

海外高层次人才引进政策的省际比较

沈悦青 朱军文

(上海交通大学 高等教育研究院, 上海, 200240)

摘要: 本文以我国 24 个省、自治区、直辖市的海外高层次人才引进政策文件为样本, 对省级政府在海外人才引进规模、引进标准、引进待遇、与产业衔接等方面进行解读, 并指出了省级政府在人才引进政策上存在的共同问题和消极影响, 以期对提高地方海外人才引进效果有所启发。

关键词: 人才; 引进; 政策; 省级政府

The Provincial Comparative Analysis of Global Experts Import Policies in China

SHEN Yue-qing ZHU Jun-wen

(Graduate School of Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China)

Abstract: This article selects some overseas high-level talents import policies which are made by twenty-four provincial governments, such as provinces, autonomous regions and municipalities. It will launch a thorough analysis of the policies regarding the global experts scale, requirements, treatment and the degree to which talents are connected with industry. Three main shortages in the policies will be pointed out.

Key words: Talent; Introduction; Policy; Provincial Government

国家实施“千人计划”前后, 全国有 29 个省、自治区、直辖市先后颁布省级层面的海外高层次人才引进政策, 以加大人才强省的建设力度。本文选取北京、天津、河北、上海、浙江、福建、山东、广东, 山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南、内蒙古、广西、重庆、四川、青海、宁夏、陕西、云南、辽宁、吉林等 24 个位于东、中、西等不同经济发展区域的省份为对象^{[1]-[24]}, 以海外高层次人才引进政策文本为资料来源, 通过政策文本解读, 以期获得有意义的启发。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(项目批准号: 10CRK004)“海外归国高层次人才迁移规律及其政策环境研究”的阶段成果之一。

作者简介: 沈悦青, 女, 上海交通大学高等教育研究院高等教育学专业硕士研究生; 朱军文, 男, 上海交通大学高等教育研究院院长助理, 科技政策中心执行主任, 管理学博士, 副研究员, 研究方向为科技政策与科学人才评价。

一、省级政府海外高层次人才引进政策的基本概况

在国家“千人计划”实施前，部分地方政府已开始关注海外人才引进工作，并出台相关政策，如上海市的“浦江人才计划”等。地方政府全面开展海外人才引进工作，则在2008年国家“千人计划”实施后。辽宁和吉林两省于2008年率先出台地方海外人才引进政策；北京、天津、山西、湖北、重庆等15个省份2009年相继颁布实施了各具特色的海外高层次人才引进政策；河北、上海、浙江、福建、江西等7个省份在2010年公布了专门的海外人才引进政策。

从地方政府人才引进政策的实施周期看，有17个省份计划用5—10年时间完成，与国家“千人计划”实施周期一致。内蒙古是唯一计划以3—5年完成人才引进工作的省份。湖南、重庆、辽宁均计划用5年左右的时间达成目标。

从人才引进规模来看，北京、天津、浙江、福建、广东、山东等东部发达地区计划引进的人数至少200名。除湖北、四川和宁夏（200名）以外，大多数中西部省份都在100名左右。就目前的统计而言，上海计划引进的海外人才规模最大，目标是2000人，其次是天津、辽宁，广东和江西。（见表1）

表1 海外高层次人才引进政策的基本概况

基本信息		省份
发布时间	2008年	辽宁 吉林
	2009年	北京 天津 山东 广东 山西 安徽 河南 湖北 湖南 重庆 四川 青海 宁夏 陕西 云南
	2010年	河北 上海 浙江 福建 江西 内蒙古 广西
实施周期	3-5年	内蒙古
	5年	湖南 重庆 辽宁
	5-8年	广东
	5-10年	北京 天津 河北 上海 浙江 福建 山东 山西 安徽 河南 湖北 四川 青海 宁夏 陕西 云南 吉林
	10年	江西 广西
引进规模	100名	河北 山西 安徽 湖南 广西 重庆 青海 云南
	120名	河南
	200名	北京 山东 湖北 四川 宁夏 陕西
	300名	浙江 福建 吉林
	500名	广东 江西
	1000名	天津 辽宁
	2000名	上海

注：江西、内蒙古、广西、陕西、吉林是面向“海内外”引进高层次人才。内蒙古未规定“引进规模”。

数据来源：根据各省、自治区、直辖市公布的相关人才政策整理获得。下同。

二、海外高层次人才引进标准的省际比较

各地的人才引进政策，对海外高层次人才的界定，都有一些规定。界定标准主要涉及学历学位、工作的类型、服务时间等方面。学历高、能力强、经验丰富的人才无疑是各地争相引进的对象。

从对学历学位的要求看，有 4 个省份没有明确的学历学位要求，有 4 个省份允许持有国内学位，其他地区都要求引进人才必须拥有海外学位。北京、河北、天津、上海、浙江、福建 14 个省份明确要求“须在海外取得博士学位”。另外，河北、上海、浙江、山西、湖南、吉林把引进人才分为“创新人才”和“创业人才”两类，对“创业人才”的学历要求略低一些，只要海外硕士学位即可。

从对海外人才的需求类型看，学术类、企业高管类和创业类是三个主要类型，其中创业类的需求最大。

对人才服务时间的要求，有 14 个地方政府要求每年不低于 6 个月，有 3 个省份要求每年不低于 9 个月。也就是说有 17 个省份对海外人才的服务时间的要求不是全职。仅江西、内蒙古两地分别要求连续工作 3 年和 5 年。（见表 2）

表 2 海外高层次人才引进标准

引进标准		省份
学历学位	海外博士	北京 河北 天津 上海 浙江 山东 山西 安徽 河南 湖北 湖南 重庆 四川 青海
	海外硕士	河北 福建
	海外学位	上海 浙江 山西 湖南
	国内硕士	江西 宁夏 陕西 吉林
	国内学士	吉林
需求类型	学术类	北京 天津 上海 浙江 福建 山东 山西 安徽 江西 河南 湖北 四川 陕西
	高管类	北京 天津 上海 浙江 福建 山东 山西 安徽 江西 河南 湖北 四川 陕西
	创业类	北京 天津 上海 浙江 福建 山东 山西 安徽 江西 河南 湖北 湖南 四川 青海 宁夏 陕西 吉林
服务时间	每年不少于 6 个月	北京 福建 山东 安徽 河南 湖北 重庆 四川 青海 宁夏 陕西
	每年不少于 6 个月，连续工作不少于 3 年	浙江 山西 湖南 吉林
	每年不少于 9 个月	河北 上海 广西
	连续工作不少于 3 年	江西
	连续工作 5 年以上	内蒙古

注：未从广东、内蒙古、广西、辽宁的人才引进政策中找到有关“学历学位”的信息，未从天津、广

东、云南、辽宁的人才引进政策中找到有关“服务时间”的信息。

三、海外高层次人才引进待遇的省际比较

引进待遇可分为提供工作条件和生活待遇两方面。工作条件包括地方政府为引进人才提供事业平台、启动资金支持、参与各种奖励评选机会等；生活待遇包括一次性补助、个人所得税优惠、住房、医疗服务、社会保险、家属安置等。

从工作条件角度看，各地在岗位选择、项目支持、资金扶持、评选奖励、绩效评估等方面均有明确规定。多数省份规定，海外归国高层次人才可担任高校、科研院所、企业、金融机构中级以上领导职务或高级专业技术职务；可参与重大项目咨询论证、重大科研项目、重点工程建设、标准制定等工作，可担任重大项目负责人；可申请有关部门的科技资金、产业开发扶持资金等；可参加各种学术组织，评选两院院士，参评有关荣誉称号和各类奖励；在绩效评估上，部分地方开始按国际惯例进行弹性考核与评价。（见表 3）

表 3 海外高层次人才工作条件

	工作条件	省份
岗位选择	可担任高校、科研院所、企业、金融机构中级以上领导职务或高级专业技术职务	北京 河北 天津 上海 福建 山东 山西 安徽 湖北 重庆 四川 青海 陕西
项目支持	可参与重大项目咨询论证、重大科研项目、重点工程建设、标准制定等工作，可担任重大项目负责人	北京 河北 天津 上海 福建 山东 山西 安徽 江西 湖北 宁夏 重庆 四川 青海 陕西
资金扶持	可申请有关部门的科技资金、产业开展扶持资金等	北京 河北 福建 山东 山西 安徽 江西 湖北 内蒙古 宁夏 重庆 四川 青海 陕西
	鼓励项目风投基金、资金信用担保	上海 内蒙古
评选奖励	可参加各种学术组织，评选两院院士，参评有关荣誉称号和各类奖励	北京 河北 天津 上海 浙江 福建 山东 山西 安徽 江西 湖北 内蒙古 宁夏 重庆 四川 青海 陕西 辽宁 吉林
绩效评估	按国际惯例进行弹性考核与评价	北京 上海 山西 安徽 湖北 重庆 四川 陕西

注：天津、内蒙古、广西、重庆、云南、辽宁的资料不明确，故未整理入该表。未从广东的人才引进政策中找到相关信息。

在生活待遇方面，各地除了按照中央和地方有关规定提供便捷的居留和出入境、户口办理手续等必备的条件外，还在一次性补助、住房、医疗服务、配偶子女安置等方面做出详细规定。

有 15 个省份提供至少 100 万元的一次性补助。天津最多，达到 300 万元。一次性补助力度在 50 万元及以下省份主要是经济欠发达地区，其中宁夏 30-50

万元，青海 3-5 年内给予 20 万元。对人才引进后的收入，多个地方保证与引进前收入水平相当，同时给予一系列免税待遇。广东、湖北、湖南、重庆、云南等 5 个省份没有对此做出明确规定。（见表 4）

表 4 海外高层次人才经济条件

经济条件		省份
一次性补助	50 万元以下	江西 青海 宁夏
	50 万元	安徽 湖北 陕西 辽宁 吉林
	100 万元	北京 天津 上海 浙江 山东 山西 江西 湖北 内蒙古 广西 四川 吉林
	120 万元	河南
	200 万元	福建
	300 万元	天津
薪酬税收	与引进前收入水平相当；多种形式奖励；一系列免税政策	北京 天津 福建 山东 河南 湖北 重庆 四川 青海 宁夏 陕西

天津、江西、湖北、辽宁和吉林等省份按照引进人才类型发放一次性补助。从补助金额看，对创业人才的补贴标准要高于创新人才，自然科学的人才高于人文社科人才。另外，多个省份按人才层次予以资助。（见表 5）

表 5 按人才类型发放一次性补助的省份

省份	人才类型与一次性补助差异
天津	创新人才 100 万；创业人才 300 万
江西	人文社科类人才 10-50 万元；自然科学类人才 100-300 万元
湖北	科研、经营管理、金融等人才 50 万；科技型人才 100 万
辽宁	顶尖科技型人才 50 万
吉林	创新人才不低于 50 万；创业人才不低于 100 万元

有 15 个省份为人才提供租房或租房补贴。福建、江西、湖北、青海、宁夏等省份承诺“为引进人才提供不小于 120 平方米的住房”。山东、陕西、辽宁和吉林等省份为配偶与子女一同来工作的人才“租用 150 平米左右的住房”。在社会保险方面，多数省份规定归国人才可参加基本养老、基本医疗、工商保险、商业补充保险等。另外，北京、天津等 9 个省份明确规定为归国人才提供优质医疗或医疗保健。家属安置工作主要涉及配偶工作和子女入学两方面。北京、天津、河南、湖北、内蒙古、重庆等地规定为引进人才的配偶安排工作或发放生活补贴。子女就学可选择当地公办学校或国际学校；在同等条件下高考优先录取或加分。

表 6 海外高层次人才生活保障条件

生活保障政策		省份
住房条件	提供租房或租房补贴	北京 天津 福建 山东 江西 河南 湖北 重庆

		四川 青海 宁夏 陕西 辽宁 吉林 内蒙古
	提供不少于 120 平方米的住房	福建 江西 湖北 青海 宁夏
	提供不少于 150 平方米的住房	山东 内蒙古 陕西 辽宁 吉林
社会保险	可参加基本养老、基本医疗、工商保险、商业补充保险等	北京 天津 福建 山东 河南 湖北 重庆 四川 青海 宁夏 陕西
医疗服务	提供优质医疗或医疗保健待遇	北京 天津 福建 山东 河南 湖北 重庆 青海 四川
配偶安置	安排工作或发放生活补贴	
子女入学	可选择当地公办学校或国际学校就读；高考同等条件下优先录取或加分	北京 天津 福建 山东 河南 湖北 内蒙古 重庆 四川 青海 宁夏 陕西

注：上海、浙江、山西、安徽、江西、广西、辽宁和吉林按中央或地方有关规定执行。未从河北、广东、湖南、云南的人才引进政策中找到相关信息。

四、海外高层次人才引进与产业发展衔接的省际比较

各地在引进海外高层次人才时，均注重与当地重点发展产业相衔接。从各地规定的人才引进重点领域可以发现，新能源、新材料、节能环保、生物医药、海洋开发等、电子信息、物联网等新兴产业和高新技术产业，以及装备制造业是各地引进人才的重点。

北京、天津、上海、浙江、福建等东部经济发达地区与江西、湖北等地开始重视吸引信息服务、现代物流、金融业、科研教育、医疗卫生、文化创意、旅游业等现代服务业领域的高端人才。青海、云南等经济欠发达地区主要根据地理位置和产业结构的特点，把人才引进工作与地方特色优势产业紧密结合在一起。

表 9 海外高层次人才引进重点领域

省份	重点领域
北京	重点产业、文化创意产业等
天津	高新技术产业、新兴产业、金融、文化、教育、社会工作等
上海	新能源、民用航空制造业、先进重大装备、生物医药、电子信息制造业、新能源汽车、海洋工程装备、新材料、软件、信息服务业
浙江	新能源、生物医药、新材料、物联网、先进装备制造、节能环保、新能源汽车、海洋开发、核电关联产业、现代服务业等战略性新兴产业
福建	电子信息、装备制造、石油化工等主导产业；建材、冶金、纺织、轻工等传统优势产业；生物与新医药、节能环保、新能源、新材料、海洋工程等新兴产业；生物育种、生态农业等现代农业；信息服务、现代物流、金融业、科研教育、医疗卫生、文化创意、旅游业等现代服务业
江西	光伏、风能核能及节能、新能源汽车及动力电池、航空制造、半导体及绿色照明、金属新材料、非金属新材料、生物和新医药、绿色食品、文化创意等十大战略性新兴产业
湖北	装备制造业、高新技术产业、新材料、农产品加工、现代物流等领域

广西	食品、汽车、石化、电力、有色金属、冶金、机械、建材、造纸与木材加工、电子信息、医药制造、纺织服装与皮革、生物、修造船及海洋工程装备 14 个千亿元产业，新材料、新能源、节能与环保、海洋 4 个重点培育新兴产业
重庆	汽车摩托车、石油天然气化工、装备制造、材料冶金、电子信息、综合能源等
青海	水电开发、石油天然气、盐湖化工、有色金属、地质勘探、冶金建材、装备制造、高原医药、高原生物、现代农牧业、新能源和生态保护建设等领域
云南	科技、经济、金融等领域，烟草、矿产、能源、生物、旅游等支柱产业，花卉、民族民间文化特色优势产业
吉林	汽车、石油化工、农产品加工、电子信息、医药、冶金建材、新材料和装备制造等领域

为形成海外高层次人才集聚效应，多个省份将高层次人才引进与创新创业基地建设结合在一起。北京、天津、上海、山东、山西、安徽、河南、陕西等地都计划建立若干个海外高层次人才创新创业基地，其中天津计划建设 30-40 个海外高层次人才创新创业基地，上海和山东计划建设 20 个左右，北京、山西、河南和安徽 10 个左右。

表 8 海外高层次人才创新创业基地

基地数量	省份
5 个	陕西
10 个	北京 山西 河南
10-20 个	安徽
20 个	山东
20-30 个	上海
30-40 个	天津

五、结论

在中央人才强国战略指导下，“人才资源是第一资源”的理念已经成为广泛共识。各省级行政区域，对海外高层次人才引进高度重视，相继出台政策，希望通过高端人才引进加快区域发展的意图已经显现。但是，通过对政策文献的梳理和比较，可以发现，省级政府海外人才引进政策存在的问题比较明显，实施效果存疑。

1.海外人才引进力度区域差异明显，区域之间人才资源差距可能进一步拉大

由于经济社会发展水平差异，东部经济发达地区对海外人才的引进力度相对较大，拟引进规模、引进标准和引进待遇相对较高。引进人才的创新环境相对较好，与新兴产业、高新技术产业、现代服务业关联度也更为紧密。中西部地区省份也在积极推行一系列优惠政策吸引高层次人才，但是拟引进的人才引进规模较小、引进标准和引进待遇相对较低。从现有的政策规定看，经济发达地区，对海

外高层次人才吸引力更大，人才引进的层次可能更高。发达地区与欠发达地区的人才资源的差距有可能进一步拉大。人才资源差距的拉大无疑将会阻碍区域之间实现均衡发展的努力。

2.海外人才引进“刮风现象”明显，可能造成地区之间的恶性竞争

从出台时间看，省级政府的海外人才引进政策集中在 2008—2010 年期间，其中 2009 年有 15 个省。从政策颁布的时间节点看，对接国家“千人计划”的目的明显。从人才引进的类型、与地方产业发展重点的衔接看，省级政府之间大同小异，特色不显著。从各地引进重点领域来看，雷同的比例也较高。政策出台时间集中、标准较为雷同、领域相近，难免造成各地之间在人才引进上的“恶性竞争”，一方面可能会人为抬高引进成本，另一方面也可能降低人才引进的针对性。完成引进指标已经困难，甄别的余地更小。

3.海外人才引进政策科学性不足，实施效果存疑

科学性不足主要体现在如下几个方面。一是人才引进规模小，实施时间短。从引进规模看，最多的是上海，计划引进 2000 人，其次是天津、辽宁，计划引进 1000 人，其他省份都在 500 人及以下，有 8 个省份仅有 100 人。从政策实施周期看，短的只有 3 年，长的 10 年，多数省份是用 5—10 年时间。寄希望在短期内引进一小批人，对地方发展产生大的推动作用，可能性应该不大。二是人才引进标准弹性较大，“高度”不高。从对服务时间的要求看，“柔性引进”是主要方式，比如有 11 个省份要求每年工作时间不少于 6 个月即可。引进的形式是“柔性”，但是工作类型很多是“创新型”或“高管型”。这一方面会造成工作性质与服务时间之间的不一致，另外，受引进形式和服务时间制约，引进人才能够发挥的实际作用有限。三是重引进、轻使用，软环境的改善少。对引进人才，除了给予数额较高的一次性补助以及生活上的照顾和安顿外，还有各种“封官”与“许愿”。但是反观人才使用的软环境，则改善较少。人才引进似乎不是为了用，而是为了看，政策的完善还有空间。

通过政策引导，吸引海外人才回流是国家发展的必然阶段，延揽海外高层次人才是引领和带动地方经济转型升级的重要途径，但是政策意图与政策效果之间的不一致是需要加以关注的重要问题。事业留人，环境留人，应该才是人才回流常态化的保障。

参考文献

- [1]关于实施北京海外人才聚集工程的意见[EB/OL].
<http://www.8610hr.cn/docs/rczc/2011-06-07/1307445226468.html>
- [2]大力引进海外高层次人才——市委组织部负责人就进一步做好海外高层次人才引进工作答记者问[EB/OL].
http://www.tj.gov.cn/zwgk/zcjd/bdzc/200912/t20091229_110669.htm
- [3]河北百人计划[EB/OL]. <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/152>
- [4]上海启动实施地方“千人计划”[EB/OL]. <http://www.jfdaily.com/a/1409845.htm>
- [5]浙江海外高层次人才引进计划[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/channel/148>
- [6]福建省引进高层次创新创业人才暂行办法[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/article/2360>
- [7]山东省委办公厅、省政府办公厅印发《关于加快引进海外高层次人才的实施意见》的通知[EB/OL]. http://www.sdwh.lss.gov.cn/news_details.asp?ArticleID=2614
- [8]广东珠江人才计划[EB/OL]. <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/51>
- [9]山西百人计划[EB/OL]. <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/153>
- [10]中共安徽省委办公厅安徽省人民政府办公厅关于加强引进海外高层次人才工作的实施意见[EB/OL]. <http://www.ah.gov.cn/zfgb/gbcontent.asp?id=4685>
- [11]江西省“赣鄱英才555工程”公告[EB/OL].
<http://jiangxi.jxnews.com.cn/system/2010/08/07/011449831.shtml>
- [12]河南百人计划[EB/OL]. <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/144>
- [13]湖北省引进海外高层次人才“百人计划”政策措施解读[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/article/1412>
- [14]湖南“百人计划”[EB/OL]. <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/145>
- [15]内蒙古草原英才工程[EB/OL]. <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/136>
- [16]广西壮族自治区八桂学者制度试行办法[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/article/11006>
- [17]重庆市百名海外高层次人才集聚计划实施办法[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/article/5788>
- [18]关于印发《四川省引进海外高层次人才“百人计划”实施办法》的通知[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/article/932>

- [19]青海省引进海外高层次人才暂行办法[EB/OL].
<http://bbs.liuxuejob.com/redirect.php?tid=87229&goto=lastpost>
- [20]宁夏回族自治区引进海外高层次科技人才创新创业暂行办法[EB/OL].
<http://121.194.3.155/articleview.php?aid=725>
- [21]《陕西省引进高层次人才暂行办法》 [EB/OL].
<http://www.shaanxi.gov.cn/uploadfile/images/20100929023513192.doc>
- [22]云南百名海外高层次人才引进计划[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/channel/175>
- [23]辽宁省海外高层次人才引进“千人计划”的实施意见[EB/OL].
<http://rlbz.dlgjz.gov.cn/xxnr/View.aspx?id=424>
- [24]吉林省引进高层次创新创业人才实施办法[EB/OL].
<http://www.1000plan.org/qrjh/article/1800>

联系方式:

朱军文, 上海市闵行区东川路 800 号, 上海交通大学高等教育研究院
邮编: 200240, 电话: 13564237136, E-mail: jwzhu@sjtu.edu.cn