



招賢聚才：檢討及更新香港人才政策

最近幾個月來，人才政策成為香港的城中熱話。一方面，英國、澳洲、新加坡等海外經濟體近期紛紛出臺進取的簽證計劃甚至針對港人「出招」，全球範圍內的「人才爭奪戰」升溫，為香港敲響了警鐘；另一邊廂，新冠疫情爆發之後本地人口外移趨勢有所加劇，不少行業出現人才流失和人手短缺，整體就業市場瀕臨結構性緊缺的邊緣，引起社會各界高度關注。對此，行政長官李家超已在多個場合表示，特區政府將會全力以赴地「搶人才」，並預告會在即將公佈的首份《施政報告》中交代具體的想法和措施。

港人移民增多惟數字恐被高估

從人口統計數字看，香港雖然沒有針對港人移居外地的官方統計數字可供稽查，但過去兩三年來人口外遷趨勢加劇卻是不爭的事實。一些研究機構或媒體便引用一些反映本地人口流動的間接數據，包括強積金管理局公佈的港人以「永久性地離開香港」為由提早提取的強積金、特區政府保安局公佈的港人申請「無犯罪紀錄證明書」（俗稱「良民證」）的數目、統計處公佈的人口淨遷移統計數據、以及一些海外國家針對港人發放的各項入境簽證數字等，冀望從側面管窺香港人口流動的情況，乃至粗略地推算人才外移的規模。

以其中一個坊間經常引述的數字為例，特區政府統計處於今年 8 月份公佈了《2022 年年中人口數字》報告，顯示過去一年香港的淨移出人數（即移出與移入人口的差額）為 9.5 萬人，若撇除在此期間內地持單程證人士移入的數量後，則錄得超過 11.32 萬香港居民淨移出，相關數字較 2021 年中和 2020 年中同類調查所得的 6.92 萬人和 4.91 萬人分別上升 63.6% 和 130.5%；若以 2015 至 2019 年五年期間平均每年居民淨移出約 860 人作為參考基準，則近三年的淨移出人口較此前五年平均水準合共多出了逾 22 萬人。

值得注意的是，統計處對上述的數字亦作出瞭解讀，「淨遷移涵蓋香港居民以工作、讀書和移民等各種目的進出香港的流動，然而當中沒有細分的數字，在概念上與移民並不相同」；政府並指出，疫情以及相關的防疫要求影響了本港的人才流入，尤其是那些持短期工作簽證或者進入許可的海外人士。由此可見，坊間經常引述的數據例如香港居民淨移出數字等，或可在一定程度上反映本地人口外移的大致變動趨勢；但若使用相關的數據來推算港人移民的規模，則難免會有高估之嫌。

勞動人口縮減呈現「雙刃劍」效應

從另一個角度看，本港的勞動人口在 2018 年中達到約 400.6 萬人的高峰之後出現逆轉，之後逐年下跌至目前的 377.1 萬，在兩年左右的時間內累計減少了 23.5 萬人。從不同年齡層來看，本港勞動人口下跌幅度最明顯的集中於 15-24 歲和 25-44 歲的兩個青壯年階段，同期分別減少 11 萬和 14.9 萬人。近年香港勞動人口數量掉頭下跌，固然與本地嬰兒出生率下滑、老齡化程度加劇等長期的人口結構問題有關；但亦不可否認，**疫情期間多個海外政府大幅降低移民門檻和放寬入境簽證，其重點吸引的對象正是年輕人口，導致一些年輕港人亦加入移民之列，對本港就業市場的短期供給萎縮產生了推波助瀾的作用。**

眾所周知，人力資源是關乎香港經濟和社會發展的最重要元素之一。疫情爆發以來香港勞動人口加速減少，如果這一趨勢未能及時扭轉，其對本地經濟和社會發展的中長期負面效應將會陸續浮現，包括加重社會供養負擔、弱化社會創新能力以及降低勞動生產率等。**短期而言，勞動人口減少則帶來了「雙刃劍」效應：一方面令本地勞動市場的供應趨緊、人才短缺的情況惡化，多個行業營運效率被拖累的風險趨於上升；另一方面，亦促使各行各業的失業率加快回落，並推高部分行業和工種的薪金水準，在某種意義上為近期本港的私人消費恢復增長提供了額外的支撐。**最近，香港的整體失業率已從疫情期間最高峰的 7.2% 降低至最新公佈的 4.1%，大部分行業的薪酬前景有所改善；背後除了經濟景氣回升使然之外，相信亦與人力資源市場供應趨緊不無關係。

以推拉理論透視人才流失問題

參照西方學者提出的人口遷移「推拉理論」(Push-Pull Factors)，一個國家或地區的人口外流雖然受到林林種種的不同原因所驅使，但可簡化概括為來自兩方面：一是內部的推力因素(Push Factors)，二是來自境外的拉力因素(Pull Factors)，**人口向外流動正是「推力」和「拉力」兩方面因素共同作用的結果。**具體而言，「推力」一般指的是促使人口「背井離鄉」的一些不利因素，例如人口轉出地缺乏發展機會、居住環境欠佳、政治氣候改變等，使得人們有動機轉往外地「擇木而棲」；「拉力」則是指影響人口流向的外在吸引因素或者說誘因，它可以是人口移入地提供的發展機會、文化認同或者是原居地所缺乏的特殊條件等。

就香港的情況而言，**疫情期間人口外移趨勢加劇，主要是拜「一推一拉」兩大因素同時發力所賜。**其中，嚴格的防疫政策是導致本港人才「多出少進」的最主要短期「推力」。新冠疫情爆發以來，香港一直維持較嚴厲的防疫措施和入境檢疫安排，與境外的人員交往受阻，嚴重削弱海外專才來港工作和生活的意願，亦迫使部分跨國企業將業務遷離本港；同時，一些港人亦選擇暫時性地移居海外，特別是防疫要求相對寬鬆的國家或地區。有本港商會在今年 5 月份所作的調查顯示，約 38% 的受訪企業已經或者正計劃將部分員工或業務撤離香港；但其中的 73% 企業亦表示，一旦香港放寬檢疫限制，便會考慮改變或重新審視離港的決定。按

香港入境處的統計，各項與人才有關的入境許可證計劃批出的總簽證數目亦從2019年的6.7萬多個「折腰」減半為2020年和2021年的3萬餘個（見附表2）。

另一方面，近幾年多個發達經濟體為網羅人才和補充勞動力而各出奇謀，積極創造有利條件以吸納外來人口，一些港人赴外留學、工作和定居的熱門地區紛紛放寬入境簽證和移民政策，甚至祭出「定向瞄準」港人的特別措施，構成了牽引本港人才加速外流的一個「強拉力」。例如，英國政府於2021年1月推出帶有政治目的的「BNO簽證」計劃，持有BNO護照的港人及其家屬可透過BNO護照到英國生活、工作和學習，並可在居英五年後申請入籍。英國政府從2021年7月起恢復實施「畢業生簽證」(Graduate Visa)，允許外國留學生畢業後可申請兩至三年的簽證，方便他們留在當地尋找工作；2022年5月又推出「高潛力人才簽證」(High Potential Individual Visa)，為全球排名前50的頂尖學府(包括至少三所香港高校)的畢業生發放兩至三年的入境簽證，鼓勵他們前往英國工作。

在亞太區，日本政府於2019年出臺《出入境管理及難民認定法》，將資訊科技、醫療等具備高學歷和高技術的外國人獲得永久居住權的時間從5年縮短到3年，以此提高對外國人赴日工作的吸引力。澳洲繼延長港人畢業生工作簽證年期並降低港人申請永久居留的門檻之後，2022年9月宣佈提高永久技術移民配額上限由16萬人至19.5萬人，為十多年來首次增加移民配額。新加坡政府於2022年8月推出針對外國專才的「海外網絡和專業簽證」(Overseas Networks and Expertise Pass)，規定外國人士只需證明已在海外工作一年，且每月收入達3萬新加坡元以上，或者在文化、體育、科技、學術方面有傑出成就者，便可申請該國5年工作簽證，家屬亦可在新加坡居住甚至就業。

政府推新政紓解短期不利因素

所幸的是，本屆特區政府自今年7月上任以來展現出積極有為的作風，力爭在「精準防疫」的前提下加大力度放寬與海外和內地的通關限制。本港對海外入境人士的檢疫要求於8月中調整為「3+4」（即3天酒店檢疫和4天居家監測），自9月26日起更實施「0+3」方案(即3天居家監測)，對提振跨國企業在港經營和外國專才來港工作的吸引力以及重建居外港人回流的信心起到了立竿見影的正面效果。倘若政府在檢視各項數據後能夠再下一城，實施更寬鬆的「0+0」方案，並在核酸檢測等配套措施與海外地區相看齊，以及爭取與內地循序漸進地開展免檢疫通關，則可逐步推動跨境人員流動的全面「復常」，繼而消除本港在吸引外地人才來港、回港方面的一大短期障礙。

作為「一國兩制」下的特別行政區，香港在回歸後亦先後推出多項人才引進計劃，例如「一般就業人才計劃」、「輸入內地人才計劃」、「優秀人才入境計劃」、「非本地畢業生留港/回港計劃」、「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」、「科技人才入境計劃」以及「傑出創科學人計劃」等，旨在擴充人才供應，以配合不同時期本地社會經濟發展的需要。雖然各項人才輸入計劃在引入時均因應當時國際人才市場的情況以及「錨定」主要競爭對手而制定了相宜的引進條件和入境管

理措施，但面對近年海外國家紛紛加碼推出進取的政策，香港要在全球愈演愈烈的「搶人才」之爭中與「列強」分庭抗禮，確有迫切需要檢視現行各項人才輸入計劃的實施成效，尋求改善空間，及時推出具競爭力的更新方案。

最近，坊間不同持份者圍繞優化香港的人才輸入計劃提出了一些具體建議（本港主要政黨的建議要點見附件表1），例如簡化現行入境簽證的審核程式、增加「優才計劃」的配額及調整評分標準、重啟和改良「資本投資者入境計劃」等。香港中華廠商聯合會（廠商會）在不久前遞交的《2022年施政報告建議書》中亦建議特區政府盡快將招攬人才的鼓勵性政策，例如「人才清單」等，延伸至更廣泛領域，包括涵蓋工程師、技師、工匠、技術經濟管理等實用型人才等。

挽留人才還需從改善居住入手

除了如何透過短期的政策調整來消滅內部「推力」以及對沖外部的「拉力」，為吸引外來人才來港創造有利的條件之外，本港還面對著另一個同樣已變得刻不容緩的「老問題」，即如何挽留人才，讓已經來港、在港的人才長期留港發展，真正地在香港「落地生根」。

香港特區立法會早前發表了題為《全球爭奪人才》的研究簡報，指出在過去10年間經「一般就業政策」獲批准來港就業的人數從2010年的2.69萬上升至2019年的4.13萬，但同期的居港外籍人士數目不升反跌，顯示外籍人才在港長期發展的意願不高。循「輸入內地人才計劃」來港工作的內地人士雖從初期的1,350人上升至2019年的1.4萬人，但估計只有12%的內地人才在居港滿7年後最終申請成為香港永久居民，反映了內地人才同樣欠缺紮根香港的意慾。

如同「鐵打的營盤，流水的兵」，本港每年透過不同管道新增的輸入人才其實為數不少，但「本地轉化率」差強人意，相當部分的「過江龍」最終只淪為匆匆過客；這是香港在吸引外來人才方面一直存在的「軟肋」，亦是香港當前陷入人才短缺窘境的深層次根源之一。政府和社會實有必要拿出更大的誠意，透過採取有效措施甚至「破格」的策略，切實將「流才」扭轉為「留才」；相信這是香港優化人才輸入政策的治本之道，亦才能打破香港在吸引人才工作上「事倍功半」的困局。

對於外來人才在香港各行各業的分佈情況、工作性質以及他們在生活上的需求，特區政府或應牽頭進行定期的調查，或者參考商界離職面試（Exit Interview）的做法，對近期的離境人士進行追蹤式訪問；深入瞭解他們的所求所慮所感，才能制定對症下藥的政策。有本港智庫近期的調查顯示，約六成持工作簽證來港的內地人士不打算留港工作超過五年；其中，居住環境欠佳是促使受訪者離港的最主要原因。的確，生活成本居高不下，尤其是樓價和租金昂貴，不但是困擾本地青年的「最痛」，也是觸發部分在港的外地專才「萌生去意」的導火線。特區政府若能從紓解「居大不易」的問題入手，幫助外來人才改善居住條件和生活環境，相信有助於穩住人才留港發展的「基本盤」。

參考內地及海外的做法，本港或應及早規劃和興建更多類似科學園「創新斗室」的「人才公寓」；或者仿效海外政府施展「銀彈攻勢」，推出有年限的住房租金補貼或者針對特定對象的置業、租務稅收優惠，以減低外來人才來港發展的居住成本；同時亦透應增撥資源，為新來港的人才及其家屬提供生活上的支援，例如協助辦理簽證、租賃房屋、安排子女入學和設立諮詢服務熱線等。

此外，最近廠商會提出在港深口岸附近的香港境內設置「通關緩衝帶」的構思，建議特區向中央爭取，允許內地人才持特別簽注「無障礙」地往返於深圳與緩衝帶，以通勤的形式進入香港工作，並即日往返大灣區內地城市的居所。這類「跳出框框」(Out of Box)的跨境合作方案，其出發點在於依託大灣區的整體優勢來化解香港居住設施欠佳、生活成本高昂等方面的難題，或不失為提升本港對外來人才吸引力的破局之策。

重建「機會之都」方可招才又留才

所謂「人往高處走」，一個城市的吸引力歸根結柢還是取決於它能否為其「子民」提供合適的發展機遇。2009年特區政府中央政策組曾委託香港浸會大學進行了一項有關以色列和新加坡籍人才外流與回流的研究，發現謀求更高收入的工作和更好的職業升遷機會是人才在選擇移居海外或者回流的一個最重要考量點。有關研究至今仍甚具啟示性；尤其是香港這樣一個歷經艱難歲月而崛起、曾經是無數人嚮往之「機會之都」的移民城市，對此應有更深一層的體會。

過往二十多以來，香港的經濟轉型停滯不前，產業結構單一的局面遲遲未能改觀，在拓展新興產業方面更是舉步維艱，不僅令許多本地青年人缺乏向上流動的機會，同樣亦不利於外來人才在港長期發展。即使是近年嶄露頭角、獲特區政府注資過千億港元的創科產業，在吸引人才方面亦是差強人意。例如，「科技人才入境計劃」於2018年6月推出，截至2022年3月創新科技署共批出620個的配額申請，而入境處只批出285個相關的簽證或進入許可申請。

近年亦出現不少內地科技人員在完成研究項目之後便攜帶成果「蟬過別枝」轉往大灣區等地創業的例子。這反映了本港以公帑為主導¹、以項目資助為本的研發資金投放模式具有時效性過短、延續性欠奉的弊病，加之鮮有大型科技企業在香港落戶，本地科研成果的轉化率偏低，無法創造出「真金白銀」的商業價值，在一定程度上亦造成對人才的經濟誘因以及吸引力的「後勁」不足。

由此可見，本港亟需建立起一個人才輸入與產業發展相輔相成、互為帶動的機制；特區政府尤應把握建設國際創科中心的歷史性機遇，透過促進「港研」與「港產」、港企的結合，打造多元化的高增值產業體系，以創建更多的高薪職位和

¹ 按資金來源分析，在2020年香港本地研發總開支中，特區政府(包括高等教育及其他本地機構)提供了134.31億港元，佔51%；有關比例高於世界上主要經濟體，例如2019年美國的22.1%、內地20.5%、南韓20.7%、台灣18.1%以及2018年新加坡的37%、英國的25.9%。香港特區政府資助的項目通常設有執行期限，例如不超過3年。

重現「機會之都」的榮景，從而增強對在港人才的凝聚力和向心力，亦才能強化本港對海外人才的「磁吸效應」，吸引更多的海外和內地人才投身香港的產業發展，形成良性循環。

優化留學生制度吸納青少年人才

浸會大學的研究亦指出，除了事業前途、發展機遇、財富收益這類「工具性經濟需要」（「硬性需要」）之外，社會網絡、情感聯繫等方面的「軟性需要」亦是影響人才去留的重要因素。在這點上，新加坡的做法頗值得借鑒。新加坡政府除了吸引在海外的國民回新就學之外，還對東盟國家、香港、中國內地以及印度等周邊國家的留學生包括中小學生提供專門的留學資助，並設立政策鼓勵甚至要求他們畢業後留新工作。透過培養留學生不但可以盡早吸納海外的優質人才，更可讓他們在青少年人生發展的重要階段便在當地建立人脈和融入本土文化，無形中亦增強了這批人才的歸屬感。

香港優質的教育制度一向為人所稱譽，更擁有多所大學躋身全球大學排行榜的首 100 名。目前，在香港專上教育院校就讀的非本地學生約 5 萬名(2020/21 和 2021/22 年度分別為 46,800 和 53,900 人)，多間香港高校的大灣區分校亦陸續「開班授徒」；政府可考慮放寬入境方面的限制，以便利和鼓勵這些學生畢業後於港就業，甚至可考慮對資助學額設立畢業後需留港服務一定年期的附加條件，要求留學生回饋本港社會²。有見於近年本地出生率持續低下，適齡學童人數下跌³，本港亦可考慮吸納外地中小學的「高才生」來港就讀，更可增撥資源提供獎學金或助學金，藉此為本地人口補充「新血」，從長遠來看亦是為充實本地人才的儲備庫而未雨綢繆。

特首李家超在上任百日之際，透過社交媒體表示，「首份《施政報告》將於一個多星期後發表，我和我的團隊已舉辦多場諮詢會，廣泛聽取和收集民意，現在預備工作已進入最後階段。我將在《施政報告》闡述我的施政理念和政策，包括『搶企業、搶人才』、推動造地建屋『提速、提效、提量、提質』等，為市民謀幸福，為香港謀發展！」。人才培育、引進和挽留的議題涉及短期和中長期的考量，亦與產業經濟、人口以及社會發展等方面的宏觀政策息息相關，既要探討廣開才路的策略，更要找到挽留人才和持續孕育人才的長久之計。特區政府銳意為香港的人才政策「開新篇」，首份施政報告相信只是邁出第一步的「剛剛開始」。

2022 年 10 月

² 立法會「全球爭奪人才」研究簡報指出，雖然內地學生是香港潛在的人才來源，但他們未必視畢業後留居發展為最佳出路。此趨勢可從入境事務處的數據得到反映，2019 年本港向內地學生發出的就讀簽證為 30,707 宗，較 2015 年上升 65.7%；但期間循「非本地畢業生留港/回港就業安排」留港的內地生人數從 9,541 人增至 9,757 人，僅微升 2.3%。

³ 根據政府統計處的數據，香港人口在 2019 年達到 750 萬高峰之後掉頭下跌，隨後連續 3 年負增長，按年跌幅有所擴大。近年香港的人口生育率偏低且持續下跌，大幅落後於 2.1 的人口替代比率，更下降至 2020 年的 0.88 和 2021 年的 0.77，創歷史新低。

附表 1：香港具代表性的政黨對優化本港的人才輸入計劃提出的建議

	建議要點
<p>民建聯</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 優化各項人才入境計劃，包括調整「優秀人才入境計劃」的評分標準，進一步擴闊人才清單，讓更多海外的高端人才來港定居就業。 ● 向「優秀人才入境計劃」的家庭增加誘因，建議政府容許相關來港人士的子女可選擇在本地直資、公營或者私立中小學就讀。 ● 透過「輸入內地人才計劃」來港的內地專才自 2020 年明顯銳減，建議政府加強推廣宣傳，並加快相關審批程式，以提高計劃的吸引力。 ● 研究為香港重點產業迫切需要並缺乏的海內外來港專才提供與香港永久性居民同等的置業稅務待遇，若在置業後一定年期內出售物業亦需按現行規定繳付額外印花稅。 ● 政府可考慮增加技術工作簽證，讓國內外研究機構或相關企業的資深技術人員來港交流，協助本地人員從經驗豐富的海內外專才身上獲得所需的創新技術知識，重建工業人才基礎。
<p>經民聯</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 檢視海外人才政策，積極吸引人才來港，訂立更進取的輸入人才政策，提供不同優惠措施。 ● 研究重推「資本投資者入境計劃」。 ● 發放「大灣區外籍人才通行證」。 ● 建立「新經濟人才庫」，吸引相關產業人才來港。
<p>自由黨</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 重啟並改良「資本投資者入境計劃」，規定來港的資本投資者必須投資於實質的業務，並聘請一定比例的本地員工，以振興本地經濟。 ● 推出「精英人才簽證計劃」，為畢業於內地及海外頂級學府的畢業生，在未有獲聘的情況下，參考現時的「優才、專業人士及企業家入境計劃」，提供為期最少一年的工作簽證，以鼓勵全球精英人才來港就業和定居，又或是往粵港澳大灣區城市工作，並在港定居。 ● 豁免外來優秀人才的置業印花稅，於香港工作及居住屆滿一定年期後，可獲退還已繳付的買家印花稅，例如 3 年後可獲退還一半，滿 7 年更可退還全數。
<p>新民黨</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 「一般就業政策」要求申請人符合獲本地僱主聘用、具備本地缺乏特別技能及薪酬水準不能低於本地市場三項基本條件。建議免除上述繁瑣要求，簡化程式，並加快審批速度，協助應對市場對人才的需求。 ● 因應各重點行業的需要，訂立「優才清單」，放寬相關優才入境要求；由特區政府在全球物色頂尖企業及優才，主動招募他們來港落戶，建議提供一站式服務，在住屋、子女就學及聘請外傭等；及擴大受養人涵蓋範圍，除了伴侶及子女外，父母也可以申請簽證來港定居。 ● 放寬境外人才、專才及優才首置限制。若在香港工作及居住滿三年，屬首次置業者，可獲豁免繳交買家印花稅；從價印花稅亦與香港永久居民相同；如果在取得永久居民資格前離開，則需要補交印花稅差額。

資料來源：政黨網站、互聯網公開資訊

附表 2：歷年香港各項輸入人才計劃的統計數字

年份	一般就業計劃	輸入內地人才計劃	優秀人才計劃	非本地畢業生留港/回港計劃	輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃	科技人才入境計劃	合計
2003	15774	1350	n.a	n.a	n.a	n.a	17124
2004	19155	3745	n.a	n.a	n.a	n.a	22900
2005	21119	4029	n.a	n.a	n.a	n.a	25148
2006	21958	5031	25	n.a	n.a	n.a	27014
2007	26384	6075	187	n.a	n.a	n.a	32646
2008	26466	6744	404	2758	n.a	n.a	36372
2009	20988	6514	569	3367	n.a	n.a	31438
2010	26881	7445	389	3976	n.a	n.a	38691
2011	30557	8088	292	5258	n.a	n.a	44195
2012	28625	8105	251	6756	n.a	n.a	43737
2013	28380	8017	298	8704	n.a	n.a	45399
2014	31676	9313	338	10375	n.a	n.a	51702
2015	34403	9229	240	10269	108	n.a	54249
2016	35997	10404	273	9289	127	n.a	56090
2017	39952	12381	411	9331	80	n.a	62155
2018	41592	13768	555	10150	71	24	66160
2019	41289	14053	874	10799	55	75	67145
2020	14617	6995	1709	7154	37	116	30628
2021	13821	9065	2004	7259	39	60	32248
2022 (上半年)	5701	5567	1147	2463	17	27	14922

資料來源：入境處網站、互聯網公開資訊

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk