**城市化背景下地方人才吸纳政策的演变**

崔新婕[[1]](#footnote-0)

（中国石油大学（华东），经济管理学院，山东 青岛，266580）

**摘要：**人才作为城市发展的重要推动力，对促进城市经济发展、推动城市产业转型升级至关重要。人才吸纳政策作为地方城市吸引人才的重要手段，成为城市人才战略推进的重点。从改革开放初期的人才吸纳政策、人才吸纳政策的进一步发展以及一线城市与二三线城市间人才吸纳的政策差异三个方面入手，分析对比当前我国各地方城市人才吸纳政策的发展特点，研究我国人才吸纳政策在不同时期的发展变化，探究当前各地方政府如何结合我国社会特点以及人口现状更好地制定人才吸纳政策，促进人才工作的进一步实施与推进。

**关键词：**城市化、人才吸纳、错位竞争

1. **引言**

改革开放以来，伴随着经济的快速发展，我国城市化率过半，城市化进程取得显著成效。然而，在当前经济发展增速放缓、产业发展面临转型升级的同时，城市化发展也产生了新的人才需求。人才作为城市发展的重要推动力，对促进城市经济发展、推动城市产业转型升级至关重要。人才吸纳政策作为地方城市吸引人才的重要手段，成为城市人才战略推进的重点。受城市发展阶段、产业类型、现有资源等诸多因素的影响，城市人才吸纳政策也在城市发展的不同时期有着不同的侧重点。当前，我国众多城市纷纷打响“人才争夺战”，城市发展越来越注重吸引人才和留住人才。为了更好地结合城市发展阶段、发展产业以及发展资源，“因时制宜”、“因地制宜”制定人才吸纳政策，分析中国城市化进程中人才吸纳政策的演变历程以及当前我国地方人才吸纳政策的发展至关重要。

1. **地方人才吸纳政策的演变历程**

人才是一个较为宽泛的概念，是相对于一般人力资源而言的，较一般人力资源更为依赖知识、技能、技术或者经营能力发挥个体人力资源价值。通常来讲，人才大致可以分为三个类别:一是直接参与到实际商品和服务的生产过程中去的企业家、职业经理人、工程师以及技术研发人员等生产经营性人才;二是以专司科学研究性质工作的学术性人才;三是社会文化部门人才，包括医生、文艺体育明星、作家等。[[2]](#endnote-0)[1]由于特定的历史阶段以及现实条件的要求，在城市化发展的不同时期，城市对于人才有着不同的需求以及侧重点。

**1．改革开放初期的人才吸纳政策。**改革开放后，经济社会的发展对人才的需求非常迫切。随着城市化的发展以及乡镇企业的兴起，现有的人才基础已经不能满足企业的发展需求。企业开始寻求与大专院校、科研单位、国有企业的合作。合作不成就“挖”，挖不成的就“抢”。他们将技术人员当作财神来抢，许以高薪，以物质为诱饵，吸引技术人员下海跳槽。这是发生在改革开放初期的第一次人才流动热潮，撼动了计划经济时期人才部门所有制的旧体制，打破了原有的秩序。面对这样的新态势，社会大众有着不同的反应。有人惊呼“狼来了”，有人怒斥这是“挖社会主义墙脚”，有人担忧如此下去将严重扰乱社会秩序。也有人呼吁，人才流动应该正大光明地进行，国家应允许人才合理合法地流动，因为这是生产力发展对人才的客观要求。

1986年，国务院印发《关于促进科技人员合理流动的通知》，决定采取措施促进科技人员合理流动，要求各地各部门努力创造人尽其才的环境，大力发掘科技人才资源，继续调整被积压、浪费和使用不当的科技人员，鼓励他们向急需人才的行业和单位流动。

**2．人才吸纳政策的进一步发展。**随着城市发展的演进以及新兴产业的发展，城市对于人才的要求也在不断地提高。城市产业发展的高端化，要求产业发展下所需要的人才也必然是“高精尖”的人才。从二十世纪初开始，我国地方城市在城市发展进程中越来越意识到人才的重要性，纷纷出台人才吸纳的相关政策。这一时期，不仅一线城市纷纷出台政策，二线城市也不甘落后，开展政策吸引人才的工作。金华市早在2001年就出台了相关政策，引进博士、技术人员等，给予相关奖励，不单单对人才有奖励，其配偶、子女等也享受安排工作、入托入学等保障。青岛、大连、杭州、哈尔滨、昆明、宁波等二三线城市也出台相关政策，吸引人才。

分析二三线城市出台的吸纳人才政策，不难发现，主要集中于从物质利益方面提供较好的补贴及服务入手制定政策、吸引人才。无外乎是户口、生活津贴、社会保险、住房、安家费、配偶工作安排、子女入学等方面。从二十一世纪初期到现今，经过近二十年的发展，城市人才吸纳政策还是仅仅局限于提供物质利益的方面。越来越多的城市从这一方面入手制定吸引人才的政策。当每个二线城市都认识到人才的重要性，都以物质利益吸纳人才时，各个城市又站在了相同的竞争平台上。

**3．大城市与中小城市人才吸纳政策的阶段性差异。**由于大城市与小城市发展存在的阶段性差异，因此，其人才吸纳政策也显示出了各自城市化发展的特点。一线城市发展较早，城市发展有着深厚的基础。在其城市发展的早期，由于城市数量较少，因此，城市之间对于人才的争夺并不显著。而随着城市化的进一步发展、人口数量的不断增加，城市在提供基础设施、就业岗位以及环境等方面面临压力，甚至会出台限制人口流入的政策。而相较于一线城市，二三线城市的发展则没有那么幸运。相比于北上广深等已探索出适合自身发展模式的一线城市，中国大部分二线城市多年来仍以招商引资维系城市的运转与扩张，在经济发展动力由资源投入驱动向人才创新驱动转变的新常态下，以投资拉动经济增长的传统思路已现疲态，二线城市也意识到了人才对城市发展和格局重构的重要作用，以致几乎所有二线城市都出台了优厚的人才政策，人才争夺战不断加码。[[3]](#endnote-1)[2]由于同时期发展城市多，而城市之间的雷同度较高，二三线城市的发展面临着众多“兄弟姐妹”的围追堵截,费尽心思吸引更多的人才来到本地区发展。武汉出台系列大学生留汉优惠政策、长沙颁布“人才新政 22 条”、成都提出“蓉漂”计划、西安表示将实施“城市合伙人”计划等等。不难看出，在冲刺“新一线”的激烈竞争中，这些崛起中的城市都不愿落于人后。

由于发展时期长、产业基础好、生活环境优、发展机会多，大城市在人才吸引往往比小城市更具有优势。对于二线城市用落户、送钱、给房子等“大招”吸引各类人才，本是人才聚集高地的一线城市感受到了前所未有的危机。栽上梧桐树，吸引凤凰来，一线城市开始了一场与二线城市之间的人才“拔河比赛”。[[4]](#endnote-2)[3]一线城市人才吸纳更将注重质量而不是数量，力求在控制城市人口数量的同时，为城市发展吸引更多高端人才。而二线城市则是竭尽全力吸引人才。一线城市如何在人才吸纳过程中更好地发挥导向作用，二三线城市如何在抢人大战中拔得头筹，如何平衡一线城市与二三线城市的人才发展情况，成为当今城市人才政策发展关注的问题。

1. **当前我国地方人才吸纳政策的现状**

**1. 城市化发展需要人才。**国家统计局最新发布的数据显示，2017年末，我国城镇常住人口81347万人，比上年末增加2049万人；城镇人口占总人口比重（城镇化率）为58.52％，比上年末提高1.17个百分点。城市化进程的加快、新兴产业的发展，对城市经济发展提出了要求，同时巨大的城市人才缺口也显露出来。城市发展的产业从第二产业转向第三产业，各种高精尖产业的发展提出了新的人才需求。

产业结构升级需要创新型、技能型人才，急需各类高端人才。随着国内经济的发展，不论是一线城市还是二三线城市，都处于深化改革，转型升级的关键阶段。随着中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。为了发展高端制造业、高新技术产业、人工智能、国际金融等产业，城市不仅需要具有国际视野、了解国际规则的各类高端人才，也需要一大批金融、贸易、文化、教育等专业人才，更需要各类专业技工人才与各类社会服务人才。

我国产业优化升级，城市发展带动城市群发展，城市群整体综合经济实力大幅提升，技术的进步以及行业的细化、社会分工的细化使得对人才需求进一步细分。2018年5月16日，天津发布“海河英才”计划，放宽对学历型人才、资格型人才、技能型人才、创业型人才、急需型人才的落户条件。城市对人才的需求从创新、创业、市场需求、城市发展需求等方面展开。更加注重分析产业以及岗位需求，人才需求向专业化迈进。

抢占人力资源高地，赢得未来竞争力。21世纪，最宝贵的就是人才，投资人才，就是投资城市的未来。人才已经成为城市发展与转型升级的第一要素。随着“人口争夺战”的白热化，我们也看到了全国从一线、准一线城市到二三线城市对人才的渴望。人才是第一生产力，拥有人才，就拥有城市未来发展的根本竞争力。谁能够先吸引到优质的人才，就能在“人才争夺战”抢得先机，所以，“人才争夺战”才会在不同的城市之间展开。

**2.平衡人口结构，缓解老龄化。**中国人口的老龄化程度正在加深。2017年，全国人口中60周岁及以上人口24090万人，占总人口的17.3%，其中65周岁及以上人口15831万人，占总人口的11.4%。60周岁以上人口和65周岁以上人口都比上年增加了0.6个百分点。预计到2020年，老年人口达到2.48亿，老龄化水平达到17.17%，其中80岁以上老年人口将达到3067万人；2025年，六十岁以上人口将达到3亿，成为超老年型国家。考虑到70年代末，计划生育工作力度的加大，预计到2040我国人口老龄化进程达到顶峰，之后，老龄化进程进入减速期。[1]当前我国“人口红利”消失，进入人口老龄化的发展阶段。地区人口结构的不合理，需要吸纳人才带动地区经济的发展，地方人口吸纳政策应运而生。地方城市希望通过出台人口吸纳政策，吸引更多的劳动力，推动人口结构的变化，减轻城市的“养老压力”。人才自身所具有的创新性以及带动产业发展的能力，能为地方发展带来巨大效益，成为地方经济发展的重要推动力，因此，人才成为各地方城市争夺的主要目标。

吸纳人才、提振消费，避免城市发展的“空心化”与“老龄化”。自改革开放以来，无论在经济方面还是在社会方面，我国的各个城市都取得了不错发展成果。城市发展的最根本原因，就是人口、资金、技术、管理等要素的大量流入。由于人口红利，我国富裕的劳动力为各个城市发展提供大量人才的同时，每个城市中的年轻人才也是城市消费大军的中坚力量。但随着出生率的降低及城市发展的不均衡，我国的北部、西部部分城市逐渐呈现了“空心化”，城市的优秀人才逐渐向发达区域转移的同时，核心消费力量也在逐渐向发达区域转移。带来的结果就是，部分城市逐渐“空心化”，城市的发展也随之“边缘化”。出生率在短期内无法大幅度的提高，国内的富裕劳动力就这么多，哪个城市能够尽早的吸纳人才，就拥有了城市发展的“优先权”。

**3. 高端产业核心竞争力的发展提出更高的人才层次需求**。改革开放以来，中国的发展举世瞩目，但正是由于经济的快速发展，我国当前也存在不少问题。高端产业基础不牢、人才缺乏，部分产业的核心技术仍然受制于其他国家，没有掌握在自己手中。国际竞争的日益加剧，阻碍着中国产业的进一步发展。在这种情况之下，各级地方城市为了进一步发展高端产业，推动地区经济发展，纷纷出台人才引进政策。

面临严峻的国内外竞争压力，如何在新一代信息技术产业、软件和集成电路产业、高端装备制造产业、生物医药产业、新能源与材料产业、文化创意产业、现代服务业、现代农业等高端产业的发展中拔得头筹，对地方城市来说显得尤为重要。因此，如何寻找高端人才，为高端产业的发展提供支撑，成为城市人才战略考虑的首要问题。以上海市为例，在现今重点发展的产业以及人才吸纳的重点产业之中，大部分都是中美贸易战中美国打压中国发展的产业。面对国际竞争，如何更好地利用人才，发展高端产业及其核心技术成为产业发展的重点。在这种环境背景之下，地方城市对人才提出了要求，高端人才炙手可热。

1. **基于可持续发展视角的城市人才政策改进**

**1.在吸纳人才的同时培养人才。**现在很多城市的发展面临“高端人才政策不吸引人，基础人才政策留不住人”的尴尬局面。在各大城市纷纷开展“抢人大战”的背景之下，如何能够更好地吸引到人才，成为各城市发展人才战略的重中之重。现如今，无论是一线城市还是二三线城市，纷纷推出各式各样的人才吸纳政策，究其根本，无非是以户籍、住房、金钱等优惠政策以及物质利益吸引人才。但是，这并不是地区发展人才战略的重点，或者说不应成为地区人才战略发展的重点。城市自主发展，自主培养人才才应是发展人才吸纳战略的基础。地方城市应当将关注点放在如何培育人才、培养什么样的人才、如何防止培育好的人才流失等方面，从源头上来解决城市发展面临的人才不足的问题。

地方城市应当注重基础教育，打好人才培养的基石，为高端人才的发展打好基石。努力发展高等教育，促进人才的专业化发展。基础人才培养与高精尖人才培养并重，让基础人才培养成为高精尖人才的原动力。同时，城市基础教育的发展，能否为下一代提供良好的教育环境，也是人才在选择发展及居住城市时考虑的重要因素。

在人才培养方面，也要协调好高校人才培养和社会人才需求的关系，防止人才培养和社会需求错位，高校毕业生找不到工作，而企业也为招收不到合适的员工而焦虑。合理规划教育结构，妥善安排高等学校布局结构和学科专业结构，更好地实现高校人才资源的合理配置。要构建人才培养和人才需求的信息平台，及时沟通信息，使社会用人的信息、用人的要求等，及时反馈到高校，高校人才培养的情况能为社会熟知了解，防止相互隔绝，互相封闭。[[5]](#endnote-3)[4]

**2.错位竞争助力人才吸纳政策推进，制定人才培养体系促进人才发展。**在企业中，错位竞争包括错位产品竞争、错位促销竞争、错位服务竞争等多个方面。而在人才吸纳的过程中，错位竞争应当体现在地方城市发展产业的“错位”中。即不同的城市发展不同的产业，形成自己的竞争优势以及对于这一产业人才的专门吸纳能力，避免城市之间产业发[[6]](#endnote-4)展的“同质化”，避免不同城市之间对同一类人才的争夺。现今各地政府纷纷开展“抢人大战”，制定的政策大多都是笼统的，对于人才引进大多都是“一把抓”，不论哪个行业的人才，先吸引到本地区来，而并未能从城市产业发展方面以及人才的进一步培养两个方面进行考虑。简言之，一是未能从城市自身产业结构以及未来发展考虑，吸引符合自己城市产业、能够促进本地区优势产业发展的人才；二是未能从人才的发展以及未来规划上为他们考虑，本地区吸引到的这个领域的人才，能否为他们提供最好的发展动力。如何为吸引到的人才提供良好的培养发展计划，将人才留住的同时，加强培养，为地区发展进一步提供高端人才。

因此，城市在制定人才吸纳政策时，应当权衡好两个方面，第一，主要发展地区特色产业，吸引这些产业的优秀人才，助力产业发展，增强城市优秀产业的竞争力；第二，制定真正为人才发展考虑的相关措施，为人才提供优质的发展渠道，而不是简单的物质利益诱导。

**3.人才吸纳政策中的政府角色定位。**面对激烈的人才竞争，政府如何定位自己在人才吸纳中的角色，也在人才吸纳中起着至关重要的作用。在各个城市人才吸纳的竞争中，政府应当做好“服务性”、“指导性”还是“计划性”的角色，是当前各个地方政府应当考虑的问题。面对城市人才争夺，政府是仅仅扮演好基础服务的角色，创造良好的市场环境，让企业自由竞争人才；还是担任社会人才竞争的指导性角色，在人才培养及吸纳等方面制定相关政策，提供吸纳人才的制度安排。还是实行完全的计划控制模式，政府完全主导所有创新产业的建设以及人才的管理。

我们当前应当是三种角色相结合，探索出一个新的政府角色。政府应当是“服务性”、“指导性”、“计划性”三种角色的统一体。政府吸引人才，要有计划、有战略的制定和实施，不能够单纯的拍脑袋决策，要有计划性地同地方发展的实际相结合，制定计划及政策。同时政府还应当注重发展教育、卫生等基础产业，为科技的发展提供良好的保障的同时，提高城市生活的舒适度以及幸福感，提升城市在人才吸纳方面的竞争力。

要构建政府主导的科学的人才流动体系。政府要解决户口、职称等影响人才流动的制度障碍，为城市人才吸纳提供第一步支持。同时开展高新技术企业产权激励试点工作，不要仅仅将激励的方式局限于补贴、奖金这种短期的模式,而是赋予人力资本以一定的股权,发展出以股权为基础的多种长期激励方式。积极提供多样化的人才培训,促进人才的进一步发展和提升。

1. **作者简介：**崔新婕（1999-），女，山东潍坊人，中国石油大学（华东）经济管理学院公共管理系，本科生。 [↑](#footnote-ref-0)
2. [1] 魏浩，王宸，毛日昇.国际间人才流动及其影响因素的实证分析［J］． 管理世界，2012 (01). [↑](#endnote-ref-0)
3. [2]黄群慧，贺俊，杨超.人才争夺劣势状态下二线城市人才政策调整研究［J］．产业经济评论，2019（01）：5-16. [↑](#endnote-ref-1)
4. [3]刘源隆.一线城市：严控人口与吸纳人才的博弈［J］．小康，2018（13）：37-40. [↑](#endnote-ref-2)
5. [4]庄文举.关于解决高校人才培养与社会人才需求之间矛盾的对策研究［J］．新疆教育学院学报，2005（03）：67-72 [↑](#endnote-ref-3)
6. **The evolution of local talent absorption policy under the background of urbanization**

   **Abstract:** Talents, as an important driving force of urban development, are very important to promote urban economic development and promote the transformation and upgrading of urban industries. As an important means of attracting talents in local cities, talent absorption policy has become the focus of promoting urban talent strategy. Starting from the three aspects of talent absorption policy in the early stage of reform and opening up, the further development of talent absorption policy and the policy differences between the first-tier cities and the second-tier and third-tier cities, this paper analyses and compares the development characteristics of talent absorption policy in local cities, studies the development and changes of talent absorption policy in different periods, and explores how local governments combine with me at present. The social characteristics of our country and the current population situation can better formulate the policy of talent absorption and promote the further implementation and promotion of talent work.

   **Keywords:** Urbanization, Talent Absorption , Dislocation Competition [↑](#endnote-ref-4)