

深圳国际化人才引进政策的现状、问题及对策

赵玲玲

摘要:人力资源是第一资源,现代社会的竞争优势源于人才的竞争。建立完善的国际化人才政策体系是深圳市未来发展的关键所在,因为国际化程度决定深圳的发展高度。近些年深圳市出台了一系列具有竞争性的人才政策,吸引了大量不同领域的国际化人才到深圳就业创业,为深圳的发展发挥了巨大作用。然而,从政策实施的过程和效果来看,除了产生的正积极作用外,仍然存在一些问题需要进一步完善。针对深圳市国际化人才政策中存在的问题,文章从政策制定、引才渠道、管理体制机制等方面提出了相应的对策建议,从而为政策制定者提供了改进思路,并对国际化人才进一步发挥积极作用产生了重要启示。

关键词:深圳市;国际化人才政策;对策研究

中国分类号: C964.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-5706 (2019) 02-0092-05

一、问题提出

国际化人才的引进,有利于改善当地人口结构和文化知识结构,从而优化城市的综合竞争力。深圳市深入实施“人才强市”战略,先后出台了一系列人才政策,致力于打造人才集聚高地。为了顺应新时代的发展,深圳更加积极地践行习近平总书记关于“聚天下英才而用之”和“人才政策方面手脚还是要放开一些,要集聚一批站在行业科技前沿、具有国际视野和能力的领军人才”的重要论述。随着 2019 年 2 月《粤港澳大湾区发展规划纲要》的公布,深圳国际化城市的定位将进一步被强化。深圳在整个大湾区规划报告中被提及 39 次,可见其重要地位。作为经济特区,深圳未来必将成为引领全国的经济

中心和创新型城市,为此深圳在各个层面将更加积极主动地吸引国际化人才。

近年来,深圳出台了大量人才政策,包括海外高层次人才“孔雀计划”“人才安居工程”“产业发展与创新人才奖”“鹏程英才计划”等,吸引了大量来(留)深创业就业的各类人才,为深圳城市发展建设发挥了巨大作用,产生了良好的社会效益,人才的集聚效应突显。各类创新性企业和创新性人才的存在,支撑起深圳作为全国性创新型城市的稳固地位。深圳的发展优势在于创新驱动,这不仅涉及技术研发,还涉及市场、组织和制度等多方面因素,每个方面都需要不同领域的人才。

根据中国社会科学院和联合国人居署联合发布

①《北上广深港位列全球城市经济竞争力指数 20 强》,《中国经济网》,2018 年 11 月 2 日, <http://news.cctv.com/2018/11/02/ARTIq7zD3bkUvmSWsJtU6kELq181102.shtml>。

的《全球城市竞争力报告 2018-2019：全球产业链：塑造群网化城市星球》研究显示，深圳在 2018 年全球城市竞争力排行榜位居全球第五，^①超过了硅谷所在地旧金山，成为唯一进入前十的中国城市。城市的核心竞争力来自于人才，深圳的发展亦离不开各类人才。从国际化城市战略定位的角度来说，深圳更需要大量的国际化人才。2018 年的前三季度，深圳 GDP 增速达到了 8.1%，这些成果都离不开深圳的各类人才优惠政策。未来的发展中，深圳市海外人才政策的制定不仅要考虑如何吸引人才，更要考虑如何留住人才。必须加快形成人才引进、培养、激励、评价等人才政策的完整闭环。虽然目前深圳市国际化人才的吸引力度走在全国前列，但过程仍然存在很多问题亟待解决。

二、发展现状

从 2011 年开始，紧紧围绕深圳经济特区的战略发展目标，深圳重点引进并支持至少 50 个以上海外高层次人才团队和 1000 名以上的海外高层次人才来深就业创业。深圳创新驱动的发展，从基础研究到产品开发再到规模生产，得益于人才资源的有效配置和高端化的产业优化升级。尤其在支柱产业和战略性新兴产业领域，深圳人才政策有所倾斜，人才队伍结构进一步得到优化。深圳将在粤港澳大湾区中发挥经济中心的作用，各类国际化人才正在加速向深圳汇聚。

随着高层次人才需求的变化，深圳市政府不断丰富和完善配套服务，从以纯粹的经济奖励到生活配套服务的落实，尤其是 2008 年颁布的“1+6”文件和 2011 年出台的孔雀计划“1+5”文件，对国际化人才在住房安家，配偶、子女入学、出入境便利、医疗、税收、保险等方面给予优惠政策。例如，对于优秀人才，深圳市政府和区政府提供的免租房等政策。同时，针对房价上涨的客观现实，加大人才安居工程，优先解决高层次人才的住房问题，人才综合保障政策体系日渐完善。

深圳引进的国际化人才，基本上拥有多年海外求学或工作经历，对专业技术和国际市场运作熟知，

能够为行业发展和城市建设带来极大的经济效益和社会效益。从数据来看，国际化人才引进的领域更多集中在战略性新兴产业，例如国际金融、互联网、人工智能、生物、新能源等领域。根据深圳市人社局的统计，2017 年的国际化人才队伍中，155 人属于计算机专业，占 16%；102 人属于生物领域，占 11%；79 人属于电子领域，占 8%；材料科学与工程 71 人，占 7%；化学 63 人，占 7%；应用经济学与数学 47 人，占 5%；信息与通信工程 45 人，占 5%；机械工程 39 人，占 4%。仅 2017 年一年，深圳引进海外高层次人才高达 958 人，同比增长 52%。至 2017 年底，共有 3064 名海外高层次人才来到深圳，累计发放金额 9.16 亿元。^①

深圳作为粤港澳大湾区科创产业的核心引擎，在海外高层次人才的认定评审方面具有独特的优势。一是评审的可操作性强，标准相对明确。认定涵盖了国际顶尖水平和国内先进水平等不同层级的高层次人才，并有明确的人才分类定义。二是评审工作公平透明。认定评审积极引入社会力量，与专业第三方机构长期合作，保障了评审工作的客观性和公正性。但是各区级出台的引才政策实质差别不大，出现了单纯拼资金、拼优惠政策的现象，容易造成恶性竞争。例如，某些高科技新兴产业公司在南山区的发展优势更加明显，但是为了获得偏远地区的配套资助，将公司注册地设在龙岗区，因而引进的海外人才也可以拿到配套资助，但其引进的海外人才未必是当地经济发展急需的人才，其引致的知识外溢性效果未必理想，造成了资源的浪费，影响到国际化人才引进工作的长期效果。

三、存在问题

（一）政策制定系统性尚待完善

深圳一些地区和部门在引进国际化人才的过程中没能考虑长远发展，有些政策只是临时性的，在 3-5 年内又要做出大规模调整，人才配套政策不够全面。由于政策的顶层设计还需完善，各个部门、地区、组织难以形成合力，造成政策分割、重复引进等问题。此外，政策制定中的系统性、协调性和有效性方面

^① 深圳市人力资源和社会保障局数据资料，<http://www.szhrrss.gov.cn/>。

仍然存在问题,一是高层次人才认定的年龄限制,导致部分优秀海外人才被强制排除在外。目前政策中的描述为“原有海外高层次人才确认办法规定了人才的最高年龄限制,A类为60周岁,B类为55周岁,C类为40周岁,有特别突出成就的,以上年龄条件可适当放宽。”然而,具体的放宽条件在实际操作中很难精准把握。二是对国际化人才的评价要素没有进行分类。三是目前海外人才政策对人才退出、惩罚机制的规定不够明确。对于虚假申报、套取待遇等问题没有惩罚的细则。

(二) 引进海外人才的主体和渠道单一

目前海外人才引进的主要渠道是依靠政府部门,较少通过市场的专业人才机构。人才引进的市场化程度偏低,导致无法获得人才需求供给的全面信息和及时反馈。部分地区虽然开展了学术论坛、招聘宣讲、创新创业大赛等活动支持引才工作,但是数量和质量仍然偏低,学术界、产业界的组织参与度不高,没能充分利用市场上的专业机构。目前,深圳市各级单位主要通过公开考试或者网上发布相关招聘信息来吸引人才,但实际上主动到国内外高校和科研院所进行实地宣讲、开展专项招聘会等形式占比较少,引进渠道仍然需要扩展,市场中介机构和社会组织的作用需要加大。另外,深圳市目前缺乏相对完善的引才监督反馈机制。

(三) 管理体制机制尚未完善

目前的国际化人才政策中,一是审核认定过程周期较长。海外人才从申请认定到奖励实际发放历时较长,引进协议所列的科研启动基金等初始资金资助款到位周期长。二是存在虚假申报的情况。少部分钻政策漏洞的海外人才,利用便利将人事档案挂靠在某些单位组织,而本人实际却并非在岗,甚至长期离境。三是认定标准与奖励标准不匹配。海外人才名义和实际获得的奖励有所出入。例如,申请海外高层次人才政策必须退还全部深圳市领取的房屋补贴。部分国际化人才由于年龄较大,已经申领住房补贴多年,若同时申请对应人才政策需要退还全部款项,导致其即便达到申请人才政策的标准也没有申请的积极性,甚至放弃申请资格。此外,由于目前人才政策是以家庭为单位设计,夫妻双方同时达到认定标准,却无法同时享受相应政策,导

致部分申请人不愿意在内地注册结婚甚至出现离婚再申请的怪象。四是缺乏人才信息共享机制。尚未形成统一开放的人才信息交流平台,无法及时有效进行信息交流共享,导致人才市场信息混乱。

(四) 激励机制尚未健全

一是评价体系不够完善。评价过程缺少国际化、专业化、市场化的人才评价机制。负责评价的职能部门存在人员配备不够齐全、资金支持不够到位、评价水平不够专业等现象,导致无法将海外人才取得的成果客观有效地转化为可量化的、科学的评价指标体系。目前的海外高层次人才政策还主要集中在整体评价,缺乏人才分类和专业分类。例如,深圳市现行的“孔雀计划”对海外人才评价认定,仍然采用“一刀切”的方式,以博士就读学校的综合排名为主要评定标准,忽略了学科专业排名的影响。在学科分类中,有些海外院校的人文社科类、医学类、工程类等发展强势,学科排名名列前茅,但由于学校整体排名未进入前150名,而导致这类院校毕业的海外专业人才无法获得相应的人才优惠政策。另外,深圳引进国际化人才更多偏向理工科,对于人文社科领域的国际化人才引进力度不足,大部分科研启动资金的发放全力向理工科倾斜,有些初始资金只允许理工科的海外人才和团队申请,对于同样重要的人文社科类却基本无法申请,造成不同学科的发展不平衡。

二是引进海外人才的“软环境”需不断提升优化。单一的物质激励和硬件设施的支持并不能全面满足国际化人才的需求。研究显示,对于社会整体的国际化程度、政策的公开公正程度以及配套的医疗、教育等软环境更能吸引国际化人才。

目前深圳的国际化水平不断提高,国际化的发展速度极快,但知识型人才国际化程度不高。在国际化教育、医疗、社区治理等方面还有很大的提升空间。对于外籍人才在我国的居留许可还需要逐年申请办理,期限较短而且是否能够连续获批仍存在不确定性。外籍人才的出入境政策仍然不够宽松,不利于引进高层次人才和其长期稳定的在国内工作生活。

(五) 积极的舆论引导和宣传力度不足

随着深圳市国际化人才引进力度的加大,各类

不同层次的人才对相关政策的了解。但是,国际化人才对深圳政策的具体条款知晓度不足,对于政策内容和价值功能了解不够深入。目前,国际化人才服务机制的政策宣传力度不足,存在信息不对称现象以及政策评估反馈不足等问题。同时,深圳缺少海外高层次人才常态化的交流互动平台。社会上尊重人才、宣传人才的氛围仍然不足,人才生态环境建设仍然处在较初级的阶段,因而降低了部分海外人才到深圳创业就业的意愿。

四、政策建议

(一) 政策制定需要更加系统化

国际化人才政策的制定要符合深圳特有的经济社会发展规律。完善国际化人才政策的顶层设计,将人才相关工作制度化和规范化,为深圳提供连续性和稳定性的国际化人才供给。针对创新性团队,政府要出台相应的人才引进政策,驱动国际化人才来深创新创业。

一是要适当打破年龄限制。对于国际化人才的引进可以适当放宽年龄。可在未来的修订过程中明确放宽年龄的具体标准。例如,将“孔雀计划”申请者的年龄适当放宽: A类人才的评审,申请人年龄可以从原来的60周岁调整为不超过65周岁; B类人才年龄由原来的55周岁调整为不超过60周岁; C类人才年龄由原来的40周岁调整为不超过45周岁。具体情况可以根据近年来引进国际化人才的人口特征进一步做出调整。

二是建立健全人才分类评审制度。根据国内外对人才分类评价体系,对国际化人才进行分类评价,以便评审标准更加客观细致。例如,有些专家学者建议将评价领域分为社会科学类、工程技术类、基础研究类等等。新的评价指标可以进一步细化,形成客观统一的评价标准。

三是可以实施一票否决制的退出机制。海外高层次人才人才的退出和惩罚机制需要完善。深圳要建立健全人才和机构的诚信机制。对于申请材料弄虚作假和道德缺失的情况,一经发现被列入个人诚信档案,对有关个人和组织依法追究相应责任。对于情节恶劣的行为和其他不符合国际化人才评审规定的情况,可以实行一票否决制。对已经发放的奖励和荣誉予以撤销和追回。

(二) 拓宽引才渠道、充分发挥市场作用

一是发挥政府和市场的双重作用。国际化人才引进工作需要激发和发挥市场的基础性作用。突出产业界、学术界等相应组织的主体地位,改变以政府为主导引进人才的现状,充分引导市场提供海外人才的引进和配置平台。例如,发挥产业园区、各类人才园的作用,利用好深圳市人力资源管理协会等专业人才服务机构和平台。

二是积极搭建平台拓宽引才渠道。为海外人才提供施展才华的平台,搭建国际化人才的智创高地,建立人才储备站,让国际化人才能够在政府、企业、智库间实现有序顺畅流动。不同类型的国际化人才能够找到相应的平台和空间发挥自身优势。深圳可以结合不同的引才方式,加快建设创新驱动的人才基地和创业园区。

三是开发国际化人才引进的新途径、新渠道、新方法。例如,与国际知名猎头公司开展合作,为引进高端国际化人才提供专业指导。同时,多方面开展与专业人才机构的合作,加快推动人才机构向国际化、专业化、高效化发展,为企事业单位引进人才提供咨询和认证服务。

(三) 管理体制机制需要进一步完善

海外高层次人才的确认、综合管理及配套服务需要进一步完善。政府可以采取购买服务的方式解决认定效率偏低等问题。对于虚假申报的人员,需要各个部门协同配合共同监管,例如公安、人事局、侨务等组织部门信息共享。对于举报案件进行认真核查,专人定期抽查认定人才是否在申请岗位就职。设立专项资金,资助国际化人才的配套政策。对专项资金的使用过程进行监督管理,审计部门将专项资金的审计结果向社会公开。

整体重点规划,对于非本区重点支持资助领域和申请项目应适当限制申请。避免借助人才政策,导致无序竞争,浪费国家和社会资源。对国际化人才的信息实现共建共享,形成国际化人才数据库,提供统一交流平台,实现数据共享和对接,达到合理有效配置国际化人才资源。

(四) 人才激励机制需进一步健全

国际化人才的评价体系及奖励办法需要更加多元化。建立多元化的人才评价和发现机制,明确人

才评价标准,结合不同专业领域,制定具有本领域特色的人才评价体系标准。考虑到学科分类的权重影响,对于优势学科可按照学科排名对海外人才进行认定,而非单纯依照学校整体排名。推荐同行评议制度建设,使人才评价过程更加公开透明。增加不同层次海外人才的需求分析,在生活条件、工作氛围等软环境上给予更多激励。由于缺乏一定的物质基础,对于年轻归国人才,现金奖励确实可以起到立竿见影的效果。但对于高端国际化人才,如孔雀A类人才,更需要的是优良的科研环境及城市整体的文化氛围,单纯的物质奖励已经无法满足此类高端人才的需求。对于不同行业的国际化人才,引才政策应有不同的侧重,例如,产业界、学术界、党政机关的国际化人才所需要的激励机制也应有所不同。

要全面优化海外人才工作生活的“软环境”,营造有利于海外人才成长和发展的学术氛围和科研环境,进一步提升全社会全方位的国际化水平,为国际化人才提供更加完善的工作生活空间。深圳市政府应及时解决国际化人才的生活需求,加快建设国际化的教育、医疗服务体系,改善家庭成员的配套政策,提供高水平的优质服务。建立国际化教育体系,引进国际化现金教育理念和管理制度。支持国际化医疗机构建设,设置国际诊疗中心。支持现代化社区治理走向国际化发展。为引进的海外人才提供更加便捷的出入境管理服务,建立专项服务窗口,提供一站式审批服务机制等便利措施。

(五) 增加积极正确的舆论引导和宣传力度

对国际化人才政策进行广泛报道,多角度、多层次吸引国际化人才来深就业创业。创新宣传方式方法,定期举办宣讲会,针对国际化人才引进政策的发展趋势和变动给予及时的宣传讲解,对不同层次的海外人才提出的具体问题进行解答。定期评选优秀海外人才,形成榜样力量,激发更多国际化人才来深创业就业的意愿。通过大力正向舆论宣传,深圳将进一步完善人才政策体系建设,加大人才政策落实力度,优化国际化人才生活工作的整体环境,在粤港澳大湾区的建设中发挥更加巨大的引领作用。

参考文献:

- [1] 乐正. 建设创新之都亟待人才体制的新突破[J]. 特区实践与理论, 2018, (4).
- [2] 崔宗超. 基于人力资本聚集效应的高层次人才培养模式与优化策略[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, (4).
- [3] 李晓轩, 徐芳. 延续人才计划模式抑或回归常态化市场机制?——关于新时代科技人才政策的思考[J]. 中国科学院院刊, 2018, (4).
- [4] 刘国福. 引进外国人才政策: 严峻形势、重大挑战和未来发展[J]. 国家行政学院学报, 2018, (4).
- [5] 薄贵利, 郑雪峰. 论人才高地建设战略[J]. 中国行政管理, 2017, (11).
- [6] 朱梅枝. 深圳市高层次人才政策文本分析[J]. 人力资源管理, 2017, (11).
- [7] 陶一桃. 国际化程度决定深圳发展高度[J]. 深圳特区报, 2017—2—21.
- [8] Zhou, Y., Guo, Y., & Liu, Y. (2018). High-level talent flow and its influence on regional unbalanced development in China. *Applied Geography*, 91, 89 - 98.
- [9] Yuan Li, Yongbin Zhao, & Yi Liu. (2006). The relationship between HRM, technology innovation and performance in China. *International Journal of Manpower*, 27(7), 679 - 697.
- [10] Zhu, C. J. (2005). *Human Resource Management in China: Past, Current and Future HR Practices in the Industrial Sector*. London: Routledge.

作者: 赵玲玲, 深圳大学中国经济特区研究中心

博士后、中共深圳市委党校宝安分校博士后

责任编辑: 钟晓媚