

引用格式:高中华,王建龙,周锦来.理念、目标和工具:我国人才政策的三维图景——基于党的十八大以来的人才政策文本分析[J].技术经济,2025,44(1):40-51.

Gao Zhonghua, Wang Jianlong, Zhou Jinlai. Ideas, objectives and tools—A three dimensional landscape of talent policy in China: Based on the analysis of talent policies since the 18th National Congress of the Communist Party of China[J]. Journal of Technology Economics, 2025, 44(1): 40-51.

教育科技人才一体化主题专栏:国家战略人才力量培养

理念、目标和工具:我国人才政策的三维图景

——基于党的十八大以来的人才政策文本分析

高中华¹,王建龙²,周锦来¹

(1. 中国社会科学院工业经济研究所,北京 100006; 2. 中国社会科学院大学商学院,北京 102488)

摘要:为持续做好人才工作,进而高质量建设人才强国、实现高水平科技自立自强,近年来,特别是党的十八大以来,国家各有关职能部门相继颁布了诸多人才政策文件,推动我国人才政策体系逐步优化和完善。在系统梳理党的十八大以来国家层面发布的808份人才政策文本基础上,本文构建了“理念-目标-工具”人才政策三维分析框架,然后基于LDA主题生成模型,综合运用词频分析、主题分析等方法进行深入考察。研究发现:我国的人才政策在理念维度体现原则性、规划性与操作性相统一的特点,在目标维度强调体制机制改革和明确可行,在工具维度突出灵活实用和协同创新,总体上看,人才政策的系统性特征比较明显。据此,本文认为,应坚持“人才是第一资源”这一核心理念,设置高效明确的政策目标,构建均衡的政策工具组合,同时注重推动政策理念、政策目标和政策工具三者之间联动配合。

关键词:人才政策;政策理念;政策目标;政策工具;三维分析框架

中图分类号:C962 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-980X(2025)01-0040-12

DOI:10.12404/j.issn.1002-980X.J24112710

一、引言

人才工作事关中国经济社会发展大局,做好人才工作是持续巩固和激发人才资源优势、确保中国有效应对百年未有之大变局、实现中华民族伟大复兴的关键环节。当前,在推进中国式现代化关键阶段,中国经济转型和产业升级对高科技、高技能人才需求倍增,人才结构性错配依然是制约制造业高质量发展的重要战略性问题^[1]。与此同时,各国为占领前沿科技创新的先导权,发动了愈演愈烈的人才争夺战,以美国为首的发达国家和地区纷纷出台一系列人才吸引和留用政策,并针对中国进行技术和人才封锁^[2]。中国人才工作面临日益严峻的国内国际形势和不断增长的风险挑战。

人才政策是落实党和国家人才强国战略的重要抓手,也是做好人才工作的制度层设计。科学有效的人才政策对于引导人才资源的空间优化配置、提升创新绩效、助推产业结构转型升级进而促进经济高质量发展具有重要驱动功能^[3]。党的十八大以来,从“人才是第一资源”“综合国力竞争归根到底是人才竞争”等时代发展特征出发,认真分析研判我国人才工作情况,深入实施新时代人才强国战略和创新驱动发展战略,指

收稿日期:2024-11-27

基金项目:习近平经济思想研究中心2024年度项目“支撑中国式现代化的人才资源要素保障研究”(AZ2024006);中国社会科学院登峰战略企业管理优势学科建设项目(DF2023YS25)

作者简介:高中华(1984—),博士,中国社会科学院工业经济研究所研究员,研究方向:组织创新与人力资源;王建龙(1988—),中国社会科学院大学商学院博士研究生,研究方向:人力资源管理;周锦来(1997—),北京邮电大学经济管理学院博士研究生,研究方向:组织行为。

导各有关部门针对不同行业和领域制定了一系列人才政策,旨在培养、引进和激励各类优秀人才,为加快建设世界重要人才中心和创新高地、实现中国式现代化提供人才支撑。当前,我国人才资源总量已经达到 2.2 亿,技能劳动人才超过 2 亿人(中高技能人才超过 6000 万人),科技人才资源总量超过 1.12 亿人^①,成为了全球最大规模的人才资源汇集地。如何充分发挥大规模人才资源优势,将人才资源转化为经济和科技实力增长永续源泉,是当前需认真研究的重大课题。

近年来,国内学界对我国人才政策进行了一定程度的研究探讨,但是研究重点主要聚焦于某个行业领域或者某个地域范围,研究视野不够宽广,研究成果呈现“碎片化”。本文认为,要深入分析理解人才政策对人才工作的驱动功能,必须探索其思想性、方向性的内容实质,并站在整体层面进行全面立体地考量。基于此,本文将党的十八大召开至今作为时间跨度,系统梳理人力资源和社会保障部、工业和信息化部、科技部、教育部等国家有关职能部门颁布的人才政策文件,从政策理念、政策目标和政策工具三个维度,立体化分析我国人才政策的特点和演变规律,为后期我国人才政策体系的整体设计和推进实施提供有益借鉴。

二、相关文献研究回顾

改革开放以来,尊重知识、尊重人才的社会氛围日益浓厚,人才问题已经是学界持续关注和研究的一个重点问题。作为公共管理和决策科学中的一个重要领域,政策文本分析涉及对政策的设计、执行、评估及改进过程的研究,具有重要的理论和实践意义。近年来,国内学界关于人才政策的探讨主要从政策制定和实施的时空范围、政策所面向的人才类型和人才政策内容本身三个研究视角展开,并取得了一定研究成果。

(一) 时空视角

从时空范围视角来看,学界一般以国家重要政策或事项为时间节点,对地方近十年或者几十年来的人才政策文本进行演变规律探索等趋势性研究。耿燕等^[4]将广东省海外高层次人才政策变迁历史划分成体系初建期、逐步完善期和创新发展期,进而分析得出该地海外高层次人才政策聚焦关键领域、注重区域协调和向产业界倾斜等趋势。徐元晨和韩艺^[5]基于扎根理论分析地方人才政策的效能影响因素,最后从完善监督追责闭环、提升政策设计精度、多管齐下优化服务和夯实研究平台基础等方面提出政策建议。董晓宏等^[6]构建了基于地区定位的人才政策协同分析框架,为区域合作发展寻求政策合力。杨双和李世杰^[7]从美国、德国、英国等典型国家和地区总结人才政策的经验,并提出有针对性的优化我国国际人才政策的启示。此外,赵全军和季浩^[8]通过对当地面板数据的实证研究,认为地方政府的财政投入对人才政策效应的调节作用比较明显,单靠人才政策创新对提升本地人才竞争力影响有限。

(二) 类型视角

从政策所面向的人才类型视角来看,科技人才政策是不少学者的切入点,如针对科技人才政策工具的效力问题和启示建议研究^[9-12]、青年科技人才政策的专题研究^[13]、科技人才政策对科技人才集聚的影响研究^[14]等。其他一些研究认为,从多维度分析科技人才政策演变特征对推动科技人才工作具有重大意义^[15],部分学者构建了“政策工具-科技人才开发”研究框架^[16]、省级女性科技人才政策的“工具-目标”二维分析框架^[17]及青年科技人才政策的“工具-效能”二维分析框架^[18]。除了对科技人才政策的研究,也有文献对知识产权人才政策^[19-20]、技能型人才政策^[21-23]、乡村振兴人才和农村实用人才政策^[24-25]、高层次人才政策^[26-28]等进行了深入讨论,体现出研究者们对当前国家重点领域人才的密切关注。

(三) 内容视角

从人才政策内容视角来看,学界的研究重点主要集中在“引育用留”等方面。有学者借鉴国内外经验,研究本地创新型人才激励政策^[29],或者通过国内外住房政策对比分析我国的人才引进有关政策^[30]。徐雷等^[31]通过建立信号传递模型评估地方政府的人才引进政策,认为地方政府应该用普惠性补贴政策取代事后奖励性质的人才引进政策。钮晓洁和李锴璇^[32]从社会多方参与的角度探讨产学研合作型人才培养模式下的

①《每年超 500 万 STEM 毕业生,全球领先!——读懂中国经济新优势》,2024 年 4 月 1 日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6942783.htm, 2024 年 10 月 18 日。

政策机制,提出突出政策引导与支持、搭建产学研合作平台、创新人才培养模式和完善质量监控与评估机制等实践启示。叶杨等^[33]运用自然语言分析和文本挖掘技术考量城市人才政策对人才流动的影响。同时,孙哲远和白燕^[34]通过定量分析,研究人才政策调整与经济社会发展的关系,探讨了城市人才政策对中小企业“专特精新”转型的促进作用。徐培等^[35]深入考察了贸易政策不确定性、人才政策对出口企业创新的影响,认为人才政策对出口企业创新存在明显促进作用。

尽管学界从不同的视角对我国人才政策进行了深入研究,也取得了一定进展,但是仍然存在一些不足。首先,文本挖掘广度和深度不够,已有人才政策的研究大多聚焦于本区域人才或者某种类型的人才(如本省内的科技人才、技能型人才等)。在文本检索和数据收集方面,也只是将重点放在省市两级,缺少站在全国层面考察人才政策的研究,这在一定程度上容易导致政策设计和制定过程中缺乏整体思维,陷入政策工具间的“各自为战”境地,从而影响人才政策总体战略目标的实现。其次,文本分析视角单一,既有研究着重强调对执行层和操作层(如政策工具实施效果的评价、政策落实机制的改革等)的探讨,而对具有重要牵引作用的思想层(如政策理念或者思想路线、目标方向等)的考量尚不够充分,鲜有研究将政策的不同维度、不同层面整合起来进行全局性分析。

鉴于此,本文的研究贡献在于,通过收集党的十八大以来全国面上的人才政策文本,综合运用定性定量分析方法,对政策文本逐一考察研究,从整体上把握我国人才政策施政脉络和基本思路,以期为我国下一步人才政策制定和改革完善提供科学参考。

三、研究框架与研究设计

(一) 理念-目标-工具: 人才政策的三维分析框架

对于人才政策的分析框架问题,目前看,“政策工具-政策目标”的二维分析框架已被广泛地应用于社会信用体系建设^[36]、生态环境保护^[37-38]等多种政策文本分析领域,也被人才政策研究者视为比较重要的分析框架^[39]。政策是政府部门为实现某种价值目标而设计的计划,其所蕴含的理念、目标和执行路径是政策制定者在设计、选择、运用和评估政策时需要重点考察的因素^[40]。同时,政策制定者通常在一个理念和标准的框架内工作,而这个框架既规定了政策目标和政策工具,又规定了它们本来要解决的问题的性质^[41]。根据以上分析,本文拟在人才政策“目标-工具”二维分析框架中加入“理念”这一关键要素,从理念、目标、工具三个视角进行多维度政策分析,创造性地构建一个“理念(X 维度)-目标(Y 维度)-工具(Z 维度)”人才政策三维分析框架如图1所示。

(二) 数据来源

人才政策的范围十分广泛,涉及不同行业部门和不同人才群体,所以人才政策文本收集的工作量比较大。为更好地从国家立场、宏观视角分析人才政策,也为了更加准确、高效地搜集相关人才政策文本,本文将研究的人才政策范围限定在全国层面的人才法律法规、部门规章、规范性文件和文件等。从实际情况可知,地方政府的相关政策文件一般是遵照国家层面的政策文件制定实施,为避免政策文本内容过度重复导致分析结果出现偏误,故本文不再收集地方性人才政策文件。

人才政策文本的具体搜集过程如下:首先,在搜集工具方面,主要使用功能领先、内容全面的北大法宝网来完成初步的文本收集任务,并配合使用百度等搜索引擎登录“中国人大网”(全国人大官网)、“中国政府网”(国务院官网)及人力资源和社会保障部、科技部、工业和信息化部、教育部等官网来补充获取政策文本;其次,在具体检索方法方面,以北大法宝网为例,进入高级检索模式后,将检索“标题”设置为“人才”,“制定

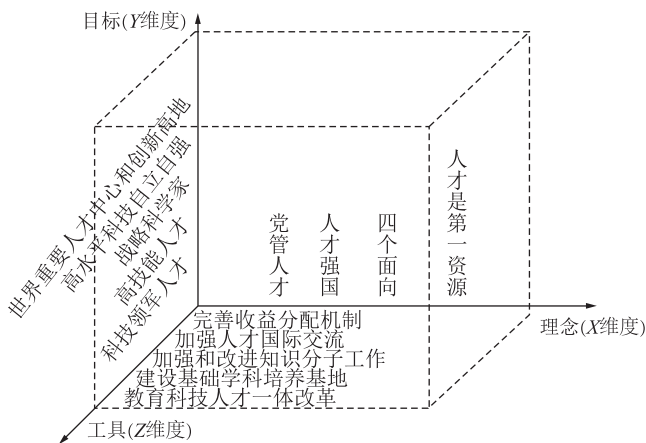


图1 “理念-目标-工具”人才政策三维分析框架图

机关”设置为“全国人民代表大会,或者全国人大常委会或者国务院,或者国务院各机构或者党中央部门机构”,将“公布日期”设置为“开始时间:2012. 10. 19 至结束时间:2024. 10. 01”,然后开始检索;最终,经过增补其他网站的政策文本及剔除转发、抄送的文本和无实质相关内容的文本后,共得到有效人才政策文本 808 份,其中政策理念维度的文本共 454 条,政策目标维度的文本共 687 条,政策工具维度的文本共 223 条。

从总量上看,2013—2023 年年均文本数量为 68 份(鉴于党的十八大召开于 2012 年第四季度,为保证数据分析的有效性,2012 年度人才政策文本数据暂不列入分析范围,仅供参考)。按年度分布情况如图 2 所示。

综合图 2 中文本数量变动趋势,结合我国人才工作开展的现实情况,可以得知,我国人才政策发布数量与党和国家重大会议召开、重要决策下达及重大事件发生的时间节点密切相关。人才政策发布数量在 2013—2017 年一直保持在高位,年均文件发布数量为 80 份,远高于前述年均发布数量的 68 份,表明党的十八大之后人才工作受到普遍重视。同时,为了贯彻落实 2010 年 5 月召开的全国人才工作会议精神 and《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》各部门相继印发归口管理领域人才政策文件。2018—2020 年,人才政策文件印发数量有所减少。2021 年第 24 期《求是》杂志发表中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平的重要文章《深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地》,为贯彻落实该重要相关精神,人力资源和社会保障部、科技部、工业和信息化部等部委抓紧研究制定配套人才政策,故 2021 年和 2022 年人才政策文件数量出现迅速增加的态势。

在搜集完人才政策文本后,研究人员逐一阅读文本,通过人工分类筛选并摘录的预处理手段,形成了“政策理念”“政策目标”和“政策工具”三个源政策文本。

(三) 研究方法与思路

本文将采用隐含狄利克雷分布模型(Latent Dirichlet Allocation)(以下简称“LDA 模型”)对上述三个维度的人才政策文本进行全面的主题分析。主要原因如下:一是,常用的传统政策文本分析方法(文本分析、内容分析和框架分析)存在样本量限制、缺乏可解释性及客观性等局限性,这些方法在面对大样本量、高维词项和多样主题的政策文本时难以准确高效地发挥作用^[42]。二是,LDA 模型近年来在文本分析和信息检索等领域有着愈加广泛的应用,它基于一种非监督机器学习技术,不需要预先标注的数据集即可自动发现文档中的主题结构,这使得 LDA 模型能够在大量未标记的数据上进行有效的主题建模。此外,LDA 模型还具有可解释性强、扩展性强和灵活性强等突出优点,更适合综合分析本文中搜集的大量人才政策文本。

在使用 LDA 模型进行主题分析过程中,确定 LDA 模型中的主题数量是一个关键步骤,因为它直接影响到模型的表现和结果的可解释性。选择合适主题数的过程通常不是一次性的决定,而是需要通过一系列试验和评估来完成的。本文先对政策理念、政策目标和政策工具三个维度的文本进行预处理,包括去除停用词、词干提取、词形还原等,确保文本数据适合进行主题建模。然后,采用困惑度(perplexity,该指标可以衡量一个概率模型对样本预测程度的优劣,困惑度越低,概率模型预测样本的精确程度越高)来衡量 LDA 模型与主题数量的适配程度,再结合不同主题数量对政策文本的实际解释程度,最终确定最佳主题数。以“政策理念”政策文本数据为例,本文借助 Python 设计了困惑度随主题数目变化的折线图如图 3 所示。经过权衡困惑度数值变化速率和实际主题数目的解释程度,最终选择困惑度较低的主题数目“6”作为最优解,以确保得到较高的主题分析效果。经过对“政策目标”和“政策工具”人才政策文本依次进行困惑度分析,最终权衡确定“政策理念”“政策目标”和“政策工具”三个维度的政策文本最佳主题数分别为 6、6、7 个。

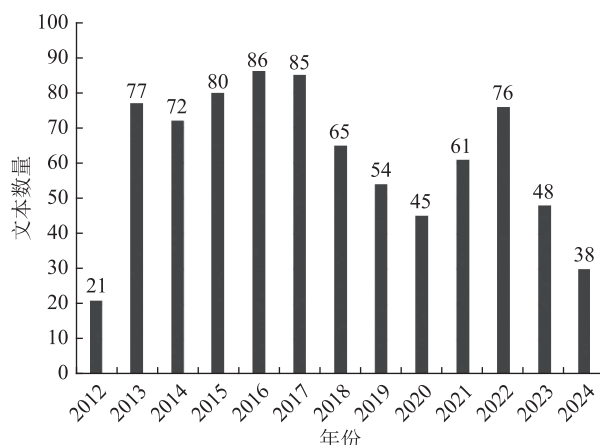


图2 2012—2024 年度人才政策文本分布图

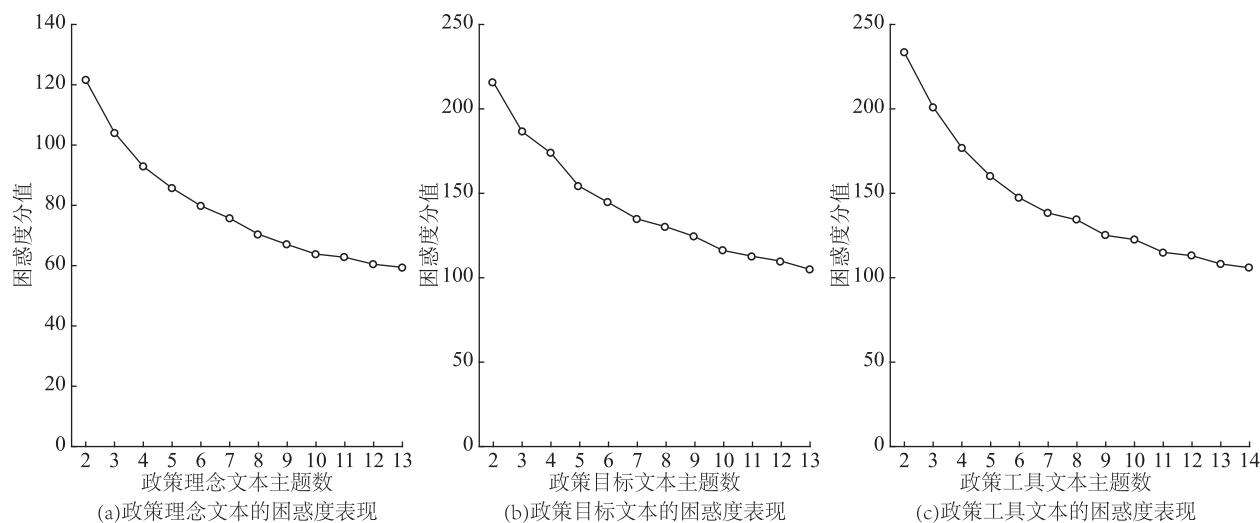


图 3 困惑度随主题数目变化的折线图

四、研究结果

(一) 理念维度

本文使用 Gensim(generate similarity) 自然语言处理工具,将人才政策理念文本通过模型计算得到 6 个主题,再根据主题词的词语含义,将其修改为“贯彻落实”“管理办法”“意见要求”“建设构建”“专业人才”“规划纲要”6 个主题词。其各自占比分别为 11. 26%、22. 96%、14. 35%、7. 51%、24. 06%、19. 21%。6 个主题词下面若干代表性词汇及其具体 TF-IDF(term frequency-inverse document frequency) 得分情况详见表 1。TF-IDF 也即词频-逆文本频率,是一种用于信息检索和文本挖掘的加权技术;一个词语的 TF-IDF 值越高,代表其在一个文本集中的重要性越大。需要说明的是,鉴于文章篇幅限制,这里只展示 TF-IDF 得分排名靠前的代表性词汇。同时,根据 LDA 模型计算得出的关键词间网络关系如图 4 所示。从模型分析数据和表 1、图 4 展示情况可探索出我国人才政策理念的几个特征。

首先,党对人才工作的全面领导不断加强。党管人才就是要求党要发挥在人才工作中的政治引领作用,从发现人才、培养人才、使用人才、留住和引进人才等各个方面全方位发力。在搜集到的人才政策文本中,

表 1 “理念”维度主题词与代表性词汇

主题	贯彻落实		管理办法		意见要求		建设构建		专业人才		规划纲要	
	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF
代表性 词汇及 TF-IDF 得分	精神	0. 007777	办法	0. 006237	工作	0. 009148	人才培养	0. 007526	工程	0. 00877	人才	0. 011388
	思想	0. 006451	全国	0. 006083	意见	0. 005851	建设	0. 007315	实施方案	0. 007262	发展	0. 012433
	指导	0. 005921	管理	0. 005741	有关	0. 00532	习近平	0. 006988	印发	0. 006273	计划	0. 00879
	创新	0. 00645	行业	0. 006046	改革	0. 004714	新时代	0. 00703	专业技术	0. 00592	国家	0. 007764
	战略	0. 006183	领军人才	0. 005415	培训	0. 004607	中国特色 社会主义	0. 005362	办公厅	0. 005659	规划	0. 008005
	全面	0. 004833	中医药	0. 005858	人才队伍	0. 0042	服务	0. 005248	人力资源	0. 005461	中长期	0. 005826
	机制	0. 004354	规定	0. 003625	部署	0. 003993	技能	0. 004858	社会 保障部	0. 005098	科技	0. 006416
	强国	0. 003962	后备	0. 003044	教育	0. 004036	中国	0. 003429	财政部	0. 004783	纲要	0. 004153
	总书记	0. 003746	项目	0. 002811	中央	0. 003654	能力	0. 003271	财会	0. 00477	科技部	0. 00235
	科学	0. 003991	卫生	0. 003133	教育部	0. 002862	体系	0. 003182	研修	0. 003547	自然 资源部	0. 00263
	深化	0. 003669	经济	0. 00261	乡村	0. 003015	指导思想	0. 002671	地区	0. 002998	创新型	0. 001963
	规律	0. 003858	高水平	0. 00247	知识产权	0. 002921	素质	0. 002572	部门	0. 003092	国土资源	0. 002
总词数	80		63		70		103		58		55	

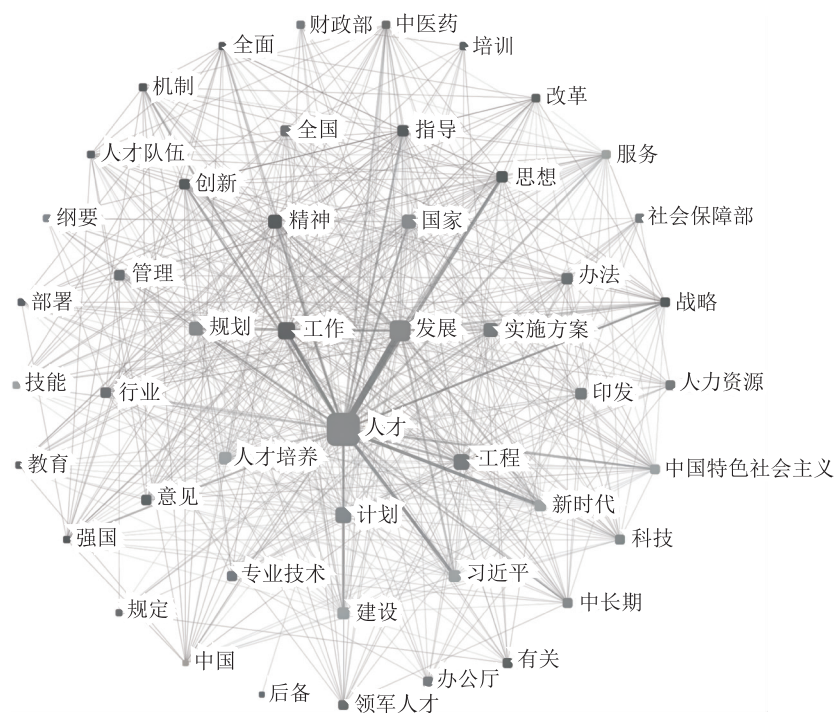


图4 “理念”维度关键词间网络关系图

国家发改委、人社部、教育部、国家知识产权局等部门在制定部门人才工作规章中均明确提出要落实党管人才原则,加强党对人才工作的全面领导。在表1中,LDA模型计算得到的“精神”“思想”“战略”“总书记”“中央”等体现党全面领导人才工作的代表性词汇也占有较高比例。党对人才工作的全面领导强调了党在人才工作中的核心指导地位,通过党的集中统一领导,可以有效确保人才工作能够符合党和国家的政策方针,符合广大人民群众的核心利益,确保人才队伍建设沿着正确的政治方向前进。同时,人才工作也是一项系统工程,涉及行业领域众多又彼此相互关联,往往一项人才工作政策文件的制定需要统筹考虑教育、科技、经济、文化等多个领域,也需要跨部门、跨地区协作。党的全面领导能充分发挥集中力量办大事的制度优势,有效协调多方力量,提高人才工作的效率和质量。

其次,突出“人才是第一资源”这一核心理念。习近平总书记多次提出,人才是第一资源,要坚持人才引领发展的战略地位。建成规模更大、素质更高、技能更强的人才队伍是实现高水平科技自立自强的重要保证,也是在激烈的国际科技、经济、文化竞争中保持优势地位的有力支撑。表1中的“规划纲要”“建设构建”等主题词,反映出我国人才政策在理念方面对实施人才战略和落实各类人才规划计划的重视。图4展示了理念维度关键词间网络关系。可以看出,“创新”“科技”“战略”“工程”“中长期”等均与中心词“人才”有较强的共现关系,说明我国人才政策突出特征之一就是支持培养科技创新人才和各类领军人才,并将持续做好人才工作视为中长期愿景规划和重要工程。例如,科技部、商务部、人社部等多个部门发布的人才政策文件普遍将《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》作为实施依据,就是要统一部署对应行业领域的人才工作,确保各类人才管理实施办法、通知和意见等能够在统一的思想引领下有步骤地分类推进,形成相互补充、相互协调的人才工作体制机制。

再次,强调“聚天下英才而用之”的人才观。这一理念强调了在全球范围内吸引和利用优秀人才的重要性。海外英才在刺激我国科技创新和促进社会变革方面发挥着重要作用,可为经济社会发展提供源源不断的动力。通过引进海外高层次人才,不仅能够促进国内外知识和技术的交流,还能加深不同文化之间的理解和尊重,从而有助于构建人类命运共同体。例如,2017年6月,国家知识产权局发布了《知识产权人才“十三五”规划》,明确提出要把培养引进高端知识产权人才作为一项重点任务,探索建立国内外组织机构间的

逐步扩大到培养文博行业人才、集成电路人才、残疾人康复人才、信息网络安全人才、科技成果转化人才、计量人才等,人才队伍建设方式也在表彰奖励、组织推荐、举办培训班等基础上逐步增加了建设实训基地、竞赛评比、夏令营等新措施。目标范围的扩大和方式的多样,充分体现了党对人才工作的日益重视,紧跟时代发展趋势,运用更加先进高效的观念培养选拔各类急需紧缺人才。

再次,注重基层一线人才和实用型人才队伍建设。解决不平衡不充分的社会主要矛盾,缩小城乡发展差距,实现一切发展成果由人民共享,需要重视培养扎根一线、干事创业的各类人才。如图 5 所示,“技能”“农村”“专业技术”的分值分别为 79、72、66 个,并且这些词语同其他词语相关联的关系线也比较密集。随着打赢脱贫攻坚战和全面推进乡村振兴重大行动的实行,党和国家在人才政策层面不断发力,推动各行业部门制定并发布了诸多面向农业科研人才、农业技术推广人才、乡村振兴干部人才、农村实用人才和带头人等专门政策文件。同时,为支持民营经济和民营企业发展壮大,弥补技能型人才的缺口,各主管部门对中小企业管理人才、技术技能人才等关乎社会日常生产生活的人才群体予以政策支持。例如,工业和信息化部以两年为一个周期,连续多年制定并发布关于做好中小企业经营管理领军人才培训工作的相关通知。人力资源和社会保障部多次就有关行业高技能人才和工程技术人才的培养工作发布各类通知和意见。这就为支撑中国制造和中国创造、解决当前就业市场的结构性矛盾提供了政策保障。

最后,目标定位强调战略高度和国际化视野。仔细研究政策文本内容和网络关系图中“战略”“新时代”“中长期”等分值较高的词语,可以看出,党历来重视人才在经济社会发展中的战略性地位。在 2010 年全国人才工作会议强调继续推动人才强国战略之后,2021 年 9 月,习近平总书记主持召开中央人才工作会议,并发表了题为《深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地》的重要讲话,突出强调要培养世界顶尖科技人才,抢抓世界科技发展前沿阵地,大力培养战略科学家和青年科技人才,为实现民族复兴的伟大目标提供人才支撑。随后,人社部、科技部、工信部等多个部委相继制定了多个高层次科技人才和工程技术人才支持政策,如《加快数字人才培育支撑数字经济发展行动方案(2024—2026 年)》。为顺应全球化趋势,培养和引进国际化人才,司法部、教育部、科学技术部、国资委、全国工商联、贸促会等单位联合印发了《关于做好涉外仲裁人才培养项目实施工作的通知》,科技部联合人社部相继发布了在深圳市和北京市开展外籍“高精尖缺”人才认定标准试点工作的有关通知在坚持人才自主培养的同时,用更加开阔的国际化视野提升人才工作质量。

(三) 工具维度

通过 LDA 模型测算,本文为人才政策工具文本设置了 7 个主题,主题词分别是“培训”“教育教学”“人才”“考核”“配套服务”“专业培养”“综合”,各主题下属的代表性词汇及得分见表 2。通过进一步分析,可以得知我国人才政策工具具有如下特征。

表 2 “工具”维度主题词与代表性词汇

主题	培训		教育教学		人才		考核		配套服务		专业培养		综合	
	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF	词汇	TF-IDF
代表性 词汇及 TF-IDF 得分	培训	0.006958	教学	0.0055368	重点	0.0034785	考核	0.0057412	人才	0.0073834	专业	0.0043413	内容	0.0029722
	学员	0.0066697	教育	0.0039172	计划	0.004319	中医药	0.0071257	工作	0.004731	行业	0.0044586	交流	0.0028108
	方式	0.0039248	专家	0.0031448	领军人才	0.0042517	评价	0.0039825	建设	0.0048265	服务	0.0036138	研讨	0.002796
	研究	0.004373	教师	0.0031372	国家	0.0034907	团队	0.0043735	发展	0.0042005	课程	0.0032801	有关	0.0027049
	管理	0.0038091	全国	0.0021746	单位	0.0032838	项目	0.0033132	人才培养	0.0045805	企业	0.0030026	基地	0.0026564
	能力	0.0027559	学校	0.0025269	人员	0.0032801	研修	0.0037185	创新	0.0038881	指导	0.0028402	农村	0.0029629
	领域	0.0024344	原则	0.0014872	评估	0.0030588	情况	0.0025989	政策	0.0033022	部门	0.0021564	主题	0.0025117
	水平	0.0021106	学科	0.0019551	方面	0.0023503	成果	0.0023496	机制	0.0031258	岗位	0.002416	现场	0.0024558
	素质	0.0020486	任务	0.0015503	工程	0.002479	科研	0.0027477	规划	0.0028519	导师	0.0023247	特色	0.0022307
	综合	0.002164	选派	0.0017596	科技	0.0025709	临床	0.0023911	技能	0.0028634	院校	0.0021792	培训班	0.0026681
	理论	0.0021259	骨干	0.001516	高水平	0.0025269	协同	0.0018573	改革	0.0021347	产业	0.0021161	形式	0.0021251
	全面	0.0020287	政治	0.0012575	活动	0.0018215	学者	0.0018862	人才队伍	0.0022686	技术	0.0015844	乡村	0.003052
总词数(个)	76		90		96		86		81		84		95	

首先,多元化的培训与教育。多元化培训是指针对不同层级与领域的专业人才,建立实训基地,采用包含集中培训、案例分析、线上学习、实地访问等多种形式在内的灵活培训方式。例如,中共中央组织部办公厅和农业农村部办公厅在《关于下达2018年农村实用人才带头人和大学生村官示范培训计划的通知》中规定,培训班设置经验传授、专题讲座、研讨交流和现场教学4个板块,这样的多元化培训可以更大范围地覆盖并适应不同学习风格的学员。推动学员在互动中增强学习体验,从而持续不断地获取最新知识和技术,以此来增强他们的专业能力和综合素养。多元化培训因其多样性、灵活性、适应性等特点更有助于满足人才的多元化学习需求,促进人才对新知识新技术的快速掌握,提高整体培训实效,避免培训过程的简单化、流于形式。

其次,产学研用一体化平台。作为一种将教育、科研与产业发展有机结合的教育模式,产学研用一体化平台强调理论与实践紧密结合,高等院校与行业企业要进行深度合作,开展协同创新研究,促进科技成果的转化应用。例如,教育部办公厅、国家发展改革委办公厅、国家能源局综合司发布的《关于实施储能技术国家急需高层次人才培养专项的通知》中要求,实施本专项的高校要从企业需求的电气工程、动力工程及工程热物理、化学工程与技术、材料科学与工程等相关一级学科和专业中择优选拔博士生,实行学科交叉、产教融合培养,学生培养单位要会同企业联合落实专项实施计划。通过校企深度合作,学校提高了教学质量,学生在理论与实践提高了专业技能,具有更强的创新创造能力,社会和企业也获得了更高素质的人才,可见,这也是一种多赢模式。

再次,导师制度与个性化培养。为加快培养行业领军人才和具有高成长潜力的青年人才,导师制和个性化培养成为人才政策实施的重要工具之一。导师制能够为学员提供个性化的指导和支持,通过与经验丰富的导师建立紧密的合作关系,学员得以在专业技能、职业规划和发展方向上获得宝贵的指导,同时还能得到心理上的鼓励与支持,这对于学员的个人成长和职业发展十分有利。例如,《国家文物局关于2019年“高层次文博行业人才提升计划”的通知》规定,文博行业人才培养实行“双导师制”(即校内导师和文博行业专家、学者担任的行业导师),突出人才培养的针对性、实践性和应用性。同时,导师制还有助于传承学术精神,拓展学员的人际网络,促进学术交流与创新。

最后,国际化人才交流与合作。培养造就更多更高层次的国际化人才能够有效吸收国际先进发展经验和先进科学技术,促进最新的科学研究成果和技术发明的交流与共享,加速知识的传播,推动全球范围内技术创新的步伐。参与国际交流的人才自身也有机会接触不同文化和思维方式,拓宽视野,增强语言能力和跨文化交流技巧,从而提升自己的综合素质和国际竞争力。党的十八大以来,不少人才政策文件中都要求“推动国际组织人才队伍建设”“坚持国际合作、开放创新,提升我国技术技能人才培养的国际竞争力”。这就说明,党和国家越来越明显地关注国际化人才培养,通过选派拔尖人才远赴国外先进企业和科研单位开展交流合作,提高人才的创新能力和技术技能水平。

五、研究结论与启示

(一) 研究结论

当前,我国人才政策的高效制定与落实对于做好人才工作、建设人才强国至关重要。本文对近年来学界关于人才政策的研究进行了系统回顾与述评,然后构建了我国人才政策“理念-目标-工具”三维分析框架。以党的十八大作为时间节点,将“北大法宝”网等专业网站作为主要检索工具,收集了党的十八大以来全国层面的人才政策文本共计808份。然后运用LDA模型对“理念-目标-工具”三个维度的政策文本进行了逐一深入分析。通过Python确定了三个维度下最合适的主题数量(分别是6、6、7个),然后使用Gensim(generate similarity)工具分析每个主题词及其代表性词汇,并得到一系列表格和可视化网络关系图,为下一步的结果分析提供了重要参考。主要研究结果总结如下:

首先,人才政策理念体现原则性、规划性与操作性相统一。从政策文本分析得知,我国人才政策的思想性、方向性比较突出,既总览全局又突出重点,既注重战略性谋划又着眼阶段性现实。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,统揽实现中华民族伟大复兴的战略全局,坚持党对人才工作的全面领导这一

总原则,深入推动实施人才强国战略和创新驱动发展战略,在不同发展阶段,为全国的人才工作指明前进方向和实施路径,通过各类战略性制度安排和针对重点领域的阶段性具体实施方案,逐步构建成熟完备又与时俱进的人才工作格局。

其次,人才政策目标强调体制机制改革和明确可行。总体上看,人才政策目标是针对不同种类人才实施“引育用留”等体制机制改革,不断改善人才服务环境,鼓励人才国际交流与合作,培养造就更多大师、战略科学家、一流科技领军人才和创新团队等。加快建设世界重要人才中心和创新高地,最终为实现社会主义现代化进而全面建成社会主义现代化强国提供人才支撑。由此可知,我国的人才政策不仅关注人才的数量增长,更注重人才质量的提升,力求在体制机制上实现突破,为各类人才创造更好的发展条件,进而推动社会经济的高质量发展。

再次,人才政策工具突出灵活实用和协同创新。我国的人才政策致力于打造一个开放包容、充满活力的人才发展生态系统,这也主要通过丰富多样的人才政策工具来实现。从乡村振兴人才、高科技领军人才、高技能人才的差异化政策工具,到产学研合作模式和国际化人才培养计划,我国的人才政策工具在设计和实施过程中,特别强调灵活性、实用性及协同创新,以适应快速变化的社会经济环境和多样化的市场需求,确保人才政策的有效性和针对性。

最后,我国人才政策的系统性特征比较明显。“理念-目标-工具”三个维度既有区别又相互联系,是有机统一的整体。具体讲,“党管人才”“人才是第一资源”等政策理念是各类人才政策目标和政策工具设定的指引和总体思路;“体制机制改革”“培养更多高技能人才”等政策目标体现了政策理念的导向和预期,并随着政策理念的变化而调整完善,承担着政策理念与政策工具连接桥梁的作用;“多元化培训”“国际化人才交流合作”等政策工具则是政策理念和政策目标落地的具体手段和实施路径,并通过最终实施效果反向影响政策理念和政策目标的确定。从文本分析结果看,诸多人才政策目标和治理工具都紧紧围绕党中央关于人才工作的重要原则和重要指示精神,涵盖了从基础教育到高等教育,从医疗卫生到文化体育,从科技创新到技能提升等各个层面,逐步形成了多层次、全方位的人才政策体系。

(二) 启示

首先,继续坚持“人才是第一资源”核心理念,提供人才工作总指引。高素质人才队伍建设,事关传统产业转型升级和经济社会高质量发展,也决定着我国如何有效应对全球信息化和智能化带来的新机遇和新挑战。人才政策强调党管人才原则、加强党对人才工作的全面领导、加快建设世界重要人才中心和创新高地等都体现了“人才是第一资源”的核心理念。这就启示下一步的人才政策的制定和实施过程中必须一以贯之坚持这一理念,充分认识到兼具不可替代性和增值性的人才资源在增强国家科技创新力和经济竞争力方面的重要作用,将党的意志转化为国家意志和社会行动,通过建立人才发展未来愿景,持续发挥对人才政策目标和政策工具的指引作用。

其次,设置高效明确的政策目标,确保政策易于落地见效。一方面,高效的政策目标能够帮助识别最有效的策略和方法,从而提高人才资源使用的效率和效益;另一方面,清晰明确的政策目标可以理顺各执行方的责任分工,让社会更加了解人才政策的施政方向,这既能提高人才政策的透明度和公信力,又能增强人才政策的可操作性和执行力。据此,应该在充分调查了解人才供需状况(如人才存量和增量、人才流失及技术技能缺口等)并准确界定目标群体的基础上,设定可量化的指标和明确的时间节点,制定符合特定人才群体需求的人才政策措施^[47],以便于政策工具的实施。

再次,构建均衡的政策工具组合,发挥好政策间的协同作用。政策工具的分类方式有很多种,一种形式是“供给型-需求型-环境型”三分法。均衡的政策工具组合能够综合运用多种类型的政策手段,充分发挥不同类型政策工具的作用,收获“1+1>2”的良好效果。这种均衡组合既可以应对当前的问题,也能预防未来可能出现的风险,是确保人才政策有效实施,从而达到预期目标的关键环节。同时,在选择政策工具问题上,要明确哪种类型的政策工具能够相互补充、共同发挥作用,并能根据人才成长需求和市场环境变化实时予以调整优化。例如,将供给型的强制性制度规范与需求型的引才用才财政奖补办法、利益相关方多主体参与等政策工具结合起来,可以起到更好的实施效果。

最后,推动政策理念、政策目标和政策工具三者之间联动配合。好的政策理念需要转化为清晰的政策目标,进而通过具体政策工具来落实,这就要求政策设计和制定过程中要充分体现政策理念的总体原则和思路,确保每一个政策目标和政策工具是对政策理念的任务分解,政策工具或政策手段要最终切实可落地。与此同时,要鼓励政府、企业、社会组织和个人等多方面力量参与到政策制定与实施中来,构建完善的政策执行和监督机制^[48],定期开展政策工具效果评估,为以后的政策理念和政策目标调整提供参考。

参考文献

- [1] 高中华,贺俊.制造业人才结构性错配的形成逻辑及高质量发展导向下的破解思路[J].产经评论,2023,14(1):5-12.
- [2] 赵晨,林晨,高中华.人才链支撑创新链产业链的融合发展路径:逻辑理路、中美比较以及政策启示[J].中国软科学,2023(11):23-37.
- [3] 陈强远,叶杨,李晓萍.中国区域人才政策的量化评价与时空演变[J].江苏社会科学,2024(1):166-175.
- [4] 耿燕,吴陆生,张业倩,等.广东省海外高层次人才政策变迁及发展趋势[J].科技管理研究,2024,44(17):38-46.
- [5] 徐元晨,韩艺.地方人才政策效能的影响因素研究——基于H省人才政策的扎根理论分析[J].企业经济,2023,42(7):68-77.
- [6] 董晓宏,魏娟,白海琦.“三链融合”视角下京津冀人才政策评价与优化[J].经济与管理,2024,38(2):9-16.
- [7] 杨双,李世杰.典型国家和地区人才政策经验与借鉴[J].中国人才,2024(5):38-41.
- [8] 赵全军,季浩.创新驱动背景下的地方政府人才政策竞争:效能测度与对策研究——基于Z省11个地级及以上城市的分析[J].浙江社会科学,2023(5):64-73,158.
- [9] 石磊,熊嘉慧,李金雨,等.政策工具视角下中国科技人才政策量化分析[J].科技管理研究,2024,44(5):22-31.
- [10] 胡峰,李加陈,翟婧.政策文本计量视角下科技人才政策分析与评价——基于“工具—效力”的二维框架[J/OL].情报科学,1-22[2024-10-23].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/22.1264.G2.20240401.1640.002.html>.
- [11] 程聪慧,钟燕.科技人才政策影响城市创新的路径研究[J].科研管理,2023,44(3):95-101.
- [12] 陈凯华,郭锐,裴瑞敏.我国科技人才政策十年发展与面向高水平科技自立自强的优化思路[J].中国科学院院刊,2022,37(5):613-621.
- [13] 张翼燕,张丽娟,王晓菲,等.世界主要国家青年科技人才政策的新进展[J].中国科技人才,2021(2):16-22.
- [14] 李慷,黄辰,邓大胜.省级科技人才政策对科技人才集聚的影响分析[J].调研世界,2021(7):41-47.
- [15] 李欣,马文雅,林芬芬.基于政策多维度分析的中国科技人才政策量化研究[J].中国科技论坛,2023(10):105-118.
- [16] 潘禹辰,郭若涵,宋奕洵,等.政策工具视角下的科技人才政策文本量化研究[J].图书情报工作,2023,67(15):105-117.
- [17] 徐倪妮.中国省级女性科技人才政策研究——基于政策“工具—目标”的二维分析框架[J].中国人事科学,2023(9):24-34.
- [18] 黄加敏,何彦.政策“工具—效能”框架下青年科技人才的培养——基于浙江省41份有效政策样本的分析[J].中国高校科技,2023(5):82-89.
- [19] 周湘洁.基于政策工具视角的知识产权人才政策分析[J].河南工程学院学报(社会科学版),2024,39(2):34-39,62.
- [20] 马一德,韩天舒.面向高质量发展的知识产权人才培养思考[J].中国高教研究,2024(3):22-28,68.
- [21] 郭欢.基于PMC指数模型的粤港澳大湾区内地九市技能人才政策量化评价与优化研究[J].中国人事科学,2024(6):45-57.
- [22] 何晴倩,赵紫荆.国外学者论技术变革与高技能人才政策[J].国外理论动态,2023(6):165-172.
- [23] 罗尧成,冉玲.我国高技能人才政策沿革、问题及其应对[J].中国职业技术教育,2021(25):47-53.
- [24] 冯定国,吴江.乡村振兴战略视角下青年创业人才政策形塑——以浙江省农创客政策为中心的考察[J/OL].当代经济管理,1-9[2024-10-31].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20241011.1148.004.html>.
- [25] 高鹤鸣.乡村人才振兴背景下G市农村实用人才政策执行问题研究[D].长春:吉林大学,2023.
- [26] 刘紫薇,李莉,周知.高层次人才政策竞争力评估指标体系构建——基于专家调查法的探索性研究[J].科技与经济,2024,37(2):96-100.
- [27] 刘冲.雁阵格局视角下的高层次人才区域布局和协调发展问题研究[J].国家教育行政学院学报,2023(8):12-20.
- [28] 李文靖,宰晓娜.广西高层次人才引进研究——基于Nvivo12的政策文本分析[J].中国人事科学,2020(10):47-56.
- [29] WANG H, WANG J. Comparative Analysis of Housing Policies for Talent Introduction in Shenzhen, China and Singapore [C]//George Washington University, The 2023 International Conference on Global Politics and Socio-Humanities (ICGPSH 2023), Oxford in UK; George Washington University, Department of Social Sciences, Northumbria University, Department of Kinesiology & Health Education, The University of Texas at Austin, 2023: 662-669.
- [30] LIU P, TAN S, LI Q. Optimization of innovation and entrepreneurship talent incentive policy in Harbin [C]//2nd International Conference on Public Management, Digital Economy and Internet Technology (ICPDI 2023). 重庆:重庆大学, AEIC Academic Exchange Information Center (China), 2023: 238-244.
- [31] 徐雷,张欣钰,刘蕊.信号传递模型下地方政府人才引进政策研究[J].经济评论,2024(3):142-164.
- [32] 钮晓洁,李锴璇.经济转型发展下产学合作型人才培养模式的政策机制——评《产学合作培养人才政策的制度分析》[J].商业经济研

- 究, 2024(8): 193.
- [33] 叶杨, 陈强远, 赵浩云, 等. 人才政策如何影响人才流动? ——基于 2002—2021 年 3308 项政策文本的量化分析[J/OL]. 科学学研究, 1-24[2024-10-23]. <https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20240226.001>.
- [34] 孙哲远, 白燕. 城市人才政策如何影响中小企业“专精特新”转型[J]. 中国人力资源开发, 2024, 41(3): 98-108.
- [35] 徐培, 金泽虎, 孔丹丹. 贸易政策不确定性、人才政策与出口企业创新[J]. 南京财经大学学报, 2023(5): 100-110.
- [36] 岳洪宇, 薄建柱, 彭然. 省级“十四五”社会信用体系建设规划政策文本分析——基于“工具-目标”二维框架[J]. 科技和产业, 2024, 24(19): 133-137.
- [37] 俞立平, 周朦朦, 张运梅. 基于政策工具和目标的碳减排政策文本量化研究[J]. 软科学, 2023, 37(10): 61-69.
- [38] 陈雅芝, 罗丹, 黎江平. “目标—工具”适配视角下生活垃圾分类政策量化研究——以 46 个重点城市为例[J]. 生态经济, 2022, 38(10): 198-205.
- [39] 徐优璇, 马翠军. 我国创新人才培养政策的“工具-目标”适配性分析——基于 2010 年以来的 15 份政策文本[J]. 成都师范学院学报, 2024, 40(5): 53-62.
- [40] 杨凯瑞, 严传丽, 谭启祥, 等. 中美芯片产业政策比较: 理念、目标、路径与创新[J]. 中国科技论坛, 2024(9): 166-177.
- [41] PETER A. HALL. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy making in Britain[J]. Comparative Politics, 1993(3): 276-279.
- [42] 刘微, 王慧, 雷蕾, 等. 北京市科技金融政策供需匹配研究——基于 LDA 政策文本计量方法[J]. 经济问题, 2023(1): 52-6
- [43] 高中华, 张恒. 高质量发展驱动制造业企业人才支撑体系优化的路径及对策[J]. 技术经济, 2023, 42(12): 45-55.

Ideas, Objectives and Tools—A Three Dimensional Landscape of Talent Policy in China: Based on the Analysis of Talent Policies Since the 18th National Congress of the Communist Party of China

Gao Zhonghua¹, Wang Jianlong², Zhou Jinlai¹

(1. Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100006, China;

2. Business School, University of Chinese Academy of Social Science, Beijing 102488, China)

Abstract: In order to continuously do a good job in talent work, and further build a talent strong country with high quality, and achieve high-level technological self-reliance and self-improvement, in recent years, especially since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the relevant functional departments of the country have successively issued many talent policy documents to promote the gradual optimization and improvement of the talent policy system in China. Based on the systematic review of 808 talent policy texts released at the national level since the 18th National Congress of the Communist Party of China, a three-dimensional analysis framework of “ideas-goals-tools” talent policy was constructed. Then, based on the LDA topic generation model, methods such as word frequency analysis and topic analysis for in-depth investigation were comprehensively used. It can be discovered that China’s talent policy embodies the unity of principle, planning, and operability in the conceptual dimension, emphasizes systems and institutional mechanisms reform and clear feasibility in the goal dimension, and highlights flexibility, practicality, and collaborative innovation in the tool dimension. Overall, the systematic features of talent policy are quite obvious. Based on these results, it is suggested that the core concept of “talent is the first resource” should be adhered, efficient and clear policy objectives should be set, a balanced combination of policy tools should be constructed, promoting the linkage and cooperation between policy concepts, policy objectives, and policy tools should be accentuated at the same time.

Keywords: talent policy; policy ideas; policy objectives; policy tools; three-dimensional analysis framework