



新华社 智库
XINHUA NEWS AGENCY
Think Tank

打造新时代人才发展现代化先行区的若干建议

目 录

一、江苏建设人才发展现代化先行区的现实基础.....	2
(一) 人才队伍建设处于全国第一方阵.....	2
(二) 产才融合效益不断凸显.....	3
(三) 人才创新效能不断提升.....	3
(四) 人才发展环境不断优化.....	4
二、建设人才发展现代化先行区面临的问题及挑战.....	4
(一) 人才发展面临空前激烈竞争.....	5
(二) 海外引才遭遇“内外困境”.....	6
(三) 人才供需矛盾更加突出.....	6
(四) 人才集聚平台有所欠缺.....	7
(五) 人才发展体制机制的束缚仍待破除.....	8
三、推进新时代人才发展现代化先行区建设的相关建议.....	8
(一) 在人才治理格局上有新提升.....	9
(二) 在人才投入机制上有新突破.....	10
(三) 在人才平台建设上有大手笔.....	11
(四) 在人才引育模式上有新思路.....	12
(五) 在人才发展制度上有新活力.....	13
(六) 在人才发展环境上有新举措.....	15

打造新时代人才发展现代化先行区的若干建议

中央人才工作会议强调，坚持党管人才，深入实施新时代人才强国战略，全方位培养、引进、用好人才，加快建设世界重要人才中心和创新高地，为新时代人才工作指明了前进方向、提供了根本遵循。江苏肩负“争当表率、争做示范、走在前列”的重大历史使命，创新是关键引领，人才是关键支撑。建议以更高站位、更宽视野、更实举措，在人才治理格局、投入机制、平台建设、引育模式、发展制度、发展环境等方面有新思路和新突破，推动全省人才发展再聚新动能、再创新优势，全力建设人才发展现代化先行区。

一、江苏建设人才发展现代化先行区的现实基础

我省是科技、人才大省，近年来省委、省政府认真贯彻落实习近平总书记重要指示要求，加强顶层设计和长远谋划，展开人才现代化建设的系统布局，人才事业发展不断迈上新台阶。总的来看，呈现出四个方面特点：

（一）人才队伍建设处于全国第一方阵

从总量上看，全省人才队伍规模不断扩大，专业技术人才 884 万人、高技能人才 455 万人，居全国首位。研发人员总数超过 89 万人，达到中等发达国家水平。研发人员全时当量达 461 万人年，处于世界领先水平。从高层次人才来看，在苏两院院士

102人，数量位列全国第三、省份第一。“千人计划”“万人计划”“长江学者”、国家杰青约占全国10%左右，仅低于北京、上海两地。从吸引人才流入来看，每年集聚超55万名高校毕业生在苏就业创业，南京、苏州人才吸引力分别位列全国城市第六、第七。

（二）产才融合效益不断凸显

人才成为高质量发展的新引擎，省“双创计划”引进的企业类人才90%以上集中在战略性新兴产业，创办的企业50%成长为高新技术企业。全省科创板上市企业61家，位列全国第一，其中人才企业占比75%。高层次人才引领高端产业发展，通过引进海内外高层次人才，演绎了“引进一团队、创办一个企业、培育一个产业”的生动实践。苏州工业园区生物医药产业从无到有、从小到大，先后引进集聚81名“千人计划”专家，企业数量、人才规模、市场融资、创新成果、产业产能5项指标均占全国20%以上，产业竞争力、人才竞争力位居全国第一。

（三）人才创新效能不断提升

围绕基础研究，“十三五”以来累计承担国家自然科学基金项目超2万项、国拨经费107亿元，获国家科学技术奖励通用项目241项，均居全国省份第一。围绕前沿领域和前瞻技术，攻克了5G基站氮化镓功放芯片、M40J高强高模碳纤维、高性能石墨烯高导热/电磁屏蔽膜等一批关键核心技术。根据国家技术预测

调查显示，我国 15.1%的领跑技术分布在江苏。近五年，全省发明专利申请量 297.3 万件、授权量 157.9 万件，位居全国第二。围绕标志性成果，“奋斗者”号载人潜水器、“悟空号”暗物质粒子探测卫星、海上浮式生产储卸油平台等大国重器成果持续涌现，王泽山院士、钱七虎院士于 2017 年、2018 年相继获得国家最高科学技术奖。

（四）人才发展环境不断优化

深化人才体制改革，先后出台“人才 26 条”“人才 10 条”“科教人才 9 条”等政策文件，持续向用人主体放权、为人才松绑。率先建立高层次和急需紧缺人才高级职称考核认定机制，1312 名高层次人才、特殊人才通过“绿色通道”获评高级职称。强化人才团结凝聚，开展“身边的榜样——江苏知识分子群像群塑”，推进“爱国·奋斗·奉献”精神主题教育，央视《新闻联播》两次专题报道，相关做法入选全党“不忘初心、牢记使命”主题教育和全国干部教育培训典型案例。优化人才服务保障，切实提高人才待遇和礼遇，广大人才的归属感、获得感不断提升。调查问卷显示，87.6%的人才对江苏人才发展环境表示满意，超 70%认为江苏的人才服务对创新创业帮助很大，起到了“及时雨”“雪中碳”的效果。

二、建设人才发展现代化先行区面临的问题及挑战

当前，国内外形势错综复杂，我国进入社会主义现代化建设

的新时代，我省建设人才发展现代化先行区处于重大战略机遇期，但同时也面临前所未有的复杂性和不确定性，存在不少困难和不足。

（一）人才发展面临空前激烈竞争

新一轮人才竞争如火如荼，国内各地“抢人”大战愈演愈烈，江苏人才发展面临的竞争压力越来越大。

各地人才投入普遍加快，广东省 2020 年省级人才经费支出共 15.79 亿元，2021 年预算安排 21.68 亿元。上海市 2020 年市级人才经费支出近 16 亿元，2021 年预算安排约 18 亿元，支持打造“海聚英才”人才计划体系。

支持顶尖人才力度不断加大，广东省 2017 年明确对引进战略科学家和具有颠覆性技术的创新创业团队，最高可给予 1 亿元经费支持。对本土具有发展潜力的顶尖创新创业团队，广东省特支计划也明确最高给予 1 亿元经费支持。浙江省 2019 年启动鲲鹏行动计划，对纳入招引计划引进的全球顶尖人才最高给予 1 亿元经费资助。

青年人才竞争加剧，北京、上海放宽应届高校毕业生落户限制，大力吸引优秀青年人才集聚，成都实施“蓉漂计划”，平均每天吸引 500 名青年人才落户，杭州推出“杭向未来”计划，2020 年吸引应届大学毕业生 13 万人，近 5 年常住人口年均增长超 58.4 万人，而同期南京每年仅净增人口 21.6 万人。

部分地区实施税收优惠政策，海南给予高端紧缺人才和鼓励

类产业企业最高 15% 所得税优惠，上海临港、粤港澳大湾区对境外高端人才个税超 15% 部分给予财政补贴，对高层次人才产生非常大的吸引力。

（二）海外引才遭遇“内外困境”

全省外国人才数量下降明显，受国际形势、持续疫情和经济不确定的影响，部分外国人才来华工作面临人身安全和个人声誉风险，容易招致所在国政府打压惩罚，来我省工作外国人数量有所减少。2020 年全省持有效工作许可的外国人才 2.4 万人，同比减少 11%，总量不及上海（6.7 万人）、广东（4.3 万人）、北京（2.8 万人）。

海外人才政策支持力度有待加大，省“双创计划”“外专百人计划”等海外引才计划的标准、规模都是多年之前制定的，相对其他发达省份引才计划，我省领先优势不凸显。引进海外人才支持强度不大，广东佛山对国家级领军人才给予 320 万元税后安家补贴，而我省相对补贴水平较高的苏州只能给予 100 多万，还需缴纳个税。

（三）人才供需矛盾更加突出

现实人才供给不能有效满足和支撑我省高质量发展需求，产业紧缺人才现象突出。根据省工信厅的一份调研结果显示，84% 的受访企业表示存在人才紧缺现象，其中 47% 的企业表示长期紧缺。部分新兴产业领域由于技能人才储备体量小，更加容易受到

上海、杭州等城市的虹吸效应影响。科技和产业脱节现象严重，全省 43 个国家“双一流”建设学科中，40%与我省优势产业关联度不高，高校、科研院所实验室取得的科技成果成熟度偏低，可转化率不高，我省高校院所每年只有 5%的原创成果可应用转化，转化后产生经济效益的仅占被转化成果的 30%左右，大量科研成果没能产业化或转移转化。健康人才供给力量薄弱，全省医药卫生学部院士、国家级各专业委员会主委副主委、国家“杰青”等，绝对数远低于北京、上海，国医大师后备人才青黄不接，专业公共卫生机构千人口卫生技术人员数仅为 0.33 人，低于全国平均 0.50 人，我省病员就诊流出率长期位于全国前三位，上海收治市外患者中 67.4%来自江苏。

(四) 人才集聚平台有所欠缺

从重大科研平台看，我省的国家级重大科技基础设施建设起步较晚，目前仅获批 2 个，低于北京 12 个，上海 9 个、安徽 7 个，上海张江实验室、浙江之江实验室等依托重大科技基础设施集群集聚高端人才，增加了我省人才流失的风险。

从本土龙头企业看，我省传统制造业比重偏大，企业“大而不强”的问题较为突出，在吸引人才方面缺乏竞争力。各设区市高校毕业生留在当地就业的比例不高，调研中，我省企业普遍反映 985、211 学校的毕业生难招。

从人才服务平台看，我省人才服务业态仍以传统的职业中介、劳务派遣等为主，猎头、管理咨询、人才测评等高端业态占比较

小，我省人力资源服务机构利用网络招聘引流能力较弱，供需匹配效率不高，大部分流量集中于外省的智联招聘、前程无忧、58同城、BOSS直聘等头部平台。

（五）人才发展体制机制的束缚仍待破除

人才评价改革破而未立，一些地方和单位人才评价中“破”的力度参差不齐，“立”的标准尚未确立，高校院所职称评审仍不同程度存在重论文轻实践、重数量轻质量、重经费轻贡献等现象。如省委第十轮巡视发现，7所被巡视本科高校近2年评出的高级职称270人中，仅有1人通过横向科研业绩获评副教授。

人事管理制度改革有待突破，专业技术岗位高级结构比例管控与人才晋升需求矛盾较为突出，不能满足广大教师特别是优秀青年教师职称晋升的需求，一定程度上限制了高校尤其是“双一流”高校高层次人才引进和激励。

人才激励上“知识变现”难以落地。调查问卷显示，69.4%的人才认为薪酬待遇上对推动成果转化、解决现实问题的激励导向不鲜明，63.5%认为项目支持上对前沿性、基础性研究的激励导向不鲜明，57.6%认为发展机会上对青年人才的激励导向不鲜明。

三、推进新时代人才发展现代化先行区建设的相关建议

进入“十四五”，我们迈入了一个把创新摆上现代化建设全局核心地位、把科技自立自强作为国家发展战略支撑的新时期。

我们要以更高站位、更宽视野、更实举措，加强人才工作前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，推动全省人才发展再聚新动能、再创新优势，全力建设人才发展现代化先行区。

（一）在人才治理格局上有新提升

一是健全党管人才体制机制。坚持党管人才原则，更好发挥人才工作领导小组作用，建议省、市、县工作领导小组组长由同级党委书记担任。各级组织部门应设立或明确人才工作机构，人才办实体化运作，配强人才工作力量。二是强化人才发展考核。牢固确立人才引领发展的战略地位，将人才发展列为经济社会综合评价指标，加强人才工作目标责任考核，指导市县考核向人才重视程度、集聚情况、支撑发展情况等聚焦，引导高校院所考核向成果转移转化、服务经济社会发展等聚焦，考核结果作为领导班子评优、干部选拔任用的重要依据。三是完善人才发展法治保障。制定《江苏省人才发展促进条例》，通过立法引领、服务、保障人才工作高质量发展，解决人才管理服务体制机制、人才制度创新、人才平台载体建设、人才发展环境优化等深层次问题。四是加强人才发展统筹规划。加大整合省级人才计划力度，全面摸排我省现有人才工程项目，明晰省市县各级人才计划支持方向和支持重点，指导地方开展工程优化整合，强化全省人才计划梯次衔接，不断完善引育并重、定位清晰、功能互补的人才计划体系。五是建立督促落实机制。完善人才发展统计制度，加强重点人才工程监测考核，建立人才退出机制和失信惩戒机制，充分调

动各方面力量，加强部门协作和上下联动，进行跟踪评估和督促落实，推动新时期人才发展工作落地见效。

（二）在人才投入机制上有新突破

一是加大“高精尖缺”人才群体投入力度。根据“强富美高”新江苏的建设需求，借鉴浙江鲲鹏计划、深圳孔雀计划等，强化我省重点领域人才顶级支持政策的可操作性、可实施性，着力引进一批世界顶尖人才和团队。加大对省内重点城市打造人才高地、开展人才招引活动的支持力度。完善引才奖励政策，对引进人才成效明显的用人企业、人才招引中介机构给予奖励。二是加强人才发展经费统筹。推动统一扎口管理、部门分头实施的工作机制，明确省级有关部门的人才项目管理和经费管理权限。建立全省统一的人才服务管理信息化平台，实现人才、项目、资金的全流程管理和对人才的高质量服务。突出人才政策差别化，制定针对经济相对薄弱地区人才工作的特殊支持政策。三是建立多元化投入机制。总结推广我省“人才贷”经验，鼓励金融机构加大对创新创业人才的支持力度，设立把支持人才创新创业作为投资支持重点的科技创新基金，通过“无偿补助+未来转股权”方式，为具有技术领先性、产业带动性和广阔市场前景的科技人才项目进行赋能。四是提高人才经费使用绩效。按照“先定项目再排预算”原则改革人才项目资金预算安排，细化明确人才办及相关部门的预算管理权责。按照项目资助、生活补贴、奖励性资助分类方式明确各项人才计划的资助方式，按照科研资金管理模式加快推进

人才资金管理改革，赋予人才使用经费更大自主权。五是探索特殊税收优惠。借鉴大湾区、海南、上海临港等地经验，在特殊区域，对于特别紧缺的高层次人才给予税收优惠政策，对于其个人所得税实际税负超过 15% 的部分进行返还或奖补。

（三）在人才平台建设上有大手笔

一是建设省级人才城。复制国家人才城经验做法，在我省试点建设高标准高起点的省级人才集聚区或人才城，实现高端人才服务、创业项目孵化、人才成果展示、资源共享交流的功能集中，打造具有集聚力和辐射力的人才服务高地。二是打造省级“人才飞地”。参照浙江做法，由省人才办牵头，在南京市、苏州市规划建设服务全省的人才大厦，搭建省级“人才飞地”，形成“人才生活在南京（苏州），服务贡献在全省”的人才协作新格局，有效应对苏中、苏北等地区引才、用才难题。三是力争国家级创新平台。支持生物医学大数据、原子制造、开源软件供应链等重大平台建设，力争申报国家重大科技基础设施，支持网络通信与安全紫金山实验室、材料科学姑苏实验室和深海技术科学太湖实验室等省实验室提升建设能级，力争纳入国家实验室体系，支持更多有条件的平台申报国家级产业创新中心、制造业创新中心和技术创新中心，以高能级平台吸引高层次人才集聚。四是加快培育领军型企业。贯彻落实省“产业强链”三年行动计划，加快培育发展以“百企引航”“千企升级”计划入选企业以及专精特新小巨人企业、制造业单项冠军企业为代表的优质企业，形成一批

在全产业链或产业链关键环节具有生态主导力的“链主”企业，为人才施展才华提供广阔舞台。五是大力建设新型研发机构和创新联合体。努力打造一批示范性强、引领性好、影响力大的高水平新型研发机构，推动新型研发机构实现“投资主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化”，全面提升新型研发机构研发、转化、孵化效应。鼓励产业链龙头企业按照自愿、互利原则，联合高校院所协同上下游，组建企业创新联合体，围绕前沿、关键、核心的共性“卡脖子”技术，开展联合攻关。

（四）在人才引育模式上有新思路

一是加速海外人才回流。针对新时代海归人才特点和需求，强化政策集成创新，进一步破除海外人才身份性障碍，制定完善鼓励支持留学人员创新创业政策，修订海外高层次人才居住证制度，放宽外籍人才入编等政策限制，加快探索社保、医保等方面境内外政策衔接，持续提升江苏海外引才在全国的占比份额和贡献度。完善政府购买海外引才服务，对作出突出贡献的引才机构、个人进行奖补，积极调动各方力量参与海外人才引进。二是实施顶尖人才集聚计划。围绕“十四五”发展重大需求，集成引进培育一批具有国际一流水平和世界影响力的战略科技人才和团队，不唯帽子、不唯学历、灵活评审、顶格支持，坚持一事一议、一人一策，推动更多“亿元资助项目”落地。为顶尖人才量身创设发展平台和工作机构，赋予更多创新创业自主权，支持开展前瞻

性基础研究、引领性原创研究和产业化应用研究。三是实施产业紧缺人才集聚计划。围绕重点产业链梳理产业人才需求，同步绘制产业链图谱和人才图谱，摸清产业链“堵点”和“卡脖子”核心技术环节，编制核心人才库和紧缺人才目录，摸清产业人才需求“短板”，支持地方政府针对“高精尖缺”人才围绕重点产业链细分领域出台差异化人才招引政策，加大人才引进力度。四是实施青年人才集聚计划。着眼未来发展需要，加快建设一支35岁以下为主体的青年人才队伍。在定岗进编、职称评聘、选拔任用、学术评比和表彰奖励等方面，向青年人才倾斜，促进优秀青年人才脱颖而出。加强青年科学家、博士后人才后备军建设，加大财政支持力度，在引进培养、学术交流、载体建设等方面给予足额经费保障。五是实施技能人才集聚计划。聚焦制造强省建设，着力培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。大力发展技工教育，推广“双元制”模式，建设高水平技工院校。弘扬工匠精神，健全终身职业技能培训制度，常态化开展职业培训，建强高技能人才培训基地、公共实训基地、技能大师工作室等载体。

（五）在人才发展制度上有新活力

一是完善人才举荐制。在“333”“双创”等人才计划中推广高层次人才举荐制，真正让市场决定人才、由同行评议人才、用实绩衡量人才，进一步扩大用人主体自主权。鼓励人才中介组织、猎头机构和个人举荐人才，积极畅通“单位引才、以才引才”引

进人才主渠道。二是深化人才评价改革。坚决贯彻中央“破五唯”要求，分层分类制定评价标准，实行差别化评价。充分发挥龙头企业、行业协会以及第三方评价机构等多元评价主体作用，完善以同行专家评审为基础的业内评价机制，全面推行代表性成果制度，进一步推进人才评价社会化。三是探索更加灵活用人机制。满足用人单位高层次人才引进需求和人才成长激励需求，聚焦重大创新平台和新型研发机构建设，在机构性质、编制管理、岗位设置等方面大胆探索，对急需紧缺的高层次人才采取灵活多元的用人机制。优化调整高级岗位设置，细化特设岗位和“双肩挑”的有关规定，进一步拓展高校教师特别是优秀青年教师晋升空间。四是激发科研创新活力。推行重大科技攻关项目“揭榜挂帅”“赛马制”制度和首席专家负责制，深化科研经费使用“包干制”，完善基于信任、符合人才创新规律的科研经费管理办法，赋予科研人员更大的人财物自主支配权和技术路线决策权。建立健全科研人员职务发明成果权益分享和利益分配机制，强化对创新人才、创新团队的鼓励激励。五是创新柔性用才机制。创新柔性人才引进和使用机制，鼓励各级各类用人单位通过项目合作、科技咨询、技术入股、合作经营等多种方式柔性使用国内外人才智力资源，允许国企、事业单位的专业技术和管理人才按规定兼职兼薪、按劳取酬。加快构建统一开放的人才市场体系，为人才合理流动创造便利条件。

（六）在人才发展环境上有新举措

一是组建人才发展集团。学习深圳、山东等地经验，汇聚人力资源领域领军企业，以合资控股参股的形式，组建人才引进、培养、服务及人才项目孵化经营管理的主体，探索企业承接政府有关人才服务职能，在更广阔的市场范围内实现人力资源的调配、整合及优化，打破区域引才瓶颈。二是发放省级人才绿卡。对于符合条件的我省高层次人才发放人才绿卡，凭卡享受出入境、医疗保健、工商税务、科研服务、人才公寓、购房租房、子女入学、配偶随迁等优惠政策和便利化服务，真正解决人才在苏发展的后顾之忧。三是建设人才服务数字化平台。建设服务全省、面向全球、功能齐全的人才在线服务平台，集中发布全省各类人才政策和供需信息，搭建人才面试洽谈、项目路演、学术沙龙等平台，运用大数据、云计算、区块链等先进技术，整合各级各类人才服务资源，推动人才数据共建共享、资源精准配置，实现相关业务“一门受理”“一网通办”。四是推进人才服务市场化发展。大力发展人力资源服务业，建立人才服务购买名录和人才服务机构库，鼓励市场主体参与人才服务机构建设，通过跟补奖补、先建后补等方式，大力培育引进高端人才猎头、风险投资、技术转移、法务咨询等机构，推进人才服务市场化、社会化。五是建设国际人才社区。借鉴北京国际人才社区建设经验，以国际人才在苏需求为导向，布局建设若干具有海外氛围、有多元文化、有创新事业、有宜居生活、有服务保障的特色区域，为高层次人才提供“一站

式”落地服务和生活保障，打造“类海外”人才服务环境。（完）

执行：丁宏 苏北发展研究院首席专家、省社科院研究员

编辑：沈璇

电话：(025) 83109805

传真：(025) 83109800

新华社智库江苏中心

二〇二一年十一月十八日