

改革开放以来浙江省人才政策的 演进与未来趋势

——基于主题词的量化分析

□ 陈丽君 王雪玲

摘要:采用政策量化分析方法,依据政策主题词聚类结果探讨了改革开放以来浙江省人才政策的阶段性演变。研究表明,浙江省人才政策经历了“释放人才活力”的战略调整阶段(1978-1992年)、“提升人才地位”的实验性调整阶段(1993-2002年)、“确立人才战略”的统筹布局阶段(2003-2009年)、“优化人才体系”的质量发展阶段(2010-2015年)和“营造人才生态”的深化改革阶段(2016年至今)等五个阶段的演进。结合政策客体、政策工具和政策导向探讨了浙江省人才政策演变的内在逻辑,并对政策发展趋势进行了展望。

关键词:人才政策变迁;改革开放;浙江省;政策主题词;政策文献量化分析

中图分类号: C962 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2019)04-0088-011

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2019.04.010

一、引言

“致天下之治者在人才。”人才竞争已成为区域综合实力竞争的核心。我国改革开放以来人才政策的变迁,正是党和政府为协调经济社会发展需求、促进“第一资源”合理配置而不断探索的艰辛历程,反映了不同阶段政府人才工作在聚焦内容、目标群体和实施途径等方面的演变过程与嬗变规律。在区域间人才竞争愈演愈烈的背景下,梳理分析改革开放以来浙江省人才政策的变迁脉络,反思省级人才政策体系构建的经验教训与发

展方向,对增强区域人才储备和综合实力具有极为重要的意义。

本文通过系统梳理和量化分析1978年至2017年浙江省出台的826份人才政策,系统呈现了政策主题、政策客体、政策工具的阶段性演变过程。归纳比较各阶段量化分析结果,可以进一步推导浙江省人才政策演进的内在逻辑和发展趋势。

二、文献回顾

(一) 政策文献量化分析

公共政策研究的目的在于通过解读政策信息

收稿日期:2019-03-08

作者简介:陈丽君,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师;王雪玲,浙江大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目:2019年度浙江省社会科学界联合会研究课题“改革开放四十年来浙江省人才政策变迁量化分析”(编号:2019STZX01B)。

寻找政策演变规律,使政府活动作为过程而非结果呈现在公众面前^①。但是,学界对公共政策的研究长期受制于质性研究方法,少有对数量庞大的公共政策的客观分析,也就难以得到可重复的、可验证的研究结论。随着学科发展水平的提高和信息处理技术的发展,文献计量法向公共政策研究领域迁移的成果——“政策文献量化分析”作为一种新兴的研究方法被寄予厚望。它最显著的特征是,一旦建立数据库(包括政策库和该类政策主题词库等)并确立量化标准,最终由计算机产出的数据将不受研究者主观判断的影响,甚至可以基于产出的数据而生成可视化图表,以便研究者们更直观地观察并解读政策间的关联程度和演变规律^{②③}。

文献计量法之所以能够向公共政策研究领域迁移,正是因为学术文献与政策文献在结构属性和组成要素上高度相似(包括关键词、发文机构、发文时间等)^④。目前,学者们已经运用文献计量学中成熟的时间序列分析、共现分析、网络分析等方法对大样本政策文献之间的联系进行了量化研究,在政策分布特征、政策主题变迁、政策主体合作等方向上得到了客观且开创性的研究成果^{⑤⑥⑦}。同时,因为政策文献具有行政效力差异、词汇数量较少等特性^⑧,政策研究者还对文献计量方法进行了创新,开发了参照分析、扩散分析等方法^⑨。

(二) 人才政策变迁研究

“人才政策”是政府为了发挥人才的作用,对人才的培养、开发、利用等活动作出的规定和采取的措施与行动^⑩。改革开放四十年以来,伴随着人才政策阶段性的调整与完善,我国逐步建立起“以党派为主导,以绩效为基础”的人才管理体系以应对各转型时期的人才缺口问题^⑪。为呈现人才政策与经济社会发展之间的互动过程,许多学者已经通过解读关键性人才政策和重大事件,从指导思想、激励模式、组织机构等方面梳理了科技人才、海外高层次人才等各类人才政策阶段性演变进程^{⑫⑬⑭},并结合区域竞争态势和经济发展方向,提出了推动人才流动、创新评估机制、鼓励地方探索等政策建议。

但是,受近年来经济社会转型、国家战略调整等宏观背景的影响,原有的阶段划分已经难以刻画或解释人才政策的当前导向和未来趋势。此外,这类基于关键性政策解读的研究本质上是建构主义的,研究结果无法避免研究者因知识结构和价值立场产生的误判。为此,本文试图借鉴政策文献量化分析方法,在编制人才政策主题词库的基础上,基于主题词从政策主题、政策客体和政策工具等维度探究浙江省人才政策在各经济发展阶段中的目标导向,进而探讨其纵向演变过程与发展趋势。

- ① Laver M, Benoit K, Garry J, Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data, *American Political Science Review*, 2003(02)。
- ② Smith K, Marinova D, Use of bibliometric modelling for policy making, *Mathematics & Computers in Simulation*, 2005(2)。
- ③ Ventura O N, Momburú A W, Use of bibliometric information to assist research policy making. A comparison of publication and citation profiles of Full and Associate Professors at a School of Chemistry in Uruguay, *Scientometrics*, 2006(2)。
- ④ Huang C, Su J, Xie X et al, A bibliometric study of China's science and technology policies: 1949-2010, *Scientometrics*, 2015(2)。
- ⑤ 黄萃、赵培强、李江《基于共词分析的中国科技创新政策变迁量化分析》,《中国行政管理》2015年第9期。
- ⑥ 姚海琳、向艳芳、王昶等《1987—2015年中国城市矿产政策的文献量化研究》,《资源科学》2017年第6期。
- ⑦ 张剑、黄萃、叶选挺等《中国公共政策扩散的文献量化研究——以科技成果转化政策为例》,《中国软科学》2016年第2期。
- ⑧ 李江、刘源浩、黄萃等《用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新》,《公共管理学报》2015年第2期。
- ⑨ 张剑、黄萃、叶选挺等《中国公共政策扩散的文献量化研究——以科技成果转化政策为例》,《中国软科学》2016年第2期。
- ⑩ 萧鸣政、韩溪《改革开放30年中国人才政策回顾与分析》,《中国人才》2009年第1期。
- ⑪ Chen L, Chan H, Gao J et al, Party Management of Talent: Building a Party-led, Merit-based Talent Market in China, *Australian Journal of Public Administration*, 2015(3)。
- ⑫ 陈丽君、徐成东、黎灿辉《改革开放30年浙江省人才政策演变及特征分析》,《浙江人才发展蓝皮书2010》,浙江大学出版社2010年版,第121-128页。
- ⑬ 郑代良、钟书华《高层次人才政策的演进历程及其中国特色》,《科技进步与对策》2012年第13期。
- ⑭ 杜红亮、任昱仰《新中国成立以来中国海外科技人才政策演变历史探析》,《中国科技论坛》2012年第3期。

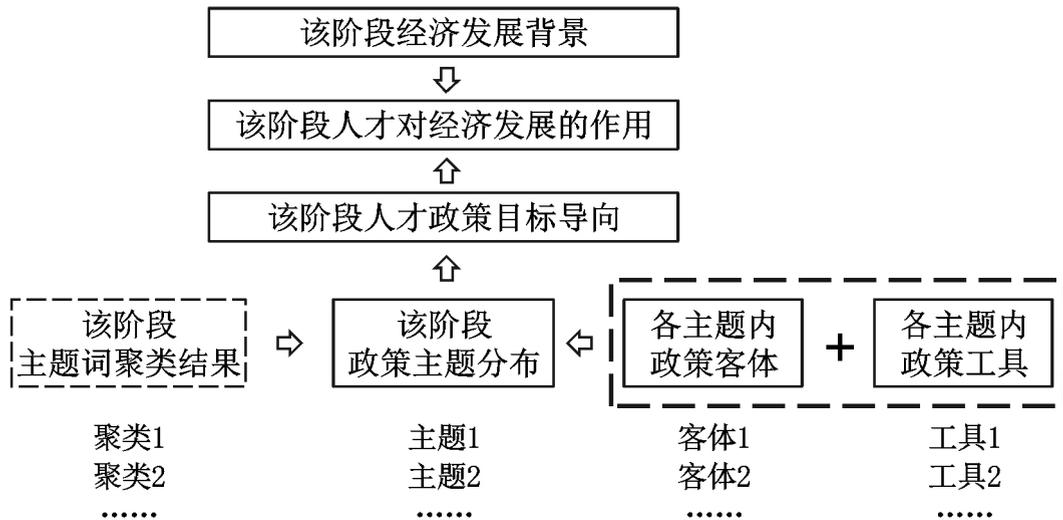


图1 各阶段人才政策主题词聚类结果分析思路

三、数据基础和分析方法

(一) 数据基础

借助浙江省人才发展研究院创建的全国首个人才政策数据库——“中国人才政策数据库”，并对发文部门名称等信息进行标准化处理，最终选定1978—2017年浙江省级政府机构制定的826份人才政策文件，包括法律、法规、决定、通知、公告、意见、通报、函等形式。依据经济发展背景与关键性文件，以往学者大多将1978—2010年间的人才政策划分为三个阶段，包括拨乱反正的改革开放初期（1978—1992年）、发展科教的中国特色社会

主义建设时期（1992—2003年）和以人为本的全面建设小康社会时期（2003年以后），这一划分对2003年后政策划分过粗，未能反映近十年人才政策的快速发展。因此，本文在借鉴以往学者划分依据的基础上，以中央出台的标志性的涉人才政策为划分依据，将1978年至今中国人才政策划分为五个阶段（如表1），再对各阶段政策进行量化分析。受纵向府际间稳固的“政治控制”影响^①，省级人才政策的力度和边界仍受限于中央，且需及时回应中央宏观方向的转变，因此省级政策的演变过程大体上与中央保持一致。

表1 1978年来中国人才政策演变阶段划分

政策演变阶段	标志性中央政策及事件	经济发展背景	数量
1978—1992年	十一届三中全会 改革开放	缓慢恢复	7
1993—2002年	中共十四大 市场经济体制改革	初步发展	97
2003—2009年	《关于进一步加强人才工作的决定》	高速增长	337
2010—2015年	《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》	转型升级	282
2016年至今	《关于深化人才发展体制机制改革的意见》	高质量发展	103

(二) 分析方法

1. 政策主题词选取。政策主题词是由政策制定者确定、用以表征文献核心内容的特征词汇。

通过选择样本、确定编码单元、指定编码表并预编码、信度检验等环节，研究团队于2015年编制完成了《中国人才政策主题词库》，本文采用此主题

① 王频、陈科霖《我国纵向府际关系失序现象及其内在逻辑》，《学术论坛》，2016年第6期。

词库,为每份政策确定2至6个主题词。

2.网络分析方法与CNM聚类算法。本研究主要采用网络分析方法,并使用NodeXL软件进行可视化呈现,最终得到的网络均由角色(节点)和相关关系(连接线)组成。节点的大小代表角色在网络中的出现频次,连接线的粗细代表合作关系的紧密程度,即每两个角色间的共现频次。本文将把每个主题词作为节点,将两个主题词间的共现频次作为连接线来构建网络(见表2)。为使主题词共现网络更加突出各阶段政策的核心内容,借鉴前人^①方法,本文剔除了低频词(在政策文件数量高于200时,本文剔除了单独出现频次5以下的主题词,但保留共现频次高于4的主题词)。

表2 网络分析图表说明

图表	图例	含义
政策主题词 聚类图	节点	主题词
	节点大小	主题词频次
	节点颜色(/灰度)	同一颜色(/灰度)聚为一类
	连接线	主题词共现关系
	连接线粗细	主题词共现频次(高于10着重加粗)

此外,借助NodeXL提供的聚类算法可使主题词依共现关系分类呈现,以显示不同的政策重心,

本文选用Clauet-Newman-Moore算法(简称CNM算法)。CNM算法是一个基于模块性Q的层次聚合式聚类算法^②,能快速识别出网络中的核心模块,以便NodeXL最后呈现出“同一类主题词(/节点)以同一种颜色显示”的效果,Group-Vertex附表也被摘录呈现在各政策主题分布图下方(如表3前两列)。为了突出频次极高的共现关系(本文以共现频次为10次以上为高频共现关系),高频共现关系被用粗线着重标出。

四、改革开放以来浙江省人才政策的演变轨迹

如图2所示,1978年至2017年期间,浙江省人才政策数量总体呈增长态势。1993年社会主义市场经济体制改革后小幅增长,2003年《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》颁布之后,浙江省人才政策文件数量显著增长,于2011年达到峰值(73份)。据图2左上方显示,2003年后,各阶段的年均政策数量稳定在50份左右,迅速超越了前两个阶段。人才政策数量的持续增长反映了浙江省级政府机构越来越重视人才问题,人才资源的战略性地位越来越突出。

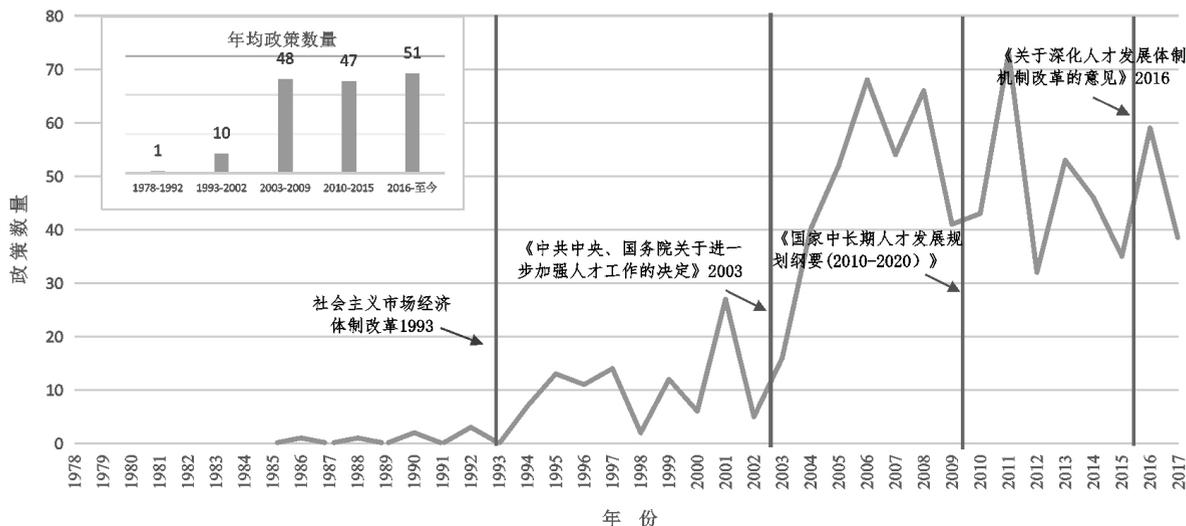


图2 浙江省人才政策的不同阶段和时间序列分布(1978-2017)

① 黄萃、任弢、李江等《责任与利益:基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究》,《管理世界》,2015年第12期。

② 范超、王厚峰《社交网络中的社团结构挖掘》,《中文信息学报》,2014年第1期。

改革开放以来,浙江省人才政策受社会发展的影响历经演变,在不同阶段聚焦于不同的政策目标,因此呈现出不同的政策演进方向。

(一)“释放人才活力”的战略调整阶段(1978-1992年)

改革开放初期,百废待兴。尽管这一阶段的

人才政策数量偏少,但是基于《关于贯彻国务院对高级专家离休退休有关规定的若干意见》等7份政策的主题词聚类结果显示,1978-1992年间(第一阶段)的重点主题可被划归为三类,并分别以不同的颜色呈现出来^①。

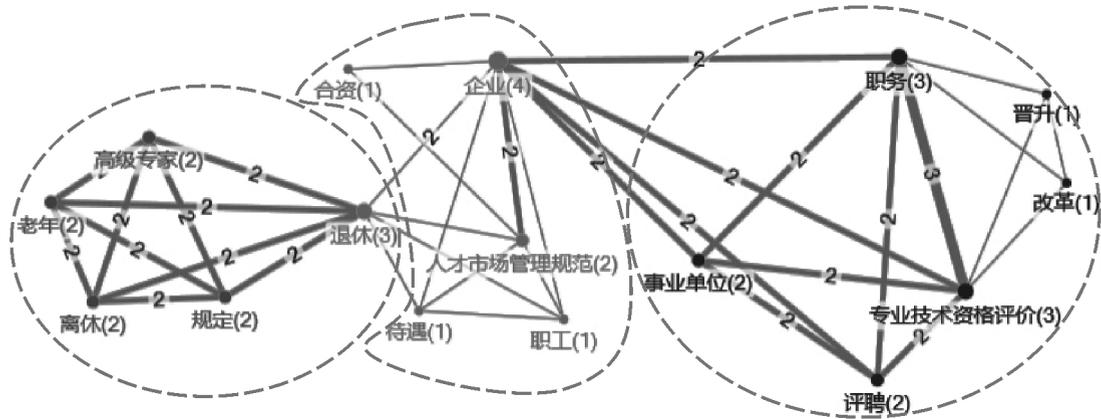


图3 1978-1992年浙江省人才政策主题词聚类图

1978-1992年间改革开放方兴未艾,市场经济如火如荼,面对新型经济社会环境和快速攀升的管理需求,浙江省针对专业技术人员和企业职工等群体出台了法律法规和管理办法,通过采用规范技能评价标准、保障职工薪资待遇等强制性行政命令的手段以达成快速培育省内劳动力市场的目标。同时,机关事业单位内部管理开始响应

“四个现代化”和“干部四化”的号召,积极鼓励非适龄高级专家平稳过渡到离退休状态。在这一阶段,浙江省人才政策重在使用强制性政策工具推动基于编制划分的几类人才打破阶层桎梏,实现拨乱反正,释放人才活力。因此,1978-1992年是“释放人才活力”的战略调整阶段。

表3 1978-1992年浙江省人才政策主题词聚类结果分析

Vertex(所含节点)	政策主题	政策客体	政策工具
晋升;改革;专业技术资格评价;职务;事业单位;评聘	专业技术人员评聘制度改革(事业单位)	专业技术人员	强制性工具
待遇;职工;人才市场管理规范;退休;企业;合资	企业职工权益保障	企业职工	强制性工具
规定;离休;老年;高级专家	高级专家离退休规定	高级专家	强制性工具

(二)“提升人才地位”的实验性调整阶段(1993-2002年)

1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》颁布后,随着社会主义市

场经济体制改革的推进,浙江省人才政策的目标群体和手段路径日益多元化,主要表现为这一阶段的政策主题词和词族显著增多。

① 由于颜色限制,图3-7中不同颜色以不同灰度显示出来,并辅以曲线标志。

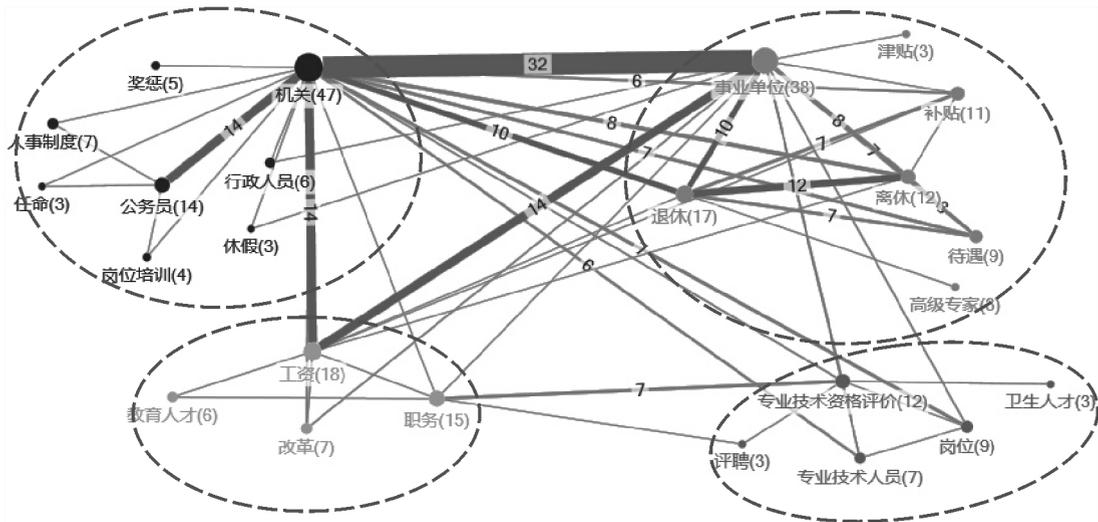


图4 1993-2002年浙江省人才政策主题词聚类图

1993-2002年间,各词族间的密切联系(机关、事业单位、工资等不同词族中的主题词却呈高共现关系)充分表现了这一阶段浙江省人才管理复杂交错的状态——尽管政策仍延续了上一阶段专业技术人员评聘制度改革和机关事业单位人事制度改革两大主题,但是其目标群体迅速扩大到医疗机构、公立院校等部门的工作人员,并适时采

用激励性工具来缓解强制性工具带来的改革压力与冲击。多元对象、分类调整的人事制度改革优化了行政机关的组织结构,为下一步人才战略的调整打下了良好的基础。尽管此时的人才划分仍强烈依赖编制,但是对各类人才的管理方式进一步得到了统一,人才界限被部分突破。因此,1993-2002年是“提升人才地位”的实验性调整阶段。

表4 1993-2002年浙江省人才政策主题词聚类结果分析

Vertex(所含节点)	政策主题	政策客体	政策工具
休假; 机关; 公务员; 任命; 岗位培训; 奖惩; 人事制度; 行政人员	机关人事制度改革	机关工作人员	强制性工具
退休; 高级专家; 事业单位; 津贴; 补贴; 离休; 待遇	事业单位薪酬福利制度改革	事业单位工作人员	强制性工具 激励性工具
专业技术资格评价; 卫生人才; 评聘; 岗位; 专业技术人员	专业技术人员评聘制度改革(医疗机构)	专业技术人员	强制性工具
职务; 教育人才; 工资; 改革	公立院校人事制度改革	公立院校工作人员	强制性工具 激励性工具

(三) “确立人才战略”的统筹布局阶段(2003-2009年)

2003年《中共中央、国务院关于进一步加强对人才工作的决定》推动了公共部门人才管理活动的战略性转型。浙江省也在《中共浙江省委、浙江省

人民政府关于大力实施人才强省战略的决定》的指引下大力推进“钱江人才计划”等引才育才中长期规划,率先布局人才梯队体系。图4中更加独立清晰的关键词聚类结果展示了浙江省多支人才队伍竞相发展的状况。

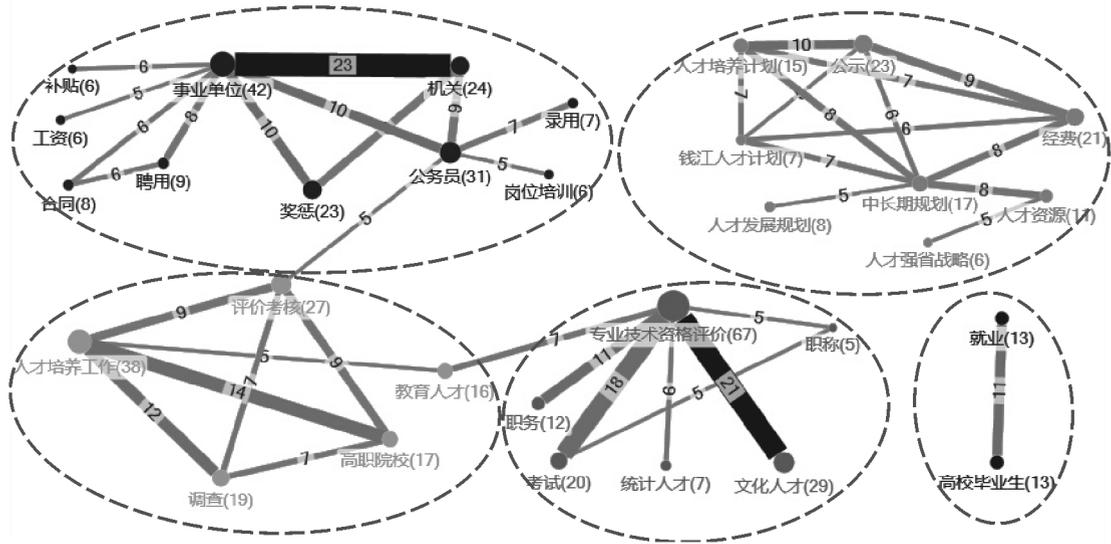


图5 2003-2009年浙江省人才政策主题词聚类图

2003-2009年间的重点主题中,“机关事业单位人事制度改革”和“专业技术人员评聘制度”继续沿用了前两个阶段采取的强制性工具,但是前者出现了“聘用”和“录用”等用词差异,表明事业单位人事制度开始迈向聘用合同管理模式,公务员招聘制度也从内部任命转为外部录用;后者开始突出“考试”的重要地位,以代替以往非标准化的专业技术测评手段,并强化了专业技术资格评价与职务职称间的关联关系。此外,人才资源发

展规划、专业技术人才培养和高校毕业生就业等主题开始进入政策视野,并推动了激励性工具和指导性工具在人才政策领域的落地实施。在这一阶段,人才资源被确立为战略性资源,政策客体由体制内人才迅速扩大到体制外人才,进一步突破“编制”限制,政策工具随之向强制作用更小、效用周期更长的激励性工具、指导性工具等类别倾斜。因此,2003-2009年是“确立人才战略”的统筹布局阶段。

表5 2003-2009年浙江省人才政策主题词聚类结果分析

Vertex(所含节点)	政策主题	政策客体	政策工具
公务员; 岗位培训; 事业单位; 工资; 补贴; 聘用; 合同; 录用; 机关; 奖惩	机关事业单位人事制度改革	公务员、事业单位工作人员	强制性工具
人才资源; 人才强省战略; 中长期规划; 人才发展规划; 公示; 钱江人才计划; 经费; 人才培养计划	人才资源发展规划	海外高层次人才	激励性工具
考试; 职称; 专业技术资格评价; 统计人才; 职务; 文化人才	专业技术人员考试评聘制度	专业技术人员	强制性工具
人才培养工作; 教育人才; 评价考核; 调查; 高职院校	专业技术人才培养	专业技术人员	激励性工具 指导性工具
就业; 高校毕业生	高校毕业生就业	高校毕业生	激励性工具 指导性工具

(四)“优化人才体系”的质量发展阶段(2010-2015年)

2010年6月中共中央、国务院颁布的《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》进一步强化了“发展规划”这一模式所代表的长期性、前

瞻性和延续性逻辑在此后公共部门人才管理活动中的运用。浙江省在人才梯队体系初步构建的基础上全面提升了引才、育才、留才、用才工作,多措并举优化人才质量与人才结构。

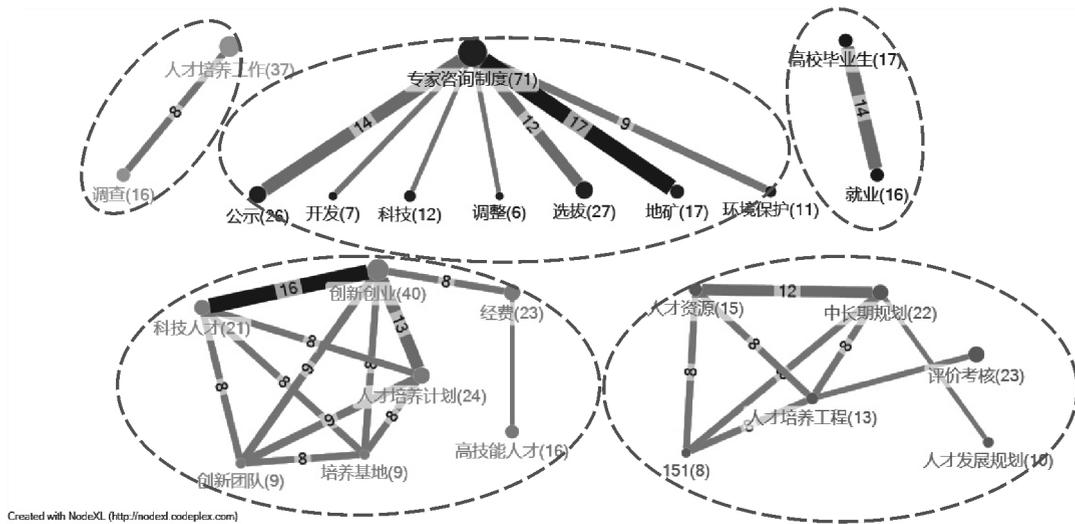


图6 2010-2015年浙江省人才政策主题词聚类图

时值改革开放三十余年,我国经济社会各方面运转成熟但发展后续动力不足,如何为经济社会转型与高质量发展持续提供“人才支撑”成为政策核心目标。为解决国际竞争与区域竞争中面临的人才结构不均和人才质量不高等问题,浙江省颁布了《浙江省中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》等文件组织实施各项以科技创新人才为重心、各类人才共同发展的人才工程。在此背景下,浙江省人才管理全面突破编制或级别的桎梏,以专业技能和潜能等要素为依据进行整

体开发、分类管理,尤其关注科技创新人才的引进与培育。与政策客体评价标准的转变相呼应,强制性工具不再是主要的人才政策实施途径,激励性工具和指导性工具成为主流。在加强经济激励(如给予科技人才双创经费)和调查育才质量(如调查高职院校人才培养工作)等手段下,科技创新人才等各类人才得以发挥所长并主动策应社会发展需求。因此,2010-2015年是“优化人才体系”的质量发展阶段。

表6 2010-2015年浙江省人才政策主题词聚类结果分析

Vertex(所含节点)	政策主题	政策客体	政策工具
专家咨询制度; 调整; 科技; 开发; 环境保护; 选拔; 公示; 地矿	重大项目 专家咨询制度	高级专家	强制性工具
经费; 高技能人才; 创新团队; 培养基地; 科技人才; 人才培养计划; 创新创业	科技人才创新创业 支持计划	科技创新人才	激励性工具 指导性工具
中长期规划; 人才发展规划; 评价考核; 人才培养工程; 151; 人才资源	人才资源发展规划	各类人才	激励性工具 指导性工具
人才培养工作; 调查	人才培养工作 及情况调查	高职院校学生	强制性工具
高校毕业生; 就业	高校毕业生就业	高校毕业生	指导性工具 激励性工具

(五)“营造人才生态”的深化改革阶段(2016年后)

伴随着我国经济迈入新常态,人才资源日益成为经济社会发展新动力。为“最大限度激发人

才创新创造创业活力,把各方面优秀人才集聚到党和国家事业中来”2016年3月中共中央印发了《关于深化人才发展体制机制改革的意见》,标志着公共部门人才管理进入深化改革期。同年浙江

省委省政府颁布了《关于深化人才发展体制机制改革支持人才创业创新的意见》,提出要打造“人才生态最优省”以支持人才创业创新。图 7 显示的各词族间的关联关系正表明 2016 年后浙江省

人才政策致力于推动单一技能型人才全面成长为创新创业亟需的复合型人才,因此各类人才并不相互独立,而是互有重叠。

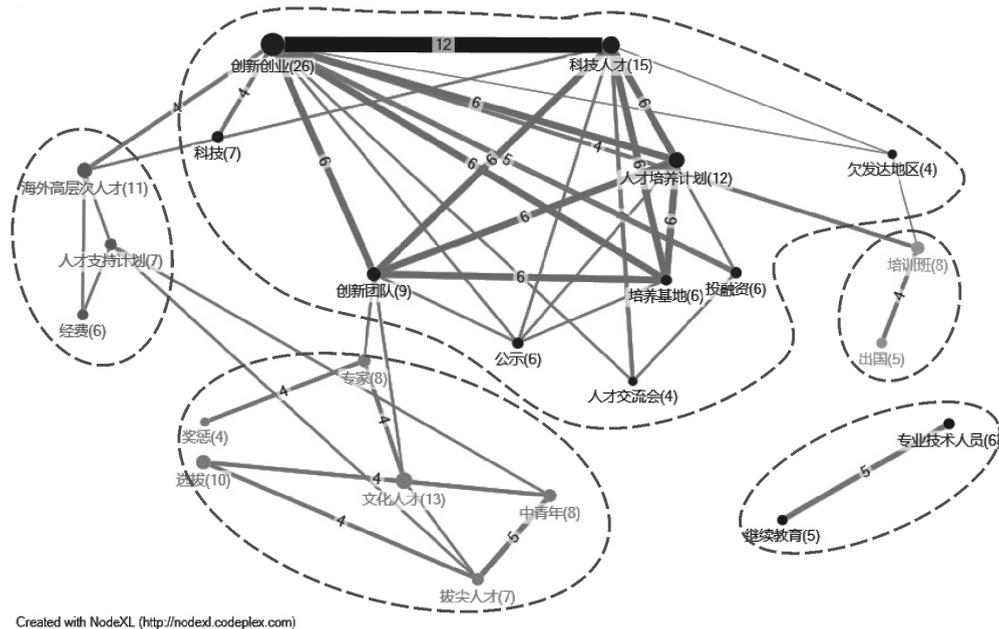


图 7 2016 年至今浙江省人才政策主题词聚类图

步入第五阶段,科技创新人才一跃成为人才政策的首要对象(词频最高),与中青年拔尖人才、海外高层次人才、高技能人才、企业经营管理人才等一同成为创业创新的中坚力量。在这一阶段,人才发展的推力已不仅仅来源于“人才支持计划”所代表的激励性政策工具,以配套公共服务供给为主的服务性工具(如提供居留便利、搭建投融资平台等)和以方向引导为主的指导性工具(如倡导

政企合作继续培训专业技术人员)各展所长。多类型组合的政策工具包体现了 2016 年后浙江省人才工作部门在深化体制机制改革、推动政府职能转变方面的不懈努力,着力突破僵化的人才评价机制和低效的人才培养机制,持续营造友好的创新创业大环境。因此,2016 年后是“营造人才生态”的深化改革阶段。

表 7 2016 年至今浙江省人才政策主题词聚类结果分析

Vertex(所含节点)	政策主题	政策客体	政策工具
欠发达地区;科技人才;创新创业;公示;培养基地;创新团队;人才培养计划;投融资;人才交流会;科技	科技人才创新创业环境建设	科技创新人才	激励性工具 服务性工具
拔尖人才;中青年;专家;奖惩;文化人才;选拔	中青年拔尖人才支持计划	中青年拔尖人才	激励性工具 服务性工具
人才支持计划;经费;海外高层次人才	海外高层次人才支持计划	海外高层次人才	激励性工具 服务性工具
培训班;出国	国外创新经验学习培训项目	高技能人才、企业经营管理人才等	服务性工具
专业技术人员;继续教育	专业技术人员继续教育	专业技术人才	指导性工具

五、改革开放以来浙江省人才政策演进的内在逻辑

改革开放以来,浙江省人才政策与经济社会发展的融合愈加深刻,人才对经济发展的作用也经历了外显化、前瞻化的演变过程,人才资源日益成为推动经济社会发展的“第一资源”。但是,对于浙江省人才工作部门来说,如何科学制定并有

效落实相关人才政策,实现人才资源供给与经济社会发展需求相适配,发挥人才对经济发展的效用,仍是需要长期探索的命题。纵观浙江省人才政策发展的五个阶段可以发现,以政策客体为基础、以政策工具为抓手,在不同经济发展背景下,浙江省人才政策顺利达成各阶段目标,并由此实现了各阶段人才对经济发展的不同作用。

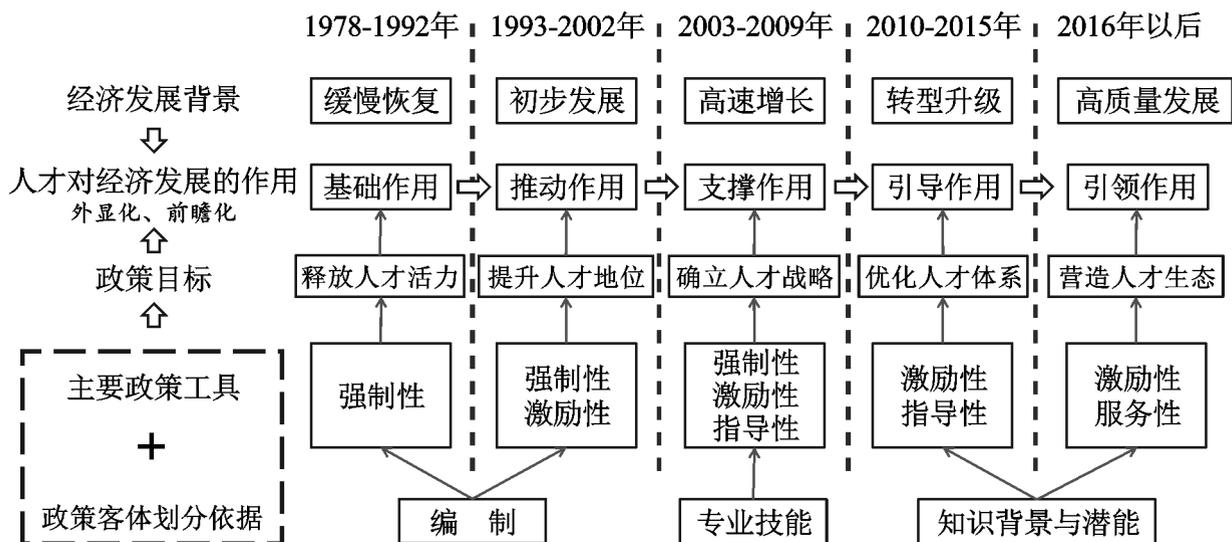


图8 改革开放以来浙江省人才政策演进的内在逻辑推导

首先,作为政策过程的始点,政策客体划分依据的转变将会对政策工具施加影响,政策工具将兼顾政策延续性逐渐转型。就政策客体来看,编制、专业技能、知识背景与潜能相继成为其划分依据,对“人才”综合素质和未来潜能的要求逐渐提高。政策客体划分依据的转变充分反映了浙江省人才工作部门对“人才”的认识和定义始终伴随着经济社会发展不断演化。为适应政策客体的转变趋势,同时兼顾当下政策的延续性,浙江省人才政策工具逐步从以强制性工具为主转向强制性、激励性和指导性工具并举,继而向激励性和服务性工具为主转变。浙江省人才政策日益倾向于采用强制作用更小、起效时间更长的服务性工具,这正与政策客体倾向的高素质和高潜能要求相呼应。但同时需要关注的是,激励性工具与服务性工具并举深刻反映了人才政策长久存在的“长期”育才与“短期”用才之间的矛盾。

其次,政策客体与政策工具的不同组合是实现各阶段政策目标的坚实基础。历经五个阶段,

浙江省稳步实现了从奠基的“释放人才活力”到超前的“营造人才生态”政策目标的转变,反映了人才工作部门发展理念和管理手段的持续创新。政策客体和政策工具的科学组合正是优化人才发展理念、改进管理手段的必要途径。具体来说,在前两个阶段,以编制为基础的人才划分依据和以强制性为主、激励性为辅的政策工具相组合,才能有助于恢复人才的政治地位、发挥人才的能动作用。在“确立人才战略”时,充分使用现有人才、长远布局人才梯队是实施人才战略的重要任务,政策必须以显示度更高的“专业技能”为指挥棒,弱化编制的控制作用,激励人才自主发挥所长。进入第四阶段后,人才体系发展质量并重,除现有人才的使用外,人才培养与开发备受重视,因此人才划分标准需要过渡至“知识背景与潜能”上,并主要采用激励性工具、指导性工具和服务性工具以优化人才体系、营造人才生态。

最后,人才政策与经济发展之间的互动是长期的、紧密的、深入的,并通过人才地位的不断提

升得以体现。改革开放以来,浙江省人才工作部门始终围绕区域经济社会发展需求制定人才政策,推动人才资源逐步从“隐性要素”转变为“显性要素”,促进人才发展与经济发展之间的关系从“筑基”走向“引领”,人才对经济发展的作用日益外显化、前瞻化。1978-1992年间,省内经济处于缓慢恢复状态,人才仅作为基础配合经济发展需求,未得到充分重视。1993-2002年间,浙江省步入初步发展阶段,通过规范岗位待遇等手段,公共部门人才管理日渐高效有序,推动了区域经济发展。2003-2009年间,浙江省处于经济高速发展阶段,对某些领域紧缺人才的需求进一步凸显,大量引才育才工程为经济发展提供了人才支撑。2010-2015年间,人才资源成为经济转型升级重任下的突破点,人才运用专业技能与各类新型经济业态深入融合,引导经济顺利实现转型。2016年后,浙江省经济谋求高质量发展,人才成为“第一资源”以实现创新,人才资源最终走到“台前”,对经济发展起引领作用。

六、浙江省人才政策的发展趋势与未来展望

随着区域经济迈入高质量发展阶段,人才需求量必将进一步扩大,人才对经济发展的引领作用也愈加外显。从政策客体、政策工具和政策目标等三个角度来看,在未来一段时间内,浙江省人才政策的发展将呈现以下趋势。

首先,从政策客体来看,其划分依据将兼具实绩贡献与未来潜能两类要素,以此降低育才的长期性与用才的及时性之间的冲突。浙江省人才政策将愈加突出高端人才与高潜力人才的地位,同

时兼顾人才池建设,塑造“高端引领、整体开发”新格局。此外,为了灵活应对行业 and 市场需求,推动政策客体实现动态调整,对政策客体的评价过程将由政府、企业和其他社会组织共同参与。

其次,从政策工具来看,激励性工具与服务性工具并举的状态将在今后一段时期内持续保持,且服务性工具将得到强化。受国内外人才竞争态势影响,激励性政策工具仍是引才、育才、用才等环节中不可或缺的政策途径。但是单一的激励性政策并不能与高端人才、高潜力人才等政策客体相适配,强制作用更弱、起效时间更长的服务性工具更能加强高端人才和高潜力人才对本区域公共服务和价值观的认同感和归属感,而这对高端人才和高潜力人才选择定居地来说至关重要^①。服务型工具常常体现在创新人才评价机制、健全人才顺畅流动机制等一系列体制机制改革举措中。

最后,从政策目标来看,深化体制机制改革、持续营造人才生态在今后较长一段时期内仍是主流。尽管前四个阶段已经解决了人才发展通道不畅通、人才培养机制不健全等一系列问题,但是人才发展仍亟需破解人才分类不足、人才流动受阻、人才激励低效等痼疾,改革已进入攻坚期和深水区,面临重大体制机制束缚障碍。在人才作为“第一资源”的地位日渐稳固的当下,深化人才发展体制机制改革,让人才自主组合信息、发挥潜能,才能真正对经济发展起引领作用。因此,在今后一段时期内,以“营造人才生态”为政策目标的深化改革势头有望长期保持。□

(责任编辑:石洪斌)

① 理查德·弗罗里达《你属哪座城市》,侯鲲译,北京大学出版社2009年版,第202-216页。