

京津冀地缘相接、人缘相亲，习近平总书记曾这样比喻：“京津冀如同一朵花上的花瓣，花瓣不同，却瓣瓣同心。”今年是京津冀协同发展十周年，回顾过往、放眼未来，三地凝心聚力、紧密合作，创新协同、产业协作加速推进，人才一体化助力高质量发展的新篇章正在徐徐展开。

——编者

## 京津冀人才一体化发展 十周年回顾与展望

穆桂斌 杨君

实现京津冀协同发展战略目标，人才一体化是关键内容和重要保障。2014年2月，习近平总书记在北京主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报，提出“京津冀协同发展意义重大，对这个问题的认识要上升到国家战略层面”。2023年5月，习近平总书记在深入推进京津冀协同发展座谈会指出，要强化协同创新和产业协作，在实现高水平科技自立自强中发挥示范带动作用。十年来，三地以服务区域协同发展为出发点，联手推进人才一体化发展，持续释放人才协同效能，打造京津冀协同发展新引擎。

### 京津冀人才一体化发展历程

京津冀地缘相接、人缘相亲、历史渊源深厚，交往半径相宜，具有良好的合作基础。新中国成立以来，三地政府层面的合作最早可追溯到1981年，原国家计委牵头制定《京津唐地区国土规划》，之后“首都经济圈”“环渤海经济圈”等概念相继提出，京津冀联系开始增多，2017年《京津冀人才一体化发展规划（2017—2030年）》出台，三地人才交流与合作日趋紧密。回顾京津冀人才合作历程，大致可分为四个阶段：

自发阶段（20世纪80年代—2003年）：以合作需

求为导向

改革开放以来，河北民营经济发展迅速，加大了对各类人才的需求，人才短缺问题日益凸显。相比河北，北京、天津在人才总量、人才质量方面都具有先天优势。于是，河北通过聘请“京津师傅”“星期日工程师”，为企业提供业务指导和技术支持，解决制约企业发展的技术人才瓶颈问题。此外，部分地区基于地缘优势和经济发展需要，主动向京津靠拢，积极建立与京津的人才合作关系。比如廊坊聘请京津知名科技、经济专家担任市政府高级顾问，推动高新技术产业发展；唐山建立与清华大学、北京大学等高校的联系，通过聘用、兼职、技术入股等多种方式引入京津高层次人才。这一阶段，三地人才合作具有自发性、局部性等特征。

起步阶段（2004年—2010年）：以政府推动为起点

随着三地合作意愿和需求上升，加强京津冀区域合作逐步成为三地党政部门的共识。2004年2月，国家发改委在廊坊召开了京津冀地区经济发展战略研讨会，会议达成“廊坊共识”，正式确立了京津冀经济一体化的发展思路。此后，三地先后签署了《京津冀人才开发一体化合作协议书》《京津冀人才交流合作协议书》等一系列文件，建立了京津冀人才开发一体化



京津冀地区地缘相接、人缘相亲，地域一体、文化一脉，具备相互融合、协同发展的天然基础。图为一列动车组列车从河北省怀来县境内的京张高铁跨官厅水库特大桥上通过  
新华社记者 杨世尧 摄

联席会议制度，标志着三地人才一体化合作正式启动。这一阶段，三地人才合作呈现政府推动、多方参与等特征。

提升阶段(2011年—2013年)：以国家规划为指导

2011年，国家“十二五”规划纲要明确提出“推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域一体化发展，打造首都经济圈”，进一步加快了京津冀人才一体化进程。同年，三地签署《京津冀区域人才合作框架协议书》，三方承诺在人才流动、人才智力资源共享、人才培养等方面紧密合作、加强联系。协议内容包括贯通人才市场与人才服务、共享高层次人才智力资源、加强人才培养合作、共建人才创新创业载体、建立相互包容的社会保障制度和实现人才政策互通共融等六方面。这一阶段，三地人才合作呈现层级提升、领域拓宽等特征。

加速阶段(2014年至今)：以服务国家战略为契机

2014年，京津冀协同发展上升为国家战略，人才一体化发展进入快车道。2016年，三地党委组织部门成立京津冀人才一体化发展部际协调小组并召开第一次会议，在健全完善区域人才合作机制方面迈出重要一步。2017年，京津冀三地联合发布《京津冀人才一体化发展规划(2017—2030年)》，这是我国首个跨区

域的人才规划，也是首个服务国家重大战略的人才专项规划，提出了分三个阶段建成“世界高端人才集聚区”的发展目标，以“5大任务”“13项重点工程”为抓手，绘制了京津冀人才一体化的发展蓝图。自此，三地人才合作进入全面深入、提质增速阶段。

## 京津冀人才资源发展状况

京津冀地区2022年常住人口10967.0万人、地区生产总值100292.7亿元、总面积21.8万平方千米，分别占全国的7.8%、8.3%和2.3%，是我国经济最具创新力、吸纳人口最多、人才资源集聚最强的地区之一。

从人才总量来看，京津冀地区总量大、增长快，人才资源丰富。2020年末京津冀地区人才资源总量达2457.3万人，比2015年末增加1159万人，年均增长13.6%，其中专业技术人才达869.1万人，占三地人才总量的35.4%。根据三地统计年鉴，2022年末京津冀地区R&D人员全时当量63.5万人年，占全国总量的10.0%。

从高层次人才来看，京津冀地区领先全国，但三地内部差异较大。2023年京津冀地区全球“高被引科学家”入选者1424人，占全国比重超三成，处于领先地位。2023年京津冀地区新增两院院士58人，占全国新增总量的43.6%。从三地内部看，实力相差悬殊，京津冀两院院士比例为88.5:8.0:3.5，每万名从业人员中具有研究生及以上学历的高层次人才，北京分别是天津的2倍、河北的9倍。

从人才贡献来看，科研产出大、增长快，协同创新成效显著。2022年京津冀地区专利申请数为52.8万件，占全国总数的10.2%，比2014年增长1.3倍；专利授权数为39.0万件，占全国9.3%，比2014年增长2.2倍；技术市场成交额10602.2亿元，占全国总额22.2%，较2014年翻一番。根据《京津冀协同创新指数2023》，2013年至2022年京津冀协同创新指数从100增长到297.6，年均增速12.9%，京津冀协同创新成效显著。

从人才吸引力来看，京津冀地区人才集聚趋势向好，人才吸引力不断增强。根据《中国城市人才吸引力排名2023》，2018年至2022年，京津冀人才净流入占全国的比重分别为-2.9%、-4.0%、-0.7%、-0.6%、0.5%，在北京人才净流入增加的带动下，京津冀区域2022年首次由人才净流出转为人才净流入，人才吸引

力增强。截至 2022 年,京津冀地区共吸引具有硕博学位的创业人才 35.5 万名,较 2014 年增长 2.7 倍。

### 京津冀人才一体化举措及成效

2014 年以来,京津冀三地深入贯彻落实习近平总书记关于京津冀协同发展的重要讲话精神,奋力推动区域人才一体化,取得诸多成效。

#### ——人才一体化发展框架基本建立

立足京津冀协同发展战略目标,三地党委组织部就“人才工作如何主动率先作为”达成“1+9”共识,京津冀人才一体化发展部际协调小组定期召开会议,搭建起长效稳定、高效协同的区域人才工作合作运行机制。京津冀联合出台《京津冀人才一体化发展规划(2017—2030 年)》,为京津冀人才一体化发展明确了方向和任务。此外,《京津冀人社部门人才工作协同发展合作框架协议》等系列专项协议,有效促进了三地在人才引进、培养、服务、交流等方面的措施联动和资源共享,形成了支撑京津冀人才一体化发展的四梁八柱。

#### ——多项重大人才工程启动实施

以重大人才工程为抓手,京津冀携手打造区域人才高地。实施全球高端人才延揽工程,面向全球发布高层次和急需紧缺人才引进计划,既抱团求才又突出特色;实施冬奥人才发展工程,引进、培养了一批竞赛组织、场馆运行、训练管理、技术保障等领域专业人才;实施沿海临港产业人才集聚工程,建成京津冀港口智慧物流协同平台,推进国家海外人才离岸创新创业基地(天津滨海新区)建设;实施临空经济产业人才集聚工程,制定《关于高质量建设临空经济人才枢纽行动计划(2019—2028 年)》;实施雄安新区人才集聚工程,发布“雄才十六条”,实现“雄才卡”常态化申领,累计发放 10481 张,到 2025 年,雄安新区人才资源总量预计达 54 万人,人才密度达 46.2%。

#### ——人才一体化发展平台加速布局

共享区域优质资源,搭建发展平台,让人才有用武之地。北京中关村提供资金、技术、人才,与天津宝坻合作建设京津中关村科技城。经历七年发展,科技城累计注册经营主体 1526 家,形成以新一代信息技术等四大产业为主导的产业集群,集聚了大批高精

尖人才,其中中高层管理人才 50% 来自北京。雄安新区打造创新高地和创业热土,集中搭建一批创新平台,汇聚更多创新要素和创新人才。中关村千家企业、百所高校、百家科研院所、万名首都大学生系列雄安行活动成效显著,对接企业 2300 多家,与 150 所高校签订合作意向书,发布 150 项科技成果,2 万余名高校学生到雄安研学求职,形成人才集聚的“强磁场”。

#### ——多领域人才合作持续发力

人才工作是一项系统工程,需要各部门、多领域统筹谋划、共同发力,十年来京津冀三地在人社、教育、科技、医疗等方面合作取得显著成效。从人社协同发展来看,三地发布实施全国首个人力资源服务区域协同地方标准,合作共建“京津冀(河北三河)人力资源服务产业园”,加快京津冀人社协同发展步伐。从教育协同发展来看,三地签署基础教育合作协议 13 项,成立不同类别高校联盟 20 余个,开展跨区域校企合作,不断推动优质教育资源共享。从科技协同发展来看,三地联合发布《关于推进京津冀协同创新共同体建设的决定》等文件,打造中关村“科技成果俏津门”等活动,2022 年北京流向津冀技术合同成交额 356.9 亿元,同比增长 1.8%,区域科技创新协同不断深入。从医疗协同发展来看,截至 2023 年,京津冀三地联合创建医联体 40 个,京津专家累计在河北诊疗 36 万人次,通过京津医生进驻河北、河北医生到京津进修学习等方式,推动医疗技术、服务水平和人才队伍实现跨越式发展。

#### ——重点区域合作先行先试

依托区位优势,重点区域先行合作,打造了“通武廊”“通宝唐”“京保石”等一批区域人才一体化发展品牌。北京通州、天津武清、河北廊坊三地签署《通武廊区域人才合作框架协议》,发起人才工作联席会,建设“通武廊”人才一体化发展示范区,制定实施“通武廊”高层次人才服务绿卡制度,逐步实现人才引进互融互通、人才评价互认互准、人才培养共育共培、创新平台共建共享。北京通州、天津宝坻、河北唐山以京唐城际铁路为纽带,坚持优势互补、资源共享,三地签署《通宝唐区域人才合作框架协议》,明确高层次人才互认标准,搭设人力资源服务共享平台,致力于打造京东人才“黄金走廊”。北京、保定、石家庄是京津冀城市群三大发展轴之一,目标是打造先进制

造业发展带,对标产业紧缺人才需求,京保石整合区域优质职业教育资源,开展职业教育联合办学,为区域发展提供源源不断的实用人才。

#### ——人才服务体系不断优化

京津冀协同发展以来,三地不断加大财政投入,提高公共服务水平,在教育、医疗、社保、文旅、养老等领域逐步实现共建共享。比如,在全国率先实现区域内异地就医医疗费用直接结算,加快实现三地社保卡跨省通用、一卡多用,创新搭建“乐游京津冀一码通”平台,探索开展跨城养老。京津冀政务服务协同发展也取得新突破,不断深化“一网通办”,持续推进“跨省通办”“移动办”,方便居民生活和企业经营。此外,为支持区域国际化人才发展,三地共同成立京津冀外籍人才服务联合体,搭建京津冀外籍人才服务协同平台,发布《京津冀外国人来华工作许可便利化措施》,在工作许可资质互认、放宽急需人才准入条件等方面提供便利。

### 对京津冀人才一体化发展的几点建议

为进一步提升京津冀人才一体化发展水平,逐步实现全球高端人才聚集区建设目标,可以从以下几方面着手。

第一,尊重人才发展规律,充分发挥市场作用,促进多方力量广泛参与。京津冀人才一体化发展前期主要由政府推动,随着一体化发展不断推进,单纯依靠政府主导成本较高、边际效益下降。要尊重市场规律,充分发挥市场在人才共享和发展中的主导作用。

健全京津冀统一规范的人才大市场。建立区域一体化治理机制,统筹谋划区域人才政策,减少政策落差,深化户籍制度改革,打破人才流动的制度化障碍。深化三地教育、医疗、文化等领域的合作,持续提升京津冀公共服务水准,促进人才跨区域合理流动。充分发挥用人主体作用,进一步向用人主体授权、为人才松绑,赋予用人主体编制使用、人才评价、职称评审更大自主权,充分激发用人主体在人才引用育留各环节的自主能动性。支持人力资源服务业发展,积极扶持专业化人力资源服务机构,支持开展人才猎聘、团队招引等高端服务业态。促进人力资源服务业跨区域经营,构建一体化人力资源服务标准。建立京津冀高

层次人才库,实现区域人才对接与共享。鼓励设立跨区域人才社会组织联动机制,搭建人才交流合作平台。

第二,立足三地功能定位,围绕产业布局人才,实现人才协同共赢。京津冀之间政治、经济地位落差,注定人才一体化是互补的一体化,而不是均衡的一体化,三地需“有所为,有所不为,扬长避短”。

一方面,根据各自定位确立人才发展重心。北京立足“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”,重在引进培养世界级顶尖战略科学家和科技领军人才。天津立足“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”,重点培养引进企业经营管理人才、高技能人才。河北立足“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、京津冀生态环境支撑区”,注重培养引进配套产业转型升级创新及技术技能人才。

另一方面,建立共享共用人才合作机制。在差异化人才发展战略背景下,三地要树立更加开放的人才观念,出台更加开放的人才政策,创新人才管理的体制机制,对人才“不求所有、但求所用”,通过人才联盟、人才飞地等模式,实现区域内各类人才柔性共享、协同共赢。

第三,借力高水平人才高地建设,提高区域国际化水平,打造世界级城市群。京津冀区域要抓住北京全力打造高水平人才高地的契机,充分发挥北京“一核”的带动作用,着力汇聚全球人才。

一方面,加大海外联合引才力度。联合用好各项引才计划,引进海外高层次人才和急需紧缺人才;办好会议论坛、创新大赛等活动,加强国际人才交流合作;抓住国际人才引进窗口期,吸引海外留学人员和华人华侨回归;发挥市场化引才作用,鼓励企业、社会组织等积极引进海外人才。另一方面,建设国际化人才友好城市。进一步完善外籍人才服务联合体,不断提高北京、天津、石家庄、雄安新区等核心城市的国际化水平,打造京津冀区域世界级城市群,提升国际人才工作生活质量,让人才引得进、留得住、发展得好。

(作者分别为河北大学管理学院教授、北京人才发展战略研究院特聘专家,北京人才发展战略研究院助理研究员)