

山西省人才政策X-Y二维度文本量化分析

马宇祥¹ 陈晶晶¹ 何云峰¹ 高志强²

(1.山西农业大学公共管理学院,山西晋中 030801; 2.山西农业大学农学院,山西晋中 030801)

摘要:人才政策已成为推动人才事业发展的重要驱动力。以政策工具为研究视角,以人才政策工具类型为基础,结合人才政策目标,构建X-Y二维政策分析框架,采用内容分析法对2015—2021年山西省内相关人才政策进行搜集、筛选、编码和量化统计,并分别从X维度、Y维度、X-Y两维度综合3个方面对政策工具使用现状进行分析。研究结果表明:需求型、供给型、环境型三大类人才政策工具使用比例较为均衡,但彼此间缺乏综合性、系统性的配合;同一类政策工具在使用上不同政策措施间存在较大偏斜;政策目标导向与我国人才政策变迁大背景相一致,但政策的整体创新性不足。基于此,结合山西省当前人才政策使用中存在的不足与问题,提出针对性的优化建议,为更好地发挥人才政策作用提供政策指引。

关键词:政策工具;山西省;人才政策;政策文本;内容分析法;量化分析

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2022.05.008

CSTR: 15994.14.issn.1674.1544.2022.05.008

中图分类号: D601; C962

文献标识码: A

Two-dimensional X-Y Textual Quantitative Analysis of the Talent Policies in Shanxi Province

MA Yuxiang¹, CHEN Jingjing¹, HE Yunfeng¹, GAO Zhiqiang²

(1.School of Public Administration, Shanxi Agricultural University, Jinzhong 030801; 2. School of Agriculture, Shanxi Agricultural University, Jinzhong 030801)

Abstract: Talent policy has become an important driving force in promoting the development of talents. Proceeding from the perspectives of policy tools, based on the types of talent policy tools, and taking into account of the talent policy goals, this study has constructed a X-Y two-dimensional policy analysis framework, collecting, screening, coding and statistically quantifying the relevant talent policies in Shanxi Province from 2015 to 2021 through content analysis method. And the current status of policy tool use has been analyzed from X dimension, Y dimension and X-Y dimension respectively. The results are as follows: the use of the three major types of talent policy tools (demand, supply and environment) are relatively balanced, but there exists a lack of comprehensive and systematic coordination among them; in the use of the same type of policy tools, there is a large deviation among different policy measures; although the policy objectives are oriented towards the trend of China's talent policy changes, the overall policy is not innovative enough. In the end, considering

作者简介:马宇祥(1997—),男,山西农业大学公共管理学院硕士生,主要研究方向为科教管理与创新;陈晶晶(1980—),女,山西农业大学公共管理学院副教授、硕士生导师,主要研究方向为科教管理与创新(通信作者);何云峰(1973—),男,山西农业大学公共管理学院教授、硕士生导师,农业科教发展战略研究中心主任,主要研究方向为科教管理与创新、高等教育管理;高志强(1964—),男,山西农业大学农学院教授、博士生导师,主要研究方向为旱作栽培与作物生理生态、高等教育管理。

基金项目:2020年度山西省哲学社会科学规划课题“创新生态系统优化视角下山西农谷高层次人才激励机制构建研究”(2020YY055);2020年度省部共建协同创新中心“黄土高原特色作物优质高效生产协同创新中心”(教科科技厅函〔2020〕39号)。

收稿时间:2022年3月16日。

the shortcomings and problems in the use of talent policies in Shanxi Province, this study has put forward targeted suggestions for optimization, aiming to provide policy guidance for the better performing of talent policy.

Keywords: policy tools, Shanxi province, talent policies, policy textual, content analysis method, quantitative analysis

0 引言

人才是创新的第一资源，也是创新活动中最为活跃、最为积极的因素。人才事业的发展离不开政策层面的保障实施。近年来，学界针对人才政策做了较为深入的研究。在中国知网（CNKI）网站上，以“人才政策”为主题进行检索，共获得1 824篇期刊文献，其中属于北大核心及CSSCI的有455篇。从发表的总体趋势看，自2017年开始，年发文量呈陡坡式递增。在已有文献中，较多学者对不同城市人才政策进行对比研究。如苏立宁等^[1]从政策年度、政策类别等4个维度，比较分析2006—2017年上海市、江苏省、浙江省、安徽省现行有效的人才政策的差异与共性；解佳龙等^[2]从执行效力等维度比较京沪三大自创区科技人才政策的异同；郭俊华等^[3]、刘玉雅等^[4]、刘亚娜等^[5]对北京市、上海市、深圳市以及广东省、浙江省等政策的核心内容进行对比分析。还有学者从政策变迁、演化的历史视角展开研究。如李燕萍等^[6]、黄海刚等^[7]、崔宏轶等^[8]、刘忠艳等^[9]以1978—2017年国家层面发布625条科技人才政策为研究数据，以重大事件为时间节点，对科技人才政策的演进特征进行系统解析；陈敏等^[10]分5个阶段分析了广东省发布的158项科技人才政策。在人才政策问题研究上，郑代良等^[11]认为人才激励存在“弱法律化”“项目碎片化”“重引轻培”等缺陷；张学艳等^[12]指出当前国内各地人才激励政策严重同质化和人才布局结构设计扭曲化等现实困境；刘海波等^[13]指出各地存在重政策制定轻政策落实的问题。还有学者从其他角度对人才政策进行独特研究。如钟覃琳等^[14]主要考察了R&D投入是否以及如何影响企业生产效率；顾玲琳等^[15]运用专家访谈、问

卷调查等方法对上海市科技人才引进政策展开实施效果评估；刘轩^[16]探讨了工作投入和政策获得感在人才政策和创新绩效间的中介和调节作用；姚娟等^[17]、曹钰华等^[18]、胡威^[19]、徐倪妮等^[20]分别从人才政策与区域发展关系、地方人才政策创新动因、政策主体协同演化路径与特征等视角拓展了人才政策的研究视野。

基于以上论述可以发现，有学者采用文本内容研究方法，使研究结果以可视化方式呈现，有学者对不同城市的人才政策或某一时期国家人才政策的演绎、变迁进行分析，还有学者仍保持传统研究方式，论述地区人才政策存在的问题并提出优化建议。以往研究涉及面广、视角新颖、回溯性强，对我国人才政策的研究做出了积极的探索与发展。但也存在着一定的研究局限性：一是从全国范围研究人才政策，虽然涉及面广，但国内不同地区间发展差异较大，研究略显宏观，缺乏针对性；二是虽然有学者的研究聚焦到了某一地区的人才政策，如崔宏轶等^[8]、曾锡环等^[21]、杨艳等^[22]的研究，但涉及地区主要以上海、北京、深圳等发达城市为主，前瞻性虽强，但普适性稍差。基于此，本文将选取山西省这一中部内陆省份，采用政策文本内容分析^[23]方法，构建二维度政策分析框架，对山西省人才政策的文本内容及不同政策工具的使用现状进行分析，以探求现有政策存在的局限与不足，进一步提出调整完善政策的若干建议，推动山西省人才事业发展朝着更高水平迈进。

1 政策来源及政策分析方法

1.1 政策样本来源

本文在遵循公开性、相关性、权威性的原则上，以“山西省”“晋中市”“太谷区”“人才”等

为关键词,在山西省人民政府网站、山西省组织部官网、山西省人力资源与社会保障厅官网等平台上,根据人才政策的具体定义,利用关联检索、回溯查找的方式,检索2015—2021年出台的相关文件,初次筛选出57个政策文件,再针对涉及人才内容但关联度较低的政策文本,进一步分析和筛选,最终确定与人才相关的32个有效政策文件作为研究样本(表1),并对其进行编号。

1.2 政策工具分析框架的构建

采用政策文本内容分析方法,对上述选取的32个山西省内人才政策进行量化分析,即通过运用客观系统的计数及记录程序,定量描述政策文本中的文字符号内容并进行分析^[24]。在政策工具研究途径的选择上,彼得斯等^[25]归纳了5种途径,即传统工具途径、背景分析途径、制度分析途径、公共选择途径和政策网络途径。本文选择使用强调目标—工具两者关系,重点关注政策工具本身的传统工具途径。在政策工具分类上,最具代表性的是Rothwell等^[26]提出的供给型、需求型和环境型3类政策工具;霍莱特和拉梅什的自愿性工具、强制性工具和混合性工具;麦克唐纳和艾穆尔的权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、学习工具、系统变革工具等^[27]。本文选择使用Rothwell等^[26]划分的供给型、需求型和环境型3类政策工具,并将其作为人才政策分析的第一个维度,即X维度。政策工具能够很好地反映政策发挥作用所采用的手段,但并不能表明政策目标,所以单独使用政策工具进行人才政策分析不够全面,因为同一种人才政策工具可以被用来实现不同的政策目标,如在人

才引进工具使用上,可能是用来提高地区人才质量,也可能仅是为了提高地区人才规模,还可能就是为了促进地区人才创新水平的提升。基于此,在分析山西省内人才政策时,需要同时考虑政策所使用的政策工具类型以及政策工具的目标取向,由此本文引入人才政策目标作为政策文本分析的第二个维度,即Y维度。

1.2.1 X维度:人才政策工具类型

将Rothwell等^[26]提出的需求型、供给型、环境型3类政策工具作为人才政策分析的X维度,且三类政策工具与人才事业发展之间的关系如图1所示。

在图1中,需求型政策工具在人才事业发展中主要起到拉动作用,政府可通过人才引进、产学研合作等多种方式的支持,改善地区人才市场状况,扩大人才市场进而推动人才事业的发展;供给型政策工具在人才事业发展过程中主要发挥推动作用,政府主要通过多种举措改善地区人才供给状况,它与需求型政策工具一同构成了人才事业发展中的内外动力;环境型政策工具主要是政府通过一系列外部环境措施,优化人才事业发展的环境,起着影响的作用。

本文借鉴并适当创新了宁甜甜等^[28]、杨艳等^[22]对3类政策工具的细分方法,将需求型政策工具细分为人才引进、人才管理体制、产学研合作、人才机构4项具体措施,将供给型政策工具细分为人才培养、人才资金投入、人才公共服务、基础设施建设4项措施,将环境型政策工具细分为法规管制、知识产权、成果转化、税收优惠和金融支持5项具体措施。以上各种具体措施详见表2。

表1 选取的山西省内人才政策文件一览表

政策编号	政策文件名称	发文时间/年	政策目标类型
1	关于深化人才发展体制机制改革的实施意见	2017	人才发展
2	山西省分类推进人才评价机制改革的实施方案	2018	人才评价
...	...	...	...
...	...	...	...
31	关于印发晋中市深化产教融合实施方案的通知	2018	人才培养
32	关于印发晋中市科研项目经费和科技活动经费管理办法(试行)的通知	2018	人才管理

注:因篇幅限制,仅列出部分政策文件。下同。

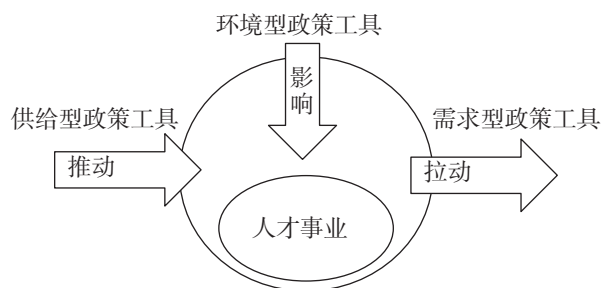


图1 3类政策工具与人才事业的关系图

1.2.2 Y维度：人才政策目标

自中央到地方出台的一系列促进我国人才事业发展的通知、意见和规定等政策文件都蕴含着其自身的政策背景和政策目的。基于此，本文将“人才政策目标”作为Y维度指标，在具体指标

选取上，借鉴宁甜甜等^[28]的人才创新指标，并改造其部分指标为人才规模和人才质量。同时，科学化、合理化和分类化的人才评价制度成为人才事业发展的急需。2021年9月，习近平总书记在中央人才工作会议上强调：“要加快完善人才评价体系，拒绝用一把尺子测量到底。”由此，本文将人才评价也纳入Y维度指标。综上所述，Y维度共选择人才管理、人才激励、人才创新、人才评价、人才质量和人才规模6个具体指标，对山西省人才政策进行具体分析。

1.2.3 人才政策二维度分析框架的构建

基于以上对X维度、Y维度的分析与介绍，山西省人才政策二维分析框架详见图2。

表2 各项具体政策措施的内涵及示例

政策工具类型	具体政策措施	解释及举例
需求型	人才引进	政策文件中涉及人才引进渠道、引进人才力度、引进人才安置等
	人才管理体制	涉及人才职称评审、人才编制管理、科研经费安排和人才流动等
	产学研合作	联合高校、企业、科研院所等多主体优化人才培养、发展新模式
	人才机构	政策鼓励建立海内外人才服务机构、猎头公司、科技中介机构等
供给型	人才培养	如通过建立培训基地、提供人才培养、人才交流机会等
	人才资金投入	政府给予人才科研经费、工作津贴；向企业提供人才投入奖励；奖励市县建立人才储备金制度等
	人才公共服务	为人才随迁子女及配偶提供生活、就学、工作便利，或为人才提供科研、成果转化服务等
	基础设施建设	共建实验室、技术研究中心、科技共享服务平台、创新示范区等人才发展物质设施及平台
环境型	法规管制	政策规定及管制措施，如人才工作、经费使用等其他政策规定
	知识产权	完善知识产权保护制度、知识产权收益分配制度，鼓励技术入股等
	成果转化	促进成果转化措施，如对科技成果转化给与高额奖励、提高成果转化收益比例、设立成果转化基金等
	税收优惠	对人才依法免征个人所得税，出台科技创新税收优惠政策等
	金融支持	加大金融支持人才、创新事业的力度，如政府财政承担主要责任，引导社会资金流入，增加专项资金投入等

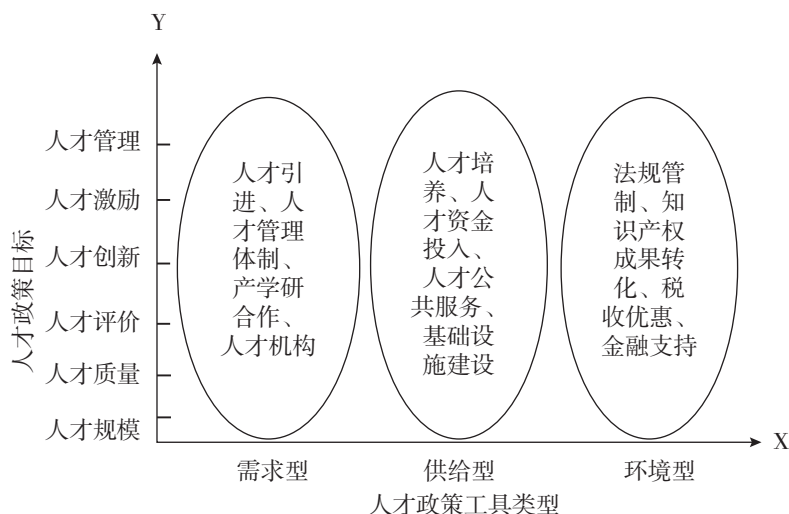


图2 人才政策二维分析框架

2 政策工具视角下山西省人才政策统计分析

2.1 政策内容编码统计

对遴选出的32个政策文件按照“政策编号—章节号—条目”的原则进行编码,如1-2-4即代表该内容分析单元来自第一个政策文件中的第二章第四条。同时,由于部分文件的某一条目内容过多,在编码时同一条目可能存在多个内容单元,编码后以(1)、(2)、……作为区分,如2-5-6(1)和2-5-6(2)均来自第二个政策文件中的第五章第六条,2-5-6(1)的内容在2-5-6(2)之前。在32个山西省人才政策文件中,对政策文本具体内容进行逐一编码,最终形成385条政策单元和单元编码表(表3)。限于篇幅,表3仅列出其中一部分。

2.2 山西省人才政策工具统计分析

2.2.1 X维度政策工具分析

将385条政策文本内容依据基本政策工具分类方法进行分类和汇总,见统计表4。

由表4可知,3类政策工具使用共361条,占全部内容单元(385条)的93.77%,表明二维分析框架中X维度设计具备科学性与合理性。但3类政策使用情况存在一定差距。

需求型政策工具共计137条,占比最大,达到37.95%,这与山西省省域特征相关,作为资源型省份,山西在人才吸引上,尤其对高层次人才的吸引力有限。又逢“十四五”时期前后,山西省迈出转型发展的关键一步,省委以“四为四高两同步”为总体思路和要求,深入实施创新驱动、科教兴省、人才强省战略,积极建设支撑引领转型发展和现代化建设的一流创新生态,努力

表3 山西省人才政策文本内容分析单元编码表(部分)

政策编号	政策文件名称	政策文本具体内容	内容编码
1	关于深化人才发展体制机制改革的实施意见	加快转变政府人才管理职能	1-1-1
		健全管理服务体系	1-1-2
		...	...
2	山西省分类推进人才评价机制改革的实施方案	加快建立导向明确、规范有序...	2-1-1(1)
		通过3年左右努力,促使科技人才...	2-1-1(2)
		...	...
...	...	...	...
32	关于印发晋中市科研项目经费和科技活动经费管理办法(试行)的通知	为完善科研项目经费和科技活动经费的使用和管理...	32-1-1
		按照“按需开支、据实报销”...	32-2-17
		...	...

表4 山西省人才政策工具分类统计表

人才政策工具类型	政策措施	政策内容编号	频数/条	百分比/%	总计(占比)
需求型	人才引进	1-3-12, 1-3-13(1), 1-3-14...	27	19.71	137 (37.95%)
	人才管理体制	1-1-1, 1-1-2, 1-1-3...	70	51.09	
	产学研合作	1-3-13(2), 1-5-23, 2-3-7...	27	19.71	
	人才机构	1-4-20, 3-2-5, 3-2-8...	13	9.49	
供给型	人才培养	1-2-8, 2-4-16, 4-2-5(2)...	26	25	104 (28.81%)
	人才资金投入	1-2-11(1), 1-2-11(2), 4-2-3...	25	24.04	
	人才公共服务	1-2-9(1), 1-3-16, 1-7-29...	29	27.88	
	基础设施建设	1-3-15, 5-4-9, 5-6-14...	24	23.08	
环境型	法规管制	1-4-18, 1-7-30, 2-2-4...	59	49.17	120 (33.24%)
	知识产权	1-2-9(2), 1-6-26, 3-3-13(2)...	11	9.17	
	成果转化	5-3-5, 6-9, 8-2-1(1)...	12	10	
	税收优惠	3-4-20, 10-9-3(3), 31-6-20(2)	3	2.5	
	金融支持	5-1-2, 5-2-3, 5-2-4.	35	29.17	

改变全国人才“洼地”现状。因此，近年来政府使用了大量的有关人才的需求型政策工具，以智慧人才力量推动山西省创新转型发展之路。环境型政策工具次之，共计 120 条，占比为 33.24%。不难理解，山西省欲在“十四五”时期走好创新转型发展之路，仅凭需求型政策工具发挥拉动作用效果有限，还需一系列的环境型政策工具为人才事业和创新提供发展的环境。供给型政策工具数目最少，共计 104 条，占比为 28.81%。

从不同政策工具类型下具体政策措施来看，存在显著差异，如图 3 所示。图 3 显示，需求型政策工具里 4 项具体政策措施使用频度差异较大，出现最多的是“人才管理体制”（70 条），占需求型政策工具的 51.09%。体现在政策内容上，主要涉及人才职称评审、经费安排和编制管理等，与当下破“五唯”、实施人才分类评价改革密切相关。而人才引进、产学研合作和人才机构这 3 项具体性需求政策措施使用频数分别为 27 条（占 19.71%）、27 条（占 19.71%）、13 条（占 9.49%），三者的使用较为均衡。

在供给型政策工具上，与需求型政策工具和环境型政策工具相比，该类政策工具的条形统计图显示最为平坦，基础设施建设、人才公共服务、人才资金投入和人才培养这 4 项具体措施使用频度基本一致，分别为 24 条（占 23.08%）、29

条（占 27.88%）、25 条（占 24.04%）、26 条（占 25%），其中人才公共服务的使用相对频繁。

在环境型政策工具上，5 项具体政策措施则存在较大差距，法规管制出现频数最多，为 59 条（占 49.17%），内容主要涉及人才的具体工作细则、考核标准、监督原则等其他政策性规定，具有一定权威性色彩。本文认为这一现状与当前山西省人才力量薄弱、人才工作实施基础不稳的现实情况密切相关，同时也充分反映了政策制定者想要推动省内科技人才事业进步，助力山西转型创新发展的迫切需求。金融支持措施使用次之，为 35 条（占 29.17%）。之后是成果转化 12 条（占 10%），知识产权为 11 条（占 9.17%），税收优惠仅有 3 条（占 2.5%）。

2.2.2 Y 维度政策目标分析

根据政策作用的最终导向对 385 条政策内容进行人才政策目标编码统计，见表 5。在表 5 中，人才政策目标共计 355 条，占有政策内容的 92.21%，说明 Y 维度指标的选取同样具有较强的可适性。进一步分析发现，不同人才政策目标出现的频度差异较大。

从图 4、图 5 发现，折线统计图的峰值点出现在人才激励政策目标上，占比高达 35.77%（有 127 条）。自 2015 年以来，中共中央、国务院以及科技部等部委，为更好地做足做实人才激励及

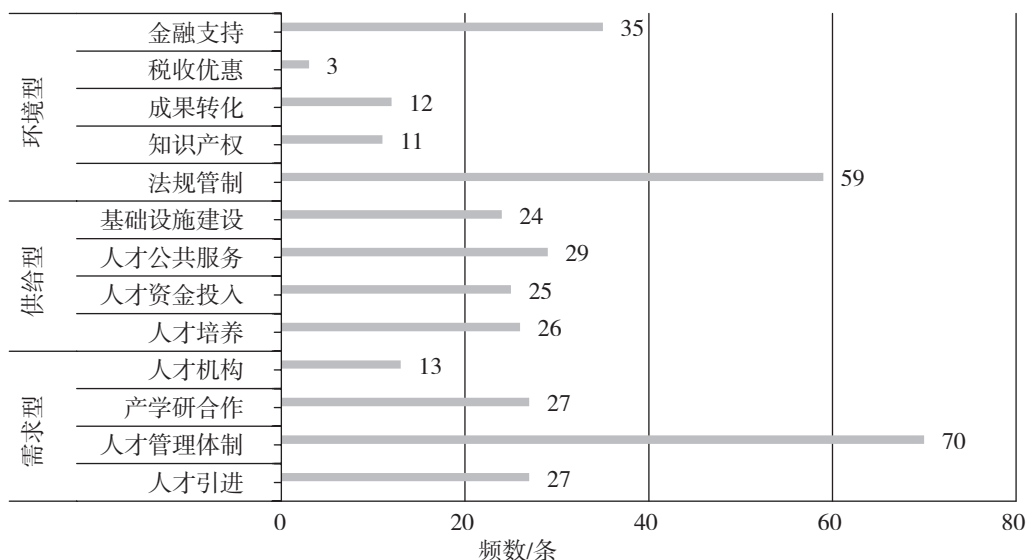


图 3 人才政策措施条形频数统计

表5 人才政策目标编码统计表

人才政策目标	政策内容编码	频数/条	百分比/%	总计/条
人才管理	1-1-1, 1-1-3, 1-7-28, ...	42	11.83	355
人才激励	1-1-2, 1-2-9 (1), 1-2-11 (2), ...	127	35.77	
人才创新	1-1-5, 1-2-8, 1-2-9 (2), ...	75	21.13	
人才评价	1-4-17, 1-4-18, 1-4-20, ...	39	10.99	
人才质量	1-2-11 (1), 1-3-13 (2), 1-3-14, ...	47	13.24	
人才规模	1-3-12, 1-3-13 (1), 1-3-15, ...	25	7.04	

后续保障工作,先后出台了《国务院办公厅关于印发促进科技成果转化行动方案的通知》《国务院办公厅关于推广支持创新相关改革举措的通知》和《关于深化科技奖励制度改革方案》等系列文件,在如何改善、提高人才激励水平上发挥了指导性作用。在对政策文件内容进行编码分析时,笔者发现山西省能够积极学习中央文件精神,并结合本省发展实际情况主动响应,出台系列次级政策。遴选的政策文件中富有代表性的有《关于加强新形势下引进外国人才工作的实施意见》和《山西省深化人才发展体制机制改革财政支持政策》等文件,为积极打造“引得来、留得住、用得好”的一流人才激励生态提供

了有力的政策保障。

折线的最低点出现在人才规模政策目标上,仅占7.04% (有25条),涉及的政策文件更多的是在加快人才队伍建设上发力,而较少是通过简单、直接的人才引进形式来扩大大地区人才规模,与我国经济社会发展的大环境密切相关。进入新时代,党和国家事业的发展发生了历史性变革,体现在人才事业发展上,由过去争人抢人的人才数量追求转变为新时期加快自主培育高端人才、优化人才结构的人才质量提升上,这也是政策文本中人才质量目标导向出现的频率是人才规模近2倍的原因所在。

其他的如人才创新占比21.13% (有75条),人才管理、人才评价、人才质量分别为11.83% (有42条)、10.99% (有39条)、13.24% (有47条),各组百分比值差异较小,点位大致在同一水平高度。

2.2.3 X—Y二维度综合分析

根据X—Y二维分析框架,将编码的政策内容单元进行归类并放至二维框架,见图6。从图6可以看到,人才政策内容编码单元共计328条,占有内容单元(385条)的85.20%,占比较高,再次印证了本文二维分析框架建立的科学

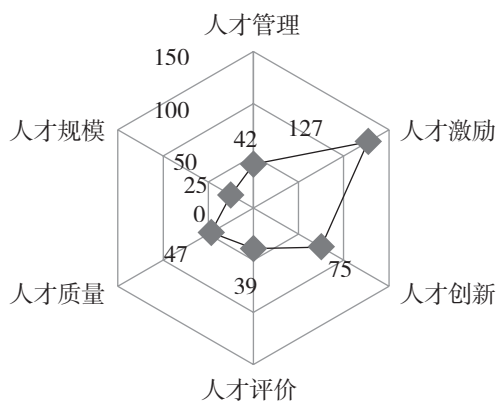


图4 人才政策目标频数雷达图

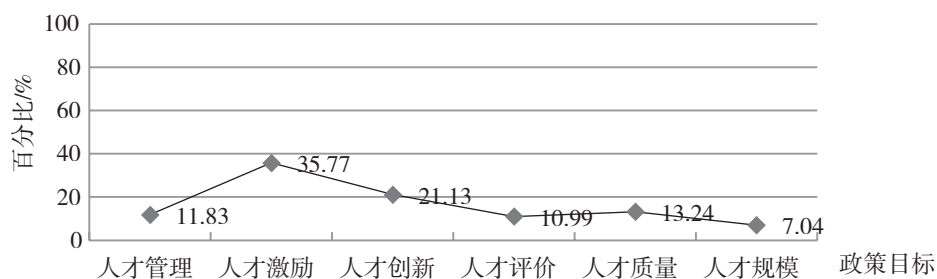


图5 人才政策目标频率折线统计图

性。研究秉持客观性和真实性原则，将未能列于二维分析框架中的内容编码单元进行逐条标记，共计 57 条。分析发现，一部分为仅可列入横轴 X 维度分析的内容编码单元，如 1-7-30，5-7-20，5-8-22，……，共计 33 条；另一部分则为仅可纳入纵轴 Y 维度的内容编码单元，如 1-6-27，3-3-14，4-2-2，……，共计 24 条。

为更直观、清楚地进行观察，做出人才政策内容二维度条形统计图（图 7）。图 7 显示，在实现人才管理政策目标上，较多采用环境型政策工具（有 23 条），尤其是法规管制（有 22 条）。其次结合使用人才管理体制这一需求型政策工具（有 19 条）。但从未使用过供给型政策工具。

在实现人才激励政策目标上，需求型、供给型、环境型三类政策工具均有涉及。需求型政策工具的有 28 条，以人才管理体制使用最多的（有 18 条）。供给型政策工具的有 44 条，在三类政策工具中使用最多，以人才公共服务（有 22 条）为主要措施，辅之以人才资金投入（有 17 条）。环境型政策工具的有 40 条，除税收优惠外，法规管制、知识产权、成果转化、金融支持 4 项措施都使用较多。由图 6 和图 7 可知，在 6 大政策目标中，人才激励政策目标的政策措施使用覆盖面最广，即表明如何有效激励人才发挥其自身优势及辐射带动作用，是政策决策主体尤为关注的。

在实现人才创新政策目标上，政策工具的使用同样涵盖三大类型，但使用频度相对较低。其中，需求型工具（有 20 条）中产学研合作使用最多（有 10 条），供给型政策工具（有 26 条）中基础设施建设出现最多（有 15 条），环境型政策工具（有 20 条）中金融支持使用最多（有 14 条）。

在实现人才评价政策目标上，以需求型政策工具为主（有 25 条），其中人才管理体制这一具体措施使用最多（有 22 条），内容主要围绕如何建立科学的人才评价机制。在我国努力迈向创新型国家前列的大背景下，人才评价更加强调以能力、贡献为导向。基于此，多地政策制定明确指出要破除“唯论文”倾向及其他功利化导向，积极开展人才分类评价，建立社会、专家、同行多元主体评价模式。环境型政策工具（有 10 条）次之，且只有单一的法规管制措施。

在实现人才规模政策目标上，主要采用需求型政策工具（有 26 条），辅之以供给型政策工具（有 20 条），而环境型政策工具未曾涉及。在需求型中，人才引进措施使用最为频繁（有 12 条），这与当前城市间开展“人才大战”相符。在供给型政策工具中，人才培养措施成为三类政策工具中使用频数最高的（有 16 条）。由此可见，在扩大人才规模目标上，山西省以本土人才培养为主，同时大力引进外来人才，两种措施同

	人才引进	人才管理体制	产学研合作	人才机构	人才培养	人才资金投入	人才公共服务	基础设施建设	法规管制	知识产权	成果转化	税收优惠	金融支持
人才管理		1-1-1… 共 19 个							6-2… 共 22 个		17-2-3 (1)		
人才激励	3-2-6… 共 7 个	1-1-2… 共 18 个	1-5-23	5-3-7 20-3-16	10-5-3 (3)	4-2-3… 共 17 个	1-3-16… 共 22 个	5-4-9… 共 4 个	4-3-2… 共 14 个	1-6-26… 共 10 个	5-3-5… 共 6 个	3-4-20 (3)	5-2-3… 共 9 个
人才创新	3-2-7 3-2-9	1-1-5… 共 5 个	8-2-1 (3) … 共 10 个	8-2-3 (4) 17-2-4 (2) 20-2-11	1-2-8 10-5-2… 共 4 个	5-7-18 5-9-24 9-3-2	8-2-3 (1) … 共 4 个	5-6-14…共 15 个	17-3-2… 共 4 个	1-2-9 (2)	8-2-2 (5)		5-1-2… 共 14 个
人才评价		1-4-17… 共 22 个	2-3-7 2-4-17 (1)	1-4-20	2-4-16		2-3-10 26-3-2		1-4-18… 共 10 个				
人才规模	1-3-14… 共 12 个	3-3-12 3-5-22 25-5	4-4-3… 共 8 个	3-2-5 10-9-4 20-3-13	4-4-1… 共 16 个	1-2-11 (1) 31-3-11		10-2-2 (1) 30-2-1 (1)					
人才质量	1-3-12… 共 6 个	3-2-11 10-1-2 (3)	3-3-16… 共 4 个	3-2-8 10-4-2 (1)	10-2-2 (2) … 共 4 个	20-2-10 22-2		1-3-15	25				13-2-3

图 6 人才政策内容分析单元 X—Y 二维统计

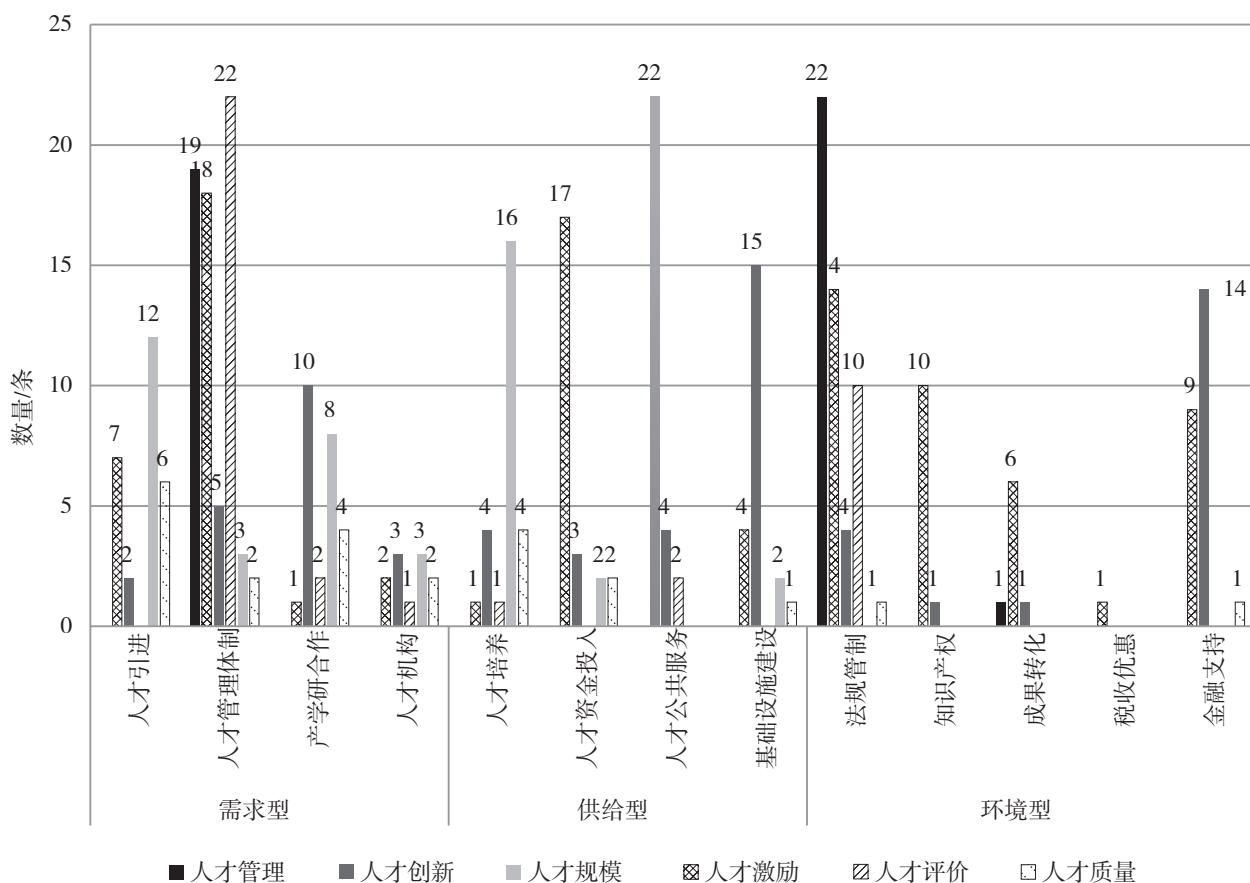


图7 人才政策内容二维度条形统计

时发力。

在实现人才质量政策目标上，需求型（有14条）、供给型（有7条）、环境型（有2条），其中采用最多的措施为人才引进（有6条）。同时，人才引进中，人才规模的措施频数（有12条）是人才质量（有6条）的两倍。结合现实及相关文献推断该现象是由于山西省整体在经济发展、生活幸福感、城市公共服务等水平上，不及国内其他先进省份，导致人才吸引力不足，因此扩大当前人才规模比提高人才质量更为紧迫。

3 研究结论及政策优化建议

3.1 研究结论

本文从政策工具类型和人才政策目标这两个维度，对山西省内近5年的相关人才政策文本内容进行量化综合分析，得出以下研究结论。

第一，需求型、供给型、环境型三大类政策

工具的使用比例分别为37.95%、28.81%、33.24%，较为均衡，不存在极端差异。但具体政策措施间缺乏综合性、系统性的配合，突出体现在人才管理目标实现上，仅涉及人才管理体制、法规管制和成果转化3种措施，而其他10项措施均未采用，在扩大人才规模政策目标实现上同样如此。

第二，同一类型政策工具使用上，不同政策措施间存在较大偏斜。如在环境型政策工具中，法规管制措施过溢，高达49.17%，而税收优惠仅占2.5%。在需求型政策工具中，人才管理体制使用频率达51.09%，人才机构则为9.49%，使得山西省人才创新和人才事业发展中，不少行之有效的措施未能有效地发挥作用。

第三，政策目标导向上符合国家人才政策大环境，在政策出台方面积极学习，响应党中央、国务院等组织颁布的中央文件，紧跟中央步调，出台系列政策，破解优化人才发展与创新中

体制机制及其政策的障碍。然而，就政策新颖性来看，政策措施整体上创新性略显不足，滞后于陈敏等^[10]总结的人才政策全面优化时期。具体表现在该时期山西省在政策措施上，知识产权的保护、税收优惠和科技成果的转移转化等新颖性政策使用明显不足，而人才引进、人才管理体制和人才资金投入等传统政策措施占据多数（图7）。

3.2 政策建议

基于上述研究结论及人才政策制定与实施的现实需要，为更好地提升人才政策工具的针对性、适应性，充分激发山西省人才潜力和利用效率，提出以下政策建议，以期对未来政府制定、调整和优化相关政策提供参考。

（1）精准施策、量体裁衣，构建具有区域竞争优势的人才政策体系。人才政策的制定与完善，要综合考虑不同地区的城市层级、经济体量等其他区位特征，因地制宜、因人而异地制定科学性、可持续性的相关人才政策。对此，山西省在今后人才政策制定工作中，相关政策制定部门要做好前期政策制定调查研究工作，并在加大与人才沟通力度的过程中掌握人才发展需求，推进人才政策供给侧改革进程。同时，要摆脱政策的“同质化”与“拿来主义”倾向，在深入了解地区实际发展状况的基础上，根据区域特定优势和不足之处，创建具有比较优势的政策体系，有助于缓和不同地区在人才上的恶性竞争。

（2）加强政策工具使用的系统性和综合性，提高政策措施间的配合程度。在实现人才政策目标时，需考虑单个措施与其他措施间的配合性、互补性，在政策措施的选择和力度上保持必要的系统性和综合性，从而保障山西省人才发展战略的实现。如在人才管理政策目标上，除频繁使用人才管理体制改革的具有强制性色彩的法规管制之外，通过人才引进、人才培养和人才机构等措施联合发力，能更系统、综合地发挥作用。还可通过引进高端的管理人才、培养本土的管理型人才，或建立专门的、部门协调的人才管理机构，提高山西省人才管理工作水平。除此之外，也要注重加强人才政策制定各部门间的沟通与协调，

更好地提升政策措施间的协调度、配合度。

（3）优化同类政策工具中不同政策措施的使用，缓解力度使用偏斜现状。在需求型政策工具中，适度降低人才管理体制使用频率，而对该政策措施的实施细节加以优化、严格落实步骤，避免重复性使用。更重要的是，山西省近年来为加快推进转型发展、打造一流创新生态颁布了有关深化产教融合的相关政策，但力度依然不够，因此要加大产学研合作等措施的后续保障与支持力度。另外，人才机构自党的十八大以来陆续建立起来，在提升人才服务水平、人才激励水平等方面发挥着积极作用，今后要加大对人才机构的建设力度，努力扭转当前人才机构政策使用频度低的现状。

在环境型政策工具中，应降低法规管制措施使用频度，转而提高政策的连续性，并加大政策执行的监督力度，避免规定、条例频出现象。同时，在市场经济条件下，税收优惠是调动人才创新的有效措施，知识产权保护是创新成果的有效保障，应科学、稳步地加大税收优惠、知识产权及成果转化等环境型政策措施的使用，为人才创新营造更好的发展环境。

（4）提高人才政策的整体创新性，丰富人才政策内容。站在“十四五”规划开局之际，创新在这一时期显得更为重要。在人才评价方面，要不断创新识才理念，破除论资排辈、求全责备等传统理念，拒绝“一把尺子测量到底”的错误行为，而人才考核上要由重视量的“积蓄”转为量的“新增”。在人才引进方面，要打开聚才视野，开得各类人才池，方能引得源头活水来。在人才培养方面，要创新优化育才模式，以社会发展需求侧为导向，精准人才培养供给侧。在人才使用方面，要持续扩大人才的自主性、自由度，采取人才信息支持等新型人才政策措施，使人才使用由粗放式向精细式转变。在人才创新方面，要增加知识产权的保护力度、加快科技成果的转移转化，推动一流创新生态的形成与发展。

（5）创新人才政策制定方式，打造PPP政策新模式。为进一步优化山西省人才政策的制定与

实施,政策制定模式应由政府主导型转变为PPP模式(Public-Private-Partnership),在人才政策的调查、制定、执行及评估全过程中,使高等院校、企业及科研院所等其他非政府组织一同参与。政策制定部门要采取多元主体合作参与政策制定的方式,摆脱繁重的政策事务转向更好的政策服务与落地,更重要的是多方主体参与可发挥各自优势,提高政策全过程的效率及质量。

参考文献

- [1] 苏立宁,廖求宁.“长三角”经济区地方政府人才政策:差异与共性:基于2006—2017年的政策文本[J].华东经济管理,2019,33(7):27-33.
- [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)[J].中国软科学,2019(4):88-97.
- [3] 郭俊华,徐倪妮.基于内容分析法的创业人才政策比较研究:以京沪深三市为例[J].情报杂志,2017,36(5):54-61.
- [4] 刘玉雅,李红艳.京沪粤苏浙地区人才政策比较[J].中国管理科学,2016,24(S1):733-739.
- [5] 刘亚娜,董琦圆,谭晓婷.京津冀协同发展背景下人才政策评估与反思:基于2013—2018年政策文本分析[J].天津行政学院学报,2019,21(5):47-58.
- [6] 李燕萍,刘金璐,洪江鹏,等.我国改革开放40年来科技人才政策演变、趋势与展望:基于共词分析法[J].科技进步与对策,2019,36(10):108-117.
- [7] 黄海刚,曲越.中国高端人才政策的生成逻辑与战略转型:1978—2017[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(4):181-192.
- [8] 崔宏轶,潘梦启,吴帅.我国经济特区科技人才政策变迁及对策建议:以深圳为例[J].江淮论坛,2020(5):30-36.
- [9] 刘忠艳,赵永乐,王斌.1978—2017年中国科技人才政策变迁研究[J].中国科技论坛,2018(2):136-144.
- [10] 陈敏,苏帆.改革开放40年广东科技人才政策发展历程研究[J].科技管理研究,2020,40(7):53-59.
- [11] 郑代良,钟书华.中国高层次人才政策现状、问题与对策[J].科研管理,2012,33(9):130-137.
- [12] 张学艳,周小虎.从精英人才到精准人力资本:我国人才政策的转变路径探究[J].领导科学,2020(4):59-62.
- [13] 刘海波,邢贺超.人才集聚效应背景下高层次人才激励机制[J].安庆师范大学学报(社会科学版),2019,38(6):115-120.
- [14] 钟覃琳,廖冠民,陆正飞.R&D投资能够提升企业生产效率吗?——基于区域人才政策工具变量的分析[J].会计与经济研究,2016,30(5):3-16.
- [15] 顾玲俐,王建平,杨小玲.科技人才政策实施效果评估指标体系构建及其应用研究[J].中国人力资源开发,2019,36(4):100-108.
- [16] 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[J].技术经济,2018,37(11):65-71.
- [17] 姚娟,刘鸿渊,彭新艳.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[J].四川师范大学学报(社会科学版),2021,48(5):143-150.
- [18] 曹钰华,袁勇志.我国区域创新人才政策对比研究:基于政策工具和“系统失灵”视角的内容分析[J].科技管理研究,2019,39(10):55-65.
- [19] 胡威.我国地方政府人才政策创新动因研究:基于北京、上海和浙江的分析[J].行政论坛,2018,25(1):114-121.
- [20] 徐倪妮,郭俊华.中国科技人才政策主体协同演变研究[J].中国科技论坛,2018(10):163-173.
- [21] 曾锡环,廖燕珠.海外高层次人才的政策工具选择配置及其功能实现分析:以深圳市为例[J].天津行政学院学报,2020,22(1):28-37.
- [22] 杨艳,郭俊华,余晓燕.政策工具视角下的上海市人才政策协同研究[J].中国科技论坛,2018(4):148-156.
- [23] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985: 83-104.
- [24] MEMAN W. Social research methods: qualitative and quantitative approaches[M]. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon, 1997: 56.
- [25] 彼得斯,冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007:35-41.
- [26] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990[M]. London: Frances Printer, 1981: 10-12.
- [27] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. Journal of politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [28] 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.