




国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·人才体制机制改革丛书

我国引进海外人才政策创新研究

WOGUO YINJIN HAIWAI RENCAI ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU

 中国人事科学研究院 编

吴 帅 著

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·人才体制机制改革丛书

我国引进海外人才政策创新研究

WOGUO YINJIN HAIWAI RENCAI ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU

 中国人事科学研究院 编

吴 帅 著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国引进海外人才政策创新研究 / 吴帅著; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2015. 10
(人才强国研究出版工程. 人才体制机制改革丛书)
ISBN 978-7-5099-0635-4

I. ①我… II. ①吴…②中… III. ①人才引进—研究—中国 IV. ①C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 169010 号

我国引进海外人才政策创新研究

WOGUO YINJIN HAIWAI RENCAI ZHENGCE CHUANGXIN YANJIU

中国人事科学研究院 编

吴帅 著

责任编辑: 屈建丽

责任校对: 钱玲娣

封面设计: 创造力

出版发行: 党建读物出版社

地 址: 北京市西城区南横东街 6 号 (邮编: 100052)

网 址: <http://www.djcb71.com>

电 话: 010-58587632/7681

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

印 数: 1—3000

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 16 印张 227 千字

ISBN 978-7-5099-0635-4 定价: 37.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话: 010-58587660)

人才强国研究出版工程编委会

主任 何 宪

副主任 孙学玉 余兴安 王英利

总主编 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

柏良泽	蔡学军	陈 力	董克用	高光宇
桂昭明	韩冬雪	郝 斌	孔昌生	赖德胜
蓝志勇	李保国	李克实	李维平	刘燕斌
柳学智	罗 哲	罗双平	马抗美	潘小娟
齐三平	沈国权	沈荣华	苏海南	孙建立
唐志敏	王重鸣	王丹石	王辉耀	王建华
王克良	王通讯	魏 卓	夏文峰	萧鸣政
薛 虹	叶忠海	曾湘泉	张宝忠	赵永乐
郑其绪	钟祖荣			

目 录

绪 论	以政策创新打开人才“门禁”	(1)
第一章	理论基础:国际人才流动与政策创新相关理论	(15)
第一节	人口迁移与人才流动	(15)
第二节	人才资源与流动模型	(24)
第三节	政策分析与政策创新	(28)
第二章	历史沿革:我国海外引才政策创新的发展历程	(40)
第一节	面向外国专家的引智政策创新历程	(40)
第二节	面向留学人员的引才政策创新历程	(53)
第三章	创新个案:海外引才政策创新的地方实践	(74)
第一节	地方引才政策创新概貌	(74)
第二节	以城市为主体的引才政策创新实践	(77)
第三节	以园区为载体的引才政策创新实践	(93)
第四章	创新动力:海外引才政策创新的过程与机制	(121)
第一节	海外引才政策创新的基本过程	(121)
第二节	海外引才政策创新的实现机制	(129)
第三节	海外引才政策创新的影响因素	(141)
第五章	现状评估:海外引才政策创新的成效与问题	(154)
第一节	海外引才政策创新的评价框架	(154)

第二节	海外引才政策创新的成效	(155)
第三节	海外引才政策创新面临的问题	(171)
第六章	国际经验:其他国家引才政策创新启示	(189)
第一节	美国引才政策创新的主要路径	(189)
第二节	加拿大引才政策创新的主要做法	(195)
第三节	新加坡引才政策创新的主要经验	(200)
第四节	印度引才政策创新的主要亮点	(204)
第七章	未来之路:打造我国海外引才政策创新升级版	(208)
第一节	引进海外人才政策创新趋势与特点	(208)
第二节	我国海外引才政策创新的基本原则	(216)
第三节	我国海外引才政策创新的实施路径	(221)
	参考文献	(246)
	后 记	(249)

绪 论

以政策创新打开人才“门禁”

一个国家的对外开放，必须首先推进人的对外开放，特别是人才的对外开放。我国对外开放的历史，始终伴随着人才的开放。西汉时期，张骞首次从长安出使西域，开辟了“丝绸之路”，打通了联系东西方经济及文化交流的国际通道。隋唐时期，我们对近邻国家的开放，已经不仅限于一般的贸易往来，政治、文化以及人才的交流开始加深。唐朝甚至允许外族参政做官，允许外国僧侣传教，由此出现了一批留居中国不回的波斯人。明末清初，大批传教士来到中国，带来了西方科学技术。19世纪60年代，清政府派出同文馆学生随同大臣出使西洋。1872年，在陈兰彬、容闳率领下，中国第一批留学生梁郭彦、詹天佑等30人赴美留学。20世纪二三十年代，在中国革命的峥嵘岁月里，白求恩、斯诺、柯棣华等国际友人与中国人民并肩战斗，为中国人民解放事业作出了重要贡献。

人才是支撑经济社会发展的子系统，因此海外人才引进无论是在战略定位还是策略选择上都应适应经济社会发展形势的变化。新中国成立以后，在每个重要历史节点，中央都会从国家重大发展战略的角度对引进海外人才和智力工作作出重要部署。20世纪五六十年代，我们决定大批引进苏联和东欧专家来华参与156个重大项目建设，他们为新中国成立后迅速恢复生产和建设作出了不可磨灭的贡献。改革开放以来，大批外国专家纷至沓来，我们的人才也开始大规模“走出去”，海外引才事业蓬勃发展。1983年7月8日，邓小平同几位中央负责同志谈话时指出，将引进国外智力确定为一项必须长期坚持的战略方针，开拓了国家对外开放的新领域。1983年8月和9月，中央相继发布《中共中央、国务院关于引进国外智力以利四化建设的决定》《国务院关于引进国外人才工作的暂行规

定》，这两个文件构成了改革开放后我国引进海外人才和智力的纲领性政策。可以看到，引进海外人才在推进我国改革开放和现代化建设，扩大我国与其他国家经贸、科技、文化、卫生以及教育等领域的交流合作，增进我国和世界各国之间的了解和信任都发挥了不可替代的作用。

就我国当前情况而言，经济发展正从传统的要素驱动、投资驱动向创新驱动转型，创新驱动经济增长的机制必然对提升人力资本、知识和技术等投入要素的质量和积累提出新的需求和挑战。创新驱动发展模式以新知识、新技术对生产要素进行改造和重新组合，以产品创新、创新型产业以及创新要素积累驱动增长。必须承认，与发达国家相比，我国在引进海外人才方面存在一些“先天不足”。因此，要在这场人才争夺战中突围，必须在政策创新方面下功夫。囿于我们在人才管理方面长期固化下来的一些制度藩篱，我国要打造引进海外人才的制度优势，比较有效的路径是从撬动政策障碍开始，逐渐松动固化的体制机制障碍，走一条以政策创新推动制度创新和体制机制改革的中国道路。

从主要发达国家的实践来看，其引进人才主要通过移民和国外留学生，对象主要包括各领域杰出人才、专业技术人才、企业家以及留学生等。其中，技术移民（或“职业移民”“专业人员移民”）作为解决本国技术人才不足而引进高素质劳动力的做法，是发达国家吸引人才的最主要途径。此外，外国留学生越来越成为美国等主要发达国家人才队伍的重要来源。2014年12月，美国政府宣布将简化人才移民程序，方便科学、技术、工程和数学专业的优秀留学生获得绿卡。除了不断完善其移民制度、加大吸引国际留学生外，近年来西方国家越来越重视通过加强本国人才的培养、完善创新创业环境方面稳固其国际人才竞争地位。

政策创新是国家创新体系建设的重要组成部分，引进海外人才政策创新不能仅仅停留在宏观的设想，口号式的创新更是不可行，我们既要搞清楚创新什么，更要搞清楚怎么创新。没有一系列切实可行的策略和政策工具，引进海外人才政策创新很可能只是纸上谈兵。在这方面，我国已经有了很多经验教训。

与其他一般性的公共事务不同，引进海外人才政策的创新需要回应国

际国内两方面的挑战，统筹国际国内两种规则。当前，在经济进入“新常态”的大背景下，经济发展的关键词已经从“高速增长”转向“创新驱动”。面对新常态，我国的海外引才政策体系需要进行调整和升级，从原来只注重个别领域、个别层次的单一性政策，走向内生性、基础性的综合政策体系。我们要在对国际人才政策创新总体形势研判的基础上，在继承和发展过去数十年引进海外人才和智力成效和经验的基础上，以法治化、系统化、市场化、精细化、生态化为原则，从政策主体创新、客体创新、内容创新以及工具创新多维度共同推进，打造与“中国经济升级版”相适应的“海外引才政策升级版”，吸引更多海外人才以更大的热情更深层次地参与到提升我国产业链和创新链的活动中，为中国创新驱动发展提供有力支撑。

中国需要世界，世界也需要中国。作为一个发展中大国，要实现我们“两个一百年”的奋斗目标，必须实行更加积极主动的开放战略。我们要从提升国家整体的对外开放的高度来理解和认识引进海外人才和智力工作，以更加开阔的视野、更多的自信、更博大的胸怀以及更积极的政策创新来推动人才的对外开放，为共筑中国梦打开人才“门禁”。

2003年12月，我国召开了第一次全国人才工作会议，对实施人才强国战略作出了全面部署，标志着我国大力实施人才强国战略跃升到了一个新高度，标志着我国人才工作进入了一个全面展开、整体推进的新阶段。会议提出，落实好人才强国战略，必须树立适应新形势新任务要求的科学人才观，使我国由人口大国转化为人才资源强国。会后印发的《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》专门论述了“加大吸引留学和海外高层次人才工作力度”，提出要善于利用国际国内两种人才资源，做到自主培养开发人才和引进海外人才并重，重点吸引高层次人才和紧缺人才。2010年5月召开的第二次全国人才工作会议，对贯彻国家中长期人才发展规划纲要和落实加快建设人才强国战略任务进行了全面部署。会议提出，要坚持扩大人才工作对外开放，做好人才“引进来”和“走出去”工作，坚持人才自主培养开发和引进海外人才相结合，加强人才和人才开发国际交流合作，积极引进海外人才和海外智力。要大胆引进和使

用海外高水平拔尖人才，鼓励海外留学人员回国工作、创业或以多种方式为国家发展服务。

党的十八大以来，面对国家总体发展形势变化，中央对引进海外人才和智力工作提出了新的要求。2013年10月21日，习近平在欧美同学会成立100周年庆祝大会上发表重要讲话，强调“党和国家将按照支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用的方针，把做好留学人员工作作为实施科教兴国战略和人才强国战略的重要任务”，“使留学人员回到祖国有用武之地，留在国外有报国之门。我们热诚欢迎更多留学人员回国工作、为国服务”，“在亿万中国人民前行的伟大征程上，广大留学人员创新正当其时、圆梦适得其势。广大留学人员要把爱国之情、强国之志、报国之行统一起来，把自己的梦想融入人民实现中国梦的壮阔奋斗之中，把自己的名字写在中华民族伟大复兴的光辉史册之上”。2014年5月22日，习近平在上海召开外国专家座谈会并发表重要讲话，强调“中华民族历来具有尚贤爱才的优良传统。现在，我们比历史上任何时期都更需要广开进贤之路、广纳天下英才。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，热忱欢迎外国专家和优秀人才以各种方式参与中国现代化建设。要积极营造尊重、关心、支持外国人才创新创业的良好氛围，对他们充分信任、放手使用，让各类人才各得其所，让各路高贤大展其长”。

作为政府制定的行为准则，引进海外人才政策的本质是解决各种相关利益的分配问题。改革开放以来，特别是进入21世纪以来，中央和地方各级政府出台各类政策，吸引海外人才回国（来华）工作。这些海外引才政策在数量、层次、理念、对象、主体、内容和工具等方面具有诸多新特点。

第一，在数量上，我国各级政府近年来出台的海外引才政策呈快速增长之势。以2008年12月《中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见》（即“千人计划”）为标志，海外人才引进工作在各地逐步深入开展。据不完全统计，截至2010年8月，我国从中央到地方

各层次出台的适用于留学人员回国创业的政策就有 357 项，留学人员回国创业的配套政策 166 项。^① 中央“千人计划”的实施极大地动员和推动各省（直辖市、自治区）乃至市县积极制定海外引才政策，通过引进海外人才来本地创新创业，促进经济转型、产业升级。随着“中国机会”逐步展现其魅力，越来越多的海外人才希望回国或来华工作，“千人计划”也从初期的“创新人才”“创业人才”两个项目，逐步拓展到“顶尖千人”“短期千人”“青年千人”“外专千人”“人文千人”等 7 个项目。与海外引才政策数量快速增长形成对照的是，出国留学政策类文件在 2000 年以后明显减少。^② 这一方面反映了出国留学政策已经比较成熟和完善，另一方面反映了人才流向的变化和工作重心的转变。

第二，在层次上，海外引才政策逐步从中央向省、市、县扩散，呈现多层次、相互衔接的格局。在中央“千人计划”实施之前，海外引才政策主要体现在中央部委和部分省市层面。例如，人事部的“留学人员科技活动项目择优资助”（1985 年）和“高层次留学人才回国资助计划”（2002 年），教育部的“留学回国人员科研启动基金”（1990 年）、“跨世纪人才培养项目”（1993 年）、“春晖计划”（1996 年）和“长江学者奖励计划”（1998 年），教育部和国家外专局的“高等学校学科创新引智计划”（2005 年），中国科学院的“百人计划”（1994 年）和“创新团队国际合作伙伴计划”（2001 年），中国科协的“海外智力为国服务行动计划”（2003 年），以及“上海海外高层次人才集聚工程”（2003 年），“江苏省高层次创新创业人才引进计划”（2007 年），等等。在中央“千人计划”的示范下，各省、直辖市、自治区纷纷跟进，制定出台相应的“千人计划”“百人计划”，各市县亦努力向上对齐。最具典型意义的是，江苏省作为全国引才工程最多的省份，不仅所有地级市都制定了引才计划，而且许多县（县级市）也出台了引才计划。地方制定的海外引才政策与

① 范巍、蔡学军：《留学人员回国创业环境报告》，北京大学出版社 2011 年版，第 114 页。

② 王辉耀、苗丹国、程希：《中国留学人才发展报告 2009》，机械工业出版社 2009 年版，第 59 页。

中央各部委制定的引才政策，共同构成多层次、相互衔接的政策体系。

第三，在理念上，海外引才政策重心从要求“回国工作”转变为强调“为国服务”。改革开放初期，我国要求出国留学人员回国工作，规定他们须与派出单位签订“出国留学协议书”，以经济和法律手段进行约束。1990年，国家教委提出“精选精派，定向定人，力争保质保回”进行选派和派遣研究生，对留学人员回国工作的强制性要求达到了最高点。1992年8月，国务委员兼国家教委主任李铁映首次提出了留学工作的十二字方针，即“支持留学、鼓励回国、来去自由”，标志着我国对留学回国工作方针的根本改变。2001年5月，《关于鼓励海外留学人员以多种形式为国服务的若干意见》发布，强调在鼓励海外留学人员回国工作的同时，吸引他们以多种形式为国服务。2003年，中央在留学工作十二字方针的基础上，又提出了“拓宽留学渠道，吸引人才回国，支持创新创业，鼓励为国服务”的工作要求。2013年10月2日，习近平在欧美同学会成立100周年庆祝大会上提出了“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”，从十二字方针拓展为十六字方针，更加突出“发挥作用”、为我所用。

第四，在对象上，海外引才从引进科技人员转变为创新创业并举，突出强调引进高层次人才。在改革开放初期，我国开始大规模向西方国家派遣留学人员，以公派为主，有计划地培养国家重点建设和发展所需人才，在学科上以自然科学、工程技术、医学和农林牧科学为主。与此同时，引智工作紧紧围绕改革开放、国民经济发展、工农业生产中迫切需要解决的技术和管理问题，以派遣留学生出国深造、吸引华裔学者回国工作、选派工商企业人员出国（境）培训、聘请外国退休专家学者等方式组织实施引智项目，有效解决了现代化建设中经验不足、知识不足和人才不足的问题。20世纪90年代中期，我国开始推进留学人员回国创业工作。2008年启动的“千人计划”，将引进人才明确划分为“创新人才”和“创业人才”，突出强调引进海外高层次人才，标志着我国海外引才工作的重大转变。同时，还制定了《关于印发实施中国留学人员回国创业启动支持计划意见的通知》《关于支持留学人员回国创业意见》等政策。截至2013年底，

“千人计划”已引进 4183 人。各级地方政府为发展经济，将引进创业人才置于更为突出的位置。无锡“530 计划”就是引进海外人才来本地创业、推动当地经济发展的典型，其最初目标是“5 年内引进不少于 30 名领军型海外留学人才来无锡创业”，结果远远超出预期。中央与地方政府共建了 43 家国家级留学人员创业园。全国已建成各级各类留学人员创业园 280 多家，入园企业超过 2 万家，超过 5 万名留学人员在园内创业。

第五，在主体上，协调小组（领导小组）成为海外引才政策制定的领导机构，部门协同性得到进一步增强。改革开放以来，我国在引进海外人才工作方面设立了 4 个协调机构，即 1988 年设立的国务院引进国外智力领导小组、2003 年设立的留学人员回国服务工作部际联席会议、2003 年设立的中央人才工作协调小组、2008 年成立的由中央人才工作协调小组指导的海外高层次人才引进工作小组，有力地加强了部门协同，推动了海外引才工作。特别是，为更好地实施人才强国战略，落实“党管人才”原则，2003 年中央成立了人才工作协调小组，负责协调各部门力量，研究和解决人才工作中的重大问题，中组部成立人才工作局。根据 2010 年的统计，全国 31 个省区市全部成立了人才工作领导（协调）机构及办事机构，例如北京市人才工作领导小组、上海市人才工作协调小组、浙江省委人才工作领导小组等，近 85% 的地（市）组织部门建立了专门人才工作机构，近 80% 的县（市、区）组织部门配备了专职人员。^①中央人才工作协调小组的设立，推动了人才工作体制和机制创新，形成了人才工作的整体合力，围绕人才强国战略作出了一项项重大决策部署。例如，从 2008 年开始，中央人才工作协调小组围绕贯彻落实党的十七大提出的更好实施人才强国战略的总体要求，组织编制《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》，形成了新世纪新阶段人才工作的基本思路和宏观布局。

第六，在内容上，海外引才政策逐步体系化、精细化。20 世纪八九

^① 《2003 年全国人才工作会议以来我国人才发展纪实》，2010 年 5 月 25 日，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/11683373.html>。

十年代,我国有关部门相继出台了一系列与海外引才有关的政策,但这些政策之间缺乏协调和整合,呈现“碎片化”特征。进入21世纪以来,海外引才政策逐步走向体系化和精细化。2000年以来,中央出台了多项鼓励海外高层次留学人才回国工作、以多种形式为国服务、建立绿色通道的政策文件,对界定海外高层次留学人才提供操作依据。可以说,目前已经初步形成了以“千人计划”为核心、以地方人才政策为支撑、以《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》为基础的全国性海外人才政策。具体而言,我国海外引才政策大致可以划分为三个方面:一是对于回国(来华)工作和从事创新活动的支持和优惠政策,涉及身份认定、工龄计算、收入分配、职称评定、知识产权保护以及科研用品进口优惠等;二是对于开展创业活动的扶持和优惠政策,涉及税收优惠政策、投融资支持政策、企业技术转化支持政策、企业研发支持政策等;三是为海外人才回国(来华)提供生活便利的政策,具体包括入出境及居留便利、落户、计划生育、社会保障、住房、医疗卫生、配偶安置及子女就学、驾照申领、宗教信仰尊重等。

第七,在工具上,我国海外引才工作“行政化”色彩较强,但已经开始采用市场化工具,借助社会力量。政策工具是把政策目标转换为具体行动的途径和机制,根据政府介入公共物品与服务提供的程度可分为自愿性工具(即以自愿为基础)、混合性工具(即允许政府进行不同程度的干预,但最终仍由私人作出决策)和强制性工具(即政府运用权威和强制力对目标群体进行控制和指导)。改革开放之初,我国为解决公派访问学者逾期不归问题,采取了强制性工具,规定“精选精派,定向定人,力争保质保回”,还规定了出国留学人员与派出单位签订“出国留学协议书”。1992年出台了留学工作十二字方针,特别是党的十五大报告提出“鼓励留学人员回国工作或以适当方式为祖国服务”之后,有关部门设立了多项资助计划,吸引、资助留学人员回国工作和为国服务,采取的是混合性工具,通过项目资助来引才。进入21世纪以来,特别是“千人计划”实施以来,海外引才工作同时运用了强制性、混合性和自愿性工具,总体趋势是市场和社会组织发挥越来越大的作用。例如,对于海外高层次

人才的界定和评价，政府往往直接介入，对引才对象的年龄、学历、职称、职务等进行严格限制，但有些地方开始尝试市场化评价，例如中关村的“雏鹰人才工程”采取市场化方式开展人才认定，由天使投资、风险投资等投资管理机构推荐。一次性奖励、税收减免、经费支持（融资）等混合型工具得到了广泛运用。自愿性工具逐渐增加，例如无锡提出在海外留学生团体、华人华侨社团中设立30个海外引才工作站，杭州提出与海外留学人员社团建立紧密型合作机制，采取政府购买服务方式委托社团招才引智。

公共政策的过程性与动态性特点要求其必须顺应时代的变化作出相应的调整和革新，做好政策优化与政策创新。当前，与我国进一步提升对外开放水平的步伐相适应，与创新驱动发展战略的动力支撑相适应，下一步推进海外引才政策创新需着重思考政策理念、政策体系、政策工具和创新传播四个大问题。

一、理念层面：如何提高人才政策的开放度

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对建立集聚人才体制机制作出部署：建立集聚人才体制机制，择天下英才而用之。特别是提出，加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，完善人才评价机制，增强人才政策开放度，广泛吸引境外优秀人才回国或来华创业发展。这表明，人才体制机制改革是在全球视野下进行谋划，站在国际人才竞争的制高点上。增强人才政策开放度，以开放倒逼改革，是当前人才工作在理念上的重大进展。

30多年前，改革开放总设计师邓小平作出了一个重要判断：利用外国智力，以利四化建设。习近平于2014年5月22日在上海与外国专家座谈时讲话指出，“一个国家对外开放，必须首先推进人的对外开放，特别是人才的对外开放。”这句话道出了人才的对外开放在国家整体对外开放中的地位和作用。对外开放是多面向的，包括经济、政治、文化以及人才的开放。30多年来，我国统筹利用国际国内两个市场、两种资源、两类规则，积极参与国际经济技术合作和竞争，取得了举世瞩目的发展成就。

但是，与其他领域相比，人才的对外开放仍显不足，成为推进高水平对外开放的一块“短板”。正如新加坡资政李光耀所言，“中国是从13亿人里选人才，而美国则是从70亿人中选人才”。新时期，我们需要从更高的站位去理解人才的对外开放，将开放的理念贯穿于人才工作的全链条，推动人才在眼界上、思想上、知识上、技术上走向开放，通过学习和应用世界先进知识和技术，进而不断把整个对外开放提高到新的水平。

法治化是提高人才政策的开放度的基石。体现在两个方面：一是要把经过多年实践证明为有效的政策提升为国家法律，提升政策稳定性，增强海外人才回国（来华）工作的信心。国家外国专家局局长张建国指出，引进国外人才和智力工作管理服务方面法制建设严重滞后，要更加注重法规制度建设，使引进国外人才和智力工作尽快进入法治化轨道。制定《外国人在中国工作管理条例》、人才工作许可制度、技术移民法律制度等是重点领域。^① 2013年7月1日新修订实施的《中华人民共和国出境管理法》新增“人才引进”类签证（简称“人才签证”），发给国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才。今后，凡是符合我国政府有关主管部门确定的外国高层次人才和急需紧缺专门人才的引进条件和要求的外国人，可以申请R字（人才）签证，并按照规定享受相应的入境出境便利。二是给地方创新划定底线和红线。地方是引才的主体，也是引才政策创新的主体。创新是活力的源泉，但必须有条条框框，必须在法律框架内，不能随意突破，随意承诺。一个典型是地方政府在招商引资中滥用减税，不仅造成恶性竞争，导致税收收入流失，而且违反了税收法定原则，造成税负不公平。^② 同样，对于海外引进人才给予特殊优惠，同样会导致对本土人才的歧视和不公平，长久来看难以持续。

二、体系层面：如何提升引才政策的整合度

经过30多年的发展，中央和地方各级政府出台了大量海外引才政策，

^① 张建国：《把握历史机遇开创引进国外人才和智力工作新局面》，2014年6月12日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/12/content_2699937.htm。

^② 参见李丽辉：《招商引资别滥用减税》，《人民日报》2014年12月10日。

可以说我国海外引才政策已经初步形成体系。从主体来看，改革开放初期，中央是海外引才的主体，有关部委（譬如人事部、教育部、中国科学院、国家自然科学基金）是引才政策的最早制定者；20世纪90年代随着改革开放的逐步深入，地方政府开始参与海外引才工作；进入21世纪以来，随着我国加入世界贸易组织，地方政府越来越积极地参与到引进海外人才中来，例如上海在2003年启动了海外高层次人才集聚工程，江苏省在2007年启动了高层次创新创业人才引进计划；2008年中央“千人计划”实施以来，各省、自治区和直辖市纷纷制定相应的“千人计划”或“百人计划”，并逐步向下延伸，一直到县一级，从而形成了从中央到省市县的引才政策体系。从政策内容来看，通过多年的发展，已经形成了奖励性、保障性和发展性三类政策，分别重点针对解决“引得进”“留得住”“用得好”的问题。然而，我国引才政策仍存在比较突出的碎片化问题，“九龙治水”问题一方面体现为引才计划（项目）的碎片化，教育部、人力资源社会保障部、国家外国专家局、中国科学院、自然科学基金委、中国科协等都制定了引才计划，这些计划各自独立，衔接协调不足，出现重复资助现象。^①另一方面，引才工作涉及政府各有关职能部门，例如户籍、医疗、社保、住房、教育等，部门之间的协作配合影响引才工作成效，有时造成政策难以落实。

要破解政策碎片化难题，必须加强顶层设计，打破条块分割，改革管理体制，统筹资源，加强部门功能性分工。特别是，要推进政策体系创新，提升引才政策整合度，实现引才计划（项目）的衔接协调，使之既能全面覆盖引才对象，又能突出重点。提升引才政策整合度，主要体现在两个方面：一是各部门引才计划的整合。如前所述，不少部门（即“条”）参与了海外引才工作，各自出台了引才计划和政策，这些计划和政策之间并不完全吻合，存在交叉重叠之处，使得有些人利用制度漏洞，投机取巧，多头申报，获得重复资助，造成资源利用低效和浪费。加强各部门引才政策的整合，必须打破部门本位，加强顶层设计，推动跨部门协

^① 参见《破解资源配置“碎片化”等问题》，《人民日报》2015年1月13日。