

# 海外高层次人才引进政策的潜在风险与 优化策略研究

——以成都市为例

罗文清

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年4月12日; 录用日期: 2024年7月1日; 发布日期: 2024年7月10日

## 摘要

在全球人才竞争日趋激烈的时代, 大多数国家将人才战略上升为国家重点战略, 当前我国正处于海外高层次人才引进的战略机遇期, 对人才的需求较高。文章以成都市为例, 梳理了成都市关于人才引进相关政策的现状, 在确保政策有效执行的同时, 分析人才引进政策下可能存在的潜在风险, 比如人才资源局部浪费、挫伤存量人才积极性、人才引进模式单一。根据可能出现的潜在风险, 提出相关策略予以规避, 以期更好地达到政策执行效果, 和引进城市发展需要的海外高层次人才。

## 关键词

海外高层次人才, 人才引进, 人才政策

# Research on Potential Risks and Optimization Strategies of Overseas High-Level Talent Introduction Policies

—Taking Chengdu City as an Example

Wenqing Luo

School of Public Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 12<sup>th</sup>, 2024; accepted: Jul. 1<sup>st</sup>, 2024; published: Jul. 9<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In the era of increasingly fierce global competition for talents, most countries have upgraded the talent strategy to a national key strategy, and China is currently in a strategic opportunity period for the introduction of overseas high-level talents, and the demand for talents is high. This paper takes Chengdu City as an example, combs through the status quo of Chengdu City's policies related to the introduction of talents, and analyzes the potential risks that may exist under the policy of talent introduction, such as the partial waste of talent resources, the frustration of the enthusiasm of the stock of talents, and the single mode of talent introduction, while ensuring the effective implementation of the policy. According to the potential risks, relevant strategies are proposed to avoid them, so as to better achieve the effect of policy implementation and introduce overseas high-level talents needed for urban development.

## Keywords

Overseas High-Level Talents, Talent Introduction, Talent Policy

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

现如今，人才作为第一资源的理念已成为全球共识。在党的二十大报告中，提出了“人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性和战略性支撑”的观点，要始终坚持人才强国战略，把重点放在培养高水平的创新人才上，要加强对人才的国际交流，充分发挥各种类型的人才的作用，努力形成人才国际竞争的比较优势。在国家实施“人才强国”战略的大背景之下，无论是国家还是地方，都先后出台了一系列有关吸引海外高层次人才的政策，吸引大量的留学生人才回国，此举对于我国创新能力的突破，科技水平的提升都会产生重要影响。随着时代的发展，引入海外人才的结构也从以往的引进重点领域专业人才到覆盖技术、创新、管理等多类型多行业的海外高层次人才，因此有关的政策和引进机制也应当有所调整，由于新政策实施的时间较短，要发挥其作用需要很长的时间，许多潜在问题也会在过程中不断显现。尤其是随着经济社会的持续发展，我国对海外高层次人才的引进工作正在不断深入，对相关人才引进政策进行分析，这对国家和当地的人才结构的优化以及有关事业的发展都有重要作用[1]。因此，有必要对海外高层次人才的引进政策作进一步的研究，基于此，本文以成都市为例，分析相关人才引进政策可能出现的潜在的风险并提出优化建议。

## 2. 文献回顾

自党的二十大报告指出，科技是第一生产力，人才是第一资源。习总书记关于人才工作发表了系列讲话，多次强调“实施人才强国战略”，在全球化的大背景下，我国在经济产业方面发展迅猛，同时也面临经济产业的发展和高层次人才不相适应的现实问题。国内学者对高层次人才引进政策进行了广泛的研究，主要分为以下几个方面做归纳分析。

### 2.1. 海外高层次人才概念

对于海外高层次人才这一概念来说，不同时期其概念有所不同。《关于在留学人才引进工作中界定

海外高层次人才指导意见》(以下简称《意见》)是在 2005 年由有关部门共同印发的。《意见》对于海外高层次人才做明确界定,指出其概念是:我国通过公派或自费出国留学,学成之后,在海外从事科研、教学、工程技术、金融、管理等工作,并取得了显著的成就,成为了国内迫切需要的高级管理人才、高级专业技术人才、学术技术带头人,还有具有较好产业化开发前景的专利、发明或专有技术等人才[2]。其中《中共中央办公厅转发<中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见>的通知》指出,“要结合国家战略目标,重点引进一批能够突破关键技术、发展高新产业、带动新兴学科的战略科学家和科技领军人才”。笔者认为人才就是在某一领域或行业内,具有较高职称或专业能力,能做出较大贡献的人。

## 2.2. 海外高层次人才引进政策文本相关研究

薛楚江(2020)通过人才政策发展三阶段模型,从人才政策发展的时间性、空间性、历史性,把人才政策分成吸引与保障政策、培养与发展政策、管理与维护政策和评价与考核政策,分析中国 2000~2018 年的人才政策发展情况,提出了合理的政策建议[3]。许治(2020)学者在“注意力分配”的视角下,对国务院政府工作报告文本进行分析,对相关科技人才施政重点变迁进行梳理[4]。崔宏轶(2020)以经济特区建立 40 年来深圳市层面发国家陆续发布的科技人才政策作为研究对象,从多个角度对其演化的历史轨迹、发文主体、政策工具和适用对象等方面进行了阶段性的分析和评价,并就现阶段深圳科技人才政策的完善和完善提出了一些政策建议[5]。

## 2.3. 高层次海外人才引进政策执行研究

钟腾等人(2021)在研究地方高水平人才政策实施对地区创新的作用时,发现地方高水平人才政策整体上促进了其研发投入规模的增长,并促进了当地的专利数量和专利价值的整体增长。经营环境越差,专利数量增长越慢;科学与技术投资水平低的地方,其政策创新效应较强,而科技投资高的地方,其成效并不显著,因此,从整体来看,创新效率并未显著提高[5]。苏帆等人(2021)认为新形势下高层次人才引进政策具有更加积极、开放的特点,政策执行也取得显著成效;在科研硬件方面,我国同发达国家相比差别不是很显著,但在人才发展软环境方面则还存在一定差距。学术资源、科研资金等资源没有做到科学合理的分配,而是过度集中于特定领域或某些个人与团队[6]。

# 3. 成都市海外人才引进政策现状

## 3.1. 成都市人才引进现状

成都作为新一线城市,正逐步成为西部的经济中心,凭借着经济总量更大、经济结构更优、区域经济更活的优势正逐步推动经济高质量发展的速度和质量。随着四川在我国创新版图中的地位越来越很重要,对于省会城市成都来说,加快应大力建设全国创新人才高地,挖掘本土人才资源的同时,也增强对于海外高层次人才引进的力度。政府也非常重视高新技术产业的发展,同时这里也有四川大学华西医院、四川大学、电子科技大学等全国知名医院和高校。随着四川加大力度引进和支持海外高层次人才创新创业,成都已经成为不少海外高层次人才来川的首选之地,成都正在加快建设以新的发展理念为核心的中心城市,以更为主动的对外开放策略,打造一座有国际竞争能力的“人才之城”。同时,成都还以“走出去”的方式,吸引更多的优秀人才,也加强对人才的需求、政策、发展和服务的环境的了解。

## 3.2. 成都市海外人才引进相关政策

我国于 2003 年 12 月中央召开了第一次全国人才工作会议,在《中共中央国务院关于进一步加

才工作的决定》中明确了人才强国的战略，加强高层次人才队伍建设，制定系列方针政策。2008年发布《中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见》的出台，进一步推进海外高层次人才引进工作。紧接着2010年出台了《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020)》，随之各地政府根据实际情况也出台了一系列高层次人才引进计划。如北京市的“海外人才集聚工程”、江苏省常州市的“千名海外人才集聚工程”、浙江省杭州市的“全球引才‘521’计划”等，从而形成了基于地方实际需要的人才引进体系。

成都市于2016年发布了《关于深入实施“创业天府”行动计划加快打造西部人才核心聚集区的若干政策》，从人才引进、培育、扶持和服务等多个层面，构建了一套全面的人才支撑体系，持续提高了区域人才的竞争力。2017年出台《成都实施人才优先发展战略行动计划》，要始终把人才放在第一位推动城市的转型发展，深入实施人才优先发展战略。积极吸引国内外高素质的创新和创业人才。2023年四川省科技厅联合省发改委、公安厅、人力资源社会保障厅、经济和信息化厅、省经济合作局等部门联合印发了《关于进一步加强外籍紧缺人才引进的若干措施》(简称《措施》)，旨在持续优化提升营商环境，推进外籍人才引进机制改革，加速国际人才在川聚集。

根据文件显示，四川省外籍紧缺人才具体包括专业人才、技能型人才和符合我省重点产业发展的专业技术人才以及其他。由此可见，目前成都市对于海外高层次人才的需求是很迫切的，在政策制度、体制机制、方式方法等方面加大创新力度，力求突破引进海外人才面临的瓶颈，在年龄、工作许可有效期等方面放宽限制，对获得国际职业技术资格的技能型人才，申请工作许可时免除其学历要求，对于取得硕士及以上学历的紧缺人才，可免除工作经历要求。不可否认，城市在一段时间内，集中引进海外高层次人才，这样可以让人才数量得到增长，让人才结构得到优化，从而提高人才的整体质量水平[7]。但是，不可忽视的是，在实际工作中，还存在着一些问题，这些问题会对政府政策执行和决策造成较大影响。

综上所述，当前阶段虽然在人才引进的规模、质量和效能方面都取得了一定的突破，但是与社会经济发展对人才工作的要求相比，仍然存在着一定的差距。同时也要看到政策执行过程中存在的潜在风险，及时规避风险，提高政策的执行效果。

## 4. 成都市海外高层次人才引进政策存在潜在的风险

近几年，各个省级行政区纷纷出台了相应的政策，加强了对海外高层次人才的引进工作，这也反映了当地政府对人才引进的高度重视。但是从整体来看，目前海外高层次人才引进政策还存在着几方面的潜在风险。

### 4.1. 人才资源局部浪费的风险

城市根据发展策略，各地出台了相关引进人才的政策，受人才引进政策的鼓励和政策执行的情况，城市内的人才规模以及在某一领域的人才数量都有可能在这段时间内集聚增加，当供需平衡时，这时能发挥最大效力，而如果供给大于需求，人才集聚增长，从而超过了该城市或领域需要的数量以及城市服务条件的承受能力时，更会产生适得其反的现象[8]。对于目前成都进一步加强外籍紧缺人才引进，是为了短期内快速引进人才，其中的某些条件需要很长时间来实现，这也可能会导致所引进的人才作用不能完全发挥，造成部分人才资源的浪费。同时，在引进海外高层次人才和现有存量人才的福利待遇实行双轨制的现实情况下，大规模的引进海外高层次人才造成了城市中已有的人才在工作中的积极性受到了抑制，甚至产生了“挤出效应”，造成了城市中的部分人才浪费。同时也要注意城市中海外高层次人才引进的审批制度，避免唯“帽子”头衔和盲目引进而造成重要人才资源的浪费现象。当下这种人才流动带来的风险表现为可能造成高层次人才资源的浪费，从而进一步降低对于人才培养的意愿，加剧城市

之间的人才分布不均衡现象。一方面，需要海外高层次人才的地区没能充分吸引到所需人才。另一方面，加剧资源分布不均衡的情况下，造成了资源的浪费。

#### 4.2. 挫伤存量人才积极性的风险

首先，城市增强对于海外高层次人才引进的力度，密集且强力度的人才引进政策往往以向目标人才提供极为丰厚的待遇为主要内容，包括但不限于丰厚的薪资福利、关键且重要的工作岗位、广阔的发展空间和事业发展前进、外部条件的支持、对家庭和个人生活的照顾等，由此来吸引并留住人才。这些有足够吸引力的政策对于人才引进的愿景来说，确实可以灵活多样的引进海外高层次人才，但另一方面，这些突破目前城市已有人才待遇的人才政策，会形成对内和对外不一致的现象出现。其次，对从海外引进的人才，其可以享受到特别的政策，并享受到较高的福利。但如果对于城市现有的人才来说，既是在能力、对城市发展作出的贡献、专业水平等方面与海外高层次人才相当，但待遇和福利往往不如海外引进的高层次人才，这种差异会导致存量人才的不满和消极懈怠情绪，不利于城市进一步发展和创新[9]。最后，对于大多数人才来说，自身希望在组织中有不断发展的机会，希望能够担任重要工作，而这种现象很容易挫伤存量人才的工作积极性，导致人才情绪低落，满意度降低，甚至可能发生在工作中出现矛盾的现象，由此可见，挫伤存量人才积极性是海外高层次人才引进中存在的风险之一。同时，新引进的海外高层次人才了解到这种情况，会同时影响激发存量人才的积极性降低和海外高层次人才引进困难的问题产生，现存的挫伤存量人才积极性的潜在风险是引进海外高层次人才过程中需要注意的问题之一。

#### 4.3. 依赖人才个体引进模式

通过目前成都已经出台的人才引进政策来看，我们可以发现，成都市出台的政策手段集中在创业补贴、放宽限制、支持创新创业等方面，且都是以个体式引进模式为主，瞄准单个人才个体，团队模式引进的很少。在我国各类人才普遍短期的大背景下，各部门将人才摆放在重要的位置，出台相关政策，通过加强引进力度和资金投入来引进海外高层次人才。而人才引进后，在新环境下难以迅速形成合力，需要重新组建新团队，同时加大政策和资金扶持，花费大量时间打造一支高精尖团队，一定程度上推迟了科研成果的产出，用人成本也会大幅度提高[10]。虽然个体式引进模式可以体现成效，操作方面也能胜任，相较于团队式引进的成本较高，操作困难，现在大多数政策偏向与个体式引进模式，但是，我们要善用辩证的眼光看问题，既要看到个体式引进的优缺点也要看到团体式引进的优缺点，达到优势互补，看到过分依赖于某一种模式而可能造成的风险。

### 5. 国内高层次人才引进政策执行的经验启示

为进一步为成都市提出更为优化的人才引进政策，提升政策执行的效果。本文选取了本文选取了广州和深圳两个城市，对其进行梳理总结，以求为成都市人才引进中存在的问题提出建议。

#### 5.1. 广州高层次人才引进政策执行的经验

广州以《关于实施“广聚英才计划”的意见》为核心，制定高层次人才引进政策 40 项出台一系列政策为打造国际都市，吸引海外高层次人才，例如《广州市留学人员来穗工作资助管理办法》《关于实施鼓励海外人才来穗创业“红棉计划”的意见》。除此之外，广州出台了《广州高层次金融人才支持项目实施办法》为集聚一批具有国际视野的高层次金融人才。从实施主体上来看，广州开发区具有显著的政策叠加作用，工业园区已逐步发展成熟；市级层面的政策侧重于高层次人才的引进和支持，但大部分下

属区都会积极地制定相应的支持政策，尤其是对基础高层次人才的支持，以区为单位。广州市的外部环境十分优越，包括科研环境、生活环境、文化环境，高新技术企业和国家级重点实验室等科研资源丰富，且成立了人才工作集团[11]。

## 5.2. 深圳高层次人才引进政策执行的经验

深圳在市级层面实施了“1+81”的人才政策，突出了对重点行业的金融支持。全市出台了近70条《关于促进人才优先发展的若干措施》，其中以“81条”为重点。在重点行业上，根据自身的发展定位，制定了《支持金融人才发展实施办法》，明确提出了加快金融人才聚集的十条举措。深圳各地区都积极响应市委、市政府的工作部署，以工业园区为依托，形成了多个区域的支持。各地区积极推出相应的支持政策给予市财政补助。深圳的人才服务中心形成了“一园四区，多点支撑”的格局，形成了一个多层次、多领域的服务系统，光是一个市级的工业园区，就有134家人才服务机构，一年的营业收入超过了1亿元[12]。中华人民共和国人力资源和社会保障部。千里之才 南粤以待——广东省推动人力资源服务业高质量发展从外部环境看，深圳科研、生活、文化环境都处于全国前列。一是科研环境。深圳科研创新载体丰富，累计有各级创新载体3070个，其中，国家级重点实验室、工程实验室、工程中心、企业技术中心、科技企业孵化器创新载体129个，省级创新载体1292个，市级创新载体1649个[13]。

## 5.3. 高层次人才引进政策的执行启示

广东、深圳市作为国内一线城市，在科研环境、生活环境、文化环境方面都有显著的优势，两座城市都有许多经验值得学习借鉴。首先，要有完整的高层次人才引进政策体系，且有明显的导向性，结合自身城市发展定位，出台了与重点产业人才针对性较强的人才政策，其次，要确定人才引进的方向，明确培养对象，为区域经济转型升级发展储备适宜的高层次人才。在此基础上，要充分利用好人才政策这一工具，并与当地的财政状况相结合，使人才政策的价值最大化，避免资源的浪费。针对目标群体要素，广州、深圳加强人才高地建设，真正给了高层次人才归属感和价值感。最后，要有优越良好的配套外部环境，广州、深圳都打造了优越良好的外部环境，吸引高层次人才在此发展，包括但不限于丰富的科研载体、生活环境的优越以及浓厚的社会文化氛围，政府重视教育文化事业，深耕文化土壤，文化底蕴丰厚，给予了高层次人才尊才爱才的文化氛围。

# 6. 优化成都市海外高层次人才引进的策略

## 6.1. 坚持综合推进人才引进政策

首先，对于引进的海外高层次人才来说，要确保引进的人才符合城市当前发展的需要，对于城市的政治、经济、文化各方面都需要的高层次人才，且人才引进要达到一定规模才能发挥其效力。对于海外高层次人才引进工作来说，科学的人才引进规划不仅能避免人才资源浪费，又可以使高层次人才更好地发挥自己的长处。与此同时，城市要应时而变，不局限于仅仅出台人才引进方面的单项政策，而是要整合各种资源要素，确保城市在动态中源源不断地引进人才，在动态融合中发挥作用。一方面，在对海外高层次人才引进过程中，既要强调阶段性任务的完成，更要做好长期战略性规划，做到动态调整分段推进。另一方面，在突出大力引进海外高层次人才的同时，要设计出相应的人才退出机制，不能只有进入政策而没有退出机制。一个对未来规划相对清晰的城市，应当形成不同阶段城市人才引进的规模与结构计划，在与退出机制相结合的基础上为未来引进人才留出相应的岗位和可期待的人才发展前景。同时要充分考虑城市财力的支持，不仅要考虑人才引进形成的直接财力要求，而且要考虑人才引进的间接财力要求，最终实现人才引进多方面综合推进。

## 6.2. 坚持公平对待增量人才与存量人才

在人才引进过程中，既要引进优秀人才又要发挥已有人才的作用，需要关注合理利用引进人才和对现有存量人才盘活问题。无论是对待新引进的人才还是存量人才，对于城市建设作出贡献，都应获得合理和公平的回报，只有进行存量人才的转化和增量人才的引入，才能建立起一支与社会服务需求相适应，具有较大规模的社会工作人才队伍。城市应抓住“外来人才”这一机遇，在动态过程中，不断提高各种类型的人才的生活和工作环境[14]。从外部大规模地引进人才，势必会使一个城市的人才福利水平整体提高。而政策的制定的导向是使存量人才和外来人才感到高待遇能支撑各种类型的人才，但这种双轨制并不能持续太久。在一段时间之后，整个城市的人才待遇都会因为人才的引进而获得普遍提升，最终实现现有人才执行与引进人才完全相同的待遇政策。在新的起点上，城市能够继续进行新一轮的人才引进，并不断推进，最终形成城市人才引进和各类人才待遇不断提升相互促进、城市人才待遇提升与城市发展相互促进的格局。

## 6.3. 加强高层次水平团队引进

团队式引进区别于个体式引进模式，团队式引进是指在掌握清楚海外高层次人才发展态势和国内发展需求的基础上，对海外优秀团队可以整体引进，或者是由领头人自主带动团队回流。与个体式引进人才相比，这种模式能够直接进入工作状态，使科研人员更快地进入到工作中去，取得更高的科研成果，使学科和团队得到更大的发展。在我国人才强国的战略背景下，各地区也要聚焦于自己的主导产业，坚持围绕产业链、匹配人才链打造产业链的方式，大力培育新一代信息技术、航天技术、职能制造等领域的高层次人才和国际顶尖团队，为抢占高端产业提供人才支撑[15]。特别是理工科专业方面的创新性人才，既要有高水平的人才，又要有一个结构合理的队伍作为支撑。从现实情况出发，海外高层次人才落地后是否能快速打开工作局面，一方面是看相关政策及配套的支持力度，另一方面是看是否强有力的团队支持。加强对海外高层次人才的引进有利于更好的发挥其专长，更好的适应国内科研环境从而减少在短期内出现工作中的冲突和排异。

## 7. 结论

我国深入实施人才强国战略，加快建设国家战略人才力量，始终把人才建设放在工作重心，积极引进海外高层次人才，力争把人才优势转变成产业和科技优势。近年来各地相继出台了一系列人才引进政策，本文是对人才引进政策为对象展开分析。首先，梳理了成都市人才政策引进的现状。其次，为了更好地发挥人才引进政策的作用，本文分析了可能出现的潜在风险。比如，人才资源局部浪费、挫伤存量人才积极性和人才引进个体模式的风险。根据潜在的风险，提出了坚持综合推进人才引进政策、公平对待增量人才与存量人才、加强高层次水平团队引进的优化策略。完善并优化相关人才政策吸引海外人才前来创业，人才活力在此竞相迸发，成为城市发展的不竭动力。

## 基金项目

中央高校项目“铸牢中华民族共同体意识视域下民族高校校园文化建设的创新路径研究”(2023SYJSCX127)。

## 参考文献

- [1] 文雯, 宋建波. 高管海外背景与企业社会责任[J]. 管理科学, 2017, 30(2): 119-131.
- [2] 桂润楠. 我国归国海外高层次人才现状调查与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 中国科学技术大学, 2014.

- 
- [3] 薛楚江, 谢富纪. 人才政策发展三阶段模型与中国人才政策[J]. 科技管理研究, 2020, 40(24): 54-59.
- [4] 许治, 张建超. 新中国成立以来政府对科技人才注意力研究——基于国务院政府工作报告(1954-2019年)文本分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2020, 41(2): 19-32.
- [5] 崔宏轶, 潘梦启, 张超. 基于主成分分析法的深圳科技创新人才发展环境评析[J]. 科技进步与对策, 2020, 37(7): 35-42.
- [6] 钟腾, 罗吉罡, 汪昌云. 地方政府人才引进政策促进了区域创新吗?——来自准自然实验的证据[J]. 金融研究, 2021(5): 135-151.
- [7] 张信东, 吴静. 海归高管能促进企业技术创新吗? [J]. 科学学与科学技术管理, 2016, 37(1): 115-128.
- [8] 万钢. 把握全球产业调整机遇培育和发展战略性新兴产业[J]. 求是, 2010(1): 28-30.
- [9] 吴江, 张相林. 我国海外人才引进后的团队建设问题调查[J]. 中国行政管理, 2015(9): 78-81.
- [10] 王辉耀. 人才战争[M]. 北京: 中信出版社, 2009.
- [11] 苏帆, 龙云凤, 陈杰. 新形势下广东科技人才引进存在问题及对策研究[J]. 科技与创新, 2021(19): 28-30.
- [12] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 千里之才南粤以待——广东省推动人力资源服务业高质量发展[EB/OL]. <https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/>, 2021-07-27.
- [13] 深圳市统计局. 2022 统计年鉴[EB/OL]. <https://tjj.sz.gov.cn/attachment/1/1382/1382770/10390917.pdf>, 2024-07-05.
- [14] 朱军文, 沈悦青. 我国省级政府海外人才引进政策的现状、问题与建议[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2013, 21(1): 59-63, 88.
- [15] 李蕾. 城市人才引进政策的潜在风险与优化策略[J]. 中国行政管理, 2018(9): 154-155.