



国家自主创新示范区人才政策评价 ——以中关村与东湖高新区为例(2009—2013)

李燕萍 郑安琪 沈 晨 罗静子

摘 要:采用内容分析法对中关村和东湖高新区 2009 年以来的 46 项人才政策进行定量研究,笔者发现示范区人才政策体系日趋完善,但政策制订尚未形成“合力”;政策价值突显人才队伍的综合建设,中关村已逐步按人才类型颁布专门化政策,且注重政策的与时俱进,而东湖高新区稍显滞后;人才激励与人才保障政策是两区优先考虑项,而对人才培养与流动政策则缺乏关注;人才政策工具呈现向营造良好的人才发展环境联合出击的局面。
关键词:人才政策;国家自主创新示范区;人才战略

深入实施创新驱动发展战略,必须实施人才优先发展战略,推进人才发展体制改革和政策创新。自国家自主创新示范区建立以来,中关村和东湖高新区开始了“人才特区”建设,并在人才引进、培养、评价、激励、人才保障等方面进行了探索实践。但示范区高端创新创业人才匮乏、人才结构和布局不合理、人才发展的体制障碍未消除等问题仍然存在。示范区如何突破障碍,在更大范围内吸引高端人才,不仅需要进一步的顶层设计,还需要对现有人才政策进行评价。

一、政策评估框架与研究设计

(一) 政策评估框架

人才政策属于公共政策的重要内容。公共政策是政府调控和管理社会的规范和行动准则,是人类社会发展到一定阶段后政治体系制度化运作的产物。内容分析法是公共政策定性与定量评估方法的综合,通过对文献内容的定量化语言分析手段,研究判断所考察文献或政策的内在事实及关联趋势。政策文件及相关的政策文本反映了政府政策行为,是记述政策意图和政策过程尤为有效的客观凭证(李刚,2007:4)。因此,采用内容分析方法进行内容评价研究,是“从公开中萃取秘密”(卢泰宏,1997:25)。

公共政策、政策利益相关者和政策环境是公共政策制定和执行的三个相互联系的因素(邓恩,2002:84)。其中,公共政策是政府机关制定的一系列相互关联的选择,如人才政策就包括一系列人才培养、引进、使用、激励决策(郭国平,2005:16-18)。政策利益相关者是指影响政策制订、政策执行等相关与政策有利害关系的个人或群体,体现了政策价值取向。政策环境是政策制订与政策执行的具体背景因素。一般地,公共政策体现为各种政策工具。人才开发理论指出,人才开发要素主要涉及人才引进、培养、激励、流动、评价及保障等方面。因此,人才政策工具也可分解为以上几类政策工具。

(二) 文本数据来源

本研究政策文本的选取遵循了以下步骤:首先,明确国家自主创新示范区的行政管理部门,主要在国家、省市和区级三个层次获取样本。其次,通过四种途径查找人才政策文件:一是人才行政管理部门的官方网站;二是政策文本;三是示范区年鉴;四是两家国家自主创新示范区的人才网站。最后,明确检索主题词,主要是依据《国务院公文主题词表》,筛选了“09 民政、劳动人事”词表中的“社会保障”、“人才”、“考核”、“交流”、“待遇”等相关主题词以及“12A 文秘工作”词表中的“建议”、“意见”、“条例”、“办法”、“细则”、“规定”、“决定”、“公告”、“通知”等主题词(李燕萍、吴绍棠等,2009:1441-1447)。最初检索出 53 项人才政策文本。然后依据对人才政策的理解进行第一轮筛选,同时邀请两位人力资源管理领域

的权威专家剔除存在争议的政策,最后得到 46 项政策文本,其中东湖高新区 21 项、中关村 25 项。

(三) 信度与效度检验

本研究从文本代表性、类别建构、文本编码、数据解释四个方面信度和效度的控制。第一,政策文本完整。第二,严格按照 Berelson(1952)的建议进行人才政策的类别建构,即遵循详尽无遗且互相排斥的原则进行人才政策类别的划分与建构。类别建构第一次汇总时,人才政策类别建构一致性程度为 78.1%。最后邀请两位专家修正对编码分类体系,确认对人才政策文本进行编码的分类与标准意义。第三,编码结果可靠性检验显示三种编码组合一致性程度分别为 80.5%、81.3%、96.7%,均高于 0.7 的信度标准。第四步,严格按照政策分析框架中所提及的人才开发理论与制度变迁理论进行数据解释,保证内容分析不再“浅陋和缺乏意义”(Stempel & Westley,1989:126)。

二、人才政策的剖析与评价

(一) 人才政策的制订与效力评估

1. 人才政策的发展趋势

人才政策指能够支持人的才能与作用发挥的一系列政策与法规,是政府为了发挥人才的作用,对人才的培养、开发、利用等活动做出的规定和采取的措施与行动(萧鸣政、韩溪,2009:13-15)。随着人才资源的竞争日趋激烈,人才政策成为核心工具。东湖高新区和中关村分别于 2010 年和 2011 年启动了“人才特区”建设,积极探索以“特殊政策、特殊机制、特事特办”为特征的人才发展体制机制,这一时期示范区人才政策出台数量增多。前三年(2009—2011 年)出台的政策共有 21 项(45.7%);后两年(2012—2013 年)共有 25 项(54.3%)。对比来看,2011—2013 年,中关村的人才政策出台数量(21 项)要多于东湖高新区(10 项),这在一定程度上表明,中关村对人才政策工具利用速度更快。

2. 人才政策制订的部门协同

在 46 项人才政策中,单独发文的政策共 45 项(91.3%),联合发文的仅 4 项(8.7%),且全部来自中关村(如表 1),示范区以各部门单独出台人才政策为主。从中关村联合发文的人才政策来看,主要涉及人才待遇、人才流动、人才创业,这些工作需要多个部门协同和联动,政策执行力才有保障。如《关于中关村国家自主创新示范区人才公共租赁住房建设的若干意见》所关注的公共租赁住房建设问题,就涉及管委会、市组织部、市发改委、市财政局、市国土资源局、市规划委员会、市住建委等部门的跨层级跨部门合作。反观东湖高新区的人才政策,均是部门单独发文,而诸如《关于在武汉东湖新技术开发区建设人才特区的若干意见》等所涉及的人才特区建设政策均需要管委会、教育部门、科技部门、产业部门的多方协同。尽管单独发文有利于保证政策明晰权责,但没有各部门的协同则容易导致政策难以落地。

表 1 中关村和东湖高新区人才政策制订的部门协同与政策适用范围情况(N=46)

地区\项目		政策制订的部门协同		政策适用范围	
		单独发文	联合发文	专门性政策	综合性政策
中关村	项数(项)	21	4	12	13
	比重(%)	84.0	16.0	48.0	52.0
东湖高新区	项数	21	0	4	17
	比重(%)	100.0	0	19.0	81.0
合计	项数(项)	42	4	16	30
	比重(%)	91.8	8.2	34.8	65.2

3. 人才政策的适用范围

将政策的适用范围分为“专门性政策”和“综合性政策”两种。如果一项政策只针对某特定人群,那么就属于专门性政策,反之属于综合性政策。从表 1 可知,综合性人才政策共有 30 项(65.2%);专门性人才政策共有 16 项(34.8%)。这表明,现阶段示范区的人才政策主要是综合性人才政策,适用于示范区内的所有人才。创新人才的培养和使用是人才政策的两个关键环节(何光喜、樊立宏,2015:010 版),适应创新人才的政策应为重点。在专门性政策中,中关村的政策数量也明显多于东湖高新区,两者分别为 12 项(48.0%)和 4 项(19.0%),这在一定程度上说明中关村的人才政策已逐步向关注特定人才群体的精细化与差异化需求转变。人才政策的吸引对象趋势逐渐转向学科带头人等领军人才以及特殊专业的高端人才,引进人才的标准从中端上升到高端。留学人才是双方均重视的资源。

4. 人才政策的效力评价

人才政策制定的主体有各级政府、组织部门及相关机构,政策体系由人才发展公告、通知、意见以及实施细则、管理办法构成(刘媛、吴凤兵,2012:72-75)。对人才政策的效力评价采用了发文部门级别、文种类型两个指标,前者反映了各级各类管理部门对人才工作的重视程度,后者表达了某项人才政策的管辖力度。本研究将人才政策的发文部门级别区

分为“区级”、“省市级”和“国家级”三种；而人才政策的文种类型集中体现为“办法”、“规定”、“计划”、“通知”、“细则”、“意见”等。从表 2 发文部门的级别可以看出，中关村和东湖高新区的人才政策以区级发文最多，共有 25 项（51.0%），国家级管理部门发文则偏少，仅有 4 项（8.2%）人才政策出台。这正说明示范区现阶段的人才政策“先行先试”的制度优越性，也使政策更容易落地，执行力更强。从文种类型看，“办法”、“通知”和“意见”最为常用，分别有 15 项（32.6%）、12 项（26.1%）和 11 项（23.9%）人才政策。这三种公文文种的可操作性都很强，既有明确的受文对象又有一定的指挥和指导性以及较为明显的时间性，这也表明示范区的人才政策不仅管辖力度大且明确。

表 2 中关村和东湖高新区人才政策的效力情况（N=46）

地区\项目		发文部门级别			文种类型						
		区级	省市级	国家级	办法	规定	计划	通知	细则	意见	导则
中关村	项数(项)	15	10	3	10	0	0	10	3	2	0
	比重(%)	30.6	20.4	6.1	40.0	0.0	0.0	40.0	12.0	8.0	0.0
东湖高新区	项数(项)	10	10	1	5	1	1	2	2	9	1
	比重(%)	20.4	20.4	2.0	23.8	4.8	4.8	9.5	9.5	42.9	4.8
合计	项数(项)	25	20	4	15	1	1	12	5	11	1
	比重(%)	51.0	40.8	8.2	32.6	2.2	2.2	26.1	10.9	23.9	2.2

（二）人才政策价值与政策环境

1. 人才政策价值

人才政策价值可以体现政策利益相关者在人才队伍建设上的态度、观点、立场、倾向，因而也可以较好地反映各类利益相关者的政策价值取向。在 46 项政策文本中，以综合建设、人才评价、人才激励和人才引进为政策价值的人才政策数量最多，分别有 12（26.1%）、9（19.6%）、8（17.4%）和 8（17.4%）项，这表明当前示范区人才政策体系建设仍非常注重人才的评价、激励和引进。相比较而言，东湖高新区人才政策的价值取向集中于人才引进。人才引进是人才政策的基础和重要组成部分（鞠炜、刘宁，2013：87-92），也说明东湖高新区的人才引进政策力度大。实际上“培养与引进并举”的战略是明智之举（鞠炜、刘宁，2013：91）而中关村人才政策价值焦点则已由人才引进、培养、保障转向人才激励与评价，这在一定程度上说明营造公平、良性的人才评价环境是人才政策体系建设的重要价值取向。

2. 人才政策的环境变迁

政策环境是政策制订与政策执行的具体背景因素，政策中的配套条款与废止条款便是政策环境的较好反映。政策配套体现了政策环境的完善程度。46 项人才政策中，有 39 项（84.8%）人才政策有相关配套政策，仅 7 项（15.2%）是单独执行。政策措施是一个多层次的复杂体系，只有各层次相互衔接，才能形成政策合力，产生系统效应。可以看出，示范区大部分人才政策有配套，政策体系相对健全，政策执行也有较好的依据。

表 3 中关村和东湖高新区人才政策价值情况（N=46）

地区\项目	综合建设	人才引进	人才培养	人才激励	人才流动	人才评价	人才保障
中关村	7	2	3	5	1	7	4
东湖高新区	5	6	0	3	0	2	1
合计	12	8	3	8	1	9	5

废止条款表明了某项政策制订与政策执行的环境变化。示范区 46 项人才政策中有 39 项（84.8%）没有废止条款，仅有 7 项（15.2%）有废止条款，这表明示范区人才政策的变化更新较为缓慢。相比较而言，中关村有 6 项人才政策更新，其中政策 B11、B12、B16、B17、B20 均提高了经费资助标准、政策 B23 则与人才评价相关；东湖高新区仅有 1 项人才政策更新，即政策《武汉东湖新技术开发区 3551 光谷人才计划实施办法》是对政策《武汉东湖新技术开发区管委会关于实施 3551 人才计划的暂行办法》的更新，对人才计划的目标、资助领域、资助标准、保障服务等方面都进行了延伸和拓展。人才政策尤其是操作性强的人才政策具有较强的时效性，这与人才资源开发的时效性特征密切相关。人才政策中的经费资助额度与范围、人才选拔标准、人才保障待遇、人才评价晋升等，都要与社会经济改革发展保持一致性，都需要保持政策时效性以支撑社会经济发展与变迁。从这个角度上看，中关村更强调人才政策的时效性，决策者不断反思社会经济变化对人才政策所带来的冲击，并着手进行了修正，而东湖高新区在此方面的工作稍显滞后。

（三）人才政策工具评估

公共政策是政府机关制定的一系列相互关联的选择，具体可分为人才引进、人才培养、人才激励、人才流动、人才评

价及人才保障六类政策工具。但值得注意的是,每项人才政策可能包含若干个政策工具组合。46 项人才政策中共有 351 项相同或不同的政策工具;其中,中关村 25 项人才政策共有 181 项政策工具,平均每项人才政策应用 7.2 项;东湖高新区 21 项人才政策共有 170 项政策工具,平均每项人才政策应用 8.1 项,高于中关村人才政策工具应用频率。从横向比较来看,人才激励政策工具应用最多,其次为人才保障政策工具,而人才培养政策工具与人才评价政策工具则运用较少;从两个示范区细分来看,中关村更注重人才评价政策工具的应用,而东湖高新区则强调人才引进政策工具的设计。这在一定程度上说明,一方面,当前示范区人才政策的着力点较多集中于人才激励与人才保障,人才培养与人才流动则缺乏政策关注;另一方面,中关村已开始通过人才评价政策工具营造良性的人才发展环境,而东湖高新区则在强化人才引进政策工具的应用以引进高层次人才。

表 4 中关村和东湖示范区人才政策工具的应用情况(N=46)

项目 地区	人才引进 政策工具	人才培养 政策工具	人才激励 政策工具	人才流动 政策工具	人才评价 政策工具	人才保障 政策工具	累计 频数
中关村	23	23	46	18	37	34	181
东湖	31	20	44	18	21	36	170
合计	54	43	90	36	58	70	351

对六大政策工具评估可发现示范区:(1)人才流动政策工具的设计主要涉及人才兼职、流动宣传、流动考核、流动奖励和流动载体建设等,其中 16 项(44.44%)政策涉及流动载体建设,数量最多;流动考核政策条款涉及最少,特别是东湖高新区甚至未涉及。(2)人才引进政策工具涉及资金支持、创业支援、引进服务机构建设和社会借智等政策,两区分别有 15(27.78%)、12(22.22%)、8(14.81%)和 19(35.19%)项,表明决策者注重为引进人才提供资源整合的制度设计。(3)人才培养政策工具可分为晋升支持、培养主体建设、培训活动支持和联合培养等,使用较多的政策依次为培养主体建设 13 项(30.23%)、晋升支持 12 项(27.91%)、联合培养 11 项(25.58%)。(4)人才激励政策工具主要包括股权激励、税收优惠、财政扶持、奖励惩罚和研究支持等政策条款,其中财政扶持政策条款和奖励惩罚政策条款的应用最频繁,各有 24 (26.67%)项;其次为税收优惠政策,有 18(20.00%)项;使用最少的是研究支持政策条款,仅有 9(10.00%)项。(5)已构建了较为完善的人才评价体系,有 24(41.38)项人才政策详细列举了人才的“评价标准”、16(27.59%)项政策明确了“评价来源”、13(22.41%)项政策明确了人才“评价程序”、5(8.62%)项明确了人才信用建设规则;近年来,中关村开始注重人才信用建设以营造更公平的人才发展环境,成为一大亮点。(6)两区人才保障政策工具集中在住房保障、居留与出入境、医疗照顾、子女教育、代办服务、落户等方面,分别有 16(22.86%)、10(14.29%)、9(12.86%)、9(12.86%)、8 (11.43%)、7(10.00%)项,但在社会保险和配偶安置方面的政策设计偏弱。

三、结论与展望

中关村和东湖高新区近五年来所开展的人才政策创新实践,在一定程度上优化了人才发展环境,完善了示范区“人才特区”建设功能,丰富了我国人才政策设计内容。笔者得出如下基本结论:第一,示范区人才政策逐步增长,政策体系完善;人才政策制订以单部门为主,少有部门间的协同,尚未形成政策“合力”;人才政策管辖力度较大且明确,为政策落地提供了行动指南。第二,人才政策价值取向聚焦于人才队伍的综合建设,中关村的人才政策已逐步向关注特定人才群体的差异化、精细化需求转变。第三,示范区人才政策环境变化较缓慢,中关村更强调人才政策的时效性,而东湖高新区则稍显滞后。第四,人才激励与人才保障依然是示范区人才政策的重点,人才培养与人才流动则较缺乏政策关注;中关村已通过人才评价工具塑造公平的人才发展环境,而东湖高新区仍在强化人才引进政策工具的应用。第五,示范区人才政策中的引进、培养、激励、流动、评价及保障等六大政策工具均呈现携手发力的局面。第六,示范区人才信用机制、激励和约束机制的新探索体现出示范区注重人才诚信自律、主动融入的价值走向。

本研究的启示在于:第一,在营造良好的人才发展环境时,用人单位扮演着重要角色,因为用人单位才是人才创新能力发挥的重要平台,而现有人才政策缺乏对用人单位的政策设计,下一阶段人才政策设计不仅需要进一步规范用人单位的用人行为,也需要赋予用人单位更多的调控权力。第二,人才政策不宜“单独出现”,应结合示范区的发展定位,发展一种与本地区社会经济发展政策相配套的人才政策制订与更新机制,如东湖高新区可结合湖北省出台的《促进高校、院所科技成果转化暂行办法》,创新人才流动与人才激励政策,激发优秀人才创新创业活力,让湖北的人才优势彻底转化为经济优势。第三,需要注重人才政策的更新以保持政策的引领作用而不仅仅是单纯的与时俱进;同时,不同的人才群体需求差异较大,需注重人才政策的专门化、差异化、精细化建设。最后,应加强行政管理部门间的协同沟通以建立人才政策框架,避免政出多门。然而,仅通过文本内容的挖掘难以对示范区人才政策的适用与效能情况进行准确的评估。学界可

建立人才政策评估模型,开展人才政策效能评价的实证分析。

参考文献：

[1] [美]威廉·N·邓恩(2002). 公共政策分析导论. 谢明等译. 北京:中国人民大学出版社.

[2] 何光喜、樊立宏(2015). 改革人才评价激励机制. 光明日报,2015-11-20.

[3] 郭国平(2005). 南京人才政策体系效能分析. 人才开发,7.

[4] 鞠 炜、刘 宁(2013). 京沪浙粤苏人才政策比较研究. 中国人力资源开发,15.

[5] 李刚等(2007). 公共政策内容分析方法:理论与应用. 重庆:重庆大学出版社.

[6] 李燕萍、吴绍棠等(2009). 改革开放以来我国科研经费管理政策的变迁、评介与走向. 科学学研究,10.

[7] 刘 媛、吴凤兵(2012). 江苏三大区域科技创新人才政策比较研究. 科技管理研究,1.

[8] 卢泰宏(1997). 信息分析. 广州:中山大学出版社.

[9] 萧鸣政、韩溪(2009). 改革开放 30 年中国人才政策回顾与分析. 中国人才,1.

[10] Berelson B(1952). *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe, L:Free Press.

[11] Guido H. Stempel, Bruce H. Westley(1989). *Research Methods in Mass Communications*. Englewood, Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.

[12] Nunnally J(1978). *Psychometric Theory*. New York:McGraw-Hill.

Content Review of National Independent Innovation Demonstration Zone’s Talent Policies

——Based on Text Analysis of Zhongguancun and East Lake High-tech Development Zone’s Talent Policies between 2009—2013

Li Yanping (Wuhan University)

Zheng Anqi (Wuhan University)

Shen Chen (Wuhan University)

Luo Jingzi (Wuhan University)

Abstract: This study carries out a quantitative study on the samples of 46 Zhongguancun and East Lake High-tech Development Zone’s talent policies since 2009 through content analysis method. The results show that: the talent policy system of Demonstration Zone is more and more perfect, but it has not yet formed "together". The policy value highlights the comprehensive construction of talent team, and Zhongguancun has gradually formulated special policies according to the types of talent, and paid attention to updating the talent policies, while East Lake High-tech Development Zone is somewhat lagging. The policies of incentive and guarantee are still preferential, while the policies of cultivation and flow are lacking. The tools of talent policies tend to create a good environment for talent development.

Key words: talent policies; national independent innovation demonstration zone; zhongguancun; east lake high-tech development zone; content analysis

■作者地址:李燕萍,武汉大学中国产学研合作问题研究中心;湖北 武汉 430072。Email:yplic@whu.edu.cn。

郑安琪,武汉大学经济与管理学院。

沈 晨,武汉大学经济与管理学院。

罗静子,武汉大学经济与管理学院。

■基金项目:国家自然科学基金一般项目(71402125);湖北省科技支撑计划(2015BDF030、2015BDF029)

■责任编辑:李 媛

