

上海市引进海外科技人才政策实施情况研究

顾承卫, 田贵超

(上海科技管理干部学院, 上海科技政策研究所, 上海 201800)

摘要:从“引得进、留得住、用得好”三个维度,并细化为九个指标对上海市引进海外科技人才政策的执行情况和效果进行了考察。经过分析得出综合结论,上海在执行引进海外科技人才政策方面,取得的成绩一是为人才发展营造了较好的政策环境,二是推动了海外人才工作的制度化、规范化;但是还存在着国际人才的集聚度很低、对海外一流人才吸引力不大、人才制度和发展环境与国际一流水平还有一定差距等不足。

关键词:上海市;海外科技人才;科技创新

中图分类号:G301 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2015)07-0099-09

近十多年来,上海围绕建设“四个中心”的发展目标和增强城市国际竞争力的发展主线,逐步确立了人才工作的国际化和市场化方向,把吸引海外高层次人才作为建设国际人才高地的重要任务之一,大力推进国外高层次人才与智力的集聚工程,上海的留学生和外籍人才引进工作得到稳步推进。

2014年5月22日,习近平总书记在上海召开的外国专家座谈会上提出,让有志来上海发展的国际化人才“来得了、待得住、用得好、流得动”。借鉴习近平总书记的思路,我们从“引得进、留得住、用得好”三个维度来考察上海市引进海外科技人才政策的执行情况和效果。

1 “引得进”维度

海外科技创新人才能否顺利引进,主要取决于三个方面的影响因素:一是需求因素,二是政策因素,三是渠道因素。只有在需求、政策、渠道三方面因素都满足的条件下,人才引进才能得以顺利进行,一个地区才能真正“引得进”自己发展所需的人才。

1.1 引才岗位需求

2006年党中央提出上海要实现“四个率先”,大力推进“四个中心”建设。2014年党中央又赋予上海建设具有全球影响力的科技创新中心的重任。上海对海外高层次人才的需求大大增加。为适应“四个中心”和“全球科技创新中心”建设的要求,上海将重点

集聚新能源、新材料、生物医药、信息技术、航空、城市规划、环境保护、创意产业、文化艺术等一大批紧缺人才。

招聘和引进海外人才成为当前上海人才市场的一大热点,上海人才市场对海外优秀人才需求量迅速增大。据统计,上海金融证券、国际商务、投资管理、跨国经营、国际航运、信息工程、微电子、生物医药、国际法律、项目评估、城市规划、现代农业、中介咨询、高等院校等一些行业 and 单位纷纷把求贤视野转向海外高层次的优秀人才。上海的一些企事业单位已经先一步加入国际化的人才资源竞争。

1.2 引才政策措施

2005年年底,上海建立“海外人才工作联席会议制度”,整合市发改委、科委、教委、外资委、外办、公安局、劳动局、财政局、工商局等相关政府职能部门的力量。2010年,上海设立海外高层次人才引进工作小组,协调上海“千人计划”的实施,同时设立上海市海外高层次人才引进工作专项办公室,作为工作小组的日常办事机构,负责海外高层次人才引进工作。上海推出“千人计划”网站,开设网上沙龙,网络服务的窗口,搭建网上互动平台。

上海成立了市外国专家局,建立了上海国际人才交流协会,已初步建立外国专家管理的框架体系。2005年3月在上海人事局设立“上海市外国专家行政许可审批业务受理处”,负责履行外国专家行政许

收稿日期:2015-04-13

基金项目:国家科技部国际合作司委托项目。

作者简介:顾承卫(1974—),男,安徽寿县人,上海科技管理干部学院、上海科技政策研究所,副教授,法学博士,政治学博士后,研究方向:科技政策学、科技人才学;田贵超(1982—),男,山东临沂人,上海科技管理干部学院、上海科技政策研究所,助理研究员,管理学博士,研究方向:科技政策,科技智库。

可的各项审批职能,从而将全市外国专家的管理进一步纳入规范化、法制化的轨道。制度政策建设方面,上海于 1994 年颁布的《上海市引进国外专家暂行办法》,在指导与规范本市外国专家的引进工作方面起到了积极作用。

上海市引进海外科技人才的重点政策主要有 8 项:

表 1 上海市引进海外人才重点政策

序号	政策名称	文号或发文时间
1	上海市引进海外高层次人才留学人员若干规定	1997-4-10
2	关于本市实施“万名海外留学人才集聚工程”的意见	沪人[2003] 123 号
3	上海市浦江人才计划管理办法(试行)	沪科[2005] 171 号
4	鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定	沪府发[2005] 34 号
5	关于海外高层次引进人才享受特定生活待遇若干规定的实施意见	组通字[2008] 58 号
6	上海市关于实施海外高层次人才引进计划的意见	沪委办发[2010] 28 号
7	关于印发《留学回国人员来沪工作中申办本市常住户口实施细则》的通知	沪人社发[2010] 58 号
8	关于具有本市户籍留学人员其持外国护照子女享受优惠政策的通知	2012-3-1

表 2 上海市主要科技人才计划

序号	名称	启动时间	备注
1	青年科技启明星计划	1991 年	资助优秀青年科技人才(≤35 岁)
2	优秀学科带头人计划	1994 年	资助学科带头人(≤50 岁)
3	浦江人才计划	2005 年	为海外高层次人才(≤50 岁)来沪工作和创业提供“第一桶金”
4	雏鹰归巢计划	2008 年	聚焦哈佛、斯坦福、剑桥、牛津等世界排名前 100 的名校,选择最优秀的留学人员以及在国外跨国公司中担任中高级职位的海外高层次人才进行跟踪联系,纳入高端海外人才储备库
5	上海市“千人计划”	2010 年	力争用 5~10 年时间,引进一批紧缺急需的海外高层次人才,建立 20~30 个市级海外高层次人才创新创业基地,为引进人才一次性提供 100 万元的生活资助
6	青年科技英才扬帆计划	2014 年	为优秀年轻人才(≤32 岁)提供启动资金,独立开展科研工作

四是利用中介机构引才。如 2013 年 9 月公布的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》提出,要坚持先行先试,“允许设立中外合资人才中介机构”,“允许港澳服务提供者设立独资人才中介机构”。这些人才中介机构在境外拥有大量资源,其入驻自贸区,意味

上海的主要科技人才计划中,“浦江人才计划”是全国范围内针对留学人员的最大资助项目,2005 年设立时规定由市人社局和市科委每年出资 4 000 万元(后增至 4 750 万元),专门用于资助那些来沪创业的“海归”,解决他们创业初期遇到的资金瓶颈问题。

1.3 人才引进渠道

经过多年探索和实践,上海已经建立了灵活、畅通、多样化、立体式的引才模式和机制。

一是“走出去”海外揽才。为了全方位地参与国际人才竞争,自 2001 年起上海国际人才交流协会依托驻外使领馆和海外留学人员组织,先后在美国硅谷、法国巴黎、英国伦敦、德国汉诺威、日本大阪、澳大利亚悉尼、中国香港、美国华盛顿、加拿大多伦多设立了 9 个海外工作窗口,加强与中国驻外使领馆、国家外国专家局驻外机构、在外留学人员组织、中资机构、华人华侨组织等联系,成为在海外直接为上海引才服务的窗口。

二是“请进来”引才留才。依靠已经来沪工作的专家、高级人才的推荐、介绍等方式,吸引更多海外高层次人才来沪工作、定居,海外人才队伍像滚雪球似的越滚越大。

三是“借外力”合作聚才。单独举办或者利用国家和外省市举办、以及联合举办的各类留学人才项目交流会等载体引进海外创新人才。2007 年以来多次利用国家教育部、上海知名留学人才网站开展留学人才网上洽谈、项目对接和实时视频交流。2012 年上海举办首届“国际英才创新创业活动周”,吸引更高层次、更广领域的海外高层次人才来沪创新创业。

着无论是企业主向海外招聘,还是外资企业在内地招聘,都便利不少。

五是通过项目引才。2011 年国家外国专家局启动实施“外专千人计划”和“高端外国专家项目”以来,上海市外国专家局牵头上海市有关行业主管部门和

引智单位,围绕大型客机研制、高端海洋装备等国家和本市重点项目和重大工程建设,大力引进船舶、汽车、机电、生物医药、新能源、新材料等先进制造业发展和高新技术产业领域等所需的高端外国专家。

六是实施重大人才工程引才。2012 年上海以实施重大人才工程为突破口,力争在统筹推进各类人才队伍上有重大突破。计划再用 5 年时间,形成总量达 1 000 名的创新型科技领军人才及创新团队。首席技师培养计划力争用 3 年左右时间,选拔培养 1 000 名首席技师。2012 年,中组部推出面向国内高层次人才“国家特殊支持计划”(“万人计划”)。根据中组部的要求,上海根据实际需要,启动实施了国际金融人才开发计划、国际航运人才开发计划、国际贸易人才开发计划、战略性新兴产业人才开发计划等 16 项重大人才工程。

1.4 引才规模和数量

经过多年发展,上海海外人才规模位居全国前列,目前已初步建成一支素质高、结构优、适应产业发展和符合上海重大工程、重点项目建设需要的海外高层次人才留学人才队伍。上海参与国际人才竞争的能力显著提升,人才国际化程度不断提高。两轮“海外高层次人才集聚工程”分别集聚 20 527 名海外人才、5 万余名各类海外高层次人才;“浦江人才计划”已经从 30 多个国家引进 2 502 人(含团队),资助总额近 4.5 亿元,项目承担者中已有 106 人入选国家“千人计划”,72 人入选国家杰青,1 人入选中国科学院院士,31 人入选国家 973 计划和重大科学研究计划首席科学家,61 人入选上海“千人计划”专家;还有多人获得了其他各类高层次人才称号。目前上海有国家“杰青”基金资助学者 413 名,占全国总量(3 004 人)的

13.7%。获资助者后续承担了一大批国家级、省部级和横向课题,获得了其他各级各类奖项,经第三方评估,放大效应为 4.5 倍。

2013 年“浦江人才计划”资助 288 位(含团队)海外优秀留学归国来沪工作的科技人员,资助经费合计 4 648 万元。523 名优秀海外高层次人才进入到“雏鹰归巢计划”人才库,为“千人计划”等各类海外高层次人才引进计划提供了扎实的人才储备。

自 2008 年中央“千人计划”实施以来,截至 2013 年底落户上海的海外高层次人才共有 498 人,占全国的 15%。其中,创新人才 432 人,占总数的 86.7%;创业人才 66 人,占总数的 13.3%。^[1]

目前,在沪工作和创业的留学人员从 1996 年的 1.5 万人增加到 11 万余人,居全国之首。2013 年有 10 718 名留学人员选择落沪。在所有留学人员中获得博士或硕士学位的占 90%以上,来自全球 113 个国家和地区,其中美国、英国、德国、澳大利亚、日本等发达国家占 70%。

留学人员中有两院院士 121 名,占全市两院院士的 72%;有国家 973 项目首席科学家 116 人次,占全市 973 项目首席科学家的 93%。到 2014 年底入选中央“千人计划”专家 626 人(含 10 名非华裔外国专家),上海“千人计划”专家 557 人。2 502 名留学人员入选上海市“浦江人才计划”。

在沪常住外国专家超过 8.8 万余人,约占全国的 1/6,其中获中国政府“友谊奖”的有 43 人,诺贝尔奖获得者 2 人,办理台港澳人员就业证达 2 万余张,数量均居全国前列。21 名外国专家入选“外专千人计划”,数量位居全国第二位;38 名外国专家荣获中国政府“友谊奖”。

表 3 上海引进海外人才的基本情况

类别	总量	基本情况
留学回国人才基本情况	11 万余人,居全国之首	1、学历和知识结构合理,高层次人才比较集中。大批留学人员在跨国公司和著名国际机构中担任高级管理职务; 2、择业渠道多元化,向非公领域集聚趋势明显。2003 年以来来沪留学人员中 70%流向非公领域; 3、创新创业活动踊跃,成为自主知识产权创业的主力军。留学人员在沪创办企业 4 700 余家,占全国比例达 1/4,总注册资金超过 6.7 亿美元,并且大部分具有自主知识产权。
吸引外国专家总体情况	常住外国专家 8.8 万余人,约占全国的 1/6	1、文教类专家,主要分布在高等院校、科研院所、中小学校、文化艺术单位、新闻传媒单位及体育单位等,约占总数的 28%; 2、经济类专家,应聘在外商投资企业中担任副总经理以上职务或享受同等待遇的外国籍高级管理人员或专业技术人员,约占总数的 55%; 3、技术、管理类专家,应聘来沪从事经济、技术、工程、金融、财会、税务、旅游等领域工作,或具有特殊专长,约占总数的 17%。 来源国前五位:美国、英国、日本、加拿大、澳大利亚。 年龄结构:主要在 25~64 岁之间,其中 25~34 岁占 34%,35~44 岁占 30%。

续表 3

类别	总量	基本情况
引进港澳台专才基本情况	约 4 万人 (2011 年)	2003 年 10 月出台《关于加强沪港经贸合作初步意见》,提出进一步加强沪港专业人才交流与合作。上海分别开展引进千名香港专才来沪、博士后项目合作、沪港两地公务员挂职交流培训、专业资格互认等工作,鼓励香港各类专才来沪工作。在沪的香港专才 90%具有多年专业服务经验,年龄大多在 30~50 岁之间,集中在外资企业(65.9%)和民营企业(25.6%)。
外国人就业基本情况	持有效《外国人就业证》、实际在沪就业的外国人超 7 万人,占全国 1/3 (2012 年)	1、国别来源多样、年龄结构较为合理。分别来自 209 个国家和地区,前三位的是日本、美国和韩国。年龄为 18~51 岁,其中 31~40 岁占 36%,41~50 岁占 31%。 2、在沪就业的行业分布广泛,主要分布在商务服务业和制造业。 3、人员结构呈现三高趋势:层次高,绝大部分从事管理和技术工作;学历比较高,90%以上具有大学本科以上学历;在外商投资企业工作的比例较高。

2 “留得住”维度

主要是指引进的海归人才能够较长时间在本地
区定居工作。一般而言,凝聚和吸引优秀人才,一靠
事业发展,即所谓“事业留人”,二靠环境因素,良好的
创新创业环境和生活环境是人才特别是高层次人才
能否留得住的核心和关键,三靠待遇因素,良好的待
遇和比较体面的工资收入既是其事业发展的良好保
障,也是对其社会价值的一种认同,因而对留住人才
也具有较好作用。

2.1 环境留人

1)营造创新创业环境。上海注重人才引进的工作
载体建设,设立海外高层次人才创新创业基地,建设留
学人员创业基地,积极建设创新引智基地,建设人才管
理试验区(人才特区),建设海外人才服务平台。建立
了一批载体平台、园区,推出了一批引才项目、计划。
在载体平台方面,在沪国家级创业基地有 12 家。

表 4 上海国家级创业基地(人才基地)

	名称	性质
1	中国商用飞机有限责任公司	中央在沪单位
2	上海交通大学船舶与海洋工程国家实验室	中央在沪单位
3	中科院上海生命科学院	中央在沪单位
4	宝钢集团公司	中央在沪单位
5	复旦大学	中央在沪单位
6	上海张江高科技园区	地方园区类基地
7	上海紫竹科学园区	地方园区类基地
8	上海杨浦知识创新基地	地方园区类基地
9	上海国际汽车城	地方园区类基地
10	上海陆家嘴金融贸易区	地方园区类基地
11	上海漕河泾新兴技术开发区	地方园区类基地
12	上海财经大学	地方园区类基地

在留学人员创业园建设方面,上海市人社局与相
关部门或区政府先后共建了留学人员创业园 11 家,
其中张江、嘉定为国家级留学人员创业示范基地。

表 5 上海留学人员创业园

	创业园名称	重点领域	备注
1	上海张江国家留学人员创业园	信息技术、生物医药、新材料、光机电一体化	国家级留学人员创业示范基地
2	上海嘉定留学人员创业园	汽车零部件、汽车新能源、汽车相关高科技创业、现代服务业	国家级留学人员创业示范基地
3	上海漕河泾留学人员创业园	计算机信息、生物医药、新材料、光机电一体化	
4	上海虹桥临空留学人员创业园	IT 产业、电子商务	
5	上海留学人员科技创业孵化基地	生物医药、电子信息、通讯技术、光机电一体化、新材料、能源产业、机械制造	
6	上海宝山留学人员创业园	电子信息、新材料、生物医药	
7	上海杨浦知识创新区留学人员创业园	教育服务、科学研究、科研成果孵化、产学研一体化	
8	上海莘闵留学人员创业园	生物医药、现代装备、软件、新材料	
9	上海徐汇留学人员创业园	软件产业、生物、高科技产业	
10	上海普陀留学人员创业园	软件产业、硬件研发、创意产业、数字媒体	
11	上海南汇留学人员创业园	医疗领域先进制造业以及与之相配套的生产性服务业	

2012 年上海市又建立了全国首个“千人计划”创业园：上海“千人计划”创业园。初步形成了全方位、相互呼应、相辅相成的合理布局，为海外留学人员营造优良的创业环境。

2)优化生活居住环境。不断优化引智环境，让海外人才“待得住”，上海积极探索创新，出台了相关意见。上海着力做好为海外人才服务工作，消除人才归国(来华)的不适应感，解除人才的后顾之忧。国家“千人计划”启动后，上海积极做好相关政策落地和服务工作，及时起草并与市委组织部等 13 个部门出台了《本市贯彻中央〈关于海外高层次人才享受特定生活待遇的若干规定〉的实施意见》，解决了“千人计划”专家居留和出入境、落户、资助、社

会保险、医疗保障、住房、子女就业、配偶安置、税收等 16 大类 40 项问题。为了提供高效优质的服务，还专门设立了“千人计划”服务窗口，并在浦东、杨浦、徐汇、闵行、嘉定等海外人才集中的 5 个区设立了分窗口，形成“1+5”联动机制，为入选专家提供“一口受理，全程服务”。

上海在 2002 年率先推出了有“地方绿卡”之称的《上海市居住证》B 证，给予海外人才以市民待遇。2013 年又出台实施《上海市海外人才居住证管理办法》，对相关政策予以升格完善。目前，申城每年为引进的具有中国国籍的回国留学人员办理落户超过 6 000 人，其他外籍留学人员，外国专家等，从 2002 年至今共办理《上海市居住证》B 证 7 万余张。

表 6 上海为引进海外人才提供的便利服务

1	户籍或居留证政策	在居住证、居住证转办户籍、直接进沪等方面都有相应优惠政策
2	配偶安置	配偶由用人单位协调安排工作或发放生活补贴
3	子女教育	子女就学按本人意愿，由有关部门协调解决
4	社会保险	引进人才及其配偶、子女，可参加中国境内各项社会保险，包括基本养老、基本医疗、工伤保险等
5	出入境签证	对国家千人提供 2—5 年有效期的多次出入境签证
6	服务	设立“千人计划”科技事业发展服务专窗，提供科技政策咨询、计划项目申报等专门服务

2010 年起，上海市连续 5 年在国家外国专家局组织的“魅力中国——外籍人才眼中最具吸引力的十大城市”评选活动中名列前茅。在 2014 年 5 月 22 日上海召开的外国专家座谈会上，习近平主席专门提到上海两次获评为“外籍人才眼中最具吸引力的中国城市”的事情。

2.2 待遇留人

上海制定多项政策，规定给予海外高层次人才收入税收减免、申报科研项目优先支持、科研奖励等条件。2008 年上海出台《关于海外高层次人才享受特定生活待遇若干规定的实施意见》，在沪入选中央“千人计划”的专家，包括中央在沪机构引进的中央“千人计划”专家，可享受 12 方面的特定生活待遇。政策规定，市、区财政以及单位共同给予引进人才每人 100 万元人民币的配套资金，用于改善引进人才的工作生活条件。配套资金中的 50% 与工作业绩挂钩，50% 用于改善生活待遇。本人及其配偶子女可按规

定享受医疗和医疗保险保障待遇，单位为其购买商业医疗保险。本人可享受医疗照顾人员待遇。愿意购房的，可参照本市居民购房政策，购买自用商品房一套，单位可给予资金资助。未买自用房的，单位提供一套建筑面积不低于 150 平方米的住房供其使用。自己租房的，由单位为其提供租房补贴。来沪时取得的一次性补助(视同国家奖金)和本市给予的配套补助，均视同市政府奖金，免征个人所得税。5 年内境内工资收入中的住房补贴、伙食补贴、搬迁费、探亲费、子女教育费等，按国家税收法律法规的规定税前扣除。单位参照引进人才在海外的收入水平，协商确定引进人才的合理薪酬，引进人才的薪酬可不受国内薪酬体系的限制。对作出突出贡献的海外高层次人才，可按国家相关规定实施期权、股权和企业年金等中长期激励方式。当然，目前这项政策的受惠面还比较窄，仅限于入选国家“千人计划”的专家，有待于拓宽政策覆盖面。

表 7 上海外籍人员个人所得应纳税和适用税率表

应纳税所得项目	应纳税所得额	适用税率
工资、薪金所得	每月收入额减除 4 800 元费用后的余额	5%~45% 超额累进
个体工商户的生产、经营所得	每一纳税年度收入总额减除成本费用及损失后的余额	5%~35% 超额累进
对企事业单位承包经营、承租经营所得	每一纳税年度收入总额按月减除 4 800 元费用后的余额	5%~45% 超额累进

留学生在上海浦东新区注册公司,可享受财税政策、资金支持、子女入学等多方面的优惠政策。财税政策方面,高新技术企业享受“二免(2 年内免税)五减半(3~7 年税收减半)”优惠;资金支持方面,可申请每年 200 万~1 000 万元资金资助,每年 4 000 万元发展基金,每年 5 200 万元的风险投资资金。子女入学方面,随归的未成年人子女由新区留学生服务中

心和教育主管部门统一安排,择校入学;国外生活五年以上,在语言文字适应期(三年)内升学,按有关规定享有加分优惠;浦东设有外语教学的外国语学校。

在上海,海外科技人才可遵循相关规定,申请市人才发展基金、市白玉兰科技人才基金、市浦江人才计划、“东方学者”计划以及“千人计划”等,获得不同的年度资助。

表 8 上海对海外人才的主要科研资助

计划名称	设立部门	资助对象	资助强度(万元)	年度资助总额度或总名额	设立时间
上海市人才发展基金	市人事局	来沪工作和创业的优秀人才;从事自主知识产权项目研究、高新技术成果转化或其他上海特殊紧缺急需的优秀专业技术人才。	5~20	约 700 万元	1996
上海市白玉兰科技人才基金	市科委	资助境内外优秀人才来沪合作开展长期或短期科学研究、技术开发、成果孵化和转化、科学知识普及教育以及科技管理等活动。	视情况定	约 100 人	1997
上海市浦江人才计划	市人事局 市科委	应聘来沪从事自然科学、社会科学研究和工作的,或在上海创办企业的,或来沪讲学、进行咨询的留学人员及团队,以及其他上海特殊急需的留学人员及团队。	20~50	4 000 万元	2005
高校特聘教授(“东方学者”)岗位计划	市科委 市教委	主要资助从海外引进、在上海高校从事学科建设的高水平学科带头人及团队。从事自然科学类研究的需 40 周岁以下,从事人文社会科学类申请者需 45 周岁以下。	岗位: 40—60; 个人: 每年 10	2 500 万元	2007
上海“千人计划”	市人才办	各类海外高层次人才。	50	2 000 名左右 (5~10 年)	2010

2.3 事业留人

“如果一个人才仅仅是冲着几百万元的政府资助而来,那么这个人究竟是不是人才就要打一个问号。”上海市公共行政与人力资源研究所研究员沈荣华的调查发现,83%的海归不是为了钱而回来的。“能否留住一个人才,要看他的事业能不能发展起来。政策创新要重点从人才事业成功的各种要素入手。”^[2]

海外人才之所以选中上海、留在上海,是因为这里有他们的事业。目前留学归国人员已经成为上海高科技研究和开发的一支生力军。截至 2014 年,留学归国人员在沪创办企业 4 800 余家,占全国比例达 1/4,总注册资金超过 7 亿美元,并且大部分具有自主知识产权。这些企业主要开发高科技产品,其中包括微电子、生物医药、信息技术、环境保护、高新材料等领域。留学人员企业一半以上集中在留学人员创业园中,形成了一个高层次、高技术、智力密集型的留学人员企业家群体,并涌现出一批留学人员高新技术企业,如展讯通信、联影医疗、药明康德等。

中科院上海生命科学研究院自 2002 年以来先后引进数位顶级科学家,担任主任、所长等职。这些国际知名的科学家在确定科技创新目标、推进管理改革、加强队伍建设等方面发挥了重要作用,使研究院呈现出新的发展势头。

表 9 中科院上海生命科学研究院引进的国际著名科学家(部分)

姓名	国籍	原单位	在中国任职(中科院上海生命科学研究院)
蒲慕明	美国	加州大学伯克利分校	神经科学
乌里·施瓦茨(Uli Schwarz)	德国		交叉学科研究中心主任
臧敬五	美国	贝勒医学院	健康科学中心主任
史香林	美国	西弗吉尼亚大学	营养科学研究所所长
杜文圣(Vecent)	法国	里昂 P4 实验室	上海巴斯德研究所所长
德雷斯(Dress)	德国		马普计算生物学研究所外方所长

3 “用得”好”维度

评价海外人才“用得”好”可以从两个层面展开：一是显性的成绩，即人才在创新创业过程中显现出来的能力和发挥的作用，这可以用创新创业成果等方面的指标进行衡量；二是隐性的效果，如对增强本地科研氛围、开阔本土科研人员的眼界、带来前沿的研究信息和研究方法、带动国际学术交流合作、提升科技人才国际化水平、乃至促进城市居民对知识和人才的尊重等多方面起到的作用。

3.1 科研成果产出

目前上海的留学生和海外人才已经成为上海创新驱动发展的重要组成部分和中坚力量。留学归国人员中有两院院士 121 名，占全市两院院士的 72%；有国家 973 项目首席科学家 116 人次，占全市 973 项目首席科学家的 93%，上海绝大部分 973 计划首席科学家均为留学回国人才。2 000 余名留学人员在驻沪跨国公司和著名国际机构中担任中高级管理职务，100 多名留学人员走上厅局级领导岗位。

2013 年中国的国际专利申请量(PCT)达到创纪录的 21 516 件，中国申请量仅次于美国和日本，成为《专利合作条约》体系中的第三大用户。从 2008 年以来上海的 PCT 专利申请量虽有起伏，但是在全国各省市中一直处于高位水平，维持在全国前 5 名的位置。这其中有很大比例 PCT 申请量来自留学生创办的企业，留学生企业为此作出了很大的贡献。^[1]

2013 年上海科学家在《科学》,《自然》,《细胞》等国际权威学术期刊上发表论文 42 篇，占全国总数的四分之一以上。这些顶尖学术论文中，包含有留学归国学者的贡献，既有他们独立完成的，也有他们与国内学者合作完成的。

上海引进的外籍专家因为在上海创新驱动、转型发展中所做出的突出贡献，多人获得中华人民共和国国际科技合作奖和上海市国际科技合作奖。

3.2 创业成效

上海的海外人才队伍有力推进了上海创新驱动发展的步伐，创业成效显著，引起各方关注和肯定。在产业方面，引进人才在新能源、新材料、装备制造、生命医药、节能环保、农业安全等领域实现重大创新，在新技术、新产品研发上填补不少国内空白，在推进上海市创新驱动发展的进程中扮演着重要角色。如浦东国际机场、上海化工区、磁浮列车、东海跨海大桥、洋山深水港、F1 赛车场、上海口岸通关数据处理平台建设(大通关)等重大工程、重点项目建设都引进了外国专家帮助解决关键技术难点。2013 年底，中

国商飞公司通过长期聘用、技术培训交流、项目合作、咨询服务等多种形式，先后引入外国专家近 900 名。引进的专家为大型客机研制项目中的机体结构强度设计、气动噪声设计、机翼气动设计优化、机翼增压装置设计、机载软件设计及复合材料工艺制造、适航等关键技术攻关提供了有力的智力支撑。

表 10 上海引进外籍专家获得
中华人民共和国国际科技合作奖情况

	获奖者	原籍	在上海任职单位
2010 年	克劳斯·托普弗 (Klaus Toepfer)	德国	同济大学环境与可持续发展学院首席教授
2011 年	德乐思	德国	中国科学院—马普学会计算生物学伙伴研究所首任执行所长
	戴宇阁	法国	上海交通大学医学院顾问
	约翰·巴士威	英国	上海市农业科学院客座研究员
2012 年	费立鹏 (Michael R. Philips)	加拿大	上海市精神卫生研究所干预研究室主任
2013 年	倪军 (Jun Ni)	美国	上海交通大学
	赫伯特·雅克勒 (Herbert Jaeckle)	德国	中科院—马普学会计算生物学伙伴研究所

留学归国人员在沪创办的 4 800 余家企业多数都是高科技企业，不少还填补了国内科研领域的空白，还有部分属于现代服务业。上海留学人员企业在自身发展壮大过程中，不仅将留学人员在外国学到的新知识、新技术，以及国外资金、国外客户、对外联系渠道等一体引进上海，促进了上海高新技术产业等方面的发展，而且直接为上海创造了财富，增加了国家和地方税收，提供了就业岗位等。

3.3 对国内人才的培养及带动情况

上海多年来大力引进海外高层次人才，对于本市的学科、人才发展起到了很大带动作用。例如“长江学者奖励计划”通过科学设岗、加大支持力度、聚集优秀人才，发挥长江学者在学科建设中的“突击队长”作用，发展优势学科、培育交叉学科和新兴学科，加强国际交流与合作，推动一批重点学科赶超国际先进水平。

2013 年上海光源光束线站项目建设过程中引进来自美国、英国、德国、日本等国的 17 位专家，外国专家与中方科研人员针对技术问题开展讨论，为运行、维护和更新上海光源光束线站的控制和数据获取系统，以及后续光束线的建设提供了重要参考。同时，

外国专家还带来了新颖的学术思想,帮助中方科研工作快速进入本领域的国际前沿。

上海外专局相关负责人 2014 年 9 月表示:“目前,已经有 100 多位海外人才担任了副厅长局级以上的领导职务,他们在上海被委以重任,成为推动上海经济社会发展的重要力量。我们将不断加强体制机制改革创新,进一步优化海外引智工作发展环境,为促进上海经济社会发展提供有力的海外智力支撑^[3]。”

3.4 促进国内科研管理及理念的国际化

一是在全社会形成积极引进外国专家的共识。近年来越来越多的跨国公司地区总部迁往上海,或在上海设立研发中心,并从全球挑选高级管理人员和技术专家到上海任职。上海已成为跨国公司全球研发网络的关键节点和重要枢纽。国家科技部发布的《全国科技进步统计监测报告》显示,上海综合科技进步水平指数已连续 5 年位列全国第一位。

二是探索了具有国际竞争优势、体现上海城市发展特点、有效开发利用国际人才资源的新路。首先,提升了人才政策的开放水平。通过建立引进政策体系,破除人才流动壁垒,建立人才签证制度,为外籍人才发放“永久居留证”并给予相应国民待遇,向世界展示了我国广纳天下英才的形象。其次,探索了人才工作新机制。鼓励支持人才基地等试行新机制新办法,在人才投入、使用、激励、服务等方面,完善政策措施,构建创新平台,积累了丰富的经验。再次,开辟了人才管理改革试验区。提出了以浦东国际人才创新试验区为引领的改革试验区,在吸引用好海外人才方面先行先试,促进了人才、科技、产业协同发展。

4 综合分析结论

4.1 实施较好的方面

一是为人才发展营造了较好的政策环境。上海通过海外人才政策法规的建设,基本形成人才培养、人才使用、人才流动、人才引进、人才激励、人才评价、人才保障、人才安全各个环节的制度规范,明确了各类人才的权利义务以及人才管理使用单位的权力职责,构建了适合人才发展的良好法制环境,为实施人才强市战略提供了有力的制度保障。

二是推动了海外人才工作的制度化、规范化。通过海外人才政策的建设,上海已经基本上确立了海外人才管理的制度框架,明确了党和政府各级组织在海外人才工作方面的职责,确立了外国专家、留学归国

人才等不同人才的引进、使用、考核、激励等机制,有力地推动了海外人才管理的科学化水平。

4.2 存在的不足

上海在海外高层次人才工作方面存在的不足主要是:首先,上海目前国际人才的集聚度依然很低。近年来在沪外国人的数字逐年增长,到 2012 年底达到 17.41 万人,但总体看,在沪外国人占常住人口的比例还较低,仅为 0.73%,与纽约、香港、新加坡等城市差距较大。

表 11 上海与主要国际大都市外籍常住人口比较

	上海	纽约	新加坡	香港
常住人口(万人)	2 380.43	825	507.67	707.1
外籍常住人口总量(万人)	17.41	306.7	184.6	58.2
比例(%)	0.73(2012)	37(2011)	36.3(2011)	8.2(2011)

其次,上海对海外一流人才吸引力还不大。目前上海已具备吸引国内外一般人才的条件和环境,但对国际一流人才的吸引力仍显不足。尽管外国科研人员远期看好包括上海在内的中国,但目前上海对外籍科研人员的吸引力还不大。据《自然》调研发现,60%以上生物和物理领域的受访者看好 2020 年中国科学发展前景,但仅 8%的人表示准备现在去中国,多数人由于政治和文化等因素仍选择在美国、欧洲、加拿大和澳大利亚发展。

最后,上海的人才制度和发展环境与国际一流水平还有一定差距。与新加坡、香港等周边国际化程度较高的国家和地区相比,上海在人才环境的开放度(居留政策、出入境政策)、国际人才生活的便利度(公共管理服务、生活配套服务)、法制税收环境、语言文化环境等方面都存在明显差距。突出的表现是,外籍人士还是普遍感受到在中国生活和工作还存在诸多的不方便,以至有专门的生活和工作服务“秘书”需求。

参考文献

[1] 上海科技年鉴(2014 年)[M]. 上海:上海科学普及出版社, 2014:251,321.
[2] 刘祖华. 人才政策创新如何深化突破——专家学者把脉人才管理改革试验区[J]. 人才资源开发,2013(8):12-13.
[3] 陈琼珂. 引才引智 上海成为国际人才高地[EB/OL]. (2014-09-25). <http://www.stcsn.gov.cn/xwpt/kjdt/338231.htm>.

Research on Implementation Situation of Shanghai's Overseas Scientific and Technological Personnel Introduction Policy

GU Cheng-wei, TIAN Gui-chao

(Shanghai Institute of Science & Technology Management, Shanghai Institute of Science and Technology Policy, Shanghai 201800, China)

Abstract: This Paper uses three dimensions and nine indicators to survey the implementation and effects of Shanghai's overseas scientific and technological personnel introduction policy. Through comprehensive analysis we can conclude Shanghai's achievements and shortcomings. On one hand, Shanghai has created good policy environment for talent development and promoted the systematization and standardization of overseas talent work. On the other hand, low international talent agglomeration degree, less attraction to overseas first-class talent, some gap with the international first-class level in talent system and development environment still exist in Shanghai.

Key words: Shanghai; overseas scientific and technological personnel; S & T Innovation

(上接第 92 页)

- [4] 任晶燕. 基于政府角度分析我国高校科技成果转化问题及对策[J]. 科技管理研究, 2011(4): 87—90.

[5] 宋东林, 付丙海. 再论我国高校科技成果转化——借鉴美国、加拿大等国家经验[J]. 科技管理研究, 2010(8): 18—21.

[6] 何彬, 范硕. 中国大学科技成果转化效率演变与影响因素——基于 Bootstrap-DEA 方法和面板 Tobit 模型的分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2013(10): 85—94.
- [7] 宋慧勇. 14 所国家重点高校科技成果转化效率实证分析[J]. 南京中医药大学学报: 社会科学版, 2013(4): 176—179.

[8] 刘朝晖, 常思亮, 胡洁. 国外高校科技成果转化的成功经验及其启示[J]. 科技管理研究, 2012(20): 108—111.

[9] 何贞, 韩俊德, 徐炎. 企业视角下的天津科技成果转化障碍因素研究[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2011(2): 32—37.

Analysis on Influencing Factors and Countermeasures on Transformation of Scientific and Technological Achievements in College in Jiangsu Province

SONG Hui-yong

(Department of Economics and Management, Nanjing University of Chinese Medicine;
Business School, HoHai University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Take the colleges in Jiangsu province as objects, the paper first analyzes the present situation and probes into innovation system to find out the key constraints, and last give some targeted suggestions to improve the efficiency of technological achievements in College of Jiangsu province fundamentally.

Key words: transformation of scientific and technological achievements; influencing factors; college of Jiangsu province