

上海高端人才空间集聚的 SWOT 分析及其路径选择

——基于北京、深圳与上海的人才政策比较分析

张波^{1,21}

(1. 华东师范大学 上海 200241;

2. 上海市浦东新区行政学院 201203)

【摘要】: 自贸试验区与科技创新中心的叠加, 是上海建设具有全球影响力科技创新中心的优势, 上海需要放大制度创新优势, 持续加大力度建立开放灵活科学的人才体制机制。一要聚焦海外高端人才和基础性人才, 继续为他们提供便利的出入境、就业等制度。二要率先建立市场化的人才评价机制, 建立起以行业协会、专家、政府等多方评价主体组成的协同评价机制。三要建立灵活的人才流动机制, 充分发挥现有事业单位、企业等不同优势, 吸引国内外顶尖科学家及研究团队来上海创新创业。四要根据实际需要不断调整创新创业人才优惠政策、引才激励政策。

【关键词】: 人才政策 SWOT 分析 科创中心 空间集聚

【中图分类号】: C961.9 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2019)02-0022-010

引言

随着全球科技变革和竞争的日趋激烈, 很多国家或地区都开始实施中长期人才发展战略, 吸引海内外优秀人才聚集, 发挥人才知识的溢出效应, 以提升国家或地区的综合竞争力。在实施人才强国战略背景下, 我国不同地区也都推出引才政策。作为自由贸易试验区、全球科技创新中心等国家战略承载地, 上海始终坚持创新驱动发展战略, 先后发布“人才 20 条”“人才 30 条”、人才高峰行动方案等政策, 吸引海内外高端人才来上海创新创业。另一方面, 根据欧洲工商管理学院 (INSEAD) 与其合作伙伴联合发布的《2018 全球人才竞争力指数》(2018 GTCI), 在指数排名前 100 位中, 中国大陆的北京 (55)、杭州 (66)、上海 (70)、深圳 (73)、广州 (77) 和天津 (83) 分别上榜, 可见上海在人才国际竞争力上与其国家战略定位尚存一定的差距。基于此, 本文选取北京、深圳与上海作为样本, 在比较分析三地高端人才政策基础上, 运用 SWOT 分析模型, 分析三地高端人才空间集聚的内在优势和劣势、外部机会和挑战, 以期为进一步完善上海人才政策体系提供方向与路径。

一、三地人才政策的比较分析

(一) 人才引进政策比较

基金项目: 国家社科基金重大项目“胡焕庸线稳定性与中国人口均衡发展战略研究”(编号 18ZDA132); 上海市哲学社会科学规划课题“推动上海高端人才空间集聚及制度创新研究”(编号 2016EGL002)。

作者简介: 张波, 华东师范大学人口研究所博士研究生, 上海市浦东新区行政学院暨浦东区情研究中心讲师、特聘研究员。

北京、深圳与上海都出台了高端人才引进计划(表 1)。从人才引进主体层级看,可分为 3 个层级:第一层级是国际级引才政策,引进世界级、国家级领军人才;第二层级是区域级引才政策,即城市根据自身发展定位和产业重点制定的引才计划,其中北京和上海在近 10 年间出台了 4 个计划、深圳在 8 年间出台了 3 个计划;第三层级是城区引才计划,是城市辖区根据自身发展需要制定的引才工程。

1. 引进高端人才特征。

三地高端人才政策对象呈现相似性,其对象特征主要包括拥有海外经历、紧缺急需领域人才、创新创业人才、熟悉国际规则、世界一流、杰出头衔等定性指标,但还是存在各自的差异:一是北京人才范畴相对较广,不仅涉及创新创业人才,还包括其他风险投资家、科技中介人才、甚至自由职业者等;二是北京和深圳更加偏重人才团队引进,比如北京“海聚工程”明确提出研发团队和创新创业团队,深圳 2011 年提出未来 5 年引进 50 个海外高层次人才团队;三是深圳在重点引进人才目录、人才引进评价机制等方面较为公开和透明。

2. 引进人才产业领域分布。

三地引进高端人才产业领域分布表现出两个特点:一是引进人才紧密结合自身产业优势进行布局;二是基本涵盖符合未来产业规划的高新技术产业。但比较而言,上海高端人才政策覆盖范围更广,产业领域更加丰富。但问题是,上海需要合理布局新兴产业空间,进而形成产业的“集聚效应”,从而能够吸纳消化高端人才。

表 1 北京、深圳和上海高端人才引进计划简表

层级类型	上海	北京	深圳
第一层级	中央千人计划、国家特支计划、百千万人才工程、万人计划、两院院士、国家科学奖获得者等		
第二层级	雏鹰归巢计划(2008) 千人计划(2010) 浦江人才(2015) 高峰人才计划(2018)	高聚工程(2008) 海聚工程(2009) 顶尖科学家和团队引进计划(2016) 紧缺人才引进(2018)	杰出人才(2009) 孔雀计划(2011) 十大人才工程(2017)
第三层级	百人计划(2011) 张江人才、首席科学家 500 计划等(2017)	通州(2016):灯塔计划、运河计划; 昌平(2017):昌聚工程	坪山(2014):聚龙计划 大鹏(2014):鹏程计划 宝安(2014):凤凰工程

表 2 北京、深圳与上海高端人才特征比较

城市名称	高端人才基本特征
上海浦东	紧缺急需、具有丰富海外从业经历、通晓国际规则和惯例、掌握核心技术、带动产业发展的海外高层次人才创新创业人才,知名奖项获得者或高层次人才计划入选者;知名专家、学者、杰出人才、专业人才;企业杰出人才、专业人才;其他有特殊专长并紧缺急需的特殊人才;留学人才等
北京中关村	由战略科学家领衔的研发团队、由科技领军人才领衔的创新创业团队,战略科学家、科技创新人才、创业未来之星、风险投资家与科技中介人才;科技创新人才及科技创新服务人才、文化创意人才、体育人才、金融人才,教育、科学研究和医疗卫生健康等专业人才以及自由职业者等

深圳	较高专业素养和丰富海外工作经验、掌握先进科学技术、熟悉国际市场运作的海外高层次创新创业人才，世界一流科学家、产业领袖、管理大师、文化艺术大师等
----	---

表 3 北京、深圳与上海引才产业领域分布比较

城市名称	产业领域分布
上海浦东	生命科学与生物医药、集成电路和计算科学、宇宙起源与天体观测、光子科学与技术、脑科学和人工智能、航天航空、船舶与海洋工程、量子科学、高端装备与智能制造、新能源、新材料、物联网、大数据等重点领域
北京中关村	新一代信息技术、生物、节能环保、新材料、新能源汽车、新能源、航空航天、高端装备制造、信息科学、生命科学、环境科学、材料科学等
深圳	高新技术、金融、物流、文化等支柱产业，新能源、互联网、生物、新材料等战略性新兴产业

3. 引进人才激励政策。

在人才激励力度上,深圳最大,北京次之,上海在人才奖励力度上相对较弱;在人才激励机制上,上海、北京把创新创业团队贡献、优秀人才个人业绩贡献纳入奖励指标,但上海未出细则;在人才激励方式上,深圳在激励引进人才和团队时,对培养和引进人才的单位也加以激励,同时注重对具有成长潜力但未入选人才计划的团队进行奖励,对国内外人才划分成 3 个能级并给予不同数额的激励。此外,在深圳前海,最大激励政策是“双 15%”税收优惠,即对在前海地区企业认定的境外高端人才和紧缺人才,依工资薪金缴纳的个人所得税超过 15%部分给予财政补贴;对设在前海深港现代服务业合作区符合《企业所得税》优惠目录的企业,按 15%税率征企业所得税。

4. 引才公共服务政策。

在高端人才特别是海外人才服务方面,三地都出台了一系列便利化、信息化和专业化的服务政策,总体上具有以下几个特点:一是设立专门的人才服务部门,如浦东建立海外人才局,北京成立高端人才服务办公室等;二是利用网络信息平台为人才提供便利化的公共服务,如上海建立人才公共服务平台、服务专窗,深圳实施“一卡通”制度等;三是为高端人才提供户籍、教育、医疗和住房服务,妥善解决人才后顾之忧。同时,不同地区还是有自己的特色,一些地方做法值得借鉴:其一,上海针对国际人才服务,制订国际教育机构设立、国际教育学制、国际医疗机构以及社会保险结算制度、国际社区建设等一系列政策;其二,北京在海外人才引进方面,包括绘制海外人才分布图、建立海外人才工作站甚至海外人才社会融入等;其三,深圳对大学和海归人才依据不同学历进行房屋补贴制度,这是吸引基础性人才的重要举措;其四,深圳为不同层次人才提供不同类型的医疗保健待遇、把人才贡献率纳入公办中小学入学积分,以及深圳领导班子联系专家制度等。

(二) 人才体制机制创新比较

体制机制创新是人才政策体系非常重要的内容。事实上,三地均有人才体制机制创新先行先试权,其中北京中关村是国家级人才特区,很多国家级部门在中关村设置联络人员,制度创新较为便捷;上海张江是自由贸易试验区承载地,可以通过自贸试验区先行先试权进行制度创新;深圳前海是国家人才特区、自由贸易试验区和深港现代服务业合作区,不仅拥有制度先行先试权,而且还拥有其他地方所没有的特殊人才激励政策。结果显示,北京、上海出台人才体制机制改革创新政策较多,深圳最少。

1. 人才出入境与居留制度。

在海外人才出入境与居留制度方面,很多审批权限基本属于国家部委,由于北京、上海的国家战略定位,很多制度创新都在北京中关村和上海自贸试验区先行先试。但是由于制度的可复制可推广,三地出入境与居留制度并无较大差别。深圳虽属计划单列市,但由于附属于广东省,所以在审批流程、涉及范围上均慢于北京与上海;而在港澳人员进出方面,深圳前海由于建立深港现代合作贸易区,较之上海、北京更为方便快捷。

(1)在永久居留申请制度方面,北京、上海对符合认定标准的外籍高层次人才及其配偶、未成年子女申请永久居留实行直通车;北京试点对中国籍高层次人才的外籍配偶及未成年子女申请永久居留实行直通车;上海试点自贸试验区顶尖科研团队外籍核心成员申请永久居留新政,具有博士学位,或在自贸试验区连续工作满4年、每年境内实际居住累计不少于6个月的外籍华人,可申请在华永久居留;北京和深圳对创业团队中的外籍成员以及自贸试验区企业选派的外籍技术人才实施永久居留积分制。

(2)在永久居留证权限方面,北京试点取得永久居留资格的外籍人才在中关村内担任新型科研机构法定代表人、承担国家科技计划项目,允许符合一定条件的外籍专家作为候选人被提名政府科学技术奖、领衔承担北京市科技计划项目,并可提名市级科学技术奖项;上海浦东试点持在华永久居留证的外籍高层次人才可在自贸试验区注册科技企业并享受中国公民同等待遇。

(3)在外籍人才出入境和居留政策方面,三地基本做法都是延长短期签证、简化签证手续等。北京试点外籍知名专家学者及中关村企业海外分支机构外籍员工换发入境有效期不超过5年、停留期不超过180天的多次入境有效F字签证,允许中关村内外籍高层次人才科研辅助人员办理与其外国人工作许可期限一致的工作类居留许可,对来京外籍人才随迁外籍子女来华就读提供出入境便利,延长来京开展商务洽谈、探亲以及开展科技交流活动的出入境时间(最长可签发5年、并多次出入境有效);上海试点外籍人才在自贸试验区兼职创新创业,探索实施有重大创新技术的高层次外籍人才以技术入股形式来浦东创业。此外,上海、深圳探索区域人才免签政策,推动上海口岸和长三角地区外国人过境免签政策。

(4)在外籍留学生和境外学生方面,上海支持本地高校在读外籍留学生在自贸试验区兼职创业,支持外国留学生在我国高等院校应毕业后直接在上海创新创业,为全球外籍优秀毕业生创新创业提供长期居留、永久居留便利;北京和深圳出台相应政策,基本沿袭上海对外籍留学生和境外学生的政策。同时,北京还试点在中关村重点企业博士后工作站独立招收博士后科研人员,扩大外籍博士后招收规模。

(5)在特殊出入境和海外人才政策方面,北京针对区域内技术性较强的管理部门专门设置海外专业技术人才特聘岗,开展境外高层次人才高级管理岗位聘任制试点;上海对国外领先的特定专业领域试行执业资格便捷认证机制,设立浦东新区海外人才局,试点人才办事窗口“无否决权”改革,探索外国旅游团乘坐邮轮经上海入境免签政策等;深圳前海先后制定香港会计师、注册税务师、社工、房屋经理,以及香港建筑、结构、屋宇设备、工料测量、园境、建筑测量等专业人士在前海执业的资格认可、考试互免、合伙联营、港资工程项目试点等政策,实施港澳居民免办《台港澳就业证》、缴纳住房公积金等。

2. 人才评价制度。

在人才评价体制创新方面,三地基本趋势都是朝着不唯学历、资历和职称的限制,建立品德、知识、能力、业绩、贡献等多维评价标准,提倡政府、企业、行业协会、业内专家以及用人单位等多主体开展多元评价,总体朝着市场化、多元化、行业化方向发展。在人才评价方面,具体分为3个层次:第一个层次是看头衔,比如院士、千人计划、国家科技发明奖等;第二个层次看市场,比如以薪酬取人,以争取天使投资、风投到账额取人;第三个层次是看行业专家,聘请包括用人单位、行业组织、人力资源服务机构和业内专家等联合评估行业人才。在政策操作方面,北京率先实施“中关村高端领军人才教授级高工职称评审直通车”政策(小米公司雷军、360公司齐向东等461名中关村高端人才,通过直通车取得了教授级高工职称),同时结合区域最新产业发展需求,增设科学传播、人工智能、创意设计以及技术经济等新业态的专业职称;深圳以政府授权形式把高层次人才认定下放给行业协会、领军企业以及新型科研机构。

3. 人才流动制度。

在人才流动制度上,三地基本保持了事业单位与企业之间的有限自由流动,科研人员在履行所聘岗位职责前提下,可以将本人及所在团队成果以在岗创业、到其他单位兼职或挂职、离岗创业、与其他企业项目合作等形式获得报酬或成果转化收益。在政策实施方面,相较于北京和上海,深圳的体制机制相对灵活,主要表现在:一是离岗创新创业期限稍长。北京中关村是3年期,情况特殊可延长至5年;上海为3~5年;深圳最多不超过6年。二是在收益范围上,深圳不仅覆盖区域内事业单位,还辐射到区域外事业单位人员,将区域外事业单位引进至区域内进行创新创业,并挂靠市人才服务中心、金融科技服务中心、科技开发交流中心等事业单位,5年内按事业单位管理。三是由市政府与合作单位共同出资成立如深圳先进中国技术研究院、清华研究院、深港产业研基地等,实施二类事业法人制度,并进行企业化运营和管理,机构税收方面享受事业优惠,人员管理实施企业操作,即“四不像企业”,这类企业利用了不同体制机制优势,打通了产学研用一体化中的壁垒。

(三) 人才培养政策比较

三地都非常重视对后备人才的培养,因为不仅仅后备人才是未来科技创新人才的主力军,而且通过对后备人才的培养和支持,能够增强他们的归属感和认同感。后备人才一般包括留学人员、博士后、高技能人才等。深圳还对大学生给予特殊政策,比如给本科生一次性租房和生活补贴1.5万元,补贴大学实习生每人每月2500元(最长不超过6个月)等。比较来看,北京、上海由于人才能级较高、政策相对完备,培养制度也相对健全,基本都采用项目制运作方式对后备人才进行精细化培育;而深圳由于起步较晚,人才能级相对较低,对后备人才资助力度较大,但培养政策相对粗放。

(四) 人才发展政策比较

一般而言,人才政策可分为福利型和发展型两种人才政策。由于人才特别是科技人才发展需要配合产业政策、金融政策、公共服务平台等,所以深圳等地没有独立的发展型人才政策,而是依靠产业规划部门配合产业发展来进行详细制定。这是制定人才政策的两种不同思路。第一种就是北京、上海的人才政策,其特点在于较为完善、体系化强、内容充实,但涉及人才发展政策时专业性不足、创新点不多;后一种人才政策让专业部门去制定专业的政策,能将人才发展政策制定得更合理。

在人才平台建设方面,主要包括:一是支持由顶尖科学家领衔成立新型研究机构,如上海李政道研究所、北京纳米能源研究所、北京大数据研究院等。二是建立海外人才创新创业园区,吸引海内外高端人才、高精尖项目以及科研团队入驻基地。比较而言,深圳研究型大学和研究机构资源相对较弱,这一问题在上海浦东也存在,解决该问题的主要举措是筹建高水平大学,如南方科技大学、上海科技大学,以及引进集聚高水平研究机构等。同时,上海建立全球顶尖的大科学设施以吸引海内外顶尖研究人才、团队和机构,包括上海光源、国家蛋白质科学研究设施、上海超级计算中心、软X射线自由电子激光装置等。

在产业转向扶持政策方面,三地都针对自己确定需要发展的产业制定了扶持政策,其中深圳前海最具特点。前海实施“双聚工程”产业人才扶持政策,即由中央财政和地方配套资金共同出资,设立现代服务业综合试点扶持资金,采取股权投资、贷款贴息等方式,对每个项目给予最高5000万元的自主资金,截至目前已扶持项目104个,扶持资金5.86亿元。另外,前海还发布了产业发展资金管理办法,每年安排不少于10亿元资金用于支持产业和人才发展项目,并成立前海产业投资引导基金。

二、上海高端人才集聚政策 SWOT 模型分析

基于以上分析,三地高端人才政策各有特色。北京人才政策整体表现出“高”,上海表现出“全”,深圳则表现出“实”和“活”。在高端人才空间集聚方面,三地的内在优势S、劣势W、外部机会O和挑战T都相对鲜明。

(一) 优势 S

1. 人才政策体系完善。

从近年来颁布的人才政策来看,上海人才政策体系不断完善、人才政策不断细化、政策操作性不断增强。在政策内容方面,既有发展型人才政策,又有福利型人才政策;既有强制类人才政策,又有市场类人才政策。

2. 国际化环境。

作为最早开发开放的区域之一,上海城市的主要特点之一就是国际化,包括国际化教育资源、卫生资源、生活服务资源、国际化社区、开放的制度环境、具有国际规则的政府公共服务等,在国际人才中一直拥有良好口碑。《2017 年中国区域国际人才竞争力报告》显示,上海是中国国际人才竞争力最高的区域。

3. 科技中心和金融中心所在地。

作为“五个中心”所在地,上海集合了国际金融、贸易、航运、经济和科技中心,其中与科技创新中心紧密相关的国际金融中心,是上海科技创新中心发展的重要优势之一。

4. 公共配套设施好。

上海拥有全国一流的教育、卫生、交通、公共服务等资源设施,这是吸引人才的重要因素。

(二)劣势 W

1. 政策精细化不够、机制不灵活。

上海人才政策一直追求用体制机制创新获取制度红利,但现实是一方面北京拥有国家部委资源,可以运用部委政策试点获取制度优势;另一方面制度复制推广较快,制度在上海先行试点后迅速扩散。这两方面因素使得上海依靠制度创新获取制度红利相对较弱。与此同时,与深圳相比,上海在人才政策的重视程度、扶持力度、机制灵活性上存在明显差距。

2. 人才政策的梯度结构模糊。

由于北京、上海长期人才累积,人才能级相对较高,因此在制定人才政策时更多地偏向于高端人才、海外人才,致使很多中低能级的人才产生挤压感。这种人才政策制定思路往往会产生一种误解,就是政府不太关注人才,并使得很多人形成一种“我不是人才”的想法。一旦深圳、杭州等城市向这些基础性人才发出信号时,他们就开始流向这些城市,从而造成流出地基础性人才空缺。实际上,这类人才是科技创新中心建设不可或缺的力量,是一座城市形成尊重人才氛围的基础。

3. 缺乏有影响力的企业与研究机构。

北京中关村拥有全国最密集的大学科研机构,深圳则拥有腾讯、万科、华大基因、大疆等领军型企业,这些企业、研究机构逐渐成为城市名片,就好比著名景点对旅客的吸引一样,对人才的聚集形成了“磁场”。同时,这些企业会引领相关产业和配套企业发展,进一步加速人才聚集。

4. 户口限制、人口活力不足。

由于北京、上海处于城市开发的中后期阶段,适度人口数量接近饱和,同时人口老龄化严重,年轻人口不足,整个城市相对缺乏活力。

5. 科技和金融联动差。

虽然上海拥有国际科技创新中心和国际金融中心,但是上海的风投资本能力较差,其中很重要的原因在于两者的联动机制较差。

(三)外部机会 O

1. 国家对人才的高度重视。

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人才工作,全国上下营造重视人才、爱护人才的氛围,其最明显的表现就是各地区对人才和适龄人口的争夺。

2. 制度创新先行先试地区。

由于具有自贸试验区和自主创新示范区的叠加优势,上海可以充分利用自贸试验区制度创新先行先试优势,优先在浦东探索人才制度创新实践。

3. 海归人才的大量回国。

随着中国经济发展和国家综合国力的提升,很多出国留学生大量回归,这是上海引才的最重要时期。海归人才一般在国外好的大学、科研机构以及企业接受良好教育,是科技创新的关键力量。可以说,谁抓住了海归人才回流这个时期红利,谁就拥有未来30年的发展机遇。

4. 世界经济格局重构期。

由于中国经济科技实力的迅速崛起,美国特朗普政府通过中美贸易战、美欧经济秩序重建、印太战略等手段对中国经济和科技进行封锁,这对中国科技创新发展是一个极大挑战,但这本身也是一个重要机遇。如果中国能够把握好这个战略期,潜心吸引高端人才对基础领域的关键技术进行攻关突破,那么就能顺利实现强国梦。

(四)外部挑战 T

当前,各国人才竞争呈现新的特征,许多发达国家和发展中国家都通过开放人才签证和移民制度、提供优厚的工作条件和待遇、制定留学生回国计划、构建高端研究平台等一系列“短、平、快”的政策吸引人才。比如,美国提供 H1B 临时工作签证,期限3年并可续3年,之后就可直接申请绿卡;英国推出“杰出人才签证”,每年签发1000个,2018年起该配额增加至2000个,连续工作5年可申请永居;日本从2014年起实施“高级人才积分制”,依据申请者学位、任职年限和年收入等因素打分,积分对应不同期限的居留权;德国实施“洪堡教席奖”计划,5年内向每位获奖者提供高达500万欧元的巨额资助。

在国内,各大城市人才竞争也日趋激烈,北京、深圳、杭州、武汉等众多一二线城市都围绕着自身的发展定位和战略布局,聚焦重点领域推出了一揽子的人才政策,人才争夺战不断升级。面对激烈的人才竞争环境,上海必须要有“等不起”的紧迫感、“慢不得”的危机感、“坐不住”的责任感,抓紧研究实施更加务实管用、更有竞争力的创新举措,增强吸引力、提高显示度,确保上

海人才工作始终走在全国前列。

三、优化上海人才政策体系的路径选择

(一)深入推进新一轮自贸试验区建设,建立开放灵活科学的人才体制机制

自贸试验区与科技创新中心的叠加,是上海建设具有全球影响力科技创新中心的优势,上海需要放大制度创新优势,积极争取国务院及各部委支持,持续加大力度建立开放灵活科学的人才体制机制。具体在以下几个方面进行深度探索:一要聚焦海外高端人才和基础性人才,继续为他们提供便利的出入境、就业等制度。如放宽出入境条件以及时间限制、深度探索外籍人才申请永久居留积分评估制度、放宽对其亲属配偶出入境限制等,让他们实实在在感受到在上海创业就业居留方便。

二要率先建立市场化的人才评价机制。在兼顾现有国家人才评价制度基础上,率先在生物医药、通信工程、文化创意等上海优势产业领域,建立起以行业协会、专家、政府等多方评价主体组成的协同评价机制,形成“上海品牌”。

三要建立灵活的人才流动机制,充分利用现有事业单位、企业等自身不同优势,成立混合身份的研发机构,吸引国内外顶尖科学家及研究团队来上海创新创业。四是根据实际需要不断调整创新创业人才优惠政策、引才激励政策。

(二)以提升集中度显示度为导向,构建层次清晰门类完善的人才政策体系

面对人才工作的新形势新要求,需要加强顶层设计,从系统继承层面探索建立人才政策和制度框架体系,增强政策的集成性、体系性、协同性,提升人才政策集中度和显示度。为此,建议形成4个层次的政策框架:第一层次是顶层综合文件,包括《关于进一步加强上海党管人才工作的实施意见》和上海带有法规性质的人才政策文件,这方面要具有稳定性、长期性和科学性;第二个层次是综合政策措施,即聚焦人才引进、培养、激励、服务和体制机制改革的人才政策方案;第三个层次是配套实施办法,包括加强柔性引才用才、人才平台建设、促进金融人才优先发展等政策措施;第四个层次是具体操作规程,每一项人才政策需要设立对应的详细可操作性的实施办法。建议上海将人才政策进行梳理归类,制作成宣传册(纸质版、电子版)同步发布,通过打响人才政策品牌,建设人才服务中心,提高政策体系的知晓度,提升政策信息获取的便利度,提高政策本身的透明度,使人才政策更有亲和力。

(三)聚焦高端前沿优势引领人才,培育上海本土的领军型企业和研究机构

领军型企业、著名研究机构,这就好比著名景区对游客的吸引一样,对人才的聚集形成“磁场”,同时,这些企业还会引领相关产业和配套企业发展,进一步加速人才集聚。在北京中关村核心区,拥有以北大、清华为代表的高等院校40多所,国家级省市级科研院所200多家,还有百度、小米、京东等一大批知名企业;在深圳也涌现出像腾讯、万科、华大基因、大疆等领军型企业;杭州则以阿里巴巴为代表。

这些著名企业对地区人才集聚和产业发展具有关键作用。建议上海要发挥政策优势,聚焦未来产业,狠抓关键领域和核心技术,扶持培育自己的领军型独角兽企业,如对有发展潜力的科技型企业给予普惠式的研发经费补贴、对小微创新企业研发人员的社会保险费公司部分予以一定的补贴等。同时,建议以争取国家级、市级重大项目为导向,以顶尖科学家为主体,聚焦基础科学领域、前沿科技领域以及上海产业优势领域,建立具有国际影响力的研究平台,重点攻关国家科技薄弱环节。

(四)加强科技中心与金融中心联动,推动产业、科技与金融的深度融合

作为国际金融中心、航运中心、贸易中心、经济中心和科创中心,上海完全有优势将金融中心和科创中心深度融合、有效联

动。但现在上海在产业、科技和金融方面形成多张皮,相互之间联动和融合较少,最典型的是风险投资太少。

这一方面是由于上海整体科技成果本身存在质量问题,另一方面还在于金融与科技联动太少。建议各级政府要加强政策引导,运用金融中心的优势,吸引海内外优秀科研成果来上海培育孵化。建议深化张江科学城和陆家嘴金融城“双城联动”,围绕创新链部署资金链,引导金融资本支持科技创新,比如大力支持相关商业银行研究推出适合创新创业企业的知识产权质押、股权质押贷款和信用类融资产品,加大产品创新奖励、风险补偿、风险补贴、业务规模奖励的力度。加强与上海市担保中心合作,以更大力度集聚天使投资、创业投资、风险投资等股权投资基金,对投资上海的项目根据投资额给予风险补贴等。

(五)加快长三角人才政策体系融合,推动区域之间人才合理集聚和扩散

积极借鉴京津冀人才政策联动、深港人才合作等先进做法,加快推进长三角人才政策合理集聚和扩散,推动长三角职称互认、社保互转等。发挥上海大型科研装置与重点产业优势,促进长三角人才共同研发与创新,联合攻关重大技术创新,积极参与“长三角科技发展战略研究联盟”建设,积极参与长三角跨区域人才市场建设;积极参与长三角人才中介联盟建设,推动上海成为国内人才交流的门户。探索上海非生产性人口向长三角宜居小镇迁移,为人才流入腾出空间。

(六)积极实施人才安居工程,为各类人才提供舒适贴心周到的公共服务

高房价是上海高生活成本的非常重要的体现。很多优秀人才之所以不愿来上海工作,很大程度上就是因为房价过高。深圳解决高房价问题的措施是对杰出人才实施高额的房价补贴制度、高比例的人才公寓政策,实施“筑巢引凤”策略。在最新出台的深圳住房制度改革中,政策性支持住房和公共租赁住房占60%,其中20%用于人才性住房,同时新建商品房必须配置15%的人才住房,这些政策是上海可以借鉴的。其次,要积极营造廉洁从政、公正司法、严格执法、高效解决商事纠纷的良好法治环境,依靠法治软环境建设,吸引国际人才和国际资本,比如深化中国(浦东)知识产权保护中心。强化法院、检察院、海关、公安、知识产权行政执法部门、仲裁和调解组织之间的联动协作,完善知识产权行政执法与民事保护优势互补、与刑事司法有效衔接的协作机制。此外,还要在教育、医疗卫生、公共服务方面优化服务,提升各类服务的便利度和可获得性,解除人才后顾之忧,使人才全身心投入创新创业。

参考文献:

- [1]鞠炜,刘宁.京沪浙粤苏人才政策比较研究[J].中国人力资源开发,2013(15):87-92.
- [2]刘玉雅,李红艳.京沪粤苏浙地区人才政策比较[C].中国管理科学学术年会,2016.
- [3]陈莎利,李铭禄.人才政策区域比较与政策结构偏好研究[J].中国科技论坛,2009(9):107-111.
- [4]课题组.关于近年来我国各省市人才政策的比较研究[J].甘肃理论学刊,2003(4):105-108.
- [5]黄怡淳.北上广深四市人才政策对比分析及广州市人才政策建议[J].科技管理研究,2017,37(20):49-54.
- [6]祝瑞.地方政府引进海外高层次人才政策比较与建议——以杭沪京穗为例[J].经营与管理,2013(3):103-105.
- [7]郭俊华,徐倪妮.基于内容分析法的创业人才政策比较研究——以京沪深三市为例[J].情报杂志,2017,36(5):54-61.
- [8]刘媛,吴凤兵.江苏三大区域科技创新人才政策比较研究[J].科技管理研究,2012,32(1):72-75.

[9]王磊,汪波,张保银.环渤海地区高新区科技人才政策比较研究[J].北京理工大学学报(社会科学版),2010,12(4):28-31.