

基于“政策工具-人才吸引因素-责任部门” 三维框架的人才吸引政策研究 ——以珠三角地区为例

吴荻

广东电网有限责任公司惠州供电局

摘要：从目前全球人才情况来看，中国人才数量逐年递增，但人才占比和发达国家相比仍有较大差距，发达国家对人才吸引力也较大；国内各地区也意识到人才的重要意义，纷纷开展“人才大战”。珠三角地区作为我国改革开放的先行区、重要的经济中心区域之一，如何完善人才吸引政策是值得研究的问题。本文构建了“政策工具-人才吸引因素-责任部门”三维分析框架，定性定量、多方位解析了人才吸引政策文本。研究发现，珠三角地区的人才吸引政策具有激励性工具使用频率最多、人才吸引因素中政府因素占比最大、政府未充分认识到人才吸引政策的实施需要各部门配合形成合力等特点。

关键词：人才政策；珠三角地区；政策工具

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.07.049

一、引言

珠三角地区作为我国改革开放的先行区、重要的经济中心区域之一，在国内外人才形势下，如何充分利用自身优势、找准定位，吸引更多的人才为社会做出贡献，目前现有的政策是否符合实际发展与未来规划，是值得研究的问题。

当前关于人才政策的研究成果比较丰硕，但仍存在一定局限，以政策文本、政策实施、政策工具作为研究切入点的较多，少有结合政策工具、吸引因素、责任部门三个维度构建分析模型。鉴于此，本文尝试构建一个基于政策工具、吸引因素、责任部门三个维度视角下的政策评价体系，对珠三角地区人才政策文本进行收集、分类梳理，厘清现有人才吸引政策脉络现状，运用构建的政策评价体系对政策文本逐一进行统计、分析，从新的模型结构中分析人才吸引政策，丰富研究视角，以期区域性人才吸引政策研究提供参考。

二、理论基础

（一）政策工具

政策工具，是达成政策目标的手段，20世纪70年代后政策工具在欧美得到发展。对政策工具的分类，有的分为规制性工具和非规制性工具；有的分为法律工具、经济工具和交流工具；有的分为激励、能力建设、符号规劝和学习等。

（二）推-拉理论

拉文斯坦于1880年提出人口迁移七大定律，成了推-拉理论的来源；赫伯尔于1938年、米切尔于1946年提出了推-拉理论；唐纳德·博格于1959年进一步对推-拉理论进行了完善，他认为，劳动力迁移是由于迁出地

的不利因素产生的“推力”和迁入地的有利因素产生的“拉力”，并依据劳动力迁移现状分析得出，“推力”的作用显著大于“拉力”。

（三）库兹涅茨法则

威廉·配第于1962年出版的《政治算术》，认为不同产业间收入的差距会让收入低的产业劳动力迁移到收入高的产业，称为配第定理。西蒙·库兹涅茨于1971年出版的《各国的经济增长》对20多个国家地区产业结构进行分析，在克拉克研究基础上，对产业结构演进变化的规律进一步研究，揭示了劳动力和GDP在产业间分布流动的规律，认为在工业化进程中，第三产业比重将持续上升，被称为库兹涅茨法则。

（四）刘易斯-拉尼斯-费景汉模型

刘易斯于1954年发表的《劳动无限供给条件下的经济发展》标志着二元经济模型成为经济学理论，认为经济发展有赖于工业部门的不断扩张，发展中国家在农业还不太发达的同时优先进行工业化，需要农民作为廉价劳动力，城市的工资水平是农民愿意迁入原因，称为刘易斯模型。费景汉和古斯塔夫·拉尼斯于1961年发表的《经济发展的一种理论》对刘易斯模型进行改进，从动态角度分析农业和工业均衡增长的二元结构。

三、“政策工具-人才吸引因素-责任部门”三维分析框架的构建

（一）X维度——政策工具

本文结合研究内容，使用麦克唐纳尔和埃尔摩尔的分类方法，将吸引人才的政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变化工具。^[1]

命令性工具通过国家或行政机构的强制性权威来吸

引人才，政府颁布的要求或禁止各相关单位必须采取的措施和行为准则，如指示指导、命令执行等，含有“必须”、“要求”、“要”、“贯彻”等字眼。激励性工具指的是通过奖励补贴等正向激励或者通报处罚等负向激励，引导相关政府部门、机构或个人采取行动，实现吸引人才的目标，含有“鼓励”、“奖励”、“激发”、“引导”等字眼。能力建设工具通过提供相关资源、信息、培训等吸引人才，使人才获得行动能力，如教育、培训等，含有“加强”、“应”等字眼。系统变化工具指通过变革组织结构，把人才吸引的某些权责重新分配，进一步保障吸引人才实施效果，如组织变化、机制调整等，含有“建立”、“成立”等字眼。

(二) Y维度——基于推-拉理论、库兹涅茨法则、刘易斯-拉尼斯-费景汉模型构建的人才吸引因素

推-拉理论为研究区域间人口流动因素提供了思路，人才由于某区域就业机会多、城市规模大、基本设施资源丰富等优势被“拉入”，从而给区域发展注入了新动力。区域城市规模、基本设施等属于政府方面的因素，政府根据区域优势和需求，规划城市规模；通过制定实质性政策，增减基本设施投入力度，为居民提供公共品。区域就业机会属于市场方面的因素，由于市场经济的发展，具有较发达、透明市场体制的区域将产生更大的就业市场，用“看不见的手”调整劳动力供求关系。

根据库兹涅茨法则，由于产业结构的变动，人才由低产业结构多的地区流入高产业结构多的地区，以获得更高的收入。同时，产业结构的分布反映了该区域经济的综合成果，GDP常被公认为是衡量经济状况的最佳指标。

根据刘拉费模型，由于二元经济结构向一元经济结构发展过程中，工资薪酬对人口流动具有关键作用，工资薪酬属于市场方面的因素，不同区域劳动者工资薪酬各不相同，出现了劳动者选择工作地的不同。

据此，本文基于推-拉理论、库兹涅茨法则、刘易斯-拉尼斯-费景汉模型构建的人才吸引因素主要由政府因素、市场因素、个人因素组成。

(三) Z维度——责任部门

政策的具体落实必定要到相关责任部门，本文在分析政策文本的同时，将统计每项措施所对应的相关责任部门（如有多个责任部门，按照牵头部门统计），探索责任部门对人才吸引政策的落实规律、各部门之间协调推进工作的情况。

综上，根据“政策工具-人才吸引因素-责任部门”框架，本文制定了人才吸引政策分析框架（如下图所示）。

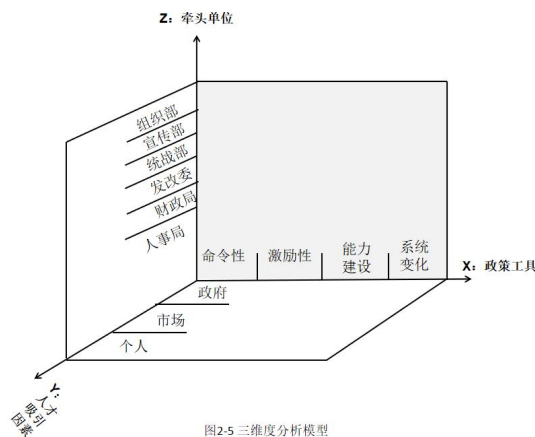


图2-5 三维度分析模型

四、数据来源及分析方法

本文所收集的人才吸引政策，均为政府官网上搜集的公开资料，珠三角地区每个城市选取该城市公共管理部门发布的最新或最具有代表性的文件1份，最终选取《广州市“岭南英杰工程”实施意见》《关于实施“鹏城英才计划”的意见》《关于实施“珠海英才计划”加快集聚新时代创新创业人才的若干措施（试行）》《佛山市人才发展体制机制改革实施意见》《“惠”聚优才行动计划》《东莞市“十百千万百万”人才工程行动方案》《关于加强人才政策支持和服务保障的具体措施》《关于进一步集聚新时代人才建设人才强市的意见》《肇庆市“百千万”人才引育工程实施意见（试行）》等9份政策文本作为研究样本。对9份政策文本内容进行逐字逐句分析研判，进行编码。编码原则为：总序号+城市代码+序号+章节+条款。9份政策文本共分为601段，每段按序编号；城市代码为该城市首字母缩写；序号指的是该段为每份政策的第几个分析单元；章节条款即是政策文本所在的位置。

五、对比分析

(一) X维度（政策工具维度）对比分析

命令性工具共有110个，占比18.3%，在四种政策工具使用频率上排名第三，起辅助作用。使用该工具的政策文本更多是用于确定该地区人才政策的主要方向，树立人才政策需要达到的目标，制定政府各部门的职责，对相关条款进行定义和权责分配。肇庆市、东莞市、佛山市、广州市的政策在命令性工具上使用超过了平均比例，说明政府在吸引人才的政策设计上倾向于强制性要求，具有较强的目标性，反映出政府对引才的强烈意志。

激励性工具共有226个，占比37.6%，在四种政策工具使用频率最多，起到决定作用。使用该工具的政策文本更多的是用于直接奖励引进人才、奖励获奖人员、财政支持项目、补贴相关企业、高校或个人等，是一个大量运用财政分配起到吸引人才作用的工具。在各城市发布的政策内容来看，珠海市、深圳市、江门市、肇庆市

的政策在激励性工具上的使用超过了平均比例,说明政府财政部门在人才政策制定和实施过程中参与度较高,倾向于用正向激励的方法吸引人才。激励性工具的使用,对于地方财政资金充裕的地区而言,是一个较为容易使用的方法,但是往往地方财政资金充裕的地区更为发达,不需要过多的奖励政策也会吸引人才;反之,财政资金较为匮乏的地区发展程度不高,难以形成人才聚集,奖励幅度也不大,形成一种“恶性循环”。

能力建设工具共有161个,占比26.8%,在四种政策工具使用频率上排名第二,起到重要作用。使用该工具的政策文本更多的是用于建设产业园区、组建服务机构、建立人才库、举行人才竞赛、提供培训交流机会等,给人才一个展示、培育、成长的平台,是一个具有远见性、前瞻性的工具,需要提前谋划布局,更多地关注人才在本区域的进一步成长。在各城市发布的政策内容来看,广州市、中山市、佛山市、深圳市的政策在能力建设工具上的使用超过了平均比例,说明政府较为重视人才建设的长期规划,对人才吸引后如何进一步发挥人才效应、提升人才素质考虑较多。通过能力建设工具吸引的人才,对该区域具有更强的忠实度,政府应更加密切关注该类人才的成长发展,动态修编人才发展规划。

系统变化工具共有104个,占比17.3%,在四种政策工具中使用频率最少,排名第四,起辅助作用。就具体政策内容而言,使用该工具的政策文本集中于建立为人才服务的各类机制、成立服务机构等,是一个需要改变现有机制体制,打破现有权责体系,根据新形势重新建立起的适用于当下或立足于未来的体制或体系的政策工具。在各城市发布的政策内容来看,中山市、广州市、深圳市、佛山市的政策在系统变化工具上的使用超过了平均比例,说明政府在一定程度上为吸引人才建立新的体制机制下了较大的决心,对吸引人才的权责分配进行了较深入的探索。

(二) Y维度(人才吸引因素)对比分析

政府因素占比55.9%,居于主导地位。此结果与政策文本的选择有一定关联,本文主要探讨的是公共管理部门出台的相关政策,因此选取的均为政府颁布的官方文件,从政府视角出发,其政策内容不可避免更多偏向于政府因素。从政府因素的内部结构细分来看,占比从高到低依次为经费保障(19.97%)、机制保障(17.14%)、配套措施(11.15%)、人才数量(3.99%)、引才奖励(3.66%),吸引因素的使用并不平衡。

市场因素占比24.3%,本文所说的在政策文本中的市场因素是指政府出台的政策中具有市场性质的、对该地区产业、企业等具有支持作用,从而达到吸引人才目的的内容。从市场因素的内部结构细分来看,占比从高

到低依次为政策支持(8.82%)、企业平台(7.49%)、产业结构(5.32%)、薪酬待遇(1.5%)、就业机会(1.16%),吸引因素的使用较为均衡。

个人因素占比19.8%,本文所指的个人因素包括政策文本中直接作用于人才个体的,为人才的发展提供环境、物质、精神方面的支持的内容。从人才因素的内部结构细分来看,占比从高到低依次为成长环境(11.81%)、晋升发展(5.16%)、荣誉感(1.5%)、自主权(1.33%),吸引因素的使用不平衡。

(三) Z维度(责任部门维度)对比分析

根据统计结果,结合政府部门的职责,涉及较多的责任部门是组织部、人力资源社会保障局和教育局,占比约61.86%,住建局、科技局、财政局、宣传部等部门偶有涉及,责任部门分布极不均衡。政府还未充分认识到人才吸引政策的实施是需要各部门配合形成合力的,且人才政策和其他政策存在不相容情况,容易引起各部门遇到具体事务时推诿扯皮,最后不了了之,影响工作效率,甚至影响政府形象。同时,过多的工作集中在个别部门,会出现考虑不全面、推行不到位等情况,使政策效果打折扣。

六、结论

从政策工具使用上看,珠三角地区人才吸引政策中激励性工具使用频率最多,深圳市对激励性工具的使用较为成熟,对财政资金富裕地区具有借鉴意义;能力建设工具着重谋划长远发展,弥补了经济较不发达地区激励性工具使用不充分的缺陷,吸引的人才更具忠诚度。系统变化工具使用频率最少,是一项较大的系统工程,政策实施带来的效果不一定立竿见影,但具有变革性的深远意义。

从人才吸引因素上看,珠三角地区人才吸引政策中政府因素占比最大,机制保障、经费保障、配套措施考虑到位,但要警惕出现推行受阻、无法闭环、流于形式等情况;市场因素的政策中,政府还未能充分认识到市场与政府之间的合作、给予企业更多自主决定权的重要性;个人因素的政策中,政府对人才成长环境关注较为到位,但对人才晋升发展、荣誉感和自主权的关注偏少。

从责任部门维度上看,政府还未充分认识到人才吸引政策的实施需要各部门配合形成合力;个别部门对不同政策的不相容情况未做解释说明;如没有明确合理的分工,各部门遇到具体事务容易推诿扯皮,影响工作效率和政府形象。

参考文献

- [1] ELMORE R F. Instruments and Strategy in Public Policy[J]. Policy Studies Review, 1987, 7(1): 174-186.