

20余城争引人才 政策优惠前所未有

人才人口为何一夜间成“香饽饽”

本报记者 韩维正 张一琪

只要凭借身份证和学位证在手机APP上办理，就能够在半个小时左右落户西安。而且学历要求降低，全日制普通高等院校、中等职业学校（含技校）毕业，或具备国民教育同等学历的人员及留学回国人员均可。西安市近期出台的一项政策成为全国各地“人才争夺战”的冰山一角。

2018年的毕业季又来临。据教育部统计，2018届全国普通高校毕

业生预计820万人，再创历史新高。但西安、南京、武汉等20多个城市却接连出台一系列人才引进政策，送房、送钱、送户口，政策力度之大前所未有，让昨天还发愁“毕业即失业”的高校毕业生们，仿佛一夜之间就变成了各个城市不够分的“唐僧肉”。这场“人才争夺战”为何会发生？在争夺人才的背后，这些城市有着怎样的焦虑？当“硝烟散尽”之后，我们还有哪些可以反思之处？记者对此进行了采访。

抢人才还是抢人口

据西安晚报报道，2月4日上午，西安市186个有户籍业务的派出所共500余名户籍管理民警集体誓师，坚决打赢为期三年的“人才、人口争夺攻坚战”。

“人口”二字，恰好将这场“人才争夺战”划分出两个战场：第一战场是纯粹的“人才争夺战”，以北京、上海为主，其人才引进政策有着较高的学历薪资条件，以及精确的行业领域划分；第二战场则是“人才、人口争夺战”，参战的主力是西安、武汉、南京等其他新一线城市和二线城市，其人才引进政策门槛大大低于北京上海，甚至许多地区对大学生实行零门槛落户。

为什么这些除北京上海之外的大城市还需要争夺人口呢？恐怕是因为压力真的来了。

以西安为例。2016年2月5日，西安市对《西安城市总体规划（2008—2020年）》作了修改。根据修改后的目标，2020年西安市域人口规模要达到1070.78万人，其中户籍人口870.57万人。但在2015年末，西安市的常住人口仅为870.56万人，距离目标还有200万的差距。

这也就意味着，从2016年开始，西安市要以平均每年40万人的增速增长，才有可能达标。而现实情况是，从2011年到2015年，西安市在过去5年中人口一共才增长了不到20万人，平均每年不到4万人。

每年4万的增长，显然无法匹配40万的壮志雄心。

数据显示，2016年末，西安常住人口达到883.21万，人口比去年同期增长13万。至2017年末，西安市常住人口已达953.44万（记者按：尽管统计资料中未直接列出，但可由人均生产总值计算得知），人口增长70多万。但这70多万中要刨去2017年由西安托管的西咸新区咸阳片区的60多万人口，故西安2017年人口的增长应在10万左右。显然，即便年均增长10多万，距离千万人口的目标也依旧任重道远。

而在“人才、人口争夺攻坚战”的号召下，今年前3个月共有23.1万人落户西安，接近2017年全年落户西安的总和。

只有照这个增速下去，加上西咸新区咸阳片区的60多万人口，西安作为最新获批的国家中心城市，实现其2020年人口规划目标才有扎实的基础。

无独有偶。作为中国大学生最多的城市，武汉却一直苦于留不住人才。据《武汉市统计年鉴》显示，2015、2016年武汉市人口净迁移率分别为-1.78%和-0.29‰。人口净迁移率为负，则意味着武汉地区的迁出人口大于迁入人口，也就说明武汉人口吸引力较弱。

穷则变，变则通。武汉在2017年就推出“百万大学生留汉创业就业”“百万校友资智回汉”计划，打响了“人才争夺战”的第一枪。而2017年武汉市的

人口净迁移率也一举“扭亏为盈”，达到了19.78‰。

经济基础决定上层建筑，为了“达标”而展开“人才争夺战”显然仅是表面现象，那么，什么才是各地展开“人才争夺战”背后更为深刻的发展焦虑？

人口红利消减让压力显现

1月19日，在积极进行“人才争夺战”的同时，南京市也发布了《南京市“十三五”人口发展规划》。其中，南京市政府明确指出，未来南京面临的挑战首先就是“人口结构压力增加”与“人力资本面临结构性短缺”。

文件称，南京市劳动年龄人口比例在缓慢下降，但老年抚养比和少儿抚养比却双双攀升，人口抚养负担日益加重，传统的人口红利已在逐渐消减。同时，南京市经济社会发展对外来劳动力的依赖程度不断增强，劳动年龄人口结构老化、劳动参与率降低，劳动用工成本也在持续攀升。

面对问题，文件给出的解决方案之一，就是积极推进以“宁聚计划”为代表的人才吸引工作，加大外来人口引入速度，不断增强对外地人才的虹吸效应。通过人口集聚与资源集聚提升公共资源利用效率，促使劳动生产率提高与市场交易成本降低。

那么，到底“人才争夺战”发生的深层次原因是什么？它会与中国的人口红利消减与经济动能转换有关吗？

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员林宝认为，“人才争夺战”与人口形势的变化关系密切。林宝指出，中国15-59岁劳动年龄人口从2012年开始下滑后，人口红利就开始了下降，从去年到今年则可能正是经济活动人口开始下降的拐点。而这次“人才争夺战”的发生说明人口结构变化的影响已经开始向二线城市、新一线城市甚至是一线城市传导。

“有研究认为，‘人口红利’是中国实现经济快速发展的重要原因，而近年来的经济增长减速则与‘人口红利’的衰减密切相关。当‘人口红利’衰减时，劳动力供给形势发生变化，劳动力成本会显著上升，从而影响经济竞争力；养老、医疗负担加大也会影响积累和投资等，从而影响经济发展。”林宝说。

中国城市和小城镇改革发展中心理事长、首席经济学家李铁表示，中共十九大报告已经明确提出了要加快农业转移人口市民化，中央提出的新型城镇化政策对于放宽落户条件也已经提出了清晰的要求，如发改委3月13日下发的《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》中，就明确“鼓励对高校和职业院校毕业生、留学归国人员及技术工人实行零门槛落户”。

在李铁看来，各城市推进户籍管理制度的改革，一方面是学习中共十九大报告精神、响应中央政策要求的重要举措。另一方面，部分城市放宽户籍管理，也确实存在着一定的经济动机。

节，反而不会给城市带来活力。”李铁对本报记者说。随着越来越多高学历人口的进入，也会需要更多的从事简单劳动的人口提供互补性服务，这是城市发展的规律。

以近期大城市中广受诟病的幼儿教育为例，李铁解释了我国城市服务业发展速度很快但质量不高的原因。“原因就在于参与服务的人口，没有通过市民化享受到公平的公共服务。”李铁解释说，“如果他们在城市的服务业就业中没有长期预期，只有临时就业心理，就必然不会在提高服务质量上进行投入，从而导致服务品质下降，甚至产生极端的短视行为。”

因此各地在接下来的实践探索中，应当把人才定义得更广泛一些。“能否率先给已经长期在城镇实现稳定就业和定居的外来人口办理落户手续，而不要任何附加的学历和技术条件？他们能够在城市长期居住，甚至通过各项就业给城市提供服务。他们自身虽然不一定有大学以上学历，但是他们应该是城市最具有活力的人才，而且他们的下一代应该都具有一定的学历，能够成为城市创新的继承者。”李铁如是说。

人才不能尽其用，是“人才争夺战”中存在的风险，该如何趋利避害？

“人才竞争也可能导致全方位的‘孔雀东南飞’，造成中西部、中小城市的人才流失，加剧人才不平衡的局面。还有可能出现盲目攀比，为抢而抢，重‘抢’不重‘用’的情况，造成人才和各类资源的浪费。”林宝说。

要避免上述不利局面的出现，林宝认为，一方面要对大城市的人才竞争行为有所引导，要其有所为有所不为；另一方面要加大对中西部和基层人才的培养力度，建立相关机制鼓励东部和大城市人才反向流动。

李铁认为，应该根据城市发展的各种行业需求来确定人才引进标准。制定城市政策，要考虑到城市的需求，也要考虑到城市的服务质量。同时要尊重市场规律，重点是进一步放宽条件，尊重市场的选择，尊重产业投资者的选择。

▶▶▶新闻链接

城市	北京	上海	西安	南京	武汉	成都	郑州
政策							
落户	为国家和北京市重大工程入选专家、重要科技奖项获奖人直接办理引进落户	航空航天、量子科学、物联网、大数据等13个科技领域人才直接落户	在校大学生凭学生证、身份证在线落户	40岁以内本科生及以上学历直接落户	30周岁以内，在武汉就业创业，有稳定住所的本科生、专科生可直接落户	45岁以内本科生及以上学历凭毕业证即可落户	专科及以上学历在郑州就业居住后可落户
住房	提供公租房、共有产权房	提供购房补贴、租房补贴、人才公寓等	申请公租房，并给予一定优惠	3年租房补贴	提供人才公寓	免费入住青年人才驿站	对“双一流”高校毕业生及硕博研究生给予住房补贴

制表：张一琪 资料来源：各地方政府公开政策和文件及媒体报道

林宝

迎接人才竞争新时代

近一段时期，一些城市密集出台了大量引进人才的政策措施，引起了所谓的“人才争夺战”。这场方兴未艾的人才竞争是我国人口结构变化和城市发展有一定阶段的产物，标志着人才竞争进入了新时代。

这场人才竞争的典型特点是参与的城市多、规模大、速度快、措施硬。据不完全统计，已经有20多个大城市出台各种吸引人才的措施，加入了这一轮人才竞争；这些参战城市主要是一线、新一线和二线城市，一些还属于控制人口规模特大城市和超大城市；各城市反应迅速，在短短时间内相互跟进；同时，引进人才的政策货真价实，有的大大降低了落户门槛，有的则拿出真金白银进行各种补贴。

人才竞争进入新时代可能意味着几个变化。一是地方之间的竞争尤其是城市竞争从资本领域拓展到人才领域，人才将逐渐超过资本成为最稀缺资源，成为地方政府竞争的主战场；二是人才短缺从中小城市蔓延至大城市、特大城市，人才供求的全局性变化就在眼前，当国内人才竞争进入白热化之后，部分城市将把目光瞄向国际，国际人才将有可能成为下一轮竞争的焦点。三是人才竞争从科教领域拓展至其他领域，全方位的人才竞争正式开始。本轮人才竞争本质上是近年来科教领域人才竞争的升级版，一些地方的人才政策很大程度上是从科教领域人才竞争中拓展而来。

因此，从某种意义上说，本轮人才竞争可能只是人才竞争的前奏，人才竞争将成为新时代的常态。人才是第一资源，城市间的人才竞争将推动人才资源的合理配置，有利于提升人才的利用效率，提高城市的创新能力和综合竞争力。人才竞争还有可能推动城市政府真正认识到人、人口和人才在城市发展中的价值，重新审视与之相关的系列政策，进一步推动户籍制度的放开和公共服务均等化等进程。但是，也必须注意到，人才竞争也可能会出现恶性竞争，产生在科教领域已经出现的区域人才失衡现象，或是产生相互哄抬拥有各类称号人才价格的现象，甚至是无序状态。

迎接人才竞争新时代，要不断推动人才竞争的有序发展。一方面要加强规范引导，避免恶性竞争；另一方面还特别要引导各城市政府注意人才竞争中的公平和效率问题。所谓公平问题，就是政策要有更大的包容性，要兼顾更多的人群，要处理好现有人才和引进人才、人才和其他群体之间的关系，以落户为例，虽然一些城市降低了落户门槛，但实际上仍然并不彻底，在为一部分人打开门的同时，对另一部分人（如达不到学历要求）仍然大门紧闭。财政补贴同样如此，在对一部分人进行补贴的同时可能也意味着会损害另一部分人的利益。如何平衡好这些关系，是下一步人才竞争中应该注意的问题。所谓效率问题，就是要在“抢人”之后做好“用人”这一课，要使引入的人才有用武之地，引得来、留得住、用得好，真正发挥所引人才的作用。

（作者为中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员）



引得来用得好程 硕作（新华社发）