

课题立项编号:BZ24ZX013

“高质量建设全国革命老区振兴发展示范市” 专项课题报告

课题名称 提升巴中百万乡友服务质效研究

课题负责人 张志容

课题组成员 吴朝辉、张瀚文

责任单位 中共巴中市委党校

完成日期 2024年10月8日

提升巴中百万乡友服务质效研究

党的十八大以来，习近平总书记反复强调科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力，鲜明指出人才是推进全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。随着新一轮科技革命和产业变革的孕育兴起，人才资源作为经济社会发展第一资源的特征和作用愈来愈明显，人才竞争已成为综合国力竞争的核心，加强人才队伍建设对推进高质量发展和实现老区振兴发展具有重要意义。

一、提升巴中百万乡友服务质效的必要性和紧迫性

在当今快速发展的时代背景下，巴中市作为国家经济社会发展的重要单元，其繁荣与进步不仅关乎本地居民的生活质量，也是推动国家整体发展的重要基石。面对全球化竞争与区域经济一体化的新形势，巴中市在外人员服务家乡建设的必要性和紧迫性日益凸显，发挥百万乡友服务质效重要程度不言而喻。

（一）人才是经济社会发展的基础性、战略性、先导性支撑

千秋基业，人才为本。习近平总书记强调：“人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。”今年4月，《习近平关于人才工作论述摘编》一书在全国发行，用一章阐述人才与发展的关系，鲜明提出要牢固树立人才引领发展

的战略地位，反复强调随着新一轮科技革命和产业变革的孕育兴起，人才资源作为经济社会发展第一资源的特征和作用更加明显，人才竞争已经成为综合国力竞争的核心；多次阐释人才与创新、科技、产业的内在关系，指出没有人才优势，就不可能有创新优势、科技优势、产业优势。因此，离开人才谈发展就是无源之水、无本之木，而拥有一批人才，往往就能盘活一个企业、撬动一个产业、带动一方发展。比如，宜宾，短短几年引进省级及以上研发（孵化）平台**126**家，集聚高校达**12**所、在校大学生**10**万人，强势崛起的背后是大量人才的支撑；又如，科技城绵阳，近年大抓人才工作，出台“人才十条”，设立**10**亿元人才发展专项资金，推动**GDP**站上**4000**亿新台阶。

（二）巴中自身经济建设需要

功以才成，业由才广。作为一块红色沃土，经过**30**年辛勤耕耘，巴中夯实了发展根基、积蓄了发展动能、汇聚了发展合力，正处于转型升级、追赶跨越的关键期、攻坚期。随着产业结构优化升级、创新驱动发展战略的深入实施，对高素质人才队伍的需求愈发迫切。然而，巴中作为人才净流出城市，面临着人才总量不足、结构不合理、高端人才匮乏等严峻问题，制约了全市经济的高质量发展。在外人员，尤其是那些经过高等教育和海外留学背景的人才、有着丰富创业经历的人才，拥有着丰富的专业知识、广阔的视野和宝贵的实践经验，是推动家乡产业升级、科技创新、文化传承等

方面不可或缺的力量。推动在外人员返乡建设家乡，不仅能直接促进巴中地方经济的转型升级，还能通过示范效应带动更多人才的聚集，形成人才驱动经济发展的良性循环。

（三）巴中现有人才资源的严峻现实

巴中属于盆周山区、革命老区、欠发达地区“三区叠加”地区，受区位优势和经济劣势影响，人才状况面临严峻现实。

2018-2022 年巴中市人口流动情况

（单位：人）

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
总人口	2835091	2774017	2714013	2676048	2658022
流入人口	273704	211957	228096	226023	223939
流出人口	1121520	1094732	1154771	1165739	1157253

如图所示，2018-2022 年巴中市总人口呈逐年减少趋势，全市人口呈净流出状态，但流出规模逐渐放缓。这种人

才单向流动的现象，进一步加剧了地区发展不充分、不平衡，限制了巴中市的发展速度和潜力。从总量看，全市人才资源总量 **19.92** 万名【不含党政人才 **1.46** 万名】、占常住人口比例 **7.6%**，比全国低了 **8** 个百分点、全省低了 **5.4** 个百分点。另外，企业经营管理人才 **3.5** 万名、仅占 **17.6%**，高技能人才 **1.7** 万名、仅占 **8.5%**，社工人才 **0.32** 万名、仅占 **1.6%**。这些都说明人才总量不足、各个领域都缺人才，特别是经济类、产业类、社工类、研发类人才尤为缺乏。从质量看，发展新质生产力所需的高层次、创新型人才严重不足，比如，硕士及以上学历人才 **2300** 余名（含 **16** 名博士）、仅占 **1.2%**，高级职称人才 **1** 万余名、仅占 **5%**，全市每万人发明专利拥有量 **0.4** 件【全省平均水平为 **10.4** 件】。从现有人才存量来看，无论是总量还是质量，巴中市人才资源都严峻不足。

虽然现有人才资源不足，但潜在人才资源富足，据统计，巴中市拥有近 **100** 万在外乡友，是全省在外人才富集的市（州）之一，既有院士等顶尖人才，又有高校院所专家教授；既有众多中省重要岗位领导干部，又有众多经济金融、电子信息、商贸物流、文旅康养等领域商界精英，等等，这些都是实现巴中赶超跨越的宝贵资源，必须要用好用活。

二、百万乡友服务巴中建设的现状分析

（一）百万乡友服务巴中建设潜力巨大

1.在外人员基数大，服务质效潜能强

截止 **2023** 年末，巴中市户籍总人口 **356.61** 万人，流出人口 **93.17** 万人，占总人口比重为 **27%**。从籍贯分布看，巴州区户籍人口 **70.33** 万人，流出人口 **16.58** 万人，占总人口比重为 **24%**；恩阳区总人口 **33.36** 万人，流出人口 **16.19** 万人，占总人口比重为 **51%**；南江县总人口 **64.03** 万人，流出人口 **19.25** 万人，占总人口比重 **31%**；通江县总人口 **70.23** 万人，流出人口 **20.85** 万人，占总人口比重 **30%**；平昌县总人口 **89.99** 万人，流出人口 **21.49** 万人，占总人口比重 **24%**；经开区流出人口 **0.86** 万人，占总人口比重 **13%**（文旅新区在外人员统计在南江县和通江县）。由此可知，全市流出人口占比较大，在外人口基数大，其服务家乡建设潜能亟待开发。

2.高端人才涵盖领域广，发展带动势头足

百万乡友涵盖领域涉及到各行各业，其中，党政领域 **0.19** 万人，科研院所 **0.04** 万人，教育领域 **0.22** 万人，卫生领域 **0.11** 万人，企业家 **0.39** 万人，普通务工人员 **84.73** 万人，军警人员 **0.26** 万人，在校大学生 **8.96** 万人，留学生及国（境）外企业家 **0.1** 万人，其他人员 **0.22** 万人。在党政机关、知名高校、科研院所、大型企业等各个行业领域均有巴中籍优秀人才代表。如在党政领域，既有全国政协常委、上海市委常委、河北省省委常委等省部级干部，又有国家发改委、教育部等中央国家机关领导干部，还有省级相关

部门、市（县、区）党政正职等关键岗位干部。在科研院所，既有院士等顶尖人才，又有高校医院专家、科研机构教授、研究员等领军人才。在企业领域，金融、电子信息、商贸物流、文旅康养等众多产业均有巴中籍商界精英。这些业界精英正是巴中目前发展急需紧缺的领军人才，其带动效用明显。

3.经济活跃地区分布多，发展后劲动力足

百万乡友分布在全国各地，其中，东北片区 **1.08** 万人，华北片区 **8.09** 万人，华中片区 **2.39** 万人，华南片区 **14.84** 万人，华东片区 **31.27** 万人，西北片区 **7.16** 万人，西南片区 **30.29** 万人，国（境）外 **0.1** 万人。全市在外人力资源重点分布在华东、华南等发达地区和西南等重要经济区域，占比超过 **80%**，他们掌握前沿市场信息，拥有开阔眼界视野、丰富人脉资源和较强资金实力，是巴中发展的宝贵资源。

4.在外务工群体占比大，人力资源优势显

从年龄分布看，巴中百万乡友中青年人口较多，其中 **35** 岁及以下 **412991** 人，**36-50** 岁 **307112** 人，**50** 岁以上 **232115** 人，是全市高质量发展的重要生力军。全市在外务工人员占比接近 **90%**，重点分布在制造业（约 **20** 万人）、建筑业（约 **40** 万人）、服务业（约 **15** 万人），为下一步回引技能人才和普通务工人员助力产业高质量跨越式发展夯实了招工来源。

（二）百万乡友服务巴中建设措施有力

人才是发展之基、兴业之要。近年来，巴中市深入开展

在外人才联系服务工作，出台了《关于整合资源集成能力高质量建设全国革命老区振兴发展示范市的决定》和提出了加快建设开放合作典范地、人才创新集聚地、品质生活宜居地的发展目标，积极搭建在外人才联系联络、对接服务渠道，充分激活在外百万乡友潜能。

1.坚持高位谋划。围绕巴中市委市政府提出的“一市四区三地”战略目标，全市狠抓人才工作，以创新求变引才聚才，系统谋划建设开放合作典范地、人才创新集聚地的具体措施，形成了“党政统筹、区县主体、部门联动、全员参与”的全市人才发展工作格局，发挥好百万乡友力量，努力把各方面在外优秀人才引回来、用起来，最大程度推动在外优秀人才资源优势转化为发展优势。

2.坚持政策配套。近年来，全市招商引才引智工作坚持从政策入手、平台着手、生态抓起，先后出台《“书记引才”工作方案》《关于建设产才融合五福生态圈的通知》《人才工作伯乐奖励办法（试行）》等政策文件，迭代推出**4.0**版人才新政，创新实施“百千万引才工程”，大幅提升高层次人才和高能级平台奖补标准，先后实施“巴商回家”计划、“进百企、访千商”活动、“雁归兴巴”行动等等，用好驻外办事处、行业协会、异地商会、“聚引帮”等平台，建立全市侨情“数据库”和海外侨团“联络网”，推动建立百万乡友服务机制，讲好家乡发展故事，吸引更多乡友回馈故乡、建设家乡。

3.坚持宣传推广。近年来，巴中坚持以人才推动发展为

指导，优化成立以市长任组长的招才引智领导小组，分批次推进对外宣传联络专项工作，连续两年召开巴中籍在京优秀人才代表座谈会和不定期召开“巴商茶间荟”活动，以开放合作聚动力、人才集聚增活力，主动嫁接高端资源，扩大对外宣传力度，为巴中高质量发展汇聚更多乡友力量。

（三）百万乡友服务巴中建设成效显著

近年来，巴中市加大人才回引力度，不断完善机制，畅通流通渠道，充分发挥在外人才在招商引资、招才引智等方面的资源优势助力家乡建设，推动人才集聚回流态势持续向好。

1.经济社会效益凸显。在外人员与地区发展密切相关，特别是直接影响着像巴中这种流出人口占比大的城市经济发展。许多在外务工或创业的人员通过辛勤劳动，积累了资金和经验，这些资金和经验往往以投资、捐款或技术支持的形式回流到巴中，直接促进了当地经济的发展。在外人员利用自身的人脉和资源，为家乡引入外部投资，推动当地产业升级和经济发展。例如，巴中通过实施“巴商回家”计划、“进百企、访千商”活动、“雁归兴巴”行动等等，吸引在外专家学者、商界翘楚等回归家乡投资，成功引进多个重点项目，对区域经济的贡献率超过**50%**；通过专家人才“牵线搭桥”，落地雅拉德荣等百亿级项目**25**个，推动**22**项科研成果转化。

2.人才生态成效初显。在重才爱才的环境下，巴中市人

才生态逐渐向好。坚持成长上给最好平台、激励上用最高礼遇、服务上尽最大努力，打造近悦远来的最优生态，不断提升留才吸附力。高规格举办首届“巴中人才周”，集成开展“1+6”系列活动，被中央电视台等主流媒体关注报道，持续传递巴中求贤若渴的强烈信号。首次召开人才发展大会，以市委名义表扬优秀人才 **67** 名、优秀团队 **5** 个，兑现资助资金 **422** 万元，不断增强人才荣誉感、成就感。清单式推进市领导联系专家人才制度，高标准建成院士专家康养院，常态化提供政务、金融等特惠服务，全社会尊才敬才氛围愈加浓厚，人才流失率由过去的 **17.6%** 降至 **6.7%**。

3.人才引流效果彰显。巴中市有力扩大人才工作对外开放度、提升服务发展支撑力、营造重才爱才氛围感，推动引才数量连续三年增长超 **20%**，引进硕博人才超过之前 **15** 年引进总和，人才流失率从过去的 **17.6%** 降至去年的 **6.7%**。**2023** 年赴 **7** 省 **21** 所高校开展招才引智活动，岗位总量、推介高校数量和引才落地率等多项记录被刷新，共引进人才 **860** 名，引才增长率连续三年超过 **20%**，其中硕博等高层次人才 **196** 名，分别同比增长 **20.3%**、**46.3%**。**2024** 年已开展 **3** 轮赴外引才，招才引才数量剧增，人才引流效果彰显。

（四）百万乡友服务质效制约因素分析

1.发展环境不友好，管理体制有待优化

巴中地区川东北地区，周边毗邻的重庆、成都、西安等

大城市，均有着更强的经济实力和资源优势，相对而言，巴中区域位置不佳，长期以来一直是四川省的经济短板，远离经济发展的主轴线，经济发展发展环境并不友好，这限制了在外人员服务家乡建设的积极性。例如，政策扶持不足、行政效率低下、法律法规不健全等问题，使得返乡创业或投资面临诸多困难。其次，部分地方政府对于返乡人员的支持政策执行不力，或者存在官僚主义、形式主义等问题，导致返乡人员难以获得及时有效的服务。此外，农村地区的经济管理体系相对落后，缺乏灵活性和创新性，难以适应市场经济的发展需求。

2.资源条件不充分，发展动力持续不强

资源条件和发展持续性是影响在外人员服务家乡建设的重要因素。资源方面，巴中并未拥有丰富的自然资源和产业基础，物流成本高昂，其基础设施建设也远远落后于其他地区，导致返乡人员难以开展有效的经济活动，这在一定程度上限制了其发展潜力和吸引外部投资的能力。另外，全市人口外流严重，导致当地缺乏足够的人才和技术支持；同时，农村集体经济薄弱，缺乏足够的资金和资源来推动当地经济发展。数据显示，巴中的高等学府数量和质量无法满足地方对高素质人才的需求，导致许多优秀人才选择离开本地，而留下的多数人才往往涌现了公务员和教师等体制内稳定职业，其他行业特别是产业领域则面临着严峻的人才短缺问题，导致巴中发展持续性不强。

3.信息渠道不畅通，高端资源利用不均

外出人员作为连接外部世界与家乡的重要桥梁，其掌握的信息对于家乡的发展至关重要。巴中地处秦巴山区，信息渠道不畅通，外出人员难以及时获取家乡的发展动态和政策信息，也无法将外部市场的最新趋势和机遇反馈给家乡。这会导致决策者在制定发展战略时缺乏足够的信息支持，从而影响决策的科学性和效率。当外部市场出现新的产业趋势或投资机会时，若家乡无法及时获取这些信息，就可能错过转型升级或扩大规模的最佳时机。同时，信息不畅也会限制家乡与外部市场的交流与合作，从而影响经济的整体发展。对于返乡创业或投资的外出人员而言，信息不畅会增加其运营成本。他们需要花费更多的时间和精力去搜集和分析市场信息，以做出正确的决策。这不仅会增加他们的时间成本，还可能因为信息不准确而导致经济损失。

综上所述，这些因素共同制约了在外人员服务家乡建设的质效。为了推动乡村振兴和高质量发展，需要采取一系列措施来优化发展环境、提升资源条件、畅通信息渠道，并促进在外人员高端资源的均衡利用。

三、提升巴中百万乡友服务质效的路径探索

近年来，巴中市委聚焦产业发展，重点开展人才工作，统筹推进各项政策措施，取得了一定的成绩，但距离建设全国革命老区振兴发展示范市还存在较大差距。特别是，面对临近城市和广大沿海发达城市巨大的“虹吸效应”，进一步对

人才、资源、资金等产生巨大的吸附力，导致巴中发展后劲不足。面对新情况、新问题，巴中市委提出必须积极主动作为，进一步整合资源、集成能力，持续深化“四个转向”，激活百万乡友创造活力，推动全国革命老区振兴发展示范市建设迈出新步伐、站上新台阶。

（一）全覆盖摸排，分级分类建好人才“信息库”

建立完善在外人才信息库是建好“万丈人才高楼”的基础。**一是**分类建立信息数据库。依托市高端人才服务中心、市农民工服务中心分别建立巴中籍在外高端人才资源数据库和在外乡友资源数据库，收集巴中籍在外人才工作领域、专业特长、返乡意愿等详细情况，及时掌握在外人员工作变动、职务升迁等情况，并持续充实完善、适时调整更新。**二是**建立数据资源共享机制。在保证数据安全的前提下，分领域反馈给发改、经信、科技、农业、投促等经济部门和教育卫健等重点民生部门，分县（区）反馈给**2**区**3**县党委政府和经济开发区、文旅新区党工委，分片区反馈给驻外办事（联络）处，便于各地各部门更有针对性地对接联络在外乡友、开展招商引资和招才引智等工作，最大程度推动在外优秀人才智力、技术、人脉等资源优势转化为发展优势。**三是**充分发挥数据库资源作用。依托巴中各级学校校友会、各地商会等平台，广泛发挥“朋友圈”辐射作用，在建立在外人才信息库的基础上，加强信息联络沟通，进一步发现和挖掘更多的在外人才，我巴中市经济产业发展寻找技术创新、投资

合作的机会。

（二）多渠道联络，用心用情系牢游子“乡情线”

加强与在外人才沟通联络是发挥好在外人才资源优势的关键一环。**一是**做好信息交流畅通专线。线上市委人才办开设在外人才“服务专线”、各县（区）建立在外人才“归雁群”，定期推送全市重大发展动态、招商引资政策、节日问候等信息，打通在外人才需求与家乡发展需要的信息屏障。**二是**加强线下面对面交流。线下把握春节、中秋、国庆等传统节日节点，市领导带有上门走访慰问前端人才和优秀乡友，不定期召开“返乡人才座谈会”“招商引资洽谈会”，邀请返乡人才调研特色产业、参观重大项目、提出发展建议。**三是**突出用好高端人才资源。根据部门职能职责，分行业系统主动对接 **1100** 余名巴中籍在外优秀高层次人才，开展常态联络、登门拜访、乡情感召，以在外优秀人才为纽带推动以才引才、以商招商、科研合作、成果转化，吸引更多优秀人才带资金、带项目、带技术、带团队回（来）巴创新创业。**四是**持续加强青年学子联络。由团市委牵头，围绕建设青年发展型城市，通过举办在外大学生座谈会、邀请在外学子家乡行等方式，常态加强在外学子联络服务，引导热爱家乡、宣传家乡、回归家乡。**五是**强化在外务工群体服务。由市人社局牵头，用好普通在外务工人员信息库，定期发布本地就业岗位，鼓励在外务工群体返巴就业。由市总工会协同市农民工服务中心，做好在外务工人员维权服务。

（三）大范围宣传，全力构建爱才留才“生态圈”

打造近悦远来的人才生态圈是吸引在外人才返巴创业的重要因素。**一是**做好宣传推广工作。加大对外优秀人才事迹、支持家乡建设典型做法与经验的宣传力度，对在招商引资中作出突出贡献，发挥示范引领作用的杰出人才，承诺在推荐相关政治安排和评选表彰上予以优先考虑，激发更多乡友见贤思齐。**二是**发挥杰出乡友代表作用。让在外优秀人才化身“代言人”，发挥好个人的号召力、引领力，讲好巴中故事、传播好巴中声音，把我市的产业发展、项目建设、营商环境等方面情况宣传到更多更大的“朋友圈”。**三是**大力运用线上宣传平台。依托现代短视频平台，发挥好家乡“大主播”作用，举办线上推介活动，征集全国广大年轻群体举起手中镜头，记录巴中别样的自然风貌和传统文化风俗，宣传巴中独特的红色文化资源，用镜头吸引流量，吸引更多优秀人才来到巴中，成为“新巴中人”。**四是**定期赴外开展“校企院所行”拜访对接活动，通过在外人才牵线搭桥、穿针引线，吸引更多优秀人才带资金、带项目、带技术、带团队回（来）巴创新创业，最大程度释放以才荐才、以才引才的链式效应。

（四）全流程服务，多管齐下提升项目“孵化率”

坚持为在外人才返乡创业提供最优质、最便捷、最全面的服务。**一是**突出政策对落地项目的支持服务。出台《关于建设产才融合服务生态圈的通知》，推动人才政策与科技创新、招商引资、产业扶持等政策协同发力，推动在外人才更

多项目落地生根。**二是**持续优化营商环境。联合发改、经济、统计、农业、人社、自规等相关部门，建立在外人才返乡创业“快速响应”受理机制，优化“一站式”人才服务窗口，探索建设人才服务数字化、一体化平台，开通人才“一卡通”“人才码”，真正让“办事不求人、办事少跑路”成为巴中人才生态环境鲜明标志。**三是**办好返乡人才的关键小事。坚持专人专办，设置人才专员为返乡创业人才解决子女就学、安居保障、户籍迁移等事项，及时受理人才诉求，全力打通服务在外人才返乡创业“最后一公里”，不断增强人才在巴获得感和幸福感。

（五）高效能对接，致力营造干事创业“大环境”

一是重点在利于人才深耕事业上出实招，要在原有市领导联系服务院士专家人才基础上，建立市四套班子联系服务新进人才机制，示范带动各地各部门领导班子成员全覆盖联系人才。特别是组织、科技、财政、人社等部门要围绕人才学历提升、创新创业、成果转化、对外合作等方面提供服务支持，助力人才成长成熟。**二是**用好巴中（成都）企业幸福中心离岸孵化器，布局建设重点实验室、中试熟化等创新平台，推动更多科研成果转化落地；积极融入成渝地区双城经济圈建设，加强新时期成巴、渝巴合作。**三是**深入推进国际、国内友城合作，全面提升开放合作质效；积极对接行业头部企业、链主企业，强化协作配套，深度嵌入区域产业链、供应链、价值链、创新链。**四是**整合科研院所资源，做强巴中

科技创新云，建好“云上大学城”，着力打造科技创新策源、成果转化承载、人才交流集聚平台；主动对接先进技术成果西部转化中心，建设国防工业科技成果孵化基地，促进军民融合发展。