

中国政治研究丛书·第二辑

人才政策评估的数字化方法

薛泽林 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



人才政策评估的数字化方法

——



图书在版编目(CIP)数据

人才政策评估的数字化方法 / 薛泽林著. — 上海 : 上海社会科学院出版社, 2023

ISBN 978 - 7 - 5520 - 4200 - 9

I.①人… II.①薛… III.①人才政策—评估—数字化—方法研究 IV.①C962

中国国家版本馆 CIP 数据核字(2023)第 140846 号

人才政策评估的数字化方法

著 者: 薛泽林

责任编辑: 赵秋蕙

封面设计: 黄婧昉

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315947 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海万卷印刷股份有限公司

开 本: 710 毫米×1010 毫米 1/16

印 张: 12.5

字 数: 200 千

版 次: 2023 年 9 月第 1 版 2023 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 4200 - 9/C · 225

定价: 65.00 元

版权所有 翻印必究

薛泽林

管理学博士，公共管理博士后，上海社会科学院政治与公共管理研究所副研究员，公共管理研究室主任，硕士研究生导师，上海社会科学院创新工程团队“数字化转型与超大城市治理创新”首席专家，兼任共青团上海社会科学院委员会书记。

曾主持国家哲学社会科学青年课题、上海市哲学社会科学青年课题、上海社会科学院重大课题、上海社会科学院国家高端智库课题，在 SSCI、CSSCI 及重要报刊发表论文等文章 30 余篇，相关研究成果多次获得中央和省部级领导批示，获上海市青年五四奖章、上海社会科学院张仲礼学术奖等荣誉。

前 言

人才政策作为新时代人才强国战略落地的工具集,主要包括中央和地方两个层级、综合和专项两个类别、法规和文件两种形式。进入新时代以来,一方面,我国的人才政策总体开始呈现出新的高潮,中央与地方的政策组合拳有效地推动了我国人才强国战略的深入实施;但另一方面,人才政策评估不够及时、不够精准、不够科学,导致人才政策面临着繁琐、重复、低效等效能不够高的问题,成为困扰人才理论研究和实务工作的瓶颈。探索更加及时、更加精准、更加科学、更加行之有效的人才政策评估模式,为高水平人才高地建设的政策制定、执行和修订提供数据支持,成为当下人才工作的重点和难点之一。

自人类进入数字化的新技术时代以来,数字技术的发展不仅推动了治理、经济、社会的快速数字化转型,也给公共政策评估的数字化方法新探索带来了机遇,并催生了众多理论研究者的学理探讨和政策实践者的评估实践。聚焦于我国当下的人才政策评估理论与实践不难发现,已有的人才政策评估多使用了较为传统的定量评估、定性评估、试验评估等分析方法,评估过程也有在主体、过程、方法等方面的短板。自身体制机制不健全与新技术方法应用不足是我国的人才政策评估所面临的双重困扰,研究人才政策评估的数字化方法,用新技术突破已有政策评估的制度瓶颈,打造人才治理的新模式势在必行。

数字时代的技术发展使得公共政策的评估深度内嵌于治理体系之中。在传统的决策周期模型中,评估往往是决策完成之后单独进行的一个环节,属于整个决策周期的最末端,其滞后性和潜在风险是政策评估效能大打折扣的主要原因。但进入数字时代以后,基于数字技术建立起来的全样本、实时性、交互性的平台型治理体系,使得政府政策的制定、执行、评估和修改开始高度融合在一起。如借助于城市大脑和领导驾驶舱,决策者可以更加直观、更加及时

地了解到包括人才政策在内的各项公共政策的运作情况,并基于核心监测指标以及总体政策指数的情况,综合判断乃至调整人才政策的总体安排。

结合政府治理数字化转型的总体趋势,本研究认为,当下我国人才政策评估应树立数字驱动评估创新的总体思路。具体而言,人才政策评估的数字化方法创新,就是构建以数字驱动为特征,场景和界面融合的人才政策评估“双层嵌套的场景治理”新模式。研究认为,双层嵌套的场景治理新模式以完善人才治理体系为目标,以推动“技术—数据—治理”三种逻辑融合为思路,以政策供需的精准匹配为方法,以界面嵌套和场景应用为工具,具体抓手是推动数据与技术、技术与治理、部门与政策、场景与需求的融合,打造数字化转型背景下的人才工作协同一体化格局。

人才政策评估的数字化方法创新在实践中要充分发挥数字化的技术优势,通过政策评估理念转变、机制转变、问题明确、战略锚定,更好地运用新技术推动人才政策的发展。具体来说,一是人才政策评估理念转变,包括树立循数决策理念、注重数据价值挖掘、关注评估技术瓶颈、明确质量增长逻辑;二是人才政策评估机制转变,包括明确数据采集汇聚机制、优化政策收益反馈机制、探索多元指标整合机制、健全数据评级保护机制;三是人才政策评估关键问题,包括强化人才信息安全与保护、关注数据质量与算法优化、完善政策评估法律和制度、培育专业化政策评估人才;四是人才政策评估的数字化方法未来战略,包括强化人才战略实现的新型举国优势、实施更加精准有效的人才政策体系、打造有效的人才战略实施监测系统、推动政策评估制度与技术工具融合、研发具有中国特色的人才评价标准等。

基于当前数字化转型的总体趋势,本研究提出了人才政策评估的数字化方法议题,主要理论创新和不足各有两点。理论创新方面:一是从研究的问题意识来看,结合治理的数字化转型方向,以及当下我国人才政策评估面临的短板和制约,提出了人才政策评估的数字化转型问题,并初步探讨了其可能包含的主要内容;二是在人才政策评估数字化方法“目标、思路、方法”分析的基础上,基于数据与技术融合、技术与治理融合、部门与政策融合、场景与需求融合的思路,初步构建了人才政策评估数字化方法创新的“双层嵌套场景治理新模式”。不足方面:一是受制于研究者自身的专业背景限制,在数据分析和转

件设计方面的短板使得该报告所提出的方法总体来看还比较粗浅,距离真正落地还有一段距离;二是人才治理的数字化转型作为一种新的治理趋势和方向,现有实践才刚刚开始,合适的实证案例一时难以找到,所构建的理论没有经过实证的检验。

展望未来,人才政策评估的数字化方法能够通过全样本数据整合、模型化数据分析、实时化评估反馈、全过程数据支撑等方式,推进人才政策过程中议程设置信息化、备选方案讨论开放化、决策执行智能化、决策评估实时化以及全过程跨学科综合集成化等目标,着力破解当前人才政策评估的“双重不足”。但立足当下,面对公共事务的高度复杂性,人才政策评估的数字化方法其效果究竟如何、模式设计何为最优、风险挑战还有哪些,处于探索初期的我们尚无定论。而解答以上问题则需要我们进一步洞察国内外研究和实践的前沿,直面不断“数据化”“网络化”“集成化”的现实政策环境,建立起持续迭代优化的政策模式以应对挑战。

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
一、研究背景	1
二、理论意义	4
三、实践价值	6
四、人才政策评估的创新方向	8
五、研究基本思路和主要观点	10
第二章 公共政策评估的理论发展	13
第一节 公共政策评估的基本要素	13
一、政策评估的定义	14
二、政策评估的标准	16
三、政策评估的程序	17
第二节 公共政策评估的理论模型	20
一、目标达成模型	20
二、侧面影响模型	21
三、综合评估模型	23
第三节 公共政策评估的演进趋势	24
一、关注效果的第一代政策评估	25
二、关注实用的第二代政策评估	26
三、关注批判的第三代政策评估	27

四、关注回应的第四代政策评估	28
第四节 公共政策评估的最新探索	29
一、S-CAD 政策评估方法	29
二、政策评估准试验方法	32
三、政策评估的实验方法	35
第三章 我国人才政策评估的实践现状	39
第一节 新时代我国人才工作的战略导向	39
一、坚持党管人才基本原则不动摇	40
二、坚持人才引领发展思路不动摇	41
三、坚持全方位聚才用才战略不动摇	43
四、坚持体制机制改革路线不动摇	45
第二节 新时代我国人才工作的顶层设计	47
一、坚持投入优先,提升人才工作战略定位	48
二、坚持创新驱动,营造良好人才发展环境	50
三、坚持市场导向,不断完善人才治理体系	52
第三节 我国人才政策实施的创新性实践	54
一、深圳前海人才政策创新	54
二、杭州余杭人才政策创新	59
三、江苏昆山人才政策创新	63
四、北京中关村人才政策创新	66
第四节 我国人才政策实践面临的瓶颈	69
一、人才政策的总体效能有待进一步提升	70
二、人才政策的总体质量仍要进一步优化	71
三、人才政策的制度障碍还需进一步突破	73
第四章 我国人才政策评估的现状	76
第一节 我国人才政策评估的实践探索	76
一、国家人才中长期规划专项评估	76

二、国家科技中长期规划中期评估	81
三、地方性重大专项人才政策评估	84
第二节 我国人才政策评估的理论探讨	88
一、定量评估方法	88
二、定性评估方法	90
三、试验评估方法	93
第三节 当前我国人才政策评估的短板	95
一、人才政策评估主体方面短板	95
二、人才政策评估过程方面短板	97
三、人才政策评估方法方面短板	98
四、人才政策评估的双重制约	99
第五章 人才政策评估的数字化方法新模式	101
第一节 公共政策评估的数字化方法研究进展	101
一、政策评估数字化方法的发展应用	102
二、政策评估数字化方法的总体思路	108
三、政策评估数字化方法的应用程序	111
第二节 人才政策评估数字化方法的机遇	113
一、数字化时代人才政策评估特征变化	113
二、数字化时代人才政策评估逻辑转变	116
三、数字化时代人才政策评估关键问题	118
第三节 人才政策评估数字化方法的内容	121
一、人才政策制定评估	121
二、人才政策执行评估	123
三、人才政策效果评估	126
第四节 人才政策评估的数字化方法新模式	128
一、目标：构建简约高效的人才治理体系	129
二、思路：推动治理—技术—数据深度融合	131
三、方法：探索数据驱动的政策精准定制	133

四、模式：打造双层嵌套场景治理新模式	134
五、双层嵌套场景治理体系的建构与应用	138
第六章 人才政策评估数字化方法的案例分析	143
第一节 雄安新区人才政策评估的网络分析方法	143
一、实施背景	144
二、数据方法	144
三、主要内容	145
第二节 水利人才政策评估的数字人才画像方法	148
一、总体设计	148
二、体系运作	149
三、总体成效	150
第三节 教师人才政策评估的数字模型分析方法	151
一、实施背景	151
二、系统架构	152
三、成效分析	153
第四节 浙江人才政策评估的数字人才智治方法	154
一、制度设计	154
二、政策要点	155
三、政策展望	156
第七章 人才政策评估数字化方法的实践应用	158
第一节 人才政策评估数字化方法的理念转变	158
一、树立循证决策理念	159
二、注重数据价值挖掘	159
三、关注评估技术瓶颈	160
四、明确质量增长逻辑	160
第二节 人才政策评估数字化方法的机制转变	161
一、明确数据采集汇聚机制	161

二、优化政策收益反馈机制	162
三、探索多元指标整合机制	162
四、健全数据评级保护机制	163
第三节 人才政策评估数字化方法的关键问题	164
一、强化人才信息安全与保护	164
二、关注数据质量与算法优化	165
三、完善政策评估法律和制度	165
四、培育专业化政策评估人才	166
第四节 人才政策评估数字化方法的未来战略	167
一、强化人才战略实现的新型举国优势	167
二、实施更加精准有效的人才政策体系	168
三、打造有效的人才战略实施监测系统	168
四、推动政策评估制度与技术工具融合	169
五、研发具有中国特色的人才评价标准	169
第八章 结语	171
一、研究的不足与可能的贡献	171
二、对研究的未来展望	172
参考文献	174

第一章 绪 论

国家发展靠人才，民族复兴靠人才。党的二十大报告强调，“实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”，明确提出“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”，明确强调“必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”，明确倡导“更加积极、更加开放、更加有效的人才政策”。同时，新的党章修订中也加入了“充分发挥人才作为第一资源的作用”的新表述与新要求，这为我们新时代新征程做好人才工作提供了科学指南和根本遵循。聚焦于“人才政策”这一人才强国战略的实施抓手，通过评估方法的创新，可以有助于新时代人才强国战略的有力推进。

一、研究背景

人才政策作为新时代人才强国战略落地的工具集，主要包括中央和地方两个层级、综合和专项两个类别、法规和文件两种形式。近年来，在人才强国战略深入实施过程中，我国中央和地方协同配合打好政策组合拳，为各地区和各主要城市实施人才引领发展战略奠定了坚实基础，我国的人才政策总体开始呈现出新的高潮，人才工作站在了一个新的历史起点上。北大法宝政策数据库数据显示，截至 2021 年 4 月底，剔除通知、决定等没有实质内容的政策文本，我国共有地方性人才政策 3 191 条^①，人才政策的数量之巨可见一斑。但与此同时，各地区、各城市的人才政策繁琐、重复、低效等问题也是困扰人才理

^① 前瞻产业研究院. 2021 年中国 31 省市人才政策对比及效益评价深度分析报告[R]. 2021.

论研究和实务工作的瓶颈。以上海市某中心城区为例,截至2018年年底,该区正在实施的人才政策包括中央政策76项、上海市政策108项、本区政策37项(另有2项拟出台政策),仅区层面的政策就包含了区府、组织部、区委办、区府办、人社、发改、财政、科委、金融办、国资委、食药监、卫健委、市场局、总工会等部门,^①且不说政策客体能否及时全面了解如此繁杂的政策体系,不同条线部门的政策在实施中的冲突、低效运作也在所难免。吴江、苗月霞,杨河清、陈怡安,陈新明、萧鸣政、张睿超等的研究也认为,以往人才规划和人才政策难以取得预期的效果,与缺少绩效评估有直接关系。^{②③④}因此,探索更加及时、更加精准、更加科学、更加行之有效的人才政策评估新模式和新方法,为人才强国战略落实和高水平人才高地建设的政策制定、执行和修订提供实证支持,成为当下人才工作的重点和难点之一。

从学科渊源看,公共政策评估的研究源于政策实践的需要。在李志军、张毅(2023)^⑤看来,从决策咨询的角度理解公共政策评估,其起源可以追溯至古希腊时期,亚里士多德曾是马其顿国王腓力二世之子亚历山大的老师,传授治理国家的技艺;其后在12世纪的中国以及18世纪的法国等,也都有为统治者提供建议的活动或者以定量方式标记官员的功绩。但公共政策作为政策科学的一部分,可以追溯到20世纪30年代,科学管理之父泰勒将数据分析应用于管理过程的改进。从公共政策的学科来看,哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳于1951年出版的《政策科学:近来在范畴和方法上的发展》开了政策研究的先河,并率先提出政策评估的设想。20世纪60年代以来,在林登·约翰逊总统的“大社会”计划、“向相对贫困宣战”计划的实施过程中,政策评估的实践和研究开始登上历史舞台。^⑥目前,学界对公共政策评估主要有三种视角。一是

① 笔者调研数据。

② 吴江,苗月霞.人才强国战略管理创新研究[J].第一资源,2009(4):22-27.

③ 杨河清,陈怡安.海外高层次人才引进政策实施效果评价——以中央“千人计划”为例[J].科技进步与对策,2013(16):107-112.

④ 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(5):59-69.

⑤ 李志军,张毅.公共政策评估理论演进、评析与研究展望[J].管理世界,2023(3):158-171+195+172.

⑥ 费希尔.公共政策评[M].吴爱民,等译.北京:中国人民大学出版社,2003:4.

认为公共政策评估主要是对政策方案或政策计划的评估,如丘昌泰认为,政策评估是评估一项国家计划在符合目标方面之总体影响,或者评估两个或更多计划在符合共同目标方面之相关效能。^①二是认为公共政策评估的着眼点应是政策效果,戴伊将其解释为,政策评估就是了解公共政策所产生的效果的过程,就是试图判断这些效果是不是所预期的效果的过程,就是判断这些效果与政策成本是否符合的过程。^②三是认为公共政策评估就是对政策全过程的评估,既包括对政策方案的评估,也包括对政策执行以及政策结果的评估,内格尔将其解释为一个过程,即依照政策与政策目标之间的关系,在各种备选的公共政策或政府方案中,确定一个能最大限度地达到既定政策目标方案的过程。^③综合来说,目前学界采用最多的是偏重于全过程的评估,即在特定的政策制度下,评估主体按照一定的评估标准和程序,对公共政策的质量和效果,以及构成政策系统的诸要素、环节和评价方法进行局部或全面分析,并获得相关信息与政策结论的过程。^④

对于我国而言,在政策层面,人才政策评估是公共政策评估的具体应用,其需求来源于人才强国战略规划对相关人才政策“加强实施监测评估”的制度安排,以及中央人才工作会议对“共同抓好人才工作各项任务落实”的强调。在理论层面,创新并完善人才政策评估有助于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,同时也是进一步提升人才政策效能,为新时代的人才政策制定、执行和修订提供依据的重要举措。在实践层面,近年来,数字化转型正以不可逆转的趋势重塑着政府治理系统,也给政策评估带来了新的方法红利,本研究拟结合当下数字化转型的新趋势,以及由技术进步带来的工具方法红利,探索人才政策评估的数字化方法创新模式,以此通过提升我国人才政策的整体效能,为推动我国由人才大国向人才强国转变提供政策支撑。

① 丘昌泰. 公共政策[M]. 台北: 巨流图书公司, 1999: 167.

② 戴伊. 自上而下的政策制定[M]. 鞠方安, 吴忱, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 203.

③ 内格尔. 政策研究: 整合与评估[M]. 刘守恒, 等译. 长春: 吉林人民出版社, 1994: 3.

④ 负杰, 杨诚虎. 公共政策评估: 理论与方法[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 24.

二、理论意义

评估是政策过程的一个关键环节,对于正确制定、执行和完善政策以及提高政策质量都发挥了重要作用。近年来,数字技术的发展给人才政策评估所带来的方法革新,不仅在一定程度上能回应并修正人才政策评估的理论争论,也有助于构建并完善新时代的人才治理理论体系。

人才政策评估的数字化方法新模式,回应并修正了人才政策评估主体与客体之间的关系争论。已有研究认为,政策评估是指政策评估人员利用科学的方法和技术,系统地收集相关信息,评估政策方案的内容、规划与执行过程以及执行结果的活动。^① 基于以上概念界定,在传统的人才政策过程分析中,政策常被视为政策主体与政策客体两大行动者之间的互动,这也意味着人才政策的评估只需关注作为政策主体的制定者和执行者,以及作为政策客体的人才受众即可。但是,多元治理和利益相关者理论兴起以后,人才政策的“外溢效应”越来越受到关注。^② 那就是人才政策的制定和执行既然用到了公共资源,就不能明确区分哪些是确定的政策主体,哪些是确定的政策客体,处于同一政策场域内的任何人似乎都具备参与的正当性,呼吁政策开放和公众参与似乎已经成为政策创新的一种潮流。但传统的人才政策评估方式却无法有效应对这一矛盾,这是人才政策评估主体与客体关系的一个瓶颈。与此同时,由于人才政策评估缺少相应的法定程序,政策评估主体确定的随意性大,高质量的第三方评估机构发展相对落后等因素,这些政策主体方面的短板也制约了政策主体和客体之间的有序、良性互动。人才政策评估数字化方法,在政策评估主体方面可以通过平台的开放式运作和第三方专业化支持,在政策评估客体方面可以通过数据的全样本采集和多渠道整合,从而在一定程度上回应并修正了人才政策评估主体和客体之间的关系争论。

人才政策评估的数字化方法新模式,回应并修正了人才政策评估投入与产出之间的关系争论。在已有政策评估理论中,借鉴自然科学的因果链条分

^① 张成福,党秀云.公共管理学(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2020:148.

^② 史梦昱,沈坤荣.人才引进政策的经济增长及空间外溢效应——基于长三角城市群的研究[J].经济问题探索,2022(1):32-49.

析被认为是政策评估的基本理论假设。^①也即人才政策评估的过程事实上是要先明确政策客体过去的状态,以及在享受人才政策之后表现出的新状态,如果这种新状态与政策预期保持一致,那也就意味着政策本身是有效的。但复杂社会系统理论兴起以后,政策的复杂关系得到空前关注,政策本身的复杂因果关系以及非预期的政策后果,使得传统意义上的政策评估常被批评为看不见的“政策黑箱”,政策评估的投入与产出之间成了一本说不清的“糊涂账”,政策评估的科学性备受质疑。^②如在人才政策评估实践中,人才的保障房政策投入是可以衡量的,但政策产出却包含了人才本身满意度、政策经济效应、政策社会效应等多个结果,从而带来了实际的测量困难;再如人才引进政策结果是比较容易衡量的,但政策投入却受到住房、资助、发展等一系列其他政策的影响而变得难以测量。人才政策评估的数字化方法探索,可以通过在政策评估中构筑由多个数据源组成的底层数据底座,再通过开发不同人才政策应用场景,以及不同数据的交互分析,从而有助于综合衡量人才政策的投入与产出,并在一定意义上回应了人才政策评估投入与产出之间的多重因果关系争论。

人才政策评估的数字化方法新模式,回应并修正了人才政策评估政策过程与政策调整之间的关系争论。自政策评估理论兴起以来,为了提升评估的应用绩效,理论界借鉴管理学的“全过程管理”实践,不断呼吁政策评估的全过程方法。^③也即将政策评估应用到从政策制定到政策执行乃至政策结果的全过程,以此做到随时监测政策、及时调整政策,全面提升政策绩效。但这一评估思路在理论上也面临着逻辑自洽的问题。以人才政策评估为例,政策评估本身也是一个过程,需要相关机构组织人员、收集数据、耗时计算,这也意味着政策评估在经历了这个过程之后会有不可避免的滞后性,而正是这种滞后性将会与全过程评估的实时调整政策产生冲突,也即人才政策调整总是滞后于人才政策的评估,更滞后于人才政策的执行。人才政策评估的数字化方法,可以通过数据的实时收集、评估的场景化设计、过程和结果的可视化显示,再

① 王瑞祥. 政策评估的理论、模型与方法[J]. 预测, 2003(3): 6-11.

② 王建容. 我国公共政策评估存在的问题及其改进[J]. 行政论坛, 2006(2): 40-43.

③ 李凤英, 毕军, 曲常胜, 等. 环境风险全过程评估与管理模式研究及应用[J]. 中国环境科学, 2010(6): 858-864.