

# 上海科技人才政策文本分析

申峥峥 张玉娟 于怡鑫

北京市科学技术情报研究所 北京 100032

**摘要** 科技人才队伍建设离不开政策的支持和引导。本文搜集了上海现行有效的科技人才政策,从出台政策的频度、政策发文单位、政策面向的人才层次、政策类型四个角度对上海科技人才政策进行了详细的分析,以期对上海的科技人才政策发展现状有一个更为清晰完整的认识。

**关键词:** 科技人才政策; 发文单位; 人才层次; 政策类型

**中图分类号:** D601, G35

开放科学(资源服务)标识码(OSID)



## Text Analysis on Shanghai Science and Technology Talent Policy

SHEN Zhengzheng ZHANG Yujuan YU Yixin

Beijing Institute Of Science And Technology Information, Beijing 100032, China

**Abstract** The construction of science and technology talents is dependent on the support and guidance of the policy. This paper collected current effective policies of science and technology talents in Shanghai, and analyzed its science and technology talents policy texts from four aspects: frequentness of introducing policies, work units, talent level which the policy support and the policy types, to present a more clear understanding of the development situation of Shanghai science and technology talents policies.

**Keywords:** Science and technology talents policy; work units; talent level; policy types

**作者简介:** 申峥峥(1981-), 硕士, 助理研究员, 研究方向: 科技政策、科技情报分析, Email: zhengzheng1981@126.com; 张玉娟(1978-), 博士, 助理研究员, 研究方向: 科技政策、信息咨询; 于怡鑫(1980-), 硕士, 助理研究员, 研究方向: 文本挖掘、科技政策。

人才是推动上海发展最重要的资源<sup>[1]</sup>，是上海建设具有全球影响力科技创新中心的关键和基础。高层次人才队伍的建设，离不开行之有效的政策。近20年来，上海紧跟国家人才发展战略、结合当地经济社会发展需要，针对人才的引进、培养、评价、激励、保障等出台了一系列的政策措施，为上海的飞速发展发挥了重要的作用。

回顾国内的文献资料，对于政策文本的研究主要有两种类型：（1）利用内容分析法对政策文本进行定量化处理分析。但是这种方法存在几个问题，一是政策文本所包含的信息很多时候都难以量化处理，从而导致结构化的政策文本框架缺乏；二是文献对政策文本进行了定量化处理，但是无法挖掘出来定量处理所得数据背后的隐含意义；三是文献从政策工具、政策目标的角度入手构建分析框架，对政策主体部门及政策群整体结构缺乏研究，而且从政策工具的角度分析，多是结合产业链用于产业政策领域的分析，讨论政策的缺失和冲突问题。

（2）有关政策演进和发展趋势研判的研究。这样的研究一般对政策发展脉络进行了较好的总结，但是对政策实践的预见性和指导性不足。

本文借鉴前人的研究成果，进行政策文本的分类定量化分析。基于政策文本，又跳出政策文本，从多角度展示政策群整体结构情况。具体来说，本文搜集上海现行有效的科技人才政策，从政策文本分析入手，提取政策的重要信息要素，对政策文本加以分类。从政策出台的频度、政策发文单位、政策面向的人才层次、政策类型四个角度，全面了解政策群整体结构情况，让我们对上海科技人才政策有一个清晰

完整的认识。

## 1 上海科技人才政策的文本选择

本文所选取的政策文本均来自公开的数据资料，主要从上海市政府及主要部门网站上搜集<sup>[2,3]</sup>，并查询其他资料进行补充。与科技人才相关的政策法规很多，涉及方方面面，为了让我们的研究更具针对性，我们按照以下的原则进行整理和遴选：一是政策发文的时间和有效性方面，我们搜集的政策是2016年12月31日之前，现行有效的政策文件；二是政策文件的范围方面，我们搜集的政策是与科技人才的引进、培养和激励直接相关的政策文件，人才引进包括国内外优秀人才的引进政策，人才培养包括对高校、科研院所、企业中的各类专业技术人员、科研人员的培养，博士后人员的培养等，不包括在校学生的培养计划和高技能人才的培养<sup>[4]</sup>，人才激励涉及各种科技奖励、成果转化利益分配、人才流动，职称评定等激励措施<sup>[5]</sup>；三是政策文件的发文单位，选取的政策文件均是上海市政府及各部门发布的全市范围内有效的文件，不包括各区县及管委会（开发区）单独公布的文件；四是政策文件的规格方面，本文主要选取意见、办法、规定等体现政府政策的文件，不包括组织申报各类计划项目的通知以及各种转发文件等<sup>[6]</sup>。本文最终梳理了有效的政策文本33项，具体如下表1所示。表中文件按照政策发文先后顺序排列，在分析中，将完整的一个政策文件设定为一个分析单元，表中第一列的编号即为每个分析单元的编码。

表1 上海科技人才政策一览表

| 编号 | 政策名称                                           |
|----|------------------------------------------------|
| 1  | 上海市加强高科技产业人才队伍建设的若干规定的通知                       |
| 2  | 上海市鼓励专业技术人员和管理人员从事高新技术成果转化实施办法                 |
| 3  | 关于进一步做好本市高新技术成果转化中人才工作的实施意见                    |
| 4  | 上海市吸引国内优秀人才来沪工作实施办法                            |
| 5  | 白玉兰科技人才基金管理办法                                  |
| 6  | 上海市自然科学研究系列高级专业技术职务任职资格评审标准                    |
| 7  | 上海市青年科技启明星计划管理办法(包括B计划)                        |
| 8  | 上海市优秀学科带头人计划管理办法(含B类管理办法)                      |
| 9  | 上海市大学生科技创业基金管理办法(试行)                           |
| 10 | 关于加强上海领军人才队伍建设的指导意见                            |
| 11 | 上海市博士后科研资助计划管理办法                               |
| 12 | 上海领军人才队伍建设实施办法                                 |
| 13 | 上海领军人才队伍建设专项资金资助暂行办法                           |
| 14 | 关于实施《上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020)》若干人才配套政策的操作办法 |
| 15 | 上海市博士后管理工作实施办法                                 |
| 16 | 上海市软件和集成电路企业设计人员专项奖励办法                         |
| 17 | 上海市科学技术奖励规定                                    |
| 18 | 上海市科学技术奖励规定实施细则                                |
| 19 | 上海市人才发展资金管理办法                                  |
| 20 | 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)  |
| 21 | 关于完善本市科研人员双向流动的实施意见                            |
| 22 | 上海市浦江人才计划管理办法                                  |
| 23 | 上海市促进人才发展专项资金管理办法(试行)                          |
| 24 | 关于改革和完善本市高等院校、科研院所职务科技成果管理制度的若干意见              |
| 25 | 上海市软科学研究计划管理办法                                 |
| 26 | 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国内人才引进政策的实施办法       |
| 27 | 关于深化人才工作体制机制改革促进人才创新创业的实施意见                    |
| 28 | 关于完善本市科技创新领域专业技术职称评聘工作的实施细则                    |
| 29 | 鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定                            |
| 30 | 张江国家自主创新示范区企业股权和分红激励办法                         |
| 31 | 上海市自然科学基金管理办法                                  |
| 32 | 上海市优秀科技创新人才培育计划管理办法                            |
| 33 | 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     |

## 2 上海科技人才政策分析

### 2.1 出台科技人才政策的频度分析<sup>[7]</sup>

目前上海现行的与科技人才直接相关的政策,从1997年到2016年底共计33项。如图1所示,2000年之前的4项,2001-2005年的6

项,2006-2010年的5项,2011-2016年18项。2011-2016年颁布的政策,占了总数的54%,一半还多,而且2015年出台的是8项,2016年出台的是6项,两年的总数就有14项,可见,上海能够紧跟国家政策,紧跟经济社会发展需

要，对科技人才政策做出及时的调整和修订。

有些政策，反应了上海市政府长期以来注重人才培养、注重引进各方人才、注重激励人才的基本思路 and 原则，从上世纪 90 年代制定一直沿用至今。比如关于激励成果转化的《上海市鼓励专业技术人员和管理人员从事高新技术成果转化实施办法》（1998 年）、《关于进一步做好本市高新技术成果转化中人才工作的实施意见》（1999 年），比如吸引国内外优秀人才的《上海市吸引国内优秀人才来沪工作的实施办法》（1999 年），虽然伴随着时代的发展，激励人才、引进人才的优惠政策在不断的调整，但是引进人才的基本态度和原则没有改变。有些政策会根据实际情况及时做出相应的调整，比如《上海市科学技术奖励规定》，现行版本是 2001 年开始实施，后经 2007 年和 2012 年根据实际情况两次修订，相应的关于技术奖励规定的实施细则也几经修订。很多政策也是在近两年根据实际情况重新修订颁布的，比如《上海市人才发展资金管理办法》、《上海市自然科学基金管理办法》等。

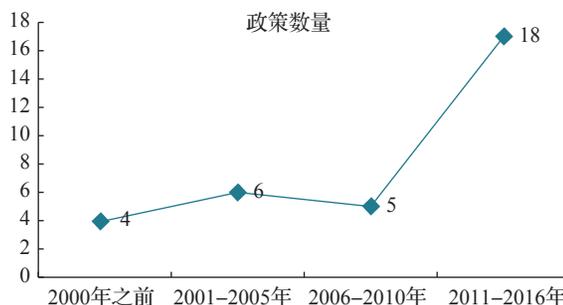


图1 上海科技人才政策颁布情况

## 2.2 科技人才政策的发文单位分析

在 33 项科技人才政策样本中，单独发文的 19 项，联合发文的 14 项。在联合发文的政策中，两个部门联合发文的数量是 8 项。所以，整体来看，上海市科技人才政策的制定和实施中，各个部门之间的协调程度较低<sup>[8]</sup>。上海科技人才政策的相关的发文单位共涉及 14 个，其中发文较多的部门是上海市科学技术委员会、上海市人事局、上海市人力资源和社会保障局、上海市人民政府等。具体的发文数量如图 2 所示。无疑，在科技人才政策的制定中，上海市科学技术委员会发挥了主要的作用。

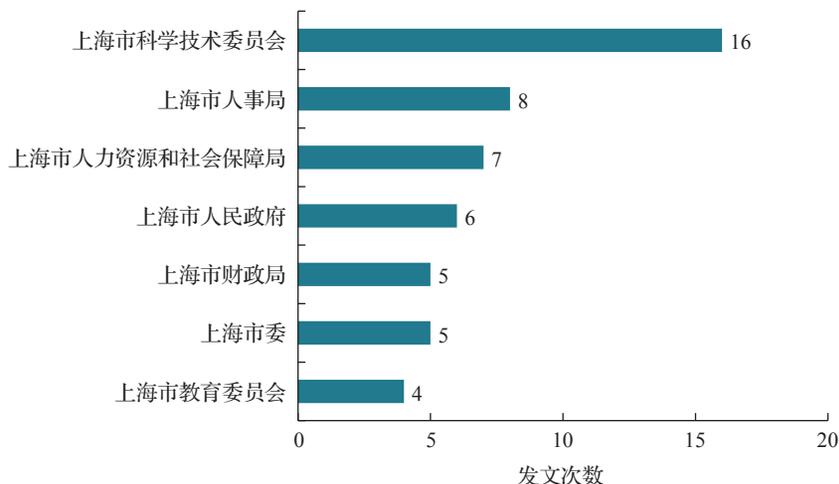


图2 上海科技人才政策发文单位情况

### 2.3 科技人才政策面向的人才层次分析

每项人才政策都会有相应的支持对象，我们根据政策面向的人才范围和层次，把样本政策中的人才主要分为三类：一是高层次人才，二是普通人才，三是海外人才。高层次人才主要是指各领域的杰出人才、领军人才、学科带头人、博士后人才、重点领域和行业的技术人才等；普通人才，是指后备级人才、青年人才、重点领域和行业的中级技术人才等<sup>[9]</sup>；海外人才，包括海外高层次人才以及各类创新创业人才。除此之外，还有很多的人才培养政策、激励政策、综合类政策，是针对广大科研人员和专业技术人员的，未明确具体的支持对象，从下表2中，我们可以看到，这类政策占了大多数。可见，上海的人才政策以高层次人才的介绍和培养为重点，但是也将更大的精力投入到提高人才整体水平以及人才的产业和教育环境的建设中，给广大的科研人员提供更多的发展机会和空间。

表2 上海科技人才政策面向的人才层次分类表

| 政策面向的人才层次 | 编号                                                 |
|-----------|----------------------------------------------------|
| 高层次人才     | 8, 10,11,12,13,15,17,18                            |
| 普通人才      | 7,9,26                                             |
| 海外人才      | 5, 20,22,29                                        |
| 本市科研人员    | 1,2,3,4,6,14,16,19,21,23,24,25,27,28, 30,31, 32,33 |

### 2.4 科技人才政策的政策类型分析

根据科技人才政策内容的侧重，我们把样本政策分为四种类型：人才引进政策、人才培养政策、人才激励政策、综合类的政策。（1）人才引进政策。包括各种优秀人才的引进，国

内人才引进、海外人才引进、高层次人才引进、优秀毕业生的引进等。在引进人才的时候，一般会涉及人才保障问题。对引进人才的福利保障措施（包括住房、户口、子女配偶问题、医疗问题等），以及发展性的保障措施（比如对引进人才创业的支持、开展研究的支持等）<sup>[10]</sup>。我们把与人才引进息息相关的保障政策也列在人才引进政策中进行分析。（2）人才培养政策。包括各级人才的培养，高层次人才的培养，青年人才的培养，继续教育等。（3）人才激励政策。涉及各种与人才发展直接相关的激励政策，包括各种奖励措施、股权激励、成果转化利益分配、人才流动、职称评定等方面。（4）综合类政策，主要包括综合性的人才发展规划，人才工作体制机制改革等，涉及从人才引进、培养、激励的方方面面。

经过认真的分析，我们把样本政策按照以上的标准进行分类，如下表3所示。其中，人才引进政策8项，占样本政策总数的24.2%，人才培养政策14项，占样本政策总数的42.4%，人才激励政策10项，占样本政策总数的30.3%，综合类政策4项，占样本政策总数的12.1%。

#### 2.4.1 人才引进政策

人才引进，包括国内优秀人才引进和海外优秀人才引进。

（1）国内优秀人才引进。20世纪90年代，上海率先提出构建国内人才高地，以城市户籍为资源，致力于聚集国内的高素质人才，吸引更多精英来上海创业和发展。《上海市鼓励专业技术人员和管理人员从事高新技术成果转化实施办法》、《关于进一步做好本市高新技术

成果转化中人才工作的实施意见》主要是鼓励和吸引专业技术人员、管理人员来沪从事高新技术成果转化工作，引进外省市优秀人才，并为来沪的人员及子女配偶提供户口、入学、就业等各项便利性的福利保障，对优秀人才在报酬、离岗创业、资金支持、职称评审等方面进行激励。

表3 上海科技人才政策政策类型分类情况表

| 政策类型 | 细分领域           | 编号            |
|------|----------------|---------------|
| 人才引进 | 国内优秀人才引进       | 2, 3,4,5,26   |
|      | 海外优秀人才引进       | 5,20,22,29    |
| 人才培养 | 青年人才培养         | 7,9,5,19      |
|      | 学科带头人和领军人才培养   | 8,10,12,13    |
|      | 博士后人才培养        | 11,15         |
|      | 各类创新人才培养       | 23, 25, 31,32 |
| 人才激励 | 鼓励人才从事高新技术成果转化 | 2,3           |
|      | 人才奖励           | 16,17,18      |
|      | 职称评定           | 6,28          |
|      | 人才流动           | 21            |
|      | 成果转化利益分配       | 24            |
|      | 股权激励           | 30            |
| 综合类  | -              | 1,14,27,33    |

《上海市吸引国内优秀人才来沪工作实施办法》，对具有本科以上学历的优秀青年人才实行户籍开放的管理政策，极大的推动了构筑聚集国内人才高地的建设进程。2015年11月的《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国内人才引进的实施办法》，进一步构建更加开放、更具竞争力的国内人才引进政策环境，大力集聚创新创业人才，在评价方法、引进标准、引进对象、政策梯度及办理便捷等方面取得创新性突破，进一步确立了人才引进的市场主体评价权。

(2) 海外优秀人才引进。《白玉兰科技

人才基金管理办法》是通过对国际交流提供资助的方式吸引国内外优秀人才来沪开展科学技术的研究与开发工作，每年资助100人左右，资助的金额视情况定。《上海市浦江人才计划管理办法》2005年开始试行，吸引了大批海外优秀人才来上海创新创业，2015年修订之后重新颁布，主要资助近期回国，来沪从事自然科学、社会科学研究工作或来沪创业、或讲学的海外留学人员及团队，资助的金额在20~50万元之间。

《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》2005年开始实行，2016年重新修订颁布，加大引进海外人才的力度。留学人员包括在国外取得学士学位，或者国内取得学士学位到国外进修学习一年的人员。重点引进战略产业和重点项目急需的高层次留学人员，明确留学人员为本市服务的方式，为其创办企业或其他经济实体提供各种便利以及种子资金和担保资金。更是进一步提高外籍人员和其他符合条件的留学人员的相关待遇，包括户籍或居住证政策、配偶安置、子女教育、社会保险、出入境签证及相关专项服务等。

《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）》由上海市人力资源和社会保障局会同上海市外国专家局、上海市公安局共同颁布，确保政策落地，便于操作。把人才引进的重点放在了海外高层次人才上，明确引进外籍高层次人才认定标准，简化外籍高层次人才办理永久居住证程序，试点为外籍高层次人才办理人才签证（R字签证）对长期在沪工作的外籍高层次人才等人员，优先办理2~5

年有效期的《外国专家证》、完善《上海市海外人才居住证》(B证)政策等。

从上海的人才引进政策的变迁,我们可以看到,上海科技人才引进的重点,从侧重国内优秀人才的引进,到大规模鼓励海外优秀人才、留学生来沪创新创业,再到侧重外籍高层次人才和团队的引进。在海外人才引进的具体政策上不断的探索,一步步更积极、开放、有效。不断优化外籍人才出入境、居留、办理各种证件的条件,出台政策会同相关单位共同制定颁布,增强政策的可操作性。在国内人才的引进方面,户籍一直发挥了重要的吸引力,引进国内人才的标准和条件也在不断的提高,由引进各类毕业生到优先引进重点领域的高层次人才。

#### 2.4.2 人才培养政策

关于人才培养的14项政策,涉及各层次人才的培养和资助,我们按照培养的对象进行分类介绍。

(1) 青年人才的培养。“启明星计划”主要是选拔和培养优秀青年科技人员,资助对象为35周岁以下,具有上海居住证的本科学历以上的人员。以项目扶持的方式,为青年科技人员起步,领衔开展科学技术研究、应用开发、成果转化等工作提供专项经费资助。通过科研实践和其他实践活动,促进优秀青年科技人员脱颖而出,成为学科、技术带头人。上海市大学生科技创业基金是鼓励大学生依托科技自主创新、自主创业,在拓宽大学生就业渠道的同时,培育年轻的技术创新人才。资助分为两种形式,种子资金和创业资金。《白玉兰科技人才基金管理办法》是在吸引国内外优秀人才来沪开展科学技术研究和开发的同时,采用基金资助的

方式,促进优秀科技人才的成长而设立。《上海市人才发展资金管理暂行办法》目的是通过资金的资助,选拔和培养优秀青年专业技术人才,鼓励青年专业技术人员进行科研创新和科技成果转化。支持对象为年龄在40周岁以下的重点领域的优秀青年专业技术人才。重点资助本市战略性新兴产业、高新技术产业培育发展中有重大发明创造、重大技术革新或解决关键性技术难题的专业技术人才,以及在高新技术成果转化中贡献突出的专业技术人才。已列入国家和上海“千人计划”、上海领军人才培养计划、上海市浦江人才计划资助等国家和上海市人才培养和资助计划的,不适用本办法。

(2) 学科带头人和领军人才的培养。为加大高层次人才的培养,上海市出台了优秀学科带头人和领军人才的培养计划。《上海市优秀学科带头人计划管理办法(含B类管理办法)》是以项目资金资助的方式来培养上海市企业技术创新的学科和技术带头人,主要是围绕上海高新技术发展以及企业重大技术攻关等开展研究,开展产学研合作以及申请发明专利等,对项目申请者的条件要求较高,必须是申请当年1月1日年龄未满50岁的国家或省部级重大项目负责人、研究中心的科研骨干、高校博导或硕导。入选人员将获得专项经费资助。

2005年上海市委组织部出台《关于加强上海领军人才队伍建设的指导意见》,就领军人才队伍培养作出了指示,之后市委组织部会同上海市人事局出台了《上海领军人才队伍建设实施办法》和《上海领军人才队伍建设专项资金资助暂行办法》,就基础研究类领军人才、应用开发类领军人才、社会科学和文化艺术类

领军人才、经营管理类领军人才的选拔、培养、资助、服务、考核管理等作出了详细的规定。领军人才按照“道德素质过硬，专业贡献重大，团队效应突出，引领作用显著”的基本条件进行遴选，对领军人才提供专项资金资助：基础研究类（A类）领军人才资助额度10~30万元；应用开发类（B类）领军人才资助额度10~30万元；社会科学和文化艺术类（C类）领军人才资助额度5~15万元；经营管理类（D类）领军人才资助额度5~15万元。

（3）博士后人才的培养。为规范和加强上海博士后管理工作，加大培养和吸引创新型高层次人才工作的力度，上海市出台了《上海市博士后管理工作实施办法》和《上海市博士后科研资助计划管理办法》。前者的出台是主要涉及博士后流动站、工作站、创新实践基地的设立和管理，以及博士后研究人员的招收和管理工作。后者主要是为支持博士后研究人员顺利开展科研工作，以项目资助扶持的方式，为其提供一定的科研条件，以使其顺利地开展工作，并鼓励博士后研究人员出站后继续为上海的经济建设作出贡献。其中，面上项目（A类）资助经费为每个项目4万元人民币，重点项目（B类）资助经费为每个项目16万元人民币。

（4）各类创新人才。《上海市软科学研究计划管理办法》和《上海市自然科学基金管理办法》以项目资助形式，培养各类创新人才。软科学研究项目主要资助与科技创新相关的战略规划、政策法规、体制改革等重大问题，软科学研究基地主要面向与科技创新相关的重要领域和前瞻性课题，开展持续深入探索，提升软科学研究水平和服务决策效能。自然科学基

金主要用以资助本市自然科学方面的基础研究和应用基础研究工作。在自由探索的同时，培育各类科技创新人才，使本市科学技术的发展具有巩固的基础和足够的技术储备。

专项资金面向在沪发展的各类高层次人才开放，为加强规范和引导，市人力资源和社会保障局会同财政局出台了《上海市促进人才发展专项资金管理办法（试行）》。具体专项资金支出范围按照以下五类计划分别明确，上海市浦江人才计划（C类、D类）、上海领军人才培养计划、上海市人才发展资金资助计划、青年英才开发计划、博士后专项补贴计划、其他面向全市的高层次人才选拔和培养计划。《上海市优秀科技创新人才培育计划管理办法》适用于扬帆计划、启明星计划、学术/技术带头人计划和浦江计划（A、B类）的管理工作，以项目形式资助入选者创新创业，包括项目申报、评审、公示、立项、实施、管理等。其中浦江计划由上海市科委与上海市人力资源和社会保障局（简称市人社局）联合设立。

重视人才培养是一个城市人才队伍长足发展不竭的动力。上海市非常重视优秀科技人才的培养，从青年人才、博士后人才到领军人才、学科带头人，形成了一个合理的梯度比例。将资金和管理更加均衡的投入到多层次人才建设中。

### 2.4.3 人才激励政策

人才激励政策共10项，涉及各种与人才发展直接相关的激励政策，包括各种奖励措施、股权激励、成果转化利益分配、人才流动、职称评定等方面。

（1）鼓励人才从事高新技术成果转化工

作。《上海市鼓励专业技术人员和管理人员从事高新技术成果转化实施办法》、《关于进一步做好本市高新技术成果转化中人才工作的实施意见》，这两项政策是为了鼓励专业技术人员和管理人员投身高新技术成果转化工作，加快本市高新技术成果转化和产业化进程而制定的。政策从解决户口、子女和配偶安置、从优相关报酬、职称评审、兼职兼薪、允许离岗创业等多方面作出规定，做好高新技术成果转化中的人才工作。

(2) 人才奖励。为奖励在本市科学技术进步活动中做出贡献的个人、组织，调动科学技术工作者的积极性和创造性，上海市统一设立“上海市科学技术奖”，颁布了《上海市科学技术奖励规定及实施细则》，分五个类别进行奖励评审。为进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展，上海实行阶段性的专业人才奖励政策，对2012年1月1日至2016年12月31日期间符合要求的软件和集成电路企业设计人员进行奖励。

(3) 职称评定。规范职称评审工作，对于促进人才队伍建设有着非常重要的意义。进一步完善本市科技创新领域专业技术职称评聘工作，建立以能力、业绩、贡献为主要指标的人才评价导向，推进人才由体制内评价为主向市场主体评价为主的转变。为畅通优秀专业技术人才职称评审途径、完善职称分类评价措施及相关办法制定了具体的规则。

(4) 人才流动。《关于完善本市科研人员双向流动的实施意见》鼓励和促进高等院校、科研院所与科技企业之间的人才流动，以促进科技成果转化，提升科技创新能力。以更加明

确的规定、优厚的条件支持科研人员双向兼职，鼓励科研人员离岗创业，解除科研人员的后顾之忧。

(5) 成果转化利益分配。《关于改革和完善本市高等院校、科研院所职务科技成果管理制度的若干意见》。提出要进一步扩大单位自主权，完善科技成果转化“利益共享”分配机制，进一步提高单位和科研人员积极性。实施科技成果转化“投资损失”免责政策，消除单位和科研人员后顾之忧。创新科技成果转化支持方式，改进和完善科研管理和评价方式等等，建立以市场为导向的科技成果转化新机制。

(6) 股权激励。《张江国家自主创新示范区企业股权和分红激励办法》，是2016年7月上海市发展改革委等六部门联合修订的，该办法一是激发国有企业、高校和科研院所的创新活力。采取股权、分红权等方式，激励企业、高校和院所中重要的技术人员和经营管理人员，提升其创新的源动力。二是吸引和凝聚创新人才。实施职务科技成果股权和分红权激励，有利于聚集优秀创新人才特别是产业领军人才，做强做大一批具有全球影响力的创新型企业。

有效的激励政策，能够激发各类科技人才的积极性和创造性，更好的服务于城市科技经济的发展。上海的人才激励政策全面具体，一方面注重奖励科研人员潜心从事科学研究，不断完善职称评审制度，激发研究机构各研究人员的创新与活力，另一方面非常重视科技成果转化，从股权激励、成果转化利益分配、人才流动等多个方面激励科研人员积极性，促进科技成果的转化。

#### 2.4.4 综合类

综合类的科技人才政策主要包括四项政策。《上海市加强高科技产业人才队伍建设的若干规定的通知》是1997年上海市人民政府为了加强本市高科技产业专业技术人员和管理人员队伍建设,加快高科技产业化进程出台的政策。鼓励国内外人才的引进,从解决户口、子女及配偶安置、提高待遇保障等方面加强引进人才的各项保障,同时允许专业技术人员及管理人员兼职兼薪,在完善职称评审、加强人才继续教育和人才培养等多个方面做出了具体规定。

《关于实施〈上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020)〉若干人才配套政策的操作办法》,是为落实《上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》(沪府〔2006〕1号)若干配套政策而出台的具体操作办法。该操作办法就支持领军人才和创新团队建设,加快集聚海外优秀人才,支持企事业单位培养和吸引创新人才进行了具体规定,关注引导各类人才向重点领域集聚,加大高新技术成果转化人才引进,加大人才资助力度,强化应用导向,完善专业技术职务评聘制度。

在《关于深化人才工作体制机制改革促进人才创新创业的实施意见》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》出台之前,上海的人才政策相对分散,这两项“实施意见”比较集中、全面的涵盖科技人才相关的各方面举措,形成综合性的人才发展政策,前者被简称为人才“20条”,后者被简称为人才“30条”。人才“20条”是上海首推促进人才创新创

业的政策“组合拳”,聚焦引进、培养、评价、激励等环节为上海科创中心建设提供人才支撑和智力保障,让人才“来得了、待得住、用得好、流得动”,旨在创新更有竞争力的人才集聚制度,建立更加灵活的人才管理机制和优化人才创新创业综合环境。人才“30条”是在涵盖人才“20条”的基础上,针对海外高层次人才引进、人才管理、创新创业激励、环境营造等人才发展体制机制的关键问题,在以往政策基础上进行再完善、再突破、再创新,是人才“20条”的“优化版、加强版、升级版”。

上海的科技人才政策经历了从分散到集中的过程。如果把原来相对较为分散的人才政策称之为“1.0版”,2015年的人才“20条”就是“2.0版”,2016年的人才“30条”则是“3.0版”<sup>[11]</sup>。“2.0版”在人才集聚方面实现了突破,“3.0版”在涵盖“2.0版”的基础上,完善、升级,注重破除束缚人才发展的思想观念和体制机制障碍,向用人主体放权、为人才松绑,科技人才政策再上新台阶。

### 3 结论与启示

总的来讲,上海科技人才政策为科技人才的发展营造了较好的政策环境。上海通过近20年的人才政策法规的建设,基本上形成了国内外人才引进、优秀人才培养、人才激励,包括人才评价、人才流动、人才保障等各个环节的制度规范,科技人才工作不断的制度化、规范化,明确了各类人才的权利义务,以及人才管理单位和人才使用单位的权力和职责,逐步构建了适合科技人才发展的良好的法制环境,为上海

创建具有全球影响力的科技创新中心提供了有力的人才支撑。

据上海市人力资源和社会保障局数据显示,随着上海人才发展环境的进一步优化,上海人才总量和高层次人才数量不断提升。截止2015年底,上海人才总量已超476万人,894名海外高层次人才入选中央“千人计划”,798名海外高层次人才入选上海“千人计划”;3073名优秀留学人员入选“上海市浦江人才计划”;1292人入选上海市“领军人才计划”,1268人入选上海市首席技师“千人计划”。上海已成为海外留学人员回国工作和创业的首选城市之一,目前,常住上海的外国专家达9.3万人,来沪工作和创业的留学人员已达14万余人。<sup>[12]</sup>

上海的科技人才政策为上海的科技人才队伍的建设发挥了很大的作用,但是,整体来看,还存在以下两个方面的问题:一是要注重政策的落实和作用的发挥。目前上海的科技人才政策体系基本完整,为各类人才在沪发展提供了广阔的平台和优越的条件,但是,政策首先要让人知晓才能发挥作用。相关的调研显示只有12%的人反应比较了解政策的内容,50%以上的人表示了解一般或者不太了解<sup>[13]</sup>。所以,要加大政策的宣讲力度,不能说政策出台了,你不了解就是自己的问题。而且,虽然现在人才政策是“3.0版”,是组合拳,但是整个的政策体系还是比较庞大,而且还政出多门,各个部门之间的协调程度较低,不少企业反映这些政策过于庞杂,难以全面了解,甚至有部分企业根本不清楚有哪些政策,更谈不上利用这些政策的优势了<sup>[13]</sup>,所以在政策落实环节受阻。

二是一些政策仍需进一步优化完善。政策

的优化需要在不断的磨合中一步步的推进,上海的科技人才政策,体系基本确定,细节仍需进一步优化。例如目前的落户政策虽然不断完善,落户条件一再放宽,但是国内人才落户仍然很困难。关于职称评定、离岗创业、成果转化利益分配等方面的激励机制,作用未充分的发挥,职称评审与人才特点相结合的还不够,离岗创业仍然面临体制机制的衔接问题,利益分配的具体操作细节仍需进一步明确等。人才激励政策要真正的结合实际,以人为本,以此为基础不断的进行政策的磨合,才能真正的发挥激励的作用。关于人才引进,政府在创造条件吸引人才方面已经出台了诸多的政策,但是在对人才引进的后续跟踪、培养和维护方面存在很大的工作缺失。我们要关注引进的人才在创新创业过程中显现出来的能力和发挥的作用,要关注引进的人才对增强本地科研氛围和科研实力中的作用,同时要关注对引进人才本身的培育和能力提升,让其有更大的发展空间,这样才能最终实现双赢!

## 参考文献

- [1] 新闻晨报.上海发展最重要资源是人才[EB/OL]. [2013-10-27]. <http://news.sina.com.cn/o/2013-10-27/072028541929.shtml>.
- [2] 上海市政府.中国上海[EB/OL]. [2016-12-20]. <http://www.shanghai.gov.cn/>.
- [3] 上海市科学技术委员会.上海科技[EB/OL]. [2016-12-15]. <http://www.stcsm.gov.cn/>.
- [4] 杨小玲,陈刚,王建平等.上海科技人才引进政策综述[J].上海有色金属,2012,33(1):32-34.
- [5] 娄伟.我国高层次科技人才激励政策分析[J].中国科技论坛,2004(6):139-143.
- [6] 黄萃,苏竣,施丽萍,等.政策工具视角的中国

- 风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究, 2011, 29(6):876-882.
- [7] 上海科技人才开发与管理法制化”课题组, 毛大立. 上海科技人才开发与管理法制化:发展历程与未来前瞻[J]. 第一资源, 2011(3).
- [8] 侯羽. 基于文本研究的广州市智慧产业发展政策分析[D]. 广州: 华南理工大学, 2013.
- [9] 王运红, 王弋波, 吴晓莉, 等. 区域人才政策竞争力对比研究[J]. 中国科技资源导刊, 2014(6): 82-89.
- [10] 叶璐, 刘晓农. 区域高层次人才引进政策比较研究[J]. 价值工程, 2012, 31(10):158-159.
- [11] 鲁哲. 上海人才发展体制机制改革步步深化 人才新政进入“3.0”版[EB/OL]. [2016-9-25]. <http://shanghai.xinmin.cn/msrx/2016/09/25/30457727.html>.
- [12] 上海市政府. 上海人才总量已超476万 本市慰问高层次人才和外国专家[EB/OL]. [2017-1-6]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw4411/u21aw1188825.html>.
- [13] 罗娟. 上海建设科技创新中心的创新创业人才政策落实跟踪研究[J]. 科学发展, 2017(3):11-18.