

粤港澳大湾区人才发展报告

(2018. 12)



全球化智库 (CCG)
南方国际人才研究院

特别鸣谢：
北京香港青年交流与发展基金会

目录

引言.....	A
一、 基础与优势	1
(一) 经济基础与产业链互补为人才提供发展的基础.....	1
1.大湾区经济实力雄厚，经济呈平稳高速增长.....	1
2.大湾区产业优势互补，第三产业比重逐步增加.....	3
(二) 高端创新资源汇聚为人才提供创新创业的环境.....	5
1.丰富的国际化高校资源.....	5
2.高水平的重点实验室与科研机构.....	5
3.以广深港澳科技走廊为核心形成产学研合作区.....	7
(三) 宜居宜业宜游的优质生活圈为人才提供安居的保障.....	7
1.基础设施的互联互通.....	7
2.医疗机构“量多质优”.....	9
3.开放包容的文化资源.....	10
(四) 具有全国领先优势的政策为人才提供集聚的动力.....	10
1.大湾区出台具有竞争力的招才引智政策.....	10
2.自贸区提供人才制度先试先行的“试验田”.....	12
二、 发展与挑战	16
(一) 湾区高端人才不够、原创性不足、转化率低.....	16
1.国际一流人才的数量有限.....	16
2.原始创新能力不足，关键技术受制于人.....	17
3.科技成果转化率低.....	17
(二) 粤港澳三地合作不够紧密，抑制人才流动的积极性.....	18
1.税制冲突明显.....	18
2.出入境欠便利.....	19
3.公共服务衔接尚未建立.....	21
4.粤港澳科技创新合作不紧密.....	21
(三) 新一、二线城市“抢人大战”，给湾区人才集聚带来挑战.....	22
1.先进省市加大引才力度.....	22
2.各地自由贸易港规划陆续推出.....	23
三、 国际著名湾区对比借鉴	26
(一) 四大著名湾区对比.....	26
1.大湾区港口集群优势领先，国际化综合枢纽地位明显.....	26
2.大湾区人才聚集力相对较弱，创新平台载体数量较少.....	27
3.大湾区人才国际化程度偏低，国际竞争力不强.....	30
4.科技创新投入强度和产出不高，产业结构亟待升级.....	33
(二) 三大湾区人才发展经验借鉴.....	36
1.促进科技成果转化激发人才活力.....	36
2.面向全球实施开放性的人才政策.....	37

3.加强校企联合培育急需紧缺人才.....	39
4.营造鼓励人才创新创业生态环境.....	41
四、 粤港澳大湾区人才一体化建议.....	43
(一) 人才机制创新路径——创新大湾区人才发展体制机制，打造湾区人才发展优质软环境.....	43
1.建立大湾区人才一体化运行机制，完善区域人才发展顶层设计.....	43
2.建设人才保税区，打造大湾区国际人才自由港.....	43
3.构建高端智库集群，为区域发展提供软实力保障.....	44
(二) 人才载体升级路径——创新人才发展平台建设，增强大湾区纳才育才能力 45	45
1.试点建立人才飞地，实现大湾区各地优势互补.....	45
2.建设“全球人才大会”永久会址，打造大湾区全球人才大会品牌.....	46
3.设立海外华侨华人交流中心，试点对海外华人实行免签.....	47
4.借鉴香港人才社会化、市场化的行业协会认证模式.....	48
(三) 人才引进开放路径——拓宽全球人才招揽渠道，提升大湾区国际化人才竞争力.....	49
1.借鉴海南省免签新政，放宽海外人才入境大湾区限制.....	49
2.实施工作假期签证，拓宽引才渠道.....	49
3.实施全球英才招聘工程计划，推动落实引才系统化精准化.....	50
(四) 人才培育合作路径——优化三地人才培育资源配置，促进大湾区人才共享共融共建.....	52
1.实施粤港澳三地人才流动计划，增强三地人才资源的交流合作.....	52
2.放松外国留学生在大湾区实习就业限制，激活湾区青年人才双创力量.....	53
3.放宽内地学生在港澳实习就业的限制，实现大湾区青年人才联合培养.....	54
4.粤港澳三方合作，共同建设湾区大学.....	55
(五) 人才互联互通路径——破除限制人才流动机制障碍，助力三地人才高水平融通.....	56
1.借鉴香港的税收政策，降低在湾区工作的港澳及外籍人才的税负水平.....	56
2.取消粤港澳人才三地来往的通行证，实现三地人才来往“无证化”.....	57
3.探索大湾区外籍人才入籍归化政策，试点外国人才身份转换制度.....	58
4.推广大湾区地区人才执业资格互认制度，盘活三地专业人才资源.....	59
(六) 人才服务对接路径——多方面提高三地人才服务质量，增强服务保障供给能力.....	60
1.推动粤港澳三地“社保+医疗+教育”互认互通，畅通人才服务衔接渠道 ..	60
2.打造大湾区国际金融服务中心，推动湾区内资金互联互通便利化.....	61
3.为外籍高层次人才提供直接在境外申请在华永久居留的渠道和便利.....	62
粤港澳大湾区人才发展报告 - 广州篇.....	63
一、广州人才发展的机遇与挑战.....	65
二、对策与建议.....	73
粤港澳大湾区人才发展报告 - 广州南沙篇.....	80
一、南沙区人才发展的机遇和挑战.....	80
二、南沙区人才发展对策建议.....	83

粤港澳大湾区人才发展报告 - 深圳篇.....	92
一、深圳人才发展的机遇.....	92
二、深圳与其他城市的对比.....	103
三、提升深圳人才竞争力，优化人才发展环境的建议.....	118
粤港澳大湾区人才发展报告 - 香港篇.....	126
一、香港人才发展的基础和优势.....	127
二、香港人才发展的机遇与挑战.....	132
三、集聚人才，提升国际竞争力的建议.....	139

引言

随着全球科技的发展和经济结构的转型升级，全球国家间的竞争日益转变为“人才战争”。根据联合国经济与社会事务部发布的《2017年国际移民报告》，2017年全球移民人口达到2.58亿，其中有74%为20-64岁的劳动人口。¹各主要发达国家和经济体，如美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、新加坡等，相继根据自身特点和优势建立起吸引国际人才的制度体系和环境，抢占“人才大战”的先机。改革开放后中国移居海外的新华侨已经接近1000万²。与此同时，新生代劳动人口减少，老龄化进程加速，人口红利逐渐消失，引进优质人才迫在眉睫。

粤港澳大湾区建设，作为中国积极推动区域合作的一个重要决策，对于支撑“一带一路”建设，推动港澳参与国家发展战略，保持国家长期繁荣稳定具有重要意义。如果说纽约湾区是“金融湾区”，旧金山湾区是“科技湾区”，东京湾区是“产业湾区”，那么未来粤港澳大湾区的定位就是“人才湾区”。粤港澳大湾区的发展离不开科学技术的创新，人才、教育是带动科技、工程、推动创新的重要动力。粤港澳大湾区在全球人才战争中积极发力，特别是广州和深圳，

1 United Nations, Department of Economics and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017* (ST.ESA/SER.A/403).

2 《中国每年有40万人移居海外》，美国《侨报》2000年11月8日。

“人才新政”不断升级。珠海、佛山、中山等地也出台更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，人才工作的重要性进一步凸显。在新的时代背景下，粤港澳大湾区如何构建具有国际竞争力的人才制度体系，抓住国际人才“抄底”机遇，加大国际人才引进力度，实现弯道超车尤为关键。

一、基础与优势

(一) 经济基础与产业链互补为人才提供发展的基础

1.大湾区经济实力雄厚，经济呈平稳高速增长

根据目前最新的 GDP 数据来看,2017 年粤港澳大湾区“9+2”城市 GDP 总额首次突破 10 万亿人民币,其中,香港实现 GDP 23049.14 亿元 , 增速 3.7%, 经济体量位居粤港澳大湾区第 1 名;深圳实现 GDP 22438.39 亿元,增速 8.8%,暂居大粤港澳大湾区第 2 名;广州实现 GDP 21500 亿元,增速 7%,粤港澳大湾区第 3 名;澳门实现 GDP 3102 亿元,增速 10.9%, 粤港澳大湾区第 8 位。2017 年珠三角九市经济总量占广东省的 75%, 粤港澳大湾区 11 市经济总量占全国 12%。依托世界级海港群和空港群,粤港澳大湾区的港口集装箱吞吐量、机场旅客量、进出口贸易总额等在全球湾区中独占鳌头。



图 1-1 粤港澳大湾区城市 2017GDP 表现³

粤港澳大湾区总体经济增速平均在 7% 以上, 2016 年经济增速(较 2015 年增长 7.9%)分别是纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区的 2.26 倍、2.19 倍和 2.93 倍⁴。按照粤港澳大湾区年均增长 7%, 纽约湾区年均增长 3%, 旧金山湾区年均增长 5%, 东京湾区年均增长 2% 计算, 由预测模型计算结果, 粤港澳大湾区将在 2022 年超过东京湾区和纽约湾区, 在世界四大湾区中 GDP 总量第一。

³数据来源: 2017 年广东省统计年鉴

⁴数据来源: 《2017 年珠三角竞争力报告》

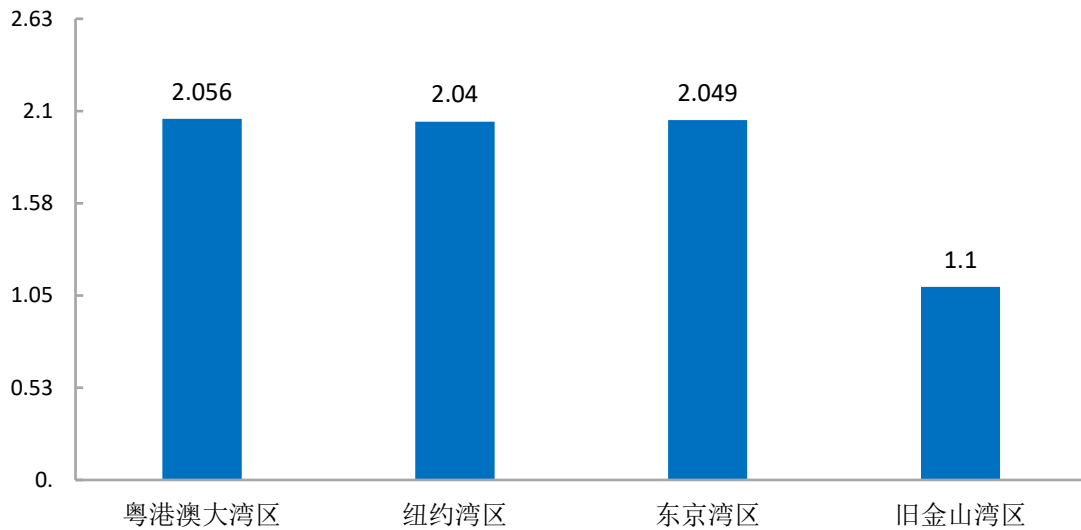


图 1-2 2022 年粤港澳大湾区与世界三大湾区经济总量预测⁵

2.大湾区产业优势互补，第三产业比重逐步增加

粤港澳大湾区的九个市和两个特别行政区处在微笑曲线不同位置上，这三个地区形成了产业优势的互补。珠三角作为全国乃至全球重要的制造中心，产业基础雄厚，具有较完善的产业链。香港的制造业占比仅在 7%左右，其支柱产业是仓储物流、金融类及专业服务等现代生产性服务业，发展水平国际领先，其先进性能够带动珠三角制造业的发展；同时，澳门与葡语系国家贸易联系密切，成为葡语系国家的“精准连络人”。同时，珠三角核心城市与两翼的城市可以实现协同发展，例如珠海的高端制造业可以跟中山的专业市场基地进行互补，广州的先进制造业和高端服务，可以跟佛山的产业基础互补等。

⁵同上

从产业分布与发展趋势看，2016 年珠三角九市三大产业比分别为 1.78:42.14:56.08。其中，第三产业的比重呈逐步提升态势，服务业占主导格局基本形成。2016 年香港、澳门第三产业占比分别为 92.2%和 93.35%。⁶一般而言，第三产业比重高的地区，金融与商贸服务发达，为创新、创业提供了天然土壤。随着珠三角九市产业转型升级，从传统产业向高端制造业以及产品研发、现代服务业等价值链高端延伸，将会吸引更多港澳人才、国际人才等高端人才在这里集聚，为打造具有吸引力的国际人才特区提供物质基础。



图 1-3 粤港澳大湾区 11 城市产业布局⁷

⁶数据来源：广东统计信息网

⁷资料来源：根据网络整理

(二) 高端创新资源汇聚为人才提供创新创业的环境

1.丰富的国际化高校资源

世界级的、地区级的大学集群是湾区发展的基础。粤港澳大湾区集聚众多高水平大学，粤港澳三地高校逾百所，在校生超 300 万人，有 5 所高校进入第 14 届 QS 世界大学排名榜榜单前 100 名。湾区内高等教育类型丰富、层次多样、互补性强，各高校与科研院所之间已有许多交流与合作，世界级大学集群发展得天独厚。港澳高校的国际化特色和学科领先水平与广东高校的本土化和市场化优势结合能为世界级高校集群建设提供更长远的支持。随着《关于加强粤港高等教育交流合作备忘录》签署，粤港澳高校联盟成立，粤港澳联合实验室建设等，粤港澳三地高校科研合作不断向纵深推进，科技创新资源优势互补和共建共享机制日趋完善，为湾区建设提供了强有力的科技支撑和人才支持。

2.高水平的重点实验室与科研机构

据统计，粤港澳大湾区共有 43 个国家重点实验室。粤港澳大湾区内，广东（不含粤东西北地区）有 26 家国家重点实验室、201 家省重点实验室、64 家企业重点实验室，正在建设 4 家国家重点实验室；香港有 6 个国家工程技术研究中心香港分中心，16 家国家重点实验室伙伴实验室；澳门有

1 家国际实验室和 1 家国家重点实验室⁸。此外，在湾区内，珠三角九市 2017 年省级新型研发机构数量达 191 家，比上年新增 28 家；全年孵化企业数达 6064 家，是 2016 年的约 1.56 倍。高新技术企业云集，电子通信、互联网、生物医药等新兴产业发展迅猛，已集聚华为、腾讯、中兴、比亚迪、华大基因、大疆等一批领先世界的创新型企业，湾区的 PCT 国际专利申请数量占全国的一半，科技创新能力突出。创新平台与载体集聚对大湾区的创新创业人才集聚具有重大的支撑作用，是“以创促才”的新引擎。

表 1-1 珠三角城市创新载体、平台建设情况（截止 2016 年底）⁹

指标	肇庆	广州	深圳	佛山	东莞	珠海	中山	惠州	江门
省级新型研发机构（家）	1	44	30	30	23	12	9	7	5
省级新型研发机构孵化企业数量（家）	2	356	3035	360	641	64	36	65	30
科技企业孵化器（个）	8	190	200	52	59	27	42	20	10
众创空间（家）	7	100	170	33	38	16	39	20	11
博士后工作（流动）站（个）	3	78	82	59	25	10	11	8	11

⁸资料来源：中国（深圳）综合开发研究院——以“双转型”引领粤港澳大湾区发展

⁹资料来源：政府公开资料

3.以广深港澳科技走廊为核心形成产学研合作区

广深高速公路往东，串起了以企业创新驱动为主要特征的广莞深城市群，该城市群既是珠三角国家自主创新示范区的核心腹地，也是目前国内规模较大、在世界具有重要影响的创新企业集群。现如今，这一走廊将进一步延伸至香港、澳门。2018年8月15日，粤港澳大湾区建设领导小组举行第一次全体会议，大湾区建设领导小组组长韩正发表重要讲话，提出要积极吸引和对接全球创新资源，建设“广州-深圳-香港-澳门”科技创新走廊，打造大湾区国际科技创新中心。中央支持香港建设国际科技创新中心，在香港建立中国科学院院属机构，支持澳门建设中医药科技产业发展平台。四地应以科技创新走廊为抓手，明确各自在产学研一体化中的功能定位，结合自身优势，建设创新、开放、国际化科研平台，通过跨境交流合作的方式整合人力资源，让人才在“广深港澳科创走廊”中发挥主体性作用。

(三) 宜居宜业宜游的优质生活圈为人才提供安居的保障

1.基础设施的互联互通

截至2017年，粤港澳大湾区已经建成运营或在建的铁路共有20条，高速公路38条，机场8个，港口16个，大

型桥梁 26 座，城市轨道交通 16 条（下表）。从高速铁路来看，广深港高铁是香港首条高速铁路，接驳全长 19000 公里的国家高速铁路网络。在通关时间、通关程序等方面，不仅给港粤居民往来带来便利，更是对两地的经济协作发挥重要作用。从机场航空来看，粤港澳大湾区以 6 个空港成为拥有全球最大机场群的湾区，同时以年均 1.75 亿人次的机场旅客吞吐量，位居全球湾区航空客运能力之首¹⁰。根据《广东省综合交通运输体系发展“十三五”规划》，珠三角的 5 个机场被提升到“世界级”。湾区内拥有以香港国际机场、深圳宝安机场、广州白云机场为中心的国际化大机场，还有澳门机场、惠州机场、珠海机场成为三大辅助空港，可以承担华南乃至世界的航空运输需求，极大地便利人才流入。从公路交通来看，随着港珠澳大桥等一系列基建项目的实施，珠三角城市群将实现以广州为中心的主要城市间“1 小时生活圈”，推动生产要素的高效流转和集约配置，加速两岸三地的人才流动，为打造内联外通的人才发展格局奠定基础。

表 1-2 粤港澳大湾区交通类型及数量统计表¹¹

交通类型	铁路	高速公路	机场	港口	大型桥梁	城市轨道交通
数量	20 条	38 条	8 个	16 个	26 座	16 条

¹⁰ 资料来源：粤港澳大湾区研究院。

¹¹ 数据来源：《粤港澳大湾区建设报告（2018）》广东省社会科学院

2.医疗机构“量多质优”

粤港澳三方医疗卫生合作项目加强，为实现三地医疗一体化提供保障。2018年1月9日粤港澳三方签署了《粤港澳大湾区卫生与健康合作框架协议》以及26个合作项目，加强粤港澳大湾区医疗卫生交流合作，推动重大合作平台、重大项目建设。湾区内地医疗机构的，以及医疗卫生人才队伍的专业化，为来粤的港澳人才提供优质的医疗卫生服务。据统计，2016年粤港澳大湾区内地九市共有医疗机构20378个，其中医院830家，床位数270389张，卫生工作人员总计521093人，执业（助理）医师151725人。其中，广州在医院数、床位数、卫生工作人员人数、执业（助理）医师人数上等统计指标上，均位九市之首。

表 1-3 2016 年珠三角九市医疗卫生机构、床位、人员数¹²

市别	机构 (个)	医院	床位数	卫生工作人员 (人)	执业（助理）医师 (人)
广州	3806	243	87959	166537	46791
深圳	3957	134	37106	97644	30757
珠海	721	41	8806	18673	5806
佛山	1469	105	34798	56230	16534
惠州	2668	70	22460	36879	11283
东莞	2344	89	28138	57167	16680

¹² 资料来源：《广东统计年鉴》（2017）

中山	727	53	13754	25171	7425
江门	1590	41	21329	32990	9298
肇庆	3096	54	16039	29802	7151

3.开放包容的文化资源

粤港澳大湾区融汇“9+2”城市文化精气神，大湾区文化即是岭南文化的核心，呈现出两个显著发展特征。一方面，大湾区文化具有开放性和包容性。千年以来，得益于领先全国的航海贸易，以广州为中心的地区与世界各地已建立紧密联系，成为中西方物质文明和精神文化的交汇地，逐步形成多元、开放、兼容、创新的文化特色。另一方面，大湾区文化具有稳定的同质性和融合性。粤港澳三地同属广府文化，属一个天然的文化生态圈，大湾区由此成为一个有天然文化认同感和亲切感的地区。

(四) 具有全国领先优势的政策为人才提供集聚的动力

1.大湾区出台具有竞争力的招才引智政策

在粤港澳大湾区建设中，各地政府将人才政策作为人才流动集聚的推进器，广东省从探索粤港澳大湾区人才发展体制机制改革；优化吸引和聚集海外高层次人才创新创业的人才发展环境；构建具有广东特色的职称制度；研究制定了人才优粤卡政策等六个方面为粤港澳大湾区建设提供了人才

政策支持。



图 1-4 广东省推进粤港澳大湾区建设人才政策支持¹³

各城市也配合在粤港澳大湾区中的城市定位和主导产业制定差异化人才政策，澳门推动金融保险、中葡双语、海洋经济和创新型人才培养、优化海外人才回流的政策环境；香港推出“科技人才入境计划”；珠三角 9 市也推出一个个响亮的招才引智计划，如广州“羊城人才计划”、“红棉计划”；深圳“鹏城英才计划”“鹏城孔雀计划”；珠海“英才计划”；中山“英才计划”；惠州“人才双十行动”；东莞“特色人才特殊政策”等，通过人才立法、共有产权房、人才绿卡、政府猎头等创新举措，构建在全国范围具有领先优势的多层次人才体系，为新一轮发展谋篇布局，积蓄新的发展动能。截至 2016 年底，珠三角九市在站博士后 1231

¹³ 参考省人社厅党组成员、副厅长劳帜红专访
<http://www.gd.gov.cn/gzhd/zbft/zfgz2018/2018rst/#04>

人；新增博士、硕士分别为 2793 人、42826 人；高职称专业技术人才 13797 人，珠三角集聚了全省近 70% 的技能人才。

表 1-4 珠三角城市各类人才数量情况（截至 2016 年底）¹⁴

指标	肇庆	广州	深圳	佛山	东莞	珠海	中山	惠州	江门
在站博士后	2	324	759	47	29	31	27	4	8
引进博士 (新增)	57	742	1514	133	42	100	65	84	56
引进硕士 (新增)	378	1165 8	2466 8	152 2	1063	180 0	543	581	613
高职称专业 技术人才	438	4000	3405	202 6	521	578	676	720	1433

2. 自贸区提供人才制度先试先行的“试验田”

粤港澳大湾区在人才发展上拥有作为自贸区，享受在广州南沙新区、深圳前海蛇口片区和珠海横琴新区片区等自贸区区域实现人才政策创新与先行先试的一大优势。

¹⁴ 数据来源：《珠三角国家自主创新示范区 2017 年工作要点》文件及各市人才工作总结。

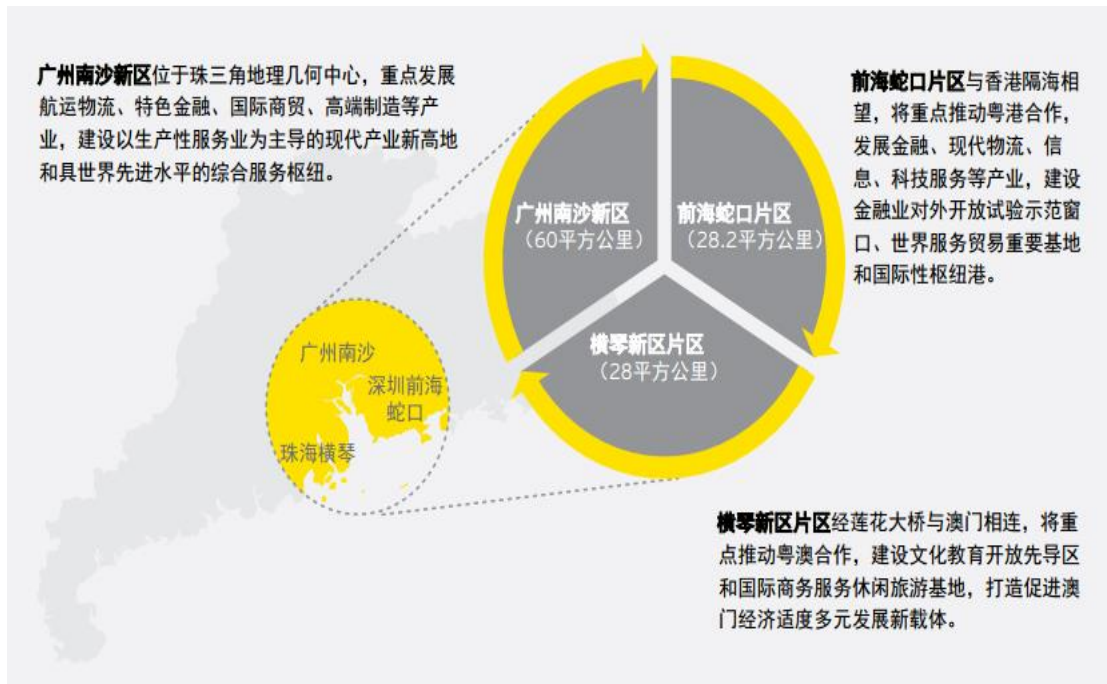


图 1-5 广东自贸区三大片区示意图¹⁵

一方面，广东自贸区拥有独特的定位优势。区别于其他自贸区，广东自贸区的最大特点在于“深入推进粤港澳服务贸易自由化以及推动粤港澳金融领域的开放创新”，实现与港澳的深度合作，强调其辐射带动功能。另一方面，在与港澳等境外人才政策上先从试点地区突破，再到粤港澳大湾区复制推广是自贸区为大湾区人才发展提供的另一优势。目前，各个自贸片区主要在港澳及外籍高层次人才出入境、在华停留居留、项目申报、人事关系衔接、信息互联互通等方面给予特殊政策，并探索重点在交通运输、金融服务、商贸服务、专业服务、科技服务等领域取消或放宽对港澳投资者的准入限制，释放经济产业发展活力。2015年，涉及在深外籍高层

¹⁵ 资料来源：《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》，图片来源：新华社

次人才、投资者、创新创业人才、留学生、外籍华人等人群在出入境和停居留的门槛和流程等方面 6 项举措首先在前海蛇口自贸片区实施，随后在 2016 年拓展到南沙新区和横琴新区，2017 年年底复制推广到珠三角 9 市。在粤港澳人才合作示范区内(包括广州南沙、深圳前海、珠海横琴)工作的港澳居民,可免办《台港澳人员就业证》，目前这一政策也已覆盖全国，全面打开港澳人员在大陆就业的方便之门。

表 1-5 广东自贸区三片区部分人才政策亮点¹⁶

比较项	南沙新区	前海蛇口	横琴新区
定位	粤港澳大湾区人才枢纽，国际人才“自由港”	深港合作特色，国际人才“自由港”	琴澳命运共同体，“国际人才岛”
人才政策创新亮点	人才认定	南沙区高端领军人认定	实施前海境外高端人才和紧缺人才认定
	人才所得税优惠	对年度应纳税工资薪金 30 万元以上(科研机构年度应纳税工资薪金 20 万元以上)的骨干人才，按照其个人经济贡献 40%比例给予特殊人才奖励。其中，港澳籍人才可选择按照内地与港、澳地区税负差额给予奖励；外籍人才可选择按照超过 15%部分税负差额给予奖励	个税补贴优惠“双十五”政策：①符合前海优惠类产业方向的境外高端和紧缺人才可享受 15%个人所得税优惠；②对设在前海深港现代服务业合作区的符合条件的鼓励类产业企业减按 15%的税率征收企业所得税
	人才资格互认	1.被纳入经国家批准的广东省专业资格互认先行先试试点范围，准许港澳专业人士在南沙便利专业并逐步扩展职业资格认可范围 2.在南沙探索开展职业技能	推动深港跨境职业资格互认：目前，香港注册税务师、会计师、社会工作者、信息科技人才等 10 多类人才可在前海从业执业

¹⁶资料来源：根据网上资料进行整理。

		“一证三证”（一次考试,同时获得国际、港澳、内地职业资格认证）模式改革试点		
人才流动		推进外籍人才出入境和停留便利化	率先探索实施出入境 16 项政策	<ol style="list-style-type: none"> 1.推进产业人才入户便利化，创建重大项目人才入户配额制 2.扩大人才来往港澳“一签多行”实施范围 3.横琴口岸 24 小时通关 4. 澳门机动车入出横琴申请条件拓展至在横琴置业和工作的澳门居民，申请指标从 100 辆扩大到了 800 辆 5. 横琴口岸与莲花口岸率先启动“粤澳两地牌小客车检查结果参考互认”新作业模式，两地口岸仅需一次检查，减少重复监管，缩短约 15 分钟的通关时间
人才服务创新		<ol style="list-style-type: none"> 1.落实人才市民待遇：创业投资人才、市场化认定人才、专业技术或技能人才，符合条件可直接办理入户；经自贸区南沙片区认定的港澳及外籍人才，可直接办理广州市人才绿卡 2.对符合条件人才发放高端人才卡，持卡人可享受子女优先入学、本人及家属入户、便捷通关、优先就医、免费体检、消费优惠等 12 项优质服务 3.优先安排高端领军人才子女入学，其中，杰出专家与优秀专家子女可在全区范围内选择一所公办学校申请就读，青年后备及其他人才子女申请就读公办学校，予以优先安排 	<ol style="list-style-type: none"> 1.探索建立集中统一的知识产权执法体系：建立前海蛇口片区重点产业知识产权快速维权机制；设立“华南高科技和知识产权仲裁中心” 2.设立前海国际人才服务中心，按照企业法人登记注册，实行市场化运作、企业化管理，具体承担前海人才政策宣传和落实、国际人才引进和联系服务、人才认定受理和公共服务、人才交流活动等工作 3.试点粤港澳游艇“自由行” 	<ol style="list-style-type: none"> 1.建立知识产权综合法律服务机制 2.探索与澳门特区政府合作共建“澳门新街坊”，探索把澳门的医疗、教育、养老等社会福利延伸到横琴 3.试点游艇自由行

二、发展与挑战

(一) 湾区高端人才不够、原创性不足、转化率低

1. 国际一流人才的数量有限

从人才总量看，在大湾区城市中（见图 2-1），深圳人才总量最高，但与北京相比仍有差距，截止 2017 年 6 月，北京地区人才资源总量增长到 651 万人¹⁷。湾区内两院院士和外籍院士数量均不足。截至 2017 年 1 月，湾区内广东地区两院院士 145 名，港台地区及欧美国家院士 32 名，居全国第三位，落后于江苏省、浙江省。江苏省两院院士人数最高达 450 人，而浙江省港台地区及欧美国家院士达 50 人。

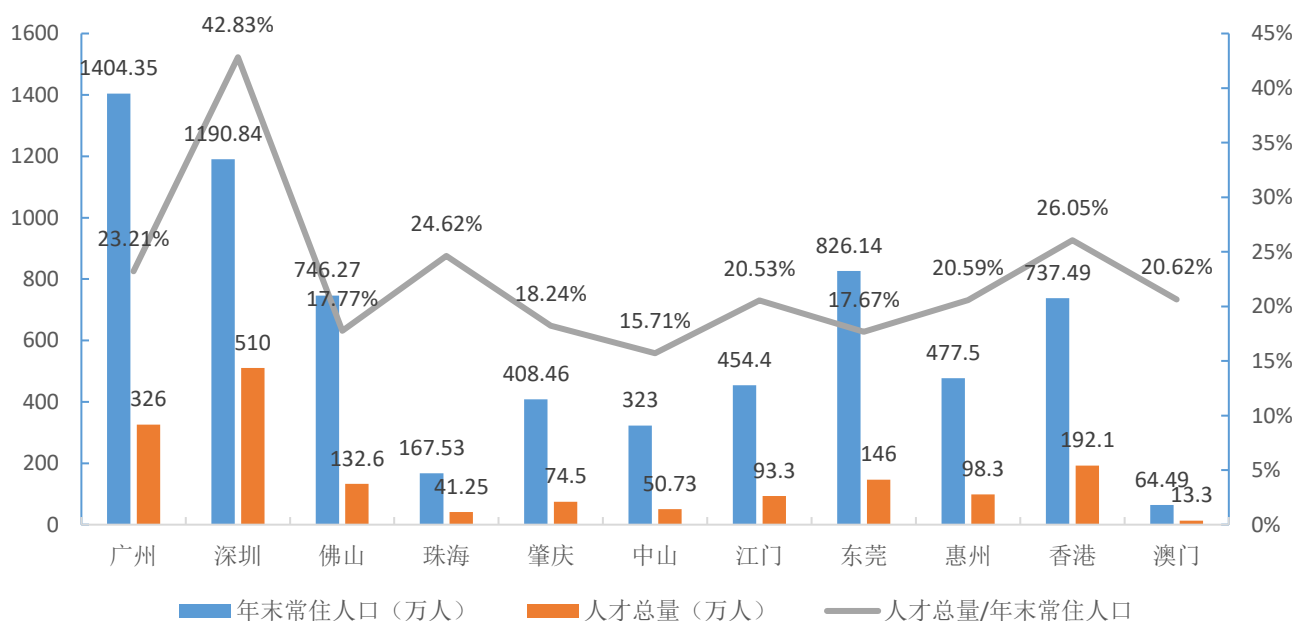


图 2-1 2016 年粤港澳大湾区“9+2”城市人才数量及占比情况¹⁸

¹⁷ 资料来源：北京晚报 http://www.sohu.com/a/149420117_114727

¹⁸ 资料来源：总人口、工业企业 R&D 活动人员数来源自《广东统计年鉴》（2017），其

2.原始创新能力不足，关键技术受制于人

在科技创新发展方面，粤港澳大湾区的原始创新能力不强。据科技部发布的《中国科技人才发展报告（2014）》显示，我国已成为第一科技人力资源大国。但与世界科技强国，如美、英、德、日等国相比，大湾区在创新性科学研究的深度与广度、革命性技术的独创与转化上，都还存在明显差距。中兴被美国“一剑封喉”更敲响了警钟，折射粤港澳大湾区科技创新存在“不占领科学前沿、忽略基础研究、缺乏核心技术”的软肋。

3.科技成果转化率低

据统计，大湾区创新人才对产业发展贡献支持相对不足，以技术市场合同交易为例，据火炬中心统计，2016年广东省技术合同项目数为42011项，低于北京（130463项）、江苏（56800项）、山东（45189项）、上海（43432项），技术的输出与吸纳能力均存在明显不足，如输出技术的合同数和成交金额分别仅占北京的22.9%、19.1%，吸纳技术的合同数和成交金额分别占北京的44.8%、45.2%。湾区内的

中香港的资料来源于香港特别行政区政府统计处公布的2016年中期人口统计，澳门的资料来源于澳门统计暨普查局公布的人口统计数据，人才数据根据各市公布的资料汇总整理。
注：在人才数据上，香港和澳门地区不存在内地由五类人才合计的人才资源总数，为便于比较，香港和澳门地区的人才资源总量使用高等教育人口数替代。

科技创新对产业发展的推动作用未能充分发挥，科技成果转化仍面临成果输出方和技术需求方信息不对称、第三方权威评估机构缺乏、专业人才欠缺等障碍，湾区的科技创新成果转化率并不高。据《中国创新区域能力评价报告 2016》统计，广东科研论文指标排名靠后（第 18 位），科技合作综合指标（第 12 位）与技术转移综合指标（第 6 位）均较为靠后。

(二) 粤港澳三地合作不够紧密，抑制人才流动的积极性

1. 税制冲突明显

与港澳税制相比，内地仍属高税区。以个人所得税而言，目前香港实行 15% 的标准税率，澳门职业税实行最高税率为 12%，但内地个人工薪所得税最高税率达 45%¹⁹。而港澳人员在湾区内地停留累计超过 183 天需按照内地个税规定征收个人所得税，该规定严重影响了港澳人才北上内地进行创新活动的积极性。就企业所得税而言，大陆所得税率实行比例税率，内资和外资所得税税率均分为基本税率和优惠税率。基本税率均为 33%，内资企业视具体情况同时实行 27% 和 18% 的优惠税率，外资企业的优惠税率分为 24% 和 15% 两档。香港、澳门在企业所得和个人所得方面的税负相近，远低于内地，且不征收关税和增值税。粤港澳大湾区虽存在一

¹⁹ 资料来源：《毕马威-大湾区规划（2017 年 9 月）》。

些税收优惠，但内地与港澳相比仍属高税区。

重复征税问题亟待解决。近年，中国内地与香港之间的活动日益深入密切，由于两地税制上的差异，在某些范畴内导致双重征税。根据香港的地域来源征税原则，香港公司从香港以外所得的收入，不须在香港缴税。若某项收入除须在香港课税以外，并同时须在香港以外缴交按营业额计算的税款，按香港税法在计算该收入的应缴税款时，会容许该等已缴交的外地税款作为开支扣除。此外，为避免双重征税，香港与世界多个国家地区签订了避免双重征税协定。内地在此方面的不足极大影响了人才的流入。

表 2-1 香港避免双重课税减免优惠一览表²⁰

类型	免税范围	签约国家
全面避免 双重征税协定	股息、特许权使用费、利息及技术费用	自 2004 年起累计与 30 个国家或地区签订协议
非全面性避免 双重课税协定	航运收入、航空运收入在缔约国豁免征税	美国、加拿大、德国、以色列、韩国、毛里求斯、荷兰、新西兰、英国
所得税免征双重税	涉及跨境运输、个人所得税等多个方面	1998 年与中国内地达成协议

2. 出入境欠便利

传统通关模式亟待优化升级。目前，由于湾区内地与港

²⁰ 资料来源：《粤港澳大湾区建设报告（2018）》

澳多数口岸仍采用“在各自境内处理各自出入境程序”的模式，湾区内地与港澳居民在通关时手续极其繁琐，在安检、买票、取票、实名认证、检票、通关等流程上相当耗时。在购票安检方面，实施“双边查验、三重认证”。重复认证的耗时，给各类人才往返粤港澳的通关流程造成很大不便。

港澳签注数量限制严、商务签注门槛高。湾区内地居民赴港澳个人游，只允许最多一次性香港签注两次（深圳居民可一周一行），每两个月只允许签注澳门一次，每次留港澳的时间不可超过7天。随着湾区居民往来港澳的需求日益高涨，签注数量的限制，难以满足频繁往来的需求。在商务签注方面，申请人特别是中小型企业及孵化发展初期的科创企业人员，在企业备案、纳税、创汇等条件方面受到限制，无法顺利进行境内外创新创业活动。

湾区内公务员和事业单位在编人员在出入境通关上，有诸多政策限制。在港澳通行证办理方面，公务员和事业单位在编人员均要先经过单位证明，或由上级主管单位审核同意，这在时间和审批程序上，不利于公务员或在编人员直接往来港澳。而港澳人员在湾区内地任职公务员或事业单位人员时，缺乏具体配套措施和专属渠道，比如现行相关政策难以操作，往往卡在政审、计划生育审核等环节，导致入编手续完成不了。

3. 公共服务衔接尚未建立

(1) 内地与港澳医疗保障体系和医药准入标准不同。

一方面，粤港澳三地居民医保、商业保险结算衔接机制也尚未建立。港澳居民在内地须按照规定参加医保，方能享受医保待遇，且内地城乡居民医保未覆盖随行就业配偶及未成年子女。另一方面，三地的药物名录未统一，且准入标准存在差异，如香港对重要重金属的限量标准采用的是食品标准，而湾区内地采用的是药品标准。受二者的影响，港澳医生惯用的药品、疫苗、设备等，多数在内地未获批准使用。

(2) 粤港澳三地的社会保险衔接关系需加快建立。

在社会保险方面，三地居民在就业过程中未能享受同等待遇。在养老服务方面，由于港澳居民的户籍所在地不在湾区内地，养老保险待遇领取地存在不确定性，部分湾区内地的港澳籍居民达法定退休年龄，面临因缴费未满 15 年且无法确定继续缴费地而无法继续缴费的问题。同时，港澳人才的随行长者在交通服务方面也尚未能享受与内地老人同等的待遇。另外，目前由于国家对湾区内地的金融监管针对性、灵活性不足，港澳养老基金流入湾区内地也受到限制。

4. 粤港澳科技创新合作不紧密

在高校合作办学方面，粤港澳三地尚未建立紧密合作关系。目前湾区只有深圳、珠海和广州（香港科技大学将在广

州南沙开办分校)与香港开展了合作办学项目,分别设立香港中文大学(深圳)和北京师范大学-香港浸会大学联合国际学院。²¹在人才培养、科教资源共享、教育理念相融、学科借鉴(引进)、信息互通等方面,未能发挥三地协同发展的作用,不利于粤港澳高等教育一体化建设以及国际化发展。在产学研合作方面,湾区未能形成活跃的创新科技生态圈。目前,香港的高校及科技服务机构与湾区内地合作互动较少,与湾区内地企业,特别是珠三角地区企业的联系不够紧密,产学研协同创新有待加强。

(三) 新一、二线城市“抢人大战”，给湾区人才集聚带来挑战

1. 先进省市加大引才力度

近年来,全国各地纷纷出台各类人才新政,通过放开户籍制度、加码人才奖励等手段全方位出击,力争在这场“人才争夺战”中抢占先机。在放开户籍制度方面,四川成都提出将实施“蓉漂”计划,推行“先落户后就业”;陕西西安推出“史上最宽松”户籍政策,并实施“海底捞式”落户服务;南昌放宽至中专以上学历可零门槛落户。而作为大湾区中心城市的广州、深圳,入户限于大专以上学历,这一定程

²¹ 冼雪琳,安冬平《粤港澳大湾区高等教育现状及合作模式探讨》2017年12月第15卷第4期

度上削弱了湾区引才吸引力。在人才奖励方面，部分城市突破历史力度，重磅引才。江苏南京率先对应届大学生开出“面试补贴”；湖南长沙对顶尖人才最高可给予1亿；湖北武汉将率先出台大学生最低年薪标准，争取让大学生以低于市场价20%的价格购房安居。可见，新一、二线城市“抢人大战”，将对湾区各城市在人才抢夺竞争中造成猛烈冲击。



图 2-2 新一线城市“抢人”政策

2.各地自由贸易港规划陆续推出

自由港作为目前全球开放水平最高的、设在一国（地区）

境内关外、“货物+资金+人才”进出流动、商品免征关税的特定区域，在吸引海外高层次人才、留学生人员、体制机制管理灵活度、政策开放度方面明显占优。粤港澳大湾区内的深圳、广州、珠海作为广东自贸区的三大分布片区，与香港、澳门深度融合，为湾区国际化人才培养和引进带来优渥的条件。然而，据不完全统计，²²目前已有 10 余个省市启动研究申报自由贸易港，包括广东、上海、浙江、天津、福建、辽宁、海南、湖北、四川、陕西等。随着越多越省市相继申报建设自由贸易港，伴随而之的更具竞争力的人才政策也将“雨后春笋”让人才应接不暇。在此基础上，深圳、广州、珠海作为广东自由贸易片区和全国人才管理改革试验区的区位及政策优势必将受到影响，在如何巩固已有人才管理改革试点成果，加强海外内优秀人才群体在湾区内集聚和流动，将面临更加严峻挑战。

²² 至少已有十个省市启动研究申报自由贸易港_搜狐财经_搜狐网
http://www.sohu.com/a/215286285_115433



图 2-3 全国证积极申报（建设）自由贸易港的省市分布

三、国际著名湾区对比借鉴

(一) 四大著名湾区对比

1. 大湾区港口集群优势领先，国际化综合枢纽地位明显

粤港澳大湾区拥有世界最大的海港和空港群，航空市场规模领先全球，有国际化综合枢纽的重要地位。从海港能力来看，粤港澳大湾区内集结了广州、深圳、珠海、中山、东莞等众多大型和中小港口，其年集装箱吞吐量为 6520 万 TEU，远超纽约湾区、东京湾区和旧金山湾区之和，位居世界第一²³。2016 年世界集装箱港口 100 强榜单统计，粤港澳大湾区内上榜的港口包括全球吞吐量第 3 的深圳港、第 5 的香港港、第 7 的广州港等世界级港口，年货物吞吐量超过 10 亿吨²⁴，相比于世界其他湾区的港口，竞争优势不言而喻。从空港能力来看，2016 年粤港澳大湾区的机场货运量达 736 万吨，均超过其他三大湾区。从总体上看，粤港澳大湾区的海港、空港体系具备建设成国际一流湾区的基础条件，随着湾区国际化进程的加快，势必会形成更重要的战略优势，迎来大发展阶段。（如下表）

²³ 数据来源：Goldman Sachs

²⁴ 《英国劳氏新闻 2016 世界集装箱港口 100 强榜单》

表 3-1 四大湾区主要港口情况表²⁵

世界排名	港口	所在湾区	吞吐量 (TEU)
3	深圳港	粤港澳大湾区	24204000
5	香港港		20114000
7	广州港		17624900
43	东莞港/虎门港		362657
19	洛杉矶港	旧金山湾区	8160457
20	长滩港		7192066
22	纽约港/新泽本港	纽约湾区	637200
63	弗吉尼港		2549270
29	东京港	东京湾区	4629000
54	横滨港		2787296
57	神户港		2706967
58	名古屋港		2630804

2.大湾区人才聚集力相对较弱，创新平台载体数量较少

从人口规模来看，粤港澳大湾区的人口优势还不突出。截至 2016 年底，整个粤港澳大湾区常住人口数约为 6800 万，占全国人口总数的 5%，不及纽约湾区（7%）、东京湾区（28%）；人口密度为 1088 人/km²，与东京湾区（2582 人/km²）、旧金山湾区（1204 人/km²）相比都有较大差距

²⁵ 《英国劳氏新闻 2016 世界集装箱港口 100 强榜单》

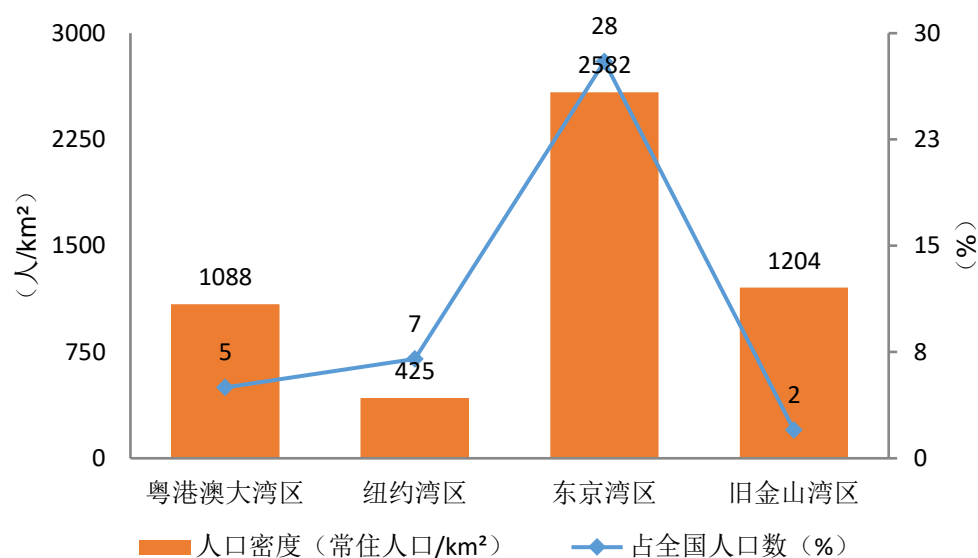


图 3-1 世界四大湾区人口数占全国人口数的比重和人口密度对比²⁷

从人才质量来看，粤港澳大湾区的受高等教育人才比重明显偏低。根据 2015 年全国 1%人口抽样调查数据，在粤港澳大湾区 6797.49 万常住人口中，接受过高等教育的人口达到 1187.81 万人，仅占为 17.47%²⁸。而旧金山湾区受教育程度为本科及以上的劳动力占全体劳动力的比重达到 46%，纽约湾区也达到 42%，远高于美国平均水平（28%）²⁹；东京湾区的东京都、神奈川县及埼玉县的大学和研究生院的学生数量在 2010 年就超过 106 万人，占全国的比重高

²⁶ 资料来源：根据政府统计年鉴、学术研究报告和互联网统计资料整理。

²⁷ 资料来源：根据政府统计年鉴、学术研究报告和互联网统计资料整理。

²⁸ 资料来源：《粤港澳大湾区建设报告（2018）》

²⁹ 卢文彬.国际湾区经济发展借鉴[M]//卢文彬.湾区经济：探索与实践.北京：社会科学文献出版社，2018：169-185.

达 36.7%³⁰。可见，粤港澳大湾区的人才质量整体上低于世界其他三大湾区，高学历高素质人才占总人口数的比重较低，人才集聚效应还未形成。

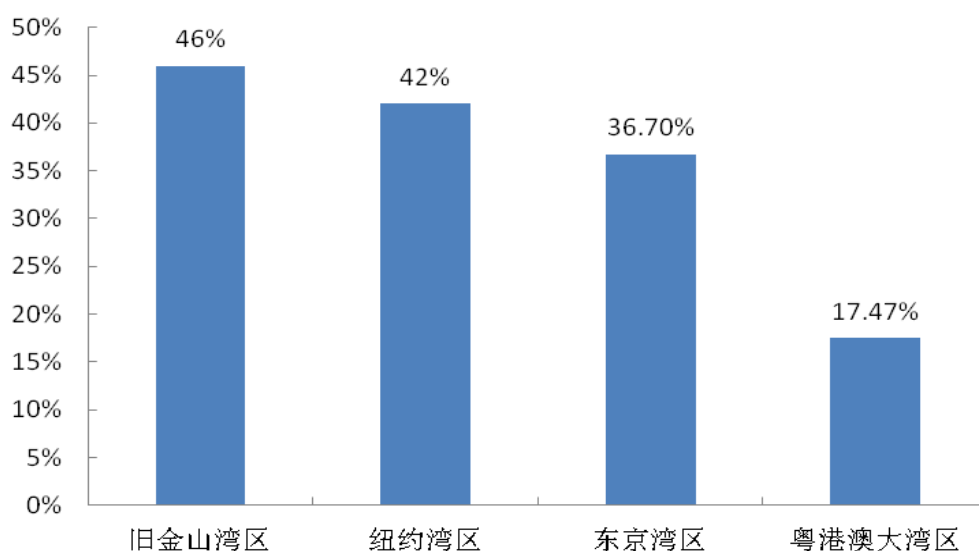


图 3-2 四大湾区的受高等教育人口状况比较

据统计，2016 年粤港澳大湾区高校总数 173 所，落后于纽约湾区的 227 所；在世界 500 强企业中，粤港澳大湾区拥有 16 家，远低于纽约湾区（46 家）、旧金山湾区（36 家），只占东京湾区的 26.7%；在 BCG 最具创新力企业中，粤港澳大湾区拥有 4 家，远低于旧金山湾区（8 家），且仅是东京湾区的 20%（见下图）。可见，粤港澳大湾区的创新平台载体建设不足，与国际湾区均存在较大差距，仍有待重

³⁰ 卢文彬.东京湾区经济发展[M]//卢文彬.湾区经济：探索与实践.北京：社会科学文献出版社，2018：127-149.

点加强。

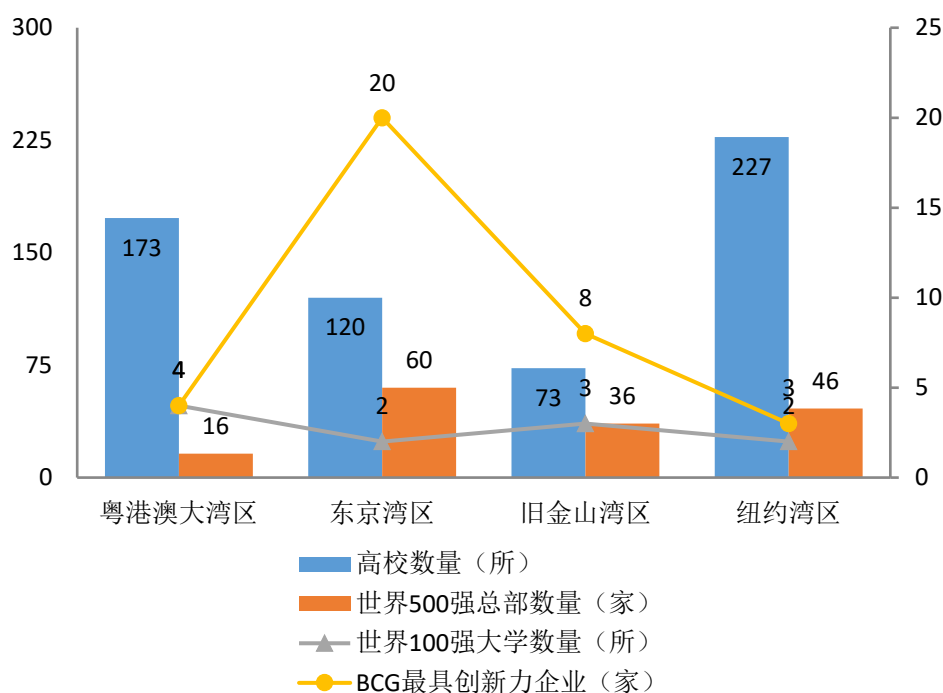


图 3-3 2016 年粤港澳大湾区与世界三大湾区教育资源与企业实力对比³¹

3.大湾区人才国际化程度偏低，国际竞争力不强

根据联合国数据，2014 年国际人才占常住人口比重的全球平均水平为 3.3%，发达国家高达 10%左右³²。当前深圳作为湾区内地创新及开放程度最高的城市、广州作为湾区发展的核心枢纽城市，其外籍人才占总人口的比例分别仅为 0.2%和 0.36%，均低于北京（1%）、上海（0.73%）。而即

³¹ 数据来源：Bloomberg、《财富》杂志。

³² United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex (United Nations database, POP/DB/MI/Stock/Rev. 2015).

便是国际大都市香港，其 2016 年外籍人士占总人口的比重也仅为 8.6%³³，远低于世界发达城市如纽约（36%），新加坡（33%），硅谷（50%）。

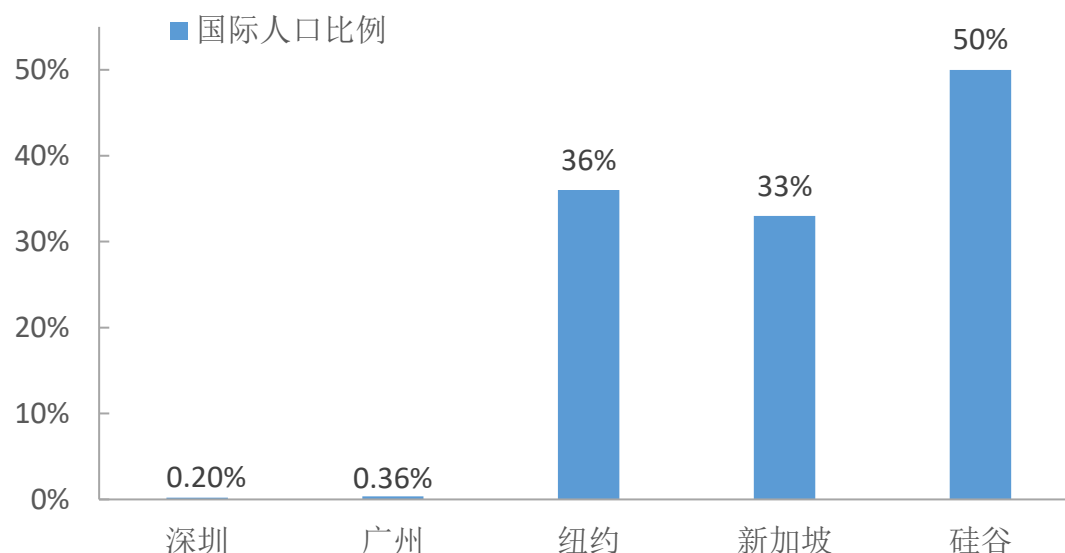


图 3-4 四大湾区城市国际人才规模比较

从城市吸引力来看，根据《全球人才竞争力指数(GTCI)报告》³⁴显示，城市引才吸引力和人才竞争力的高低，与该城市灵活的管理、商业环境、灵活与社会保护兼具的就业政策以及对内外开放的程度等因素息息相关。在全球城市人才竞争力指数榜单中，旧金山、东京、洛杉矶、纽约等稳居全

³³ <https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/facts.htm>

³⁴ 《全球人才竞争力指数(GTCI)报告》系年度基准报告，考量全球 119 个经济体和 90 座城市的人才培养、吸引及保留的能力并对其进行排名。《全球人才竞争力指数报告》提供丰富的数据及分析，帮助决策者制定人才战略、克服人才错配问题以及增强在全球市场中的竞争力。首份报告于 2013 年发布。《2018 年全球人才竞争力指数报告》为该系列第五期，由欧洲工商管理学院(INSEAD)、瑞士阿策克公司(Adecco)及塔塔通讯(TATA Communications)于 2018 年 1 月 22 日联合发布。

球前三十名，而中国深圳、广州分别排名 73 位、77 位。可见，作为粤港澳大湾区核心枢纽城市对全球优秀人才的吸引力还相对较弱。

表 3-2 2018 年全球城市人才竞争力指数排名（部分）

排名	城市	得分
8	旧金山（美国）	63.4
12	东京（日本）	60.2
13	洛杉矶（美国）	59.8
26	纽约（美国）	55.0
33	新加坡（新加坡）	52.7
55	北京（中国）	42.3
70	上海（中国）	35.6
73	深圳（中国）	34.7
77	广州（中国）	33.9

从外籍人员通关过境的数量来看，数据显示目前大湾区的航空市场规模领先全球，2016 年在机场旅客吞吐量方面合计 1.85 亿人次，高于纽约湾区的 1.3 亿人次、东京湾区的 1.12 亿人次，是旧金山湾区的 2.6 倍。但对比发现，粤港澳大湾区发达的航空交通系统并没有吸引到大批海外人才往来，2016 年全湾区海外游客人数仅 169 万人，与其他三大

湾区差距甚大，分别是纽约湾区的 3.25%，旧金山湾区的 10.23%，东京湾区的 30.40%。

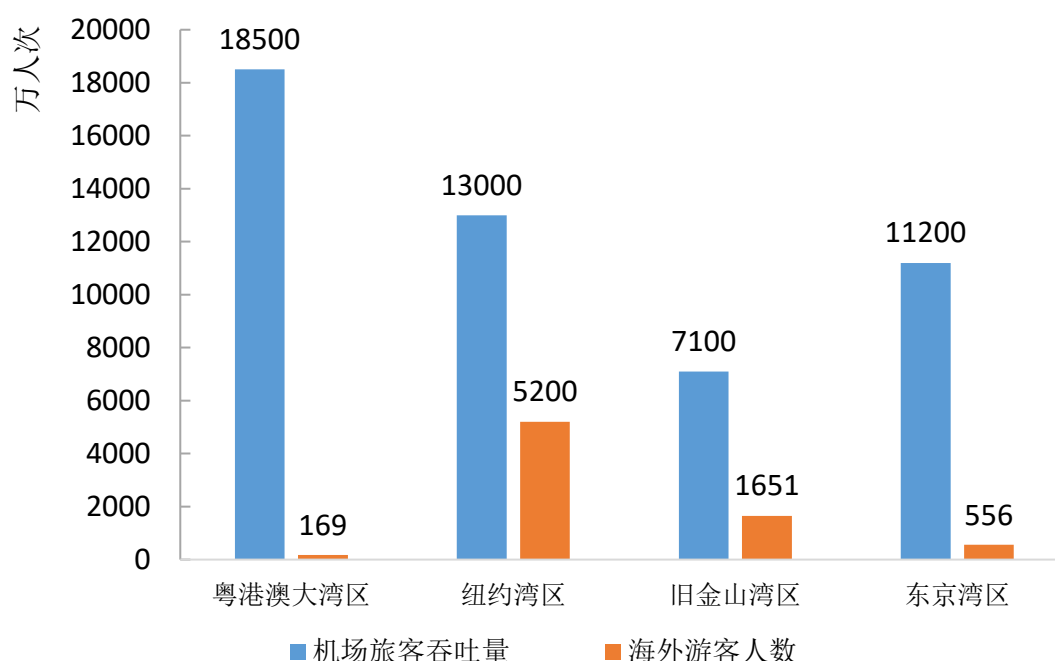


图 3-5 粤港澳大湾区与世界三大湾区旅客吞吐数量对比³⁵

4.科技创新投入强度和产出不高，产业结构亟待升级

从研发经费投入来看，粤港澳大湾区的研发经费投入占 GDP 的比重仅为 2.40%，远远落后于纽约湾区（3.12%）、

³⁵ 数据来源：《2017 年珠三角竞争力报告》

东京湾区（3.68%）和旧金山湾区（6.10%）。

从科研创新成果产出来看，粤港澳大湾区每万人口 PCT 国际专利受理数量仅为 3.18 件，与纽约湾区（8.55 件）、东京湾区（7.3 件）、旧金山湾区（21.85 件）差距显著。其中，根据国际知识产权组织(WIPO) PCT 专利数据库统计，截至 2016 年底，深圳市累计 PCT 专利 69347 件，在全球性创新活动活跃的城市当中位居第二名。虽领先美国硅谷（59762 件）、纽约（47794 件），但远远落后于日本东京（261308 件），仅占东京 PCT 专利总量的 26.5%。

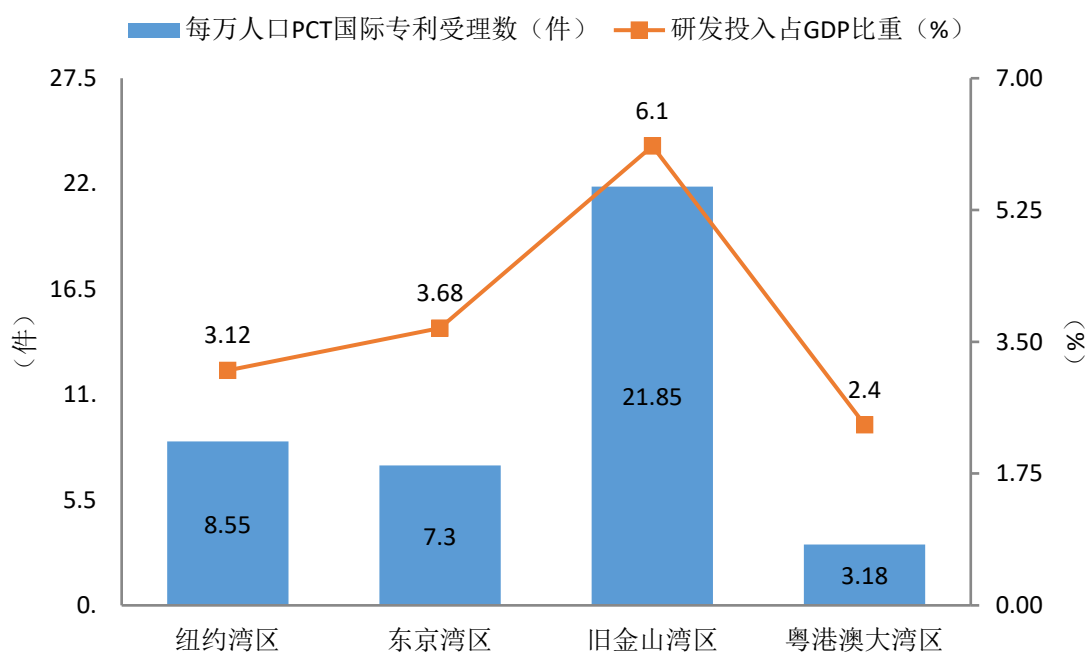


图 3-6 粤港澳大湾区与世界三大湾区研发投入情况³⁶

³⁶ 资料来源：卢文彬.湾区经济发展指标评价[M]//卢文彬.湾区经济：探索与实践.北京：社会科学文献出版社，2018：93-106.

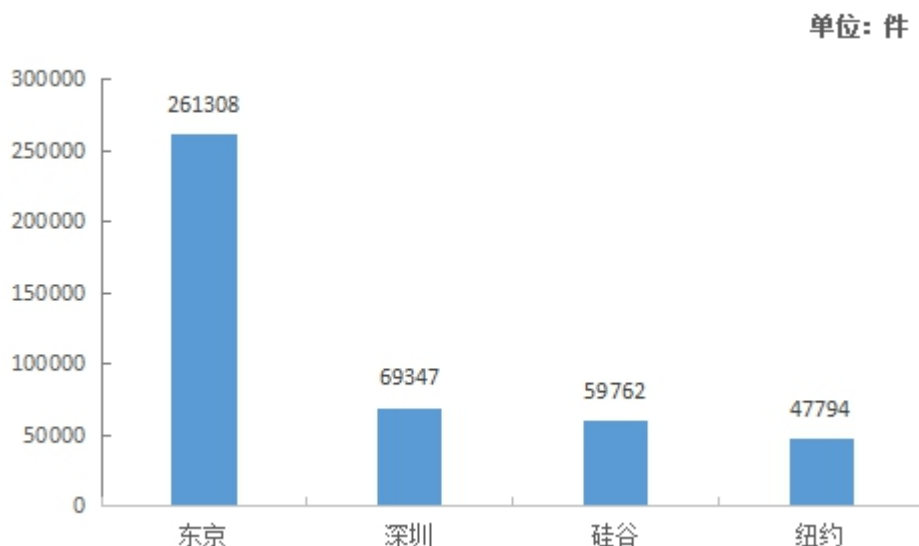
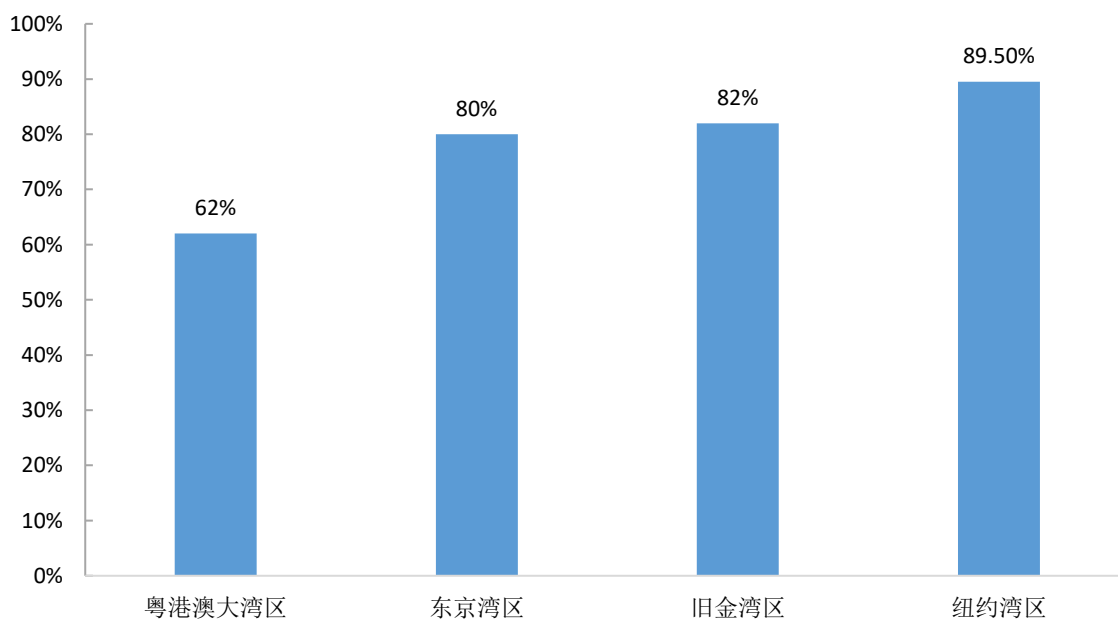


图 3-7 四大城市 PCT 专利数据³⁷

从全球湾区经济发展的一般规律看，湾区经济的发展一般呈现出由港口经济、工业经济向服务经济、创新经济演化的过程。目前，旧金山湾区和纽约湾区的主要产业分别是科技创新专业服务业和金融服务业，而粤港澳大湾区总体上仍处于港口经济和工业经济阶段，且湾区内形成差异化发展态



³⁷ 深圳发展新动能强劲迸发_深圳新闻网 http://www.sznews.com/news/content/2017-08/18/content_17044571.htm

势。据数据显示，粤港澳大湾区第三产业占比只有 62%，远低于其他三大湾区 80% 以上的水平，尤其是纽约湾区占比高达 89.5%³⁸。

图 3-8 四大湾区第三产业占比分布

(二) 三大湾区人才发展经验借鉴

1. 促进科技成果转化激发人才活力

——加强产学研合作缔造创新“源头活水”。麻省理工学院是美国最早推行大学与政府、企业进行合作的研究大学，麻省理工学院师生获得政府、学校、企业的资源展开研究，当研究成果诞生后，师生可以把专利和创造发明卖给企业或自行创办公司。在 128 号公路高技术产业区，由麻省理工学院师生直接参与创办的公司就占了约 70%。斯坦福大学通过制定产业联盟计划促进科研人员、院系之间，以及大学与外部企业之间合作，积极鼓励科研人员校外创业以加速科研成果商业化。京滨工业区是东京湾的产业研发中心，为了完善相关产学研合作机制，日本将原来隶属于多个省厅的大学和研究所调整为独立法人机构，赋予大学和科研单位更大的行

³⁸数据来源：2017 年 7 月 25 日，全球领先的新经济行业数据挖掘和分析机构 iiMediaResearch(艾媒咨询)权威发布《2017-2018 中国粤港澳大湾区专题研究报告》

政权力，建立起更有竞争活力的创新体系³⁹。

——**设立服务科技成果转化中介机构**。纽约湾的很多大学设立了服务科研成果转化的中介组织，如哥伦比亚大学科技创业公司、纽约大学工业联络办公室等。这类组织或是隶属大学的一个部门，或是自负盈亏的商业实体，为高校教师和研究人员的科研成果与市场紧密对接，提高科技成果转化率，为纽约湾全球科技创新中心的建设提供强大而持久的技术支撑⁴⁰。东京湾的筑波科技城大力支持大学和科研机构成立科技中介机构——技术许可组织，接受大学及研究者个人委托，为大学科研成果申请专利，进行技术营销，实施技术转移。

2.面向全球实施开放性的人才政策

——**更新移民法吸引高科技人才**。2014年，美国修改移民法案，让高技术移民、在美留学毕业生和企业家更便捷地留下，并且侧重创业者和 H-1B 项目的改善、增加 STEM 学生获得绿卡的机会、解决非法移民的入籍程序及亲属移民签证积压等问题⁴¹。此外，美国通过颁发 H-1B 签证,允许美

³⁹ 丘杉. 东京湾区经济带发展背后 高度重视科技创新[N]. 深圳特区报,2014-11-25(B11)

⁴⁰ 苏洋, 赵文华. 我国研究型大学如何服务全球科技创新中心建设——基于纽约市三所研究型大学的经验[J]. 教育发展研究, 2015(17):1-7.

⁴¹ 美国白宫政府网 (EB/OL).[2015-08-11].

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/16/fact-sheet-president-s-immigration-accountability-executive-actions-thei>.

国公司雇用临时外国专业科技人才,在美国最多可以工作 6 年时间,而且原则上雇主可以给持有 H-1B 签证的外国高科技人才申请办理永久居留权(绿卡),据此美国联邦政府每年可以发出 65,000 个 H-1B 签证⁴²。

——国际化教育“收割”留学生。日本的“留学生 30 万人计划”，提出到 2020 年日本高等学校中在籍留学生人数达到 30 万人。该计划提供一站式留学服务、优化入境入学程序、选定 30 所国际化大学建设试点健全接收组织体系、完善公费留学生和自费留学生学习奖励制度、营造优良生活学习环境、强化留学生就业支持体系等措施，吸引全球留学生人才来日求学就业。政府将连续 5 年每年给予 2 亿到 4 亿日元的专项经费支持⁴³。

——依托国际项目合作实现人才共享。目前，美国与世界上 70 多个国家和地区签署了 800 多个科技合作协议，合作攻关一些重大科研项目。近年来，美国实施“特使计划”、“加强合作研究伙伴关系计划”、“全球科技创新行动计划”等国际科研合作项目，通过各种合作计划吸引不能到美国来的外国科学家为美国服务。为了促进科技方面的创新，日本提出“创新 25 战略”（Innovation 25），创造研究基础项目，吸引世界级高层人才，在环境、能源领域加强与他国的

⁴² 江峡.美国吸引全球高科技人才的政策与战略[J].湖北行政学院学报,2007(02):92-96.

⁴³ 刘原兵.全球化视域下日本留学生政策——以“留学生 30 万人计划”为核心的考察[J].高教探索,2014(06):47-51.

科研合作，促进日本科学家参与国际项目研究等。此外，通过开放实验室职位、设立国际合作奖金等方式吸引外国科学家到日本开展研究，并出台了诸如《外国科技人员招聘制度》、《特别研究员制度》等系列制度，为外国科学家提供高额的补助和奖励。

——**实施海外“就地取才”人才引进机制。**日本结合自身实际情况，采取了在国外“就地取材”的人才引入政策，包括购买或资助国外实验室、在国外设立研发机构、购买或吞并外国企业、在国外设立奖学金等。如鼓励并支持各大学、科研机构及企业直接在国外创办研发中心或实验室，直接利用他国的人力资源及科研成果。

——**国际猎头充当引才“急先锋”。**根据国际猎头顾问协会的统计，全球 70%高级人才的流动是由猎头公司协助完成。作为全世界猎头产业最发达的国家，美国实行“政府引导，市场主导”的猎头制度，通过提供资金支持和减免税收等方式来推动国内猎头产业发展，进而引导猎头企业为研究机构、企业招聘人才，同时为各级政府招募雇员。

3.加强校企联合培育急需紧缺人才

——**依托世界级大学集群培养创新人才。**纽约湾区拥有哈佛大学、波士顿大学、麻省理工学院等知名学府及大批高等院校，是美国高校最密集的地区之一，高等教育水平在全

美甚至是全世界都首屈一指。纽约湾区各类高校交错发展，培育多元化高层次人才，吸引大批学生和学者来到这里求学、工作。为培养新兴产业的尖端创新人才，纽约湾研究型大学围绕新兴产业发展需求，面向科技前沿和关键性技术问题，建立了一批世界级的研究中心。

——**校企合作培养产学研专业人才**。日本政府制定了多项法律法规和优惠政策，大力推进校企合作，培养应用型人才。东京大学承担了政府构建产学合作培养应用型人才的新型模式课题，为此设立了专门的组织机构及系统的组织体系，将大学内部知识创新有关研究活动与外部创新成果产业化活动紧密地联接起来，对应不同的社会产业和职业需求，设置实习实践、技术追踪研修、创新创业等特别的课程，此外东京大学还配置了“协调者”和“双师型”教师等人员，服务于培养应用型人才⁴⁴。

——**高校合作办学培养具有国际视野的创新人才**。东京不仅是日本的政治经济文化中心，也是名副其实的教育中心，拥有高校近 300 余所，占日本高校总数的三分之一，大学生数量占全国总数的一半以上。日本大力推进高等教育国际化，2011-2015 年，分别与中国、美国、东南亚、印度、俄罗斯、中南美等地区国家开展在教育国际化合作项目。为接收和派

⁴⁴ 王丽燕，庞昊. 日本依托“产学合作”培养应用型人才的经验与启示[J]. 中国高校科技, 2017(9):49-52.

遣学生，聘请留学事务专职人员，不断完善留学相关的手续、毕业条件及学分认定、建立与留学生的交流环境等方面，培养了大批具有国际视野的创新人才。

4.营造鼓励人才创新创业生态环境

——构建完善的“孵化器区域”。硅谷的“孵化器区域”包括一整套齐全的支持创业的制度化基础设施，硅谷的发明家有了好的创意或技术，无须本人直接去做企业生产经营的事，可以从那里寻求各种专业公司得到流水线式的相应服务，极大地降低了创业门槛，缩短了“梦想变为现实”的周期，高效率的专业化服务带来时间与管理成本节约，使新创高科技企业能专注于技术创新和产品开发，专注于其拥有专门人才的企业职能，由市场解决其他方面的职能⁴⁵。

——风险投资扮演“创新催化剂”。纽约湾区通过实施风险投资税收抵扣，对风险投资所得 60%免税，其余 40% 减半征收所得税，为风险资本的蓬勃发展创造良好环境⁴⁶。旧金山湾区是美国科技金融中心和世界风险投资中心，形成了以股权融资为特点的科技金融支撑体系，包括风投资本在纳斯达克市场的退出机制、机构投资者准入制度、风险资本盈利税率优惠政策和以提供短期流动性资金支持债权融

⁴⁵ 孙婧,周升起,张然.硅谷的成功对青岛高新区发展的启示[J].经济前沿,2005(Z1):30-34.

⁴⁶ 陈相.国外先进地区经验对粤港澳大湾区创新发展的启示[J].科技创业刊,2018,31(03):117-120.

资“科技银行”的建立。在发达的风险投资推动下，纽约湾区、旧金山湾区科技成果转化、中小科技企业成长速度都遥遥领先于美国其他城市，为集聚创新创业人才提供了重要动力⁴⁷。

——形成鼓励冒险的创新文化氛围。旧金山湾区是在美国西部淘金热和西进运动中崛起的，在淘金热及西进运动中形成了敢于冒险、勇敢独立、求新求变、平等民主的西部精神，逐渐形成了挑战权威、鼓励冒险、宽容失败的创新文化氛围，孕育出带有创新精神的创新人才。鼓励冒险、宽容失败的硅谷文化，激发每一个人大胆尝试、勇于探索，是硅谷不断前进的动力引擎。在这种文化氛围下，每一个想法、念头都可能催生一个伟大的公司，硅谷既有像 **Google** 一样的大企业，也有大批小公司，汇集了大批家高新技术企业，截至 2016 年底，集聚美国及全球创新人才约 160 万人。

⁴⁷ 王辉耀，杨河清. 中外国家人才发展战略[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2016.

四、粤港澳大湾区人才一体化建议

(一) 人才机制创新路径——创新大湾区人才发展体制机制， 打造湾区人才发展优质软环境

1. 建立大湾区人才一体化运行机制，完善区域人才发展顶层 层设计

港珠澳大桥的完工、高铁网络的逐步完善标志着大湾区物理交通网络连接即将完成，下一步还要加强对大湾区人才的一体化运行机制。一是进一步建立完善粤港澳三地政府人才合作协调机制。参照粤港澳大湾区建设领导小组，推动设立粤港澳三地政府人才合作协调机制，构建联系紧密、沟通高效、协调有力的三地人才合作机制。二是建立互通互认、共享共建的人才引进、评价、服务体系，通过推广“大湾区人才卡”、“大湾区英才计划”等政策，在税收、出入境、执业资格等多个方面消除壁垒，打造粤港澳大湾区人才更加自由、更加便捷流通的运行机制。

2. 建设人才保税区，打造大湾区国际人才自由港

采取“政府引导、社团牵头、企业运作”的模式，建设国际人才港物理空间、实施大规模人才引进工程和设立国际人才产业基金等，打造“大湾区国际人才港”，吸引和集聚更

多的高层次国际人才,构建国际人才创新创业、合作交流的平台。对区内企业、机构设立的研发中心接受港澳台、国外捐赠或从港澳台、国外购入的教学科研设备、仪器、用具等,取消进口上限,给予免税或保税;对技术先进,尚未列入国家鼓励类外商投资项目的企业进口、境内不能生产或性能不能满足高层次人才企业需要的生产设备,给予进口关税和进口环节增值税税收优惠。

3.构建高端智库集群,为区域发展提供软实力保障

智库产业是以智库为核心载体,以智库产业园区为孵化器和重要抓手,集聚高端智力资源,服务国家政策制定,是区域软实力建设的重要内容。粤港澳大湾区可试点构建智库产业集群,坚持高端定位,凝练主攻方向,集聚以“企业全球化、人才国际化”研究为核心的专业化高端智库,加强“储备性政策”研究,针对未来可能出现的新情况和新问题超前研究和拟定可供选择的政策,形成具有全国乃至全球示范效应的“智库产业区”。

一是设立年度新型智库建设专项资金,加速智库集聚。专项资金用于智库服务平台打造、重大课题研究、智库与人才集聚、推动智库成果转化等领域。合理引进一批高端智库,加快《全球智库报告》《中国智库报告》上榜智库引进。实施“智库人才专项培养计划”,通过支持挂职锻炼、定向委

培、跨学科培训等多形式培养中青年智库研究人才；成立智库人才研修院，设立“决策咨询研究成果奖”等。

二是建立政府与智库之间的“旋转门”机制。探索政府、大学、企业、研究所向智库输送研究员，工作2-3年可返回原单位的“派出研究员”制度。完善智库人才知识产权保护，实行成果责任署名制度。畅通社会智库人才职称评定渠道，在评定标准和评审程序上参照事业单位性质的智库执行。推动决策咨询成果纳入教师职称评审制度。

三是构建大湾区智库合作网络，积极参与“一带一路”交流合作。建立定期互访、互派访问学者，项目合作，联合办会等机制，加强与“一带一路”沿线国家智库的交流与合作。组建智库联盟，整合资源共建“思想实验室”，联合发布“粤港澳人才资源蓝皮书”、“粤港澳人才发展指数”等研究成果。建立智库大数据联盟平台，增强智库成果传播渠道和信息共享机制。

(二) 人才载体升级路径——创新人才发展平台建设，增强大湾区纳才用才能力

1. 试点建立人才飞地，实现大湾区各地优势互补

在粤港澳大湾区“9+2”城市实现多试点布局，建立人才飞地，围绕战略性新兴产业领域，秉承“借脑研发、柔性

引才、合作共赢”的理念，通过在港异地建设研发机构、众创空间、创新创业孵化器等形式，运用好“政府+市场”的“双手”，允许大湾区三地人才在飞地自由出入境，创新创业等，最大限度地实现政府间的土地使用空间整体转让，让各自城市先进的发展理念、产业、投资、人才、管理带过去，而飞地在快速发展过程中，必然对周边地区产生积极影响，带动周边地区的发展，由此产生良好的外溢效应。

2.建设“全球人才大会”永久会址，打造大湾区全球人才大会品牌

全球人才大会是搭建官产学研商跨界全球人才交流的创新模式，大会旨在以会议为契机，聚集产、学、研、政、商各界人士，分析解读大湾区发展趋势，促进彼此间的交流与融合发展，打造大湾区国际化人才集聚创新发展新高地，推动“以才聚才”的大湾区国际化人才生态体系形成。

“全球人才大会”由粤港澳大湾区三地政府指导，中国民间机构组织发起成立，以国际化人才交流对话为平台，广泛邀请世界各国政要、知名企业和机构参加年度会议，将“全球人才大会”打造成有永久会址、定期召开的国际化组织，通过“年度大会+季度例会+定期小会”的模式，依托社会组织策划组织、深入研究能力和媒体宣传能力，为大

湾区持续不断的提供高端智力支持，打造大湾区版本的中国人才达沃斯论坛。

3.设立海外华侨华人交流中心，试点对海外华人实行免签

六千万海外侨胞是中国现代化建设和崛起进程中不可或缺的重要资源，就我国而言，吸引移出人才回归比吸引外国人才更为现实。建议在大湾区内实行鼓励和优先审理华裔出入境申请，对海外华人在出入境方面提供单方面免签等便利政策，为华侨华人来大湾区参加交流合作、创新创业和生活服务等方面提供便利。利用自贸区先行先试的政策优势，适当修改“中国绿卡”审批管理办法，降低绿卡门槛，设置更加灵活务实的申请条件，加大吸引海外华人群体的力度⁴⁸。

为扩大粤港澳大湾区对海外华侨华人的吸引力和知名度，吸引更多的华侨华人来大湾区贡献自己的力量。建议设立服务大湾区建设的海外华侨华人交流中心“粤港澳大湾区海外华人联谊会”，加强大湾区与海外华侨华人的紧密联络，定期发布大湾区重点建设项目、发展重点、急需解决的痛点，形成需求目录，对接联谊会，联谊会帮助延揽具有自身所长、湾区所需的技术、资金、项目、团队等，参与到大湾区的发展大计当中，最终将该联谊会打造成为发挥海外华

⁴⁸ 郭玉贵.构建新时代中国特色技术移民制度[J].社会治理,2017(10):24-28.

侨华人才华、服务粤港澳大湾区的“聚能释能平台”。

4.借鉴香港人才社会化、市场化的行业协会认证模式

借鉴香港行业人才行业认证的市场化、社会化的行业协会认证模式，在设立制度、财务制度、入会制度、管理制度和职业认证制度等方面引进和推广香港职业资格制度，使粤港澳大湾区内行业协会发挥更加积极的作用。一是在设立制度方面，行业协会的准入门槛低，成立程序较为简化,没有过多硬性条件限制。二是在财务制度方面，行业协会经费基本上通过会员会费、筹款、私人企业捐助、协会活动收入等多渠道进行筹措，资金宽裕，自主性高。三是在入会制度方面，行业协会的核心成员大都来自社会的中上阶层与企业的管理层，会员以专业人士居多，因此专业性强。四是在管理制度方面，行业协会实行自我约束、自我管理、自我服务，管理成效规范。五是在职能制度方面，行业协会的职能独立，既是政府和企业的沟通者，也是会员利益的维护者。六是在职业认证制度方面，香港的许多行业协会，如会计类、证券类、金融类所出具的证书实用性强，流程严谨、规范、快捷。

(三) 人才引进开放路径——拓宽全球人才招揽渠道，提升大湾区国际化人才竞争力

1. 借鉴海南省免签新政，放宽海外人才入境大湾区限制

海南省自 2018 年 5 月 1 日起实施 59 国人员入境旅游免办签证政策。政策适用人员持普通护照赴海南旅游，可从对外开放口岸免办签证入境，在旅行社邀请接待模式的前提下，实现在海南省行政区域内停留 30 天。围绕粤港澳大湾区发展规划，在《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》和《粤港澳大湾区旅游业界合作协议书》框架下，借鉴海南省免签新政的成功经验，探索放宽海外人才入境粤港澳大湾区限制，允许海外人才以旅游、短期学术交流、创新创业合作等为目的，在大湾区内的旅行社、创新创业企业、博士后交流驿站等主体邀请下，可从粤港澳大湾区任意对外开放口岸免办签证入境，并在大湾区区域内停留最多 30 天，助力大湾区成为实现海内外人才交流与聚集的集聚地。

2. 实施工作假期签证，拓宽引才渠道

为了更有效、更大规模的引进外籍人才，需要采取更具灵活的柔性引进人才政策，比如在方便外籍人才来大湾区短期就业、从事临时性工作等方面。目前广州已出台相关政策，

在《中共广州市委 广州市人民政府关于加快实施创新驱动发展战略的决定》中提出，要建立服务绿色通道，对引进的海内外人才，实行特殊的居住政策。这对于短期引进外国人才来大湾区就业是一个极大的政策利好。

创新粤港澳大湾区柔性引才措施，面对外籍人才实施工作假期签证(Working Holiday Visa)，允许签证持有人在大湾区范围内合法受雇，短期从事专业领域工作或研究或参与课程学习。具体而言，一是工作假期签证的目标对象为外国青年专家、外国高等院校全日制本科及以上学历学生。二是签证申请条件与大湾区内企业、科研机构、高校等创新创业载体人才需求相挂钩，实行年度更新发布。三是对符合条件的外国人才，发放 90 天或 180 天的普通工作签证，到期前提供一次或多次的续签。根据政策执行效果，以及大湾区的用工需求再对名额、筛选条件等进行定期调整。同时要建立打工度假签证与就业签证的衔接机制，针对假期工作签证期间表现特别优秀的人才开辟申请就业签证的绿色通道。

3.实施全球英才招聘工程计划，推动落实引才系统化精准化

一是建立专门在全球搜索、关注、接触、挖取人才的大湾区猎头部门。利用香港、澳门国际化的优势，实施全球英

才招聘计划，以海外高端留学人才与华裔人才为重点，外国高级人才为补充，通过大湾区猎头与各海外社团的合作，吸纳具有战略意义和领军作用的全球顶尖人才。同时，在大湾区建立与国际接轨的公共部门外籍雇员管理方式和体系，建立外籍雇员的遴选、登记和考评机制，根据紧缺性、非涉密等原则，在政府机关、事业单位等用人单位开展聘用长期或不定期的外籍人才。

二是实施“掐尖抽穗计划”，精准延揽国际顶尖人才。围绕大湾区区内重点发展产业定位，建立紧缺人才清单制度，定期面向全球发布紧缺人才需求，面向全球引进高端人才及团队，瞄准全球顶尖高校、科研院所、知名企业的头部、核心的拔尖人才及项目团队，以“个人单独、团队打包”的打包方式重点引进，拓宽国际人才招揽渠道。按照全区统一人才政策进行管理、落实政策资助和配套服务，提供一揽子创新创业“上门服务”，一站式生活居住配套服务，帮助国际顶尖人才更好地在扎根大湾区、服务大湾区。

三是成立万名留学生菁英计划。由粤港澳高校联盟牵头，成立“万名留学生菁英计划”，选择联盟内的学校为接收实体，以5年为期限，面向发达国家地区的高中、高等院校的优秀学生群体提供总共一万名的留学生名额，为入选“万名留学生菁英计划”的留学生提供涵盖全学段周期的优厚奖学金及生活补助，在大湾区的全域范围内提供包括签证、科

研、实习、兼职、交通、医疗等多方面的留学便利措施，毕业后符合条件的可申请在华永久居留，鼓励留学生留在大湾区内就业创业。

(四) 人才培育合作路径——优化三地人才培育资源配置，促进大湾区人才共享共融共建

1.实施粤港澳三地人才流动计划，增强三地人才资源的交流合作

贯彻落实粤港澳大湾区发展规划，加强三地人才互联互通，创新粤港澳大湾区三地人才流动计划。一是总结深港（前海）公职人员交流计划成功经验，分阶段复制推广到广东自由贸易试验区其他片区，实现三地公职人员挂职锻炼先行先试，推动区域人才共同参与工作决策。二是依托粤港澳青年创新创业平台、博士后交流驿站等平台，开展三地急需紧缺专业人才和项目常态化合作，推进三地专才互派挂职，通过到对口单位挂职，推动区域专业人才联合攻关、行业项目深度合作等，实现三地人才资源共享共融共建。

2.放松外国留学生在大湾区实习就业限制，激活湾区青年人才双创力量

随着“一带一路”倡议的推进，中国高校的国际交流与合作日趋频繁和深入，“一带一路”沿线国家来华留学人数持续增加，2017年共有48.92万名外国留学生在我国高等院校学习，规模增速连续两年保持在10%以上。这个群体来华前已接受过本国10至15年或更长时间的正规教育，思想开放、活跃，汇聚了一大批高层次、国际型人才。通过学习和生活对中国产生了一定的感情，对中国的发展前景具有较为深刻的认识，学成之后有意愿留在中国。我们应为在读期间的留学生提供有条件的校内外工作许可和机会，为完成学业的留学生提供合法工作的许可和签证，并在其后的发展中享受包括申请长期居留权在内的技术移民法规定的所有权利、待遇和身份⁴⁹。

粤港澳大湾区是国家“一带一路”倡议的重要支撑区，服务沿线周边众多国家，急需大量来自“一带一路”沿线国家的留学生人才群体。建议面向全球开放大湾区实习机会给广大的外国留学生群体，鼓励大湾区的企业、机构和社会组织直接聘用优秀外国留学生，对已被大湾区内企业聘请雇用的外国留学生，由出入境管理部门发放X字签证，允许其在

⁴⁹ 郭玉贵.构建新时代中国特色技术移民制度[J].社会治理,2017(10):24-28.

大湾区合法就业。尽量减少对外国留学生在企业实习的专业、次数、学校审核批准“实习证明”、居留许可加注等限制，同时适当增加面向“一带一路”沿线国家的 F 字签证数量，方便外国留学生来中国访问、考察、讲学、经商、进行科技文化交流及短期进修、实习等活动。绝大部分国家和地区允许留学生顺利完成学业和学生签证到期后，申请转换工作签证，为其获得当地的工作经验或者申请技术移民签证提供便利⁵⁰，这也是大湾区可以考虑借鉴的地方。积极落实外国留学生在大湾区创业的相关政策，减少对国外来华优秀留学生在大湾区就业创业的限制，对符合要求的应届外国留学生可申请加注“创业”的私人事务类居留许可。

3.放宽内地学生在港澳实习就业的限制，实现大湾区青年人才联合培养

根据我国最新政策规定，自 2018 年 7 月 28 日起，港澳台人员在内地（大陆）就业不再需要办理《台港澳人员就业证》。此政策亟需在大湾区内部得到进一步拓宽和延伸，为在粤港澳大湾区“9+2”城市的学生实现在三地就业创业自由化。一是优化内地学生在港澳实习、兼职、就业、创业

⁵⁰ 刘国福. 试论中国引进外国人才制度[A]. 中国国际人才交流与开发研究会.新时期引智实践与理论创新[C].中国国际人才交流与开发研究会:中国国际人才交流与开发研究会,2013:10.

的政策，放宽证件和条件限制，允许其在非假期期间进行以下两种情况下工作可不作工作签证要求，其一是每周工作时间内 16 小时内进行合法打工，其二是通过参与学校组织的、与学业专业相关的工作类活动进行兼职。二是以优秀全日制学生为重点对象，以科技创新类和现代专业服务类专业学生为试点，逐步实现两岸三地青年人才双向就业创业自由化。

4. 粤港澳三方合作，共同建设湾区大学

建议在“一国两制”的框架下，善用“两制之利”，由粤港澳三地政府，合作出资创建一所新型联合大学“粤港澳大湾区大学”，承担湾区开展科技、教育、人文等方面合作的示范指导职能。通过建立大湾区大学，破除目前大湾区内高等教育发展不平衡，高校、教师和学生各层面的合作交流较少、合作存在体制壁垒等问题，推动粤港澳大湾区高等教育协同发展。

建议可由三地教育部门共同协商，选取适宜的办校地点，如深港边界河套地区、珠海横琴或广州南沙等地，选取一处建设实体校园，设立三地协调机构。参考西湖大学的办学模式，成立负责运营该大学的主体“粤港澳大湾区教育发展基金会”组织，由三地共同出资，并授权由其全权负责大学的建设、运营、管理、筹资等事宜，先前重点开展研究生教育，面向粤港澳大湾区的大学招生，从而推动大湾区学生的交流

与共同发展。

(五) 人才互联互通路径——破除限制人才流动机制障碍，助力三地人才高水平融通

1. 借鉴香港的税收政策，降低在湾区工作的港澳及外籍人才的税负水平

打破财税制度壁垒，加强三地税收协同效应。税制差异是阻碍生产要素自由流动的根源之一，粤港澳大湾区的税收合作需要结合三地税制，实现优势互补。一是根据粤港澳大湾区发展情况，扩大“港人港税、澳人澳税”的改革试点至“广深港澳”科技创新走廊的核心创新平台和重要创新节点以及粤港澳创新创业科技创新合作区。复制推广广东自由贸易试验区前海蛇口片区和横琴片区的税制改革成功经验，对境外高端和急需紧缺专业人才个税超过 15% 的部分给予补贴。二是针对三地税制差异，在广东省实施简税制、低税率、严征管的做法。粤港澳大湾区九大内地城市应效仿港澳建立个人所得税实行综合税制，解决港澳高端人才进入内地工作的一大困难。三是大湾区内政府应建立“加快税收协同发展”的聚智聚才平台，不断创新粤港澳税收合作模式，促进集成协同体系。成立区域税收经济协调平台——税收委员会、税务管理者联合会，以这些非营利性协调机构为跨地协

调税收的重要抓手，提供税收磋商机制和合作平台，充分研究粤港澳三地税收政策与实践以及准确交换跨境税收信息，深化税制协调与征管合作，不断推动三边税收协议的滚动发展。四是完善跨境税源管理机制。建立湾区具有大数据统计分析、风险管控体系和宏观经济分析等复合功能的跨境税源管理系统。积极利用三地政府间的税务交换信息，建立税务风险指标体系，完善相关税务风险的预警机制和操作机制。

2.取消粤港澳人才三地来往的通行证，实现三地人才来往“无证化”

围绕建立更加有效的区域协调发展新机制，创新粤港澳三地人才来往制度，探索取消粤港澳高端人才三地来往通行证，“三步走”实现三地人才来往“无证化”。第一步是以高端人才便利通关为重点，从上层政策推动三地相关部门协同合作，为打通三地的数据与终端进而实现通关一体化营造积极的政策环境。第二步是通过生物识别、大数据、人工智能等新一代信息技术创新成果系统化，探索建立“一检通”信息化平台，推进“纸质证件”向“电子证件+生物识别”智能化通关模式转变，实现“一检通关”的模式快速过境，率先在高端人才通关普及。第三步是取消高端人才三地来往证件要求，开设人才绿色通道，实行适用政策的高端人才

“刷脸”通关，“随到随走”。

3.探索大湾区外籍人才入籍归化政策，试点外国人才身份转换制度

目前，我国尚没有外籍人才加入我国国籍的具体规定。建议大湾区试点在该地区申请永久居留成功后居留满 5 年，无任何违法记录，提出申请并通过入籍考试者，予以入籍资格，享受国民待遇。但目前探索外籍人才入籍政策仍有许多困难难以一时实现，因此可以考虑在粤港澳大湾区的自贸区内先行试点外国人才身份转换制度，逐步增加吸引外籍人才的引进经验。

外国人才身份转换制度是指外国人入境后，在符合一定条件时，可以变更自己在移入国身份的制度。就外国人才而言，外国人身份转换主要包括临时入境人员转雇员、留学生转雇员、雇员转永久居民和永久居民转公民四种。外国人才身份发生转换是人口国际流动规律之一，外国人才在离开原籍国和抵达移入国后，自身、移出国和移入国的情况都在不断发生变化。当各种情况的变化积累到一定程度，外国人才就会产生转换在移入国身份的需求，因为永久居留身份比临时居留身份赋予外国人才更多的出入境便利和社会福利等移入国的权益，外国人才多倾向于从临时居留转向永久居留，

从永久居留转向取得移入国国籍。永久居民转公民的主要依据是居留而不是婚姻、收养和国家继承事实，这使得其面向的外国人群体比主要依据婚姻、收养和国家继承入籍的外国人群体更具有普遍性⁵¹。因此，在自贸区率先试点外国人才身份转换制度，将有助于大湾区面向长远发展来延揽更多有意愿扎根大湾区的外国人才。

4.推广大湾区地区人才执业资格互认制度，盘活三地专业人才资源

借鉴广东自由贸易试验区与港澳实行专业人才执业资格互认的成功经验，逐步复制推广到粤港澳大湾区其他试点地区，以期在大湾区内实现法律、金融、教育、卫生医疗、会计等专业领域的执业资格互认，推动港澳专业服务集聚区的建设。一是从上层政策建设入手，突破粤港澳三地专业资格互认的体制机制障碍，协同两岸三地相关政府部门、专业协会和人才，共同探索解决路径。二是根据不同专业资格互认的要求，采取不同渠道推进落实资格互认，如可通过培训测试的方式申请获得内地从业资格，专业资格直接互认、三地从业经历同等待遇、联营企业可自由聘用三地专业人才等。

⁵¹ 刘国福. 试论中国引进外国人才制度[A]. 中国国际人才交流与开发研究会.新时期引智实践与理论创新[C].中国国际人才交流与开发研究会:中国国际人才交流与开发研究会,2013:10.

(六) 人才服务对接路径——多方面提高三地人才服务质量，增强服务保障供给能力

1.推动粤港澳三地“社保+医疗+教育”互认互通，畅通人才服务衔接渠道

推进粤港澳三地人才在跨境公共服务和社会保障方面的无缝衔接，落实粤港澳居民在社保、医疗服务、子女教育等方面享受与当地居民同等待遇。一是在社保方面，推动粤港澳三地社会保障服务衔接渠道从内地向港澳单向开放往双向开放转变，实现三地社保互认互通，保证内地人才既可享受港澳相关福利待遇更可保留原户籍所在地的相关福利，而在湾区内地工作的港澳居民可在大湾区内缴存公积金，并按规定提取公积金，使用公积金贷款，享受与大湾区内户籍人口购房同等待遇。二是在医疗方面，积极推广深圳港大医院允许港澳居民在湾区使用港澳医保直接支付医疗费用以及港澳地区医疗机构先进管理经验，完善港澳居民在湾区内跨境就医的政策举措。探索建立粤港澳三地通行的电子医保卡，保证医保卡持有者在三地就医均可迅速获得所需的医疗服务。三是在教育方面，赋予在义务教育阶段的港澳人才子女在湾区享受与内地居民子女同等教育权利。深度整合三地高等教育资源，加强办学经验、一流学科的相互借鉴，实现

三地资源的互享互用。允许港澳投资人才在湾区内地设立多层次的国际独资学校，为港澳人才提供优质的公共教育环境，缓解基础教育学位供给不足的问题。

2.打造大湾区国际金融服务中心，推动湾区内资金互联互通便利化

金融国际化是湾区经济发展的重要支撑点。大湾区要充分发挥港澳高度国际化的优势，深化粤港澳金融合作，以自贸试验区、“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设为抓手，加强跨境金融业务、金融机构、绿色金融以及“一带一路”金融等领域合作，在传统金融基础上大力发展新兴金融，将大湾区建设成以新金融的产业体系、市场体系和管理体系为载体，具有支撑与引领实体经济发展的国际金融中心。

建立大湾区国际化人才创新创业引导基金，对重点产业领域的优质创新项目在初创期给予一定的启动资金支持。设立粤港澳大湾区股权投资母基金，培育和发展各类风险投资机构、信用担保机构，利用社会资本为湾区内的双创活动提供金融支持。通过金融产品创新、支持资本市场融资、完善政策保障、加强融资培训和服务等措施，支持国际化人才在大湾区的创新创业。

3.为外籍高层次人才提供直接在境外申请在华永久居留的渠道和便利

允许境外申请是目前部分国家常见形式，如美国的永久居留资格是吸引优秀外籍人才来本国定居工作的重要手段，美国绿卡允许符合条件但尚未居住在该国的外籍人才（例如，科学、艺术、教育、商业或体育等特殊领域的杰出人才、杰出的教授或研究人员、跨国企业经营管理人才等）提出申请。借鉴国外先进经验，探索在粤港澳大湾区地区允许符合大湾区发展的外籍高层次人才，经由备案的涉外人力资源服务机构担保并申请，可以直接在海外申请在华永久居留，如若获批，申请人会经由律师收到我国驻外使馆的面签通知，面签通过后即可获得永久居留资格。

粤港澳大湾区人才发展报告 - 广州篇

近年来，广州市委、市政府始终高度重视人才工作，围绕中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》（中发〔2016〕9号）要求以及中央、省的一系列部署，不断推进人才发展体制机制改革，为加快广州“三大战略枢纽”、“三中心一体系”以及国家创新中心城市建设，打造高端高质高新现代产业新体系，推动国家重要中心城市建设全面上水平提供了强有力的人才保障和智力支持。

截至2015年12月底，广东省人才发展各项工作都取得了很好的进步。人才规模不断扩大。截至2015年底，广州地区受过大专以上学历的人才总量303万人，占常住人口的22.4%，比2010年增加72万人，年均增长6.23%，基本满足经济社会发展需要。人才素质大幅度提高。截至2015年底，全市主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到37%，每万劳动力中研发人员达到204人年，截至2016年底，全市研究与发展（R&D）人员总量5294310人，占全省的15.6%，排名第二。2010-2016年，全市规模以上工业企业科技活动人员总量和各类科学研究与开发机构科技活动人员总量，总体呈上升趋势，年均增长率分别为9.07%和1.80%。此外，广州市高等教育发展迅猛，科技人才储备量及供给量规模迅

⁵² 本报告的研究与发展（R&D）人员总量=规模以上工业企业科技活动人员R&D+县级以上政府部门属研究与开发机构科技活动人员R&D，数据来源于广东统计年鉴2017年。

速扩大,2016年全市高等院校在校大学生数已达1057281人,在校研究生82282人,其中,博士生为14532人。⁵³人才竞争能力明显增强。在商贸会展、金融保险、现代物流、航运航空、新一代信息技术、生物与健康、新材料、新能源与节能环保、汽车、精细化工、重大装备及机器人、文化创意等重点经济社会发展重点领域,广州地区集聚了诺贝尔奖获得者6人、“两院”院士77人、“千人计划”专家173人、“万人计划”专家24人,逐步形成国际化高端人才聚集中心。人才使用效能明显提高。人才发展体制机制创新取得较大进展,人尽其才、才尽其用的人才发展环境初步形成。人力资本投资占国内生产总值比例达到15%,人才贡献率达到38.2%。全社会研究与开发经费占地区生产总值比重约为2.3%,每百万人口发明专利授权量达490件,比规划目标增加140件,高新技术产品产值占规模以上工业总产值比重达45%。

⁵³ 数据来源广州市统计年鉴2017年

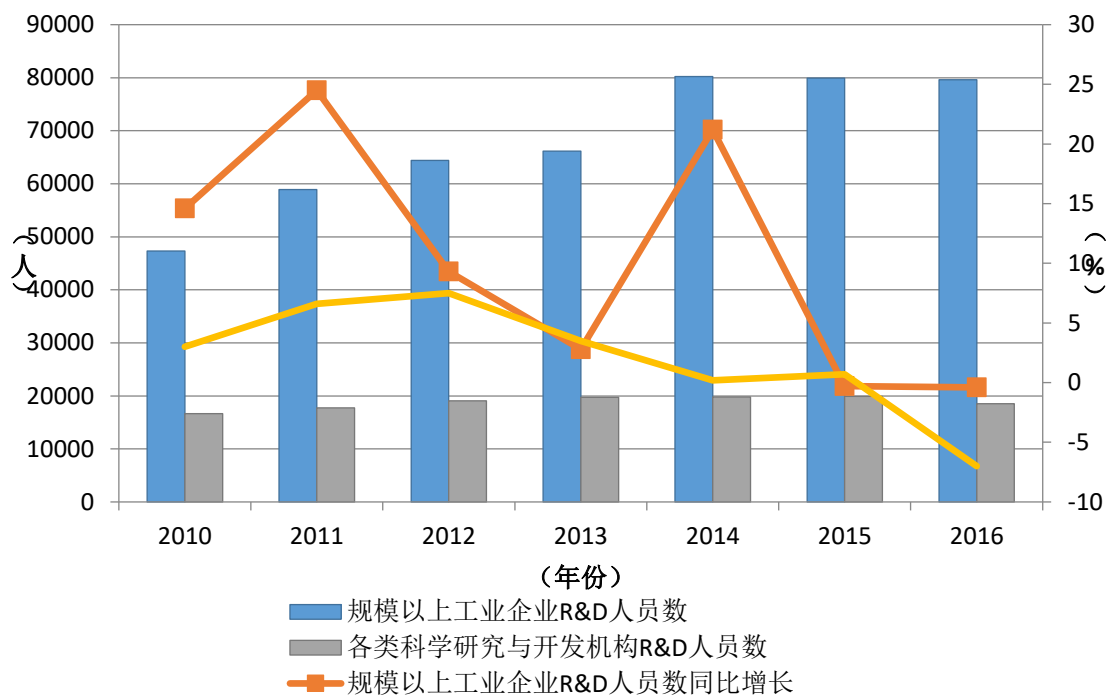


图 1 2010-2016 年全市规模以上工业企业及各类科学研究与开发机构

R&D 人员情况⁵⁴

一、广州人才发展的机遇与挑战

(一) 人才政策积极配合经济社会发展需要，为人才引进提供强大的支持

一是引才对象聚焦到重点产业领域。广州市的人才政策主要聚焦商贸会展、金融保险、现代物流、航运航空、新一代信息技术、生物与健康、新材料、新能源与节能环保、汽车、精细化工、重大装备与机器人、文化创意等 12 个重点产业领域，改变以往引才机制“碎片化”、引才政策不聚焦、

⁵⁴数据来源：根据广州市统计局 2010-2017 年统计年鉴数据整理。

引才资源“撒胡椒面”的状况，形成了人才引领产业、产业集聚人才、人才与产业良性互动的良好局面。二是引才资金集中到产业领军人才和项目。根据产业领军人才“1+4”政策，市财政平均每年拿出 7 亿元支持产业领军人才，确保将资金聚焦到切实产生经济社会效益、最具发展潜力的人才团队和项目上，将有限的政策资源集中用好用活。专门建立“产业领军人才奖励制度”，设立杰出产业人才补贴专项，每年对 30 名作出卓越贡献的杰出产业人才，给予最高 500 万元的一次性薪酬补贴；设立产业发展和创新人才补贴专项，每年对 1000 名产业高端人才和 2000 名产业急需紧缺人才，按其贡献给予最高 150 万元的薪酬补贴。对高新技术企业转化科技成果而给予科技人员的股权奖励，可在 5 年内分期缴纳个税，为创新创业人才提供了有力支持。有效激发了各类人才创新创业激情。

（二）市场在人才工作中的作用得到发挥，进一步放大人才政策红利

一是引入市场机制支持人才创新创业。在加大政府投入的同时，最大限度地撬动社会资本和市场资源参与和支持人才工作。例如，在“羊城人才计划”中，对创业领军团队设定了“股权跟投”的资助模式，引入社会专业股权投资机构对入选团队项目进行股权估值、尽职调查和入股谈判，财政资金与合作投资机构按 1:1 的比例共同对入选团队予以支

持。这种做法，有助于依靠市场力量筛选出好的人才和项目，有效激发市场力量投入人才工作。二是撬动市场资源投入人才发展。除直接资金资助外，广州市注重通过工作场所房租补助、贷款贴息、首购首用风险补偿等多种方式对创业领军团队给予支持。通过这些做法，在每个项目上财政投入 3300 万元，至少可撬动社会资本投入超过 1 亿元，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的撬动作用。三是通过市场增值回馈人才价值。“羊城人才计划”中，政府股权投资不参与分红，相应分红全额奖励给入选者；财政股权投资退出时，入选者拥有优先回购权，5 年以内退出的，转让价格按原值或原值与同期银行活期存款利率计算收益之和确定。这些创新做法，有助于以市场价值回报人才价值，最大限度激发了人才的创新活力。

（三）粤港澳合作不断深化

2012 年 10 月，南沙“粤港澳人才合作示范区”列为全国人才管理改革试验区。同时积极推动制定出台南沙新区“粤港澳人才合作示范区”人才中长期发展规划、集聚高端领军人才和重点领域急需紧缺人才暂行办法；积极推进粤港澳国际人才工作站建设，建立“粤港澳（国际）青年创新工场”，打造“红鸟苗圃”、“红鸟一起飞”、“高校创业联盟”等系列人才创新创业平台；探索开展职业资格“一试三证”“一试双证”等培养评价工作，引进了美国、英国和港

澳的三个职业资格培养评价体系；积极争取国家、省政策支持，推进外国人出入境便利，目前在全省自贸区范围内率先获得公安部授权审批，可直接受理签发外国人签证证件。

（四）人才创新创业平台较充足，双创活动具备坚实基础

建设国家级重点实验室、国家超算广州中心、国家级和省级国际科技合作基地、市级国际科技合作平台和孵化基地、工程技术研究开发中心、众创空间、企业技术中心等科技人才基地，集聚一批优秀科技创新人才、企业家，成为引领创新创业浪潮、推动区域经济发展的核心要素。截至 2016 年底，广州拥有广东省绝大多数的科研机构，包括 83 家高等院校、44 家省级新型研发机构、357 家重点实验室，其中国家重点实验室 19 家，省重点实验室 191 家，市重点实验室 147 家。截至 2017 年 7 月，广州在孵企业数量 280 家，科技企业孵化器累计 215 家，众创空间累计 138 家，省级新型研发机构数量 44 家，居全省第一。⁵⁵ 每年安排不少于 1 亿元设立科技企业孵化器专项资金，用于奖励孵化企业落户广州市，并为孵化建设贷款贴息、公共技术提供、公共技术服务平台建设、采购服务、在孵企业融资、创新创业活动等提供各种补助。

（五）人才服务保障体系相对完善，人才发展环境具有吸引

⁵⁵ 海归就业意向城市位居全国第二，广州创新生态圈蓄势待发！_搜狐财经_搜狐网
http://www.sohu.com/a/194481164_100020210

力

2012年在广州组建成立了南方创业服务中心，旨在为各类高层次人才来穗来粤创新创业提供政策、科技、人才、信息、市场、融资等全链条、专业化、个性化的综合服务。制定出台《广州市人才绿卡制度》（穗府办规〔2016〕5号），对来穗创业工作、非广州户籍的各类海内外人才颁发“人才绿卡”，在购房、购车、子女入学等方面提供广州市民同等待遇，为外籍人才提供入境和停居留便利，有效解除人才后顾之忧，让人才安心在广州工作发展。落实好专家休假、体检待遇和院士探访制度等，组织开展市管专家教育培训、国情研修活动，落实好高层次人才创业资助、住房补贴、安家费核发和购房、购车指标申请等待遇。组织高端人才服务机构赴企业开展人才供需对接活动，一对一地为企业引进人才服务。举办了穗企赴港揽才招聘会，开穗企赴港招聘的先河。目前广州地区高层次人才的政策咨询、人选推荐、经费申报、体检登记均可实现全程网上办理。构建留学人员“一站式”服务体系，提供资格认定、学历认证、专项资金申请和拨付、代办工商手续等12大类25项的服务。在全国率先建立大学生就业市场和首创“政府购买服务”解决高校毕业生就业问题。建立广州人才工作网、“人才广州”微博、“人才广州”微信平台，并积极发布各类人才工作信息，新媒体已成为广州市对外推介政策、联系服务专家的重要平台，有效营造浓厚的创

新创业范围。

（六）高层次人才总量相对不足，教育资源优势需要进一步发挥

目前广州地区有“两院院士”77 人（北京 757 人、上海 177 人），中央“千人计划”专家 173 人（北京 1330 人，上海 771 人），领军人才总量远低于北京、上海等城市，甚至“千人计划”专家数量低于南京（347 人）、苏州（219 人）。特别是缺乏在全国教育、科技、产业领域有话语权和影响力的创新创业领军人才。广州市集聚了华南地区最多的教育资源 and 高校、科研机构，也集中了最大的科教人才资源，但未能充分发挥这类人才在科技成果转化、对接市场推动生产力上的作用，导致大多数科技资源在广州，但许多创新活动不在广州；创新成果出在广州，但许多成果转化及应用不在广州。

（七）科研经费投入需要进一步增多，创新实力提升空间较大

R&D 资金是科技人才展开研发活动的基本要素，R&D 经费投入不足，直接影响科技人才进行创新研发的效率。如下图所示，2016 年广州市的研发投入与北京、上海、深圳相比，仍存在较大的差距。同为广东的省会城市，深圳的研发投入及强度约超过广州的一半。其中，广州研发投入强度仅为 2.3%，位居全国第五，而深圳（4.1%）位于北京（5.96%）之后，位列第二名，赶超上海（3.82%）。

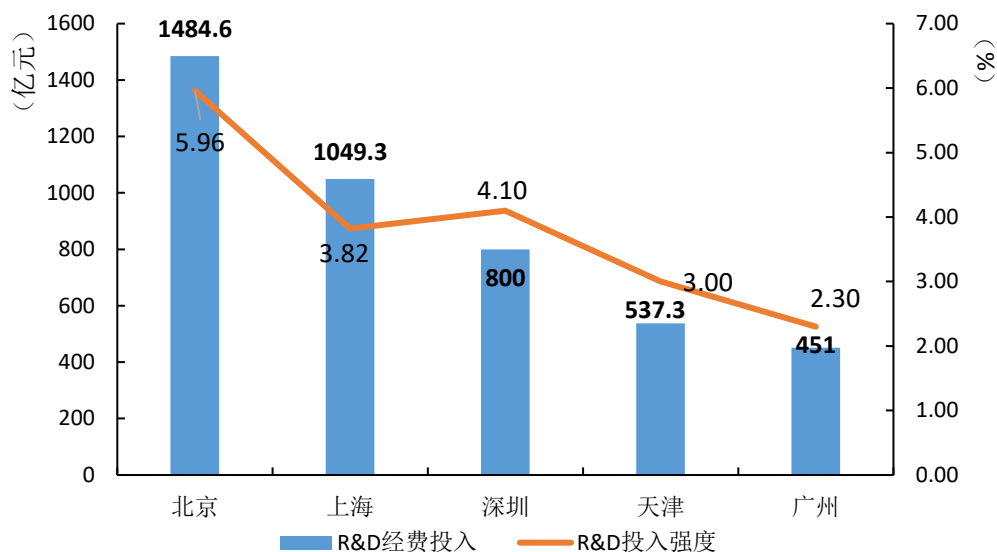


图 2 2016 年国内主要城市 R&D 经费和 R&D 投入强度分布情况⁵⁶

科技研发投入的强弱，直接影响科技创新产出的规模与质量。2016年，广州专利申请量为99112件，低于北京（189129件）、深圳（145294件）、上海（119937件），专利授权量（48313件）也是位居第四，与北京、深圳相比，存在较大的差距。在PCT国际专利申请方面，赶超上海，位列第三，占全国申请总量（4.50万件）的3.65%，而深圳占全国申请总量的46.59%，居全国各大城市第一名，北京占14.78%，位列第二名。可见，广州科技创新能力还需大力加强。

⁵⁶数据来源：国家统计局发布《2016年全国科技经费投入统计公报》及第一财经数据发布整理。

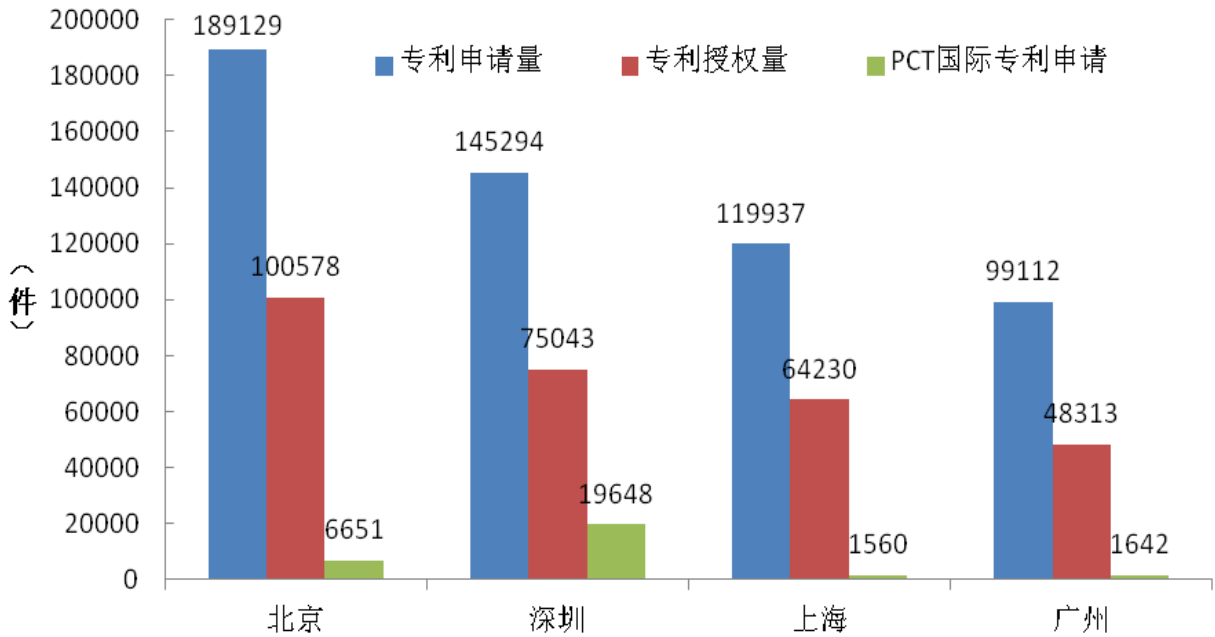


图 3 一线城市专利数量对比

(八) 人才创业生态要素总体水平需要进一步提升

人才集聚载体发展不足，目前，广州的国家级众创空间（14 家）仅是北京的 1/2，且缺乏有影响力的科技创新型企业。以市场为导向的人才服务体系尚不健全，全国排名前 10 的猎头公司广州仅一家，本土人力资源服务机构能力水平亟待提升。全国前 30 名的天使投资机构没有一家落户广州。企业数量多，但世界 500 强企业、跨国公司总部企业、民营 500 强企业均少于北京、上海等地，而像深圳的腾讯、华为、中兴等代表性创新龙头企业也很少，导致原始创新、集成创新的平台和载体相对缺乏，难以集聚科技领军人才。

二、对策与建议

（一）拓展自由贸易试验区各项政策措施，探索人才自由港建设

建立国家自主创新示范区建设全市统筹协调机制，尽快把国家赋予珠三角国家自主创新示范区的各项政策落实推广。在强化粤港澳核心功能上，以南沙等为先行示范区，重点围绕国际航运、国际服务贸易、国际创新金融、科技创新、国际交往等功能，积极探索国际人才港建设。

（二）实施更加灵活的海内外高层次人才引进制度

建议国家探索在广州实行技术移民制度，建立灵活便利的人才签证政策，制定保障海外人才合法权益的政策措施。实施政府负面清单和权力清单制度，推动建立透明、可预期的制度环境。建议面向企业家、工程师以及投资者等外国科技人才，颁发专属的“科技签证”，扩大“人才绿卡”的发放范围。主动出击海外引才，建设一批离岸孵化基地，实现人才域外招引，科技成果本土转化。

（三）与港澳形成更加紧密的合作机制，支持南沙建设国际化人才集聚高地和枢纽

建议在自贸区建立与国际规则接轨的高层次人才招聘、薪酬、考核、科研管理、社会保障等制度，大力支持粤港澳口岸通关合作示范区建设，探索与港澳间人员往来便利化新措施。下放权限支持南沙粤港澳人才合作示范区先行先试，

允许港澳银行、贸易、证券、会计、法律、咨询、建设等方面的专业服务人才直接到南沙执业。支持南沙国际人才特区、海外华侨华人交流中心建设，打造海外华侨华人交流平台。为华侨华人来广州参加交流合作、创新创业、和生活服务等方面提供便利。

（四）以大学城为基础，推进国际联合大学建设

参考加州大学伯克利分校——张江校区、杜克大学-昆山校区、诺丁汉大学-宁波校区、（苏州）西交利物浦大学、南京大学—纽约大学理工分校等中外合办大学的模式，以大学城为依托（可选大学如中山大学，华南理工大学等）；推动国际中外合作办学力度，加强大学城与国外优秀的教育理念接轨，引入新的教育模式，创办创新创业学院，加强国际人才培养力度。

（五）建立与港澳专业资格互认制度

发挥先行先试作用，在金融、航运、贸易等更多专业领域加强与港澳人才深度合作，鼓励在港澳专业资格互认，为港澳人才来广州创业就业等方面创造更多便利条件。

（六）加快创新创业平台建设

指导广州开发区、天河区加快建设中央海外高层次人才创新创业基地，打造创新创业人才集群。协同推动天河人才港、广州开发区中新国际联合研究院、番禺区大学城众创空间联盟、增城区侨梦苑等创新创业平台建设。

（七）加快对多元投资金融的支持力度

探索天使投资税收支持，以及互联网非公开股权融资和投贷联动等科技金融政策。在自创区建设具有全国影响力的风投创投中心，建立并完善包括风险投资基金、创业投资基金、产业引导基金、科技成果转化引导基金、科技支行在内的现代金融服务体系。完善知识产权质押融资等金融服务机制，建立知识产权鉴定机制、巡回审判机制、异地审理机制、快速维权机制等知识产权保护政策。

（八）大力推进科技服务机构和科技服务人员队伍建设

通过政府引导和市场化运作，充分调动各方的积极性，完善形式多样的科技中介服务体系。实施“科技服务机构培育计划”，整合现有科技服务机构的有效资源，培育一批服务能力强的、专业化的、市场化的科技服务机构，全面推进研发设计、技术转移、检测认证、科技咨询、创业孵化、知识产权、科技成果转化等科技中介服务领域发展，加快形成科技服务业全面支撑企业创新创业的发展格局，提供符合市场化、社会化需求的精准服务。建立科技服务机构激励机制，表彰鼓励在市内促进科技成果成功转化，有突出业绩的专业服务机构。积极引导具有优秀科技人才或团队在市内创办市场化、专业化服务机构，并给予一定资金补贴。

（九）确立广州国际创新城创办岭南人文论坛

论坛体现大家、大作、大文化（中华文化）的理念，邀

请人文领域的大家、人才领域的专家，就人们共同关心的社会发展、人才发展、经济、教育、人类文明进步等方面问题进行广泛深入的交流研讨，同时开展文化交流、成果展览等活动。打造国内一流高规格、高层次的思想交流平台，形成国际知名的人文品牌，提升创新城的人文环境，提高国际知名度及国际人才吸引力。

（十）进一步提升人才发展环境

充分发挥南方创业服务中心在信息对接、专家服务、资源汇聚等方面的优势作用，推动各类专家与广州市各类产业园区的直接对接，打造“人才+项目+园区”的精准人才项目引进新模式。建立市场化、国际化、法治化的营商环境，依法保护企业家、创业家和科技工作者的财产权和创新收益，充分发挥知识产权交易中心和知识产权法院的作用，加大知识产权应用和保护力度。大力培育人力资源服务业，重点扶持并精心培育人才管理咨询、高端人才寻访等人才服务业新业态。建立便利化的人才生活环境，重点推进实施好“人才绿卡制度”，解决人才最为关心的落户、购房购车、子女入学等问题，让人才安心在穗工作发展、创新创业。充分利用广州人才工作网、“人才广州”微信和微博平台，加强人才政策引导和舆论宣传，努力营造“创业到广州、创新来广州”的良好氛围。

（十一）构建广州市重点产业人才科技地理信息系统

围绕广州重点产业人才与技术需求，构建人才科技地理信息系统，绘制“科技创新人才与技术分布图”与“产业发展路线图和企业分布图”，面向广州重点产业企业、科研院所等用人主体、猎头等人力资源服务机构开放，帮助实现精准引才。帮助用人主体清晰地了解产业发展急需人才在海外和国内的行业、学科、地区分布以及前沿与核心技术的分布等情况，助推其精准引进急需人才与技术。同时利用海交会、中国国际人才交流大会等重大人才交流平台，形成《目录》和“分布图”定期发布机制，充分释放广州科技人才需求与供给大数据信息。

（十二）进一步提升出入境便利度

针对外籍优秀人才，加长签证有效时间，减少外籍人才办理政府事务的消耗。此外针对部分短期入境的外籍人员，给予其凭旅行社、广州市优秀企业、科研院所的邀请函件免签入境 30 日的出入境优惠。进一步简化与港澳间的通关便利度，取消实体卡片打卡签注要求，全面改为全程线上办理，精简办理流程，提高办理效率，加速大湾区出入境一体化进程。

（十三）营造宜居宜业的生活环境

妥善解决人才关心的子女教育、医疗、住房、通关等问题，加快建设学校和医院，推动人才公寓、国际社区建设，提高高端人才服务水平。建立市场化、国际化和法治化的营

商环境，依法保护人才、企业家的创新收益和财产权，充分发挥知识产权交易中心和知识产权法院的作用，加大知识产权应用和保护力度。

（十四）进一步完善人才公共福利

针对广州市“人才绿卡”的获得者，切实落实其在人员关系转接、职称评定及岗位聘用、子女入学、家属就业、住房解决和资助、医疗保障、社会保障、科研及学术交流资助、交通服务、公共设施租借、出入境相关证件办理、创业支持、知识产权服务、政治参与保障、本人及家属落户、留学人员工作派遣及工作年限认定等方面的相关服务。

（十五）多渠道加强政策宣传，确保人才政策发挥最大功效

要积极加强人才政策宣传，创新宣传渠道和宣传手段，扩大广州市人才政策在海内外的影响力。借助“广交会”、“海交会”、“创交会”等广州市重大人才、科技成果交流活动，以及广州市驻海外办事处、人才工作站、海外华人科技团体等平台，加大“1+4”政策文件宣传推介力度，提升国际国内知晓度；加强监督管理，确保“1+4”政策文件各项目严谨规范运作、财政资金安全有效、政策待遇及时落地。指导市有关部门做好博士后培养项目、“121”人才梯队工程、高层次金融人才支持项目、“菁英计划”留学项目、高层次卫生人才支持项目、珠江科技新星项目等市级人才项目的实施。推动市有关部门加快出台本专业领域的人才引进培养项目，统筹推进各行业

各领域人才队伍建设。

粤港澳大湾区人才发展报告 - 广州南沙篇

一、南沙区人才发展的机遇和挑战

(一) 经济快速发展，对人才需求不断加大

先进制造业高端化发展水平不断提升。2016 年实现规模以上工业产值 3055.63 亿元，同比增长 8%；其中，高新技术产品产值比重提高到 55.4%。新增产能 22 万辆整车的广汽丰田三期主体工程项目加快建设，2016 年汽车制造业完成工业产值 852.43 亿元。已形成年产 4 台（套）百万千瓦级核电核岛主设备生产能力，向欧洲出口了我国首台完全自主设计及制造的核电低压加热器。龙穴造船基地实现工业产值 124.29 亿元，增长 80.2%。全国最大半潜船“新光华”号在我区交付使用。

现代服务业迅猛增长。2016 年第三产业增加值同比增长 28.6%，对 GDP 增长的贡献率达到 53.2%。已落户 74 个世界 500 强企业投资项目和 103 家总部型企业，包括中远海运散货、中交建设、中国中铁、中铁建等龙头企业总部项目。国际化创新型金融蓬勃发展，已落户 2138 家金融和类金融机构，比挂牌前增长 15 倍，涵盖专业型保险、金融租赁、商品期货、商业保理等金融新业态。融资租赁蓬勃发展，融资租赁企业从挂牌前 30 余家增加到 291 家，业务规模超千亿，成为南沙经济新增长点。上半年通过 SPV 方式新引进落地了

8架飞机，合同金额约4.5亿美元（累计引进20架，合同金额13.8亿美元）。率先在全省开展内外资融资租赁统一管理试点。

此外，新业态加快成长。建立跨境电商“南沙模式”，集聚跨境电商备案企业1146家，2016年网购保税进口业务交易额同比增长2.7倍。中规车进口业务和汽车保税展示政策已落地，实现平行进口汽车8559台，同比增长3.9倍。四是政策体系不断完善。对标国家级新区、自贸试验区的要求，全面梳理、整合、创新形成了符合南沙实际的“1+1+10”产业政策体系，既涵盖了总部经济、科技创新、先进制造业和建筑业、航运物流业、金融服务业、商贸业、现代服务业等7个重点发展产业政策，又包括了高端人才、产业用地、项目引荐等3个共性的产业促进政策，将进一步优化南沙产业发展环境，加快集聚国内外高端要素资源。

（二）与港澳的合作不断加深，三地人才共同发展

推进国际科技创新中心建设，依托香港高校联盟，实现香港科技、人才优势与内地资源、土地优势深度对接，促进港澳优秀科技成果转化为服务内地的实际生产力。目前，中心已引进人才项目67个，服务企业116家。推进粤港澳(国际)青年创新工场建设，由港澳知名高校的专家学者及海外高层次领军人才组成创业导师队伍，为港澳青年创新创业提供全程指导，推动“大众创业、万众创新”，目前在孵化阶段

的项目小组及团队近 20 个。利用港澳企业已建立的国际网络平台和海外营商规则，推动区内科技企业与港澳企业开展联合投资、投标、承揽项目等多种形式合作。

此外，港澳地区医疗类服务机构、执业人员已可在南沙执业，同时港澳律师事务所也可派驻港澳律师在南沙执业。2015 年 7 月 21 日，广州首家粤港合伙联营的“麦家荣（南沙）联营律师事务所”在南沙挂牌成立，3 名香港派驻律师和 7 名内地律师充分发挥联营所优势，开展涉港涉外业务，提供便利的跨境法律法务服务。此外，积极推进技能人才跨境深度交流合作，南沙开展的职业技能“一试三证”人才培养评价工作（即考生通过一次鉴定考核可同时获得国家职业资格证书、香港或澳门官方资格证书及国际权威认证资格证书）已完成引进国际和港澳的三个职业资格培养评价体系（港澳官方职业资格评价体系、英国伦敦城市行业协会职业资格认证体系、美国认证协会职业资格认证体系），可开展 28 个工种的培训考核。截至 2016 年底，已有 208 名学员通过培训考核取得国家职业资格证书和国际职业资格认证证书，其中 17 人申请进入中国海外人才库。

（三）推进实施出入境便利化措施，方便海外人才工作交流

推进实施公安部关于支持广东自贸区建设及创新驱动发展有关出入境的 16 项政策措施，有效解决外籍人停居留和出入境便利化问题，自 2016 年底至今，已受理申请 300 余

件。直接受理签发外国人签证证件，成为全省 3 个自贸片区中第一个获得公安部授权审批的区域，有效缩短了境外人才出入境证件审批的时间，自 2015 年 9 月至今，受理境外人才签证审批 700 余件。此外，设立专窗办理“广州市人才绿卡”，对我区认定的港澳籍及外籍高层次人才，经广州市备案后，可直接颁发广州人才绿卡，享受购房、购车等广州市民待遇，对我区柔性引进优秀的港澳、外籍人才具有积极作用。

二、南沙区人才发展对策建议

（一）促进人才引进培养

1. 加大对全球高端人才（或团队）的引进

在人才载体不断完善的同时，按照规划和实际产业发展情况，围绕区内现代物流、高端制造、科技创新、金融商务、医药健康等重点领域的产业布局，制定《南沙紧缺人才目录》，定期面向全球发布紧缺人才需求，拓宽全球人才招揽渠道。加强政府对高端人才（或团队）引进的引导，打造“南沙英才”高端人才引进工程。加强与港澳、深圳等等双创资源优势区的联系与互动，充分利用驻地办公成本较低等优势吸引外溢双创人才（或团队）向区内转移。

2. 实施国际化青年人才培养工程

逐渐发展自主培养优秀青年人才的能力，形成人才培养

的闭环系统。对出国参加短期学术会议、研讨和学术访问的优秀青年学生学者提供赞助。持续推进南沙粤港澳（国际）青年创新工场建设，探索举办“南沙创新创业大赛”，并对表现突出的项目提供启动资金，加大对优秀青年人才的挖掘与吸引力度。取消对在华留学生在企业实习的专业、次数、学校审核批准“实习证明”、居留许可加注等限制。对已被国内单位聘雇的优秀外籍本科毕业生，取消申请工作签证所需工作经验年限。符合要求的应届外国留学生可申请加注“创业”的私人事务类居留许可。

3. 加强重点领域领军型企业的引进培育

要针对南沙区目前人才载体需进一步发展的现状，大力支持南沙现代物流、高端制造、科技创新、金融商务、医药健康等重点发展领域行业龙头型企业在南沙设立分部、技术中心、制造中心等，形成带动作用，快速扩充南沙人口的同时加速区内重点领域的发展。同时，积极在南沙传统的制造企业中培育使用先进技术和新型管理模式的现代化企业，并围绕现有优势产业，配套引进发展上下游产业，有效延伸和提升产业价值链。

4. 增强对技能人才的国际合作培养力度

现代产城融合城市的发展需要大量的高技能人才，要通过引进国外优质职业教育资源，推动区域内职业学校、技工院校、大企业等与国际知名职业学校、国际知名企业开展合

作，共建国际化技能人才培养项目。建议实施“技能菁英工程”，每年遴选 10 名技能精英，组织赴国(境)外开展技艺技能研修培训、技能技艺交流及参加国际技能竞赛。

5. 在南沙区试点进一步放宽海外人才入境限制

借鉴海南省 59 国人员免签入境 30 日，在南沙区试点对部分国家以旅游、短期学术交流、创新创业合作为目的，在南沙的旅行社、企业、博士后工作站等涉外主体进行邀请下，对进入南沙的外籍人员提供 30 日免签入境。同时，试行“工作假期签证”，允许持证外籍人员在大湾区范围内合法受雇，从事专业领域工作或从事研究，主要服务于来华实习的外籍高校在读生、毕业生以及有短期科研工作交流需求的科研人员。

(二) 构建大湾区人才合作高地和枢纽

6. 在南沙试点设立人才保税区

结合南沙区粤港澳深度合作区的发展基础，着眼南沙产业发展和医疗教育中对进口设备和材料的需求，放宽对国际化人才从海外引进设备、仪器、用具的限制，对其携带进入区域的设备和材料取消上限，给予免税或保税；对南沙区技术先进，但尚未被列入国家鼓励类外商投资项目的企业进口、境内不能生产或性能不能满足高层次人才企业需要的生产设备，给予进口关税和进口环节增值税税收优惠。

7. 建立大湾区人才飞地

允许大湾区人才在飞地自由出入境，从事就业创业活动，最大限度地实现政府间的土地使用空间整体转让，让各大湾区城市先进的发展理念、产业、投资、人才自由出入飞地，对周边地区产生积极影响。首先是简化通关手续，粤港澳三地边境管理机构共同建立“大湾区一体化出入境大数据管理系统”，依托“一检通”信息化平台，实现“一检通关”的模式快速过境。给经过认定的南沙高层次人才提供过境绿色通道，实行人才“无证化”便捷通关。优化人员流动签注安排，为南沙赴港澳开展商务、科研、专业服务的技术人才提供灵活便利的签注办理流程，并可借鉴深圳“一周一行”的做法，适当放宽港澳签注的数量限制，同时，允许南沙区认定的人才赴港澳一签多行。对南沙区内地科技专家、技能人才、服务专才、艺术家、企业家尤其是中小型企业及孵化发展初期的科创企业人员等发展所急需的各类人才降低商务签注的办理门槛，支持重点行业、重点领域对急需而短期内难以大量集聚的专业服务人才跨区流动。放宽南沙区内公务员和事业单位在编人员通关的政策限制。其次，在规划中最大限度实现特点区块空间使用权整体转让，在保证区块使用整体可控的准备下，将区块的使用权转让，使港澳政府可以在基本不改变自身管理模式的情况下，以其特有方式在南沙促进发展，实现三方共赢。

8. 推进三地人才资格互认制度建设

借鉴香港人才行业协会认证的市场化、社会化的行业协会认证模式，借助香港行业制度国际化、高标准的优势，在设立制度、财务制度、入会制度、管理制度和职业认证制度等方面引进和推广香港职业资格制度，提升南沙国际化人才特区的行业协会水平，充分发挥行业协会在人才认证中可以发挥的专业水平，树立行业规范以加强三地执业互认制度建设。在允许港澳金融和法律领域专业人才在区内提供专业服务的基础上，实现港澳地区的教育、卫生医疗、会计、证券等专业领域的执业资格互认，推动港澳专业服务集聚区的建设。

9. 破除南沙与港澳间的税收制度隔阂

一是推广深圳前海和珠海横琴的税制改革成功经验，在南沙区实施“港人港税，澳人澳税”，即对境外高端和急需紧缺专业人才个税超过 15% 的部分给予补贴。二是根据南沙与港澳的税制差异，实施简税制、低税率的做法，减少三地在税制上的差异。三是建立南沙区的税收协调平台，通过税收委员会、税务管理联合会的形式，形成南沙与港澳之前的沟通交流平台，保证三地税收政策和执行的同步进行以及跨境税收信息的共享。

10. 试点取消粤港澳人才在三地来往的通行证

完成“三步走”，实三地人才来往“无证化”。一是，积极与港澳接洽，形成三地数据快速共享机制，加强相关部门

的交流协调。二是通过生物识别技术、大数据、人工智能等新一代信息技术创新成果，探索建立三地的“一检通”信息化平台，逐步淘汰纸质、卡质实体证件，向电子证件+生物识别智能化通关模式转变。三是取消粤港澳高层次人才来往的证件要求，对适用政策的高层次人才实行“刷脸”通关。

11. 完善三地人才医保社保子女教育衔接机制

通过政策手段，打通南沙与港澳公共福利系统，实现人才的自由流动。南沙区内地人才进入港澳工作和生活，获得港澳身份的可继续保留其大陆居民身份证（或被给予等同于大陆身份证功能的证件），保证南沙区人才既可享受港澳相关福利待遇，更可保留原户籍所在地的相关福利。而在南沙创新创业的港澳居民可在大湾区内缴存公积金，并按规定提取公积金，使用公积金贷款，享受与大湾区内户籍人口购房同等待遇。推广深圳港大医院允许港澳居民在湾区使用港澳医保直接支付医疗费用以及港澳地区医疗机构先进管理经验，完善港澳居民在湾区内跨境就医的政策举措。探索建立三地通行的电子医保卡，保证医保卡持有者在三地就医均可迅速获得所需的医疗服务。增加医疗卫生资源的供给，引进港澳和国际优质医疗资源，统一港澳药品、疫苗、设备等在南沙区使用的准入标准。保证港澳人才在南沙享受与本地人同等的教育权利。

12. 完善多元、开放、国际化的创新创业支撑平台

针对南沙制造业转型期对先进技术的需要，鼓励海内外高层次人才及其创新创业团队在南沙设立专业性、公益性、开放性的新型研发机构总部和中心，降低创新门槛，塑造自由创新环境。鼓励央属企业、龙头企业、知名跨国公司、平台企业及国家重点科研机构在南沙设立区域研发中心。支持“双一流”院校和海外知名院校在南沙开办分校或联合办学。针对南沙各产业的需求，有针对性地建设一批的创新创业基地、创新空间、侨创空间等，为人才提供充足的双创空间。

13. 建立大湾区国际人才交流合作中心

构建与海外华人社团及知名企业、高校等的交流合作机制，为南沙企业建立合作引才关系搭建实体抓手。依托南沙国际产能和国际技术合作中心，推动产业人才、技术人才的国际交流，聚合国际人才，放大人才集聚效应。发挥广州《财富》全球论坛、国际金融论坛、广州人工智能圆桌会议、世界环境科学家大会等重大国际性活动，提升南沙开放创新的国际化形象，重点吸引和支持高水平国际学术会议(学术组织)、专业论坛在南沙举办或永久性落地。

14. 设立“人才达沃斯”论坛

参考世界经济论坛（达沃斯论坛）的组织模式，设立“人才达沃斯”论坛，以论坛交流为主，每年举办“人才达沃斯”人才发展年会，加强南沙在国际交流合作中的作用。发挥粤港澳（国际）青年创新工场的平台作用，培养三地创新创业

人才，为港澳青年创业投资企业提供直通车服务，开通港澳中小企业专属网页，提供免费注册地址、办公场地、便利化商事登记等服务。

（三）完善配套服务

15. 推进教育医疗等公共服务的改善

通过引进或新建学校、对现有学校进行改、扩建及推广集团化、学区化办学模式等方式，快速提高区内基础教育质量。积极推进“基础教育课程改革实验区”建设，以灵活、有特色的课程设计和课堂教育方式，加强对区内人才子女的教育服务，提升区内基础教育品质。构建南沙国际化医疗体系，快速提升南沙医疗卫生服务能力和水平，建设大湾区医疗新高地。通过引进部属、省属、市属高端医院，快速加强南沙医疗服务水平，满足南沙区群众的医疗需求和未来发展需求。

16. 打造宜居宜业的智能化、绿色、国际化城市环境

在交通方面，一是完善交通基础设施建设,重点加强南沙区域外围连通道路、港口、桥梁建设及交通节点改造工作，打造“最后一公里”便民出行交通微循环系统。二是提升区域交通通行服务水平，建立自主停车交费系统、智能化停车导航和交通通行信息系统，在区域主要出入和通行路口、港口建立智能红绿灯，整合资源，将区域内治安监控探头与交通监管系统融合,提高区域交通监管服务能力。

在绿化方面，提升城市主干道和主要出入口景观品质，

加快“百里翡翠项链”、蕉门河“十里花廊”等绿化工程项目、文化生态旅游区和现代都市农业产业园建设，建成具有鲜明岭南滨海特色的文化生态旅游休闲区。

在国际化方面，建设具有国际风情街区，打造适合国际化人才休闲娱乐的高端生活服务配套，加大在交通枢纽、道路沿线、公共设施、景观绿地等双语标识改造力度，提升国际化宜居环境吸引力。组织开展广东风情文化体验之旅等文化交流活动，帮助外籍人才更好融入环境。

粤港澳大湾区人才发展报告 - 深圳篇

一、深圳人才发展的机遇

作为特区，深圳一直充当改革开放的“窗口”、“试验田”和“领头羊”，为全国改革起到了示范作用。在改革开放后的经济快速发展过程中，深圳市主动进行了产业转型升级，实现了技术进步与人才引进的良性互动增长，使深圳市人才工作始终走在全国的前列。

20 世纪 80 年代前期，深圳的产业以劳动密集型产业为主，对引进人员的要求相对较低，以初级工为主。20 世纪 80 年代后期，随着科技水平的进步，深圳市及时调整了人才政策，开始考虑引进人员的年龄、文化、技能等条件，对调入的干部职工开始实施调入考试制，合格者方可调入特区。同时与外地知名院校合作，建设创新型人才培养基地。经过十多年的发展，深圳涌现出以华为、中兴等为代表的一批以自主创新为特征、具有一定国际竞争能力和全球影响力的高科技企业，形成了以高新技术产业为支柱的高层次产业结构。为适应产业结构的主动升级，深圳也在不断推动人才制度改革：相继推出吸引海内外高层次人才“1+6”政策、“孔雀计划”；实施人才安居工程，留住和保障各类人才；适时调整《高层次人才认定标准》；推动新型科研机构建设等等。深圳通过抢占经济、产业、技术的制高点，不断激发人才制度变革

的动力与活力，保持对人才的强大吸引力。同时，深圳借助毗邻香港的优势，开展对外交流以及接受国际化人才引育、服务等观念，积极提高自身人才工作水平。如引入香港量化积分的人才评价方法；前海参照香港 15% 的税率对个人所得税进行补贴；参照香港合约制公务员做法，推行聘任制公务员等等。吸引大量香港人才来深工作、投资。目前深圳接收的海外留学人员中，有约 10% 来自香港。

当前在粤港澳大湾区发展背景下，深圳再次争当粤港澳大湾区开放发展“排头兵”作用，以人才为突破口和连接点，通过与香港、澳门深度合作，与湾区其他城市形成‘我中有你，你中有我’的产业和城市功能分工，成为国际化人才活力之都，为国家构建开放型经济新体制提供支撑。

（一）发挥自贸区制度创新优势，打造人才先行“试验田”

深圳具备作为广东自贸试验区前海蛇口片区（以下简称“前海片区”）的国家战略优势，在人才发展上享有在自贸区内实现人才政策创新与先行先试的政策红利，为先进人才政策在全市范围内复制推广奠定基础，成为人才创新发展的一大契机。一是前海片区拥有定位优势。区别于其他自贸区，其最大特点在于实现“深港深度合作”，通过制度创新、政策创新、能力创新，深化与港合作，赋能人才发展。二是在人才政策方面实现先行先试。目前，前海片区基于自身定位，主要在以下五方面的人才政策上进行探索。其一是港澳及外

籍专业人才职业资格互认；其二是高层次人才入出境、停居留和海归入户；其三是项目申报、创新创业、服务保障等方面给予人才在干事创业方面的政策便利；其四是完善各种人事关系衔接，为人才流动提供方便；其五是推进粤港澳地区之间实现在通关、车辆及游艇往来、信息等领域的互联互通。

表 1 广东自贸试验区前海蛇口片区人才政策亮点⁵⁷

比较项		亮点内容
定位		深港合作特色， 国际人才自由港
人才政策 创新亮点	人才认定	实施前海境外高端人才和紧缺人才认定
	人才所得税 优惠	个税补贴优惠“双十五”政策：①符合前海优惠类产业方向的境外高端和紧缺人才可享受 15%个人所得税优惠；②对设在前海深港现代服务业合作区的符合条件的鼓励类产业企业减按 15%的税率征收企业所得税
	人才资格 互认	推动深港跨境职业资格互认：目前，香港注册税务师、会计师、社会工作者、信息科技人才等 10 多类人才可在前海从业执业
	人才发展 平台创新	1.前海深港青年梦工场 2.首创保险创客平台 3.前海留学人员创业园 4.建立海外现代服务业人才离岸创新创业基地、 5.前海深港涉及创业产业园，打造以文创为核心，以设计、影视、科技、金融、信息为外延的“1+N”产业平台
	人才流动	率先探索实施出入境 16 项政策
	人才服务 创新	1.探索建立集中统一的知识产权执法体系；建立前海蛇口片区重点产业知识产权快速维权机制；设立“华南高科技和知识产权仲裁中心” 2.设立前海国际人才服务中心，按照企业法人登记注册，实行市场化运作、企业化管理，具体承担前海人才政策宣传和落实、国际人才引进和联系服务、人才认定受理和公共服务、人才交流等活动等工作 3.试点粤港澳游艇“自由行”

⁵⁷ 资料来源：由作者根据网上资料进行整理。

（二）经济平稳高速增长，产业引领人才发展

深圳经济发展成绩斐然，高新科技产业实力引领大湾区发展，为人才集聚与发展创新提供优质经济环境。一方面，深圳经济根据目前最新的 GDP 数据来看，2017 年粤港澳大湾区“9+2”城 GDP 总额首次突破 10 万亿人民币，其中，深圳国民生产总值(GDP)达 22438.39 万亿元，增速为 8.8%，在粤港澳大湾区各城市中位居第二，仅稍落后于香港（23049.14 亿元），但是二者差距不断缩减，2016-2017 年两地 GDP 差距从 1305 亿元人民币缩减到 611 亿元人民币，可见深圳经济发展迅速。

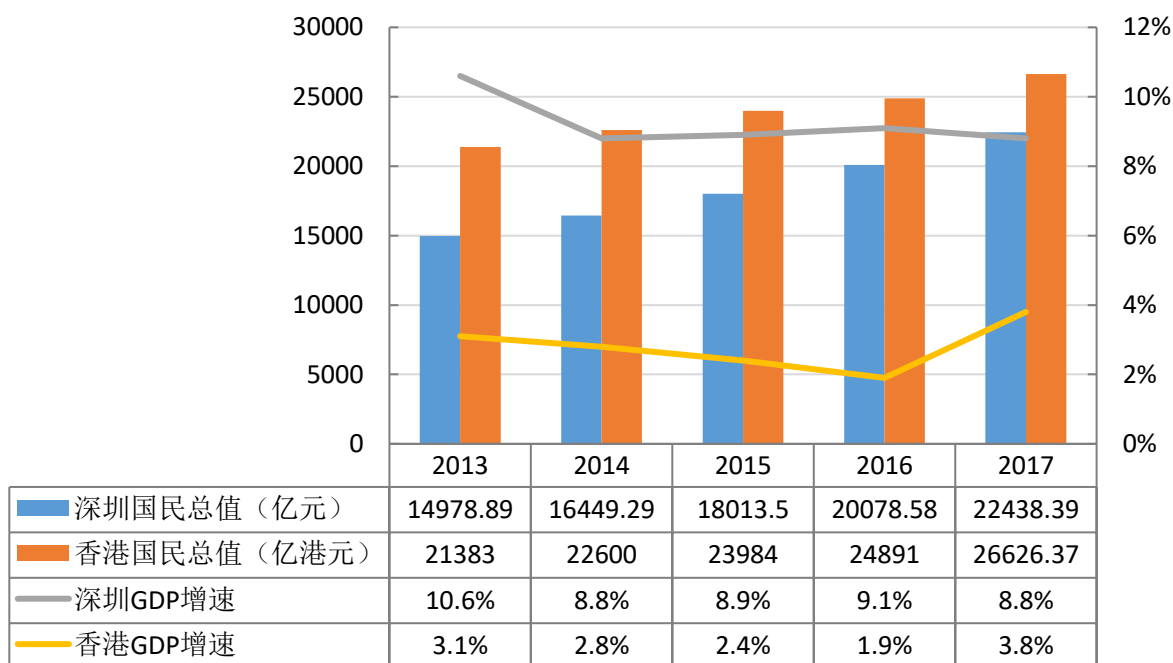


图 1 2013-2017 年深圳、香港国民生产总值和 GDP 增速对比⁵⁸

⁵⁸ 数据来源：深圳市统计局，香港特区数据处。

另一方面，深圳产业发展实力上升。2017年，先进制造业和高技术制造业增加值分别为5743.87亿元、5302.47亿元，分别增长13.1%、12.7%，占规模以上工业增加值比重分别达到71.0%、65.6%。尤其值得注意的是，高新技术产业自2010年被确立为深圳的四大支柱产业之一，近年来取得飞速发展。2017年，深圳高新技术产业增加值达7359.69亿元，同比增长12.2%，是2009年的2.8倍，长期占GDP的30%以上，俨然成为深圳经济的第一增长点和第一大支柱产业，深圳也逐渐成为中国高新技术产业化最重要的基地之一。

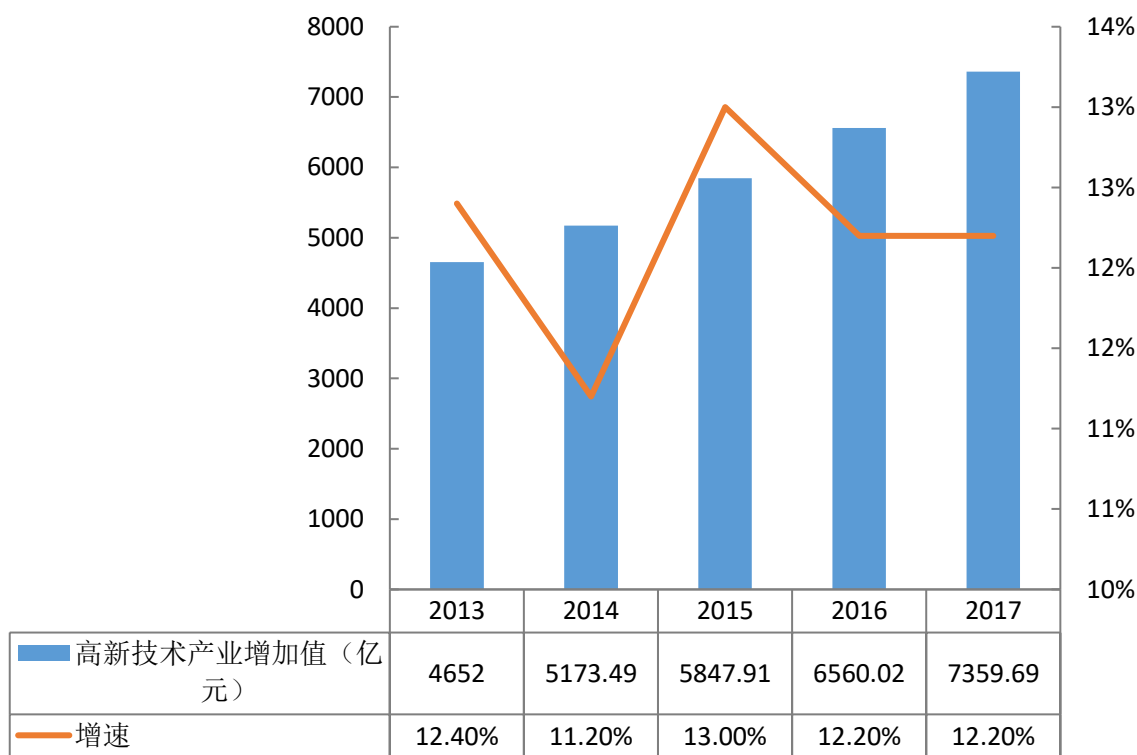


图 2 2013-2017 年深圳高新技术产业增加值及增速⁵⁹

（三）科技创新要素集聚，激发人才双创活力

⁵⁹ 数据来源：历年深圳市国民经济和社会发展统计公报。

深圳高端科技创新要素加快集聚，促进创新链驱动人才链，为人才创新创业带来发展机遇。一是集聚高水平创新平台载体，形成人才引育留“大基地”。据统计，2017年新增重点实验室、工程实验室、工程研究中心、企业技术中心等各类创新载体 195 家，累计建成创新载体 1688 家。新设立省级新型研发机构 11 家，累计建成省级新型研发机构 41 家，并已培育华为、腾讯、中兴、比亚迪、华大基因、大疆等一批领先世界的创新型企业。得益于科创载体发展的强大引擎，深圳 2017 年 PCT 国际专利申请量突破 2 万件，占全国四成以上，连续 14 年位居全国大中城市第一。二是加快培育各类创新主体，形成创新发展“源泉地”。据统计，2017 年深圳新增国家级高新技术企业 3193 家，累计达 1.12 万家，新增全职院士 12 名、“孔雀计划”团队 30 个，全年共引进各类人才 26.3 万名、增长 42%⁶⁰。三是利用“广深港澳”科技创新走廊，促成建设跨境合作的“链接地”。深圳作为“广深港澳”科技创新走廊的重要核心，在原有与香港进行科创合作的基础上，以河套地区合作为标杆，加快两地人流、物流、资金流、信息流便利流动，联动发挥“科创研发”和“科技转化”的优势，推动两地产学研融合，赋能大湾区科创发展。通过促成“大基地”、“源泉地”、“链接地”的建设，深

⁶⁰ 数据来源：《深圳市科技创新委员会 2017 年工作总结与 2018 年工作计划》，
http://www.szsti.gov.cn/xxgk/gzjh/ndgzjj/201803/t20180330_11655282.htm。

圳为未来人才发展带来新机遇。

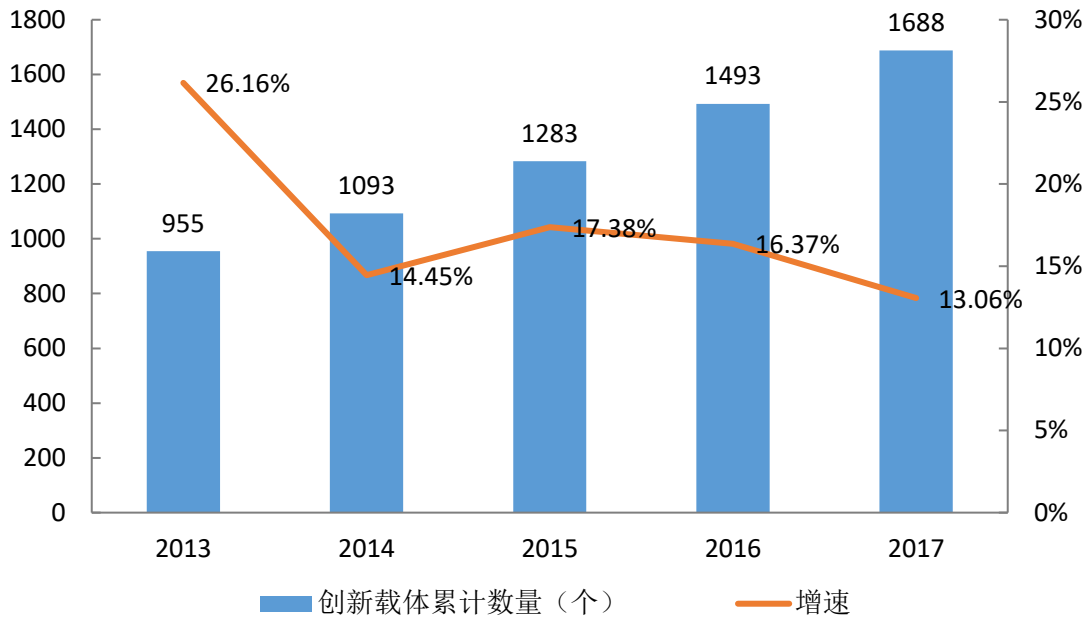


图 3 2013-2017 年深圳市创新载体累计数量和年均增速⁶¹

(四) 积极推进基建互联互通，推进对外开放枢纽建设

深圳具有临近香港、辐射粤港澳的地缘优势和作为经济中心城市的发展优势，在近年来不断完善基础设施建设规划，全力推进对外开放互联互通网络建设，为人才发展带来巨大机遇。一是加快建设陆路战略通道，形成以深圳为中心的大湾区生活区。目前，深圳已实现与大湾区其他 10 个城市轨道交通直达，旅客出行 1.5 小时可达，货物运输 12 小时可达，值得注意的是，深圳与广州、佛山、香港、东莞、惠州、珠海、中山等地区已形成 1 小时通勤交通圈，与澳门、江门、

⁶¹ 数据来源：历年深圳市科技创新委员会年度工作总结，
<http://www.szsti.gov.cn/xxgk/gzjh/ndgzjj/>。

肇庆等市实现 2 小时覆盖主要城区。二是促进深圳港加快发展，协同湾区港口共同发展。据统计，2017 年，深圳港分别完成货物吞吐量和集装箱吞吐量 2.41 亿吨、2520.87 万标箱，同比增长分别为 12.73%、5.13%，连续第五年位居全球第三大集装箱枢纽港。此外，深圳利用港口发展优势，积极推动湾区港口协同发展，以取得港口优势规模化效益。2018 年深圳发文《深圳市人民政府关于促进深圳港加快发展的若干意见》，提出将探索建设深港组合港，实现两地港口物流服务一体化，并通过推进中山、东莞到深圳多式联运一次申报、一次查验、一次放行试点改革，进一步强化深圳港与粤港澳大湾区及周边港口的业务联系，为引领推进大湾区港口通关一体化提供政策保障。三是提高航空运输能力，加快布局国际空港枢纽。数据显示，2017 年深圳机场运送旅客达 4561.1 万人次，同比增长 8.7%，旅客吞吐量位居国内机场第五，且目前已启动 T4 航站楼建设，未来机场保障容量将达 6300 万人次⁶²，将为深圳连接世界，实现湾区内外人才流动提供坚实基础。

⁶² 数据来源：《大空港交通篇：湾区枢纽，启航世界》，
<http://wemedia.ifeng.com/63960846/wemedia.shtml>。

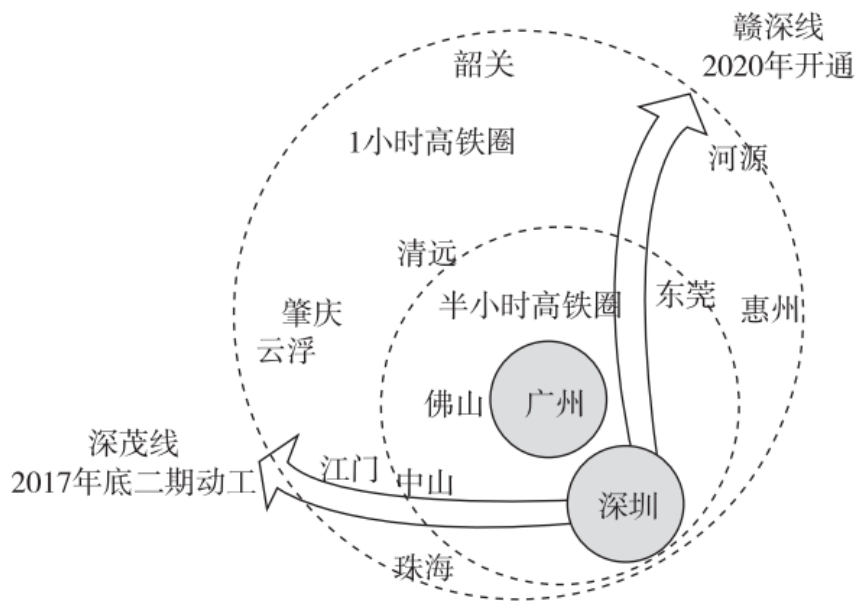


图 4 深圳市 1 小时高铁圈示意图⁶³

（五）优化教文卫资源配置，打造人才发展“优质圈”

近年来，深圳积极优化教育、文化、医疗卫生等领域资源配置，以服务链拴住人才链，打造宜业宜居宜游的优质生活圈，为人才提供良好综合保障。一是增强对引进与培育高等教育的重视程度，加快集聚全球优质教育资源。据统计，2018 年深圳全市财政预算支出中将安排教育支出 634 亿元，同比增长 25%⁶⁴，用于发展深圳大学、南方科技大学等本地大学以及助力香港科技大学深圳研究院、哈尔滨工业大学深圳研究生院等高校合作项目。其次，深圳充分发挥联合国教科文组织高等教育创新中心（中国深圳）的平台作用，推进教

⁶³ 图片来源：卢文彬.《湾区经济：探索与实践》[M].社会科学文献出版社.2018.

⁶⁴ 数据来源：《深圳代表团举行“开放日”活动 王伟中陈如桂答记者问》，
<http://www.szrd.gov.cn/detail.aspx?id=5487646281837240687&c=56>。

育国际化行动计划，与沿线国家著名高校开展合作，吸引海外知名高校来深办学，促成深圳北理莫斯科大学，开办清华—伯克利深圳学院、湖南大学深圳罗切斯特设计学院等一批特色学院的落成。二是完善文化环境建设，提高高质量文化产品供给。近年来，深圳通过增加文化场馆建设力度、举办“中国杯”国际帆船赛、深圳国际马拉松赛等国际赛事，致力于打造国际化文体发展环境。此外，推动深圳文化产权交易所、中国文化产业投资基金、国家对外文化贸易基地（深圳）等国家级平台的升级发展，为“以产促才”提供保障。三是加强湾区内外医疗卫生交流合作，提高卫生服务质量，为人才提供先进便利医疗保障。2016年，深圳的医疗卫生机构数量达到3957个，位居湾区珠三角九市之最。同时，深圳利用“一带一路”战略，积极引进沿线国家高等医学院校与深圳医疗卫生机构合作开展医院管理和临床技能培训、临床新技术新项目的应用等方面的合作，推动建立友好医院，提升本土诊疗水平，为粤港澳大湾区发展背景下国际化人才发

展提供医疗保障。

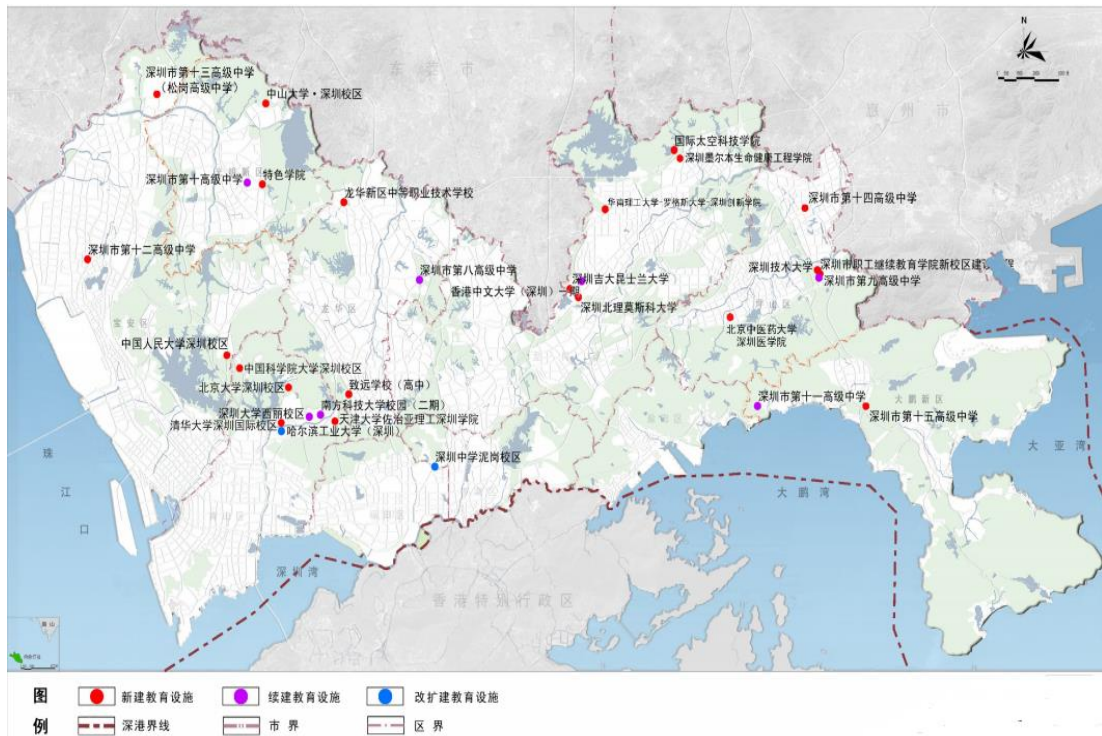


图 5 2013-2017 年深圳市创新载体累计数量和年均增速⁶⁵

（六）完善人才政策体系，提升招才引智竞争力

人才政策作为人才流动集聚的推进器，深圳积极探索创新人才政策，深入落实人才发展体制机制改革，以求为人才发展提供强劲的政策动力。一是适时从四个维度搭建人才政策体系，提高人才政策竞争力。其一是落实《深圳特区人才工作条例》，其二是制定修订“鹏城英才计划”和“鹏城孔雀计划”，其三是制定修订包括金融人才队伍建设、柔性引才用才、创新型青年企业家培育等的若干项配套措施，其四

⁶⁵ 图片来源：《深圳市城市建设与土地利用“十三五”规划》，
http://www.szpsq.gov.cn/gbmxxgk/tdzjb/jt/tzgg/201711/t20171128_10037756.htm。

是制定或修订若干项操作规程，涵盖人才工作站管理、创新创业人才奖的实施细则等。

二是实现人才政策的法治化、市场化。深圳率先出台“人才条例”，在国内率先探索推动人才工作法治化。此外，深圳利用市场化优势，深圳建立人才集团参与人才工作，下设千里马国际猎头企业、人力资源公司等子公司，撬动市场化力量荟集全球人才资源。得益于人才政策的优化提升，截至2017年底，深圳已认定海内外高层次人才9933人，累计引进海内外留学人员10万余人，全市各类人才总量超过510万人（主要指大专以上文化程度），占常住人口的40.7%，引才育才聚才成效显著⁶⁶。

二、深圳与其他城市的对比

根据全球化智库于2013年出版的《中国区域人才竞争力报告（2013）》⁶⁷的数据，2010年，在国内32个省会城市及副省级城市中，深圳市在人才数量竞争力、人才投入竞争力、人才创新竞争力、人才生活与环境竞争力、人才平台竞争力这五大方面总体优势明显，大部分指标居32个城市之首；在人才贡献竞争力上，深圳的人才贡献率较强，但人才效用度一般；在人才质量竞争力和人才结构竞争力这两方面，

⁶⁶ 数据来源：《深圳：人才引领科技创新》，<https://news.sina.com.cn/c/2018-10-20/doc-ifxeuwws6400553.shtml>。

⁶⁷ 桂昭明,王辉耀.中国区域人才竞争力报告[M].北京:社会科学文献出版社,2013

深圳与排名靠前的城市间的差距较大。因此，如何提高人才质量、提高人才机构合理性应该是深圳市未来人才工作的一个努力方向。

另外一个值得重视的问题在于，在深圳具有总体优势的人才平台、人才贡献度以及人才生活与环境方面，存在着一些局部性的劣势。第一，深圳的人才教育平台竞争力较差，人才的教育与培养能力较为薄弱、人才梯队建设不够完善。另一方面，深圳的人才效用度较差，人才资本使用效益较低（1.28%，在 32 个城市中排名第 7），人才没有得到很好地使用，人才的能力没有得到很好地发挥。

（一）深圳市与香港的比较

1.人才引进的标准不同

深港两地自发展之始就十分重视人才的引进工作。两个城市都出台了多项引才政策来吸引人才。深圳市的主要引才政策包括针对国内高层次人才“1+6”文件⁶⁸，针对海外高层次人才引入的“孔雀计划”及针对国内在职人员及留学人员的《深圳市引进人才实施办法》、“深圳 81 条”等。香港则有“输入内地人才计划”（简称专才计划）及“优秀人才入境计划”

⁶⁸ 《中共深圳市委深圳市人民政府关于加强高层次专业队伍建设的意见》（深发〔2008〕10 号）及《深圳市高层次人才认定办法（试行）》、《深圳市高层次人才住房解决办法（试行）》、《深圳市高层次人才配偶就业促进办法（试行）》、《深圳市高层次人才子女入学解决办法（试行）》、《深圳市高层次人才学术研修津贴制度实施办法（试行）》、《深圳市国（境）外高级专家特聘岗位管理办法（试行）》6 个配套政策文件，简称“1+6”高层次人才政策

（简称优才计划）以及补充出台了两份新的人才计划：“科技人才入境计划”和首份香港人才清单。

深港两地对不同层次的引才目标，有所偏重地采用不同方式对人才进行选拔，相比较而言，香港的选拔标准较为综合。总体来讲，深港两地对引入人才选拔的方式主要有两种，一种是“成就计分制”，适合具备超凡才能或技术，并拥有杰出成就的人士，以获得的奖项、荣誉称号等事实为评判依据。一种是“综合计分制”，通过对申请人的教育背景、工作经验等拟定范畴进行计分。

在高层次人才引入方面，香港同时采用“综合计分制”与“成就计分制”两种方式；深圳仅使用“成就计分制”对高层次人才进行评定。同时，在高层次人才的基本准入标准方面，两地的相同之处在于同时选择年龄、学历/专业资格、工作经验这三个项目作为筛选标准，不同之处在于香港还考察申请者的经济能力与语言能力。深圳则要求申请者必须在深圳工作、创业或者签订聘用合同，而香港方面并未在聘用上设定门槛。在人才遴选条件上，香港除了以申请人的整体条件作考虑外，在遴选条件上还会参考人才清单等多项外在因素，包括申请人所属的行业和界别、当时社会经济所缺乏的人才类别等。从香港近年来的引才成果看，不管是一般就业政策、“优才计划”还是“专才计划”，最终获得批准的，基本上都是香港各行各业中紧缺的顶尖人才，是具有专业知识和技能的

实用型人才。据香港入境处资料显示，在 2008 年至 2018 年 3 月为止，一般就业政策、输入内地人才计划及优秀人才入境计划分别输入 31.4 万人、8.83 万人、3788 人，累计为香港输入了大约 40.7 万名境外人才。主要集中在金融及会计服务、资讯科技及电讯、建筑、测量、工程及建造和工业制造等行业，而这些行业，也正是香港最具发展潜力和最具活力的产业。

在一般人才引入方面，深圳采用“综合计分制”，人才在符合基本条件的前提下⁶⁹，对个人素质、纳税情况、参保情况、居留情况、年龄情况、奖励加分、减分等七项进行计分⁷⁰。计分超过一定额度就可以提出引进申请。香港一般人才的引入条件看中申请者是否被雇佣，雇佣时的薪酬是否达到同行的水准，而对学历要求不高。

表 2 深港两地人才引进政策对比⁷¹

	政策要素	政策规定
一般人才引入	引入标准	深圳：根据个人素质、纳税情况、参保情况、居留情况、年龄情况、奖励加分、减分等七项进行打分。
		香港：申请人具有良好教育背景（通常指持有相关学士学位，但在特殊情况下，具备良好的技术资格、经证明的专业能力及或者有文件证明的有关经验的和成就，亦予接受）；拥有用人单位认可的技能或专业专长。
	引入	深圳：引进人才没有数量限制，符合条件即可。

⁶⁹基本条件包括：(一)年龄在 18 周岁以上，48 周岁以下(本办法另有规定的除外)；(二)身体健康；(三)已在我市办理居住证和缴纳社保(符合本办法第二十四条规定的人员除外)；(四)符合《深圳经济特区人口与计划生育条例》的规定；(五)未参加国家禁止的组织及活动，无刑事犯罪记录。

⁷⁰根据《深圳市人才引进综合评价指标及分值表》

⁷¹《深圳市引进人才实施办法》、孔雀计划、“输入内地人才计划”和“优秀人才入境计划”

	需求	香港：引进人才没有数量限制，符合条件即可。
高层次人才引入	引入标准	深圳：担任过的职位、获得的荣誉、奖项等。
		香港：根据年龄、学历、专业资格、工作经验、语文能力、家庭背景计分。
	引入需求	深圳：引进人才没有数量限制，符合条件即可。
		香港：每年 1,000。

表 3 香港优才计划和输入内地人才计划引进人才数量

		2015 年		2016 年		2017 年	
		申请数目	获批数目/配额	申请数目	获批数目/配额	申请数目	获批数目/配额
优才人才入境计划	内地居民	1069	186	750	237	969	356
		58.40%	89.40%	47.60%	86.80%	50.20%	86.60%
	非内地居民	760	22	825	36	963	55
		41.60%	10.60%	52.40%	13.20%	49.80%	13.40%
总数	1829	208	1575	273	1932	411	
输入内地人才计划	总数	11034	9229	12251	10404	13998	12381

2.人才培养的国际化、市场化和社会化程度不同

从两地人才培养的模式来看，香港的人才培养的国际化、市场化和社会化的程度相对较高。深圳教育机构及科研院所的经费投入主要来自政府，而香港的投资主体除了政府外，还包括工商界、慈善团体、海外团体与个人等。此外，香港教育培训的国际化水准较高。香港的高等院校从全球范围招聘教师，不同地区、不同教育背景的教师给香港高等院校带来了多彩的教育文化。在生源上，香港主要的八大高等院校的生源地广泛，涵盖数十个国家和地区。最后，香港对社会

人员培养的重视程度高于深圳。港府内部的多个机构，如公务员培训处、职业训练局、生产力促进局以及各企业、部门内部的人才培训中心，均为社会人员培养提供服务（如表 3-5 所示）。

表 4 香港职业人士培训部门及职能⁷²

部门	职能
公务员培训处	公务员培训处主要负责讨论和制定对公务员体制内各分支的培训和计划，并对在职的高级、中级以及基层公务人员开设辅导课程。
职业训练局	职业训练局主要由香港各领域的顶尖人才和著名的企业家组成，根据经济发展和企业的需要有针对性的开展职业教育，另外它还开设很多针对初级工或学徒的课程。
生产力促进局	生产力促进局主要为工商界企业提供一系列有关人才招募、开发、培训、人事预测、防止人才流失、技术转移等服务。
企业培训中心	香港的大部门成熟企业内部都有企业培训中心，其职能是针对公司内部员工进行定期或不定期的相关岗位和职能的培训，提高员工的工作技能，增强员工的归属感。

3.参与人才评价主体和激励机制不同

深圳市的评价主体为政府，除了高层次人才评价引入同行专家小组以外，职称、职业资格等的获取与考核都由各级政府的人力资源部门完成。香港的人才评价主体均为独立的非官方组织（专业工会、学会和委员会等）。如专才计划与优才计划的评价审核由“输入优秀人才及专才咨询委员会”负责，其成员来自各行各业的专业人士，由香港特首任命。而从业人员的职业资格审核由各个专业领域的工会、学会和委员会负责，政府不介入具体的人才评定工作。

⁷²资料来源：根据香港政府网站资料整理。

深港两地在人才激励方面的制度设计有所不同。深圳更侧重物质奖励，如对人才提供高额奖金、项目资助、场租补贴等。香港更侧重荣誉性奖励，主要是向人才授予勋章和奖状。目前香港特区的授勋体系包括勋章和奖状两类共计 12 种，可划分为成就勋章、英勇勋章、纪律部队（廉政公署）奖章、服务奖状四大类（见表 3-6）。

表 5 深港两地的人才激励制度比较⁷³

香港	成就勋章	大紫荆勋章、金紫荆星章、银紫荆星章、铜紫荆星章、荣誉勋章
	英勇勋章	金英勇勋章、银英勇勋章、铜英勇勋章
	纪律部队（廉政公署）奖章	卓越奖章、荣誉奖章
	服务奖状	行政长官社区服务奖状、行政长官公共服务奖状
深圳	高额奖金	对引进的高层次人才，高层次人才团队提供高额奖励。
	项目资助	引进的人才创办高新企业、担任研发项目获得评审后给予 500 万的项目资助
	场租补贴	对获得认定的创业团队，按企业实际支出的场租给予创业场租补贴。
	人才奖	“鹏城杰出人才奖”（奖金额度为 50 万元） “产业发展与创新人才奖”（投入额达 3 亿元）

4.人才的相关税收制度不同

深港两地的税制差别较大。从整体税收收入来看（如表 3-7 所示），深圳市税收占国民生产总值的比例大幅高于香港。综合比较来看，香港在税收、税负和税率比深圳更有竞

⁷³资料来源：根据香港政府网站、深圳市相关人才政策资料整理。

争力。这与课题组访谈中遇到的个案一致：很多企业引进的高层次人才要求在香港纳税，甚至出现了引进的人才通过刻意控制一年内赴大陆的工作时间而避税的现象。

表 6 深港税收对比表⁷⁴

	税种	税收	税负	税率
香港	12 种	税收：2,422 亿港元 (约 1,951 亿人民币) 人均税负：33,940 港元 (约 27,335 元人民币)	税收占 GDP 的 11.87%	有限公司利得税税率为 16.5%，独资或合伙企业利得税税率为 15%； 薪俸税标准：15%或者扣除纳税人免税额后征税 2%-17%
深圳	19 种	税收：3,725.6 亿人民币 人均税负：35,351 元人民币	税收占 GDP 的 28.77%	个税：以 3500 元为起征点，超出部分按百 3%-45%不等征税。 企业所得税：以 25%为基准税率，符合减免条件的可按 10%、15%、20%征税。

5.人才保障方式不同

深港两地的人才保障制度有较大的差别。香港对引进人才和本土人才一视同仁，在医疗、居住、入学等方面享受国民待遇。与香港不同，深圳设立了高层次人才服务中心，帮助高层次人才解决在出入境便利、入户、子女入学等方面的问题，同时还建立了领导干部联系服务专家制度，以解决专家的后顾之忧。虽然针对引入人才，港府没有设立特定的机构、机制与政策为其服务，但香港高度市场化、国际化的优越环境，使引入人才即使没有特权也能享受便利的过境服务、优越的公私医院服务、子女就读国际学校服务与享受较好的

⁷⁴ 资料来源：根据中国国家统计局网站、深圳市地税局网站、深圳国家税务局网站、深圳市统计局网站、香港特区统计处网站的相关资料整理。注：数据以 2012 年数据为准。

居住环境。

（二）深圳与境内一线城市的比较

深圳与北京、上海、广州一线城市历来都十分重视对人才的引进使用，它们的人才工作也都取得了丰硕的成果，各个城市的人才工作都有其独特的特点和优势。下文通过对深圳市与以上 3 个城市的人才工作的比较，来找寻深圳人才工作的优势与不足。

1.深圳人才吸引力排名高于北上广，但全国排名仅第五

深圳人才吸引力排名第五，低于杭州高于北上广在 2016 年四季度到 2018 年一季度全国 15 个重点城市的人才净流入率（地区人才净流入率=该地区人才净流入人数/该地区人才流动总人数×100%）排名中，深圳人才净流入率排名第五，为 9.62%，比排名第一的杭州低了 3.98 个百分点；比排名第 11、第 12、第 14 的上海、北京、广州分别高出 2.75、3.97、4.59 个百分点。

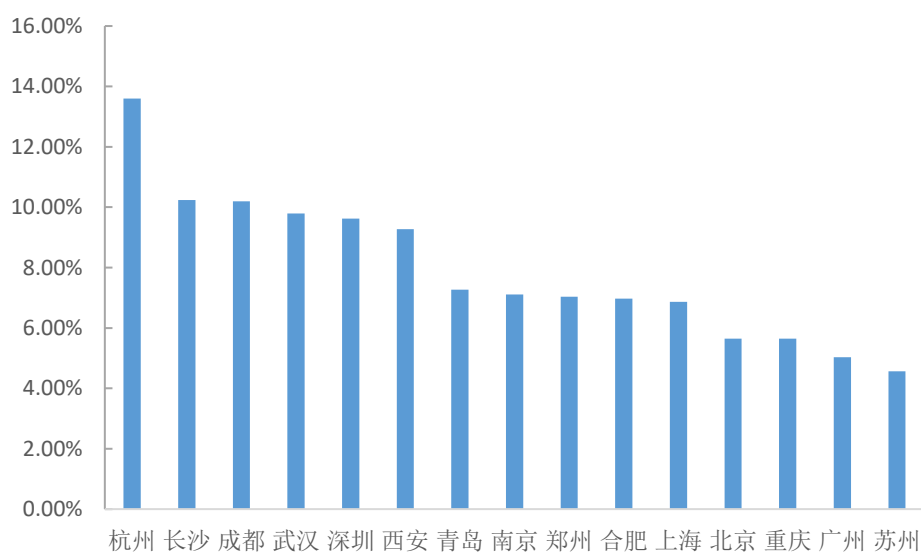


图 6 2016Q4-2018Q1 全球 TOP 城市人才净流入分布⁷⁵

2. 硕博高层次人才相对较少，科教文卫软实力是短板

与其他一线城市相比，深圳在科教文卫这样的软实力上却有所欠缺，这将来会制约深圳的发展和“科技硅谷”打造。北京拥有清华大学、北京大学、中国人民大学等这样世界知名的学府，拥有中国最多最好的高等院校，也是中科院的所在地，因此教育和科研实力肯定是最强的。而北京的科技创新也十分强大，拥有百度、小米等众多高科技和互联网公司，科技产值一直排在世界前列。上海则拥有复旦大学、交通大学、同济大学这样的国际、国内一流学校，各种高等大学数量和质量也排在国内前列。而广州则是广东省的政治、文化和教育中心，在华南地区的科教文卫具有长期的领先传统，还拥有中山大学、华南理工、暨南大学等国内外知名高校，是珠江三角洲地区科技研发和成果转化的实验高地，科教文卫水平在国内稳居第三位。由于深圳在高等教育资源上的劣势（仅 4 所），从全国和深圳数据来看，在中高端人才中，深圳本科和大专学历的人才占比高于全国水平，但是硕士和博士的占比低于全国水平；深圳地区硕博士的占比也低于北上广及部分省会城市，如南京、武汉、西安、成都（见图 2-3）。因此深圳应该抓紧建设全国乃至世界的一流高校，注重科教文卫人才的培养。

⁷⁵ 数据来源：猎聘大数据研究院

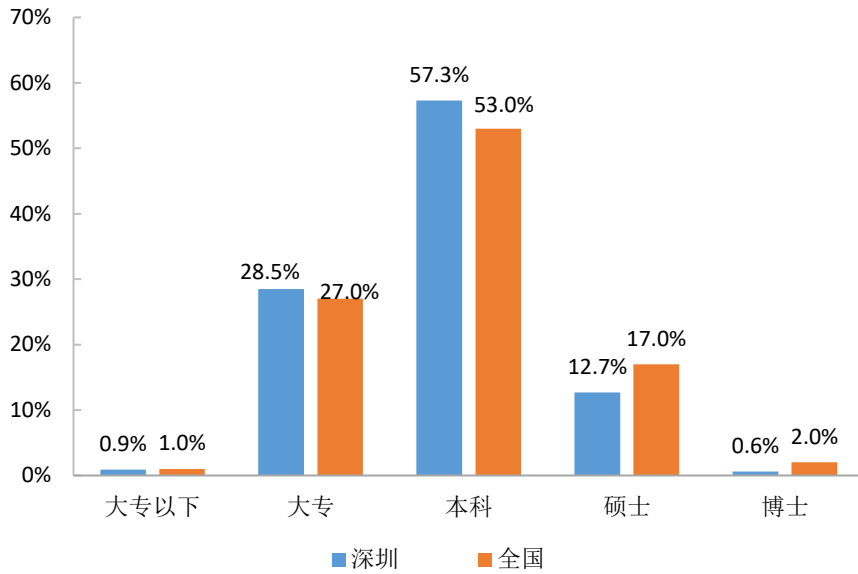


图 7 全国与深圳不同学历人才比例分布⁷⁶

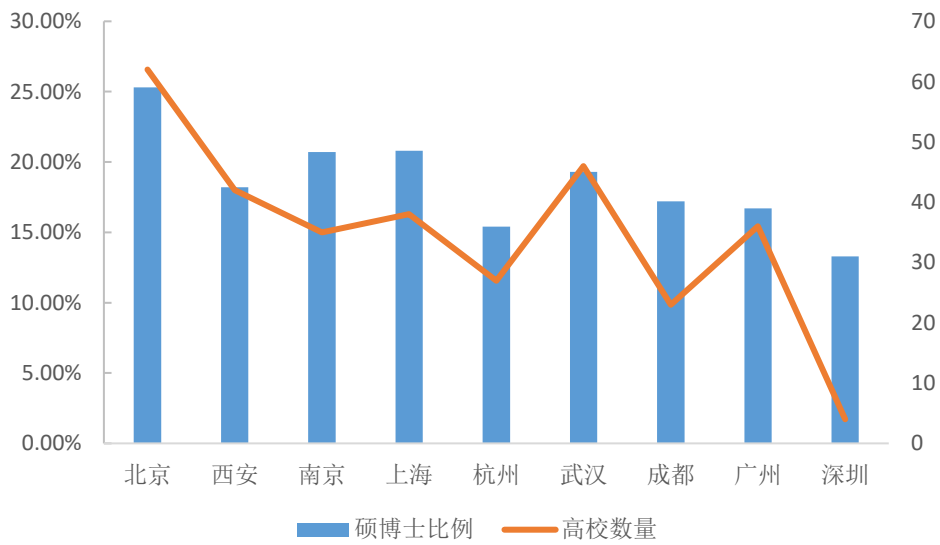


图 8 全国重大城市高校数量和硕博比例分布⁷⁷

3.深圳科研投入和实力有待提升，与北京上海还有明显差距

⁷⁶ 来源：猎聘 2017 年深圳中高端人才报告

⁷⁷ 来源：智联招聘

科研经费投入强度较高。R&D 资金是科技人才展开研发活动的基本要素，R&D 经费投入不足，直接影响科技人才进行创新研发的效率。如下图所示，2016 年深圳市的研发投入为 800 亿元，与北京、上海相比，仍存在较大的差距。但深圳研发投入强度较高为 4.1%，已超过上海（3.82%），仅位于北京（5.96%）之后。

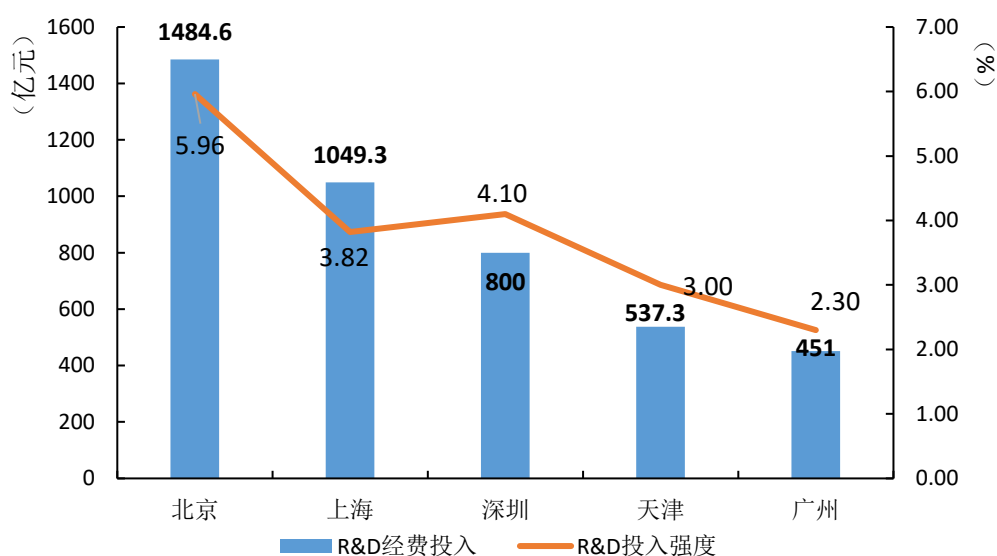


图 9 2016 年国内主要城市 R&D 经费和 R&D 投入强度分布情况

科技创新实力较强。科技研发投入的强弱，直接影响科技创新产出的规模与质量。2016 年，深圳专利申请量为 145294 件，仅低于北京（189129 件）、超过上海（119937 件）、广州（99112 件），专利授权量（75043 件）也是位居第二，与北京（100578 件）仍存在较大的差距。但在 PCT 国际专利申请方面，已赶超北京，占全国申请总量（4.50 万件）的 46.59%，居全国各大城市第一名。可见，深圳科技创新能力较强。

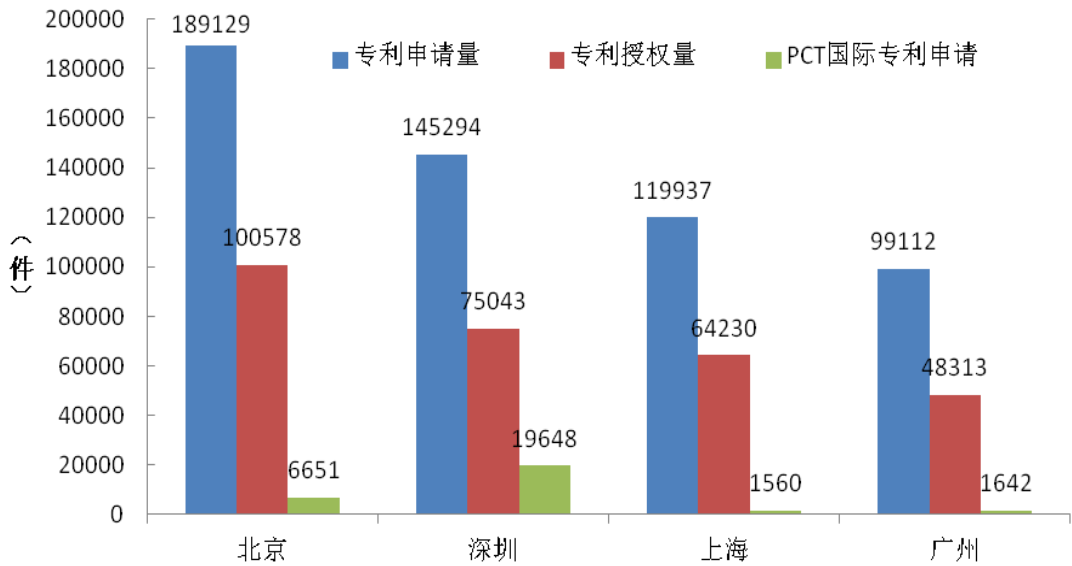


图 10 2016 年国内主要城市专利申请与授权情况⁷⁸

4.深圳金融科技与投资融资水平与北上相比差距很大

据《2018 全球金融科技中心指数（GFHI）》对全球范围内 26 个经济区、40 个核心城市的金融科技发展程度进行了研究和排名。其中，国内多个地区和城市名列世界前列，北京排名第一，上海排名第三，杭州排名第六，深圳排名仅第七；在粤港澳大湾区中，深圳、香港、广州整体的金融科技发展水平仍落后于其他湾区的核心城市。在《2018 中国金融科技竞争力 100 强榜单》中，粤港澳大湾区内的百强金融科技竞争力企业、项目中，深圳占位最多，但值得注意的是，

⁷⁸数据来源于国家知识产权局、北京知识产权局、广州知识产权局、深圳知识产权局等数据发布整理：《2016 年国家知识产权局主要工作统计数据及有关情况新闻发布会》、《北京知识产权保护状况新闻发布会》、《2016 年上海知识产权白皮书》、《深圳市 2016 年知识产权发展状况白皮书》、《广州市知识产权局关于 2016 年工作总结及 2017 年工作计划的报告》。

大部分发展强劲的金融科技企业均诞生于北京及长三角地区的上海、杭州。根据对 2016、2017 两个年度北上广深杭五个城市投资事件的统计分析，可以发现，深圳投资金额和投资数量远不及北、上、杭，投资金额仅比广州好。

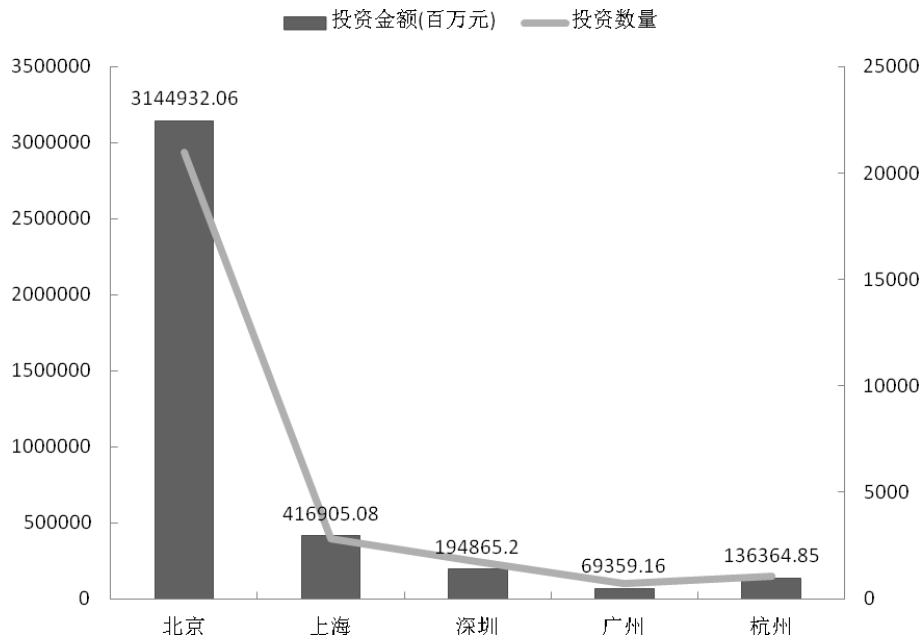


图 11 2016-2017 年北上广深杭投资事件统计⁷⁹

5. 人才体制机制建设方面，都比较注重政府引导，政策的不断创新

近几年，各个城市充分重视党管人才，人才管理体系逐步完善，但组织架构差别较大。如深圳成立了市人才工作领导小组，实施市委书记与市长“双组长”制。广州成立了人才工作局，定位为副局级机构，统筹全市人才工作。北京成立的海外学人工作联席会由政府、人民团体、民间组织构成，其中组织部为牵头机构，联合的政府部门包括 3 个党委部门

⁷⁹数据来源于清科研究中心

（市委宣传部、市委统战部、市委社会工委）、20个市直职能部门、2个政府派出机构（中关村管委会、北京经济技术开发区管委会）。海外学人中心、北京市归国华侨联合会作为民间组织、人民团体代表参与联合会的工作。上海建立了人才联络专员制度，由组织部门牵头，在各单位中选出高层次人才联络专员，负责政策解读、人才联络、反馈政策执行情况等工作。

四地均出台了重大人才政策和工程，但在政策设计上各有侧重。如深圳、广州以出台“1+X”（1个主文件加多个配套文件）政策体系的方式实施引才计划，“1+X”政策体系除明确了高层次人才享受的待遇外，还涵盖解决子女入学和配偶就业等多方面的相关配套措施。北京的“海聚工程”则注重创新创业团队、创新创业个人及创新创业基地的协同发展，着力引进由领军人才领衔的研发团队、高科技创业团队、海外高层次人才创新创业，同时提出建立海外高层次人才创新创业基地。在推动重大人才载体和引才平台发展方面，各地做法有所不同。国际人才交流大会是由国家外专局于2001年创办，自2007年起移师并最终落户深圳，自此成为深圳重要的人才引进与交流平台。留交会是广州的重要引才平台，它成立于1998年，目前已经举办了20年，对广州及全国的人才引进与交流起到了重要作用。

6.人才的服务体系都比较完善

在人才留用与服务方面，多个城市设立了人才服务中心，为高层次人才提供“一站式”服务。北京成立海外学人中心，为海外人才引进提供全方位、专业化、国际化服务。上海浦东国际人才城是上海第一个集展示、咨询、交流与服务为一体的人才工作实体平台，服务窗口平台为人才提供“一站式”服务。此外，上海还对各类专家实行“专窗服务”。同时，多个城市还为人才提供特色融资服务。上海浦东新区设立了多项政府性发展资金，并推出“银政合作”的风险共投新机制，推动浦江科技投资有限公司、张江科技投资有限公司等国有投资公司为初创企业融资。此外，北京中关村还特别出台了专项计划——瞪羚计划，对高层次人才创业提供融资担保、利息补贴、风险补贴。在人才人才后勤保障方面，都出台政策明确了对人才在居留、医疗保障、住房、子女入学、配偶就业等多方面的保障措施。

三、提升深圳人才竞争力，优化人才发展环境的建议

（一）实现深港人才通行“无证化”

参考粤澳新通道（青茂口岸）的方案，探索在多个口岸实施供行人通行的电子自助专用口岸，取消离境检查，仅实施入境检查，实行“一地一检，一次过关”的通关模式，全天24小时通关。提高港深两地车辆往来规模，降低在前海自贸区注册的科技公司的工作人员申请深港两地车牌的条件门

槛，扩大车牌申请数量，为科技人员的两地往来提供便利。进一步优化推行海外人才来深创业就业政策，争取将前海自贸区试点的外籍人才多次往返签证举措扩展到深港科技创新特别合作区、广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊的深圳段的 4 个核心创新平台以及 15 个创新节点。支持移动通信运营商在“前海卡”的基础上开发“大湾区通信套餐”，扩大使用范围，使用者可以优惠资费在“9+2”城市群中使用，方便大湾区的人员通信沟通。

（二）参照前海经验，扩大“港人港税、澳人澳税”试点范围

在“前海深港人才合作”常态交流合作机制，向境外高端和紧缺人才个税超过 15% 的部分给予补贴的基础上，将适用范围扩展至更大范围，包括科技创新走廊的核心创新平台和重要创新节点，以及未来的深港科技创新特别合作区，实施“港人港税，澳人澳税”的优惠政策，并适当延长政策有效时长，长远规划扩展至整个粤港澳大湾区范围内。

（三）在港探索人才飞地，借力“港智港脑”服务深圳创新

传统的飞地模式是从发达地区往欠发达地区发展飞地，前者将自身的优势产业或科技的溢出效应转移至后者，由后者承接。虽然香港人才来深就业创业的人数有了显著增长，但仍有大量的香港人才因各种原因不愿意来深长期发展，面对该问题，深圳可以考虑逆向设置人才飞地，选择自身亟待

重点发展但又存在短板的领域，如生命科学、智慧城市、人工智能等，从香港科技园、深港科技创新特别合作区香港片区、香港高校等地区，物色合适的合作伙伴，建设面向香港本地人才的“人才飞地”，秉承“借脑研发、柔性引才”的理念，通过在港异地建设研发机构、众创空间、创新创业孵化器等形式，采用市场化的运营手段，吸引香港本土人才加盟，破解深圳吸引香港高端人才难引难留的困局，补齐自身在短板领域的研发人才缺口。

（四）实施全球英才招聘工程

深圳千里马国际猎头公司是深圳市人才集团有限公司的全资企业。依托千里马国际猎头公司，利用香港、澳门国际化的优势，实施全球英才招聘计划，以海外高端留学人才与华裔人才为重点，外国高级人才为补充，通过与各海外社团的合作，吸纳具有战略意义和领军作用的全球顶尖人才。在深圳打造“大湾区院士之家”，利用国际通行的学术休假制度，瞄准在国（境）外担任重要岗位而暂时不能全职来粤工作的港澳地区的两院院士与国外院士，在差旅、劳务补贴、技术合作、人才服务等方面提供支持。同时，建立与国际接轨的公共部门外籍雇员管理方式和体系，建立外籍雇员的遴选、登记和考评机制，根据紧缺性、非涉密等原则，在政府机关、事业单位等用人单位开展聘用长期或不定期的外籍人才。

（五）以深港创新及科技园为试验田,探索深港协同创新机制建设

加快深港科技创新特别合作区建设，发挥其在进一步深化改革、扩大开放、促进合作中的试验示范和引领带动作用，担当深港协同创新的试验田角色。以微电子、人工智能、生物医药、新材料为重点产业发展方向，优先布局相关的科研项目，强化产业、研发、市场、资本、人才等全要素的协同，构建协同创新、协调共进的生态体系。建设为深港两地青年提供创新创业支持的创新孵化器，集合两地给予的双重优惠政策，助力两地青年科技创新。择优重点园区制定配套政策，支持香港科研项目经费过境来深开展研发，鼓励香港创新及科技基金来深使用，资助支持前海自贸区的深港合作科研项目，以及科研人员的培养。

（六）企业“出海”联合境外高校建立合作机构

利用 500 强企业和高新科技企业发展优势，围绕新一代信息技术产业、互联网产业、新材料产业、生物产业、新能源产业、节能环保产业等战略新兴产业及航空航天、机器人和智能装备产品、生命健康等未来产业，鼓励企业“出海”与海外知名高校合作建立联合实验室或学院。推广腾讯与新加坡南洋理工大学成立国际合作联合实验室的合作模式，通过提供优惠补贴、政策支持等扶持措施，激发优质企业进行海外“校企合作”的积极性，利用海外高校在人才、科研资

源、科创环境的优势，推动企业在产业发展中实现重大突破。

（七）创新深港澳金融合作

利用广东自贸区前海片区的政策红利，在 CEPA 框架下，探索金融业扩大开放对港澳地区继续先行先试，创新深圳与港澳金融合作的路径和模式，支持港澳深度融入大湾区金融合作与发展。支持深圳金融机构和企业更加主动地参与港澳地区金融市场活动、大力发展特色金融业务，在金融领域强化与港澳地区的互补、互助和互动关系，如支持香港保险机构在深圳设粤港澳大湾区服务中心。

（八）在深港边界河套地区建设大湾区大学

为弥补深圳高等教育资源不足的困境，破除目前大湾区内高等教育发展不平衡，高校、教师和学生各层面的合作交流较少、合作存在体制壁垒等问题，推动粤港澳大湾区高等教育协同发展，建议深圳在“一国两制”的框架下，善用“两制之利”，与港澳政府合作，在深港边界河套地区创建一所新型联合大学“粤港澳大湾区大学”，承担湾区开展科技、教育、人文等方面合作的示范指导职能。参考西湖大学的办学模式，成立负责运营该大学的主体“粤港澳大湾区教育发展基金会”组织，由三地共同出资，并授权由其全权负责大学的建设、运营、管理、筹资等事宜，先前重点开展研究生教育，面向粤港澳大湾区的大学招生，从而推动大湾区学生的交流与共同发展。

（九）引入“STEM+人工智能教育”，培育青年科技人才后备军

结合青年科技人才的成长特点及需求，服务当前及未来深圳的产业发展布局，探索将人才培育端口前移，在高中阶段引入“STEM（科学、技术、工程、数学）+人工智能教育”，构建具有基础性、多样性、选择性、整合创新的课程体系，激发学生创新的潜能，培养科学兴趣和科研素养，举办人工智能周，邀请学生制作科技作品参与交流，对学生的发明创造、实用专利等给予奖励，鼓励学生参加国际科技交流，提升国际科技创新视野，将深圳打造成为全国青年科技人才后备军的“硅谷”。

（十）建设高端国际人才社区

围绕国际人才发展需要，从政务服务、教育、医疗、文化、生活保障等维度着手，全市多点布局，在重点产业功能区和国际人才集聚区试点建设具有国际水准的“类海外”高端国际人才社区。一是制定国际化服务能力提升计划，提高对国际主流文化和语言的认知，借鉴香港、新加坡成功经验，探索建立与国际接轨的人才服务范式。二是创建“一站式”人才专办服务体系，横向整合不同部门职能，简化国际人才相关事宜审批流程，尽量做到让国际人才办事“只跑一次”。三是完善国际人才综合保障服务，包括建立国际人才交流驿站，为国际高端人才提供信息共享、体育休闲等服务；引导

在国际人才社区邻近区域筹建国际学校，为国际人才解决子女教育后顾之忧；提升医疗卫生国际化服务水平，促进所有市属医院以及各区均有 1 家医疗机构的硬件和软件达到服务境外人士的标准，并实现国际化人才诊疗多语种服务。

（十一）发起建立“一带一路”人才联盟

依托政府-企业-社会组织三者联动机制，利用与“一带一路”沿线国家在进出口贸易、对外投资、文化交流等方面具有深入合作的相对优势，发起建立“一带一路”人才联盟，推动人才互联互通。在政府层面，加快促进与沿线地区建立友好城市关系，围绕人才发展加强政府间对话，为人才联通提供积极的信号。在企业层面，通过中外企业贸易投资往来，带动人才跨境有序流动，通过企业间合作，促进人才集聚、交流与合作，为人才联通提供优质的平台载体。在社会组织层面，充分发挥社会组织的灵活性和便利性，承接政府转移的人才工作职能，扩大人才公共服务覆盖范围，对接海外人才相关机构，逐步建立完善“一带一路”人才网络。

（十二）探索建立粤港澳智库联盟

坚持高端定位，构建深圳智库产业集群。一是通过积极引进、自主培养、联合共建等方式，引进与培育一批《全球智库报告》《中国智库报告》上榜智库。二是实施“智库人才专项培养计划”，通过支持挂职锻炼、定向委培、跨学科培训等多形式培养中青年智库研究人才；成立智库人才研修

院，设立“决策咨询研究成果奖”等。三是充分利用“旋转门”机制，引进一批具有丰富的政治阅历、了解政治现实的政府官员来深成为智库学者，以期产生有实际价值的研究成果，并提升深圳智库在政策领域的公信度。

粤港澳大湾区人才发展报告 - 香港篇

香港是大湾区内最具国际化的自由商业之都，以及国际金融、航运、贸易中心，同时在专业服务领域享有明显优势，集聚大批的国际国内顶尖的专业人才，但近年来香港产业结构缺乏新的增长点，大湾区可为香港经济发展注入新动能，促进经济产业多元发展。经济发展一定程度上受到住房、安老、土地方面的制约，大湾区可为市民追求更美好的生活提供更广阔的腹地。粤港澳大湾区将带来新的发展机遇，助本港突破发展中遇到的各种瓶颈。

人才是支撑香港在大湾区的发展中实现腾飞的基石，如何保持本港的国际人才竞争优势的关键是扩大引入海内外专业人才以及挖掘培养本地专业人才，调整人才结构不合理的现象，本地培养的人才无法满足产业结构调整的需要。尽管港府从 2003 年开始不断出台人才引进政策，如专业人才入港政策、优秀人才入境计划、科技人才入境计划等，仍然存在专业人才短缺的现象。特别是高科技人才的短缺最为显著，在国际化人才方面仍然需要加强。

作为大湾区承接内地与世界交流的桥梁，本港不仅作为全球最大的人民币离岸中心，更作为‘一带一路’发展的出口，特别是中国企业走出去的跳板。随着全球化进程不断加速，特别是中国大陆经济的崛起，助推了本港的经济发展，而与之相匹配的国际化人才，特别是懂得二种以上外语的国际人才供应不足，更加需要面向欧美和亚太国际市场发展的专业人才。

本港虽然在瑞士洛桑管理学院<2017 年世界人才报告>中继续蝉联亚洲第一最具人才竞争力的地区，但紧随其后的新加坡有望在2018 年超越香港。本港应在大湾区高速发展的环境下，积极利用自身优势，吸收更多的国际专业人才和内地专业人才集聚本港，同时这些优秀人才可以提升香港国际化水准和人才结构，使香港更加具有可持续发展的竞争力。本港作为国际化人才的枢纽，可以通过专业人才服务助力大湾区其他地区的发展。

本报告强调在粤港澳大湾区三地协同发展的契机，本港应如何制定相关人才发展战略和政策，融入大湾区发展中，更好的促进产业结构调整 and 人才结构调整，最终提升香港国际化水准和保持国际竞争地位。

一、香港人才发展的基础和优势

（一）香港的公共基础条件较好

首先，「一国两制」这个创新的政策方针就是粤港澳大湾区的独特优势；粤港澳三地会更好的发挥各自的优势，形成互补，打造新的增长点。香港拥有自己的经济、社会制度和法律，加上自由开放的市场、高透明度的规管机制、优良的法治传统，以及跟国际标准高度接轨的营商环境，可一方面将国际企业「引进来」大湾区，另一方面助力内地企业「走出去」。

香港拥有全球货运第一、客运第三的国际机场；重要的国际金融中心 and 全球最大的离岸人民币中心；五所名列全球一百强的大学和优秀的科研能力；正在快速冒起的文化艺术枢纽和与「一带一路」对接

的各方面连通。加上香港开通三个重大的跨境基建，即港珠澳大桥、广深港高铁香港段和即将开通的莲塘 / 香园围新陆路口岸，达致粤港澳大湾区「一小时生活圈」的格局，为进一步促进大湾区的人流、物流、资金流、资讯流和吸引海内外人才提供了最佳的条件。

在过去的三十年，因为中国改革开放的过程中，香港一直是面向大陆发展。中国内地有巨大的优势，市场是非常大的，企业多，面临着要走出去，才可以在全球发展得更好。匹配本港发展的金融机构和人才数量不断增加。除了少数的专业，如法律会计等等需要持牌的专业，是需要保护。香港除了服务内地的人才外，更多的要培养服务于东南亚以及服务于全球的人才。

作为大湾区内国际化程度最高、专业实力最强、传统产业优势明显的发达城市。已经建立了一套与之匹配的人才培养体系。拥有五所世界百强和亚洲一流的大学，香港的大学吸引了几千名外籍教授，强调国际化水准的教学与科研。不仅覆盖全港，同时面向全球招生，特别是亚太地区，近几年到香港求学的内地和国际学生也在逐年增长，毕业学生主要在本港、内地和亚太区域发展。中小学校教育突出汉语和英文教育并重，采取国际化的教育体系。政府积极建设面向职业教育的各类专科学校并开设各类社会紧缺专业人才的课程和学历，以满足人才调整专业适应社会发展的需要。

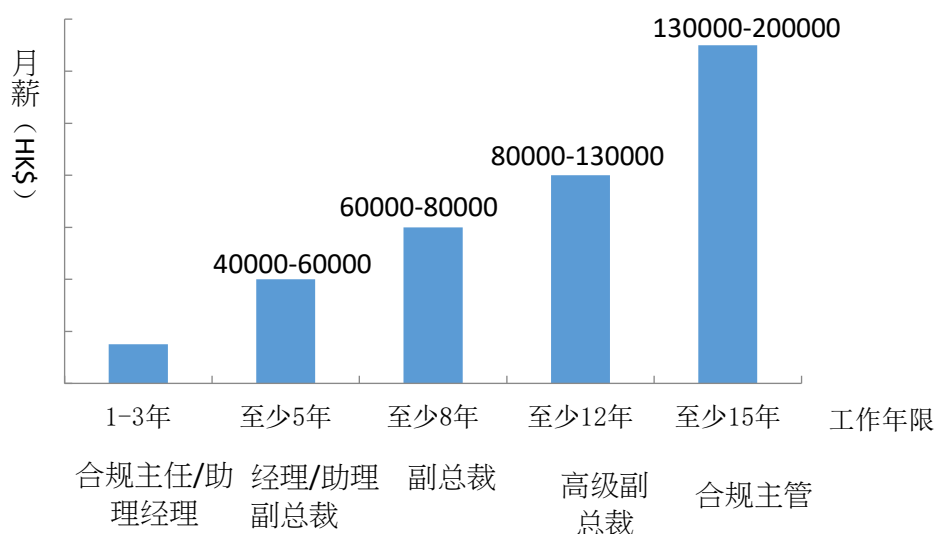
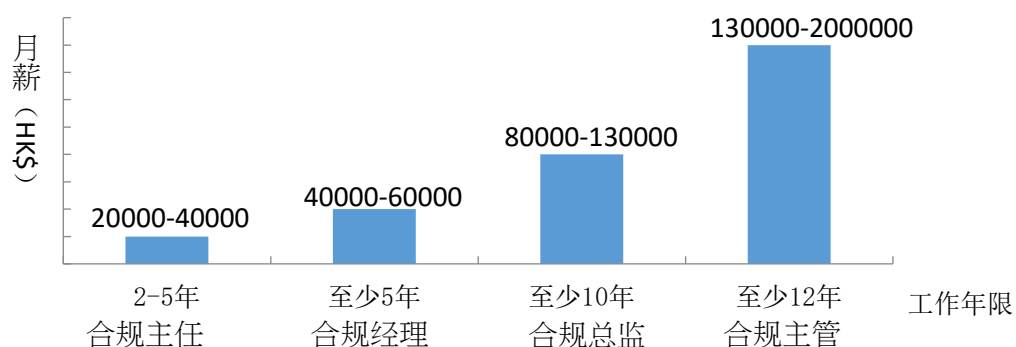
（二）行业薪资不断提升

2018 年的薪酬状况优于 2017 年，有多达七成受访雇员今年获得提高工资，平均增幅 5.7%，达到了过去十年以来的高水准，其中银行及金融工种调整最大。香港人力资源管理学会调查的 48 个员工数超 8.6

万人的机构，96%决定加薪，不论跨国或本地企业平均加幅为 3.2%，较去年同期的 2.9%上升 0.3 个百分点。金融及商业服务、技术、媒体、电（TMT），以及制造业的企业薪酬支出高于通胀的增幅。

1.金融业

作为香港支柱型产业，对银行/金融人才都有极大需求，失业率一直保持着处于各行业的最低水准。2018 年，金融、保险及商用服务业失业率，较去年降低 0.6 个百分点至 2.1%。根据最新数据银行的平均月工资为 7.7 万港币，证券行业平均月工资为 8.8 万港币。

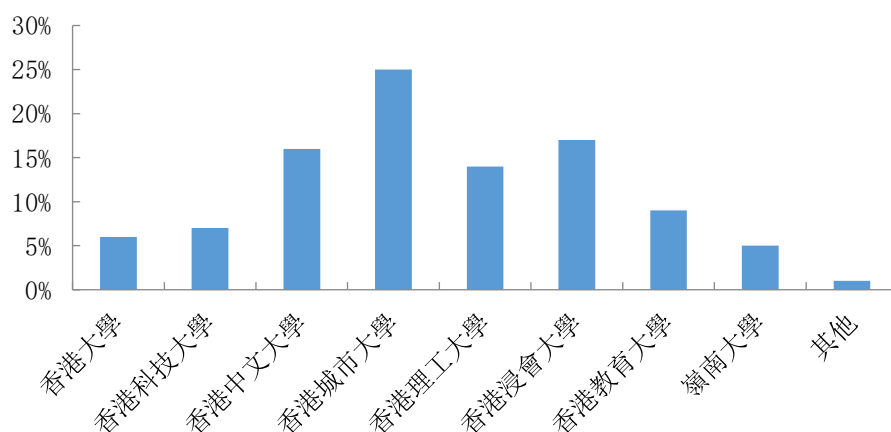


2.服务和零售业

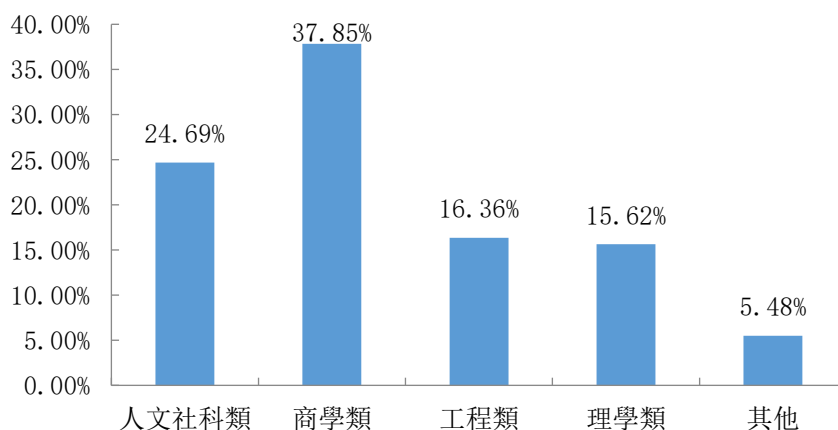
作为本港重要的行业,服务/零售行业的月薪1.5万-20万港币不等,其中平均为5.8万港币。自2018销售第二季度以来,零售业专业人员需求量同比2017年大幅增加,且雇主也表示将对该行业的从业人员进行10%-20%的调薪,以增加更多人才进入该领域。

(三) 大学主要专业人才就业持续向好

基于世界金融中心的地位,商科仍然最热门的专业。2018年商科占比较2017年上升约7%。各个类别最热门的专业前四位:商学类、工学类、理学类和人文社科,就业形势向好。



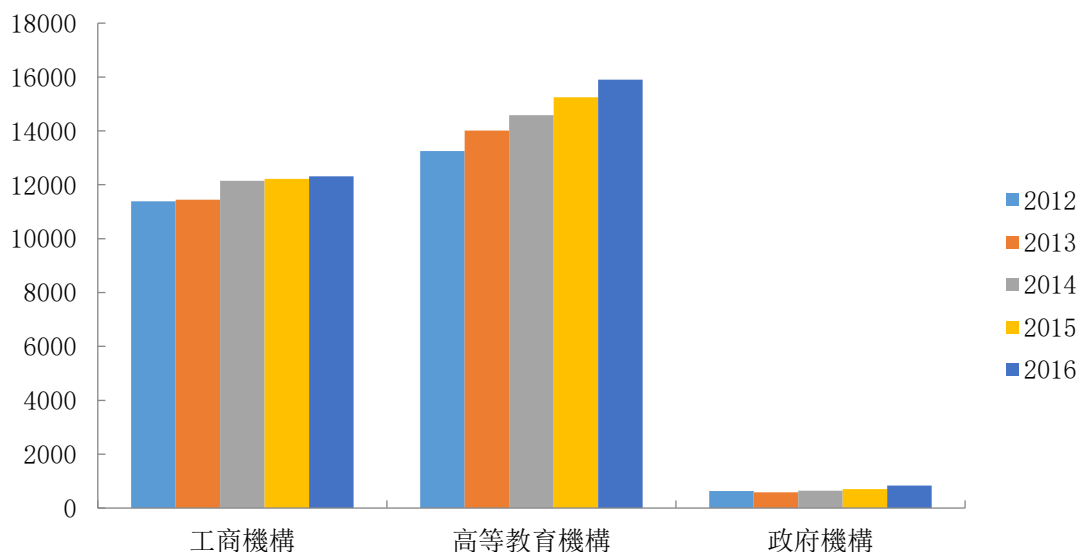
2018年主要大學本科生就業佔比



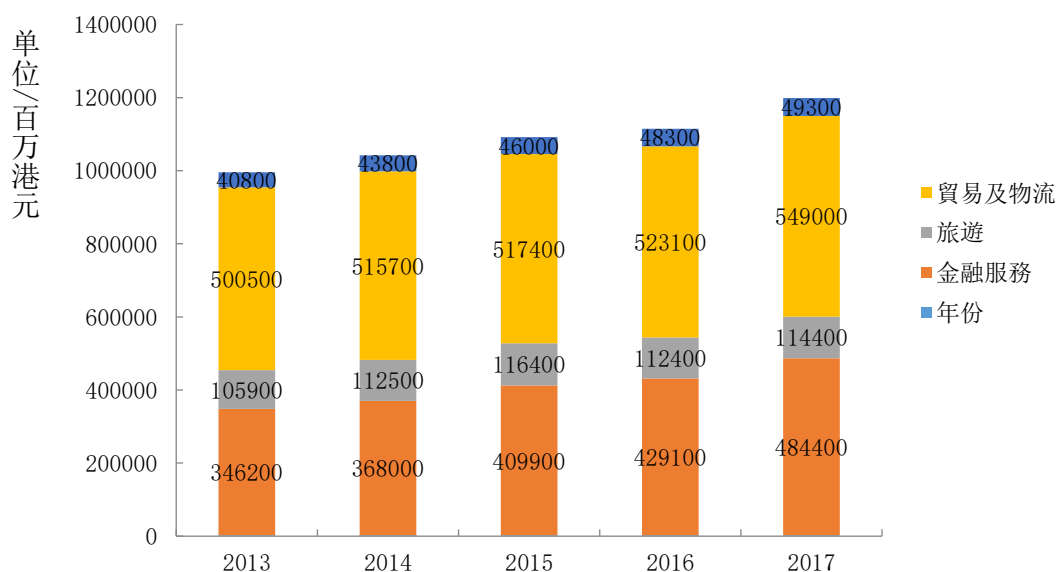
2018年熱門專業佔比

（四）政府增加研发资金投入，激励科技研发人才发展

科技研发人员持续增长，研发投入增加，2010 年香港的研发总额（包括政府、工商机构和高等教育）为 133 亿港元，占境内生产总值的 0.76%。



研究及发展（研发）人员数目（来自香港特别行政区政府政府统计处）



金融服务、旅游、贸易及物流和科技类的增加价值（来自香港特别行政区政府政府统计处）

（五）香港人才激励政策

为了吸引国际优秀人才，港府推出各类奖学金计划、优秀人才计划、专业人才计划和科技人才入境计划(最短可以二个星期进入香港工作)。为积极配合创科业界在延揽人才方面的需要，政府推出「科技人才入境计划」，为输入海外和内地科研人才，实施快速处理安排。申请成功的科技公司 / 机构，可获配给输入人才的配额。计划以先导形式推行，为期三年。首个运作年度输入最多 1000 名科技人才。政府推出免学费读博士计划吸引专业人才入读。也推出“香港青年发展计划”提升本港青年职业技能。

二、香港人才发展的机遇与挑战

（一）深圳的综合竞争力正在逐渐赶超香港

深圳市 2017 年的全年生产总值达到了 22438.39 亿元，是 1999 年的约 12 倍，香港 2017 年的全年生产总值是 23049 亿元，是 1999 年的不到 2 倍。从 GDP 来看，香港的优势已经所剩无几，甚至在一些方面已经明显逊于深圳。根据中国社会科学院城市与竞争力研究中心等单位先后在内地和香港联合发布《中国城市竞争力报告 2015》(《城市竞争力蓝皮书》)。报告显示，2014 年全国城市综合经济竞争力第一位被深圳夺得，香港、上海和台北紧随其后。这是“守成有余、创新不足”的香港 13 年来首次跌落该报告综合竞争力排行榜首位。从产业发展看，香港在具有优势的第三产业上升空间非常有限，制造业发展水平落后，而深圳市的科技、金融等主要产业发展越来越

迅猛，可想若以目前的形势继续发展下去，在不远的将来深圳市必将取而代之，成为大湾区经济发展上的“龙头”。

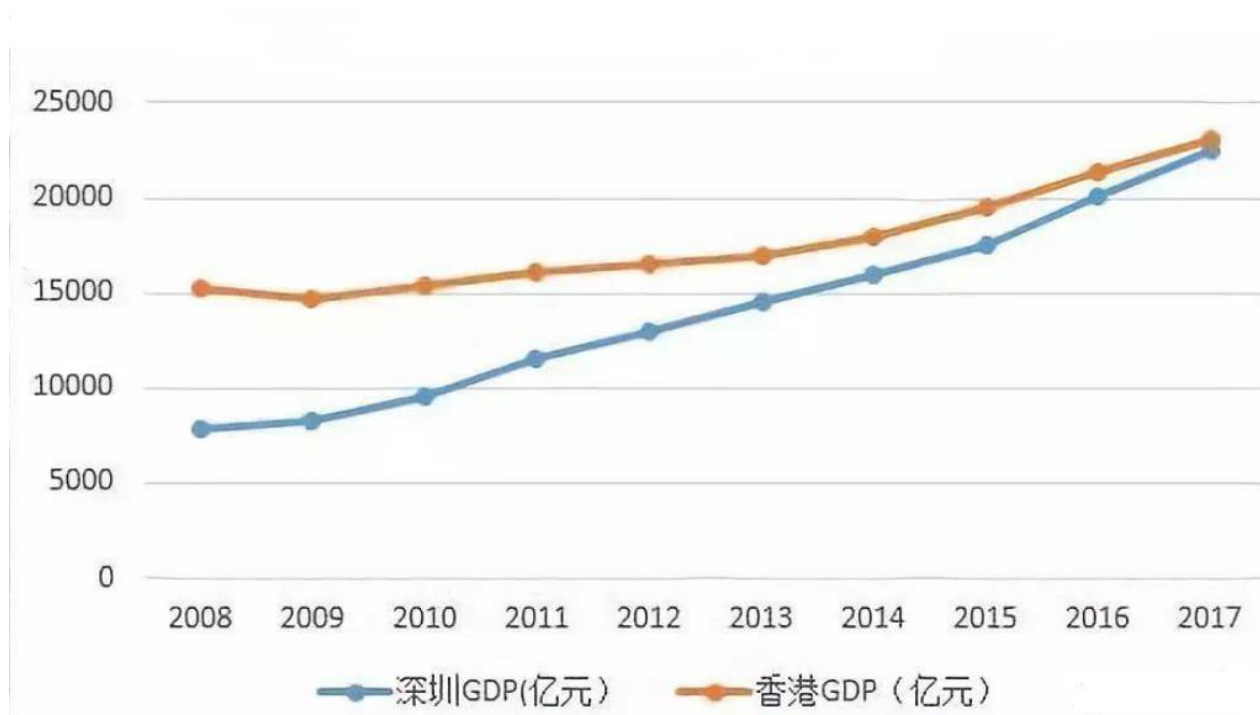


图 近 10 年深圳市与香港 GDP 对比

（二）工程、科研人才的缺失制约了创新企业发展

产业人才结构不均衡，限制香港科创企业的发展。由于长期受惠于大陆经济高速发展，香港的人才结构以商务贸易、金融、法律、航运和零售业为主。而香港迫切需要的科技人才缺口巨大。直接造成经济发展与人才结构不匹配的问题。从年初到五月份，虽然薪资有提升 3%，达到 1.46 万元，但在科技、金融、服务等行业仍有 34369 岗位空缺，无法找到合适的人才。职位需求大，人才供给不足。“香港创新科技业概况”显示 2013 年香港只有 0.9% 的总就业人口从事科技业。创新能力排名 29，科技人员和工程师供应充裕度更是低至 41 名。如此大的反差，极大制约香港国际经济地位的提升。

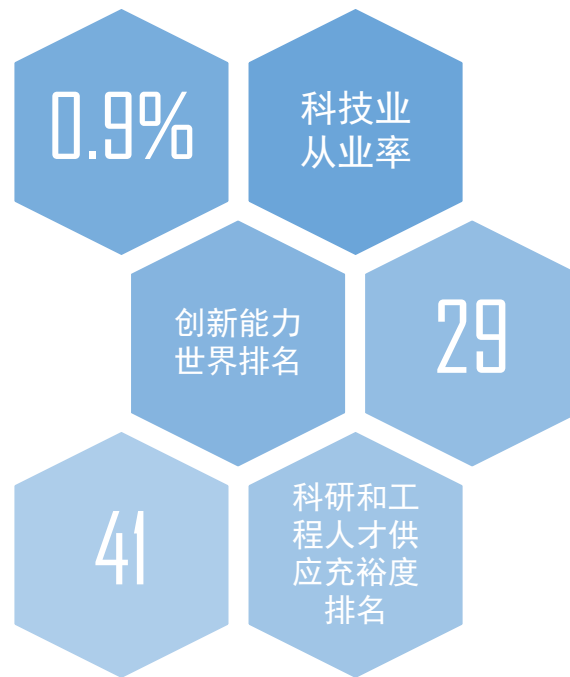


图 香港的科技业从业率、创新能力排名、科技人员和工程师供应充裕度情况

（三）人口老龄化问题日益严重。

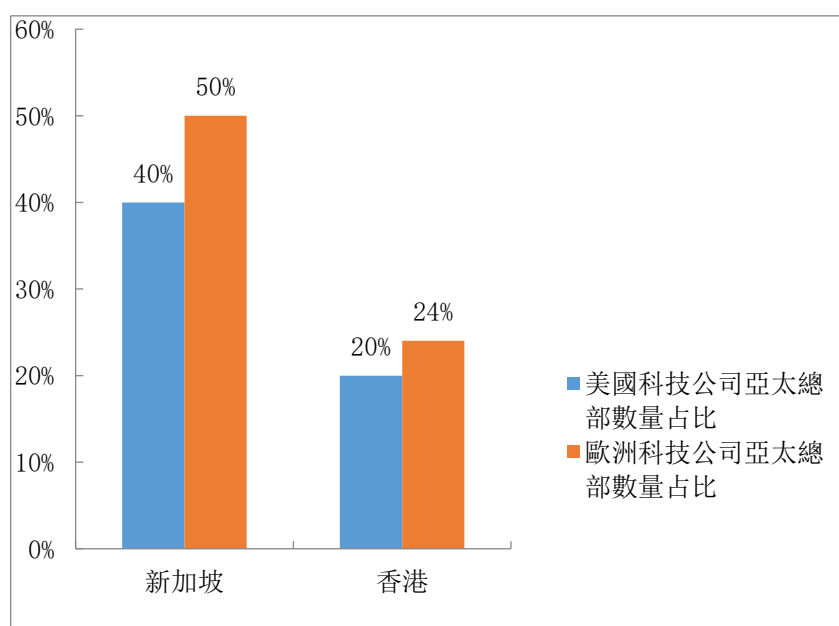
本地人才补充存在隐患，当然也会影响到科技研发人员的补充。根据香港政府统计处估计，随着生育率下降和平均寿命的延长，香港人口的中位数将从 2006 年的 39.6 岁延至 2036 年的 46.1 岁，到 2036 年高龄人口将占总人口的 26%，老龄化的社会会进一步吞噬政府的财政开支，减缓产业发展速度。

（四）人才发展平台需要提升

人才缺失的根本原因是发展平台的缺失，香港要成功吸引全球优秀人才，人才发展平台的建设还有待提升。从大学和科研机构层面看，香港在数量方面不占优势。据上海交大世界大学学术排名，香港符合高水准研究型大学标准的大学只有 8 所，而台湾有 34 所，是香港的四倍，而台湾省的人口在 2017 年约为香港人口的 3 倍。香港政府直属的科研中心只有 5 个，而应用科技研究院、科学院建立的时间

相对短，研究创新水准的提升和国际影响力的积累尚需时日。新加坡科技研究局下辖 14 个研究所和 7 个研究中心，台湾则更多。

科技企业自身发展情况，科技产业发展的水准，和完整的产业链对吸引和集聚科技人才具有重要作用。首先香港的科技公司并不多，也没有形成完整的科技产业链，这些都阻碍科技产业的发展。吸引大量国际科技企业落户香港。世界排名 100 名之前的科技企业在亚太的总部只有 20% 落户香港，而新加坡却达到了 45%（如下图所示）。同时企业很难找到本地优秀科技人才，香港的学生偏好医学、商科，对科技类专业兴趣缺乏，造成对外来科技人才的依赖。



2015 年香港和新加坡的美欧前 50 家科技公司亚太总部数量占比比较

此外在科技企业发展平台方面，香港发展也较为落后。2001年香港才成立了科技园，相对其他发达地区起步晚，日本、美国、韩国、新加坡、台湾地区都在80年代建设专门的科技园区，连当时还相当落后的中国大陆都在1988年创立了中国第一家国家级高技术开发区中关村科技园，以支持科技行业发展，集聚科技人才。

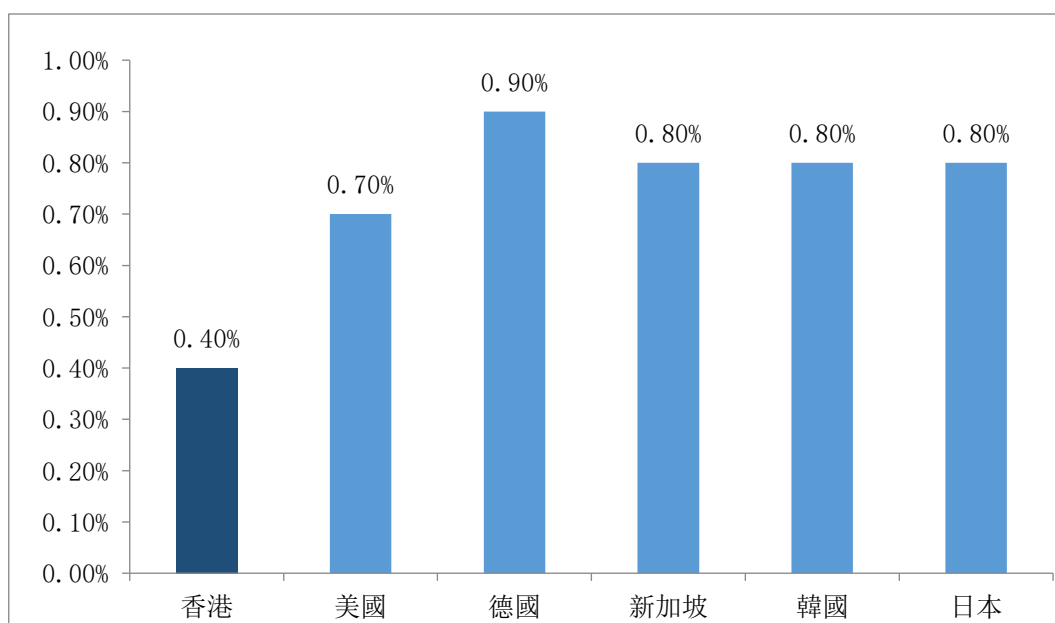


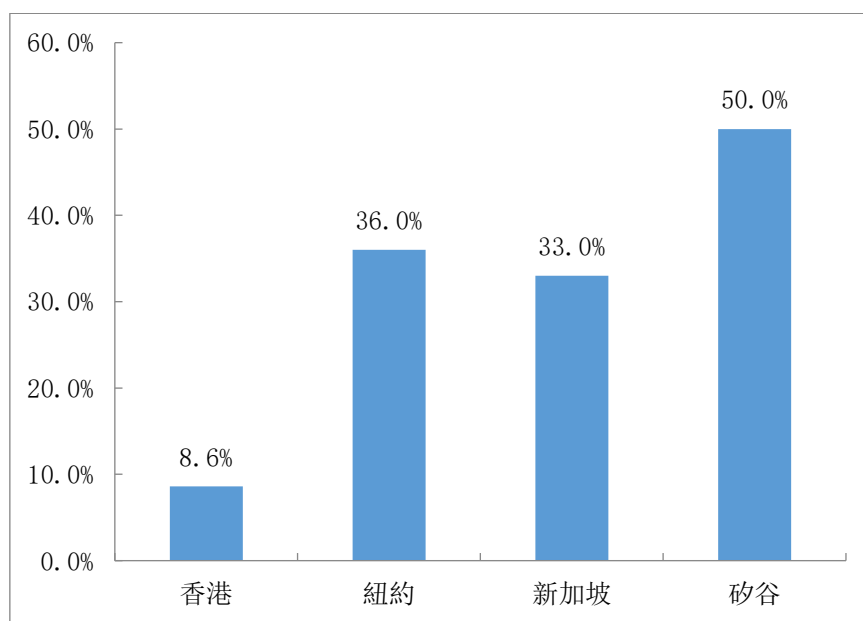
图 公共科研开支对比

2015年的《香港创新科技业概况》研究报告指出，香港公共科研开支比例为本地生产总值的0.4%，远低于美国的0.7%，德国的0.9%及新加坡、韩国和日本的0.8%。此外，相比台湾和新加坡，香港没有提供对引进人才资金补助。

（五）国际化人才集聚有待进一步提升

从整体看，粤港澳大湾区人才国际化程度不高。据联合国数据显示，2014年国际人才占常住人口比重的全球平均水准为3.3%，发达国家高达10%左右。2016年香港外籍人士占总人口的比重也仅为8.6%，远低于世界发达城市如纽约（36%）、新加坡（33%）。在这

种情况下，吸引国际人才以提高香港国际人才比例，加强香港国际人才储备是当务之急。



2016年各城市的外籍人士占总人口比重的情况

从战略层面看，香港可借鉴世界发达国家最新出台的人才发展战略吸引国际人才。美国参议院通过《移民改革法案》，欧盟实施支持青年人才跨境培养行动计划，新加坡提出打造“人才之家”的国家战略，新兴国家也不甘示弱，印度通过实施科学家储备计划、“印度裔卡”计划、“印度海外公民权”计划以及双重国籍吸引计划国际优秀人才，中国大陆政府提出实施更加开放的人才政策，通过修订出入境法律，实施人才计划等一系列措施引才置留。面对人口老龄化和经济发展的压力，来自全球人才竞争的激烈态势，香港应高度重视人才工作，在积极培育和挖掘本地人才，要积极吸引全球各类人才集聚香港发展。

（六）生活成本过高，生活服务需改善

香港城市环境现代感十足，同时中西结合、具有相当独特的风格，但也存在一定问题，主要是生活成本较高。美世人力资源咨询公司（William Mercer）2016年发布的《全球生活成本调查》，对国际外派工作目的地城市的生活成本进行年度排名，香港成为全球生活成本最贵的城市。楼价和房租居高不下，增加外来人才的生活和创业成本。根据瑞银的统计，香港拥有最高的房价收入比21。香港的房价租金比也超过30。根据城市生活指数对比平台 Expatistan 的数据，总体来说，香港的租金比新加坡贵47%。在价格昂贵的地段，租一套900平方英尺（约合83.6平米）、家具齐全的住宅，新加坡的月租约2600美元，香港月租是近4900美元。

在其他方面也是问题不断。如特区政府教育局公布的报告称：2016-2017学年，全港短缺约4200个国际学校小学学额，这直接影响了国际人才前往深圳就业的意愿。另外，政府提供的资讯数据不足，通信标准不统一，特别是与内地的通信没有实现完全的互联互通。香港公立医院的床位数量不足，很多市民医疗等候时间过长，公立医院数量有待增加。

表 宜居竞争力 Top10 城市 2016/2017 年教育资源情况对比

城市	教育资源
上海	3997 所学校，其中普通高等学校 12 所，普通中等专业学校 21 所，普通中学 186 所，职业高中 2 所，小学 202 所；据不完全统计幼儿园共 178 所
北京	3600+所学校，其中小学 458 所，初中 251 所，普通高中 80 所，普通高等学校 39 所；据不完全统计幼儿园共 874 所
广州	1338 所学校，其中特殊教育学校 22 所，小学 953 所，技工学校 56 所，普通中学 514 所，中等职业学校 83 所，高校 82 所
香港	8 所一流高等院校，其中 3 所世界一流高等院校
澳门	7 所高校，多为国际性学校
深圳	2437 所学校，其中普通高等学校 8 所，成人高校 2 所，中等职业教育学校 17 所，普通高中 43 所，普通初中 159 所，小学 325 所，特殊教育学校 7 所，各级各类幼儿园 486 所

三、集聚人才，提升国际竞争力的建议

（一）建设“9+2”城市人才工作协调机制

人才引进是一项系统性工程，包括人才入境、人才培养、人才居留、人才生活服务等多方面内容，“9+2”城市应统筹各个城市之间的工作，建立有效的工作协调机制，确保人才政策的时效性。同时根据人才引进的情况，不断调整优化引才政策，使政策能够真正吸引人才，能够让人才队伍不断壮大。对一些紧缺型人才适当简化引才流程，便于该类人才迅速发挥其核心作用，并吸引更多优质人才到来。政府还应增加财政投入，让引才政策有坚实的经济支撑，比如在人才引进的补贴和资助方面，这样有助于在引才工作中获得更多和其他城市的竞争资本。

（二）把香港建设成大湾区的国际人才核心区

充分利用香港国际大都市和居于大湾区核心区的特色，设立国际人才发展委员会，促进和建立国际人才库，为本港提供充足的国际人才资源，提升本港在国际人才的世界影响力。建立国际人才交流服务中心，为国际人才提供系统的专业服务，促进本港集聚国际人才。想成国际一流的人才服务产业链。实现港人的社会福利跨境对接。集聚国际优秀人才，扩大影响力，促进国际人才的交流与合作。

（三）实施香港广纳英才工程（或计划）

利用香港国际化的优势，实施全球英才招聘计划，以海外高端留学人才与华人华侨为重点目标，外国高层次人才为补充，通过与大湾

区猎头与各海外社团的合作，吸纳具有战略意义和领军作用的全球顶尖人才，并对人才提供完备的支持和服务。

（四）建设香港成为“海上丝绸之路人才中心”

通过“一带一路”合作倡议，通过大型基础设施建设、重点专案合作等产业合作方式，培养创新创业人才，吸引高层次管理人才来港就业，通过建立资源汇集机制和利益协调机制，在港形成强大的供给侧矩阵，完善人才合作生态系统，形成强大的人才吸附力。

（五）强化国际金融中心地位，集聚金融人才

保持和发展国际中心地位是香港经济发展的重点。要不断集聚优秀的金融人才，深入研究和实施金融创新工程。为产业发展提供强大的金融服务，保持金融领域的核心竞争优势。大陆地区的金融业方兴未艾，需要香港支持其发展。金融行业要深入大湾区发展，促进大湾区繁荣，吸引更多专业人才创新创业。很多汇集在香港的国际金融机构已经开始拓展大湾区市场，提升香港金融行业在大湾区的影响力。港府要资助建立金融研究发展中心，吸引国际和内地人才参与研究和创新设计，为大湾区金融业人才发展提供学习和交流的平台。

（六）深化本地国际化人才的培养

建议政府继续加大对本地人才职业教育的投入力度，增加符合现代产业发展的职业教育机构。可以借鉴东京大湾区的经验，区内有100多所大学，包括排名亚洲第一的东京大学以及世界著名的早稻田大学、庆应大学、东京工业大学。拥有这么多著名大学，对于东京大湾区的发展，其实还是次要的，最为关键的是，还有360多所各种专

门学校和职业技术高中，这种多层次的立体化人才培养，确保了湾区建设人才的多样化，满足了各产业发展所需。

（七）吸引优秀全球留学生

积极落实外国留学生在大湾区创业的相关政策，减少对外国来华优秀留学生在大湾区就业创业的限制，对符合要求的应届外国留学生可申请加注“创业”的私人事务类居留许可。允许留学生顺利完成学业和学生签证到期后，申请转换工作签证，为其获得当地的工作经验或者申请技术移民签证提供便利。

（八）建立大湾区青年人才联合培养机制

在粤港澳大湾区“9+2”城市的学生实现在三地就业创业自由化。一是优化三地青年学生实习、兼职、就业、创业的政策，放宽证件和条件限制。以优秀全日制学生为重点对象，以科技创新类和现代专业服务类专业学生为试点，逐步实现三地青年人才双向就业创业自由化

（九）增加专业人才引入配额

目前港府的人才引入配额远远无法满足行业发展对专业人才的需求。通过增加科技人才引进配额的方式，重点引入城市精细化管理人才、医疗人才、国际金融人才、国际物流人才和科创人才。不仅要引进应用科学人才，更重要的是，要引进基础科学研究的人才。一个城市能否保持持续高速发展，关键在于基础科学研究人才的储备。

（十）粤港澳三方合作，共同建设湾区大学

建议在“一国两制”的框架下，善用“两制之利”，由粤港澳三地政府，合作出资创建一所新型联合大学“粤港澳大湾区大学”，承担湾区开展科技、教育、人文等方面合作的示范指导职能。通过建立

大湾区大学，破除目前大湾区内高等教育发展不平衡，高校、教师和学生各层面的合作交流较少、合作存在体制壁垒等问题，推动粤港澳大湾区高等教育协同发展。

建议可由三地教育部门共同协商，选取适宜的办校地点，如深港边界河套地区、珠海横琴或广州南沙等地，选取一处建设实体校园，设立三地协调机构。参考西湖大学的办学模式，成立负责运营该大学的主体“粤港澳大湾区教育发展基金会”组织，由三地共同出资，并授权由其全权负责大学的建设、运营、管理、筹资等事宜，先前重点开展研究生教育，面向粤港澳大湾区的大学招生，从而推动大湾区学生的交流与共同发展。

（十一）在大湾区的内地城市推进人才飞地建设

在大湾区各内地城市建立人才飞地，允许大湾区三地人才在飞地自由出入境，创新创业等。围绕香港产业发展目标，秉承“合作共赢”的发展理念，紧密结合香港产业链条、金融能力、科研力量、国际化人才、管理经验以及先进的发展理念，与内地丰富的人力、土地空间等资源优势，为香港制造业发展提供空间，为人才提供创新创业提供强大支撑，同时加速大湾区三地一体化发展进程。

（十二）在大湾区的内地城市建设人才保税区

结合香港目前与内地展开广泛合作的发展基础，推动大湾区内的内地城市建立人才保税区，即放宽对人才创新创业所需设备、仪器、用具的限制，对其携带进入大湾区区域的设备和材料取消上限，给予免税或保税；对湾区其他城市发展需要，境外人才在内地企业所需要的生产设备，给予进口关税和进口环节增值税税收优惠。

（十三）破除港人在大湾区发展的税收制度隔阂

除了通过保税区绕过税收障碍，还要进一步从制度上破除隔阂。一是推广深圳前海和珠海横琴的税制改革成功经验，在大湾区实施“港人港税，澳人澳税”，即对香港高端和急需紧缺专业人才个税超过15%的部分给予补贴。二是根据大湾区与港澳的税制差异，实施简税制、低税率的做法，减少香港人在内地就业的三地税制上的差异。

（十四）实施粤港澳三地人才流动计划，增强三地人才资源的交流合作

贯彻落实粤港澳大湾区发展规划，加强三地人才互联互通，创新粤港澳大湾区三地人才流动计划。一是总结深港（前海）公职人员交流计划成功经验，分阶段复制推广到广东自由贸易试验区其他片区，实现三地公职人员挂职锻炼先行先试，推动区域人才共同参与工作决策。二是依托粤港澳青年创新创业平台、博士后交流驿站等平台，开展三地急需紧缺专业人才和项目常态化合作，推进三地专才互派挂职，通过到对口单位挂职，推动区域专业人才联合攻关、行业项目深度合作等，实现三地人才资源共享共融共建。

（十五）推广大湾区地区人才执业资格互认制度，盘活三地专业人才资源

借鉴广东自由贸易试验区与港澳实行专业人才执业资格互认的成功经验，逐步复制推广到粤港澳大湾区其他试点地区，以期在大湾区内实现法律、金融、教育、卫生医疗、会计等专业领域的执业资格互认，推动港澳专业服务集聚区的建设。一是从上层政策建设入手，突破粤港澳三地专业资格互认的体制机制障碍，协同两岸三地相关政府

部门、专业协会和人才，共同探索解决路径。二是根据不同专业资格互认的要求，采取不同渠道推进落实资格互认，如可通过培训测试的方式申请获得内地从业资格，专业资格直接互认、三地从业经历同等待遇、联营企业可自由聘用三地专业人才等。

（十六）在大湾区推广香港人才社会化、市场化的行业协会认证模式

借鉴香港行业人才行业认证的市场化、社会化的行业协会认证模式，在设立制度、财务制度、入会制度、管理制度和职业认证制度等方面推广香港职业资格制度，使粤港澳大湾区内行业协会发挥更加积极的作用。一是在设立制度方面，行业协会的准入门槛低，成立程序较为简化，没有过多硬性条件限制。二是在财务制度方面，行业协会经费基本上通过会员会费、筹款、私人企业捐助、协会活动收入等多渠道进行筹措，资金宽裕，自主性高。三是在入会制度方面，行业协会的核心成员大都来自社会的中上阶层与企业的管理层，会员以专业人士居多，因此专业性强。四是在管理制度方面，行业协会实行自我约束、自我管理、自我服务，管理成效规范。五是在职能制度方面，行业协会的职能独立，既是政府和企业的沟通者，也是会员利益的维护者。六是在职业认证制度方面，香港的许多行业协会，如会计类、证券类、金融类所出具的证书实用性强，流程严谨、规范、快捷。

（十七）取消粤港澳人才三地来往的通行证，实现三地人才来往“无证化”

围绕建立更加有效的区域协调发展新机制，创新粤港澳三地人才来往制度，探索取消粤港澳高端人才三地来往通行证，“三步走”实现

三地人才来往“无证化”。第一步是以高端人才便利通关为重点，从上层政策推动两岸三地相关部门协同合作，为打通三地的数据与终端进而实现通关一体化营造积极的政策环境。第二步是通过生物识别、大数据、人工智能等新一代信息技术创新成果系统化，探索建立“一检通”信息化平台，推进“纸质证件”向“电子证件+生物识别”智能化通关模式转变，实现“一检通关”的模式快速过境，率先在高端人才通关普及。第三步是取消高端人才三地来往证件要求，开设人才绿色通道，实行适用政策的高端人才“刷脸”通关，“随到随走”。

（十八）推动粤港澳三地“社保+医疗+教育”互认互通，畅通人才服务衔接渠道

推进粤港澳三地人才在跨境公共服务和社会保障方面的无缝衔接，落实粤港澳居民在社保、医疗服务、子女教育等方面享受与当地居民同等待遇。一是在社保方面，推动粤港澳三地社会保障服务衔接渠道从内地向港澳单向开放往双向开放转变，实现三地社保互认互通，保证内地人才既可享受港澳相关福利待遇更可保留原户籍所在地的相关福利，而在湾区内地工作的港澳居民可在大湾区内缴存公积金，并按规定提取公积金，使用公积金贷款，享受与大湾区内户籍人口购房同等待遇。二是在医疗方面，积极推广深圳港大医院允许港澳居民在湾区使用港澳医保直接支付医疗费用以及港澳地区医疗机构先进管理经验，完善港澳居民在湾区内跨境就医的政策举措。探索建立粤港澳三地通行的电子医保卡，保证医保卡持有者在三地就医均可迅速获得所需的医疗服务。三是在教育方面，赋予在义务教育阶段的港澳人才子女在湾区享受与内地居民子女同等教育权利。深度整合三地

高等教育资源，加强办学经验、一流学科的相互借鉴，实现三地资源的互享互用。允许港澳投资人才在湾区内地设立多层次的国际独资学校，为港澳人才提供优质的公共教育环境，缓解基础教育学位供给不足的问题。

（十九）加强科技成果转化平台建设

实施“科技服务机构培育计划”，建设专业化科技成果转化服务机构，整合香港现有科技服务机构的有效资源，培育一批服务能力强的、专业化的、市场化的科技服务机构，全面推进研发设计、技术转移、检测认证、科技咨询、创业孵化、知识产权、科技成果转化等科技中介服务领域发展，提高科技成果转化效率，解决科技成果转化最后一公里难题。

（二十）深入挖掘香港高校和科研机构人才集聚的潜力

引进国际高水准院校设立分校和国际研发中心设立分支机构。建立学分互认机制。政府要充分利用背靠内地的优势，加强与中央政府有关部门以及地方政府的沟通协调，促进两地大学、科研机构、企业之间的深度合作，推动更多国家实验室和工程中心在香港设立分中心，助力香港地区大学和科研机构提升学术科研水准，扩大国际影响力，进而增强集聚全球优秀人才的竞争力。

（二十一）加速国际化科技研究机构建设和引入

在大湾区城市内联合设立国际前沿基础科学研究基地。不仅建设相关科学研究机构，更要引入国际水准的科研单位，在港设立独立或合作研发机构，以吸引更多的优秀人才。如医疗领域，打造国际医疗港，设立国际中西医研究中心，不仅可以继续保持香港国际领先医疗

中心地位，更可拓展国际化合作空间，吸引国际医疗研究机构和人才进入。

（二十二）设立海外华侨华人交流中心，试点对海外华人实行免签

建议在大湾区内实行鼓励和优先审理华裔出入境申请，对海外华人在出入境方面提供单方面免签等便利政策，为华侨华人来大湾区参加交流合作、创新创业和生活服务等方面提供便利。利用自贸区先行先试的政策优势，适当修改“中国绿卡”审批管理办法，降低绿卡门槛，设置更加灵活务实的申请条件，加大吸引海外华人群体的力度。

（二十三）建设“全球人才大会”永久会址，打造大湾区全球人才大会品牌

“全球人才大会”由粤港澳大湾区三地政府指导，中国民间机构组织发起成立，以国际化人才交流对话为平台，广泛邀请世界各国政要、知名企业和机构参加年度会议，将“全球人才大会”打造成一个有永久会址、定期召开的国际化组织，通过“年度大会+季度例会+定期小会”的模式，依托社会组织策划组织、深入研究能力和媒体宣传能力，为大湾区持续不断的提供高端智力支持，打造大湾区版本的中国人才达沃斯论坛。

（二十四）发挥港珠澳大桥等基础设施作用，建设跨境一小时工作生活圈

利用已经开通的港珠澳大桥、高铁和高速公路交通网在大湾区城市群建立 1 小时跨境生活圈，满足人才流动的需求，营造良好的生活环境，才能留得住人才。东京大湾区有 36 条地铁和轻轨相连，每天

有 600 万人从四面八方的郊区通过城市交通网涌入东京市中心上班。要让香港与大湾区主要城市和区域的通勤保证在 1 小时以内，实现居住与工作的分离，保障大湾区在物理上的一体化。人才即可享受港澳的优质工作环境，又可享受内地相对经济的居住环境，提高大湾区对人才的吸引力。

（二十五）建设国际智慧城市，优化人才生活环境

加快智慧城市建设步伐，为香港提供方便快捷、安全可靠的免费无线上网服务，同时加大政府数据开放与共享力度。建议形成跨部门数据资源共享共用格局，提升城市治理能力。并在网站处放置能够链接到相关的一站式服务机构，以方便境外人才来港。要切实提升公共服务保障，满足来港人才美好生活的需求。增大和优化住宅建设用地供应，平抑楼价和房租，以降低生活成本，提升来港人才的生活品质。在解决人才子女上学方面的问题，需要全力整合办学资源，鼓励社会资本投资和建设学校，扩大学校学额。深入推进依法治港，坚决维护社会和谐稳定,促进社会公平，不断优化人才引进环境。