

文章编号:1000-2995(2012)02-008-0040

自主创新人才队伍政策关联性研究

曲 婉^{1,2} 穆荣平^{1,2} 宋河发^{1,2}

(1. 中国科学院科技政策与管理科学研究所,北京 100190;
2. 中国科学院创新发展研究中心,北京 100190)

摘要: 本文结合政策分析方法和调研数据,系统分析《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020)》及其配套政策和实施细则中人才队伍建设部分的政策关联性。研究结果表明,我国已经初步建成自主创新人才队伍政策体系,但还存在部分配套政策与实施细则不一致、某些实施细则不能有效支撑配套政策等问题。为建立规模宏大的创新人才队伍,我国应该规范自主创新人才队伍政策相关概念和标准,培养并引导创新人才向企业和农村集聚,建立健全以自主创新为核心的人才激励机制,完善创新人才流动配置机制。

关键词: 自主创新; 创新人才和团队; 政策关联性分析

中图分类号: G301

文献标识码: A

2006年2月,中华人民共和国国务院颁布《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020)》(以下简称《规划纲要》)提出要进一步实施人才强国战略,切实加强科技人才队伍建设,为纲要实施提供人才保障。为更好推进规划纲要的实施,国务院颁布《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)〉的若干配套政策》(以下简称《配套政策》),并相继出台一系列配套政策实施细则。目前,60条配套政策中有7条涉及人才队伍建设,78项实施细则中有14项涉及人才队伍建设。这些政策旨在培养和引进高层次战略科学家和创新团队,促进创新人才向企业集聚,培育专业人员和农村实用科技人才,营造有利于创新人才成长的文化环境等。然而,自主创新人才队伍配套政策的落实情况、实施细则与配套政策的一致性、实施细则对配套政策的支撑性等政策关联性问题还需进行深入研究,以更好完善自主创新人才队伍政策体系,为创新型国家

建设提供强有力的人才保障。

政策分析的概念由美国经济学家 Charles E. Lindblom(1958)^[1]提出,目前发展演化为三种主要方法。第一种政策分析方法关注政策制定过程,从政策制定过程出发,强调政策制定过程中利益主体的地位和相互关系,并采用政策网络等分析工具对政策覆盖面和影响力进行研究(Schwindt, Vining 和 Weimer, 1995; Vining 等, 2007)^[2-3]。该类方法一般将政策制定过程分为四个步骤:(1)形成政策备选方案;(2)建立用于评估备选方案的政策目标;(3)在政策目标下对备选方案的影响力进行预测和评估;(4)选择最优的政策备选方案。这类研究方法能否成功的关键在于明确政策目标导向和范围,并在相当程度上受到对备选方案评估结果的影响。

第二种政策分析方法主要关注实际问题的解决,从技术角度和经济角度出发,通过不同政策工具的运用,解决实际存在的问题(Patton 和 Sawic-

收稿日期:2011-03-06; 修回日期:2011-07-29.

作者简介:曲 婉(1982-),女,河南南阳人,博士,助理研究员,研究方向:创新政策、服务创新。

穆荣平(1960-),男,安徽合肥人,研究员,博士生导师,研究方向:科技政策、创新政策与科技管理。

宋河发(1968-),男,河南平顶山人,博士,副研究员,研究方向:创新政策、知识产权管理。

ki 2003; 张守文, 2003; Weimer 和 Vining, 2005; Howlett 2007) [4-7]。该类方法首先明确需要解决的问题, 将问题细化为一系列的子问题并制定每类子问题的评价标准, 然后根据问题特征选择合适的政策工具, 并对政策执行进行评估。然而, 该类方法仅针对问题进行研究分析, 缺乏对政策的整体设计和系统思考。

第三种是基于实证的政策研究方法(evidence-based policy approach), 强调实证研究在政策制定过程中的核心作用。(Sanderson 2002; Fischer, Miller 和 Sidney, 2007; Davies 等, 2007; Colombo, 2010) [8-11]。该类研究方法认为政策制定过程是一个复杂的系统过程, 应该更多的从定性和定量的实际案例入手, 而不是从人的主观方法入手。近年来, 基于实证的政策研究(evidence-based policy research)开始兴起, 逐渐引入可计算一般均衡(CGЕ)、多主体建模等仿真方法作为研究工具。CGЕ和多主体等建模等方法从系统中个体出发, 在生产者、消费者、政府和其他国家之间建立包括生产行为、消费行为、政府行为和国际贸易等行为关系的数理模型, 并通过数量关系的变化考察某一经济部门的扰动对其他部门的影响, 从而为政策制定提供一定的决策参考(Blomquist, 1987; Gunning 和 Keyzer, 1995; Agarwal 和 Green, 2003; Partridge 和 Rickman, 2010; Narayanan 等, 2010) [12-16]。这类仿真模型能够模拟社会—经济—自然系统中交互实体的复杂性行为, 为分析税收、财政政策、环境政策等的变动对国家产业结构、劳动市场、环境、收入分配等的影响提高有效的工具。然而, 这些模型方法的动态分析机制还不完善, 缺乏政策间相互关系的研究分析, 并对数据要求较高, 目前在创新政策分析领域较少应用。

当前主流的政策分析方法很少从政策关联性角度对配套政策与实施细则间的联系与效果进行研究。因此, 本文从系统性、支撑性、冲突、政策主体利益关联性等四个方面出发, 构建政策关联研究方法, 并运用该方法对自主创新人才队伍配套政策与实施细则进行系统研究, 最后提出完善我国自主创新人才队伍政策体系的若干建议。

1 政策关联性研究方法

政策关联性研究旨在分析不同政策之间的关

联程度。该方法首先从一项纲领性政策文件(通常是宏观层面的指导性政策, 例如《规划纲要》)入手, 按照政策目标将与之相对应的指导性政策(通常是中观层面的指导性政策, 例如《配套政策》)和实施性政策(通常是操作层面的实施性政策, 例如实施细则)一一列出, 分别研究该政策体系的系统性、实施性政策对指导性政策的支撑以及政策间冲突等问题, 并分析不同政策主体之间的利益关系。具体到本文的研究对象——自主创新人才队伍配套政策与实施细则, 两者均是贯彻执行《规划纲要》这一纲领性政策文件的有机体系。配套政策是《规划纲要》的精神体现, 注重全面性、系统性和指导性; 实施细则更为重视政策落实的规范性和可操作性, 强调细化配套政策并提供实施方案和具体步骤。配套政策规定实施细则执行的内容和范围, 实施细则为配套政策的落实提供保障。具体而言, 配套政策与实施细则的关联性分析包括以下四个方面:

(1) 系统性分析。关联性分析首先表现在实施细则与配套政策是否一致, 从而形成有机联系的自洽的政策系统, 以确保政策目标的有效实现。配套政策与实施细则的系统性分析具体分为两种情况, 一是已出台相应实施细则对配套政策目标提供支撑。二是未出台相应实施细则对配套政策目标提供支撑。

(2) 支撑性分析。关联性分析还表现在已出台实施细则对配套政策的支撑效果上。根据实施细则对配套政策的支撑程度, 可以分为三种情况, 一是实施细则对配套政策提供较好支撑, 实施细则内容详细, 具有可操作性; 二是实施细则支撑配套政策, 但只是配套政策的简单重复, 缺乏进一步细化的具体办法; 三是实施细则对配套政策的支撑存在的操作层面问题, 实施细则只是从宏观层面给予指导性意见, 在实际操作层面存在一定困难。

(3) 冲突分析。冲突分析也是关联性分析的重要方面, 冲突分析可以分为两种情况, 一是实施细则目标与配套政策目标/作用范围不一致, 实施细则关于某一个政策对象规定了一套目标/作用范围, 但配套政策规定的是另外一套目标/作用范围; 二是实施细则之间存在冲突, 两条或多条实施细则关于具体政策对象/问题的规定存在冲突和混乱, 导致政策存在执行矛盾。

(4) 政策主体利益关联性分析。关联性分析还包括政策主体间的利益关联性分析,一是政策制定主体之间的利益关联性分析,分析政策制定过程中发文主体之间的利益关系;二是政策受益主体间的利益关联性分析,分析政策执行是否达到预期效果。政策对象是否享受到政策带来的收益,政策受益对象是否公平公正。

2 自主创新人才队伍配套政策实施细则落实情况

2007 年至 2009 年,中国科学院创新发展研究中心先后组织三次大规模问卷调查,以了解规划纲要配套政策和实施细则的落实情况,其中 2007 年调查问卷涉及自主创新人才队伍。2007 年问卷调查主要对象是国家及省级认定企业技术中心企业,共回收问卷 1619 份,其中央企占 27.35%,国有企业(非央企)占 17.87%,转制院所占 11.76%,集体企业占 17.24%,民营企业占 18.06%,三资企业占 24.00%。

总体来看,自主创新人才队伍配套政策实施细则在企业落实情况相对较好,82.40%的企业至少享受一项政策。其中,37%的企业享受 1 项自主创新人才队伍政策,23.70%的企业享受 2 项自主创新人才队伍政策,14.30%的企业享受 3 项自主创新人才队伍政策,5.30%的企业享受 4 项自主创新人才队伍政策,2.20%的企业享受全部 5 项自主创新人才队伍政策。

在享受政策的 1107 家企业中,其中 22.5%的企业享受到“改革和完善企业分配和激励机制,支持企业吸引科技人才,允许国有高新技术企业对技术骨干和管理骨干实施期权等激励政策”的相关政策。25.3%的企业享受到“在高等学校和科研机构中设立面向企业创新人才的客座研究员岗位,选聘企业高级专家担任兼职教授或研究员”的相关政策。31.4%的企业享受到“制定和规范科技人才兼职办法,引导和规范高等学校或

科研机构科技人才到企业兼职”的相关政策。52.0%的企业享受到“支持企业为高等学校和职业院校建立学生实习、实训基地;推进企业博士后科研工作,吸引优秀博士到企业从事科技创新”的相关政策。65.2%的企业享受到“企业招聘高等学校毕业生和吸引优秀人才不受户籍限制;制定相应的政策支持军工等特殊岗位的创新人才培养和使用”的相关政策。如图 1 所示。

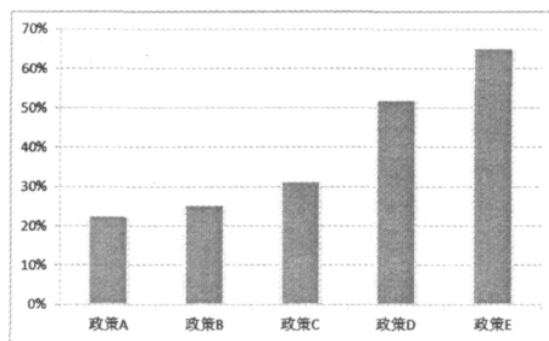


图 1 自主创新人才队伍配套政策实施细则政策企业落实情况①
Figure1 Implementation of detailed documents for developing innovative talents and teams

自主创新人才队伍配套政策实施细则在企业培养引进各类优秀创新人才等方面发挥重要作用。54.6%的企业认为这些政策“为本企业稳定一批优秀创新人才提供了必要支持”,42.29%的企业认为这些政策“解决了本企业吸引优秀创新人才的困难,为吸引优秀人才奠定了基础”,34.59%的企业表示该政策“激起了本企业吸引优秀创新人才的兴趣”,27.44%的企业认为这些政策“解决了本企业吸引优秀创新人才的困难,本企业已经吸引到一批优秀人才”。

未能及时享受这些政策的企业,主要原因是政策宣传不到位和企业自身原因。未享受政策的企业中,359 家企业认为是因为“本企业不满足享受这些项政策的要求”,273 家企业是因为“本企业不知道有这些政策”,166 家企业表示“知道该项政

① 政策 A:改革和完善企业分配和激励机制,支持企业吸引科技人才,允许国有高新技术企业对技术骨干和管理骨干实施期权等激励政策。政策 B:在高等学校和科研机构中设立面向企业创新人才的客座研究员岗位,选聘企业高级专家担任兼职教授或研究员。政策 C:制定和规范科技人才兼职办法,引导和规范高等学校或科研机构科技人才到企业兼职。政策 D:支持企业为高等学校和职业院校建立学生实习、实训基地;推进企业博士后科研工作,吸引优秀博士到企业从事科技创新。政策 E:企业招聘高等学校毕业生和吸引优秀人才不受户籍限制;制定相应的政策支持军工等特殊岗位的创新人才培养和使用。

策,但有关职能部门没有执行”,164 家企业表示“政策手续太烦琐,企业享受到该政策成本高”,147 家企业认为“这些政策对本企业缺乏吸引力”。因此,为更好促进自主创新人才政策发挥作用,应该加大政策宣传力度和执行力度,简化政策执行手续,为企业自主创新人才培养提供更好的扶持。

3 自主创新人才队伍配套政策与实施细则关联分析

3.1 系统性分析

从政策层次维度来看,自主创新人才队伍政策主要包括规划纲要、配套政策和实施细则三个层面,从上到下政策可操作性越来越强;从建设目

标维度来看,人才队伍政策主要包括人才培养、人才引进和文化制度环境建设三方面。人才队伍不同层次的政策间有着较强的关联和内在逻辑,初步形成完整的政策体系,如图 2 所示。总体来看,自主创新人才队伍政策系统较好,大部分配套政策都有实施细则支撑。

《规划纲要》人才队伍建设部分提出“科技创新,人才为本”,强调人才已成为最重要的创新资源,包括五点政策措施:(1) 加快培养造就一批具有世界前沿水平的高级专家;(2) 充分发挥教育在创新人才培养中的重要作用;(3) 支持企业培养和吸引科技人才;(4) 加大吸引留学和海外高层次人才工作力度;(5) 构建有利于创新人才成长的文化环境。

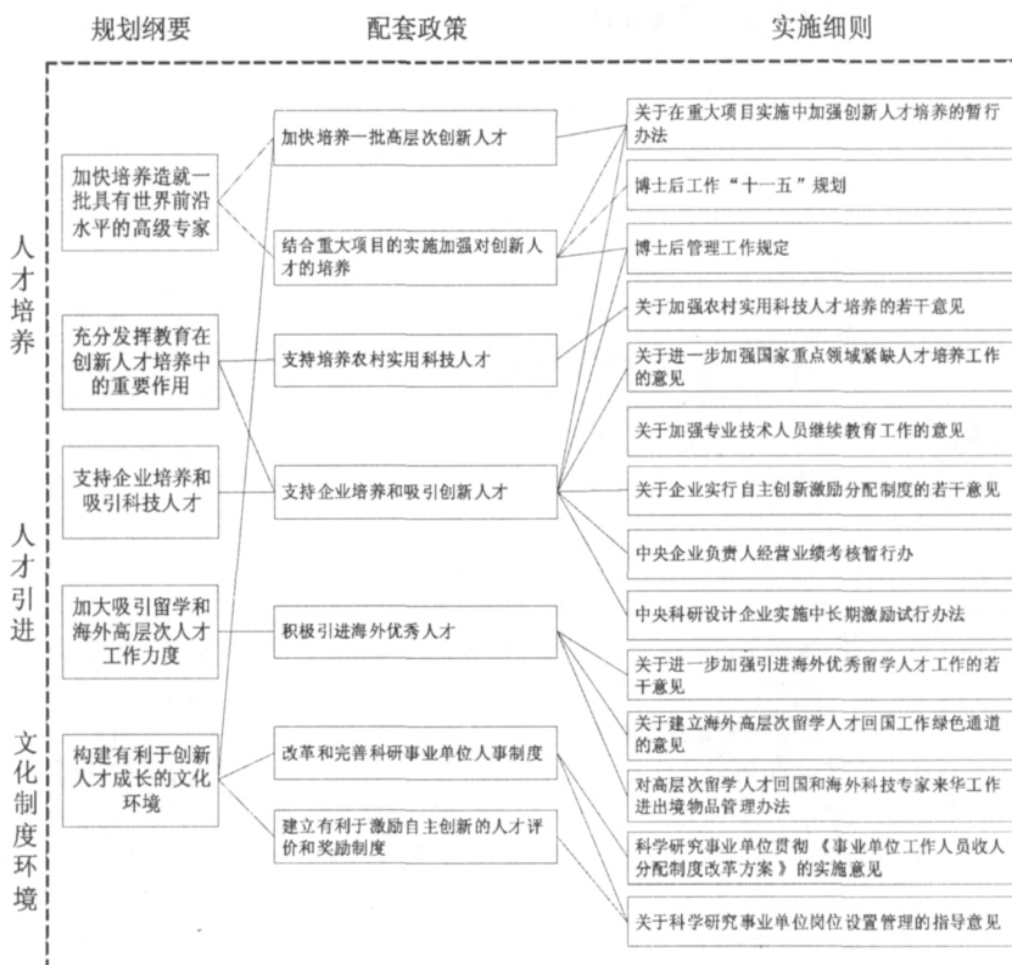


图 2 人才队伍规划纲要、配套政策及实施细则系统框架

Figure 2 Systematic framework of the outline ,supportive policies and detailed documents for developing innovative talents and teams

为推进《规划纲要》实施,《配套政策》从七个方面对《规划纲要》人才队伍建设政策进行细化,包括:(1) 加快培养一批高层次创新人才;(2) 结合重大项目的实施加强对创新人才的培养;(3) 支持企业培养和吸引创新人才;(4) 支持培养农村实用科技人才;(5) 积极引进海外优秀人才;(6) 改革和完善科研事业单位人事制度;(7) 建立有利于激励自主创新的人才评价和奖励制度。

为落实《规划纲要》和《配套政策》实施,满足建设适应社会全面协调可持续发展需要的高素质人才队伍需要,国务院办公厅关于同意制订《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要〉的若干配套政策》实施细则的复函(国办函[2006]30号)中设定的第一批99个实施细则中,与人才队伍直接相关的共有16个,其中14个实施细则已正式出台并对规划纲要和配套政策形成较好支撑,如图2所示。未出台的实施细则包括科技部等负责制定的《关于建立和完善有利于激励自主创新的人才评价和奖励制度的若干意见》和国资委等负责制定的《完善促进国有企业科技创新的业绩考核体系》。

部分自主创新人才队伍配套政策缺少实施细则支撑,主要集中在企业相关政策和自主创新环境政策等方面,例如支持企业建立实习实训基地、完善科技人员向企业流动的社会保险关系续接办法、建立符合科技人才规律的多元化考核评价体系、改革和完善国家科技奖励制度、建立和完善科技信用制度等旨在激励企业培养引进创新人才、营造创新人才友好环境等配套政策缺乏实施细则支撑。然而,部分缺少实施细则支撑的配套政策,其政策目标和精神已经体现在其他政策法规中,例如改革和完善国家科技奖励制度已经在《国务院关于修改〈国家科学技术奖励条例〉的决定》规定中有所体现,《关于在国家科技计划管理中建立信用管理制度的决定》、《国家重点基础研究发展计划专项经费管理办法》、《国家科技支撑计划专项经费管理办法》和《国家高技术研究发展计划(863计划)专项经费管理办法》等规定都对科技信用机制的建立提出具体要求。

3.2 支撑性分析

总体而言,自主创新人才队伍建设实施细则对配套政策的贯彻落实提供了有力支撑。在人才

培养方面,培养造就一批创新能力强的高水平学科带头人,形成具有中国特色的优秀创新人才群体和创新团队,结合重大项目的实施加强对创新人才的培养,选聘企业高级专家担任兼职教授或研究员,对科技人员面向农村和贫困地区开展技术创新服务予以政策扶持等配套政策得到实施细则的有效支持。在人才引进方面,改革和完善企业分配和激励机制,制定和实施吸引海外优秀人才计划、海外高层次留学人才回国工作人事等制度不受限制、外籍杰出科技人才签证优惠、妥善解决海外优秀人才回国(来华)工作的配偶就业和子女上学等问题的配套政策得到实施细则的有效支持。在文化制度环境方面,使中青年优秀科技人才脱颖而出,改革专业技术人员管理体制,科研事业单位全面实行聘用制度、岗位管理制度和国内外公开招聘制度,改革和规范科研单位工资分配制度,对科学研究、科研管理、技术支持、行政管理等各类人员实行分类管理等配套政策得到实施细则的有效支持。

然而,部分实施细则对配套政策的支撑存在可操作性问题。首先,14条人才队伍实施细则中,5条实施细则是原则性政策,缺乏实施操作性,包括《博士后工作“十一五”规划》、《关于进一步加强引进海外优秀留学人才工作的若干意见》、《关于加强专业技术人员继续教育工作的意见》、《关于进一步加强国家重点领域紧缺人才培养工作的意见》和《关于加强农村实用科技人才培养的若干意见》。其次,配套政策提出实施“国家高层次创新人才培养工程”,相应实施细则没有明确哪类创新人才培养工程属于“国家高层次创新人才培养工程”,现有的“百人计划”、“长江学者奖励计划”、“新世纪优秀人才支持计划”、“高等学校学科创新引智计划(111计划)”、“春晖计划”等是否属于“国家高层次创新人才培养工程”也没有明确规定。最后,配套政策提出要明确国有企业负责人的创新职责,该项措施在《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》得到一定支撑,但是该实施细则并未明确企业经济负责人对自主创新的领导责任,并且国有企业负责人经营业绩考核中如何体现技术创新投入和创新建设也缺乏明确的计算方法。

此外,部分实施细则仅是配套政策的简单重

复,例如关于农村实用科技人才培养,配套政策提出要充分利用远程教育资源提高农民技术水平和职业技能的措施,与之对应的实施细则《关于加强农村实用科技人才培养的若干意见》中涉及利用远程教育资源培育农村实用科技人才的相关内容仅是配套政策的重复表述,缺乏细化和深入。

3.3 冲突分析

自主创新人才队伍配套政策与实施细则的冲突,主要是实施细则作用对象概念范围的不一致,从而导致操作层面的对象混淆和执行困难。

第一,《关于企业实行自主创新激励分配制度的若干意见》和《中央科研设计企业实施中长期激励试行办法》政策对象不一致。《关于企业实行自主创新激励分配制度的若干意见》提出“企业研发人员”和“关键研发人员”的概念,《中央科研设计企业实施中长期激励试行办法》提出“企业科技人员”和“从事研发的管理人员”的概念。两个实施细则政策都旨在支持企业自主创新,维护企业及其研发人员的知识产权权益,改革和完善企业分配和激励机制,但作用对象规定范围提出四个不同概念,容易造成操作层面的混乱和困难。

第二,《关于企业实行自主创新激励分配制度的若干意见》和《中央科研设计企业实施中长期激励试行办法》均提出自主创新激励分配的具体措施,但分配激励计算基数存在冲突。《关于企业实行自主创新激励分配制度的若干意见》中关于折价入股采用“近3年累计为企业创造净利润”的35%比例,而《中央科研设计企业实施中长期激励试行办法》关于中长期激励计算采用“企业近三年税后利润形成的净资产增值额”的35%(设计企业不超过25%),两个实施细则关于激励金额计算基数不一致,容易引起操作层面的混乱和执行错误。

第三,《关于进一步加强引进海外优秀留学人才工作的若干意见》、《关于建立海外高层次留学人才回国工作绿色通道的意见》和《高层次留学人才回国和海外科技专家来华工作进出境物品管理办法》都旨在吸引海外优秀人才,但三个实施细则政策作用对象不一致。《关于进一步加强引进海外优秀留学人才工作的若干意见》政策作用对象是“海外优秀留学人才”,《关于建立海外

高层次留学人才回国工作绿色通道的意见》政策作用对象是“海外高层次留学人才”,《高层次留学人才回国和海外科技专家来华工作进出境物品管理办法》提出“高层次留学人才”的概念,三个实施细则关于海外优秀人才概念不一致,界定范围存在交叉和不同。

3.4 政策主体利益分析

实施细则主体利益分析包括实施细则制定主体利益关联性分析和受益主体利益关联性分析。国务院办公厅关于同意制订《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要〉的若干配套政策》实施细则的复函(国办函[2006]30号)指出,实施细则在制定时应加强部门间沟通和密切配合,确保《配套政策》实施细则制订工作按时保质完成;实施细则制订过程中,要主动、充分征求有关部门意见,增强其指导性和可操作性。然而,人才队伍配套政策实施细则由于政策对象和政策范围较广,政策制定主体和政策受益主体较多,利益关系相对复杂。

自主创新人才队伍实施细则制定主体包括科技部、人事部、全国博士后科研流动站管理协调委员会、财政部、国家发展改革委、国资委、教育部、劳动和社会保障部、税务总局、中国科协、海关总署等11个部门。16个人才队伍实施细则中,9个实施细则是两个及以上部门联合发文,5个是部门独立发文。单独发文的实施细则,会导致一些部门从自身利益出发,在实施细则制定过程中偏重于对自己原有职能或利益的保护,导致与其他实施细则的利益导向或操作层面存在不一致和冲突。

自主创新人才队伍实施细则受益主体主要包括高等院校、科技机构、企业和中介机构。总体来看,受益主体以高等院校和科技机构居多,大部分人才队伍实施细则十分注重高等院校和研究机构创新人才的培养和引进,单独针对企业的配套政策及实施细则相对较少,而中介机构人才队伍建设问题则没有涉及。配套政策和实施细则通过优化创新人才环境、加强创新人才和团队建设、引进海外优秀人才等措施,为高等院校和科研机构培养和引进大批高水平学科带头人、战略科学家、中青年高级专家、海外优秀人才、优秀创新人才群体和创新团队等优秀人才和团队。一系列人才队伍

建设相关政策的出台,增强对高等院校和科研机构对创新人才的集聚能力。

总体而言,高等院校和科研机构是我国人才队伍配套政策与实施细则的主要受益者。短期来看,将对企业创新人才培养引进产生一定的负面效果。然而,从长远来看,随着人才队伍配套政策和实施细则作用的发挥,尤其是产学研合作培养创新人才政策作用的日益凸显,企业将越来越多的从产学研合作、从高等院校和科研机构创新人才流动中获益。

4 结论和建议

本文分析了自主创新人才队伍政策落实情况,并运用政策关联性分析方法对自主创新人才队伍配套政策与实施细则的关联性进行研究。研究表明,自主创新人才队伍政策已经形成由《规划纲要》、《配套政策》和实施细则组成的有机体系,不同层面政策间支撑性和一致性较好,对我国自主创新人才和团队培养起到重要的推动作用。然而,目前自主创新人才队伍政策体系还存在部分配套政策存在缺乏实施细则支撑、实施细则缺乏可操作性和冲突、政策主体利益不一致和冲突等关联性问题。为更好促进我国自主创新人才队伍建设,本文提出如下政策建议:

(1) 规范自主创新人才队伍政策相关概念和标准。进一步明确自主创新优秀人才的概念范围,规范自主创新激励分配计算标准,增强政策可执行性,降低政策实施成本。统一海外优秀人才定义,取消“海外高层次留学人才”和“高层次留学人才”,统一采用“海外优秀留学人才”概念,意指具有国际领先水平的学科带头人和优秀创新团队、学术基础扎实、具有突出的创新能力和发展潜力的优秀学术带头人,青年骨干教师和科研骨干人员,国内急需高级管理人才,以及拥有较好产业化开发前景的发明人和专有技术人才。规范企业自主创新激励分配计算,取消中长期激励计算采用“企业近三年税后利润形成的净资产增值额35%”的计算方法,统一采用“企业近三年累计为企业创造净利润35%”的计算方法。

(2) 培养并引导创新人才向企业和农村集聚。强化企业创新人才培养,改革高等院校学科

建设,建立面向企业发展需求的实用学科,完善企业优秀创新人才和高级专家在高校和科研机构担任兼职教授制度,对在高等学校和职业院校建立实习实训基地的企业给予相应的资金扶持。加强高技能人才和专业技术人才培养力度,建立多层次职业教育和继续教育体系,为企业培养一批能解决具体技术和工艺性难题、适应产业优化升级需要的紧缺专门人才。严格执行企业招聘高等学校毕业生和吸引优秀人才不受户籍限制的政策,吸引优秀毕业生和科技人才到企业从事创新工作。重点建设一批农村教育信息平台,积极开发农村远程教育资源,增强农业科技信息和公共服务信息供给能力。深入实施农业专业技术人才知识更新工程、新型农民科技培训工程,强化面向农村实用科技人才的现代农技、农业公共服务信息、农业经营管理知识以及农业政策法规等方面培训。完善高校毕业生和科技人才支农、支医和扶贫工作制度,支持科技人员面向农村开展技术创新服务。

(3) 建立健全以自主创新为核心的人才激励机制。根据不同领域、不同类型人才特征,建立针对科研人员、科研辅助人员、创新管理人员、企业创新人员等符合创新人才发展规律的多元化考核评价体系,将自主创新能力和科技信用作为创新人才考核的重要内容。加快完善各类专业技术职称和职业资格制度,促进劳动工资制度与职业资格认证制度、就业制度、职业培训制度相互衔接。加大企业自主创新激励分配力度,提高企业研发人员自主创新的股权奖励力度。尽快出台国有企业负责人创新业绩考核评价体系,探索国有企业负责人创新问责的长效机制。在高等院校和科研机构引入竞争机制,制定创新人才同行评议具体办法,实现科研人员公平竞争、择优上岗。研究制定国家科技计划项目评审、验收、国家重点实验室评审、科研基地建设综合绩效评估中关于创新人才尤其是中青年创新人才和优秀团队的培养指标,加大对国家重点紧缺领域创新人才和团队的培养力度。

(4) 完善创新人才流动配置机制。进一步完善城镇职工基本医疗保险制度,深化事业单位养老保险制度改革,缩小机关、事业单位、企业保障水平差距。探索建立全国统一的养老、医疗保障

体系和户籍管理体系,尽快出台机关和事业单位科技人员向企业流动的社会保险关系接续办法等相关政策,实现社会保障的跨省接续,促进创新人才在东中西部、产学研间的高效合理有序流动。开辟企业高级技术专家和创新管理人才到高校和科研机构任职的绿色通道,制定高等院校和科研机构关键岗位和科研项目负责人面向国内外公开招聘制度,畅通企业优秀创新人才向高等院校和科研机构的流动渠道。

参考文献:

- [1] Charles E. Lindblom. Policy Analysis [J]. The American Economic Review, 1958 (3): 298 - 312.
- [2] Richard Schwindt, Aidan R. Vining, David Weimer, A Policy Analysis of the BC Salmon Fishery [J], Canadian Public Policy. 2003, 29 (1): 73 - 93.
- [3] Vining, A. R., A. E. Boardman, et al. The choice of formal policy analysis methods in Canada. In Dobuzinskis, L., Howlett M., et al. Policy analysis in Canada: the state of the art [M]. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- [4] Carl Patton, David S. Sawicki, Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2 edition) [M]. NJ: Prentice Hall, 2003.
- [5] 张守文. 经济法的政策分析初探 [J]. 法商研究, 2003 (5): 94 - 102.
- [6] David L. Weimer, Aidan R. Vining. Policy Analysis: Concepts and Practice (4th Edition) [M]. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2005
- [7] Howlett, M. Policy analytical capacity and evidence - based policy - making: Lessons from Canada [J]. Canadian Public Administration, 2009 (2): 153 - 175.
- [8] Sanderson, I. Evaluation, Policy Learning and Evidence - Based Policy Making [J]. Public Administration, 2002 (1): 1 - 22.
- [9] Frank Fischer, Gerald Miller, Mara S. Sidney. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods [M]. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- [10] Davies, H. T. O., S. M. Nutley, et al. What works?: Evidence - based policy and practice in public services [M]. Bristol: Policy Press, 2007.
- [11] Colombo, A., K. S. Sultan, et al. Policy Research in a Complex Context [J]. Intelligent Information Management, 2010 (2): 619 - 630.
- [12] Blomquist, N. S. A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation [J]. The Journal of Political Economy, 1987 (95): 1117 - 1119.
- [13] Willem Gunning, J. and M. A. Keyzer. Applied general equilibrium models for policy analysis I. In Chenery, H. B., T. N. Srinivasan, et al. Handbook of development economics [M]. Amsterdam: North Holland, 1995.
- [14] Agarwal, C., G. M. Green. A review and assessment of land - use change models: Dynamics of space, time and human choice [R]. UFS Technica Report NE - 297, 2002.
- [15] Partridge, M. D. and D. S. Rickman. Computable general equilibrium (CGE) modelling for regional economic development analysis [J]. Regional Studies, 2010 (10): 1311 - 1328.
- [16] Narayanan, B. G., T. W. Hertel, et al. Disaggregated data and trade policy analysis: The value of linking partial and general equilibrium models [J]. Economic Modelling, 2010 (3): 755 - 766.

The policy correlativity for the development of innovative talents and teams

Qu Wan^{1,2}, Mu Rongping^{1,2}, Shong Hefa^{1,2}

- (1. Institute of Policy and Management, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;
2. Research Center of Innovation Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract: By using the approaches for policy analysis and questionnaires methods, the correlativity of human resource policies among the National Outline of Medium and Long - term Plan for Science and Technology Development (2006 - 2020), the supporting policies, and implementation details are systemically analyzed. The results show that there is a preliminary policy system for developing innovative talents and teams in China. However, there are some inconsistent between the supporting policies and implementation details, and some of the implementation details are unable to effectively support the supporting policies. In order to build a large - scaled and effective innovative talents and teams, the four issues, including regulating related concepts and standards in supporting policies and implementation details, cultivating and guiding talents into enterprises and rural areas, setting up the incentive mechanism focusing on innovation, and improving the flexibility of talents allocation and flow systems, should be concerned.

Key words: indigenous innovation; innovative talent and team; policy correlativity analysis