

推进更深层次的人才体制机制改革

汪恽¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】:上海应实施更加便利的人才创新创业支持政策,尽早启动人才立法研究,加快人才地方性立法进程,围绕人才培养、人才引进与流动、人才评价、人才激励、人才服务与保障,制定法律法规,推进人才工作依法管理,破除制约创新发展的体制机制障碍,更好地推动人才发展体制机制改革,不断提升人才工作法治化水平。

【关键词】:人才工作 体制机制改革 创新创业

【中图分类号】:C961 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)08-0018-010

一、上海人才体制机制改革新进展

(一)实施更具竞争力的人才集聚制度

1. 海外人才集聚政策创新力度加大,人才国际竞争力进一步提升。近年来,上海市人社局、市公安局等陆续出台留学人员来沪工作创业、持永居证海外高层次人才直接办理人才居住证(B证)、外籍高校毕业生来沪工作许可、简化外国人来华工作许可办理流程等政策,探索从工作居留向永久居留转化衔接的机制,降低外籍人才永居证申办门槛、缩短办理周期,制定外籍高层次人才认定标准,更新科技创新职业清单,整合外国人入境就业许可和外国专家来华工作许可,构建管理、服务、监管全覆盖的外国人才管理服务网络,进一步健全了海外人才政策和服务体系。来沪工作、创业外国人才数量明显增加,海外顶尖人才引进方面取得突破性进展。

2. 国内人才引进方法不断创新,优秀人才集聚速度进一步加快。上海市人社局、市科委、市发改委等实施国内科创人才引进12项新政,进一步完善薪酬评价、投资评价(风险投资金额)和第三方评价(行业协会排名等)等市场化方法,有效统筹体制内外人才引进标准。同时,上海市发改委、市人社局、市科委、张江高科管委会,根据国家大科学中心、国家实验室建设要求,优先引进重大科学工程、重要科研公共平台、大科学研究中心、重大科技基础设施建设等领域高层次人才。上海市教委积极推动高校高峰高原学科建设计划,构建新型、灵活的用人制度。

3. 人才智力国际合作交流进一步加强。在“引进来”方面,上海市商务委牵头出台支持外资企业和外资研发中心融入上海科创中心建设的相关政策,给予跨国公司地区总部人才出入境、通关、外汇管理等方面的政策优惠,鼓励外资研发中心设立企业博士后科研工作站、招收外籍博士后科研人员、与上海有关单位共建实验室和人才培养基地。在“走出去”方面,上海市科委通过企业国际合作项目计划征集上海企业在海外设立研发中心项目,“国家技术转移东部中心”(杨浦创业中心)在美国波士顿和英国伦敦建立海外分中心。上海市商务委通过加强“走出去”公共服务体系、一体化综合服务建设,推进“政银企”融资对接服务,支持

¹**基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-008)。

作者简介:汪恽,教育学博士,上海社会科学院政治与公共管理研究所研究员、人力资源研究中心副主任。

重点项目对接丝路基金等,开展跨国经营人才培养,鼓励和支持企业在海外投资设厂、并购、建立研发中心和高端孵化基地,吸引使用当地优秀人才。

(二)推动人才体制机制改革

1. 着眼于放权,用人自主权得到进一步保障。在下放审批权方面,上海市人社局分别向长宁、浦东新区下放区域内用人单位外国人来华工作许可审批权限,对积分达到120分且分值稳定的居住证持有人(含原人才类居住证持有人等),实施居住证签注网上提交申请表。16万以上居住证持有人中,有90%以上积分申请材料不必现场递交。在保障和落实事业单位用人自主权方面,上海市人社局对符合条件的高校、科研院所等公益二类事业单位,下放岗位聘任、考核评价、收入分配等管理权,会同上海市卫健委、市科委下放医院医学科研高级职称、工程系列高新技术成果转化类高中级职称评审权。上海市财政局、市科委、市教委出台职务科技成果管理相关政策,向高等院校和科研院所下放科技成果使用权、处置权和收益权,允许科技成果使用和处置不再向行政主管部门备案。上海市科委、市财政局简化预算编制,下放科研项目经费预算调剂权限、设备费预算调整权限,实施针对高校及科研院所差旅费、会务费自主管理制度。

2. 着眼于松绑,人才制度改革进程进一步加快。在人才培养方面,上海市教委落实办学自主权,推进国际一流水平标志性学科建设,积极推进应用型本科人才培养工作,建立市级实习实践基地体系,开展卓越工程师教育培养工作。上海市人社局、市经信委、市教委等推进专业技术人才知识更新工程,新建高技能人才培养基地,新增国家级专业技术人员继续教育基地,共有12所高校96个本科专业、67个研究生层次学科领域列入教育部卓越工程师教育培养计划。在人才支持方式方面,上海市财政局、市科委建立基础研究人才长期稳定支持机制,中共上海市委组织部、市财政局建立人才计划备案制度,完善人才资助信息申报平台,有效提高财政资金使用效益。

在职称制度改革和分类评价方面,上海市人社局先后出台职称外语和计算机考试调整、高评委管理、初中级聘任、部分职业资格职称对应办法、基层专业技术人才队伍建设等方面意见,进一步完善海内外高层次人才职称评审“直通车”“绿色通道”,积极探索社区卫生、乡村教师、农技推广等部分行业基层高级职称定向评聘。上海市教委、市科委、市卫健委分别针对市属高校教师、临床、医学科研、应用开发、成果转化、基础研究领域提出分类评价办法。在双向流动方面,上海市教委出台鼓励高校教师和科研人员校外兼职、离岗创业、在岗创业等政策。科技部门在“启明星计划”中设立企业创新服务类项目,打通科技人才便捷流动、优化配置的通道。在国际学术交流、科研经费管理方面,上海实行区别管理、优化程序和服务保障,为高校教学科研人员出国开展学术交流合作提供便利。

3. 着眼于“活力”,加大科技成果转化、创新创业人才激励政策突破力度,人才创新创业活力得到进一步激发。在科技成果转化方面,上海市人大通过促进科技成果转化条例,市科委制定促进科技成果转移转化行动方案(2017—2020),市教委、市科委、市财政局、市国资委出台高校科技成果转移转化工作指导意见、职务科技成果管理制度、科技成果转化个人所得税受理管理规程、企业国有技术类无形资产交易制度改革试点方案等。

在创新创业人才激励方面,上海市人社局、市财政局试行按行业分类调控事业单位绩效工资总量工作,合理确定各行业所属事业单位收入水平,建立事业单位收入调控办法和增长机制。上海市教委出台地方高校创新团队收入分配机制试行意见,组织上海大学、上海中医药大学两所高校开展试点。上海市国资委开展浦发银行等8家市管国有企业职业经理人薪酬制度改革试点,指导上汽集团等3家单位依据“张江办法”实施股权出售、科技成果收益分成、股票期权等多个激励计划。

(三)优化人才创新创业生态环境

1. 完善知识产权环境。近年来,上海发布加强知识产权运用和保护意见,市知识产权局、市司法局通过推进中国(浦东)知识产权保护中心建设、组建全国首个“打击假冒伪劣涉案物品检验平台”,建立知识产权侵权查处快速反应、维权援助、调解的机制,

知识产权保护 and 开发得到有力保障。

2. 完善融资环境。上海通过建立浦发硅谷银行、设立政策性担保基金、设立科技创新板、引导创业投资和天使投资行业发展、完善创业投资风险补偿机制等举措,进一步解决创新创业融资贵、融资难问题。

3. 完善创新创业服务环境。在创新创业平台载体建设方面,张江示范区围绕张江国家综合性科学中心建设,积极筹建张江实验室,广泛吸引全球创新创业人才和管理团队加入。上海自贸试验区深入推进海外人才离岸创新创业基地建设,突出“自贸区内注册、海内外经营”,为有志来华创新创业的外籍人才搭建平台。上海市研发公共服务平台管理中心与爱思唯尔合作建设上海国际科技专家人才信息数据共享平台,提供信息储备和参考依据。

同时,上海取消众创空间备案,坚持市场化运营为主,推进众创空间提质增效。在商事制度改革方面,上海完善工商登记制度改革,率先将注册资本实缴登记制改为认缴登记制,率先改革企业营业执照样式,推进“先照后证”改革;构建完善事中事后监管体系,加强市场监管综合信息平台建设,推进“双随机、一公开”监管改革,加强企业信息公示和失信联合惩戒。在创新创业服务方面,有关部门开展“创业在上海”创新创业大赛等活动,汇集创业团队和创新创业的服务资源,创造与学术界、产业界对接的机会。强化“后补贴”,实施科技创新券政策。

4. 完善人才生活环境。在居住问题上,上海市住建委推进市筹、区筹公租房面向央企、高校、科研机构等重点企事业单位整体出租,出台个性化人才租房、购房货币化补贴政策。在医疗方面,实施优化诊区设施布局、推进预约诊疗服务、合理调配诊疗资源、发挥信息技术优势、改善住院服务流程、持续改进护理服务、规范诊疗行为、注重医学人文关怀和妥善化解医疗纠纷等措施,进一步改善医疗机构的服务能力和管理水平。部分公立医院和外资医疗机构与保险公司签订了合作协议,提供国际医疗保险结算服务。在子女教育方面,教育部门扩大国际教育资源供给,公布外籍人员子女学校蓝皮书,引导和服务在沪和来沪外籍人员子女就学。研究制订外籍人员子女学校管理办法,规范国际学校相关行为。

二、上海人才体制机制改革存在的主要问题

(一)人才国际竞争力有待提升

1. 顶尖人才少。引领发展的海外高层次创新创业人才数量相对不足、能级相对较低,具有国际竞争力的旗舰型企业家和投资家较为缺乏,具有全球影响力的名家大师比较缺乏,技能大师紧缺。

2. 支撑性人才缺。在突出高校科研机构创新人才问题的同时,没有在促进企业科技创新人才方面进一步突破;在突出创新创业人才问题的同时,没有在管理、支持、服务创新创业人才方面进一步突破;在突出科学家、工程师作用的同时,缺少对企业家、职业经理人的激励培育政策;在突出成熟人才问题的同时,缺少对青年人才培育、支持的举措。

(二)人才体制机制改革有待深入

1. 人才集聚机制存在不足。(1)国内人才引进。一是引进难度加大。一方面,外部竞争激烈,城市间人才竞争加剧,企业直接感受到校园招聘、社会招聘难度加大;另一方面,内部发展制约,人才引进目录未及时更新,人才引进标准有待细化、深化。二是重点人才引进缺乏合理标准。企业家人才国内引进标准过高、对营业收入利润率年限要求过长,一些在创新创业领域的“独角兽”企业,短期内呈现爆发性增长,“连续3年”计算对他们而言有些偏长。三是留才难度在加大。近年来随着新兴产业兴起,人工智能、互联网、软件工程、电池、电机、材料、芯片等人才稀缺,周边引才力度在加大,不少优秀的工程师纷纷转投杭州、苏州等地。因为住房成本高、小孩入学难、入户难等问题,新入职毕业生在工作一段时间后离职离沪较多。

(2) 海外人才引进。一是海外人才引进机制亟待突破。一方面, 缺少对基于高层次人才基础上的顶尖人才遴选标准, 缺少海外人才特别是顶尖人才评估、遴选、认定机制; 另一方面, 缺少对新兴的“国际创客”的制度安排, 缺少创业签证的申请标准、鼓励或禁止领域、待遇、相关配套政策的具体规定, 缺少创业签证与学习签证、工作签证的双向转换机制。二是海外人才引进相关配套服务尚待改善。例如, 外国人永久居留应享有待遇未能及时落地; 外籍人才无法以内资身份进行工商登记注册, 其投资、经营范围就会受到限制; 具有海外相关执业资格的人才, 受到专业资格互认的限制, 无法在境内执业。

2. 人才管理机制有待突破。(1) 事业单位绩效工资制约人才活力的迸发。事业单位实行绩效工资管理后, 一些高层次人才集聚或高端人才引进需求大的单位, 建立富有激励效应的收入分配模式难度较大。同时, 随着“双一流”的快速发展, 高校引进的高层次人才日益增加, 一些引进人才由于薪酬水平较高, 进编后计入绩效工资总量会挤占其他人员绩效工资额度。另外, 绩效工资年度调整幅度较低, 事业单位难以有效激励人才, 不利于整体队伍稳定。

(2) 科研管理制度有待深化。财政科研项目 and 资金管理方面管理过于严格, 缺少符合国际惯例的课题经费管理办法, 课题负责人在科研项目资金、差旅会议、出境交流、基本建设、科研仪器设备采购等方面的管理权限很小, 管理程序过于复杂。国际学术会议管理与国际惯例还有一定差距, 如国内高校科研人员反映, 因公出国参与国际学术会议需要提前半年报备, 导致科研人员无法参与国际同行之间临时性国际学术交流。虽然“人才30条”已明确特殊原因经批准可用因私护照, 但特殊原因的标准没有清晰界定, 导致单位领导难以把握“红线”, 不愿轻易采用此标准。外籍人才申报相关人才项目存在难度。上海有关创新创业项目, 如科委的科研项目、技术转移项目、创新券, 都未将外籍人才纳入其中。

3. 人才创新创业激励机制有待强化。(1) 成果转化。技术成果转移转化还缺少技术研发和专利资产的管理、技术的转化、转化收益分配等各环节的综合配套。企业普遍缺乏足够的创新意识和创新动力, 无法承接科技新成果的转移转化。市场化、专业化服务机构和专业化服务人才缺乏。技术成果转移转化相关税收政策需要进一步完善。

(2) 人才激励。股权激励税收递延优惠政策无法真正落地。实施股权激励的企业, 为了方便后续股权的管理, 往往选择成立持股平台(具体形式包括: 合伙企业、有限责任公司、委托信托等), 激励对象成为持股平台的股东, 而非企业的自然人股东, 这与财政部101号文要求不一致, 导致激励对象不能参照101号文享受税收递延等优惠政策。外籍人才股权激励受限。不少海外人才来沪工作、创业, 一些核心员工宁可拿低工资, 也要取得股权、期权。但受制于相关法律法规限制, 外籍人士不能成为民营企业股东, 无法获得股权, 除非企业经商务部批准变更企业性质为外商投资企业。由于有些领域会对涉外机构设置门槛, 一些企业不愿变更企业性质。即使企业愿意为此变更企业性质, 但受制于外汇管理限制, 授予外籍人才的股权难以变现为外币。

(三) 人才创新创业生态环境有待深化

1. 法治环境。在人才领域, 上海多以颁布政策、意见等规范性文件为主, 地方性法规仅有1996年通过、2003年修订的《上海市人才流动条例》, 这与加快人才工作规范化、程序化、法治化要求明显不符。另外, 人才执法力度有待加强, 相关部门人才合法权益保护的工作机制尚未有效运作。

2. 服务体系。相较于通过跨国公司派遣来沪或在上海生活学习以后希望留下来决定创新创业的海外创客, 以个体、团队及小微企业为主来沪的国际创客、国际背包客, 无法承担类似“五大”管理咨询提供的专业服务成本, 但他们又急需专门针对小微海外创业者的创新创业服务包。另外, 民营中小企业的人才共享机制没有建立起来, 政府的人才信息库还不能被民企有效获得。

3. 营商环境。政府效率有待提高。上海在开业便利程度、破产解决程度、出入境签证等方面的效率仍待提高, “放管服”改革还须进一步推进, 制度性交易成本、企业综合成本还须进一步降低, 政府治理能力、政务服务能力、行政流程归并、大数据建设等还须加强, 政府在发挥社会组织作用、通过政府采购获得社会支持方面也有待加强。整体税费负担依然较重。上海在企业所得税、个人所得税税率方面, 相较于其他全球城市而言并不占优势。相较于高税收国家, 上海在税基计算、税收优惠、抵扣方面, 也不具备优

势。

4. 宜居环境。上海在公共交通覆盖率、公共交通费用、营运出租车、主要建设活动、住宅建设、交通拥挤、通勤便利度方面与其他全球城市相比还处在靠后位置。上海的年均住房支出与净收入的比例偏高,人才公寓界定模糊,房源、房型无法满足需求,住房政策有待完善。上海“人才30条”有关政策还没有真正落地,一些企业、园区落实“人才30条”的配套政策尚须完善。

三、更深层次推进上海人才体制机制改革的对策建议

(一) 聚焦重点人群

1. 聚焦关键人才。(1) 聚焦高峰人才。从赢得全球科技创新和人才竞争的视角出发,聚焦在全球范围内具有重要影响力、起关键作用、有决定意义的“关键少数”,聚焦全球“人才金字塔”的顶尖、最具流动意愿和动能的高峰人才。具体来说,可以包括:国际大奖获得者,如诺贝尔奖获得者、国际科学大奖获得者;世界知名机构职务资格,各国科学院院士、工程院院士;世界知名大学校长、副校长;国际知名实验室首席科学家;世界500强企业总部、国际著名金融机构、著名会计师事务所、著名律师事务所的首席执行官、首席技术官;国际著名学术组织、专业组织、标准化组织的负责人;被我国相关部门评价具有国际一流水平的人才、项目或者团队。

(2) 聚焦海外人才。实施引进海外优秀人才或海外顶尖人才团队成员学术研修津贴制度。优先推荐海外优秀创新创业领军人才及其团队申报国家、上海市重大科技专项和高新技术产业化项目;享受地方财政奖励、股权激励、科技金融、人才等优惠政策;其开发的国家和上海市新产品可列入政府采购目录,享受首购首用政策。鼓励出国留学人员创业、从事科研工作。设立“留学人员创新创业前期费用补贴”项目;对符合条件的留学回国人员的科技创业项目,经综合评价,给予一次性资助。通过引进国外知名创新创业服务机构、鼓励有条件的孵化器开展“国际联合双向孵化”等,加大对国际创新创业项目引进力度;落实外籍人才办理永久居留、签证、工作证明等政策,为国际创客提供便利。

(3) 聚焦企业家。建立健全“创业孵化、创新支撑、融资服务”的科技型小微企业培育体系,加大MBA、EMBA、海外研修等培养力度,提升企业经营管理、资本运作、自主创新等知识能力。在产业引导资金中设立企业家培养专项。针对科技型中小企业关键成长期的创新发展需求,集中科技资源,集成科技计划,分类扶持,加大在股份制改造和创业板、中小板、新三板等上市关键成长期的支持力度,为快增长、高成长性科技企业上市开辟绿色通道。大力培育上市企业,为拟上市科技企业开辟绿色通道,加快高成长性“独角兽”科技企业在多层次资本市场上市步伐。选拔“创二代”后备人才进行专项培养培训,造就一批优秀青年科技企业家。大力弘扬企业家精神,加强价值引领,积极构建新型政商关系,营造有利于企业家创新创业的生态环境。

(4) 聚焦青年人才。加大博士后经费支持力度,加快区域内博士后“两站一基地”(流动站、工作站、创新实践基地)建设进程,对区域内新设博士后流动站、工作站、创新实践基地给予一次性资助。对进入流动站、工作站、创新基地的博士后研究人员给予适当补贴。对在本区域从事科技创新工作,且与区域内企业单位签订3年以上工作合同的出站博士后人员,给予适当科研资助。推进博士后国际化进程,重点吸引研究生层次的外籍人士来上海高校、科研机构、企业博士后工作站留学、研修。探索建立博士后创投中心,支持区域内博士后成果转化和创新创业。

2. 聚焦战略方向。要从承担国家赋予上海实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破的战略使命、战略需求出发,从为建设科技强国、创新发展提供有力支撑的角度出发,从城市发展重要需求、重大问题出发,聚焦优势开展人才高峰建设。主要包括:暗物质研究与天体观测、生物遗传与表型研究、量子通信及计算技术、合成科学、脑科学等重大基础科学创新高峰;先进计算技术、机器人与人工智能、智慧交通与智能城市、新一代通信及物联网技术、精准医学与重大疾病诊疗、纳米技术与材料科学、航空航天科技、海洋极地科技及装备颠覆性技术开发高峰;能源与动力的清洁化、环境保护与污染治理、城市安全与灾害防治等。

3. 聚焦优势领域。从结合上海自身禀赋、历史条件、现实基础,把握建设张江综合性国家科学中心契机,围绕提升全球科技创新中心显示度、影响力的角度出发,聚焦优势领域、核心区域,推进人才高峰建设,形成竞争优势。围绕重大科技基础设施和国家实验室建设,重点引进光子科学与技术、生命科学、计算科学与信息技术、类脑智能、能源科技、纳米科技等优势领域人才。围绕创新单元、研究机构与研发平台,重点聚焦物质、材料、生命科学、量子科学等领域高峰人才;重点突出生物医药、新材料、新一代信息技术、智能制造等领域人才。围绕全球科技创新中心重要承载区,重点在张江核心区、紫竹、杨浦、漕河泾、嘉定、临港等科创中心承载区,建设一批人才高峰。

(二)加大人才引进力度

1. 加强国内人才引进。在已有紧缺急需人才分类基础上,聚焦重点产业、重点区域,建立重点产业、重点机构、重点岗位、重点区域名录制度,给予居住证积分加分、降低申报条件等优惠政策。结合重点区域、重点行业、重点领域产业特点,给予其一定数量的直接落户额度。探索改革高校毕业生引进落户标准,适当调整或降低计算机、外语水平分值,增加重点、紧缺领域分值。发挥行业、市场主体作用,研究制定符合行业特点、专业标准、国际惯例的人才认定办法以及标准,对经认定的优秀人才优先解决户籍问题,积极提供就医、入学、医疗保险和社会保障等服务。研究制定重点领域特殊人才“绿色通道”机制。

事业单位经相关部门审核批准引进高层次紧缺急需人才,其编制、职数、专业技术职务计划单列,即用即聘。加强与相关职能部门的沟通协调,在人才引进、住房、税收等方面给予政策倾斜。充分发挥招商部门在引智引才方面的先导地位和重要作用,注重招商引资、招才引智联动发展。按照上海市人才居住证积分管理制度、落户评价制度、人才奖励评价制度等,建立统一的落户管理信息平台,实现一口受理、信息共享,为创新创业人才引进提供更为便利化的服务。

2. 加强海外人才引进。(1)前移海外人才引进工作端口。加大全球布局和联系程度,加强与全球主要创新城市和地区合作,探索建立国际科技合作联盟、国际科技合作基地、国际科技产业合作园区,打造具有国际影响力的博览会、高峰论坛和学术会议,吸引全球各类人才。设立海外人才离岸创新创业国际化发展资金,支持企业、社会组织、创新创业团队基于市场原则在全球布局,开展国际市场拓展、国际研发合作和国际化环境建设,鼓励企业、机构通过自建、并购、合资、参股、租赁等多种方式建立海外研发中心、实验室、国际孵化器,开展关键核心技术研发、产业化应用研究、创新创业孵化,吸引和集聚更多海外优秀人才。

(2)完善海外人才引进政策。面向全球、面向未来,设立海外人才引进目录,放宽引进标准,建立海外人才积分评估机制,适当简化学历证明、雇主证明要求,调整海外人才年工资收入、个税标准门槛。建立特殊人才遴选委员会,对具有特殊技能技艺的海外人才,开辟遴选评价“绿色通道”。探索设计创业类签证和居留许可,支持计划来上海投资或创新创业的外国人可以凭投资证明或创业计划、生活来源证明等,直接申请S2字签证(私人事务签证),入境后办理私人事务类居留许可。延长创业类居留许可有效期限,最长有效期可达5年。制定创业签证、居留许可及税收、劳动、投资、融资等相关配套政策和待遇规定,制定创业类居留许可签证的合伙人、家属、随员的签证政策,完善创业签证与学习签证、工作签证、人才签证(R字)、旅行签证、口岸签证之间转换办法与规范流程,支持在外资企业工作的外籍人才辞职后、外国留学生毕业后继续在上海创新创业。在“双自”范畴内,探索对工程类、经济类海外相关执业资格人才境内执业的相关办法,准许其在一定范围内开展相关执业活动。

(3)探索更加开放的海外人才使用政策。对取得永久居留资格的外籍人才,在“双自范围”内开展由其担任新型科研机构法定代表人的制度试点。开展国有企事业单位特设岗位、公共部门外籍高层次人才专业岗位试点,面向海外人才开放。支持“双自范围”内博士后设站单位招收外籍博士后,并给予资金、项目支持和生活补助。争取国家及有关部门支持,支持外籍高层次人才领衔承担国家及上海市科技计划、高新技术产业项目、创业支持项目。对来浦东工作、具有核心技术、作出较大贡献的外籍人士,允许其通过科技成果转化获得不参与、不影响企业决策的限制性股权或期权奖励,享受国内人才递延纳税同等待遇,授予外籍人才限制性股权的企业不变更企业性质,其投资、经营活动不受限制。在成果转化、市场推广、技术交易、政府采购、收益分配、学术评定、科技交流等方面,对海外人才实行国内同等科技奖励政策。

(4)推进外籍人才服务体系建设。围绕外国人来沪工作、生活、学习等环节,整合出入境、人社、外专、商务、检验检疫、外事等部门,建立外国人才公共服务“单一窗口”,缩短审批周期,提高办理效率,为外国人才提供更加便捷的办事环境。争取有关部门支持,试点开展外国高端人才“一卡通”服务,实行凭服务卡获得相关奖励资助和落户、出入境、子女入学、安居、医疗保健、家政、文化体育、旅游休闲、绿色出行、金融、网购等服务事项便利。推进“出入境(移民)事务中心”建设。协调相关政府部门和社会化服务机构入驻,为外籍人才提供语言培训、就业、法律等一站式融入服务。

3. 国际合作交流。(1)构建服务“一带一路”贸易畅通的“四梁八柱”。聚焦贸易集散、要素配置、制度创新、开放合作四大核心功能,加快推动制度创新、贸易便利化、货物贸易直通、跨境服务贸易、国际产能合作、经贸投资促进网络建设等,推动上海在“一带一路”建设中更好发挥桥头堡作用。积极争取亚投行、丝路基金等机构加大对上海“一带一路”重点项目的支持。

(2)引导企业合理有序走出去。支持有能力、有条件的企业积极稳妥开展境外投资活动,在高新技术、高端制造、生物医药、资源能源、仓储物流、农业、渔牧业、知名品牌、营销网络等领域开展跨国投资并购和直接投资的活动。推动电力、纺织、汽车制造、轮胎、电信通信等具备条件的领域全产业链相关企业抱团“走出去”。鼓励有条件的企业建设境外产业园区。建立与国外科技园、孵化器机构的对等交流机制,在合作交流平台机制下开展人才交流。

(3)提高“走出去”公共服务水平。加强信息服务,聚焦海外基础设施建设、东盟投资、“一带一路”投资合作和工程承包等主题,编制发布“走出去”指南,利用新媒体及时推送相关境外政策法规、产业政策、风险防范动态信息。

(4)继续发挥中国进口博览会、浦江论坛的平台作用,组织人力资源服务机构展示交流,举办人才高峰论坛、创新创业论坛,促进技术、项目与投融资机构对接,促进人才国际交流与合作。

(三)加大人才培养力度

建立有政府、国内外知名企业家等共同发起的“杰出人才”基金会,设立“上海杰出学者”计划,面向全球选拔培养自然科学、工程技术、哲学社会科学领域具有国际先进水平、富有创新能力、取得重大成果的科学家、工程师和社科学者。对“上海杰出学者”人选建立学术导师、学术进修、跟踪培养等制度,给予其最大限度的培养自主权。

(四)人才管理制度改革

1. 建立新型科研管理制度。建立新型的人员管理方式,不定行政级别,不定编制,实行人员总量管理。不受岗位设置、工资总额等限制,在人员聘用、职称评定、出国审批等方面享有充分的自主权。建立经费稳定支持机制,对面向顶尖人才的国家实验室、科学家工作室、新型研发组织单设预算户头,统筹安排人员经费、开放运行费、科研仪器设备与基础设施修缮购置经费、基本科研业务费、国家科技计划委托项目经费、基本建设经费等。建立任务导向、目标导向,兼顾长期效益和短期目标相结合的评估考核制度,将任务及目标的完成作为评估考核的主要依据,不以发表论文、获得奖励为导向,评估以年度自评和外部中长期评估为主,注重第三方评估和国际同行评价。

2. 建立新型的用人机制。国家实验室根据目标任务,依据章程确定组织架构、设立相应的研究部门和首席专家岗位,赋予首席专家更大的人财物支配权和技术路线决策权。对科研人员,实验技术人员和管理人员,采用不同的聘用、管理和评价方式,既要看到其水平和能力,更要综合考察其职业道德、岗位责任感。实行稳定与流动相结合,保障与激励相结合的聘用与收入分配制度。科研人员面向全球招聘,其中,来自国内的全职科研人员主要采取双聘制,其人事关系等保留在原单位,薪酬由国家实验室支付,其科研成果由国家实验室与原单位共享。聘期结束后,可由国家实验室续聘,也可回原单位继续工作。来自国外的科研人员对其实行合同管理。实验技术人员相对稳定,绩效以服务对象为主体进行评价考核。

3. 推进国有企业职业经理人制度。进一步强化现代企业法人治理结构,在市场选聘、职业发展、薪酬待遇、出国(境)管理等方面,实施有别于国有企业领导人员、符合集团发展特点、分类管理的职业经理人制度,建立集团职业经理人职业标准和评价导向,强化职业经理人约束机制。建立分层分类绩效考核体系,健全以岗位职责为基础、以职责管理为中心,以基本素质能力、专业实施能力、开拓创新能力为主要内容的分类评价标准,增强企业活力和竞争力。完善国有企业激励制度,在上市公司、竞争类公司、招商服务等领域,进一步探索和推进以市场为导向、以企业经济效益最大化为主要目标、与市场机制相适应的分配机制,建立健全企业核心骨干长效激励约束机制、与市场机制相适应的分配机制。对承担国有创投职能的企业,探索建立项目团队参股股权投资管理公司及跟投机制。

(五)实施更加便利的创新创业支持政策

1. 加快人才立法进程。尽早启动人才立法研究,加快人才地方性立法进程,围绕人才培养、人才引进与流动、人才评价、人才激励、人才服务与保障,制定法律法规,推进人才工作依法管理,破除制约创新发展的体制机制障碍,更好地推动人才发展体制机制改革,不断提升人才工作法治化水平。

2. 推动成果转化。试点多种激励与约束并存手段,以贯穿技术研发、资产管理、转化应用、收益分配等涉及技术转移转化的各环节流域,逐步构建更为高效、公正、共享的技术转移转化机制,促进增量及存量技术资产的转移转化效率。大力扶持技术转移服务机构,鼓励创办技术搜索、专利管理、技术评估、工程熟化等科技成果转化关键节点上的市场化、专业化服务机构;着力培育一批技术转移服务示范机构,形成一批具有国际影响力的服务品牌;进一步加强成果转化领域的国际合作交流,在合作中提升本土机构的服务能力。加强成果转化服务人才体系建设。目前,国内技术转移专业服务人才在数量和能力上都有很大缺口。要通过培养、引进等多种方式建立技术转移服务人才队伍,同时实施表彰和奖励的激励机制。

3. 加大商事制度改革。(1)深化商事制度改革,提升登记注册便利化。完善企业登记网上申报系统,按照“24小时全天候”“一站式”“全流程”的要求,优化登记事项外网填报、内网预审、网上预约等功能。推进“证照分离”改革工作,完善“双告知”工作流程,实现部门间数据共享。进一步探索放宽经营范围登记条件,梳理并制定经营范围自主申报和新一批新兴行业经营范围规范表述指导目录,方便申请人查询和申报经营范围。

(2)支持重点区域和重点企业发展。针对各类园区的不同需求和定位,制定扶持措施。聚焦“新技术、新产业、新业态、新模式”,支持重大项目建设。支持各区围绕重点项目做好服务。加大对小微企业的扶持力度,发挥小微企业名录的作用,提高小微企业活跃度。配合做好镇级集体产权制度改革工作,支持家庭农场、农民专业合作社等适度规模经营。

(3)改革工商注册突出问题。在张江、自贸试验区“双自范围”进行创新创业的外籍人才,在办理离岸注册、国际经营业务时,经营地不受限制;对在沪创业外籍华人、获得永久居留权的外国人才,只要不涉及人民生命财产安全,允许其以内资身份进行工商登记注册,逐步放宽海外人才创业、投资、经营范围;海外人才在合理避税、避开贸易壁垒、境外融资及上市、规避投资风险等方面,享有国际通行权益。

(4)完善事中事后监管体系。充分发挥事中事后监管平台作用,拓展并扩大平台在市、区两级的应用,归集企业信息,支持各委办局在平台上明确监管责任、落实监管措施、实施有效监管、形成监管结果。推进企业信息公示和信息抽查,探索通过数据比对、网络监测等方式开展企业公示信息抽查,加强年报数据分析利用。加快完善“双随机、一公开”抽查机制,探索开展跨部门联合随机抽查。推进落实“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”,健全跨地区、跨部门、跨层级的失信惩戒机制。

4. 创新创业激励。实施投资自由化和贸易便利化政策,加大人才项目支持力度。一方面,强化人才创新支持项目。对海外优秀人才或海外顶尖人才的团队成员探索实施学术研修津贴制度,支持参加高层次学术交流活动;优先推荐海外优秀创新创业领军人才及其团队申报国家、上海市重大科技专项和高新技术产业化项目,享受政府采购、股权激励、科技金融、知识产权、人才等优惠政

策。另一方面,强化人才创业支持项目。对符合条件的留学回国人员科技创业项目,经综合评价,给予一次性资助;设立海外高层次人才创新创业人才创业基金,进一步向海外领军型人才及其团队来沪创业种子期、初创期项目聚焦。完善项目对接机制,加强人才部门和产业部门对接,建立快速会商机制,突破传统项目评估方式的制约,加大项目扶持力度。另外,完善股权激励税收政策,探索外籍人才股权激励法。

5. 完善投融资政策。深化金融开放创新试点,稳步推进投融资汇兑便利等改革,通过制定细则、推出创新实例等方式继续深入推进“金改40条”落地。在深入推进自贸试验区金融改革过程中,通过科技与金融的“双轮驱动”,重点围绕完善科技金融政策体系、健全科技金融服务机构、拓展科技金融创新产品等,进一步提升实体企业的获得感和满意度。增强金融服务实体经济能力,特别是开展针对科技型中小企业和高层次人才创新创业的金融服务创新,进一步拓宽人才创新创业投融资渠道,提高直接融资比重,促进多层次资本市场健康发展,进一步优化人才创新创业的生态环境。

6. 税收优惠政策。充分运用创业就业平台税收优惠政策,对吸引和集聚海外人才的科技企业孵化器(含众创空间)、国家大学科技园免征增值税、房产税、城镇土地使用税,对符合非营利组织条件的孵化器、大学科技园的收入免征企业所得税。对向海外人才提供资金或非货币性资产投资助力的创投企业、金融机构等,给予税收优惠;对创投企业、有限合伙制创业投资企业法人合伙人,按投资额的一定比例抵扣应纳税所得额。

(六) 完善创新创业配套服务

1. 创新创业服务。通过政府购买服务的方式,大力发展专业化、市场化、社会化科技服务机构,加大对研发中介、技术转移、创业孵化、知识产权等科技服务人才的培育,加大对国内外高层次科技服务人才的引进和集聚。完善政府购买科技服务政策,扩大创新券使用范围。基于大数据、云平台、移动互联网,设立全程网络化管理的“创业券”,面向国际创客、海外人才提供创新创业服务。鼓励“创业咖啡”、科技媒体、创投公司、科技园运营者、中介服务机构等各方力量积极举办创新创业活动,为创新创业活动提供公共服务。大力发展企业管理、财务咨询、市场营销、法律顾问、现代物流等第三方专业化服务,不断丰富和完善创业服务体系。

2. 人力资源服务。加快人力资源服务产业发展,加大对人力资源体系建设、产品创新、高端人才引进、骨干企业培育、信息平台建设等的支持力度。鼓励人才中介服务机构开展招人聚才业务,探索实施重大引才活动的服务外包,对发现和引进优秀人才的中介机构给予奖励。推动人力资源服务机构与国外同业机构进行多种形式的合作,提高人力资源服务业的服务水平和产业能级。推进人力资源服务创新,促进人力资源服务业与其他产业深度融合,拓展人力资源服务领域,优化服务产品结构,服务区域经济发展。在海外人才密集地区聘请引才大使,建立海外引才工作站,构建常态化的人才联络网。

3. 政务服务。整合人才办、工商局、税务局、科委、人社局、出入境管理中心等有关部门,建立创新创业政务服务平台,开展“一号一窗一网”服务措施试点,清理废止有违创新规律、阻碍创新发展的政策条款,精简和调整行政审批事项,推进网上审批和并联审批,落实集中登记、一址多照等商事制度改革,加强政府部门间后台信息共享,积极探索适合科技创新服务体系的受理模式,实现审批流程和服务流程的双优化。建设“智慧政务”平台,打造一站式、全流程、专业化的人才发展政策和生活服务信息综合门户网站,集成各类公共服务资源,制定创新创业政策清单及概要手册,依据不同人群、不同创新创业阶段,推送不同人才、科技、产业、出入境政策及公共信息资源,提供精准、定制、菜单式、主题式政策服务。设计国际人才引进服务包,为高校、科研院所和科技企业的人事部门提供便利。

(七) 强化环境保障

1. 安居工程。明确人才公寓属性和使用标准,逐步将其与保障性住房性质脱钩,形成政府扶持、专业管理、使用高效的人才公寓管理闭环运作体系。按照“分层次、保无房”原则,给予不同层次人才差异化住房待遇。探索海外人才住房公积金政策,适当放宽海外人才住房公积金月缴存上限。加快人才社区建设,适应和满足人才在信息、艺术、文化等方面的多层次需求。以低碳发展为

核心,打造低碳交通、低碳空间、环保时尚的片区居民绿色生活。

2. 教育医疗保障。加快国际学校和中外合作办学机构(项目)建设,推进教育国际化进程,更好满足高层次人才子女对国际化教育的需求。海外高层次人才的外籍子女,可选择去外籍人员子女学校及幼儿园就读,也可选择去普通中小学及幼儿园就读。完善海外高层次人才及其家庭的医疗服务和保健服务体系,开通就医“绿色通道”。推动具备条件的医院、诊疗中心与国内外保险公司扩大合作,加入国际医疗保险直付网络系统。引进国际知名医疗机构,进一步完善涉外医疗保险结算网络,实施海外人才在沪就医使用国际商业医疗保险结算制度,为海外人才医疗提供便利。