引用格式：林翌甲，陈锦祺. 内外并举：双重逻辑视角下人才发展治理体系的构建——基于S省人才工作实践的单案例研究[J]. 技术经济，2025，44(1)：52-62.

Lin Yijia，Chen Jinqi. Dual logic perspective on talent governance system：a single-case study of practices in S Province[J]. Journal of Technology Economics，2025，44(1)：52-62.

内外并举：双重逻辑视角下人才发展治理体系的构建

——基于S省人才工作实践的单案例研究

林翌甲，陈锦祺

（中国人民大学公共管理学院，北京 100872）

摘 要：人才治理是地方治理现代化的根基，但现实中部分地区片面关注人才竞争，导致治理碎片化问题愈发突出。本文采用单案例研究法，基于S省人才工作的实践案例，从整体性治理和绩效管理的理论视角，探讨地方政府如何通过政策工具及治理手段的组合破解碎片化难题，从而有效回应人才治理的双重逻辑：对外增强人才竞争力，对内优化人才资源配置。研究发现，S省的人才发展治理体系既从顶层设计上实现结构统筹、功能聚合和外部协同，又通过工作目标责任制考核赋予体系执行动能。基于案例分析，本文深入阐释S省人才发展治理体系的实践路径和内在机理，并构建双重逻辑视角下地方人才发展治理体系的实践机制框架，为地方推动人才治理现代化提供一定借鉴。

关键词：人才治理；治理碎片化；整体性治理；绩效考核

中图分类号：C962 **文献标志码**：A **文章编号**：1002-980X(2025)01-0052-11

DOI：10.12404/j.issn.1002-980X.J24111926

一、引言

人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源，人才治理现代化更是国家治理现代化的基石。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出，“人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑”，并强调要“深化人才发展体制机制改革。实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，完善人才自主培养机制，加快建设国家高水平人才高地和吸引集聚人才平台。”人才发展治理体系正是我国政府人才工作语境下体制机制、工作格局、政策制度等主要议题的统合[1]，构筑了人才工作的制度化保障，对于人才治理现代化至关重要。

在此背景下，我国地方政府在党管人才的原则下推动党中央关于新时代人才工作各项决策部署落地，不断建立健全人才引进、培养、评价等各项体制机制，加快构建本地区人才发展治理体系，已经成为各地加快形成人才竞争优势，促进高质量发展的重要路径。然而，伴随各地人才工作的推进，人才治理的碎片化难题却愈发突出。碎片化是指政府横向上部门间业务分割、纵向上层级间彼此割裂的状况。在我国政府的公共服务供给中，由于条块分割和科层体制的烙印，同一项公共服务的职责常常既在横向上分配到不同部门，又通过压力型体制纵向地自上而下传达到各个层级，导致缺乏部门之间及不同层级之间的整体性协调[2-3]，地方人才工作也是如此。横向上，人才相关的不同党政部门在人才发展治理的目标诉求、政策理解上均存在偏差，加上潜在的部门职能模糊、跨部门协调困难等难题[4-5]，容易导致各部门在人才治理过程中缺乏协同和交流。人才政策各自为政、各行其是[6]，政策缺乏协调与合力，导致资源的重复配置和浪费。同时平行的地方政府之间竞相将人才视为稀缺资源进行角逐，容易出现恶性的“人才政策优惠大赛”。不同部门和地区之间的人才政策内容高度同质化，甚至缺乏对本地方人才状况和产业发展需求的详细研究和规划，脱离

收稿日期：2024-03-18

基金项目：北京市社会科学基金共建项目重点项目“服务北京科技创新的领导力模型构建与智能评价研究”(20GLA009)

作者简介：林翌甲(1990—)，中国人民大学政策研究室副主任，助理研究员，公共管理学院博士研究生，研究方向：公共组织与人力资源、公共财政与公共政策；陈锦祺(2000—)，中国人民大学公共管理学院硕士研究生，研究方向：公共部门人力资源。

经济社会发展实际盲目跟风人才政策竞争，以致政策回报低效化[7-9]。这不仅导致人才的错配和分布的不均匀、不协调，产生区域间的人才“虹吸效应”，大量人才向相对发达地区聚集甚至趋于饱和，而欠发达地区的人才外流却不断加重[10]。地方人才工作也片面倾向于人才引进此类“短平快”容易产生政绩成果的治理方面。其余方面的人才工作则重视不足，人才治理效能低下，治理链条更缺乏整体连贯性[11-12]。纵向上，不同行政层级的地方政府由于条块管理的张力，也常常出现人才政策的重点或目标相悖，上下人才政策孤立、割裂乃至矛盾的现象[13]。

目前，不少学者已经关注到我国人才治理中的碎片化难题，但多侧重于揭示其表象、成因并从理论上给出对策建议。例如，包水梅和陈秋萍[14]着眼于我国的拔尖创新人才培养，揭示其存在的人才政策差异性和嵌合性不足、政策兼容性欠缺及不同治理主体缺乏信息共享和协作等碎片化问题。王丽芝等[15]通过对我国东中西部及城乡之间公共卫生人员数量分布及变化的研究，指出地方公共卫生机构存在的治理主体信息交流和工作协调不足、相关政策法律零碎化及区域人力资源未能有效整合等问题。并基于整体性治理的理论视野，从构建统筹主体、职能明确和信息共享的公共卫生人力资源整合框架等方面给出建议。陈新明等[16]则通过对我国地方城市人才政策的文本计量分析并开发相应的政策效力测度模型，揭示目前大部分城市人才政策高度同质化、缺乏持续性吸引力进而弱化政策效力和预期效果等问题。尽管学者们围绕人才治理的碎片化问题探讨已经较多，但仍少有研究从实证角度探讨地方政府如何通过政策工具的组合，以及相应的治理手段解决这一问题。而正是由于地方人才治理的逻辑片面关注以增强自身人才竞争力而开展的“人才争夺”[17]，才使得人才治理碎片化难题频出。实际上，新时代我国地方人才治理应当回应双重逻辑：一是增强自身在区域间的人才竞争力，吸引人才流入；二是优化人才在本区域的布局，提高人才配置效率。而目前地方治理实践过于注重前者，而往往容易忽视后者，现有关于人才的研究也较少兼顾这双重逻辑。基于此，本文试图立足S省人才工作实践进行案例分析，探讨地方政府如何在双重逻辑下构建新时代省域人才发展治理体系，进而有效应对人才治理碎片化难题，由此提炼地方人才整体性治理的实践经验和解决范式。

二、案例背景：双重逻辑下S省的人才治理体系

（一）研究方法和案例选取

为了深入地探讨新时代地方省域人才发展治理模式的构建及其实践路径，本文选用单案例研究方法。单案例研究方法能深刻剖析并详尽说明单个情境[18]，有助于把握事物的本质及现象背后的因果机制[19]。本文通过对地方人才工作探索实践和创新变革经验的典型呈现，意在管窥双重逻辑下地方政府实现人才有效治理的内在逻辑，进而提炼人才治理理论的中国智慧和中国范式。

在案例选取上，基于单案例研究的典型性和影响性标准[20-21]，本文选取我国西部S省份作为研究对象。就典型性而言，S省位于我国西南部，地处长江中上游，拥有大面积的山地和丘陵，下辖21个市（州），包含多个民族自治地区。省内区域经济发展仍不平衡不充分，省会城市经济发展和产业集聚水平远远领先于其他地市，人才大量向省会流动，其他地市人才吸引力相对较低，偏远民族地区人才流失严重、人才引进困难。目前，S省的人才工作主要有两大核心目标：对外，要保持其省会在全国人才竞争中的优势地位，促使全国各地人才向S省流入，减少人才流失；对内，要兼顾其他地市尤其是偏远民族地区的人才发展状况，优化省内人才布局，打造人才梯次结构，以人才聚集引领区域的协调发展。就影响性而言，S省高度重视人才工作，其人才政策及人才治理的创新变革经验在西部地区乃至全国都具有一定的示范和先导意义，有助于为新时代省域特色的人才发展治理体系提供新思路、新方法。

本文开展案例研究的资料源于2023年对S省的多次实地调研及多种来源的二手资料收集，如表1所示。主要数据收集方式为：一是半结构化访谈，访谈对象涉及省市县三级组织部负责人才工作的相关领导及其工作人员、重点产业园区管委会相关领导及其工作人员、科技企业人力资源管理代表、引进人才代表；二是二手资料收集，包括省市县三级人才工作内部政策文件、科技企业和科研院所人才工作相关文件等；三是外部官方公开资料查询，包括省级人才工作网、相关新闻报道、公众号文章等。

表1 案例数据收集方式

数据类型	数据内容				
	访谈对象	访谈主题	访谈方式	人数	时长
一手访谈资料	S省委组织部人才处	S省人才政策思路、现状和相关工作措施	半结构化访谈	5	约4小时
	S省省会某高新技术企业	S省科技企业人才状况及人才政策落地情况	半结构化访谈	3	约2小时
	S省下属地级市的某高新技术企业	S省科技企业人才状况及人才政策落地情况	半结构化访谈	5	约4小时
	S省省会某科研研究所	S省科技企业孵化和人才政策落地状况	半结构化访谈	3	约2小时
二手资料收集	S省的省市县三级人才工作内部政策文件,如省直部门和地方市州的人才工作考核指标体系、区域人才流动的相关政策;相关科技企业内部人才工作文件、相关科研机构内部人才工作文件;省级人才工作网、相关新闻报道、官方公众号相关资讯				

(二)S省的人才政策设计与实施

2021年的中央人才工作会议上指出,要加快建设世界重要人才中心和创新高地,需要进行战略布局,并要加快形成战略支点和雁阵格局。与此同时,S省政府在发展中逐渐认识到开展人才工作的瓶颈:人才环境竞争力不强、人才资源配置和区域分布不够合理、各类人才聚集载体效能发挥不充分等。为了能在日益激烈的地方人才竞争中脱颖而出,并提高地方人才配置效能,2023年S省贯彻落实党中央关于人才工作的重要指示精神,正式出台了《关于加快构建全省人才发展雁阵格局推进新时代创新人才集聚高地建设的实施方案》。明确要构建省会城市头雁引领,3个省域经济副中心三翼驱动,其他市州多点支撑的"1+3+N"全省人才发展雁阵格局,着力打造梯次分明、各有侧重、比翼齐飞的人才布局。

S省提出的全省人才发展雁阵格局本质上是立足于各地的特色优势产业基础和功能定位,以差异化的人才需求为导向,通过建设不同层次、不同类型的人才高地、人才集聚地和区域支点,实现错位发展、协同互补、整体跃升。在这一格局下,S省下辖的21个市(州)都有各自的功能定位和战略布局,依托产业探索创新性、差异性的人才政策。其中,省会城市发挥的是头雁引领的作用,瞄准国际领先、对标国内一流,吸引高端人才、战略人才和海外人才。积极争创国家级人才吸引和集聚平台、国家级人才政策创新先行区,打造高品质人才发展生态环境,建设全省创新人才集聚高地的主要承载区。三翼驱动突出的是3个经济体量相对较大的省域经济副中心城市组团,围绕国防科工等重点领域和特色产业,通过特色的产业人才支持政策,大力汇聚产业高端人才和创新创业团队,加强区域间联动协作,建设区域创新人才集聚地。多点支撑则是其他市(州)的发展定位,要发挥比较优势,依托高新区、经开区和产业园区,积极探索创新人才政策,汇聚特色产业人才,打造全省创新人才集聚高地的重要支点和底部基础。

在组织实施上,S省的全省人才发展雁阵格局由省委人才工作领导小组统筹协调,省委组织部具体组织实施,与该省发改、人社、科技、财政等部门建立协调机制,有关市组建工作专班,构建省直部门横向协同、省市县纵向对接的推进机制。省直相关部门结合职能职责予以资源和政策倾斜支持,各地则发挥主体作用,承接和创新人才政策,具体落地执行。实施过程中,S省突出发挥人才工作目标责任制考核的作用。省直部门依据相关职责范围,地方市(州)依据各自的功能定位梯次进行人才目标和责任的分解、承接和设定,并且每年定期依据目标指标的完成情况进行量化考核和述职评比。其中,地方市(州)依据社会经济状况及功能定位、战略布局的不同,划分为A、B、C、D四类城市进行分类考核,A类即省会城市,B类主要为3大省域经济副中心城市组团及部分社会经济状况相对较好的城市,C类为发展程度普通、数量也最为广泛的一般地级市,D类则为剩余的社会经济状况相对落后的城市。不同类别城市的考核重点、要求和难度各有差异。

三、案例分析:S省何以实现省域人才的整体性治理

正如前文所述,新时代S省的人才工作回应的是双重逻辑:一是对外如何强化以省会城市为核心的全省人才竞争力和吸引力,在当前愈发激烈的"人才争夺战"中脱颖而出,减少人才向外流失,增强对外人才吸引。二是对内如何平衡省内社会经济状况差距较大的区域之间、城乡之间的人才分布,实现人才布局和配置的合理优化,使人才有力支撑各区域的均衡发展。在此背景下,S省提出的全省人才发展雁阵格局实质上是基于整体性治理逻辑,对地方省域人才发展治理格局的重塑,从结构、功能、协同等多维度对人才布局和

政策规划的优化调整。并通过工作目标责任制考核，发挥绩效考核的“指挥棒”作用，以考核促治理，推动人才发展治理体系的切实落地，有效破解人才治理的碎片化难题。

（一）理论基础

1. 治理体系的顶层布局：整体性治理

人才治理的碎片化呼吁整体性治理（holistic governance）的到来，这是继新公共管理运动之后的一种新型公共治理范式。新公共管理以分离、竞争和激励为特点，曾对全球公共部门组织变革产生了深远的影响。但新公共管理因其分散化、竞争性和市场化等特点也容易导致过度依赖市场机制、公共服务碎片化、忽视长期和可持续的公共目标等一系列治理难题的出现[22-23]。为了应对新公共管理及传统科层官僚制的不足，后新公共管理时代涌现出一系列替代性的治理模式，其中颇具代表性的正是整体性治理。它呼吁公共治理的需求导向和价值创造，强调以合作、协调和信任来替代新公共管理的竞争和控制，全面推进公共治理和服务供给的重新整合[24]。

整体性治理的核心理念是将公众视为政府的服务对象。其愿景正是以需要为基础，通过横向或纵向的协调统合治理主体，破除部门职能界限和利益藩篱，发挥公共治理的协同效应，更有效地利用稀缺的公共资源，实现整体性的公共服务供给，进而为公众提供无缝隙且非分散的公共服务[25-26]。协调与整合是整体性治理的核心作用机制。其中，协调是指官僚制分工和专业化下多元治理主体在信息、认知和决策方面的相互理解、介入和参与；整合则是强调多元治理主体通过构建共同的组织结构或活动、流程，进而实现主体间的一致行动[27-28]。具体而言，协调和整合可以在三个层面推进：一是在同一层级内部或不同层级的治理主体中，包括同级政府不同职能部门基于业务流程的协同，以及跨层级的政府间在政策过程的统一和同步[29]；二是治理功能的聚合，即将分散于多个主体中的相同治理功能的组织整合在一起；三是不同类型的治理组织的整合，整体性治理不仅存在于公共组织内部，也广泛存在于公共组织与跨界的其他类型组织之间的协调，如私营组织、民间公益组织乃至国际组织[30-31]。

本文认为，人才的整体性治理是破解当前我国地方人才治理碎片化难题的有效制度设计思路，能够有效回应当前人才治理主体多元且不协调、治理链条缺乏整体连贯性以及政策缺乏合力等问题。同时，整体性治理的研究视角也与本文案例中S省构建省域人才发展治理体系的制度逻辑、治理目标高度契合。

2. 治理体系的落地生效：绩效考核的“指挥棒”作用

政策执行直接决定了治理目标能否真正实现，一直是公共政策研究的核心议题之一[32]。人才的整体性治理不能仅停留于宏观的治理体系设计，未能实践的治理体系终究只是“空中楼阁”或是“一纸空文”。有效的治理还需要通过政策执行有效转化为各级行政主体的切实行动，进行充分的贯彻和落实。而在我国的治理实践中，绩效考核机制往往成为增强地方政府和干部执行力，确保政策得到自上而下充分贯彻的有效机制[33]。

从绩效考核角度及我国的政策执行情境看，离不开压力型体制这一解释我国政府运作逻辑的生动范式[34]。它形象地描述了我国各级政府如何在自上而下的行政压力下进行目标的层层分解和动员。该体制的核心是“政治化机制”，即上级政府通过将某些重要任务确定为“政治任务”，要求下级政府及职能部门全力完成，并视任务完成情况予以政治或经济上的激励或惩罚[35]。压力型体制实质上也可以被视为一种本土化的动员方式，依托科层制和“党管干部”的组织原则，上级政府的压力可以通过激励和问责转化为下级政府的动力[36]。并且这种体制并未随着经济发展而弱化，反而逐渐巩固并扩散在我国治理实践当中[37]。

压力型体制下，政绩考核对于政治任务的切实落地和实现往往不可或缺。公共部门绩效考核的目的往往是评价、控制与引导、激励、学习与绩效改进[38]。而我国政绩考核更突出的是“结果导向”的实绩评价[39]。绩效评价本身便具有行为导向的作用[40]，尤其在压力型体制下，上级政府通过绩效目标的设置来约束和引导下级政府的行为，使绩效考核充当了地方政策执行的“指挥棒”，约束、激励和引导着各级行政主体的行动和精力分配，从而达到“目标治国”的效果[41]。具体而言，政绩考核的目标及指标正是通过对上级宏观政策的目标分解、责任传递和量化考核，从而有效转化为具有强指导性的地方行动信号[42]。

本文案例中，S省采用的目标责任制考核正是压力型体制下我国典型的一种自上而下的政绩目标考核

方式[43]。其考核方式便是将上级确立的行政总目标进行层层分解和细化,形成一套目标和指标体系,并以“责任书”或“责任状”的形式在各级党政部门中层层签订,以此作为考核管理的依据[44]。目标责任制考核有效地将下级政府的责任与利益相链接,通过压力环境的构建和配套奖惩机制的引导[45],使得下级政府自觉地将注意力和资源优先投入到上级确定的政治任务中,从而将考核作为宏观政策落地的“抓手”,实现以考核促治理,将考核压力转化为治理动能的效果。

(二)雁阵格局:省域人才的整体性治理部署

基于整体性治理理论,整体性治理可以在三个层面实现整合协调:同一层级内部或不同层级的治理主体、治理功能的聚合及不同类型的治理组织的整合。这正与S省的人才工作部署密切呼应。如表2所示,本文将这三个层面的协同概括为结构、功能和协同三个维度,认为S省的全省人才发展雁阵格局作为全省人才工作的纲领,从这三个维度对下属各地方市(州)和省直部门的人才治理进行整合,不仅有效统筹内部各治理主体,也实现人才治理功能的有机聚合,充分推动人才各利益相关群体的协同共治。

表2 整体性治理的事件-意义分类

维度	事件	意义
结构维度	建立省市县三级党委人才工作领导小组,统筹协调人才工作	确立统筹主体
	构建全省人才发展格局,各市县据此出台人才发展规划和开展工作	明晰各主体责任
	构建各部门的协调机制,定期研究推进人才相关的重大事项	推进横向部门协同
	有关市州组建工作专班,推进省市县纵向对接	推动纵向主体对接
	召开双城经济圈人才协同发展联席会议	推动区域间主体协作
功能维度	构建人才梯次招引体系,持续开展大规模招才引智活动	人才引进
	加强人才自主培养	人才培育
	设立人才发展专项资金,为人才搭建创新创业平台	人才使用
	完善人才分类评价体制机制,持续“破五唯”	人才评价
	构建人才友好生态,通过英才卡、院士卡等形式为人才提供便捷的医疗、子女教育等服务	人才生态
协同维度	加大对特色优势产业的人才政策支持力度	扶持产业发展,优化人才发展环境,提升地方人才吸引力
	推动省校、省院、省企合作,加强企业孵化成果转化	
	在岗位设置、职称评聘、绩效工资等方面向用人主体放权、授权	激发外部用人主体活力

1. 结构维度:治理主体的统筹整合

政策目标的价值统合和系统结构集成是政策整合的重要过程[46],对于政策的有效执行意义重大。人才治理过程中,我国面临的一大问题便在于多个党政部门在人才政策上存在一定的职责交叉。例如,人才引进方面地方人社、教育、科技等部门均有各自的人才计划,政策趋同重复且缺乏部门间的协同沟通,导致一定程度的政策混乱[47]。简言之,人才治理过程中主体缺乏协同、政策目标价值分散,从而制约人才政策效果的充分发挥。

本文案例中,S省提出的全省人才发展雁阵格局从顶层设计上便确立了全省的人才战略发展格局,明确了各地市人才工作的功能定位和发展目标。并基于“党管人才”的原则,由省委人才工作领导小组统筹人才工作,省委组织部负责具体实施,并根据省直部门职责建立协调联络机制。该举措一方面统合了政策目标的价值,即在全省统一的人才治理目标价值导向下,有效地将目标分解到各地方、各部门。另外,通过人才工作领导小组对治理主体进行整合,使各地方、各部门共享政策目标的价值,且从结构上打造了纵向的统筹机制和横向的协同机制,从而实现统筹规划、协同部署的效果。正如S省委组织部人才处某同志所说:“全省人才发展雁阵格局实施方案是各个市州人才工作的总要求,每个市州都要据此出台具体的实施方案,围绕其特色优势产业来发展人才工作。”

此外,为推进区域之间不同城市的人才工作协同,实现区域人力资源配置和人才治理的优化,S省也持续探索以双城经济圈人才协同发展联席会议的形式,努力推动区域之间不同部门的交流、对接与合作,通过签订人才协同发展战略合作协议和人才服务保障措施共享互通等各种措施,着力推进区域间人才政策的有效协调和高效衔接,构筑人才治理合力。正如S省委组织部人才处某同志所说:“这几年我们也是在积极的探索怎样推动区域间的人才协同,连续两年开了联席会议,两边的组织部长坐在一起商量怎么合作,希望能

够建立联动共建、协作共赢的人才协同发展机制，尽量达到 1+1>2。”

2. 功能维度：人才治理的全流程聚合

整体性治理强调的是以需求为导向，提供无缝隙的公共产品和服务[48]。因此，公共部门内部及跨部门之间的功能整合对于实现治理能力互补、资源共享和高效利用，以及民众需求的精准回应，进而推进整体治理效能的提升也至关重要[49-50]。人才发展治理是一个全链条的整体性治理过程，涉及人才的引进、培养、使用、激励、开发、保留等多个环节。然而由于人才引进更容易在短时间内出成果，政绩更加易于凸显，不少地方政府在政绩导向下往往将人才政策片面聚焦于引进层面[11]，而对人才培养、保留等同样重要的环节缺乏重视，容易导致“引得进人”，却“留不住人”或者人才未能有效发挥其预期作用等问题。

本文案例中，S 省以省委人才工作领导小组统筹省委组织部、省委编办、人社厅、发改委、科技厅等人才治理相关部门，各部门均按照职能清晰划定人才治理的相关目标和责任，职能互为补充、相互支撑。既有效覆盖人才治理的全链条、全环节，又充分实现跨部门的人才治理职能聚合。2024 年，S 省委人才工作领导小组会议明确指出要“统筹抓好引才育才用才各项工作”“统筹推进人才‘引、育、用’一体发展”。不仅充分重视人才引进，也全方位抓好人才培养、使用及服务保障等各方面工作。一体化地推进人才工作，有力支撑了全省人才发展雁阵格局的统一规划和部署。正如 S 省委组织部人才处某同志所说：“除了人才引进，这些年我们也全方位做好其他方面的人才工作，比如加强人才自主培养，并积极为引进的人才搭建能够有所作为的创新创业平台，不断改善人才生态的各个方面。”

与此同时，S 省对地方各市（州）的人才工作考核是一体化的。考核指标基本全面地覆盖人才治理的各个环节，涵盖人才引进、人才队伍建设、服务保障和培养质量等指标。并且单项工作一般由相关的多个省直部门牵头考核，如“抓好重点人才队伍建设”工作便同时由省委组织部、科技厅、人社厅等相关部门牵头负责考核。这意味着地方人才工作的推进无法“闭门造车”，涉及考核工作的各个部门必须围绕人才治理开展协同，一体化地推进工作方能保障考核指标的顺利完成。

3. 协同维度：政企协调与人才共治

随着公共治理的复杂性和不确定性的日益增加，协同治理被视为一种解决政府部门独自行动所无法应对的复杂政策问题的有效治理方式[51]。它强调公共问题治理主体的开放性和多元性，政府机构、企业等营利组织和公民社会共同参与、合作治理[52]。在地方人才治理过程中，企业是人才的重要载体，也是人才干事创业的核心平台，对于人才吸引、培养和留用至关重要。地方人才发展治理也必须紧紧围绕产业布局，以产业需求为导向，充分发挥市场在人力资源配置中的决定性作用，使得人尽其才、物尽其用，切实服务于地方产业经济发展的需要。正如 S 省委组织部人才处某同志所说：“我们人才工作的理念和价值取向就是要围绕产业、服务产业，依靠产业吸引人才。做人才工作，必须要服务于经济社会的发展需求。”

在人才工作开展过程中，S 省紧紧围绕产业发展需求进行人才布局，政策导向与企业的用人需求紧密结合，并且通过各类人才引进计划，以安家费、医疗、居住和教育服务保障等吸引人才安家落户。同时，政府也结合企业需求积极提供海外高端人才引进渠道、国内工程高端人才院校合作培养平台等，并着力推动院校科技成果在企业的孵化转化。正如 S 省省会某高新技术企业负责人所说：“政府经常为我们提供各种海内外的招聘渠道，通过这种方式我们引进了不少高精尖的人才。”以及一位非省会城市的地级市某高新技术企业负责人所说：“对于我们这些企业来说，引才和留才面临的一大困难便是城市对于人才的吸引力，这是需要政府引导和支持的，不然要么引不来人，要么留不住人。”

城市对人才的吸引力在人才发展治理中至关重要，而这并不是单独政府或是企业所能解决的问题，需要政企之间围绕人才生态的共同努力和协同合作，不断改善人才发展环境，健全人才相关的各项制度。政府也需要敢于放权授权，使得企业真正成为人才治理的重要主体。正如 S 省委组织部人才处某同志所说：“这几年我们通过人才体制机制改革，在岗位设置、职称评比、绩效工资等领域向用人主体授权，并且在技术成果转化等领域持续为人才松绑，鼓励了很多企业的成长和技术的转化应用。”

（三）考核动员：人才治理的实践路径

在公共部门中，考核是一种上级部门牵引下级注意力和资源调配，并通过约束和激励机制使其实现治

理目标的重要机制[53]。在本文案例中,人才工作目标责任制考核正是压力型体制下S省人才工作推进的重要抓手和实践路径,有效地将全省人才发展雁阵格局这一顶层政策设计转化为各省直部门及各地方市州具体的治理行动,并通过每年定期的述职评议和排名打分机制使其成为部门和地方政绩的重要组成部分,有力地引导人才工作的稳步推进和发展。正如S省委组织部人才处某同志所说:“我们开展人才工作目标责任制考核,就是要发挥考核的‘指挥棒’作用,倒逼各地市、各部门深入扎实地做好人才工作。”

具体而言,人才工作目标责任制考核主要以三大机制发挥作用。一是目标引领机制。目标是行动的起点,也是工作的动力。政府工作目标的清晰与否对于政策执行影响深远,目标的模糊性会显著降低治理的绩效[54]。本文案例中,S省的全省人才发展雁阵格局作为全省人才工作的顶层设计和整体纲领,在实践操作中进一步通过人才工作目标责任制考核中的目标和指标设定将全省的人才治理目标和责任清晰分解到各个部门和地方市州。如表3所示,各部门因其职责不同,各地方因其功能定位不同,其目标责任的侧重亦有不同,能够有效依托地方实际情况通过目标引领其人才工作的推进。

表3 各地方市(州)人才治理考核指标体系(部分)

人才治理目标	地区类别	具体目标
人才集聚地建设	A类地区	加快建设全国创新人才高地,建设吸引和集聚人才平台
	B类地区	加快建设人才高地和聚集地,建设区域创新人才聚集地
	C类地区	加快建设区域特色产业人才集聚地
	D类地区	加快建设区域特色产业人才聚集地
人才队伍建设	A类地区	采取突破性措施,大力培养引进院士、科技创新领军人才、卓越工程师等高端人才和创新团队并取得明显成效
	B类地区	结合实际采取有力措施,科技领军人才、青年科技人才、高技能人才等人才队伍建设实现数、质齐升
	C类地区	结合实际采取有力措施,科技领军人才、青年科技人才、高技能人才、农村实用人才等人才队伍建设实现数、质齐升
	D类地区	结合实际采取有力措施,特色产业人才、技能人才和乡村振兴人才队伍建设取得明显成效

第二个机制是责任约束机制。S省人才工作目标责任制考核既清晰划定了各省直部门和地方市州责任,并通过具体的人才考核指标设计对人才工作的时间、数量、形式、质量等做出要求,使其成为各治理主体必须完成的“政治任务”。例如,在地方市州考核中,有一项便是:“充分发挥各类创新平台聚才用才作用……组织和参与赴省外招才引智活动5次以上,人才招引数量较上年明显增长,未完成的扣30%。”同时,S省每年定期对各地方和部门的人才工作完成情况开展考核评议,定期督促检查,打分竞争排名,考核排名末位者会被上级约谈警醒和督促整改,从而有效约束其目标的推进,正如S省委组织部人才处某同志所说:“人才工作考核我们抓得还是挺紧的,每年的全省人才工作述职评议会和省委人才工作领导小组专题会上,组织部长都特别重视,要逐一听取各地方、各部门的汇报。每次省里开会,每个市(州)的组织部长压力还是很大的。”“人才工作考核非常实,今年人才工作述职评议的时候,我们组织部长让21个市州去年引进多少人才、流失多少人才全部要做一个统计,然后他逐一点评,也批评了很多事情。”

第三个机制是激励担当机制。S省的人才工作目标责任制考核成绩是各部门和地方及个人政绩的重要组成部分。根据S省《关于实行人才工作目标责任制考核的通知》,每年考核排名前3位的省直部门和地方市(州),其领导班子评先评优、个人表彰优先考虑,且在次年的人才项目和资金安排上会予以倾斜。借助此类激励制度,使得人才工作目标责任制考核不仅是压力也是动力,能够充分获得相应领导的重视和注意力分配,从而有效激励各部门和地方担当作为,努力在人才工作上做出成效。

四、结论与讨论

本文以S省的人才工作实践为例,系统分析了地方政府在面临对外增强人才竞争力、对内优化人才布局的双重逻辑下如何构建并落实省域人才发展治理体系。据此,本文基于整体性治理和绩效管理的理论视角,总结我国省域人才发展治理体系的实践机制,并提出相应的政策建议。

（一）省域人才发展治理体系的实践机制

地方人才治理不应局限于外部的人才竞争，更应注重内部的人才配置优化，唯有兼顾此双重逻辑，才能真正增强地区人才竞争力，释放人才活力，提高人才使用和配置效率，使人才真正服务于地区发展需要，将人力资本转化为区域经济发展的动能。基于此，构建地方人才发展治理体系需要从整体性治理的思路出发，摒弃盲目跟风的人才竞争模式，改变碎片化的人才政策状况，实现对人才治理全主体、全流程的统筹聚合。正如案例中S省基于整体性治理逻辑构建的全省人才发展雁阵格局，通过对人才治理结构、功能及协同的整合，并发挥工作目标责任制的“指挥棒”作用，为政策设计提供执行落地的机制，从而切实将人才工作落到实处。根据S省的案例，可以概括和提炼省域人才发展治理体系的实践机制，如图1所示。

具体而言，人才的整体性治理从三个维度推进：结构、功能和协同。结构维度上，要统筹原本人才治理职能、目标和利益分散的各治理主体，使其在统一的规划下拥有明确且差异化、层次化的目标责任，并建立相应的协调联络机制，有效汇聚其合力。功能维度上，要基于治理能力互补和资源共享的原则，以实际需求和长期发展为导向，打通人才引进、培养、使用和保留的全流程、全链条，人才治理功能的覆盖更加全面且体系化。协同维度上，政府作为治理主体要与企业等外部用人主体和相关资源进行有效协同，人才政策的设计和实施要以用人主体的需求为出发点，精准施策，并且敢于放权授权，盘活用人活力。

工作目标责任制考核作为我国特色的绩效管理制度，在实践中是人才整体性治理体系落地生效的抓手，能够有效支撑人才整体性治理三个维度的实现，其具体支撑路径分析如下。结构维度上，清晰的责任分工是主体间有效协作的基础。工作目标责任制考核为不同类型、不同层级的政府机关划定差异化的考核目标、厘清责任，使得各部门的人才工作方向明确、互不干扰，有效避免原先各部门在本位主义驱使下竞相开展“人才争夺”和互相模仿人才政策，从而导致人才政策高度同质化的局面。同时，考核工作可由新组建的人才工作统筹机关如人才工作领导小组负责。既使责任与政绩密切挂钩，驱使各级部门积极落实人才治理目标；又能充分梳理统筹机关的领导权威，有助于在工作开展过程中有效指挥和协调相关治理主体，统筹推进人才工作。功能维度上，责任的明确是职能得以履行的基础[55]。工作目标责任制考核将人才整体性治理各项重点部署工作分解为各地方政府的考核责任，指标基本覆盖人才治理的各个环节，涵盖人才引进、人才队伍建设、人才使用和人才评价等指标。此外，考核工作并非单一部门的责任，而是地方市（州）的整体责任，地方各部门必须将原先分散于不同部门的相同治理职能进行有效整合，一体化地推进人才工作，引导其有方向、有重点地推进人才治理职能。协同维度上，工作目标责任制考核通过纳入外部协同指标，往往初步

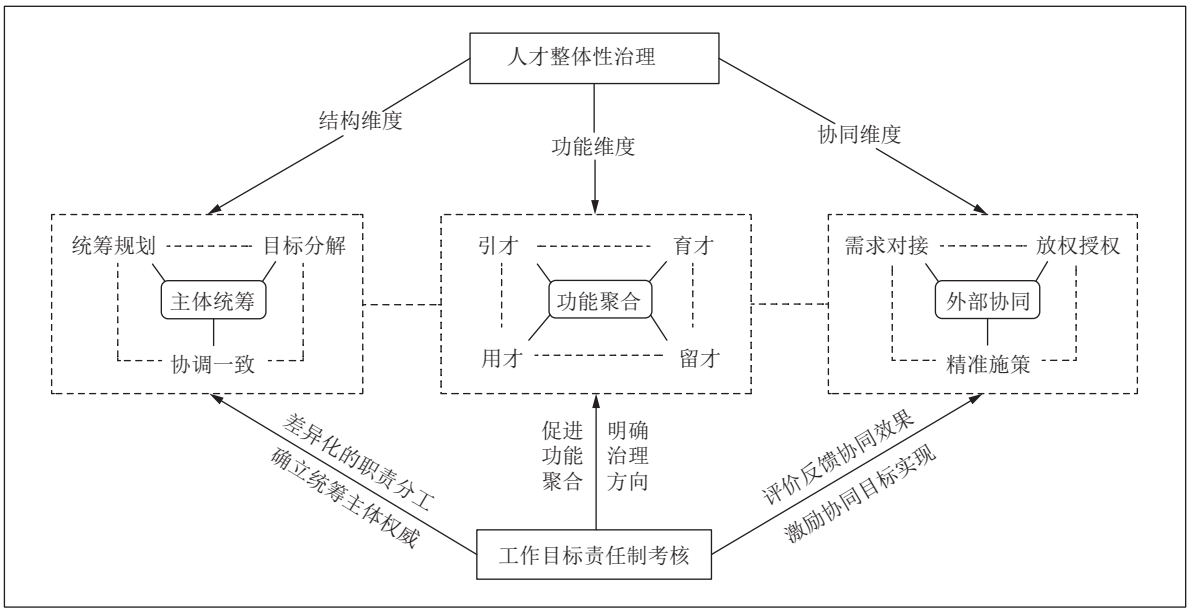

图1　地方人才发展治理体系的实践机制

明确了政府同企业、高校等外部主体开展资源对接和活动联络的机制平台和差异化的协同策略。通过目标考核促使政府搭建跨主体资源共享平台,使外部主体能够更便捷地获取政策支持、科研资金和创新资源,并在政府的主导下持续扩大人才协作的深度和频度。此外,通过对外部人才工作协同的考核,也能持续反馈和评价其工作质量和协同成效,并根据反馈及时调整人才政策或策略。

(二)问题、建议与研究展望

基于整体性治理逻辑布局地方人才发展治理体系,并运用工作目标责任制考核各级地方政府积极落实人才指标,着力破解人才治理碎片化难题的同时,也应关注到,尽管本文案例并未涉及,但不少研究也发现现实中部分地区对于工作目标责任制考核的现实运用仍存在一定缺陷。例如,部分不合理的目标设置反而可能诱发基层官员的避责动机和行为[56],以及部分地方在人才政策实施过程中,存在片面追求上级考核指标,人才治理手段僵硬、缺乏灵活性和针对性,地方人才治理缺乏自主性和创新性,政策创新"浅表化"[13]等问题。为了进一步推动地方人才发展治理体系的完善,奠定中国式现代化的人才基础,本文提出以下建议:

一是以教育科技人才一体化为抓手,完善"党管人才"总体格局。党管人才是中国共产党对人才工作的领导机制和管理原则,是新时代人才工作的根本要求[57]。在坚持和加强党对人才工作的全面领导下,进一步完善和落实在各级党委统一领导下的"牵头抓总"作用,强化集中力量办大事的制度优势,构建党委领导、政府主导、教育夯基、科技驱动、产业支撑、社会参与的人才整体治理体系。不断探索组织新范式,组织、引导和保障各方力量参与到人才工作中来,推动各类各区域教育科技人才资源一体化配置,同时结合各地区产业布局、教育水平、科技创新能力、人才结构等一系列经济社会发展因素,实事求是,因地制宜,找准定位,积极主动地做好高层次教育科技人才聚集区域的相关创新资源要素的承接和共享工作。疏通教育科技人才的跨区域流通和协同通道,避免无序化和同质化竞争,加快推动人才聚集平台和创新高地布局,形成战略支点和雁阵格局,推动教育科技人才一体化发展,构建教育科技人才融合驱动的人才发展体系。

二是切实松绑,进一步扩大地方人才治理和人才发展自主权。一方面,地方人才治理需要制度化的体系构建,也需要留出一定的自主探索和创新空间。在统一的人才发展布局下,要敢于放权授权,给下属各地方"松绑",允许其根据自身职能定位和实际发展诉求进行人才政策的大胆创新,增强人才治理的灵活性和针对性。探索新时代县(市、区)人才发展的新思路、新方法和新举措,形成人才工作实践的有益经验,并在各地进行推广。另一方面,地方人才工作要坚持以激发科技人才的创新能动性为导向,跨层级跨部门跨领域组织协调高校、科研院所和科技企业等不同创新主体,多方面聚集资金和平台等要素保障。简化科研管理和人才引进流程,不断强化科技人才在技术路线、经费使用和资源调配的自主权保障,建立健全充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制和以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系。

三是坚持加压和提劲并举,完善人才治理的考核激励机制。一方面,在地方人才工作考核中引入竞争机制,为地方人才工作加压。在为地方人才治理设定清晰、可量化的职责目标和成果标准基础上,建立健全人才工作的排名打分和末位问责机制,督促各地区和部门之间开展良性竞争,以更高的标准和更优质的服务吸引和留住人才。另一方面,在地方人才工作考核中强化绩效激励机制,为地方人才工作提劲。坚持物质激励和精神激励并重,将人才工作考核结果作为人员晋升的核心考量因素之一,对于在人才工作中表现卓越的个人给予优先晋升。设立人才工作专项基金,支持人才培养、引进、使用及服务,提升人才工作奖金奖励,保障科研项目经费。定期举办人才工作表彰大会,表彰人才工作成效显著的地区和个体,进一步为地方人才工作提气、提神、提劲。

总而言之,人才是地方产业发展的基础,引得进人更要留得住人、用得好人,使人力资本真正转化为地方经济社会发展的驱动力。本文基于地方对外增强人才吸引力、对内优化人才布局这双重逻辑,依托S案例,构建了省域人才发展治理体系的实践路径,希望未来研究在此基础上进行深耕和细化,对地方人才治理的实践路径和内在机理进行更为深入的阐释。

参考文献

[1] 孙锐, 吴江. 构建高质量发展阶段的人才发展治理体系:新需求与新思路[J]. 理论探讨, 2021(4):135-143.

[2] 谭海波, 蔡立辉. 论"碎片化"政府管理模式及其改革路径——"整体型政府"的分析视角[J]. 社会科学, 2010(8):12-18, 187.

[3] 刘银喜，赵子昕，赵淼. 标准化、均等化、精细化：公共服务整体性模式及运行机理[J]. 中国行政管理，2019(8)：134-138.
[4] 张楠迪扬，张子墨，丰雷. 职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例[J]. 公共管理学报，2022，19(2)：23-32.
[5] 陈丽君，傅衍. 人才政策执行偏差现象及成因研究——以c地区产业集聚区创业创新政策执行为例[J]. 中国行政管理，2017(12)：95-100.
[6] 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.
[7] 白云朴，李果. 长三角区域一体化进程中科技人才政策趋同与竞争[J]. 中国人力资源开发，2022，39(6)：81-93.
[8] 张静，邓大胜. 异质性科技人力资源集聚及影响因素研究[J]. 技术经济，2021，40(3)：108-118.
[9] 郝凤霞，吴赟. “抢人大战”会扩大地区间人力资本结构差距吗?[J]. 经济与管理评论，2022，38(2)：122-135.
[10] 刘颖，王野，曹琦. 科技人才集聚演化与区域协同治理——基于京津冀城市群的计量分析[J]. 中国行政管理，2024(7)：50-60.
[11] 赵全军. “为人才而竞争”：理解地方政府行为的一个新视角[J]. 中国行政管理，2021(4)：40-45.
[12] 戈艳霞. 当前我国“人才争夺战”的起因、潜在问题与对策建议[J]. 西南民族大学学报(人文社科版)，2020，41(3)：199-204.
[13] 赵全军，季浩，WEI W. 政策创新与制定失灵——基于“人才争夺战”的场景分析[J]. 浙江社会科学，2021(11)：45-52，157.
[14] 包水梅，陈秋萍. 我国拔尖创新人才培养的治理困境及其突破——基于整体性治理理论的分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版)，2024，74(1)：74-81.
[15] 王丽芝，马延涛，张馨瑜，等. 我国区域公共卫生机构卫生人力资源整合路径探析——基于整体性治理理论的思考[J]. 中国卫生事业管理，2023，40(9)：674-677，709.
[16] 陈新明，萧鸣政，张睿超. 城市“抢人大战”的政策特征、效力测度及优化建议[J]. 中国人力资源开发，2020，37(5)：59-69.
[17] 喻修远，王凯伟. 城市人才争夺：问题生成、利弊博弈与化解策略[J]. 中国行政管理，2019(3)：88-92.
[18] 毛基业，陈诚. 案例研究的理论构建：艾森哈特的新洞见——第十届“中国企业管理案例与质性研究论坛(2016)”会议综述[J]. 管理世界，2017，33(2)：135-141.
[19] 黄江明，李亮，王伟. 案例研究：从好的故事到好的理论——中国企业管理案例与理论构建研究论坛(2010)综述[J]. 管理世界，2011，27(2)：118-126.
[20] SEAWRIGHT J，GERRING J. Case selection techniques in case study research：A menu of qualitative and quantitative options[J]. Political Research Quarterly，2008，61(2)：294-308.
[21] 张友浪，冉宇豪. 多元协同治理如何助力公共服务合作生产？——基于r县“村超”赛事的制度分析[J]. 治理研究，2024，40(2)：57-72，158.
[22] DUNLEAVY P，MARGETTS H，BASTOW S，et al. New public management is dead—Long live digital-era governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory，2006，16(3)：467-494.
[23] LODGE M，GILL D. Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand[J]. Governance，2011，24(1)：141-166.
[24] FUNCK E K，KARLSSON T S. Governance innovation as social imaginaries：Challenges of post-NPM[J]. Public Management Review，2024，26(9)：2680-2699.
[25] CHRISTENSEN T，LÆGREID P. The whole-of-government approach to public sector reform[J]. Public Administration Review，2007，67(6)：1059-1066.
[26] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理，2008(10)：52-58.
[27] PERRI S. Joined-up government in the western world in comparative perspective：A preliminary literature review and exploration[J]. Journal of Public Administration Research and Theory，2004，14(1)：103-138.
[28] 胡象明，唐波勇. 整体性治理：公共管理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2010，49(1)：11-15.
[29] 张晓卯. 整体性治理视角下的节约型机关建设研究——以党政机关办公用房管理为例[J]. 中国行政管理，2020(6)：13-18.
[30] 曾令发. 整体型治理的行动逻辑[J]. 中国行政管理，2010(1)：110-114.
[31] AOKI N，TAY M，RAWAT S. Whole-of-government and joined-up government：A systematic literature review[J]. Public Administration，2024，102(2)：733-752.
[32] DELEON P，DELEON L. What ever happened to policy implementation? An alternative approach[J]. Journal of Public Administration Research and Theory，2002，12(4)：467-492.
[33] 丁煌，李新阁. 干部考核作用下基层政府政策执行力的动力机制及其优化——以a省b市生态环保政策执行与考核为例[J]. 行政论坛，2019，26(5)：109-118.
[34] 吴少微，杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究[J]. 管理世界，2017，33(2)：85-96.
[35] 杨雪冬. 压力型体制：一个概念的简明史[J]. 社会科学，2012(11)：4-12.
[36] 王程伟，马亮. 压力型体制下绩效差距何以促进政府绩效提升——北京市“接诉即办”的实证研究[J]. 公共管理评论，2020，2(4)：82-109.

[37] 杨雪冬，胡天宇. 压力型体制：一个描绘和解释中国政府运行机制的概念[J]. 治理研究，2024，40(2)：35-43，157.
[38] BEHN R D. Why measure performance? Different purposes require different measures[J]. Public Administration Review，2003，63(5)：586-606.
[39] 尚虎平. 激励与问责并重的政府考核之路——改革开放四十年来我国政府绩效评估的回顾与反思[J]. 中国行政管理，2018(8)：85-92.
[40] 方振邦，杨畅. 绩效管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2019.
[41] 马亮. 目标治国、绩效差距与政府行为：研究述评与理论展望[J]. 公共管理与政策评论，2017，6(2)：77-91.
[42] 袁方成，王悦. 以赛促治："达标锦标赛"如何驱动治理有效[J]. 公共行政评论，2023，16(6)：46-67，197.
[43] 张文翠. 基层政府政绩目标设置博弈与压力型体制异化——基于北方七个地市的实地调研[J]. 公共管理学报，2021，18(3)：64-75，171.
[44] 王汉生，王一鸽. 目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究，2009，24(2)：61-92，244.
[45] 杨宏山. 超越目标管理：地方政府绩效管理展望[J]. 公共管理与政策评论，2017，6(1)：55-61.
[46] 杨斌. 地方政府的政策整合如何促进政策有效执行——云南省s县政策"组合拳"的案例研究[J]. 公共管理学报，2024，21(2)：128-140，175.
[47] 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.
[48] 娄文龙，高小平. 政策试点中整体性治理的生成机制研究——以集体土地建设租赁住房改革试点为例[J]. 社会科学研究，2023(6)：60-67.
[49] 张梓妍，徐晓林，明承瀚. 行政审批服务碎片化：表征、根源与破解思路——以a市工程建设项目审批为例[J]. 中国行政管理，2021(7)：37-45.
[50] 王学军，于均环. 政府职责体系的绩效生成：兼论"高效办成一件事"的绩效治理[J]. 中国行政管理，2024(2)：22-33.
[51] DOBERSTEIN C. Designing collaborative governance decision-making in search of a 'collaborative advantage'[J]. Public Management Review，2016，18(6)：819-841.
[52] 郑巧，肖文涛. 协同治理：服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理，2008(7)：48-53.
[53] 吴晓林，白一媚. 以考核促治理：基层治理专项考核的效能转化机制——来自四川省宜宾市的考察[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2022，61(5)：31-40.
[54] 马冉，张泽庭，孙兆辉. 政策模糊性会影响治理绩效吗？——基于"无废城市"试点政策的实证分析[J]. 甘肃行政学院学报，2024(1)：64-75，126-127.
[55] 陈国权. 经济基础、政府形态及其功能性分权理论[J]. 学术月刊，2020，52(11)：66-74.
[56] 许珂，张芳文. 力微任重：目标责任考核下的基层官员避责行为研究[J]. 公共管理评论，2024，6(2)：160-184.
[57] 徐明. 党管人才的核心议题、研究进路与实践向度[J]. 人民论坛·学术前沿，2023(18)：52-67.

Dual Logic Perspective on Talent Governance System: A Single-case Study of Practices in S Province

Lin Yijia, Chen Jinqi
(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Talent governance is the cornerstone of local governance modernization. However, some regions excessively prioritize talent competition in reality, exacerbating the issue of governance fragmentation. A single-case study of talent governance practices in S Province was conducted from the theoretical perspectives of holistic governance and performance management to explore how local governments address governance fragmentation through the integration of policy tools and governance mechanisms, thereby responding effectively to the dual logic of talent governance: enhancing external competitiveness and optimizing internal resource allocation. The findings indicate that the talent governance system in S Province achieves structural coordination, functional integration and external collaboration through top-level design, while its implementation is energized by a performance evaluation mechanism centered on goal accountability. Grounded in the case analysis, the practical pathways and intrinsic mechanisms of the talent governance system in S Province are deeply analyzed, and a practical framework for local talent governance under the dual-logic perspective is developed, which provide some reference for advancing the modernization of local talent governance.

Keywords: talent governance; fragmented governance; holistic governance; performance assessment