

区域人才政策竞争力对比研究

王运红 王弋波 吴晓莉 陈骥飞

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘要: 本文对2002-2014年北京、上海、天津、苏州、深圳、武汉6个城市人才政策进行采集和规范化加工, 从政策连续性、政策资助人才对象、专项资助上进行对比分析, 以“吸引力论”为理论基础, 研究区域在吸引人才方面依靠人才政策及其实施办法形成的吸引力和竞争力, 为城市在引进和使用人才过程中制定和调整相应的人才政策提供参考依据, 并为苏州的人才工作提出建议。

关键词: 人才; 人才政策; 人才竞争力; 人才吸引力; 人才政策分析

中图分类号: G316

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2014.06.012

Empirical Study of Talents Competitiveness on the Regional Policy among Six Cities

Wang Yunhong, Wang Yibo, Wu Xiaoli, Chen Jifei

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: This paper collected talent policies of Beijing, Shanghai, Tianjin, Suzhou, Shenzhen, Wuhan during 2002 -2014, and then processed the data of policy files. This paper compared and analyzed continuity of policy, sponsoring target and sponsoring programs among these policies. Basing on Attraction theory, we researched attractiveness and competitiveness of different areas relying on their talent policies. This article also provides how to set and adjust the talents import policy.

Keywords: talents, talent policy, talent competitiveness, talent attraction, talent policy analysis

1 引言

国家或者地区的竞争力取决于对人才的吸引力和在人才上具备的竞争力。人才作为一种特殊的竞争力要素越来越受到关注, 人才竞争力的研究已经成为学术界的重要研究内容。对“人才竞争力”的研究有很多角度和方法, 研究人才政策作为对引进和使用人才、增强人才竞争力的重要

影响要素及其作用有助于我们认识和提升人才竞争力。

进入21世纪以来, 我国对人才的竞争更加重视, 各省市自治区为了延揽人才、留住人才纷纷出台了相应的人才政策。本文将对北京、上海、天津、苏州、深圳、武汉等6个城市的典型人才政策数据进行解构和统计、对比分析, 从政策类型及连续性、政策资助人才层次、提供的专

作者简介: 王运红* (1971-), 女, 河北人, 中国科学技术信息研究所高级工程师, 研究方向: 科技人才信息化、科技资源共享管理; 吴晓莉 (1961-), 女, 中国科学技术信息研究所副研究馆员, 研究方向: 科技人才管理; 王弋波 (1985-), 男, 中国科学技术信息研究所实习研究员, 研究方向: 科技资源共享; 陈骥飞 (1990-), 男, 中国科学技术信息研究所助理工程师, 研究方向: 科技人才信息化管理。

收稿日期: 2014年10月24日。

项服务和保障措施角度进行分析研究,以“吸引力理论”为基础,研究区域在吸引人才方面依靠人才政策及其实施办法形成的吸引力和竞争力。通过6个城市近10年人才政策的实证研究,为区域和城市在引进和使用人才过程中制定和调整相应的人才政策提供参考依据。

2 本文的研究理论基础

区域人才竞争力概念是近年来在国家竞争力、城市竞争力和国际竞争力研究基础上提出的一个新概念,目前国内外还没有一个直接的、比较统一的定义。林喜庆就国内学者提出的区域人才竞争力大致归纳为5类:一是“整合”论,研究者将区域人才竞争力定义为区域内部各类人才因素的有机综合和系统整合;二是“实力”论,他们将区域人才竞争力定义为区域人才群体在社会经济生活的竞争、博弈、对抗中所体现出的一种总体综合实力;三是“吸引”论,研究者将区域人才竞争力定义为一个地区通过对人才要素的优化配置而表现出来的对人才要素的“吸引力”和“争夺力”;四是“优势”论,研究者将区域人才竞争力定义为一种“比较优势”或“竞争优势”;五是“综合”论,研究者将区域人才竞争力定义为一种“综合”的竞争力^[1]。

在“吸引”论中,张厚和等认为人才综合竞争力应当从静态和动态两方面进行分析,“静态意义上的人才综合竞争力是与其他地区在人才数

量、质量、人力资本存量等方面相对比的能力;动态竞争力是指人才的获取、保持和发展等方面的能力”^[2]。

陆晓芳等认为,人才竞争力是指一个地区表现出来的吸引、利用人才资源,并促进区域经济社会可持续发展的综合能力。“所谓人才要素区域竞争力就是指一个区域在其所属的大区域中对人才要素的优化配置能力,也就是区域在大区域中对人才要素的吸引力和市场争夺力”^[3]。杨思信认为,“所谓区域人才竞争力,主要是指一个地区根据自身特点,通过人才战略、人才政策、人才配置和人才队伍建设而表现出来的吸引、利用人才资源,并促进区域经济社会可持续发展的综合能力”^[4]。

人才要素区域竞争力是指一个区域对人才的优化配置能力和通过人才战略、人才政策、人才建设等能力带来的在大区域中对人才要素的吸引力和市场争夺力。本文将以“吸引力论”为基础,重点分析面向人才政策与其他区域相比较所表现出来的对人才的吸引力和竞争力。

3 研究方法与分析模型

3.1 样本数据选择依据

根据中国经济网统计数据,在2013年度全国十大GDP城市(表1)中,4个直辖市(北京、上海、天津和重庆),4个省会城市(广州、成都、武汉和杭州),1个副省级计划单列市(深

表1 2013年全国十大GDP城市

城市	2013年GDP/亿元	人口/万	人均GDP/万元	2014年增长目标	2013年增速
1 上海	21602.12	2380.43	9.07	7.5%	7.7%
2 北京	19500.60	2069.30	9.42	7.5%	7.6%
3 广州	15123.00	1275.00	11.86	10%	10.5%
4 深圳	14500.23	1054.74	13.75	11%	10.5%
5 天津	14370.16	1431.15	10.04	11%	12.5%
6 苏州	13000.00	1065.40	12.20	9.5%	9.8%
7 重庆	12656.69	2945.00	4.30	11%	12.3%
8 成都	9108.89	1417.80	6.42	10%	10.0%
9 武汉	9000.00	1012.00	8.89	10%	10.1%
10 杭州	8343.52	880.02	9.48	8.5%	8.0%

数据来源: http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201402/28/t20140228_2392716.shtml。

圳), 1个工业城市(苏州)。本文选择其中的北京、上海、天津3个直辖市以及深圳、武汉、苏州, 作为不同发展条件下的人才政策的典型样本进行比较。深圳作为计划单列市代表, 武汉作为省会城市代表, 苏州作为工业城市代表。

本文选定的样本数据为2002-2014年期间的北京、上海、天津、苏州、深圳、武汉等6个城市人才政策原文, 以此形成对六地人才政策对比分析的样本数据。数据主要来源于各地政府网站或官方人才网站。发文单位主要有各市人民政府、市委、市人事局、市人才办公室、市科技局(科委)、市劳动和社会保障局、市教育局等^[5-10]。

3.2 研究方法

首先对北京、上海、天津、苏州、深圳、武汉6个城市进行样本数据的采集, 共获得87个有关人才政策, 其中北京15个、上海13个、天津19个、苏州18个、深圳11个、武汉11个。在数据采集的基础上, 根据政策文件的内容、作用、发文级别以及实施的年限, 将样本中的政策文件分为“政策规划或计划”“实施指南或意见”“实施细则或规范”及“其他”4个类型。设计两个数据库表, 49个数据项。对内容进行解读和拆分, 将样本数据中的分析项抽取并结构化处理。然后设定分析词条, 利用分析工具对政策文本文件进行自然语言的切词处理, 进行数据分析。将工具

切词后的每个文件进行处理, 再利用分析工具对每个研究的角度进行统计分析和比对, 并对结论进行分析。最后通过专家咨询会、电话调研和现场拜访专家, 对政策分析结果进行验证, 听取专家意见并进行修正。

3.3 研究分析模型

从影响因素的层级看可以分为核心因素、支撑要素、控制要素3级。核心因素是政策资助的人才, 支撑要素是政策持续性和力度, 控制要素是专项资助措施、政策软环境保障措施以及人才自身的期望。区域人才政策竞争力的分析框架如图1所示。

人才是人才政策竞争力的核心要素。人才层次决定引进、资助人才的构成以及政策的实施效果。人才政策的层级和政策实施的连续性表征了政策实施的稳定性和政策施政力度。人才自身的期望, 包括对自身价值的期望、环境的期望等决定政策能否吸引到真正需要的有能力的人才。专项资助措施和软环境保障措施决定了人才政策是否能吸引和留住人才。

4 要素分析

4.1 支撑要素

4.1.1 政策层级类型分析

图2是6个城市各政策层级类型占比的百分

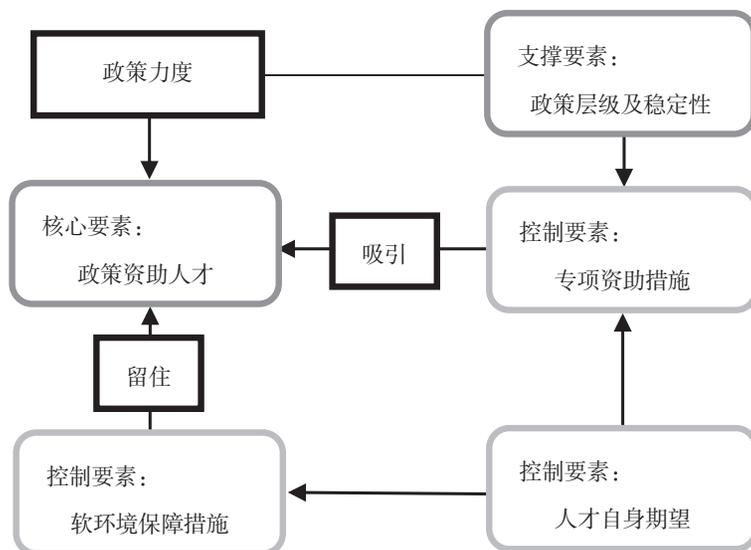


图1 人才政策竞争力影响因素的理论模型

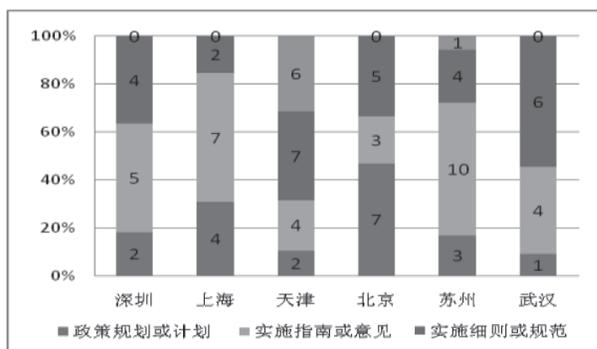


图2 六城市政策层级类型数量及占比分布图

比柱状图。从数量上看,“政策规划或计划”类北京最多,“实施指南或意见”类苏州最多,“实施细则或规范”类以天津最多。

“政策规划或计划”反映人才政策力度和支撑规模,北京和上海此类政策的比例远远高出其他城市,而深圳与苏州则比例相近且略高于天津和武汉。“实施指南或意见”是政府对人才政策持续关注 and 科学管理的表现,苏州、上海和深圳较其他城市更具优势,武汉居于中间位置,天津和北京对此类政策的关注明显不足。

“实施细则或规范”说明人才政策的实施力度。武汉在比例上占据绝对优势,北京、天津和深圳则居于中间位置,苏州与上海相对不足。说明在新兴产业培育过程中,武汉的人才政策体现政府的直接参与度较大,天津、北京和深圳等地政府也大量参与到人才引进的具体实施工作中,而上海和苏州的人才引进实施则较少过度依靠政府干预。苏州在人才引进和扶持的规模上未能达到一线城市的水平,但对人才政策和人才扶持方式的关注已经在全国范围处于很高的水准,并且在人才引进和扶持的具体工作中引入了更大的多样性。

4.1.2 政策实施稳定性分析

人才政策实施的时间区间是人才政策实施连续性和稳定性的重要表现,分析人才政策实施连续性有助于了解各城市人才政策是否能够支撑产业可持续性发展。图3是6个城市按政策实施时间区间占比的百分比柱状图。

由图3可见,在1~3年的短期政策中,天

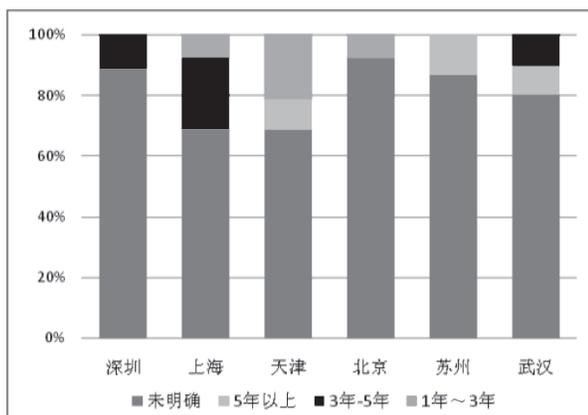


图3 政策实施时间区间占比分布图

津的数量比例最大,其次为北京和上海。人才政策从公开发布到社会响应普遍存在一个因政策传达和解读而产生的延迟,时间短的政策难以充分发挥作用。而北京、上海、天津的社会福利、产业基础、经济体量等因素对高层次人才具有强大吸引力,以及其区位优势带来的人才资源富集优势,其超短期政策的作用还是高于苏州、深圳、武汉。在3~5年的中期政策中,上海最为集中,其次是深圳和武汉。上海在中短期政策上一方面反映出其强有力的人才吸引力,另一方面也说明其对自身产业发展方向明确了人才的需求。在5年以上的长期政策中,苏州、天津和武汉较多。5年以上施政时间区间的政策中,苏州、天津和武汉均已制定了明确的区域产业发展战略,能够为人才引进和扶持制定相对具体、较高延续性的工作安排。结合苏州、天津和武汉的经济开发区发展规划和人才政策的施政时间,不难发现,为了经济和科技的发展,人才政策的延续性增强了区域人才竞争力的优势^[11]。

在人才政策明确实施时间上,苏州低于上海、天津和武汉,高于北京,与深圳基本相当。苏州的人才政策对于不同时间尺度政策均衡应用不足,但在政策实施连续性上保持较好水平,有利于人才引进和扶持工作的可持续发展。

4.2 核心要素

4.2.1 人才层次分析

将样本政策文件中的人才进行归类。主要分为两类,一是高层次人才,二是普通人才。

高层次人才主要是指在某一领域具有领军作用的人才，如杰出人才、国家级领军人才、高层次人才、地方级领军人才、科技领军人才、科技创新创业领军人才、学科带头人、高端人才、产业/领域领军人才、重点产业紧缺创新人才、重点领域和行业的高级技术和管理人才、创新创业人才。普通人才是指后备级人才、重点领域和行业的中级技术人才。

样本政策数据面向人才层次的政策数量比例分布如表2所示。

表2 政策面向人才层次比例分布

城市	高层次人才	普通人才	未明确
深圳	73%	9%	18%
上海	31%	0%	69%
天津	57%	14%	29%
北京	80%	7%	13%
苏州	67%	0%	33%
武汉	73%	0%	27%

6个城市主要以高层次人才引进为主，但上海、北京、天津的政策反应出不单纯靠人才政策对高层次人才产生的吸引力，而将更大精力投入到提高人才整体水平以及人才的产业和教育环境的建设中。上海、北京政策更倾向于中小微企业和创新创业企业的人才建设，根据上海市人才政策的规划目标可以看到，其对各层次人才引进的梯队比例有严格且合理的配置，将资金和管理更加均衡地投入到多层次的人才引进工作中。

苏州等二线城市虽然在科技研发投入力度上快速增长，但在创新载体建设、技术研发能力、

凝聚新兴产业等方面缺乏积累，制造业依然是主要的经济来源，因此企业创新和经济转型的急切需求，近年的人才政策也显示了对高层次人才的迫切需求。

4.2.2 政策对不同层次人才的竞争力分析

(1) 高层次人才

在14个人才层次界定中，包含“院士”“入选百千万计划”“学科带头人”“国家实验室负责人”“奖励获得者”的政策比例如图4。

苏州政策更关注以千人计划和重大科技奖励获得者，对产业领军人才、有自主知识产权的技术人才的竞争力更强；深圳更关注两院院士和国家重点实验室负责人；上海比较强调对学科带头人的政策扶持；天津则重点关注获得重大科技奖励的高层次人才；北京因科研创新需求对最尖端学术型人才如两院院士、国家级重大奖励获得者、国家重点实验室负责人以及入选千人计划的人才更为青睐。

(2) 普通人才

“职业资格人事认定”“专业技术考核鉴定”“学历学位”3个指标不适用于有产业领军作用或学术重大影响的高层次人才，但能较好识别普通人才在专业技术或学术水平上的层次。

深圳和武汉的政策中这3项指标的使用较多且相对均衡，这说明深圳和武汉在政策中人才界定标准更加细致，能够为不同层次的人才工作提供相应的政策支持。上海与北京对“专业技术考核鉴定”的使用率显著高于其他两项指标。苏州

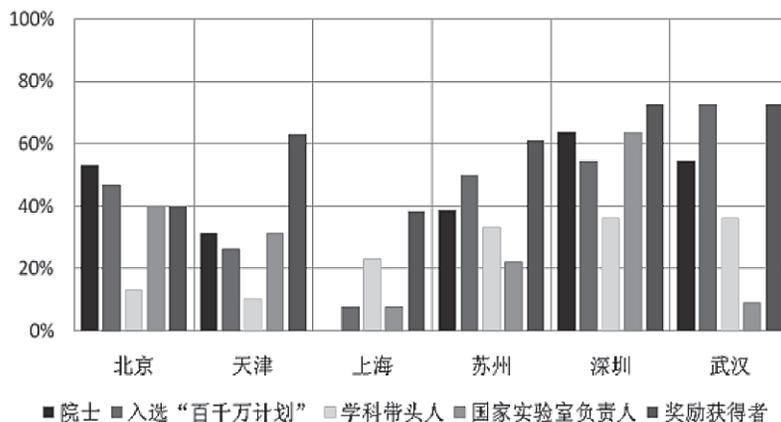


图4 高层次人才识别指标应用比例分布图

和天津对“学历学位”的使用显著高于其他两项指标(图5)。

(3) 指标比较

由图6可知,深圳、北京、苏州、武汉更加关注海外人才引进;深圳对以纳税额度判断创业型人才的条款远比其他城市详细和完备;各城市对人才的学术地位关注均较高,尤其是深圳和北京在所有政策中均提及此指标;苏州和武汉对拥有自主专利和知识产权的人才提出明确要求,其他城市虽然也都涉及,但比例并不高;北京对于人才曾担任的职务或已获得的职称要求最多,苏州和深圳其次,其他相关政策不足50%;其他个人能力主要指政策中有要求但不能清晰度量的能力,通常指管理经验、经营业绩、技术团队协调能力等管理型人才的素质,6个城市的人才政策

中均涉及较多。

4.3 控制要素

专项资助是人才政策提升地方人才竞争力最有效的措施,其资助方式和力度是对人才创新创业条件影响最为敏感的因素,也是地方政府在人才政策中最具备可控性的工具。专项资助直接发挥创新创业活动的资金和制度推动作用,直接控制到人才政策对人才的竞争力。因此,专项资助方式的差异直接对各层次各类型人才的激励效果产生影响。专项资助主要以资金和金融服务的形式实现,包括安置费用、绩效奖励、项目资助、项目匹配资助、政策性投融资。

6个城市结合自身产业特色与经济能力,在专项资助政策制定上均尝试开展制度创新。人才政策中专项资助因投入额度、投入方式、面向人

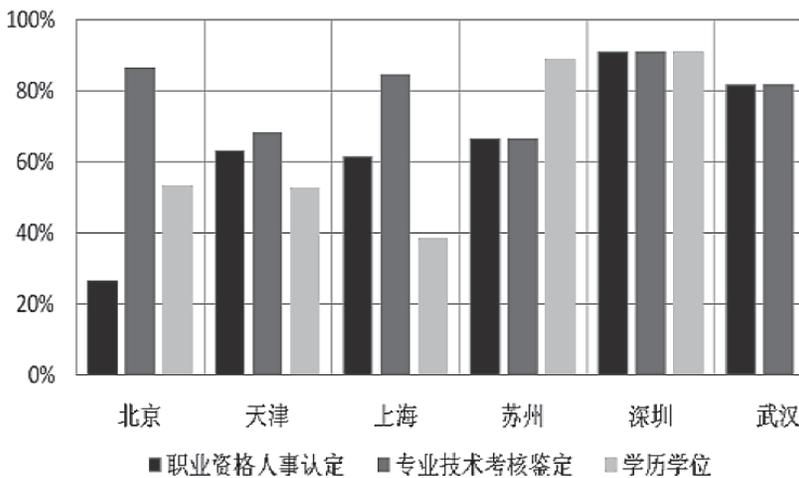


图5 普通人才识别指标应用比例分布图

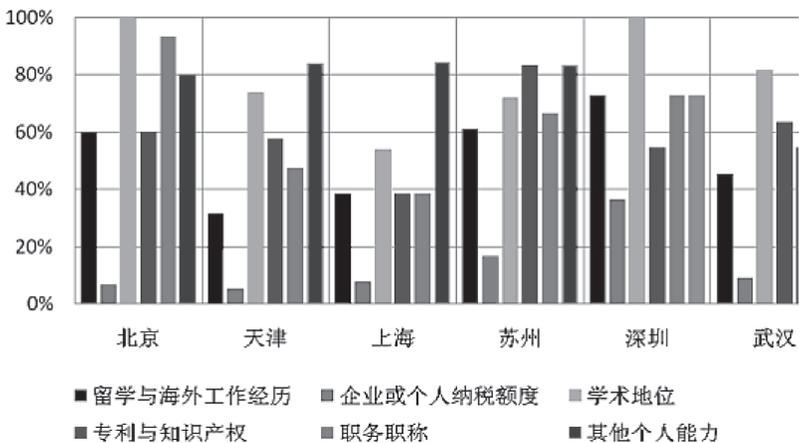


图6 人才类型识别指标应用比例分布图

才层次和类型的巨大差异,需要对各城市的具体政策逐一展开并比较分析(表3)。

从表3可以看到,安置费用大多数以薪酬和安家费用为主,北京和上海的资助措施锁定在高层次的人才上,深圳、苏州、武汉作为二线城市,资助人才面更加广泛,在潜在人才的竞争上政策覆盖面广,越来越有竞争优势;在绩效奖励上、项目资助和匹配以及奖励上,较其他城市而言,北京和上海对成果产出的要求考核较为严格;深圳、苏州和武汉非常注重对创新创业人才和主导产业人才的资助,更注重产业化人才的资助,因而在产业化上具有极大的政策竞争力;在

投融资的支持上,上海和北京不仅有各种科技创投政策,而且有各种投融资机构的支持,因而更具备竞争力;深圳和苏州近两年的政策中对融资和投资的力度显著加大,而且建设了金融机构与人才企业的沟通平台和科技金融服务体系,这些都吸引了创业型人才。

5 提升人才政策竞争力的建议

通过对6个城市的人才政策文件进行比较研究,对今后人才政策的制定提出如下3点建议。

第一,各个城市在制定人才政策时,应重视人才的储备和打造团队,重视人才梯度的培养和

表3 人才政策专项资助比较分析

城市	资助项目	安置费用	绩效奖励	项目资助	项目匹配	政策性投融资
北京		明确薪资水平、住房面积要求	对奖励对象的研究成果或产出提出具体要求	3年资助周期,按照自然学科和人文社科区分项目资助额度	未明确匹配的比例、额度、发放形式	以担保费补助和担保贷款贴息为主,结合政府科技投入与金融机构提供风险投资基金、信用贷款等方式
上海		单项奖励下限最低、措施覆盖面最大	加大对科技人员的分配和奖励力度,如专利发明奖励、政府奖励等,覆盖面很大	项目审批程序和经费投入方式做出详细规定,但并未明确提出项目的投入额度	在领军人才专项资金明确要求匹配,其他文件中同样未明确资金匹配的具体要求	投资联动、融资担保、股权投资、科技保险、改制上市等科技金融创新
天津		个人单项一次性奖励额度最高,措施覆盖面较小	提出突出贡献奖励费、政府奖励、优秀创业者奖励等,具体措施和额度没有规定	项目经费除政府直接投入外,还以“股权投资+期权激励”形式注入	政策文件中要求匹配资金,但未明确匹配的比例、额度、发放形式	未就建设细节做具体安排,但在项目产业化阶段“给予跟进风险投资”,明确比例和额度的上限
深圳		为初级至高级、后备级至国家领军级人才制订明确住房补贴标准,制订岗位资助标准	绩效奖励与创新创业过程紧密结合	兼顾研发项目和创业项目,制订差异化的资助额度,注重自主创新和品牌效应	项目匹配资助措施相对更加详细	搭建金融机构与人才企业的沟通平台、通过科技服务实现“推荐融资信息、风投机构,指导高层次人才申请获得资金支持
苏州		整个人才梯队上的均匀覆盖和资助力度均衡分布	人才的工资性收入个人所得税地方留存部分,3年内返还给本人支持其创新创业	以研发机构和创新型企业为资助对象	对人才承担项目和奖励进行匹配资助的原则性要求,但对部分研发机构提出明确的匹配额度或比例要求	明确提出建立“投、保、贷、中介服务”四位一体的科技金融服务体系,具备更好的科技金融市场拉动作用
武汉		安置费用以购房补助为主	奖励发明专利获得者,强调当地产业发展的工程技术导向	明确相关计划的立项数目、年度和月度最高总投入额度	政策文件中要求匹配资金,但未明确匹配比例、额度、发放形式	停留在政府主导的“创业投资机构”为主的阶段

支持。政策资助对象上, 高层次人才政策占据的比例平均值达到63.5%, 明确普通人才作为支持对象和培养对象的不到10%。尽管高层次人才资助比较容易产生效益, 但是如果不重视后备梯队的支持和培养, 必将出现人才的断层。重视人才的“市场化”培养机制, 动员各方力量加大教育投入和采取各种措施吸引人才, 不断扩大人才储备基数, 这是今后立足长远的政策趋势^[12]。

第二, 建议在实施细则中, 对于人才引进的指标要综合, 避免引进人才避免高学历、低能力。尤其是低端制造业比较集中的二线城市, 深圳和武汉的人才政策值得借鉴; 海外高层次人才越来越受到各个城市的重视, 待遇也逐步提高, 但是不能把海外学习和工作经历作为主要指标, 应考虑综合技术实力、知识产权等因素通过制定政策以引进具有国际视野和能力的人才^[13]。

第三, 建议人才政策和人才立法要同步, 只有用法律和制度来保证人才政策中的权益, 才能使政策实施更加到位, 更能吸引人才。目前, 我国国家级和各地的人才政策力度已经非常大, 吸引了一大批人才归国, 但是我们的法制还不健全, 阻滞了高端人才的回归, 尤其是知识产权保护、成果转化利益分配等, 都需要立法加以保护^[14-15]。

6 结语

本文以北京、上海、天津、苏州、深圳和武汉等6个城市的典型人才政策为研究对象, 借助数据处理工具对政策文本进行规范化和结构化处理, 通过归纳、统计、分析, 以“吸引力论”理论为基础构建了人才政策分析框架, 运用内容分析法从对政策的稳定性、政策资助的主体、政策对人才的专项资助等角度进行分析。

由于受到研究样本来源区域范围的局限性, 虽然本文能从政策分析过程中, 从人才政策的类型以及配套政策、施政时间及连续性、资助对象

以及专项资助的内容的视角发现政策不同对人才吸引以及竞争力也不同, 但对一些更深层次的跟踪和挖掘有待提高。今后将扩大研究样本数量, 进一步开展人才政策执行的后续跟踪和研究探索, 进一步验证政策对人才竞争力实施的效果。

参考文献

- [1] 林喜庆. 区域人才竞争力研究综述[J]. 电子科技大学学报: 社科版, 2009(11): 30-36.
- [2] 张厚和, 方培华, 等. 苏州市人才综合竞争力评估指标体系的建立与应用[J]. 苏州大学学报: 哲学社会科学版, 2006(1): 126.
- [3] 陆晓芳, 王川, 赵树宽. 人才要素区域竞争力评价模型[J]. 吉林大学学报: 工学版, 2003(3): 82-83.
- [4] 杨思信. 甘肃省人才竞争力的现状与发展对策[J]. 甘肃行政学院学报, 2006(1): 48-50.
- [5] 首都之窗[EB/OL]. [2013-09-10]. <http://www.beijing.gov.cn>.
- [6] 中国上海[EB/OL]. [2013-09-12]. <http://www.shanghai.gov.cn>.
- [7] 天津市政府信息公开网[EB/OL]. [2013-11-12]. <http://www.tjzfxgk.gov.cn>.
- [8] 姑苏人才服务网[EB/OL]. [2013-11-12]. <http://www.rcsz.gov.cn>.
- [9] 深圳政府在线[EB/OL]. [2013-11-14]. <http://www.sz.gov.cn/cn/>.
- [10] 中国武汉[EB/OL]. [2013-11-14]. <http://www.wuhan.gov.cn/>.
- [11] 胡蓓, 周均旭, 翁清雄. 高科技产业集群特性对人才吸引力的影响——基于武汉光谷、北京中关村等产业集群的实证[J]. 研究与发展管理, 2009(21): 51-57.
- [12] 林泽炎. 提升人才竞争力促进经济可持续发展的措施[J]. 决策咨询通讯, 2005(16): 36.
- [13] 邢洁. 天津滨海新区人才需求预测与人才竞争力评价研究[D]. 天津: 天津大学, 2011.
- [14] 李斌. 区域创新型科技人才竞争力研究——以海峡两岸经济区为例[M]. 线装书局, 2012.
- [15] 田海嵩, 张再生, 刘明瑶, 等. 发达国家吸引高层次人才政策及其对天津的借鉴研究[J]. 科技进步与对策, 2012(10): 142-145.