

## 港澳居民在 粤港澳大湾区城市发展面临的问题及对策

陈思宇 任珺 卢威

**摘要：**随着粤港澳大湾区建设的不断推进，粤港澳大湾区服务并支持港澳更好融入国家发展大局的平台作用日益增强。各级政府纷纷出台政策，便利港澳居民在粤港澳大湾区内地城市发展，鼓励港澳青年到大湾区就业创业，促进港澳地区与内地之间的人才流动及融合发展。文章以粤港澳大湾区内地城市为研究视角，梳理了大湾区各地相关政策及研究文本，以深圳为例开展实证调查，对当前港澳居民在大湾区内地城市发展现状及问题进行探析。分析了在深发展的港澳居民社会经济属性特征及对相关政策的满意度情况，为探索完善港澳青年就业创业政策措施提供参考，也为粤港澳大湾区人才环境优化、有针对性地加强并补齐短板提供参考。

**关键词：**港澳居民；就业创业；政策；粤港澳大湾区；深圳

**中图分类号：**D632.1；F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2023）04-0104-09

《粤港澳大湾区发展规划纲要》颁布以来，粤港澳大湾区服务并支持港澳更好融入国家发展大局的平台作用日益增强。《粤港澳大湾区发展规划纲要》在提出建设人才高地方面，将创造更具吸引力的引进人才环境放到了首要位置，并致力于建设粤港澳人才合作示范区。广东省人力资源和社会保障厅2022年2月公布的数据显示，三年来在粤办理就业登记的港澳居民已达8.51万人，港澳居民在粤参加养老、失业、工伤保险累计已

达27.5万人次，社保卡持卡人数达19.54万人<sup>[1]</sup>，这说明粤港澳大湾区建设启动以来，港澳居民在大湾区内地城市就业创业的政策效力已经初步展现，大湾区成为各行业人士就业、创业、生活的良好聚居地和新空间。在建设粤港澳人才合作示范区、创业就业试验区过程中，如何推动有效市场和有为政府更好结合，进一步优化人才环境、集聚更多创新创业人才、吸引港澳青年在大湾区内地城市工作和发展，对于粤港澳大湾区建设世

基金项目：国家社科基金重大项目“‘一国两制’新形势下香港青年国家认同问题及其对策研究”（2017MZD001）；广东省哲学社会科学“双区和三大平台”专项项目“建设粤港澳大湾区背景下港澳人才的社会融合机制研究”（GD23SQSH01）；深圳人文社会科学重点研究基地“深圳市社会科学院现代化与全球城市研究中心”资助项目和深圳市高层次人才启动基金项目“深圳市国际化街区的测绘与调研”。

界重要人才中心和创新高地有着重要意义。同时，支持并服务于港澳青年到大湾区内地城市发展，不断拓展爱国爱港爱澳力量阵营，对于凝聚发展共识、增进国家认同，促进人心回归具有深远影响。

作为中国经济最活跃城市之一、全球科技创新前沿之一，深圳一直是港澳青年“北上”创业、就业的首选之地<sup>[2]</sup>。深圳市人社局数据显示，通过第一期“大湾区青年就业计划”来到大湾区内地城市就业的港澳青年中，选择深圳的比重最大<sup>[3]</sup>。本文基于深圳实证调查获取的问卷及在访谈调研基础上，具体分析在深发展的港澳居民群体特征、行业分布特征及对相关政策满意度情况，通过深度访谈梳理港澳居民在深就业创业面临的主要问题，为大湾区其他城市甚至内地更广阔区域提供参考借鉴。

## 一、便利港澳居民在内地发展的政策措施及研究评述

### （一）国家与地方政策梳理

党的十九大报告提出，要制定完善便利香港、澳门居民在内地发展的政策措施。从政策目标上看，便利港澳居民在大湾区内地城市发展，促进港澳青年在大湾区就业创业，既是培养港澳人才、引进港澳创新力量问题，又是港澳青年在内地的社会融合问题。在此目标指引下，中央和广东省

有关部门先后出台一系列有关港澳居民在内地学习、就业创业、生活的政策措施（见表1）。

在国家与广东省政策指引下，大湾区内地城市纷纷出台多项促进港澳青年在大湾区创新创业的政策措施。据粤港澳大湾区门户网站“政策库”显示，从2018年3月至2022年9月，大湾区各城市共出台支持港澳居民就业创业相关政策65部。这些政策主要集中在以下四个领域：一是港澳青年创业孵化基地建设，其中珠海、深圳、中山、东莞、江门等市均已出台基地建设的实施方案；二是重点行业的执业资格与管理，目前各地已经出台了对法律、涉税、工程建设、社会工作和导游等行业的执业管理办法；三是就业和创业的财税支持，各市和前海、横琴合作区分别出台了包括小微企业社保补贴、灵活就业社保补贴、“大湾区青年就业计划”生活补助、个人所得税补贴、一次性创业补助、创业租金补助等在内的多种税收减免和财政补贴政策；四是相关配套服务与培训，深圳、广州、中山等多地制定计划，鼓励职业技术学校和培训机构为港澳居民提供职业技能培训、支持港澳青年参与实习计划并成立港澳青年团体服务中心，助力港澳青年在本地的融合发展。

### （二）相关政策研究评述及本文研究思路

当前大湾区各内地城市对港澳居民实施的一

表1 中央和省级部门相关政策

时间	制定部门	名称	相关条款
2017年4月	中共中央、国务院	《中长期青年发展规划（2016—2025年）》	搭建港澳台青年来内地创新创业平台，支持港澳台青年在国家发展及海峡两岸暨港澳经贸融合中寻找发展机会，为港澳台青年就业创业提供便利服务。
2017年7月	国家发展改革委和粤港澳大湾区三地政府	《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》	鼓励港澳人员赴粤投资及创业就业，为港澳居民发展提供更多机遇，并为港澳居民在内地生活提供更加便利条件。
2018年12月	广东省委、省政府	《广东省中长期青年发展规划（2018—2025年）》	明确提出要建设港澳青年综合服务阵地，推动教育、医疗、就业等社会公共服务有效衔接
2021年9月	广东省人力资源和社会保障厅、广东省财政厅、国家税务总局广东省税务局、广东省人民政府港澳事务办公室	《关于支持港澳青年在粤港澳大湾区就业创业的实施意见》	提出系列意见要求完善港澳青年在大湾区就业创业支持体系和便利举措，聚焦港澳青年在大湾区宜业发展。
2022年4月	广东省人力资源和社会保障厅	《支持港澳青年在粤港澳大湾区就业创业的实施细则》	为港澳籍高校毕业生、就业创业的港澳青年和符合人才条件的港澳青年提供补贴、贷款和资助。实施“大湾区职场导师计划”，并为港澳青年提供就业创业服务

揽子优惠政策有一定的激励作用,并取得了阶段性成效,但有些政策措施在制定和实施过程中还存在一些问题。比如,扶持政策分散多个部门,发布渠道不够明晰,出台的政策细则较为复杂且缺乏有效的指引和宣传,申请程序繁琐,导致港澳居民对相关政策知晓和理解存在障碍<sup>[4]</sup>。尽管有研究者指出跨境就业创业政策对港澳青年的心理融合有着积极的作用,但政策自身的有效性和合法性评价更是港澳青年融入大湾区的影响因素<sup>[5]</sup>。此外,多项调研发现,到大湾区内地城市发展的港青其实大部分都是香港居民中的内地人,或者父辈已来内地工作和创业,或者曾有内地生活和读书的经历<sup>[6][7]</sup>,可见相关政策对激发那些没有内地经验的港澳居民到大湾区创业的内在动力还显不足。由于受限传统政策框架,执行时仍存在人文关怀和文化融合措施不足等问题<sup>[8]</sup>。另外,现有政策侧重于为港澳青年创业提供硬件平台和资金支持,然而缺乏持续的配套服务,创业机制保障的连贯性与适切性不够<sup>[9][10]</sup>。不仅如此,对港澳青创基地分级分部门规管的体制机制,也带来了资源争夺和利益博弈的问题,面临着“政策执行内卷化”的隐忧<sup>[11]</sup>。当然,政策执行效果也受一定客观因素影响。比如港澳居民传统心态就倾向于工作的稳定性,有研究显示2020年15岁至39岁香港青年创业率仅为1.28%,相较之下,深圳的创业率达到了10%<sup>[12]</sup>。

另有一些研究涉及国家、地域、城市之间人才政策比较和借鉴的综合探析。其中,陈铖、吴伟东从奖励型政策、发展型政策和保障型政策三个维度,对广州、深圳和珠海三地支持港澳青年就业创业的相关政策进行了比较研究,提出健全协调机制、增强文化关怀、促进多主体参与及扩大宣传等建议<sup>[13]</sup>。蒋雯静、陈建新和彭祥佑通过对广州和深圳2015-2019年共95份创新创业政策文本的分析,将广州、深圳的“双创”政策类型分别概括为“均衡科技导向”型政策和“非均衡人才导向”型政策,提出继续做好平台支持、财政扶持、投资引导、人才保障的区域创新环境等建议<sup>[14]</sup>。阎豫桂对标世界一流湾区,对粤港澳大湾区的人才和教育政策进行了梳理,提出加大引

才育才力度、深化产教融合、赋予教育更大自主权等建议<sup>[15]</sup>。杨道玲、邢玉冠和李祥丽将粤港澳大湾区与纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区在主体、人才、投入、产出等涉及关键创新要素的政策进行了比较,提出推动协同创新、夯实人才基础、加强研发投入等建议<sup>[16]</sup>。曾凯华研究了欧盟推动人才流动的政策措施,提出设立粤港澳大湾区协调机构、解决流动人员社会保障问题等建议<sup>[17]</sup>。

现有文献为本研究的开展奠定了基础,但也存在一定不足。首先,对相关政策的分析主要聚焦于文本,对港澳居民在大湾区内地城市发展过程中各个领域的具体需求及其对政策的满意度关注较少。此外,偏重理论研究较多,在有限的实证研究中,多以量性研究为主,深度调研和访谈较少。本文将港澳居民在大湾区内地城市发展研究与相关政策分析有机结合,通过问卷调查深入探析在大湾区内地城市发展的港澳居民群体特征,他们在大湾区内地就业创业情况及其对相关政策的感知与接受程度。考虑到由于背景、行业、年龄不同,港澳居民在大湾区内地城市的经历和体验上可能存在较大差异,研究采用具有一定灵活性的半结构式深度访谈,围绕采访对象的个人情况、来粤原因、居住情况、社会交往、工作现状、实际困难等问题展开,从而获取港澳就业创业者代表在大湾区生活、就业、创业过程中遇到的问题和相关扶持政策落地情况,为政策更好地发挥效能提供实证和参考。

## 二、研究方法

鉴于粤港澳大湾区内地各市出台的港澳居民政策主要针对港澳青年,本文以来深圳就业创业的港澳居民(尤其是港澳青年)为研究对象,并采用问卷调查和半结构式访谈的研究方法展开研究。2022年6-11月期间,本研究在深圳港澳青年创新创业基地,如前海深港青梦工场、南山智园深港青年创新创业基地、深澳国际文化科技园等,以及一些在深的港资企业,针对在深圳生活和工作的港澳居民开展问卷调查和访谈。采用随机抽样方法选取问卷调查对象,共发放问卷276份,回收有效问卷233份,旨在对在深港澳居民的基本社会经济属性特征数据以及对政策的评价

和反馈数据进行采集。在采集的数据和访谈资料基础上,本研究首先通过数据统计的方法对研究对象群体进行基本特征描述,掌握港澳居民在深的主要社会经济属性特征,以及通过问卷打分获得港澳居民对在深发展的城市观感、社会认同、社会接纳、政策评价等多方面的直观感受,以及对政策落实情况的初步评价和反馈情况,并根据结果招募受访者和设计深度访谈问题。本文依托创新创业载体以及港澳社会组织关系网络,采用滚雪球<sup>①</sup>的方式在港澳居民主要从事的科技、金融、文化、管理、餐饮、贸易等领域招募了16位港澳就业创业者进行访谈。除此之外,为了进一步从多角度了解港澳居民在深发展面临的问题、诉求

表2 访谈对象列表

受访对象编号	受访对象简介
R01	港澳青年创新创业基地企业服务公司负责人(内地)
R02	创业设计行业创业者(香港)
R03	康养环境设计行业创业者(香港)
R04	AI人工智能机器人创业团队管理者(香港)
R05	港澳青年创新创业基地负责人(内地)
R06	会计行业公司和合伙人(香港)
R07	电子贸易行业从业者(香港)
R08	跨境支付行业企业负责人(香港)
R09	手机游戏行业创业者(香港)
R10	管理咨询从业者(香港)
R11	餐饮行业从业者(澳门)
R12	科技行业创业者(澳门)
R13	内地企业负责人(内地)
R14	科技公司从业者(澳门)
R15	文化行业从业者(香港)
R16	设计行业从业者(香港)

和相关的建议,本文也将创新创业载体负责人(R1)、粤港澳青年基地负责人(R5)、相关企业雇主(R13)等作为访谈对象。访谈对象简要介绍(见表2)。

### 三、在深发展的港澳居民问卷调查分析

受访港澳居民样本基本社会经济属性特征统计结果见表3。从性别结构看,港澳居民男性占比约60%,相对女性占比明显较高。从年龄结构看,18-45岁青年群体占比约78.5%,可见港澳青年占主体地位,与大湾区内地城市政策导向支持港澳青年参加创新创业活动相吻合。从婚育情况看,未婚比例较高,已婚已育群体在全体受访者中占比约为35%;已婚已育群体中超半数的人表示有子女在大湾区内地城市接受教育的需求。从学历特征看,约90%受访港澳居民具有副学士以上学历,其中研究生学历占样本的近四成,整体学历较高。从发展类型看,95%的受访港澳居民在深为就业和创业,且超半数为创业群体,另有少量来深求学和实习。从收入情况看,82%受访港澳居民在深月收入1万元以上,其中月收入2万元以上样本占比超五成,整体收入较高。从行业分布看,样本占比10%以上的行业分别是IT信息服务、科研培训、文化创意和餐饮休闲服务,而港澳地区优势专业服务业领域,如法律、会计、贸易等样本占比均在5%以下。

本次调查问卷还测评了港澳居民对深圳城市生活的直观满意度和对港澳居民相关政策落实情况的评价。受访者被邀请对深圳从城市整体满意度、文化认同度、社会接纳度、政策影响面广泛度、政策办理便捷度和政策落实满意度等方面进行打分,打分范围为1-5分。经统计计算得到的原始得分被换算成百分制的最终评价得分。最终结果显示,受访港澳居民对深圳城市整体满意度打分为74.81分,文化认同度打分为82.72分,社会接纳度打分为81.72分,政策影响面广泛度打分为69.63分,政策办理便捷度打分为70.86分,政策落实满意度打分为70.37分。

<sup>①</sup> 本研究采用滚雪球抽样,先选择一些符合条件的港澳居民对其实施访问,再请他们推荐符合条件的调查对象。

表3 受访港澳居民样本基本社会经济属性特征统计表

样本总数	233		
性别结构	性别	人数	比例
	男	140	60.1%
	女	93	39.9%
年龄结构	年龄组	人数	比例
	18岁以下	3	1.3%
	18-45岁	183	78.5%
	45岁以上	47	20.2%
婚育情况	婚育	人数	比例
	未婚	136	58.4%
	已婚未育	16	6.9%
	已婚已育	81	34.8%
学历特征	学历	人数	比例
	高中及以下	27	11.6%
	副学士及本科	114	48.9%
	研究生学历	91	39.1%
发展类型	职业	人数	比例
	全日制学生	10	4.3%
	实习生	2	0.9%
	就业人员	97	41.6%
	创业人员	124	53.2%
收入情况	收入	人数	比例
	1万元及以下	42	18.0%
	1-2万元	67	28.8%
	2-3万元	41	17.6%
	3-5万元	42	18.0%
	5万元以上	41	17.6%
行业分布	行业	人数	比例
	IT/软硬件服务/电子商务/因特网运营	34	14.7%
	教育/培训/科研/院校	33	14.2%
	广告/公关/媒体/艺术,等文化创意产业	30	12.9%
	餐饮/娱乐/旅游/酒店/生活服务	26	10.8%
	银行/保险/证券/投资银行/风险基金	22	9.5%
	房地产开发/建筑工程/装潢/设计	21	9.1%
	其他行业	20	8.6%
	批发/零售	10	4.3%
	制药/生物工程/医疗设备/器械	9	3.9%
	贸易/进出口	7	3.0%
	制造业	3	1.3%
	会计/审计	3	1.3%
	法律	2	0.9%
	中介/咨询/猎头/认证	2	0.9%
电子技术/半导体/集成电路	2	0.9%	
交通/运输/物流	1	0.4%	

注：行业分布有8人跳过选项未纳入统计表中。

此外，调查问卷还采集了港澳居民在深发展关于扶持政策和生活便利细节层面的反馈。政策补贴获取情况方面，港澳居民约有40%的群体表明不满足相关补贴条件，并表示不满足条件是由于学历限制、社保年限不够、年龄限制等方面的原因；约有20%的群体表示满足政策条件但还没能享受政策补贴，主要是由于不清楚有哪些补贴、不清楚如何申请、不知对接哪些部门、申请过程复杂等原因。在政策与市场需求匹配度方面，约有六成以上的受访者认为港澳政策与市场存在一定情况的错位。在政策解读方面，受访者中约有52%的人认为阅读本地发布政策存在或多或少的障碍，约有65%的人认为本地政策执行程序比较复杂。在政策制定参与度方面，受访样本中仅有21%的人有参与过大湾区内地港澳居民政策制定，不限于被咨询、提议被听取、直接建言等方式。在政策信息获取渠道方面，港澳居民获取政策信息渠道多元化，以社交圈子听闻渠道的比例最高，其次是官方媒体公告和自媒体新闻，自己搜集查询相对较少；港澳居民日常使用社交媒体仍以内地社交媒体平台为主，其中约95%以上都使用微信，境外社交媒体软件使用以Facebook和YouTube为最高，均占比约30%。在电子化便利设施使用情况方面，港澳居民存在障碍表现最为突出的是在线政务服务，其次是在线医疗挂号和支付，受访者也反馈到存在较多的身份验证问题，表示港澳身份及相关身份证件在内地使用存在诸多不便。从业资格问题方面，在执业资格难以获取、执业范围受限制，行业文化不适应三个方面均有40%左右的人反映问题，但三者差异不大；同时，受访者还反馈公务员考试职位较少，在语言沟通、学历、公司资质获取、申请手续、融资等方面存在一些障碍。在子女就学方面，已婚已育具有子女教育需求的受访者中，约有六成的人倾向于选择公立学校，其次是港澳子弟学校或班级，选择国际学校的受访者相对较少，约八成受访者认为教育需求得到了满足。综上所述，在深发展的港澳居民从整体直观感受上对这个城市是较为满意的，但深圳市关于便利港澳居民在深发展的政策措施覆盖面较窄，在执行过程与执行效果层面有待进一步完善。

#### 四、港澳居民在深就业创业面临的困境

##### (一) 政策解读存在困难

近年来,各级政府纷纷使用“电子政务”“信息化政府”等机制来传播公共政策。然而由于港澳居民对内地政府的机构设置、职能架构和相关权限了解有限,同时相关政策文件繁多,也存在多头管理现状,导致港澳居民很难从政策执行机构的发布渠道直接获取信息。除了官方发布渠道之外,本地政府一般还会使用微信、微博、内地主流门户网站等社交媒体向公众推送相关政策资讯。此类信息发布渠道较为分散,而大部分港澳居民初来大湾区内地城市时对本地常用的社交媒体并不熟悉,无法及时和集中地获取相关资讯。问卷显示在深发展的港澳居民以内地社交媒体使用为主,境外社交媒体使用为辅。此外,问卷调查还显示,半数以上的受访者在本地发布的政策信息阅读上存在一定障碍。其中的主要原因是港澳地区与本地相比,汉语使用在词汇、语法、文体等方面存在一些差异。这一现象在访谈中也得到了证实。

2019年以来各级政府相继出台231部粤港澳大湾区相关政策,主要聚焦就业创业(占比23%)、财税支持(占比13%)、科技创新(占比11%)等领域;在政策文本中,“港澳青年”位居高频词榜首,可见这是粤港澳大湾区建设发展的重点<sup>[18]</sup>。然而由于港澳居民对大湾区内地政府运作机制、语言习惯和政策发布渠道不甚了解,导致政策传播机制不畅通。在密集出台相关政策的同时,如何改进政策宣传,让港澳居民真正熟悉政策、掌握政策、用好政策成了刻不容缓的问题。

##### (二) 政策设计和行政程序比较复杂

较为复杂的政策设计和繁琐的行政程序使得受众群体的政治效能感降低,进而导致参与度降低。受访者表示,相关城市官方推动政策的逻辑不是很符合港澳跨境人才的思维习惯,推动一方虽然很尽心尽力,接受一方却难以感受到效果。供给模式有问题,导致需求方无法完全领会到所有的政策内容,造成供需错配。问卷调查中,大部分受访者认为政策执行程序复杂,另有16%的受访者需要第三方服务辅助才能完成一些政策的申请。另一方面,由于担心政策被滥用,政策制

定比较谨慎,申请流程较为复杂。目前看来,当前政策设计和推行方式并不能很好地与港澳居民诉求相契合,政府因担心政策滥用情况的发生,设置了较多的门槛,导致政策在推动和执行上效率较低。政策设计和行政程序安排上,需要兼顾考虑政策受众的特征和政策执行的效果,需要通过不断完善制度和机制,减少投机钻营者的逐利空间,鼓励港澳居民在深干事创业干成事业。

##### (三) 政策意愿与既有规则和就业市场不太匹配

问卷显示,大部分的受访者认为当前深圳有关港澳居民就业创业的政策供给与市场需求存在一定错位。其中存在多种原因:

其一,由于港澳籍人士创办的企业会被直接认定为外资企业,存在一定的行业限制,在内地进行相关行业创业活动时,只能通过代持手段绕开相关限制。这与近年来支持港澳居民在这些领域创业的扶持政策是相矛盾的,大大削弱了相关政策的效力。

其二,从行业来看,大湾区内地城市岗位供给与港澳居民人才结构适配度不高。就业市场提供有针对性的就业岗位不多,港澳员工招聘手续较为繁琐也降低了企业招聘意愿。政府组织的大型招聘活动中,向港澳居民提供的就业岗位主要集中在科创类企业,而港澳地区大量人才主要集中在商业服务业,尤其是咨询、金融、贸易等专业服务领域。以2021年1月香港特区政府实施的“大湾区青年就业计划”为例,大湾区内地城市共有417家企业参与,提供约3500个招聘岗位中,有五成以上是科创类职位<sup>[19]</sup>。据香港统计署统计,2020年香港科创相关从业人数为45310人,仅占全港就业人口的1.2%<sup>[20]</sup>。行业错配这一现状也在访谈中得到部分证实。职业发展和资金支持是推动港澳居民参与大湾区建设的关键因素。政府的扶持政策虽然起到了积极的作用,但是政策意愿与当前既有的工商制度规则存在错位和矛盾,就业市场为港澳居民提供的就业岗位与政策供给方向也存在一定的不匹配现象。实际上港澳居民在大湾区内地城市就业面较窄,受就业岗位性质、就业行业约束较大,从而影响了相关政策的有效执行。

#### （四）政策针对性、稳定性和延续性有待加强

有受访者表示，相关创业补贴针对性不强，缺乏明确指向，申领手续繁琐，周期偏长，申请中途变数较多也影响了政策的施行。据受访者反馈，很多港澳创业者是寄希望于补贴作为创业启动资金的，但最终往往是还没有拿到补贴，企业就先倒了。也有受访者反馈，因人才补贴政策的吸引来到深圳，但实际申请之后才感受到此类政策隐形门槛过多，符合政策大类类别却不符合细分类别，导致很难申请通过。此外，政策补贴并不具有阶梯性和持续性，大部分政策只考虑政策周期内的具体补贴和扶持，没有预想政策周期之后可能情况的处理。加上政策周期短的问题，容易导致一个政策周期结束后，政策效果并未完全达到，但政策受众却选择离开现象，政策的適切性和延续性是政策执行效果的重要前提和保障，在制定创业支援政策时需从长远考虑，需从创业市场培育角度考虑，根据就业创业各阶段特点制定具有长期性和有针对性的扶持政策，这样才能源源不断地吸引港澳居民来深发展并增强其获得感，促进港澳居民更好地融入大湾区。

#### （五）征信系统和人员流动不太畅通

各银行针对港澳居民办理银行卡的流程规定各不相同，由于办证信息不透明，常常需要来回确认所需证件和手续。此外，港澳居民办银行卡资质条件要求比较多，没有在内地居住半年以上的证明通常只能办二类卡，收支都受限制。此外，数字支付虽然开通了跨境服务，但大湾区城市接入该服务的店铺比较少，导致平台支付受限，很多情况下无法享受网约车服务、共享单车、充电宝等便捷服务设施。这在很大程度上源于两地的征信系统未建立互认机制，不仅银行信贷消费办理难度大，而且各个服务平台也无法绑定港澳籍居民的身份和银行信息，从而造成了生活的不便。问卷显示，在手机便捷支付、在线生活缴费、公共交通在线购票和刷卡验票等各项电子化便利基础设施的使用中，均有近半数的受访者反映存在一定程度的障碍。

#### （六）身份认证不太畅通

尽管已经出台的一系列政策力求实现港澳居民与内地居民享受同等待遇，但目前职业资格准入、置业、医疗等方面的差异化政策仍对港澳居

民在内地发展有所约束。从个人层面来讲，无论是回乡证还是居住证，在大湾区内地城市使用并非完全畅通，这给港澳居民在深日常生活带来了许多不便。从企业层面来讲，由于港澳籍人士创办企业，会被直接认定为外资企业，在办理手续上多了很多关卡，也面临不同程度的行业限制和信息监管问题。这种身份认证差异影响了港澳居民在大湾区内地城市的发展。心理融合和身份认同是港澳居民融入国家发展大局的关键环节，身份认证不畅通让部分港澳居民产生了“大门开了，小门没开”的感觉，进而可能会影响该群体完全融入大湾区内地的社会生活和文化体系。

### 五、促进港澳居民在大湾区内地发展的对策建议

#### （一）优化政策宣传机制，提升行政服务效能

一是针对港澳居民的需求进一步完善大湾区就业创业信息发布平台，整合相关资讯，以更便捷的方式提供系统权威，并标注文件法律效力期限和行政审批链接的政策文件，集中发布资助项目和支援计划等信息。配合港澳居民的阅读偏好，直观高效地推广大湾区资讯，并通过定期举行政策发布会，加大政策解读和形势分析力度。除传统传播渠道外，灵活运用新媒体及海外新媒体，建立国际化的推广宣介渠道，并注重推广内容通俗易懂、轻松活泼，贴近青年。二是通过政府、创投基金、非政府组织、专业服务机构的联动构建线下服务平台，为港澳居民在深发展提供全周期全过程精准服务。比如，提供最新政策法规的咨询服务、正确申请相关资源的行政服务、就业招聘信息及实习实践机会和职业规划指导及相关素质拓展培训等。三是打通信息公开渠道，强化各项资源使用状况及办理流程等信息的透明度。四是打破相关职能部门间信息不畅、资源不通的现状，建立促进港澳居民在内地城市发展的协调机制，实现资源分享与共建，提高行政效能产出。定期组织交流沙龙及座谈会，分享港澳居民在大湾区创业就业经验，营造互学互鉴氛围，同时搭建意见反馈渠道，让港澳居民通过有效途径反映在深发展中遇到的困境。五是鼓励港澳居民建立就业创业商会等多样化的民间合作社群组织，丰富港澳居民在大湾区发展的人脉资源

网络，鼓励形成不同形式的商会组织，带领港澳居民来深创企、开店，形成社群帮带宣传效应，吸引更多的港澳居民来大湾区发展。

（二）提升引才政策匹配度，促进人员和资源要素流动便利化

一是立足湾区所需、港澳所长的核心目标，释放市场需求，进一步压缩负面清单，因地制宜引入既符合大湾区产业升级方向，又满足港澳居民就业需求的重点产业人才，实现大湾区优势互补。结合港澳居民的实际情况和需求，组织开展调查摸底，有重点地改进引才政策，支持港澳居民擅长的专业服务业、文化创意产业便利进驻大湾区发展。二是改善唯学历论的人才认定政策，降低对学历、履历、年龄及创业领域的要求，吸引港澳专业技术人才来大湾区发展。三是在深试点个人职业限制放宽，逐步放开法律、金融、互联网、文化创意行业的从业限制和牌照限制，以匹配当前政策鼓励发展的行业，提高港澳居民在内地城市办企的积极性和便利性。给予港澳投资企业国内企业同等待遇，研究探讨港澳资企业在内地企业性质问题，解决港澳资企业外资企业属性带来的诸多不便，以及港澳居民担任法人和股东的诸多限制，真正从企业制度上实现三地的融合发展。四是推进重点领域和关键环节改革，加强规则对接、要素流通，为港澳居民在内地城市发展优化资源配置。推进粤港澳大湾区征信系统互认机制，进一步推动大湾区电子支付系统互联互通，积极推进各部门、各平台企业之间的合作，由政府统筹研究列举港澳居民身份凭证可用的电子化生活便利设施，同时采集不便利的相关服务入口清单，建立工作计划，逐步解决各个关键卡口，提高港澳身份在内地城市电子化生活的便利程度。五是提升回乡证进行电子实名认证的通道，便捷化微信、支付宝等便捷工具的实名认证途径，并明确港澳居民办理内地银行账户的统一化的开户指引，建立港澳居民办理国内信用卡的官方渠道。

（三）解决专业人士执业资质认证等体制障碍，提高政策的针对性、稳定性和延续性

一是研究将港澳居民在内地城市申领所有身份证件并成唯一证件，或尝试打通港澳籍居民在内地城市申领所有证件，做到“多件合一”或“多

件通用”，彻底解决港澳居民身份多证繁杂问题。二是研究实施湾区统一互认的身份识别机制。行业许可方面，扩大与港澳专业资格互认范围，实现港澳居民在大湾区内更多的职业资质认可，成熟一行实施一行。在生活性服务业、医疗诊所、文化创意、产品制造等领域取消就业许可、投资准入条件，进一步扩大金融、贸易等生产性服务业的开放水平。推进港澳居民在公务员和事业单位招考、开办公司、税收优惠等方面享有国民待遇；对港澳居民投资创业的机构和个人在政府采购、重大项目招标等方面与本地企业和个人一视同仁。三是切实关注港澳居民在内地城市发展时的需求，构建公开透明、规范高效的支持方式和交流平台，注重长期可持续的支持与关怀，注重市场研究和培育，对于政府需求和市场特征有针对性地制定相关扶持政策，从政策吸引转向政策输送。四是提高政策执行的稳定性和延续性，要从长期考虑政策的落实和执行情况，既要考虑当前需求，也要考虑政策执行后的需求，保持政策的长期连贯性。

（四）积极拓展粤港澳大湾区教育合作，强化对港澳居民的人文关怀与文化融合

一是建立粤港澳高等教育联盟，通过建立协调联络机制，实现产学研合作资源共享与共建，培育高水平科研人才。二是支持大湾区内高校探索联合学位、暑期课程、学分互认等开放培养项目，加强“粤港澳大学生交流计划”项目，通过交换生、短期课程、研学旅行等鼓励学校间定期互访，通过港澳青年学生在内地城市中长期的学习、生活交流活动，逐步打破港澳居民对内地城市的刻板印象。三是统筹推进港澳子弟学校建设，增加已有学校港澳有关课程，以应对疫情通关阻隔下解决跨境学童的就学问题困难；加大投入建设国际化学校，支持在深圳联合办学，为港澳居民子女提供十二年制教学安排。四是创新人文交流内容、形式及合作机制，全方位扩大交流面和参与度，在多层次文化互动交往中建立多元伙伴关系，建立基于共同参与和情感经验的身份认同，提升中华文化在港澳居民的认知度和认可度，增进民心相通，促进港澳居民尤其港澳青年对大湾区生活、发展所在地的了解，增强香港青年融入大

湾区建设的广度和深度。五是丰富和拓展大湾区文化合作的领域,密切在数字创意、设计、影视及会展业、非物质文化遗产等领域合作;支持创办大湾区文化领域高端学术及艺术交流活动,加强港澳地区与大湾区内地城市文化艺术领域高层次互动互鉴及协同发展;提升大湾区文化艺术场馆运营管理水平 and 内容建设,重视公共文化机构和组织的创意孵化功能,丰富市民文化生活,吸引港澳居民积极参与各类文化艺术活动及所在社区的营造和治理,从文化生活领域促进融合。

### 参考文献:

- [1] 周聪. 港澳居民在粤就业成“新常态”[N]. 羊城晚报, 2022-02-26.
- [2] 跨过深圳河 筑梦大湾区 深圳为港澳青年融入湾区发展搭建舞台提供机遇[N]. 深圳特区报, 2023-06-30.
- [3] 深圳成为港人港企“北上”首选地 深港多领域合作驶入快车道[N]. 21世纪经济报道, 2023-07-01.
- [4] 葛志专, 白国强, 巫细波. 大湾区建设视角下港澳青年到内地创新创业面临问题及对策建议[J]. 青少年学刊, 2021, (1): 43-47.
- [5] 傅承哲, 杨爱平. 港澳青年跨境就业创业政策的心理融合效应及其认知机制——基于行为公共管理的视角[J]. 学术论坛, 2020, (1): 79-89.
- [6] 卢雯雯, 邹平学. 香港青年在粤港澳大湾区内地城市创业现状、困境与趋势分析[J]. 青年发展论坛, 2019, (1): 22-34.
- [7] 巫长林, 孙慧. 粤港澳大湾区背景下港澳青年在内地就业状况研究[J]. 青年发展论坛, 2021, (4): 55-64.
- [8] 陈铀, 吴伟东. 港澳青年跨境就业创业政策研究——基于广州、深圳、珠海的政策对比分析[J]. 台港澳青年研究, 2021, (2): 89-101.
- [9] 方木欢. 粤港澳大湾区港澳青年创业的政策机制与优化路径[J]. 青年探索, 2019, (5): 84-91.
- [10] 周仲高, 游霏琼, 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.
- [11] 杨爱平, 郑晓云. 港澳青年融入大湾区内地城市发展的行政推动机制研究——以港澳青年创新创业基地建设为例[J]. 青年探索, 2022, (2): 100-112.
- [12] 2020年香港青年创业率仅1.28% 人才是初创企业发展一大挑战[N]. 21世纪经济报道, 2021-12-29.
- [13] 陈铀, 吴伟东. 港澳青年跨境就业创业政策研究——基于广州、深圳、珠海的政策对比分析[J]. 台港澳青年研究, 2021, (2): 89-101.
- [14] 蒋雯静, 陈建新, 彭祥佑. 粤港澳大湾区创新创业政策分析——基于广深两地的实践与展望[J]. 青年探索, 2021, (6): 100-110.
- [15] 阎豫桂. 粤港澳大湾区打造世界一流创新人才高地的思考[J]. 宏观经济管理, 2019, (9): 37-48.
- [16] 杨道玲, 邢玉冠, 李祥丽. 粤港澳大湾区科技创新的优势与短板——基于多源数据的世界四大湾区对比研究[J]. 科技管理研究, 2020, (10): 21-33.
- [17] 曾凯华. 欧盟人才流动政策对粤港澳大湾区发展的启示[J]. 科学管理研究, 2018, (3): 24-36.
- [18] 新华社. 数说粤港澳大湾区政策数据分析报告[EB/OL]. 中国新闻网, 2021-04-23, <https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/04-23/9462402.shtml>.
- [19] 大湾区青年就业计划两万人争2000职位[EB/OL]. 文汇报, 2022-5-12, <https://www.wenweipo.com/a/202205/12/AP627c4e5ee4b036dce9ad5ad4.html>.
- [20] 香港特别行政区政府统计处. 行业的增加价值及就业人数[R/OL]. 香港特别行政区政府政府统计处官网, 2022-09-15, [https://www.censtatd.gov.hk/tc/web\\_table.html?id=220](https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=220).

作者: 陈思宇, 哈尔滨工业大学(深圳)助理教授、博士  
任 珺, 深圳市社会科学院研究员、博士  
卢 威, 深圳市前海创新研究院博士后

责任编辑: 周修琦