

# 國家“千人計劃”對澳門特區人才管理的啟示

區耀榮\* 于溯陽\*\*

## 一、前言

現今國際社會競爭激烈，人才的多寡足以決定國家崛起、民族振興的進程，其影響舉足輕重。面對各國日益激烈的人才競爭，為促進國家的和平崛起，實現中華民族復興的“中國夢”，中國在人才管理工作方面下了不少功夫。其中，2008年12月推行的海外高層次人才引進計劃（簡稱“千人計劃”）最引人注目。該計劃有重點地支援一批海外高層次人才回國，促進國內相關科研教育、經濟產業的發展，以配合國家長遠戰略發展需要。無獨有偶，在國家發展的大趨勢下，近年，澳門特別行政區亦高度重視構建人才培養的長效機制，並於2014年成立人才發展委員會，負責制訂、規劃及協調人才培養長遠發展戰略和政策，重點之一是吸引長居海外的澳門人才回流推動澳門發展，這與國家的“人才興邦”方針不謀而合。澳門特區要發展成世界級旅遊城市，必須與世界各地競爭優秀人才。國家“千人計劃”的成功經驗對澳門制定相關人才引進政策有重要的參考價值，因此，本文以人才管理（Talent Management）的概念和全球化下的人才管理為分析基礎，回顧“千人計劃”的背景、實施情況、成效和挑戰，並結合澳門發展情況提出特區從中可借鏡及思考之處。

## 二、人才管理

談人才管理，首先要知道何謂人才（Talent）。直觀來說，人才就是擁有才能的人，但才能並不僅限於個別能力，而是一個涵蓋多

---

\* 中國人民大學公共管理學院博士研究生。

\*\* 中國人民大學公共管理學院博士研究生。

個要素的綜合概念。學術上，學者Michaels等人在其著作《人才戰》（*The War for Talent*）一書中，提供了一個較為全面的概念，他們將人才定義為一個人的各種能力（Abilities）的綜合，包括知識、經驗、智商、判斷力、態度、個性、敏銳的戰略意識、領導能力、情緒成熟度，溝通能力，吸引和激勵其他有才能的人，創業的本能，實用技能，以及提供結果的能力。<sup>1</sup> 可見，人才定義既深且廣，要管理得好並不容易。

人才管理這個概念在上世紀90年代開始出現，就其內容而言，目前學術界有三種主流觀點或看法。<sup>2</sup> 第一種觀點是將人才管理視為典型的人力資源管理活動和功能，與管理一般員工一樣通過招聘、培訓、生涯規劃等手段來實現；第二種觀點是將人才管理塑造成適才適任的過程，確保人才適當地配置在組織的崗位上，並針對特定職位建立人才庫（Talent Pools）發展內部人才，此觀點類似人力資源管理中的人力規劃和接班人計劃（Succession Planning）；第三種觀點則強調對人才的績效評估工作，確認不同人才的等級，進行分類管理，組織需根據人員的表現進行評估，並留住表現好、淘汰表現差的人員，達到優勝劣汰的效果。<sup>3</sup> 然而，上述三種主流看法並沒有區分人才管理與人力資源管理的差異，突顯出前者的特點。事實上，人才管理這個概念之所以從人力資源管理中發展出來，是因為組織的戰略發展需要，人才管理必須要反映並配合組織發展戰略。<sup>4</sup> 而人才管理與傳統人力資源管理有明顯的區別，因為前者針對的只是一些具備優秀才能的人員，後者針對的是所有人員，同時，相對於人力資源管理，人才管理所涉及的政策較少，主要集中在規劃（Planning-based System）、吸引（Attraction-based System）、發展（Development-based System）

- 
1. Michaels, E., Handfield-Jones, H., & Axelrod. (2001). *The War For Talent*. Boston, MA: Harvard Business School Press. P.3.
  2. Kim, S., & Mclean, G.N. (2012). Global Talent Management: Necessity, Challenges, and the Roles of HRD. *Advances in Developing Human Resources*, 14 (4): 566-585.
  3. Collings, D.G. & Mellahi, K. (2009). Strategic Talent Management: A Review and Research Agenda. *Human Resource Management Review*, 19: 304-313.
  4. Lewis, R., & Heckman, R. (2006). Talent management: A critical review. *Human Resource Management Review*, 16: 139-154.

和保留（Retention-based System）這個四個環節或系統的政策和實踐。<sup>5</sup> 人才管理學者Tarique和Schuler指出這四個系統是人才管理的重要組成部分，各部分的政策內容並非獨立制定，而須與人力資源戰略及組織的發展戰略緊密配合。<sup>6</sup>

首先，規劃系統，即要做好“頂層設計”，在策略上抓住國家發展要解決的核心問題、發展方向和實現的目標<sup>7</sup>，然後決定所需的各種能力（如知識、技能、能力和性格），以及具備這些能力的人才的數量和相對應的關鍵職位。規劃的目的是使人才的配置最優化，在適當的時間將人才放置在關鍵職位上，從而達到適才適任、有效解決問題及實現戰略目標的效果。

有了人才的規劃，第二步就是要吸引人才，而吸引政策可以是多樣化的。物質利益是常用手段，但亦有非物質的方法。例如，有研究指出聲譽對吸引人才有重要的影響<sup>8</sup>，因此，提升一個國家或地區的聲譽（例如經濟、社會發展情況改善），是吸引國際人才前來工作的有效方法。另一個可行方法是透過員工價值定位（Employee Value Proposition）來吸引人才到組織工作，也就是說相對於薪酬福利更重要的是使到人才認同組織的文化、價值和發展願景並在組織工作中的表現獲得肯定，認為自己的貢獻是值得的。<sup>9</sup>

第三，在發展系統，政策重點是提升人才在現時或未來崗位所需的能力，相關政策包括培訓、培養接班人計劃、內部晉升、生涯規劃

---

5. Tarique, I., & Schuler, R. (2014). A typology of talent-management strategies. In Sparrow, P., Scullion, H., & Tarique, I. (Eds.), *Strategic Talent Management Contemporary Issues in International Context* (pp. 177-194). Cambridge University Press.

6. Tarique, I., & Schuler, R. (2014). A typology of talent-management strategies. In Sparrow, P., Scullion, H., & Tarique, I. (Eds.), *Strategic Talent Management Contemporary Issues in International Context* (pp. 177-194). Cambridge University Press.

7. 藍志勇、魏明：“現代國家治理體系：頂層設計、實踐經驗與複雜性”，《公共管理學報》，2014年第1期，第1-9頁。

8. Harvey, W.S. & Groutsis, D. (2015). Reputation and Talent Mobility in the Asia Pacific. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 53, 22-40.

9. Hill, B. & Tande, C. (2006). *Total Rewards the Employment Value Proposition*. Retrieved from <http://www.tandehill.com/pdfs/total-rewards.pdf>

等。<sup>10</sup> 人才發展經常被視為人才管理的重點，主要是因為現今社會人才短缺，因此提升內部人員的能力不失為一個獲取人才的有效途徑。

最後，在保留系統，政策針對的主要是人才流失的情況。現今社會發展機會處處，人才流動很正常，但人才的流出（**Brain Drain**）不論對國家、地區抑或組織來說都是一種損失。因此，組織必須提供良好的待遇（包括薪酬福利、醫療、住屋配套、彈性的工作安排、以績效導向的獎勵等）留住優秀的人才，減輕人才流失對組織以至國家發展造成的負面影響。在人才競爭激烈的時代，政府的保留人才政策顯得越來越重要。<sup>11</sup>

上述四個系統的政策與實踐並沒有固定的組合模式，一切要視乎組織發展戰略而定。有學者曾以建築作比喻，認為人才管理的過程就像興建大樓一樣，並非單純聘請一群勘測、電工、木匠等專家就可行，反而先要訂定興建大樓的藍圖（正如組織的發展戰略、頂層設計），再按建築物的特點規劃所需聘請的專業人才的類型和數量，並提供完善的工作環境和配套資源，吸引專家應聘，讓他們發揮所長，這樣才能建造理想的大樓。<sup>12</sup>

綜上，人才管理可以理解為在國家、地區或組織的戰略發展大方向指導下，有系統地規劃發展所需的人才種類及數量，吸引、發展、配置和保留能為組織發展作出貢獻的人才的一系列政策實踐活動，在人與組織共同發展下實現戰略目標。

### 三、全球化下的人才管理

全球化（**Globalization**）是上世紀五十年代以來世界發展的一個大趨勢，對世界各地的政治、經濟、社會、文化等各個領域都產生深

---

10. Tarique, I., & Schuler, R. (2014). A typology of talent-management strategies. In Sparrow, P., Scullion, H., & Tarique, I. (Eds.), *Strategic Talent Management Contemporary Issues in International Context* (pp. 177-194). Cambridge University Press.

11. Lan, Z., Riley, L., & Cayer, N.J. (2005). How Can Local Government Become an Employer of Choice for Technical Professionals: Lessons and Experiences from the City of Phoenix. *Review of Public Personnel Administration*, 25 (3): 225-242.

12. Lewis, R., & Heckman, R. (2006). Talent management: A critical review. *Human Resource Management Review*, 16: 139-154.

遠的影響。隨著全球化的迅速發展，不少國家、地區或組織的戰略目光也逐步投向世界，將人才管理的策略提升到國際層面。近年，全球人才管理（Global Talent Management）概念的出現，就是考慮到全球化對人才管理的影響，將人才管理的研究與實踐置於全球化的發展脈絡之中。全球化，簡而言之，就指國家的邊界開始淡化，全球各地的政治、經濟、文化等各方面的聯繫不斷加強，地球上任何一地發生的變化都可能影響另一個地方，而且在資訊科技無遠弗屆的影響下，其速度、規模和深度都是前所未有的。<sup>13</sup> 自由流動是全球化的一大特徵，在全球化下，不單是資本、商品、知識、思想可以跨國流動，推動經濟發展的重要要素——人力資本亦開始遊走於國際市場，如何應對人才的自由流動是全球人才管理最重要的挑戰。人才流動有好處亦有壞處，對於一些國家來說，全球化下的人才流動某程度上可以解決國內人才短缺的問題，但另一方面，它們亦要面對其他國家的競爭，要成功吸引和保留人才委實不易，管理不好更可能導致人才的流失。綜合不同學者的觀點，學者Tarique和Schuler將全球人才管理定義為一系列的國際人力資源活動，旨在吸引、發展、保留、調動具備（或潛在）高級人力資本（如能力、個性、動機）的人才，以配合跨國組織在全球發展的策略，當中考慮的不單只是各組織之間的差異，還要顧及全球各地文化背景的不同。<sup>14</sup>

從定義可知，全球人才管理與人才管理相似，兩者最大的不同是要處理跨國組織所面對的人才管理問題，也就是要管理一群來自不同國家、文化背景多元的人才。有關文化背景差異對人力資源管理包括人才管理的影響，學術界有兩種截然不同的主流看法，一種是認為全球化下企業傾向趨同（Convergence）管理模式，另一種是認為企業傾向差異（Divergence）管理模式。<sup>15</sup> 前者假設存在一種最佳的管理模式（Best Practice），只有通過統一、標準化的模式才能實現企業目標，因此各地文化的差異不會對組織的全球人才管理造成太大的

---

13. Scholte, J. A. (2008), 'Defining Globalization'. *The World Economy*, 31, 11: 1471-502.

14. Tarique, I., & Schuler, R. (2010). Global talent management Literature review, integrative framework, and suggestions for further research. *Journal of World Business*, 45: 122-133.

15. Huo, Y.P, Huang, H. K. & Napier, N.K. (2002). Divergence or convergence: a cross-national comparison of personnel selection practices. *Human Resource Management*, 41(1): 31-44.

影響，各地的人才管理政策會趨向一致。後者是指組織的人才管理政策會隨著各地文化的不同而有所改變，並不存在單一的模式，只有因應各地文化的特點調整人才管理模式，才能有效管理世界各地多樣化的人才。<sup>16</sup> 兩種看法孰優孰劣目前沒有一致的結論<sup>17</sup>，一切要視乎組織的策略、人才類型及當地的文化價值而定，但是趨同管理模式採取“一刀切”的方式，明顯忽略了人才情感的一面，而這些情感很多時候是受到生活地方的傳統文化觀念所影響。本文的例子——國家“千人計劃”的經驗正好說明，人才回流很多時候是出於家國情懷，只有將根植於人才情感深處的文化價值因素考慮在內，才能制定有效的吸引政策，使人才回流、貢獻國家。

#### 四、國家“千人計劃”

清代著名思想家魏源在《海國圖志》中提出“師夷長技以制夷”的口號，開創了中國近代史上“中學為體，西學為用”的歷史潮流，不少國人遠赴異國，學習西方先進的知識和技術，但不忘中國文化價值，希冀終有一日能學以致用，報效國家，實現富國強邦的理想。新中國成立初期，部分海外留學的人才如錢學森、鄧稼先、華羅庚等傑出科學家率先回國，為新中國的科研、國防、教育建設做出了重大貢獻。改革開放後，隨著中國經濟迅速發展，越來越多知識份子獲得了出國留學的機會。據中國教育部統計，自1978年到2013年間，已超過300多萬名學生出國留學<sup>18</sup>，遍佈世界各地、各個專業領域和行業，我們經常聽到“有人的地方就有華人的足跡”，足以證明中華民族在世界發展中扮演著十分重要的角色。

雖然當中有相當一部分留學生學成後選擇回國工作，但對於求才若渴的中國來說，人才需求仍然很大，尤其是各個專業領域的領軍人

16. Rowley, C. & Benson, J. (2002). Convergence and Divergence in Asian Human Resource Management. *California Management Review*, 44 (2): 90-109.

17. Tarique, I., & Schuler, R. (2014). A typology of talent-management strategies. In Sparrow, P., Scullion, H., & Tarique, I. (Eds.), *Strategic Talent Management Contemporary Issues in International Context* (pp. 177-194). Cambridge University Press.

18. 資料來源:《2014年出國留學趨勢報告》。

才。因此，2008年12月，中共中央在中央、國家有關部門、地方分層次組織實施了海外高層次人才引進計劃（簡稱“千人計劃”），從2008年開始用5-10年時間，在國家重點創新項目、重點學科和重點實驗室、中央企業和國有商業金融機構、以高新技術產業開發區為主的各類園區等引進，並有重點地支援一批海外高層次人才回國創新創業，同時成立海外高層次人才引進工作小組，負責相關的組織領導和統籌協調。

### （一）計劃內容

自改革開放三十多年來，雖然中國經濟發展取得了巨大成就，但同時勞動密集型經濟也發展到瓶頸階段，未來必須依靠科技創新和創業才能帶動經濟可持續發展，可是內地目前頂尖創新創業人才仍然十分不足。這是國家發展的核心問題，中央領導人亦意識到這點，於是下決心推動“千人計劃”，以頂尖人才帶動、盤活內地創新創業的風氣和活動。可見，“千人計劃”背負著劃時代的歷史任務，是中國級別和層次最高的人才引進工程。<sup>19</sup>

按國家的策略發展目標，在規劃人才方面，“千人計劃”包括創新人才和創業人才兩大主軸，主要針對三類人才，分別是各高新科技領域的創新人才，各重點學科的專家學者、各商業領域的創業成功人士。在規模上，從“千人計劃”的名稱可知引進的人才規模達數千人，雖然這個規模對整個中國十三多億人來說仍是很小，但“千人計劃”的目的是希望通過海外人才回國，讓國內人才瞭解到國際相關專業領域發展的理念、方法、問題和視角，從而起到“醍醐灌頂”的啟迪作用，從這個角度來看，計劃引進的人才規模是合理的。為了確保人才質量，“千人計劃”的資格要求很嚴格，申報者一般應在海外取得博士學位，不超過55歲，並且要在教學、科研或創新等領域上取得一定成就。<sup>20</sup>

19. 潮龍起：“高校高層次海歸人才現狀及其作用研究—以中央‘千人計劃’為中心”，《東南亞研究》，第4期，2014年，第57-63頁。

20. 這些成就條件包括：在國外著名高校、科研院所所擔任相當於教授職務的專家學者；或在國際知名企業和金融機構擔任高級職務的專業技術人才和經營管理人才；或擁有自主知識產權或掌握核心技術，具有海外自主創業經驗，熟悉相關產業領域和國際規則

在引進人才方面中，“千人計劃”主要是透過海外人才與國內高校、科研機構、企業、商業金融機構等用人單位達成明確的工作意向，或已經在國內開辦企業，由用人單位或企業向申報平臺牽頭組織單位提出申請，然而牽頭組織單位組織專家對申報人選進行評審，再提出建議上報人才引進工作小組審批。另外，引進工作小組亦設有專門的對外聯絡視窗，提供相關資訊服務，接受海外人才以自薦的方式申報。“千人計劃”一共設立了四個申報平臺，分別是國家重點創新項目平臺、重點學科和重點實驗室平臺、企業和國有商業金融機構平臺、高新技術產業開發區為主的各類園區平臺，以及相關申報原則和條件。<sup>21</sup> 由此可見，“千人計劃”的申報工作是“由下而上”進行的，目的是要充分反映用人單位的人才需求<sup>22</sup>，同時通過平臺對申報的人才進行分類，藉以提升審批的效率，以及確保吸納的人才能涵蓋不同領域，符合國家的戰略發展目標。

在人才發展或培養方面，中央意識到要有效推動國家創新和創業，最終必須依靠國內年青一代，因此建立本地人才培養機制是不可或缺的。“千人計劃”其中一類人才是在國外著名高校、科研院所擔任相當於教授職務的專家學者，目的就是將國際經驗引進，改革國內的高等教育模式，使到國家本身也能夠培養更多具國際視野、能接班的年青人才，達到傳承創新之效。正如國家主席習近平所言：“加快從海外引進一批能夠突破關鍵技術、發展新興產業、帶動新興學科、培養創新人才的高層次人才，是順應世界科技進步、參與國際人才競爭的必然要求，是壯大我國人才隊伍、加快建設人才強國的必然要求，是提升我國自主創新能力、建設創新型國家的必然要求。”<sup>23</sup>

為吸引和保留回流的人才，國家為“千人計劃”的人才提供了良好的工作條件和生活待遇，包括可主持各項重大科研工作和人事安

---

的創業人才；或國家急需緊缺的其他高層次創新創業人才。詳見國家“千人計劃”官方網址<http://www.1000plan.org>

21. 國家“千人計劃”官方網址<http://www.1000plan.org>

22. 左曉利、王革：“我國‘千人計劃’的若干問題和對策建議”，《中國科技成果》，第14期，2012年，第4-8頁。

23. 新華網新聞網址[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/29/c\\_12388900.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/29/c_12388900.htm)

排、享有各項國家補貼和福利等。<sup>24</sup> 需要指出，由於“千人計劃”人才在海外大多是任職高層、生活穩定、事業順利，他們缺的是報效國家的機會，針對這類人才，單純依靠那種單一的、以物質利益來吸引的手段是很難起作用的，反而更有效的方法是以人才的文化背景、情感價值作基礎。

因此，在“千人計劃”中，國家更多是以祖國發展遠景、家國情懷等非物質文化價值來感召海外人才回流。例如，國家主席習近平曾向“千人計劃”的專家表示：“黨的十七大提出了實現全面建設小康社會奮鬥目標的新要求，描繪了社會主義現代化建設的宏偉藍圖，我們偉大的祖國正在新的歷史起點上向前邁進，海外高層次人才回國工作，共襄盛舉，正當其時。大家要堅持報國為民的志氣，在國家發展的宏圖大業中找到位置、做出貢獻。”<sup>25</sup> 可見，“千人計劃”牽動了長居海外的人才冀望有朝一日報效國家的民族情懷，以未來國家發展的宏圖來感召他們回國，這樣的人才價值定位比一切物質手段更加撼動人心、鏗鏘有力。正如其中一位“千人計劃”學者受訪所言：“我們現在處於祖國千載難逢的民族復興時代，如果能夠有機會全身心地投入到祖國的建設中，本身就是一個很大的榮幸。從如果只是在異國他鄉作一個旁觀者，或者像候鳥一樣，回來蜻蜓點水，對我來講是一個人生的遺憾。”<sup>26</sup>

## （二）計劃成效

在民族復興的感召下，“千人計劃”吸引了一批又一批海外高層次人才回國或來華創新創業，計劃原先考慮用5至10年時間引進2000

24. 例如可擔任高等院校、科研院所、中央企業等領導職務或專業技術職務；申請政府部門的科技資金；參與國家重大項目諮詢論證、重大科研計劃和國家標準制訂、重點工程建設等工作；擔任項目負責人的引進人才，在規定的職責範圍內，有權對經費使用、人員聘任等作出決定；享受每年在國內工作時間不得少於6個月的彈性工作時間。此外，生活待遇包括給予人才及其家人的永久居留證；給予人才每人50-100萬元人民幣免徵稅的一次性補助、回國時的國際旅費、儀器設備托運費及安家費等補貼，並在配偶安置、醫療、保險、住房、稅收等方面給予一定的照顧。詳見國家“千人計劃”網址<http://www.1000plan.org>

25. 新華網新聞網址[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/29/c\\_12388900.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/29/c_12388900.htm)

26. 馬萬華、麻雪妮、耿明：“‘千人計劃’學者回歸的動因、學術優勢與挑戰”，《清華大學教育研究》，第34（1）期，2013年，第94-103頁。

名人才的目標，但隨著形勢發展，“中國機遇”越來越為世界所關注，越來越多的海外人才希望回國或來華工作。中央人才工作協調小組分析研究形勢，及時調整計劃，由初期的創新人才、創業人才兩個項目，逐步拓展到“頂尖千人”、“短期千人”、“青年千人”、“外專千人”、“人文千人”等共7個項目，形成了覆蓋不同專業領域、不同年齡層和梯次配置的人才引進體系，以更大力度吸引“高精尖”人才回國。短短5年間，計劃一共吸引了4000多名海外高層次人才回國，成績斐然。<sup>27</sup>

入選者主要來自美、英、德、日、加拿大等科教發達國家的知名高校、科研機構和跨國企業。其中，不少人才的研究水平居於國際前沿，或者掌握高科技成果、自主專利，或者具有豐富的跨國企業經營管理經驗，或者是40歲以下、有潛質成為學術或技術帶頭人的青年人才。在高校和科研機構引進的人才中，有諾貝爾獎獲得者3名、發達國家科學院或工程院院士46名、正教授1,430多名，數量是改革開放後30年間引進人才數量的總和。<sup>28</sup>

這些海外人才回國後在創新科研上取得了巨大的成果，發表的文章和專著4400多篇，其中國際頂級期刊《自然》和《科學》論文50餘篇，承擔國家和地方重大科研項目2800多項，經費總額152.9億元。此外，一些回流的科研人才更獲得了不少國際性獎項，例如“愛明諾夫”獎、“菲涅爾”獎、“國際量子通信獎”、“麥克斯韋獎”等。另外，針對“十二五”規劃戰略發展新興產業如節能環保、新一代資訊技術、生物醫藥、高端裝備製造、新能源、新材料等，“千人計劃”引進人才中近48%分佈在企業一線，大大提升了中國企業科技自主創新實力。<sup>29</sup>“千人計劃”學者亦成為了對外交流合作、推動國內科研與國際接軌的重要橋梁。<sup>30</sup>

---

27. 國家“千人計劃”官方網址<http://www.1000plan.org>

28. 國家“千人計劃”官方網址<http://www.1000plan.org>

29. 國家“千人計劃”官方網址<http://www.1000plan.org>

30. 潮龍起：“高校高層次海歸人才現狀及其作用研究——以中央‘千人計劃’為中心”，《東南亞研究》，第4期，2014年，第57-63頁。

“千人計劃”的成功亦產生了外溢效應，各省區市也紛紛仿效實施地方引才計劃，如北京“海聚工程”、江蘇“雙創計劃”、浙江“省級千人計劃”等，使全國各地形成了一個多層次、多渠道、相互銜接的人才引進格局。在“中國機遇”、民族復興和各項人才工程的協同作用下，2008年至今留學回國的人才（“海歸”）達到144萬多人，年增長30%以上，形成了新中國成立以來最大規模的回國潮。<sup>31</sup> 可以說，“千人計劃”基本實現了“中學為體，西學為用”文化價值，感召了一群長居海外的中華人才，開展了一場當代“民族自強”運動。

### （三）問題與挑戰

雖然“千人計劃”的成績有目共睹，但作為國家首次推行的的大規模人才引進工程，過程中亦難免遇到一些問題和挑戰，甚至社會的質疑，值得進一步探討和解決。

首先是磨合問題。任何現存的制度都存在某種程度的共識和平衡，任何打破這種共識和平衡的事，多是吃力不討好的。<sup>32</sup> 人才回流政策明顯將海外人才置於一個優越的地位，加上他們將海外人才的新理念、新思維和處事方式帶進國內，習慣舊有處事方式的人難免會產生壓力、反感，甚至基於自身的不足而害怕與回流人才競爭，並持抗拒的態度。這些都對人才政策管理的有效落實構成一定的負面影響。

第二是待遇差距問題。國家向海外回流人才提供優厚的薪酬及福利，往往會引起國內人才和社會的廣泛關注。由於國內學者人才的待遇相對海外學者來說比較低，因此他們對待遇差距會感到一種不公平，抑壓了工作的積極性。<sup>33</sup> 另一方面，現今社會貧富差距大，民衆對少數人才獲得優厚待遇很容易產生妒忌，甚至質疑計劃的價值。如何令國內人才和社會大眾理解人才引進計劃對國家的必要性，以及其薪酬及福利待遇的合理性，是落實人才引進計劃的一大挑戰。

---

31. 國家“千人計劃”官方網址<http://www.1000plan.org>

32. 藍志勇：“談人才制度的流通與包容”，2014年，千人網計劃<http://www.1000plan.org/qrjh/article/58025>

33. 馬萬華、麻雪妮、耿玥：“‘千人計劃’學者回歸的動因、學術優勢與挑戰”，《清華大學教育研究》，2013年第1期，第94-103頁。

第三是評估操作問題。“千人計劃”備受社會關注，要求評估計劃的成效的呼聲亦日益增加。可是受到凡事講求績效的輿論風氣所影響，社會對評估的看法太過急功近利。雖然有學者曾以量化方式利用一些指標如獎勵資金、對地方財政的貢獻、科技成果轉化等來評估該計劃的成效<sup>34</sup>，但亦有學者指出在計劃措施還未有效落實的情況下，就計劃意圖和實施效果進行評估，而非對計劃的方法和措施進行評估，是評估角度的偏離；另一方面，社會上重視的評估指標如投資回報、媒體曝光率、SSCI論文數量、職務升遷等，其實是十分短視和功利。<sup>35</sup> 由於人才的作用很多時候並不能直接反映在這些機械式的評估指標上，因此在引進人才計劃的評估工作上，社會要儘量避免用一些常規和短視的功利主義指標評價一個長期的工作計劃。

第四是人才流動問題。針對社會對回流人才的關注，為了可辭退一些不合格的專家，中組部訂了《關於建立國家“千人計劃”入選專家退出制度的意見》，規定了三類人才的退出安排。<sup>36</sup> 但是，在人才管理制度中，最重要的是用人機制，其次是流動機制，最後才是退出機制。在“千人計劃”中，有單位為了績效，在沒有足夠的資源和配套下盲目引進人才，但無法提供適合的工作環境條件，影響人才的發揮，因此，有必要確保用人單位有足夠的資源配套才能引進人才，同時讓與單位契合度不足、能力發揮欠佳、任務完成、或對研究和工作現況厭倦的人才適當地流動、換崗，最後才讓不合適的人才退出。<sup>37</sup> 人才好不容易才能夠引進，知人善用十分重要，完善用人和流通機制是落實引進人才政策的關鍵。

第五是人才適應問題。要令人才有效發揮所長，除了工作環境條件外，解決人才的個人問題也很重要。很多海外回流人才習慣了西方

---

34. 楊河清、陳怡安：“海外高層次人才引進政策實施效果評價——以中央‘千人計劃’為例”，《科技進步與對策》，第30（16）期，2013年，第107-112頁。

35. 藍志勇：“從國家和民族發展的整體利益看千人計劃之國策”，2014年，千人智庫網 <http://www.1000thinktank.com/syjd/5394.jhtml>

36. 一是主動退出；二是由於未能達到工作要求而被單位勸退；三是因違反職業道德、學術造假或違法而被取消資格。

37. 藍志勇：“從國家和民族發展的整體利益看千人計劃之國策”，2014年，千人智庫網 <http://www.1000thinktank.com/syjd/5394.jhtml>

那套制度，可能要花很多時間才能適應國內環境和逐步推動改革。因此回流人才面對最多的不是科研和學術問題，而是生活問題、情感問題、利益問題，這些都是人性的博弈和關係的處理，但不一定是科研人才的專長。<sup>38</sup> 考慮這些海外人才熟悉的文化制度的不同，有必要協助人才適應回國後的工作和生活安排。

## 五、對澳門人才管理的啟示

### （一）澳門人才管理概況

澳門特區政府成立以來，一直十分注重澳門人才，歷年來在教育 and 科學研究領域都投放了不少資源，推動人才的培養和發展。目前，本澳的勞動人口組成中有相當一部分是外地雇員（目前約有17萬人，佔勞動人口42%）<sup>39</sup>，主要是以從事酒店、中小企的技術工人為主，而真正技術、管理類的專才數目相對較少，每年引進數百人，主要是大學教授、政府顧問、企業管理層等，他們是以技術移民的形式引入。由於人才數目未能滿足澳門未來發展需求，特區政府政策研究室在2012年進行了人口政策的諮詢工作，向社會提出要優化其中的專才移民政策，引進人才，但是社會對此提出了不少憂慮，認為人才引進政策缺乏完善的發展方向和需求（包括人才的數目、類型等）規劃，擔心引進的人才與大部分外地雇員無異，未能真正符合未來發展所需。<sup>40</sup> 這些都是人才管理所要處理的問題。

為此，行政長官在《2014年度施政報告》中提出要構建人才培養長效機制，進一步加強有關工作。雖然澳門特區的人才管理仍處於起步階段，但目前特區政府已落實了數項具體工作，值得肯定。

一是在2014年成立人才發展委員會，專責制定、規劃及協調特區人才培養的長遠發展策略和政策；建設鼓勵人才留澳和回澳的機制；推動協調與人才培養相關的本地、區域及國際合作等各項重要工作

---

38. 同上。

39. 資料來源：澳門統計局2014年12月資料。

40. “人口政策勿漠視城市承受力”，《市民日報》，2014年1月18日。

等。委員會並下設了“規劃評估專責小組”、“人才培養計劃專責小組”及“鼓勵人才回澳專責小組”。從人才管理的角度而言，委員會的設立和分工有助政府做好頂層設計工作，從特區整體的發展戰略制定相應的人才管理政策，規劃所需的人才類型和數量，在聯繫特區發展戰略和人才管理政策與實踐上有重要的作用。

二是開設了人才資料登記網頁，鼓勵擁有專業資格、管理經驗、高等教育學歷或其他專長的居民登記，透過廣泛收集澳門人才的資料，建立人才資料庫，從而瞭解各行業的人才儲備量，為制定宏觀人才政策提供參考。

三是組織了海外創業或工作的工商界精英、各類型專業人才、擁有專業資格的澳門人才回澳考察，有助海外人才瞭解澳門目前的經濟發展情況，加強與本地企業機構的接觸，從而提升他們回澳發展的意願。

四是推行了針對社會治理人才（如政治精英）的“精英培養計劃”、針對高學歷或資歷人士（如醫生、律師）的“專才激勵計劃”和針對以職業技能謀生（如技術工人）的“應用人才促進計劃”。在這些計劃中，特區政府主要是透過資助一些成績優異的畢業生到國外名校修讀碩士課程，補貼在職人士參加培訓、進修，以及加大對技術工人的培訓力度，從而提升本澳市民的各種能力或技能。

## （二）啟示

人才管理是一項長期性工作，未來澳門人才管理仍然有一段很長的路要走，過程中需要吸取其他地方的經驗，不斷作出檢討和完善。綜合上文分析，國家“千人計劃”有以下幾點啟示。

首先是戰略與人才規劃。根據國家“十二五”規劃綱要，澳門特區要建設為世界旅遊休閒中心，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、文化創意等產業，藉以改變目前博彩業獨大、經濟單一的格局，實現經濟多元。要訂定實現這一戰略目標的人才管理政策，首先要對人才需求有認識。究竟發展世界旅遊休閒中心涉及哪些核心產業和關鍵職位，要推動這些產業的發展和填補這些職位需要什麼類型的人

才？例如在文化創意產業上，需要一群洞察跨國文化的人才打造嶄新文化產業，還是要一群熟悉本土文化的人才鞏固和拓展具傳統文化特色的產業？要一群精於鏈鎖式管理、生產某類文化商品的企業型人才，還是要一群善於小本式經營多元文化商品的創業型人才？在其他行業如醫療、科研、商務等方面，是要一批推動學科前沿發展、發表國際論文的研究型人才，還是要一批已獲取或瞭解有關技術知識並善於應用和推廣的實踐型人才？

在確定人才需求的類型後，便要檢視目前本澳人才資源的狀況，並規劃需吸納或培養的人才數量，舉例說，如果文化產業要走“國際化”路線，便可能需要引進大量海外人才或資助本地人才到海外學習和交流，若然要走“本土化”路線，那麼較合理的做法是引進部分海外人才教育本地人才，並加大對本地人才的培訓投入。除了需求外，也需要考慮人才供應的情況，在人才競爭激烈的國際社會，要引進大量合適的海外人才並不是一件容易的事，目前社會對人才引進的憂慮非無道理，如何在人才需求和供應之間找到戰略發展和人才規劃的平衡點是澳門人才管理的一個值得思考的問題。

第二是吸引人才的方法。殖民地時期，在澳葡政府抱著“夕陽”心態、管治每況愈下的背景下，治安、經濟就業環境欠佳，不少市民、學生選擇了出國謀生、升學，另覓發展機會。回歸後，在國家的大力支持下，澳門社會經濟環境得到了很大的改善，外資企業紛紛進駐，令澳門一躍成為世界知名的博彩旅遊城市，但受制於人才不足，影響發展前景。對此，上述在海外升學或工作的市民，是澳門潛在“海歸”的主力，特區政府應重點吸納。華人一向為有“飲水思源”的優良傳統，因此，在吸引政策上，除了提供合適的工作條件和待遇外，更要思考如何利用“家鄉情懷、根在澳門”等文化價值作宣傳，使海外人才願意回澳，投身“家鄉”的事業發展之中。

第三是建立本地與回流人才的合作機制。人才回澳，在工作初期，無可避免會因為價值觀念、處事方式、待遇等方面的差異，與本地人才出現衝突或矛盾，這些都是正常現象，需要時間磨合和解決。須知道本地和回流人才各有所長，回流人才帶領本地人才克服難關，擴闊視野，協助他們成長；而本地人才亦可以幫助回流人才適應本地

環境，幫助他們處理回澳生活和工作上遇到的各種問題。他們之間不應該是競爭關係，反而更多是合作關係，因此，有需要建立本地與回流人才的合作機制，消弭基於出身、地位差異而產生對立觀念，發揮團隊精神，共同為澳門發展做出貢獻。

第四是建立人才流動機制。澳門基於土地資源、產業單一的局限，發展機會並非十分多元，限制了回流人才的發揮，然而，隨著澳門與內地經濟的融合，尤其在《粵澳合作框架協定》、《泛珠三角區域合作框架協定》等區域合作協定簽訂後，有關問題可望逐步得到改善。澳門大學遷移橫琴，解決高等教育發展過程中土地資源不足的問題便是一個很好的例子。因此，特區政府可以進一步利用區域合作的發展機遇，不斷擴大人才的就業市場，從而建立跨區域的人才流動機制，利用市場提高人才使用的效率，使回流人才不僅可立足澳門，更可放眼神州，為國家發展作出更大貢獻。

第五是人才政策評估。回歸後，鑒於市民對政策成效的要求和期望不斷提高，第三屆特區政府提出要建立政府績效治理制度，把部門的執行力和執行效果、對既定政策是否有具體且有效的行動回應、政策是否達到目標，作為評估績效的重要指標。相信未來特區的人才引進政策亦會納入有關評估之中。但人才引進是一項長期性的工作，其成效並非能立竿見影，故建議對人才政策進行評估時，應避免用一些短視功利的指標，而須著眼於政策執行過程，例如評估措施是否到位，配套工作是否做好。同時，亦要加強與公眾在評估過程中的參與，讓社會理解人才政策評估存在的局限，人才的作用多面性，以及其成效體現需時的事實。

第六是人才的任用、保留和適應。未來有關部門在引進人才時，需要做好溝通、協調的“橋樑”角色，一方面系統地收集本地機構的背景與能力需求資料，進行配對，確保機構與回流人才在能力運用、發展方向與理念等各方面都一致，令人才得以有效任用；另一方面政府可提供支援，確保用人單位有足夠的資源條件向人才提供相關的待遇和工作環境，以保留人才。此外，政府也要提供足夠的資訊和服務渠道，讓回流人才知悉在澳門工作和生活上遇到的常見問題應該如何處理，務求使他們能夠儘快適應新環境、發揮所長。

## 六、結語

如何“引才”、“用才”和“留才”是各國發展歷程中恆常面對的重要挑戰，亦是澳門特區未來發展必需攻克的難關。面對全球化的人才競爭，本文通過對人才管理的概念和全球化下的人才管理策略的探討，並以此為基礎回顧國家“千人計劃”提出的背景、實施情況、成效和挑戰，最後結合澳門發展的實際情況，提出特區可從中借鏡及思考之處。當中包括根據特區未來戰略發展需要，適當地規劃和引進以海外工作的澳門人才為主體的人才回澳發展；加強文化價值在感召人才回流上的作用；協助本地用人機構以合適的福利待遇和工作環境來留住和任用人才；建立回流人才和本地人才的合作機制和區域合作下的人才流動機制；加強針對措施執行過程的評估工作；協助回流人才適應本地工作和生活環境等。

誠然，人才管理是一項長期性工作，加上各地環境變化、文化價值的差異，在推行過程中所遇到的困難可能遠超預期，需要逐點攻克。篇幅所限，本文未能一一討論，期望文中觀點能夠喚起社會的討論，拋磚引玉，令各方有識之士共同為特區的人才管理發展出謀獻策，這對澳門以至國家未來的發展，都有重要意義。

