

上海科技人才发展 研究报告 2017

Research Report on the Development of
Shanghai Science and Technology Talents

主 编 王建平
副主编 顾承卫 杨耀武



上海交通大学出版社
Shanghai Jiao Tong University Press

上海科技人才发展 研究报告 2017

Research Report on the Development of
Shanghai Science and Technology Talents

主 编 王建平
副主编 顾承卫 杨耀武



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书以上海科技人才政策为研究重点,由 13 篇专题研究报告组成。这些报告以“科技人才政策实施评估”为主线,以总体研究、专题分析、参考借鉴三种不同形式,综合运用政策分析、数据分析、比较研究、案例分析、科技评估等理论方法,对十八大以来中国人才政策创新发展、海外人才政策阶段性特色、上海科技人才政策的实施情况,进行了较深入的分析阐述,提出了若干思考结论和对策建议。本书还对长三角三省一市和国内外的相关经验做法作了比较研究,为上海开展工作提供参考借鉴。附录部分提供了最新的上海科技人才方面的统计数据、2016 年上海科技人才重点政策和 2016 年上海市科技人才工作大事记,供相关领域的研究者参考。

本书可以为政府人才管理相关部门的决策提供借鉴,也可以供高校和科研院所从事人才研究的师生及研究人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

上海科技人才发展研究报告. 2017 / 王建平主编.
—上海: 上海交通大学出版社, 2017
ISBN 978-7-313-18341-5

I. ①上… II. ①王… III. ①技术人才—人才培养—
研究报告—上海—2017 IV. ①G316

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 267899 号

上海科技人才发展研究报告 2017

主 编: 王建平

副 主 编: 顾承卫 杨耀武

出版发行: 上海交通大学出版社

地 址: 上海市番禺路 951 号

邮政编码: 200030

电 话: 021-64071208

出 版 人: 谈 毅

印 制: 常熟市文化印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

印 张: 14

字 数: 205 千字

版 次: 2017 年 11 月第 1 版

印 次: 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-313-18341-5/G

定 价: 49.00 元

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52219025

前 言

作为改革开放的排头兵、创新发展的先行者,上海近年来在科技政策方面解放思想,取得了一系列改革突破和创新进展,尤其在科技人才政策上,针对人才引进、培养、使用、激励等各环节,都有前所未有的重大部署和重要举措。这是习近平总书记“聚天下英才而用之”的大人才观在上海的具体实践,也是上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心的客观需要。这些人才新政,已经产生了积极效果,取得了示范经验,为其他省市提供了参考借鉴。

政策的生命力在于落实。政策实施一段时间后,有必要对政策产出效果进行监测评价,肯定成绩、总结经验,以期达到以政策评价促进政策改善的目的。基于此,2017年初,作为“上海市人才理论研究基地”的上海科技管理干部学院,聚焦上海科技创新人才发展这一主题,围绕“科技人才政策实施评价”这条主线,邀请和组织了京沪两地10余位科技人才研究专家学者,开展了深入分析和广泛调研,共计形成13份专题研究报告并最终汇总成本书出版。本书内容结构紧扣主题主线,从总体研究、专题分析、参考借鉴三大板块,重点对人才政策创新、人才新政实施、人才政策效果、人才群体发展、人才管理服务、人才发展经验等方面进行分析研究,提出意见建议。

本书系上海市软科学研究计划项目《上海科技创新管理人才群体现状分析研究》(编号:16692112100)的阶段性成果之一。作为集体研究的智慧结晶,本书研究人员以上海科技管理干部学院(上海科学技术政策研究所)为主体,同时汇集了中国人事科学研究院苗月霞、吴帅,上海社会科学院张宏胜、高

子平,上海工程技术大学罗娟,上海科技人才开发交流中心李敏、陈霖等市内外专家学者。上海科技管理干部学院特聘教授、福建省委党校吴贵明老师承担了本书的部分指导和专题研究工作,上海科技管理干部学院顾玲俐副所长也参与了本书的诸多研究指导和服务工作。上海市科学技术委员会相关处室给予本书研究工作以大力支持和热情指导。衷心感谢以上同志为本书的完成所作出的贡献。此外,还要特别向上海交通大学出版社的杨迎春博士致以谢意,她为本书的修改、校对和出版付出了辛勤的劳动。

当前,随着创新驱动发展战略的深入推进,科技人才政策理论实践面临新的形势需求,科技人才政策评价仍是发展研究的重要课题。由于政策过程总体上仍处于前期阶段,实施细则不断出台,所以本书研究的统计数据也需不断完善。这些均导致本书研究工作对有些问题的把握难于精准,加上水平能力限制,书中存在的缺陷和不足,恳请读者和研究同行们批评指正。

目 录

第一部分 总体研究

十八大以来中国人才政策创新与发展	3
一、加大人才创新创业支持力度	3
二、大力提升人才政策开放度	6
三、深化人才发展体制机制改革	8
四、人才政策创新需处理好的几个主要问题	11
上海科创中心建设中的科技人才问题及对策研究	15
一、上海科创中心建设的人才政策及成效	16
二、上海科技人才队伍建设中存在的主要问题	22
三、解决上海科技人才问题的对策及建议	24
上海人才新政 30 条中若干政策创新点梳理与分析	29
一、人才新政 30 条介绍	29
二、海外人才政策创新点	31
三、人才评价机制政策创新点	42
四、科技成果转化政策创新点	45
上海创新创业人才政策效果研究	50
一、上海创新创业人才政策整体推进情况及成效	51
二、上海创新创业人才政策落实推进中的问题	55

三、上海创新创业人才政策落实落地的对策建议	60
上海科技人才政策服务体系建设调研报告	64
一、科技人才政策服务的需求与供给	64
二、重点人才群体科技人才政策服务情况调研	68
三、科技人才政策服务体系建设存在的主要问题	78
四、科技人才政策服务体系建设	80

第二部分 专题分析

基于履历数据的上海科技海归流动规律研究	87
一、履历数据的特点	88
二、履历调研中的问题	89
三、上海科技海归样本调查	90
四、主要结论	97
五、政策建议	98
上海青年科技人才住房问题及对策研究	101
一、上海关注青年科技人才住房问题的意义	101
二、上海青年科技人才解决住房模式及保障政策	102
三、上海青年科技人才住房需求解决存在问题	108
四、上海青年科技人才住房问题解决建议	111
上海对产业技术人才的需求及对策研究	114
一、概述	114
二、产业技术人才队伍建设问题研究	115
三、对产业技术人才队伍建设的建议	120
构建推进产学研合作的技术经理队伍激励机制研究	127
一、构建技术经理队伍激励机制的重要意义	127
二、与技术经理激励机制有关的政策法规梳理	129
三、国内外与技术经理激励机制相关的经验借鉴	135
四、对上海构建技术经理队伍激励机制的思考与建议	141

第三部分 参考借鉴

中国吸引留学人员回国政策创新的历程及特点	147
一、20 世纪 80 年代初期	147
二、20 世纪 80 年代中后期到 90 年代初	149
三、20 世纪 90 年代	151
四、2000—2012 年	153
五、十八大以来至今	158
六、小结	160
长三角科技人才结构和政策分析	162
一、科技人才和政策的含义及科技人才结构情况	162
二、江浙皖沪四省市科技人才发展中存在的问题和政策研究背景	163
三、国家对科技人才的政策要求	165
四、2016 年江浙皖沪四省市科技人才政策新举措	166
国内外解决青年人住房问题的经验借鉴	176
一、国内解决青年人住房问题的经验做法	176
二、国外解决住房问题的经验做法	181
三、解决青年人住房问题的启示借鉴	184
国内外科技人才政策服务情况与启示	186
一、国内科技人才政策服务情况与启示	186
二、国外科技人才服务情况与启示	191
附录	199
上海科技人才发展报告 2017 统计数据	199
2016 年上海科技人才重点政策表	202
2016 年上海市科技人才工作大事记	203
参考文献	213

第一部分

总体研究

十八大以来中国人才政策创新与发展
上海科创中心建设中的科技人才问题及对策研究
上海人才新政 30 条中若干政策创新点梳理与分析
上海创新创业人才政策效果研究
上海科技人才政策服务体系建设调研报告

十八大以来中国人才政策创新与发展

党的十八大以来,习近平总书记先后多次对人才工作发表重要讲话、作出重要指示。在中央的大力推动和各地的探索实践中,鼓励人才创新创业、提升人才政策开放度、深化人才发展体制机制改革等,成为新时期人才政策创新发展的重要内容。“十三五”时期,国际人才竞争更趋激烈,国内经济新常态深化发展,国际国内形势对我国人才工作提出了新要求,也带来了人才政策创新发展的新机遇。加大鼓励人才创新创业政策的普惠性,通过深化人才发展体制机制改革构建现代人才治理体系,处理好人才政策创新与人才法制建设的关系,将是我国人才政策创新的发展趋势。

一、加大人才创新创业支持力度

(一) 人才创新创业支持政策密集出台

党的十八大报告提出,要“实施创新驱动发展战略”。党的十八大以来,习近平总书记多次在讲话中强调实施创新驱动发展战略的重要性,并明确指出“创新驱动实质上是人才驱动”。2015年3月5日,李克强总理在政府工作报告中指出,要通过“打造大众创业、万众创新”等措施推动中国经济提质增效升级。为了落实国家发展战略,国务院于2015年6月发布了《关于

作者简介:苗月霞,北京大学政治学理论专业博士,中国人事科学研究院研究员,主要研究方向为公共管理与人事制度。

大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》(国发〔2015〕32号),强调要“充分认识推进大众创业、万众创新的重要意义”,并提出了“创新体制机制”、“优化财税政策”、“激发创造活力,发展创新创业”等政策措施。紧接着,国务院又于2015年9月出台了《关于加快构建大众创业万众创新支撑平台的指导意见》(国发〔2015〕53号),对创新创业需要的技术、区域等平台建设提出了具体要求。为了推动各类人才创新创业环境优化,国务院还下发了一系列政策,例如:2015年12月,国务院发布《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》(国发〔2015〕71号);2016年1月,国务院办公厅发布《关于优化学术环境的指导意见》(国办发〔2015〕94号)等。

在“十三五”时期经济新常态持续深化发展的大背景下,创新创业仍是我国经济社会发展的重要推动力。创新驱动实质是人才驱动,为此,我国人才政策通过建设众创空间等创新创业服务平台措施,全方位提升服务人才创新创业的能力和水平。为了更好地推进“大众创新、万众创业”,2015年1月,李克强总理召开国务院常务会议,研究制定发展众创空间服务创新创业的政策。3月11日,国务院办公厅印发了《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》(国办发〔2015〕9号),提出了加快构建众创空间等具有较强专业化服务能力的新型创业服务平台的任务。在中央的大力推动下,各地建设众创空间等创新创业服务平台的热情空前高涨,涌现出很多成功典型,如北京中关村创业大街、浙江杭州梦想小镇等。2015年11月,科技部火炬中心根据《科技部关于印发〈发展众创空间工作指引〉的通知》(国科发火〔2015〕297号)部署,发布了将首批136家众创空间纳入国家级科技企业孵化器的管理服务体系的通知;2016年3月,科技部火炬中心又发布了第二批362家服务专业、成绩突出的众创空间名单。“十三五”时期,各地将以创新创业服务平台载体建设为抓手,吸引集聚各类创新创业人才,抓好抓实人才创新创业服务。

随着“大众创业、万众创新”工作的深入开展,在涉及人才创新创业以及工作生活的基础性问题上,应出台具有普遍性的支持政策。在创新创业人才政策扶持对象的门槛设定上,只要是符合创新创业工作要求的,都可以享受到统一的政策支持,体现政策的公平性和普惠性。近年来,我国人才政策重点关注高层次人才创新创业问题,相关鼓励政策的惠及对象也多是各领

域的高层次人才。在我国提出实施创新驱动发展战略和鼓励“大众创新、万众创业”的新形势下,把享受创新创业政策利好的对象范围逐渐扩大,做好不同群体之间创新创业优惠和支持政策的有效衔接,完善政策导向的公平机制,是推进“双创”工作深入开展的重要措施,也是新时期人才创新创业政策的发展趋势。例如,人力资源和社会保障部在制定留学人员回国服务政策时,就注重加大留学人员回国创新创业服务政策的普惠性,使更多的留学人员能够切实享受到创新创业政策的支持,更好地发挥留学人员群体创新创业的积极作用。

(二) 地方创新创业支持力度不断加大

为响应国家号召和落实中央政策,各地纷纷出台吸引集聚创新创业人才的政策,加大对各类人才创新创业的扶持激励力度。例如,2015年1月,杭州出台了《杭州市高层次人才、创新创业人才及团队引进培养工作的若干意见》(简称“人才新政27条”),并开始建设梦想小镇等众创空间。为吸引高层次人才创新创业,“人才新政27条”不仅在信贷、税收等方面给予人才极大的便利和优惠,而且资助资金额度也相当大,其中对顶尖人才和团队重大项目的资助额度最高可达1亿元。

又如,2015年3月,北京制定实施了《“创业中国”中关村引领工程(2015—2020年)》,提出了中关村到2020年的创业发展目标。该政策还提出要实施“高校院所育苗工程”“领军企业摇篮工程”“创客组织筑梦工程”“创业人才集聚工程”“创业金融升级工程”“创业服务提升工程”和“创业文化示范工程”七大工程,着力将创新创业活动落到实处。

再如,2016年3月,广州出台了《羊城创新创业领军人才支持计划实施办法》,将创新创业人才分为创业领军团队、创新领军团队、创新领军人才、创新创业服务领军人才4个专项,给予力度很大的激励支持。其中创业领军团队可获得的支持包括:①人才经费资助,300万元,主要用于团队成员的工薪补助、安家补贴和生活补贴;②项目经费资助,可采用股权资助(跟投)+无偿资助方式,不超过3000万元,或股权资助(直投)+无偿资助方式,不超过1500万元,或无偿资助方式,不超过500万元;③工作支持,包括工作场所房租补贴、贷款贴息、融资、首购首用风险补偿等。

此外,各地纷纷通过多种方式鼓励各类人才创新创业。2016年2月,四川省自贡市贡井区发布了《关于改革完善体制机制大力促进大学生创新创业的实施意见》,为大学生创业提供前所未有的优惠条件;2016年3月,广东省中山市“中山人才节”专门举办了“人才创新创业生态”高峰论坛等10项招才引智活动,重点吸引具有深度意向在中山创新创业、与中山市产业发展需求高度契合的各类人才,充分体现人才智慧共聚、创新创业并举、人才产业融合等特色;2016年8月,徐州市启动“高层次创新创业人才引进资助计划”申报工作,资助对象为自主创业类人才、企业创新人才(含金融创新人才)、事业单位创新人才、高技能创新类4种类型。

二、大力提升人才政策开放度

加大人才对外开放是习近平总书记关于新时期人才工作的重要指导方针。2014年5月22日,习近平总书记在上海召开的外国专家座谈会上指出,现在,我们比历史上任何时期都更需要广开进贤之路、广纳天下英才;要实行更加开放的人才政策,不唯地域引进人才,不求所有开发人才,不拘一格用好人才。2015年3月5日,习近平总书记参加十二届全国人大四次会议上海代表团审议时提出,“人才政策,手脚还要放开一些”。2016年7月1日,在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话中,习近平总书记强调指出,“功以才成,业由才广”,党和人民的事业要不断发展,就要聚天下英才而用之。近年来,我国加大人才政策开放、提升人才政策开放度的工作取得了明显成效。

(一) 鼓励地方探索人才政策进一步开放

在中央政策指导和支持下,上海、北京和苏州等一些人才工作基础较好的地方在人才政策进一步开放方面进行了大胆探索。

2015年7月,上海市为认真贯彻落实市委市政府《关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》,发布了《关于深化人才工作体制机制改革促进人才创新创业的实施意见》(以下简称《意见》)。《意见》在提升人才政策开放度方面有创新突破,其中关于外国人在华永久居留的申办条件和

程序方面的改革,以及关于在华外国留学生毕业后直接在沪创业就业的政策,均属全国首创,引起社会广泛关注。2016年2月,上海市人民政府又发布了《关于印发修订后的〈鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定〉的通知》(沪府发〔2016〕8号),进一步加大对海内外优秀人才的吸引力度。

北京市为深入贯彻落实习近平总书记提出的“深化创新驱动发展战略、中关村要加快向具有全球影响力的科技创新中心进军”和李克强总理关于“鼓励引进海外高层次人才、研究推动在中关村开展新政策试点”的重要指示精神,争取了公安部推出支持北京创新发展的20项出入境政策措施,涉及外国人签证、入境出境、停留居留等方面,于2016年3月1日正式实施。北京市委市政府立足首都“四个中心”的战略定位,组织市公安局、中关村管委会、市科委、市侨办、市人社局等相关单位,按照“条件明、材料少、程序简、效率高”的要求,逐条制定了每一项政策措施的办理须知。同时,中关村管委会制定了《中关村外籍高层次人才认定标准》、《中关村创业团队外籍成员和中关村企业选聘的外籍技术人才认定标准》,市侨办制定了《中关村创新创业外籍华人服务工作规范》,市科委制定了《北京市外籍高层次人才认定标准和北京科技创新主管部门认可企业标准》等配套规定。

同时,国家鼓励地方开展开放创新综合试验。2015年5月,国务院作出了《关于北京市服务业扩大开放综合试点总体方案的批复》(国函〔2015〕81号);2015年10月,《国务院关于苏州工业园区开展开放创新综合试验总体方案的批复》(国函〔2015〕151号)提出,苏州工业园区要注重人才发展环境建设,集聚国际化创新人才。其中,在五项主要任务中有两项是和开放创新相关的,一是建设更高水平的开放合作示范平台,二是建设国际化创新驱动示范平台。苏州工业园区为此提出建设国家级开放创新人才管理改革试验区,在人才政策开放方面进行系统探索 and 大胆创新。

(二) 探索多种形式吸引集聚国际化人才

习近平总书记指出,引进国外人才和智力是中国对外开放的重要组成部分,是我们长期坚持的重要战略方针。在大力培养国内创新人才的同时,要更加积极主动地引进国外人才特别是高层次人才,要求外国专家主管部门继续完善外国人才引进体制机制,让有志于来华发展的外国人才来得了、

待得住、用得好、流得动。

各地积极探索拓宽引进外国人才渠道的方式。例如,2017年5月25日在北京召开的习近平人才思想专题研讨会上,北京市人力资源和社会保障局副局长陈蓓介绍,北京市以引进和服务高层次外国专家队伍为目标,实施了“融智北京”计划,搭建的“一库、一图、一网”引才体系收效显著。“一库”是以“融智北京”计划专家为核心的高端外国专家数据库;“一图”是以海外人才联络站点设置为抓手,拓宽海外高层次人才引进渠道,绘制高端人才分布地图;“一网”是以外国专家系统信息化建设为契机,全面优化外国专家业务的审批流程和服务方式,提升外国专家工作效率。近年来,北京市还充分运用大数据技术,探索实施建设国际人才社区,建立国际人才研究院,在中关村建设国际人才港等人才工程,努力打造“类海外”的人才发展环境。

同时,吸引集聚国际化人才创新创业的服务方式不断创新。2015年,在中国科协的牵头组织下,上海浦东新区率先开展海外人才离岸创新创业基地建设试点,按照“不求所在、不求所有、但求所用”的原则,为海外人才提供区内注册、海内外经营的载体,探索突破物理时空限制的海内外高层次人才创新创业服务方式。目前,深圳、武汉和苏州等地也在开展建设海外人才离岸创新创业基地的相关工作,离岸创新创业已经成为大数据时代人才集聚的创新方式。

三、深化人才发展体制机制改革

(一) 中央地方大力推进人才发展体制机制改革

随着我国人才工作的深入推进,人才工作体制机制改革提上议事日程。2016年3月,中央发布了《关于深化人才发展体制机制改革的意见》,前所未有地从国家发展改革和党的建设制度的高度,强调指出了人才发展体制机制改革的重要战略意义,并对人才管理、人才培养、评价、流动和创新创业激励机制,以及构建具有国际竞争力的引才用才机制和建立人才优先发展保障机制等人才发展体制机制改革提出了创新要求。2016年5月6

日,贯彻《关于深化人才发展体制机制改革的意见》座谈会在京召开,习近平总书记作出重要批示,指出“要着力破除体制机制障碍,向用人主体放权,为人才松绑,让人才创新创造活力充分迸发,使各方面人才各得其所、尽其所长”。同时,我国深化科技管理体制改革的科技人才政策创新深入推进。在2016年5月30日召开的全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上,习近平总书记也发表了重要讲话,对深化科技管理和运行机制改革,培育符合创新发展要求的人才队伍提出了明确要求。

为了贯彻落实中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》,各地结合实际纷纷出台重点突破的人才体制机制改革政策。2016年6月,北京市委发布了《关于深化首都人才发展体制机制改革的实施意见》,根据中央改革精神要求,结合北京市发展战略定位的实际需要,提出了全面推进人才管理体制、加快建立京津冀人才一体化发展体制机制、积极构建具有国际竞争力的人才开发机制、充分发挥市场在人才资源配置中的决定性作用、着力构建符合创新驱动发展规律的创新创业机制、大力完善有利于人才优先发展的财税金融保障机制等创新举措,围绕新时期首都城市战略定位和建设国际一流的和谐宜居之都的目标,加快实施创新驱动发展战略和京津冀协同发展战略。2016年7月,河北省委省政府发布了《关于深化人才发展体制机制改革的实施意见》,其中关于“支持机关事业单位人才离岗创业”的相关政策创新引起社会广泛关注,对高校、科研院所等事业单位科研人员离岗创业或开展科技成果转化期间的人事关系、社会保险和住房公积金、档案工资和专业技术职务晋升等管理制度进行了大胆改革,突破了原有管理体制的束缚,大力鼓励高校、科研院所人员到企业兼职兼薪。此外,黑龙江省委省政府发布的《贯彻落实〈关于深化人才发展体制机制改革的意见〉的实施意见》明确提出创新事业单位编制管理方式,改进事业单位岗位管理模式,建立动态调整机制,实行科学化管理。同时,江苏省等地也在研究制定落实中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》的具体措施。

(二) 努力构建现代人才发展治理体系

中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》提出,要“构建科学规