

连云港市人才政策实施评价及优化建议研究

蔡政桥, 何兵, 徐达

江苏海洋大学商学院, 江苏 连云港

收稿日期: 2024年11月15日; 录用日期: 2024年11月26日; 发布日期: 2025年1月6日

摘要

兴国之要, 人才为先。近年来, 连云港市大力推进人才政策, 吸引高新技术人才, 发展人才战略, 构建了较为完备的政策框架, 取得了一定成效。本文通过分析连云港市人才政策实施成效发现, 目前仍存在政策同质化、缺少吸引力和缺少良好人才环境等问题, 导致区域人才政策实施效果不佳。结合连云港实际情况, 文章提出创新人才机制, 完善人才软环境等政策建议, 以期提升政策实施效果。文章通过对连云港人才政策实施评价并提供优化建议, 以期为连云港实现经济高质量发展的目标提供了经验借鉴, 同时为其他类似城市提供参考。

关键词

连云港, 人才政策, 评价, 优化建议

Research on the Evaluation and Optimization Suggestions of Talent Policy Implementation in Lianyungang City

Zhengqiao Cai, Bing He, Da Xu

School of Business, Jiangsu Ocean University, Lianyungang Jiangsu

Received: Nov. 15th, 2024; accepted: Nov. 26th, 2024; published: Jan. 6th, 2025

Abstract

Talent is the top priority for revitalizing the country. In recent years, Lianyungang City has vigorously promoted talent policies, attracted high-tech talents, developed talent strategies, and established a

relatively complete policy framework, achieving certain results. Through analyzing the effectiveness of talent policies in Lianyungang city, it was found that there are problems such as policy homogenization, lack of attractiveness, and lack of a good talent environment, which have led to poor policy implementation results. Based on the actual situation in Lianyungang, policy recommendations such as innovating talent mechanisms and improving the talent soft environment to enhance policy implementation effectiveness are proposed. All these provides experience and reference for achieving the goal of promoting high-quality economic development through talent development in Lianyungang.

Keywords

Lianyungang, Talent's Policy, Evaluation, Promoting Suggestions

Copyright © 2025 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

人才是高质量发展中最具活力的变量。习近平总书记在中央人才工作会议上指出：“深入实施新时代人才强国战略，全方位培养、引进、用好人才，加快建设世界重要人才中心和创新高地，为 2035 年基本实现社会主义现代化提供人才支撑，为 2050 年全面建成社会主义现代化强国打好人才基础。” [1] 江苏省委人才工作领导小组召开会议强调：“找准发展定位、扛起责任担当，加快新时代人才强省建设，为高质量发展提供一定支持”。全国人才资源总量从 2010 年 1.2 亿人增长到 2019 年 2.2 亿人，其中专业技术人才从 5550.4 万人增至 7839.8 万人。世界知识产权组织发布全球创新指数显示，我国从 2012 年第 34 位快速上升到 2021 年第 12 位。事实说明，我国已拥有一支规模宏大、素质优良、结构不断优化、作用日益突出的人才队伍，人才培养工作也已站在一个新的历史起点上 [2]。

近年来，连云港紧跟时代步伐，加快新时代人才强市建设，全力推进“一带一路”人才中心和创新高地的建设。连云港市政府为吸引各地人才，坚持人才优先发展原则，出台大量优惠政策，并在完善人才政策、健全人才引进机制、优化就业环境、提升服务质量等方面持续发力，推进各行各业优秀人才在连云港新时代建设中贡献自己的力量。尽管连云港相关部门为吸引人才出台了大量人才政策，在政策制定与实施上仍有些许不足。因此，需要在政策执行过程中及时发现问题，提出针对性建议，从而不断优化政策体系，提升连云港人才政策的实效性及精准度 [3]。

2. 连云港人才政策实施现状及成效

2.1. 人才政策实施现状

连云港作为新亚欧大陆桥东方桥头堡、全国首批沿海开放城市、全国性综合交通枢纽、“一带一路”交汇点和强支点城市，具有得天独厚的区位优势。近些年，连云港为吸引人才，陆续推出了许多优惠政策(具体见表 1)。从目前发布的人才政策来看，整体框架基本完备。

连云港人才政策覆盖面较为完备，取得了一定实效，但仍然存在部分理解不到位、执行不到边等现象，对人才政策的落地性和延续性的重视程度有所欠缺。针对连云港市人才政策的实施，亟需进行政策梳理、得失总结、剖析缺失原因，以促进区域人才政策高质量实施，为连云港市经济高质量发展做贡献 [4]。

Table 1. Some talent policies in Lianyungang

表 1. 连云港部分人才政策

创新 创业 支持	<p>创新类人才项目给予最高 3000 万元综合资助，创业类人才项目给予最高 1 亿元综合资助。</p>
	<p>石化、生物医药、新材料三大产业高端人才：给予最高 1500 万元启动支持、1000 万元产业化成长奖励、2000 万元创业股权投资等。给予石化企业单人最高 150 万元引才补助。</p>
	<p>教育卫生人才：30~100 万元购房券。柔性引进的卫生专家每人给予 10 万元资助。纳入培养计划的，每年按 5~20 万元标准奖励，资助 3 年，对卓越团队、卫生专家团队给予 10~60 万元奖励。</p>
	<p>521 高层次人才培养工程：“卡脖子”技术攻关人才支持专项，给予 10~30 万元科研项目资助重点行业领域人才支持专项，给予 5~15 万元科研项目资助青年人才支持专项，给予 3~8 万元科研项目资助。</p>
	<p>技能人才：高端技能人才给予最高 100 万元资金奖励，A、B、C 类技能人才享受同等层次人才购房券和生活补贴。</p>
	<p>外国人才：对企业引进的外国专家人才，按用人单位实际支付的薪酬进行补贴，单个项目(人才)最高 30 万元。</p>
生活 服务 保障	<p>乡土人才优秀创业项目给予最高 50 万元资金支持，经认定乡土人才典型给予最高 2 万元补贴。电商人才给予最高 6000 元一次性培训补贴，优秀直播电商人才，给予 2 万元一次性奖励。金融支持提供最高 1500 万元的“人才贷”和 300 万元的创业担保贷款。</p>
	<p>百企千才支持计划：向用人主体授权，对重点企业推荐的优秀人才，享受连续三年每月 1000 元生活补贴等政策。</p>
	<p>市场化引才：人力资源服务机构引荐的人才获国家、省级 50 万元以上资助，按上级资助金额给予引才机构 10%引才奖励，最高奖励 100 万元。对荐才工作突出的单位，最高给予 50 万元引才奖励。</p>
	<p>生活补贴：符合条件的本科生、硕士研究生享受连续 3 年每月最高 1000 元、2000 元生活补贴，博士及以上人才享受连续 3 年每月最高 10000 元生活补贴。企业引进的正高、副高、中级职称人才分别参照博士、硕士研究生、本科生享受生活补贴。</p>
<p>人才公寓：以人才公寓为中心，在人才集聚的主城区或者产业园区建设各具特色的人才社区，集成商超餐饮、体育健身、休闲娱乐、医疗保健、便捷交通等公共服务，实现“拎包即住”“保姆式”管理。</p>	
<p>公积金政策优惠：对使用“购房券”人才账户余额不足的可补交，提高住房公积金贷款额度，C 类、D 类人才、硕士(或副高职称、高级技师)和本科生(或中级职称技师)个人住房公积金贷款最高额度分别放宽至 130、110 和 70 万元。</p>	
<p>博士及以上高层次人才配偶需要安置的，按原工作单位性质、本人身份及专业基本对口的原则推荐安排在相应单位工作。其他情况，理应提供可供选择的工作岗位，协助人才配偶就业。</p>	
<p>子女方面：博士及以上高层次人才子女，优先安排到优质中小学(幼儿园)就读。</p>	
<p>医疗方面：为高层次人才提供最优医疗保障服务，开辟绿色通道，全国三甲医院免费预约挂号。</p>	

数据来源：《关于大力实施花果山英才计划助推高质量发展的若干政策意见》。

2.2. 连云港人才政策实施成效

2.2.1. 人才集聚效应明显

通过精准施策和高效执行，连云港市成功吸引了大量高层次人才和紧缺人才。以“花果山英才计划”为引领，该政策体系覆盖了生物医药、石化、新材料等多个主导产业，形成了强大的政策吸引力和人才集聚效应。数据显示，截至 2023 年底，连云港人才资源总量已达到 98.3 万人，其中每 10 万人中拥有大学文化程度的人口达到 1.47 万，这一比例在苏北五市中已经名列前茅。近三年来，更有 10.6 万名高校毕业生选择来连云港创新创业，使连云港成功跻身“95 后”人才吸引力城市百强¹。目前，连云港市人才资源总量持续攀升，特别是高层次人才数量显著增加，为城市发展提供了坚实的智慧支撑。

¹数据来源：连云港市人民政府办公室。

2.2.2. 产业升级加速推进

人才政策的实施，有力推动了连云港主导产业的升级和发展。在生物医药领域，引进的顶尖人才和领军人才带动了创新药物的研发和产业化进程。发展到今天，连云港获批 i 类新药 19 个，占全省 1/2 和全国 1/8，位列全国地级市首位。2024 年上半年，连云港海州区医药产业实现产值 75.6 亿元，同比增长 12.1%。在石化领域，高端人才的技术支持和管理经验促进了产业链条的延伸和附加值的提升；在新材料领域，创新人才的引入推动了新材料的研发和应用，进一步巩固了连云港在全国乃至全球材料行业的领先地位。2024 年 1 至 6 月，全市规模以上工业完成产值 2700 多亿元，同比增长近 9%²。在全市的行业大类中，有近八成行业产值实现了正增长。其中，化学原料和化学制品制造、医药行业以及电力、热力生产和供应等行业的表现尤为突出。

2.2.3. 创新创业活力迸发

人才是高新产业技术发展的关键。连云港是国家知识产权强市建设试点城市，具有一定政策优势，而人才政策也为区域创新创业提供了肥沃的土壤。近 3 年，连云港共吸引 10.6 万名高校毕业生前来创新创业，丰富了连云港创新创业活力。通过设立人才创业投资基金、提供创业贷款贴息等措施，人才政策极大地激发了人才创新创业热情。众多人才在连云港创办了具有自主知识产权的高新技术企业，为地方经济发展注入了新的活力。2023 年，全市专利授权量 6593 件，其中：发明专利授权量 1807 件(同比增长 60.48%)，占专利总授权量的 27.4%，质量也获得了明显提升。企业专利授权量 5484 件，占全市专利授权量的 83.18%，也显示了企业创新主动性显著增强。截至 2023 年底，全市有效发明专利 7536 件，同比增长 29.6%，增幅居全省第二位。³

2.2.4. 人才服务体系不断完善

为进一步提升人才满意度和获得感，连云港不断完善人才服务体系。从住房保障、子女入学、配偶就业到医疗保障等方面，均提供了细致入微的关怀和支持。除物质层面的政策支持，政企人才直通车的设立也大幅缩短了人才与产业需求的对接时间，使人才能在最短的时间内找到最适合的岗位。同时，人才举荐制和“双落户”制度的推行，打破了传统人才流动壁垒，吸引了更多外来人才扎根连云港。此外，连云港还积极打造高品质人才社区和“青连驿站”，为人才提供舒适便捷的生活环境和丰富的精神文化生活。面对科研资源匮乏、研发承载能力不强、配套资源不充足、人才吸引力不强等问题，连云港海州区积极构建人才保障体系，为企业发展提供了强大的智力支持。出台“红韵海州英才”十条、“521 人才培养工程”等激励政策，引进 50 名高层次人才和发放补贴 1200 万元，并落实 33 套人才公寓⁴。这些措施的实施极大地增强了人才的归属感和幸福感。

总体而言，连云港市的人才政策在总量、环境、质量、创新能力等方面都取得了显著的成果，但在持续优化和应对未来挑战的过程中仍需不断调整策略，以确保人才政策的长久有效性，持续推动城市经济的高质量发展。

3. 连云港市人才政策实施评价

研究发现，目前连云港市人才政策在实施过程中存在以下典型问题[5]-[8]。

3.1. 借鉴其他城市标准，缺乏对本地的考量

在人才政策支持下，连云港市人才数量实现了快速增长，特别是高层次人才和紧缺专业人才的引进

²数据来源：连云港发布。

³数据来源：2023 年连云港市知识产权发展和保护状况白皮书。

⁴数据来源：中国江苏网。

取得了显著成效。此外，连云港市人才质量也得到了显著提升，高层次人才在科技创新、产业升级等方面发挥了积极的作用，推动了连云港高新产业的发展。但在政策实施过程中，由于当前我国各地普遍面临着传统产业转型升级的压力，大力发展战略性新兴产业成为不少地方政府的经济发展战略。目前，当地政府主要依赖参考其他先进城市的政策标准，而缺乏本地化的评估标准，未充分考虑连云港本地的实际情况和需求。连云港的花果山英才计划与苏州的“姑苏人才”工程以及常州的“龙城英才”工程存在较高的相似之处[9] [10]。缺乏本土化的针对性人才政策，意味着政府无法真正满足本市特定行业和特定领域的人才需求，导致本市如金融服务业等部分行业人才过剩，医药和石化等高新技术产业人才相对匮乏。如果人才缺乏本地的发展空间，就会再次被其他具有人才工作特色政策的城市吸引走，导致人才的双重流失，使连云港无法充分利用和发展引进的人才资源，白白浪费掉之前人才引进所消耗的财力物力。

3.2. 引才政策在省内处于劣势，缺乏竞争力

吸引人才除了具有竞争力的薪资待遇外，职业发展机会和工作氛围环境也十分重要。连云港地处江苏北部，缺少长三角经济圈的人才集聚效应辐射，周边也缺乏一线城市，无法像苏州、无锡、常州一样承接上海外流的高端专业人才，易形成“人才孤岛”。由于缺乏高端人才向上进步的空间，2023 中国民营企业 500 强企业连云港仅有三家，且都处于 340 名之后，远低于无锡市(12 家)和南京市(9 家)。此外，2023 中国制造业民营企业 500 强连云港也仅有四家上榜。在 2024 年中国城市人才吸引力排名中，连云港虽位列百强，在省内排第十二名，仅高于宿迁市。⁵缺乏优质的产业集群和创新创业平台，使得人才在连云港的就业机会相对省内其他城市来说十分有限。相较而言，连云港在省内对于高端人才的吸引力度较小，所以江苏省高端人才往往会选择苏南城市，即便选择苏北也会优先选择排名更高的徐州。

3.3. 缺少人才培养和成长环境，本地培养人才流失率高

当地高校是人才最佳的培养场所。连云港全市共有五所高校，位居全省第十二名，共有两所本科和三所专科，仅占全省 2.9%。其中最高层次高校是省属高校江苏海洋大学，曾有针对该校商学院 1760 名本科生投放的调查问卷显示，仅有 136 名同学表示愿意留在连云港，760 名同学表示没有考虑好，而剩余 864 名同学表示一定不会留在连云港工作。结果显示，学生中愿意留在连云港的比例只有 7.7%。根据市人才服务中心数据统计显示，江苏海洋大学的应届毕业生的留连率仅为 18.16%，而连云港职业技术学院的毕业生留连率却达到 30%以上，说明连云港市更高层次应届毕业生留存度不足，本地花费大量物力财力培养出来的人才却难以留住。毕业生留存度不足就无法高效发挥同学群效应和校友经济。连云港高校毕业生本地留存度不高，可见政府制定政策并未侧重于当地高校应届毕业生，导致高校毕业生外流。由于缺乏本地高校应届毕业生这一长期稳定的人才输送机制，高新技术产业的人才基本都需要二次培养，这需要企业付出大量的培养时间和经济成本。

4. 人才政策优化建议

4.1. 因地制宜，创新人才机制

连云港目前的人才政策有一定的效果，但长此以往并不利于本地经济的快速高质量发展。因此应结合连云港特殊的地理位置和经济发展状况，创建针对性的人才引进政策，特别是围绕连云港独特的港口优势及海洋经济、医疗化工、纺织、石化等主导产业，打造特色产业集群。连云港应该设立产业专项人才基金，推进给重点领域中有突出贡献的人才以奖励和补贴。此外，也可结合当前就业形势打破传统的学历、职称等单一评价标准，根据不同行业、不同岗位的特点，建立以能力、业绩、贡献为导向的多元化

⁵数据来源：中国城市人才吸引力排名：2024。

人才评价体系。例如，对于医药创新人才，可以重点考察其科研成果的转化应用情况给予奖励；对于企业经营管理人才，可以关注其企业的经济效益和发展潜力。不仅如此，连云港也可以应用数智化技术搭建人才平台，实现人才需求采集、政策拟定模拟、政策实施与评价环节的可视化、可感化，设立常态化人才需求采集接口，应用大数据建模推演政策实施效果，提升人才政策制定的科学性[11]。

4.2. 完善人才软环境，加强人才政策吸引力和凝聚力

在“花果山英才计划”“521工程”等政策基础上，连云港应进一步细化和完善各类人才政策，使其对目前人才环境建立做出应有贡献。连云港应积极加强企业人才与科研机构的合作，推动产学研一体化，促进科技成果转化，为产业发展提供技术支持。通过建立大数据平台，可以针对连云港市高等人才建立健全人才保障机制，创新产业模式扩大对周边环境影响力，促进周边城市人才汇入，形成虹吸效应，并做好承接的结果，从而达成良性循环。此外，通过在连云港市公报中及时反映出人才政策实施效果，开通人才建言通道，针对不同人才形势变化，政府可以及时调整和优化人才政策，提高政策的针对性和实效性，真正做到取于人才，用于人才。另外，通过规划人才产业园区、提供人才公寓等方式，推动人才软环境的建设和发展，进而提升人才的满足感、凝聚力。不仅如此，连云港市也可以加大对人才的表彰和宣传力度，树立优秀人才的典型，建立人才交流平台，组织开展人才沙龙、学术论坛等活动，促进跨区域、跨行业的交流与合作，拓展企业和人才的对接环境，进一步激发人才的创新活力，健全人才成长和个人发展的大环境。

4.3. 营造人才培养环境，完善人才输送通道

将人才工作重心放在引才方面，能在短期内快速增加人才数量，却未必能够产生较好的提质效果。要发挥引进或培育人才的作用，就必须重视留才与用才环节的政策设计[12]。考虑到目前连云港高等院校留连率低的问题，应结合当前不同学校的特殊优势，建立企业与学校的双向选择渠道，满足双向对口，培育专业化人才。例如连云港当地药企可以在江苏海洋大学药学院开学伊始与学院学生签订定向培养协议，开展校企联合培养，学生毕业后可以直接到企业就职，以此提升人才综合能力和对企业认同感，提高连云港人才留存率和吸引力。此外，还可以对连云港在职人才进行继续教育和培训，创建特色创新岗位，推动人才进步及推进连云港特殊创新产业建设。同时，可以组织企业与高校、人才市场等开展人才对接活动，建立企业人才需求信息平台，定期发布企业的人才需求信息，为人才提供就业帮助。另外，通过派驻政府工作人员帮助人才更好地对接企业，提高人才的就业率和企业的满意度。

基金项目

江苏海洋大学2024年大学生创新创业训练计划省级一般项目：“连云港市人才政策实施效能评估及优化建议”资助。

参考文献

- [1] 习近平. 深入实施新时代人才强国战略加快建设世界重要人才中心和创新高地[J]. 中国民政, 2021(24): 4-9.
- [2] 李锡元, 边双英, 张文娟. 高层次人才政策效能评估——以东湖新技术产业开发区为例[J]. 科技进步与对策, 2014, 31(21): 114-119.
- [3] 姜军. 建立人才政策效能评估体系[J]. 中国人才, 2023(5): 48-49.
- [4] 徐雷, 张欣钰, 刘蕊. 信号传递模型下地方政府人才引进政策研究[J]. 经济评论, 2024(3): 142-164.
- [5] 芮国强, 彭伟, 陈童. 地方政府人才政策效能评估——以常州为例的实证研究[J]. 学海, 2017(6): 156-160.
- [6] 赵全军, 季浩. 创新驱动背景下的地方政府人才政策竞争: 效能测度与对策研究——基于Z省11个地级及以上

- 城市的分析[J]. 浙江社会科学, 2023(5): 64-73, 158.
- [7] 薛泽林, 吴江. 人才政策评估的数字化方法体系建构[J]. 中国行政管理, 2023, 39(9): 37-45.
- [8] 顾承卫. 新时期我国地方引进海外科技人才政策分析[J]. 科研管理, 2015, 36(S1): 272-278.
- [9] 白云朴, 李果. 长三角区域一体化进程中科技人才政策趋同与竞争[J]. 中国人力资源开发, 2022, 39(6): 81-93.
- [10] 史梦昱, 沈坤荣. 人才引进政策的经济增长及空间外溢效应——基于长三角城市群的研究[J]. 经济问题探索, 2022(1): 32-49.
- [11] 董晓宏, 魏娟, 白海琦. “三链融合”视角下京津冀人才政策评价与优化[J]. 经济与管理, 2024, 38(2): 9-16.
- [12] 陈强远, 叶杨, 李晓萍. 中国区域人才政策的量化评价与时空演变[J]. 江苏社会科学, 2024(1): 166-175.