

改革开放30年我国科技人才战略与政策演变

文玲艺

(中国科学技术信息研究所,北京 100038)

摘 要:研究了改革开放30年来中国科技人才战略与政策的演变历程。按照时间段的划分,中国科技人才战略与政策可分为3个阶段:1978—1991年,提出“尊重知识,尊重人才”的重要指导方针;1992—2001年,科技人事制度改革日益深化;2002年至目前,实施人才强国战略阶段。描述了每个阶段的背景、主要政策特点以及演变原因。

关键词:改革开放30年;科技人才;战略;政策;演变

中图分类号:G316

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)11-0132-08

0 引言

我们党和国家历来十分重视人才工作,特别是改革开放30年以来,培养造就了各个领域的大批优秀人才,为推动社会主义现代化建设事业发挥了重要作用。截至2005年底,我国科技人力资源总量约为4 200万人^[1],居世界第1位,成为名副其实的科技人力资源大国;2006年,中国研发全时人员达150万人年,仅次于美国,居世界第2位;高层次人才比例不断提高,2005年,我国科学家、工程师占研发人员的比重为82%;中青年日益成为科技人才队伍的主要力量,许多优秀中青年人才在重大科研中承担了重要任务。2004年,我国研究机构科技活动人员中,45岁以下的占70.3%,具有高级职称的科技活动人员中45岁以下的占52.9%。近年来,承担国家科技计划项目、年龄在45岁以下的负责人,在863计划中为64.2%,在攻关计划中为52.7%,在973计划中为41.5%^[2]。

可以说,改革开放30年来我国人才队伍的飞速发展变化是与这这些年出台的一系列人才政策与措施相关的。从邓小平同志提出要“尊重知识,尊重人才”,到新一代中央领导同志提出要实施“人才强国战略”,我国的科技人才战略与政策演变大致可分为3个发展阶段:1978—1991年,提出“尊重知识,尊重人才”的重要指导方针;1992—2001年,科技人事制度改革日益深化;2002年至目前为实施人才强国战略阶段。

1 第一阶段(1978—1991年):尊重知识,尊重人才

1978年,党的十一届三中全会决定把全党工作的重点

转移到社会主义现代化建设上来。人才作为知识的拥有者、传播者和创造者,是生产力发展的核心要素。如果没有人才的保证,就无法满足现代化建设的需求。但由于十年“文化大革命”的影响,大批知识青年失去了接受正规教育或深造的机会,人才成长出现了断层,国家的现代化建设面临着长远的困难。

邓小平同志在1978年3月18日召开的全国科学大会开幕式上讲话指出,正确认识科学技术是生产力,正确认识为社会主义服务的脑力劳动者是劳动人民的一部分,对于迅速发展我们的科学事业有着极其密切的关系。革命事业需要有一批杰出的革命家,科学事业同样需要有一批杰出的科学家^[3]。

20世纪80年代初,随着市场经济的实施,我国的科技人才政策也开始遵循市场经济规律,鼓励科技人才流动、提高专家待遇、提高科技人才队伍素质、鼓励出国留学、建立博士后制度等方面的政策陆续出台^[4]。

1.1 “尊重知识,尊重人才”成为我国人才工作的重要指导方针

邓小平同志在改革开放之初就反复强调人才队伍建设的重要性。早在1975年,邓小平就曾提出要对党的人才政策实行拨乱反正的意见。1977年5月,他又提出了“一定要在党内造成一种空气:尊重知识,尊重人才”的著名论断。1984年10月,他在中央顾问委员会讨论《关于经济体制改革的决定》时又说:“这个文件一共十条,最重要的是第九条……概括地说就是‘尊重知识,尊重人才’八个字,事情成败的关键就是能不能发现人才,能不能使用人才。”在邓小平同志的倡导下,“尊重知识,尊重人才”成为了我国人才工作的重要指导方针^[3]。2002年党的“十六大”报告进一步发展了这一方针,新的“尊重劳动,尊重知识,尊重人

才,尊重创造”16字方针为新世纪人才工作指明了新的方向。

重视科技,把发展科学技术放在优先地位,是邓小平人才思想和新时期党的人才政策的一个突出特点。邓小平不仅多次重申了“科学技术是生产力”这一马克思主义的基本观点,而且提出了“科学技术是第一生产力”的光辉论断,为新时期党的人才政策的进一步充实和完善奠定了思想基础。他还一再强调:“我们向科学技术现代化进军,要有一支浩浩荡荡的工人阶级的又红又专的科学技术大军,要有一大批世界第一流的科学家、工程技术专家”。根据邓小平同志的人才思想,党中央在20世纪80年代相继出台了一系列重大政策和措施,使我国的人才建设逐步走上了科学化和制度化的轨道^[5]。1985年3月出台的《中共中央关于科学技术体制改革的决定》指出:现代科学技术是新的社会生产力中最活跃的和决定性的因素。全党必须高度重视并充分发挥科学技术的巨大作用。在人事制度方面,要扭转对科学技术人员限制过多、人才不能合理流动、智力劳动得不到应有尊重的局面。1987年10月发表的中国共产党第十三次全国代表大会报告也提出,要把发展科学技术和教育事业放在首要位置,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。从根本上说,科技的发展,经济的振兴,乃至整个社会的进步,都取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。必须进一步营造尊重知识、尊重人才的社会环境^[3]。

1.2 落实知识分子政策

长期以来,我国人才问题的核心是知识分子问题。建国初期,人民政府对旧社会过来的200多万知识分子实行“包下来”的方针,给绝大多数知识分子安排了适当的工作和职位,给许多知识分子的代表人物以相应的社会政治地位,并采取了“团结、教育、改造”的知识分子政策^[3]。然而,受“左倾”思想影响,直到改革开放以前,我们党在知识分子阶级属性及与之相应的社会地位问题上的政策始终摇摆不定,不少知识分子遭到冲击,蒙受冤屈,“政治挂帅”的政治标准成为左右人才评价的重要内容。“文化大革命”结束后,随着党的指导思想的拨乱反正和以经济建设为中心的发展战略的确立,党的知识分子政策实现了历史性转变,进入了一个大调整和大发展的时期。

1978年的全国科学大会上,邓小平同志郑重宣布,知识分子的绝大多数已经是工人阶级的一部分。在邓小平同志的推动和指导下,党很快扭转了多年来对知识分子的“左”的政策,党的知识分子政策重新回归到了正确的轨道。1978年11月3日,中央组织部发出了《关于落实党的知识分子政策的几点建议》。为了充分发挥知识分子的重要作用,党中央在新的条件下,更加完整地规定了对知识分子的政策,提出了:“政治上—视同仁,工作上放手使用,生活上关心照顾”的知识分子政策,极大地调动了广大知识分子的积极性。

十三届四中全会以来,以江泽民同志为核心的党中央在坚持新时期党的知识分子政策实践中,根据变化发展的

新形势,对知识分子问题进行了新的探索,制订了一系列有利于知识分子的政策。江泽民同志提出的知识分子是“先进生产力的开拓者”的精辟论断,则从发展生产力的角度对知识分子的社会地位和作用形成了新的认识,是我们党对知识分子地位与作用认识的一大突破,在党的知识分子思想和政策发展史上具有重大理论意义和现实指导作用^[6]。

1990年8月14日,中共中央发出的《关于进一步加强和改进知识分子工作的通知》强调,“坚持党对知识分子队伍的基本估计和基本政策是做好知识分子工作的立足点”。党的知识分子政策的核心是尊重知识,尊重人才。

1.3 鼓励出国留学

为了提高人才队伍素质,培养更多的留学人才,1978年以来,教育部及其它有关部门制定了400余件关于出国留学选派、国外管理、回国工作、为国服务、出入境便利、海关、工资待遇、科技活动资助等方面的文件^[4],如中共中央、国务院《关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知》、教育部《关于增选出国留学学生的通知》、国家教育委员会《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》、国务院《关于自费出国留学的暂行规定》等等,并在1993年11月中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出实行“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针,鼓励海外人才为祖国服务。

其中,公派留学开始于1978年,1996年成立了国家留学基金管理委员会。与改革开放初期相比,公派留学在经过多年的摸索和实践后,已日趋成熟并步入良性循环的轨道。自1978年到2006年底,我国出国留学总人数达到106.7万人,其中1978年出国留学总数为860人,2006年为13.4万人,29年出国留学规模扩大了155倍。其中,2007年公派留学人员就比2006年的8242人增加了51%,高达12402人,公派留学人数首次过万。同时,国家公派留学重点资助对象开始从进修生向学生倾斜,公派留学人员日益趋于年轻化。2007年,政府开始实施“国家建设高水平大学公派研究生项目”,根据该计划,2007—2011年,国家每年将从49所重点高校中选派5000名研究生,有计划、成规模地送往国外一流大学学习^[7]。

1.4 建立博士后制度

为了培养年轻高层次人才,1984年5月,邓小平同志在会见美籍华人科学家李政道教授时,接受了李教授提出的在国内培养和安排博士后科技人员的建议,并将博士后制度高度概括为“培养和使用相结合,在使用中培养,在培养和使用中发现更高级的人才”的一种促进科研、培养使用和发现人才的重要制度。在邓小平同志的倡导和支持下,我国博士后制度开始建立。1985年7月,经国务院批准,我国的博士后制度正式启动。

由原国家科委牵头,1985年还组成了全国博士后管理委员会,统一组织和协调全国的博士后工作。有关部门还先后出台了大量相关政策文件,如国务院批转国家科委、教育部、中国科学院《关于试办博士后科研流动站的报

告》、人事部、国家教委《关于进一步争取优秀留学博士回国做博士后的通知》、国家科委《博士后研究人员管理工作暂行规定》、人事部、全国博士后管理委员会印发的《博士后管理工作规定》等。为了给博士后研究人员创造较好的工作和生活环境,全国博士后管理委员会会同教育部、人事部、公安部等部门就博士后研究人员及其配偶和子女户籍管理、劳动人事关系、住房、上学、工资、职称评审等一系列问题做出了明确规定。

1994年,为了适应中国经济发展的需要,在借鉴一些发达国家经验的基础上,国家对原有的博士后制度进行了重大改革,开始试行在企业设立博士后科研工作站,让企业与博士后流动站设站单位联合招收博士后研究人员。

1.5 提高专家待遇

为了激励有突出贡献的中青年专家,1983年3月24日中央书记处第50次会议纪要提出:“对那些在国内外有名望的中青年科学家生活待遇方面的问题,如工资问题、级别问题、住房问题、两地分居问题、医疗问题等,中央组织部应作为特殊的情况,立即同有关部门协商加以解决”。后经中央书记处、国务院同意,1984年1月,中央组织部、中央宣传部、劳动人事部、财政部联合下发了《优先提高有突出贡献的中青年科学、技术、管理专家生活待遇的通知》^[4],国家有突出贡献的中青年专家评选制度建立。同年10月,首批422名“突贡”专家产生。此后,又陆续出台了一系列相关政策,如国家科委、卫生部对于有突出贡献的中青年科学、技术、管理专家医疗照顾的通知;人事部、铁道部、交通部、民航局关于对有突出贡献的科学、技术、管理专家购买车、船、飞机票予以优待的通知;人事部关于有突出贡献的中青年科学、技术、管理专家奖励晋升工资有关问题的通知等。为了进一步完善此项工作,中组部酝酿出台新的措施,故从1998年至今,国家有突出贡献中青年专家的选拔工作暂时停止了。

1990年7月,为了弘扬尊重知识、尊重人才的社会风气,经党中央、国务院批准,决定给部分高级知识分子发放特殊津贴。为此,人事部、财政部发出了《关于给部分高级知识分子发放特殊津贴的通知》^[4],国务院政府特殊津贴制度建立,首批津贴专家1 246名。以后,又陆续发布了一系列的相关政策。如中共中央、国务院《关于给做出突出贡献的专家、学者、技术人员发放政府特殊津贴的通知》、人事部《关于从1995年起实行政府特殊津贴发放办法改革的通知》、《关于对做出突出贡献的专家、学者、技术人员继续实行政府特殊津贴制度的通知》。享受政府特殊津贴专家的选拔制度实行十多年来,全国共有十几万人享受了政府特殊津贴。

1.6 鼓励人才流动

20世纪80年代初,为了复兴经济的需要,国家出台了一系列政策文件,鼓励人才流动。但严格限定,流动必须“正向”,即从国企流向集体企业、从大城市流向中小城市、从内地流向边疆^[8]。如1982年3月,国务院科学技术干部

局发布《关于科学技术人员交流的暂行办法》和《聘请科学技术人员兼职的暂行办法》;1983年7月,国务院出台《关于科技人员合理流动的若干规定》;1986年7月,国务院印发《关于促进科技人员合理流动的通知》。

1992年,邓小平同志南巡讲话后,人才流动开始空前活跃,人才市场在人才调配中开始发挥重要作用,同年颁布的《全国人才市场管理条例》是发展和规范我国人才市场的第一个国家行政法规。1994年,中组部、人事部发布的《加快培育和发展我国人才市场的意见》则明确了建设和发展人才市场的总体目标、步骤和措施。

当前,“健全完善人才市场体系,促进人才合理流动”是我国人才政策关注的一个重点^[9]。国企改革、产业结构调整、户籍制度改革等都是促成新一轮流动的成因,但其中最主要的是跨国公司大量空降及迅速本土化带来的国际人才市场的进入。2003年12月,中共中央、国务院印发的《中共中央、国务院关于进一步加强对人才工作的决定》指出,要“根据完善社会主义市场经济体制的要求,全面推进机制健全、运行规范、服务周到、指导监督有力的人才市场体系建设,进一步发挥市场在人才资源配置中的基础性作用”,并要“促进人才合理流动。进一步消除人才流动中的城乡、区域、部门、行业、身份、所有制等限制,疏通三支队伍之间、公有制与非公有制组织之间、不同地区之间的人才流动渠道。发展人事代理业务,改革户籍、人事档案管理制度,放宽户籍准入政策,推广以引进人才为主导的工作居住证制度,探索建立社会化的人才档案公共管理服务系统。鼓励专业技术人才通过兼职、定期服务、技术开发、项目引进、科技咨询等方式进行流动。加强对人才流动的宏观调控,采取有效措施,引导人才向西部地区、基层和艰苦地区等社会最需要的地方流动,鼓励人才安心基层工作。制定人才流动和人才市场管理的法律法规,完善人事争议仲裁制度。加强人才流动中国家秘密和商业秘密的保护,依法维护用人单位和各类人才的合法权益,保证人才流动的开放性和有序性。”^[10]2004年,人事部印发的《关于加快发展人才市场的意见》也提出,要“进一步办好基础性人才市场,提高市场覆盖率。推动国家级人才市场的发展,充分发挥国家级人才市场的辐射、带动、示范作用。按照区域经济一体化进程,推动区域内人才市场的联合互动,完善区域性人才市场建设。”

2 第二阶段(1992—2001年):科技人事制度改革日益深化

20世纪80年代末,我国的改革开放处于一个关键的历史时期,对于中国改革将向何处去等重大问题,人们没有统一的认识,整个社会气氛日益低迷。1992年初,邓小平同志不顾高龄,前往有“改革开放窗口”之誉的深圳、珠海、上海、武昌等地视察,并发表了一系列重要讲话。这对当时的中国产生了一种拨正航向的作用,以经济建设为中心的新

一轮改革开放正式成为国家建设的重心,随后中国掀起了新一轮改革开放的高潮,发展呈现出一派新风貌。

邓小平同志的南巡讲话指出,要加快改革开放的步伐,改革开放的判断标准主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平。发展才是硬道理,要抓住有利时机,集中精力把经济建设搞上去。发展经济必须依靠科技和教育,科学技术是第一生产力^[11]。由此,在南巡讲话后,我国的科技人才政策也同整个国家的局势一样进入了一个新阶段,科技人事制度改革日益深化,科研机构的自主权得到进一步落实,科技人才政策越来越符合市场配置规律的要求,同国际大环境也日益协调。

2.1 完善聘任制度,有效发挥人才能力

聘用制度是有效选拔、使用人才的重要举措,也是我国科研机构转换用人机制的基本环节。

1995年1月,人事部印发的《关于加强选拔优秀青年科技人员聘任高级专业技术职务工作的若干意见》明确指出,要“鼓励事业和企业单位大胆选拔、聘任优秀青年人才,努力造就一批跨世纪学术和技术带头人”,“大胆选拔35岁左右的优秀青年科技人员担任正高级专业技术职务”。

《中共中央国务院关于加强技术创新发展高科技实现产业化的决定》(1999年8月)指出:“科研机构转制为企业后,实行企业的劳动用人制度和工资分配制度。继续由政府支持的科研机构要实行以全员聘任制为主的多种用人制度”。

2000年3月,由中共中央组织部、人事部、科学技术部联合下发的《关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见》更明确提出,要“全面推行聘用制”、“按照‘公开、平等、竞争、择优’的原则,按岗聘用,竞争上岗”。

《关于进一步增强原始性创新能力的意见》也指出,要“全面推行聘用制。推行固定岗位和流动岗位相结合的用人制度,实行专业技术职务聘任与岗位聘用并轨”。

因此,从我国出台的一系列人事制度改革政策及实践可以看出,完善建立在公平、竞争基础上的聘任制将成为我国选拔与使用科技人才的基本制度^[4]。

经过十多年的科技体制改革,我国人才选拔与使用制度逐渐呈现出一个明显特点:“不求拥有,但求有用”,由重视拥有人才本身到重视科技人才能力的发挥。为了有效发挥科技人才的能力,政策方面也打破了许多原有的条条框框,表现出更加灵活的特点。

《关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见》提出,“科研机构实行固定岗位和流动岗位相结合的用人方式,促进科研人员的合理流动。对辅助性岗位可以实行流动岗位用人方式,努力使流动岗位人员达到科研单位总人数的一定比例”、“在坚持用人基本条件前提下,对研究开发人员要着重于学术水平和学术贡献”、“鼓励科研人员创办高新技术企业或在完成本职工作的前提下兼职从事

研究开发和成果转化活动。也可以根据长期交流与合作的需要,选派科研人员在一定期间内到其它科研机构或企业工作。科研机构按照国家有关规定,通过合同或协议建立规范的管理制度,明确单位与个人相互之间的权利、义务”。这种灵活的用人机制有利于科技人才充分施展才能。

2.2 培养青年学术带头人,扩大优秀青年科技人才队伍

从世界经验来看,一个民族科学的振兴,都必须拥有一批平均年龄不超过50岁的杰出科学家队伍,因此,加大选拔优秀青年科技人才力度对推动我国科技的进步具有很强的现实意义^[4]。

1993年11月14日,中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出要采取多种形式和途径培养大量的熟练劳动者和各种专业人才,同时要造就一批进入世界科技前沿的跨世纪的学术和技术带头人。1995年3月,国务院办公厅转发了人事部、国家科委、国家教委、财政部制定的《关于培养跨世纪学术和技术带头人的意见》;11月,为进一步贯彻落实中共中央、国务院《关于加速科学技术进步的决定》和全国科技大会精神,做好《关于培养跨世纪学术和技术带头人的意见》实施工作,人事部、国家科委、国家教委、财政部、国家计委、中国科协、国家自然科学基金委员会等七部门联合制定实施了“百千万人才工程”,国家加大了对中青年科学家和学科带头人的培养力度。为了推动“百千万人才工程”的实施,1996年10月,人事部等联合下发了《关于强化“百千万人才工程”人选培养的通知》,公布了首批683名“工程”第一、二层次人选。

为继续做好年轻一代学术技术带头人培养工作,根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强专业技术人才队伍建设的若干意见》精神,2002年5月,人事部、科学技术部、教育部、财政部、国家发展计划委员会、国家自然科学基金委员会、中国科学技术协会制定了《新世纪百千万人才工程实施方案》,对开展“新世纪百千万人才工程”的评选工作进行了部署。

2.3 建立院士制度

借鉴苏联的经验,新中国诞生后的中国科学院在20世纪50年代建立了学部制以加强学术领导和管理,并拟在条件成熟时选举院士(当时称学部委员)。1984年12月,中央书记处会议讨论决定拟在中国建立院士制度,并将中国科学院学部委员改称院士。1985年1月,中国科学院学部主席团执行主席严济慈、吴仲华、卢嘉锡、武衡、钱学森写信给中央领导同志,对院士制度表示拥护并提出一些建议^[12]。1992年,中国科学院第六次学部委员大会通过《中国科学院院士章程》。1993年10月,国务院第十一次常务会议决定把中国科学院学部委员改称为中国科学院院士,同时拟成立中国工程院。1994年6月初,中国工程院成立大会和中国科学院第七次院士大会同时在北京召开,大会讨论并通过《中国工程院章程》,选举产生了首批96名中国工程院院士,中国工程院正式成立。两院院士是国家设立的(工程)

科学技术方面的最高学术称号,为终身荣誉,增选院士每两年进行一次。

根据《中国科学院院士章程》规定,中国科学院院士的义务与权利为:积极促进科学技术的研究、发展和应用,努力创新,做出成绩;提倡科学道德,维护科学精神,发扬优良学风,普及科学知识,起表率作用;积极培养人才,推动科学技术队伍建设;参加院士会议,承担中国科学院学部组织的咨询、评议任务;积极推动科学技术领域的国际交流与合作。对国家科学技术重大问题的决策有建议权;对院士候选人和外籍院士候选人有推荐权;有选举权和被选举权。长期以来,两院院士作为我国科技大军的领军人物,崇尚科学,敬业奉献,为我国科技事业发展、经济社会发展作出了重大贡献。

2.4 加大人才激励力度

2.4.1 《国家科学技术奖励条例》

自1978年3月全国科学大会以来,我国恢复和重建了国家科学技术奖励制度,如在1979年11月,国务院发布了《中华人民共和国自然科学奖励条例》;1984年9月,《中华人民共和国科学技术进步奖励条例》颁布实施,奖励制度有力地激励了科技人才的创造热情。1999年5月,为了解决科学奖励制度存在的一些问题(如奖励项目过多,获奖项目质量有所下降;缺少具有权威性的最高奖项;奖励项目促进技术创新、成果转化和高科技产业化的导向性不强;重复设奖、奖励名目多而乱),国家颁布实施了《国家科学技术奖励条例》,通过立法设立了国家最高科学技术奖,并完善了国家级四大科学技术奖——国家自然科学奖、国家技术发明奖、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。同时还规范了省、部级以及社会力量的科学技术奖励办法^[4]。中国科学院院士吴文俊和中国工程院院士袁隆平获得了首届国家最高科学技术奖,国家主席江泽民签署并颁发了获奖证书,每个人的获奖金额为500万元人民币。

2.4.2 中国青年科技奖

1987年,在时任中国科协主席钱学森院士的提议下,中国科协设立了“中国科协青年科技奖”,以鼓励青年科技工作者奋发进取,促进青年科技人才健康成长。1988年,第一届获奖者产生并受表彰,钱学森主席亲自签发了获奖证书。1994年11月,中央组织部、人事部、中国科协决定将该奖项更名为“中国青年科技奖”,共同组织实施评选表彰工作^[13]。

中国青年科技奖专门面向我国40岁以下的青年科技工作者,旨在造就一批进入世界科技前沿的青年学术和技术带头人,表彰奖励在国家经济发展、社会进步和科技创新中做出突出成就的青年科技人才。根据《中国青年科技奖条例》,该奖项每两年评选一次,每届获奖人数不超过100名。截至第十届,全国共有988位青年科技工作者获此殊荣。

2.4.3 股权激励政策

股权激励是当前企业特别是高科技企业常用的激励企业核心人才的手段,为了激励科研人员发明创造的积极性,我国出台了一系列的政策鼓励、规范高新技术成果出资入股行为^[4]。如国家科委、国家工商行政管理局《关于以高新技术成果出资入股若干问题的规定》(1997年)、国务院办公厅转发科技部等部门《关于促进科技成果转化若干规定》的通知(1999年)、科学技术部、国家工商行政管理局《关于以高新技术成果作价入股有关问题的通知》(1999年)、财政部、科技部《关于国有高新技术企业开展股权激励试点工作的指导意见》(2002年)。

3 第三阶段(2002年至目前):实施人才强国战略

进入21世纪,随着经济全球化的进程不断加快,以经济和科技实力为基础的综合国力竞争日趋激烈,而人才在竞争中越来越具有决定性的意义,全球性的人才争夺战日益加剧。从保护自身利益和长远安全出发,世界各国尤其是发达国家纷纷制定了本国的人才战略及人才安全方面的法律与制度保障体系。由于各种因素的共同影响,发展中国家的人才外流非常明显,美国在“9.11”之后仍对各类科技人才保持了积极吸纳的宽松政策,中国的人才安全问题不容忽视。

本世纪头20年是我国全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的重要战略机遇期。小康大业,人才为本。要适应国内外形势的发展变化,完善社会主义市场经济体制,提高党的领导水平和执政水平,牢牢掌握加快发展的主动权,关键在人才^[10]。2002年5月,党中央、国务院下发了《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》,提出实施“人才强国”战略;2003年5月,中共中央政治局会议决定成立中央人才工作协调小组,全面加强人才工作;2003年12月,北京召开了1949年以来的第一次以人才为主题的全国性人才工作会议,作出了《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》;2006年2月,国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,提出要加强科技人才队伍建设。随着一系列战略与相关政策措施的出台,我国的人才工作发生了深刻变化,各类人才队伍建设取得了新进展,人才工作体制机制创新有了新突破,人才工作基础性建设进一步加强。可以说,我国的人才工作进入了战略管理时代。

3.1 提出“人才强国”战略

根据邓小平同志的人才理论和江泽民同志关于人才开发的一系列重要思想,党中央、国务院在制定“十五”计划时,正式作出了“实施人才战略,壮大人才队伍”的重大决策^[5]。这是中国首次将人才战略确立为国家战略。这表明,实施人才战略已经载入国家经济社会发展中长期规划,并成为国家和全民的意志。

面对国内外的新形势,为大力提升国家的核心竞争力和综合国力,完成全面建设小康社会的历史任务,实现中

华民族的伟大复兴,2002年5月,党中央、国务院下发了《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》。它着眼于各项事业的长远发展和人才的总体需求,提出实施“人才强国”战略,开发利用国际国内两个人才市场、两种人才资源,紧紧抓住培养人才、吸引人才、用好人才3个环节,为改革开放和现代化建设提供坚强的人才保证。这是我国制定的第一个包括各类人才和人才政策在内的中期人才发展战略规划,是今后几年全国人才工作的指导性文件。它的出台,标志着我们党和国家实施人才强国战略有了具体的行动方案和工作规划。

2003年,第六届全国人大政府工作报告中确认并通过了《规划纲要》中提出的“人才强国”战略。至此,中央政府的人才资源战略经过了孕育、提出到逐步完善的发展过程,形成了指导思想明确、战略目标清晰、战略重点突出、政策措施比较完备,具有中国特色和时代特征的指导性文件。“人才强国”战略的提出是对人才战略的深化,它把人才工作与国家富强紧密联系在一起,并表达为国家战略,是中国共产党和中国政府对人才工作总体设计和战略谋划的结晶,集中体现了新世纪新阶段中国政府的人才战略思想和总体要求^[3]。

3.2 《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》

2003年12月19—20日,中共中央、国务院在北京召开了“全国人才工作会议”,这是1949年以来召开的第一次以人才为主题的全国性工作会议^[9]。

随后不久,12月26日,中共中央、国务院印发了《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》(以下简称《决定》)。《决定》从全局和战略的高度,深刻阐述了实施人才强国战略的重要性和紧迫性,明确提出了我国人才工作的根本任务、指导方针和总体要求,对实施人才强国战略进行了全面部署,是新世纪新阶段我国人才工作的行动纲领,也是一个以党和国家意志出现的最高层次的人才战略规划^[14]。

《决定》指出,人才问题是关系党和国家事业发展的关键问题。实施人才强国战略是党和国家一项重大而紧迫的任务;要以能力建设为核心,大力加强人才培养工作;坚持改革创新,努力形成科学的人才评价和使用机制;建立和完善人才市场体系,促进人才合理流动;以鼓励劳动和创造为根本目的,加大对人才的有效激励和保障;突出重点,切实加强高层次人才队伍建设;推进人才资源整体开发,实现人才工作协调发展;坚持党管人才原则,努力开创人才工作新局面。在建设中国特色社会主义伟大事业中,要把人才作为推进事业发展的关键因素,努力造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才,建设规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍,开创人才辈出、人尽其才的新局面,大力提升国家核心竞争力和综合国力,为全面建设小康社会和实现中华民族的伟大复兴提供重要保证^[10]。

3.3 成立中央人才工作协调小组

2003年5月,中共中央政治局会议进一步做出了加强党管人才工作的决定。同年6月,中央批准成立了中央人才工作协调小组,统一指导协调全国的人才工作和人才队伍建设。这标志着人才工作摆上了党和国家更重要的议事日程,人才强国战略实施的力度进一步加大^[3]。

中央人才工作协调小组的具体职责包括:①对全国人才工作和人才队伍建设进行宏观指导和综合协调;②了解和掌握全国人才工作和人才队伍建设的情况,根据经济社会发展对人才的需求,向中央提出人才工作的政策性建议;③审议并协调落实全国人才队伍建设规划;④协调、指导全国人才工作有关政策、制度和法律、法规的研究、制定与完善工作;⑤对人才培养、吸引、使用,以及人才流动、人才激励和人才安全等有关工作进行协调、指导;⑥负责专项重点人才工作的落实;⑦完成中央交办的其它工作任务。

2003年6月12日,中央人才工作协调小组第一次会议在北京召开。同年6月24日,中央人才工作协调小组办公室召开全国部分人才研究机构负责人会议。与此同时,中央组织部组织了若干小组赴全国各地进行实地调研,充分了解各地的情况^[9]。

3.4 实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,加强科技人才队伍建设

从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的全局出发,2006年2月,国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》。这一纲要立足国情、面向世界,以增强自主创新能力为主线,以建设创新型国家为奋斗目标,对我国未来15年科学和技术发展作出了全面规划与部署,是新时期指导我国科学和技术发展的纲领性文件。《纲要》指出,科技创新,人才为本。人才资源已成为最重要的战略资源。要加快培养造就一批具有世界前沿水平的高级专家;充分发挥教育在创新人才培养中的重要作用;支持企业培养和吸引科技人才;加大吸引留学和海外高层次人才工作力度;构建有利于创新人才成长的文化环境。

《纲要》还提出,科技人才是提高自主创新能力的关键所在。要把创造良好环境和条件,培养和凝聚各类科技人才特别是优秀拔尖人才,充分调动广大科技人员的积极性和创造性,作为科技工作的首要任务,努力开创人才辈出、人尽其才、才尽其用的良好局面,努力建设一支与经济社会发展 and 国防建设相适应的规模宏大、结构合理的高素质科技人才队伍,为我国科学技术发展提供充分的人才支撑和智力保证^[15]。

3.5 高层次科技人才成为政策关注的重点

近几年,虽然我国的科技队伍规模已居世界前列,但也要看到,能够在国际前沿一争高下的顶尖人才和一流团队并没有多少。因此,建设一支门类齐全、梯次合理、素质优良、新老衔接、充分满足经济社会发展需要的高层次人

才队伍逐渐成为政策关注的重点。

高层次科技人才队伍是科技人才队伍的核心,是推动科技创新、科技发展的重要力量。为了有效培养、选拔、使用包括高层次科技人才在内的高层次专业技术人才,我国有关部门出台了大量相关政策文件。特别是2004年以来,各地各部门围绕人才资源能力建设,以高层次人才为重点,采取了多种政策措施;教育部实施了高等学校“高层次创造性人才计划”,加大对拔尖人才和优秀青年学术带头人、骨干教师的培养力度;人事部继续开展了享受政府特殊津贴专家和“百千万人才工程”国家级人选选拔工作,出台了改革完善政府特殊津贴的方案,提高了津贴标准,完善了选拔制度,选拔了首批819名新世纪百千万人才工程国家级人选和2506名政府特殊津贴专家;开展了吸引海外高层次留学人才回国资助试点工作,成功举办了全国留学人员回国创业成就展;召开了第17次全国博士后管委会会议,研究提出了今后一段时期的发展思路^[9]。《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》强调指出,要以提高创新能力和弘扬科学精神为核心,加快培养造就一批具有世界前沿水平的高级专家。改进和完善院士制度、政府特殊津贴制度、博士后制度以及其它高层次人才培养制度,进一步形成培养选拔高级专家的制度体系。2007年,科技部出台的《关于在重大项目实施中加强创新人才培养的暂行办法》也提出,要在财政支持的国家科技计划、重大工程项目中,培养具有创新意识和创新能力的各类人才,重点包括具有世界前沿水平的战略科学家、高级工程技术人才、学术带头人和中青年高级专家等尖子人才。

另外,高层次科技人才不仅包括科学家、工程师,也包括高技能人才。由于认识到忽视技工人才不利于技术创新及科技成果转化,目前,我国已加大高层次技工人才队伍建设的力度。仅在2003年,劳动和社会保障部等部门就出台了一系列的政策文件,如,劳动和社会保障部印发的《关于贯彻落实中共中央国务院关于进一步加强人才工作决定做好高技能人才培养和人才保障工作的意见》及《三年五十万新技师培养计划》等;2004年,共青团中央等部门又联合实施了《青工技能振兴计划》,这些政策措施有力地推动了我国高技能人才队伍的发展壮大^[4]。

3.6 加大对留学和海外高层次人才吸引和引进力度

在全球一体化的大趋势、大背景下,任何一国都不能单纯依靠本国人才培养而完全满足需求,因此,人才引进就成了不可或缺的内容。长期以来,我国政府在吸引国外人才和利用海外智力资源方面,一直采取的是积极吸纳、全方位开放的政策,改革开放以来已有数以百万计的留学人员和外国专业人士来华工作,给我国的现代化建设提供了重要的智力支持^[16]。

为了吸引海外优秀人才,我国采取了一系列政策措施。2000年6月,经党中央、国务院批准,人事部印发了《关于鼓励海外高层次留学人才回国工作的意见》。2001年1月,人事部印发了《留学人员创业园管理办法》。2001年5

月,人事部、教育部、科技部、公安部、财政部联合印发了《关于鼓励海外留学人员以多种形式为国服务的若干意见》。为了不断提高归国人才的生活待遇,科技部、教育部、人事部等先后采取措施,以优惠的薪酬吸引海外高级人才,并就其住房、配偶就业、子女入学、出入境和居留便利出台规定,尽量为他们提供良好的生活环境。如,1982年7月,劳动人事部印发了《关于回国科技专家学者管理工作暂行办法》;教育部《关于妥善解决优秀留学回国人员子女入学问题的意见》(2000年)。在科研经费方面,如,1995年《人事部〈关于重点资助优秀留学回国人员开展科技活动〉的通知》规定:“重点资助100名优秀留学回国人员开展科技活动,资助金额每人10万元左右”。有关部门于2007年出台的《关于建立海外高层次留学人才回国工作绿色通道的意见》规定,国家自然科学基金、863、973等重大科技计划和专项基金将面向回国工作的高层次留学人才平等开放;对特别优秀、国内急需的高层次留学人才,人事部将会同有关部门资助专项经费。

据统计,从1978年到2006年底,我国各类出国留学人员总数达106.7万人,留学回国人员总数为27.5万人,其中2006年回国人员总数为4.2万人,比2005年增长21.3%,回国人数呈逐年上升趋势^[17]。

为了引进国外高层次人才,有关部门也出台了一些政策,如,1983年8月,中共中央、国务院发布了《关于引进国外智力以利四化建设的决定》;1983年9月,国务院发布了《关于引进国外人才工作的暂行规定》;1994年11月,国务院办公厅转发了人事部、财政部《关于来华定居工作专家工作安排及待遇等问题的规定》;2002年3月,国务院办公厅转发公安部、外交部等部门《关于为外国籍高层次人才和投资者提供入境及居留便利规定的通知》。目前,我国引进国外人才工作取得了明显成效。根据国家外国专家局的统计,在中国改革开放初期的20世纪70年代末,每年外国人才的引进规模只有五六百人,90年代增加到每年6万多人。加入世贸组织后,中国引进外国人才的规模猛增至每年22万人,外国人才的来源也已从当初的十几个国家发展到目前的80多个国家和地区^[9]。

近年来,为与科教兴国战略和人才强国战略的实施相适应,我国政府进一步加大了人才引进力度。《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》指出,要“鼓励留学人员回国工作或以其他方式为国服务”、要“通过给予优厚的薪酬、提供重点实验室和科研基地等措施,吸引海外高级人才”。《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》进一步提出,要加大吸引留学和海外高层次人才工作力度。继续贯彻支持留学、鼓励回国、来去自由的方针,鼓励留学人员以不同方式为祖国服务。按照拓宽留学渠道、吸引人才回国、支持创新创业、鼓励为国服务的要求,制定和实施留学人才回归计划,重点吸引高层次人才和紧缺人才。采取团队引进、核心人才带动引进、高新技术项目开发引进等方式,建立符合留学人员特点的引才机制。加大对

高层次留学人才的回国资助力度,切实解决留学回国人员的实际困难和问题。制定鼓励和支持留学人员回国创业政策,大力加强留学人员创业基地建设。同时坚持以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效的方针,积极引进海外人才和智力。制定和实施国家引进海外人才规划,建立海外人才评价和准入制度。对引进的海外高级人才实行在华长期居留或永久居留制度。《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》也提出要加大吸引留学和海外高层次人才工作力度。

在长期的人才队伍建设和人才工作实践中,我们党非常重视政策法规的研究和制定,及时发现和总结了人才工作中的各种有益经验和做法,先后研究制定了一系列人才人事方面的政策法规。改革开放30年来,在党中央、国务院的正确领导下,我国人才总量稳步增长,人才素质不断提高,人才市场初步建立,人才环境逐步优化,科技人才政策体系已初步形成。

参考文献:

- [1] 科技日报.我国科技人力资源达4200万[EB/OL].[2008-04-30].http://www.most.gov.cn/gnwkjdt/200804/t20080430_61079.htm.
- [2] 新华网.人才辈出写新篇——迎接国家科技奖励大会综述之二[EB/OL].[2008-01-08]http://www.most.gov.cn/ztzl/gjxjxjldh/jldh2007/jldh07ztxw/200801/t20080108_58253.htm.
- [3] 中国人力资源研究院.2005中国人才报告[M].北京:人民出版社,2005.
- [4] 姜伟.中国科技人才政策分析[M]//潘晨光.中国人才发展报告No.2.北京:社会科学文献出版社,2005:36-57.
- [5] 张士义.与时俱进 开拓创新——中国共产党80年的人才政

策与实践[J].中国人才,2001(7):4-7.

- [6] 黄小荣.八十年来党的知识分子政策演变的历史考察[J].广西社会主义学院学报,2005,17(3):26-28.
- [7] 王晖余,李楠.中国公派留学30年:已成重要人才资源[EB/OL].[2008-03-27].<http://www.sciencenet.cn/htmlnews/200832/7145528375204712.html>.
- [8] 中国青年报.改革开放后的四次人才流动[EB/OL].<http://www.bjby.net.cn/NewsSystem/News/rdgc/337.html>.
- [9] 潘晨光,姜伟,王力.中国人才政策的新进展[M]//潘晨光.中国人才发展报告No.2.北京:社会科学文献出版社,2005:3-35.
- [10] 中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定[EB/OL].[2003-12-31].http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-12/31/content_1256161.htm.
- [11] 邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [12] 顾海兵,金开安.改革我国的院士制度[J].科学决策,2004(1):28-32.
- [13] 科技导报编辑部.中国青年科技奖设奖20周年成效显著[J].科技导报,2007,25(16):15-17.
- [14] 余仲华.我国人才战略规划的发展历程[J].中国人才,2005(4):24-25.
- [15] 国家科学技术部.国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzg/2006-02/09/content_183787_10.htm.
- [16] 武勤,朱光明.日本科技人才战略及其对中国的启示[J].中国科技论坛,2008(1):122-126.
- [17] 新成就、新挑战、新高度——关于我国科技人才队伍建设的报告[EB/OL].[2008-01-08].http://vweb.youth.cn/cms/2006/2006news/xjjs/xsqd/200801/t20080108_634052.htm.

(责任编辑:王尚勇)

Evolution of Chinese Scientific and Technical Talent Strategy and Policies during the 30 Years of Reform and Opening-up

Wen Lingyi

(Institute of Scientific & Technical Information of China, Beijing 100038, China)

Abstract:The paper introduces the evolutionary process of Chinese scientific and technical talent strategy and policies during the 30 years of reform and opening-up. The process can be divided into three stages: Stage (1978-1991), introduction of the principle 'respect knowledge and respect the talented' as the important guide; Stage (1992-2001), deepening the reform of S&T personnel system; Stage (2002-), the implementation of the strategy of reinvigorating China through human resource development. This paper analyzes the background, key characters of policies and the reasons for evolution of every stage.

Key Words:the 30 Years of Reform and Opening-up; Scientific and Technical Talent; Strategy; Policy; Evolution