

# 科技政策研究 (简报)

2012年第6期

(总第6期)

上海科技管理干部学院

上海科学技术政策研究所

2012年9月30日

## 【研究建议】

### “人才特区”建设，重在制度创新

2010年，我国颁布《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》，提出要改进人才管理方式，鼓励地方和行业结合自身实际建立与国际人才管理体系接轨的人才管理改革“试验区”，创新我国人才管理体制机制。《规划纲要》实施以来，地方政府纷纷提出建设“人才特区”的目标，进行人才政策和体制机制方面的创新探索。本文对地方政府建设“人才特区”的实践做了调研，提出了强化“人才特区”制度创新的一些建议。

#### 一、“人才特区”的发展历程

“人才特区”最早由深圳市于2001年提出，来源于经济特区的“特区”概念。“人才特区”与经济特区一样，其精髓在于地方的自主创新，特点在于政策和体制机制改革的先行先试，是“特区”思想在新的经济社会形势下的创新发展。

改革开放初期，为了实现我国经济发展的突破，国家在深圳等地设立了经济特区。这些经济特区成为中国经济体制改革和对外开放的前沿阵地，在经济社会发展过程中起到了巨大的带动示范作用。随着经济体制改革的深化和对外开放的扩大，人才在经济社会发展中的作用日益突出。进入新世纪，为了探索新形势下经济特区发展的新优势，深圳市审时度势，探索寻找深圳二次创业的支撑。经过广泛讨论，深圳市明确提出：深圳一次创业靠资本，二次创业靠人才；再创新优势应该打造人才特区，以人才

优势打造深圳新优势。2001年，深圳市提出要加大改革力度，构建“人才特区”，并首批推出了吸引优秀人才的六项新政策，极大地突破了当时的人事管理制度。

2003年第一次全国人才工作会议召开，会议通过了《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》，提出要大力实施人才强国战略，促进了各地人才工作的发展。江苏省在贯彻实施人才工作会议精神的过程中，于2004年提出将全力打造“人才特区”，把“人才特区”界定为：在特定的区域或行业内，人才工作的政策保障、体制建设、机制运行、资金投入、环境营造和工作内容、工作模式等方面，与区域外相比，具有一定的优先性和特殊性。

2010年《规划纲要》提出鼓励地方和行业建立人才管理改革“试验区”之后，中央人才工作协调小组启动“人才特区”建设工作，指导和推动各地结合自身实际和特点，积极推进“人才特区”建设。“人才特区”正在成为创新要素高度汇集、政产学研用高度融合的特殊区域，成为率先推动科学发展、加快转变经济发展方式的示范区。回顾人才特区建设的发展历程，可以发现，“人才特区”的概念源自经济特区，但是两种特区设立的背景、所依靠的主要资源、改革的方式和主要领域存在很大区别。

改革开放初期，在计划经济体制占主导地位 and 缺乏对外经济交往经验的背景下，中央设立了经济特区作为试验改革开放政策的特定区域，实行较国内其他地区更加开放和灵活的特殊经济政策。进入新世纪之后出现的“人才特区”，则是在市场经济体制基本建立并不断完善的过程中，在全球化和知识经济发展日益加快的背景下，由地方政府提出的人才政策和体制机制创新试验。经济特区依靠的主要资源是中央赋予地方的经济优惠政策和资金支持等资源，“人才特区”则主要依靠地方政府在人才吸引和使用方面的特殊优惠政策和人才资源；经济特区更多的是由中央向地方自上而下地下放经济管理权，“人才特区”则主要是地方政府自下而上地向中央申请人才政策创新的改革权限。

关于经济特区的定位，邓小平曾经说过，“特区是个窗口，是技术的窗口，管理的窗口，知识的窗口，也是对外政策的窗口”；“深圳经济特区是个试验”。这为我们揭示了特区的特点和作用，经济特区是经济改革开放的窗口，是国家经济改革的“试验区”。正像经济特区是我国经济改革开放的窗口一样，“人才特区”则是国家实施人才强国战略，率先贯彻落实人才发展《规划纲要》，实现人才优先发展的“试验区”，是地方进行人才管理体制创新的窗口，是中国继经济特区之后的又一制度创新。

## 二、“人才特区”建设的主要模式

2001年深圳市提出要建设“人才特区”，首开我国地方“人才特区”建设的先河。之后江苏省于2004年提出建设“人才特区”，在省内六个区域或单位开展“人才特区”建设的试验。《规划纲要》颁布之后，北京中关村、武汉东湖、深圳前海、福建厦门和平潭等地也纷纷提出建设“人才特区”，在地方人才管理政策和体制机制方面进行了创新探索。总结上述各地较为成功的“人才特区”建设经验，我国目前形成较为鲜明特色和取得初步成效的“人才特区”主要有四种模式：

**一是经济特区转型模式，以深圳市为代表。**改革开放初期设立经济特区的主要作用，是探索建立一个更加开放的经济发展环境，推进市场经济建设。以深圳为首的经济特区进行了很多改革创新，先行先试的历程表明，经济特区在推进我国改革开放和社会主义市场经济体制建设方面发挥了很好的作用并向全国辐射。经过经济特区的先期实验之后，整个国家都开始向市场经济体制过渡，经济区的特殊性也随之慢慢淡化，特区的发展优势不再像刚刚设立时那样明显。随着经济社会的不断发展进步，人才的作用日益突出，经济特区发展保持持续创新的动力需要由资金转变为人才。为此，深圳市在世纪之初把经济特区持续创新定位在建设“人才特区”，加大加快吸引高新人才被置于深圳发展的首要位置。“人才特区”起源于经济特区，也是经济特区实现转型发展和持续创新的必然发展趋势。深圳市建设“人才特区”的探索实践，代表了新形势下经济特区向“人才特区”的转型发展。

**二是省域范围内多点建设模式，以江苏省为代表。**改革开放之后，江苏省积极探索适合地方实际的经济发展的路径，形成了著名的苏南模式，极大地促进了地方经济发展。但是20世纪90年代之后，这种传统发展模式对当地的环境和能源提出了挑战，产业结构升级和经济转型发展迫在眉睫。为了实现科学发展，充分发挥人才资源在经济社会发展中的基础作用，2004年，江苏省提出开展建立“人才特区”的试点工作，在苏州、常州、南通、徐州、盐城和南京大学6大区域推进了“人才特区”首批试点。这些“人才特区”试点覆盖了苏南和苏北的不同区域，并结合各地特点实行不同的人才政策。经过几年的发展，“人才特区”已经成为江苏省重要的人才管理改革品牌，全省已建成大大小小的“人才特区”20多个，涌现出了一批“人才特区”建设的成功典型，人才引领、服务发展的“人才特区”建设成效显著。

**三是高新区建设模式，以北京中关村为代表。**中关村人才特区是中央人才工作协调小组指导建设的第一个国家级人才特区，在我国人才特区建设过程中具有典型示范意义。从20世纪80年代“中关村电子一条街”开始，中关村的发展经历了北京市新技术产业开发试验区、中关村科技园区、国家海外高层次人才创新创业基地、国家

自主创新示范区和国家级人才特区这几个重要阶段。回顾中关村的发展历程，一个鲜明特色是地方自主创新和中央政府大力支持的密切结合。2011年3月，中共中央组织部等15个中央单位与北京市委、市政府联合印发《关于中关村国家自主创新示范区建设人才特区的若干意见》，体现了国家对中关村人才特区建设的高度重视和对地方创新的支持。此外，武汉东湖等地的高新技术园区也提出了建设“人才特区”的目标，以北京中关村为代表的一批高新技术园区在人才特区建设过程中焕发出新的活力。

**四是跨区域合作模式，以福建平潭为代表。**平潭位于福建省东部海域，是大陆距台湾本岛最近的海岛县，具有独特的对台区位优势。2011年3月，国务院批复出台的《海峡西岸经济区发展规划》提出，设立平潭综合实验区。福建省在总结多年两岸人才交流合作经验的基础上，提出在平潭综合实验区建设“海峡人才特区”，用“共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益”的新理念实现海峡两岸跨区域合作。平潭“人才特区”是海峡两岸共同治理合作共建新型“人才特区”的试验，在海峡两岸尚未完全实现和平统一的条件下，福建省提出以“五个共同”新理念建设平潭人才特区的跨区域合作新模式，除了具有促进海峡西岸区域经济社会实现跨越发展的作用之外，更重要的还是两岸同胞合作共治建设共同家园的创新探索。

### **三、“人才特区”建设的成效**

在各地政府的努力探索下，我国的“人才特区”建设取得了初步成效，通过人才政策创新，“人才特区”的人才政策体系初步形成；通过人才管理体制创新，政府服务人才的能力和水平明显提高；各类人才在“人才特区”快速聚集，促进了地方经济社会的发展。

**一是创新人才政策，营造人才优先发展的环境。**“人才特区”就是要在局部范围或特殊领域内，创新一些更加灵活的人才政策，营造一个更加优惠、更加宽松的政策环境和服务环境，破除一些不适应人才优先发展的体制机制障碍，因此，“人才特区”就成为地方和行业先行先试人才政策的示范区。当前各“人才特区”在金融支持、财税优惠、股权激励、医疗卫生、子女教育、社会保障等方面采取了一系列特殊政策。例如，中关村人才特区实行了13项特殊政策，无锡市实施了“530”计划等。人才政策创新有力地支撑了各地“人才特区”的蓬勃发展，也为集聚海内外优秀人才营造了良好的政策环境，有效激发了人才创新创业活力。

**二是创新政府人才管理体制，提升政府人才服务水平。**“人才特区”建设对政府人才服务提出了更高的要求，为了吸引人才和留住人才，我国各级政府自觉创新人才管理体制。其中最具有典型意义的是中关村人才特区，2010年12月，北京市与19

个国家部委共同组建了中关村创新平台，旨在打通各类要素流动配置渠道，着力构建“政产学研用”相结合的体制机制。2011年5月成立的中关村人才特区建设指导委员会，由15个国家部委和北京市政府共同组建，极大地促进了中央与地方合力，形成了跨层级、跨部门的政府人才管理体制。

**三是加速了人才聚集，促进了地方经济发展。**建设“人才特区”的最终目标是为了促进经济社会发展。例如，无锡市通过“530”计划的成功实施，引才聚才工作始终走在全国前列，申报“530”计划的领军型人才数量增速令人瞩目，共集聚各类人才超过9000人。高层次人才数量迅速增加的同时，人才创新创业取得了良好成效。目前，已有1067家“530”企业在无锡落户发展，创办企业注册资本总额超过35亿元，其中太阳能、物联网等产业发展领先于全国。无锡市“人才特区”已经形成了高层次人才加速聚集的良好态势，高层次人才支撑的经济转型和产业升级也得以顺利进行。

#### **四、“人才特区”建设的问题**

在“人才特区”建设取得突出成效的同时，当前我国各地也出现了“人才特区”之间的同质化竞争、不同区域之间“人才特区”建设的发展不平衡、“人才特区”的国际化程度低等问题，需要引起关注。

**一是“人才特区”之间的同质化竞争问题。**中国人事科学研究院课题组2011年7-9月的调查表明，全国已经开展或即将开展“人才特区”试点的地区有北京、上海、江苏、湖北、山东、广东等12个省区市。各地提出的“人才特区”建设目标大都是要吸引高层次人才，发展高新技术产业，不同地方的“人才特区”特色不明显，造成了各地“人才特区”之间的同质化竞争。例如，2010年上半年，有6名外地国家“千人计划”入选者来到无锡创新创业，这一方面说明无锡对高层次人才的吸引力，另一方面也说明无锡和其他地方产业发展布局的雷同。“人才特区”的同质化还容易引起不同“人才特区”之间盲目比拼人才投入资金额度，导致资源的浪费。

**二是“人才特区”建设发展不平衡。**当前，中关村、无锡等地“人才特区”建设的成功案例，大都集中在东部沿海经济发达地区，中部和西部的很多地方虽然也提出了建设“人才特区”的目标，但多数由于受到经济发展和地方财政实力的限制，能够真正落实并取得成效的并不多。例如，乌鲁木齐市高新区作为新疆设立的三个“人才管理改革试验区”之一，在整个“十一五”期间全部驻区企业300多个项目获扶持资金共1.5亿多元；而2011年9月出台的《青岛“人才特区”建设实施办法（试行）》规定，在青岛“人才特区”创业的特一类创业项目，一个项目就将给予不低于5000

万的创业扶持资金支持。由此可见，“人才特区”建设在区域之间的发展不平衡问题值得注意。否则，东西部“人才特区”发展的失衡，会进一步加剧人才向东部发达地区的聚集流动，造成中西部地区人才流失更加严重，阻碍经济社会的均衡发展。

三是“人才特区”的国际化程度低。目前我国多数“人才特区”的国际化程度很低，难以吸引国外高层次人才，虽然北京、上海和无锡等地都提出了建设国际化“人才特区”的目标，但是这些特区对国外高层次人才的吸引力还很不够。即使是中关村这样具有很多优势的“人才特区”，对国外高层次人才的吸引仍难以令人满意。根据《中关村软件园人力资源报告（2010）》的数据，2010年，中关村软件园中外籍软件工程师仅260余人，占该年从业的软件工程师2.4万人的1.1%。北京中关村“人才特区”的国际化程度尚且如此，其他地区的情况就可想而知了。

## **五、完善“人才特区”建设的对策建议**

### **（一）要做好“人才特区”建设的顶层设计**

按照《规划纲要》关于探索建立与国际人才管理体系接轨的人才管理改革“试验区”的要求，中央人才工作协调小组启动了“人才特区”建设工作，并以“人才特区”为载体推动体制机制创新工作。今后一个时期，要使“人才特区”建设顺利开展并取得积极成效，中央人才工作协调小组还需要从国家发展战略的高度，进一步做好“人才特区”建设的顶层设计。一是在“人才特区”区域平衡发展方面，通过总体规划对东中西部“人才特区”建设统筹考虑，使区域人才开发能够平衡发展；二是在国家产业发展布局方面，结合国家经济社会发展“十二五”规划对产业发展的要求，实现“人才特区”建设和地方产业发展的良好结合和互相促进；三是在“人才特区”建设的层次方面，鼓励各地开展多种类和多层次的“人才特区”建设，避免各地“人才特区”建设一味求高求全和同质竞争的弊病。

### **（二）要在“人才特区”建设中充分发挥政府人才工作综合管理部门的职能**

作为综合管理人才工作的政府部门，要充分发挥作用，结合“人才特区”建设实践深入研究相关问题。一是关于加快改革完善人才评价机制的问题，可以在中关村人才特区探索如何准确定位评价功能、健全评价制度体系、构建科学的评价标准；二是关于高层次高技能人才培养的问题，可以和无锡“人才特区”相关企业进行合作，打造高层次人才和高技能人才培养开发的品牌项目；三是关于公务员分类管理问题，可以在比较有改革基础的深圳“人才特区”探索公务员聘任制和技术类公务员管理办法；四是关于统筹专业技术职务聘任制和职业资格制度问题，可以在福建平潭“人才特区”试验海峡两岸职业资格互认的机制和办法。“人才特区”建设为破解政府人才工作中

的很多难题提供了很好的机遇，人力资源和社会保障部要在“人才特区”建设过程中准确定位、明确职责、建立健全工作运行机制，重点研究制定人才管理政策、建立健全政府人才公共服务体系、以高层次高技能人才为重点推进人才队伍建设等方面发挥好职能作用，努力形成上下贯通、系统联动、部门协作的政府人才工作综合管理机制。

### **（三）要结合地方实际开展“人才特区”建设工作**

由于各地经济社会发展等具体情况千差万别，因此地方政府建设“人才特区”也应该根据各地的实际进行。从全国的情况来看，当前很多地方都提出了建设“人才特区”的口号，还有很多“人才特区”靠比拼资金支持额度来吸引人才，把“人才特区”建设当成了地方政府的“政绩工程”，这些都是“人才特区”建设过程中应该避免的现象。北京、无锡等地通过“人才特区”的改革探索，在局部范围、特殊领域内，创新更加灵活的人才政策，营造更加优惠、更加宽松的政策环境和服务环境，破除不适应人才发展的管理体制机制障碍，在相关政策上对人才“松绑”，进而发挥“人才特区”的辐射和示范作用，在更大范围加以普遍推广应用，体现了“人才特区”的重大意义。各地“人才特区”建设应该充分考虑到已有“人才特区”的典型性、示范性和人才管理改革内容的实用性、适用性，既要有所借鉴，又要因地制宜，分地区、分阶段、分层次地实施，在改革中结合当地经济转型和产业发展，建立具有不同地方特色的“人才特区”。切不可盲目一哄而上，造成恶性竞争，导致社会资源的浪费，影响“人才特区”建设的顺利开展。

### **（四）要构建政府和社会合作共建“人才特区”的良好局面**

《规划纲要》提出要发挥政府人力资源管理部门的作用，强化各职能部门人才工作职责，充分调动各人民团体、企事业单位、社会组织的积极性，动员和组织全社会力量，形成人才工作整体合力。首先，在政府不同层级和部门之间的合作需要加强，正是中央和地方政府的密切合作，才极大地促进了中关村人才特区的发展。其次，在政府和市场作用发挥方面，要注意引导加强市场发挥资源配置的基础作用。市场是真正的人才资源配置主体，政府的政策主要是起到引导、激励的作用，应该通过市场机制引进人才、使用人才，实现人才工作载体的市场化和常态化，政府人才工作职能应定位在营造良好的人才发展环境建设方面。最后，“人才特区”建设还需要社会组织积极参与。在当前各地的“人才特区”建设过程中，政府的主导作用明显，社会组织的参与则非常不足。由于政府的行政管理也存在不足，所以还需要社会组织的积极参与，才能使“人才特区”建设顺利开展。

**（苗月霞 中国人事科学研究院研究室副主任）**

## 【工作动态】

### 中国人事科学研究院专家来院调研

9月13日，中国人事科学研究院国外人力资源研究室副主任苗月霞一行6人来我院调研，王建平院长、杨耀武副所长和政策所同志参加了座谈。双方就国外科技人才动态、上海科技人才蓝皮书、年末政策所即将举办的区域创新政策论坛等问题进行了深入讨论和愉快交谈。会上双方也表达了进一步加强交流合作的意向。

### 新疆科技政策研究所领导来院交流

9月20日，新疆科技政策研究所邓顺利所长、李荣副所长一行3人来到我院，与政策研究所杨耀武副所长和管理系李雪艳主任及部分相关同志进行了亲切交流。双方就沪疆两地区域创新体系建设、科技政策研究等问题，展开了讨论交流。双方互相启发，共享经验，取得了良好效果

(高峰供稿)

---

责编：顾承卫 编辑：高峰 电话：(021) 69983055 传真：(021) 59529353  
地址：上海市嘉定区城中路37号 邮编：201800 邮箱：sistp@sistm.edu.cn