

构建人才友好型城市： 理论价值、五维内涵和现实路径

赵 峥 钱 诚 邱英杰

摘 要：建设人才友好型城市是优化人才空间发展布局，增强城市高质量发展和国际竞争能力，深入实施新时代人才强国战略的重要举措之一。人才友好型城市，倡导城市与人才良性互动、共同成长，应从环境友好、制度友好、发展友好、民生友好和文化友好等“五个友好”维度理解认识。未来将人才工作融入城市高质量发展、高品质生活、高效能治理进程中，“谋”字开路，加强人才友好型城市战略规划；“改”字当先，破除城市人才发展体制机制障碍；“用”字立基，拓宽城市人才成长和价值实现平台；“优”字入手，提升城市人才公共服务品质；“融”字支撑，营造城市爱才敬才文化氛围，加快构建人才友好型城市。

关键词：人才友好型城市；理论价值；五维内涵；现实路径

中图分类号：C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）04-0046-06

人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。城市是人才的集聚地和栖息地。中央人才工作会议明确提出，要加快建设世界重要人才中心和创新高地，并在一些中心城市着力建设吸引和集聚人才的平台，加快形成战略支点和雁阵格局。面向未来，坚持人才引领发展的战略地位，以城市空间为载体，将人才工作融入城市高质量发展、高品质生活、高效能治理进程中，加快建设人才友好型城市，不仅是我国实施新时代人才强国战略的重要途径，也是适应新时期“城市中国”发展需要，推动城市高质量发展的内在要求。

一、问题的提出

2021年9月召开的中央人才工作会议上，习

近平总书记指出，深入实施新时代人才强国战略，全方位培养、引进、用好人才，要加快建设世界重要人才中心和创新高地。加快建设世界重要人才中心和创新高地，必须把握战略主动，做好顶层设计和战略谋划。建设人才友好型城市是落实中央人才工作会议精神的重要体现，是推动中心城市提升人才竞争力的根本要求。

国内外对于“人才友好”并无明确的理论内涵界定，但从人才发展的全生命周期来看，有一些提法与“人才友好”比较类似，即儿童友好^[1]、青年友好^[2]和老年友好^[3]。人才友好型城市是指具有良好的制度环境、经济环境、人文环境、生活环境，以人为本，能为人才尤其是青年人才的

可持续发展提供系统性支撑的城市。人才友好型城市理念有深刻的历史渊源和理论基础，是国内外长期以来对城市发展规律和人才开发规律认识不断升华的结果。这些关于人才发展、人才集聚、人才竞争力等方面的研究成果为描绘人才友好型城市的蓝图提供了重要依据。

人才友好型城市的理论可以追溯到古典人口学理论。Ravestein 基于对多国家的统计分析，总结出人口迁移的规律。^[4] Lee 等学者的“推—拉”模型，通过分析人口迁出和迁入的影响因素，可以找到人口迁移的基本逻辑，^[5] 这些理论为人才吸引力和人才友好型城市研究奠定了理论基础。Florida 等学者指出，人才根植意愿可以较好地衡量一个区域对人才的保留能力，也是判断城市或区域是否对人才友好的一个重要标志。^[6] 对人才城市根植意愿影响因素的全面分析，能帮助城市管理者全面了解人才对城市的需求，使政府在公共政策、公共物品提供等方面更有针对性、更有效率。

德科集团 (Adecco)、欧洲工商管理学院 (INSEAD) 和塔塔通信公司 (Tata Communications) 联合组织发布的《全球人才竞争力指数》(The Global Talent Competitiveness Index)，通过 68 项指标来衡量 125 个国家和 114 个城市的全球人才竞争力水平。^[7] 该报告的全球人才竞争力指数模型指出，人才竞争力源于投入和产出两个方面，其中，投入包括环境、吸引、增长和留存等四个方面，产出包括职业技能和全局技能等两个方面。在人才投入的四个维度之下，又涵盖了人才市场环境、监管环境、商业和劳动力市场环境、开放程度、教育机会、终身学习、可持续性和生活方式等。报告通过研发投入、信息、福布斯前 2000 家企业、人均 GDP、生活质量、环境质量、大学、高等教育入学率、个人安全、医生密度、高素质劳动力、高等教育人口、机场连接密度、国际组织等对全球城市进行了排名和评价。

在我国，党中央国务院高度重视人才工作，党的十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业全局的高度，从历史和现实、理论与实践、国内与国外多重视角，对我国人才事业多次作出批

示和要求，这些论述对在我国建设人才友好型城市提供了指导思想和行动指南。在新发展阶段，建设具有中国特色社会主义的人才友好型城市，应深入贯彻习近平总书记“择天下英才而用之”的人才思想，以识才的慧眼、爱才的诚意、用才的胆识、容才的雅量、聚才的良方，广开进贤之路，把国内外各方面的优秀人才吸引到城市发展中来，打造优良的人才生态，形成人人渴望成才、人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的生动局面。通过建设人才友好型城市，使各支人才队伍成为城市发展的栋梁、社会和谐的保障、文明进步的支撑。

近年来，国内外新兴科技创新城市的快速崛起，引起学者对创新人才集聚的研究，经济发展水平和产业集聚度是人才集中的决定性因素，除此之外，以娱乐消遣设施、文化设施、消费购物和公共文化活动等为代表的的生活设施，是吸引和聚集那些掌握稀缺技术和高学历人才的必要因素，人才宜居性已成为现代城市发展的重要方面。改革开放以来，经济因素对人口流动的影响，经济发展、产业结构、外商投资比重、地区收入水平与就业机会等因素都会对流入产生拉力作用。社会因素方面，地方公共物品投入、城市公共服务能力、社会保障覆盖范围、城市人力资本存量、住房成本、户籍制度等因素都会影响人口流动。从个体角度，性别、户口性质、家庭人口数、流动范围和经济因素对流动都有显著影响，而城市经济、工作机会、教育资源、基础设施等因素构成新生代高学历流动人口流向选择的向心力。

二、构建“人才友好型城市”的理论价值

后疫情时代全球人才竞争白热化，人才战略性地位和价值也受到各国前所未有的重视，各国纷纷开启新一轮人才战，全球人才竞争进入新阶段，构建人才友好型城市是我国实现城市人才集聚的必由之路，具有重要的理论价值和政策价值。

(一) 全球产业布局和创新趋势对人才集聚提出“新要求”

进入新发展阶段，世界正经历百年未有之大变局，表现为科技的周期性革命和产业周期性变革，全球人口总量和结构的变化，全球经济增长

趋势的变化,以经济实力为基础的国际经济、政治格局的深刻调整,重大全球性突发事件的冲击,原有全球治理体系的不合理和国家内部结构性矛盾加剧引发贸易保护主义、单边主义、民粹主义、霸权主义等思潮涌起。全球人才竞争格局复杂多样,过去发达国家之间的人才竞争格局被打破,人才单向流动的状况正在改变。随着一些新兴国家的经济社会发展,发达国家向新兴经济体人才回流的势头明显上升,各国为争夺全球人才,纷纷采取措施吸引人才,全球人才争夺战正变得愈加激烈。

(二)我国区域经济发展重塑人才集聚“新趋势”

第七次全国人口普查数据显示,2020年我国劳动年龄人口总规模8.8亿人,与2010年相比我国劳动年龄人口减少4000多万人,同时我国劳动年龄人口占总人口比例也有所下降。人口总量的变化将直接影响人才基数,人才规模增速放缓将加剧人才竞争。新技术、新产业、新业态和新模式等经济发展新动能,使得区域竞争格局发生重大转变,城市在国家创新驱动发展战略的引导下,对高技能创新人才的需求不断高涨。从城市发展角度来说,对人才的渴望也反映出城市产业发展的旺盛需求。以人工智能、量子信息技术、清洁能源、基因等新技术为主导的第四次科技革命为城市产业发展带来前所未有的机遇。随着中西部地区中心城市的崛起,过去形成的长三角、珠三角和京津冀等传统人才竞争格局面临新的竞争。进入“十四五”时期,京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大发展战略都将是人才集聚的高地。从百万人才进海南行动计划,到成都打造“蓉漂”品牌矩阵,再到厦门变“筑巢引凤”为“三顾茅庐”,都反映出城市人才竞争态势已经进入到创造人才“回弹效应”的新阶段。活力决定引力,只有用得好、留得住人才,方能更好地吸引人才。

(三)吸引集聚人才成为全球城市发展的“必修课”

国家之间人才的竞争在空间层面上往往集中

体现在城市人才的竞争。当今世界正经历百年未有之大变局,新冠肺炎疫情使世界经济陷入历史性衰退,物理空间的阻隔限制了全球人才的流动,倒逼各国加快完善人才发展环境,优化人才资源配置,释放人才活力和创新力,抢占科技和产业制高点。相应的,全球城市都在不断强化“人才友好”的理念和行动,不遗余力地引进和集聚人才。如纽约通过建立科技人才通道,为迅速发展的科技生态系统引进高水平人才。伦敦最新的城市规划提出打造愉悦、多元、包容、便捷,能为人才提供高品质生活的世界领先城市。东京为吸引更多国际人才,在东京都市圈建立了统一的国际化人才市场和完善的国际人才引进制度。我国的广州、珠海、南京、石家庄等城市更明确提出把人才战略作为城市发展战略的核心,编制和发布了各具特色的人才友好型城市发展规划。

(四)人才红利成为提升城市竞争力的“新动能”

人才是推动高质量发展的“第一资源”,也是提升城市竞争力的关键因素。“人口红利”曾经是我国城市经济增长的重要引擎,城市的比较优势往往得益于其人口优势。但近年来我国人口数量和结构已经发生了较大变化。自2012年起,我国劳动年龄人口数量和比例持续“双降”。第七次全国人口普查数据显示,与2010年相比,16-59岁劳动年龄人口减少4000多万,但平均受教育年限提高了1.08年,大专及以上学历受教育程度人口提高11.27个百分点。在此背景下,建设人才友好型城市,已经成为城市发展从依靠“人口红利”向“人才红利”转变的必然趋势,而有效吸引人才、集聚人才、用好人才,也是城市竞争力的重要体现和在激烈的城市竞争中实现引领和赶超的“新动能”。

(五)城市空间成为各类人才成长和发展的“蓄水池”

城市空间的“规模经济”和“集聚效应”能够为人才创造更广阔的发展空间。全球化时代,人才的空间再配置和流动频率不断加快。人才跨国、跨区域流动,为城市带来技术、投资和就业等新活力。高密度的面对面交流、多元文化和思想的碰撞渗透、公共服务设施的共建共享,使得

城市成为集聚人才和孕育创新的高地。城市内部往往拥有较为完备的产业链体系，能够降低运输、采购和通信等成本，进而形成相对成本优势，促进企业快速发展。城市为人才营造了集聚空间，不仅提升了人才与企业的匹配质量和效率，也可以为更多拥有不同学科和专业背景的人才提供知识、技能分享和外溢的机会。

（六）人才友好成为未来城市转型变革的“新底色”

尽管城市收入水平仍然是影响人才迁移的主要因素，但当前的人才流动需求更加多元化。除了经济发展水平、就业机会等“硬环境”外，人才向城市集聚，更希望从自身价值、生活体验、社交关系等方面获得归属感、满足感。公共服务、生活娱乐、开放氛围、多元文化等“软环境”在城市满足人才需求方面也变得更加重要。人才友好型城市正是适应人才流动和新发展需求所产生的城市形态，其不仅注重人才的生存和新发展需要，为人才提供高品质生产和生活的空间场所，更注重人才成长、价值实现和共同体的营造，为构建人才与城市融合发展的有机生态，促进城市转型变革提供了有力支撑。

三、“人才友好型城市”的五维内涵

（一）环境友好：在城市人才服务环境优化上破题发力

人才友好型城市主要以“礼”取才，以“智”聚才，以“信”留才，面向城市发展所需引进和培育各领域、各层次、各年龄段人才，领域不局限于科技、政治、商业、学术、文化、社会服务；层次不局限于高端型、技术型、技能型、服务型；年龄段不局限于中青年，还包括青少年、中老年等。人才友好型城市认同和尊重人才发展的优先权，与人才建立强联系，在经济社会发展的全领域、全过程中充分考虑和吸纳人才的视角、利益和需求，关注人才生活工作状况，及时了解人才面临的问题和存在的需求，以提升人才服务质量和效率为目标，做到精细化服务，提升人才满足感和幸福感。

（二）制度友好：在城市人才体制机制改革上破题发力

人才友好型城市主要结合市场经济规律和人

才发展规律，构建法治化、市场化和多元化的人才引进、选培、流动、评价和分配激励机制，破除压抑阻碍人才活力的体制机制，构建整体性、协同性和衔接性强的人才政策体系。人才体制改革和优化被纳入人才友好型城市治理体系和治理能力现代化建设范畴，人才招聘、评价、流动等环节中的行政审批和收费事项得到有效清理和规范，人才的合法权益得到切实保障，知识产权、知识成果依法受到充分保护。

（三）发展友好：在城市人才发展平台建设上破题发力

人才友好型城市主要构建适配人才成长的高水平创新平台、产业平台，为人才发挥作用、施展才华、实现价值提供更为广阔的舞台和条件，鼓励人才干实事、支持人才干成事、帮助人才干好事。人才友好型城市具备良好的产业环境、较高的产业集聚度以及优势的产业领域，以产业和平台集聚人才，靠人才引领产业和平台发展，推动人才链、创新链、产业链有机衔接，形成人产适配、相得益彰的局面。在实现共同富裕的目标下，激励各类人才在城市通过辛勤劳动、创新创业实现增收致富，充分合理配置资本、土地、知识、技术、管理以及数据等生产要素资源，让一切创造社会财富的资源发挥价值。

（四）民生友好：在城市人才民生福祉增进上破题发力

人才友好型城市主要突出人本导向，围绕人才高品质生活要求，思人才所思、急人才所急、供人才所需，寓治理于服务，以增进民生福祉为宗旨，推动城市公共产品和服务可获得、可负担、可持续。聚焦城市民生领域突出问题，不断提升民生服务品质，注重实现人才充分且高质量的就业，也注重解民忧、纾民困，解决教育、医疗、住房、休闲等人才最关心、最直接和最现实的问题，满足日益增长的美好生活需要。

（五）文化友好：在城市人才精神文化引领上破题发力

人才友好型城市主要聚焦人才精神文化领域需求，重视人才与城市发展良性互动、同频共振，不断满足人才多样化、多层次、多方面的精神文

化需求；倡导相互尊重、相互包容的城市精神，体现“人人皆可成才”的城市文化；注重推进物质和精神共同富裕，推动城市文化内容、文化形态、文化载体、文化体制等创新发展，涵养人才的思想道德、精神境界、文化修养，涵育向美、向上向善的社会文明，提升城市的凝聚力和向心力。

四、加快构建“人才友好型城市”的现实路径

（一）“谋”字开路，加强人才友好型城市战略规划

建设人才友好型城市，应在把握城市战略布局中推进人才工作，进一步突出顶层设计和综合部署。一是加强组织领导。建议由中组部、国家发展改革委、人力资源社会保障部、住房和城乡建设部等统筹协调人才友好型城市建设工作。二是制定实施国家人才友好型城市建设行动方案。编制国家人才友好型城市建设行动方案，形成人才友好型城市建设标准，并实施动态监测和评估。支持有建设意愿、基础较好的城市先行先试，分批分期滚动推进实施。三是鼓励和支持地方政府开展人才友好型城市探索实践。支持各地城市充分考虑自身人才友好型城市建设的宏观形势与现实基础、短期与长期目标、总体方向与重点任务，形成人才友好型城市发展规划，并将健全人才体制机制、落实人才重点项目、多渠道引育人才、优化人才服务保障等指标纳入地方政府年度考核内容。

（二）“改”字当先，破除城市人才发展体制机制障碍

建设人才友好型城市，应统筹推进城市人才发展和人才体制机制改革，遵循人才成长规律，深化体制机制改革，不断破除束缚城市人才发展的评价、使用、流动等体制机制障碍，激发人才发展的动力、能力和活力。一是鼓励和支持城市高等院校、科研机构等，打破地域和身份等限制，放宽年限、年龄等条件限制，树立以价值、能力、贡献、潜力论英雄的人才评价导向。二是建立人才友好型城市人才管理服务权力清单和责任清单，向高校、科研院所、医院、文化机构、企业、新型研发机构及其他人才智力密集单位放权，赋予重大创新平台、重点用人单位“引育用留”自主

权和人才计划配额。三是推进人才领域更高水平的对外开放，以沿海开放城市、国家中心城市为重点，探索建立与国际接轨的全球人才招聘制度和吸引外国高技术人才的管理制度，逐步取消国际人才流动的壁垒，最大限度地为高层次人才入境和居留提供便利，吸引、留住更多的国际人才。建立健全科学化、社会化、市场化人才评价机制。树立正确的人才评价使用导向，以人才的品德、能力、业绩和贡献为重点，发挥政府、市场、专业组织、用人单位等多元评价主体作用，分类别、分层次对人才进行评价。

（三）“用”字立基，拓宽城市人才成长和价值实现平台

高度重视人才平台载体的引才聚才、创新驱动发展的作用，多措并举建设人才发展高地，打造引才、留才“梧桐树”。建设人才友好型城市，应在用好人才、优化人才资源配置上做文章，为城市人才提供成长的现实空间和发展前景。一是紧密结合城市人才的应用场景用好人才。重点围绕城市科技创新、经济发展、公共服务、社会治理等领域，加快战略科学家和科技领军人才等各类人才队伍的培养和使用力度。二是坚持以产引才、以才促产，为人才搭建干事创业的“用武之地”。重点提高城市产业集群与人才耦合度，以特色产业优势吸引、留住人才，促进人才链、产业链、创新链、资金链深度融合，实现招才引智与城市产业发展良性互动。三是优化人才“全生命周期”价值提升平台。立足未来城市发展需求和人才不同人生发展阶段需要，构建可持续、开放性的学习、体验、创新、交流的平台，不断提升城市人才自身发展与城市整体发展的适配性。

（四）“优”字入手，提升城市人才公共服务品质

建设人才友好型城市，应紧密结合人才对品质生活的向往和需要。一是聚焦人才对城市高品质生活需要，更好发挥城市政府在规划指引、政策安排、公共服务等方面的引导作用，提供学有优教、住有优居、病有优医、劳有优得、服有优质、创有优待的“六有六优”服务，构建高水平人才服务体系。二是针对不同年龄、不同性别的人才

群体，提供差异化的人才公共服务。如针对女性人才需要，聚焦“她视角”“她需求”“她难题”，在城市规划设计中规避性别盲点，补齐女性公共服务设施短板。三是鼓励创建城市人才发展集团。着重发挥市场驱动、市场标准和市场激励的人才配置主体功能，组建城市人才发展集团，以引进人才、投资人才、服务人才为主业，为城市人才提供全方位、多维度的高品质服务。通过建立和完善人才住房、医疗、家属安置、子女入学等方面的政策体系，实现人才服务高质量发展。

（五）“融”字支撑，营造城市爱才敬才文化氛围

建设人才友好型城市，应坚持把“文化融入”作为人才融入城市的重要抓手，增强城市文化的人才吸引力和认同感。一是厚植尊重人才、鼓励创新的城市文化。弘扬科学家精神、企业家精神、劳模精神和工匠精神，以更宽容、开放、求新、进取的态度看待多元文化和新生事物，形成人人渴望成才、人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的城市人才友好文化生态。二是增强城市人才吸引和融入的文化软实力。结合人才对城市多样化、多层次、多方面的精神文化需求，主动把握全球城市文化发展规律，特别是新一轮数字化重塑全球意识形态和文化竞争格局带来的新机遇，推动城市公共文化事业繁荣发展，完善城市文化产业体系和市场体系，扩大高品质文化产品的有效供给。三是塑造城市人才文化品牌。鼓励和支持各地深度挖掘城市历史文化底蕴和人才发展需求，以人才与城市互融共生为重点，构建各具特色的人才友好型城市品牌，构建立体化、多维度的传播体系，宣传推广人才友好型城市建设典型经验、先进事迹和积极成效，讲好中国城市人才故事，形成更多中国城市人才案例。

展望未来，在建设社会主义现代化国家新征程和实现中华民族伟大复兴进程中，我国将涌现一批人才友好型城市，为我国区域经济发展和城市竞争力提升提供坚实的人才支撑。人才友好型城市将成为：高品质生活广泛享有的共享之城，令人向往的青春之城、活力之都，年轻时尚的元素、空间不断丰富，青春活力魅力充分彰显，生态绿

色品牌名扬天下，文化创造力享誉海外，实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶，人的全面发展和全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。未来的人才友好型城市，改革开放的步伐更加铿锵，创新发展的信念更加坚定，产业集聚的速度不断加快，人才集聚的前景更加广阔，干事创业的氛围更加浓厚，从而为广大人才创新创业、施展抱负、实现梦想提供更加广阔的舞台。

参考文献：

- [1] 孟雪，李玲玲，付本臣. 国外儿童友好城市规划实践经验及启示[J]. 城市问题，2020，（3）.
- [2] 朱峰.“新一线城市”青年友好型城市政策创新研究[J]. 中国青年研究，2018，（6）.
- [3] 窦晓璐，约翰·派努斯，冯长春. 城市与积极老龄化：老年友好城市建设的国际经验[J]. 国际城市规划，2015，30（3）.
- [4] Ravestein, E.G. The Laws of Migration[M]. Journal of Statistical Society, vol.151, no.1385, 1976, pp.289-291.
- [5] Lee E S. A theory of migration[J]. Demography, 1966, 3（1）:47-57.
- [6] Florida R. The Economic Geography of Talent[J]. Annals of the Association of American Geographers, 2002, No.4, pp.743-755.
- [7] 德科集团，谷歌公司（Google），欧洲工商管理学院（INSEAD）. 2020年全球人才竞争力指数报告[R]. 2020-02-12.

作者：赵峥，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所综合研究室主任、研究员、博士
钱诚，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所人力资源研究室副主任、副研究员、博士
邱英杰，首都科技发展战略研究院院长助理

责任编辑：周修琦