

青年发展型城市建设的引才制度之维

——以“双区”建设背景下的深圳为例

黎沛文, 关子郢

(1. 深圳大学, 广东 深圳 518060; 2. 香港中文大学, 香港 999077)

摘要:青年发展型城市所追求的是一种青年与城市两者的创新创造活力相互激荡、青年和城市两者的高质量发展相互促进的优质城市发展方式。把青年人才引进来、留下来,是相关工作推动落实的前提。因此,在建设青年发展型城市过程中,深圳应注重通过完善人才引进体制机制“招青引智”,让“城市对青年发展更友好,青年对城市发展更有为”,并以此助力打造“双区”建设中的人才高地。目前,深圳引才制度仍存在境外“高精尖缺”青年人才引进机制不畅、区域人才合作立法阙如以及青年人才引进后缺乏相应配套措施供给三方面突出问题。未来,应重点运用好“双区”建设下先行先试立法权的优势,突破引才体制机制存在的困境。相关重点工作的开展,要在用好现有先行先试立法授权的基础上积极争取第二批授权,扩展境外“高精尖缺”青年人才来源和执业领域,还需积极推动制订大湾区人才合作示范法,促进大湾区内人才充分流动,同时通过完善现行青年人才引进体制机制,弥补立法未尽事宜。

关键词:深圳;青年发展型城市;“双区”建设;人才引进

中图分类号:D432.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-9303(2023)01-0039-13

引言

2022年4月,为进一步深入落实我国在国家层面制定的第一个青年发展规划《中长期青

年发展规划(2016—2025年)》,中央宣传部等17个部门共同印发《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》(以下简称《试点意见》)。《试点意见》提出,建设青年发展型城市是指扎实推进以人为核心的新型城镇化战略,积极践

收稿日期:2022-11-26

基金项目:国家社科基金一般项目“防范和遏制反中乱港势力内外联动的国家安全机制构建研究”(22BZZ082)

作者简介:黎沛文(1986—),男,广东东莞人,法学博士,深圳大学港澳基本法研究中心特聘研究员、法学院硕士生导师。

关子郢(2000—),男,广东广州人,香港中文大学法学院2022级硕士研究生,研究方向:民商法学、港澳基本法。

深圳大学高树伟研究助理在本文写作过程中提供了协助,谨致感谢。

行青年优先发展理念,更好满足青年多样化、多层次发展需求的政策环境和社会环境不断优化,青年创新创造活力与城市创新创造活力相互激荡、青年高质量发展和城市高质量发展相互促进的城市发展方式。按照《试点意见》等文件的部署,中长期青年发展规划实施工作部际联席会议办公室公布了全国青年发展型城市建设试点和青年发展型县域试点名单,深圳位列45个试点城市之中。青年发展型城市建设,是国家赋予深圳的又一项重大时代命题。

事实上,深圳过去所取得的成功,正是体现了对青年人才的重视和对青年发展规律的尊重。深圳作为改革开放的桥头堡和排头兵,一方面,对于青年人才尤其是“高精尖缺”青年人才始终求贤若渴;另一方面,受制于自身作为后发城市的先天不足,招才引才的需求更为迫切,两相叠加,决定了深圳的引才制度始终走在全国前列。在经历了40余年的探索后,深圳在引进青年人才的制度搭建和实践层面均积累了丰富的经验。此外,深圳亦于2020年2月印发《深圳青年发展规划(2020—2025年)》,在提出青年发展型城市构想的同时,形成了“一个目标、两个维度、十大领域、五项保障”的青年发展工作体系。同时,将“青年人才”作为单独板块列出,提供青年人才引进、培养、交流、激励等“全链条”服务,推动国内与国际人才、人才培养与引进深度融合的“双循环”新格局,聚天下英才而用之^[1]。可以说,继续贯彻“城市对青年发展更友好,青年对城市发展更有为”的发展原则,通过集聚并优化配置青年人才资源,营造自由高效的青年人才发展环境,吸引更多青年人才来深就业、创业,是深圳建设青年发展型城市的必由之路。结合“双区”建设的背景,深圳未来不仅要做到在促进人才资源合理配置、破除体制机制壁垒、打造人才高地上先行先试,为大湾区尚不具备先行先试权的其他城市当好“试验田”,而且要发挥好大湾区核心

城市的引领作用,寻求粤港澳三地之间更紧密的人才合作,建立健全协同发展机制与更加开放的人才流动制度,促进粤港澳大湾区人才的国际化发展^[2]。为此,笔者将以《试点意见》的出台为背景,从重视青年人才和尊重青年发展规律的分析视角切入,探讨深圳如何通过进一步完善相关人才引进制度机制“招青引智”,推动落实青年发展型城市建设,并以此助力“双区”建设中的人才高地打造任务。

二、深圳现行引才制度框架梳理

作为国内最具创新活力和人才吸引力的城市之一,对于如何为青年人才打造一座青年发展型城市,深圳始终没有停下探索的脚步。过去,深圳在各领域公共政策的出台和实施过程中多会考虑青年需求和青年态度。无处不在的青年因素就使得其不仅仅作为公共政策的一个领域在发挥影响,而且作为一个维度渗透到各个领域公共政策体系中,使得整个城市政策普遍透射出典型的青年偏好^[3]。当前,深圳已形成了种类繁多、级别不同、范围广泛的引才政策法规。如有学者就按照效力由高到低、内容从宏观到具体两个标准,将其分为顶层法规文件、综合政策措施、配套实施办法、具体操作规程等四个层面^[4]。但由于具体操作规程来源庞杂且层级较低,下文仅重点就前三个层面的引才政策法规进行梳理分析。此外,基于前海合作区在引才制度上的先行先试独特地位,笔者也将对其引才政策作专门介绍。

(一) 顶层法规文件

在顶层法规文件层面,《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》(以下简称《先行示范区意见》)关注境外人才引进,在出入境制度和创办科技企业层面为境外人才“松绑”,并且通过《深圳建设中国特

色社会主义先行示范区综合改革试点首批授权事项清单》(以下简称《授权清单》)将其细化为签证办理、急需紧缺职业清单、境外专业人才执业制度等三个层面。同时,《先行示范区意见》立足深圳房价高企和医疗资源紧缺的实际,对于引进医疗人才与人才住房保障做了规定。《粤港澳大湾区发展纲要》(以下简称《大湾区发展纲要》)针对技术移民、外籍人才的国民待遇、国际人才交流合作做了一些宣示性规定。

与上述文件着眼于境外人才引进与国际合作不同,《深圳经济特区人才工作条例》(以下简称《深圳人才条例》)作为本地立法,更关注对既有制度机制壁垒的破除,着力解决在既有政策体系下超出单项政策权限,涉及多部门协调配合的固有问题。一方面,鼓励探索多元人才评价机制,坚持市场主体在引进人才过程中的主导地位,赋权行业协会等多元主体进行人才评定;另一方面,鼓励人才的自由流动,支持高校、科研机构吸引企业创新人才兼职,要求吸收非公有制经济组织和社会组织中的优秀人才进入党政机关、国有企事业单位。同时,对于制约政府和人才违约行为、建立起统一的人才服务平台等学界关注的热点均做了规定。

此外,深圳市委市政府亦高度重视作为人才后备军的青年人才开发培养工作。2020年2月出台的《深圳青年发展规划(2020—2025年)》设专章论述青年人才培养,提出要打造一批青年科技领军人才、促进粤港澳大湾区青年人才协同发展、吸引海外高层次青年人才和急需紧缺人才来深发展、加大对于青年人才的保障性住房建设力度等意见。有关文件立足“双区”建设背景与青年人才发展实际,在顶层设计中对于青年人才做出了有针对性的规定。

(二) 综合政策措施

深圳引才综合政策措施的发展大致可分为

三个阶段。第一阶段以2011年“孔雀计划”的出台为标志。“孔雀计划”开创了高价引进海外高层次人才的先河,并相应建立了包含居留、出入境、子女入学、配偶就业等领域的人才保障体系,该体系也被后续政策所沿用。但是,“孔雀计划”的引才范围局限于海外高层次人才,难以满足多元化引进多层次人才的要求。第二阶段以2016年《关于促进人才优先发展的若干措施》(下称“81条”)以及2018年“鹏城英才计划”的出台为标志。该阶段的引才重点更加明确:一是重点引进高端人才。例如“81条”提出“引进诺贝尔奖获得者、国家最高科学技术奖获得者以及两院院士等杰出人才15名左右”。二是结合城市发展需要,引进重点领域的急需紧缺人才。例如,“81条”提出集中引进金融产业发展等五类领域的人才。而“鹏城英才计划”更进一步,提出了15个领域的“重点人才培养专项”,涵盖了商业、科技、现代化服务业、党政机关等更为广泛的领域。

上述两阶段的三项引才综合政策措施如同“三驾马车”,形成了涵盖人才认定、引进、奖励以及配套措施的人才政策体系。然而,上述措施始终将人才认定、评价的权限与标准集中于政府部门,市场专业组织等评价主体的作用发挥得尚不充分,用人单位难以根据自身情况与发展重点选择合适的人才。在新一阶段,为回应上述问题,深圳于2021年9月出台了“新鹏城孔雀计划”。这一政策在吸收了“81条”与“孔雀计划”的有益经验基础上,废止了上述两个文件。“新鹏程孔雀计划”强调进一步破除人才评价“五唯”现象,强化用人主体作用和市场激励导向。其通过设置“鹏城孔雀”特聘岗位,将人才认定、评价的自主权下放各用人单位及科研院所,由市财政保障岗位奖励经费。目前,深圳部分高校、科研机构已发布了首批特聘岗位申报指南。深圳大学等7家用人单位均将特聘岗位分为了A—C三档。其中,青年人才涉及的C档包含

国外一流大学的助理教授等几类人员。同时,现行的引才综合政策措施更加注重回应青年人才“急难愁盼”的住房、融资、创新创业等问题。例如,“鹏城英才计划”提出建立人才安居集团,设立市人才创新创业基金等措施。

(三) 配套实施办法

在上述两类措施以外,深圳在人才引进后的税收、住房、子女教育等领域,均出台了相应的服务保障机制。这些机制作为配套实施办法,体现在各类规章以及规范性文件中。例如,《深圳市人才安居工作办法》规定,被归类为领军人才、杰出人才和一般人才的人才均可以根据相应等级划分获得住房补贴,领军人才甚至可以获得免费住房。《深圳市海外高层次人才享受特定待遇的若干规定(试行)》^①对于人才引进后的医疗保障、子女教育做了一些规定。例如,人才子女享受免费义务教育待遇,高中阶段免缴学杂费;各层级人才根据级别享受一至三级保健待遇等。这些服务保障机制与它们配套的操作规程,使得顶层法规文件和综合政策措施得以落地,共同推动深圳的人才政策体系有序运转。

(四) 前海合作区在引才制度上的先行先试

作为新时代改革开放的窗口与全国人才管理改革试验区,前海合作区构建了与之相适应的制度机制,在深圳落实人才制度先行先试的过程中起到了政策先导的作用。前海合作区的人才制度先行先试探索始于2012年。当年,经国务院批复,前海合作区首次实现对境外高端人才所得税收补贴免征个税,之后这一政策被推行至横琴、平潭等自贸区,并且为2019年粤港澳大湾区全面实现“港人港税、澳人澳税”奠定基础。在后续的发展中,前海合作区亦获得公安部的支持,实现了境外高端人才在出入境、永久居留申请上的有限度的先行先试(仍须报经省公安厅以

及公安部批准)。更大的突破来自2016年的“81条”。深圳市政府层面首次提出争取落实取得港澳执业资格的金融、规划、设计、建筑、会计、教育、医疗等专业人才直接为区域内的企业和居民提供专业服务。这一原则后来亦在《深圳人才条例》等地方性立法中被再次宣示,至2019年上述内容得以落地。同时,“81条”提出探索在前海试行境外专业技术人才特聘高端职位试点,以及争取技术移民试点、出入境管理权限下放等内容。

三、深圳在引才过程中存在的问题及成因

前述政策法规体系的建立,使得深圳成为国内人才制度最完善、对人才尤其是青年人才吸引力最强的城市之一。深圳亦在2021年度国家创新型城市创新能力排名中夺得第一名的佳绩。然而,这对于肩负“双区”建设任务的深圳而言,还远远不够。未来,深圳仍需将这一既有优势推向更高水平,形成示范带动作用。因此,2022年《深圳市政府工作报告》提出,要“强化科技人才协同,培育引进战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队,培养更多高技能人才,继续办好国际人才交流大会,打造高水平人才高地”^[5]。这对深圳在人才政策上出新出彩,提供符合“双区”建设实际的制度机制提出了新要求。循着以上思路,接下来主要从境外“高精尖缺”青年人才引进机制存在短板、区域间人才合作缺乏以及青年人才引进后缺乏配套制度供给等三个方面分析深圳在引才过程中存在的问题及成因。

(一) 境外“高精尖缺”青年人才引进机制存在短板

引才渠道狭窄,是深圳引进境外“高精尖缺”青年人才面临的首要困境。参考境外经验,

^①该文件是“孔雀计划”的附件,已废止。但其内容仍被“新鹏程孔雀计划”等政策文件吸收。

过去全球70%的高端人才流动由猎头公司协助完成,90%以上的跨国公司使用猎头招聘高级人才。猎头公司凭借成熟的人才渠道、专业化的手段,已成为发达国家不可或缺的人才服务机构^[6]。因此,2011年,深圳出台的“孔雀计划”就提出要加强与海外留学社团、境外人力市场、猎头机构和驻外机构的联系,引进和培育一批国际猎头公司机构。然而,到目前为止,深圳境外引才仍主要依赖作为市商务局下设机构的深圳海外人才联络处以及作为社团法人的海外创新中心。截至2021年,上述机构帮助引才和就地用才仅2000多人次^[7],相较于整体的引才需求是杯水车薪。对于外资猎头机构的引进,深圳与北京、上海、香港等城市仍然存在一定发展差距。比如,世界“五大”猎头机构中,目前仅有麦肯锡公司一家在深圳设有办事机构,而海德思哲、光辉国际、亿康先达、史宾沙公司均未在深圳设立办事机构,人才引进的市场运作工作主要由本土、合资猎头机构完成。与此同时,现行的相关法规如《深圳经济特区人才市场管理条例》等对于境外“高精尖缺”青年人才的市场化、体系化引进既缺乏顶层设计,也缺乏具体安排,整体缺失较为明显。这也在较大程度上限制了深圳对境外“高精尖缺”青年人才的引进。

境外人才执业领域放权不充分,是深圳引进境外“高精尖缺”青年人才面临的另一困境。尽管2021年发布的《授权清单》对于外籍人才的出入境管理及执业领域均已扩大了深圳的事权,但有关授权在做出革新突破的同时亦存在不少缺失。一方面,境外“高精尖缺”青年人才执业范围涉及法律、金融、教育医疗等高端、前沿领域,然而据统计,现行政策下,港澳居民(包括外国人员)在政府部门、银行金融、法律、新闻广播等26个领域仍然存在不同的就业限制^[8]。作为对上

述限制的回应,2022年初深圳出台的《深圳市境外职业资格便利执业认可清单》(以下简称《执业认可清单》)在包括税务师、建筑师、城乡规划师、医师、导游等行业的6大领域、20项职业资格上探索执业资格互认。截至2022年9月底,已有51家专业机构、482名专业人士在前海备案,其中合资税务师事务所7家、港澳涉税专业人士69名^[9]。但是,根据《中华人民共和国职业分类大典》(2015年版)，“专业技术人员”涉及多达451个职业。因此,现制度仍滞后于人才引进的需求。此外,在《执业认可清单》涉及的6大领域之外,尚存在一些对于境外“高精尖缺”青年人才需求迫切,而在现有政策下仍然开放不充分的行业,亟待进一步加大开放程度。例如,在法律服务领域,港澳法律人士就存在不能免试执业和业务范围受限两大限制。另一方面,《授权清单》将属于省级出入境管理部门的办理人才签证(R字签证)的权限下放给深圳,自2020年8月获《外国高端人才确认函》^①审发权限以来,截至2021年9月30日,深圳全市已签发258份确认函^[10],可见其对于急需紧缺的国外高端人才需求之旺盛。但《授权清单》对于建立与国际接轨的技术移民规则,实行技术移民试点,下放外国人永久居留审批权等放权程度更高、更为急需的改革诉求仍未做回应。

此外,境外“高精尖缺”青年人才受自身教育背景和职业规划的影响,选择定居地时通常会更多地综合考虑当地科研基础、社会发展程度、公共服务资源、出入境政策、税收制度等因素,而非仅仅考虑一时的招才引才奖励机制。深圳作为后发城市,目前不仅在科研基础、公共服务资源等方面与其他国际城市相比具有先天不足,而且在引才政策的落地层面,涉及境外“高精尖缺”青年政策中的医疗保健、配偶就业等相关配

①深圳发放《外国高端人才确认函》后,外国人才才能向我驻外使领馆申请R字签证。

套措施几乎没有具体细则,难以付诸实施^[11]。此外,多数单位在引进境外人才时,对境外人才的培训、职业发展和生涯规划问题等往往欠缺考虑,缺乏留住人才的激励机制和保障制度^[11]。这些都成为深圳引进和留住境外“高精尖缺”青年人才的掣肘。

(二) 缺乏“大湾区思维”导致区域人才合作立法阙如

《大湾区发展纲要》提出,要健全人才双向流动机制,为人才跨地区、跨行业、跨体制流动提供便利条件,充分激发人才活力。一方面,粤港澳大湾区的不同城市具有各自打造人才高地的优势,如能建立起统一的区内人才信息共享平台,促进区内人才资源的充分流动,不仅有利于降低各地政府的引才成本,促使各地政府有效开展区域合作,同时也有利于通过制定协调统一的粤港澳大湾区社会政策,加深港澳青年对祖国发展进步和“一国两制”制度优势的了解,促进港澳青年对祖国的文化、社会和制度认同,实现真正的人心回归^[12]。另一方面,“高精尖缺”青年人才的需求往往非单一城市能够满足,粤港澳大湾区区内城市的多样性正好契合人才生态发展需求,通过各城市之间的优势互补,可以大大加强大湾区对于全球人才的吸引力^[13]。

遗憾的是,粤港澳跨区域人才合作目前尚未成为主流的趋势,各地在人才引进上恶性竞争、重复投资问题突出。同时,由于制度壁垒的存在,区内城市科研项目合作的行政审批制度差异过大且衔接困难,涉及三地协同合作的科研项目往往审批程序烦琐、耗时过长^[14]。缺乏跨区域合作的不利影响是显而易见的。2021年《全球人才竞争力指数(GTCI)报告》显示,深圳、广州的全球人才竞争力排名分别为82名和98名,甚至落后于南京、杭州等城市;2019年,从深圳流出的人才占大湾区流出人才总量的46.43%^[15]。深圳、广州这两座各自具有丰富资源和制度优势

的一线城市,在人才引进上仍难以形成“1+1>2”的协同效应。

究其原因,主要有如下两个方面:其一,地方保护主义思想仍深刻影响着各城市人才制度的制定。城市间的人才竞争大于人才协同,城市人才发展缺少从更大视域观察的大局意识^[14]。这体现为大湾区内各城市的人才制度高度趋同,相关制度往往局限于以优厚待遇“抢人”、以完善配套“留人”,且排除市场作用的干预机制设置太多,消除制度壁垒、促进人才流动合作的机制设置甚少。以深圳为例,《深圳人才条例》作为深圳人才制度的纲领性立法,并未涉及人才开发区域合作。即使是少数涉及深港、深澳执业资格互认等人才合作事宜的宣示性规定,也从属于便利港澳居民融入粤港澳大湾区或为其提供市民待遇的主题之下,属于单向的、“示好型”立法规定,并未充分体现区域城市之间的双向协作理念。其二,大湾区内部的区域人才合作仍面临体制机制障碍。大湾区内部城市包含了特别行政区、经济特区、较大的市,“一国、两制、三法域”下各自的法律体系和立法权限不同。由于统一的人才合作立法缺位,目前不同城市间只能通过有较大随意性和不具有强制执行力的政策进行人才合作,且部分政策已经不合时宜,无法满足实际需要^[16]。

(三) 青年人才引进后缺乏相应配套措施供给

人才制度是综合性、全方位的政策法规体系,包含了人才的引进、培育、流动、评价、激励和服务保障等多个层面。在人才引进之外,突破体制机制所设置的壁垒,构建公平科学的人才评价机制,实现人才的自由流动,完善对人才的医疗、住房、子女教育保障,解决人才的后顾之忧,具有比单一的“高薪引才”更为重要的作用。

目前,深圳青年人才引进后所面临的体制机制壁垒,包含了人才在体制内外自由流动的壁垒以及境外人才面临的执业资格互认的壁垒。一

方面,《深圳人才条例》鼓励吸收非公有制经济组织和社会组织中的优秀人才进入党政机关、国有企事业单位。然而,受制于《中华人民共和国公务员法》等法律法规,实现公务员队伍内外的人才自由流动仍存在困难。国有企业引进体制外人才的实践,也只出现过2020年的“7家市属国企引进11名体制外高管”^[17]等少数尝试。另一方面,虽然随着《授权清单》及其配套方案的出台,部分港澳籍专业人才得以凭借其专业资格免试在内地执业或享受相应待遇,但实际上此种人才评价仍属于“特事特办”范畴,未根本改变人才评价缺乏规范、系统标准的现状。例如,深圳在2021年给予首批港籍医生正高级待遇,就是“由于没有相关经验,由深圳市有关部门根据港大深圳医院香港医生的相关情况,制定了认定标准”^[18]。直到目前为止,深圳对于其他在本市执业的港澳籍医务人员,仍未出台专业化、规范化的认定机制和评价体系,也没有将在港大深圳医院的实践经验通过举行听证等征求意见的方式确定下来,形成可复制、可推广的评价机制。

与此同时,人才配套服务的不足亦是深圳青年人才引进面临的另一个困境。究其原因,一方面是深圳作为后发城市的先天不足,教育资源、医疗资源均为其短板,而高企的房价更是成为外来人才的不可承受之重。另一方面,深圳出台的促进青年人才融入城市发展的政策,更多侧重就业创业层面,而对于社会保障、教育就学等民生领域则关注不足。例如,在深圳市2017—2020年间出台的17项促进港澳居民在深圳发展的政策中,有10项都集中在港澳居民的就业创业保障方面,关注港澳居民教育就学方面的仅有1项^[19]。此外,在相关人才配套政策落地执行的过程中,存在各部门之间各自为政,跨部门合作

的机制设置和参与程度均有所欠缺的问题^[20]。

四、突破深圳引才困境的先行先试思路

2017年,《深圳人才条例》的颁布标志着深圳将人才政策优势努力转化为人才立法优势。通过经济特区立法权的行使,深圳在当时背景下突破了原先单一依靠政策引才存在的缺乏长远规划、部门之间各自为政、稳定性不足的困境。然而,随着“双区”建设的铺开,《深圳人才条例》也面临诸多不可承受之重。《先行示范区意见》及其《授权清单》以及《大湾区发展纲要》提出的技术移民先行先试、构建人才流动机制、完善专业人才执业制度等要求,都涉及粤港澳跨区域互联互通、出入境管理制度等多层次、宽领域的立法。在此情形下,《深圳人才条例》不仅在促进人才开发区域合作等应由其调整的领域中出现内容缺失^①,同时对于出入境管理制度等超出单一人才立法领域的事项更是难以回应。这也就意味着,深圳在下一步突破引才困境的过程中,必须把握好特区立法权的内涵、目的以及适用范围,用足用好立法层面的先行先试权,以尽快完善相关法规制度。为此,接下来将从两条进路展开探讨:一是从经济特区立法权的概念、性质与探索的变迁出发,发掘“双区”建设背景下对“用足用好经济特区立法权”内涵的正确理解;二是着重把握经济特区立法权中的先行先试权,将先行先试权的内涵与人才建设的目标相对标,为人才立法先行先试提供理论支撑。

(一)经济特区立法权的再发现

深圳经济特区立法权的历史演变可分为四

^①作为对照的是,《珠海经济特区人才开发促进条例》设“人才开发区域合作”专章,其第47条规定“市、区政府,横琴新区和经济功能区管理机构应当推动人才开发区域合作,促进不同区域之间人才信息平台、人才流动平台等人才开发合作平台建设”。

个阶段^①。第一阶段是改革开放初期的1981—1992年间。该阶段形成了全国人大及其常委会直接立法、全国人大常委会授权广东省人大立法、全国人大常委会授权国务院立法等三种依靠上级“送法”的模式,而这一模式难以满足改革开放下深圳对弥补法律空白的强烈需求。因此,1992年全国人大常委会正式授予深圳经济特区立法权。其初衷被立法者概括为“为了经济特区的经济建设,通过立法促进符合商品经济需要并符合国际惯例的法律体系的建立”^[21]。在1992年到2000年《立法法》颁布前的第二阶段里,模糊的、一揽子的打包立法授权^②,使深圳拥有了大为增强的经济特区立法权力。深圳得以基于自身经济发展的需要,对国家法律的空白地带进行先行立法探索,如在国家《公司法》《劳动法》出台率先制定特区《劳务条例》《公司条例》。以2000年《立法法》的颁布为标志,深圳经济特区立法权进入第三阶段。由于《立法法》第8条以封闭列举的方式确立了法律保留的范围,在法律保留的范围内,获得授权的地方立法亦不能僭越。这导致了先行先试立法不再成为主流,特区立法逐渐转向社会管理类立法,并且以软法为主要特征。这实际上导致了经济特区立法权被矮化为“较大的市”立法权,授权立法权被矮化为职权立法权,已经失去了为了改革开放下的经济建设获得授权的初心^[21]。

深圳经济特区立法权上述三个阶段的不同表现,本质上是国家在改革开放中对“经济特区”定位的认识不断调整、不断深化的过程。第一阶段的“上级送法”模式,来源于新中国成立后中央事权长期集中下对于地方权力的不信任,国家对于经济特区的赋权仍然谨慎;第二阶段是在

1992年南方谈话之后,国家迫切地希望深圳为市场经济发展先行先试,进行的不分主次、不分重点的授权;第三阶段先行先试权遭到的矮化,来源于法制统合要求下中央对于地方权力过度膨胀、监督缺位的担忧,经济特区立法权的先行先试性只能一定程度地让位。

随着2016年《大湾区发展纲要》与2019年《先行示范区意见》的出台,深圳经济特区立法权的发展进入第四阶段。在“双区”建设背景下,深圳的城市定位不再局限于促进市场经济的发展,而是为了“更好实施粤港澳大湾区战略,丰富‘一国两制’事业发展新实践”,甚至是“探索全面建设社会主义现代化强国新路径”。这也是1992年以来,国家对于深圳城市功能定位的一次重要调整。在这一指导原则之下,深圳经济特区立法权被赋予了全新的使命,即在粤港澳大湾区建设中,面对着区内11市所属法域不同、立法权限各异、城市资源不同的差序格局,深圳的经济特区立法应当以粤港澳大湾区的示范立法为己任,以与国际接轨、向法律保留领域开刀为重点^[22]。这就是“用足用好深圳经济特区立法权”的题中之义与立法者责无旁贷的使命担当。

在“双区”建设背景下,深圳经济特区立法权不仅在内涵上得到了丰富,授权形式也实现了创新。不可否认的是,1992年的《授权决定》规定的“一揽子授权”与《立法法》规定的法律保留事项存在内在的紧张关系。为了平衡两者的冲突,实现“让重大改革有法可依”,《先行示范区意见》首创“清单式打包授权”。有关规定载明支持深圳在要素市场化配置、营商环境优化、城市空间统筹利用等重点领域“批量申请、批量授权”,同时通过《授权清单》明确“赋予深圳在人

^①对于深圳经济特区立法权的历史演变,学者已做过不同的梳理。代表性研究可参见王喆的《深圳用足用好经济特区立法权实施路径研究》、王成义的《深圳经济特区立法权:历史、学理和实践》。

^②1992年《授权决定》载明,“决定授权深圳市人民代表大会及其常务委员会根据具体情况和实际需要,遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则,制定法规,在深圳经济特区实施”。该《授权决定》仅对特区立法权作出了“遵循宪法、法律的基本原则”的模糊规定。

工智能、无人驾驶、大数据、生物医药、医疗健康、信息服务、个人破产等领域的先行先试立法权”，确保有关授权具体明确，且成批次、批量而无须逐项、逐层审批^[23]。这既解决了《立法法》及1992年《授权决定》对授权事项表述的模糊性问题，避免了权力的过分膨胀，又避免落入“一事一授权”的窠臼之中，通过较宽泛的立法授权尽可能地给予深圳进行制度机制创新的自由度^[24]。

通过以上叙述，我们得以勾勒出“双区”建设背景下深圳经济特区立法权的大致内涵。“双区”建设背景下的经济特区立法权，实际上同时肩负着服务粤港澳大湾区建设和社会主义现代化强国建设这两个宏伟使命。其并不局限于深圳一市的发展需求，也不局限于旧有的市场经济范畴，而是以粤港澳大湾区的示范立法为己任，以深化改革开放，破除地域之间壁垒，促进创新协调、高效发展为目的。在全新的“清单式打包授权”模式下，其具体的立法实践应充分体现先行先试性，敢于向人才制度、粤港澳合作机制、出入境政策等不同领域的法律保留事项进行革新突破、有所作为，在推动区域发展过程中有效发挥好中央和地方两个层面的积极性。

（二）引才制度改革何以先行先试

“先行先试”是央地关系框架下的概念，是对我国单一制国家结构中央集权的原则与渐进式改革中“摸着石头过河”的客观需要的平衡。由此引申出的“先行先试权”就是服务于特定的试验目的，在特定期限内探索和观察以新制度替代现行制度的可行性的权力^[25]，其本质则是将部分中央事权让渡给地方行使。在先行先试立法与上位法的关系中，上位法没有规定则先行规定、有规定则变通其规定。同时，由于先行先试权的滥用有导致上位法被架空、突破法律保留领域之虞，我国引入了授权手段作为先行先试的法律支点，通过授权规定了先行先试权的范围、内

容和期限，最终形成了包含法律授权、政策支持、先行规定、容许试错等内容的综合体系^[26]。

把握好“双区”建设中“先行先试权”的内涵，仍然要回到对于“双区”试验目的的理解上。对此，《先行示范区意见》侧重强调“要素市场化配置、营商环境优化”，并在《授权清单》中增加了科技创新体制、对外开放和公共服务体制等领域。《大湾区发展纲要》着眼于“区域发展更加协调，分工合理、功能互补、错位发展”“推动创新要素加快集聚”“推动粤港澳市场互联互通水平进一步提升”“居民生活更加便利、更加幸福”等多个方面。作为工作重点的大湾区区域合作可以分为两个阶段：在大湾区区域合作的早期阶段，“合作与转型”是大湾区治理创新的首要任务，要着力于为粤港澳三地清除区域供给障碍，减少贸易、投资、教育、就业等跨境交流的规则限制；随着大湾区建设的推进，大湾区区域合作的侧重点应当从“促进合作”向“深化和保障合作”转变，与之相对应的法治建设应当侧重出入境管理、金融监管、信息管理和社会保障等领域^[27]。

为了回应上述试验目的，深圳有必要在人才制度的改革上先行先试。首先，要实施更开放、更有效的人才引进政策，促进人才要素的市场化配置和科技体制创新，就必须从技术移民、人才永久居留等涉及法律保留的领域加以突破。当前，我国的移民法律规范体系主要以行政法规、规章和其他规范性文件为主，文件效力层级较低，存在法出多门和立法不协调的问题。而且，现有的规定较侧重于管理与防范，从而忽视了境外人才的管理与服务，更遑论服务好招才引才工作^[28]。这就要求未来在“双区”建设中须充分发挥“先行先试”授权下的先行规定权，对外籍人才引进领域进行制度革新。其次，进一步突破制度壁垒，便利大湾区内部的人才流动，建立起以大湾区为主体的联合引才机制，也要求深圳必须打破现行制度框架的局限，试水区域合作立法。

再次,针对现行人才制度机制下,在人才评价、人才资格互认、人才生活保障等方面的一系列影响人才获得感和满足感的困境,也需要深圳通过行使变通立法权,在公共服务领域加以突破和克服。综上,经济特区立法权的“先行先试”性,不仅可以为深圳实现人才集聚,助力“双区”建设提供制度供给上的可能,也能以其“促进区域互联互通、实现高质量发展”的内涵,为人才立法提供方向上的指引。

五、以建设青年发展型城市 为契机完善相关制度机制

通过前述分析,可以从三个层面把握深圳引才制度机制存在的困境:一是由于涉及中央事权,尚不能通过地方立法或者政策落实的困境,如技术移民、出入境管制等;二是虽然不涉及中央事权,但由于存在既有的制度机制障碍,暂时阻碍人才流动的困境,如缺乏区域合作机制、境外人才职业资格互认困境等;三是在制度订立时考虑不周出现未竟事由,或是政策落地过程中缺乏实施细则,最终影响政策实效的困境。为此,深圳未来应充分发挥先行先试立法权优势,围绕以下三方面完善相关引才体制机制,推动落实青年发展型城市建设,并以此服务好“双区”建设背景下的人才高地打造任务。

一是在用好现有先行先试立法授权的基础上,争取第二批授权,扩展境外“高精尖缺”青年人才来源和执业领域。2019年的《大湾区发展纲要》即提出了“在技术移民等方面先行先试”的要求。2022年的前海合作区《关于以全要素人才服务加快前海人才集聚发展的若干措施》也提出“率先开展技术移民试点,建立与国际接轨的技术移民规则,试行更加积极开放的人才引进和出入境管理制度”。基于引进境外“高精尖缺”青年人才的迫切需求,深圳未来应积极争取

授权,针对当前国家层面的移民管理办法立法阙如的情况,利用经济特区立法权进行制度创新,以充分发挥好特区立法“试验田”的功能。

事实上,司法部曾于2020年出台过《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》,但由于其存在对“人才”的评价标准过低、引进人才的重点领域不明确、出入境管理部门自由裁量权过大等问题,在当时引发了较大舆情,导致相关立法被搁置至今。在此背景下,为高质量引进境外“高精尖缺”青年人才,未来在构建与国际接轨的技术移民规则时,有必要对现行的引才标准“一刀切”、境外“高精尖缺”青年人才引进领域及对象不够精准等问题进行精准回应^[29]。首先,要参照国内已相对成熟的积分入户制度、积分入学制度等设置的机制,建立起适应“双区”建设下打造国际人才高地要求的积分移民制度。具体包括,结合深圳的产业发展重点,建立技术移民职业清单,将更高积分赋予现有标准下的战略科技人才和青年科技人才,并且将在华年限、贡献程度、融入程度等指标均纳入考量。同时,要注重破“五唯”标准,对于确有突出贡献和专业技术能力的境外“高精尖缺”青年人才,经第三方评估后赋予对应积分。其次,由于境外“高精尖缺”青年人才涉及外籍高层次人才、专业技术人才、创新创业人才、外籍华人、海外留学生、非中国籍香港永久性居民等不同人才群体,因此要注意把握好各个群体特点以及“双区”建设的重点,对其进行分类并精准适用不同的引才标准和政策。最后,注意做好留才工作,在重视境外“高精尖缺”青年人才引进后培养与发展问题的同时,在入籍人才的国民待遇上重点把握好“权利与义务相一致”和“市民待遇”这两项标准,建立起入籍人才的归属感^[19]。此外,针对第一批《授权清单》的执业资格互认范围仍然有限,不能涉及法律职业等众多急需紧缺领域的问题,应当制定时间表,尽快拓展外籍人才执业

领域,形成国际通行职业资格认可清单,制定辐射全球的境外专业人才执业管理规定,完善引进境外“高精尖缺”青年人才的配套措施。

二是推动制定大湾区人才合作示范法,促进区内青年人才充分流动。粤港澳大湾区虽然坐拥丰富的人才资源,但囿于多种制度局限,不仅未能有效实现区内人才良性流动,反而表现为区内人才信息闭塞、缺少人才信息共建共享的公开大平台、人才信息流通渠道狭窄等一系列问题,最终导致引才资金重复投入,人才同构现象严重^[30]。在实践中,港澳青年人才在深圳发展,也面临着政府的优惠政策难以查询、身份证件难以互认、双重征税、社保缴纳困难且时长不互认等诸多困难。目前,能够用以回应前述问题的区域合作模式选择,主要有两种:一是大湾区内城市在签署区域协议的基础上展开府际合作;二是大湾区内城市通过本地立法规定区域合作内容(如《珠海经济特区人才开发促进条例》设“区域合作”专章)。然而,这两种模式在具体实践中主要依赖各地的自觉履行,缺乏强制性保障和约束力的弊端较为明显^[31]。有鉴于此,适时引入区域协同立法的理念^[32],对于前述问题的解决有着重要意义。

在区域协同立法理念下,大湾区的区域协同立法进路主要可分为两种类型。一种是设立示范法机制,即成立半官方性质的粤港澳大湾区合作委员会,就共同关心的议题订立示范法,再通过各自立法实现示范法的目标^[33]。另一种则是在保持现有行政体制不动摇的情况下,依协作程度的由浅入深,主要分为两类:第一类是其他行政主体通过出席立法活动等方式,参与到某一行政主体的立法过程中;第二类是某一行政主体先制定协作法,其他主体通过承认或者加入的方式,共享立法成果^[34]。我们认为,深圳未来应立足于作为大湾区核心城市的地位,在综合前述两种模式的基础上,践行一种新型的合作立法进

路。具体可依以下步骤推进:第一步,以大湾区内地城市为协作对象,在充分征求意见之后,由深圳制定示范法,出台《深圳经济特区区域人才合作条例》等相关立法,将建设跨地域人才信息平台、简化跨区域科研项目审批程序、人才居住时长大湾区内互认、社保时长互认等制约大湾区人才合作的问题通过立法予以完善。其他城市依据自身立法权限,参照深圳的立法各自立法。第二步,在内地城市试点成熟完善之后,港澳再通过各自立法程序,最终加入该人才合作体系,从而以立法带动大湾区内青年人才资源互联互通。

三是完善现行青年人才引进体制机制,弥补立法未尽事宜。在出入境管理和粤港澳大湾区合作等现有立法未涉及的领域以外,对《深圳人才条例》及现行的相关制度机制的检视亦实有必要。一方面,需要弥补现有立法的未尽事宜,对于没有原则性规定的,要订立原则性规定;没有具体实施单位的,要明确职责,并且建立长效评估追溯机制。另一方面,对于只有原则规定,在操作上存在困难的,也应当注重具体实施细则的制定。同时,为体现对青年人才工作的重视,也可考虑将《深圳青年发展规划(2020—2025年)》中涉及青年科技领军人才培养、大湾区青年协同发展等内容纳入《深圳人才条例》。相关完善措施建议如下:

首先,对于前文所述缺乏猎头机构,境外“高精尖缺”青年人才引才途径单一的困境,可参考《珠海经济特区人才开发促进条例》第35条“支持境外人才中介服务机构根据国家有关规定在本市开展业务,吸引港澳从事人才中介服务的企业和其他经济组织在本市设立独资或者合资人才中介机构”的规定,设专条鼓励境外猎头公司在深圳开展活动。在此基础上,设置具体的负责部门和实施细则,将引进人才中介机构作为以经济社会发展为导向引才的重要组成部分,对在深

圳设立分支机构的国际著名猎头机构提供一定优惠政策。同时,针对海外留学社团、境外人才市场、猎头机构和驻外机构等各类引进人才的机构,差异化地制定与机构特点、引才数量和质量相适应的引才奖励政策,引导各类机构加大青年人才引进力度。其次,对于前文所指出的打破制度机制壁垒不充分、境外人才执业资质互认存在障碍等困境,应当设专条规定探索建立境外人才评定机制,通过积极稳妥的实践,逐步探索出一套尊重行业特色,由用人单位主导的,体现技术资格、任职年限、税收贡献等市场化、专业化特征的认定方式和积分评价机制^[35]。同时,视情况引入听证、同行评议的手段,以确保职称互认的公平公正性。再次,对于人才引进后缺乏长效评估机制、青年人才“重引进轻培养”的困境,应当重点调整《深圳经济特区人才工作条例》“人才培养”一章的相关内容,落实好不同类型人才的分类别分赛道培养。此外,还应针对基础前沿研究突出原创导向,将评价自主权下放到科研单位,支持科研院所等单位探索建立稳定的人才评价制度;对应用研究和技术开发人才,应突出市场评价,以产出成果为主要评价标准^[36]。最后,对于《深圳人才条例》的落地实施困境,如境外高层次青年人才的医疗保健、配偶就业等相关配套措施没有实施细则的问题,以及部门间缺乏沟通、各自为政的问题,可以参照制定《深圳市人才安居办法》这一政府规章的经验,加快制定相应的规章与实施细则,对于现有立法未竟的领域提供可操作的细化指南。

参考文献:

- [1]方琳.深圳:为世界青年打造一座“青年发展型城市”[J].中国青年,2020(21):9-11.
- [2]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.
- [3]朱峰,陈咏华.粤港澳大湾区战略视角下我国青年发展试验示范区建设的想象力[J].青年发展论坛,2019(1):3-13.
- [4]袁义才.深圳经济特区40年发展的阶段性特征与经验[J].特区实践与理论,2020(6):33-42.
- [5]覃伟中.2022年深圳市人民政府工作报告——2022年4月11日在深圳市第七届人民代表大会第二次会议上[EB/OL].http://www.sz.gov.cn/zfgb/2022/gb1240/content/post_9770704.html.
- [6]刘佐菁,陈杰.新时期粤港澳人才合作示范区发展战略研究[J].科技管理研究,2019(8):122-127.
- [7]深圳,一座人才“宜聚”“宜居”的城市[EB/OL].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9827894.
- [8]林洁,张夺.广东政协委员提出让“粤港澳大湾区青年卡”打通创业壁垒[EB/OL].http://news.cyol.com/yuanchuang/2018-02/01/content_16918948.htm.
- [9]张玮.深圳18条全国推广创新举措,四成在前海率先试点突破[EB/OL].https://www.cnbayarea.org.cn/news/focus/content/post_1025684.html.
- [10]“高精尖缺”人才来深更便捷!深圳半年签发187份外国高端人才确认函[EB/OL].https://www.sznews.com/content/mb/2021-10/25/content_24678500.htm.
- [11]朱莉,袁丹.深圳国际人才引进障碍及对策研究[J].特区经济,2020(1):14-17.
- [12]谢宝剑.“一国两制”背景下的粤港澳社会融合研究[J].中山大学学报(社会科学版),2012(5):194-200.
- [13]周仲高,游霭琼,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]陈文理,何玮.粤港澳大湾区教育和人才合作机制研究[J].江汉大学学报(社会科学版),2019(6):30-44.
- [15]中国新闻社.粤港澳大湾区如何建立人才引育协同机制?[EB/OL].<https://www.chinanews.com.cn/dwq/2022/11-08/9890070.shtml>.

- [16]曾媛. 粤港澳大湾区人才队伍建设的法律问题研究 [D]. 广州:华南理工大学,2020.
- [17]新华网. 市场化选聘 11 名高管 深圳国企“全球揽才”谋改革“更大突破” [EB/OL]. <http://static.scms.sztv.com.cn/ysz/zx/tj/78214038.shtml?isApp=true>.
- [18]深圳新闻网. 37 位港籍医生在深圳获正高级职称 [EB/OL]. http://www.sznews.com/news/content/2021-08/09/content_24468110.htm.
- [19]黎沛文,郑媛文,谭尹豪,等. 香港本土主义与国家认同[M]. 香港:三联书店(香港)有限公司,2022.
- [20]肖彤. 协同性视阈下的深圳人才政策研究[D]. 深圳:深圳大学,2019.
- [21]刘怡达. 经济特区立法的规则检讨与实践检验[J]. 厦门特区党校学报,2016(3):49-54.
- [22]叶海波. “天使投资”、示范立法与风险管控——“双区”语境下深圳特区立法的逻辑与使命[J]. 地方立法研究,2020(3):41-60.
- [23]王春业. 将清单式批量立法授权引入粤港澳大湾区法治建设[J]. 法学杂志,2021(7):102-111.
- [24]黄金荣. 大湾区建设背景下经济特区立法变通权的行使[J]. 法律适用,2019(21):66-76.
- [25]杨欣. 改革试验中地方“先行先试权”的法律性质与走向分析[J]. 河北法学,2020(7):68-81.
- [26]倪斐,奚庆. 国家级新区先行先试权及其法治化改进[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2018(6):2-7.
- [27]石佑启,陈可翔. 粤港澳大湾区治理创新的法治路径[J]. 中国社会科学,2019(11):64-85.
- [28]熊文钊. 论中国移民法律制度的历史演进与制度建构[J]. 比较法研究,2020(5):177-187.
- [29]陈凤莉. 两会团团关注:海外青年人才归国几道“坎”? [EB/OL]. http://news.cyol.com/gb/articles/2021-03/10/content_7KvqVle3v.html.
- [30]李卷书,李玉杰. 粤港澳大湾区科技人才共享问题及路径研究[J]. 特区经济,2019(1):38-44.
- [31]王禹. 全面管治权理论:粤港澳大湾区法治基石[J]. 人民论坛(学术前沿),2018(21):44-53.
- [32]王春业. 自组织理论视角下的区域立法协作[J]. 法商研究,2015(6):3-12.
- [33]朱最新. 粤港澳大湾区区域立法的理论建构[J]. 地方立法研究,2018(4):11-20.
- [34]陈雪珍. 粤港澳大湾区协同立法的困境与出路[J]. 地方立法研究,2020(4):94-105.
- [35]马培贵. 前海着力建设粤港澳人才合作示范区[EB/OL]. http://sztqb.sznews.com/PC/content/201904/17/content_635463.html.
- [36]王纳. 深圳拟修订人才工作条例,加快建设粤港澳大湾区高水平人才高地[EB/OL]. https://news.dayoo.com/gzrbmt/202207/21/158545_54314009.htm.

(责任编辑:宋鑫)