

浦东开发开放三十年人才政策 发展历程、总结及展望

张波¹

(上海市浦东新区行政学院 201203)

【摘要】: 人才治理体系现代化水平,影响着国家治理能力和治理水平的现代化进程。浦东开发开放三十年,已经基本形成党委领导、政府负责、市场主导、社会组织和人才深度参与的人才治理新格局。展望未来,浦东应继续构建“全周期、全链条”的智能化人才公共服务体系;以国际人才港为平台,实现人才政策的系统化、品牌化和透明化;继续发挥浦东先行先试政策优势,持续深化人才体制机制改革。

【关键词】: 浦东开发开放 人才政策 人才治理体系

【中图分类号】: C961.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)04-0019-009

一、浦东新区人才政策的历史演进

浦东开发开放以来,浦东新区的人才政策在渐进演变中不断创新发展。根据不同时期人才政策的关注重点,我们把浦东新区的人才政策演变历史划分为人才高地建设准备期(1990—1996年)、人才高地正式建设期(1997—2009年)、国际人才试验区建设期(2010—2014年)和人才体制深化改革期(2015年—至今)。

(一)人才高地建设准备期(1990—1996年)

这一时期以打破传统统配统包的劳动就业体系、实现人才有限流入为主要任务,以缓解浦东开发开放初期各行业人才极度短缺的难题。一是建立精简高效、运转顺畅的人事组织机构。1993年初,浦东坚持“小政府、大社会”原则,实行组织部和人事局“两块牌子、一套班子”合署办公,在组织人事处内部设立人才开发处,为浦东统筹规划、快速高效推进人才高地建设起到积极作用。

二是打破地域限制,构建以市场化为主体的劳动力资源配置机制。1993年浦东成立人才交流中心,通过市场洽谈、公开招聘、组织商协、吸纳应届毕业生等多种渠道引进人才;建立人才信息库,储存人才供求信息;率先开展人事代理服务,为不具备人事管理权限或无人事主管部门的各类企业提供职工手续代办服务;建立劳动就业服务体系,形成以劳动人事局为劳动行政主管部门,浦东劳务管理中心为中介类劳动服务事业单位,乡镇、街道劳动服务所为基层劳动服务机构的劳动就业管理服务体系,实施信息互通、资源共享,形成较好的“市场效应”。

三是建立人才中介机构,为人事部门和用工单位提供沟通交流平台。1993年12月,浦东新区人事工作协会成立,199个区级

¹**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)。

作者简介:张波,社会学博士,上海市浦东新区行政学院副教授,浦东区情研究中心特聘研究员。

机关事业单位和各类企业成为协会会员单位。

四是加强外来人才管理工作。1995年5月,《浦东新区单位使用和聘用外地劳动力管理实施办法》出台,实施《劳务许可证》和《务工许可证》的双证管理制度,后实行双证合一,改为《就业登记卡》。五是打破公务员流动限制,率先实施“五不限”选拔制度(即不限制职业、不限制级别、不限制地域、不限制户籍、不限制年龄),面向全国选拔机关干部,仅1993年就为浦东各党政机关输送各类机关干部464名。

(二)人才高地正式建设期(1997—2009年)

这一时期主要以积极引进海内外人才、构建人才资源高地为主要任务,以加快推进浦东开发开放进程。一是出台人才引进政策,吸引海内外优秀人才集聚浦东。1997年,浦东出台《浦东新区引进海外留人员来新区工作的若干规定》《浦东新区留学生创业基金》和《关于吸引高层次人才和本科以上应届毕业生来浦东创业和发展的若干规定》等政策。2000年制定《关于鼓励专业技术人员和管理人员到张江高科技园区创业的暂行办法》。2001年实施“千人回国”留学人员工程,计划用3年时间吸引1000名海外高层次人才留学人员回归为浦东服务。2008年6月,浦东又出台《浦东新区支持鼓励人才若干意见》。

二是加快专业人才市场建设,提高人才的市场化资源配置能力。1998年,中国上海人才市场在浦东新区成立,这是国内最早建立、规模最大的国家级区域性专业人才市场。2004年4月上海人才有限公司成立,这是一个提供全方位人力资源服务的专业机构。2006年8月,浦东设立中外合资人才中介机构。

三是大力吸引海外人才聚集浦东。1997年,浦东成立留学生服务工作站,并编制《海外留学生来浦东服务指南》,发布留学生招聘信息,组织留学归国人员海外招聘会。2003年实施留学人员高新技术创业资助转向资金和留学人员住房租金补贴专项资金。1998年,在美国设立咨询公司,专门为浦东发展推荐高科技项目和留学人员。2001年,张江国家留学人员创业园获批,于2002年2月正式成立,这是全国首批10家国家留学人员创业园之一。2002年12月,海外人才网开通。2009年,浦东降低外籍人士居留许可和出入境门槛限制,争取到7项政策先行先试。同年,浦东推进海外高层次人才服务平台建设,在张江行政服务中心设立“一门式”服务窗口。

(三)国际人才试验区建设期(2010—2014年)

2010年,《上海市中长期人才发展规划纲要》部署建设浦东国际人才创新试验区,开启了浦东人才集聚的新阶段。在此阶段,浦东以创新体制机制和优化人才生态环境为重点,加快集聚海内外高层次人才。一是完善人才工作体制机制。2010年浦东召开首次人才工作会议,2011年浦东人才工作领导小组成立,由区委主要领导任组长。

二是出台多项人才政策举措,集聚海内外高层次人才。2010年浦东出台《浦东新区引进海外高层次人才实施办法》,计划用5~10年时间引进100名具有海外丰富经历、通晓国际规则和惯例、带动产业发展的海外高层次人才(即“百人计划”)。并同步实施“1116”人才引进计划,即争取5年内引进100名以上中央“千人计划”人才、100名以上上海“千人计划”人才、100名以上浦东“百人计划”和600名以上金融、航运、战略性新兴产业和高新技术产业领域的创新创业人才。

同时,在张江启动实施“聚才计划”“两个1000工程”等人才项目。2014年,出台“卫生八条”“教育六条”,制定多项人才扶持政策,包括制定《浦东新区“十二五”支持人才发展重大政策措施》,修订《浦东新区留学人员创业资助资金操作细则》《浦东新区高层次归国留学创业人员专项资金管理办法》,出台《浦东新区集聚金融人才实施办法》《浦东新区集聚航运人才实施办法》《浦东新区集聚总部经济高端人才实施办法》等。

三是多渠道发布人才信息,包括编制浦东人才紧缺指数、浦东发展环境指数、浦东竞争力指数报告、《浦东人才发展白皮书》。

四是提升人才公共服务水平,对高层次人才实行“一对一”“保姆式”服务。2012年8月,浦东国际人才城网站正式开通;同年9月26日,浦东国际人才城线下平台正式运行,这是集宣传展示、人才服务、创业支持和活动交流等功能于一体的实体空间载体。同时,浦东构建起“1+7”人事人才公共服务网格化格局和“1+N”线上服务平台,建立服务标准化业务流程。

(四)人才体制深化改革期(2015年至今)

这一时期是以上海建设具有全球影响力科技创新中心为契机,以上海自贸试验区和科技创新中心为平台,以深化人才体制改革和优化人才营商环境为重点,加快推动浦东国际人才高原高峰建设。一是密集出台人才政策,推动人才体制机制改革。2015年8月,浦东出台《关于进一步加强浦东新区党管人才工作的实施意见》,发布《深化人才工作体制机制改革促进人才创新创业的总体方案》,提出54项政策创新举措。2016年8月,浦东修订了《浦东新区引进海外高层次人才意见》(“新百人计划”)。2018年4月,出台《浦东新区关于支持创新创业促进人才发展的若干意见》。

二是打造全新的人才管理和公共服务平台。2017年6月,浦东海外人才局正式成立,这是全国首家专门对海外人才、港澳台人才进行政策制定、管理和服务的政府机构,下设人力资源开发与市场管理处和海外人才服务中心。2019年4月,浦东国际人才港正式成立,开通了外国人来华工作“一网通办”服务平台,这是集公共服务、市场服务、创新创业服务、在线服务为一体的功能性平台,打造全领域支撑、全要素融合的人才服务生态圈。实施五证联办模式,实现包括外国人来华工作许可证、中国台港澳人员就业证、海外人才居住证、外国人居留许可证、外国人永久居留证一门受理服务。

三是率先在上海自贸试验区试点人才新政,如在自贸试验区试点境外医生职业资格认定机制,让拥有国际化职业资格的海外高层次人才顺畅来浦东开业就业。2017年,将外国专家证和就业证整合为“外国人来华工作许可证”,并制定《浦东新区外国人来华工作许可证审查工作细则》《上海自贸试验区推荐外籍高层次人才申请在化永久居留的认定管理办法(试行)》,试点降低外国留学生直接就业门槛等。

二、浦东新区人才集聚政策的特点与经验

(一)以党管人才为核心,营造爱才惜才重才的社会氛围

开发开放之初,浦东就建立“浦东开发首先是人才开发”的理念,党委政府高度重视人才工作,由党委主要领导亲自部署、组织人事部门主管人才工作,并通过电视、网络、报刊以及新媒体等多渠道宣传人才工作。一是组建专门人才管理部门,由党委政府主要领导以及各职能部门负责人亲自管理人才工作。先后成立引进国外智力领导小组、张江留学人员创业园领导小组、人才工作领导小组,以及建立人才工作联席会议制度等。

二是区领导亲自参与海内外人才招聘工作。“名校—浦东青年创业人才直通车”由区委主要领导亲自参与宣传,成为国内众多名校毕业生到浦东就业的渠道。区领导还多次参与在美国、加拿大、日本、中国香港等地的海外招聘活动。

三是召开人事专题工作会议、制定人才发展规划、发布人才紧缺指数。1997年浦东就把人事工作作为区委工作,专题召开人事工作会议。编制“十一五”“十二五”“十三五”人才发展规划,浦东金融、航运、高技术产业人才规划,张江、临港等地区人才规划,编制浦东人才紧缺指数、浦东发展环境指数、浦东竞争力指数报告、《浦东人才发展白皮书》。

四是运用互联网、报纸等发布人才信息,宣传人才工作。《浦东人才》作为《人才市场报》的地区性专版,成为浦东宣传人才的品牌。浦东先后在全国率先开通浦东人才信息网、浦东人才网、浦东海外人才网等。

(二)以市场化为主线,提升人才资源的市场化配置能力

浦东一直坚持以市场为导向、“一流的开发需要一流的人才”的理念,发挥市场主体在人才资源配置中的基础性作用,积极培育人才中介组织,鼓励中介组织、人才主体广泛深度参与人才管理服务。在浦东开发开放之初,国内执行的是统配统包的劳动就业制度,而1993年浦东劳务管理中心已为39家企业举办招工洽谈会,从外省市引进88名中高级技工人才。

1993年,浦东新区成立人才交流中心,建立人才信息库,通过市场洽谈、公开招聘、组织商调、吸纳应届大中专毕业生,为浦东人才资源的市场化配置打下了坚实基础。同年,浦东新区人才交流中心举办人才市场洽谈会9次,通过双向选择引进各类人才3千余人。为方便对外地人才的管理,浦东坚持“柔性管理”思路,倡导不转户口、不变关系、只变动工作地点,对外地劳动力发放《用工许可证》和《务工许可证》,对不具备管理人事关系的企业,其人事关系管理由浦东人才交流中心代管。1998年,中国上海人才市场成为国内最早建立的区域性专业人才市场。

2002年,上海人才有限公司正式成立,其下属的中国上海人才市场已成长为当时规模最大的国际级人才市场。2006年8月,浦东率先设立中外合资人才中介机构,外资可控股比例达70%,国内外有名的人力资源服务机构汇聚浦东,如万宝盛华、51job、上海外服等。1993年,浦东成立人事工作协会,新区各机关事业单位以及各类企业都是会员,方便人才信息沟通。2019年,浦东成立了浦东新区人力资源服务机构联盟,旨在加强企业与政府的沟通交流、规范人力资源服务市场秩序,提升人力资源服务产业的能力。

(三)以产业需求为导向,聚集紧缺急需的高层次人才

浦东引进人才有两个标准:一是必须为一流的人才,二是必须为紧缺急需的人才。为此,浦东采取以下举措:其一,发挥市场主体作用,破除体制限制鼓励用人单位与劳动者双向自主选择。因为用人单位是劳动者的雇佣方,只有他们知道自己需要什么类型、什么层级的人才。浦东坚持着“政府搭台、企业唱戏”原则,通过组建人才交流中心、名校—浦东青年创业人才直通车、境外人才招聘会等,带着企业到国内外招聘自己需要的人才。其二,紧抓全球产业前沿趋势和区域重点产业定位,聚集紧缺型、前沿性的人才。1999年提出重点引进高技术领域人才,引进的536名人才中中高级人才占80%以上。2001年,浦东就着重吸纳生物医药、IT等产业领域,聚焦“年龄轻、高学历、高新技术行业”人才聚集。2008年出台《浦东新区支持鼓励人才若干意见》,重点引进和扶持金融人才、高新技术产业创新创业人才。2010年“1116”人才引进计划中,提出重点引进金融、航运、战略性新兴产业和高新技术产业创新创业人才。其三,浦东加强对人才的供需匹配研究,及时制定有效的应对举措。1997年,浦东组织人员对区直属企业和乡镇企业人力资源现状进行全面系统调研;1998年浦东把“在新区新一轮开发中,必须更加重视推进产业布局调整中人力资源配置协调发展”作为区重大决策咨询课题,邀请智库机构进行专门研究。此后,浦东在调研基础上,多次发布浦东人才发展紧缺指数、人才发展环境指数、人才竞争力指数。其四,坚持国际化导向,大力引进海外高层次人才。早在1995年,浦东在国内率先成立引进国外智力领导小组,由区委书记任组长,成立引智办公室,实行统一管理、统筹安排、综合协调,聚集海外高层次人才。

(四)以制度创新为契机,运用人才政策助力人才聚集

以开放促创新,以开放促发展,这是浦东新区取得今天成就的关键。浦东的开发开放与制度创新相伴相生,在人才工作中,主要则是通过人才体制机制改革来聚集高端人才。1993年,浦东率先突破地域、身份、级别和户籍限制,面向社会公开招聘机关干部,把竞争机制引入干部选拔任用制度。2003年12月,上海市公安局浦东分局探索文职雇员制度,以员工派遣形式,到公安分局从事文职工作。2007年,浦东率先试点聘任制公务员制度,推出6个专业性较强的聘任制公务员职位。在人才引进制度方面,1993年,浦东率先开展人事代理制度,由浦东人才交流中心为不具备人事管理权限或无人事主管部门的企业提供人事代理服务。1998年,中国上海人才市场是国内率先组建的国际级区域性专业市场。2000年,实行引进人才工作证制度;同年10月率先推出网上人事代理制度。2006年8月,浦东试点设立中外合资人才中介机构。2012年,建立浦东国际人才城,这是全国首个融宣传展示、人才服务、创业支持和活动交流等功能于一体的“人才之城”。但相比较而言,2015年后,人才制度的创新进入深化阶段,出台政策密度高、体制机制改革力度大是前25年所不能及的。上海出台的《关于服务具有全球影响力的科技创新中心建设实施更加开放的海外人才引进政策的实施办法(试行)》《关于进一步深化人才发展体制机制改革加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设

的实施意见》《上海加快实施人才高峰工程行动方案》《关于进一步深化科技体制机制改革增强科技创新中心策源能力的意见》等文件,许多条款都在浦东先行先试。浦东出台《深化人才工作体制机制改革促进人才创新创业的总体方案》《浦东新区关于支持人才创新创业促进人才发展的若干意见》,以政策优势吸引海内外高层次人才聚集。

(五)以信息化为抓手,打造高品质人才公共服务平台

良好的公共服务是留住人才的软环境。浦东开发开放以来,非常注重完善人才公共服务,让人才能够感受到浦东的文明、便捷以及服务规范。1997年,浦东全面推行政务公开,制定了人事工作人员服务规范、文明用语和忌用语、限时办文工作制度;同年,专门成立留学生服务站,为引进的留学生提供家属安置、后续服务等配套措施。目前,浦东新区着力打造“互联网+公共服务”新模式,已经形成“1+7”网格化人才公共服务格局和“1+N”线上服务平台,通过网站、呼叫中心、微博、微信等平台提供公共服务。推进海外高层次人才服务平台建设,建立国际人才港,为人才提供“一门式”服务窗口,为外国人来华工作提供“一网通办”服务平台。建立标准化组织机构,搭建公共人才服务标准化体系。由于浦东房价较高,很多人才来浦东工作出现安家难的问题,为此,浦东早在1997年就推出人才工作制度,率先推出了100套青年公寓;1999年,浦东又推出高级专家高级人才公寓、青年公寓和人才过渡房,其中高级专家公寓的对象是享受国家政府特殊津贴的中青年专家、归国留学生、高新技术企业的骨干和高级经营管理人才。2003年,实施留学人员住房租金补贴制度,每人每月资助800元。2008年6月,出台《浦东新区支持鼓励人才若干意见》,明确提出自2008年起3年内规划建设37万套各类人才公寓。2017年,制定《张江科学城规划方案》,张江科学城新增的920万平方米住宅中,规划890万平方米用于人才公寓。同时,浦东还为高级人才提供创业支持、专家医疗、子女入学入园等提供方便,建立包括子女弹性教学制度、兴办国际学校、海外人才商业医疗报销跨境结算等制度。

三、浦东新区人才政策演进的三重逻辑

历史制度主义者认为,制度变迁是制度本身、周边环境与行动者共同决定的结果,是内生性动力与外生性动力的统一(段宇波,2016)。在中国学界,强调制度变迁的动力主要有:一是作为行动者的政府本身的创新能动性(或转为危机机制);二是市场引起的竞争机制;三是与全球化接轨的趋同机制(或预期引领机制);四是改革开放40年所倡导的问题“倒逼”引进的呼应机制(李友梅,2018)。我们认为,由于人才政策所具有的政府主导性,其动力来源由作为行动者政府的直接创新动力与外在环境变迁和市场驱动、产业需求和市场倒逼的间接创新动力所构成,前者构成了人才政策的行动逻辑,后者构成了人才政策竞争逻辑和呼应逻辑。

(一)政府主导与制度创新:人才政策演变的行动逻辑

在制度变迁过程中,行动者往往扮演着主导性角色,决定着制度变迁与否、制度变迁速度、变迁内容等。同时,行动者还是制度的实施者,其对制度的解读和诠释本身也是制度建构的重要内容。在历史制度主义那里,根据不同的层级、能力以及所处位置不同,行动者包括政府、社会组织、政策设计者、执行者以及政策服务对象等。由于行动者自身认识、能力以及信息局限,行动者的决策是有限理性的。虽然政策变迁的行动者较多、类型多样,但在“党管人才”体制下,党委政府是制度变迁的真正主导者,其中政府官员则是制度变迁的真正操作者和执行者。历史制度主义认为,行动者推动制度变迁的动力很大程度上取决于行动者的预期收益或利益。人才政策的创新与否很大程度上取决于主管人才的部门领导的创新动力。在人才政策创新过程中,部门与官员取得的预期收益大于阻碍因素,那么他们就有更强的动力推动人才政策的创新。有学者在谈论到地方政府创新所带来的收益时,指出创新收益包括问题的解决、民众需求的回应、政府信任度提高、工作显示度高等(郁建兴、黄亮,2017)。

由于浦东开发开放是一项国家战略,作为中国改革开放排头兵中的排头兵、先行者中的先行者,浦东新区的政策创新对全国其他地方具有示范带动作用,所以自开发开放之日起,浦东政府以及所属官员就有创新动力,归其根本,其动力源泉在于这些政策创新给地方政府以及官员带来收益。之后,浦东又相继承担起国家综合配套改革试验区、中国自贸试验区、国家自主创新示范区、科技创新中心核心功能区等国家战略,这些战略增强了地方政府以及官员的创新动力。从创新能力看,开发开放以来,浦东政府就坚持“一流的开发首先是一流人才的开发”理念,从率先从全国26个省市自治区选派40名党政机关干部,到“浦东一名校直通

车”，再到从全球选派聘任制公务员等，同时还加强官员创新能力培训、多次组织官员到发达国家或地区培训，这些措施都提升了浦东政府及所属官员的自身创新能力，在收益驱使下实施人才政策创新。

（二）环境变迁与市场驱动：人才政策演变的竞争逻辑

历史制度主义认为，环境虽然不能直接导致制度的改变，但它绝对是制度转变进程中非常重要的诱致性因素。由于人才政策对市场和环境的高度敏感性，周边环境的变化往往会直接决定着人才政策的改变。因此，环境因素既包括诱致性因素，又包括强制性因素（郁建兴、黄亮，2017）。从类型上，环境可分为政治环境、市场环境、社会环境、历史文化环境等。其中，政治环境多属强制性因素，其他环境多属于诱致性因素。

在强制性因素上，浦东人才政策演变驱动往往来自 3 个方面：一是上级发展战略提倡的创新目标、上级领导讲话精神在浦东的政策回应，这种动力源泉是模糊的，地方政府自主性强。2010 年《上海市中长期人才发展规划纲要》要求浦东建设国际人才创新试验区就是其例。二是创新压力传导效应，这种动力多来自上级或同级政府领导，并没有具体思路，但却把创新作为政绩考核目标。三是上级政府的规定性创新政策在浦东的先行先试，浦东政府仅仅是政策的解读者和执行者。由于浦东在上海的特殊地位，很多上海出台的政策要么在浦东先行先试，要么直接把浦东作为政策执行示范点。《关于服务具有全球影响力的科技创新中心建设实施更加开放的海外人才引进政策的实施办法》（2015）和《关于进一步深化人才发展体制机制改革加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设的实施意见》（2016）均是如此。在诱致性因素上，主要包括：一是在全球化、知识经济背景下，世界各个国家或地区对人才争夺异常激烈，作为志在建设具有全球影响力科技创新中心核心功能区，浦东必须在人才引进中至少在人才政策上与发达国家或地区趋同甚至引领；二是国内“人才争夺战”的激发，2017 年以来，全国 53 个城市累积出台了上百个人才政策（喻修远、王凯伟，2019；赵国钦等，2018），由于浦东本身的先行者和示范者的决定定位，因此需要有更多人才创新政策来引领其他地方，以体现出浦东人才政策的独特性和领先性。

（三）产业需求与问题倒逼：人才政策演变的呼应逻辑

在中国改革开放过程中，“倒逼”机制实质上就是揭示的这种经济社会自身内部出现的内生性问题和与周围环境互动产生的外生性问题引起的社会变迁过程（李友梅，2018）。在人才政策演变中，内生性问题是指制度理念内核发生改变以及原先人才政策所面临的问题随着宏观政策变化已经演变为新的问题。在浦东开发开放初期，由于传统统配统包的劳动力管理体制以及严格的户籍制度限制，人才之间的地域流动限制非常严格，因此在制定人才政策过程中，浦东要突破地域限制，率先实施柔性人才管理制度，即不改变户籍、不改变关系，只改变工作地点，以及实施《劳动力许可证》和《务工许可证》的外地劳动力管理制度。这些制度随着中国人才流动限制的减弱，已经成为历史产物。目前，浦东已把人才工作重心转移到如何通过更开放的体制机制吸引国际高层次人才来浦东创业，制度创新领域主要在出入境制度、永久居留制度、签证制度等。在政策工具上，原先浦东的政策工具多是给予更高工资、人才公寓，目前已经转向提供更好的事业平台、给予更好的营商环境等。外生性问题除了制度与周边环境变化的不适应问题外，还包括制度与作为市场主体的企业、人才个体互动产生的问题，人才政策创新需要回应企业和人才在现实中面临的诸多问题。事实上，浦东在人才政策制定过程中非常注重倾听企业和人才的声音。政府官员一方面会主动走入基层，深入调研企业和人才面临的现实问题；另一方面通过人才中介机构了解企业和人才的需求。随着人才体制机制改革进入深水区，浦东区域所属企业以及人才的问题和需求已经成为人才政策创新的主要动力因素之一。

四、浦东新区“十四五”期间人才政策展望

回溯发展历史，不仅是政策文本和政策内容的整理，更重要的是在追溯历史发展进程和演绎机制过程中，探寻今后制度的发展方向。

（一）健全以党管人才为核心的现代化人才治理体系

人才治理体系是国家治理体系的有机组成部分,其现代化程度影响着国家治理能力和治理水平的现代化。浦东开发开放 30 年,已基本形成党委领导、政府负责、市场主导、社会组织和人才深度参与的人才治理新格局,但在内部运作机制上需要进一步深化。一是在确立“党管人才”基本原则下,理顺人才主管部门。虽然目前机构改革已把原组织部和人力资源与社会保障局的人才管理功能合二为一,但机构的整合仍需时日,要逐步理顺内部管理机制,建立定期向主要领导汇报人才动向的制度。二是要建立人才信息数据库,运用大数据资源监测好目前新区已有的人才资源和紧缺的人才资源,利用上海市全球人才资源数据库搜寻目标人才资源。三是成立人才智库研究联盟,集合包括人才研究领域的专家学者、企业主体、人才中介机构以及人才个体,建立常态化的人才研究制度,每年由中共浦东新区区委设立 1~2 个人才重点研究课题,聚焦新区重点人才领域课题进行有步骤有计划的研究。四是建立企业和人才问题定期汇报制度,由主管人事部门主导,发挥企业和人才个体的积极性,要求企业组织人事部门定期收集人才在日常生活中遇到的问题和需求,向区人才主管单位汇报,在了解人才问题和需求的同时,拉近政府与企业、人才的距离。五是继续大力扶持人才中介组织发展,发挥中介组织在人才资源配置中的主体作用。

(二)构建“全周期、全链条”的智能化人才公共服务体系

长期以来,浦东在人才公共服务上集中在人才公寓、医疗服务、教育体系以及“一站式”公共服务平台等方面,在解决人才现实困难的同时更多地把思路集中在用空间的整合来换取便捷的服务,即以空间换时间。这种思路可以说引领着全国其他地方人才政策,但是随着人才服务的精细化发展,必须转变现有人才服务思路,加强人才服务时间和空间的互动整合,即为人才提供“全周期、全链条”的公共服务。事实上,目前的人才服务更多的是“等待型”服务模式,即人才需要什么服务,一站式服务平台就是提供快速便捷的服务。这种服务模式对基础性人才、一般性人才无可厚非,但是对高层次、领军型人才有些不适合。虽然我们建立起了高端人才“一对一”服务,但依然没有摆脱等待型服务模式。“上门型”服务模式则完全转变思路,它运用大数据信息资源,智能分析高端人才的需求,在高端人才未提出需求之前就提供出优质服务。借助这一理念,浦东可以先建立平台,从最需要引进的高端领军型人才着手,分析领军人才的形成轨迹,用优质的服务吸引进来。然后对其进行全链条的服务规划,让他们能够更好地服务于浦东。在平台成熟运行下,接下去进一步扩大服务范围,提高服务质量,真正建立起人才的精细化服务体系。

(三)形成以建大设施上大项目育大企业聚高精尖人才的聚才思路

打造高端事业平台已成为国内人才聚集政策的普遍共识,但真正能够落实并实现的并不多。这是因为建设大项目、培育大企业并不是那么简单的事情,但浦东有自身的优势和能力去实现。一是借助浦东大科学设施优势,争取国家级重大科研项目和国家重点实验室建设项目,重点攻关国际前沿领域和国家核心技术关键领域,由此引进一批世界级科学家聚集。二是借助国家、上海重点研究机构在浦东新建大项目,可由政府、国有企业以及重点研究机构共同成立研究机构和项目团队,攻关重大科研项目,研究成果可以就地转化。三是要培育本地区的领军型企业,由于浦东在生物医药、信息技术、数字产业等方面已形成较为完善的产业链,产业优势逐渐显现,但并没有高能型领军型企业。事实上,这种企业不仅需要自身快速地成长,还需要政府积极培育。浦东目前国有企业、外资企业和民营企业都希望获得政府资源,除国有企业外,政府更多地把资源供给给外资企业,民营企业所获资源相对较少。浦东经济发展的两种思路:一种是引进来的发展思路;另一种是走出去的发展思路。前者是我们大力引进外资,把更多地资源供给给外资企业;后者是发展国有企业和民营企业,把更多地资源用来培育本地企业。不同的发展思路适合不同的发展阶段。在浦东开发开放前期,引进来的思路对地区经济发展、产业培育以及人才聚集都具有积极作用,但到开发开放中后期,我们必须培育自己的大企业,实行走出去的发展战略,要把更多地资源和机会用来培育高成长性的本土企业。

(四)以国际人才港为平台,实现人才政策系统化、品牌化和透明化

近年来,浦东面对纷繁复杂的人才政策,以国际人才港建设为契机,已初步实现人才政策系统上网,海内外人才可以通过上网勾选适合自身情况的人才政策,极大地方便了他们对政策的查询。“十四五”期间,浦东可从以下方面予以完善:一是发挥上海市人大常委会赋予浦东的有限立法权,把人才政策体系以及政策原则等方面以立法形式予以稳定,对人才政策的系统化集成进一步提升,形成有固定框架的人才政策体系。加快人才政策的品牌化进程,这是目前国家对人才引进计划的宏观限制背景下地方人才

政策宣传的有效途径。同时,人才政策的法制化本身为人才政策的稳定性和可预期性提供了法治保障。二是建议建立国际人才港英文版。目前国际人才港政策网站只有一个中文版本,单一语种限制了人才政策内容的宣传范围。三是整合上海市、浦东新区人才政策信息系统。目前浦东有人才服务网、国际人才港等有关人才网站,市级部门有上海市人才网、上海高层次人才网、上海国际人才网等,这些网站建立、制作和维护都需要人力财力,同时造成信息的重复。建议借助国际人才港模式,整合市、区两级的人才政策信息网。

(五)构筑以青年人才、博士后及留学人员为基础的人才资源库

开发开放以来,浦东已从人才极度匮乏地成长为人才高地,目前所缺乏的是高端领军型创新创业以及企业经营管理人才。这已成为浦东人才工作的共识。近年来,由于生活成本、商务成本高昂以及地区政策更多偏向高端领军型人才,浦东对青年人才形成了“挤出效应”,而深圳、杭州等城市提升对青年人才的政策吸引力,形成了“吸附效应”,两种效应的叠加使得浦东青年人才、基础性人才更多地流向其他城市。目前,上海对海外人才的吸引力也呈现下降趋势。青年人才是地区人才结构中的基础和未来,这部分人群的流向是地区人才聚集氛围和未来人才能级的风向标。浦东要持续高质量的快速发展,除了需要在聚集高能级人才外,同时还要在政策上更多关心和支持青年人才,这不仅要体现在创新创业政策上,而且还要体现在对青年人才的生活服务上。在青年人才中,特别要关注两类人才:一是博士后人才,这部分人本身就处于创新创业的上升期、知识的溢出期、环境的适应期,尽力把这类人才留在上海,对浦东的创新创业具有非常重要的作用;二是留学人才,这类人才比直接引进外籍人才更熟悉国情及浦东区情。

(六)发挥浦东先行先试政策优势,持续深化人才体制机制改革

无论是综合配套改革试验区还是自贸试验区、国家自主创新示范区,浦东都拥有其他地区不可比拟的制度先行先试优势,这既是浦东的发展优势也是浦东的政治责任。未来,浦东可在以下方面进行探索突破:一是在人才评价体制上,打破人才静态评价体制(唯论文、学历、专利、头衔等),实施阶段性的动态评价体制,用“发展牌”替代“永久牌”,人才政策紧贴阶段性人才评价结果。要打破唯学术专家论的人才评价思路,建立融合行业学术专家、企业专家以及人才中介组织等于一体的人才专家联盟,发布行业人才评估标准。建立特殊人才遴选机制,对非普及行业人才开通“绿色通道”。二是在出入境政策上,建议实施海外人才积分制,对达到一定分数的可以发放永久居留证。结合地区重点行业、紧缺人才制定适合地区发展的人才签证制度,对紧缺人才可适度放宽,而不是一味地放宽出入境政策、延长居留时间。三是在创新创业激励制度上,对科技型企业给予普惠、新的税收优惠政策,加大政府采购对科技企业的支持力度等。四是在科技人才户籍政策上,运用市级政府下放给浦东新区的户籍审批政策权限,重点引进一批浦东急需的紧缺型人才,发挥户籍政策的导向作用。

参考文献:

- [1]段宇波.制度变迁的历史与逻辑—历史制度主义的视角[D].山西大学,2016.
- [2]李友梅.当代中国社会治理转型的经验逻辑[J].中国社会科学,2018(11):58-73.
- [3]李友梅.“倒逼”机制与改革开放的推进[J].探索与争鸣,2018(9):27-30.
- [4]郁建兴,黄亮.当代中国地方政府创新的动力:基于制度变迁理论的分析框架[J].学术月刊,2017,49(2):96-105.
- [5]喻修远,王凯伟.城市人才争夺:问题生成、利弊博弈与化解策略[J].中国行政管理,2019(3):88-92.
- [6]张波.高层次人才聚集模式:浦东的实践与思考[J].北京交通大学学报(社会科学版),2017,16(1):70-77.

[7]赵国钦,张战,沈展西,洪倩.新一轮“人才争夺战”的工具导向和价值反思:基于政策文本分析的视角[J].中国人力资源开发,2018,35(6):75-84.