

地方人才政策发展阶段的迭代与政策工具的递嬗

——基于 2009 年以来徐州市人才政策的个案研究

陈 彧^{1,2}

(1. 盐城师范学院历史与公共管理学院, 江苏 盐城 224007; 2. 盐城地域文化与社会治理研究院, 江苏 盐城 224007)

摘要: 2009 年以来, 徐州市人才政策大体经历了协同发展、本地探索和整合优化三个阶段的发展。通过政策发展的迭代, 徐州市人才政策在适用对象上, 实现了高层次人才、专门人才和大学生等引才范围的增容。在政策激励工具方面, 呈现多元扩展和特色凝练的阶段变化态势。具体表现为对高层次人才越来越侧重宜居生活和职业协同维度的激励工具, 对大学生逐渐加大生活补贴维度的激励工具, 以及全面增补对高技能人才的激励工具。

关键词: 地方人才政策; 政策适用对象; 政策激励工具

中图分类号: C96; C91 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)02-0178-09

随着我国经济社会发展的动能从投资驱动向创新驱动的转变, 人才资源的战略地位愈发显得重要。截至目前, 全国有超过 200 个直辖市和地级市出台了人才专项政策^[1]。在社会主义市场经济中, 人才政策是各级政府在“市场角逐人力资源”的基础上, 充分激发了“政策吸引人才集聚”功能的集中表现。

徐州市地处江苏省北部地区, 是淮海经济区的区域中心城市。在经济发展方面, 2021—2022 年, 徐州市年度 GDP 稳居全国第 28 位, 居江苏省第 6 位。在社会人口方面, 根据最新数据显示, 徐州市常住人口为 908.38 万人, 城区人口为 205.51 万人, 属于 II 型大城市^[2]。2009 年以来, 徐州市陆续出台了数十个市级人才工作的专项政策文件。

1 地方人才政策发展阶段的迭代: 从协同发展到本地探索

2009 年以来的 14 年多时间, 跨越了“十一五”到“十四五”的四个时期。如果从政策制定的逻辑, 并结合政策文件中的“统筹期”来厘清发展阶段的话, 2009 年以来徐州市人才政策可以划分为三个阶段, 即 2009—2017 年的协同发展阶段、2018—2020 年的本地探索阶段、2021 年开始的整合优化阶段(图 1)。

1.1 2009—2017 年的协同发展阶段

2009—2017 年期间, 徐州市出台了《关于加强

高层次人才创新创业人才队伍建设的意见》(徐委发[2009]29 号^①)、《关于加快建设人才强市的意见》(徐委发[2009]48 号)、《徐州市高层次人才创新创业人才引进计划实施办法》(徐委办[2014]123 号)、《关于进一步加强党管人才工作的实施办法》(徐委办[2016]77 号)等与人才相关的文件。其间, 在 2010 年、2013 年和 2017 年, 开展了第五期、第六期和第七期“市级双百工程”^②, 徐州市出台了三份“实施意见”(徐人才[2010]2 号、徐人才[2013]10 号和徐人才[2017]3 号)。

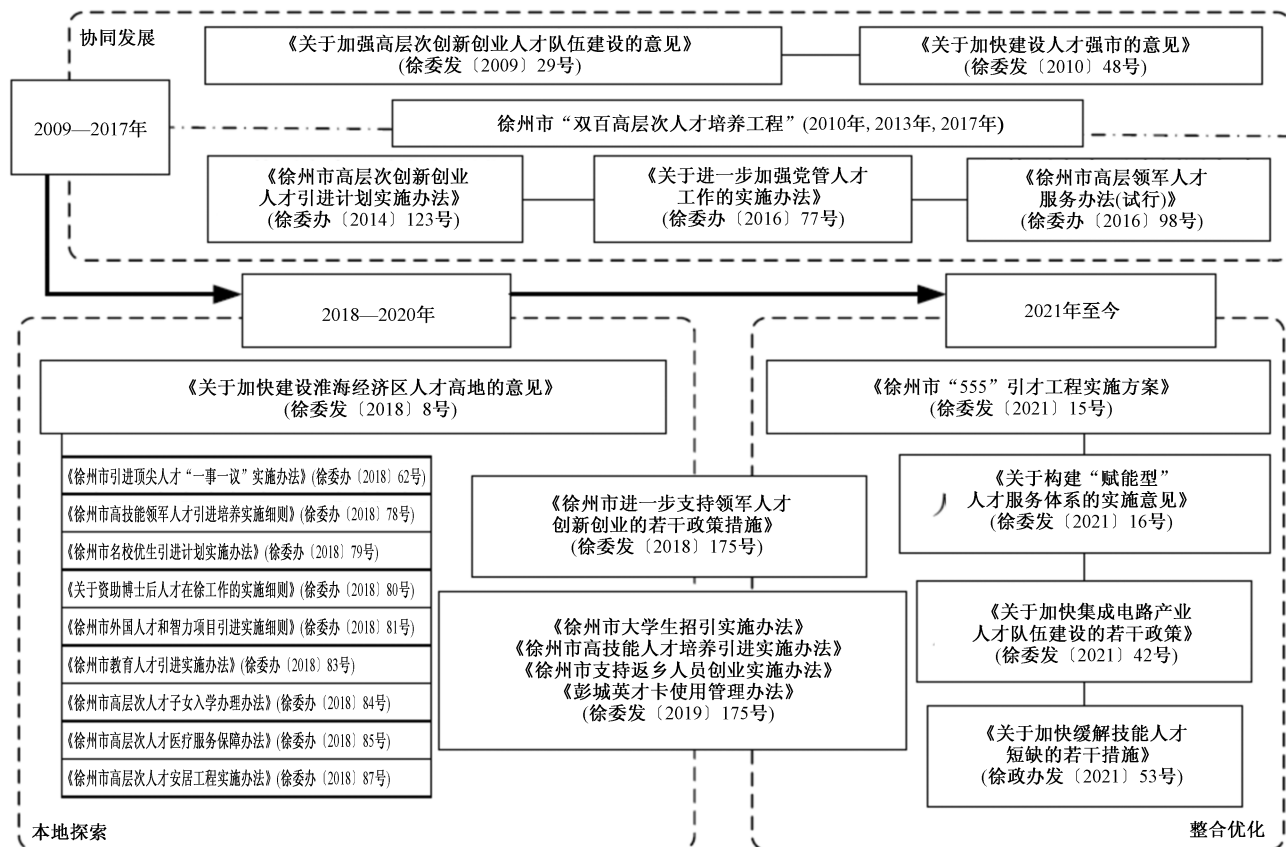
这一阶段, “徐委发 2009 年 29 号文”和“徐委办 2014 年 123 号文”先后提到“2009—2013 年”和“2014—2018 年”两个“统筹期”, 但是, 这 9 年依然可以归入一个阶段。一方面, 2018 年《关于加快建设淮海经济区人才高地的意见》的出台, 无形中隔断了“徐委办 2014 年 123 号文”所拟定的“2014—2018 年”的 5 年时间。另一方面, “徐委发 2009 年 29 号文”的文件名包含“意见”, 而“徐委办 2014 年 123 号文”含有“实施办法”。从制度体系构建的逻辑角度来看, 这两个文件基本吻合“从制度到机制”的实现路径。

“徐委发 2009 年 29 号文”和“徐委办 2014 年 123 号文”的制定初衷, 是为了贯彻与落实“省级双创计划”和“省级 333 工程”^③等上一级人才项目, 这

收稿日期: 2023-10-31

基金项目: 江苏省社会科学基金课题一般项目(20SHB005)

作者简介: 陈彧(1983—), 男, 安徽安庆人, 副教授, 博士, 研究员, 研究方向为非一线城市地方人才政策与区域人口集聚研究。



仅列举了与本文主题相关的市级重要文件,并不是2009年以来徐州市所有与人才相关文件的全覆盖。

例如,《徐州市市级大学生创业专项资金管理暂行办法》(徐政办发〔2018〕159号)这类关于大学生创业的文件,就未纳入其中

图1 徐州市人才政策的发展阶段(2009年以来)

是政策“协同发展”思路的集中表现。基于此,“徐委发2009年29号文”和“徐委办2014年123号文”的政策文件,基本延续了省级政策的基本框架。此外,正是由于“协同发展”的思路,在2009—2013年期间,徐州市级“双创计划”的“申报通知”,是由“市委组织部”领衔数个市直机关联合印发的。^④ 综上,从政策的衍生脉络来看,2009—2017年可以归入一个协同发展阶段。

1.2 2018—2020年的本地探索阶段

2018年2月,徐州市出台了《关于加快建设淮海经济区人才高地的意见》(徐委发〔2018〕8号,以下简称“人才新政28条”)。“人才新政28条”在徐州市人才政策的发展历程中具有里程碑意义,标志着徐州市人才政策从协同发展到本地探索的阶段迭代。

一方面,“人才新政28条”在政策适用对象和政策工具方面,开始地方性的规划与实践。首先,在政策适用对象方面,“人才新政28条”淡化了“高层次双创人才”的传统概称,细化出A类顶尖人才、B类领军人才、C类双创人才的类型,并将高技能人

才、民生事业人才、“名校优生”纳入政策的适用对象。其次,在政策工具方面,“人才新政28条”更多使用了“真金白银”。这些“真金白银”的政策工具,不仅包括先前人才政策中提到的“科研启动经费”和“安家补贴”,还新增了“特殊人才奖励”“生活补贴”“租房补贴”“项目资助”等。

另一方面,以“人才新政28条”为起点,拉开了徐州市地方人才政策体系建构的序幕。2018年5月,徐州市按照“从制度到机制”的政策体系构建逻辑,以“人才新政28条”为依据,制定了一系列实施办法、实施细则、办理办法、保障办法等,从而在运行机制上,为贯彻落实“人才新政28条”这一纲领性的文件提供了保障。

在本地探索阶段,值得注意的是“两个175号文”。2018年10月,徐州市出台《徐州市进一步支持领军人才创新创业的若干政策措施》(徐委办〔2018〕175号),将领军人才项目资助的对象收窄为“创业”类,新增了“二次资助”“企业引才补贴”等。2019年6月,徐州市出台《徐州市大学生招引实施办法》《徐州市高技能人才培养引进实施办法》《徐

州市支持返乡人员创业实施办法》《彭城英才卡使用管理办法》四个文件(徐委办〔2019〕175号),将政策适用对象扩大到毕业5年内的大专毕业生、30周岁以下的高级工和返乡创业人员等,并以“彭城英才卡”的分级来实现人才优惠的差别化服务与管理。这“两个175号文”中,仅有《彭城英才卡使用管理办法》提及政策依据是“人才新政28条”,看似动摇了“人才新政28条”在2018—2020年“统筹期”内的核心地位。但是,从发展性角度来看,这“两个175号文”是在“统筹期”内对“人才新政28条”的升级;从历时态角度来看,这“两个175号文”更多的是向“555引才方案”的过渡。

1.3 2021年开始的整合优化阶段

正是由于2018—2020年期间,徐州市人才政策体系建构“从制度到机制”的本地探索,2021年3月,徐州市直接出台了可以视为机制层面文件的《徐州市“555”引才工程实施方案》(徐委发〔2021〕15号,下简称“555引才方案”)。

“555引才方案”的出台,将徐州市人才政策发展带入了一个整合优化的阶段。一方面,在政策适用对象的人才面向上,“555引才方案”综合了“人才新政28条”和“两个175号文”的引才范围,并独立划分出“专门人才”的人才类别。另一方面,在激励工具方面,补充了普惠型养老项目、知识产权服务补贴、青年人才驿站建设等新内容。

在“555引才方案”出台的同时,徐州市出台了《关于构建“赋能型”人才服务体系的实施意见》(徐委发〔2021〕16号)。仅隔一日,徐州市又出台了《关于加快集成电路产业人才队伍建设的若干政策》(徐委办〔2021〕42号)。一系列文件的出台,构建出徐州市人才政策在整合优化阶段的基本框架。

2 地方人才政策适用对象的增容:从聚焦高层次人才到立体式覆盖

人才及人才团队,是地方人才政策最主要、最

核心的适用对象。2009年以来,徐州市人才政策的适用对象呈现增容之势,即从聚焦高层次人才,到包容各层次人才的立体式覆盖。这种增容具体表现为三个方面,即细化高层次人才的类型、单列专门人才的类别和跨越名校优生的“门槛”。

2.1 细化高层次人才的类型

一直以来,高层次人才都是徐州市人才政策所重点适用的对象。“徐委发2009年29号文”和“徐委办2014年123号文”的文件名就已经指明,高层次人才指的是“高层次创新创业人才”,即习惯上简称的高层次“双创人才”。高层次“双创人才”是一个“概化的”目标群体,2009年以后的徐州市人才政策不断尝试明确高层次“双创人才”的类型、称谓、梯度与评价标准(表1)。

首先,梳理高层次“双创”人才的内属类型。“徐委办2014年123号文”突出了“团队”的概念,并提出了“紧缺人才”的类型,指出高层次“双创”人才包括高水平创新创业团队、创新创业领军人才、高层次创新创业紧缺人才三个基本类型。

其次,淡化高层次人才“创新创业”的称谓。“人才新政28条”提出了“彭程英才211重点人才引进计划”。这里的“重点人才”特指“高层次人才”,包括A类顶尖人才或团队、B类领军人才或团队、C类双创人才或团队三个类型。虽然这里的“重点人才”还折射出“创新创业”的印迹,但已经有弱化“创新创业”提法的意味。到了“555引才方案”,直接提出领军人才A类、B类、C类。至此,基本完成由“双创人才”到“领军人才”称谓的更新。

最后,明确高层次人才的梯度与评定标准。“人才新政28条”提出“重点人才”的A类、B类和C类三个基本梯度。在“A类顶尖人才”的评价标准上,不再使用“在相关领域达到国际先进水平”一言概之,而是明确地指向诺贝尔奖、图灵奖、菲尔兹奖等国际性重要科学技术奖获得者、国内外院士、国际

表1 徐州市高层次人才的基本类型与年度引才人数目标

变量	协同发展阶段(2009—2017 年)	本地探索阶段(2018—2020 年)	整合优化阶段(2021—2023 年)
高层次 人才 类型	高水平创新 创业团队* 创新创业 领军人才 高层次创新 创业紧缺人才	A 类顶尖人才 (团队) B 类领军人才 (团队) C 类双创人才	领军人才 A 类 领军人才 B 类 领军人才 C 类
年度引才人数目标	≈75 名/年	400 名/年	500 名/年

注:*表示“人才新政28条文”指出,顶尖人才团队的核心成员最多不超过5人(共6人),领军人才团队的核心成员不超过3人(共4人)。基于此,此处的“高水平创新创业团队”按5人计。

著名学者等。B类领军人才,也是列举了具体的内容。“555引才方案”中领军人才的A类和B类,基本沿用“人才新政28条”里的界定范围,仅仅在细节上做出了一定调整。^⑤

高层次人才的增长,不仅体现在上述的细分过程,还体现在徐州市对高层次人才引进的人数目标在不断增加。在2009—2017年协同发展阶段,徐州市高层次人才的年度引才人数目标约为75名。到了2018—2020年本地探索阶段,年度引才人数目标激增到400名。而在2021年以后的整合优化阶段,年度引才人数目标在500名。

2.2 单列专门人才的类别

专门人才,是“555引才方案”首次单列的一种人才类别。^⑥专门人才既是一种人才类型,又是一种人才层次。一方面,专门人才是一个人才类型,包括现代商务、产业发展、经营管理、公共服务、高技能等五个人才的内属类型。前三个内属类型,是“555引才方案”首次提到的。高技能人才则是对“人才新政28条”的一种政策延续,公共服务人才则是一种政策扩充。另一方面,专门人才也是一种人才层次。领军人才的C类,至少具有博士学位。按照政策设计的基本思路,一般将博士与副高级职称等同。“555引才方案”中对专门人才的界定,则是使用了“中级以上专业技术职称”及相当层次。所以,从人才梯度的角度来看,专门人才居于领军人才的下一个层次。

“555引才方案”的高技能人才,是对先前人才政策中人才类型的延续。“人才新政28条”基于“人才培养”的角度提及“高技能人才”,强调对高技能人才培训载体的建设,突出对国家级以上重点技能比赛获奖个人和团体的奖励。“徐委办2018年78号文”,则是将“人才引进”与“人才培养”置于同等重要的位置,突出了“高技能领军人才”,并明确了高技能领军人才的三个层次。“徐委办2019年175号文”则将“高技能人才”的政策适用范围拓展到35周岁以下技师和30周岁以下高级工。这一系列的增容,后又被“555引才方案”所沿用。

“555引才方案”的公共服务人才,是对“人才新政28条”中“民生事业人才”的扩充。“人才新政28条”的民生事业人才,包括教育、卫生、社会工作、农村实用人才、乡土人才、文化艺术等行业。“555引才方案”中公共服务人才,涵盖了城市规划、交通运输、环境保护、道路铁路建设、教育、科技、文化旅游、卫生、体育、社区管理服务、乡村振兴等领域。

专门人才类别的单列,不仅丰富了徐州市人才政策适用对象的类型,也体现了徐州市人才政策适用对象的增容。“555引才方案”也第一次明确了专门人才的引才人数目标,指出从2021—2023年,每年引进专门人才5000名。

2.3 跨越名校优生的“门槛”

2017年初,武汉推出“双百计划”为口号的人才新政,随即在全国范围内拉开了新一轮的“人才争夺”。^[3]新一轮“人才争夺”的一大特点是,一些城市认识到青年人才的重要性,加强了对青年人才,特别是高校毕业生的争夺。^[4]从“人才新政28条”到“555引才方案”,徐州市人才政策对高校毕业生的引进,经历了一个跨越名校优生“门槛”的过程。

一方面,跨越名校优生的“门槛”表现为徐州市人才政策对本科学历毕业生的资格条件,逐渐走出“双一流”的限定。“人才新政28条”提出“‘名校优生’引进计划”,随后,2018年5月又出台了《徐州市名校优生引进计划实施办法》(徐委办〔2018〕79号)。“名校优生”中的“名校”,是对本科学历毕业生学校的规定,即须为“一流大学”或“具有一流学科的高校”^⑦。到了《徐州市大学生招引实施办法》(徐委办〔2019〕79号),对本科学历毕业生已经删除了“双一流”高校的限制。

另一方面,跨越名校优生的“门槛”表现在高校毕业生的范围,覆盖到大专学历。就“人才新政28条”和“徐委办2018年78号文”的内容,“名校优生”中的“优生”,指的是获得博士、硕士学位的高校毕业生。“徐委办2019年第175号文”将高校毕业生的政策适用范围拓展到“全日制普通高校大专及以上学历毕业生”。此外,“徐委办2019年第175号文”以后的徐州市人才政策对高校毕业生的其他条件也予以放宽,如“从毕业3年内”放宽到“毕业5年内”,删除了“须与企业已签订3年以上合同”等。

“徐委办2019年第175号文”以后的人才政策对高校毕业生的引进,跨越名校优生的“门槛”,逐渐开始应对新一轮“人才争夺”中对高校毕业生招引的现实挑战。“555引才方案”直接提出“2021—2023年,每年招引大专以上学历大学毕业生50000名”的引才人数目标。

3 地方人才政策激励工具的递嬗:面向不同人才的调整

3.1 政策工具发展的态势:从多元扩展到特色凝练

在徐州市人才政策三个阶段的发展过程中,其政策激励工具表现出多元扩展和特色凝练的阶段

性变化态势。

在 2009—2017 年的协同发展阶段,徐州市人才政策激励工具较为单一。仅仅是对高层次创新创业人才,或高层次创新领军人才给予“安家补贴”“科研启动经费”“生活津贴”等零星的几个内容。

在 2018—2020 年的本地探索阶段,徐州市人才政策的激励工具表现出多元化的特征。不仅增加了“项目资助”“团队建设”“基本生活补贴”等,还增加了“特殊人才奖励”“租房补贴”“户籍办理”“子女就学”等诸多内容。

在 2021 年以来的整合优化阶段,徐州市人才政策开始凝练具有地方特色的内容,如“555 引才方案”的“父母养老”和“知识产权服务补贴”。“父母养老”是“无差别地”给予各类人才的,是面向年龄在 60 周岁以上的人才父母,给予入住徐州普惠型养

老项目,并享受一定的床位价格优惠。“知识产权服务补贴”是给予领军人才和企业中级职称以上人才的,即“人才寻求代理、评估、交易、司法等知识产权专业性服务的”,给予服务总费用一定比例的补贴。

相比于协同发展到本地探索阶段,徐州市人才政策从本地探索到整合优化阶段的政策工具调整更为复杂。以高层次人才、高技能人才^③和高校毕业生为基本的人才类别,比较分析本地探索阶段和整合优化阶段的徐州市人才政策激励工具的变化,具有一定的现实意义。“人才新政 28 条”和“555 引才方案”是这两个阶段人才政策体系中的核心文件,其包括的面向人才的激励工具,大体可以概括为生活补贴、住房保障、宜居服务、职业协同四个维度。在每个维度,又包含了若干个具体方式(如表 2 所示)。

表 2 徐州市人才政策在人才面向上激励工具的变化

政策激励工具		高层次人才			高技能人才	高校毕业生
主要维度	具体方式	A 类	B 类	C 类		
生活补贴	①特殊人才奖励	● —> ○			○ ~> ○	○
	②基本生活补贴	● —> ○ *	○ —> ○ *	○ —> ○ *	○ —> ● *	● —> ● *
	③探亲交通补贴	○			○ —> ●	● —> ●
	④留徐补贴	○			○	○ —> ●
	⑤回徐补贴	○			○	○ —> ●
	⑥实习补助				○ —> ●	● ~> ●
住房保障	①租房补贴	● —> ○			○ —> ●	● —> ●
	②人才公寓入住	●			○	○ —> ●
	③公租房补贴	○			○ ~> ○	○ —> ●
	④优租房申请	○			○ —> ●	○
	⑤购房补贴	● —> ● *			○ —> ● *	○ —> ● *
	⑥公积金贷款额度	●			○ —> ●	○
宜居服务	①户籍办理	●			●	●
	②子女就学	●			○	○
	③配偶就业	○ —> ●			○	○
	④父母养老	○ —> ●			○ —> ●	○ —> ●
	⑤医疗保健	●			○ ~> ○	○ ~> ○
	⑥文娱活动	○ —> ●			○ ~> ○	○ ~> ○
职业协同	①项目资助	● ~> ●	● ~> ●	○ —> ●	○	○
	②团队建设	● ~> ●	● ~> ●	○ —> ●	○	○
	③银行贷款	●			●	●
	④办公场所	○ —> ●			○	○
	⑤知识产权服务补贴	○ —> ●			○ —> ●	○
	⑥职业能力提升				● —> ●	○ —> ●

注:①格子中只有 1 个圆圈,表示从本地探索阶段的“人才新政 28 条”,到整合优化阶段的“555 引才方案”,对人才的激励工具没有发生变化。格子中有 2 个及以上圆圈,代表前后发生了变化。②圆圈的“黑色部分”,大体表示激励工具覆盖到人才类别中的具体类型。③—>类箭头,表示“从无到有”或“从有到无”的变化;~>类箭头,表示“细微”的变化。④箭头上的圆圈,表示“两个 175 号文”有提及对人才的激励方式。⑤*号,表示“徐委办 2021 年 42 号文”。

需要说明的是,正如前文所述,“两个 175 号文”在徐州市人才政策发展历程上具有“承上启下”的特殊性,其政策内容大部分被“555 引才方案”所沿用。所以,为了减少不必要的赘述,更加明确地展示两个阶段人才政策对不同人才在激励工具上的差异和变化,本部分如果没有特别说明的地方,则直接以“555 引才方案”出现。

3.2 面向高层次人才激励工具的变化:从偏向住房到侧重职业和宜居

从本地探索到整合优化阶段,徐州市人才政策面向高层次人才激励工具越来越突出职业协同和宜居生活维度的具体方式,与此同时,相对减少了生活补贴和住房保障维度的激励工具(图 2)。

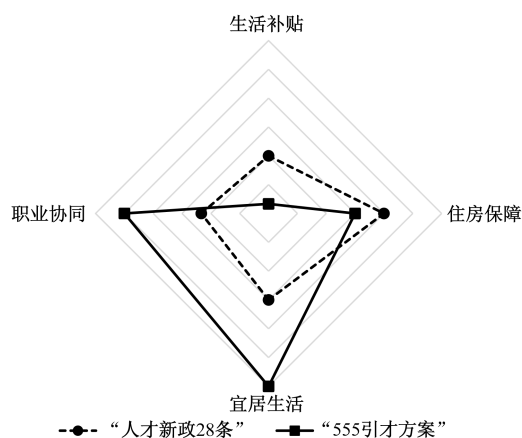


图2 徐州市面向高层次人才政策工具的变化

首先,职业协同维度。除了新增“知识产权服务”,“555 引才方案”还对创业类高层次人才新增了“办公、研发、产房等物理空间,三年内免租金”等“办公场所”的内容。此外,“555 引才方案”在“项目资助”和“团队建设”方面进行了较为复杂的调整,具体包括:①A类顶尖人才的资助金额,从“最高1亿元”到“不定框框”“不设上限”;②从“项目资助”收窄为“创业项目资助”;③“创业项目资助”的范围,从“B类以上高层次人才”拓展到“高层次人才”的ABC类;④除了A类高层次人才,“创业项目资助”最高额从3000万元下降至2000万元;⑤高层次人才团队建设,对A类和B类高层次人才团队核心成员资助的“具体规定”,整合到对高层次人才及团队的“创业项目资助”之中。

其次,宜居生活维度,新增了“父母养老”和“配偶就业”。也就是说,“555 引才方案”对高层次人才在宜居生活维度提供了包括“户籍办理”“子女就学”“配偶就业”“父母养老”“医疗保健”“文娱活动”

等“几近全方位”的政策激励工具。

再次,生活补贴维度。“555 引才方案”取消了“人才新政 28 条”对高层次人才给予最高 500 万元的人才奖励。值得注意的是,高层次人才生活补贴的变化。“人才新政 28 条”对“A 类顶尖人才”3 年内给予每月 2 万元的特殊人才补贴,可以看作生活补贴的变通形式。“555 引才方案”虽然没有出现这类生活补贴,但是,“徐委办 2021 年 42 号文”提出,对“集成电路”企业引进的领军人才,3 年内给予每年 10 万元生活补贴。这种变化,使得高层次人才生活补贴的绝对取消出现了“意外”的情形。

最后,住房保障维度,“555 引才方案”取消了“人才新政 28 条”对申请租赁补贴的高层次人才给予最高“无年限”的每月 5 000 元的租房补贴。也就是说,对于高层次人才,要么享受“人才公寓入住”,要么享受“购房补贴”。

3.3 面向高校毕业生的激励工具:倾向生活补贴

徐州市人才政策所面向的高校毕业生包括博士、硕士、“双一流”或普通本科、大专等类型。无论是本地探索阶段,还是整合优化阶段,徐州市人才政策面向高校毕业生激励工具都倾向使用生活补贴维度的具体方式(图 3)。

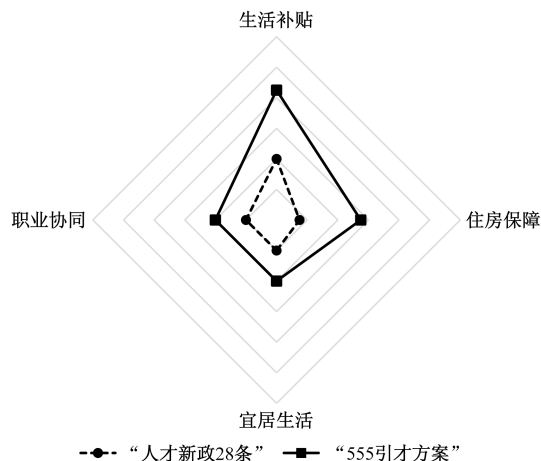


图3 徐州市面向高校毕业生政策工具的变化

首先,生活补贴维度。“555 引才方案”新增了“留徐补贴”和“回徐补贴”,即对驻徐高校全日制本科以上学历毕业生留在徐州工作的和对徐州籍外地求学的全日制本科以上学历毕业生回到徐州工作的给予补贴。此外,“实习补助”的适用对象发生了变化,由“人才新政 28 条”中到“市级就业见习基地”实习的大学生,调整到“555 引才方案”中“东北、西北高校来徐实训实习”的大学生。与此同时,“基本生活补贴”和“探亲交通补贴”的适用对象,都从“名校优

生”的范畴开始扩大。只不过,“基本生活补贴”拓展到全日制本科以上高校毕业生,而“探亲交通补贴”则覆盖到非徐州籍大专以上的高校毕业生。

其次,住房保障维度。“555 引才方案”新增了“公租房补贴”和“购房补贴”以及“人才公寓入住”,调整了“租房补贴”。所不同的在于,这些激励工具具体方式的覆盖面,“公租房补贴”已经覆盖到大专生,“购房补贴”和“租房补贴”则拓展到全日制本科生以上高校毕业生,而“人才公寓入住”仅仅是面向“本地高校应届博士和世界名校博士”。

再次,宜居服务维度。除了新增普惠性养老项目的“父母养老”,“555 引才方案”面向高校毕业生并没有涉及更多的激励工具。值得注意的是,“徐委办 2019 年 175 号文”对全日制博士研究生提供了每年 1 次的健康体检和免费浏览市内 3A 景区的服务。但“555 引才方案”并未对全日制博士研究生提及这两项服务内容。

最后,职业协同维度。与宜居服务维度类似,变动不是很大。“555 引才方案”面向高校毕业生仅新增“职业能力提升”,即“免费参加政府组织的职业技能鉴定和继续教育培训”。

3.4 面向高技能人才的激励工具:呈现向外“舒展”之势

随着国家越来越强调对高技能人才的培养,地方人才政策也越来越重视对高技能人才的储备。在“人才新政 28 条”中,面向高技能人才的激励工具表现得较为“蜷缩”,“555 引才方案”则呈现“舒展”的姿态(图 4)。

首先,生活补贴维度。虽然面向高技能人才的“特殊人才奖励”在适用口径上较窄,但“特殊人才奖励”是“555 引才方案”面向高技能人才所独有的政策激励工具。“人才新政 28 条”对获得“中华技能

大奖”“全国技术能手”等奖项的高技能领军人才和团体给予奖励。“徐委办 2018 年 78 号文”对高技能领军人才的奖励进行了明晰和调整,将高技能领军人才细分三个层次。“555 引才方案”基本延续了高技能领军人才三个层次的划分,并在细节上进行了调整,奖励的额度也有所提高。除了“特殊人才奖励”,“555 引才方案”还对技师班毕业生、高级技师等给予“基本生活补贴”,对非徐州籍高级工班以上毕业生给予“探亲交通补贴”。

其次,住房保障维度。“555 引才方案”给予技师班毕业生以上的高技能人才“租房补贴”“优租房申请”“公积金贷款”等。值得注意的是,“徐委办 2019 年 175 号文”曾对高技能人才给予“公租房补贴”,但在“555 引才方案”中取消了。至此,可以看出徐州市人才政策在租房保障维度面向不同人才的具体安排和基本框架,即“人才公寓入住”提供给领军人才,也可以提供给“本地高校应届博士和世界名校博士”,“公租房补贴”提供给高校毕业生,“优租房申请”提供给高技能人才。

综合“555 引才方案”中生活补贴和住房保障维度,可以发现在部分激励工具的具体方式上,“555 引才方案”已经将高技能人才和高校毕业生做了等同处理。其基本思路是将高级工班毕业生等同于大专毕业生,技师班毕业生等同于本科毕业生,高级技师等同于硕士毕业生。并且,其所能享受待遇的具体金额也基本一致,如“生活补贴”“探亲交通补贴”“租房补贴”等。

最后,宜居服务和职业协同维度。“555 引才方案”面向高技能人才的激励工具的变化与高校毕业生变化基本相同,略有不同的在于职业协同维度中的两点。一是高技能人才中的技师可以享受“知识产权服务补贴”,而高校毕业生则不享受。二是“555 引才方案”对“全工种”的高技能人才新获职业资格证书给予了一次性培训补贴,而“人才新政 28 条”的这种培训补贴仅限“特定工种”新获“国家高级技师职业资格证书”。

4 启示

4.1 政策变动的迷思与顶层规划理念的微调

2018 年 2 月,徐州市出台“人才新政 28 条”。正如前文所述,“人才新政 28 条”标志着徐州市人才政策进入本地探索阶段。从时间上来看,“人才新政 28 条”的出台是为了应对 2017 年以来的“人才争夺”对徐州市的挑战,但其实不然。因为本轮“人才争夺”中,区域中心城市、省会城市的焦点人才,是

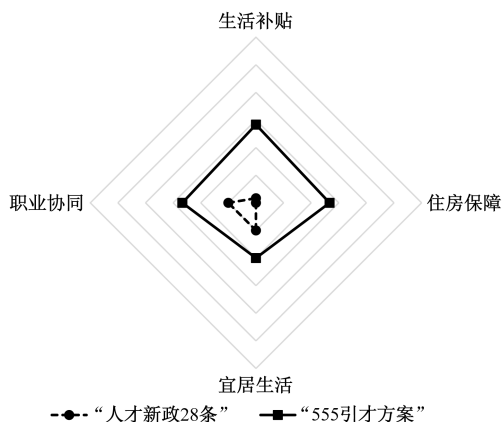


图4 徐州市面向高技能人才政策工具的变化

大中专毕业生和技工以上的人才。^[5]然而,在“人才新政 28 条”中,高校毕业生还是局限在“名校优生”,高技能人才还聚焦全国重要技能比赛奖项的获得者、特定工种的高级技师等。此外,“人才新政 28 条”打断了“徐委办 2014 年 123 号文”的“统筹期”。

从政策设计的角度来说,地方政策既要结合本地实际情况,也要适应全国发展形势。作为一个地方政策体系的核心文件,更应该注重中长期的稳定性。所以,对于人才政策的顶层中长期规划,可以考虑理念上的一种转变,即从“区域人口集聚”的角度,重新定位人才政策。^[6]随着人口要素与人才资源关系的日益紧密,人口与人才不再简单地是数量与质量的关系。人才的汇聚对城市经济体量的增长具有爆发性的意义,而区域人口集聚对地方经济社会的发展影响更为深远。所以,在人才政策的顶层规划中,要加强政策的包容性,以“区域人口集聚”的发展理念,广聚人才。

4.2 引才的层次类别与政策条文关系的厘清

“555 引才方案”的引才范围包括领军人才、专门人才、大学生。相比之前,有的是新增单列,有的是类型拓展。并且,这三种既是人才层次,又是人才类别。所以,这三种引才范围与政策条文之间,容易产生交错混淆的情况。比如,“专门人才”在文件中就有莫衷一是的状况。“555 引才方案”在“引才范围”中,对专门人才的界定涉及了五种基本类型;“支持政策”以及“附件 专门人才认定暂行办法”又涉及六个类型。^⑨再比如,假设某一企业从外地全职引进一名文化创意领域的,具有关键技术的徐州籍博士后。如果按照“555 引才方案”,这名博士后是可以归入领军人才 C 类。但是,一旦归入领军人才 C 类,按照“就高不就低”原则,将无法享受博士研究生的生活补贴和租房补贴,也无法享受专门人才的薪酬补助。

基于此,对于徐州市“555 引才方案”及其后的人才政策来说,需要进一步归拢好人才的层次与人才的类别,理顺引才范围与政策条文之间的关系。首先,最直接的操作,就是将“555 引才方案”在“引才范围”中所提及的五种类型的“专门人才”给删除,避免前后不一所引起的政策内容上的不顺。其次,如果要全方位调整引才范围,还是要从类型学最基本的“单一维度”原则着手划分,并辅之以人才名称的调整。第一,先按照行业领域的标准,划分为产业发展、经营管理、现代商务、公共服务等类别的人才。第二,再按照人才梯度的标准,划分出领

军、高端、中级和毕业生等层次的人才。与此同时,在对不同人才激励工具的具体方式上,地方人才政策要努力做到适当均衡,这一点将再后文予以展开。

4.3 激励工具的选择与具体方式的适当修订

从“人才新政 28 条”到“555 引才方案”,对不同人才的激励工具,有些具体方式是“新增的”,有些“取消了”,有些是“扩展沿用”。“取消了”的,最为明显的是对高层次人才“特殊人才奖励”“生活补贴”和“租房补贴”。这三项又集中在生活补贴和住房保障维度的激励工具。或许按照“555 引才方案”的基本构想,高层次人才更多需要的是职业协同维度的激励工具。“扩展沿用”的,较为明显的是高校毕业生的“生活补贴”和“租房补贴”。从部分“名校优生”,逐渐普及到普通本科以上高校毕业生,同时也延伸到高级技师和技师。然而,这两项补贴的标准,从 2018—2021 年均未发生变动。^⑩

从政策工具的均衡性角度来说,人才政策在选择激励工具的具体方式时,应该针对不同人才进行综合考虑。对不同人才的激励方式,可以有所侧重,但不能偏颇,更不能在某一维度“几近缺失”。给予人才较为均衡的激励,既能让不同类型的人才感受到差异性,又能让每一类别的人才感受到政策的普惠性。从政策设计的具体形式来说,为了适应经济社会的发展水平,同时保持政策的稳定性,在资助、奖励、补贴的具体形式上,可以考虑以“相对数”拟定标准。比如前述的“生活补贴”和“租房补贴”,相对数的“标的”可以是“本地城镇居民最低生活保障标准”。这样,使得政策设计更加具有合理性和科学性。

4.4 产业色彩的缺失与人才政策中合理凸显

2009 年以来徐州市市级人才政策文件,很少提及主导产业、优势产业链等情况。“人才新政 28 条”仅提及 2 次“主导产业”四个字,分别在“第 8 条 实施‘名校优生’引进计划”和“第 13 条 设立‘彭城英才’投资资金”。其中,第 13 条具体提到“装备与智能制造、新能源、集成电路和 ICT、生物医药等主导产业”。“555 引才方案”也只有 2 处提到产业的基本情况,分别是在“产业发展人才”的界定中,提到“六大战略性新兴产业、人工智能、大数据等领域以及四大传统优势产业”和“第五部分 工作措施”提到“24 条优势产业链”。除此之外,“徐委办 2021 年 42 号文”的文件名,指明了“集成电路产业”。

人才,首先是产业人才。从产业发展的角度来说,城市经济社会发展需要的人才包括“传统产业

升级所需的人才”和“新兴产业布局所需的人才”两大类。^[7]其次,当前人才的概念,具有很强的包容性。产业人才不等同于产业的生产人才,还应该包括产业的经营、管理、服务等各方面的人才。所以,在人才政策,特别是某一个“统筹期”的核心文件中,需要凸显城市的产业布局。在这里,必须强调的一点是,仅仅是“凸显”,而不是“囿于”。目前,有个别城市的人才政策是紧紧围绕产业布局去制定的,这明显不符合当前人才范畴的包容性和人才引进的扁平化趋势。那么,如何合理地人才政策该凸显产业特色呢?可以在政策文件的导语、目标、指导思想,以及其他较为重要位置,说明或指出徐州市“6+4”主导产业和“24条优势产业链”。

注释

①为减少不必要的文字赘述,增加行文的顺畅度,除了特殊说明,本文第二次出现“文件名称”时,均使用“文号”的描述形式。如《关于加强高层次创新创业人才队伍建设的意见》(徐委发[2009]29号),第二次出现时,简写成“徐委发2009年29号文”。

②“徐州市优秀专家和拔尖人才选拔培养工程”简称“市级双百工程”,该工程自1998年启动。

③“江苏省高层次创新创业人才引进计划”简称“省级双创计划”,该计划自2007年启动。“江苏省333高层次人才培养工程”简称“省级333工程”,该工程1997年启动。

④2014—2017年期间,徐州市级“双创计划”的“申报通知”文件,多是由“市人才工作领导小组办公室”领衔多个市直机关共同发文。2018年后的“申报通知”文件,开始由“市人才工作领导小组办公室”单独发文,或者联合“人力资源与社会保障局”共同发文。

⑤“人才新政28条”删掉了国家“千人计划”顶尖人才、国家“万人计划”杰出人才、国家“千人计划”“万人计划”专家等字样,统称为“国家重大人才工程入选者”。

⑥专门人才的单列,可能是徐州市向其他城市进行“政策学习”的结果。比如,在2015年《盐城市“515”人才引进三年行动计划》(盐发[2015]8号),就提及了“专门人才”。

⑦由于是徐州市地方人才政策,所以,“名校优生”中的本科毕业生,除了一流大学和具有一流学科的高校的本科毕业生,还包括驻徐高校的本科毕业生。

⑧因为专门人才中包含高技能人才类型,为了使两个阶段的人才具有可比性,所以选择高技能人才作为这部分分析的人才类型之一。徐州市人才政策中的高技能人才包括高级技师、技师(含技师班毕业生)、高级工(含高级工班毕业生)等类型。

⑨在“引才范围”的专门人才界定后,专门人才包括现代商务人才、产业发展人才、经营管理人才、公共服务人才、高技能人才等五个类型。在“支持政策”以及“附件 专门人才认定暂行办法”中,专门人才包括现代商务专门人才、科技副总专门人才、副高级以上退休工程师专门人才、经营管理专门人才、高技能专门人才、其他专门人才等六个类型。

⑩2018—2021年期间,在排除了货币因素的影响,这4年徐州市城市居民“食品”消费价格的同比变化情况分别上涨2.7%、上涨10.2%、上涨11.8%和上涨1.2%。而这4年“租赁房租”的同比变化情况分别是上涨3.3%、上涨2.5%、下降0.3%和持平。

参考文献

- [1] 陈新明,萧鸣政,张睿超.城市“抢人大战”的政策特征、效力测度及优化建议[J].中国人力资源开发,2020,37(5):59-69.
- [2] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.2020中国人口普查分县资料[M].北京:中国统计出版社,2022.
- [3] 唐慧,王印红.政策爆发的多重逻辑:基于中国地级市“人才新政”的事件史分析[J].中国人力资源开发,2021,38(8):115-128.
- [4] 林宝.各地都在争夺什么样的人才——人才争夺目标群体的趋势分析[J].人民论坛,2018,(15):18-19.
- [5] 耿强.从城市定位与竞争战略看“抢人大战”[J].人民论坛,2018(15):12-14.
- [6] 陈彧.中型城市人才政策的演进逻辑与结构分析——以江苏省盐城市为例[J].盐城师范学院学报(人文社会科学版),2021,41(1):85-99.
- [7] 陈彧.非一线城市人才新政与人口集聚愿景的实现[J].江西社会科学,2022,42(4):196-205.

The Development of Local Talent Policy and Incentive Tools: A Case Study of Xuzhou since 2009

CHEN Yu^{1,2}

(1. School of History and Public Administration, Yancheng Teachers University, Yancheng 224007, Jiangsu, China;

2. Yancheng Institute of Regional Culture and Social Governance, Yancheng 224007, Jiangsu, China)

Abstract: Since 2009, there has been three stages in the development of Xuzhou's talent policy, that can be called coordinated development, local exploration and comprehensive optimization. Through a series of explorations and optimizations, Xuzhou's talent policy has achieved an increase in the scope of attracting high-level talents, professional talents, and college students in terms of the applicable objects of the policy. Otherwise, incentive tools from policy were becoming more and more diversified and specialized. From the perspective of talent types, the pattern from Xuzhou's talent policy has been formed that the incentive tools of livable life and career support were focused on high-level talents, the incentive tool of life subsidy was focused on graduate, and comprehensively supplement incentive tools for highly skilled talents.

Keywords: local talent policy; policy objects; incentive tools from policy