

科技政策研究 (简报)

2012 年第 7 期

(总第 7 期)

上海科技管理干部学院
上海科学技术政策研究所

2012 年 10 月 30 日

【研究建议】

上海科技人才政策现状及实施情况分析

世界范围内的综合国力竞争，很大程度上是人才特别是创新人才的竞争。人才竞争主要是人才政策和体制机制的竞争。为了推进上海科技人才规划政策措施落实，营造适应科学人才观要求的科技人才政策环境，上海科技管理干部学院课题组开展了上海科技人才政策的梳理及问卷调查工作，重点从政策的知晓、执行、受益、认可等方面进行了分析，提出了一些观点和建议，供参考。

一、上海科技人才政策梳理

近十余年，上海针对科技人才的引进、使用、培养与激励等方面，先后出台了若干科技人才的相关政策。在初步了解上海目前科技人才政策情况的基础上，为掌握情况、理清思路，首先对上海相关的科技人才政策资料进行收集，整理分析了 45 条上海科技人才政策，在对政策初步搜集梳理过程中发现，科技人才政策的作用集中在人才引进、激励、培养与使用几方面：

1、**人才引进**，与之相关的政策主要有《上海市居住证转常住户口试行办法实施细则》、《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》、《上海市博士后管理工作实施办法》、《上海市浦江人才计划管理办法（试行）》等，政策要点涉及人才的户籍、居住证、给予科研经费资助等。

2、**人才激励**，与之相关的政策主要有《上海市优秀学科带头人计划管理办法》、

《上海市专利资助办法实施细则》、《关于本市进一步完善高技能人才表彰激励工作的意见》、《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》、《上海市发明创造的权利归属与职务奖励实施办法》等，政策要点涉及专项资助、政府津贴、专利鼓励资助等。

3、**人才使用**，与之相关的政策主要有《上海市专业技术职称（资格）评定与专业技术职务聘任相分离的暂行办法》、《关于在本市行业企业中开展建立高技能人才培养基地试点工作的通知》等，政策要点涉及人才职务职称评审、岗位培养经费投入等。

4、**人才培养**，与之相关的政策主要有《关于加强本市企业职工职业培训工作的实施意见》、《上海市专业技术人员继续教育暂行规定》、《关于本市进一步加快高技能人才培养工作的通知》等，政策要点涉及人才培养基地建设、多元化人才培养方式及人才评价等。

不可避免的是，很多科技人才政策内容及政策要点是交叉相融的，有些政策既包含引进也包含培养、激励，很难清楚确定政策边界。

二、上海科技人才政策特点

（一）科技人才引进政策以户籍、家属安置、住房及补助为主要手段

1、上海户籍及居住证政策

针对外国留学人员及外籍人才等引进科技人才的相关户籍政策，主要包括外国留学人员回国安置及 B 证申领。如：《留学回国人员来沪工作申办本市常住户口实施细则》中规定，符合一定条件的留学回国人员可到上海海外人才服务中心申请本市常住户口。《〈上海市居住证暂行规定〉实施细则》、《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》中规定，符合一定条件的人员可以申请本市的居住证。《上海市居住证（B 证）实施细则》、《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》中规定对来本市工作或创业的已入外籍留学人员，符合条件者可以申请居住证 B 证，其配偶和未满 18 周岁或高中在读的子女可申请偕行人员。这些针对留学人员、外籍人才制定实施的相关户籍政策在一定程度上大大吸引了海外人才。

针对国家优秀科技人才的引进，主要是直接申领本市常住户口及居住证转本市常住户口政策。如：《上海市引进人才申办本市常住户口试行办法》、《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》等。

2、家属及子女的工作及教育安置政策

《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》、《鼓

4 励留学人员来上海工作和创业的若干规定》等都有关于引进人才子女及家属的户籍安置政策。来沪定居工作或创业的高层次留学人员，其本人、随归的配偶、子女或国内随调、随迁的配偶以及其 16 周岁以下或在普通中学就读的子女，可按照本市有关规定向市人事局申请办理本市常住户口或上海市居住证。来沪实施高新技术成果转化的外省市专业技术人员和管理人员，其配偶(含农业户口)及未成年子女可以随调随迁来沪。以合作的形式，或单独承担项目的形式来沪从事高新技术成果转化工作的外省市专业技术人员、管理人员，经上海市高新技术成果转化服务中心推荐，市或区、县政府人事部门批准可将其配偶、未成年子女的户口迁入本市。《关于鼓励海外高层次留学人才回国工作的意见》中提出高层次留学人员：随同海外高层次留学人才回国的家属(含外国籍配偶)在国内就业，用人单位有接收条件的，应为其安排工作。

3、解决住房问题政策

《上海市博士后工作管理暂行办法》提出，本市各设站单位自筹经费招收博士后研究人员，应确保其与本单位其他博士后享受相同条件的住房，设站单位应为博士后提供两居室带家具的住房一套。《关于鼓励海外高层次留学人才回国工作的意见》对回国工作的海外高层次留学人才的住房，采取发放一定住房补贴的办法，由其按照国家有关政策规定租住或购买。有条件的用人单位也可提供一套与其职务相应的国家规定标准的住房，其租金或购房价，享受与单位其他人员同样的政策。

4、津贴等资助政策

《鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》中提出，从事高新技术成果转化的留学人员在上海取得的工薪收入，在计算个税时，可按规定享受加计扣除；留学人员企业注册资金，可执行注册同类企业的最低限额标准。本市设立专项资金，多渠道筹措经费，用于高层次留学人员来上海创业、工作、短期讲学的资金资助和有关补贴。

《关于鼓励海外高层次留学人才回国工作的意见》中规定，在高等院校、科研院所工作的，每月另给相当其工资 5 倍的职务(岗位)津贴，作出重大贡献的，可给予不超过本人工资 10 倍的职务(岗位)津贴。《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》提出，来沪实施高新技术成果转化项目的国(境)外专家，经上海市引进国外智力领导小组办公室批准，可优先获得经费资助、经费有偿使用和贷款贴息。

(二) 重点科技人才培养与激励政策开始向高技能人才倾斜

上海市对科技人才培养政策重点主要为以下四个：《上海市劳动和社会保障局关于本市企业内高技能人才培养和评价的试行意见》、《关于贯彻〈本市推进校企合作

培养高技能人才工作的实施意见〉的办法》、《关于本市进一步加快高技能人才培养工作的通知》以及《上海市“十二五”高技能人才发展(专项)规划》。这四个人才培训政策文件都是关于高技能人才规划与培养的政策。而对科技人才的激励政策中的《关于印发〈关于本市进一步完善高技能人才表彰激励工作的意见〉的通知》，也提出了七大高技能人才激励新举措，除建立突出贡献技师政府特殊津贴制度外，还包括向符合一定条件的高技能人才发放上海市居住证(A类人才引进居住证)，使其在子女就读、社会保险等方面按上海市有关规定享受相应政策待遇，年龄在 45 周岁以下符合一定条件的还可申请在上海市入户。

(三) 科技人才激励政策多以资助奖励为主，手段尚欠灵活

上海出台的对科技人才的激励政策中，多以资金资助、奖金奖励为主。如：2008 年，中共上海市委组织部、上海市劳动和社会保障局、上海市人事局、上海市发展和改革委员会、上海市财政局印发《关于本市进一步完善高技能人才表彰激励工作的意见》，给予突出贡献技师的一次性政府特殊津贴纳入本市科教兴市和人才强市有关评选表彰项目中，并由相关的人才专项资金予以奖励和资助。

再如，《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》对在高新技术成果转化工作中取得显著成绩的专业技术人员，可以优先推荐申报授予国家有突出贡献的中青年专家称号和享受政府特殊津贴。《上海市科学技术奖励规定》对本市的企业、事业单位和个人，包括居住在本市的华侨、外籍华人和中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业中的外籍人员，在取得一定的科技成果后均给予相应的资金奖励。

仅有个别政策涉及股权激励。如：《关于促进科技成果转化的若干规定》中规定，科研机构、高等学校可自行实施转化或与他人合作实施转化，科研机构或高等学校应在项目成功投产后，连续 3-5 年内，从实施该科技成果的年净收入中提取不低于 5% 的比例用于奖励，或参照此比例，给予一次性奖励。采用股份形式的企业实施转化的，也可以用不低于科技成果入股时作价金额 20% 的股份给予奖励，该持股人依据其所持股份分享收益。《上海市促进高新技术成果转化的若干规定》提出，各类企事业单位特别是高等院校、科研机构和国有企事业单位的职务成果，以股权投入方式进行转化的，成果完成人可享有不低于该项目成果所占股份 20% 的股权。

三、上海科技人才政策实施现状

在了解上海科技人才政策面上情况的基础上，为了能较为客观和全面地了解近年来上海科技人才政策的基本状况，课题组以发放问卷的形式进行实施情况分析，调查

问卷主要针对人才引进、人才使用、人才培养和人才激励等四个方面的政策，调查的主要对象是企业和科研院所的经营管理人员（主要是人力资源管理人员）和科技人才，共回收调查问卷 263 份，调查范围涵盖了本市生物医药、新材料、电子信息等高新技术企业以及研究开发、科技管理等人才，所获数据具有一定的代表性，对其统计结果进行分析具有一定的研究价值。

（一）科技人才引进政策的实施情况分析

1、知晓情况

（1）人才对科技政策的知晓程度一般

科技人才和相关企事业单位对政策内容的知晓情况，是为科技人才引进政策充分有效实施的重要前提，因为政策对象的主动申报是人才引进政策实施的主要方式之一。调查发现，人们对于科技人才引进政策的知晓程度一般，只有 21.7% 的被调查者对人才政策措施“很熟悉”或“较了解”，而仍有 23.1% 的受访者选择“了解有限”或者“不了解”，更多的被调查者（45.2%）选择了“一般”。

（2）互联网是主要知晓途径

通过调查还了解到，科技人才对人才引进政策的了解途径主要是通过互联网，所占比例为 60.1%；新闻媒体的报道也占到相当大的比例，为 47.9%；相关政府机构的政策宣传资料、政策宣讲、向政府相关部门咨询等分别占到 36.5%、31.6%和 22.4%。反映出在政策的宣传方面，政府相关部门、管理机构对政策的释疑解惑、深度解读已经得到一定加强，为政策措施的顺利实施进一步创造了条件。

2、执行情况

（1）基本生活保障政策执行比较到位

调查中，52.9%的被调查者认为引进人才的基本生活保障政策是本市现行人才引进政策措施中执行比较到位的；其次是引进人才的科研工作保障政策（37.3%）和创业支持政策（36.1%），而认为引进人才的评优奖励政策执行比较到位的仅有 19%。这反映出科技人才引进政策的执行情况总体得到了肯定。

（2）人才引进办理手续基本认可

对于人才引进办理的手续，接近半数的受访对象由于没有办理过而无法评价；有 38%的受访对象表示还可以接受，在办理过相关手续的受访者中超过了半数；还有 8.4%的受访对象认为手续很顺利。这反映出人才引进办理的手续基本得到了认可，另一方面也显示本市科技企业人才引进的数量还比较有限。

除了有 35.7%的调查对象主要因为对政策不了解而选择“其他”以外，其余受访

者认为政策执行中的主要问题是资料准备过于繁复（30%）、主管部门之间缺乏协调配合（26.2%）、审批周期过长（25.1%）等。

3、受益情况

（1）户籍政策和政府资金支持政策受益最多

引进人才在个人待遇方面受益最多的是户籍政策，占比达 62%；在科研工作方面受益最多的是政府资金支持政策，占比为 55.5%。此二项政策效果较为稳定。

（2）职称评定覆盖率提高

本次调查中，有 64.6%的受访者参加过职称评定，比上一年度的调查结果有了大幅度提高，这与政府相关部门和园区不断完善科技企业人员职称评定工作有密切关系。

（3）政府专项资金覆盖面较窄

在政府有关专项资金方面，受访者中没有享受过一项资金或津贴的比例超过两成，未享受过任何资金或津贴或对专项资金不清楚（因而也未享受过）的受访者分别达到 36.5%和 39.2%。反映出政府专项资金的覆盖面仍然较窄。

（4）政策受益面有待提高

在调查中，仅有 30.4%的调查对象认为自己受惠于科技人才引进政策，这与其他相关问题的调查结果相一致，可见人才引进政策的受益面仍需进一步提高。

（5）引进人才对单位发展的作用得到肯定

引进人才对单位发展是否起到作用，是衡量人才引进政策是否有效的重要指标。调查从优化人才结构、创造科技成果和创造经济效益三个方面加以了解。从调查结果可以看出，在引进人才对单位优化人才结构、创造科技成果和创造经济效益三个方面，半数以上的受调查者都选择了“较有帮助”，分别占比例 52.1%、54.8%、50.2%，认为“帮助有限”或“没帮助”的仅占少数。说明引进人才对单位发展的作用得到了受访对象的肯定。

4、认可情况

通过调查发现，53.3%的被调查者对本市现行人才引进政策措施的总体评价是“效果显著”或“效果较好”，33.8%的被调查者评价“一般”，有 12.9%的被调查者选择“效果不明显”或“无效果”。这说明调查对象对本市现行人才引进政策措施总体上是认可的，但与政策对象的期望还有一定距离，需要在充分了解其需求的基础上不断完善和提高。

（二）科技人才使用政策的实施情况分析

1、荣誉称号比例少，参评程序尚可

调查显示，科技人才在是否获评所列有关重点人才荣誉称号并享受有关资助的问题上，没有获评及未享受相关资助的居首位，占比一半。对于参评程序，半数受访者没办理过，表示不清楚，办理过的受访者中多数表示认可。

2、人才使用政策对单位发展的作用得到肯定

从创造科技成果和创造经济效益两方面来看，半数以上的受调查者都认为人才使用政策对单位发展“较有帮助”或“帮助很大”，分别占比例 55.2%和 51.3%，认为“帮助有限”或“没帮助”的仅占少数。说明人才使用政策对单位发展的作用得到了受访对象的肯定。

（三）科技人才培养政策的实施情况分析

1、科技人才培养政策覆盖面较窄，办理程序尚可

问卷调查中，56.7%的受访者没有接触过人才培养政策，对其不甚清楚。在办理过的受访对象中，多数表示办理程序还可以接受。说明本市科技人才培养政策覆盖面较窄，办理程序尚可。

2、科技人才培养政策的作用得到基本肯定

从对个人和单位两方面的作用看，近半数的受调查者都认为人才培养政策基本能满足人才个人的发展需要，对单位发展也“较有帮助”，分别占比例 47.5%和 46.8%，认为“帮助有限”或“没帮助”的仅占少数。这一结果与人才引进政策、人才使用的调查结果大体一致，说明人才培养政策的作用得到了受访对象的基本肯定。

（四）科技人才激励政策的实施情况分析

1、部分激励政策受益面较宽，程序较便利

与人才使用、培养政策相比，调查结果显示，政府补贴和科技进步奖在受访对象中的获奖面较宽，均为 40%以上；其他激励政策的受益面很有限。享受激励政策的相关程序方面，半数受访者认为可以接受，比较便利。

2、人才激励政策对单位发展的作用得到基本肯定

从创造科技成果和创造经济效益两方面来看，半数左右的受调查者认为人才激励政策对单位发展“较有帮助”或“帮助很大”，分别占比例 52.5%和 46.4%，认为“帮助有限”或“没帮助”的仅占少数。这一结果与其他人才政策的调查结果相似，说明人才激励政策对单位发展的作用得到了受访对象的基本肯定。

（五）上海科技人才政策实施情况的总体评价

调查显示，人才引进、使用、培养和激励四类政策在目标对象、政策设计、政策内容、政策手段等方面得到的评价差异不大，总体上基本能满足本市发展的需要，政策的目标对象范围明确，政策方案比较完备，政策内容较为公平合理，总体效果较好，但与科技人才的要求相比还有一定的距离（见下表）。

表 上海科技人才政策的总体评价

类别	人才引进政策	人才使用政策	人才培养政策	人才激励政策
政策方案比较完备	44%	41.2%	37.4%	34.6%
目标对象范围明确	52.7%	50%	44.5%	42.9%
政策设计易理解、可操作	20.9%	22.5%	22.5%	22.5%
政策手段确有实效	23.6%	26.4%	22%	21.4%
政策内容公平合理	34.1%	28.6%	24.7%	30.8%
各项政策协调一致	8.8%	6.6%	5.5%	7.7%
其他	12.6%	11%	13.7%	11%

（王建平 杨小玲 顾玲俐）

责编：顾承卫 编辑：潘晓燕 电话：(021)69983055 传真：(021)59529353
地址：上海市嘉定区城中路 37 号 邮编：201800 邮箱：sistp@sistm.edu.cn