

中国四个城市吸引海外回流人才比较研究 政策的视角

王苍柏

英国威斯敏斯特大学

摘要

现有关于中国海外回流人才的研究,大多从国家的层次出发,强调中央或国家级的职能部门在指导全国规模的人才引进当中的政策、措施及作用。关于具体城市的人才流动则研究不足;对人才政策的区域性差异也有所忽略。为了弥补以上不足,本文从城市的层次和比较的视野,对海外回流人才政策进行初步分析。作者以中国四个最有代表性的城市——北京、上海、广州和深圳——作为研究重点。通过对这四个城市海外回流人才和政府官员的深入访谈,以及对各个城市所出台的人才政策及相关数据的分析,本研究显示:第一,对海外回流人才的吸引和使用,各个城市往往会根据当地的具体情况,出台“地方化”的人才政策,以增加其吸引力和灵活性,从而呈现出不同的类型和特色。只有在比较研究的基础上,才能对整个中国的海外人才回流状况有更加真切和深入的了解。第二,有必要把海外人才回流放入一个多元互动的分析框架当中,避免陷入“就政策而政策”式的讨论。从根本上来说,回流人才的聚散取决于一个城市的产业结构所能够提供的就业机会和发展前景,同时受到社会、文化和地域等因素的制约。政策作为这个框架的重要一环,只有与其它因素相互配合,才能充分发挥其调控和疏导的作用。

关键词: 中国、海外回流人才、城市、政策、比较

Returned Highly Skilled Migrants in Four Chinese Cities A Policy Perspective

Wang Cangbai

University of Westminster

Abstract

Most studies of returned highly skilled migrants in China were guided by a national approach, emphasizing how the size and direction of the return migration were shaped by national policies and practices. What have been overlooked are the flows of returned skills at the municipal level where talent attraction and employment really take place. To fill this gap, the author conducted a comparative study of the returned highly-skilled migration in Beijing, Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen, the four most important cities in China. Based on in-depth interviews with returned skills from different countries and with various occupational backgrounds, complemented by the analysis of talent policies that have been issued by each city since the early 1990s and relevant statistical data, this study finds that, first, municipal cities tend to make “localized policies” in order to suit local situation and to increase flexibility and efficiency in their effort of enticing of talents, demonstrating a wide range of variations not yet discussed in previous literature. It is thus crucial to pay timely attention to municipalities in order to obtain a more accurate and balanced picture of returned skilled migration in China. Second, the flow of returned skills shall be perceived in a broader analytical framework, in which the attractiveness to skills comes mostly from the long-term career potentials made possible by the industrial structure of individual city and mediated by social, cultural and geographical factors. It is only within this larger framework and through the interaction with other factors that government policies play their modulator roles.

Keywords: China, returned highly skilled migrants, cities, policies, comparison

中国四个城市吸引海外回流人才比较研究 政策的视角*

王苍柏**

英国威斯敏斯特大学

众所周知，引进人才是中国政府为促进改革开放和经济发展所做的核心工作之一，而吸引海外人才回国或者为国服务，更是重中之重。近年来，有关“海外回流人才”的规模、现状和趋势的报道层出不穷，有关研究也取得了丰硕的成果。¹然而，现有研究大多从国家的层次着眼分析海外人才的回流和使用，尤其强调中央或国家级别的教育、人事和侨务部门在指导全国规模的人才回流当中的政策和措施。²关于地方层次，特别是具体城市的人才流动和吸引的研究则不足；³对人才流动和人才政策的地区性差异也有所忽略。

* 本文为国务院侨办重点课题(GQBZ2009016)“华人高技术新移民与中国的全球化”的研究成果之一。作者对本文的观点和所采用的资料负责。课题负责人刘宏教授对本文的写作曾提出宝贵意见，特此致谢。

** 王苍柏，英国威斯敏斯特大学当代中国研究高级讲师。研究主要集中在跨国/境移民、口述历史和文化遗产等几个方面。发表的作品包括：《活在别处：香港印尼华人口述历史》（2006）、“Home as a Circular Process: A Study of the Indonesian Chinese in Hong Kong,” in Mette Thunø (ed.), *Beyond Chinatown: New Chinese Migrants and China's Global Expansion* (co-authored with Wong Siu-lun) (2007), 以及 *Population Policies and Development in China and India: Comparative Perspectives* (co-edited with Wong Siu-lun) (2009)。

¹ “海外回流人才”指的是出生于中国大陆，通过留学或者其他途径移居海外，并在海外从事教学、科研、工程技术、金融、管理或其他类似工作的海外中国人，既包括持中国籍也包括已经加入外籍的人士。就职业性质而言，他们等同于一般所谓的“高技术移民”；就移民类型来说，他们相当于所谓的“回归移民”或者俗称的“海归”。简言之，本文的研究对象就是中国回归移民中的高科技人才。

² 王辉耀《海归时代》（北京：中央编译出版社，2005）；David, Zweig, Chen Changgui and Stanley Rosen, “Globalization and Transnational Human Capital: Overseas and Returnee Scholars to China,” *The China Quarterly* 179(2004): 735-757; Li Cheng, “Coming Home to Teach: Status and Mobility of Returnees in China's Higher Education,” in Li Cheng (ed.), *Bringing Minds across the Pacific* (Lanham, MD: Lexington Books, 2005); Liu Hong, “New Migrants and the Revival of Overseas Chinese Nationalism,” *Journal of Contemporary China* 14 (2005): 291-316; Wang Cangbai, Wong Siu-lun and Sun Wenbin, “Haigui: A New Area in China's Policy towards Chinese Diaspora?” *Journal of Chinese Overseas* 2(2) (2007): 294-309; 潘晨光主编《中国人才蓝皮书：中国人才发展报告》（北京：中国社会科学出版，2010）。

³ 关于个别城市的人才流动研究，可参见：Chen Yun-Chung, “The Limits of Brain Circulation: Chinese Returnees and Technological Development in Beijing,” *Pacific Affairs* 81(2) (Summer 2008): 195-215; Victor Zheng, Wong Siu-lun and Wang Cangbai, “Absorbing Professionals from Mainland China to Enhance Hong Kong's Role as a Financial Center,” *Hong Kong Journal of Social Sciences* 36 (2009): 1-30。

中国地域广大,各个省份之间以及同一个省份的不同城市之间,在经济发展水平、产业结构、人口构成、自然资源和历史文化等方面,都具有显著的差异,人才流动的模式不可能完全相同。对人才流动模式普遍性的强调,固然有助于把握全局和整体,但是无助于深入理解该问题的多样性和复杂性。过于笼统地谈论人才政策,也没有太多实际的意义。为了弥补现有研究的不足,本文将从城市的层次和比较的视野,对海外回流人才及其政策做初步的分析,并提出相关的政策建议。

本研究显示,地方城市是承载吸引海外人才工作的主体,也是人才回流发生的具体场域。虽然人才工作的方针政策来自中央,但是对人才的具体引进和使用却发生在地方的层次,特别是行政市的层次上。这是因为一方面,国家有关部门制定的吸引海外人才的政策,需要由地方政府来承担和落实;另一方面,在人才引进和使用中所遇到的各种具体问题,也需要在城市的层次加以解决。因此,在研究、制定和落实政策时,城市是一个需要格外关注的重要观察点。第二,在落实中央的人才政策过程中,各个城市往往会根据本省、市的具体情况,因地制宜,出台经过“地方化”的人才政策,以增加对人才的吸引力度。因此,不同省份和城市的人才政策和人才吸引工作,往往呈现出不同的类型和特色,并没有一个放诸四海而皆准的人才政策。只有在比较研究的基础上,才能对整个中国的海外回流人才工作有更加深入细致的了解。

为了达到以上目的,作者选择了中国四个最有代表性的城市——北京、上海、广州和深圳——作为研究的重点。作为中国的首都和政治、经济及文化中心,北京向来是全国各类人才的聚集地;上海是中国的金融中心,也是国际级的大都市和“长三角”经济区的龙头;广州是中国的南大门及连接港澳和引领“珠三角”经济区的重镇;作为中国最早开放的四个经济特区之一,深圳是中国最年轻和富有创新精神的都市。在城乡建设部刚刚公布的《全国城镇体系规划》中,北京、上海、广州位于中国五大中心城市之列,深圳被列为华南地区的区域中心城市。⁴这四个独具特色,但同时具有重要经济、地理意义的城市,为人才政策的比较研究提供了良好的条件。

本文的资料来自三个部分。第一部分是四个城市海外回流人士和政府官员的深入访谈。笔者对上述四个城市进行为期数月的实地考察,其间采访了具有不同背景和通过不同途径进入各个城市工作的中国内地和海外回流人士,以及各个城市负责人才工作的政府官员。征得受访者的同意后,访谈录音被整理成文字,供研究分析之用,这篇文章所引用的主要是有关海外回流人才的部分。⁵第二部分

⁴ 另外两个核心城市是天津和成都。见中国网 <http://www.china.com.cn/> (浏览:2010年2月8日)。

⁵ 该实地考察得到香港大学亚洲研究中心和中国人民大学人口所的大力协助,特此致谢。

是四个城市市政府所颁布的吸引海外人才的主要政策。第三部分是笔者从报刊、网站等处所收集的关于各个城市人口、产业结构以及人才回流情况的统计数据等。

本文首先介绍四个城市的基本人口经济概况、1990年代以来所制定的主要人才政策和措施；其次，对各个城市吸引海外回流人才的特点和差异，加以比较和分析；第三，简要评估四个城市人才政策和措施的成效及存在的问题；最后，总结全文并提出政策建议。

四个城市海外人才引进的政策和措施

人口经济状况

一个城市人才政策的制定和人才聚散的特征，与该城市固有的人口经济特征密不可分。在人口经济特征中，最主要的是城市人口规模、教育程度和专业人口所占的比例三项指标。在本文所研究的四个城市当中，上海和北京均是人口超过一千万的特大城市。其中，根据中华人民共和国第五次全国人口普查，上海的总人口已经超过一千六百万人。其次是北京，人口也达到了一千三百万人。深圳是最年轻也是人口最少的城市，但也超过了七百万人。就人口性别比例而言，这四个城市的人口性别比例大体平衡。其中，北京、上海和广州的男性略多于女性；深圳是四个城市中，唯一女性多于男性的城市（详见表1）。

在就业方面，在城市的全部工作人口当中，北京的专业人士所占的人口比例最高，达到17.3%，其次是上海（12.8%）。相比之下，广州（10%）和深圳（6.4%）的专业人口在全部人口中所占的比例则较低（详见表2）。在教育程度方面，在四个城市的全部人口中，北京的总体教育水平最高，其次是上海和广州，深圳则最低。如果以全部城市人口当中拥有本科以上学历的人口所占的比例为标准，北京达到9.6%，其次是上海（5.5%），广州（4.1%）和深圳（3.1%）则位居第三和第四位。在拥有研究生学历的人口比例方面，北京更是具有明显的优势，其1.3%的比例远远高于其他三个城市（详见表3）。

主要政策

从调查中发现，四个城市都高度重视人才工作。从20世纪90年代中期起，当地市政府就开始制定一系列政策，并采取多种措施，大力吸引海外人才。总的来说，各个城市都在引进、创业、激励和待遇等多个方面，给予海外回归人才各种优惠待遇。表4归纳了四个城市的主要人才政策。总的来说，这些政策在吸引人才

和发挥人才的作用上，产生了良好的效果。例如，一位来自美国，在北京创业的受访人，特别强调了市政府在政策和财政上的支持，对自己做出回流决定的影响：

（项目成立以后）市政府很支持，发展很快。我不想两边跑，影响工作。中国走集中发展的道路，国家重点支持某些项目（在政策、金钱上）。一旦你能去得到那个位置，就能够做很多事。如果在美国，竞争很残酷，不容易。（回国）不是钱多，而是有更多的尊敬，还有人力、物力、资源、各方面的支持，做事很容易。中国很多的支持不是体现在钱上。（陈先生，北京，美国）⁶

除了政策之外，四个城市还分别采取了多项措施，以灵活多样的方式，加大对海外人才的吸引力度。这些措施主要包括：

第一，为归国留学生设立各种形式的“创业园”。创业园的主要目的在于为回国创业的人才提供一个“孵化器”，在基建和税收等方面提供政策优惠。四个城市开办创业园的做法大同小异，主要是在一定期限内为海外回流人才所创办的高新技术企业减免营业税、租金和提供优惠贷款等。同时，市政府为海外归国人员提供综合服务，促进高新技术研发，推动高新技术成果的产业化。一旦企业发展进入成熟期后，该企业就要离开园区独立发展，以便为后来回国的创业人才提供机会。这种形式让一批技术含量高、市场前景广阔的回国创业人员企业，通过创业园的孵化，逐渐发展成为带动地方经济发展的龙头企业。

从20世纪90年代初期开始，北京和上海就已经开始设立一系列创业园，为携带资金或技术回国的留学生和其他人士回国创业提供优惠条件。截止到2005年实地调查时为止，北京已经建立了14个创业园，上海则有10个。2005年，全国已经建立各类回国人员创业园110多家，入园企业达到6,000多家，涉及留学回国人员15,000多人。其中，国家级的留学生创业园有24个。⁷ 例如，“留学人员广州创业园”成立于1999年。到2003年为止，该园已经拥有140余个企业，全部都由归国留学生所创立。“广州天河软件园”也吸纳了一大批归国留学人员在其中创业。深圳市政府则设立了“深圳留学生创业园”和“深圳高新技术产业园”，吸引了众多海外归国人才在此创业。⁸

⁶ 本文所有受访者的姓名都是匿名。受访者名字后的第一个地名是其接受采访时所在的城市，第二个地名是其海外居留地。下同。

⁷ 《中国教育报》（中国），2005年4月16日。

⁸ 根据作者2005年在“广州天河软件园”和“深圳高新技术产业园”的实地调查所得。

第二,举办各种旨在吸引海外人才的大型项目。例如2003年,上海市政府率先开展两个别具特色的人才项目,其中一个“万名海外留学人员集聚工程”。该项目争取在三年时间内(2003-2005)吸引一万名海外华人人才赴沪就业。另外一项是“千名香港专才引入工程”,旨在吸引来自香港的金融和其他服务行业的人才,以弥补上海在该领域的不足。

广州在这个方面更加具有代表性。从1998年开始,每年一度的“中国留学人员广州科技交流会”(“留交会”)就在广州举行。到2010年为止,已经成功举行了12届,成为全国性的海外人才回国就业的窗口和渠道。作为发起和主办单位之一,广州市政府充分利用邻近港澳地域的优势,与其他主办单位一起,秉承“面向海内外,服务全中国”的办会宗旨,接待了大量的海外留学人员。在为国内其他各地介绍和输送人才的同时,广州市也利用该渠道成功吸引了为数众多的海外优才。在“广州天河软件园”创业的一位受访者这样说道:

“广东省政府做了很多吸引留学生的工作。在1999年第二届‘留交会’上,我们和广东省的相关部门取得了联系。政府很重视我们,提供了很多优惠的条件。比如,现在我们的3,000多平方米的办公楼,是免租金的。”(任先生,广州,美国)

第三,组织海外招聘团,到海外华人聚居的地区宣传本市的人才政策和优惠措施,努力延揽各类人才。四个城市都先后组织由市人事局牵头,由各大企业代表参加的海外招聘团赴欧美及香港招聘人才。通过走出国门,他们把最新的政策传达给海外留学生及其他人士,为他们提供了一个面对面了解国内情况的渠道;同时,招聘团可以及时解答海外人员的问题,答疑解惑,减少后者对国内情况的误解。例如,笔者在北京采访了一位原籍浙江的海外回国人员。根据这位受访者的讲述,正是因为参加了一个北京市政府在美国举办的招聘活动,他才下定决心,于2001年在北京创立了一家高新技术企业。他说:

来北京创业是个很偶然的会促成的。当时北京在美国大城市举办‘北京科技周’,介绍北京的优惠政策,吸引人才和资金。我在交流会期间,认识了海淀区科技园区的领导,他们向我谈了其地区发展的前景和在中国发展的众多机会。而且他们不仅一次找我谈,我们见了好几次面。(石先生,北京,美国)

四个城市吸引海外人才的共性与特点

综上所述,自1990年代中期以来,四个城市都出台了一系列旨在鼓励海外留学人员创业工作的政策和措施。仔细分析这些政策和措施,不难发现:第一,它们具有一个共同的内在逻辑:即引进人才为促进本市的社会经济发展而服务。因此,上述人才政策的制定和调整,都是围绕着该市的经济发展目标来设定的,与该市的整体经济布局 and 战略部署一致。我们看到的并不是宏观和笼统的人才政策,而是内容具体、条目清晰的专门针对海外回国人才的政策,包括明确的人才目标、准入标准和给予人才及其家属的待遇等。可以说,每个城市的人才政策都具有很强的目的性、实用性和选择性,用以满足本市经济发展所需要的人才种类和数量。第二,由于在人口规模、产业结构和经济发展目标等方面的差异,四个城市在制定人才政策当中所面临的挑战也不尽相同,其政策、措施呈现出鲜明的地域性特征。

北京

作为中国的首都和全国政治、经济和文化中心,北京汇聚了来自全国各地各行各业的人才,同时也吸引了大量的非技术类流动人口。因此,北京面临着沉重的人口压力和城市生活资源短缺的困难。如何平衡人口压力和人才需求的矛盾,成为北京市政府的一大课题。对此,北京市政府在“人口”和“人才”这两个概念之间划了一个明确的界限,提出“控制人口,不控制人才”,即在控制人口总量的前提下,继续吸引人才,为城市发展服务。在采访中,北京市政府一位负责人事工作的官员这样说:

北京根据城市定位(政治文化中心)和资源情况(资源短缺)来制定人才政策,确定了一些原则和思路:北京市要控制人口,这是压倒一切的。但是在各种竞争和整个发展中,人才都处于重要位置。领导有认识:控制人口不控制人才。从政府来说,要引导人才按照一个大的目标去做。

北京是中国科学院和社会科学院的所在地,并且聚集了众多的大学和研究所,是中国科学技术研究、信息科技和高等教育的中心。同时,北京也是文化和体育活动的中心。根据自身的特点,北京市制定了“以高新技术产业为先导,以现代制造业为支撑”的产业结构布局。以此相适应,北京人才引进的重点是高科技领域,并且努力通过加强科研和产业的联合,巩固北京在高科技产业和现代制

制造业领域的优势。北京同时采取措施，吸引高水平的文艺和体育人才。石先生所看重的正是北京的人才优势：

我没有到其他城市发展的原因是与我创业的专业有关。我也考虑过去其他城市，但是它们在微电子方面的发展前景都不如北京。在北京创业的另外一个原因是北京人才多。做企业，不仅创业人要懂才行，也要有方方面面的人才，北京相比其他城市，在这方面是有优势的。（石先生，北京，美国）

上海

在计划经济时代，上海曾是全国制造业的中心。上海的城市经济以制造业，特别是纺织和其他轻工业为主。自20世纪90年代以来，上海的经济结构开始从以制造业为主向以服务业为主转移。为了促进其产业结构的调整，上海市政府加大力度以吸引人才。这种变化体现在市政府所提出的“科教兴市”和“人才强市”这两个口号。

此外，上海市处于长三角经济区的龙头地位，具有文化外向性和经贸网络国际化的特色。为了充分利用这些地域、文化传统和商业网络优势，上海市政府制定了优先发展现代服务业和现代制造业的规划。相应的，在引进海外人才方面，上海重点吸引在金融、贸易、物流、房地产、会展以及汽车和化工业等领域的人才。⁹

广州

20世纪90年代以来，广州和深圳的经济发生了急剧的变化：从出口导向的劳动密集型经济逐步向知识密集型的经济转化。笔者从采访中得知，这两个城市的人事部门都已经认识到，要提高城市的经济层次和发展潜力，不能再像过去那样过多地依靠蓝领工人，而必须大力提升本市人口中专业人士的比例。除了要继续培养本地人才，大力吸引海外人才无疑是提高人才储备、推动经济发展的不二法门。为此，广州市政府提出“一流人才建设一流城市”的口号，将人才吸引与本市的经济发展战略密切相连。广州市政府人才开发处的一位官员这样说道：

广州吸引人才的优势在于它是历史名城、省会城市。它的文化底蕴和综合实力（大学、中学）比周边城市强。广州作为经商口岸，创业环境也比较宽松。（但是）外国机构进入国内，先考虑北京、

⁹ 来自与上海市人事部门官员的谈话（2005年）。

上海,然后才是广州。广州具有区域性局限,大公司的总部设在广州的不多。

广州现在处于经济发展转型时期,以前多是农民工,现在对机敏性人才需求大。现在加强针对重点地区、重点工程项目的人才、人事方面的“贴身服务”、专门服务。以前是等待人才,现在是主动出击找人才,希望人才来源的途径更广泛。地区、院校不同,思维、视角也不同。

目前,广州已经明确以汽车工业、电子信息工业和石化工业作为城市经济的三个支柱产业,同时大力开展一系列重点开发项目,包括国际机场、广州大学城和都市环境控制工程。广州的人才引进,也主要是引进上述产业和项目开发所急需的各类人才。

深圳

深圳曾是中国改革开放的前哨。深圳经济曾经以劳动密集型材料加工工业为主,在此基础上,创造了闻名全国的“深圳速度”和“深圳奇迹”。20世纪90年代以来,深圳也开始对自身的产业结构重新定位。目前,高科技产业、现代物流业、地区性金融中心和旅游业正在成为新的支柱产业。¹⁰深圳的人才吸引也主要围绕以上几个领域展开,表5归纳了四个城市的产业机构和人才目标。

四个城市的成绩与趋势比较

总的来说,以上四个城市吸引海外人才的政策和措施都取得了显著的成效。从20世纪90年代初期开始,四个城市都吸引了一大批海内外人才,填补了多个领域的人才空白。例如,从1999年到2004年期间,北京一共向3,000多名海外留学生和98位台港澳颁发了工作居留证。上海更是海外归国人员的首选。在本研究进行期间,大约有1/3的回国人员选择上海作为定居地。从2002年到2004年,上海每年颁给15,000名回国人员上海户口,获得上海居住证的回国人士则有更多。从2001年到2004年,广州吸引了2,500名海外回国人士,这些人共创立了380个高新企业。

比较而言,在四个城市之中,北京和上海对人才的吸引力最大。作为全国的科研、高科技产业和现代制造业的中心,北京和上海可以为海外归国人才提供

¹⁰ 来自与深圳市人事部门官员的谈话(2005年)。

更多的就业机会和更大的发展平台。虽然它们在行政效率和创业环境方面还存在种种不足和问题，但到这两个城市求职和创业的海外回国人才还是源源不断。例如，当被问到为何选择到北京工作时，一位受访人这样说：

北京机会多，包容性强，整体的文化层次高。相比于北京，上海更专业一些，但是缺乏北京的气魄和企业家精神。上海在吸引外资方面，显得比北京更有办法和成效，但是北京后劲强，因此办企业还是应该在北京。（舒女士，北京，荷兰）

上海是一座充满活力的城市，它的发展速度，尤其硬件方面是惊人的。上海城市的总体规划相当出色，软件方面也在进步。另外，上海的社会安定，治安良好，城市的整体环境似乎不比国外的大城市逊色。但与国外相比，上海在工作上的行政效率还是比较低，竞争环境也不是太公平。上海人观念很开放，思维很开阔，但上海人热衷创业的好像不多，大多数更喜欢求稳。（洗先生，上海，澳大利亚）

在采访当中，这两个城市人事部门的负责人直言，北京和上海根本不需要去主动吸引人才，而是人才主动地向他们汇聚。在北京和上海，地方政府所要做的是如何挑选最好、最急需的人才，如何规范人才引进程序，以及如何为所引进的人才提供良好的创业环境和配套服务。在这个意义上，市政府的工作重点并不是如何吸引人才，而是如何管理和规范人才流动。

广州和深圳的人才吸引力则在于其接近市场，尤其是中小型市场。另外，两个城市临近香港，在贸易和融资方面具有比较便利的条件。关于这点，许多受访人都有同感：

我们的优势是和市场结合方便，和客户交流沟通也方便。我们在香港也有公司，是一个物流机构。我们的物流、封装可以在香港做，是通往国际市场的跳板。（任先生，广州，美国）

在制定优惠政策上，广州倒不是那么多。但是干实事，对所有的人一视同仁，看重实效。（何先生，广州，日本）

深圳的优点在于它变化快、新，事业空间大。但现在北京、上海也快和新，空间可能更大。深圳的优势在减小。（吴先生，深圳，美国）

值得注意的是,广州和深圳的吸引力正在呈现逐渐下滑的趋势。在20世纪80年代和90年代初期,广州和深圳市作为沿海城市和经济特区,其灵活的管理体制、开放的经济环境和特殊的优惠政策,吸引了一大批海内外人才来此创业。然而,1990年代中期以后,随着中国全方位的开放,特别是在上海开放和迅速崛起之后,广州和深圳逐渐失去了其原有的制度和政策优势,而上海则成为新的人才聚集中心。广州市科学城人力资源部的一位经理这样说:

深圳目前吸引人才的政策比不上80年代,2000年以来在走下坡路。首先是政策没有本质性的变化,也没有太多的新意,现在的规范化管理,实际上不如以前活。经济实体需要怎样的人才,只有自身清楚,政策不应限制太多。

由此可以看出,当政策优势丧失之后,一个城市的吸引力越来越多地表现在城市本身的综合实力当中,包括社会文化资本的积累、城市人口的整体教育水平和人力资源储备、原有的工业基础、现有经济发展水平以及该城市在地域和世界经济体系中的位置等。在这几个方面,北京和上海无疑具有其他城市不可比拟的优势。随着城市之间人才竞争的加剧,如何留住人才,为我所用,正在成为各个大城市所面临的新课题。表6比较四个城市的人才吸引力程度。

问题与挑战

综上所述,自20世纪90年代中期开始,北京、上海、广州和深圳四个城市都推出了不同类型的人才政策和措施,在引进海内外人才方面,取得了丰硕的成绩。然而,实地调查发现,引进海外人才仍存在着一定的问题和限制。这些问题有的是属于地方层次的(例如人才准入条件、创业资金的提供和人才待遇等),可以由当地市政府加以解决;有的则超出了地方政府的权限(例如户口和国籍问题),需要国家有关部门提出对策。以下分别从政府政策和回流人才的角度,将主要问题归纳如下:

人事政策还是人才政策?

首先,很难说海外人士的回流完全是人才政策的结果。在采访期间,很多被引进的人才承认他们的确受惠于当地政府所制定的优惠政策,但是,他们也指出,即使没有这些倾斜性的政策,他们也一样会到该城市寻求发展。实际上,很

多被访人表示，他们是在回国相当长的一段时间以后，才发现和熟悉当地的优惠政策。所以说，当高技术移民做出迁移决定时，政策的有无和优劣并不是占最重要的地位。一个城市对人才的最大吸引力，归根到底，还在于其可以为人才提供的发展平台和潜在机会。政府政策无疑可以起到辅导和支持的作用，但并不是决定性的因素。

从采访中得知，回流人才普遍认为，事业前景和发展机会的重要性远远大于从政策中可以得到的短暂实惠。换言之，人才的流动和流向往往以事业而不是物质利益为中心。对于处于创业阶段的回国人才来说，尤其如此。根据一项针对中国海外归国人员的调查，大多数人回国并不是因为“爱国”或者受到某项政策的照顾，而是因为中国经济快速增长所提供的个人事业发展的机会。¹¹ 当问到对政府吸引人才的建议时，一位被访人这样说，

至于人才政策或优惠本身，其实并不重要。重要的是搞好企业经营的环境和搞好经济发展的大势。（石先生，北京，美国）

其他受访人也提出同样的观点：

政府能够做的其实只是人事政策，人才是要靠环境来培育和吸引的。因此建议政府把更多的精力放到改善企业经营环境方面。比如，我现在的行业，北京的机会远远多于上海、广州和深圳。北京没有人才政策，风险投资家一样会到北京来。真正想在事业上有所发展的人，应该要求更好的工作条件和机会，而不是看重户口。（舒女士，北京，荷兰）

短期是政策流，长期是事业流。（吴先生，深圳，美国）

其次，一些人才引进工作还停留在“工程”和“口号”上，并没有完全落实。某项政策的出台，除了表面上所宣称的目的和意义之外，难免带有其他的考量，例如要突出某位领导人的政绩、树立该城市的形象等等。对这些所谓“工程”的效果，恐怕需要做具体分析，才能给出符合实际的评价。例如，前文所提到的上海“千名香港专才引入工程”的确引进了不少来自香港的专才。但是，从实地调查中发现，许多部门对香港专才的引进只是为了完成政府所下达的“指标”，而并不是真正需要这些人才，更没有很好地使用这些人才。许多香港专才来到上海之后，却发现自己很难得到重用，也看不到晋升的机会。结果，大部分人都在合

¹¹ Zweig, Chen and Rosen, “Globalization and Transnational Human Capital.”

同到期后一走了之。例如，一位在通过“千名香港专才引入工程”被上海某行政部门录用的香港专才这样说：

在上海工作也没有特别的成就感。我签的是两年的合同，之后可能会回去，因为家庭的原因，但也不是绝对的。除非上海有很值得我留下来做的事情。但是这里本身没有并没有强烈的意向这样做，没有长远的计划，只是很巧合，我才来到这里。这里有制度，我这样的人不可能当一把手。（傅先生，上海，香港）

回流人才的苦恼

海外回流人才所遇到的最大问题，是缺乏足够的融资渠道用于创新企业的维持和发展。从采访中得知，很多海外回流人才创办的高新技术企业，在经营一段时间之后，往往由于国内融资渠道的僵硬和缺乏，陷入发展的瓶颈。融资困难问题在四个城市都普遍存在，但各地的具体情况又有所不同。在广州和深圳，市政府可以为当地高新企业提供较多的财政支持，融资问题并不是特别紧迫。相比之下，北京和上海的市政府可以动员和利用的资金则十分有限。它们只能建议当地高新企业向私营部门寻求融资或者合作的可能性。例如，从采访中得知，上海市政府正在探索如何促进温州商人与本市回国人员的高新企业合作，以解决资金短缺的困难，并已取得了一定的效果。

另外，海外回流人才在生活和出入境等方面，也面临很多具体困难。例如，海外回流人才，尤其是那些已经加入外国国籍的人士，普遍面临由于没有户口而带来的定居和生活问题。例如，子女入学难（贵）、无法享受医疗保障和社会福利等。由于中国的教育和社会保障制度依然是与户口挂钩的，因此若没有户口，海外回国人士就无法办理和享受社保。这已经成为他们在中国的事业和生活做长期规划的障碍。从美国回来的陈先生认为：

户口对我很重要。第一，它可以提供医疗保障；第二，户口是某些行业的就业条件，比如金融和财务；第三，子女就学需要户口；第四，户口可以提供最低生活保障和其他社会福利。（陈先生，北京，美国）

第三，双重国籍问题。越来越多的海外人士和已经回国的人才呼吁中国政府承认双重国籍。实行双重国籍以后，他们在出入境和在中国工作生活等方面，都

可以获得更大的便利。在最近几年的全国政协会议中，也时常可以见到关于取消双重国籍限制的提案。¹² 相信有关争论还将继续下去。

结语

本文根据对北京、上海、广州和深圳四个城市的实地调查和访谈，对当代中国海外回流人才工作的进展及其成效，做了初步的考察。研究发现，对海外人才的吸引和使用，不仅仅是一个政策问题，而是一个涉及到经济、社会、文化等诸多方面复杂的系统工程。关于人才政策的思考，应该建立在对以下几种互动关系的整体把握之上：

首先，一个城市的产业结构是其吸引人才最根本的动力。一般来讲，一个城市的工业基础越雄厚，工业规模越大，经济发展层次越高，对人才的需求也就越大；同时，它能够为人 才就业和发展所提供的机会越多，对人才的吸引力也就越大。因此，一个城市吸引人才的根本途径，在于政府决策部门努力扩大其产业结构和提升其产业发展层次、改善企业经营环境。特别是当知识经济成为各个城市之间竞争的核心内容之后，一个城市对新技术、新工艺和新能源的重视和开发程度，成为其吸引海内外人才成败的关键之所在。

其次，人才的流动固然从根本上受制于一个城市的产业结构和经济发展层次，但它同时也受到地域社会经济系统的影响。同普通移民一样，高技术移民在决定自己流向的时候，也倾向于选择那些与自己的社会联系比较密切、文化上比较趋同的地区。笔者在实地调查中发现，中国的人才流动呈现出一个比较明显的地域模式：一个城市所吸引的人才多半来自以它为中心的经济地理区。例如，聚集在上海的技术移民主要来自（或者原籍）长江中下游地区，包括浙江、江苏、安徽等；广东的技术移民多是“江（西）湖（南）人士”；北京的人才则以华北和东北籍人士为主。这个模式同斯金纳所提出的“中国贸易系统理论”不谋而合。斯金纳认为，中国存在若干大的经济区域，每一个区域都有不同层次的“中心地”，以这些“中心地”为核心，进而形成一个彼此相关的多层次贸易、社会和文化系统。¹³ 人才的流动则是种种流动的社会关系、文化和商品的一部分。

¹² 《北京青年报》（中国），2005年3月13日。

¹³ 见G. W. Skinner, "Marketing and Social Structure in Rural China (Part I)," *The Journal of Asian Studies* 24(1) (1964): 3-42; G. W. Skinner, "Marketing and Social Structure in Rural China (Part II)," *The Journal of Asian Studies* 24(2)(1965): 195-228; G. W. Skinner, *The City in Late Imperial China* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1977).

第三,如果说一个城市的产业结构及其所处的地域经济文化系统是制约人才流动的宏观因素,那么,市场就是决定人才类型和数量的微观指标。虽然政府渴求人才,但它无法准确预测和控制究竟需要多少和何种人才。政府只能尊重和服从市场的选择。同时,只有通过市场竞争,一个城市才能以最合理的价格找到最合适的人才。田野调查发现,上海和广州这两个城市对市场在人才吸引中的作用上有较自觉的认识,其工作也比较主动和富有成效。例如,当其他城市纷纷争取具有博士、硕士等高级教育文凭的人才时,上海独辟蹊径,将高级技工也列为其所主要吸引的人才之列。这是因为当地政府发现,市场对高级技工的需求存在很大的缺口,这已经开始影响上海的经济的发展。因此,当地部门不为文凭所限制,为具有一技之长的高级技工打开方便之门。与此相类似,广州市政府人事部门在本省的大型企业内设立“人才服务站”,派驻专门人力以便及时了解市场对人才类型和数量需求的变化,进而反映在其政策的制定和调整当中。

最后,在产业结构、地域系统和市场条件相同的条件下,不同的政策可能导致截然相反的结果。一个适合的、积极稳妥的人才(人事)政策将会提升一个城市对人才的吸引力;相反,一个过时和保守的政策将不利于对人才的吸引。因此可以说,在上述各种因素当中,政策处于一个调控和疏导的地位。政策水平的高低和落实效果的好坏,将对人才吸引工作产生直接影响。

综上所述,人才吸引工作受到多种因素的影响和制约。一个城市最内在的吸引力,来自其产业结构的状况和经济发展蓝图所能够提供的发展机会和事业前景,同时受到社会、文化和地域因素的制约。政策是这个复杂多元的框架的重要一环,但并不是唯一和全部的内容。政策只有同其它因素相互配合,才能发生作用。本项研究的结果,相信对人才政策的研究和制定,具有以下几点启示:

第一,既然政策只是人才引进工作复杂体系中的一环,有关部门在制定人才政策的时候,就不应该“就政策而政策”,而应该考虑到更加宏观的结构性因素,包括法制、经营和竞争环境,具有更加开放的视野和长远的考量。同时,由于人才工作的对象是具体的“人”,因此,人才政策也不应该是简单的“经济中心论”,而应该充分考虑到与人才流动相关的社会和文化因素,例如子女教育、社会福利等,真正做到“以人为本”,才能取得更好的效果。

第二,海外人才工作既有中央的层次,也有地方的层次。对人才的引进、使用以及相关问题的解决,大都发生在地方的层次。因此,在某种程度上,城市层次的人才吸引具有更加重要的意义。因此不论在学术研究还是政策制定当中,都应该对人才流动的多层性、多样性和复杂性,给予足够的重视。对政府部门而言,在做好全局部署和调控的同时,也应充分发挥地方城市在人才吸引中的特色和灵活性。

第三，双重国籍问题是开展引进“海外回流人才”工作中一个无法绕开的政策问题。实地调查中发现，海外回流人才对外籍人士在中国获得永久居留权的问题提出了迫切的要求，而中国政府有关部门也已经对此做出了回应。2004年8月，中国的永久居留权制度（俗称“中国绿卡”）正式实行，包括外籍华人在内的所有外国公民，都有权申请在中国的永久居留权。这无疑给那些失去中国国籍的“回流人士”带来了很多方便。然而到目前为止，只有极少数对中国建设具有特殊贡献的人士被批准获得永久居留权。对大多数普通的“回流人士”来说，要获得这项“殊荣”还有待时日。由于双重国籍问题及复杂的历史和政治因素，想在短期内获得解决可能并不实际。但是，如何参考其他国家（例如印度）的做法，进一步改革目前中国的国籍和居留权制度，增加其灵活性和多样化，以便更好地适应全球化，则是应该做出创造性思考的政策问题。

表1：四个城市的人口基本构成*

城市	北京	上海	广州	深圳
总人口	13,569,194	16,407,734	9,436,618	7,008,831
男性	7,074,518	8,430,262	5,175,949	3,454,392
女性	6,494,676	7,977,472	4,767,669	3,554,439

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技司编《2000年第五次全国人口普查主要数据》（北京：中国统计出版社，2001）。

* 包括拥有正式户口的居民和暂居人口。

表2：四个城市按职业划分的人口

职业	北京		上海		广州		深圳	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
总工作人口	688,315	100	811,513	100	528,249	100	503,491	100
国家机关、党派和企事业干部	39,126	5.7	27,724	3.42	18,359	3.5	15,697	3.1
专业人士	118,980	17.3	103,963	12.8	52,858	10.0	32,021	6.4
办公人员	73,985	10.8	95,907	11.8	41,076	7.8	37,583	7.5
商业和服务业从业人员	165,256	24	182,101	22.4	120,624	22.8	104,137	20.6
农、林、牧、渔业从业人员	89,008	12.9	91,709	11.3	98,887	18.7	8,402	1.7
制造和运输业从业人员	201,925	29.3	310,001	38.2	196,424	37.2	305,636	60.7

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技司编《2000年第五次全国人口普查主要数据》；《广州统计年鉴2002》（北京：中国统计出版社，2002）。

表3: 四个城市按教育程度划分的人口

	北京		上海		广州		深圳	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
总人口	13,023,99	100	15,806,710	100	9,343,161	100	6,730,701	100
文盲	581,637	4.5	873,696	5.5	265,597	2.8	90,124	1.3
扫盲班	47,255	0.4	216,143	1.4	51,445	0.6	11,296	0.2
小学	2,301,726	17.7	3,106,637	19.6	2,382,736	25.5	846,097	12.6
初中	4,665,166	35.8	6,038,572	38.2	3,682,323	39.4	3,651,468	54.3
高中	2,197,285	16.8	2,665,497	16.9	1,415,058	15.2	1,153,968	17.1
中专	946,071	7.3	1,111,196	7	619,819	6.6	413,684	6.1
大专	1,029,929	7.9	934,083	5.9	525,751	5.6	342,821	5.1
大学	1,082,268	8.3	784,698	5	365,133	3.9	194,228	2.9
研究生	172,653	1.3	76,188	0.5	35,299	0.4	27,016	0.4

资料来源: 国务院人口普查办公室、国家统计局人口社会和科技司编《2000年第五次全国人口普查主要数据》。

表4: 四个城市吸引海外人才的主要政策

城市	年代	政策	核心内容
北京	2001	《北京市鼓励留学人员来京创业工作的若干规定实施办法》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 给予引进的归国留学人员及其配偶和18岁以下子女北京户口。 2. 给予已经获得外国国籍的海外人才“工作居留证”，享受与本市居民同等的待遇。 3. 所有引进的留学人员在创业和专业资格认定方面，享受特殊待遇，同时可以获得十倍工资以内的特殊津贴。
	2003	《北京市留学人员专项资金管理办法（试行）》	设立专项基金，用以资助留学人员在京安置、从事科研和在高科技领域创业。
	2005	《北京市吸引高级人才奖励管理规定》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设立高级人才奖励专项资金，用于本市高级人才奖励。 2. 鼓励各类高级人才在京创业和工作。
上海	1992	《上海市鼓励出国留学人员来上海工作的若干规定》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 给予引进的归国留学人员及其配偶和16岁以下子女上海户口。 2. 在创业、居住和工作流动等方面，享受特殊待遇。
	1997	《上海市引进海外高层次留学人员若干规定》	鼓励海外高层次华人人来上海短期工作，在工资、住房、医疗和子女教育等方面，给予优惠待遇。

城市	年代	政策	核心内容
上海	2005	《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在户口、子女教育、出入境，以及配偶择业方面给予优待。 2. 设立专项资金、多渠道筹措经费，用于高层次留学人员来上海创业、工作、短期讲学的资金资助和有关补贴。
广州	1999	《广州市鼓励留学人员来穗工作规定》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中国最早出台的吸引海外留学人员回国服务的政策之一。 2. 为所引进的海外人才及其家庭在户口、工作安排、子女教育、创业和专业资格认定及晋升、出入境等方面提供优待。
	2002	《广州市留学人员专项资金管理办法》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设立专项基金，用以提高归国留学人员的生活和工作待遇。 2. 资助海外人才通过短期合作的形式，到广州工作。
	2008	《关于鼓励海外高层次人才来穗创业和工作的办法》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设立高层次人才专项扶持资金两亿元。着重扶持海外高层次人才创业，以及给予补助，并对有突出贡献的海外高层次人才以及创新和科研团队给予奖励。 2. 来本市工作或创业的海外高层次人才，其本人、配偶、未成年子女，在户口、子女教育、住房，以及配偶（含外国籍、港澳台籍）安排就业方面提供优待。
深圳	2000	《关于鼓励出国留学人员来深创业若干规定》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 给予所引进的归国留学人员及其家属广州户口或者居住证，享受广州市民的同等权利。 2. 市政府设立专项基金（每年三千万）用以鼓励和支持归国人员在高科技领域创业或者从事相关的科研工作。 3. 帮助为回国人员配偶安排工作，为其子女就学提供优待。
	2002	《深圳市海外留学人才居住证管理办法》	持有“深圳市海外留学人才居住证”的人员，除享有持“深圳经济特区暂住证”人员的同等待遇外，还可以在子女教育、就医、居住、申办企业注册手续，以及个人所得税减免税方面，享受优惠待遇。
	2008	《深圳市国（境）外高级专家特聘岗位管理办法（试行）》	在薪酬待遇、公寓安排、子女教育方面，享受优惠政策。

资料来源：根据笔者2005年在四个城市的实地考察，并结合各个城市政府人力资源与社会保障部的网站资料所得。（<http://www.12333sh.gov.cn/2009wza/zcfg/index.shtml>；<http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2813/index.html>；http://www.shenzhen.gov.cn/rsj/zcfgfxfwj/jdzygbazl_1）（浏览：2010年8月20日）

表5: 四个城市的产业结构和人才类型比较

城市	支柱产业	人才类型
北京	1. 高科技产业 2. 高级研究和高等教育 3. 文化和体育事业 4. 现代制造业	1. IT人才 2. 研究型人才 3. 文体人才 4. 现代制造业所需的人才
上海	1. 金融 2. 国际贸易 3. 物流 4. 房地产 5. 展览 6. 现代制造业	1. 金融业人才 2. 贸易人才 3. 物流人才 4. 地产人才 5. 展览人才 6. 现代制造业人才
广州	1. 汽车工业 2. 电子信息技术 3. 石化工业	1. 汽车制造专家 2. 电子技术专家 3. 石化工业专家
深圳	1. 高科技产业 2. 现代物流业 3. 地区金融中心 4. 旅游业	1. IT人才 2. 物流业人才 3. 金融人才 4. 旅游业人才

资料来源: 笔者的实地调查和访谈(2005年)。

表6: 四个城市人才的吸引力比较

城市	综合竞争力	人才潜力	对人才的需求	人才质量	人才数量
北京	1	1	4	1	1
上海	2	2	8	19	3
深圳	3	11	1	4	41
杭州	4	12	12	6	4
广州	5	5	7	11	12
重庆	6	28	45	7	2
成都	7	4	31	14	15
南京	8	3	21	21	34
济南	9	8	28	15	21
武汉	10	9	41	3	27

资料来源: 潘晨光主编《中国人才蓝皮书: 中国人才发展报告》(北京: 中国社会科学出版社, 2004)。

注释:

人才数量指数是根据城市人口、城市就业人口和就业人口的增长来测定的。

人才质量指数是根据城市人口的总体教育水平、城市人口中本科学历拥有者的比例和企业家的比例而测定的。

人才潜力指数是根据城市大学生人数和人均教育开支来测定的。

人才需求指数是根据城市人力资源投资需求与支出指数而测定的。

综合竞争力指数是根据以上指数的结果而测定的。