

澳门参与粤港澳大湾区建设的人才保障问题

王万里

中国(深圳)综合开发研究院,深圳 518029

摘要 澳门人才短缺问题对澳门深度参与粤港澳大湾区建设造成较大制约。论述了澳门需要在7个方面参与和贡献粤港澳大湾区建设并对澳门人才工作提出的新要求,分析了澳门人才短缺的主要成因,梳理了澳门特别行政区政府为解决这一问题所做的努力。在此基础上,提出了解决澳门人才短缺问题的5点建议,即制定人才长远发展规划、构建大湾区人才共享机制、优化专才引进制度、加大本地人才培养和海外人才回流、以及改革人才工作机构和机制。

关键词 澳门;粤港澳大湾区;人才保障

2019年是澳门回归祖国20周年。20年来,澳门社会政治稳定,经济表现出色,民生福利得到极大提升,与内地合作日益深化,对外交往不断扩大,“一国两制”在澳门的实践取得重大成就。未来,澳门将进一步推进善政良治,进一步融入国家发展大局,进一步推动经济适度多元发展,保持持续繁荣稳定,澳门“一国两制”事业进入新阶段。但是,在新的历史起点,澳门人才不足问题愈发突出,特别是产业人才和科技人才短缺对参与粤港澳大湾区建设、促进经济适度多元发展的制约效应日益显现。面对新机遇和新挑战,要履行新担当和新作为,对作为第一资源的人才问题应予高度重视,妥善解决,为澳门长治久安和长期繁荣提供坚实的支撑和保障。

1 粤港澳大湾区建设对澳门人才工作提出新要求

深度参与粤港澳大湾区建设,融入国家发展大局,促进经济适度多元发展是澳门当前和未来努力发展的重要方向。《粤港澳大湾区发展规划纲要》将澳门与香港、广州和深圳一起确定为区域中心城市,要建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台,打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地(以下简称“一中心一平台一基地”),并参与科技创新走廊建设,探索特色金融等现代产业发展等,充分体现了“一国两制”原则下澳门在国家发展战略中的重要地位^[1]。为此,澳门在粤港澳大湾区建设中,需要在以下7个方面着

收稿日期:2019-11-13;修回日期:2019-11-29

作者简介:王万里,主任研究员,研究方向为“一国两制”及港澳基本法、港澳及区域发展,电子信箱:wwl@cdi.org.cn

引用格式:王万里. 澳门参与粤港澳大湾区建设的人才保障问题[J]. 科技导报, 2019, 37(23): 52-56; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.

2019.23.008

力做出独特贡献,而这些方面都需要雄厚的优质人力资源予以支撑和保障。

一是加入国家和区域科技创新体系。建设“广州-深圳-香港-澳门”科技创新走廊,标志着澳门加入国家和区域科技创新体系,成为大湾区国际科技创新中心建设的重要组成部分。澳门高校、企业、科研机构的研究活动、科创平台建设、重点实验室建设、青年创新创业、科技资源便捷流动、科创合作机制创新等,将获得广阔空间。

二是深度融入大湾区产业体系。以构建具有国际竞争力的现代产业体系为目标,大湾区产业一体化进程将进一步加速。澳门在继续发展传统优势产业的同时,将深化区域合作,建设葡语国家人民币清算中心,发展特色金融、电子商务、文化创意、海洋经济、战略新兴产业等,产业创新空间加大,形成更多新产业、新业态,经济适度多元发展的步伐必将进一步加快。

三是共同参与“一带一路”建设。“构筑丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路对接融汇的重要支撑区”,是大湾区建设的国家战略角色担当和重要使命。为此,大湾区将建设国际商事法庭、开展国际仲裁、进一步落实内地与港澳《关于建立更紧密经贸关系安排》、促进区域通关便利化、促进要素高效便捷流动等。澳门应发挥自由港优势和精准联系功能,起到特殊作用。

四是共建优质生活圈。优质生活圈是一流湾区和世界级城市群的必然要求,也是高质量发展的集中体现,涉及教育培训、医疗健康、人才流动、创新创业、文化交流、旅游休闲、食品安全、社养老、社会救助、司法协助等方面的内容。优质生活圈建设是需要持续推进的系统工程,澳门应成为带动和典范的城市。

五是共同推进生态文明建设。国家高度重视生态文明建设,视之为关系中华民族永续发展的根本大计,粤港澳大湾区建设也不例外。生态文明建设的高要求,将对高质量发展形成“倒逼机制”,澳门应确立建设“生态澳门”的目标。包括大力做好危废固废处理、土壤保护、环境污染防范、低碳经济、海岸监测及海洋自然保护、滨海湿地保护等,以及率先探索环保

技术的广泛应用等,打造大湾区生态文明建设样本。

六是共建合作发展平台。合作发展平台是大湾区建设的先导和引领,是有效整合粤港澳要素资源的中介,也是探索粤港澳合作政策创新的载体。大湾区建设对粤港澳合作发展平台的布局、功能定位、开发建设进行系统规划。澳门应充分利用这些合作发展平台,积极参与平台建设,拓展发展空间,破解发展瓶颈。

七是共同提升基础设施互联互通水平。澳门与大湾区其他城市基础设施互联互通步伐加快,城际轨道、口岸、机场、码头等关键设施建设将大力推进,“一小时生活圈”和“三小时商务圈”加速形成。智慧城市和生态城市建设,将大大提升基础设施互联互通的技术含量和软件水平。澳门与粤港澳大湾区将实现全方位、多层次、综合多元的互联互通。

澳门要通过上述几个主要方面的努力,全面深入参与大湾区建设,融入国家发展大局,促进自身经济结构升级多元,而相适应的充足优质人才保障是重要前提条件。

2 澳门人才现状

澳门本地人才培育不足,外部输入不够^[3],与其未来产业发展愿景及在粤港澳大湾区建设中的定位之间尚存在很大差距,应当与时俱进,科学稳妥施策,下大力气予以破解。

1) 人才内生不足,储备薄弱。截至2019年9月,澳门总人口67.6万人。由于人口基数有限,学生规模较小。根据澳门《非高等教育统计数据概览2019》,2018/2019学年,从幼儿园到高中(含特教)全部学生数量为77999人。其中高中生12808人,高三学生(含公立学校与私立学校)4316人,亦即每年澳门高中毕业生不足5000人^[3]。根据特别行政区政府教育暨青年局《2017/18学年澳门高中毕业生升学调查简报》,2017/18年度澳门高中毕业生本地升学比例为46.9%,亦即超过1/2的毕业生离澳升学^[4]。即便所有留澳高中毕业生均选择升读本地大学,也根本满足不了澳门10所大学的招生需求。根据澳门高等教育辅助办公室《2016/17澳门

高等教育指标报告》，2016/17 学年澳门 10 所高校外地学生为 14792 人，本地学生为 17423 人，外地学生比例为 45.2%^[5]。外地学生又以内地学生为主。因此，澳门高校培养的澳门本地人才严重不足。而且，澳门高中毕业生进入澳门高校，几乎是零门槛、零竞争，生源质量有限，所培养的人才素质也有限。

2) 就业渠道单一，人才结构欠佳。产业结构与人才结构相生相成。澳门产业结构单一，造成就业渠道单一，导致人才结构单一，进而对产业多元发展形成制约，形成恶性循环。澳门就业岗位供给主要来自公职系统及博彩旅游相关行业两大类，两者吸纳了澳门大部分人才资源，在人才培养不足的基础上，进一步加剧了人才结构性矛盾。由于公职人员薪酬水平高、社会地位高、配套福利好、工作强度适度等优势，进入公职系统是历届大学毕业生的第一选择。可以说，公职系统吸收了澳门“最精锐的人才”，到其他产业就业的优秀人才凤毛麟角。

澳门博彩业岗位需求大，工资水平较高，也吸纳了一定数量有质量的劳动力。制造、工程等行业被认为是辛苦行业，鲜有澳门居民愿意进入。金融、科创、旅游、文化等产业也均存在人才结构性短缺问题。以金融业为例，《2017—2019 澳门金融业未来人才需求调研》显示，澳门银行业人才缺口 231 人，预计未来 3~6 年人才缺口 749~1488 人。随着业务逐渐扩展，私人银行和电子银行的岗位对人才需求量增幅较大^[6]。科技产业方面，《澳门资讯科技专业未来人才需求研究报告》预测，至 2020 年，澳门所需资讯科技专业人才（具高教学历）最低预测为 6666 人，最高预测为 11494 人^[7]。上述人才缺口和需求，仅靠澳门本地高校培养和供给可谓杯水车薪，难以解决根本问题。

3) 人才引进政策保守审慎。本地人才培养不足，原本应该加大人才引进力度，但澳门人才引进政策极为审慎保守，且迫于社会压力而难以改变。2012 年，澳门特别行政区政府推出人口政策咨询文本，提出优化引进人才机制问题。由于公众咨询期间反对声浪较大，澳门特别行政区政府只能将人才政策重点转向本地人才培养和吸引海外澳门人

才回流^[8]。自 2013 年以来，澳门以管理人员及具特别资格技术人员身份申请居留的个案数量为 1174 人，年均仅为 213 人。2016 年《澳门特别行政区五年发展规划（2016—2020）》重提专才引进，并组建人才发展委员会，但放宽人才引进政策仍然阻力重重^[9]。总之，澳门本地高端人才供给不足难以通过外部输入予以解决，澳门产业发展的人才制约因素愈加固化，形成难以打开的结。

值得注意的是，澳门社会越来越意识到通过引进人才解决人才问题的重要性，社会有关支持的声音逐渐升高。一些原来反对人才引进政策的主要社团也开始出现有所“松口”迹象，已注意到澳门人才不足对产业发展带来的负面作用，其有关负责人基本赞同可以“逐步”引进“澳门特别需求”的高端人才。

3 澳门现行人才政策举措

澳门人才问题是一个长期存在的老大难问题，特别行政区政府十分重视，一直致力于缓解，取得了一定成效，奠定了一定的政策基础，为今后进一步优化改革创造了条件。

1) 健全专才引进制度。2002 年，澳门博彩专营权开放后，博彩旅游业快速发展，需要大量人力资源，与其他行业形成人才竞争，出现人才短缺现象。2002 年及其后几年的行政长官施政报告提出适当引进专才设想^[10-14]。2005 年，特别行政区政府制定了第 3/2005 号行政法规《核准投资者、管理人员及具特别资格技术人员居留制度》，巩固和完善了自 1995 年起实行的技术人员居留制度^[15]。但由于澳门社会的争议，2013 年后特别行政区政府开始淡化专才引进问题。直到 2016 年，特别行政区政府在《澳门特别行政区五年发展规划（2016—2020）》中，重新强调“积极研究人才引进政策措施，吸引符合建设一个中心、打造一个平台需要的专才到澳门服务”^[16]。随着粤港澳大湾区建设的开局和深入推进，从 2018 年起，澳门特别行政区政府开始研究设立包括科技人才在内的优才计划。根据建议中的“计划”，获批准的申请人无需在赴澳前获得本地雇主聘任；一旦获得批准，申请人可选择在澳门寻找工作或自主创

业。“计划”还将采取措施提升审批工作的科学化、规范化及透明度,并设计相应的审批落实机制。目前该计划在进一步研究及咨询中。

2) 高度重视本地人才培养和海外澳门人才回流。因应社会反响,2013年起行政长官施政报告开始将人才工作侧重点放在本地人才培养和吸引在外地的澳门人才回流上来^[17]。2014年度施政报告提出“人才建澳”基本理念并建立人才培养长效机制,设立由行政长官亲任主席的人才发展委员会^[18]。该委员会负责制定、规划及协调特别行政区人才培养的长远发展策略,研究人才培养的短、中、长期措施和政策,落实“精英培养计划”“专才激励计划”和“应用人才促进计划”,建设鼓励本地人才留澳和回澳的机制,推动协调与人才培养相关的本地、区域及国际合作等各项重要工作。委员会下设规划评估专责小组、人才培养计划专责小组和鼓励人才回澳专责小组予以具体推进落实相关工作。为配合澳门特别行政区政府第一个《澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020)》中的人才培养发展工作,人才发展委员会研究制定了《澳门中长期人才培养计划——五年行动方案》,从人才规划评估、人才培养和人才回流3方面,制定了19项发展策略、45项措施或项目,由人才发展委员会和约15个相关负责机构或部门执行。行动计划聚焦的人才类型主要包括:重点领域紧缺人才,产业多元人才,金融保险、中葡双语和海洋经济人才,精英、专业和应用人才,回流人才,科技创新人才,竞赛型人才,公仆人才等^[19]。

4 优化澳门人才政策建议

在澳门特别行政区政府现有人才政策的基础上,着眼澳门参与粤港澳大湾区建设及未来经济社会发展所需,就澳门解决人才资源不足的问题提出以下5点建议。

1) 制定科学的人才发展长远规划。紧密结合澳门在粤港澳大湾区建设中的战略定位和任务使命,明晰界定未来澳门发展的重点产业,扎实跟踪调研有关领域的人才现状、缺口和需求趋势,在此基础

上,从培养、引进和回流等方面全方位、系统化、前瞻性地拟定澳门的人才发展长远规划,并以规划为指引,积极扎实推进特别行政区政府的人才工作。

2) 构建大湾区人才共享机制。在大湾区合作框架下,推动广州、深圳等内地中心城市与澳门建立人才联盟,形成区域人才共享机制,创新人才供给方式,为澳门持续繁荣发展提供充足稳定、机制化的人才保障。消除澳门本土居民对高端人才进入澳门发展的疑虑,率先打通高端人才在穗深与澳门中资企业间的商务流动。以澳门中资企业为载体,打造产业人才“蓄水池”,给予在澳中资企业中高层管理人员更宽松的工作签注政策。支持澳门高校加强和创新与广东高校之间的人才培养合作,探索双方联合培养博士研究生和共同建设博士后工作站,为澳门培养高层次科技人才。

3) 优化专才引进制度。建议特别行政区政府根据实际,积极稳妥研究制定产业紧缺人才需求目录和引进规划,设定专才引进配额制度和公平透明的评分制度,分阶段、按领域逐步稳妥引入境外高端紧缺人才。争取本土劳工权益保护社团的支持,推动保守审慎的人才引进政策向更加积极开放的方向发展。

4) 加大本地人才培养和吸引人才回流力度。进一步办好澳门高校,因应澳门未来经济社会发展趋势,与时俱进,科学设置专业和课程,切实提升教学质量和国际影响力,增强对澳门本地生的吸引力。加大澳门在职人才业余教育,提升其多样化的综合职业技能,适应未来产业多元发展的需求。继续大力吸引在外留学的澳门学生毕业后回流澳门工作。

5) 改革特别行政区人才工作机构和机制。借鉴内地一些地方政府设立人才工作局的做法,研究设立特别行政区政府人才工作局,具体负责澳门特别行政区人才的培养和引进等重大政策的研究制定和组织实施工作。妥善处理好拟设人才工作局与现有的特别行政区人才发展委员会在人才培养方面、与贸易投资促进局在人才引进审批方面的职责关系,使部门之间运作更为顺畅,形成良好的人才工作合力,共同推进澳门人才问题的稳妥解决。

5 结论

作为小微经济体的澳门,物理空间和人口资源极为有限,本地市场狭小、产业结构单一,要在推进具有澳门特色的“一国两制”新实践中获得更大发展、承担更大使命,更好融入国家发展大局,发挥人才作为第一资源的保障作用和促进作用尤为重要。特别是澳门参与粤港澳大湾区建设、实现经济适度多元发展,如果没有与之相适应的足够人才资源支撑,将无以为继。因此,要因应新形势、新任务和新挑战,在澳门特别行政区政府已经做出努力的基础上,继续采取切实有效的举措,主要通过内部学生培养和外部引入两个方面的积极稳妥作为,致力缩小澳门人才数量、质量和结构与澳门未来发展定位和目标之间的差距,为澳门长期繁荣稳定奠定人才基础。

参考文献(References)

- [1] 粤港澳大湾区发展规划纲要[A]. 2019-02-18.
- [2] 张驰, 梁维特. 澳门人才短缺与人才需求趋势[J]. 国际人才交流, 2008(10): 54-55.
- [3] 澳门特区政府教育暨青年局. 非高等教育统计数据概览[EB/OL]. [2019-11-08]. <https://www.dsej.gov.mo/~webds-ej/www/statisti/2017/index.html?timeis=Fri%20Nov%2008%2019:14:52%20GMT+08:00%202019&&>.
- [4] 澳门特区政府教育暨青年局. 非高等教育统计数据概览[EB/OL]. [2019-11-08]. https://portal.dsej.gov.mo/webds-dsejspace/addon/upload/Upload_viewfile_page.jsp?id=59-724&sid=&.
- [5] 澳门高等教育辅助办公室. 2016/17 澳门高等教育指标报告[EB/OL]. [2016-05-01]. <https://www.dses.gov.mo/big5/education/pdf/Report2016-2017sc.pdf>.
- [6] 澳门特区政府人才发展委员会. 2017-2019 澳门金融业未来人才调研报告撮要[EB/OL]. [2019-11-04]. http://www.scdt.gov.mo/pdf/research_17finance.pdf.
- [7] 澳门高等教育局. 澳门资讯科技专业未来人才需求研究报告[EB/OL]. [2019-11-08]. https://www.dses.gov.mo/het-db/pt/pdf/hr_need_11_6.pdf.
- [8] 陈志峰, 梁俊杰. 澳门专业人才引进: 历史、现状与改进[J]. 港澳研究, 2017(2): 64-73.
- [9] 澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020)[A]. 2016-09-08.
- [10] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零零二财政年度施政报告[A]. 2001-11-21.
- [11] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零零三财政年度施政报告[A]. 2002-11-20.
- [12] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零零四财政年度施政报告[A]. 2003-12-23.
- [13] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零零五财政年度施政报告[A]. 2004-11-16.
- [14] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零零六财政年度施政报告[A]. 2005-11-15.
- [15] 核准投资者、管理人员及具特别资格技术人员居留制度[A]. 2005-04-04.
- [16] 澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020)[A]. 2016-09-08.
- [17] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零一三财政年度施政报告[A]. 2012-11-16.
- [18] 中华人民共和国澳门特别行政区政府二零一四财政年度施政报告[A]. 2013-11-12.
- [19] 澳门中长期人才培养计划——五年行动方案[A]. 2018-01-04.

Issues on Macao's talent in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area development

WANG Wanli

China Development Institute, Shenzhen 518029, China

Abstract Shortage of talents in Macao has caused great constraints on Macao's deep participation in the construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. In the article we discuss the need for Macao to participate in and contribute to the construction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and its new requirements for Macao's talent operation. We analyze the main causes of the shortage, including endogenous shortage, poor structure, conservative talent immigration policies, etc. Then we comb the efforts made by Macao SAR government to solve this problem. Finally, we put forward five suggestions, namely, formulating a long-term talent development plan, establishing a talent sharing mechanism in the Greater Bay Area, optimizing the introduction system of professionals, increasing local talent cultivation and overseas talent return, and reforming talent operation institutions and mechanisms.

Keywords Macao; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; talent supply ●



(责任编辑 傅雪)