

地方政府参与人才竞争的政策工具选择研究

——基于“人才争夺战”的分析

赵全军 林雄斌 季 浩

【摘 要】近年来,国内人才竞争日趋激烈,兴起了一个被称为“人才争夺战”的地方政府竞争现象。“人才争夺战”以制定实施“人才新政”为主要载体,其中蕴含着丰富的政策工具选择与运用。对65个样本城市的实证分析显示,在新一轮“人才争夺战”中,地方政府的人才政策工具选择呈现出“引才为主”的选择指向,具有“强制型工具为主”的类型特点,采取了“优惠竞赛”式的实施策略。这一选择行为的形成,主要是受政策项目属性、外部制度环境、供给主体能力状况、地方利益最大化取向等因素的影响,并形成了特定的驱动逻辑,由此既产生了积极的人才发展效应,但也引发了政策工具同质化、行政干预过度等负面问题。应通过增强政策工具的市场属性、优化政策工具指向、提升制度激励的科学性等举措,促进地方政府人才政策工具选择的科学化。

【关键词】地方政府;政策工具;人才竞争;人才争夺战;人才新政

【作者简介】赵全军,宁波大学法学院公共管理系研究员;林雄斌(通讯作者),宁波大学地理与空间信息技术系副教授;季浩,宁波大学商学院讲师(宁波 315211)。

【原文出处】《浙江学刊》(杭州),2022.6.58~66

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“实施新时代人才强国战略关键问题研究”(22ZDA037)阶段性成果。

引言

创新是引领高质量发展的第一动力,人才是驱动创新的第一资源。当前,我国已进入到以创新驱动为核心动力的高质量发展阶段,要适应高质量发展要求,关键在于人才特别是领军人才所发挥的巨大引擎作用。^①人才作为区域发展的核心竞争力,积极争抢人才并促进人才集聚与产业转型升级的有机互动,已成为国内众多城市的普遍共识和战略议题。在实践层面,自2017年武汉市启动实施“双百万工程”、拉开“抢人大战”序幕后,国内人才竞争愈演愈烈,涌现出一个被称为“人才争夺战”的地方政府竞争现象。在此过程中,各地政府不断迭代升级“人才新政”,提升“政策红利”,穷尽各种努力延揽人才。目前,几乎所有地级以上城市都出台了“人才新政”,地方人才政策创新加速扩散,^②“人才争夺战”逐渐演变为“政策大战”。

政策工具是政府用以实现特定政策目标的主要

手段。能否选择恰当的政策工具是政策目标确定后影响政策实施效果的关键因素。在“人才争夺战”中,各地出台的“人才新政”一般都是集成度非常高的综合性政策体系,既有方向性的“政策总规”,也包括操作性的“政策细则”,其中蕴含丰富的政策工具的选择配置与综合运用。虽然政府决策对于外部环境来说是一个“黑箱系统”,难以对其中的具体决策过程进行直接体验,但从外在运作模式仍然能洞察政府内部决策动机,从而提炼政策工具的类型特点与选择逻辑。^③为此,本文在对政策工具类型进行理论探讨的基础上,通过对65个样本城市的实证分析,借助Nvivo文本分析软件梳理总结“人才争夺战”中地方政府参与人才竞争的政策工具类别,探究其中的影响因素及选择逻辑,基于政策工具视角提出深化人才政策创新的对策性建议。

一、政策工具类型的划分

政策工具的识别和分类一直是政策科学的研究

热点,自20世纪80年代以来,国内外许多学者都依据不同的标准对政策工具做过分类,几乎每个学者都有自己的一套“工具箱”。^④从已有研究来看,现有分类主要有以下几种类型:

(一)按政府介入程度的分类

这一分类方法认为,政府和市场是两个极端的政策实施主体,根据政府干预的强弱程度,政策工具可以呈现从政府主导到市场主导的过渡、转变或组合。比如,欧文·E.休斯将政策工具分为政府供应、生产、补贴和管制四种类型;^⑤萨瓦斯将政策工具划分为政府服务到自我服务的连续光谱,并根据生产者和安排者的动态关系概括出10种具体类型;^⑥豪利特等把政策工具分为自愿性工具、强制性工具和混合性工具三种类型。^⑦国内,朱春奎借鉴豪利特等人的观点也将政策工具分为强制型、自愿型和混合型三类;^⑧王辉则在分析政府介入程度的基础上,嵌入功能差异性因素,将政策工具划分为自愿类、引导类、市场类和强制类四种类型。^⑨

(二)按政策工具自身属性的分类

一些研究对政策工具的分类并没有基于特定理论,而是根据政策工具的领域、功能或技术属性等分类。按照领域差异,陶学荣将政策工具划分为经济性、行政性、管理性、政治性和社会性等五种类型;^⑩按照功能差异,王世强将政策工具划分为基础型、分配型、市场型、引导型等四种类型;^⑪按照技术差异,陈振明将政策工具划分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段等三种类型。^⑫

(三)政策工具其他分类方法

除了上述两种主要的分类方法以外,既有研究也有一些基于其他分类向度的差异化解释。比如,湛中林从经济学交易成本理论出发,依据政策双方的自主程度,将政策工具分为离散交易型、集中交易型、混合交易型三类;^⑬根据政策作用对象的不同,Rothwell和Zegveld将政策工具分为供给型、环境型和需求型三种类型。^⑭

显然,理论界围绕政策工具分类形成了丰硕成果,为公共政策的理论和实践创新提供了许多有意义的借鉴,但其中也存在一些明显的局限。比如,无法穷尽工具的类型。相当多的分类存在着对某些工具的忽视,特别是未把非正式工具纳入研究范畴;一些分类相互间并不具有排他性,尤其是次级工具过

于庞杂,相互矛盾且难以执行;同时,相当多的分类忽略了政策客体的需求和可接受性。但不难发现,“政府介入程度”始终是划分政策工具类型的主流标准,不仅被理论界广泛使用,且有着坚实的实践基础。政府是制定实施公共政策的核心主体,政策工具的选择和运用本质上是一个政府决策过程,所有的政策实践中都有“政府介入”的因素,有所区别的只是政府干预程度的差异而已。因此,以“政府介入程度”作为政策工具分类标准,比较符合类型学要求的找寻观察对象共识属性的要旨。

综上所述,本文以政府介入程度的强弱为依据,在借鉴朱春奎等提出的分类方法的基础上,^⑮把政策工具分为强制型、混合型和自愿型三种类型。其中,强制型政策工具是以政府权威为实施基础,以行政强制为主要手段,具有规范和保障功能的工具类型,主要包括管制(如机构设置、制定法规等)、放松管制(如放宽条件、权力下放等)、直接提供(如直接生产、直接服务、直接管理等)及命令和权威性工具(如政府间协定、政策试验等)等次级工具;混合型工具是以政府权威为保障,以政府资源为杠杆,由政府、市场、社会合作提供公共服务的工具类型,包括信息与倡导(如学习教育、舆论宣传等)、补贴(如直接补助、税收优惠等)、产权拍卖、税收和用户收费、契约等次级工具;自愿型政策工具是以政府倡导为指引,由市场或社会力量自主提供公共服务的工具类型,包括家庭与社区、志愿组织和志愿服务、市场和市场化等次级工具。本文以此为理论框架,重点分析“人才争夺战”中地方政府政策工具选择与运用情况、影响因素以及由此诱致形成的特定驱动逻辑。

二、“人才争夺战”中地方政府的政策工具选择

为探究地方政府在“人才争夺战”中选择与运用政策工具的情况,本研究借助Nvivo文本分析软件,对65个地级及以上城市^⑯2017—2021年间出台的101份“人才新政”文本进行梳理分析,根据“强制型、混合型和自愿型”的分类标准及相关次级工具类别进行编码,从中发现本轮“人才争夺战”中地方政府的政策工具选择和运用呈现出以下显著特点:

(一)“引才为主”的政策工具指向

首先,从政策工具聚焦的重点来看,“引才”是当前各地“人才新政”关注的首要议题。虽然基于人才开发过程的视角,人才政策涵盖引才、育才、用才、留

才等多个环节,但本轮“人才争夺战”中各地主要是围绕“引才”来设计选择人才政策工具。一方面,在地方“人才新政”的高频词汇中,“引进”是排位前10的高频词汇,而诸如“培养”“使用”“激励”等涉及人才开发其他环节的词汇则不在前30位高频词汇范畴之内;另一方面,“给予”“支持”“奖励”“补贴”“资助”等具有“引才”含义的词汇也是各地人才政策高频词汇,从中可以凸显地方政府引进集聚人才的强烈意愿及进取态度。

其次,从政策工具聚焦的政策客体来看,各地主要是针对“人才”来设计实施优惠政策。样本城市的数据分析显示,“人才”是排位第1的高频词汇,各地“人才新政”中70%以上的内容都是直接针对“人才”的政策条款。在次级政策工具的选择上,“放宽落户

条件”“提供购房或生活补贴”“给予创新或创业项目资助”等是各地运用最为普遍、最受关注的政策工具,这些次级工具均直接面向“人才”实施(图1),由此产生的经费支出也占了属地财政性人才经费的“大头”。当然,也必须看到,“企业”“单位”“机构”等也是高频词汇,这说明各地政府为了“抢才”纷纷使出浑身解数,除了针对“人才”制定优惠政策以外,还针对用人单位、第三方服务机构等进行了政策工具设计,以期能激发市场、社会等多元主体的积极性,但现阶段聚焦“用人单位”“第三方服务机构”等市场主体的政策工具运用相对较少。

第三,从政策工具聚焦的目标人才群体来看,引才指向趋同化趋势明显。一方面,各个城市“人才新政”聚焦群体大致相同,主要集中于高层次创新创业

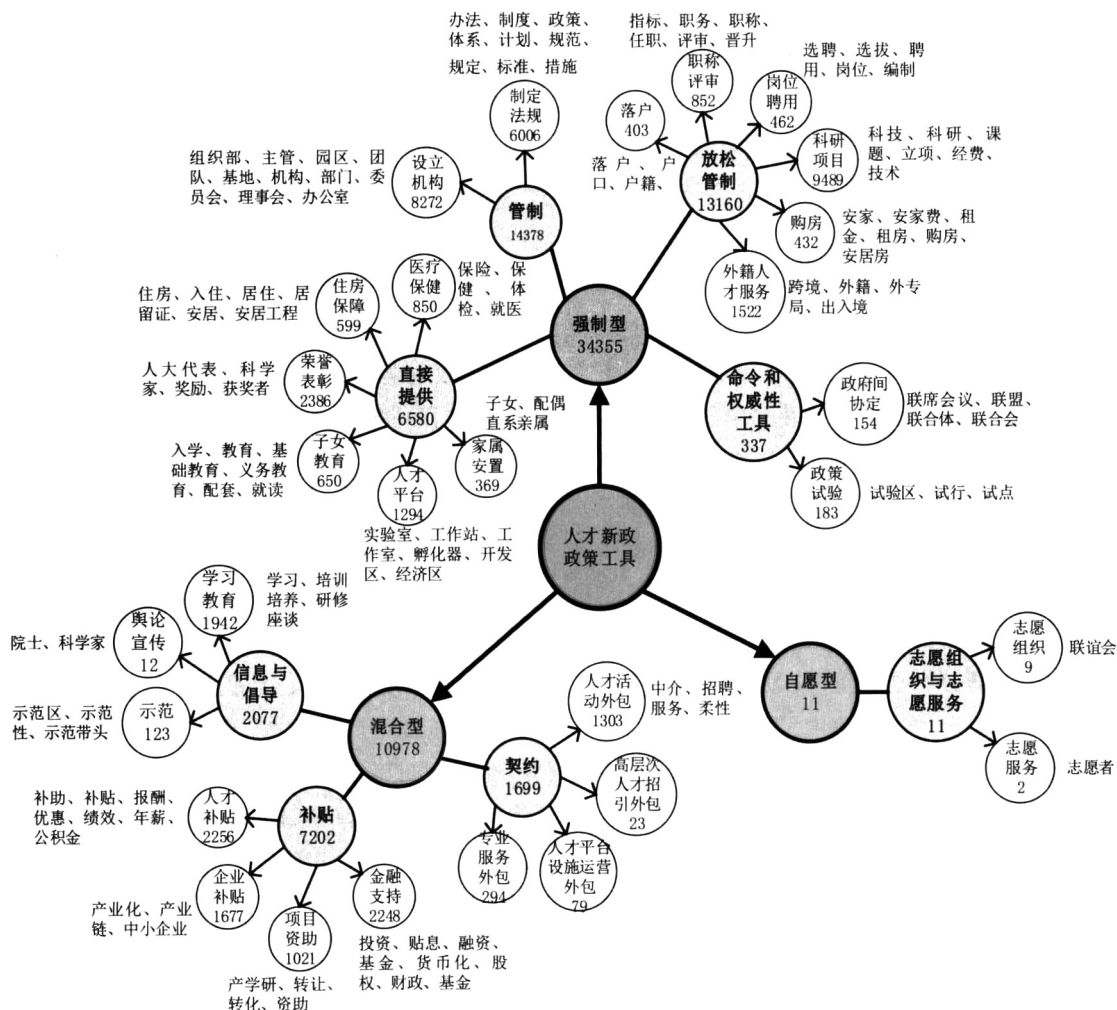


图1 地方政府人才政策工具体系示意图

备注:圆圈内数字为基于Nvivo软件的词频统计次数

人才和优秀青年人才两类,中部城市、西部城市与东部城市均强调对这两类人才的争夺,且都为此进行了一系列的政策工具设计。另一方面,针对目标人才群体的评价标准也基本一致,比如,在如何界定“高层次创新人才”方面,基本上都是学习借鉴国家级“引才计划”的评价方法,对人才的学历、职称、年龄、从业经历或标志性业绩等有一定要求。也正因如此,“创新”“创业”“高层次”“技能”“青年”“毕业生”等也成为各地人才政策的高频词汇。

(二)“强制型工具为主”的政策工具类型选择

首先,强制型工具仍是地方政府应用最广泛的政策工具。由图1可知,在激烈的人才竞争中地方政府的政策工具选择不断丰富,三类政策工具均得到不同程度应用,并通过不同类别政策工具的配套组合形成了更具适应性的工具网络,进而产生新的政策特性和功能。但也不难发现,强制型工具的应用最为广泛。样本城市政策文本的词频统计显示,强制型政策工具相关词频达34355次,约占75%;混合型相关政策工具词频为10978次,约占24%;自愿型相关政策工具词频仅11次,约占1%。

其次,即使是在具有一定社会或市场属性的混合型政策工具中,主要使用的也是更突出“政府主导”的次级工具。词频统计显示,各地应用最广泛的是补贴、契约等具有较强行政色彩的政策子工具,其中高度依赖政府财力支撑的“补贴”类政策词频达到7202次,在混合型工具词频中占比65.6%。虽然选择和运用补贴、契约等混合型工具,意味着企业、中介组织等市场主体介入相关服务的供给,形成了具有市场属性的关系模式和制度空间,但在这一过程中政府仍发挥着主导作用,诸如合同邀约发起、交付标准制定、生产经营费提供、服务效果验收等均由政府机构决定,同时还必须辅以检查监督、处罚、考核或裁决等诸多强制型工具的运用,才能最终完成预期的政策目标。

(三)“优惠竞赛”式的政策工具实施策略选择

首先,以供给“优惠待遇”为主要内容的政策工具实施力度的比拼非常激烈。在“人才争夺战”中,为了吸引人才向本辖区流动,地方政府通常会围绕获取“比较优势”进行“优惠政策竞赛”。这种“竞赛”往往被冠以“放松管制”“优化环境”等名义,通过采

取超国民待遇政策、制度外财政行为等方式予以实施,推动以供给“优惠待遇”为主要内容的政策工具的实施力度不断升级加码。从现实情况来看,当前各地围绕“补贴”“落户”类政策工具展开的“对标竞争”最为激烈。比如,在“创业补贴”方面,对于符合条件的人才创业项目,各地普遍给予较大额度的资金资助,而且城市之间竞争非常激烈,特别是规格或空间相近城市之间更是“你追我赶”,甚至出现了“竞价式抢人”的非理性状态。以样本中的苏州、湖州、绍兴等长三角城市为例,这些城市的“人才新政”均已迭代升级至4.0版,三地对人才团队创业项目资助最高分别达到5000万元、10000万元、2000万元,且一旦入选了国家和省级的人才计划,市和区(县)级政府还有相应的经费配套。比如,在“放宽落户条件”方面,各地“人才新政”均有相关的政策设计,西安甚至在一段时间内规定在校大学生仅凭学生证和身份证就可在线落户。

其次,政策工具实施力度呈现出非常态化的空间差异性。在传统的人才竞争实践中,以供给“优惠待遇”为主要内容的政策工具实施力度基本上都是沿着由东到西、由南到北的方向逐渐递减,呈现出与城市经济发展水平正相关的趋势和规律。但这轮“人才争夺战”中,面对高质量发展的全新要求,一些相对欠发达的中西部城市或北方城市也不断加大“人才新政”的优惠强度,政策工具的实施力度甚至超过了经济较为发达的东南沿海城市。比如,在“生活补贴”方面,对博士、硕士、本科人才的生活补贴标准,东北地区的沈阳市高于华南地区的深圳市;中部地区的郑州市高于东部地区的杭州市(下页表1)。之所以会出现这样的非常态现象,主要是因为人才的区域流动虽然受到一系列复杂因素的影响,但本质上仍是个体或家庭的效用优化过程,^⑥人才对区域的产业发展、基础设施与公共服务、城市活力等尤为关注。因此,一些发展水平相对滞后的城市迫切需要通过出台更积极的人才政策来弥补城市经济发展的相对劣势,从而形成差异化的竞争优势。

三、地方政府进行人才政策工具选择的驱动逻辑分析

政策工具选择受到多种因素的影响,是一项复杂的政治决策过程。样本城市的实证分析显示,在

表1 部分城市青年人才(博士、硕士、本科)补贴政策对比表

城市	生活补贴或安家补助(万元)	购房补贴或租房补贴(万元)
西安(西部)	博士15	租房补贴:本科0.72、硕士0.72
重庆(西部)	本科1.2、硕士2、博士3	租房补贴:本科1.2、硕士2、博士3 购房补贴:硕士3、博士6
郑州(中部)	本科1.8、硕士3.6、博士5.4	购房补贴:本科2、硕士5、博士10
南昌(中部)	本科2、硕士3、博士5	购房补贴:硕士6、博士10
杭州(东部)	本科1、硕士3、博士5	租房补贴:本科、硕士、博士均为3万
无锡(东部)	本科1、硕士2、博士3	租房补贴:本科2、硕士3、博士4 购房补贴:本科10、硕士20、博士30
深圳(华南)	本科1.5、硕士2万、博士3	租房补贴:本科0.6、硕士0.9、博士1.2
太原(华北)	本科9、硕士18、博士30	租房补贴:本科2.4、硕士2.88 购房补贴:本科5、硕士10、博士20
沈阳(东北)	本科2.16、硕士4.32、博士9	购房补贴:本科2、硕士4、博士7
哈尔滨(东北)	本科5.4、硕士10.2、博士20.8	购房补贴:本科3、硕士5、博士10

激烈的人才争夺中,地方政府的人才政策工具选择主要是受到政策项目属性、外部制度环境、供给主体能力状况、地方利益最大化取向等因素的影响,并由此形成了特定的选择逻辑。正是在这些影响因素及逻辑的作用下,相关的人才政策工具不断地被推出、仿效、升级或终止、替换。

(一)政策项目属性:影响地方政府政策工具选择的首要起点

政策工具作为政府对社会资源和价值进行权威性分配的手段,其本质是政府向社会提供各类公共物品。究竟选择哪种政策工具,特别是政府的介入程度,主要取决于政策项目的属性,而政策项目属性主要由政策所需要的服务类型以及所追求的政策目标属性所决定。一般说来,政策所提供的服务或所追求的目标,如果是基础性、全民受益的纯公共物品,应该采取强制类的政策工具,比如,管制与放松管制、直接提供等;如果属准公共物品、且市场发育程度或社会接受度较高,应该采取更突出市场主导的混合型工具(合同承包、产权交易等)或社会主导的自愿型工具(志愿服务等)。

从政策项目的属性来看,“人才争夺战”中的城市“人才新政”旨在通过提供优质人才服务来吸引集聚更多的优秀人才,这涉及“人才”和“人才服务”两方面因素。就“人才”而言,从内在属性来看,其是一种经济发展的资源要素,按照市场经济的一般规律,这一资源的流动配置应主要由市场机制支配调节。

但与土地、资金等要素不同的是,人才是具有自主创新能力、能产生乘数效应的特殊资源,具有一定的正外部性,大规模高层次人才集聚不仅会让人才本体受益,整个社群乃至社会也均会从中受益,特别是对地方经济发展产生巨大的促进作用。因此,“人才”是具有一定公共物品属性的“混合型”市场要素,为此,哪怕是在非常成熟的市场经济体系中,人才流动及竞争也是一项受政治法则驱使的治理系统,政府必须适度介入和干预。就“人才服务”而言,这是一个耦合人才开发多环节的专业场域,既涉及一定的公共服务范畴,如人才住房保障、户籍管理、子女义务教育等;也涉及大量的市场化服务需求,如生活保障配套、社会交往需求、创新创业服务等,这些服务需求利用市场化或社会化的政策工具均可递送。因此,也呈现出“混合型”属性。所以在激烈的“人才争夺战”中,一方面,地方政府直接深度参与人才竞争,由此诱致了强制型政策工具的广泛应用;另一方面,地方政府也审时度势与市场主体合作,将市场力量引进到政府间的竞争关系之中,并期望通过公私合作治理获取差异化的人才竞争优势,这为补贴、契约等混合型政策工具的使用提供了广阔的制度空间。

(二)压力型体制:影响地方政府政策工具选择的关键制度要素

制度环境是影响地方政府政策工具选择的另一关键因素。在当下行政体系中,对地方政府行为影

响最深刻的制度安排就是层级之间的压力型体制。在这一体制下,上级政府为了完成经济社会发展目标,会把相关任务分解为一系列量化指标,然后逐级下达给下级政府;而下级政府为了在绩效考核中获得较高的评价并由此获取职务晋升优势,会尽最大努力完成上级指定任务,力争在地方政府间的横向评比中脱颖而出。当下我国进入到人才引领、创新驱动的高质量发展阶段,“人才”成为新一轮政绩考核的重点,且获取人才竞争优势有助于破解传统“增长”难以为继的难题,因而地方政府间必将开始基于“人才”的激烈竞争,形成“为人才而竞争”的格局。

由此以来,在激烈的“人才争夺战”中,地方政府及其官员基于完成考核任务并取得优势政绩的需要,往往会表现出“政府企业主义”的行为特点,直接深度参与人才竞争。一方面,地方政府往往倾向或习惯于运用较容易实施和管理、过程更可控的强制型政策工具,对于许多被认为本可由市场来主导的人才服务,一些地方政府也会深度介入,选择使用直接生产、公共企业、财政拨款等强制型政策工具。另一方面,地方政府就像市场经营者那样,充满了竞争意识,主动开展政策竞赛,不断升级加码政策工具的实施力度,营造“政策优惠大赛”的激烈竞争氛围,甚至会涌现出一些极其重视人才工作的“人才书记”“人才市长”等“行动者”。^⑩在具体实践中,除了公开发布的正式“政策文件”,一些地方还通过“会议纪要”“一事一议”等方式,确立人才竞争的比较优势。正因如此,各地“人才新政”的政策工具选择呈现出强烈的“行政主导”特点,甚至诱发了非理性的“过度竞争”现象。

(三)供给主体能力状况:影响地方政府政策工具选择的重要环境因素

在多元的公共服务供给模式中,政府机构、私人部门和社会组织等都是相关政策工具的实施主体,这些实施主体履行着公共服务的规划、生产、递送等职能,是复杂政策网络中的重要环节,其能力强弱对地方政府的政策工具选择有着重要影响。一般来说,如果政府能力比较强,地方政府往往倾向于选择强制型或更加突出政府主导的混合型政策工具;如果市场发育比较成熟、社会自主性成长比较好,大量的企业、社会组织有较强的服务生产和递送能力,可

以考虑让各类市场或社会力量在公共事务治理中发挥更重要的作用;如果三类供给主体都比较成熟,地方的传统、文化、风俗等会对政策工具的选择产生较大的影响。

在这轮“人才争夺战”中,更加突出市场主导的混合型工具、自愿型工具虽然有所运用,但作用发挥有限,这与各类供给主体能力不均衡有着直接关系。我国是一个行政主导型国家,人才工作也一直是受行政调节和干预最深的领域之一,各级党委政府长期主抓主管人才工作,既拥有推进人才发展改革的丰富经验,也具有强大的资源动员能力,地方政府利用“集中力量办大事”的体制优势,通过行政化手段集中行动,极有可能在人才工作的局部领域突破形成一些“短平快”的政绩。因此,在当下的人才治理体系中,政府机构的优势地位非常明显且难以动摇。同时,我国人才领域的私人部门和社会组织发育还不成熟,各类用人主体的“人才”意识还有待进一步提升,人才中介服务机构、风险投资机构、创新创业咨询机构等专业力量还比较薄弱,人才领域的非政府组织和自服务体系还在孕育之中,市场和社会力量不足意味着政府还无法将一部分人才管理和服务职能转移给市场和社会。

(四)地方利益最大化取向:影响地方政府政策工具选择的内在动因

正如“偏好—工具”视角的政策工具选择理论所指出的那样,政策制定者在选择政策工具时会基于自身利益最大化的考量进行决策,政策工具选择实质上就是对政策制定者利益或偏好的反映。地方政府行为也体现出了此类行为逻辑:“人才争夺战”最能体现地方政府及其官员利益最大化的关键因素有两个:一个是考核指标,关键是实现人才队伍快速增长;另一个是风险控制,政治风险与操作风险都应有效规避。在此制度环境下,地方政府对人才政策工具选择呈现出两个显著特点:

其一,政策工具创新的着力点高度聚焦政策优惠强度和广度的设计。因为优惠政策竞赛及竞争性趋同不仅技术难度较低,且能够快速集聚人才,正因为如此,以“补贴”为主要内容的“优惠类”政策工具在各地运用最为广泛。与之相对应,一些“老大难”的体制机制问题,不仅改革难度和风险大、对创新能

力要求高,而且见效周期长,有些还难以量化、缺乏显示度。要进行一些市场化、社会化改革,较多地采用一些更偏向市场主导的混合型政策工具或自愿型政策工具,不仅技术难度大且可能缺少相应的基础条件,因此,相当多的地方都尽量回避或较少涉及市场、社会层面的政策工具创新。^①

其二,地方政府主要采取“政策学习”而不是“政策发明”方式进行政策工具创新。这种“政策学习”既包括“纵向学习”,地方政府主动模仿上级的政策或做法;也包括“横向学习”,地方政府会将标杆城市的政策举措移植到辖区内加以运用,一些发达区域的创新实践因此成为其他城市竞相学习的榜样。当然,在激烈的人才争夺中,地方政府的“学习”不仅是“模仿”,还会进行相应的“改造”,并力争形成差异化的“个性创新”。从效用最大化的角度看,该政策工具创新路径安排是一种相对高性价比的理性选择,既能降低难度和风险,又适度引进了新理念、新方法,体现属地政府的改革进取精神。正因如此,各地政府甚至是不同类型、不同层级城市政府的人才政策工具选择呈现高度趋同特点。

四、结语:以创新举措推动地方政府人才政策工具选择科学化

从政策工具创新视角来看,本轮“人才争夺战”产生了积极的人才发展效应:一方面,一大批新的政策工具的运用有力推动了人才培养、评价、流动、引进、使用、分配、激励等方面的体制机制改革,在一定程度上实现了通过政策创新诱致制度变迁的突破效应;另一方面,一些先发城市通过人才政策工具的优化创新形成了竞争优势,有效带动以人才为核心的优质资源区域分布体系的重塑,在一定程度上促进了产业转型升级和整体活力提升。需要指出的是,当前驱动政府进行人才政策工具选择的四种因素之间是一种相互作用、相互制约的关系,四者协同驱动地方政府形成了当下的人才政策工具选择逻辑及其与政策环境之间的契合性。但一旦外部环境发生变迁,这四种因素自身及彼此关系也会产生变化,从而诱致地方政府人才政策工具选择的迭代升级。

但与此同时,在这样的驱动逻辑下,地方政府的人才政策工具选择存在的问题及负面效应也一直颇受关注。比如,政策工具“同质化”问题突出,主要表现为不同城市人才政策工具指向、类型选择的高度

趋同,以及实施策略的竞争性趋同等。在公共政策扩散过程中,地方政府进行政策学习是正常现象,如果不考虑本地实际,盲目跟风,不仅会弱化政策效力,还可能使“政策竞争”演变成成为“优惠竞赛”,造成无序甚至恶性竞争的不良现象。事实上,当前各地就存在着比较突出的、非理性的“补贴竞赛”现象,对于一些基础设施、产业发展等不具有优势的城市而言,这种不断加码的“补贴竞争”,不仅会给地方政府造成巨大财政压力,而且一旦周边城市提供类似的政策就会快速降低其政策效力。再比如,政策工具的市场化、社会化属性不足的问题。仅依靠政府主导型政策工具来推动人才工作,会存在着内在激励不足、可持续性弱等难题。以人才创业为例,所需要的人才招聘、市场营销、财务咨询等专业性、异质性非常强的服务,并非政府机构所长,以行政方式很难实现高质量、可持续的有效供给。为此,可以采取以下三项举措来优化地方政府人才政策工具选择,提升人才治理整体效能。

首先,要增强政策工具的市场属性。从政府治理的发展态势来看,强制型工具逐渐减少、混合型和自愿型工具逐步增多是我国政策工具选择与运用的基本趋势。特别是人才服务需求大多数具有较强的市场属性,运用政府直接提供、财政拨款等强制型工具虽必不可少,但也存在着官僚制所导致的能力不足、低效率和财政压力等困境,让拥有资源和专业优势的市场型或社会型工具参与其中,可以弥补强制型工具的不足。因此,各地政府应进一步深化人才发展治理改革,更突出市场导向的混合型工具或社会导向的自愿型工具的组合应用,如信息与倡导、产权交易、志愿服务等。以“信息与倡导”为例,这一政策工具是政府让各利益相关者理解和接受政策意图的重要桥梁,在一定意义上构成其他政策工具顺利实施的前置条件,因此,这类政策工具的充分运用对政策目标达成非常关键。

其次,要优化政策工具的指向。相关研究表明,即使保持政策工具属性不变,但对政策工具的内容指向和客体指向进行改变,也可能会带来政策绩效的改善。一方面,影响人才流动的因素非常多元,城市经济发展水平与舒适性对人才的吸引作用被广泛证实,^②尤其是产业基础、公共服务、创新氛围、生态宜居等“软环境”因素对人才就业和居住空间选择的

重要性日益突出。为此,人才政策不应仅仅聚焦项目资助、生活补贴、创新平台等物质化的“硬环境”配套,同时应该大幅度增加指向创新文化、宜居环境、优势产业培育等“软环境”建设的内容设计。另一方面,如果人才政策中企业、中介组织等市场力量参与不到位,不仅会影响人才需求的精准性,而且会导致人才引进后的环境融入度、成长性不足,从而造成人才资源浪费甚至流失。为此,人才政策应增加直接针对企业、中介机构等市场主体的政策工具设计,通过充分发挥市场主体作用,达到协同提升人才竞争效能的目标。

第三,要提升制度激励的科学性。要破解压力型体制诱致的人才政策工具的高度趋同、优惠力度的无序比拼、行政干预过度等难题,需要为人才竞争创造良好的激励制度环境,通过科学的顶层制度设计来推动地方政府人才政策工具选择的优化。一方面,实施人才工作分类考核机制,尤其针对辖区内经济体量、产业发展等存在明显差异的同一行政层级城市,可以特色产业和优势资源为导向,构建差异化的目标任务和考核指标体系,引导地方政府聚焦城市特点和区域优势打造特色人才集聚高地,以差异化错位竞争之策取代跟风式的同质化引才。另一方面,立足地方政府实际需求与供给能力,通过“改革试点”“政策试验”等方式有序引导地方人才政策工具转型升级。人才争夺不只包括引才,育才、用才和留才也是其重要内涵,中央或其他上级政府可根据人才工作的痛点堵点问题,推出一些旨在优化人才整体环境的“改革试点项目”,通过“揭榜挂帅”“申报评比”等方式吸引地方政府进行人才政策创新试点,从而逐步推动地方人才政策工具选择重心由主要聚焦单链条的“引进”转向全过程的“引育用管留”,有效解决人才“引得进、用不好、留不住”等难题。

注释:

①孙锐、孙雨洁:《我国地方创新创业人才引进政策量化研究》,《科学学与科学技术管理》2021年第6期。

②赵全军、季浩:《政策创新与制定失灵——基于“人才争夺战”的场景分析》,《浙江社会科学》2021年第11期。

③王辉:《政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川Z乡农村公共产品供给为例》,《公共管理学报》2014年第3期。

④陈振明、张敏:《国内政策工具研究新进展:1998—

2016》,《江苏行政学院学报》2017年第6期。

⑤欧文·E.休斯:《公共管理导论》(第2版),张成福译,中国人民大学出版社,2010年,第96页。

⑥E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍译,中国人民大学出版社,2002年,第69页。

⑦迈克尔·豪利特、M. 拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,生活·读书·新知三联书店,2006年,第144页。

⑧朱春奎:《政策网络与政策工具:理论基础与中国实践》,复旦大学出版社,2011年,第134—136页。

⑨王辉:《政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川Z乡农村公共产品供给为例》,《公共管理学报》2014年第3期。

⑩陶学荣:《公共政策学》(第3版),东北财经大学出版社,2012年,第161—169页。

⑪王世强:《政府培育社会组织政策工具的分类与选择》,《学习与实践》2012年第12期。

⑫陈振明:《政府工具导论》,北京大学出版社,2009年,第44—46页。

⑬湛中林:《交易成本视角下政策工具的选择与创新》,《江苏行政学院学报》2015年第5期。

⑭R. Rothewell, W. Zegveld, Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s, London: Francis Pinter, 1981, pp. 46—54.

⑮朱春奎、舒皋甫、曲洁:《城镇医疗体制改革的政策工具研究》,《公共行政评论》2011年第2期。

⑯根据《2021城市商业魅力排行榜》进行城市分类,样本城市包括:4个一线城市:北京、上海、广州、深圳;15个新一线城市:成都、杭州、重庆、西安、苏州、武汉、南京、天津、郑州、长沙、东莞、佛山、宁波、青岛和沈阳;30个二线城市:包括福州、合肥等东部城市,南昌、太原等中部城市,昆明、贵阳、兰州等西部城市;16个三线及以下城市:包括湖州、日照等东部城市,黄石、萍乡等中部城市,广安、桂林等西部城市。

⑰Y. Huang, D. Yi, W. A. V. Clark, "Multiple Home Ownership in Chinese Cities: An Institutional and Cultural Perspective," Cities, Vol. 97, 2020, p. 102518. K. S. So, Orazem, P. F., D. M. Otto, "The Effects of Housing Prices, Wages, and Commuting Time on Joint Residential and Job Location Choices," American Journal of Agricultural Economics, Vol. 83, No. 4, 2001, pp. 1036—1048.

⑱赵全军:《“为人才而竞争”:理解地方政府行为的新视角》,《中国行政管理》2021年第4期。

⑲赵全军、季浩:《政策创新与制定失灵——基于“人才争夺战”的场景分析》,《浙江社会科学》2021年第11期。

⑳王凡一、崔璨、王强、宁越敏、杨振山:《“人才争夺战”背景下人才流动的空间特征及影响因素——以中国“一流大学”毕业生为例》,《地理研究》2021年第3期。