

粵港澳大灣區專業人才職業資格准入 “負面清單”研究*

張光南 譚穎

[提 要] 粵港澳區域合作正處於從貿易一體化向要素一體化過渡的階段, 跨境專業人才便利流動成為當前亟需破解的難題。《CEPA 服務貿易協議》在“自然人流動”方面採用“正面清單”的管理模式, 開放程度落後於以“負面清單”模式的“商業存在”, 導致港澳服務貿易提供者在執業資格准入、執業範圍界定和從業便利化等多方面都存在對接障礙。因此, 建議在粵港澳大灣區內探索專業人才職業資格准入“負面清單”, 創新港澳和內地的人才流通機制, 便利港澳專業人才在粵港澳大灣區跨境流動, 提高《CEPA 服務貿易協議》的實施效果, 為區域與國際人才合作積累經驗。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 負面清單 專業人才職業資格准入

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2021) 04 - 0047 - 08

在經濟全球化背景下, “負面清單”管理模式已成為貿易自由化、投資便利化的全球趨勢。隨着粵港澳大灣區建設的加速推進, 區域經濟一體化的形式已經從自由貿易區開始向要素一體化方向升級, 實現勞動等要素自由流動是區域深度合作的內在需求。因此, 在國家“雙循環”新發展格局下, 基於《內地與港澳關於建立更緊密經貿關係的安排》(以下簡稱“CEPA”), 探索實施粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”, 對於促進港澳專業人才融入國內大循環、提升粵港澳大灣區市場一體化水平具有重要意義。

一、CEPA 服務貿易協議的發展現狀

在 CEPA 框架下, 內地與港澳已在服務貿易領域實施“負面清單”管理模式, 並將“負面清單”管理模式向多領域拓展。2015 年內地與港澳先後簽署了《內地與香港 CEPA 服務貿易協議》和《內地與澳門 CEPA 服務貿易協議》, 該協議是首個內地全境以准入前國民待遇加負面清單方式全面開

* 本文係教育部人文社會科學研究項目“粵港澳大灣區協同創新能力提升研究: 基於創新主體互動和創新要素流動的雙重視角”(項目號: 20YJC790123)、教育部人文社會科學重點研究基地重大項目“內地與港澳服務貿易自由化‘負面清單’升級版研究”(項目號: 16JJDGAT006)的階段性成果。

放服務貿易領域的自由貿易協議。^①通過“負面清單”的管理模式進一步提升了內地與港澳的市場開放程度。在服務貿易實施“負面清單”管理模式的基礎上,內地與港澳於2017年又簽訂了《CEPA 投資協議》和《CEPA 經濟技術合作協議》。其中,《CEPA 投資協議》是繼《CEPA 服務貿易協議》之後,內地在市場准入方面再次單獨對港澳採用“負面清單”開放方式,這也是內地首次以“負面清單”方式對外簽署的投資協議。^②

雖然,粵港澳大灣區的市場開放水平不斷提升,但是,關於港澳專業人才的管理模式仍然有待優化。CEPA 通過“負面清單”的管理模式逐步減少了內地與港澳在服務貿易合作方面的制度性障礙。然而,當前服務貿易“負面清單”保留的限制性措施主要針對於商業存在,專業人才跨境服務開放措施仍採用“正面清單”的管理模式,缺乏針對自然人流動的“負面清單”。跨境服務貿易中服務提供者是專業人才,內地同港澳服務貿易合作的效果歸根到底要依賴於兩地專業人才合作。內地與港澳專業人才流動存在雙重差異:一方面,存在專業人才教育體系,職業資格認證等方面的差異,另一方面,服務貿易方面商業存在與自然人流動管理模式存在差異。儘管 CEPA 協議第 15 條提出了“專業人員資格的相互承認”,但在現行的《CEPA 服務貿易協議》中沒有建立與商業存在相對應的專業人才的保留性限制措施,導致港澳服務貿易提供者在執業資格准入、執業範圍界定和從業便利化等多方面都遇到了有形和無形的限制。

粵港澳三地在專業人才的管理模式方面進行了一定的探索,然而只針對特定行業的局部人才開放政策無法從根本上解決粵港澳專業人才跨境便利流動的問題。例如,2019年11月粵港澳大灣區建設領導小組會議推出16條惠港措施中第9條明確提出“進一步擴大建築業專業人士資格互認範圍,新措施將延續已到期專業資格,以及讓具有香港專業學會會員資格的香港建築師、結構工程師與內地相應協會(學會)會員開展資格互認工作。”^③深圳前海自貿區2019年12月出台《關於以全要素人才服務 加快前海人才集聚發展的若干措施》中提出將率先建立港澳專業人士執業“深港通”機制,允許港澳專業人士經備案後,在前海直接提供服務。^④2020年8月全國人大常委會授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作。^⑤現階段的粵港澳三地專業人才政策還局限在特定行業,人才資格覆蓋的範圍仍然有限,政策落實方面港澳服務提供者也還面臨着“大門開,小門不開”、“玻璃門、彈簧門”的問題。專業人才執業資格准入方面的體制機制障礙,阻礙了港澳專業人才融入國內大循環發展,難以實現資源優化配置,限制了《CEPA 服務貿易協議》的實施效果。

二、區域一體化視角下人才跨境流動的發展趨勢

粵港澳區域合作正處於從貿易一體化向要素一體化過渡的階段,專業人員成為市場要素流動和區域發展的重要構成,在此階段探討人才的跨境便利流動顯得特別重要。破解區域間要素流動壁壘是區域經濟一體化的核心內容,特別是在要素一體化階段^⑥。根據區域一體化理論,要素一體化階段的主要的組織形式是共同市場,其典型特徵是在商品自由流動的基礎上,區域內消除了生產要素流動的限制,允許勞動、資本等生產要素在區域的成員國之間自由流動。從粵港澳大灣區發展實際情況來看,在 CEPA 協議框架下,粵港澳經貿合作的深度和廣度已經遠遠超過了自由貿易區的水平,涉及投資、勞動、金融和技術等諸多領域,勞動力自由流動成為關注的重點。^⑦

已有的文獻從理論研究和政策實踐角度對要素一體化發展階段下人才跨境便利流動進行了分析。在理論研究方面,經濟學、社會學和人口學的許多學者從“劉易斯二元經濟模型”、勞動力市場

分層理論、勞動遷移經濟學、移民網絡等視角分析了國際人口遷移。^⑧謝春紅和陸模興基於馬斯洛“人的需求層次”理論分析了香港專業人士在深圳發展的境遇問題。^⑨

從發展實踐來看,服務貿易發展與專業人才跨境流動密切相關,促進服務的提供者(勞動力)便利流動成為服務貿易談判的重點。世界貿易組織(WTO)在1993年編制的《服務貿易總協定》(GATS)中將服務貿易劃分“跨境交付”、“境外消費”、“商業存在”和“自然人流動”四大類。^⑩其中,“自然人流動”是指一成員方的服務提供者以自然人的身份進入另一成員方的領土內提供服務的方式,可以看出“自然人流動”和勞動力跨境流動緊密相關。在服務貿易的四大類中,各國對“跨境交付”和“境外消費”的開放程度很高,但是對“商業存在”和“自然人流動”的開放程度相對較低,通常在服務貿易協定的減讓表中會對自然人流動做出各種限制,常見的限制有資格認證條件或允許服務證許可要求。齊俊妍和高明基於OECD-STRI數據庫發現,我國對服務行業的限制以“商業存在”方式為主,對專業服務(會計、工程、法律)行業“自然人流動”領域限制是重點,而且和美國在服務貿易領域的開放相比,我國在會計、法律、銀行、保險行業的市場准入限制程度較大。^⑪因此,消除在“自然人流動”領域的各種限制,促進專業人才便利流動是進一步擴大服務貿易的主要措施。

針對“自然人流動”的各種約束限制,在區域一體化進展中通常採用了相互認可的方式進行解決,其中最典型、發展最成熟的就是歐盟成員國之間形成的職業資格互認制度^⑫。《服務貿易總協定》(GATS)的第7條承認中明確了WTO成員國對“服務提供者在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書得予以認許。”^⑬通過職業資格互認,貿易雙方可以降低跨境人才流動的交易成本,以服務貿易提供者便利流動的視角推動服務貿易深化。

除了資格互認的方式外,各國在服務貿易、投資等諸多領域開始探索實施“負面清單”的管理模式以擴大開放程度。“負面清單”管理模式體現的是“法無授權即禁止,法無禁止即可為”的思路,類似於“黑名單”制度,政府將針對外資與國民待遇、最惠國待遇不符的管理措施或業績要求、高管要求等方面的管理限制措施均以清單方式列明。^⑭“負面清單”管理模式相對於以往的“正面清單”管理模式而言,能夠顯著的提高市場開放的透明度。當前,“負面清單”管理模式已經逐漸成為國際投資規則發展的新趨勢,其中最典型的是《北美自由貿易協議》(NAFTA)完全使用“負面清單”管理模式。我國在投資領域也採用的“負面清單”的管理模式,通過《外商投資准入特別管理措施(負面清單)》對外商投資進行管理。在服務貿易領域,2015年的《CEPA服務貿易協議》首個內地全境以准入前國民待遇加負面清單方式全面開放服務貿易領域的自由貿易協議。^⑮其中,“商業存在”是負面清單的方式,而“自然人流動”部分仍然採用的正面清單的管理模式。

正面清單與負面清單疊加的方式也導致了在“商業存在”和“自然人流動”在開放程度方面存在着顯著的差異,港澳專業人才的跨境服務會滯後於“商業存在”的發展。例如,在《CEPA服務貿易協議》中關於跨境服務開放措施中的法律服務,要求“香港永久性居民中的中國公民按照《國家司法考試實施辦法》參加內地統一司法考試,取得內地法律職業資格”。^⑯這就意味着在香港取得律師從業資格的律師進入內地執業仍需要需要先取得內地的法律職業資格,關於自然人的市場准入限制提高了人才跨境流動的門檻。我國在服務貿易領域對“自然人流動”還存在諸多限制,粵港澳的制度獨特性決定了在人才跨境流動方面需要更大程度的制度創新。

三、國際實踐中人才跨境便利流動的主要措施

隨着經濟全球化和區域一體化的推進,區域間開始以專業資格互認的方式促進自然人的跨區

域流動,其中,歐盟成員國之間的職業資格互認制度發展最為成熟,成為其他國家借鑒的樣板。

(一) 歐盟在便利人才跨境流動方面的主要措施

歐盟成立以來通過制定法律保障勞動者國民待遇、統一資格標準等多種措施促進人才的跨境流動。歐盟通過立法的形式確保了歐盟成員國間勞動力無差別待遇,保障了人才跨境就業的福利待遇。歐盟成員國於 2009 年 12 月 1 日生效的《里斯本條約》,通過法律形式確認了歐盟和歐盟成員國國民雙重屬性,規定歐盟成員國勞動者自由流動的權利,任何成員國公民可以在歐盟範圍內自由地遷徙和工作,不受國別歧視待遇,成員國間承認高等教育的學歷認證和專業人員的職業資格。針對非本國居民的職業資質審查方面,歐盟規定成員國不得對臨時勞動者進行除涉及醫療和安全事務外的資質審查,對無固定期限或長期勞動合同的長時勞動者可以根據專業不同進行資質審查,但成員國只能審查學歷水平,不能就專業內容設立資質門檻。^①

此外,為了解決歐盟成員國教育體系和職業資格認證標準方面的差異,歐盟在 2008 年制定了統一的 EQF(European Qualifications Framework) 框架。^②由於各國教育和培訓體系存在差異性,跨境人才在他國的勞動力市場上就業時會面臨資格認證的問題,當勞動者在本國獲取的勞動力技能無法在他國得到認可必將限制其勞動力流動。EQF 框架通過建立標準的等級評定體系,將不同國家的學歷和職業資格轉換成統一標準,從而對各級各類教育和培訓進行評估,改善各國對他國勞動力教育水平和職業能力認證難的問題。EQF 框架從知識、技能和能力三個維度將資格劃分為 8 個級別,等級越高代表資格越高。^③例如,等級 1 對應於初等教育,等級 8 為接受博士教育等最高層次的專業教育或培訓。通過這種“資格互認”與“共同標準”的方式支持學習者和專業人才的跨境流動,並促進整個歐洲的終身學習和職業發展。

自從 2008 年 EQF 框架實施以來,已有 39 個國家或地區建立了涵蓋各級各類資格的綜合性 EQF 框架體系,提高了各國資格體系之間的透明度、兼容性和可比性。^④通過 EQF 框架,不同國家、行業、教育體系、學習路徑的資格體系變得更加透明並且可以互相轉換,從而實現對接,掃清障礙,最終能夠幫助學習者和勞動者在這些相異的國家、行業、教育體系和學習路徑之間自由流動。

(二) 服務貿易協定在便利人才跨境流動方面的主要措施

隨着服務貿易的發展,各國間簽訂的區域貿易協定會對職業資格互認內容做出具體的規定。例如,1995 年 5 月,加拿大、美國和墨西哥有關團體簽署《基於推動 NAFTA 人員流動原則的加拿大、美國、墨西哥管轄之註冊/特許工程師互認協定》,該協定指出,獲得 NAFTA 成員轄區內認可的教育、經驗和考試標準,可以獲得開業工程師短期或者永久執照。該協議適用於墨西哥、加拿大全境及美國得克薩斯州。^⑤2000 年 8 月 18 日,新加坡和新西蘭兩國政府簽署了《新加坡—新西蘭更緊密經濟夥伴協議》,其中協議的第 22 條提出,為了減少兩國專業人才職業資格准入障礙,促進雙方服務貿易的順利開展,締約雙方確定了有關專業人才職業資格互認的領域。2002 年 1 月 13 日,新加坡和日本政府簽署了《新加坡和日本經濟合作協定》,其中第 93 條對職業資格互認進行了相關規定,為了互認規則能夠有效地執行,協定還特別提出建立負責職業資格認證的聯合委員會。職業資格認證聯合委員會的職能包括審查職業資格互認的實施情況以及繼續深入探討進行職業資格互認的領域以及方式。

由於專業人才種類繁多,各國在服務貿易往來中逐漸細化對於各類專業的資格互認的標準,以專業協會為代表的第三方機構成為職業資格互認標準確立的主體。《北美自由貿易協議》(NAFTA)中明確,成員應該鼓勵相關的專業團體設立專業服務提供者認證和授權的相互可接受的

規格和標準,共同對自由貿易委員會達成互認的協議,並鼓勵相關國家的專業團體成立三方工作小組,就保險精算師、會計師、農藝師、建築師、牙醫、工程師、護士、藥劑師、心理學家、獸醫等專業的資格開展互認談判。^②

四、粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的實施意義與實施路徑

(一)粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的實施意義

在“一國兩制”和“三個獨立關稅區”的獨特背景下,粵港澳大灣區區域合作既有別於國際層面的跨國區域一體化,也不同于一般國內省際間區域一體化。^③粵港澳大灣區的人才合作更強調規則對接和制度創新。值得注意的是,考慮到政策實踐上,CEPA 文本內容主要以內地對港澳單向開放為主,^④因此,本文研究主要分析內地對港澳的開放,在專業人才流動方面聚焦內地對港澳專業人才資格准入“負面清單”的研究。

當前《CEPA 服務貿易協議》實施中存在的突出問題是“商業存在”與“自然人流動”開放的不一致性,對港澳專業人才仍採用“正面清單”管理模式,專業人才進入內地市場服務還存在諸多障礙。《CEPA 服務貿易協議》中“商業存在”是採用負面清單的方式,港澳人士在內地設立商業機構門檻相對較低。而“自然人流動”部分還仍然採用的正面清單的管理模式,管理模式與開放程度的不一致性導致港澳服務提供者在進入內地提供服務上會遇到諸多障礙。例如,根據“商業存在”的相關規定,港澳人士可以在內地設立會計師事務所,但是,港澳會計專業人士在內地執業在執業資質、執業範圍等諸多方面有具體限制。這導致在內地從業的港澳專業人士相對較少,在內地也無法享受到港澳優質的專業服務。

港澳專業人才職業資格准入“負面清單”是適應粵港澳經濟發展、人員便利往來的客觀要求,是粵港澳大灣區全面深化改革、構建開放型經濟新體制的重要舉措。境外專業人才職業資格准入“負面清單”的具體內涵是在 CEPA 框架下,設立與《CEPA 服務貿易協議》相匹配的港澳專業人才職業資格准入“負面清單”,消除服務貿易合作上人才流動的相關障礙。推行 CEPA“負面清單”的全面實施具有多方面的重大意義。

第一,深化三地合作需求,促進市場深度融合。隨着粵港澳大灣區建設推進,粵港澳三地合作需求將從基本實現服務貿易自由化上升為全面實現服務貿易自由化,從商業存在領域的開放擴展到專業人才的開放。實施境外專業人才職業資格准入“負面清單”是區域深度合作和粵港澳大灣區經濟發展的內在要求。當前階段粵港澳大灣區建設更強調以規則對接和制度創新,需要破解“一國兩制”下三個獨立關稅區之間的經貿制度約束和體制機制障礙,促進要素便捷流通。通過實施境外專業人才職業資格准入“負面清單”,有利於促進人才的便利流動,提升市場一體化水平。

第二,助力國家重大戰略,推動體制機制創新。《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》中“逐步提升市場一體化水平”是合作重點領域之一,要求“促進要素便捷流動,提高通關便利化水平,促進人員、貨物往來便利化”。通過實施境外專業人才職業資格准入“負面清單”,“有利於為港澳專業人才到粵發展提供更多機遇”,破除大灣區在標準對接和資格互認方面的體制機制障礙。自由貿易區戰略明確要求“擴大對外開放,提升貿易便利化水平,形成面向全球的高標準自由貿易區網絡”。粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的實施有利於提升市場的開放程度,促進服務貿易便利化,為我國服務貿易發展積累經驗。

(二)粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的編制原則

粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”在編制上需要遵循高度開放、國際標準、國家實際、優勢互補、逐步推進、底線思維六大原則。⁵⁵

第一,高度開放是指參考內地與港澳《CEPA 服務貿易協議》等一系列協議文本,使專業人才職業資格准入“負面清單”達到國內範圍最開放的人才職業資格互認水平。開放程度要超過《內地與香港/澳門 CEPA 服務貿易協議》、《自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施(負面清單)(2017年版)》、《(上海)自由貿易試驗區金融服務業對外開放負面清單指引(2017年版)》等文件中關於自由人流動相關規定的開放程度。第二,國際標準是指為使粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”符合國際規範,並與 CEPA 的銜接,採用國際規範的部門分類和行業代碼標準。第三,國家實際是指結合國家和地區發展的需要,優先開放重點產業的急需人才。結合《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,優先開放主導產業,優化內部流程,加快人才引進速度。同時兼顧新興產業,編寫相關內容,加速優化高端人才結構,提高人才服務水平。第四,優勢互補是指根據內地與港澳雙方產業的優勢互補進一步降低港澳專業人才的進入門檻,推動服務業深度合作。第五,逐步推進是指充分考慮市場接受能力和風險,逐步減少限制,分期執行目標,編制不同開放程度的負面清單。第六,底線思維是指在保證國家安全和社會安全等底線的前提下,編制人才准入負面清單。根據世界各國人才互認協定和我國的實際需要,研究制定專業人才職業資格准入的底線,推動大灣區區域內的經濟合作和繁榮穩定。例如,對於關係到國家安全的產業、產品或技術,關係到國家金融安全或具有公共服務性質的部門,影響國家基礎的行業或具有戰略意義的產業謹慎開放。

(三)粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的實施路徑

專業人才職業資格准入“負面清單”在具體實施過程中遵循由點帶面、先試再行、階段推動、循序漸進的思路,從專業人才職業資格准入“負面清單”的實施區域和開放領域兩方面,逐步推進負面清單政策的實施。

一是針對專業人才職業資格准入“負面清單”的實施區域,可以採用由點帶面、先試行的操作方法。可以在粵港澳大灣區或者是粵港澳大灣區內的三個自貿區作為試點,率先推行專業人才職業資格准入“負面清單”的管理模式。試點地區根據真實情況反饋試點中收穫的成果和吸取的教訓,修正完善後形成可複製、可推廣的“負面清單”管理模式後向全國範圍推廣。在最終的“負面清單”推行前,要注意分析境外不同地區經濟發展差異、相應政府配套措施完備程度、區域特色差異等問題來進行“負面清單”的推廣。

二是針對專業人才職業資格准入“負面清單”的開放領域,可以根據先部分、再整體的原則,採用階段推動、循序漸進的開放方法,穩妥前進,分步進行。在實施上需要根據發展的不同階段因時制宜地採取不同開放程度的“負面清單”。根據粵港澳大灣區的發展實際需要,在人才職業資格准入開放過程中,要充分注意境外專業人才職業資格准入已開放領域出現的問題和阻礙,為下一步預開放領域做足社會調研,以決定預開放領域是否要開放。首先實施開放領域最小、開放程度最低的專業人才“負面清單”。其次再根據人才需求、產業基礎差異,經濟發展狀況,法律法規制度,政府配套設施等實際情況從最低開放限度的領域,逐步擴大到整體開放領域。根據每一步專業人才職業資格准入“負面清單”政策實施具體效果,確定下一步負面清單的開放領域和開放程度,動態調整、循序漸進的推行“負面清單”政策。在總體上要把握住“負面清單”制定過程中不斷趨於開放性,在過程中把握住“負面清單”具體實施的步驟性。

三是將專業人才職業資格准入“負面清單”的實施區域和開放領域疊加組合,創新“負面清單”

實施模式。考慮實施區域的基礎條件設定實施不同類別或不同程度的“負面清單”。例如，廣東省三大自貿區也是全國人才管理改革試驗區，並且已經有實施服務貿易和投資“負面清單”的基礎，可以考慮在自貿區試點實施較高開放程度的“負面清單”。

五、粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的配套措施

粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”的順利實施還需要相關制度創新、政府職能、社會保障等配套政策保障，因此，需要在法律法規、審批體制、監管機制、社保體系四方面，建立健全和粵港澳專業人才職業資格准入“負面清單”相適應的配套措施。

第一，完善與粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”相應的法律法規體系。推行專業人才職業資格准入“負面清單”管理模式，需要完善與之相適應的法律法規體系。在擴大開放引才的同時需要進一步完善人才“負面清單”管理相關的法律法規體系，形成公開、透明、可預期的人才准入法治環境。借鑒歐盟在跨境人才管理方面的經驗，以法律形式賦予港澳專業人才准入前的國民待遇。規定港澳人才與內地人才在進入人才市場時能夠享有同樣的權利，保證港澳專業人才基本的工資薪金、晉升通道、社會福利與保障不能低於本地人才的水平；同等的工作條件下，給予港澳專業人才入職、履職、解職和復職方面與本地人才同等待遇，充分尊重港澳專業人才的工作經驗和專業素養，盡可能消除境外人才在國內勞動力市場流動的障礙。

第二，完善與粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”相適應的政府審批制度。優化港澳專業人才准入資格的審批流程，提高審批效率。在粵港澳大灣區內依託互聯網信息技術整合公安、海關、稅務、醫療、教育等多部門的信息資源，實現系統跨層級互通，搭建“互聯網+政務服務”的申請服務體系，進一步減少審批制證流轉環節，實現“跨境辦理、異地審批、統一管理”。對在粵港澳大灣區重點支持的行業和領域工作的港澳專業人才，建立快速審批辦理通道。制定更加符合國際慣例的審批標準，借鑒國際通行的計點積分制，在准入資格審批時對受教育程度、年齡、工作經驗等因素進行綜合考量，用統一規範的標準選取人才。

第三，建立健全與粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”相適應的監管機制。一方面，完善國家安全審查機制。以《中華人民共和國國家安全法》和粵港澳大灣區專業人才職業資格准入“負面清單”等為依據，明確人才准入涉及國家安全審查方面的監管內容和應急措施等，形成安全、高效的國家安全審查體系。另一方面，強化人才引進事前、事中和事後三階段的信息管理。事前應當在政府信息公示平台進行准入人才信息公示，提供信息查詢。事中實施港澳專業人才准入備案，落實告知性備案等舉措。事後應當由人才管理部門統籌建立港澳專業人才管理信息平台，實現與出入境、教育、科技、保險、住房、金融、工商、醫療、稅務等部門的信息互聯互通，為境外人士的後續管理和服務提供支持。發揮企業工會、行業協會等第三方機構的作用，參與港澳專業人才准入標準制定和信息管理等過程，有效提高事中事後管理效率。

第四，建立健全與專業人才職業資格准入“負面清單”相適應的社會保障服務體系。一方面，解決港澳專業人才在珠三角工作、生活的福利配套問題，梳理港澳居民在珠三角生活遇到的主要問題與障礙，儘快推出和落實港澳居民在珠三角生活的便利措施，探索粵港澳三地在基本養老、醫療保險、社會保障和住房公積金等方面的協同，針對港澳居民家屬或子女就業、教育等設置優惠和便利措施。另一方面，探索在大灣區範圍內對在珠三角的港澳專業人才實施稅收優惠安排，制定港澳專項人才方案，對於符合標準的港澳人才，給予稅收補貼，實現“港人港稅、澳人澳稅”，對到珠三角

地區就業、創業的港澳專業人才,給予不同期限的個人所得稅優惠措施,以吸引更多港澳專業人才到珠三角發展。

①⑮《〈內地與香港 CEPA 服務貿易協議〉在香港簽署》,北京:《中國日報》,2015 年 11 月 27 日。

②《簽署 CEPA 兩份升級版協議 有利澳門融入國家發展大局》,北京:《人民日報》,2017 年 12 月 18 日。

③香港特區政府新聞公報:《16 項新措施便利港人在大灣區發展》,2019 年 11 月 6 日。

④深圳市前海管理局:《關於以全要素人才服務 加快前海人才集聚發展的若干措施》,2019 年 12 月 6 日。

⑤新華社:《國務院辦公廳印發〈香港法律執業者 and 澳門執業律師在粵港澳大灣區內地九市取得內地執業資質和從事律師職業試點辦法〉》,2020 年 10 月 22 日。

⑥美國經濟學家 Balassa 在 1961 年的 Theory of Economic Integration 中根據要素流動的便利程度,可以將區域一體化的組織形式按由低到高排列劃分為貿易一體化、要素一體化、政策一體化和完全一體化四大類。

⑦蔡赤萌:《粵港澳大灣區建設:理論框架與香港角色》,澳門:《澳門理工學報》,2019 年第 1 期。

⑧駱新華:《國際人口遷移的基本理論》,武漢:《理論月刊》,2005 年第 1 期。

⑨謝春紅、陸模興:《香港專業人士在深發展的境遇——基於需要與利益的分析視角》,南昌:《青年發展論壇》,2019 年第 1 期。

⑩ World Trade Organization: *General Agreement on Trade in Services (GATS) Services Sectoral Classification List*, 1991.

⑪齊俊妍、高明:《服務貿易限制的政策評估框架及中美比較——基於 OECD-STRI 數據庫的分析》,廣州:《國際經貿探索》,2018 年第 1 期。

⑫盧敏:《職業資格相互認可:促進跨國流動就業》,

北京:《中國勞動》,2007 年第 4 期。

⑬ World Trade Organization: *A Handbook on the GATS Agreement*. Cambridge University Press, 2005.

⑭馮凱、李榮林:《負面清單視角下上海自貿區服務業開放度研究》,上海:《上海經濟研究》,2019 年第 6 期。

⑮中華人民共和國商務部:《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排(協議正文)》,2003 年 9 月。

⑯戴文騏:《淺析歐盟勞動者自由流動制度》,昆明:《法制與社會》,2013 年第 23 期。

⑰ European Commission: *The European Qualifications Framework: supporting learning, work and cross-border mobility*, 2018.

⑱⑳曾凱華:《歐盟人才流動政策對粵港澳大灣區發展的啟示》,呼和浩特:《科學管理研究》,2018 年第 3 期。

㉑㉒汪悻:《國際視野下的專業資格互認:現狀及其動向》,武漢:《高等工程教育研究》,2008 年第 3 期。

㉓陳廣漢、譚穎:《粵港澳大灣區發展的演進和趨勢》,澳門:《澳門理工學報》,2019 年第 2 期。

㉔《CEPA: 國家主體與單獨關稅區的史詩》,北京:《光明日報》,2006 年 7 月 5 日。

㉕張光南等:《粵港澳服務貿易自由化負面清單管理模式》,北京:中國社會科學出版社,2014 年。

作者簡介:張光南,中山大學粵港澳發展研究院、港澳珠江三角洲研究中心教授、博士生導師。廣州 510275;譚穎,廣東金融學院講師,博士。廣州 510521

[責任編輯 劉澤生]