

苏州工业园区人才引进政策： 特点、问题与优化

叶继红 吴安平

苏州大学政治与公共管理学院，江苏，苏州，215123

摘要：人才是区域经济和社会发展的重要智力支撑，有效的人才激励政策对吸引和留住优质人才至关重要。文章基于苏州工业园区 2006—2021 年的人才引进政策文本分析，发现人才引进政策整体呈现体系化、内容呈专项化、人才引进紧密围绕产业发展方向等特点，存在人才引进政策普惠性不足、人才优租房不能满足需求、人才引进政策更新滞后于产业发展更新速度等问题，从“打造良好的人才生态”“适度引入市场化投资”“促进人才引进政策持续更新”3 个方面提出优化苏州工业园区人才引进政策设计的建议。

关键词：人才引进；政策文本；苏州工业园区

中图分类号：F241 **文献标识码：**A **DOI：**10.19881/j.cnki.1006-3676.2022.07.08

人才是指具备一定专业知识与技能，能够进行创造性劳动并对社会作出贡献的人。人才，尤其是高层次人才是一个国家的宝贵资源和发展的根本保障，也是区域发展的核心竞争力。近年来，随着各地“人才争夺战”愈演愈烈，相关人才引进政策不断推出。“人才的引进、流动和激励政策的发展变化反映了党中央对人才工作的高度重视，也体现出我国社会主义现代化建设中人才的重要价值。”^[1] 笔者拟采用政策文本分析方法，对苏州工业园区人才引进政策文本进行梳理，总结其自园区建立以来颁布的人才引进政策特征，分析其存在的问题并提出下一阶段完善苏州工业园区人才引进政策的对策建议。

一、苏州工业园区人才引进政策分析

人才引进政策是指国家党政机关及其他相关机构在一定时期内形成的关于人才引进工作的规范文件。^[2] 苏州工业园区人才引进政策的制定具有一定的独特性。1994 年，中国和新加坡两国政府正式合作设立苏州工业园区，希望通过引进新加坡的资本和先进技术、理念，带动苏州地区的经济发展和产业升级，并将苏州工业园区作为中国工业园区建设开发的一个探索。建区多年来，苏州工业园区多次被选为中国最具竞争力的开发园区。2021 年，苏州工业园区实现地区生产总值近 3330.3 亿元，实际利用外资 19.7 亿美元，在商务部公布的国家级经济技术开发区综合发展水平考核中，苏州工业园区以优异成绩蝉联综

基金项目：本文系中国科协创新战略研究院课题“国家高新区创新人才吸引力测度研究：以苏州工业园区为例”研究成果。

作者简介：叶继红，男，1969 年生，博士，教授，研究方向：科技管理。吴安平，女，1999 年生，硕士研究生，研究方向：行政管理。

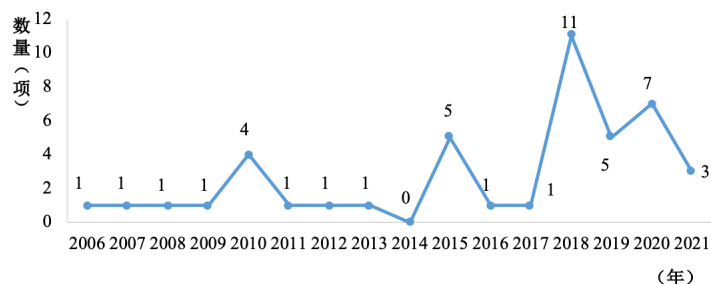


图1 2006—2021年苏州工业园区人才引进政策数量变化情况

合排名第一, 实现“六连冠”。^[3]

(一) 苏州工业园区人才引进政策的供给情况

2006—2021年, 苏州工业园区共颁布人才引进政策44项, 平均每年约3项。从纵向趋势上看, 2006—2015年颁布数量较少, 总共16项, 2006—2010年8项, 2011—2015年8项。2015年达5项, 占到这阶段政策总数量的近三分之一, 2010年与2015年是两个小高峰点, 总体呈匍匐上升趋势; 2016—2021年, 苏州工业园区共颁布了28项人才引进政策, 总体呈集聚喷薄态势。以2016年为分界点, 其后2018年政策数量达到顶峰。总体来看, 2006—2021年苏州工业园区人才引进政策呈曲折上升趋势, 在2018—2021年间达到饱和状态, 处于政策执行期, 如图1所示。

(二) 苏州工业园区人才引进政策的特点

1. 人才引进政策整体呈体系化。经过十几年的完善与相关修订更新, 园区人才引进政策已呈现体系化的结构特征。其主要分为创业扶持、人才住房、人才激励(薪酬补贴)、人才服务(子女入学、医疗)政策等几大板块。首先, 创业扶持政策于2007年3月7日由苏州工业园区管理委员会发布的《苏州工业园区鼓励科技领军人才创业工程实施意见》首次正式提出, 随后得到不断丰富和完善。从扶持的类别来看, 以《苏州工业园区金鸡湖科技领军人才创新创业工程实施办法》为例, 创业扶持政策包括为创业领军人才提供创业启动资金资助100万~500万元、产业化成长奖励100万~1000万元、创业股权投资不超过1000万元补贴、科技贷款200万~500万元、项目贷款贴息150万~300万元、购买住房补贴100万~200万元、平台使用补贴两年期总额不超过50万元等。其次, 人才激励与人才服务政策作为辅助性政策工具与不同类别人才引进相结合。例如, 2017年3月17日, 由中共苏州工业园区工作委员会、苏州

工业园区管理委员会印发的《园区党工委管委会关于苏州工业园区实施人才安居工程的若干意见(试行)》中就综合运用了这些政策工具。最后, 在政策数量增长的同时, 政策力度也相应实现了同步的增强。总体而言, 苏州工业园区已经逐渐形成了较为完善的人才引进政策体系。

2. 人才引进政策内容专项化、发文机构多样化。从政策内容来看, 苏州工业园区政府从人才分类管理的角度, 分门别类地制定人才政策。例如, 金鸡湖人才计划将人才分成6类: 高层次人才、科技领军人才、科教人才、高端服务业人才、教育人才计划和高技能人才。此外, 苏州工业园区政府还特别关注到科技服务业人才、文化创意、旅游人才与社会组织、社工人才, 这使得园区人才分类逐渐细化, 由“金字塔尖人才”向特色人才扩散。人才队伍的建设不仅需要一批实力强劲的领军人才做排头兵, 更需要实行差异化战略引进一批特色人才, 这种细化分工的方式在某种程度上消弭了人才同质化的风险。从发文机构来看, 2006—2015年发文机构只有中共苏州工业园区工作委员会与苏州工业园区管理委员会, 而到了2016年之后, 发文机构逐渐丰富起来, 如苏州工业园区党政办公室、苏州工业园区人力资源和社会保障局(苏州工业园区医疗保障局)、苏州工业园区人才开发领导小组办公室、苏州工业园区党工委人才工作领导小组办公室、苏州独墅湖科教创新区管理委员会、苏州工业园区科技和信息化局和苏州工业园区宣传部等都参与进来(见表1), 这表明园区人才引进意识更强, 落实效果更佳。

3. 人才引进紧密围绕产业发展方向。近年来, 苏州工业园区人才引进优惠政策倾向于生物医药领域, 服务生物医药产业发展。2020年4月25日, “2020苏州生物医药发展大会”召开, 全面吹响了打造生物医药产业地标集结号。

表 1 2006—2021 年苏州工业园区人才政策颁布主体情况

颁布主体	独立发文数（项）	联合发文数（项）
中共苏州工业园区工作委员会	8	12
苏州工业园区管理委员会	11	15
苏州工业园区党政办公室	1	0
苏州工业园区自贸区综合协调局	1	0
苏州工业园区人力资源和社会保障局	1	0
中国自由贸易试验区苏州片区管理委员会	0	3
苏州工业园区人才开发领导小组办公室	1	0
苏州工业园区党工委人才工作领导小组办公室	1	0
苏州工业园区金融管理服务局	1	0
苏州工业园区科技和信息化局	2	0
苏州工业园区宣传部	1	0
苏州独墅湖科教创新区管理委员会	1	0

大会指出，苏州将力争 10 年内集聚企业超万家、产业规模破万亿，建成国际知名、国内最具标识度、最具影响力竞争力的“中国药谷”，而这个“中国药谷”就坐落在苏州工业园区生物医药产业园。为加快打造全国生物医药领域高端人才集聚区域，苏州工业园区深入实施金鸡湖人才计划、科技领军人才创新创业工程、人才安居工程、高层次紧缺人才薪酬补贴政策等。例如，2020 年 5 月 22 日，苏州工业园区党工委人才工作领导小组办公室发布的《关于加快集聚生物医药产业人才的若干措施》中对高层次人才细化了补贴政策，并配备一系列人才安居政策，设立生物医药高级职称评审基地，对各级领军人才开通“绿色通道”，放宽资历要求，等等。除大力发展生物医药产业外，苏州工业园区还将重点新兴产业放在了人工智能、纳米技术应用、现代服务业和新一代信息技术领域，并对这些产业方向的人才给予优惠政策。例如，2021 年 4 月 30 日，苏州工业园区人力资源和社会保障局颁布的《关于组织申报苏州工业园区 2021 年度高层次和紧缺人才招聘补贴的通知》明确提出：“单个人才补贴总额不超过 15 万元，单个企业当年度补贴总额不超过 100 万元，对生物医药、纳米技术应用、人工智能等重点新兴产业企业可适当放宽。”

（三）苏州工业园区人才引进政策的发展趋势

1. 引进政策逐步放宽人才界定范围。近几年来，除了高层次与领军人才，苏州工业园区政府还特别制定了针对社会组织与社工人才、文化创意与旅游人才的激励举措。例如，苏州工业园区文体旅游局颁发了《关于发布 2018 年度苏州工业园区文化创意（含体育）、旅游人才计划实施

意见操作细则的通知》。文化创意（含体育）企业是指在苏州工业园区设立的动漫游戏、影视传媒、演艺娱乐、文化艺术服务、设计服务、文体用品制造及销售、体育场馆服务、体育赛事运营等独立法人企业。虽然文化创意与旅游人才的评审对象限定为 2016 年 9 月 1 日之后新引进的人才，但是这不失为人才界定的一次小突破，任何城市都需要各种层次的人才来推动发展，如果一味发展重点新兴产业而忽视基础实用性人才，只顾“金字塔”塔尖建设，而忽视了基础地基的加固，对地方经济和社会的发展必然是不利的。

2. 人才引进政策由单项政策向政策组合转变。苏州工业园区人才引进政策呈现从具体政策制定（单项政策）向政策体系整体构建（政策组合）转变的发展态势。这一发展态势集中体现在政策文种和效力等级两个方面。在政策文种方面，2006—2015 年，政策文种几乎全是“意见”，只有一条“办法”；2016—2021 年，政策文种详细到“通知”“举措”“办法”“细则”等（见表 2）。政策文种在一定程度上表达了某项人才政策的管辖力度、规范约束性、可操作性和指导性等特性。^[4]意见、通知类政策具有较高指导性和规范性，而举措、办法类政策操作性较强，这说明苏州工业园区人才引进政策由单项向组合形式转变的同时，其约束性和可操作性也在慢慢加强，政策落地方面也愈发能得到保障。在效力等级方面，不同效力级别的发文主体之间在 2016 年之后合作频次增多，主体间联合发文数在一定程度上也体现了该政策颁布主体的效力级别。据统计，中共苏

苏州工业园区工作委员会与苏州工业园区管理委员会独立发文数分别达 8 次、11 次, 苏州工业园区管理委员会联合中共苏州工业园区工作委员会发文 12 次、联合中国自由贸易试验区苏州片区管理委员会联合发文 3 次。例如, 2017 年 3 月 27 日, 中共苏州工业园区工作委员会与苏州工业园区管理委员会联合颁布了《园区党工委管委会关于苏州工业园区实施人才安居工程的若干意见(试行)》; 2020 年 4 月 8 日, 苏州工业园区管理委员会联合中国(江苏)自由贸易试验区苏州片区管理委员会颁布了《园区管委会、自贸区苏州片区管委会关于加快集聚高端和急需人才的若干意见》。

表 2 2006—2021 年苏州工业园区人才引进政策文种构成

政策文种	数量 (项)	比例	特征	
			规范性和指导性	约束性和可操作性
决定	1	2.3%	较强	较弱
通知	8	18.2%	较强	较弱
意见	25	56.8%	较强	较弱
办法	6	13.6%	较弱	较强
举措	2	4.5%	较弱	较强
措施	1	2.3%	较弱	较强
细则	1	2.3%	弱	强

3. 人才优惠政策由物质型转向全方位配套型。苏州工业园区一直以来将主力人才瞄准高层次紧缺人才、领军人才、金鸡湖双百人才等, 随着近几年园区大力发展生物医药产业, 这一方面的人才优惠政策也随之而来。早期如 2007 年颁布的《苏州工业园区鼓励科技领军人才创业工程实施意见》中仅涉及人才服务政策与启动金扶持, 相对来说优惠政策囊括范围还不够广, 而 2018、2019 年实行的金鸡湖人才计划囊括了人才住房、人才服务、人才补贴、人才激励、创业扶持与外国人才引进方面的政策重点, 主力人才的优惠政策已实现由单纯的物质型转向全方位配套型。

4. 人才引进政策逐步由需求型慢慢转向环境型与供给型。供给型政策工具是指政府通过人才培养方案、人才信息支持、人才平台建设、人才资金投入等方式扩大人才供给, 推动人才事业发展的举措; 环境型政策工具是指政府借助税收优惠、财政金融、法制法规等策略性措施为人才发展提供有利环境、免除人才创新后顾之忧的举措; 需求型政策工具是指政府通过引进各类高技能人才和海外人

才, 拓展高层次人才市场, 改善人才市场供需不平衡状态促进人才市场全方位和高水平发展的举措。^[5] 苏州工业园区早期主要依靠引进人才推进园区发展, 后期更重视人才的培养、资金投入和发展环境的营造。例如, 苏州工业园区 2017 年建设人才安居工程, 2019 年打造人才优购房, 制定了《苏州工业园区人才优先购买商品住房操作办法》, 2020 年出台《江苏自贸区苏州片区重点产业国际职业资格比照认定职称资格目录》, 2021 年出台《苏州工业园区优化营商环境创新行动 2021》等。这表明, 现阶段苏州工业园区已经开始着手打造吸引人才的制度软环境, 与硬环境共同助力构建人才集聚高地, 园区人才引进政策已由需求型转向了环境型与供给型。

二、苏州工业园区人才引进政策实施中存在的问题

(一) 人才引进政策普惠性不足, 对基础性人才优惠政策力度不大

苏州工业园区历年来的人才引进对象主要是偏向高层次人才、领军人才、新兴产业人才, 基础性人才如社会组织与社工人才只是通过人才补贴的方式给予扶持, 人才住房或人才服务方面等均无涉及, 而且针对的人群仅是对已引进的人才, 可以说基础性人才引进力度与范围与高层次人才比较起来相差甚远, 对制造业与经营管理人才, 更是没有什么优惠政策。实际上制造业是纳税的主体, 一方面制造业面临难以招到人才的困境, 另一方面又因缺乏人才优惠政策导致其人才流动性更大, 这样的双重困境导致制造业人才引进工作陷入了恶性循环。此外, 经营管理人才对产品落地与应用来说是至关重要的, 而经营管理人才引进工作的空白不仅是苏州工业园区一个区域的问题。如果盲目引进高层次和尖端人才, 忽视基础性人才工作, 将导致人力和财力资源浪费、引进的人才不能和城市发展完美契合、高层次人才平台搭建缺乏后续保障等, 这些均会削弱人才政策实施效果。

(二) 人才优租房不能满足需求, 房价过高仍是留住人才的阻力因素

优租房是指苏州工业园区为符合条件的人才提供的

住房服务和保障。为人才提供优购房、优租房是人才保障体系中关键的一环，房价也是人才选择城市定居发展的首要考虑因素。苏州地理位置优越，居住环境宜人，经济发达，是不少年轻人选择打拼的城市之一，而苏州工业园区则是苏州比较现代化的一个区域，园区这几年的房价增长飞速，政府的优租房自然成为极具竞争力的政策条件。苏州工业园区人才优租房分布在3个区域：

1. 明日之星项目，位于苏州工业园区胜浦路268号；
2. 锦程之星项目，位于苏州工业园区企鸿路58号；
3. 菁英公寓项目，位于苏州工业园区启月街1号。

然而，现实中由于优租房居住最长时间限定为3年，时间过短，申请条件高，供不应求，通勤不方便等原因往往不能满足人才的住房需求。再加上房价虚高，工资增速远达不到房价增速，除少数能享受到人才住房补贴的高层次人才才能留在苏州工业园区安居乐业，大部分青年还是无法靠自己安身立命。这大大损害了人才工作的积极性，也不利于政府留住人才，造成前期人才引进的资源浪费。

（三）人才引进政策更新滞后于产业发展更新速度

近几年来，苏州工业园区政府抓住全球化的发展变革机遇，大力发展高端产业，形成了以电子信息、机械制造为主导产业，以生物医药、人工智能以及纳米技术为新兴产业，外加现代服务业的“2+3+1”特色产业体系。苏州工业园区在人才引进政策内容的更新速度上相对滞后于产业发展速度。2019年，苏州市开始把生物医药产业作为1号产业，服务于产业升级转型，人才政策跟随产业方向制定。但仅生物医药产业人才得到优惠政策，在基础配套政策如薪酬补贴上，生物医药人才一个月可能会拿到两三千元的补贴，非生物医药的人才可能就拿不到。目前，包括人力资源管理服务中心的招聘团队瞄准的也是像中国药科大学这样的专业性人才。除生物医药产业人才外，其他新兴产业人才大部分“只听雷声，不见雨点”。

三、优化苏州工业园区人才引进政策设计的建议

（一）打造良好的人才生态

良好的人才生态对人才的快速成长与发展至关重要。为此，苏州工业园区政府可通过采取以下措施打造良好的

人才生态：1. 要重视基础性人才的作用，夯实基础人才队伍。例如，通过合作补助，支持一些社会组织与高校深度合作，定向招聘社工专业优秀毕业生，使其学以致用，发挥专长。对高校新设立的奖学金、助学金等引才合作项目，根据实际运作情况给予一次性补助。2. 在推动制造业转型发展中，将苏州工业园区打造成为制造业人才的集聚高地。苏州工业园区政府必须高度重视制造业人才引进工作，宣传制造业人才就业的优惠政策，纠正大众心中对制造业的偏见，将制造业人才放到与新兴产业人才同等重要的位置，使二者并驾齐驱，并行不悖。3. 重视经营管理人才的引进与开发。部分创业型企业面临高层管理人员缺乏、人才结构不配套的尴尬局面，这要求苏州工业园区政府重视挖掘经营管理人才。苏州工业园区政府可以设定每年引进名额，定向分配到所需企业中，后期通过制定人才评价标准和考核，盘活人才流动机制。

（二）适度引入市场化投资模式

针对前述人才优租房不能满足需求以及房价过高的问题，苏州工业园区政府要转变人才引进工作思路，改变单纯依靠政府投入的思维定式，采用收益与支出相挂钩的原则，吸引社会资本参与进来。例如，在人才优租房建设方面，对有意向参与的企业进行招投标。这样一方面可以调动社会企业参与建设与运营的积极性，弥补政府资金投入的不足，提升人才工作的效率；另一方面可以发挥市场在精准定位用户需求方面的优势。通过对人才关于优租房选址等的意见收集，企业可以准确了解到人才的实际租房偏好，以便按需提供人才优租房这一准公共产品，从而在满足人才住房需求的同时可以减轻其不必要的通勤负担。这种通过政府与市场进行合作的方式，在一定程度上能够缓解政府财政投入的压力。

（三）促进人才引进政策的持续更新

政策是一个从制定到执行的运行系统，具有自我更新的能力和特点。保持政策的持续更新对政策持续有效发挥作用具有重要意义。因此，苏州工业园区可通过采取以下措施促进人才引进政策的持续更新：1. 打造人才引进政策追踪体系，及时解决企业在引进外来人才过程中遇到的实际困难和问题。苏州工业园区政府要提高政策追踪意

识, 对政策具体实施过程中遇到的问题或不足进行集中梳理、备案, 以便在新一轮政策制定中加入有针对性的条款。

2. 重视人才引进政策评估环节, 对无效或效果不大的条款内容及时进行修正或补充。公共政策评估的重点是事后的政策实施效果和影响评估, 以政府为主导型的人才引进政策可能存在与人才需求结构不匹配、政策力度不强、政策覆盖范围不广等原生性问题。因此, 在一些无效或者收效甚微的内容条款上进行小幅调整, 或补充政府没有考虑到而人才又急需的条款, 对提升政策发展可持续性和提高

人才引进政策更新效率具有重要意义。

3. 做好政策条款废止工作。政策的条款废止是政策适应外部环境变化而作出的必要调整。一方面要及时在官方网站及平台上对人才引进政策废止条款作出详细说明, 同时做好网站运营与维护, 优化页面设计, 在新的政策通知下方链接过时的政策或将其收录进相关合集, 以方便对比查阅。另一方面, 开放对于废止条款的人工咨询渠道, 尤其对于物质性优惠细则的享受门槛或申报条件的更改要解释到位。

参考文献:

- [1] 李志, 曹雨欣. 我国西部地区柔性引才困境及路向研究[J/OL]. 重庆大学学报(社会科学版): (2021-06-08) [2022-06-28]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20210607.1557.002.html>.
- [2] 李国锋, 孙雨洁. 文献量化视角下人才引进政策评估[J]. 科技管理研究, 2020 (04): 61-72.
- [3] 康宁. “六连冠”的背后“亲商服务”的苏州模式——以苏州工业园区企服中心为样本[J]. 中国经济周刊, 2022 (05): 102-105.
- [4] 解佳龙, 李雯, 雷殷. 国家自主创新示范区科技人才政策文本计量研究——以京汉沪三大自创区为例(2009—2018年)[J]. 中国软科学, 2019 (04): 88-97.
- [5] 廖中举, 杨晓刚, 等. 科技人才创新政策环境研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2019: 18.

Talent Introduction Policy of Suzhou Industrial Park: Characteristics, Problems and Optimization

Ye Jihong Wu Anping

(School of Politics and Public Administration, Suzhou University, Jiangsu, Suzhou, 215123)

Abstract: Talent is an important intellectual support for regional economic and social development, and effective talent incentive policies are crucial to attracting and retaining high-quality talents. Based on the analysis of the talent introduction policy text of Suzhou Industrial Park from 2006 to 2021, this paper finds that the overall talent introduction policy is systematic, the content is specialized, and the talent introduction closely follows the direction of industrial development. It finds the talent introduction policies lack of universality, the inability to meet the needs of talent rental housing, and the update of talent introduction policies lagging behind the iterative update speed of industrial development, suggestions on optimizing the design of talent introduction policy in Suzhou Industrial Park are put forward from three aspects: “creating a good talent ecology”, “appropriately introducing market-oriented investment” and “promoting the continuous updating of talent introduction policy”.

Key words: Talent introduction; Policy text; Suzhou Industrial Park