

澳門人才引進政策芻議——基於粵港澳大灣區城市群人才政策的橫向比較

陳志峰* 張少鵬** 張青華*** 何福祥****

一、澳門現行的人才政策與粵港澳大灣區發展戰略

回歸以來，澳門在中央政府的支持下，特區政府的帶領下，實現了社會與經濟的飛躍式發展，可以這樣說，回歸這些年來，澳門經濟發展態勢良好，社會基本保持穩定的局面。不過，隨着澳門社會繼續發展，一些深層次的問題逐漸浮現。由於受到自然環境的制約，傳統工業沒有發展空間，多年來都是以第三產業為主，回歸以來旅遊博彩業成為澳門經濟的主要支柱，雖然帶來豐厚的收入，但畢竟屬於“輸血型”的模式，產業結構過於單一，存在不穩定的因素。有見及此，中央政府支持澳門推動經濟適度多元化，並為澳門訂定“世界旅遊休閒中心”和“中葡商貿合作服務平台”的城市發展定位，加上近年“一帶一路”的國家發展戰略，以及建設“粵港澳大灣區”的區域發展戰略，以協助澳門走出旅遊博彩產業一業獨大的困境。

顯而易見，在推動經濟發展和澳門邁向產業適度多元的過程中，人才在當中發揮的作用是舉足輕重的。2014年澳門特區政府施政報告指出，人才是社會進步的牽引力，優秀的人才，能夠成為澳門建設“世界旅遊休閒中心”和“中葡商貿合作服務平台”的創設條件，人才培養從此成為澳門特區的一項重要的發展戰略。¹ 2014年，澳門特區政府人才發展委員會成立，由行

* 澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授。

** 清華大學博士候選人。

*** 北京大學博士候選人。

**** 澳門發展策略研究中心助理研究員。

¹ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二〇一四年財政年度施政報告》，澳門特別行政區政府，2013年11月，第12-13頁。

政長官牽頭，廣泛吸納與人才培養相關的各級官員，以及社會不同範疇的意見領袖和專家學者共同組成的委員會，負責制定、規劃和協調澳門人才培養的長期發展策略。首階段人才發展委員會主要集中制定有關不同人才，如精英人才、專業人才和應用人才的培養計劃，也制定促進澳門在外的人才回流政策等，並不涉及引進外地人才、引進外地專才的相關工作。

眾所周知，社會要有優秀的人才支撐發展的需要，不外乎三條路徑：本地人才培養、海外澳門人才回流和人才引進。而如今特區政府的人才政策，主要集中在前二者，對於人才引進仍然停留在第 3/2005 號行政法規——《核准投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》模式，但這機制早就不合當今社會發展的需要，成功獲批的個案從 2006 年的 499 個案合共 730 人到 2015 年的 81 個案 150 人。² 近年更爆出這個機制出現較大的漏洞，被監督部門要求糾正。在這樣的前提下，三大路徑中培養本地人才有成效但需時經年，海外澳門人才回流成功個案不多暫時未能發揮關鍵的作用，人才引進機制保守根本無法吸納地區性或國際性高端或優秀的人才來澳，因此澳門社會受到人才缺口阻礙發展的步伐。根據澳門人才發展委員會近年公佈的七大行業人才需求清單所顯示，在博彩、零售、酒店、飲食、會展、金融和建築等行業均出現程度不一的人才缺口。³ 上述三大途徑未能充分解決澳門現時的相關問題，澳門經濟的可持續發展和經濟產業適度多元的進程更感舉步為艱。

澳門站在回歸二十年的十字路口，社會必須思考我們發展道路應該要怎樣走下去才可行穩致遠，粵港澳大灣區的國家戰略為澳門乃至整個灣區各個城市帶來了重大的機遇，當然也伴隨着巨大的挑戰。粵港澳大灣區的建設是習近平總書記親自謀劃、親自部署、親自推動的重大戰略舉措，已納入國家戰略層面，可見中央對粵港澳三地的協同發展非常重視，同時也對大灣區建設提出具體的任務和部署，要求高質量起點發展。對於澳門來說，融入

² 陳志峰、梁俊傑：“澳門專業人才引進：歷史、現狀與改進”，《港澳研究》2017 年第 2 期，第 69 頁。

³ 澳門人才發展委員會網站，參見：

<https://www.scdt.gov.mo/%e8%a6%8f%e5%8a%83%e8%a9%95%e4%bc%b0/%e4%ba%ba%e6%89%8d%e9%9c%80%e6%b1%82%e6%b8%85%e5%96%ae/>。

國家發展大局，參與大灣區的建設，是新時代國家的發展戰略，是中央對澳門的重大部署，是澳門“一國兩制”實踐的大勢所趨，也是澳門發展的歷史性的機遇。

問題在於，在大灣區建設的過程中，澳門在人才問題上必會遇到兩大挑戰：第一是在大灣區建設和發展的過程當中，必然會吸引不少澳門人才融入灣區發展，這是中央樂見澳門人才獲得更高的發展平台和更大的發展空間，分享灣區發展紅利，進一步增加澳門年輕一代對國家的歸屬感和認同感，無疑對“一國兩制”事業愈行愈穩起到積極的作用，但人才外流灣區令澳門人才缺口問題變得相對更加突出，澳門可持續發展之路更加難以前行；第二是在大灣區建設和發展的過程中，講求是區內城市之間的人才流動，形成各自之間人才優勢互補的良性循環是必由之路，可是澳門當前對於人才引進政策相對保守，社會對於外來人才的高度戒心，勢必會令到灣區人才引進澳門舉步難行，當澳門人才“多出少入”的前提下，澳門“人才空心化”⁴的危機必會浮現，這對於澳門未來無論是自身發展，或者是在大灣區的發展都會造成嚴峻的考驗，全澳社會不容忽視這個迫在眉睫的重大問題。

當培育本地人才和鼓勵外地澳門人才回流這兩大政策在速度和成效都未能回應澳門社會發展所需的同時，引進人才制度就成為了支撐澳門融入灣區發展的另一條可行途徑。但筆者必須重申的是，制定澳門人才引進的制度，必須面對社會不同利益群體的制衡，尤其如今澳門社會比較重視“本地優先”，害怕引入外來人才勢必搶了本地人的“飯碗”，在保障澳門本地居民的根本利益的前提下，人才引進議題變得非常敏感，動輒就會刺激起社會不同持份者的神經，不利保持社會的和諧及穩定。因此，以經濟規模、產業模式和文化底蘊作為選擇條件，借鏡一些與澳門具有可比性的地區，尤其是粵港澳大灣區內的兄弟城市的人才引進制度，作為我們制定相關政策的依據，藉此向全澳社會進行政策宣導和解說，游說不同的利益持份者，摒棄保

⁴ 有關澳門“人才空心化”的討論，澳門人才發展委員會和澳門發展策略研究中心都有所關注，“人委會探討本地人才競爭”，參見：

https://mobile.gcs.gov.mo/pda_detail.php?PageLang=CN&DataUcn=122139；

以及“發策報告籲摒棄保守引才建澳”，參見：

http://www.macaodaily.com/html/2019-05/22/content_1354491.htm。

守主義，抱持更寬廣的胸襟，接納外來人才，攜手促進澳門經濟和社會進一步發展。筆者認為，在公共政策解說的過程中，引用他山之石無疑更具說服力。

二、澳門引才政策的 SWOT 分析

檢視澳門的引才政策，可以進行相關政策的 SWOT 分析。所謂 SWOT 分析，眾所周知，就是指分析相關政策的優勢(Strengths)、劣勢(Weaknesses)、機會(Opportunities)、和威脅(Threats)。應該這樣說，通過了解澳門引才政策的 SWOT 分析，便能更好與灣區內其他城市相關政策進行比較，從而針對我們劣勢和威脅的部份加以政策的補強和改革，以及加大力度去發揮我們既有的優勢，也做好充分把握機會的準備。

從澳門引才政策的優勢(Strengths)來說，我們可從以下三方面來體現。其一，回歸以來澳門經濟持續發展，在短短二十年間，1999 年至 2018 年，澳門本地生產總值由 518.72 億澳門元增加到 4,403.16 億澳門元，期間增長了接近 8.5 倍。澳門人均 GDP 從 1999 年的 121,363 澳門元增加至 2018 年的 673,481 澳門元。⁵ 人均 GDP 已超越新加坡、汶萊、日本而居亞洲第一位。⁶ 經濟發展帶動就業機會的增加，無論從量和質兩個維度都能夠滿足全澳居民的需要，失業率持續維持低水平，基本能夠達到全民充分就業。特區政府的財政儲備（基本儲備加上超額儲備）增加到 5723 億澳門元，外匯儲備則增加到 1698 億澳門元，分別比 2013 年的 1689 億澳門元和 1325 億澳門元大幅增長了 3.39 倍和 28.1%，⁷ 足以證明澳門經濟發展態勢處於良好水平，社會基本能夠在發展中分享到當中的成果，也獲得了經濟所帶來的紅利，總的來說社會處於一個相對穩定的局面。其二，澳門發展定位清晰明確，眾所周知，澳門因為受到歷史和地理因素的客觀限制，主要是以旅遊博彩業

⁵ 有關數據可查閱澳門統計暨普查局“統計資料庫”，參見：
<https://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx>。

⁶ “出人意料！人均 GDP 亞洲第一，世界第三，是中國最富裕的城市！”，參見：
<https://cj.sina.com.cn/articles/view/5073804843/12e6c1e2b001007y1h>。

⁷ 有關數據可查閱澳門統計暨普查局“統計資料庫”，參見：
<https://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx>。

作為重要的經濟支柱，相對而言，產業結構過於單一，中央為了打破澳門單一經濟的格局，於是從國家戰略層面為澳門定位“一中心”（世界旅遊休閒中心）、“一平台”（中國與葡語國家商貿合作服務平台）、“一基地”（以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地），從此澳門發展有了明確清晰的定位，目標更直接，少走歪路，能夠卯足全力向“一中心”、“一平台”和“一基地”衝刺，奮力達至中央為澳門所訂定的發展定位。其三，澳門以旅遊博彩為主的支柱產業，優勢特別明顯，眾所周知，澳門的旅遊設施非常完備，多間具有多元特色的大型旗艦式綜合渡假酒店在澳門落戶，這個彈丸之地，能夠提供超過兩萬間客房，也能夠每年接待超過 3000 萬人次的旅客，同時又具備多彩多姿的旅遊資源，如博彩、娛樂、渡假、觀光、購物、美食、會展、會議、文化遺產、文化創意等不同的元素，與同區比較，澳門在旅遊資源上有着明顯的優勢，在世界旅遊資源的舞台上也有強而有力的競爭力。

當然，澳門在人才引進的政策上，還是存在不少薄弱的環節——劣勢（Weaknesses），主要體現在：其一，引才制度相對滯後難以適應社會新時代新發展的需要，現行相關的引才政策主要仍是沿用第 3/2005 號行政法規——《核准投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》模式，這些年來透過這個制度成功獲批的個案持續減少，證明早就不適用於當今世界爭搶人才的主流。其二，澳門人資政策比較保守，這都是基於澳門是個微型的社會，回歸後雖然經濟得到很快的增長，但人資結構仍是轉變較慢，在整個勞動力市場中，還有一部份是屬於過去勞動密集型社會的人資結構特徵，為了保障一部份相對低學歷低競爭性的本地人力資源，所以一些行業由政策規定不能任用外僱，漸漸形成了人資政策傾向保守，導致澳門一部份居民對於外來的人力競爭比較敏感，一些較進取的人才引進政策往往會引起所謂的“搶飯碗”的爭議。其三，澳門人力資源比較緊張，由於澳門經濟發展急速，加上人資政策比較保守，社會各行各業出現爭人資、搶人才的情況，不過，基於相關政策比較保守，導致引進人才或人資都面臨社會很大的疑慮，因而形成社會氛圍對於外來人士存在一份無形的抗拒，不利拓開引才的渠道。

不過，如今在人才引進政策上是有改革的契機（Opportunities），主要體現在：其一，制度漏洞迎來改革的動力，主管專才引進的政府機關近年爆出制度漏洞，被監督實體要求糾正，更有領導級官員被查而中止職務，導致社會有聲音指特區政府必須全面從制度上審視引進機制的種種漏洞。但是，引才政策不能因為制度上的不完善，以及個案式的違法而因噎廢食，更應把握這個良機，重新檢討相關的制度，從而改革或制定出一套能夠符合社會發展所需和與時並進的引才制度。其二，區域發展戰略提供了引才的新思維，近年國家提出了粵港澳大灣區的區域發展戰略，灣區內九個內地城市和兩個特區的合作和發展將會上一個新台階，灣區講求人流物流資金流訊息流流流通，只有互聯互通才能在現有的合作基礎上進一步做大做強，迎來下一波新的發展和新的機遇，因此粵港澳大灣區所帶來新的機遇，澳門無疑迎來一個改變的契機，社會的發展不再局限於 30 多平方公里之內，而是可以融入整個灣區之中，本地人才不必只在澳門才能夠有所發展，整個灣區都會成為澳門人才展現才華的舞台，保守意識大有機會在灣區戰略落實後得到改變。其三，有識之士漸有改革的聲音，不少社會的意見領袖和知識份子都覺悟到，引才政策和外僱政策是兩碼子事情，前者涉及引進的人員為數較少，且有針對性，屬於中、高端的人才，有利社會發展；後者涉及的人員為數龐大，只作為本地勞動力不足的補充，絕不涉及居留權的問題。當這兩個議題被社會廣泛認識和理解後，相信引才政策不會再這樣舉步維艱了。

但是，澳門改革引才政策時並不是不會受到所謂的挑戰（Threats），主要體現在：其一，灣區聯動帶來新一輪的人才競爭，灣區戰略對澳門來說無疑是個重大的機遇，但同樣對澳門帶來巨大的挑戰，區內各個城市都面臨爭相把握機遇力求發展而展開良性的競爭，各地紛紛出台的引才政策就是新一輪的“搶人才潮”的典型產物，澳門在引才上政策相對保守導致在“搶人才潮”缺乏競爭力是不容忽略的事實。其二，“多出少入”帶來“人才空心化”的危機，社會一些有識之士憂心，一些澳門優秀的、有競爭力的精英人才都會響應融入國家發展大局的呼籲，無疑灣區的發展實際上給予人才更寬廣的舞台，加上對於港澳同胞的優惠政策，融入灣區發展是千載難逢的機遇，但是，如果社會對於引進外來人才的觀念依然保守，澳門無可避免出現所謂的“有出沒入”現象，這樣會直接導致澳門人才出現“空心化”的問題。其三，政策不進則退容易後於人，灣區各個城市的引才政策，澳門相對最為

保守，其餘城市都因應灣區戰略而推出新一波強而有力的引才政策，澳門要急起直追談何容易，那怕如今在相關政策變革的步伐，追趕灣區內其他城市無疑是個重大的挑戰。

三、灣區其他城市的引才政策綜述

隨着全球化人才競爭進一步激烈，加上粵港澳大灣區戰略如箭在弦，區內各個城市都紛紛出台更多更進取的引才政策。眾所周知，一個國家、一個地區、一個城市的發展，往往不能離開人才的強力拉動。香港在上個世紀八十年代崛起，社會一直是求才若渴，這些年來香港在引才的競爭力，都是位居亞洲的前列，根據瑞士洛桑管理學院發佈的 2017 年《世界人才報告》，香港對於人才的吸引力依然排在亞洲第一和世界前列。⁸ 不過，即使具有那麼深厚的引才基礎，迎來粵港澳大灣區戰略的實施，香港依然在人才引進上有大動作。在 2017 年施政報告中，行政長官林鄭月娥宣佈要成立高層次的委員會，以制定全面人力資源策略，推動香港進一步發展高增值和多元經濟。2018 年在此基礎上，由政務司轄下成立人力資源委員會，並交予政務司管理，負責整合政府和各界資源、力量、檢視、檢討和統籌宏觀人力資源政策及措施。⁹ 從此舉可以看出，香港要在大灣區重大發展機遇前，必須保持其自身的競爭力，引入外地人才是其過往取得成功的重要途徑，如今香港引才的大政方針，以一個由政務司親自領軍的委員會全權負責，頂層設計有利相關政策的落實和執行，可見香港在人才政策的大動作和新措施。至於國家改革開放政策所造就的一顆城市新星——深圳，更是內地引進人才力度最大政策最進取的城市，“來了，就是深圳人”這句口號舉世皆知。如今，深圳成為了全國、甚至是全球人才最理想的展現實力的舞台。截至目前為止，深圳累計引進高層次人才接近一萬，¹⁰ 海歸人才超過 12 萬，¹¹ 擁有專業技

⁸ 陳志峰、梁俊傑：“香港及新加坡人才引進政策對澳門的啟示”，《澳門理工學報》2018 年第 4 期，第 36-37 頁。

⁹ “政府成立高層次人力資源規劃委員會”，參見：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201803/19/P2018031900588.htm>。

¹⁰ “深圳高層次人才引進步伐加快，累計認定國內外高層次人才 9604 人”，參見：
http://www.sohu.com/a/207343749_100068815。

¹¹ “深圳累計引進海歸人才超 12 萬”，參見：
http://www.sznews.com/news/content/2019-03/11/content_21460645.htm?prolongation=1。

術技能人才 400 多萬人。¹² 在不同層次人才全力支撐下，深圳實現了在新常態下的新發展，2018 年 GDP 近 2.4 萬億元，首次超越了香港，¹³ 地方一般公共預算收入超 5000 億元，¹⁴ 2017 年全社會研發投入超過 900 億元，¹⁵ 使深圳成為當今世界依賴創新驅動經濟發展城市的典範，要實現全城創新，靠的主要是人才，但值得一提的是，這些人才並非全由深圳培養出來，而是利用進取有力的引入政策延攬回來的。

除了香港和深圳外，其餘包括廣州在內的其他城市在國家重大戰略的機遇下，都躍躍欲試，要在這個世界新興灣區的舞台上大展身手，其保持和提升競爭力的不二法門便是引進更多更高端、更優秀、更專業的人才。筆者蒐集了香港、廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶等十個城市的引進人才政策，從評價機制、專項計劃、資源配套等幾個方面進行橫向比較，以此作為他山之石作為澳門引才政策的重要參考。

首先，灣區十個城市都制定了完善的人才評價機制。就以深圳為例，其對於不同類型的人才都有一個嚴格的核定標準，非常明確地把不同類型的人才進行分類，配以不同的政策。如高層次人才，其標準是經深圳市認定的高層次人才，且符合該類人才認定標準對應年齡條件的人員；境外留學人才，其標準是明確規定在境外學習並獲得學士以上學位的留學人員，在境外高等院校、科研機構工作或學習一年以上、取得一定成果的訪問學者和博士後等進修人員，且年齡在 45 周歲以下；一般人才，其標準是具有普通高等教育本科以上學歷，且年齡在 45 周歲以下的人員，或者具有普通高等教育專科以上學歷，且年齡在 35 周歲以下的人員；專業技術人員，其標準是獲得世界技能大賽和國家級一、二類職業技能競賽中獲獎人員，或獲得“中華技能大獎”、“全國技術能手”、“廣東省技術能手”、“深圳技術能手”

¹² “深圳專業技術技能人才達常住人口的 38%”，參見：

http://www.xinhuanet.com/2017-04/15/c_1120816802.htm。

¹³ “深圳 2018 年 GDP 突破 2.4 萬億元，經濟總量居亞洲城市前五”，參見：

<https://www.yicai.com/news/100101988.html>。

¹⁴ “關於 2018 年深圳市預算執行情況和 2019 年預算草案的報告”，參見：

http://www.sz.gov.cn/zfgb/2019/gb1091/201903/t20190313_16682934.htm。

¹⁵ “深圳 2017 年 GDP 或突破 2 萬億，研發投入為最大新亮點”，參見：

<https://www.yicai.com/news/5392312.html>。

稱號人員，或受深圳市委、市政府表彰的人員，且這些人員年齡需在 45 周歲以下。由此可見深圳對各類型人才的核定都有一個完整的評價機制，在引進人才時能夠做到更透明更公開。¹⁶ 除了深圳外，香港在人才評價機制也非常完善，設有一個非常清晰的計分制度。例如在引進人才的“綜合計分制”中，分有不同的評分標準，如年齡（最高 30 分）、學歷/專業資格（最高 70 分）、工作經驗（最高 55 分）、語文能力（最高 20 分）和家庭背景（最高 20 分），有了計分制度，人才評價機制便更公平公正公開，這樣可以減少在引進人才所引起的不必要的爭議。¹⁷

第二，灣區十個城市也制定了多式多樣的人才專項計劃，保證能夠網羅符合城市發展定位的各類型人才。例如香港的“科技人才入境計劃”¹⁸ 和“科技專才培育計劃——博士專才庫”¹⁹ 目標明確瞄准科技創新人才；廣州的俗稱“美玉 10 條”的“黃埔人才計劃”廣泛地羅致不同類型的人才，尤其對於傑出人才、優秀人才、精英人才等引才力度最大，是高端人才的“綠色通道”；²⁰ 惠州則有“天鵝惠聚工程”，主力瞄准領軍人才和科創團隊；²¹ 珠海有“珠海英才計劃”，廣泛吸納不同類型人才，尤其有專門吸納港澳同胞的引才渠道；²² 肇慶則有“西江人才計劃”，主力引進創新創業團隊和創新創業領軍人才；²³ 佛山的“藍海人才計劃”則面向科技創新和高端金融人才；²⁴ 江門市則有“江門強市十四條”，主要針對名師、名家、名醫、高技能人才等進行對口的引進；²⁵ 中山有“中山優才工程”，瞄準招攬領軍

¹⁶ 深圳市人力資源和社會保障局相關政策，參見 <http://hrss.sz.gov.cn/>。

¹⁷ 香港“優秀人才入境計劃”，參見：<https://www.immd.gov.hk/hks/services/visas/points-based-tests.html>。

¹⁸ 香港“科技人才入境計劃”，參見：<https://www.itc.gov.hk/ch/techtas/index.htm>。

¹⁹ 香港“科技專才培育計劃——博士專才庫”，參見：<https://www.itf.gov.hk/1-tc/TTS-PH.asp>。

²⁰ 廣州“黃埔人才計劃”，參見：
<http://www.hp.gov.cn/hp/mrst/201705/31f0ec0ea97f41cd8cd605af8a0aa6ca.shtml>。

²¹ 惠州“天鵝惠聚工程”，參見：
http://210.76.73.65/gdrcw/rczc_huizs/201806/7a881ebb6b744ab9809f46117aace4be.shtml。

²² 珠海“珠海英才計劃”，參見：<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0425/c1001-29948824.html>。

²³ 肇慶“西江人才計劃”，參見：<https://m.sohu.com/n/455624751/>。

²⁴ 佛山“藍海人才計劃”，參見：
<http://www.chipbloomng.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=15&id=56>。

²⁵ 江門“江門強市十四條”，參見：<http://www.mty.cnjmmnet.cn/z/16477/>。

人才、企業管理人才、青年人才和技能人才等。²⁶ 這些來自不同城市的專項計劃，名稱各異，針對的引才對象亦各有不同，但都是透過專項計劃模式，為有利其城市發展的人才打造延攬的“綠色通道”，盡力為引才排除各種各樣的障礙，以達致最便捷引進城市所需要的人才的目的。

第三，灣區十個城市也非常重視對於人才的資源配套。一般的資源配套，又可分為住房保障、經費補助和家人配套服務等。住房保障是人才資源配套的關鍵，畢竟能夠解決住房問題，才可有效吸引人才，例如深圳就設有新進人才的租房補貼，向新入戶的人才一次性發放租房和生活補貼，本科學歷每人 1.5 萬，碩士學歷每人 2.5 萬，博士學歷每人 3 萬；²⁷ 當地又設有人才公寓保障，以南山區為例，該區財政每年投入 3 億元用於保障人才住房問題，為在該區創新創業的人才提供人才公寓，如今前海區也規劃配套完善的人才公寓，目的是為人才打造宜居宜業的優質生活圈。²⁸ 廣州和惠州等提供人才住房補貼，不同的是，廣州是給予未享受“安家費”的傑出人才、優秀人才和精英人才每月 10000 元、8000 元和 5000 元的住房補貼，²⁹ 而惠州則對第一類領軍人才、第二類領軍人才和第三類領軍人才一次性地發放 50 萬元、30 萬元和 10 萬元的住房補貼。³⁰ 珠海在住房保障上更進取，該市引入共有產權房的概念，三類型不同的人才可以依規定購買與政府各佔 50% 的 160 平方米、120 平方米和 100 平方米的共有產權房，只要在珠海連續工作 10 年便可獲購政府產權份額。³¹ 經費補助就是指當地政府給予新進人才經費上的資助，幫助人才更好更快地開展其業務，例如廣州對於創業英才給予最高 500 萬的創業資助，對於諾貝爾獎獲得者、院士、國家“千人

²⁶ 中山“中山優才工程”，參見：<http://college.zsqn.com/home/news/info?id=50202>。

²⁷ “深圳市新引進人才租房和生活補貼”，參見：
<https://wsbs.sz.gov.cn/shenzhen/project/guide?code=70002700169558324816440300>。

²⁸ “深圳南山加大人才住房投入力度 企業配租房源全年 5000 套”，參見：
https://gd.ifeng.com/a/20190117/7170854_0.shtml。

²⁹ 廣州相關政策規定，參見：
<http://fwdt.gddrcgzjt.com/notice/items/18VIJM5SL1458LFB74TI/18PVU1TIKGFHW3QAH91R/19NHU5INND5VR08BUK99.html>。

³⁰ 惠州相關政策規定，參見：
<http://rsj.huizhou.gov.cn/pages/cms/hzrsj/html/010201/c9f91b0032404ad091770fd34151d9f8.html?cataId=619a6c90d0ae48cc96fb08b88abfeb82>。

³¹ 珠海相關政策規定，參見：http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/25/content_5285623.htm。

計劃”創業人才和創新人才所創辦的企業提供 5 年內給予該企業最高 2000 萬的場地補貼和研發設備購置補貼，對於名校長、名教師、優秀醫學專家設立的工作室每年最高給予 100 萬元的經費支持。³² 佛山對於創新創業團隊扶持資金力度較大，每個團隊資助標準由 100 萬到 300 萬不等，而專項計劃“天佑之星創新創業團隊”經獲立評定，最高可獲 5000 萬元的啟動資金扶持。³³ 家人配套保障就是指人才安家的照顧政策，一般可分為安家經費補貼和安家政策兩大方面，廣州對於安家經費有一套明確的標準，院士安家費最高可獲 1000 萬，傑出人才、優秀人才、精英人才則可獲最高 500 萬、300 萬和 200 萬不等；³⁴ 肇慶的創新領軍人才最高可獲安家補貼 50 萬。³⁵ 而在香港獲得人才准入資格，則同時可享受養人政策，申請攜同其配偶及 18 歲以下未婚的受養子女來港；珠海則向頂尖人才、高層次人才、港澳人才、重點產業急需緊缺人才、青年優秀人才等發放“珠海英才卡”，在落戶、工商登記、稅收、停居留和出入境、子女入學、購房、醫療、公共文化等方面的優質服務，尤其保障人才子女在義務和高中教育階段可享受戶籍學生待遇等。³⁶

四、對於澳門特區的引進人才政策建議

正因如此，澳門特區必須突破人才制約問題，藉着大灣區的機遇，調整澳門總體的人才政策。具體調整的方向建議如下：

其一是人才政策方針必須更清晰更明確，正如對全球人才最具吸引力的亞洲地區—香港，其人才指導方針非常明確，最大目標就是鞏固國際金融中心地位和發展成為國際創新科技中心，其人才引進的指導方針嚴格依照其城市發展的定位而實行。而灣區內各個城市因應自身的城市發展定位，如深圳的創新創業經濟、廣州的金融總部經濟、佛山的智慧製造工業等，作為引進外來人才的最重要的依託。因此，我們也應該圍繞着國家定位澳門“一

³² 廣州相關政策規定，參見：<http://www.xs810.com/article-20552-1.html>。

³³ 佛山相關政策規定，參見：<http://m.g513.com/policy/41b6a34f-7c90-49c0-842c-1e8ed38a7dea.html>。

³⁴ 廣州相關政策規定，參見：<http://www.xs810.com/article-20552-1.html>。

³⁵ 肇慶相關政策規定，參見：<https://m.sohu.com/n/455624751/>。

³⁶ 珠海相關政策規定，參見：http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/25/content_5285623.htm。

中心一平台一基地”的城市發展戰略，以及促進經濟產業適度多元的優先次序作為引才的重要依據。特區政府必須做好政策宣導工作，向社會作出清晰的政策解說，明確指出精準的人才引進對澳門社會發展起到巨大的拉動作用，而且引才政策對象是小範疇，並有針對特定行業，如特色金融的人才等，這不單不會搶去澳門普遍居民的“飯碗”，更大大有利澳門經濟結構進一步優化，惠及社會發展，絕對有利無害。

其二是建立公開透明的人才引進制度，澳門現行沿用的人才引進制度依據第 3/2005 號行政法規，並沒有訂定詳細的引才和審批的標準，長期被社會所詬病，批評缺乏透明的監督機制，審批難免出現種種流弊。我們建議參考鄰近地區成功的經驗，改革現時不合時宜的法例，建立一個人才評價機制和引才的公開透明的計分制度，按照申請人的學歷、工作經驗、專業資格、技術能力、語言能力、個人成就、家庭成員與澳門的關聯度、是否從事有利經濟適度多元的行業等進行評分，由獨立的委員會向實權機構建議每年的引才配額，並公開讓社會掌握引才的狀況，而且要根據每年實際的情況作出調整，尤其要為明確支持的產業，如特色金融和國際會議等設定專門引才配額，按需調節，還要制定及格分數線，邀請獨立的第三方進行監督，適時向公眾發佈信息，減輕社會對人才引進的疑慮。

其三是完善配套政策吸引高端人才，澳門現行的政策對人才引進相關的配套措施關注不多，少有考慮到人才來澳發展的子女教育、住房、生活環境、語言適應等問題。香港之所以有效吸引人才到當地工作，且落地生根，安身立命，助力當地社會發展，完善的配套政策是最關鍵的。大灣區的各大城市，在住房保障、啟動經費保障和家庭照顧保障都有完善和具吸引力的制度設計，值得參考。澳門是全球稅負最低的地區之一，個人職業稅在 7%-12% 之間，納稅人並可享受一定的免稅額與稅務優惠，對高端人才有一定的吸引力。特區政府這個基礎上應多花心思，完善相關配套，解決人才來澳的後顧之憂。與此同時，特區政府也必須進一步為人才提供指引與輔導，提供語言與文化適應課程，使高端人才更好融入本地生活，全心全意助力澳門進一步發展。

面對人才缺口問題影響社會可持續發展的挑戰，澳門又迎來了千載難逢的大灣區機遇，卻可能出現人才外流、多出少入的“人才空心化”的挑戰，社會必須深刻思考的是，我們應該如何繼續發展下去。一直以來，微型社會令澳門氛圍傾向保守，小富則安成為我們共同的“潛意識”，因此在人才引進的議題上，往往會令市民大眾產生疑慮，相關政策推進舉步維艱。不過，國家發展進入了新時代，大灣區戰略也如火如荼，大灣區的建立，意味着澳門再不能獨善其身，融入區域更緊密合作，攜手灣區兄弟城市是我們必由之路。人流、物流、資金流、訊息流流流相通，良性的人才流動更是灣區發展和成功的關鍵因素，因此，澳門特區政府和社會各界必須正視人才流動的問題，改變心態，共迎挑戰，才能在大灣區發展中不落人後，分享到國家發展的紅利和榮光。