

收稿日期:2020-11-20

中型城市人才政策的演生逻辑与结构分析

——以江苏省盐城市为例

陈 彧^{1,2}

(1. 盐城师范学院 历史与公共管理学院,江苏 盐城 224007;

2. 盐城地域文化与社会治理研究院,江苏 盐城 224007)

摘要:从政策构建的基本逻辑来看,盐城市大市区范围的五个人才政策文件的制定遵循了“战略-制度-机制”的思路,由此形成了盐城市人才政策的一个较为完整的体系。采用词义计量的内容分析法全面分析制度层面的三个政策文件,可以发现:盐城市人才政策在生活安居保障、职业发展支持、绩效考核管理、平台激励搭建、组织申报服务等五个维度基本能够达成结构上的平衡。为了进一步优化盐城市人才政策体系,实现“人口集聚”与“高质量发展”两个目标的有效融合,一方面需要加强普惠性补贴,另一方面需要加强差异化激励。与此同时,需强化项目化管理和“一站式”服务。

关键词:人才政策;盐城市;内容分析;词义计量

中图分类号:F062.3

文献标识码:A

文章编号:1003-6873(2021)01-0085-15

基金项目:江苏省社会科学基金项目“苏北地区人才政策人口集聚的功能叠加与实现路径研究”(20SHB005)。

作者简介:陈彧(1983—),男,安徽安庆人,盐城师范学院历史与公共管理学院行政管理系主任,盐城地域文化与社会治理研究院社会治理智能化创新研究中心主任,博士,主要从事中小城市人才政策与区域人口集聚、农业经济与农村发展研究。

DOI:10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2021.01.011

十九大报告指出:“人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。”十九届五中全会指出,要深入实施“人才强国战略”,“激发人才创新活力”。本次会议提出了到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标,并将建成“人才强国”作为远景目标之一。

从国家层面来说,人才是具有战略意义的资源。从城市层面来说,人才是既具有战略性意义又具有要素性意义的资源。人才作为创新驱动的主体具有战略性意义,在城市经济社会高质量发展中占据不可或缺的地位;人才作为劳动力资源具有要素性意义,能够有效缓解目前劳动力市场日益严重的结构性短缺的矛盾。

当前,中国各城市之间正在经历着新一轮区域性人才流动的竞争。2017年初,湖北省武汉市提出“五年内留住百万大学生”的口号,开启了被媒体称之为“抢人大战”的序幕。随后,杭州、

成都、西安、深圳等地陆续加入。在这一轮的“抢人大战”中,各市政府积极发挥人才政策对人才的吸引功能。

截至2020年年中,全国陆续有70多个城市,先后出台了上百条人才引进政策。这些人才引进政策多是以落户为先导策略,以生活补贴、购房优惠、创业扶持等方面为措施,试图提高城市对各类人才的吸引力,以形成人才的规模性流入,同时在区域人口上产生人口集聚的效应。

一、盐城市人才政策的发展脉络与构成体系

2010年,中共中央、国务院印发《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》;同年6月,江苏省委常委会召开会议,讨论通过《江苏省中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》。

2011年,盐城市依据《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》和《江苏省中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》,结合自身发展的实际需求和经济社会发展的实际情况,制定了《盐城市中长期人才发展规划纲要(2011—2020年)》(以下简称“市中长期人才发展规划”)。

2015年,盐城市为落实“市中长期人才发展规划”,制定了《盐城市“515”人才引进三年(2015—2017年)行动计划》(以下简称“515人才引进计划”)。“515人才引进计划”标志着盐城市在大市区范围内正式实施人才集聚政策。

2017年,盐城市委组织部和盐城市人才工作办公室联合印发了《关于继续实施“515人才引进计划”的通知》(以下简称“延续通知”)。“延续通知”指出,从2018年1月1日起,到2020年12月31日止,继续实施“515人才引进计划”,并强调三个“不变”,即引才支持政策不变、资金筹措渠道不变、配套服务措施不变。

2018年,盐城市在继续实施“515人才引进计划”的基础上,又制定了《关于集聚人才引领高质量发展的十条激励政策》(以下简称“人才政策新十条”)。

2019年,为推动“人才政策新十条”的落地见效,盐城市委组织部联合相关市直机关共同制定了《盐城市人才政策十项实施细则(试行)》(以下简称“新十条实施细则”)。

表1 盐城市系列人才政策文件

序号	发文机关	文号	政策文件名称	实施期限
1	中共盐城市委、盐城市人民政府	盐发〔2011〕31号	盐城市中长期人才发展规划纲要(2011—2020年)	2011—2020
2	中共盐城市委、盐城市人民政府	盐发〔2015〕8号	盐城市“515”人才引进三年(2015—2017)行动计划	2015—2017
3	中共盐城市委组织部、盐城市人才工作办公室	盐组通〔2017〕69号	关于继续实施“515人才引进计划”的通知	2018—2020
4	中共盐城市委、盐城市人民政府	盐办发〔2018〕66号	关于集聚人才引领高质量发展的十条激励政策	2019—
5	中共盐城市委组织部、盐城市教育局、盐城市科学技术局、盐城市工业和信息化局、盐城市财政局、盐城市人力资源和社会保障局、盐城市农业农村局、盐城市文化广电和旅游局	盐组通〔2019〕44号	盐城市人才政策十项实施细则(试行)	2019—

从盐城市大市区范围内的与人才有关的五个政策文件来看(表 1),其出台的顺序和制定的思路基本遵循“战略-制度-机制”相契合的政策构建逻辑,也构成了盐城市人才政策一个较为完整的体系(图 1)。

“市中长期人才发展规划”是战略层面的政策文件,为后续制度层面政策文件的制定提供全局性的基础和纲领性的依据。“515 人才引进计划”及其“延续通知”“人才政策新十条”是制度层面的政策文件,是按照“市中长期人才发展规划”部署进行的落实。“新十条实施细则”则是机制层面的具有操作意义的政策文件。

在盐城市人才政策体系中,作为制度层面政策文件的“515 人才引进计划”处于核心位置。随后的“人才政策新十条”,是在延续“515 人才引进计划”基本内容的基础上所进行的补充与细化。比如,补充了对顶尖人才的激励政策,在专门人才中细化出乡土“三带”人才的激励政策等。

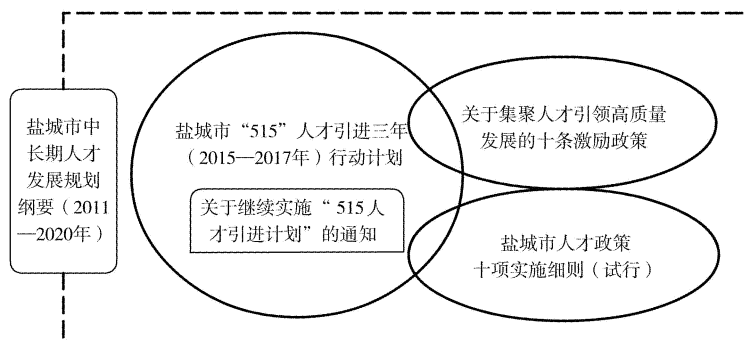


图 1 盐城市人才政策的体系

二、研究设计与分析框架

（一）研究总体与分析单位

1. 研究总体的限定

为了深入分析盐城市人才政策在引进人才方面的具体激励措施,本文将研究总体限定在制度层面的三个人才政策文件,即“515 人才引进计划”“人才政策新十条”和“新十条实施细则”。

2. 分析单位的厘清

本文的分析单位是人才政策条文(以下简称“政策条文”)。经初步统计,作为本文总体的三个人才政策文件共包括 164 条政策条文。经过逐一阅读,筛选了一些诸如指导思想、目标任务等形式性政策条文,筛选出 103 条内容性的政策条文作为本文的分析单位。

（二）研究方法

1. 内容分析法的交代

本文对政策条文的分析采用内容分析法(content analysis)。“内容分析的基本目的在于将一种非数量表示的文献转换成用数量表示的资料”^[1]。所以,本文首先对政策条文的显性内容进行编码、分解和归类,然后以频次、百分比等统计形式进行量化描述。

2. 编码单位的选择

应用内容分析法进行政策条文分析的一个关键环节,就是对政策条文进行编码。编码就是根据特定的概念框架,对政策条文进行分类记录。编码工作首先要解决的是编码单位的问题。在以往的很多政策文本研究中^[2-4],多使用的是“关键词”作为编码单位。

考虑到在政策条文的文字描述过程中,由于中文语词的使用习惯,词语之间可能存在近义替代、意涵隔断等情况,因此,本文选择“主题词”作为编码单位。基于此,本文所采取的计量方法是词义计量。词义计量是根据政策条文所指向的不同“主题词”,进行不同类型的分类计数。

3. 主题词的提取与编码体系的确立

基于扎根理论,本文以103条内容性的政策条文为基础,进行主题词的提取。首先,对政策条文逐条分解,初步形成73个主题词,将其作为四级主题词。其次,借助分词、聚类等方式,建立59个三级主题词。再次,经过小组讨论,在三级主题词的基础上,形成25个二级主题词。最后,汇总提炼,调整和修正主题词,形成5个一级主题词作为本文的主要维度。四个级别的主题词构成本文的编码体系(图2)。

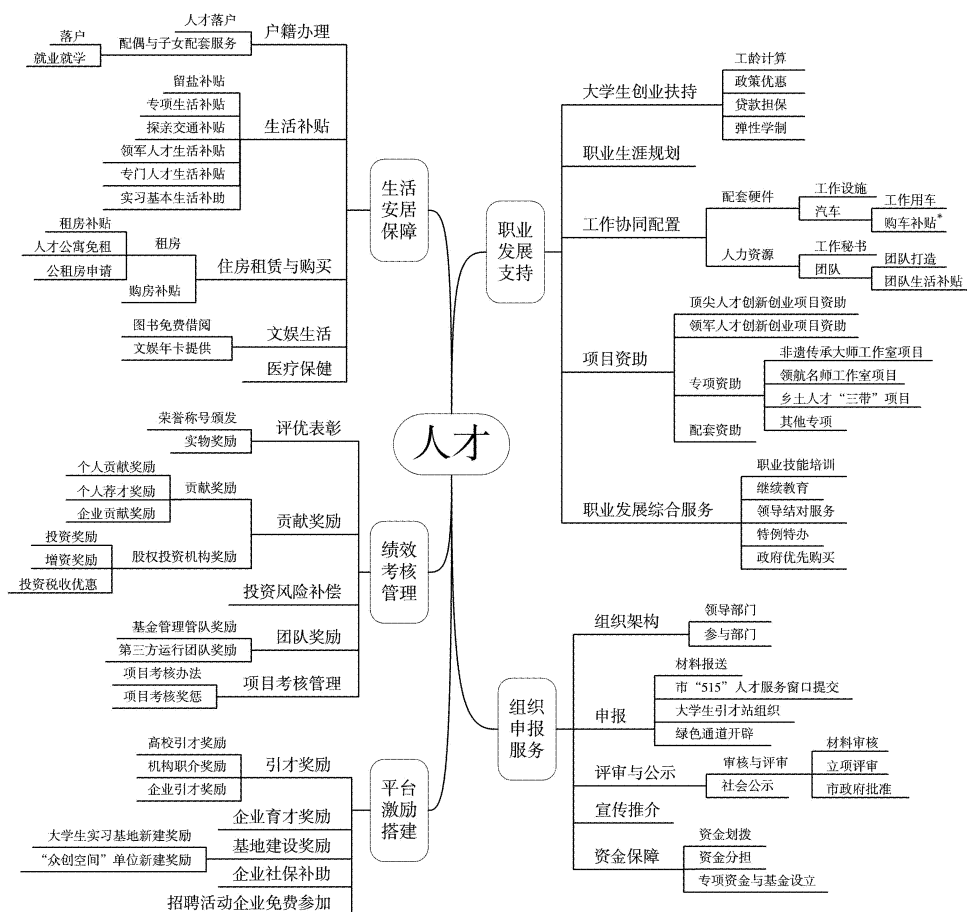


图2 本文的主题词与编码体系

* 本文的编码体系将“购车补贴”归入“工作协同配置”是基于“515 人才引进计划”中,对领军人才的“购车补贴”

是作为“工作用车”的替代性选项出现的。也就是说,领军人才可以享受“工作用车”,或者可以享受“购车补贴”。

(三) 计量原则与数据信度

1. 计量原则的说明

本文在政策条文主题词计量时,遵循以下基本原则:

- (1) 如果某一条政策条文涉及同一编码单位的不同标准时,则按照主题词进行“分别计数”。
- (2) 如果某一条政策条文涉及不同的编码单位时,则按照不同的主题词进行“分别计数”。

2. 数据信度的控制

本文利用“一致性系数”对数据信度进行检验。

可设 α 为“一致性系数”,则有:

$$\alpha = \frac{3 \times C}{n_1 + n_2 + n_3} \quad (1)$$

式(1)中: C 表示3位本科生在计量中完全一致的数量; n_1 、 n_2 、 n_3 分别表示3位本科生各自计量的总数量。

通常来说,当 α 在 $[0.8, 0.9]$ 之间表示研究数据可以接受;当 $\alpha > 0.9$ 表示研究数据具有较高的信度。本文在盐城师范学院历史与公共管理学院寻找3位大三年级的本科生,分别对3个人才政策文件的条文,按照编码体系进行词义计量。为进一步减少主观上的认知偏差,3位本科生又分属于不同专业,即行政管理、公共事业管理和人力资源管理专业。计量后数据的“一致性系数”为0.8972,说明本文的计量结果,即本文的基础数据较为可信。

(四) 关于“文字覆盖比”的指标解释

考虑到中国文字的使用习惯,即在强调某一事物的时候,往往会使用较多的文字去陈述和说明,本文在分析中构建了“文字覆盖比”这一指标。“文字覆盖比”,是指主题词所在的政策条文所使用的文字,占某一部分字数的百分比。

可设 TC 为“文字覆盖比”,则有:

$$TC_i = \frac{CC_i}{TW_j} \quad (1 \leq i \leq 25, 1 \leq j \leq 5) \quad (2)$$

式(2)中: CC 表示主题词所在的政策条文所使用的汉字数量(含标点符号); i 表示二级主题词; TW 表示某一维度政策条文所使用的汉字数量; j 表示一级主题词。

“文字覆盖比”可以在一定程度上弥补单一主题词分析政策条文的不足,从量化形式上增强政策条文分析的深度。

三、基于计量的盐城市人才政策内在结构分析

依据本课题的研究设计与分析框架,对盐城市“515人才引进计划”“人才政策新十条”“新十条实施细则”进行词义计量,可以看出盐城市人才政策各级主题词的层次关系(图3)。

(一) 生活安居保障维度

生活安居保障是地方性人才政策的基础目标。之所以是基础目标,是因为只有通过对人才生活安居的保障,稳定人才的基本生活水准,并尽量提高其生活质量,才能吸引人才,有助于人才

的长期发展。盐城市人才政策在生活安居保障维度的激励措施包括五个方面(表 2)。

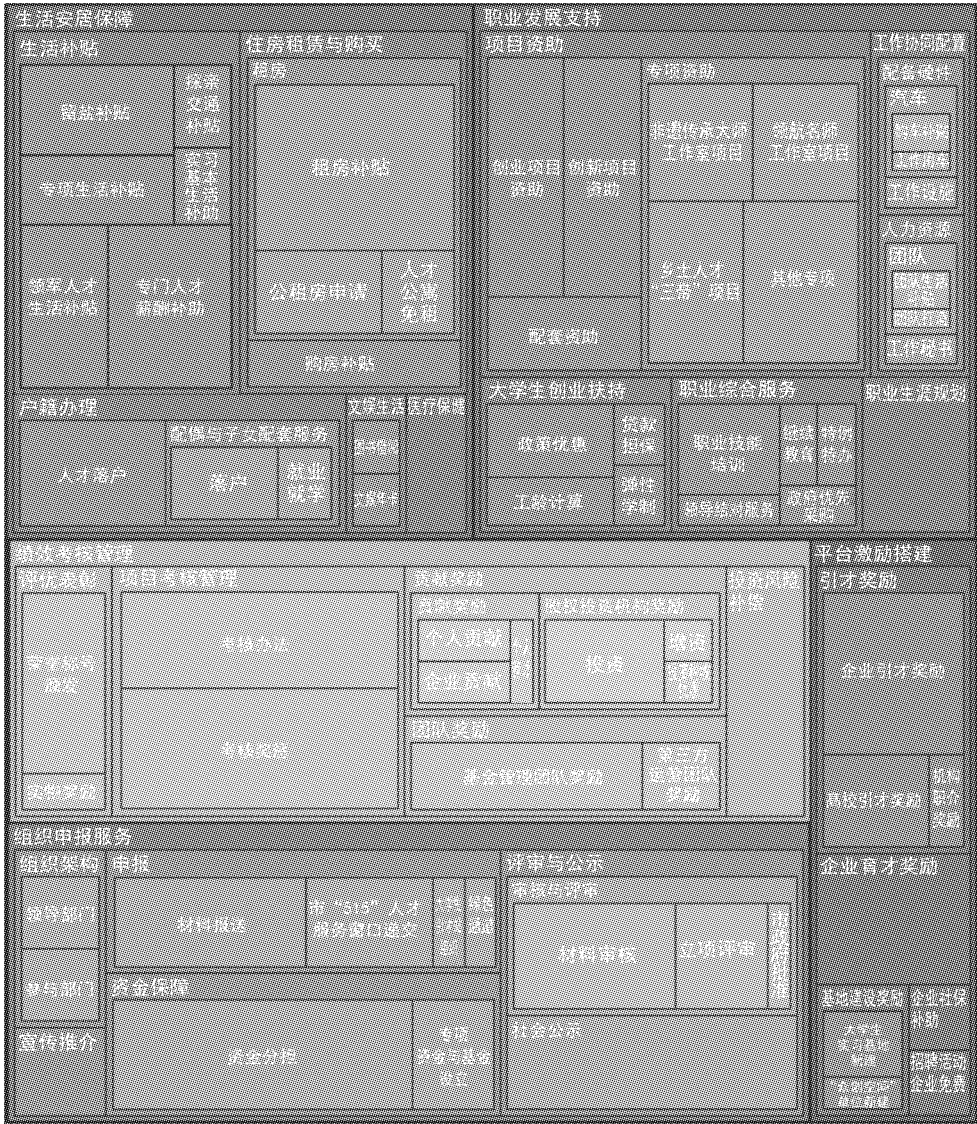


图 3 盐城市人才政策各级主题词的层次

表 2 生活安居保障维度的主题词频次及其文字覆盖比

	主题词频次	文字覆盖比
户籍办理	7	15.38%
生活补贴	18	51.69%
住房租赁与购买	15	25.79%
文娱生活	2	3.17%
医疗保健	2	3.97%

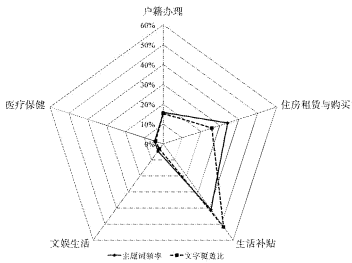


图 4 生活安居保障维度的主题词频次及其文字覆盖比

1. 户籍办理:完全实现人才“零门槛”落户

户籍办理,既涉及人才本人,也关联到人才配偶及其直系亲属。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于户籍办理的条文出现 7 次。从文字覆盖比来看,关于户籍办理方面的文字占本维度的 15.38%。

虽然户籍办理方面的条文出现的频次和所占的文字覆盖比不高,但是,从具体条文上来看,盐城市人才政策并没有附加落户的限定性条件,完全实现了“零门槛”落户。

2. 生活补贴:名目众多但适用范围稍显狭窄

在生活安居保障维度的局部结构上,盐城市人才政策侧重于生活补贴方面(图 4)。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于生活补贴的条文出现了 18 次。从文字覆盖比来看,关于生活补贴的文字占本维度的 51.69%。

盐城市人才政策的生活补贴包括留盐补贴、专项生活补贴、探亲交通补贴、领军人才生活补贴、专门人才薪酬补助、实习基本生活补助等,基本涵盖了不同类型的人才。

但是,各类生活补贴又具有较强的适用范围,特别是高校毕业生的留盐补贴、专项生活补贴和探亲交通补贴。这三类补贴在适用对象上有一定的规定性(表 3)。这些适用对象上的规定性,在一定程度上划出了三项补贴之间明确的界限,削弱了这三类补贴被高校毕业生所共享的情况,甚至一些高校的毕业生无法享受任何生活补贴,这并不十分有利于吸引外地高校毕业生。

表 3 高校毕业生三类补贴需符合的要求

	院校(专业)限制	区域限制	户籍限制
专项生活补贴	本科生为“985 工程”高校、“221 工程”高校、“2011 计划牵头高校”毕业生;硕博毕业生需要符合紧缺专业,参见年度《盐城市大市区紧缺人才专业目录》	—	—
留盐补贴	—	驻盐院校毕业生(本、硕)	
探亲交通补贴	—		非盐城籍大学生

3. 住房租赁与购买:绝对与相对的补贴方式

住房是安居的归宿,主要涉及租房和购房。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于住房租赁和购买方面的条文共出现 15 次。其中:租房 12 次、购房 3 次。从文字覆盖比来看,关于人才住房租赁与购买方面的文字占本维度的 25.79%。

从租房和购房的补贴形式来说,有绝对和相对之分。租房补贴是以绝对形式体现的。在“新十条实施细则”,对博士、硕士、本科的租房补贴标准,分别为 1 000 元、600 元、400 元。购房补贴则大多以相对形式体现。“515 人才引进计划”对引进大学生、专门人才“在盐购买新建普通商品住宅的,给予购房总价 5% 的购房补贴”。这样绝对和相对的实施方式,对各类人才减轻住房压力有一定的合理性。

4. 文娱生活与医疗保健:有所提及却略显单薄

在文娱生活和医疗保障方面,虽然盐城市人才政策有所提及,但次数和篇幅都略显单薄。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于文娱生活和医疗保健的条文各出现了 2 次。从文字覆盖

比来看,关于文娱生活和和医疗保健的文字分别占本维度的 3.17%和 3.97%。

(二)职业发展支持维度

职业是人类主体在现代社会中的立足之基与生存之本。职业发展支持是地方性人才政策的中心目标。之所以是中心目标,是因为通过对人才职业发展的支持,为人才个人职业和事业创造一定条件,既能以此吸引人才,又能为盐城市经济与社会的高质量发展积蓄力量。盐城市人才政策在职业发展支持维度的激励措施包括五个方面(表 4)。

1. 大学生创业扶持:鼓励在盐高校在校生创业

大学生创业扶持方面,包括大学生创业享受优惠政策、贷款担保、工龄计算、弹性学制等方面的内容。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于大学生创业扶持的条文出现了 5 次。从文字覆盖比来看,关于大学生创业扶持的文字占本维度的 9.04%。

从创业主体的角度来说,大学生创业包括毕业大学生创业和在校大学生创业。“515 人才引进计划”鼓励在盐高校实行弹性学制,延长创业休学年限,将创业经历折算学分。这一“鼓励”缓解了在校大学生创业与求学之间的矛盾,能够进一步激发在校大学生创业的热情。

2. 职业生涯规划:聚焦于各类专门人才的发展

职业生涯规划是关乎人才个人事业长期发展计划的问题。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于职业生涯规划的条文出现了 4 次。从文字覆盖比来看,关于职业生涯规划的文字占本维度的 15.36%。

盐城市人才政策的职业生涯规划,主要集中在对各类专门人才职业通道的设计。比如,对商务专门人才的选调培养与岗位提拔,对技能竞赛的获奖者优先招录事业编制,对优秀乡土人才列入村后备干部培养,等等。

3. 工作协同配置:嵌入式软硬件辅助职业发展

从主题词频次来看,盐城市人才政策关于工作协同配置的条文出现了 8 次。从文字覆盖比来看,关于工作协同配置的文字占本维度的 11.98%。

工作协同配置,包括工作设施、汽车等硬件方面,也包括工作秘书、工作团队等人力资源方面。这些软硬件的辅助都是以人才工作为核心,以方便人才工作和提高工作效率为根本宗旨。比如,工作设施有助于人才的科研创新,工作用车方便人才的出行,工作团队有助于人才集体效能的发挥等。

4. 项目资助:以项目形式激励不同类型的人才

在职业发展支持维度的局部结构上,盐城市人才政策侧重于项目资助方面(图 5)。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于项目资助的条文出现了 21 次。从文字覆盖比来看,关于项目资助的文字描述占本维度的 50.62%。

项目资助是盐城市人才政策中激励高层次人才职业发展的主要形式。资助的项目包括顶尖人才创新创业项目、领军人才创新创业项目、非遗传承大师工作室项目、领航名师工作室项目、乡土人才“三带”项目等。而且,顶尖人才和领军人才创新创业项目资助的金额较大。比如,“人才政策新十条”对顶尖人才的创业项目最高给予 1 亿元综合资助,创新项目最高给予 3 000 万元综合资助;对领军人才的创业项目最高给予 3 000 万元资助,创新项目最高给予 1 000 万元资助。

表 4 职业发展扶持维度的主题词频率及其文字覆盖比

	主题词频次	文字覆盖比
大学生创业扶持	5	9.04%
职业生涯规划	4	15.36%
工作协同配置	8	11.98%
项目资助	21	50.62%
职业综合服务	7	13.00%

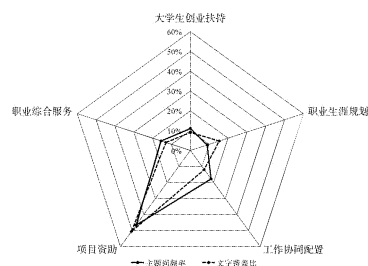


图 5 职业发展扶持维度的主题词频率及其文字覆盖比

5. 职业综合服务:能体现出适度差异化的风格

职业综合服务方面,包括职业技能培训、继续教育、领导结对服务、特例特办、政府优先采购等方面的内容。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于职业综合服务的条文出现了 7 次。从文字覆盖比来看,关于职业综合服务的文字占本维度的 13.00%。

虽然职业综合服务方面的条文出现的频次和所占的文字覆盖比不高,但可以基本体现出差异化服务的办事风格。比如,职业技能培训和继续教育主要是对高校毕业生,政府优先采购主要是对创业领军人才自主研发的创新产品。

(三)绩效考核管理维度

绩效就是成绩与成效的综合。绩效考核管理是地方性人才政策的衡量目标。通过对人才一定时期内经济与社会行为的衡量,追加激励性措施,能够促进人才良性、有效行为的持续循环。盐城市人才政策在绩效考核管理维度的激励措施包括五个方面(表 5)。

1. 评选表彰:颁发个人荣誉性称号

从主题词频次来看,盐城市人才政策关于评选表彰的条文出现了 6 次。从文字覆盖比来看,关于评选表彰的文字占本维度的 3.97%。

在评选表彰方面,盐城市人才政策以颁发荣誉称号为主,辅之以实物奖励。荣誉称号包括“盐城市创新创业突出贡献人才”“盐城市爱才企业家”“乡土人才‘三带’标兵”等。

2. 贡献奖励:个人和企业的再激励

在绩效考核管理维度的局部结构上,盐城市人才政策对于贡献奖励方面的文字覆盖比最高(图 6)。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于贡献奖励的条文出现了 12 次。从文字覆盖比来看,关于贡献奖励的文字占本维度的 41.15%。

贡献奖励包括个人贡献奖励、个人荐才奖励、企业贡献奖励、股权投资奖励等。股权投资奖励又包括投资奖励、投资税收优惠、增资奖励等。而在投资奖励中,对“实缴到位注册资本”和“在盐投资规模”做了进一步细分。事实上,股权投资奖励的文字覆盖比最高。总的来说,贡献奖励方面体现出“追加性”的色彩,反映出盐城市人才政策具有“再激励”的色彩。

3. 团队奖励:适用对象为两类团队

团队奖励方面,主要适用于股权投资机构的管理团队和园区的第三方运营团队。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于团队奖励的条文出现了 8 次。从文字覆盖比来看,关于团队奖励

的文字占本维度的 18.41%。

表 5 绩效考核管理维度的主题词频次及其文字覆盖比

	主题词频次	文字覆盖比
评优表彰	6	3.97%
贡献奖励	12	41.15%
团队奖励	8	18.41%
投资风险补偿	5	9.46%
项目考核管理	16	27.01%

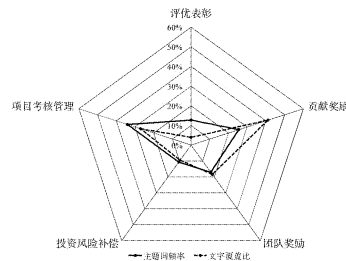


图 6 绩效考核管理维度的主题词频次及其文字覆盖比

4. 投资风险补偿:一类机构的专享

投资风险补偿方面,只适用于股权投资机构。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于投资风险补偿的条文出现了 5 次。从文字覆盖比来看,关于投资风险补偿的文字占本维度的 9.46%。

5. 项目考核管理:与专项资助相联

在绩效考核管理维度的局部结构上,盐城市人才政策关于项目考核管理方面的关键词频次出现最多。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于项目考核管理的条文出现了 16 次(图 6)。从文字覆盖比来看,关于项目考核管理的文字占本维度的 27.01%。

项目考核管理,主要是针对专门人才的专项资助展开。考核对象包括被盐城市人才政策项目所资助的教育名师、卫生名医等社会事业名家,以及非遗传承大师、领航名师、乡土“三带”人才等。盐城市人才政策关于项目考核管理的内容包括项目考核办法、项目考核奖惩等方面。

(四)平台激励搭建维度

平台激励搭建是地方性人才政策的供给目标。只有鼓励各级各类企事业单位积极引才和育才,才能搭建起推动盐城市人才事业发展的桥梁。盐城市人才政策在平台激励搭建维度的激励措施包括五个方面(表 6)。

1. 引才奖励:多方主体的共赢方式

在平台激励搭建维度的局部结构上,盐城市人才政策侧重于引才奖励方面(图 7)。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于引才奖励的条文出现了 9 次。从文字覆盖比来看,关于引才奖励的文字占本维度的 52.36%。

引才奖励包括高校引才奖励、机构职介奖励、企业引才奖励等内容。从奖励的对象来看,既包括向盐城输送大学生的高校,又包括帮助引进大学生的人力资源服务机构,还包括自主引才的企业。也就是说,只要帮助盐城市引进人才,均可享受引才奖励。

2. 企业育才奖励:促进内生性增长

企业育才奖励方面,主要是鼓励企业自主培育高层次、高技能人才,促进企业人才的内生性增长。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于企业育才奖励的条文出现了 4 次。从文字覆盖比来看,关于企业育才奖励的文字占本维度的 16.00%。

3. 基地建设奖励:推动规模的壮大

基地建设奖励包括大学生实习基地新建奖励、大学生“众创空间”单位新建奖励等内容,目的是扩大基地的规模。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于基地建设奖励的条文出现了 3 次。从文字覆盖比来看,关于基地建设奖励的文字占本维度的 15.82%。

新建单位的奖励,主要是推动市级实习(实训)基地、市级“众创空间”单位在规模上不断扩大,以增加引进大学生的平台。

表 6 平台激励搭建维度的主题词频次及其文字覆盖比

	主题词频次	文字覆盖比
引才奖励	9	52.36%
企业育才奖励	4	16.00%
基地建设奖励	3	15.82%
企业社保补助	1	12.18%
招聘活动企业免费参加	1	3.64%

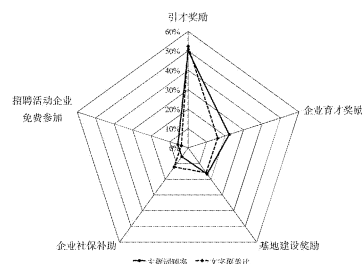


图 7 平台激励搭建维度的主题词频次及其文字覆盖比

4. 企业社保补助:减轻企业的负担

政府对企业社保给予一定的补助,有助于降低企业成本。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于企业社保补助的条文出现了 1 次。从文字覆盖比上来看,关于企业社保补助的文字占本维度的 12.18%。“515 人才引进计划”对引进全日制本科及以上学历大学生的企业,给予企业为该生缴费部分 30% 的补助。

5. 招聘活动企业免费参加:创造契机

从主题词频次来看,盐城市人才政策关于招聘活动企业免费参加的条文出现了 1 次。从文字覆盖比来看,关于招聘活动企业免费参加的文字占本维度的 3.64%。“515 人才引进计划”中提到:“企业免费参加政府组织的各类国内招聘活动”。政府组织的招聘活动具有较强的公信力,容易吸引人才的目光。企业免费参与这类活动,为企业引进各类人才创造了一定契机。

(五)组织申报服务维度

组织申报服务是地方性人才政策的运行目标。通过明确的组织架构和有效的流程运转,保证各类人才能够快速、便捷、公平、公开地享受到盐城市人才政策的各项激励措施。盐城市人才政策在组织申报服务维度的激励措施包括五个方面(表 7)。

1. 组织架构:领导与参与部门基本清晰

组织架构包括领导部门、负责部门、参与部门等内容。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于组织架构的条文出现了 5 次。从文字覆盖比来看,关于组织架构的文字占本维度的 8.70%。

2. 申报:未能悉数实现“一站式”递交

在组织申报服务维度的局部结构上,盐城市人才政策对于申报方面的文字覆盖比最高(图

8)。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于申报的条文出现了11次。从文字覆盖比来看,关于申报的文字占本维度的26.52%。

由于盐城市人才政策的适用对象不仅包括人才个体,还包括企业组织,所以,在申报方面未能全部实现在市“515”人才服务窗口的“一站式”递交。除“515”人才服务窗口外,还包括向组织部门、牵头负责的市直机关递交申报材料等方式。

表7 组织申报服务维度的主题词频次及其文字覆盖比

	主题词频次	文字覆盖比
组织架构	5	8.70%
申报	11	26.52%
评审与公示	17	24.65%
资金拨付	10	19.69%
资金保障	14	20.44%

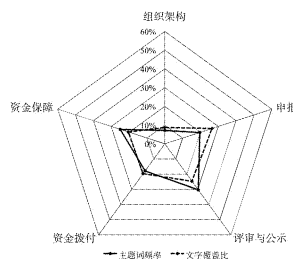


图8 组织申报服务维度的主题词频次及其文字覆盖比

3. 评审与公示:评审机制的合理多样化

从局部结构来看,盐城市人才政策在组织申报服务维度关键词频次出现最多的是评审与公示方面。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于评审与公示的条文出现了17次。从文字覆盖比来看,关于评审与公示的文字占本维度的24.65%(图8)。

盐城市人才政策所涉及的激励措施形式多样。比如,一些激励措施是发放补贴,另一些是项目资助且金额较大,所以,在评审方面也存在多样化的方式,主要包括材料审核、立项审核、市政府批准等。

4. 资金拨付:明文规定有助于合规使用

从主题词频次来看,盐城市人才政策关于资金拨付的条文出现了10次。从文字覆盖比来看,关于资金拨付的文字占本维度的19.69%。

在“新十条实施细则”的每篇细则中,均有出现资金拨付方面的条文,这有利于市财政局按规定程序拨付资金。

5. 资金保障:财政投入与社会资本参与

资金保障包括资金分担、专项资金与基金设立等内容。从主题词频次来看,盐城市人才政策关于资金保障的条文出现了14次。从文字覆盖比来看,关于资金保障的文字占本维度的20.44%。

资金分担是指盐城市人才政策所涉及的奖励、资助或补贴的资金“按照市、区财力分成比例分别承担”。与此同时,通过财政性资金投入、吸收社会资本参与,设立“盐城市科创投资基金”。

四、对盐城市人才政策体系的总体判断

(一)盐城市人才政策的体系已经初步形成

从2011年“市中长期人才发展规划”,到2015年“515人才引进计划”、2017年“延续通知”和2018年“人才政策新十条”,再到2019年“新十条实施细则”,盐城市大市区范围内与人才有关的

政策文件的制定思路基本遵循“战略-制度-机制”相契合的政策构建逻辑。

尤其是“新十条实施细则”的制定,说明在市委、市政府的领导下,多个政府部门的联动机制已经初步建立。多部门联动机制,一方面有利于人才政策能够集思广益,更加合理可行;另一方面,也使得政策在具体部门的实施方案的操作性更强,从而使得政策的落实更有保障。

基于上述总结和本文的分析,可以认为:盐城市人才政策的体系已经初步形成。

(二)盐城市人才政策整体结构基本达到均衡

以关键词频次和文字覆盖比为切入点,从生活安居保障、职业发展支持、绩效考核管理、平台激励搭建、组织申报服务五个维度来总体审视盐城市人才政策的基本内容(表 8、图 9),可以得出以下两点基本认识:

(1)在整体结构上,盐城市人才政策偏向组织申报服务维度。但是,考虑到盐城市人才政策包含了“新十条实施细则”这一机制层面的政策文件,这种偏向是非常合理的。

(2)与人才最为密切的生活安居保障与职业发展支持两个维度,主题词频次基本持平,文字覆盖比不存在较大差距。能够基本体现出盐城市人才政策的基本目标和中心目标。

基于上述总结和本文的分析,可以认为:盐城市人才政策内容的结构基本均衡。

表 8 五个维度的主题词频次及其文字覆盖比

	主题词频次	文字覆盖比
生活安居保障	44	14.35%
职业发展支持	45	19.38%
绩效考核管理	47	28.00%
平台激励搭建	18	7.83%
组织申报服务	57	30.44%

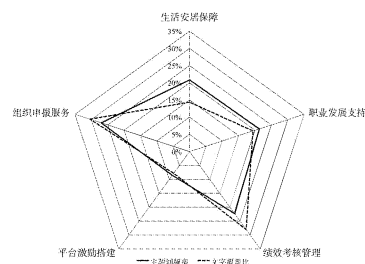


图 9 五个维度的主题词频次及其文字覆盖比

五、优化中型城市人才政策的建议:基于盐城市的思考

(一)在认识上重新定位人才政策的目标

1. 从量上认识“人口集聚”与人才政策

人才是作为城市常住人口的人才。无论是领军人才,还是专门人才,抑或是高校毕业生,从区域人口要素的角度来看,都是常住人口的一部分。中型城市在人才政策引导上,需要从人口要素的角度,深刻认识人才对区域人口分布的重要性。鉴于“抢人大战”中其他城市的经验,盐城市和其他中型城市可以通过加大人才政策力度,广聚人才,吸引人才的规模性流入,从而在区域人口分布上表现出空间人口集聚的状况。这是人才政策在数量层面的基础目标。

2. 从质上认识“高质量发展”与人才政策

人才是具有专业知识和专业技能的人口。经济社会的高质量发展,离不开各行各业的人才。人才在空间范围内的集聚,能够在一定程度上驱动区域经济社会的高质量发展。盐城市和其他中型城市需要认识到,通过人才政策能够引进城市高质量发展所需的各类高层次、高技能人才。这是人才政策在质量层面的核心目标。

(二)在实践上提高人才政策的人口集聚功能

1. 以配套服务提高中型城市居民户口的吸引力

当前,我国城镇户口越来越回归到单纯“人口登记”的本源。但是,户口所叠加的配套服务在短期内还无法从根本上改变。所以,盐城市和其他中型城市在继续实施“零门槛”落户的基础上,可以适当在各类人才户籍相关的配套服务上予以倾斜。比如,加大对人才配偶和子女就业、就学的安排,提高人才文化娱乐和医疗保健的福利,等等。

2. 以普惠性补贴提高中型城市人才政策的感召力

在人才政策中,普惠性补贴是发挥人才政策的感召力,继而触发区域人口集聚的前提。目前,盐城市和其他中型城市人才政策的各类补贴,或多或少地设置了一定条件。因此,盐城市和其他中型城市在补贴上,应该优先考虑普惠性原则。特别是在高校毕业生的生活补贴上,淡化学校层次、专业限定、原籍要求等约束性条件。只要是本科或硕士研究生到本地就业或自主创业的,社保在本地正常缴纳6个月以上,就可以给予一定的生活补贴。

3. 以差异化激励推进中型城市人才政策的优化

人才政策的差异化激励,是为了更好地发挥人才政策对高层次、高技能人才的集聚功能。盐城市和其他中型城市人才政策应继续实施顶尖人才、领军人才和专门人才、高校毕业生的分层分类资助与奖励策略。可以尝试扩大领军人才的范畴,将高校毕业生中的博士,纳入领军人才的范畴。也可以考虑增加对专门人才的激励,比如增加对产业技术人才在市级、省级技能比赛中获奖的奖励等。

4. 以项目管理强化中型城市的反馈机制

秉承和坚持项目管理的方式,强化中型城市人才政策中投入性激励项目的绩效考核,建立动态反馈机制,实行追加性奖励等方式,积极促进人才在高质量发展过程中的持续循环。可以在市级人力资源与社会保障局官方网站中开辟项目化管理的数据库,利用信息化与网络化的方式增强人才项目的绩效考核与动态反馈的有效性。

5. 以“一站式”窗口实现便捷服务和实证宣传

在市级人才小组的领导下,整合本市人才政策的各牵头负责部门,简化手续,充分利用市级人才服务窗口实现“一站式”服务,比如盐城市“515”人才服务窗口。“一站式”窗口,不仅仅是方便各类人才的申报,更为重要的是,可以通过“一站式”窗口,以实名或匿名的形式,展示本市人才政策的各类受惠群体和组织,从事实和数据的层面增强本市人才政策的影响力,从而起到无形的宣传效果。

参考文献

- [1] 风笑天. 社会研究方法[M]. 5版. 北京:中国人民大学出版社,2018:228.
- [2] 赵国钦,张战,沈展西,等. 新一轮“人才争夺战”的工具导向和价值反思:基于政策文本分析的视角[J]. 中国人力资源开发,2018,35(6):75-84.
- [3] 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.

- [4] 张惠琴, 邓婷, 曹文慧. 政策工具视角下的新时代区域人才政策效用研究[J]. 科技管理研究, 2019, 39(19): 43 - 49.

Analysis on the Construction Logic and Structure of Talents Policy in Medium-sized Cities: A Case Study of Yancheng City

CHEN Yu^{1,2}

- (1. School of History and Public Administration, Yancheng Teachers University, Yancheng, Jiangsu, 224007, China;
2. Yancheng Institute of Regional Culture and Social Governance, Yancheng, Jiangsu, 224007, China)

Abstract: From the perspective of the logic of policy construction, the construction of the five documents of talents policy in Yancheng City follows the logic of “strategy-system-mechanism”, thus forming a relatively complete system. After analyzing the three documents of talents policy on the level of system by the semantic measurement, we have found that the talents policy of Yancheng City can roughly achieve structural balance in terms of the five aspects of welfare security, career development, performance assessment, platform construction, and project application. In order to further optimize the talents policy system of Yancheng City and achieve the effective integration of the goals of “population aggregation” and “high-quality development”, it’s necessary to increase inclusive subsidy, and improve differentiated incentive mechanism, project management and “one-stop” service.

Key words: talents policy; Yancheng city; content analysis; semantic measurement

〔责任编辑:陈济平〕