

# 粤港澳高水平人才高地协同共建机制研究

曾锡环, 黄钦旭

深圳大学政府管理学院, 广东 深圳

收稿日期: 2022年12月27日; 录用日期: 2023年1月10日; 发布日期: 2023年2月13日

## 摘要

粤港澳三地制度、政策、文化、利益等存在差异, 粤港澳高水平人才高地建构是一个涉及多要素协调的跨域治理问题。基于粤港澳人才跨域治理的协同性障碍, 论文从制度、资源、管理、权益、创新等方面, 提出粤港澳高水平人才高地协同共建的制度衔接机制、资源共用机制、管理协作机制、权益共享机制、产研学联动机制。

## 关键词

粤港澳大湾区, 高水平人才高地, 跨域治理, 协同机制

## Study on the Synergistic Mechanism of Guangdong, Hong Kong and Macao to Build the High Level Talent Highland

Xihuan Zeng, Qinxu Huang

School of Government, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong

Received: Dec. 27<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jan. 10<sup>th</sup>, 2023; published: Feb. 13<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

With the differences in systems, policies, cultures and interests among Guangdong, Hong Kong and Macao, the construction of high-level talent highland is a cross-regional governance issue involving the coordination of multiple elements. Based on the synergistic barriers of cross-regional governance of talents in Guangdong, Hong Kong and Macao, the thesis proposes institutional convergence mechanism, resource sharing mechanism, management collaboration mechanism, equity sharing mechanism, and industry-research-academia linkage mechanism for the synergistic co-construction of high-level talent highland in Guangdong, Hong Kong and Macao in terms of sys-

tem, resources, management, equity, and innovation.

## Keywords

Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, High-Level Talent Highland, Cross-Regional Governance, Synergistic Mechanism

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

高水平人才高地实质是以优质综合环境集聚、涵养人才,提升人才活力,促进人才健康发展的生态体系。在2021年9月举行的中央人才工作会议上,习近平总书记提出要加快建设世界人才中心与创新高地,可以在北京、上海、粤港澳大湾区建设高水平人才高地。中央赋予粤港澳协同共建高水平人才高地的重大使命。但由于历史发展因素,粤港澳大湾区处于“一国两制三关税区”的复杂环境中,粤港澳三地在行政与司法体制、经济与货币制度、税制、社保医保、文化观念等方面存在显著不同,地域性的体制差异与制度隔阂问题突出,制约着市场联通、资源整合与跨域协调等[1][2],对高水平人才的流动集聚与自由发展产生梗阻性影响。因此,粤港澳三地亟需深化合作联系,建立协同联动机制,搭建融合发展框架,共同推进高水平人才高地建构。

## 2. 粤港澳高水平人才高地建构的协同性障碍

中共中央、国务院于2019年颁发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确提出,要深化粤港澳三地在教育发展、科技交流、人才交往、创新平台创建等方面的协同联系,建设人才高地与国际一流湾区。近年来,粤港澳在政策支持、创业环境建设、产学研合作以及科创资源集聚等领域积极作为,为人才交流合作创造了一定的环境条件。但建构高水平人才高地牵涉三地制度、政策、资源、文化、利益等多种因素,粤港澳协同共建人才高地仍面临着诸多地域性隔阂障碍,突出表现在如下5个方面。

### 2.1. 跨域人才交流合作平台尚未建构

粤港澳城市创新合作密度不断提高,但科创资源区域布局失衡,人才跨域交流合作平台建设呈现“单中心”集聚现象,制约粤港澳深度协同创新目标的实现。《粤港澳大湾区协同创新发展报告(2019)》调查数据显示,深广两地高校与科研院所数量占大湾区总量的将近70%,牢牢占据大湾区创新与教育平台资源集聚的中心地带。而中山、惠州、肇庆以及江门等地普遍缺少高等院校、科研机构等平台载体,难以满足与广州、深圳、香港以及澳门开展深度协同创新合作的要求。另外,联合实验室是粤港澳人才跨域交流合作的重要载体,但大湾区目前20所粤港澳联合实验室的区域分布也具有“单中心”集聚特征,其中广深两地共建设有15所,其余5所分布在东莞、汕头、珠海和佛山四市,港澳两城没有,联合实验室对粤港澳人才跨域科研攻关的平台支持力度不足。总体而言,粤港澳创新载体资源布局的分散性,压缩了三地人才交流合作的平台空间,使得知识、信息以及技术流通动力不足,制约大湾区城市群协同创新关系网络的建设。

### 2.2. 协同联动人才服务体系尚未形成

粤港澳三地之间的人才服务需要对接,但就目前来看,协同联动的人才服务体系尚未形成。首先,

高品质的人才服务供给依赖于良好的经济发展基础,但粤港澳城市间存在较为明显的经济发展不平衡问题,对于肇庆、江门、惠州等经济发展一般的城市而言,它们难以建构起与广深港澳相匹配的人才服务品质体系,进而降低了高端服务资源的跨域协同供给能力;其次,粤港澳先进人才服务信息与经验的共享水平较低。与内地城市相比,港澳在医疗、养老与教育等公共服务供给机制建设上经验丰富,制度体系成熟,能为人才发展提供较为优质的保障资源。但港澳两地人才服务供给的标准和经验,很少被广东城市借鉴、采纳与应用,粤港澳三地人才服务交流处于“弱联系”状态;再者,粤港澳尚未建立统一的人才服务市场,各地服务信息闭塞、高端服务资源匮乏、服务标准差异大,阻碍着三地优质人才服务资源的协同供给。而广东省人才市场处于中低端等级,对境外人才服务保障能力不足,不利于高端国际人才的引进[3]。

### 2.3. 以人才工作为核心的府际合作机制尚未建立

粤港澳制度差异大,人才高地建设的行政协调难度高,这是学界的共识。粤港澳项目合作主要有常设协作机构、外部采购协议及联席会议制度三种形式[4],但各类协商事项较少涉及人才工作内容,粤港澳在人才协同发展工作上尚未形成一致的目标行动方案。另外,粤港澳三地人才交流合作主要以“政府支持、民间组织”的形式为主,各类活动的影响效力较低,而且签订的多数合作协议未能明确粤港澳三方的权力、义务与责任,因此难以在区域人才协同治理上发挥约束保障作用。总体来看,粤港澳以人才工作为核心的府际合作机制未完善,区域人才高地建设共识缺乏且制度供给不足,这容易导致职能分工与责任关系的混乱,加剧区域人才合作失败以及协调政策异化的风险。

### 2.4. 区域高水平人才循环流动尚未通畅

《粤港澳大湾区数字经济与人才发展研究报告(2019)》数据显示,在大湾区“9+2”城市的高水平人才流入比率中,广深港三城总占比超7成,澳门仅为0.69%。在流出比率中,广深港三城总占比接近70%,东莞14.19%,佛山7.97%,珠海5.03%,惠州4.25%,澳门0.93%。上述数据一方面说明大湾区高水平人才单向流动趋势明显,广深港成为区域高水平人才集聚高峰,但广东城市流入人才中的港澳籍人才数量占比很小,部分原因是港澳两地的人才发展主要面向国际人才市场,港澳人才流向海外的趋势更加显著,另一方面说明广深港是区域人才流动的核心枢纽,但广东省城市流向港澳地区的人才数量同样很少。一项针对国家奖励获得者流动特征的研究发现,2000~2019年间仅有5名广东出生、培养的三大奖获得者流向香港,而香港出生、培养的三大奖获得者没有流向广东,两地高水平科技人才在地化流动特征突出,不利于双方的交流合作[5]。另外,澳门与香港之间也存在着严重的人才堵塞问题,两城人才互通水平很低。综上可知,粤港澳三地高水平人才的流通性较差,缺少人才循环机制的支撑,区域间人才协同发展动力不足。

### 2.5. 粤港澳三地人才政策制定尚未协同

粤港澳欠缺共同制定人才政策的基础,三地人才政策体系相互独立,在人才引进、培育、服务、保障等工作环节上互不衔接。长期闭塞的人才政策交流状态,造成粤港澳人才政策吸纳呈现“单向化”趋势,即形成广东单向吸纳港澳人才的政策格局。从广东方面来看,广东省诸多城市出台了大量面向港澳人才的政策文件,例如《关于支持港澳青年在前海发展的若干措施》《东莞松山湖推动港澳人才创新创业实施办法》《江门市关于加强港澳青年创新创业基地建设实施方案》等,这些政策能为港澳人才来粤就业创业、干事创新提供有效保障。而从港澳方面来看,两地较少出台面向广东人才的相关政策。如表1所示,尽管香港目前实施了多项青年计划,但这些计划的核心目标在于促进香港青年人才流向内地实

习就业、创业创新,而非吸引广东人才到香港干事创业。因此,粤港澳人才政策制定相互脱节的问题突出,三地目前形成“港澳→粤”的人才政策单向吸纳态势,这非常不利于区域人才资源的循环流动。

**Table 1.** Hong Kong youth program for mainland cities

**表 1.** 香港面向内地城市的青年计划

香港青年计划	实施时间	目标群体	政策目的
青年内地实习资助计划	2014	香港青年	资助香港青年人才到内地城市实习
青年发展基金	2015	香港青年	支持香港青年人才到内地城市创业
内地专题实习计划	2018	香港青年	支持香港青年人才到内地进行实习
企业内地与海外暑期实习计划	2018	香港青年	提供香港青年人才内地实习的岗位
青年内地交流自主计划	2018	香港青年	提供香港青年人才内地参访的机会
大湾区青年就业计划	2020	香港青年	支持香港青年人才到内地城市就业

### 3. 粤港澳高水平人才高地协同共建的机制性策略

上述呈现的粤港澳人才高地协同共建障碍,根本原因在于三地体制性差异较大。首先,粤港澳跨境合作主要依据“CEPA 协议”以及《粤港合作框架协议》等协议性文件,三地人才合作事项缺少明确的法律授权,并且在合作规则与程序方面欠缺规范性。而粤港澳立法主体多元化,立法权限不统一,法律制度不衔接,跨域开展人才立法与执法工作将会面临高昂的协调成本与低下的合作效率问题;其次,粤港澳在税收、户籍、医疗保险、科研项目申报、职业执业资格等方面存在制度性隔阂。例如港澳人才在医疗、教育等公共服务资源方面,无法享受与当地居民同等的待遇条件,并且在粤工作的港澳人才可能会面临双重征税问题[6];再次,粤港澳三地的汇率制度、货币体系以及资本管理模式存在较大差异,并且在行业规范、专业资格等人才协同发展机制上不衔接[7],人才跨域交流合作受阻。区域人才发展制度机制不衔接,直接提高了粤港澳跨域协同治理的成本,极大增加人才高地建设的协调难度,粤港澳人才协同治理生态有待优化。

打破制度隔阂、整合各类资源、统筹发展规划等难度较大,属地管理下的人才发展模式难以满足粤港澳人才高地建设需求,亟需寻求有效的协同策略。基于人才跨域治理的各类协同性障碍,粤港澳协同共建高水平人才高地,不能改变法定刚性的体制,但可以在体制框架下的“机制”入手,建立对接衔接机制。笔者认为,可考虑建立与完善 5 大机制,改变当下粤港澳大湾区人才高地协同共建的困境性局面,这 5 大机制分别是制度衔接机制、资源共用机制、管理协作机制、权益共享机制以及产学研联动机制。

#### 3.1. 建构粤港澳制度衔接机制

粤港澳协同共建高水平人才高地面临的最大困境是体制差异障碍,但体制差异并不意味着人才制度与人才规则不能对接衔接。一方面,可促进粤港澳跨域人才法制协同。粤港澳人才高地建设可以推进人才协同立法与联合执法。首先是强化顶层推动作用,以粤港澳大湾区建设领导小组为主阵地,汇聚三地立法机构、立法专家以及法律学者,吸纳管理、经济和社会学专家学者资源,成立粤港澳人才立法协作小组,推动粤港澳人才工作协同立法,构建“硬法”框架体系;其次是重视“示范法”“软法”建设。粤港澳制定人才工作“示范法”,可以发挥专业机构立法优势,草拟并变通实施不具法律效力的人才“示范法”,有助于缓冲三地法制冲突。“软法”主要指各类自愿订立的不具强制执行力的合作协议,对此,粤港澳可以出台以人才合作为核心的协议性文件,增设有关成本收益、违约责任和纠纷解决等条款,明晰三方责任和利益关系。如图 1 所示,推进示范法、软法与硬法“三位一体”建设,有助于形成粤港澳

人才高地的法制体系,提升法制约束性、包容性与协调性;再者是提升跨域仲裁协作水平,可以增建粤港澳知识产权仲裁中心节点,提升远程庭审、技术共享、资源共用、技术人员支持等协同发展水平,进一步衔接三地仲裁工作环节,维护人才权益。

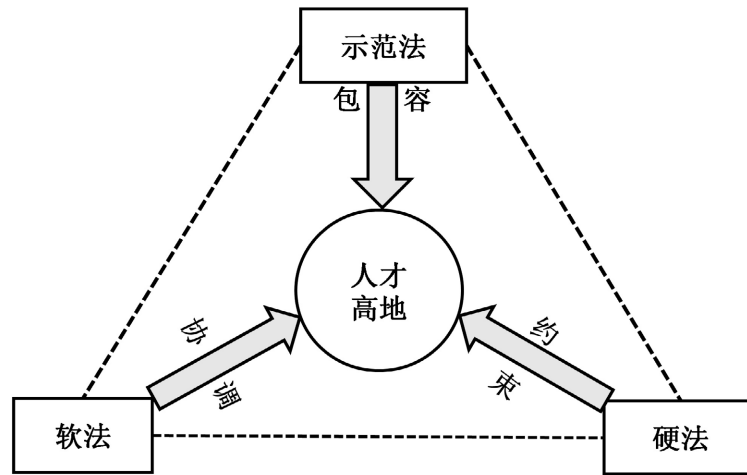


Figure 1. The legal system of High-level talent highland in Guangdong, Hong Kong and Macau  
图 1. 粤港澳高水平人才高地法制体系

另一方面,可推进粤港澳人才规则对接。规则对接是地区制度型开放的重要内容,重点在于增强人才政策、管理等方面的跨域协调联动。首先是推进粤港澳人才政策协作,可以加快粤港澳在人才培养、引进、使用、服务、保障等领域的政策对接,并推动三地联合制定国际人才政策,包括国际人才认定、人才服务、人才评价、人才激励等内容,增强粤港澳对国际高端科研机构与顶尖人才的吸引力;其次是加快粤港澳人才发展规则互认,发挥粤港澳大湾区联席工作制度优势,推进商讨三地社保、教育、住房、医疗、就业、职业发展规则的跨域对接,便利人才跨域就业创业。例如增设粤港澳专业人才资格互认试点,拓宽护理、教育等专业人才资格互认范围,实现粤港澳人才职称互认、资质互认以及评价互认等;最后是促进粤港澳人才管理联接,粤港澳人才合作示范区可以试行统一的科研管理制度,促进三地在科研、人才、项目、成果方面的规则衔接。有条件的广东城市,可以考虑在特定领域借鉴应用香港、澳门方面的成熟标准,加快形成统一的人才高地管理规则体系。此外,还需要考虑以港澳为“衔接点”,学习国际先进的管理经验,引进成熟的国际科创与人才管理标准,增强人才的国际流通能力。

### 3.2. 建立粤港澳资源共用机制

推进资源互联互通、共建共用,强化区域资源优势互补,实现资源效益最大化,是粤港澳建构高水平人才高地的重要路径。一是整合闲置性科创资源。基于粤港澳科创资源布局分散、闲置率高、共享水平低等问题,三地可以整合科学仪器、科技设备、数据材料等资源,协作创建“线上+线下”的科创资源共用平台,并且配套建立资源需求信息库,精准匹配资源的供给与需求,进而提升三地闲置性资源流通水平。还需重视完善科研资源共享制度,规范资源登记、分类、管理、维护、考核等管理环节,保障资源跨域顺畅流通;二是促进专家资源共享共用。一方面,粤港澳可以提升粤港澳大湾区院士联盟的品牌声誉,强化对国内外顶尖人才的吸引力,汇聚来自世界各地的高端人才资源。另一方面,粤港澳可以联合建设粤港澳大湾区高级专家资源库,打造专家人才数据平台,推进人才与地域创新发展平台的有效对接。还可以实施粤港澳专家人才交换工程,共同制定政策鼓励企事业单位相互开放特定的就业岗位和

创新创业项目, 加快区域高端人才智力资源共享共用。

### 3.3. 构筑粤港澳管理协作机制

协同共建人才高地, 是粤港澳各类治理主体深度参与的过程。提升三地管理协作水平, 可以采取以下策略。一是共推区域人才管理标准。支持各人才治理主体共议区域人才管理标准制定问题。粤港澳有关部门可以联合调研粤港澳人才管理标准建设现状, 总结成熟经验, 共研共制科研管理规范, 形成跨区域人才高地建设工作的指导手册, 提升人才协同发展水平; 二是建设多层协同的人才高地领导体系。粤港澳应发挥建设领导小组的宏观统筹优势, 提高政策制定、机制创新、资源配置水平, 并且增设专门的人才发展部门, 推进粤港澳在人才政策、服务与评价方面的合作, 联合制定区域人才发展规划方案。从粤港澳人才高地的领导核心组织到城市各层级行政部门, 形成由决策层、协调层、执行层构成的多层次管理协作框架, 赋能粤港澳跨区域人才治理与发展。上述举措有助于粤港澳共同确立合作理念, 推行人才高地建设的目标规划及行动方案, 避免区域内部同质化竞争。

### 3.4. 建设粤港澳权益共享机制

粤港澳大湾区人才权益共享, 包含三地之间的利益共享与服务共享。一方面, 应注重建设粤港澳利益共享机制。区域协同发展目标的实现, 与区域利益关系的和谐发展联系紧密。因而推动跨域利益协调, 对粤港澳人才高地建设意义重大。首先是建立跨域利益共享格局。粤港澳应制定能协调长期与短期、核心与次要、共同与特殊关系的利益共享清单, 完善人才治理主体的利益表达、协商、分配、补偿、保护、评估以及监督等工作环节, 建构完整的利益共享链条, 促进利益共享制度化与利益分配规范化发展; 其次是明确人才高地跨域建设权责。应当系统梳理横纵向上的权责内容, 明确各机构职能权责边界, 形成科学合理明确的分工体系, 推进权责规范化, 营造和谐有序的粤港澳高水平人才高地发展生态; 再次是完善人才高地建设成本分担机制。人才高地建设必定会产生各类协调成本, 诸如人才流动失衡、资源浪费、财政费用、信息失真等。粤港澳政府应打造人才高地建设成本核算平台, 明晰人才治理成本结构, 并支持建立人才治理成本协商机制, 共同确立跨区域成本分配方案, 避免出现人才治理成本负担“一边倒”的问题。建设人才高地成本分担机制, 能为粤港澳利益的协商与平衡提供可能, 推动区域人才发展利益共同体的形成; 另一方面, 应注重推进建设粤港澳服务共享机制。良好的公共服务是区域人才高地发展环境的重要构成。粤港澳需要加快建设三地人才服务共享机制, 保障人才跨域自由流动。首先是加强区域人才服务交流与合作。粤港澳可以共建人才服务合作的研讨机制, 定期召开人才流动服务问题研判和经验分享会议, 实现人才服务信息的共享共用; 其次是制定人才服务需求目录。主要以广东《粤港澳大湾区(内地)急需紧缺人才目录》、香港《人才清单》、澳门《人才需求清单》等为基础, 加快制定大湾区人才服务的需求清单。此工作可由广东省人社厅牵头, 联合香港与澳门相关部门, 共研共制共享粤港澳人才流动服务需求目录。这有助于帮助政府及时掌握区域人才流动服务需求信息, 提升人才服务资源供给精准度; 最后是联合建构人才流动服务平台。针对人才流动需求, 粤港澳可以整合深圳市人才一体化综合服务平台、前海离岸创新创业人才(香港)联络站、广州南沙大湾区国际人才一站式服务等资源, 联合建设粤港澳人才环流综合服务平台, 全要素提供人才出入境、落户定居、就业创业、医疗保障、租房购房、子女教育等服务内容, 全方位服务跨域就业创业。

### 3.5. 打造粤港澳产学研联动机制

粤港澳大湾区内高校、研究机构密集, 人才高地建构应该注重产学研联动机制的建设, 可从两个方面入手开展工作: 一是推进打造粤港澳产研一体机制。粤港澳大湾区承载建设国际科技创新中心的重大

使命, 需要加快三地科创资源的联动建设, 打造区域产业与创新协同发展生态圈。首先是深化粤港澳科研机构与企业的合作联系。加大税收、资金或土地等政策扶持力度, 鼓励三地科研机构与企业开展跨域合作, 奖励与资助优秀合作项目; 其次是建构产研协同创网络体系。粤港澳政府部门可以联合调研、共同商讨, 掌握广深港澳科技创新带的产业发展需求, 结合区域产业结构, 统筹规划区域产研一体化发展, 优化布局协同创新研究基地, 打造产研协同发展格局; 再者是打造跨区域人才创新孵化链条。粤港澳可以整合政策、场地、资金等资源, 建构“创业苗圃-众创空间-孵化器-加速器-产业基地”的创新孵化链条, 将人才创新创造智慧融入区域产业创新能力体系当中, 促进产才融合发展; 最后是提升跨区域产才协同发展水平。粤港澳可以联合发布产业或科创项目, 以“揭榜挂帅”“赛马”形式精准链接大湾区人才资源, 将高端人才导向基础研究、应用研究等重大项目平台, 实现粤港澳人才资源与区域产业发展的高度链接, 建构“人才链-创新链-产业链”协同发展体系。二是推进打造粤港澳产学研一体化机制。产学研一体化战略, 本质是粤港澳人才、高校与企业协同发展, 实现产学研资源优势互补、互联互通。首先是打造粤港澳产学研人才发展共同体。粤港澳进一步强化校企合作, 建立多边联动的协同发展机制, 例如可以推动企业参与高校学生培养方案设计、课程体系创新、教学技术优化等工作。还可以鼓励三地高校与企业对接发展需求, 共建现代校企双制、新型学徒制等育才机制; 其次是共建“高校-产业”联盟平台。应支持港澳院校在广东建设产学研基地, 同时也鼓励广东高校走向港澳, 充分利用当地资源, 共建产学研园区。以产学研基地为载体, 粤港澳能有效促进三地“高校-产业”协同联动; 最后是建构“人才链-产业链”协同发展机制。粤港澳应围绕产业链打造人才链, 基于产业创新发展需求, 鼓励产学研人才交流与交叉任职, 将高端人才导向区域战略性产业, 实现产才协同发展。各类战略机制的协同建设, 能推进粤港澳人才链、创新链、产业链的互联互促、融合发展。

## 基金项目

本文为2022年度深圳市哲学社会科学规划课题“粤港澳大湾区建设高水平人才高地的协同路径与策略研究”(SZ2022D044)的研究成果。

## 参考文献

- [1] 赵明仁, 柏思琪, 王晓芳. 粤港澳大湾区高水平人才高地制度体系建构研究[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2022, 44(3): 76-83.
- [2] 武文霞. 粤港澳大湾区城市群协同发展路径探讨[J]. 江淮论坛, 2019(4): 29-34.
- [3] 刘佐菁, 陈杰. 新时期粤港澳人才合作示范区发展战略研究[J]. 科技管理研究, 2019, 39(8): 122-127.
- [4] 赵辰霖, 徐菁媛. 粤港澳大湾区一体化下的粤港协同治理——基于三种合作形式的案例比较研究[J]. 公共行政评论, 2020, 13(2): 58-75+195-196.
- [5] 李峰, 徐付娟, 郭江江. 京津冀、长三角、粤港澳科技人才流动模式研究——基于国家科技奖励获得者的实证分析[J]. 科学学研究, 2022, 40(3): 454-463.
- [6] 马莹. 粤港澳大湾区税收政策优化建议[J]. 国际税收, 2020(9): 34-38.
- [7] 周仲高, 游靛琼, 徐渊. 粤港澳大湾区人才协同发展的理论构建与推进策略[J]. 广东社会科学, 2019(6): 91-101.