

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.04.009

政治建设与社会治理

引用格式:黄静,韩松言.从趋同到协同:成渝双城人才政策扩散研究——基于307份政策文本的分析[J].西南大学学报(社会科学版).2025(4):100-113.

# 从趋同到协同: 成渝双城人才政策扩散研究

——基于307份政策文本的分析

黄静,韩松言

(四川大学公共管理学院,四川成都610065)

**摘要:**人才作为驱动成渝地区双城经济圈建设的核心要素,其政策的有效协同对于提升区域建设水平至关重要,不仅直接关系西部地区的高质量发展,亦是落实国家区域协调发展战略的关键环节。基于政策扩散的理论分析框架,选取成渝两地人才政策作为研究对象,运用文本分析方法探究其扩散特征及内在动因。研究发现,两地人才政策的扩散特征在时间维度上表现为“断点式”,在空间维度上呈现“波纹状”与“雨点状”分布,在政策主体间则体现为“辐射型”扩散样态。究其动因,主要源于“人才博弈”背景下,制度约束中纵向政策学习与横向府际竞争共同构成的双重驱动机制。基于此,应以政策扩散形成的“趋同效应”为基础,着力构建统一的人才协同发展政策体系,并在政策制定过程中突出目标的差异性与政策工具的多样性,通过政策联动持续推动人才协同发展,进而促进成渝地区双城经济圈建设成为具有全国竞争力的创新人才集聚区。

**关键词:**成渝地区双城经济圈;区域协调发展;人才政策;政策协同;政策扩散;合作机制

**中图分类号:**C964.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)04-0100-14

## 一、问题的提出

党的二十大报告明确提出“推动西部大开发形成新格局”的战略部署<sup>[1]</sup>,这是以习近平同志为核心的党中央立足于中国式现代化建设全局作出的重大战略决策。西部地区作为国家重要的生态安全屏障,亦是民族地区与边疆区域最为集中的地带,亟须构建大保护、大开放、高质量发展的新格局。其中,成渝地区是推动西部大开发形成新格局的关键板块和核心环节。2023年7月,习近平总书记在四川考察期间强调了坚持“川渝一盘棋”的重要性,并提出了加强成渝区域协调发展的战略目标<sup>[2]</sup>。随后,2024年4月,习近平总书记在重庆主持召开的新时代推动西部大开发座谈会上,进一步指出大力推进成渝地区双城经济圈建设的重要性,并强调促进城市间规划、基础设施、产业、公共服务等方面一体化的重要性<sup>[3]</sup>。

**作者简介:**黄静,四川大学公共管理学院,教授。

**基金项目:**四川省研究生教育教学改革项目“以教育之力稳藏兴边——四川大学面向西藏开展公共管理硕士专业学位培养的实践和探索”(YJGXM24-C138),项目负责人:黄静;成都市哲学社会科学研究中心(城乡治理现代化研究中心)项目“智慧蓉城高质量可持续运营能力的评估与提升研究”(CXZL202401),项目负责人:韩松言。

人才是驱动成渝地区双城经济圈承担国家战略使命的关键要素。近年来,两地人才协同建设成效显著,通过联合发布营商环境、科技创新、公共服务及生态保护等系列政策,拓宽了人才协作领域<sup>[4]</sup>。然而,其整体协同发展的深度与广度,相较于长三角、京津冀、粤港澳等成熟城市群仍存在差距,尚未形成高效融合的区域人才发展共同体。尤为关键的是,两地间人才政策的协同设计尚不健全,致使人才流动壁垒、资源共享不畅以及分布非均衡等问题日益凸显。因此,系统探究两地人才政策协同扩散的基本规律,不仅有助于破除人才协同发展的体制机制障碍,更能弥合人才流动与分布的不确定性及非均衡性,从而为成渝地区双城经济圈人才资源优化整合提供关键支撑,助力国家区域协调发展战略高质量实施。

近年来,人才及其政策协同研究成为成渝地区双城经济圈建设研究的新知识增长点。一方面,现有研究表明人才政策与区域发展之间存在正向关系,人才政策的数量和丰富性与区域内人才发展状况及创新绩效总体上呈正相关,人才政策的高强度互动有利于促进区域系统内各机构和各要素的有机互动<sup>[5]</sup>。另一方面,也有研究指出以地方政府为主导的人才政策受限于地方本位主义,导致人才政策的扩散与协同对区域协调发展构成严重制约<sup>[6]</sup>。因此,人才政策的扩散与有效协同是区域协调发展实践逻辑的重要组成部分,其强度和方式直接影响成渝地区双城经济圈建设的外部性。

在人才政策协同研究方面,现有成果主要聚焦于三个相互关联又各有侧重的维度。其一,聚焦于政策工具维度,将人才政策的扩散与协同视为政策工具的协同演化,并通过构建“政策目标—政策工具—政策力度”三维分析框架来考察协同程度<sup>[7]</sup>。其二,侧重于政策主体维度,此类研究多借助社会网络分析方法,着力探究政策主体间协同网络关系的动态演变特征<sup>[8-9]</sup>。其三,尝试综合上述视角,构建如“政策目标—政策制定主体—政策执行者”的分析框架,旨在测度政策子系统的有序性与复合系统的协同性<sup>[10]</sup>,并深入探讨“政府—企业”协同关系在地方人才政策体系构建中的作用<sup>[11]</sup>。综合来看,人才政策的协同发展已成为成渝地区双城经济圈建设研究的核心议题之一。然而,当前研究仍存在值得深化的空间:一方面,成渝两地人才政策协同的实现,其基础在于政策的有效扩散与动态演化,但这一关键视角尚未得到充分关注;另一方面,现有对人才政策协同的研究,多侧重于量化描述层面,虽能捕捉其动态演进特征,但对于驱动这一协同过程的内在逻辑与深层机制,仍需更深入地探讨与揭示。未来需着力于弥合这些认知差距,为区域人才政策协同实践提供更具解释力的理论支撑与实践启示。

## 二、政策扩散视角下的人才政策协同:分析框架的构建

### (一) 分析视角:政策扩散理论

“人才政策容易被复制和模仿,而人才生态环境才是持久竞争力”<sup>[12]</sup>,为推动系统化的人才生态环境的塑造、进一步建立健全成渝两地协同人才政策体制机制,需要持续推进成渝两地在人才政策上的互动融通,而政策扩散则为其提供了较为适用的理论分析视角。其原因在于,一方面,在政策的协同发展过程中,各地区、各领域具体政策的扩散及相互协调非常重要,因为政策之间的相互学习与配合,有助于实现政策目标<sup>[13]</sup>;另一方面,已有研究表明,政策目标与工具的一致性考察政策协同的重要变量与维度<sup>[14-16]</sup>。而两者的趋同性又是以结果为导向的公共政策扩散研究的重要内容与必然产物。班尼特认为,公共政策的趋同应该达成五个方面的结果,即公共政策的目标、内容、工具、结果和风格趋同<sup>[17]</sup>。因此,在成渝地区双城经济圈建设的大背景中讨论成渝两地人才政策协同问题,应以成渝两地人才政策的扩散为基础,探寻成渝两地人才政策从趋同到协同的实现路径。如此,既能有效回应人才政策协同演进在地域上的动态性需求,也能为

探究这一过程中的深层逻辑提供较为清晰的分析维度。

### (二) 分析维度:政策扩散过程与动因

关于政策扩散的相关研究经历了从因素识别到机制分析再到过程追踪的演变<sup>[18]</sup>。换言之,政策扩散相关研究的两大重点为:“政策为什么扩散”以及“政策如何扩散”,即对于政策扩散的过程与结果进行描述性分析以及对政策扩散的内因与机制进行解释性分析。为此,在描述性分析维度上,本文提出了诸如扩散维度、扩散模式和扩散机制等具有一定解释力的概念;政策学习、政策模仿和政策竞争等理论也能够为解释政策扩散的深层逻辑提供清晰、可靠的分析思路。

总之,探讨成渝地区双城经济圈建设中两地的人才政策协同问题,就需要在描述好政策扩散的过程的同时,深挖政策扩散的内因与机制。也即主要从描述性分析与解释性分析两个维度入手,先描述人才政策在成渝两地之间相互扩散演化的过程,然后从现象表层回归内在逻辑,探究人才政策扩散形成各种样态的内在规律。基于此,本文将借助于政策扩散理论从成渝人才政策扩散过程和动因两个方面讨论成渝人才政策如何扩散、为何扩散的问题,并在此基础上对成渝两地人才政策协同实施的效果进行分析(见图1)。

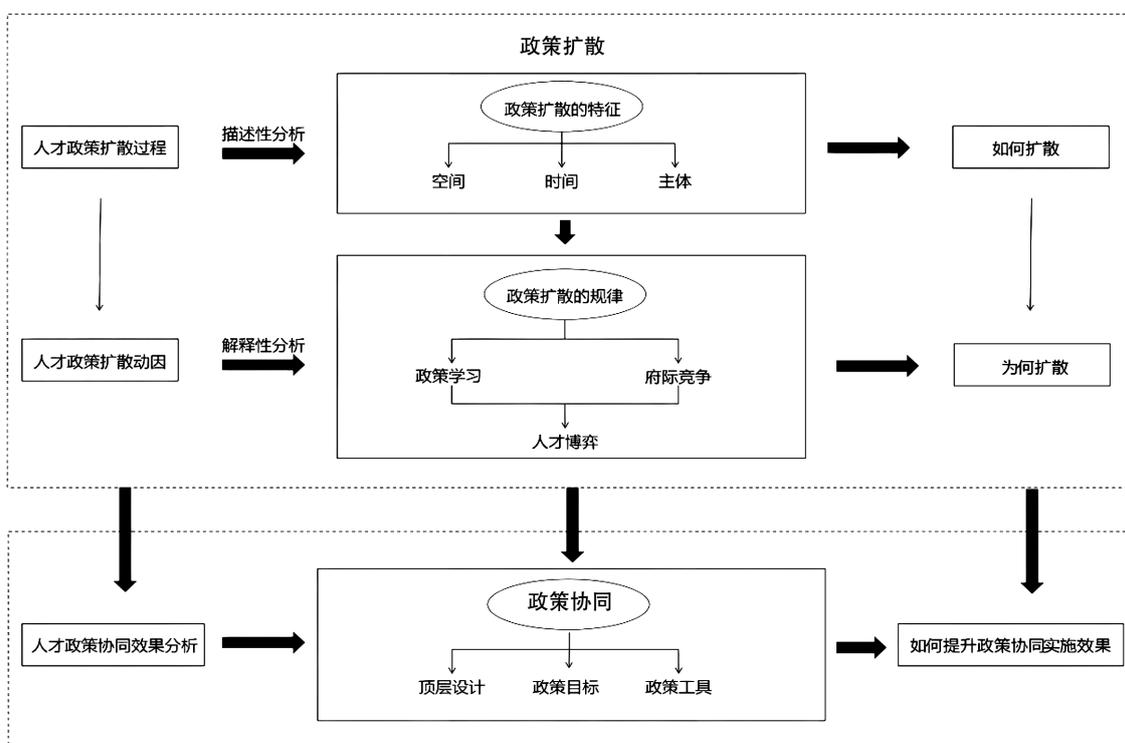


图1 成渝两地人才政策扩散的分析框架

### (三) 分析方法:政策文本分析

政策文本是公共政策存在的物理载体<sup>[19]</sup>,人才政策本质上是一系列政策规范、法律体系的总和,涵盖人才的培养、开发、利用等各个环节,其最终目的是促进人才作用的发挥。本文以成渝两地及其市辖区所颁布的人才政策文本作为研究样本,主要来源于以下两种途径:一是成都市、重庆市及其各市辖区的人民政府官网;二是北大法宝、北大法意等政策检索网站。以两地首次颁布系统人才政策的时间(2003年、1998年)为起止点设置检索年限,以“人才政策”“人才引进政策”“人才培养政策”等为关键词进行检索,共收集到成都市与重庆市本级政府颁布的人才政策共176份,各市辖区所颁布的人才政策共150份。在人工剔除与本研究主题不相符或已经失效的政策文本后,共选取用以分析的政策文本307份(见表1)。

表 1 成渝两地代表性人才政策

	政策名称	发布时间	发文部门
成都市	《成都市关于加强专利保护进一步加快我市人才资源向人力资本转变的意见》	2003 年	成都市委办公厅
	《关于加强全市引进国外智力和留学回国人员工作的实施意见》	2005 年	成都市委办公厅
	《关于进一步完善吸引留学人员来蓉创业服务政策的实施意见》	2007 年	成都市人民政府办公厅
	《成都市鼓励企业引进急需高层次人才暂行办法》	2007 年	成都市人民政府
	《成都市中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》	2010 年	成都市人民政府
	《关于深入实施“创业天府”行动计划 加快打造西部人才核心聚集区的若干政策》	2016 年	成都市发展和改革委员会
	《成都市实施人才优先发展战略行动计划》	2017 年	成都市委办公厅、成都市人民政府办公厅
	《成都市人力资源和社会保障事业“十四五”规划》	2021 年	成都市人力资源和社会保障局
	《成都市人才开发指引》(2024)	2024 年	成都市人力资源和社会保障局
	《支持创业带动就业的若干政策措施》	2025 年	四川省人民政府办公厅
重庆市	《重庆市引进人才优惠政策实施细则》	1999 年	重庆市人民政府
	《重庆市人民政府关于进一步优化人才环境的决定》	2000 年	重庆市人民政府
	《重庆市中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》	2011 年	重庆市人力资源和社会保障局
	《做好高层次人才优惠政策落实兑现工作的通知》	2014 年	重庆市人力资源和社会保障局
	《关于印发重庆市引进海内外英才“鸿雁计划”实施办法的通知》	2017 年	重庆市人民政府
	《重庆市英才计划实施办法(试行)》	2019 年	重庆市人力资源和社会保障局
	《新重庆青年创新人才项目管理办法(试行)》	2024 年	重庆市科学技术局
	《重庆市乡村人才振兴行动实施方案(2025—2030 年)》	2025 年	重庆市人力资源和社会保障局等 9 部门
	《促进 2025 年高校毕业生等青年留渝来渝就业创业工作方案》	2025 年	重庆市人民政府办公厅

### 三、成渝人才政策的扩散过程:基于政策文本的描述性分析

“公共政策的扩散是一个过程,即位于一个时空中的公共政策、行政安排和制度被应用于其他时空。”<sup>[20]</sup>在表现形式上,Brown 和 Cox 认为政策扩散过程主要表现在时间、空间以及部门间的层级效应<sup>[21]</sup>。由此可见,政策扩散不仅发生在不同的时间尺度、不同的空间地域与不同的政策主体之间,还因为政策在这三个维度上的流动而带来了种种效应。因此,本文将基于“时间线程—空间分布—主体特征”三个维度对成渝两地人才政策的扩散过程进行描述性分析。

#### (一)人才政策扩散的时间线程:“断点式”扩散

政策发文数量的变化趋势是衡量政策扩散特征的关键指标之一。从政策起始点看,重庆市在 1998 年便开始实施人才政策,而成都市则在 2003 年之后才推出相关政策。政策数量的显著增长是政策扩散活动强度的重要标志<sup>[22]</sup>。就政策发布数量而言,2017 年后,两地开始进入人才政策数量的高峰期。在中央政府的推动下,成都市发布的《成都市实施人才优先发展战略行动计划》成为后续人才政策的指导性文件(被称作“人才新政 2.0”);2012 年,四川省政府推出了“百人计划”,成都市也随之发布了一系列的人才配套政策;2022 年,国务院批准成都市建设践行新发展理念的城市公园城市示范区,这也间接促进了人才政策的激增,尤其是以《建设全国创新人才高地五年行动计划》的出台为代表。

与此同时,重庆市推出的“鸿雁计划”和“巴蜀工匠计划”也为其人才发展奠定基础。根据产业发展的实际需求,重庆建立了多层次的人才引进政策和保障体系,并根据经济结构调整与社会发展需求的变化适时调整人才政策方向,例如 2020 年出台的《重庆市支持大数据智能化产业人才发展若干政策措施》便是为了适应数字时代的人才发展需求而出台的政策。

理想情况下,成渝两地人才政策的扩散在时间维度上应呈现“S形曲线”的扩散趋势。然而,实际情况并非如此,两地人才政策的扩散趋势并非传统渐进主义的扩散模式,而是呈现出波动起伏、曲折上升的态势,表现为“断点式”的增长与扩散。这一现象的原因可归结为我国特有的政治体制,包括中央政府和省级政府在内的上级政府掌握了政策扩散的主导权,并通过多种途径自上而下地传递政策偏好,地方政府则采取相应的行为予以响应。这一过程塑造了中国政策扩散的基本模式,即通过政治势能高位推动公共政策扩散,上级政府政策偏好的非连续性决定了成渝两地人才政策在时间扩散上的整体趋势。这种趋势使得成渝两地在人才政策扩散的时间演变上呈现出不同于渐进演化的特征,而具有“间断均衡”的断点特征。

### (二)人才政策扩散的空间分布:“波纹状”与“雨点状”扩散

在政策扩散的空间分布特征方面,成都市与重庆市展现出显著的差异。成都市的人才政策扩散在地理空间上呈现出中心向外围扩散的“波纹效应”,而重庆市的人才政策则在不同区域分散扩散,主要集中在中部和西部地区,形成了“雨点状”的分布特征。

具体来说,成都市主城区由五个市辖区构成,其发布的人才政策占成都市总量的53%,其中武侯区在近八年内颁布了25项人才政策。同时,成都市的天府新区包括双流区、龙泉驿区和新津区等区域对人才的需求也促进了非主城区人才政策颁布数量的增加,推动了人才从中心向外围的“波纹状”均衡流动。相比之下,重庆市主城区由九个市辖区构成,共发布49项相关人才政策,仅占总量的36.4%,政策发布较多的市辖区主要集中于非主城区,例如荣昌区和铜梁区。重庆市的两江新区由北碚区、江北区、渝北区三个主城区的部分区域组成,对人才的吸引力呈现出“强上加强”的特点,预示着未来一段时间内重庆市人才流动将趋向于向主城区集聚。

成渝两地人才政策在内部辖区的空间扩散之所以表现出不同特征,与两地的行政区划差异密切相关。公共政策在行政区划等级上的扩散是一个复杂的演化机制和流动过程,行政区划<sup>[23]</sup>对其扩散模式及特征产生了异质性影响<sup>[24]</sup>。与成都市相比,重庆市的行政区划更为细致,这在一定程度上削弱了主城区在政策扩散过程中的引领作用。与此同时,对于非主城区而言,为了平衡人才流动失衡或出于市辖区间的竞争,也会增加吸引人才的政策力度,以分散主城区对人才的吸引力。这些因素共同促成了重庆市人才政策“雨点状”扩散的空间特征。

总体而言,成渝两地人才政策扩散所形成的空间分布格局也反映了中国公共政策扩散的一般规律。首先,两地人才政策在空间的扩散主要集中在所辖市辖区内,由于我国行政区划的固有模式,政策在空间扩散过程中的“邻近效应”成为自然趋势。其次,“政策全面铺开”或“政策局部地区试点—全面推行”是我国公共政策扩散的基本模式<sup>[25]</sup>。因此,成渝两地人才政策在空间上的扩散是一种典型的政治势能推动、自上而下的层级扩散模式,更多是对上级政府政治诉求的积极回应。

### (三)人才政策扩散的主体特征:“辐射型”扩散

我国政策实践的鲜明特性以及具体政策自身模糊性的特点共同决定了某项政策在政策主体,即公共部门之间的扩散现象,这种现象本质上仍是以当地人民政府为核心的“辐射型”扩散<sup>[26]</sup>。本研究采用Ucinet软件对成渝两地人才政策的主体及其协作关系进行了分析,并利用Net Draw工具绘制了两地人才政策主体间的社会协作网络图(见图2、图3),以进一步探究成渝人才政策在主体间的扩散特征。

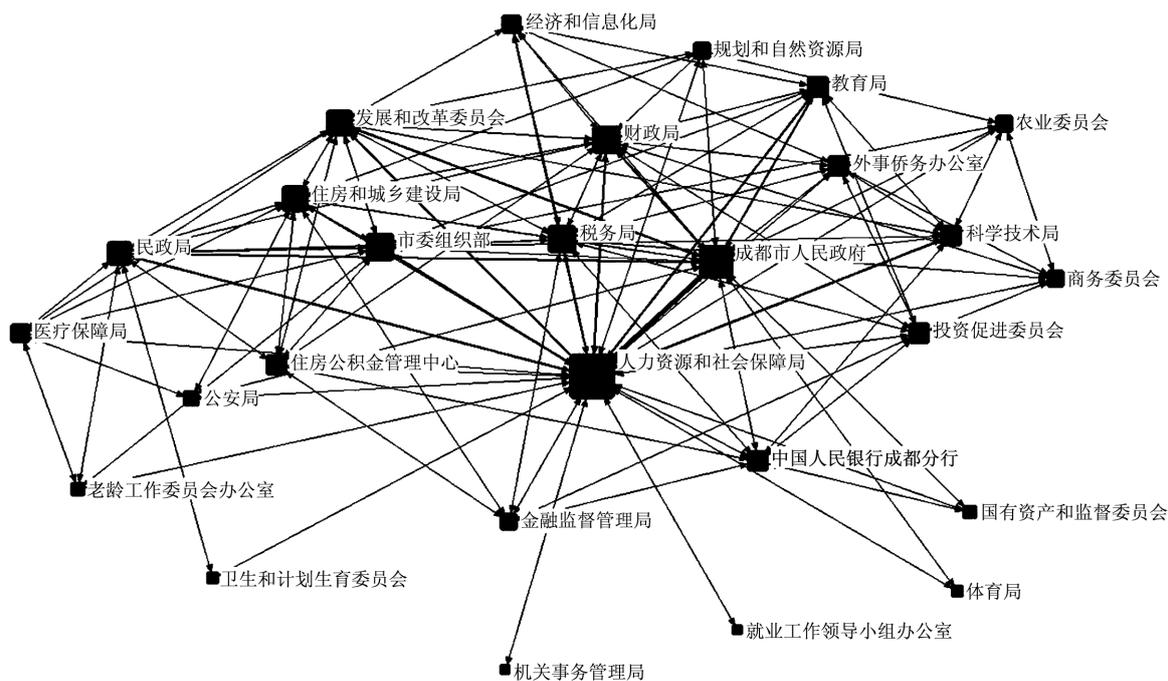


图2 成都市人才政策主体协作网络图

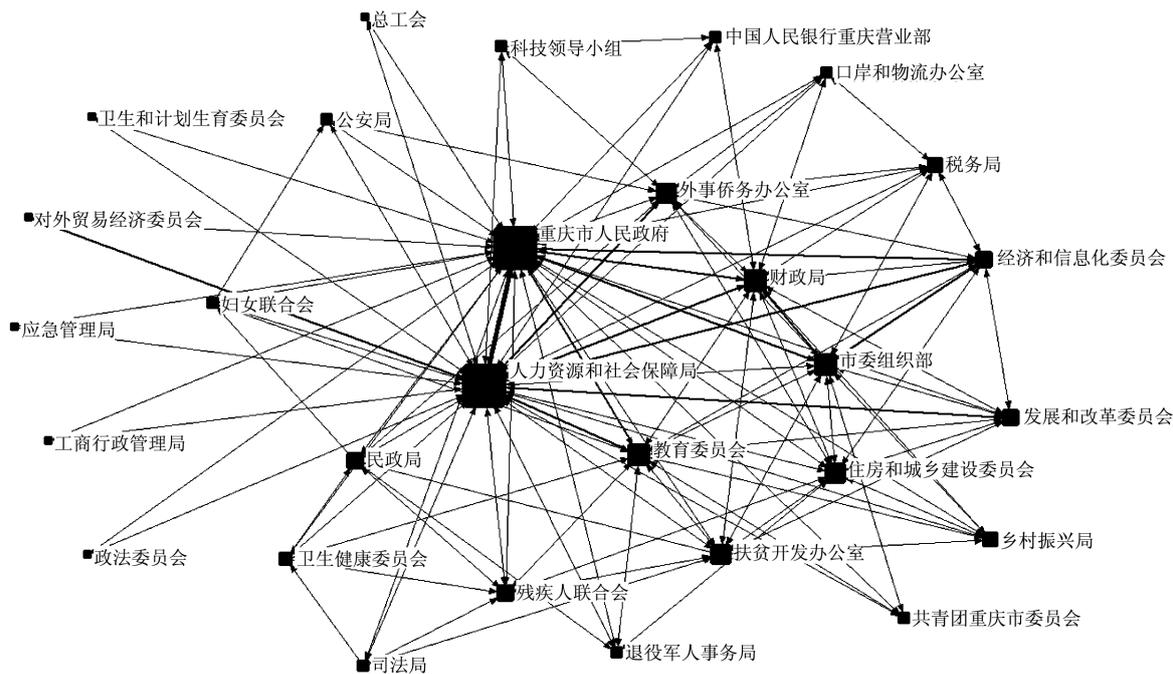


图3 重庆市人才政策主体协作网络图

总体而言,成渝两地的人才政策在不同部门之间均实现了较为广泛的扩散,两地分别有28个和30个公共部门单独或联合颁布了相关人才政策,均呈现出以当地人民政府和人力资源社会保障局为中心,向其他主体辐射型扩散的特点。

从主体协作关系的角度看,成渝两地的人才政策均展现出“辐射型”扩散的趋势。两地市本级人民政府独立发布的人才政策数量较多,主要以宏观的纲领性政策为主,而下属部门单独发文较少。在发文数量较多的部门中,人力资源和社会保障局与经济和信息化局尤为突出。就协作程度而言,市本级人民政府、人力资源和社会保障局以及财政局之间的协作最为紧密,共同发布政策的数量最多。例如,成都市人民政府、成都市人力资源和社会保障局以及成都市财政局在

2017年共同颁布了《关于开展2017年成都市高级技能人才培训基地建设项目管理工作的通知》，而重庆市的对应部门也在2014年共同发布了《关于做好高层次人才优惠政策落实兑现工作的通知》。

与成都市相比,重庆市的人才政策在主体间的扩散范围更广,涵盖的领域和社会群体也更为多元化。2018年,中共重庆市委和重庆市委组织部牵头,联合重庆市退役军人事务局、重庆市妇女联合会、重庆市残疾人联合会等16个部门共同发布了《关于加强社会工作专业岗位开发与人才激励保障的实施意见》。这一政策突破了以“高学历”“稀缺行业”“高职称”等传统人才界定标准的局限,积极响应了中央“将社会工作专业人才纳入党和国家人才发展大局”的战略需求,通过多主体间的协作将人才政策的辐射范围进一步扩散至社会工作领域以及退役军人、妇女和残疾人等社会群体。因此,尽管成渝两地在人才政策扩散的主体分布上均呈现出辐射特征,但在辐射的广度、范围,尤其是对象结构及其关联方式上存在一定差异,这进一步反映了成渝两地在人才政策上的偏好,并为人才政策从趋同走向协同奠定了制度基础。

#### 四、成渝人才政策的扩散动因：“人才博弈”体制

成渝两地人才政策扩散在时间上反映出鲜明的“断点特征”,与以往渐进式政策扩散的态势有所不同;在空间与主体上政策的扩散也并非依靠原有的制度性方式,而是反映出非制度化、弱科层性的扩散方式,呈现出更为立体的态势。这种弱制度化与非正式化的政策扩散所带来的结果不仅仅是成渝两地人才政策的趋同性逐渐显著,更为重要的是推动了人才政策协同格局的生成。现有研究需进一步厘清影响此类政策扩散态势的关键因素及其内在规律。基于政策文本分析与扩散机制解构,从形式特征向生成逻辑溯源可见,其扩散动因按照方向划分主要分为垂直扩散和水平扩散,前者主要源自自上而下的权威或命令,而后者则多发生于地理位置邻近或经济社会发展水平相似的地区政府之间<sup>[27]</sup>。成渝两地人才政策扩散的机制和动因在垂直方向的扩散主要表现为上下级政府互动过程中的政策学习,在水平方向的扩散主要体现为地方政府之间的府际竞争,而横向与纵向双重耦合下,形成一种“人才博弈”体制(见图4)。

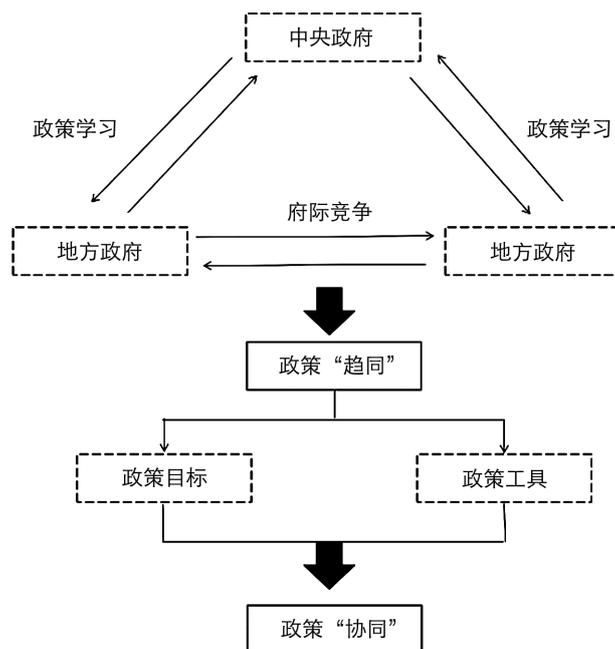


图4 “人才博弈”体制下成渝两地人才政策扩散路径图

### (一)“人才博弈”体制下的人才政策扩散

政策扩散研究主要聚焦于政策从一地到另一地的传播过程,但该过程实际上受到一系列特定因素的影响。现有研究已经识别了经济、政治和社会文化等多重因素对政策扩散的影响。特别在政治因素方面,成渝两地人才政策的扩散内在动因显著地受到政治体制和相应的政治制度安排的影响。在人才政策扩散的过程中,不仅涉及政策的模仿和学习,而且深受地方政府间竞争机制的制约。

在地方政府以GDP为主要竞争指标的年代,官员的政治晋升往往与地方经济发展水平紧密相关,形成了以经济指标竞争为主的“晋升锦标赛”体制。在此体制下,经济指标成为竞争的核心,相应的经济举措、政策和制度成为地方政府间相互模仿和学习的对象。因此,地方政府开展政策扩散的动力在很大程度上与地方经济发展的组织目标以及官员通过经济绩效获得政治晋升的目标直接相关。

然而,这种“竞赛标准”由上级政府决定的晋升体制正在发生变化。随着改革开放的不断深入,该体制最实质性的变化体现在不再单纯以GDP指标作为地方行政人员晋升的依据<sup>[28]</sup>。同时,随着我国经济发展阶段的转变和以人才为核心驱动的发展战略的升级,“人才”这一衡量指标被赋予了更多的政绩内涵。近年来,中央层面的相关制度安排也在不断强化这一导向。2016年,中共中央发布了我国首个人才发展体制机制改革的综合性文件《关于深化人才发展体制机制改革的意见》,同年中共中央办公厅、国务院办公厅也先后印发多个文件,加大了人才绩效激励力度。党的二十大报告再次强调了新时代我国深入实施人才强国战略的重要意义,并提出了一系列人才培养的政治要求<sup>[1]</sup>。可见,“人才”正逐渐成为地方政府和行政人员绩效考核体系中的关键指标。在此背景下,成渝两地无疑会调动一切资源参与人才竞争,这种晋升锦标赛也会驱动政策在地方政府间的水平扩散。由此可见,随着地方政府竞争范式从经济规模导向向创新发展导向转型,其政策学习焦点亦随之发生系统性迁移,即当竞争目标由传统经济指标转向人才集聚指标、地方发展逻辑由“数量增长”转向“质量提升”时,地方政府间的政策学习便聚焦于高质量人才发展。因此,“为人才而竞争”不仅成为理解地方政府行为的新视角<sup>[29]</sup>,同时也构成了地方政府在人才政策扩散上的内在动因。具体而言,在“人才博弈”的体制约束下,推动成渝两地人才政策扩散的具体机制表现在纵向的政策学习和横向的地方政府间竞争上。

### (二)基于政策学习的人才政策垂直扩散

在中国的政治体制和治理背景下,政策学习主要体现为“争先模式”,这是一种融合政治集权和强激励的创新机制,指的是在中央政府的深度参与下,各级地方政府利用其较强的学习能力以促进政策的传播与创新<sup>[30]</sup>。在中央政府的宏观指导下,成渝两地的垂直政策学习经历了两种不同的路径,共同推动了人才政策的扩散。

首先是“W型学习路径”,指的是中央与地方政府之间自上而下至自下而上的循环政策互动路径。具体来说,在这一路径中,中央政府作为“第一行动集团”,提出政策方向或指导性框架,而不具体细化政策操作方案。与此同时,地方政府作为“第二行动集团”,其主要职责是深化对政策的理解、响应中央的倡议并建立政策学习机制。2007年,人才强国战略被纳入发展中国特色社会主义的三大基本战略之一,并写入中国共产党章程和党的十七大报告;2010年,中共中央、国务院发布了我国首个中长期人才发展规划《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》,明确了人才建设的主要任务,并规定了我国经济社会发展重点领域急需紧缺专门人才的类型,强调各地方政府要实行更为积极开放的人才政策,以促进我国人才体制机制的创新。2010年,成都市和重庆市人民政府及人力资源和社会保障局也分别颁布了《中长期人才发展纲要(2010—2020

年)》,在政策内容上响应了中央政府的要求:两地均明确了在装备制造、信息等重点领域对人才的需求;在政策工具的选择和组合上,多采取基础型和分配型工具相结合的方式,在降低人才落户门槛、简化审批流程的同时,通过优惠和补贴政策提升两地对人才的吸引力;在人才管理体制机制创新方面,也体现了打破行政壁垒,扩大用人单位对人才使用自主权的目标倾向。

其次是“M型学习路径”。这一路径的起点是地方政府的自主探索,地方政府在此路径中作为“第一行动集团”,其主要作用是基于当地实际和潜在利益,依托当地智库和政策探索,在政策原有框架内进行创新。中央政府则作为“第二行动集团”,主要作用是对进行政策创新的地方政府提供支持和激励,以促进这种政策创新的进一步扩散。随着改革的推进,我国地方政府在人才创新上获得了更大的自主权。2022年,国务院批准成都建设践行新发展理念的公园城市示范区。此举意味着中央政府认可成都市通过打造优质的自然生态环境来吸引和集聚人才的探索实践。同年,国务院也正式批复重庆设立绿色金融改革创新试验区。强调要推动低碳绿色发展,并以构建人才体系与金融改革创新试验区相融合的格局为目标,完善人才保障系统<sup>[31]</sup>。中央政府对成都和重庆两地人才创新探索的支持,体现了一种双向激励与互动的趋势。这同样体现了中央政府对地方政府人才创新探索激励的双向互动趋势。

### (三)基于府际竞争的人才政策水平扩散

成渝两地政府在人才政策领域所展开的竞争,本质上是一种通过持续增强优惠政策以争夺高质量增长核心资源优势的行为。随着中国经济转型的深入,人才逐渐取代了地理位置、自然资源等因素,成为影响区域经济发展速度和质量的关键因素。发布优惠的人才政策,对于吸引、培养和保留人才,并将人才优势转化为区域发展优势,是一种直接而有效的方法。因此,地方政府,尤其是地理位置相近的地方政府之间,会产生人才政策的横向竞争,这种竞争体现为优惠政策的持续增强。

以人才落户政策为例,2019年5月,重庆市对人才落户政策进行了调整,将人才界定标准从“全日制本科及以上学历”降低至“专科毕业及以上学历”,并取消了就业年限和社会保障缴纳年限的限制。同样出于人才竞争的考量,成都市于2020年1月1日调整了人才落户政策,取消了“在本市居住满三年”的限制性条件。次年3月发布的《四川省“十四五”规划和2035年远景目标纲要》进一步要求成都市加快取消符合条件的重点人群落户限制,这标志着成都市人才落户政策即将迎来“零门槛”时代。

此外,在对高层次人才的资金资助方面,成渝两地也呈现出“并肩激增”的趋势。在2017至2025年期间,成都市对高层次人才的最高奖励标准已从500万元提升至2000万元,而重庆市也从600万元提升至3000万元。这些数据反映了两地政府在人才政策上的竞争态势,以及对人才资源的高度重视。通过这种竞争,两地政府旨在通过优惠政策吸引和保留人才,以促进区域经济高质量发展。

## 五、从趋同走向协同:成渝人才政策协同实施的困境及政策建议

本文旨在探讨由政策扩散产生的“政策趋同效应”及其对政策协同实施的影响。所谓“政策趋同”是指在一定时期内,不同政治辖区政策特征相似性的增强现象<sup>[32]</sup>,这一现象在政策目标、内容、工具、结果和风格等多个维度上均有体现。成渝两地人才政策的趋同机制超越了Holzinger和Knill所归纳的强制(imposition)、国际协调(international harmonization)、监管竞争(regulatory competition)、跨国交流(transnational communication)以及独立问题解决(independent problem-solving)五种典型的协同机制<sup>[33]</sup>,发展出了一种“效仿”机制,即两地在寻求一致性

的过程中,选择了对共同发展模式的采纳。

进一步,政策趋同性为成渝两地人才政策的协同发展提供了基础。自2020年起,两地人社部门连续签署了多项合作协议,其中包括《成渝地区双城经济圈人才协同发展战略合作框架协议》。该协议首次明确了两地人才流动与协同发展的合作框架,并深化了人才政策与行政许可、劳动关系、高等教育、公共服务及人力资源市场等领域的结合。这一转变标志着成渝两地人才工作从分散竞争走向深度协同,实现了从单一效仿到融通创新的政策体系质的飞跃。

实际上,成渝两地人才政策从趋同走向协同的过程中对一致性的追求并非个例,而是具有一定的普遍性。诸如京津冀、长三角和粤港澳大湾区等其他地区也基本上遵循着类似的政策扩散路径,从政策扩散中所形成的一致性开始,逐渐形成了城市之间的协同效应,实现了从政策趋同向政策协同的转变,带来了政策的实质性创新。然而,在国家人才发展战略指引和政策渐进式改革的模式下,人才政策的扩散与协同仍是一个未尽的过程,仍面临若干挑战。

### (一) 成渝人才政策协同实施的困境

#### 1. 人才协同发展的统一政策框架亟待建立

缺乏人才协同发展的统一政策框架是成渝地区两地人才政策协同实施面临的主要困境之一,主要表现在以下几个方面:其一,缺乏人才等级认定的统一标准。成渝地区双城经济圈尚未出台统一的人才协同发展规划,使得两地在人才等级划分和认定上缺乏统一的标准,进而导致人才协同政策在统筹规划上的不足。其二,协同引才政策缺失。成渝两地尚未共同实施具有竞争力和影响力的引才新举措,并达成共识性的人才需求目录,也未能够实现从“各自引才”到“共同引才”的政策转型。其三,产教融合示范平台建设不足。目前,成渝两地尚未建立起以西部(重庆)科学城和西部(成都)科学城等科技创新平台为核心,推动重庆两江新区、重庆高新区、四川天府新区及成都高新区深度协同合作的产教融合示范平台。这在一定程度上限制了通过人才结构“错位配置”实现成渝地区双城经济圈的人才资源互补,进而实现“人才链—产业链”的深度融合的人才协同发展目标。

#### 2. 人才政策目标重叠

当前,成都市的人才政策目标已经从“政策引才”转变为“生态营才”,标志着其人才政策目标从单纯的引进阶段跃迁至人才开发和培育阶段。重庆市的人才政策目标则明显与需求端结合,实现了从“聚才”到“用才”的转变,其核心特征在于将人才政策目标与产业发展和创新紧密结合,旨在通过人才链激活产业链,构建完善的人才培养体系,实现“产业吸引人才、人才反哺产业创新”的人才政策目标。

尽管成都市和重庆市的人才政策目标在表现形式上存在差异,但其本质均在于通过营造优质的人才环境和构建更具竞争力的人才体系,以推动当地社会经济的现代化发展。此外,两地在《“十四五”人才规划》中均强调了深化人才沟通协调机制和推动人才交流合作向深度融合跃升的重要性。进一步凸显了两地人才政策目标的趋同性。然而,这种政策目标的重叠可能会导致人才需求的同质化程度加深,难以实现人才培育与地方经济发展需求的精准适配,进而实现人才协同发展目标。此外,这种政策目标的同质性还可能引发两地之间的“人才争夺战”和不良竞争。

#### 3. 人才政策中柔性工具应用不足

人才政策可被划分为四种基本工具:基础性工具,涵盖户籍政策放宽、公共服务提供、程序简化等;分配型工具,包括住房优惠、现金补贴、税收减免等;市场型工具,涉及贷款担保、成果转化、多主体引才等;引导型工具,包括人才培训、就业信息服务、奖赏激励等<sup>[34]</sup>。通过对成渝307份人才政策文本进行关键词频分析,发现成渝两地在人才引进政策工具的选择上以基础型和分配

型政策工具为主,而市场型和引导型等柔性工具的使用不足。

具体来看,两地在住房、税收优惠及现金补贴等方面的政策力度较大,这表明成渝两地均偏好使用分配型政策工具以吸引人才。相比之下,市场型和引导型等柔性政策工具的使用则较为谨慎。例如,研究成果转化等市场型政策内容主要出现在两地的科技政策中,而在人才政策中则较少涉及。这一现象反映出两地在人才政策供给端的制度基础建设和人才需求端的利益分配方面给予了较高重视,而对于人才市场化和人才培育引导的关注则相对较弱。从某种程度上看,这体现了人才政策工具使用上的保守性,即重点放在人才引留的制度性建构上,而对政府基础性制度框架之外的市场化机制的融入及人才成长激励环节的关注不足。这种政策工具使用模式,虽然在短期内可能有效吸引和留住人才,但从长期来看可能限制了人才政策的灵活性和创新性。

## (二)提升成渝人才政策协同实施效果的政策建议

### 1. 构建统一的人才协同发展政策体系

首先是要加强人才协同发展政策的顶层设计。一是制定人才整合发展的专项规划。在推动川渝高竹新区、万达开、遂潼等接壤区域人才整合发展试点区建设的同时,借鉴京津冀等地区的发展经验,着手制订《成渝地区双城经济圈人才整合发展纲要》,以此推动成渝地区双城经济圈人才整合发展的步伐。二是搭建两地人才政策的对接机制。由两地人社部门牵头,成立专项工作组,对已发布的人才政策进行全面整合,实现两地人才政策的相互补充和协同增效。三是探索人才发展协作新模式。建立成渝人才合作组织,举办学术、科研、技术和服务等领域的互动活动,推动两地人才的整合协同发展。

其次是夯实成渝地区双城经济圈产才融合发展平台。一方面,争取国家层面的战略科技资源配置,充分利用与中央部委签订的战略合作协议,共同争取国家在成渝地区布局国防、科技、工业、交通等重大项目,构建重大产业与高端人才的融合平台;另一方面,根据国家发展布局构建成渝双城人才集聚中心。例如,利用成渝两地作为国家新一代人工智能创新发展试验区的共同优势,加速吸引数字经济领域的战略科学家、科技领军人物和创新团队,支持成渝地区发展成为具有国际竞争力的数字产业集群。

最后是改进人才协同管理方式。一是强化关键人才的协同培养与引进,以《成渝地区双城经济圈紧缺人才目录》为依据,促进人才向成渝地区及成渝地区双城经济圈内部的合理流动。二是改善人才运用体系。推动两地合作建立人才特别调配体系,制定科技项目攻关计划,支持跨领域、跨区域整合领军人才形成攻关小组。三是改革人才激励体系。允许人才在成渝地区同时担任多个职位或离岗转化科研成果,并依法获得相应报酬。与此同时,建立科研项目审计、监督、检查的互认体系,实现成渝两地财政科研项目审计、监督、检查结果的互认。

### 2. 在人才政策制定过程中凸显目标的差异性

提升成渝两地人才政策协同实施效果的首要任务就是增强两地人才政策目标的差异性,以规避同质化竞争的不良后果。首先,在人才政策制定过程中坚持差异化发展战略显得尤为关键。差异化发展策略是成渝地区双城经济圈人才政策制定和协同实施的核心原则,其本质在于充分考量并利用两地各自的产业优势和人才结构,以制定出既符合地方实际又具有竞争力的人才政策目标。具体而言,一是要在政策制定过程中增加对当地产业布局特色的分析。人才目标的差异性根植于地方产业布局的差异之中。在制定政策时,应对两地的产业结构进行深入分析,识别各自的优势产业和潜在增长点。例如,重庆在制造业和交通运输领域具有较强的基础,而成都在信息技术和服务业方面表现突出。基于此,应开展人才需求的调研并编制人才需求清单,包括人才的数量、质量和结构,以及这些需求如何与产业发展相匹配等,并将其反映至人才政策目标之中。

其次,建立成渝两地人才政策目标的动态调整机制。对人才政策目标进行定期评估和更新,以确保其持续的相关性和有效性,以应对当地产业变化和人才流动的新趋势。为此,一是要建立常态化沟通平台。创建一个两地政府、企业、高校和研究机构共同参与的人才政策沟通平台,以便于定期交流人才政策的目标制定、人才需求和发展趋势,实现信息共享和政策目标协调,避免人才政策目标重叠。二是建立联席会议机制。在党政联席会议的大框架下,建立由成都市、重庆市的人社、科技、教育等相关部门共同参与的双城经济圈人才协同发展联席会议工作机制,定期分析研判人才协同发展新形势任务,并以此为基础协调两地人才政策目标的制定,避免同质化发展。

### 3. 推动人才政策工具应用的多样性发展

首先要强化柔性人才管理观念。需摒弃传统人才管理思维,消除地理、户籍和人事束缚,以此激励成渝两地人才通过兼任职位或临时任务等形式参与当地工作,并通过专利授权、技术投资等多种途径为成渝地区双城经济圈的发展贡献力量。此外,也应树立基于项目需求吸引人才的理念。依据当前成渝两地的关键项目和工程具体的人才需求,制定详细的人才引进计划。与此同时,进一步优化成渝两地的校地合作机制,通过建立成渝高校、科研机构与地方政府之间的合作关系,实现人才资源共享和互利共赢。

其次要构建多元化人才协同政策工具箱。一是强化市场型政策工具的应用,以推动人才的市场化流动。例如,可通过完善科技成果转化机制、强化知识产权保护、优化人才激励政策等方式,创新成渝两地人才自由流动的灵活合作模式。二是提升引导型工具的比例。在激发人才创新活力方面,成渝地区应提升引导型政策工具的使用。例如,可以通过建立职业资格、职业技能等级与相应职称、学历的双向比照认定制度,推动两地人才贯通发展,实现人才的合理流动和优化配置。三是促进政策工具的创新与整合。可以借鉴济南、苏州、无锡等地的成功经验,创新人才政策工具的组合和使用,如结合市场型工具和基础性工具相结合,建立“成渝人才发展集团”,进而为提升成渝两地人才政策协同实施效果搭建平台。

最后是建立人才协同发展政策工具的评价机制。一是构建一个全面的政策工具效果评估体系。涉及设定明确的评估指标,如人才引进数量、人才留存率、创新成果产出,以及政策工具对地区经济发展和社会进步的贡献度等。由此对政策工具的直接和间接效果进行评价。二是引入多方评估机制。包括政策制定者、执行者、受益者(人才本身)以及独立第三方评估机构,进而从不同角度收集反馈,确保评估结果的全面性和客观性。三是建立评估反馈机制,根据政策实施效果动态调整优化政策工具,及时更新政策目标、科学调配资金投入、持续优化服务流程,确保政策措施始终与经济环境和人才市场需求相适应。

## 六、结 语

人才是实现中国式现代化的重要支柱。加快构建成渝地区人才政策协同体系,是深入贯彻落实党中央、国务院关于打造高质量发展重要增长极战略部署的关键举措。本文基于政策扩散视角,以成渝两地人才政策文件为样本,讨论了人才政策的扩散过程、动因以及由此产生的政策趋同效应,并归纳了成渝两地人才政策协同实施中的困境。研究发现,在政策扩散过程中,成渝两地人才政策在时间上均呈现出非典型性的“断点式”增长与扩散;在空间上,成都市人才政策呈现出由中心城区向周边扩散的“波纹状”特征,重庆市则呈现出“雨点状”的均匀扩散趋势;在政策主体间,两地均呈现出逐级辐射型的扩散趋势。其背后的动因来自“人才博弈”体制的约束,突出表现在纵向政府关系上的政策学习与横向政府关系上的府际竞争。

与此同时,人才政策的扩散与协同仍是一个未尽的过程。当前,在成渝人才政策协同实施的过程中依然面临着人才协同发展的统一政策框架缺位、人才政策目标重叠以及柔性工具应用不足等困境。在未来,成渝两地应尽快构建统一的人才协同发展政策体系,避免人才政策扩散过程中的非良性竞争与政策目标重叠,坚持“和而不同”,将政策协同作为政策融通和创新的耦合点,促进各级各类人才资源的交流互动与优势互补,增强地方人才政策的稳定性和连续性。与此同时,各地相关部门也应进一步优化人才政策工具的选配与组合,加强引导型和市场型政策工具的集成应用,实现激励扩容与激励形式的多样化,并在人才协同发展战略的指导下,打破人才流动的行政与区域壁垒,加快推进人才政策协同体系和协作平台的共建、共享,为成渝地区双城经济圈的现代化发展提供不竭的人才动力。

总体而言,成渝两地人才政策扩散经验既反映出“连带式”人才政策扩散对打造我国人才发展共同体的传导效应,又显示了“人才博弈体制”对我国人才发展共同体建构的激励软化的有限性。既实现了双城人才政策从“趋同”到“协同”的转型,也为构建与完善成渝人才政策体系奠定了制度基础,对于塑造我国人才发展共同体具有示范效应。

一方面,成渝人才政策扩散在时间上的断点性与空间上的分布性相交叠,凸显出“连带式”人才政策扩散模式对于我国人才发展共同体打造的传导效应。当前,我国人才政策扩散中非渐进性特点的产生既有外部压力的作用,同时也受内在自主性的影响,呈现出外发促内生的双重效应。在外发促内生的非渐进性人才政策扩散过程中,成渝两地人才政策的扩散经验提供了“连带式”人才政策扩散的第三条路径。该研究揭示了在外部压力作用下,人才政策扩散既表现出显著的断点特征,又呈现地域差异性分布的深层原因。具体来说,外发促内生的非连续性人才政策扩散具有“连带式”特征,这种人才政策扩散方式在保有外部压力的同时,也激发了足够的人才政策自主性,有助于在平衡好外部压力与内部动力的基础上构建我国人才发展共同体。

另一方面,成渝人才政策在主体间的辐射型扩散与目标上的选择性区隔,凸显出“人才博弈体制”对于我国人才发展共同体打造的软约束效应。人才发展共同体的打造需要强化地方政府的激励机制,而沿袭“晋升锦标赛”体制而来的“人才博弈体制”,虽实现了显性层面上高质量人才发展对GDP增长的目标替代,但实质上以人才为目标的发展体制仍然附着在产业等经济性指标之上,其原因在于压力体制之下政府条块之间的竞争与模仿,导致了以替代“晋升锦标赛体制”为目的的“人才博弈体制”的激励软化。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 李增辉,张帆,姜峰. 5年协同,打造西部高质量发展重要增长极 共同唱好新时代成渝“双城记”[N]. 人民日报,2025-01-09(1).
- [3] 本报记者. 在中国式现代化建设中奋力谱写西部大开发新篇章——习近平总书记在新时代推动西部大开发座谈会上重要讲话振奋人心、催人奋进[N]. 人民日报,2024-04-25(2).
- [4] 杨毅,许晨杨. 成渝地区双城经济圈区域协调发展的理论逻辑、实践创新与优化路径[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(3):41-52.
- [5] 曹钰华,袁勇志. 我国区域创新人才政策对比研究——基于政策工具和“系统失灵”视角的内容分析[J]. 科技管理研究,2019(10):55-65.
- [6] 陈井安,方茜. 区域协同创新视角下的人才政策:模式分析与路径选择[J]. 理论与改革,2015(2):102-105.
- [7] 杨艳,郭俊华,余晓燕. 政策工具视角下的上海市人才政策协同研究[J]. 中国科技论坛,2018(4):148-156.
- [8] 徐倪妮,郭俊华. 中国科技人才政策主体协同演变研究[J]. 中国科技论坛,2018(10):163-173.
- [9] 裴瑞敏,姜影,肖尤丹. 科技人才政策变迁与政策主体协同网络演化研究——基于对1978—2020年政策文本的分析[J]. 科学与科学技术管理,2022(8):32-46.

- [10] 汤超颖,高晋宇.科技人才政策复合系统协同度分析:以粤港澳大湾区为例[J].科技管理研究,2022(13):115-122.
- [11] 何江,闫淑敏,谭智丹,等.企业转型升级下地方人才政策文本量化分析——基于政府—企业协同关系视角[J].科技管理研究,2020(23):130-138.
- [12] 杨宁.人才生态才是持久竞争力[N].光明日报,2017-11-30(15).
- [13] 中国行政管理学会课题组.政府职能现代化视角下当前政策创新的重点及建议[J].中国行政管理,2014(3):6-10.
- [14] 刘凤朝,孙玉涛.我国科技政策向创新政策演变的过程、趋势与建议——基于我国289项创新政策的实证分析[J].中国软科学,2007(5):34-42.
- [15] 张国兴,高秀林,汪应洛,等.中国节能减排政策的测量、协同与演变——基于1978—2013年政策数据的研究[J].中国人口·资源与环境,2014(12):62-73.
- [16] 仲为国,彭纪生,孙文祥.政策测量、政策协同与技术绩效:基于中国创新政策的实证研究(1978—2006)[J].科学学与科学技术管理,2009(3):54-60+95.
- [17] BENNETT C J. Review Article-what is Policy Convergence and What Causes It[J]. British Journal of Political Science, 1991(2):215-233.
- [18] 付建军.政策扩散研究如何扩散?——政策扩散研究的三波浪潮与发展逻辑[J].社会主义研究,2022(5):122-130.
- [19] 黄萃,任毅,张剑.政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J].公共管理学报,2015(2):129-137.
- [20] DOLOWITZ D, MARSH D. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature [J]. Political Studies, 1996(2):343-357.
- [21] BROWN LA, COX K R. Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation [J]. Annals of the Association of American Geographers, 1971(3):551-559.
- [22] 杨正喜.波浪式层级吸纳扩散模式:一个政策扩散模式解释框架——以安吉美丽中国政策扩散为例[J].中国行政管理,2019(11):97-103.
- [23] 刘涛,吴思.中国环境治理的本土实践及话语体系创新——基于“河长制”的话语实践考察[J].新闻界,2022(10):4-24.
- [24] 肖涵月,孙慧,王慧,等.从“试点”到“扩散”:低碳城市试点的包容性低碳增长效应分析[J].产业经济研究,2022(3):28-40.
- [25] 王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013(6):14-23.
- [26] 柴宝勇,石春林.党的领导体制下的政策制定模式及其特征——基于主体、结构和层级的视角[J].中国行政管理,2022(2):100-108.
- [27] 朱旭峰,赵慧.自下而上的政策学习——中国三项养老保险政策的比较案例研究[J].南京社会科学,2015(6):68-75.
- [28] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [29] 赵全军.“为人才而竞争”:理解地方政府行为的一个新视角[J].中国行政管理,2021(4):40-45.
- [30] 杨宏山,李娉.政策创新争先模式的府际学习机制[J].公共管理学报,2019(2):1-14.
- [31] 人民网.国务院正式批复重庆市设立绿色金融改革创新试验区[EB/OL].(2022-08-26)[2025-07-08].<http://cq.people.com.cn/n2/2022/0826/c367643-40098680.html>.
- [32] KNILL C. Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors [J]. Journal of European Public Policy, 2005(5):764-774.
- [33] HOLZINGER K, KNILL C. Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence [J]. Journal of European Public Policy, 2005(5):775-796.
- [34] 王世强.政府培育社会组织政策工具的分类与选择[J].学习与实践,2012(12):78-83.

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>