

创新研究报告

第 19 期
(总第 556 期)

中国科协创新战略研究院

2023 年 4 月 19 日

国外城市吸引集聚人才的经验及启示

【按】 面向加快建设世界重要人才中心和创新高地的发展目标，高层次人才集中的中心城市是探索人才体制机制改革创新、搭建事业发展平台、营造良好创新创业环境从而进一步吸引集聚创新人才的责任主体。全球领先国际科创中心城市的发展经验表明，在全球范围内吸引一流创新人才，要充分依靠自身资源禀赋，紧密结合城市发展定位和战略需求，形成针对性、差异化的策略措施。其形成的典型人才吸引集聚模式，为我国破解当前城市非理性“抢人大战”、人才引育举措同质化等问题提供了重要的经验和启示。现予编发，供参阅。

一、国外代表性城市人才吸引集聚模式

当前国际影响力、人才竞争力和创新活力处于国际领先水平的城市(群),例如美国纽约、旧金山湾区、波士顿、英国伦敦、德国慕尼黑、日本东京湾区和新加坡,在吸引集聚全球优秀创新人才过程中突出重视以平台载体吸引和培养高素质人才、资源要素保障人才价值实现和营造宜创宜业宜居环境留住人才,其吸引集聚人才的资源禀赋和做法经验可以归为四种主要模式。

一是科教资源密集型。代表性城市包括美国旧金山湾区、波士顿和英国伦敦。上述城市拥有多所世界著名高校和科研院所,其中波士顿拥有近 70 所大学和学院,其中包括麻省理工学院和哈佛大学等八所世界知名研究型大学,旧金山湾区拥有斯坦福大学和加州大学多个分校,伦敦拥有 QS 大学排行榜前十位中的 4 所高校。这些高校为城市发展源源不断的培养高素质创新人才,并通过输出高质量科技成果孵化、集聚大批知名科技企业,为创新人才事业发展提供一流平台。同时,创新人才在科研机构和企业之间的流动与合作共研进一步强化了产学研协同,提升各类创新载体能力水平,形成创新人才发展与平台载体互动促进的正反馈回路,持续提升上述城市的全球人才竞争力。

二是产业发展驱动型。代表性城市为德国慕尼黑。作为德国的老牌工业制造城,慕尼黑在汽车制造业、装备制造业、生物制造和能源产业形成了明显的国际竞争力,并积极响应德国政府提出的“工业 4.0”计划大力发展智能制造业,成为德国及欧洲的技术中心和创新创业活力最强的城市,拥有宝马、西门子、英飞凌等著名德企总部和亚马逊、富士通、葛兰素史克、英特尔、微软、甲骨文和特斯拉等跨国企业的区域总部,为慕尼黑

吸引集聚了大量科技创新人才。同时，慕尼黑拥有两个强大智库培养高水平应用人才并提供专业技术服务，其中有着“诺贝尔奖制造工厂”之称的慕尼黑工业大学，坚持创业型大学定位，强调“管工结合”的学科交叉研究和创业思维培养；另一个是欧洲最大的科学研究机构弗朗霍夫研究所，通过架设高校基础研究和产业应用技术需求桥梁，为高校培养成熟的创新人才，并为企业提供技术解决方案或帮助开发新产品，帮助提升企业科技创新能力水平。

三是资源要素汇聚型。代表性城市包括美国纽约、英国伦敦和日本东京湾区。自 19 世纪至 20 世纪中叶的第一次经济全球化时代起，纽约、伦敦、东京就是世界商品贸易的中心城市，经过后来资本全球化阶段金融业等高级生产性服务业和创新产业在上述三城市的进一步集聚，形成了明显的全球交通、金融、信息、技术等区位优势，吸引跨国企业在当地布局全球创新链和产业链，集聚全球优秀创新创意人才。2008 年金融危机后，纽约、伦敦着力科技转型，通过建设科技企业孵化基地、集聚风险投资机构和中介服务机构，为人才创新创业提供专业技术咨询、投融资服务和商务服务，构建创新人才价值实现的资源要素支撑体系。日本东京则强调提升城市商务服务能力，在“国际商务创新中心”实行较为宽松的政策，为企业提供政策信息服务、资金支持、一站式行政审批服务等，着力吸引信息通讯、医疗、化学、电子、精密器械、航空航天、金融与证券及创意产业的跨国企业在东京设立总部或研发中心，打造“亚洲总部特区”，提升城市吸引集聚人才的能级。

四是制度环境优化型。代表性城市包括新加坡和美国旧金山湾区。其中，新加坡的全球人才开放政策，包括了一系列人

才引进计划，按人才就业准证实行的居留和税收优惠，设立奖学金吸引优秀海外留学生，以及设立跨国跨学科研究中心和项目吸引全球科研人员开展协同研究。同时，新加坡着力打造人才宜居的生活环境，形成以自然保护区和集水区为中心、“星群式”独立卫星城镇环绕的城市格局，发达的公共交通系统作为城市的“血管”，大大缩短居住在各地区居民的通勤时间。并且打造世界一流的花园城市国家，仅 700 多平方公里的土地上建有近 500 处规模、主题、功能、风格各不相同的公园，优化城市自然环境。美国旧金山湾区则积极对教师和研究人员的创新创业做出制度安排，例如兼职、离岗创业、技术转移收益分配等，通过完善制度保障激发人才创新创业活力。

二、我国城市人才吸引集聚存在的问题

一是城市间存在无序竞争和非理性“抢人大战”。据统计，十九大至 2018 年 8 月短短一年间，全国 57 个城市颁布了人才新政，其中引进培养类政策数量占比达到 61%。各城市纷纷通过放开落户限制、提供高额薪酬待遇和科研经费、给予住房补贴等措施，提升城市、单位的人才吸引力，形成“一哄而上”“抢夺人才”的乱象。

二是人才引进、使用的需求定位不清。随着人才工作纳入各级政府领导干部考核和政绩评价体系，部分地方政府和用人单位仅为应对考核评价和高校学科建设需要一味追求引进人才的头衔、“帽子”和学术成果，并未紧紧围绕地区发展实际需求。加上政府常代行市场机制职能，在人才引进、使用、评价、激励过程中对用人主体过多干预，导致人才引进使用与岗位需求不匹配、人才引得进留不住。

三是城市对吸引留住人才的软环境营造相对缺少重视，促

进人才发展和创新创业的公共服务体系仍不完善。表现为人才市场服务从业人员的专业化和职业化水平不高，提供的高端化、精准化和国际化服务不足；支持人才创新创业的服务体系仍不完善，例如知识产权质押融资规模化发展仍存在估值难、风控难、处置难等问题，政府创业投资引导基金的市场化水平和运营效率有待提高，创业孵化器提供专业化投融资、市场拓展、科技成果转化等增值服务的能力不强等。

三、对策建议

一是加强城市分工协同，形成国家人才高地雁阵格局。在整体战略布局上，充分考虑区域发展和人才需求实际，建设不同层次、不同类型的人才高地和创新平台，打造与区域创新链和产业链分工协同相对应的人才资源流动、共享格局。北京、上海、粤港澳大湾区高层次人才集中、事业发展平台大、国际化程度高、文化兼容性强、公共服务水平高等优势明显，被赋予“建设高水平人才高地”的历史重任，在雁阵格局中扮演领头雁的角色，发挥辐射带动作用，为其他中心城市建设吸引和集聚人才平台提供模式、途径和策略示范。其他高层次人才集中的中心城市要在国家创新极培育和区域创新链打造中找准分工定位，并高起点主动承接科创发达城市的高技术产业资源外溢，围绕区域分工协作的产业链创新链打造人才链，实现人才高地雁阵格局的协同互补发展。

二是确立“三链”+“两区”建设目标，打造吸引集聚高地。要在创新链上找准分工定位，依托城市拥有的高水平大学、知名科技企业、国家实验室、新型研发机构、大科学装置、孵化器和产业园等创新平台培养造就科技创新优先领域的高水平人才，以创新人才引领新知识、新技术、新业态、新模式的不断涌现，

支撑城市在原始创新、应用研究和工程技术研发或创新成果应用与示范推广等方面形成相对优势，参与全球科技创新协作；要成为产业链上新兴产业的主导者，立足地区产业优势和新兴产业发展方向遴选和支持一批承担产业技术攻关的科技领军人才和高水平创新团队，深入推进产学研合作培养有良好科学素养、能够解决复杂问题的产业工程科技人才，并突出构建企业承载科技创新人才主体地位，以创新人才的集聚和作用发挥推动地区产业优化升级和战略性新兴产业的快速发展；要成为价值链上人才价值实现的加速器，整合打通各级各部门政务服务，汇聚金融、创投、法律、财务、税务、人力资源等高端服务资源，为人才创新创业、实现价值提供良好的条件保障。同时，要做深化改革的先行区，积极探索人才体制机制改革创新，以改革红利激发人才活力，成为深化改革的探路者；做区域协同的示范区，在城市群建立合理的科技创新和产业发展分工体系，以错位发展、职能互补的空间协同为人才提供更广阔的发展空间。

三是立足城市资源禀赋和发展定位，采取差异化的人才吸引集聚策略。对于科教资源丰富的城市，可以积极借鉴国外代表性城市经验，充分发挥高水平大学和学科集群引育人才作用，聚焦当地产业发展战略需求，形成多层次、分工合作的高等教育集群，为人才高地建设培养不同层次类型的高素质人才，并着力强化重点实验室、重大科技基础设施等重大科技创新平台建设在吸引集聚国内外优秀人才中的作用。对于产业优势突出、企业创新活力强的城市，要着力强化产学研协同，加速大学实验室的科研成果转移、孵化，进一步吸引更多企业形成产业集群，同时培养集聚大量优秀科研人才和创业人才，形成人才与产业发展互动促进的正反馈回路。对于资源要素汇聚型城市，要着

力完善科技服务支撑体系，充分发挥政府在产学研合作中的组织管理和协调服务作用，并积极搭建产业共性技术研发平台，为人才创新创业提供技术支撑和科技服务。同时，要着力完善投融资服务体系，利用专项资金、担保等方式，引导各类商业机构加大对创新创业者提供融资支持力度，通过税收优惠政策支持创业风险投资机构为人才创办高新技术企业提供资金服务。

（作者：张静¹ 宋子阳¹；责任编辑：黄诗愉）

1. 中国科协创新战略研究院

文章来源：

中国科协创新战略研究院科研项目“高水平人才高地和集聚人才平台建设研究”



创新研究公众号



中国科协创新战略研究院

编辑部成员：张丽琴 王国强 黄诗愉 苗晶良 王楠 电话：68788193