

科技人才开发政策法规总体评估:以上海市为例

邓金霞^{1,2}

(1. 复旦大学, 上海 200433; 2. 上海公共行政与人力资源研究所, 上海 200031)

摘要:人才资源是第一资源,科技人才的开发直接关系到国家和地区的竞争力,关系到智慧城市、创新城市的建设和发展。在梳理1982年以来上海科技人才政策法规的基础上,结合上海市科技人才对相关政策法规认识的问卷调查以及相关访谈,对上海科技人才政策法规进行了总体评估,并提出适应社会发展需要进行法制化、完善机制以及赋予用人主体自主权等政策建议。

关键词:科技人才开发;政策法规;总体评估;政策建议

DOI:10.6049/kjbydc.2011090128

中图分类号:G322.0

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2012)19-0096-07

0 引言

上海实施人才强市战略以来,科技人才资源总量持续增长,科技人才队伍结构日趋优化,科技人才产出效率持续提升。上海科技人才在服务创新型国家建设战略目标、服务上海“创新驱动、转型发展”中发挥了重要作用。然而现有的科技人才政策法规是否能够适应“十二五”发展的需要,存在哪些问题?这是本文所关注的。

1 概念界定

根据《国家中长期科学和技术发展规划战略研究》的定义,科技人才是从事科技活动,有知识、有能力、能够进行创造性劳动,并在科技活动中作出贡献的人员。主要包括直接从事科学研究、技术创新的人员,以及从事与科学研究和技术创新密切相关的科技活动人员。

科技人才开发是依据科技人才成长与发展规律,在积极塑造科技人才科技活动外部环境的基础上,对其展开选拔、培养、引进、使用、激励约束、保障、投入等,从而充分激发科技人才的积极性、主动性和创造性,使其发挥最大效能,有效实现科研组织目标与社会功能的过程。

2 研究方法

2.1 文献检索法

除了根据上海人力资源与社会保障局和上海市科

委相关网站进行查询外,还查询了《上海市科技创新政策精编(第二版)》、《科技创新政策实用手册》、《上海市科教兴市立法框架研究之人才》、《上海市科教兴市立法框架研究之科技》、科技部编写的《科技人才队伍建设政策文件选编》、《上海“十二五”科技人才发展规划研究》以及中国期刊网300余篇相关文献,以期对上海市科技人才政策法规进行全面的梳理。

2.2 访谈法

课题组主要针对上海市国家以及市“千人计划”的入选者、部分候选人以及相关部门负责人、相关领域的专家学者进行了有针对性的座谈与深度访谈,内容主要是海外创新创业人才(以下简称“创业人才”)对上海市创业环境的评价、创业过程中遇到的障碍和问题,以及政策建议。为了有效辨别海外高层次人才的特殊需求,还与上海市部分民企单位负责人、为民企服务的政府以及中介组织负责人进行了座谈。

2.3 问卷调查法

为了更加客观地把握当前上海科技人才政策法规的实际情况,课题组在2010年10—12月选择国有企业、事业单位(教育、科研、文化、卫生)、民营企业、三资企业等单位进行了问卷调查。发放问卷共计1000份,实际回收987份。

(1)在987份调查样本中,来自国有企业的调查对象所占比重最高,占33.20%;其次是教育(事业单位),占20.41%;然后依次是科研(事业单位)18.14%、卫生

收稿日期:2011-11-23

基金项目:国家社科基金重大课题项目(10ZD&046)

作者简介:邓金霞(1977—),女,山西汾阳人,复旦大学博士研究生,上海公共行政与人力资源研究所助理研究员,研究方向为公共服务外包、人才开发。

(事业单位) 11.44%、民营企业 11.24%、三资企业 1.96%、文化(事业单位) 0.62%。另外,还有 11.24% 选择了其它。

(2)就受访人群的年龄而言,处于 31~40 岁年龄段调查对象所占比重最大,占 35.05%,其次为 41~50 岁年龄段,占 28.04%,然后依次为 30 岁及以下占 20.82%、51~60 岁占 13.40%、61 岁及以上占 2.06%。其中,男性所占比例大,为 56.08%,女性所占比例为 43.30%。

(3)在学历方面,大学本科学历所占比重最大,为 40.72%;其次为博士研究生学历,占 25.46%;然后依次为硕士研究生学历占 24.33%、大专学历占 7.42%、高中及以下学历占 1.34%。

(4)在海外留学或访问经历方面,无海外留学或访问经历的调查对象所占比例最高,为 70.93%;其次是 1 年以下的占 14.54%;然后是 1 年以上的占 13.40%。

(5)就调查内容而言,着重从科技人员对相关政策法规的总体评价、科技人才开发与管理法制化方面的有效做法、存在的主要问题、科技人才获知政府相关政策法规的渠道、对主要的 19 项政策的认知以及立法建议 6 个方面,概括上海科技人员对上海科技政策法规的评价。

3 上海科技人才开发政策法规的总体情况

3.1 政策法规总量

1982 年以来,上海先后颁布科技人才相关的政策法规共约 182 项,直接与科技人才权益相关的约 134 项。其中,涉及科技人才培养的约 21 项,涉及科技人才引进的约 22 项,涉及使用的约 7 项,涉及评价的约 18 项,涉及激励的约 27 项,涉及保障的约 20 项,涉及科技人才创业的约 11 项,其它综合类的约 7 项。

3.2 政策法规的规格和层次

上海市人大常委会制定的地方法规主要有 4 项,分别为《上海市专利保护条例》、《上海市鼓励引进技术消化吸收暂行规定》(已废止)、《上海市鼓励引进技术的吸收和创新规定》、《上海市科学技术进步条例》。上海市人民政府发布的规章约 23 项,上海市人力资源和社会保障系统发布的规范性文件约 38 项,上海市科学技术委员会发布的文件约 19 项,其它发布单位还有上海市教委、上海市公安局、上海市卫生局及上海市体育局等。

3.3 政策法规颁布的时间频度

随着社会经济生活发展的需要,上海市的科技人才政策法规呈逐年上升趋势。80 年代只有约 10 项相关政策法规,90 年代颁布了约 25 项,本世纪前 5 年颁布约 28 项,最近 5 年颁布约 48 项。

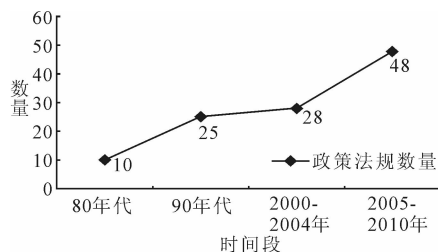


图 1 上海市科技人才政策法规颁布情况

3.4 标志性政策及特点

(1)20 世纪 80 年代,上海专门针对科技人才的政策法规较少,相关政策法规的内容主要是促进科学技术发展、专利许可及相关纠纷处理方面。涉及科技人员的一项政策《上海专业技术人员支援郊县乡镇企业暂行办法》具有浓厚的行政管理色彩。

(2)20 世纪 90 年代,为了吸引国内外人才尤其是海外高层次人才的政策纷纷制定,相关的配套措施如解决高层次人才落户、子女就读以及职称评定的政策也随之制定;90 年代的另外一个特点是通过设立资助资金、政府津贴等,吸引、激励科技人才;此外,对博士后工作的重视程度也大大增加,并且开始重视科技成果的转化问题,也出台了针对小企业贷款的信用担保规定。

(3)进入 21 世纪以后,各种激励、培养以及引进的方式更加多样化,有的规章经过长期的运行逐渐稳定下来,如《上海市专利保护条例》。重点领域或产业的人才开发受到重视,并先后颁布了《上海市人民政府关于上海进一步做好吸引微电子紧缺人才工作的意见》、《上海市重点领域人才开发目录》及《关于加快软件人才队伍培养和队伍建设的若干意见的意见》等文件。此外,也制定了综合性的发展战略,如《上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020 年)》、《上海市“十一五”人才发展规划纲要》以及《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》。上海市促进创业的政策主要在这一阶段涌现,包括《大学生科技创业基金管理办法》及《关于鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》等文件,并出现了股权激励方面的政策,如《关于上海股权投资企业工商登记等事项的通知》。

3.5 调查对象的总体评价

关于获知政府有关科技人才政策法规的渠道,问卷调查显示最主要的渠道是通过主流媒体,占 51.03%;其次是政府网站,占 44.43%;第三是单位传达,占 41.86%;然后依次是政府下达的文件占 30.82%、通过同事朋友获取占 21.44%、政府召开的会议占 18.35%、“小道”消息占 6.49%,有 0.72% 的调查对象选择了其它,其它渠道中提到了网络媒体。从调查情况来看,就近 5 年来上海科技人才开发政策法规

的水平而言,43.61%的调查对象表示比较满意。

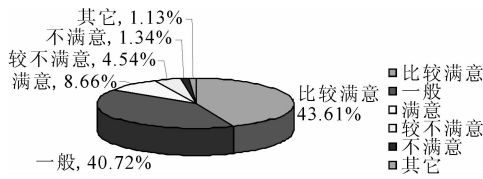


图2 上海科技人员对上海科技人才开发政策法规水平的满意程度

对于上海科技人才开发有效的做法,调查结果显示最有效的方法是领导给予高度重视、人才建设投入保障与构建符合科技人才开发规律的管理模式,其它建议包括解决好住房问题和抑制房价、立法、政府的政策扶持、需要科学评价体系和人文关怀、有效机制的建立。根据政策的相关性,本次调查选取了19项政策供调查对象从比较了解、操作难度比较大、急需改进及需要废除这4个维度进行评价。从急需改进维度来看,科技人员对上海市白玉兰科技人才基金认同度最高,对《上海市人才发展资金管理暂行办法》、《上海居住证转常住户口试行办法实施细则》及持有《上海市居住

证》人员申办上海常住户口试行办法等政策的评价相对较低。

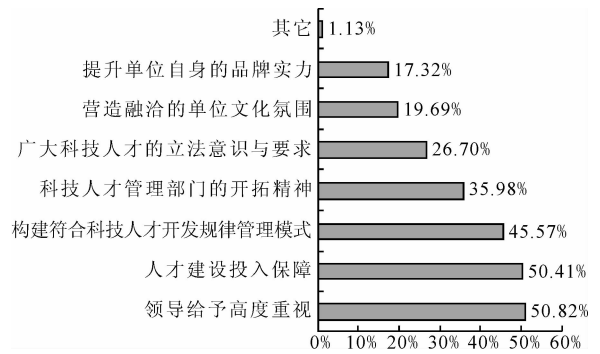


图3 上海在科技人才开发与管理法制化方面的有效做法

在需要废除的维度一项中,超过2%的科技人员认为以下几项政策需要废除:高校特聘教授(东方学者)岗位计划、“千人计划”、《关于出国留学人员及其家属来沪工作办理户口的通知》及《关于上海实施“万名国外留学人才集聚工程”的意见》。

表1 上海科技人员对上海市科技人才19项政策的评判(%)

政策类别	比较了解	操作难度较大	急需改进	需要废除
高校特聘教授(东方学者)岗位计划	32.99	19.18	14.23	3.30
“千人计划”	39.07	20.41	11.34	2.89
关于出国留学人员及其家属来沪工作办理户口的通知	27.94	21.03	15.15	2.68
关于上海实施“万名国外留学人才集聚工程”的意见	24.12	24.33	12.27	2.27
上海居住证转常住户口试行办法实施细则	37.42	17.94	17.94	1.96
持有《上海市居住证》人员申办上海常住户口试行办法	39.07	18.56	17.73	1.96
关于动员广大科技人员服务企业的意见	31.13	21.65	16.29	1.96
上海市专业技术人员继续教育条例	33.71	18.76	16.19	1.86
上海市青年科技启明星计划管理办法	44.74	14.23	14.64	1.65
上海市白玉兰科技人才基金	48.25	16.91	9.18	1.65
关于对上海企业具有高级职称的退休科技人员等特殊对象“专加”养老金的通知	36.60	17.01	15.05	1.55
上海杰出贡献人才奖评定办法	31.24	21.75	15.15	1.44
上海市重点领域人才开发目录	31.44	17.63	15.05	1.44
鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定	30.82	20.10	14.02	1.44
上海市浦江人才计划	46.80	18.25	12.06	1.44
上海领军人才队伍建设实施办法	34.74	19.38	14.95	1.34
上海市专业技术人员职业能力评价条例	37.42	18.35	16.80	1.24
上海市引进国外高层次人才留学人员若干规定	29.48	19.90	15.46	1.24
上海市人才发展资金管理暂行办法	29.59	17.94	18.14	1.13

3.6 主要问题

调查对象中认为最主要的问题是人才体制机制制约、人才引进平台不完善与缺乏资金投入。“其它”中提到的问题包括:科研基金利用与人才考核机制不合理;应该更加重视横向课题,给予与纵向课题同样的地位,引导和鼓励科技人员将科技转为生产力,不要只看论文;生活条件;如何真正发挥真正人才的智慧,下功夫防止科研纸上谈兵,仅仅发表文章而已,而需要转化为生产力。

从文献研究的情况来看,问题主要表现为以下几方面:①在政策法规总量方面,政策资源总量不足,与社会经济发展不相适应;②在政策法规的层次方面,法

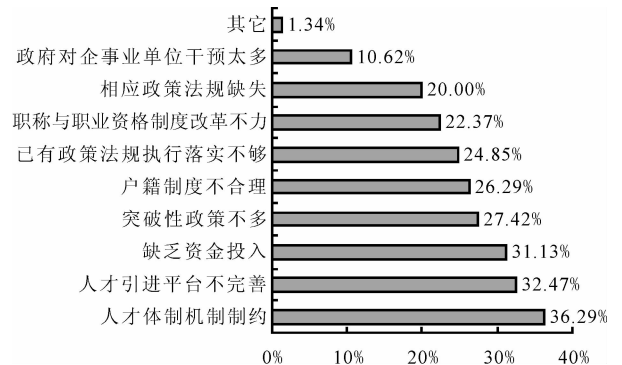


图4 上海在科技人才开发与管理法制化方面存在的主要问题
制化水平仍然比较低,政策性文件和部门规范性文件

多而地方性法规和政府规章少,重实体、轻程序,缺乏责任条款和救济程序;③从政策内容来看,宏观性政策多、具体的配套性文件少、操作程度低,政策的功能没有得到充分发挥;④主体方面,在转变行政管理方式的同时,一味交给市场,政府与市场职能错位,政府建立和管理人才市场,但对人才市场监督不力,公共服务平台建设相对落后,人才公共服务不到位,社会中介组织的功能没有得到有效发挥;⑤在政策类型方面,重引进、轻使用,重鼓励、轻评价,重视激励、忽视约束,要素参与分配问题没有解决,培养与保障也相对欠缺,同时视野主要集中于引进海外高层次人才,非公组织的积极性有待进一步激活;⑥从资金使用来看,项目激励较多、教育培训投入较少,对员工及家庭的扶助不到位;⑦从政策倾斜情况来看,重视发展高层次人才的规模,忽视现有人才潜力挖掘;⑧从效果来看,政策多、效果低,特别是在海外高层次人才及外国专家方面,存在脱离实际的倾向,客观效果不尽如人意。

4 上海科技人才政策法规的主要类型

1982年以来,根据政策的功用,可以将政策分为培养、引进、使用、评价、鼓励、保障以及创业等,不过,实际上很多政策承担了多种目标和任务,而且这些环节也不是能够截然分开的。从总体上看,上海的科技人才政策法规呈现以下几个方面的趋势:导向从行政管理向市场协调转轨、目标从国内向海外转移、对象从一般人才向高层次人才聚焦、范围从体制内向体制外拓展、运作方式从刚性向柔性演进、体制从管制型向服务型转变^[3]。

4.1 科技人才培养政策

4.1.1 标志性政策

1993年4月14日,为了加强对上海专业技术人员的继续教育工作,提高专业技术队伍素质,上海市人民政府批转《上海市专业技术人员继续教育暂行规定》,专业技术人员继续教育(以下简称“继续教育”)的对象是从事专业技术工作的在职专业技术人员,重点是中青年专业技术骨干。

1997年11月11日,为了加强上海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,根据中共上海市委、上海市人民政府《关于加快高科技产业发展的若干意见》和有关政策,上海市人民政府颁布了《上海市关于加强高科技产业人才队伍建设的若干规定》。鼓励高科技企业从海外和外省市引进大学本科以上学历,且紧缺、急需的专业技术人员、管理人员,特别是海外高层次人才留学人员;高科技企业制订继续教育计划,增加有关投入,加大对专业技术人员的培训力度;鼓励专业技术人员从事高科技研究开发和产业化工作等。

2004年,为贯彻落实《教育部等九部门关于加快软件人才培养和队伍建设的若干意见》的精神,市教育委

员会、市信息化委员会和市科学技术委员会颁布了《关于贯彻落实〈教育部等九部门关于加快软件人才队伍培养和队伍建设的若干意见〉的意见》,提出要积办好示范性软件学院和示范性软件职业技术学院,改革高等学校计算机教育的人才培养模式,加强软件教育培训机构建设,鼓励社会各界参与和支持软件人才培养和培训体系。通过5年左右的努力,使上海软件人才队伍的规模、结构和水平适应上海软件产业发展的实际需求。

2005年6月22日,为贯彻落实《上海实施人才强市战略行动纲要》,加快推进科教兴市战略和人才强市战略的实施,根据上海建设“四个中心”的战略目标,以优先发展的先进制造业、现代服务业的人才需求为重点,制定了首批《上海市重点领域人才开发目录》,要求推进人才集聚工程,加大人才培养力度,健全人才职业能力评价体系,提高人才服务的专业化水平以及增强人才安全意识。

为贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会精神,全面落实科教兴市战略和《上海实施人才强市战略行动纲要》所确定的任务,加大高层次人才开发力度,为上海经济社会发展提供人才保障,2005年9月22日,中共上海市委组织部、上海市人事局颁布《关于加强上海领军人才队伍建设的指导意见》,要求培养造就和引进一批具有国际先进水平或在国内得到广泛认可的学术技术带头人、经营管理专家、文化人才和创新团队。

4.1.2 总体评价

对上海科技人才培养政策(继续教育),43.92%的调查对象表示比较满意,3.81%的调查对象选择了不满意。从文献分析的情况来看,在科技人才培养方面,从行政管理为主转向公共服务与组织自主相结合,从广泛培养到有针对性培养转变,从单一手段转为多种手段结合。强化了领军人才的培养和开发,人才培训以解决问题为目标,调动了企业培训员工的积极性,推出了各种资助和奖励措施。在有效促进科技人才观念转变、推进科技人才市场机制建立、发挥企业积极性的同时,较好地发挥了科技人才对经济社会发展的促进作用,在一定程度上吸引了人才的集聚。

同时,也存在尚无人才培养方面系统的地方性法规、政策具有应对性的特点,科技人才培养路径有限,现有高等教育制度所培养的科技人才竞争力不足,对民办高等教育的重视程度不够,从业科技人员的培训和相关考核、评价与选拔随意性较强,终身教育的理念与政策不足,尤其是中小企业科技人才培养的政策缺乏,不利于科技人才的成长和梯队建设等问题。此外,中青年科技人才的培训和开发需要得到进一步的重视。

4.2 科技人才吸引政策

4.2.1 标志性政策

为了鼓励引进技术的消化吸收,加快国产化进程,根据国家的有关规定,1987年6月20日,上海市人大

颁布了《上海市鼓励引进技术消化吸收暂行规定》，规定：引进技术消化吸收及其创新的成果（包括产品）视同科研成果，可申请各级科研成果奖。凡在引进技术消化吸收工作中作出较大贡献的人员，可按照《技术进步奖励条例》或《合理化建议和技术改进奖励条例》给予奖励。2000年1月25日通过、2002年2月1日修正的《上海市鼓励引进技术的吸收与创新规定》取代了之前的法规。新法规规定：上海吸收与创新年度计划的项目承担单位需要引进外省市专业技术人才的，可以按照规定直接申请办理外省市专业技术人才调入上海的手续；需要引进国外技术管理专家、海外高层次留学人员的，可以按照规定申请有关专项资金的扶持。对列入市吸收与创新年度计划的项目进行关键技术攻关，对于需要聘用国外专家的，可依据聘用合同向市有关部门申请经费补贴。

此外，上海市政府先后颁布了《上海市鼓励出国留学人员来上海工作的若干规定》、《上海市引进国外专家暂行办法》及《上海市引进海外高层次留学人员若干规定》，鼓励出国留学人员来上海参加经济建设，发挥出国留学人员的科学技术专长和对外联系的桥梁作用，有效开展引进国外专家工作，推动国际人才交流，积极引进海外高层次留学人员，促进上海高新技术、支柱产业、重大工程和重大关键技术赶超国际先进水平，促进上海的经济的发展。2000年，为了把上海的信息化和信息产业提高到一个新水平，进一步发挥和调动信息产业中微电子紧缺人才的积极性、创造性，确保上海微电子行业的健康发展，进一步制定了《上海市人民政府关于上海进一步做好吸引微电子紧缺人才工作的意见》。2010年，为了更好地实施人才强市战略，发挥人才在促进上海经济社会可持续发展中的核心作用，根据有关法律、法规和市委、市政府《关于进一步优化上海人才发展环境的若干意见》的规定，制定《上海市引进人才申办上海常住户口试行办法》，保障上海行政区域内注册的用人单位引进上海紧缺急需的国内优秀人才。

4.2.2 总体评价

对上海科技人才引进政策（引进海外人才），45.36%的调查对象认为比较满意，2.06%的调查对象选择了不满意。对上海科技人才流动政策（居住证、户籍），44.95%的调查对象认为较合理，2.47%的调查对象选择了很不合理。

从文献梳理的情况来看，目前主要通过提供科研资金、税收优惠和科技成果奖励、创新职称体制、改革编制管理、解决子女、家属及创新落户等问题来吸引科技人才。在吸引对象方面，留学人员、外国专家与国内人才并举，偏重于吸引国内高层次人才，在广泛吸引人才的同时，向微电子紧缺产业、软件产业和集成电路产业等紧缺人才方面聚焦。需要进一步改善的方面包括：制定开放和有吸引力的移民政策招揽人才，制定优惠的留学政策留住别国人才、吸引外国人才和留学生、

在国外就地取材、加强国际学术交流合作、巧用外国人才以及提供良好的科研环境。

4.3 科技人才的使用政策

4.3.1 标志性政策

为了贯彻《上海市人民政府关于印发修订后的〈上海市促进高新技术成果转化的若干规定〉的通知》，1999年11月13日，上海市人民政府办公厅转发了人事局《关于进一步做好上海高新技术成果转化中人才工作的实施意见》，对从事高新技术成果转化的科技人才提出若干使用与激励措施，包括：高新技术企业在实行公司制改造时，其业务骨干可以作为公司发起人，也可以参股。高新技术成果作为股权投资的，成果完成人和成果转化的主要实施者，根据其贡献大小，可获得与之相当的股权份额。2008年，上海市人事局颁布《上海市博士后创新实践基地管理办法》。作为市场化手段运作的社会化服务平台，博士后创新实践基地的主要功能包括：对基地内企业提出的科研项目，依托上海博士后设站单位的科研、人才优势，共同完成项目攻关；开展技术咨询服务，充分发挥基地博士后智力、信息、技术优势，解决生产过程中的管理和技术难题；以博士后人员为主要对象，为基地内企业紧缺岗位配置高层次青年人才，并提供相关人事代理服务；实施博士后科技成果的转化与开发，选择有市场前景的博士后项目，并通过招标、市场转让等形式，在基地内进行成果转化。

4.3.2 总体评价

对上海科技人才使用政策（科技人才作用发挥），54.85%的调查对象选择了部分发挥，1.55%的调查对象选择了不能发挥。

从文献梳理的情况来看，在使用科技人才方面，重视高层次人才、留学生以及国外人才，注意对青年科技人才的选拔和使用，注重能力的发挥，结合科研成果的转化，加强了对博士后科研工作的重视。就使用的过程和权利而言，相关的政策法规比较缺乏。总体来看，这方面的政策法规较少，如何充分发挥科技人才的作用，利用好现有资源，是值得重视的。此外，当前在使用科技人才的过程中，“官本位”现象仍然非常突出。这一方面不利于青年科技人才的成长；另一方面，不利于催生科研成果，需要完善其它相关的评价与激励机制，有效发挥科技人才的价值。

4.4 科技人才评价的政策法规

4.4.1 标志性政策

为了进一步增强政府特殊津贴的激励作用，1996年3月，上海市人事局颁布《上海市对享受政府特殊津贴人员进行考核的暂行办法》，主要是考核享受政府特殊津贴人员的现实表现和业绩。为适应上海社会主义市场经济发展，完善竞争激励机制，建立符合专业技术人员职业特点的评聘分级分类管理体系，培育高素质、社会化的专业技术人员队伍，1999年5月，上海市人事

局颁布《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》,该办法所称评聘分离,是指专业技术人员的专业技术职称(资格)评定与专业技术职务聘任相分离,专业技术人员工资福利待遇按所聘任岗位(职位)确定的制度。

根据《上海市科学技术协会章程》第二章第 8 项关于表彰奖励优秀科学技术工作者,举荐人才的规定,1998 年 11 月 10 日,上海市科协第六届委员会常务委员会第八次会议通过《上海市科技精英评选办法》,规定上海市科技精英必须热爱祖国,有良好的职业道德,并有一定科研贡献。根据《中国科学技术协会章程》关于表彰奖励优秀科学技术工作者,举荐人才的精神,2004 年,上海市科协制定了《上海青年科技英才评选办法》。根据卫生部《中华人民共和国医务人员医德规范及实施办法》、《上海市卫生系统文明单位建设实施细则》和《上海市医疗卫生工作人员职业道德规范守则》的有关要求,为进一步深化社会主义荣辱观教育,落实“以病人为中心”的服务理念,提高医务人员职业道德素质和医疗服务质量,在上海卫生系统建立医德档案制度。2007 年,上海市卫生系统精神文明建设委员会发布了《关于在上海卫生系统建立医德档案制度的通知》。

4.4.2 总体评价

对上海科技人才评价政策(职称评定),47.22%的调查对象选择的是比较科学,0.93%的调查对象选择了不科学。

根据文献梳理情况,在评价科技人才方面,职称评价办法逐渐规范,出现了科技精英、科技英才的评选办法。除了科研资金的资助外,也出台了科研项目的验收制度。不仅评价科研水平,还评价科技人员的职业操守。不过,非公经济组织的职称评价机制尚待完善,职称评价的主体、标准、公开性及透明度都需要进一步规范,对科研创新性评价的导向不明显。科学的评价机制有利于科研人才脱颖而出,失败的评价机制则只能扼杀人才。应结合现实情况,完善并提升现有评价制度,使科技人才能够集中精力积极进行创新性的科研活动。

4.5 科技人才激励的政策法规

4.5.1 标志性政策

1985 年 12 月,为了充分调动广大科学技术人员的积极性和创造性,促进科学技术进步,加快社会主义现代化建设,上海市人民政府颁布了《上海市科学技术进步奖励规定》。2001 年 3 月,为了加速上海科学技术事业的发展,促进科教兴市,修订了改规章,2007 年再次进行了修订。1988 年 1 月 1 日,上海市人民政府根据国务院《合理化建议和技术改进奖励条例》和国家经委《合理化建议和技术改进奖励条例实施细则》,实施了《上海市合理化建议和技术改进奖励实施办法》。1994 年,上海市人民政府根据客观条件的变化,对奖金数额、审批权以

及税收等政策进行了修改。

此外,上海市各部门还推出了一些基金项目和计划扶持,鼓励科研工作。譬如《上海市自然科学牡丹奖章程》、《上海市教育发展基金会晨光计划项目管理办》、《白玉兰科技人才基金管理办法》、《上海市青年科技启明星计划管理办法》、《上海市优秀学科带头人计划管理办法》、《上海市浦江人才计划管理办法(试行)》以及《上海市博士后科研资助计划管理办法(2006 修订)》等。

4.5.2 总体评价

对上海科技人才激励政策(杰出贡献人才奖励),74.95%的调查对象认为上海科技人才激励政策能够较好地体现人才价值。

从文献梳理情况看,鼓励和培养科技人才的政策颁布主体主要是上海市人民政府、上海市科委以及上海市人事局,其偏重于物质激励,而发展激励政策缺失。总体看来,鼓励科技人才的政策法规不够系统,体系不完善,方式方法单一,国际竞争力不足,宣传不到位,落实不够。主要针对公共部门的科技人才,中小企业的科技人才机会有限,缺少技术入股等方面的政策。

4.6 科技人才保障的政策法规

4.6.1 标志性政策

为了依法调处上海专利纠纷,维护当事人的合法权益,根据《中华人民共和国专利法》及其实施细则的规定,结合上海实际情况,1989 年上海市人民政府施行了《上海市专利纠纷调处暂行办法》。为了保护发明创造专利权,保障专利权人的合法权益,促进技术创新,维护市场经济秩序,根据《中华人民共和国专利法》、《中华人民共和国专利法实施细则》和其它有关法律、行政法规,结合上海实际情况,上海市第十一届人民代表大会常务委员会第三十五次会议于 2001 年 12 月 28 日通过了《上海市专利保护条例》,上海行政区域内的专利管理、专利纠纷的行政处理和调解以及有关专利违法行为的查处等专利保护活动适用该条例。

4.6.2 总体评价

对上海科技人才保障政策,70.31%的调查对象认为上海科技人才保障政策比较健全,2.16%的调查对象认为很不健全。从文献梳理情况看,关于科技人才的保障覆盖专利资助、拨款规定、子女夫妻、知识产权、参加国外学术会议费用、科普图书及社会保险等方面,总体看来比较全面,但主要的问题是上海生活成本比较高,而部分青年科技人才生活压力较大,不利于人才的进一步集聚。

4.7 促进科技人才创业的政策法规

4.7.1 标志性政策

上海市从上世纪 90 年代开始就已经颁布了相关的规范性文件吸引出国留学人员投资兴办企业。为了贯彻《中华人民共和国促进科技成果转化法》、《上海实施科教兴市战略行动纲要》,加快上海高新技术成果转化

化,积极培育新兴产业,优化高新技术产业结构,形成高新技术产业链,2004年12月10日上海市人民政府修订了《上海市促进高新技术成果转化的若干规定》。

1999年11月29日,为解决小企业发展过程中所面临的资金短缺、贷款困难等问题,经市政府批准,市财政预算安排专项资金,建立了小企业贷款信用担保资金(简称担保资金),并形成了市与区县在担保资金使用上的配套机制。同时,为解决目前各区县财政在配套建立担保资金中还存在的困难,按照市政府的指示,市财政应应由其承担的担保资金部分提前下拨给各区县财政。上海市财政局制定了《关于促进上海高新技术企业和小企业贷款信用担保工作进一步发展的若干意见》。

为支持创业投资公司对科技型中小企业进行风险投资,减少投资风险,改善创业投资环境,根据《上海市人民政府关于实施〈上海市中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)〉若干配套政策的通知》,特设立上海市创业投资风险救助专项资金。为充分发挥风险救助专项资金的促进作用,制定了《上海市创业投资风险救助专项资金管理办法(试行)》。

4.7.2 总体评价

访谈中,大多数科技创业人才表达了对政府工作的感谢,认为上海市制度比较规范、产业链完整、市场发育比较成熟以及政府支持力度较大,并提出一些诉求,如加大知识产权的保护力度,停止侵权或者支持使用权;优化和扩大研发资助和融资支持方式;政府项目能否归并整合,扶持发展新兴项目;税收优惠;稳固中层人才;分类设定高新企业资质;股权激励;缩短审批周期;重视商业模式的创新;改革劳动法适用范围;给予政策、管理以及技术知识更新方面的培训机会;促进科技中介组织的发展,连接企业与政府;改进公共环境,提升市民素质等。

5 结语

根据调查问卷的结果,科技人员认为需要进一步完善各项政策的比例(见图5),其它一项中有0.72%的人认为还有以下4个方面的政策需要加快制定并完善:①提高基层单位、基层科技人员的基础科技水平;②明确科技人才责、权、利,平衡好收入与贡献的分配制度;③透明化资金运作;④国际交流,资助本土人才海外深造及重大项目转化,促进科技转化为生产力等。

综合文献检索、座谈会、单独访谈以及调查问卷的成果,本文提出以下建议:

(1)加快推进科技人才开发的法制化和配套政策建设。科技人才开发没有一套整体的人事管理法律法规,单项政策规定也不健全。各相关部门要通力合作,清理目前的相关政策法规,及时“立、改、废”,形成统一的规范,做好配套工作。例如,由于事业单位社会保障制度不健全,公务员、事业和企业单位职工不同的用人

制度和养老制度造成了身份差别,阻碍了人才流动,不利于发挥各类人才的最大效益。同时,目前各地的档案管理制度开放程度不同也对科技人才的流动形成了障碍。

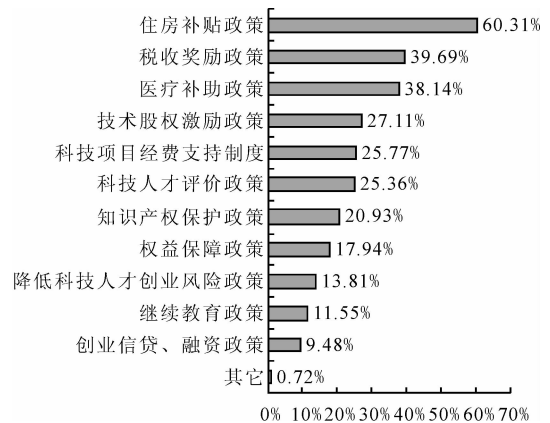


图5 上海科技人员认为应该进一步完善的政策比例

(2)进一步完善创新型科技人才的评价、激励、保障和创业的常规机制。完善科技人才的评价与激励机制。科技人才评价中要强调学科特点、同行认可和对科学发展的贡献,避免用简单量化指标评价和激励科技人才。减少政府部门组织的各类科技评奖,减少行政部门介入科技人才评价。建立和完善科技创新人才的生活保障体系。关心和改善人才的生活条件,解决好他们在住房、医疗、子女教育、社保等方面的后顾之忧。随着自主知识产权比重的上升,其保护问题也日益突出。此外,“技术移民”问题也迫切需要提上议事日程。

(3)给予科研机构在人事人才制度方面更多的自主权。科技人才与一般单位人员不同,对他们的竞争是跨越事业、企业单位,甚至是跨国界的,如果在人事人才制度方面不能赋予科研机构一定的灵活性,用人主体地位不能实现,从而使它们不能提供优秀人才所需要的科研条件和薪酬水平,那么,竞争最激烈、同时往往也是最重要领域的人才就很难全身心投入科研工作。

参考文献:

- [1] 上海市高新技术成果转化服务中心. 上海市科技创新政策精编[Z]. 2009.
- [2] 毛大立. 引领未来[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2011.
- [3] 上海市科技立法规划研究课题组. 上海市科教兴市立法框架研究之人才战略[M]. 上海:上海人民出版社, 2006: 10-12.
- [4] 上海市科技立法规划研究课题组. 上海市科教兴市立法框架研究之科技[M]. 上海:上海人民出版社, 2006.
- [5] 科学技术部政策法规与体制改革司. 科技人才队伍建设政策文件选编[Z]. 2004.

(责任编辑:郑兴华)