

上海国际航运人才集聚政策效应

评估调研报告

《上海国际航运人才集聚政策效应评估调研》课题组

【摘要】：本课题以分析上海国际航运人才集聚政策的背景为基础，对上海国际航运人才若干内涵作了界定及分类，又进一步分析了上海国际航运中心建设人才引进政策的效应和上海国际航运人才集聚政策实施的制约因素，从而提出了推动国际航运人才集聚的平台建设、明确高端国际航运务人才集聚的重点领域、强化国际航运人才集聚的政策落地效应、推动高层次国际航运人才集聚政策的“先行先试”和强化高层次国际航运人才集聚的资源整合等优化上海国际航运人才集聚政策的若干对策建议。

上海国际航运中心建设正处于转型发展的重要阶段，正在从基础性、框架性建设转向功能提升、“软实力”建设的关键时期。而高层次国际航运人才的引进力度及集聚支撑，作为上海国际航运中心建设的主体要素，是提高国际航运中心“软实力”水平的重要构成。

据目前最新的一项调研显示，上海不仅在高层次国际航运人才的引进增量、结构能级和集聚度等方面存在差距性“软肋”，而且在国际航运人才的引进培养、评价激励、薪酬福利等政策层面存在“短板”。

根据《上海市推进国际航运中心建设条例》（2016年6月23日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第三十次会议通过）精神，结合《“十三五”时期上海国际航运中心建设规划》（沪府发〔2016〕71号）要求，课题研究基于高层次国际航运人才作为提升上海国际航运中心“软实力”的重要构成要素这一逻辑起点，以上海国际航运中心高层次人才的全球性集聚为指向，通过对上海高层次国际航运人才流动与集聚政策的瓶颈问题及现状成因的实证分析，在评估、研究影响上海国际航运高层次人才集聚政策等深层成因与变迁趋势基础上，提出调整、完善和创新上海国际航运中心建设的高层次航运人才流动与集聚机制的策略性建议，为构建与上海国际航运高层次人才自由流动、国际化集聚体系相适应、具有国际竞争力的国际航运人才制度创新提供参照性思路及微观对策。

一、上海国际航运人才集聚政策的背景分析

（一）国际背景

世界航运重心正呈现东移趋势，逐步从传统航运业态转向现代航运服务业为主导，同时叠加“一路一带”国家战略，如何适应国际航运业发展这一新常态去吸引和集聚国际航运高端专才，对上海国际航运中心建设的高层次人才引进或集聚政策调整与优化提出新要求。

（二）国内背景

目前，国务院共批复上海、大连、天津和厦门等4个国际航运中心，但总体看，在高端航运服务业人才引进或集聚方面存在较大差距，难以满足支撑国内乃至辐射全球国际航运中心的要求。因此，对标世界知名航运中心“软实力”建设，对上海国际航运中心高层次航运人才集聚政策提出新挑战。

（三）上海背景

上海自由贸易试验区推动的六大重点服务业领域开放，其国际航运服务业是重要构成部分，而体现上海自由贸易试验区所需要的港口贸易、航空枢纽、离岸金融等高层次航运人才集聚，特别是形成可复制、可推广的航运人才集聚政策制度及环境。

自由贸易港作为开放程度最高的自贸试验区，是代表国际最高的开放水平，往往能成为一个城市、一个地区乃至全球贸易的枢纽中心。因此上海正在完善和报批的自由贸易港方案，这也是上海国际航运中心建设的新引擎，必将给上海国际航运人才集聚政策的调整、优化和突破带来新“动能”。

二、上海国际航运人才若干内涵界定及分类

上海国际航运中心建设的人才构成，作为一个动态衍生的概念，其分类、外延和内涵也是随着航运中心的功能和业态变化而改变。

就航运人才的层次而言，一般意义上的航运人才可以分为低端、中端和高端等类别，但是，这也仅仅是依据岗位、学历专业和工种的一种传统的简单划分。事实上，所谓的低端航运人才，大部分都是航运业发展所不可或缺的基础性人才，比如，涉及水路运输、港口码头、航运辅助服务等工作人员，这是构成整个航运人才产业链的最底端从业人员和基础性智力元素。同时，即使依据国际航运业中心发展的功能集群、关键或核心领域、经济贡献和知识密集等原则而进行划分的关键、核心航运人才，也是一个相对交互的复合型人才概念。比如，根据现行的航运关键人才类别，涉及航运金融、海事法律及仲裁、航运保险、航运经纪等专业类别的人才，事实上也是本市2010年发布的《上海航运紧缺专业目录》中的紧缺型航运人才外延部分，而这一部分航运人才的大类及子类内涵，恰好又是基于和适应上海国际航运中心转型发展和重点发展高端航运服务业所紧缺急需的专门人才。

（一）上海国际航运中心建设的人才层次构成根据上海国际航运中心的未来定位、功能以及产业支撑，按专业化程度来分，上海所需要的航运人才主要分为三类，即低端航运人才，主要是从事劳动密集型岗位、对学历没有特殊要求的工作人员和传统航运服务业的普通操作人员；中端航运人才，主要是从事技术或经验型岗位、对学历有一定要求的工作人员，一般须具有中高级专业技术的从业人员；高端航运人才，主要是从事知识密集型岗位、对学历有较高要求的专业人员（见表1）。

表1 上海国际航运中心建设的人才层次构成

	行业类别	主要业态
延伸类别	低端航运人才	普通船员、单证员、销售员、操作员、报关员等
	中端航运人才	高级船员、验船师、引航员、航运经营与船舶管理人等
	高端航运人才	航运金融、航运保险、海事法律、航运信息、航运咨询、航运人才中介、航运经纪、航运专业会计等

（二）上海国际航运中心建设的基础人才构成

根据航运业务的分类和《上海“十二五”航运人运辅助服务人才规划》的航运人才分类，上海国际航运中心建设的基础人才，主要分为水路运输人才、港口码头人才、航运衍生服务人才、政府监管人才和船舶驾驶与轮机管理人才等6大类别（见表2）。

表2 上海国际航运中心建设的基础人才

	行业类别	主要业态
延伸类别	水路运输人才	国内水路运输、国内船舶管理和代理、国际水路运输（包括国际运输企业、外商独资船务和集运公司、外商代表处）、国际船舶代理、国际船舶管理、无船承运业务等
	港口码头人才	本市地域范围内的码头经营企业或机构
	航运辅助服务人才	货运代理（非无船承运人）、港航建设、港口机械制造与修理、船舶设计与修造、船舶检验、船舶供应、打捞、航行服务等
	航运衍生服务人才	航运经纪、航运咨询与研究机构、航运金融、航运保险、海事法律与仲裁、海事教育等服务
	政府（航运）监管人才	市交通港口管理局、市海事局、东海救助局等政府机构或职能部门
	船舶驾驶与轮机管理人才	海船船员（内河船员由于数量多、构成杂、流动性强，未被纳入统计范围内），其中通过海事局考试并发证的远洋、近洋和沿海高级船员（三副、三管轮及以上级别的船员）
	其它	

（三）上海国际航运中心建设的关键人才构成

根据一般意义上的航运业务分类，以及《上海“十二五”航运人才规划》航运人才分类，上海国际航运中心建设的关键、核心人才分类，主要是基于重要、专业和关键的航运业岗位，包括高级航海技术（包括高级船员、引航员）、高级经营管理、船舶管理专业、高级船舶修造、港口机械制造专业等岗位的核心、关键性专业人才（见表3）。

表3 上海国际航运中心建设的关键岗位人才分类

类别	专业类别	岗位类别
延伸类别	高级航海技术人才	主要涉及船舶驾驶、轮机管理和引航工作，具有三副、三管轮及以上级别证书或引航员证书的高级船员、引航员等岗位。
	高级经营管理人才	主要涉及大型航运企事业单位部门经理级别及以上经营管理岗位，中小微企业事业单位总高级及以上经营管理岗位，以及区域或地区总部企业的管理岗位等。
	船舶管理专业人才	主要涉及航运企业或船舶管理公司中从事船舶管理工作的管理岗位。
	高级船舶修造、港口机械制造专业人才	主要涉及从事船舶设计与修造、港口机械设计与制造的工程师、高级工程师或具有同等资格的专业岗位。
	船舶检验、验船师	主要涉及船舶、海上设施和船运货物集装箱检验，具有验船师、高级验船师适任证书的验船等专业岗位。
延伸类别	海事安全与海事技术服务人才	主要涉及行使国家水上安全监督、防止船舶污染、船舶及海上设施检验、航海保障管理的行政执法等职能性岗位。

国际化海事教育与培训人才	主要涉及从事海事教育与培训，具备国际化素质或国际培训师类证书的专职教师、培训师等。
国际航运经纪人	主要涉及国际船舶买卖、租赁的经纪业务，对航运、船舶市场充分了解，有丰富的船贸、航运、金融和海事法律等专业知识与实践经验，有广泛的客户关系和较好的业务沟通能力的中间商等领域的从业人员。
国际航运金融人才	主要涉及船舶融资、航运金融衍生品交易、国际航运结算和投资等航运金融业务，通晓金融、航运业国际规则和法律知识等岗位的专业人员。
国际海事法律和仲裁人才	从事国际海商、海事和涉外经济法律与实务工作的专业律师、法官和仲裁员等岗位的高级法律从业人员。
国际航运保险人才	从事国际海上航运保险（包括海上货物险及船舶险）业务，通晓航运保险业法律和规则、惯例的等岗位从业人员。
航运咨询与研究人才	从事航运相关领域的咨询研究与信息服务，为政府、企业提供决策支持、战略规划及商业策划等岗位专业人员。

（四）上海国际航运中心建设的高层次紧缺人才构成

根据《上海航运紧缺人才开发目录》（沪建委〔2012〕110号文件）的分类，上海国际航运中心建设的高端紧缺人才的分类，主要包括航运研究、航运管理、航运业务、航运专业、航空专业、铁路专业等领域的高端或紧缺型人才。（见表4）

表4 上海国际航运中心建设的紧缺人才分类

	行业类别	岗位业态
延伸类别	航运研究类	战略发展研究、航运市场研究、高级咨询服务、航运金融/经济研究、航运指数研究
	航运管理类	高层管理、中层管理
	航运业务类	航运物流、航运买卖与租赁经纪、船舶融资租赁、船舶金融衍生品开发、航运保险、海事法律与仲裁、海事教育、航运资本运作、高级码头经营、港口和航道工程管理
	航运专业型	大副/大管轮及以上高级船员、高级海务/机务管理、高级验船师、海上救捞高级指挥、海上救生/潜水员
	航空专业型	飞行员、航空器维修人员、航空器适航审定人员、飞行签派员、空中交通管制员、航空雷达导航机务员、航空气象预报员
	铁路专业	铁路运输管理、铁路运输专业技术、铁路运输高技能人才
	其他	

根据目前研究成果及文献，对于国际航运人才的具体分类包括：基于航运的产业分类，从陆路、海路、航空等领域，具体界定航运人才内涵类别；基于层次的人才分类，主要分为低端、中端和高端等三大类航运人才。依据《上海市航运领域紧缺人才目录》显示，上海对7大类35子类的航运人才需求紧缺，特别是航运管理、航运研究、航运业务、航运技术等大类人才方面

短缺。

三、上海国际航运中心建设人才引进政策的效应分析

（一）有关国际航运人才引进的政策概况（参表 5）

1、《上海市实施海外高层次人才引进计划的意见》（沪委办发〔2010〕28号）

该计划于 2010 年 9 月发布，简称“上海千人计划”。该计划提出力争用 5—10 年时间，围绕国家重大战略和上海重点发展战略目标的人才需求，引进一批紧缺急需的海外高层次人才，其引进对象包括“重点引进和支持一批国际金融、航运、贸易、经济领域高端人才及有一定国际知名度的文化艺术大师、创意人才。”

2、《上海市人民政府贯彻国务院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意见的实施意见》（沪府发〔2009〕25号）

该意见特别提出要“实施‘千人计划’，着力引进金融、航运等各类海外高层次人才。鼓励金融和航运机构引进各类高端、紧缺人才，对于符合条件的人才，给予住房、医疗保障、子女就学、户籍（居住证）等方面的优惠或便利”等。这是本市落实“国务院 19 号文”方面对高层次航运人才引进的层级、范围、标准和有关配套政策做出的明确规定。

3、交通运输部、上海市人民政府关于落实《中国（上海）自由贸易试验区总体方案加快推进上海国际航运中心建设的实施意见》（交水发〔2013〕584号）

该意见于 2013 年 9 月 27 日发布，在“加快航运人才、教育、科研发展”条目里。明确并具体强调“支持上海高级国际航运学院发展，建设国际化、开放型、服务型的高端航运人才培养基地。支持上海国际航运研究中心、上海国际航运信息中心的建设和发展，打造具有国际影响力的航运咨询机构。支持上海组合港管委会办公室、上海国际航运中心发展促进会开展有关研究。”

4、《上海市中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》

该纲要提出，要“实施国际金融人才开发计划和国际航运人才开发计划。以陆家嘴、外滩、虹桥、洋山、临港、吴淞等区域为重点，吸引集聚一批金融和航运领域领军人才，培养和造就一批银行、证券、保险、信托、基金、期货、外汇、航运衍生服务、航运技术、航运经营管理、海事、船舶等领域的高素质、专业化、复合型人才和紧缺急需人才。”同时还专门强调，要“推动航运经纪的发展，加快中国船员评估中心、国家海员招募中心、国际海员救助中心落户上海”等涉及航运人才集聚平台的举措。

5、《上海市加快国际航运中心建设“十二五”规划》

由上海市人民政府于 2012 年 5 月 9 日发布。该《规划》在强调加快航运中心建设国际化进程的基础上，要“进一步扩大开放，引进国际航运及航运服务企业和人才”，并具体提出，要“完善航运人才引进制度，优化人才发展环境，通过人才奖励措施，引进一批海外高端航运人才；对地区总部企业、高端航运服务企业、国际组织分支机构等落户上海给予政策优惠。完善从业资格认证制度，培养一批与国际接轨的航运金融、航运保险、航运经纪、海事仲裁、空中交通等高端专业人才。”等。

6、《上海市推进国际航运中心建设条例》（2016年6月23日上海市第14届人大常委会第30次会议通过）

该条例第 40 条强调，市交通行政管理部门应当会同市人力资源社会保障行政管理部门制定航运人才的集聚、发展规划和培养、引进计划；市教育、交通行政管理部门应当会同市有关部门设立航运教育与培训基地，培养各类、各层次航运专业人才；市人民政府有关部门和区、县人民政府应当完善航运人才引进配套政策，整合航运人才引进管理服务资源，健全工作和服务平台，落实航运人才在户籍办理和居留许可、住房、医疗、子女就学等方面的待遇，支持航运企业、机构通过市场机制从国内外引进各类优秀航运人才。

7、《“十三五”时期上海国际航运中心建设规划》（上海市人民政府/沪府发〔2016〕71 号）

该规划在“加强航运人才引进和培养”任务中，提出要完善航运人才引进配套政策。同时，通过整合航运人才引进管理服务资源，健全工作和服务平台，推进落实航运人才在户籍办理和居留许可、医疗等方面的待遇。支持航运企业、机构通过市场机制从国内外引进各类优秀航运人才等。

8、《上海海外高层次人才引进标准》

在“航运类”标准里明确界定，围绕上海航运中心建设需要引进海外高层次创新人才，一般应有海外从事相关工作经历，并具备以下条件：1、在国际知名航运机构或相关专业组织中担任过中高级及以上职务；2、具有丰富的航运金融、航运保险、船舶检验、海事安全、航空器适航审定等从业经验，在国际航运业界有较大影响。这也是目前上海高层次航运人才引进的政策的操作依据和主要标准界定。

9、《上海市航运领域紧缺人才开发目录》（沪建委〔2012〕110 号）

该目录 2012 年 9 月发布，从目录范围看，主要涉及航海、航空、铁路等航运领域，包括经营管理人才、专业技术人才和高技能人才等。这是制定上海航运领域紧缺人才引进的政策唯一导向目录和有关航运专门人才引进政策调整的主要依据。

表 5 有关航运类人才引进集聚政策

发文单位	文号	政策名称
上海市人民政府	（沪府发〔2009〕25 号）	《上海市人民政府贯彻国务院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意见的实施意见》
上海市办公厅	（沪委办发〔2010〕28 号）	《上海市实施海外高层次人才引进计划的意见》
上海市建交委、上海市人力资源和社会保障局	（沪建委〔2012〕110 号）	《上海市航运领域紧缺人才开发目录》
交通运输部、上海市人民政府	（交水发〔2013〕584 号）	关于落实《中国（上海）自由贸易试验区总体方案加快推进上海国际航运中心建设的实施意见》
浦东新区人民政府	（〔2011〕93 号）	《浦东新区引进海外高层次人才意见》

客观地看，自 2009 年以来，随着上海国际航运中心建设的推进，上海国际航运人才引进政策导向、特征及阶段性趋势逐渐显现，一方面，随着上海国际航运中心从基础性建设向功能性建设阶段转变，高层次航运人才的引进需求及特点越来越凸显，即从传统港航运输类、航运制造业等操作性人才引进向航运服务业人才集聚结构转变。另一方面，从国际航运中心的人才需求演变轨迹看，任何一项特殊的行业人才引进政策实施及影响效应，首先要体现政策公平和机会平等，往往作为普适性的人才引

进政策业就是作为专门的航运业人才引进政策的参照目标。

因此，从国家层面的“国务院 19 号文”到本市层面的“实施意见”，从沪委办发〔2010〕28 号到本市航运领域紧缺人才开发目录，或者以规划方式阐明的上海航运人才引进政策架构，其实并没有一个特殊专门的国际航运人才引进政策体系，不管其制定背景还是落地实施，同样都需要基于上海人才引进政策的整体性、连续性和系统性架构，这是认知和评价航运人才引进或集聚政策效应的一个基本前提。

（二）上海国际航运人才引进政策效应评估

1、有效支撑航运业重点单位的用人需求

根据调查和有关统计，截止 2015 年底，上海国际航运中心航运从业人员数约为 20 万人，国际航运中心人才资源总量大约在 9 万人左右规模。在这一过程中，通过不同政策途径的航运人才引进力度及占比逐步加大，构成目前本市航运人才引进增量的主要来源。

根据调研反馈，航运人才引进后的稳定性较好。比如，在引进航运人才落户后，三年内有 73.1% 的人员继续稳定在原岗位工作，有 24.7% 的人得到提升，只有 2.2% 的跳槽比例。比如，在申报户籍引进的 10 家远洋运输类企业中，共引进人才 33 人，虽然总体数量不多，但是通过申报的人员都是属于企业准备重点培养的骨干人员。比如，中海集团引进的 8 位船长和管理人员，在引进后半年左右时间内，都已得到职务提升并在企业里发挥更重要作用，这也说明本市户籍人才引进制度和居住证制度引进政策效应，某种程度上起到了缓解高学历航运人才不足的作用。

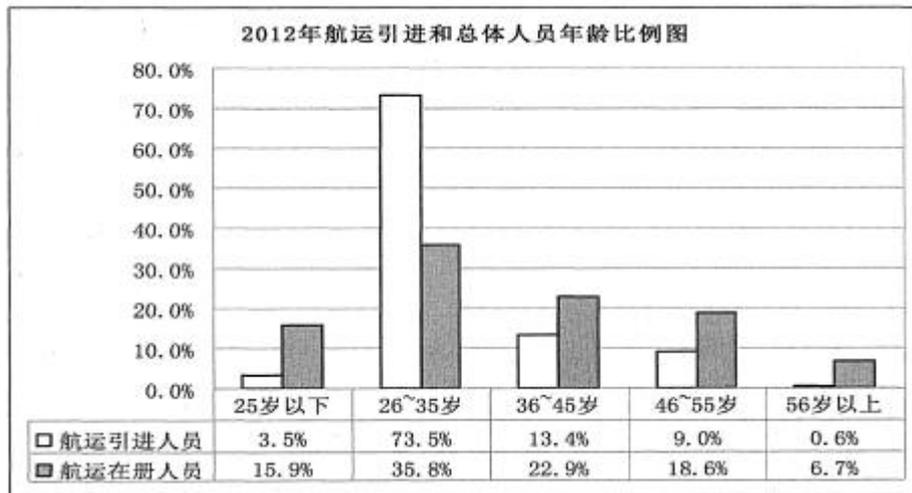
2、助推航运中心建设的专业人才结构明显改善

据统计，在户籍引进的航运从业人员中，高级职称人员占引进总数的 14.2%；研究生以上学历占引进总数的 12.2%；业务技术岗位人员占引进总数的 90.4%。同时，通过上海市居住证引进的航运人才群体中，航运业务技术岗位占 84%。从上述数据看，虽然现行人才引进的政策设计更多的还是偏重于传统的航海运输类等操作性人才，但是，高级职称、研究生以上学历和副总之上航运管理类人才占比逐渐提高，不管是通过户籍人才引进，还是上海人才居住证引进，某种程度上不仅缓解航运专业技术人才的紧缺现状，填补航运专门人才的总量不足，而且有效地缓解航运重点专业技术岗位的人才短缺矛盾。

3、航运专业人才引进的年龄结构渐趋优化

据对近年来通过户籍引进的航运类样本人员信息和引进类居住证人员样本分析，大部分航运类企业不仅重视引进现实急需的专门人才，而且注重企业的长远发展，超前引进和集聚具有一定发展潜力的航运专业人才，并在加强有关岗位人员的储备梯队建设方面趋势明显（见表 6）。

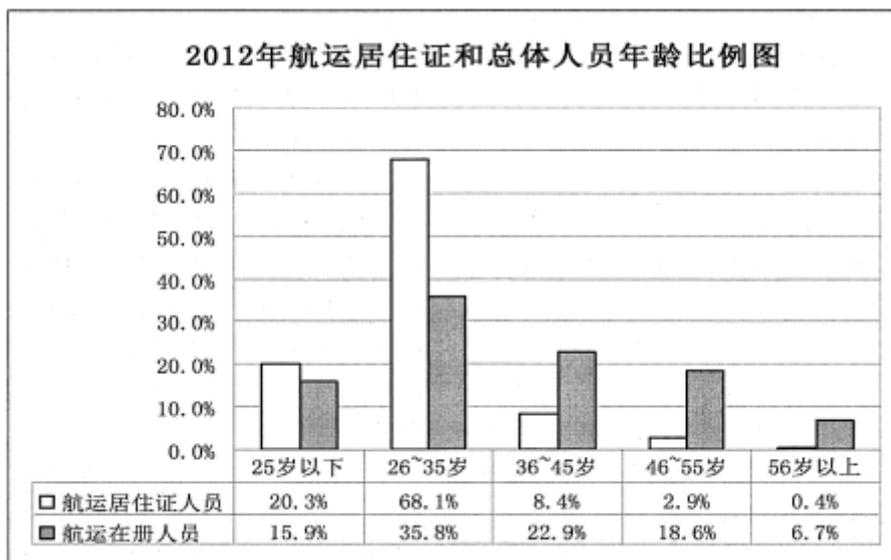
表 6 2013 年航运业人才引进和总体人员年龄比



数据来源：上海国际航运人才服务中心

从年龄结构看，户籍引进的年龄主要在26~35岁，占引进总数的73.5%，36-45岁的13.4%，如图12所示。而从居住证类引进人员年龄结构来看，26-35岁年龄层的人员比重占68.1%，25岁以下的占20.3%（见表7）

表7 航运类居住证人员引进年龄结构图



数据来源：上海国际航运人才服务中心

从表9可以看出，与航运业从业人员35岁以下人员占比较大的51%相比，通过居住证和户籍人才引进，进一步优化航运业人才的整体年龄结构。

4、国际航运专门人才引进的整体能级明显提升

从学历上看，航运行业的特点决定其核心人才队伍以大学本科学历人员为主体，本次调研的数据分析显示，户籍人才引进和居住证人才引进的学历结构分析可以得出，人才引进优化了航运人才的学历结构。

据对户籍人才引进统计结果显示，本科学历所占比例达到 81.4%，与全行业本科学历人员相比高 15 个百分点，而与航运在册人员本科人员的 29.6% 比例相比，高 51 个百分点；引进人员的研究生学历占 14.2%，是在册人员研究生比例（3.1%）的 4.6 倍。因此，国际航运人才的刚性户籍引进，某种程度有效改善和优化了航运业的整体人才能级与学历层次结构。

5、航运人才引进的国际化程度进一步提高

上海国际航运中心建设的人才需求素质的重要特征就是国家化。据一项对航运紧缺子类人才统计分析，随着航运企业的国际化发展，航运企业港澳台和外籍员工，不同程度提升航运业人才的国际化水平。据统计，在航运战略发展研究类、航运资本运作类和船舶融资租赁类人才中，大多数都以外籍人才为主，特别是航运研究和航运业务类领域，港澳台籍的专业人才所占比例较高，达 83.3%。航运资本运作类、船舶融资租赁类的外籍人才占比分别高达 78.9% 和 75%。

综上所述，虽然根据航运紧缺人才目录体系来分析整体性航运人才引进的政策效应及特点，具有样本数量的有限性和有关航运人才引进政策的范围、对象的局限性，但是，客观地看，本市人才引进政策及效应对加快上海国际航运中心建设相匹配的高层次航运人才集聚具有明显的积极效应，不仅有效缓解上海国际航运人才的整体性短缺和紧缺矛盾，而且在航运人才引进政策、制度体系，以及优化航运人才引进的发展环境方面，都呈现明显的建设性的改善和完善。同时，该政策走向正在经历三大转变，即从传统港航运输类、航运制造业等操作性人才引进向航运服务业人才集聚结构转变；从传统航运专业人才引进向高端航运专门人才引进转变；从刚性的人才引进（落户）向刚性与柔性并用的人才层次转变。

四、上海国际航运人才集聚政策实施的制约因素分析

自 2009 年以来，上海国际航运中心的建设进程开始加快提速，由原来注重基础设施建设转入提升基础设施能力与发展服务软环境并举的发展阶段。特别是上海自由贸易区建设给上海国际航运中心建设带来新的契机，大批海外的航运机构和航运金融、航运法律、航运保险等高端航运服务业将进一步扩大市场开放，进而为上海国际航运人才发展带来新的机遇和改变。

目前，虽然上海拥有各类航运从业人员 20 多万，但是，其中真正符合上海国际航运高端人才界定的专业人才估算量占比依然偏低，特别是未来上海国际航运中心建设的战略定位和目标要求，相对于世界其他国际航运中心的人才集聚度，上海不仅在海外高层次航运人才的规模、结构和能级方面存在差距，而且在航运人才服务、管理等体制层面凸显差异和瓶颈，成为制约上海国际航运中心“软实力”建设的主要“短板”。

（一）高层次国际航运人才集聚规模的不适应

据调研数据，目前上海航运人才的存量规模和结构分布，大多还是集中在传统的港航运输等传统航运服务业领域，以前急缺的船舶驾驶员、二副、三副等基础性人才相对比较充分，或者说航运业的普通人才并不缺乏，而适应现代航运服务业发展的高端航运人才占比依然偏少，特别是以航运金融、航运保险、海事法律等服务领域为代表的航运衍生服务业人才集聚滞后。

根据调研，有 37% 的航运企业人事经理认为，航运人才市场源头供应的中高层复合型人才短缺，特别是航运新兴产业领域所急需的航运咨询、航运交易、船舶融资和邮轮管理等特殊“冷门”人才，即使通过境外引进或专业猎头的方式搜寻也难以乐观。因此，高端国际航运人才的总量缺乏将持续成为制约上海国际航运中心向高端服务型模式转变的主要障碍之一。

（二）航运人才引进的国际化程度不适应

据调研，以船舶融资为例，目前国内的整体船舶融资市场份额只占国际市场份额 5%，在航运法律方面严重缺少国际话语权，航运保险在国际市场的会费收入还不及全球市场份额 2%，这一大环境和极不匹配的定位，客观上影响着上海国际航运中心对海外高端航运专业人才的吸引力。同时，部分航运机构所从事的业务还没有达到国际航运市场的成熟度，即使引进海外资深航运人才也难以有效发挥作用，总体看，航运机构业务的国际化程度不高，造成现有航运人才的国际化水平和程度还有较大的落差。

（三）航运人才集聚的平台动力缺乏的不适应

据统计，目前航运总部在上海落户的占比不高，即使部分航运企业在沪机构只是运作具体业务的分支性机构，没有决定人才引进特别是高管类人才的引进政策权限。同时，在本市众多航运企业及机构中，经认定的航运重点机构仅为 60 家，而且主要集中在外资企业、大型国有企业和政府职能机构，其中国内民营企业只有 1 家，这是影响国内外优秀高端航运人才集聚的平台动力不足的重要原因之一。

（四）现有国际航运人才集聚的政策落地效应不明显

据调研，2010 年本市制定颁布的《上海海外高层次人才引进标准》及条件，虽然专门列出“航运类”海外高层次人才引进标准，但是，这一内容缺少具体的操作性依据和标准，以及动态的政策调整机制。比如，根据 2009 年上海的“居转户”细则，要求申请人须符合“在本市被聘为中级及以上职业资格或者具有技师以上职业资格，且专业及工种对应”，但是问题在于，很多外资航运机构甚至民营航运企业，一般都不参与专业技术职称评定，难以满足该项政策所需的申报条件要求。

（五）国际航运人才集聚政策实施没有形成体制合力

据调研，在国际航运人才引进的政策实施方面，涉及到交通、人社、口岸、发改委和浦东、虹口等区域性管理部门较多，容易出现职能交叉和政出多门现象。同时，还有国家层面（包括央企层面）和地方政府的职能机构复杂，造成目前航运人才引进的政策实施和落地，缺乏统一的协调和沟通机制，特别是涉及重点航运机构认定、特殊航运人才引进的条件认定等方面，缺乏统一、权威的协调沟通机制。同时，航运人才管理职责分工不明确，本市曾经把国际航运中心建设细分为 59 项任务，并分解落实到具体的职能责任部门，但是，问题是没有同步明确有关区县一级政府的责任，造成有关各区县如何参与国际航运中心建设的具体任务不太明确，这一局面不利于市、区协同，难以提高航运人才引进政策的实施效率。

五、优化上海国际航运人才集聚政策的若干对策建议

（一）推动国际航运人才集聚的平台建设

以推动航运产业的集聚为导向，通过研究和制定从机构登记、注册到外汇、税收、市场准入等方面特殊的支持政策，鼓励国际著名航运机构总部、国际海事组织、跨国航运企业和航运行业协会等落户上海或在沪设立分支机构，并在落户审批、办公场地和税收政策等方面的给予倾斜。

调整和拓展航运重点企业的认定范畴。根据上海国际航运中心建设的高端航运服务业发展定位，通过建立和完善航运重点机构的准入与退出机制，在保持航运重点机构总量不变的基础上，把航运重点企业的认定范围和覆盖面扩大到航运金融、航运租赁、航运经纪、航运法律等现代航运服务领域，并根据实际需要，每年进行一次航运重点企业的名单调整，支持重点航运机构的高层次人才引进集聚。

在上海船员评估示范中心、国际海上人命救助联盟亚太中心、亚洲船级社协会常设秘书处落户本市的基础上，通过研究和探索启运港退税政策、第二船籍港登记制度、自由港政策等进行试点，逐步提升航运人才集聚的载体能级。

（二）明确高端国际航运务人才集聚的重点领域

根据“十三五”期间上海国际航运重点发展的外高桥、洋山功能片区、大虹桥交通枢纽片区和临港战略功能片区等要求，重点引导和鼓励高端航运服务业领军人才、核心项目人才以及各类航运专门人才向这些区域流动；支持和鼓励航运类高端人才向重点航运服务业、大型航运先进制造与维修企业、高成长性航运企业、高端航运服务企业和国内外知名功能性航运机构流动。

加大创新创业类航运人才引进的扶持力度，鼓励和支持“千人计划”航运人选等高层次人才科研成果、项目、专利和发明等在自贸区、浦东新区、虹口等主要航运功能区落地及产业化。

推动境内外高层次航运创新人才的引进集聚。适应国际航运中心建设的科技创新需求和市场需要，探索高层次航运人才引进和航运科技产业项目的联动发展机制，通过专业机构评价或无形资产评估，面向全球引进航运科技创、航运高新技术发展的高端核心领军人才，重点推动一批从事航运科技、航运电子、航运信息、航运物联网等重点航运科技产业人才团队集聚，并且该类航运专业人才可以用技术、专利等作为投入，拥有相关航运技术股权。

（三）强化国际航运人才集聚的政策落地效应

围绕航运重点领域、重点机构和重要岗位需求，拓宽重点航运项目人才引进门槛和宽进通道，凡是经过认定的航运重点机构、航运总部、航运服务业等符合本市航运产业重点领域急需的各类高层次航运专才，通过简化程序，可优先评估并直接申报。

对在本市主要航运功能集聚区创业的航运领军型人才及团队，可参照“临港专项发展资金”办法，从航运人才专项发展资金中每年拿出不低于总额10%的资金比例，用于支持航运创业创新人才引进及成果转化等。

完善《上海市居住证》制度的产业导向功能，研究和加大航运产业导向分值，对自贸区内重点航运机构引进的紧缺急需的航运高技能人才，建议研究放宽航运相关专门人才申办《上海市居住证》办理条件的可行性。

对涉海、涉船、涉水等航海类特殊专业应届毕业生落户的“评分制”中可考虑适当给予加分政策倾斜。

（四）推动高层次国际航运人才集聚政策的“先行先试”

放宽航运人才中介服务机构的市场准入。重点是放宽外资股权比例限制，重点发展一批服务于航运金融、航运交易、海事仲裁等现代航运服务业人力资源服务机构。同时，放宽航运类人才中介服务注册资本登记条件，除法律、法规另有规定外，研究和试点取消航运人力资源公司实行最低注册资本限制的可行性，探索不再限制人力资源机构首次出资比例、货币出资比例和出资期限等。

促进航运人才中介服务主体的创新发展。以扩大航运人力资源服务市场开放为导向，推动自贸试验区试点设立外资航运专业人力资源服务机构，引导航运类或相关人力资源服务机构到自贸试验区内开展经营活动，支持航运人力资源派遣、各类航运服务外包等机构围绕服务流程、风险管理、人力资源中介、离岸外包等业务自主创设或创新产品业态。

探索构建“国际航运服务人才创新实验区”。借助国家赋予浦东综合配套改革的政策支持优势，建议在上海自贸试验区范围内建立“上海国际航运人才管理综合改革实验区”，或“中国上海人力资源服务产业园国际航运人才分园或分基地”模式，重点吸引国际性航运总部、国际航运组织、地区性或国际性航运机构等落户，并通过引入政府购买航运猎头服务（补贴）机制，面向全球集聚各类高端航运专才。

探索实施高层次航运人才的居留政策。研究和试点探索航运类从业人员的落地签证，对于在本市航运功能区域内注册开展航运相关业务的航运类企业，其中国籍员工因商务需要赴香港、澳门、可申办多次出入境有效的《往来港澳通行证》；对因商务需要，需多次临时入境的外籍人员，可申请一年内多次入境有效的访问签证，其中，需要多次临时入境的外籍航运金融、航运租赁、航运经纪、航运保险、航运法律类高级管理人员，可申请2至5年的多次入境有效、每次停留不超过一年的访问签证。

（五）强化高层次国际航运人才集聚的资源整合

建立航运重点机构人才引进的评估机制。适应本市重点航运机构对各类高端航运人才的多样化需求及个性化诉求，以推动航运重点机构的高层次人才集聚为目标，通过航运重点机构准入机制的动态调整和政策规范，明确航运重点企业的准入标准和推出机制，以及建立申报、推荐、评估和认定等操作流程，推动现有的航运人才引进政策落实及落地。同时，人社部门和交通委需要进一步完善申报和评审办法，在坚持和保证人选质量的基础上，对重点航运机构特别紧缺急需的高端航运服务业人才引进，可以考虑适当放宽学位、年龄、职称等条件限制。

强化高层次航运人才集聚的公共平台支撑。以有效提升航运人才公共服务能力和能级为导向，建议依托上海自贸试验区和国际航运中心若干重点功能区域，探索组建“上海市国际航运人才发展中心”，重点提供航运人才招聘、派遣、外包、培训等专业化航运人才公共服务。同时研究和尝试以市场化运作方式或引入政府购买服务的模式，充分借助有关部门的职能依托和大数据优势，面向全球征集、收集并建设高端航运专才基础信息数据库，以及建立重点航运项目登记制度和自动生成的航运专才登记制度，为上海高端航运人才的需求性引进提供信息支持。

建立“上海航运人才引进专项协调推进机制”。建议由分管市领导担任组长，市交通委牵头，市海事、人社、发改委、教委等作为成员单位，同时吸收和发挥浦东、虹口、长宁、宝山等相关航运功能集聚区政府职能作用，通过推进相关职能部门航运人才政策资源整合，进一步加强引进海外高层次航运人才的全局性、总体性的统筹协调，形成各层面强有力的国际航运人才集聚推进机制。

课题组组长：

董良坤 上海市公共行政与人力资源研究所人力资源研究室主任、助理研究员

课题组成员：

李晨 上海市公共行政与人力资源研究所人力资源研究室见习研究员

罗红梅 上海国际航运人才服务中心主任

杭虹利 上海外国语大学副教授、市交通委特聘专家

马文辉 上海市交通委组织人事处副处长