

新世紀論壇輸入人才政策建議書

(06-03-2001)

基本目標

1. 盡量簡化申請手續和縮短申請時間，在不威脅本地就業的前提下盡快輸入專才，以紓緩本地人才需求及提高競爭力，促進本地經濟和就業機會。
2. 制訂長遠的吸納內地和海外人才政策，把香港發展成區域國際人才中心，裨益本地經濟。

背景

隨著全球經濟一體化，香港亦逐步邁向知識型經濟，本地企業急需吸納專門人才，提升競爭力，才能在瞬息萬變的市場中生存。教育統籌局在去年十月發表了《二零零五年的人力資源推算報告》，估計未來五年香港對學士及以上學歷的人才需求將超過五十一萬人，但屆時本地在這方面的人力供應卻較實際需要少三萬多人。事實上，近年工商界已出現求才若渴的情況，其中資訊科技、生物科技、環保工程等專門人才都是本地嚴重短缺的。

本地人才供不應求

從人力供給的角度看，人口自然增長和出入境移民的淨額是主要的人力來源，但兩者都無法補足本港技術人才的短缺。首先，1998 年的出生率已低至每 1,000 名婦女只生育 981 嬰兒，是全球最低數字之一；而且人口還在不斷老化，預期壽命已達到女性 82.6 歲、男性 77.2 歲的世界最高水平。移民方面，近十年外移的人口達到 400,000，其中大部份是專業人士、技術人員等高質素人才。另一方面，抵港的移民並未能填補本地人才的短缺，因為每年 50,000 至 60,000 名以單程證來港的內地來港定居人士大多是兒童和低技術、低學歷的人口。故此制訂有效的吸納人才政策對香港迎接知識經濟時代的來臨、發展高科技是非常重要的。

政府 1999 年底推出「輸入優秀人才計劃」，原意是希望本地企業可以在其他地區，特別是向內地招攬本地所缺乏的人才。可惜根據入境事務處的資料，截至今年一月底為止，只有 111 宗申請獲得批准，另外被拒絕和撤銷的申請分別達 199 宗和 80 宗。這個數字大大低於政府原初期望的 1,000 至 2,000 名，亦與社會的實際需求相差太遠。工商界一方面鬧人才荒，另一方面獲批准輸入的優才又寥寥無幾，反映了這個計劃存在著問題。我們看到「輸入優秀人才計劃」比「輸入內地專才計劃」有所進步，例如取消了輸入人才的名額限制、准許優才攜帶妻兒來港等，但似乎實施的效果仍未能滿足需要。而更重要的是香港一直缺乏吸引人才來港的長遠政策。

香港已經開始踏上知識經濟、高新科技的列車，並且採取了一系列的措施相配合，其中包括提高本地人口的質素。行政長官在去年 10 月份的施政報告中宣布未來 10 年內把中學畢業生繼續進修的比率提高到 60%。同時亦加強資訊科技的開發和發展，科技園、應用科技研究院、數碼港、50 億創新科技基金等項目的成立和出台，都展示了香港向資訊科技方向發展的決心，而人才的供給和質素將是香港未來發展成功與否的重要因素。

全球人才競爭激烈

環顧四周，我們會發現不少先進國家都早已意識到要在新經濟模式下維持競爭力，就必須吸納世界各地的人才，並且都在人才爭奪上邁開了步伐。新加坡政府成立了 Infocomm Development Authority of Singapore 與人力部專責統籌人力資源政策。該國亦早在九八年已成立一個跨部門的招攬人才(Singapore Talent Recruitment, STAR)委員會，並由一名部長負責主持，專責制訂及檢討吸引海外人才到新加坡工作的長遠政策。當地政府亦在互聯網上建立一個資料庫，蒐集新加坡公司的招聘廣告，以及各地人才的求職資料。而人力部門除了會為新加坡企業定期在世界各地舉辦招聘活動外，亦在英、美和澳洲多個大城市設立辦事處，吸引當地人才到新加坡工作，以及協助他們了解和聯絡新加坡企業。

以色列在這方面的工作亦極為進取，其部長級部門——移民吸納部(Ministry of Immigrant Absorption)專職負責統籌整體外來人力政策。人才招攬的目標包括外國優秀科學家、企業家、藝術家以至學生和回流人才等。同時，該部門為這些移民人才提供各方面的方便和支援，例如提供一籃子的財政支援(Absorption Basket)，其中包括家庭電器關稅補助(Customs Tax Grant)及為待業和進修的人才提供收入保障(Income Insurance)，以至資助聘請這些人才的僱主等。在房屋方面的援助亦很周到，包括租屋、購買房屋和新移民按揭等。

澳洲在吸引外來人才方面同樣是磨刀霍霍。為配合當地經濟的發展，澳洲政府把移民政策的重點鎖在技術移民上。過去五年的數字顯示技術移民的名額已增加 47%，2000 至 01 年度達到 40,000 個，而在臨時技術簽證上更沒有名額上限。針對知識經濟的來臨，澳洲政府最近公布了一項創新科技計劃，其中輸入外地 ICT(Information and Communication Technology)人才的措施非常有競爭力，例如由 1/7/2001 起，海外的 ICT 學生可自動獲得永久居留權，把 ICT 定性為重要職位並允許作長期人才輸入，以及入境部門優先處理 ICT 的申請個案等。

美國更不用說是一個最積極吸納外來人才的國家。美國國會已通過法案增加輸入資訊科技人才的名額，2001 年的名額達到 60,000 個。

令人驚訝的是，內地的城市也已拉開了人才爭奪的序幕。上海的有關政策規定 35 歲以下的國內本科生只要本地單位需要，即可賦予上海戶口。蘇州做得更徹

底：只要是大學生，不管是否有本地單位接收都給予蘇州戶口。南方的深圳，眾所周知是一個匯集全國各方人才的典型城市。最近深圳出台了《深圳人才發展第十個五年計劃綱要》，計劃未來五年引入國內外專才 20 萬名，又派了一個代表團到美國聘請人才，在吸收人才工作上可說是摩拳擦掌。據報導，近年來越來越多的台灣高科技人才被吸引到大陸發展。

本港輸入人才政策存在弊病

反觀香港，政府不單缺乏吸引外來人才的長遠政策，而且輸入優才計劃涉及多個部門，缺乏效率；審批工作又交由不熟悉人力市場情況和商業運作的入境部門負責，入境申請往往曠日持久。加上政府宣傳不足，僱主所得的訊息混淆，即使有需要的企業也往往為怕麻煩而放棄申請。況且，對佔本港機構單位總數 98% 的中小型企業來講，在經濟未完全復甦的情況下，他們既沒有能力與大企業或政府爭奪人才，又在輸入人才上困難重重，這將阻礙它們轉向知識型、技術密集型的企業，實際上是不利於香港整體經濟轉型，也會拖慢目前的經濟復甦。相反，據政府總結輸入優才的結果顯示，每輸入 1 名優才便可創造 6 個就業機會。可見輸入人才(尤其是為中小企輸入專才)不但不會加劇本地失業問題，反而有助解決就業問題。可惜輸入優才計劃與輸入專才計劃的成效都未如理想。

這兩個計劃接連敗北的原因很多，可能包括港府沒有專責部門負責有關政策的執行，官員對市場需求認識不足，佔本港機構單位總數主體的中小型企業對輸入專才不熱心，輸入專才的審批程序繁複，目前輸入優才計劃交由注重入境保安的入境部門負責，而忽略對人力市場的重視等。但無可否認的是：對內地來港定居人士的有色眼鏡是造成專才和優才輸入計劃沒有成功的重要心理因素。內地經過多年的改革和發展，人才的質素不斷提高，出國深造創業的也不少。美國硅谷的技術人員主要也是來自中國和印度。香港和大陸在文化、語言等方面都很接近，在面對全球性人才爭奪時，吸納內地人才彌補本地人才的短缺，應該說是最方便和有利的。其實，企業在引入專才後可拓展業務，加強競爭力，為本地創造就業機會。相反，若本地的人才長期供不應求，只會迫使部分企業撤離香港，轉到其他人才密集的地區投資，最終損失的就是香港的經濟和市民。

建議措施

看到許多海外國家和鄰近競爭城市在人才爭奪上的進取經驗，以及兩項引入人才計劃的未如人意，令人不得不對香港在知識經濟時代的競爭力感到擔憂。針對這點，我們希望作出一些建議，務求能改善目前的狀況。

首先，我們建議政府應該在教統局轄下成立一個由商界、學者、專業團體和相關部門代表組成的專責諮詢委員會。該委員會專責評估本地各行業的人力需求，並制訂長遠政策，吸引內地及海外的人才來港，到海外推介在港工作的好處，並制訂各種配套措施，例如代辦簽證，協助抵港人才安排子女入學等。與此同時，成

立由教統局助理局長領導的專職部門負責執行港府有關輸入外地人才的政策和工作。

其次，簡化及縮短輸入人才的手續和時間。鑒於當今世界人才爭奪激烈，在瞬息萬變的新經濟下企業往往要在短期內覓得適當人才，故此政府應研究如何縮短申請時間，包括與內地有關部門商討如何簡化人才來港的申請手續。同時，積極簽發多次入境簽證(Multiple Entry)予內地和海外人才，以方便人才來港作短期的工作，如學術交流等。當局亦應該每半年對輸入人才計劃進行檢討，使之能更適應社會對人才的需求變化。

第三，放寬輸入人才的條件。目前輸入優才的條件亦過分苛刻：在“輸入優才計劃”下，有關優才一般都要持有內地著名院校博士學位，或在有關方面具傑出的才能或研究成就。但除了這些最頂尖的人才外，香港某些領域亦欠缺中層的專門技術和管理人員。因此，政府應該在不威脅本地人就業的前提下，研究適當地放寬來港人才的條件，例如持有指定國內大學的學士學位，及具有五年以上相關工作經驗的人才，可能更切合本地企業的需要。為了保證質素，我們建議輸入內地人才的範圍仍限於現行“輸入優才計劃”所指定的 236 所大學。政府亦應嚴格執行有關措施，確保輸入的人才與本地人才同工同酬，以保障輸入的人才不會拖低本港僱員的工資。

第四，政府應放寬入境條例以留用本地大學培養出來的內地和海外留學生。鑒於入境條例的規定，目前有近千名內地留學生在港學成後都要返回內地，而他們恰恰都是修讀香港發展高新科技所急需的電腦、生化、工程等學科的專才。每年納稅人津貼每名留學生約 20 萬元，以 1000 人計，香港每年要花費 2 億培訓的這批專才。這邊廂商界鬧人才荒，那邊廂把花費巨資培訓的人才趕走，這是極不合理的。所以政府要檢討放寬入境條例，把這些人才留在本港裨益本地經濟。從長遠看，本地大專院校應吸收更多海外和內地優秀的、本港需求大的學生來港就讀，一方面可激勵本地學生，另一方面本地企業亦可吸納這些畢業生為本港所用。

第五，成立一個「雙邊人才資料庫」作為香港的僱主與內地或海外人才之間的溝通渠道。目前的情況是除非雙方認識，否則本地僱主根本難以得悉如何覓得合適人才，而內地或海外的人才對香港的就業機會亦一無所知。因此，政府應成立網上的人才資料庫以方便信息的流通，讓香港和內地的僱主和人才以互聯網登記及查詢有關招聘和求職人才的資料。而這資料庫不單可用於本地公司招攬人才，而且亦可供內地公司招攬本地人才，促進香港和內地的人才交流；或者委託內地有關部門或中介團體設立辦事處，宣傳在港的工作機會和協助內地人才辦理有關手續。

第六，先以試點方式推行更加進取的輸入人才措施。部分人可能擔心，放寬內地

人才來港的限制會令計劃被濫用，導致輸入大批廉價勞工，威脅本地人就業機會。對此，政府除了確保同工同酬之外，應先以某一段時間，或某一定人數上限作為試點。例如在放寬條件後半年，又或是來港的人才達至五千人時，便立即進行檢討，研究是否出現濫用的情況，以及本地人就業是否受到威脅等，然後才決定是否要再收緊條件，又或是制訂措施堵塞漏洞。

第七，把本港發展成為區域國際人才中心。要吸納國際人才，香港顯然不足以與美國等西方先進國家爭奪，但是我們有能力吸引周邊國家的人才。除了內地以外，其它周邊國家也有很優秀的人才，例如印度的資訊科技人才、菲律賓的工程人才等。日前資訊科技及廣播局局長尤曾家麗到訪印度，邁開了吸納周邊人才的重要一步，這是令人鼓舞的。還有，除了輸入女傭外，是否也可以設法引入菲律賓高質素的工程人員 (engineers) 呢？新加坡政府已矢志要把新加坡發展成國際人才中樞(a hub for international talent)。本港亦要在這方面迎頭趕上。

最後，政府應該盡快研究實施技術移民的可行性和具體措施，以適應社會對人才的殷切渴求。輸入人才只屬紓緩本地人才需求的短期措施。許多海外國家如新加坡、以色列、澳洲等都制訂技術移民政策作為爭奪人才的手段。普遍的做法是透過計分制度把有技術的移民引進本地，它的好處在於輸入的人才因獲得居留權而可以長期居留，裨益本地經濟。相對於現行的輸入人才的計劃，技術移民的構想是更為進取的。

總結

香港要成功發展高新科技，要成功向知識型經濟轉型，人才是決定性因素。未來高學歷人才是嚴重短缺的，如不解決這個問題，將為香港的競爭力和經濟發展造成致命的打擊。面對全球性的人力競爭和中國加入世貿組織的挑戰，香港應以更積極、更開放的態度引入、留用各方人才，為本港的經濟注入新的動力，這已到了刻不容緩的地步。有人甚至提議在為各行業訂定外來人才的最低薪酬後，可以對所有外來人才開放門戶，以加速人才的聚集。這個建議可能稍微急進了一點，但卻反應出本港吸納人才應有的積極思路。