

甘肃省软科学研究项目

激活发展之本

——甘肃省高层次人力资源创业 环境的创新研究

主编 安应民 金 梅

兰 州 大 学 出 版 社

甘肃省软科学研究项目

课题负责人：安应民

课题组成员：安应民 金 梅

傅维宁 张 伟

惠玉蓉 汪 东

郑 伟 刘振亚

目 录

前言.....	(1)
课题设计报告.....	(1)
关于甘肃省高层次人力资源管理体制和激励机制创新的 研究报告.....	(5)
关于设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金的可行性 研究报告.....	(28)
关于建立甘肃省四大创业园区的研究报告.....	(83)
关于建立在兰高层次人力资源统一协调机制若干问题的 研究报告.....	(103)
关于甘肃省高层次人力资源市场管理与建设的研究报告...	(119)
关于加快兰州高新技术产业开发区建设力度形成区域性 科技成果孵化基地的研究报告.....	(158)

前 言

在国家西部大开发战略不断深化的宏观政策环境中，甘肃省如何不断适应新形势发展的需要，及时调整自己的发展策略，优化政策环境，转化区位优势，强化人力资源管理，尤其是高层次人才资源的管理与开发，就显得特别重要。西部大开发，关键是人才，甘肃要发展，同样是人才。人力资源的存量与素质的持续良性开发已成为西部地区经济与社会发展的关键因素。应该说，甘肃省高层次的人力资源过去在数量和质量上并不落后，但在我国改革开放政策不断深化的条件下，高层次人才资源的流失还是比较严重的。尽管省委、省政府制定了一系列相关的政策措施，但高层次人才资源流失的状况还是没有得到有效的遏制，无疑这对甘肃省经济社会发展的影响是严重的。因此，研究甘肃省高层次人才资源管理与开发的政策环境的创新，对甘肃省实施经济社会发展整体规划，创新人力资源管理体制，变资源优势为经济优势，以及保持持续良性的发展态势等，都有非常重要的理论和现实意义。

本课题的研究报告是在大量收集相关资料和进行调查研究的基礎上，根据课题设计要求和研究内容的实际，经课题组成员多次切磋研讨，交流看法和体会，几次修订后形成的。尽管我们付出了艰辛的劳动和努力，主观上也期望能够就甘肃省高层次人才资源的创业环境提出可行的策略和办法，但由于研究视野、角度、水平和能力的局限性，仍难以达到理想的研究结果。本课题由安应民总体负责和设计，参加研究的人员有兰州交通大学经济管理学院金梅老师

和我的研究生傅维宁、张伟、惠玉蓉、汪东、郑伟、刘振亚，安应民、金梅分别对各研究报告进行了最后修订。

安 应 民

2003 年 9 月 26 日

课题设计报告

甘肃省高层次人力资源创业 环境的创新研究

在国家西部大开发战略不断深化的宏观政策环境中，甘肃省如何不断适应新形势发展的需要，及时调整自己的发展策略，转化区位优势，优化政策环境，强化人力资源管理，尤其是高层次人力资源的管理与开发，就显得特别重要。西部大开发，关键是人才，甘肃要发展，同样是人才。人力资源的存量与素质的持续良性开发已成为西部地区经济与社会发展的关键因素。

应该说，甘肃省高层次的人力资源过去在数量和质量上并不落后，但在我国改革开放政策不断深化的条件下，高层次人力资源的流失还是比较严重的。尽管省委、省政府制定了一系列相关的政策措施，但高层次人力资源流失的状况并没有得到有效的遏制，无疑这对甘肃省经济社会发展的影响是严重的。因此，研究甘肃省高层次人力资源管理与开发的政策环境的创新，对甘肃省实施经济社会发展整体规划，创新人力资源管理体制，变资源优势为经济优势，以及保持持续良性的发展态势等，都有非常重要的理论和现实意义。

本课题的研究目标是为甘肃省高层次人力资源的有效管理与开发提供政策环境支持，供省委、省政府决策时参考。

一、本课题的研究内容

（一）甘肃省高层次人力资源创业政策环境的改革与创新

高层次人力资源最为关注的是创业政策环境的优劣，其考虑取

舍的第一因素是能否用其所长，在专业领域有无发展前途。作为经济发展相对落后的甘肃省，要能留住现有人才，并能吸引到自己所需要的短缺人才，只有实实在在的为高层次人才提供良好的创业环境和政策支持，而且要比东部及沿海地区更为优越，才有可能。我们认为主要应从以下几方面考虑：

(1) 加快兰州高新技术产业开发区建设的力度，使其成为甘、宁、青、新四省区的一个重要的科技成果孵化基地。为此，要对兰州高新技术产业开发区的建设作进一步规划，制定更加有效的政策措施。

(2) 建立在兰高校、企业、科研院所等研究机构的统一协调和管理机制，重点投资建设一批省级重点实验室，充分发挥在兰高校和科研院所高层次人才资源的作用。

(3) 建立全省四大创业园区，为吸纳和稳定高层次人才资源创造用武之地。根据甘肃实际，可建立环兰州创业园区（以兰州高新技术产业开发区为中心，包括白银、定西）、河西创业园区（以张掖为中心，包括武威、酒泉、嘉峪关）、陇东创业园区（以平凉为中心，包括天水、庆阳）、陇南创业园区（以武都为中心，包括甘南）。

(4) 设立甘肃省高层次人才资源创业投资基金，优化创业投资环境。

（二）甘肃省高层次人才资源创业管理环境的改革与创新

高层次人才资源创业管理环境的改革与创新，是甘肃省人力资源创新管理的最重要内容。只有形成与创业的政策环境相适应的管理环境，才能促进和激励高层次人才资源创新活动的有效开展。其中主要包括：

(1) 管理体制的创新。如建立实行“部门（单位）所有，统一管理”的制度，建设高层次人才资源管理信息库，建立省级各专业咨询委员会和设置首席科学顾问或特聘研究员，以及学术休假和疗养制度等。

(2) 激励机制的创新。如建立科学的业绩考评与鉴定制度、重奖制度，以职务岗位聘任为特征的职务职称管理制度，建设兰州高

层次人力资源别墅区，实行创业业绩级阶制和相应的工资薪酬制度等。

(3) 人才市场的管理创新。如建立专门的高层次人才市场，实行与东部及沿海地区人才市场的协作与信息共享制度、短期工作与人员交流制度、专项协作制度等。

二、进度安排

第一阶段：在兰州高新技术产业开发区、高校、省级科研机构 and 有关大中型企业调研，形成关于加快兰州高新技术产业开发区建设力度和建立区域性科技成果孵化基地的研究报告，以及关于建立在兰高层次人力资源统一协调机制的若干问题的研究报告。

第二阶段：在继续调研的基础上，与省上有关职能部门共同研讨，分别形成关于创新甘肃省高层次人力资源管理体制和激励机制的研究报告。

第三阶段：收集外省有关高新技术产业开发区和人才市场建设的情况，到我省各地市进行调研，分别形成关于建立甘肃省四大创业园区的研究报告和关于加强高层次人力资源市场建设与管理的研究报告。

第四阶段：在继续调研的基础上，形成关于设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金的研究报告。

三、最终成果

本课题共形成 6 个研究报告：

(1) 研究报告之一：关于甘肃省高层次人力资源管理体制和激励机制创新的研究报告

(2) 研究报告之二：关于设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金的可行性研究报告

(3) 研究报告之三：关于建立甘肃省四大创业园区的研究报告

(4) 研究报告之四：关于建立在兰高层次人力资源统一协调机制若干问题的研究报告

**(5) 研究报告之五：关于加强高层次人才资源市场建设与管理
的研究报告**

**(6) 研究报告之六：关于加快兰州高新技术产业开发区建设力
度形成区域性科技成果孵化基地的研究报告**

关于甘肃省高层次人力资源管理 体制和激励机制创新的 研究报告

一、引 言

改革开放以来，特别是“九五”以来，甘肃省在人才队伍建设方面取得了一定的成绩，人才队伍的综合素质有所提高，人才环境有所改善，人才结构得到了初步调整，人才市场网络体系和人才培养、使用、引进、管理的新机制正在逐步形成。作为经济建设骨干力量的高层次人才队伍，也在不断壮大。近年来，甘肃省出台了一系列关于人才开发、人才队伍建设、人才体制改革、人才奖励方面的政策、决定，并在“333”和“555”等人才工程的建设中，使人才环境得到了一定改善，人才待遇得到了一定提高。随着事业发展对人才需求的大量增加，各地都制定和出台了相应的人才开发规划、引进急缺人才的优惠政策和措施。同时，在实施西部大开发战略中甘肃省开展的三个环境大讨论，对于营造人才干事创业环境起到了良好的作用。各地、各行业、各单位在人才开发上基本达成共识，紧紧围绕西部大开发和本省经济社会发展对人才的需求，以市场为导向，以人才资源开发和配置为途径，以稳定、培养和开发现有人才为重点，以引才引智为突破口，以建立竞争机制为动力，以改革分配制度为保证，以产学研、农工商、科工贸为链接，以知识创新、科技创新为根本，全面实施了人才工作的新思路。

尽管甘肃省在西部大开发的形势下人才队伍素质和结构有了明显提高，但与沿海发达省份和一些西部省份相比，甘肃人才队伍（特

别是高层次人才)无论在总量上,还是质量上都远远落后于发展的需要,一些行业和部门甚至出现了高层次人才断档现象。应该说,甘肃省(尤其是兰州市)在西部地区仍属知识高地,拥有国家级的“中国兰州工程技术人才市场”,实力雄厚的中科院兰州分院,著名的兰州大学等高等院校,有国家航天、石化、畜牧、生物制品等方面著名的研究机构,还有兰化、兰炼、兰铝、酒钢、金川公司、白银公司等科技实力较强的国家大型企业。相对于其他西部省份,甘肃省高层次人才并不缺乏,缺乏的只是如何用好和留住这些高层次人才的体制,以及如何激发各类人才脱颖而出的竞争机制。实践证明,先进发达的人才体制和机制能使普通人才发展成为高层次人才和专家,而落后僵化的人才体制和机制则会使本来很有潜力的高层次人才最终蜕变成普通人才甚至庸才。因此,不革新阻碍高层次人才人力资源发挥聪明才智、开拓创业的管理体制,只会前脚引进,后脚流失。创新甘肃省高层次人才人力资源管理体制和激励机制,建立适应市场经济发展需要的新型人才管理体制和激励机制,对实现人才战略的总体目标至关重要,也是当务之急。

二、甘肃省高层次人才人力资源管理体制和激励机制的现状

(一) 甘肃省高层次人才人力资源基本情况

甘肃省现有各级各类专家和专业技术人员444873人,其中,高级专业技术人员18115人,占技术人员总量的4.07%。在高级专业技术人员中有各类高层次专家2722人,其中中国科学院、中国工程院院士12人,国家级大师2人,国家有突出贡献的中青年专家92人,省级优秀专家283人,各部委优秀专家89人,国家“百千万人才工程”一、二层次人选65人,甘肃省“333科技人才工程”一、二层次人选418人,部委学术技术带头人55人,享受政府特殊津贴人员1745人。(见表1、表2)

表1: 甘肃省专业技术人员职称结构分布情况

	高级专业技术人才	中级专业技术人才	初级专业技术人才	未聘专业技术人才	合计
数 量	18115	127173	259169	40416	444873
所占比例	4.07%	28.59%	58.26%	9.08%	100%

表2: 甘肃省专业技术人员学历结构分布情况

	研究生及以上	大学本科	大学专科	中专及以下	合计
数 量	2395	62047	142164	238267	444873
所占比例	0.54%	13.95%	31.96%	53.55%	100%

全省党政人才（在党政机关从事领导和管理工作，具有中专以上学历或副科级以上职务的人员）总量127558人，其中硕士以上511人，大学本科19165人，大专54535人，中专及以下53347人，分别占党政人才总量的0.4%、15.03%、42.75%和41.82%。（见表3、表4）

表3: 甘肃省党政人才学历结构分布情况

	硕士以上	大学本科	大学专科	中专及以下	合计
数 量	511	19165	54535	53347	127558
所占比例	0.4%	15.03%	42.75%	41.82%	100%

注：全省党政人才指在党政机关从事领导工作和管理工作，具有中专以上学历或副科级以上职务的人员。

表4: 甘肃省党政人才科级以上年龄结构分布情况

	35岁以下	36—45岁	46—54岁	55岁以上	合计
数 量	13116	29524	20027	8027	70694
所占比例	18.56%	41.76%	28.33%	11.35%	100%

各类企业经营管理人才共有231426人,其中国有及限额以上非国有企业中层以上经营管理人员、集体企业、私营企业的厂长、经理人才总量为186428人(不含国有事业单位经营管理人才45098人)。国有及限额以上非国有企业经营管理人才中,具有硕士以上学历的有783人,具有大学本科学历的26398人,大专学历66946人,中专学历60459人,分别占企业经营管理人才总量的0.42%、14.16%、35.91%、32.43%。(见表5)

表5: 甘肃省国有及限额以上非国有企业经营管理人才学历结构分布情况

	硕士以上	大学本科	大学专科	中 专	高中及以下	合计
数 量	783	26398	66946	60459	31842	186428
所占比例	0.42%	14.16%	35.91%	32.43%	17.08%	100%

(二) 存在的主要问题

目前,甘肃省已拥有一支具有相当水平和实力的人才队伍,各级各类人才积极投身于改革开放和现代化建设,为推动科技进步和经济社会发展做出了重要贡献。但是,甘肃省人才工作尤其是高层次人才与经济社会发展的要求还不适应,在高层次人才的使用、引进和培养等方面还存在不少问题。

(1) 人才观念落后,人才机制比较僵化。目前,甘肃省还存在对人才作为战略性资源的认识不到位,对人才争夺战的严峻形势估计不足。一些地方和部门对高层次人才的地位作用及新形势下加强人才工作的重大意义认识不足,“尊重知识、尊重人才”的社会氛围尚未完全形成,人才流失较为严重。人才意识不强,管理机制比较僵化,缺乏竞争和活力。部门所有、单位所有的体制性障碍尚未打

破，严重阻碍着人才的合理流动；人才的培养、选拔、激励机制不完善，优秀人才难以脱颖而出，且存在不同程度的闲置与浪费。创业环境有待改进。人才市场尚不健全，完全意义上的高层次人才市场还没有建立起来。

(2)现有高层次人才总量不足，且在产业和地区分布上不均衡。据统计，我省2001年具有大专以上学历以上的人员68.28万人，占总人口的2.67%，比全国平均水平低0.94个百分点；在省属企事业单位44.49万专业技术人员中，高级专业技术人员18115人，占专业技术人员总数的4.07%；在专业技术人员中，研究生2395人，占0.54%，大学本科62047人，占13.95%，这些数据都远远低于中东部省份。从总体上看，甘肃省高层次人才总量严重不足，对于一些经济结构调整急需的高精尖专业技术和复合型人才更是严重匮乏。同时已有的高层次人才在年龄、知识结构上呈老化态势，且在产业和地区分布上不均衡，重点发展的产业领域和工农业生产第一线的专业技术人员严重不足，资源整体效能难以有效发挥。

(3)吸引人才的优惠政策和协作机制欠缺，力度不够，人才流失严重。甘肃省目前有相当一部分企业（主要是国有企业）由于经营理念滞后，运营机制不活，管理落后，缺乏有效的科技人才激励机制，激励政策落实不到位，科技人员的待遇偏低，科研潜力得不到充分发挥，人生价值得不到真正体现，再加上东部发达省份和部分非国有企业对科技人员的强大诱惑力，致使国有企业的人才（尤其是高层次人才）流失现象愈加严重。而在科研院校，由于科研条件差，生活待遇低，收入与贡献不一致，也有相当一批年轻的高层次人员不够稳定，“孔雀东南飞”的现象还无法遏制。通过对中科院兰州分院、兰州大学等十一所重点科研单位、高校的专题调查，近五年，这些单位跨省调出的高层次人才达398人，而同期从外省市调入的只有203人，且层次较低，逆差达195人。

(4)教育发展缓慢，影响了后备人才的储备和培养。目前，甘肃省每万人中大专以上学历的只有267人，在西北五省中列倒数第

一：全国每万人口中高校在校生42.56人，甘肃省只有32.14人；民办高校发展也很缓慢，教育部批准的全国85所民办高校中，甘肃省只有1所。高校人才培养无论在规模数量还是质量上，都不能满足经济社会发展的需要。一些高等院校因经费短缺不仅造成大量高素质人才流失，而且影响了教学和科研工作的正常进行。国外大多数学校的教师和学生可以免费使用互联网络，这对交流信息、获取最新科技动态、推动教学和科研的进步十分重要。但我们的高校有的尚未联网，有的已联网但由于收费过高，教师难以使用。甚至于高校没有申请到科研项目的教师，复印资料、发表论文的费用都无法支出（目前自然科学方面的刊物大多数都收论文发表费，使得很多青年教师发表论文遇到困难）。发达国家及地区经济发展的事实证明，“效益最高的投入是科教”。香港特区政府十分重视对科教的投入，高等院校不但研究经费充足，而且教师的月工资收入大约平均可达到4至5万港元。这个数字甚至高于西方发达国家，使得大批美国、加拿大等国的博士也纷纷到香港工作，推动了香港经济的迅速发展。

以上这些问题在一定程度上制约了甘肃省科技、经济和社会的发展。

三、创新甘肃省高层次人力资源管理体制和激励机制的思路与对策

由于我国传统的人才管理体制是从计划经济的要求出发建立并不断完善的，它排斥市场规律，忽视个人自由，强调对组织调配的无条件服从等，具有鲜明的集权命令和行政统制色彩。独特而严格的户籍制、档案制就是我国计划经济时代人才体制要素的典型代表。在传统的计划经济条件下形成的旧观念是当前人才体制创新的最大桎梏。长期以来，我们的人力资源都是通过各种行政手段和组织措施进行配置的。这种配置方式尽管曾为我国的经济建设做出过巨大贡献，但随着经济体制改革的深入和社会主义市场经济体制的确立，这种非市场的人力资源配置方式表现出一系列弊端，已经越来越难以适应新形势和新任务的要求，必须对其进行改革和创新。甘肃省

作为西部欠发达省份，由于面临人才严重流失的巨大压力，改革和创新现有的人才管理体制要比中东部地区更为迫切。

（一）创新我省高层次人力资源管理体制和激励机制的思路

1、首先要把握促进人才自由流动作为人才体制创新的突破口。一国经济与社会发展离不开人才资源的支持，国际上的人才尤其是高层次人才争夺战将愈演愈烈。一方面，凭借INTERNET每个大企业和著名研究机构都可以24小时不停地面向全世界发布人才招聘信息，而且成本极其低廉。另一方面，应聘者也可以凭借INTERNET在几秒钟之内就完成应聘申请和个人简历的信息传递。正是人才争夺战的不断加剧，我们才应当更加认真的应对挑战，作好人才制度的创新。

21世纪，人才稀缺与日益增长的人才需求，使人才面临多种流动诱因和流动机会，员工由追求终身就业岗位转向追求终身就业能力，通过流动实现增值。因此，我们不能只关心如何“筑坝”阻止人才跳槽流动，而是要建立流动的秩序和规则，创造市场化的人才资源配置机制。政府人事部门应该建立高效的人才需求预测系统，对人才流动实施宏观调控，按照“放开人才引进，控制人口增长，鼓励柔性流动”的原则，引导人才培养和人才流动。按照开放、联动、共享的原则，发展各种所有制性质、各种层次、各种专业的人才中介服务机构，组成一个多元化、网络化的人才中介服务网络。根据入世后人才流动的国际化趋势，开拓国际人才市场，使国际性人才流动通过国际人才市场实现，变花钱引智为引智生财。

作为西部欠发达地区，甘肃省不能因为担心促进人才流动会带来更为严重的人才流失，而与市场规律相违背。过去，我们曾一度通过户籍、计划分配等行政手段阻止了一部分人才的自由流动，但由于基础设施、激励机制、观念等体制性弊端和地域性劣势的存在，流下来的人才并没有发挥应有的作用，可谓“身在曹营心在汉”。因此，西部省份不仅不能阻止人才的自由流动，反而要把促进人才自由流动作为人才体制创新的突破口，通过体制创新和制度创新，从

根本上解决西部人才短缺和流失严重的现状。

2、积极推进人才资源配置的市场化。人才体制创新的根本出路在于人才资源配置的市场化。任何资源的配置都必须遵循市场规律，依托有效的市场载体。同样，人才资源要实现市场化配置，也必须依赖于一个健全、开放、充满活力的市场平台。目前，干部人事制度改革正在不断深化，干部的组织配置和市场化配置两种方式并存，共同发挥作用。干部人事制度的“双轨制”作为一个过渡阶段是不可逾越的，但也应看到，随着改革开放的不断深入，特别是加入WTO后我国市场经济体制的不断完善，干部人才机制必须实现根本性转变，加速推进人才资源市场化配置已经刻不容缓。

人才资源配置的市场化要求不断完善人才市场的中介机构及其职能。主要包括人才中介机构、人才监督机构、人才仲裁机构、人才代理机构等。政府要研究制定和完善人才中介机构的职能，并积极引导和组织，力争尽快形成人才推荐、介绍、交换、办理、监督、仲裁等各负其责，相互联系、相互制约的机制，以保证公平竞争。

3、要以人才效益最大化为人才体制创新的核心目标。必须明确，进行人事制度改革的目的不是精简机构，减掉多少人，而是要通过新的选拔任用机制、监督机制和竞争淘汰机制，最终实现人才效益的最大化。因此，在人事制度改革中，一定要把着眼点和着力点放在机制和制度的转换上。首先，通过改革，使应聘、考核、续聘、分配、解聘和未聘人员分流等措施有机结合起来，形成良性的动态机制。其次要强调规范化，要在聘用过程的程序化、聘用合同的签订、双方权利的保护上逐步规范化。同时，要结合甘肃省的实际情况因地制宜的推进聘用制的实施范围。

无疑改革的核心目标就是要从制度上保证人才效益的最大化。为此，甘肃省各地必须积极探索按生产要素分配的实现形式和具体办法，加大分配制度的激励作用，向关键岗位和优秀人才倾斜，实现一流人才，一流岗位，一流业绩，一流报酬。凡是有利于调动积极性的措施和办法，如关键岗位工资制、协议工资制、年薪制等，

都可以本着积极稳妥的原则进行探索，从制度上保证优秀人才得到与劳动和贡献相适应的报酬，体现其自身的价值。

4、以健全“两个机制”为主线推动人才体制创新。深化干部人事制度改革，努力推进干部工作的科学化、民主化、制度化，是选准用好干部、防止和纠正用人上的不正之风的治本之策。中央《深化干部人事制度改革纲要》颁布以来，干部人事制度改革在甘肃省也形成了全面规划、整体推进的良好态势，在许多方面取得了重要进展，但干部选拔任用和监督管理的科学机制还没有真正建立起来。干部队伍中存在的种种问题，一定程度上都与干部选拔任用和监督管理的科学机制不健全、不完善有关。江泽民同志在中纪委第七次全会上的重要讲话强调，干部选拔工作要坚持走制度创新的路子。政府要从保证党和国家长治久安的高度，充分认识深化干部人事制度改革的重要性和迫切性，增强政治责任感，围绕干部人才工作的科学化、民主化、制度化这一根本方向，以健全“两个机制”为核心内容，解放思想，扎实工作，不断把人才体制改革引向深入。

5、通过建立配套的社会保障体系为人才体制创新提供宽松的环境。要实现人才效益的最大化，就必须首先实现人力资源配置的市场化，必须有配套的体制与之相适应。发达国家的基本经验表明：人才体制创新的实现空间是受社会保障体系的完善程度制约的。社会保障体系越健全，人才体制创新就越容易取得新突破。所以，我们必须努力打破人才的单位所有制，通过促进住房商品化、保险社会化、仲裁法制化、职称评定与管理行业化，使人才尤其是高层次人才成为拥有择业权和流动权的生产要素和社会性财富。

市场经济是法制经济化的同时，必须坚持人才法制化的道路。同时，人才流动法，在推行人才流动市场规要与国际惯例相容，要解决人才跨国界、大范围流动中的职业资格国际接轨问题。要通过完善现有的社会保障制度，构筑人才流动的社会安全网，为人才的自由流动提供良好的制度保障和社会环境。

（二）创新甘肃省高层次人力资源管理体制和激励机制的对策

创新甘肃省高层次人力资源管理体制和激励机制，必须首先营造良好的人才环境，形成尊重知识、尊重人才、鼓励创新的社会氛围，建立起优秀人才脱颖而出、人尽其才的有效机制。在人才任用制度、薪酬激励制度、户籍制度、人才社会与法制环境以及人才引进机制等方面有所创新。

1、建立开放、竞争的人才任用制度。

现行的人事制度在很大程度上仍然是计划经济体制下的旧框架，已经暴露出许多弊端，必须通过改革建立开放竞争的人才任用制度，来促进各类优秀人才（尤其是优秀的高级公务员、优秀企业家、优秀科技人才和高水平的各类学科带头人等高层次人才）健康成长。各级人事部门必须彻底摆脱过去计划经济体制下所形成的一些不适应新形势的旧管理模式和工作方法，要按照市场经济形势下的行政管理、人才管理特点和规律，尽快更新观念、解放思想，切实转变职能，为各类人才大显身手提供优质服务。

2002年人事部宣布，除按照国家公务员制度进行人事管理及转制为企业的单位外，其他所有事业单位都将逐步推行人员聘用制度。全面实行人员聘用制度，是事业单位人事管理工作中的项重大制度创新，是事业单位用人制度上的一场深刻变革。甘肃省各地市、各部门应认真做好事业单位各类人才特别是高层次管理人员和专业技术人员的聘用工作。有条件的地区、部门要全面推行，不具备条件的地区和部门可先行试点。按照统一部署、稳步推进的原则，用两到三年时间，在事业单位全面推行聘用制度，争取用五年左右的时间在事业单位基本建立正常化、规范化的聘用制度。推行聘用制度要突出重点，要着重抓好科学设岗、公开招聘、竞争上岗、合同管理、严格考核等环节，规范聘用操作程序，强化竞争激励机制，转变人才管理模式；要搞好配套改革，逐步建立科学的分配激励制度，建立符合事业单位特点的社会保障制度，维护社会的稳定。建立开放竞争的人才任用制度应从以下几方面着手：

首先，要转变人事部门的职能。今后，人才管理将呈现一些新

的趋势：即从传统人事管理转向整体性人才资源开发；从集权型转向适当分权型；从封闭型转向开放型；从单一型转向多样型；从平均型转向竞争型；从过分稳定型转向适当流动型；从安全型转向风险型；从人治型转向法治型；从手工操作型转向现代化管理型等等。因此，人事部门在人才管理方式上应相应地实现这样几个转变：从直接管理向间接管理转变；从微观管理向宏观管理转变；从事务性管理向政策法规性管理转变。在工作内容上应强化以下几个方面的管理：(1)制订人才发展规划与计划；(2)制订人才政策法规；(3)加强人才宏观调控和人才队伍建设；(4)促进各项人才政策落实。

其次，要把组织人事部门建成结构科学的“伯乐群体”。如果说“萧何月下追韩信”是组织人事部门爱才荐贤对于具体人才和国家前途重要性的说明，那么刘备“三顾茅庐”请孔明，就是国家领导礼贤下士对于江山社稷和黎民百姓命运重要性的佐证。道理很简单，世上先有伯乐而后有千里马，千里马常有而伯乐不常有。只有把真正公道正派，知识丰富，具有爱才之心、思贤若渴之情、保护冒尖人才之能，能“容人之过、量人之短”，善于团结人，甘作人梯的贤人选拔到组织人事部门，根据能力互补、性格互补、知识互补、年龄互补等群体结构原理，把组织人事部门建成结构科学的“伯乐群体”，才能充分发挥应有的机构及群体功能，人才任用制度才能真正落到实处，才能适应社会主义市场经济建设的需要。

再次，确保用人机构的自主权力，完善与人才任用制度相适应的配套制度。随着改革的不断深化，企事业单位用人自主权力虽已不断扩大，但还需要通过政府机构改革、精简人员、转换职能来弱化政府对企业的直接干预，增强企业自主权。只有用人单位在国家市场工资法的指导下拥有一定的自主权力，高层次人才才有可能真正实现人才价值和价格的统一，从而体现公平竞争。除此之外，开放竞争的人才任用制度还必然要求完善与之相适应的配套制度，如专业技术人员职称评聘分开制度，人才资质评定制度，失业保险制度，考核奖惩制度，申诉仲裁制度等，以便为高层次人才的公平竞

争提供制度保障。在干部选拔任用工作中，必须坚持公开、平等、竞争、择优的原则，尤其要充分发扬民主，切实走群众路线，改变那种在少数人中选人和少数人选人的做法，不断扩大群众的参与权、知情权、选择权和监督权，逐步提高人才选拔与评价工作的公开程度。

2、优先建立和完善薪酬激励制度。

现代市场经济条件下，一流的人才理应获得一流的待遇。薪酬激励制度是与人才切身利益关系最为密切的人才基本制度，是优秀人才“脱颖而出、人尽其才的有效机制”的核心内容之一。当前，我们需要重点抓好党政干部人才、企业经营管理人才和专业技术人才这三支骨干队伍的薪酬激励制度改革。优秀企业家群体是我国当前最稀缺、最宝贵的资源和财富，广大西部地区企业家资源更是匮乏，西部省份要想在国内乃至国际市场上站稳脚跟，就必须尽快制定和建立健全优秀人才和高层次人才激励机制，大幅度提高优秀企业家群体的薪酬待遇，缩小与中东部地区企业家待遇的差距。全国人大常委会副委员长、民建中央主席、著名风险投资专家成思危谈到对人才的激励时说：“中国企业对高级管理人员的选拔和使用历来存在着一个两难命题：能干的人不可靠，可靠的人不能干。而加强对企业家的工资、福利、奖金、股权以及期权等方面的奖励，就是要使‘能干的人可靠，可靠的人能干’”。因此，必须尽快制定和建立健全企业家激励机制，大幅度提高他们的薪酬待遇，包括大数额的股票和期权激励。要知道合理的薪酬制度是企业成功的重要前提。

近年来我国人才薪酬制度中的一个重要动向是，在高科技企业中，开始重视揽才和长期激励。薪酬制度改革不仅在民营企业，同时也在国有企业开始实施。最近，由权威部门牵头，有著名经济学家等参与的“中国企业经营机制及有关政策的研究”课题组的专家们提出：必须尽快建立与现代企业制度相适应的现代企业薪酬制度。要通过试点逐步形成包括年薪制、持有股权、股票期权等多种形式

的企业家激励制度。甘肃的高新技术开发区和一些高科技企业可以根据自身情况建立与之相适应的现代企业薪酬制度，以激发和调动优秀企业家和高级科技开发人员的积极性。

在建立适合甘肃省自身发展需要的薪酬激励制度方面，首先必须坚持创新，运用最新的创新理论和创新成果。目前，西部地区高层次人才流失严重，一个重要原因就是西部地区给予这些高层次人才待遇水平远远低于他们的预期，致使他们想方设法流向沿海发达地区。只要我们在具体设计和制定人才激励模式和薪酬制度过程中坚持创新，运用科学的手段和方法，就既可以引进和留住有真才实学的高层次人才，也可以激发和调动他们的工作积极性。其次，要坚持公平性原则。不同的地区，不同的企业情况都不一样，在制定和设计适合于自身条件的薪酬激励制度时，应该运用权变的思想、发展的观念看待同一地区、同一行业 and 不同地区、不同行业之间的制度差异，不能简单的模仿，搞一刀切。如同一地区的国有企业和私营企业在薪酬激励制度上就有很大差异（两者产权基础不同）。在允许薪酬差异的同时，在制定制度时还应考虑到公平问题。根据激励参与约束原则，当高层次人才感到外部不公平时，用人单位就很难吸引和留住他们。根据“韦伯律”原则，用人单位的薪酬水平应该比行业或部门内的平均薪酬水平高15%左右，这样既不会使用用人单位的负担过重，又可以达到吸引、留住所需高层次人才的目的。

另外，还应坚持物质激励与精神激励、长期激励与短期激励相结合的原则。从目前情况看，政府、企事业单位等都偏重于精神激励，高层次人才虽然有很多精神方面的需求，但随着市场化的不断发展，他们的物质激励也变得十分复杂，经济报酬不再是一种生理层面的需求，追求经济报酬本身也是一种成就欲望层次的需求。因此，在对高层次人才激励时，物质和精神方面要同时考虑进去，否则激励的效果就会大打折扣。目前，我国政府提高公务员工资，企事业单位提高企业经营管理人员和科技开发人员的薪酬也从侧面反映了物质与精神激励应相结合。在对高层次人才进行激励时，还应

把长期激励与短期激励结合起来，这一点在企业中尤其显得重要。目前，我国很多企业都是以当年的效益来决定对企业核心管理人员和核心技术人员的奖励，这种做法造成了企业经营者行为短期化，产品技术研发人员不注重后续产品和技术的开发，结果使企业普遍缺乏发展后劲。因此，在制定薪酬激励制度时必须把长期激励与短期激励结合起来。

3、改革传统的户籍、档案制度，促进人才的合理流动。

最新人口普查显示，人户分离的现象已越来越普遍。因此，在市场化条件下，人才按照供求规律、竞争规律、价值规律流动，如果没有开放的户籍管理政策，人才的社会化是不可能实现的。我国加入WTO后，应聘求职的人应做社会化公民，哪里有发展的机遇就到哪里。招聘单位惟才是用，也不必问户籍在哪里。地方政府部门更要海纳百川，“不求所有，但求所用”，及早实行“不迁户口，来去自由”。淡化户口的作用，户籍就不会成为制约人才流动、分割人才市场的人为障碍，这是管理观念和体制的重大创新。一旦人才流动的自由度提高之后，人才资源配置的市场化程度自然就会随之提高。

(1) 消除高层次人才的户籍障碍，建立公平竞争的创业环境。很多地方在制定人才发展战略时，以放开口口限制为优惠条件吸引人才，这一做法表面看是一种开放和突破，实际上强化了户籍对人才管理的作用，不利于人才流动。此外，一些地方出于对吸引人才的考虑，对高科技园区部分产业和留学人员等特定人群出台了种种优惠政策，这对其他产业和其他人群是不平等的，不符合入世后平等竞争的国际惯例。实际上，在符合国际惯例条件下赢得人才并不容易，需要转变思路。

甘肃省不应一味的用户籍制度限制高层次人才流失，而应通过市场规律，创造适合于高层次人才创业、发展的公平竞争环境，允许合理的人才流动，用公平竞争促进合理流动。只有以良性的公平竞争，促进人才的合理流动，才能排斥落后，实现褒扬先进、优胜

劣汰，使社会人才始终有用武之地。人才流动，实质上也是知识、经验和信息的流动。在中国的历史长河中，凡是人才流动合理有序的时候，多是人才得到重用的时候；凡是人才可以公平竞争和充分流动的时期，思想就活跃，就会人才辈出，经济就快速发展。美国的硅谷之所以取得惊人的成就，原因之一就是人才公平竞争，合理流动。而要做到合理流动，还应注意调整现行的工资福利、机构编制、身份、户籍、入学、职称评审等一系列相关政策，从源头上切实鼓励和调节人才的正向流动；明确人才流动的方向，既要保证国家整体利益，又要兼顾地区 and 单位人力结构，还要考虑更好地发挥个人的积极性、主动性和创造性。

(2)改革高层次人才的档案管理，全面推行人事代理服务。“人事代理”是一种新型的人事管理方式，是在国家人事政策法规指导下，尊重单位用人自主权，尊重专业技术人员择业权，由政府人事部门所属人才交流机构作为人事综合代管部门，受企事业单位的委托，进行社会化管理，并为其承办人事方面的系列服务。甘肃省于1998年就印发了《甘肃省人事代理实行办法》，但人事代理的对象仅限于民营、外资企业，而国有大中型企业均未包括在内。这在客观上阻碍了国有企业人才的合理流动，不利于我省人力资源的整体性开发和利用。人事代理服务要从人事档案、人事托管、职称评定逐步转向人事工作、人事关系、人事咨询、社会保障以及包括公积金的收缴等方面的全面代理，不断扩大代理范围，加快社会化人才服务体系的建设步伐，打破人才部门所有、单位所有的局面，逐步建立与社会主义市场经济体制相配套的人事管理体制，促进人才交流的规范化和制度化。

有条件的地区和城市可以积极探索单一的人事关系代理向提供综合人事代理服务方向发展的新路子。一是尝试开展“人事专员委派制”，由人才中心委派一批有人事工作经验的干部担任人事代理开户单位的“人事专员”，定期到企业“专员办公室”办公，承担人才引进、档案管理、人才关系接转等事务工作，解决一些企业在人事方面的

困难，使人事代理工作由“后台”走向“前台”。二是组建人才派遣公司，推出人才派遣业务。根据用人单位的具体要求，确定被选人员，然后分别与招聘对象和用人单位签订外派员工合同和人才派遣合同，求职者档案转入人才中心实行人事代理。用人单位定期把工资报酬、社会保险等费用汇到人才中心帐户，由人才中心发给被派遣人员固定工资，被派遣人员的奖金由用人单位根据工作表现直接奖励。推行人才派遣制度有利于人才的社会化、规范化管理和双方权益的保护，从制度上解决了“能进能出”的问题，使人才在流动中提高了利用效率。三是发展市场化的民营人事代理机构，鼓励一些具有资质的民营机构从事专业人事代理业务，可以在引进高层次人才方面起到“绿色通道”的作用，并可刺激政府人事部门的代理服务提高质量。如上海市经营者人才服务中心为了建立一条便于高层次留日技术或管理人才快速进入上海的长期“绿色通道”，服务中心开设了东京事务所，该所将为学业有成并有志于在上海创业发展的高层次留日人才以及国际型高级经营管理人才，提供全过程的人事代理服务，即通过双向信息快速传递和需求配置，承担人才流动过程中的资格认定、双边谈判、户籍转移、家属随迁等“一条龙”服务。同时，也可为日资企业上海实现产业“本土化”，提供技术与管理层面上的人才服务。

4、努力创造尊重知识、尊重人才的社会氛围和法制环境。

要创新现有的人才管理体制和激励机制，建立有利于优秀人才脱颖而出、人尽其才的有效机制，必须首先形成尊重知识、尊重人才、鼓励创业的社会氛围。要解放思想、转变观念，加大人才制度改革力度。要实行公开招聘、竞争上岗制度，为各类人才特别是年轻优秀领导人才的成长、选拔和任用创造条件。优化人才的专业、年龄结构，促进人才在产业、地区、城乡间的合理流动和分布。完善对人才的激励机制和考核监督机制，为各类人才的创新、创业和发挥才能创造更为宽松的环境。同时，要建立和完善机制健全、运行规范、服务周到、监督有力的人才市场体系，不断完善人才使用、

管理的法律法规。要在用足、用好、用活已出台的各项人事政策的基础上，进一步研究制定有关优惠政策，促进人才合理流动，逐步实现专业技术人员在地域、行业、产业间的科学布局，以人才结构调整促进产业结构的调整。加大专项基金筹集和各级财政对科技人才的投入力度，营造“尊重知识、尊重人才”的良好社会氛围，做到事业留人、感情留人。高层次人才队伍建设工作，要逐步实现从注重制定单项优惠政策向全面优化社会环境转变，从单纯关心生活、提高待遇向建立有利于人才发挥作用的各种机制转变，从看重“拥有”人才向注重“引才引智”、实现人才资源共享的机制转变。

(1) 转变人才观念，树立先进的人才观。西部大开发，观念要先行。在建立社会主义市场经济过程中，政府首先要转变人才观念。在这一问题上，西部地区的政府部门更显迫切。几十年的计划经济体制所形成的政府官僚主义作风和对权利的追求，在短期内很难戒除；一些地方官员出于自身的既得利益，很难从地区经济的长期发展出发，往往搞一些政绩工程，抓一些面子项目，导致大量短期行为和机会主义行为的发生，使人才流失加剧。由于历史的和自然条件的原因，西部地区比中东部地区的发展相对滞后。为了缩小西部地区与中东部地区的差距，国家一度实行了转移支付、政策倾斜、对口扶持等多种措施帮助西部地区的发展，但西部地区的一些地方政府“等”、“靠”、“要”思想严重，没有意识到西部的发展最终还是要靠西部地区自身的发展，没有自身产业的发展和企业壮大，没有人才队伍尤其是高层次人才队伍，最终只会扩大与中东部地区的差距。可见，人才资源是重要的战略资源，是人类文明、社会发展、经济繁荣、科技进步的决定性力量。转变人才观念，树立先进的人才观是西部地区营造尊重知识、尊重人才的社会氛围的基础。

(2) 建立适合于高层次人才创业的体制环境。要突破人才流动的体制障碍，为高新技术人才兼职等柔性流动提供全方位服务；为各类高新技术企业引进海内外优秀专业技术人才、高新技术项目中介经纪人才和产业化经营管理人才提供中介服务；为从事高新技术

成果转化工作业绩突出的技术创新人才和创业经营人才提供代理申报破格评定相应职称的服务。高层次人才来甘创业，从事技术转让、技术开发和与之相关的技术咨询、技术服务取得的收入，经有关部门认定，免征营业税。留学人员在科技园区内创办高新技术企业的，可享受本省高新技术企业的各项优惠政策，其合法收入税后可全部购买外汇或者汇出国（境）外。在省科技经费中每年要安排一定比例的经费专门用于资助留学人员从事科研活动，并给留学人员创办的高新技术企业贷款贴息。

高等院校、科研院所的科技人员在不侵害本单位经济技术权益的前提下，经单位同意可以在职在岗创办、领办企业。鼓励科技人员以技术成果作价入股参与收益分配。对以非职务成果在非国有企业入股的，可由股东各方协商评估作价。以职务成果入股的其成果完成人最高可享受该成果 50% 的股权收益；转让该成果时，成果完成人可获得不低于 20% 的转让收益。凡是创办符合甘肃省经济结构调整方向的高新技术企业，可参照外商投资企业对待。在校研究生、本科生创办高新技术企业、注册和入园应给予优惠。

（3）创建吸引创新人才的良好科研环境和社会氛围。国际上人才的流动取决于国内和国际两股吸引力的强弱。要吸引、留住人才，中国的科研机构首先要摆脱年龄、资历的限制，采取任期合同制，充分体现“用政策吸引人，用事业留住人”，创造有利于优秀人才脱颖而出的学术环境。美国为鼓励科技人员岗位竞争，合理流动，采取“研究员薪金制”，“研究费用申请制”等制度。我国可考虑建立相应的制度，在科研人员职称评审、工资分配、生活待遇、科研经费等各方面引入竞争机制，形成真正公开、公平、公正的科研环境。要加大科研经费的投入，可在政府财政预算中设立吸引创新人才的专项科研启动基金。借鉴国外管理经验，研究院所的后勤服务体系逐步走向社会化，以保证高效快捷服务。另外，还应充分发挥新闻媒体的作用，积极开展形式多样的宣传活动，创造良好的舆论环境，以增强全社会的人才意识，形成“尊重知识、尊重人才”的

良好科研环境和社会氛围。

5、创新人才培养机制与人才引进机制。

面对高层次人才严重短缺的现状，甘肃省应以引进国内外高层次人才为突破口，以高层次人才培养和开发为主要内容，以发挥人才的最佳绩效为目的，坚持培养与引进并举的原则，通过人才政策的逐步完善和实施，建设一支高素质的党政干部队伍、高绩效的企业经营管理人才队伍、高层次的专业技术人才队伍，带动和促进人才队伍的全面建设。

(1)构建终身教育体系，增强自身培养高层次人才人力资源的能力。在加快普通高等教育发展的同时，大力发展成人教育、社区教育，推进教育培训的社会化。开辟教育培训新途径，加快发展远程教育，建立覆盖全省的教育培训信息网，形成终身化、网络化、开放化、自主化的终身教育体系。加强对终身教育的规划和协调，完善有关法律法规，加大继续教育力度，形成政府、单位、个人三方负担的继续教育投入机制。开展创建“学习型组织”、“学习型社区”、“学习型城市”活动，促进学习型社会的形成。要强化用人单位在人才教育培训中的主体地位，把人才的教育培训纳入单位发展规划，建立带薪学习制度和经费保障制度。建立健全教育培训的激励约束机制，推行公开选拔、竞争上岗和职务聘任制度，增强人才的职业竞争意识和风险意识，激发终身学习需求。在提高各类人才思想政治素质和履行岗位职责能力的基础上，重点培养人才的创新精神，开发人才的创新能力。围绕创新能力建设，改革教育培训的内容、方法和机制，培养大批创新型人才。

要以人才的全面发展和可持续发展为目标，根据各类人才的不同特点，研究提出人才资源能力建设标准框架，有针对性地进行教育培训。优化整合各种教育培训资源，发挥好现有教育培训资源的作用。根据高等院校、党校、行政学院和各类培训机构的职能，统一规划，合理分工，建立优势互补的教育培训体系。改善教育培训基础设施，集中力量建设一批重点基地。加强师资队伍和教材建设，

努力提高教育培训质量。制定科学、规范的教育培训质量评估和监督办法，发展质量评估和监督的社会中介机构。切实加强对学历、学位和各种培训证书的管理。要充分挖掘各种教育资源，扩大和完善继续教育网络，完善继续教育的管理、考核办法。鼓励在职人员攻读博士、硕士学位，对以委托、协作方式培养取得学位后回甘肃工作的人员，培训费用由省财政予以适当补助。鼓励和支持高校、科研院所和大中型企业设立博士后科研流动站。

(2) 建立客座和特聘专家制度。结合甘肃省社会经济发展和高新技术科研开发实际，建立实施“甘肃省客座专业技术拔尖人才”制度，如“兰州高新技术开发区”可从驻甘及国内外高等院校和科研院所中选聘一定数量的高层次科技人才，授予“甘肃省或兰州市客座专业技术拔尖人才”称号。客座拔尖人才名单可由省市知识分子工作领导小组掌握，每两年调整一次，实行动态管理，年度考核。被聘为客座拔尖人才每月可参考有关政策提供津贴，对愿意来甘工作并落户的高级专家，由省财政提供一定的科研启动经费和补助津贴，并为其提供建筑面积不少于 150 平方米的住房。同时，建立特聘专家制度，鼓励相关部门面向国内外聘请甘肃省经济发展急需的特聘专家，发挥他们的智力优势和特殊作用。对特聘专家，省委、省政府从人才发展资金中给予相应的津贴资助，并健全领导干部联系专家制度。各级党政干部要和专家保持经常性的联系，听取他们的意见和建议，帮助解决工作和生活上的实际困难。

(3) 制定甘肃省两院院士后备人才重点支持计划。以抢占 21 世纪人才制高点为目标，以激励创新，增强创新意识和提高创新能力为导向，采取强化培养措施，制定甘肃省两院院士后备人才重点支持计划，重点支持省内高级专家队伍中有望进入国内领先水平的拔尖人才。遵循辩证唯物主义观点和高层次人才成长规律，把人才的主观努力与组织培养紧密结合起来，通过建设一支精干的一流专业队伍，带动高层次人才群体的不断发展壮大，以支撑甘肃省各行各业的快速发展，为实现新世纪发展的宏伟目标提供人才保证。

和智力支持。要根据各自实际,从拔尖人才和学术技术带头人中选拔有培养前途的人才,研究拓展有利于人才向更高专业技术水平发展的多种渠道,以及不同的支持和培养方式,集中财力物力进行重点资助,使高层次创新人才快速成长。高层次专家所在单位也要成立由主要领导挂帅,有关部门参加的支持工作办公室,制定具体实施细则,落实培养目标。对列入“支持计划”的专家,实行特殊的资助政策,建立省级财政、专家隶属的省级行业主管部门或市级政府和专家所在单位共同担负的经费投入机制,设立甘肃省两院院士后备人才专项资助资金,对列入“支持计划”的专家在五年支持期内实行动态管理、跟踪培养、定期考核,省知识分子工作领导小组办公室会同有关部门制定支持期内的科研任务和年度目标,建立专家信息、资料、成果库,年终对专家的政治表现和专业成就进行全面考核。

(4) 实施银色工程,做好老年高层次科技人才的二次开发工作。以开发离退休优秀科技人才为重点,成立省市老科技工作者协会,将他们有计划的组织起来,逐步形成多层次多形式的老年人才开发体系。一是充分发挥专家协会的辐射、带动作用,吸引优秀科技老专家通过开展咨询服务,指导科技攻关,开展科技项目评估,参与科技决策论证,兴办科技产业实体等活动,努力创造社会效益和经济效益。二是由单位按需要进行返聘,继续从事科技项目研究,发挥老专家传帮带作用,带动中青年科技人才尽快成长。三是放宽部分高级专家和企业经营管理者退休政策,对具有较深专业造诣的老科技工作者和业绩突出的高级企业经营管理者,根据工作需要,身体健康,本人自愿,经批准可在法定退休年龄的基础上适当延长退休时间。要通过多种方式继续发挥老专家在科学研究、技术咨询和培养青年科技人才方面的特殊作用。

(5) 制定统一的优惠政策,充分发挥市场在引进高层次人才方面的作用。市场经济的发展和科技活动本身的特点要求给予科研创新人才跨地域、跨组织乃至跨国别的自由流动的权利。发达国家政府通过政策、法规管理人才市场,使政策一方面发挥着指挥的作

用，规范用人单位、市场中介组织以及人才的行为，以保证市场的有序性。如美国的“聘雇机会均等法案”、“移民法案”，加拿大的“劳工法案”、“聘雇标准法案”等对聘雇国外人员等问题都作了具体的规定。劳工部、移民部在各地设有办公室，负责执行监督。另一方面政策还发挥着指导作用，引导三方面的行为。我国在引进过程中，企业引智工作依赖政府较多，缺乏自主引进动力，可通过开通市场引进渠道，简化办事程序，建立引才基金和专项基金，构筑人才交流信息网络、海外留学人员信息库和国际人才资源库。政府不再进行直接行政干预，而是依法进行宏观调控。

发达国家为引进创新人才往往制定各种优惠措施，由政府、企业、中介组织以多种方式引进。我国一些地方和研究所在实际工作中也创造了一些行之有效的引才方式，如聘为兼职研究员，在我国或海外实验室进行合作研究，邀请回国短期工作或讲学，技术入股、合资办企业或举办研讨班，参加国际学术会议等。为此，可将这些有益的经验总结上升为国家的政策法规，在全国范围内推行实施。尤其注意在不违背市场规律的前提下，用优惠的政策鼓励政府、企业、中介组织多方引进。并在健全人才市场的前提下，将市场的服务方式由简单的中介服务转向“猎头”式服务；以多元化的方式集聚创新人才的信息，满足科研院所、公司企业等对创新人才的需求。同时，完善人事代理制度的有关法规，为多方引进人才提供必要的保证。

另外，还应加快高层次人才创业基地建设，按照高起点规划、高标准建设、高效率管理的要求，办好甘肃省各类高新技术创业基地，为海外留学人员及其他科研人员创办高科技企业、转化科技成果提供“孵化器”。凡在创业基地开办的企业，所在地要按省政府扶持高新技术产业发展的有关规定，在税收、场租、资金等方面给予优惠政策。要进一步扩大科研院所博士后流动站和企业博士后科研工作站规模，促进产学研结合。

（执笔：傅维宁）

主要参考文献:

- 1、李金松, 张来民主编:《中国人才队伍建设百题》 [M] 北京·中国发展出版社 2003 年 2 月。
- 2、甘肃省人事厅编:《甘肃省西部大开发人才战略文件汇编(一)》 [M] 内部资料 2001 年。
- 3、甘肃省人口普查办主编:《甘肃省 2000 年人口普查资料(上、中、下)》 [M] 中国统计出版社 2002 年 6 月。
- 4、甘肃年鉴编委会主编:《甘肃年鉴—2002》 [M] 中国统计出版社 2002 年 8 月。
- 5、甘肃年鉴编委会主编:《甘肃年鉴—2001》 [M] 中国统计出版社 2001 年 8 月。
- 6、甘肃年鉴编委会主编:《甘肃年鉴—2000》 [M] 中国统计出版社 2000 年 9 月。
- 7、国家统计局主编:《中国西部统计年鉴—2001》 [M] 中国统计出版社 2002 年 6 月。
- 8、国务院人口普查办、国家统计局人口和社科统计司主编:《中国 2000 年人口普查资料(上、中、下)》 [M] 中国统计出版社 2002 年 8 月。
- 9、中共甘肃省委组织部课题组:“甘肃省人才队伍建设的现状与对策”《组织人事学研究》 [J] 2002 年增刊。
- 10、谢俊春:“人文环境优化与西部大开发” 《甘肃社会科学》 [J] 2003 年第 2 期。
- 11、胡鞍钢、熊义志:“西部开发应优先实施知识发展战略”《中国软科学》 [J] 2000 年第 10 期。
- 12、何世红著:《战略西北》 [M] 甘肃人民出版社 2001 年 2 月。
- 13、<http://www.xbdkf.com/>西部开发网
- 14、<http://www.gansudaily.com.cn/>甘肃日报网

关于设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金的 可行性研究报告

人类已经迈入了二十一世纪，人们常常把二十一世纪称作知识经济时代，知识经济是高科技经济、信息化经济、创新型经济。随着知识经济的快速发展，世界范围内产业结构的调整步伐也在加快，知识创新、科技创新在经济社会发展中的作用日益重要。在新的世纪里，甘肃省的经济和社会发展如何迈上一个大的台阶？这是摆在我们面前的一个重大课题。实施西部大开发战略，加快西部地区发展，这是以江泽民同志为核心的党中央面向新世纪，高瞻远瞩，统揽全局，审时度势所作出的重大决策。对于推动国民经济持续稳定增长，促进东西部经济社会协调发展，最终实现共同富裕，都具有十分重要的意义。

一、人才尤其是高层次人才是经济发展的关键因素

千百年来，人类为了生存和发展不断发掘地球上的各种资源，经济社会的发展和物质财富的增长在很大程度上取决于对物质资源的直接占有。因而，物质资源的开发和利用成为人类社会发展的基础，而人类智慧和能力的发展则决定着对物质资源开发利用的深度和广度。经济发展和社会进步，需要物质资源作基础，更需要人的知识和能力作支撑。人类有着无限的智慧和创造力，这是文明进步不竭的动力源泉。随着社会的进步，人类自身能力不断发展，显示出越来越强大的力量，人的智能化地位获得空前提高，人力资本已超越物力资本及货币资本而成为生产力中最积极、最活跃的因素，

成为经济发展的第一推动力。首创人力资本新理念并由此荣获诺贝尔经济学奖的美国著名学者舒尔茨认为，人力资本是决定一个国家或地区经济增长以及贫富差距的决定性因素。据美国经济学家调查计算，美国在 1900~1957 年间，物质资本投资增加了 4.5 倍，同期物质资本收益值增加 3.5 倍，而人力资本的投资额仅增加了 3.5 倍，但其带来的收益却增加了 17.5 倍，极大地超过了物质资本投资的收益值，对经济增长发挥了倍数效应。江总书记在十五大报告中就指出：“中国现代化建设的进程，在很大程度上取决于国民素质的提高和人力资源的开发。……培养同现代化要求相适应的数以亿万计的专门人才，发挥我国巨大的人力资源优势，关系到 21 世纪社会主义事业的全局。”《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建设纲要》中也指出：“人才是最宝贵的资源，当今和未来的国际竞争说到底人才的竞争”。“得人才者，得天下”，谁拥有人才，谁就拥有无与伦比的竞争力。从长远来看，制约甘肃发展的最大障碍不完全是缺乏资金和项目，而主要是缺乏知识和人才。人才是最宝贵的资源，拥有人才优势，就能在当今和未来的竞争中立于不败之地。

社会的不断发展，为充分发挥人的能力开辟了广阔的前景。人类不断创造新的文明成果，而文明进步特别是科学技术的重大突破，又为人类本身的发展不断创造新的条件，提出新的要求。每一次技术发明和运用，在提高社会生产力的同时，都为人的能力提高带来新的推进。当今蓬勃发展的新科技革命，对人类自身发展所产生的影响更为深刻而广泛。信息技术的发展，使人们的学习和交流打破了过去的时空界限，为人类能力的提高和作用发挥带来了新的空间。知识不断更新，科技不断突破，经济不断发展，对劳动者素质的要求也越来越高。在当今日趋成熟的全球性市场经济环境中，国家之间、企业之间的竞争，归根到底是人的智慧的竞争，是人才的综合素质和人力资源开发与管理水平的竞争。可以说，加强人力资源开发，加强人力资源能力建设，从来没有像今天这样重要，这样紧迫。

西部大开发，关键是人才，甘肃要发展，同样是人才。在新的世纪，国内外经济政治形势和经济技术环境出现了一系列的新特点、新变化，甘肃省要实现长远发展，所需人力资源的种类多，数量大，但其中最关键、最具决定作用的是高层次人才资源（本文的高层次人力资源是指具有副高职称以上的各类人力资源），其原因主要有以下几个方面。

第一，从开发落后地区的主体来看。落后地区开发的核心问题是推动其工业化、城市化、市场化，而工业化、城市化、市场化的载体是企业，因而开发甘肃的主体是企业，而不是其它，这就要求在开发甘肃的过程中把形成和完善现代企业作为中心，从促进企业高效快速发展的角度考虑甘肃省的发展，构建开发甘肃的战略。甘肃省能否形成大批高效益的现代化企业，是其开发能否成功的关键。在现代化企业的培育、形成与发展的过程中，起主导作用的是各类高层次人才资源（包括高级经营管理人员和高级技术人才等），而不是一般层次的人力资源。

第二，从经济增长与人力资本理论的角度来看。经济增长要靠人力资源的开发，人力资源作为生产要素中的活要素，对经济增长起着相当大的作用。经济增长方式与人力资源增长之间的内在关联是：粗放型经济增长时它所需要的人力资源增长必须以人力资源的量的积累为前提，当集约型经济增长时，人力资源的增长必然以人力资源的质的变化为前提。知识经济时代的到来决定了甘肃的经济发展应以集约型经济增长为主，因此经济增长所依赖的人力资源应在质上有所突破，应该上升为高层次人才资源。

人力资本理论也认为，并非一切人力资源都是主要的人力资源，只有通过一定方式的投资，掌握一定知识和技能的人力资源才是一切资源中头等重要的资源。在劳动力要素中，只有高层次人才资源才是经济发展的强大动力。这种资源本质上是财富的转化形态，进而在财富的再生产过程中起着举足轻重的作用。一位意大利经济学家兼社会学家维弗烈度·柏瑞图曾经提出过这样一个人才造就的

“二八”原理：80%的价值来自 20%的因子，其余 20%的价值则来自 80%的因子。无疑，高层次人才当属能创造 80%的价值，但本身又是为数不多的那部分因子（20%）。

第三，从经济发展的实践经验来看。高层次人才状况影响区域经济的发展是显而易见的，二者是一个正相关的线性关系。从经济史上来看，任何一个发达国家，经济增长的历史都是一部技术变革和制度创新史，而技术变革和制度创新的发动机就是高层次人才资源。正是他们将生产要素组织起来，进行生产，并通过不断地创新改变其组织方式，才带动了经济的增长。二战后的德国和日本，战争破坏了他们的厂房、机器和交通，经济处于崩溃的边缘。在短短的二十多年的时间里，德国和日本迅速发展成为世界经济强国，其主要原因在于对高层次人才资源的重视。教育作为他们的立国传统，被继承并得到强化，制定和实施了有关教育发展规划，为经济发展培养了大批高质量的人力资源，成为经济高速发展的重要支柱。因此，人力资源素质的高低，决定着人力资源的充分利用和劳动生产率的提高程度，以及经济和社会的进步。历史经验表明，发展中国家和地区的经济之所以落后，一个极为重要的原因，正是缺乏将各种生产要素完整组合起来的高层次人力资源，忽略了高层次人才资源的培育。

从我国的实践来看，高层次人才资源在经济发展过程中，随着市场经济的日益完善与发展，也起着越来越重要的作用。从我国各省、市、自治区人才结构分布和经济实力排名来看，当一个地方人力资源状况好，高素质、高技能、高学历的人才多，高新技术产业、技术密集型产业就多，当地的经济实力就强，发展后劲就足。我国东西部地区高层次人才相差悬殊，经济发展也有很大差距。据有关部门统计，西部地区每万名劳动者中拥有中专以上学历及初级以上职称人员仅 92 人，还不到东部地区的 10%。

知识经济带来了全球经济的一体化、人才竞争的全球化，从而使人力资源开发与管理面临着一系列的挑战，尤其是吸引与开发驾

驭全球竞争的高素质人才队伍的挑战。在世界经济走向一体化的今天，各国、各个地区、甚至各省都想挤占科学的前沿阵地，抢占科技领域的制高点，使自己处于世界领先地位。因此，在注意培养自己的知识人才队伍的同时，千方百计引进高层次人才资源，并花代价留住高层次人才资源，防止其外流，使高层次人才资源向自己需要的方向流动，这是可以理解的。但知识人才的流通也像流水一样，是有一定规律的，俗话说，“人往高处走，水向低处流”，这是一个不可抗拒的现实。人才的流通价值在很大程度上决定着流通的取向。因此，适时调整高层次人才资源开发与管理的理念和管理的方法，才能提高高层次人才资源开发与管理的效率，跟上知识经济发展的步伐。笔者认为，高层次人才资源的开发与建设，已成为关系甘肃省长远发展的重大问题。

二、创业投资及高层次人才资源创业投资基金

（一）创业投资及其特点

创业投资的英文名是“Venture Capital”，也被译为风险投资。它是指将资金投身于新兴的、迅速发展的、蕴藏着巨大增长潜力的，但同时在技术、市场等各方面都存在巨大失败风险的企业的一种投资行为。

创业投资最早可追溯到上世纪初的美国，当时美国有一些人创造了不少极有商业潜力的设想或技术，他们在将这些技术进行市场化的创业过程中，由于没有足够的经营资产作为抵押，因此难以从证券市场和银行融资，但还是有部分金融资本受到这些项目成功后高额收益的吸引，在项目初期对其进行投资，使技术实现产业化，业内称之为创业投资。当时，某些富有的家庭和个人投资者为一些新创建的公司提供创业资本，如施乐公司、国际商用机器公司（IBM）等等，这些公司后来都成为著名的大公司。1946年，世界上第一家正规的风险投资公司——美国研究与开发公司（ARD）成立，这是创业投资发展史上的里程碑。此后，创业投资经历了一个缓慢的发展时期。随着经济的发展，科技的进步，各国之间的竞争日益激烈。

到了 20 世纪七、八十年代,各国政府开始制定各种政策来鼓励创业投资,尤其推动了高新技术产业的发展。在 21 世纪,创业投资已经成为发达国家、新兴工业化国家、甚至一些发展中国家企业的主要投资方式,成为各国科技成果转化和高新技术产业化的重要“孵化器”。

创业投资与一般产业投资相比有它自己的特点,具体表现在以下几个方面:

1. 创业投资最突出的特点在于它通常投资于高新技术产业的创建和新产品的研究开发阶段,因此它的投资对象一般是新技术、新产品;而一般产业投资的对象通常是成熟技术与市场上常见的产品。

2. 创业投资的风险极大。因为它一般投资于创新的技术与产品,在投资的时期项目具有很大的收益不确定性,在市场、技术、经济等方面都有很大的风险,失败的比例较高,其失败率通常在 60%~80%左右;而一般投资相对来说风险较小,比较安全。

3. 创业投资具有高回报率。高风险与高收益往往相匹配,创业投资在排除风险之后一旦取得成功,便可获得巨额利润,足以弥补基金所投资的其它失败项目;而一般产业投资则是以平均利润率为基础来衡量其回报率的。

4. 创业投资是一种组合投资。为了分散风险,创业投资机构通常投资于一个包括好几个项目的项目群,通过从成功项目的高额利润中分享大大高于银行利率的风险收益,来弥补失败项目的损失;而一般投资更侧重于一种单项投资,它所追求的是某一投资项目的回报。

5. 创业投资是一种权益资本投资。创业投资关注所投项目的增长潜力和发展前景,最后通过一定的方式从中获得高额的资本利得回报;而一般投资主要是借贷资本投资,它所关注的是资本的安全性与短期的盈利性,最后通过到期偿还本息来获得回报。

6. 创业投资要参与企业的经营管理。它不仅向创业者提供资金,而且要参与新公司的一切活动,包括提供各种咨询和技术建议,以

及帮助创业者进行管理，使被投资企业能够健全经营、迅速成长，双方形成了一种合作开发关系；而一般产业投资与创业企业是借贷关系，它可以提供参考咨询，但不能介入企业的经营管理。

7. 创业投资是一种长期投资。它一般要经过 5~10 年才能通过上市或出售股权等方式取得资本利得。投资机构不但不会马上收回投资，而且在最初几年里也有可能不能取得任何投资收益，甚至还会不断地对有成功希望的企业或项目进行增资。

（二）创业投资基金及其特点

创业投资基金（Venture Fund）又称风险投资基金，实际上是一种特殊的产业基金，它是指通过专门的投资管理机构，把具有相同投资目标的众多投资者资金集中起来，投向蕴藏着失败风险的高科技项目及其产品开发领域，旨在促进科技成果商品化，并从中获得高收益的一种新型投资方式。创业投资基金与创业投资的发展同步，或者说，专门用于创业投资的基金便是创业投资基金，它在二十世纪五十年代创立于美国，七十年代得到迅速发展，八十年代随着全球经济一体化的影响，创业基金进入一个新的发展阶段。并具有以下几个特点：

1. 以创业为目的。它投资于企业的初创阶段和早期扩张阶段，用于产品的开发、设备的购置、市场的开拓以及后续的营运资本的追加，具有播种和发育的作用。

2. 具有长期性、高收益和高风险性。与创业投资相对应，创业投资基金关注的不是企业的眼前盈利，而是长期的发展前景。创业基金通常在公司扩张阶段给予融资，其依据是对公司盈利前景的分析和判断。它追求非常丰厚的投资收益，而又准备承担可能的巨额风险损失。

3. 它是一种权益资本。创业基金是以投资的形式获得创业企业的股权，创业企业通过创业投资基金进行融资不需要资产做担保，没有付息还本的债务负担，减轻了公司发展中的压力。

4. 可为创业企业提供管理、咨询等服务，但又不会影响公司控

股权。创业基金为了维护其投资的安全和盈利，实现收益的目标，会提供在管理、营销、财务等方面的富有经验的服务，以协助创业公司增强竞争能力。又因为创业投资基金通过投资组合来分散风险，不会集中投资一家企业，一般只占公司 10% 的股权，不干预创业公司的具体经营，因此不影响公司控股权。

5. 创业基金的投资是一种过渡性的投资。它的目的不在于控股、直接经营创业公司，而是通过资金、技术与管理等方面的援助，促进创业公司的发展，从而使其获得增值。一旦受资公司发展起来，创业基金就可以退出受资公司，然后再寻找新的投资对象。基金的主要获利方式是企业上市后，抛售所持有的股票，创业者和基金会则因同时持有公司股票而共同获利。

（三）高层次人力资源创业投资基金

众所周知，资金、人才和技术进步是推动经济发展的三大要素，三者相辅相成，缺一不可。其中，人才尤其是高层次人才是生产力的第一要素，是最宝贵的资源；技术进步是经济可持续增长的主要推动力量；技术进步转化为生产力的关键就在于高科技成果的市场化、产业化，而资金则是联系技术成果与市场化之间的桥梁和纽带。具有创业意识的高层次人力资源，虽然拥有高水平的经营管理能力和专门技术能力，但在将高新技术成果市场化和产业化的过程中，缺少的往往是资金。因此，制约高层次人才创业活动的一个很重要的因素，就是资金投入不足，融资渠道不畅，缺乏资金支持，从而对其创业活动造成了很大的阻碍，严重打击了其创业积极性。于是，高层次人力资源创业投资基金便应运而生，成为把高层次人力资源、科技成果和商品化生产结合起来的一种新型投资机制。通过高层次人力资源创业投资基金，就可以有效地积聚社会资金投向技术含量高、成长性好的创业企业，有效解决其融资渠道狭窄的问题，通过发挥“孵化器”的作用，促进高新技术成果向生产力的转化，扶持创业企业的成长，从而实现高技术成果与产业、金融资本以及高层次人力资本的相互融合。可见，高层次人力资源创业投资基金作为

投、融资双方的桥梁，能够符合相关双方的需求，通过严密的运行体制，达到资源的优化配置。同时，高层次人力资源创业投资基金作为一种全新的投资理念，具有其他形态资本不可比拟的优越性：一是通过“集体出资”，集中众多投资者的资金得以形成较大规模，从而使分散的社会投资资金具有较高的规模经济效应，并且使资金来源多渠道化，有利于通过组合投资分散和规避投资风险；二是以“专家管理”机制从事资本运营，比分散的投资者具有专业优势，能更有效地把握机会，规避风险，可以有效地促进投资的科学决策和提高投资收益；三是由于实现了专家管理的机构化，有利于形成一种有效的创业资本市场，并通过市场对其进行及时评价和监督；四是通过“收益共享、风险共担”机制，有效避免了“呆帐坏帐”带来的潜在风险。

实际上，更为重要的是，设立高层次人力资源创业投资基金有利于形成吸引人才、鼓励创业、激励投资的社会环境。从全社会角度分析，鼓励创业、鼓励投资的创新意识不足，特别是在吸引高层次人力资源，鼓励其利用高技术成果创业等方面的政策和机制上缺乏创新，激励机制不够健全，既影响了高层次人力资源的创业积极性，也对高层次人力资源的吸引工作造成了很大困难，甚至会造成高层次人力资源严重外流的局面。而创业投资基金的设立，不仅为高层次人力资源的创业提供了资金保障，而且还能产生其他方面的协同效应，比如广告效应。因为创业基金的投资本身就等于向社会告示，该创业公司有较好的发展前景和投资价值，因而将有利于公司的经营和业务拓展，更能促进高层次人力资源的创业成功。因此，高层次人力资源创业投资基金是对原来的创业投资基金的一种创新，它更加突出了高层次人力资源的作用，使人才、资金与技术这三个要素形成一种有机的融合，通过这种基金的运作，促进高层次人力资源的创业活动，从而稳定并吸引更多的高层次人才，有利于高层次人力资源的开发与建设工作。

三、甘肃省高层次人力资源创业投资基金设立的可行性与必要性分析

甘肃省虽然属于欠发达省份，但是高层次人力资源过去在数量和质量上并不落后。新中国成立后，随着实施国民经济和社会发展“一五”、“二五”计划和“三线建设”工程，党和国家在甘肃省布局了一大批重点建设项目，通过计划体制配置了大量的多层次人力资源。尤其是在“一五、二五”计划时期，考虑到当时国家的政治、经济环境，国家将 44 项重点建设项目放在西北地区，其中甘肃省占了 16 项，仅兰州市就有 8 项，包括现在的兰化、兰炼和兰石等大型企业。通过这些大型项目的建设，国家向甘肃省输送了大批优秀的党政领导人才、专业技术人才和经营管理人才，形成了一支数量可观的高层次人才群体和多层次的人才队伍，这些高层次的人才为甘肃省的经济建设和社会发展做出了巨大的贡献，也为甘肃省的人力资源建设奠定了良好的基础。改革开放以后，特别是国家实施“九五”发展规划以来，甘肃省委、省政府高度重视人才工作，出台了一系列关于人才开发、人才队伍建设、人才体制改革、人才奖励等方面的政策和办法，为稳定现有人才队伍和引进急缺人才提供了有力的政策支持。同时，在“333”、“555”等人才工程的指导下，人力资源建设工作有了持续性发展，并随着高层次人才环境的逐步改善，高层次人力资源待遇的不断提高，使高层次人力资源建设与开发工作也逐步趋于良性循环。但由于历史和现实的诸多因素的影响，也存在着许多突出问题，与东部地区相比还有很大差距。

（一）甘肃省高层次人力资源建设面临的主要问题

1、人才形势严峻，人才劣势凸现

甘肃省科技教育事业比较落后，高层次人力资源建设的基础不雄厚，人才总量与东部省份相比存在不足，特别是高层次人力资源严重缺乏，是人力资源建设中的一个突出问题，成为甘肃省发展滞后的瓶颈。据统计，2001 年每万人口人才拥有量为 427 人，远远低于东部、中部省份。全省具有大专以上学历的人员 68.28 万人，占

总人口的 2.67%，比全国平均水平低 0.94 个百分点，其中高层次人才资源所占的比重更低。全省每万人中大专以上学历程度的只有 267 人，在西北五省中列倒数第一。在省属企事业单位 44.49 万专业技术人员中，高级专业技术人员 18115 人，仅占 4.07%；在专业技术人员中，研究生 2395 人，仅占 0.54%。从总体上看，人力资源总量不足，尤其是高学历、高职称的高层次人力资源比例严重偏低。尽管某电视媒体的求职版块将“兰州”列为全国就业难度最大的城市，也有人认为甘肃省的就业呈饱和状态，但这是低层次、低素质人力资源的过剩。应该说，甘肃省低层次人力资源供给充裕与高层次人才资源供不应求同时并存，高层次的经营性人才、科技人才、管理人才、优良技工严重短缺。加上这些年比较严重的人力资源流失，造成甘肃省高层次人力资源的结构性短缺。据有关资料显示，西安、成都、兰州三大城市的科技人才密度仅次于北京，但结构严重失调，长期存在着“四多四少”，即中央在甘科技人才多，甘肃本地人才少；从事基础、应用研究人才多，从事科技成果转化和开发的人才少；分布在行政事业单位的人才多，而在物质生产部门的人才少；聚集在中央、省部级科研单位的人才多，县及县以下单位人才少。同时，高层次人才资源还面临着年龄老化和知识老化的问题，高龄高级人才多，中青年高级人才少，且各类高层次人才缺乏深造学习的机会；尤其是高层次的农业人才、工程技术人才、技术创新与开发人才、经营管理人才和国际化人才严重短缺，且从事传统产业者多，从事信息产业者少。总的来说，高层次人才分布失衡，知识分布、技能分布、地域分布、产业分布、行业分布、所有制分布以及年龄分布等都不够合理。

甘肃省要实现“十五”计划确定的经济社会发展目标，保证开发战略的顺利实施，离不开高层次人才资源的支持。但是，目前甘肃省高层次人才资源的数量与质量、现状与结构、分布与流动、素质与能力等，还不能适应甘肃省的战略发展任务，不足以支撑与承载本省经济社会发展的要求。高层次人才资源的短缺、老化、断层

与创新能力差是甘肃省高层次人才危机最核心的问题。因此，大力开发甘肃省高层次人才资源，加快高层次人才资源的建设，不仅是一项紧迫的现实任务，也是一项长期的战略任务和系统工程。

2、人才观念比较落后，人才机制比较僵化

甘肃省人才观念比较落后，缺乏危机意识。一些单位还没有真正树立起以人为本的思想，没有充分认识高层次人才资源作为战略资源的重要地位，高层次人才的创业环境还不够宽松，吸引与挽留高层次人才的法律制度还不够完善，等等。所以，在高层次人才资源开发与建设的问题上缺乏忧患意识和危机意识，还没有从经济发展与事业成败兴衰的高度，充分认识这一问题的极端重要性和紧迫性。

发达国家和我国东部发达地区对于人力资源的开发，首先强调高层次人才资源，其次才是开发一般层次的人才，而甘肃的大多数企业则忽视了对高层次人才资源的开发。目前，甘肃的企业搞不好，经济发展困难重重，关键是高层次人才资源的问题，即对高层次人才资源的培养、使用和引进的重视还不够。尽管高层次人才资源占企业员工总数的5%~10%，但其作用远发挥不够，所以高层次人才资源的开发与管理，直接关系到企业的生存与发展，关系到甘肃的长远利益。

同时，甘肃省人才机制也比较僵化，制约了高层次人才资源的发展，难以挽留住高层次人才资源。尤其是人才选拔机制、人才分配机制、人才奖励机制、人才流动机制、人才管理机制、人才引进机制、人才保障机制等均受计划体制的影响较大，缺乏一定的灵活性。导致观念制约机制，机制制约人才，人才制约发展。所以，甘肃省高层次人才资源的开发与建设受到了观念与机制的严重制约，从而影响了经济与社会的发展。

3、高层次人才资源流失严重，存量减少

进入新世纪以后，世界经济进入了以科技创新和应用为主要动力的新时期，以经济实力、科技实力为主，以人才竞争为核心竞争

力的综合国力竞争日趋激烈。我国加入 WTO，大大加快了中国经济融入世界经济的进程，也使得人才竞争由远距离转化成为零距离竞争。新一轮人才争夺战已经波及到甘肃省，一些科研院所、事业机构、高校留不住人才，甚至巨资培养的高层次人才也被国外或东部沿海地区吸引走，东部和中部发达地区不断挖走甘肃省高新技术人才、工程技术人才、高校教师等高层次人才。在 2002 年 9 月份甘肃省高新技术人才市场举办的第九届开发西部全国范围人才交流大会上，数百家招聘单位都是奔着高级技工、营销人才而来的，许多单位表示，高级技工、营销人才有多少要多少。甘肃省自然条件差，生产力发展水平低，再加上旧体制的影响割断了人才与经济的良性结合，人才优势难以充分发挥。这些客观原因使甘肃省不仅不能有效的吸纳外部的高层次人才，而且难以遏制高层次人才的外流。省际人才流动，甘肃省总是“出大于入”和“低进高出”，且流失者大多为高层次人才资源。在国际国内两个人才市场的竞争中，甘肃省处于被动地位，人才争夺战中劣势地位凸显。

近几年，甘肃省各类专业技术人员的数量增长缓慢，而其中的高级人才在某些行业还出现负增长。2000 年与 1999 年相比，除教学人员增长 1.24% 外，其余专业技术人才的数量均有所下降。通过对中科院兰州分院、兰州大学等十一所重点科研单位、高等院校专题调查发现，近五年这些单位跨省调出的高层次人才达 398 人，包括两院院士这样的顶尖人才也留不住，而同期从外省市调入的只有 203 人，且层次较低，逆差达 195 人。近年甘肃省每年外流的人才中，70% 以上都是具有高学历和高中级职称的人员。2001 年硕士以上毕业生共有 708 人，在省内就业的只有 323 人，外流占了 68.5%。而省外高校培养的甘肃籍的大专以上毕业生回归率只有 50% 左右，攻读博士、硕士的人员回来的就更少了。另据甘肃省这两年人才招聘会反馈的信息显示，外省招聘单位大量吃进本省紧缺的财会、营销、计算机、化工、医药类等高层次人才，连轻纺、服务和机械类的高级技工也同样大量吃进，这将严重影响甘肃省确定的石油化工、

有色冶金、建筑建材、轻纺食品、电力能源、机械、电子、医药八大支柱产业的发展。

随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的不断完善，包括人力资源在内的生产要素的流动将日益频繁。尽管甘肃省委、省政府制定了一系列相关的政策措施，但高层次人力资源流失的状况并没有得到有效的遏制，大量高层次人力资源的外流，严重制约了甘肃省对人力资源开发的积极性，这无疑对甘肃省经济社会发展的影响是巨大的。

从以上问题来看，高层次人力资源既是促进甘肃省经济发展的关键因素，但同时也已成为制约甘肃省经济发展的瓶颈。这种状况不改变，甘肃的长远发展战略就难以顺利实施，加快甘肃发展就会成为一句空话。因此，高层次人力资源的存量与素质的持续良性开发已成为甘肃省经济与社会发展的关键因素。在国家西部大开发政策不断深化的宏观政策环境中，甘肃省如何不断适应新形势发展的需要，及时调整自己的发展策略，制定相应的政策与措施，转化区位优势，优化政策环境，强化人力资源管理，尤其是高层次人力资源的管理与开发，就显得特别重要。

（二）高层次人力资源的关注点与价值取向

在“三线建设”时期的几个重点省份，如陕西、四川、甘肃、贵州等，20世纪80年代这些省份的技术人员的数量占总人口的比例，均居全国前列。西安、成都、兰州三城市的科技人口密度，至今仍仅次于北京、上海。然而，有了高层次人才并不等于就有了高层次人才的效应，出高层次人才的地方不一定就能留住他们，甘肃的困惑恰恰就在这里。甘肃省拥有十几所高校和包括中科院兰州分院在内的科研院所，作为培养高层次人才的摇篮，却成为高层次人力资源缺乏的地方，培养的越多，流失的也就越多。事实上，甘肃省存在人才积压与人才短缺并存、科技成果积压与技术短缺并存的深刻矛盾。

那么，如何看待和分析这些问题呢？利益驱动诱导和提高收入

待遇的留人措施，固然对留住人才、吸引人才有重大作用。但调查中我们还发现，高层次人才对成就的渴望大于对生活水平提高的渴求，他们更加看重事业、成就和发展前景，比较关注创业政策环境的优劣，考虑取舍的第一因素是能否用其所长，在专业领域内有无发展前途，是否具备实现自己价值、干一番事业的机会和条件。高层次人力资源的流动不同于一般人力资源的流动，他们的流向不仅取决于经济水平，更取决于经济发展势头和发展前景。因为高层次人才的使用与成长不是孤立的，它需要一个让他们脱颖而出的机制，一个宽松、愉快的环境，一个鼓励他们创造、创新的土壤。

目前，甘肃省高层次人力资源的创业环境还不够宽松，高层次人才施展才能的场所、机会和环境还不够优化，从而使一些人不能尽其才，才不能尽其用，这是造成甘肃省高层次人才流失的一个重要原因。近几年相关媒体上总是不断报道西部包括甘肃省的科技人员在东南沿海创业成功的事例，不能不发人深省。为什么那些科技人员能够在东南部城市干出那么大的事业？原因就在于那里有发挥他们才干的场所和机制，有良好的创业环境和条件。因此，不关注高层次人才的价值取向及其他的兴奋点，不优化甘肃省高层次人力资源的创业环境和机制，恐怕难以从根本上解决高层次人才资源的流失和稳定问题。要懂得人创造环境，而环境也造就人，良好的环境是人才成长、成功的必要条件。我们认为，为了更有效的鼓励和吸引高层次人才干事创业，应设立甘肃省高层次人才创业投资基金，支持高精尖人才领办企业和带头创业。对省、市评选的各类拔尖人才，确实有创办实体愿望和条件的，应当提供一定额度的创业投资资金，帮助其创办独立的经营实体，使他们的科研成果尽快转化为生产力，以此来留住并吸引更多的高层次人力资源。

（三）国内外的经验借鉴

中共中央提出了实施“事业留人、感情留人、政策留人”的人才战略，党的十六大也做出了“关于民营科技企业创业人才和技术

人员是中国特色社会主义事业建设者”的重要论断。并要求全社会解放思想，转变观念，充分认识到高层次人才资源创业对我国经济发展的巨大推动作用。呼吁各省区切实重视高层次人才资源创业问题，营造尊重高层次人才资源的社会氛围，努力优化有利于创新、创业的社会环境。要树立一批创业人才典型，宣传他们的创业精神和业绩，营造“创业光荣、创业有功”的良好社会氛围，让有条件创业的人才想创业、能创业，真正创造一种“干事业、干成事业”的社会环境。

高层次人才资源的开发与建设，环境问题十分重要。有了好的环境，没有人才可以吸引人才，有了人才可以更好地发挥他们的作用；而环境不好，既不利于人才发挥作用，还会造成人才的外流。甘肃省要想留住人才，就要把“事业留人、感情留人、待遇留人”真正落到实处，而不能停留在一般号召上，这是甘肃省稳定并吸引高层次人才资源的根本。

深圳特区刚开始起步时经济发展水平很低，根本无法与北京和上海比，而现在深圳已发展成为一个国际性的大都市，成为我们国家对外开放的窗口。在改革开放的二十多年里，深圳吸引了大批的高层次人力资源，这不是因为深圳有很高的生活水平和良好的生活环境，而是因为有良好的发展前景，有实现自己价值、干一番事业的机会和条件，这对于真正关注事业并想创业的高层次人力资源来说才是最大的吸引力。同样，西部地区吸引人才，不要企图创造比东部更好的生活环境，而是为人才创造比东部地区更多的实现自己价值、干一番事业的机会和条件。作为西部大开发的省份之一，内蒙古也于2000年2月首次出台了突破性人才政策：每年从财政预算内为人才开发基金注入500万元左右的资金。对于引进的中国科学院院士、中国工程院院士、博士、硕士，内蒙古亟需的专业技术人员，高新技术产业带头人，持有个人发明、专利、技术成果到内蒙古开发生产的专业技术人员以及高层次经营管理人才，只要在内蒙古获得国家级科学技术大奖的，自治区均给予特殊奖励。

美国是创业投资出现最早、发展最成熟的国家，它不仅是现代创业投资模式的开创者，而且也是最为成功者。20 世纪初，一些比较富裕的家庭和个人投资者为一些新创建的公司提供资本，拉开了创业投资的序幕。此后几十年间，美国创业资本发展迅猛。1946 年，世界上第一家现代的创业投资公司“美国研究与发展公司”(American Research & Development Corp, 简称 ARD)宣布成立，它的宗旨就是为那些新兴的快速发展的企业提供权益性启动资金，推动这些新兴企业的发展。美国的创业投资基金支持了通讯、半导体、软件系统、计算机、精密仪器、医疗设备等领域中高层次人才创业，推动了高新技术产业的发展。美国的创业投资基金培育出了 IBM、微软、英特尔、苹果、网景、联邦速递、遗传因子等一批高科技公司，促成了南加州的硅谷和“生物滩”拉霍桑的产生，为美国高技术产业的繁荣发展立下了卓越功绩，促进了高层次人才创业的成功，并由此吸引了一大批高层次人才资源。随着美国硅谷模式的扩展，在遍及全球的高新技术开发区、工业园区，都显示了创业投资基金在繁荣经济、人才建设方面正发挥着越来越重要的作用。美国关于硅谷和 128 公路地区的故事也许对甘肃省建设与开发高层次人才资源更有启迪意义。位于美国西部的硅谷和东部的 128 公路地区，在二十世纪七十年代同是世界电子工业的创新中心，其起点和技术是相同的，但现在硅谷的成就和名气却远在 128 公路地区之上。很多优秀的计算机人才和企业家纷纷“孔雀西飞”，认为在硅谷能找到合适的风险投资者，能找到企业所需要的信息、基础设施和各种支持系统，能找到创业的条件与环境。而在 128 公路地区，公司建立在一些独立公司的基础上，信息往往由上而下垂直流动，公司之间的界限，公司各部门之间的界限，以及公司和当地机构之间的界限泾渭分明。我国著名经济学家吴敬琏说，其根本原因是“制度环境和文化背景不同”。

从国内外的经验来看，设立高层次人力资源创业投资基金，是鼓励高层次人才创业，稳定并吸引高层次人才资源的有效途径。

对于高层次人力资源的建设与开发，甘肃省要借鉴怎样发挥高层次人才创造性，怎样进行制度创新。在进入以信息技术为重要特征的“新经济”时代，最重要的生产要素是人的创造性，而人的创造性与一个制度提供给他的自由空间是相关的。有研究表明，体制因素和环境因素对经济增长的贡献率，东部比西部高出 10 多个百分点。因此，甘肃省要稳定并吸引高层次人力资源，不要企图创造比东部更好的生活环境，而是要为高层次人力资源创造比东部地区更多的创业机会和条件，要以事业发展吸引人才，要构筑“文化环境”，这种“文化环境”并不是指兵马俑、丝绸之路等文化内容，而是指相应的“创业文化”。

（四）甘肃省高层次人力资源创业投资基金设立的必要性

分析设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金的必要性，应从以下几个方面来认识。

1、科学研究成果显著，技术市场较为活跃，但是推广应用率却低。高技术产品在甘肃省有较大的市场，据甘肃省统计局的统计资料显示，2002 年科学技术队伍不断扩大，科技支出继续增加。到 2002 年末，从事科技活动的人员 7.11 万人，增长 0.85%，其中科学家和工程师 4.41 万人，增长 1.85%；全年科学研究与发展活动经费支出 8.42 亿元，增长 0.48%；全年省部级以上科技成果 556 项，其中应用技术成果 525 项，软科学成果 31 项；获得奖励的项目 157 项，比上年增长 2.61%，但是推广应用率非常低，与东部发达地区的转化率相比有巨大的差距。

2、存在着广泛的创业投资基金来源。甘肃省设立高层次人力资源创业投资基金已具备了一定的基础和条件，特别是改革开放以来甘肃省经济的快速发展，使社会资本有了一定程度的积累，为发展创业投资基金提供了必要的物质准备。2002 年，甘肃省经济增长较快，继续保持上年 9.4% 的较高增速，人民生活水平稳步提高。初步预计，2002 年全省实现国内生产总值 1161 亿元，按可比价格计算，比上年增长 9.4%；全省人均国内生产总值为 4493 元，增长 9.1%。

全年城镇居民人均可支配收入 6151.42 元，比上年增长 768.51 元，增长 14.28%。全省金融机构各项存款余额 1806.32 亿元，比年初增加 190.33 亿元；存款中，企业存款余额 582.45 亿元，增加 48.66 亿元；城乡居民储蓄存款余额 1042.22 亿元，增加 121.36 亿元。另外，一大批具有投资能力的企业集团也已成长起来，这些机构投资者有了更多的闲置资金，从而扩大了创业投资基金的来源。随着创业投资环境的完善，他们都将成为创业投资的主体。更为重要的是，随着收入的增加，居民和机构的投资意识也在不断增强。若能通过政策引导，将全省金融机构存款余额的 5%吸引到创业投资领域，就是 90 亿元人民币。

3、高层次人力资源创业资金短缺，融资困难。高层次人力资源创办的企业，因其处于创业初期，规模小而不具备上市资格，无法通过发行股票的方式筹资；又由于其信用程度低且无可抵押，使他们难以获得银行的信贷资金和发行债券融资。即使处于该时期的企业能通过某种方式获得信贷资金的支持，也会因其处于创业初期而导致企业还本付息的财务负担过重，影响企业的发展。多年来，甘肃省高层次人力资源创办企业以及科技研发所需的费用主要依靠企业自筹，政府投入、银行信贷资金极少。2002 年，《甘肃高新技术产业化有关问题研究》课题组专门设立了《甘肃高新技术产业化情况的调查表》，采用简单随机抽样的方式进行了问卷调查，对创业过程中高新技术成果转化存在的困难与问题以及对策建议等的统计见表一。

表一:

甘肃省高新技术成果转化存在的困难与问题以及对策建议调查表

项目 单位 类型	存在的问题及困难			提出的意见及建议		
	问题困难	单位 数	比例%	意见和建议	单位 数	比例%
科研 院所 (14 家)	资金短缺	12	85.17	优惠政策支持	14	100
	市场需求不足	6	42.86	建立信息网络	4	28.57
	政府支持不力	2	14.29	建立成果转化基金	2	14.29
	体制问题	2	14.29			
企业 (48 家)	资金短缺	26	54.17	优惠政策和资金支持	42	87.5
	政策和体制问题	14	29.12	培育和营造孵化环境	14	29.17
	基础条件原因 (如人员素质、 制造环节的配合 等)	10	20.83	建立风险转化基金	8	16.67
				合理利用有限资源	4	8.33
	风险承担能力弱	4	8.33			
高等 院校 (24 家)	资金短缺	12	50.0	优惠政策支持	8	33.33
	企业短期行为问 题	10	41.67	体制改革和环境营 造	14	58.3
	政策和环境问题	6	25.0	行业论证和政府推 广	4	16.67
	人才问题	2	8.33			
	风险问题	2	8.33			

从上表可以看出,不论科研院所、企业,还是高等院校,都一致将资金问题列为困难与问题的首位,也都将优惠政策扶持和资金支持列为对策建议的第一位。

我们认为,创业企业融资困难的一个重要原因,就是没有形成以企业和社会资金为投入主体的机制。通过建立和发展高层次人力

资源创业投资基金，可以有效地积聚社会资金投向高新技术产业，促进创业企业的投融资体制的建立和完善，从根本上解决高层次人才在创业过程中的资金短缺问题，实现高层次人才、高技术成果与金融资本的相互融合。尤其是高层次人才创业投资基金改变了过去单一的投资主体状况，使之朝国家、企业、个人投资的多元化方向发展，并且投资基金也因投资主体多元化而呈现多层次化、多渠道化。一般情况下，创业投资以股权投资方式投资，拓宽了高新技术产业化投资方式，形成了财政资金、银行信贷资金、企业自筹资金、社会闲散资金、外资等多渠道筹集资金，建立了一种由国家、企业和个人风险共担、利益共享的创业投资新体制。因此，高层次人才创业投资基金将广泛的社会闲散资金聚集起来，形成规模，并参与高新技术产业化的全过程，不仅可以解决高层次人才融资的需要，又可以加速资金周转，提高资金使用效率。

4、已经确立了建立现代企业制度这一企业改革的方向。创业投资是权益投资，是长期股权投资，因此建立产权明晰的现代股份制企业是进行创业投资的基础。目前，股份制已经在全省范围内推广。随着经济体制改革的不断深化，将会涌现出一大批自筹资金、自主经营、自负盈亏的创业投资机构和创业企业，从而为创业投资提供更为广阔的舞台。

5、一部分创业投资公司的带头作用。甘肃省创业投资的发展在省委省政府的高度重视下，于2001年起步。2001年8月17日，甘肃省第一家专业创业投资机构——甘肃省科技风险投资有限公司在兰州成立。该公司由甘肃省高科技创业服务中心、玉门石油管理局、西部科技开发公司、甘肃森威投资有限公司、酒泉钢铁（集团）有限责任公司等九家实力较强的股东单位组成。这家公司充分运用国家和省政府赋予的优惠政策和投融资手段，通过股权投资、担保贷款投资、证券投资、收购兼并等形式，支持省内外高新技术产业企业的发展。此后，甘肃省又相继设立了其他一些创业投资机构，目前涉足创业投资业务的投资公司已经接近十家，他们的成功运作将

为创业投资起到很好的示范作用，以带动甘肃省创业投资业的发展，并为设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金提供了广阔的平台。

6、高新技术产业开发区的发展，为创业投资的发展壮大创造了条件。1991年3月，经国务院批准成立了兰州高新技术产业开发区，它是全国首批27家国家高新技术产业开发区之一。高新区紧紧围绕“发展高科技，实现产业化”的建区宗旨，逐步发展成了兰州地区科技与经济紧密结合的创业区，培育创业企业家、孵化创业企业的功能区。截至2002年底，注册进区企业总数达498户，有高新技术企业248户，外商投资企业32户；制定了推进创业企业发展的配套扶持政策，已累计给企业返还税金3583万元。仅2000年、2001年就为区内企业争取到国家创新基金1175万元，争取到其他扶持资金和贷款共计4670万元。高新区按照“政府引导、企业参与、市场运作”的原则，建立起了以高新区财政投入为主体的创新基金和以高新区财政投入为引导、以企业为主体的创业投资公司或基金，实现多渠道融资，从而为创业投资的发展创造了条件、提供了机遇。

为了鼓励和吸引更多的出国留学人员回国创业，参与甘肃的开发，2001年12月4日，甘肃省兰州留学人员创业园区在兰州市高新技术产业开发区挂牌成立，这是西北五省区第二家留学生创业园区。该园区将为留学人员创办企业提供孵化空间，营造优良环境，使企业顺利渡过创业的起步阶段，并且能够在几年或更短的时间内发展壮大。

7、政府已经制定了一系列的政策法规，为创业投资的发展提供了良好的保障。例如在2000年甘肃省人民政府曾经发布了《关于大力发展民营科技企业的决定》，强调“国有科研机构、高等学校的科技人员和在校研究生，在完成工作和学习任务的前提下，可以离岗或休学创办民营科技企业。办理留职停薪手续后离岗创办民营科技企业者，可在三年内回单位竞争上岗，所在单位应保障重新上岗者享有与连续工作人员同等的福利和待遇。休学创办企业者保留学籍，并可按国家学籍管理办法申请恢复学习”。并规定，“兰州高新技术

产业开发区外的民营科技企业经省科技行政部门认定为高新技术企业的，企业所得税减按 15%征收。”“大力发展科技创业投资事业，建立和完善民营科技企业贷款担保机制。鼓励和引导社会力量进行创业投资，为民营科技企业提供风险资本投入和贷款担保服务。省政府设立的中小企业贷款担保专项资金，同时用于民营科技企业的贷款担保。”

2003 年上半年，甘肃省委、省政府出台了第一个综合性人才队伍建设规划《2002~2010 年甘肃人才队伍建设规划》，这将成为甘肃省建设与开发高层次人力资源的指导性文件。规划中提到，要建立人才开发工程专项资金，各地各行业都要建立人才开发专项资金，可用于高层次人才的奖励、引进、培养和进修，从而形成以财政投入为引导，企业投入为主体，银行贷款为支撑，社会集资和引进外资为补充，优惠政策作支持的全社会人才队伍建设投入体系。相信随着创业投资的深入发展，甘肃省府及各地地方政府、特别是开发区，都会尽快将创业投资基金管理法规的制定提到工作日程上来，对于创业投资及其机构也都会有更为具体的规定。

综上所述，高层次人力资源是甘肃省长远发展的第一要素，高层次人力资源以及他们的创新精神是非常稀缺和宝贵的资源。然而，由于甘肃省的高层次人力资源存在着人才总量不足，结构不合理，流失严重等问题，不能够适应甘肃省发展的需要。因此，甘肃省各级政府要充分认识高层次人力资源的重要作用，解放思想，大胆创新，设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金，优化高层次人力资源创业环境，创新管理体制，为高层次人力资源提供更为优越的政策支持，促进和激励高层次人力资源的创业创新活动，为甘肃经济的长远发展奠定坚实的基础。

四、甘肃省高层次人力资源创业投资基金的设立

（一）设立甘肃省高层次人力资源创业投资基金的历史背景

与美国、法国、日本等发达资本主义国家相比，尽管我国在创业投资基金方面的发展要落后很多，但是创业投资对于我国而言并

不是一个陌生的名词。创业投资基金随着我国社会主义市场经济体制和科研体制改革的深入发展，已经形成了自己的一些特点。高层次人力资源创业投资基金以创业投资的发展为基础，并且在不断创新，所以甘肃省高层次人力资源创业投资基金的设立离不开我国创业投资发展这个大背景。

1、我国已成立了一批各具特色的创业投资公司，但总体来看数量少，规模小。

随着我国改革开放的深入发展，一些省市、地区、部门、高新技术产业开发区纷纷建立了各具特色的创业投资公司，如中国招商技术有限公司、上海市信息投资股份有限公司、广州技术创业公司、深圳高新技术产业投资服务公司、深圳科技银行、江苏高新技术风险投资公司等，它们积极开展创业投资的实践活动，对高新技术产业的创业给予支持，提高了我国科技成果的转化率，促进了我国创业投资的不断发展。

2002 年，科技部组织北京、上海、深圳等地的创业投资协会对全国 246 家创业投资机构的投资情况进行了为期 8 个月的系统抽样调查，并于 7 月 26 日正式对外公开发布调查结果。根据调查显示，我国目前共有各类创业投资机构约 250 家左右，管理资金超过 400 亿元人民币。截至 2001 年年底，246 家被调查创业投资机构共投资 118.95 亿元人民币。其中，国内投资案件数有 1544 件，投资额为 112.24 亿元人民币，平均对每家创业企业投资近 727 万元人民币；国外投资案件数有 23 件，投资额为 6.71 亿元人民币，平均对每家国外创业企业投资 2916 万元人民币，具体情况见表二。

表二：2001 年底国内创业投资机构业务开展抽样调查情况表

抽样调查创业投资机构	开展创业投资总额	国内投资			国外投资		
		投资件数	投资总额	件平均额	投资件数	投资总额	件平均额
246 家	118.95 亿	1154 件	112.24 亿	727 万	23 件	6.71 亿	2916 万

从国内具有创业投资性质的公司或事业单位的总体状况来看，资本实力从几百万元人民币到几千万元人民币不等，按照机构性质来划分可以分为以下两类：一类是以有限责任公司形式组成的，纯属企业性质；另一类是从属各省、市科委领导的事业单位，大多是非赢利机构。就我国目前创业投资机构的资金情况而言，实力最强的为深圳高风险投资公司，拥有 10 亿投资基金，相对较小的为上海创新科技集团公司，约 5000 万元投资基金。我国虽然已经成立了一批各具特色的创业投资公司，但总体来说，数量太少，规模较小，往往只有几千万元甚至几百万元人民币的资本，难以支撑一个大型科技项目，与美国硅谷平均每个项目 500 万美元的规模无法相比。我国的很多创业投资公司只能投资一些资金需求少、风险小的项目。

2、我国创业投资基金来源单一，渠道狭窄，而且流失严重。

总体来看，我国的创业投资基金大部分都来源于财政科技拨款和银行科技开发贷款。创业投资资金来源过分依赖政府投入，政府投资（各类计划资金、贷款）依然占有主导地位，投资主体单一，政府资金引导民间资本进入和创业投资体系建设方面的作用发挥不充分，极不利于创业投资的长远发展。从国际创业投资的经验来看，创业投资主体应该是民间资本，而不是政府，政府在创业投资中只能进行少量有限的引导性投资，而决不能成为投资主体，否则政府财力难以承受，还会形成新的国有企业。在美国，创业投资基金的 70% 以上来自民间，但我国正好相反。例如，广州市科技信托投资公司注册资本为 9000 万元，其 9 个股东都是国有单位；重庆市科技

风险投资有限公司的 3 个股东，也全都是国有部门。政府成为我国创业投资的主体，占到总投资额的 80%，而民间资本参与很少，与美国的多样化渠道形成了鲜明的对比。

从投资者方面来说，急功近利的思想依然严重（这与任期目标息息相关）。这一方面导致短期行为盛行，与创业投资坚持长期运作的投资理念不符；另一方面使得创业投资基金大部分流向科研成果“转化”的后期，失去了创业投资的效用；更为严重的是，有些投资者为在自己任期内争取好的投资业绩，而将政策性创业资金投向其它短平快项目，造成创业投资基金的“流失”。由于缺乏合理的利益分配机制，投资者的收益与自己的职位相关，因而导致他们不从企业的总体发展目标出发，从而造成了管理混乱，甚至使创业投资基金不断流失。

3、投资行业以高新产业为主，但与各地区的产业发展导向有关。

有关部门曾对我国的创业投资状况进行了调查，从调查结果来看，软件行业吸引投资最多，软件、网络、医药保健、生物科技、新材料等行业是目前创业投资的重点，总体约占全部投资案件的 60.77%；而半导体、资源开发工业、核应用技术等行业目前尚属冷门。2002 年亚洲创业投资中国论坛提供的资料显示，2001 年私人投资者对中国企业投入资金约有 17.5 亿美元，资金投向主要是软件、电信、网络、半导体、媒体、生物技术六个领域。调查还发现不同地区行业投资重点不同。其中，天津和江苏对生物医药领域的投资比例最多，分别达到 44%和 19%；湖北和浙江对新材料行业的投资分别占全部被投资案件总数的 24%和 11%；而湖北对光电子及光机电一体化行业的投资比例是最大的，达到 18%，显然，这与武汉力求发展成为中国“光谷”的战略选择是相适应的。这说明，不同地区的行业投资重点均与该地区科技产业基础和发展导向有关。

4、我国创业投资的组织形式与退出机制

据国家科技部的调查显示，被调查机构的累计投资已经占其管理资本的 36%左右。目前我国创业投资机构以公司型为主，主要以

自有资金进行投资。为保证机构的正常营运和对已投资项目进行必要的追加投资,创业投资通常需要留出 30%左右的资金规模。同时,考虑到相当数量的创业投资机构是 1999 年和 2000 年两年间成立的,这一接近 40%的平均投资比例已经相当不低了,国内创业投资机构已经面临重新融资的紧迫压力。

在创业投资当中退出是一个十分重要的环节,但由于目前我国退出渠道不很完善,而许多创业投资机构创建时间并不长,导致当前创业投资变现困难,所以 246 家创业投资机构只有 38 家提供了退出方面的信息。据调查显示,目前国内创业投资机构退出方式多以转售为主,约占 42.9%;其次为清算和收购,各占 18%;企业回购占 15.8%;公开上市只有 2 个项目,而且是在国外上市,仅占退出方式的 5.3% (见表三)。私人资本家往往对投资能否成功退出表示出浓厚兴趣,他们迫切希望的是通过上市,使投资最大限度地实现其潜在的估价,但目前得以成功上市的这类创业公司为数寥寥。

表三: 国内创业投资机构退出方式调查情况表

被调查创业投资机构数	提供退出方式企业	退出方式类型			
		转售	清算和收购	企业回购	公开上市 (国外)
246	38	42.9%	18%	15.8%	5.3%

5、国外创业投资基金开始进入我国

2001 年 8 月,外经贸部、科技部、国家工商总局联合制订并发布了《关于设立外商投资创业企业的暂行规定》,对在中国从事创业投资的外资机构所需具备的资格、审核程序、投资和退出机制以及监管原则等都做出了规定。在 2002 年亚洲创业投资中国论坛上,有专家提出,中国目前已经吸引了众多来自海外的创业投资家和私人资本投资者投资数十亿美元。在第四届高交会期间,深圳市创新投资集团宣布与日本软库发展有限公司合资成立了注册资本为 200 万美元的深圳创新软库创业投资管理有限公司,双方将共同募集 2 亿

元人民币资金并委托合资公司投资与管理。此外，深圳创新投资集团还与新加坡的一家著名创业投资机构联手，成立合资创业投资公司。深圳市创新投资集团总裁陈玮认为，境内创业投资机构熟悉中国市场和投资环境，境外创业投资机构则有着国际化的运作模式和丰富的投资经验，双方的“联手”无疑是最好的互补。在深圳，2002年外资和本地联合投资额已经占到总体投资额的7%以上，与境外机构联合投资将成为深圳创业投资机构的重要投资方式。

据了解，为扶持国内创业企业的发展，鼓励更多的外资机构进入国内创业投资业，满足创业企业特别是科技型创业企业的资金需求，有关部门正在酝酿修改相关规定，进一步放宽外资机构进入国内创业投资业的资格限制，给予其更多的税收优惠，并允许外资以有限合伙人身份进入创业企业。有关部门负责人强调，社会上对于目前国内创业投资退出机制存在误解。认为中国没有创业板，创业投资基金就无法退出，这是对创业投资退出机制的片面理解。实际上，即使在发达国家，创业投资通过证券市场退出的也只占总数的约46%，多数创业投资基金都是通过股权转让和回购等方式实现退出的。从法律和政策层面看，目前我国创业投资退出渠道是通畅的，而且只要经外汇管理部门正常审批，外资机构的创业投资套现资金，可以安全、迅速地汇往海外。

6、我国已经出台了一些支持创业投资的法律、法规和政策，但还有待于进一步完善

1985年，国家在关于科技体制改革的文件中就提出设立创业投资基金；1991年3月6日，国务院在《国家高新技术产业开发区若干政策的暂行规定》第六条中指出：“有关部门可以在高新技术产业开发区建立风险投资基金，用于风险较大的高新技术产业开发，条件成熟的高新技术开发区可创办风险投资公司。”这一规定标志着创业投资已经受到我国政府的高度重视。1995年和1996年，国务院又分别颁布了《关于加速科技进步的规定》和《关于“九五”期间科技体制改革的决定》，再次强调要发展创业投资基金。1996年5

月 15 日正式颁布了《中华人民共和国促进科技成果转化法》，明确提出国家鼓励设立科技成果转化基金或创业基金，其资金来源包括国家、地方、企业、事业单位以及其他组织或者个人投资。1998 年全国政协九届一次会议更是将中央提出的《关于加快发展我国风险投资事业》的提案列为全国政协的一号提案，在国内引起强烈反响。

据国家有关部委官员介绍，目前中国将出台创业投资企业管理办法，促进创业投资在中国发展成为一个专门行业。科技部为进一步推进创业投资的健康发展，将研究制定促进创业投资发展的鼓励性政策，在一些关键问题上有望取得政策突破。在吸引外资进入创业投资基金方面，科技部正在配合外经贸部和国家工商总局等单位，对原来的有关政策进行修订，准备在降低准入门槛、简化投资手续、提供税收优惠、理顺外资撤出渠道等多个层面争取有所突破，吸引境外创业投资机构在国内开展业务。在创业投资运作的整个链条中，努力推进科技中介服务机构的法律法规和政策环境建设，积极引进优秀人才、先进的管理经验和专业化运作模式，鼓励国外中介机构进入国内科技中介服务市场，以便能够更好地为项目市场与资本市场的沟通提供良好的服务。

虽然国家已经制定并出台了一系列支持创业投资的政策法规，但总体来看，我国目前还不具备创业投资所需要的良好政策和法律环境。这一方面导致创业投资融资渠道的狭窄和不畅，使得融资成本居高不下；另一方面造成多重税收和资本运作的高成本；同时，由于知识产权法律实施的乏力，导致创业投资的非技术风险十分严重。因此，发展我国的创业投资事业，迫切需要营造一个适合我国创业投资基金运作的良好的政策环境和法律环境，以及高技术应用的市场环境，健全我国的创业投资机制。

总之，高层次人力资源、科技创新及其产品的产业化是一个国家综合国力的竞争焦点和巨大发展潜力的体现。而高层次人力资源创业投资基金正是高层次人才推动高新技术、催生高新技术产品产业化最为基础最为活跃的助推器和原动力。我国的创业投资业，经

过十余年发展的艰难历程，取得了一定程度的进展，有了一个比较好的开端，对推动科学技术的进步和高新技术产业的发展发挥了积极的作用。但总体看仍处于初创阶段，还存在着诸如法规政策不完善，创业资本进出渠道不畅通等诸多的障碍问题。据有关资料分析，从 2000 年 7 月以来，全国几乎没有一家新的创业投资公司设立。在目前 400 多亿元人民币的创业资本总额中，真正做创业投资的不到 100 亿元；我国有专利技术 7 万多项，但专利实施率仅为 10% 左右，科技成果转化为商品并取得规模效益的约占 10%~15%，远远低于发达国家 60% 的水平。高新技术产业产值占工业总产值的 8% 左右，也远低于发达国家 30%~40% 的水平。在目前中国的科技成果转化中，自筹资金占 56.8%，国家科技计划拨款占 26.8%，创业投资仅占 2.3%。因此，要推动中国高新技术产业化发展，就要认真总结经验，进一步解放思想，开阔思路，从全新的视角去认识、评价、鼓励和扶持创业投资的发展，以此来带动整个社会的进步。

（二）甘肃省高层次人力资源创业投资基金的来源渠道

美国创业投资基金的来源广泛，按照在基金总额中所占比例由大到小的顺序，包括养老基金、公司、个人和家庭、银行和保险公司、捐赠资金、国外资金以及其他资金。参照国内外的经验借鉴，甘肃省的高层次人力资源创业投资基金可以建立起一个包含政府、企业、个人、保险基金、养老基金、外资以及其他社会闲散资金的多元化的创业投资基金来源体系。

1、政府投资，包括财政科技拨款和银行科技贷款。政府投资通过创业投资不仅可以获得可观的经济收益，还可以产生良好的社会效益。我国目前的创业投资基金中，私人资本比例过低，通过政府投资，可以给私人资本一引导与示范作用，吸引更多的私人资本进入创业投资基金。

2、私人资本。虽然私人资金在我国整个创业投资基金中所占比例还很小，但是我国的民间资本的力量却十分雄厚。尽管我国已连续七次降息，而且还征收了个人所得税，但是截止到 2003 年 1 月末，

我国城乡居民本外币储蓄存款余额达到 9.81 万亿元，并且将近一半的存款集中在 20% 的高收入者手中。甘肃省金融业运行平稳，存款数额不断增加。2002 年末全省金融机构各项存款余额 1806.32 亿元人民币，比年初增加 190.33 亿元；存款中，城乡居民储蓄存款余额 1042.22 亿元，比年初增加 121.36 亿元。（见表四）由于创业投资回收期长、流动性差，不能满足居民将投资资金随时变现的要求，因此吸引居民储蓄就有一定的难度。

表四： 2002 年甘肃省经济增长和储蓄情况统计表

GDP 增长情况		人均 GDP		人均可支配收入		
总值	比上年增长 率	人均 GDP	比上年 增长率	可支配收 入	比上年增 加	比上年 增长率
1161 亿	9.4%	4493 元	9.1%	6151.42 元	768.15 元	14.28%
存款 余额	比年初增 加	其 中				
		企业存款	比年初增 加	城乡居民 存款	比年初增 加	
1806.32 亿	190.33 亿	582.45 亿	48.66 亿	1042.22 亿	121.36 亿	

但是，创业投资机构可以采取适当的方式来吸引居民中的高收入者，例如股票市场上的一些超级大户，其资金实力并不亚于机构。因此，创业投资机构应该吸引那些对创业投资有着正确认识、有资金实力和承担风险能力的私人资本所有者参与创业投资，这将会大幅度的增加创业投资基金的来源。

3、企业的部分权益资金。企业的资金包括权益资金和借入资金，权益资金即自有资金。当企业中有闲置的自有资金时，为了充分利用企业资产，提高资金的使用效率，可以将多余的自有资金用于对外投资。在甘肃省各金融机构 2002 年的存款总额中，企业存款余额达 582.45 亿元人民币，比上年增加 48.66 亿元，这其中也不乏有

进行创业投资的相当的自有资金。

4、保险基金。甘肃省保险业发展比较快，2002 年全年保费收入 33.49 亿元，比上年增长 51.97%。其中：财产险保费收入 9.77 亿元，增长 19.17%；寿险保费收入 22.08 亿元，增长 75.10%；健康险和意外伤害险保费收入 1.64 亿元，增长 33.33%。随着我国创业投资的发展，国家将会制定更多的政策与措施，允许保险公司拿出一定比例的资金进行创业投资。

5、养老基金。随着社会保障制度在全国范围内的推行，社会保障制度逐步健全与完善，养老基金的数额也随之不断增加。甘肃省社会保障和社会福利事业也在不断发展，2002 年，参加基本养老保险的职工达 139.99 万人，覆盖面 96.53%；基本养老金社会化发放人数 47 万人，社会化发放率达 98.77%；参加基本养老保险的离退休人员有 47.58 万人。无疑，把保险与养老基金的一部分作为创业投资基金，不仅实现了二者作为基金的增值保值，而且还可进入创业投资领域，促进高新产业与创业投资的双赢发展。

6、境外投资基金。我国日益改善的投资环境、市场环境以及不断健全的法规体系，吸引了一批境外投资机构到中国进行创业投资。他们采取独资或中外合资的形式进入我国的创业投资领域，成为我国创业投资基金的重要补充。2002 年，甘肃省全年合同利用外商直接投资 1.10 亿美元，实际利用外商直接投资 0.52 亿美元。

7、其他来源。如捐赠、大型投资公司和国有经营公司、国家开发银行、证券公司和信托投资公司等。随着创业投资的发展，这些资金来源在整个创业投资基金中的比重也会不断上升，成为创业投资基金的重要补充。

创业企业由于处于起步阶段，缺乏作抵押的资产，没有稳定的现金流入，所以对投资者而言风险非常大，所以保险基金、养老基金、捐赠基金、信托投资基金等一些机构投资者是比较理想的创业投资基金来源，因为他们资金实力雄厚，而且大部分为长期资金，正好满足了创业投资期限长、风险高的特点。随着创业投资的不断

发展，政府投资和私人资本在整个创业投资基金中的比例要不断降低，而机构投资者应该成为创业投资基金的主要来源。所以，甘肃省、市政府就可以多渠道筹措资金在兰州市高新区管理委员会设立高层次人力资源创业投资基金，主要用于高层次人才创办企业过程中的市场调研投入、项目开发、风险投资等方面，以扶持其进行创业。

五、甘肃省高层次人力资源创业投资基金的组织形式、运作与管理

目前，在全球创业投资基金的发展中，美国模式最为成功，它不仅是现代创业投资基金模式的开创者，而且也是最为成功者。美国、日本、法国、德国等发达资本主义国家以及中国台湾，都在创业投资基金的发展过程中建立了自己的管理体系，积累了大量的经验与教训；我国的创业投资基金经过十几年的发展，也有自己的成功与问题，这些都为甘肃省设立高层次人力资源创业投资基金提供了合理的路径选择与依据。目前甘肃省对创业投资的发展具有一定的探索，但仍处于小规模、低水平、低效率的发展状态。作为一个具有后发优势的省份，应尽量借鉴国内外的成功经验，发挥“后发优势”，争取早日实现高层次人力资源创业投资基金运作的规范化与专业化。

（一）高层次人力资源创业投资者的角色

创业投资者即创业投资公司，它是权益投资者，是创业企业的友好伙伴，而不是债权人。创业投资者与高层次人才资源创办的创业企业之间是密不可分的伙伴关系，在创业企业中，创业投资者以其资金掌握股权，而高层次人才资源则以其技术上的创新或高水平的经营管理掌握股权。双方是一荣俱荣、一损俱损的关系，创业投资者的资金和高层次人才资源的智慧如果能够完美的结合，就会带来创业企业的成功；反之，一旦失败，不仅创业企业本身倒闭，创业投资者也会遭受巨大的损失。因此，创业投资公司要积极地参与创业企业的管理，与企业的高层次人力资源合作，并利用其一切关系以及其他战略伙伴为企业提供一切必要的帮助。作为主要的创业

投资者，创业投资公司都要求进入董事会，派出至少一位资深的一般合伙人、资金管理人或投资专家在所投资企业的董事会担任董事。在双方的合作中，常见的有三种形式：

一是被动咨询，这是目前美国大多数创业投资公司所采用的形式。在被动咨询中，创业企业先按照预先的发展计划进行运作，如果一切顺利，创业投资者只是参加董事会和管理会议，对企业的技术和管理、上市和并购等某些问题提供咨询和帮助。

二是主动指导，即创业投资者通过参加管理会议，了解企业的经营管理，对某些问题进行指导。如帮助企业确定商业策略，创建或优化商业模式，制定长远商业计划和市场营销策略，招募核心管理和技术人员，帮助企业制定财务计划和获得另外所需的资金，帮助企业建立战略伙伴关系(如供应商、经销商以及行业上的其他合作伙伴等)。

三是直接控制，即创业投资者通过控制创业企业董事会来控制创业企业，并直接对其进行经营管理。

创业投资者在参与创业企业管理的过程中，以上这三种方式并没有一个严格的划分。例如，当创业企业进展顺利时，可以采用被动咨询的方式，但如果创业企业在以后遇到经营管理方面的重大问题或麻烦时，创业投资者就可以改变参与方式，进行主动指导，甚至是直接控制。很多创业企业正是由于创业基金的注入和创业投资公司的参与而得以迅速发展壮大，成为市场的领导者和行业中的佼佼者。

(二) 高层次人力资源创业投资公司的组织形式

1、国内外创业投资公司的组织状况。

根据对美国 591 家创业投资公司的研究发现，美国的创业投资机构的组织形式包括有限合伙形态、公司形态等，其中 72%为合伙企业(Partnership)，20%为有限责任公司(LTD 和 LLC)，8%为上市公司(Corporation)。同时对全球 664 家创业投资公司的研究发现，65%为合伙企业，26%为有限责任公司，9%为上市公司。由此可见，

合伙制是创业投资公司组织结构的主流。

在国外合伙制企业又分两种：一般合伙制企业和有限合伙制企业。合伙制企业由合伙协议通过合法途径创建。一般合伙制企业类似中国的合伙制企业，由合伙协议通过合法途径创建，其所有合伙人均为一般合伙人，为无限责任；有限合伙制企业也由合伙协议合法创建，但其中至少有一合伙人为一般合伙人，其余合伙人可作为有限合伙人(Limited Partner)。一般合伙人为无限责任，有限合伙人为有限责任。美国的创业投资公司以有限合伙为主，该形式占了整个风险投资机构的80%以上。

在有限合伙制下，责任承担方面，投资者仅以出资额为限承担有限责任，而负责资金运作的创业投资家仅以总投资额1%左右的资金投入，同时承担无限责任。有限合伙人是合伙制企业的投资者，他们只对其所投入的资金负有限责任，通常不参与日常管理活动。一个投资决策通常要经所有一般合伙人一致同意方能决定，除非合伙协议已事先规定了个别一般合伙人享有独立的决定权。但是，目前中国现行的企业法还不允许建立有限合伙制企业。1992年通过的《合伙企业法》已经将有限合伙形式排除在外。合伙企业中的合伙人仅适用于自然人，不允许机构作为合伙人，使得拥有庞大资金的机构投资者不能进入创业投资业领域。因此，目前我国创业投资机构仍以公司型为主。

2、有限合伙制——将激励机制与约束机制结合的最完美的组织形式。

有限合伙制创业投资公司的形成与发展，与美国发达的市场经济体制、政府的积极推动以及社会文化环境等因素有关，是在技术创新和金融创新相互作用过程中逐步形成的一种制度安排，适应了高新技术产业发展的特点，有力地推动了美国高新技术产业和经济的发展。我国的创业投资业是在借鉴美国创业投资成功经验的基础上起步的，目前我国创业投资公司基本上都是以公司制为主。近年来，也有不少学者和一些政府官员认识到有限合伙制的有效性，

但在目前情况下，选择这种模式还存在许多障碍因素，其中法律法规约束是首要的制度性障碍因素。

美国是创业投资基金的发祥地，还是世界上创业投资事业最发达的国家，它在创业投资基金产生发展的过程中积累了很多成功的经验，在创业投资过程中的组织、管理以及运作等方面给世界各国提供了很好的借鉴经验。既然有限合伙制的形式占了美国整个风险投资机构的80%以上，说明有限合伙制是一种比较完美的组织形式，它的特点主要体现在以下几个方面：

第一，有限合伙制通过利益机制的合理安排解决了代理问题，弱化了道德风险。在公司制中，管理基金的专业经理人员的风险和收益不完全对称。股东出资后，由经理人掌握日常工作。当基金获得了理想的效益时，他们可以得到相应的激励性报酬；相反，当基金出现亏损时，他们却仍可以领取固定的工资报酬。有限合伙制则赋予一般投资者有限的责任，而把基金经理人变成唯一的无限责任承担者，从而使基金经理人的受益与风险变得更加对称。

另外，在公司制中，一般出资者常常无法亲自参与基金的经营管理，所以只能委托给专业的经理人。因为经理人不持有公司股份，投资收益优劣虽与经理人有一定的利益关系，但相比于经理人与外部勾结带来的收益则相当微小，在这种制度安排下，经理人在投资过程中有可能出现有悖道德准则的行为。这种道德风险的大小只能依靠经理人的职业道德和自律能力，而缺乏有效的利益机制的制衡。有限合伙制能通过投资者和创业投资家，即经理人之间责、权、利的基础性制度安排和他们之间一系列激励与约束机制，使合伙的投资者和经营管理者的权利和责任相对称，有效地降低代理风险和道德风险，保障投资者的利益。

第二，有限合伙制能够有效地避免股东对公司的操纵和对具体业务的干涉。在公司制下，实行的是以股东大会——董事会——高级管理层为主的基本治理构架，股东，尤其是大股东很容易通过这种治理框架对公司形成控制，甚至改变投资原则和决策程序等，导

致投资失误增多，这在我国表现得更加明显。比如，我国一些创业投资公司在股东的干预下，将资金优先投资于大股东旗下的项目。而有限合伙制公司作为投资者与创业企业之间的中介机构，可以使不参与基金管理运作的有限合伙人借助于一系列的和约来约束投资家的投资行为，可以通过与风险相对应的权利分配，极大地优化管理决策机制。

第三，有限合伙制实行事先“内置化”的激励方式，更多地体现了业绩与风险的对应。为了建立创业投资合伙资金，发起机构需要向投资者提供招募说明书(Prospectus)。在招募说明书里对建立目的、有限合伙资金年限、投资方向(行业、地区、投资阶段等)、管理方式、管理费用、一般合伙人报酬、风险和回报等予以规定。因此，在招募说明书里就已经明确了基金经理人的激励方案，而且在整个基金的存续期内是不能改变的，所以激励方式是事先内置化了的。但是，在公司制中，激励方案要等公司成立后由董事会提出，经股东大会审议批准，而且在公司存续期内可以随时加以调整。

另外，在创业资本投资的净利润分配中，创业投资企业通常要占有净利润的 15%~25%。也就是说，如果能够取得预期收益，创业投资企业可以获取 15~25 倍于投入比例的投资回报。这显然体现了业绩与风险的对应，是一种高能激励机制。

第四，有限合伙制可以享受优惠的税收政策。在公司制中，基金按照公司法人缴纳公司所得税后，股东还要为从基金中获得的股利缴纳个人所得税。这种双重税负不利于创业投资的发展。而在有限合伙制中，基金本身并不是纳税义务人，而是把基金收入和损失分配给每一个合伙人，再按照他们自己对应的边际税率纳税。税赋的减轻可以吸引更多的资金进入创业投资基金。目前，即使是我国的合伙企业都面临着双重纳税义务，即 33%的企业所得税和 20%的资本收益所得税，即使允许有限合伙制形式的存在，这样重的税负也不利于创业投资的发展。因此，可以通过消除创业投资公司的双重赋税，来给予其税收上的优惠。

第五，有限合伙制公司有确定的存续期。有限合伙制是依据相关法律由一个或多个没有经营权并承担有限责任的有限合伙人和至少一个有经营权并负有无限期责任的一般合伙人组成；有确定的生命周期（通常为10年），且延长生命周期须征得有限合伙人的同意（通常为1~3年）；合伙基金的股份不能自由流动，并在生命周期结束之前不能单方面撤出股份等。这一确定的存续期从基金招募时就已经在招募说明书中得到明确。

3、甘肃省设立高层次人力资源创业投资基金的组织形式探讨

甘肃省高层次人力资源创业投资基金的组织形式应以公司制为主，并逐步向合伙制过渡。从有利于实现投资者利益最大化这一投资目标的角度来看，有限合伙制具有很大的优越性。但对于目前尚处于起步阶段的创业投资业来说，市场机制的不完备以及创业投资专家人才的匮乏是一个铁的事实。如果采取合伙制方式组建创业投资基金，可能对于基金管理人缺乏有效的制度性监督约束机制，投资者的权益得不到切实有效的保障，还可能使高层次人才的创业活动受到阻碍。因此，采取集体承担风险与责任的公司制组织形式，通过公司董事会的监督来建立健全基金所有权对基金经营权的有效约束，尽可能地避免或最大限度地克服上述问题，是当前产权约束机制不健全，全社会普遍缺乏竞争压力条件下的最优选择。

但是，在甘肃省设立创业投资基金的过程中，对有限合伙制公司独特的治理结构在制度上和实践中进行探索仍然具有重要的意义。在我国还不允许法人成为合伙人、机构资金进入创业投资还存在很大障碍的情况下，甘肃省可以借鉴有限合伙制公司的各种优点，将其融入到目前的组织形式中去。因此，甘肃省可以通过以下几种方式建立创业投资公司。

一是官民合办建立创业投资公司。由政府部门、金融机构、富有的家庭和个人等共同出资建立有限责任公司或股份有限公司，当然政府部门不能对公司拥有控股权，也不可以由某个股东控制整个公司，而是完全按照现代企业制度进行运作。

二是建立金融机构附属的创业投资公司。由一些商业银行持股公司、保险公司以及大型的投资银行来建立附属的创业投资公司，依托于这些主体的资金来源，向那些创业企业提供融资，或通过运作创业投资基金直接参股其中。

三是建立非金融公司附属的创业投资公司。即由许多大公司、大企业以独立实体、分支机构或部门的形式建立创业投资机构，他们可以通过创业投资基金投资于独立的信托公司或直接进行创业投资。

四是利用外资成立创业投资公司。可以采用外商独资、中外合资、中外合作等三资企业的方式建立创业投资公司。对于某些限制外商投资的产业和领域，可以由中方进行控股或占据主导地位。

总之，在甘肃省高层次人力资源创业投资基金的试点和初期发展阶段，应以公司制为主，但可以借鉴合伙制创业投资基金的某些制度设计，如有限的存续期。在公司制创业投资基金设立之初即约定一定的存续期限，以避免由于公司可以永久存续而使得管理者缺乏经营压力。在创业投资基金有了一定的发展，社会经济环境有了一定的改善后，可以逐步向公司制和合伙制并重，甚至向合伙制为主的方向发展。

（三）高层次人力资源创业投资基金的投资项目选择

高层次人力资源创业投资基金从其起源上看，是为了支持那些前景较好的新兴产业而设立的，其经营方针是在高风险中追求高收益。由于该基金综合了人才、科技成果和资金三大要素，所以在投资项目的选择上既要看人，又要看物，将拥有高水平经营管理能力和高水平技术能力的人才与高风险、高收益的科技成果有机地结合在一起。它的投资对象主要是那些不具备上市资格的新兴高新技术产业，甚至是构思中的企业，这些高新技术产业都具有风险高、投资额大、回收期长的特点。科技成果的投入产出过程是一个高投资、高风险、高效益并存的过程。从研制到开发利用等环节，都需要大量资金，而且科技成果越接近生产，要求投资越多。因此，高层次

人力资源创业投资基金流向发展潜力大、附加值高，符合产业发展方向，拥有广泛的市场需求，能获得高额收益的高新技术产业项目是必然趋势，它可以将科研成果中还没有被证明具有实用价值的成果转化商业价值，并结合高层次人才的经营管理和技术能力，保证产业化的顺利进行，以促进高层次人力资源的创业走向成功。可见，只有明确地界定了高层次人力资源和高风险、高收益的科技成果，才能保证该创业投资基金投放目标的正确性，并有效地利用有关的优惠政策。

高层次人力资源创办的企业大部分都属于高新技术企业，2002年，《甘肃高新技术产业化有关问题研究》课题组专门设立了“甘肃高新技术产业化情况的调查表”，采用简单随机抽样的方式进行了问卷调查，问卷所属94个项目的类型分布情况见表五。

因此，甘肃省高层次人力资源创业投资基金对投资项目类型的选择应该参照上表，使甘肃省高新技术企业所投资的项目类型与全国高新技术产业发展的项目类型大致吻合，而且要结合甘肃省的资源、技术、产业优势、经济结构调整要求和区域发展特点，重点投资农业技术、新材料、光机电一体化、电子信息、生物工程与新医药、新能源与节能、环境保护等领域的高新技术项目。

表五： 甘肃省高新技术产业化情况调查

项目类型分布	项目数（项）	比例（%）
环保型技术	32	34.04
信息科学技术	26	27.66
新材料科学技术	24	25.53
生命科学技术	6	6.38
新能源与可再生能源技术	6	6.38
空间科学技术	0	0
海洋技术	0	0
合计	94	100.0

从甘肃省的具体情况分析，高层次人力资源创业投资基金所投资项目的选择还存在着一些突出问题，比如鼓励科技创业的环境不完善，创业投资项目的选择空间狭窄。受政策不配套和观念落后等因素影响，甘肃省科技创业的大气候还没形成，对发展高层次人力资源创业投资基金造成制约。甘肃省目前求发展、上项目还不完全是找市场、依靠市场，而是找政府、依靠政府投资的现象仍然较为普遍，特别是科技力量比较集中的高校和科研院所，市场意识和创新意识还很淡薄，缺乏利用科研成果到资本市场融资创办企业的自觉性和主动性。这种观念上的落后，严重影响了创业投资基金的发展。甘肃省有一定数量的高等院校和科研机构，许多学科和领域的科研能力处于国内领先水平，每年都出不少科研成果，但真正依托高校和科研单位发展起来的创业企业却少的可怜。近两年国家支持高科技创业企业优先在主板市场上市，高校和科研院所题材的公司，如清华同方、东大阿派、云大科技、南开戈德、浙大海纳等近 40 家企业，通过证券市场融资迅速发展成为具有一定实力的高科技企业，并依托这些企业发展起特色鲜明的高科技园区。在这些方面，甘肃省与北京、上海等发达省市的差距是巨大的。

（四）明确高层次人力资源创业投资基金的获利原则

创业投资基金通过对创业企业的投资和经营管理的援助，促使创业企业的价值得以增长，从而获利。获利原则即报酬体系在协调创业投资家、有限合伙人以及高层次人力资源三方之间的利益关系中，起着非常关键的作用。

1、创业投资家与有限合伙人之间的报酬分配原则。在有限合伙制下，在利益分享方面，对应于创业投资家的无限责任，其资金投入虽然只有 1%，但拥有 20% 的利润分配权。创业投资家的报酬，包括固定报酬和变动报酬两个部分。固定报酬可以按照创业资金总额的 2%~3% 收取管理费，也可以按已投出资金的一定百分比收取；变动报酬是股权上市或出售投资后取得的 10%~30% 的收益提成。随着创业投资的发展，在获利原则方面出现了保护一般投资者的趋

势。比如，为了鼓励创业投资家尽早收回所投资金，归还给投资者，以减少投资风险，一般要使固定费用中的管理费用率随着时间的推移而降低。

2、创业投资家与高层次人才资源之间的报酬分配原则。高层次人才资源的报酬包括两部分：现金收入和创业企业的所有权，现金收入在最初发展阶段可能很低，但可以由所有权来弥补。所有权主要是普通股股份和期权，但只有这些股权和期权在以后得到变现时，高层次人才资源的报酬才得以实现。高层次人才资源与创业投资家的利益是一致的，因为高层次人才资源购买股权和期权的价格和比例与企业的经营业绩是挂钩的。高层次人才资源重在创业，所以只要有一个合理的报酬分配原则，就能促进其创业积极性，并有利于创业的成功。

（五）高层次人才资源创业投资基金的退出

高层次人才资源创业投资基金投资于创业企业的目的，不是为了从创业企业获取短期红利分配，而是扶持高层次人才资源创办企业，选择最适当的时机进入企业，并在最适当的时机退出投资，以获取长期资本增值，并继续投向新的创业企业。因此，创业投资家和高层次人才资源都希望最终能把他们的股权变现。退出机制是整个高层次人才资源创业投资基金运作过程的核心，在整个营运过程中具有重要地位和现实意义。创业投资基金退出方式及时机选择，取决于创业投资基金整体投资组合收益的最大化，并不是追求个别项目现金流入的最大化。一般来说，创业投资资金的退出渠道主要有以下四种：

一是首次公开发行，又称首次公开上市，即第一次向公众发行公司的证券，通常叫普通股。首次公开发行是创业投资最常用的退出方式之一，而且也是最佳途径。首先，因为它是金融市场对高层次人才资源创业企业经营业绩的一种确认，可以获得巨额的收益，如苹果公司首次公开发行就曾获得 235 倍的收益。其次，首次公开发行很受高层次人才资源的欢迎，因为它可以保持公司的独立性，

可以从创业投资家手中收回公司的控制权。最后，首次公开发行为创业企业提供了以后在证券市场上持续筹资的方便。

二是售出，也就是由其他公司整体收购基金所投资的企业，即由创业投资家通过产权市场，将创业企业整体出售或大股转让给高层次人力资源以外的公司或个人，条件由双方协商。售出一般包括购并和第二期收购。购并就是别的企业将创业企业收购和兼并，从而实现创业投资家的股权的变现；第二期收购是指创业企业由另一家创业投资企业收购，接受第二期投资。

三是向其他战略投资者转让基金所持股份或由原企业（高层次人力资源）回购基金所持股份。

四是清算或破产，该方法适用于创业投资失败的企业。创业投资最大的特点就是高风险、高收益，高风险意味着其投资失败的高比例。所以一旦发现创业企业没有了发展的空间，创业投资家就要果断的退出，再将迅速撤出的资金用于下一个投资循环。

以上四种方式，除了第四种方式是一种被动式退出外，其他三种退出方式均具有积极意义，其中第二种和第三种方法又合称为出售。创业投资公司将会为创业企业在上市和并购方面提供一切可能的帮助，这也是其自身利益之所在。

第一种方法即首次公开发行的制度化程度最高，最便于通过市场对创业企业及其股份价格进行公正客观的评价。尤其是企业能够获准初始公开售股，这本身就是高层次人力资源创业成功的最好证明，其上市后的高溢价往往能给企业带来高额回报。但通过初始公开售股后的上市转让实现投资的退出，也有不利之处：初始公开售股与上市后的股票市价直接受制于证券市场的景气状况。因此，尽管在千呼万唤中我国的创业板即将酝酿出台，这对创业投资基金事业的发展是一个重大支持，但不应将之视为创业投资基金退出的唯一途径。为了确保创业投资基金产业能够持续发展，仍有必要开辟多元化的投资退出渠道。

第二种方法即由其他公司整体收购基金所投资的企业，具有很

强的可操作性。比如上海市设立了上海技术产权交易所，深圳也已经形成了包括市科技成果交易中心、产权交易所、技术经纪行的技术市场体系，并于 2000 年 10 月 13 日正式挂牌成立深圳国际高新技术产权交易所。此外，资本市场的全球化也为创业投资基金的售出提供了大量买家。随着我国产业和市场的开放，跨国经营的企业集团将会加入到承接创业投资基金退出的战略投资者队伍中来。但是，这种方式违背了高层次人力资源创业投资基金的主旨，即扶持高层次人才创办企业，以通过成就与事业稳定并吸引高层次人力资源，因为在这种退出方式中，创业企业被整体出售或大股转让给高层次人力资源以外的公司或个人，使高层次人才丧失了对其创办企业的所有权或控制权。

第三种方法不失为一种可行的高层次人力资源创业投资基金的退出方式，尤其是由原企业（高层次人力资源）回购基金所持股份，正好符合了这种政策性创业投资基金的主旨。这种退出方式体现的不是收益最大化，而是通过高层次人力资源能够实现融资回购，说明了他们的创业企业创办成功。

退出机制是高层次人力资源创业投资持续发展和运作的关键环节，这三种具有积极意义的退出方式各有优劣，因此要建立多渠道的通畅的创业投资退出机制。我国即将启动的创业板市场，无疑给创业投资提供了良好的退出窗口。但是创业板市场这个退出窗口，对于蓬勃发展的创业投资业来说，实在太小了，因为一个企业能否顺利在创业板上市，受多方面因素的影响，况且在众多的创业企业中，能够到创业板上市的总归是少数。所以，要设立与发展甘肃省的高层次人力资源创业投资基金，必须研究建立比创业板市场更畅通的退出机制。从国外经验看，回购是创业投资退出的重要渠道，甘肃省应加大对资产重组和企业购并的探索研究，通过资产重组，实现创业投资与高层次人力资源的合作，为创业投资的退出创造条件。

（六）政府在设立高层次人力资源创业投资基金过程中的角色

与作用

1、一般的创业投资领域中政府的角色定位及其原因

在一般的创业投资领域中，存在着四方当事人，即政府、投资者、创业投资机构以及创业企业。创业投资本质上是一种商业行为，而非政府行为，在发展一般创业投资的过程中，专家总是强调政府的作用主要是扶持与引导，只能是“政府搭台，企业唱戏”，实行“民办官助”的模式，使企业成为创业投资的主体。政府可以通过制定各种法规政策，创造一个良好的发展环境，来减少创业投资的风险，扶持创业投资的发展。其原因有以下几点：

(1) 创业投资本身具有商业性，是一种企业行为。企业的根本目标是追求利润最大化，创业投资的目的是追求基金的增值。作为企业行为的风险投资，由于复杂性和不透明性等原因，若由“官办”，将导致腐败现象产生。

(2) 市场在经济资源的配置中起着基础性作用，政府在搜集市场信息、辨别投资机会方面弱于市场，不仅会使创业投资的效率下降，而且政府作为投资主体会出现“政府失灵”现象。

(3) 创业投资领域存在一定的竞争性，如果政府自己经营创业投资，就如同裁判既当裁判又作为球员参加比赛，肯定会导致不公平竞争的产生。因此，政府只能充当有力的平衡者、推动者和规范者。

(4) 创业投资具有投资金额大、投资期限长、风险大的特点，如果政府主办创业投资，不仅财力有限，满足不了投资的巨额需求，而且还有可能抑制民间资本投资的积极性。

(5) 美国、法国、日本以及中国台湾在创业投资发展中的经验教训，尤其是美国中小企业投资公司计划的失败，都表明了这样一个事实：在市场经济条件下，政府只能引导、监督、规范、推动创业投资的发展，但不能成为创业投资的主体。

2、甘肃省政府在设立与发展高层次人力资源创业投资基金中的作用

甘肃省的创业投资刚刚起步，在发展高层次人力资源创业投资的过程中，首先面临着一个如何摆正政府角色的重大问题。高层次人力资源创业投资基金和其他一般的创业投资基金相比具有特殊性，即它的宗旨不是为了在创业企业获取短期红利从而达到利润最大化，而是为了扶持高层次人力资源创办企业，并在成功后寻找适当时机退出，以继续投向新的创业企业，以此种方式鼓励高层次人才创办企业，来稳定和吸引更多的高层次人才。所以说，高层次人力资源创业投资基金是一种政策性基金。那么，在设立并发展这项基金的过程中，是否需要脱离一般创业投资的原则，抛弃“政府搭台，企业唱戏”或是“民办官助”的模式呢？答案是否定的。高层次人力资源创业投资基金作为一种创新基金，它的发展离不开政府的扶植与高度重视，但政府仍然不宜干预其具体运作，扶植的方式必须与创业投资基金运作的内在要求相适应，比如提供强有力的政策导向以及法律保障。从国内外发展经验看，创业投资基金主要是通过政府推动而发展起来的，其主要措施就是通过资本利得税和红利税的豁免来鼓励和扶植创业投资基金的发展。那么，结合甘肃省目前创业投资发展比较晚，市场还不成熟，机制还不完善，并缺乏一定的法律法规保障的实际情况，在设立和发展高层次人力资源创业投资基金的过程中，允许政府保持一段时间的主体地位是必要的。但是，随着各方面条件的成熟与完善，政府的作用应该由“主导”逐步向“引导”过渡。

下面结合国内外以及甘肃省的情况，具体讨论一下政府在设立高层次人力资源创业投资基金中的作用。

(1) 引导民间资金，调动社会投入。在创业投资的资金来源中，政府投资可以提高高层次人力资源创办创业企业的信誉，吸引越来越多的资金参与到创业企业中来，调动社会投入的积极性，使创业资本积累不断增加。例如，美国马萨诸塞州在 1978 年成立了州技术发展公司，由州政府提供创业基金，并通过州政府的创业基金滚雪球似的吸引了更多的民间资金。1978~1985 年间，该公司平均每一

万美元的投资可吸引私人投资 5.5 万美元，政府投资的引导作用得以充分体现。

(2) 培育创业企业，降低创业投资的风险。在高层次人才的创业投资中，创业企业的数量与素质关系到整个社会的创业投资的风险与收益，因此建立大量科学的、高素质的创业企业是发展创业投资的重要一环。然而甘肃省创业企业数量少，缺乏具有高附加值和广泛应用前景并可以形成产业化、规模化的产品，企业科技含量低，产品更新换代慢，科技创新能力差，这些特点导致了甘肃省缺乏真正的创业企业，从而加大了创业投资公司设计投资组合的难度，无法合理地分散风险。因此，在发展甘肃省高层次人力资源创业投资基金的过程中，政府的一个重要使命就是大力培育创业企业，通过建立科学的、权责明确的创业企业制度以及合理的激励机制，来鼓励高层次人才创办创业企业，降低全省的创业投资风险。

(3) 大力培养创业投资人才，多种形式发展创业投资管理公司。高层次人力资源创业投资基金的作用不仅仅是对高层次人才创办的企业投入资金，而且还要参与这些创业企业的经营决策过程，提供咨询和建议，再加上创业投资具有高风险性，这就对从事该行业的人员提出了很高的要求，要求创业投资公司应该有一批具有专业素质和远见卓识的创业投资人才。他们对投资行业具有深入的了解，对高技术、未来高技术商品的市场及创业家的素质具有很强的判断力，他们可以对创业企业的经营和管理给予正确的引导，以促使创业企业顺利的成长。但是在甘肃省，创业投资人才奇缺，结构不合理，水平不高，对风险的承受能力低。所以，可以通过支付高薪、利润分成、奖效挂钩等合理的激励措施，来充分利用现有的负责科技管理的政府干部、留学归国人员、海外留学生，以及“下海”的知识分子等高层次人力资源，把懂技术、管理、金融、资本运作、市场开拓等多方面的优秀人才吸引到创业投资业来，通过培养和实践逐步使其成长为创业投资家。同时，组织高等院校、科研院所以及政府机构对创业投资人员进行大力培训，还可在甘肃省部分有条

件的高校设置创业投资专业，培养跨学科、跨行业的投资人才。然而，要大力培养创业投资人才，就要多种形式的发展创业投资管理公司。创业投资管理公司是聚集风险投资管理人才，对创业投资项目进行选择、投资、管理，实现创业投资价值的载体，是创业投资体系中核心的一环。上海的成功经验之一，就是在较短时间内，扶持起一大批合伙制或股份制创业投资管理公司。甘肃省目前只有几家创业投资管理公司，而且专业性程度也比较低。这极不利于社会资金向高层次人力资源创办的创业企业的流入，不利于人才向创业投资业的积聚。因此，省政府有关部门可以尽快制定鼓励设立创业投资管理公司的办法，迅速扶持起一批创业投资管理公司。

(4) 发展创业投资中介服务业。高层次人力资源创业投资期限长、风险大，而且市场中的信息具有不完全性和不对称性，因此发展创业投资还离不开发达的创业投资中介机构，如创业投资咨询及管理公司、创业投资行业协会、投资项目评估机构等。这些中介机构可以为投资者进行项目评估、推荐创业投资项目、接受投资者的委托而对投资项目进行管理，从而使信息传递形成一个畅通的机制，而且可以促使创业投资成为一个顺畅的资本循环和增值过程。

(5) 组织学习国内外创业投资经验的活动。在美国、日本、法国和中国台湾等地的创业投资非常成功；我国的北京、上海、深圳是最具发展高新技术产业条件的城市和最具有发展创业投资基础的城市，也是目前创业投资发展最快、最成功的城市。所以，政府部门可以不定期的组织创业投资行业的相关人员到国内外参观学习，借鉴其成功经验，然后再结合甘肃省自身的特点，不断的推进创业投资的发展。

(6) 制定并完善相关政策法规，提供法律保障。在美国创业投资基金的发展过程中，美国国会颁布了很多有关促进创业投资的法案、政策与措施，大大推动了创业投资的发展，带动了高新技术产业的进步。高层次人力资源创业投资是一种高风险的投资活动，它涉及到向社会公众筹资和向高层次人力资源创办的创业企业投资两

个阶段的行为。为了创造有利于创业投资的法律环境，确保甘肃省高层次人力资源创业投资基金能规范运作和稳步发展，政府要认真研究甘肃省创业投资发展中的实际问题，加快创业投资的立法步伐，制定完善的创业投资市场法规和监管法规，比如《甘肃省高层次人力资源创业投资基金管理办法》，做好创业投资基金的总体规划。通过这些法规，明确高层次人力资源创业企业的法律地位、创业投资企业的创业资金来源、组织形式（如允许机构投资者进入合伙企业的主体）等。

但是，完全依靠创业投资基金，不可能全面推动高层次人才创业企业的蓬勃兴起，各级政府还应制定与法律法规相配套的政策措施，确认对高层次人力资源创业企业的扶植措施和税收优惠、财政补贴、激励机制、信用担保制度和监管体系，保护外资和民营资本的合法权益。并通过这些政策措施，引导和激励广大高层次人才提高认识，更新观念，积极利用新技术新发明项目创办企业，建立起科技创业和创业投资互利互动的运作机制。还要明确，鼓励高层次人才创办企业和发展创业投资基金是紧密联系、相辅相成的。创业投资基金的设立，为高层次人才创办企业提供资金支持，反过来，创业企业的发展又为高层次人才创业投资基金的发展创造了条件。

因此，政府通过制定各种法规政策，形成鼓励高层次人才创业的社会氛围，把全社会的潜在力量调动起来，尽快建立起以民间资本为主的高层次人才创业投资融资机制，为高层次人力资源创业投资基金的发展创造一个良好的环境，以便减少创业投资的风险，推进创业投资体系的建立，保证高层次人力资源创业投资得到良性、健康、快速的发展。

总之，在甘肃省高层次人力资源创业投资基金的发展过程中，政府的地位虽然有一个从“主导”向“引导”的过渡，但总体来说，各级政府部门应该采取支持而不控股，引导而不干涉的态度，对创业投资进行积极的引导与扶持。企业能做好的事，政府不要做，企业不能做的事，政府一定要做好。从宏观上，给高层次人才创业投

资提供一个有利的稳定的政策法规环境；从微观上，积极扶持各个创业投资要素的发展，从而在政策法规环境这片沃土上，不断的推动甘肃省创业投资的发展，为高层次人力资源提供一个宽松的有利的创业环境，挽留和吸引更多的高水平人才，为促进甘肃的经济发展做出贡献。

（七）甘肃省高层次人力资源创业投资基金的实施步骤

在设立与发展高层次人力资源创业投资基金的过程中，甘肃省要学习国内外的先进经验，进一步搞好政府所出资金管理，在充分发挥好政府资金的带动、示范作用的基础上，加强创业投资机制研究，促进创业投资体系的建立和完善。甘肃省高层次人力资源创业投资基金设立与发展规划主要应有以下三个阶段：

第一阶段：用 5 年左右的时间，在政府的引导下，拓宽创业资金的来源，选拔和培养优秀的创业投资人才，将分散的各种资金集中到高层次人力资源的创业上来。与此同时，建立一些相应的创业投资中介服务机构，并对创业投资机构的组织形式、现代创业投资企业制度等进行不断的探索。以法律的形式规定有关税收减免、信贷担保等方面的优惠政策，保障投资者的合法权益和投资的安全性。

第二阶段：再用 5 年的时间（第二个五年），在第一个创业阶段的基础上，使高层次人才创业企业的研发、产业化以及规模化运作形成良性循环。在政府提供启动资金、实现成功运作的基础上，为创业投资树立一些成功的典范，从而吸引更多的民间资本、优秀人才参与创业投资。这一阶段，政府的角色由“主导”变为“引导”。在这期间，政府要保证政策的稳定性与连续性，给高层次人才创业投资提供一个更加宽松的环境。

第三阶段：即第三个 5 年的时间，将高层次人才创业投资基金运作的创业企业，以证券的形式上市。通过上市这种最佳途径，再辅以出售、股票回购等方式，实现创业投资基金的顺利退出。在这期间，政府应最大限度的放宽行政管制，给创业投资以切合实际的行政支持。这一阶段，创业投资机构可以采取有限合伙制的公司形

式，建立更多的创业投资中介机构，建立信息网络，提供综合服务。在这一过程中，政府的直接作用越来越小，市场越来越为高层次人才创业投资提供更加广阔而自由的发展空间。

结束语

在新世纪的征途中，人才尤其是高层次人才是甘肃省经济发展的关键因素。改革开放二十多年来，甘肃省委、省政府高度重视人才资源开发与建设工作，大力开发人才资源，尤其是高层次人才资源，取得了一定的成效，对甘肃省的经济建设和社会发展起了重要的作用。然而，与东部地区相比还有很大差距。由于受自然、经济条件的限制，高层次人才资源建设更是面临着很多问题。目前，只有更新甘肃省高层次人才资源开发与管理的理念，变革管理的方式，才能提高高层次人才资源开发与管理的效率，跟上知识经济发展的步伐。许多调查研究都发现，高层次人才资源具有强烈的创业意识，对成就的渴望大于对生活水平提高的渴求，他们更加需要实现自己的价值、干一番事业的机会和条件，需要一个让他们脱颖而出的机制，一个宽松、愉快的环境，一个鼓励他们创造、创新的环境。但是，高层次人才资源创办的企业，因其处于创业初期，规模小而不具备上市资格，无法通过发行股票的方式筹资；又由于其信用程度低且无可抵押，使其难以获得银行的信贷资金和发行债券融资。多年来，甘肃省高层次人才资源创办企业以及科技研发所需的费用主要依靠企业自筹，政府投入和银行信贷资金极少，资金短缺、融资困难便成了高层次人才资源创业企业发展过程中的最大难题。因此，高层次人才资源创业投资基金就具有设立的可行性与必要性，它能够将人才、资金与技术三大要素有机地融合起来，并且更加突出了高层次人才资源的作用。相信通过这种基金的运作，不仅可以促进高层次人才资源的创业活动，而且可以稳定并吸引更多的高层次人才，有利于高层次人才资源的开发与建设工作。

（执笔：张伟）

主要参考文献:

- 1、陈晓、李爱民、周晓东: 美国风险投资概况[J]. 中国软科学, 1998, (4).
- 2、成思危: 积极稳妥的推进我国的风险投资事业[J]. 管理世界, 1999, (1).
- 3、张景安: 中国高新技术产业的发展与资本市场[J]. 中国软科学, 2002, (2).
- 4、李松涛、俞自由: 推动风险投资发展政策手段的分析[J]. 软科学, 2000, (3).
- 5、卢艳秋、卢晓芳、余戈: 论高技术投资基金对科技兴贸的作用[J]. 中国软科学, 2002, (5).
- 6、严汉平、白永秀: 西部大开发中的科教政策创新[J]. 中国软科学, 2002, (6).
- 7、张曼安主编: 风险企业与风险投资[M]. 中国金融出版社, 2000.
- 8、俞自由、李松涛、赵荣信: 风险投资理论与实践[M]. 上海财经大学出版社, 2001.
- 9、张力军、张陆洋: 中国产业投资基金论[M]. 中国财政经济出版社, 1999.
- 10、欧阳卫民: 产业投资基金[M]. 经济科学出版社, 1997.
- 11、张玉林: 《运用科技创业投资基金 实现科技成果转化》, 《研究与发展管理》, 1997 年第 6 期。
- 12、杨飙、魏东: 《创业投资基金与我国高新技术产业化投资体制的完善》, 《福建论坛 (经济社会版)》, 1997 年第 3 期。
- 13、周媛、刘荣华: 《发展创业投资基金 促进科技成果产业化》, 《辽宁师范大学学报(社会科学版)》, 2000 年第 3 期。
- 14、杜英杰: 《发展创业投资 把高新技术产业培植成为我省的“亮点”》, 《发展论坛》2002 年第 5 期。

- 15、李文森：《关于内蒙古自治区发展创业投资基金的探讨》，《北方经济》，2002 年第 1 期。
- 16、李严锋：《高科技创业投资基金与云南投融资体制变革》，《云南科技管理》，2001 年第 2 期。
- 17、孙莉：《我国创业资本现状分析及创业投资基金的发展思路》，《投资研究》，2001 年第 5 期。
- 18、吴刘兵、沈鹏宇：《现阶段我国建立创业投资基金问题探析》，《经济师》，2000 年第 11 期。
- 19、邹渝：《论人力资源战略对区域经济的影响——析上海人才资源高地战略对西部人力资源开发的启示》，《重庆师院学报(哲学社会科学版)》，2002 年第 4 期。
- 20、陈淑祥：《西部地区如何稳定和吸引人才》，《商业研究》，2002 年第 5 期。
- 21、孔春梅：《西部人力资源开发的重点：企业家和职业经理》，《北方经济》，2002 年第 9 期。
- 22、张苏林：《用好现有人才是缓解西部人才匮乏矛盾的现实选择》，《探索》，2000 年第 3 期。
- 23、席杰：《中国西部人才开发计划启动》，《山区开发》，2000 年第 7 期。
- 24、《西部人才开发战略启动》，《中国乡镇企业报》，2000-01-21。
- 25、杨轲、连振隆：《论西部大开发的动力机制》，《甘肃理论学刊》，2002 年第 1 期。
- 26、李涛、黄爱华：《民营科技企业人力资本创业环境与制度建设》，《江西社会科学》，2003 年第 3 期。
- 27、王晓峰：《西部大开发 人才是关键》，《内蒙古科技与经济》，2000 年文献版。
- 28、胡云生：《西部人才大开发的思考》，《党建与人才》，2000 年第 6 期。
- 29、郑培君：《西部开发 关键是留住人才》，《生产力研究》，

2002 年第 6 期。

30、王林雪、杜跃平：《西部人力资源的现状与开发对策研究》，《经济体制改革》，2001 年第 3 期。

31、刘宗让、刘爱琴：《西部人力资源开发研究》，《汉中师范学院学报》，2001 年第 2 期。

32、刘黎辉：《西部人力资源开发战略研究》，《中国民营科技与经济》，2002 年第 8 期。

33、白世龙：《直面高层次人才流失》，《继续教育与人事》，2002 年第 8 期。

34、姬定中、卢丹丹：《关于西部人才资源开发的若干问题及对策思考》，《经济师》，2000 年第 10 期。

35、毛晓磊：《盘活中国劳动力资源存量的思考与对策》，《中国人力资源开发》，2003 年第 1 期。

36、谢正德：《试论构建西部人才高地》，《学会月刊》，2002 年第 1 期。

37、菅会龙：《青岛推出“宽松政策”吸纳高层次人才》，《神州学人》，1999 年第 12 期。

38、国金：《浦东科技创业（人才）资金启动》，《神州学人》，2000 年第 4 期。

39、叶霍文：《深圳：创业投资 魅力不减》，《开放潮》，2002 年第 6 期。

40、蒋扶中：《实施西部大开发战略需要发展风险创业投资》，《新疆经济管理》，2000 年第 5 期。

41、汪方怀、唐长春：《安徽发展风险投资事业：走市场运作、政府推动之路》，《决策咨询》，1999 年第 5 期。

42、宋立：《创业投资基金：国外经验与中国发展模式》，《国际经济合作》，2000 年第 3 期。

43、吕雄：《对新疆生产建设兵团农牧团场高层次人才人力资源稀缺问题的思考》，《中国农垦经济》，1998 年第 9 期。

44、张流泉、张大龙：《发展我国风险创业投资基金的思考》，《金融科学——中国金融学院学报》，2000年第3期。

45、安志达：《中国创业投资基金兴起背景》，《福建改革》，2000年第4期。

46、刘宝英：《走有中国特色的西部人才资源开发之路》，《继续教育》，2001年第6期。

47、吴硕：《中国创业投资公司的战略问题及对策——对中国部分创业投资公司的调研》，《浙江金融》，2002年第2期。

48、李建立：《人力资源开发 西部大开发的重中之重》，《中国人力资源开发》，2003年第2期。

49、张体勋、曹瑞霞：《论西部地区人力资源开发》，《西安工程科技学院学报》，2002年3月。

50、马德秀、张东生：《高新技术产业发展与创业投资基金》，《科技进步与对策》，2000年第9期。

51、黎军、杨文炯：《人力资本战略：西部大开发的必由之路》，《开发研究》，2003年第2期。

52、李清源：《现有人才群体是开发西部的主体力量》，《开发研究》，2003年第2期。

关于建立甘肃省四大创业园区的研究报告

在国家西部大开发战略的宏观经济环境中，甘肃省应不断适应形势变化，及时调整自己的发展战略，不断优化创业环境，强化人力资源特别是高层次人力资源的管理、开发和配置。事实上，甘肃省高层次人力资源过去在数量和质量上并不落后，但随着我国改革开放的不断深入，东西部差距的不断拉大，高层次人力资源流失比较严重。尽管省委、省政府制定了一系列的相关政策措施，但并没有有效遏制高层次人力资源的流失。随着西部大开发战略不断实施，如何转化区位优势，发挥人力资源优势，留住人才、培养人才、用好人才，就显得尤为重要。

我们认为，建立甘肃省四大创业园区，可以稳定和积累高层次人力资源，减少高层次人力资源的流失，改善高层次人力资源的创业环境，尤其可以培育新的经济增长点，促进区域经济持续稳定的发展。本研究报告首先论述了甘肃省建立四大创业园区的目的和意义，研究了建立创业园区的必要性和可行性，系统探讨了甘肃省建立四大创业园区的瓶颈因素，并提出了具体对策。最后，分别对四大创业园区的创业环境等有关问题进行了阐述和分析。

一、建立四大创业园区的目的与意义

创业园区一般是指由政府投资创办的公益性科技事业服务机构，一般由留学人员创业园、高层次人才创业园和大学科技园等共同组成的创业平台。其宗旨是：创造局部优化环境，培育高新技术中小企业和企业家，以尽快实现高新技术和先进技术成果的产业化

和商品化。实际上，创业园区致力于为广大科技创业者构筑创业的家园，扶持他们走投资创业之路，提供优质服务和优惠政策，为高层次人才资源提供广阔的发展空间和用武之地。

创业园区是重要的技术创新、成果转化和企业孵化基地，是发展高新技术、培育中小型科技企业和企业家的摇篮。创业园区可利用园区优良的产业发展条件，国家和省市的优惠政策以及优越的园区硬件设施，全方位的创业服务体系，为各类高层次人才创业和高新技术成果转化提供一个良好的环境。

甘肃省高层次人才资源过去在数量和质量上并不落后，但随着我国改革开放的不断深入，东西部差距的不断拉大，高层次人才资源流失比较严重。随着国家西部大开发的战略实施，如何结合甘肃实际，为高层次人才资源提供用武之地，发挥其聪明才智，形成甘肃省吸纳和稳定高层次人才资源的重要载体，将成为甘肃省人力资源开发与管理的關鍵。

为了进一步加大高层次人才资源开发和管理的力度，改善高层次人才资源创业环境，从而吸纳高层次人才资源来甘肃创业，为甘肃省社会经济的持续稳定发展提供强有力的支持，根据甘肃省的实际情况，并考虑到区域互补和各地區的不同资源和区位优势，可建立甘肃省四大创业园区。分别为环兰州创业园区（以兰州高新技术开发区为中心，包括白银市、定西地区）、河西创业园区（以张掖市为中心，包括武威、酒泉、嘉峪关三市）、陇东创业园区（以平凉市为中心，包括天水市和庆阳市）和陇南创业园区（以武都为中心，包括甘南州）。

建立四大创业园区，是甘肃省在西部大开发政策不断深化的宏观经济环境中，及时调整自己的发展思路，转化区位优势，优化投资环境，充分利用本省人力资源特别是高层次人才资源的优势，避免或减少人才流失的一项重大举措。同时，以创业园区为中心，通过其带动和辐射作用，将有效地促进当地经济结构的调整和改造升级，培育新的经济增长点，并可望成为新的经济增长极。因此，办

好甘肃省四大创业园区，发展甘肃省高新技术产业是加快甘肃经济社会发展，为高层次人力资源提供发挥其聪明才智的良好平台和环境，吸纳、培养、稳定和积累高层次人才的关键，对于西部大开发战略的实施和甘肃省经济社会的可持续发展都具有重要的现实意义，应当成为甘肃省经济发展战略的重要组成部分。

二、建立四大创业园区的必要性及作用分析

（一）经济因素分析

实践表明，技术创新并形成产业化经营是经济增长的源泉和动力。据研究分析，发达国家 40%-90% 的经济增长，依赖于技术进步、知识积累和技术创新。创业园区是技术创新的基地，是广大科技工作者等高层次人力资源的智力密集区，应当成为经济增长的一股重要力量。然而，中国的经济增长长期以来则主要依赖大量的资金、人力投入，而如何加强技术创新的力度，不断提高技术创新对经济增长的作用与贡献，是我国企业加入 WTO 以后，为适应更加激烈的国际竞争环境，不断提高国际竞争力的必由之路。尤其甘肃省许多传统产业设备落后，产品技术含量较低，市场竞争力较差，产业结构亟待升级和调整。

一般地说，创新是指从新概念的构想到形成生产力，并成功地进入市场的全过程。该过程呈链式结构，即由概念创新—运作创新—绩效创新三个环节组成。只有在每个环节上都激发出创造性的动能和活力，才能谋求最佳的创新结果和经济实效。从这样的思路出发，R&D 活动的范围，也必然从传统的大学和科研院所的单一型研究，扩展到科研、开发、中试和产业这四个过程一脉相承的链条之中。在前两个过程中，大学和科研院所占据优势，因为其有高层次人力资源方面的优势；而后两者则是企业的神圣职责。这样的分工形成了一个结合面，该结合面相互渗透的宽度越宽，技术创新成果转化的成功率就越高，产业化形成的周期就越短，技术创新在经济增长中作为源泉和动力的作用就越明显。

创业园区是广大科研人员等高层次人力资源创业的理想场所，

是重要的科技创新、成果转化和孵化基地，是联系高层次人才和企业的纽带和桥梁。甘肃省四大创业园区的建立，将进一步激发广大科研人员的创业热情，为其实现抱负和施展才华提供良好的平台。同时，四大创业园区的建立，也将进一步加快产品的开发与研制，进一步促进产学研的结合，缩短科技成果转化和孵化的周期，从而促进甘肃产业结构的调整和改造升级。

（二）可持续发展的要求

可持续发展问题是 21 世纪人类面对的中心问题之一，它直接关系到人类文明的延续，并成为国家或地区最高决策的不可或缺的基本要素。中国作为世界第一人口大国，更是将可持续发展作为国家的基本国策。可以说，可持续发展的理论和思路作为一种划时代的思想，正在影响着世界的发展和人类文明的进程。因此，可持续发展，一方面已成为全球和国家发展战略的自然选择；另一方面，它也是诊断区域开发合理程度及其是否健康发展的重要标准。西部大开发战略的实施为甘肃省的经济和社会发展注入了新的活力。在西部大开发战略的实施过程中，要始终以可持续发展为指导，走可持续发展的道路。

自“工业革命”以来，人类攫取自然资源能力的空前提高以及高度膨胀的消费欲望，极大地刺激着生产力的发展。伴之而来的人口剧增、资源短缺和环境恶化，逐渐地从局部扩展到了全球，越来越明显地威胁着地球的自然环境，也越来越明显地威胁着人类的未来。可持续发展就是当代人类的发展不能以牺牲后人的发展为代价，即所谓的“代际公平”；一个区域的发展也不能以牺牲其它区域的发展为代价，即所谓的“区际公平”。

甘肃省地处祖国内陆，受气候、地理环境的影响，生态环境退化严重，传统工业亟待改造和升级。《2000 年中国可持续发展战略报告》对中国大陆 31 个省（市）的可持续发展总体能力进行了排序和评价，甘肃省的可持续发展能力位居第 27 位，而其智力支持系统在全国位居 14 位。由此可以看出，甘肃省可持续发展的能力与其智

力支持系统很不相称。这说明，甘肃省的高层次人力资源在社会经济发展中还没有发挥应有的作用。

如何加大高层次人力资源对社会经济可持续发展的作用与贡献，充分发挥甘肃人力资源优势就显得尤为重要。四大创业园区的建立，为各类高层次人才提供了广阔的发展空间和用武之地。高层次人力资源一般具有较高的学历和科研水平，有远大的抱负，要用其所长，优化创业环境，降低创业成本与难度。

（三）高层次人力资源的培养与积累的重要基地

创业园区是由政府投资建设的科技服务机构，通过创办科技创业园区，可以将有志于创业的高层次人才汇集起来。创业园区内的公司一般具有较为先进的技术和现代管理理念，并可提供较好的薪水收入，可以形成良好的内在机制。一开始，可能一部分高层次人力资源只是在创业园内从事高级的管理或技术工作，逐渐地积累从事企业经营的管理经验，提高自身的素质，但待时机成熟后，他们很可能会开办自己的公司。因此，可以说，创业园区既是高级“打工仔”的活动区，也是培养企业家的摇篮。同时，企业的发展壮大也需要大量的人才，于是更多的高层次人力资源又被吸引到企业来供职，共谋发展大计。

创业园区的创立，还可以稳定和积累高层次人力资源。近年来，甘肃省高层次人力资源的流失严重。一般地讲，高层次人力资源最为关注的是创业环境与政策的优劣，考虑取舍的第一因素是能否用其所长，在专业领域有无发展前途。创业园区的建立，可以通过局部优越的投资环境和功能完善的社区服务体系，为高层次人力资源营造良好的投资创业环境；创业园区还可以以优惠的税收政策以及政策扶植的手段，提高高层次人力资源的创业积极性；考虑到高层次人力资源的实际情况，可以通过制定优越的引进待遇（如政府津贴、子女入学、夫妻随调等），消除其创业的后顾之忧。

三、建立四大创业园区的可行性分析

（一）高层次人力资源、科技水平及可行性分析

《2000 年中国可持续发展战略报告》指出甘肃省智力支持系统即高层次人才资源在全国排名列居 14 位，该指标比生存支持系统、环境支持系统、可持续发展能力等指标的排名要靠前一些。因此可以说，甘肃省具有较强的人力资源优势。而人力资源特别是高层次人才资源将是创业园区的开拓者与受益者，他们一般都具有较高的学历与经验，有远大的志向和抱负。政府通过建立创业园区可以进一步激发他们创业的积极性，加快科研成果的转化。还可以通过创业园区这个载体的联动作用，加快高层次人才资源的积累与培养，加强高层次人才资源的管理与合理配置，促进传统产业的结构调整和改造升级，不断培育新的经济增长点。

另一方面，甘肃省科技创新能力较弱，而且省内区域分布极不平衡。比如兰州市属于科技创新能力最强的地区；其次是天水市和嘉峪关市，属于科技创新能力较强的地区；而金昌、酒泉和白银市则属于科技创新能力较弱的地区；其他地区的科技创新能力更弱。建立创业园区，可以充分发挥甘肃省潜在的科技和智力优势，突破影响技术创新和科技成果转化的各种体制性障碍，加强产、学、研联合，加快高新技术产业化发展和科技成果转化，实现技术资本、产业资本和人力资本的优化组合。建立创业园区，还可以进一步改善创业环境，通过制定一系列吸引人才、留住人才、使用人才优惠政策，营造有利于人才脱颖而出、发挥才干、干事创业的良好环境。

（二）兰州高新技术产业开发区的成绩和经验

兰州高新技术产业开发区是 1991 年 3 月经国务院批准的首批国家高新技术产业开发区之一。高新区紧紧围绕“发展高科技，实现产业化”的建区宗旨，不断优化软硬投资环境，积极探索新型的管理体制和运行机制，努力推动科技成果转化和产业化，已逐步发展成为兰州地区高新技术向传统产业扩散的辐射源，科技与经济紧密结合的示范区，培育科技企业家、孵化高新技术企业的功能区，对外开放的试验区，以及兰州市乃至甘肃省在实施西部大开发战略中

新的经济增长点。

建区以来,其主要经济指标持续快速增长,技工贸总收入从 1991 年的 1.21 亿元增长到 2002 年的 85.9 亿元,增长了 71 倍;税收从 258 万元增长到 3.1 亿元,增长了 120 倍;增加值从 3022 万元增长到 21.1 亿元,增长了 70 倍。(见表一) 目前,区内从业人员 27437 人,有各类专业技术人员 11867 人,其中有高级职称的 1358 人,

表一: 1991—2002 年兰州高新技术产业开发区主要经济指标增长情况表

技工贸		税收		增加值	
总收入	增长	收入	增长	总额	增长
85.9 亿/1.21 亿	71 倍	3.1 亿/258 万	120 倍	21.1 亿/3022 万	70 倍

中级职称的 3899 人。高新区二十多年的发展也积累了宝贵的经验,主要包括要不断加强软硬件环境建设,加强产学研合作以增强自主创新能力和不断拓宽服务领域、提高服务效率等。

高新区还特别注意抓好高层次人力资源的引进培养环境建设。通过努力营造人尽其才、才尽其用的社会环境,做到“政策留人,事业留人,情感留人,环境留人”。一是加快“留学人员创业园”的建设步伐,利用举办联谊会、研讨会、回国讲学、参加博览会、合作研究、跨国跨地区兼职等手段吸引海外学子到兰州高新区创业。二是进一步落实激励科技人员从事高新技术产业化的政策,通过灵活的机制激励和探索科学技术作为生产要素参与分配的方式,保护创业者利益,充分调动高新技术创新创业人才的积极性。三是建立相应的人力资源开发机构和基地,探索人才服务新领域,建立功能齐全的人力资源服务中心等。

目前,高新技术产业开发区开始呈现“一区多园”的创新模式,大学科技园、留学生创业园的出现更加完备了其技术创新和人力资源积累机制。四大创业园区,将依托兰州高新技术产业开发区,并借鉴其创办的历史经验与管理体制,充分发挥甘肃省高层次人力资

源的优势，不断加快科技成果的转化，提升我省科技创新能力，留住人才，培养人才，为我所用。

（三）西部大开发与甘肃省经济社会发展规划对建立创业园区的有利条件

西部大开发战略的实施为甘肃省经济发展注入了新的活力。随着我国经济战略重点的逐步西移，甘肃省的经济和社会发展将面临更多的机遇。特别是一系列国家重大基础设施建设项目的实施，将逐步改善甘肃省的经营投资环境。甘肃省具有丰富的资源，在石油化工、机械制造、钢铁、稀有金属等方面在国内均居领先地位，拥有包括中国科学院兰州分院等科研院所，以及兰州大学等一批著名高等学府，多年来，以上单位为甘肃省培养了一大批科研和技术人才，已成为今后甘肃科技创新的一股重要力量。随着中国科学院“知识创新工程”和教育部“211 工程”的实施，甘肃的科研院所及高校又迎来了新的发展机遇。近年来，为配合西部大开发战略的实施，甘肃省及所属各地市也纷纷出台了一系列招商引资、引智的优惠政策，这些政策的实施将极大地改善甘肃的投资和创业环境。

四大创业园区的建立，将成为甘肃省西部大开发战略的一个重要组成部分，以及积累和培养高层次人力资源的重要基地，成为招商引资、引智工程的战略性措施。

四、建立四大创业园区的瓶颈分析

（一）建立四大创业园区的瓶颈因素

（1）**科研物质基础条件薄弱，环境较差。**2000 年，甘肃省科技活动人员新增仪器设备指数、科研与综合技术服务业新增固定资产占全社会新增固定资产比重、地方财政科技拨款指数分别居全国第 17 位、22 位、26 位。尽管 R&D 经费占 GDP 比例达到 0.81%，居于全国第 6 位，但这主要是由于国家政策倾斜的结果。科技活动物质基础薄弱，既不利于吸引人才，也不利于科技的长远发展。在科研经费的筹集中，按来源划分，政府和企业资金占了 76.6%，金融机构贷款仅为 11.5%，科研经费的来源渠道尤其是市场渠道狭窄。

在各部门科技经费筹集额中，政府资金所占比重差异较大，研究机构为 66.3%，高等院校为 64.2%，工业企业为 12%，非工业企业单位为 31.1%，科研机构和高等院校经费来源主要靠政府拨款，与企业的协作程度低，这既不利于增加科研经费投入，也不利于高校和科研机构成果的转化。

(2) 科技活动总体波动大，从事科研工作的高层次人员有减少趋势，且高层次人力资源的配置不够合理。对甘肃省科技活动基本情况的统计表明，1998~2000 年，科技活动单位数分别为 671 个、389 个、1588 个，科技活动人员数分别为 6.9 万人、6.3 万人、7.1 万人，其中科学家和工程师分别为 4.1 万人、3.7 万人、4.4 万人。这些数据大起大落，表明科研活动总体波动大，缺乏稳定性。从科研机构及人员的统计情况看，1998~2000 年，县以上科研机构数分别为 147 个、143 个、138 个，逐年减少。而从事科技活动人员及工程师的人数，1999 年分别为 12643 人、7674 人，2000 年则下降为 12086 人、7317 人，一定程度上反映了人才流失的现象比较严重。

不仅如此，有限的科技人力资源的配置也不尽合理。从部门分布来看，甘肃省研究与开发人员比重较大的是研究机构与高校，企业中 R&D 人员占科技活动人员的比重不足 1/4，在很大程度上限制了企业技术创新能力的提高。从地域分布来看，兰州、天水、金昌三地的 R&D 人员占全省 R&D 人员的 79.6%，人员分布过于集中，不利于科技推广和技术扩散。

(3) 科技成果转化率低。2000 年，甘肃省获国家级科技成果奖系数居全国第 16 位，每百万人口发明专利授权量居全国第 12 位，表明甘肃省科研成果水平较高。但同年，高技术产业增加值指数、新产品销售收入占全部产品销售收入分别位居第 21 位和第 23 位，人均 GDP 更是排在第 30 位，明显落后于前两者的排名，形成了强烈的反差。其原因在于，甘肃省科技与经济的结合力度还不够，导致科技成果的转化速度缓慢，转化率很低。

(4) 大中型工业企业创新能力减弱。衡量企业创新能力的指标

主要在于其科技人员数和 R&D 经费支出。2000 年,全省大中型企业从事科技活动人员为 3.1 万人,比上年减少了 9.7 个百分点;R&D 经费内部支出 2.8 亿元,比上年下降 10.6%。在科技项目经费内部支出中,新产品开发经费 2.4 亿元,仅占企业销售收入的 0.4%。因此,很明显企业对技术创新重视不够,其创新能力有减弱的趋势。此外,科技创新能力分布不均衡,呈总体落后态势,不利于经济的均衡与可持续发展。

(二) 具体对策与建议研究

(1) 增加科技投入,努力改善科研物质条件,为科技活动提供必要的保障。甘肃省应抓住西部大开发的机遇,在国家加大投入、政策优惠的同时,要改变科技投入过低的现状,每年财政性科技投入的增长要高于财政收入的年增长速度,同时每年都要在基建拨款中安排一定数量的专项资金,用于重点科研基地和重大科技工程的建设。在科技经费内部支出和 R&D 经费内部支出中,要逐渐增加固定资产投入支出和仪器设备投入,为科技创新活动提供坚实的物质基础。

(2) 营造吸引和留住人才的创业环境。必须对技术创新创业人才作战略性规划,建立公平的业绩评估体系,注重人才自我价值的实现,加大对技术人才培养的投资。科研机构、高等院校要重视对技术创新带头人的培养和使用,造就一批适应市场竞争,善于经营管理,敢于开拓创新的技术管理人才;努力为他们的成长创造良好的环境和条件,使他们有用武之地;促使优秀人才特别是青年人才脱颖而出,尽快挑起重任;鼓励技术人才、管理人才到国外去学习提高;同时,应该有多种方式吸引优秀人才,在户籍、住房、家属与子女安排等方面为他们提供方便。

(3) 促进产学研结合,积极推动科技成果向现实生产力转化。在推进应用型科研机构企业化转制改造的同时,要继续大力促进产学研结合,特别是要促进高校与企业的合作和联盟。随着国家“211 工程”和“985 工程”在甘肃省的实施,大学的科研实力将大大加

强，研究生和博士后的规模将会迅速扩大，高等学校要不断总结经验，创新和完善与企业结合的模式。企业需要利用高校的丰富智力资源，提高企业技术创新能力，促进技术进步；政府应采取多种措施促进高校与企业的合作与联合，包括税收优惠、与企业分担投入高校的科研经费、支持大学科技园和孵化器建设等等。通过产学研的结合促进科技成果向现实生产力转化。此外，还应加快培育和不断完善适应市场经济和科技发展规律的运行机制，建设科技人才、科技成果的成熟市场，加速科技成果的产业化和商品化，实现科技成果向现实生产力的转化。

（4）实施财政扶持政策，发展风险投资基金，促使企业加大研究开发投入。把税收优惠作为政府推动创新的基本手段是西方发达国家的一条先进经验，这样做的优点在于：影响面广，可以促进所有企业进行技术创新；不会破坏企业之间的公平竞争环境；把政府行为限定在为企业技术创新创造环境的范围内而不直接干预企业的技术创新，企业作为技术创新的主体地位不会受到影响。近年来，甘肃省也很重视把税收优惠作为促进企业技术创新的重要手段，但作用还很有限。当前要在现有基础上对所采取的税收优惠措施不断完善，要通过实际效果的反馈来调整税收优惠的幅度，尽量使税收优惠取得最佳效果。

企业技术创新投资本身具有风险性和长期性，当前银行贷款由于更多地考虑安全性，对企业科技创新的信贷支持很不够。但随着银行体制改革的深入，金融机构可以考虑改进对科技型企业的信贷服务。同时，必须尽快建立和完善风险投资机制，发展风险投资公司和风险投资基金，建立风险投资退出机制，以此促进企业加大对开发研究的投入。

（5）建立四大创业园区，集中智力优势，吸纳并稳定高层次人力资源。甘肃省科技创新能力不强，但其智力支持系统或高层次人力资源的数量和质量并不落后。建立四大创业园区，可以集中高层次人力资源的智力优势，转化科技创新能力弱且分布不均的劣势，

加快科技成果的转化和产业化进程,进一步促进产学研结合;建立创业园区,可以通过局部区域的优惠政策和优良的创业环境,吸引并培养更多的高层次人力资源,从而达到稳定高层次人才资源的作用;建立创业园区,可以通过其辐射作用,增强周边地区科技创新能力,可以通过其带动作用,有效地促进地区产业结构的调整和升级。

五、区位优势、因地制宜,建立甘肃省四大创业园区的设想

为进一步提高甘肃科技创新能力,加大高层次人才资源开发和管理的力度,改善高层次人才资源创业环境,从而吸纳高层次人才资源来甘肃创业,建立一批高素质、有抱负、大有作为的高层次人力资源队伍,为甘肃省社会经济的持续健康发展提供强有力的支持。根据甘肃省的实际情况,并考虑到区域互补和各地市的资源与区位优势,可建立以下四大创业园区。

(一) 环兰州创业园区

环兰州创业园区,以兰州高新技术开发区为中心和基础,包括白银市和定西地区。其主要城市及其发展概况如下。

(1) 兰州市

兰州是甘肃省省会。从人口、经济规模来看,兰州是中国西北地区仅次于西安市的第二大城市。陇海(连云港—兰州)、兰新(兰州—乌鲁木齐)、包兰(包头—兰州)、兰青(兰州—西宁—格尔木)四大铁路干线,西安—兰州—乌鲁木齐、北京—呼和浩特—银川—兰州、兰州—西宁—拉萨、兰州—成都四条光缆干线,以及8条跨省公路干线都交汇于兰州,使兰州成为中国西北地区贯通东西,连接南北的重要交通、通信枢纽和经济中心。兰州市区经济结构表现出工业城市的明显特征,其工业结构高度倾斜于国有经济,形成了以石油化工、有色冶金、电力、建筑材料等为主的原材料型重化工业。2000年,这些部门占兰州工业总产值的比重为63.96%。

兰州高新技术开发区是国务院批准的全国首批27家国家级经

济技术开发区之一。建区二十多年来，高新区取得了很快的发展，也积累了一定的经验。环兰州创业园区可充分利用兰州作为省会城市和西北地区特别是在甘、青、宁地区中心城市的影响，依托兰州高新技术开发区，通过制定更加合理、优惠的政策，营造更加优越的投资环境。

（2）白银市

白银市是全国最大的有色金属工业基地和甘肃省重要的能源化工基地。白银有色金属公司铜、铅、铝、锌等有色金属年生产能力可达 30 多万吨。甘肃稀土公司氯化稀土 2 万吨年生产能力为亚洲第一。银光化学工业公司 TDI 2 万吨年生产能力填补了全国化学工业材料的空白。靖远矿务局年产煤炭 600 多万吨。总装机容量 200 万千瓦的靖远火电厂，已有 140 万千瓦并网发电。总装机容量 180 万千瓦的黄河“小三峡”工程进展顺利，其中装机容量 30 万千瓦的大峡水电总厂已建成并网发电。炸药、TDI、黄磷、磷盐、选矿药剂、硫酸、钢丝针布、电线电缆、水泥、建筑陶瓷、石膏制品等工业产品居甘肃省或西北地区前列。初步形成了有色金属冶炼、煤炭、机械加工、建材、轻纺、化工、建筑陶瓷、农产品加工的工业体系。

白银市现有白银西区经济开发区、白银区示范工业小区、平川中区经济开发区、靖远县“银三角”经济开发区、会宁桃花山经济开发区和中国科学院白银高技术产业园等开发区。工业基础良好，交通便利，通讯发达，又与省会兰州毗邻，可与兰州高新技术开发区形成互补效应。

（3）定西地区

定西地区位于甘肃中部，与兰州、白银两市相连。地区所在地定西县城是中原通向西北的交通要道和古“丝绸之路”必经之地，距省会兰州约 100 公里，自古就有“兰州门户”之称，“安定西边”之意。闻名中外的古丝绸之路和新亚欧大陆桥纵贯全境。全区总面积 20330 平方公里，辖定西、通渭、陇西、临洮、渭源、漳县、岷县 7 个县。定西地区具有丰富的中药材资源。根据普查，全区总共有中药材资

源品种 313 种，全国统一普查的 363 个重点品种中，全区就有 135 种，其中植物药 130 种，动物药 3 种；矿物药 2 种，岷县当归、党参、红芪、贝母等最为驰名。

在实施西部大开发战略的新形势下，定西地区制定了一系列招商引资和鼓励高层次人力资源创业的优惠政策，积极寻求加快发展的突破口和切入点，不断加强基础设施建设，注重发挥资源比较优势，初步培育起了一些具有区域比较优势和市场竞争力特色产业（如马铃薯、中药材、畜牧、花卉、食用菌等）。

（二）河西创业园区

河西创业园区，以张掖市为中心，包括武威、酒泉、嘉峪关三市。其主要城市及其发展概况如下。

（1）张掖市

张掖市位于河西走廊中部。以“张国臂掖，以通西域”而得名，是丝绸古道之重镇，西北交通之咽喉。张掖自然景色宜人，生产条件优越，是甘肃省商品粮、商品瓜果蔬菜生产基地。区内有丰富的矿产资源，主要有铁、铜、金、煤、石灰石、石膏、花岗石、粘土、白云石、萤石、原盐、芒硝等，开发利用前景广阔。1985 年被国务院公布为第二批历史文化名城和对外开放城市。近年来，张掖市投资环境显著改善；兰新铁路、312、227 国道横贯全境，城市建设步伐加快；市政设施日臻完善，城市辐射功能明显增强；被列为全国东西部乡镇企业合作示范区的东北郊经济新区，正在成为新的投资热点。

为迎接西部大开发，张掖市制定了一系列的投资优惠政策，张掖地区也制定了《实施西部大开发战略规划（2000～2020 年）》，并着眼于知识经济的挑战，提出了“人才开发工程”和“技术创新工程”的建设目标。决定从国内外引进一批高层次急需人才，建立公平、公正、择优、竞争的人才激励机制，培养引进一批具有国际国内先进水平的国家级专家、学术技术带头人和优秀中青年技术骨干，为实施西部大开发和再造张掖战略提供有力的人才与智力保证。同

时, 强调要强化同区内外科研单位、大专院校的技术协作, 创新院地、校地共建机制, 围绕基础性、关键性高新技术领域的创新和传统产业的提升, 建立一批研究推广机构和成果转化基地, 促进农业高新技术的扩散和产业孵化。

(2) 武威市

武威, 古称凉州, 是中国历史文化名城, 现辖凉州区、民勤县、古浪县、天祝藏族自治县, 总面积 3.3 万平方公里, 总人口 192 万人, 聚居着汉、回、蒙、藏、土等 38 个民族。武威地理位置优越, 位于西陇海兰新经济带的中心地带, 兰新、干武铁路和 312 国道贯穿全境, 地方道路四通八达, 是河西走廊最繁华的商贸流通集散地, 是中国旅游标志铜奔马的故乡。围绕矿产资源和农副产品深加工, 武威培育了皇台酒、凉都酒、西凉啤酒、莫高干红、荣华淀粉、云晓熏醋、甘青面粉、亚麻织品等一批名牌产品和陇货精品, 形成了具有相当规模和竞争优势的支柱产业。

武威全市上下以“三个代表”重要思想为指导, 紧抓西部大开发的历史机遇, 全面实施工业富市、开放活市、科教兴市三大战略。国民经济持续增长, 农村经济全面发展, 工业效益逐步提高, 投资规模不断扩大, 社会事业全面进步, 人民生活明显改善。武威拥有民营科技企业 98 家和各类专业技术人员 32237 人。为迎接西部大开发, 武威市制定了一系列的投资优惠政策和人才激励机制, 取得了良好效果。

(3) 酒泉市

酒泉, 位于甘肃省河西走廊中西段, 全市共辖肃州、玉门、敦煌、金塔、安西、肃北、阿克塞 7 县市区。市人民政府所在地肃州区, 是全市政治、经济、文化的中心。全市有汉、蒙古、哈萨克、回等 24 个民族, 总人口近 100 万人。这里是古丝绸之路黄金地段的一颗璀璨明珠, 是一片充满神奇魅力和无限生机的热土。2002 年, 酒泉国内生产总值达到 95.05 亿元, 按可比价计算, 比上年增长 11.97%。人均国内生产总值接近万元大关, 达到 9903 元, 比上年增

长 8.91%。酒泉市非常重视招商引资工作，通过采取“走出去”、“请进来”的方式，组织参加国际周、兰交会等区外大型招商活动，成功举办敦煌旅游节、酒泉农业科技节和全国石棉交易节，有力地推动了资金引进、对外经济贸易和技术协作。

（4）嘉峪关市

嘉峪关市位于甘肃省河西走廊西端，是伴随 1958 年酒泉钢铁公司的建设而发展起来的新兴城市，为省辖地级市。全市总面积 2935 平方公里，城区建成面积 30 平方公里，总人口 13.8 万人，其中城市人口 11 万人，现辖一区三乡六个街道办事处。全市已形成冶金工业为主体，化工、建材、轻纺、食品加工为辅的工业格局。

嘉峪关市有独特的发展优势。中国西北最大的钢铁联合企业——酒泉钢铁（集团）公司位于市区，现已形成年产铁 150 万吨、钢 150 万吨、材 120 万吨的生产能力。境内矿产资源储量大，开发前景广阔。随着国家发展重点向西部倾斜政策的落实，嘉峪关市必将迎来一个大发展的新局面。为进一步改善投资环境，鼓励和吸引国内外客商投资，促进地区经济发展，根据国家和甘肃省的有关规定，嘉峪关市已经制定了招商引资的若干政策规定，为本市经济的进一步发展打下了良好的基础。

（三）陇东创业园区

陇东创业园区，以平凉市为中心，包括天水市和庆阳市。其主要城市及发展概况如下。

（1）平凉市

平凉市位于甘肃省东部，陕、甘、宁三省（区）交汇处，东邻陕西咸阳，西连甘肃定西、白银，南接陕西宝鸡和甘肃天水，北与宁夏固原、甘肃庆阳毗邻。平凉是泾河上游最大的工业城市，全区已形成煤炭、机电、建材、轻纺、建筑、化工六大行业和原煤、水泥、酒类、制革、地毯、食品等 200 多种产品有机结合的工业发展体系，以全国煤矿优秀企业华煤集团为代表的一批销售收入过亿元的龙头骨干企业，奠定了全区工业发展的基础。一批国家、省部属

骨干企业和项目在平凉安家和建设。本区矿产资源丰富，已探明的有煤炭、石灰石、陶土、石英砂、黏土、大理石、硅铁等十七种，以华亭、崇信、平凉三县市分布较为集中，其中煤田面积约 150 平方公里，储量约 34.7 亿吨，占全省煤炭储量的 36%。

为了抢抓西部大开发的历史机遇，引进国内外先进技术、管理经验、人才、资金以及企业参与平凉的开发建设，加快地区经济和社会的全面发展，根据国家和甘肃省实施西部大开发战略优惠政策的有关规定，结合平凉实际，制定了平凉地区实施西部大开发战略优惠政策和人才政策。通过设立“平凉地区科技优秀人才奖”，对在科技成果转化和技术创新方面有突出贡献的人才给予奖励，已经取得了良好效果。

（2）天水市

天水市位于甘肃东南部，自古是丝绸之路必经之地。全市横跨长江、黄河两大流域，新欧亚大陆桥横贯全境。现辖武山、甘谷、秦安、清水、张家川五县和秦城、北道两区，总人口 328 万。境内四季分明，气候宜人，物产丰富，素有西北“小江南”之美称。

天水市物产丰富，适宜多种粮食作物、经济作物和林果瓜菜生长，为全国十大苹果基地之一。天水还是全国著名的五大电器工业基地之一，目前已形成了机械、轻纺、电子三大行业为主导的工业体系，一座西北电器城正在崛起，名牌战略格局正在形成，工业高速发展和产品的进一步升级换代正在实施；五横三纵省道国道及市区环形交通的贯通，天兰、陇海铁路复线的建成，通讯网、电力网的扩建，交通基础设施不断完善，商贸流通业迅速发展，对外交流日益增强，投资规模不断扩大，使天水这片古老的黄土地发生了深刻的历史性变化。

为认真贯彻落实党中央、国务院提出的西部大开发战略，天水市制定了《人才开发暂行办法》。要求各级党委、政府充分认识开发人才资源的重要性和紧迫性，高度重视人才问题，确立优先开发人才资源的发展思路。提出要创造人尽其才，才尽其用的社会环境，

用感情和事业留住人才；制定优惠政策吸引人才；采取得力措施培养人才。通过设立“天水市科技人才专项基金”，用于引进急需的高层次人才开发项目和生活补贴等。通过建立科技人才信息库，盘活现有人才，促进人才合理流动，留住并用好现有人才。

（3）庆阳市

庆阳市位于甘肃省东部，习称“陇东”，辖西峰区、庆阳县、镇原县、宁县、正宁县、合水县、华池县、环县。庆阳市所在地——西峰区，是全区政治、经济、文化的中心。庆阳地区蕴藏着丰富的矿藏，除储量丰富的石油、天然气之外，煤炭、白云岩、石英砂、石炭岩等 10 多种矿产资源亦具有良好的开发前景。

为了抓住西部大开发的历史机遇，吸引国内外和区内外资金、技术、人才参与庆阳的开发建设，在国务院和甘肃省有关政策的基础上，庆阳地区已经制定了实施西部大开发战略的优惠政策和鼓励投资的各种政策。

（四）陇南创业园区

陇南创业园区，以武都为中心，包括甘南州。其主要城市及发展概况如下。

（1）武都地区

武都是陇南地区辖县，位于甘肃省东南部，是全区的政治、文化、经济中心，人口 50.6 万，面积 4683 平方公里。武都素有“陇上小江南”之称，旅游景点很多，可谓是山清水秀，风光迷人。主导产业有煤炭、水泥、建筑、电力等，农业以玉米、小麦、稻谷等为主，盛产大麻、木耳、柑橘等。还有各类院校 12 所。

武都的气候宜人，夏无酷暑，冬无严寒。得天独厚的自然生态环境，为各种野生动物栖息繁衍提供了优越的条件。被誉为“国宝”的大熊猫就生息繁衍在白水江自然保护区，是甘肃唯一的大熊猫分布区，也是全国最重要的大熊猫保护区之一。特产主要有薇菜、蕨菜（亦名佛手）、黄菜、黑木耳、香菇以及当归、党参、红芪、大黄、天麻、半夏、黄连、杜仲、山茱萸、冬虫草等药材。

（2）甘南州

甘南藏族自治州位于甘肃省西南部，是全国 31 个少数民族自治州之一，也是西藏之外的 10 个藏族自治州之一。历史上是中原地区通往青、藏及川北的交通要道。特殊的地理位置，决定了甘南州在内地与藏区之间起着沟通往来的作用，是青藏高原社会大系的窗口，是“藏族现代化的跳板”。现辖 7 县 1 市 108 个乡镇，合作市及碌曲、玛曲、夏河、卓尼四县为牧区；迭部县以林业为主，临潭县农牧兼营，舟曲县以农业为主。全州有藏、汉、回、蒙、土、撒拉、保安、东乡等 24 个民族，总人口 65.65 万人，其中藏族 31.32 万人，占总人口的 47.8%。

畜牧业、林业、矿产和旅游是甘南州的主要资源，且具有一定的优势。全州草原面积 4084 万亩，占总面积的 61.9%，其中可利用草原面积 3843 万亩，理论载畜量为 62 万个羊单位。美丽富饶的甘南草原也是青藏高原和全省天然草场中自然载畜能力较高，耐放牧性最大的草场。有草场植物 94 科 947 种，其中可食牧草 86 科 890 种，适口性好的植物 258 种，牧草资源丰富。主要畜种有著名的河曲马，被誉为“高原之舟”的牦牛，以及草地型藏羊、合作藏猪等。

甘南拥有得天独厚的资源，是一块资源富集、潜力巨大的聚宝盆。甘南以优惠的政策、优越的投资环境、良好的治安秩序，对省内外、国内外全面开放，将是海内外实业界创业的理想选择。

（执笔：郑伟）

主要参考文献：

- 1、王焕现：进创业园。——随教育部创业园合作团采访散记[J]. 神州学人，1999.11/05.
- 2、陈熙锋：学人员创业园建设条件体系研究[J]. 科技广场，2002.3.
- 3、马品芳：杭州高新区留学人员——发展高新技术产业的旗帜[J]. 今日科技，2001.3.

4、罗丹、石培基：区域创新与西部地区高新技术开发区的培育——以兰州高新区为例[J]. 城市发展研究，2002.1.

5、吕元琮：我国西部地区高新技术开发区发展的对策研究[J]. 甘肃省经济管理干部学院学报，2002.2.

6、胡熙华，明杰：我国高新技术开发区协调发展的四大问题及对策探讨[J]. 科技进步与对策，2002.1.

7、中国科学院可持续发展研究组：中国可持续发展报告（2000）[M]. 北京：科学出版社，2000.

8、国家统计局：中国统计年鉴(2000~2002)[M]. 北京：中国统计出版社，2000~2002.

9、国家统计局：甘肃统计年鉴（2000~2002）[M]. 北京：中国统计出版社，2000~2002.

关于建立在兰高层次人力源统一协调机制若干问题的研究报告

一、首先从人才流失谈起

西部人才流失特别是高层次人才流失问题由来已久。据有关部门统计, 20 世纪 80 年代以来, 西部地区人才流出量是流入量的两倍以上, 特别是中青年骨干人才大量外流。近几年轻西北地区调往沿海及内地的科技人员就超过 3.5 万人, 且多为中高级专业人才。国家在实施西部大开发战略后, 西部地区求贤若渴, 为吸引和留住人才做了许多努力, 但人才流失的趋势还是难以遏制, 甚至出现了“麻雀”与“孔雀”齐南飞的局面, 不但流失了一大批高层次人才, 初中级人才也纷纷到东部和南部地区寻求发展。据专家预测, 今后若干年人才争夺的焦点将聚集在高科技和高级经营管理等高层次人才上。实际上, 中国正式加入世贸组织后的几个月间, 已有不少东部省份组织庞大的招聘团, 赴西部各省区招揽人才。2002 年 11 月下旬, 浙江省组织全省 11 个市、64 个县(市) 546 家机关和企事业单位, 到西部人才大省陕西招聘 9300 多个岗位, 打算引进 580 多名学科带头人、优秀企业家、校长、院长、大学教授、高级工程师、主任工程师等, 其余 85% 以上的人才学历要求在本科以上。这是迄今东部省市在陕举行的“胃口”最大的一次招聘会。而陕西省今年要毕业的 4600 多名硕士学位以上的研究生, 已有八成被外地、特别是东南沿海地区预定。不久前召开的西安高级人才论坛上, 有关人士认为这是西部人才再次大规模东流的一个先兆。在兰州大学, 教师每年都要调走十几个到二十个, 其中有博士生导师和发展前景看好

的中青年教学科研骨干。可见，人才流动也有一个马太效应，越是人才多的地方，越易吸引人才，人才越少的地方越不易留住人才。同时，人才还有一个聚集效应，周围都是水平高的人才，其他人就有可能更快地成长。对西部和甘肃来说，人才流失已成为制约经济健康发展的“瓶颈”。

二、甘肃省人才流失原因分析与解决思路

在西部大开发和中国入世的大环境下，谁拥有人才，谁的人才使用的好，谁就占据了发展的先机。甘肃省地处西部地区，高层次人才流失十分严重，而对于现有人才也很难有一个十分有效的机制使之充分发挥作用，因而对甘肃省经济和社会发展造成了极大的影响。

（一）人才流失原因分析

可以说，甘肃省的高层次人力资源过去在质量和数量上都是不差的，在人才上是有资源优势的。但随着改革开放的不断深化和入世大环境的影响，甘肃省的许多高层次人才流向了东南沿海地区，资源优势变成了资源劣势，难以与其他地区竞争。从甘肃省自身情况分析，高层次人才纷纷流失的原因是多方面的。

（1）**利益驱动**。这是西部地区留不住人才的最直接的原因，甘肃也是如此。社会分配悬殊太大，西部各类人才的实际经济收入比沿海发达省区同等水平人才要低许多，西部省区也想过用重奖办法报答作出重大贡献的人才，但由于宏观经济条件的限制，终究无法与东部和东南沿海地区抗衡。

（2）**创业环境不完善**。对高层次人才而言，待遇固然是一个方面，但不是最主要的。流失的高层次人才并非都是冲钱而去，而是东部和沿海地区环境好，机会多，资金充足，搭建了可以给他们施展才能的舞台。对很多有才干的人特别是高层次人才来讲，留还是不留，来还是不来更多的取决于在哪里更能发挥自身的价值，人才东南飞更多的是冲着机会去的。因为西部在创业政策、资金环境等方面都相对滞后，既难以找到好的项目和产业，又没有很好的条件

来保证，这样不仅难以吸引人才，而且现有人才也难以发挥作用，贤士变成了闲士，客观上造成了人才的流失。而在省内，尽管有了创业园区，但项目审批的繁琐、资金信贷的困难以及人员所属单位的身份限制等软硬环境的不完善都阻碍着高层次人才作用的发挥。可以说，流失的大部分科研院所和高校的高层次人才，大都去了东部和沿海地区的同类机构，那里之所以能够吸引到大量的优秀人才，其中一个非常重要的原因就是学习和科研条件十分优越，软硬件设施完善，无论在信息获取、研究手段和方法上都比较先进，人才在这样的条件下容易多出成果，出好成果。在成果转化方面又有灵活的机制，且转换率高，不仅大大提高了人才的边际生产率，而且很好地满足了人才在成就感方面的需求。而甘肃省在综合省内高层次人才进行研发和成果转化基地的建设方面都还欠缺，在吸引人才和留住人才上都显得比较乏力。

(3) 结构不合理，人才分布不均衡，岗位与技术脱节，是导致人才潜力无法发挥的主要原因。主要表现在自然资源丰富的地区人才奇缺，而城镇人浮于事；机关行政管理人员比重过大，达到了全国平均水平的 2 倍多，而在物质生产部门，人才比例则出奇的小；高层次人才大多集中于高校和科研院所，而迫切需要这些人才的项目开发组织却人才匮乏，如甘肃每 150 个乡镇企业拥有专业技术人才比例约为 1%。这样的人才布局使得现有的人才无事可做，而很多项目又无人来做，因而出现了经济发展缓慢且伴随人才流失的局面。解决这个问题就要有一套合理、灵活使用人才的柔性机制，尽可能用好现有的人力资源。

(4) 用人机制问题。传统的人事制度在身份界限、所有制界限、地域界限、岗位界限、离退休人员界限以及职称指标控制上统的太死，没有一个统一协调的灵活有效的机制。行政关系、户籍制度等一系列坚固的传统体制壁垒，割断了人才统一大市场的形成和配置机制，既不利于现有人才在全省范围内的流动和充分发挥作用，也对某些项目需要引进的外来高层次人才缺乏吸引力，严重影响着人

流、技术流、物流、信息流渠道的畅通。特别对于高层次人才来说,没有充分发挥作用的空间,而东部及沿海地区就要灵活的多。去年9月,北京市给只有高中学历、深圳户口、无初级职称的30多岁的钟涛评定了高级国际商务师,轰动一时。这次职称评审的意义就在于打破了时间、地域的限制,突破了指标、学历、资历、户口、档案等方面对人才选拔、晋升的约束,以业绩为取向,使优秀人才有了充分展示自身价值的机会。再如1997年东南亚金融危机,都以为东南亚地区外经、外贸、外资方面无事可做,大家都坐着等。唯独上海派出专家开展调研,确定工作思路,改革人才政策,1998年他们在东南亚的引资额超过了历年水平,还引来了不少经营管理人才。对西部高层次人才而言,自身价值实现的需求驱动必然导致东流。可以看出,西部与沿海的差距主要是在思想观念、思维方式和创新方面。甘肃向东部学什么?最重要的是学习东部的思想观念和思维方式,在人才政策上不能再陷在上级交办、审批特批、严把身份归属和职称评定指标数量的老套路里,否则只会越陷越深,越套越死,人才越来越少,和东部的差距越拉越大。因此,首先要突破传统的人事政策禁区,改变人才观念,变管人为用人,变限制和关卡为引导和服务,落实用人和择业自主权,放开兼薪兼职关卡,创造一个好的用人软环境。

(5) **人才培养的统一协调问题。**高层次人才也要寻求发展,甘肃省若能提供相关机会则有助于引才和留才。可以建立国外高级人才培训基地,开动“甘肃省人才工程”,每年由省有关部门统一协调选拔派送高层次人才到基地学习,培养高层次经营管理人才和科技人才。该工程具体实施可由省政府划拨专项指标,确保每年选派50~80名高级经营管理、教育、高科技人才出国培训。充分发挥与甘肃省建立了友好关系的国外城市的作用,加强与他们的经济、科技等方面的联系,定期选派经营管理和专业技术人才到省外、海外高校、研究机构和企业学习或任职,在国内、国际竞争中锻炼提高。在政策吸引更多外国公司在甘肃投资兴办企业的基础上,选派

本省经营管理和专业技术人才参与这些企业的管理，学习外企先进经验。同时，鼓励各企事业单位同大专院校联合举办各类短期培训班，选送各类人才进高等院校参加培训。

（二）基本解决思路

甘肃省要解决人才问题，必须树立大人才观，设立专门机构，由专人负责，专家指导，建立一个宏观的高层次人才统一协调机制；要优化用人环境，打造甘肃人才高地，植好嘉木才能凤凰成群。

（1）**统一协调机制对吸引人才有重要意义。**在统一协调机制下，创业园区的软硬环境及配套服务都将逐步完善，各个企业和有发展项目的企业、个人都可以自由选择统一协调机制所设立的专家组、顾问组等进行咨询，便利的创业条件将对人才构成强大的吸引力。

（2）**统一协调机制对留住现有人才具有重要作用。**改革后的人才政策将更加灵活，统一协调机制下人才身份的多元性和各种限制的松动（如职称评定指标）除了可以提高高层次人才的收入外，还会大大提高人才价值实现的机率。

（3）**统一协调机制对用好人才的意义不可低估。**统一协调机制将打破人才的单一单位所有制限制，高层次人才在统一协调机制的指导下将在全省范围内灵活、合理的流动，除在原单位供职外，允许兼薪兼职，在其他企业或园区参与创业或科研，由专门机构统一协调。对已有或已经引进的高层次人才将能够人尽其才，提供发挥作用的条件，克服人才浪费现象，因为在某种意义上，只有用好人才才能留住人才。

（4）**统一协调机制对充分发挥人才作用意义重大。**统一协调机制下建立的人才流动机制将逐步改变甘肃省人才结构不尽合理的状况，人才潜能的充分发挥必然拉动经济的增长，特聘专家组、首席科学顾问组等机构必将提高高层次人才的使用效率，真正实现人尽其才，才尽其用。

三、建立统一协调机制的若干设想与思考

事实上，西部几个中心城市聚集着一批在国内外有影响的专家

学者, 拥有较强的科技实力和智力优势。“三线建设”的几个重点省份, 陕西、四川、甘肃、贵州等, 技术人才的数量及占总人口的比例, 在过去均居于全国前列。时至今日, 西安、成都、兰州三城市的人才密度也居于全国中前列。但长期以来, 由于受观念落后、条块分割和分配制度不尽合理等方面的制约, 西部地区的人才优势并没有转化为经济优势。就兰州市而言, 高层次人力资源存量还是较为丰富的, (见表一) 有包括兰州大学在内的高等院校 13 所, 中科院兰州分院在内的全民所有制科研部门 89 家, 国家重点实验室 8 家, 国家级、省部级实验室 13 家。已建成工程技术中心和中试基地 28 个。目前有各类专业技术人员约 25 万人, 中国科学院院士和中国工程院院士 13 人, 全省共拥有各类专业技术人员 41.38 万人。

表一: 在兰高校、科研机构、实验室及人员等情况统计表

高 校	科研 机构	国家重 点实验 室	省部级重 点实验室	工程 中心 中试 基地	两院 院士	各 类 专 业 技 术
13 所	89 个	8 个	13 个	28 个	13 人	25 万

有这样的科技实力和智力优势, 经济发展理应不成问题, 但问题恰恰在于智力资源没有被激活, 仅仅是看得见的资源而没有变成用得着的资本。因而, 着眼于在兰的高层人力资源, 建立一个统一协调的人才机制, 进而激活全省的人力资源, 是把智力资源转化为经济优势的必由之路。

对于高层次人力资源统一协调机制的建立需要考虑以下几个问题:

(一) 建立高层次人才战略中心

建立甘肃省高层次人力资源战略中心, 聘请人力资源方面的专家教授组成特聘专家组, 组长可同时兼任中心主任。中心主要任务

是通过调查研究掌握在兰以至全省的高层次人力资源的数量、层次以及学科分布的详细情况，制定高层次人才政策和实施细则，负责政策的实施，统一管理与协调在兰高层次人才的作用发挥。在中心里设立甘肃省特聘专家服务站，主要承办引进高层次人才的评价、流动管理工作，发布人才需求信息，无偿提供项目论证、咨询、攻关活动组织等服务，负责高层次人才特事特办等督促落实等工作。

（二）创业环境改善问题

无论是吸引人才、留住人才，还是充分发挥高层次人才的作用，都需要解决创业环境问题。甘肃省由于自身经济条件的限制，不可能在待遇上与东南沿海地区相抗衡，只有用优越的创业硬环境和优厚的创业政策软环境来吸引现有高层次人才，用事业留人。

（1）在硬环境建设方面，应该尝试开辟一些领域和场所，使之成为人才的凝聚点，起到聚集人才的作用，这方面现有的留学人员创业园区就是一个比较好的方式，但要考虑在硬环境即园区的建设上也应该进行统一协调。如对在兰的高层次人才按学科专业及擅长的领域进行划分，分别建立大学科技园区、高新技术产业园区和科技创业园区，使高层次人才在产、学、研一体化的过程中取长而用，做到人尽其才。尤其对国内正在兴起的大学科技园要引起高度重视，早作准备，争取主动，加强与省内外著名高校的联系，可在区内开辟“大学科技产业园”，以增加发展的后劲，为高新技术成果的中试、转化和高层次人才的进入提供载体。可以说，无论是吸引外地凤凰，还是吸引当地凤凰，最重要的是有没有梧桐树，引凤先要筑巢，而对高层次人才来说这“巢”就是事业发展的环境，就是实现自身价值的条件。

（2）在软环境建设方面，主要是要在高层次人才创业政策上给予最优越的条件和大力的支持。软环境的建设能够吸引现有优秀人才包括留学归来人才和国外科技力量入园从事科研成果的研究、开发、转化工作，兴办高新技术企业，政府就要在在审批立项、技术入股、人才身份归属、协调人员与单位关系、人员出境、进出口代

理等方面提供优惠政策和条件,让政策为人才服务。如要鼓励科技人员在完成本职工作的前提下,兼职兼薪入园从事科技开发与推广工作,如果从事的项目确认为甘肃省急需的科技推广和成果转化项目,这些人员即由人力资源战略中心与单位统一协调,在保留职位和薪金条件下专门在园区内进行科研开发和成果转化工作,直至项目完成。只有免除高层次人才的后顾之忧,才能使其价值最大程度地实现,才能更好的吸引人、留住人。此外,应设立奖项,在园区项目完成后对在科技成果转化和技术创新方面有突出贡献的人才给予重奖。科技成果拥有者可自主选择成果转化和分配方式。单位允许在职务成果转化收益的适当比率范围内,由有贡献的人员进行协商分配,切实为科研人员提供良好的科研和生活环境。

(三) 人才库建设问题

建立高层次人才信息库,可以挂靠在高层次人才战略中心,也可以单独设立。信息库的设立围绕省内对高层次人才的需求进行,依托信息管理技术对现有高层次人才的数量、学科分布、成果状况等进行分类管理,并与全省经济发展战略相联系,为高层次人才在全省范围内的统一协调和流动配置提供强有力的信息和数据支持。此外,还可以通过网络信息掌握外省市高校、科研院所、科技企业等高层次人才信息,以备在项目联合研发上获取更多的智力支持。

在人才信息管理方面,苏州新区的做法值得参考。早在1995年,苏州新区就组建了苏州新区人力资源开发管理中心,接受政府的授权,工作职能从一开始的设摊招聘、人事代理、档案代管逐步扩大到网络招聘、信息库查询、心理测试、笔试面试的安排、录用手续办理、劳动合同签证、出国政审、婚姻证明、党团关系挂靠、业务培训等十多个项目,尤其在高层次人才管理和获取整合上下了很大力气。他们紧紧围绕新区开发建设对高层次人才的需求,采取“一条龙服务、一个窗口对外、一站式办公”的运行机制,在政府与社会之间架起了一道人才进出的桥梁。1996年初,苏州新区在考察了上海、天津、沈阳、杭州等地兴建人才市场做法的基础上,投资1000

万元,建设华东地区软硬件设施一流的人力资源市场。该市场交流大厅面积达 1500 平方米,拥有 15 平方米的特大多媒体电子显示屏和 2 台 29 英寸的触摸式电脑查询系统,实行电脑网络化管理。该市场建立以来,已举办各类人才招聘集市 442 场,进场总人数达 50 余万人,通过人才市场引进的人才约占新区引进人才总量的 80%以上,高层次人才占了 46%。人力资源开发管理中心名副其实地成为新区人才择业、企业招聘、单位用人的“超级市场”。新区在充分发挥本地有形市场的同时,还充分发挥无形市场和远程市场的潜在优势,引进高层次紧缺人才。1997 年 10 月起,新区人力资源市场在因特网上设立了人才招聘站点,与全国各地人才信息网络链接,从而形成了一条人才信息高速公路。目前,人才信息库已存有各类专业技术人才信息 1500 余条,通过国际互联网也已登录高级人才信息 500 余条,其中有一些已达成聘用协议。甘肃省建设人才信息库也要充分利用无形市场、远程市场的作用,面向全国,面向世界,不断扩大招才、选才范围。要大力开发本地人才资源,加快本地区人才开发信息化建设步伐,培育各级各类人才市场,推进高层次人才信息网络建设,实现人才信息的快速传递和人才资源共享。

在人才信息库的操作层面上,要完善工作机制,运用先进的技术手段提高办事效率。要统一协调有关工作人员在人事政策、办事程序、网络技术等方面的培训;进一步扩大人才信息库的覆盖面和容量,并同企业进行人才信息联网;不断改进人才测评技术,提高人才信息的可信度和准确性;加强人才资源的统计与分析,为人才资源开发提供决策依据。

在对人才信息库的认识上要坚持“一盘棋”原则,以在兰州市的高层次人才为依托,在全省范围内实现人才信息联网,进而实现人才资源的优化配置。人才环境是一个整体,局部环境离不开整体环境。事实上,在兰建立的各类科技园、开发区就是隐性的高层次人才市场,各级政府有责任、有义务为这些开发区创造良好的人才大环境。而这些高层次人才也因被纳入信息库和战略中心的调控范围,

实现了各个园区高层次人才的相互沟通。要实行人才信息资源共享,联网各个园区和高校、科研院所,以增加选才范围,建立人才统一调配机制,区内暂时不需要的人才可向区外推荐,科研院所和高校的也可以在园区流动,最终达到人才在全省范围内流动,以调剂人才余缺。

在高层次人才信息库中,应纳入的甘肃省急需引进的高层次人才有以下几类:

---农业科学研究与农业科技推广、技术开发高层次人才、农业产业化经营管理人才;

---公路交通、水利设施、城市基础设施、生态环境建设和保护方面的高层次人才;

---新材料、光机电一体化、生物工程与新医药、电子信息、新能源与节能等高技术产业人才;

---金融保险、股票证券、房地产、信息咨询、技术服务、环保服务、旅游、中介服务及社区服务等第三产业中新产业的人才;

---高级经营管理人才;

---高级学术技术专家,包括“两院”院士、博士生导师、国家有突出贡献的中青年专家、省级优秀专家、国家和省(部)级重点学科带头人和重点实验室负责人、承担省级及以上重大科技攻关项目的专家以及具有正高级专业技术职务的人员。

(四) 吸引人才问题

在吸引人才方面,如果甘肃省能够形成充分利用人才、使其施展才能的良好平台,人才就很容易聚集起来。所以,摒除那些限制人才的陈旧观念和做法,形成一个人人都能创新的环境对吸引人才非常重要。若政府或开发区管得过死,干预过多,往往扼杀了人才的创新精神。政府应该提供这样一个平台,让人才在这里表演,允许失败,鼓励竞争,合理流动。对引进的或现有的人才,若因怕流失而对流动进行限制,反而会加剧人才流失。人与物不同之处在于其本身的努力程度是你无法控制的,限制过死等于捆住了人才的手

脚，其价值就无法充分体现。

解决人才外流问题可以采用“以才引才”的方式，即充分发挥现有人才的作用，形成高层次人才磁场，来吸引人才。人才同资本一样也有传染效应，现有的人才使用比较好，就会产生良好的广告效果，从而吸引越来越多的人才加盟，反之亦然。要形成这样的磁场效应，首先要把现有的人才吸引住，在政策层面上就应进一步加大优惠力度。如设立择优资助基金，并在财力许可情况下逐步扩大资助范围。凡在科技开发区工作的高层次人才，申办企业、从事科学研究、技术开发、参加学术交流活动的，经审批可给予一定的资金资助。同时，设立人才奖励基金，对在项目研究开发和成果转化中作出突出贡献者，给予奖励；进一步落实有关高层次人才进入的配套措施，如户籍问题、配偶及子女的就业、就学问题，住房问题，待遇问题，社会保险问题等等。对紧缺的高层次人才，实行特事特办，其待遇可由供求双方协商确定，必要时还应提供交通通讯工具、实验场所及设备，并定期提供培训及出国考察等方便；鼓励企业采取人才股、技术股、期股等多种方式吸引人才、留住人才；进一步完善人才流动的相关政策，减少人才过快流动所带来的风险等。

（五）稳住人才问题

要留住人才，一是要在项目上下功夫，用事业留人；二是要在政策上打消高层次人才的顾虑。

（1）**事业留人**。西部地区由于自身经济条件的限制，在待遇上无法和东南沿海地区处在一个水平线上，而要吸引人才，留住人才，只有用好的科技项目、用有利于人才实现自身价值的创业条件来竞争，甘肃省同样如此。

依据甘肃的资源优势和区位特点及重点科研任务，采取联合、共建等方式，按学科类别建立工程技术研究中心和重点实验室，聘请或统一调配相应的高层次人才主持研究工作，继而以中心和实验室为主体，配备先进齐全的硬软件设备，打造技术创新基地、成果转化基地和人才培养基地，大力推行重大建设项目、科研项目招标

制度，将人才、项目、资金紧密地结合在一起，通过项目实践服务于经济建设，为人才搭建能够施展才能的大舞台，让人才学有所用，用有所获，只有这样才能留住人才。

(2)政策留人。有了舞台，还应该为人才疏通通向舞台的通道，如果因为政策的限制使得人才望台兴叹，流失之势则无法低档。

首先，在人才身份归属问题上，要打破人才部门、单位所有的现状，落实用人、择业自主权，允许人才在全省范围内合理流动。鼓励科技人员在完成本职工作的前提下，兼职兼薪入园从事科技开发与推广工作，如果从事的项目确认为甘肃省急需的科技推广和成果转化项目，这些人员即由人力资源战略中心与单位统一协调，在保留职位和薪金的条件下专门在园区内进行科研开发和成果转化工作，直至项目完成，形成人才单位所有，政府统一协调的机制。

其次，要破除专业技术职务终身制，建立公开、公平、公正、竞争、择优的机制。特别要鼓励行政事业单位的科技人才流动出去，从事技术开发活动。要调动现有人才的积极性、创造性，就必须使人才上能下，能进能出。破除排资论辈的观念，让人才学以致用，做到用人所长，充分发挥人才的专业优势。

再则，在职称评审制度上，要突破一些传统的人事政策禁区，如四川在全国率先推行“六个打破”，即打破身份界限、所有制界限、地域界限、岗位界限、离退休人员界限等一系列限制；取消职称指标控制，由数量控制变成条件控制和程序控制；推行“评聘分开”，扩大了聘任范围，对高层次人才可先聘职务，先上岗，后评职称；而过去必须是干部才能评职称，现在不论身份均可公平竞争。同时，还可以实行专业技术职称资格在政府宏观指导下申报个人化、评审社会化的新机制。中青年突出人才申报职称资格不受年龄、户籍、身份、原职称资格的限制。可以政策规定省学术和技术带头人后备人选在推荐管理期间，不受任职年限限制，可破格评聘晋升专业技术职务；申请进省内博士后科研流动站或企业博士后科研工作站从事博士后科研工作的，只要符合进站条件，可不受设站单位招收指

标的限制；省学术和技术带头人及后备人选不受职务、工龄和进城指标限制，优先解决夫妻两地分居问题，配偶属农业户口的，转为城市户口，统一协调高层次人才的职称问题。还要推行专业技术职务评聘分离制度，实行聘约化管理，破除专业技术职务终身制，促进人才评价逐步向社会化评价的方向发展。

(3) **适当的待遇留人。**对高层次人才来说，尽管待遇不是最主要的，但还是应该承认，收入水平是造成高层次人才流失的最直接的原因之一。以高校为例，1996年调离甘肃高校的人员就达110多名。有人说，这20多年来兰州大学流失的高水平人才，完全可以再办一所同样水平的兰州大学。据调查，目前兰州大学在任的50%以上的青年教师有流向东部的意向，其直接原因就是日益拉大的经济收入。受过同样的教育，获得同样高的职称，在东部一般高校可以拿到高出西部重点高校几倍的工资待遇。因此，要留住人才，必须在财力许可的情况下，尽量提高高层次人才的待遇，缩小与东部地区的差距。在分配机制的创新上，要统一协调分配方式，可以确立绩效优先的分配方法，实行知识、技术和管理等生产要素参与分配的新方式，允许从资产增值部分中提取一定比例，奖励有贡献的专业技术人员和经营管理人员。例如西安市实施按岗定酬、按业绩定酬的分配制度，拉开了分配档次。

(六) 发展人才问题

即要给人才提供巨大的发展空间、稳定的项目及资金来源和快捷的信息支援方式，为人才充分施展才华提供保障。如成都市加快建立有利于人才发挥作用的支持制度，在成都地奥集团博士后科研工作站，留德归国博士张国林负责的抗肿瘤药物课题组得到了企业的大力支持，仅购买仪器设备就获得资助1500万元。在这方面，甘肃省应实施人才创业支持工程，在项目上，要大力培育和发展高新技术产业，统一协调各高校、科研院所等单位的高层次人才，为高层次专业技术人才的进入创造更加广阔的空间。在资金投入上，要加大人才教育培养的投资力度，强化人才资源的超前性投资开发，

实行人才投资多元化政策。建立甘肃省人才发展专项资金，通过政府拨款、单位集资、社会捐资等渠道筹集资金，由甘肃省高层次人才战略中心统一支配，用于有突出贡献人才的奖励、项目支持、人才培养、科研经费资助、特殊困难补贴等，拓展甘肃省人才创业空间。

（七）用才机制问题

（1）不求所有、但求所用。要冲破地域、身份、所有制的束缚，不拘一格用人才。在传统的用人制度下，人才流动具有浓厚的“计划”色彩，只能通过行政调配，受到单位、地区、所有制以及身份等的限制。在打破人才单位所有制问题上，机关、事业单位应尽快全面推行真正意义上的定编、定员、定职、定责、定薪，竞争上岗，择优聘用，造成一种全社会的选贤任能氛围。政府应该在人才单位所有的基础上，对高层次人才实现用人的统一协调。如只要是各个科技园项目需要的高层次人才，都可不受限制进入园区。并且在人才的使用上同样要做到不拘年龄、不拘进区时间、不拘资历，尤其对于年轻优秀人才的培养和使用更是如此。

（2）对学非所用、用非所长的人才，要进行统一协调，抓紧进行岗位调整。暂时调整不了的，订出调整计划，积极解决；不宜再调整的，向本人说明情况。通过人员调配、双向选择、推广技术、提供服务、完成课题、专项攻关等手段，使甘肃的人才和智力实现跨地区、跨部门流动，以实现才尽其用。

（3）鼓励科研机构 and 高等院校推行固定岗位和流动岗位、专职与兼职相结合的人才使用办法，科技人员在完成本职工作的前提下，可兼职兼薪从事科技开发与推广工作。鼓励科技人员辞职、停薪留职或带薪留职领办、创办高新技术企业。要使人才到与其专长需要的岗位上工作，有利于各类优秀人才脱颖而出，确保人尽其才。

（4）建立方式灵活、来去自由的人才“柔性流动”机制。重点研究建立以智力流动为特征的“柔性流动”制度，并逐步使之成为人才使用和引进的主要方式。“户口不迁、关系不转、来去自由”的人才

柔性流动制度，可以实现人才与资源等生产要素跨地区、跨行业、跨所有制的优化组合，有利于发展全省社会生产力，有利于实现人才、技术及其成果的价值。

(5) 对一些专家和工商界能人志士应采取更为灵活的用人办法，如项目合作、技术交流、承担课题等方式，遵循“不求所有、但求所用”，“不求常住、但求常来”的原则，以用为主，充分利用高层次人才智力资本为甘肃的经济建设服务。

(6) 建立甘肃省专业咨询委员会，围绕重点领域、重大项目聘请高层次人才。委员会根据学科或科研项目的分类，在与我省经济社会发展密切相关的重点学科上设立一定数量的岗位，如“甘肃省特聘首席专家岗位”、“甘肃省特聘研究员岗位”，处在这些岗位上的高层次人才由高层次人才战略中心统一协调，可采用直接聘请方式，也可以采取申报评聘方式。受聘的高层次人才除在原单位供职外，还在中心的统一协调下主持或参与项目科研和成果转化工作。同时，设立省高新技术“专家顾问组”、“经营管理顾问组”，聘请相关学科高层次人才，帮助各个园区进行科技研发工作，指导经营管理等。

(八) 人才服务机制问题

统一协调和使用高层次人才还要建立门类齐全、协调配套的人才服务机制。要建立与人才引进、人才交流、人才稳定、人才培养相关的人才服务机制，重点发展和建立完善网络人才市场和网络人才信息库，拓展领域，提升功能，提供优质高效服务，促进人才工作的信息化、网络化，逐步建立起服务门类齐全、人事专业技术较为先进的人才服务体系。

(九) 人才培养问题

在引进人才和充分使用现有人才的同时，还应该注重培养一批高层次人才，丰富人才资源。

首先，建立博士和硕士工作站及实习基地，统一选拔有发展潜力的人才，为他们创造学习和科研的环境，以利于人才打造内功。

其次，实行定期高层次人才国外学习进修计划，统一选拔委派高层次人才带项目到国外进行学习和交流。

第三，在注重科技人才培养的同时，要重视企业家人才的培养。可定期举办高级经营管理人才培训班；支持大型企业与高等院校联合培养在职硕士、博士研究生；定期选拔大中型工商企业中青年厂长（经理）到高校在职攻读工商管理硕士（MBA）学位。选拔一批企业经营管理人才和专业技术人员到省外大公司、金融单位、著名中介机构甚至国外机构挂职锻炼，并创造条件依托省内外大型企业和高等院校建立企业经营管理人才培养基地。

（执笔：刘振亚）

主要参考文献：

1、林功实：《高层次人才培养的研究》，清华大学出版社，1996年版。

2、蔡哲人：《构筑上海人才高地的跨世纪工程》，上海交通大学出版社，2000年版。

3、郭志强：《西部人才开发中的政策问题研究》，经济观察报，2002.12。

4、朱继先：《大力实施人才战略》，《人事天地》，2003.2。

5、薛禄辰：《西部大开发与人才资源管理》，《人大研究》，2002.8。

6、李晔、龙立荣：《公平感研究对人力资源管理的启示》，《人力资源开发与管理》2002.6。

7、郑大奇：《中国 e HR 现状调查》，21 世纪人才报，2003.3.19。

8、《人才流动遵循什么规则》——约翰·海勒专访，经济日报，2003.1.17。

9、《中国苏州创业园》，<http://www.csibi.net>

10、《观点：西部大开发政策建议》，中经网

11、《西部大开发与人才工程》，<http://www.sn.xinhua.org>

12、《营造“留住人才、吸引人才”的政策环境》，
<http://www.hx863.com>

关于甘肃省高层次人力资源市场 建设与管理的研究报告

人力资源市场^①是人力资源商品化的产物,是人力资源供求主体之间自愿进行的人力资源使用权转让与购买活动的总和。狭义的人力资源市场是指某一专业人力资源的供给与需求双方自愿进行的人力资源使用权转让与购买的一系列活动;广义的人力资源市场是由许许多多的狭义人力资源市场综合而成的人力资源市场体系。人力资源商品的复杂性和多样性决定了人力资源市场的多层次性。一般,按人力资源市场服务对象层次的不同,将其分为以下三种类型(见表一)。本文从甘肃省人力资源市场建设与管理现状出发,对高层次人力资源(主要指具有副高职称以上专业技术和经营管理人员,或具有博士、留学回国具有硕士及其以上学位的专家、学者)市场的建设和管理进行一些分析。

一、甘肃省人力资源市场建设与管理现状分析

(一) 现有人力资源市场规模

目前,甘肃省已初步形成以省人力资源市场为龙头,东部、中部、西部区域性人力资源市场为依托的辐射全省范围的市场格局。具体来说,中部以兰州市人力资源市场为主,白银、定西、甘南、临夏等州、市人力资源市场为辅;东部,以天水市人力资源市场为主,陇南、平凉、庆阳等地市人力资源市场为辅;西部以张掖市人力资源市场为主,金昌、武威、嘉峪关、酒泉等地市人力资源市场为辅。在全省 14 个地州市 50 多个县都建立了人力资源市场。仅兰州市,建立了国家级的“中国兰州工程技术人力资源市场”,省级的“甘肃省人力资源

市场”和“甘肃省人事厅高新人力资源市场”。另有公共职业介绍机构 7 家，2002 年年检合格职业介绍机构共 25 家。同时，无形市场如网上人力资源市场、移动人力资源市场等的开设也一定程度上完善了市场体系的建设。

表一： 人力资源市场类型

层次	服务对象	国内形态	竞争态势
一般人力资源市场	低层次的人力资源	人事部门主办的集市型人力资源市场（包括劳动力市场）；各种社会力量主办的人力资源服务中介；人力资源网站；劳务输出的组织机构。	更多地承担人力资源初次就业和一般人力资源再就业的社会化目标。网上人力资源市场发展迅速，并在全国范围内实现联网，实现人力资源信息共享。
中级人力资源市场	具有一定专业技能和管理才能的人力资源	国内各种猎头公司；管理咨询公司的人力资源服务部；人事代理公司；人事测评公司。	市场运行进一步规范化、有序化，服务功能日益完备，并向专业化、规模化、品牌化方向迈进。
高级人力资源市场	高层次人力资源特别是企业经营者	从事企业家人力资源配置的猎头公司；企业经营者评价推荐中心或企业家人力资源市场；出国留学人员服务中心。	干部人事制度改革的滞后，使经营型企业家人力资源市场基本处于空白状态。同时，国外人力资源经营公司、猎头公司的大举进入，将进一步加剧这一领域的竞争程度。

（二）人力资源市场机构设置状况

根据市场服务的需要，人力资源市场内部基本都设立了以下职能部门：

- 1、市场交流与推荐部。主要负责有形市场的管理、信息查询及

推荐服务工作。服务内容包括：举办全国性人力资源交流会；举办各类大型专长人力资源招聘会，即不定期举办中高层次人力资源、大中专学生及兼职人员、IT类、医药食品类、建设类、旅游及服务类等大型专业人力资源招聘会；开展委托招聘及推荐就业服务，即针对不同企业进行个性化推荐服务，使用人单位能够用最短的时间找到所需人力资源。同时，根据个人情况量身定做，指导就业成才，提供最新岗位信息，以及负责异地人力资源交流及代理招生工作等。

2、市场开发部。定期举办各类人力资源交流洽谈会；不定期举办人力资源专场交流洽谈会；为用人单位办理招聘广告审批等。

3、人事代理部。为各类不具备管理人事档案和人事关系条件的企事业单位或虽具备条件但实行灵活用人机制的单位，以调动、辞职辞退等方式实行自主流动的各类人力资源提供人事代理服务。主要业务范围包括：档案托管、接收大中专毕业生、职称评定、工作调动、流动党员管理、出具有关证明、代办社会保险等。

4、培训策划部。本着“为企业锻造最专业的人力资源，为社会培养最紧缺的人力资源，为学员提供丰富的教学内容和最完善的服务”的宗旨，提供包括素质培训和技能培训在内的全方位培训服务。

5、网络开发部。主要负责网上人力资源市场求职、招聘信息收集、整理、录入、查询、存储、更新；办理个人求职登记；开展人力资源测评服务；开展人力资源推荐服务；开设网上信息查询服务等。

6、人力资源测评。服务内容涉及企业人力资源测评与开发管理咨询服务；学生素质测评与就业指导服务；职业生涯规划服务等。

(三) 市场在配置人力资源方面存在的主要问题

人力资源市场在促进甘肃省人力资源市场化配置方面发挥了一定作用，仅省人事厅高新人力资源市场自2000年5月成立至2002年11月，就已成功地举办了400多场招聘会，11次全国大型人力资源招聘会，共有2万多家单位进场招聘，60多万名人力资源求

职, 20 万多名人力资源通过市场找到了适合自己的岗位。但是, 市场在配置高层次人力资源方面存在严重的主体缺位现象。

1、进入市场的高层次人力资源需求主体很少, 仅占到总需求量的 3%~4% 左右。一方面, 由于国有企业受传统体制的影响和约束, 政府干涉企业用人自主权, 尤其是高层次人力资源的配置往往由政府部门行政任命, 导致国有企业高层次人力资源需求存在严重缺位现象; 另一方面, 合资企业及民营企业有参与市场以获取高层次人力资源的愿望, 但由于没有专门的高层次人力资源市场, 而一般意义上的人力资源市场服务功能不够完善, 不能满足用人单位的需求, 所以, 很多用人单位不愿意进入市场。

2、进入市场的高层次人力资源供给主体同样占很小比例。这主要是由以下两方面因素决定的:

(1) 甘肃省现有高层次人力资源总量较少, 且存在年龄结构、专业结构、学历结构不合理等矛盾。

2001 年底, 甘肃省专业技术人员总量达到 444873 人。专业技术人员的职称结构是: 高级、中级、初级专业技术人员分别占 4.07%、28.59%、58.26%, 其中未被聘用的专业技术人员占 9.08%。学历结构是: 研究生占 0.54%、大学本科占 13.95%、大学专科、中专及以下占 53.55%。在高级专业技术人员中有各类高层次专家 2722 人, 其中, 两院院士 12 人, 享受国务院特殊津贴专家 1708 人, 国家有突出贡献的中青年专家 92 人, 甘肃省优秀专家 283 人, 各部委优秀专家 89 人, 国家“百千万人才工程”一、二层次人选 65 人, 甘肃省“333 科技人才工程”一、二层次人选 418 人, 部委学术技术带头人 55 人。高级职称的专业技术人员中, 年龄在 55 岁以上的占高层次人力资源总数的 38% 左右; 科研人员、工程技术人员、农业技术人员、经济人员等比例偏低。专业技术人员专业分布及聘用情况见表二。

表二：甘肃省企事业单位专业技术人员专业分布情况

(单位：人)

		数 量	比 例	按专业技术职务分			
				高 级	中 级	初 级	未被聘用
非国有单位 专业技术人员		31177	7.01%	3049	10290	11679	6159
国 有 单 位 专 业 技 术 人 员 (41369 6 人, 占 92.99 %)	工程技术人员	60742	14.68%	3232	18429	34557	4524
	农业技术人员	18296	4%	644	3975	11306	2371
	卫生技术人员	50370	0.46%	2090	15869	29785	2626
	科学研究人员	1905	12.18%	386	862	582	75
	教学人员	225706	54.50%	6583	61611	138537	18975
	经济人员	18618	4.50%	333	5021	10957	2307
	会计人员	17222	4.16%	153	3090	11947	2032
	统计人员	2294	0.55%	6	430	1486	372
	新闻出版人员	2639	0.64%	322	979	972	366
	播映人员	203	0.05%	5	39	120	39
	翻译人员	224	0.05%	10	95	105	14
	艺术人员	2025	0.49%	256	972	679	118
	其他	13452	3.32%	1046	5511	6457	438

2001 年底，甘肃省共有各类企业经营管理人员 231426 人（指各类经济组织中具有中专及以上学历的管理人员），其中国有及限额以上非国有企业中层以上经营管理人员、集体企业、私营企业的厂长、经理人员总量为 186428 人（具体见表三）。国有及限额以上非国有企业经营管理人员队伍的学历结构是：硕士及以上、大学本科、大专、中专、高中及以下分别占企业经营管理人员总量的 0.42%、14.16%、35.91%、32.43%和 17.08%。企业经营管理人员队伍的年龄结构是：35 岁以下占 47.31%；36—45 岁占 30.48%；46—54 岁占 17.14%；55 岁以上占 4.47%。相比而言，经营管理人员的年龄结构

矛盾不很突出。

表三： 甘肃省经营管理人员分布情况 （单位：人）

类 别		数 量	比 例
总 数		231426	100%
国有事业单位经营管理人员		45098	19.49%
国有企业单位经营管理人员		18538	8.01%
非国有企业经营管理人员(私营企业、港澳台合作 合资企业、联营企业)		10193	4.40%
其它经济 组 织	集体企业人员	48579	20.99%
	乡镇企业人员	60242	26.03%
	个体经济人员	48776	21.08%

(2) 高层次人才主体参与市场的意识不强，市场内流动的大多是各类专业技术人员，经营管理类人员基本上未进入市场。市场中的人力资源学历结构是：大专占 48%、大学占 38%、中专占 10%、硕士研究生占 3%，高中及以下占 1%，博士研究生没有进入市场^②。

综上所述，甘肃省人力资源市场在配置人力资源方面存在着明显的结构矛盾及渠道矛盾：高层次人才供需主体缺位现象非常严重，市场配置效率低下；人力资源基本处于刚性流动状态，人事代理服务水平较低，市场对高层次人力资源的配置还没有发挥主渠道作用，人力资源市场网络体系还未全面建成，不存在真正意义上的高层次人力资源市场。所以，针对这一现实情况，必须建立有别于一般人力资源市场的专门的高层次人力资源市场，以便提高高层次人力资源的市场配置效率，解决高层次人才短缺与闲置并存的矛盾，减少资源的浪费，与国内、国际高层次人才人力资源市场进行信息沟通，资源共享，形成一个开放的高层次人力资源市场体系。

（四）建设与管理高层次人力资源市场的主要障碍分析

在决定建立高层次人力资源市场的明确目标下，实践中还存在许多制约市场发育发展的因素，不排除这些障碍，就难以真正建立高层次人力资源市场，形成市场配置高层次人力资源的机制，提高配置效率。

1、理论障碍

计划经济体制下，人力资源不是商品，人力资源产权主体及供给主体是国家。这一观念带有浓厚的行政色彩，严重制约了人力资源所有者与用人单位之间的双向选择和人力资源合理有序的流动，造成部门单位的人力资本产权分割，降低了人力资源利用率，使得高层次人力资源的闲置与短缺现象并存。所以，只有在市场经济体制下，承认了人力资源产权归劳动者个人所有，劳动者个人有权根据人力资源市场供求状况和人力资源要素（工资水平）的变动，自主地处置归其个人所有的产权，才能有人力资源的商品化。只有承认人力资源产权归劳动者个人所有，打破人力资源归国家或部门单位所有的局面，才有可能使人力资源在全社会范围内自由流动，即人力资源从经济效益较差、人力资源短缺程度及价格水平较低的地区、行业和企业流向经济效益较高、人力资源短缺程度及价格水平较高的地区、行业和企业，从而为培育和形成高层次人力资源市场供给主体，构建高层次人力资源市场健全、灵活、有效的供给机制奠定坚实的基础。

2、制度障碍

（1）所有制制度。这里讲的“所有制”有两重含义，既包括企业的所有制，也包括高层次人力资源的“部门所有制”和“单位所有制”。所有制本是就企业性质而言的，但现行的人力资源管理办法却把它落实到了“人”头上，致使所有者失去了对自身人力资源的支配权，人力资源尤其是高层次人力资源在不同的所有制单位之间和同一所有制的部门之间、单位之间难以流动。

（2）收入分配制度。存在的主要问题有：一是统得过多，管得

太死。用人单位还没有彻底的个人收入分配自主权，主要还是由行政部门决定，背离了市场经济运行规律。二是现行的个人收入分配制度和政策还存在平均主义和“一刀切”的现象，高层次人才与一般人力资源之间没有依据责任大小、贡献大小拉开距离，既没有反映责任大小，也没有反映企业绩效状况。三是资本、技术、经营管理经验等要素参与收入分配还没有形成操作规范。所以，社会中不可避免地出现了“59 现象”，而这一现象在一定程度上与高层次人才收入分配制度的不合理有关。

(3) 户籍制度。户籍制度改革是我国社会经济体制改革中不乏最慢的一个领域，基本上是维持计划经济时期的格局。户籍制度使得人力资源市场被分割成众多的小市场。一方面，小市场与小市场之间相互争夺高层次人才资源；另一方面，小市场内部又条块分割，市场辐射范围小，高层次人才资源流动困难。户口不能迁移，子女入托、入学等一系列实际问题就无法解决，令流动者不敢越雷池半步。所以，现行的户籍制度，是一种不平等制度，也是一种低效率制度，对高层次人才人力资源市场的形成是十分不利的。

(4) 考核评价制度。考核评价机构的设置、考核评价指标、方式等都存在许多急需改进和完善的地方。目前的考核评价行为，还只是一种政府行为，而不是开放性的社会行为，考核评价的对象范围、科学性、权威性都是有限的，难以实现高层次人才人力资源市场的运行要求。所以，应尽快建立以高层次人才资源的经营业绩、社会贡献等为依据的全面、客观、合理地确定高层次人才资源价值的考核评价体系。

3、法律障碍

一定程度上，市场经济就是法制经济。现有的法律法规在高层次人才人力资源市场的建设与管理方面还存在一些不够完善甚至相抵触的地方，如高层次人才资源市场从业人员资格认证、中介服务机构（猎头公司）设立条件及运行规则、工资法等。所以，要保障高层次人才资源市场顺利发育、发展，把高层次人才资源市场纳入规范

化、法制化的有序运行轨道，既要相关部门制定、完善有关法律法规，还要针对高层次人才市场的特点制定有关法律法规的实施细则。

二、学习与借鉴：上海市高层次人才市场建设与管理经验及其启示

（一）上海市高层次人才市场建设与管理面临的机遇与挑战

基于国际化大都市的定位，全方位、多层次、宽领域的开放格局影响着上海市经济和社会发展的各个方面。不可避免地，高层次人才市场的建设与管理也面临着前所未有的发展机遇和挑战，主要表现在：

1、高层次人才资源竞争异常激烈

开放范围的扩大及程度的加深使得以人力资源争夺为核心的国际竞争愈演愈烈，呈现出国际、国内竞争相互交织的特点。而在这场激烈的人力资源争夺战中，焦点则是高层次人才资源。据有关资料介绍，美国、德国和东南亚国家的很多公司已经将触角伸到上海等地的名牌高校、科研机构及企业，招聘高层次人才出国就业，条件优厚，一切手续由公司代办，有的甚至承诺可以获得永久居住权。可以说，上海正面临着严峻的高层次人力资源流失危机。

2、高层次人才结构调整加快

随着产业结构的调整，人力资源的需求结构将发生大的改变，进而影响到人力资源的分布和结构状况。农业和一些传统工业如汽车、机械、石油、冶金等面临冲击，将大幅裁员，而纺织、旅游、服装、外贸和服务业会得到发展；同时，高科技人力资源、熟悉国际市场的高层次经济管理人力资源、法律、金融、保险等人力资源将出现短缺。这种需求结构的变化将促使人力资源流动进入一个新的活跃期。

3、高层次人才资源国际化趋势显现

上海近期的人力资源国际化趋势主要体现在三方面：一是人力

资源构成国际化。适当提高外籍人口的比例,力争 2005 年达到 3%~5%, 2015 年达到 7%~10%, 以达到中等发达国家水平。目前,上海 1300 多万人口中,常住的外国人口只有 6 万人左右,占总人口的比例不到 1%,与国际大都市一般应达到的 15%~20%的比例相差甚远(见表四)。二是人力资源素质国际化。新世纪的“国际人”应具备宽厚的科学素质与人文素质,有较强的创新能力和信息处理与运用能力,也应该具备良好的道德和健全的个性。三是人力资源活动空间国际化。人力资源是全球共有的资源,要以“柔性流动”为契机,创造一种更为宽松的氛围,让人力资源特别是国际化人力资源在上海进进出出成为寻常事。

表四: 上海与纽约、香港: 常住外国人口占总人口比例比较

项 目 城 市	上 海	纽 约	香 港
现有总人口(万)	1300	1400	651
常住人口(万)	6	280	49.5
常住外国人口占总人口比例(%)	0.46	20	7.6

4、高层次人力资源配置方式更趋市场化

资源优化配置规律将在开放的市场竞争中得到进一步的验证和体现,公平竞争、自由选择的原则将打破人力资源流动的国别界限、所有制界限及户籍界限,实现高层次人力资源市场化配置。这不仅体现了高层次人力资源配置的合理实现和市场机制作用的发挥,而且体现了每一个经济主体既提供市场盈利的动力,又施加市场淘汰的压力和优胜劣汰的过程。

5、高层次人力资源中介组织多元化

“入世”以来,由于市场准入是平等的,出现了政府所属人力资源中介机构、非公有制人力资源中介机构、国外人力资源中介机构并存的情况。政府人事部门所属人力资源流动服务机构所具有的行政优势逐步消失,并面临着国外人力资源中介组织和非政府所属人力资源中介组织的双重竞争。国外人力资源中介组织尤其是以获

取高层次人才资源为主的猎头公司的进入，一方面，对于上海市人力资源市场中介组织来说是一个很好的学习机会，可以提高市场内从业人员素质和整个行业的有序竞争，有利于向国际人力资源市场接轨；但另一方面，高层次人才资源流失状况将进一步加剧。

（二）上海市加强高层次人才资源市场建设与管理的对策分析与借鉴

上海市在高层次人才资源市场建设与管理过程中，采取了一系列有力的措施，其中主要有四个方面值得借鉴。

1、转变政府人事部门职能

上海市政府人事部门职能转变包括三个层次：一是明确政府主要职能在于管理和提供服务，通过政策法规规划、协调、扶植、检查、监督高层次人才资源市场运行情况，提供宏观调控和有效服务；二是管办脱钩，政府人事部门只能管市场，并充分发挥行业、中介组织、事业单位的作用，办市场只能依靠社会力量；三是分解职能，保留属于政府人事部门的职能，下放属于行业、中介组织、事业单位的职能。

实践中，“中国上海人力资源市场”已于 2002 年 5 月实现了企业化运作，其它 100 多家也在积极改革。两家国家“猎头”公司——上海厂长经理人力资源市场和上海经营者人力资源公司适应高层次人才资源市场的需要，分别孕育出了由人力资源公司控股，自然人持股的上海英达国际人力资源有限公司和上海德人都国际人力资源顾问有限公司。

2、保证高层次人才资源市场主体到位

作为一个开放性的大都市，上海市在高层次人才资源市场建设中比较注重培养市场主体参与市场的意识。相对而言，高层次人才资源需求主体已基本到位，而供给主体则存在缺位现象。

全国范围内人力资源中高素质的人力资源总量缺口较大。高层次人才资源占人口的比例，上海在全国来说所占比例还算是比较高的，但也仅占 0.48%，而日本为 5.96%，韩国为 2.24%，新加坡为

1.56%，美国为 1.48%。而且上海高层次人力资源的年龄偏高，51 岁以上占 77.7%；新技术、新产品开发带头人，高层次的金融、财会、经管人员严重不足；小型企业、集体企业、乡镇企业人力资源短缺和结构不合理的情况更为突出。针对这一情况，上海市制定了以下主要战略来解决高层次人力资源市场供给主体的缺位现象。

(1) 高层次人力资源集聚战略。随着市场配置经济要素功能的日益强化，上海市加大力度吸引高科技人力资源、高层次人力资源和优秀青年人力资源，营造一个公平竞争、优胜劣汰、进退自由的创业环境。

第一，要做好引进外国专家工作。根据上海经济社会发展的规划和要求，引进一批急需、紧缺的高层次人力资源参与上海现代化建设。并从引进程序、引进范围、引进渠道等方面，全面加大引进外国专家的力度。

第二，要吸引一大批留学人员来上海创业。重点吸引信息产业、金融保险业、国际航运、高新技术产业的上海新世纪核心产业的高层次人力资源，构筑留学人员的人力资源高地。

第三，吸引外省市的知识移民、技术移民和投资移民。只要是本科以上学历或所需专业是上海紧缺急需、有接收单位的，都可以进上海。

(2) 高层次人力资源结构优化战略。上海将继续实施“三、二、一”产业发展方针，“十五”期末三次产业比例达到 55:43.8:1.2，并计划到 2010 年，第三产业产值要达到 60%。上海的人力资源结构要根据上海 21 世纪产业发展的要求，在开发中调整，在调整中优化。人力资源在“三、二、一”三次产业中的比例，2005 年为 73.7:25:1.3；2015 年为 75.2:23.6:1.2。加快开发高新技术人力资源、复合型人力资源和一大批急需的信息、金融、财会、外贸、法律和现代管理等专业人力资源，以人力资源结构战略性调整促进产业优化升级。同时，全面提高专业技术人员队伍整体素质，促使高、中、初级专业技术人员比例由目前的 1:5.2:9.9，逐步向 1:3:6 的合理比例靠

近。宏观上,上海已经确定了 21 世纪初的四大主导产业:支柱产业、新兴产业、基础产业和都市产业。在具体操作上,要彻底摆脱计划经济模式,注重市场竞争导向、政策导向、信息导向、产业发展导向及适当的人力资本投入导向,积极优化人力资源结构,提高高层次人力资源所占比例。

(3) 高层次“银色人力资源”再利用战略。近些年来,上海人力资源市场有很大发展,但其交流对象主要是年轻的专业技术人员和管理人员,往往把年龄限制在 25 岁或 35 岁以下,退休的高层次人力资源可以说还没有踏进市场的门槛。这一方面说明人力资源管理体制改革的进一步深化,人力资源的合理配置有待进一步强化,促进退休高层次人力资源再利用的环境有待进一步形成;另一方面从退休高层次人力资源本身来说,不少人的观念尚未完全转变,思想不够解放,许多老专家是长期从计划体制下过来的,服从组织分配,默默工作,信息闭塞,不能很好地适应市场机制。正如有些老专家讲的,“目前盛行自找门路,而许多真正有专长的人,因无门路而未被发现,不受重视,不能发挥作用”。上海退休高层次人力资源已超过五万人,这是解决上海经济建设迅速发展和高层次人力资源紧缺这一对矛盾的潜力所在。据采样调查统计,目前可以工作、也想工作而没有工作的占 16%,已在“再做贡献”但仍有相当潜力的占 35%,两者合计,在已退休的高层次人力资源中 51%的人仍有“余热”没有得到充分发挥,潜能还相当大,他们“老有所为”的愿望十分迫切。所以上海市提出建设一个“晚霞工程”,在对待人口老龄化问题上,采取积极的对策,不仅要保障老年人的生活,而且对有条件开展“老有所为”的人员,要充分利用他们的专长,进行第二次开发,为社会继续作出贡献。上海市已制定了一系列特殊政策来推动退休高层次人力资源的再利用工作顺利进行。主要包括:

第一,改变高层次人力资源退休年龄“一刀切”状况。据采样调查统计,在已退休的高层次人力资源中,56~65 岁的占 41%,而按身体和家务状况可以全日工作的比例为总采样数的 49%,可见半数

的人正常工作到 65 岁是不成问题的。不少单位在对高层次人才退休年龄上把“弹性掌握”变成了机械地搞“一刀切”。这个问题，在一些科研单位尤为突出，据对科技单位 217 份采样材料统计，56~65 岁年龄段的人数占退休高层次人力资源的 55%，可以全日工作的比例为采样数的 63%，也就是说在科研单位的退休高层次人力资源中，超过一半的人是可以继续留下来工作的。

作为一项公共政策，将退休年龄规定为男性 60 岁，女性 55 岁（工人 50 岁），是合理的，符合中国国情的，在目前提出普遍延缓退休年龄是不现实的，也是不可取的，但是对具有高级职称的专业技术人员应采取区别对待的政策。所以，根据目前人均寿命延长和高层次人才人力资源紧缺的状况，可对紧缺高层次人才实行延长退休时间 5 年左右；对拔尖专家还可不受此限，各单位可根据具体情况作个案处理；对于体力确实不济或本人自愿申请的，可到年龄就退休；对某些人力资源密集的科研单位，由于受经费、编制的限制，部分老专家到龄后可送请人事部门输送到人力资源紧缺单位工作一段时间，工资由新单位发放，行政关系可保留在原单位。

第二，建立老专家智囊团。为了充分发挥老专家的智囊作用，各级政府部门和企事业单位，可选择部分有真才实学的老专家组成智囊团或专家委员会，提供决策咨询。

第三，放宽举办实体政策。老专家个人或合作举办的科技、经济、法律、教育、医疗等实体，在注册、税收等方面给予优惠政策；对有发展前景的高新科技项目，在贷款等方面给予支持。

第四，允许公派出国讲学、担任技术顾问、参加学术交流等活动。因工作需要，身体条件许可，退休高层次人力资源应同样允许公派出国讲学、担任技术顾问、参加学术交流等。

第五，设立老年科技基金。基金来源，一部分由财政划拨，一部分由企事业和个人捐赠。基金使用的重点是奖励在进行课题研究、产品开发、人才培养、著书立说等方面作出突出贡献的老专家。

3、实行高层次人才服务产业化战略

高层次人力资源服务产业化就是服务机构把高层次人力资源当作资本，以市场的各种服务为载体，运用商品的运作方式，依托高层次人力资源市场对其技能、智能进行有价有偿的交换。在联合开发、共同经营、互利互惠、风险共担的基础上，实现高层次人力资源、社会和经济的规模效益。

(1) 实现高层次人力资源服务产业化，首先涉及到高层次人力资源价值问题，它的确认是人力资源服务实现产业化的基本前提条件。高层次人力资源价值实现及收入分配制度应与经济体制改革、科研体制改革和教育体制改革等结合起来，充分体现知识和高层次人力资源的价值，激发高层次人力资源在竞争中创新创业。

第一，构建为高层次人力资源市场服务的运作体系。要建立和完善技术创新、产学研结合和风险投资等三个机制，形成研究开发、高层次人力资源与技术市场和中介服务等三个体系。真正形成市场化的从科研到技术开发、从技术开发到产业应用两个通道，建立高效率的高新技术扩散机制。同时，政府要逐步退出具体科技项目的研究开发活动。在此基础上，充分发挥知识产权制度对创新的激励和保护作用，大胆探索并形成与国际惯例接轨的、符合高新技术企业特点的、以保护知识产权为核心的分配制度。

第二，按生产要素分配要取得实质性的突破。在经营者分配方面，进一步推进经营者职业化和市场化的同时，积极探索和推行经营者年薪制、期权股份制、特殊劳动贡献分红等多种要素分配形式。在科研人员分配方面，全面推行期权、期股制度；应用科研成果之后，发明人限期按比例分享利润制度；以及科研成果转让，发明人按成交额比例提成等具体操作办法，吸引和调动优秀科技人力资源的积极性。

第三，逐步建立市场工资机制。行政不再干涉市场用人主体的工资分配方式，高层次人力资源的价值由市场供求关系确定，工资报酬按市场机制调节，建立以业绩为取向的分配机制。根据生产力发展水平，鼓励企业探索市场调节、集体协商的工资机制。政府建

立并完善工资指导线制度，尽可能消除不公平竞争，调控高层次人才人力资源的收入分配。同时，在加强规范管理、保护知识产权、完善个人收入调节税征收的基础上，鼓励科技人员兼职兼薪。

(2) 实现高层次人才人力资源服务产业化，必须以高层次人才人力资源配置市场化、服务社会化、共享国际化、工作运行法制化为基础。

第一，配置市场化是实现高层次人才人力资源服务产业化的基本条件，是把组织配置与市场配置相结合，以市场配置为主体，尽快建立全方位的高层次人力资源竞争、评荐、配置机制，通过市场来提高服务水平，实现高层次人才人力资源市场大覆盖。

第二，服务社会化是实现高层次人才人力资源服务产业化的必要条件，要形成全方位服务的运行体制，包括信息服务、资格评价、价值咨询、人事代理等服务体系，实现高层次人才人力资源服务大覆盖。

第三，共享国际化是实现高层次人才人力资源服务产业化的推动力，要将高层次人才人力资源与信息资源结合起来，形成国内国际引进、输出的“环形”人力资源流，实现高层次人才人力资源共享大覆盖。

第四，工作运行法制化是实现高层次人才人力资源服务产业化的保障，要有计划地研究制定具体的高层次人力资源投入、教育培养、流动、使用、分配、奖惩、退休等一系列政策法规，力争形成一个内容科学、操作简便、相互贯通的政策法规体系。

(3) 实现高层次人才人力资源服务产业化，也必须以市场需求为导向，借鉴现代企业运营管理模式，研究探索高层次人才人力资源市场投资主体多元化和经营管理多样化。必须从产权改革入手，逐步改变投资主体单一的状况，探索投资主体多元化的新途径，以产权来联结经营者与单位的关系，以股份来联结员工与单位的关系，通过责任明晰来约束监督经营者的行为，通过利益的价值取向来引导和驱动员工的积极性。

4、加强高层次人才人力资源市场信息网络建设

以现代信息技术和网络技术为手段，建立起高效的、沟通海内外的人力资源预测、储备、流动、评价等信息系统，建成全市、全

国及全球联网的高层次人力资源信息库。要以信息商品化、服务社会化、运行规范化、装备现代化、功能多样化、交易国际化为目标,加强高层次人才市场信息网络建设。

(三) 上海市高层次人才市场建设与管理的经验与启示

高层次人才市场供需主体的复杂性和特殊性使得它的建设相对于一般意义上的人力资源市场建设较为困难。上海市高层次人才市场与管理在全国来说是比较成功的,它的经验是值得学习和借鉴的。通过对其经验的分析可以看出,上海市高层次人才市场建设与管理的切入点主要在以下方面:

1、注重高层次人才市场的“硬件”建设

高层次人才市场的“硬件”,可以理解为有形市场,包括专门的高层次人力资源市场、猎头公司、培训机构等场所。自1983年沈阳成立全国第一家人力资源服务机构到1999年底,全国已建立7个国家级区域性人力资源市场(中国上海人才市场是其中之一),9个国家级专业性人力资源市场,人力资源流动服务机构4162家,其中政府部门所属3104家,挂牌的人力资源市场达2669家。而上海仅猎头公司就有200多家,在全国居于前列。

2、注重高层次人才市场的“软件”建设

高层次人才市场的“软件”是指无形市场,可以理解为网上高层次人才市场以及市场机制,是供求机制、价格机制、竞争机制、流动机制、政府调节机制及法律法规制度等的综合与运用。

(1)截至2000年底,全国共建成547个人力资源网站,全年访问量超过6000万人次。上海于2000年就建立了专门的高层次人力资源网站,并在近年已有相当发展。

(2)能够正确处理政府与市场的关系。政府人事部门只能对高层次人才市场起宏观指导作用,为它的顺利运行提供服务,培育和发展市场机制,而不能干预市场的具体运行。

(3)积极解决市场主体缺位问题。加强高层次人才市场供需主体参与市场的意识,并积极主动地寻求更多的主体进入市场。

立足当前，着眼长远，努力开发利用现有存量高层次人才资源，激活潜在高层次人才资源，并根据需要适时制定高层次人才资源队伍发展战略，以解决供给主体缺口问题。

(4) 改革工资制度。改革传统行政统配和企业单方面制定工资的做法，实行按劳分配与按生产要素分配相结合的市场工资制度与协议工资制度，使工资真正成为市场的价格机制，正确反映市场供求关系和竞争状况，体现高层次人才资源的价值。

(5) 充分引入竞争机制。高层次人才资源市场要摆脱政府人事部门的行政计划束缚，实行服务主客体的市场化运作，利用信息网络的优势，全面提高高层次人才资源市场的社会化、市场化、信息化水平，增强竞争力。

(6) 创新高层次人才资源流动方式。上海市在借鉴国内尤其是国外高层次人才资源流动经验的基础上，积极探索并提出了“柔性流动”方式，为构筑“国际人力资源高地”吸引了大批高层次人才资源。

(7) 不断完善市场服务功能，力图实现高层次人才资源服务产业化。高层次人才资源具有经济属性，由生产部门（教育和培训机构）、流通部门（高层次人才资源市场）、消费使用部门（用人单位）构成人力资源产业。作为中间环节的高层次人力资源市场是创造价值、具有经济效益的第三产业。服务产业化通过对高层次人才资源市场实行独立法人全权负责制，使高层次人才资源市场真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场经济主体，形成市场化的配置中心、社会化的代理中心、现代化的培训中心、科学化的评荐中心和国际化的信息中心。

(8) 健全法律法规制度。上海市在高层次人才资源市场建设与管理过程中，结合实践不断完善法律法规体系，为市场的顺利运行提供有力的保证。

三、思路与对策：甘肃省高层次人才资源市场建设与管理战略构思

(一)明确指导思想，建立专门的高层次人力资源市场

甘肃省现有的人力资源市场基本上都是由政府人事部门主办的，行业性人力资源市场发展滞后，高层次人力资源市场还没有建成，省内唯一的猎头公司——飞天猎头受政府行政指令的影响，运行极不规范，严重影响了高层次人力资源的市场化配置效率。所以，当前的紧要任务是要大力推进政府人事部门所属人力资源市场向企业化、社会化、市场化运作方式转变，以市场可以优化配置高层次人力资源为指导思想，建立专门的高层次人力资源市场，实现高层次人力资源自主择业，需求单位自主用人，市场自行调节供求，服务完善，社会保障健全，在政府的宏观调控下，使市场对高层次人力资源的配置起基础性作用。

(二)加强政府对高层次人力资源市场的宏观调控

高层次人力资源市场的自发作用和物质商品市场一样具有盲目性和滞后性的缺陷，政府要对其进行宏观调控，采取有力的措施加以解决。对于培养高层次人力资源的高等院校，政府要根据用人单位对高层次人力资源的需求，及时做出规划安排。同时，政府应该采用立法、监察和服务手段，来调节、引导和监督高层次人力资源市场的运行，并提供相应的服务。具体包括以下方面：

1、根据市场对高层次人力资源的需求预测，积极做好高层次人力资源的规划与开发工作。

在将石油化工、有色冶金、建筑建材、轻纺食品、电力能源、机械、电子、医药等确定为全省八大支柱产业，有色金属新材料、信息化带动工业化、农副产品深加工、中药现代化等四个领域作为提升技术创新能力、发展高新技术产业的工作重点的基础上，省政府在《2002~2010 年甘肃省人才队伍建设规划》中预测，到 2005 年，人力资源队伍总量达到 134 万，年均增长 5%，大专以上学历人员比例达到 53%，中级专业人员的比例接近全国平均水平，高新技术产业人力资源发展到 1 万人。到 2010 年，人力资源队伍总量达到 171 万人，年均增长 5%，大专以上学历人员比例达到 56.6%，专业

技术人员中高级、中级、初级人力资源的比例分别达到 6%、37%、57%，高级专业人员的比例接近全国平均水平，高新技术产业人力资源达到 3.5 万人。各类高层次专家队伍达到 3310 人左右，其中，享受国务院特殊津贴专家达到 2076 人左右，国家有突出贡献的中青年专家、博士生导师、省级优秀专家、重点学科带头人、重点实验室负责人和能承担重大项目的专家数量有较大增长^③。

2、制定市场规则，指导、监督中介组织的活动，维护市场秩序。

政府应着重致力于监督中介机构为供求主体服务所提供的合法权益，通过中介机构之间的公平竞争，促进市场规范运行，实现高层次人力资源的优化配置。

3、调节收入分配，实现社会公平。

市场经济体制下的收入分配机制是“市场主管效率，政府主管公平”，由于高层次人力资源从事的是复杂的智力劳动，生产成果多为知识产品和服务性产品，其产品的内在品质不易观察，所以，他们面临相当大的风险和不确定性，政府应该运用宏观调控管理的力量和权威，在收入分配上给予更多的激励和保护，使他们实现自我监督，自我激励，最终实现“效率优先，兼顾公平”的利益分配机制。

4、协调劳动关系。

参与劳动纠纷的调解、仲裁，在集体谈判中发挥指导、调节作用。近年来，媒体频频报道高层次人力资源与用人单位的矛盾，当双方诉诸于法律而不能得到满意的结果时，政府可适当介入进行调和。

5、创新环境。

营造适于高层次人力资源开发的整体环境，形成一个吸引、留住、争相创新的氛围，以获得竞争优势。要努力形成优秀人力资源脱颖而出、健康成长的机制和办法，实现这一目标的根本途径在于深化改革、创新机制、优化环境。要不断推进行政管理体制、机构改革和人事制度改革，营造一个开放、自由的宽松环境，创造

尊重知识、鼓励竞争、宽容失败、有利于创新创业的良好人文环境；广泛宣传高层次人力资源是推动社会发展的关键性因素，总结表彰先进事例，营造良好的舆论环境；关心优秀、拔尖人力资源的工作和生活状况，创造高品质的工作生活环境。另外，在政策上也要给予一些特殊照顾。

（三）制定配套的法律体系

高层次人力资源市场化配置过程中，无论是单纯地依靠市场调节，或是过多地依靠政府干预，都很难使高层次人力资源市场的实际运作达到理想的效果和目标。由于市场与政府之间存在着利益上的差距，双方需要经常进行相互关系间的调节。因此，必须有一种对双方都能起制约作用的力量来解决问题，其中最重要的就是立法。只有通过不断完善立法，建立高层次人力资源市场运作的法制体系，才能更好地推动高层次人力资源市场的健康发展。特别是当前体制转换过程中，更需要依靠法制体系来维护高层次人力资源市场的运行，规范市场行为。

人力资源市场法制体系在结构上可以分为国家和地方制定的有关人力资源市场的法律、行政性法规和规范性文件，以及行业和部门制定的规章制度等层次。一般来说，国家的法律涵盖面广，效用周期较长，法律给出的条文也比较原则，不可能面面俱到，所以往往需要地方性的法律、法规加以补充。2001年10月1日起实施的《人才市场管理规定》，由人事部、国家工商行政管理总局共同制定，对人力资源中介服务机构、人事代理、招聘与应聘等都作了规定。在此基础上，甘肃省高层次人力资源市场法律体系应在高层次人力资源配置机制、激励机制、评价机制、使用机制等方面做出更具体的规定，并自觉接受国家人事部门的指导和监督，注意维护国家人事法制的统一性。同时，要注意将市场经济的机制、规律、特征融汇于法律法规内容中，通过法的形式确立高层次人力资源的地位、作用、义务、权利等确定用人单位的用人权利、分配权利和使用高层次人力资源的义务，确定政府及市场中介组织的作用、功能等。

有了这样的法律法规，才能保证高层次人才人力资源市场的顺利运行。

（四）健全高层次人才市场运行机制

人力资源市场是一种生产要素市场，它不仅包括有形的人力资源供求交易场所，更重要的是借助无形的市场机制来保证人力资源的有效配置。高层次人才市场运行机制是市场体制内供求双方在市场价格（工资）信号的作用下，对高层次人才进行市场优化配置的相互联系、相互制约和相互作用关系的综合，主要包括供求机制、价格机制、竞争机制及信息机制。

1、供给机制

作为市场运行最基础的供求机制，首要的是保证供求主体到位。但实际上，甘肃省目前高层次人才供求主体都存在严重缺陷现象。构建高层次人才市场供给机制，关键是要打破高层次人才资源单位、部门所有，实现供给主体个人化，要发挥价格的作用，使高层次人才通过市场交换而实现其价值，进而实现市场对高层次人才的有效配置。

在进一步促进高层次人才资源供给主体进入市场方面，可以从以下方面入手：

（1）用好存量高层次人才资源。甘肃省专业技术人力资源队伍中，未被聘用的就占到总数的 9.08%，这不能不说是资源的浪费。所以，必须尽快使人力资源主体转变观念，努力树立市场配置资源最优化的观念，积极主动地进入市场，通过双向选择，寻找适合自己的最佳位置，最大限度地发挥作用，实现自身价值。另外，由于高层次人才资源总量偏少，故应考虑让他们在不影响原单位工作情况的前提下，以兼职、短期服务、咨询顾问、讲课培训、合作开发等多种灵活形式参与社会价值创造。

（2）挖掘潜在高层次人才资源。当前，甘肃省高层次人才资源正值退休高峰，加之“文革”期间的人力资源断层，近年内高层次人才资源增幅不会很大，短期内仍将处于高层次人才资源低谷期。所以，充分利用退休高层次人才资源，将潜在优势转化为现实优势，

是解决高层次人力资源短缺的有力措施。

第一，更新观念。要使潜在高层次人力资源转化为现实资源，关键就在于加强领导，排除各级干部的思想障碍。当前存在一种现象，往往比较重视年轻的、从国外回来的、在职的高层次人力资源，而忽视老专家的作用。有人认为：“中青年代表未来，应优先培养、引进，以适应跨世纪国际竞争的需要；老专家精力不济，知识老化，新陈代谢理所当然”；甚至有人认为，老专家想继续工作是“白发抢黑头发的碗”。对中青年给予优先是必要的，但不等于退休的高层次人力资源不需要再开发、再利用。年轻人精力旺盛，接受新事物快，而老专家见多识广，经验丰富，责任心强，两者可以优势互补，而不是互相排斥的。所以，在劳动力总量虽然供过于求，但高层次人力资源占人口的比例却远低于国内发达地区和西方国家的现实情况下，充分发挥老专家的作用是有利于推进科技进步，缓解甘肃省高层次人力资源短缺状况，建设高层次人力资源市场的。

第二，设置机构。现在对离休干部管理设有老干部局，对一般退休职工管理设有退管会，对老专家管理却没有纳入有关部门的职责范围，没有相应的专门机构来关心发挥他们的作用。根据目前情况，要设置独立机构，专列编制，较为困难。但是，可以建议由省委组织部、省人事局专家处的有关领导组成联席会议，定期研究退休高层次人力资源再利用的方针、政策和实施措施，也就是说把这些机构目前管理在职专家的职责延伸一下，同时也管理老专家的工作。在理顺管理体制的同时，还要充分发挥老年社会团体的组织作用。这些社团包括一批退休高层次人力资源，领导机构可以通过这些社团了解退休高层次人力资源的各种动态和要求，组织他们再做贡献，把个体优势转化为群体优势。

第三，开辟市场。退休高层次人力资源的第二次开发、利用应广开门路，采取多种方式参与社会、参与经济、参与管理、参与服务，走市场经济的路子，建立老年高层次人力资源市场。北京、广州在这方面已走在前头，甘肃省老年高层次人力资源雄厚，要尽快

把这项工作抓起来。由于一些老专家信息比较闭塞，渠道不畅，影响了老专家作用的发挥。建立老年高层次人力资源市场，可以沟通资源与需求之间的渠道。但目前人力资源市场的工作对象和运行方式，主要适应年轻的专业人力资源和管理人员，对多数老专家并不适应。所以，建立老年高层次人力资源市场必须从老年人力资源的特点出发，不少人适于灵活的工作方式，机动的工作时间，开发周期较短的项目。如工作时间，可以采取全日制(8小时)、6小时、半日制(4小时)或弹性制。建立老年高层次人力资源的交流市场，定期举行，规范市场行为，制定有关法规，为老年高层次人力资源的再开发、再利用提供合法的权益保障。开辟老年高层次人力资源市场，要切实建立老年高层次人力资源信息库，以利于需求单位选择合适的人力资源。同时，老专家本身也要转变思想，提高市场经济意识，积极参与竞争，实现自身价值。

(3) 培养未来高层次人力资源。目前，甘肃省在信息技术、生物技术、新材料技术、农业生物工程、中药现代化等领域的高层次专业技术人员和经营管理人员比较紧缺，在注重引进的同时，要着眼长远，加强培养，加大人力资本投资力度。

第一^④，努力培养高素质、社会化的专业技术人员。根据规划，到2005年底，甘肃省高层次专业技术人员将达到6.7万，其中培养的重点是精干高效的基础科学研究人员；具有科学素养和创新能力的信息、金融、财政、外贸、法律和高新技术产业化等方面的、能够从事技术开发和科研成果转化的应用技术高层次人力资源；即有较强科研能力、又善于组织重大科研项目的科技管理高层次人力资源；认识世界、创新理论、资政育人、服务社会的哲学社会科学高层次人力资源。为此，要构建高层次人力资源创业平台，加强园区建设，鼓励校企、研企合作，实现开放、联合、共建、高效的运行机制，加强高新技术产业开发区、大学科技园区、工程技术研究中心、重点开放实验室、博士生工作站、硕士生实习基地和科研成果转化技术中心的建设，使之成为硬件设备先进、软件设备齐全、创

新能力较强的高效技术人力资源高地和高新技术产业孵化基地。通过产学研结合、农科教结合、科工贸结合，把科技园区办成高新技术的开发研究和科技成果的推广应用示范基地。

第二^⑤，加强高层次企业经营管理人力资源的培养。以培养创新精神、创新能力和经营管理水平为核心，围绕培育具有市场竞争能力和技术创新能力的大型企业集团，依托高等院校科研院所，建立甘肃省高层次经营管理人力资源培养、培训基地。支持和引导大中型企业与省内外、国内外的高等院校、科研单位、著名企业开展多领域的合作与交流，联合培养硕士、博士研究生。每年从大中型企业中选拔 50 名企业领导人员攻读工商管理硕士学位，选送一批优秀经营管理人力资源到国外、省外大公司大企业接受培训，培养、造就一批中青年企业家人力资源。按照国际惯例，探索符合企业实际的首席执行官。

加快建立现代企业制度，完善法人治理结构，逐步实行执业资格制度，培养一批职业化经理人，加速企业经营者市场化配置。加快制定资质认证标准和市场准入、进入规则，促进企业与国际接轨。有计划、有重点地选派职业经理人参加国内外培训，参加项目管理资格考试认证，造就高素质项目管理人力资源，提高按照国际通行规则经营管理企业的能力。

(4) 引进紧缺高层次人力资源。立足省内培养是高层次人力资源的主要来源，但鉴于高校少、培训层次低，高层次人力资源特别是紧缺人力资源匮乏的现状难以从根本上缓解。同时，由于受自然地理条件、人文环境、经济发展水平、高层次人力资源的待遇及发展机会等因素的影响，高层次人力资源的外引、外聘难以有突破性进展，而可以有效解决这一问题的办法就是实施“柔性流动”战略，本文第四部分将就此进行具体分析。

2、需求机制

构建高层次人力资源市场需求机制，就是要使用人单位有权按照利润最大化的原则，不受任何非经济力量的干扰，自由地行使招

收、辞退和合理配置本单位人力资源的权力，成为自由用人的市场主体。

第一，转变政府职能，使人事部门从高层次人力资源微观配置事务性工作中解脱出来，集中力量做好高层次人力资源市场的宏观调控、市场监管、流动争议的仲裁等方面工作，保证高层次人力资源市场的有序运行和健康发展。

第二，根据现代企业制度的实践和要求，弱化或取消国有企业主管部门对企业用人自主权的干预，赋予企业用人自主权。企业根据自身发展的需要，适时调整其内部结构，在法律法规和国家政策范围内，既可以从企业内部选拔高层次人力资源，又可以在高层次人力资源市场中进行招聘。对于非国有企业，在继续发挥其用人自主权的基础上，加强引导和管理，规范其行为，继续推动高层次人力资源需求主体到位。

3、价格机制

价格机制不但是调节人力资源所在地区、部门和岗位之间合理配置的强有力的经济杠杆，也是激励人力资源不断提高自身素质，以适应发展需要的有效手段。价格机制具有两大职能：即调节职能和激励职能。高层次人力资源的价格以工资形式体现，由市场决定，其实质在于让供求主体充分享受自主、平等的选择权，使工资成为市场调节的信号，成为市场运行的利益驱动力，既准确反映其价值，又反映市场供求变化状况。

目前，甘肃省的工资基本上是行政调节的信号和手段，是违背市场规律的行为，主要表现为行政性统配工资和企业单方面规定工资。前者否定企业报价自主权，后者否定高层次人力资源报价自主权，有悖于市场主体的平等交换关系。只有改变行政性统配工资和企业单方面规定工资的做法，使工资成为市场信号，才能真正实现高层次人力资源的市场化配置。可以从以下方面进行探索：

(1) 更新观念，破除“条条框框”的局限，改革总额管理办法，与市场运行机制接轨。建立高层次人力资源收入与经济效益和工作

业绩挂钩的分配制度，大力推进知识资本参与分配，使现有的高层次人力资源充分释放能量，最大限度地激发知识在创新中的作用。鼓励科研单位、高等院校迅速将科研成果产业化，实行产学研一体化，鼓励高层次人力资源的创造性劳动，高技术成果可作为无形资产参与项目产业化投资，成果完成人和成果转化的主要实施者根据实际贡献，应获得与其相当的股权权益，所占比例不受限制。在其它高智力服务业中，如信息服务业、企业管理咨询业、城市规划业、商标设计业取得创造性成果的主要人员，都应在利润分成中获得一定的比例，从而使有专利发明、有知识成果的高层次人力资源成为企业的大股东，进而率先成为高收入阶层。

(2) 建立高层次人力资源市场价格指导信息发布制度，政府人事部门要定期开展企事业单位各学历层次、各职务层次、各岗位层次人员的薪资调查，及时发布各层次人员、各专业人员月收入均价、最高价、最低价，同时配套发布同类城市乃至国外同类人员的薪资信息，用于指导、调节各类高层次人力资源的收入分配，为高层次人力资源市场价格、协议价格的确定提供现实依据。

(3) 建立具有较强吸引力的高层次人力资源津贴制度。探索建立拔尖人力资源年薪制度，对有突出贡献的专家、教授或在国际国内领先的学术、技术带头人，以及列入省内领先的学术、技术带头人，分别确定不同的年薪；改进政府特殊津贴制度，提高津贴标准；建立专业技术岗位津贴制度，凡纳入国家规定的专业技术职务系列的高层次人力资源，发给一定的技术岗位津贴；同时，要建立高层次人力资源交通补贴制度和学位津贴制度，确保高层次人力资源能够享受相应的物质生活待遇。

(4) 建立高层次人力资源奖励制度。一方面，要逐步建立以政府为主导、社会参与的多样化的奖励制度，形成国家、地方政府、各个系统和单位多层面的奖励格局，采取政府奖励与社会奖励相结合的方式，对产生经济效益的获奖成果，按新增效益的相应比例对高层次人力资源予以奖励。对在教学、科研、生产中做出突出贡献

的高层次专业技术人力资源给予一次性重奖。另一方面，由于高层次人力资源需要较高的素质和较强的能力，他们的成长周期通常比较长，耗费的社会劳动也比较多。因此，在注重高层次人力资源收入奖励的同时，更要加大非收入奖励力度。可以组织优秀人力资源定期疗养、度假、旅游，可以对贡献突出的奖以住房，增加住房公积金；配备车辆、提供改善生活条件的相关实物，为高层次人力资源创造良好的环境。

4、竞争机制

竞争是自然界和人类社会运动的基本法则，是推动事物发展的动力和源泉。知识经济的发展将竞争由传统的一般商品——物化的交换产品的市场竞争转变为特殊商品——人力资源市场的竞争，尤其是市场内的高层次人力资源的竞争日益加剧。甘肃省要在这场“无硝烟”的人力资源争夺之中获得一席之地，就必须顺应市场经济运行机制的要求，充分导入竞争机制，逐步建立和形成公开平等、竞争择优的高层次人力资源选人用人机制。

在坚持党管干部原则的前提下，通过不断完善和加强管理办法，建立开放性的高层次人力资源选拔机制，实行面向社会进行科技项目和学科带头人的公开招标，面向社会选拔企事业发展需要的专业技术人员和经营管理人员。建立适应市场经济的评聘分离的聘任制度，真正把申报权交给个人，把评审权赋予社会，把聘任权还给单位。既可高职低聘，亦可低职高聘，充分体现优胜劣汰，竞争上岗。从制度和机制上彻底打破论资排辈、平衡照顾的传统恶疾，变重文凭、重资历的人力资源取向为重能力、重业绩的人力资源取舍标准，实现能上能下、能进能出的充分竞争的选人用人机制。

5、信息机制

信息机制是高层次人力资源市场通过信息的收集、整理、分析、发布等作用使市场顺利运转的内在联系。完善的高层次人力资源市场信息机制可以保证供求信息的畅通和迅速反馈，促进市场高效运行，提供高层次人力资源的市场配置效率。

(1) 建立高层次人力资源库。要建立高层次人力资源市场,就必须有足够的源源不断的相关人力资源。为此,应面向全国,采取自荐和推荐的方式广泛征求人力资源信息,并对候选人的素质和能力进行可行性评价,以保证选才用人的准确性。就甘肃省目前现有的人力资源而言,高层次人力资源库应包括以下主要部分:一是高层次专家库,主要由享受国务院特殊津贴人员,知名人力资源和省市政府顾问,被评为国家和省级有突出贡献的中青年专家,省“555创新人力资源工程培养对象”,市级优秀科技专家和拔尖人力资源等组成;二是青年后备人力资源库,由研究生,具有正副高职称的其他人员,市各行业、系统评选的拔尖人力资源等组成;三是离退休专家库,由享受过国务院特殊津贴和获得过省市中青年专家称号的人员组成。

(2) 集聚高职位需求信息。利用现代计算机技术,完善择业登记办法,对市场内的各类专业人员和管理人员实行电脑登记,健全多层次的人力资源推荐网络,集聚有效的高层次职位需求信息,实行分类管理,并进一步研究市场需求变化动态,预测发展趋势。通过网络通讯技术,建成全国性的高层次人力资源市场管理信息系统,吸引外省市高层次人才进入甘肃。

(五) 不断完善高层次人力资源中介组织服务功能

高层次人力资源中介服务机构的具体形态,既有占据一定空间的有形的中介服务机构和职业介绍所等,也有不占用具体场所的无形的中介服务手段,例如广播、电视、报纸、计算机网络、手机等。信息化时代,尤其要注重无形的高层次人力资源市场建设和管理。

作为一种人力资源供求服务机构,人力资源中介组织根据信息流通的特点及其传播空间的无限性,其服务范围有可能无限拓宽。但实际上,由于中介过程往往涉及到求职者和用人单位之间近距离的接触、面谈,甚至是一些实际的职业程序操作,再加上可能受到语言、家庭、生活习俗、文化背景等因素的影响,使人力资源中介服务通常受限于一一定的区域范围内,而难以无限拓展。具体来说,

为加强高层次人才中介组织服务功能应注重以下几方面:

(1) 建立统一的信息服务系统。充分利用现有的人力资源信息服务系统, 建成覆盖全省及全国的信息服务大市场, 沟通海内外, 准确反映高层次人才供求变化, 为各类高层次人才择业和各类用人单位提供信息化服务。高层次人才大市场内各个人力资源服务机构实行信息资源联网共享, 确保人力资源信息及时有效地入网并准确发布。

(2) 建立规范的高层次人力资源资格评价系统。积极引进和开发适合于甘肃经济发展的人力资源测评软件, 制定标准的测评程序, 加强对人力资源评价机构和工作人员的资质管理, 加快培训一支高素质的人力资源资格评价队伍, 提高高层次人才资源配置的准确率和成功率, 确保人力资源服务的质量。

(3) 建立科学的高层次人力资源价值咨询系统。在市场内设立人力资源薪酬调查咨询专家, 展开全方位的人力资源薪酬调查。收集信息资源, 制作统一的评估分析软件, 形成反映高层次人才价值的科学合理的市场价格体系, 制定和调节高层次人才的市场价格。

(4) 建立全方位服务的人事代理系统。实行人事代理制度, 为各类单位和个人提供相关的人事服务。各成员单位实行联网委托, 互为代理, 发挥人事代理在高层次人才委托派遣、人事策划、咨询服务、招聘、引进、人事委托管理方面的功能性作用, 共同维护人事工作社会化服务新机制的顺利运行。

(六) 创新高层次人才保障机制

开展技术创新的归宿在于实现商业利润。由于市场总处于不断的变化中, 高层次人才的创新活动也必然承担市场风险, 一旦开发出的新产品不能适应市场需要, 高层次人才将承担经济损失。如果社会保障体系不健全, 高层次人才从事技术创新的风险过大, 他们进行技术创新的积极性就会受到影响, 为转化高层次人才进行技术创新可能带来的风险, 应由政府和企业共同投资

建立技术创新风险保障基金，主要用于较大技术创新项目高层次人才人力资源的风险保障，解决高层次人才资源进行技术创新的后顾之忧。各类社会保险公司要适应技术创新的需要设立相应的险种，建立企业、高层次人才资源与保险公司之间技术创新风险利益关系。要探索实现高层次人才资源最低生活保障金制度，由政府负责保障金来源和发放，标准高于下岗人员最低生活保障金，以确保高层次人才资源因创新失败而失业后有稳定的生活来源，能够延续智力体力并应聘到新的创新岗位。

四、柔性流动：甘肃省高层次人才资源管理与创新的必然选择

（一）高层次人才资源柔性流动的必要性

高层次人才资源的短缺、老化、断层与创新能力差等问题是甘肃省人力资源危机最核心的问题，而解决的最快捷、最有效的办法就是推行人力资源柔性流动策略。它可以有效解决用人单位与高层次人才资源主体之间的流动渠道矛盾，提高市场运行效率，进而缓解人力资源市场供需的结构性矛盾。

1、甘肃省高层次人才资源流失状况

过去，甘肃省高层次人才资源在数量和质量上并不落后，但随着改革开放政策的不断深化，高层次人才资源流失状况日益严重，甚至出现了负增长。2000 年与 1999 年相比，除教学人员增长 1.24% 以外，其余专业技术人员数量均有所下降，工程技术人员下降 0.03%，卫生技术人员下降 0.05%。通过对中科院兰州分院、兰州大学等十一所重点科研单位、高等院校的专题调查，近五年这些单位跨省调出的高层次人才资源达 398 人，而同期从外省市调入的只有 203 人，且层次较低，逆差达 195 人。近年全省每年外流人力资源中，70% 以上都是具有高学历和高中级职称的人员。2001 年硕士以上毕业生共 708 人，在省内就业的只有 323 人，外流占 68.5%。外流集中在高层次人才资源，专业集中在高级工程技术人员、高级企业经营管理人、科研院所的研究开发人员及高校教师^⑥。

虽然，政府在吸引、留住高层次人才方面相继制定并出台了一系列政策法规，如《关于解决高层次人才引进有关问题的意见》、《关于加强甘肃省高层次专业技术人力资源队伍建设的实施意见》、《兰州市吸引人才政策若干规定》等法规和办法，但高层次人才引进难、留住难的现象依然相当严重，远不能适应经济、社会发展的需要。

2、甘肃省高层次人才人力资源短缺的解决思路

面对高层次人才严重短缺的形势，甘肃省应从两方面入手来解决高层次人才利用问题：一是高层次人才“刚性流动”。在培养、吸引、留住高层次人才方面进一步加大力度，努力把潜在人口资源优势转化为现实人力资源竞争优势。同时，不断创新环境，以便吸引、留住省外甚至国外高层次人才。二是高层次人才“柔性流动”。在一定时期、一定范围内采取“不求为我所有，但求为我所用”的人力资源柔性流动方式来吸引、利用急需的紧缺性高层次人才，为甘肃省的经济发展寻求有效的智力支持。显然，就目前形势看，第一种方式在培养高层次人才方面存在明显的时滞性，而留人则有更大困难。

柔性流动方式相对来说是一种现实最有效的利用高层次人才资源的途径。一方面，甘肃省高层次人才所在单位大多是经济实力雄厚、环境优越的大型企事业单位和高等院校、科研机构。但由于结构和体制方面的原因，他们受单位“定位”或“管制”，甚至被“束之高阁”，往往不能“人尽其才，才尽其用”。而他们体现个人价值的愿望又十分强烈，所以就形成了柔性流动的高层次人力资源供给主体。另一方面，非公有制经济的发展急需大量高层次人才，而许多单位由于受经济实力、地理环境等因素的限制，养不起、留不住高层次人才。柔性流动则省去了长期固定聘用和留养高层次人才的高额薪资，可以在短期内以较少的人力资本投入为单位创造更多的经济效益，形成了柔性流动的高层次人力资源需求主体。因此，推行柔性流动策略在理论上是可行的。

3、人力资源柔性流动的内涵

“人力资源柔性流动”最早由上海市提出并加以实施，它打破了国籍、户籍、档案、身份等传统人事制度的束缚，在不改变人力资源与原单位隶属关系的前提下，经双方协商，双向选择，来去自由，将人力资源以“长租短借”等灵活方式实现共享，以最大限度地利用人力资源价值，实现“智力流动”。显而易见，这种策略的最大优势就在于打破了人力资源地区、部门和单位所有的“围墙”和“壁垒”，做到了“户口不迁、单位不转、智力流动、来去自由”，变人力资源“独有”为“共享”，实现“企业储备”向“社会共用”的转变，建立起了人力资源社会化、人力资源资本化的运作机制。

“它山之石，可以攻玉”，上海、浙江等东南沿海地区实施了人力资源柔性流动政策后，已初步形成了集聚人力资源的“一湖好水，一湖活水”局势，为各地经济发展提供了有力的智力支持。作为西部大开发战略中重要的省份，甘肃省就更应该不拘一格引才引智，实现人力资源柔性流动，走借“脑”发展的思路，吸引省外及国外高层次人才，促进经济社会的全面、快速、健康发展。

（二）高层次人力资源柔性流动的利用方式

根据人力资源柔性流动的内涵，甘肃省可以借鉴和采纳柔性流动的利用方式主要有以下几种：

1、人力资源租赁

人力资源租赁又称人力资源派遣，是当今西方发达国家普遍采用的一种用人方式。我国人力资源租赁兴起于二十世纪九十年代初外资企业的进入及迅速发展时期。近年来，人力资源租赁发展势头强劲，上海嘉定区一年内就为 40 多家企事业单位和近 240 名人力资源办理了租赁使用业务；在广州，登记注册从事人力资源租赁的中介机构有 30 多家；在北京，有人力资源租赁资格的公司达几百家，仅 2002 年就成功进行人力资源租赁几万人；江苏镇江市政府鼓励各类企事业单位可根据自身工作发展，有偿租用相关企事业单位的高层次专业技术人员，并依法签订合同，按合同履行义务和享受权利；

辽宁本溪市推行双职双薪高层次人力资源共享制度，副高以上职称和具有硕士研究生以上学历的人力资源，可在全市范围实现共享。河南、山东等地纷纷效仿，全国范围内掀起一股人力资源租赁热潮。

具体来说，人力资源租赁是用人单位根据本单位发展需要提出所需人力资源的具体要求，人力资源市场（或租赁公司）选派合格人员到用人单位，并与用人单位签订《人力资源派遣合同》，而派遣的员工则与人力资源市场签订《劳动合同》，建立劳动关系，工资由人力资源市场发放。人事关系由人力资源市场代理，形成一种新型劳务关系。在合同期满后，人力资源回到人力资源市场，继续自由流动。

2、引智合作

引智合作即专项协作制度，这一方式往往是在企业与企业、地区与地区之间进行。用人单位因某些技术开发和项目攻关的需要，与其他单位结成合作伙伴，使高层次人才在互借互补中实现共享，智力交流。

通常，合作的高层次人力资源可以随某一特定项目流动，合作期限可长可短，在项目引进、项目嫁接、项目合作及项目转让过程中形成共享。在项目选择上，由于当前甘肃省经费比较短缺，所以应着重发展已经列入国家重点发展计划的院校、重点科研院所、重点实验室、重点学科、重点企业，以及关系到本地区长远发展、当前急需解决问题的项目，使他们的科研条件达到并保持国际、国内领先水平，实现“筑巢引凤”的目的，以便形成具有高层次人才资源聚散功能和学术技术辐射功能的人力资源高地。

3、智力咨询

智力咨询是指由科研机构、高校或专门的咨询公司出面组织，由有关方面的专家组成咨询团队，对有需求的单位提供技术和管理方式等方面的服务。众所周知，春兰集团是一家拥有金融、空调、摩托车及贸易四大集群的多元化跨国、跨行业的享有较高知名度的大型综合性企业集团，它之所以如此成功，与其科研能力密切相关。

春兰集团构建了开放式的科研平台，在前瞻性科研项目上实施了全球范围内的“专家负责制”，面向海内外科研机构、高校、咨询公司等进行前瞻性科研项目招标，对于经过严格评审而确定的专家，采取项目签约、客座研究、临时聘用等灵活合作的形式。正是由于“智囊团”的形成提高了产品的研发与创新能力，因此为保持其强劲的发展势头创造了有利条件。

此外，高层次人力资源柔性流动的利用方式还可采用兼职招聘、短期人员交流制度、技术入股等。

（三）高层次人力资源柔性流动优势分析

柔性流动是针对高层次人力资源短缺问题而提出的，同时对于社会、企业以及人力资源本身都具有诸多优势，可实现“三赢”。

1、社会效应

从社会角度讲，通过柔性流动，甘肃省可以从经济发达的东南沿海地区“租借”一些高层次人力资源，实现高层次人力资源共享，缓解高层次人力资源供求矛盾及长期存在的地区分布不均衡和单位分布不均衡问题，降低“孔雀东南飞”、“春水东流”等现象造成的负面影响。同时，作为中介组织的高层次人力资源市场的发展，尤其是人力资源租赁业，在未来几年内成交量将大幅增加，前景十分广阔。据统计资料表明，2001年全球人力资源租赁市场的收入为230亿美元，而我国目前在该领域内几乎还是一片空白。所以，从这个趋势看，甘肃省人力资源租赁业的兴起必然会带来巨大的经济与社会效益。

2、单位效应

对于用人单位而言，高层次人力资源柔性流动有利于解决招不进、留不住的问题。由于受经济实力或地理环境以及企业发展的不同阶段对人力资源需求变化的影响，“为我所有”的企业用人观已不能完全适应现代高科技竞争发展的要求。只用不养，择优而用，可以适当节约高层次人力资源引进与使用中的交易费用，极大地降低人力资源使用成本，使用用人单位可以以最经济的方式获取最佳的高层次人力资源。

3、个人效应

对于高层次人才本身而言，通过柔性流动，可以为他们提供一个更好的体现自身价值的舞台，找到最适合发挥才能的位置，从而极大地提高高层次人才使用效率，同时促进自身素质的提高。知识经济的发展助长了高素质人力资源的“不安分”因子，人员跳槽现象严重，人力资源柔性流动为解决流动中的诸如国籍、户籍、档案等的限制，创造了便利条件，实现了“单位人”向“社会人”的转变。

（四）高层次人才柔性流动中亟待解决的问题

任何事物都具有两面性，高层次人才柔性流动也不例外，它是一把“双刃剑”。所以，在利用柔性流动策略吸引高层次人才的同时，要注意以下问题：

1、发挥政府作用，实行柔性流动

作为一种新的理念，人力资源柔性流动要得到社会普遍的认可和接受，就需要经过广泛的宣传和实践的检验。在这一过程中，政府的作用不可忽视，它是推行柔性流动的驱动器。所以，甘肃省政府在人力资源柔性流动方面加大推广力度，通过剖析成功的事例引导用人单位和人力资源认识并接受这一新的流动方式，充分发挥市场配置效率，为甘肃省吸引更多的高层次人力资源。同时，要完善有关法律法规，保障人力资源的合法权益。

2、明确供需主体及市场中介的责权利

人力资源柔性流动过程中，用人单位、人力资源以及中介组织一定要明确各自的责、权、利。第一，中介组织应有良好的职业道德，为用人单位和人力资源提供全方位的个性化服务，发挥好桥梁和纽带作用，力戒一些短期行为的发生。第二，用人单位应当平等对待引进的各类高层次人才资源，让其享受与正式员工的同等待遇甚至更为优越的条件，为高层次人才发挥能力提供一切便利。第三，对于柔性流动中的高层次人才资源，在享受应有权益的同时，严格履行自己的义务，避免诸如泄密等违反职业道德的事件及科研

成果的归属问题等纠纷的发生，人尽其才，才尽其用，为用人单位贡献自己的才智。

3、短期策略与长期战略相结合

人力资源开发是一项社会系统工程，也是一项长期的艰巨任务。甘肃省要在实施人力资源柔性流动策略的同时注重实施超常规人力资源战略，既立足当前，制定追赶性用人具体规划，引才引智，解决现实经济发展中的人力资源需求问题；又着眼长远，超前规划和准备，为可持续发展打下人力资源基础，储备足够的智力资源。在形成人力资源规模、结构和层次的优势条件下，形成具有高科技前沿水平的人力资源优势群体，为甘肃省的发展提供强大的人力资源驱动力。

五、结语

经济全球化的发展加剧了人力资源尤其是高层次人力资源的竞争激烈程度，激化了人力资源结构性矛盾。要解决甘肃省高层次人力资源短缺与闲置的矛盾，就必须建立专门的高层次人力资源市场，通过市场优化配置资源的方式，提高高层次人力资源的使用效率。

在建立高层次人力资源市场过程中，要清楚地认识到阻碍市场发育发展的因素，学习国内外人力资源市场建设与管理理论，借鉴先进地区的实践经验，为甘肃省建设与管理高层次人力资源市场寻求有力的理论与实践依据。

甘肃省高层次人力资源市场建设与管理要在政府宏观调控指导下，加强市场法律体系、开发体系、中介体系、保障体系等的建设，积极推动市场供需主体到位，加大市场机制在高层次人力资源市场配置中的作用，不断完善价格机制、竞争机制等。

“柔性流动”是解决高层次人力资源短缺的有效途径，也是提高高层次人力资源使用效率的重要方法，它打破了人力资源地区、部门、单位所有的壁垒，实现了资源的社会共享。但与此同时，甘肃省也应进行长远规划，培养和造就一批高层次人力资源，为甘肃省储备可持续发展的智力资源。

总之,为解决甘肃省人力资源市场中的结构矛盾及渠道矛盾,提高高层次人才的市场化配置效率,就必须建立专门的高层次人力资源市场,在政府引导下,按照社会化、市场化、企业化运作模式,通过各种渠道,将用人单位与高层次人才资源联系起来,在发展中实现两者的双赢。

(执笔:惠玉蓉)

注释:

①为统一起见,本文将劳动力市场、人才市场一律称为人力资源市场。

②参考 <http://www.xbrc.com>

③④⑤⑥参考《组织人事学研究》,2002 增刊

主要参考文献:

1、廖泉文:我国劳动力市场的理论与实践[M].山东:山东人民出版社.2000,3

2、宋醒民、廖进球:社会主义初级阶段劳动力市场理论与实践[M].北京:中国财政经济出版社.1999,2

3、梁裕楷,袁兆亿,陈天祥:人力资源开发与管理[M].广州:中山大学出版社.2002,9

4、戚鲁:人力资源能本管理与能力建设[M].北京:人民出版社.2003,1

5、《甘肃年鉴》编委会:《甘肃年鉴----2002》.北京:中国统计出版社.2002,8

6、庞国明:人才租赁闪亮人才市场.北京:中国人才[J].2002,9

7、顾琴轩:人才租赁是人才柔性使用的有效途径.北京:人才开发[J].2002,1

8、杨东风等:解读“人才租赁”.河南:人才了望[J].2002,11

9、张学忠:人才战略论文集.北京:中国人事出版社[M].2001,8

10、张小明:人才共享:集天下优才而用.河南:人才了望[J].2002,5

11、王宏源:“入世”后中西部人才环境亟待优化.河南:人才了

望[J].2002,9

12、陈拂岫:欠发达地区人才群体结构优化配置浅探.河南:人才了望[J].2002,3

13、人才了望编辑部:上海:抢筑国际“人才高地”.河南:人才了望[J].2002,3

14、刘京州:人才柔性流动:经济欠发达地区构筑人才高地的明智策略.河南:人才了望[J].2002,9

15、钟孟光:猎头:神秘下的真实.深圳:新资本[J].2003,3

16、顾军:西北地区人才资本结构的现状及成因分析.甘肃:西北人口[J].2002,3

17、张继良:为甘肃就业问题支招.甘肃:发展[J].2003,1

18、谢俊春:人文环境优化与西部大开发.甘肃:甘肃社会科学[J].2003,2

19、李金松:中国人才队伍建设百题[M].北京:中国发展出版社.2003,2

20、甘肃省人事厅:甘肃省西部大开发人才发展战略文件汇编,2003

21、中共甘肃省委组织部:组织人事学研究[J].2002 增刊

22、李新建:人力资源组织与中介市场的发展.天津:南开管理评论[J].2003,4

23、张燕:构筑我省人才“摩天楼”.甘肃:兰州晚报[N].2003,3,9(4)

24、谭德彬,陈藻:浅议高级人才租赁热.北京:经济管理[J].2003,13

<http://www.xbrc.com>

<http://www.sina.com>

<http://www.sohu.com>

<http://www.hr.net.cn/>

关于加快兰州高新技术产业开发区 建设力度形成区域性科技成果 孵化基地的研究报告

引言——发展、问题与创新

当今世界，科学技术突飞猛进，发达国家在经历了工业经济的快速发展之后，已经开始迈入知识经济时代。知识经济的显著特点就是知识成为最重要的经济资源，学习和创新成为最重要的经济活动过程。未来的经济增长将更加依赖于知识的不断创新、快速传播、及时汲取和生产应用，产品和服务中蕴涵的知识量成为竞争的重要基础，知识资源的快速扩张成为经济与社会可持续发展的关键。

为了迎接知识经济的挑战，抓住知识经济的机遇，实现跨越式发展，我国适时地制定了发展高新技术产业的战略，尤其是注重以高新技术产业开发区为载体的区域创新网络系统的建设。自1988年我国批准建立北京新技术产业开发试验区以来，全国已有53个国家级高新技术产业开发区。2002年国家高新区区内企业已达2.6万家，从业人员320万人。实现技工贸总收入15250亿元，比上年增长27.9%；实现工业总产值12975亿元，比上年增长28.3%；实现工业增加值3344亿元，比上年增长27.6%；实现净利润759亿元，比上年增长18%；实现各项税额730亿元，比上年增长15%；实现出口创汇321亿美元，比上年增长41.4%。（见表一）工业增加值的增长幅度高于全国工业增加值增长幅度13个百分点，占全国工业增加值增量部分的22.9%。

表一：在兰高校、科研机构、实验室及人员等情况统计表

高新区企业	从业人员	技工贸		实现工业总产值		实现工业增加值	
		总收入	比上年增长	总产值	比上年增长	增加值	比上年增长
26万	30万人	15250 亿	27.9%	12975 亿	28.3%	3344 亿	27.6%
实现净利润		实现各项税额		实现出口创汇			
净利润	比上年增长	税额	比上年增长	创汇额		比上年增长	
759 亿	18%	730 亿	15%	321 亿美元		41.4%	

兰州高新技术产业开发区是 1991 年 3 月经国务院批准的全国首批 27 家国家级高新区之一。建区以来高新区紧紧围绕“发展高科技，实现产业化”的建区宗旨，不断优化软硬投资环境，积极探索新型的管理体制和运行机制，努力推动科技成果转化和产业化，取得了很大的成绩。高新区主要经济指标持续高速增长，技工贸总收入从 1991 年的 1.21 亿元增长到 2002 年的 85.9 亿元，增长了 71 倍；税收从 258 万元增长到 3.1 亿元，增长了 120 倍；增加值从 3022 万元增长到 21.1 亿元，增长了 70 倍。（见表二）截止 2002 年底，注册进区企业总数达 498 户，其中有高新技术企业 248 户，外商投资企业 32 户。高新区实施“抓大、育小、扶优、扶强”的战略，培育了一批拥有名优产品、先进技术以及较强竞争能力的企业和集团。如微电子信息与软件产业的联创科技、正天科技，新型材料产业的蓝星清洗、三星石化、天星稀土，生物技术与医药产业的奇正藏药，先进制造技术产业的海默仪器、耐特费姆·亚盛，节能环保产业中的新开元科技、华宇创新等企业。可以说，高新区已经成为甘肃省的一个重要的经济增长点。应该看到，高新区成绩的取得离不开省、市级领导的大力支持，同时高新区要克服困难，进一步谋求发展，

更需要省、市级政府的有效引导和积极扶持。

表二：

1991~2002年兰州高新技术产业开发区主要经济指标发展情况表

2002 年注 册进 区企 业数	其 中		技工贸总收入			税收收入			增加值		
	高新 技术 企业	外商 投资 企业	1991	2002	增长	1991	2002	增长	1991	2002	增长
498 户	248 户	32 户	1.21 亿	85.9 亿	71 倍	258 万	3.1 亿	120 倍	3022 万	21.1 亿	70 倍

尽管兰州高新技术产业开发区在过去的十多年中取得了较快的增长，但也象国内许多高新区一样存在着一些不足，面临“二次创业”的一些艰巨问题。就兰州高新区本身而言，有些问题比东部高新区要突出得多。由于初建基数比较小，虽然高新区产值增速比较快，达到年均40%以上，但目前的规模还很小，集聚效应不很明显，还达不到东部和沿海一带高新区的平均增长速度。同时，由于兰州高新技术产业开发区地处西北，相对于其他一些兄弟高新区，在科技体制、管理体制、观念意识上的落后也影响着高新区的进一步发展，而且西北地区地方财政规模较小，民营经济还没有成长为重要力量，资金短缺问题更为严重。此外，兰州特有的地形也使得兰州地价较高，这会提高创业企业的成本，加大了创业风险。

为了使兰州高新技术产业开发区成为甘、宁、青、新四省区的一个重要的科技成果孵化基地，尤其能为在甘高层次人力资源提供良好的创业环境，本研究报告在调研的基础上，考虑到兰州高新区在发展中的一些实际问题和困难，为加快建设特提出以下建议。

一、充分认识高新区发展的重大意义，加大政府的支持力度

知识经济是知识的、变革的、创新的经济。知识经济发展中，一方面会带来诸如信息技术、新的生物医药技术、新材料等新兴产

业的出现；另一方面，又会通过对传统产业的改造，带来经济增长方式和生产方式的改变。对于一个国家或地区，能否抓住机遇形成在新兴产业上的新的增长点，并利用新技术提升传统产业的竞争力，关系到经济的长远发展，是一个重大的战略问题。在解决这一问题上，发达国家和地区的经验证明，建设高新区是一个有效的途径。所以，兰州高新区的建设具有战略意义，应该作为政府的一项最重要的战略性工作来抓。

从国外的实践来看，在高新区的发展中政府扮演了重要的角色。在硅谷的发展中，美国政府主要扮演了三种角色：（1）公司运营规则的制定者，对美国有利于创新和创业的机制的形成起到了重要的作用。如降低最高资本所得税税率，鼓励风险投资，建立有利于硅谷工人流动的劳动用工制度，加强知识产权的保护等。（2）公司产品的购买者，政府的购买给许多企业提供了巨大动力。（3）研究工作和系统早期开发的资助者，政府设立科技基金为高校、企业的科研和产品开发提供资助。美国在“128公路地区”的发展中，为促使该地区得以扩展并使其发展程度更强烈于加利福尼亚地区，联邦政府为该地区提供了大量的支持和帮助。据国防部声称其60%以上的军事项目的研究在马萨诸塞州中进行，该地区的大型公司为此而获得了丰厚的利益。国家科学基金委员会、国家航空局、国家能源局为该地区公司及大学的研究提供了成百上亿的资金援助，大学和政府的支持促使了该区三角科学园的产生。

台湾的新竹科学工业园区成立于20世纪80年代中期，由于台湾60年代留学美国的人数较多，到80年代末期这些人员多数位居美国高科技公司的中高层，面临退休。台湾当局了解到上述情况后，放宽了“侨外投资”限制，并提供优惠条件吸引这批人进区投资。1987年台湾引进美国著名半导体生产厂商德州仪器公司的张忠谋任工业技术研究院院长，并引进相关技术人员，开始集成电路技术工艺的研发，不仅电子器件的生产工艺，而且使新竹集成电路的研发和生产赶上了世界先进水平，形成了园区的竞争优势。

我国的高新区建设是在政府的支持下创立的，象中关村、深圳科技区、上海高新区、苏州高新区等发展较好的高新区，一方面有其地理位置、经济基础上的客观优势，但更重要的是政府的大力支持。拿苏州高新区为例，高新区成立之初，专门成立了由省长、市长亲自担任组长的高新区协调小组，一方面负责高新区发展中的重大决策和重大问题的协调，另一方面，选好带头人，配好高新区领导班子，全省上下形成了“主要领导亲自抓，分管领导具体抓”的管理体制。

兰州高新区在发展过程中，也得到了省、市政府的大力支持。但就目前情况看，有些支持性的政策、资金没能得到很好的落实，支持的力度还应加强。具体而言，一是进一步加强政策支持，完善与高新区发展密切相关的法规的制订。比如制订和完善推动科技企业孵化机构建设的政策，鼓励技术和管理参与收益分配的政策，促进科技中介服务体系建设的政策，知识产权保护政策以及知识的产权化实现机制建设等。二是加大对科研及高新区的资金支持，降低科研和科技成果转化的风险收益比。三是加强高新区领导小组的实质性工作，领导小组应切实了解高新区的情况，及时帮助高新区解决困难。

二、立足区域优势，准确定位

在53个国家级高新区之间，还有分布广泛的地方各级高新区之间，势必会在人才、资金、市场等方面展开竞争。更为残酷的是高新技术产业有一个竞争规律：“赢家通吃”，不是第一，第二就没戏。发展经济学原理告诉我们，为了正确确定一个地区的发展战略，首先要对该地区资源禀赋的比较优势进行分析；然后根据“扬长避短”的原则来确定该地区应该优先发展的产业。因此，有些地区必须重新审视发展高新区的合理性和科学性，同时高新区的建设要紧紧密结合本地实际，准确定位，办出特色。高新技术有广阔的外延，高新区的建设内容和目标定位也就有了一定的选择余地，只有认真考虑本地实际，充分发挥本地优势，高新区的建设才能达到预期的目标。

甘肃省是我国重要的石油化工、有色金属生产基地。目前，省会兰州境内已探明各类矿床、矿点156处，主要有黑色金属、有色金属、非金属、稀土和能源矿产等9大类、35个矿种。甘肃境内已探明储量的矿种有80多种，其中有23种居全国前5位，10种居全国第一。白银市和金昌市是我国镍、铅、锌、铂族金属和稀土产品的主要产地。全省有色金属总产量占全国的九分之一。丰富的矿产资源有利于发展新材料产业。甘肃省内有中药材950多种（其中兰州市有400种），品种之多居全国第二，岷县党归、文县的党参在全国独占鳌头。丰富的生物资源，有利于在生物技术和新医药领域发展高新技术产业。并且兰州也有较强的科技实力，有以中国科学院兰州分院为主体的各类科研和开发机构650家，以兰州重离子加速器为代表的9个国家重点实验室，在生物技术和新医药、新材料、机电一体化、环保技术等领域有一定的技术优势。

综合以上分析，按照发挥优势的原则，兰州高新区应该定位在优先发展新材料、精细化工、生物、医药、环保产业。从高新区现在的定位来看，还是比较科学的，应该在以后的工作中坚持和突出这一定位。

三、深化高新区的管理体制改革，增强服务意识

针对当前高新区管理体制上还存在管理权限授权不够，落实不足；内外新旧管理体制的矛盾冲突，导致个别地方出现了体制上的“复归”；中介服务体系的地位没有得到充分肯定，作用没有得到充分发挥等急需解决的问题。科技部出台了《关于国家高新技术产业开发区管理体制改革的若干意见》的文件，指出高新区管理体制改革创新的主要目标是：在“十五”期间初步建立适应社会主义市场经济要求和高新技术产业发展规律，符合WTO规则的管理体制和运行机制，建立起“精简、统一、高效”的管理体系和市场化的服务体系，以及最大限度地激发科技人员创新创业积极性、有效规范市场主体的政策法规环境，进一步发挥高新区体制创新与

技术创新的优势，提高高新区作为高新技术产业化和国际化重要基地的地位，为新世纪加快高新技术产业的发展提供体制保障。

兰州高新区在发展中也存在着管委会享有的市级经济管理权限尚未完全落实，与市直有关部门和行政区的关系尚未理顺，存在多头管理、重复管理等问题，内部管理体制和运行机制还不适应市场经济发展的要求。根据上述文件精神，在进一步深化兰州高新区的管理体制改革，增强服务意识过程中应该从以下几方面着手：

(1) **强化高新区集中授权式的管理体制。**高新区发展的实践证明，国家高新区普遍采取的集中授权式的管理体制是高新区快速发展的前提和重要保证，这种管理体制和运行机制在聚集各种创新要素，促进高新技术产业的发展上发挥着不可替代的作用。因此，兰州高新区的“封闭”管理体制和市级管理权限应该得到落实，并以文件形式加以确定，在实际操作中严格实行。省人大应尽快制订和出台高新区条例，明确高新区的法律地位和权限。

(2) **高新区管理机构要按照“精简、统一、高效”的原则，不断推进职能转变。**对区内要压缩管理层次，减少审批事项，简化办事程序，实行“一栋楼办公，一站式服务”和“一个窗口对外”的集中管理模式和科学规范、便于社会监督的行政管理制度。对当地政府赋予的审批职能，要实行“政务公开”、“权责统一”、“限时办理”等制度，使企业在高新区内得到高效、便捷、优质的服务和管理的；对需由其他部门审批的事项，要在企业与审批部门之间充分发挥协调、沟通作用，实行代办、协办，使企业能真正专注于自身的研究开发和生产经营活动。

(3) **高新区管理机构要倡导在保证高效率的前提下，实行“行政决策咨询制度”，组织各类专家和中介服务机构更多地参与决策调研，支撑高新区行政管理的决策工作。**对高新区的重大决策和行政行为，做到重大事项先咨询、后决策；重大项目先论证、后立项；重要工作先评估、后验收，试行园区重大决策听证制度和政务信息公开制度，全面推进决策的科学化和民主化。

(4) 改革用人制度，提高高新区管理干部的思想业务素质。高新区管理机构要实行全员聘用制和岗位目标责任制，建立健全岗位考评制度，大力推行“公开招聘、竞争上岗、年度测评、末位淘汰”等有利于人尽其才的用人机制，不断提高管理队伍的素质与水平。要将思想文化建设与健全激励机制有机结合起来，积极探索和实行新型的分配办法。建立和完善高新区管理干部岗位培训制度，根据不同岗位对任职人员的知识、能力和思想要求，制定培训计划，确定相应的培训内容和方式，每年每人至少参加不少于一周的相关培训。对上岗和转岗人员必须进行岗前培训，切实保证高新区管理人员素质的不断提高。

在人事管理的其他方面，应致力于灵活的户籍、人事管理制度的建立，为到高新区创业的人才和区内企业用人提供更宽松的环境。

(5) 大力加强和改善社区管理与服务。随着区内企业和从业人员的不断增加，高新区必须把创造优良的社区环境提到重要议事日程。著名经济学家吴敬琏认为，要想留住人才，留住好的企业，除了提供优厚的政策待遇、环境支持外，很重要的一点是人文环境。他举了一个例子，在访问台湾新竹工业园的时候，他问那里的企业主为什么选择新竹。回答出人意外，因为那里有提供双语教育的幼儿园。

(6) 充分发挥中介服务机构的作用。要吸引、组织和协调区内外各类中介服务机构，积极为高新技术企业提供管理、技术、市场营销、信息、人才、财务、金融、法律等方面的服务，使之成为高新区管理与服务功能的有效延伸，大幅度提高各项服务的专业化、市场化和国际化水平。要鼓励和支持社会力量创办中介服务机构，大力促进科技类民办非企业单位等民间机构的发展，壮大科技中介服务机构和队伍。

四、深化科技体制改革，进一步促进产学研的结合

技术创新是高新区赖以生存和发展的灵魂，但目前科技体制僵化，科研成果转化难的问题比较突出。对此，应采取以下措施。

(1) **继续推动应用型科研机构向企业化转制。**科研机构转制是对我国科技结构和布局的重大调整。转制后的科研机构，在体制上由附属由政府转变为面向市场竞争进行技术创新的主体和法人实体，在机制上由政府主导型的事事业机制转变为市场主导型的企业机制，从根本上解决科技与经济脱节以及科研成果转化难的问题。大量的科研人员由此进入到市场竞争第一线，有利于转变过去科技人员只关心成果本身、不关心市场需求的观念，是促进科技成果产业化的有效途径。转制后的科研机构将以建立现代企业制度为目标，推行以股权多元化为基础和法人治理结构为核心的公司化改制，充分发挥市场在引导科研方向、配置科技资源方面的基础性作用。

(2) **鼓励产学研组成项目小组，给予产学研三方合作的研发项目更多的资金支持。**政府或高新区要设立产学研专项贷款或专项投资基金，鼓励高校、科研院所与高新技术企业联合申请，推进高校、科研院所和企业走产学研结合的道路。

(3) **政府要牵线搭桥促进产学研的结合，真正建立起以企业为“龙头”，高校和科研机构为“躯干”，政府为“尾翼”的系统结构，实现“科学技术面向经济建设主战场”的战略转变。**在这种合作机制中，政府制定合作发展的战略规划、重大政策，协调重大合作项目；高校和科研机构着眼高技术的基础研发工作；企业着重应用技术的研究开发和工艺创新，并将科技成果商品化。同时，要致力于促进东西部以项目合作为主的科技合作。

(4) **探索产学研结合的多种途径。**例如联想集团接受委托管理中科院计算所，计算所在保持性质地位不变，继续努力实现中科院赋予的改革目标，完成各项任务的同时，与联想集团更加紧密地结合在一起，对双方的发展都起了非常重要的作用。

五、拓宽融资渠道，建立多元化投融资体系，探索新的风险基金管理模式

(1) **要培育资本市场，建立多元化投融资体系，积极探索和建立风险投资体系，鼓励社会各类投资主体参与高新区的建设和发展。**

要依靠全社会力量，创新多形式、多渠道筹措资金的路子，建立投融资的新机制。按照“政府引导、企业参与、市场运作”的原则，创立和完善以高新区财政投入为主体的创新基金和以高新区财政投入为引导、以企业为主体的风险投资公司或基金，鼓励境内外民间资本在高新区设立风险投资机构。虽然近几年甘肃省经济发展形势较好，民营经济也有较快的发展，但总体而言，省内的民间投资活动并不活跃。因此，在鼓励社会各类投资主体参与高新区的建设和发展时，政府的引导就显得很关键。应及时出台投资优惠措施，保护投资收益的实现，尽量降低投资风险。相对于甘肃省，东部沿海地区的投资活动则比较活跃，有一批实力较强、运作机制科学的风险投资公司。如果能吸引这些公司甚至一些外国风险投资公司投资于高新区内的企业，这不仅能够解决这部分企业的资金问题，还能在经营管理上获得宝贵的经验和指导。

(2) 建立健全高新区公共财政管理体制，加大对高新区公益性基础设施以及科技、教育等公共事业发展的投资力度，不断完善投资环境。良好的投资环境是吸引投资的关键因素之一，因此，要积极引导各类实体参与到高新区基础设施的建设中来。对经济效益显著、民间资本积极投资的项目，要实现以社会投入为主、政府财政资金投入为辅的建设目标；要在高新区基本建设中引入竞争机制，引导和调动社会力量有效投入开发区建设。

(3) 增强高新技术企业直接融资能力，鼓励高新技术企业依照有关规定进行融资。帮助企业熟悉国家对企业直接融资领域的各项规定和有关的融资策略，协助那些有实力的高新技术企业进行股份制改造，把企业引向资本市场筹集资金。

(4) 通过银行贷款和投资担保融通资金。2002年全省金融机构各项存款余额1806.32亿元，比年初增加190.33亿元。在企业直接融资要求比较高的情况下，争取银行贷款融资成为大多数企业的目标。但问题是，银行在贷款审批上更加强调安全性，而高新技术企业经营风险较大，并且多是一些规模小的企业。因此，高新区企业的贷

款融资难度也很大。为解决这个问题，有些地方已经进行了有益的尝试。例如1994年底，深圳市政府筹资1亿元，成立了深圳市高新技术投资服务有限公司，专门为高新技术企业提供贷款担保、股权投资和咨询评估等服务，1998年起市财政又分三年每年注资1亿元，使公司注册资本达到4亿元。深圳的做法对甘肃省是一个很好的借鉴。

(5) 通过申报国家各类科技和产业计划，组织企业申请国家、省市及有关部委的各类扶持基金等形式进行资金融通。国家、省市每年都投入大量的资金，用于支持有重要价值或较大的市场潜力的科研项目，高新区要有专人或部门组织区内企业科研项目的申报，争取国家科技部、省科技厅对项目的资金支持。

(6) 通过项目和资金嫁接的方式融通资金。对那些技术先进、成熟度高、市场前景好、回报率高的项目，采取向上市公司、大的民营企业集团以及外商推介等措施，吸引国内外的资金进行投资，实现项目和资金的嫁接。高新技术项目不但自身具有高盈利的特征，而且对一个企业的整体而言，有利于管理的创新和企业活力的增强。正因如此，高新技术项目或企业往往成为有实力的大企业的投资或收购对象。高新区应该有意识地促成这种项目与资金的嫁接，提供信息服务、高效审批、优惠政策等支持。

六、加大宣传力度，提高高新区及区内企业的知名度

让世界了解中国，让中国走向世界。北京利用申奥的机会大力宣传自己；上海也利用 APEC 会议的召开向世界展示本市的良好形象和发展潜力；大连重视城市营销，推出女骑兵等等。在这种背景下，甘肃应该积极的向全国、向世界展现自己，把甘肃的优势、市场潜力、优惠政策宣传出去。只有外界对于甘肃更加了解，才会有更多的企业到甘肃来投资。兰州高新区也应注重宣传工作，加大对高新区政策、特色等的宣传力度，并且要把宣传工作做细、做实。真正把有利于促进合作、有利于招商引资的政策宣传出去，切忌宣传工作的“大”和“空”。当前，首要任务是建设好高新区的网站，

使其成为高新区对外联系的重要窗口，并通过举办研讨会、项目洽谈会等活动，提高高新区及区内企业的知名度，以此来促进招商引资工作的深入开展。有了较高的知名度，区内企业的融资问题也会有所改善。

七、注重高新区文化环境建设

世界经济的历史表明，文化与经济的发展同样有着相当密切的关系，良好的文化环境有利于科学发展与技术创新。18世纪以来，世界科技中心和工业中心从英国转到德国，再到美国，表面上是地理位置的变更，实质上是创新能力由弱到强的转移，是机制和文化相互作用的结果。在美国的文化氛围中，竞争意识、冒险精神、创业胆识和宽容失败是其文化的积极方向，这对于高新技术这一高风险的产业来讲是至关重要的，硅谷的发展证明了这一点。

因此，构建有利于创新的文化环境已成为高科技园区发展不可或缺的因素。要树立尊重知识、尊重人才、尊重创业者的良好风尚，形成高新区的创业文化和氛围。要以多种方式弘扬创业精神，宣传创业者业绩，树立创业者形象，引导科技企业建立现代企业文化，逐步形成浓厚的创业文化氛围。

（执笔：汪东）

主要参考文献：

- 1、李钟文等：《硅谷优势》，人民出版社，2002年。
- 2、吴敬琏：“对西安发展高新技术产业的几点看法”，《改革》2002.2。
- 3、张景安：“中国高新技术产业的发展与资本市场”，《中国软科学》2002.2。
- 4、吴江：《知识经济与西北高科技发展》，甘肃人民出版社，2000年。
- 5、“兰州高新技术产业开发区情况汇报”，彭克文，2002、2003年。

6、科技部：“关于加速国家高新技术产业开发区发展的若干意见”，1999.8。

7、科技部：“关于国家高新技术产业开发区管理体制改革的创新的若干意见”，2002 年。

8、邱成利等：“高科技产业区发展的国际比较”，《数量经济技术经济研究》，2001.8。

9、科技部火炬中心、政策体改司：“关于国家高新区管理体制的调研报告”，2001.4。

10、包军林：硕士研究生论文“兰州高新技术产业开发区发展环境研究”，2000.4。

11、中关村科技园区网站：<http://www.zgc.gov.cn/>

12、西安高新技术产业开发区网站：<http://www.xdz.com.cn/>

图书在版编目(CIP)数据

激活发展之本:甘肃省高层次人才资源创业环境的创新研究/安应民,金梅主编. —兰州:兰州大学出版社, 2004.1

ISBN 7-311-02330-0

I. 激... II. 安... III. ①劳动力资源-资源开发-甘肃省 ②劳动力资源-资源管理-甘肃省
IV. 249.274.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 002376 号

激活发展之本 ——甘肃省高层次人才资源创业 环境的创新研究

安应民 金 梅 主编

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州军区空军印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:5.5

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

字数:140 千字 印数:1—1000 册

ISBN7-311-02330-0 定价:9.00 元