发补充耕地；鼓励采取土地置换、土地使用权调整、改变土地用途等方式盘活用地。实行产业转移园单位面积投资强度最低标准，推广多层标准厂房建设，提高土地使用效率。

（五）加强配套基础设施建设

珠三角各市要严格履行产业转移园合作建设协议，加大投资力度，尽快完善园内道路、供电、给排水、环保等各项基础设施。产业转入地要切实用好省财政安排的产业转移园建设有关扶持资金，加快产业转移园的基础设施建设。产业转入地交通主管部门要抓紧制定或调整配套道路建设规划和实施方案，加快进入产业转移园道路建设和改造。省、市电力部门要继续加快骨干电网及城乡电网的建设与改造，优先安排通往产业转移园的电网建设与改造项目。

（六）不断提高管理服务水平

产业转入地的外经贸、工商、国土、环保、消防、海关、检验检疫等部门要简化行政审批程序，推广“一站式”服务，提高审批效率。加大口岸建设力度，加快加工贸易联网监管公共平台建设，建立外经贸、海关、外汇、税务、检验检疫、银行等部门信息化管理体系，积极支持符合条件的产业转移园设立出口加工区和保税物流中心，提高物流通关与监管效率。降低产业转入地服务业的市场准入门槛，引导珠三角地区具有竞争力的中介服务组织，向东西两翼和粤北山区发展，完善和提高承接地在出口报关、商品检测、物流、法律、会计、信息、咨询领域的服务水平。改善产业转移园的金融服务，扩大信贷转授权；加大对产业转移园的信贷投放力度，为产业转移园企业提供高效便利的融资和结算服务。

（七）切实加强环境保护

产业转移园要按照发展循环经济的要求，完善产业链，集中供电、供气、供热、供冷和环境污染治理，提高节能减排水平。严禁引进不符合产业政策的淘汰类项目，严格控制引进限制类项目。产业转移园及入园项目应严格执行环境影响评价制度，环保设施要与园区同时规划、同时建设、同时投入运营，确保环境保护与

人才政策研究

产业发展、产业转移园建设同步推进。设定符合当地产业发展的能耗、环保、技术和安全标准，促进产业转移园可持续发展。

四、推进劳动力转移的政策措施

（一）加快省内劳动力向珠三角发达地区转移

东西两翼和粤北山区要根据珠三角地区用工需要，着力培养和输出具有较高技能和素质的适用型劳动力。健全珠三角地区与东西两翼和粤北山区对口劳务帮扶机制，由对口双方签订帮扶协议，明确目标任务和帮扶责任。珠三角各中等职业技术学校和技工学校每年要安排不少于 30 % 的招生指标专门用于招收东西两翼和粤北山区学生，并负责推荐在当地就业。

（二）大力推进农村劳动力就地就近就业

各地要结合产业升级和承接产业转移，积极培育产业集群，大力发展县域经济和特色产业，提高吸纳就业能力。要把产业转移园作为吸纳农村劳动力就业的重要载体，制定产业转移园吸纳当地农村劳动力的培训就业方案并抓好落实，明确企业吸纳和培训当地农村劳动力的社会责任。每个县（市、区）要建立若干个灵活就业基地，鼓励农村劳动力就地就近就业。

（三）鼓励企业招用本省农村劳动力

珠三角各市要制定劳动力转移的目标和规划，鼓励企业招用本省农村劳动力。有条件的地方对企业当年新招用本省农村劳动力并签订 1 年以上劳动合同和缴纳社会保险的，给予企业社保补贴；对招用人员属农村贫困户劳动力、40 岁以上和被征地农民的，同时给予企业岗位补贴。各级政府对新招本省农村劳动力成绩突出的企业给予表彰奖励。

（四）加强农村劳动力职业技能培训

实行农村贫困家庭子女入读中等职业技术学校、技工学校免学杂费和补助生活费政策，具体办法由省劳动保障厅会同省教育厅、省财政厅、省扶贫办等部门制定。实施农村劳动力免费职业技能培训，为 45 周岁以下、有就业能力和就业意愿的本省农村劳动力提供一次免费职业技能培训，确保每个农村家庭都有一名以上有就业能力的劳动力接受职业技能培训。实施农民工技能提升培训计划，每年对 100 万名在岗农民工进行技能等级提升培训。对被征地农民、转产转业渔民、

人才政策研究

其他农村劳动力和返乡创业农民分别开展不同类型的技能提升培训。有关培训工作的具体方案，由省劳动保障厅会同有关部门制定。

（五）加强就业培训载体建设

以中等职业技术学校、技工学校为主阵地，建立覆盖城乡的职业技能培训体系。建立公共实训基地，认定一批劳动力培训定点机构。开发建设覆盖全省城乡的远程职业培训网络体系。加快制定出台《广东省职业技能鉴定办法》。各级政府要加大就业培训资金投入，对贫困地区和革命老区给予倾斜，试行政府购买培训成果制度。各类金融机构对职业技术学校、技工学校、重点培训机构、公共实训基地建设贷款要予以支持。

（六）强化转移就业公共服务

建立有利于产业发展与劳动力需求相协调的统计、分析、预测、评估和决策机制。开展全省农村劳动力资源普查，健全农村劳动力数据库和培养培训转移就业动态管理档案。实行转移产业岗位申报和信息发布制度。完善各级就业服务体系，加快组织实施农村劳动力培训转移就业工作。完善各级人力资源市场信息网络和服务体系。充分发挥社会职业中介机构的作用。

（七）建立优秀农民工激励机制

省劳动保障厅要按照有技能、贡献大、有发明创造、本省紧缺等条件，开展优秀农民工（含外来城镇务工人员，下同）认定工作，对其中特别优秀的农民工由各级党委、政府表彰和奖励。省劳动保障厅要会同省公安厅等部门制定优秀农民工落户城镇的优惠政策。各地要向优秀农民工提供一定比例的廉租房和经济适用房。

五、切实加强对推进产业转移和劳动力转移工作的领导

（一）加强组织领导

充分发挥产业转移联席会议制度和省农民工工作联席会议制度的职能作用，加强对新情况、新问题的研究，统筹协调指导全省产业转移和劳动力转移工作。各地要建立相应机制，明确责任，抓紧组织编制产业转移和劳动力转移的规划和工作方案，尽快出台配套政策措施和具体实施意见。

（二）实施目标考核

人才政策研究

各级党委、政府和有关部门要把产业转移和劳动力转移工作纳入经济社会发展规划和年度计划，并作为政绩考核的重要内容。实行领导负责制，建立目标责任考评制度，逐级落实目标管理。由省经贸委、省劳动保障厅牵头，分别负责对各地产业转移和劳动力转移进行专项督查与考核，加强调查统计与研究分析。

（三）建立健全合作机制

珠三角地区与东西两翼及粤北山区合作双方要建立政府联系沟通工作机制，及时研究解决产业转移过程中遇到的困难和问题，共同协商制定并落实年度目标任务。珠三角各市、县（市、区）根据工作需要可安排干部到产业转移园任职或挂职。继续举办“山洽会”。珠三角各有关市每年要组织 1-2 次本地企业到对口地区考察、交流与产业转移洽谈活动，协助东西两翼及粤北山区举行大型招商活动。

（四）加大资金扶持力度

2008-2012 年，省每年安排欠发达地区产业转移园区发展专项转移支付资金 15 亿元，对我省 14 个欠发达市和江门市每年补助 1 亿元，支持上述地区产业转移园区建设的贷款贴息及基础设施建设；每年安排重点产业转移园区专项资金 15 亿元，以竞争方式择优扶持欠发达地区 3 个示范性产业转移园区建设；每年安排产业转移奖励资金 5 亿元，鼓励珠三角地区企业加快向东西两翼和粤北山区转移；每年安排劳动力培训转移就业专项资金 10 亿元以上，专项用于劳动力职业技能培训、智力扶贫、劳动力转移就业服务等。上述专项资金具体使用和管理办法，由省财政厅会同省经贸委、省外经贸厅、省劳动保障厅、省教育厅等有关部门研究制定。各地要加大财政扶持力度，拓宽资金筹措渠道，积极引导和带动社会资金投入，加快产业转移和劳动力转移。

附件二：

广东省加快吸引培养高层次人才的实施意见

为深入贯彻落实科学发展观，进一步提高自主创新能力，实施人才强省战略，根据我省经济社会发展对高层次人才队伍建设的要求，提出如下意见。

一、解放思想，把吸引培养高层次人才作为我省争当实践科学发展观排头兵的新引擎

1. 用世界眼光谋划吸引培养高层次人才的新思路。人才资源是第一资源，高层次人才是在经济全球化竞争日趋激烈条件下制胜的核心战略资源。当前，我省已处于经济社会发展全面转入科学发展轨道的关键时期，要实现“坚持面向世界，服务全国，努力建设成为提升我国国际竞争力的主力省，探索科学发展模式的试验区，发展中国特色社会主义的先行地”的战略目标，关键在于建设一支善于科学发展、具有国际竞争力的高层次人才队伍。在新的历史起点上，要以科学发展观为统领，以解放思想为动力，坚持党管人才原则，实施人才强省战略，围绕推进产业和劳动力“双转移”、建设现代产业体系和创新型广东等重大战略部署，紧跟世界发展趋势，紧贴全省发展目标，紧盯科技发展前沿，站在全局和战略的高度，不断优化创业环境、改善生活环境、提升人文环境、创新制度环境，努力把我省建设成为高层次人才施展才华的首选区、安居乐业的目的地、实现人生价值的大舞台。

2. 以改革创新精神开创吸引培养高层次人才的新局面。随着经济全球化进程加快和我国改革开放的全面推进，面对国内外引进高层次人才竞争越来越激烈的局面，必须以政策创新打造吸引人才新优势，以制度创新搭建培养人才新平台，以敢为天下先的气魄破除一切束缚人才工作的思想观念和体制机制障碍，以最好的服务、最优的环境、最大的诚意汇聚各方精英，构筑人才高地，为我省争当实践科学发展观排头兵提供坚强的人才保证和智力支持。

3. 重点引进培养的高层次人才范围和对象。主要包括以下方面：

- (1) 创新和科研团队；
- (2) 中国科学院院士、中国工程院院士；
- (3) 国家级重点学科、重点实验室、工程研究（技术）中心、工程实验室的首席科学家；
- (4) 获国家科学技术奖（包括国家最高科学技术奖、国家自然科学奖、国家

人才政策研究

技术发明奖、国家科学技术进步奖、中华人民共和国国际科学技术合作奖) 前两位完成人;

(5) 现代生产性服务业和先进制造业高层次人才, 主要包括金融、物流、信息服务、科技服务、外包服务、商务会展、文化创意、总部经济和装备制造、汽车、钢铁、石化、船舶制造等产业的高层次人才;

(6) 掌握核心技术、具有自主知识产权或具有高成长性项目的境外留学人员;

(7) 高级企业经营管理人才;

(8) 长江学者特聘教授和国家级教学名师;

(9) 国家有突出贡献中青年专家和新世纪百千万人才工程国家级人选;

(10) 外国籍及港澳台地区高端人才;

(11) 哲学社会科学领域领军人才以及其他领域急需的高层次人才。

二、优化环境, 努力创造吸引高层次人才的新优势

4. **实施创新和科研团队引进计划。**重点引进我省优先发展产业急需的创新和科研团队。引进世界一流水平、对我省产业发展有重大影响、并能带来重大经济效益和社会效益的创新和科研团队, 省财政给予 8000 万至 1 亿元的专项工作经费; 引进国内顶尖水平、国际先进水平的创新和科研团队, 省财政给予 3000 万至 5000 万元的专项工作经费; 引进国内先进水平的创新和科研团队, 省财政给予 1000 万至 2000 万元的专项工作经费。

5. **实施领军人才引进计划。**重点引进中国科学院院士、中国工程院院士和相同等级担任省级重大科技项目首席科学家、重大工程项目首席工程技术专家、管理专家。每引进 1 名两院院士、相同等级担任省级重大科技项目首席科学家、重大工程项目首席工程技术专家、管理专家, 省财政一次性提供 500 万元专项工作经费和 100 万元(税后)住房补贴。凡引进本意见第 3 条所列的其他高层次人才, 可由同级政府或用人单位一次性给予适当的经费补贴。

6. **实施留学人员来粤创业服务计划。**进一步办好广州“留交会”、深圳“高交会”和“国际人才交流大会”, 以及各类留学人员创业园, 拓宽引才引智渠道。尽快修订《关于鼓励出国留学高级人才来粤创业若干规定》, 以更加优惠的政策、更加开放的态度、更加优越的工作条件和更加宽松的人文环境, 吸引高层次留学人员来粤创业。

7. **实施现代生产性服务业人才集聚计划。**在珠三角地区打造若干个世界性营

人才政策研究

销服务中心和中央商务区，逐步形成能为全球客户提供金融、物流、信息、科技、外包、商务会展、文化创意、总部经济等服务的国际高端生产性服务业中心，吸引一大批国内外现代生产性服务业高层次人才来粤创业，形成一支具有全球影响力的现代生产性服务业高层次人才队伍。

8. 实施先进制造业和高新技术产业创业精英引进计划。重点引进一批装备制造、汽车、钢铁、石化、船舶制造等先进制造业和电子信息、生物医药、新材料、环保、节能与新能源、海洋生物等高新技术产业顶尖级人才。有关地市和部门要尽快拿出一批重大科技项目面向海内外公开招标，依托项目引进先进制造业和高新技术产业的高层次人才。

9. 建立完善引才引智机制。加快培育发展高层次人才市场，构建统一开放的人才市场体系。建立以省人才工作协调小组统筹领导的海内外引才引智工作机制，探索设立海外引才引智工作站。建立海外来粤工作的高层次人才信息库，编制我省高层次紧缺人才开发目录，定期向海内外发布需求信息，引导供需对接。依托粤港澳的紧密合作，创建粤港澳人才交流平台，充分利用港澳地区人才资源优势。尽快出台多种形式、灵活便捷的引才引智政策，鼓励国内外高层次人才来粤从事兼职、咨询、讲学、科研活动，开展技术合作、技术入股、投资办企业或从事其他专业工作；鼓励用人单位以岗位聘用、项目聘用、任务聘用、项目合作等方式引进高层次人才。

10. 创新高层次人才分配机制。探索人才资本产权激励办法，推进生产要素按贡献大小参与分配的改革，建立健全重实绩、重贡献，向优秀人才和关键岗位倾斜的薪酬机制。各地区各部门可以选择有条件的单位在职务科技成果转化的收益中，提取一定比例奖励项目完成人员和有贡献的人员，也可采取协议方式高薪聘用拔尖人才，实行一流人才、一流业绩、一流报酬。

11. 突出企事业单位在吸引高层次人才中的主体作用。企事业单位可以把引进人才的购房补贴、安家费、科研启动经费列入成本核算。用人单位要善于发现和大胆使用才智出众、个性特点突出的人才，帮助他们搞好职业生涯设计，努力改善高层次人才的工作、学习、生活条件，营造高层次人才发挥才干的良好环境，最大限度地激发高层次人才的创造活力和工作热情。

12. 各级政府要为吸引高层次人才提供全方位的服务保障。

(1) 简化流动手续。清理取消现行各种限制人才流动的规定，有条件的地区

人才政策研究

可建立引进人才“一站式”服务平台。凡引进本意见第3条所列的高层次人才，党委组织部门、政府人事部门应当随报随批，及时办结调动手续，其配偶、子女、父母均可随迁来粤，公安部门凭上述部门签发的调动通知办理入户手续，可在本人工作所在地或居住地选择入户，不受户口指标和年龄等条件限制。本人不愿意迁移户口的，可办理《广东省居住证》，享受户籍居民同等待遇。

(2) 妥善解决专业技术职务资格认定和岗位聘用问题。抓紧建立健全科学的人才评价机制，解决职称评聘和认定问题，按照科学人才观和有利于吸引人才的原则，尽快修订完善来粤高层次人才专业技术职务资格认定制度。制定广东省特级专家聘任办法，推行首席专家、大师工作室等制度。事业单位引进高层次人才，因岗位职数不足的，可以向政府人事部门申请追加职数。引进首席专家、学科带头人的，因不同制度没有职称的，可以设置特聘岗位予以解决，享受相同岗位人员待遇。

(3) 努力解决家属就业和子女读书问题。引进高层次人才的家属就业由用人单位会同政府有关部门根据实际情况妥善安置。其子女上学由用人单位会同教育行政部门妥善解决，参加高考不受户口年限限制，户籍没有迁入的可免借读费。

(4) 启动筑巢引凤工程。采取多种渠道解决引进人才的住房问题。鼓励政府在引进人才相对集中的地区统一建设人才周转公寓出租给高层次人才。鼓励企业租用商品住房给高层次人才居住，或通过发放住房货币补贴支持高层次人才购买商品住房。

(5) 提供医疗保障。实行政府投保高级专家医疗保险制度。建立高层次人才健康档案制度，提供个性化医疗服务，享受相当级别人员同等医疗待遇，实行每年体检制度，落实带薪休假制度。

(6) 提供特殊人才特殊保障服务。研究制定为顶尖级高层次人才实行专项投保制度的办法。确定为我省顶尖级的高层次人才，同级政府和用人单位要共同为其购买专项保险，解决他们的后顾之忧。

(7) 提供可持续发展服务。抓紧出台《广东省专业技术人员继续教育条例》，建立学术休假制度，依法保障高层次人才继续教育的权利，支持其自主选择继续教育的内容和方式。鼓励高层次人才出国（境）培训，参加国际性高层次学术、技术活动；支持主办国际性高层次学术、技术交流活动。出入境管理部门要优先审批办理出国手续，保障高层次人才出入境自由。

人才政策研究

(8) 加强知识产权服务与保护。为高层次人才申请国外专利提供帮助；为高层次人才创新、创业活动提供知识产权政策和有关信息的咨询与服务；继续做好“广东省专利奖”评选工作，鼓励和调动高层次人才发明创造的积极性；加大知识产权保护力度，为高层次人才知识产权的生成与保护提供良好环境。

(9) 提供畅通的投融资渠道。拓展融资方式，探索多元化、多层次的高新技术项目融资渠道，吸引高层次人才来粤开办高新技术企业。提高风险投资资金使用效率，推动风险投资向高层次人才来粤创办高新技术企业倾斜，发挥风险投资对高新技术产业的催化作用。

(10) 建立各级领导听取高层次人才意见的直通车制度。注意保护高层次人才参政议政的积极性。吸收符合条件的海外人才参加政协、青年联合会、工商联等。建立重大决策专家咨询机制，遴选一批符合条件且本人愿意的高层次人才担任各级党委政府及其工作部门的咨询专家。构建充满活力、和谐有序的网络民主平台，各级党委政府门户网站要专门设立高层次人才建言献策智囊箱，以及个别约谈或集体约谈等多种形式，广泛听取意见和建议，充分发挥他们的智慧和作用，保障他们的知情权、参与权、表达权和监督权。

(11) 提供良好的文化信息服务。倡导和培育创新文化，加快建设适合高层次人才需要的文化信息服务体系，为他们提供多样化的公共文化信息产品，最大限度地满足他们工作、生活中对文化信息产品的需求。

13. 重奖有突出贡献的人才。建立健全以政府奖励为导向、用人单位和社会力量奖励为主体的人才奖励体系。抓紧制定“南粤功勋奖”、“南粤创新奖”评选办法，评选“南粤功勋奖”2名，每名奖金3000万元；评选“南粤创新奖”5名，每名奖金500万元。继续做好“南粤友谊奖”评选工作，加大对贡献突出的外国专家表彰奖励的力度。上述奖项每两年评选一次。

三、狠抓培养，搭建高层次人才成长的新平台

14. 实施百名南粤杰出人才培养工程。打造我省高层次人才培养品牌工程，着力培养一批有实力竞争中国科学院、中国工程院院士的候选人才。组织人事部门会同有关部门通过竞争择优的办法，2009至2013年每年遴选不少于20名共100名以上优秀中青年高层次科研人才进入培养工程。省财政每年安排专项资金，用于补助用人单位培养经费。要为入选对象提供科研平台，配备工作助手，推荐承担国家和省重大科研项目、重大科研课题的主要负责人，推荐进入国际性或全国

人才政策研究

性学术团体和各级评价、评审、评奖机构专家委员会及咨询委员会。5 年为一个培养周期，每年考核一次，实行淘汰制。每培养 1 名两院院士、相同等级担任省级重大科技项目首席科学家、重大工程项目首席工程技术专家、管理专家，省财政一次性提供 500 万元专项工作经费和 100 万元（税后）住房补贴。

15. 实施博士后培养工程。支持符合条件的高新技术企业申请设立博士后科研工作站，鼓励暂未设站的企业与高校共建博士后科研基地，联合招收项目博士后。5 年内新增博士后科研流动站 20 个、工作站 80 个，使我省博士后科研流动站和工作站分别达到 80 个和 190 个，新增进站博士后 2000 名。适当提高博士后日常经费标准，加强博士后进站、在站和出站管理，提高博士后培养质量和管理水平。各级政府要对所属在站企业博士后给予相应的科研经费补贴。招收单位要按照不少于财政经费补贴的三分之一的比例给予科研启动经费。用人单位要积极创新条件，鼓励掌握核心技术、具有自主知识产权或具有高成长项目的博士后，出站后继续留在我省工作。

16. 实施现代生产性服务业人才培养工程。采取校企合作等多种渠道、灵活多样的方式，着力培养具有较强的创新能力和专业能力的现代生产性服务业人才。探索校企双导师培养研究生模式，鼓励研究生选择企业攻关项目作为研究方向。通过世界性营销服务中心和中央商务区等实践平台，加速现代生产性服务业人才的培养。

17. 实施企业家培养工程。支持和鼓励企业家积极参与国际市场的合作与竞争，重视在市场竞争中发现、培养具有现代管理理念、战略开拓能力和经营管理水平的企业家，加快提升企业家职业化水平和跨文化沟通能力，熟练掌握国际国内市场规则和国际惯例。省经贸部门和省国资部门要尽快出台企业家培养工程实施方案，对国有大中型企业、民营骨干企业的高层经营管理人才在 5 年内轮训一遍，培训时间累计不少于 3 个月。利用国（境）外培训资源，每年选派 100 名左右年轻优秀企业家到国（境）外培训、考察。鼓励企业家参加 EMBA 教育。

18. 加强人才培养载体建设。发挥高校培养高层次人才的基础作用，调整优化高校专业结构和培养方向。继续办好高新技术园区、工业园区和留学人员创业园区，完善配套政策和设施。鼓励企业自办或与高校、科研院所联合组建工程技术研究中心和企业技术中心，重点扶持一批学科基础较好的高校、科研院所、公共管理部门与海外研发机构组建联合实验室或研发中心。鼓励国内外著名高校、

人才政策研究

国家级重点科研院所、大型企业、跨国公司、培训咨询机构、中介机构来粤设立分支机构。支持企事业单位“走出去”，在境内外人才密集地区设立研发机构，力争在优势产业建成一批具有世界先进水平的研发机构。

19. 推进思想政治和职业道德建设。建立我省高层次人才政策理论研修制度，每年举办一期高层次人才政治理论研修班，组织领军人才、创新创业人才学习中国特色社会主义理论体系、有关法律法规和政策，进行国情省情教育，弘扬爱国精神和科学精神，培养德才兼备的高层次人才。

四、落实责任，形成高层次人才工作的新机制

20. 建立吸引培养高层次人才责任机制。各级党委政府要加强对人才工作的领导，把吸引培养高层次人才工作列入主要领导年度工作目标考核，切实做到“一把手”抓“第一资源”。建立领导问责制度，定期组织高层次人才满意度调查和工作评估，对吸引培养高层次人才工作严重滞后的，或者本地区用人单位和高层次人才投诉较多的，或者造成高层次人才流失严重的，给予通报批评；对引进培养高层次人才弄虚作假的，按有关规定给予严肃处理。各级党委组织部门要充分发挥牵头抓总作用，各职能部门要认真履行职责，尽快研究制定配套政策，狠抓落实，发挥优势，创造性地开展工作。

21. 完善高层次人才投入管理机制。建立以用人单位为主，省、市、县各级财政共同分担，社会力量广泛支持的多渠道、多层次的经费投入机制。省财政设立“引进和培养高层次人才专项资金”，用于引进、奖励和培养三大项目。凡引进本意见所列科研和创新团队、领军人才，用人单位须提出申请，经有关主管部门按程序审核确定，报省政府批准后，所需经费从预留专项资金中列支。各地要加大高层次人才投入力度，对本意见第4条所列项目，除省财政投入资金外，珠三角地区和其他地区有关市政府要分别按照不少于省财政支持专项工作经费额度二分之一、三分之一的比例提供配套资金。

22. 加大对人才工作的宣传力度。各地各部门要结合本地区本部门实际，制定人才宣传工作年度计划，总结和推广高层次人才工作的新思路、新举措、新经验，宣传高层次人才典型事迹，鼓励创新创业，宽容创新失误，营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的良好氛围，形成高层次人才大量涌现、创造活力竞相迸发、聪明才智充分发挥的生动局面。

成果导读:

《新加坡、韩国人才政策的借鉴与启示》是陈丽君老师和硕士生黎灿辉近期研究成果。该文首先从人才培养、人才引进和人才管理与使用等方面详细介绍了新加坡、韩国的人才政策。

新加坡人才立国的主要政策: 1. **着力培养本土人才。**通过不断改进和完善教育体系,形成以学校为中心的培养体系,从而为企业和社会不断输送专业技术力量;加大技能培训力度,让工人掌握多种技能,使他们终身可被雇佣;关注创新创业人才,培养本地的科技实业精英。2. **大力引进优秀人才。**历经3个阶段,推出了“跨国公司和地区总部计划”、“投资居留”、“接触新加坡计划”、“企业家移民项目”、“新加坡奖学金”、“新加坡联谊网络”等十多项措施(见附件1)。3. **鼓励妇女就业和建立良好社会福利政策。**引进外籍女佣;大力兴办幼儿园、托儿所;实行已婚妇女弹性上班制和兼职工作制;完善的住房公积金制度、医疗保健制度;针对外国留学生的廉租房制度。

韩国“人才第一”战略的主要政策: 1. **针对人才培养的人力资源政策。**适应经济发展需要,改革和调整教育体制,强化人才培养;调整职业技术教育和培训体系;重视培养高级科技人才,提高人才质量。2. **针对人才吸引的人力资源政策。**废除了签证限额和延期次数的规定,给国外专门技术人员发放多次往返签证;制定了国外科学技术及尖端技术人员查证发给认证书签发指针;重新修订出入境管理法实施令,给予外国科技尖端人才永久居住资格和经济活动的自由,并解除就业的限制;颁布了《中小企业人力支援特别法》、《特别法实施令》和《韩国中小企业引进国外专门技术人员支援事业安排和促进计划》(见附录2)。3. **针对人才管理的人力资源政策。**加强对人才开发和使用的宏观管理与协调;实施按需培养和使用人才制度;实现人才的合理利用与流动;改变人才管理方式。

新加坡、韩国人力资源政策对我国的**借鉴意义:**

- 教育是人才开发与培养的起点
- 吸引国际人才与实施人才回流相结合
- 优化社会环境,为人才集聚提供良好的平台
- 高端人才和基础人才相结合,人才引进和使用管理相结合

成果速递:

新加坡、韩国人才政策的借鉴与启示

黎灿辉 陈丽君

摘要:近年来,为了配合经济转型和产业结构升级,世界各国都出台了与国情相适应的人才政策,培养本国人才、吸引外来人才、优化使用人才,从而促进产业结构升级和本国经济的发展。本文系统地介绍新加坡、韩国在国家层面的人才政策的,分析政策的借鉴意义及启示,为我国各省市制定合理人才政策更好地服务于企业和社会提供建设性意见。

关键词: 人力资源; 人才政策; 借鉴; 启示

一、新加坡“人才立国”的主要政策

1997年亚洲金融危机,给这个地狭人稠的新兴工业化国家带来巨大冲击,为了摆脱1985年以来最严重的经济衰退状况,新加坡政府采取了一系列复苏经济的长短期措施。其长期措施主要是:“一方面,调整产业发展结构,发展适合新加坡国情的高科技产业和服务业。电子业、信息技术业、电子商业、生命科学业、旅游业和金融业成为新加坡政府优先发展的产业。另一方面,更主要的是,要将新加坡变为一个国际人才都市,提高国民的整体素质,以迎接知识经济的挑战。”^①为此,新加坡政府采取了一系列新的人才举措。

(一) 着力培养本土人才

为了培养面向经济发展所需要的专业技术人才和提升本国现有员工的技术能力及再就业能力,新加坡政府就此目标出台了一系列政策。

通过不断改进和完善教育体系,形成以学校为中心的培养体系,从而为企业和社会不断输送专业技术力量。涉及到通过教育体系培育人才,新加坡的政策包括四方面:首先,重视对教育的投入。“在新加坡的国家预算中,教育支出从来都居第二位,仅次于国防和内部安全预算,特别是高等教育在近几年得到迅速发展”^②并且,除教育预算经费外,政府还拨出大量额外的款项进行专项投资,如实行奖学金和助学金制度,帮助家境贫困的学生完成学业,以此保证全体国民的素质;不断加大对IT教育的投入,“新加坡的信息科技教育总体规划在财政上为IT人才

^① 湛焕义 陶卫红:《营建人才都市,再创经济辉煌——新加坡的人才政策述评》[J]; 东南亚研究; 2000年第2期

^② 包惠 杜德斌 祝影:《新加坡研发人力资源结构与人才政策初探》[J]; 西北人口; 2005年第3期

人才政策研究

的教育和培养作出了具体规定:在 1997~2002 年内,投资 20 亿新元用于为学校建立网络、购置电脑、开发软件及教材、教师培训等;另每年拨款 6 亿新元作为经常性开支(用于电脑维护、开发软件及教师继续培训等)。”^①

第二,重视和改革基础教育。新加坡政府采取普通教育和技能教育相结合的双轨基础教育体制,实行双语教学和分流制,这在很大程度上适用了新加坡多元文化和多元种族的国情,也适应了经济发展的要求,根据孩子的智能高低为新加坡培养不同的层次的技术人才、管理人才和熟练劳工。不断改革基础教育,根据经济发展战略重点和社会发展的需要,改革课程内容和结构,注意培养学生的实际工作能力和创造力。同时,对中等教育实行改革,强调普通中学要加强职业教育和技术训练,职业技校也要加强普通教育。这样,两种教育互相衔接,逐步朝着综合统一的方向发展。这几次中等教育改革,使中等学校学生定向分流的时间推迟,保证了学生能够掌握比较牢固的科学基础知识,从而实现中等教育为高等院校培养合格新生和为国民经济输送具有中等教育水平的劳动后备军的双重职能,使教育更适应生产实际。

第三,进一步加强与国内、国外一流大学合作。积极寻求与世界一流大学的合作是新加坡教育计划在近年内的一个重要目标。“新政府计划吸引 10 所世界一流大学到新加坡开办分校或与新加坡大学合作,为新加坡培养出更多、更能适应国际社会的各类人才,教育产业已成为新加坡重要的产业之一。”^②这一方面可以迅速提高本地大学的质量,为新加坡培养更多高素质的人才;另一方面可以提高新加坡的大学在国际高等学校的排名,提升其知名度,从而吸引世界各地的优秀学生前去学习,为新加坡储备人才。

第四,进一步提高教师素质。新加坡政府着力打造教师队伍建设,“李光耀强调教师是道德和社会精神的支撑者,教师必须是得到社会尊敬的人,必须能够成为既是道德品质方面的导师,又善于向学生传授知识。”^③新加坡政府主要通过提高教师的待遇等措施留住正在从教的优秀人才,同时将其他行业的人才,尤其是年轻的大学毕业生吸引到教师行列中来。“1998 年 1 月 1 日起新聘用的拥有乙等以上荣誉学位的教师的起薪为 2240 新元,培训过的拥有乙等以上荣誉学位的教师的起薪为 2480 新元,相对以前的 2320 新元增长了 160 新元。而 1998 年参加工作的

^① 梁俊兰:《新加坡培养 IT 人才的政策》[J]; 国外社会科学; 2004 年第 4 期

^② 张向前 叶民强:《新加坡人才政策对福建人力资源开发的启示》[J]; 人口与经济; 2001 年 10 月

^③ 张向前 叶民强:《新加坡人才政策对福建人力资源开发的启示》[J]; 人口与经济; 2001 年 10 月

人才政策研究

大学毕业生的平均薪水为 2000 新元，热门专业的大学毕业生的平均薪水也在 2400 新元左右”。^①为了鼓励教师提高自身素质，“教育部为选修业余课程的教师提供经济上的资助并发给补贴，教 6 年以上的教师可以申请在新加坡或海外的大学修读课程，在学习期间，教师可领取一半薪水。”^②

加大技能培训力度，让工人掌握多种技能，使他们终身可被雇佣。新加坡政府认识到，拥有世界一流的劳动力是保持新加坡国际竞争力的重要条件，高素质的劳动力是吸引世界“资本”和“知本”投资的重要因素。为此，营造一种“终身学习，终身可雇”的气氛成为政府日程上一件极为重要和紧迫的事情，政府利用电视、报刊、网络等宣传媒体“介绍世界经济尤其是科技发展动态，政府领导人多次发表讲话，敦促工人根据形势的变化不断地提高自己的技能。”^③同时，政府财政加大对继续教育和培训的投入，各种部门和组织通过设立“技能发展基金”、“再职训练计划”等专项基金和计划（见附录 1）用以支持企业员工的技能培训，这不仅减轻了企业培训员工的成本，而且又不断更新和提升劳工技能。

关注创业创新人才，培养本地的科技实业精英。随着高科技的飞速发展，发达国家兴起企业合并的浪潮，各国都希望在“航空母舰”型企业的带动下保住本国市场并进一步扩充在海外的经济空间。因此，培养一支具有“永不服输精神”的科技企业家队伍对新加坡经济的持续发展和繁荣已至关重要。为此，新加坡政府采取了一系列重要举措。首先，“成立了由副总理兼国防部长陈庆炎博士任主席的‘科技企业家 21 世纪部长级会议’（见附录 1），研究获取本地和外国人才，获得资金和市场，更易于创业及创业者的回报问题”。^④其次，推出“科技公司培养计划”（见附录 1），政府在财力上帮助科技企业家建立自己的公司，实现科技专家与富有商业经营经验的企业家的结合，从而为新加坡培养出富有国际竞争力的科技企业家。最后，制定必要的规章，采取有效的措施鼓励顶尖的研究专家和企业家。比如，“帮助高科技和高风险公司成为二级挂牌公司，以便它们筹集资金；帮助公司、研究机构和大学在共同的研究和开发项目方面进行合作，必要时给予资金和其他形式的支持，鼓励风险投资，风险投资基金可以享有免税权，管理风险基金

^① 谌焕义 陶卫红：《营建人才都市，再创经济辉煌——新加坡的人才政策述评》[J]；东南亚研究；2000 年第 2 期

^② 谌焕义 陶卫红：《营建人才都市，再创经济辉煌——新加坡的人才政策述评》[J]；东南亚研究；2000 年第 2 期

^③ 谌焕义 陶卫红：《营建人才都市，再创经济辉煌——新加坡的人才政策述评》[J]；东南亚研究；2000 年第 2 期

^④ 谌焕义 陶卫红：《营建人才都市，再创经济辉煌——新加坡的人才政策述评》[J]；东南亚研究；2000 年第 2 期

人才政策研究

的公司可以申请先驱企业资格，享受让税的优惠；进一步修改破产法，鼓励企业家的冒险精神；严格保护知识产权，”^①等等。

（二）大力引进优秀人才

新加坡的引才政策强调与时俱进的发展，根据经济发展不同阶段的战略要求适时调整政策重点。新加坡的引进人才政策主要经历了3个阶段：（1）60——70年代：生存阶段。刚从马来西亚独立出来的新加坡在六十年代面临的是解决人民温饱的问题，最大的需求是基本劳动力，而不是高级人才。引才政策重点是从马来西亚输入劳动力。（2）80——90年代：竞争阶段。新加坡在八十年代进入“第二次工业革命”，九十年代实行地区化经济转型，大量需要与转型期相匹配的高素质人力资源。于是人才引进政策调整为允许输入其他国家的人才，注重引进技能水平高的人员来满足制造业等劳动密集型产业和金融服务业等资本密集型行业的需要，与其他“小龙”竞争。（3）新世纪：超越阶段。进入21世纪，新加坡紧紧追随着经济全球化和知识经济的发展趋势，力保竞争优势。虽然新加坡在1997年金融危机后，随着经济形势的恶化，失业人数急剧上升，关于是否继续使用外国劳工还是将他们赶走的问题，在新加坡曾引起了激烈的争论，但政府将外国人才开放政策视为在全球竞争中取得优势的一个重要因素，坚持继续推行对外引才工作。新加坡在新世纪引智政策的核心是：以顶级酬劳来吸引顶尖人才，让全球人才带来全球观念。由于政府的高度重视，新加坡人才引进工作步入了新的时期，人才引进政策已不仅仅是把大门敞开，而是主动出击，搜寻高级人才以迎接残酷的竞争。人才引进政策发展得更更有体系，更主动，目标更明确。人力部和经济发展局根据新经济的发展需要，指导行业部门无限制地引进有关高级人才，同时控制输入普通劳工。一系列符合经济发展和国情的政策、计划相继出台，如“跨国公司和地区总部计划”、“投资居留”、“接触新加坡计划”、“企业家移民项目”、“新加坡奖学金”、“新加坡联谊网络”等十多项措施（见附录1）和进一步放松对跨国婚姻的限制，等等，以此实现引进外国优秀专家和学者、外国留学生、外国企业家和本国在海外留学生的目的。

近年来，新加坡在引才政策上的重点创新是推出了“就业准证”制度（EPEC）。EPEC是新加坡政府为了吸收海外各类专业人才赴新加坡就业、发展、定居以填补新加坡当地专业人才资源的不足，而对欲赴新加坡工作的全球各类专业人士的学

^① 谌焕义 陶卫红：《营建人才都市，再创经济辉煌——新加坡的人才政策述评》[J]；东南亚研究；2000年第2期

人才政策研究

历、专业能力、工作技能等方面进行综合评估审核后签发的一种特别许可证。2007至2008年，政府进一步放松了这一制度的标准，推出“个人化就业准证”，凡属于政府规划中“关键技能列表”中的人员，甚至外籍人士只要在国外赚取每月7000新币以上工资者，都可以申请。通过这一政策，新加坡迅速参与到全球高端人才的竞争之中。

（三）鼓励妇女就业和建立良好社会福利政策

新加坡政府为了缓解劳动力短缺状况，采取各种措施鼓励妇女尤其是已婚生育妇女就业，如引进外籍女佣，允许职工雇佣照看孩子和料理家务，以使妇女从繁重的家务中解脱出来，继续外出就业；大力兴办幼儿园、托儿所，以解除生育妇女的后顾之忧；实行已婚妇女弹性上班制和兼职工作制，从而使已婚妇女更加平衡工作和家庭之间的关系。

良好的社会福利政策吸引人才、留住人才、开发人才的一项重要保障。新加坡政府强调根据不同时期经济实力，发展和调整相应的社会保障体系。新加坡完善的住房公积金制度、医疗保健制度等不仅给予国民在住房、教育、医疗和退休等方面以保障，而且对于国家的经济建设起到积极的促进作用。并且，新加坡政府还提供租金低廉的房屋、适当减少外国学生学费等措施为外国雇员和留学生提供便利。

二、韩国“人才第一”战略的主要政策

1997年，韩国虽然遭受了亚洲金融危机的重创，但韩国政府适时进行结构调整、产业升级，实现了产业发展模式的成功转型，IT产业成为韩国新的经济增长点，并带动了韩国传统产业的发展，提升了韩国产业的整体竞争力。产业的发展离不开人才的培养，随着知识经济的发展和产业的快速增长，确保具有创新精神和技术能力的优秀人才已成为韩国提高国家竞争力的关键。韩国政府为了满足产业发展所带来的人才需要，并确保今后引导产业的核心人才不断档，不断在政策上给予支持。

（一）针对人才培养的人力资源政策

在人才培育上，韩国政府的政策重点关注三个方面。**第一、适应经济发展需要，改革和调整教育体制，强化人才培养。**韩国政府首先改革和调整教育体制，以此来配合经济转型和产业升级，主要的政策有：首先，强化对青少年的早期培养教育，改革中小学科学教育体系，加强师资力量，增设教学试验设施，开展寓

人才政策研究

教于乐的科教、科普活动，培养学生对科学的兴趣、探求精神和动脑、动手能力。此外，韩国政府制定《英才教育振兴法》，2003年起开办全日制英才学校，并在全国设立了15个“科学英才教育中心”，对有发展潜力的学生进行重点教育培养，为国家科技发展储存后备力量。特点是：根据辨别英才的方法(如创造能力测试及深入面试等)选拔学生，实行无学年制的教育，每名教师教的学生不多于10名，提供宽松的教育条件。其次，改善理工大学教育设施和教学质量，理工大学实施教育体制改革，变以往单纯重视理论教育为理论和实践相结合的教育，定期派遣学生深入企业现场实习，培养实际操作能力。“采用英国、加拿大等国实施的按产业建立人力资源开发协议体制度”，“以基础研究为中心，大幅增加对大学的研发投入，在研发过程中培养高端人才，为此，继续培植和支持国家重点实验室，将其发展成国家基础和尖端技术研发和人才培养基地。学校课程设置与产业需求紧密结合，增加奖学金和生活补贴，提供稳定的教育研发环境和条件。”^①最后，实行产学研相结合的制度，产业资源部和教育人才资源部联合推进“产学合作大学计划”，在全国8个地区选定13所大学建立“产学合作大学”，政府计划在2004—2009年投资2000亿韩元用于产学大学建设，主要支持这些大学在本地区开展产大学研究和人才培养。

第二、调整职业技术教育和培训体系。随着产业结构的升级，对产业技术人才的要求也日益提高，韩国政府认识到有必要对韩国的职业技术培训体制进行改革。首先，对产业技术人才实施高等教育。韩国模仿德国的制度，把设施和人才比较优秀的培训学院改编为技术专科大学，技术专科大学提供两年的职业教育培训，主要培养骨干技术员和技师，由政府提供财政支持。技术专科大学的学生如果在两年内取得108个以上学分，则可获得工业学士学位，毕业生通过工业技师资格鉴定，可获得国家认定的技术资格。2000年韩国共有22所技术专科大学。其次，随着技术的快速更新和发展，企业对技术人才的要求不断提高，为了鼓励企业自愿地加强对在职员工的培训，1995年7月，韩国政府制定了《就业保险制度》，1997年又制定了《推进工人职业培训法》，推动职业培训的发展。最后，现代信息通信技术的发展促使韩国教育部门利用新技术发展新的教育方式，通过建立远程教育为更多国民提供成人继续教育和再培训机会。1995年5月，韩国教育改革委员会在教育改革方案中提出通过建立“国家多媒体教育支援中心”，扩大远程教育

^① 金浩哲：《韩国的人才状况与政策》[J]；人力资源；2006年第5期

的机会；1996年8月又提出包括建立网络大学等内容的教育改革方案。据此，韩国于1999年3月到2000年2月试运行网络大学，并且随着《终身教育法》和《终身教育法施行令》的修订，韩国认可了远程教育形态的终身教育设施。根据上述法令，建立并经营网络大学需要得到教育人力资源部的批准。“2001年韩国教育人力资源部已批准9所网络大学，2002年批准了6所，2003年批准了1所。”^①

第三、重视培养高级科技人才，提高人才质量。随着国家之间科学技术竞争和市场竞争的日益激烈，韩国政府从1992年起着手进行科技人才的培养工作，并相继制定了一系列政策。如1993年制定新经济5年计划时，将科技人才的培养工作作为技术开发战略的一部分正式立项实施；1998年确立关于高级科技人才使用的综合对策；2001年制定科学技术的国际化战略；2002年制定了鼓励青少年学习理工科的方案等。科技人才的培养与使用工作由韩国科技部主管，由韩国科学财团和韩国科技信息研究院具体执行，政府根据具体工作计划，提供财政支持。韩国培养高级科技人才的项目很多，其中比较有特点的有以下几种：建立优秀研究中心项目、21世纪韩国智囊团项目、产学研合作项目、派遣人才与留学制度、政府奖学金制度、研究资助制度等（见附录2）。

（二）针对人才吸引的人力资源政策

为提高韩国的技术开发能力和产业竞争力，引进具有专业设计和工程技术的专门人才，从2000年开始，韩国法务部针对科学技术部、产业资源部、情报通讯部等部门推荐的本领域内的海外优秀人才，废除了签证限额和延期次数的规定，给国外专门技术人才发放多次往返签证，并提供出入境的便利条件，使他们能够稳定地在韩工作。

2001年11月，韩国法务部专门制定了国外科学技术及尖端技术人员查证发给认证书签发指针。2005年9月，韩国政府重新修订了出入境管理法实施令，给予外国科技尖端人才永久居住资格和经济活动的自由，并解除就业的限制。

为鼓励韩国中小企业从基础技术和通信技术人员丰富的俄罗斯、印度和中国等国引进高级技术人员，提高其国际竞争力，2003年，韩国颁布了《中小企业人力支援特别法》以及《特别法实施令》（见附录2），详细规定了可以引进国外人才的领域、行业及引进条件。2005年，主管中小企业引进国外专门技术人才工作的韩国中小企业厅和负责受理当地中小企业的申请工作的中小企业振兴公社发布了

^① 吴莲姬：《韩国人才培养政策及管理体制研究》[J]；当代韩国；2004年秋季号

人才政策研究

《韩国中小企业引进国外专门技术人才支援事业安排和促进计划》(见附录 2),对中小企业引进国外专门技术人才的支援内容和程序作了详细规定,并指定 13 家韩国中介机构协助企业从国外引进专门技术人才。

(三) 针对人才管理的人力资源政策

第一、加强对人才开发和使用的宏观管理与协调。韩国科技部通过 2005 年 10 月建立的“科学技术创新本部”制定实施国家综合科技人才政策及计划。同时,在国家科委下设“科技人才共同实务协议会”,通过人力资源开发会议制度,综合协调和支持国家人才开发计划。同时,在教育人才资源部、产业资源部、科技部等各有关政府部门以往实施的“国家人力资源综合计划和国家战略部门人才培养计划”、“扩大理工科人才培养及下一代核心人才培养对策”、“产业技术人才培养对策”的基础上,韩国政府颁布实施了《关于提高国家科学技术竞争力的理工科支援特别法》,政府依据该法与有关部门共同实施“理工科人才培养、支持基本计划”和年度计划,从国家层面上建立了人才培养和使用协调管理及推进体系。

第二、实施按需培养和使用人才制度。韩国政府开展周期性人才需求调查和预测,将其结果反映到人才培养计划和政策中,重点放在当前和未来所需高端人才的培养和使用上。2002 年 10 月,科技部根据调查和预测,提出了科技人才中长期需求展望(2001—2010 年),提示了不同领域和学历的人才需求展望;另与有关政府部门共同提出了“IT 领域中期人才需求展望”、“下一代十大增长动力产业人才需求展望”等,为按需培养和使用人才提供了依据。2004 年 7 月,韩国政府制定“下一代核心人才培养使用方案”,提过以研究为主的大学培养下一代增长动力产业发展所需高级人才;通过加强国家核心研发中心(NCRC),开展跨学科人才教育和培养,更多地培养复合型高级人才,满足到 2010 年硕士和博士总计 65000 名的高级人才需求。

第三、实现人才的合理利用与流动。政府制定“扩大理工科人才国家公务员方案”,计划国家 4 级以上公务员当中技术人员所占比率要由 2004 年的 24.8%提高到 2008 年的 30%;2005 年开始实行理工科人才采用劝告制;为增加女性科技人才的使用,制定了女性人才采用目标值,计划把女性科研人才在政府研发机构所占比率由现在的 10%提高到 2008 年的 30%。同时,政府通过财政、税收上的优惠政策,大力支持研究人员创业,并鼓励科研人员合理流动。

第四、改变人才管理方式。90 年代随着信息化的发展,韩国对人才的管理方

人才政策研究

式也出现了一些变化，政府各部门纷纷建立人才数据库并引进一些新的人事管理体系。2001年，韩国科技部为了促进高级科技人才的利用以及综合而系统地建立国家人才管理体制，建立了国家科技人才综合数据库，目前该数据库收录了包括韩国学术振兴财团、韩国科学财团等25个科研机构的研究人员、专业人才及大学教授共30万名，提供统计信息服务，实时收集数据。在人才管理中最重要的人才评价问题上，韩国教育人力资源部从过去的论资排辈改为以职务和成果为中心，引进了评价个人能力和成果的科学而系统的人事管理体系(PMIS)。通过该系统，个人可以随时更新自己的人事相关内容，并使人事部门可以实时检索研究人员的个人信息。人事部门通过对各种人事资料的有效管理，可根据个人的研究成果、教育培训、外语能力、信息化程度对其加以综合评价，并将优秀人才安排到适当的工作岗位，对能力欠佳的人员提供自我能力开发的机会。

三、新加坡和韩国两国人才政策的借鉴与启示

(一) 教育是人才开发与培养的起点

教育是增加人力资本积累的最主要的形式。教育作为一种人才生产过程，其现代化的标志就在于能够充分地满足经济发展和社会发展对各种人力资本不断的需求。而要实现这一目标，政府就需要在加大教育投入的同时，深化教育体制改革，教育面向市场需求，为市场服务。首先是转变观念，努力营造一种“终身学习”“终身教育”的氛围，并在制度与体制上为终身学习提供可能；其次，分析市场需求，加强对人才的开发和使用的宏观管理与协调，努力实现人才的按需开发和利用；第三，强化职业教育质量意识，利用现代科技和通讯技术，创新职业技能教育和培训方式，真正实现职业技能教育为企业和社会服务；第四，充分利用大学教育资源和各类研究中心，增大科研投资的基础上促进产学研三者的结合。

(二) 吸引国际人才与实施人才回流相结合

21世纪是电脑硬件、生物高科技和互联网的时代，在世界各地都出现了高技术领域的人才短缺现象，为了弥补人才的不足，有必要采取措施引进外来人才。一是高薪聘请专家；二是学习新加坡政府的做法，鼓励跨国公司在海外建立实验室，吸引当地的人才和在此地留学的中国人员等，广泛网罗人才，形成集聚效应；三是继续鼓励和提供优惠条件，通过吸引外国资本到中国投资办厂、办科研项目，每个项目都会带来一定数量的外国人才，包括技术人才和管理人才；四是不断完善法律和相关制度，以配合和促进人才的引进。

人才政策研究

并且，在引进人才的同时，更值得关注的是我国的人才外流现象，怎样使滞留在外的留学生归国创业是实现我国人才集聚的关键一环。首先是有专门的机构来建立海外科技人才档案，通过多种方式加强与海外学人的联系；其次要提高回国人才的生活待遇和工作条件；最后要建立便利的融资体系扶持回国人员创业，允许形式多样化。

（三）优化社会环境，为人才集聚提供良好的平台

良好的社会环境是吸引人才、留住人才并促进人才的合理流动的必要条件，因此，首先要改革目前的户籍制度，以推动人才的流动；第二，完善社会保障制度，为人们的医疗、教育、住房等提供基本的保障；第三，改善创业环境，建立多结构、多层次的科技园区、开发区等，并从法律上予以规范；第四，改变歧视性政策，真正实现平等就业。

（四）高端人才和基础人才相结合，人才引进和使用管理相结合

经济转型既需要领军的高科技人才，同时也需要拥有提高了技能的一线基础人才。人才政策的制定需具有全局概念和层次兼顾概念。同时，必须重视人才引进和人才使用管理并重的理念。人力资本具有高度潜在性，一方面会因为使用而增值，另一方面也会因为闲置而贬值。有效留用所引进的人才除了创设良好的社会环境，人才引进后的充分合理使用是最关键因素。在此，韩国经验值得借鉴和学习，应密切关注引进人才的动态，建立人职匹配、动态流动的人才管理机制，创新人才的绩效考评方式，使用多元的标准来应对多元人才。

附录 1:

新加坡各类人力资源政策

双语教学和分流制:

自 1979 年实行的中小学教育制度规定, 学生学满 3 年后, 根据其考试成绩和能力, 把他们分别编入双语普通班、双语延长班、单语班等不同班次, 学习 2~5 年后, 参加小学毕业考试 (PSLE), 通过毕业考试的学生又按百分比分别编入特别班、快捷班和普通班。三种不同的班级在头两年修习相同的必修课时, 要求内容略有不同, 后两年则根据学生的兴趣与能力选修其他科目。一般来说, 成绩上好者接受双语教育和初级学院教育, 为进入大学深造做准备; 成绩次佳者接受双语教育和工艺学院教育; 其余成绩较差者接受单语教育, 初中毕业后转入技能教育系统接受技术训练。

技能发展基金:

在 1998 年五·一节群众集会上, 全国职工总会秘书长林文兴宣布成立一个总额 100 万新元的技能发展基金。时任总理的吴作栋立即对此作出鼓舞人心的回应: 政府将以 1:3 的比率拨款成立一个单独的教育和培训基金。接着, 职总决定将基金总额扩充至 300 万新元, 政府将因此而拿出 900 万新元作为教育和培训基金。此外, 政府还耗资 1550 万新元建立了第一个由政府管理的工人技能培训机构——红山技能发展中心。公司员工培训费用的 80% 及工人受训期间工资的一部分 (每小时约 4 新元) 都由技能培训基金承担。这样公司不会因为培训工人而负担过重, 同时又可不断提高或更新工人的劳动技能。

人力 21 计划委员会:

1998 年由人力部、教育部和贸工部成立了“人力 21 世纪委员会”, 研究建立一套全国性的终身学习体制的方法。人力部长李文献在委员会成立大会上说: “我们的目标是培养一种能给他们所从事的每一种工作及所在的机构增加价值的劳动力。这是终身可雇用概念的实质。我们要建立一种长期的人力机制, 允许所有工人——从生产线上的工人到专业人士, 从蓝领工人到高级经理都能学习技能, 使我们的每一个社会成员在使新加坡成为一个人才都市中发挥重要的作用。”

科技企业 21 世纪部长级会议:

1999 年, 由时任副总理兼国防部长陈庆炎博士任主席的“科技企业 21 世纪部长级会议”成立, 研究获取本地和外国人才, 获得资金和市场, 更易于企业及

人才政策研究

创业者的回报等问题。政府希望改变只许成功，不许失败的教育观念，以免人们因怕失败而不敢创新，不敢冒险。

科技公司培养计划：

1998年9月初，原新闻及艺术部长、时任贸工部长杨荣文准将宣布，新加坡政府在未来3年内将投资1080万新元，帮助科技企业家设立自己的公司。国家科技局不仅为新公司提供85%的营运开支，并且委托经验丰富的科技企业经理为新公司提供管理服务。作为回报，新公司最多将30%的股份给予国家科技局。1998年12月，新加坡最著名的科技企业家沈望傅被任命为帮助政府培养科技企业家的私人机构的主席。

放松对跨国婚姻的限制：

新加坡政府决定，自1999年1月2日开始，新加坡妇女可以为其外国丈夫获得永久居留权作担保，只要其家庭有能力供养自己。而在此以前，只允许新加坡男子为其外国妻子担保申请永久居留权。

跨国公司和地区总部计划：

新加坡政府一直在鼓励外国投资，通过特别的税收优惠，为这些跨国公司在新加坡设立地区总部提供了便利。目前，世界500强企业中，有200多家在新加坡运作并建立地区总部，使得这些跨国公司须在全球范围内重新配置高级管理人员和专业人员，这也使得一大批国际化人才通过跨国公司的渠道进入新加坡，并引入新的理念、新的经验和先进的技术。

国外人才居住计划：

该项计划始于1977年8月，由专门负责工业开发区工作的半官方组织Jurong Town公司和新加坡住房署共同管理，该计划向有住房需求的国外人才提供援助，该计划提供的物业位于不同地方，这是因为新加坡政府鼓励外围人与当地人为邻，以便更好地融入当地社会生活，同时也使得当地更好的接触外来文化，使得社区变得更加国际化。

投资居留：

这项计划是为那些有意在新加坡投资并希望永久居留的企业家设计的。申请者在新政府存入150万新加坡元(折合90万美元)，用作投资于获得批准的商业活动后，可获得永久民待遇；并且，如果在新加坡投资经批准的商业项目，申请者可从中支取。企业家必须在申请永久居留权时表明他将会利用保证金作何种投资

人才政策研究

用途，自存放保证金之日起，申请人必须在两年内进行投资，但他在缴纳保证金后立即向政府申请发放保证金，一旦投资计划获批准，申请人便可将保证金投资于建议的公司，所有投资必须维持最少五年。目前，政府鼓励的行业包括制造业及相关服务、建筑业、餐厅和酒店、零售业及贸易活动、运输、仓储及通讯、金融、保险及商业服务、社团、社会及个人服务包括教育及医疗保健服务、娱乐、康乐及文化服务、农业技术服务、计算机及信息技术服务、广告、公关及展览服务、工业技术、电机工程、试验室及化验服务等。

接触新加坡计划：

新加坡人力资源部下设一个办公室，帮助各类海外人才获得在新加坡工作、学习机会。目前，它已经成为资源和信息的集散中心，还在美国的波士顿、旧金山、华盛顿，加拿大的多伦多以及澳大利亚的珀斯和悉尼等城市，建立了联络中心，通过网络向各类人才提供必要的信息。它提供的服务包括：(1)向求职者提供有关新加坡用人单位、岗位以及就业趋势等诸方面的信息；(2)通过新加坡就业指导和录用渠道推动用人单位录用工作，提供海外录用服务；(3)对特定部门联系相关政府机构、专业协会、商会等；(4)推动人员的安置与落户，向有需求的人员提供有关在新加坡如何工作、学习、生活等方面信息，开展定向旅游，以便其更完整地了解新加坡。

企业家移民项目：

具有良好商业信誉的企业家可以通过投资，获得新加坡的永久居留权。一般，申请者的商业项目至少有 300 万新元，并且该项目是否对新加坡经济发展具有促进作用，还需要得到新加坡经济发展署的批准。

新加坡奖学金：

新加坡奖学金计划旨在吸引来自世界各国的具有卓越才能的学生。该计划具有数百个奖学金项目，提供的对象为来自中国、印度和世界各地的优秀学生，新加坡希望这样能够吸引更多的人选择新加坡作为发展的天地；即便是他们回到自己的祖国，对于培养良好感情，对于促进新加坡在当地的公司发展也是有利的。

新加坡联谊网络：

这一网络通过接触和反馈等手段，拓展人才接触的范围，同时促进新加坡人才市场的发展，其目的在于用新加坡的方式建立一个有积极经验的群体。这一网络包括：在海外工作或者生活的新加坡人或着结束新加坡留学生活的人们；在新

人才政策研究

加坡生活或者工作的移民；在新加坡求学的留学生；在新加坡工作的外国人才；在新加坡政府或者有关机构工作并对新加坡有友好态度的外国专家、顾问。

信息技术精英奖 (The IT leader awards) :

由新加坡计算机协会 (The Computer Society of Singapore, CSS) 设立, 旨在奖励那些在信息技术方面取得了优异的成绩, 并对新加坡作出了杰出贡献的个人。奖项包括: (1) 信息技术个人年度奖 (person of the year) : 奖励在新加坡对信息技术行业作出突出贡献的个人; (2) 信息技术青年个人年度奖 (young professional of the year) : 奖励在新加坡对信息技术行业作出突出贡献的 35 岁以下的个人; (3) 信息技术赞助者奖 (friend of IT) : 奖励那些在信息技术产业或公共部门推进信息技术创新和广泛应用的非信息技术专业人士; (4) 信息技术荣誉奖 (hall of fame) : 奖励那些以前对新加坡的信息技术产业发展作出突出贡献的人士; (5) 信息技术青年奖 (IT youth award) : 这个奖是对那些 25 岁及 25 岁以下青年人在信息技术产业的进展、研究和设计方面的创造力和思考技能的承认。

新加坡专业人才就业准证预批证书 EPEC (Employment Pass Eligibility Certificate)

EPEC 是新加坡政府为了吸收海外各类专业人才赴新加坡就业、发展、定居以填补新加坡当地专业人才资源的不足, 而对欲赴新加坡工作的全球各类专业人士的学历、专业能力、工作技能等方面进行综合评估审核后签发的一种特别许可证。持有 EPEC 的专业人才可在 EPEC 签发之日起的两年中, 可随时赴新加坡寻找工作、求职面试及培训进修等; 并可在新加坡一次或多次累计逗留 6 个月。在两年有效期间一旦被雇主确认聘用并签署雇佣合约, EPEC 持有者即可换领两年或以上的 EP/SP 类专业人才就业准证, 在新加坡合法工作, 其配偶或子女也可获批 DP 陪伴准证。其中 EP 类专业人才还可申办新加坡全家永久居留权。

2007 年, 新加坡人力部推出了“关键技能列表”。根据行业内对未来几年人才技能需求的预测, 拟定并列明新加坡的支柱行业, 例如电子、金融、医疗保健、信息通讯和新兴行业所看重的技能, 并根据新加坡就业市场的新发展趋势进行更新。只要申请属于“关键技能列表”所列职位的外国人才, 便可以获得新加坡人力部的特别考虑, 获得这类就业准证申请。以金融行业为例, “关键技能列表”中指出金融行业所需人才集中在资产证券化架构师、法规事务人才、IT 开发人员、操作人员、私人银行等职位。

2007 年, 新加坡 2007 年推出个人持有的“个人化就业准证”, 即使个人离职

人才政策研究

后暂时没有找到新工作，仍可以在新加坡逗留长达 6 个月。2008 年新加坡对“个人化就业准证”申请政策进一步放宽。外籍专业人士只要在国外每月赚取相当于 7000 新币的工资，就有申请资格。该新政于 2008 年 3 月 1 日正式实施。

附录 2:

韩国各类人力资源政策

建立优秀研究中心项目:

由韩国科技部主管，由韩国科学财团和韩国科技信息研究院具体执行。该项目的目的是把国内大学中的研究人才组织起来，加强基础研究，培养高级人才，提高大学的技术开发能力。从 1990 年到 2000 年，通过该项目已培养了 16637 名高级人才，其中博士 3471 名、硕士 12866 名。

21 世纪韩国智囊团(BrainKorea21)项目:

为了促进 21 世纪知识社会的高级人才培养工作，韩国政府于 1999 年提出了“21 世纪韩国智囊团项目”，其宗旨是重点培养尖端科技领域的核心人才，改善大学体制，缓和激烈的高考竞争。该项目的主要特点是集中培育直接关系到科技领域和高附加值的特殊领域具有竞争力的研究生院，并且对硕士生、博士生、博士后以及新一代科研人员提供研究费，培养学术后续人才。

产学研合作项目:

该项目是由企业、大学和研究所合作，共同开展企业和研究所的技术研究工作，并开设相关讲座或硕士和博士课程。1991 年有两所大学和 3 个研究所参与，到 1998 年已有 35 所大学和 27 个研究所参加，培养了 732 名硕士生，476 名博士生。

政府奖学金制度:

为了扩大培养理工科类大学生，韩国政府启动了关于支援理工科大学生的政府奖学金项目。2002 年 11 月教育人力资源部发表了 2003 年度无偿援助理工科大学生的国家奖学金和助学贷款的基本计划。根据该计划，政府将支援 309 亿韩元的预算，其中 215 亿韩元作为无偿奖学金提供给理工科大学生新生或研究生，其余 94 亿韩元作为助学贷款提供给理工科大学生或研究生。各大学按照规定的标准选拔优秀生申报奖学金，最终由韩国学术振兴财团确定后向各大学通报获奖名单。除了政府的奖学金以外，民间财团也实行奖学金制度。其中比较有名的是韩国高等教育财团。1974 年成立的韩国高等教育财团一直实行人文和自然科学方面的奖学金制度。该财团每年派遣学生到国外优秀大学攻读博士学位，如今已培养了 290 名博士，目前对 160 名留学生提供每年 40000 美元(2001~2002 年标准)的全额奖学金。

人才政策研究

研究资助制度：

韩国政府和民间机构还通过提供研究费的方式，支援培养高级人才的工作。大学教授及研究人员均以承担课题的形式获得研究费。过去大学是按教授人数的比例由政府提供研究费，由校长选拔研究人员和分配研究费。但是 90 年代开始引进了竞争体制，实施公开征集方式，筛选优秀课题，按主次顺序提供不同的研究费，以此提高大学的研究水平。这种研究课题的选定过程，可以把研究方向引导到政府所希望的方向。另外，也有非政府机构的民间财团资助的课题。比如韩国产学合作财团为了促进国内的产学合作和应用而支援大学教授的研究课题。2003 年该财团共资助了 56 项研究课题，参加的教授有 76 名，提供了 49000 万韩元的研究费。

《中小企业人力支援特别法》《特别法实施令》：

2003 年颁布，详细规定了可以引进国外人才的领域、行业及引进条件。一、允许引进的行业：制造业中希望引进国外专门技术人才的中小企业，其专业化比例必须达到 30% 以上；除制造业以外的基础知识服务业中，属于《韩国中小企业人力支援特别法施行令》指定的行业，如附加通信业、信息处理及其它与计算机运营管理相关的行业、自然科学研究开发业、工程师服务业、专门设计业等，可以申请引进国外专门技术人才。

二、进人员的条件：制造业和非制造业引进的国外专门技术人才应具有学士以上学位，并有在该领域工作三年以上经历；具有硕士学位的需有在该领域工作两年以上的经历。制造业还可以引进虽然没有学历，但却在该领域工作十年以上的专门人才。韩国引进技术人员的专业范围十分广泛，主要分为经营商科、食品服装、自然科学、工科农业、资源、海洋、医学和艺术九大类，共五十多个专业。

三、雇佣期限：引进企业最少要与国外专门技术人才签订六个月以上的雇佣合同，如引进人员同意，雇主也可以与其签订一至三年的雇佣合同。雇佣合同期满后，引进的专业技术人员可以在韩自由择业。

《韩国中小企业引进国外专门技术人才支援事业安排和促进计划》：

2005 年，由韩国中小企业厅和中小企业振兴公社共同发布，主要规定对中小企业引进国外专门技术人才的支援内容和程序。

一、韩国政府每年拨出专款用于支持中小企业从国外引进专门人才，具体规定如下：

人才政策研究

1、工资补贴。对于制造业引进的国外专门技术人员，工作的第一年，韩国政府按其年薪的 40%进行补贴，对于非制造业则只能补贴其年薪的 30%。但政府资助的最高限额为：第一年每人 1000 万韩元。第二年(限一年六个月以上)为上年补助金额的 50%，即每人 500 万韩元。每年政府预算不同，补贴标准也略有差别。2005 年，韩国中小企业厅规定，制造业引进的技术人员，每人每月补贴 150 万韩元，最多补贴六个月，全年补贴 900 万韩元；非制造业，每人每月补贴 100 万韩元，最多补贴六个月，全年补贴 600 万韩元。为鼓励首尔和仁川地区之外的中小企业引进外国技术人员，工资补贴每人每月可以追加 20 万韩元。对于雇佣期限只有六个月的短期引进人员，政府每人每月补助 100 万韩元，但只能支付三个月，即每人 300 万韩元。从补贴额度来看，政府支持企业长期雇佣国外专门技术人员，并鼓励他们到偏远地区工作。

2、报销航空费。受雇到韩国工作的国外专门技术人员，其往返航空费用由政府负责报销，但不包括所在国国内的航空费用，仅以国家间的直航为基准。因此，国外专门技术人员前往韩国的机票要先自己拿钱购买，到达韩国后再予报销。

3、支付中介费用。为帮助企业引进合适的专业技术人员，减轻企业负担，韩国政府指定了 13 家韩国中介机构，分别负责从俄罗斯、印度、泰国、中国等国引进专门技术人员，其中，负责从中国引进技术人员的中介公司有两家。韩国企业可以填写《引进人力委托书》，委托政府指定的中介机构引进专业技术人员；也可以自己引进。如果通过政府指定的中介机构引进，政府可按引进人数，每人支付 220 万韩元的中介服务费给中介公司，企业自己引进的除外。

4、引进人数因为引进人数取决于当年政府的预算开支，因此，韩国中小企业厅规定，经批准引进国外专门技术人才的企业，每个企业最多可申请五人，不受年度限制，企业每年都可以提出申请。

二、对中小企业引进国外专门技术人才的程序的规定如下：

第 1 步，企业申请，政府批准。在政府允许引进国外专门技术人才的行业中，中小企业希望使用国外专门技术人员时，可向企业所在地的中小企业厅或中小企业振兴公团分支机构提出引进申请书，并提交营业执照等相关资料。中小企业厅或中小企业振兴公团分支机构受理后，在一周内，对企业报送的材料进行核实，并进行实地调查，以判断其所在的行业和领域，审查其需要引进的人员条件。对于符合引进条件的企业，中小企业振兴公团需用一周时间进行引进的可行性评估，

人才政策研究

主要对企业引进国外专门技术人才的意向、工作环境、技术认证、准备情况和事业达到目标的可能性进行评估，评估满分为 120 分，通过评估(达到 70 分以上)最终确定企业的引进资格。企业选定后，中小企业振兴公团要进行通报，并促进专门人才的引进。韩国政府在选拔引进企业时，优先考虑以下企业：(1)具有附属研究所的企业；(2)上年销售额在 60 亿韩元以上，固定职工人数在 40 人以上的企业；(3)最近两年内获得中小企业振兴公团资金支持、结构高级化、技术创新和具有开发能力的企业；(4)中小企业厅技术开发事业的参与企业；(5)产、学、研一体化的企业。

第 2 步，委托中介机构，挖掘国外人才。引进企业选定后，按照政府规定，企业可以自己直接到国外选拔所需要的专门技术人员，也可以委托政府指定的中介机构引进专业技术人员，但需要签订《委托协议书》，企业不需要支付任何费用。中介机构按照企业的具体要求，在国外寻找符合条件的专业技术人员，经企业确认后，企业与引进人员签订《雇佣合同》，中介机构负责办理有关引进手续。

第 3 步，主管部门审查人员资料，法务部发放签证认证书。企业或委托中介公司向推荐机关(科学技术部、产业资源部、情报通讯部)提交推荐申请及选拔人员资料，推荐机关对人员资格进行审查后，发给推荐书；然后，企业或委托中介公司凭推荐书向法务部申请签证认证书。

第 4 步，韩国驻外使馆发放多次往返签证，方便专门人才出入境。企业或中介公司将法务部批准的签证认证书(电子签证号码)转交国外专门技术人员，专业技术人员持护照和电子签证号码向所在国的韩国使领馆申请签证，并购买机票，通知企业或中介公司入境。

第 5 步，企业办理滞留手续，政府支援资金到位。企业接受专业技术人员后，负责办理专业技术人员的滞留资格，中介公司的引进合同结束。政府按照规定支付企业工资补贴、交通费和中介公司的中介费。一般来讲，为最大限度地引进国外专门技术人员，韩国法务部对国外专门技术人员的人境名额没有限制。在本年度内，企业可以随时申请引进国外专门技术人员，直到预算经费用完为止。为提高引进效率，保证当年政府预算的使用，韩国中小企业厅还规定，凡企业自己引进的国外专门技术人员，要在政府批准后两个月之内入境；通过中介机构引进的国外专门技术人员要在三个月之内入境。因故不能在上述期间内入境时，企业要向中小企业振兴公团提交延期入境申请书，由公团批准决定。

研究视野

编者按：本期动态的“研究视野”刊登了姚先国教授的《以利益结构优化为核心深化改革，促进经济转型》，该文是作者在省咨询委员会上的讲话，主要是从利益分配格局的角度来关注浙江经济转型问题，并以优化利益结构为核心提出促进浙江经济转型的看法和建议。

《促进和保障人才流动的经济对策》主要强调人才政策应以经济建设需求为中心，追求人才资源社会结构的优化配置，追求人才资源群体结构的优化配置，达到人才利用效益的最大化。

省委党校教育长盛世豪的《浙江经济转型 30 年：特点与趋势》，该文原载于 2008 年第 5 期的《政策瞭望》，主要分析了改革开放 30 年来浙江经济转型的特点和新时期浙江经济转型的新趋势，并针对这种趋势，作者提出了自己的看法和建议。

此外，还刊登了原载于《中国人力资源开发》的《经济转型中的人力资源开发》，作者为国务院发展研究中心的陈清泰，该文为 2005 年 6 月 6 日在北京召开的“中国经济社会的可持续发展和人力资本开发”学术研讨会上的主题演讲，主要介绍了人力资源开发面临的改革任务，并提出实施有利于人才成长和价值实现的政策建议。

以利益结构优化为核心深化改革，促进经济转型

姚先国

在浙江省咨询委员会上的讲话

最近国内外经济形势的变化，使政府、企业与社会各界充分认识到加快经济转型升级的必要性和紧迫性。浙江作为改革开放的先发地区和经济发达省份，对此更是形成了普遍的共识。

但本人认为，要转变经济增长方式，关键的问题不在于能否设计出经济转型的蓝图和技术性措施，而在于能否通过体制改革和机制设计，内生出引导和促进经济转型的激励机制。经济增长方式是由千百万企业和劳动者的行为特征决定的，是经济主体在既定约束条件下自发选择、自觉努力而形成的一种结果。马克

人才政策研究

思早就说过，“人们奋斗所夺取的一切，都与他们的利益有关。”^①只有创新创业成为企业和劳动者利益最大化的最优选择，那种高投入、高消耗、高污染、低效益的增长方式才会成为历史，经济转型才会成功。

经济增长方式转变很早就已提出，近十年几乎年年讲、月月讲，但为何成效不大？关键在于现在的利益分配格局与增长方式转换的目标背道而驰，对经济主体的创新创业行为不仅不能给予有效激励，而且产生阻碍和损害作用。例如：

——企业技术创新要有财力支持，但国民收入分配过分向国家倾斜。近十年来，财政收入快速增长。现在每年新增 GDP 中，60%被国家拿走，还有 20%被垄断性企业拿走，余下 20%由中小企业和劳动者分享。这种格局必然造成中小企业创新能力低下。

——创新创业需要人力资本支撑，但现在劳动者报酬和居民收入占 GDP 比重不断下降。浙江省劳动者报酬总额从 80 年代 55%左右下降到 2006 年的 40.3%，城乡居民收入下降到 35%左右。我省人均 GDP 比全国高一倍，但工资和居民收入并没有高一倍，由此造成普通劳动者人力资本投资能力不足。教育、卫生投资与文化消费能力有限，由此也造成第三产业难以发展。

——我省土地资源极为稀缺，但地方政府对“土地财政”依赖过大，开发土地的内在冲动与节约土地的目标相矛盾。

——企业家才能是浙江的最大优势。中小企业是浙江企业的主体，但现在上上下下普遍实施的“扶优扶强”、“做大做强”的政策，给予大企业、外资企业过多优惠，加剧大中小企业的竞争不均等。一方面造成某些大企业头脑发热、盲目扩张，导致失败；另一方面造成不公平竞争，阻碍中小企业正常成长。

——生产决定消费，生产为了消费，生产与消费相互促进、动态均衡，是经济运行的客观规律，也是马克思主义基本原理。但由于分配关系扭曲，劳动分配率过低，导致居民消费能力不足：浙江省 2006 年最终消费率仅为 47.2%，其中居民消费率仅为 35%，而资本形成率高达 46.3%。造成产能过剩，企业之间低价竞争，产品实现过分依赖国际市场，不利于国民经济良性循环，从而也不利于企业的生存与发展。

上述种种现象表明，只有理顺利益关系，优化利益结构，才能为经济转型打下坚实基础，创造出有利于创新创业的宏观环境。否则，经济转型只能是缘木求

^① 《马克思恩格斯全集》，第 1 卷，第 82 页

鱼、画饼充饥。

现有的粗放型增长方式是在特定历史条件下形成的。过去 30 年我国是以增加社会财富总量，提升综合国力为指导思想，以各种经济资源的高强度投入为基本手段，追求国民经济的快速增长。取得的巨大成就不可否认，但这种不计环境成本、不计社会成本的“增长主义”发展模式难以为继。今年的经济形势之所以复杂而严峻，说到底两个约束即资源约束与需求约束同时强化。打破资源约束不仅要靠技术创新，以提高资源利用水平，减少资源耗费，更要靠理顺价格体系，形成对资源节约使用，高效利用的强大激励。打破需求约束不仅要靠企业产品升级换代、适销对路，更要调整分配结构，提高城乡居民收入水平，提升消费能力。因此，走出困境、突破两个约束的关键是深化体制改革，完善社会主义市场经济，增强中国经济的自我调节能力，增强企业应对非均衡的能力，增强居民抵御物价上涨等经济风险的能力。

经济转型要靠新一轮体制改革推动。而我省新一轮经济改革的指导思想应该是以优化利益结构为核心，以完善市场经济体系，确立公平竞争的市场经济新秩序为重点，以建设人民富裕、社会和谐全面小康社会为目标，着力解决经济运行和社会发展中的深层次矛盾，构建有利于创业创新的动力机制和支撑体系，为经济发展注入新的活力，保证我省经济又好又快发展。为此需要采取一系列切实有效的改革措施。

1、首先要深化行政管理体制改革，切实转变各级政府的发展理念。按照以人为本的科学发展观要求，改进政府绩效考核方式，建立以改善民生、公共服务、市场监督为核心内容的新型考核体系。尤其强调“富民”、“为民”的优先地位。应使各级政府真正认识到，改善民生、让人民群众合理分享发展的成果，是政府的责任，而非施舍。改善民生既是增强制度凝聚力、提升党和政府威信，保证国家长治久安的根本措施，又是国民经济良性循环、又好又快发展的必要条件。要让各级政府摆脱速度攀比、以 GDP 论英雄的思维惯性和行为特征，体现“责任政府”“服务性政府”的根本要求。

2、政绩考核要根据区域经济特征正确定位，区别对待。对生态保护区、欠发达地区应着重考核环境生态和人民生活改善程度，增强业绩考核的可比性，避免盲目开发、加剧社会成本和环境成本的扭曲行为。

3、调整公务员收入结构，提高体制内收入水平。人们经常批评政府“错位”、

人才政策研究

“越位”、“不到位”现象，批评“国家利益部门化、部门利益法制化”的倾向，但对其发生的根源却缺乏深究。政府部门既是非人格化的机制，又是由具体的个人行使其职能。官员个人的行为偏好决定了政府部门的特征。为什么政府要去管许多不该管的事？除了追求政绩，就是物质利益驱动。现在公务员工资太低，而政府行政成本太高，形成“昂贵的政府与廉价的公务员并存”的现象。公务员体制内收入太低，必然在体制外寻求补偿，寻租就成为政府部门和官员个人的行为倾向。由此又引起工资收入与灰色收入的失衡。据王小鲁等测算，2006年全国城镇居民的灰色收入就有4.6万亿之多。

因此，应采取釜底抽薪的改革措施，结合房改、车改、行政经费使用方式改革，调整公务员的收入水平与结构。对政府行政费用支出结构作具体分析，把公款吃喝、出国旅游、公车使用等开支大幅缩减，节余的费用用于增加公务员工资，辅之以行政监督、群众监督和财政支出透明化，既遏止寻租腐败，又保护公务员的正当权益，调动其工作积极性。普京上台后，就对俄罗斯的公务员收入结构作了大幅调整，2003年一次性提高公务员工资4倍。与此同时，大力整肃政纪、惩治腐败，收到了良好效果。

其次，要大力推进收入分配体制改革，从根本上改变长期形成的个人收入抑制机制，提高职工工资水平，提高劳动者报酬在国民收入中的比重。

我国计划经济时期奉行“低工资、多就业”政策，1957年至1977年20年间职工工资平均水平不仅没有提高，反而不断下降，造成的负面经济后果众所周知。但遗憾的是改革开放以来，这种以国家利益的名义压制职工工资增长的指导思想没有根本改变。长期以来按照“两个不得高于”即“工资总额增长不得超过GDP增长，企业平均工资增长不得高于劳动生产率增长”的教条指导工资工作，采取计税工资、工资指导线等一系列办法抑制劳动者收入增长，导致全国工资总额占GDP的比重下降到2006年的不足11%，浙江省劳动者报酬总额（包括农民和个体户收入）占GDP比重下降到2006年的40.3%，大大低于市场经济国家的70%左右的标准。与此同时，又实行鼓励一部分人先富的政策，两重效应叠加，造成个人收入差距不断加大，基尼系数已达0.47以上。这种收入抑制机制既不利于经济转型，又不利于和谐社会构建，必须坚决矫正。应鼓励企事业单位增加职工工资，促进劳动者收入增长，而不是千方百计予以抑制。要进一步降低个人所得税起征点，尤其对人力资本集聚的高新技术企业、现代服务业企业和教科文等单位，在

人才政策研究

个人所得税征收上应予优惠或变通，以增强其创新能力，对普通员工尤其是农民工应利用“劳动三法”实施的契机，保护其正当权益，逐步提升其工资报酬水平，今后5~10年内，浙江的职工工资增长、劳动者报酬增长和居民收入增长都应高于经济增长率，才能扭转国民收入分配不断恶化的趋势，鼓舞广大劳动者创业创新的士气与信心。

第三，改革企业税制，调整国家与企业的分配关系。目前以增值税和营业税为主体的税制设计，加上财税部门以财政收入最大化为导向的税收征管制度，使国家财政收入旱涝保收，快速增长，而企业税负过重，损害了创业创新能力。我国企业税负已达企业利润的73%以上，是世界上税负最重的国家。今年上半年全国企业利润下降，叫苦不迭，而全国财政收入却增长33%，更不可思议的是，在遭受雪灾、地震等自然灾害之际，全国企业和老百姓纷纷解囊相助，而上半年国家财政收入3万多亿，支出却只有2万多亿，结余一万多亿！这样的分配格局，显然与和谐社会的理念和目标不符。

这样的税收制度必须改革。尤其对广大中小企业应该轻徭薄赋，让其休养生息，抵抗经济波动的冲击，避免过多企业倒闭，引发失业、贫困等社会问题。

与此同时，国家对企业的规制也应调整。长期以来，各地各级政府纷纷实行“扶优扶强”和招商引资的优惠政策，外资企业和国内大企业、大公司享受土地、贷款、财政补助等各种优惠，而中小企业本身实力弱，市场谈判地位低，加上政策性失衡，更是雪上加霜，不利于其生存和发展。我省应利用“反垄断法”实施之机，清理、调整不合理的规制制度与政策，为广大企业创造平等竞争环境。在政府资源的配置上，应向优质中小企业倾斜，以利其健康发展。同时放开市场准入，鼓励企业进入发展滞后的现代服务业。浙江是企业家的摇篮，没有中小企业蓬勃发展兴起，“创业富民、创新强省”的战略就难以落到实处。

第四，改革公共财政体制，优化公共资源配置结构，发挥公共财政在再分配领域的正向调节功能。市场经济条件下的自由竞争、优胜劣汰往往造成两极分化，收入差距过大，而公共财政的使用着眼于社会平衡，本应对收入差距起到调节作用，防止贫富悬殊酿成的社会冲突。而我国的问题不仅在于财政收入比例过大，还在于分配使用的不合理，公共资源过多向政府自身倾斜，向城市倾斜，向高收入群体倾斜，对利益差别的调节作用有限，甚至起到扩大差别的后果。例如教育、卫生、科技、文化等公共事业投入不足，分配不公，社会保障严重滞后等，已为

人才政策研究

人们所熟知。近年来情况有所好转，出现了不少积极的动向。我省应抓住政府财力丰厚的有利时机，继续加大科教文卫领域的投资，加强社会保障的改革和发展，扩大社会保障的覆盖面，提高保障水平，切实满足人民群众对教育、卫生的迫切需要，构筑起社会和谐的防护带和安全网。

*

*

*

改革本身是利益关系的大调整。正是 78 年开始的改革开放，调整了当时畸形的利益结构，焕发出了人民群众的积极性和创造力，带来了长达 30 年的高速增长。当前的经济转型和改革要求改变现有利益格局，必然会遇到业已形成的惯性力量和既得利益集团的反抗，阻力将是巨大的。但我们必须清醒地认识到，如果不对现行利益结构作模式性变革，不仅难以实现增长方式转型，也难以消除影响社会稳定的各种矛盾和风险。深化改革、调整利益格局是大势所趋，不可不为！否则将是对国家前途不负责任。

浙江一直走在改革开放前列，创造了许多成功的经验，但同时也要看到，以放开搞活为特征的初始改革阶段已经过去，浙江的先发优势已经减弱。据樊纲等所作的市场化指数跟踪研究，近几年浙江的市场化指数已从过去的第 2 位降为第 3 位，上海则以其经济运行的规范性、政府管理的高效率和市场法制化的领先优势跃为第 1 名。我省应依托业已形成的体制优势，坚定不移地深化改革，规范市场秩序，理顺利益关系，率先完成经济转型，使浙江成为创新的源泉、创业的福地，始终引领中国经济发展的新潮流。

促进和保障人才流动的经济对策

梁伟年、陈荣秋 苗青（摘编）

来源：华中科技大学 2006 年博士论文《中国人才流动问题及对策研究》

促进和保障人才流动的经济对策就是以经济建设需求为中心，追求人才资源社会结构的优化配置，追求人才资源群体结构的优化配置，达到人才利用效益的最大化。以经济建设需求为中心，就是从经济建设规律出发，根据经济建设对人才资源的需要，集约配置人才，促进人才资源流动与经济建设对应。

具体包括：(1)人才资源流动的基本方向与经济建设的方向相一致；(2)人才资源流动数量与经济规模的规模相适应；(3)人才资源流动能级结构与经济开发的科技构成相适应；(4)人才资源流动的专业结构经济变革的产业(行业)结构相协调；(5)人才资源流动的地域结构与经济建设的地域过程相一致；(6)人才资源流动速度与经济发展速度相一致；(7)人才资源的流动方式方法与经济运行的实际状况相适合。当然，强调以经济建设需求为中心配置人才，并不排斥经济领域以外的人才配置。恰恰相反，政治、文化等一切非经济领域的人才配置，都应当使这些领域更好地促进和保障经济建设。

1、建立人才结构与经济结构的动态协调机制

经济结构调整将长期是我国经济工作的主线。人才结构调整要适应经济结构调整的需要。有序的调整人才结构，建立与经济结构的动态协调机制，对于从宏观上保障和促进人才流动是非常必要的。

(1) 建立国家动态协调机制

国家经济发展规划目标和年度目标，对经济结构有调整和完善的具体要求。经济结构的变化，必然要求人才结构相应变化，只有建立国家动态协调机制，才能适时适度地把握和调控全国性人才结构的变化，使之通过人才市场的基础性作用，更好地适应经济结构的变化。笔者认为，国家动态协调机制，主要应有三个方面：①总体定性定量的动态协调机制。在确定产生、行业抑扬，区域经济布局，经济资源配置，对外经济合作等举措时，对人才的供求变化相应地做出定性、定量的测算和评估，对人才结构的调整，有针对性的发布信息和制定相对统一的办法。②人才领域的动态调控机制。整合国家有关部门的力量，对人才生产、流动、分配、使用等各大环节进行直接调控和通过人才市场加以调控，以反映和适应人才结构调整的要求。③人才结构与经济结构对应状况的动态评价机制。物质资源

人才政策研究

在开发使用中发生变化，人才资源同样如此，且可变性更大。掌握人才的变化最为关键。要通过对人才状况、人才结构的动态评价，进而对人才结构与经济结构的对应状况进行动态评价，不断地优化人才配置，优化人才结构，优化人才结构与经济结构的对应。

(2) 建立地方和行业动态协调系统

国家动态协调机制下形成的人才结构与经济结构对应、优化的目标、任务，很大程度上要通过行业和地方条块落实。而行业和地方又有各自的经济结构调整和优化带来的有行业和地方特点的人才结构调整要求。因此，只有建立以国家动态协调机制为主导，区域、地方、行业、企业为骨架的动态协调系统，形成上下左右有机的动态协调机制，才能实现以微观为基础的宏观上的人才与经济的优良对应目标。国家推进区域、地方、行业、企业的人才结构与经济结构动态协调机制的建设，制定必要的运行标准，搭建信息平台，规范运行程序，保证有效沟通。各地方、行业的动态协调机制建设，要从实际出发，上承国家、下接企业等用人单位，既与国家保持一致，又相对独立运行。

2、讲求人才流动的经济效益

根据经济学的相关原理,笔者认为,人才流动的经济效益通常有三种:配置效益、规模效益和边际效益。制定促进人才流动的经济对策,务必讲求这三种效益。

(1) 人才流动的配置效益

在既定的生产力水平下,同样数量与质量的人才资源配置的区域、行业不同,所产生的经济效益不同。人才配置水平,对人才流动的经济性选择导向作用是十分明显的。人才研究者常常把某个区域某个年点的国民生产总值除以该区域所拥有的专业人才总数(经过当量折算),将所得之商,称之为“人才经济系数”或“人才创值系数”。这个系数反映的是人才投入的经济产出水平,也就是配置效益的度量。不能因为某个区域、产业、行业人才经济系数高,就认为配置的人才越多越好,因为区域、产业、行业之间需要协调发展,所以,人才流动也要讲求协调配置,力求流动到与物质要素最匹配的位置上。

(2) 人才流动的规模效益

在同样数量与质量的物力、财力、人力资源条件下,规模化生产与经营效益递增是一个客观规律。违背这个规律,将降低经济效率,造成大的损失。人才规模与物力财力规模相比,对生产经营规模的关联作用更大。这不仅表现在数量上,而

且表现在质量上；不仅表现在城镇规模大小上，而且也表现在企业规模大小上。据研究，企业规模太小，无论对物力资源的利用还是对人力资源的利用，都是极不经济的，在谋求同样水平的增长时，将多消耗三分之一的资金，多倍的土地和一半以上的劳动力资源。城镇规模小，人才流动容量就小，人才发展的预期也会小，在追求同样城镇发展目标时所耗费的群体人才成本和个体人才成本都会高。因此，在调控人才流动的总量和质量方面，一定要讲究规模效益，注重局部利益服从全局利益。

（3）人才流动的边际效益

指的是财力与物力资源配置不变的前提下，连续增加的人才资源的投入所带来的新的效益，在初始阶段不断上升，但是当达到一定值之后，效益不但不会上升，反而呈现递减的规律。掌握边际效益规律，对于引导人才流动的流向，调控人才流动流量具有重要意义。在知识经济条件下，有西方学者认为边际效益理论已经失灵，但是对于我们国家来说，绝大多数情况下还是难以摆脱这个规律的。

3、加快人才社会保障体系建设

进一步改革和完善社会保障体系，既要注意人才与其他人员的共性，又要注意针对人才的特性为人才合理流动提供保障。当前，社会保障体制改革和完善的重点应包括以下几个方面：

（1）完全实行住房商品化

住房问题虽然不属于社会保障范围，但多年来由单位提供住房，实行福利分房，是工作单位为员工提供的主要工作条件之一，也是很多单位吸引人才、留住人才的主要措施之一。很多人才在打算流动时，往往因为要放弃原单位给的廉价福利住房，到新单位后又要拿出一大笔钱出来购房，流动成本太高而难以决断。所以说，只有完全实现了住房商品化，人才的流动才不会为住房因素所阻碍，住房才不会成为人才流动的枷锁。

（2）完全实行医疗保险社会化

在计划经济体制下，医疗费用特别是大病费用，主要由单位承担。若工作变动增加的收入不足以补偿丧失公费医疗的损失，那么，这种人才流动就没有足够的吸引力。实行医疗保险社会化后，人才便可不再考虑医疗费用问题，制约流动的一大瓶颈就迎刃而解。

（3）实行统一的社会养老保险制度

人才政策研究

按照统筹城乡经济发展的要求，在养老问题上实行社会统筹，逐步扩大养老保险覆盖面，逐步取消机关事业单位退休金发放制度，实行养老保险制度，将退休人员纳入到统一的社会保险体系中去。这样，可以引导机关、事业单位的人才向企业、向生产一线流动。有了机关、事业单位人才的社会养老保险，有了企业及其它组织人才的养老保险，加紧建立全国统一的养老保险工作机制，人才流动就真正有了保障器。

4、建立灵活的就业体制

职业也是影响人才流动的另一个重要原因之一。在人才流动的经济原因中约有 1/3 的人是为了变动职业，并期望由此获得更高收入或良好的工作环境。职业流动是人才供给结构的调整，它是产业结构变动的具体反映。产业结构转换总是表现为与新兴产业相适应劳动工种需求量增大，而社会供给量在一定时间内不能满足产业发展的需求。与新兴产业相适应的新的职业，智力劳动比例大，收入较高。而传统产业不能缩小生产规模，或者被转移至更加落后的地区，原有的传统工种需求量大为减少，且收入下降。因此，人才的职业流动往往表现为由传统工业较落后的工种向新兴产业的相关工种转变。职业变动实际上是社会人才资源在不同部门的重新配置。职业变动将使人才资本投资成本难以收回，而且丧失专业优势，更加难以获利。劳动就业体制直接影响人才就业，是人才职业变动的重要因素。建立与市场经济体制相适应的灵活的人才就业体制，这是促进和保障人才正常流动的一个重要措施。

5、降低人才流动的经济成本

人才流动是人才的自主选择行为，流动并不是目的，而只是一种手段。70%—80%的人才流动与经济原因相关，其中大约 30%的人是为了改变职业和工作。经济动机是个人做出流动决策的最直接原因，这种动机产生于国家间、行业间、单位间、地区间收入水平的不同。人才流动是有代价的，需要承担一定的货币成本和心理成本。人才的流动成本主要包括迁移手续费、个人承担的部分再次培训费、耽搁工作时间所造成的收入损失、由流动引起的机会成本等；如果人才进行跨地区流动，则包括交通成本、通讯成本、由迁移引起的家庭用品重置成本、探望家属及亲朋的交通费用以及由于距离所引起的时间损失等。另外，远离家人、文化冲突、生活不适应等心理成本也在一定程度上影响人才流动行为。

降低人才流动的经济成本，应主要通过四条途径实现：（1）提供免费或低费的

人才政策研究

人才供求信息。一方面,应由政府投资建立的公共人才网站免费提供充分的人才供求信息,使选择流动的人才得到可靠的情况;另一方面,政府对一些盈利性的商业网站在人才供求信息价格上实行一定的限价。(2)政府对人才市场交易价格实行限定。对有形市场的交易,要根据不同经济水平,确定不同的市场门票、摊位等价格上限;对网上交易要制定全国统一的价格标准;对特别困难的人才,可以采取免费或补贴政策。(3)采取特殊政策降低流动成本。对已成家的人才而言,要制定空间交通费、通讯费、用品重置费、探亲费等负担政策;对应届毕业生,也要制定降低流动成本的相应政策。(4)对于一些特别的人才流动,如流动到贫困地区、边远地区或其他特殊单位,还可采取工作收益倒补的办法,适量冲销人才流动的直接成本。

人才流动的经济成本是人才流动所必须支付的代价。中央、地方政府,人才中介和用人单位要合力降低人才流动的门槛,提高人才流动的预期收益,越是这样将越有利于人才的合理流动。

浙江经济转型 30 年：特点与趋势

省委党校教育长 盛世豪

原载于：《政策瞭望》2008 年第 5 期

经济转型是指经济结构转变与经济体制转轨相互作用，促进经济发展从一个阶段向另一个阶段变化。对浙江来说，经济转型既是改革开放以来区域经济发展最具典型意义的特征之一，更是当前我省经济发展的一个重要趋势。因此，回顾总结改革开放以来我省的两次经济转型，分析当前经济发展面临的新趋势和新问题，研究探讨下一步如何促进经济转型，加快发展方式转变，对贯彻落实省委“两创”总战略，具有十分重要的意义。

一、改革开放以来浙江经济的两次转型改革开放 30 年来，浙江从一个相对封闭的传统农业经济发展成为开放的、以现代工业为主体的经济体，无论是经济结构还是体制都发生了巨大的变化，综合经济结构、经济体制和发展阶段等诸方面因素，我认为，过去 30 年浙江经济发展已经实现了两次转型：

第一次转型以农村工业化和建立有计划商品经济为主要内容，具体时间是 1978 年十一届三中全会开始到 1991 年。这次转型的主要特点：一是政府直接推动或主导，十一届三中全会以后，省委省政府连续三年（即从 1979—1981 年）颁布允许和鼓励个体私营经济发展的政策文件，并从税收、土地、资金等方面大力支持个体私营经济发展；二是大力推进农村工业化，从 20 世纪 80 年代开始，浙江重视发挥区域比较优势，大力发展包括个体私营企业在内的乡镇工业，逐步形成了以劳动密集型产业为主体、轻小集加为基本特征的区域工业结构，促进区域经济从以农业经济为主向工业经济为主转变；三是开放建设以小商品市场和其它各类专业批发市场为核心的市场网络，并通过“两头在外”、贸易兴省战略，促进产品经济向商品经济转变，初步实现了从内向型经济向外向型经济的转变。

第二次转型以城乡结构优化和市场化改革为主要内容，具体时间从 1992 年党的十四大明确提出“社会主义市场经济”，十四届三中全会作出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》开始，到 2001 年底我国加入 WTO 之前。第二次转型的主要特点：一是以市场化改革为核心，党的十四大明确提出建设社会主义市场经济的总体目标后，在“整体推进、重点突破”的新改革战略指引下，市场化改革开始覆盖经济体制的各个方面，如推进以产权制度改革为主要内容的企业

人才政策研究

改革改制，完善以公有制为主体多种所有制共同发展的所有制格局，深化社会保障制度、金融体制、土地使用制度改革等；二是与市场化改革相适应，加快政府职能转变，一方面，政府作为市场化改革发动、组织和实施的主体，积极推进社会主义市场经济体制的建立和完善；另一方面，作为传统经济体制和经济活动的主导者，在市场化改革中，政府也适时调整自身的职能，在积极扶持企业做大做强的同时，不断减少对微观经济主体的控制和干预；三是为适应工业化快速推进，以促进资源和生产要素集聚、培育区域增长点为内容的城乡结构调整步伐加快，产业和人口向中心镇和大中城市的集聚明显加快，以大中城市为中心、中心镇密集的都市带或城市群成为区域经济的核心增长极；四是对内对外开放并举、全方位开放的格局初步形成，商品、资本以及劳动力等各类生产要素跨区域流动趋势加剧，本土企业开始走向跨区域发展。

经过两次转型，从体制上看，我们初步建立了社会主义市场经济体制的基本框架，培育了一大批富有活力的市场主体，市场机制日趋完善且在资源配置中的地位得到广泛尊重，作用也不断得到强化；从发展阶段看，伴随着工业化进程的快速推进，依托具有浙江特色的区域产业体系和丰厚的民间资本积累，可持续的区域经济内生发展机制正在不断完善，城乡和区域发展的协调性得到加强。成功转型为区域发展提供了新动力与保障，应该说，与改革开放初期相比，浙江已经从一个相对封闭的、以传统产业为主体的经济体系发展成为全方位开放的、以工业为主体的快速经济发展体。

二、当前浙江经济转型面临的新趋势新特征

随着 2001 年 12 月中国加入 WTO、2002 年党的十六大召开、2003 年十六届三中全会做出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出“第一要义是发展，核心以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾”的科学发展观等一系列重要思想和重大事件的影响下，浙江经济发展的环境发生了重大变化。从宏观层面来看，一是为适应 WTO 的多边贸易体制规则，市场化改革进一步加快，并促进宏观体制改革向纵深拓展，改革内容从经济体制改革扩展到政治体制改革社会体制改革和文化体制改革等领域，即进入到全面改革阶段。二是伴随着我国加入 WTO，我国经济开始全方位融入全球化进程，这对以民营经济为主体的我省微观经济主体的行为和竞争力提出了更高的要求。三是与经济社会发展水平相适应，国内需求结构快速升级。四是为贯彻落实科学发展观，全

人才政策研究

面建设小康社会，中央明确提出了新时期的发展战略，要求更新发展理念，创新发展模式，加快发展方式转变。

从浙江自身发展趋势看，随着发展阶段的变化和发展水平的提高，决定或影响区域经济发展的各种因素都呈现出一系列新的变化和趋势。第一，改革开放以来区域经济高速增长赖以依托的要素资源出现严重短缺。低成本要素资源不仅是浙江高速发展的重要支撑，更是构成区域经济低成本扩张和价格市场竞争力的核心，然而在今天却难以继续以原有的方式支撑经济发展；第二，长期以来支撑经济发展的传统优势产业和低端产品，不仅难以适应当前的宏观需求结构，而且在人民币升值、生产成本上涨以及国际贸易磨擦日益递增的趋势下，在国内外市场的竞争力显著下降，出现“被全球化”、“被边缘化”倾向；第三，随着全国范围内的社会主义市场体制框架的建立，原有的区域性体制优势已不复存在，然而，无论是政府职能还是促进区域经济发展的体制机制，与规范的市场经济制度还存在着显著的差距；第四，发展的协调性得到更广泛的关注，如果说，在以往的发展中，我们更多关注的是“增长优先”、“增量发展”的话，随着全省人均 GDP 达到 5000 美元，经济社会发展进入一个新的阶段，越来越多的人开始把目光集中在不同区域、城乡之间、经济社会以及人与自然等各个领域各个层面发展的协调性上，在关注经济综合实力和区域竞争力的同时，更加注重民生的改善，等等。

上述这些新的变化和趋势，预示着当前浙江经济发展正面临着一次新的转型。改革开放以来的发展实践表明，每一次经济转型，始于困惑与挑战，成于创新，关键在于如何审时度势，把握主动。与以往两次经济转型相比较，这次经济转型有两个重大背景需要我们关注和把握：一是工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化、新趋势对区域经济发展的影响，特别是这“五化”之间的互动对当代经济社会发展趋势以及区域发展方式和产业结构的影响。二是当前我省人均 GDP 正从 5000 美元向 8000—10000 美元跨越，这意味着经济发展进入到更高阶段，毫无疑问，在新的发展阶段，区域产业结构、发展动力以及发展协调性等方面都将呈现出一系列新的趋势和特征。在这些趋势和特征中，我们需要把握的是，哪些趋势和特征是健康的、合乎规律的，哪些趋势或特征是需要避免、化解或努力转变的。

三、加快经济转型促进发展方式转变的思路当前和今后一个时期浙江经济转型的主题是，一是根据现代市场经济要求，积极推进市场经济法治建设，进一步

人才政策研究

完善社会主义市场经济体制。市场经济是法治经济，它要求法律和制度成为规范和调整社会关系和经济关系的常规手段：市场主体的资格需要法律的确认和保障；市场主体的行为要用法治来确认和规范；市场经济秩序要用法治来保障；宏观经济调控需要法治来完善。二是在国际化信息化背景下，发挥动态比较优势，建立具有浙江特色的现代产业体系。促进产业结构优化升级是推进浙江工业化和现代化的核心，它要求在充分发挥区域动态比较优势的基础上，积极利用信息化和高新技术产业，构筑新的竞争优势，提升区域产业体系在全球生产网络中的地位和层次。三是在全球化和区域一体化趋势下，推进空间结构优化，统筹协调城乡和区域发展。要在综合考虑经济增长、人口集聚和资源环境承载能力相互关系的基础上，加快都市经济圈规划和建设，进一步统筹城乡和区域协调发展。

应该说，经济转型与发展方式转变在本质上是一致的，只是经济转型比发展方式转变具有更加深刻的内涵，它不仅包括了发展方式转变，而且也内含着市场经济体制的深化与完善。从这个意义上说，转变发展方式也是加快经济转型的应有之义。

根据浙江发展的现实，要加快经济转型，应该把握以下几个方面：

第一，进一步实施创新强省战略，促进经济增长从投资驱动向创新驱动转变。随着原有增长动力的不断弱化，从投资驱动向创新驱动转变，既是转变经济发展方式的必然途径，也是经济转型的重要标志。创新驱动的核心在于突出企业创新主体的地位，积极提升区域自主创新能力，推进知识产权战略、标准化战略和品牌战略，使创新成为企业和区域产业竞争力的核心。

第二，实施人力资本强省战略，提高区域要素禀赋结构素质。区域要素禀赋结构是比较优势的核心。随着经济发展阶段的提升，以低成本低价格为核心的比较优势已难以维持。无论是构筑新的竞争优势，还是促进新一轮创业创新，都必须依托高素质的人力资本。实施人力资本强省战略，要把重点放在全面提升我省高等教育质量，吸引全国优秀生源到浙江高校就学，从而为我省创业创新提供丰富的高素质人才资源。

第三，加快区域产业升级，构筑具有浙江特色的现代产业体系。浙江特色的现代产业体系必须是以信息技术等高新技术为基础、以浙江创造为核心。要积极把握全球产业发展新趋势新特点，积极引导和扶持一批以信息技术为基础的现代物流、电子商务等新型业态和商业模式，加快发展高新技术产业和知识密集型服

人才政策研究

务业，主动淘汰一批低附加值高能耗高排放的传统产业和劳动密集型产业，优化区域产业结构。

第四，以都市经济圈为支撑促进城乡和区域协调发展。区域经济一体化既是空间结构优化的必然要求，也是促进城乡和区域协调发展的基本要求。本着经济增长人口集聚和资源环境生态承载能力相协调的原则，以三大产业带为依托，进一步优化要素资源的空间布局，促进人口和产业在更大范围内的集聚发展，使都市经济圈成为区域经济发展的新增长极。

第五，深化体制改革，加快建设服务型政府。完善法律法规、健全执法机制、转变政府职能是深化完善市场经济体制的主要内容。在现代市场经济条件下，政府不是创造财富的主体而是服务的主体，要努力为城乡居民和各类市场主体提供产权保护、激励竞争、规范市场秩序、创业创新等相关的基本公共服务，要加快推进资源要素配置的市场化改革，完善资源要素价格的市场化形成机制，积极发展风险投资、创业投资等专业性要素市场体系，积极推进公事的市场化改革。

第六，完善社会管理体制，促进经济社会协调发展。现代社会管理是以政府管理与协调、非政府组织为中介、基层自治为基础以及公众广泛参与的互动过程。要积极培育社会主体，支持发展各类社会中介组织，建立健全社会自我管理和社会自治管理机制。强化全社会特别是企业的社会责任意识，努力开拓社会信息收集渠道，研制社会管理的监测指标，构建社会稳定的预警、预控管理系统，健全各种突发事件应急管理机制。完善对于重大工程、重大项目、重大政策和重大问题的社会影响评估机制，及时预警，及时防范。

第七，完善分配体制，提高人民生活质量。经济发展的根本目的是增加城乡居民财富，提高人民生活质量。应该说，与快速发展的经济水平相比较，城乡居民的收入增长机制还有待于进一步健全，在初次分配中能更充分地体现劳动的价值和贡献，公共财政更多地向民生领域倾斜。特别是要尽快建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制；通过完善法律法规，深化改革和宏观调节，规范初次分配秩序，使劳动报酬增长与经济增长和企业效益增长相适应；全面实行劳动合同制度和工资集体协商制度，确保工资按时足额发放，从而进一步完善人民群众共享发展成果的机制体制。

经济转型中的人力资源开发

国务院发展研究中心 陈清泰

原载于：《中国人力资源开发》2005年第7期

内容摘要：随着社会转型，市场化程度的提高，中国的人力资源开发和管理取得了积极的进展，但人力资源开发仍然是制约经济社会发展的瓶颈，本文就人力资源开发面临的改革任务，提出实施有利于人才成长和价值实现的政策建议。

关键词：经济转型；社会转型；人力资源开发

人口众多，是中国最具特殊性的国情。这是我们考虑任何重大问题必须估计的基本因素，是很多政策制定的出发点和落脚点。

长期以来，粗放的经济增长方式积累了大量矛盾，已经走到了尽头。近年来国际提出实施“以人为本”、“人才强国”战略，目的是使我们这个人口大国，转变成人力资源富国，发展为人才强国，并以此支撑经济的持续发展。

一、人力资源开发是转变经济增长方式的关键

目前，中国不仅处于经济体制转型的重要时期，而且面临转变经济增长方式的紧迫任务。

80年代初中国人均国内生产总值仅300美元。为解决温饱，改革开放之初不得不以大量资源、环境、劳动力投入换取近期经济增长。在这过程中人们的基本生活保障条件有了改善，但也形成了顽固的、不顾一切的粗放型经济发展模式。它的强大惯性一直影响到今天。

2004年我国固定资产投资占GDP比重高达51.3%，而国家教育投入却只占GDP的3%多一点。9年义务教育尚未完全普及，劳动者受教育的平均年限只有8年；大学生只占人口比例的5%。科技投入只占GDP的1.35%。与此相对应，创造单位GDP消耗的能源、资源、劳动力却是发达国家的几倍，甚至十几倍，而付出的环境代价更是令人不安。

这种粗放的经济增长模式，制造了大量的经济与社会的不平衡、人与资源环境的不平衡。如果说在经济总量还不大的时候，还可以承受的话，那么在中国经济总量已经超过1.6万亿美元，而且仍处于快速增长的状况下，这种以高投入、高污染、低效率换取高速增长的不可持续性就变得十分突出。现在，即便人们基本生活保障条件有所改善，但一些地方连呼吸上新鲜空气、喝上清洁的水、吃上

人才政策研究

放心的食物都成了问题。转变经济增长方式，有三个要点：

一是由主要依赖资金、资源和劳动力投入取得经济增长，转向主要依靠科技进步实现经出增长。

二是由关注近期经济增长，转向以人为本、把可持续发展放到优先位置。

三是由依赖教育程度不高，但数量庞大的劳动力投入，转向以提高劳动者的素质换取经济增长。妥善处理提高劳动生产率与就业的关系。

实现增长方式的转变我们还面临着严峻的挑战。无论是提高科技进步对经济增长的贡献率、还是提高劳动生产率，以及使更多居民分享经济增长带来的效益，关键的一点都是聚积人才、提高劳动者的素质，充分发挥人力资源的能动性，并以此焕发存在于居民中的巨大创造力、创业精神、创新思维。

中国人力资源过剩，但人才短缺；中国有廉价劳动力的优势，很大一部分却被较低的素质吃掉了。这表明，人力资源开发是中国转变经济增长方式、实现可持续发展的瓶颈。改革劳动人事管理、提高人力资源素质水平，是当前提高国家竞争力的一个关键，已经成为社会关注的热点。

二、人力资源开发面临的改革任务

随着社会转型，市场化程度的提高，中国的人力资源开发和管理取得了积极进展。重要的表现是：文化教育程度有所提高，人口流动的限制有所减少，人力资源市场化配置机制已经出现，创业创新环境有所改善，人才受到社会尊重、贡献得到社会承认。

但是，人力资源的开发与管理毕竟是与旧体制关联最强、改革难度最大的领域，目前人力资源开发仍没有摆脱制约经济社会发展的瓶颈地位。人力资源管理体制改革涉及诸多方面。例如：

- 人力资源配置要由计划安排，转向市场化选聘；由行政指派，转向政向选择；
- 人力资源的归属，要由单位人、终身雇佣，转向职业人、社会人、自主择业；
- 由部分行业仍然延续的“官本位”职务管理，转向岗位管理；
- 人力资源使用，由看资历、凭年功积累，转向看能力和业绩导向；
- 人力资源的生活保障，由单位保障、家庭保障，转向社会保障；
- 人才资源培养，由国家培养、组织培育，转向组织培养与自主培育相结合；
- 人、职匹配，由组织决定，转向组织意向与自我主导结合。

改革难点在于，重新评估人力资源开发与经济增长的关系。同样是人，不能

人才政策研究

创造财富的人口，是社会的负担；低水平的劳动力，只能从事简单劳动，创造较少的增加值；高水平人才则是社会稀缺资源，影响国家竞争力。中国人口多绝不能成为容忍素质低、滥用劳动力的理由。以更多的社会资源用于人力资源开发，改革人力资源配置机制，创造各类人力资源实现价值的配套条例，才能把人口大国变成人力资源强国。

三、实施有利于人才成长和实现价值的政策

人口是具有可创造财富、推进社会进步的人力潜能。潜在能力转变为现实价值需要进行持续的能力开发；而经过开发的人力资源能不能创造财富，创造多少财富，能在多大程度上推进社会进步，还取决于政策环境、市场环境和社会人文环境等众多的配套条件。

因此，人力资源是有能动性的资源，但他只是经济社会可持续发展的必要条件。人力资源价值的实现对环境的要求是十分苛刻的。具体说，人力资源价值的实现涉及诸多因素，例如：人力资源的智力和技能潜能开发；人力资源配置方式改革；人力资源竞争环境改善；人力资源结构优化；人力资源的合理分布；人力资源的流动机制；人力资源的终身学习；人力资源施展才能的环境建设；人力资源的绩效评价和激励机制；人力资源诚信素质和和纪律约束、过失惩戒等。当前，在人力资源开发方面，有以下几点是值得注意的：

1.转变观念、切实把人力资源开发放到优先位置

在过分追求经济增长速度的冲动下，不少地方只想用人，不重视人力资源开发。这是经济增长机制落后的重要表现和原因。要树立和落实可持续发展的理念，把人力资源当作第一资源，把人力资源开发作为经济社会发展的重大战略，放到基础地位。为此，要切实解决可持续发展的长期目标与政府追求近期政绩的冲突；认真解决“十年树木，百年树人”与政府有限任期的矛盾，真正把经济增长的基础转向主要依靠提高劳动者的素质之上。这是转变经济增长方式必须解决的基础性问题，也是触及旧体制深层次矛盾最为困难的问题。如果在这个问题上不能有实质性突破，那么“人才强国”和可持续发展的目标就不可能实现。

2.加大人力资源开发力度，提高人口素质和人才储备水平

一是以投资教育投资未来。提高劳动者受教育的程度，提高人才储备水平。二是改革教育思路。应试教育在向人灌输书本知识的同时却忘记了教育的目的。要改革“死读书、读死书”的传统和压抑人们创新精神的应试教育。围绕人的综

人才政策研究

合素质，提高教育质量。三是改善知识结构、人才结构。要进一步形成不断更新知识、终身学习的社会风气。

3.改革人才配置机制，提高人才效率

目前，中国是人才不足和人才浪费两者并存。受计划体制影响的人才配置机制，使本已不足的人才不能顺畅流动、各得其所、最大限度地创造价值，因而进一步放大了人才资源的不足。人才是全社会的稀缺资源。他的配置效率某种意义上影响着一个区域的经济社会发展。优化人才配置的基础是改革人才配置体制和机制；决定人才配置效率的是人才的可流动性。为此，要提高人才资源的市场化配置水平，要加强劳动力市场和人才市场建设，实现用人者与求职者双向选择。要培育人才流动中介，发挥对人才的评价、推荐、服务、公证等作用。

4.创造有利于人才价值实现的环境

影响人力资源实现价值的因素并不全在其自身。社会环境、政策环境、生活环境等都是重要因素，有时甚至是决定因素。政府的主要责任不是直接配置人力资源，而是为各类人员营造公平的施展才能的机会，创造有利于人才价值实现的环境。要营造鼓励人才干事业、支持人才干成事业、帮助人才干好事业的社会环境，使各类人才创业有机会，干事有舞台，发展有空间，权益有保障。

中国有巨大的经济增长潜力，但增长机制存在缺陷。转变增长机制、实现可持续发展，关键是实施人才强国战略。

陈清泰，全国政协经济委员会副主任委员，国务院发展研究中心企业研究所名誉所长、研究员，清华大学公共管理学院院长，中国石油化工股份有限公司、交通银行非执行独立董事、中国企业联合会副会长，中国经济社会理事会副主席等。兼任清华大学、南开大学等学校教授、博士生导师。

1956年3月至1957年9月在北京外国语学院留苏预备部学习，1957年9月至1964年2月在清华大学动力系汽车拖拉机专业学习，1964年2月至1970年2月在清华大学动力系任教；1970年进入中国第二汽车制造厂(现东风汽车公司)，历任技术员、产品设计处处长、总工程师、总厂长、东风汽车公司总经理，兼任神龙汽车有限公司董事长；1992年7月调任国务院经济贸易办公室副主任；1993年5月任国家经济贸易委员会副主任；1998年3月至2004年11月任国务院发展研究中心党组书记、副主任。

第 1 期/总第 1 期
2008 年 9 月 20 日

2008

浙江省人才政策研究动态

主 办：浙江省人才发展战略研究中心

主 编：姚志文 姚先国

助理编辑：陈丽君 黎灿辉

联系电话：(0571) 87951082

公共邮箱：zjrc2009@163.com

地 址：杭州市浙大路 38 号浙江大学玉泉校区公共管理学院 213-1 室

邮政编码：310027