新发展格局下的区域人才一体化：理论与实践

刘帮成 张 莹 陈鼎祥 著

XINFAZHAN GEJU XIA DE
QUYU RENCAI YITIHUA
LILUN YU SHIJIAN

上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

区域一体化旨在通过对区域内全要素的整合和优化，来支持高质量发展和实现共同富裕。人才作为第一战略性资源，是支撑区域一体化高质量快速推进的关键要素。区域人才一体化既是区域一体化发展的内在要求，更是落实中央人才工作会议精神，支撑区域一体化发展的重要保障，同时也是检验区域一体化成效的重要标准。本书关注新发展格局下的区域人才一体化议题，从理论和实践两个角度对区域人才一体化进行探索性理论研究，并结合长三角一体化示范区内近三年来的人才一体化实践进行反思，为新发展格局下的区域人才一体化高质量发展和实现共同富裕出谋划策。本书适合人力资源管理等相关专业人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

新发展格局下的区域人才一体化：理论与实践／刘帮成，张莹，陈鼎祥著. —上海：上海交通大学出版社，2021.12

ISBN 978-7-313-26002-4

Ⅰ. ①新… Ⅱ. ①刘… ②张… ③陈… Ⅲ. ①长江三角洲—人才培养 Ⅳ. ①C924.245

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 249489 号

新发展格局下的区域人才一体化：理论与实践

XINFAZHAN GEJU XIADE QUYU RENCAI YITIHUA：LILUN YU SHIJIAN

著　　者：刘帮成　张　莹　陈鼎祥
出版发行：上海交通大学出版社
邮政编码：200030
印　　制：当纳利(上海)信息技术有限公司
开　　本：710 mm×1000 mm　1/16
字　　数：101 千字
版　　次：2021 年 12 月第 1 版
书　　号：ISBN 978-7-313-26002-4
定　　价：45.00 元

地　　址：上海市番禺路 951 号
电　　话：021-64071208
经　　销：全国新华书店
印　　张：8.5
印　　次：2021 年 12 月第 1 次印刷

版权所有　侵权必究
告读者：如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话：021-31011198

PREFACE 自　序

当前我国正在向全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进，各项事业正遵照“三新一高”（即立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推进高质量发展）要求有序推进，面对百年未有之大变局，粤港澳大湾区、长三角一体化、京津冀协同发展、成渝双城规划等旨在实现区域一体化的重大战略布局被寄予厚望。区域一体化高质量发展的重要表征和基础是区域内人才要素的一体化发展程度。2021 年 9 月底召开的中央人才工作会议上，习近平总书记强调，“当前我们比历史上任何时期都更加渴求人才”。人才是衡量一个国家综合国力的重要指标，也是决定一个区域综合实力的战略要素。除具备高价值外，人才要素的另外一个显著特征是具备极强的能动性，对区域内人才生态环境的反应异常灵敏。中央人才工作会议明确要求“必须把握战略主动，做好顶层设计和战略谋划”，进一步深化人才发展体制机制改革，加快夯实人才资源竞争优势。习近平总书记在中央人才工作会议上明确要求用人主体要发挥主观能动性，增强服务意识和保障能力，根据需要和实际向用人主体充分授权，发挥用人主体在人才培养、引进、使用中的积极作用。中共中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》

也强调，要打破户籍、地域、人事关系等制约，健全人才要素顺畅流动机制，促进区域人才资源合理流动、有效配置。人才一体化是区域内各用人主体发挥主观能动性、主动增强人才服务意识和提升人才保障能力的一项政策和制度创新，主要目的是在特定区域内实现人才这一战略要素的有序、自由流动，其既是区域一体化发展的重要基础和内在要求，又是检验区域一体化成效的重要指标。可以说，区域人才一体化发展程度是特定区域内高质量发展和共同富裕的关键。鉴于此，区域人才一体化作为我国“三新一高”要求下的一项政策和制度创新，值得深入研究。

就目前掌握的情况来看，无论是学术界还是实践界，有关区域人才一体化的关注和研究还比较少。恰逢长三角一体化发展上升为国家战略三周年之际[①]，结合团队之前受邀对长三角生态绿色一体化发展示范区内人才一体化发展情况的调查研究，我们从理论和实践两个方面对区域人才一体化发展进行系统性、探索性研究，并在此基础上就如何有效推动区域人才一体化发展建言献策。需要强调的是，作为一种发展中的实践和政策创新，区域人才一体化发展正在快速演化中，有关区域人才一体化发展的新经验、新问题和新趋势需要持续关注、总结和反思。本书仅是基于本团队近年来的研究和思考的初步总结和汇报，期待能起到抛砖引玉的效果，并希望能引起学术界和实践界对这一重要问题的更多关注和研究。

谨此与诸君共勉！

刘帮成

于上海徐家汇

① 2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。

FOREWORD 前　言

面对百年未有之大变局，习近平总书记在多个场合强调，要加快形成以“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局。党的十九届五中全会指出，要形成强大国内市场，构建新发展格局。区域一体化是助推国内大循环、构建强大国内市场的重要一环。通过对区域内全要素的整合和优化，区域一体化对践行高质量发展、实现共同富裕具有重大战略意义。某种程度上讲，区域一体化是当前国内最具活力和现实意义的经济发展和组织形式。

2021年秋中央人才工作会议上，习近平总书记强调，“当前我们比历史上任何时期都更加渴求人才”。综合国力竞争说到底是人才竞争。人才是衡量一个国家综合国力的重要指标，也是决定一个区域综合实力的战略要素。根据诺贝尔经济学奖获得者简·丁伯根(Jan Tinbergen)的观点，区域一体化是通过区域之间的相互协作与统一，将阻碍经济活动有效运作的因素加以弱化、消除，以创造出最优要素配置和高效能的区域。人才作为能动性极强的战略性资源，是支撑区域一体化高质量快速推进的关键要素。优化区域内全要素配置程度，特别是特定区域内人才这一战略要素的一体化程度是助推和加快特定区域协调高质量发展的重要手段。

中央人才工作会议明确要求“必须把握战略主动，做好顶层设计和战略谋划”，进一步深化人才发展体制机制改革，加快夯实人才资源竞争优势。习近平总书记在中央人才工作会议上要求用人主体要发挥主观能动性，增强服务意识和保障能力，根据需要和实际向用人主体充分授权，发挥用人主体在人才培养、引进、使用中的积极作用。

人才一体化根本上讲是区域内各用人主体（往往由政府行政部门牵头）发挥主观能动性、主动增强人才服务意识和提升人才保障能力的一项政策和制度创新，既是区域一体化发展的重要保障和内在要求，又是检验区域一体化成效的重要标准。可以说，区域人才一体化程度是区域一体化发展的关键。

为此，有效促进人才一体化发展和有效流动已逐渐成为公共政策和管理领域的核心关切，比如《国家中长期人才发展规划纲要》中明确指出，要加快人才一体化开发进程，引导各类人才合理分布。中共中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》也明确提出，要打破户籍、地域、人事关系等制约，健全人才要素顺畅流动机制，促进区域人才资源合理流动、有效配置。中共中央和国务院发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》更直接地从要素市场配置角度，提出从深化户籍制度改革、畅通劳动力和人才社会性流动渠道、完善技术技能评价制度、加大人才引进力度等方面引导劳动力要素合理畅通有序流动。国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标提出“推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展，打造创新平台和新增长极”。最近召开的中央人才工作会议更明确指出，综合考虑，可以在北京、上海、粤港澳大湾区建设高水平人才高地，一些高层次人才集中的中心城市也要着力建设吸引和集聚人才的平台，开展人才发展体制机制综合改革试点。区域人才一体化作为我国新

发展格局下的一项区域人才政策和制度创新，需要加强深入研究。

基于上述认识，本研究将从理论和实践两个维度进行尝试研究，在介绍区域人才一体化的内涵及理论的基础上，构建了评价区域人才一体化发展程度的框架模型，并以长三角生态绿色一体化发展示范区（以下简称“示范区”，即包括上海的青浦区、江苏的吴江区以及浙江的嘉善县等三地）人才一体化发展实际为例，探索评价示范区人才一体化发展状况，并在此基础上就如何有效推动特定区域人才一体化发展建言献策。

需要指出的是，作为一种新的实践创新，新发展格局下的区域人才一体化正在快速演化中，有关区域人才一体化的新动态、新进展和新经验需要持续关注、总结和反思，以便能更有效地为新发展格局下的区域一体化高质量发展所需要的人才资源提供相应的政策建议和管理启示。

CONTENTS 目　录

1 背景、动因与价值 …… 1

1.1 新形势下的新任务 …… 1

1.2 区域人才一体化：新形势下的战略构想 …… 3

1.3 研究价值 …… 6

2 内容安排及研究方法 …… 9

2.1 内容安排 …… 9

2.2 研究方法 …… 12

2.3 可能的贡献 …… 13

3 理解区域人才一体化 …… 15

3.1 区域一体化 …… 15

3.2 助推区域一体化发展：都市圈探索 …… 17

3.3 人口、人力与人才 …… 19

3.4 人才一体化：区域一体化高质量发展的关键 …… 22

4 区域人才一体化发展的理论基础 …… 28
4.1 新功能主义 …… 28
4.2 政府间主义 …… 29
4.3 人力资本理论 …… 30
4.4 共同市场理论 …… 32
4.5 制度集体行动框架 …… 34

5 构建评价区域人才一体化框架模型及指标体系 …… 37
5.1 构建原则 …… 38
5.2 构建逻辑 …… 41
5.3 结构维度及指标体系 …… 45
5.4 相对权重设置 …… 48

6 示范区人才一体化：基于重点人才群体主观感知评估 …… 52
6.1 数据采集过程 …… 53
6.2 示范区人才一体化发展状况主观评估结果 …… 58
6.3 关于示范区人才一体化工作推进的主观评价 …… 63

7 示范区人才一体化：基于客观数据的评估 …… 74
7.1 数据来源 …… 74
7.2 示范区人才一体化发展总体水平 …… 75
7.3 示范区人才一体化发展具体表现 …… 78

8 人才一体化综合指数测定：以示范区为例 …… 84
8.1 数据处理 …… 84

8.2　示范区人才一体化指数 …… 85

9　推进区域人才一体化发展的政策建议 …… 93

9.1　区域人才一体化发展：成效及问题 …… 93

9.2　政策建议 …… 100

附录一 …… 110

附录二 …… 113

主要参考文献 …… 119

1 背景、动因与价值

在“三新一高”指引下，我国正向全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标砥砺前进，面对百年未有之大变局，粤港澳大湾区、长三角一体化、京津冀协同发展、成渝双城规划等旨在实现区域一体化的重大战略布局被寄予厚望。人才作为第一战略资源，是区域一体化高质量发展和共同富裕的关键。习近平总书记在中央人才工作会议上强调，“当前我们比历史上任何时期都更加渴求人才”。作为一项政策和制度创新，区域人才一体化旨在特定区域内实现人才这一战略要素的有序、自由流动，其既是区域一体化发展的重要基础和内在要求，又是检验区域一体化成效的重要指标。鉴于此，区域人才一体化作为我国一项演进中的政策和制度创新，值得深入研究。

1.1 新形势下的新任务

近年来，“逆全球化”态势明显，贸易保护主义、单边主义抬头，而突如其来的新冠肺炎疫情更加剧了这种趋势，全球产业链、供应链断裂风险陡然上升，我国经济社会的发展面临的外部环境不稳定性、不确定性增加。面对百年未有之大变局和经济社会发展的新阶段和新任务（即常说的“三新一高”，新发展阶段、新发展理念、新发展格局和高质量发展），中国将发展的目光转向国内，以满足内需作

为稳定经济发展的出发点与落脚点，以扩大内需作为促进经济增长的重要途径。2020年5月以来，党中央多次提出“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的新战略部署，是激发我国发展潜力的战略选择，也是应对百年未有之大变局的重大战略调整。“双循环”并非两个独立运行的循环体系，而是相互联系、支持、补充，力争实现“1+1>2”的效应，提升区域整体影响力、竞争力，更好地引领经济社会高质量可持续发展。

当今的地球村，世界各国都处于全球化的生产网络之中，一个国家难以依靠自身资源制造出满足本国需求的所有产品，一个国家产业链、供应链的国际市场配置是顺应全球经济发展的必然结果。中国的发展更是如此，巨大经济成就的取得离不开全球化带来的各种发展机遇，因此，我国未来要实现稳定、持续、高质量的发展，离不开开放的市场与环境，需要更加积极参与国际大循环，充分发挥国际大循环的带动和优化作用，同时又要调整参与国际大循环的方式，更加注重在国际大循环中把握主动性。毋庸置疑，国内大循环在“双循环”中处于主体地位，是国际大循环的基础和保证，发挥着引擎和带动作用。面对国内、国际复杂多变的市场形势，要充分利用内需优势，激发内需市场，推动国内产业链不断升级，建立起有效的国内经济循环体系。从国际形势来看，通过夯实国内大循环，提升国内产业链供应链的安全与稳定，增强抵御国际环境复杂变化的经济发展韧性。从国内发展来看，国内大循环的构建需要以优先满足国内需求导向来调整供给方向，大力推进供给侧结构性改革，逐渐实现生产和需求结构相匹配，同时更加注重创新的核心作用，不断推动产业链整体升级。

当前，我国不同地区间产业联动和动能传导较弱，呈一个个“孤岛”状态，国内大循环难以成型，也无法与国际大循环实现有效互动。因此，实现两个循环的相互支持、相互补充，更好地引领国内经

济社会高质量发展，要充分打通国内循环的堵点和内外循环互动的关键节点，由地区间项目协同走向区域内部一体化制度创新，畅通区域要素循环，形成区域发展合力，建立起更大范围的一体化市场，在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中实现更大作为。借用医学领域血液循环的概念来说，驱动生产要素流动的各种变革，如制度变革、技术变革等是心脏，为“双循环”发展提供动力；连接生产、分配、流动、消费等环节的基础设施是血管，是“双循环”发展的通路；人、资金、技术等生产要素是血液，是“双循环”中有序自由流动的对象。

1.2 区域人才一体化：新形势下的战略构想

面对新形势下的新的发展任务，区域一体化无疑将是助力“双循环”的一个有力举措，即通过特定区域内日益畅通的“小循环”来促进国内大循环，进而推动国内国际“双循环”。区域一体化旨在通过消除区域内经济和非经济壁垒，整合和优化配置区域内劳动力、资本、技术、信息等生产要素，对在高质量发展中促进共同富裕具有重大战略意义。

区域一体化构想正在神州大地上积极探索和稳步推进，如京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化等。国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标明确提出“推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展，打造创新平台和新增长极”。

2016 年 3 月，我国“十三五”规划中明确提出“支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设”。同月，国务院印发《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》，明确提出“进一步完善合作发展机制，加快建立更加公平开放的市场体系，推动珠江—西江经济带和跨省区重大合作平台建

设，促进内地九省区一体化发展，深化与港澳更加紧密的合作，构建经济繁荣、社会和谐、生态良好的泛珠三角区域”，强调“广州、深圳携手港澳，共同打造粤港澳大湾区，建设世界级城市群”。2017 年 7 月，《深化粤港澳合作　推进大湾区建设框架协议》正式签署。党的十九大报告中明确提出“要支持香港、澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作，制定完善便利香港、澳门居民在内地发展的政策措施”。2019 年 2 月，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，指导粤港澳大湾区当前和今后一个时期的合作发展。

2018 年 11 月，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略，着力落实新发展理念，构建现代化经济体系，推进更高起点的深化改革和更高层次的对外开放，同‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设相互配合，完善中国改革开放空间布局”。2019 年 3 月，李克强总理在政府工作报告中指出：将长三角区域一体化发展上升为国家战略，编制实施发展规划纲要；同年 12 月，中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，明确要求长三角三省一市要加强跨区域协调互动，提升都市圈一体化水平。2020 年 8 月，习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上指出，要深刻认识长三角区域在国家经济社会发展中的地位和作用，将其放在国家区域发展总体战略布局中进行统筹谋划，率先形成新发展格局，勇当我国科技和产业创新的开路先锋，加快打造改革开放新高地。

包括最近提出的“成渝双城经济圈规划”设想，都是面对新形势主动出击的一种具体体现，可以预测区域一体化将成为我国经济社会发展的新动能。因此，如何充分发挥区域联合体的累积效应和扩

散效应，构建城市布局更加合理、市场高度开放、产业结构互补、信息资源共享的区域共同体，对于推动我国国内大循环体系的形成、构建强大国内市场有巨大的战略意义。

人才资源是一个区域综合实力的关键要素。区域人才一体化发展直接关系到区域协调发展能否顺利进行。现阶段，我国地区间人才资源分布不均，地区间发展差距越来越大，呈现两极化。因此，缩小区域发展差距，实现区域可持续高质量发展，人才工作需要由各自为阵走向共享合作，以人才协同促进发展协同，通过人才的有序流动带动资源、技术、知识等流动，更大限度地发挥人才的创新创造动能。打破区域内户籍、地域、身份、学历、人事关系等限制，探索区域高端人才政策共享模式，盘活人才存量，实现区域内人才的自由流动和优化配置。可以说，人才一体化是区域一体化发展的内在要求，是支撑区域一体化发展的重要保障，也是检验区域一体化成效的重要标准。

与其他生产要素相比，人才资源的能动性既是其优势更有其劣势，特别是在人才一体化政策和管理方面带来了许多现实挑战，某种程度上讲，特定区域人才一体化程度决定了该区域一体化发展的水平。针对区域人才一体化，国家也发布了一系列政策文件，畅通人才流动渠道，助力区域协调发展。《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》明确指出，要畅通人才流动渠道，推动区域人才协调发展，促进人才资源的有效配置。特别是要建立与发展战略相匹配的区域人才交流合作机制，加快区域人才一体化开发进程，引导各类人才合理分布。中共中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》也明确提出破除人才流动的障碍，要打破户籍、地域、身份、学历、人事关系等制约，改革落户制度、人事档案管理信息化建设、完善社会保险关系转移接续等，健全人才要素顺畅流动机制，促进区域人才资源合理流动、有效配置。最近中共中央和国务院发布的

《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》更直接地从要素市场配置角度，提出从深化户籍制度改革、畅通劳动力和人才社会性流动渠道、完善技术技能评价制度、加大人才引进力度等方面引导劳动力要素合理畅通有序流动。

随着国内多个区域一体化实践上升为国家战略，优化区域内全要素配置程度，特别是区域内人才这一战略要素的一体化程度是助推和加快区域一体化高质量发展的重要手段。如针对长三角区域一体化发展，中共中央和国务院发布了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，明确指出要促进人才要素市场一体化，建立统一开放的人力资源市场，实现人才在区域间有效流动和优化配置。近期习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调，实施长三角一体化发展战略要紧扣一体化和高质量两个关键词，以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同，让要素在更大范围畅通流动。

1.3 研究价值

对新形势下的区域人才一体化进行研究，出于以下多方面的考虑：

第一，区域人才一体化作为一个相对新颖的研究领域，通过分析紧密关联的核心概念（“区域”“人才”“一体化”），可以把握区域人才一体化的概念内涵和外延，即区域人才一体化是一个包含宏观、中观、微观的多层次的概念体系。同时，区域人才一体化呈现动态性和系统性，需要根据区域发展需要和现实状况，逐步调整实现，并且关注各个环节之间的衔接与完整性。此外，区域人才一体化的核心是人才的“有序自由”流动，需要根据区域分工和发展需要，合理有效配置人才资源，进而实现区域与人才的共同发展。

第二，探讨区域人才一体化的理论渊源。关于区域一体化的研

究成果比较丰富，从政治学、经济学、公共政策与管理学等不同学科视角分析了区域一体化进程，其中多有涉及人才一体化。比如经济学领域关于共同市场的研究往往关注人才作为生产要素的自由流通，认为允许人才在共同市场内自由流动的直接结果就是人才价格在一体化区域内趋于或完全实现一致。这种要素价格的均等化会导致不同行业收入分配的变化，之前要素收入高的行业会出现下降，反之则出现上升。又如政治学受行为主义的影响，提出区域一体化要在区域人口之间形成一种“共同体意识”或认同感，强调组成一体化区域的各部分具有共同的价值观。再比如公共政策与管理学领域往往注重从体制障碍分析和优化建议的角度分析区域人才一体化合作的逻辑起点，比如制度性集体行动理论对地方政府间合作进行了系统分析，分析了制度性集体行动的困境，从合作收益、交易成本与合作风险等方面深入分析如何达成制度性集体行动，并提供了破解制度性集体行动困境的合作机制。这些来自不同学科领域的研究为理解区域人才一体化提供了理论基础。

第三，构建评价区域人才一体化的框架模型和指标体系。本研究从人才政策和管理的全过程视角，依据系统性、可操作性、主观与客观相结合等基本原则，构建区域人才一体化评价框架模型和指标体系。并且以示范区为例，综合评估示范区人才一体化发展状况。科学、系统地评价区域人才一体化程度，对于了解人才一体化的发展现状，明确取得的成绩及存在的不足具有参考价值。

第四，聚焦示范区人才一体化的实践分析有利于深入分析长三角一体化进程中存在的问题及取得的成果，通过人才要素畅通带动其他生产要素，驱动区域一体化高质量快速推进，用区域内日益畅通的“小循环”来促进国内大循环，进而推动国内国际“双循环”。一方面，示范区人才一体化进程中存在的问题，可以作为其他地区人才一体化发展中重点关注的方面，避免同类问题的出现；另一方面，