

以柔性引才借外力 提升内蒙古科技创新能力

海琴

摘要：内蒙古走好高质量发展新路子 and 实现“二二一”战略定位，突破在关键领域和产业重点上的技术瓶颈，最为切实可行且立竿见影的方式就是通过“柔性引才”提升内蒙古科技创新能力。目前“柔性引才”虽然有所成效，但仍存在数量不多、结构不优、待遇不优、体制不活、效果不佳等突出问题，为此本文提出了科学施策、聚焦定位、加大投入、松绑制度、搭建平台、注重绩效、形式多元、刚柔并济等对策建议。

关键词：内蒙古 柔性引才 科技创新

内蒙古正处在一个极其艰难又极为重要的转型期，科技创新能力提升慢、人才外流是转型发展过程中存在的突出短板，也是内蒙古进一步走好高质量发展新路子 and 实现“二二一”战略定位的制约瓶颈。其中重中之重和短中之短就是人才短缺且流失严重，特别是高端人才匮乏：全国 2900 多名院士内蒙古有到无，是唯一没有院士的省份。2013 年以来只入选过一位“长江学者”，无人入选全国“杰青专家”。本土人才培养周期长、成本高、见效慢，远水解不了近渴。而在当前全国风起云涌的“抢人大战”中，受制于经济发展水平、人居环境等因素，内蒙古在引人留人的基础条件、福利待遇等方面客观上处于弱势，“硬拼”“硬抢”又没有出路。不论是改造提升传统产业，还是培育发展新动能，要想突破在关键领域和产业重点上的技术瓶颈，最为切实可行且立竿见影的方式

就是通过“柔性引才”，不求所有，但求所用，按需引进，注重实效，不求常在，但求常来，借智聚力提升内蒙古科技创新能力。

一、内蒙古柔性引才现状

对于内蒙古而言，与刚性引才相比，柔性引才凸显很多优点。一是针对性强。内蒙古在现代能源经济、绿色农牧业、生态环境等重点领域缺乏能够突破技术瓶颈或取得创新突破的高端人才，有针对性地去寻找相关人才并以柔性方式引入能够及时满足内蒙古发展对相关人才的需要。二是灵活性高。由于不涉及户籍、身份以及单位归属等的变更，柔性引进人才的做法非常灵活，可以根据实际需要和内蒙古现实条件加以引进或结束引进。三是成本低。内蒙古创新投入水平偏低，2020 年 R&D 投入强度为 0.93%，仅达到全国平均水平 2.4% 的 1/3，各类创新主体对于

人才引进培养的经费确实有限。尽管柔性人才引进同样需要支付一定的经济报酬或提供一定的工作条件，但相较于正式人才引进而言其成本仍然是较低的，符合内蒙古实际区情。四是见效快。自行培养人才或刚性引进人才通常需要耗费较长的时间，甚至有时根本聘用不到亟需的人才，而柔性引才则可以较快地获得所需人才，助力内蒙古经济、技术或特定领域的高质量发展。

内蒙古现有柔性引才基本采取三种模式：一是“双休日专家”模式，即以咨询顾问的形式聘请外地或外单位人才提供技术指导或技术服务，比如采取讲学、现场指导、项目论证、课题鉴定等多种形式，这种模式对外部人才以及他们提供服务的时间和数量都没有太多的约束，是一种相对松散的柔性引才方式。二是“兼职聘用”模式，即与外部人才签订服务协议，由外部人才在特定时间内通过兼职的方式为

基金项目：2021 年度内蒙古哲学社会科学规划办项目《内蒙古科技创新的攻坚重点和保障政策研究》2021NDC125。

本地或本单位提供服务。相较于前一种的松散,这种柔性引才方式通常对外部人才的工作要求以及相关待遇等都会作出较为明确的规定。三是“项目合作”模式,即通过项目推广、科学研究、课题攻关、技术入股或创新创业等方式,以比较具体和相对深入的方式引进外部人才来帮助本地实现业务发展和技术创新。这是一种比较具体和现实的智力引进方式,通常以项目制的方式实现,以结果为导向,对外部人才实际需要付出的工作时间也不会作出特别明确的规定。

多年来,内蒙古从“鸿雁计划”到“院士专家内蒙古行活动”在柔性引才方面做出诸多探索,有针对性地在食品技术、自动化技术、煤化工、生态治理等方面取得创新成效,但仍存在诸多问题亟待解决。

二、内蒙古柔性引才中存在的问题

(一) 数量不多

目前针对柔性引才数据相对分散,没有专门统计,但从人才引进总体情况中可见,内蒙古在引才规模上与发达省份和西部其他省份相差甚远,通过柔性引进人才数量更是寥寥无几。“十三五”期间,内蒙古通过启动五大领域、生态环境科技重大专项引进区外科研团队 51 个,柔性引才 500 人,依托国家重点

实验室,柔性聘请院士 17 人。而浙江省宁波市作为地级市,同时段柔性引才 700 多位,聘请海内外院士 340 多位。“十四五”时期内蒙古目标定为“力争每年柔性引进高层次人才 100 名”,不及山西省目标的一半。内蒙古本身欠发达的区情直接会引发人才投入力度不足、平台层次不高、创新氛围不浓厚等创新环境欠佳问题,导致吸引和激发柔性人才的力度有限。尽管近十年出台了部分引才政策,初期轰轰烈烈大张旗鼓,但实际上并无太大起色和政策效果,部分只是起到了一定的宣传作用,“雷声大、雨点小”,对有价值的人才并没有产生太大的吸引力。仅有引进的外部人才多数由企业或高校科研院所自发按照各自需求和制度零星引进,尚未形成规模效应。

(二) 结构不优

在专业上,主要分布在农牧业、能源、教育、医疗等传统领域,而新材料、大数据、现代物流、生物工程、金融贸易等新兴行业,引才极度短缺。农牧业引进的占到总数的 50% 以上,工业方面主要集中在技术改造、制造业,仅占到 20%,在信息、高新技术、能源、环保、节能减排等方面只占到 10%;在行业上,高校科研院所占比最大,企业次之,对于创业人才、党政人才、基层人才和高技能人才的引进屈指可数。在结构上,80% 都是解决实用技术的,涉及基础研究

的创新型引才严重不足;在年龄上,以退休专家和资深专家为主,柔性引才平均年龄偏高,青年拔尖人才寥寥无几;在层次上,高层次人才中柔性引进的尖端人才凤毛麟角,引进的长江学者与院士屈指可数。

(三) 待遇不优

内蒙古在对柔性人才引进和激励力度上与其他地区存在较大差距。以高校柔性引进高层次人才待遇为例,普遍使用“协议工资+奖励津贴”办法,不同项目、不同领域、不同层次差异较大。但就其中协议工资部分,广东平均水平在 100 万左右,西安在 60 万左右,山西在 40 万左右,而内蒙古仅为 30 万;奖励津贴部分,海南、山西、广东等最高达一次性资助 100 万元以上,而内蒙古在“鸿雁计划”实施意见中仅提到自治区一次性给予 10-50 万项目配套费用。此外在租房补贴、亲属子女交通费和住宿费等生活保障优惠方面与其他地区相比都稍显落后。无论是经济报酬还是其他方面,待遇不优、激励不足直接导致内蒙古在新一轮“人才争夺战”中处于劣势。

(四) 体制不活

在引才规定方面,内蒙古放宽引才渠道意识不足,引才标准更为详细具体,硬性要求较多,如某高校要求“中国青年科技奖获得者;国家自然科学基金、国家技术发明奖、国家科

科技进步奖获得者”等，而山西同等水平高校引用条件描述为“国内外有影响高层次人才等”，相对较为柔性灵活。在引才形式上，虽然形式整体多样，但普遍采用了项目合作、挂职锻炼等传统形式，缺乏像东部地区借助商业模式柔性引才的各类创新。在体制机制上僵化束缚仍然较多，如科研经费报销过程中存在手续繁杂、耗时较长、信息化水平不高、间接费用比例不足、经费监管部门职能交叉且缺乏联动等问题。如支付咨询顾问费用流程中，大多数省份按照《中央财政科研项目专家咨询费管理办法》已实现流程简化、降低时间和人工成本，而内蒙古依然存在使用对方证件信息开具发票、代缴税费等较为繁琐僵化的程序。

（五）效果不佳

目前通过与外部智力沟通合作柔性引入了有限人才，但由于缺乏平台、设备、团队、转化条件等硬件和软件支撑，并未按照预期达到由外及内提升内蒙古科技创新能力的目的。一些地方急于打造柔性引才的样板或者做出成绩，虽然也采取了一些措施，甚至树立了一些可宣传典型，但实际工作却往往形式大于内容。部分被柔性引进的人才拿到相关待遇后，并没有真正为本地贡献太多的智慧，利用各地对柔性引进人才的渴望，到处挂名兼职，谋取不当个人利益，甚至出现了一些钻政策空子的假冒伪

劣人才。究其原因是绩效考核机制尚未完善，激励导向仍未从过程补贴向结果奖励转变，同时在探索引进机制时忽略了退出机制。

三、内蒙古借智聚力的若干建议

（一）科学施策，有据可依

一要充分认识到国内国际和区外部的创新资源流动对内蒙古融入和服务新发展格局中的重要作用，促使政府各部门工作人员以及所有创新主体在充分理解政策的作用和意义的基础上，为内蒙古柔性引才方式的实施提供必要的支持，制定“十四五”时期借助发达省市外力提升内蒙古创新能力的相关规划，为柔性引才提供政策依据。二要配套出台“8+n”和“科技创新借外力行动”“院士内蒙行”等具体制度或项目推进。三要统筹相关职能部门建立健全人才工作联络协调机制，推动各项政策、制度落实落细。

（二）聚焦定位，有的放矢

按照习近平总书记要求，紧扣产业链供应链部署创新链，围绕创新链延伸产业链，紧紧聚焦内蒙古战略定位寻找能够突破技术瓶颈或取得创新突破的高端人才。一要鼓励内蒙古各类创新主体列出“技术痛点清单”或“邀请专家名单”，自主或通过政策支持柔性引才。二要瞄准大规模稀土、大规模储能、石墨烯、

氢能、碳捕集封存及新能源、新材料、高端装备制造、生态环境、现代农牧业等重点领域，借助外请专家力量尽快组织实施重大科技专项，开展前沿技术攻关，促进互联网、大数据、人工智能与特色优势产业深度融合，推动相关产业迈向高端化、智能化、绿色化，促进产业链向下游延伸、价值链向中高端攀升。三要强化绿色科技创新引领，开展污染防治以及生态修复等领域科技攻关，以技术创新支撑保护生态环境、推进绿色转型。

（三）加大投入，有效激励

一要打好研发投入攻坚，充分发挥财政创新资金的杠杆作用，撬动社会资金，在加大创新研发投入的同时加大对柔性人才的激励力度，力图达到周边省份或西部地区平均水平。二要突出“按智分配”，采取技术入股、年薪制、协议工资制、项目工资制以及按成果转化收益百分比分成等新模式大幅提高其所得。三要除引进单位提供支持经费外，自治区一次性给予项目配套经费需提高至10万-100万元。四要用有限的成本提供更为人性化的服务，鼓励各地建设人才公寓，为柔性引进高层次人才提供良好居住环境。凡柔性引进人才在内蒙古连续工作满2个月的，将其配偶及子女探视往返交通费报销次数由1次提高至5次，住宿费用由原来的最长7天延长至15天。

（四）松绑制度，破旧立新

破除“刚”的条条框框，树立符合内蒙古实际又独具特色的“柔”的方式方法，打破阻碍柔性人才获取正当利益的各种管理规制。一是支持柔性引进人才按知识、技术、管理、技能等创新要素贡献参与分配，其知识、技术、成果、专利等要素可作价入股，参与收益分配。二是针对技术难题或重大需求进一步扩大“揭榜挂帅”范围，打通创新资源供需信息渠道，以更为灵活便捷的形式达成协议尽快尽力开展攻关任务。三是对主持或参与自治区重大科研和工程项目的柔性引进人才，享受内蒙古同类人员待遇。四是大力推进内蒙古科技体制改革，包括在科研经费报销、支付费用方式、人才管理办法等环节为各类主体提供更为有效便捷的制度环境。

（五）搭建平台，厚植沃土

没有梧桐树，引不来金凤凰。从单一的“资金战”“政策战”向“环境战”“生态战”转变。一是通过建联合体、实验基地、科创飞地、团队工作室、专家智库、创业孵化器等创新平台载体，给予引进人才正常开展“产学研”工作以必要支持。二是依据实际情况升级搭建个性化特色平台载体，与京津冀形成合力搭建区域高水平重大创新平台载体，在“三区两中心”建设、自治区高新区升级、种业技术创新中心建设中尽可能“拿来主义”借鉴先进，同时又要与内蒙

古特色优势产业与战略性新兴产业密切衔接。三要依托科技项目联合攻关集聚人才，依托区外大院大所在内蒙古设立的新型研发机构，形成才智集聚的“磁场效应”。

（六）注重绩效，结果导向

一是“不看时间看业绩”，强化业绩和结果评价导向，改变单线条的“奖人才”思维，在尊重用人单位与柔性引才对象建立市场化合作的前提下，让市场在柔性引才行为过程中“说了算”，形成“高奖励激励—高投入产出”的良性循环机制。二要完善柔性引进人才的退出机制，聘用期满且未予续订服务协议的、未能履行服务协议书中规定义务的、协议期内有违法违纪情形以及不再适合履行协议其他情形的都应该及时对其身份待遇进行调整。

（七）形式多元，不拘一格

一要坚持以项目合作、兼职服务、顾问指导、对口支持、技术入股、退休返聘、挂职锻炼、支农、支医、支教、博士后科研工作站、在站博士后、服务外包、人才租赁等多种方式进行的柔性引才，挖掘举办院士学术报告会、现场技术指导、实地考察咨询、建言献策座谈会等更多元化的形式。二要重点突出周末工程师和候鸟专家，利用高铁等交通优势，采取对时间、地点、流程约束不多的相对松散的咨询顾问形式，聘请周边省份专家或旅

居内蒙古休养度假的“候鸟型人才”，提供科学研究、课题攻关、课程讲授、人才培养、成果转化、技术推广、工艺改造、项目开发及其他相关方面的智力支持。三要灵活运用“项目合作”模式，通过项目推广、科学研究、课题攻关、技术入股或创新创业等方式，以比较具体和相对深入的方式引进外部人才来帮助内蒙古实现业务发展和技术创新。

（八）刚柔并重，内外兼修

在“借外力”的同时注重“练内功”，通过将柔性引才与刚性引才、引进人才与培养本土人才、利用外援与自立自强同步推进，在与外部创新资源合作竞争的同时，激发并提升内蒙古创新能力，通过构建特色区域创新体系全面塑造内蒙古发展新优势。■

参考文献：

- [1] 李安然. 我国西部柔性引才机制的问题研究——基于东西部地区比较视角的分析[J]. 中国市场, 2020,(3).
- [2] 丁艳丽. 深化人才发展体制机制改革系列“聚焦”柔性引才让智力汇集西部——柔性引才破解西部人才短缺之痛[J]. 中国人才, 2017,(5).
- [3] 刘昕. 柔性引才亟待从需求侧思维转向供给侧思维[J]. 人民论坛, 2021,(9).
- [4] 张宏. 京津冀协同发展背景下的河北引用北京人才策略[J]. 产业与科技论坛, 2014,(13).
- [5] 张学刚. 内蒙古科技创新现状, 问题及对策建议[J]. 理论研究, 2019,(6).

（作者单位：内蒙古党校）

责任编辑：张莉莉