

留学人员引进的制度演化与服务创新 ——基于扎根理论的研究

□ 吴 帅 李德国

[摘 要] 本文在对留学回国人员及相关管理者进行深度访谈的基础上,应用扎根理论进行编码与提炼,提出人才引进制度演进的“结构—行为—治理”模型,指出未来我国的人才制度建设不能过度依赖于资金投入和特殊优惠,而是要完善“售后服务”,通过加强制度匹配、构建社会基础设施、推动服务机制创新为人才引进提供“耐心资本”“社会资本”和专业化服务,使人才愿意长期扎根中国,并为国家的进步持续贡献才智。

[关键词] 留学人员引进 制度演化 服务创新 扎根理论

[中图分类号] C96 [文献标识码] A [文章编号] 2096-5761 (2018) 03-0080-07

习近平同志指出:“一个国家对外开放,必须首先推进人的对外开放,特别是人才的对外开放。”伴随着我国开发开放力度的不断加大,近十年来,出国留学人员队伍日益扩大,已经发展成为我国对外开放中重要的“人才流”“信息流”。根据人社部历年发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据,2008年度我国留学回国人员总数为6.93万人;2009年度为10.83万人,比2008年度增长56.3%;2010年度为13.48万人,年增长24.5%;2011年度为18.62万人,年增长38.1%;2012年度为27.29万人,年增长46.56%;2013年度为35.4万人,年增长29.72%;2014年度为36.48万人,年增长3.1%;2015年度进一步攀升至40.91万人。从2008年至2015年底,我国留学回国人员总数达189.94万人。吸引留学人员回国已经成为影响我国经济社会转型升级的重要工作之一。本文运用扎根理论,对留学人员引进的制度演

化与服务创新进行分析和研究。

一、扎根理论方法与数据

扎根理论是定性革命的先声,是社会科学家挑战定量研究范式霸权的尝试。它最早由社会学家格拉泽(Glaser)和斯特劳斯(Strauss)于1967年提出,扎根理论是一种质的研究的方式,其主要宗旨是从经验资料的基础上建立理论。研究者在研究开始之前一般没有理论假设,直接从实际观察入手,从原始资料中归纳出经验概括,然后上升到理论。这是一种从下往上建立实质理论的方法,即在系统收集资料的基础上寻找反映社会现象的核心概念,然后通过这些概念之间的联系建构相关的社会理论。

本研究通过设计非结构化问卷对留学人员引进的相关管理人员以及留学人员本身进行深度访谈获得第一手原始数据。鉴于定性研究要求受访者对所研究问题有一定的理解和认识,我们的受访对象均来自北京、无锡和厦门等海

外留学人员引进工作开展较早、成就较为显著的城市，且均是直接的管理者和归国留学人员，在相关问题上具有亲身经验和一定的发言权。访问的方式为一对一访谈和焦点小组访谈，鼓励受访对象从亲身经验出发，讲述留学人员引进的相关问题。焦点小组的人数控制在 4~8 人，由参加者自由发言，每次时长约 2 小时。访谈结束后，共形成了约 6 万字的访谈记录。

样本数的确定以理论饱和为准则，最终按分层随机法抽取约 2/3 受访对象（22 个）的记录进行编码分析和模型构建，余下 10 个受访对象的记录则用来检验理论饱和度。在 22 个受访者中，海归 9 人，约占 41%；来自政府、高校和研究机构一线管理者 7 人，约占 32%；来自政府部门的中层管理者 2 人，约占 9%；来自企业的管理者 2 人，约占 9%；政府高层管理者和研究专家各 1 人，分别约占 4%。具体受访者的基本资料如表 1 所示。

表 1 受访者基本情况

编号	受访者	性别	职业	地区	访谈方式
A-01	俞**	男	高层管理者	北京	一对一访谈
A-02	梁**	男	研究专家	北京	一对一访谈
B-03	薛**	男	一线管理者	无锡	焦点小组
B-04	吴**	男	一线管理者	无锡	焦点小组
B-05	陆**	男	一线管理者	无锡	焦点小组
B-06	韩**	男	海归(创业型)	无锡	焦点小组
B-07	刘**	男	海归(创业型)	无锡	焦点小组
B-08	胡**	男	中层管理者	无锡	焦点小组
C-09	李**	男	一线管理者	厦门	焦点小组
C-10	劳**	男	海归(创业型)	厦门	焦点小组
C-11	柯**	男	公司管理者	厦门	焦点小组
C-12	黄**	男	公司管理者	厦门	焦点小组
C-13	郑**(A)	男	海归(创业型)	厦门	焦点小组
C-14	曾**	男	海归(创业型)	厦门	焦点小组
C-15	王**(A)	男	一线管理者	厦门	焦点小组
C-16	郑**(B)	男	海归(创新型)	厦门	焦点小组
C-17	陈**	女	一线管理者	厦门	焦点小组
C-18	郭**	男	海归(创新型)	厦门	焦点小组
C-19	叶**	女	一线管理者	厦门	焦点小组
C-20	史**	男	海归(创新型)	厦门	焦点小组
C-21	林**	男	海归(创新型)	厦门	焦点小组
C-22	王**(B)	女	一线管理者	厦门	焦点小组

与不预设理论的经典扎根理论研究方法不同的是，本文先进行文献研究，根据文献研究的结果进行有选择性的理论采样（theory sampling），即先根据研究者的认识（即制度演化视角）来寻找不同样本资料的关联和合集，以避免编码过程中过多噪声的干扰。本文根据扎根理论的核心程序，对原始资料进行开放性编码、关联性编码、选择性编码来构建一个留学人员引进的制度演化理论模型。在资料分析过程中，通过资料与资料之间的比较、理论与理论之间的比较来达到理论饱和，使理论在分析过程中自然呈现。

二、对调研记录的编码及范畴提炼

（一）开放性编码

开放性编码是指将原始资料进行逐行编码、比较、概念化和类目化的过程。我们首先将所搜集的资料予以概念化，然后加以分类并进行命名。分类目的的过程就是将一组概念聚拢并组成类目，然后比较其间异同，形成概念范畴。我们全部使用受访者的原始语句来进行编码，以避免研究者主观偏见的影响。经过逐行编码，一共形成了 300 余条原始语句。由于原始语句中初始概念的数量较大且存在一定程度的交叉，我们仅选择重复频次 3 次或以上的初始概念进行类目化。为节省篇幅，我们对每个类目仅选择 3 条原始资料语句及相应的初始概念来展示，具体如表 2 所示。

（二）关联性编码

关联性编码，又称为主轴编码（axial coding），主要是建立范畴与次范畴之间的关联，寻找出类目间的因果关系，以建立理论框架。在做完开放性编码之后，通过特定的编码途径——借所分析现象的前因条件（causal condition）、行动策略、行动结果及其相对应的

表 2 开放性编码

范畴	原始语句 (初始概念)
中央与地方	A-01 国家层面主要是抓政策、抓服务、抓环境的优化、抓示范性的活动和人物 (国家作用)
	A-02 地方政府引才会关心引进人才能否直接、快速产生 GDP (地方作用)
	B-04 地方政府更多的是对策, 中央更多的是出政策 (中央与地方)
政策认知与执行	C-14 海归人才对相关优惠政策的不太清楚, 政策太多, 有多条规定, 如同政策迷宫 (政策认知)
	C-15 在众多的人才项目中, 比较乱, 不成体系, 多集中在高端人才, 没有错层 (政策层次)
	C-20 人才计划很多, 但在具体政策的落实上有很大落差的, 省、市之间踢皮球 (政策执行)
人才特质	C-14 不同类型 / 不同性质的海归应不同对待 (人才差异)
	C-11 海归是阶段性的效用, 他带来的新技术红利会随着时间消化掉 (人才效用)
	C-18 分洋博士、土博士可能只是一个阶段性的问题, 像台湾就不太分土、洋了 (人才本土化)
时间周期	A-01 政策要往前往后延伸, 到了重量级的人物, 应该把周期拉长 (政策延伸)
	A-02 引才机制不是一个点, 而是一个链条, 要往前、往后延伸 (引才链条)
	C-18 现在的政策主要是对新海归的, 老海归有先手却拿不到很可惜 (政策跨度)
制度配套	B-05 要从上到下梳理一个更长效配套的措施 (配套措施)
	C-15 组织部、人社部等直接部门比较热心, 到了公安、教育等部门就不好办了 (部门配合)
	C-20 留学人员引才机制是一项系统工程, 单凭某个部门很难解决 (引才体系)
软环境	C-11 细化的人才政策, 关注软环境才是制度设计的核心 (软环境)
	C-14 创业是一项系统工程, 光有技术不行, 还会遇到文化的碰撞 (文化碰撞)
	C-10 单纯比拼第一手的吸引政策已经不是厦门的重点, 而是转向软实力的竞争 (软实力)
关系资本	B-07 创业就是处理各种人的关系, 包括与合作者、政府、员工等 (关系处理)
	C-16 招商引资方面, 我们少了黏连性, 可以通过一个人把他的朋友圈拉进来 (社会网络)
	B-08 需要知道, 你们能给我什么样的平台, 有多少人可以和我一起研究 (合作平台)
地方竞争	B-05 近年来, 随着各地各类引才政策的纷纷出台, 已有政策的边际效应下降 (政策效应)
	C-14 国内各地通过给钱在抢人才, 国内园区目前都在做恶性竞争 (恶性竞争)
	B-07 几百万元的启动资金各地都一样, 看的眼花缭乱 (政策同质化)
服务体系	B-03 从拼资金转向拼服务, 以构建完整的人才创业服务体系来构建核心竞争力 (服务体系)
	B-04 不是直接给予型的服务, 而是帮助其打破认识壁垒, 形成行业氛围 (间接服务)
	B-05 比拼钱走的是过去招商引资的老路, 无锡从人性化服务上打造实力 (人性化服务)
政府与市场	A-01 在政策取向上要从政府公共政策服务 (公共资源) 逐渐往市场靠 (市场取向)
	A-02 创业市场上真正好的项目是不愁钱的, 问题是目前我们的市场还不成熟 (市场成熟)
	C-14 政府干预, 企业是养不活、养不大的, 市场竞争是硬碰硬的 (政府干预)
政府功能	C-18 政府能够搭建一个信息平台, 连接用人单位和留学人员的需求 (信息功能)
	B-06 硅谷政府做的事情很少, 确保知识产权保护, 公平公正的环境 (知识产权)
	B-08Z 政策一定要公平, 否则不如不出政策 (公平环境)

表 3 关联性编码的过程

一级次范畴	前因条件	行动策略	行动结果	理论现象	二级主范畴
中央与地方	央地利益分化	各自出台政策	政策目标差异	制度分层	制度层次的形成
政策认知与执行	地方利益分化	各自推动项目	人才项目混乱	制度执行	
人才特质	人才特质差异	追求自身利益	强化短期效用	制度对象	
软环境	追求生活质量	改善生活环境	细化人才政策	内部制度	制度内外的整合
关系资本	追求社会资本	拓展关系链条	加强平台建设	内部制度	
制度配套	部门利益差异	部门难以配合	部门行动	外部制度	
时间周期	追求直接结果	追求实时效用	重短期轻长期	制度短期化	制度设计的创新
地方竞争	地方利益分化	拼资金拼投入	重引入轻管理	制度同质化	
服务体系	追求服务质量	加强服务整合	改善公共服务	服务创新	
政府与市场	政府掌握资源	政府主导	市场不成熟	市场作用	制度演进的方向
政府功能	政府边界不清	政府边界界定	政府职能间接化	政府作用	

表 4 关联性编码形成的主范畴、次范畴及其关系内涵

主范畴	次范畴	关系的内涵
中央与地方	中央与地方	中央与地方的人才制度不会自动关联、嵌合成一个有机的整体, 两者具有目标差异。
	政策认知与执行	地方人才制度具有多样性, 变化也不是同步的, 容易出现制度的混乱局面。
	人才特质	不同层次的海外留学人员具有多样化的需求, 需要在不同的制度层次上发挥作用。
软环境	软环境	留学人员越来越注重文化、社会环境等内生制度, 而不是直接的物质待遇。
	关系资本	留学人员越来越注重融入本土, 强调利用本土文化和团队来建构更宽阔的合作平台。
	制度配套	完善软环境要求政府的服务触角要随之延伸, 扩展到传统人事工作之外。
时间周期	时间周期	根据人才的生命周期, 初始的人才引进制度需要随着时间的推移而进行创新。
	地方竞争	信息不对称、不确定性等因素使得地方在人才引进制度上相互模仿、同质竞争。
	服务体系	同质化竞争的背景要求地方在人才引进上加强服务创新, 提供更加人性化的服务。
政府与市场	政府与市场	由于政府掌握了过多的资源和主动权, 市场和社会的参与程度较低, 影响了持续性。
	政府功能	政府需要重新界定工作范围和边界, 从直接人才引入向搭建宏观制度平台转变。

制度理论视角，我们可以把 11 个经过开放性编码形成的一级次范畴重新整合为 4 个二级主范畴（见表 3）。

根据制度演进理论的视角，我们可以梳理出这 4 个主范畴在逻辑层次上的相互关系和具体内涵（见表 4）。

（三）选择性编码

选择性编码是选择核心范畴，把它系统地和其他范畴予以联系，验证相互之间的关系，并把概念化尚未发展完备的范畴补充整齐的过程。它的具体步骤为：一是阐明故事线，用搜集来的资料以及由此开发出范畴、关系等来思考一个可以扼要说明全部现象的核心，即故事线（story line）；二是形成核心范畴，根据主范畴、次范畴及其所形成的故事线，描绘一个具有逻辑性、中心性的实质理论架构，把各个范畴的面向和层次关系有机整合起来；三是开发范畴的理论内涵，使其具有理论上的细微性和完备性特征。

我们以“留学人员引进制度演化的层次”为核心范畴，使之形成一个完整的故事线，具体为，“制度层次的形成”为宏观基础层次，这是一种基本的制度环境和结构，其承载主体为政府，涉及移民制度、产权分配与保护制度以及中央与地方的责任分配制度等；“制度内外的整合”为中观的嵌入性层次，其承担的主体为人才本身，它是使人才能够长期扎根下来所需要的社会文化网络，涉及非正式制度、社交、共享信念和社会规范等；“制度设计的创新”和“制度演进的方向”为操作层次的治理机制，是威廉姆斯所谓的“博弈的玩法”，其承载的主体为直接的人才管理和使用机构（包括政府人事部门、园区、研究机构、企业等），即在界定好基本的制度环境下，如何通过人才引入服务机

制、使用机制和评价机制等方面的创新来获得宏观制度效用的最大化。这四个主范畴的具体关系结构如表 5 所示。

表 5 主范畴的关系结构及其内涵

关系结构	内涵
基础层（制度 - 结构） 制度层次的形成	海外留学人才引进制度是一个复杂系统的结构，涉及中央和地方层面的多样性制度构成，需要充分发挥不同层次人才制度的作用，使制度与制度协同配合。
嵌入层（制度 - 行为） 制度内外的整合	海外留学人才引进的制度演进是一个社会网络演进过程，必须要建立一套支持性的关系网、共享信念和社会规范，使制度与行为协同演进。
治理层（制度 - 治理） 制度设计的创新 制度演进的方向	海外留学人才引进制度需要突破路径依赖，引入多样化的行动主体和治理机制，推动制度不断进行边际调整，提高制度安排的效率，使制度获得一种“自我维持的能力”。

三、吸引留学人员回国的“结构—行为—治理”制度演进模型

根据上述制度演进的三个层次，我们可以形成一个“结构—行为—治理”的故事线，进而构建一个全新的人才引进制度演进的“结构—行为—治理”模型（Structure-Behavior-Governance Model）。这个模型的基本含义是制度结构影响留学人员的行为选择，行为嵌入在制度结构中，发挥支撑性作用，而行为能否产生更大的绩效，取决于治理机制的创新程度（见图 1）。

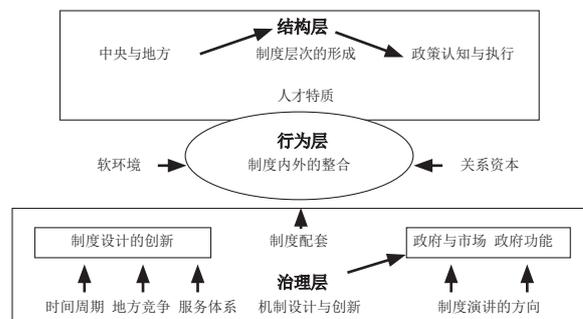


图 1 “结构—行为—治理”模型

为了验证理论模型的饱和程度，我们用余

下的 10 份访谈记录进行检验。结果显示,理论模型中的四个主范畴已经比较完整,没有发现新的重要范畴关系,4 个主范畴内部也没有发现新的次范畴。因此,我们可以认为上述的“结构—行为—治理”模型具有较高的概括性、抽象性和科学性,在理论上是饱和的。

以往在海外留学人员引进制度建设方面,往往局限在就人才论人才层面,主要关注直接性的政策刺激,强调利用政府的力量来构建一个人才高地。“结构—行为—治理”模型则提出,人才引进制度不是通过一次性的“大爆炸”所创造的,而是一个不断递进演化的过程。它是一个复杂系统,涉及多主体的力量,需要考虑多个面向的因素:

第一,人才引进制度的宏观分层结构。不同层面的制度的确涉及不同性质的策略互动及理性深度,其经济后果、变迁动力和变化的难度也大不一样。人才引进制度同样要考虑其层次性,这主要包括两个方面的因素:

一是中央与地方的制度分层。这是考虑到,随着海外留学归国人员数量的增加,制度建设要往宏观和微观两个方面演进。中央政府不能再依靠特殊部门推动特殊政策来吸引人才,而是要致力于建构一个普适性、广泛性的制度架构,从移民制度、签证制度、社会福利制度等方面加速人才回流与环流。地方政府则可以从地方的实际需求出发,出台更有针对性的引才措施,如特殊领域的创业人才、创新人才等。

二是制度与制度之间的层次匹配。我们不能想当然地认为各种制度“部件”必然会契合为相互联系、自我实施且独自作用的整体。一项制度的出台,必须要考虑建立与之相配套或兼容的制度安排,这才能提供“制度的回报”。目前从中央到地方出台的各种人才计划、项目,

主要还是一种“一次性博弈”,还没有考虑到人才的长远需求。吸引海外留学人才,尤其是高端人才,不能只打一竿子买卖,而是要从人才的生命周期和成长周期出发,出台更具有长期性和持续性的配套制度体系,包括评价制度、资助制度和福利保障制度等,从而为这些人才发挥长远贡献提供持续驱动力。

第二,人才引进制度的行为激励。一项制度能否发挥持续的作用,取决于能否设计一套相对有效和公平的激励体制,使个人能感觉到在结果上的积极和消极变化。这种激励绝不限于财政奖励或惩罚,而是源于多重因素,其中个人的内在价值观或与一个社团内的人们所共享的文化价值观能够起到很强的动机作用,这包括:①得到升迁、提高威信和获取个人权力的机会;②对工作场所物质条件的要求,包括整洁安静的环境或一间私人办公室;③本职工作的自豪感、为家庭和其他人所能提供的服务、爱国主义情结和宗教情感;④社会关系的舒适与满意;⑤习惯行为和态度的一致性;⑥重大事件的参与感。从这个角度看,引进海外留学人员,财政激励只是“硬条件”,更重要的是要完善“软环境”,这包括人性化的公共服务、舒适的社会关系、自我实现的机会、共享的价值观等。这其中更为深层的含义是,海外留学人员的引进要重视正式制度与非正式制度的互动和融合,注重价值观共享、文化融入和本地化,建设长期的心理契约。

第三,人才引进的服务机制创新。这主要包括两个方面的含义:一是服务机制设计的创新。人才的引进和在地方竞争日渐加剧的背景下,人才引进要从海外留学人员的生命周期和成长周期出发,设计“全链条”的服务机制,为人才的长远发展提供长远的动力支持。这就

需要我们改变过去以论文、项目、经费等标准来评价人才的方法,从体制机制上完善各种发展评价、资助激励、供需对接和服务保障机制,营造出适合发挥人才价值、与国际接轨的新型制度环境。二是人才引进的组织主体要逐步从政府转向企业、科研机构和民间组织。目前的海外人才引进格局基本上是在政府主导下建立的,很容易使人才评价和使用染上过度行政化的色彩,导致各种暗箱操作甚至腐败。因此,必须按照政府与市场分开的原则,厘清政府与市场的边界、范围和作用空间。对政府而言,要逐渐弱化其直接介入角色,而是充当服务提供者的角色,制定总体最优的政策,并充分发挥社会主体在人才制度设计和政策制定过程中的积极作用,使政策符合帕累托演进性质。

四、结论与建议

本文构建了一个吸引海外留学人员回国制度演进的“结构—行为—治理”模型,形成了以下几个结论:第一,人才引进将越来越取决于制度设计的质量和竞争力,没有与国际接轨、适合留学人员需求的制度,人才就不能长期扎根;第二,人才引进要注重内外制度的融合,在动机、共享信念和价值观上形成有利于人才成长的软环境,推动人才的本土化;第三,人才引进要突破路径依赖,避免政策同质化和恶性竞争。政府层面要着重通过制度创新来吸引人才,而不是直接的物质待遇。第四,人才制度演进的方向是社会和市场承担更为主体的作用,政府着重提供宏观性的公共服务。本文为海外留学人员引进的制度变迁和相关的政策制定提供了以下针对性的思路。

(一) 重视制度分层和匹配,为人才提供“耐心资本”

需要梳理现行的“千人计划”“青年千人计

划”“长江学者”等招聘计划,真正区分中央与地方政府之间的角色,增强制度的统一性和协调性,从人才引进规划、人才评价、人才创新资助、人才服务保障等不同环节形成一个长期稳定的制度框架,短期性的人才计划要逐步转由具体的人才管理机构、企业、科研机构或社会组织承担。只有从人才的需要出发,建立各种与之相兼容的长期性制度安排,为人才提供长远的“耐心资本”,才能真正提高人才引进制度的“回报率”。

(二) 构筑社会基础设施,为人才提供“社会资本”

人才引进有一个“适应水土、落地生根、开花结果”的生长周期,这就离不开一个具有支持性的社会基础设施,包括动机、共享信念、社会关系、文化价值观等。为此,人才引进要加重文化和社会关系方面的吸引力,推动人才融入当地的社会资本网络,更多地凭借经济开放形象、精神文明形象、地域优势形象以及富有活力的体制和政策创新形象来吸引人才,让人才从内心里认可并愿意扎根中国。

(三) 推动服务机制创新,为人才提供专业服务平台

人才引进的微观治理机制要往两个方面演进:一是政府人才公共服务的全面化和精细化。在这方面,北京、无锡、厦门等地已经开展卓有成效的探索,如创业保姆、一卡通服务等。政府要逐步减少各种基于身份识别而提供特殊服务的优惠措施,打通各个部门之间的服务壁垒,形成一个更加具有整体性的服务体系。二是要强化市场机制在引进人才上的主导作用。要增加全社会对人才制度的参与,关于人才服务产品的开发、服务程序的规范、服务载体的建设、服务标准的制定等,要更多地由专业化

的市场或社会组织来推动。政府要做的事情,就是为人才与市场的对接提供合作资源和交易机会,由市场根据人才的贡献来配置资源。

(吴帅 中国人力科学研究院人力资源市场研究室副研究员;李德国 厦门大学公共管理学院副教授)

[参考文献]

[1] 凯瑟琳·西伦. 制度是如何演化的: 德国、英国、美国和日本的技能政治经济学 [M]. 上海人民出版社,

2010:285-286.

[2] 张进华. 我国留学人员学成回国影响因素的实证分析 [J]. 福建论坛, 2008(6).

[3] 武伟伟. 留学回国决定因素的计量分析 [J]. 知识经济, 2010(22).

[4] 肖利等. 对我国吸引海外留学人员回国政策的另类评估 [J]. 科学性与科学技术管理, 2005(10).

[5] 杨诚. 吸引海外留学人才的政策与法律探讨 [J]. 太平洋学报, 2009(1).

[6] 董志强. 制度及其演化的一般理论 [J]. 管理世界, 2008(5).

System Evolution and Service Innovation of Introduction of Overseas Students: A Study Based on Grounded Theory

Wu Shuai Li Deguo

[Abstract] Based on in-depth interviews with returned overseas students and related managers, this paper used the grounded theory for encoding and improvement, proposed the “structure-behavior-governance” model for the evolution of personnel introduction system, and pointed out that China’s personnel system construction should not rely unduly on capital investment and preferential treatment in the future. Instead, it is necessary to improve “after-sales services” and provide “patient capital”, “social capital” and professional services for the introduction of personnel by strengthening system matching, building social infrastructure, and promoting service system innovation, so that personnel are willing to settle in China in the long term and continue to contribute to the country’s progress.

[Key words] introduction of returned overseas students system evolution service innovation grounded theory