

我国科技人才政策 实施成效评估

刘洪银 田翠杰 © 著

中国社会科学出版社

我国科技人才政策 实施成效评估

刘洪银 田翠杰 © 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国科技人才政策实施成效评估/刘洪银, 田翠杰著. —
北京: 中国社会科学出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9815 - 5

I. ①我… II. ①刘… ②田… III. ①技术人才—人才政策—
研究—中国 IV. ①G316

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 017179 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 1 月第 1 版
印 次 2017 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 302 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

新常态下，中国经济进入从高速到中高速增长速度换挡期、结构调整期、动力转换期，经济发展需要培育发展新型动能，提升改造传统动能，科技和人才是创新驱动、转型发展的动力源。人才具有时变特征，科技人才政策制定和实施应基于新时期人才需求特征，遵循人才发展规律，科学设计政策体系。科技人才政策要做到与时俱进，就要对政策实施效果进行评估，根据评估结果修正人才政策，构建科学的政策管理机制。本书通过探索不同时期科技人才政策的历史演进，评估科技人才政策内容和成效，发现不同时期尤其是邓小平南方谈话后和 21 世纪以来科技人才政策在人才引进、培养、流动和激励等方面的实施效果和政策缺陷，从中发现不利于科技人才成长的政策本身和其他机制体制问题；之后，立足社会文化和时代发展背景，从新时期人才需求特征及其变化趋势入手，针对当前科技人才管理中存在的突出矛盾和问题，提出我国中长期内科技人才政策的战略定位、制定原则、动态调整机制的政策建议。本书提出和试图解答以下几个问题：

第一，新中国成立以来不同时期尤其是新中国成立以来科技人才政策在引进、培养、流动和激励人才方面产生什么成效？存在哪些局限性？

第二，新世纪以来制约我国科技人才政策作用效果的机制体制有哪些？深层次原因何在？如何创新科技人才工作机制体制？

第三，如何基于新时期人才需求特征及其变化趋势制定我国科技人才政策，才能提高科技人才政策的前瞻性、实效性和弹性？

第四，如何科学构建科技人才评价体系，解决当前科技人才“官本位”取向和体制内外科技人才流动不畅、教学科研单位行政化倾向？

围绕以上问题，本书作者采用问卷调查和深度访谈法，对研究主题进行了有益的探索。

2 我国科技人才政策实施成效评估

(1) 科技人才政策实施成效未充分释放。科技人才政策宣传和落实不到位，政策实施成效未充分释放。科技人才流动政策产生天花板效应，培养政策没有有效带动单位的积极性，激励政策对青年人才作用效果不高，体制外科技人才成为政策作用的盲点。新时期我国科技人才激励政策在中西部地区产生了显著成效。但科技人才跨地区流动未常态化，政策没有逆转地区间科技能力差距发散趋势。

(2) 科技人才政策成效释放存在多重约束。政策的管理调控不完善抑制科技人才政策乘数效应释放；政策目标偏离科技人才需求目标，激励目标不相容降低青年科技人才政策成效；激励机制和配套措施不完善以及体制惯性对体制外科技人才政策成效形成约束。

(3) 提出提升科技人才政策实施成效对策。建立完善“立改废”动态管理机制，确保政策落地；鼓励兼职从业，建立完善科技人才市场化流动和共享政策；建立完善行政与学术职务分离转换机制，完善青年科技人才激励相容政策，授予科技人才部分成果转让处置权限。

近几年来，刘洪银教授笔耕不辍，先后主持并承担了国家社会科学基金、中国科协、天津市农委的研究课题多项。为了探索和把握我国科技人才成长规律与路径，他先后赴北京、上海、山东、河北及天津调研和访谈，本书中的大量数据和资料都是源于他第一手的调查。作者对研究对象追踪研究作出的一些判断和分析发现是独到的，对于研究该问题的各界同仁是有参考价值的。

期望本书的出版能够推动科技人才管理理论研究，并为政府相关部门和人才管理者提供政策支撑和理论指导。

周立群

2016年10月于南开园

前 言

政府政策制定和科学行政决策需要咨询研究支持，咨询决策研究是服务经济社会的有效工具，也是人文社会科学研究成果转化的主要方式之一。南开大学滨海开发研究院致力于政府决策咨询研究，2016年入选首批“天津市高校智库”。本著作即是依托滨海开发研究院这一专业研究平台申报立项的中国科学技术协会2013年政策类调研课题的研究成果。作者从南开大学理论经济学博士后流动站出站后，一直在滨海开发研究院从事研究工作，受到研究院的长期资助。研究院常务副院长周立群教授对本项目研究提供了大力支持，并资助完成本书出版，笔者在此表示深深的敬意和谢意！

项目进行了大样本问卷调查和实地访谈，回收有效问卷784份，访谈记录49份。撰写主报告5份，分报告6份，提交专题报告4份。本书是在上述研究成果的基础上进一步深入研究的结果。著作通过对科技人才政策内容和成效的评估，发现不同时期科技人才政策在人才引进、培养、流动和激励等功能方面的实施效果和政策缺陷，从新时期人才需求特征及其变化趋势入手，提出我国中长期内科技人才政策动态调整政策建议。利用公开统计数据 and 问卷调查数据从科技人才政策总体和功能性分类政策（引进、培养、流动和激励政策）两个方面沿着历史演进路径（新中国成立初期、“文化大革命”时期、改革开放初期、南方谈话后以及21世纪以来）进行成效总体评估，并选择影响深远和演进至今的政策作为代表性政策分别进行评价，在评估研判的基础上发现成效约束问题，探索问题成因，提出破解对策。研究发现，新时期我国科技人才激励政策在中西部地区产生了显著成效。但科技人才政策宣传和落实不力，实施成效存在年龄、体制和地区结构性差异；政策目标偏离科技人才需求目标，体制外单位和青年科技人才政策成效较低。国家应全面允许和鼓励科技人才兼职，建立完善行政与学术职务分离与转换机制

2 我国科技人才政策实施成效评估

和青年科技人才激励相容政策。

本项目研究团队主要由天津农学院人文学院和经济管理学院的教师与学生组成。天津农学院孟玉环副研究员、郑红梅副研究员、林霓裳博士、张洪霞老师、崔宁老师、程宝乐老师、吕献红老师，南开大学滨海开发研究院王金杰博士，天津市农村经济与区划研究所秦静博士，中共天津市委北辰区委组织部人才科严俊科长等参与了本项目社会调查，对本项目研究做出了重要贡献，笔者表示衷心感谢！感谢天津农学院人文学院、科技处领导对项目研究和本书出版的关心及支持！问卷调查和深度访谈得到了广大科技人才的鼎力支持，在此一并表示感谢！

本书由天津农学院刘洪银教授、田翠杰副教授合著。全书分为13章。田翠杰副教授撰写第二章、第三章和第五章，其余部分为刘洪银教授撰写。本书的框架结构、研究思路、质量把关、统稿修改定稿由刘洪银教授负责。

笔者

2016年10月17日

目 录

第一章 引言	1
第一节 研究目的意义	1
第二节 研究思路	2
第三节 研究的技术路线	3
第四节 研究方法	3
第二章 文献评述	6
第一节 人才的概念	6
第二节 科技人才的概念与特征	7
第三节 政策的概念	8
第四节 科技人才政策	8
第五节 科技人才政策述评	20
第三章 新中国成立以来我国科技人才政策演进的梳理与评述	22
第一节 科技人才政策背景的发展演变	22
第二节 科技人才政策目标的发展演变	26
第三节 科技人才政策特点的发展演变	29
第四节 科技人才政策功能体系	44
第五节 科技人才政策的经验教训与启示	59
第六节 科技人才政策发展规律与趋势	60
第四章 我国科技人才政策成效生成机理	63
第一节 公共政策作用机理	63
第二节 公共政策成效生成机理	65
第三节 科技人才政策供给者与政策对象之间动态	

2 我国科技人才政策实施成效评估

贝叶斯博弈	66
第四节 基于贝叶斯博弈的科技人才政策成效生成机理	70
第五章 我国科技人才政策成效的总体评价	74
第一节 分阶段科技人才政策成效	74
第二节 分功能科技人才政策成效	84
第六章 标志性科技人才政策实施成效评估	101
第一节 科技人才政策成效总体评估问卷统计描述	101
第二节 标志性科技人才引进政策实施成效评估	109
第三节 标志性科技人才培养政策实施成效	120
第四节 标志性科技人才流动政策实施成效	141
第五节 标志性科技人才激励政策实施成效	150
第七章 案例分析：新时期上海市科技人才政策实施成效	163
第一节 研究背景	163
第二节 总体状况	164
第三节 科技人才引进和流动政策	164
第四节 科技人才培养政策	170
第五节 科技人才激励政策	177
第六节 研究结论	181
第八章 我国科技人才政策成效的结构性差异	183
第一节 研究背景	183
第二节 我国科技人才政策成效的所有制差异	183
第三节 我国科技人才政策成效的学科差异	188
第四节 新时期我国科技人才政策成效的区域差异	189
第五节 研究结论	203
第九章 海外高层次人才引进政策实施成效、存在问题与解决对策	
——以“千人计划”为例	205
第一节 研究背景	205
第二节 各地区海外高层次人才引进政策实施与比较	206
第三节 海外高层次人才引进政策实施效果	209

第四节	海外高层次人才引进政策存在的问题	212
第五节	完善海外高层次人才引进政策的对策建议	218
第十章	新时期我国科技人才培养政策成效约束与提升对策	224
第一节	新时期我国标志性科技人才培养政策	224
第二节	标志性政策演进	227
第三节	新时期科技人才培养政策实施效果	230
第四节	科技人才培养政策成效约束	232
第五节	提升科技人才培养政策成效的对策	238
第十一章	我国科技人才流动政策成效约束与提升对策	240
第一节	研究背景	240
第二节	科技人才流动政策实施效果	242
第三节	科技人才流动政策成效约束主要问题	243
第四节	完善科技人才流动政策的对策	244
第十二章	新时期我国科技人才激励政策成效约束和破解对策	247
第一节	研究背景	247
第二节	我国科技人才激励政策体系	248
第三节	科技人才激励政策实施成效	252
第四节	科技人才激励政策成效约束主要问题	254
第五节	完善科技人才激励政策的对策	257
第十三章	主要结论	261
第一节	科技人才政策演进特征	261
第二节	科技人才政策成效	262
第三节	科技人才政策成效约束	262
第四节	对策建议	264
附 表	267
主要参考文献	281

第一章 引言

第一节 研究目的意义

科技人才是推动经济社会转型的主导力量，科技人才培养、使用、激励和管理等受国家人才政策调整。科技人才政策制定和实施应基于人才需求特征，遵循人才发展规律，科学设计政策体系，才能实现预期的政策目标。科技人才政策成效评估对修正人才政策、提高政策作用效果具有重要的现实意义。科技人才政策评估应立足社会文化和时代背景，评价人才政策的经济效应和社会效应。在寥寥无几的科技人才政策评价中，针对改革开放前后的人才政策评价较多，而近期尤其 21 世纪以来人才政策评价较少。本书通过探索不同时期科技人才政策的历史演进，评估科技人才政策内容和成效，发现不同时期（尤其是邓小平南方谈话后和 21 世纪以来）科技人才政策在人才引进、培养、流动和激励等方面的实施效果和政策缺陷，从中发现不利于科技人才成长的政策本身和其他机制体制问题；立足社会文化和时代发展背景，从新时期人才需求特征及其变化趋势入手，针对当前科技人才管理中存在的突出矛盾和问题，提出我国中长期内科技人才政策的战略定位、制定原则、动态调整机制的政策建议，以保障新时期科技人才政策的前瞻性和实效性。

本书运用科学的人才政策评价方法，分时期评价我国科技人才政策实施成效和作用局限，详细解读影响 21 世纪以来国家科技人才政策成效的体制机制因素，研究试图回答以下问题：

第一，新中国成立以来不同时期尤其是 21 世纪以来科技人才政策在引进、培养、流动和激励人才方面产生什么成效？存在哪些局限性？

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

2 我国科技人才政策实施成效评估

第二，新世纪以来制约我国科技人才政策作用效果的机制体制有哪些？深层次原因何在？如何创新科技人才工作机制体制？

第三，如何基于新时期人才需求特征及其变化趋势制定我国科技人才政策，才能提高科技人才政策的前瞻性、实效性和弹性？

科技人才政策是培养、使用、激励和评价科技人才的制度安排，政策成效受多种因素影响，其中政策前瞻性和政策对象适应性是关键因素。本书从新时期人才需求特征和变化趋势入手评估科技人才政策的成效，从中发现抑制科技人才政策的机制体制问题和成因，并遵循人才成长规律提出政策建议。研究结果对当前科技人才政策修订和实施具有一定的参考价值。根据研究结果修订的科技人才政策将具有前瞻性和适应性，能够提高政策作用效果，有助于提高科技人才素质和产出水平。

第二节 研究思路

第一，梳理把握科技人才政策。阅读、梳理、把握我国各时期（新中国成立初期、“文化大革命”时期、改革开放初期、邓小平南方谈话后和21世纪以来）科技人才政策和各功能（引进、培养、流动和激励）科技人才政策，分析政策类型、政策内容和特点、政策结构、颁发部门、政策背景和目的、政策演进等，选择代表性政策，分析代表性政策内容，构建政策评估研究的总体框架。该步骤主要采用文献阅读法。

第二，确定科技人才政策目标。根据《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》和《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》确立新时期科技人才政策战略定位、总体目标以及科技人才引进、培养、流动和激励政策分别要达到的目标。

第三，科技人才政策实施成效。设计和发放调查问卷，进行社会调查。通过公开统计资料和问卷调查数据分别从宏观和微观两个方面实证分析各时期、各功能科技人才政策实施效果，包括科技人才政策总体成效、标志性科技人才政策成效和科技人才政策成效的结构性差异。该步骤采用问卷调查法和文献研读法。

第四，诊断问题。将科技人才政策成效与政策目标进行比较，发现政策成效提升空间。拟定访谈提纲，进行深度访谈，通过深度访谈寻找约束成效释放的问题，包括政策自身存在的问题和现实中尚未得到政策调整、未解决的难题。研究成果分别形成四个专题报告：新时期科技人才引进政策、培养政策、流动政策和激励政策成效约束与提升对策。该步骤主要采用比较研究、深度访谈法。

第五，对策建议。按照新时期科技人才需求特征确定人才政策制定思路，从政策成效约束问题切入提出完善科技人才政策、解决政策问题的对策建议。撰写和提炼专报，从问题入手探讨问题原因，提出解决对策。该步骤采用政策建议法。

第三节 研究的技术路线

首先，拟订研究方案，构建整体分析框架。包括综述相关研究文献、相关理论，评述该领域相关研究动态演进，确定本书的理论体系、研究方法和研究空间。

其次，梳理把握科技人才政策，分析政策类型、政策结构、颁发部门、政策演进等，选择代表性政策。

再次，拟订调研方案，确定调研方法、调研对象和调研内容，然后组织实施调研活动。

又次，根据调研结果撰写调研报告和专题报告，进一步提炼专报。

最后，修改调研报告和专报。

本书研究技术路线如图 1-1 所示。

第四节 研究方法

一 对比分析方法

采用无对照组前后对比法和对照组前后对比法。前者采用“前—后”对比分析，即以政策对象在政策作用前后发生的变化作为政策所产生的效果。后者采用非随机选组对比法。即将受到政策干预的科技人

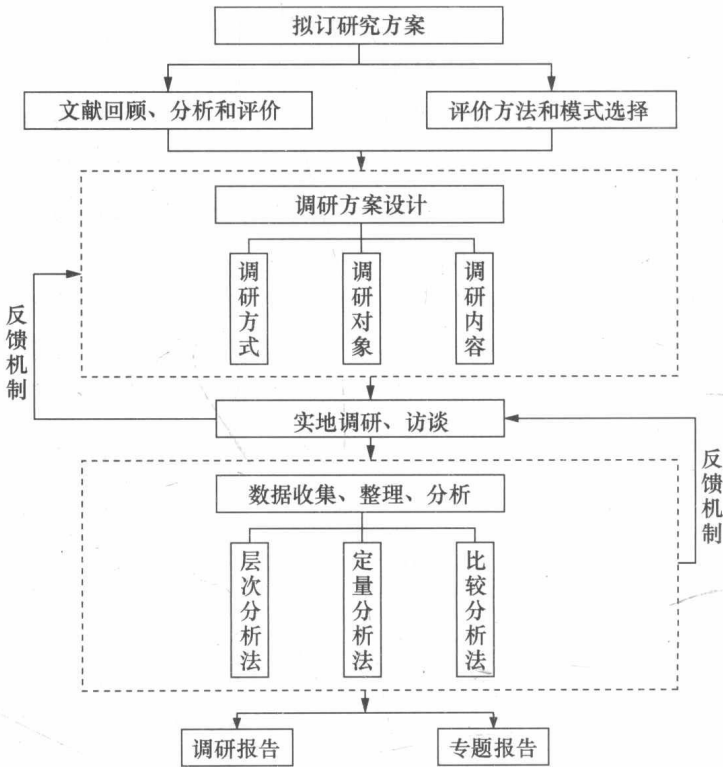


图 1-1 课题研究逻辑框

才作为实验组，未受政策干预的作为控制组（控制组在重要方面应与实验组具有可比性和类似性），两组变化的差异即为政策成效。

二 深度访谈法和案例分析法

（一）访谈对象

科技人才。本书将科技人才界定为从事理工农医类科技活动、具有副高级以上职称或博士以上学历的科技工作者。选择不同年龄段不同政策对象的科技人才；东部、中部、西部代表性省市科技人才。

科技人才管理者。科技人才管理部门（科技型企业、高校、科研机构的组织人事部门、基层地方政府组织人事部门或人才交流中心等）工作人员。

科技人才政策制定者。中央和地方科技人才政策出台部门，如组织人事部门、科技部门等。

（二）访谈内容

不同时期科技人才政策实施成效。不同时期科技人才政策对人才引进、人才培养、人才流动和人才激励方面产生的效应。

新时期国家科技人才政策和地方科技人才政策实施成效和约束。评估科技人才政策在人才引进、培养、流动、激励方面作用效应和约束机制体制。

（三）案例分析

选取新时期代表性科技人才政策进行案例分析，评价该政策在人才引进、培养、流动和激励方面的实施成效、局限性、约束机制以及完善对策。

选取代表性省市科技人才政策作案例分析。评价地方科技人才政策特色、实施成效和可借鉴之处。

三、问卷调查法

为获取科技人才引进、培养、流动和激励政策在政策宣传、政策执行、政策执行效果、政策实施成效、政策问题和解决对策等方面的信息，本书通过设计调查问卷，对不同地区不同职业的理工农医类科技人才进行问卷调查。发放问卷 1000 份，回收有效问卷 786 份。

第二章 文献评述

第一节 人才的概念

由于不同历史时期经济、社会、文化发展的差异，对人才概念的解释不尽相同，目前，对人才概念的解释没有一个严格的、规范的、被各界共同认可的定义。但是，学术界对人才本质的界定基本一致，普遍认为，人才应该至少具备如下三个特征之一：

- 一是应该具备一定的技能，尤其是杰出技能；
- 二是具备一定的智能，能从事创造性劳动；
- 三是对社会做出一定贡献。

比如，王通讯（1985）、夏子贵（1989）、沈利生和朱运法（1999）、马贵舫（2005）、洪冰冰（2011）等都持有这一观点。

政府部门并没有明确规定人才的概念，人事部只是将人才分为党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才、技能人才和农村实用人才五类；中国科协（2008）指出，衡量人才的主要标准是品德、知识、能力和业绩，这是定性描述，并没有客观的判别标准。人才概念本身就包含一定程度的主观价值判断，概念边界模糊，更具有伸缩性。它的内容是政府为达到特定政策目的而设定的，在不同时期甚至不同地域，含义是不同的。^①

^① 中国科协调研宣传部、中国科协发展研究中心：《科技人力资源发展研究报告》，中国科学技术出版社2008年版。

第二节 科技人才的概念与特征

科技人才政策的对象是科技人才，而学术界对“科技人才”的界定也存在很多争议，一直比较模糊，其称呼也不尽相同，但普遍都认为，科技人才属于人才，其本质与人才的本质相同，具备一般人才的特征，是具有某种专业知识或从事某种科技活动的人才。比如，孔繁顺（1998）、孙立和张秀青（1999）、李京文（1999）、左琳和郑智贞（1999）、杜谦等（2004）、周荣（2005）、吉树山（2005）、李明（2008）、洪冰冰（2011）等都持有类似观点。

我国相关政府部门对“科技人才”的界定采用了学者普遍认同的观点，2010年《国家中长期科技人才发展规划（2010—2020）》指出，科技人才是指具有一定的专业知识或专门技能，从事创造性科学技术活动，并对科学技术事业及经济社会发展做出贡献的劳动者^①。可见，学术界和政府部门都认为科技人才应具备的特征主要包括具有专门知识和技能、从事科学和技术工作、具有较高的创造力、能够对科学技术发展和人类进步做出较大贡献。

这些特征可以认为是科技人才应具备的绝对硬性标准，除此之外，还有部分学者认为，科技人才的界定还具有相对性或动态性。比如，何青（2001）、刘志宏（2009）、洪冰冰（2011）认为，在不同的地区和不同的历史时代，对科技人才的界定标准不一样，科技人才也要符合时代发展的要求。在科技人才的具体界定上，洪冰冰（2011）认为，1949—1966年这一时期中国科技人才主要包括以下几个方面：（1）民国时期遗留下来的各类专业技术人员和高等学校毕业生；（2）来自解放区从事科技活动的人员；（3）从海外归国服务的留学人员和科学技术专家；（4）新中国自己培养的普通高等学校和成人高等学校毕业生；（5）来华提供科技援助的苏联和东欧科技专家。^② 这些学者的这一观点

^① 《国家中长期科技人才发展规划（2010—2020年）》，2010年。

^② 洪冰冰：《建国早期科技人才政策研究（1949—1966）》，硕士学位论文，安徽医科大学，2011年。