

首都开发利用国际高端人才资源研究

北京市经信委人才交流服务中心 张腾月

摘 要：“四个中心”城市战略定位、疏解非首都功能、建设世界城市都为首都建设国际高端人才队伍提出了新的内在要求。本文通过文献分析、现状调研等方法，分析北京国际高端人才队伍的现状和存在的问题，对比国外典型城市聚集国际高端人才的经验，提出首都开发利用国际高端人才的对策和建议，进而促进国际高端人才发挥高端引领和科技创新作用，加强首都国际人才工作，推进首都国际一流人才之都建设。

关键词：国际高端人才 城市战略定位 创新 对策

人才是创新驱动、转型发展的根本动力。习近平总书记强调，要实行更加开放的人才政策，不唯地域引进人才，不求所有开发人才，不拘一格用好人才，在大力培养国内创新人才的同时，更加积极主动地引进国外人才特别是高层次人才。北京更要结合实际深入贯彻落实习总书记对人才工作作出的重要指示，为提升北京经济发展竞争力，落实好“四个中心”城市定位，建设好中国特色世界城市，聚天下英才而用之。

一、研究背景与意义

（一）研究背景

习近平总书记三年内两次视察北京并发表重要讲话，明确了北京城市战略定位——全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心。围绕首都城市战略定位和构建“高精尖”经济结构战略目标，就是要推动不符合首都城市战略定位的产业疏解，实现“腾笼换鸟”，推动京津冀协同发展，推进产业转型升级，以创新驱动提质增效。北京要落实城市战略定位、建设世界城市，高端人才建设是重中之重，重点引进能够突破关键技术、发展高新技术产业、带动新兴学科的战略型人才和创新创业的领军人才，重点开发利用与产业结构相匹配的国际高端人才资源。

《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020 年）》指出要大力吸引海外高层次人才和急需紧缺专门人才，积极引进和用好海外高层次创新创业人才。《首都中长期人才发展规划纲要（2010-2020 年）》也提出“推进人才国际化发展”“优化引才聚才的地方品质”等重大任务。提升人才发展国际化水平，开发利用国际高端人才，形成具有国际竞争力的人才政策环境与制度优势，是北京建设“四个中心”、建设世界一流人才之都的重要保障。

北京人才事业平台基础较好，文化资源潜力巨大，而且近年来，北京在集聚海外高端人才、引进优秀外籍人才、加强境外智力开发等方面取得了一定的成绩，但是与国际相比，仍然存在一定差距，国际化人才数量不足，人才类型分布不均，人才聚集的环境不佳。开发利用国际高端人才成为需要认真思考和研究的问题。

题。

（二）研究目的与意义

本研究通过文献分析、现状调研等方法，从落实“四个中心”城市战略定位的总体要求出发，分析和认清北京国际高端人才队伍的现状和存在的问题，学习国外典型城市聚集国际高端人才的经验，提出首都开发利用国际高端人才的对策和建议，促进国际高端人才发挥高端引领作用，从而推动“高精尖”经济结构构建，推动高端产业发展，为建设世界城市提供智力保障。

二、国际高端人才的界定

（一）高端人才的概念

关于“高端人才”，目前我国尚没有明确的界定。杨丹萍等人认为，所谓高端人才，也称高层次人才或高素质人才，是指具有优秀思想品质，掌握比较先进的现代科学文化知识，富有开拓精神和创新能力，适用市场竞争需要，并能以其创造性工作为经济发展和社会进步做出显著贡献的人才。

对于国际高端人才、国际人才涵义的研究也还不充分，魏华颖、孟续铎将“国际人才”定义为具有国际化视野，知识能力与国际接轨（根据国际先进经验和最新成果不断更新），并具有经济全球化所要求的核心能力的人才。具体表现为：①具有国际道德与职业操守；②通晓国际惯例和规则；③拥有全球视角和战略思维；④具有国际专业知识与技能；⑤拥有跨文化环境下沟通、分工、合作和创造性解决问题的实践经验。

《关于实施北京海外人才聚集工程的意见》中指出，大力引进海外高层次人才，特别是要引进世界水平的科学家、科技领军人才、工程师和高水平创新团队。

北京市第十二次党代会报告中指出，实施更具吸引力的海外人才集聚政策，积极引进全球顶尖科学家及其创新团队。

本研究认为，北京建设和发展所需要的高端人才是具有国际水平的首席专家、首席科学家、创新团队等。我们界定高端人才的标准要与世界先进水平接轨，放眼全球，集聚国际高端人才。同时以高端人才为牵引，引导人才向重点产业合理布局，努力构建人才和产业协同发展的新格局。围绕首都发展需要，持续引进一批能突破关键技术、引领新兴学科、带动新兴产业的战略科学家和创新创业领军人才。发挥北京总部经济优势，集中优质资源引进相关产业领军人才，并充分发挥人才领袖引领作用，带动人才团队式流入。

（二）北京经济社会发展对国际高端人才的需求分析

1. 北京城市战略定位给人才队伍建设提出新的内在需求

北京“四个中心”的城市战略定位决定了城市的产业结构、经济发展的主要方向，也决定了城市发展所需要的人才类型。进一步提高北京的国际化水平，吸引和聚集国际高端要素，不断增强北京的综合发展能力，高端人才是保障。纽约等国际化大都市的发展经验表明，离开了世界级的人才队伍，就难以实现建设世界城市的目标。高端人才的大量聚集不仅是世界城市的重要标

志，也是建设世界城市的必要条件。北京需要培育和吸引一支世界级人才队伍。

2. 非首都功能疏解是建设高端人才队伍的现实要求

疏解非首都功能，是北京城市规划建设的“牛鼻子”。2016年全年关停退出一般制造和污染企业 335 家，近四年累计关停 1341 家，全市共整治“散乱污”企业 4477 家，全年规模以上工业从业人员减少 5.7 万人。如今，疏解已进入攻坚期，聚焦重点领域积极疏存量，加大禁限力度坚决控增量，疏解退出一般制造企业，引导支持有发展需求的企业向京津冀地区转移，整治“散乱污”企业，清理整治镇村产业小区和工业大院，淘汰退出污染行业。疏解实际上就是供给侧结构性改革，就是提升城市发展质量，就是更好地履行作为国家首都的职责。与此同时，坚持疏解与提升同步推进，在推进非首都功能疏解、人口疏解的同时，鼓励、吸引符合首都经济社会发展需求的高层次人才，大力发展服务经济、知识经济、绿色经济、总部经济。

3. 国际人才流动为人才队伍建设提供新的历史机遇

第十五届中国国际人才交流大会分析指出，中国综合国力显著提升，并与世界经济深度融合，供给侧结构性改革加速产业结构优化升级和新旧动能转换，都为外籍人士和留学人才施展才华提供了广阔的舞台。2016 年来中国大陆工作的外国人员达 90 余万人次。同时，2016 年中国留学回国人员达 43.25 万人，创历年新高。业内专家预测，未来 5 年，中国可能迎来“进大于出”

的人才历史拐点，从世界最大人才流出国转变为主要的人才回流国。北京要抓住全球创新资源加速流动和我国经济地位上升的历史机遇，加入到国际人才竞争的行列中，建设国际级的人才队伍，为首都经济社会发展提供有力的人才支撑。

三、北京国际高端人才队伍现状与存在的问题

（一）北京国际高端人才队伍现状

1. 人才规模持续壮大

《北京人才发展报告（2016）》指出，北京市组建了由 26 个部门参与的市海外学人工作联席会，统筹驻香港、硅谷等 11 个海外联络机构，积极开展引才活动。成立海外学人中心，先后在 CBD、中关村等地设立 5 个分中心，构筑了全市海外人才的服务网络。自 2009 年实施“海聚工程”以来，累计引进 11 批共 766 名海外高层次人才，其中 206 人入选中央“千人计划”。

依托全市认定的 153 家境外跨国公司在京地区总部、217 家外商投资性公司，引进外籍人才。2013 年以来，全市为在京跨国企业地区总部、亚太总部引进成熟型人才 600 人，完成 92 件在京居留许可确认，为企业外籍人才发放 700 多张外国专家证。

2. 人才效能逐步显现

《北京人才发展报告（2016）》显示，截至 2014 年年底，“海聚工程”入选人才共发表 SCI、EI、ISTP 收录论文 1784 篇，承担国家级和省部级课题 947 项。“海聚工程”入选人才创办的 152 家创业类企业获得授权专利 3061 项（其中发明专利 2136 项），

参与制定国际、国家或行业标准 71 个。

目前，中关村集聚了约占全国 1/5 的“千人计划”入选者、2 万名海外留学人才、1 万名外籍人才，每万人拥有授权发明专利数量达 48.2 件，平均每天产生 1 家收入过亿元的企业，对全市经济增长的贡献率超过 40%。

3. 人才发展的地方品质不断提升

中关村人才特区在人才体制机制建设上积极开展“先行先试”，完善产业与人才的对接机制，面向外籍高层次人才、外籍企业团队成员和技术人才、外籍华人和外籍青年学生四类群体，通过实施突破政策、简化程序、提升服务等一系列政策措施，进行出入境管理改革，构建与国际接轨的人才评价筛选体系，充分发挥了聚集人才、创造经验、辐射带动三大功能。西城区金融街建设世界高端金融人才聚集区、朝阳区 CBD 建设国际高端商务人才发展区、经济技术开发区建设高端产业领军人才发展示范区，提高人才发展与产业发展的契合度。同时，正在统筹规划的石景山区新首钢、昌平区未来科技城、海淀区中关村创业大街、朝阳区中关村电子城西区 and 北区等四个国际化人才社区建设，都将大力提升首都国际化人才发展的地方品质。

（二）存在的问题

1. 国际化人才相对缺乏

创新型科技人才结构性不足矛盾突出，世界级科技大师缺乏，领军人才、尖子人才不足，这是全国人才结构的现状，更是

北京亟需解决的问题。北京基础性人才资源丰富，但是高层次、创新型、国际化人才相对匮乏，尤其是国际顶尖的科学家、产业领军型人物比较稀缺。纽约常住外国人口有280万，占全市人口比例的20%；北京常住的外国人口只有4.3万左右，占总人口的0.4%，与国际大都市一般应达到的15%-20%比例相差很大。与世界顶级世界城市相比，北京在人才国际化方面还存在差距。

2. 人才结构与高端产业发展不相适宜

北京国际人才的比例相对较低，人才类型也分布不均，缺乏新兴产业的高技术人才。吴江、陈蓓等人的研究中指出，持《外国专家证》的外籍人员中，文教类占总数的86.6%；经济技术类占总数的13.4%，分散在制造业、信息技术、金融保险、生物医药、文化创意等多个领域，支撑明显不足。持《外国人就业证》的外籍人员主要集中在社会服务业（占19.8%）、咨询业（占11.7%）、信息、计算机及邮电通讯业（占10.4%）和制造业（占9.9%）等行业。孟续铎、李付俊的研究也指出，北京市目前缺少懂得国际惯例、熟悉国际商务游戏规则的高级经营管理、金融、保险人才；缺少取得国际化执业资格的高级人才，如金融精算师、注册会计师、资产评估师、注册律师、注册建筑师、注册设计师；缺少熟练运用外语直接工作的经营人才；缺少懂经营、会管理、同时又熟悉国际商务惯例、通晓外语和计算机的复合型人才。北京人才发展水平与首都各项事业发展需要相比还有很多不相适宜的地方。

3. 人才环境建设存在不足

人才环境是人才市场、经济、社会等诸多要素随时间协调发展的多维系统，对于成功吸引和集聚人才有着重要影响。北京在高端人才市场环境的建设上面临结构性短缺，人均收入水平偏低，社会文化发展水平不均衡，生活压力较大，空气质量、水源等自然环境不乐观，优质高等教育资源不多，人文环境有待进一步提升，这些都在一定程度上影响了对国际高端人才的吸引。孟续铎、李付俊的调查表明，留学人员对住房条件、交通状况、生活服务、子女受教育状况以及文化生活设施的满意度不高。目前，外资企业集中了大量高素质、高职位的本土化人才，由于薪酬、职业发展、企业文化等方面原因，真正流入到国企、民企的并不多，流入政府机关、事业单位的就更少，这也说明人才环境建设还存在不足。

4. 国际化人才开发竞争机制亟待建立和完善

随着国际人才竞争的不断加剧，许多国家都出台了一系列人才政策，力图留住本国人才，不断引进外国人才。北京在人才管理制度方面与国际还缺乏有效对接。人才管理的行政化倾向比较严重，市场化体现不充分，无论是“千人计划”还是“海聚工程”，政府都扮演着核心角色。虽然政府主导高端人才发展不失为一种战略性选择，但高端人才作为一种战略性资源，只有通过市场作用优化配置才能实现价值最大化。如果不能充分利用市场机制、不能激活高端人才使用主体（跨国公司、国有企业、高等院校、

科研院所）在高端人才发展中的核心作用，那极有可能造成高端人才低效甚至无效使用。人才吸引政策以及税收、工资、住房、医疗、教育等配套政策滞后，国际竞争力不强，人才国际化培养、外籍人才管理服务机制还不健全。吴江、陈蓓等人的调查表明，有半数以上（53.7%）受访的外国专家认为北京吸引外国专家来京工作的政策一般，吸引力不够，多数受访专家希望能在签证办理、子女入学、住房、医疗保障服务、科研或创业资金支持、项目申请和政策扶持等方面享受优惠政策，凸显了北京集聚高端国际人才在吸引和激励方面的政策缺位。

（三）国外典型城市吸引集聚国际高端人才的做法比较

综观国外一些发达资本主义国家典型城市的发展，都在吸引和集聚世界范围内高端人才方面采取了很多措施，与此同时，这些城市经济繁荣的背后在很大程度上也是仰赖其人才战略的成功，可以说国际性的高端人才为推动这些城市的发展发挥了重要作用。例如新加坡前总理吴作栋曾说过，在某种程度上而言，新加坡的成功仰赖于吸引外来人才的能力。引进高级海外人才已经成为新加坡整个社会的共识。

北京可以学习借鉴国外城市人才集聚的经验。表1中列举了美国纽约、日本东京、新加坡和中国香港等四个国家（地区）城市在吸引人才方面的做法，以及可以提供给北京的借鉴经验。

表1 国外典型城市聚集人才的措施及对北京的借鉴意义

国家（地区）	引才政策和措施	对北京的借鉴意义
--------	---------	----------

美国纽约	<p>高端产业结构（如金融业、创意产业、商业服务业等）；</p> <p>完善的制度、法律保障；</p> <p>先进的教育制度/高科技移民政策</p>	<p>加强高端产业发展；</p> <p>加强各方面立法，尤其是涉及高端人才切身利益的法律；</p> <p>提高教育的国际化程度与水平，重视科研投入与评估</p>
日本东京	<p>高度繁荣的产业结构（服务业、商业、金融业、文化创意产业）；</p> <p>文化/教育战略（世界一流的教育水准，繁荣的文化市场，国际文化交流活动等）；</p> <p>政府政策的积极推动（政府引导和干预，政策促进与激励）</p>	<p>将政府与市场相结合，利用市场人才流动规律来实现高端人才的聚集</p>
新加坡	<p>产业结构的战略性调整（劳动密集型产业向知识密集型产业转移）；</p> <p>灵活的产业政策（税收优惠）；</p> <p>高效廉洁的政府；</p> <p>先进的双语多元教育模式</p>	<p>进行产业升级；</p> <p>净化城市社会环境；</p> <p>增强政府政策制定透明度和政策执行力</p>
中国香港	<p>核心产业优势（国际金融、国际贸易、国际旅游、国际商务交流、国际物流等）；</p> <p>香港文化的包容性，国际性强；</p> <p>自由的体制、宽松的政策、健全的法制环境、公平开放的竞争环境；</p> <p>政策吸引（低税率政策、吸引高端人才的优惠政策</p>	<p>培育京城特色文化；</p> <p>健全法制；</p> <p>注重利用政策吸引高端人才</p>

	策等);	
	发达的国际化的教育产业	

对于这些城市发展中共性的东西，如合理的高端产业结构、开发与包容的城市文化、先进的教育和移民政策等，也是北京吸引国际高端人才、建设世界城市努力的方向。

四、北京开发利用国际高端人才的对策建议

北京建设世界城市，打造世界人才之都，特别是吸引、留住、用好国际高端人才，关键是要构建世界级人才发展服务体系，我们可以从以下几个方面考虑。

（一）以产业为载体，集聚国际高端人才

“栽好梧桐树，引得凤凰来”。合理的高端产业结构、核心的尖端产业领先优势是吸引和集聚人才的首要因素。产业结构的调整与转移将会改变人才需求的数量和质量。搭建好高端产业的平台，为吸引海外高端人才提供基础；另一方面，产业结构的调整以及新产业的不断发展，也会不断更新人才结构，自动筛选淘汰不需要的低端人才，产业结构与人才结构相互促进、相辅相成。发展生产性服务业、创意产业、文化产业、会展业等产业形式，发挥总部经济优势，吸引跨国公司总部、地区分部、国际组织总部、研发机构等在京落户，这些都是高端人才聚集的重要平台。以建设具有全球影响力的科技创新中心为引领，集中力量抓好中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城、北京经济技术开发区“三城一区”建设；下大力气建设具有国际一流水平的研发中心和实

验室，提升硬件条件，为吸引人才、提高科研水平打下基础；培育具有国际竞争力的产业创新体系，打造具有全球影响力的创新型产业集群，“筑巢引凤”。

目前北京已进入功能疏解、减量集约的发展阶段，处于加快转型、创新发展的关键时期，需要加大统筹落实力度，实现更大突破。北京市已经确定要制定12项支持高精尖产业发展的政策，其中，由市经济信息化委牵头研究促进新一代信息技术、节能环保产业、高端装备制造业发展的政策；由市商务委牵头促进高端商务发展政策；由市金融局牵头研究促进金融业发展的政策；由市科委牵头研究促进生物医药产业、新能源汽车、新材料产业、科技服务业发展的政策；由市文资办牵头研究促进文化创意产业发展的政策；由市人力社保局牵头研究促进高精尖产业发展的人才保障政策；由市规划国土委牵头研究加强高精尖产业用地供应等政策。

同时加快京津冀协同发展，积极向北京周边区域转移和疏解非首都功能，同时在京津冀大区域范围内优化城市功能配置，通过跨区域共建园区、创新链条合作等多种市场化模式，打造“研发、创新+产业化”“高端+配套合作”产业体系，深化三地在产业、信息资源等各领域合作，构建科研成果研发、孵化、制造、售后等环节的合理布局。

（二）创新政策和制度，深化人才发展体制机制改革

环境好，则人才聚，事业兴。营造开放、自由、国际化气息

浓厚的环境，实施更加开放的创新人才引进政策，加大对重点领域、急需紧缺人才的支持力度，健全集聚人才、发挥人才作用的体制机制，创造人尽其才的政策环境。

推进人才管理体制改革。政府要强化宏观管理、政策法规制定、公共服务、监督保障等职能。统一国家“千人计划”“万人计划”、北京“海聚工程”“全球顶尖科学家及其创新团队引进计划”等招才引智项目管理，统筹目录制定、申报审核各环节；统一国际高端人才界定和引进标准，坚持以用为本、按需引进、国际标准；统一国际高端人才在各产业领域的布局 and 配置，建设全球人才大数据平台，绘制“全球高端人才地图”，清晰全球高端人才的分布状况；统一国际高端人才评价、培养、激励等方面的措施体系，最大限度整合人才引进管理服务资源，实现对国际高端人才的“一站式”服务。同时开展国际人才合作，促进人才国际交流合作。

加强知识产权保护。高端人才一个非常显著的特点是创造性地工作，注重创新、创造及创作。与高端人才切实利益相关的就是知识产权的有效保护。我们需要建立和完善职务发明成果收益分配制度，研究制定商业模式、文化创意等创新成果保护办法，建立人才引进使用中的知识产权鉴定机制，防控知识产权风险。

建立科学的人才评价机制。建立以质量、贡献、绩效为导向的分类评价体系，正确评价人才的价值；更要关注人才的独特性，以弹性、灵活的方式激发人才的创新活力，对于高层次人才、急

需紧缺人才采取职称直聘、高级职称评审直通车等方式，为高端人才开辟一条凭专业能力快速晋升的“绿色通道”。

（三）依托高校、科研机构、企业和项目，实现精准引进

加强高校和科研院所的建设力度，充分发挥其人才荟萃、学科齐全、基础雄厚的优势，加强科学研究工作，加大科技创新力度，努力建设一批具有世界一流水平的大学和科研基地；充分利用中央在京单位的科研和人才资源，打造央地共建的新型科研机构，试行与国际接轨的科研管理制度；加强与海外知名的科研机构和合作，支持有条件的高校、科研院所、企业在海外建立办学机构、研发机构，吸引使用当地优秀人才；支持国际组织、国际知名高校、科研机构、跨国公司来北京开展科研合作，组建科研项目办公室，成立研发中心；同时依托重大科研项目、重点工程项目，实现精准引进，实施“全球顶尖科学家及其创新团队引进计划”；探索外籍人才担任新型科研机构事业单位法人代表、相关驻外机构负责人制度，以及外籍科学家领衔重大科技项目的办法。

（四）加强配套服务，留住、用好人才

人才不仅要“进得来”，还要“留得住”而且“用得好”，配套服务要到位。招才引智不光涉及到人才的落户、移民、就业等问题，还涉及到安居、医疗、子女教育、社会保障等方面，要创新完善相关政策措施。例如，完善外国人才来北京工作、签证、居留和永久居留管理的政策措施；实施高端人才服务专员制度，

建立跟踪服务和反馈机制，及时解决人才工作和生活中的困难和问题；培育具有品牌效应的国际人才中介服务机构，推进人才服务的社会化，通过市场化的手段满足人才的多样化需求。

教育水平也是吸引高端人才的重要因素。教育水平越高，越有可能吸引到高端人才。例如，香港优质的高等教育不仅把本土人才培养成后备高端人才，而且还吸引着中国内地、海外各国优秀人才前来深造，继而增加了吸引国际高端人才的概率。北京可以学习香港的经验，要重视对教育的投入，更新教育理念，改变教育模式，提高北京教育的国际化程度和水平，同时利用优惠的留学生政策吸引世界范围内的优秀学生到北京深造学习，出台学位研究生毕业后在北京工作的相关政策。

留住用好人才，还要营造宜居环境，提高人才生活质量。通过建设国家文化中心城市，促进城市文化实现民族性与世界性的结合，加强图书馆、文化馆、博物馆等设施建设，开展国际文化交流活动，提升北京文化软实力；通过加强生态环境建设，加快城市交通、公共卫生等城市基础设施建设，提升“智慧城市”建设水平，使北京成为和谐宜居的美丽城市。

参考文献

- [1] 中央人才工作协调小组. 习近平关于人才工作论述摘编[M].
- [2] 鄢圣文. 北京高端人才聚集之都研究[M]. 北京：知识

产权出版社, 2012.

[3] 张志伟, 闫成, 杨河清. 北京人才发展报告(2010-2011) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

[4] 刘敏华. 北京人才发展报告(2016) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.

[5] 中共北京市委组织部, 北京市人力资源和社会保障局, 北京市科学技术委员会. 把握城市功能定位 促进首都持续健康发展[M]. 北京: 北京出版集团公司北京出版社, 2014.

[6] 张力. 北京: 作为世界城市的人才人力资本汇聚高地 [J]. 北京规划建设, 2010(5).

[7] 魏华颖, 孟续铎. 北京市国际人才吸引政策研究 [J]. 领导科学, 2011(32).

[8] 孟续铎, 李付俊. 世界城市背景下的北京国际人才发展 [J]. 山东工商学院学报, 2013(5).

[9] 吴江, 陈蓓等. 北京市引进外国专家需求调查及配套支持政策研究报告. 新时期引智实践与理论创新 [C]. 北京: 北京语言大学出版社, 2014.

[10] 以总书记讲话为根本遵循坚定不移一张蓝图干到底 [N]. 北京日报, 2017-2-23(1).

[11] 去年来大陆工作外国人超90万人次 [N]. 北京日报, 2017-4-17(9).

[12] 城市发展要转变动力创新模式提升水平——三论把学

习贯彻总书记视察重要讲话精神引向深入[N]. 北京日报, 2017-4-26(1).

[13] 成立“招才局”更要栽好“梧桐树”[N]. 劳动午报, 2017-4-20(2).

[14] 习近平在北京考察工作时强调 立足优势 深化改革 勇于开拓在建设首善之区上不断取得新成绩[EB/OL]. 新华网, 2014-2-27.