

# 我国地方创新创业人才引进政策量化研究

周曼书

(广东科技学院,广东东莞523000)

**摘要:**目前,我国经济发展已进入经济新常态阶段,适应并引领新常态发展关键在于创新创业人才。习近平总书记曾提出“人才资源是第一资源、是党执政兴国的根本性资源、是赢得国际竞争主动的战略资源”。因此,人才引进政策是实施人才优先发展战略的重要内容。本文以我国地方创新创业人才引进政策进行量化研究。

**关键词:**创新创业;人才引进政策;量化

基于新时代发展背景,对我国创新创业人才引进政策的演变展开探讨,发掘各地方政府创新创业人才引进政策存在的差异,并应用协同性思维来探索地方政策差异与各地人才引进是否存在契合度,探究我国地方创新创业人才引进政策的特征以及规律,客观展示各地方政府政策的差异性,以期为政策制定者提供一定的经验。

## 一、研究方法

政策量化研究主要采用:内容分析法与文献计量法。对创新创业人才引进政策的奖励型政策工具、政策协作机制与政策实施效果展开分析、解释及预测。对于政策的奖励工具,通过对各地方政府奖励工具的实施,可以分析奖励工具对创新创业人才的吸引力。对于政策的发文主体,通过对各地方政府创新创业人才引进政策的发文主体分析,可以判断政府间的相互合作的紧密性。在协作机制方面,通过探究人才引进政策设计来探讨政府间协作治理的机制,分析具体的政策措施特征与政策思路;在实施效果方面,各级政府的绩效评估、任务分解以及实施重点政策实施的一致性,可以通过政府的协同机制充分反映出来,各政府治理基础、能力与成效的不同则由差异则表明。

## 二、数据来源与样本选择

本文的研究对象是创新创业人才引进政策,政策文献主要由两部分构成:中央政策、地方政策,创新创业人才引进政策按照以下原则进行整理与搜集:首先,政策的出台时间,政策的研究起点定位为2007年,即“人才强国战略”被正式确立为国家基本战略,并写入党的十七大报告,将此与创新创业人才引进相关的政策整理搜集,政策的研究的结点定为2021年7月份。其次,政策文本的选择,基于创新创业人才引进政策的特殊性,对于经济较为发达的地区,创新创业人才引进政策的颁布犹如锦上添花,而经济相对落后的地区,创新创业人才引进政策的对于城市的发展提速效果不是很显著。因此,文本的选择要基于中央立法机关与行政机构制定的全国性政策法规之上,选取经济发展速度相当、竞争处境相似、政策竞争结构相同且人才引进政策对城市发展的激励显著强化的城市作为比较对象,以观测“强竞争性城市”中的人才引进政策的规划进程及演化趋势。最后,政策文本的来源,本文选取的政策数据均是来源于公开的政务资料,以“各地方政府”“创新创业人才”“引进政策”等关键词从各地市政务公开网、中央及地方相关职能部门网站、人才工作领导小组网站以及北大

法宝网收集涉及人才引进政策的政策文献。从政策表现形式来看,其范畴包括法律、规划、办法以及条例等。

## 三、人才政策内容量化分析

### (一)发文主体分析

通过分析中央及各地方政府创新创业人才引进政策的发文主体,纵观中央的创新创业人才引进政策,在政策的实施与颁布方面表现出了较高的协同性,反映了创新创业人才引进政策发文主体的综合性与广泛性。此外,地方政府的创新创业人才引进政策的合作规模在不断地扩大,由原先单一部门逐渐转化为跨区域或是跨部门合作治理,并且由松散型逐渐转为均衡型,政策主体间的协同作用不断加强。

### (二)政策协作机制分析

新时代背景下,各地方政府的政策问题具有连带性的特征,因此,由政府主导的模式很难与社会发展的需求及社会结构的变革相适应,要想形成更好的合力就需要各级政府构建政策协作机制。通过机制的构建,可将创新创业人才在发展中所面临的问题有效解决,实现政府职能的分化,此外,公共服务供给与政策供给的应需性与适应性可有效提升。从管理结构来看,由中央牵头成立的“中央人才工作协调小组”,构建了多元协同治理体系,统筹协调和规划高层次人才的工作。与此同时,各级地方政府也应构建相应的工作小组,确保创新创业人才引进工作有序开展。

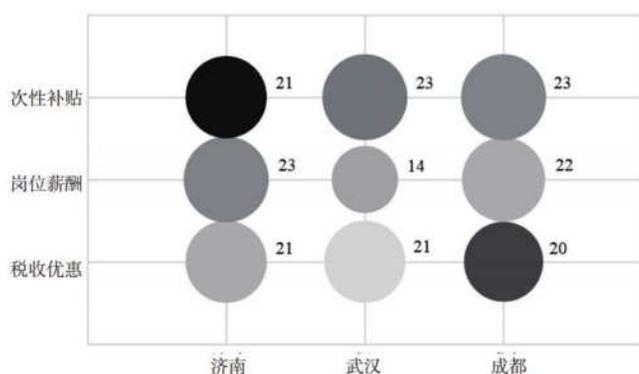
### (三)政策实施效果分析

就政策的制定来看,各级地方政府在考核标准、实现目标时间、任务设置等方面有较高的一致性,但是,各级地方政府治理内容、重点以及基础的不同,造成了政策在实施效果方面存在一定的差异。之所以会出现这种情况,首先,可将各级政府对人才的高度重视充分体现,希望通过多方力量吸引创新创业人才的涌入。其次,各级政府传统的管理模式会导致资源无法均衡分布,创新创业人才在工作时会出现以下现象:表面化、政绩化、碎片化、利益化等。这些现象会使创新创业人才引进政策话语权分布的不均衡进一步加剧。因此,提升政府各层级和各部门间的工作集成与政策协同,推动政府主体在人才管理领域内治理能力的整合,增强政府政策供给的整体性和统一性,构建创新创业人才发展治理体系。

### (四)奖励型政策工具

从奖励型政策工具来分析,各地政府要根据自身的情况制定

合理的制度,基于工作职责、人才层次以及治理重点的不同,将奖励型政策工具的组合与选择进一步创新。由图1可知,成都市在一次性补贴方面的政策制定得较为完善,成都市构建了国内一流的人才资助体系实施分类别、分层次资助奖励。在岗位薪酬方面,济南、武汉、成都分别是23项、14项、22项,武汉市政策数量少但内容精确,包含年薪、协议工资、项目工资等。税收优惠方面,仅从政策文本来看,三市针对税收优惠没有提出明确的意见,往往仅从宏观层面提出意见,内容相对宽泛。因此,要想提升政策的全球竞争了,就必须设立创新创业人才基金,提供以下一次性资金资助:创新创业支持资金、平台建设资金。除此之外,税收优惠与成果转化收益有机结合,可用企业创收来抵消企业所得税,以此来提升对创新创业人才的吸引力。



图一

#### 四、研究结论与启示

##### (一) 研究结论

就创新创业政策的分析结果来看,政策协同机制可推动中央与地方政府可推进创新创业人才引进进程,保障政策实施手段与目标的一致性。政府人才引进模式与特征会受政策差异影响,各地方政府创新创业人才引进工作特征的不同表现为以下几方面:首先,政策文本出台时间的不同,政治动员模式呈自上而下的特征,即中央政府通过顶层设计逐级传导推进地方人才引进工作,呈现出时间协同,但各地方在中央方针导向的响应速度方面存在差异,特别是政策出台尖峰时期存在不同节奏的滞后性,但政策落实趋势在全国层面上具有一致性。其次,制定政策的主体不同,各地政策发文主体频率有所不同,但总体上呈现出“由单独到联合”的趋势,政策协作逐渐显现出“多元协同”治理的特征,在政策落实机制方面“协调协同协作”不断被强化。接下来,在政策工具的选择上,各地在政策工具的使用上表现出了较高的“一致性”特征,但在政策力度、政策强度、政策极性上存在差异。然后,从政策协作机制来看,在整体驱动协同的基础上各地方政府根据地方实际需求和地区经济发展总体目标在政策结构设计和政策要素组合方面有所创新、发展和拓展,出现了不同具体举措的适应性搭配。最后,从政策实施效果来看,各地在考核内容、任务设置等方面表现出了较高的目标协同,但由于治理基础、能力和重

点的不同,各地方政府存在明显差异。

##### (二) 研究启示

1. 强调政策出台主体的协同性,使政策的受益群体的范围不断扩张,制定的创新创业人才引进政策要具有前瞻性。首先,各级政府要完善创新创业人才引进政策的协同机制,各级部门实现协同,可有效减少政策的重叠,最终可使政策成为一股“合力”,同时应注重兼顾长期与短期效益、本土与海外人才、增量与存量人才、“塔尖”与“塔基”人才、人口数量与人才质量、人才学历与技能、人才个体与团队、人才引进与培养、顶层设计与落地措施等多方面平衡协调发展,避免企业重点需求人才的政策“缺位”;其次,地方政府应当加强中、长期人才发展规划性政策制定,提前推进人才结构转型并为战略新兴产业发展前瞻性布局揽才,进而赢得地方经济高质量发展和人才战略升级主动权。

2. 创新人才引进政策工具,强化人才引进的执行力度与宣传力度。首先,创新创业人才的引进可推动当地经济的发展,地方政府对于创新人才引进政策工具要格外注重,并且要将人才引进服务与保障制度完善,提升当地的竞争力,实现创新创业人才引进政策的差异化,通过丰富的奖励吸引创新创业人才的涌入。此外,各级政府要积极学习先进的理念,在制定人才引进政策时要渗透这些先进的理念,可提升创新创业人才引进政策的先进性,其次,地方政府要将创新创业人才引进政策的顶层设计做好,应加大创新创业人才引进政策的宣传力度,进而提升创新创业引进人才政策的“知名度”,除此之外,强化创新创业人才引进政策的可行性,将政策“脱节”这一弊端规避掉,可将创新创业人才的主动性充分地调动起来,当地的经济也可实现快速发展。因此,各级政府要确保创新创业人才引进政策有效落地。

3. 完善创新创业人才引进政策相应的配套体系,使创新创业人才引进政策朝一体化区域发展。提升创新创业人才引进政策的综合效能。首先,各级政府应要将自身的定位明确好,并将创新创业人才的配套设施完善好,凭借社会或是市场的力量,为创新创业人才搭建创新创业平台或是技能学习平台等,此外,地方政府还要营造适宜创新创业人才涌入的创业环境,打造符合地方特色定位的全局性、常态化、动态优化而具有前瞻性的人才政策配套协同体系;其次,地方政府应将高校以及研究所等平台联合育人的作用激发出,加强人才政策在园区、企业、中介以及人才个体等多层面的共同作用,重点围绕当地主导产业和新兴产业发展需求实现政策制定差异定位和错位竞争,并从政策支持措施上由福利奖酬单一激励转向福利奖酬和事业成就等相结合的全面薪酬激励,进而提升创新创业人才引进政策的综合效能。

##### 参考文献:

[1] 孙锐,孙雨洁.我国地方创新创业人才引进政策量化研究[J].科学学与科学技术管理,2021,42(06):29-44.