

粤港澳大湾区人才集聚高地建构策略研究

曾锡环, 黄钦旭

深圳大学政府管理学院, 广东 深圳

收稿日期: 2024年6月6日; 录用日期: 2024年7月29日; 发布日期: 2024年8月7日

摘要

粤港澳大湾区的战略落实、产业创新及经济发展需要高水平人才支撑。人才集聚高地建构本质上是人才生态体系营造, 人才生态体系建构是一个需要多主体、多要素、多手段融合推进的系统工程。人才高地建构的环境、制度、平台、服务等4大要素构成人才生态体系的基本内容, 论文据此建构研究分析维度, 提出粤港澳大湾区人才集聚高地的建构策略: 1) 塑造包容型人才环境; 2) 建设开放型人才制度; 3) 搭建共享型人才平台; 4) 提供集约型人才服务。

关键词

粤港澳大湾区, 人才集聚高地, 人才生态环境, 人才制度体系, 人才服务平台

Strategies for Constructing an International Talent Gathering Highland in Guangdong, Hong Kong and Macao Greater Bay Area

Xihuan Zeng, Qinxu Huang

School of Government, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong

Received: Jun. 6th, 2024; accepted: Jul. 29th, 2024; published: Aug. 7th, 2024

Abstract

In the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, the implementation of policies, industrial innovation and economic development all require the support of high-level talents. The construction of talent concentration highland is essentially the creation of talent ecosystem, and the construction of talent ecosystem is a systematic project that requires the integration of multiple subjects, elements and means. Talent highland construction of the environment, systems, platforms,

services and other four elements constitute the basic content of talent ecosystem. Accordingly, the thesis constructs the research and analysis dimensions, and proposes the construction strategy of talent gathering highland in Guangdong, Hong Kong and Macao Bay Area: 1) shaping an inclusive talent environment; 2) building an open talent system; 3) building a shared talent platform; and 4) providing intensive talent services.

Keywords

Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, Talent Gathering Highland, Talent Ecosystem, Talent System, Talent Service Platform

Copyright © 2024 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

人才已成为推动国家和地区发展的重要力量,在人才竞争日益激烈的背景下,诸多国家与地区采取系统性配套举措,营造优良人才环境,吸引和留住人才。粤港澳大湾区加快建设世界重要人才中心和创新高地是中央政府赋予的重大任务使命,旨在建设世界一流湾区。自2019年以来,粤港澳大湾区各城市出台系列人才政策,给予优惠的财政政策保障,支持建设各类科创基础设施,提供优质就业创业服务。粤港澳大湾区目前形成了较强的人才吸纳力,《2022年粤港澳大湾区人才发展报告》数据显示,仅2022年人才数量就比2021年增长近20%,人才净流入特征突出。6万余家国家级高新技术企业、50个国家重点实验室以及9个国家重大科技基础设施落地大湾区[1],为包含港澳地区专业人士在内的各类国内外高层次人才提供重要载体支持。但与旧金山、纽约以及东京等世界一流湾区相比,粤港澳大湾区国际人才综合实力仍然有待提升,体现在三个方面:1)粤港澳大湾区人才资源国际化水平较低。以深圳市为例,深圳是粤港澳大湾区的重要城市,打造国际化现代城市战略需要大批国际化人才,而截至2019年,累计认定的高层次外籍人才数350人,仅占高层次人才总量的2.4% [2]; 2)粤港澳大湾区的创新能力落后于世界其他主要湾区。根据《国际科技创新中心指数2022》,粤港澳大湾区的科技人力资源指标得分显著低于纽约、旧金山-圣何塞、波士顿等地区,掌握关键核心技术的科技领军人才和创新团队较少,在科技及产业领域具备话语权、影响力的高级人才尤为紧缺; 3)粤港澳大湾区现有人才与产业融合水平不高。《粤港澳大湾区产才融合指数报告(2024)》专门强调:现有人才经验与高端装备制造与新材料等重点产业需求的匹配度较低、各产业人才保留指数低于人才吸引指数。人才数量及人才结构制约产业高质量发展,粤港澳大湾区亟需集聚多种类型的高层次人才,推动产业高质量发展。人才集聚高地建构本质上是人才生态体系营造,区域集聚人才是一项系统性工程,论文拟借助人才生态系统理论,结合学者们的相关研究成果,提炼人才集聚高地建构的研究分析维度,提出粤港澳大湾区人才集聚高地的建构策略。

2. 研究综述

围绕“如何建设人才集聚高地”问题,学者们提出“政策设计”、“管理创新”以及“协同促进”3种建构路径。

一是政策设计路径建构人才集聚高地。政策不合理设计对人才工作造成消极影响,增加人才跨域流动的制度成本,因此学界提出优化区域人才政策设计的有关对策。针对税收政策障碍问题,学者建议优

化政策供给,促进税收政策跨域协作,降低流动人才群体的税收压力[3][4]。针对各地人才要素重复建设问题,学者指出要从战略层面考虑人才高地政策体系建设,突出自身的特色与重点[5];针对人才引进及社会保障方面的政策错配问题,学者认为要完善顶层设计,提升人才高政策供给质量[6]。建设好政策保障体系,有助于引进海外高科技人才,激发人才积极性与创造性[7]。

二是管理创新路径建构人才集聚高地。人才集聚高地建构的重要途径是优化创新人才管理工作。人才引进、培育、发展及使用等环节均要求建立良好的管理机制。在人才流动与引进方面,有学者建议完善政府服务与管理机制,优化人才评价以及人才服务评估机制[8],并实施柔性的人才引进策略[9],提升人才吸引力;在人才激励方面,建立人才薪酬激励机制与以价值为导向的分配制度,采取科技人才容错的管理策略,增强人才创新干事的自主权[10];在人才保障方面,有必要建立起统一的人才保障机制,涵盖人才培养、人才共享、人才激励、人才评价、人才国际交流合作等方面,旨在增强国家综合竞争力[11]。

三是协同促进路径建构人才集聚高地。人才跨域治理面临诸多现实制约,因此人才集聚高地建构中的协同议题受到学界关注。协同促进路径的重点在于聚焦人才协作与联动,有效整合平台、政策、环境及产业等资源,建立人才协同发展体系[12]。在人才协作联结方面,有学者指出通过优化协作机制,深化人才工作链条合作关系,推动人才跨域协同引进、培育、服务与评价,实现人才资源有效流动[13][14]。在人才联通共享方面,提升区域引才制度开放力度,优化人才交流合作通道,构建人才共享共用体系,有助于区域人才一体化发展[15][16]。

学者们从多元视角研究人才集聚高地建构路径。现有研究大多基于经验分析,欠缺理论层面的探讨,论文基于人才生态理论,拟结合学者们的相关研究成果,提炼人才集聚高地建构的研究分析维度。

3. 理论分析维度

人才生态理论与人才集聚高地建构具有“理论-实践”的对应性。人才生态理论认为,人才与环境的良性互动激发人才群体创新活力,人才生态系统结构涵盖资源、载体、制度、空间等要素[17]。高水平人才集聚高地是由“高质量人才供给、高能级平台、高成长人才机制、高品质人才环境、高效能人才治理”构成的人才生态系统[18]。人才生态理论是分析区域人才吸纳与发展的重要概念工具。结合这一理论,笔者认为环境、制度、平台及服务是人才集聚高地的核心要素,促进形成区域创新创造效应的人才生态系统。据此,论文提炼出人才集聚高地建构的环境、制度、平台及服务4大研究分析维度。

3.1. 环境维度

人才生态环境包括政策环境、法律环境、市场环境、文化环境、科研创新环境、生活环境、自然环境等。人才高地是环境要素优质供给的区域,法律、经济、创新文化、创新氛围以及创新活动等构成反映人才高地环境建设水平的重要指标[19]。通过塑造与人才适配的发展环境,为人才提供宜业宜居的环境氛围,有助于提升区域人才吸引力,并形成人才集聚效益。人才生态环境学派认为,人才与环境要素的良性互动与交流交融,能够激发强大发展活力,最终实现全领域创新创造。学者指出人才高地环境体系建设的重点在于优化法治环境、塑造国际化发展环境、重塑人才治理制度环境以及营造协调的利益关系氛围等[20],满足人才群体的环境需求。

3.2. 制度维度

制度包含政策、法律、规章等内容,制度为人才流动、集聚与成长发展提供重要保障。人才政策是核心的制度要素,人才高地建设嵌入国家与地区发展的宏观政策体系之中。落户、税收、住房、就业创业、法律、科技成果转移、评价、子女教育、就医服务等政策,为人才集聚提供直接保障。解决人才“引

育用”的政策错配问题,是人才集聚高地制度体系建设的重要内容。粤港澳大湾区人才集聚高地建构离不开有效的制度支持。消除人才迁移的政策限制,降低人才发展的政策成本,提升人才的政策保障力度,创新人才交流合作制度,以及建构区域人才共享共用制度体系,均有利于增强区域人才吸引力,助推人才集聚高地建设。

3.3. 平台维度

平台是人才流动的集聚地、干事创业的承载地。人才高地建构需要吸引人才持续集聚的核心要素支撑,这个核心要素包括一流院校、高水平创新创业平台、高科技产业空间、活跃的金融市场、创新文化氛围浓厚等线下平台[21],也包括人才公共服务系统、人才服务中心等线上平台。粤港澳大湾区要打造人才集聚高地,需要建立区域创新创业与人才培养平台,整合企业、高校和科研机构资源以搭建“政产学研”一体化平台,整合高端科创资源来构建高水平人才创新创造平台等。反过来,建设人才高地的重要目的在于,为各类人才提供事业发展与人生价值实现的载体与平台[22],人才高地建构与人才发展平台建设互为依赖,相互促进。

3.4. 服务维度

人服务是人才流动与集聚的“润滑剂”,能够解决人才跨域发展的“后顾之忧”。人才服务包括过境签证、医疗保险、就业创业、子女教育、购房租房、交通出行、法律援助、心理辅导等政务、市场以及公益性服务内容。人才集聚高地建构的服务策略在于丰富服务内容以及提升服务质量。粤港澳大湾区打造人才集聚高地的关键在于创新服务手段,实现人才服务的便捷化与链条化供给。有学者指出,粤港澳大湾区人才服务跨域衔接构成了提升服务保障力度的重要路径,人才服务力提升是人才集聚力提升的必要条件[23][24]。

4. 粤港澳大湾区人才集聚高地建构策略

基于上述人才高地建构的4个理论分析维度,笔者提出粤港澳大湾区人才集聚高地建构的4大策略。

4.1. 塑造包容型人才环境

粤港澳大湾区作为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一,有坚实的经济基础,但仍需运用系统思维,从多方面营造包容型人才发展生态环境:

一是营造包容跨域人才的生活环境。在高端产业集聚区、人才集中区以及交通枢纽区域,建设国际化城市服务综合体,同步配套建造国际人才酒店公寓、国际学校、国际医院等,形成“15分钟人才宜居宜业圈”;以粤港澳人才合作示范区为样本,推进国际人才街区建设,营造国际化生活娱乐氛围,国际人才及其家属能够便利享受到与国际接轨的生活服务。

二是营造包容地域差异的文化环境。整合粤港澳三地文化服务资源,提供多种语言和文化培训课程,举办博览会、马拉松等国际文化活动,组织沙龙、运动会、音乐会等文化交流活动,促进中外文化交流,帮助外籍人才更快融入粤港澳大湾区人文环境,提升归属感与认同感。

三是营造包容创新创业的工作环境。改进大湾区的创新创业制度环境,强化创新创业跨域协调联动,优化知识产权保护、营商环境以金融税收服务保障,推动科研仪器、学术资源以及实验设备等有条件共享,畅通创新资源要素内部流动,融入全球创新创业网络,形成自由、开放、宽容、共享的人才发展环境。

4.2. 建设开放型人才制度

粤港澳大湾区具有“一个国家、两种制度、三个关税区、三种法域”的特点,大湾区内各城市的人

才政策差异明显, 人才流动制度障碍较大, 粤港澳大湾区人才集聚高地建构需要畅通人才流动配置与交流合作的制度保障链条, 以灵活、开放、有效的跨域人才制度体系, 推动粤港澳大湾区形成人才集聚高地。

一是畅通人才流动配置的制度保障。借助大湾区“就业通”“社保通”“人才通”“治理通”等公共服务平台, 破除粤港澳三地人才流动的制度性梗阻, 实施更加便利的专业人才执业制度, 以便利化、开放性的制度模式吸引高水平人才跨域流动; 发挥市场配置资源的决定性作用, 促进各类人才资源在区域内优化配置; 建立柔性人才流动配置机制, 促进人才自由流动。

二是畅通人才交流合作的制度保障。以前海、南沙、横琴的重点产业为阵地, 探索建立粤港澳跨境人才“共聘共用共管”制度, 实现大湾区人才跨域对接; 紧密粤港澳三地高等院校合作关系, 共同探索校校、校地、校所、校企等人才合作模式, 联结海外高等院校、科研机构, 优化粤港澳大湾区内外机构及高端人才的跨域交流合作制度; 建立跨区域、跨行业、跨单位的人才交流渠道, 推行“揭榜挂帅”“首席科学家”“科技项目经理人”制度, 建构以粤港澳为区域枢纽的国际人才合作网络。

4.3. 搭建共享型人才平台

人才工作平台是连接人才、政策和产业的重要桥梁, 是人才服务资源高度集成的基本手段, 粤港澳大湾区可以人才工作平台推进人才集聚高地的建构。

一是协同搭建“线上 + 线下”人才服务共享平台。线上建立粤港澳大湾区人才大数据中心, 汇聚粤港澳三地海外人才大数据库和信息库, 建立高层次人才流动与成长的数据画像, 配合粤港澳大湾区紧缺职业清单精准引才。线下构建粤港澳人才服务综合体, 共建一站式人才服务机构、猎头中心、国际离岸人才服务中心等, 汇聚粤港澳三地优质人才服务资源, 促进高端化服务业务入驻线下平台载体, 为人才流动集聚、科研创新以及创业干事提供全过程的服务支撑。

二是协同搭建国际人才科技创新共享平台。在国家政策框架下, 大力整合粤港澳大湾区内外科教及创新资源, 鼓励香港大学、香港科技大学、澳门大学以及海外高水平院校在大湾区内地城市开展合作办学, 支持香港、澳门及海外城市在大湾区内地城市设立联合实验室及产学研示范基地, 政策推动大湾区内地城市高水平院校及科研机构“走出去”, 共同建设国际人才培育及协同创新基地; 推进“广州 - 深圳 - 香港 - 澳门”科技创新走廊建设, 借助港澳两地国际科创合作优势, 融入全球科技创新网络, 围绕人工智能、新能源、生物医药、信息技术等战略性新兴产业聚集顶尖科学家, 构建具有国际竞争力的科技创新共享平台。

三是协同搭建跨域人才事业发展共享平台。人才集聚需要搭建高质量的事业发展平台, 粤港澳三地可通过强化战略合作打造面向科技及产业重大需求的创新创业平台载体, 汇聚海内外高精尖科研团队及创新人才; 粤港澳三地企业、科研机构、专业协会、高等院校等可组成科创研发联盟, 以关键或前沿技术创新项目为导向, 整合“碎片化”科技创新资源, 建立科创资源及人才合作网络, 为粤港澳跨域人才、国际人才搭建交流合作及干事创业的共享平台。

4.4. 提供集约型人才服务

集约型人才服务就是一种整合多种要素与资源的高绩效服务模式。粤港澳大湾区可通过高质量的综合集成服务集聚各类国际国内人才, 打造高水平人才高地。

一是整合人才服务保障资源。依托粤港澳大湾区人才服务中心, 集成人才落户、咨询、培训、融资、财税、法律、成果转化等服务资源; 整合粤港澳三地重点产业及重点项目的需求信息, 联动粤港澳三地各类金融机构, 构建“拨、投、贷、保、险”一体化的多元投入体系; 运用“一站式”“一门式”“一

窗式”服务手段, 构建服务闭环, 提升人才综合服务能力, 为人才集聚提供全过程服务支持。

二是畅通人才服务保障渠道。打破粤港澳三地人才公共服务保障不衔接现状, 逐步推进专利代理、金融、法律、财税、仲裁和建筑等各类专业服务执业资格跨域开放; 打破港澳专业服务人才在内地城市的从业限制; 搭建云端招聘求职活动以及配备就业服务专员; 探索市场化、专业化、社会化人才资源认定及配置模式, 实现人才与产业的“点对点”精准匹配服务, 促进人才链、服务链与产业链融合发展。

三是提升人才服务保障能力。粤港澳三地联建公共服务基础设施, 共享共用教育卫生资源, 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, 提升人才公共服务统一供给能力, 以系统集成便捷的人才服务保障体系提升粤港澳大湾区的人才集聚竞争力。

5. 结语

粤港澳大湾区人才集聚高地建构是一个多主体参与、多要素作用的综合体系建构过程。构建环境、制度、平台及服务“四位一体”的人才生态体系, 整合粤港澳大湾区服务、科技、平台及技术等资源要素, 推动政府、企业、高等院校、专业协会等多元主体协同参与, 形成开放、共享、协同、融合的人才集聚与发展保障体系, 是打造粤港澳人才集聚高地的行动策略, 也是营造粤港澳大湾区人才生态体系的基本任务与实现方法。

基金项目

本文为广东省哲学社会科学规划 2023 年度学科共建课题“粤港澳共建科技创新国际人才服务平台的协同策略研究”(GD23XGL110)、广东省高等教育学会“十四五”规划 2023 年度高等教育研究课题“粤港澳大湾区人才高地教育链-创新链-产业链协同测量研究”(23GYB44)的研究成果、深圳大学 2024 年度党建研究课题重点项目《正确处理粤港澳大湾区高水平人才高地建设和促进人才区域协调发展关系研究》。

参考文献

- [1] 新华网. 科技创新, 打造超级发展引擎——粤港澳大湾区高质量发展 5 年观察[EB/OL]. <http://www.xinhuanet.com/politics/20240304/f3a3a3d3395541d89bf6634d11b42924/c.html>, 2024-03-04.
- [2] 徐翌钦, 曾坚朋, 仲亮. 深圳高层次人才引进短板及对策[J]. 开放导报, 2022(1): 89-96.
- [3] 陈双专, 温彩霞. 粤港澳大湾区人才流动的税收瓶颈与税收协调[J]. 税务研究, 2019(11): 66-70.
- [4] 黄英. 助推粤港澳大湾区打造人才高地的税收政策研究[J]. 税务研究, 2019(12): 106-107.
- [5] 薄贵利, 郑雪峰. 论人才高地建设战略[J]. 中国行政管理, 2017(11): 12-15.
- [6] 吴昀桥, 李刚, 张周. 区域经济发展过程中人才高地构筑策略体系探析[J]. 人才资源开发, 2009(9): 30-32.
- [7] 高悦, 张向前. 世界重要人才中心和创新高地发展模式研究[J]. 中国科技论坛, 2023(12): 8-16.
- [8] 王建民, 钱诚. 构建粤港澳大湾区支撑中国式现代化建设战略人才高地: 生态分析与战略实现[J]. 中国人事科学, 2024(4): 31-42.
- [9] 李楠, 刘晓琪, 时芸婷. 粤港澳大湾区人才高地建设中的问题及对策建议[J]. 广东经济, 2021(4): 42-49.
- [10] 伊彤, 王涵, 陈媛媛, 庞立艳. 全力打造世界高水平人才高地——北京科技人才发展的问题与对策研究[J]. 中国科技人才, 2022(1): 8-14.
- [11] 高悦, 张向前. 建设世界重要人才中心和创新高地的保障机制研究[J]. 科技和产业, 2022, 22(7): 179-185.
- [12] 陈杰, 刘佐菁, 苏榕. 粤港澳大湾区人才协同发展机制研究——基于粤港澳人才合作示范区的经验推广[J]. 科技管理研究, 2019, 39(4): 114-120.
- [13] 周仲高, 游靄琼, 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.
- [14] 张辉菲, 刘佐菁. 全球化背景下粤港澳科技人才合作交流促进技术转移转化研究[J]. 科技管理研究, 2021,

41(24): 94-99.

- [15] 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.
- [16] 刘阳. 粤港澳大湾区人才合作与交流制度创新研究[J]. 中国经贸导刊(中), 2018(29): 26-28.
- [17] 陈丽君, 李言, 傅衍. 激发人才创新活力的生态系统研究[J]. 治理研究, 2022, 38(4): 39-50, 125.
- [18] 汪烽. 高水平人才高地建设: 基本内涵、核心角色与发展对策[J]. 中国党政干部论坛, 2021(12): 57-61.
- [19] 萧鸣政, 应验, 张满. 人才高地建设的标准与路径——基于概念、特征、结构与要素的分析[J]. 中国行政管理, 2022(5): 50-56.
- [20] 萧鸣政, 张湘妹. 加快推进粤港澳大湾区人才高地建设[J]. 中国人才, 2021(8): 37-39.
- [21] 王子丹, 袁永, 邱丹逸, 胡海鹏, 廖晓东. 人才高地形成发展特点与国际经验研究[J]. 特区经济, 2018(12): 25-29.
- [22] 薄贵利. 论打造世界级和国家级人才高地[J]. 中国行政管理, 2019(6): 6-11.
- [23] 齐宏纲, 戚伟, 刘盛和. 粤港澳大湾区人才集聚的演化格局及影响因素[J]. 地理研究, 2020, 39(9): 2000-2014.
- [24] 曾凯华. 欧盟人才流动政策对粤港澳大湾区发展的启示[J]. 科学管理研究, 2018, 36(3): 87-90.