

跨境协同治理视角下澳门人才招引的困境与突破

梁立芳^{1,2} 陈彦均^{1,2*} 霍彦羽^{1,2}

(1. 横琴粤澳深度合作区多元经济发展研究院, 珠海 横琴, 519000;

2. 澳门科技大学 可持续发展研究所, 中国 澳门, 999078)

摘要: 推动经济适度多元发展是澳门破解深层次矛盾、实现长期繁荣稳定的关键, 而人才资源是其第一资源。本文立足跨境协同治理视角, 综合运用新制度经济学、空间经济学、推拉理论及协同治理理论, 系统剖析澳门人才招引机制的演进历程与现实困境。研究发现, 受限于较高的制度性交易成本、本地劳工保护主义倾向及审批效率等瓶颈, 澳门人才招引仍面临显著的要素流动壁垒。横琴粤澳深度合作区作为制度缓冲区, 具备打造澳门人才“蓄水池”的独特优势。本文结合最新引才数据, 提出建立澳琴联动机制、深化人才制度创新、共建高能级干事创业平台等对策建议, 旨在破解行政与制度性障碍, 助力澳门打造国际高端人才集聚高地, 支撑区域经济适度多元发展。

关键词: 人才引进; 人才“蓄水池”; 琴澳一体化

Dilemmas and Breakthroughs in Macao's Talent Attraction: A Cross-Border Collaborative Governance Perspective

Liang Lifang^{1,2}, Chen Yanjun^{1,2*}, Huo Yanyu^{1,2}

(1. Institute of Diversified Economic Development, Hengqin Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone, Zhuhai 519000, China; 2. The Institute for Sustainable Development, Macau University of Science and Technology, Macau 999078, China)

Abstract: Promoting the appropriate diversification of the economy is essential for Macao to resolve deep-seated structural contradictions and ensure long-term prosperity and stability, with human resources serving as its primary asset. From the perspective of cross-border collaborative governance, this paper systematically analyzes the evolutionary process and practical dilemmas of Macao's talent attraction mechanism by synthesizing New Institutional Economics, Spatial Economics, Push-Pull Theory, and Collaborative Governance Theory. The study reveals that Macao's talent recruitment still faces significant barriers to factor mobility, constrained by high institutional transaction costs, local labor protectionism, and administrative approval bottlenecks. As an institutional buffer zone, the Hengqin Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone possesses unique advantages for serving as a "talent reservoir" for Macao. Incorporating the latest talent recruitment data, this paper proposes policy

【作者简介】梁立芳, 女, 博士, 横琴粤澳深度合作区多元经济发展研究院, 副院长; 陈彦均, 男, 博士, 横琴粤澳深度合作区多元经济发展研究院, 产学研总监; 霍彦羽, 男, 博士, 横琴粤澳深度合作区多元经济发展研究院, 研究员。

recommendations—including establishing Macao-Hengqin linkage mechanisms, deepening talent institutional innovation, and co-constructing high-level platforms for entrepreneurship and innovation—to overcome administrative and institutional obstacles. These measures aim to assist Macao in becoming a global hub for high-end talent and to support the sustainable and appropriate diversification of the regional economy.

Keywords: Talent Attraction; Talent Reservoir Macao-Hengqin Integration

一、引言

推动经济适度多元发展，是破解澳门经济社会发展中深层次矛盾和问题的必由之路，是确保澳门特区长期繁荣稳定的必然选择，是澳门特区政府及各界的必做题。党的二十届三中全会提出“支持香港、澳门打造国际高端人才集聚高地”。人才是发展的第一资源，目前澳门人才问题是制约澳门经济适度多元化发展的关键因素。为引进助力和推动澳门经济适度多元，尤其是重点产业发展的人力资源，澳门特区政府于 2023 年 7 月正式实施《人才引进法律制度》，开展高端人才、优秀人才、高级专业人才三类人才引进计划。截至 2025 年底，澳门两期人才引进计划的有效申请数共 2079 宗，已获纳入建议引进人才共 575 人，但目前澳门人才数量和质量与澳门多元产业发展的人才需求尚存在较大差距。澳门人才引进受制于现有相对保守的人才引进制度、本土劳工保护主义，也面临香港等周边区域“抢人才”政策挑战^①。

合作区作为粤港澳大湾区高水平人才高地战略平台，具有衔接澳门的人才扶持政策、干事创业的人才载体、“双 15%”税收优惠、系列便利化通关措施，是打造澳门人才“蓄水池”的最佳选择。本文立足澳门经济适度多元发展的人才需求，探讨在制度壁垒下区域经济如何通过构建缓冲机制来实现要素协同，并构建琴澳的人才招引理论体系框架，系统分析了澳门引才的历史和现状、比较优势、需求和问题，研究提出琴澳一体化引进国际高端人才、打造澳门人才“蓄水池”的对策建议。

二、相关文献回顾与理论分析

澳门人才招引和人才跨境协调治理从经济学的角度可以理解为在制度摩擦下的人力资本生产要素空间重置和协调治理一体化问题。学者们从不同学理角度对澳门片区人才问题做出过研究分析。

从新制度经济学来看，市场机制的运行存在搜寻、谈判、监督等“交易成本”，而制度的本质是为了降低这些成本，在跨区域治理中，不同行政区划间的“制度壁垒”会产生高昂的交易成本，阻碍人才等生产要素的自由流动^[1]。有学者针对新质生产力导向的制度型开放，认为横琴深合区在规划开发中遭遇制度壁垒、资源配置不足及国际环境动荡等多重挑战，亟需深化琴澳产业联动、融入澳门元素、善用澳门平台优势以吸引优质产业，并培育适配新质产业的专业人才（殷知行，2025）^[2]。魏晓雨和娄胜华

(2025)^[3]通过研究澳门出版业,发现澳门在中西文明对话与国际传播中占据战略位置,展现出跨文化、非对抗性传播等独特价值,但也面临人力成本上升等结构性制约。赵若溪和李兵(2026)^[4]研究中葡商贸合作平台发现,利用澳门作为“次国家行为体”的节点功能,可以有效管理中国与葡语国家间的非对称相互依赖,降低了人才等交易成本,并将松散的经贸联系转化为制度化的功能性治理网络。

从空间经济学来看,澳门与横琴或澳门与珠海等区域亦可分为核心区与边缘区,核心区通过资源集聚主导发展,边缘区则处于依附地位,二者通过动态交互实现区域经济系统的演变^[5]。有学者在“核心-边缘”框架下建议横琴粤澳深度合作区紧扣澳门经济适度多元发展使命,加速建设“国际科教城”(关成华,2025)^[6]。秦婧等(2024)^[7]认为以会展业为澳珠产业合作的突破口强化协同,既是积极对接横琴粤澳深度合作战略的关键行动,也是提升澳门一珠海极点带动能级、推动大湾区建设取得更大进展的重要举措。李福映和方煜(2024)^[8]从规划的角度出发,认为横琴应重构空间标准,打造面向澳门的开放包容、共建共享的宜居宜业场景,探索建立一个多元交融的“社会特区”。

从人口迁移推拉理论来看,澳门人才引入或迁出的行为也是由迁出地的推力(促使离开的消极因素)与迁入地的拉力(吸引迁入的积极因素)共同作用的结果,并受中间障碍因素及个人特征影响^[9]。有学者如丁立强等认为澳门跨境电商物流短板渐显,优化体系需从人力成本着手,以营造良好发展氛围^[10]。叶嘉烯等(2025)^[11]认为打造跨地域、深度嵌入产业链的人才链体系,是大湾区抢抓战略机遇、化解复杂挑战、持续驱动科技创新与产业升级的关键,并发现澳门的产业链与人才链有待融合。方煜等(2022)^[12]建议以多元人群融合为牵引,横琴聚焦产业共建多元就业、民生服务全龄、旅游面向全球、制度衔接澳门的深度合作,打造创新示范。孙澍等(2026)^[13]通过镇街尺度分析发现,珠海环澳门地区人口总量持续攀升,横琴受政策驱动快速成长为新的增长极,人口集聚机制呈现出地缘主导、功能强化、制度增强的递进演变。

从协同治理理论来看,澳门的人才招引是跨越单一公共机构的边界,由多方主体(澳门特区政府、横琴执委会等其他政府、市场、社会)共同参与决策与管理的过程^[14]。“澳门+横琴”将打造国家金融开放与国际合作的试验区,推动金融深度接轨国际、走向世界,深刻影响人民币国际化与外汇互联互通,对澳门和国家发展意义重大(武航宇等,2025)^[15]。徐敬博等(2026)^[16]以粤澳合作中医药科技产业园为例,认为协同治理需立足横琴先进制造能力与澳门科研资源及国际影响力的互补性,构建区域协同、功能联动的发展格局。澳门更是应深化横琴等区域合作以完善高端制造业发展的顶层设计与制度保障,加速人才等创新要素集聚,优化科创生态并提速智慧城市建设,推动高端制造业与现代服务业和产业互联网平台等多维融合(刘艳与谢卫红,2024)^[17]。

新制度经济学揭示了异质制度环境下高昂的交易成本是要素流动的核心阻力;空间经济学则阐明了横琴作为澳门“核心”功能延伸区,在缓解空间约束与促进溢出效应中的枢纽作用。结合推拉理论,澳门的制度红利与横琴的产业载体共同重塑了区域人才吸引力,有效对冲了跨境流动的制度摩擦。最终,协同治理理论为突破行政壁垒提供了路径指引,强调通过制度衔接与多主体协作实现治理增益。理论交织互补,澳门“人才蓄水池”的运行逻辑有着坚实的学理基础。

三、澳门人才引进历史和现状

（一）澳门人才引进政策的历史演进

澳门专才引进政策历经四个重要阶段。**第一阶段**（20 世纪 80 年代至 1999 年）澳门以劳动密集型工业为主，第 12/GM/88 号和第 49/GM/88 号批示对低端技术劳动力和高端专业人才均不批发澳门居留权，直至 1994 年第 14/95/M 号法令首次为高端技术人才提供定居渠道。**第二阶段**（1999 年至 2012 年）因博彩专营权，需要大量具有素质的人力资源，第 3/2005 号行政法规巩固和完善了第 14/95/M 号法令确立的专业技术及管理人士的居留制度，使技术移民与外地劳工引进在 2007-2008 年达到高峰。**第三阶段**（2012 年至 2020 年）因经济低迷、失业高企，澳门本地劳工保护情绪加重，2012 年发布人口政策咨询文本，成为专才引进政策的重要转折点；2017 年构建澳人回流信息平台，以平衡本地人才培育和吸引外来专才的需求。**第四阶段**（2021 年至今）为引进助力和推动澳门经济适度多元，尤其是重点产业发展的人力资源，自 2021 年开始推进《人才引进法律制度》，2023 年 7 月正式实施，包括高端人才计划、优秀人才计划和高级专业人才计划；2024 年第 85-88 号行政长官批示核准大健康产业、高新技术产业、现代金融产业和文化体育及其他产业的人才计划具体实施细则，明确人才审批准分细则。

表 1 澳门人才相关政策/法案演变

年份	政策/法案名称	政策核心内容
1988	第 12/GM/88 号批示(已废止)	无特定面向人才，对外来劳工均不批发澳门居留权
1988	第 49/GM/88 号批示(已废止)	按照本地市场条件，设立关于招募专门技术劳工或在澳门不能正常动用之劳工暂时中止招聘非本地居住合约劳工，公共利益建设的必须工人除外
1990	第 39/GM/90 号批示	凡在澳门作重大投资者可申请在澳门居留。重大投资项目的权利人一旦获准居留，与投资相关的管理和技术人员及其一定数量的直系亲属也可享有居留权。
1995	第 14/95/M 号法令《澳门投资居留法》（已废止）	澳门特别行政区居民，简称澳门居民，包括永久性居民和非永久性居民。永久性居民在澳门特别行政区享有居留权并有资格领取澳门特别行政区永久性居民身份证。非永久性居民为有资格依照澳门特别行政区法律领取澳门居民身份证，但没有居留权的人。
1999	《澳门基本法》	
2005	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》	对投资者、管理人员及具特别资格技术人员及其家属批发澳门居留许可
2009	《聘用外地雇员法》	外地雇员均获发雇员身份的逗留许可，但不妨碍给予专业雇员居留许可的制度的适用
2014	第 11/2014 号行政长官批示	设立人才发展委员会
2017	《澳门人才回流行动方案之研究》	持续进行“海外人才回流考察行动计划；开发并推出“澳人回流信息平台”
2019	教研及行政人员回澳短期工作奖励计划	吸引获硕士及以上学历、在澳门以外地区从事教研工作或高等院校行政工作的本澳居民回澳短期工作，获奖人士可获每月 20,000 澳门元，时间不超过 12 个月
2021	第 16/2021 号法律《澳门特别行政区出入境管控、逗留及居留许可的法律制度》	逗留许可： 逗留期限最长只可到其证件有效期届满前九十日为止。 逗留特别许可： 包括内地政府、国营企业工作人员；向澳门公共实体提供服务；国籍或区域组织代表团等；从事劳动活动或为自身利益从事活动；家庭团聚；教育场所求学；仲裁员。涉及重大公共利益的合理利用，得以补充性行政法规订定其他种类的逗留特别许可。 居留许可^②： 行政长官具权限就澳门特别行政区的居留许可申请做出决定。

2023	第 7/2023 号法律《人才引进法律制度》	通过人才引进计划吸纳和引进高端人才、优秀人才和高级专业人才，给予其澳门特别行政区居留许可的特别规定和税务优惠措施。
2024	《高新技术产业优秀人才计划》及《高新技术产业高级专业人才计划》	引进能支持高新技术产业发展，并在下列专业范畴具专业经验及技术能力的人士：微电子集成电路、信息与通信技术、人工智能技术、工程技术、创新材料、新能源、环境科学技术、操作系统、译码器及底层软件的研究与应用开发、高新技术教研和科研管理；科研成果转化及产品商业化。
2024	《文化体育及其他产业优秀人才计划》及《文化体育及其他产业高级专业人才计划》	引进能推动文化体育及其他产业发展、具专业经验及技术能力，并在下列专业范畴表现卓著的人士：文体娱乐、数码媒体、片区活化、文体商贸经销、体育竞赛培训、翻译及传译、厨艺管理、会议展览业务发展、教学及研究、市场活动发展。
2024	《大健康产业优秀人才计划》及《大健康产业高级专业人才计划》	引进能支持大健康产业发展，并在下列专业范畴具专业经验及技术能力的人士：医疗服务、医疗设备及器械标准化、医院和药厂管理、医药和生物教研、智慧医疗技术开发、医药注册、产品专利及市场活动、创新药物研发及监督管理。
2024	《现代金融产业优秀人才计划》及《现代金融产业高级专业人才计划》	引进能支持现代金融产业发展，并在下列专业范畴具专业经验及技术能力的人士：债券市场业务发展、财富管理业务发展、可持续金融业务发展、银行业务发展、保险业务发展、金融科技技术应用开发、金融研究。

（二）澳门人才引进实施现状及成效

截至 2025 年 12 月初，第一期和第二期人才引进计划已完成审批，共有 854 人获纳入“建议引进人才名单”。这些人才已相继投身于澳门重点产业，为本地社会经济发展贡献力量。

澳门第一期人才引进计划的有效申请数共 1,036 宗，获纳入建议引进人才名单的共有 464 人，包括高端人才 22 名、四大重点发展产业相关的优秀人才 111 名、高级专业人才 331 名。已纳入建议人才名单的申请人以企业高管、产业人士以及教研人员为主，均具有高等学历，其中超过一半具有博士学位，有超过六成申请人拥有世界前 100 或中国前 20 院校学位^③。

第二期人才引进计划在申请条件、得分项目等方面作出优化，同时针对社会所需，优化了专业范畴和相应的紧缺专业职务。第二期高级专业人才计划申请群体拓宽至世界名校与澳门高校就读“1+4”产业相关学科的尖子学士毕业生。第二期的有效申请数达到 1,043 宗，截至 2025 年披露纳入建议名单为 105 人，其中逾半年龄介于 31 至 40 岁，且超过一半持有博士学位，显示出高学历、年轻化的特点^④。

第三期人才引进计划预计 2025 年年底已启动，将会重点加强引进国际化人才，例如具有国际工作经验者、葡语系国家人士等，全力打造国际高端人才集聚高地。增设葡萄牙和巴西重点高校学历、中医药学高校学历以及国际工作经验等加分项，扩大高端人才认定范围，新增多个国际公认的奖项或名衔。

四、澳门人才引进的优势、需求和问题

（一）澳琴人才引进的比较优势

一是澳门医疗福利及教育制度优越。澳门居民可享受免费医疗、养老金、敬老金等，子女可享受 15 年免费中英文教育、教育补贴、报考内地大学优惠政策（如华侨港澳台联考、澳门四校联考、暨大华侨两校联考）和赴欧美等国家留学便利条件。二是拥有自由便利的国际交流环境。澳门是自由开放经济体，

澳门参加国际组织和机构的数量增至 190 多个，已获得 147 个国家和地区免签证或落地签证待遇，在对华科技和人才封锁的形势下，澳门在引进国际顶尖人才、开展国际前沿科研活动、参与国际科技交流等方面具有内地城市无法比拟的优势。三是享有优越的税负环境。澳门实行简单低税制，企业和个人最高税率仅为 12%^⑤，《人才引进法律制度》中对申请者本人提供包括财产转移印花税、市区房屋税、所得补充税或个人职业税的减免优惠。四是澳琴设有人才互认的制度基础。按照澳门第 7/2023 号法律《人才引进法律制度》引进的“高端人才”和“优秀人才”，由与合作区企业具有关联关系的澳门公司或者合作区用人单位聘用，且每年在合作区工作累计不少于九十天的，可申请认定为合作区高层次人才。

表 2 澳门的福利政策

政策/法案名称	核心内容
社会保障制度（第 4/2010 号法律）	社会保障制度给付形式包括：养老金、残疾金、失业津贴、疾病津贴、出生津贴、结婚津贴、丧葬津贴。其中养老金和残疾金要求受益人应当在澳门特别行政区通常居住至少七年。
非高等教育制度纲要法（第 9/2006 号法律）	免费教育的受益人为澳门特别行政区居民的学生，且就读与（一）公立学校内免费教育范围内的所有学级，或（二）免费教育学校系统的私立学校按照第三十六条第四款至第六款的规定实施免费教育的学级。
免费教育津贴制度（第 17 /2007 号行政法规）	学生人数为二十五至三十五人的幼儿及小学教育的班级，津贴金额定为 \$400,000.00(澳门币)；学生人数为三十五至四十五人的初中教育的班级，津贴金额定为 \$600,000.00(澳门币)；学生人数为三十五至四十五人的高中教育的班级，津贴金额定为 \$700,000.00(澳门币)。
非强制性中央公积金制度（第 7/2017 号法律）	由供款制度及分配制度组成。 供款制度 ：通过雇主及雇员共同供款（公积金共同计划），或居民以个人供款（公积金个人计划），并由合格的基金管理实体管理。 分配制度 ：特区政府向合格的澳门居民作出鼓励性基本款项和预算盈余特别分配，由社会保障基金管理。年满 65 岁的帐户拥有人可申请提取。
澳门旅行证件制度（第 8 /2009 号法律）	澳门护照 ：只有澳门永久性居民中的中国公民可以获发澳门护照，享有 148 个国家和地区的免签或落地签待遇； 澳门旅行证 ：澳门非永久性居民中的中国公民无权取得护照的，可以获发旅行证，仅能享受 14 个国家和地区 ^⑥ 的免签或落地签待遇； 其他规定 ：允许在具有充分理据的情况下，可向不符合台以上规定的在澳门特别行政区合法居留的人士签旅行证。
人才引进法律制度（第 7/ 2023 号法律）	享有澳门居民的福利，惠及其合格的家团成员；给予申请人或其直接持股超过 50%的公司享有购置营运场所物业的财产转移印花税、市区房屋税、所得补充税或个人职业税的减免优惠；澳门特区护照可免签/落地签 144 个国家/地区。

（二）澳门人才引进的需求和困境

1. 高端专业人才匮乏，难以支撑多元产业发展。“一业独大”形成了以低技术、劳动密集型为主的就业结构。全澳就业人口占比前三的行业依然为文娱博彩及其他服务业（22.7%）、批发及零售业（13.1%）以及公共行政及社保事务（11.2%）^⑦，而从事除食品及饮品外的制造业人口仅占约 0.8%，产业结构高度失衡。根据澳门人才发展委员会 2023 年的测算，在未来 3 至 6 年的周期内，澳门金融业的整体人才缺口预计在 510 至 986 人（员工需求均值 7983-8459 人）之间^⑧。澳门政府对科技人才求贤若渴，针对大健康、高新技术等新兴产业的全面人才需求调研正在进行中。

2. 人力资源短缺，难以支撑人才供给和经济可持续发展。2025 年第 4 季本地居民就业人数达 28.16 万人，失业率稳定在 2.3% 左右，中短期内缺乏更多本地劳动力推动澳门“1+4”产业发展。此外，澳门生育率持续走低、老龄化程度日益加深，2025 年全年新生婴儿仅 2,871 名，同比下跌超过 20%，首次跌破 3,000 名大关，老化指数攀升至 106.1%，从长期来看难以依靠自身人口增长支撑经济发展^⑨。

3. 澳门本地劳工市场较强的保护主义倾向，制约多元产业人才引进。澳门《聘用外地雇员法》《就业政策及劳工权利纲要法》等明确规定企业应当优先雇用本地劳工，聘用外雇仅作为本地人力资源不足的补充。由于澳门发展博彩业形成高福利社会，长久以来致使本地劳动力竞争意识较弱、自我提升动力不足，与外地雇员的职业技能逐渐拉开差距，使得劳工保护主义倾向较强，通过诉诸法律保障本地人优于外地雇员的权利，一定程度上导致“外部人才难引进、多元产业难发展”的困境。

4. 人才引进制度相对保守，在激烈的人才争夺中削弱了竞争优势。一是人才引进配额少。澳门优才计划和高才计划目前均设有每年 1000 人的限额，相比香港的八个人才计划中仅 2 个计划设有配额（2025 年底，香港各类人才计划共收到 57 万宗申请，40 万宗获批，当中 26 万人已到港），澳门引进人才力度显得相对保守。二是人才引进计划认定标准高。澳门高端人才计划面向对象为曾获杰出成就奖（如诺贝尔奖、国际奖项、国家级奖项）、达国家级或以上的知名专家 / 学者 / 科学家、于某专业 / 行业有重大贡献的人士。截至 2025 年底，澳门第一期和第二期人才引进计划获批的高端人才仅 25 名^⑩，而香港“高端人才通行证计划”已接到逾 15 万宗申请并批出逾 12 万宗^⑪。

5. 审批周期偏长，审批效率仍有提升空间。依据《行政程序法典》以及《人才发展委员会》相关的法律规定，澳门人才计划的申请需依次经由人才发展委员会、治安警察局、人才引进评审委员会审批。在审批过程中，需经过各委员会专责小组^⑫的投票表决，最终由行政长官作出决定，这一系列流程导致审批周期相对较长。此外，人才发展委员会的成员均为澳门居民^⑬，虽可邀请外地代表列席会议，但这些外地代表不具备表决权^⑭。

6. 对高校毕业生留澳支持力度不足，造成人才资源流失。澳门各大高校培养众多优秀人才，根据特区政府教育及青年发展局数据，澳门高校 2025/2026 学年的学生人数约 6.7 万人^⑮，其中研究生学生比例约 40%。但相比香港针对高校毕业生的留港/回港就业的专门工作签证制度，澳门支持毕业生留澳的专项政策不足，多数优秀毕业生因本地发展机会不足难以留澳发展，特别是外地生源学生毕业后极少有留澳机会。如何吸引和留住澳门高校优秀毕业生服务支撑四大产业发展是亟待解决的问题。

7. 居留许可续签要求严格，人才获得永久性居民身份难度较高。根据澳门相关法律规定，对于高端人才计划和优秀人才计划，虽然居留许可的维持与续期不以在澳门通常居住为判定条件，但申请人若要取得澳门永久性居民身份，必须满足每年在澳门居留不少于 183 天，并且需要在澳门通常居住连续满 7 年以上，方可提出申请；对于高级专业人才计划，在居留许可的维持和续期方面要求更为严格，申请人必须保证每年在澳门居留不少于 183 天，以此确保其有充足时间全身心投入工作，若想申请成为澳门永久性居民，同样需要在澳门通常居住连续 7 年以上。

五、合作区打造澳门人才“蓄水池”的优势和障碍

（一）打造澳门人才“蓄水池”的优势条件

一是具有干事创业的人才发展载体。目前合作区已布局中医药广东省实验室、广东省智能科学与技术研究院等省级重大创新平台，引进澳门 4 所国家重点实验室在合作区设立分部，博士后设站单位 36 家，具备承接海外高端人才的科研平台。二是“四新”产业蓬勃发展。2025 年期末经营主体 53378 户，“四新”产业（科技研发与高端制造、中医药等澳门品牌工业、文旅会展商贸、现代金融）增加值 330 亿元左右^⑥，能为高端人才提供良好的工作平台、广阔产业空间。三是具有竞争力的人才引进政策。合作区具有趋同于澳门的税负环境（企业和个人所得税“双 15%”政策），在特殊人才奖励、人才创新创业扶持、人才生活补贴等方面提供支持，对科研机构主动引才、企业柔性引才给予补贴。四是琴澳无缝衔接的生活工作环境。“澳门新街坊”项目为澳门居民提供约 4000 套住房，澳资企业可以远程办理商事登记和涉税业务，琴澳拥有畅顺便利的通关环境和人才签证政策，叠加两地具有竞争力的税率、制度、环境等优势，为促进境内外人才集聚创造了绝佳条件。

（二）澳琴协同引人才的阻碍和问题

1. 澳琴引才工作缺乏联动机制。一是缺乏审批联动机制，澳门人才引进的审批认定由人才发展委员会负责，合作区高层次人才认定由经济发展局牵头组织，两地之间缺乏审批合作机制、人才互认、人才推荐机制。二是社会保障体系未完全对接，澳琴在养老、医疗、工伤等社保项目的缴费标准和待遇计算方式上差异较大，住房保障和公积金政策为两套体系，影响引进人才的跨境居住和工作。三是行政服务流程未完全对接，包括身份认证相关服务受限、电子政务系统不互通等问题，降低居民跨境业务的办理效率。

2. 引才制度尚未实现有效衔接。一是关联权益机制有待探索，受限于《澳门基本法》对澳门居民的认定，合作区引进的高层次人才享受澳门居民权益目前尚未理顺机制。二是合作区高层次人才转化为澳门居民的路径有待研究，对于合作区引进的高层次人才，若要转化为澳门居民仍需自主申请且需满足各项条件，缺乏两地人才推荐机制和绿色通道。三是琴澳通常居住认定的衔接机制有待探索，根据澳门《社会保障制度》，申请社会保障制度登记的澳门居民应当在提出申请前 12 个月中至少有 183 日身处澳门，对于部分在合作区澳资企业或其他关联企业工作的人才，亟需探索两地通常居住认定的衔接机制。

六、研究结论与对策建议

本文从跨境协同治理视角出发，结合新制度经济学、空间经济学、推拉理论及协同治理理论，系统剖析了澳门人才招引的内在逻辑与现实困境。研究表明，尽管澳门已步入人才制度创新的新阶段，但在

实践中仍面临严重的制度性交易成本、劳工保护主义倾向以及审批门槛过高等摩擦，导致高端要素流动受阻。作为“核心-边缘”结构下的重要支撑，横琴粤澳深度合作区凭借空间载体与政策外溢优势，成为破解人才要素流动壁垒、打造“人才蓄水池”的关键物理空间与制度缓冲区。本文在琴澳人才引进历史演进、比较优势及协同阻碍的深度剖析基础上，为后续探索一体化人才招引机制重构提出以下对策建议：

（一）建立澳琴联动机制，发挥合作区人才蓄水池效能

1. **建立澳琴协同引才机制。**一是成立澳琴人才工作专班，由澳门人才发展委员会与合作区相关职能部门共同组建，构建常态化沟通协调机制，定期召开人才工作推进会议。二是将在合作区执委会任职的澳方官员，纳入人才发展委员会成员体系，在澳门引才政策的制定过程中，充分吸纳其专业意见与建议。三是建立两地人才政策评估机制，对人才引进政策的类别、标准和配额进行动态优化与精准调整，确保政策始终契合澳琴两地人才发展战略和实际需求。

2. **完善人才推荐和互认机制。**一是争取在澳门人才引进计划配额中每年预留一定比例给予合作区工作的人才，支持合作区将符合条件的人才推荐给澳门人才发展委员会。二是探索合作区高层次人才获得澳门居民身份的“绿色通道”，经合作区认定的高层次人才在合作区连续工作 3 年以上后，可由合作区执委会择优推荐给澳门人才发展委员会，直接进入澳门人才引进审核及建议委员会评审资格名单。

3. **推动澳琴社会公共服务与保障体系衔接。**一是持续完善两地社保协同平台，研究“粤澳社保一窗通”适用范围拓展至澳门引进人才群体等。二是推动高层次人才在两地享受趋同的医疗保障服务，探索在合作区“澳门新街坊”卫生站等更多医疗机构向澳琴两地引进人才提供趋同澳门的免费医疗服务。三是澳琴协同为引进人才提供优质的子女教育服务，将“澳门新街坊”项目内澳人子弟学校面向的招生群体扩大到合作区高端人才子女，享有参照在澳门就读学生同等的相应福利措施。

（二）探索人才制度创新，善用“两制之利”协同引才

1. **探索向合作区释放部分“澳门居民身份”关联权益。**针对合作区认定的四类高层次人才，在合作区连续工作 3 年以上，在不违反《澳门基本法》且不影响澳门居民福利待遇的前提下，逐步向合作区释放部分“澳门居民身份”关联权益。一是共享子女教育及升学优惠，探索放宽《免费教育津贴制度》的适用范围，允许合作区高端人才子女享受澳门 15 年免费教育体系学校剩余名额、参加澳门“四校联考”或港澳台联考、减免入读澳门高校学费等权益。二是探索合作区高端人才享受澳门与其他国家和地区的免签或落地签待遇，研究补充《澳门旅行证制度》，为不符合目前申领澳门护照或旅行证的海外高端人才办理澳门护照或旅行证提供法律依据，研究符合条件的合作区高端人才获发澳门护照或旅行证。三是解决引入海外高端人才直系亲属、配偶、子女随同来澳琴的相关长期权益，研究适度放宽并调整对国际人才直系亲属工作、出入境相关规定，增加引才及留才吸引力。

2. **探索放宽澳门对于通常居住的认定。**一是研究探索放宽《人才引进法律制度》对高级专业人才每年在澳门通常居住时长 183 天的限制，探索将高级专业人才在合作区居住及工作视同为在澳门，纳入居

留许可的维持和续期考核因素。二是探索通常居住的其他认定方式，除时间要求外，参考香港《入境条例》第 2（6）条规定，探索有通常居住场所、受雇在澳公司等对于通常居住的认定标准。三是探索放宽对引进的人才享受社会保障、中央公积金需满足在澳至少居住 183 日的条件，补充完善澳门《社会保障制度》、《非强制性中央公积金制度》中对于因特殊情况不在澳门期间视同在澳的特殊情况。

3. 探索高端人才在澳琴之间的通关便利政策。一是争取将澳琴两地高端人才纳入横琴口岸“常旅客计划”试点名单，提供“常旅客”通关便利安排。二是探索在澳门居住的外籍高层次人才往来澳琴的便利通关措施，在安全可控的前提下试点探索外籍高层次人才无感通关模式。

（三）打造人才干事创业平台，提升对国际人才吸引力

1. 联合打造科创产业平台。一是澳琴共建国家级实验室，支持澳门国家重点实验室合作区分部建设，引进国内外顶尖科研院所设立重大创新平台，打造具有国际吸引力的创新载体。二是布局建设新型研发机构，支持澳大研究院、澳科大研究院发展。三是聚焦“四新”产业领域，重点引培跨国公司地区总部、头部企业、独角兽企业，为人才提供干事创业的平台载体。

2. 支持国际人才创新创业。一是建设海外人才离岸创新创业基地，做实澳门大学、澳门科技大学、横琴澳门青年创业谷、中葡青年创新创业基地等合作基地。二是发挥合作区产业投资基金引导作用，探索设立人才专项基金，重点支持琴澳协同引才项目和澳门青年创业项目，吸引社会资本加大对高层次人才创业项目投资。

3. 精准招引海外高端人才。一是重点引进全球产业领军人才，对担任过世界 500 强、中国 200 强企业总部高级管理人员以及全球独角兽、全球瞪羚企业创始人来琴澳创办企业。二是支持留学人员来合作区创业，更大力度推动澳门高校外地优才留澳政策落地，借助合作区产业、政策优势，提供多元化创业就业机会，为澳门经济适度多元发展注入新活力。

【注释】

①截至 2025 年 11 月底，香港各项输入人才计划共收到接近 57 万宗申请，其中近 40 万宗已获批，约 26 万人才已经携同家人抵港。

②「居留许可」的续期或维持，取决于个案是否符合第 16/2021 号法律和第 38/2021 号行政法规所规定的要件、前提或条件，特别是有没有在澳门「通常居住」，即自「居留许可」生效日起计的每一周年里，利害关系人是否以本澳为生活中心，并在澳居留不少于 183 天，且每次离澳连续不超过半年。

③数据来源：澳门特别行政区人才发展委员会 <https://www.cdqq.gov.mo/download/287/downloadtrp2024/29656/>

④数据来源：澳门特别行政区人才发展委员会 <https://www.cdqq.gov.mo/download/287/downloadtrp2024/30152/>

⑤澳门企业和个人最高税率仅为 12%，香港企业和个人最高分别为 16.5% 和 17%，新加坡企业和个人最高分别为 17% 和 22%。

⑥包括马来西亚、马尔代夫、多米尼克、格林纳达、纳米比亚、佛得角、马里、塞舌尔、萨摩亚、乌拉圭、亚美尼亚、白俄罗斯、帕劳、乌兹别克斯坦。

⑦数据来源：澳门特别行政区政府统计暨普查局，《2026Q1 就业调查》。

⑧数据来源：澳门特别行政区人才发展委员会，《2020-2022 年澳门金融业未来人才需求调研》。

⑨数据来源：澳门特别行政区政府统计暨普查局

https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/deb7e332-7a04-460e-b5f2-d36f8a410ebc/C_DEM_FR_2025_Q4.aspx

⑩数据来源：澳门特别行政区人才发展委员会 <https://www.cdqq.gov.mo/>

⑪数据来源：香港特区政府劳工及福利局 <https://www.guandian.cn/article/20260128/540297.html>

⑫《人才发展委员会》（第 20/2023 号行政法规）第十一条，第十四条。专责小组由最多七名的奇数成员组成，可包括委员会成员、专业团体或学术机构代表、在相关领域公认杰出的人士，以及公共部门及实体代表。专责小组的决议取决于出席成员以记名方式表决多数票。

⑬《人才发展委员会》（第 20/2023 号行政法规）第四条。一、委员会由下列成员组成：行政长官；社会文化司司长；行政长官办公室主任；社会文化司司长办公室主任；政策研究和区域发展局代表；澳门基金会代表；经济及科技发展局代表；劳工事务局代表；澳门贸易投资促进局代表；澳门金融管理局代表；科学技术发展基金代表；教育及青年发展局代表；卫生局代表；药物监督管理局代表；澳门大学代表；澳门理工大学代表；澳门旅游学院代表；在相关领域公认杰出的人士及专业人士，但人数最多二十五名。

⑭修改《人才发展委员会》（第 33/2024 号行政法规）。专责小组协调员可根据需要邀请澳门特别行政区或外地其他公共或私人实体的代表，尤其是专业团体或学术机构的代表，以及对讨论事宜具相关知识或经验的人士列席专责小组会议但该等人士无表决权。

⑮数据来源：澳门特别行政区政府统计暨普查局

https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/b3a64684-b646-46aa-86e3-a2839bbd4996/C_MN_PUB_2026_Y.aspx

⑯数据来源：横琴粤澳深度合作区统计局 <https://www.hengqin.gov.cn/stats/>

【参考文献】

- [1]COASE R H. The nature of the firm[J]. *Economica*, 1937, 4(16): 386-405.
- [2]殷知行.新质生产力视角下的横琴深合区制度型开放：内涵特征、逻辑演变与路径选择[C]//新兴经济体研究会,中国国际文化交流中心,广东工业大学.新质生产力与新兴经济体发展论文集（下）.澳门城市大学葡语国家研究院,2025:201-208.
- [3]魏晓雨,姜胜华.澳门出版业国际传播优势及其定位——基于横琴粤澳深度合作区的协同赋能视角[J].中国出版,2025,(22):34-39.
- [4]赵若溪,李兵.中国与葡语国家商贸合作服务平台在全球治理中的作用：以复合相互依赖为视角[J].中外交流研究(中英文),2026,2(02):87-99.
- [5]KRUGMAN P. Increasing returns and economic geography[J]. *Journal of Political Economy*, 1991, 99(3): 483-499.
- [6]关成华.横琴粤澳深度合作区发展逻辑与方向[J].人民论坛·学术前沿,2025,(04):44-54.
- [7]秦婧,翁涪源,程明远.澳门—珠海极点会展产业协同布局研究[J].城市观察,2024,(05):15-28+159-160.
- [8]李福映,方煜.跨境合作区的尺度重构与空间响应——以横琴为例[J].规划师,2024,40(06):46-52.
- [9]LEE E S. A theory of migration[J]. *Demography*, 1966, 3(1): 47-57.
- [10]丁立强,赵亚杰,林傅朗.澳门跨境电商物流优化路径[J].中国外资,2024,(05):68-72.
- [11]叶嘉烯,盘颖,宋欣怡.粤港澳大湾区人才链支撑产业链融合创新评价研究[J].科技管理研究,2025,45(14):78-90.
- [12]方煜,白晶,李林晴,等.以多元人群融合推动粤澳深度合作路径探讨——以横琴为例[J].城市规划学刊,2022,(S1):48-54.
- [13]孙澍,陈刚,戚伟,等.珠海环澳门地区人口集聚时空演化及驱动机制[J].热带地理,2026,46(04):749-762.
- [14]ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4): 543-571.
- [15]武航宇,陈捷,王俊博,等.“澳门+横琴”模式的制度创新与发展定位[J].福建金融,2025,(10):63-73.
- [16]徐敬博,吴岚昕,刘家琪.粤澳中医药科技产业合作的路径和实践成效——以粤澳合作中医药科技产业园为例[J].科技创新发展战略研究,2026,10(01):71-79.
- [17]刘艳,谢卫红.区域合作视角下澳门高端制造业的发展路径[J].科技和产业,2024,24(23):27-33.