

人才政策研究

动态

25/05/2009 第4期总第4期

成果要报

- 改革开放三十年浙江省人才政策演变及现状分析
- 浙江省科技人才引进政策实施情况现状调查与绩效评价研究

浙江省人才发展战略研究中心 编

编首语

编首语

人才竞争，从根本上说是制度与机制的竞争。完善的人才工作体制和机制，是激发人才工作内在活力的关键。

改革开放 30 年来，凭借着体制机制上的优势，浙江不仅书写了经济社会发展的一个又一个传奇，也成功实践着由人才小省向人才强省目标的转变。从新世纪人才工程，到大力实施人才强省战略，在多年的人才工作探索中，浙江逐步形成了一整套具有浙江特色的政策创新体系，实践了一系列走在全国前列的人才工作新举措，打响了一个个享誉国内外的人才工作品牌，谱写了一曲重才、引才、惜才、育才的壮丽篇章。

改革开放 30 年来，为大力吸引科技人才来浙工作，浙江省高度重视科技人才引进政策、制度和法规的制定、贯彻与落实工作。积极制定人才政策，大力引进高素质、创新型科技人才。靠着制度创新、政策先行、柔性流动和筑巢引凤来不断强化区域创新体系的制度创新和环境建设，人才工作的政策法规体系不断得到完善与强化，有力地促进了经济社会持续快速健康的发展。

改革开放 30 年来，浙江省人才政策有着怎样一个变化？浙江省科技人才政策效果如何？本期动态聚焦于人才政策研究。选刊了两篇研究成果：改革开放三十年浙江省人才政策演变分析，科技人才引进政策的绩效评估。

本刊对原有成果都进行了删减，侧重于结论展示和政策建议。

成果要报

成果导读:

陈丽君老师研究团队的最新成果《改革开放三十年浙江省人才政策演变及现状分析》，该文采用内容分析方法对改革开放三十年浙江省人才政策的演变特征进行了深入分析与探究。研究通过取样、编码、计数、信度分析和统计分析等系列程序最终将定性的政策转化为勾勒政策演变过程的定量数据，勾勒出改革开放三十年浙江省人才政策演变特征。

- **勾勒改革开放三十年浙江省人才政策演变变化十大特征：**（1）年度政策量呈递增趋势反映政府对人才工作重视逐年加强；（2）主管人才全局的单部门发文占绝对比重且多部门协同发文呈渐增态势；（3）政策对高层次人才关注度较高各层次人才的关注度渐趋合理；（4）人才政策从全区域综合考虑到对农村人才建设关注度增强；（5）对技术型人才关注度上升党政人才下降出现关注多元人才趋势；（6）人才政策从更为综合性转变到对欠发达地区关注度增强；（7）针对企业出台的人才政策相对于针对政府的人才政策持续偏少；（8）人才工作各个环节关注度逐渐合理化但人才引进关注度相对较低；（9）人才政策制定与执行占绝对比重；（10）政策总结评估开始进入关注视野。
- 指出现阶段浙江省人才政策的**四大亮点：**人才层次规划逐渐合理化、政策紧密结合经济转型与产业结构升级的实际需要、加强经济欠发达地区和农村的人才工作、政府在人才服务方式上更趋多元。
- **就应对浙江省经济转型、产业升级的需要，提出了对策建议：**
 - **建立多部门沟通协调机制，增强人才政策的区域针对性：**在制定人才政策时更加细致地考虑发展主题对农村和城市、对经济发达地区和经济欠发达地区的意义和要求，在总的政策指导下针对不同地区制定与地区经济发展相匹配的人才政策。
 - **增加企业人才政策：**建议加大对企业人才政策的制定，真正推动以民营经济为主的浙江经济发展。政府首先需要打破禁锢人才自由流动的制度和体系，加快完善社会保障制度、户籍管理制度等，减少人才流动的各

人才政策研究

种制度性壁垒。其次，鼓励支持社会中介服务体系建设，构建一个相对健全的人才市场体系。最后，创新财税等激励机制，支持企业培养、引进各级各类人才

- **增加政策效果评估：**建议政府在今后的政策制定中，一方面要继续根据实际的社会需要来制定创新性的政策，要继续关注政策执行，提高执行效率；另一方面要更为关注对政策执行效果进行评估与总结，以实现政策过程的完整性。
- **重视人才引进和人才使用的平衡：**1. 在人才引进方面一是要充分发挥政府各类资源方面的优势，增强引才的主动性，主动寻找经济发展所需的各类紧缺人才；二是要更进一步发挥企业作为用才主体的人才引进作用，增强人才与企业的匹配度。2. 在人才使用方面，应通过政策促使或推动人才的跨部门、跨单位、跨区域的使用，一来有助于促进信息的交流，二是可以锻炼提升人才，三是通过人才支持来帮助经济落后地区的发展。

成果速递：

改革开放三十年浙江省人才政策演变及现状分析

陈丽君 徐成东 黎灿辉

改革开放以来，人才作为支撑经济和社会发展最重要的智力资源得到了越来越多的重视，我国各级政府不断通过制定各类人才政策来更好地引进、培养和使用人才。浙江作为经济发展一直走在前列的省份，更是注重人才政策的制定和调整，努力追求人才政策同经济发展需求的匹配。

一、研究分析框架和研究方法

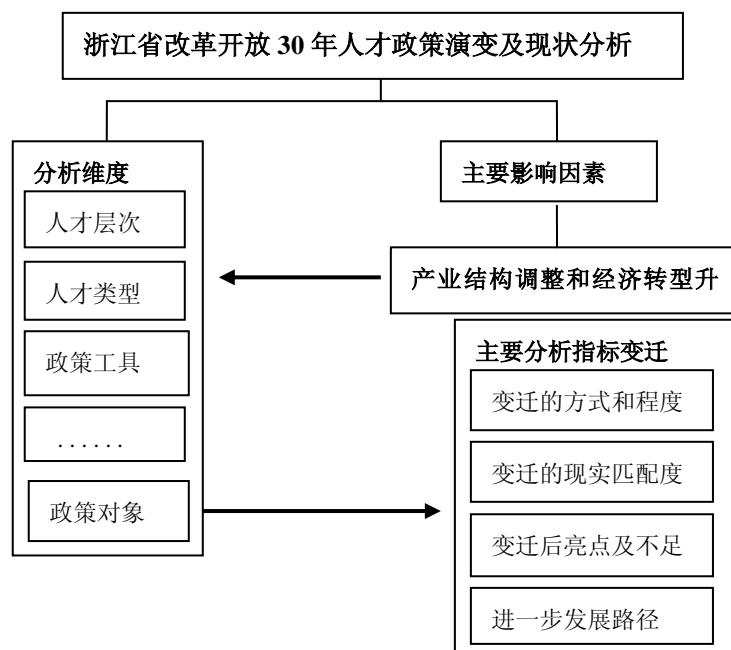
本研究以人才政策作为主要的研究对象，通过一系列的政策分析维度剖析我省人才政策的三十年演变。研究的另一焦点是将政策演变与浙江经济社会发展相衔接，分析其亮点和不足，提出了保障人才政策和经济转型升级科学匹配的对策建议。具体研究框架见图 1。

政策样本笔者选取了改革开放的头两年（1978 年和 1979 年）、1984 年、1989 年、1994 年、1999 年以及 2004 年、2005 年、2006 年和 2007 年这 10 年中浙江

人才政策研究

省相关部门所制定的共 238 个人才政策。2004-2007 人才政策主要取自省委组织部人才办的每年度全省人才政策汇编,其他年度的人才政策通过研究者到浙江省档案馆、浙江省人事厅档案室以及省委组织部等部门收集获得。由于改革开放初期各地方政府的政策主要表现为对国家政策的执行,涉及浙江省 78、79 年的人才政策文本非常稀少、难以搜集,因此 78 年和 79 年的人才政策研究者主要选取国家制定的人才政策。

图 1: 研究分析框架



研究采用内容分析的方法。内容分析方法是通过对定性材料进行非介入式量化分析的研究方法。两名研究人员独立阅读政策文件,分别提出解读人才政策的分析维度,对两位评判员的分析维度进行一致性系数分析,结果显示整体信度为 0.84,信度较高。两人意见无法统一的分类维度请第三位专家评判,最终编码为 11 个分析维度,包括政策制定的时间、发文部门数量、政策所针对地区、政策针对地区的经济状况、政策针对环节、人才的层次、人才的类型、政策所涉及的人才所在单位或组织、政策的具体程度、政策的直接对象、政策工具类型、政策环节(见附录)。这些维度主要用来考察在改革开放的不同时期中,政府对人才政策的重视程度、所需人才类型、侧重的人才工作环节等变化发展。编码完成后,研究人员根据编码表独立地对 238 个政策文件进行计数和统计分析,形成下述结果。

二、数据分析结果：改革开放三十年浙江省人才政策变化状况

(一) 年度政策量呈递增趋势反映政府对人才工作重视逐年加强

人才政策研究

统计结果显示，浙江省在改革开放初期所制定的人才政策较少，其中 84 年仅为 5 个。八十年代末以及九十年代出台的人才政策数量有了一个小幅的增长：89 年和 94 年的政策数量均为 9 个，到 99 年增长到 11 个。进入新世纪后，浙江省对适应产业结构调整和经济升级要求的人才日益重视，出台的人才政策数量出现了一个爆炸式的增长，其中 04 年的人才政策总数为 13 个，05 年为 37 个，06 年则迅速增长到 56 个，而 07 年的人才政策总数达到了 70 个，为 04 年的 5.38 倍。从年平均政策数上来讲，04 年到 07 年这个时间段的年平均颁布政策数为 44 个，远远超过改革开放初期浙江省每年所制定的人才政策。这表明改革开放以来，浙江省政府对人才工作的重视程度不断加大，努力通过制定更多更好的人才政策来发挥人才在经济和社会发展中的积极作用。

（二）主管人才全局的单部门发文占绝对比重且多部门协同发文呈渐增态势

从人才政策发文部门数量的演变来看，人才政策主要以单部门发文为主，并且呈现出递增的趋势。除了 89 年（33.3%）和 04 年（7.7%），单部门发布的人才政策都占了最大比重，其中改革初两年单部门发文的政策占到了 81.8%、64.7%，最近两年出现了五、六个部门协同发文的人才政策，但单部门发文的政策依旧占了 50%和 62.9%。单独发文的部门主要是省委、省政府、省委组织部、人事厅等主管全局性人才工作的部门单独发文。这既反映了人才工作牵涉面广，需要领导全局的部门从上而下进行决策，也反映人才工作多部门协调配合管理的重要性。

（三）政策对高层次人才关注度较高各层次人才的关注度渐趋合理

人才政策服务的提供必须同现实需要相结合。在改革开放初期，党和政府就如何发展经济以及依靠怎样的人才发展经济这两个问题尚未形成明确的认识和判断。反映在政策所针对的人才层次缺乏区分性。数据显示在 78 年和 79 年这两年，人才政策没有明确区分人才层次的分别占到了当年政策总量的 54.5%和 64.7%。

而随着改革开放的深入，经济健康、高速发展的任务要求政府在人才工作中进一步细化政策内容，合理化人才结构，特别是要注意培养、引进和使用经济发展中急需的各类高层次人才。因此，浙江省出台的有关高层次人才的政策数量迅速增加。在 89 年的人才政策中，关注高层次人才的政策占了 33.3%，到了 99 年则迅速增长到 72.7%，04 年到 07 年关注高层次人才的政策数量虽然有一定回落，但也分别占了 38.5%、58.6%、39.30%和 31.40%，依旧至少占了政策总量的三分

人才政策研究

之一左右，政策关注度为各个层次人才中最高的。

（四）对技术型人才关注度上升党政人才下降出现关注多元人才趋势

经济和社会发展的不同阶段除了对不同层次人才的需求不一样外，对不同类型人才的需求也不一样。改革开放初期的人才政策特别强调党政领导干部队伍建设的重要性。数据分析结果显示，在 78 年和 79 年，关注党政人才的政策分别占了当年政策总量的 45.5% 和 35.3%，为各个类型人才中关注度最高。对党政人才的关注度在 80 年代有所下降，但到九十年代出现了一个反弹，94 年和 99 年分别占到了人才政策总量的 55.6% 和 63.6%，体现了政府在那一时期对党政人才关注度加强。在 04 年到 07 年之间，对党政人才的关注度大大降低，只有 06 年和 07 年出台了针对党政人才的政策，且比重不高，仅为 1.8% 和 5.7%。

与此形成鲜明对比的是对技术型人才关注度的上升。从改革开放开始一直到九十年代末，浙江省人才政策很少关注技术型人才，在本次研究所选取的样本范围内仅有 1989 年出现了专门针对技术型人才的政策（占 11.1%）。进入本世纪后，浙江省面临第三次经济转型升级的任务，建立现代制造业和服务业对技术型人才的需求同当前此类人才的储备形成日益突出矛盾。省委省政府就此出台了大量政策来培养、引进和激励技术型人才。04 年到 07 年间，针对技术型人才的政策分别占到了 23.1%、18.9%（小幅降低）、21.40% 和 25.70%。

（五）人才政策从全区域综合考虑到对农村人才建设关注度增强

从人才政策针对的地区来看，改革开放初期浙江省的人才政策都是综合性的，很少就农村或者城市提出专门的人才政策。八十年代浙江省对农村人才队伍建设的关注度明显上升，1984 年唯一的一个政策就是关于教师及家属“农转非”问题的，而在 1989 年针对农村的人才政策占到了 22.2%。进入九十年代后，关注农村的人才政策有所下降，综合性人才政策比重持续上升。

但进入 05 年，农村人才重新进入关注视野，针对农村的人才政策占到了政策总量的 10.8%，虽然 06 年有一个小幅的下降（7.1%），但 07 年农村人才政策占到了人才政策总量的 18.6%，体现出了一个较快的增长趋势。这一年涉及的政策内容包括对农村各实用技术型人才的培养、农村师资人才的引进、优秀大学生的支持计划等。这既体现了近年来随着三农问题日益受关注后，浙江省队农村建设的加强，也表明浙江省在实施人才强省战略时，政策从全区域综合考虑到重视人才缺失的农村人才队伍建设的转变。

人才政策研究

(六) 人才政策从更为综合性转变到对欠发达地区关注度增强

从人才政策的适用地区看，本次研究的数据分析结果表明，1978 年到 1999 年间，浙江省人才政策基本上都是综合性的，普适于各个地区，人才工作并没有根据各地区经济发展程度的不同来制定和执行不同的政策。而进入新世纪以后，在经济转型升级的压力下，浙江省委省政府开始根据各个地区经济发展程度不同来制定相应的人才政策。从 04 年始，浙江省出现了专门针对欠发达地区的人才政策（04 年为 7.7%），并且这一比例逐年增长，05、06 年达到 16.2%和 16.1%，07 年浙江省人才政策对欠发达地区的关注度达到了一个新的高峰，共计占政策总量的 44.3%。

这一转变体现了浙江省经济均衡发展以及经济转型的要求。在经济转型升级过程中，欠发达地区的经济发展可以同发达地区形成良好的互补，充分发挥欠发达地区在资源和人力资本价格方面的优势，吸纳经济发达地区在经济转型中产业转移的需要。而人力资源是经济转型的先导，只有在欠发达地区储备足够数量和质量的人力资源，才能增强产业转移的人力资源支持度，这要求政府为这些地区提供良好的公共服务，增加经济欠发达地区的人才集聚功能，提高人才队伍质量。

(七) 针对企业出台的人才政策相对于针对政府的人才政策持续偏低

人才在经济发展过程中作用的充分发挥往往要依托于特定的组织，如企业、科研机构、政府组织等。从表 1 中我们可以看到，改革开放三十年来，浙江省出台针对政府组织的人才政策比重一直较高。在改革开放初期，人才政策的主要针对对象为人才本人（个体）和政府机关单位。其中 78、79 年专门针对政府机构、事业单位出台人才政策的分别占到了 36.36%、29.41%。九十年代和近几年人才政策构成的数据同之前相比并没有太大变化，比重最低的 94 年也占到了 22.22%，最高的 05 年为 40.54%。但政策直接针对企业的比例无论是在改革开放之初还是近年来都持续偏低，除 1979 年有 11.76%的人才政策是针对企业提出外，本次仅有 2005 年出现了专门针对企业的人才政策，且所占比重不高，仅为 2.7%。

表 1：人才政策针对对象年度比例表（%）

年度	人才	企业	机关等组织	综合性	总计
1978 年	45.45	0.00	36.36	18.18	100
1979 年	47.06	11.76	29.41	11.76	100
1984 年	0.00	0.00	100.00	0.00	100
1989 年	11.11	0.00	66.67	22.22	100

人才政策研究

1994年	66.67	0.00	22.22	11.11	100
1999年	36.36	0.00	36.36	27.27	100
2004年	23.08	0.00	30.77	46.15	100
2005年	43.24	2.70	40.54	13.51	100
2006年	32.14	0.00	37.50	30.36	100
2007年	28.57	0.00	30.00	41.43	100

另外，从政策关注的人才所在单位来看（见表 2），04 年以前基本没有对企业人才的关注（79 年有部分关注工商业人才的政策，占 5.88%）。从 04 年开始这一现象有了可喜转变，该年专门针对企业人才的政策占 15.38%，05 年、07 年持续表现一定份额，为 5.41%、4.29%，这表明政府对企业人才工作有所重视和加强。但同时也应该看到，相比较政府人才而言这一比重仍然偏低（05 至 07 年针对政府人才的政策分别占到了该年总数的 16.22%、10.71%和 21.43%）。

对企业人才的政策关注度偏低现状无法满足浙江经济发展的需求。

表 2：政策针对人才的所在单位年度比例表（%）

	企业	政府部门	事业单位	独立个体	综合性	总计
1978年	0.00	45.45	0.00	0.00	54.55	100
1979年	5.88	23.53	11.76	0.00	58.82	100
1984年	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100
1989年	0.00	11.11	55.56	11.11	22.22	100
1994年	0.00	11.11	11.11	0.00	77.78	100
1999年	0.00	54.55	18.18	18.18	9.09	100
2004年	15.38	0.00	0.00	0.00	84.62	100
2005年	5.41	16.22	5.41	2.70	70.27	100
2006年	0.00	10.71	1.79	0.00	87.50	100
2007年	4.29	21.43	10.00	5.71	58.57	100

（八）人才工作各个环节关注度逐渐合理化但人才引进关注度相对较低

政府提供的人才政策服务往往会涉及多个环节，包括人才引进、人才培养、人才环境建设等多个方面。在这些环节方面侧重点的不同能够很好地反映当前政府人才工作的价值导向和工作理念。数据显示（见表 3），政府在改革开放初期的人才工作中主要侧重两个环节：一是人才环境建设（78 年占 72.7%，79 年占 70.6%），二是人才工作的组织领导（78、79 年分别为 18.2%、29.4%）。但有关人才使用、引进、培养等方面的政策较少，仅有 78 年 9.1%的人才政策是关于人才使用的。人才工作环节的不合理结构状况在上世纪八九十年代并没有特别明显的改变，人才环境建设的政策仍然占据着绝对比重。

近年来，这一状况得到了很大的改善，人才工作各个环节的构成开始朝着合

人才政策研究

理化发展，特别是明显地增强了对人才培养和人才使用的关注。关注培养这个环节的人才政策在 05 年为 10.8%，06 年为 12.5%，07 年迅速增长到 27.1%，为该年人才工作各个环节中政策关注度最高的一个环节。在人才使用方面，从 05 年始，关注这个环节的人才政策数量占有了相对稳定的比例数，05 年到 07 年分别占到了当年政策总量的 13.5%、16.1% 以及 14.3%。这些转变体现了政府对人才培养和人才使用工作的逐步重视。

相对比例最小的环节是人才引进。改革开放初期并没有关于人才引进的政策，直到九十年代末才开始出现人才引进政策（99 年占 9.09%），05 年这一环节的政策比例为 2.7%，06 年有一定增长，达到了 5.4%，但在 2007 年却下降到 1.4%。提示浙江省政府对引才工作虽有所重视，但相对于其他人才工作环节，关注度偏弱。

表 3：人才政策涉及的工作环节年度比例表（%）

	人才培养 工作	人才引进 工作	人才使用 工作	人才环境 建设	组织领导 工作	综合性	总计
1978 年	0.00	0.00	9.09	72.73	18.18	0.00	100
1979 年	0.00	0.00	0.00	70.59	29.41	0.00	100
1984 年	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100
1989 年	11.11	0.00	33.33	55.56	0.00	0.00	100
1994 年	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100
1999 年	0.00	9.09	0.00	63.64	27.27	0.00	100
2004 年	0.00	0.00	0.00	46.15	0.00	53.85	100
2005 年	10.81	2.70	13.51	43.24	18.92	10.81	100
2006 年	12.50	5.36	16.07	30.36	26.79	8.93	100
2007 年	27.14	1.43	14.29	24.29	21.43	11.43	100

（九）强制型政策工具呈递减趋势，服务型政策工具引起重视

按照政府所提供人才服务的性质差异研究者将人才政策分为激励型政策工具（财政激励、各类评选、考核等）、强制型政策工具（操作性人才服务政策，要求有关部门必须按相关规定执行）、服务型政策工具（为人才发展和各单位、部门开展人才工作提供的支持性服务，如信息支持等）以及指导型政策工具（提供方向性指导的服务政策，如战略规划等）四类。改革开放三十年来浙江省人才政策在运用强制型政策工具和服务型政策工具方面发生了一个较为明显的变化。

如表 4 所示，浙江省政府在制定人才政策时，已从传统的更多使用强制性人才政策向综合运用激励型、指导型和服务型人才政策转变，尤其是 06、07 年政策工具的构成结构越趋合理。透过这一变化，可以看出浙江省政府在为社会中各

人才政策研究

类人才的成长以及各类单位人才工作的展开上，提供直接公共服务数量正在增加，体现了政府从管制向服务转变的思路。这样的转变有利于人才工作更好地位经济发展服务。

表 4：政策工具类型年度比例表 (%)

	激励性政策工具	强制性政策工具	服务性政策工具	指导性政策工具	综合性	总计
1978 年	0.00	63.64	0.00	36.36	0.00	100
1979 年	0.00	88.24	0.00	11.76	0.00	100
1984 年	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100
1989 年	11.11	44.44	0.00	33.33	11.11	100
1994 年	88.89	11.11	0.00	0.00	0.00	100
1999 年	54.55	9.09	0.00	27.27	9.09	100
2004 年	7.69	30.77	0.00	61.54	0.00	100
2005 年	37.84	27.03	0.00	29.73	5.41	100
2006 年	23.21	23.21	5.36	44.64	3.57	100
2007 年	18.57	22.86	25.71	31.43	1.43	100

(十) 人才政策制定与执行占绝对比重，政策总结评估开始进入关注视野

从人才政策的制定、执行和总结评估这三大环节看，如表 5 所示，浙江省人才政策 2005 年之前较多地关注新政策的制定，涉及对原有政策执行的执行性政策相比制定性政策比重不大，但这两类人才政策占政策总量的绝对比重甚至是全部，评估性政策则非常少。其中改革初期（78、79 两年）人才政策涉及制定的分别占总量的 90.91%、82.35%；而执行性政策仅占 9.09%、17.65%。这种现象一直持续到 2004 年，该年新人才政策的制定占到了政策总量的 92.31%。

但从 05 年到 07 年，人才政策在具体结构比例上产生了变化。有关新政策的制定绝对比重比之前有大幅下降（分别为 62.16%、53.57%、60.00%），而涉及执行的政策相对改革之初有较为明显的增长，分别占到当年政策总量的 35.14%、39.29%、34.29%。此外，虽然在政策总体中所占比重仍然不大，但涉及政策总结和评估方面的政策正呈上升趋势，分别为 2.70%、7.14%、5.71%。这表明浙江省一方面在提供人才政策服务上仍然偏重于政策的制定与执行，对政策执行效果的关注尚少，另一方面显示对政策效果的评估已进入关注视野，引起了一定重视。

表 5：人才政策环节年度比例表 (%)

	政策制定	政策执行	政策总结评估	总计
1978 年	90.91	9.09	0.00	100
1979 年	82.35	17.65	0.00	100
1984 年	100.00	0.00	0.00	100

人才政策研究

1989年	100.00	0.00	0.00	100
1994年	77.78	0.00	22.22	100
1999年	81.82	9.09	9.09	100
2004年	92.31	7.69	0.00	100
2005年	62.16	35.14	2.70	100
2006年	53.57	39.29	7.14	100
2007年	60.00	34.29	5.71	100

三、改革开放三十年浙江省人才政策的演变及作用分析

从改革开放三十年来的发展变化来看，浙江省的人才政策在逐步朝着合理化和科学化发展，为经济发展提供了强有力的支持。现阶段人才政策的亮点包括：

1、人才层次规划逐渐合理化

浙江省在产业结构调整和经济转型升级过程中面临的最主要问题集中在人才结构与产业结构不相匹配，主要表现为两个方面：一是适应未来产业发展要求的高素质创新型人才短缺；二是适应目前制造业产业升级的技能型人才短缺。在国际、国内竞争日趋激烈的情况下，这一问题对浙江省的经济发展造成了较大负面影响。因此，自浙江省在2004年出台《关于大力实施人才强省战略的决定》后，浙江省委省政府人才政策的制定更致力于合理规划人才层次结构，既注重培养和引进高层次创新型人才，又开始结合产业结构调整的需要培养和引进中低层次的技术型、实用型人才。数据分析结果正反映了浙江省合理规划人才层次结构的努力：从2005年开始，关注高层次人才的政策比例逐渐下降，从该年的48.6%下降到06年的39.3%，07年则进一步下降到31.4%，跟最高峰比下降了近20个百分点；而关注中层次的人才政策比重则从04年的7.7%上升到07年的17.1%；关注低层次的人才政策比重也从04年的0%上升到了2007年的17.10%。

2、政策紧密结合经济转型与产业结构升级的实际需要

浙江省近几年的人才政策紧密结合产业结构升级的需要展开，对经济转型起到了良好的促进作用。这点主要体现在对技术型人才的关注方面。根据知识经济发展的要求，产业结构调整和经济转型升级需要大量的技术型人才，这是增加产品附加值和竞争力的重要保证。为了储备更多的技术型人才来支持经济发展的需要，浙江省加大了对人才政策的投入。数据显示，从04年始浙江省关注技术型人才的政策比重逐渐加大，整体比例远大于关注其它类型的人才政策，05年后逐渐增长比例分别为11.68%和16.73%。

人才政策研究

3、加强经济欠发达地区和农村的人才工作

为加快农村和经济欠发达地区经济和社会的发展，全面构建和谐社会，近年来浙江省出台的人才政策有不少是专门加强农村和经济欠发达地区的人才建设。经统计，从 05 年起针对农村人才队伍建设的政策有了较大比例的增幅，占政策总量的 10.8%，在 07 年占人才政策总量的 18.60%。从政策内容中可以看出对农村地区人才队伍的建设主要措施有：农村各实用技术型人才的培养、农村师资人才的引进、优秀大学生的支持计划等。这满足了当前浙江省农村建设对实用型技术人才的需求，也体现了浙江省近年来在统筹城乡经济社会发展上所做的努力。

此外，相比于改革开放其它阶段，浙江省人才政策对欠发达地区的关注明显增加，其中 04 年为 7.7%，到了 05、06 年就迅速增长到 16.2%和 16.1%。而 07 年，浙江省在人才政策中对欠发达地区的关注度达到了一个新的高峰，占到政策总量的 44.3%，希望通过这一系列政策措施，如“希望之光”计划，鼓励高校毕业生到农村和欠发达地区工作，提供或交流专业性或专门性人才，以促进这两类地区这类短缺性人才的培养与开发和素质的提升，以及支持这两类地区社会的全面的发展。

4、政府在人才服务方式上更趋多元

新时期政府人才工作涉及多层次、多方面的问题，对政府为人才服务、为经济社会服务的方式提出了更高的要求。因此，政府必须转变提供人才政策服务的方式，以人才和经济发展实际需要为导向来提供更好的公共服务。从数据分析结果看，浙江省近年来的人才政策工具，尽管公式化和机械化的强制型人才政策依旧占据相当的比重，但呈现出下降的趋势。而通过以财政激励、各类评选、考核为特征的激励性政策工具，在九十年代以及本世纪初出现显著变化，同改革开放初期相比有较大的增长。同时，为人才发展和各单位部门开展人才工作提供支持性服务的的服务性政策工具近年来出现不断增长趋势。这些变化提示浙江省政府在人才服务方式发生了已发生重要改变，从偏重于计划指导、指令性工具向指导性政策以及灵活、科学的激励服务政策转变，能更好地满足人才这一产权私有的特殊资源培育的需求。

四、浙江省人才政策存在的不足及对策分析

从研究结果分析看，浙江省人才政策在 30 年演变中渐趋合理和科学，对浙

人才政策研究

江经济发展发挥了重要作用，但结合当前浙江省产业结构转换和经济转型升级还存在很多不足，因此，需要政府不断转变工作理念和政策制定方式来提高人才政策的质量：

1、建立多部门沟通协调机制，增强人才政策的区域针对性

改革开放三十年中浙江省大量人才政策是综合性的，比如大量政策没有针对地区经济发展程度差异做出区分，除 07 年外，其它时间段每年至少有 80%以上的政策没有进行细分。但实际上经济发达地区和经济欠发达地区所需要的人才类型是有很大的差异的，所需要的政策支持也是不同的，这种整齐划一的人才政策势必会对各个地区，特别是经济欠发达地区人才工作的开展带来不利。因此，这就要求浙江省委省政府在制定人才政策的过程中必须紧密考虑经济和社会发展的需要，就当前来说结合产业结构调整和经济转型升级的需要，在制定人才政策时更加细致地考虑这个发展主题对农村和城市、对经济发达地区和经济欠发达地区的意义和要求，在总的政策指导下针对不同地区制定与地区经济发展相匹配的人才政策，最大限度地发挥某一地区、某一领域内特定人才的作用。

2、增加企业人才政策，充分发挥市场在人才资源配置中的基础性作用

企业是整个社会最主要的用人主体，人才推动经济社会发展的决定性作用的发挥最终还得凭借企业这一市场主体的平台来实现。但从数据分析的结果来看，当前浙江省在人才政策方面缺乏对企业的支持，这主要从两个方面来体现，一是人才政策直接针对企业的较少；二是人才政策针对企业人才的较少，与针对政府部门人才的政策相比数量明显不足。在当前企业普遍缺乏以技术型人才为主的人力资源的情况下，政府对企业人才队伍建设所提供的政策支持的缺乏将会严重影响产业结构调整和经济转型升级。且由于信息的不对称和当前人才市场的不完善，供求双方需求难以实现平衡，迫切需要政府的适度参与。因此，在下一阶段的人才政策制定上，浙江省应加大对企业人才政策的制定，真正推动以民营经济为主的浙江经济发展。政府首先需要打破禁锢人才自由流动的制度与体系，加快完善社会保障制度、户籍管理制度等，减少人才流动的各种制度性壁垒。其次，鼓励支持社会中介服务体系建设，构建一个相对健全的人才市场体系。最后，创新财税等激励机制，支持企业培养、引进各级各类人才。

3、加强人才政策的效果评估，实现政策过程完备性

政策效果评估在整个政策生命中是非常重要的环节，它涉及政策后果、目标

人才政策研究

达成情况等方面的信息，从而为政策的修正、完善、持续、终止、推广等提供重要依据。但从政策涉及环节来看，七十年末和八十年代浙江省的人才政策基本没有关注政策评估。这一状况虽然在九十年代和本世纪初几年有所改善，但在政策总体中所占比重仍然不大，其中最近三年仅分别为 2.70%、7.14%、5.71%。因此，政府在今后的政策制定中，一方面要继续根据实际的社会需要来制定创新性的政策，要继续关注政策执行，提高执行效率；另一方面要更为关注对政策执行效果进行评估与总结，以实现政策过程的完整性。

4、加强人才引进促进人才合理使用，构建平衡的人才工作体系

人才工作的各个环节有着密切的关系，只有保持这些环节之间的平衡状态才能最大限度地发挥人才资源的作用。但在目前浙江省的人才工作的侧重点为人才培养工作、人才环境建设和组织领导工作，有关人才引进的政策比例非常少，在 2005 年只有 2.70%，2007 年为 1.40%，即使在所占比例最高的 2006 年也只为 5.40%。另外，针对人才使用的政策比重最多也只为 16.10%，远远低于其它三个人才工作环节。虽然浙江省一直在强调引进人才，特别是高层次人才的重要性，但是这一理念却并没有在每年所制定的人才政策中体现出来。因此，必须实现各机制之间的均衡，在现有工作成果的基础上进一步加强人才引进力度，合理现有人才资源的使用，以推动产业结构调整和经济转型升级。在人才引进方面一是要充分发挥政府各类资源方面的优势，增强引才的主动性，主动寻找经济发展所需的各类紧缺人才；二是要更进一步发挥企业作为用才主体的人才引进作用，增强人才与企业的匹配度。在人才使用方面，应通过政策促使或推动人才的跨部门、跨单位、跨区域的使用，一来有助于促进信息的交流，二是可以锻炼提升人才，三是通过人才支持来帮助经济落后地区的发展。

人才政策研究

成果导读：

《浙江省科技人才引进政策实施情况现状调查与绩效评价研究》是柳宏志博士主持的浙江省社科联“惠民政策的绩效与评价”研究课题成果。

- 以浙江省科技人才引进政策为研究对象，以第三方民意调查与绩效评价为研究主线，从**金融支持、政府政策、政府项目、创业教育和培训、商业环境和基础设施、进入壁垒、文化及社会规范**等七个方面的创业环境对浙江省科技人才引进民生、创新创业和科技人才引进政策进行了全面深入调研分析和系统研究。
- 指出**职业稳定性差、企业文化落后、薪资待遇低**是目前企业吸引人才的主要三大障碍。
- 提出了科技人才引进政策制定与实施必须紧紧围绕以下六个方面展开：
 - **加快高素质、创新型科技人才的培养和引进**：致力于为促进科技、教育与经济社会综合协调发展，为全面建设创新型省份和增强自主创新能力，率先实现全面小康社会提供强大的科技支撑、智力支持和人才保障。
 - **增强自主创新能力的动力机制**：1. 不断深化科技体制改革，切实提高科技人员创新收益，规避科技人员创新风险和优化产业创新环境；2. 通过构筑起完善的科技人才保健机制，切实增强科技人员的创新认知与创新意愿；3. 内部应该重点围绕增强科技人员创新创业能力，尤其是增强科技人员的思维创新能力和商业模式创新能力。
 - **切实改善民生问题和创新创业问题**：1. 着重围绕购房政策、子女入学政策、家属安置政策、带薪休假政策等方面和税收减免、参与要素分配、资金扶持、人才流动、创新人才奖励政策的改进和完善展开；2. 建议抓紧建设人才公寓；3. 大力实行人才居住证制度，进一步完善人才柔性流动的相关政策；4. 进一步贯彻落实浙江省科技人才引进政策执行效果，鼓励非公有制经济组织积极吸纳人才。
 - **为产业突围、转型和升级提供人才支撑**：1. 加快为现代先进制造业产业体系建立提供国外智力支持；2. 加大对紧缺型人才优惠政策的制定和出台；3. 为中小企业吸引人才搭建平台；4. 减少引智工作在地区之间、行业之间的不平衡；5. 实行重大工程、科技攻关、社会科学研究项目招标

人才政策研究

制；6. 实施吸引优秀留学人才和海外科技人才回国（来华）工作和为国服务计划；7. 海外高层次留学人才来省工作不受用人单位编制、增人指标、工资总额和出国前户籍所在地限制。

- **加快高素质、创新型科技人才引进和培养、创新型科技（科研）创新团队建设：**1. 加快实施“新世纪 151 人才工程”、“百千万科技创新人才工程”和“钱江高级人才引进计划”；2. 抓紧实行特级专家制度和“创新领军人才计划”；3. 制定外国专家在浙工作管理办法，依法实行外国专家准入制度，编制急需引进的外国专家目录，优先支持具有自主知识产权和关键技术的“引智”项目；4. 制定“高素质、创新型企业家能力提升战略行动计划”，实施企业经营管理人才创新素质培养工程；5. 加强各类科技人员的进修、培训与国际合作交流；6. 加大浙江省“首席工人”评选范围和力度，力争在 2012 年，使全省高技能人才数量保持年均 15% 以上的增幅，到 2010 年达到 200 万人；7. 实施高技能人才培养工程；8. 充分发挥产学研合作教育对创新人才培养的作用，坚持多样化人才培养目标，加强分类管理，鼓励特色办学。
- **着重做好人力资源市场建设和社会化服务效能提升工作：**1. 建立人才市场信息定期公布制度；2. 充分利用网络，建立浙江省人才资源信息库，组建高科技人才顾问团；3. 深化组织人事劳动管理体制，改变部门分割、地区分界、相互封闭的格局，克服人才流动的体制障碍

成果速递：

浙江省科技人才引进政策实施情况现状调查与绩效评价研究

柳宏志

改革开放 30 年来，特别是世纪之交近 10 年来，浙江省以海纳百川的胸怀，良好的就业创业环境吸引着海内外各界英才。可以说，在引才引智政策上，浙江找准了最关键的突破口，正全方位“无门槛”地吸纳各类人才。通过深入贯彻实施人才强省战略，积极探索建立与社会主义市场经济体制相适应的人才工作机制，着力营造良好的人才环境，努力推进了人才队伍建设。为大力吸引科技人才到浙江工作，我省高度重视科技人才引进政策、制度和法规的制定与落实工作，

人才政策研究

通过积极制定人才政策，大力引进高素质、创新型科技人才，靠着制度创新、政策先行、柔性流动和筑巢引凤来不断强化区域创新体系的制度创新和环境建设，人才工作的政策法规体系不断得到完善与强化，有力地促进了经济社会持续快速健康的发展。

从资料统计和数据分析来看，浙江省科技人才引进政策制定和实施工作，取得了显著成效，但我们也必须看到，对于我们这样一个两极分化、形式多样、政策多变、体制复杂的国家来说，最大的问题并不是无法可依，无制可守、无策可行，而是有法不依、有制不守、有策不行。浙江省业已出台的这些科技人才惠民政策已然很多，但到底这些政策实施绩效如何，是否都为广大科技人才所熟知和享受，目前还缺乏科学的第三方绩效评价和详尽的数据统计支持。

一、浙江省科技人才民生政策实施现状与问题障碍调查

课题组基于企业、高校、科研院所等不同单位性质，基于杭州、温州、宁波等不同地区科技人才引进政策差异性，落户随迁、购房政策、子女入学、家属安置、档案保管、职称评审、津贴政策、带薪休假、医疗政策等各类政策满意度、了解度和需求度进行了深入调查，并在访谈调研中，对科技人才引进政策执行绩效的深层次障碍、科技人才对于政策的迫切需求和改进建议等进行了重点调查

1. 浙江省科技人才引进政策满意度整体评价

调研表明，浙江省科技引进人才对人才引进政策相对比较满意，满意度达到73.5%，这得益于浙江省人才引进政策的不断完善与不懈努力，但是我们也同时必须看到，在现有的科技人才引进政策中还有许多不足之处，亟待我们尽快解决和改革创新，人才引进政策满意度还有一定的空间需要进一步提升。

2. 浙江省科技人才引进各类民生政策评价

调研表明，科技引进人才对各类民生政策评价不一，总体上看，浙江省引进的科技人才对购房政策、子女入学政策、家属安置政策、带薪休假政策等最不满意，而对医疗保健、档案保管、津贴补助、职称评审等政策评价较高。尤其是课题组在访谈调研中发现，科技引进人才对虚高的房价、子女入学诸多受限最为不满，认为严重地限制了人才流动，以及人才的稳定。

3. 浙江省科技人才引进政策了解度评价

调研表明，科技引进人才对各类人才引进政策了解程度存在很大差异，其中

人才政策研究

对带薪休假政策、落户政策、购房政策、子女入学政策、家属安置政策等了解程度相对较高，这主要是因为，浙江省绝大多数单位还没有实行带薪休假政策，即使有带薪休假制度，但也没有完全得到有效执行，科技人才对此都非常清楚，而落户、购房、子女入学、家属安置等政策因与自身利益密切相关，因此，了解程度相对较高。科技引进人才对医疗政策、职称评审政策、津贴政策和档案保管政策等了解程度相对较低，这主要是因为这类政策相对复杂，主要是由本单位或其它单位人员操作，科技人才并不熟悉这方面的人才引进政策。

4. 浙江省科技人才引进通道便利性评价

调研表明，科技引进人才普遍认为来浙办理各类手续，尤其是户口准迁、落户手续、子女入学、家属安置、购房申请等手续非常繁琐，认为麻烦的比例高达82.11%。政策办理手续繁琐，办理周期长，时效短，这些问题都直接减弱了人才政策的实用性和可操作性，人才政策享受成本较高的现状也使得政策效能的发挥受到限制。

5. 浙江省科技人才引进激励程度评价

调研表明，在各类科技人才引进激励政策中，物质待遇政策激励作用最大（31.6%），人才流动政策激励作用次之（21.9%），而科技奖励政策的激励作用最小（8.1%⁶）。因此，未来的科技人才引进政策应进一步在物质激励、流动性和职务评审政策上加强力度。

二、浙江省科技人才创业政策实施现状与问题障碍调查

课题组结合科技人才创业特征和浙江省经济社会发展的实际情况，以及相关的理论，对税收减免、参与要素分配、资金扶持、人才流动、创新人才奖励政策等科技人才创业政策进行了深入调查。此外，为更好地调查我省创新创业环境，课题组重点参考了GEM创业环境模型。课题组调研的创业环境界定为：影响创业活动的各个外部环境因素，包括为对创业机会识别和创业能力有直接影响的金融支持、政府政策、政府项目、创业教育和培训、商业环境和基础设施、进入壁垒、文化及社会规范等七个方面，以下的分析将围绕这七个方面展开：

1. 金融支持

43%多的科技人才认为在创业活动中，他们最迫切希望得到的是资金支持。调查发现，虽然浙江省金融市场较为宽松与活跃，金融实力整体较雄厚，融资渠

人才政策研究

道丰富，但现实中由于各种制度与体制的问题，针对创业的金融活动相对不足，这造成创业融资较为困难。我们分析后认为主要原因是：

①尽管浙江地区民间集资现象较为普遍，但这一集资方式没有得到政府的肯定与相关法律的保护，存在着较多的风险，许多人不愿意考虑这种投资方式。同时，集资方要采取这种融资方式也需要有较为广泛的人际关系与较优越的投资回报条件，融资成本较高。因此，在无法满足创业者自有资金与向至亲融资的情况下，56.11%左右的创业者选择“引入风险投资”，26.11%的考虑“银行借贷”。目前各银行针对创业企业的借贷产品几乎没有，创业企业基本上很难从各商业银行借到所需资金。

②风险投资在中国起步普遍较晚，目前仍处于起步阶段。而且各种相关制度与政策都尚在制定与完善过程中，因此，创业者想要通过吸收创业投资基金来融资也存在较大的困难。

③尽管较多政府部门设有创业资金，但是，政府创业资金基本上面向基础性建设项目、城市建设导向型科技项目等专题性项目，涉及面不是很广，而且限制条件较多。调研中，45.23%的被调研者反映他们很难申请到政府创业资金。

2. 政府政策

浙江省政府为鼓励创业，营造良好的创业氛围，出台了一系列的鼓励政策。绝大多数被调研者认为浙江省关于创业方面的政策较为齐全。

但是仍有高达74.3%的被调查者反映他们在创业过程中没有享受到相应的优惠政策。究其原因主要是：①政策执行机制与落实体系及检查制度没有随着政策的提出而建立起来，对一项政策没有建立落实政策的标准流程，各部门主要根据本部门的利益来解释与执行政策，且有关部门也没有对政策落实情况进行及时的监督与检查，致使有些创业者没有享受到相应的优惠政策，或享受优惠政策成本太高。②政策在制定未做好充足的宣传，一些创业者对部分优惠政策不了解或了解甚少，这也使得创业企业没有享受到优惠政策。

3. 政府项目

浙江省政府一方面通过资金与政策支持项目，同时，也将一些政府项目通过投标的形式交由企业或创业团队来实施，并通过科技特派员的形式，为创业企业提供具体的指导与帮助。此外，政府还通过其他非营利性组织社团、行业协会等为创业企业提供帮扶。由于政府项目主要集中在关注民生的基础性项目、重大科

人才政策研究

技创新项目、基础性研发项目等领域，一般来说要求承办方有较强的经济实力与运作能力，因此，对于科技创业者来说，这些政府项目多是他们所难以涉足的。政府项目这个环境因素对很多创业者来说并没有给他们带来优势。

4. 创业教育和培训

浙江省在学校创业教育方面，主要集中在高校，在其它各教育阶段的创业教育较为薄弱。一些中介组织纷纷介入到创业培训行业，部分培训机构与政府有关部门都开出有关创业课程。这些中介组织的发展对弥补教育体系关于创业教育不足方面起了较大的作用。但目前由于该行业是个较为新兴的行业，各类相关制度不完善，不少中介组织存在不良行为，减弱了中介培训组织的信誉和作用。

5. 商业环境和基础设施

根据调查问卷显示，浙江省存在很多的分包商、供应商和咨询机构，新创企业很容易找到分包商、供应商和咨询机构，但一般成本较高，往往超出了新创企业的承受能力。且新创企业很难得到很好的专业法律会计服务和银行服务。

科技创业者对浙江省有形基础设施建设方面满意。创业园、孵化器等专业的基础设施供应充足，新创企业可以在很短的时间内开通通讯服务，并且价格低廉；基础设施相对完备，新创企业能够较容易地获得基础设施服务。

6. 进入壁垒

浙江省通过制度创新与体制改革，公平竞争的市场环境和市场秩序基本确立，市场主体的进入门槛较低，企业环境相对宽松。这是 48.45%的创业者不选择北京、上海、深圳等而选择在浙江创业的重要原因之一。调查发现，67.3%的创业者考虑将企业开办在相关企业园区，以更好地利用外部环境，企业园区的进入门槛也较低。然而，尽管创业进入壁垒低对一个新创企业来说是个较为有利的因素，但是，67.4%的创业者也对此表示担心。较低的进入壁垒将导致市场的饱和，使得竞争变得异常的激烈，从而降低企业的收益。

7. 文化及社会规范

近年来，浙江省政府大力实施“两创战略”，对于激情澎湃、有梦想、敢于冒险、勇敢创新的科技人才来讲，更有利于鼓励他们创业。调查发现，大多数的被调查者认为浙江省的文化属于创业型文化，社会对创业者给予了较高尊重。

8. 总体评价

在调查中，26%的被调查者认为浙江省创业环境很好，其余所有被调查者都

人才政策研究

认为浙江省创业环境较好，表现了科技创业者对浙江省创业环境的认同和肯定。同时，科技创业者也认为，浙江省创业环境在某些方面仍然存在不足，特别是在金融、商业环境、政府服务等方面值得进一步优化和提升。综上所述，总体而言，浙江省出台的科技人才引进政策充分体现了以人为本、关注民生、和谐发展的原则，具有鲜明的地方特色。

三、浙江省科技人才引进环境所面临的突出问题

浙江省企业在人才引进问题上存在众多障碍，其中职业稳定性差、企业文化落后、薪资待遇低是目前企业吸引人才的主要三大障碍。

1. 职业稳定性差

虽然浙江省企业众多，但基本以中小企业为主，在市场竞争中抗风险能力较为薄弱，企业发展前景不明朗的缺陷。即使是科技型中小企业，一旦不能经受市场的考验而被淘汰，企业的员工首当其冲成为牺牲品，降低薪水、裁员、失业也会接踵而至。对人才来说，不能不考虑这一关于生存的因素。

在浙江企业人才吸引状况的调查结果统计中，人才在选择此类企业时最担心的问题是“职业不稳定”和“企业发展前景差”的占总数的90%以上。可见，职业稳定性是影响成长型中小企业人才引进一大障碍。

2. 企业文化落后

浙江省许多企业都从家庭式的小企业慢慢发展而来，绝大多数企业没有注重企业文化建设，员工缺乏共同的价值观念，对企业的认同感不强。往往造成个人的价值观念和企业的理念的错位。这也是企业难以吸引与留住人才的重要原因。

3. 薪资待遇低

浙江省多数企业规模较小、资金力量薄弱，为了企业成长和发展的需要，企业将有限的资金主要投向了产品研发和市场开拓，很难再有力量以有竞争性的薪资吸引和留住人才。吸引人才当然是能够满足他们追求较高的工作和生活质量的愿望，很多人才会把物质方面的追求作为其事业发展的基础，而这些需求是企业目前难以充分满足的。

以上三种情况在浙江省企业中普遍存在，不明朗的发展空间、企业文化的缺陷、以及高生活成本低薪资待遇，都是阻碍浙江企业吸引和留住人才的重要因素。

因此，一方面，我们要肯定浙江省科技人才引进政策总体执行绩效是好的，

人才政策研究

对于吸引人才、凝聚人才和发展人才起到了非常大的促进作用，另一方面，我们也必须看到，目前科技人才引进政策在宣传力度、便利通道、激励力度等方面还有很大的提升空间，这是今后工作中应该着重改进的地方。

我们也必须清醒地看到，目前浙江省广大企业自主创新能力仍然不强，存在着科技物质基础条件薄弱、自主创新水平低下、高层次创新人才不足，产业层次不高等诸多不足，这些问题不解决，必将长期影响着国民经济与社会事业的可持续发展。此外，当前国际国内宏观经济形势日趋严峻，在世界金融危机、能源危机和粮食危机三重叠加效应下，美国已陷入 1929 年之后最严重的经济危机，欧洲也陷入了较为严重的经济衰退，我国也正面临着经济下滑的严峻局面。随着外需下降、出口下滑、内需不旺、投资受阻、劳动力成本不断增加、原材料与基础能源波动剧烈、出口退税率调整、人民币持续升值与银行银根不断紧缩等形势的加剧，我国广大企业正面临着越来越大的生存压力，降薪裁员、关停并转浪潮可以说席卷全国，风起云涌，大面积亏损的企业高达数万家（据国家发改委公布数据，全国规模以上企业亏损已达 10 万多家）。尤其是由于一些传统产业技术升级和产业转型困难，甚至根本无法突围、升级和转型，在经济与科技全球化和国际产业梯度转移的大背景下，正日益面临着被“技术边缘化”和“产业中空化”的威胁。面对全球化竞争的严峻挑战，广大企业迫切需要尽快摆脱低、小、散、乱的局面，改变国际分工中的不利地位，它们对技术源的获取和技术服务的需求正变得日益迫切。然而，由于许多企业原有技术基础较差，科技资源较弱，靠自己进行自主创新非常困难，因此，当前应进一步加大科技人才引进力度，从要素驱动、投资驱动向创新驱动转变。

四、完善浙江省科技人才引进政策的对策建议研究

在通过深入调查和研究浙江省科技人才引进政策、制度和法规的执行绩效、问题障碍和政策需求的基础上，课题组认为，科技人才引进政策应紧密围绕科技人才最关心、最直接、最现实的利益问题来予以制定和实施。为此，课题组具体建议如下：

1. 科技人才引进和培养政策的制定与实施，必须坚持科学的指导思想和正确的发展方向，紧密围绕着加快高素质、创新型科技人才的培养和引进展开

科技人才引进政策的完善和发展，是全面落实科学发展观、贯彻落实“创业

人才政策研究

富民、创新强国”总战略、加快推进人才强省战略和科教强省战略、构建国内一流的区域创新体系、培育和提升我省自主创新能力的关键环节，因此，应该予以高度重视，不断系统改进。“十二五”期间，我省科技人才引进和培养政策的制定与实施，应着重围绕着高素质、创新型科技人才的培养和引进展开，致力于为促进科技、教育与经济社会综合协调发展，为全面建设创新型省份和增强自主创新能力，率先实现全面小康社会提供强大的科技支撑、智力支持和人才保障。

2. 科技人才引进和培养政策的制定与实施，必须紧密围绕着增强我省自主创新能力的动力机制来展开

科技人才引进政策绝不能仅仅是停留提供税收优惠和资金支持这样传统的方式上，而是应该基于“保健-激励”双因素理论，区分科技人才引进政策中哪些是保健政策，哪些是激励政策。如果保健政策执行不力，势必产生科技人才的归属感降低，甚至反感；而如果激励政策错位，则难以让科技人才政策真正发挥效应，甚至适得其反。因此，应加大对政府科技人才引进政策扶持方式有效性的综合评价，并对政府服务效能进行第三方评估，在此基础上，对各类保健政策和激励政策进行科学定位、系统重构和功能转型。政府制定和出台科技人才引进政策，应该坚持内外结合、保健功能与激励功能并用的方针。其中重中之重就是政府要在科技人才引进保健政策上做好公平建设，强化科技人才的归属感和满意度，同时在科技人才激励政策上找准有效的扶持方式和行动方向。科技人才政策的制定和实施，应重点围绕增强科技人才的自主创新动力机制来展开，通过不断深化科技体制改革，切实提高科技人员创新收益，加快科技人员创新速度，降低科技人员创新成本，规避科技人员创新风险和优化产业创新环境，通过构筑起完善的科技人才保健机制，切实增强科技人才的创新认知与创新意愿；内部应该重点围绕增强科技人才创新创业能力，尤其是增强科技人才的思维创新能力和商业模式创新能力来展开，借助社会各界力量和科技人力资源能力工程建设，为科技人才提供知识援助，全方位地提升科技人才的思维创新能力、商业智慧与决策水平，让科技人才能力自我建构、自我完善和系统提高，避免其陷入思维幽闭的陷阱，切实降低科技人才的决策风险和创新风险。因此，政策扶持、资金扶持、项目扶持都只是治标不治本的方式，政府对科技人才创新创业能力提升最关键的是给予相应的知识援助。

3. 科技人才引进和培养政策的制定与实施，必须重点围绕切实改善广大科技

人才政策研究

人员所共同关注的民生问题和创新创业问题来不断调整和完善,进而浙江省创新创业环境的完善与发展提供根本性的动力支撑

- 全面梳理现行人才引进政策法规,对于现行行之有效的人才引进政策,政府应当加大宣传力度,抓好落实工作;对不合时宜的予以废止,对尚不完善的予以修订,构建起体系完备、系统完善、功能齐全、激励有度的科技人才引进、开发和管理政策法规体系,形成分系统、多层次的政策法规制度框架,使人才政策、制度保持公开性、权威性和连续性。
- 科技人才引进和培养政策应坚持人才引进、人才培养、人才奖励与人才培训四位一体的原则,在科技人才的培养和引进上,应着重围绕购房政策、子女入学政策、家属安置政策、带薪休假政策等方面的改进和完善展开,在创新创业政策上,应着重围绕税收减免、参与要素分配、资金扶持、人才流动、创新人才奖励政策等环节展开。政策对高素质、创新型科技人才的引进和培养,应采取有效的扶持方式,既注重营造大气开放、精致和谐的社会环境,又注重构建创新创业良性的产业生态圈,进而不断增强自主创新的动力机制,实现高素质、创新型人才的加快培养和引进。
- 针对我省中心城市房价普遍偏高、生活成本较高的现实情况,建议抓紧建设人才公寓,不但能让科技人才早日享受到,也让更多的人享受到;
- 在创新优惠政策上进一步着力建设,应根据经济社会发展需要,在人才的引进、住房、子女入学、配偶安置以及待遇等方面出台更优惠的政策;
- 大力实行人才居住证制度,进一步完善人才柔性流动的相关政策,鼓励国内外各类人才尤其是高级人才以柔性流动的方式,来浙江从事兼职、讲学、短期聘用、技术合作、技术入股或投资兴办企业。凡经审批发给人才居住证的人才,享受当地市民同等待遇;
- 进一步贯彻落实浙江省科技人才引进政策执行效果,鼓励非公有制经济组织积极吸纳人才。大力实施人才引进零门槛准入制度,在全国继续保持高校毕业生“先落户、后就业”的政策优势;支持人才柔性流动,吸引人才在不迁户口、不转人事关系的情况下,通过不同方式来浙江工作等。

4. 科技人才引进和培养政策的制定与实施,必须紧密抓住国际产业结构调整的良好契机,加快推进我省产业突围、转型和升级的步伐,重点做好引才引智工作,为我省低要素价格、低层次产品、低水平服务向着高效生态农业、先进制造

人才政策研究

业和现代服务业三轮驱动战略转变提供人才支撑

- 以国际产业结构调整为契机,为进一步加快建立现代先进制造业产业体系提供国外智力支持。积极支持纺织、服装、化纤、机械等传统产业通过引进国外智力,调整和优化产业结构,加快产业振兴。加大对电子信息、新能源、新材料、生物医药等高新技术领域的国外智力引进项目的支持力度;对全省“六个一批”创新载体、三类重大公共创新平台引进海外高层次人才和出国(境)培训项目给予重点支持。
- 建议我省人力资源相关管理部门根据我省现实需求,加大对紧缺型人才优惠政策的制定和出台。研究制定有效政策措施,鼓励和支持企业引进一大批掌握核心技术、具有持续研发能力,并能实施重要产业化项目的海外高层次人才。加快培养和引进浙江省前沿技术领域和高新技术产业化急需的高水平创新创业人才及优秀企业家。科技项目的立项和组织实施要着眼于培养人才、引进人才,充分发挥人才的专长。通过引进大院名校,共建创新载体,团队式引进高层次人才。通过加强国内外科技合作和发展网上技术市场,吸引更多的科技人才参与浙江省的科技创新。
- 在国内外积极开展引才引智活动,为中小企业吸引人才搭建平台。在省内及国内外举办人才招聘活动,吸引企事业单位主动参加。
- 减少引智工作在地区之间、行业之间的不平衡,改进外国专家管理与服务工作,加强引智制度建设,改善吸引海外高层次人才和智力的环境;完善引智工作的市场机制,加强引智队伍建设,进一步转变引智工作作风。
- 实行重大工程、科技攻关、社会科学研究项目招标制,逐步形成项目、人才有机结合、互相推进的“三创”人才引进机制。要设立创新、创业、创优项目风险基金,鼓励他们创新、创业、创优,从而带动项目创立,促进项目孵化,发挥“三创”人才的牵引和辐射作用。
- 实施吸引优秀留学人才和海外科技人才回国(来华)工作和为国服务计划,结合浙江省自主创新战略、重大科技专项和重点创新项目,采取团队引进、核心人才带动引进等多种方式引进优秀人才。
- 海外高层次人才来省工作不受用人单位编制、增人指标、工资总额和出国前户籍所在地限制。妥善解决好海外优秀人才回国(来华)工作的医疗保险、配偶就业、子女上学等问题。企业和研发机构聘用的外籍专家,

人才政策研究

其薪金可在成本中列支。用人单位引进高层次人才的住房货币补贴、安家费、科研启动经费等费用，可依法列入成本核算。

5. 科技人才引进和培养政策的制定与实施，必须重点围绕高素质、创新型科技人才引进和培养、创新型科技（科研）创新团队建设来展开，我省科技人力资源能力建设、创新水平提升构筑坚实的政策高地、制度土壤和文化支点

- 加快实施“新世纪 151 人才工程”、“百千万科技创新人才工程”和“钱江高级人才引进计划”，造就一支结构合理、规模宏大，知识结构、专业素质和综合能力俱佳，具有创新能力、领导潜质、国际视野和创新精神，能在未来重大科学、工程、教育、管理等领域发挥关键作用的创新人才队伍。
- 大力培养、引进创新型领军人物和创新型高绩效团队，抓紧实行特级专家制度和“创新领军人物计划”，鼓励创新团队潜心研究、凝聚人才。对有突出贡献的创新型领军人物和创新型高绩效团队，给予一定的经费支持。
- 按照我省“十一五”、“十二五”人才发展战略规划要求，制定外国专家在浙工作管理办法，依法实行外国专家准入制度，编制急需引进的外国专家目录，优先支持具有自主知识产权和关键技术的“引智”项目。对来浙江创业的高层次留学人员，应承诺择优资助。
- 制定“高素质、创新型企业家能力提升战略行动计划”，实施企业经营管理人才创新素质培养工程。由省政府牵头，组织企业、高等院校、科研院所、科技中介、科技平台等多部门联合发起“创新型企业家能力提升战略行动计划”。“行动计划”以高素质、创新型科技人力资源（I-HRST）能力建设为核心，将培养知识结构、专业素质和综合能力俱佳，具有领导素质、创新思维、基础宽厚、复合背景、创新能力、国际视野、远大抱负和创新精神的创新型企业家队伍作为重中之重，尤其是要将培养具有未来科技领袖和高素质创新型人才潜质的科技企业放在更为突出的位置。“行动计划”以造就和培养能够在未来重大科技领域发挥关键作用的领军人物和具有国际竞争力的高层次优秀人才为使命，致力于成为培养未来创新型企业家领导人的摇篮。通过贯彻落实“行动计划”，深入实施 5511 培训工程和提供知识援助，采取多种形式对重点企业经营管理人员进行现代科技和管理知识轮训，着力培养造就一批具有国际战略眼光、开拓创新意识、思维创新能力、商业决策智慧、现代经营管理水平和社会责任感的创新型

人才政策研究

优秀企业家，切实增强企业家的创新认知与创新意愿，抢夺并占领高素质创新型企业家的制高点。

- 加强各类科技人员的进修、培训与国际合作交流，不断扩大和深化海内外交流与合作的层次。
- 加大浙江省“首席工人”评选范围和力度，力争在 2012 年，使全省高技能人才数量保持年均 15% 以上的增幅，到 2010 年达到 200 万人。“首席工人”评选范围覆盖全行业，尤其是加大在机械制造、医药、服装、建筑、能源、交通、环保、电子信息等行业的评选力度，将其作为培养高技能人才的重点领域。政府还应指导有条件的企业，将职工的技术技能和业绩贡献挂钩，并鼓励其作为生产要素参与分配。
- 实施高技能人才培养工程。大力发展中高等职业教育和企业职工、广大农民的技能培训，着力培养一大批具有高技能的生产一线创新人才。
- 充分发挥产学合作教育对创新人才培养的作用，坚持多样化人才培养目标，加强分类管理，鼓励特色办学。深化教育教学改革，创新人才培养模式，尤其是注重发挥国家和省级人才培养模式创新实验区的作用，实现包括学科创新、路径创新与战略创新在内的教育集成创新与综合创新。通过校企互动方式积极构建产学合作教育网络，为创新型人才培养提供多样化的实践通道。积极搭建起“多规格、多通道、模块化、宽专交、开放性、互动式”的创新型人才培养互动平台和产学合作教育网络。通过制定特殊人才培养计划，鼓励创新型教学活动，积极尝试和推广 CDIO、PBL（以问题为基础的教学法）等创新教育模式，注重在构思（Conceive）、设计（Design）、实现（Implement）、运行（Operate）现实世界的系统和产品过程中学习工程的理论和实践，实现人才培养诸环节的无缝连接，使科技人力资源在知识、素质与能力结构得到完整提升，全面增强其动手实践能力、自主设计能力和综合创新能力。

6. 科技人才引进和培养政策的制定与实施，必须着重做好人力资源市场建设和社会化服务效能提升工作，在人力资源软硬环境两方面做好基础工作

- 加强人才市场的信息化、社会化服务水平。一方面可以建立人才市场信息定期公布制度，通过及时准确的人才供求和人才市场价格信息，盘活人才存量，调剂人才余缺，引导人才流向，调整人才分布与结构。另一方面可

人才政策研究

以充分利用网络，建立浙江省人才资源信息库，组建高科技人才顾问团。

- 进一步改善人才市场软硬环境，强化人才市场的培育。深化组织人事劳动管理体制，改变部门分割、地区分界、相互封闭的格局，克服人才流动的体制障碍，打破按人员身份划分市场弊端，建立统一开放、竞争有序的人才市场体系，形成管理部门统一、管理体制统一、市场体系统一、政策法规统一的人才市场体系。

第 4 期/总第 4 期
2009 年 5 月 25 日

2009

浙江省人才政策研究动态

主 办：浙江省人才发展战略研究中心

主 编：姚志文 姚先国

助理编辑：陈丽君 黎灿辉

联系电话：(0571) 87951082

公共邮箱：zjrc2009@163.com

地 址：杭州市浙大路 38 号浙江大学玉泉校区公共管理学院 213-1 室

邮政编码：310027