



內外兼修：透視全球「人手荒」與香港人力資源政策的優化

香港勞動人口持續減少的問題在近幾年引起了社會各界的高度關注；踏入 2023 年之後，隨著香港全面實現對外通關、經濟穩步邁向復甦，各行各業尤其是旅遊相關行業紛紛增聘人手，導致本地就業市場的供需矛盾進一步凸顯。綜觀環球，勞動力不足其實並非香港獨有的困境，當前世界上許多地方均在不同程度上遭受同樣的困擾。多個經濟體政府為此推出了一些新政策加以應對，其做法或可為香港應對當前的人力困局提供借鑒。

無獨有偶：各國普遍面對勞力短缺

近期，無論從各國官方發佈的勞工市場統計數據，還是工商界自行發起的問卷調查，以至媒體對企業招聘人手的直擊報道，都可以感受到世界上許多地方不約而同地面對「人手荒」的問題。就以勞工市場上職位空缺數量來看，主要經濟體的職位空缺數量已攀升至有記錄以來的高位，顯示勞工短缺成為當前各地面臨的共通性挑戰。若以長期走勢看，本世紀以來主要經濟體的職位空缺數量其實呈穩步上升的趨勢；即便在 2020 年初新冠疫情的衝擊之下，相關的數字曾經歷短暫的「插水」式下跌，但隨後很快就強勁反彈，目前大多數國家的職位空缺數量更已超越疫情前的水平。值得一提的是，由於各國的勞工市場在疫情期間經歷了短暫的急落快上，亦進一步放大了勞工短缺問題對人們在「觀感」上的震撼性(見附圖 1)。

英國的國家統計局(Office for National Statistics)公佈的數據顯示，2022 年 3 至 5 月當地的職位空缺達 130 萬個，創下 21 世紀以來的新高；儘管相關數字在之後幾個月有所下降，但最新仍錄得 112.4 萬個，比疫情爆發初期(2020 年 1 月至 3 月)增加了 33 萬。而根據英國工業聯合會(Confederation of British Industries)在 2022 年 10 月所作的一項調查，四分之三受訪的英國公司反映他們在過去的 12 個月曾受到技能工人短缺的影響，足見當地商界普遍因勞動力供不應求而飽受「折騰」。

至於歐洲大陸，不少西歐國家的勞動力供應緊缺情況實不遑多讓。按歐盟統計局(Eurostat)公佈的數據，歐盟內部的整體工作崗位空缺率(Job Vacancy Ratio)在 2022 年第二季度攀升至 3% 的新高，去年底則輕微回落至 2.8%；當中，德國的工作崗位空缺率遙遙領先，去年第四季度仍維持在 4.4% 的高位。歐盟委員會在 2022 年第四季度發佈的一項調查結果亦顯示，在歐盟前四大經濟體中，德國就業人口供應短缺的情況最為嚴重，超過四成的德國受訪企業聲稱遭遇工人短缺的問題；該調查估計，德國目前的人力缺口為 36 萬至 38 萬人，預計將在十年內增加至 50 萬。

與此同時，勞工市場的緊絀狀況亦發生在歐洲以外的其他發達經濟體。美國勞

工部發佈的數據顯示，美國的職位空缺數量在 2022 年 3 月達到創紀錄的 1,155 萬，在隨後的幾個月裡一直在 1,000 萬以上的高位震蕩橫行；今年因為美國經濟大幅放緩的緣故，剛剛公佈的 2 月職位空缺數量才首次回落至千萬以下(990 萬)，但仍遠高於疫情前的水平(2020 年 2 月為 700 萬)。澳洲近兩年的人手短缺情況相當突出；2022 年下半年的職位空缺數升至近 50 萬，對比疫情初期(以 2020 年 2 月份的數字為參照基準)增長了超過一倍。

在亞太地區，新加坡的職位空缺數量在 2022 年初創下歷史新高，第一季度曾錄得約 12.8 萬個；雖然在隨後的三個季度連續下跌，但直到去年底仍高於 10 萬個，為該國過去 20 多年來空缺水平(1990 年至 2022 年平均每年約 4.3 萬個)的 2 倍有餘。根據日本厚生勞動省的統計，日本勞工市場的招聘與求職比率在 2017 年 4 月升至 1.48(代表每位日本求職者平均可獲得 1.48 個工作機會)，為逾 40 年來的最高紀錄；雖然相關數字在隨後幾年有所下滑，但 2020 年 8 月以來又掉頭走高，2022 年底錄得 1.36，顯示日本就業市場的供求關係在新冠疫情爆發後再度趨緊。香港政府統計處公佈的數字顯示，2022 年底本地私營機構的職位空缺數約 7.3 萬個，較上年同期增加兩成，比疫情前(2019 年底的空缺數為 5.4 萬)高出三成半。同時，有人力資源公司在 2023 年 3 月的調查發現，香港有四成半僱主計劃未來一季增聘員工，又指隨著經濟持續復甦，本港的人力短缺情況將創下 17 年來的新高。

長短迭加：全球勞動力缺口的成因

平情而論，許多經濟體在過去的十多年來已相繼面對不同程度的勞動力短缺問題，其首要根源是少子化、老齡化等人口結構性問題在全球範圍內湧現並日趨嚴峻。全球的勞動力供應早已步入緩慢增長的階段，發達國家的人口增長更已提前達到了頂峰。根據世界銀行 2023 年 3 月發佈的一份研究報告，全球的勞動年齡人口佔總人口比重於 2011 年升至 65.4%，在隨後十幾年則處於平台期，一直徘徊於 64% 至 66% 之間；當中，發達經濟體的適齡勞動人口所佔比重從 2008 年開始跌破 67%，並一路下滑至在 2022 年的新低 63.9% (見附圖 2)。隨著適齡勞動人口數量的增長放慢甚至掉頭減少，發達國家的勞動力短缺問題實非「一日之寒」；若以職位空缺數量計，不少國家「人手荒」的問題在新冠疫情爆發前其實已經浮出水面。

另一方面，疫情對全球經濟帶來了前所未有的衝擊，尤其是在疫情爆發初期各國紛紛實施嚴格防疫措施乃至「鎖國封城」，令就業市場急速「冰封」；之後又因為疫情發展以及各地政府防疫思路出現轉軌，促成了經濟反彈和就業市道快速回暖，勞工市場在此期間經歷了「冰火兩重天」的劇變。值得一提的是，由於世界各國疫情解封的進度不一，部分提早開放的地區因為率先恢復通關的便利和經濟較快復蘇，吸引海外投資和國際商貿活動湧入，由此亦造成對當地人力資源的短期需求暴漲，令勞動力供需失衡的情況更趨惡化。

例如，新加坡是因最早解封而成為國際商務活動在亞太區熱門的落腳點，雖然該國在勞動力供給上並未出現萎縮，但仍然追不上需求端的增長速度。新加坡政府人力部發布的「2022 年勞動市場報告」顯示，2022 年該國居民(含公民及永久居民)

的就業人口數量實際上增加 2.6 萬人，較疫情前上升 8%，金融服務、資訊及通信等外向型產業的就業人口增長最為顯著。但另一邊廂，截至去年底新加坡職位空缺數量仍高達 10.5 萬個，較疫情前(以 2019 年 12 月為 5.1 萬個)高出一倍，並且排在首兩位的職位空缺的行業亦是資訊通信業和金融與保險服務。

此外，疫情對勞動力市場的即時衝擊和延宕影響並不限於在需求上「舞高弄底」，還促成了供應端的一些結構性變化，由此改寫了就業市場的生態；這亦是當前全球主要國家或地區勞動力短缺的情況趨於惡化的另一個近因。

例如，疫情促使了一些勞動人口提前或者短暫退出勞動力市場，加快了勞動力供應減少的速度。有不少研究指出，歐美國家的勞動人口供應受不同因素影響，包括疫情感染導致部分人口尤其是中老年人口身體受創而選擇提早退休、疫情期間在家工作(WFH)安排導致部分職場人士不願重拾辦公室的「坐班」工作、政府大規模的現金補貼計劃導致部分失業人口不急於重返職場等。其結果是一些勞動人口在疫情期間退出就業市場，加劇了當時勞動力市場的緊張狀態；而且由於「疤痕效應」的存在，有關影響往往具有不可逆轉性，相當部分「退市」的勞動力並不會在疫情過後「再戰江湖」。

這一現象反映在有關國家勞動力市場的核心統計指標上；常見的表現之一是勞動參與率在疫情爆發後在短期內錄得較大幅度的驟降，之後出現「跌快升慢」的情況，甚至迄今仍未能完全收復失地。例如，美國的勞動參與率從 2020 年 2 月的 63.3% 急跌至同年 4 月的 60.1% 最低點，隨後逐漸回升至今年 3 月的 62.6%，但並未恢復到疫前水平；美聯儲主席鮑威爾去年底披露，美國的勞動力人數較疫情前短缺 350 萬人。英國和香港亦出現相似的現象(見附圖 3)；與疫情前相比，目前英國非經濟活動人口(指處於勞動年齡但不願意尋找工作的人)增加了 60 多萬，本港的勞動參與率從 2019 年底的 60.7% 急速下跌¹至 2021 年的 56%，2022 年則為 58.2%。

再如，新冠疫情爆發後許多國家對邊境實施了嚴格限制，跨國之間的人員流動嚴重受阻，導致外籍勞動力無法像疫情前那樣順利進入當地工作，加劇了一些依賴外地勞工國家的勞動力短缺情況。例如，一貫依靠外部人力輸入的澳洲便首當其衝，由於持續相當一段時間的嚴格邊境管制導致外籍勞工與外國學生輸入大量減少，許多本來留在澳洲的短期簽證持有者亦因為簽證到期、家庭分隔或其他原因而紛紛離澳；在多種原因疊加下，澳洲人力資源供應一度極為短缺。在疫情期間，香港亦出現人才輸入急速放緩的現象，大部分的輸入人才計劃於 2021 年的獲批數目相比 2019 年的相關數字均見顯著下跌；其中，「一般就業政策」的輸入個案數目從 41,289 個銳減至 13,821，「輸入內地人才計劃」的個案數從 14,053 個減至 9,065 個，跌幅分別高達 66.5% 和 35.5%。

¹ 香港特區政府勞工及福利局在 2021 年 4 月向立法會提交的文件中對疫情後本港勞動人口下跌作出了分析，認為當中的原因包括：其一，外籍家庭傭工(外傭)人數減少，導致部分年輕婦女沒有聘用外傭而留在家中；其二，由於就學的年輕人比例增加，而全日制學生兼職甚至全職的比例大幅下降，導致就業年輕人的比例下降；其三，部分原居於香港並每日到內地工作的人士改為不在香港居住，這一部分人亦因不再被計算在勞動人口中。這些因素在一定程度上亦可解釋香港勞動參與率在疫情期間的變動。

英國同樣亦遭受「外援緊縮」之苦，除了疫情的影響之外，亦疊加了「脫歐」(Brexit)的副作用。英國在「留歐」期間較依賴海外勞動力，特別是接納了大量來自東歐國家的勞動力，以彌補本土就業市場勞動力數量的不足。但自 2020 年 1 月正式「脫歐」之後，英國將來自歐盟的海外勞動力拒之門外，加上疫情阻礙跨國人員流動，當地勞動力短缺的問題於是趨向尖銳化。英國在 2021 年曾出現嚴重的「貨車司機荒」短缺，令商品的運輸和供應鏈嚴重受阻，甚至部分油站因為缺乏貨車司機運送燃料而被迫關閉。

內外施策：英國出招應對人力短缺

為應對當前的勞動力短缺問題，各國政府大多嘗試從「對內」和「對外」兩個維度入手，多管齊下地推出一些新的政策措施，以冀同時釋放本國勞動力的潛力和從海外引進更多人力資源，填補就業市場上的缺口。當中，英國自 2020 年初以來遭受「脫歐」和新冠疫情的雙重打擊，勞動力短缺的情況異常嚴峻，政府密集地推行或者研究擴大勞動力供應的新措施(見附圖 4)；有關新政的涵蓋面相當廣闊，當中亦不乏創新思路，甚具借鑒意義。

在「對內挖潛」方面，英國政府三年來實施了多項旨在鼓勵和促進民眾就業的措施。一是**增加對不同年齡層的職場就業培訓**。2021 年 4 月，英國政府宣佈為「學徒計劃」(Apprenticeship Programme)提供額外的資金支援²，鼓勵企業招聘和培訓學徒，幫助他們獲取所需的知識和技能；2022 年 1 月又推出「職業轉換計劃」(Skills Bootcamp)，透過提供快速而實用的培訓課程，幫助工人轉換職業或提高本業技能。2023 年 3 月，英國最新一份財政預算案提出，將為 50 歲或以上人士提供專門的培訓計劃，協助他們重返職場³。

二是**提供財稅優惠，鼓勵中老年特別是收入較高的專業人士繼續留在或者重返職場**。在 2023 年的財政預算案中，英國政府宣佈取消對終身退休金的 100 萬英鎊免稅上限，希望藉此鼓勵更多高薪專業人士工作至退休年齡。有報道還指，英政府正研究對中老年人士重返工作崗位實施階段性稅收優惠的可能性，例如對 50 歲以上的重返工作者考慮准予其可以在最長一年的時間裏可免繳個人所得稅。

三是**透過擴大政府對托兒服務的資助，釋放女性就業的潛力**⁴。針對不少家長未能兼顧育兒及工作的情況，2023 年的英國財政預算案中提出增撥 2.88 億英鎊的資金；只要年收入少於 10 萬鎊的在職家長並每週工作 16 小時或以上，就可享有每週最多 30 個小時的免費嬰幼兒托管服務。同時，政府亦提高托兒服務人員的薪金及津貼，以激勵他們協助完成政府訂下的托兒服務目標，並向地方撥款，以增加學校和建立托兒服務相關的基建設施。英國政府預算責任辦公室的研究指，政府新舉措可能會帶動超過 6 萬名有年幼子女的父母重新投入勞動力市場。

² 英國政府在財政預算案中提出，公司僱傭新學徒將獲得每人 3,000 英鎊的補助，並撥款 1.26 億英鎊用於實習培訓。

³ 有分析估計，英國 50 歲或以上未達法定退休年齡的國民中，已有多達 350 萬人在疫情期間離開職場。

⁴ 英國的託兒所費用之高在 OECD 國家中位列前茅，越來越多英國女性因為難以負擔有關費用而離開勞動力市場。最新調查顯示，英國 22% 的父母表示託兒費用佔到家庭過半收入，不少女性被迫在職場和家庭中「二選一」。

在「對外吸納」方面，英國政府近年更是動作頻頻。其中最引人注目的是 2021 年 1 月推出了帶有政治性目的的「BNO 簽證」計劃，讓持有 BNO 護照的港人及其家屬可憑藉 BNO 護照移居英國，並獲准於當地工作。移居英倫的港人中以年富力強者佔多，恰好成為補充英國勞動市場的一股現成的「新血」；他們當中不少是攜兒帶女、舉家遷徙，又可為當地注入未來的勞動人口增長生力軍。英國內政部的數據顯示，在 2021 年初至 2022 年 9 月期間，該國已合共發出 12.1 萬份 BNO 簽證。

2021 年 3 月，英國內政部宣布改革移民制度，宣佈從當年 7 月起恢復實施「畢業生簽證」(Graduate Route)，允許外國留學生在畢業後申請兩至三年的簽證，方便他們留在當地尋找工作，藉以增強英國對國際學生的吸引力。同時，英國政府根據移民諮詢委員會的建議，對「短缺職位名單」(Shortage Occupation List)⁵進行調整，增加了現代外語教師以及健康護理領域內的藥劑師、物理治療師、實驗室技術員等 8 個職業，以便利部分人手短缺的職位從海外輸入人才。英國政府還表示啓動「全球人才網絡」(Global Talent Network)，與企業和科研機構聯手瞭解英國在高技能方面的人才需求，並吸引關鍵領域的海外高技能人才移民英國，以此充實英國的技術人才儲備庫。

2022 年 3 月，內政部再度改革移民制度，除針對五類人士引入「全球商務流動簽證」(Global Business Mobility Visa)外，還提出兩類新的工作簽證，主要面向全球最頂尖大學的畢業生和具備發展潛力的成長型公司。2022 年 5 月起，英國政府實施「高潛力人才簽證」(High Potential Individual)計劃，允許任何持有全球前 50 大非英國大學學位者在畢業 5 年內申請工作簽證，無需事先在英國找到工作；學士及碩士生可獲批 2 年簽證，博士生則有 3 年的簽證期限。自 2022 年 8 月起，在「成長型企業」⁶中工作的高技能人才亦可以快速獲得簽證(Scale-up Worker Visa)⁷。

有報道指，鑒於英國勞動力短缺的問題至今仍未明顯改善，英國當局正研究進一步放寬外勞輸入，包括調整「短缺職位名單」來吸納更多海外勞工，特別是增加建築業以及零售和餐飲業等相關的職位⁸；以及考慮下調僱主聘用外籍人士的簽證費用，以增強資方僱用外籍人士填補勞動力缺口的意願。英國政府近期還研究放寬留學生的兼職工作時數上限，擬將留學生帶薪工作的最高時數由目前每週 20 個小時上調至 30 小時，甚至考慮完全取消上限；當局希望透過鼓勵留學生兼職，協助零售等行業填補勞動力空缺，提振本地經濟。

⁵ 短缺職業清單涵蓋了當前英國勞動力市場上面臨勞動力短缺的所有職業。對於這些職業，英政府認為有必要借助外籍勞動力填補勞動力短缺；並據此調整移民簽證政策和配套安排，鼓勵僱主更快地找到相關的外籍員工。目前英國「技術工人」的工資門檻為 25,600 英鎊，但英國政府容許僱主以 20,480 英鎊的較低工資或者該職位現行工資率的八成(以較高者為準)，引進從事清單上職業的海外員工。

⁶ 所謂「成長型企業」，必須是經過英國內政部註冊和認可的企業，同時需滿足兩方面條件：一是需證明公司近 3 年的營業額或人員配備方面的年增長率至少達 20%；二是公司在 3 年期間開始時至少需聘請 10 名員工。

⁷ 「高技能人才簽證」(Scale-up Worker Visa)的申請人須達到學士水平，以及獲得適當的薪金(每年至少獲得 33,000 英鎊的收入，或相關職業的現行工資，以較高者為準)。申請成功後，簽證持有人可以在英國居留 2 年，之後可申請續簽；如果申請人能夠證明居留期一半以上的時間都獲得超過 33,000 英鎊的收入，就可以申請續簽 3 年。

⁸ 英國政府目前已展開對「短缺職位名單」的檢視和諮詢，計劃於今年秋季發佈最終報告。英國移民諮詢委員會日前向政府建議將 5 個建築業相關的職位列入清單，包括砌磚及砌石工人、屋頂工人、木匠、泥水工人、批盪工人；而酒店和零售業亦因為長期缺人而積極開展遊說，爭取讓有關行業亦得以納入清單。

重整「重」施：優化人力政策聚焦成效

至於香港，行政長官李家超在去年 10 月發表的本屆(第六屆)政府首份《施政報告》中，亦提及一系列吸引外來人才的新舉措，包括備受各界關注的「高端人才通行證計劃」⁹。財政司司長陳茂波在 2023 年 2 月發佈的《財政預算案》中提到，政府勞工及福利局正更新「人才清單」，以反映各個不同專業的人手需求情況；而勞福局將於今年中開展新一輪人力資源推算，協助政府就整體人力需求制訂適切的策略。

針對一般勞動力供應緊缺的問題，2022 年《施政報告》表示將實施特別計劃，以適度容許輸入安老院及殘疾人士院舍護理員。行政長官在 4 月初表示，人力不足會影響市民接受的服務及香港的競爭力，但需平衡各方利益，包括本地工人的就業機會及收入；並指決策局正積極研究實際情況，期望最遲能在年中公佈建造業及運輸業的人手策略。

有見於香港各行各業「人手荒」的問題轉趨嚴重，近期社會上不同持份者亦積極建言獻策¹⁰，這些建議主要圍繞提升本地勞動潛力、加快輸入外勞這兩大範疇，當中既有加碼實施現行政策的訴求，亦不乏對一些「老、大、難」的問題進行改革的破格思維。前者如增加資助本地的托兒服務設施，以釋放本地女性就業；以及強化專門針對中老年就業的財稅優惠和就業保障安排，以鼓勵更多中老年人「發揮餘熱」等。後者中最具代表性的莫過於有關借鑒海外經驗來改革外來勞工輸入機制的討論，包括澳門從內地輸入勞工並即日往返內地的「通勤模式」以及新加坡輸入外勞並在當地提供住宿的「集中模式」(兩種模式的簡介見附表)等。

同時，坊間對優化人口政策的討論亦顯著升溫，多位立法會議員向政府提出有關檢討香港整體人口政策的諮詢¹¹。事實上，人口政策一直是香港社會近年關注的焦點；幾屆特區政府均成立由政務司司長領導的委員會¹²，負責研究香港的人口和人力資源政策。第四屆政府更於 2015 年公佈《人口政策—策略與措施》報告，在參考海外地區經驗的基礎上，提出包括釋放本地勞動潛力、提升本地培育人才的素質、吸引外來人才、輸入勞工、以及締造有利生育的環境等五大策略(見附件圖 5)和 50 多項具體建議；這些政策主要亦是聚焦於「對內挖潛」和「對外吸納」兩大範疇。

⁹ 「高端人才通行證計劃」容許年薪逾 250 萬港元或合資格全球百強大學畢業生，毋須事先獲聘用就可來港發展。勞工及福利局局長孫玉菡近日表示，截至 2023 年 3 月底，計劃共收到逾 2 萬宗申請，獲批接近 1.2 萬宗，其中已有逾 9,200 人領取了簽證，準備半年內赴港或已來港；而該計劃下的申請數字一直以平均每日 200 宗以上的速度平穩上升。

¹⁰ 香港立法會在 4 月份以大比數通過了一項無約束力的法案，敦促政府「積極培訓本地人才和吸納外來人才，也要盡快為不同行業和工種從其他地方輸入所需人手，同時推進粵港澳大灣區內人力資源流動」，以全面補充本港勞動力，應付社會和經濟發展的需要。

¹¹ 參考政府新聞公報之「立法會四題：人口政策」(2022 年 12 月 7 日)及「立法會二十一題：整個人口政策」(2023 年 4 月 26 日)。

¹² 特區政府分別於 2002 年 2007 年成立由政務司司長領導的人口政策專責小組、人口政策督導委員會；2018 年則成立由政務司司長擔任主席的人力資源規劃委員會，並運作至今。

惟可惜的是，這份特區成立以來最具系統性的人力資源政策文件最終陷入了「雷聲大，雨點小」的流弊，在執行上草草收兵，不但成效欠佳¹³，連政策方針的延續安排亦付之闕如。現任勞工及福利局局長去年 12 月在回答立法會議員提問時，表示「第四屆特區政府任期內，有關的政策局和部門已全數落實推行《報告》公佈的所有措施。相關措施有助實現《報告》提出的目標，為後來的工作奠下基礎。其後政府沒有再就措施成效作評估」。政府對《報告》的績效與後續安排語焉不詳，更多次強調目前無計劃重新為人口政策設立專門委員會；言下之意，暫時亦無意重啟類似 2015 年的整體人口政策諮詢工作。

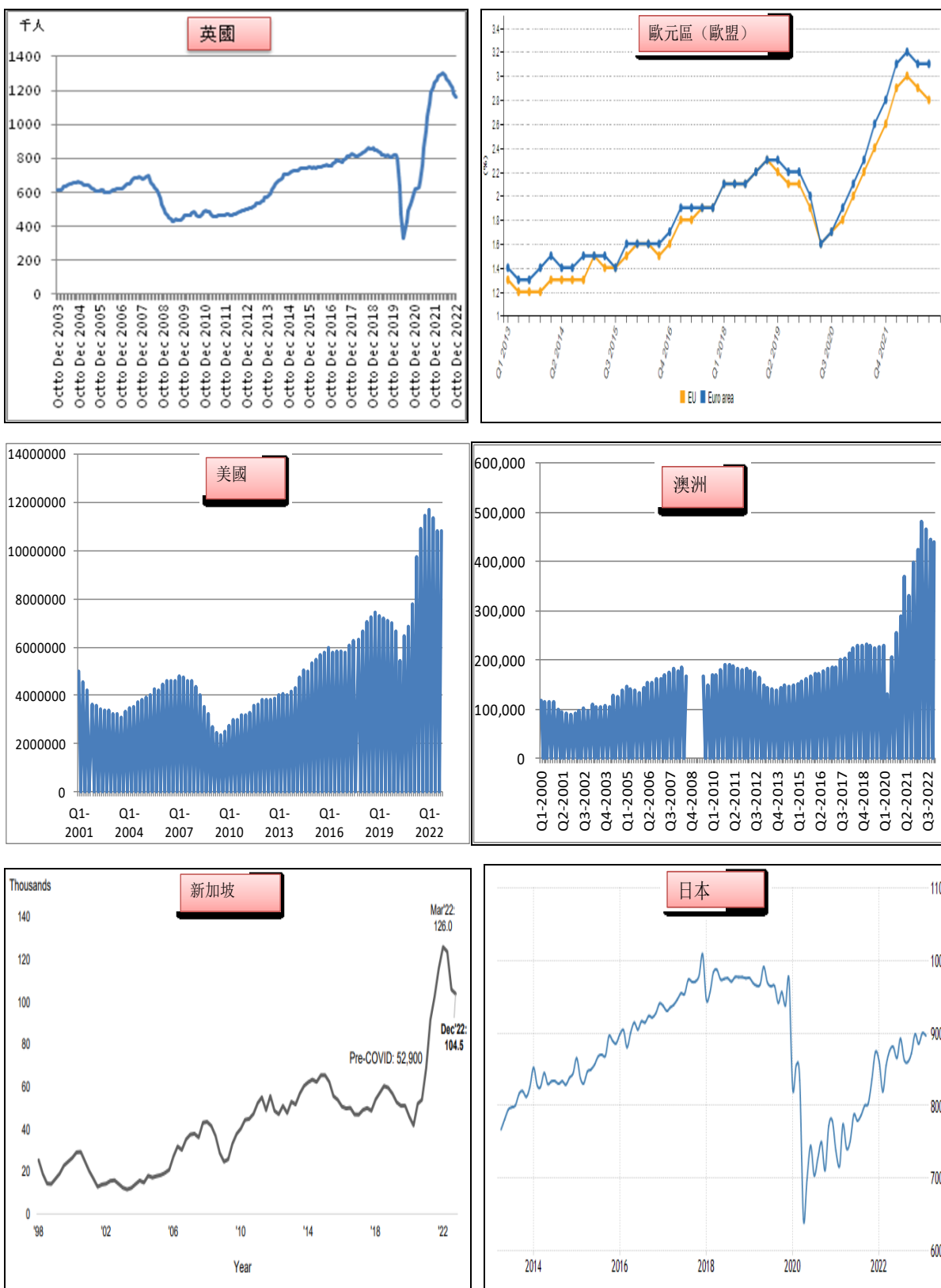
平情而論，當前世界正經歷百年未見的大變局，比起特區政府制訂上一份《人口政策一策略與措施》的 2015 年，香港經濟與社會發展的內部形勢和外部環境已不可同日而語。一來本地許多行業面對的短期人手流失和長期人力短缺壓力更形嚴峻，箇中的成因更加錯綜複雜，週期性、突發性和結構性的影響因素不一而足、互為交織；二來國際上多個經濟體近年紛紛推行進取的「搶人才」、「搶人力」甚至「搶人口」的新政，一方面為香港帶來可供借鑒和仿效的「他山之石」，另一方面部分措施可以說是針對港人「出招」，香港在全球硝煙四起的「搶人賽」中不能不防，亦不能不迎戰；三來香港正全速融入國家的發展大局，特別是「粵港澳大灣區發展規劃」的出台和實施，為香港透過跨境合作和制度創新來突破自身發展的瓶頸締造了廣闊的想像和操作空間。再加上特區政府在推行上一份人口政策的具體工作上成效不彰常為人所詬病；簡言之，無論是從籌劃未來、應對挑戰，還是從解決當前之困或是「查找不足」的角度看，重整香港人力資源策略和整體的人口政策應是時矣。

從另一個角度看，特區政府上一份人口政策雖已是「故計舊招」，但箇中提出的策略以及相當部分的建議至今仍切中肯綮，亦是國際上長期的通行做法以及不少經濟體目前應對人力挑戰的「標配」。鑒於這套政策組合直至目前仍保有相當的前瞻性和適用性；政府不妨以 2015 年的《人口政策一策略與措施》報告作為「香港人口政策 2.0」的起始藍本，在「對標」海外新政以及顧及本港現況、未來需要的基礎上，聚焦「對內挖潛」和「對外吸納」兩個主軸，就五大策略方向項下的具體政策措施進行檢視、更新、擴充和細化。更重要的是應在政策實施的環節上加大力度，透過設立關鍵績效指標 KPI，強化政策的推廣、解釋與共識構建，以及優化政策的規劃與設計、資源匹配和引入創新的執行手段等，修正過往「善謀有餘，敏行不足」的缺失，以「重(加重)施」配合「重整」，切實地提升政策推行的效率與進度。本屆特區政府提倡「以結果為目標」，更以執行力強大而著稱；能否在香港人力資源政策上為香港開立新氣象，實令人憧憬。

2023 年 5 月 3 日

¹³ 近期香港立法會發表的研究報告指，多年來特區政府在輸入外勞的數量、資助嬰幼兒的入托比率以及提高女性就業等方面的工作成效，與其他的領先地區相比有不小落差。例如，儘管香港的「補充勞工計劃」實施超過 25 年，在 2003 至 2021 年期間平均每年獲批的申請個案僅為 1,900 宗。香港勞動人口參與率亦墮後於鄰近的經濟體，目前為 57.9% (如果撇除 30 多萬名外籍家庭傭工，則約為 56%)，其中婦女低至 48.6%；而新加坡的勞參率高達 70%，婦女為 63%，澳門的相應數字則為 63.5% 和 59.9%。再如，新加坡近年積極擴充托兒服務名額，目前累計共有 190,600 個托兒名額；相比之下，香港在 2021-2022 年度只有 37,100 個 3 歲以下的幼兒照顧名額，其中獲政府資助者更不足四分之一。

附圖 1：本世紀以來主要經濟體的職位空缺的變化

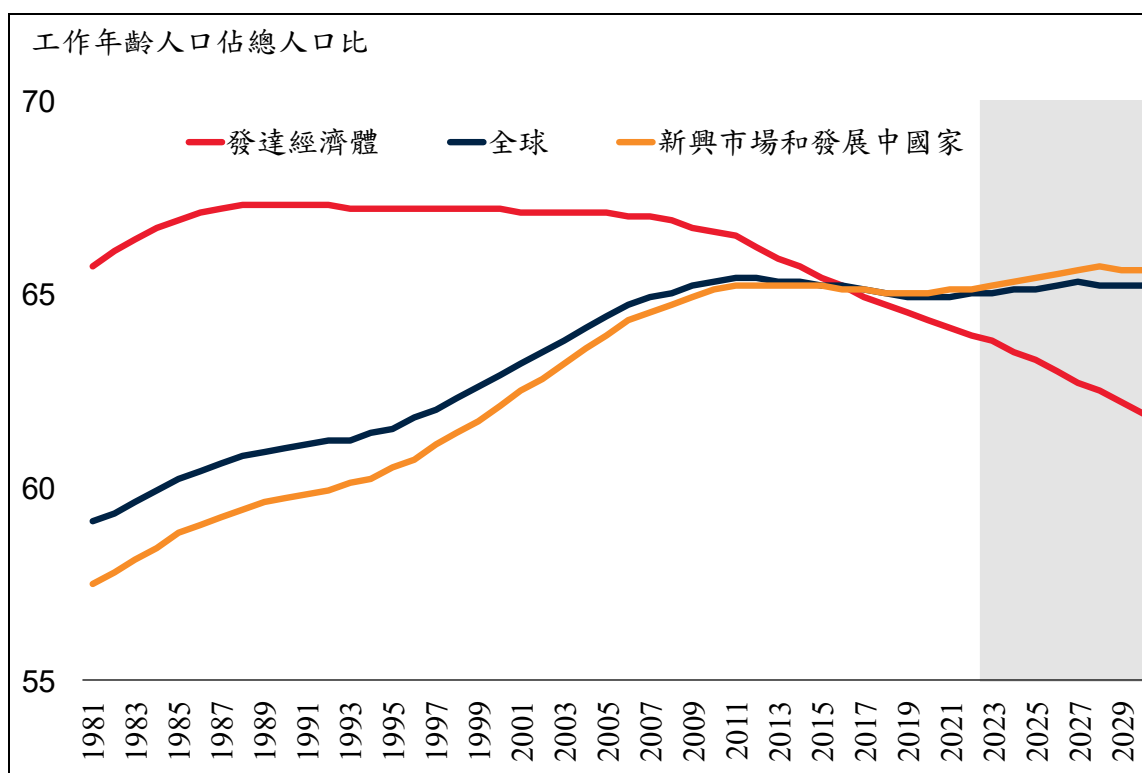


註 (1)： 歐盟的數據為職位空缺比率，日本的數據為勞工市場的招聘與求職比率，其他經濟體的數據則為職位空缺的實際數量。

(2)： OECD 數據庫提供的澳洲職位空缺數量在 2008-2009 年期間存在數據缺失的情況。

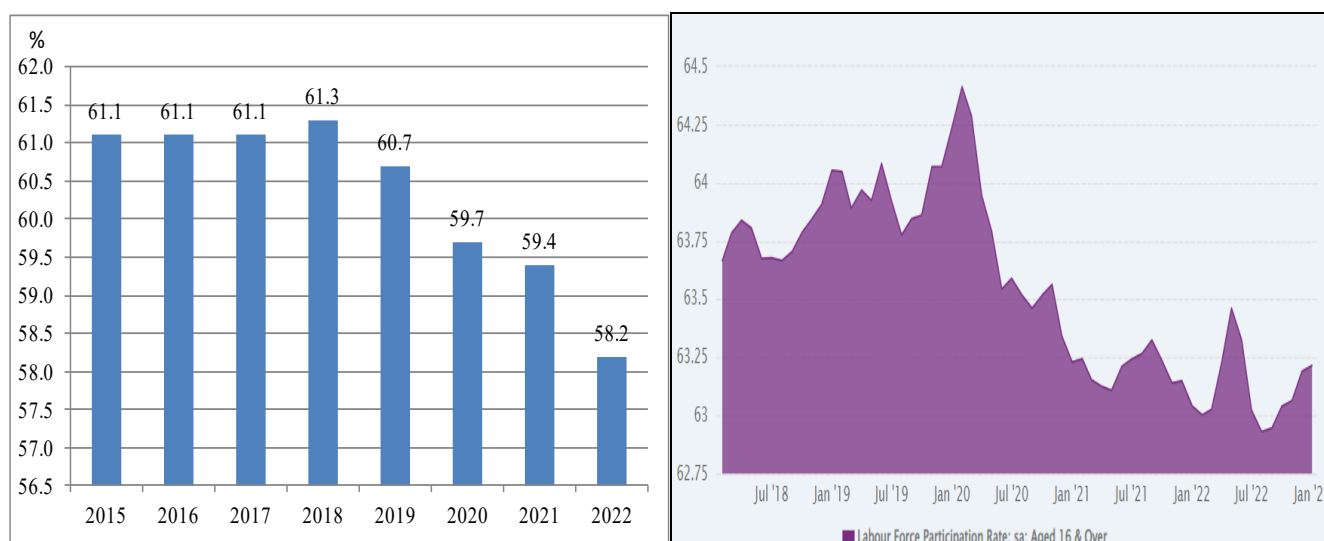
資料來源：OECD 數據庫、歐盟統計局 Eurostat、新加坡人力部、廠商會研究部整理

附圖 2：全球適齡勞動人口佔總人口比重的變化趨勢



資料來源：世界銀行發佈的研究報告《Falling Long-Term Growth Prospects》，廠商會研究部整理。

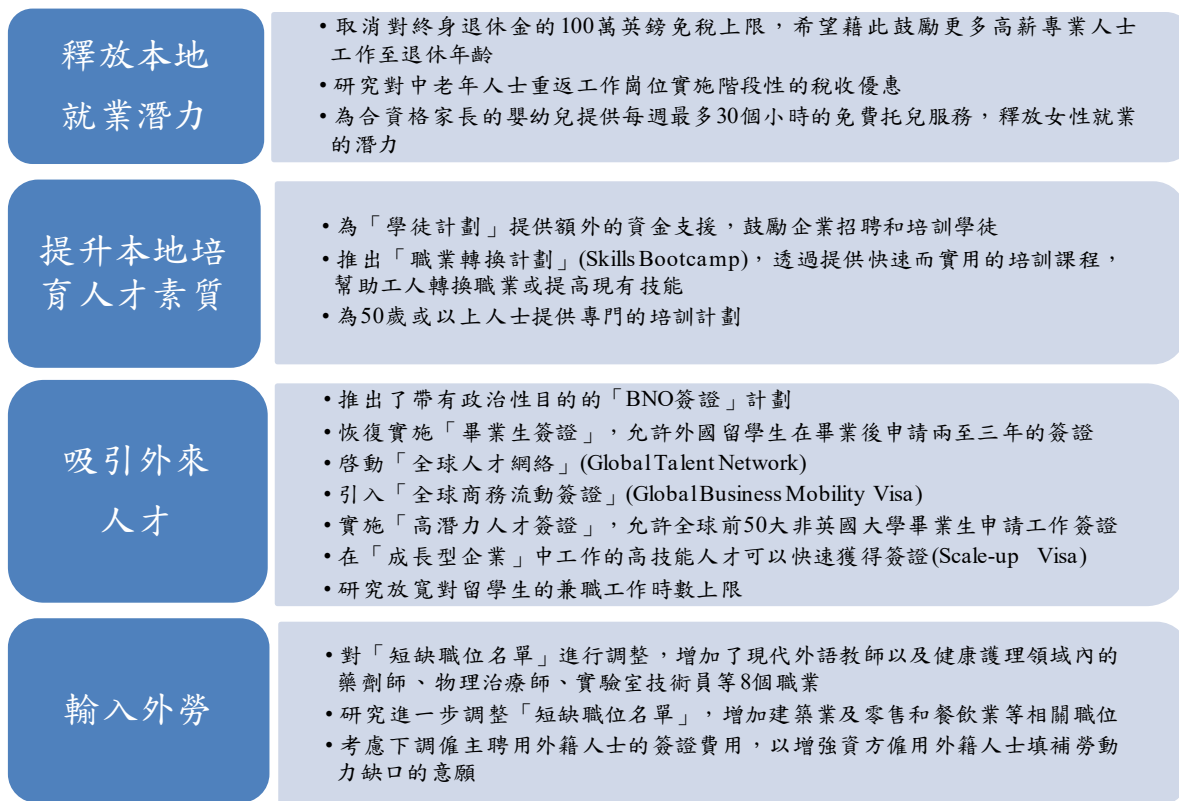
附圖 3：新冠疫情以來香港和英國的勞動人口參與率變化



註：左圖和右圖分別為香港、英國的情況。

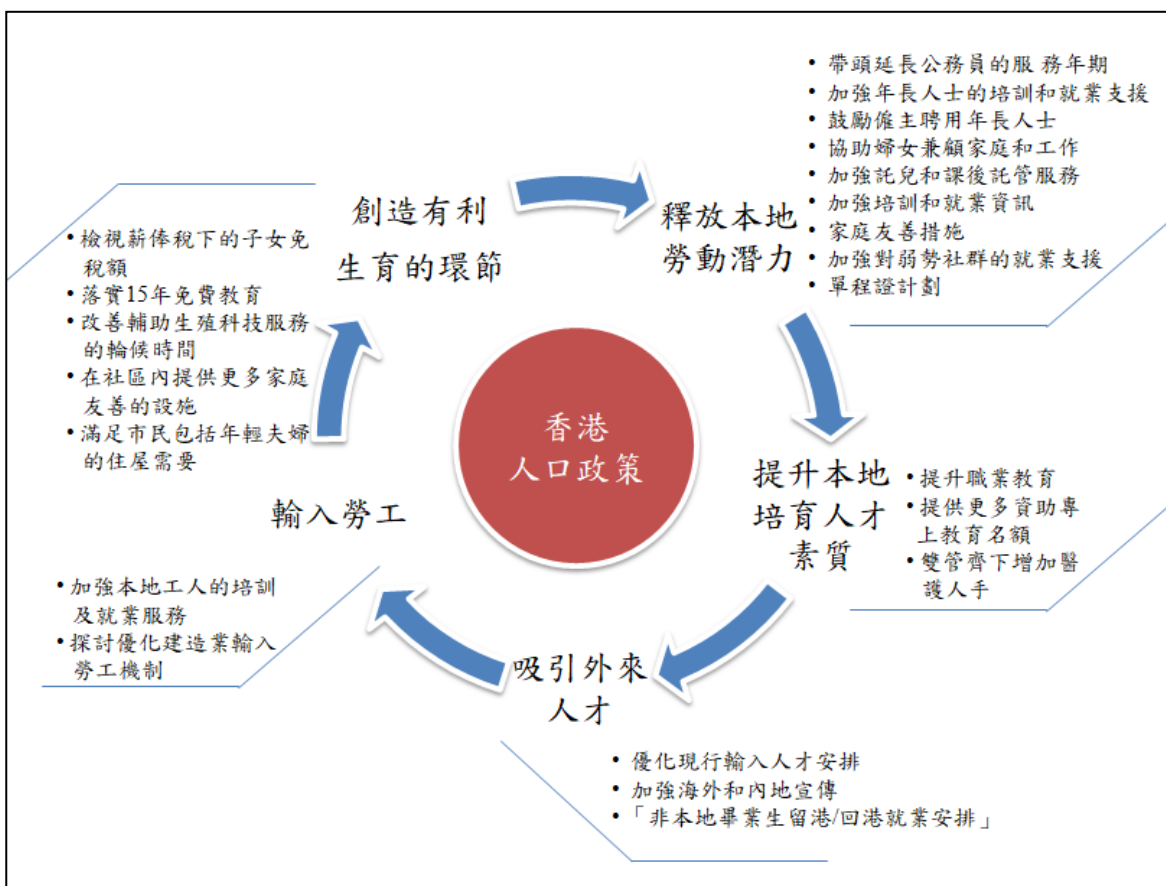
資料來源：香港特區政府統計處，CEIC 數據庫、廠商會研究部整理。

附圖 4：英國政府近年推行或者研究擴大勞動力供應的新措施



資料來源：互聯網公開資訊，廠商會研究部整理。

附圖 5：2015 年香港政府制定的人口政策五大策略方向



資料來源：特區政府在2015年公佈的《人口政策—策略與措施》報告，廠商會研究部整理。

附表：澳門和新加坡輸入外勞的情況及其住宿特點

澳門政府從 1988 年起批准輸入外地勞工。根據澳門統計暨普查局的資料，截至 2022 年底，澳門的就業人數為 36 萬人，當中外地僱員人數達 15.5 萬人，佔就業總人口的比重逾四成。以來源地劃分，有 10.8 萬的外勞來自中國內地，佔外勞總數近七成；其他外勞的主要來源地包括菲律賓(2.4 萬)、越南(7,523)、印尼(4,470)、尼泊爾(2,708) 等東南亞地區。以 2022 年外勞從事的行業來看，酒店及餐飲業排在第一位，聘請了約 3.7 萬名外勞(佔 23.9%)，建築業、家庭傭工、不動產及工商服務業分別聘請 2.9 萬、2.3 萬和 2.1 萬名外勞(分別佔 18.7%、14.8%和 13.5%)；緊隨其後的是批發及零售業，聘請了 1.9 萬名外勞(佔 12.2%)，其他行業聘請的外勞人數均不足一萬人。

根據澳門政府的法規要求，澳門僱主可透過直接或間接方式(即住宿津貼)提供外傭的住宿(聘請內地家庭傭工除外，有關傭工須與僱主同宿)：其一是僱主或者負責進行招募的職業介紹所直接提供住宿，需符合澳門行政長官批示所訂定之住宿條件；其二是僱主向每名外地僱員每月支付不少於 500 澳門元的住宿津貼。根據澳門出入境的資料，估計 2022 年底在澳工作而居於境外(主要以內地外勞為主，居住地點以珠海為主)的外地僱員有 7.7 萬人，佔澳門外勞總數和內地外勞的比重分別為 49.7%和 71.3%。

至於新加坡，該國早於 1970 年代起就已實施輸入外勞計劃。新加坡人力部因應外來勞工的技術水平而發出不同類型的工作簽證。當中包括給專業人士的就業准證 (Employment Pass, EP)，以及分別為技術工人和半技術工人而設的「S 准證」(S Pass) 和「工作准證」(Work Permit)。截至 2022 年底，該國的總就業人口為 389.4 萬，當中的外來勞工總人數增加至 142 萬人，持有「S 准證」和「工作准證」的外勞人數分別為 17.8 萬和 103.4 萬，合共佔總就業人口的比例為 31.1%。以外勞從事的行業來劃分，製造業和建築業分別聘請了 24.2 萬和 38 萬名外勞，服務業聘請了 79.7 萬名外勞；外籍勞工的來源包括馬來西亞、印度、孟加拉、斯里蘭卡、泰國、緬甸及菲律賓等國。

新加坡政府要求僱主為聘請的外來勞工提供合適的住宿，除了要求家庭傭工須與僱主同住之外，其他外勞可選擇居住在專門建造宿舍(Purpose-Built Dormitories)、工廠改造宿舍(Factory-Converted Dormitories)、租屋及私人樓宇等不同類型的房屋。據報道，新加坡目前有 43 個「專門建造宿舍」，分別由 27 家企業負責營運，每名入駐的外勞每月一般會支付 300 至 400 新加坡元(約 1,670 至 2,220 港元)的宿費，約有 30 萬外勞(佔外來勞工總人數的兩成多)居住在這類大型的「專門建造宿舍」。

概括而言，澳門和新加坡政府在引入外來勞工的政策上都比較積極，兩地的外來勞工數量在當地總就業人口中的比例均居全球前列。除了對家庭傭工的住宿有特別限制(澳門僅針對從內地引進的傭工)之外，**兩地政府基本上允許僱主自由選擇為聘請的外勞提供住宿設施**。當中，澳門因外來勞工以內地人口為主，又臨近珠海，故不少外勞選擇「澳門上班、珠海居住」的即日往返模式；而新加坡則注重為外勞興建配套的生活設施，加上外勞的國籍較多元化，故大多數外勞選擇在新加坡居住(亦有部分外勞居住於馬來西亞)，當中更有相當比例居住於專門的集體宿舍。**澳門和新加坡在外勞住宿的安排上因地制宜、各適其式，有助減低對當地房屋市場和居民生活的影響。**