

内蒙古人才外流状况及对策研究

■ 《内蒙古发展要素外流破解机制研究》课题组

摘要：人才，是改革之本、创新之源。习近平总书记在党的二十大报告中指出，科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力，第一次将科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略摆在一起，统筹推进。大量研究表明，越是欠发达地区，发展程度越低、越不充分，人才流失程度越严重。如何依法合理地留住人才，最大限度地防止人才流失对于内蒙古而言是一个巨大挑战。本文在分析内蒙古人才工作取得成就的同时，指出了内蒙古人才外流现状及外流主要原因，针对性地提出了破解内蒙古人才要素外流的重点思路和对策措施。

关键词：人才外流 人才政策 破解思路

在所有影响发展的因素中，人才无疑是最具决定性的因素。深入实施新时代人才强国战略，加快建设世界重要人才中心和创新高地，这是新时代人才强国建设的鲜明主题，也是当前和今后若干年人才强国建设的方向、任务、标的。十八大以来，内蒙古全面贯彻落实中央人才工作会议精神，深入贯彻习近平总书记关于做好新时代人才工作的重要指示精神，坚持人才引领发展的战略地位，大力实施人才强区战略。2020年制定了《关于构建“一心多点”人才工作新格局的指导意见》，有力地推动了人才引领发展战略，推进了全区人才工作转型升级、提质增效。

一、内蒙古人才工作取得的成绩

党的十八大以来，是内蒙古认真贯彻落实习近平总书记关于人才工作重要指示精神的10年，也是大力推进“人才强区”

战略的10年，为自治区勾画了人才发展蓝图，创新了人才发展政策，优化人才发展环境，构建高层次人才引进、培养、激励、服务长效机制。

一是人才工作体制机制进一步健全。以自治区《关于深化人才发展体制机制改革的实施意见》为总纲，推动厅局出台12项配套政策文件，带动盟市和高校、科研院所、医院等用人单位制定各具特色的人才政策举措，逐步形成了多层次的人才引育新格局，全方位的“1+N+X”特色人才政策体系初步形成。

二是人才工作思路理念进一步聚焦，“一心多点”人才工作整体思路得到深化。立足新时期人才工作新形势新要求，以及内蒙古欠发达区情实际，自治区创新性地提出以首都、首府、党管人才为中心的人才工作思路。通过扎实有力工作，着力构建“一心多点”人才工作新格局，力争到“十四五”期末，新增人才资源80万人，人才资源总量

占人口比重达到全国平均水平。人才发展总体水平步入西部省区前列。

三是人才培养选拔质量进一步提升。明确了推进“一心多点”人才工作的8项重点工作计划，以“草原英才”工程为抓手，各盟市“青城英才”“鹿城英才”“玉龙人才”等人才工程全面推开，多渠道多形式培养选拔人才。2010-2021年，累计选拔自治区层面“草原英才”1835名，优化了高层次人才队伍。同时，培育自治区级产业创新创业团队762个，高层次人才创新创业基地82个，人才引领支持项目93个，38人入选国家重大人才计划。人才队伍结构、布局和创新能力和自治区经济社会发展需要逐步相适应。

二、内蒙古人才外流现状

人才外流，特别是高端人才外流，是一个多年困扰内蒙古的问题。从20世纪八九十年代

的“孔雀东南飞”，到近年来的“一江春水向东流”，内蒙古的人才流失一直比较严重。内蒙古的人才外流主要表现在两个方面：

一是基础性人才外流。内蒙古处于京津冀虹吸效应的辐射区，近十多年来，内蒙古参加高考总分在 600 分以上的考生绝大多数选择到外省市上学，并且在毕业后很少回到内蒙古工作。另外，毕业的硕士以上学生更倾向于区外城市就业，由此导致基础性人才大量流失。未来内蒙古在新一轮人才争夺中面临的形势将更加严峻。随着人口红利消逝，人才价值日益凸显。2021 年中国最具人才吸引力城市 100 强显示：人才吸引力指数排名中京沪深深居前三，呼和浩特、鄂尔多斯、包头分别为 47、56、63。应届生和硕士及以上人才更倾向往一二线城市集聚，人才流失倾向明显。据统计，2021 年自治区有 1/3 应届生、硕士及以上人才将简历投向一线城市。

二是高端人才外流。随着全国高校之间人才竞争的日趋激烈，内蒙古人才流失现象十分严重。这在一定程度上影响了内蒙古人才建设和自治区高等教育的发展。据课题组不完全统计，自治区每年正高级工程师、教授等领军人才外流到区外的数量为

100 人左右。值得注意的是，随着博士研究生的不断扩招，虽然也有大量的人才流入，但是他们需要经过数十年的培养，方可成为正高级工程师、教授等领军人才。

三、内蒙古人才外流原因

（一）创新环境不佳

建设科技强国，人才是关键，激发科研人员创新活力是重要支撑，这离不开优良的创新创业环境。对标全国创新驱动发展水平，内蒙古整体科技基础、科技创新能力存在明显差距。根据研发经费（R&D）投入强度可知，自治区的强度仅在 0.7-0.9 之间，而这仅是全国平均水平的 1/3，存在明显的短板。另外，2020 年全区民营企业 100 强中有 49 家没有研发投入，全区规模以上工业企业有研发活动的仅占 10%，研发投入偏低，低于全国 18 个百分点。

（二）高校学科设置和学位管理制度不合理

内蒙古高等教育发展基础薄弱，办学质量相对偏低。全区现有高校 54 所，为全国高校数量的倒数第 5。在全国高校第 4 轮学科评估中，内蒙古排名在全国倒数第 6 位，参评学科中没

有一个学科进入全国同类学科前 10%，仅有 2 个学科进入前 20%，进入前 70% 的学科只占全国总数的 0.78%。差距主要体现在学科声誉、科研成果和生源质量等方面。

（三）统筹使用激励各类人才方面存在缺陷

内蒙古人才培养、科学研究、产业化协同发展相对脱节。例如，跨部门跨单位的合作度低，全区有限的平台资源不能共享共建，有着深厚工作基础、熟悉内蒙古区情的优秀中老年人才未得以充分发挥作用。如自治区的农科院、社科院、科学技术研究院等科研单位没有研究生培养授权，相关科研人员也大多数不在学校带研究生。

（四）科研成果转化机制不够健全

一是自治区内可以转化为现实生产力的成果少，溯其源，成果转化的利益机制不畅，法律和政策规定的内容难以落实。如《中华人民共和国专利法》明确规定，发明专利可以“从其约定”，即利用公共资源和条件所产生的专利，如果双方事先有约定，可以从其约定。二是在科技合作中，事先对成果使用权、处置权、收益权没有约定，无法进行成果转化，甚至一些重大科技

李春林. 走人才引领高质量发展的新路子 [N]. 内蒙古日报, 2020 年 08 月 20 日第 5 版.

内蒙古政协委员马占新: 不断优化内蒙古高校人才成长环境助力高层次人才成长 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722817667044783100&wfr=spider&for=pc>

合作成果因排名前后长期争执不下，影响合作。

四、破解内蒙古人才要素外流的重点思路和对策措施

（一）积极争取差别化人才政策

首先，积极争取在编制上给予松绑，允许内蒙古根据本地的实际情况确定本地区的编制指标或在现有的基础上把编制总额上浮20%以上，并且允许在本地区内部调剂使用，便于在自治区的各个市县区和部门行业实行差别化政策。其次，对内蒙古的高等院校、科研院所、医疗卫生机构等实施高级职称比例适当放宽政策。最后，“破五唯”，坚持“以用为本”。允许内蒙古打破体制内外和所有制的限制，突破地区之间、城乡之间以及干部工人身份之间的界限，形成不拘一格选才用人的良好局面。

（二）加大对学校学科和创新平台建设的支持力度

首先，重点布局和特殊扶持高校“双一流”建设。建议要紧密结合内蒙古地区的资源禀赋、产业发展和已有基础，布局一批重点院校和重点学科，并实施特殊扶持政策，促其迅速发展壮大。其次，围绕符合国家战略定位和生态优先绿色发展大局，紧扣产业链供应链部署创新链，在内蒙古布局一批国家级的产业创新基地和科技创新中心，不断

提升欠发达地区科技支撑能力。如，国家级现代农业产业基地、种子研发基地、清洁能源基地、稀土研发中心、石墨烯研发中心、云计算与大数据研究中心、草原研究中心、蒙医药研发中心等。最后，加大人才待遇倾斜。针对内蒙古人才待遇远低于发达地区的严峻现实，建议实行中央财政支持政策和国家人才工程倾斜政策，落实岗位与薪酬匹配制度。

（三）结对帮带、共建共享，提升基础创新和人才培养能力

首先，建设地区之间结对帮扶的合作关系。要继续推动京蒙合作，并根据形势任务要求，加大人才和科技、教育、文化、医疗卫生的对接，形成以北京为“一心”、呼和浩特市、包头市、赤峰市、通辽市等为“多点”的人才工作格局。再比如，把“研发中心”“研究基地”建在中心城市，实现诸如研发在北京、上海、广州、深圳等发达地区，转化在内蒙古等。其次，加大高校之间结对带培或结对帮带共建。推动北京大学、清华大学、中央民族大学与内蒙古大学、内蒙古工业大学、内蒙古民族大学分别形成结对带培共建关系，实现以强带弱，既解决欠发达地区大学人才不足、创新能力不强等突出问题，也帮助和支持这些地区办好大学，培养更多本地区留得住、用得上的各类人才。最后，推进科研院所对接合作。积极推

动国家级科研院所、研发中心与内蒙古的地方科研院所、研发中心对接合作，发挥国家队的传帮带作用，带动和帮助欠发达地区科研院所、研发中心成长发展、产出高质量成果、服务地方经济社会发展。

（四）坚持全国一盘棋，着力构建区域性人才开发区

首先，重点深化区域间的互认互联互通、完善区域间的利益分享机制，推动人力资本“云共享”和“云联动”，减少“抢人大战”的内耗，推进“产业飞地”与“人才飞地”的协同建设，在区域一体化发展中实现“一心多点”的互动，全面推动人才开发。如“包头·上海张江”科创飞地、“包头·北京中关村”科创基地、浙江大学—北方稀土联合研发中心暨包头稀土研究院杭州分院。其次，进一步完善人才评价和激励机制。体制顺、机制活，则人才聚、事业兴。向用人主体授权、为人才松绑，是人才发展体制机制改革的核心内容。党的十八大以来，党中央将人才发展体制机制改革摆在新时代人才工作的突出位置，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。制定实施《关于深化人才发展体制机制改革的意见》，大力破解人才工作体制机制障碍。各地区各部门从完善人才管理制度、深化科研经费管理和科研项目改革、优化整合人才计划

等方面入手,着力在服务、支持、激励上下功夫,把人才从各种体制机制束缚中解放出来,人才发展环境不断优化,人才活力进一步增强。

(五)推进人才市场化,成立专门的人才引进机构

当前的城市“人才争夺战”实际上是政府直接出手抢人才,企业用人却无所作为,是有违人才市场化体制机制改革方向的。而且有些人才也并不是政府可以直接引进的。因此,城市人才竞争愈演愈烈。而各地悄然兴起“人才集团”新模式,正在成为人才竞争新的“秘密武器”。

根据先进地区的经验来看,人才发展集团具备自身的优势,能够通过市场化和企业化运作,弥补政府引进人才的不足之处。2021年以来,武汉、广州、青岛、无锡、深圳、福州、长沙等地成立了各具特色的人才集团。2022年7月12日,内蒙古人才发展集团有限公司在包头成立,这意味着包头市人才工作市场化迈出重要一步。据不完全统计,当前各地建立的人才集团已达50多个。这些新成立的人才集团使命很明确,就是打造“城市HR”,充分发挥市场在人才资源配置中的决定性作用,最大限度激发人才创新创造创业活力,全面提升区域人才工作整体水平。

(六)以乳业、稀土、煤化工强势产业为“心”,留住高端人才

2021年内蒙古发布《2021年内蒙古自治区重点产业急需紧缺人才需求目录》。但是,这是一个根据产业确定的急需人才目录,需要进一步明确更高层次的科技领军人才引进计划。根据内蒙古“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”的战略定位,制定更高层次的高端领军人才需求目录。如“中国乳都”呼和浩特乳业领军人才、“稀土之都”包头稀土领军人才、“中国煤都”鄂尔多斯煤化工领军人才,在全国树立起内蒙古的人才标识、品牌代言人。为全面贯彻落实中央和自治区党委人才工作会议精神,构建更加开放的科技人才引育新格局。2022年6月15日,自治区科技厅发布了《科技人才激励政策十五条》,这是“十四五”时期的人才工作的重要任务,有利于全面优化科技人才创新创业环境,激发科技人才创新创业活力。

(七)为外国高端人才创新创业开辟“绿色通道”

首先,落实外国人来华工作许可制度。为外国高端人才来内蒙古工作、创新创业开辟“绿色通道”,将外国留学生在内蒙古就业纳入外国人来华工作许可管理范围。重点引进“高精尖缺”外国人才,落实“告知+承诺”和“容缺受理”等便利服务,推进外国人来内蒙古工作许可属地办理。其次,通过加强与外籍高端人才的对话,建立人才

定期联系机制,把地方经济发展的方针政策与外籍高端人才的想法结合起来,做到取长补短,才能为外籍高端人才提供更加精准的服务。最后,完善外国人才评价标准。制定内蒙古鼓励性加分标准,将人才签证发放范围扩大为外国高端人才(A类)。对符合条件的外国人,签发长期(5年)多次往返签证,并可凭签证办理最长有效期5年的工作许可、申请工作类居留证件。■

参考文献:

[1]自治区党委组织部.关于构建“一心多点”人才工作新格局的指导意见[OL].2020年3月.<http://www.cyzq.gov.cn/information/cyzqrmzf11626/msg1952058130690.html>.

[2]自治区党委、政府.关于加强和改进新时代人才工作的实施意见[OL].2022年6月.https://www.nmrgov.cn/ztl/yhshj/dbxx/202206/t20220621_2075041.html.

[3]云霞.内蒙古12条重点产业链急需紧缺高层次人才需求调研与政策思路[J].北方经济,2022(10).

(执笔:北京师范大学马克思主义学院刘一楠;内蒙古财经大学财税学院包文青、罗钰恒)

责任编辑:张莉莉