

面向全球的人才體制機制創新：以粵港澳大灣區為例

陳雪玉、張健一*

一、新時代人才體制機制創新面臨的問題

人才資源是經濟社會發展的第一資源¹，人才強國戰略更是實現國家強盛的第一戰略²，必須充分開發利用國內國際人才資源。“加快構建具有全球競爭力的人才制度體系”³，不僅是積極應對全球新一輪科技革命和產業變革的應有之義，而且是實現“兩個一百年”奮鬥目標的必然要求。改革開放以來，中國人才資源總量穩步增長、人才隊伍素質明顯增強、人才投入和效能顯著提高⁴，但與這一要求相比，人才體制機制還存在一些突出問題。

一是投入多、實績少，成果轉化率低，人才活力尚沒有充分的激發。根據國家統計局等部門 2018 年 10 月發佈的《2017 年全國科技經費投入統計公報》，中國的研究及發展(R&D)經費投入相當於美國的 60%，年淨增量超過同期經濟合作與發展組織(包括所有發達國家，由 36 個國家組成)成員國增量總和。⁵ 雖然中國科技隊伍規模居全球第一⁶，但相比發達國家 40% 以上的科研成果轉化率，中國僅為 10%⁷，人才創造性尚未充分發揮。

二是培育多、引進少，國際化水平不高，人才全球競爭力不強。1978-2017 年，中國留學回國人數達 313.2 萬名，佔已完成學業留學生人數的 84%。⁸ 但最新統計數據顯示，截至 2016 年底，中國國際人才佔常住人口比重 0.06%，而世界一般國家的平均水平為 3.3%，發達國家達到 10%。其中，北京為 1%、上海為 0.73%、廣州為 0.36%、深圳為 0.2%，香港為 8.6%，矽谷、紐約和新加坡各為 50%、36% 和 33%。⁹ 海外人才來華創新創業比例低，顯然影響中國人才全球競爭力。根據歐洲工商管理學院等機構 2019 年 1 月發佈的《全球人才競爭力指數》，中國人才競爭力在全球排名第 45 位，北京、上海、廣州和深圳分別在全球城市中排第 58、72、87 和 94 位¹⁰，提升人才全球競爭力任重道遠。

三是人才多、頂尖少，高端創新平台不足，人才集聚效應不顯著。最新統計數據顯示，2015 年底全國人才資源總量達 1.75 億人¹¹，但頂尖人才和高端創新平台缺口很大，並且這兩個短板互為因果。根據科睿唯安(負責運營 SCD)2018 年 11 月發佈的全球高被引科學家名錄，中國 482 人入榜，相當於美國的 18%。¹² 而波士頓諮詢公司和《福布斯》雜誌 2018 年 6 月各自發佈的全球創新企業 50 強和百強榜單，中國分別只上榜 2 家¹³和 7 家¹⁴，不利於發揮全球人才磁場效應。

四是思路多、突破少，服務配套不到位，海外引才用才機制還不健全。中共中央 2016 年出台《關於深化人才發展體制機制改革的意見》(簡稱《改革意見》)，為完善海外引才用才機制提供了科學指引。¹⁵ 但由於種種原因，即使是最新成立的海南自貿區，雖然在提高海外人才工作便利度、開展全球

* 前者為廣州工程技術職業學院講師，後者為廣州市政府副處長

人才招聘、吸引海外高技術人才、實施外國人來華工作許可等方面準備探索¹⁶，但貫徹《改革意見》的實質性突破不多。而海外人才佔常住人口比重最高的北京，在2018年3月發佈《關於優化人才服務促進科技創新推動高精尖產業發展的若干措施》¹⁷，在實施海外人才永久居留、技術移民、公共服務、稅收優惠、自主創新創業以及人力資源服務業發展政策方面，也亟需邁出更大的改革步伐。

二、加大境外引才用才力度的重要突破口

完善海外引才用才機制，既迫在眉睫，又要選好試驗田。在大灣區率先加大境外引才用才力度，無疑是最佳選擇。第一個理由是，粵港澳大灣區包含“兩種制度、三種法系、四種稅區”，具有豐富的改革示範意義。大灣區既有社會主義制度，又有資本主義制度；既有中國特色的社會主義法系，又有英美法系和大陸法系；既有內地稅區，又有港澳兩個稅區，還有內地“境內關外”保稅區。基於如此多對比鮮明的管理模式，開展境外引才用才探索的複雜性和彈性遠甚於單一的海外引才用才，有助於積累更多改革經驗。第二個理由是，大灣區同屬一國主權管轄，改革既具有充分張力又在可控範圍之內。中央對港澳行使全面管治權，這就決定了大灣區的探索既有序開展，又有助於發揮港澳的積極性，通過與廣東或珠三角九市簽訂合作協議、作出特別安排，最大限度激發境外人才創新創業活力。第三個理由是，大灣區合作發展成效顯著，有助於提高境外引才用才的競爭力和經濟社會效益。大灣區內地緣相近、人緣相親、民俗相融，特別是近年來大灣區交通便捷高效、產業體系完備、創新要素集聚、多元文化交融，經濟、創新、國際化水平全國領先，形成了多層次、全方位的合作格局，為境外人才提供了廣闊的施展空間。

大灣區探索加大境外引才用才力度，既要推動灣區內人才跨境發展，又要大膽吸引和使用海外人才。這可以通過全國人大常委會或國務院授權，選取幾個突破口先行先試，加快建設粵港澳人才合作示範區。

一是根據人才需求，實行更靈活的境外人才身份制度，把境內外身份差異對人才流動的不利影響降到最低。一方面，對於粵港澳三地人才在大灣區生活、學習、工作的，充分運用信息技術和互聯網手段，建設三地人員信息交互共享系統，探索開展人體自動識別快速通關，提高出入境管理服務水平。另一方面，對於海外人才到珠三角九市生活、學習和工作的，根據珠三角九市對人才的不同需求、人才流動目的、人才與當地聯繫緊密程度等因素，對人才出入境便利程度和停留時長進行排序管理。短期內進入珠三角九市開展學術交流和商務旅遊的，凡有九市任一旅行社、學校、科研單位的正式邀請函，應予免簽放行入境並可在大灣區停留一個月。受境內創新企業邀請、前來開展創新創業活動的，凡有境內創新企業的正式邀請函，也享受免簽入境待遇並停留一個月時間；若與企業形成工作僱傭關係，那麼不得免簽入境，但可享受多次續簽待遇，停留時間最多延長至六個月，並且這一待遇當然地延伸至其配偶及其未成年子女。高端人才，包括科技、管理、技能、戰略等領域高層次人才，理應享受更寬鬆、更便利待遇，不應受當前中國對外國人來華工作應處於勞動年齡的許可條件限制，不僅在退休年齡60周歲後可以應邀、受聘到珠三角九市工作，而且享受最多十年的多次往返簽證待遇。在大灣區連續工作滿三年並發揮一定經濟社會效益的人才，可以申請永久居留資格，但這一資格僅限於在灣區內適用。擁有永久居留資格並在大灣區實際居住滿五年，便具備歸化為中國公民的申請資格。

二是堅持問題導向，深化跨境公共服務協同合作，打造大灣區一體化、便利化、優質化人才發展環境。按照《香港基本法》第 151 條和《澳門基本法》第 136 條規定，推動港澳開展對外合作，與廣東簽訂社保、醫保、養老、教育雙邊合作協議，就上述公共服務資源配置、數據共享、資金分擔等問題達成共識，特別是對港澳人才到珠三角九市生活、學習和工作的，保障其在所居住城市享受當地公共服務待遇。總結廣東自貿區與港澳職業資格互認的改革經驗，在大灣區全面推廣，適用於大灣區對外開展人才服務合作，有序推進金融、衛生、會計等多個國際通行規則較多的職業領域人才資格互認，提高人才服務質量和人才配置效率。減少稅制差異對人才的制約，加強大灣區內稅收徵管協同，在珠三角九市試行以核心家庭為納稅主體、分類與綜合相結合的個稅制模式，試行“港人港稅、澳人澳稅”徵管模式。

三是尊重市場規律，提高境外引才用才市場化社會化水平，使人才各盡其能、各展其長、各得其所。進一步強化特聘崗位的引才作用，鼓勵珠三角九市的行政機關、公益事業單位、國有和集體所有企業及新型研發機構，科學、靈活實施年薪制、項目工資、協議工資等多種分配途徑，根據單位創新創業實際需要設置特聘崗位，聘請具備國際視野、熟悉國際規則、掌握全球前沿技術的海外人才。着眼建立市場化、社會化的人才評價體系，支持行業內領軍企業、行業組織聯合開發職業資格和專業水平認證辦法，充分地融合國際通行規則和評價標準，對人才貢獻能力和實際業績加大評價權重，減少“頭銜”在評價體系中的比重，提高人才評價體系的實用性和認可度，促進用人主體精準、有效引才用才。推進人力資源市場對外開放，放寬外商投資人才中介服務機構的外資持股比例和最低註冊資本金要求，同時通過減免稅收、提供產業化引導資金等方式，鼓勵境內人力資源服務機構主動參與全球競爭，促進境外引才用才與大灣區產業發展、科學研究需求更加匹配。

三、提升人才環境全球競爭力的重點方向

粵港澳大灣區探索加大境外引才用才力度，根本出發點是主動參與國際人才競爭、聚天下英才而用之。人才競爭，歸根結底是人才環境的競爭。¹⁸ 只有始終堅持全球思維、樹立世界眼光，轉變引才用才的思想觀念和政策導向，打造新時代更具全球競爭力的人才環境，才能在實現民族振興、贏得國際競爭主動中取得戰略優勢。

一是不斷強化黨管人才領導機制。全國各省市都成立了人才工作領導小組，中央層面則只是人才工作協調小組，不利加強黨對海外引才用才的領導，也不利解決海外引才用才中存在的“小馬拉大車”、政策碎片化、政策執行“中梗阻”¹⁹等突出問題。應當調整為中央人才工作領導小組，積極發揮戰略謀劃、宏觀指導、綜合協調和督促檢查作用，同時，升格領導小組辦公室為中央人才辦，由其統籌國家各部委辦和各省市，全面清理、完善和簡化海外引才用才政策，實現最優政策組合和最大整體效果。應當按照國家重大發展戰略的要求，科學確定並動態調整海外人才引進方向，定期滙總發佈需求目錄清單，充分利用“海交會”等國家級平台，促進技術、資金、項目、團隊緊密對接，提高海外引才用才精準度。同時，由中央人才辦組織開展，在人才市場化配置、社會化流動、人性化管理、人文化服務等方面狠抓改革，在財政預算、政策實施、人才結構、經費保障等各方面加強落實人才優先發展要求，讓海外人才真正感受到與國際辦事規則接軌、符合人的全面發展要求的人才環境。

二是牢固樹立人才政策的貢獻導向。有的大中城市在海外引才用才中存在重引進輕效益、惟名不惟實的非理性傾向，海外引才用才政策不合理傾斜，科研經費、學術榮譽等資源分配過於集中，一些海外高層次人才在華工作時間少卻領取高報酬，考核評價導向不科學造成科研誠信不佳、學風浮躁和成果轉化難。簡言之，海外引才用才經費支出效益還有待提高，資金流向、人才結構與產業需求還沒有完全匹配。應當看到，“單方面提升人才規模或質量、優化人才結構相對容易，提升人才貢獻率是最具綜合性、最具挑戰性和最具拉動力的”²⁰，亟需強化以貢獻為導向、以業績為標準、以實踐為量度的海外人才引進和使用評價。在制定和修訂海外引才用才政策時，應當以人才對促進國家利益的貢獻為根本要求，以創新創業成效為評價標準，建立完善“貢獻一待遇”聯動調整機制，把有志於創新創業的海外人才集聚起來。同時，引入獨立第三方評價機構，加強對海外引才用才政策實施情況和相關財政資金支出效益的反饋評估，及時合理調整人才政策。

三是着力構建人才發展優質平台。一方面，應當圍繞國家戰略需求中的重大科學問題，面向全球引進首席科學家等高層次科技創新人才，更大力度實施海外高層次人才引進計劃，提升中國基礎研究自主創新能力。另一方面，堅持柔性滙聚全球人才資源和推動創新創業全鏈條市場化相結合。對國家急需緊缺的特殊人才，實行特殊的政策，實現精準引進。鼓勵海外就地引才用才，支持創新企業、高等院校、研發機構到海外建立分支機構，大力開展離岸創新，減少人才全球流動的不確定性和保障成本。完善以市場為導向、以企業為主體的成果轉化平台機制，對風險投資所得減免稅收，以股權融資為主途徑發展科技金融，推進技術轉讓、產品開發、創業融資全過程服務產業化、中介化、專業化，讓海外人才回歸創新創業者本位，實現平台市場化優勢與創新創業活力疊加效應最大化。

四是持續提升人才服務綜合水平。全國人大常委會、國務院及有關部委應及時總結包括粵港澳大灣區在內的各地改革經驗，將一批創新做法上升為法律法規規章，以政策形式向海外人才提供免除制度約束或增設制度便利的條件²¹，豐富海外引才用才的服務內涵。特別是支持和鼓勵海外人才尋訪、招聘、考核、評價等環節面向全球實行服務外包或社會化運營，讓人力資源專業中介機構、行業協會、創新企業擁有更多話語權，同時在海外人才來華工作的許可、簽證、永久居留、技術移民、公共服務、稅收徵管、自主創新創業等方面放寬限制或提高待遇，實行更加寬鬆、更加自由的海外人才身份制度。例如，海外高層次人才在華開展創新創業所需進口的設施設備，可取消進口限制，給予保稅或關稅優惠；其獲准永久居留並在華開辦創新企業或科研機構的，可擔任法人代表。

中國的發展離不開世界，離不開全球人才的集聚與貢獻。樹立全球視野和戰略眼光，構建更加開放靈活的海外引才用才機制，必將集聚更多一流的創新創業人才，為實現強國夢提供強力的人才支撐。

[本文係 2016 年度廣州市屬高校科研一般項目(1201620352)“香港特別行政區落實基本法問題研究——從合法律性範式邁向合法性範式”研究成果。]

註釋：

- ¹ 習近平：《在歐美同學會成立 100 周年慶祝大會上的講話》，載於《人民日報》，2013 年 10 月 22 日。
- ² 薄貴利、程志勇：《人才強國戰略是實現國家強盛的第一戰略》，載於《行政管理改革》，2017 年第 10 期，第 56 頁。
- ³ 《習近平就深化人才發展體制機制改革做出重要指示強調：加大改革落實工作力度 讓人才創新創造活力充分迸發》，載於《人民日報》，2016 年 5 月 9 日。
- ⁴ 中共中央組織部：《2015 中國人才資源統計報告》，北京：黨建讀物出版社，2017 年。
- ⁵ 國家統計局、科技部、財政部：《2017 年全國科技經費投入統計公報》，2018 年 10 月 9 日。
- ⁶ 習近平：《在中國科學院第十七次院士大會、中國工程院第十二次院士大會上的講話》，載於《新華每日電訊》，2014 年 6 月 10 日，第 2 版。
- ⁷ 《國家發改委官員：中國科技成果轉化率僅 10%》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/cj/2013/12-21/5647840.shtml>，2019 年 4 月 10 日訪問。
- ⁸ 冉文娟：《留學群體從“精英”走向“大眾” 人生選擇漸趨多元》，載於人民網：<http://finance.people.com.cn/n1/2018/1021/c1004-30353382.html>，2019 年 4 月 10 日訪問。
- ⁹ 孫銳：《0.06% vs. 10%：我國的國際人才佔比與發達國家還有差距，如何更大力度引進海外英才？》，載於《瞭望新聞週刊》，2017 年 8 月 22 日。
- ¹⁰ 德科集團：《2019 全球人才競爭力報告》，2019 年 1 月 21 日。
- ¹¹ 同註 4。
- ¹² Clarivate Analytics: *2018 Highly Cited Researchers*. 27th November 2019.
- ¹³ Boston Consulting Group: *Most Innovative Companies 2018*. 17th January 2018.
- ¹⁴ Forbes: The World's Most Innovative Companies. Available at the website of Forbes: <https://www.forbes.com/innovative-companies/list/#tab:rank>. Retrieved on 10th April 2019.
- ¹⁵ 見中國共產黨中央委員會：《關於深化人才發展體制機制改革的意見》（2016 年 3 月發佈）。
- ¹⁶ 見國務院：《中國(海南)自由貿易試驗區總體方案》（2018 年 10 月 16 日發佈）。
- ¹⁷ 《優化首都營商環境，高精尖產業相關人才可申請引進北京》，載於人民網：<http://bj.people.com.cn/n2/2018/0321/c233088-31367474.html>，2019 年 4 月 10 日訪問。
- ¹⁸ 陳傑、劉佐菁、陳敏、葉小剛：《人才環境感知對海外高層次人才流動意願的影響實證——以廣東省為例》，載於《科技管理研究》，2018 年第 1 期，第 164 頁。
- ¹⁹ 藍志勇：《克服“中梗阻”，提高新時期人才工作的實效性》，載於《國家行政學院學報》，2018 年第 4 期，第 13 頁。
- ²⁰ 蕭利哲、邢嘉、楊仲基：《基於貢獻率的企業人才競爭戰略可行決策域研究》，載於《科技進步與決策》，2018 年第 19 期，第 116 頁。
- ²¹ 鄭姝莉：《制度舒適物與高新技術人才競爭——基於人才吸引策略的分析》，載於《人文雜誌》，2014 年第 9 期，第 113 頁。