

21 世纪中国人才战略走向

金莉萍

中国改革开放 30 年，无论是在经济增长还是经济体制转型等方面，道路史无前例，成就举世瞩目。到去年为止，中国经济总量已居世界第四位，进出口贸易总额排在世界第三位。中国人均 GDP 已经达到 2000 美元，目前仍保持着良好的发展势头，这是公认的。与此同时，人们越来越多地注意到，在中国经济和社会转型过程中，有许多令人眼花缭乱的矛盾：资源和环境的制约，区域之间、城乡之间发展的不平衡，收入差距持续扩大，社会事业发展滞后，社会规范失效，就业困难，腐败问题等等，都是中国在转型时期所面临的挑战。这些挑战的背后，从更深一步说，都与人的问题有关，都与人事人才工作的制度有关。因此，人们越来越发现，只是考虑经济发展、注重经济效率、推行经济改革是远远不够的，必需从“人才”这一更高的层面来思考问题。因为，人才是先进生产力的重要创造者，人才是先进文化的传播者，人才是促进经济社会发展的“第一财富”。胡锦涛同志多次强调指出，实现我国科学技术的跨越式发展关键在人才，加快推进改革开放和现代化建设关键在人才，完成全面建设小康社会的宏伟目标关键也在人才。中国到 2020 年要实现全面建设小康社会的目标以及建成创新国家，离不开一支规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍。然而，“中国不缺人才，中国缺战略，”在某种意义上，“中

国人才工作落后，主要是战略的落后”。战略的落后，必然会严重制约中国经济社会又好又快发展。

那么，在全球化趋势下的今天，应该怎样运筹帷幄，怎样制定人才战略，有三点可以借鉴：一是战略总是虑长谋远的，要从长远利益和全局利益出发，确定与经济社会发展方向相一致的人才培养目标。二是战略是高层次的智力较量，它涵盖政策、策略、条例、办法，是一种大智慧。从字面上看，“战”的意思是“战争”，“略”的意思是“谋划”。这是因为最早的“战略”一词源于军事学。20世纪后半叶，“战略”一词逐渐从军事领域扩大到经济领域乃至更多领域，无论干什么都推崇战略思考，主张做事要有大聪明。三是制定战略不是重述一遍方针、政策，战略思路应该是丰富多彩的。就目前我们已经看到的人才战略文本来看，主要欠缺之处是“一般化”与“雷同化”。

“一般化”的根源是缺少智慧，“雷同化”的根源是缺少个性。为什么会有这两种欠缺，根源在于认为制定战略是为了完成上级布置的一项任务，还没有把它作为竞争制胜的自觉行动，换言之，还带有计划经济味道。现在，中国已经加入世界贸易组织，在国际竞争舞台中不可无“战略”，即要有一个总的想法、总的思路、总的谋划目标。真刀真枪需要真谋真算，孙子曰：“多算多胜，少算少胜，何况不算乎”。国家发展靠人才，人才发展靠谋划，人才谋划靠战略。在人才问题上，我们只有一条路，就是横下一条心，参与国际人才的竞争，全力创造一个有利于吸引人才、留住人才、用好人才的环境。那么，中国人才状况究竟如何？

一、对中国人才现状的基本判断

中央制定的《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》，提出要“走人才强国之路”，“实施人才强国战略”。2003年中央人才工作会议以后，我国的人才建设取得了令人鼓舞的巨大成就，人才强国战略的实施已经初见成效，人才工作现在处在最佳时期。根据中央组织部和国家人事部关于《我国人才资源状况》的权威报告，当前中国人才现状的基本判断如下：

1. **人才总量稳步增长。**人才强国战略的实施促进了我国的人才资源开发。到2005年，中国共有各类人才7390.3万人，其中，党政人才663.9万人，企业经营管理人才1770.3万人，事业单位管理人才453.6万人，专业技术人才4195.6万人，高技能人才835.5万人，农村实用人才579万人，**人才总量已经跃居世界第一。**

2. **人才素质不断提高。**由于高等教育的迅速发展，中国人才素质有了明显提高。2005年，中国党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才中，具有大学专科以上学历的3543.5万人，占**59.3%**。其中，研究生107.6万人，占**1.8%**；大学本科1317.6万人，占**22.1%**；大学专科2118.3万人，占**35.4%**。

3. **人才结构得到改善。**这里仅从专业技术人才的所有制结构分析，到2005年，中国非公有制企业人才占专业技术人才比例达到**33.1%**，人才结构的这种变化趋势，符合社会主义市场经济发展的方向。特别是培养造就了一批高层次专业技术人才，2005年，中国共有两院院士1408人，国家有突出贡献的中青年专家5206人，享

受国务院政府津贴人员 15.1 万人，建立博士后科研流动站 1363 个，博士后工作站 1018 个，累计招收博士后研究人员 3.2 万人。

4. 人才创新成果显著。以“两弹一星”、载人航天、杂交水稻、高性能计算机等为标志的一大批重大科技成果，极大地增强了我国的综合实力；一批具有创新能力的高新技术企业，如理想、海尔、华为、方正等迅速成长壮大，成为引领国民经济增长的重要力量。

5. 人才体制机制不断完善。坚持制度改革和队伍建设相结合，市场在人才资源配置中的基础性作用不断增强，多层次的人才市场体系架构基本形成。到 2005 年，中国共有国家级人才市场 31 家，各类人才中介服务机构 5449 家。同时，中国还建立健全人才培养、使用、评价、分配、流动等方面的有效机制。

6. 人才生态环境形成。三年来，人才强国战略的实施以及党管人才原则的贯彻，使中国人才工作进入了一个新的发展阶段，一个营造人才干事业、支持人才干成事业、帮助人才干好事业的良好生态环境正在形成。尤其是围绕西部大开发和东北地区等老工业基地战略的实施，大力加强西部地区和东北地区人才资源开发，努力促进区域人才的开发和合作。

二、中国人才态势不容乐观

在人类迈进 21 世纪，迎接新经济曙光的时候，世界各国都在议论经济全球化问题。“全球化”的概念最早出现在 80 年代的西方报纸上。当时世界已经出现了国与国之间经济既相互渗透又相互依懒的局面。90 年代后，联合国秘书长加利宣告：“世界进入全球化时代”。

根据国际国内的发展形势，特别是世界科技发展的趋势，对中国人才提出了严峻挑战。进入 21 世纪，中国人才态势不容乐观，主要面临六个方面的严峻挑战：

1、中国人才绝对数量很大，但相对规模很小

据国家科技部统计，2004 年，中国科技人力资源达到 3850 万人，研究与开发人员 109 万/人年，分别居世界第一和第二位。但是，相对于我国人力资源总量而言，中国科技人才的相对数量还明显不足。根据国际统计，2004 年，中国每万名劳动力中全时当量 R&D 人员只有 15 人，而俄罗斯有 135 人（2003 年），日本有 132 人（2003 年）、法国有 127 人（2002 年）、德国有 122 人（2003 年）、韩国也有 81 人（2003 年），分别是我国的 5—9 倍。从中国经济社会快速发展的态势看，科技队伍的总体规模仍需要较大发展。

2、中国人才结构不断改善，但高层次人才匮乏

当前，中国人才队伍的结构存在“五多五少”问题：一是一般性人才多，高层次人才少；二是继承型人才多，创新型人才少；三是传统学科与产业人才多，新型学科与产业人才少；四是学术型人才多，应用型及产业化人才少；五是单一领域行业学科人才多，跨领域跨行业跨学科的复合型人才少。

特别是在我国科技人才资源中，能够把握世界科技前沿、做出重大科技创新成果的战略科学家、尖子人才和领军人才非常匮乏。我国尚缺乏国际级科学大师，我国科学家获国际性权威科学奖的人数寥寥无几。我国至今在本土没有一位诺贝尔奖获得者。大家知道，从诺贝

尔奖的设立到今已进行了 90 多次评选，1000 多人获奖。然而在这 90 多次 1000 多人的获奖名单中，占世界人口五分之一的泱泱大国，中国籍公民却没有一人获奖。与此形成鲜明对比的是，杨振宁、李政道、丁肇中、李运哲、朱棣文、崔琦 6 位美籍华人却在别国的土地上获此荣誉（李政道获奖时还是中国国籍）。为什么聪明的中国人只有在外国的环境下才显示出他们的创新才能？这是一个值得我们认真探索和深思的问题。但有一点可以肯定，中国在创新型科技人才队伍建设中存在严重问题。

3、中国人才成果丰硕，但成果的整体水平不高

以中国科研人员的国际论文为例，据国际有关公司的研究数据，从 1996 年 1 月至 2006 年 4 月的 10 年间，中国科技人员发表的国际论文，累计总量已跃居世界第 6 位，但论文的影响力却依然很低，中国 SCI 论文被引用次数在世界上仅排第 13 位，与中国世界第 6 的论文数量排名还很不相称，特别是每篇论文平均被引证次数极低，排在世界第 118 位，不但远远落后于主要发达国家，而且也落后于巴西、印度等发展中国家，反映出中国科技人员总体的科研质量与世界水平存在明显差距。

中国发明专利申请数量已经位居世界第 4 位，但近半数发明专利申请来自国外企业，而且本国人的发明专利中非核心技术专利居多。从人均发明专利看，目前中国每百万人获得发明专利数只有 1 项，而日本是 994 项，韩国为 779 项，美国为 289 项。与中国国际科技论文

的高产出相比，中国国际专利产出形势相当严峻，反映出中国产业技术国际竞争力处于严重弱势。

4、中国企业人才主体地位正在确立，但产业研发仍然十分薄弱

科技创新的主体在企业，人才开发的主体也在企业。但长期以来，中国的人才大量集中在党政机关和事业单位，企业没有成为人才开放的主体。据国家人事部门统计，中国企业中专业技术人员的比例较低，仅占 35%左右。而发达国家企业拥有的人才量一般已达到人才总量的 70--80%左右。如美国从事科研开发的科学家、工程师有 80.8%在企业，英国 61.4%在企业。这种人才主体集中在机关和事业单位的情况，其根本原因就是，中国是一个经历了漫长封建社会的国家，“官本位”的思想在一些人的头脑里根深蒂固，做官成了一些人衡量人生价值的根本尺度，这种倾向必须改变。

近年来，中国企业人才主体的地位正在确立，据统计，我国研究机构、高等院校和企业这三大部门的 R&D 人员占全国的比重分别为 18.6%、17.3%、59.9%。但中国企业研发人才队伍还处于发展的初级阶段，企业研发人员中的高层次研发人才严重匮乏，而且流失严重。根据国际竞争力评价，中国的“用人单位获得合格工程师”一项，一直排名在倒数几位。尤为突出的是，中国高技术产业的研发能力十分薄弱，2003 年中国高技术产业的 R&D 强度为 4.4%，而许多 OECD 成员国的高技术产业 R&D 强度都超过 20%，差距十分明显。

5、中国人才体制机制改革有一定进展，但适应市场经济的人才制度没有完全建立

在中国的科研教育等领域，由于长期以来实行行政化的管理体制，导致“官本位”现象严重，而且有愈演愈烈的趋势。上世纪 80 年代教育体制改革，为淡化高校行政级别，将所有高校都定为局级；但近年来重新确定了 30 多所“副部级高校”，强化了大学的官本位价值，这与我国建立现代大学制度、高等教育的国际化趋势是背道而驰的。有些单位选拔使用人才，不是看能力、业绩，而是看资历、凭关系，致使许多很有学术前途的青年人才失去了对研究创新的兴趣。现行的人才评价标准，不适应培养创新型人才的需要，过分看重论文和成果数量，不重视质量，致使科技人员避开挑战性强的原创性的研究课题，选择短平快的项目，研究低水平重复，学术浮躁泛滥。人才竞争流动不畅，分流和淘汰人员存在困难，市场配置人才资源的基础性作用没有得到充分发挥。符合人才市场价值规律的人才分配制度没有建立，以股权期权方式进行激励是国际上高新技术产业领域通行的做法，已被证明是最有效的激励方式，有些产业如芯片产业全员持股已成为国际惯例，然而我国实行股权激励的高新技术企业很少，如上海电子信息领域 90% 以上的被调查者未持有所在单位的股份。在工资总额的限制下，国有及国有控股高新技术企业人才激励手段十分有限。

6、中国人才流失严重，高层次人才引进困难

据中国社科院最新出版的 2006 年人才蓝皮书分析，中国的人才

国际竞争力较弱，在中国、美国、日本、德国、俄罗斯和印度六国中，中国人才国际竞争力排名属第三层次。从 20 世纪 80 年代初至 2005 年底，中国出国留学人员共有近 93 万多人，学成回国的只有 23 万多人。有关研究表明，发展中国家在经济起飞阶段，2/3 留学生归国工作，1/3 留学生在海外工作和沟通信息，回归率与滞留率保持 2：1 是较合理和有利的，而我国却呈现 1：3 的倒比现象。根据有关调查，我国 1052 个高新产品研究项目的部分核心人才（项目负责人）已经出国，其中硕士以上学历的超过流失总人数的一半。我国芯片等高新技术产业本来就面对人才不足的窘境，近年来更出现了大面积的人才流失。人才的大量外流，不仅使我国投入的巨额教育培训经费得不到回报，而且掌握关键技术的人才一旦流失到国外，将会对中国的科技产业甚至国家安全构成严重威胁。

另外，由于多方面的原因，中国在引进海外尖子人才方面尚存在困难。近年来海外人才回国创业为国服务的人数虽然呈现逐年上升的势头，但是许多优秀的尖子人才并没有回来。这其中既有个人因素，也有我们科研环境不佳、人才政策不到位、工作不到位的原因。比如，中国还缺少具有国际影响力、科研条件对国外科技人员具有吸引力的大学和科研机构，中国国有或国有控股企业受体制上的限制，还不能为科技人才提供与其价值相符的有竞争力的薪酬。如何突破尖子科技人才引进的瓶颈，是中国未来科技人才引进工作必须破解的难题。

三、21 世纪中国人才战略走向

中国的人才发展，目前也处在一个战略机遇期。这一时期的战略

对策的正确选择，关系到实施人才强国战略的速度和质量，关系到全面实现小康和创新型国家建设的进程，21世纪中国人才战略走向主要是：

1、中国人才发展要以“人力资本”投资为导向

人力资本是指“凝聚在劳动者身上的知识、技能及其表现出来的能力”。¹人力资本投资是指一个国家的人力资本的构成，主要是由卫生与保健投资、教育投资、继续教育投资以及用于聘用过程的人事费用等。纵观世界各国，他们在走向现代化建设过程中，基本上有两条可供选择的路径：一条是人力资本优先积累发展模式，也就是说物力资本投资 7 倍于人力资本投资。另一条是物力资本优先积累发展模式，也就是说物力资本投资 20 倍于人力资本。实践证明，前者既能缩短时间，又能实现可持续发展，应该是我们的理性选择。因此，在中国编制“十一五”规划中，把人力资本写进“十一五”规划，是一个历史的进步。2003 年中央人才工作会议，引入了“人力资源”的概念，提出“努力把人口压力转变为人力资源优势”，这很不容易。这次国家“十一五”规划，又引入了“人力资本”的概念，提出“把人口大国转化为人力资本强国”，一字之差，又前进了一大步。因为，中国的人力资源人力资本理论，比发达国家落后了近 30 年左右。中国提出人力资源、人力资本等概念，符合 21 世纪国际人力资源管理走向。

但是，中国目前经济发展还是物力资本导向，也就是实行的是物

¹（美西奥多.W.舒尔茨：《人力资本投资》，商务印书馆，1990 年

力资本优先积累发展模式。中国人力资本积累已严重不适应产业结构升级的需要。比如，我们对人才资源的**资本属性**，认识非常不足，有三个没有认识到：**没有认识到**人才资源是“第一资源”、是“战略资源”；**没有认识到**人才的获得、人才质量的提升必须进行投资的理念，而且人力资本投资是效益最大的投资；**没有认识到**在国民财富中，人力资本的比重越来越大。又如，不少地区和单位，在基础设施上不遗余力，而对人力资本投资不屑一顾。这种“见物不见人”的观念很危险。诺贝尔奖获得者贝克说过，美国的资本有两种，人力资本和物力资本，人力资本比物力资本更重要，美国的人力资本3倍于物力资本，美国强大主要是强大在人力资本。荣获诺贝尔经济学奖金的美国教授W.舒尔茨曾经指出，相对而言，发展中国家往往比较注重物力资本投资，忽视人力资本投资，而这恰恰容易构成经济发展的“瓶颈”。突破发展“瓶颈”的根本途径，就是提高人力资本投资在整个国家财政支出中的比重。

中国要在21世纪建成世界强国，必须实行人力资本投资导向，实施人力资本积累优先战略，把人口大国转化为人力资本强国。特别要看到，中国实行人力资本投资导向，当前有三个方面新的变量：

（1）国家经济增长方式转变的要求。国家提出经济增长方式从粗放型向集约型转变，就是要从资源消耗推动经济快速增长转向从科技创新引领经济快速、稳步、可持续地增长。2005年十六届五中全会，又明确提出要建设创新型国家，并进一步要求转变经济增长方式，建立新的发展模式，要从过度依赖资金、自然资源和环境投入以量的

扩张实现增长转向以提高劳动者素质和技术进步获取经济增长。因为，发展科技教育和壮大人才队伍是提升国家竞争力的决定性因素，是建设创新型国家的必然保证。

(2) 中国经济发展新阶段的要求。目前，中国经济发展处在工业化初期向工业化中期过渡这样一个新阶段，人均 GDP 要向 3000 美元跨越。现在中国产业结构处在世界产业结构的中低端，主要瓶颈是人力资本上不去。许多人今天还自喜于中国是“世界工厂”、“中国制造”，但中国不可能永远给世界打工。根据世界经济发展趋势，特别是发达国家经济发展和知识化进程日新月异，中国如果没有一大批科技创新者和高素质者人才队伍，别说永远成不了老板，早晚连打工仔也当不成。尤其中国沿海大城市目前已经接近中等发达国家水平，如果再往前发展，肯定要和现在这种单纯吸引外资、给人家卖力气的简单原始模式有所不同。特别随着我国土地、劳动力等商务成本的不断提升，未来战略的一个重点，加速我国的人力资本积累已经迫在眉睫。

(3) 深化改革开放的要求。改革开放以来，中国连续 30 年 GDP 保持高速增长。但是由于基数增大，要在新世纪里继续保持高速的经济增长率，靠大规模增加投资已不太可能，必须深化改革开放，充分调动我国蕴藏的人力资本存量，替代上世纪固定资本的功能，为经济的持续增长作贡献。因此，中国必须实行人力资本优先积累战略导向，加大对人力资本的投资，要充分认识人才投入是效益最大的投入，要实行政府、企业、个人等多元投入机制，中央及地方财政预算要按排必要资金用于人力资本投资，真正把人力资源转化为人力资本，进而

转化为科技优势和产业优势。

2、中国人才发展要以“人才本位”为导向

大家知道，在共和国历史上，科教事业发展曾经经历过四个里程碑：第一个里程碑是 20 世纪 50 年代，毛主席提出了“向科学进军”的伟大号召；第二个里程碑是 80 年代，邓小平同志提出了“科学技术是第一生产力”的重要论断；第三个里程碑是 90 年代，江泽民同志提出了“科教兴国战略”；第四个里程碑是本世纪初，胡锦涛同志提出了“人才强国战略”。人才强国战略形成了共和国科教事业发展的一个新的里程碑。这充分体现了科学发展观，充分体现了“以人为本”思想，充分体现了中央对科技人才的高度重视。但据我们调查，近几年来，虽然党中央提出的“四个尊重”的方针正在逐步落实，实施科教兴国和人才强国战略取得了初步成效，科技人员的作用得到了一定地发挥。但就三支队伍整体来说，目前有一种趋势，以科技人才为本的观念越来越淡薄，相反“官本位”的现象愈演愈烈。如，2005 年报考公务员，最多一个职位 1000 人，2006 年达到 4200 人。“公务员报考热”的现象，从一个侧面反映了青年学生“重仕途”、“轻创业”的倾向。又如，在企业不少科技人员偏重管理职务，轻视技术开发，有些科技人员甚至说：“当工程师不如当科长”，“钻研技术不如去做官”，“搞研究一无钱、二无权、三无势”。再如，在调查过程中，科技人才普遍反映有“三个不如”：科技人才队伍的政治地位不如行政人员“高”，科技人才队伍的社会地位不如行政人员“红”，科技人员的工资待遇不如行政人员“好”，致使科技人员的积极性和创造性还

没有得到充分发挥。例如，中国社会科学院社科文献出版社刚发布的《中国人才发展报告》指出，由于科技人员的政策安排缺失，我国人才浪费严重。仅 2005 年，我国就有 2500 万人才占人才总量 40% 的作用未能很好发挥，造成的损失仅经济指标一项就超过 9000 亿元，真是触目惊心！

胡锦涛总书记在两院院士大会上的重要讲话，提出了创新型科技人才队伍建设是建设创新型国家的战略举措，非常及时，非常重要。这预示，21 世纪中国人才发展，必须坚持“人才本位”导向，大力培养造就创新型科技人才。以“人才本位”为导向，关键是要落实胡锦涛总书记在两院院士大会上提出的“**建立健全一套有针对性的管理制度和方法**”，重点突破五大机制：

（1）人才培养机制：重点突破开放式培养。在世界科技水平总体领先我国的形势下，不采用开放式培养，难以培养造就大批创新型人才。我国“两弹一星”的元勋，很多是在国外接受教育的科学家。因此，必须加紧开放式培养，造就创新型科技人才，这是提高自主创新能力、建设创新型国家的必然要求，也是实现中华民族伟大复兴的必然要求。要把创新型科技人才培养作为人才工作的重中之重。

（2）人才选用机制：重点突破不拘一格选人才。在人才选用上，对科技青年人才的培养，应当使其在实践工作中真正得到锻炼，避免人为的拔苗助长，要让他们在竞争中自然地成长，现有各种“破格”、“授予”的做法，违反了人才成长规律。对科技中老年人才使用，有一部分人有较深造诣，要发挥他们作用，不要从年龄上“一刀切”，

应该实事求是，少考虑一些年龄，多考虑一些实际能力。对国家作出突出贡献的专业技术人才的退休，有必要对他们的退休年龄进行某些适应性调整。发达国家的退休年龄高于我国，高层专家的退休年龄还有一个“弹性区间”，这些做法值得我们参考、借鉴。有些地方按工作年限退休，也是一种十分有益的探索。对专业技术人才管理，“不要用磨灭科学家的办法去造就管理者”。在我国，往往一个人才取得突出成绩后，马上会被提升为领导，去做管理工作，走“官本位”道路，这对人才本身是一种浪费，对国家也是一种损失。

(3) 人才评价机制：重点突破构建全面的人才评价体系。首先，要解决人才评价标准的科学化问题。这是加强人才队伍建设的基础性工作之一。对专业技术人才，主要看其研究成果的水平等。其次，要重新审视我国各种评审制度。现在，我国的科研低水平重复研究严重，与评审制度有关。现有评审、评估、鉴定、监督制度需要重新审视。招标的项目应该“全盲”，只评内容，而后看研究人员及条件。再次，建立以业绩为核心的科技人才评价指标体系。要从规范职位分类与职业标准入手，建立以业绩为依据，由品德、知识、能力等四要素构成的科技人才评价体系。第四，要大胆引进国外人才资源评价的先进理念与技术，实行定性评价逐步向定量评价转变，实现二者有机结合。突出单位评价主体作用。第五，要鼓励和推动专业性中介评价机构的发展，保障评价工作的科学性、有效性。

(4) 人才分配机制：重点突破产权激励。我国人才的收入水平应该有较大幅度地提高。但这种提高应该是“面上”的，而不是“点”

上的，应该是固定的，而不是暂时的。现在的“百千万”、“长江学者”等激励措施，只是在一定时间、一定范围里发挥作用，甚至有一定负面效应。如，同样的科学家、同样的工作，在我国的待遇是国外及港澳台地区的十分之一乃至二十分之一。长期下去，必然造成人才大量外流。因此，对有突出贡献的人才的收入要提高到与国外企业、国内三资企业抗衡的水平。积极引导各类企业特别是高新技术企业，以高层次创新型人才为重点，推行期权、期股等有效激励制度，充分调动科技人员的积极性和创造性。允许人才本身作为资本参与企业的设立，所占注册资本和股权的比例不作限制，由出资人在章程中约定。

(5) 人才流动机制：重点突破人才流动的体制性障碍。今年国家在上海浦东新区开展中外合资人才中介机构改革试点，改革的实质是，中外合资人才中介机构，外方合资者可以控大股东，拥有股权比例最多不超过 70%。总之，要通过五项制度建设，大力提高科技人才的政治地位、社会地位和经济地位。

3、中国人才发展要以强化“内生开发”为导向

所谓内生开发，就是自主培养开发人才；所谓外生开发，就是引进海外人才。我们应该清楚地认识到，“中国不缺人才，中国缺发现。”然而在实践中，我国有一个比较普遍的通病，严重缺欠“自信”。相反印度人的“自信”让人震撼，他们提出到 2020 年要成为世界第一流的知识生产中心。我国缺欠自信的表现，就是不相信自己的人才，不相信自己人才的能力，使许多非常优秀的人才缺乏施展才干的机会。比如，北京的地铁，早在 30 年前就建成了，运行到现在技术上

也很好，期间培养造就了一批优秀的地铁建设人才。但以后全国的地铁建设，几乎都没有很好利用中国自己的技术和人才，而是引进国外的地铁技术。又如，上海的运-10 飞机，也在 30 年前就研制成功，而且还形成了一支 1 万多人的专门人才队伍。但是，我国以后的民航飞机，几乎都是买的波音等飞机。再如，汽车工业也一样，全国 100 多家企业，主要靠引进国外技术，象奇瑞等有自己知识产权的企业很少很少。

这里就提出一个战略问题，21 世纪中国的人才开发，主要应该是以内生开发为导向。我们要依托国家重大人才培养计划、重大科研和重大工程项目、重大产业攻关项目、重点学科和重点科研基地、国际学术交流合作项目，积极搭建各类人才的战略平台，充分发挥中国人才的聪明才智，为各类人才脱颖而出创造良好条件。上海 2000 年基本建成国内人才高地，一个诀窍就是打造了一批人才成长的战略平台。比如，通过建立浦东张江科技园区，培养造就了一批 IT、生物医药等方面的高科技人才；又如，通过建立洋山深水港，培养造就了一批国际航运和港口人才；再如，通过建设磁浮快速列车，培养造就了一批磁浮电气等方面的人才；还如，通过建设上海嘉定国际汽车城，培养造就了一批汽车研发、制造、F1 赛车等方面的人才。

当然，内生开发并不是不要开放，不要引进。我们要善于利用国内国际两种人才资源，坚持自主培养开发和引进海外人才并重，立足国内进行人才资源开发，坚持自力更生培养人才，同时加大引进人才、引进智力工作的力度。

4、中国人才发展要以“应用”为导向

根据建设创新型国家的的要求，这个问题可以从两个方面来分析：一方面，从教育制度看，我国的教育发展取得了很大成绩，但我国的教育层次比较单一，尤其是高等教育。人才教育应该分层次，这既是一个国家发展的需要，也是一个人立足于社会的需要。人才从大的方面讲，可以分为应用性人才和理论性人才。德国的制造业在世界上是最发达的，其根本原因在于德国的专业技术教育发达。美国的职业教育也是世界最发达的，据统计，在美国的研究生教育中，有 85% 是进行专门职业人才培养的，15% 是进行学术型理论人才培养的。然而，我国的高等教育，基本上是在进行理论型人才培养。我国是一个制造业大国，但不是一个制造业强国，为什么？因为我们的高等教育，不重视专业技术教育，长期缺乏高技能人才。另一方面，从科技方面看，长期以来，我国比较偏重学科导向，在“863”等重大科研项目中，明显偏重于学科建设方面的一些项目研究，而忽视重大工程、重大产业攻关、重要产品等应用学科方面的项目研究。结果使我们的科学技术不能很好地引领经济建设的发展。必须高度重视技术科学和工程实践能力的培养，提高把科技成果转化为工程应用的能力，必须加强重大工程、重大产业攻关等应用项目研究，保障国家应用科技发展的人才储备。

5、中国人才发展要以“制度安排”为导向

近几年来，国家和地方都推出了一批“人才工程”：如中国科学院提出了“百人计划”；教育部提出了“长江学者奖励计划”；国家人

事部提出了“百千万人才工程”。这些人才工程的总体效果很好，对推进人才强国战略起到了积极作用，也培养造就了一批具有较高创新能力的科技领军人才和尖子人才。但是，一个不容忽视的问题是，在我国出现了“重工程，轻制度”的倾向，各地的人才工程太多太烂，有些地方把人才工程蜕变成“包装人才工程”。例如，每年要对学校进行考核排队，有多少院士、多少全国优秀教学名师、多少长江学者、多少新世纪人才等。这种做法，在一定程度上会带来一些负面影响，有时为了竞争，一些学校、单位竟然采取“人才包装”的办法，把成果、论文、专利、项目、经费等评价所需要的各种要素指标都集中在某一人才身上进行包装。这种包装，一方面带有浓重的计划经济色彩，甚至有些人才工程成了一些领导的政绩工程。另一方面败坏了学风，造成做人做事浮躁虚假，缺乏实事求是、诚信治学的科学作风，把人才工程搞成“折腾人才工程”。

(1) 人才工作是科学而不是工程。

人才工作之所以要研究，人事科学之所以要建立，从根本上讲是因为人和事都很复杂的，我们讲人与事的相互协调不仅仅单指人才的才能发挥问题，还需要其他要素配合。这些要素配合，不在于多少“工程”设计，而在于科学的制度设计。制度的作用重于“工程”。因为，在市场经济的条件下，人才是竞争出来的，而不是简单靠“工程”培养出来的，当然在竞争过程中也需要培养。因此，21世纪中国的人才发展，一项重要使命，不是要搞多少“人才工程”，而是要实实在在地科学设计制度和完善政策法规。因为制度更带有战略性、根本性、

长期性，它是最大的“人才工程”，是最有效的“人才工程”。据了解，除日本有一个 2002—2006 培养 160 万科技人才的计划外，没有多少“人才工程”，主要是靠营造人才成长的制度和环境。为什么全世界人才往美国跑，主要是美国的人才管理制度好，它有三个“有利于”：有利于技术创新，有利于财富积累，有利于投资安全。所以，美国积聚了全世界 1/2 的研究生，1/3 本科生，1/4 的优秀科技人员。

在制度建设方面，胡锦涛同志在中央人才工作会议上提出六大制度：人才培养制度、人才使用制度、人才评价制度、人才流动制度、人才激励制度、人才保障制度。如果说，我国过去 30 年的人事改革是体制外的改革，那么未来 21 世纪的人事改革应该是体制内的改革，改革的重心强化制度建设，只有这样，才能充分发挥人才的作用，真正形成江山代有人才出的生动局面。

(2) 人才配置是市场而不是行政主导

20 多年前中国就提出了社会主义人才市场理论。应该肯定，中国的人才市场建设取得了巨大的成绩，但是离市场对人才的基础性配置还有较大的距离。中央人才工作会议材料中，有调查资料显示，我国经营者市场配置的比例仅占经营者总数的 2.3%。这说明，在我国国有企业事业单位，行政导向的人事制度没有得到根本改变，基本上还是计划经济的用人制度为主导。我们说，社会主义市场经济是资源流动的经济，我国人才流动渠道不畅通，不仅严重影响人才价值的发挥，对社会来说也是最严重的一种浪费。从世界范围看，凡是人才流动充分的国家或地区，一般都发展迅速。如美国外籍劳动力占劳动力

总数 11、46%，加拿大占 18、6%，德国占 8、82%，法国占 6、08%，而中国上海不到 1%。因此，中国的人才配置，是市场配置还是行政主导，还有一段很长的路要走。在这个问题上，我们必须坚定不移地坚持市场配置的取向，当然还要加强宏观调控。有专家讲，中国的人才市场目前正处在十字路口，也就是在进一步市场化和国际化的新趋势下，中国的人才市场仍有许多问题亟待解决。市场配置为主导关键应深化三大改革：一是户籍制度改革，要建立城乡统一的户籍制度；二是住房制度改革，要实行商品房制度；三是社会保障制度改革，要建立全国统一的社会保障制度。另外，还要突破四个瓶颈：第一，体制瓶颈，改革人才市场的管理体制；第二，机制瓶颈，建立人才市场的供求、价格、竞争机制；第三，服务瓶颈，完善人才市场的服务功能；第四，法制瓶颈，建立人才市场的法律体系和监督体系。从而真正做到市场配置人才，人才自由流动，实现人尽其才、才尽其用，保持人才队伍的生机与活力。

作者系上海市人事局公共行政与人力资源研究所研究室主任，副研究员
上海社会科学院人力资源研究中心副主任

