



区域发展目标主导下的 高层次科技人才政策演化趋势研究

——基于四川省高层次科技人才政策文本的计量分析

姚娟 刘鸿渊 彭新艳

摘要:高层次科技人才是一个国家和地区经济社会发展的核心要素,是创新驱动和高质量发展不可缺少的关键力量。在构建政策数量、政策类型、政策工具和政策主体的四维分析框架基础上,以四川省近 10 年高层次科技人才政策的演化趋势为研究对象,运用内容分析法、社会网络法对政策文本进行了计量分析。研究发现:高层次科技人才政策供给与区域经济社会发展目标密切相关,政策供给效能的提高是发展目标实现的关键;高层次科技人才政策供需均衡有利于规范区域竞争,从而推进区域协调发展。为此,提高高层次科技人才政策与区域经济社会发展目标的协同匹配程度、提升人才政策效能、培育政策竞争优势是区域性高层次科技人才政策体系优化的重点。

关键词:区域经济社会发展;高层次科技人才;人才政策;四川省

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.05.017

收稿日期:2021-03-14

基金项目:本文系四川省科技厅软科学项目“四川省科技创新人才政策评价研究”(2020JDR0365)、“治蜀兴川与高质量发展进程中的高层次科技创新人才协同发展模式研究”(2019JDR0082)的研究成果。

作者简介:姚娟,女,四川绵阳人,西南石油大学经济管理学院博士研究生,E-mail:380091422@qq.com;

刘鸿渊,男,四川广安人,西南石油大学经济管理学院教授、博士生导师;

彭新艳,女,四川达州人,西南石油大学经济管理学院讲师。

2020 年 9 月 11 日,习近平在科学家座谈会上的讲话指出,现在我国经济社会发展和民生改善比过去任何时候都更加需要科学技术解决方案,都更加需要增强创新这个第一动力^①。这不仅是推动经济高质量发展、实现人民高品质生活的需要,也是构建新发展格局、顺利开启全面建设社会主义现代化强国的需要。随着中国经济进入高质量发展阶段,效率对速度的良性替代需求愈发明显。要素供给结构优化、资源配置效率变化以及生态环境约束所引发的人力资本和全要素生产率增速的双重下降,使得技术进步、创新发展愈发成为改革与转型是否成功的关键^②。技术进步和创新发展离不开高层次科技人才队伍,而高层次科技人才队伍的形成与发展离不开科学而合理的人才制度安排。人才政策是政府配置人才资源、提高人才素质、优化人才结构的重要工具和手段^③。改革开放 40 年来,中国的科技人才政策经历了恢复调适、初步确立、积极推进、深入落实、全面创新五个不同发展阶段^④。不同阶段不同层面人才政策的有效供给极大地促进了我国人才队伍成长,为我国经济社会建设提供了重要的智力支撑。

① 习近平《在科学家座谈会上的讲话》,《人民日报》2020 年 9 月 12 日,第 2 版。

② 李扬、张晓晶《“新常态”:经济发展的逻辑与前景》,《经济研究》2015 年第 5 期,第 8 页。

③ 李锡元、边双英、张文娟《高层次人才政策效能评估——以东湖新技术产业开发区为例》,《科技进步与对策》2014 年第 21 期,第 114 页。

④ 刘忠艳、赵永乐、王斌《1978—2017 年中国科技人才政策变迁研究》,《中国科技论坛》2018 年第 2 期,第 140 页。

当前,人民对美好生活的需要与发展不平衡不充分矛盾的有效解决离不开区域协调发展,这客观上决定了区域经济社会发展目标和发展方式转变的重要时代价值。区域经济社会发展目标和发展方式的转变意味着对人才的需求变化,由此而来的问题是人才政策如何调整和优化,这客观上要求我们必须厘清人才政策供给与区域经济社会发展之间的内在逻辑关系。也就是说,在国家总体人才政策框架体系中,有如下三点值得思考的问题:一是人才政策怎样才能更好地服务于区域经济社会发展目标;二是人才政策怎样才能与经济社会发展目标的动态调整保持一致;三是人才政策供需之间的动态变化规律是什么。有鉴于此,本文依据公共政策供需理论的基本原理,以区域经济社会发展与人才政策之间的高质量契合为基本视角,着眼于高层次科技人才政策与区域经济社会发展的内在演化趋势,试图展示和还原区域层面高层次科技人才政策的演进过程和基本逻辑,以为更科学、更高效的人才政策和公共政策制定提供理论支撑和决策参考。

一 高层次科技人才政策与区域经济社会协调发展关系研究

在发展经济学的理论视野下,人力资本是促进一国经济增长最为关键的要素之一,它不仅是经济增长的内生要素,而且具有较强的正外部性,对于提高物质资本的效率具有重要作用^①。通常地,人力资本结构由低级向高级的演进本身是人才层次由低到高的递进,对经济增长的促进作用也会逐渐加强。相较于人力资本存量,人力资本结构高级化对经济增长具有更加明显的边际效应,且能更好地解释区域之间的经济社会发展差距^②。受时间、空间等诸多因素的影响,高层次科技人才的成长和发展是一个人才主体与要素相互依存、相互作用和相互适应的动态过程^③。总体上,人才与区域经济社会发展之间的关系具有动态性和不确定性。一方面,区域要素和产业集聚强度与均衡度对区域创新和经济社会发展具有促进作用;另一方面,要素和产业集聚规模与区域创新效率的不匹配对人才队伍的建设具有不利影响。由此可见,并非高层次科技人才集聚规模越高,对经济的促进作用就越明显,两者间存在非线性关系^④。

与其他要素市场一样,人才的市场化配置结果也会出现“市场失灵”。因此,当人才市场不能有效解决高层次科技人才集聚而出现的人才空间分布的不合理现象时,充分发挥政府“有形之手”的作用,加强政府政策引导将有利于减少或避免高层次科技人才不合理集聚而产生的负效应^⑤。由此可见,在市场经济条件下,科学而有效的人才政策仍然是不可缺少的。高层次科技人才政策是区域经济社会发展的重要组成部分,科学而有效的高层次科技人才政策是促进科技人才有效集聚与经济绩效提升的重要手段^⑥。根据公共政策供需理论的基本观点,政策供给是政策需求诱发的结果,在政策变迁过程中会出现供给不足、供给过溢等偏差现象^⑦。基于以上市场配置、政策供给和人才集聚之间的关系认识,我们构建了高层次科技人才政策与区域经济社会协调发展的理论模型。如图1所示,我们假定区域创新系统主要由政府、用人主体、人才市场等要素组成,区域创新系统内的人才供需、政策供需的动态均衡是政府“看得见的手”和市场“看不见的手”共同作用的结果。区域创新系统中存在着要素协同和知识溢出两条关键路径,二者共同促进了区域经济社会协调发展。

更进一步,我们将上述模型具体化。区域层面高层次科技人才政策的有效供给将显著增强区域内市场、政府、制度、资金、人才、信息等要素间的互动,从而提升人才市场的配置效率,优化人才在高校、企业、科研院所等用人主体间的配置,激发人才的创新潜能与知识溢出,提升区域范围内的人才资源供给水平,为一定时期区域范围内发展目标的实现提供高质量的人力资源要素保证和强力支撑。由此可见,在区域层面,科学而合理的人才政策服务于区域经济社会发展目标,是政府与用人主体之间互动的结果。人才政策的供给效率表现在人才市场对资源的配置效率上,人才市场的有效性体现在区域创新系统中,政策、市场与创新、创新与

① Hirofumi Uzawa, "Optimal technical change in an aggregative model of economic growth," *International Economics Review* 6, no. 1 (January 1965): 18-31.

② 刘智勇等《人力资本结构高级化与经济增长——兼论东中西部地区差距的形成和缩小》,《经济研究》2018年第3期,第61页。

③ 曾建丽、刘兵、梁林《科技人才生态系统的构建研究——以中关村科技园为例》,《技术经济与管理研究》2017年第11期,第43页。

④ Paul M. Romer, "Endogenous technological change," *Journal of Political Economy* 98, no. 5 (October 1990): 71-102.

⑤ 季小立、浦玉忠《产业创新背景下区域人才集聚效应及管理跟进——以江苏为例》,《现代经济探讨》2017年第4期,第72页。

⑥ 刘轩《科技人才政策与创新绩效关系的实证研究——一个被中介的调节模型》,《技术经济》2018年第11期,第69页。

⑦ 向玉琼《公共政策供给滞后的理论及原因探讨》,《理论探讨》2007年第5期,第157页。

区域发展之间具有一定的内在逻辑关联。

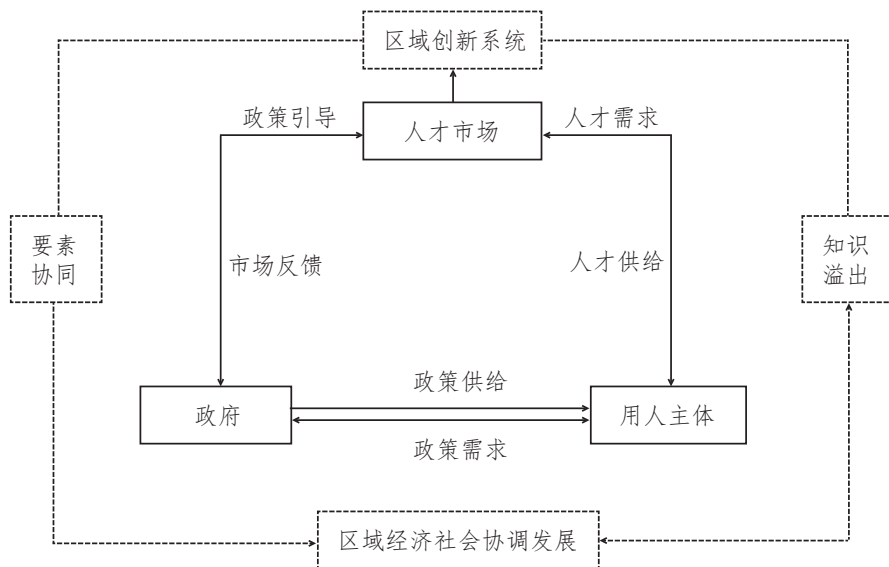


图1 高层次科技人才政策与区域经济社会协调发展的理论模型

根据人才与环境相互契合的理论观点^①，高层次科技人才政策与区域经济社会协调发展之间的内在逻辑关联可进一步理解为相似性契合与补偿性契合。相似性契合表现为人才政策目标与区域发展目标的一致性或匹配程度。进一步将此观点具体化，随着我国经济从追赶型向创业、创新型发展的转变，科技创新人才集聚、科技创新中心建设、科技成果孵化等逐渐成为区域发展规划的重点，配套的人才政策也需要与国家发展战略保持一致，以体现创新驱动发展的基本思路与目标。补偿性契合表现为人才政策满足区域发展需要的程度，即能否提供区域发展所需的人才数量与能力要求。也就是说，高层次科技人才政策应该满足不同产业对人才的特定需求程度，包括人才结构、知识形态、专业能力等。显然，如果以区域发展目标的实现为基本出发点去审视区域性政策的科学性和有效性，我们不仅要关注内部要素的政策协同，还要关注两者之间的相似性契合与补偿性契合。

二 区域层面高层次科技人才政策的分析框架

区域层面高层次科技人才政策供给的有效性及其与区域经济社会发展之间的耦合机理是本文的研究对象。为更好地揭示其内在规律，本文拟从政府的人才政策供给出发。首先，建立一个人才政策供给的基本分析框架，以展示区域层面人才政策供给演化的动态特征；其次，立足于政策与区域经济社会发展目标之间的关系，从发展演变过程的视角出发揭示两者之间的内在逻辑关系演化规律。

（一）人才政策动态演化趋势分析框架构建

高层次科技人才政策属于公共政策，涉及发文主体、发文时间、发文数量、发文内容等多个方面，具有立体化、多维度的基本特征。解佳龙等将政策年度、适用范围、政策工具、执行效力作为关键维度分别对国家自主创新示范区的科技人才政策、产业政策进行文本计量研究，用量化的语言分析了政策的内在事实和演化趋势^②。为兼顾高层次科技人才政策与区域经济社会协调发展的内在作用机理，本文借鉴政策文本的定量分析方法，将高层次科技人才政策转化为跨时期、跨部门的面板数据，并构建包含政策年度、政策类型、政策工具、政策主体的四维分析框架。

其中，“政策年度”维度通过对2009—2019年间不同年份、不同时期的政府发文频率与密度进行分析，以揭示高层次科技人才政策数量的变化趋势及规律；“政策类型”维度通常用来说明政策的管辖力度，主要包括

① Paul M. Muchinsky, Carlyn J. Monahan, “What is person-environment congruence? Supplementary versus complementary models of fit,” *Journal of Vocational Behavior* 31, no. 3 (December 1987): 268-277.

② 解佳龙、李雯、雷殷《国家自主创新示范区科技人才政策文本计量研究——以京汉沪三大自创区为例（2009—2018年）》，《中国软科学》2019年第4期，第88页。

通知、规划、意见、办法等,能够反映高层次科技人才政策的权威性、约束性和可操作性程度;“政策工具”维度,借鉴《中国人才发展报告》的分类标准,将综合政策、人才规划、引进聚集、培养开发、评价激励和管理服务6类政策工具引入政策文本分析,通过对各阶段政策工具的使用情况及演进的逻辑关联进行梳理,能够反映出政策文本内容的完整性及功能的合理性;“政策主体”维度通过剖析有关部门或单位参与高层次科技人才工作的强度及各主体间的合作网络关系,反映各级各类管理机构对该工作的重视程度及协作程度。

(二)研究对象选取与政策文本采集

1.研究对象选取

四川是国家区域协调发展战略的重点区域,在“三线建设”、西部大开发、城乡统筹协调发展以及新近出台的成渝双城经济圈等区域协调发展战略体系中,国家始终将四川放在重要地位。改革开放以来,随着市场经济体制的逐步确立与完善,地方经济社会发展自主权不断增强。不同的发展阶段,在国家大政方针的总体框架内,地方政府可以结合自身实际,提出符合省情、市情和县情的区域经济社会发展目标。2006年《四川省国民经济与社会发展第十一个五年规划纲要》指出,伴随着科技进步、经济全球化和区域经济一体化趋势的增强,四川仍存在经济总量不大、质量不高,经济增长方式粗放,体制创新和技术创新能力不强等制约发展的因素,并制定了应遵循快速健康协调发展、转变经济增长方式、提高自主创新能力等经济社会发展基本原则^①。“十二五”时期,四川致力于经济结构的战略性调整,并通过科技进步和创新实现经济结构的重大调整,打造西部经济发展高地。“十三五”时期,四川以供给侧结构性改革为主线,着力建成适应经济发展新常态的体制机制和发展方式。总体上,区域发展目标的调整与转换既是对国家总体战略要求的积极回应,也体现了人才尤其是高层次科技人才在区域经济社会发展进程中的重要地位。

显然,与其他省份一样,四川省不同时期的工作重点均有所变化和调整。无论是经济增长方式的转变、经济结构的调整,还是经济发展质量的提高都隐含了对科技创新和人才的强烈需求,这集中反映在政策文本的话语表述体系之中。既然高层次科技人才已成为驱动四川经济社会发展的关键力量,那么围绕高层次科技人才的相关政策理应成为政府政策供给的重点所在。政府作为经济社会发展规划和政策制定的主体,区域发展目标的调整与优化必然会反映在政府的政策文本之中,这说明通过政策文本的研究可以去揭示其演化规律。基于四川在省级层面的代表性,本文选择2009—2019年四川省颁布的高层次科技人才政策文本为研究对象,研究对象不包括区域内各市(州)发布的政策文件。

2.政策文本采集

高层次科技人才政策是政府、各部门及相关组织团体为规范高层次科技人才管理、满足主要目标诉求而制定的一系列与人才的选、用、育、留直接相关的规划、意见、办法、举措等。为客观反映政策文本的真实性和相对完整性,样本的采集、筛选和处理遵循以下步骤。(1)围绕高层次科技人才的基本特征,以“高层次人才”、“留学”、“专业技术人才”、“大学生”、“科技创新”、“创新驱动”、“转型发展”为关键词,通过四川省人民政府、四川省人力资源和社会保障厅、四川省科学技术厅、四川省财政厅、四川省教育厅等政府和部门的官方网站,检索具有一定关联的政策文本,形成研究资料数据库。(2)围绕人才规划、引进聚集、培养开发、评价激励和管理服务等人才管理的各个环节,通过查阅人才发展体制机制改革的相关政策补充与高层次科技人才直接相关的政策文本。(3)采取回溯关联检索的方法,通过查找政策源头进一步丰富政策文本。(4)对收集的78份政策文本进行分类整理和筛选,剔除相同或高度不相关、针对性不强的政策文本,保留63份政策文本,最终形成高层次科技人才政策文本数据库。政策文本既包括有关创新型省份建设、创新驱动发展、西部高地建设等紧扣区域发展目标的综合性意见、规划等普适性政策(12份),也包括与高层次科技人才管理密切相关的具体办法与举措等专门性政策(51份),样本组成较好地支撑了本文的研究主题。

三 四川省高层次科技人才政策文本的演化趋势分析

(一)政策年度分析

^①《四川省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(2006年1月20日四川省第十届人民代表大会第四次会议通过),《四川日报》2006年3月21日,第1版。

2009年以来,四川省共颁布高层次科技人才政策63件,政策颁布数量整体呈上升趋势,其中,2009—2010年共颁布5件,2011—2015年共颁布21件,2016—2019年共颁布37件。2009—2019年政策颁布数量出现3个峰值,分别是2014年10件、2016年12件、2017年12件。总体上,不同时期政策颁布数量、频率表现出一定的起伏和明显的阶段性特征。

(二)政策类型分析

从四川省高层次科技人才政策类型可知,四川高层次科技人才政策文种类型丰富多样,并显示出以指导性和可操作性较强的办法类政策为主,规范性和约束性较强的意见类和通知类政策并行的发文特征。其中18件办法类政策包括《四川省高层次人才特殊支持办法(试行)》、《“天府高端引智计划”实施办法》、《四川省教育厅关于对高层次引进人才的子女就读中小学实行特殊优惠的办法》、《四川省专利实施与产业化激励办法》等,主要涉及高层次人才引进聚集、培养开发、评价激励和管理服务等政策实施的目标、对象、程序、举措,体现了政府从重政策指导到抓操作落实的职能转变。与此同时,省委、省政府单独或联合发布的办法、意见、通知、方案、决定和纲要类政策共计11件(如表1所示),约占政策总数的17%,发文主体的权威性再次印证了高层次科技人才政策在区域发展过程中的重要地位。

表1 四川省高层次科技人才政策类型分布

发文主体 政策类型	省委、省政府	省委	省政府	省委、省政府 下属机关(部门)	合计
办法			1	17	18
意见	2		4	12	18
通知			1	11	12
规划				3	3
方案			1	5	6
决定		1			1
规定				2	2
纲要	1				1
细则				2	2

(三)政策工具分析

根据政策的功能导向,对63件政策文本进行政策工具归类的结果显示,四川高层次科技人才政策表现出由“人才规划”引领,“管理服务”、“评价激励”主导,“培养开发”、“引进聚集”并驾齐驱的发展趋势。从政策工具的使用数量来看,“评价激励”类政策工具运用最多(17件),占总数的27%。从表2可以看出,直到2014年《四川省科学技术奖励办法》出台,对科技人才的评价和考核才逐步引起重视,短期内表现出激励类政策工具为主、评价类政策工具为辅的发文规律。管理服务类政策发文数量呈稳步递增的态势,仅2016—2017年就发布了8件。培养开发类政策发布数量的起伏较小,政策供给周期也相对稳定。

表2 四川省高层次科技人才政策工具使用情况

年份 政策工具	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
综合政策					3	4	2	1	2		
人才规划		1						1	1		
引进聚集	2					1		2	1	1	
培养开发			1				1	1	1	3	2
评价激励						3	2	5	1	1	5
管理服务	1	1	1			2	1	2	6		1
合计	3	2	2	0	3	10	6	12	12	5	8

从政策工具的服务路径来看,政策工具的组合运用体现了政府通过推动高层次科技人才供需均衡,构建良好的人才生态环境,进而实现区域经济社会发展的基本策略。2009—2019年,在《四川创新型省份建设实施方案》、《关于实施创新驱动发展战略 增强四川转型发展新动力的意见》、《关于加快西部人才高地服务创新驱动发展战略的意见》和《关于全面改革创新驱动转型发展的决定》等综合性政策的框架之下,政府通过不同类别的人才规划和引才计划明确区域发展的人才需求,并发布企业家培养、职称评定、科技创新成果转化、科技创新奖励、科技成果权属混合所有制改革等相关的实施办法、方案与细则,多渠道促进高层次科技人才的有效供给。在此基础上,通过出台有关高层次科技人才医保优待、子女入学、创新创业、编制管理、人才服务等方面的办法、意见和措施,构建起适宜高层次科技人才发展的生态环境。

(四)政策主体分析

近10年来,四川省高层次科技人才政策颁布的主体数量多、涉及范围广。从发文主体来看,参与政策制定和发布的单位和部门共34家,其中四川省人力资源和社会保障厅单独发数和联合发文的次数最多。将2011—2019年的政策文本按“十二五”、“十三五”两个阶段分类,提取发布政策的主体,构建主体之间的邻接矩阵,并利用UCINET软件分别绘制两个阶段的政策主体合作网络图谱^①。分析结果显示,“十二五”期间,四川省高层次科技人才政策发布多以单独发文为主,联合发文主要由省委、省委办公厅、省人社、省财政、省卫计委牵头,且多以两两联合为主,联合发文主体最多为4个,主体间的沟通合作较少,形成的合作网络结构比较松散,松散型网络结构特征明显。“十三五”期间,一次发文的联合主体最多达13个,联合发文主体数量及发文次数与“十二五”相比均有大幅增加,表明主体间的合作强度和广度得到了显著提升,形成的合作网络结构逐渐由松散型演变为局部紧密型。

四 结果讨论与政策启示

(一)结果讨论

1.高层次科技人才政策供给是区域经济社会发展目标调整的结果。根据制度经济学的基本观点,制度的嵌入性与路径依赖性决定了它对既定政策的制约作用。政策与制度越不相容,政策执行的交易成本就越大,二者的偏离甚至可能导致政策的梗阻或失败^②。也就是说,要推进政策的创新与有效供给,必须考虑政策本身与既有制度和战略的互洽性。由表3可知,近年来四川省人才政策服务区域经济社会发展的趋势明显。2013年四川省以支持顶尖团队和高层次人才来川创新创业为重点,通过建设西部人才高地服务创新驱动发展;2014年以来四川省先后围绕区域发展战略目标出台了《四川省科学技术奖励办法》、《四川省科学技术奖励办法实施细则》、《四川省科技计划及专件资金后补助管理暂行办法》、《关于改革完善体制机制大力促进大学生和科技人才创新创业的意见》等政策,对如何促进技术、资本、人才、服务等创新资源深度融合,推动科技成果转化成为现实生产力,支撑四川建设西部人才高地、建成国家创新驱动发展先行省作出了具体指导。人才政策内容本身充分反映了经济社会发展目标转换对人才类型、人才数量、人才质量的新需求。也就是说,四川省高层次科技人才政策数量的增长、政策类型的可操作性增强、政策工具由面到点的运用以及政策多主体局部均衡合作网络的形成的演化趋势真实地反映了不同发展阶段人才政策支持区域经济社会发展的路径与模式,区域发展目标的主导性十分明显。

表3 四川省经济社会发展目标与高层次科技人才政策供给特征

人才政策 发展阶段	发展目标	关键举措	政策供给特征
“十一五”	经济快速健康发展 工业化水平进一步提高	实施工业强省战略 实施科教兴川、人才强省 战略	发文数量较少(5件) 主要使用人才规划、引进聚集类政策工具 政策主体间合作较少

①限于本文篇幅,政策主体合作网络图谱未呈现,感兴趣的读者可联系作者索取。

②陆静超《公共政策的动态均衡:一个政策效能优化的经济学解释》,《理论探讨》2007年第2期,第141页。

“十二五”	经济实力显著增强 经济结构调整取得重大进展	推动产业结构优化升级 深入实施科教兴川和人才强省战略	发文数量明显增加(21件) 主要使用评价激励、管理服务类政策工具 政策主体间形成松散的合作网络
“十三五”	保持高于全国的经济增长速度 重要领域和关键环节改革实现重大突破	系统推进全面创新改革试验 加快产业结构转型升级	发文数量持续增加(37件) 主要使用评价激励、管理服务类政策工具 政策逐渐形成局部均衡的合作网络

2. 高层次科技人才政策供给效能是政策主体共同合作的结果。效能是公共政策供给有效性的关键评价指标。在公共选择理论的视野中,基于政策主体的有限理性,只有当政府从政策变迁中获得的收益大于成本时,才会推动政策供给,否则便会发生政策时滞,影响效能的发挥^①。受经济社会发展转型、区域经济社会目标调整、区域竞争等多重因素的影响,不同阶段政策主体的功能、角色以及主体间的合作关系均表现出不同程度的变化,主体间合作网络规模不断扩大,网络内部各主体的联系也越来越紧密。在人才供给方面,四川省已基本形成了多主体局部均衡的网络合作态势,这有效地避免了因主体过于分散而导致的政策冲突或政策缺位,提高了政策效能。然而,基于政策工具的视角,我们不难发现,早期的“重引进、轻评价”的人才政策供给虽然达到集聚大批高层次科技人才的目的,但其应有的知识溢出效应却并不明显。典型的事实是四川的区域科技竞争力水平仅处于西部地区前列,但缺位于国家层面的竞争。当前,系统地推进全面创新改革试验是区域经济社会发展的重要战略,对高层次科技人才需求的质和量都提出了更高要求,更需要加强政策主体间的合作,提升人才政策的供给意愿,通过建立相互“补位”的政策供给体制和机制,逐步提高人才政策供给的系统性效应。

3. 高层次科技人才政策供需均衡是区域经济社会协调发展的前提条件。众多的研究和实践经验表明,区域间人力资本的非均衡性是区域经济发展差距的重要原因。以区域经济社会发展既有的差距为基本事实,受个体理性的作用和影响,高层次科技人才从综合收益较低的地区流向综合收益较高的地区,导致区域间人力资本差距的进一步扩大。这不利于区域经济社会的协调发展和高层次人才配置效率的提高,是一种典型的“市场失灵”。区域经济高质量发展建立在各地比较优势充分发挥的基础之上,以此比较优势为理论依据,区域层面人才政策的供给也应有一定的差异。早期,四川省高层次科技人才政策的制定多延续国家的人才政策体系,虽然这体现了国家在优化区域人才资源配置中的宏观调控作用,但却导致了政策趋同现象的形成和脱离实际需求的政策竞争。随着区域经济社会的发展,区域层面高层次科技人才政策与区域发展目标之间的联系更加紧密,政策供需表现出一定程度的均衡。如针对能够突破关键技术、发展新兴产业、引领创新发展的高层次人才和高层次创新创业团队的引才计划,分层分类的人才遴选方式以及“一人一策、一事一议”的支持策略等引培政策以及管理服务的日趋精准化,不仅形成了一定的制度比较优势,更为保持良好的区域经济社会发展势头提供了有力支撑。在公共政策的变迁理论体系中,政策的供需均衡本质上是一个动态的过程,并表现出帕累托有效性与交易成本减少等特性。因此,在高层次科技人才政策均衡与非均衡的循环交替过程中,避免无效的跟踪与模仿应引起高度重视,推进符合区域实际的政策优化与创新,满足供给对象的差异化需求,才能为区域协调发展提供有效的智力保障。

(二) 政策启示

1. 提高协同度应成为高层次科技人才政策供给的发展方向。创新驱动发展进程中的目标一致性不再是传统意义下以“强制一服从”为特征的均衡,而是建立在政府和其他参与主体普遍共识之上的一种协同关系。这种协同关系可以理解为政策供需之间的协同和人才政策与区域发展目标之间的协同。从政策供需之间的协同看,如果政策供给大于需求,应该从政策的趋同性、有效性等方面进行调适;如果政策供给小于需求,则可以考虑扩大供给对象的目标范围进行政策资源分配,以此完成新一轮的政策体系重建,实现高层次科技人才政策目标与区域经济社会发展目标的协调一致。从人才政策与区域发展目标之间的协同关系看,依据“推

^① 向玉琼《公共政策供给滞后的理论及原因探讨》,《理论探讨》2007年第5期,第158页。

拉”理论,合理的人才结构能够推动地区产业结构的调整和优化,反过来,合理的产业结构又会对人才发展形成“拉力”作用,进而优化人才结构。具体而言,良好的产业发展环境有助于宜居条件的改善,而良好的宜居条件有利于高层次科技人才和绿色产业的集聚^①。因此,一方面,基于产业向中高端迈进的总体思路,针对支柱产业的发展,分门别类制定更具针对性和可操作性的引才政策,避免高层次科技人才供给不足或供给过溢。另一方面,应结合区域内高新技术企业的发展实际和政策需求,加大对人才流动、培养与评价等方面的政策供给,通过推进高层次科技人才供需的动态均衡,从根本上保障其服务区域创新发展的智力需求。

2.提升政策效能应成为高层次科技人才政策供给的基本目标。高层次科技人才是知识、技能的重要载体,蕴藏着巨大的红利潜能。高层次科技人才的本质属性决定了其流动和配置应遵循市场的定价机制外,还受到主观理性选择的影响,更加关注事业平台带来的发展机遇以及公平公正和社会各界的关怀。一方面,通过加强政策主体间的有效合作,形成事业发展、住房及医疗保障、子女入学、知识产权保护等各方面相互补充的政策体系,打造科技创新引领、各类人才共生共存、相互促进的创新生态,吸引和集聚高层次科技人才,实现人才红利向生态红利的转变^②。另一方面,加强对评价激励类政策工具的使用和评估,提升创新产出水平。通过政产学研用的深度融合,进一步丰富激励的方式和评价的方法,实现人与事业、人与主体、人与政策共向发力的协调发展新局面。

3.培育竞争优势应成为高层次科技人才政策供给的重点任务。当前区域间追赶式的人才政策破坏了劳动力市场的价格机制,无序的人才市场竞争势必引发人才闲置与有效需求得不到满足的结构性矛盾,不利于释放高层次科技人才在区域经济社会发展过程中的作用,从而阻碍区域协调发展的整体进程。一方面,根据波特的竞争理论,创新和改革科技创新人才政策制度是竞争优势的形成基础。因此,应构建支撑人才市场有序竞争的政策体系,发挥市场在人才要素资源空间配置中的决定性作用。另一方面,面对新阶段、新特征和新任务,人才政策要以群体性的政策诉求为基点,通过政府间学习逐步将人才政策的比较优势转化为区域经济社会发展的竞争优势、人才竞争力转化为区域竞争力,实现高层次科技人才政策从回应性到前瞻性的转变。同时,高层次人才政策的前瞻性客观上要求其必须立足于现实、着眼于未来,做好人才的供给与需求预测,从整体层面做好战略规划,以总体战略规划统领人才政策的供给。

公共政策理论的发展脉络主要源于对政策活动和政策干预的研究^③。新阶段的发展、新格局的形成对区域经济社会发展质量提出了更高要求,科学而有效的公共政策供给既是对区域经济社会发展要求的回应,也是一种引领。无论是回应与引领都离不开整个体系中的行动个体。总体上,围绕公共政策与区域发展之间的关系,其理论研究不仅包括公共政策供给本身的时空要素,而且也包括了政策与目标之间的相互作用机理和不同情景下行动个体的行动逻辑。本文仅对高层次科技人才政策供给的时间、方式、内容、主体的演化趋势进行了分析,对于政策执行主体的行动逻辑以及政策执行的效益评估却较少提及,存在着一定的不足。根据组织理论的基本观点,政策执行本身可视为政策制定者与执行者在业务履行过程中所产生的一种交易行为,是一种典型“委托—代理”模型。因此,在“委托—代理”理论的框架内,从人才政策需求的角度去系统地探索“委托—代理”模型下利益冲突所导致的政策执行主体行为策略的演化机制,将有利于深化人们对人才政策活动过程主体行动逻辑的理解,从而将公共政策研究的重点从政策供给扩展到政策执行,促进公共政策研究的发展。

[责任编辑:钟秋波]

①卢庆芳、彭伟辉《中国城市“宜居、宜业、宜商”评价体系研究——以四川省为例》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2018年第3期,第29页。

②姚娟、刘鸿渊、刘建贤《科技创新人才区域性需求趋势研究——对四川、陕西、上海的预测与比较分析》,《科技进步与对策》2019年第14期,第51页。

③和经纬《公共政策与管理研究的新视野——当季国际著名学术期刊论文评介(2019—2020)》,《公共管理评论》2020年第1期,第204页。