
创新创业人才政策效能评价研究

——以镇江为例*¹

崔祥民 王济干

(江苏科技大学公共管理学院, 江苏镇江 212003)

【摘要】:创新创业人才是创新创业事业的开拓者、缔造者,是推动经济转型升级的核心。江苏镇江高度重视创新创业人才引进与培养工作。从公共政策理论出发,构建了由效益性指标、协调性指标和公正性指标构成的评价指标体系,在数据收集的基础上对镇江创新创业人才政策效能进行了评价分析,研究发现:镇江创新创业人才政策效能已经逐步得以显现,政策的公正性较好,协调性部分环节需要加强,效益性分化明显。

【关键词】:创新创业人才; 公共政策; 效能评价

0 引言

我国经济已处于由要素驱动、投资驱动向创新驱动转变的关键时刻,而要顺利实现这种转变,就必须要有了一支高层次的创新创业人才队伍。创新创业人才具有创新精神,有创新能力,通过创建企业来转化创新成果、创造价值^[1]。Simon 和 Cao(2009)认为,在中国由依靠外商投资驱动向依靠创新驱动过程中,存在较大的创新创业人才缺口^[2]。创新创业人才是创新创业事业的开拓者、缔造者,是推动经济转型升级的核心。江苏镇江高度重视创新创业人才引进与培养工作,早在1998年就实施了“169”学术技术人才培养工程,至今已经开展了五期。在2008年就启动实施了《镇江市引进培育创新创业领军人才三年行动计划》(简称“331计划”)。

创新创业人才政策是镇江实现人才强市战略的重要举措,是资金投入较大、持续时间较长的政策工具。无论是从对公共财政投入负责的角度出发,还是从改善创新创业人才政策效能的角度出发,都需要对创新创业人才政策实施效能进行评价。

1 文献回顾

人才政策是包括人才培养、开发、利用等方面规定的一系列法律体系,旨在促进人才作用的发挥^[3](萧鸣政,2009)。宗子仰(2010)、杨河清(2013)从人才政策目的出发,构建了由“引得进、留得住、用得好”构成的评价指标体系^[4-5]。李燕萍(2016)从人才开发要素出发,从人才引进、培养、激励、流动、评价及保障六个方面评价人才政策^[6]。李波平、邹德文(2015)从人才作用出发将评价指标体系区分为科技效益、经济效益和社会效益三个方面^[7]。李锡元等(2014)以专利、技术收入、高新技术产

¹**基金项目**:全国统计科学研究项目——“众创空间运行指数体系构建与评价研究”(项目编号:2016LZ38;项目负责人:崔祥民)成果之一;江苏省教育厅哲学社会科学重点课题——“江苏众创空间可持续发展评价与提升对策研究”(项目编号:2017ZDIXM167;项目负责人:崔祥民)成果之一。

作者简介:崔祥民,管理学博士,江苏科技大学公共管理学院副教授、硕士生导师,研究方向:创业管理与人力资源管理;王济干,管理学博士,江苏科技大学党委书记,教授、博士生导师,研究方向:人才学。

值增加等人才产出纵向数据变化作为评价政策有效性的依据^[8]。也有学者采取比较的方法,开展人才政策效能研究,例如:赵庚、刘兵(2016)比较分析了京津冀科技人才政策^[9];鞠炜、刘宁(2013)对京沪浙粤苏人才政策进行比较研究^[10]。

综合以上研究成果,我国学者基本是从人才开发理论的视角开展人才政策评价研究,而人才政策属于公共政策的重要组成部分,人才政策评价需要走出人才开发的狭隘视角,从政策效能的视角开展研究。

2 政策效能评价指标的确定

公共政策效能评估理论认为,政策效果是政策评估的着眼点,应对政策效果与政策执行成本是否相符进行评判,需要比较政策实行所出现的结果和不实行的结果间的不同^[11]。公共政策由于具有“公共”属性,在评估过程中需要将正义作为其中一个重要指标^[12]。而人才政策作为单项政策还必须考虑到与整个政策体系的关系与协调程度。因此,本研究将创新创业人才政策效能评价指标体系区分为效益性指标、协调性指标和公正性指标三类。

2.1 效益性指标

创新创业是将知识创新的成果孵化为新企业或新项目的过程,创新创业不仅产生一般创业行为所带来税收等经济效益与就业等社会效益,而且还会产生促进技术创新等科技效益,承担着区域经济转型升级的重任。因此,本研究将从科技效益、经济效益和社会效益三个方面衡量政府扶持创新创业的效益。

科技效益指标。在政策引领下,大量创新创业人才实现区域的集聚,人才集聚是政府扶持政策的直接效应。而人才是创新的主体,也是科技进步的核心力量。科技创新可以表现为科技论文、专利、高科技产品等多种形式,而其中专利既囊括了全球90%以上的最新技术情报,又具备实用性、新颖性等特征,成为技术信息最有效的载体。基于以上考虑,本研究将以专利申请与授权作为衡量科技效益的指标。

经济效益指标。创新创业的作用主要体现为抓住机会,创造价值,尤其是要创造经济价值。正是由于其经济价值的存在,创新创业被一致认为是经济增长最重要的驱动力,是经济持续繁荣的基础^[13]。员工的工资、政府的税收、供应商的利益、股东的分红等等都是创新创业的经济产出体现。本研究选取税收作为衡量创新创业经济产出的具体指标,一方面是由于政府税收数据比较容易准确采集,另一方面是由于本研究的视角是政府支持科技创业企业发展,需要重点考虑政府层面的需求。

社会效益指标。创新创业企业不仅仅是个经济组织,也是存在于社会系统中的社会组织,其价值体系由经济价值和社会价值两个方面构成^[14]。增加就业机会、塑造创新创业精神、承担社会责任都是创新创业企业社会价值的体现。本研究从指标可获取性和重要性两个方面考虑,将增加就业作为衡量创新创业社会性产出的重要指标。

2.2 协调性指标

创新创业人才并非孤立存在,而是嵌入到一个更大的系统中。创新创业人才政策要发挥更大的作用,既需要创新创业人才政策本身的协调,也需要与其他类型人才政策的协调,更需要与经济系统的协调。本研究从系统论的视角,将协调性指标区分为微观层面的过程性协调指标、中观层面的结构性协调指标与宏观层面的产业性协调指标三个类别。

本研究在借鉴宗子仰(2010)、杨河清(2013)研究过程的基础上,通过分析引进人才、培育人才和激励人才政策的协调性分析创新创业人才政策的过程协调性。

结构性协调指标。创新创业人才成长具有累积效应规律^[15],人才资源、高层次人才资源、领军人才资源是个逐层收缩的金

字塔。创新创业人才系统的可持续发展，需要不同层级人才协调发展，创新创业人才政策也需要从不同层次人才需求出发分别制定。创新创业的成功不仅依靠科技人才，也需要市场性人才、经营管理人才，应在人才类型上实现协调发展。因此，本研究通过分析不同层次人才政策协调性和不同类型人才协调性分析科技创业人才政策结构协调。

产业性协调指标。人才政策是区域公共政策的重要组成部分，人才政策服务于区域经济社会发展战略，人才政策必须要与包括产业发展政策在内的其他政策相协调。本研究通过分析人才与产业协调性考察科技创业人才政策的产业协调性。

2.3 公正性指标

公共政策评估从根本上应该带有正义的意味，创新创业人才政策属于公共政策范畴，公正性应成为科技创业人才政策评估的重要指标之一。本研究从政治学过程公正和结果公正的概念出发，将创新人才公正性评价区分为目标性公正指标、过程性公正指标和结果性公正三个维度。

目标性公正指标。创新创业人才政策作为一种权威的价值分配，必须体现公共意志，必须维护公共的利益。本研究将从分析创新创业人才政策出发，分析创新创业人才政策目标中有没有体现公共利益，在资助条件上有没有歧视性的条件出现。

过程性公正指标。过程公平能够防止权力滥用，确保公共政策沿着既定的目标执行，过程公平是结果公正的前提与保障。本研究以创新创业人才资助评审过程为研究对象，分析创新创业人才资助过程中是否具有公示等群众监督环节，是否具有亲属回避制度。

结果性公正指标。结果性公正是公共政策追求的目标，也是目标性公正和过程性公正的目的。本研究以创新创业人才资助发布后引发的检举、投诉等行为为研究对象，分析创新创业人才资助结果的公正性。

3 镇江创新创业人才政策实施效果

3.1 效益性评价

“331”人才计划投入资金最大、持续时间最长，因此，本研究以“331”人才计划为例来分析创新创业人才政策效能。“331”人才计划共实施八批，共资助 556 位创新创业人才，其中创新人才 317 位，创业人才 239 位，共投入资助资金 5 亿多元。因为创新人才产出与原有企业产出难以剥离，创新人才贡献数据难以获取，所以本研究仅对创业性人才产出进行评价。

3.1.1 科技效益评价

239 家受资助的创业企业共申请专利 1611 项，其中发明专利 1126 项，实用新型专利 373 项，外观专利 104 项。每企业平均申请专利为 6.74 项，每企业平均申请发明专利为 4.71 项，发明专利申请在全部专利申请中的比例为 69.89%，远远高于国家平均水平的 39.4%^[16]，也高于镇江平均水平 48.38%^[17]。这说明，人才政策的科技效益较为明显。由表 1 可知，从申请专利企业分布来看，零申请企业有 106 家，所占比例高达 44.35%，这说明相当一部分企业并无科技创新的动力，并未因受到资助而呈现出应有的科技创新热情，也就是说，针对这部分企业的资助基本属于无效行为，需要在以后的创新创业人才资助评价中加强申请动机的审查。

表 1 专利申请分布表

专利申请	0 项	1 ~2 项	3~5 项	6~10 项	11 ~20 项	21 项及以上
企业数量	106	40	28	23	23	19
企业比例	44.35%	16.74%	11.72%	9.62%	9.62%	7.95%

239 家受资助的创业企业共授权专利 436 项，其中发明专利 120 项，实用新型专利 295 项，外观专利 19 项，有效发明专利授权占全市 1274 件的近 10%。每企业平均有效授权专利 1.82 项，每企业平均有效发明专利 0.50 项。这说明受资助的创业企业的科技产出能力明显高于其他企业。由表 2 可知，从授权发明专利的分布情况，可以看出没有授权专利企业具有 197 家，占比高达 82.43%。5 项及以上企业虽然数量只有 4 家，占比只有 1.67%，但这四家企业共授权发明专利达 37 项，占比高达 30.83%，授权发明最多的镇江耐丝新材料具有发明专利 13 项，占比高达 10.83%。这说明相当一部分企业的科技创新能力不强，需要在以后的创新创业人才资助评价过程中加大创新创业人才创新能力的评价。

表 2 有效发明专利授权分布表

有效发明授权	0 项	1 项	2 项	3 项	4 项	5 项及以上
企业数量	197	22	6	4	6	4
企业比例	82.43%	9.21%	2.51%	1.67%	2.51%	1.67%

3. 1. 2 经济效益评价

239 家创业型企业 2015 年总纳税额为 68018677.68 元，平均每家公司纳税额为 28.5 万元，创业企业年均纳税额度还较小，甚至还低于资助资金额，虽然创业企业短期收益不高，但这些科技创业企业具有很强的成长性，其经济效益还需要时间进一步检验。由表 3 可知，从企业比例看，纳税额在 1 万元以下的占比高达 72.29%，这说明大部分创业型企业还处于初创时期，还处于产品研发、样本试制等阶段，生产工艺、产品功能等还不成熟。纳税额在 100 万元以上的，共有 9 家企业，虽然占比仅 3.77%，但纳税总额近 60484739.52 元，占 239 家企业纳税总额的 88.92%。这表明，科技创业企业发展符合巴莱多定律（二八定律），即能够创业成功的科技企业虽然数量不多，但却能够带来可观的经济价值。这在一定程度上，也反映了创新创业失败率较高的特征，虽然失败是创新创业的高概率事件，但政府不能因为创新创业的高概率性而中止对创业人才的支持，而是应该提高创新创业人才的甄别能力，对于具有潜质的创新创业人才加强扶持，以帮助人才成功创新创业。

表 3 年度纳税总额分布表

年纳税总额	以下	0-10 000 元	10 001 - 100 000 元	100 001 - 1 000 000 元	1 000 001 元以上
企业数量	72	108	35	15	9
企业比例	28.92%	43.37%	14.56%	6.28%	3.77%

3. 1. 3 社会效益评价

239 家受资助的创业企业共有 1630 人缴纳社保，平均每家企业 6.82 人缴纳社保，其中最多的一家企业有 533 人缴纳社保。由表 4 可知，84.52% 的企业缴纳社保人数少于 5 人。这可能是由于科技创业企业还处于产品研发阶段，在吸纳当地劳动力方面贡献不是特别明显造成的。但随着科技创业企业的不断成熟、不断发展，其在带动就业方面的作用会逐渐显现。

表 4 缴纳社保人数分布表

缴纳社保人数		0	1~5 人	6~10 人	10-50 A	51 人以上
企业数量	企业比	115	87	16	14	7
	例	48.12%	36.40%	6.70%	5.86%	2.93%

3. 2 协调性评价

3. 2. 1 过程协调性评价

在人才引进方面，镇江早在 2008 年就出台了“331”人才计划，2016 年出台了“金山英才”人才计划以及新兴产业紧缺型基础人才引进计划等。在人才培养方面，镇江早在 1998 年就实施了“169”学术技术人才培养工程，至今已经开展了 5 期。在人才激励方面，镇江早在 2003 年就启动了镇江市有突出贡献中青年专家评选工作，在 2016 年镇江新修订了《镇江市科学技术奖励办法》，设置了镇江市科学技术突出贡献奖、科技创新优秀企业奖、科学技术进步奖三个奖项。因此，从过程性的角度看，镇江人才政策由“引进人才”“培养人才”和“激励人才”三部分构成，具备完备性特征。

从政策力度来看，人才引进力度最大，人才激励力度次之，人才培养力度最小。以人才引进为主要目的的“331”人才计划、“金山英才”人才计划，资助金额都在 100 万元以上。以人才激励为目的的科学技术奖励，奖励金额在 2~60 万元不等，而以人才培养为目的的“169”人才工程，每人仅可获得 3000 元培养经费。因此，从过程协调性来看，虽然镇江人才政策覆盖了人才管理的所有环节，但在人才培养方面还处于薄弱环节，需要予以加强。

3. 2. 2 结构协调性评价

镇江针对高端人才先后出台了“331”人才计划、“金山英才”人才计划，针对基础性人才出台了《镇江市新兴产业紧缺型基础人才引进培养行动计划》，人才政策基本实现了全覆盖。

从各项人才政策的评审条件以及评审结果来看，目前受到资助的人才基本属于科技型人才或科技创业人才。而科技创业企业的发展仅仅依靠科技型人才是不够的，还需要高水平的市场人才开拓市场、高水平的经营管理人才进行企业运作，而这两种人才引进都没有引起足够的重视。

3. 2. 3 产业协调性评价

从已经获取资助的创业人才情况可以看出，制造业人才获得资助的比例最高，占有资助人数的 93.72%，这与镇江现代服务业和先进制造业为“双主干”、现代农业为基础的特色产业体系定位稍有不符，需要加大对服务业和农业的支持力度。

由表 5 可以看出，获取资助创业人才类型与镇江主导的产业类型匹配度为 67.78%，其中制造业匹配度为 71.55%，农业匹配度为 71.43%，服务业匹配度为 12.5%。这说明，虽然整体上看，人才与产业匹配度较高，但在服务业方面产业与人才协调性还需要进一步提升。

表 5 产业协调性评价表

产业	数量	比例	行业	数量	比例
服务业	8	2.93%	旅游	0	0%
			物流	0	0%
			文化	1	0.40%
			其他	7	2.93%
制造业	224	93.72%	高端装备	20	8.37%
			新材料	32	13.39%
			新能源	6	2.50%
			航空航天	4	1.67%
			生物技术与新医药	43	17.99%
			新一代信息技术	51	21.34%
			其他	68	28.45%
			其他	68	28.45%
农业	7	2.90%	优质粮油	0	0%
			高效园艺	0	0%
			特种养殖	2	0.84%
			碳汇林业	0	0%
			休闲农业	3	1.26%
			其他	2	0.84%
总计	239	100%	总计	239	100%

3.3 公正性评价

目的公正性评价。镇江人才政策的目的是深入实施创新驱动发展战略，以高端人才集聚引领创新驱动发展，打造独具特色的产业人才高地。申报条件规定了学历、年龄以及技术先进性等条件，这些条件与科技创业人才特征基本相关，无地域、民族等歧视性条款。

程序公正性评价。人才资助项目评审采取现场面试、专家独立评审、专家组集中评审的方式进行。每个评审组由 5 位专家组成，综合类专家 1 位，技术类专家 2 位，财务类专家 1 位，风投类专家 1 位。评审组成员需要遵守保密制度，当与所申报单位(个人)有利害关系时，应主动申请回避。评审结束后，具有 5 个工作日的公示时间。从以上分析可以看出，镇江创新创业人才政策具有程序公正性特征。

结果公正性评价。各项人才资助工程的实施，没有出现申诉、投诉等事项，社会对资助对象评价较高，无不良评价出现。但出现极少数受资助人才在其他省份重复申报现象，这主要是因为各省市独自开展人才项目资助活动，人才项目资助系统虽然在江苏省内已实现联网，但全国范围内统一的人才资助查询系统尚未建立，这增加了人才重复申报查处的难度。人才资助评审部门需要加大受资助人才背景调查的力度，加强受资助人才管理等手段，防止套利现象发生。

4 研究结论

镇江创新创业人才政策效能已经逐步显现。在创新创业人才政策的引领下，一大批创新创业人才在镇江集聚，科技效益明显，经济效益和社会效益也在一定程度上得到体现。

受资助创业企业效益性指标差异明显。从平均值来看，镇江创新创业人才政策效能高，但还是有相当一部分受资助创业企业既无科技产出，也无经济产出和社会产出，这虽然大多是由创新创业的高风险性造成的，但也与评审水平、资助后的管理水平等因素相关。这需要创新创业人才资助管理部门提高项目评审水平，改革创新创业人才资助方式，加强创新创业人才资助管理以提升政策效能。

创新创业人才政策整体协调性较好，部分环节需要加强。从整体来看，微观的人才过程协调性、中观层面的结构协调性、宏观层面的产业协调性都较高。但在重视人才引进的同时，要重视人才的培养和激励以确保过程的协调；在重视科技人才的同时，要重视经营型人才和营销型人才以确保结构的协调；在重视制造业人才的同时，要重视服务业人才和农业人才以确保产业的协调。

创新创业人才政策公正性较强。无论是目的公正性、程序公正性，还是结果公正性都得到明显体现。人才资助评审部门需要加大受资助人才背景调查的力度，加强受资助人才管理等手段防止重复申报事件发生。

参考文献:

- [1] 肖为群, 樊立宏. 创新创业人才成长:一个整合框架分析 [J]. 科技管理研究, 2014(10):7-16.
- [2] SIMONDF, CAOC. China's emerging technological edge:Assessing the role of High-Endtalent [M]. Cambridge and New York:Cambridge University Press, 2009.
- [3] 萧鸣政, 韩溪. 改革开放 30 年中国人才政策回顾与分析 [J]. 中国人才, 2009(1):12-15.
- [4] 宗子仰. 地方政府海外高层次人才引进政策研究 [D]. 上海:上海交通大学, 2010.
- [5] 杨河清, 陈怡安. 海外高层次人才引进政策实施效果评价 [J]. 科技进步与对策, 2013(8):108-112.
- [6] 李燕萍. 国家自主创新示范区人才政策评价 [J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2016(3):85-89.
- [7] 李波平, 邹德文. 湖北海外高层次人才“百人计划”实施效果评价与政策优化研究[J]. 科技进步与对策, 2015(5):32-35.
- [8] 李锡元, 边双英, 张文娟. 高层次人才政策效能评估——以东湖新技术产业开发区为例 [J]. 科技进步与对策, 2014(8):1-6.
- [9] 赵庚, 刘兵. 京津冀科技人才政策比较研究 [J]. 人民论坛, 2016(4):232-234.
- [10] 鞠炜, 刘宁. 京沪浙粤苏人才政策比较研究 [J]. 中国人力资源开发, 2013(8):87-92.
- [11] [美] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论 [M]. 谢明, 等译. 北京:中国人民大学出版社, 2002:255.

[12] 张国庆. 现代公共政策导论 [M]. 北京:北京大学出版社, 1997:7.

[13] HOLCOMBERG. Entrepreneurship and economic growth [J]. The Quarterly Journal of Austrian Economics, 1998, 1(2):45-62.

[14] 买生, 汪克夷, 匡海波. 企业社会价值评估研究 [J]. 科研管理, 2011(6):100-107.

[15] 宋成一, 王进华, 赵永乐. 领军人才的成长特点规律与途径——以江苏为例 [J]. 科技与经济, 2011(6):92-95.

[16] 国家知识产权局发布 2015 年我国专利申请授权等数据 [EB/OL]. http://www.sohu.com/a/54717809_328886.

[17]江苏省人才发展战略研究院. 江苏省省辖市人才竞争力报告[EB/OL].<http://www.doc88.com/p-9059793965843.html>.