

# 基于政策工具视角的重庆市人才政策研究

丁佳欣

西南大学, 重庆

收稿日期: 2022年10月25日; 录用日期: 2022年11月28日; 发布日期: 2022年12月6日

## 摘要

近年来重庆市大力实施“人才强市”行动计划, 颁布了一系列人才政策文件。本研究以重庆市人才政策文本为研究对象, 基于政策工具视角, 借鉴Rothwell和Zegvelad的政策工具分类理论, 并结合重庆市“人才强市”战略目标, 构建了人才政策“政策工具-政策目标”二维分析框架。通过对政策文本内容进行两个维度的量化分析, 得出以下结论: 政策工具维度, 环境型政策工具应用过多, 供给型政策工具适中, 而需求型政策工具短缺; 政策目标维度, 更为重视人才环境和人才质量目标, 对人才流动、创新、效益、规模的关注相对不足。最后, 针对存在的不足, 对重庆市人才政策的优化提出相应的政策建议。

## 关键词

政策工具, 政策目标, 人才政策, 文本分析

# Research on Chongqing Talent Policy from the Perspective of Policy Tools

Jiaxin Ding

Southwest University, Chongqing

Received: Oct. 25<sup>th</sup>, 2022; accepted: Nov. 28<sup>th</sup>, 2022; published: Dec. 6<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

In recent years, Chongqing has vigorously implemented the action plan of “Strengthening the City with Talents” and promulgated a series of talent policy documents. The thesis takes the talent policy text issued by Chongqing municipality as the research object. And policy tool is the research perspective of the thesis. Through drawing on Rothwell and Zegvelad’s theory of classification of policy tools, and combining the theory with the strategic goals of Chongqing’s “Strengthening the City with Talents” plan, I build up a two-dimensional analysis framework of “policy tools-policy goals” for talent policy. A quantitative analysis of the content of the policy text in two dimensions

led to the following conclusions: In the dimension of policy tools, environmental policy tools are more used, supply-oriented policy tools are moderately applied, while there is a shortage of demand-oriented policy tools; In the dimension of policy objectives, talent environment and talent quality goals are given more attention, while talent mobility, innovation, effectiveness, and scale are given relatively less attention. Finally, corresponding policy suggestions are put forward for the optimization of Chongqing's talent policy.

## Keywords

Policy Tool, Policy Objective, Talent Policy, Text Analysis

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

人才资源在当今作为经济社会发展第一资源的作用愈发明显，人才竞争已经成为综合国力竞争的核心。当前，世界各个国家和地区在各领域内正在展开空前的人才竞争，人才的战略性地位和价值受到前所未有的重视。党的十八大以来，党中央高度重视人才工作，深入实施人才强国战略。党的十九届五中全会上，明确提出了到 2035 年我国跻身创新型国家前列、建成人才强国的战略目标。各地政府也越来越重视人才事业的发展，“人才强省”、“人才强市”的理念备受推崇，各省市之间的人才竞争日趋激烈。人才政策作为各地区培养、引进、使用人才，发挥人才作用的重要手段，成为人才“争夺战”中的关键。重庆市作为西部第一个国家中心城市，以及长江上游地区的经济中心枢纽和新时代西部开放开发的重要战略支点，近年来，积极响应“人才强国”战略的号召，实施和推进“人才强市”行动计划，颁布了一系列的政策来推动人才事业的发展，为重庆市的经济社会发展以及综合实力的提升提供了强有力的支持。

因此，本研究以政策工具为研究视角，通过构建人才政策二维分析框架，对重庆市现有的人才政策文本进行分析，系统地探究重庆市人才政策工具组合运用以及政策目标结构的特点和不足，为后续重庆市人才政策的制定与优化提供一定的参考。

## 2. 分析框架与研究设计

### 2.1. 人才政策二维分析框架

本文在采用 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类方式的基础上，结合重庆市“人才强市”战略目标，构建了“政策工具—政策目标”人才政策二维分析框架，具体见图 1。

#### 2.1.1. X 维度：政策工具维度

关于政策工具分类方式的研究成果颇丰，其中，Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类理论在国内人才政策研究领域得到学者们的普遍认同与广泛应用。因此，本研究借鉴 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类理论，将政策工具分为供给型、环境型和需求型这三类[1]，作为人才政策分析的 X 维度。以宁甜甜等[2]、莫倩[3]、张群[4]的研究成果为基础，对三类型政策工具进行具体细分：供给型政策工具是指政府通过利用各种资源要素支持人才工作、提供生活保障，来扩大人才的供给，表现为政府主导下的直接推

动力，主要包括教育培养、资金投入、信息技术支持、基础设施建设、公共服务；环境型政策工具指政府为人才事业发展提供良好的内外部发展环境，体现为间接影响作用，主要包括策略性措施、人才目标规划、法规管制、金融税收。需求型政策工具指政府通过引导人才集聚、发展人才服务机构等手段激活人才市场、推动人才市场走向成熟，表现为对人才事业发展的拉动力，主要包括人才引进、产学研结合、服务外包、政府采购、设立人才机构。

### 2.1.2. Y 维度：“人才强市”战略目标维度

重庆市近年来以建成开放型人才高地为目标，深入推进“人才强市”行动计划，争取人才质量、人才规模、人才环境等方面在中西部地区领先。因此，本研究将“人才强市”战略目标作为人才政策分析框架的 Y 维度。对“人才强市”战略目标指标的构建，主要借鉴了宁甜甜等的人才强国战略评价指标，以及王建强[5]、李晓园等[6]的人才竞争力评价指标体系，最终将本研究的“人才强市”战略目标维度确定为人才规模、质量、环境、流动、创新、效益这六个方面。

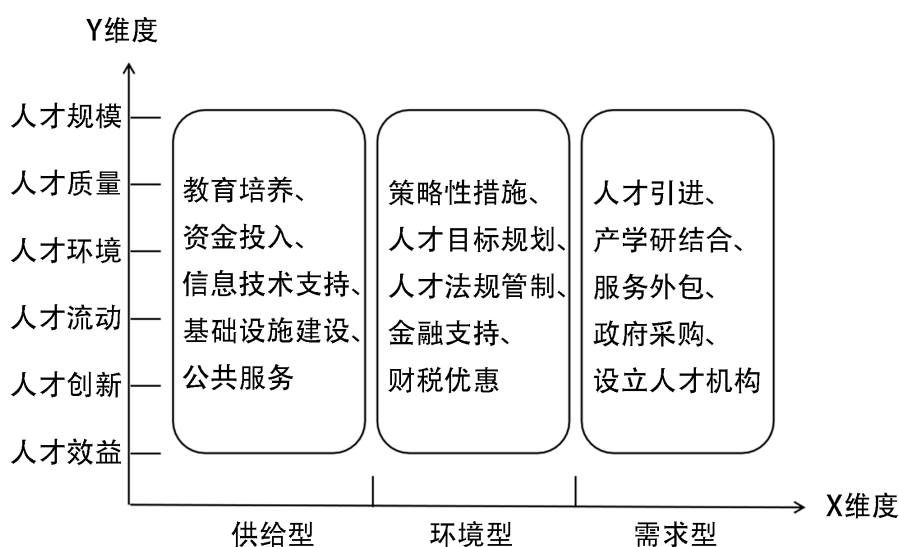


Figure 1. Diagram of the two-dimensional analytical frame of talent policy  
图 1. 人才政策二维分析框架图

## 2.2. 数据与方法

### 2.2.1. 数据来源

本研究以 2022 年 8 月末为时间节点，以“人才”“院士”“专家”“博士”等为关键词，从重庆市政府及各部门网站、重庆英才网等网站进行政策文本的检索搜集。并对搜集到的政策遵循以下原则进行筛选：1) 政策时效性：对于已经失效的政策文本不予选取；2) 政策发文单位：发文单位为重庆市这一层级，包括重庆市政府以及各政府部门；3) 政策内容相关性：政策文本内容与人才事业密切相关。依照上述原则进行选择，最终共得到 21 份重庆市人才政策文本。

### 2.2.2. 研究方法

本文以重庆市人才政策文本为研究对象，将 21 份政策文本中与人才事业相关的各条款作为内容分析单元，按照“政策文本编号 - 章节 - 具体条款”的方式进行人工编码，形成人才政策文本内容分析编码表，见表 1。然后，依据上述人才政策二维分析框架，对编码进行归类 and 频数统计，分析重庆市人才政策的特征与不足。

**Table 1.** Chongqing talent policy text analysis unit code  
**表 1.** 重庆市人才政策文本内容编码表

序号	政策名称	政策文本分析单元	编码
1	《重庆市引进高层次人才若干优惠政策规定》	为大力吸引高层次人才，加快建设内陆开放高地，统筹城乡发展，结合本市实际，制定本规定。	1-1
.....	.....	.....	.....
7	《重庆英才计划实施办法(试行)》	为深入学习贯彻习近平总书记关于人才工作重要论述.....聚天下英才而用之，决定实施重庆英才计划，特制定本办法。	7-1
.....	.....	.....	.....
21	《进一步加强高技能人才与专业技术人才职业发展贯通的实施方案》	各区县(自治县)人力社保部门、各有关单位.....大力宣传两类人才贯通的典型经验，强化引领和示范作用，营造良好氛围。	21-6-3

### 3. 研究结果

#### 3.1. X 维度：政策工具维度

通过对重庆市人才政策文本内容进行编码，共计得到 346 个相关的内容单元编码。根据上述供给、环境、需求这三类政策工具的内涵和具体内容，对 346 个编码进行归类与统计，结果如表 2 所示。总体来看，重庆市人才政策在三类型政策工具的使用上有明显的差异。环境型政策工具应用最多，占整体的 49.42%，其次是供给型政策工具，为 35.84%，需求型政策工具使用频率最低，仅占 14.74%。重庆市人才政策的政策工具使用方面呈现出了环境型政策工具过多、供给型适中、需求型短缺的特征，且三类型政策工具内部各具体工具的分布也较为不均衡，存在较大差异。

**Table 2.** Distribution of policy tools in X dimension  
**表 2.** X 维度政策工具分布统计表

政策工具类型	具体分类	数量	具体百分比	各类型百分比
供给型	教育培养	39	31.45	35.84
	资金投入	43	34.68	
	信息技术支持	3	2.42	
	基础设施建设	13	10.48	
	公共服务	26	20.97	
环境型	策略性措施	41	29.08	49.42
	人才目标规划	69	40.35	
	人才法规管制	31	18.13	
	金融支持	11	6.43	
	财税优惠	19	11.11	
需求型	人才引进	27	52.94	14.74
	产学研结合	12	23.53	
	服务外包	6	11.76	
	政府采购	0	0	
	设立人才机构	6	11.76	

### 3.1.1. 环境型政策工具过多

环境型政策工具的运用占整体政策工具的 49.42%，呈现出比重近半的使用过多现象。其中，人才目标规划使用最多，占 40.35%；其次为策略性措施，占 29.08%；人才法规管制、财税优惠以及金融支持的使用相对不足，分别占 18.13%、11.11%、6.43%。几乎每一份人才政策都会为本政策在未来应达到的实施效果制定目标，包括人才规模、质量、环境等方面的规划，因此使用频率较高。策略性措施的频繁使用，说明重庆市比较关注以宏观政策引领的方式，为人才发展创造良好环境。但策略性措施因其模糊性，易造成缺乏可操作性而难以落实的问题[7]。人才法规管制使用较少，一定程度上反应了重庆市人才工作法制化建设的不足，不利于有效保护人才的合法权益，塑造公平的人才发展环境。财税优惠及金融支持是指政府通过提供如创新创业方面的贷款贴息、知识产权质押贷款、投资风险补偿等政策，或者是提供买房买车方面的税收优惠，来优化人才创新、创业、科研、生活等方面的环境，是人才事业可持续发展的重要保障。重庆市财政金融及税收优惠政策工具的使用明显偏低，这两项政策工具运用不足极大程度影响着环境型政策工具的整体实施效果。

### 3.1.2. 供给型政策工具适中

供给型政策工具使用适中，占整体的 35.84%，仅次于环境型政策工具。其中，资金投入与教育培训使用较多，分别占 34.68%、31.45%；其次是公共服务，比例为 20.97%；基础设施建设和信息技术支持的使用率最低，分别仅占 10.48%、2.42%。重庆市的供给型政策工具主要以资金投入和教育培训为主。资金投入包括奖励金、岗位津贴、特别补助费、资料经费、科研经费等，为重庆市人才队伍的建设提供了强有力的物质保障，教育培训通过建设培训基地、开设培训课程等手段来培养开发人才能力，是扩大人才供给的重要工具，两者共同作用于人才事业的发展，发挥着主要推动作用。同时，重庆市还重视公共服务这一工具的应用，按照“人才所需，服务所应”原则，为人才提供优质、便捷的服务，包括子女入学、医疗保健、住房保障、旅游出行、配偶就业、交通便利等等，尽可能满足人才多元化的服务需求。但是，基础设施建设和信息技术支持的使用明显不足，说明重庆市在实验室、科研中心、技术创新中心、科学研究所以及网络信息平台等基础设施建设这方面投入相对较少。这两项工具使用的相对缺乏，使得供给性政策工具在人才事业发展中所要发挥的直接推动作用在一定程度上被削弱。

### 3.1.3. 需求型政策工具短缺

需求型政策工具的应用相对短缺，仅占整体政策工具的 14.74%。其中，人才引进政策工具使用做多，占 52.94%；其次是产学研结合，占 23.53%；服务外包和设立人才机构政策工具较为短缺，都仅占 11.76%；政府采购政策工具缺失。需求型政策工具的使用，过度依赖人才引进，主要通过吸引市外、海外人才来渝创业、就业、安家，拓宽人才来源渠道。忽视服务外包、政府采购、设立人才机构这三项工具，不利于需求型政策工具对人才事业发展的拉动作用的发挥，在一定程度上阻碍了盘活重庆市人才资源以及进一步推动人才市场走向成熟。

**Table 3.** Frequency statistics of policy target in Y dimension

**表 3.** Y 维度政策目标频数统计表

目标	数量	占比%
人才规模	19	5.49
人才质量	104	30.06
人才环境	115	33.24
人才流动	59	17.05
人才创新	30	8.67
人才效益	19	5.49

### 3.2. Y 维度：“人才强市”战略目标维度

在对重庆市人才政策进行政策工具维度分析的基础上，引入了重庆市“人才强市”战略目标维度，该维度具体包括人才规模、人才质量、人才环境、人才流动、人才创新、人才效益 6 个指标。通过单元编码进行分析，得到 6 个指标的频数统计和所占比例，具体如表 3 所示。

由表 3 可知，人才环境目标占整体政策目标比例最高，为 33.24%；人才质量目标仅次于人才环境，比例为 30.06%；其次是人才流动，为 17.05%；人才创新、人才规模与人才效益三者占比最少，分别为 8.67%、5.49% 和 5.49%。各类目标的频数与占比，反映出重庆市政府关于人才工作部署的注意力主要分配在优化人才环境和提升人才质量方面，现阶段主要通过营造“近悦远来”人才发展环境来引才留才，不将眼光局限于人才数量的增加，相对而言更加重视人才质量的提升，致力于完善整体人才结构。人才流动目标也较为重视，但主要集中于对市外海外高层次人才引进，而对人才在不同地区、不同机构、不同部门、不同领域间的交流互动相对忽视。人才创新和人才效益这两项目标在整体中的占比偏低，人才创新和人才效益是通过人才的科技成果量及其转化率、科技新产品的开发量及其所获收益、科技进步对经济增长的贡献来体现的，可以概括为人才对经济社会的贡献，这两个目标是更高层次的目标、是人才工作的最重要目标也是终极目标。目前重庆市“人才强市”战略目标部署呈现出重视人才发展环境，重人才质量轻人才数量，人才流动、创新与效益重视程度较为不足的特点与问题，整体来说，是比较与重庆市现阶段的经济社会发展水平相适应。但未来要进一步完善和优化目标体系，才能更好地引领重庆市人才工作的高质量发展。

## 4. 结论与政策建议

通过对重庆市人才政策文本进行二维分析，得到结果：从政策工具维度来看，环境型政策工具的应用过多，供给型政策工具适中，需求型政策工具使用相对较少，三类型政策工具的应用较为不平衡，不利于有效发挥自身作用、形成强大合力、推进人才事业发展；从“人才强市”战略目标维度来看，目前重庆市人才工作更加强调人才环境和人才质量的这两个目标，其次是人才流动，而人才创新、人才规模与人才效益这三个目标在政策文本中体现较少，目标体系不太完善，不利于未来对重庆市人才工作高质量发展的引领。

针对重庆市人才政策文本两个维度的分析结果，为进一步合理运用各人才政策工具、优化重庆市人才政策提出以下建议：

### 4.1. 优化政策工具之间的组合配置，增强政策工具的系统协调性

不同政策工具都有自己的功能作用，供给型和需求型政策工具对人才事业发展起到直接推动与拉动作用，环境型政策工具发挥间接影响作用[8]，不同的政策工具间往往能互相补充。重庆市要进一步优化人才政策工具的选择与组合，保持一定的比例协调，科学地利用政策工具的不同特性，有效发挥各自作用，形成发展合力，打好“组合拳”。

#### 4.1.1. 优化供给型政策工具的内部结构，增强政策推动力

现阶段供给型政策工具的使用频率较为适中，但其内部结构极不平衡，对人才资金投入和教育培训极为重视，而基础设施建设和信息技术支持这两项工具严重短缺，一定程度上削弱了政策推动力。资金投入和教育培训为人才事业起步发展提供了坚实的物质支撑，适应早期重庆市人才的发展。但随着城市的发展和人才发展事业的推进，应该进一步优化供给型政策工具内部结构。一方面，对人才资金投入仍不能减弱，但应进一步精细化、规范化资料经费、科研经费等的使用；另一方面，加大对基础设施

建设和信息技术支持的投入，加快推动建设各类研究中心、重点实验室、研发基地等，加强网络信息基础设施建设，搭建高效便捷的信息交流平台和网上服务平台。

#### 4.1.2. 调整环境型政策工具的内部组合，提升政策可操作性

环境型政策工具的使用频次最高，其中，主要运用的工具是人才目标规划和策略性措施，这两者为重庆市人才事业的发展制定了大致方针，起着宏观引领作用，但普遍存在模糊性、缺乏实际操作性的问题。因此，应当适当减少这两项工具的使用，或者进一步细化目标规划和策略性措施，增强可操作性。其次，人才法规管制的使用也相对不足，未来要继续深入推进重庆市人才工作法制化建设，完善考核规则、产权管理、专利管理等，塑造公平的人才发展环境。最后，提升财税优惠和金融支持的使用频率，为人才购房购车、科技创新、创业投资等提供税收优惠政策和金融服务，减轻人才在生活消费上的经济负担和压力，提高创新创业方面的资金可获得性和贷款审批效率，为重庆市人才提供优良的发展环境。

#### 4.1.3. 提高需求型政策工具的使用比例，加强政策拉力

需求型政策工具的应用频次最低，且内部结构单一，主要倚重于人才引进之一工具。需求型政策工具对人才事业发展中有直接的拉动作用，多元且结构良好的需求型政策工具可以激发人才市场的活力，推动人才市场走向成熟。因此，应该提高需求型政策工具的使用比例，提高需求型政策工具的丰富性和多样性。首先，加强产学研合作，深化企业、高等院校、科研机构等的合作，将研发过程学术化，研发成果产业化，推动人才和产业生态融合发展；其次，推进设立人才机构，探索建设专业开放的人才资源经营服务机构，推动重庆市建立充满活力人才市场，充分发挥市场的配置作用。引导行业协会、咨询公司、猎头公司等第三方机构发展，支持国际猎头公司、国际人才中介服务机构在重庆设立分支机构，推动本地人才中介服务机构的建设与产业化发展。最后，重视起政府采购、服务外包，将市场“活水”引入服务“蓄水池”，充分发挥市场主体作用，为人才生活工作的各方面提供高效高质的多层次、多样化服务。

### 4.2. 改善战略目标结构，引领人才工作高质量发展

政策工具的选择、组合与运用是为了达到一个或多个政策目标。从政策文本可以看出，现阶段重庆市人才政策目标不再简单追求人才数量和规模的扩大，更注重营造良好的人才生态环境和提升人才质量，人才流动、人才创新与人才效益目标的重视较为不足。重庆市在未来随着人才事业发展的不断推进，要更加关注人才流动、人才创新力的发展以及人才效益的转化，改善和优化人才战略目标结构，引领人才工作高质量发展。

#### 4.2.1. 进一步关注和加强人才流动

重庆市要加强人才的高质量集聚和人才的自由流动。一方面，在对市外海外人才进行引进时要树立需求导向、以用为主的观念，注意与本地的发展需求、现实条件和产业结构相匹配，不能盲目唯学历、唯资历、唯指标引才，否则会造成人才的错配；另一方面，促进人才顺畅、有序、良性流动，畅通人才在不同区域之间、行业之间、部门之间的流动渠道，通过设立流动岗位、兼职岗位、咨询顾问岗位、互派干部挂职等手段促进人才的合理流动，实现人才共享及知识、技术、信息等多要素共享。

#### 4.2.2. 逐步重视人才创新和人才效益

重庆市在后续的人才政策制定中，需要将更多的注意力转向人才创新和人才效益目标上。加大对创新型人才的资助、补助力度以及金融支持，强化创新平台和载体支撑，同时，建立健全人才的创新力评价体系 and 激励机制，激发人才创新创造活力，促进科技新产品研发和科技成果转化，进而提高人才效益。

## 参考文献

- [1] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1985) *Reindustrialization and Technology*. Logman Group Limited, London, 83-104.
- [2] 宁甜甜, 张再生. 基于政策工具视角的我国人才政策分析[J]. 中国行政管理, 2014(4): 82-86.
- [3] 莫倩. 三维政策工具解释框架下的人才引进政策——来自区域中心城市的案例[J]. 中国人事科学, 2019(8): 67-77.
- [4] 张群. 供需视角下上海科技人才政策评估[J]. 科技管理研究, 2022, 42(2): 26-35.
- [5] 王建强. 区域人才竞争力评价指标体系设计[J]. 中国人才, 2005(8S): 26-27.
- [6] 李晓园, 吉宏, 舒晓村. 中国人才竞争力指标体系构建[J]. 中国人力资源开发, 2004(7): 83-85.
- [7] 黄萃, 苏竣, 施丽萍, 等. 政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究, 2011, 29(6): 876-882+889.
- [8] 赵筱媛, 苏竣. 基于政策工具的公共科技政策分析框架研究[J]. 科学学研究, 2007, 25(1): 52-56.