

# 人才高地建构的研究维度

黄钦旭, 曾锡环\*

深圳大学政府管理学院, 广东 深圳

收稿日期: 2022年10月16日; 录用日期: 2022年11月14日; 发布日期: 2022年11月21日

## 摘要

“人才高地”是中国特色的概念，近年来成为了理解国家与地区发展的焦点话题。人才高地本质上是一个高水平的人才发展生态体系。人才高地建构既重视人才的高质量发展，也重视环境的高品质建设，更强调人才与环境的良性互动。学界主要基于“结构”、“目标”、“比较”、“路径”4大维度开展研究。4个维度的研究探索初步形成了人才高地建构研究的主题脉络与内容框架，推动人才高地理论体系的丰富发展。本文通过系统分析4大维度的研究观点内容，呈现人才高地建构研究的总体现状，并针对理论与方法上的问题局限提出优化研究建议，旨在为后来的研究提供参考借鉴。本文认为，人才高地建构应走系统融合的发展道路，高效高质地吸引与集聚高水平人才，打造人才发展治理的“中国样本”。

## 关键词

人才高地, 研究维度, 人才政策

# Research Dimension of Talent Highland Construction

Qinxu Huang, Xihuan Zeng\*

School of Government, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong

Received: Oct. 16<sup>th</sup>, 2022; accepted: Nov. 14<sup>th</sup>, 2022; published: Nov. 21<sup>st</sup>, 2022

## Abstract

“Talent highland” is a concept of talent with Chinese characteristics, which has become a focal point for understanding national and regional development in recent years. “Talent highland” is essentially a high-level talent development ecosystem. The construction of talent highland emphasizes not only the high-quality development of talents, but also the high-quality construction of environment, and the positive interaction between talents and environment. Academic circles

\*通讯作者。

mainly focus on four dimensions: “structure”, “target”, “comparison” and “path”. The research exploration of the 4 dimensions initially forms the theme and content framework of the research on the construction of talent highland, and promotes the rich development of the theoretical system of talent highland. By systematically analyzing the research perspectives of the four dimensions, this paper shows the overall status of the research on the construction of talent highland, and proposes suggestions for optimizing the research in view of the theoretical and methodological limitations, aiming to provide reference for later research. This paper argues that the construction of talent highland should take a systematic and integrated development path to attract and gather high-level talents in an efficient and high-quality way, and to create a “Chinese sample” of talent development and governance.

## Keywords

Talent Highland, Research Dimension, Talent Policy

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

人才是科技创新与经济发展的核心要素。建设人才高地, 成为了国家人才工作“十四五”发展时期的重要战略布局。习近平总书记在2021年9月召开的中央人才工作会议上提出, 要深入实施新时代人才强国战略, 加快建设世界重要人才中心和创新高地, 可以在北京、上海、粤港澳大湾区建设高水平人才高地[1]。“人才高地”成为学术研究的一个重要焦点, 在中国知网上以“人才高地”为主题词, 检索相关研究文献, 共有670篇论文研究人才高地, 2021年就有38篇学术论文研究“人才高地”。

“人才高地”概念源于中国本土, 是极具中国特色的人才概念。学界对“人才高地”概念内涵基本形成统一认识, 认为人才高地是人才数量、质量与效益突出以及人才管理、服务与环境优质的创新高势能区。目前, “人才高地”成为了理解国家、区域与人才高质量发展的重要概念。自20世纪90年代中甸以来, 学界对人才高地理论与实践的探讨不断丰富与深化。笔者基于“人才高地”有关文献研究观点, 归纳出我国人才高地建构的4大研究维度。

## 2. 基于结构的研究维度

推进研究的创新发展, 实现概念的理论建构, 是人才高地建设研究走向理论化、科学化的关键举措。从既有研究文献来看, 部分学者尝试对人才高地的要素内容、功能角色、类型划分、指标测度等重要内容进行研究, 并且获得颇具启发价值的理论成果。这对人才高地在“认识”、“技术”两个方面的理论形塑具有积极意义。

一是人才高地要素结构研究。针对概念内涵的有关研究已表明, 高素质人才是人才高地的核心要素, 人才群体的等级类型、能力素质、价值理念以及行动选择等, 均是人才高地研究的要素对象。另外, 环境也是人才高地建设的核心要素, 环境所包含的平台、制度、信息、技术、资本等, 以及人才与环境的各类互动关系, 均是人才高地建设的重要内容。萧鸣政等[2]经过系统梳理, 将分散的人才高地要素归纳成了主体、机制以及环境三大类, 并指出各类要素之间相互联系、相互影响, 共同作用于人才高地的高水平建设。在人才高地要素内容体系不断明晰下, 汪恽[3]认为人才高地在国家战略体系中扮演着重要功

能角色, 即发挥引领创新、驱动改革以及深化开放等重要作用, 这有助于激发人才创新创造活力, 提升国家风险应对能力以及塑造国际人才竞争力。

二是人才高地类型划分研究。王凯旋等[4]依据载体性质, 将人才高地划分为区域型、园区型、专项型以及专业型。薄贵利等[5]则依据影响力等级, 将人才高地划分为世界级、国家级以及地方级 3 种类型。为了更好地理解人才高地的类型演变, 王培君[6]依据演化特点, 将人才高地建设归纳为三个发展阶段, 不同阶段的理论话题有差异, 即“国内人才集聚阶段”以人才自由流动为核心议题, “海外华人集聚阶段”则将人才发展与评价问题研究放在首位, “国际人才集聚阶段”主要研究人才市场与法制建设等重要话题。实质上, 在不同背景或层级下, 人才高地的功能角色、核心议题、影响范围均有差异。这意味着人才高地理论建构具有较大的“弹性空间”, 不同情景下的人才高地建构研究有着不同的理论阐释特征。但学者们在类型学上尝试描绘人才高地“理论形象”的研究探索, 有助于增进对人才高地结构特征的理解。

三是人才高地指标体系研究。部分学者尝试促进人才高地概念的操作化发展, 以增进对人才高地结构体系的理解。既有研究主要通过选取相关指标, 构建能反映人才高地内容结构特征的指标体系, 并测量与观察人才高地建构效果, 最终将数据分析结果应用于实践指导工作。目前主要存在三类人才高地指标体系构建视角, 王通讯[7]基于“数量”视角, 认为“世界科技人才密度表”的相关指标均可用于测量人才高地建构状况, 但他仅对指标应用作简要评述, 并未选取人才高地建设案例进行测度。值得注意的是, 数量型测度指标实际上难以满足人才高地建设的“质量”要求, 难以完整呈现出人才高地要素的整体结构特征。为了解决这一问题缺陷, 提高人才高地测度数据结果的信效度, 徐丹蕾等[8]基于“质量”视角, 在人才数量规模指标基础上, 增加了能反映人才结构、人才质量、人才潜能、工资水平、发展空间、研发投入等质量特征的新指标, 构建包含人才数量、质量以及部分环境效应的人才高地测度指标体系, 并选取 41 个东北城市进行测度, 测度效果良好且可视化分析程度较高。此外, 萧鸣政等[2]基于“环境”视角, 选取大量与人才发展具有高联系性的因素, 构建了包括 3 级指标的人才高地建设评价指标体系, 形成较为完整的人才高地要素结构体系, 着重突出法律、经济、创新文化、平台、创新氛围以及创新活动等环境指数的影响力, 同时也将人才与环境的互动关系效应纳入到了指标模型当中, 等。上述学者对概念操作化的理论探索, 进一步勾勒出了人才高地要素结构体系形态, 也为弥合人才高地理论与实践间的“转化鸿沟”提供了技术支撑。

### 3. 基于目标的研究维度

学界对人才高地建构核心目标选择的认识经历了阶段性演变, 即从以“质量”为中心转变为以“生态”为中心。人才高地建构“认识论”上的变化主要受实践影响, 推动了人才高地研究重心的转移。

一是以质量为中心的人才高地建构研究。“质量论”视域下的人才高地建构研究, 主要发生在 20 世纪 90 年代中旬到 2018 年这一时期。在此阶段, 学界主要从结果角度出发, 认为人才素质与人才发展效益是判断某一区域是否为人才高地的重要依据。这两个判断依据具有显著的“质量导向”特征, 将人才质量与人才发展质量作为人才高地建构的核心目标选择。既有研究从两方面对此进行了初步探讨。首先在人才素质方面, 王通讯[7]认为人才高地具有人才数量较多、人才资源密度较大、人才流动活跃、人才结构较好、人才素质较高以及人才产出效益较优等高质量特征, 这意味着人才高地建构应以吸引与集聚高质量人才资源为目标。其次在人才发展效益方面, 王通讯[9]认为人才高地是人才高效流动汇聚、人才事业不断发展以及人才价值有效实现的高效益地区, 这意味着人才高地建构还应以保障人才高质量发展为目标。薄贵利[10]与王子丹[11]等学者认同上述观点, 均认为人才高地既是大量高素质、高效益人才群体集聚的地区, 也是能够实现人才事业价值创造的地区。总的来说, 以质量为中心的人才高地建构研究, 重点关注人才规模扩大、人才素质提升以及人才事业发展等问题, 实际满足了国家与地区塑造人才竞争优势的战略需求。

二是以生态为中心的人才高地建构研究。环境作为影响人才发展的核心要素, 自 2018 年以来成为人

才高地建构研究的焦点。在创新生态系统以及人才生态等理论研究的推动下,围绕“环境”的相关研究逐渐形成了以生态为中心的人才高地建构论。“生态论”研究者认为人才高地建构除了要考虑人才本身质量外,更需要重视提升人才发展环境建设质量,并且将“人才生态营造”作为人才高地建构的核心目标。汪恽[3]认为人才高地不仅是人才数量与质量突出的人才向往集聚之地,还是人才与各类环境要素交流交融、人才发展生态良好的地区。萧鸣政[2]认为人才高地既是人才密度高、级别等级高和创新效益高的地区,也是平台、制度以及文化等创新生态环境要素供给优质的地区。因此,陈丽君等[12]将人才生态营造看作是人才与创新高地建设的重要工作,认为创建人才生态系统是激发人才创新创造活力的关键举措。以生态为中心的人才高地建构研究,重点以优质的政策、制度、文化、平台、资源等环境要素保障人才可持续发展。人才高地建构目标选择的“生态论”,实际是学界反思城市人才政策恶性竞争的产物。从理论创新方面来讲,“生态论”在融合“质量论”核心内涵的同时,又摒弃了“短期主义”、“指标主义”等消极因素,推动人才高地理论体系的丰富发展。

#### 4. 基于比较的研究维度

有效集聚与发展人才是一个全球性话题。很多国家与地区开展了大量人才工作实践,为国内人才高地理论研究提供了丰富的经验知识来源。部分学者基于“比较”的研究维度,总结国内国际人才高地建构的经验特点,并进行横向比较,为高质量建设人才高地提供经验启示。

一是国内人才高地建构比较研究。目前,学界主要关注国内先行发展地区的人才高地建设实践。因为这些地区在吸引与集聚高水平人才上具备良好的资源条件,并且积累了丰富的才高地建设经验。张子良[13]结合历史与管理的研究视角,在梳理上海人才工作改革路线方针政策的基础上,认为上海人才高地的高质量建设与发展,得益于人事制度改革、人才战略规划、市场机制建设以及人才国际化发展等实践经验的积累。上海人才工作的创新实践为人才高地高水平建设提供了重要的驱动力。以上海人才国际化发展工作为对比基点,陈修高等[14]通过计算深圳、广州等重要城市的人才国际化指数,对比了广东与上海国际人才高地的建构效果,发现广东与上海两地的人才工作实践具有相似的经验特点。基于提升区域协同发展水平等目标,研究者建议粤沪两地可以从自身需求出发,推进经验共享,寻求共同发展,联合构建世界级的高水平人才高地。此外,廖娟[15]总结了国内三大经济区域人才高地建构的核心经验特点,即京津冀注重院校协同发展、粤港澳大湾区强调科技创新驱动、长三角关注地域协作联动等。这些经验提炼与比较为国家提升国际人才竞争力以及应对国际风险挑战提供了重要的经验启示。

二是国际人才高地建构比较研究。国际经验学派注重学习借鉴他国的实践经验,为国内人才高地的创新建设提供启示,这也是国内与国际人才高地建构比较研究的过程。王子丹[11]以及邱丹逸[16]等认为,以美国为代表的发达国家是世界高水平的人才高地,这些国家开展了大量具有创新性的人才工作,取得丰富的实践经验。例如,发达国家注重推进实施国际人才引进工程、建设高端科研载体平台、打造产学研人才培养模式、推行多元人才评价方法、赋予人才研究成果所有权、创新国际人才网络等人才集聚与发展工作。这些工作实践在政府赋能、政策保障、平台建设、环境优化等方面,为我国建设世界级人才高地提供了重要的经验借鉴。从这里可以看出,我国人才高地研究在扎根研究中国本土实践的同时,也保持着对国际人才发展理论与实践的开放包容态度,主动吸纳国际人才高地建构的经验知识。

#### 5. 基于路径的研究维度

人才高地建设是一项系统性工程,涉及复杂的要素内容和利益关系,经常面临制度、政策、机制、资源、技术等问题障碍。为了破除问题制约,学界着力分析人才高地建构的问题表征,探究问题梗阻的形成机理,并提出高效高质建设人才高地的实现路径。学界主要从如下三个方面开展研究。

一是政策制度优化路径。政策制度研究者认为,人才流动集聚、人才创新创业、人才事业发展等若受到政策制度缺失或不完善的制约性影响,人才高地建设则会出现资源配置效率低、高端人才吸引力不足、人才国际化水平不高以及人才创新创造效益不足等问题。针对阻碍人才高地高水平建设的问题困境,黄英[17]与吴昀桥[18]等着眼于优化政策供给,为了有效破除人才流动的政策“门槛”,重点建议不同地区要完善人才政策顶层设计,加快税收政策合作,加大人才税收优惠政策的支持力度,减轻人才流动的税收负担,并且在人才引管用管以及社会保障方面实施保证人才自由流动的相关政策;赵明仁等[19]着眼于创新制度设计,主要从协同融合发展的视角,提出破除政策制度地域性阻隔的有效策略,包括提升引才制度的开放性、推进区域产教融合以及加快区域一体化发展制度建设等;萧鸣政与张湘妹[20]则从完善政策制度环境入手,提出要创建自由宽松的人才流动、服务与评价的政策制度环境,推进人才高地建设融入区域发展战略体系,提高人才集聚与发展水平。

二是管理机制创新路径。针对人才高地建设的管理堵塞问题,学者均认为要大力创新各类人才管理体制机制。伊彤[21]与高悦[22]等从人才激励与保障入手,建议优化创新顶尖人才群体管理体制机制,完善人才薪酬激励与分类评价机制,探索新型的国际科技交流保障机制,并且在重点领域实行简政放权,赋予人才科研创新自主权等,旨在为人才发展松绑,激发人才创新创造自主性;李楠等[23]主要从人才培养与治理机制入手,以国际高水平人才湾区实践经验为基础,提议创建人才柔性引进机制,探索人才跨区域联合培养机制,创新优化产学研合作机制,建立多元主体参与、协调合作互促的人才管理体系。

三是教育发展促进路径。教育发展研究者认为,人才教育是人才高地建设的核心任务。高校教育高质量发展是实现人才数量与质量双重目标的关键路径。但由于教育理念、方法与技术的落后,高水平建设人才高地面临诸多问题梗阻。基于此,学者建议采取综合性策略,探索全方位突破问题制约的有效路径。既有文献主要从两个方面提出人才高地建构的教育发展促进策略。首先是在教育发展内部建设方面,曹前有[24]与董小平[25]等综合考虑物质、制度、机制与环境因素,建议要加强对高校人才的精神价值引领,满足人才经济利益需求,改革人事制度,创建良性竞争机制以及优化人才成长环境等;其次在教育发展外部建设方面,阎豫桂[26]以及亢利平[27]等在理念、政策与技术方面做文章,明确高校与市场、产业的开放协作关系,提议加快产学研融合,鼓励多主体办学、联合办学与校企合作,创新人才培育理念、技术与模式,优化人才服务政策体系,有效保障人才高地建设。

## 6. 总结与讨论

经过将近30年的研究探索,“人才高地”成为了我国人才理论研究体系的重要构成,为我国新时代人才事业高质量发展提供动力源泉。基于对既有文献的梳理,本文归纳总结了人才高地建构研究的4大维度,即结构维度、目标维度、比较维度以及路径维度。4大研究维度及其研究内容构成了人才高地理论体系的丰富内涵,初步形成了人才高地研究的主题脉络与框架体系,这为人才高地研究的理论化、科学化与体系化发展提供了基础。尽管人才高地研究取得了初步发展,但人才高地建构内在逻辑尚未清晰以及研究方法单一化等问题局限突出,后来的研究需要对此进行优化改进。一方面可以深化对人才高地建构基本原理或命题的研究,实现人才高地理论体系的完整建构。另一方面可以基于学科交叉视角,综合应用多元研究方法为深化人才高地理论研究提供工具支持。总而言之,人才高地建构需要遵循整体性、系统性与创新性的发展思路,打造融合开放的世界人才中心与创新高地,并且要扎根中国之治,提炼本土经验,推动构建具有中国特色的人才发展治理体系。

## 基金项目

本文为2022年度深圳市哲学社会科学规划课题“粤港澳大湾区建设高水平人才高地的协同路径与策

略研究”(SZ2022D044)的研究成果。

## 参考文献

- [1] 深入实施新时代人才强国战略, 加快建设世界重要人才中心和创新高地[N]. 人民日报, 2021-09-29(001).
- [2] 萧鸣政, 应验, 张满. 人才高地建设的标准与路径——基于概念、特征、结构与要素的分析[J]. 中国行政管理, 2022(5): 50-56.
- [3] 汪恽. 高水平人才高地建设: 基本内涵、核心角色与发展对策[J]. 中国党政干部论坛, 2021(12): 57-61.
- [4] 王凯旋, 蔡剑兴. 人才高地建设的现状与未来[J]. 中国人才, 2009(19): 31-32.
- [5] 薄贵利, 郑雪峰. 论人才高地建设战略[J]. 中国行政管理, 2017(11): 12-15.
- [6] 王培君. 我国人才高地建设的理论创新与路径选择[J]. 江海学刊, 2011(6): 215-221.
- [7] 王通讯. 人才高地建设的理论与途径[J]. 中国人才, 2008(3): 31-32.
- [8] 徐丹蕾, 王利, 任启龙. 人才高地定量测度与表达研究——以东北经济区为例[J]. 云南地理环境研究, 2014, 26(4): 47-53+70.
- [9] 王通讯. 世界人才高地观察报告[J]. 中国人才, 2013(5): 32-35.
- [10] 薄贵利. 论打造世界级和国家级人才高地[J]. 中国行政管理, 2019(6): 6-11.
- [11] 王子丹, 袁永, 邱丹逸, 胡海鹏, 廖晓东. 人才高地形成发展特点与国际经验研究[J]. 特区经济, 2018(12): 25-29.
- [12] 陈丽君, 李言, 傅衍. 激发人才创新活力的生态系统研究[J]. 治理研究, 2022, 38(4): 39-50+125.
- [13] 张子良. 上海人才高地的成长与崛起——改革开放 40 年上海人才工作的演进与升华[J]. 中国人事科学, 2018(11): 57-67.
- [14] 陈修高, 雷凤利, 于博. 沪粤人才国际化和高水平人才高地建设的比较与思考[J]. 中国人事科学, 2022(7): 33-42.
- [15] 廖娟. 全面对外开放新格局下我国人才高地建设[J]. 中国人才, 2020(4): 52-53.
- [16] 邱丹逸, 袁永, 胡海鹏, 王子丹. 国内外建设创新人才高地的经验与启示[J]. 科技与创新, 2018(8): 1-5.
- [17] 黄英. 助推粤港澳大湾区打造人才高地的税收政策研究[J]. 税务研究, 2019(12): 106-107.
- [18] 吴昀桥, 李刚, 张周. 区域经济发展过程中人才高地构筑策略体系探析[J]. 人才资源开发, 2009(9): 30-32.
- [19] 赵明仁, 柏思琪, 王晓芳. 粤港澳大湾区高水平人才高地制度体系建构研究[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2022, 44(3): 76-83.
- [20] 萧鸣政, 张湘妹. 加快推进粤港澳大湾区人才高地建设[J]. 中国人才, 2021(8): 37-39.
- [21] 伊彤, 王涵, 陈媛媛, 庞立艳. 全力打造世界高水平人才高地——北京科技人才发展的问题与对策研究[J]. 中国科技人才, 2022(1): 8-14.
- [22] 高悦, 张向前. 建设世界重要人才中心和创新高地的保障机制研究[J]. 科技和产业, 2022, 22(7): 179-185.
- [23] 李楠, 刘晓琪, 时芸婷. 粤港澳大湾区人才高地建设中的问题及对策建议[J]. 广东经济, 2021(4): 42-49.
- [24] 曹前有, 郭晓磊. 打造中国研究型大学人才高地的有效路径选择: 从利益到制度再到信仰[J]. 高教探索, 2014(1): 46-52.
- [25] 董小平. 高教体系人才高地建构及治理方式[J]. 中国高等教育, 2022(7): 13-15.
- [26] 阎豫桂. 粤港澳大湾区打造世界一流创新人才高地的思考[J]. 宏观经济管理, 2019(9): 59-65.
- [27] 亢利平, 付云超. 高职院校人才培养高地建设的研究与实践[J]. 职业技术, 2021, 20(8): 58-62.