

**策略發展委員會
經濟發展及與內地經濟合作委員會**

人才匯聚

(譯本)

目的

本文件旨在概述香港吸引人才匯聚的現況，並請委員討論吸引人才來港的方針及策略。

背景

(a) 何謂人才？

2. 人才一般指在某個領域或範疇，具備知識才能及其他罕有天賦技能的人士。世界各國對人才並沒有一致認同的定義。就本文件而言，人才泛指具備本港所需技能或才能的人士，或可提升社會的能力、增加多元文化及促進經濟增長的人士。人才不限於具有高等教育水平、專業資格或賺取相對較高收入的高技術人士，亦包括能夠開創新意念、新科技及新創意產品的人士。此外，在文化、音樂、藝術、設計、體育、娛樂等領域可對社會作出重大貢獻的人士，亦屬於人才。

(b) 為何人才對香港重要？

3. 本港與其他已發展的經濟體系一樣，正朝着高增值、鼓勵創意及知識經濟發展，並通過全球一體化和國際間

的分工，把較為勞工密集和低增值的工作轉移至發展中的國家／地區。同時，我們亦缺乏高技術人才，而經濟轉型亦導致勞工市場出現技術錯配情況。根據經驗顯示，有活力的經濟會為較低技術的工人製造更多職位。人口老化及極低的生育率，亦使本港對優質人口的需求變得更為殷切。匯聚更多人才將有助我們保持競爭力，並且使本港成為更有活力的社會。長遠而言，每個城市都要不斷適應全球經濟的轉變，特別是在這個經濟全球一體化的新時期。一個城市有否能力創新，以應付這些挑戰，很大程度視乎該城市能否吸引人才。

國際經驗

(a) 概論

4. 擁有先進知識、專門技能和技巧，或能激發創新能力的人才，都深受各先進經濟體系渴求。這些人才的流動性很大，未必會長期居於一地。他們移居別處大都是因為外地的機會勝過本地提供的機會，同時亦受移居地國家的移民政策吸引¹。因此，不同的經濟體系會視乎其目標，採取各種方式吸引人才²，當中包括：

- (i) 解決勞工市場的人手短缺問題：最常用的方法是輸入具備所需經驗和資歷的臨時外地勞工；
- (ii) 增加人力資本儲備：廣為採用的方法是通過移民計劃，輸入移民成為永久居民，或吸引外國學生畢業後留下；

¹ 經濟合作及發展組織《政策概要－高技術人才在國際間的流動》(2002年)

² 見2006年國際勞工局Christine Kuptsch及Pang Eng Fong所編的《全球人才競爭》(Competing for Global Talent)一書中Manolo Abella所著《全球競爭技術工人和結果》(Global competition for skilled workers and consequences)一文。

(iii) 鼓勵創業和企業家：常見的方法是利便投資者、行政和管理人員及其家屬入境或永久居留；以及

(iv) 鼓勵推動知識和創新：這是一般不會正式公布的政策，但有些國家如美國本身有一大批自己選擇在美國完成博士學位的外國學生，能夠從中吸納這些人才，一直非常成功。

5. 附件一表內所選列的國家近年輸入技術移民及臨時技術人士幅度不斷增加。在 1991 年至 2001 年期間，澳洲、加拿大、新西蘭及英國在總移民人數之中技術移民所佔的比例大幅上升，但美國或因“九一一襲擊”的影響，2001 年的數字出現若干回落。

6. 各個國家都因應本身目標，以技術及才能作為甄選準則，加上特定的甄選條件，來制訂臨時或永久移民計劃的政策。各地的一般方向正由簡單地放寬移民限制(即推行便利措施)，轉為以提供優惠措施(如較低入息稅)來吸引人才在他們的國家居留；取消由勞工市場測試或驗證，而改由僱主主導政策；以及准許技術人員的配偶在當地就業。

(b) 選列國家的經驗

7. 加拿大和澳洲是其中兩個吸納優質移民(包括高技術人員)最成功的國家；兩國均採用計分制，吸納最能推動國家社會經濟發展的人才。在 2002 年，英國推行高技術移民計劃，是三十年來首次容許未有預先安排工作的歐洲以外國家移民入境尋找工作。英國也是採用計分制甄選申請人，最近更進一步簡化該計劃的申請程序，務求加快輸入高技術人員。一向以來，美國主要是通過以下兩個途徑吸納移民：家庭團聚，以及容許各類的頂尖人才、企業家和商務人員在該國工作和居留。美國至今仍是吸納全球一流科學家、科學技

術人員和其他人才最成功的國家，使其國家的整體競爭力大大提高。附件二撮錄了所選列的國家在吸納優質移民方面的措施，以及可供香港借鏡的地方。

8. 愛爾蘭和新加坡等其他小規模的經濟體系，亦十分積極吸引外地的技術及高技術人員到他們的國家。為了持續發展其蓬勃的經濟，愛爾蘭不斷吸引移民，特別是高技術人才，從而增加該國的勞工供應。值得注意的是，愛爾蘭不但致力善用大批該國已移居海外的人才，而且是向歐盟新成員國開放門戶的三個歐盟國家之一。自 2000 年以來，上述兩項措施使愛爾蘭達工作年齡的人口每年增加約 1%³。該國的工作許可證制度是依循一套清晰和積極進取的移民政策來運作，旨在靈活協助有真正需要的僱主。具體措施包括簽發快速工作授權書／工作簽證，以照顧技術人員嚴重短缺的就業市場的需要，以及方便公司內部調配僱員而毋須符合配額和其他準則，為期最多四年。此外，獲接納移民的人才，他們的配偶亦可申請工作許可證⁴。

9. 新加坡政府十分積極吸引外國人才及學生在該國工作或讀書，並希望他們會在當地定居。這主要是因為當地技術工人數目不足，而且人口增長十分緩慢，難以支持國家朝着較高增值工作的方向發展。新加坡政府在這方面作出的努力，較顯著的包括與國際著名機構合作進行研究發展項目⁵，例如與約翰霍普金斯大學合辦聯合國際醫療中心，在新加坡國立大學提供臨牀教育課程及學位課程。在 2004 年，新加坡的教育體制內估計約有 35 000 名外國學生，而三間政府資助

³ 《2006 年愛爾蘭經濟調查政策概要》(Policy Brief of Economic Survey of Ireland 2006)，2006 年 3 月

⁴ 2002 年 3 月 G McLaughlan 和 J Salt 所著提交英國內政部的報告書《吸納海外高技術勞工的移民政策》(Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers)

⁵ 例子包括美國麻省理工學院、約翰霍普金斯大學及芝加哥大學商學研究院、法國的 INSEAD 學院及日本的早稻田大學。這些院校在新加坡的學術參與有多個模式，從專營運作和合夥經營，以至建立設備完善的獨立校園。資料來源：2006 年 3 月 23 日獨立在線。

大學內每 5 名學生中便有 1 名是非公民⁶。此外，新加坡政府亦在澳洲、北美、歐洲、印度等地設立“聯繫新加坡”辦事處。這些辦事處主要負責吸引外國人才及海外新加坡人到新加坡工作及居住。即使在 2003 年時經濟出現困難，估計仍有約 9 萬至 12 萬名外國技術人才在新加坡工作⁷。不過，從所得資料看來，很多人才遷往新加坡主要是因為工作而非為了在當地永久居留。這些人才對新加坡的經濟及社會貢獻良多，而新加坡政府正考慮使更多移民願意在該國更長久居留。

(c) 選列主要城市的經驗

10. 在城市方面，紐約、東京和倫敦等活力都會，藉著吸引渴望尋找各種機會的年輕移民來避免人口老化，而年齡較大的居民則會搬離城市，過較平淡和生活費用較低的生活。這種持續的人口循環流動，令這些城市的經濟保持活力⁸。舉例來說，東京是日本出生率最低的城市，如撇除移居當地的移民不計，則 2005 年“東京人”便減少了 687 人。不過，由於日本其他地方和海外移民的遷入，東京的人口在 2005 年錄得連續第 10 年增長。去年移居東京的人口接近 73 000 人。此外約有 365 000 登記的外籍人，是有史以來最高記錄⁹。

⁶ 2006 年國際勞工局 Christine Kuptsch 及 Pang Eng Fong 所編的《全球人才競爭》(Competing for Global Talent)一書中，Pang Eng Fong 在其所著的《新加坡的外國人才及其發展》(Foreign talent and development in Singapore)一文中引述 4 月 24 日刊於《海峽時報》Nirmala M 及 W L Soh 所撰寫的(Foreign talent: A new class act)一文的資料。

⁷ 見 2006 年國際勞工局 Christine Kuptsch 及 Pang Eng Fong 所編的《全球人才競爭》(Competing for Global Talent)一書中 Pang Eng Fong 所著的“新加坡的外國人才及其發展”(Foreign talent and development in Singapore)一文。

⁸ 見蕭鳳霞，王于漸，科大衛所著《反思香港的人力資源和競爭力：政策前期研究(中期報告)》(2005 年 10 月)第 5 頁

⁹ 經濟學人網站：東京簡介 2006 年 3 月

11. 這種人口流動循環亦在北京、上海、廣州和深圳等內地大城市出現。這些城市的市政府十分主動地和靈活地吸引內地其他省市和曾在外國受訓的中國學生。這些城市提供優惠的措施，例如給予居留身分、財務獎勵等，以吸引市場所需的人才，尤其是在外國受訓後歸來的內地人士，並由特別的部門負責制訂政策和落實措施，吸引所需的人才。不過，市政府對吸引外籍人才則非常謹慎，因為這涉及國家政策。內地最吸引人才的城市是北京和上海，其次是深圳和廣州¹⁰。

香港經驗

12. 政府充分了解人力資本對推動香港發展為知識經濟的重要。以下概要介紹政府培育本地人才和輸入技術人才的主要工作：

(a) 培育本地人才和提升技能

13. 政府的一項主要優先工作是投資教育，從長遠提高本地人力資本的整體質素。在 2006 至 07 年財政年度，政府用於教育的經常開支佔政府經常開支總額約 24%。我們已在 2005-06 學年達到提供予約 60% 的高中畢業生可以接受專上程度教育的目標，這比原來目標 2010 提早五年。由於增加了大學及副學士課程的學位，現時本港勞動人口中，約有 30% 已接受專上程度教育。

14. 政府在 2001 年撥款 4 億元推出技能提升計劃，提供以特定對象為目標的技能提升訓練，協助低技術和低學歷的僱員適應不斷轉變的工作環境。該計劃涵蓋的行業共有 23 個。政府在 2002 年又設立 50 億元的持續進修基金，資助有

¹⁰ 見 2004 年潘晨光所編《人才藍皮書—中國人才發展報告》中，倪鵬飛所著的《城市人才競爭力比較》一文第 241 頁

志學習的成人進修指定經濟行業和技能範疇的持續教育和培訓課程。合資格的申請人如修畢認可課程並取得合格，便可獲發還學費的 80%，最高以 1 萬元為限。截至 2006 年 2 月底，當局共接獲超過 26 萬宗申請。此外，政府每年亦向僱員再培訓局提供資助，為合資格的工人每年提供超過 100,000 個再培訓名額，協助他們掌握更新或更高的技能，以讓他們能適應經濟環境的轉變，同時提高他們的就業能力。政府於 2006-07 年度的資助超過 3 億 5 千萬。此外，政府於 2000 年 10 月成立毅進課程，為那些未必在一般中學課程有良好表現的中學畢業生及那些未有機會完成中學教育的成年人，提供另一發展的途徑。自毅進課程推出以來，共有超過 2 萬 5 千個學生受惠。

15. 在高等教育方面，當局鼓勵更多內地和海外學生來港學習。其中顯著的措施是，取錄非本地學生入讀大學教育資助委員會(教資會)資助的大學本科和研究生修課課程的配額，由 2004 至 05 學年的 4%，大幅上升至 2005 至 06 學年起實施的 10%。此外，內地學生亦獲准來港修讀教資會資助或非教資會資助的全日制認可專上學位或以上程度的課程。非本地學生亦首次可以報讀本港的研究生部分時間制修課課程。我們的另一個發展方向是吸引更多非本地大專學生到本港大專院校作交換生，讓校園營造多元文化的環境，擴闊我們的年青一代的生活環境。此外，政府會額外提供 1800 個宿位，涉及撥款共約 3 億 5 千萬元。這措施將有助透過宿舍生活塑造全才的大學生，並增加本地院校作為交換生計劃活動中心的吸引力。

16. 為了令香港成為一個終身學習的社會，我們的教育和資歷制度必須提供多種進修途徑，並且令學術資歷和職業資歷互相銜接。我們現正循着這個目標，發展一個資歷架構。這個架構共分七個級別，旨在整理和配合學術教育、職業教育和持續教育的資歷。架構內每個級別的資歷均有一套通用指標，以確保各級別的資歷能夠劃一連貫。

17. 為保證有關資歷及訓練對各行業均切合其需要，政府成立了不同行業培訓諮詢委員會，制訂以各行業技能標準為本的資歷架構。這些技能標準將會成為各項訓練課程設計的基礎。至今，已經為十種行業，包括印刷及出版、鐘錶、中式飲食、美髮、物業管理、電機、珠寶、資訊科技及通訊、汽車業和美容成立行業培訓諮詢委員會。將來會有更多有關委員會成立，涵蓋大部份本地勞工的工作範圍。

18. 資歷架構明確界定不同資歷的水平，並清楚說明各水平之間的銜接階梯，讓進修人士可訂立清晰的目標和方向，以獲取具質素保證的資歷。長遠而言，資歷架構有助推動終身學習，提升本地人力資本的能力和競爭力。

(b) 輸入外國和內地專才及技術人才

19. 香港有既定的來港就業政策。海外或內地人士只要具備香港所需但又缺乏的技能、知識或經驗，或能對本港經濟作出重大貢獻，均可根據一般就業政策或輸入內地人才計劃申請來港工作。獲批准的申請人士，可帶同配偶及 18 歲以下未婚的受供養子女來港居住。本港每年從海外及內地輸入的專業人士約有 20 000 至 25 000 人(附件三)。

20. 來港就業計劃備受歡迎。輸入內地人才計劃自 2003 年 7 月實施起，至 2006 年 2 月底為止，當局共接獲 11 600 多宗按該計劃提出的申請，當中獲批准的申請有 9 700 多宗。根據按該計劃來港人士的僱主所交回的資料顯示，每名來港人士平均可開創 1.5 個本地就業職位。若撇除按該計劃來港人士中的短期聘任者，而特別集中以那些聘任期達 12 個月或以上的來港人士計算，則僱主所交回的資料顯示每名按該計劃來港工作人士，平均有助其企業開創 4.8 個本地職位。交回資料的僱主很多都認為，該計劃有助加強內地與香港的合作，擴大公司的業務層面，以及提升效率和生產力。

21. 除了上述兩個計劃外，在本港高等教育院校修畢學位程度或以上課程的內地學生，可申請留港就業。這項安排自 2001 年 8 月實施以來，已共有 600 多名內地學生獲准留港。

22. 為配合現時來港就業的政策，政府將於本年六月推行優秀人才入境計劃，藉以吸引世界各地的優秀人才來港發展或開業。根據這項新計劃，申請人毋須事先覓得工作，而每年的配額初步定為 1 000 個。內地及海外的人才均可根據計劃申請來港。新計劃的主要內容摘要載於附件四。政府會在實施計劃一年後進行檢討，以決定是否繼續推行該計劃或作出適當改善。

23. 在吸引投資移民方面，政府在 2003 年 10 月起實施資本投資者入境計劃，旨在吸引投資者(不包括內地投資者)帶同資金來港投資。雖然該計劃現時因內地實施外匯管制而未能開放讓內地居民申請，但申請人大多數是已取得外國國籍或海外永久居民身分的華裔人士。至今，已有超過 640 名申請人獲得批准(附件三)，並為本港帶來逾 46 億港元的投資。另約有 180 名申請人已獲得原則上批准來港進行所需的投資(金額不少於 650 萬港元)。

本港現況概覽

24. 我們投放大量資源在教育、技能提升和再培訓，無疑日益提高本港工作人口的教育水平，使他們更有能力應付不斷轉變的經濟需要。本港 15 歲及以上人口持有大學學位的比例，由 1991 年的 5.9%增至 2001 年的 12.7%¹¹。不過，我

¹¹ 香港特區政府統計處 1991 年和 2001 年人口普查。本港 15 歲及以上勞動人口持有大學學位的比例，亦由 1995 年的 10.1%增至 2005 年的 19.1%(政府統計處的綜合住戶統計調查)。

們的勞動人口中有大量低技術和低學歷的年青和中年人，仍然備受本港的經濟結構轉型影響。

25. 現時各項輸入技術人才計劃行之有效，為市場提供所需的技術人才，以應付需求，也帶來其他附帶好處，如增加本地就業、提升生產力、擴闊公司業務範圍等。這些計劃大致得到社會人士接受。我們以勞工市場作為測試準則，優先聘用本港居民，再以循序漸進的方式試行輸入人才計劃，是這些計劃成功的重要原因。

26. 至今，只有少數內地學生在畢業後留港就業。這一方面是因為 2004 至 05 學年前內地學生來港的配額有限，另一方面則是基於學生的個人選擇。隨着我們最近放寬非本地學生配額，預計會有更多內地畢業生留港工作。他們可成為我們寶貴的人力資本。畢竟，這些內地學生曾通過教資會資助的專上院校獲大筆公帑資助。

優勢與挑戰

27. 現時很少有系統的國際比較研究，以評估香港對外地優秀人才和高技術人員的吸引力。不過，間接的資料來源和研究可有助我們了解這項課題。在國際和地區層面，根據國際管理發展研究所進行的國際比較研究，香港在 2005 年是世界上最具競爭力排行榜名列第二的經濟體系，在亞洲則最具競爭力。就勞工方面的特點而言，“香港經濟的營商環境吸納外地高技術人員的能力”很強。根據國際管理發展研究所，2004 年香港在這方面全球排行第五，而 2005 年則佔第四位；在 2004 年和 2005 年均為亞洲的第二名¹²。至於其他勞工方面的特點，舉例來說，香港於 2005 年在“財務技能供

¹² 國際管理發展研究所 2004 年和 2005 年《世界競爭力年報》(World Competitiveness Yearbooks)

應”一項為全球第七，在“擔任高級管理人員的國際經驗”一項則高踞榜首，而這兩方面都是亞洲第一。

28. 以上的評級基本上反映了本港的強項，顯示我們能夠吸引與服務型經濟活動有關的人才及高水平技術人員，尤其是銀行及金融業和相關服務行業。據估計，現約有 18 萬名人士從事本地銀行及金融業，其中約有 2 萬至 3 萬人正從事投資銀行、私人銀行及衍生工具等高端和優質的銀行服務¹³，大部分為外地高水平技術人員。這顯示香港作為世界金融中心之一已匯聚了大批人才，並能藉此進一步吸引更多人才及跨國金融企業和其他相關公司及服務行業來港。

29. 不過，科技並非我們所長。香港在《2005-2006 全球競爭力報告書》¹⁴的科技指標名列 25 名以外，而在國際管理發展研究所 2005 年的報告中，與科技有關的勞工特點，例如“工程師人才供應”一項的評級只達中下級世界水平。由此可以引伸，從科學創新層面來看，香港或許並非資訊科技、科學技術及電腦等國際人才最優先選擇的地方。不過，近年政府一直通過不同機構及資助計劃，例如研究資助局和創新及科技基金，積極推動研究及開發。

30. 為了保持香港吸引人才滙聚的競爭力，我們必須時刻緊記要消除不必要的障礙，以免妨礙各類的人才來港。高技術人才的流動性極高，往往隨着機會遷移，這點是廣為認同的。此外，他們喜歡聚居在生活質素高、環境好、有充裕的國際學校供子女就讀的城市和地區。

31. 在生活質素方面，香港是充滿活力的大都會，可以提供優質的都市生活和具吸引力的康樂、娛樂等設施，與其他世界都會看齊。香港薈萃東西文化，多姿多采，也非其他

¹³ 香港經濟日報 2006 年 3 月 22 日有關香港作為金融中心的報導。

¹⁴ 2005 年世界經濟論壇《2005-2006 全球競爭力報告書》。

地方可以比擬。不同的跨國比較調查曾就香港的生活質素進行評核，對香港的吸引力得出不同的評價¹⁵。由此可大致引伸，香港雖是可愛的地方，都市生活有許多吸引之處，但仍有可改善的餘地。

32. 香港雖是個蕞爾小島，但卻具有獨特的自然環境；例如，我們有美麗的海港，與市區相距僅咫尺之遙的遼闊郊野公園，都令世界各地人士感到心醉。不過，香港空氣質素日差，已成為本地居民和居港外地人士的主要關注課題。此外，亦有報道指這個情況亦令許多有意來港遊覽的旅客卻步。這個問題如未能及時解決，將會嚴重削弱香港的競爭力，對吸納世界各地人才來港工作及定居構成重大障礙。為此，政府正積極改善香港本身的情況，並與廣東省政府通力合作，處理空氣污染問題¹⁶。

33. 提供足夠和優質師資的國際學校學額，並收取可負擔的學費，也是可能影響專業人士是否願意留港工作的重要因素。因此，我們必須維持足夠的國際學校學額，以應付需求。現時香港共有 56 間國際學校，提供不同的課程和約 37 000 個中小學學額。政府每年均對國際學校的學額及收生情況進行調查，並採取行動回應對這類學位的需求¹⁷。

¹⁵ 舉例來說，在《金融時報》集團刊物《外來直接投資》(Foreign Direct Investment)主辦的 2005 至 06 年度亞洲未來城市及地區評選中，香港獲選為亞洲未來城市，擁有最佳運輸、最佳資訊科技及電訊設施、最佳生活質素，以及最佳外來投資潛力。另一方面，根據經濟學人智庫出版的《2005 年世界報告》(The World in 2005)，香港在全球生活質素排名榜中排第 18 位，落後於澳洲、新加坡、新西蘭及日本(香港藝術發展局的《香港：文化與創意》(2006 年)第 16 至 18 頁引述這項資料)。

¹⁶ 據估計，就污染排放總量而言，在區域空氣污染方面，香港約佔 5%至 20%，而珠江三角洲地區則佔 80%至 95%不等(立法會 CB(1)725/05-06(03)號文件—環境事務委員會 2006 年 1 月 23 日會議)

¹⁷ 教統局計劃分配合適的本地學校空置校址以供國際學校使用，預計在 2006 年中接受申請。此外，一些受歡迎的國際學校亦進行原地擴建計劃。

策略性議題討論

(a) 現時培育本地人才的措施是否足夠及社會上其他持份者可採取甚麼新措施？

34. 政府的一項主要優先工作是藉教育、訓練及再培訓建立本地人力資源的能量。建立具競爭力的人才儲備，對支援本港長遠發展至為重要。委員可就政府現時的措施（參上文 13-18 段）及社會上其他持份者可採取甚麼新措施提供意見。

(b) 應採取甚麼措施以提升本地專上院校對外地學生及作為交換生計劃活動中心的吸引力？

35. 政府鼓勵本地專上院校安排外地學生來港作交換生，營造一個多元文化的校園環境。就此，政府將會額外提供宿位，以滿足外地交換生及本地生住宿的需求。委員可討論如何進一步增強我們作為交換生計劃活動中心的吸引力。

(c) 應否採取更多積極的策略性措施，為本港提供足夠人才，使本港得以持續長期增長？

36. 本港正逐漸成為一個人口老化的社會。到了 2033 年，每 4 個人中便有 1 個年屆 65 歲或以上。預期我們的勞動人口會由 2014 年的 377 萬人減少至 2023 年的 364 萬人。同期的整體受供養人口比率¹⁸會由 348 人增至 449 人，高於其他亞洲國家¹⁹（附件五）。由於本港的生育率十分低，本地學生

¹⁸ 整體受供養人口比率是指每 1 000 名人口中，15 至 64 歲人士與 15 歲以下及 65 歲或以上人士數目的比率。

¹⁹ 2006 年 1 月《國際貨幣基金組織與中華人民共和國香港特別行政區進行的 2005 年第四條磋商：工作人員報告》(International Monetary Fund, People's Republic of China—Hong Kong Special Administrative Region, Staff Report for the 2005 Article IV Consultation Discussions)第 12 頁。

數目很可能會減少。同時，通過單程證計劃來港的新移民大部分亦可能仍是學歷較低的人士。

37. 此外，我們的人力資本以具高等教育程度的人佔人口比例而言的比率較其他世界級大城市為低。就“起碼具高等教育程度而年齡介乎 25 至 34 歲人士所佔的人口百分比”²⁰而言，香港在全球和亞洲排名中分別為第 15 位和第 5 位。根據最近另一項研究顯示，在 2001 年，持有大學學位而年齡為 25 歲或以上的人士，只佔香港總人口的 12.3%²¹，遠較紐約 (30.2%) 和倫敦 (22.9%)²² (附件六) 為低。假設香港的現行入境政策維持不變，而其他條件相同，預計持有學位的人數佔總人口的百分比將會由 2001 年的約 8.7% 只增至 2031 年的 15.5%，這個水平仍遠低於紐約在 2000 年²³ 的相應百分比。

38. 以上所述引發一個策略性的議題，就是我們現時通過教育和再培訓培育本地人才，並有限度輸入非本地人才和技術人士，是否足以應付我們的長遠發展需要。由於國際間均在競爭人才和高技術人員，這個議題對我們尤其關切。較小規模的經濟體系如愛爾蘭和新加坡，以及內地的大城市等，都十分積極吸引人才，加強他們的人力資本以發展經濟。

²⁰ 國際管理發展研究所《2005 年世界競爭力年報》。

²¹ 根據政府統計處的綜合住戶統計調查，取得大學學位而年齡為 25 歲或以上的人士在 2005 年佔香港工作人口的 19.3%。

²² 見蕭鳳霞、王于漸、科大衛合著的《香港人力資源及競爭力的反思：政策前期研究(中期報告)》(Rethinking Hong Kong's Human Resources and Competitiveness: A Pre-policy Study (Interim Report))(2005 年 10 月)第 6 頁——以紐約和香港比較，是指紐約在 2000 年年齡為 25 歲及以上人士所佔的總人口百分比。以倫敦和香港比較，是指達工作年齡總人口的百分比；在 2001 年前者為 22.9%，後者為 14.6%。

²³ 王于漸和王家富所著的《移民流量對香港未來發展的重要性》(The importance of migration flow to Hong Kong) (2005 年 11 月)，大學教育資助委員會資助的研究。

(d) 我們應探討哪些進一步的策略措施來壯大香港的人才隊伍？

39. 其中一個可行方法，是提高我們培訓大學生的目標，藉此增加高技術工人的供應潛力。這個方案引發一個主要問題，便是應否向教育投放更多公帑。

40. 另一個可行方法，是增加本地大專院校的非本地學生收生額，以期這類學生很多會留港。容許非本地學生在畢業後在本地尋找工作，既可增加本港的人力資本，長遠而言，也可為老化的人口注入活力。其他的經濟體系，例如澳洲和新加坡，都已採用這個方式，出口教育服務及／或建立本身的潛在人力資本。這個方案顯然對香港有相當吸引力，特別是如果方案是採用收回全費的原則，同時又沒有減少本地學生的學習機會。

41. 值得注意的是，紐約和倫敦等主要城市的工作人口中大學畢業生所佔的比例遠高於香港，部分原因是這些人才和高技術工人在其國內可自由往來，吸引到主要城市居住和工作。相反，基於種種原因，本港實施的邊境管制，限制內地居民入境，也局限了內地人才和高技術工人可供應本港的潛力。就此，有些人建議檢討本港的入境管制，讓內地的高技術人才較易到本港工作，或在本港與內地之間設立一個受管理但十分暢通的邊境²⁴。這個建議會有深遠的影響，或須從更廣闊的層面深入探討。另一簡單方法，就是在最新建議的優秀人才入境計劃落實並作出檢討後，予以擴大範疇。

²⁴ 王于漸和王家富所著的《移民流量對香港未來發展的重要性》(The importance of migration flow to Hong Kong) (2005年11月)，大學教育資助委員會資助的研究。

(e) 可制訂什麼利便措施以進一步吸引人才？

42. 凡有發展機會就會吸引如高技術人員等人才。他們喜歡聚居於最具競爭力、創意及多元文化的城市和地區。像香港以市場為主導的經濟體系，政府的角色是為人才提供切合他們期望的居住和工作環境。例如，政府最近決定會撤銷受僱來港工作的專業人士或資本投資者的家屬必須取得許可方可工作的規定。同時，政府亦積極改善香港的空氣質素，包括與廣東省攜手解決空氣污染問題，因這個問題對香港成為人才匯聚的樞紐構成日趨嚴重的影響。

43. 以下是其他經常提到會影響香港吸引人才來港工作或居住的因素：

- 豐富和多元化的文化生活；
- 吸引的戶外體育、康樂及娛樂設施；
- 接受社會共融及多元文化；
- 優質的自然和都市環境；
- 流利的英語及中文水平；
- 為新來港人士提供社會支援網絡；
- 提供足夠的國際學校學額；以及
- 靈活的移民規例以吸引人才。

44. 委員可就上述各點及其他可提升香港作為人才匯聚樞紐的因素，提出意見。

(f) 如推行措施更積極引進優秀人才，應如何取得廣泛的社會共識？

45. 由於目前輸入人才的措施主要是以就業為本，社會各界大致接受現行的輸入專業技術人員計劃。雖然新推出的優秀人才入境計劃不是以就業為本，但這計劃每年只設有少量的配額，不會對本地就業機會產生即時的負面影響。政府

採用勞工市場驗證準則，優先讓本地居民就業，再以循序漸進的方式實施輸入人才計劃，都是循正確的方向邁進。

46. 考慮到國際和本地的經驗，凡是大規模輸入工人的舉措，不論輸入的是否優秀人才，都可能會引起爭議，尤其當就業市場萎靡不振時，更是如此。屆時，勢必觸及平衡本地就業及經濟發展的需要以及新移民融入主流社會的敏感議題。因此，須先構建社會共識，包括較年青的工作人口，以便進一步擴大非就業為本的輸入優秀人才計劃，如優秀人才入境計劃。

(g) 應否採用有特定對象的吸引人才方針？

47. 無論是按現行就業政策推行的入境安排，還是優秀人才入境計劃，都沒有以某類行業或職業的技術人才為特定對象。雖然有關的入境政策是以市場作主導，但優秀人才入境計劃輸入的頂尖人才預計會利用本地提供的機會，讓他們在事業上可以一展所長或經營業務。在我們瞬息萬變的經濟體系中，現時以市場為本的方針或許較有效填補本港蓬勃經濟中人才的不足。如採用有特定對象的方針挑選某類人才，這意味政府確切掌握不斷轉變的市場狀況，或已清楚了解香港的前途路向。

48. 委員亦可發表意見，是否應先考慮某類特定人才，例如在藝術、運動、文化等領域有創意的人才，以及可為香港創造新就業工種和經濟力量的自僱人士和企業家。

49. 此外，亦有意見認為，對於正在海外接受教育的港人²⁵，以及負笈海外的內地學生和其他海外華人，政府應更加

²⁵ 根據政府統計處在 2005 年 10 月發表的《主題性住戶統計調查第二十一號報告書－修讀高等教育的情況》，在 2004 年約有 72 800 名 15 歲及以上人士正在香港以外地方就讀高等教育。

積極以他們為對象，吸引他們返港或來港定居和工作。這類人才具有國際視野，又有較高的教育水平和語文能力，而文化背景又與香港相若，會對本港社會有莫大幫助。一些國家如新加坡、愛爾蘭等，以及內地的其他主要城市，亦採用這個方針，集中吸引他們散居各地的人才。

考慮議題摘要

- (a) 現時培育本地人才的措施是否足夠及社會上其他持份者可採取甚麼新措施？
- (b) 應採取甚麼措施以提升本地專上院校對外地學生及作為交換生計劃活動中心的吸引力？
- (c) 應否採取更多積極的策略性措施，為本港提供足夠人才，使本港得以持續長期增長？
- (d) 我們應探討哪些進一步的策略措施來壯大香港的人才隊伍？
- (e) 可制訂什麼利便措施以進一步吸引人才？
- (f) 如推行措施更積極引進優秀人才，應如何取得廣泛的社會共識？
- (g) 應否採用有特定對象的吸引人才方針？

策略發展委員會秘書處
2006 年 4 月

附件一（甲）：選列部分國家於 1991、1999 及 2001 年的輸入技術移民情況

國家	人數 (以千人計)			佔全部移民人數份額 (百分比)		
	1991	1999	2001 ^a	1991	1999	2001
澳洲 ^b	41	35	54	37	42	60
加拿大 ^c	41	81	137	18	47	55
新西蘭	-	13	36	-	47	68
美國 ^d	12	57	175	18	22	17
瑞典	0	3	4	6	8	10
英國	4	32	40	7	33	32

^a 美國的數據是 2002 年的數據。

^b 技術類別移民包括具備若干專業資格和語文能力均經測試的家庭成員。

^c 技術工人類別移民包括並無接受計分評核的受助親屬。

^d 職業優先類別移民包括具備有關技術工人的家庭成員。

資料來源：見聯合國經濟及社會事務部《2004 年世界經濟與社會調查：國際移徙》(World Economic and Social Survey 2004 International Migration)(紐約)一書的表 II.12。該表述明資料來自經濟合作及發展組織的“移徙情況連續報告制度”(SOPEMI)一書的報告。

附件一（乙）：選列部分國家於 1992 至 2000 年間通過技術移民類別輸入的臨時工人數字

國 家	以千人計				
	1992	1997	1998	1999	2000
澳洲	41	82	93	100	116
加拿大	70	75	80	85	94
新西蘭	-	27	30	39	48
美國*	143	-	343	423	505
法國	5	5	4	6	8
英國	54	80	89	98	124

* 輸入數字是指以 H-1B 簽證入境的數字，並非代表人數

資料來源：聯合國經濟及社會事務部《2004 年世界經濟與社會調查：國際移徙》(World Economic and Social Survey 2004 International Migration)(紐約)一書的表 II.13。聯合國述明資料來自經濟合作及發展組織的“移徙情況連續報告制度”(SOPEMI)的報告《國際移徙趨勢年報》(Trends in International Migration, Annual Report) (1992-2001 及 2003 年版)，以及美國國土安全部移民統計局(2003)。

[註：上述附件一統計表摘自 2006 年國際勞工局 Christine Kuptsch 及 Pang Eng Fong 所編的《全球人才競爭》(Competing for Global Talent)一書中 Manolo Abella 所著的《全球競爭技術工人和結果》(Global competition for skilled workers and consequences)一文。]

附件二：所選列的五個國家和香港的吸引人才措施摘要

	加拿大	澳洲	美國	英國	新加坡	香港
移民政策特點	移民眾多；人才比例高	移民眾多；人才比例高	移民眾多；人才比例低	集中堵截非法移民、尋求庇護者；輸入人才屬新措施	着重輸入人才	取得永久居留的過程漫長
准許人才入境措施的種類	計分制移民計劃（經濟級別移民）	計分制移民計劃；同樣適用於澳洲依親技術移民	以就業為依據的工作簽證；着重資訊科技和科學及工程人員	計分制工作許可證適用於沒有預先安排工作的人才（高技術移民計劃）	臨時就業准許證	以就業為依據的工作簽證，適用於海外和內地人才
學生	海外學生眾多 高度資助教育	海外學生全費計劃推行得非常成功	設有收費和資助教育 在吸引和挽留海外學生方面十分成功	海外學生在完成學業後可留在當地工作	以英語為教學語言，對海外學生具吸引力	海外學生極少；主要是修讀教資會院校高度資助課程的內地學生
企業家	企業家級別簽證	投資移民（業務經營者或高級行政人員級別）	有限度的企業家移民計劃，包括對其經濟能力和創造職位的要求甚高	有限度的企業家移民計劃	商業入境證—公司健全的話可予續期	根據一般就業政策獲發簽證的投資者須創立業務
投資者	投資者級別簽證	投資移民（投資者級別）	有限度的移民計劃，要求極高	投資者移民計劃	換取永久居留的投資存款計劃	資本投資者入境計劃
供香港借鏡的地方	政策具有彈性；評估技術時採用計分制度；投資者和企業家移民計劃模式可資借鏡	計分制度；有利年青成人和學生人才；學生移民計劃模式可資借鏡	把移民帶到矽谷的模式可資借鏡 促進“人才流轉”	仿效加拿大、澳洲的計劃	招攬在外地的國民	現行計劃成功；英語和普通話技能重要

附件三：香港現行的輸入人才及技術人員計劃(2001 年 1 月至 2006 年 2 月)

年份	一般就業政策 - 獲批申請數目 (收到的申請數目)	*輸入內地人才計劃 - 獲批申請數目 (收到的申請數目)	#資本投資者入境計劃 - 獲批申請數目 (收到的申請數目)	在教資會資助院校畢業 的內地學生 - 獲准留港 就業的申請數目 (收到的申請數目)
2001	18520 (21198)	不適用	不適用	21 (27)
2002	16929 (19149)	不適用	不適用	97 (107)
2003	15774 (17789)	1350 (1762)	19 (150)	113 (120)
2004	19155 (21098)	3745 (4470)	272 (465)	157 (182)
2005	21119 (23393)	4029 (4659)	307 (495)	236 (262)
2006 (1 至 2 月)	3147 (3506)	641 (732)	46 (91)	22 (15)

*2003 年 7 月 15 日起實施。#2003 年 10 月 27 日起實施。

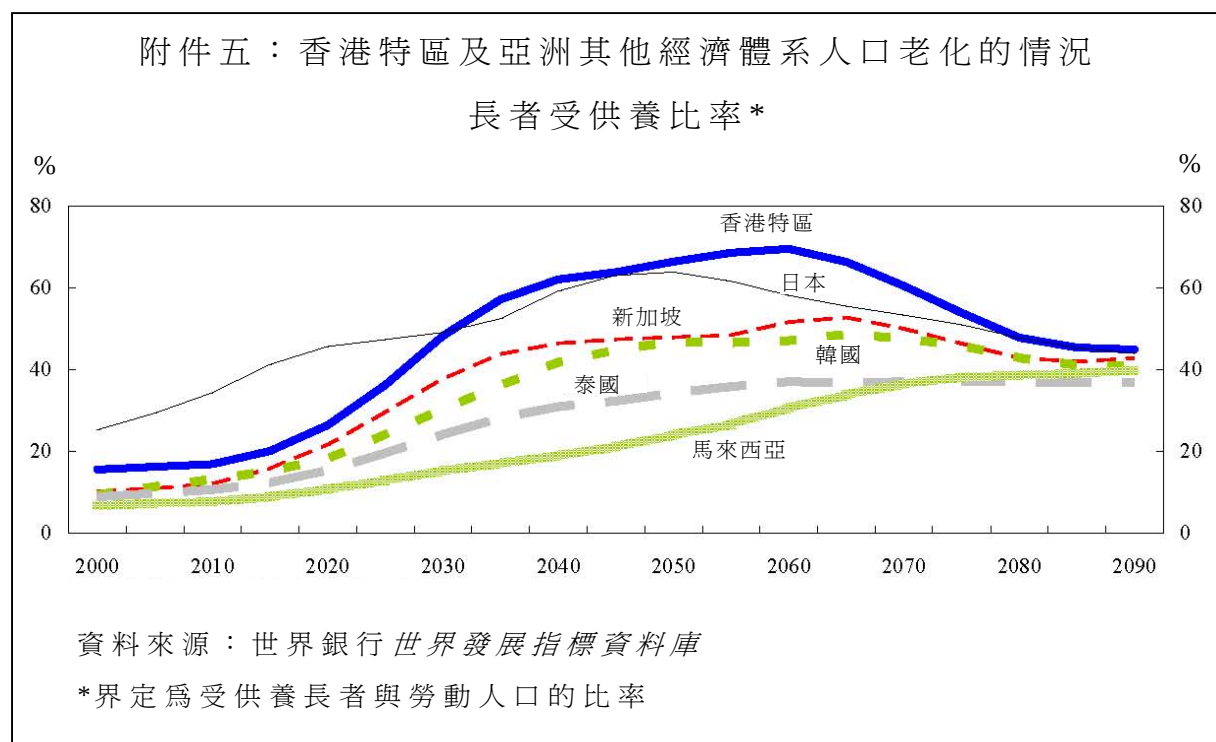
資料來源：入境事務處，2006 年 3 月。

擬議優秀人才入境計劃摘要

1. 為配合現時輸入人才來港就業的政策，政府將於本年六月推出“優秀人才入境計劃”，藉此吸引世界各地的優秀人才來港發展或創業。根據這項新計劃，申請人無須事先謀得職位。初步輸入名額訂於每年 1 000 人。內地及海外的人才均可提出申請。
2. 申請人必須符合一系列指定條件，包括年齡、財政能力(即有能力為自己及其受養人(如有的話)提供生活所需和居所，而無須依賴公共援助)、品格良好(即在香港及其他地方均無犯罪或不良入境記錄)、具備良好的中文或英文能力，以及良好的學歷(通常為大學學士學位)／良好的技術資格／經核實的專業能力／經驗／成就。
3. 符合上述指定條件的申請人會根據計分制接受評核。計分制會按下列因素評分：年齡、學歷／專業資格、工作經驗、語文能力、在港家屬(即配偶、父母、兄弟姊妹或子女)、配偶的成就、受供養子女的數目、在個別領域的成就等。當局會定下最低的及格分數。
4. 當局會選出一批得分高的申請人，接受由行政長官委任的諮詢委員會的進一步評比和審核，以便進行遴選。經評選後，諮詢委員會將會向入境事務處處長建議最佳人選。
5. 根據優秀人才入境計劃來港的人士可以携同其受養人(即配偶及未滿 18 歲受供養的未婚子女)來港，但他們必須有能力自行為受養人提供生活所需和居所，無須依賴香港的公共援助。
6. 根據優秀人才入境計劃來港的人士及其受養人初步可獲准在港逗留一年，其後再延長逗留期限的模式為 2 年、2 年和 3 年。在首年(首 12 個月)屆滿時，根據優秀人才入境計劃來港的人士如能證明並令入境事務處處長信納他們已採取在港定居的步驟，即在港居住和獲得有實質報酬的工作或已建立業務，可獲延長逗留期限 2 年。在首 12 個月屆滿

時，有關人士如未能證明已採取上述步驟，入境事務處處長在認為適當的情況下，可批准延期逗留一年。但如在第二年(首 24 個月)屆滿時仍未能證明已採取所需步驟，則通常不會再獲准延長逗留期限，屆時必須離港。在第三年(首 36 個月)屆滿時，根據優秀人才入境計劃來港的人士必須能證明並令入境事務處處長信納他們已在港定居，並且對香港作出貢獻，如覓得屬於需要具備學位／專家職位／企業高層並有實質報酬的工作，或已在港建立具合理規模的業務。

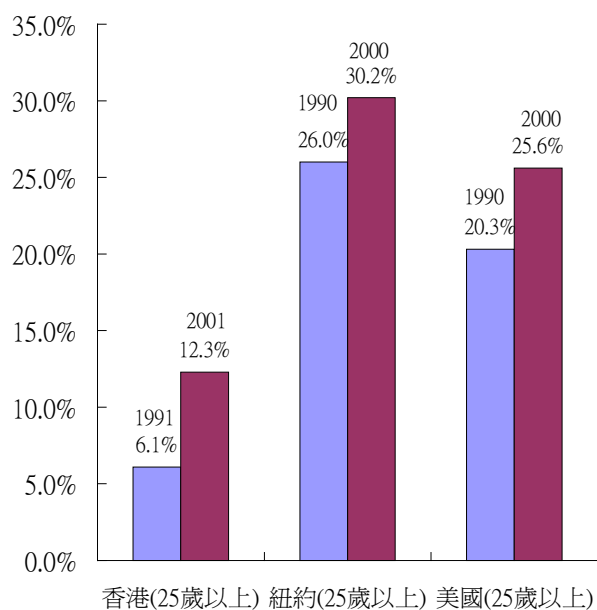
7. 根據優秀人才入境計劃來港的人士在香港連續居住最少 7 年後，可依法申請香港居留權。
8. 政府會在實施計劃一年後進行檢討，然後決定是否繼續推行計劃，或是否需要對計劃作出適當改善。



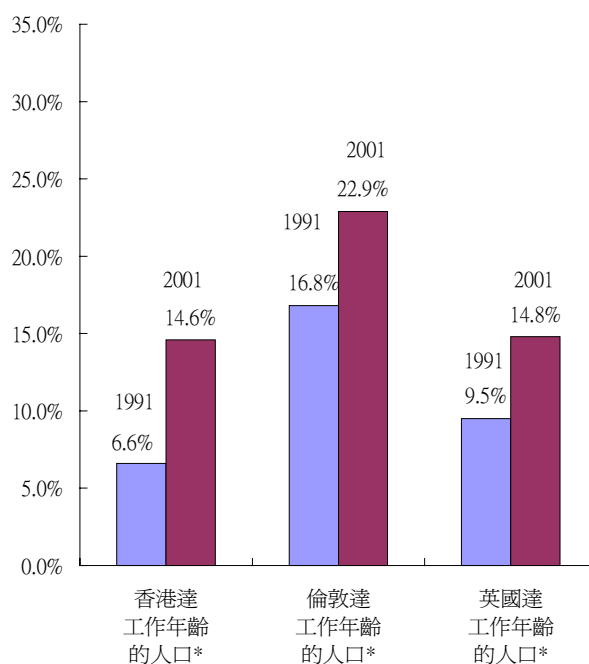
摘自 2006 年 1 月《國際貨幣基金組織與中華人民共和國香港特別行政區進行的 2005 年第四條磋商：工作人員報告》第 12 頁。

附件六：1990 年及 2000 年擁有大學學位及以上教育程度的人口

香港與紐約及美國的比較
(佔 25 歲或以上總勞動人口
的百分比)



香港與倫敦及英國的比較
(佔達工作年齡的總人口*
的百分比)



註：* 英國達工作年齡的人口：僅指 16 至 64 歲的男性和 16 至 59 歲的女性。美國和英國的數據來自相應統計局／部門的網站，而香港的數據則來自香港人口統計主要報告。

摘自 2005 年 11 月香港大學王于漸和王家富所著的《移民流量對香港未來發展的重要性》(*The importance of migration flow to Hong Kong's future*)。