
非一线城市人才新政与人口集聚愿景的实现

陈彧¹

【摘要】：在新一轮“人才抢夺”中，非一线城市既是发起者，也是主要参与者。非一线城市利用一线特大城市在人口上存在“挤出”效应，突显对人才和人口的吸纳需求，纷纷出台人才新政。非一线城市希望通过人才新政规模性引进人才，并借助家庭人口和外部人口的轴心，实现从人才引进到人口集聚的复合性过程。人才新政给部分非一线城市带来了一定的域内人口集聚，但也面临着引才同质化、城市承载压力大等问题。因此，非一线城市要理顺人才与人口、政府与市场、外源与内生的关系，以错位竞争的思路、梯度化的策略进一步调整人才新政的基本内容，同时要积极优化城市公共服务体系。

【关键词】：非一线城市 人才新政 人才引进 人口集聚

【中图分类号】 F062.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X（2022）04—0196—10

中国在过去 40 多年里所取得的举世瞩目成就，是充分利用了国内黄金时期的“人口红利”的。改革开放后，大量青壮年劳动力向经济发达地区和沿海地区集结，缓解了低端制造等传统产业中劳动力不足的状况，并以相对低廉的劳动力价格解决了企业用工成本和企业利润低下等问题。目前，我国经济正处于“高速度”增长向“高质量”发展的迭代阶段，发展理念也由要素驱动向创新驱动转变，对劳动力价值的挖掘也由过去单纯地依靠数量增长的“人口红利”，开始向以质量为核心的“人才红利”转变。

2017 年，武汉推出以“百万大学生留汉创业就业”为口号的人才新政，随即在全国范围内拉开了新一轮的“人才争夺”。截至目前，全国有超过 200 个直辖市和地级市出台了人才引进的专项政策。^[1]这其中，既有西安、杭州、成都、郑州等新一线城市和省会二线城市，也包括张家口、宜宾、徐州、呼和浩特等三四线城市。值得注意的是，2018 年 3 月，京沪两地相继发布了调整后的人才工作方案，标志着北京和上海这两个一线特大城市也加入了此轮“人才争夺”。

2021 年，时逢“十四五”开局之年，非一线城市纷纷推出人才新政的综合升级版，使得新一轮“人才争夺”越发激烈。从目前“人才争夺”的形势来看，非一线城市既是本轮“人才争夺”的发起者，也是本轮“人才争夺”的主要参与者。而相对于一线特大城市的业态丰富、资源丰富等既有优势，非一线城市更希望通过人才新政，寻找吸引人才、提升人口集聚能力的突破口。着眼于非一线城市的立场，才能够深入剖析非一线城市人才新政的内在机理。

新一轮以人才新政为核心的“人才争夺”，名义上是各城市在“人才引进”方面进行的一次政策博弈，但实质上是地方政府在“人口集聚”方面展开的一次区域性较量。“人才引进”与“人口集聚”不是两个割裂的环节，从“人才引进”到“人口集聚”是一个连续的过程。

当前，非一线城市人才新政适用对象在标准上的多元化，意味着人才范畴开始“扁平化”覆盖。与此同时，人才作为人口的主体要素意义，也意味着在新一轮“人才争夺”中，“人口集聚”才是非一线城市人才新政的最终目标。人口集聚是非一线城市人才新政的核心，有助于更好地把握人才新政的实现逻辑。

作者简介：陈彧，盐城师范学院历史与公共管理学院行政管理系主任，副教授，博士。（江苏盐城 224007）

基金项目：江苏省社会科学基金一般项目“苏北地区人才政策人口集聚的功能叠加与实现路径研究”（20SHB005）

一、非一线城市人才新政出台的现实情境

在本轮“人才争夺”中，非一线城市地方政府试图以人才新政为突破口，吸引各类人才的规模性流入。非一线城市人才新政，是特定时期地方政府把握发展机遇的产物。

（一）一线特大城市在人口上的“挤出”效应

长期以来，一线特大城市凭借着自身政治、经济、地理等优势聚集国内外众多优秀企业，并依托丰厚的薪酬待遇、良好的公共资源、完善的公共设施、便利的生活服务吸引了大量人口流入，尤其是吸引高学历、高素质、高技能的人才前往谋求职业发展。

随着人口的大量涌入，北京、上海等一线特大城市面临着公共交通、环境生态、城市管理、公共服务等方面的多重压力。为缓解人口流入带来的“大城市病”问题，协调人口与资源之间的矛盾，一线特大城市地方政府在各自的 2035 年中长期规划中都制定了“人口疏解计划”，旨在控制常住人口规模。

如北京总体规划指出，将常住人口规模长期稳定在 2300 万人以内。上海总体规划指出，将常住人口控制在 2500 万人左右作为长期调控目标。与此同时，一线特大城市的落户难、房价高、生活成本居高不下、就业竞争压力大等因素，使得一线特大城市对人口的吸引力有所下降。

宏观规划的引导和微观主体的排斥感引发一线特大城市对人口的“挤出”效应。近年来，一线特大城市的外来常住人口在一定程度上出现减少的情况。比如北京在 2016—2020 年，连续 5 年出现外来常住人口的下降，期间减少了 22.9 万人。¹再如上海在 2015—2017 年，也连续 3 年出现外来常住人口的下降，期间减少了 23.7 万人。²

（二）非一线城市在人才和人口上的“吸纳”契机

一线特大城市对人口的“挤出”，为非一线城市提供了吸引人才的机遇和吸纳人口的机会。同时，非一线城市经济发展的需求和人口局面的困境，也迫切需要吸引和吸纳大量人才和人口。

近年来，国家“产业分流、转型升级”的战略性调整，为非一线城市迎来了产业厚积的重要时期。一线特大城市充分发挥中心城市的辐射作用，逐步将非核心产业及非核心功能外迁。一线特大城市的产业外迁，是中国产业的空间纵深结构的一次重要分流。部分中高端产业向新一线和部分省会二线城市转移，而中低端产业则主要往三四线城市转移。此外，受创新驱动影响，非一线城市也纷纷布局新经济结构，积极引导科技创新、文化创意、生产性服务等新兴产业落地。同时，积极推动传统产业升级，努力打造自身独特优势的产业和产业集群。

经过数年发展，非一线城市的经济体量发生了变化。2020 年，有 19 个非一线城市的 GDP 进入万亿俱乐部。另外，有 22 个非一线城市的 GDP 迈上 5000 亿台阶，这其中不乏石家庄、盐城、潍坊等三四线城市。非一线城市产业结构的调整与经济体量的增长，迫切需要非一线城市扩大本地人才资源的总量。非一线城市地方政府也希望吸引大量多层次人才，从而逐步形成本地“人才红利”的核心竞争力。

尤其需要注意的是，当前我国人口的年龄结构发生了根本性改变，集中表现为“人口老龄化日益严重，劳动年龄人口持续减少”。1982 年以来，我国老年人口数始终呈现增长态势。从 2010 年“六普”和 2020 年“七普”的数据来看，60 岁以上人口从 17759 万人增长到 26402 万人，在总人口中的比重由 13.3% 上升为 18.7%。同时，劳动力无限供给的时代基本终结。

2012 年以来，我国 16 岁~59 岁劳动年龄人口呈现递减的趋势，由 2012 年的 92093 万人减少到 2020 年的 87705 万人，在

总人口中的比重也由 68.0% 下降到 62.2%。换言之，60 岁以上的老年人口以平均每年 800 万以上的速度在增长，而劳动年龄人口以平均每年 500 万以上的速度在减少。

在人口总量既定的情况下，一线城市还能够得益于外来人口的增量，而非一线城市则在不同程度上受限于人口外流的窘境。非一线城市在“人口老龄化日益严重”和“劳动年龄人口持续减少”方面面临着更大问题，迫切需要尽可能吸纳人口以缓解人口状况上的不利局面。

（三）非一线城市地方政府的“强势”介入

人才的培育是一个复杂的过程。首先，人才培育的基础是人口生育，而影响人口生育的因素难以控制。就中国经验来看，在特定时期，通过计划生育的国策来控制人口规模相对容易；但在当前，通过放开二胎、三胎政策来提高人口出生率相对困难。其次，优质劳动力的培育有赖于成才过程。在劳动力的成才过程中，主客观不确定因素非常多，并且，优质劳动力的成才需要十分漫长的等待。所以，要在短时期内较大可能地改变区域人才状况，通过引进的方式最为直接也最为有效。人才新政突显了非一线城市地方政府在人才引进方面的支持力度。

人才作为一种资源，具有自由流动的基本特征。在社会主义市场经济条件下，人才的流动是由市场决定的。而在本轮“人才争夺”中，地方政府着重使用人才新政的政策工具，极力发挥人才新政在人才吸引方面的激励功能。国内有学者对政府介入人才流动表示担忧，认为以政府补贴等非市场力量吸引人才，扭曲了生产要素的价格，不利于人才资源的有效配置。^{[2][3]}十九大报告指出，“使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”。国内外的经验已经充分证实，在任何资源配置上，完全依靠市场进行调节是不可取的。对于人才资源来说，如果市场是人才资源流动的反应物，那么政府的介入就是一种催化剂。

非一线城市以人才新政为突破口，并以“强势”的姿态介入区域人才流动的发展过程。之所以表现为“强势”的姿态，一方面是因为人才新政表明了本次介入是地方政府的直接行为；另一方面是借助地方财政的依托，人才新政中各种补贴与资助的力度空前丰厚。但是，这种“强势”介入，并不意味着人才新政对人才流动的强制性。人才新政依然是一种以人才自愿为基础的地方性政策，并不违反市场经济的自由原则。

在人才新政的激励下，人才的流动依然是自由的。非一线城市人才新政的出台，是在纯粹的市场经济理性之外，增加了政策激励的积极因素。只有人才新政的条款与人才主体的动机发生了激励相容时，人才主体的流入行为才会实质性发生。这种激励相容，并没有使用任何强制性手段，也没有强迫人才的主观意愿。另外，吸引人才的人才新政与曾经限制人口流动的户籍制度，有着本质区别。

二、非一线城市人才新政实现人才引进到人口集聚的逻辑

非一线城市重视各项人才新政的激励功能，以人才新政刺激人才流动，而引起人才的流动。之后，借助家庭人口和外部人口的轴心，发挥传导和扩散机制，进而促进区域人口的格局向人口集聚方向发展。

（一）人才新政吸引人才的激励机制

人才新政是非一线城市实现人才引进到人口集聚的突破口。在本轮“人才争夺”中，非一线城市的人才新政在适用对象上与以往有所不同。2017 年以后，除京沪一线特大城市继续紧扣国际顶尖层次的人才外，非一线城市人才新政的适用对象都开始“扁平化”覆盖，范围从聚焦在“千人”计划、“万人”计划、院士、海内外优秀博士等“高精尖”人才，扩展到全日制高校毕业生及拥有特殊技能的专门人才，部分非一线城市，如郑州、沈阳、西安、呼和浩特等已将人才新政覆盖到中专生。

就目前非一线城市的人才新政来看，户籍改革是先行性政策工具。2016年，《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》号召，通过放宽落户条件，全面推进新型城镇化进程。借此，非一线城市纷纷在人才新政中推出户籍改革的具体措施，包括：取消或降低落户申请人在毕业时限、学历和职称等方面的条件³；在落户申请人年龄上，普遍提高到45周岁或者40周岁；落户的前提由“先就业再落户”调整为“先落户再就业”；大多数三四线城市，对人才及直系亲属采取的完全是“零门槛”落户。^[4]此外，在落户的手续上努力实现便捷操作，如网络平台申请等。

对于非一线城市地方政府来说，让人才落户，显示了面向人才分配户籍所承载的医疗保障、子女教育等社会资源，这在一定程度上有利于吸引各类人才。更进一步说，一旦人才落户，就成了本地户籍人口的一部分。相对于没有本地户籍的外来人口来说，户籍人口更可能成为城市中长期发展的人口存量，更可能为城市的发展注入持久的活力。

在非一线城市的人才新政中，最引人注目的是人才补贴和资助。本轮“人才争夺”中，人才补贴集中表现为“金额巨大、名目众多”的基本特征。首先，项目资助金额巨大。虽然各类资助基于人才的不同层次而有所差别，但是金额普遍较大。针对国际顶尖人才的补贴，非一线城市人才新政通常是以综合性项目资助和奖励为基本形式，数额上以千万计，部分经济实力雄厚的非一线城市甚至达到亿元以上。

行业领军人才的项目资助和奖励金额，在几十万到几百万不等。其次，人才补贴的名目众多。比如在住房优惠方面，有购房现金补贴、打折优惠购房、发放购房券等形式。一些非一线城市，如徐州，将引进人才在购房时申请公积金贷款的最高额度放宽到2至4倍。再比如针对应届高校毕业生的生活补贴，是按照博士、硕士、本科三个类别进行发放。生活补贴的金额基本上都是硕博每年达万元以上，本科在6000元左右。

除落户、补贴和资助外，非一线城市人才新政针对国际顶尖人才和行业领军人才在医疗、文娱、出行等方面也给予了特优服务。比如：在医疗保健方面，为国际顶尖人才和行业领军人才提供“家庭医生+便捷医疗”的服务模式；在文娱方面，提供免费观影、免费游览本地3A级以上景区等项目；在出行方面，提供了享受高铁、机场等绿色通道的便捷，等等。⁴

如果说人才新政中户籍制度的放宽，撬开了非一线城市人才引进的窗口，那么，名目众多的人才资助、补贴和医疗、文娱等方面的优待服务，则打开了非一线城市人才引进的大门。在客观的政策条款与主观的流动动机之间形成强烈的激励相容，人才主体的流动行为就能够实际性的发生。

（二）以家庭人口为轴心的传导机制

现代社会的人，都是生活在这样或那样的社会关系之中的。在各种社会关系中，最为基础和最为坚固的当属家庭关系。家庭人口，是基于婚姻、血缘、亲缘等关系联结而成的人口单位。以人才为中心的家庭人口，除人才自身外，则包括人才的配偶、子女、父母及其直系亲属。按照家庭人口流动的同步程度，可以将家庭人口流动模式划分为完整家庭式流动、半家庭式流动和非家庭式流动三种。^[5]以人才新政为刺激本源，从影响路径上看，人才的流动就可以视为人才新政所引起的直接影响，而以人才为中心的家庭人口如果发生同步流动，则可以视为人才新政所引起的伴随性影响。

家庭成员的同步流动，是由于家庭成员之间情感纽带发生的传导。当代中国城镇居民的家庭类型，是以核心家庭为主。核心家庭的基本要义是一对夫妻和未婚子女在一起生活。人才如果发生流动，人才的配偶为了避免夫妻两地分居，维持夫妻感情，会主观偏向和主动选择与人才发生同步流动。

一旦人才及配偶发生了同步流动，基于对子女的情感关怀、对子女教育等方面的考虑，夫妻双方大多会选择携带子女一并流入。近年来，中青年夫妻的父母跟随中青年夫妻一起生活的现象越来越普遍。与父母一同生活，一方面是中青年夫妻主动给父母提供改善生活的一种方式；另一方面是因为随着生活节奏的加快，中青年夫妻在子女照顾上的投入时间十分有限，需要父母分担

对孙辈未成年子女的日常照顾。

非一线城市是否希望家庭人口发生同步流入呢？答案是肯定的。非一线城市人才新政在户籍办理上，都对家庭成员做出了明确规定，即人才的配偶、子女及其直系亲属，可以随同人才一起落户。有些非一线城市，更是专门发布了高层次人才子女入学的办法，比如成都、徐州。此外，在人才配偶的就业方面，有些非一线城市对高层次人才的配偶给予了适当的就业照顾和定点扶持，比如深圳、贵阳。这些在子女入学和配偶就业方面的措施，解决了已婚高层次人才的后顾之忧，增强了人才流入的积极性，更促进了家庭人口的同步性流入。

（三）以外部人口为轴心的扩散机制

在政府治理体系建设中，将人力资本投资与积累作为政府公共投资的核心内容，已成为不少地方政府的共识。人力资本投资是具有外溢性的最佳投资^[6]，尤其是在见效最快的人才引进方面。

从人才的流动到以人才为中心的家庭人口的流动，是一个由情感传导所引发的流动过程，而这个流动过程对于区域人口的增长是起着基数性影响作用的。当人才及其家庭人口流动达到一定规模后，就会扩散形成溢出效应。溢出效应概指一个事物的发展，带动了其他事物的变化。⁵在经济学中，溢出用于特指活动的外部性。^{[7][8]}从人口流动的角度来看，人才及其家庭人口流动扩散形成的溢出效应则表现为外部人口的流动。所谓外部人口，是指既不在人才新政的适用范围内，又与人才没有直接家庭关系的人口单位。这部分人口集中在生活服务类和休闲娱乐类这两大行业，主要包括餐饮、家政、快递、美容、美发、健身等。

外部人口的流动，是直接受经济利益驱动的。有人口的地方，就会产生需求；有需求地方，就会形成市场。外部人口基于对经济利益的追求，会选择自发性流入。当人才及其家庭人口的流动达到一定规模，特别是相对集中在城市某个片区时，集约性需求就非常大，极易容易引发外部人口的流入。比如外部人口会选择在人才公寓附近开家理发店，在几个小区的互邻位置开家菜鸟驿站。

与此同时，人才是具备一定消费能力，且有一定消费品质追求的群体，会更加刺激外部人口去开发和挖掘消费市场。虽说现在的互联网时代，给消费方式带来了巨大改变，但外部人口所从事行业的消费，是无法通过网上购买的方式实现的。也就是说，外部人口从事的行业，是在消费终端必须予以现实服务的支撑。相反，正是得益于互联网时代供需双方的信息更加畅通，外部人口可以预先在人才及其家庭人口流入的可能之地附近进行商业布局。

近年来，随着非一线城市市政基础工程的建设，市内交通状况得以改善，部分非一线城市都兴建了市内高架或者高速道路。人口流入所引发的人口集聚的空间分布，不再局限在城市的某个片区。无论是人才及其家庭人口流入后的空间分布，还是外部人口流入后的空间分布，都至少需要从整个城市的市域角度来审视。

外部人口的流动对于区域人口的影响是无法用基数性增长予以衡量，一旦发生只能是一种扩散性激增的态势。当然，外部人口的流动在一定程度上有不稳定的特征。当市场的边际效应递减时，外部人口基于经济上的权衡会选择再次流动。

三、非一线城市人才新政的理想愿景及存在问题

人才新政的直接适用对象是各层次的人才，所以，非一线城市人才新政的愿景是市域内人才的集聚。正如上文所述，随着人才流动传导家庭人口的流动，进而扩散外部人口的流动，非一线城市人才新政的最终愿景是市域内人口的集聚。

（一）人才的引进：创新力量的厚积与引才同质

创新驱动实质是靠人才驱动，人才是创新的力量源泉。就目前形势来看，在人才新政的激励下，新一线城市和部分省会二线城市在本轮“人才争夺”中暂时拔得头筹，在市域范围内集聚了一定数量的人才。比如武汉在2017—2020年，年平均新增落户人口超过20.6万人；⁶而在2013—2016年，年平均新增落户人口只有3.0万人。当然，户籍人口的变动受人口出生率、死亡率等因素的影响。但是，通过前后数年的对比，在数字上的巨大反差，能够在很大程度上说明人才新政中户籍的放宽对人才引进起到了极大的促进作用。对于非一线城市来说，大量人才的流入积蓄了城市发展的创新力量。

人才作为创新力量，不应该仅仅是名义上的，而更应该是能够创造出实质性价值的。那么，作为创新力量的人才，在引入城市之后，必须立足相应的岗位，并依赖合适的平台。只有城市的经济结构和产业体系能够为人才提供必要支撑时，人才才能将自身的附加值转化为创新劳动，从而为本地经济社会高质量发展做出贡献。如果没有对应的岗位或缺乏合适的平台，人才的附加值则难以得到转换，人才自我获得感也就难以实现。

目前，即使是人才落户城市，在制度形式上依然有户籍的牵绊。但是，现代社会的开放性和流动性，已经抵消了户籍的束缚。人才，特别是国际顶尖人才和行业领军人才，如果在岗位上无法实现自我价值，在短期实惠获得后，很可能会不惜一切代价选择再次流动。新一线城市和部分省会二线城市得益于国家“产业分流、转型升级”的战略调整，在产业体系中可能为各类人才准备了一定的就业岗位。但是，三四线城市在国际顶尖人才和行业领军人才的就业岗位，不一定准备完全。这就涉及城市在引才后如何育才的问题。

同时，也折射出当前非一线城市人才新政的适用对象存在同质性较强的问题。非一线城市人才新政的同质化，不仅仅表现在政策工具上的相似，集中使用落户放宽、购房优惠、生活补贴、项目资助、现金奖励等基本形式；还突出地表现在人才新政在适用对象上的类同。目前，无论是新一线城市和部分省会二线城市，还是三四线城市，人才新政的适用对象大体都包括三大类。第一类是国际顶尖人才，即国家级计划或国家级工程的专家及候选人、国家级以上重要奖项的获得者及候选人等；第二类是行业领军人才，即在行业内具有高级职称或者具有丰富经验的高层次人才；第三类是高校毕业生等。此外，从非一线城市人才新政所发布的紧缺专业上来看，几乎涵盖了所有新兴行业。人才新政的同质化，说明非一线城市在“求贤若渴”上的迫切期望，但难以掩饰政策复制或政策学习中所暗含的尴尬。人才新政的同质化，弱化了不同城市在人才需求和人才定位上的差异。尤其是对三四线城市来说，会直接影响人才新政的预期效果。

（二）人口的集聚：城市活力的提升与承载压力

人才的规模性流入给城市带来的是体量巨大的创新力量，这在一定程度上满足了非一线城市实现新旧动能转换的需要。更为明显的是，大量人才涌入所形成的区域空间人口集聚，有利于城市人口结构的改善，进而有益于城市活力和综合实力的提升。一方面，人才是具有高学历、高技能和高素质的人群，人才的流入能够优化城市的人力资源，提高市域人口的教育程度，拉升市域公民整体素养水平。另一方面，人才绝大多数是45周岁以下的中青年，他们的流入会在年龄分布上改善市域人口老龄化的程度。另外，人才和家庭人口以及外部人口的流入，能够增加城镇人口的数量，扩大城镇人口的比重，从而推动区域内新型城镇化的进程。

有学者担忧，非一线城市人才新政中对各类人才的货币化补贴，会加重地方财政的负担。^[9]其实，对人才的货币化补贴，是在社会主义市场经济背景下，对人才价值的一种肯定和认可，因为人才的集聚可以引导和助推经济结构的快速转型。一个或数个国际顶尖人才可能带动一个行业的兴旺，一个或数个行业领军人才可能成就一个企业的非凡。

国际顶尖人才和行业领军人才在事业上取得的成就，对本地经济社会发展的贡献是远远超过纯粹货币的度量范畴。而对于高校毕业生的补贴，其总量不足以影响地方财政的正常运行。此外，人才流动带动家庭人口以及外部人口的流入，为城市新增了大量的经济活动主体。这些主体既可以成为就业者、创业者，为本地经济发展做出直接贡献；又可以成为消费者，对拉动本地消费具有积极的促进作用；还可以作为纳税人和养老金供给者，增加本地税收和养老金的总量。这些经济方面的流量，无疑扩大了

本地经济的总量，是有利于本地财政收入提高的。

当然，人口的集聚不仅可以给城市带来活力，也会给城市的承载力带来一定的压力。在非一线城市，特别是新一线城市和省会二线城市的人才新政引起的人口集聚已经初显时，城市在承载力上面临着前所未有的考验。2018年，天津“海河英才”行动计划一出，在不到24小时内，有30万人申请落户，造成系统一度瘫痪；再比如2018年，西安通知2017年11月21日后新落户的人口，须回原籍参加高考，顿时，社会舆论一片哗然。由此可见，在面对数万乃至数十万人才以落户方式急速涌入城市的时候，城市的配套服务、资源共享等方面并没有做好充足准备。除此之外，在人才及其家庭人口，以及外部人口大量急速流入城市后，对城市的交通管理、社会治安、生态环境等方面的承载力也提出了严峻的挑战。

四、非一线城市人才新政叠加人口集聚愿景的改进思路

非一线城市人才新政的直接目标是引进各类人才，积累城市经济社会发展的创新力量。其政策逻辑的最终愿景是市域内人口的空间集聚。

（一）理顺三种关系，做好叠加愿景认识准备

首先需要明确人口与人才的关系。在非一线城市人才新政的激励下，大部分引进后的人才首先需要转换为本地户籍人口，或成为本地常住人口的一部分。在人才引进的过程中，会带动家庭人口的同步流入和引发外部人口的扩散流入，进而在市域内形成人口的空间集聚。所以，既要认识到人才对区域经济体系和产业结构所带来的创新力量，也要认识到家庭人口和外部人口等对区域经济社会发展所带来的贡献。

其次，要明确政府和市场的关系。非一线城市地方政府通过人才新政，提升城市人才吸引能力和人口集聚能力，对推动地方经济社会的高质量发展具有重大意义。需要强调的是，社会主义市场经济条件下，人才和人口的流动需要坚持市场的决定性作用，非一线城市地方政府一定要尊重“市场决定、政府引导”的基本规律。

最后，要明确外源与内生的关系。无论是引进人才，还是与人才同步流动的家庭人口，抑或是流入的外部人口，对于非一线城市来说，都属于外源型的人才与人口。非一线城市既有的人才和人口，才是内生型的。在人才新政和引进人才的过程中，切勿因强调引进外源型人才，而忽视内生型人才和本地人口的基本诉求。

（二）立足城市发展，错位竞争吸引产业人才

非一线城市人才新政一定要立足于本地经济社会的发展，切忌在政策“跟风”下，以国民经济全产业的人才为政策的覆盖对象。从产业发展的角度说，非一线城市经济社会发展需要的各种人才大体可以包括两大类型。第一，是本地区传统产业升级所需要的人才；第二，是本地区新兴产业布局所需要的人才。非一线城市在人才新政中，应该以错位竞争的思路，聚焦于这两类人才的引进。

所谓错位竞争，就是要尽量避开其他城市的核心产业，或者尽量回避其他区域具有明显先发优势的同类型产业。错位竞争吸引产业人才，首先需要人才新政立足于自身已有的优势产业和特色产业，以走向中高端市场为基本方向，精准吸引产业升级所需要的人才。其次，非一线城市地方政府要提高顶层设计的水平，立足于区域经济社会发展的实际需要，挖掘地方特有的潜力资源，缜密规划本地新兴产业的长远布局，借助人才新政，着力引进主力打造的新兴产业所需的多层次人才。非一线城市经过多年发展，都或多或少建立了各级各类的产业园区。在引进人才的过程中，要充分利用各级各类产业园区、高新园区等基地和平台，发挥园区对人才的集聚效应。^[10]

综上，非一线城市人才新政要立足于本地经济社会的发展，错位竞争，突出对优势和特色产业人才的需求，凸显对主力打造的新兴产业所需人才的定位。

（三）谋划人才梯度，推进外源型人口本地化

对于非一线城市来说，人才新政要想达到规模化引进人才的效果，一方面，需要立足城市发展，错位竞争吸引产业人才。另一方面，则需要结合城市的层级，谋划人才引进的梯度。目前，非一线城市人才新政的适用对象几乎涵盖了国际顶尖人才、行业领军人才、高校毕业生以及中专生等所有层次。就连三四线城市在人才新政中，也对国际顶尖人才抛出“橄榄枝”。

在人才新政的引进对象上，非一线城市要认清城市之间的差异性，采取适度梯度化的策略，在人才引进的层次上有所侧重。新一线城市和省会二线城市要认清与一线特大城市之间的差距，可以侧重在行业领军人才和高校毕业生的引进。三四线城市要认清与新一线城市和省会二线城市之间差距，可以更多侧重于高校毕业生和中专生的引进。对于超出侧面面向的高层次人才，非一线城市人才新政可以拟定采取“一人一议”“柔性引进”或“飞地人才”等灵活方式。

非一线城市采取人才梯度化的策略引进人才，有利于外源型人口的本地化过程。与“柔性引进”或“飞地人才”类型的国际顶尖人才相比，非一线城市的行业领军人才、高校毕业生和中专生等，更容易来到非一线城市进行“扎根式”的发展。为了让外源型人才尽快融入企业、融入岗位、融入本地城市生活，进而全面转化为本地人口，人才新政要稳步推进优化企业用人机制、调整本地人才评价体系等方面的内容。

（四）兑现政策条款，优化城市公共服务体系

人才新政中优惠条款的兑现，不仅仅关系人才待遇是否实现，还直接关系到政策的公信力。一旦人才新政中的优惠条款不及时、不全面地兑现，就很可能对地方政府乃至整个城市的公共形象造成巨大的负面影响。所以，在人才新政的制定之时、出台之前，非一线城市地方政府就应该整合和优化各部门资源，对人才新政所涉及的内容做好充足的准备。目前来看，非一线城市的人才新政主要包括落户和补贴两大方面。在落户方面上，要保证落户平台的便捷性和稳定性等。在补贴方面，要保证政策覆盖人才的无差别申请、及时审批、下拨到位等。特别要尽量保证高层次人才的项目化管理和绩效考核的合理性。在各种人才新政的操作程序方面，要充分利用现代化信息手段，努力实现“一站式”服务。

与此同时，非一线城市需要优化城市公共服务体系。特别是医疗、教育等公共资源的优化布局和改善供给。需要以科学规划、合理增容、调整布局等方式，实现医疗、教育等公共资源的存量增长和优质共享。可以尝试通过与一线特大城市优质公共资源的对口帮扶，或者市区县镇协同联动等方式，提升本地的医疗、教育等公共资源的水平。

当然，公共服务的优化，不仅仅指医疗、教育等公共资源，还涉及科技、体育、环境等方面的公共资源，还包括便民服务、社会安全、民生保障等内容。事实上，高质量的一体化公共服务供给是人们公平感和幸福感的重要来源。^[11]公共服务体系的优化，是为提升非一线城市人口集聚能力进行承载空间上的拓展，也为非一线城市长期留住人才和持续吸引人口做好准备。

五、结语

人才作为一种创新力量，人口作为一种要素资源，非一线城市地方政府既需要谋求城市人才结构的改善与创新力量的积蓄，又需要谋求市域内人口状况的改变与城市活力的提升。非一线城市以人才新政为突破口，广聚人才，并以人才引进带动家庭人口流动，进而引发外部人口流动为基本逻辑，实现“人才引进”到“人口集聚”的贯通，是符合社会主义市场经济发展规律的。

目前，非一线城市以人才新政为突破口的“人才争夺”，还处于粗放性竞争的阶段。人才新政的同质化倾向较强，区域性差

异不大。随着人才新政的实施和阶段性反思的深入，非一线城市地方政府一定会在人才新政上做出适当调整。在遵循社会主义市场经济发展规律的前提下，非一线城市地方政府必将综合运用户籍、财政等多项措施，对人才流动的竞争做出有序规划，并积极推动产业、行业、企业对人才资源的开发和利用，促进人才和人口的有效流动和合理分布。

参考文献:

- [1]陈新明, 萧鸣政, 张睿超. 城市“抢人大战”的政策特征、效力测度及优化建议[J]. 中国人力资源开发, 2020, (5).
- [2]喻修远, 王凯伟. 城市人才争夺: 问题生成、利弊博弈与化解策略[J]. 中国行政管理, 2019, (3).
- [3]吴宾, 杨彩宁, 唐薇. “人才新政”的政策创新扩散及风险识别[J]. 兰州学刊, 2020, (6).
- [4]陈彧. 中型城市人才政策的演生逻辑与结构分析——以江苏省盐城市为例[J]. 盐城师范学院学报(人文社会科学版), 2021, (1).
- [5]杨菊华, 陈传波. 流动人口家庭化的现状与特点: 流动过程特征分析[J]. 人口与发展, 2013, (3).
- [6]李军鹏. “十四五”时期政府治理体系建设总体思路研究[J]. 行政论坛, 2021, (2).
- [7]高新才, 白丽飞. 溢出效应研究进展[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2013, (9).
- [8]Shrabanti Maity and Anup Sinha. Linkages between Economic Growth and Population Ageing with a Knowledge Spillover Effect. Journal of the Knowledge Economy, 2020, Vol. 12.
- [9]林宝. 警惕各地人才争夺的负面效应[J]. 人民论坛, 2021, (23).
- [10]陈彧. 提升人口集聚能力加快长三角中心区城市发展[N]. 盐阜大众报, 2021-10-11 (04).
- [11]唐跟利, 陈立泰. 大数据驱动区域公共服务一体化: 理论逻辑、实现机制与路径创新[J]. 求实, 2021, (5).

注释:

1 《北京统计年鉴》数据显示, 2016年, 北京出现新世纪以来外来常住人口的首次下降。2001—2015年, 北京年平均新增外来常住人口40.4万人。

2 《上海统计年鉴》数据显示, 2010—2014年, 上海年平均新增外来人口35.4万人。2018年和2019年, 上海外来常住人口分别增加了3.5万和1.5万人。《上海市第七次全国人口普查主要数据公报(第一号)》数据显示, 上海外来常住人口达到1048.0万人, 较上年增加70.3万人。

3 2017年前非一线城市, 特别是新一线城市和省会二线城市, 在落户上是有一定条件的。除“买房落户”外, 落户申请人一是要2年内的高校全日制统招专科以上学历的毕业生; 二是要35周岁以下且具有全日制本科以上学历, 35周岁以上则需要硕士以上学位或中、高级职称。

4 除对人才的直接激励外，非一线城市人才新政还注重发挥企事业单位、职介机构和本地高校的主体作用。对上述单位引进的高层次人才，给予单位一定的引才奖励或引才补贴。

5 溢出效应常常表现为多态性，国内外学者对此的研究范围也十分广泛，比如福利的溢出效应、产业集群的溢出效应、技术的溢出效应、知识的溢出效应等。

6 《武汉统计年鉴》数据显示，2020 年，武汉户籍人口只增加 9.8 万人。如果剔除 2020 年的数据，在 2017—2019 年，武汉年平均新增落户人口超过 24.2 万人。