

动态

11/2010 第13期总第13期

人才特区

本期导航

◆ 研究视野

国内外人才集聚政策述评
人才特区内涵概述

◆ 他山之玉

人才特区要素初探及建设构想
人才高地建设的理论与途径
创新人才研究的理论综述

◆ 经典译文

借鉴欧洲人才竞争政策
国际城市间的高技能人才竞争

目 录

□卷首语

编首语	3
-----------	---

□研究视野

国内外人才集聚政策述评	4
-------------------	---

人才特区概述.....	9
-------------	---

□他山之玉

人才特区要素初探及建设构想.....	13
--------------------	----

人才高地建设的理论与途径.....	15
-------------------	----

创新人才研究的理论综述	18
-------------------	----

□经典译文

借鉴欧洲人才竞争政策	21
------------------	----

人口迁移、市场和跨国公司：国际城市间的高技能人才竞争.....	32
---------------------------------	----

编首语

编首语

Preface

人才特区是战略新兴产业形成的决定性要素。战略新兴产业要求高速的知识更新和创新，因此大量人才的供应和集聚对于高科技产业集群的发展是决定性的。大量人才的集聚为新兴产业提供了孵化环境，新兴产业的蓬勃发展则加快人才的集聚，而这又进一步推动了产业的突破。在这里“人才特区”和“战略新兴产业”形成了良性循环，最终使所在地成为“智慧城市”。

人才特区的建立是一个循序渐进的过程，一流的研究型大学是人才特区成型的种子，也是人才特区这个生态系统关键的要素。首先，一流研究型大学自身的研究地位会帮助形成一个领先的研发集群，产生众多可转化研究成果。其次，一流大学还会源源不断输出创业人才和团队，这些团队中就有未来一流企业的种子。更为重要的是，一流研究型大学会输出大量优质人才，从而吸引众多企业进入人才特区并最终促进战略新兴产业的成长。

地方政府对人才特区有着深远而积极的影响。回顾历史，以奥斯汀为例，如果没有地方政府在上世纪八十年代的远见和投入，奥斯汀就不可能成为今天可以与硅谷媲美的美国南部高科技城市，就不可能在以石油作为主要经济支柱的德克萨斯州和奥斯汀市实现这个高科技奇迹。

本期聚焦于人才特区的建设。“文献综述”，介绍了人才特区概念、功能、理论，目前政策的述评。“他山之玉”，介绍了人才特区的构成要素和建设初探，人才高地建设的途径与理论，及创新人才的概念、培养途径和理论。“经典译文”，介绍了欧洲的BCP政策，论证了国家、城市、公司对高技能人才流动的影响。

国内外人才集聚政策述评

浙江大学公共管理学院 沈永东

人才特区在 10 年前提出，但是它的普及却是近几年的事情，特别是在金融危机的冲击下，人才的作用凸显。无论是人才特区还是人才高地，都涉及到人才集聚的动因。本文综述了人才集聚的动因理论和集聚模式，在此基础上，笔者认为，建立人才特区，引进与培养不可或缺；硬件环境与软件环境两个都要硬；要有整体感和大局观；要与地方产业结合具有特殊优势。

全文速递：

2000 年，樊作礼根据上海“人才高地”建设而提出了一个具有丰富内涵的新概念：“人才特区”，即指人才工作的特殊区域，具体是指在特定区域内，人才工作的政策保障、体制建设、机制运行、资金投入、环境营造和工作内容、工作模式等都具有比区域外的优先性和特殊性。然而，无论是“人才高地”，还是“人才特区”，这两个词都带有明显的“中国”色彩，其实追根溯源，两者指的都是人才集聚的特定区域，相对于区域之外，这个特定区域内存在或优于周围区域的有利于各种人才顺利成长的工作、法律、政策、文化等良好综合环境。因此，在这种意义上来说，研究“人才特区”的国内外政策一定意义上就是研究人才集聚的政策，而政策的制定与出台是建立在更好的明晰政策背后的动因之上的，研究人才集聚的政策必然涉及人才集聚的动因。因此，本文希望通过对国内外已有关于人才集聚（或“人才特区”）的政策和动因等文献的梳理，在述评已有政策的优势与缺失之后，能够对浙江省“人才特区”建设有所贡献。

一、人才集聚的动因理论

Taylor 和 Lje Heron 区别了五种人才集聚的推动力，依次为：创造性工作的丰富性（机会的多少）；企业家能力生产的可能性（雇主的可模仿性）；容易识别知识的消费者（地方观念和雇主识才用才能力）；容易识别的供应者（经纪人和中介状况）；未来的提升空间（Taylor and Lje Heron, 1977）。Taylor 还认为“人才集聚能够培育产业、企业家能力和有利的商业环境，进而进一步促进人才集聚”（Taylor, 1980）。

Palivos 和 Wang 则提出了人才集聚的主要向心力为六项，具体包括知识的溢出效应、地方公共物品的供应、内部规模经济、外部规模经济、地方政府政策和工资水平（Palivos and Wang, 1996）。

我国首都经济贸易大学博士生张樨樨根据中国当下人才集聚现状归纳得出中国人才集聚的四大因素：资源禀赋是人才集聚形成的初始诱因，人才环境是人

才集聚形成的重要诱因，收入因素是人才集聚形成的驱动因素，而人力资本的属性是人才集聚形成与发展的推动力量（张辉樨，2009）。

上述理论从不同侧面或不同时代和区域得出了不同的人才集聚动因理论，然而综合上述理论我们不难发现人才集聚的动因有其共同之处，我们将人才集聚的动因可以归结为：收入因素、发展与提升空间因素、环境因素（包括公共物品与公共服务供给与保障、良好的文化氛围、教育和科研因素、资金周转与税收优惠等），以及市场机制的流畅度和政府政策创新性。而我们归纳的五个要素中，我们发现人才集聚中的政府政策的便利性和创新性是整个五大要素的核心。因此，无论是在市场机制发达的环境下还是在市场机制相对比较落后的环境下，研究政府政策对人才集聚地的影响具有重大意义。

二、国外人才集聚的模式及其政策案例

通过对世界各国人才集聚的考察和比较，我们发现，政府政策在各个国家以及地区人才集聚的形成过程中发挥着重大作用。当前国外人才集聚模式主要分为三大模式，根据政府政策在人才集聚中作用的强弱程度以及市场机制和政府作用的互动程度，可以将人才集聚分为市场主导型人才集聚模式、政府扶持型人才集聚模式和计划型人才集聚模式。

（一）市场主导型人才集聚模式

市场主导型人才集聚模式以美国为典型代表，其市场机制十分完善，人才集聚的形成、演化基本由市场与人才的互动来完成，通过人才对集聚区好处的追逐自发形成，其特点主要体现在：

1. 人才集聚地的资源禀赋优势。这种资源优势既有来自于自然资源，如德国鲁尔区的吩咐煤铁资源；也有来自于人才资源，如美国硅谷的斯坦福大学培养的人才资源；还有来自各种交通便利等资源优势。这些资源禀赋上的优势诱发了产业集聚，反过来对人才集聚起到了巨大的推动作用。

2. 制度环境优势。完善的法律制度、人才激励制度、风险投资机制与便利的信贷机制为人才的发展提供了优越条件与坚实保障。美国硅谷高度发达的风险投资市场为高新技术成果转向生产力的企业提供了有力保障和坚实的后盾。

3. 政府政策的辅助优势。在市场主导人才流向难免会出现失误或失灵的时候，这个时候政府政策通过影响人才培养与引进等方式，为人才集聚发挥重要作用。如美日等国家对教育投入大量的资本，以期在国内通过教育途径培养大量的人。与此同时，尤其在美国每年通过各种计划与方式引进大批留学生与国际人才。

（二）政府扶持型人才集聚模式

政府扶持型人才集聚模式通常出现在市场体制还不是很完善，需要政府在其中发挥更加突出作用。通过对人才集聚规律的研究，这些国家在理论上可以通过政策变量强化人才集聚地区的人才环境，以推动人才集聚进程的加速进行，以韩

国、中国台湾和印度等经济后发国家与地区为典型，其主要特点表现在：

1. 政府改善人才环境。政府通过直接投资建立人才集聚载体被认为是一种有效的方式。如韩国政府将工作重心放在改善创业环境上，鼓励海外人才实现事业理想，具体做法为韩国在1974年创办的大德科园区，侧重吸引科研与教学类人才；印度政府在孟买的卫星城设立一个“软件科学园”，能通过地面卫星站同美国直接进行联系。

2. 增加教育投入。发达国家的经验表明，增加教育投入，建立完善的人才培养机制是保证人才供给的基本方式。对于后发国家来说，引进国外人才的优势不存在，只有通过教育的方式来培养本国人才的成长。因此，在一定意义上说，教育投入的数量制约着人才集聚的速度。

3. 实施人才回流政策。与欧美等发达国家的引进人才政策相比，后发国家会采用人才回流政策，即通过各种优惠政策吸引让本国国籍的人才回国工作。如为留住人才，印度政府在1974年和1976年两次制定计划，争取海外科技人员回国定居，国家成立科学家储备局，增加科技经费，设立“年轻科学家奖”，并对回国人员在医疗、居住等方面的支出进行补贴。

（三）计划型人才集聚模式

计划经济条件下所特有的人才集聚模式，前苏联和我国改革开放前我国的人才集聚模式大都属于该类型。在公有制经济条件下，社会主义国家可以通过中央计划经济的力量，迅速转移和调配人员，一切人员变动都在中央的计划下，在这种情况下形成了独特的人才集聚模式。由于这是一种相对比较落后封闭式的人才集聚模式，本文在此不展开详述。

三、国内各地“人才特区”的政策

自2001年深圳市率先开展“人才特区”的探索实践以来，全国各地纷纷探索实践“人才特区”建设，以期在人才引进中占据主动地位，更好地促进本地区经济发展。之后江苏省选择无锡、常州等六个地区开展了“人才特区”试点，北京中关村、浙江杭州、云南昆明、上海国际汽车城，以及广西等地纷纷提出和实施“人才特区”计划，并取得了一定的成效。综观全国各地市关于“人才特区”建设的政策和措施，大致可以分为以下几种：

（一）实现对人才准入标准的多元化

即所谓的“不拘一格降人才”。作为“人才特区”的先行者，深圳市六项新政策从制度、性别、地区等方面率先破除旧有的束缚，成为对引入人才准入方面实现多元化的范本。2001年，深圳市人事局首推吸引优秀人才的六项新政策：“一是取消人事计划单列制度；二是取消下达人才引进指标；三是取消人才引进考试制度；四是取消引进人才的地区限制；五是取消‘先男后女’的人才引进规定；六是取消人才入户前的统一培训”。无独有偶，作为最早提出“人才特区”概念

之一的昆明市也提出“突破以学历、职务和资历作为衡量人才标准的模式……”。

（二）实现人才参与地区发展形式的多样化

人才参与地区经济发展的贡献既有长期居住的形式，也有短期服务的形式；既有兼职讲学形式，也有全职咨询形式；既有技术合作，也有技术入股形式；既有带项目、带技术入住的，也有带资金入住的。如昆明市在“人才特区”构建的28项新举措中“鼓励企事业单位通过借调、兼职、咨询、讲学、技术合作、技术承包、技术入股、投资兴办企业等形式，吸引国内外各类人才来昆明市长期工作或短期服务。”杭州市在打造人才特区时启动“5050计划”，“重点引进一批带技术、带项目、带资金的海外高层次创新创业领军人才”的全球引才工程。

（三）打造产业集聚型的人才集聚区

产业集群与人才集聚之间是互动的过程，产业集群往往会促进人才的集聚，同样，人才集聚的地方往往也会推进产业集群，因此打造产业集聚区域十分重要。上海国际汽车城是汽车行业的集聚区，2001年以来，上海国际汽车城开发建设，至2004年，取得了重要的阶段性成果，形成了集制造、研发、贸易、博览、运动、旅游等多功能于一体的综合性汽车产业基地。在现有的汽车产业集聚之下，上海国际汽车城施行“海派特色的政策吸纳引进人才，取得了巨大成效。

（四）构建人才落户发展的软环境

构建人才落户发展的软环境是当前各个地区建设人才特区的普遍做法，主要表现在对高层次人才社保机制的完善与生活环境的优化，如绿卡制度、知识产权保护、融资、教育、医疗、文化与社会保障等领域的相关政策。比较具有创意的是上海市“国际人才特区”建设中的各项新政策。上海市在建设“国际人才特区”构想时提出建立健全人才服务业，主要表现在“积极引进和发挥国际性非政府组织在人才集聚方面的作用”；“引进和提高世界著名人才服务机构和公益性人才服务机构服务国人人才的能力”；“培育发展非政府组织在营造多元文化和社会人文环境中的作用，满足国际人才及其家属的精神生活需求”。

（五）实现基础载体的优势互补与合作。

高校与名企合作实现科研技术与生产实践的有效结合是常见的产研结合模式，但是由于区域或政策方面的障碍以及人才的限制，往往难以有效实现，当前部分地区以人才政策为导向，广揽各路人才，更好地实现了，促进了当地经济的发展。如广西省以柳工集团、广西大学亚热带生物资源保护利用重点实验室等13个载体，正式挂牌成为广西首批“人才小高地”，在“人才小高地”中，广西省给予了地价优惠、减免部分所得税，拥有更大的分配自主权和用人自主权等优惠政策。

（六）变革人才评价体系，实现人才信息入库

以往唯学历是重的人才评价体系在一定程度上阻碍了部分优秀人才的才智

发挥,因此改革旧有的人才标准,突出实际能力与业绩的人才评价体系呼之欲出。同时将人才考评与人才诚信体系建设相结合统一录入信息库以增强社会对人才的尊重感和信任感,这不仅有利于猎头公司挖掘人才,也有利于政府和各企业根据自身需求来获得人才。如江苏省的“人才特区”建设中强调“坚持公正平等的原则下,根据实际需要,尝试建立新的人才评价标准和评价方法”。

四、结语

通过对上述国内外人才集聚地(或人才特区)建设的政策介绍,我们认为,浙江省“人才特区”建设除了需要借鉴上述国内外经验外还需注意以下几个方面:

首先,建设“人才特区”要做好引进人才与培育人才两手抓。不仅要重视引进人才也要重视在本省本区域内加大人才培养力度。有时要相信本区域内培养的人才要优于海外“憋足”的人才。当然,在依托高校培养本区域人才的时候也要鼓励人才培养载体积极地将培养对象出国深造或学习以更好地实现国际化。

其次,建设“人才特区”不仅要关注硬环境还关注软环境,更要关注一个城市的生活环境。当下,人才对人才集聚地的选择除了一些基本的工资水平与发展前景之外,更加注重自身及其家人的身心愉悦感和生活品质感、健康感。如果一个地区的“人才特区”建设在建立和完善资金、技术、社保和生活设施等硬性条件外,能够为人才所在的城市或地区创造一个干净、优雅、舒适的人居环境,如:空气质量高、绿化面积多、饮用水更健康、休闲旅游等。

再次,建设“人才特区”要有整体感和大局观。要实现各个“人才特区”之间跨区域、夸省份乃至跨国家的联系与合作。当前“人才特区”建设全国形式一片大好,究其原因就是各省市各地区为了更好地抢占吸纳人才发展本区域经济,然而,需要警醒的是,各省份各地区“人才特区”建设并不是“零和博弈”,在积极推出当地政策吸纳优势人才的同时,也需注意实现各省市各地区人才特区之间的合作与交流,“人才特区”之间的人才、技术与经验的交流与合作是为了更好的双赢或多赢。

最后,建设“人才特区”要有发挥自身的特色优势。每个省市与地区由于其地理区位或是历史因素均有其自身特色,如上海以“国际大都市”的特色来发展和吸纳“国际人才”;北京中关村则以“高科技软件技术”的汇聚特色来发展和吸纳“软件开发人才”;杭州则以“休闲旅游”之都的优雅舒适的环境来广泛吸纳各路精英落户杭州进行投资与发展……各个地区在建设人才特区之前首先需要对自身的特色优势进行定位与发展,进而加以宣传与包装,以便更好的在打造“人才特区”建设中占据主动地位。

1. 宋美丽,孙健:国外人才集聚模式的经验及对我国的启示[J],经济纵横,2010年第2期
2. 张樨樨:中国人才集聚的理论分析与实证研究——基于 IMSA 分析范式[M],首都经济贸易大学出版社,2010年。

人才特区概述

浙江大学公共管理学院 鲁良明

同比经济特区，人才特区的“特”体现在：特别导向、特别政策、特别机制、特别环境。为实现人才开发的相对优势和人才集聚，人才与地区的同步发展，依托各类平台，创新人才工作机制，优化人才工作环境等。在各地建设人才特区的过程中，要注意到：着眼于提升国际竞争力，注重环境建设，重视人力资源转型升级，创新是人才特区的根本，强调后续政策的支持，营造“硅谷式”的学术氛围。

全文速递：

一、人才特区的内涵

人才特区的概念提出，源于樊作礼（2000）探讨上海在吸引留学人才回国创业的政策时，指出上海敢于推出重大举措，堪比经济特区，提出“人才特区”的概念，但是他没有对人才特区做概念的界定。

随着党和国家对人才工作的重视，各地经济发展遭遇瓶颈，各地政府都意识到人才资源是第一资源的深刻意义，学者也开始逐步加大研究。“人才特区”是指人才工作的特殊区域，即在特定的区域内，人才工作的政策保障、体制建设、机制运行、资金投入、环境营造和工作内容、工作模式等都比区域外更具优先性和特殊性（赵永贤，2006；曾佳妮，2007；吕佳，2008）。“人才特区”是指通过制定特殊的人才政策，包括人才引进、“量身定制”、分配、奖励、流动等各方面，为人才营造与国际适应的发展环境，加速高层次人才特别是海外高层次人才的引进、科技成果的转化，改变以往在引进高层次人才特别是海外高层次人才进行科技研发、成果转化、人才管理上与国际不相适应的地方，进行机制体制创新，与国际接轨，打造人才特区（张檬，2010）。

对人才特区概念的理解，强调的是借助政策的特殊性，营造良好的生活与工作环境，优越的制度设计和人文关怀，突破旧有人才工作体制的局限和束缚，达到人事部门更好的管理、评价和使用人才，用人单位对人才的成果更加满意，人才自身得到更大的发展。

江苏省无锡市（2010）在《关于建设人才特区的意见》（下称《意见》）上将人才特区用四个“特别”来形容，特别导向、特别政策、特别机制、特别环境。走在人才特区构建的前列的无锡市认为人才特区的包含三个层次：首先，人才培养、引进和使用，都必须以产业为中心、为载体、为目的。要始终把引进人才的聚焦点放在高层次创新创业人才上。其次，“人才特区”必须实施特别的政策。要以超常规的力度，研究、设计、制定、落实一些有重大突破性的政策，来满足高层次人才创新创业需求和生活需要。第三，“人才特区”必须营造特殊的环境。着眼整个城市的转型，全方位营造与国际接轨、与长三角融合的人才发展大环境，

通过在服务管理、激励保障、集聚平台和综合环境等方面大胆实践、大胆突破，努力形成符合国际惯例、满足高层次人才各类需要的优越发展环境，切实增强无锡对高层次人才的吸引力、向心力和凝聚力。

二、人才特区的功能

王凯旋（2009）认为人才特区能够形成人才开发相对优势和人才聚集格局，集聚和培养一批高层次创新创业人才、高级管理人才和高技能人才集群，充分发挥人才高地的示范、带动和辐射作用，统筹推进人才资源的整体开发，造就一批有国际国内竞争力的企业，为经济社会发展提供强有力的人才支撑。张兵（2007）认为人才的特区的功能是实现人才集聚。

张昀桥等（2009）认为人才特区的实现的功能是以下五个方面：人才资源数量分布的高密度，人才资源素质的高标准，人才资源结构的高对应，人才资源流动的高活力，人才资源产出的高效益。

曾佳妮（2007）高校人才特区对增强学科建设能力，丰硕科研成果，提高人才队伍整体素质，提升为地方服务能力，促进学校各项事业发展。

由此判定人才特区的功能是通过一系列的特殊的政策体系与关怀，吸引各类人才的集聚，加大引进和吸引各类人才的力度，构筑高层次人才的创新创业的平台，从而为地区经济发展提供智力支持，解决经济产业结构转型升级所遭遇到的瓶颈，实现地区经济、社会和人才的同步发展。

三、人才特区的运行机理

人才特区的运行在宏观政策与战略的框架下，落实到各责任单位。目前的学者对人才特区的宏观战略构建研究已经形成了初步体系。

无锡市（2010）拟通过特殊政策和特殊支持、创新创业和特别环境、人才发展和特优环境来建设人才特区。其中特殊政策和特殊支持包括探索放宽海外高层次人才居留、签证和技术移民政策试点，吸引“千人计划”团队，实行合理的股权激励和税收优惠等政策。创新创业和特别环境包括加强政、产、学、研联盟，实施科技金融资源集聚，加快产业扶持与跟踪，形成人才与技术相互支撑机制、人才与资本深度契合机制、人才与市场高效对接机制。人才投入与特优环境包括打造互动创业平台，人才投入优先，建设高层次人才公寓，市场化服务、“技能绿卡”等措施。

对于如何构建人才高地，卫聚金、张国强（2010）从区域承载力的角度指出目前人才流动频繁，人才流失较严重的主要原因在于区域人才承载力不够。为此，建立人才特区必须与地方产业结构和经济发展状况相适应。崔祥明（2010）指出要增强区域人才承载力，必须推进区域人才市场一体化，要进一步消除人才流动中的地域、部门、行业、身份和所有制限制，疏通各类人才之间的流动渠道。

吴昀桥（2009）从宏观和微观两个层面上构建人才高地的策略体系。宏观策

略上：制定合适的区域经济发展战略，通过智力、项目、招聘和政策四条路径获取人才资源，从环境、事业、机制层面保留人才。微观策略上，健全区域人才市场体系，建立、健全中介服务体系，完善区域人才使用和管理机制、激励机制，建立多层次、全方位的培养与教育体系，健全人才区域保障体系。张兵（2009）认为构筑人才特区的集聚人才作用可以通过依托产业项目平台、创业平台、研发平台来实现，人才本土化可以通过柔性引才与重点引才先引进人才，再借助培训体系和“高枝嫁接”工程实现。

王通讯（2008）认为人才高地可以通过七大战略发挥实质作用：人才优秀发展战略，人力资本提升战略，人才资源整合战略，机制和环境优化战略，人才和结构调整战略，人才互动对接战略和智力资源资本化战略。王胜利（2007）总结国有企业人才特区的实施要点为：以课题衡量人才；建立专业委员会，把握好入口；建立有效监督机制；建立有效的管理运行机制；建立健全各项规章制度；出台激励政策。

四、人才特区的焦点问题

首先，着眼于提升国际竞争力。国家中长期人才规划在设计到 2020 年的指标体系时，是参照了发达国家上世纪中期的水平。也就是说，实际上到 2020 年我国实现的目标还只是发达国家上世纪中期的个别指标。所以，人才队伍建设在国家中长期规划理念中就是要形成国际竞争力，建设人才特区的着眼点放在提升人才的国际竞争力上。未来 3 至 6 年，建设人才特区的城市应注重提高国际竞争力，力争在全世界城市中排在前面。

其次，注重环境建设。全世界都在做留住人才的文章，要留住人才，最关键的是“环境”。如果人才环境好，没有人才的情况下人才会来；如果人才环境不好，引进的人才也会走掉。在人才特区可以在“双重国籍”问题上先行试点和探索，为外籍人才生活提供更多便利。人才特区还应当提供一个较高的工资、薪酬标准，人才高地也一定是个工资高地、分配的高地。美国最近有篇文章提出，美国留住科技人才有两大法宝：高薪+股权。

再次，重视人力资源转型升级。人才特区应制定几项针对现有人才升级、人才培养、人力资源重组的“重大人才工程”。在重视引进、培养高层次创新人才的同时，也应关注专业技术人才，他们在制造业产业中发挥的作用是不可估量的，提高专技人员的职业素质将有助于现有人力资源的转型升级。

第四，创新是人才特区的根本。经济特区之所以在改革开放三十取得如此大的成就，主要就得力于其创新的体制。人才特区要想在人才方面取得突出成就，不仅走在全国的前列，更要走在世界的前列，就必须强调创新。

第五，强调后续政策的支持。在不断完善的人才政策体系营造了良好的引才环境的基础上，更要在企业发展环境和生活环境方面进一步改善提升，以解决高

层次人才的发展瓶颈和后顾之忧。如建议提升从幼儿园到中学的教育水平，孩子的教育问题是关系到创新创业高层次人才能否扎根无锡的重要因素。企业一般在创办三年后进入发展的关键时期，政府要积极研究解决创业企业发展的后续支持问题，同时在个人所得税返还方面为高层次人才提供更加优惠的政策。

第六，营造“硅谷式”的学术氛围。硅谷的成功不仅在于它拥有大量的风险资本，以及因毗邻著名的学府而拥有众多的高素质人才群体，更在于它在发展过程中所创立的独特的、激励创新的“硅谷文化”。人才特区要充分发挥现有大学的学术资源，同时建设新的大学，并增加大学与企业之间的互动，从而形成“硅谷式”的学术氛围。民主、宽松、自由的学术环境有利于人们交流思想、沟通信息。在交流过程中思想碰撞产生的火花，必然会启迪新思想、新创意。这些新思想、新创意往往会演化为高新技术的萌芽和新产业的起点。

人才特区要素初探及建设构想

洗 薇 中国人事科学研究院在站博士后¹

建设人才特区，首先要坚持整体开发，着眼于人才的梯队开发、均衡开发和多元开发；其次要坚持服务发展，通过高层次人才平台，引导高端发展，通过大众平台，引领培训纵向延伸；再次坚持人才优先，政策上人才工作摆在首位，体制上确立用人主体的主体地位，环境上“鼓励创新、鼓励创新、宽容失败、竞争合作、技术忠诚、组织开放。”

论文摘编：

要建设“人才特区”，必须满足如下几个要素，即：在数量上表现为人才集聚度高，在结构上表现为人才与产业的融合度好，在质量上表现为人才的创新度强，在效益上表现为人才的贡献度大，在发展上表现为人才的实现度优，在环境上表现为人才的开放度宽。

一、坚持整体开发，推动人才结构的优化调整

在建设“人才特区”的过程中，应该确保人才结构在宏观上服从国家人才发展的战略目标；中观上符合各地产业特征及发展方向；微观上符合重点行业乃至企业的发展需要。

（一）着力于人才的均衡开发

一是本地人才与引进人才的均衡性。建立平等完善的开发机制，在加大海外人才引进力度的同时，释放本地人才存量，提升本地人才干事创业的积极性，实现本地人才与引进人才的优势互补、共同发展。二是专业技术人才与经营管理人才的均衡性。在建设“人才特区”的过程中，要进一步加大对经营管理人才的引进力度，引导创业企业提升经营管理能力，更好地发挥和放大人才的群体作用。

（二）着力于人才的梯队开发

根据各类人才的不同特征，建立与之相适应的人才引进模式。对高新技术产业，尤其是战略性新兴产业主要靠海外领军人才来引领，要靠政府主导的模式、通过建立各种平台、参加海外招聘会等形式来引进此类人才。实用人才和基础人才较领军人才和中高级人才而言，更侧重于“数”的支撑，因此，对实用人才和基础人才要广开渠道，到人才资源和高等教育资源密集的地区开展广泛宣传，以密集的招聘攻势批量引进，为产业发展提供迅速而充足的智力支撑。

（三）着力于人才的多元开发

政府制定优惠政策时要注意鼓励发展人力资源服务业，积极吸引国际知名人才机构开展高端人才咨询、配置工作。同时，积极扶持国内人才中介机构拓展国

¹ 本文由姚昕辰推荐，原文发表于中国共产党新闻网

际人才中介业务，推进人才中介国际化品牌建设。另外，政府在继续发展综合性人才市场时，要以建立健全、完善的人才市场体系为重点，发展专业化、有特色的行业人才市场、地区人才市场和国际人才市场，实现人才的多元开发。

二、坚持服务发展，推动人才资本的持续增值

坚持服务发展，加强人才培养，是建设“人才特区”的必经之路。为此，“人才特区”建设必须围绕地区产业发展重点，结合企业、个人的市场需要，建立多层次、多类别、专业化的人才培养体系，建立健全培训机制。

（一）打造高层次人才培养平台，引领培训高端发展。

一是选送企业中高级管理人员参加继续培养和深造，重点培养一批首席执行官和首席工程师。二是开展高层次专业技术人才成长培训，重点针对地区产业发展的需要，培养产业发展所急需的人才，加快知识结构更新的速度和知识补充的频率。三是开展高层次人才适应能力培训。对于海外高层次人才，要通过“请进来”的方法，增强其对本地工作环境或创业环境的主动适应和驾驭能力。对于本地高层次人才，要采取“走出去”的办法，组织其赴台湾、新加坡、美国等创新氛围浓厚的地方开展培训。

（二）打造大众化人才培养平台，引领培训纵向延伸。

要建立“政府引导、市场主导、多元参与”的人才培训开发体制。一是要通过政产学研合作平台与全国重点高校、科研院所搭建人才就业及社会实践合作平台。二是建立具有行业特色的专业化的培训基地。三是鼓励进一步建立和发展具有企业化背景的教育培训体系，适时探索企业人力资源培训投资经费减免税制度，鼓励企业加大人力资本投入。

三、坚持人才优先，推动社会环境的全面提升

当前，在各地对人才工作越发重视的大背景下，要凸显“人才特区”的特别之处，在激烈的区域竞争中形成独特的竞争力，必须拥有特别的政策、特别的环境、特别的体制。

（一）政策方面，必须把人才工作摆在经济社会发展布局中优先发展的位置，从人才的引进、使用、培养及成长等方面制定系统的政策，以政策的执行促进人才发展，以人才发展促进经济社会又好又快发展和人的全面发展。要充分吸取北京、上海等人才工作先进地区的成功经验，对“人才特区”给予特殊的政策支持，建立人才优先发展的政策体系。

（二）体制方面，确立用人单位的主体地位，扩大和落实单位用人自主权；发挥市场的基础配置作用，充分保证市场竞争的公平性。

（三）环境方面，充分学习借鉴以美国为代表的市场主导型人才集聚模式和以韩国为代表的政府扶持型人才集聚模式，营造“鼓励创新、宽容失败、竞争合作、技术忠诚、组织开放”的人才文化环境。

人才高地建设的理论与途径

中国人才研究会副会长 王通讯²

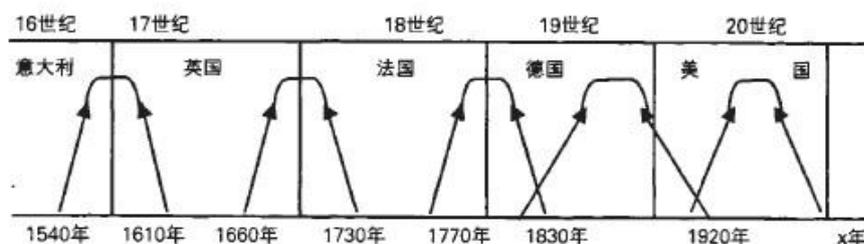
人才高地建设的本质是区域性人才战略的制定、实施与落实过程，成败的关键在于认识的高低与实施是否有力。本文阐述了人才资源高地的动态和静态含义，描绘了世界人才高地的发展路线，形成了对人才高地的直观印象。笔者通过列举数据等让读者了解对人才高地的测量方法，最后论述了作者对于人才高地建设的途径的战略思想。

论文摘编：

一、人才资源高地

人才资源高地，就是人才数量多、素质优、结构好、效益高的区域。国内最早提出人才资源高地概念的是上海市。著名人才学学者叶忠海在《人才资源优化策略》一书中认为，人才高地即为人才发展的极核区、高势能区。其内涵主要体现在以下五个方面：人才资源数量分布的高密度；人才资源素质的高标准；人才资源结构的高对应；人才资源流动的高活力；人才资源产出的高效益。中国工程院院长徐匡迪先生认为，所谓人才高地就是青年人才向往与汇集的地方。笔者认为，这两种定义方法都是可行的，前一种为静态定义法；后一种为动态定义法。人才资源高地大致而言，有四种力量的作用：在国家政治中心的作用下，国家首都、重要城市具有聚集人才的拉动力量；国家经济发达之地具有富集人才的汇聚力量；国家文化科技中心的多种优势会吸引大批人才，近现代以来，由于市场经济的兴起，学者们通常认为有两种力量即看得见的手——行政力量与看不见的手——市场力量在引导着人才的流向与流量，行政力量即政府的政策与引导，市场力量即价格信号(工资率)的引导；此外，战争、气候、地缘、个人偏好等因素也会直接、间接地影响人才的流向与流量。

上世纪八十年代国内有学者研究世界科学中心转移的历史现象，提及科学学者贝尔纳在《历史上的科学》一书中讲到的“科学活动的主流”在世界范围内流动的概貌。日本学者汤浅光朝在《科学活动中心的转移》中指出，近现代世界科学中心转移的大致路线是：从意大利——英国——法国，再到德国——美国。(如图 1 所示)汤浅讲的科学活动中心，是科学人才比较集中的“科学人才高地”。



² 本文由王静怡推荐，原文发表于《中国人才》，2008年第3期。

图 1 世界科学活动中心转移的历史趋向图

二、人才资源高地的测量

人才资源高地测量是指按照一定的量化方法,测定某一个区域人才状况的方法与过程。华东师范大学叶忠海与武汉工学院梅介人等人根据联合国教科文组织 1995 年《统计年鉴》、1996 年 4 月《统计月报》等材料,编制了当今世界科技人才密度表。这里讲的密度有两种:一是每百万人口中的科学家、工程师人数;二是每平方公里的科学家、工程师、技术员人数。二者都可以作为测量人才高地的指标。现将他们的测量结果摘要简列于表 1、表 2。

序号	国别	人数	年份	序号	国别	人数	年份
1	乌克兰	6761	1989	7	捷克	3248	1992
2	俄罗斯	5930	1991	8	德国	2882	1989
3	日本	5677	1992	9	荷兰	2656	1991
4	以色列	4826	1984	10	澳大利亚	2477	1990
5	保加利亚	4240	1992	11	加拿大	2322	1991
6	美国	3873	1988				

表 1 世界科技人才密度表(人 / 百万人口)

序号	国别	人数	年份	序号	国别	人数	年份
1	新加坡	64	1987	6	波兰	20.01	1992
2	荷兰	37	1991	7	以色列	16.63	1984
3	日本	36	1992	8	意大利	15.63	1990
4	英国	21		9	德国	14.53	1989
5	韩国	20.46	1992	10	乌克兰	11	1989

表 2 世界科技人才密度表(人/平方公里)

由表 1、表 2 可以看出:

1、全世界范围内,科技人才高地集中于地球之北半球,集中于发达国家。2、由于统计年份的差异,存在一定的不可比性。3、认真推敲,有的“人才资源高地”仅是数量高地,并非质量高地。明白这一点非常重要。梅介人等在《人才·环境·选择》一书中,对 1901 年——1986 年的诺贝尔奖得主 553 人进行了分析,发现其中 178 人是美国人,占 32%; 307 人是西欧人,占 56%;其他地区 68 人,占 12%。不同奖项前 3 名获奖人数最多的是美、英、德、法、瑞典 5 国科学家。具体见表 3。

洲别	国别	获奖人数	占总人数的百分比
北美洲	美国	178	18 个国家 共 518 人, 占 获奖总人数的 93.67%。其中: 北美洲 186 人, 占 33.64%; 欧 洲 321 人, 占 58.05%; 亚洲 6 人, 占 1.08%; 拉丁美洲 5 人, 占 0.90%
	加拿大	8	
拉丁美洲	阿根廷	5	
欧洲	英国	78	
	德国	64	
	法国	43	
	瑞典	28	
	前苏联	16	
	瑞士	15	
	奥地利	14	
	意大利	13	
	荷兰	13	
	丹麦	11	
	挪威	8	
亚洲	比利时	6	
	南斯拉夫	6	
	爱尔兰	6	
亚洲	日本	6	

表 3

三、人才高地建设的途径

人才高地建设的途径，从本质上讲是人才资源高地战略的制定与实施过程。具体办法可参看《人才战略的制定与实施》一文。这里，以江西省《构筑新世纪江西人才高地》为例，说明它的具体办法。

第一步：提出目标。包括总体目标与具体目标。总体目标的实现分三步走；具体目标包括规模目标、层次目标与结构目标。

第二步：战略设计。具体包括七大战略。

1. 人才优先发展战略(构建战略性人才发展格局，大力建设“人才特区”，在“非均衡”发展中。首先形成局部“高地”

2. 人力资本提升战略(加速知识发展，提倡电子学习。充分利用高科技手段，促进整体性人力资源高效开发)

3. 人才资源整合战略(利用区位优势 and 智力资源高速转移的特征，承接沿海，辐射西部，充分体现“人才流”的“鄱阳湖”效应)

4. 机制和环境优化战略(依托工业化和城市化的“双轮驱动”，强化人才载体建设，并为人才创业提供制度保障)

5. 人才结构调整战略(强化第二产业人才比重，为新兴工业化建设奠定人才基础，进而促使人才资源产业配置的合理转移)

6. 人才互动对接战略(广泛开辟“柔性流动”的“绿色通道”，实施人才“对接”工程，充分发挥智力资源的最佳效应)

7. 智力资源资本化战略(探索适应知识经营需要的现代分配激励机制，开拓知识资本化的新渠道)

第三步：对策确定。

第四步：实施及检查。

人才资源高地建设成败的关键在于认识与实施。即人们制定的人才战略是否可行、有效，是否抓住了人才资源发展的关键，以及能否使“战略”真正“落地”。落地的关键有三个：一是必须有资金保证；二是要分工负责；三是每项指标都定有完成的时限与检查的标准。

创新人才研究的理论综述

河南科技大学法学院 张项民³

在谋求区域经济发展的战略选择中积极打造“人才特区”，培育和吸引众多高素质的创新型人才队伍是一创举。创新人才的区域集聚将改变知识、技术、人力资本等空间分布，产生更大的能量；并将与区域产业集聚一起构成双重积聚效应，构成良性循环，从而有可能形成新的“经济增长极”。利用“人才特区”吸引、培育并留住创新型人才将是今后区域经济发展主要战略选择。

论文摘编：

一、创新人才的概念

创新人才的概念，有代表性的有张黎(2001)：创新人才是具有独创能力，能够提出问题解决问题，开创事业新局面的人才，具有超常的人格、很强的思维创造能力以及良好的社会适应性和充沛的精力。刘宝存(2003)：创新人才就是具有创新意识、创新精神、创新思维、创新能力并能够取得创新成果的人。王树国(2007)：创新型人才是新知识的创造者、新技术的发明者、新学科的创始者或者是新路径的引领者。美国《创新杂志》对创新定义为：创新是运用已有知识想出新办法、建立新工艺、创造新产品。创新者，是指能够孕育出新观念并能将其付诸实施，取得新成果的人。

笔者认为，创新型人才应该是骨子里潜藏着强烈的创新精神和随时即可爆发的创新冲动，始终保持相对完美的理想主义并充满积极性的、批判性的思维自觉，对现实事物具有改进的本能意识并不断地把一些创新的想法变成具有使用价值的物化形态或非物化形态的操作技能或规范，对社会具有现实贡献的个人及其集合。

二、创新人才的能力与素质研究

朱清时(1999)把创新人才素质归纳为：广博的多学科交叉知识、浓厚的好奇心和兴趣、敏锐的洞察力、勤奋刻苦和集中注意力、极易被社会接受的品质。黄楠森(2000)认为：“创新人才最根本的品质是具有自觉的创新意识、具有缜密的创新思维和具有坚强的创新能力”。王铁臣(2004)认为创新人才素质应包括政治素质、人文素质、心理素质、身体素质等。田建国(2007)认为创新型人才一般讲具有四个基本要素：知识性要素、实践性要素、创新能力要素、品德要素。

欧洲社会基金(European Social Fun)、托贝理事会(Torbay Council)等机构于2006年提供的报告“Building Creative-Skills Fingding”认为企业技术创新人才应该拥有以下能力和素质：较高的教育背景、对创新和创新过程敏

³ 本文由黄伦涛推荐，原文发表于《中国人才》2010年第6期。

感；较强的计算机网络运用、沟通、团队协作能力；跨部门协调能力；客户导向的服务原则；确认问题能力；吸收知识，并创造性地将知识进行转化的能力；集中精力实现目标的能力；将一个领域里获得的知识运用到另一领域的的能力。

三、创新型人才的培养理念

1. 基于全面发展与个性发展理念的创新人才培养

文新华(2004)基于人的全面发展与个性发展提出：创新人才的基础是人的全面发展。人的个性和创造性的发展是创新人才发展的前提。个性的发展是受教育者的高层次的需要，也是其使命感、事业心、创造性的源泉，与创造性和个性有密切的关系。钟秉林(2007)认为，创造性与个性有着密切的联系。只有充分发挥个性才能培养创造性能力。德国教育家雅斯比尔斯提出追求“全人”前提下的创新能力培养。

2. 基于文化塑造理念的创新型人才培养

美国学者阿瑞提 (Silveno Arieti, 1976)把文化环境视为“创造的基因”，“包含创造基因的文化与具有潜在创造性的个人相结合”才会产生创造力。李萍(2006)认为要培养创新型人才，必须从大学文化的高位予以整体性的建设。

3. 基于人格理念的创新人才培养

美国心理学家吉尔福特(J. P. Guilford)把富有创造性人才的人格特征归纳为以下几个方面：有高度的自觉性和独立性，不肯雷同；有旺盛的求知欲；有强烈的好奇心，对事物的运动机理有深究的动机；知识面广，善于观察；工作中讲求理性、准确性与严格性；有丰富的想象力、敏锐的直觉，喜欢抽象思维，对智力活动与游戏有广泛兴趣；富有幽默感，表现出卓越的文艺天赋；意志品质出众，能排除外界干扰，长时间地专注于某个感兴趣的问题之中。

四、创新人才培养的途径与模式

1. 文理学科交叉与融合。杨叔子院士(2002年)强调：“创新人才的培养要求就是科学与人文相融，方能够成正确的追求目标，方能够成优良的思维品质，方能够成人与外界的正确关系”。

2. 教育教学方法论。香港大学谭国焕教授(2007)在《香港大学工程院的经验》中介绍了该校工程院的大学、学生和企业共同参与的“Workplace Learning”模式。浙江大学全面推行本科教育特殊培养模式，大力构建“多规格、多通道、多模块”的拔尖创新人才培养新体系。

雷环、汤威颐(2009年)介绍清华大学引进美国麻省理工学院 CDIO 工程教育模式，通过系统的产品设计培养学生专业技术知识、个人能力、职业能力、团队工作和交流能力，在企业和社会环境下对产品系统进行构思(Conceive)、设计(Design)、实施(Implement)、运行(Operate)的能力等综合素质。CDIO 模式密切联系产业，注重综合能力的培养运用，从一个宽广的视野解读工程，使工程与

社会发展、市场规律、管理模式、历史文化、价值观念、心理、审美等紧密结合，在知识、技能和实践等方面培养工程创新人才。

3. 产学研一体化。翁史烈院士（2007）认为我国产学研合作教育是创新人才培养的重要标志，求解校企利益共同点，教学内容、学术水平应源于实际而又高于实际，按经济发展需求调整专业设置等建议。

4. 项目开发模式。改革开放以来，项目开发已成为我国培养高层次人才的典型模式，创新人才与项目研发共同成长。国家“863”、“973”计划培养了大批创新人才。

5. 知识管理理论。库伯在研究企业雇员创新培养指出：“雇员的价值并不在于他们掌握了哪些知识，而在于要具有不断创新和创造运用新知识的能力。”Knoblich G, Ohlsson S. (1999) 认为：知识与创造力之间应该有适度的张力，如果在具有丰富知识的同时，保持谦逊的态度，强烈的好奇心，积极的探索精神，则可以让知识经验发挥更大的作用。

五、创新人才成长的环境研究

1. 综合环境说。徐颂陶(2006)提出了以培养拔尖创新人才为重点，建设有利于自主创新人才成长的机制制度；以尊重创新人才的自主权为重点，提倡学术民主，创造浓厚的宽松的学术文化氛围；以健全完善科技创新的资本市场为重点，加大对科技和人才开发的投入；充分用好国内外两个环境、两种资源，提倡国内外科技与人才的交流合作。周绍森、张莹(2006)提出培养造就创新型人才所需的育人环境、创业环境和社会环境三个方面的良好环境。必须优化育人环境，建设有利于创新型人才生成的教育培养体系；优化创业环境，建立有利于创新型人才成才的体制机制；优化社会环境，营造有利于创新型人才成长的氛围。

2. 区域环境说。袁亿兆(2007)基于广东省的地理优势提出了三大创新人才圈即：本土创新人才圈、粤港澳创新人才圈和海外创新人才圈的大环境建设设想。郭庆松(2007)提出构建长三角区域人才共享机制。叶忠海(2006)提出长三角人才一体化开发的构思。李金辉等(2009)提出京津冀人才开发合作途径与模式。陈芳、程贤文(2007)提出构建中部崛起的良性人才发展的生态大环境建设。

3. 体制、制度变革说。杨德广(2006)提出从科研体制问题、拨款体制问题、评估制度问题等解析我国自主创新、拔尖创新人才方面的体制性、制度性障碍，并提出了要有一批高水平创新型大学，依靠“名师”、“大师”直接培养尖子学生等四项对策。顾建平、周金泉(2007)针对知识经济的到来和全球化，我国创新型人才管理面临的挑战提出了聚才体制全球化、配置机制市场化、任用体制业绩化、开发体制社会化、分配体制价值化、流动体制柔性化的“六化”制度创新。张晓玲、王宇红(2007)通过考察国外科技人才合理流动的法律环境，提出系统设置科技人才流动等基本法律制度。

借鉴欧洲人才竞争政策

浙江大学公共管理学院 陈晶晶编译

编译导读：

新兴的知识经济导致了对于高级技术人员的需求和区域竞争。人才竞争政策 (BCP) 聚焦于人力资本而非有形资本，是国家和区域的政策制定者的应对策略，是区域经济体和国家经济体之间用来吸引、教育人才，并促进人才循环流动的措施。BCP 表明了创新政策和区域政策上的范式转变，有三个协调问题成为设计有效率和效益的政策的相关前提条件：垂直的、水平的、和侧面的政策协调：

垂直政策协调，指不同空间层次（全球层面、跨国层面、国家层面和区域层面）的政策行动调节。该调节的任务取决于两个因素：政策领域和政治权力在不同地理区域的分配。

水平政策协调，表明了不同政策领域的政策行为的协调，往往与不同的部门相关。主要包括四个方面：移民政策、社会整合政策、教育和大学政策、产业政策。

侧面政策协调，指结构问题和技术问题的协调，前者是由传统和文化形成，后者包括那些直接联系到法律的问题。关于结构问题的政策影响仅仅是间接的，改变需要很长时间。与之相反，技术问题是受到国家的直接影响。

此外，政策制定者在设计 BCP 的时候面临一个根本的决定：地区是应当依赖内部人力资源，提高教育水平和利用水平，还是吸引外部的人力资源。

译文摘编：

第一部分 引言

高技能人才是创新和知识推动经济发展的关键因素。在过去的几十年中，人才流动性增强，因此形成了“知识外溢的代理 (knowledge spillover agents)”。吸引人才成为了近来部门和区域创新策略必不可少的一环。随之而来的是，新的区域和创新政策研究机构正在兴起，并提出了一个新的范式，该范式以人力资本作为知识经济主要推动力。

欧洲在吸引全球人才中较美国、加拿大和澳大利亚处于弱势。结论的得出主要基于以下三个指标：接受第三部门教育的外国人口比例，居住国外并接受过第三部门教育的人口比例；星级科学家的移民情况。欧洲的弱势表现为：一大批最佳的和最聪明的人才流失到了美国，在吸引国外人才方面缺少竞争力，同时在科技方面国内的毕业生供给过少。

影响人才的因素有很多，比如税收、大学改革，而政治辩论的重点在于移民立法上。移民立法基于欧盟多层次的治理结构和成员国委托的程度不同而具有不

同的空间影响力。美国和加拿大很早就出台了有利于高技能移民者的法案，而欧洲相对较晚，由此竞争力较弱。而且很多的政策与美国的制度和规制非常相似，比如模仿美国绿卡的欧盟蓝卡，模仿 MIT 的 EIT（欧洲创新和技术组织）等。当然，基于欧洲不同国家的具体情况，还有很多政策措施不尽相同。这里给出三个例子。

西班牙的大学系统改革。为了应对在某些科学学科中的人才流失和供应短缺、暂时不定且低收入的工作、基于任免系统而非个人研究成绩的职业发展等问题，西班牙政府于 2001 年提出“Ramon y Cajal”项目，主要目标是拿到博士学位的研究者。这个项目提供了类似于永久工作保证的职位，和大学教授同等待遇的薪水和可能运营自己科研项目的机会。结果西班牙很好地实现了保留和吸引人才的目标，至今大约 2000 个永久工作保证的职位已经被安排给国内或者移居国外的西班牙及外国的博士们。

英国减少行政藩篱的政策。2000 年的时候有大约 80 个不同的进入该国的途径，而在 2009 年这个数字缩减成了 5 个。该政策的结果改变了英国在人才竞争中的地位，英国引进了大量人才。与德国和奥地利不同的是，在东欧新欧盟成员国加入的当天，英国就对其劳动力开放边境，没有任何过渡期或者限制。从移民网络的角度看，这是一个先到先得的优势。

德国的“绿卡”政策。直到上世纪 70 年代早期，德国的劳动力市场导向的移民以吸引低水平的工人为特征。在当时的经济萧条之后，德国禁止了对外国工人的积极雇佣。最早的对于特殊技术人员的雇佣的例外出现在 1990 年。随着 ICT 工业的兴起，德国不同部门的劳动力市场短缺导致了从商业组织最终到宣布实行“绿卡”来吸引外国劳动力的政治游说。尽管该政策相对于美国的绿卡来说仅仅是以个对于经济某部门的短期工作许可，导致对人才的吸引能力有限，但是绿卡和与其配套的政治谈论成为了改变德国作为限制移民国家的媒介，况且这个系统的选拔机制明确地表示其有利于高技能的劳动者。

尽管有这些广泛的已经实行的政策措施，欧洲却没有一个系统性和综合性的政策框架。在最新的一系列经验研究中表明，美国既有的政策途径并不能够直接照搬于欧洲的背景中，因此，本文提出了一个框架，以在欧洲背景下为人才竞争建立其独特的结构和制度，即人才竞争政策（BCP）。BCP 吸引、保留、教育、传播和利用人才，并作为区域、国家、和超国家经济体之间的知识外溢中介。在这里，人才或者高技能者被定义为属于以下四种职业群体的人，他们对欧洲区域的竞争力有着极为重要的作用：工程师，组织研究人员，学生和学术研究人员。BCP 的理念形成基于个案研究，包含不同空间规模的欧洲国家（尤其是奥地利）的相关政策行为、工具和作用者。因此，该框架是基于分析基础的，而非经验的，尽管其中有些基于经验研究。

BCP 框架的贡献在于：一，建立了一个通用的术语，以一个系统的方法获得与高技能者流动相关的因素；二，该框架概念化了在知识外溢中介在全球流动和储备的形成中，区域和区域集群的重要性；三，采用了欧洲视角，将 BCP 放入欧洲背景中，来解释美国和欧洲各国制度的差异。

第二部分 美国的区域政策

既有的文献中，聚焦于区域政策中人力资本的有三种途径，均来源于美国。它们是：创意资本途径，循环途径和人力资本途径。

从商业环境到人力环境——在佛罗里达对美国创意阶层运动的研究中指出，区域政策需要转变。人才是区域增长的主要推动力，也是高新技术集群发展的推手。因此，区域应当着力于吸引高动态的有才能的工作者。研究最关键的断言是，人才依据地方的舒适度和开放度而非经济实力来选择区域的，而且声称工作跟着人才走而不是人才跟着工作走。

近期欧洲的研究发现表明此结论不适合欧洲。主要的推动力是对于工作机会的追求而非文化舒适度。

从人才保留到人才循环流动——该途径的精华是遭到人才流失的地区可以从高技能人才的“大迁徙”中重获人才。早先同地协作者之间“持久社会关系”的存在使得知识外溢超越了空间距离。另外，此途径还强调了引导迁移的集聚效应，具有高相关度。

该途径的缺陷是，首先，这种循环暗示有价值的知识流入到竞争者所在的地区中去，从直觉上不利于地区政策机构本身的利益，因此这种途径会产生更多的违反直觉的政策行动，导致有益的循环遭致失败。另外，即使是公司也面临着越来越多的“基于雇佣的竞争”，他们会害怕由于知识外溢机构从公司员工那里进行剽窃，导致知识泄露，劳动合同常常包含对防止人才循环带来的知识外泄行为进行金钱奖励。此外，该模式证实了对于发展中国家的人才的越来越多的雇佣和越来越大的吸引力，这种不加批判的采用也是存在危险的。

从有形资本政策途径到人力资本政策途径——区域内部人力资本的建设的的重要性得到强调，聚集于区域人口的教育和培训。然而在某些职业领域需要专业化和品牌的打造，区域需要发展自身能力吸引人才。政策措施应当向提高区域教育和培训机构水平为目标，且要照顾到区域劳动力市场的需求。此途径不依赖对于人才的流动行为或者政治经济背景的假设，更具有普遍性。该途径也明确地认识到经济效用和区域及区域外人才教育之间的积极互补。

第三部分 将 BCP 融入背景研究：一个欧洲的视角

BCP 在美国和欧盟：程式化因素和制度区别

3.1 移民和劳动力市场

欧洲在人才竞争方面存在双赤字：一方面，人才从欧洲流向美国；另一方面，

对于非欧洲人才缺乏吸引力。这个模式具有很强的路径依赖：美国开放了边境，是因为它从二十世纪五十年代开始就向外国人才提供暂时或者永久的居民身份。欧洲的移民却正相反，从二十世纪六十年代开始大量的低水平劳动力涌入西欧，在 1973 年的经济萧条后，一个“欧洲移民政策堡垒”建立起来，仅仅在最近才对高技能人才有所松动。欧盟成员国对于移民规制的改革从时间和范围上大有不同，但是对于大多数改革来说，想要对其有效性下结论还为时过早。

总的来说，可以得出三个结论：第一，美国在人才竞争方面起到了领军的作用，尤其是对于发展中国家人才的引进。第二，欧洲移民改革更有利于高技术移民，但是往往不如美国的政策有竞争力。美国居民和工作许可往往比欧盟国家更加慷慨，因而从规制竞争来说美国占优。第三，对于欧盟来说，没有一个普遍的移民政策可以使人才进入全部欧盟劳动力市场。因此，美国的移民法比欧洲的法律更加有吸引力，人才可以进入更大，更综合并且制度上更加一致的美国人才市场。

3.2 欧洲人才竞争的社会模式

一些学者指出需要增加欧洲工资差异，并降低税收以利于高技能人才。否则，欧洲将会不可避免地在人才竞争中落后，因为高薪水将人才推向了美国劳动力市场。然而，这种改革可能不会与欧洲社会的偏好相符。根据大量的研究发现，欧洲的经济和社会背景，通常被称为欧洲社会模式（ESM），包括了竞争力和与责任、规制和再分配有关的社会正义。最终导致了在人才竞争中不同的地位。在较低的工资水平和较高的税收环境下，欧洲是否能够产生竞争力？在这个方面有一个很有意思的例子，这是在 21 世纪初期加拿大人才流失到美国时产生的讨论，因为加拿大的社会经济体制与欧洲社会模式非常相近。该讨论并没有提出学习美国模式进行自由市场改革，而是聚焦于其自身社会经济体制下的优势。欧洲社会模式的兴起应当算做一种人才竞争优势。一种更高层次的公共物品，比如教育，社会治安，安全的城市或者干净的环境，都有助于提高生活质量并且使得该地区更加吸引人。根据几个排名，欧洲国家和加拿大的一些城市大多比美国城市更加有生活质量。然而，一个有效的公共物品提供仍然需要，并且要保持有低税的竞争力。总而言之，BCP 框架的概念认为 ESM 提供了一种相对优势，可以作为一种有吸引力的和有区别作用的地区因素参与人才竞争。

3.3 大学和商业部门

欧洲大学的相对较弱的水平表现在一些排名和单个的指标上，比如出版物，专利或者是引用方面。由于巨大的“人力资本外部性”产生于处于全球优秀人才中心的顶尖学术研究者中，也产生于引用率高的研究人员和诺贝尔奖获得者中，以及世界级的美国大学，欧洲学院和那些在美国有着强烈动力加入他们的同伴和未来的老师的学生们。

欧洲商业部门有一些特征，导致了欧洲在对外国人才竞争方面相对弱的吸引力。首先，欧洲商业部门中高科技的工作所占份额较低。这在企业研究者的分配上有所反应：欧洲公司雇佣了 60 万名研究人员，美国公司则雇佣了超过 100 万。与之相对应的，美国公司为其科技部门的研究人员和工程师提供了更多量多样的职业机会。除此之外，在欧洲即使是很低的对于高技术员工的需求也很难满足，因为欧洲中低技术企业会流失员工给高技术企业，由于其吸引力小于后者。

其次，欧洲的集群及其可见度都更小。欧洲雇佣的强集群（比如，区域集群，一个区域比一般区域的专业化程度高两倍），比美国低 25%。然而，高技术集群对于吸引高技术员工是非常重要的。一方面，一个重要的群体创造可见性，提高该区域被移民选择的可能；另一方面，集群提供了高密度和专业化的劳动力市场，因而从劳动力市场集聚中产生大量的优势。换句话说，人才的竞争不仅仅是在国家之间的：真正的战场在城市和区域之间。

第三，欧洲的公司比较小，中小企业对于欧洲来说比对美国更重要。中小企业面临着与其大小相关的障碍，由于雇佣外国人才的交易费用越来越高。中小企业并不出名，也不能从国际劳动力市场上，从亚洲得到人才。经验发现，与这个欧洲结构性人才竞争劣势相关的问题是缺乏高技能人才是正在快速兴起的中小企业诚招发展中的主要障碍。

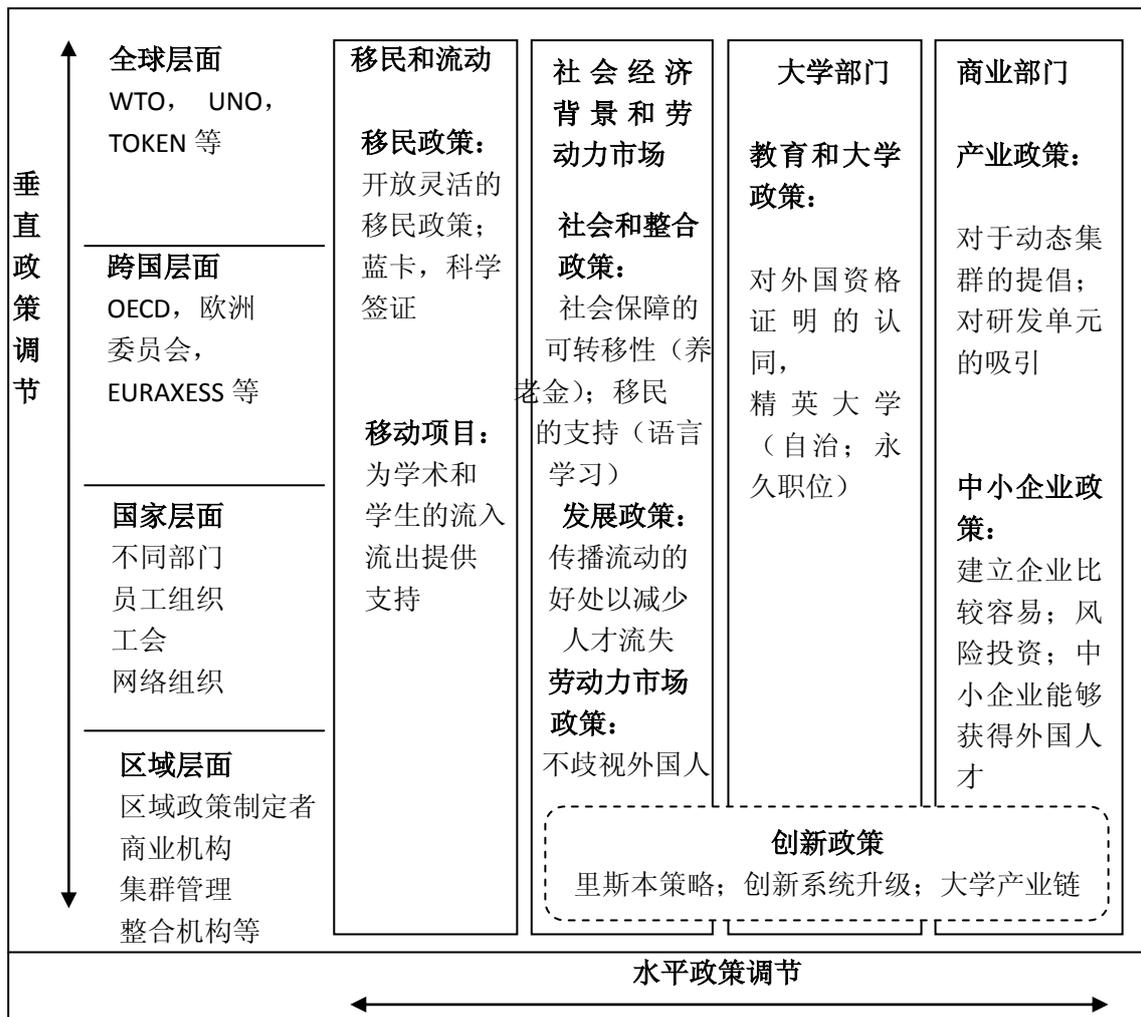
第四，欧盟创业企业，尤其是那些年轻激进的创新者，面临着比美国创业公司更大的进入阻碍。一个解释美国成功保留外国留学生的的重要因素是大量的毕业生都开始创业，这几乎自然地将这些外国人才留在了当地。很明显，高度支持的规制条例、资金（风险投资）和紧密的大学--工业联系增加了美国毕业生留下的可能性。欧洲可能又一次由于高科技创业公司的阻碍，损失了欧洲大学毕业的有价值的人才和潜在的企业家，更不用说对于非欧盟的毕业生来说，还有很多居住和工作的许可问题。

第四部分 概念化 BCP

BCP 关于吸引、保留、教育、循环和利用人才，并作为知识外溢中介存在于不同的区域、国家和超国家经济体中。BCP 基于形成了高技能人才的流动性和地点选择决定因素的复杂性。其理论基础主要由下面几个概念组成：资本主义的多样性，知识基础，知识溢出，学习，相似性，链式移民，人力资本和集群。BCP 提出了一个多层次和多政策领域的途径，作为一种欧洲背景下合适的政策模型。一些案例表明不同政策行动和策略中缺乏连贯性。因此，主要的 BCP 框架建设的重点在于合作和互补性的概念，强调在新兴的政策领域连贯的关联性。

BCP 是一个跨区域的事件，必须用于不同的政策领域。BCP 作为一个普遍性的术语，主要用于建立共识，在一个相当复杂和破碎的政策领域中引入连贯性，强调相关因素的系统性。

图 1：BCP 作为多层次和多政策领域的途径，执行者和政策行为。



人才流动性和其对地区的选择由不同空间规模的政策行动执行形成。另外，欧盟成员国在很多政策领域都有不同，这也对吸引高技术人才有积极作用。由于这种多维的政策途径，我们制定了一个强有力的案例来更加重视协调因素。有三个协调问题成为设计有效率和效益的政策的相关前提条件：垂直的，水平的，和侧面的政策协调。

4.1 垂直政策协调

垂直政策协调意指不同空间层次的政策行动调节。该调节的任务取决于两个因素：政策领域和政治权力在不同地理区域的分配。BCP 中的区域层次的重要性大大受到授权和集权的影响。

考虑到不同空间规模的政治竞争力，移民政策、和大学商业部门相关的政策是非常不同的。移民政策传统上来说是国家层次的核心竞争力。区域政策制定者没有或者仅有很小的竞争力。然而，“省提名计划”使得区域政策制定者有能力根据其特殊的区域需要选择移民。区域可以吸引人才，即便这些人不符合国家的进入标准。

BCP 的区域层次的作用在大学和商业部门的政策领域显得更加重要。在关于德国国外人才居住地选择的经验研究中，显示出了劳动力市场条件和大学绩效的强大的影响力。比如说，作为前摄性的工业政策，集聚政策是典型的亚国家政策问题，并对区域劳动力市场的动态有着潜在的决定性影响。然而，欧洲有着相对较少的全球可见集聚。国境线和小国过分的联邦主义导致了小且分散的集聚的扩散和复制，这些集聚小于成为有效吸引外国人才的关键规模。因此，培育区域集群间的协调，以取得关键的规模和更强大的向心力来吸引人才进入欧洲，这对于欧盟和其区域来说是一个重要的任务。通过工程师和科学家的流动性建立外部联系（“全球管道”）反过来又是培育区域集群创新性的前提。

集群和创新政策常常是分权的政策领域，且在欧盟层面有所协调，大学政策则非常不同。比较德国的分权的大学系统和奥地利集权的大学系统，巨大的差异体现在区域政策制定者通过大学政策做出 BCP 政策行动的可能。在德国，大学受制于州。而奥地利的区域政策制定者聚焦于国家层面。因此，奥地利的区域仅仅是 BCP 相关的大学政策中很小的参与者。

哪一种空间层面更加适合欧洲移民政策来吸引外国人才？这个规范角度的空间层面的移民政策任务可以用财政联邦主义的理论来进行分析。可以得出两个论点，都指向更强大的中央集权的优势。首先，在对待星级科学家时，知识外溢并不仅限于其居住的区域。尤其是像奥地利和丹麦这样的小国，可能没有空间去得到所有的积极外部性。根据财政一致的论点，这导致此最优的投资来吸引星级科学家。因此，就有了超国家层面的政策议程。第二，欧洲经济体对于非欧盟的高技能人才划分为几个分立的劳动力市场，而这需要进行集中，有以下几个原因：小的劳动力市场对于高技能人才没那么有吸引力，况且，如果外国的人才能够在欧盟 27 国中流动，这种分配更加的有效果。最后，一国的人才流入不仅仅在接受国，而且在其他欧盟国家中影响到劳动力市场均衡；如果移民不被允许在其中自由流动，非移民就得移动。

总而言之，国家移民政策在允许要素和货物自由流动的空间经济中具有潜在的破坏性。对于研究者来说一个大的劳动力市场——一个与美国竞争极为重要前提——其优势只有在欧盟层面上协调了移民法案的各个部分后才能显现。而这种决定是不太可能的，考虑到各国巨大的差异及其对移民问题的不同偏好和标准。然而，也有一种倾向于认同的说法。财政联邦主义建议分权的决策可能会更适合区域需求。区域政策制定者对区域经济需要什么样的技术有更好的了解。因此欧盟集中的移民政策应当被基于区域需要的分散形式所代替。两个欧盟提议集中的人才移民政策，蓝卡和科学签证，都没能够为非欧盟人才创造出一个一致综合的欧盟劳动力市场。它们都始于欧洲委员会模棱两可的提议，但都没能克服国家经济保护主义和欧盟国家间的文化差异。

4.2 水平政策协调

水平政策协调表明了不同政策领域的政策行为的协调，往往与不同的部门相关。有四个关键的水平协调任务。首先，大学政策促进了不同研究者和学生之间的交流，但是移民政策由于一些欧盟国家有着签证的严格限制，阻止了学者的短期交流。其次，一些欧洲流动项目为了欧洲的学术发展支持国外停留，停留地往往是美国。从原则上讲，这是一个明智的策略，可以从国外的知识库中有所得，但是也需要保证这些科学家可能回到欧洲并应用他们学到的知识。将这些学生和学者送到国外并没有提高欧洲大学的水平和提供回国机会，会导致人才流失而非人才循环流动。“基于网络的竞争”对于国家内部、不流动的人才来说有优势，而“基于才能的竞争”对于欧洲大学的永久职位来说，系统地阻碍了在外国的人才回到国家的创新和大学系统中去。第三，尽管在共同市场中劳动力的自由流动在 1957 年的罗马条约中就得到了保证，流动性仍然很低，而且相关的支出往往受到限制。其中的一个原因是有限的国家间社会保障的可转移性比如养老金权利在各国不同。因此，非常有必要协调流动性和社会政策来减少流动产生的惩罚。在这方面，Pottelsberghe 建议对于学术研究者的养老金计划在欧盟内部所有国家都有效。第四，如果资源来源地区位于发展中国家，吸引外国人才的政策需要和发展的政策相协调。有必要自信协调发展政策和吸引人才政策来避免人才输出和接受地区的不良分配效应，从而保证发展中国家和发达国家的双赢。

4.3 侧面政策协调

BCP 的成功尤其依赖于结构问题和技术问题的协调。当前者是有传统和文化形成的时候，后者包括那些直接联系到法律的问题。关于结构问题的政策影响仅仅是间接的，改变需要很长时间。与之相反，技术问题是受到国家的直接影响。有很多 BCP 提议缺少结构和技术问题发展的平衡，因而没能够得到所提出的政策目标。在欧洲背景下有下面两个侧面协调问题。

首先，一些欧洲国家包括奥地利对于低技能劳动者有着非常而且越来越限制性的庇护和移民政策，和值得质疑的整合政策结果一样，增加了对仇外情绪。然而，这些国家同时又急着打开国门欢迎高技能劳动力。除了人性的问题之外，这样的限制性政策可能会产生消极的溢出效应，因为那些国家由于对于外国人的消极态度有了坏的形象和越来越低的吸引高技能人才的可能。这样的形象和态度作为典型的结构性问题只能够在长期内得到转变。第二，语言作为一个典型的国家的结构特征。欧洲有几种语言，大多数在欧洲之外没有得到讲授，且大多数与尖端研究没有关系。因此，像英国，美国和瑞典这样的国家，其大学系统在几十年前就将英语作为通用语言，在两个方面上有着重要的语言优势：一，英语在很多国家得到传授，二，它是科学的主要语言。如果技术问题的改革要成功，研究生教学和出版必须使用英语，这样的好处还在于为学术研究者和欧洲研究区域的发

展创造一个更加一致的欧洲劳动力市场。

第五部分 对 BCP 的补充



图 2：内部和外部 BCP 的补充

政策制定者在设计 BCP 的时候面临一个根本的决定：地区应当依赖内部人力资源，提高教育水平和利用水平，还是吸引外部的人力资源。相对应的，内部人才竞争政策被定义为旨在完全利用区域内人力资本的所有政策方法。外部人才竞争政策包含哪些支持利用区域外部人力资本的政策方法。然而当今的政策方法基本都是外部 BCP 的方法，承认内部 BCP 的战略作用非常重要。赶超过程和人口老龄化在传统劳动力提供国家，例如中东国家和金砖四国都引起一些国家开始了吸引人力资本的竞争。因此，仅仅依赖永久的外部人力资源流入是越来越危险的。

在欧洲背景下的内部 BCP 的相关性包含四个因素。第一，与非欧盟、OECD 国家相比，欧洲经济体没能够根据它们的教育水平完全利用居住在欧洲的外国人才。由于这种人才浪费可能由于欧洲对劳动力市场高度的保护，因此这种问题应当是欧洲特有的。第二，欧洲人才的损失表明即使是欧洲人也对他们的境况不满，尤其是欧洲大学和商业部门相对不利的条件。第三，欧洲劳动力市场的特点是低流动水平，即使是在高水平的劳动力之间也是如此。因此，欧洲政策制定者，尤其是区域层级的政策制定者不能像美国那样过多地依赖外部的人力资本，内部人力资本相对而言更加重要。第四，区域人力资本的积累和利用对于工业基础基于综合知识的地区尤为重要。这些工业更依赖于路径依赖下积累的默示知识，镶嵌于特定的工业的地区环境下，以强大的社会关系和社会临近关系为特征。

对于欧洲来说，由针对特定区域和公司的培训机构，以及区域劳动市场的稳定性形成的区域内的人力资本更加重要。最终，内部和外部的 BCP 都是相关的，因为许多他们之间有许多关键性的互补。突出的互补有三个：知识互补，吸引力互补和留住人才的互补。

5.1 知识补充

一方面，一个有效的内部 BCP，也就是一个训练良好的，综合的区域劳动力，增加了该区域创新系统和运用外部知识溢出机构的吸引能力。在另一方面，如果外国人才的知识系统上与区域内产生的知识不一致，地区经济体可能面临着一些知识缺口。在这种情况下，区域外部的人才知识的补充了区域内人才的知识。有几个这样的案例：首先，关于外国市场或者语言技能的系统知识对于基于出口的产业和新市场的开放尤为关键。第二，不同大学或研究机构的产出质量不同。第

三，考虑到发明活动在空间上的非常不平衡，很明显一些地区由于新的独特知识的积累有着一定先动优势。要想把一个在领先地区有着工作经验的高技能专家由国家级或者区域级的专家是不可能的。

5.2 吸引人才政策补充

一个有效的内部 BCP 使得在吸引区域外部人才方面有更高的竞争力。有以下几个原因：第一，欧洲没能有效地利用外国人才。从一个移民网络的微观经济角度看，这将导致下面几个次最优结果：只要外国人才没能从人力资本投资中自动得到他们期望的结果，理性的移民和迁移网络就会交流这些次最优的劳动力市场结果，在移民的链式反映中产生积极的外部性。第二，一个没有外国人才储备的地区要想吸引人才得从零开始。需要建立一个可见可行的区域集群，紧密联系大学和产业的互动。区域如果没有潜在的移民、区域大学和公司的互动，是很难成功地吸引到特殊技能的人才的。也就是说，区域比如对现有的人才资源更加注重并且以此进行政策规划。

5.3 留住人才政策补充

一个有效的内部 BCP 是阻止人才流失的重要因素。很大一部分的人才流失来自于本地区不充分的条件和机会。当遇到人才浪费和国外更好的科研或者经济机会时，人们会用脚投票，从而从为他们的人力资本投资中获益或者去进行新的人力资本投资。因而一个保留人才的方法就是提供和促进有诱惑力的劳动力市场条件和更新其知识的机会。

总而言之，内外 BCP 在本质上是紧密联系的。外部 BCP 的效率和效益依赖于内部 BCP 的良好运作。要想增强欧洲人才竞争的实力，两者都必须得到重视。

第六部分 怎样将人才引诱至欧洲

6.1 人才竞争的策略

四个常用的引诱外国人才的战略是：移民政策、回归政策、循环政策和迁移政策。区别这些策略理性应用的，则是三个相关的概念：接近程度，知识基础和不同的资本主义形式（varieties of capitalism）。

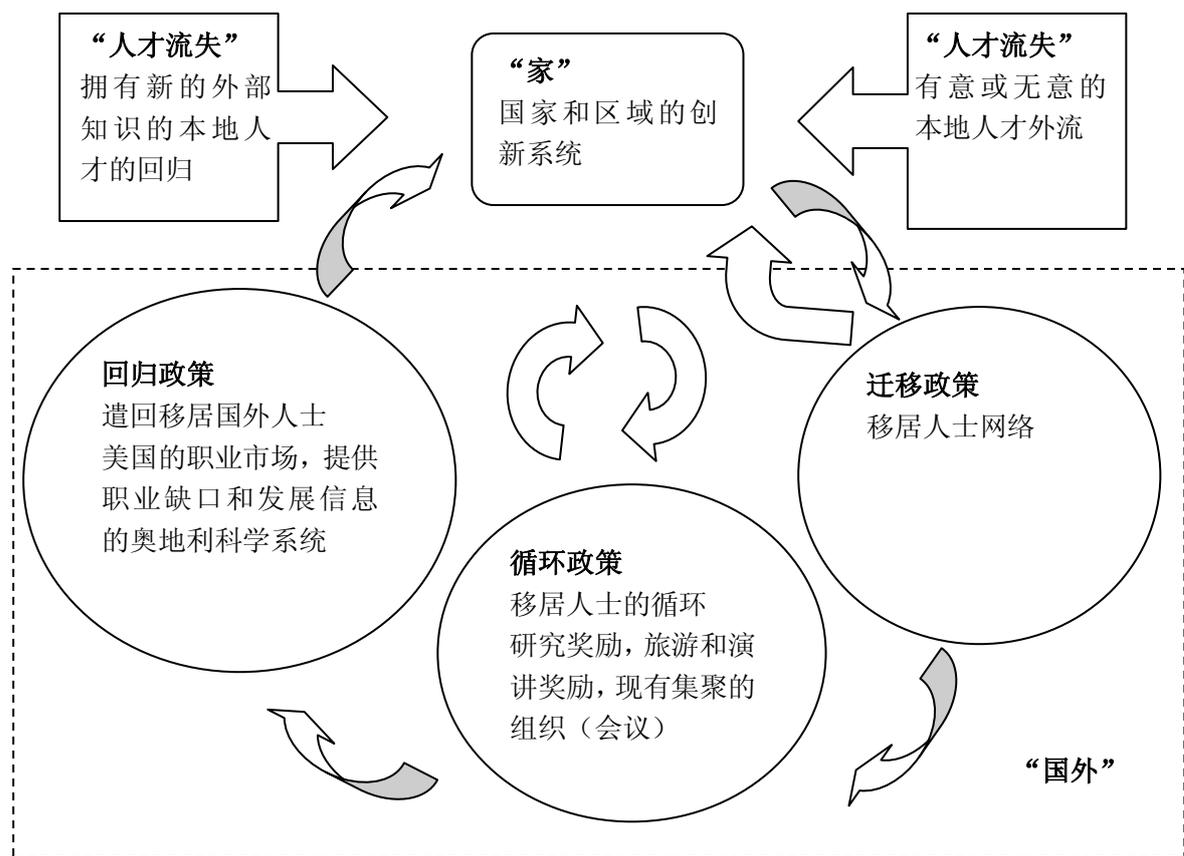
表三：外部 BCP 策略

BCP 类型	移民政策	回归政策	循环政策	迁移政策
国家关系	发达国家和发展中国家的外国人才	国家人才	外国和国家人才	国家人才（移居国外）
空间因素	从外向内流动	从外向内流动	双向流动	虚拟流动
时间因素	长期	长期	短期	可变
互动结构	面对面	面对面	面对面	熟人、种族网络
普遍接近形式	地理接近	地理接近；制度接近；社会接近	暂时地理接近；组织接近	制度接近；社会接近
适宜知识基础	综合知识基础	综合知识基础	分析知识基础	分析知识基础
政策工具	移民制度；对于	提供有吸引力	流动项目；研究	视频会议；职业

	配偶和子女的有吸引力的安排条件；语言学习支持；顶尖研究设备；开放多文化的氛围	的职位，作为职业发展的工具；流动奖励；顶尖研究设备；对于配偶和子女有吸引力的安排	合作；短期访问的住宿；实习；访问教授；为短期签证打开大门；会议；暑期学校	市场；网络主动权；关于国家发展、网上职业市场的信息
局限	由于弱移民链式效应而失去积极外部性；排外情绪导致的高进入障碍；缺少充分有竞争力的工作或者职业机会	逆向选择：只有表现不佳者回国；缺少充分有竞争力的工作机会；官僚作风和缺少必要社会资本，得不到职业晋升	政策机构和公司不情愿促进循环；较大的波动阻碍了学习创新过程，尤其是依赖于综合知识基础的产业	人才提供地区没有动力促进迁移和与政治和私人机构合作；地理或者（和）组织距离导致的低知识外溢

基于：Lowell 2001, Davenport 2004, Boschma 2005, Maskell 2006, Torre 2008

6.2 从人才流失到人才获得



图三：外部 BCP 策略的相互补充，基于奥地利的案例。

人才外流应当与迁徙政策相联系，保持与本地居住外国人才的联络，避免失去其行踪。一些网络和校友组织可以用于保持联络。一段时间后，循环政策适用于通过本地会议和与本地大学合作研究项目来与这些人进行面对面的交流。必须安排项目支持短期的本地暂留。这些都会增大第三步人才返回本地的可能性。回

归政策要能够支持本地人才的重新安置，比如说积极地提供工作或者安置奖励。

人口迁移、市场和跨国公司：国际城市间的高技能人才竞争

浙江大学公共管理学院 王坦然编译

编译导读：

在全球化的背景下，为了促进地区经济发展，城市不仅要维系、改善其原始资本，还应具备吸引外来资源的能力。高技能人才在国家间有较高的流动性，因此许多研究将国际人力资本视为一种经济流（economic flow）。城市介于国家和企业之间，它是影响高技能人才流动的重要因素。

城市可以通过提高生活质量（居住条件、市容市貌），改善社会环境（青年人和家庭、人力资源）、文化和科研环境（大学、文化福利）、劳动力市场环境（工人、工业管理、高水平服务）以及经济环境（中小企业之间的合作、大公司的合并）。

公司对于人才的流动起到最基本的作用。随着生产的国际化程度逐渐提高，公司的命令和控制也变得越来越重要。公司提供的最具影响力的因素是先进生产服务。

在城市或公司发挥作用之前，流动人口能否进入一个国家首先要受到移民政策的制约，而移民政策由国家制定。除此之外，国家有责任提高国家竞争力、保证资本权益，这两者都会促进经济增长，从而为高技能人才提供工作机会

译文摘编：

高技能人才的迁移是一项重要的国际城市活动，人才的迁移使城市得以形成、维系并转型，并且为人们理解、研究国际城市提供了一个新的视角。打造世界领先的知识基础能够帮助一个城市取得比较优势，并且在世界经济中取得成功。高技能人力资本能够促进创新，并激发更大的经济活力。世界各地之间经济相互依存程度的不断提高也增加了高技能人才的流动性（Cheng and Yang 1998）。因此，为了促进经济和社会发展，地区之间为了吸引和留住国际人力资本而相互竞争（Florida 2005）。

一、衡量国际城市

全球化与国际城市研究小组（GaWC）最先将处于国际城市网络中的城市划分

等级。GaWC 研究者认为，先进生产服务公司——包括广告、会计、银行、金融以及法律服务——是判断一个城市所属等级的决定性因素。

判断国际城市等级的指标包括是否是国际金融中心、是否是电信结点、是否是交通结点、是否举办奥运会，甚至包括是否是滚石乐队巡回演出地点之一（Short 等人 1996）。

二、高技能人才流动

高技能人才的定义很广泛，它包括商业人员、高科技工人及工程师、医务工作者、学生和学者、非政府组织工作者和企业家等各个领域人才。在社会学和地理学文献当中，这些人被称为“高技能移居者”（highly-skilled migrants）（如 Beaverstock 和 Smith 1996, Castles 和 Miller 2003, Borjas 2005）。国际劳动力流动领域的研究集中在劳动力迁移方面，研究者关注哪些“拉动”因素将劳动者吸引到一个地区，哪些“推动”因素将劳动者从一个地区推出。社会学和经济学文献中人力资本领域的大量研究将高技能劳动力的迁移称为“国际人力资本”（international human capital）（Mahroum 1999）。最初的人力资本理论关注如何增加一个地区的原始劳动力存量或如何保持一个地区已有的人力资本，但人力资本理论现在开始注意到了人力资本的国际流动性。

规划和商业领域的文献将高技能人才称为“知识工人（knowledge workers）”或“创意阶层（creative class）”。这些文献关注的是处于第四经济部门（quaternary economic sectors）的工人，他们的产出是信息。这些工人被生活质量高、社会福利好、收入高、工作灵活、有挑战性的地区所吸引（Florida 2002, Hospers 2003）。

一个国家要在贸易和资本全球化中受益，要在世界市场中取得比较优势，就必须允许人口迁移（Rudolph 2003）。当某种技能处于稀缺状态，最简单的方法就是引进这种技能。劳动力队伍的知识水平成为了影响国家经济发展的最重要因素，因为“研究和创造能促进经济增长”（Tremblay 2005, p. 197）。当前，一个地区能否在世界经济中取得成功不仅取决于技术、服务和信息方面的比较优势，还取决于文化和语言方面的相互理解，因为这样才能在国际贸易中获得收益（Tremblay 2005）。高技能的国外工人以两种方式提供人力资本：一是提供研究和创新的技术能力，二是提供理解市场的全新视角。

什么因素促使高技能工人在国家间迁移？首先，研究者发现高技能工人因跨国公司的工作需求而迁移（Beaverstock 和 Smith 1996, Lassen 2006）。为了得到升迁，跨国公司员工通常需要在海外工作一定时期（Tzeng 1995）。其次，高技能人才因个人需求而迁移。为了得到在国内不能得到的大量资本，有时高技能人才进行短期迁移，一旦赚取了足够资金，他们就会迁回本国。举例来讲，学习或研究是高技能人才迁移的一个比较突出的原因，最突出的学生或学者在世界顶级的大学中寻求学习或研究的机会（Chiswick 1999）。若雇主能帮助雇员实现永久移民，高技能人才也可能进行长期迁移（Bhagwati 和 Rao 1999）。由此可见，人才迁移的发生往往出于企业的意愿。为了在国际商业竞争中取得优势，企业需要奠定扎实的知识基础并实现国际化，因此企业需要吸引国外的高技能人才。生活质量和福利也是人才迁移的常见原因（Cheshire 和 Magrini 2006）。

随着各国出台明确的政策，减少对高质量劳动力移民的限制，高技能人才的流动性增加了。一些研究者（如 Florida 2005, Shachar 2006, Wooldridge 2006）指出了全球人才战争：大多数发达国家的医生、教师已经不能满足需求，而随着婴儿潮时期出生的人逐渐退休，这种情况将加剧。发展中国家意识到，除非能实现人才的自由流动，它们将无法参与到世界知识经济当中。跨国公司和城市管理者都希望通过国际市场寻找高级人才。国家让城市自己承担引进人才的风险。（Wooldridge 2006, p. 14）。

Florida (2002) 介绍了美国各城市之间的高技能人才竞争。他认为劳动力市场状况、生活方式、社会交往、多样化、真实性以及认同感是建立一个充满创造力的城市并且吸引高技能人才的基本要素。城市关注“创意阶层”，因为他们能创造新的形式和设计来提高城市在国际市场当中的竞争力。城市的目标是充分利用创意阶层的技能。城市必须创造合适的机会和福利来吸引人才，这样他们才能移居到这个城市，并且反过来吸引更多的创造性产业的雇佣者（Schoales 2006）。

城市之间竞争高技能劳动力的概念——特别是 Florida (2002) 的观念——受到了许多批评。一些学者认为，城市必须吸引流动中的创新阶层以增强在全球经济中的竞争力这种说法是大众市场化的城市新自由主义发展框架（Peck 2005）。也有人批评这种看法模糊不清，因果关系逻辑混乱（Boyle 2006, Markusen 2006）。究竟是高技能人才促进了经济增长还是经济增长刺激了高技能人才的涌

入?与此类似,研究者也质疑究竟城市吸引创造阶层的政策有没有增强经济竞争力的能力。(Rauch 和 Negrey 2006)。

地域之间在全球范围内竞争劳动力这种假设只肤浅地存在于地理层面上,因为它忽视了劳动力迁移时一个多方面、多尺度的进程。国际人力资本的流动是地理上的,但它也受到国家、城市、公司等以地域为基础的因素的影响,同时它也受到个人选择的影响。

一系列的空间因素——在国家层面和城市层面——通过不同的方式影响劳动力迁移。为了吸引高技能人才,城市必须符合跨国公司设定的条件,并且有优厚的社会福利环境。

城市对人们在全球经济中的去向产生重要的影响,但是这种影响力主要通过对其他经济投入要素的投资发挥出来:城市投资于其他经济要素,进而需求并吸引更多的国外劳动力。城市做出投资决策来保持自己的竞争力,这些投资领域通常需要拥有特殊技能的劳动力。举例来讲,一个城市可能为了成为金融服务中心而与其他城市进行激烈地竞争,为了满足它要吸引的跨国金融服务公司的要求,城市会投资于基础设施建设和生活质量提高。高质量金融服务人才最终是否会迁移到这个地区,取决于公司的定位策略、国家的经济政策和移民政策。(Hill 和 Fujita 2003)。

三、城市在国际劳动力市场中的作用

城市有责任提供高质量的生活、福利和有利于创新的环境,这些有利条件能吸引公司、投资和高技能人才 (Rogerson 1999)。城市通过投资于基础设施建设来取得在世界交通和通信系统中较重要的地位,进而吸引更多的跨国公司(跨国公司雇佣国际性人才)。建设国际机场和各种国际交流运输设施能够方便城市与外界的联系,提高城市的竞争力 (Doel 和 Hubbard 2002); 在城市中建立集中地商业办公区域能给公司提供适宜的发展基础;设立大学、研究中心、商贸学校以及技术学校等机构能提高当地的人力资本 (Gedikli 2001)。

进一步讲,城市可以通过提高生活质量(居住条件、市容市貌),改善社会环境(青年人和家庭、人力资源)、文化和科研环境(大学、文化福利)、劳动力市场环境(工人、工业管理、高水平服务)以及经济环境(中小企业之间的合作、大公司的合并)(Bonaverro 等人 1999, Gedikli 2001)。

物质和基础设施

为了提高竞争力并成为国际城市，城市的一项重要投资是物质和基础设施建设。城市利用物质资源为公司创设提供场所和资源，通过基础设施建设为公司发展提供公共物品。物质和基础设施能够减少“单个经济人之间经济活动成本”（Ward 和 Hite, 1998, p. 249）。成本的减少促进了当地经济的内部联系，也促进了当地经济与国际经济的联系。

良好的基础设施环境能促进公司间的交易、增强投资者和公司信心，并且能在世界中建立一个良好的形象（Wong 2002）。拥有最高质量基础设施的城市能吸引最大的公司和高技能人才。举例来讲，香港、纽约、圣保罗、新加坡和首尔等五座城市拥有数量最多的摩天大楼（超过 12 层的建筑）。另外一种衡量基础设施的指标是一个城市中办公楼层的总量，排名前五的分别是香港、纽约、首尔、芝加哥和新加坡（Emporis Buildings 2005）。首尔和香港在这两项指标上的高排名表明这两座城市努力创造世界级的商业中心基础设施，争取世界后工业化中心的地位，这当然会吸引在这两座城市中的公司工作的国外工人。

吸引经济活动的最重要的物质条件是四通八达的国际机场。为了促进产业的集聚，吸引知识工人，维持长期发展，一座城市必须有适当的交通运输系统。衡量一座城市是否是交通运输中心的一个重要指标是机场的活跃程度。Witlox 等人（2004）利用航线到港和离港情况为城市机场活跃程度进行排名，排名前五位的分别是伦敦、纽约、巴黎、洛杉矶和芝加哥。

知识和科技

城市增强竞争力的另一个方法是投资于知识和科技。知识和科技因素强调一个城市在科技创新领域所拥有的研究资源。促进并利用科技创新对地区发展起着最基础的作用（Park 2001）。一座城市必须既能吸收新技术，又能将新技术应用于工业生产（Monck 等人 1988）。跨国公司的研究和发展越来越国际化，因此它们选择发展中国家最先进的知识中心来发展自己的商业活动（Malecki 2005）。

举例来讲，衡量一座城市知识投资是否成功的指标是这座城市中研究机构 and 大学的数量。Matthiessen 等人（2002）用国际性科研中心的数量来衡量一座城市。学生和学者在高技能人才中所占比重最大，人们在哪读大学很大程度上决定了人们将在哪定居（Tremblay 2005）。利用 1997—1999 科学引文索引，Tremblay

认为研究产出最多的城市分别是东京、伦敦、大阪/京都/神户、旧金山和巴黎。大阪/京都/神户城市群的高排名显示出对知识经济的投入以及它对国外教授的需求。

科学技术是城市吸引跨国公司的另外一种手段。为了衡量一个城市的科技发展程度, TeleGeography (2005) 根据总带宽评出了全球最重要的五十个网络节点, 其中伦敦、巴黎、纽约、阿姆斯特丹、法兰克福位居前五名。阿姆斯特丹和法兰克福在先进生产服务公司数量上的排名并不高, 这表明这两座城市投入了大量资金来建设世界级的知识信息基础设施。这些基础设施对吸引跨国公司投资十分必要, 进而吸引国外工人。

许多研究结果表明, 城市中大学的数量和质量与城市的科技创新水平有显著关联 (Malecki 2005)。硅谷与斯坦福和加州伯克利毗邻, 优越的地理位置使硅谷成为技术中心。高技能国际劳动力移民既是硅谷崛起的先决条件, 也是硅谷崛起所带来的结果。美国大量 IT 界外籍高技能人才来自印度, 这些印度人才集中于美国知识和科技的重要结点 (Bhagwati 和 Rao 1999)。许多发展中国家也加大投资力度, 吸引美国和欧洲的著名高校 (及其教授) 来本地发展分支机构, 一个典型例子是位于卡塔尔首都多哈的“教育城”, “教育城”中有四所国外大学 (包括乔治城大学), 另一个典型例子是新加坡, 斯坦福、康奈尔和杜克医学院在新加坡都有分支机构 (经济学家 2005)。

生活质量因素

生活质量因素是“不能用市场价值衡量的公共物品, 包括自然环境、社会环境、公共福利以及生活成本” (Wong 2002, p. 1836)。生活质量指标与一个地区的工作条件和居住条件相关。Florida (2002) 认为生活质量因素与城市对创意阶层的吸引力之间存在关系。事实表明城市福利的确会通过吸引高技能劳动力来促进经济发展, 尽管城市提供高福利的同时也提供相对较低的工资 (Blair 和 Premus 1993)。为了提高竞争力, 城市必须有医疗保险、和谐的人际关系以及较高的宜居程度 (Rondinelli 等人 1998)。

Mercer 人力资源 (2005) 利用政治、社会、文化和经济环境以及医疗服务、教育、公共服务、交通、娱乐、消费品、住房和自然环境等因素对城市生活质量进行了排名, 其中日内瓦、苏黎世、温哥华、维也纳和杜塞尔多夫位居前五名。

四、公司在国际劳动力市场中的作用

高技能人才主要由公司（包括政府办公机构、非政府机构总部、医院和商业机构）雇佣，因此公司对于人才的流动起到最基本的作用。随着生产的国际化程度逐渐提高，公司的命令和控制也变得越来越重要。先进生产服务业的兴起是世界级大公司组织、管理劳动力的结果。为了提高运作效率，国际性大公司将许多专业服务（如会计、管理咨询、市场规划等等）进行外包（Sassen 1995）。跨国公司集群就是为了共享这些专业化服务，而反过来，专业服务的集群也是为了满足跨国公司的需求。

先进生产服务

根据先进生产服务公司数量和区域性办公地点数量，Taylor 和 Walker (2004) 在 315 个有国际公司的城市当中评出了 50 个拥有国际公司最多的城市，前五名分别是纽约、伦敦、巴黎、香港和东京。Derudder 和 Taylor (2005) 排出了网络连接总量最多的 50 座城市，伦敦、波士顿、旧金山、纽约和洛杉矶位居前五位。

学者研究了哪些涉及先进生产服务行业的城市中办公机构和外籍雇佣者最多（Beaverstock 和 Smith 1996）。国际经济控制中心位于国际城市当中，这也就意味着高技能人才会被这些地区的高薪酬和较好的职业发展前景所吸引。不过很多高技能人才的流动处于典型国际城市之外，举例来讲，目前在沙特阿拉伯工作的 40000 名美国人和 30000 名英国人都受雇于国际石油公司，他们都是特定领域的工程师，提供以科技为基础的石油开采服务（Pakkiasamy 2004）。

五、国家在国际劳动力市场中的作用

在城市或公司发挥作用之前，流动人口能否进入一个国家首先要受到移民政策的制约（Alarcon 2004），而移民政策由国家制定。除此之外，国家有责任提高国家竞争力、保证资本权益，这两者都会促进经济增长，从而为高技能人才提供工作机会（Sassen 2001）。对高技能劳动力流动影响最大的是城市，但是人才也有必要考察城市所在的国家，这样才能理解哪些因素控制着劳动力在国际城市圈内的流动。资本全球流动性促使国家之间彼此开放（Corbridge 等人 1994）。随着资本在国界之间的流动，人才也随之流动（Sassen 1999）。资本和劳动力的流动会影响整个国家的经济管理，国家有权制定政策，决定高技能人才是否能够得到工作签证。

结构性因素

人口迁移也受到国家层面的结构性因素影响，例如人员输入国的移民政策和人员输出国的移民机构。举个例子，Tyner (2000) 研究了人员输出国的社会机构对国际劳动力流动的影响。他研究了劳动力输出国的采购合同、劳工招聘以及工人调度。福利机构、人员招收机构和输入国、输出国政府三者形成了一个网络，控制着国际劳动力的循环，因此对促进人才在国家和城市之间的流动起到至关重要的作用。Tyner 的研究表明，菲律宾政府在低技能劳动力迁移中起到了重要作用，而这一研究结果对高技能人才的流动同样适用。

高技能人才的流动在总的劳动力流动当中仅占一小部分，但是较高比例的国外人才却能反映出国家的移民政策欢迎迁移人口，以及一个城市能为迁移人口提供工作机会。Benton 等人 (2004, 2005) 根据国外人口比例的高低对城市进行排序，排名结果与传统的国际城市名单并不相符。

人员输入国通常有吸引国际人力资本的明确政策，如阿拉伯海湾各国。迪拜在 Benton 等人进行的城市排名中处于较高位置，这表明知识结点的创造完全依赖于国外人才。迪拜既有大量低技能服务业工人，也有许多高技能国外工程师、建筑师和经理人。迪拜在城市摩天大楼指标和航线指标当中都排名较高，正是高技能外来人才设计并建造城市基础设施帮助迪拜成为国际城市。基础设施建设是为了吸引跨国公司和国外大学，而与此同时，也吸引了建造这些基础设施的劳动力。迪拜制定了利用国家石油资源来吸引高技能人才的计划，事实证明这一政策行之有效 (Malecki 和 Ewers 2007)。

第 13 期/总第 13 期
2010 年 11 月

2010



发现人才 培养人才 研究人才

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

编 辑：陈丽君 鲁良明

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