



輸入外勞成效佳 改善空間待釋放

近年，香港面臨前所未有的人力資源挑戰。2019 年至 2021 年期間，受社會事件及新冠疫情影響，壯齡本地居民及在港外籍人士出現淨外移；加上人口老齡化加劇而導致勞動人口參與率由 2019 年的 58.6% 下跌至 2022 年的 56.1%，本港勞動人口在 2018 至 2022 年間累計減少 21.9 萬人，跌幅達 6.0%。即使在後疫情時代，香港勞動力短缺問題不減反增；私營機構職位空缺的數目增加至 2023 年第二季的 81,464 個，為疫情期間最低位的逾 1.3 倍，空缺率更一度攀升至 2.9% 的 10 年高位。

新策頻出紓緩人力短缺

為了解決愈趨嚴重的結構性人力短缺問題，香港特區政府自 2022 年起採取了多項加強吸納外來人才的便利措施，包括優化「優秀人才入境計劃」、擴大「人才清單」和推出新的「高端人才通行證計劃」（「高才通計劃」）；而在中低層職位方面，政府於 2023 年採取「雙軌並行的方法」，包括優化現行「補充勞工計劃」以及「行業輸入勞工計劃」。

其中，經優化的「補充勞工計劃」易名為「補充勞工優化計劃」，由 2023 年 9 月 4 日起接受申請，允許輸入非技術及低技術職位的勞工，例如營業代表、售貨員、侍應生、收銀員、初級廚師、文員、銀行櫃檯員、髮型師、貨倉管理員、送貨員、駕駛員等。至於「行業輸入勞工計劃」，目前只適用於院舍服務業、建造業及運輸業（又分為航空業、公共小巴/客車業）等特選行業；與「補充計劃」不同，這項計劃下的申請無須經勞工顧問委員會逐一審核，但設有限定名額（首次共 2.7 萬名），亦同樣須符合一系列規定，包括輸入勞工人數與本地員工人數的比例上限一般為 1:2，以及輸入勞工的最低工資不可低於本地相類職位的每月工資中位數等。

新的人力輸入政策實施至今已屆年半，政府勞工福利局近期亦就「補充勞工計劃」的執行情況開展公眾諮詢。本文將分析香港近期勞工輸入政策的成效，並就其可改善之處進行探討。

大破大立回應發展所需

整體而言，本輪勞工輸入制度的改革堪稱一次劃時代的「大解放」，推出了大刀闊斧的開放政策以紓解基層勞動需求（詳見附件一）。首先是新政策的涵蓋範圍廣，採取多管齊下的措施紓解人力不足的問題。政府一方面暫停執行「補充勞工計劃」下 26 個職位類別及非技術或低技術職位禁止輸入勞工的規定，另一方面則強化針對特定行業的「行業輸入勞工計劃」，為人手短缺嚴重的院舍服務業、建造

業以及運輸業總數提供 27,000 個外勞配額。此外，針對個別技術工種的人手不足趨於嚴峻的情況，政府將於 2025 年上半年在「一般就業政策」和「輸入內地人才計劃」下新增渠道，容許一定數量年輕而具備相關專業技術技能及經驗的非學位專才申請來港，投身人力極短缺的技術工種；未來三年的配額定為 1 萬名。這項瞄準「夾心階層」的新計劃有助於填補高端人才與低技能勞工之間的空隙，該措施的引入將會令香港的人力輸入政策實現了全域覆蓋。

其次是政策力度空前。從數據可見，「行業輸入勞工計劃」在 2024 年年中已有部分行業完成所有配額的審批工作，例如「運輸業輸入勞工計劃—公共小巴/客車行業計劃」於 2024 年 7 月批出的申請已達到配額上限的 1,700 個；「院舍輸入護理員特別計劃」至 2024 年 6 月已進行三輪申請，用盡 3,000 個新增的配額；政府為此並建議額外提供 8,000 個新配額，在三年內分批分配予院舍。

「補充勞工優化計劃」突破了年度限額的框框，不但未就輸入外勞數目設限，更可全年接受申請；體現政府因應市場的需要對相關政策作出了雷厲風行的改革。這除了是業界求人若渴的殷切需求使然之外，在某種程度上亦反映政府對輸入外勞的態度已由過往的「限制」轉向「協助」。同時，在行政程序上，政府亦在計劃實施後迅速推出多項「提速、增效」的措施，包括建立專題網頁提供詳細職位資訊、設立標準化申請表格、組織專責審批團隊，以及靈活處理招聘程序等。

第三是政策具突破性。例如，「補充勞工優化計劃」劍指 26 個過往諱莫如深、不得觸碰的工種，將這些輸入外勞的「禁區」一次過悉數開放，實際上亦等同於向各行各業開放輸入外勞的機會。

同時，本輪政策在勞工住宿安排方面引入了更大靈活性。例如，「補充勞工優化計劃」下的輸入勞工若為內地居民，僱主既可選擇在港為勞工提供住宿，亦可在內地為輸入勞工提供住宿，甚至可讓輸入勞工在其內地住所居住。「行業計劃」方面，香港建造業議會將元朗潭尾原社區隔離設施改建為指定宿舍，為輸入勞工提供居住設施和生活支援；香港國際機場的輸入外勞大多於內地居住，每日跨境交通接送交由機場管理局統籌。其中，允許勞工住在內地並以通勤的方式來港上班稱得上是破格的做法；讓僱主和僱員可因應各自的實際情況和需要作出安排，有助降低僱主營運成本之餘，亦照顧了外勞選擇合適居所的權利。

第四是政策成效顯著。從政府公佈的數據可見，「優化計劃」推出至今(截至 2024 年 11 月 30 日)，勞工處共接獲 8,797 宗申請，涉及 76,946 名勞工，當中獲批 5,192 宗申請，涉及 37,494 名外勞輸入；其中有 67% (25,161 名)從事過往限制輸入的 26 個職位類別，當中以待應生(6,704 名)、初級廚師(4,130 名)及售貨員(2,750 名)最多，正好回應了當前餐飲及零售行業對人手殷切的需求。

業界亦普遍認同新計劃除了可以紓解人手短缺的燃眉之急外，輸入外勞也有助紓緩本地員工的工作壓力，使得行業的服務質素得以提升。不少僱主認為外勞普遍工作態度認真，就職的穩定性高，為本地職場文化帶來了正面的影響。

「四度空間」有待鬆綁完善

儘管輸入勞工新政贏得各界額手稱慶，但亦不可否認存有優化改善的空間(詳見附件二「對勞工輸入政策的優化建議」)。**其一是輸入勞工的配額及比例有開放的空間。**在「行業輸入勞工計劃」推出後，已有部分行業的首批配額迅速用罄；以「院舍輸入護理員特別計劃」為例，該計劃在接受前三輪申請後，即用盡了3,000個新增名額，更有約2,200個申請因為配額不足而黯然向隅。這一僧多粥少、「爭崩頭」的窘況亦很可能會在即將實施的技工輸入計劃中重演。政府為該計劃擬定的配額為三年合共1萬個，但最新的人力推算則預測，到2028年，香港各行業人力短缺將上升至18萬人，尤以「熟練技術人員」最嚴重，屆時料將缺乏6萬至6.5萬人手；新計劃僅可補充短缺技工數量的六分之一。

同時，無論是「優化計劃」還是「行業計劃」，均為輸入勞工人數與本地員工人數的比例設定上限，通常必須符合1名輸入勞工對最少2名全職本地勞工的規定。未來各行各業人手短缺的情況只會愈演愈烈，這個「金箍咒」是否應該適時鬆動甚至解套，以及「行業計劃」日後新增的名額能否按市場需要跨年度靈活調配和使用，均值得政府和相關業界認真審視和研究。

其二是行政程序有簡化的空間。以「優化計劃」為例，雖然政府已採取多項措施提升行政效率，但目前一般個案的申請時間仍動輒數月，尤其是本地招聘的程序更是繁複費時。有論者指出，既然《2023年人力推算報告》預計本港人力缺口將持續擴大，一些行業或職位供不應求的情況已是眾所周知；這些「不證自明」的申請，仍然按部就班地要求僱主提供本地「請人難」的證據，恐有「走過場」、流於形式之嫌，而要求僱主反覆證明無法在本地招聘某個行業或類別的員工的做法更是費時失事。

「優化計劃」的申請成功率亦有提升的空間。若以申請宗數計，「優化計劃」推出至今的申請成功率不足六成，按輸入勞工數目計算的成功率更低於五成；遠低於各項主要的人才入境計劃的獲批及申請個案總數目的比例(除「優才計劃」之外)，與「高才通計劃」約八成的高獲批率相比亦是大相徑庭。政府或有必要對「優化計劃」申請成功率是否系統性偏低進行檢討；以及將失敗個案的常見原因進行分析並公佈，協助業界掌握申請的正確方法，避免不必要的延誤。

值得一提的是，本港勞工短缺並非短期現象，而是未來十年均須面對的問題。但現時「優化計劃」下輸入外勞在合約到期後不可自動續期，此規定顯然不利於企業進行長期的人事規劃，亦會增加企業用工的不確定性。故已有業界提議，特區政府或應參考澳門允許外勞合約在到期前三個月提出續期申請的做法，考慮放寬輸入勞工批准不可自動續期的規定，以便利業界培養和挽留有經驗的熟練勞工。

其三是執行細則有優化的空間。按現時的規定，輸入勞工來港後，只允許從事僱傭合約指定的職務範圍及在指定的地點工作，亦不可自行轉換職位。有零售業界人士反映，這項規定妨礙企業調配員工工作的靈活性，例如無法派遣外勞到

新開設的分店或者展銷、展覽會等臨時的崗位；建造業、餐飲業等行業亦遭遇類似的問題。

同時，「優化計劃」的輸入勞工指南中列明，僱主為外勞提供住所時，可從工資中扣除不超過一成的住宿費用。但這一比例與本港實際租金水平存在明顯落差，導致僱主在多數情況下需提供額外的住宿補貼。另一方面，勞工居住於內地自置居所的情形除外，僱主須以自己名義在香港或內地租屋作為外勞居所；一旦有個別員工提早離職，僱主須承擔空置期的租金損失。本港或應參考澳門經驗，允許外勞自行租屋；僱主可選擇以定額住宿津貼取代直接提供住所，相關津貼可計入外勞工資的抵扣額之內。此舉不僅可降低僱主的財務風險，更有助提升外勞居住選擇自由度，增加他們來港工作意願。

其四是外勞的工資標準有檢討的空間。目前香港規定外勞工資需參照行業中位數或不能偏離市場的水平，此做法旨在保障本地勞工權益，但在一定程度上導致聘用外勞的成本變得僵化，亦限制了企業在招聘員工時運用工資水平作為競爭手段及人事管理策略的靈活性。

平衡競爭力與勞工權益

事實上，新加坡和澳門都是亞太地區聘用外勞的「大戶」，兩地輸入的低技術工人佔當地整體勞動人口的比重高達三至四成，並且都允許僱主在釐定外勞工資時有相當高的彈性。例如，新加坡當地對一般外勞並無最低工資的要求，輔助專業人員和技術人員工資則以當地同類職位最高三分之一水平為基準。反觀香港，除了基本薪金外，僱主還需承擔因聘請每名外勞而衍生的每月 400 港元的再培訓徵費以及住宿費、中介費、各類保險等支出，導致聘用外勞總成本往往超越本地員工。

從另一個角度看，當前追求性價比的消費文化大行其道，令香港面臨日益激烈的城際競爭壓力；近期本港市民的北上消費熱潮「高燒不退」、消費力外流不止的現象就是一個例證。毫無疑問，除了戮力拓展「貴價」的高增值業務外，香港業界亦需在優化成本結構上下功夫，千方百計減低成本高昂的劣勢，才能在「性價比為王」的年代維持競爭力。

與本港有「瑜亮之爭」的新加坡以及同屬「一國兩制」下特區的澳門，他們都以節省成本作為輸入勞工的目標之一，外勞的薪酬水平往往低於本地勞工。看來，香港輸入外勞的政策意圖不應僅限於解決人力短缺的短期之痛，如何透過調整外勞政策協助商界重建成本優勢，同時在保障本地工人的權益和長遠福祉上拿捏平衡，是亟需政府牽頭與社會各界共同探討的迫切議題。

2025 年 1 月

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

附表 1：香港勞工輸入計劃簡介

1. 補充勞工優化計劃

- 於 2023 年 9 月 4 日起實施，暫時替代原有的「補充勞工計劃」
- 暫停執行現有 26 個職位類別及非技術或低技術職位一般不得輸入勞工的規定，相關職位包括侍應、接待員、收銀員、文員、接線生、送貨員等
- 申請資格限於本地確實招聘困難的技術員級別或以下的職位；僱主須維持每輸入 1 名外勞對應最少 2 名本地全職員工比例
- 須完成 4 星期本地公開招聘，並向勞工處提交招聘結果及未聘用原因；若採用常見職位申請表則可加快審批，最後須經勞顧會就審批給予意見
- 須採用標準僱傭合約，以 24 個月為上限，工資需符合本地同職位中位數；合約期滿必須返回原居地，如需續聘需重新申請
- 需安排符合標準的住宿及醫療服務，按月繳付 400 港元作再培訓徵費
- 外勞與本地員工同受香港勞工法例保障，享有同等勞工權益
- 不接受已有專項計劃的護理員、建造業及運輸業職位申請

2. 行業輸入勞工計劃

- 就院舍護理員、建造業、運輸業—航空業、運輸業—公共小巴/客車業等四個專項外勞輸入計劃，上述行業配額上限暫為 7,000 人、12,000、6,300 人以及 1,700 人
- 「行業計劃」輸入勞工的制度要求與「補充勞工優化計劃」相近，但行政流程有所簡化：一是在本地招聘時間縮短至兩星期；二是輸入申請由行業相關政府部門直接審批而非經由勞工處處理，同時亦無需再經勞僱會審批。例如，院舍輸入護理員個案由社會福利署審批，而建造業輸入勞工個案由發展局審批等

3. 輸入技術工種人才計劃

- 政府擬於 2025 年上半年在「一般就業政策」和「輸入內地人才計劃」下新增渠道，引入指定技術工種專才來港，對象為 35 歲以下非持有學位的技術工人
- 勞工及福利局會編製一份指定職業的清單，列明詳細的資格要求
- 輸入的技工需接受過專業技能培訓，具備相關工作經驗，並能滿足本地的執業要求
- 申請人在申請時必須已獲得香港企業的聘用，而薪酬待遇應與同類職位的現行市場水平相稱
- 計劃擬在未來 3 年輸入 1 萬名技術人才，並容許相關人才在港逗留較長的時間以及在香港通常居住連續滿七年後，可依香港法律申請香港居留權

資料來源：勞工處網站、立法會相關文件；廠商會研究部整理

附表 2：對香港勞工輸入政策的優化建議

開放輸入名額限制

- (1) 考慮適時放鬆輸入勞工人數與本地員工人數的 1：2 的比例上限，以應對未來各行各業人手短缺愈演愈烈的情況
- (2) 研究可在總量控制的前提下，允許「行業輸入勞工計劃」日後新增的名額按市場需求跨年度靈活調配和使用，例如把第二或三年的配額調撥到首年適用，以更及時地應對市場當前的迫切所需

優化行政程序

- (3) 持續審視簡化計劃申請手續的空間。例如，可研究對列於「常見職位表」上的常見工種或者同一僱主對同一類崗位的重覆申請能否設立特別通道和便利性措施，如豁免重複刊登招聘廣告等要求
- (4) 適時將「行業輸入勞工計劃」擴展至更多領域，如餐飲、旅遊及製造業等
- (5) 將本地常見職位的工資中位數更新周期由每半年縮短至每季度，以更緊密貼合市場的最新動態
- (6) 在綜合《2023 年人力推算報告》中對未來人力短缺重災區行業/職位之預測的基礎上，預先研究一些新興職位的工資水平供僱主參考，加快不常見職位工資中位數的釐定程序
- (7) 對「優化計劃」申請成功率是否系統性偏低進行檢討；勞工處亦可將失敗個案的常見原因進行總結、分析並公佈，並進一步加強諮詢及輔導的服務，協助業界掌握正確的申請方法
- (8) 及早檢討輸入勞工批准不可自動續期的規定，以便利企業進行長期的人事規劃、減低用工的不確定性，以及培養和挽留有經驗的熟練勞工

執行細則拆牆鬆綁

- (9) 調整住宿費用抵扣額的上限，考慮將有關上限提升至兩成，以更切合本地租務市場實況，減輕僱主財務負擔
- (10) 參考澳門經驗，容許僱主選擇以定額住宿津貼取代直接提供住所，並允許外勞自行租屋；相關津貼可計入外勞工資的抵扣額之內
- (11) 考慮逐步放寬有關行業輸入勞工的工作地點限制，允許僱主在確保職位性質相同的前提下即可彈性地調配勞工，而只需向勞工處作出事後報備

檢討工資標準的規定

- (12) 借鑒其他經濟體的通行做法，研究取消「補充勞工計劃」中對工資中位數的硬性要求，或引入一定的向下浮動幅度
- (13) 考慮為香港輸入外勞輸入制度引入多元化的政策目標，在協助協助商界重建成本優勢以及保障本地工人的權益和長遠福祉兩方面拿捏平衡

資料來源：廠商會研究部