

文本分析视角下的城市人才政策比较研究 ——以长三角部分城市为例

刘玉勉

(中共合肥市委党校,安徽 合肥 230001)

摘要:人才资源是驱动创新的第一资源,人才资源离不开人才政策的支持与引导。选取上海、杭州、南京、合肥四个长三角城市,以样本城市近五年颁布的现行有效的人才政策为基础,从政策频度、政策对象、政策导向等分析维度比较长三角部分城市人才政策。针对人才政策实践契合性有待提升、相对偏重奖励性机制、主要聚焦高层次人才等问题,提出系统性布局人才政策框架、人才政策,立足当地实际需求、精细化规范人才政策内容、营建人才政策的良好环境等对策建议。

关键词:人才政策;目标群体;发展性措施

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2021.05.290

人才政策是区域竞争的重要驱动因素。在日益激烈的科技竞争形势下,为赢得竞争主动,地方政府积极推进人才政策的制定颁布,为充分发挥人才资源在经济社会发展中的支撑性、战略性作用提供制度基础,制度演进与趋势研判的理论探析成为学界关注点。

1 城市人才政策的样本选择

城市人才政策以文本样态呈现,以文本视角探研政策设计与实施成效的逻辑关联,更具理论研究的客观性和现实意义。人才政策样本选择须注重客观性、准确性、代表性等。

第一,从文本选择上,本文选取的政策文本来源均为城市政府网站公开的数据资料;发文机构为市政府及市职能部门;政策范围为城市全市范围内与人才引进、培养、激励直接相关的有效文件。

第二,从区域选择上,长三角地区城市出台人才政策较为活跃,人才流入量呈现总体上升趋势,人才政策取得了积极效果,并且城市发展多元,具有样本分析的典型性与代表性。

第三,从时间选择上,政策文件具有一定时效,结合实践来看,2017年以来各地先后出台人才政策作为城市人才竞争的策略机制,因此,本文选取上海、杭州、南京、合肥四个长三角城市作为样本城市,主要针对样本城市近五年出台的现行有效主要人才政策进行分析。

基于城市人才政策的样本选择,本文对样本城市政府网站公布的现行有效人才政策进行梳理,并将每个政策文本设定为一个分析单元并排序编号。

2 样本城市人才政策的文本分析

政策的文本分析具有明显的应用型特征,其主要依托文本属性提炼信息数据,分析考证政策信息特征,进而为决策主体在处理政策问题时提供支持。人才政策作为社会政策中部分群体的细分政策,其文本分析一方面应尊重社会政策学术研究的逻辑重点,即制度与行动两个维度;另一方面应针对人才引进、人才培养、人才激励等特有内容,基于此,本文选择政策频度、政策对象、政策导向作为城市人才政策的分析维度,以覆盖政策内容、实施过程、政策评价三个最为关键环节,多维度展示城市人才政策的运作逻辑和社会成效。

2.1 人才政策频度分析

样本城市基于不同的经济社会基础和重点产业发展需求,呈现出不同年度频次差异,如杭州2018年度出台人才政策相对密集、南京2019年度相对密集、上海2020年度相对密集,合肥近五年人才政策出台频次相对平缓。总体而言,样本城市近五年出台的人才政策,相较于其他领域政策而言频度较高,反映出各地契合经济社会的现实发展需求,注重引进并激励人才的发展思路和主动意愿。值得关注的是,样本城市近期出台的部分人才政策,是在已有政策基础上根据实际情况重新修订或延长期限,如上海市《关于服务具有全球影响力的科技创新中

心建设实施更加开放的国内人才引进政策的实施办法》等,呈现出各地人才政策的延续性以及因时因地及时跟进。

2.2 人才政策对象分析

人才政策通过引导机制对人才资源聚集、配置、提升,其引导机制具有相应的目标群体,即政策对象。依据样本城市人才政策面向的群体范围,本文将政策对象主要分为以下类别:一是高层次人才,即各领域杰出人才、领军人才、学科带头人、关键技术科研人才等;二是高校毕业生,即青年大学生、后备级人才等;三是专业技术人才,即各领域的专业技能人才、技术工匠等;四是海外人才,即海外高层次科研人才、海外创新创业人才等;五是特别人才,即政策指向特定产业领域或特定地区人才。本文表3以表1中的政策序号替代样本城市人才政策,对应归纳各类人才的适用政策。考量到海外人才主要为各领域高层次科研人才或创业人才,基于样本数量分析,各地人才政策目标群体更为侧重高层次人才。除了聚焦特定目标群体的政策外,还有部分政策并未明确具体目标群体,而是针对各类人才设置相应的激励制度。因此,从样本城市政策文本分析,各地政策对象以高层次人才为重点,并兼顾提高各类人才整体水平。

2.3 人才政策激励机制分析

人才政策通过落户、安居、资金补贴等福利性措施和奖励性措施吸引人才;通过技能提升、职称晋升等发展性措施培育人才;通过提供医疗、子女教育等保障性措施营造良好的人才环境。部分人才政策亦会以多元激励措施实现引才、育才、留才,如杭州市《关于进一步加强“名城工匠”培养生态建设的实施意见》中既规定了资助补贴等奖励性措施,也设置了技能提升等发展性措施。以样本人才政策分析,资助、补贴、安居、落户、培养、医疗、子女教育是人才政策中相对高频的内容,这其中项目资助、经费补贴等奖励性措施占比最高。

3 城市人才政策的问题分析

通过样本文本分析,城市人才政策凸显出颁布频次较高、覆盖对象相对广泛、激励机制较为多元等特点,对人才资源优化配置发挥了积极作用,呈现出一定的“磁场效应”。同时,从上述出台频次、目标群体、激励机制等多元维度分析而言,城市人才政策还有尚需补足的空间。

第一,人才政策实践契合性有待提升。样本城市的人才政策结合当地实际发展需求,规范内容有不同侧重,也呈现出了不同特点,如杭州近年来的人才政策侧重于专业技术人才能力提升;上海的人才政策中关于人才子女国际化教育,相对于其他城市政策内容关涉较多,体现出当地人才多元化、国际化的实践基础。尽管各地人才政策契合地方发展,但仍存在简单地直传上位政策或者照搬其他地方政策的问题。人才政策缺乏地区特色,跟风同质化的现象较为严重,导致人才政策不能与产业发展需求、人才个人意愿匹配。如为海外人才子女提供的国际

表1 样本城市近五年部分有效人才政策表

序号	政策	发文年度	发文城市
1	关于本市外资研发中心聘用外籍人才来沪工作许可相关事宜的通知	2017	上海
2	关于延长《关于印发〈关于服务具有全球影响力的科技创新中心建设实施更加开放的国内人才引进政策的实施办法〉的通知》有效期的通知	2017	上海
3	关于延长《关于印发〈关于服务具有全球影响力的科技创新中心建设实施更加开放的海外人才引进政策的实施办法(试行)〉的通知》有效期的通知	2017	上海
4	市级财政科技投入科技人才与环境类专项联动管理实施细则	2017	上海
5	关于鼓励在杭高校及其师生在杭创新创业的若干意见	2017	杭州
6	杭州市民政局等6部门关于加强养老服务人才队伍建设的意见	2017	杭州
7	杭州市成长型大学生创业企业投资引导基金管理办法(试行)	2017	杭州
8	合肥市享受政府特殊津贴人员选拔管理办法	2017	合肥
9	合肥市人民政府关于修改《合肥市专业技术人员继续教育暂行规定》等规章的决定	2017	合肥
10	杭州市人民政府关于调整完善市区户口迁移政策的通知	2018	杭州
11	关于做好杭州市区人才专项租赁住房建设工作的通知	2018	杭州
12	杭州经济技术开发区人才专项租赁住房试点分配办法	2018	杭州
13	杭州市大学生创业资助资金实施办法	2018	杭州
14	杭州市外国高端人才服务“一卡通”实施细则	2018	杭州
15	关于杭州市专业技术职务任职资格实施电子化管理的通知	2018	杭州
16	关于合肥国家海外人才离岸创新创业基地建设的实施意见	2018	合肥
17	关于印发推动非户籍人口在城市落户实施方案的通知	2018	合肥
18	南京市人才安居精准服务实施细则	2019	南京
19	南京市职业技能提升行动实施方案(2019—2021年)	2019	南京
20	南京市关于加快推进教育国际化实施办法(试行)	2019	南京
21	关于印发支持中科院高端创新资源落户麒麟科技城的政策措施和支持升建南京国家农业高新技术产业示范区的政策措施的通知	2019	南京
22	南京市企业人才参加企业年金集合计划办法	2019	南京
23	南京市企业博士安居工程实施办法	2019	南京
24	关于进一步加强“名城工匠”培养生态建设的实施意见	2019	杭州
25	关于实施杭州市技能大师工作室“倍增计划”的通知	2019	杭州
26	杭州市乡村产业技能大师工作室认定管理办法	2019	杭州
27	上海市引进人才申办本市常住户口办法	2020	上海
28	上海市引进人才申办本市常住户口办法实施细则	2020	上海
29	地方教育附加专项资金用于本市高技能人才培养基地建设经费资助实施办法	2020	上海
30	上海市公安局关于修改《上海市公安局关于港澳居民特殊人才及家属申请来沪定居的受理审批办法》的通知	2020	上海
31	上海市海外人才居住证管理办法	2020	上海
32	上海市海外人才居住证管理办法实施细则	2020	上海
33	中国(上海)自由贸易试验区临港新片区境外专业人才执业备案试行管理办法	2020	上海
34	关于新时代上海实施人才引领发展战略的若干意见	2020	上海
35	南京市关于大学本科及以上学历人才和技术技能人才来宁落户的实施办法	2020	南京
36	关于印发杭向未来·大学生创业创新三年行动计划(2020—2022年)的通知	2020	杭州
37	关于进一步吸引优秀人才支持重点产业发展的若干政策	2020	合肥
38	关于征集合肥市高层次科技人才团队项目的通知	2020	合肥
39	合肥市职业教育改革实施方案(2020—2022年)	2020	合肥
40	南京市人才购买商品住房办法	2021	南京
41	杭州市农村建筑工匠积分和评价管理暂行办法	2021	杭州
42	合肥市引才引智示范基地管理办法	2021	合肥
43	合肥市职工创新成果评选和职业技能竞赛办法	2021	合肥

化教育在部分城市仍面临体制机制的衔接问题;再如科技成果转化权益的分配程序仍需明确等,此类政策尚需与实践基础进一步磨合,以真正发挥实效。

第二,人才政策相对偏重奖励性机制。从样本人才政策的激励机制量化来看,经费补贴、创业支持、项目资金等奖励性措施占比最高,说明城市人才政策更为关注“引才”机制建设,对于人才能力提升、人才生态环境等方面的激励机制关注相对不足。以管理视角分析,人力资源管理包括引、育、留等多个方面,“引才”政策措施仅是人才资源的第一个层面,“留才”“育才”措施应成为人才政策的重中之重。人才政策缺乏对人

才资源持续发展的相应配套机制,会使人才与地方缺乏有效的黏度联结,并且不利于形成持续挖掘人才潜力的良好创新生态,造成人才资源的浪费。

第三,人才政策主要聚焦高层次人才。通过文本分析,样本城市人才政策的目标群体相对偏重于高层次人才类型,尽管杭州等城市近年来加大了对于专业技术型人才的扶持,但总体而言,对于多层次人才资源的优化配置并未形成完整的政策制度体系。高层次人才,尤其是高新技术的核心人员,对于技术落地、产品熟化、产业引领等具有重要作用,因而获得更高关注。然而,技术人才作为人力资源中的基础性、支

表 2 样本人才政策的制定颁布频度表

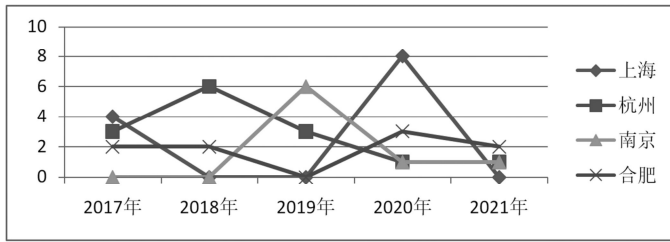


表 2 样本人才政策的政策对象统计表

政策对象	政策序号	政策合计
各类人才	11, 12, 18, 20, 27, 29, 34, 35, 40	9
高层次人才	2, 4, 8, 10, 17, 21, 22, 23, 37, 38	10
高校毕业生	5, 7, 13, 36	4
技能人才/专业技术人才	9, 15, 19, 24, 25, 26, 28, 39, 41, 43	10
海外人才	1, 3, 14, 16, 31, 32, 33, 42	8
特别人才	6 (养老产业人才), 30 (港澳居民)	2
		43

表 4 样本人才政策的激励机制统计表

政策激励机制	政策序号	政策合计
项目资助、经费补贴	4, 5, 6, 7, 8, 13, 22, 24, 25, 26, 28, 34, 36, 37, 38, 42, 43	17
培养机制、晋升机制	4, 5, 6, 9, 19, 24, 26, 39, 41, 43	10
户口	2, 10, 17, 27, 29, 35	6
安居	11, 12, 18, 23, 37, 40	6
子女教育等便民服务	1, 3, 4, 14, 15, 16, 20, 21, 30, 31, 32, 33	12

撑性力量,亦应引起关注,如当前各地在科技成果转化呈现出缺乏专业转化人才的问题,甚至影响科技成果转化实效。

4 优化城市人才政策的对策建议

针对长三角部分城市人才政策呈现的自身特征,以优化人才政策成效为目标,使城市人才政策对人才流动意愿、满足企业需求、推动产业升级、提升城市综合竞争力发挥积极影响,针对文本分析的补足空间,本文提出具体建议如下:

第一,系统性布局人才政策框架。一是人才政策的目标群体要系统化。针对人才政策目标群体相对单一的问题,制度设计可以进一步引导激励机制向“后备级人才”“工匠”“技术能手”等多层次人才平衡,扩大目标群体,使不同层次人才享受对应的政策红利,进而优化人力资源配置。二是人才政策的激励机制要系统化。人才政策的目标并非单一地聚集人才、吸引人才,其还应涉及对人才的能力提升、队伍培育、服务保障、价值认同等多个环节,除了福利性、奖励性制度设计外,还需配套发展性、服务性制度安排,提升人才与城市黏度。三是人才政策的协调机制要系统化。诸如创新发展试验区、重点产业推进等领域的地方政策,会关涉人才队伍建设等内容。无论是专门针对人才制定地方政策,还是关联人才资源的其他领域政策,应建立统一协调的规范机制衔接人才政策内容,避免因规范冲突导致难以执行,为人才发展提供明确统一的配套保障。

第二,人才政策立足当地实际需求。从人才流动性特点分析,对相同人才采用同等政策,人才将会向发展水平相对较高的城市聚集,因此,各地人才政策相近并不利于人才资源的合理流动与科学配置。人才政策应当结合城市当地的发展水平、经济基础、产业结构、特色优势等因素,因地制宜地进行顶层设计,尤其需要关注当地产业结构需求。不同产业结构存在差异,对应的人才结构需求亦不相同,人才政策应结合地方产业结构的发展进行统筹规划,针对性出台重点产业人才的激励机制,使人才政策对助力地方重点产业发挥实效。

第三,精细化规范人才政策内容。城市人才政策的数量和篇幅均呈增长之势,而人才政策构建框架型秩序多于治理精细型秩序。实际上,框架型秩序主要在制度产生初期发挥作用,伴随社会精细化的动态过程,精密型秩序在实践中则更为频繁地被适用,人才政策应随着治理精细化需求持续完善。一是精细化解决人才引进难点问题。信息、生物、新能源、新材料、智能制造等新一代技术蓬勃发展,突破关键“卡脖子”技术的科研人才需求扩大,但户籍、医疗、社保等因素影响了部分科研人才流动意愿。针对这一难点,在不改变人事、档案、户籍、社保等关系的前提下,通过顾问指导、挂职、兼职、技术咨询、退休特聘等“柔性引才”政策机制,创新人才引进路径,针对性解决现实问题。二是精细化回应

人才发展现实需求。通过资助、培训、交流、团队建设等人才培养制度设计,优化人才培养的支撑体系,精细化回应能力提升、安居教育、医疗保障等人才发展的现实需求。三是精细化评估人才政策实施成效。建立人才政策实施评估机制,设置政策知晓度、执行协调度、需求吻合度、软环境优化程度等具体指标评估实施成效,提升人才政策整体效能。

第四,营建人才政策的良好环境。优化城市人才资源是系统性工程,引进并培育契合发展、结构合理、充满活力的人才队伍,不仅需要科学化的政策体系,还需要良性互动的政策实施环境。一是推进人才公共服务平台建设。搭建新型便捷的综合信息平台,如针对各地人才政策发布载体不统一或信息查找不便等问题,统一信息发布平台,畅通政策文本查找路径,提升人才政策宣传引导效能。二是提升人才政策服务保障能力。通过区域性合作机制等政策设计,对特定政策目标群体所需的国际化教育、医疗提供相应保障;建立政策保障的动态完善机制,依据评价反馈优化相应保障机制。三是打造人才发展良好氛围。探索推行人才改革试验区政策,打造宜居宜业的人才发展环境;赋予科研人员职务科技成果长期使用权,或者安排收益的一定比例用于技术人员激励等政策设计,提升科技人才技术成果转化的内生动力;通过人才活动品牌、国际化人才峰会等制度设计,充分发挥人才聚集效应,使人才发展与良好科研氛围形成互动。

城市人才政策的制定与实施,既要注重人才引进,亦要注重人才发展;既要强调制度设计的科学性,亦要强调制度施行的实效性,使人才获得更大的发展空间,更好地实现人才资源赋能地方产业转型与发展。

参考文献

- [1]何理丽,符慧颖,李远辉.区域人才政策比较研究[J].合作经济与科技,2019(12):102.
- [2]姚俊.社会政策的学术分析维度与研究策略——基于本土的视角[J].学海,2011(06):23.
- [3]张艳,杨康.省级地区新一轮人才引进政策与落实机制分析及改进研究——以长江经济带为例[J].安徽商贸职业技术学院学报,2021(1):32.
- [4]王起超.粗放和精细:论立法技术的秩序构建路径[J].河北法学,2021(5).
- [5]顾玲俐,王建平,杨晓玲.科技人才政策实施效果评估指标体系构建及其应用研究[J].中国人力资源开发,2019(04):100.

作者简介:刘玉勉(1981,12-),河北沧州人,中共合肥市委党校(合肥行政学院)政治与法律教研部副主任,副教授,法学硕士。