

主 编 陆沪根 副主编 阴 群

国家战略 区域制度创新探索

全国部分城市综合配套改革理论研讨会论文集

(第二辑)



华东师范大学出版社

国家战略： 区域制度创新探索

全国部分城市综合配套改革理论研讨会论文集

(第二辑)

主 编 陆沪根 副主编 阴 群

中共上海市浦东新区委员会党校 中共武汉市委党校
中共长沙市委党校 上海市领导科学学会
中共上海市委党校公共管理教研部
中共天津市委党校公共管理教研部

● 华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家战略:区域制度创新探索:全国部分城市综合配套改革理论研讨会论文集.第2辑/陆沪根主编.——上海:华东师范大学出版社,2009

ISBN 978-7-5617-7219-5

I. 国… II. 陆… III. 城市建设—经济体制改革—中国—文集 IV. F299.23-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 180539 号

国家战略:区域制度创新探索

——全国部分城市综合配套改革理论研讨会论文集(第二辑)

主 编 陆沪根
责任编辑 李 艺
责任校对 林文君
装帧设计 高 山

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电话总机 021-62450163 转各部门 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537(兼传真)
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 址 www.ecnupress.com.cn

印 刷 者 上海崇明县裕安印刷厂
开 本 787×1092 16 开
印 张 28.75
字 数 525 千字
版 次 2009 年 11 月第 1 版
印 次 2009 年 11 月第 1 次
印 数 2100
书 号 ISBN 978-7-5617-7219-5/D·147
定 价 55.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

序

国家综合配套改革试验是新时期国家改革发展战略的一项重要举措。作为改革攻坚的重要抓手，国家综合配套改革试验区通过发挥先行先试和示范带动作用，肩负攻坚克难、突破瓶颈、解决共性问题的重大历史使命。2005年6月21日，国务院常务会议正式批准浦东新区进行综合配套改革试点；随后，国务院又批准了天津滨海新区、成渝地区、武汉城市圈和长株潭城市群综合配套改革试验区。今年5月上旬，《深圳综合配套改革试验总体方案》获国务院批准通过。这意味着，深圳在已有的经济特区基础之上，获得国家级综合配套改革试验区地位。由此，分布在我国东南西北中版图的各个综合配套改革试验区开始经历新一轮改革发展的宏大叙事。

经过近四年的综合配套改革试点，浦东按照国务院关于完善社会主义市场经济体制和着力转变政府职能、着力转变经济运行方式、着力改变城乡二元经济社会结构的“三个着力”总体要求，稳步推进、积极探索，积累了宝贵的经验：一是坚持站在国家改革战略全局的高度积极思考、主动争取，努力使浦东成为国家改革先行先试的平台；二是坚持以改革促发展，努力使改革成为产业升级、功能拓展的强大动力；三是坚持从政府自身改革入手，努力为发展创造良好的环境；四是坚持各方面改革联动，努力扩大改革的综合效应。

浦东近四年来的探索和实践，为今后工作打下了坚实基础。今年，浦东综合配套改革工作将重点围绕“三个适应，三个加快”展开，即适应经济转型新要求，加快探索建立更加完善的行政管理体制；适应上海“四个中心”建设的新要求，加快完善重点领域和关键环节的制度和机制；适应更好地发挥浦东改革示范带动作用的要求，加快推动一批重大专项改革，包括设立空港综合保税区、张江创建国家自主创新示范区、建设国家质检管理创新示范区、争取设立柜台交易市场（OTC）、组建消费金融公司、设立房地产信托基金（REITs）、推动上海信托登记中心改制、探索新台币兑换、深化跨国公司外汇资金管理方式改革等。坚持深化综合配套改革试点成为当前浦东新一轮发展的重要动力。

近日,国务院批复上海市《关于撤销南汇区建制将原南汇区行政区域划入浦东新区的请示》,同意撤销上海市南汇区,将其行政区域并入上海市浦东新区。南汇区划入浦东新区后的新浦东总面积将达 1210.41 平方公里,户籍人口达 268.6 万人。作为上海加快国际金融中心和国际航运中心建设的核心功能区和主战场,这有利于两区要素资源整合,可以进行通盘考虑、整体建设,实现战略载体联动;有利于拓展产业发展空间,突破资源环境承载力制约,形成上海未来发展新的发动机和增长极;有利于发挥浦东综合配套改革先行先试作用,放大政策效应,为深化改革试点提供更大实践平台。新浦东已经开启了开发开放二次创业的新时期。按照上海市九次党代会提出的在上海加快推进“四个率先”中发挥示范带动作用、在加快建设“四个中心”中发挥核心功能作用的要求,徐麟书记在中共上海市浦东新区代表会议上提出,要把浦东建设成为科学发展的先行区,率先形成服务经济为主的产业结构和创新驱动力为主的发展模式,在总量增长和结构优化上为全市作出更大贡献;率先形成以人力资本为核心的竞争优势,人才聚集度和国际化水平领先全国;率先走出资源节约型、环境友好型发展道路,单位生产总值能耗和主要污染物排放达到国际先进标准,城市综合承载能力不断增强;率先建设更高水平的小康社会,人民群众富裕程度和生活水平普遍得到较快提高。

2008 年 3 月,国务院下发《关于天津滨海新区综合配套改革试验总体方案的批复》。为扎实推进《总体方案》的实施,天津市发改委、滨海新区管理委员会等有关部门制定了《滨海新区综合配套改革试验总体方案三年实施计划(2008—2010 年)》,这标志着滨海新区综合配套改革试验,进入全面实施、全面推进的新阶段。今年,滨海新区将按照《三年实施计划》,从金融改革创新、土地管理制度、涉外经济体制、行政管理体制等 10 个领域全面深化综合配套改革,通过体制和机制创新,获得持续性的整体发展优势,进而为全国改革发展提供经验和示范。

作为新的历史时期加快中西部发展,推动区域协调发展的重大战略部署,国务院批准在成渝两市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,这是国家落实科学发展观、推进和谐社会建设的重要举措。武汉城市圈和长株潭城市群,开展以建立促进资源节约型和环境友好型社会建设的体制机制为核心的综合配套改革试点则对落实国家推动区域协调发展方针和中部崛起战略,推动东、中、西部协调发展意义重大。在结合区域实际的基础上,各地综合配套改革实验,基本涵盖了当前和今后一段时期我国改革发展需要重点突破和解决的重大问题,取得了明显的成就。

为研讨和交流总结各地综合配套改革试验的经验和成果,从理论上回答和探索综合配套改革中的有关问题,推进各地综合配套改革试点工作,中共浦东新区区委党校、中共武汉市委党校、中共长沙市委党校、上海市领导科学学会、中共上海市委党校公共管理教研部、中共天津市委党校公共管理教研部等单位联合主办了

“2009年综合配套改革理论研讨会”。广大理论和实践工作者理论联系实际,深入总结、研究、阐述综合配套改革的相关理论和实践问题,积极撰写论文和调研报告。研讨会共收到征文66篇。经过筛选,有53篇入选本论文集。

这些论文以邓小平理论和“三个代表”思想为指导,体现科学发展观和党的十七大精神,从多角度、多方面深入总结和研究各地综合配套改革的情况,内容涉及以科学发展观统领经济社会发展全局,创新区域发展制度和发展模式;消除城乡二元制度障碍,统筹城乡一体化发展;转变政府职能,构建公共服务型政府管理体制等方面,具有较强的理论价值和实践意义。反映了各地的理论工作者近年来在综合配套改革理论和实践研究方面取得的成绩。

这些研究对深入贯彻落实科学发展观、进一步推动各地综合配套改革实践起到积极作用的同时,也为我们提出了下一步需要深入解答的课题:综合配套改革的目标是什么,综合配套改革模式是一元的还是多元的,综合配套改革总体框架应当包括哪些内容,综合配套改革难点在哪里,综合配套改革评价标准是什么。

综合配套改革试验是当前我国社会主义现代化建设和改革中的重大实践活动。为贯彻落实科学发展观、推进社会主义现代化建设提供有力的理论支持,是党的理论工作者义不容辞的历史责任。各地的理论工作者在综合配套改革试验这个伟大事业上,不断做出更多的建树,这既是我们理论工作者的内心期许,也是我们工作的目标。

中共上海市浦东新区委员会党校常务副校长

陆沪根

2009年8月1日

目 录

贯彻落实科学发展观,创新区域发展制度和发展模式

浦东高端人才队伍发展的对策研究·····	陆沪根	(3)
综合配套改革的制度创新的特点及其政策建议·····	徐全勇	(13)
“综合配套改革”对于制度改革战略意义试读·····	吴林根	(22)
浦东可持续发展与战略规划·····	张宇钟	(28)
天津滨海新区管理体制和管理模式创新研究·····	王 健 刘耀臣	(34)
以高新技术区为代表的国外经济功能区管理模式 研究·····	杨 妍 孙 涛	(42)
天津滨海新区区域特性与管理体制创新研究·····	惠 冰	(51)
两型社会试验区:认识、现实约束与行动框架·····	吴三通	(60)
长株潭城市群政策体系的三维支撑模式·····	余 敏	(66)
都市圈建设与中部区域发展·····	唐汉生	(74)
建设武昌环境友好型社会的几点思考·····	陈 华	(82)
加速“两型社会”建设 促进又好又快发展 ——对武汉市蔡甸区“两型社会”建设的思考 ···	杨伟洪 张启华	(88)
以“两个中心”建设为契机,提升浦东人才资源核心竞争力 ——关于浦东新区人才工作的几点思考·····	顾燕峰	(96)
“两型社会”建设中长株潭城市群人才资源开发问题的调查 与思考·····	李超显	(101)

转变政府职能,构建公共服务型政府管理体制

论合作整合机制与地方政府行政服务中心建设

——以上海浦东新区为例·····	毛力熊 冯梦成	(111)
------------------	---------	---------

构建浦东新区服务型政府的若干思考·····	陈奇星	(122)
推进浦东新区政府绩效预算改革的实践与思考·····	董瑞华 曾耀	(128)
浦东发展民主政治的路径研究·····	邱素琴	(140)
浦东建设公共服务型政府的理论基础研究		
——政府权力的“低姿态”·····	赵勇	(149)
建立浦东新区公共服务型政府管理体制		
——析上海浦东综合配套改革试点以来政府管理		
体制改革进程·····	董幼鸿	(157)
城市管理困境与治理资源整合:上海综合执法机制的		
实证研究·····	容志	(169)
政府绩效评估也需要“综合配套改革”·····	严荣	(182)
浦东新区政府社会管理新方式的调查研究·····	王翠萍	(190)
当前地方政府绩效预算改革面临的三大困境分析·····	许建标	(199)
深圳特区、浦东新区和天津滨海新区行政管理体制改革		
及其创新比较·····	臧学英 牛立超 王得新	(207)
对滨海新区发展建设中行政管理体制创新的思考·····	刘耀臣	(218)
着力构建服务型政府 推进“两型社会”发展		
——基于长沙市的实证研究·····	周云华 毛政相 徐争鸣	(224)
地方环保部门管理体制改革的思路探讨和方案选择·····	张绍春	(232)
环境保护政策执行专职化		
——提升环保执行力的体制与机制路径·····	杜倩博	(238)
服务型政府行政效能绩效评估的理论与实践研究		
——以武汉市服务型政府绩效评估为例·····	王谦 陈放	(248)
武汉市依法行政的现状、问题及对策·····	刘建平	(257)
论法治在构建“两型社会”中的作用		
——以武汉城市圈环境法治建设为例·····	周昕	(265)
长株潭城市群“两型社会”建设中的区域公共管理		
创新浅析·····	田松柏	(273)
武汉市百步亭社区和谐社区的创新模式及其经验·····	左吉祥	(281)
大力推进武汉城市圈“两型社会”建设·····	张明学 李海泉	(290)
城市社区卫生服务模式研究		
——以武汉市江汉区为例		
·····	中共武汉市江汉区委员会党校课题组	(295)

培育和发展社会组织,提高经济和社会活动的组织化程度

浦东综合配套改革催生社会组织成长的思考·····	阴 群	(307)
浦东新区培育和发展社会中介组织,提高经济和社会组织化 程度的实践·····	包 黎	(314)
浦东新区培育和发展社会组织的实践探索及与深圳市 比较研究·····	吴 津	(323)
浦东行业协会、商会的发展和改革研究 ·····	郭琳琳	(332)
非营利组织在公共服务中的角色定位 ——以上海 SG 事务所为个案 ·····	俞晓波	(339)
“两型社会”综合配套改革背景下的社区民间组织发展·····	张凯兰	(346)
“两型社会”建设中行业协会的发展研究 ——以长沙为例·····	罗拾平	(353)

转变经济发展方式,统筹城乡一体化发展

浦东新区产业结构升级与产业政策优化·····	李江萍	(363)
对浦东设立和运营成长型中小企业创业投资基金的思考·····	刘欣玲	(372)
浦东消除城乡二元结构模式分析·····	桂家友	(379)
提高自主创新能力,转变经济发展方式 ——成都的实践与探索·····	陈祥荣	(390)
科学发展观与武汉市城乡统筹发展·····	张葆璐	(397)
“两型社会”建设背景下统筹武汉城乡一体化发展研究·····	冯占军	(406)
产业集群:武汉城市圈“两型社会”建设的战略选择 ·····	章茂龙	(414)
“两型社会”建设与武汉产业集群发展·····	曹 阳 黄 鞭	(421)
温江区农村产权制度改革的实践与 探索·····	范吉斌 吴筱琼 景 黎	(428)
全面对接“先导区” 打造望城新天地·····	黄跃新	(436)

后记 2009 年“综合配套改革理论研讨会”综述 ·····	刘良群 苏兰花	(443)
--------------------------------	---------	-------

**贯彻落实科学发展观，
创新区域发展制度和发展模式**

浦东高端人才队伍发展的对策研究

陆沪根

内容摘要：如果说招商引资对经济发展起到一种“输血”作用的话，那么人才开发则达到一种“造血”的功效。浦东开发开放坚持人才资源是第一资源，重视发挥人才在创新中的核心作用，为浦东经济社会发展提供了强有力的人才保障和智力支持。但从浦东未来的产业定位出发，人才队伍的结构性矛盾比较突出，高端人才数量不够充裕，自主创新研发人才和金融等现代服务业人才缺口比较大，与浦东经济转型、结构调整，尤其是核心功能区的战略定位不相适应。浦东新一轮人才发展以高新技术产业、高端服务业、高品质人居环境、高层次人才“四高联动”为纽带，打造高端人才引进开发的政策优势、载体优势、环境优势、服务优势，努力形成具有特色的人才综合竞争优势，增强城市综合竞争力。

关键词：浦东 高端人才 发展

“人才资源是第一资源。”一个地区的竞争力很大程度上取决于自主创新的能力，而自主创新的能力取决于高层次创新型人才的开发。如果说招商引资对经济发展起到一种“输血”作用的话，那么人才开发则达到一种“造血”的功效。最近，国务院出台“两个中心”意见和批准南汇区行政区域划入浦东，为浦东注入了新的生机和活力。站在新的历史起跑线上，浦东面临如何在科学发展观的指引下，以人才为引擎，转变经济发展方式，率先形成以服务经济为主的产业结构和以创新驱动为主的发展模式？本课题以浦东深化改革推进“两个中心”建设为视角，研究浦东综合配套改革高端人才开发的相关政策、机制及其环境。

一、当前浦东高端人才发展的紧迫性与现实性

（一）“高端人才”的内涵

本课题研究的“高端人才”，是指站在世界高新技术领域最前沿，掌握高级技术和知识的技术骨干、领军人物以及浦东作为两个中心建设核心功能区急需的国际

化、高层次、复合性金融人才、港航人才等。浦东发展“高端人才”，就是通过制度创新，充分借鉴发达国家吸引高端人才的优惠政策，发挥高端人才作用的经验与做法，充分利用国家赋予浦东综合配套改革试点的有利条件，大胆实践，在服务管理和综合环境营造等方面，进一步加大开放力度，构建有规模、高层次的高端人才队伍群体，形成高端人才集聚效应，更好地支撑浦东的产业结构调整 and 核心功能区建设。

（二）浦东发展高端人才的紧迫性

1. 发展高端人才是浦东提升国家战略承载力、争创开发开放新优势的一项紧迫任务

南汇区行政区域划入浦东后，新的浦东幅员由原先 532.75 平方公里增至 1210.41 平方公里，扩大两倍多。这一重大决策的深远意义，不仅仅在于区界的扩大与融合，还在于国家战略承载能力的提升。在原先的陆家嘴、外高桥、金桥、张江四大国家级开发区之外，新浦东从陆家嘴金融城，到外高桥保税区，再到浦东国际机场、洋山深水港，以及临港新城等，几乎囊括上海金融、航运、贸易等各个领域建设的所有主题。对于承担着引领示范重大功能的浦东而言，经济转型、产业升级、促进城乡一体化发展已经迫切地摆在面前。要引领重点产业、关键技术，争创开发新优势，迫切需要快速积聚一批掌握高精尖技术和专业知识的优秀人才将金融、航运、贸易等脉络一举理顺打通，使整合后的新浦东真正成为上海承载国家战略目标建设的核心区。

2. 发展高端人才是浦东推进新一轮改革开放、适应上海“四个中心”建设新要求的一项重大战略

国务院发布《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》明确提出，到 2020 年将上海基本建成与中国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心、具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。这一战略任务的提出，使浦东置于开发开放、综合配套改革、上海国际金融中心和国际航运中心建设等诸多重大目标聚焦之下，必须尽快实现“两个中心”核心功能区的建设目标。但目前与之对应的各类高端人才队伍依然薄弱，浦东必须以未来产业发展为导向，推进产业结构升级、加快经济发展方式转变的高端人才，加大对建设国际金融中心和国际航运中心，推进加快发展现代服务业和先进制造业的支持力度。

3. 发展高端人才是浦东推进上海建设国际化大都市、增强国际竞争力的一项重要举措

衡量国际化城市的一个重要指标，就是常住外国人口的数量。上海与国际

大都市比较,最显著的差距之一,就是高端人才、领军人才的集聚程度低。上海常住外国人口占总人口的比例仅为 0.67%,而纽约为 20%,香港为 7.6%,新加坡为 8.9%。大力引进高端人才、提高人才队伍的整体水平,这是上海建设国际化大都市的重要任务之一。经济全球化是人类社会发展到一定阶段,市场机制成为世界经济运行的主导规律时,全球经济走向紧密合作、相互依存的一种必然趋势。它宏观上表现为各种生产要素如资本、技术、土地、人才、信息等在全球范围内流动;微观上表现为企业与企业之间在资金、技术、信息、治理等各个方面的既合作又竞争。随着经济竞争的加剧和信息技术的发展,人才竞争的重点是高端化世界性的人才争夺战,实际上是全球高层次人才及紧缺人才的争夺战,竞争空间出现扩展化趋势。浦东要增强国际竞争力,成为引领改革开放的排头兵,更要求加快高端人才的集聚效应,把浦东建设成为高端人才的重要节点和枢纽,进而提升高端人才在整个人才队伍中的能级,提高高端人才在浦东经济发展中的贡献率。

(三) 浦东发展高端人才的现实基础

1. 人才的市场服务体系不断完善

浦东自 2006 年开始,开展向境外开放人才中介服务机构试点,推动人才市场和劳动力市场联网贯通等,极大地加强人才市场的国际化、规范化和一体化建设。集聚了上海外服、51job、美国万宝盛华(Manpower)、美国罗盛、台湾 104 人力银行等一批知名人才中介服务机构。2007 年 11 月,浦东新区成功举办中国人才服务业博览会,进一步促进了人才服务业的发展。充分发挥归国留学人员联合会、新区人力资源协会等社会组织作用,积极提供各类论坛、讲座、沙龙、培训等活动平台。同时通过设立新区科技发展基金企业博士后专项资助资金,推进实施博士后创新实践项目和开展博士后沙龙等,加强博士后工作站之间的沟通交流。

2. 人才高地的能级不断提升

据统计,至 2008 年底,浦东新区大专及以上学历文化程度的人才总量达到 48 万多人,其中在浦东生活和工作的外籍(含港澳台)人士 4.5 万人,留学人员 1.1 万人,国际化人才总量达到 10 万人;在浦东从事科研活动的两院院士 13 人,享受国务院特殊津贴、国家“新世纪百千万人才工程”人选等各类专家 250 多人,硕士、博士 3.5 万多人。浦东新区人才密度为 15.7%,与全市平均 13.1%相比高出 2.6 个百分点。自 2003 年起,浦东实施了“千人回归”工程,成功吸引千名海外高层次留学人员,在张江很快形成了一个以高层次、高技术、留学人员创业群体为主体的智力密集型群体。随着浦东新一轮开发带来的金融、航运、贸易业的发展,必然引发新一轮人才高地能级的提升。

3. 人才发展的政策优势不断显现

针对人才创业发展瓶颈问题,累计出台人才政策14个。去年6月,围绕深化综合配套改革,出台《浦东新区支持鼓励人才若干意见》,着力解决相关人才税负偏高、户籍引进难、安居难、子女入学入园和专家医疗难等问题。政策实施半年来,已奖励各类高层次人才2755人、资助企业博士后61人、解决户籍引进1433人、安排入住人才公寓380人、安排子女入学88人、办理专家医疗卡53人,近5000名各类人才从中受益,取得了较好的社会反响。

4. 人才发展的创业环境不断优化

近几年,浦东围绕“聚焦陆家嘴”、“聚焦张江”、“聚焦世博”等新区发展战略,投入的科技发展基金、风险投资引导基金以及创投资本等放大效应17.5倍。通过建立公共信息服务系统、政策咨询服务系统、创业服务支持系统、人才流动服务系统等新区人力资源公共服务平台,建设张江公共实验平台,创办张江创新学院,建立工程师研修基地、研究生联合培养基地、生物医药职业技能培训中心等培训载体,培养服务人才,为人才创业提供了良好的软件环境和服务支撑。行政区划调整后的浦东新区将在土地、开发区、港口、产业活动等功能上进一步整合,人才的创业环境亦将进一步优化。

二、当前浦东高端人才发展存在的主要问题及其原因

浦东开发开放始终坚持人才资源是第一资源,重视发挥人才在创新中的核心作用,坚持以市场机制选人、用人、留人,以人才高地构筑创新高地。目前浦东人才发展的焦点问题是,人才队伍的结构性矛盾突出,高端人才数量不够充裕,自主创新研发人才和金融等现代服务业领域人才缺口比较大,人才的集聚效应不大,与浦东经济转型、结构调整,尤其是核心功能区战略定位不相适应。从浦东未来的产业定位出发,浦东缺乏的是熟悉国际惯例和规则、站在本行业专业技术前沿,有较好语言沟通和跨文化交际能力的,站在世界科技前沿,在核心功能区建设中的重点领域,包括金融、航运、贸易等高端服务业,汽车、造船、飞机等高端制造业以及生物医药、旅游会展、专业中介服务、现代农业、新材料新能源等重大产业的高层次人才。主要原因如下:

(一) 政策导向的倾斜度不足

浦东开发以来,随着产业结构调整和经济转型发展,浦东已经酝酿出台了许多新的人才政策,人才的物质保障机制不断完善,且在人才引进的数量、层次上有了很大突破。但是,对高端人才还是缺乏明显的倾斜性政策。比如,对拥有独立知识产权,带技术、带项目、带资金,或其技术和项目具有国际、国内领先水平的高端人

才应该可以享有的扶持资金、风投资金以及相应的工作环境、居住条件以及项目推介、成果应用的激励机制等,没有特殊的政策导向。

(二) 人才的生态环境不尽完善

浦东经过 19 年的开发开放,从郊区农村到一座新型的新城区,但还缺乏现代文明城市的大气、远虑、宽容,对高端人才的评估、选拔、培养、使用等还缺乏理性的认知和客观的评价体系,尤其是体制外人才的社会参与度比较低,利益诉求渠道不畅,缺乏文化归属感和社会认同感。培育怡情、和谐、有品位的社会生活,这正是目前浦东塑造城市精神,营造良好的生态环境必须正视的问题。

(三) 社会化服务机制相对滞后

社会服务机制与国际通行规则相比仍然存在一定差距,公平、公正、高效的投资软环境还不尽完善,人才中介服务产业总体上还不够发达,参与国际人才配置的中介服务机构大都还处于起步阶段。这些都或多或少地影响了海外高端人才的引进。另外,对高端人才的知识产权保护制度还不健全,融资难的问题也比较普遍。同时,浦东还缺少可以集聚国际一流学者的平台,包括国际一流的高校、科研院所,对国际一流的学者缺乏吸引力。

(四) 新兴产业集群还没有形成

按照“边际劳动生产率”的概念,人才一般都流向边际劳动生产率高的单位,即高新技术产业群同时也必然是高端人才集聚区。如北京的六个高端产业群同时也是高端人才集聚高地;美国的硅谷是高技术产业聚集的代名词,也是人才聚集的代名词。浦东主要通过金融、航运、会展、旅游等有潜力的新兴产业发展带动区域经济发展,虽然已在五大要素市场建设方面取得了一定的成绩,但是现代服务业、现代制造业受开放程度、市场需求、高素质人才短缺等因素的制约,目前还没有形成产业集群的优势。产业集群、产业创新和产业融合都直接影响着高端人才集群的培育和人才链的形成。

三、浦东高端人才发展对策与建议

经济社会发展的核心竞争力在于人才,在于具备不具备高层次人才尤其是高层次人才集聚能力。浦东为推进上海加快建设国际经济、金融、贸易、航运中心,以“陆家嘴金融城”、“外高桥和洋山深水港贸易城”以及“张江科学城”、“三林世博城”为主要空间载体,以金融、贸易、高科技等现代服务业、现代制造业人才为主要集聚对象,大规模引进、集聚高端人才,进一步提升城市开发功能。浦东新一轮高

端人才发展以高新技术产业、高端服务业、高品质人居环境、高层次人才“四高联动”为纽带,打造高端人才引进开发的政策优势、载体优势、环境优势、服务优势,努力形成具有特色的人才综合竞争优势,增强综合竞争力。

(一) 打造世界一流园区,以高新技术产业集群带动高端人才集聚

党的十七大提出,加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,引导和支持创新要素向企业集聚,促进科技成果向现实生产力转化。创新要素的集聚和科技成果的转化必然推动促进产业集群的形成。世界一流园区是创新要素集聚和科技成果转化的重要基地,具有引领世界产业发展潮流很强的内生增长机制。浦东原有的四个国家级开发区已经形成颇具特色的高新技术产业园区。南汇区行政区域划入后,同时又增加了洋山保税港区、上海临港新城等正在快速发展的新的国家重要产业集聚区,这些都将为浦东成为高端人才的集散地提供后盾和支撑。建设世界一流园区、加强产业体系建设、以产业集聚促进机构集聚、以机构集聚带动高端人才的集聚将是浦东高端人才可持续发展的重要路径。

——加大高端人才开发投入的边际效用。根据经济学边际效用递减规律和效用最大化规律,在优化配置有限资源时,不仅要看投入是否形成效用,还应当重视其边际效用。依据边际效用递减规律,人才资源开发投入的边际效用比其他方面的边际效用大,可以使其效益最大化。结合浦东发展现代制造、现代农业,提升产业能级要求,实施“高端人才引进、培养计划”,加大财力投入,培养一大批熟悉国际惯例和规则、掌握本行业专业知识、有较好语言沟通和跨文化交际能力的,呈现年龄梯次特征的,符合社会经济发展需要的高端人才队伍。

——营造开放性的高端产业集群环境。通过开发园区内在的市场化运作机制,吸引世界各地高端人才,特别是海外留学人员和高校毕业生到浦东创业,增强高端产业集群建设的张力。各开发园区可以通过把高端人才引进作为带动人才载体建设的引领导向,加大开发与提升的力度,在特大型高科技产业项目上,集中各方力量全力推进,同时在园区的创业组织结构机制、个人激励机制、对原创性技术产品开发和产业化机制以及风险投资、人才培养机制等方面,按照市场化机制要求进行前期的框架设计。当前比较迫切的是浦东金融中心、航运中心及其现代服务业产业链的形成,进而加快高新技术产业和高端制造业的集群发展,形成金融、航运、服务业高端人才链。

——促进人才资源“存量”与“增量”协调发展。按照人才结构调整理论,人才资源总量可以划分为存量和增量,前者是既有的,后者是新增的,两者相互联系,协调发展。参照“硅谷”模式,积极鼓励各开发公司,尤其是金融和航运机构从全球范围招揽各类人才,引进浦东高新技术产业集群建设紧缺急需的高层次人才,同时加