

地方政府高层次人才引进政策比较分析

陈 翔

(台州职业技术学院管理学院, 浙江台州 318000)

摘要: 对现有的各地方政府的高层次人才引进政策进行了较为全面的对比分析, 结合我国区域发展的差异, 指出地方政府高层次人才引进政策文本规定中存在的缺乏及时更新, 引进对象同质化等问题, 并针对这些问题提出了相应的对策建议。

关键词: 地方政府; 高层次人才; 人才引进; 政策文本; 优惠政策

中图分类号: C964.2

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2015.02.009

Comparative Analysis of the Local Government's High-level Talents Introduction Policy

Chen Xiang

(Taizhou Vocational & Technical College, Taizhou 318000)

Abstract: This article analyzes the local government's introduction of high-level talents policy by across-the-board, indicates the problems lack of timely updates in the local government's high-level talents policies text combining with differences in regional development in our country, introduces into object homogenization etc., and ultimately put forward the corresponding countermeasures to solve these problems.

Keywords: local government, high-level talents, introduction of talents, policy text, preferential policies

1 引言

随着产业转型升级战略和人才强国战略的提出与实施, 人才尤其是高层次人才成为各地争夺的目标, 高层次人才已经成为各地人才引进的核心。人才引进的主体大多是各类企事业单位, 但这些主体存在着“不会引”和“引不来”两大问题。首先, 他们具有很强的私利性和短视性, 在人才引进时往往出现人才价值观不科学等问题; 其次, 受区域社会经济发展水平影响, 有些地方自身劳动力市场难以对人才产生吸引力时, 只有

靠外力改变人才的成本—收益预期, 才能拉动人才的流入。这些问题只能通过政府制定相应的政策来解决。此外, 各种优惠便利的引进人才政策和激励措施也不是单个企业和个人就能推动的, 也必须靠政府的统筹计划和全力支持, 推动引智工作有条不紊地进行^[1]。

从政府管理角度来看, 要在区域发展竞争中赢得优势必须通过政策和竞争, 限制本地资源流出和最大限度地争取外部资源的涌入^[2]。2008年中央启动“千人计划”之后, 全国各省、市、自治区基本上都相应出台了高层次人才引进政策。

作者简介: 陈翔(1982-), 女, 台州职业技术学院管理学院讲师, 浙江大学行政管理硕士, 研究方向: 人力资源管理。

基金项目: 浙江省人力资源和社会保障科学研究课题“城市品牌视角下地方政府在企业人才引进中的角色与作用研究”(R2014G016)。

收稿日期: 2014年12月24日。

然而，因为地方政府之间的盲目竞争和管理不力，导致出台的人才政策的法律地位不高，多以“通知”“意见”“决定”等形式发布，缺乏统一的人才政策制定机构，导致各地人才引进政策缺乏系统性和规范性，政策内容呈现极大的雷同性，造成很多地方尤其是欠发达地区的人才引进不能到位。

本文将对各地人才引进政策的共性和差异进行比较分析，找出存在的问题，提出对策和建议。

2 人才引进政策类别与人才引进办法

从地域上来看，有省级的，如《北京市人才引进公开招聘管理办法》《浙江省海外高层次人才引进计划》《青海省引进人才智力实施办法》；有市级的，如《沈阳市引进高层次人才若干优惠政策》《杭州市“115”引进国外智力计划实施意见》；有区县级的，如《广州市南沙区中高级人才引进暂行办法》《天津经济开发区人才引进、培养与奖励的规定》《普定县人才引进暂行办法》；有特色园区级的，如《苏州工业园区吸引高层次人才和紧缺型人才优惠政策意见》《鄂尔多斯市高新技术产业园区引才计划》。

从引进人才范围上来看，有专门针对海外高层次人才人才的，如《北京市鼓励海外高层次人才来京创业和工作暂行办法》《关于鼓励海外高层次人才来穗创业和工作的办法》；有针对留学人员的

《大连市引进留学人员来连工作若干规定》《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》；有针对国内高层次人才的，如《上海市吸引国内优秀人才来沪工作实施办法》《关于引进国内人才来深工作的若干规定》；有针对海内外所有高层次人才的，如《济南市引进海内外高层次人才奖励办法》《贵阳市引进高层次人才暂行办法》；还有特别针对某一方面人才的，如《合肥市蓝领人才开发与引进计划》《南京领军型科技创业人才引进计划》。

从管理内容上来看，有针对性地引进人才户籍管理的专项办法，如《宜宾市关于引进人才的户籍管理办法》；有针对引进人才资金补助的专项办法，如《云南省引进高层次人才享受政府购房补贴和工作经费自主评审认定暂行办法》；有针对人才创业管理的专项办法，如《青岛市关于留学人员创办企业若干具体问题的通知》；有针对引进人才进驻创业园区的专项办法，如《厦门市留学人员进驻创业园的管理规定》等。

各地人才引进办法主要包括以下几方面的规定：引进对象、引进重点领域、引进方式、优惠政策、配偶子女安置、责任部门等。地方政府高层次人才引进政策文本各要素关系见图1。

3 人才引进政策存在的问题

结合我国各区域经济发展水平的差异，尤其是东西部差异明显，对比各地的引进人才政策，

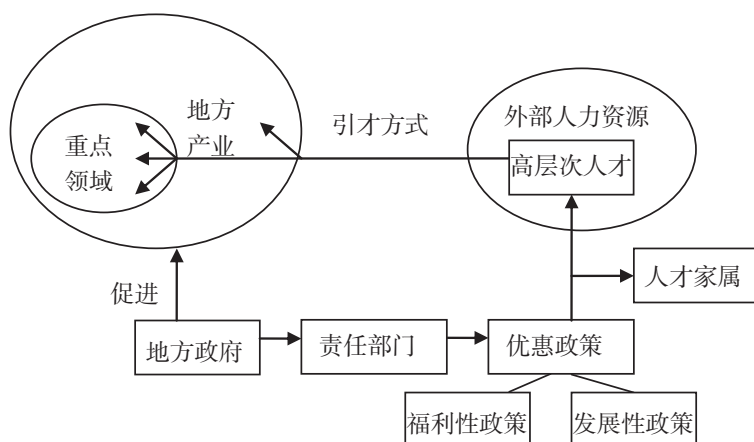


图1 地方政府高层次人才引进政策文本各要素关系

可发现存在以下问题。

(1)政策颁布较早,缺乏及时更新。例如,省会城市所颁布的高层次人才引进办法的颁布时间(表1)基本在2010年之前。而受2008年中央千人计划的引领,对海外人才高层次人才引进办法的颁布集中在2008—2010年之间。即使有些地方对于人才引进的某些优惠政策在后期有所出台,也较为散乱,没有一个及时跟进的统一的可供集中查询的人才引进办法。

表1 部分省会城市高层次人才引进办法颁布时间

引进人才的相关文件	颁布时间
石家庄市引进人才暂行办法	1995
太原市吸引优秀外来并工作的实施办法	2001
杭州市关于加强高层次人才引进工作的若干意见	2005
乌鲁木齐市引进和稳定优秀人才办法(试行)	2006
兰州市引进高层次人才暂行办法	2007
贵阳市引进高层次人才暂行办法	2008
郑州市引进高层次人才暂行办法	2009
福州市引进高层次人才优秀人才暂行办法	2009

(2)引进对象同质化。中共中央、国务院于2010年颁布的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》中明确指出“高层次人才是指具有一定专业知识或专门技能,进行创造性劳动并对社会做出贡献的人,是人力资源中能力和素质较高的劳动者,是经济社会发展的第一资源”。中央对高层次人才的界定比较宏观,具有一定的导向型,各地区应该根据当地的重点产业和发展目标定义适合本地引进的高层次人才。纵观各地各级人才引进的文件,所设定的高层次人才呈现较强的雷同性(表2),且定位较高。诚然,在经济发达地区高层次人才趋之若鹜,引进范围自然可以紧缩到金字塔顶尖的人才,但是在中西部欠发达地区或者东部二三线城市,将政策对象定位过高,只能使政策作用面过窄而失去意义。

(3)多地政策没有明确引才重点领域。我国各地资源状况不同,经济发展战略不同,主导产业不同,所需要的高层次人才更是不同。然而,多数地方的高层次人才引进策略并没有明确引才

的重点领域,有些地方模糊地用“本市社会经济发展需要的”这类语言进行描述,只是针对学历、职称、职位、荣誉等进行了限定,这样很可能导致人才结构性供需失衡,也将出现地区间人才争夺现象,而使得发达地区人才无用武之地,欠发达地区丧失迫切需要的人才。

(4)引才方式没有偏重,对柔性引进缺乏详细制度规定。2001年,天津市出台了《关于建立人才柔性流动机制,进一步做好引进国内外优秀人才智力工作的意见》政策,在全国率先把“人才柔性流动”政策化、规范化。无论是发达地区还是非发达地区,现行的人才引进政策都采用了人才刚性引进和人才柔性引进方式,且并无偏重。柔性引进人才肯定是一个很好的解决智力不足的措施,但由于诸多限制,柔性引进方式存在诸如工作时间保障、工作成果归属、利益保障、责任追究等制度性的问题,需要政府有相应的政策加以明确,而在相关文件中却缺少这一方面的条款专项规定,且对柔性引进人才的优惠措施也远不如刚性引进人才的措施完善,推出人才柔性引进专行办法的地方并不多。

(5)优惠政策过于注重保障性政策。我们将高层次人才引进的优惠政策分为保障性政策和激励性政策,其中,保障性政策主要包括住房、安家费用,配偶、子女安排和户籍制度等,这些优惠具有即时性,对于人才的吸引比较大,在几乎所有相关文件中都有提到。而激励性政策旨在促进高层次人才发挥其潜能,创造价值^[3],对于需求已经上升到马斯洛需求理论中高端的高层次人才来说具有更大的吸引力。主要包括资金激励、工作条件、成果转化奖励、创新创业支持、职称荣誉评定等,这些政策在很多地方文件中就比较弱化。然而人才吸引并不仅仅到位就结束了的,更重要的在于人才保留和发挥作用。如果将更多的补助放在前期保障性资助上,那么很有可能人才在后期出现动力不足进而再次外流的现象。中西部地区因为地方财政实力有限,也不可能与东部发达地区在保障性政策上进行竞争,如果不在激励性政策上提供更多优惠,那必将在人才大战

表2 部分省市对高层次人才的定义

文件名称	高层次人才定义
杭州市关于加强高层次人才引进工作的若干意见	1. 中国科学院、中国工程院院士；2. 国家重点学科、重点实验室学术技术带头人，国家有突出贡献的中青年科学、技术、管理专家，国家“百千万人才工程”培养人员；3. 省级有突出贡献的中青年科技人员和各类省部级“人才工程”重点资助的培养人选，国务院批准的享受政府特殊津贴的专家；4. 具有研究生学历、硕士以上学位或副高以上专业技术任职资格的45周岁以下的优秀中青年专业人才；5. 大中型企业的高层经营管理人才，具有特殊才能的高技能人才
广州市引进人才入户管理办法	1. 中国科学院或中国工程院院士；2. 享受国务院特殊津贴人员，国家“千人计划”专家，国家“特支计划”专家，全国杰出专业技术人才，“百千万人才工程”国家级人选，国家、省(部)级有突出贡献中青年专家，国家重点学科、重点实验室学术技术带头人，“中华技能大奖”获得者、全国技术能手，世界技能大赛获奖选手；3. 国家和省(部)级自然科学奖、技术发明奖、科技进步奖项目主要完成人；4. 在本市年度重点项目主要承办单位，或本市战略性主导产业的重点项目主要承办单位，或本市认定的总部企业等，工作满3年且现担任中高级管理职务或任职骨干技术岗位人员；5. 在某一领域有突出贡献或专长，近3年内取得国家发明专利证书人员；6. 获“南粤技术能手奖”或“广州市突出贡献技术能手”称号的人员；7. 经本市认定或审核确认的其他高层次、高技能人才
贵阳市引进高层次人才暂行办法	1. 中国科学院院士、中国工程院院士；2. 国家有突出贡献的中青年专家，进入国家“新世纪百千万人才工程”一、二层次的人选，享受国务院特殊津贴的专家，博士生导师；3. 博士或具有正高级专业技术职称的人员；4. 获得硕士学位并具有副高级以上专业技术职称的人员以及本市急需的具有特殊技能的人员
安徽省关于培养引进和使用高层次人才的意见	1. 两院院士；2. 国家级学术、技术带头人；3. 享受国务院或省政府特殊津贴的专业技术人员；4. 国家或省中青年突出贡献专家；5. 拥有处于国际、国内领先水平的专利、发明或专有技术的人员；6. 获得硕士以上学位的人员；7. 具备高级专业技术职务任职资格的人员

上处于劣势。

(6)多地政策责任部门不清。现行大多数文件并没有明确政策落实中的协调部门、具体责任部门和人员职责，有些只是模糊地说明“各级党委、政府和各部门、各单位予以配合”。一项高层次人才引进政策，往往要涉及组织、人事、科技、财政、侨台等多个部门，还有上下级地方政府之间的关系，如果不在文本中加以明确，实施起来将会出现互相推诿扯皮的现象。而有些政策本身制定机构也是多头的，比如南京市《关于鼓励海外高层次人才来宁科研、创业和发展的意见》是由财政局、人事局、科学技术局、发展和改革委员会4个部门联合拟定的。政策制定主体的多头性，必将导致创新型人才政策的部门利益导向明显，如果缺乏必要的协调服务相关部门政策将会失去实效。

4 结论与建议

地方政府人才引进政策还存在一些亟待改进的问题，尤其是各地政策出现较多雷同的条款，并没有根据地方实际进行差异化界定。地方经济

的发展依赖于人才集聚，政策先行。地方政府尤其是欠发达地区的地方政府必须对市场经济下的人才流动进行宏观引导与调控，制定符合地方经济发展要求的、操作性强的人才政策，增强地方对人才的吸引力，为地方经济的发展奠定人力资源基础。另外，我国各地区的公共服务水平、基础设施配套建设、经济实力存在着明显差距，使得在高层次人才供小于求的市场上欠发达地区没有太大的竞争力，需要国家政策给予宏观协调，如加大对欠发达地区的特色优势产业的支持力度，改善其科研基础设施建设^[4]，提高对这些地区的人才经费支出等，努力提升欠发达地区对人才的吸引力，平衡我国区域经济发展。

对此，提出如下政策建议。

(1)根据社会发展及时更新人才政策。社会经济环境瞬息万变，地方产业政策在不断调整，对“高层次”人才的定义在日益更新，人才对于物质、精神的需要也在不断提高。因此，应及时更新人才政策，以顺应社会经济的发展。北京市在此方面的做法值得借鉴，其在2012年年底修改形成了《北京市人才引进公开招聘管理办法》，

并自2010年以来,北京每年都会出台当年的“年度北京市人才引进专项计划”和“年度北京市海外高层次人才引进专项计划”,根据市属高校、科研院所、企业等单位每年对人才的实际需求确定年度人才引进任务。

(2)根据地方实际确定可行的引进对象范围。地方对高层次人才的需求主要取决于地方经济社会的发展水平,不同地区、不同时期、不同行业对高层次人才的需求是不同的,地方制定的高层次人才引进政策要保持在地方政治经济的承受范围内。所以,地方政府在制定引才政策时,要基于本地经济社会发展的实际情况,根据地方产业的发达程度和地方企业的真实需求以及地方财政的力度来定义高层次人才,确定引进人才的范围,例如,在东部发达地区的大城市可以将引进人才的重点放在海外高精尖人才和国内一流人才上,而东部二三线城市和中西部地区可以定位在本地籍的留学归国人员和国内优秀人才上。只有对象定位明确才能有的放矢。

(3)根据地方产业特色确定引进人才的重点领域。各地经济发展目标不同,战略不同,主导产业不同,所需人才也各有差异,盲目引进人才只会导致地方财政负担加重和社会发展不平衡。要摒弃人才引进中的“抄底”现象,地方政府应对地方产业发展实际情况和社会需求情况进行深入调研,针对重点领域的重要岗位进行重点引进,锁定目标重点突破。

(4)根据地方人才容纳量确定引进人才方式。相对于人才柔性引进而言,刚性引进的方式更能保持人才的稳定性和忠诚度。在人才大规模涌入的东部发达一线城市,人才引进政策应倾向于刚性引进方式以及将柔性引进的人才转化为刚性引进。而在小城市和欠发达地区应对柔性引才政策加以重视和完善,出台柔性引进人才的专项办法,对柔性引进人才的形式、合同管理、社会保障、引进人才双方的权利义务划分、享受政策待遇的申报程序、争议诉求渠道和具体优惠政策给予指导性的意见。

(5)根据地方经济实力和地方特色采用多种优惠政策。较高的物质待遇毫无疑问是吸引人才的根本,但对于具有高素质、高技能的高层次人才来说,只是简单的保障性奖励已经很难成为吸引人才的关键,高层次人才更追求工作的成就感和生活的幸福感。尤其对于经济实力不够雄厚的欠发达地区来说,用物质待遇来与其他地区竞争是较难达到目的的。因此,必须根据地方实力和地方特色,制定独特的保障性政策和更全面的激励性政策,例如给予弹性的工作时间、舒适的工作环境、劳逸结合的工作强度、政治上的进步或社会地位的提高、家庭生活上的支持帮助、工作上的晋升、股权的分享、名誉上的奖励等。例如海南就利用得天独厚的生态环境和气候条件为候鸟型人才提供休闲度假服务,满足了人才的精神所需而吸引了大批的优秀人才。

(6)明确责任部门。由于人才工作牵涉领域较多,涉及政府管理部门较为复杂,因此,我国地方政府的人才引进政策可以借鉴国外发达国家的经验,探索建立专业化的人才引进政策研究机构。该机构可由政府内部主要负责人才引进工作的人员组成,在制定相关政策时可以邀请专业人力资源开发机构、高校、科研院所等人才领域内的专家共同商讨。另外,必须在政策中明确每个事项的责任部门和责任人员,使政策在实施中可以有法可依。

参考文献

- [1] 林琳.公共政策与海外人才引进——发展中国家及新兴工业经济体的经验比较[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2013(4):38-49.
- [2] 何显明.市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2007(11):25-35.
- [3] 叶璐,刘晓农.区域高层次人才引进政策比较研究[J].价值工程,2012,31(10):158-159.
- [4] 张丽霞.我国地方政府关于高层次人才引进的资金补助政策分析[J].科技管理研究,2014(4):25-28.