

政策规划

构建适应新质生产力发展的科技型人才法制体系

涂平, 王海芸

(北京市科学技术研究院, 北京 100089)

摘要: 科技型人才是新质生产力的重要支撑。地方科技立法应为科技型人才发展营造良好的法制环境。基于立法文本, 对比分析了11个省份科技综合法规中关于科技型人才的章节设计、规范对象和规制内容。在此基础上, 提出了地方加强科技型人才立法应以整章形式进行规制、明确立法规范对象、以人才工作环节为主要内容形成完整立法体系的对策建议, 以为地方构建适应新质生产力的科技型人才立法制度提供有益启示。

关键词: 新质生产力; 科技进步法; 科技型人才立法; 省份对比分析

中图分类号: D920.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2025)14-0210-08

人才是生产力要素中最重要、最活跃的因素, 是塑造新质生产力的能动主体。2024年1月, 中共中央政治局第十一次集体学习时强调, “要按照发展新质生产力要求, 畅通教育、科技、人才的良性循环, 完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制”。这为我们做好人才工作、促进新质生产力发展提供了基本遵循。

从国家到地方, 科技型人才事业发展和人才队伍建设, 须依靠立法为其提供长期稳定的制度环境。《中华人民共和国科学技术进步法》(以下简称《科技进步法》)自1993年以来一直为地方科技型人才立法提供上位法依据, 2021年进行了新修订。随着地方人才事业的深入推进及发展新质生产力的必然要求, 在进一步完善科技综合性法规时, 必将科技型人才作为制定或修订的重点内容, 以更好地为人才从事科技活动提供法律依据, 为培育新质生产力加注人才动能提供法治保障。

1 文献回顾与理论分析框架构建

1.1 文献回顾

本文主要梳理与研究对象相关的概念和相关地方科技立法、地方人才立法的文献。

从事与科技创新相关工作的人员作为研究对象, 通常有很多称谓, 包括科学技术人员、科学技术人才、科技创新人才、创新(型)人才等。2014年出版的《科技进步法释义及实用指南》将科学技术人

员界定为掌握科学技术知识, 从事科学技术工作(包括从事科学研究、技术开发、生产工艺、分析实验、示范推广、科技咨询服务、科技教育、科技管理等工作)的人员。2022年出版的《科技进步法释义》延续了科学技术人员的定义, 并强调科学技术人才是科学技术人员中对科学技术事业及经济社会发展做出贡献的劳动者^[1]。陈景彪^[2]、孙锐^[3]认为, 科技创新人才是与新质生产力相匹配的高素质劳动者, 包括战略科学家、一流领军人才、优秀青年科技人才、卓越工程师和高技能人才。吴江和冯定国^[4]、董邦源^[5]认为, 创新(型)人才是创新价值生产的主体, 是新质生产力最具决定性作用的因素。通过梳理发现, 关于“科学技术人员”“科学技术人才”有了明确且公认的法律界定, 对于其他人才概念还仅限于学术研究。科技与创新密不可分, 二者互相促进、互相推动。为更好地明确研究对象, 将包括科技人员、科技人才、科技创新人才、创新(型)人才等在人才统称为“科技型人才”。

地方科技立法研究主要包括科技综合性立法研究和围绕成果转化、科技奖励、科研项目管理等某一特定领域的立法研究两个方面。曹爱红和王艳辉^[6]、薛智胜和胡超光^[7]主要研究科技综合性立法的立法理念、立法体系、立法制度设计和主要内容等方面, 并提出相应的对策建议。王海芸和曹爱红^[8]、马波和何迎春^[9]分别开展了地方成果转化法

收稿日期: 2025-01-08

基金项目: 北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会政府采购项目(20230277015)

作者简介: 涂平(1980—), 女, 山东淄博人, 硕士, 副研究员, 研究方向为科技立法、科技政策; 通信作者王海芸(1975—), 女, 吉林白山人, 博士, 研究员, 研究方向为科技政策、产业创新。

规中关于职务科技成果所有权归属规定和赋予科技人员优先实施转化权以促进成果转化的研究。刘浩等^[10]针对31个省份科技奖励立法存在系统性和及时性不足、制度设计规范性存在缺陷等问题,提出了改进建议。曹爱红等^[11]分析了沪粤深三地科技综合性法规中科研项目管理的系统规定,并从四个维度提出了各地完善法规的建议。

地方人才立法研究主要集中在综合性人才方面,包括立法问题和解决建议、立法特色和探索,以及特定人才方面如技能人才。苏榕等^[12]从坚持问题导向、效率优先、引培并举、市场主导、区域协调等方面提出了完善地方人才立法的对策建议。曾媛^[13]提出推进粤港澳大湾区人才建设专门性立法,加强大湾区层面人才建设的法律机制规划等对策建议。廖晨霞^[14]介绍了《天津市人才发展促进条例》在重点人才队伍建设、强化人才服务保障等亮点举措。柯旭等^[15]解读了《广东省技能人才发展条例》中关于技能人才的培养、评价和激励等规定。

综上所述,科技型人才立法制度的研究相对较少。基于此,对比分析11个省份科技综合法规中科技型人才的章节设计、规范对象和规制内容,据此提出加强地方科技型人才立法的对策建议,以期为各地推进人才立法提供科学性的实践参考。

1.2 理论分析框架构建

新质生产力与科技创新、高质量发展紧密联系,比传统生产力更加依赖于高素质、创新型的劳动者,即科技型人才。他们是能够做出原始性突破和颠覆性创新、引领科技创新发展方向、具有杰出科研创新能力的战略科学家、科技领军人才和优秀青年科技人才,能够熟练掌握、使用新质生产资料和生产对象的技术技能人才。从这个角度来看,《科技进步法》和地方立法对推动新质生产力发展的人才做出了规定。

1.2.1 《科技进步法》中关于科学技术人员的立法规定

2021年最新修订的《科技进步法》涉及科学技术人员的条文共16条,采用“专章设计+专门条款”的混合设计模式对“科学技术人员”进行系统规制。

《科技进步法》第六章是科学技术人员专章。第五十七条是本章的统领性条文。第五十八条到第七十条从三个层面做出制度规定:一是科学技术人员培养、激励、流动、评价等人才工作环节,包括培养引进战略科学家、科技领军人才等创新人才和团队,培养创新型后备人才,完善收益分配机制;

二是青年、少数民族、女性和老年等特殊科学技术人员的权利保障;三是科学技术人员的发展环境。同时,为体现立法逻辑,加强顶层设计,“总则”部分采用专门条款规定了尊重人才、用好人才的原则;为保证框架结构合理性,“基础研究”章节采用专门条款规定了加大基础研究人才培养力度和强化稳定支持。

《科技进步法》的规范对象是“科学技术人员”和“科学技术人才”。科学技术人才是科学技术人员的重要组成部分。尽管多数条款的规范对象是科学技术人员,但在相关重点条款中对科学技术人才也进行了规定,如第五十七条、第五十八条。

1.2.2 理论框架

地方科技立法的科技型人才制度设计,从章节设计、规范对象和规制内容三个方面提出具体理论研究框架,如图1所示。规范对象主要是科技人员和科技人才、科技创新人才、创新(型)人才、各类科技人才。章节设计主要有整章设计模式和混合设计模式两种形式。规制内容以人才培养、引进、评价、激励、流动等人才工作环节为主,还包括人才发展环境和特殊科技人才等。

除了需要遵循国家上位法,人才立法在实际制定中既要遵循人才发展规律,还受到地方经济发展、人才资源禀赋等方面的影响。总体看,地方经济发展的优劣与地方科技型人才立法之间呈现一定的相关性,经济越发达会越有利于人才立法的体系性和完备性,更兼顾到各类人才的发展诉求和利益保障;人才资源丰富程度高,更有利于推动人才专项立法或在科技综合立法里设置人才专章。

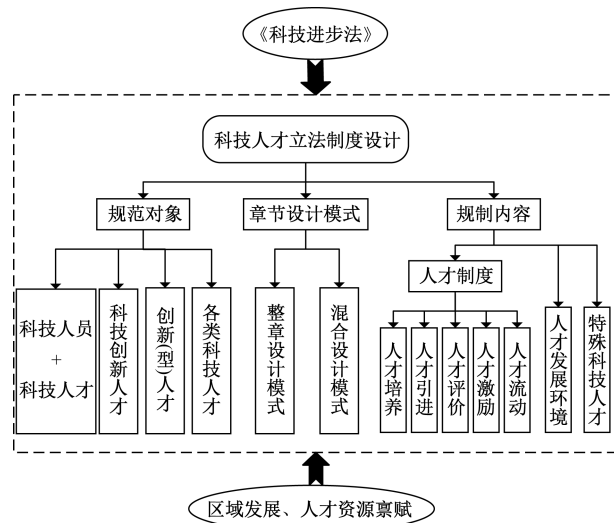


图1 研究理论分析框架

2 各省份科技型人才立法对比

从落实科技进步法视角出发,侧重关注省(直辖市、自治区)级科技综合性立法中的科技型人才制度。截至2024年6月,全国共有省级科技领域地方性法规40部,有27部以落实《科学技术进步法》为目的的科学技术进步条例,其中有24部单独设章进行规制;以促进科技创新和自主创新、建设科技创新中心、创新驱动高质量发展和创新型省份建设为目的的条例13部,都单独设章进行规制。基于此,选取2019年以来11部省级科技综合性法规(表1),从立法章节设计、规范对象、规制内容等方面进行对比分析。

2.1 立法章节设计对比

根据本地科技型人才条件和立法逻辑框架,立法章节设计主要有两种模式。

一是专章设计模式。通过设立专门章节对科技型人才进行全面、系统的规制,在其他章节没有制定相关条款。如《河北省科学技术进步条例》(以下简称《河北条例》)和《江苏省科学技术进步条例》(以下简称《江苏条例》)设置专章“科学技术人员”。

二是混合设计模式。通过设立专章对科技型人才进行系统规制,同时根据立法逻辑和框架结构将相关内容用专门条款的形式在其他章节进行规定,以保证立法的全面性。如《北京国际科技创新中心建设条例》(以下简称《北京条例》)设置专章“创新人才”,还将海外科技人才的引进、使用及享

受便利服务等在“国际开放合作”一章进行规定(以下各地条例均用简称)。

2.2 立法规范对象对比

根据本地科技型人才条件和立法目的,立法规范对象主要有四类情况。

一是主要为科技人员和科技人才。江苏、天津、安徽和河北四省份的地方条例以促进科学技术进步为目的,其主要规范对象为科技人员和科技人才,另外包括创新创业人才、科技特派员、领军人才、高层次人才等。在科技人员和科技人才都适用的条款,如流动、激励、评价、创办企业、遵守职业道德、履行勤勉尽责义务等条款,地方立法多数将“科技人员”作为规范对象。在打造人才队伍建设、加强重点人才培养、为人才提供便利服务等条款,将“科技人才”作为规范对象。在引进人才方面,江苏、天津、安徽规定对象为“创新创业高层次人才”或“创新创业领军人才”,该三省份有目的地引进本地所需人才。

二是主要为科技创新人才。上海条例目的是推进科技创新中心建设,广西条例目的是促进科技创新,二者规范对象主要是科技创新人才;其他条款也包含专业技术人员、科研人员等概念。

三是主要为创新(型)人才。北京条例以建设北京国际科技创新中心为目的,其规范对象主要为创新人才;广东条例以自主创新为目的,其规范对象主要为创新型人才。但两省份条例的其他条款也规定了科技人员和科技人才等。

表1 11省份科技地方性法规科技人才章节设计模式

| 序号 | 立法章节设计模式 | 章节名称和专门条款 | 法规名称 | 审议通过时间 |
|----|----------|-------------------------------------|-------------------|-------------|
| 1 | 专章设计模式 | 创新型人才建设与服务 | 《广东省自主创新促进条例》 | 2019年9月25日 |
| 2 | | 科学技术人员 | 《河北省科学技术进步条例》 | 2020年6月2日 |
| 3 | | | 《江苏省科学技术进步条例》 | 2023年1月12日 |
| 4 | 混合设计模式 | 专章“人才环境建设”+专门条款“科技人员创办企业” | 《上海市推进科技创新中心建设条例》 | 2020年1月20日 |
| 5 | | 专章“创新人才与团队”+专门条款“科技人员勤勉尽责” | 《辽宁省科技创新条例》 | 2021年7月27日 |
| 6 | | 专章“科技创新人才”+专门条款“科技人员自由探索和勤勉尽责” | 《重庆市科技创新促进条例》 | 2021年11月25日 |
| 7 | | 专章“科学技术研究开发机构和科学技术人员”+专门条款“用好科技人才” | 《天津市科学技术进步促进条例》 | 2022年12月1日 |
| 8 | | 专章“科学技术人员”+专门条款“产学研培养技术技能人才、科技人员流动” | 《安徽省科学技术进步条例》 | 2022年5月27日 |
| 9 | | 专章“科技创新人才”+专门条款“产学研培养技术技能人才” | 《广西壮族自治区科技创新条例》 | 2022年5月13日 |
| 10 | | 专章“创新人才”+专门条款“科技人员勤勉尽责” | 《河南省创新驱动高质量发展条例》 | 2022年11月26日 |
| 11 | | 专章“创新人才”+专门条款“海外科技人才” | 《北京国际科技创新中心建设条例》 | 2024年1月25日 |

四是规范对象为各类人才。辽宁条例、重庆条例、河南条例基于本省份科技型人才的基础条件和条款表达的核心意思,其规范对象主要是“科技人员”“科技人才”和“其他类人才”。

2.3 立法规制内容对比

11个省份的地方性法规都以科技型人才发展工作各个环节的制度规定作为立法重点,还规制人才发展环境和特殊人才的相关内容。

2.3.1 人才工作制度对比

1) 人才培养

地方立法在人才培养方面的主要制度设计包括培养主体、培养对象和培养手段。

一是培养主体主要分三种类型。①只有政府,如江苏、河南,两省立法强调的主体是县级以上地方人民政府。②包括政府、高校院所、企业。以政府为主的省份有上海、天津等,上海条例规定政府优化各类科技创新人才及人才梯度培养机制,对能力突出的人才给予稳定支持,对青年人才普惠性支持;以企事业单位为主的省份有广东、北京、重庆,广东条例规定企事业单位构建创新型人才培养机制并开展相关人才培训和实践活动,政府作用体现在对企业事业单位进行支持。

二是培养对象不同。①覆盖人才类型相对较全,如天津、河北。天津条例规定加强培养战略科学家、科技领军人才、青年科技人才、卓越工程师、大国工匠、企业家人才、技术技能人才等。②结合本省份实际,重点培养若干类人才,如北京、安徽、广西等。北京条例强调培养战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、青年科技人才、科技服务人才。③青年人才是各省份都规定的培养对象。

三是培养手段相对多元。政府主要采用制定人才优惠政策、实施人才计划或项目、赋予人才相应权利等支持方式,如北京条例规定依托科技计划项目、科技创新基地培养创新人才,建立战略科学家负责制,赋予科技领军人才充分的人财物支配权和技术路线决定权。高校院所和企业采用开展岗位培训或学术交流、建立各类人才工作站或博士后工作(流动)站、产学研联合培养等方式。仅有河南规定的人才培养方式单一,只规定了建设科技创新人才培养基地。

2) 人才引进

各地立法侧重引进人才类型的规制,及不同引进主体采用的不同引进手段。

一是引才主体有三种类型。①各级政府及其

有关部门,比如天津、安徽、上海、广东。广东条例提出,省和地级以上市政府科技部门会同相关部门组织引进产业急需的领军人才和创新科研团队。②政府和高校院所、企业等用人单位。该类型中,有的省级政府是直接引才主体,如重庆条例提出本市重点引进急需紧缺科技人才和创新团队;有的省级政府是间接引才主体,提出政府及其有关部门通过政策、资金等手段鼓励和支持企事业单位引进人才。③用人单位,如辽宁条例规定用人单位通过多种方式引进创新团队和人才。

二是引才对象根据本地所需人才类型而有所不同。①按人才从事的科技活动类型,主要有战略科技人才、科技领军人才、创新创业领军人才、高层次创新创业人才及团队,如江苏、天津。②按人才稀缺程度,主要有紧缺急需人才、高精尖缺人才、产业急需的领军人才,如河北、广西、广东、重庆等。③没有明确人才类型,统称为高层次人才、高层次创新人才和团队,如安徽、河南、辽宁等。④既包括按从事科技活动类型分类的人才又包括按稀缺程度分类的人才,如上海、北京。北京条例规定加大对急需紧缺创新人才的引进力度,依托相关单位引进战略科学家、科技领军人才和卓越工程师。

三是引进手段以规定政府和用人单位采用不同方式为重点。①规定政府完善引进人才机制和制定引才政策,健全引才目录定期发布机制,设立引才专项资金,为其提供生活、工作方面的服务便利。如上海提出市场发现、市场认可和市场评价的引才机制,广东和北京提出制定急需紧缺人才目录。②规定高校院所和企业等用人单位主要通过顾问指导、项目合作、挂职兼职、退休返聘等柔性方式,或者“一人一策”等特定方式引才。

3) 人才评价

地方立法规定人才评价主体为政府和用人单位,并规定树立正确的评价导向和实行分类评价制度。

一是规定人才评价主体拥有评价权利。①评价主体,大部分省份规定政府及其有关部门、高校院所和企业等用人单位是主要评价主体;另外有的省份增加市场和社会等作为评价主体,如河北。②评价权利,有的省份提出下放评价自主权,如北京条例规定赋予具备条件的企事业单位和社会组织中高级职称评审权限。

二是强化人才评价导向。各省份法规提出不同导向要求,包括以创新价值、能力、贡献为导向,

以创新能力、质量、贡献、绩效(实效)为导向,突出品德等为导向。另外,广东未提出人才评价导向。

三是注重人才分类评价,详细规定评价标准。九省份明确提出实行科技人才分类评价制度。在评价标准方面,江苏、安徽、河南等明确了科学研究、技术创新、成果转化和产业化中取得的实际绩效、离岗创业取得的工作业绩作为人才职称评定、岗位聘用、项目申报、考核奖励的重要依据。

四是人才职称评聘的特殊规定,包括开辟职称评聘绿色通道,破格评聘,根据需求增设、调整职称专业等。

4) 人才激励

激励主体均为地方各级政府或用人单位,激励对象是不同类型的人才,激励形式包括物质激励和精神激励两种形式,物质激励关注收入分配导向和分配措施。

一是主要有两种收入分配导向,以创新贡献的价值为导向和实施以增加知识价值为导向。另外,广东、河南、安徽未提出收入分配导向。

二是明确具体的收入分配措施。①完成本职工作的激励,对一般科技人员和高层次人才实施不同的举措:对一般科技人员以建立工资稳定增长机制和提高工资水平为重要激励举措;对高层次人才实施年薪制、协议工资制、项目工资制等特殊的薪酬制度。②从事兼职的激励,有些省份明确规定经单位同意的科技人员从事兼职工作可以获得合法收入,但大部分省份则未对此有明确规定。③开展“三技活动”(技术开发、技术咨询、技术服务)和强化科技成果产权的长期激励,如天津明确规定“三技活动”奖励金按照科技成果转化有关规定执行;安徽、广东、北京规定鼓励企业事业单位以股权、期权、分红等方式对科技人员予以激励。

三是精神激励形式,如江苏、天津、河南等提出对有突出贡献的科技人员给予荣誉激励。

5) 人才流动

人才流动是指在法律和政策许可的范围内,从一地区或一单位进入到另一地区或单位而引起的工作关系的变迁。九省份规定了流动机制、流动方式和待遇等。

一是制定不同单位间或不同区域间的人才流动机制。九个省份制定了高校、科研机构与企业等不同单位之间的人才流动机制。广东不仅制定了单位间人才流动机制,还针对特定区域间的人才流

动给予立法保障,规定政府推进粤港澳大湾区人才公共服务衔接,促进人才往来和交流。

二是鼓励人才在企事业单位间双向流动,对流动具体方式和相关待遇给予立法保障。①支持事业单位人才流动到企业,规定事业单位人才可以通过兼职、挂职、参与项目合作、在职创办企业、离岗创新创业等方式流动到企业,可以获取合法报酬,保留人事关系,在企业工作经历可以作为晋升专业技术职务的重要条件,与企业职工同等享有获取报酬、股权激励的权利等保障。河北条例在此方面规定得比较全面。②支持企业人才流动到事业单位,可以到高校院所等事业单位担任(客座)研究员、兼职(客座)教授、兼职教师或兼职研究人员等。

2.3.2 人才发展环境对比

地方立法主要对人才所处的生活和工作环境进行制度规定。生活环境一般是指落户、居住、子女教育、配偶就业、医疗保障等,是科研人才安心做研究的基本保障。有的地方立法将生活环境制度在人才引进环节进行规定,有的是单独规定。工作环境包括为对人才提供资金和科研条件支持及为人才提供项目申报、岗位聘用、职称评定等便利条件的“硬环境”方面,如广东;还包括弘扬科学家精神、遵守学术和伦理规范、恪守职业道德、科研诚信、自由探索、勤勉尽责等“软环境”方面。

2.3.3 特殊人才对比

特殊人才群体是指青年科技人才、女性科技人才、老年科技人才和少数民族科技人才等。对特殊人才条款设置包括将特殊人才列入人才培养条款规定和设置单独条款规定两种形式。

多数省份侧重对青年科技人才进行规定,重点是完善培养机制和实施多元化培养手段。培养机制主要有完善全链条培养制度,健全以需求为导向的发现机制和科学家举荐机制等。培养手段主要有加大表彰奖励力度,支持其主持或参与重大科研项目,破格参加专业技术岗位评聘,利用基金项目支持其研发活动等。

3 结论

3.1 立法章节设计模式有所不同,与立法条款的设计有关

章节设计模式主要有两种:一种是专章设计模式,一种是专章+专门条款的混合设计模式。通常采用混合设计模式的,其专门条款主要涉及科技人才创办企业、产学研培养技术技能人才、科技人员勤勉尽责和自由探索等。原因在于:一是这部分条

款既与人才有关又与企业主体、发展环境、发展理念等有关,二是与条例的章节结构、体例平衡相关。因此部分省份将其放在了“企业科技进步”“创新生态”“总则”等章节。

3.2 立法规范对象存在差异,与立法目的、本地人才基础有关

侧重于立法目的相适应的省份,如以促进地方科技进步为目的的,其规范对象主要为“科技人员”和“科技人才”;以推进科技创新中心建设、促进科技创新和自主创新为目的的,其规范对象主要为“科技创新人才”和“创新(型)人才”。侧重本地人才基础条件的省份,其规范对象有“科技人员”“科技人才”和其他类人才。另外,除了主要规范对象,还提出了如“创新创业领军人才”“技能人才”等其他人才概念,这通常与本地实际情况和条款表达的核心意思紧密相关,如本地重点引进创新创业领军人才,本地大力建设技能人才平台等。

3.3 立法内容形成了完整的科技型人才立法体系,并实施本地化制度设计

经济发达、人才资源丰富的省份与经济一般、人才资源欠丰富的省份,在科技型人才立法主要内容方面都是对人才工作各个环节、人才发展环境、特殊科技人才等进行系统规制,形成比较完整的体系;并结合本地人才基础和人才特点,在不同方面进行本地化创新。经济发达、人才丰富的省份相比一般省份,更加重视人才培养和引进,并提出更多先进的理念和措施,如北京提出向人才赋权的机制,上海提出市场化引才机制,广东提出区域人才交流机制。

人才培养方面,经济发达、人才资源丰富的省份立法规定培养主体更加宽泛、培养手段更加多元,如北京、上海和广东规定培养主体包括政府、高校院所、企业等用人单位,分别发挥各自作用,通过多元化培养方式对人才进行培养;而经济一般、人才资源欠丰富的省份规定培养主体类型较窄、培养手段较为单一。培养对象方面与各地经济、人才情况相关性不大,有的省份强调人才培养类型的全面性,有的省份强调重点类型的人才培养。

人才引进方面,经济发达、人才资源丰富的省份立法规定引才对象相对高端、引才主体范围更宽,不仅强调引进战略科学家、科技领军人才和卓越工程师等,还强调引进本地急需紧缺的人才类型。这些人才都是发展和促进新质生产力的中高端人才。从引进主体看,政府的引才主体地位不可忽

视,其引才手段更加丰富且效果更加直接;而用人单位采取一些柔性方式和补充方式等。可见,政府和用人单位共同发力引才是最佳组合。京沪深三地均以政府和用人单位为引才主体,而经济欠发达的辽宁省规定引才主体只有用人单位。

人才评价方面,多数省份以政府和用人单位为评价主体,市场和社会作为评价主体在地方立法中并不是共识。并提出分类评价机制,针对不同类型人才实行不同评价标准、评价方式和评价周期。对评价标准规定的较多,而对评价方式和评价周期几乎未作规定。

人才激励方面,物质激励相较精神激励规定内容更加丰富。以建立完善的收益分配机制作为人才物质激励机制的核心内容,包括对人才完成本职工作的激励、从事兼职的激励、开展“三技活动”的激励、强化科技成果产权的长期激励等;而精神激励仅提到荣誉激励。

人才流动方面,强调不同性质单位间的人才流动,区域间人才流动不是重点,这是因为地方性法规主要规定本行政区域范围内的事项。多数省份主要规定人才在企事业单位之间双向流动机制,只有广东条例基于粤港澳大湾区建设,规定了区域间的人才流动。

人才发展环境方面,重视对人才生活和工作环境的宏观规定,更为详细的人才发展环境制度在政策中予以规定。主要为人才工作上提供发挥作用的平台,解决生活上的后顾之忧。

特殊人才方面,以青年科技人才作为后备军培养是地方立法的重点。少数省份涉及了女性科技人才,尚无省份对老年科技人才和少数民族科技人才进行规定。

4 建议

发展新质生产力是新时代的重要改革命题,重大改革要于法有据,要发挥好立法引领和推动改革的作用。因此,各地在制定或修订科技法规时,应重点构建适应新质生产力的科技型人才制度,确保为发展新质生产力、推动高质量发展提供不竭人才动力。

4.1 以整章形式规制科技型人才的主要内容,重视发展新质生产力的中坚力量

在加快形成新质生产力的当下,科技型人才起着战略性支撑作用。科技型人才是科技领域地方性法规的重要规制内容,在地方条例中都是单独成章。因此,建议各地在制定或修订科技领域地方性

法规中将涉及人才的所有内容采用整章形式进行规制,同时考虑条例框架结构和章节平衡的需求,少量条款分散在其他相关章节。

4.2 明确地方立法中规范对象的范围,厚植发展新质生产力的人才基础

高素质科技型人才队伍建设是发展新质生产力的内在要求。建议各地首先确立一个贯穿整个人才章节内容的规范对象,可以根据立法目的或本地人才实际情况确定,大多数条款围绕此规范对象进行规制。其次,要推动形成与新质生产力发展需求相适应的人才结构。根据本地立法突出的重点内容不同设计具体对象,如人才引进条款可规定引进促进新质生产力发展、具有知识快速迭代能力的本地急需紧缺人才;人才培养条款,基础条件好的省份可规定培养影响新质生产力发展方向、具有更强科学思维和前瞻视野的战略科学家、科技领军人才等,基础条件一般的省份可规定培养适应新质生产力进程、熟练掌握新质生产资料的创新创业人才、高技能人才等。

4.3 立法内容以人才工作环节为主,构建适应新质生产力的人才发展制度

打造与新质生产力相匹配的科技型人才队伍是一项系统工程,需要做好人才培养引进、评价激励、使用和流动等诸多环节的工作,构建与之相适应的人才发展制度,才能为新质生产力的发展提供坚实有力的人才保障。

坚持引育并举,以人才供给自主可控促进新质生产力快速形成。一方面强化人才培养的核心地位。培养人才是社会持续、长远发展的基础^[16]。根据本地资源禀赋和未来发展,明确培养人才类型是全面的还是本地需要的重点类型,以保障高质量人才培养自主可控;创新更多与新质生产力契合的培养手段,增加更多与新质生产力契合的培训内容,提升人才发展新质生产力的效能;加强培育新质后备人才,明确对青年科技人才培养的立法规制,构建衔接有序、梯次递进的人才培养体系。另一方面形成“近悦远来”的引才聚才格局。建议充分利用市场化机制引进人才,发挥政府部门和用人单位等主体作用,明确规定其引才职责。根据本地实际,引进人才类型要符合现在及未来发展阶段和特点,引进本地需要的人才类型,吸纳全球人才为新质生产力发展贡献力量。

构建激发人才创新创造活力的评价激励体系,以人才可持续发展模式推进新质生产力快速形成。

明确评价主体,以规制科技评价导向和实行科技人才分类评价制度为主要内容,增加创造和发展新质生产力的评价指标;对于在具体操作层面的评价方式和评价周期等,以法规实施细则的形式加以规定。实施以物质激励和精神激励并重的人才激励制度,激励对象兼顾一般科技人员和高层次科技人才,优化其收入结构,实施更加丰富的精神激励,激励人才把智慧和力量凝聚到推动新质生产力快速发展的轨道上来。

支持科技型人才在企事业单位之间双向流动,以人才价值充分发挥推动新质生产力快速形成,对人才流动后的人事关系、工资、岗位、职务等相关待遇给予立法保障。制定与地域相邻的省市之间加强人才交流和往来的规定,促进区域间人才流动。

提供潜心研究的工作环境和保障有力的生活环境,以良好人才生态吸引力促进新质生产力快速形成。重视对人才提供工作上的资金支持和必要的科研条件,为人才实施成果转化、创办企业等创新创业活动方面提供硬件设施和软件服务;加强对人才生活服务保障,使其能够安心工作;加强为人才营造良好的制度环境和社会环境,为新质生产力发展注入源源不断的活力。

参考文献

- [1] 李学勇,王志刚,张勇. 中华人民共和国科学技术进步法释义[M]. 北京:中国法制出版社,2022.
- [2] 陈景彪. 我国科技创新人才体制机制的改革与完善[J]. 行政管理改革,2022(9):53-61.
- [3] 孙锐. 为新质生产力发展提供人才引领支撑[J]. 人民论坛,2024(6):26-30.
- [4] 吴江,冯定国. 加快形成新质生产力的人才驱动策略[J]. 当代经济管理,2024,46(3):26-34.
- [5] 董邦源. 培养适应新质生产力发展的创新型人才[J]. 人民论坛,2024(15):68-70.
- [6] 曹爱红,王艳辉. 沪粤深科技综合性法规对北京立法的启示[J]. 科技智囊,2023(2):53-62.
- [7] 薛智胜,胡超光. 地方科技立法中法律责任比较研究[J]. 科技与法律,2022(6):22-32.
- [8] 王海芸,曹爱红. 立法视角下职务科技成果所有权规定模式对比研究[J]. 科技进步与对策,2022,39(11):134-141.
- [9] 马波,何迎春. 科技人员强制转化闲置职务科技成果的地方立法不足及完善对策[J]. 中国科技论坛,2020(1):16-25.
- [10] 刘浩,李金惠,邹建伟. 创新驱动发展战略背景下科技奖励地方立法研究——基于31个省份的实证分析[J]. 科技管理研究,2022(23):54-62.
- [11] 曹爱红,王艳辉,王娜. 我国重点省市科研项目管理的

- 地方性法规对比研究——基于新修订《科学技术进步法》的视角[J]. 科技管理研究 2023(12): 41-48.
- [12] 苏榕, 刘佐菁, 邓子立, 等. 地方人才立法实践与思考[J]. 科技管理研究, 2020(2): 66-72.
- [13] 曾媛. 粤港澳大湾区人才队伍建设的法律问题研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2020.
- [14] 廖晨霞. 详解《天津市人才发展促进条例》[N]. 天津日报, 2024-03-01(04).
- [15] 柯旭, 刘夏子, 邵宇琦. 构建服务新质生产力的技能人才发展体系——《广东省技能人才发展条例》解读[J]. 人民之声, 2024(7): 37-39.
- [16] 王琳, 黄娜, 张朴. 我国人才研究特征与热点态势——基于国家自然科学基金项目分析[J]. 科技和产业, 2024, 24(6): 86-91.

Constructing a Legal System for Technology-based Talents that Adapts to the Development of New Quality Productive Forces

TU Ping, WANG Haiyun

(Beijing Academy of Science and Technology, Beijing 100089, China)

Abstract: Technology-based talents are an important support for the development of new quality productivity. Local technology legislation should create a favorable legal environment for the development of technology-based talents. Based on legislative texts, a comparative analysis was conducted on the chapter design, standardized objects and regulatory content related to technology-based talents in the comprehensive science and technology regulations of eleven provinces and cities. On this basis, it is proposed that local efforts to strengthen legislation on technology-based talents should be regulated in the form of a whole chapter, clarify the legislative norms and form a complete legislative system with talent work as the main content, in order to provide useful inspiration for local construction of a technology-based talent legislative system that adapts to new quality productivity.

Keywords: new quality productive forces; law on science and technology progress; legislation for technology talents; comparative analysis of provinces and cities