
新形势下上海进一步完善 海外人才引进政策研究

谭新雨¹

(华东理工大学 上海 200237)

【摘要】: 新形势下海外引才政策应坚持领域聚焦、需求导向、以用为本的原则，科学“锚定”目标群体，依托全球人才大数据与云服务共享平台，实现对海外人才精准引进。以政策“组合拳”促成建立海外引才的“政产学研联盟”，完善海外引才政策的评价体系与遴选机制，借助“全球寻才引才网络”实现上海人才政策宣传的精准推送，以“超海外”制度规则与服务水平彰显海外引才政策的吸引力。

【关键词】: 海外引才 人才引进政策 全球人才流动

【中图分类号】: C961.9.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)08-0029-010

一、政治经济新格局下全球人才流动：新特点和新趋势

(一)全球人才流动面临的新形势

1. 政治新形势：人才监控、技术封锁与企业打压

目前，海外引才面临的国际政治局势并不乐观，西方国家运用人才监控(如以“技术钓鱼”形式搜查逮捕华人科学家)、技术封锁等手段对我国实施严格封锁，使世界前沿技术、全球高端人才很难跨国自由流动和柔性服务合作，这给上海从海外引才带来很大困难。其中，华人科学家和海外留学生面临海外排外思潮渐长、国际职业劳动力市场需求萎缩、政治经济环境风险增加等形势，驻留海外的意愿降低、回流意愿增强。

2. 经济新格局：供应链本土化、产业链重构、技术冷战升级

受新冠肺炎疫情影响，西方各国为防范风险缩短供应链距离，供应链本土化和区域化成为全球经济新趋势。我国借助国际供应链，实现前沿技术跨境获取与海外人才跨国服务受到严重冲击。西方各国实施产业价值链重新整合，加剧了全球范围内高端人才与高技能人才的“白热化”争夺，如减少中低端技术移民配额，同时大幅增加顶尖科技人才与高技能人才配额。贸易保护主义伴随技术冷战持续升级，美国不断打压我国企业、扩大“实体清单”范围，严格限制前沿技术和智力资本流入我国。

3. 引智新环境：全球争夺、防止外流、数据霸权

全球引智环境呈白热化争夺的趋势(王辉耀、苗绿, 2021)。各国加强科技领域高端人才的延揽力度，如美国以分类审核、积

作者简介: 谭新雨，管理学博士，华东理工大学社会与公共管理学院讲师，上海市创新政策评估研究中心研究员。

分制、增加高端移民配额等政策举措，加紧对全球高端人才的争夺(吴瑞君、陈程，2020)。收紧中低端技术移民政策，如美国以“禁穆令”限制 H-1B 签证。防止本土高端人才“外流”，如美国调查受中国资助的华人科学家，并限制中国科学家申请美国科研项目。西方国家依托《跨境隐私保护规则》等打造全球人才数据网络，并借职业社交平台掌握人才流动动态，我国人才数据主权受到威胁(高子平，2020)。

4. 科技创新态势：网络格局、新型模式与人才竞争

全球科技创新空间格局由等级化向网络化嬗变，形成多节点、多中心的全球科技创新网络。全球科技创新模式正从“主导—追赶”式转向“颠覆—革命”式，各国面临人工智能、物联网等领域人才的迫切需求(高子平，2020)，即便美国也处于高技能人才短缺状态。同时，西方各国加紧对新兴经济体国家全面技术封锁与人才遏制，如美国对我国缩减 STEM(科学、技术、工程、数学)领域留学生签证，扩大“实体清单”范围，加强对科技贸易领域监控。但新一轮科技革命和新兴产业的信息化特征又给全球人才柔性集聚带来契机。

(二)全球人才流动的新特点与新趋势

1. 全球人才流动规模扩大，但非均衡性突出

全球人才流动规模呈不断扩大趋势。全球人才流动规模达 2.72 亿人次，占全球人口的 3.5%(《中国国际移民报告 2020》)。全球人才流动非均衡性突出，以新兴经济体国家流向 OECD(经合组织)国家为主。美国是最大的人才流入国，我国和印度是最大的人才流出国(吴瑞君、陈程，2020)，美国取消移民配额国别限制的举措加剧了这一趋势。OECD 国家严格限制中低端技术移民，带来中低端技术移民向新兴经济体国家流动的态势。

2. OECD 国家和新兴经济体的人才回流结构差异明显

OECD 国家奉行单边主义人才政策，促使海外高端人才纷纷回流(回流率超 70%)。新兴经济体国家呈现大规模留学生回流、外籍人才流入的态势，但高端人才占比不高，如上海有 28 万常住外籍人士，但高端人才占比不到 18%。全球青年科学家大多流向欧美创新型城市，旧金山、巴黎流入的比例是 27%、31%，而上海、孟买流入的比例只有 6%、2%。

3. 柔性集聚为主：短期交流、虚拟集聚、间接服务

全球人才流动(尤其高端人才)多以海外临时性居留和跨国阶段性工作的短期流动为主(吴瑞君、陈程，2020)。后疫情时代，全球人才跨境流动逐渐从线下转向线上，呈虚拟集聚趋势(姚凯，2021)。伴随着西方各国的严格管控，高端人才通过与其他国家(尤其与新兴经济体国家)的科研组织或机构合作来间接实现为他国服务(吴瑞君、陈程，2020)。

4. 呈学缘、产业、地缘导向的“块状”流动态势

全球人才流动呈现“组团式”“梯队式”的“块状”流动态势。其中，全球人才流动中受重点行业协会或权威研究学会等组织影响明显；全球人才多聚集于新兴产业领域(人工智能、云计算、5G 芯片等)；全球人才倾向于流入世界著名湾区(如纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区等)。

5. 人才大数据在全球人才流动中重要性日益凸显

世界各国非常注重全球人才大数据建设，并纷纷加入人才数据跨境流通的双边或多边国际合作框架，如欧美依托《通用数据

保护条例》《跨境隐私保护规则》建立全球人才数据网络(高子平, 2020)。不仅如此, 各国还利用 LinkedIn 等国际职业社交平台掌握全球人才流动动态。基于全球人才数据的全球人才流动和配置逐渐成为新趋势(姚凯, 2021)。

二、全球吸引国际人才的新动态和新做法

(一) 全球吸引国际人才的新动态

1. 重视高端人才与高技能人才, 限制中低端移民

创新型国家摒弃自由主义技术移民政策, 提高技术移民门槛, 减少中低端技术移民配额, 同时, 以更优厚的条件、更便捷的程序、更具针对性的政策举措, 加大高技能移民政策的实施力度。创新型国家瞄准高层次创新创业人才, 出台“高科技人才签证”、移民积分制等极具吸引力的政策举措(于博等, 2021)。

2. 以市场化配置和行政化干预的双重机制集聚全球人才

市场化配置仍是创新型国家集聚人才的方式。创新型国家出台雇主担保、收入积分等移民举措(于博等, 2021)。世界著名湾区以一流科创生态集聚全球人才。创新型国家呈现行政化聚才趋势: 采取正向干预, 如美国增加高技能人才配额、“建设美国签证”吸引全球人才(王辉耀、苗绿, 2021); 运用反向干预来规避人才“外流”, 如美国以“无尽前沿法案”限制科学家流动。

3. 将世界顶尖名校、全球知名企业集聚的湾区作为全球人才集聚地

美国实现谷歌、微软等全球知名企业及哈佛、麻省理工、斯坦福等世界顶尖名校在著名湾区汇集, 以此集聚全球高端人才。湾区的产学研高度一体化推动其成为全球人才集聚地: 名校的技术授权办公室促进研究成果迅速产业化, 使湾区成为全球创新人才集聚的“强磁场”。世界顶尖大学和著名实验室的科学研究有明显产业导向性, 以专利授权满足科创企业技术需求, 使湾区成为全球创业人才集聚地。

4. 开拓与用人主体脱钩的全球人才“直通车”

创新型国家开拓与“雇主”脱钩的全球人才引进通道, 使全球人才引进摆脱“受雇限制”。美国杰出人才(EB-1A类)移民申请, 无须依托雇主担保、劳工证、永久性工作承诺等。英国的“高潜力人才签证”, 取消了对科学家及其家属抵达英国前须获工作机会的限制。新加坡的“科技准证”, 使海外人才无需受雇于企业。这些政策高效地吸引海外科技人才。

5. 提高劳动力市场对海外人才家庭成员的开放度

创新型国家重视本土劳动力市场对全球人才及其团队核心成员或家属的开放性, 以此促进全球人才集聚。德国劳动力市场面向海外人才家属高度开放: 日本高技能外籍职业签证持有者的配偶, 未满足工作签证要求, 也可全职从事任何合法工作。新加坡面向专业技术人才家庭成员推出“就业证”, 不征税、无配额限制, 便于专业技术人才的家庭成员融入新加坡劳动力市场。

(二) 创新型国家在移民与人才签证方面的新做法

1. 吸引全球高端人才的最新政策举措

美国为杰出人才、亟需人才、优秀留学生等群体设置等同绿卡的“建设美国签证”, 优秀留学生在读期间即可申请。英国取

消“杰出人才签证”的配额限制，推出“高潜力人才签证”，取消科学家及其家属抵达英国前须获得工作机会的限制。德国直接给予外籍科学家、研究员等高端人才永久居留权。澳大利亚大幅增加“全球人才计划”指标，2021年比上年度增长2倍，达1.5万个。

2. 面向科技创业人才的新型政策举措

英国推出“UKRI 认可资助项目”“行业领袖”“行业新秀”3类全球人才签证，并推出“创业签证”和“创新签证”，降低创业移民的投资门槛。法国启动“法国高科技签证”，不断放宽创业人才、外籍科技人才、外籍投资人的签证申请。澳大利亚实施“全球人才雇主担保计划”，允许 SETM 领域创业公司担保技术人才赴澳工作。新加坡推出“科技准证”，注重人才成果收益(1亿美元收入)和用户数量(每月活跃使用者10万人)。加拿大实施“全球人才计划”，让有高技能人才需求的企业进入高技能人才引进平台。

3. 聚焦高技能移民的新型政策举措

美国面向高技能人才采取转移职业移民配额、提高引进比例、取消国别配额限制等重要举措。英国将技术移民分为高、中、低3等，面向高技术移民取消工作签证配额限制、设置“特定短缺职业清单”。德国将工业4.0亟需的技术专才纳入技术移民的重点范围，并降低技术移民门槛，取消最低收入门槛，放弃对欧盟国家移民的“优先审核”。荷兰启动“高技能移民计划”(7000名/年)，采取给予3个月求职缓冲期，降低永久居留门槛，免除永久居留申请年限(5年)等举措。加拿大推行“全球技能签证计划”，高技能人才2周内即可获工作许可。

4. 基于积分制的移民和签证制度改革

美国打造专业移民评分系统，以“积分选拔”替代“绿卡抽签”，吸引杰出人才、专业人才、高技能人才、优秀留学生。荷兰采取工资起点和工作证并行的移民评分系统，并以“高级技术移民协议”将移民程序及责任让渡给雇主。日本实施基于积分的高层次人才签证制度——“高技能外籍专业人员”签证，将高层次人才分为学术、技术、管理3类；将高技能人才分为“特定技能1号”和“特定技能2号”两类。

5. 国际合作交流领域吸引全球人才的新型政策举措

欧盟的“玛丽·居里国际智力引进行动计划”资助世界各国科研人员在欧盟区域开展研究。日本的“战略性国际研究网络推进计划”支持本土科研机构与海外科研机构开展合作研究与人才交流。澳大利亚的“全球创新战略”以全球合作基金支持本土企业与全球科研人员合作，支持本土研究团队参与国际联合项目。

三、基于国际比较的上海人才引进政策评估

(一) 上海现行海外引才政策梳理

1. 永久居留类政策

目前，上海有以下政策制度：针对外籍高端人才的永久居留或签证制度，如浦东新区外国人才永居推荐“直通车”制度、外籍高层次人才办理人才签证；针对海外人才的居留制度，如《上海市海外人才居住证管理办法》及实施细则、海外人才居住证(B证)；针对海外归国人才的户籍制度，如《优化留学人员和国内人才引进落户政策》。

2. 工作许可类政策

上海面向外籍人才,在《外国人就业证》和《外国专家证》基础上实现“一证通用”,并通过外国人来华工作许可“不见面”审批(4.0版),快捷审批来华外国人工作许可;面向外籍学生,出台《关于做好优秀外籍高校毕业生来沪工作等有关事项的通知》;面向海外留学生,出台《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》。

3. 人才支持类政策

上海的《进一步支持留学人员来沪创业的实施办法》《上海留学人员创业园管理办法》,为海外归国创业类人才提供支持;《上海市浦江人才计划管理办法》为海外归国创新类人才及团队提供经费支持;为特定行业领域定制人才计划,如金融领域“金才工程”(海外金才)。高科技园区及各区也推出人才引进计划,如张江高科技园区出台“张江首席科学家500计划”“张江精英创业人才计划”;宝山区出台《支持海外人才到宝山参与科创中心主阵地建设的若干措施》、“宝山人才樱花卡”等。

(二)海外引才政策的国际比较

1. 目标群体的国际比较

国外注重STEM领域人才引进,这在上海留学人员最新落户政策中也有所体现:排名500强的STEM领域毕业生来沪6个月即可落户。上海注重海外高技能人才的引进,将高技能人才纳入外籍高层次人才及“不见面审批(4.0)”的覆盖范围。国外出台“高潜力人才签证”等一系列争夺优秀留学生的举措,上海在留住优质留学生方面的举措有待加强,如以高额奖学金约定最低服务期限。

2. 实施主体的国际比较

纽约实施“政府+企业”驱动的全球人才引进模式,吸引24家世界500强企业及哈佛大学等顶尖高校集聚湾区,配套出台“纽约人才草案”。旧金山实施“政府+大学”驱动的全球人才引进模式,依托斯坦福大学等顶尖名校和劳伦斯·伯克利国家实验室等世界一流实验室,集聚全球顶尖专家。上海大多直接面向精英人才出台人才计划,如“张江精英创业人才计划”,且海外引才政策多由人才工作部门、科技管理部门、园区管委会等主导,用人主体及行业协会大多仅有推荐权。尽管上海集聚大批高水平大学,但其科研的产业导向和技术转化优势不明显,集聚全球人才的能力有待加强。

3. 评价机制的国际比较

国外注重对人才“实际贡献率”的市场化或社会化评价。美国EB-1A类杰出人才引进中实施社会化评价,如行业评价(专业协会会员)、行业贡献(领域成果评审)、社会影响力(重要媒体报道)等。新加坡的“科技准证”以成果收益(1亿美元收入或每月活跃使用者10万人),实现对人才的市场化评价。上海较多依据学历、职称、资历等评价人才,缺少标准认定外的“豁免”情形或专项通道,这使得一些非标准人才、特殊行业领域人才难以得到有效评价(姚凯,2021)。

4. 大数据建设的国际比较

国外基于全球人才大数据,推进海外引才政策的动态制定与精准实施。欧美基于《通用数据保护条例》《跨境隐私保护规则》及LinkedIn等大型国际职业社交平台,打造全球人才数据网络,实现对全球人才的多维立体评价。上海建立了“全球高层次科技专家信息平台”“海外人才大数据平台”,但尚未加入人才数据跨境流通的双边或多边国际合作框架,从而未融入全球人才数据网络,难以多来源、全方位地掌握海外人才数据。

日本依托科学技术振兴机构面向本土企业，打造国际论文数据库和全球专利数据库的共享平台，搭建了产业、企业与技术、人才的“桥梁”。上海缺少统一的国际论文数据库和全球专利数据库的共享平台，企业在沿着最新研究成果、前沿专利技术锁定全球人才过程中存在转译、准入等困难。

5. “落地”服务的国际比较

国外著名湾区面向高能级创新主体——高水平研究型大学、顶级科研机构、科技领军企业，出台一系列打造高质量创新创业生态的政策举措，集聚全球顶尖人才。例如，旧金山湾区实现世界顶尖大学、顶级研究机构的科研产业化导向，并在世界顶尖大学设立技术授权办公室(OTL)，促进前沿技术的快速产业化。上海已设国家技术转移中心、科技成果转化平台，但一些大学尚未相应设立技术转移或授权办公室，技术成果转化或产业化程度与国际相比仍较低。

海外劳动力市场普遍对全球人才的家庭成员保持足够开放性。德国劳动力市场面向海外人才家属高度开放，仅需团聚签证。日本高技能外籍职业签证持有者的配偶，无需满足工作签证即可在日本工作。上海尚未面向海外人才的家属配套制定劳动力市场的准入政策，海外人才的家属在取得户籍或积分居住证前不具备报考公职的资格。

(三)新形势下上海引进海外人才的难点问题和政策瓶颈

1. 海外人才数据碎片化，政策制定缺少数据支撑

上海尚未融入全球人才数据网络，人才数据主权受到严重威胁(姚凯，2021)。具体表现为：人才数据未基于多来源整合(如职业社交平台数据)，未实现基于行业、层次的分类呈现，海外人才数据碎片化；尚未基于云计算系统构建政府、企业(园区)、科研院所、高校共享共建的海外人才数据库。现有数据库间存在准入限制、共享度低，海外人才需求及信息获取困难，引才规划制定缺少依据。

2. 海外引才政策过程中用人主体作用有待发挥

高科技园区、科技领军企业等用人主体在海外引才过程中主导作用尚未得到充分发挥，导致海外引才数量(领域、层次)、引才质量(能力、素质)难以精准覆盖高科技园区、科技领军企业的实际用人需求，这带来引才政策设计与实际用人需求间的脱节。

3. 海外引才过程中评价机制不够精准灵活

海外人才类型划分多参照人才属性，未充分考虑人才层次，难以覆盖海外人才“成长全周期”，缺少人才层次感和政策梯度。海外人才评价多基于国际知名度、标志性成果，较少评估人才的领域、层次与契合用人主体人才需求的契合度，以及标志性成果与用人主体技术瓶颈的契合度。海外人才计划遴选虽由用人主体或行业协会举荐，但最终由政府部门组织专家确定，用人主体的主导作用和行业协会的认证作用未充分发挥。

4. 海外引才政策宣传难以覆盖海外人才的差异化需求

海外引才宣传仍以政府主导的“撒网式”被动宣传为主，难以精准聚焦目标群体，实施“分类推送”的政策宣传。政策宣传需聚焦不同类型人才的“关切”，如高端人才重视高能级平台及重点产业集群建设水平，创业人才看重成果转化与初创支持等，青年科技人才关心子女教育与住房保障等。海外引才政策宣传缺少多主体共建的全球引才网络，高科技园区(企业)尚未与拥有海外人脉的科研院所、高等院校、行业学会、海外校友会等建立长期战略合作。

5. 海外人才的“落地”服务制约海外引才政策的实施效果

一些海外人才来沪初期缺少行业协会、科技协会等社会组织支持，对国内政务流程、商务规则等缺乏了解(王建平，2020)，很难在短期内组建高效团队。一些海外人才认为人才资助覆盖面较窄，且多面向国家、上海创新创业大赛的获奖者；人才计划需抵沪后申请；经费下拨需较长时间等待，这很难满足他们来沪初期的迫切资金需求。一些海外人才反映6个月缴税的落户门槛对初创企业有些难度。针对海外人才团队成员、家属的配套政策应得到加强，目前，他们租住人才公寓，难以如国外一样享受医疗、教育的“租售同权”；家属在获得户籍或积分居住证前无法考公职。

四、上海进一步吸引海外人才的突破性政策和举措

(一)科学“锚定”海外引才政策的目标群体

1. 以错位引才思路科学“锁定”政策目标群体

全面摸排在高科技产业中被排挤打压、有回国意愿的华人科学家；从欧洲、北美、日本、韩国、新加坡等地引进退休院士、退休教授等退休专家；不断拓宽引才育才路径，与新加坡、丹麦、芬兰、瑞士、瑞典等人才储备丰富的关键小国建立人才、技术的长期战略合作。

2. 重点引进极具潜力、流动意愿强的青年科学家等中高端人才

流动意愿随群体年龄递增而减弱，青年科学家的跨地域流动倾向更强。青年科学家，尤其是35岁以下的副教授乃至助理教授/研究员，他们的流动意愿最强，且处于创造力旺盛、成果高产的阶段。上海对30岁以下青年科学家的吸引力全球最强，因此，需要“有的放矢”，重点引进这部分“中高端群体”，即30~40岁的副教授或相当级别的创新高峰期青年科学家。

3. 坚持实用为本引进技术精英

避免一味追求全球顶尖人才。坚持“实用为本”的原则引进一批符合上海发展需要的人才：引进虽没有“国际人才帽子”、国际重要科技奖励等突出人才标识，但拥有与上海重点产业领域发展需求相匹配的技术专长，能攻克“卡脖子”技术瓶颈的中高端人才、技术专才。

4. 将技术“单项冠军”作为海外引才的重点区域

虽然美国为综合科技强国，但并非是所有技术的“单项冠军”。海外引才政策须转变从美国引进高端人才的思维惯性，聚焦上海重点行业的细分领域(如生物医药的液体活检)乃至关键技术(如宏基因组学第二代测序技术)，面向技术发展成熟、引才风险与难度较低的国家或地区引进中高端人才。

5. 聚焦“重点产业链”，拓展海外引才政策的覆盖范围

上海海外引才政策应进一步向STEM基础领域国际留学生与海外中高端人才倾斜，加大STEM基础研究领域人才的引进力度；不仅引进重点产业领域人才，更需要拓宽思路，将海外人才政策中从引进重点产业人才转向引进重点产业链人才、引进科技成果转化人才，即以重点产业为核心，以“重点产业链”带动“海外人才链”。例如，在集成电路产业领域，不仅可从韩国等地引进集成电路设计中IP技术人才，也可从日本引进半导体制造先进技术人才。

(二) 依托全球人才大数据和云服务共享平台实现对海外人才的“雷达式扫描”与“精准式引进”

1. 以多元共同体推进全球人才大数据挖掘与技术分布地图建设

在全球高层次科技专家信息平台基础上,从国家外国专家局海外工作网、海外人力资源战略伙伴、海外专业技术社团、国际知名猎头机构、国际化职业社交平台、上海市海外联谊会等机构获取国际人才数据(高子平,2020),并加强人才平台数据的更新。基于全球人才大数据的信息采集、动态分析、结构化分析,建设全球高层次创新创业人才数据库、重点行业关键领域海外人才数据库、高层次留学人才信息库等,建设全球范围的前沿科技成果、高层次创新创业人才及团队、产业领军人才、技术专才的分布图。

2. 依托全球人才大数据实现对海外人才的“雷达式扫描”

建设全球高端人才大数据以及引才“图谱”,以“论文+专利+产业”的科学组合来呈现全球高端人才的“精准画像”与世界前沿技术的空间分布。基于 Scopus、Web of Science 国际论文数据库和 Google 国际专利数据库,收集海外高层次创新创业人才及团队、产业领军人才、技术专才(尤其是海外华人科学家)的专业履历、机构信息、职业阶段、行业领域、社会人脉等信息,将前沿研究成果或专利技术以中文简介形式呈现;基于重点行业关键领域的对口专业在 QS、泰晤士(THE)、软科(ARWU)的全球高校或重点实验室的地位,分析上海亟需人才的全球分布;基于高科技产业的技术创新路线(如生物医药关键技术创新路线)绘制人才分布地图(汪烽,2017)。

3. 依托云服务共享平台实现对海外人才的“精准式引进”

借鉴东京湾区建设日本科学技术振兴机构(JST)的经验,构建并共享全球知名论文数据库和专利数据库,将前沿研究成果或最新专利技术及其作者、机构信息以中文简介形式在数据库中呈现,并以人才类别(创业人才、创新人才、技术专才)、人才层次(顶尖人才、高端人才、青年人才)、人才信息(学科专业、行业领域、研究成果、专利发明、技术专长)3个维度构建全球人才数据库。同时,基于云服务系统构建海外人才与高科技园区、科技领军企业的信息共享平台。用人主体(企业、园区)可以技术需求为索引,搜寻到亟需的海外人才,有效填补企业需求与人才/技术间的“信息鸿沟”、实现海外人才的“精准招引”。

(三) 以用人主体的核心作用推动海外引才政策需求和供给的精准对接

海外引才政策制定需实现从政府主导模式向“政府搭台、企业唱戏”模式转变,强化政府部门、用人主体、科研院所/高等学校、社会组织在海外引才政策设计中的统筹联动,建立“用人主体生成人才需求+用人主体、行业协会等社会组织及市场发现人才+行业协会或专业评估机构鉴别人才+政府部门配套人才政策”的海外引才政策机制。

1. 发挥用人主体在海外引才政策需求形成中的主导作用

从高科技园区及重点产业领域采集关键技术瓶颈与海人才需求,会同重要行业协会构建海外人才(技术)需求数据库,制定海外引才规划及“重点引才清单”,定向、精细化引进一批能突破关键技术、带动重点产业、引领前沿科技发展的国际化领军人才(团队)、产业领军人才(团队)和技术专才。

2. 聚焦关键技术瓶颈实现海外引才政策供给“有的放矢”

将科技攻关领域“揭榜挂帅”项目制引入海外引才工作,将海外人才(技术)需求作为“揭榜挂帅”的项目指南:由上海人才工作部门、科技管理部门面向高科技园区(企业)公开征集重大技术需求,并经过重点行业协会(学会、研究会)的评估和同行专

家的评议，将技术攻关需求转化为科技攻关项目或海外人才项目的项目指南(高层次人才需求岗位)，面向全球发榜(关键技术攻关项目清单)，将关键技术需求作为全球人才招揽过程中的“试金石”。在上海“领军人才计划”“领军人才培养计划”“浦江人才计划”等人才计划选拔中，围绕高科技园区(企业)技术攻关需求的项目指南细化重点资助领域。

(四)以政策“组合拳”促成海外引才的“政产学研联盟”

1. 加强海外引才与国际合作交流领域的政策举措协同

高科技园区(企业)反馈的关键技术瓶颈与海外人才需求应嵌入国际合作交流政策。鼓励企业与行业协会、在沪高校、科研院所联合申请项目。其中，将项目承接单位引进上海重点产业领域的海外人才作为项目评估重要依据。依托中外合作办学的高校院系或承担国际联合攻关项目的科研院所进行海外寻才引才，大力拓展海外引才渠道，积极挖掘并引入符合上海重点产业所需的海外高层次创新创业人才(团队)及技术专才，并将海外人才信息及其政策需求反馈至人才工作部门，由人才工作部门出台政策、定向“招揽”。

聚焦上海亟需的国际顶尖人才及世界前沿技术，人才工作部门和科技管理部门联合出台国际科技合作专项支持计划，鼓励重点实验室和研发中心主导国际大科学计划、打造全球科技创新平台，构建衔接全球创新资源的技术转移网络和人才共享网络，探索以虚拟方式(如“元宇宙平台”)将海外高端人才前沿成果柔性引入国内。

2. 促进海外引才与人力资源服务领域的政策举措协同

上海人力资源服务“伯乐”奖励计划的奖励对象范围，应从上海人力资源服务机构和企业，拓展为在沪高校、科研院所、行业协会、人力资源服务机构、猎头机构、职业社交平台、驻外机构、侨团侨社、人才协会、人才中介机构、留学生组织等单位以及个人。与此同时，结合现实需要，实施上海人力资源服务“伯乐”奖励专项计划。

(五)完善海外引才政策中的评价体系和遴选机制

1. 打造覆盖“成长全周期”的海外人才分类和支持体系

增加海外中高端人才的类别、层次，构建覆盖不同阶段、不同层级的人才计划体系，使海外人才评价及配套政策凸显“梯度”。一是可考虑以A~E档对海外中高端人才进行划分，重点补充中高端层次人才类别。二是增列上海领军人才计划、上海领军人才培育计划、上海产业精英计划、上海青年拔尖人才等人才计划的海外版。三是对接“高层次留学人才回国资助计划”“中国留学回国人员创业启动支持计划”，出台“上海高层次留学人才回国资助计划”“上海留学回国人员创业启动支持计划”。四是将海外人才按华人高端人才、非华人高端人才、留学生人才实施类别划分与政策配套。

2. 海外引才政策中人才评价坚持市场化、社会化、国际化

探索以“软指标”突出海外人才评价的市场化、社会化导向，由科技领军企业和行业协会共同完成海外人才评价。推动由高科技园区主导、重点行业协会牵头制定创业人才评价标准，基于海外人才在重大基础及应用研究和前沿技术突破、解决重大工程技术难题中取得的标志性业绩，研判其标志性成果、项目/工程经历能否转化为上海重点产业优化升级所需的创业项目，以此评价创业人才。引导科创龙头企业、重点行业协会牵头制定创新人才评价标准，通过研判创新人才掌握的关键核心技术(技术发明/专利论文/学术奖励)能否有效破解上海战略性新兴产业的瓶颈来评价创新人才(产业贡献)。

上海应凸显海外人才评价机制的国际化，注重海外人才的国际前沿引领和国际公认程度，通过国际行业协会、国际同行对标

国际权威职业资格(如金融领域 ACCA 证书)或运用国际通行规则来评价海外人才。此外,对标国外职业资格证书管理平台,比照集成电路、生物医药、人工智能等产业的国际职业资格目录认定职称资格,拓展中高端海外人才的参评范围。

3. 以价值导向、能力导向、贡献导向实现海外引才政策设计分类评价

对于基础研究类人才,实施“以代表作评价人才”,由行业协会、国际同行鉴定其研究成果,是否开辟了新领域,是否提出了新理论,是否发展了新方法,是否解决了重大科学问题,是否引领国际基础研究前沿技术。对于应用技术类人才,实施“以技术成果评价人才”,重点考察其颠覆性技术成果的前沿引领水平、成果转化程度与产业发展贡献,特别是共性核心技术的创新与集成水平、技术成果的市场化与产业化水平;对于创新创业类人才的评价,侧重考察其颠覆性技术成果、创业项目,是否符合上海重点产业的需求及对开创性产业的贡献水平。

4. 推动海外引才政策从政府主导向“政府+市场+行业”的转变

根据高科技园区或科技领军企业的综合绩效评价,将人才计划、基金项目、落户指标以“配额+统筹”形式下放到高科技园区、科技领军企业,即将海外人才引进的评审权下放至用人主体,由高科技园区或科技领军企业组织重点行业协会(如集成电路行业协会)、同行专家评审(或第三方国际同行评估)进行认定,甚至可“以赛代评”(如“留·在上海”全球留学人员创新创业大赛)。加强用人主体在世界顶尖科学家论坛、浦江创新论坛、世界人工智能大会、“海聚人才”创新创业大赛等活动中的“话语权”,以对标全球顶级创业活动,实现大赛选才、峰会聚才及高科技园区承才。

(六)借“全球寻才引才网络”实现上海人才政策宣传的精准推送

1. 打造以用人主体为核心的全球寻才引才网络

以用人主体为核心、以产业难点与技术瓶颈为牵引,广泛吸纳拥有海外人才资源或掌握海外引才渠道的在沪高校、科研院所、行业协会、海外人才工作站、留学生联谊会、校友会、国际知名猎头、在沪跨国公司等多主体共建“全球寻才引才网络”。在此基础上,形成全球引才政策宣传网络,让各主体发挥自身优势或阶段性便利定向推送政策乃至精准挖掘人才。

2. 以全球前沿技术分布和重点产业地图增强政策宣传的精准度

拓展海外人才政策宣传“专场”和全球留学人员创新创业大赛“海外赛区”,并参照全球前沿技术或重点产业分布地图来科学设置赛区。同时,借助“云招聘”“云赛区”形式,广泛吸纳行业领域科技领军企业参与,为高科技园区或留学生创业园中“3+6”重点产业领域企业,提供政策宣传与合作交流空间。

3. 实现海外引才政策的分类宣传、精准推送

依据人才类型动态调整政策宣传的着力点。面向海外青年科技人才或高端人才团队中核心成员,重点宣传海外人才落户、临港新片区的“优先摇号”政策、留学生创业园的扶持政策等;面向海外高端人才,重点宣传上海世界级重大科技基础设施集群的建设水平与未来前景。利用“海外华人精英浦东行”活动以及元宇宙平台,向海外高端人才展示张江、临港等高科技园区世界级重大科技基础设施集群、大科学装置、国家实验室、科技成果转化中试孵化基地等高能级平台和 G60 科技走廊重大产业集群的建设水平与未来前景,并重点介绍海外高端人才引进“直通车”。

(七)以“超海外”制度规则和服务水平彰显海外引才政策的吸引力

1. 以知识产权服务保障海外人才安全流动

对标国际最高标准的经贸规则，以最高水平建立知识产权保护制度，以最大力度实施知识产权侵权惩罚性赔偿制度。对标国外最新法律条款与规定要求，围绕海外人才的专利权归属、职务发明成果方面的制度规则，审慎操作海外人才引进过程中的成果使用，以规避国际知识产权纠纷。

2. 以“个税+融资+团队”政策体系为海外人才提供全方位支持

设计对标国际、具有吸引力的海外人才个税政策。开辟无需依托承担单位（“受雇限制”）来申请基金项目、人才计划、上海户籍的全球人才引进绿色通道。允许海外人才回国前提交基金项目、人才计划申请，并在其回国后立即发放。探索将海外人才个税征收精细化梯度渐进增长模式，缓解他们来沪初期的纳税压力。免除海外创业人才落户社保缴纳限制。

政府部门或国有企业牵头注资带动民间资金，共同打造扶持重点产业、前沿技术领域海外人才的风险投资基金体系，为海外人才提供“技术转移转化—科技创业—创业融资”的全方位创新创业服务和技术转移（交易）服务。

以顶尖科学家实验室、高端人才工作室的形式，实现海外领军人才的团体式引进，并强化对其团队的整体支持。例如，为其核心团队成员及家属提供落户支持。

3. 依托创新创业型国际人才社区集群打造高品质人才生态系统

以高科技产业园区为载体，以产业平台（重大科技基础设施集群、重大科技专项项目集群、高能级创新平台等）为中轴，以教育资源（中小学）与医疗资源（国际医院）为配套，面向海外人才打造高品质人才生态系统，将高科技产业园区、人才政策试验区、数字智慧城区、多元包容文化街区、宜居乐业社区集聚为一体，形成对全球人才的“磁吸效应”。

打造全球人才创新创业合作网络和全球技术转移交易网络。围绕集成电路、人工智能、生物医药等领域的产业链和创新链，构建多类别、多层次的全球人才创新创业合作网络和全球技术转移（交易）网络，建设技术研发联盟、高端集成孵化平台、投融资沟通平台、跨国风险投资体系、全球实验室数据库等。

在教育和医疗资源分配方面，对海外中高端人才及团队成员，试点教育资源与医疗资源的“租售同权”制度。与此同时，推动上海知名高中国际部进驻国际人才社区；推动上海交通大学医学院附属瑞金医院、复旦大学附属中山医院及嘉会国际医院等在国际人才社区设立院区。进一步加强与大型国际医疗保险公司的战略合作伙伴关系，实现与国际医疗保险结算体系对接，优化国际医疗保险结算服务。

参考文献:

[1]于绍良. 构建具有全球竞争力的人才制度体系[J]. 党建研究, 2020(7):23-25.

[2]吴瑞君, 陈程. 我国海外科技人才回流趋势及引才政策创新研究[J]. 北京教育学院学报, 2020(4):47-54.

[3]高子平. 基于全球网络空间的国际人才数据治理体系建设研究[J]. 中国人事科学, 2020(8):41-48.

[4]汪烽. 面向全球科技创新中心建设的人才政策评估及发展对策[J]. 科学发展, 2017(11):15-22.

-
- [5]姚凯.加快推进国际人才数据库建设提供全产业链服务[N].第一财经日报,2021-01-27.
- [6]王辉耀,苗绿.中国国际移民报告(2020)[M].北京:社会科学文献出版社,2021.
- [7]王建平.上海科技人才发展报告(2020)[M].上海:上海交通大学出版社,2020.
- [8]于博,张骅,龚晨.从海外经历调查与人才流动趋势看上海的人才国际化[J].科学发展,2021(1):61-66.
- [9]龙晖.海外科技人才引进的策略:精准化引才[J].重庆社会科学,2017(6):32-39.