



思路研究會  
SILK ROAD INSTITUTE

# 突破人力資源瓶頸 增添香港發展動能

——多管齊下優化人力供應研究報告

(2023年1月)





## 目 錄

1. 研究背景及研究方法.....	1
1.1 行政摘要.....	1
1.2 研究方法.....	5
2. 人口紅利近耗盡 動搖本港競爭力.....	6
2.1 流失少子高齡化 三重困境疊加.....	6
2.2 重點行業人力緊缺 發展活力面臨不足.....	12
2.3 吸外來人才迫在眉睫 本港吸引力反下滑.....	17
3. 策略靈活完善 改善吸才育才.....	21
3.1 全面統籌部署 完備配套政策.....	21
3.2 細緻評估人力缺口 針對行業特點施策.....	24
3.3 發展「區域教育樞紐」 增加取錄非本地生.....	26
3.4 擴闊晉升階梯 培育本地人才.....	29
3.5 持續發展國際都會 宜居宜業文化多元.....	31
4. 附錄：全球主要經濟體吸引人才政策.....	32
4.1 中國內地.....	32
4.2 新加坡.....	33
4.3 日本.....	35
4.4 韓國.....	37
4.5 美國.....	38
4.6 英國.....	40
4.7 歐盟.....	42

## 1. 研究背景及研究方法

### 1.1 行政摘要

伴隨著全球人口老齡化趨勢，全球適齡勞動力加速短缺，以及在以創新為主導的發展模式下，人才的戰略性地位和價值受到前所未有的重視。國際競爭力歸根結底就是人才競爭，世界各地正競相推出優待政策招攬人才。而香港現時正面臨空前嚴峻的人力資源挑戰，接下來務必要多管齊下，制訂完善、靈活的人力資源策略，盡快做好中短期及長遠人力資源部署，推出具備確實吸引力及可持續的組合式政策，全面改善人力供應。

習近平主席在「七一」重要講話中對香港提出了「四點希望」和「四個必須」，當中包括希望香港不斷增強發展動能，吸引滿懷夢想的創業者來此施展抱負，以及充分釋放香港社會蘊藏的巨大創造力和發展活力。事實上，香港作為小型經濟體，人口活力正是香港發展的重要動能。過去 30 年，香港年均經濟增長中約 1/3 直接源自勞動人口增長。<sup>1</sup>

現時香港正亦處於走向由治及興的新階段，未來五年是全力發展經濟、改善民生，開創新局面、實現新飛躍的關鍵期。在以創新為主導的發展模式之下，香港正加速推進轉型成創新主導的知識型經濟體，中央亦全力支持香港融入國家發展大局，主動對接「十四五」規劃、粵港澳大灣區建設和「一帶一路」高質量發展等國家戰略，因此香港對人才的需求將有增無減，唯有建立多元、強大及可持續的人才庫，才能在當前全球經濟變局中保持競爭力，並為香港自身長遠發展及參與中華民族偉大復興提供足夠的人力支撐。

不過香港人力資源現時正在面臨人口流失、生育率低、高齡化加劇三重危機疊加的困局，而且情況在加速惡化，遠超早前預估。這直接導致人

---

<sup>1</sup> 王文傑、楊潤霖：香港的人口高齡化趨勢，經濟札記 2019/02，香港特區政府經濟顧問辦公室。

力供給不斷減少，各行各業人手緊缺，不論是高端人才亦或普通勞工供應都日益緊張。與此同時，對比英國、美國、日本、新加坡等全球主要經濟體，香港人口增長率、出生率、總和生育率明顯處於低位，人口老化程度明顯處於高位，這意味勞動力短缺正在削弱香港的國際競爭力和發展潛力，突破人力資源瓶頸是特區政府提升管治效能必須面對的重要挑戰。

本港發展正逐步擺脫疫情影響，失業率正穩步下降，逐漸回復全民就業狀態，再加上本地三重人口危機疊加，靠本地人力供應已難以填補現時人力資源缺口，大刀闊斧吸引非本地人才已經刻不容緩。全球新一輪科技革命和產業變革正如火如荼，各主要經濟體紛紛開啟「搶人」大戰，從產業發展、簽證、生活、事業支援等方面推出全方位措施吸引人才。在可預見的未來，全球人才競爭必將愈趨白熱化，而香港招攬海外人才的政策還有較大的待提升空間。

最新一份行政長官施政報告斬釘截鐵提出要「搶人才」，也為此推出一系列新措施。<sup>2</sup>不過，在激烈的全球人才競爭趨勢下，簡化簽證、放寬逗留條件等基本措施並不具備足夠的吸引力。接下來要切實以結果為目標，推行多元政策延攬非本地人才。應該詳細審視香港的發展藍圖，推動發展多元化規模經濟，既為容納人才創造空間，也能為人才在港提供良好的發展前景；還要根據非本地人才在本港的工作、生活、家庭所需，精準、細化推出配套津貼和支援，透過可觀的收入，便捷、舒適的生活，寬闊的個人發展階梯等多方面誘因營造對非本地人才的實質吸引力。



<sup>2</sup> 行政長官 2022 年施政報告：招攬人才，(四)不斷增強發展動能，2022 年 10 月 9 日，第 10 頁。

## 有見及此，本報告提出如下主要建議：

1. 因應全球激烈的人才競爭形勢，特區政府要制定全面、靈活的策略吸引人才。除了簡化簽證和降低逗留門檻，還必須結合香港實際情況，推出住房、子女教育及生活等方面的一系列配套措施；也要在研究經費、研究資源，創業融資及創業資源等直接關乎事業發展的範疇提供優厚的條件，形成對人才的實質吸引力。因有關政策涉及部門眾多，宜早做頂層統籌。

2. 人才策略不能「一刀切」，要依據香港發展路向，充分審視創新科技、金融、法律服務等重點及優勢行業，還有安老、建築、運輸等與民生緊密相關的基礎行業的人力供應情況，細緻評估各行業人才與勞工缺口，以及對不同類型人力的需求結構，然後按照不同類型人力的特點，結合香港實際情況推出更具針對性的措施。

3. 應充分發揮「引進重點企業辦公室」作用，在引進外來企業配套措施與人才政策之間建立好銜接，協助企業聘用海外人才。比如利用現有資訊平台或發展新的資訊平台，全球發布企業招聘信息。來港企業如聘用符合「人才清單」人士，可享受專門補貼、研發資助或其他方面的優惠措施。

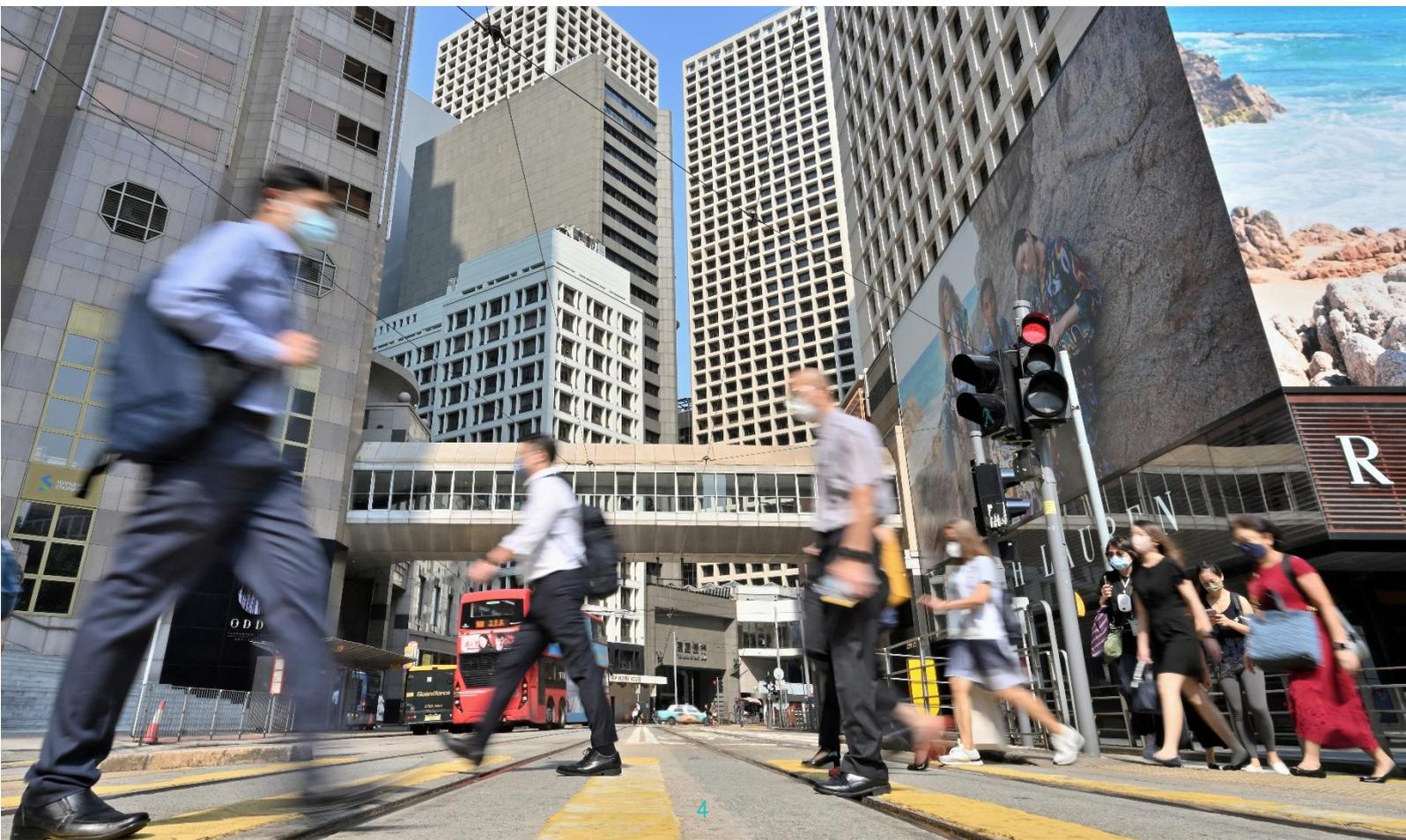
4. 招收非本地學生就讀並鼓勵他們留在當地工作，普遍被全球發達經濟體視作引入外來人才、補充人力資源的重要手段。香港具備高等教育水平備受國際認可、城市國際化程度高、出入境便利等優勢，應該藉助優勢發展國際教育樞紐。首先要放寬自資院校招收內地生限額，同時也要加強取錄國際學生，既有助為香港、為國家培養多元人才，亦有助增強香港與國際社會的聯繫。

5. 產業多元蓬勃發展，源源不斷創造就業空間和經濟價值，才能持續吸引外來人才並留住人才，令人才政策具備可持續性。與發展「八大中心」相關的各個重點行業都要制定相應產業發展藍圖，推動發展重點產業平台，有效發揮集聚效應，培育充滿活力的產業生態，才能為人才提供施展所長

的空間，同時吸引海外企業、培育本地企業、促成國際合作，持續「以業吸才」，形成產業發展與吸引人才相互促進的良性循環；蓬勃的產業也能促進培育本地人才，達至「以業育才」的效果。

6. 審慎調整輸入勞工的有關政策，應該細緻梳理建造、運輸、安老行業的勞動力現時缺口和未來需求，按照行業需求分門別類制定輸入勞工配額和比列，在不影響本地基層勞工就業及不會拉低行業平均薪資的前提下，加快輸入勞工審批。增加輸入勞工，同樣需要完善的配套政策，薪資標準、逗留、居住、生活等一系列涉及多部門的配套政策提前做好統籌；而外來勞工大量增加，對於基本社會資源、社會環境等方面的影響也要提前做好應對。

7. 及早構思、設計更加靈活的文化政策，發揮香港多元包容的優勢，締造更為包容且有更大凝聚力的社會文化環境，令香港變得更加宜居、宜業，讓非本地人才在此能夠找到歸屬感，形成香港獨具特色的吸引力。



## 1.2 研究方法

本研究將全面分析、梳理香港現時人力資源面臨的嚴峻局面，從人口結構、行業需求、未來發展等方面分析香港必須全面規劃人力資源策略的緊迫性。與此同時，將結合其他正在大力推出優待措施全球招募人才的國家和地區的經驗，比如日本、韓國、新加坡、中國內地，以及英國、德國等歐美國家的經驗，以進一步探討香港人力資源政策應該如何佈局，並就如何改善提出具有前瞻性的建議。



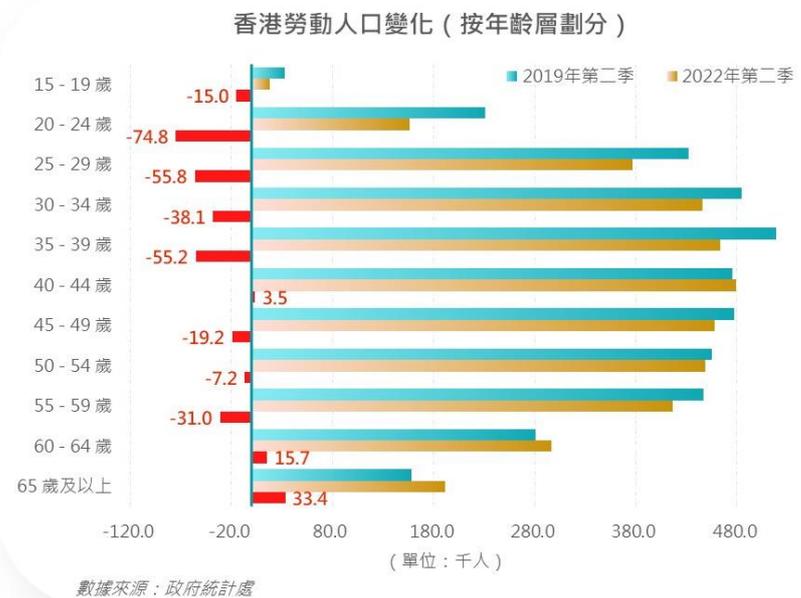
## 2. 人口紅利近耗盡 動搖本港競爭力

### 2.1 流失少子高齡化 三重困境疊加

- 勞動年齡人口正加劇流失；

香港人口已經連續三年下跌，2022 年年中臨時數字為 729.16 萬，年均跌幅超過 0.9%。香港總勞動人口由 2019 年 6-8 月開始由總數 399.33 萬，佔年中總人口的 53.2%，下跌至 2022 年 5-7 月的 376.13 萬，佔年中總人口的 51.6%，跌幅達 5.8%。人口數量下跌直接導致勞動力供應不足，統計處最新發布的人口及勞動人口推算顯示，2024 年本港勞動人口將降至約 365 萬，不到總人口比例的 50%，推算至 2069 年比例更將跌至 45% 以下。<sup>3</sup>

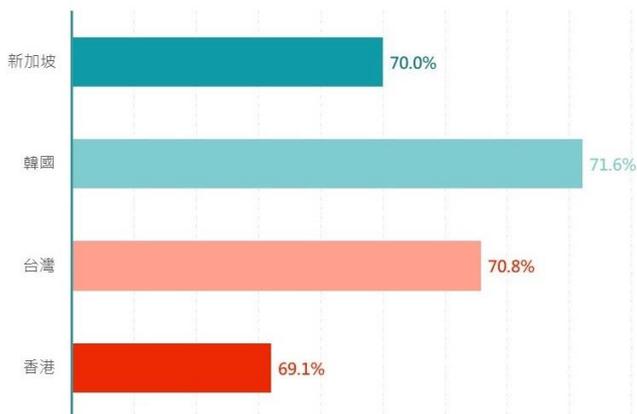
尤需要警示的是，人口減少明顯以包括青壯年在內的主要勞動年齡人士為主。2022 年第二季香港主要勞動年齡（25-54 歲）人口總數為 267.22 萬，相比 2019 年同期的 284.42 萬，減少 17.2 萬，約佔勞動人口減少總數的七成。其中 20-24 歲下跌最多，相比 2019 年同期總計減少 7.48 萬人，減幅約為 32.4%；25-29 歲年齡層下跌第二多，總計減少 5.58 萬人，減幅達 12.9%；35-39 歲組別流失第三多，總計減少 5.52 萬人，減幅達 10.6%。



<sup>3</sup> 統計處：2020 年至 2069 年按性別及年齡組別劃分的推算勞動人口。

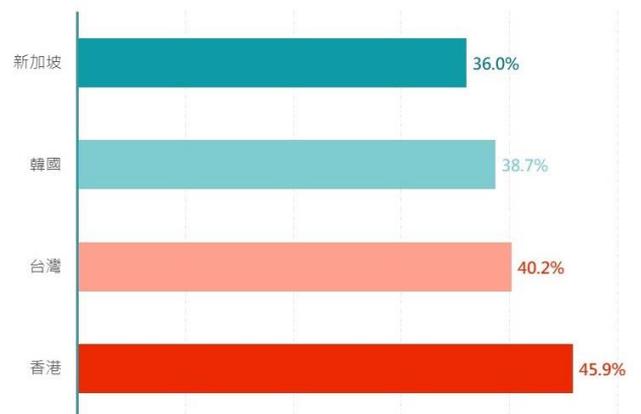
倘按照國際通行標準，將 15-64 歲年齡層作為勞動年齡人口，該年齡層人口佔香港總人口比例現時約 68%，<sup>4</sup>在亞洲主要經濟體中處於一般水平，但是明顯低於鄰近的中國台灣（70.8%）、韓國（71.6%）、新加坡（70%）。需要特別注意的是，香港最新勞動人口勞動參與率為 58.15%，在全球主要發達經濟體中接近最低。香港總撫養比率已達至 45.9%，高於中國台灣（40.2%）、韓國（38.7%）及新加坡（36%）。<sup>5</sup>香港總撫養比率預計 2024 年前會超過 50%，從而告別人口紅利期；2034 年前後將會突破 60%，<sup>6</sup>進入人口負債期。與此同時，香港的人口增長情況、生育率等因素明顯低於亞洲其他主要經濟體，這都說明香港的人口紅利即將耗盡，將直接動搖香港國際競爭力。

香港及其他經濟體15-64歲人口佔比



數據來源：各國家及地區政府公開資料整理

香港及其他經濟體總撫養比



數據來源：各國家及地區政府公開資料整理

與此同時，近年離港人數有明顯上升趨勢，這也是導致勞動人口減少的主要原因。2019 年年底開始出現人口淨移入低於淨移出，差距隨後逐步加大。相比 2021 年年中，2022 年年中人口總計減少約 12 萬，其中離港人次達 11.3 萬，按年激增 27%，為 1997 年有紀錄以來最高。<sup>7</sup>

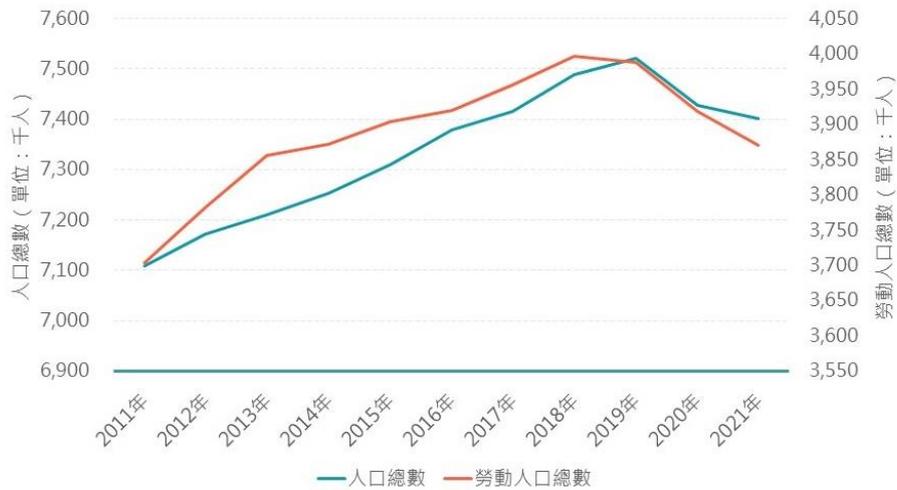
<sup>4</sup> 統計處：香港人口推算 2020-2069，第 72 頁。

<sup>5</sup> 根據各國家及地區政府公開資料整理

<sup>6</sup> 統計處：香港人口推算 2020-2069，選定年份的人口特徵（不包括外籍家庭傭工），第 72 頁。

<sup>7</sup> 統計處：統計數字，按組成部分劃分的人口增長。

近10年香港人口總數及勞動人口總數走勢



數據來源：政府統計處



- 香港生育率持續走低育齡婦女驟減；

不少發達經濟體均面臨生育率下降的難題，本港亦不例外。由 1980 年起總和生育率便已經降至 2.1，即每名女性平均生育少於 2.1 名子女，這僅能勉強保持人口世代更迭基本平穩。1985 年時已跌破國際公認的警戒線即

1.5 以下，已達風險水平。至 2021 年，總和生育率已經跌至 0.77，即每名女性平均生育不足 1 名子女，幾乎是全球最低。香港在 2020 年開始出現人口出生數目低於死亡數目的情況，兩者相差 7,700 人，2021 年達 1.4 萬餘人，2022 年料缺口將進一步加大。<sup>8</sup>

與之相伴出現的，正是香港出生人數急劇減少。2021 年出生人數僅 3.7 萬，創 1961 年有數據記錄以來新低，每千名人口出生比率縮窄至五人。<sup>9</sup>2022 年情況亦不容樂觀，嬰兒出生的數據進一步下滑，首 8 個月「出生登記」只有 2.1 萬餘人，按年跌 20%。<sup>10</sup>倘按此推算，2022 全年出生人數至多 3 萬人上下，將再創新低。事實上，按照特區政府早前推算，2020 年、2021 年、2022 年新出生人口分別為 4.95 萬、4.96 萬及 5.31 萬，呈上升趨勢，這反映香港出生人口跌勢已遠超預期。<sup>11</sup>

更為嚴峻的是，香港育齡女性數字同時亦在減少，2022 年年中本港 20-44 歲育齡女性為 133.9 萬人，而 2019 年同期約為 150.3 萬人，驟減至少 16 萬人。<sup>12</sup>與此同時，本港人口性別比例失衡進一步加劇，香港在 2021 年每千名女性僅對應 910 名男性，相對於 2016 年每千名女性對應 925 名男性，差距進一步拉大。<sup>13</sup>人口性別比例失衡將會直接影響婚姻家庭結構，加劇晚婚晚育、不婚不育等現象，直接影響人口出生率。

事實上，影響人口出生率的因素非常複雜，育齡婦女數量、男女比例等只是基本因素，經濟情況、社會文化、收入結構、養育成本等一系列複雜的因素都會降低生育意願，直接影響出生率。日本、韓國、新加坡及意大利等發達國家的情況很大程度印證了「低生育率陷阱」的概念，<sup>14</sup>即一旦

<sup>8</sup> 統計處：人口特征，生命事件。

<sup>9</sup> 統計處：人口特征，生命事件。

<sup>10</sup> 統計處：香港統計月刊，出生、死亡及婚姻登記數字，2022 年 10 月，第 6 頁。

<sup>11</sup> 統計處：香港人口推算 2020-2069，乙. 人口增長的組成部分，2020 年 09 月，第 8 頁。

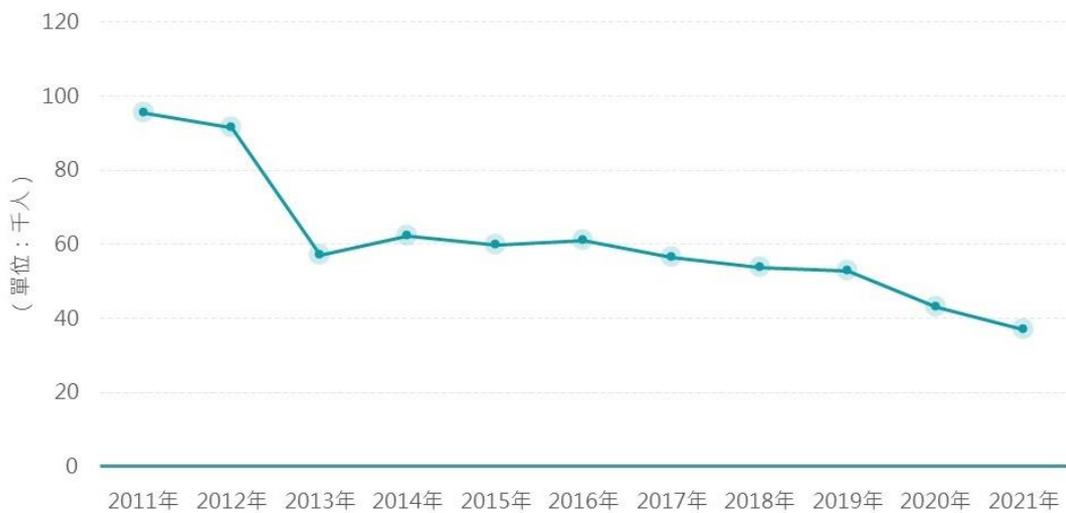
<sup>12</sup> 統計處：按性別及年齡組別劃分的人口。

<sup>13</sup> 統計處：香港的女性及男性—主要統計數字（2022 年版）

<sup>14</sup> Wolfgang • Lutz, Vegard • Skirbekk and Maria • Rita • Testa: The Low-Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe, Vienna Yearbook of Population Research Vol. 4, Postponement of Childbearing in Europe (2006), pp. 167-192.

總和生育率降到 1.5 以下，來自人口、社會和經濟方面的因素會將生育率牢牢壓制在低水平，再想重新回升至 1.5 以上就會變得非常困難。雖然特區政府必須盡早採取措施改善人口結構，可是有關政策內容複雜、而且收效週期極為漫長，人口出生率在可預見時間內難有明顯反彈。

近10年香港出生人口數目走勢

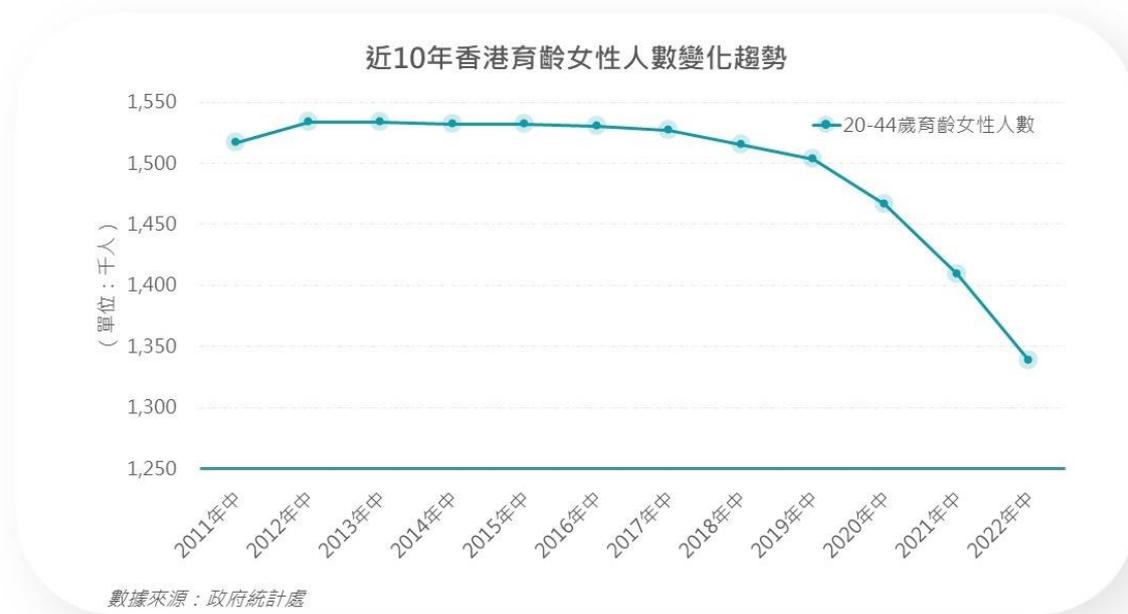


數據來源：政府統計處

近10年香港總和生育率變化趨勢



數據來源：政府統計處



- **人口老化趨勢不斷加劇**

生育率持續偏低，加上預期壽命延長，令香港人口老化速度加劇。香港現時 65 歲以上長者超過 150 萬人，約佔總人口的 20.8%；而 65 歲以上人口結構中，85 歲以上人群佔比最高，超過 15%。按照世界衛生組織標準，若本地 65 歲及以上長者佔總人口的比率超過 20%，則進入到「超高齡社會」。<sup>15</sup>與此同時，2021 年本港每 3.5 名 15-64 歲勞動人口要撫養 1 名 65 歲以上長者，即老年撫養比 3.5:1，至 2029 年將加重至 2.5:1，推算至 2066 年更增至 1.4:1。<sup>16</sup>老年撫養比一旦低於 5:1，按學界標準，同樣意味已經進入深度高齡化。<sup>17</sup>聯合國及其他統計數據均顯示，香港人口老化程度在全亞洲近乎第二高，僅僅低於高齡化程度居全球前列的日本。<sup>18</sup>

1999 年至 2019 年的 20 年間，本港 65 歲長者人數增長了約 64 萬，佔總人口比例由 10.8% 增長到 18.1%。據特區政府推算，長者的人口在未來 20

<sup>15</sup> United Nations (2019), World Population Prospects 2019: Methodology of the United Nations population estimates and projections, United Nations, <https://population.un.org/wpp/>.

<sup>16</sup> 統計處：香港的撫養趨勢。

<sup>17</sup> 楊燕媛：深度人口老化下的五大預警，<https://reurl.cc/XVK757>.

<sup>18</sup> United Nation: World Population Ageing, <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210045544/read>

年將增加接近一倍，由 2019 年的 132 萬，佔總人口 18.4%，上升至 2039 年的 252 萬，佔總人口 33.3%。至 2069 年，長者人口可達 258 萬，佔總人口的 38.4%。<sup>19</sup> 此外，本港人口年齡中位數由 2011 年的 41.7 歲上升至 2021 年的 46.3 歲，據特區政府預計，年齡中位數將會上升至 2039 年的 52.5 歲，此後將進一步上升至 2069 年的 57.4 歲。可見香港人口正在快速老化，預計這種趨勢將維持至少 40 年。<sup>20</sup> 與此同時，2020 年起本港死亡人口開始多於出生人口，兩者差距正隨時間推進持續擴大，<sup>21</sup> 再加上勞動人口遷移等因素，本港人口老化程度將被進一步推高。

人口深度老化對社會發展潛力會產生深遠的影響，勞動人口數量、質素將會明顯下降，削弱社會發展動力，降低本地生產總值；安老、醫療等開支與日俱增，也會明顯加劇社會負擔。政府近年推出多項安老政策，據立法會統計政府用於長者身上的公共開支，2012/13 年度相關開支佔政府總開支比例約 16.5%，2019/20 年比例增至 20.8%。2012/13 至 2019/20 年度，用於長者的政府開支金額每年平均增長達到 11.4%，遠高於同期政府總開支年均增幅 7.7%。<sup>22</sup> 即使如此，安老資源依然緊張，低收入長者正陷入缺乏安老保障的困境。<sup>23</sup>

## 2.2 重點行業人力緊缺 發展活力面臨不足

由於勞動人口不足，各行業人力日益緊缺，高端人才、中端專業技術人員及基層勞工皆有明顯缺口。近三年開始本港職位空缺持續攀升，年均增幅約 30%，**2022 年第二季各行業總計職位空缺達 62,498 個，各行業總計**

<sup>19</sup> 統計處：2020–2069 香港人口推算，選定年份按年齡組別及性別劃分的推算年中人口（不包括外籍家庭傭工），第 77 頁。

<sup>20</sup> 統計處：按性別及年齡劃分的人口。

<sup>21</sup> 統計處：人口特徵，<https://www.censtatd.gov.hk/tc/scode160.html>

<sup>22</sup> 立法會：政府投放於長者身上的公共開支，2019 年 12 月 13 日。RT02/19–20

<sup>23</sup> 香港特區政府：人力資源供求差額推算，2021 年人力資源推算報告，2019 年 12 月，第 xi。

就業人數同比下降 1.3%，顯示香港勞動市場正日趨緊張。<sup>24</sup>這將嚴重窒礙經濟發展及產業轉型。特區政府曾於 2019 年底推算，本地勞動人口會因人口高齡化和低生育率等種種原因減少，2027 年整體人力會出現短缺，缺口達 169,700 人。<sup>25</sup>然而香港經濟、社會等方面形勢近年急劇變化，如勞動力下降趨勢不加以遏制，五年後人力缺口恐遠超此前推測。

2022 年六月，香港四大支柱行業就業人數相比同期明顯減少，職位空缺有大幅增長。專業及商用服務就業人數減少了至少 1.9%，職位空缺增加約 21%；金融及保險業就業人數減少至少 2.3%，職位空缺增加約 15.9%；旅遊業就業人數減少 1.4%，職位空缺增加至少 46.6%；貿易及物流業就業人數減少至少 1.9%，職位空缺增加至少 20%，這反映人力資源不足已經開始影響香港的基礎優勢。

香港近年積極對接國家戰略，「十四五」規劃確立了香港「八大中心」定位，香港為此大力謀劃制訂策略方案。人力資源不足同樣將窒礙香港對接國家發展戰略，而一些優勢和重點產業的人力資源缺口，將會制約培育發展新優勢及提升競爭力，同樣會嚴重削弱「八大中心」的發展潛力。

不論是粵港澳大灣區建設還是「十四五」規劃，國際創新科技中心都是香港發展的重點。特別是在國家將創新與科技確定為核心戰略，大力投入強化國家戰略科技力量的背景下，香港創新及科技產業將迎來前所未有的機遇。特區政府早前預計，創新科技行業的人力需求將大幅增加至 2027 年的 57,600 人。最新數字顯示，香港 2020 年創新科技界總就業人數為 44,600 人，<sup>26</sup>其中研發人員總數為 36,106 人，面對未來的人力所需，仍然存在不小的缺口。<sup>27</sup>然而與創新科技直接相關的行業中開始出現明顯人員流

<sup>24</sup> 統計處：按行業主類劃分的職位空缺數目（公務員除外），就業及空缺按季統計報告，2022 年 06 月，第 3 頁。

<sup>25</sup> 香港特區政府：2027 年人力資源推算報告，第 xi。

<sup>26</sup> 香港 01：十四五助建國際創科中心 薛永恒：創科界迎來黃金時代，2021 年 10 月 18 日。

[https://www.hk01.com/article/689872?utm\\_source=01articlecopy&utm\\_medium=referral](https://www.hk01.com/article/689872?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral)

<sup>27</sup> 統計處：2016 年至 2020 年按進行研發活動的機構類別劃分的研發人員數目（以相當於全日制的人數計算），2016 年至 2020 年香港的創新活動統計數字，FA8。

失，比如資訊及通訊，專業、科學及技術服務等行業，從 2020 年 6 月至 2021 年 6 月就業人數總計減少至少 2.4%，可見人力缺口存在擴大的風險。

「十四五」規劃中提出支持香港建設中外文化藝術交流中心，施政報告中提出本屆政府銳意推動文化發展，制訂「文藝創意產業發展藍圖」，完善產業生態圈建設，同時也提出了一系列的具體政策。<sup>28</sup>特區政府早前曾經預測，至 2027 年時，文化及創意產業的人力需求將近 24 萬人，而在現時銳意推動文化發展的背景下，人力需求料將大幅上升。<sup>29</sup>文化及創意產業涵蓋不同行業，主要包括廣告；建築；藝術品、古董及工藝品；設計；電影及視像和音樂；表演藝術；出版；軟件、電腦遊戲及互動媒體；以及電視和電台。<sup>30</sup>然而 2021 年 6 月至 2022 年 6 月，僅僅是「藝術、娛樂及康樂活動」大類，就業人數便減少了 2.4%，職位空缺增加了 56.5%。<sup>31</sup>未來如何填補文化創意產業的人力缺口同樣要盡快重視。

教育行業直接事關發展建設「八大中心」長遠的人力儲備，出生率下降、人口遷移等因素直接導致了本港學齡人口下降，公營中小學、高校學生數字連年減少、學額持續供過於求，已經出現縮班殺校。數據顯示，2021/22 學年共有 48,080 名兒童申請官立及資助小學派位，相比上年度減少約 8.4%；至於中學方面，2021/23 學年約有 49,448 名學生參加中一派位，比上年度同期少約 5%。<sup>32</sup>受此影響，中小學小一及中一開班數目連年減少。2022/23 學年小一核准班數已經比上學年同期少 48 班，實際開班數又減 14 班，即總計減少 62 班。中學面臨同樣情況，全港共有 44 間官津中學的中一減班，按年合共減 46 班，而中學資深教師近年亦不斷加劇流失。<sup>33</sup>

<sup>28</sup> 行政長官 2022 年施政報告：不斷增強發展動能，中外文化藝術交流中心，2022 年 10 月 19 日，第 17 頁。

<sup>29</sup> 香港特區政府：2021 年人力資源推算報告，3.46 文化及創意產業，第 51 頁。

<sup>30</sup> 統計處：概念及定義，香港的文化創意產業，統計月刊，2022 年 06 月，FB2。

<sup>31</sup> 統計處：就業及空缺按季統計報告，按行業主類/行業大類劃分的職位空缺數目(公務員除外)第 26 頁及 32 頁。

<sup>32</sup> 按香港特區政府教育局公布數字計算。

<sup>33</sup> 中學概覽 2022/23：18 區學校名單。[https://www.chsc.hk/ssp2022/index.php?lang\\_id=2](https://www.chsc.hk/ssp2022/index.php?lang_id=2)

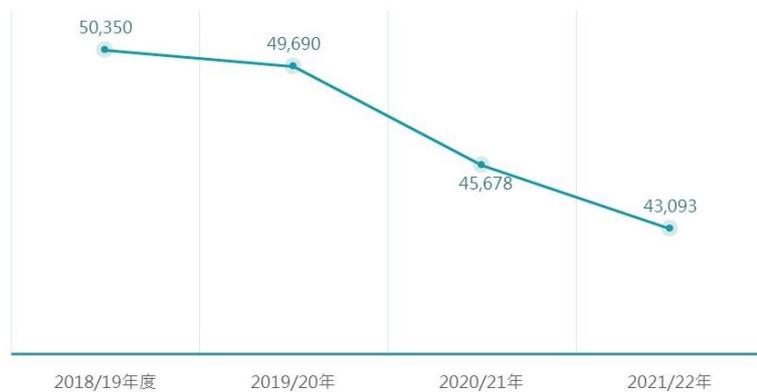
與此同時，2022 年香港中學文憑考試(DSE)報考情況同樣不容樂觀，報考人數為 50,064 人，較上年的 52,131 人減少 4%，為 2012 年首屆文憑試以來最低。自 2015 年起，專上教育院校收生持續下跌，2020 年更急跌 8%至 45,678 名，較 2019 年少 4,012 人，跌幅是近 5 年來最大。2021/22 學年專上學院收生數進一步下跌至 43,093 人，跌幅近 5.7%。<sup>34</sup>倘任由情況惡化，不但會威脅教育生態穩定導致行業萎縮，亦影響本地長遠人才供應。

除了面向新興產業的高端人才，香港多個傳統基礎行業也面臨勞動力嚴重不足的問題，如建造業、餐飲、安老、運輸等行業。這不單會制約香港發展，也會拉低社會基本服務質素。



<sup>34</sup> 教育局：2021/22 學年全日制經本地評審自資副學位、第一年級學士學位和銜接學位課程按院校劃分的實際收生人數。

近年專上院校收生人數變化趨勢



數據來源：自資專上教育委員會

香港現時普通勞工缺口，特區政府尚未有明確的統計數字，不過從一些主要行業發布的勞動力缺口可一窺端倪。根據香港下一步的發展方向，大量基建項目將會啟動，建造業會有巨大勞動力需求。而建造業勞動力短缺早已成為香港加快土地開發和基建投資的一大制約，不單會影響項目進展，也會大幅增加項目成本。香港建造商會估算全港建造業長期有 8,000-1.5 萬個職位空缺。<sup>35</sup>而特區政府勞福局數字顯示，2017-2021 年經「補充勞工計劃」下建造業獲批輸入的勞工人數僅為 1,062 人，2021 年為六人。<sup>36</sup>

安老護理行業屬於基礎社會保障，隨著老化程度加快，安老護理行業的需求將持續加大，但是護理員等職位人手持續緊張，人手缺口連年近兩成，人數超過一萬。不論是特區政府還是業界均承認，行業缺乏過萬名工作人員，單靠本地勞工不可能滿足現在及未來的需求。而特區政府數字顯示，2017-2021 五年間，透過「補充勞工計劃」在香港私營安老院工作的輸入護理員數目，每年有 2,567 人至 2,860 人不等，並不能滿足需求。<sup>37</sup>

<sup>35</sup> 香港建造商會：倡議及意見。 <https://www.hkca.com.hk/tc/advocacy-and-views>

<sup>36</sup> 立法會：立法會十六題：輸入勞工，2022 年 05 月 25 日。  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202205/25/P2022052500265.htm>

<sup>37</sup> 勞工及福利局：院舍人手不足：不爭的事實， [https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post\\_03042022.html](https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_03042022.html)

### 2.3 吸外來人才迫在眉睫 本港吸引力反下滑

在香港人口結構明顯扭轉之前，人口淨遷移（移民）毫無疑問將成為補充本港日趨老化的人口及勞動力的最重要來源，大量吸納非本地人才來港對於緩解人力資源危機已經刻不容緩。<sup>38</sup>

香港是國際化都會，出入境自由便捷，一直是全球人才匯聚地。海外人才亦是香港發展的寶貴資源。作為國際化大都市，外來人才及勞工在香港人口結構中佔比其實並不高。人口普查數據顯示，香港人口中外國籍人士佔比約 7.7%，永久居留地是香港的中國籍人士佔比約 90.6%，永久居留地非香港的中國籍人士佔比約 1.7%<sup>39</sup>。而在鄰近的新加坡，總人口中的外籍人士佔比已由 1990 年約 10%，上升至目前約 30%。

另一方面，香港失業率常年在 3% 上下浮動，基本屬於全民就業。隨著新冠肺炎疫情逐步受控，本地經濟活動逐步恢復正常，失業率亦隨之下跌，2022 年 7-9 月已回落至 3.8%，可見靠本地勞動力短時間內難以填補人力資源缺口。海外研究已經發現，移民的確能提高發達經濟體的勞動生產率。長期來看，移民佔成年人口的比例每升高 1%，就能夠使人均 GDP 提高 2%。不僅如此，高技術移民和普通勞工都有助提高勞動生產率，因為高技能移民帶來了各種各樣的才能和專長，而外來勞工能夠帶動基礎服務水平提升。<sup>40</sup>不僅於此，外來人才如能在香港定居下來，並在本港組建家庭、養育後代，對於改善香港人口結構及人口素質也會有巨大的幫助。

香港在「世界人才排名」中一直居全球前列，也是亞洲最具人才競爭力的地區。然而，香港在「吸引及留住人才」項目中，近年排名持續下跌，2016 年的排名為第 4，2017 年下跌至 11 名，2018 年下跌至 14 名，2019 年

<sup>38</sup> 香港特區政府：二零一三年第三季經濟報告，專題 5.1，香港人口老化：挑戰與機遇，第 3 頁。

<sup>39</sup> 統計處：2016 中期人口統計結果，國籍及種族。

<sup>40</sup> Florence • Jaumotte, Sweta • Saxena, Ksenia • Koloskova: A Spoonful of Sugar, "Finance & Development", page 53, Dec 2016.

下跌至 18 名，2021 年更是下跌至 26 名，<sup>41</sup>顯示出香港吸引外來人才及避免本地人才庫流失專才的能力正在下降。

特區政府近年來為加強吸納人才，相繼推出了多項人才入境計劃，並獲得了一定的收效。不過數據顯示，本港最主要的六大項人才入境計劃近年申請人數均有不同程度下降。比如一般就業政策 2021 年共有 13,821 宗獲批，相比 2019 年減少超六成；輸入內地人才計劃 2021 年總計獲批 9,065 宗，相比 2019 年減少逾三成半；非本地畢業生留港/ 回港就業安排，2021 年共 7,295 宗獲批，相比 2019 年總計下降逾三成。<sup>42</sup>

近三年來，眾多入境計劃中唯一獲批人數有所上升的是「優秀人才入境計劃」，2021 年在此計劃下總計 2,004 人入境，相比 2019 年增幅超過 129%。不過數據另外顯示，優秀人才入境計劃來港定居的人士亦為數不多，2006-2021 年，總計有 9,131 人或分配名額，即使計入 2022 年數據，通過「優秀人才入境計劃」來港人士料剛剛過萬人。<sup>43</sup>

因應對科技人才需求大幅增加，政府 2018 年年中推出「科技人才入境計劃」，截至 2022 年 3 月底，創科署共接獲 726 個配額申請，當中 620 個獲批。同期，入境處卻只接獲 316 個使用有關配額的相關簽證或進入許可申請，當中 285 個申請獲批，僅佔獲批配額約 46%。而在獲批簽證的人士中，約 65% 來自內地，近四年共 177 人。

內地移民多年來一直是香港移民的主流，入境處數據顯示，2003 至 2012 年間共批准 57,126 宗「輸入內地人才計劃」申請，其中只有 7,033 名根據該計劃來港的人士在 2010 至 2019 年期間成為香港永久居民。由此估算，藉此計劃來港的人才中，僅有 12% 在港居滿七年且最終成為香港永久

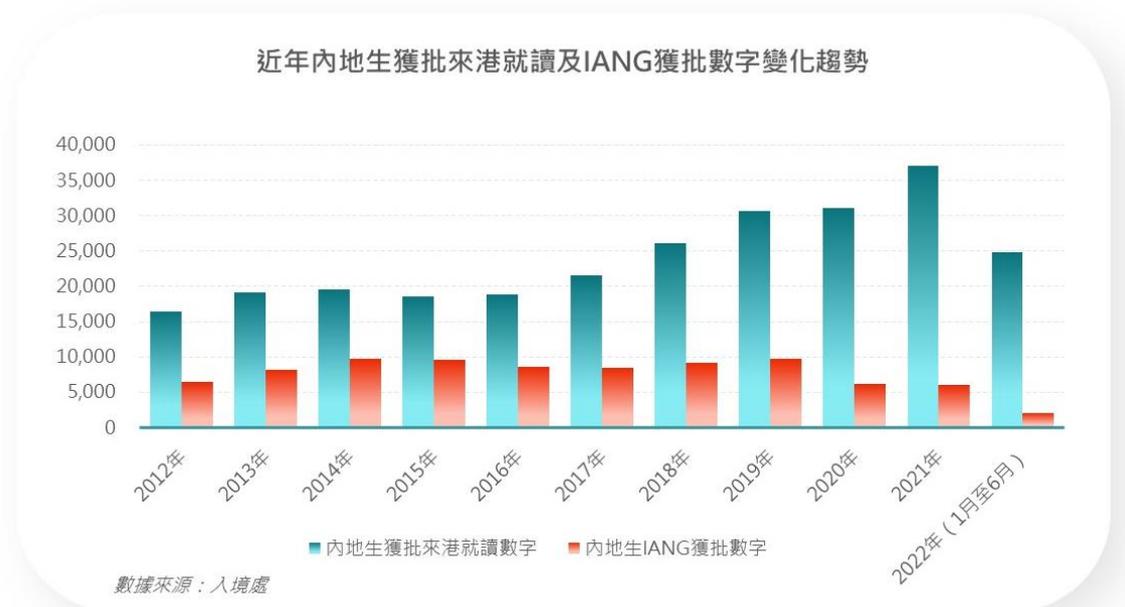
<sup>41</sup> IMD: Hong Kong SAR overall performance, World Talent Ranking 2021, page 66. <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-talent-competitiveness/>

<sup>42</sup> 立法會：資料便覽吸引人才政策，2022 年 10 月 10 日。 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2022fs05-talent-attraction-policies-20221010-c.pdf>

<sup>43</sup> 香港特區政府新聞公報：立法會十五題：優秀人才入境計劃，2022 年 01 月 19 日。 <https://www.info.gov.hk/gia/general/202201/19/P2022011900338.htm>

居民，人才流失率超過八成。即使當中包含長期留港但未申請成為永久居民人士，相信只佔小部分。

與此同時，內地學生來港就讀數字基本逐年穩步上升，而根據非本地畢業生留港／回港就業安排計劃（IANG）獲批留港的內地畢業生近三年卻逐年下降。從 2012 至 2022 年 6 月，這十年半總計有 263,937 名內地生獲批來港就讀，其中 84,125 人畢業後憑 IANG 獲批留港，意味只有 32% 的內地生畢業後選擇留港。根據教育局最新數字計算，2012 至 2014 這三年獲批留港的內地畢業生中，只有不到四成人在七年後獲得居留權。<sup>44</sup>



早前統計處有研究顯示，內地新移民人數多年來也出現下降，由 2001 年的 26.7 萬下跌至 2016 年的 16.6 萬人，佔全港人口比例同期由 4.0% 降至 2.4%。新移民家庭的數目也相應下跌，佔全港家庭數目的比例同期由 7.1% 下降至 4.7%。<sup>45</sup>

2022 年行政長官施政報告中，推出了一系列措施優化現行入境計劃，比如推出高端人才通行證計劃，以及取消「優秀人才入境計劃」的年度配

<sup>44</sup> 香港特區政府新聞剛報：立法會十一題：非本地畢業生留港／回港就業安排，2022 年 11 月 16 日。  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202211/16/P2022111600316.htm>

<sup>45</sup> 香港浸會大學：內地來港移民分析：社會經濟地位的動態變化，3.1.2. 內地來港新移民的特徵，第 47 頁。

額、優化「科技人才入境計劃」等，展現出了新一屆特區政府為香港發展「搶人才」、增添新動能的決心和承擔。<sup>46</sup>

可是要真正加強人才吸引力，香港首先應該是活力之城、宜居之城。本港產業結構單一，雖然力推產業結構轉型，但是新興產業發展緩慢並且未具規模，沒有足夠的施展空間容納大量非本地人才。除了事業發展、生活環境、醫療條件、子女教育條件、文化氛圍等等因素，都影響非本地人才的來港意欲。但是香港現正存在生活成本高，居住成本高，醫療成本高等諸多壑礙，這些正是本港人才吸引力下滑的主要原因，不是單靠簽證和逗留政策就能夠解決。在「世界人才排名」中，香港近年在「人才流失」、「生活質量」、「吸引外籍人才」等細項指標的排名均不同程度下滑。<sup>47</sup>匯豐外派人士調查中，香港的「生活等級」在 46 個國家和地區中排名第 40，外派人士「來港意向」位列 33，「未來展望」排名 41，落後於新加坡等其他多個發達經濟體<sup>48</sup>。全球外派人士網站"InterNations"進行的全球受外派人士青睞的移居城市排名中，香港在全球 57 個城市中排名第 46，其中「生活質量指數」處於 36；「工作生活指數」排 46，當中細項「工作生活平衡」排 53、「工作與事業」居 42；「財務與住房」指數處在第 36，當中細項「住房」排 37，「本地生活成本」居 53 位。<sup>49</sup>所以香港也必須因應發展所需和激烈的國際競爭形勢重新審視人力資源策略，全面完善配套措施，才不會落後於全球「搶人才」大潮。

<sup>46</sup> 行政長官 2022 年施政報告：，（四）不斷增強發展動能，招攬人才，第 10-11 頁。

<sup>47</sup> IMD: Hong Kong SAR overall performance, World Talent Ranking 2021, page 66. <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-talent-competitiveness/>

<sup>48</sup> HSBC: Expat Explorer league table 2021. <https://www.expats.hk.com/expat-explorer/league-table/>

<sup>49</sup> InterNation: Expat City Ranking 2021.

### 3. 策略靈活完善 改善吸才育才

#### 3.1 全面統籌部署 完備配套政策

最新一份行政長官施政報告中，除了土地房屋政策，「搶企業、搶人才」亦是重點。報告中提出多項便利人才入境措施，更增設「人才服務窗口」、「引進重點企業辦公室」，並要求駐內地和海外辦事處主動「招商引資引才」，也設立了具體的量化 KPI，相比於過往保守做法的確有了很大突破。

#### 施政報告「搶人才」措施

資料來源：《行政長官2022年施政報告》

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 全新推出「高端人才通行證計劃」，羅致年薪至少250萬人才及全球百強大學畢業生來港發展</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 優化「科技人才入境計劃」，撤銷科技公司在計劃下輸入外來人才時必須增聘本地僱員的規定</li> </ul>                                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 如僱主引入人才的職位屬「人才清單」明列的短缺專業，或招聘職位年薪至少200萬元，僱主毋須證明本地招聘困難，可直接申請</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 合資格人才成為香港永久居民後，可申請退還在港置業已繳付的額外印花稅</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 取消「優秀人才入境計劃」的年度配額，為期兩年，同時優化審批程序</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 現有和新增輸入人才計劃下的人才，來港獲聘後可獲發最長3年的工作簽證</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 放寬「非本地畢業生留港/回港就業安排」，將逗留期限由一年延長至兩年，試行擴展至本港大學大灣區校園的畢業生，為期兩年</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 內地和海外經貿辦設「招商引才專組」，主動接觸目標企業和人才</li> <li>✓ 設由政務司司長領導的「人才服務窗口」統籌招攬人才策略，向人才提供一站式支援</li> </ul> |

薪資及福利待遇、事業發展前景，以及更加舒適、便捷的生活，對於吸引人才和挽留人才都是至關重要的誘因。鄰近的新加坡、日本等發達國家和地區，以及中國內地早已圍繞這些方面推出一系列主動性人力資源政策，大刀闊斧延攬人才。對於亟需的人才，不但降低簽證和逗留門檻，政府還會直接投入資源提供優厚薪資，也在創業、社會保障、住屋、醫療、子女教育，研發活動及創業等方面提供種種優待措施。以粵港澳大灣區內地城市為例，在廣州市，不分專業，本科生落戶黃埔區可得兩萬元住房補貼，碩士生三萬、博士生五萬；南沙區給予本科兩萬，碩士四萬，博士六萬的住房補貼，且博士後科研人員可獲得一次性科研經費十萬元以及每年八萬元生活補助，單個在南沙創辦的港澳青創企業三年最高可享受 450 萬

元獎補資金。所以香港也必須因應發展所需和激烈的國際競爭形勢重新審視人力資源策略，主動出擊大力吸納非本地人才來港。

### 對策及建議：

- 除了便利的工作簽證和逗留條件，還必須結合香港實際情況，推出工作及生活等方面的一系列配套措施。2022 年施政報告中，提出特區政府將設立由政務司司長牽頭的「人才服務窗口」，提供一站式服務，接下來要全面統籌制定有關配套政策，全面協調特區政府各部門，除了在住房、生活、子女教育等方面配套政策之外，還要特別注重在研究經費、研究資源，以及創業啟動資金及創業資源等方面提供配套政策，提供事業發展方面的支援。

- 持續吸引人才以及留住人才，離不開多元的產業結構和足夠的產業規模，否則既無空間供人才發揮所長，更無法創造足夠的經濟價值支撐吸引人才的高昂成本。政府日前已經推出「創科發展藍圖」，未來需制訂更加全面、多元的不同產業發展藍圖，積極推動建設發展各類產業平台，充分發揮「引進重點企業辦公室」、「共同投資基金」等各類機制的的作用，打造多元的產業鏈，形成蓬勃的產業生態；製造集聚效應，吸引海外企業、培育本地企業、促進國際合作，不斷擴大產業規模，持續吸才。而外來高端人才會繼續推動產業發展，帶來更大的人才吸引力，最終形成本港發展與吸引人才相互促進，即「以業吸才」的良性循環。

以創科產業為例，新加坡政府早前分別投資興建新加坡科學園（Singapore Science Park）和緯壹科技城（One-north），其後又推出卓越研究與技術企業園區（Campus for Research Excellence and Technological Enterprise）計劃，吸引全球知名大學和研究機構與新加坡研究人員合作，從事跨學科研究。為了進一步吸引公司進駐，新加坡科學園將完善生命科學和創新園

區基建，預計 2025 年完工。為了進一步加強工業界和學術界之間的協同作用，新加坡將東北部的商業園區、大學和社區設施集合，共同組成「榜鵝數碼園區」。加拿大亦是如此，全國性的 Mitacs 產學創新引擎，匯集了大量研究機構、大學院校與企業，自 2017 年以來提供逾 5,000 個工作和實習機會，有逾 2,000 位研發人員藉此機制從事 AI 研究。<sup>50</sup>

香港未來更要遵循「創科發展藍圖」中提出的四大方向、八大策略，充分釋放創科平台的活力，繼續豐富、細化鼓勵創科發展的各项政策，鼓勵跨學科、跨機構協作，培育合作研究的文化和氛圍，進一步推動跨界別聯繫及促進研發成果轉化，鼓勵大學更加重視與業界合作；改善研究人員與大學之間知識產權分享的有關安排，從而更契合「新型工業化」的發展方向。還應該制訂更多有利研發的政策，例如對研發的稅務寬減等。這些措施將極大有助完善本港創科生態，擴大創科產業體量，吸引更多國際創新公司來港，在以研發及創新方面形成規模經濟，增強對人才的吸引力。

- 特區政府會成立「引進重點企業辦公室」，專責向內地和海外的重點企業提供特別配套措施和一站式服務。建議有關配套措施要與人才政策建立好銜接，有效協助企業聘用海外人才。比如利用現有資訊平台或發展新的資訊平台，集中發布企業招聘信息。企業如聘用符合「人才清單」人士，可享受專門補貼、稅收優惠或其他方面的優惠措施，有助企業提升有關領域員工待遇或在有關領域增聘人手，這對於吸引非本地人才及吸引本地人才投身該行業皆有幫助。



<sup>50</sup> Mitacs: Annual Report 2021-22, 1. Introduction, page 5.

## 3.2 細緻評估人力缺口 針對行業特點施策

### 3.2.1 掌握各行業人力需求 精準吸引高端人才

吸引非本地人才需投入巨大成本，因此人才政策必須具針對性，高效利用資源，延攬及留住對香港經濟和產業發展有重要作用的人才，以及要確保來港者真的是香港所需要的人才。所以本報告建議，務必要依據香港發展路向，準確評估各行業的人才以及勞動力缺口，根據不同的行業需求特點和香港實際情況精準制定人才吸引措施。

香港現時的人才清單涵蓋 13 個領域，其中資產管理專才、資產管理合規專才、精算師等領域等屬於金融行業，這是香港的強勢產業，行業發展蓬勃、現金流和人才充足，本身已對人才有相對強的吸引力。以「優秀人才入境計劃」為例，2006 年至 2021 年總計有 9,100 餘人循此計劃來港，其中金融及會計服務類人才佔比最多，達 2,264 人。而數據科學家及網絡安全專家、創意產業和表演藝術專才等屬於新興行業，本港產業基礎尚比較弱，尚未形成足夠優勢；創新及科技專家屬創科行業，全球競爭激烈，因此這些行業亟需政府大力支援吸納人才。另一方面，不同領域的人力資源缺口亦有所不同，因此「搶人」策略不能「一刀切」。

對於吸引人才增強本地人力資源供應，國際通行的做法包括海外回流、聘任非本地人才、加強海外合作（促進人才環流）、培育本地人才。各產業需要的人才類型會因為產業性質不同而有所差異，吸引不同類型的人才的重點措施也有所不同，因而不同行業的策略重點有所不同。比如對於創新科技、網絡安全等新興領域，以上幾方面都要重點應對；而對於金融領域或法律服務領域，重點應放在海外人才回流、聘任非本地人才及培養本地人才；文化創意領域，重點更多應是海外港人回流及培育本地人才。因此政府需要對不同行業的現實情況進行詳細梳理，準確掌握各行業人力資源需求情況，從而制定精準的措施集中投放資源。

### 3.2.2 政策應謹慎調整 增加輸入普通勞工

除了高技術人才，輸入勞工同樣緊迫。建造、安老、運輸等行業同樣面臨勞工短缺，特別是接下來將加快公私營房屋建造，推進創新園、數碼港、科技園擴建，交椅洲填海等一系列基建工程，建造業勞工缺口必然進一步加大。早於 2013 年底，人口政策督導委員會便發表諮詢文件從五方面提出建議應對未來人口挑戰，當中包括為現有輸入外勞制度重新定位。事實上，自從 2002 年至 2021 年，「補充勞工計劃」下獲批的數目總計不到 4.4 萬人，佔香港勞動人口僅 1%，如按現時在港工人實際數字計算，比例會更低，與鄰近的澳門（逾兩成）及新加坡（逾兩成）差距十分大。

香港現時多個行業對人手需求迫切，亟需增加引入勞工，有必要調整輸入勞工的有關政策，放寬勞工輸入。但是基層工種事關本地基層人士生計，因此調整政策要周詳考量、格外慎重。

#### 對策及建議：

- 政府對於輸入勞工政策的定位，過往一直是以個別行業的緊迫程度有限輸入，補充勞工計劃因此沒有就整體勞工市場或個別行業訂定輸入勞工配額，所有申請均按個別情況審批。現時情況已完全不同，輸入勞工制度的定位也要調整，要細緻梳理建造、運輸、安老等對普通勞工有大量需求的行業的整體勞動力缺口，制定輸入勞工總配額。

- 雖然業界對輸入勞工有迫切需求，但也不能忽視保障本地基層勞工就業和基本薪資福利，因此輸入勞工要與釋放本地勞動力存量並行。政府要根據各行業不同的工作特點和實際人手需求，在充分平衡有關工種的本地勞動力存量與所需輸入勞工之後，制定各行業勞工輸入配額及上限。正如新加坡雖然大量輸入勞工，但不同行業都有僱傭比例上限，例如製造

業上限約為 60%，建造業約為 87.5%，而服務業則為 40%。<sup>51</sup>

- 補充勞工計劃下輸入勞工的要求比較嚴格，每宗申請必須經過複雜的審批程序，而且審批時間漫長，往往需時數月，難以滿足業界所需。有建造界團體稱，待聘到工人時，工程已近完工。接下來應該在不影響本地基層勞工就業的前提下，審慎調整審批程序，加快審批速度。<sup>52</sup>

- 增加輸入勞工同樣要面對涉及薪資標準、入境、逗留、居住、管理等涉及多部門的配套政策，這與引進高端人才所需的配套政策截然不同。新加坡經歷顯示，增加輸入外勞會增加公眾設施及服務的壓力，甚至有可能增加本地治安壓力；因此，對於以上一系列配套政策及可能引發的新問題，政府應該做好前瞻性的規劃，提前做好政策鋪排。

### 3.3 發展「區域教育樞紐」 增加取錄非本地學生

許多國家都把招收留學生作為引入外來人才，作為補充人力資源的重要手段。許多發達經濟體以及發展經濟體制訂全國性策略，有條件地提供獎學金或助學金，在簽證和移民等方面提供便利，務求吸引國際學生。<sup>53</sup>

香港高等教育水平位居世界前列，採用英文教學，這對非本地學生，尤其是中國內地的學生有很大的吸引力。2021 年數字顯示，中國香港已經成為內地大學畢業生第二大留學目的地，對香港高等教育資源需求甚大。<sup>54</sup>而且香港國際化程度高、出入境便利，還有「一國兩制」之下連通國際、背靠祖國的獨特優勢。因此，香港確實具備成為區域內主要教育樞紐的優勢和條件。未來應該先從高等教育開始，依靠香港的優勢，繼續大力推動

<sup>51</sup> 立法會：新加坡的外來人力政策。文件號：ISE02/14-15

<sup>52</sup> 勞工處：「補充勞工計劃」申請須知，2020 年 10 月。

<sup>53</sup> 岩崎薰里：日本における外国人留学生誘致策——高度外国人材受け入れの観点から，環太平洋ビジネス情報，Vol. 15, No. 58, 2015, 第 10-12 頁。

<sup>54</sup> 王輝耀、苗綠：中國留學發展報告（2020-2021），北京，2021 年 01 月第一版，社會科學文獻出版社，第 66 頁。

發展教育樞紐，吸引非本地人才來港就讀及留港工作，能夠促進香港教育產業發展，也能為香港發展和國家發展所需培養多元化的國際化人才，從而擴大本港人才庫、優化人才結構，緩解緊張的人力資源需求，長遠也能提升香港的發展活力和競爭力。

不過教資會資助院校為非本地學生提供的學額有限，而自資專上院校學額供應充足，並且自資院校不需政府資助，增加取錄非本地學生不會增加政府財政負擔。另外，自資院校課程設置靈活、應用性強，正可以為本港發展及粵港澳大灣區建設培養炙手可熱的人才。

另外，擴大非本地生源還能為本港自資院校貼合市場需求發掘更多創新性、多元化課程提供空間，有助推動教育產業百花同放，多元發展。可見，放寬自資院校取錄內地學生限額，對於充分釋放自資專上教育活力，對於打造區域教育樞紐，促進教育產業發展，以及為本港和國家發展培養人才具有重要價值。

#### 對策及建議：

- 香港高等教育對內地學生很有吸引力，然而自資院校招收內地、澳門和台灣學生，卻不能超過上年有關課程總學生人數 10%，這一限制有必要盡快放寬。自資院校在 2021/22 學年空餘學位總計近六千個，這些教育資源應該高效利用。自資學士課程及副學位課程學費平均約每年六萬港幣，近六千空餘學位倘招收非本地生，每年將增加約 3.6 億元學費收入，佔教育行業年增加價值約 1%；四年累計將超過 14 億元，這會給自資教育行業發展帶來可觀的幫助。如能放寬取錄非本地學生限額，再配合具吸引力的獎學金和畢業留港政策，相信能夠進一步吸引非本地和內地學生來香港就讀。

- 自資專上院校提供的課程以副學位居多，包括內地生在內的副學

位非本地畢業生在本港出路狹窄，繼續留港升學競爭激烈，也不能留港工作，內地高校也普遍不接受境外副學位升學，這會嚴重影響內地生來港讀副學位的意願。政府應該投入資源鼓勵院校擴展非本地生在港升學途徑。還應該考慮調整逗留政策，允許有意在港發展的副學位非本地畢業生，特別是高級文憑畢業生留港工作，這對補充香港人力資源缺口有莫大裨益。

- 來港就讀所需學費、住宿和生活費用相對比較高昂，很大程度也會影響學生來港就讀的意願，特別是自行解決住宿已成非本地生來港就讀的窒礙，因此政府也有必要推出面向非本地學生的獎學金計劃或學費資助計劃。這方面一些海外經驗值得參考，新加坡政府推出學費資助計劃，合資格的留學生最高可獲減免約 80% 的學費，但要承諾畢業後在一家於新加坡註冊的公司工作 3 年。日本政府亦聯合日本企業推出過無償獎學金制度，支援學費、住宿及生活，但學生須修讀面向企業需求的特定領域課程。

- 增加取錄非本地生還有一系列政策問題有待提前部署，比如應該進一步完善課程質素審核機制，確保院校不會為增加收生而降低質素標準讓學生「寬進寬出」。

除此之外，香港中學教育亦備受國際認可，比如香港 DSE 考試廣受國際承認；IB 等國際考試成績遠超全球平均水平，而且香港教育機構協助學生申請國際知名大學經驗豐富。但香港中小學多數屬於接受政府資助的公立學校，未來如能在非本地學生的學費方面制定更好的配套政策和設計，比如非本地學生就讀需要完全自費，從而避免給政府財政造成壓力；以及在未成年人在港生活的監護、託管等方面制定更有效的機制，相信香港能夠憑藉優勢吸納非本地中學生來港就讀。這既可緩解學校收生不足，也有助為香港發展儲備人才，並促進教育產業發展，亦有助擴展國際聯繫。

### 3.4 擴闊晉升階梯 培育本地人才

填補人力資源缺口，除了吸納非本地人才之外，強化培養本地人才，提升本地人口素質，釋放本地人口活力同樣需要重視。這也同樣要求政府依照香港未來發展路向，制定全面及具備前瞻性的本地人才培養策略與吸納海外人才相互配合，圍繞發展及建設「八大中心」的目標，建立多元化的本地人才庫，為香港全面提升競爭力提供足夠的人才支撐。

最新的施政報告中提出了一系列支援措施，積極培育本地人才。目標是未來五年內，教資會資助大學的學生當中有35%修讀STEAM 學科，以及60%修讀與國家「十四五」規劃下香港發展為「八大中心」相關的學科，這對於擴充本港人才庫的確有重要作用。不過，學科對學生最根本的吸引力主要來自於有關行業良好的發展前景，這也是近年來很多優秀中學畢業生就讀醫學、法學或金融的根本原因。因此良好的晉升階梯和發展前景，同樣是擴充本地人才庫的重中之重。

#### 對策及建議

- STEAM及「八大中心」涵蓋的學科和專業方向眾多，要加強大學與業界聯絡，令人才培養緊密貼合行業發展所需，讓畢業生擁有寬闊的就業和發展前景。這同樣離不開依託產業多元、蓬勃發展帶來的巨大人力資源需求，否則單純依靠大學增開有關課程及增加收生，即使達到35%和60%的目標，但行業沒有足夠空間容納這些畢業生，他們只能無奈轉行或離港發展，導致政策成效不彰。

- 技術專才向來是緊缺的人力資源，不論是本港再工業化的發展路向，還是粵港澳大灣區建設都需要大量技術專才。高級文憑課程是本港培養應用型技術專才的主要途徑，現時在副學位課程中佔比逾五成。政府要同步做好配套政策，完善高級文憑的就業及升學生態，吸引更多學生報讀。

比如可協助學校與企業和市場做好對接，提供更多實習機會及安排好學生畢業後的出路；亦可與企業合作設立人才定向培養計劃，學生畢業後，企業可直接聘用。長遠也要建立完善的專業學位教育體系，為高級文憑學生擴闊升學空間和晉升階梯。

還要進一步完善技能提升計劃及各類技能提升課程，為基層勞工提供針對性的技能培訓以提升人口勞動效率；也要透過提高津貼、完善工人資歷架構、改善行業工作環境等手段，吸引基層人士入行，提高基層人士勞動參與率，這也是釋放本地勞動人口活力的有效手段。

- 面對緊張的人力資源供應，鼓勵各行業從業員在工作中不斷提升知識和技能水平，從而提升勞動效率和附加值日趨重要。然而本港的持續進修參與率近年一直偏低，香港的持續進修率由 2005 年高峰期的 28.1%，跌至 2013 年只有 25.4%，近幾年徘徊在 20% 上下。在全球成年人口進修參與率偏高國家，持續進修率平均已達到 52%。<sup>55</sup>持續進修基金申領宗數，自 2006 年度起持續下降，由高位 7.3 萬宗跌至 2020 年底的 2.5 萬餘宗，跌幅超六成，<sup>56</sup>難以支持香港建構知識型社會。

建議應該結合現時的經濟環境及未來發展需求，加強與業界、高校的聯絡，緊貼市場需求，重新設置持續進修課程，改善可獲發還款項的課程名單。也要將有關課程培訓既能納入政府認可資歷架構，增強持續進修在個人晉升階梯中的價值，提升市民參與持續進修的意欲。有關課程也應提供更多靈活修課方式，比如兼讀制、線上或混合形式教學，方便在職人士參與課程。

<sup>55</sup> 立法會：培育本地人才，研究簡報，2019-2020 年度，第 3 期，2020 年 06 月。

<sup>56</sup> 立法會：持續進修基金獲發資助數據，2021 年 02 月 03 日。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202102/03/P2021020300275.htm>

### 3.5 持續發展國際都會 宜居宜業文化多元

吸引人才來港工作的確是當務之急，而長遠來看，讓非本地人才在港安居樂業，扎根在香港才能為發展提供源源不絕的動力。除了收入水平、發展空間及生活環境之外，城市文化、社會開放程度等軟性條件同樣會對吸納、挽留人才造成重要影響。

香港由中國南海寂寂無名的小島發展為閃耀全球的國際都會，移民發揮了至關重要的作用。來自中國內地及世界各地的移民，對香港的發展及進步起了舉足輕重的作用，更建構了香港中西合璧、多元共存、開放包容的社會環境，這又進一步增強了香港對外來人才的吸引力。

事實上，香港作為多元共融的國際都會，擁有極大的文化包容性。足夠開放、包容的社會文化環境，有助來自世界各地的人才認同香港的社會文化，盡快融入香港的社會文化環境，更快地參與社會生活，從而盡快對香港建立歸屬感，穩定地留在香港。

特區政府應該及早構思、設計更加靈活的文化政策，進一步發揮多元包容的優勢，締造更為包容且有更大凝聚力的環境，著重在解決外來移民文化差異，促進融合並增進對香港歸屬感。持續構建適宜世界各地人才工作與生活的香港，讓來港人士工作方面可以盡展所長，生活、文化陶情適性，最終形成香港獨具特色的吸引力。



## 4. 附錄：全球主要經濟體吸引人才政策

### 4.1 中國內地

中國內地以往一直是人才輸出地，不過自本世紀初開始明顯逆轉，內地積極推行各項措施大規模從海外招攬人才。在中央人才工作協調小組指導下，成立由中央組織部、人力資源社會保障部同教育部、科技部、中國人民銀行、國務院國資委、中國科學院和有關主管部門成立海外高層次人才引進工作小組，負責海外高層次人才引進計劃的組織領導和統籌協調。

由於中國人才回國後能更容易融入環境，中國的海外引才計劃主要是針對海外留學和工作的中國人。提供豐厚的財政補貼，以及創業、住房、醫保、子女教育等方面的政策優惠支持；為在海外的頂尖中國科學家提供大量的研究基金和其他形式的支援，以吸引他們回國。

2014 年後期，開始實施一系列外籍人員引才項目，如「高端外國專家項目」、「海外名師引進計劃」等；簡化外籍人員簽證和居留許可申請流程；放寬對收入、資歷以及工作等條件要求；建立海外人才的數據庫，為外籍人才與潛在中國雇主配對提供數字化平台；並為外籍人才來華工作創業提供政策上的便利。

於 2008 年 12 月起實施「海外高層次人才計劃」，計劃目標是吸引國外的中國人回流中國，在國家重點創新項目、重點學科和重點實驗室、央企和國有商業金融機構、以高新技術產業開發區為主的各類園區等工作，主要針對戰略科學家及科研人才，推動支柱產業及重點科技領域發展突破。該計劃提供豐富的生活津貼給予參與計劃的海外專才及其家人，以及稅務減免、補助金、醫療、保險等；並協助海外專才的伴侶和孩子能就職及入學；提供一系列配套政策，解決海外專才來華工作生活的困難和問題。<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> 中央政府門戶網站：中央人才工作協調小組關於實施海外高層次人才引進計劃的意見（中辦發[2008]25 號）。

內地各地政府也會結合自身需求，充分發揮各自優勢，推出特定人才計劃，引進海外高層次人才。例如，廣州市推出「紅棉計劃」會為符合條件的海外專才提供創業啟動資金、工作場所、貸款貼息、股權投資、安家費等優惠政策。<sup>58</sup> 珠海市推出「珠海英才計劃」給予高層次人才 600 萬元人民幣的購房補貼或者提供免租房的租房補貼，同時還給予高達 200 萬元人民幣的現金獎勵。<sup>59</sup> 同類型的計劃還有深圳市的「孔雀計劃」、惠州市的「天鵝計劃」、上海市的「人才高峰工程」、天津市的「海河英才行動計劃」等等。

## 4.2 新加坡

新加坡政府在人才引進上，發揮主導作用，多渠道吸引人才，形成開放積極的引進人才戰略。政府機構中的人力部、經濟發展局、財政部與總理公署，為人才政策的主事統籌部門，在各自領域上配合經濟社會發展需要協同合作引進人才。

新加坡主動招攬世界各地合適的人才落戶新加坡，建立國家獵頭有策略的引進外籍人才；實施長期工作簽證、永久居民居留權等有利於海外人才長期工作的便利政策；設立研發基金和國際領先的研究中心，覆蓋通信技術、納米技術等多個國際先進領域，以此吸引來自歐美和亞太地區各類人才；吸引國際知名學校、跨國企業到當地設點；出台專門的資助計劃吸引海外學生，以培養及吸納人才；注重建設對外籍人才良好的社會保障制度與宜居的城市環境，以吸納所需的人才。

人力部主力負責處理外籍人才的工作簽證，實施多元化的外籍人員工

---

<sup>58</sup> 廣州市人力資源和社會保障局：廣州市海外高層次人才主要優惠政策。

<http://www.rencai8.com/ad/guangzhouzhaopin/rcyh1.html>

<sup>59</sup> 廣東省人民政府：珠海市高層次人才獎勵申請指南。

[https://sqzc.gd.gov.cn/rdzt/yga/gdzc/cy/content/post\\_3085965.html](https://sqzc.gd.gov.cn/rdzt/yga/gdzc/cy/content/post_3085965.html)

作許可政策，為外籍人才提供 17 種工作簽證，使得外籍人才擁有極大的靈活性到新加坡就業。<sup>60</sup>2022 年 8 月推出新的「海外網絡和專業簽證」，外籍人士只需達到月入門檻或者在文化藝術、體育、科學與科技和學術方面有卓越成就即可獲得 5 年期工作簽證，且其配偶直接獲准在新加坡工作。<sup>61</sup>同時，人力部會定期制定需求技能列表(Strategic and Skills-in-Demand List, SSL)，向全球發布新加坡所需的短缺人才。<sup>62</sup>

為更有針對性及更有策略地吸引外籍人才，人力部及經濟發展局於 2008 年聯盟，在世界各地設立八個類似國家獵頭公司的「聯繫新加坡」(Contact Singapore)，負責宣傳及招聘聯絡工作，通過在全球各大城市舉辦多元化的活動及計劃，主動與海外國際人才建立聯繫，推介新加坡的工作及發展機會，從而引進國際人才。<sup>63</sup>

新加坡教育部會為海外學生實施專門的資助計劃，提供獎學金、政府津貼、低息貸款以及其他特別資助計劃等，如「東盟獎學金計劃」、「香港獎學金計劃」、「印度青年獎學金計劃」、「中新獎學金項目」等，以加大對海外留學生的吸引力度。同時，會與海外學生簽訂合同，所有受資助的海外學生大學畢業後必須在新加坡至少生活和工作三年或六年。通過這種激勵與約束的做法來增加海外人才留在新加坡的概率。「東盟獎學金計劃」專門為東盟國家中 GCE A-LEVEL(英國高考)成績優秀的高中畢業生提供獎學金，但獲得此項獎學金的留學生畢業後必須在新加坡工作三年。<sup>64</sup>「中新獎

<sup>60</sup> Ministry of Manpower: Work passes, <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>

<sup>61</sup> Ministry of Manpower: Overseas Networks & Expertise Pass, <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/overseas-networks-expertise-pass>

<sup>62</sup> Ministry of Manpower: Strategic and Skills-in-Demand List (SSL), [https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/jfile/report/07001135/furoku7.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001135/furoku7.pdf)

<sup>63</sup> EDB Singapore: Beyond a talent hub to a great place to live, [https://web.archive.org/web/20101117093200/http://edb.gov.sg/edb/sg/en\\_uk/index/news/articles/beyond\\_a\\_talent\\_hub.html](https://web.archive.org/web/20101117093200/http://edb.gov.sg/edb/sg/en_uk/index/news/articles/beyond_a_talent_hub.html)

<sup>64</sup> ASEAN Scholarships: Ministry of Education Singapore, <https://www.moe.gov.sg/financial-matters/awards-scholarships/asean-scholarships>

學金項目」則專門為中國留學生提供的政府獎學金計劃，獲得資助的中國留學生在畢業後三至六年內須留在新加坡工作。

政府還會配套各項優惠政策，著力吸引大量海外人才到新加坡工作、創業、投資。經濟發展局為海外人才在新加坡設立創新類中小型企業提供稅收優惠、培訓補助金、知識產權發展激勵等政策，為全球技術人才進入新加坡提供快捷通道。<sup>65</sup> 稅務局面向外籍人士推出「非一般居民計劃」(Not Ordinarily Resident Scheme, NOR)，給予在新加坡工作的外籍人士五年的稅務優惠期，以減輕他們的稅務支出。<sup>66</sup>

### 4.3 日本

鑒於地少人多，日本政府過去 30 年間一直專注於吸納具有專業技術知識和技能的高端外籍人才。直至 2018 年改變政策方針，開始吸納「非高階外籍人才」。通過開放重要實驗室職位；以短期聘用方式高薪聘請專家；設立國際合作獎勵基金；資助本國學術機構與學術領先國家的研究機構和大學等開展雙邊或多邊合作，來吸引外國科學家來日本參加研究；招收留學生作為人才後備力量，達到吸納高階外籍人才的目的。並通過國家間的「經濟合作協定」引進非高階外籍人才，以彌補本國勞動力不足的問題。

日本最大的基礎研究資助機構——日本學術振興會（JSPS）於 2004 年開始實施「強強合作計劃」，旨在建立與加強日本的大學和研究機構與包括美國、加拿大、澳大利亞等 15 個科學發達的西方國家在科學前沿領域的國際合作。<sup>67</sup>該計劃支持國內外研究人員的短期合作，以建立國內外合作研究

<sup>65</sup> EDB: Incentives & Schemes for Businesses, <https://www.edb.gov.sg/en/how-we-help/incentives-and-schemes.html>

<sup>66</sup> Inland Revenue Authority of Singapore: Not Ordinarily Resident Scheme, [https://www.iras.gov.sg/taxes/individual-income-tax/basics-of-individual-income-tax/special-tax-schemes/not-ordinarily-resident-\(nor\)-scheme](https://www.iras.gov.sg/taxes/individual-income-tax/basics-of-individual-income-tax/special-tax-schemes/not-ordinarily-resident-(nor)-scheme)

<sup>67</sup> 國家自然科學基金委員會：日本學術振興會實施國際強強合作計劃。  
<https://www.nsf.gov.cn/publish/portal0/tab440/info59924.htm>

網絡。JSPS 還專門設立了「外國人特別研究基金」用來支持在日本進行博士後研究的海外科研人員。2007 年，日本文部科學省設立了「世界頂級國際研究中心計劃」(WPI)，通過重點、集中的支持，建設世界頂級研究中心，以吸引和凝聚世界高水準的一線研究人員。<sup>68</sup>現時 14 家 WPI 研究中心的國際科學家比例高於其附屬的大學，且其中兩家 WPI 研究中心的主任為外籍人士。<sup>69</sup>同時，日本還在美國建立 NEC 研究實驗室，每年經費達 2,000 萬美元，用高薪聘請美國科學專家進行高科技開發和研究。

日本政府於 2008 年推出了「30 萬留學生」計劃，到 2019 年止，到日本留學的人數達到 30 萬。<sup>70</sup>同時，政府放寬簽證政策，給畢業留學生群體在日本求職提供更為充裕的時間和選擇空間。2019 年 4 月開始頒發「特定技能」簽證，為包括酒店、餐飲、護理、食品服務等 14 個行業從事單純勞動的外國人提供居留簽證，預計於五年內僱傭逾 34.5 萬人。<sup>71</sup>並與尼泊爾簽署合作備忘錄，向通過語言和技能測試的尼泊爾青年開放勞動力市場。

72

設立由內閣官房長官、法務大臣為議長、內閣宣傳官，以及各局局長等組成的「關於外國人才接納與共生相關閣僚會議」，會議上修改《外國人才接納與共生綜合政策》，以實現外國人共生社會。<sup>73</sup>日本文部科學省圍繞外國人的教育問題制定了近 20 條相關政策，包括各地方自治體必須確保對外國人在日語學習上的援助；通過廣播大學的方式，面向外國人開設基

<sup>68</sup> 中國科學院科技戰略諮詢研究中心：日本新增 2 家世界頂級國際研究基地 (WPI)。  
[http://www.casisd.cn/zkcg/ydkb/kjzcyzskb/kjzcxkb2019/kjzcxkb201901/201901/t20190111\\_5228103.html](http://www.casisd.cn/zkcg/ydkb/kjzcyzskb/kjzcxkb2019/kjzcxkb201901/201901/t20190111_5228103.html)

<sup>69</sup> Science: Japan tries—again—to revitalize its research,  
<https://www.science.org/content/article/japan-tries-again-revitalize-its-research>

<sup>70</sup> JASSO: Result of an Annual survey of International Students in Japan 2020,  
<https://www.studyinJapan.go.jp/en/statistics/zaiseki/data/2020.html>

<sup>71</sup> Immigration Service Agency of Japan: A New Status of Residence “Specified Skilled Worker” has been created., <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005373.pdf>

<sup>72</sup> Nepal press: Youths with Japanese language skills to be sent for employment in Japan,  
<https://english.nepalpress.com/2022/08/05/youths-with-japanese-language-skills-to-be-sent-for-employment-in-japan/>

<sup>73</sup> 出入國在留管理廳：外國人共生政策。<https://www.isa.go.jp/zh-tw/policies/coexistence/index.html>

礎日語講座，增加外國人學習日語的機會；著力培養日語教師，提高日語教育品質等等。

#### 4.4 韓國

韓國自 20 世紀六七十年代起就制定了多項旨在引進優秀海外同胞及海外人才的政策，並且隨著經濟發展需要不斷調整引進對象的重點方向。通過建設科研基地，制定各項科技計劃，構建國際科學中心，引進世界頂尖科學人才；加強科技外交，通過與國外優秀研究者交流合作項目，促進在科學領域年輕學者之間積極交流；建立海外高層次人才網絡、社團、信息庫，提供一個爭取人才回歸的人才信息庫；大力推進吸引海外留學生，確保海外人才的廣泛來源。一系列措施多管齊下，在全球範圍爭奪自己所需的人才。

同時，韓國於 2004 年全面採用直聘制度僱傭外籍勞工，累計與 17 個國家簽署諒解備忘錄，允許夥伴國通過韓語基本能力測試的低技能外籍工人入境就業，以緩解本國製造業、農畜業、漁業、建築業的勞動力短缺問題。<sup>74</sup>並且在國務總理府下設有「外國勞動力政策委員會」，由外交部、企劃財政部、法務部、僱用勞動部、產業通商資源部、文化體育觀光部、安全行政部、農林畜產食品部、保健福祉部、國土交通部、海洋水產部以及中小企業廳廳長等 20 名以內人員組成，每年依國內人力供需，決定引進外籍勞工的規模及業別，並預計要在 2022 年接收 6.9 萬名外籍勞工。<sup>75</sup>

韓國先後實施了「高級科學工作者招聘工程」、「世界級研究型大學培

---

<sup>74</sup> Ministry of Employment and Labor: Employment Permit System, <https://www.eps.go.kr/eo/langMain.eo?langCD=ph>

<sup>75</sup> 韓國經濟新聞：韓國今年將增加 1 萬名外國人僱傭許可名額。

<https://www.kedglobal.com/cn/%E5%A4%96%E7%B1%8D%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E5%8A%9B/newsView/ked202209010016>

養工程」及「世界級研究中心工程」等項目，為科學人才提供優異的研究環境和崗位，使得韓國專業人才的引入量大幅增加。2017年，通過「人才回國工程」引進世界最高端科研人員 500 名，在韓國基礎科學研究院工作。相繼出台「長期回國計劃」、「臨時回歸計劃」、「外國學者訪問計劃」以及「科技工作計劃」等不同類別的人才回歸計劃，吸引高層次人才回流。

為了讓海外人才能夠穩定地留在國內，會為引進的海外人才提供適宜的工作環境，構建外國人和諧生活的社會文化基礎設施，在教育、住宅、文化等方面為海外人才提供穩定優質的定居條件。海外專業人才在韓國居住方面，由法務部、科技部、產業通訊資源部分別負責。科技部以「科學商業中心」和「研究開發特區」為中心構建能夠吸引全球優秀人才的有國際領先水準的科研環境。產業通訊資源部、教育部與地方政府聯合打造並引進優秀的外國基礎教育機構，解決海外引進人才子女的教育問題。

#### 4.5 美國

美國從建國至今始終把人才戰略作為謀求國家發展的首要戰略，根據發展的不同階段及其對人才的不同需求來調整本國的移民和簽證制度，從而更為有效地吸引國際人才。移民政策為美國吸引外來人才的最重要手段；同時積極開拓國際教育市場，推出各種優惠措施吸引各國留學生和學者赴美學習，充實美國的人才儲備庫；憑藉其優越的生活環境和科研條件，大力推進文化和教育交流計劃；通過科研項目合作、短期訪學、學術交流等方式邀請國外專家、學者和研究人員到美國從事科研相關的工作；允許綠卡持有人的配偶及子女到美國定居。

美國職業移民政策始於 1921 年，對於傑出人才、優秀人才、專業人才、特殊人士和投資者，美國允許其通過應聘美國工作的方式進行職業移民，

支持美國有選擇性、針對性地接受外來移民。為適應發展需要，美國先後 3 次對移民法進行修訂，對急需緊缺的各類人才實施精準化引才。近年來職業移民簽證配額也不斷增加，2022 財政年度，職業移民的配額較正常年份的 14 萬個增長一倍，達到 28 萬個。<sup>76</sup>

同時，美國移民管理工作分工明確、職責清晰、制度執行力較高。國土安全部負責外國人的入境許可與居留許可，下設公民和移民服務局統一管理外國人入籍、居留、簽證等工作。勞工部負責組織勞動力市場測試、審核勞工證等。使領館負責簽證、護照的簽發。司法部負責解釋移民法律條文和管理移民法院。

美國通過留學生教育將外國留學生作為人才後備軍，於 1946 年開始制定並實施了「富布萊特計劃」，此後每年都會有多樣獎學金項目資助優秀的學生赴美攻讀學位，如國際開發署和富布萊特基金會、福特基金會、洛克菲勒基金會。<sup>77</sup>不僅通過提供獎學金、研究/教學助理職位等方式吸引留學生，並制定了一系列吸引海外留學生留美工作的政策，覆蓋了海外留學生從入學到工作乃至移民的全過程。

在美留學的本科及以上學歷的留學生，均可以申請為期 12 個月的實習許可，而科學、技術、工程、數學（STEM）專業畢業的留學生畢業後可有長達 36 個月的實習期。<sup>78</sup>近年來，美國能源部國家實驗室每年都提供超過 2,950 個本科生實習項目以及 2,010 個研究生科研項目，以吸納 STEM 專業的優秀青年人士。<sup>79</sup>2021 年美國能源部國家實驗室的少數族裔和亞裔比重分

<sup>76</sup> USCIS.gov: Fiscal Year 2022 Employment-Based Adjustment of Status FAQs , <https://www.uscis.gov/archive/fiscal-year-2022-employment-based-adjustment-of-status-faqs>

<sup>77</sup> Fulbright Program Overview: BUREAU OF EDUCATIONAL AND CULTURAL AFFAIRS, <https://eca.state.gov/fulbright/about-fulbright/fulbright-program-overview>

<sup>78</sup> JD SUPRA: Attracting and Retaining Foreign Talent in STEM Fields - Overview of STEM Initiatives, <https://www.jdsupra.com/legalnews/attracting-and-retaining-foreign-talent-2262288/>

<sup>79</sup> National Laboratory Directors' Council: VALUE OF THE DOE NATIONAL LABORATORIES [https://nationallabs.org/site/wp-content/uploads/2021/01/NLDC\\_Value-of-DOE-Labs\\_150ct2020-PUB.pdf](https://nationallabs.org/site/wp-content/uploads/2021/01/NLDC_Value-of-DOE-Labs_150ct2020-PUB.pdf)

別高達18.54%和11.54%，特別是博士後中少數族裔和亞裔比重達到 7.66%和41.83%。<sup>80</sup>

與此同時，以高校和各類科研機構為平台，邀請外國專家學者到美國從事科研工作。憑藉優越的創新氛圍和研發環境，並為國際高端人才提供高工資、高福利待遇，以更好地吸引人才、留住人才。並且美國早於 1952 年設立 H1-B 非移民工作簽證計劃，允許美國僱主從國外僱傭高技術人才以彌補其人才缺口，每年可以簽發最多 8.5 萬個 H-1B 工作簽。<sup>81</sup>還通過在其他國家建立大量跨國公司和合資企業，就地吸納優秀人才，助力本國企業總部發展。

#### 4.6 英國

英國奉行「全球化實用主義人才觀」，認為高技能的勞動力是經濟活力及強大的基礎，因而著重關注吸引海外高技能高層次人才。採取招聘海外高層次科學家以及研究員，為英國的科技及創新提供技術支持；充分利用皇家學會在全球科研影響力，吸引世界一流的研究人員；通過建立國家風險基金、大學、科技園、與產業結合的方式來留住人才；修訂移民政策，重點放寬對外國技術移民的法律限制；實施高技術移民計劃，並擴大簽證種類和數量，以吸引和留住具備高技術、高潛力的全球創新人才；同時提高本國高等教育資素，大力開展海外辦學合作模式，吸引大量海外留學生；並專門創建跨部門的人才辦公室，積極主動地將人才引進到英國。

為填補英國專業人才的空缺，推動英國知識型經濟發展。英國於 2002 年開始實施「高技能移民計劃」，專門用於吸引高層次海外人才，工作年限

---

<sup>80</sup> The National Laboratories: DEMOGRAPHIC DATA FOR THE NATIONAL LABS, <https://nationallabs.org/staff/>

<sup>81</sup> American Immigration Council: The H-1B Visa Program and Its Impact on the U.S. Economy, <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/h1b-visa-program-fact-sheet>

最短 1 年，最長可達 4 年。<sup>82</sup>面向科學、工程、人文、醫學、數字科技、藝術、時尚等行業，提供特殊人才簽證，並將人才簽證的審核下放給相關企業和科研機構。英國脫歐後，更是推出多項新簽證計劃，以吸引更多海外人才推動經濟發展。英國剛於 2022 年五月底推出全新簽證「高潛力人士」（High-potential individual, HPI）計劃，允許除英國本土高校外的全球頂尖大學畢業生可在沒有獲得工作職位的情況下，直接來英國工作和生活。<sup>83</sup>

英國近年來著力發展數字科技產業，預計 2025 年將會增加 49.5 萬個數字技術相關崗位。為吸引更多全球人才，倫敦科技城推出「科技國簽證計劃」（Tech Nation Visa Scheme），提供簽證支援服務，並為有意聘請海外人才的企業提供指導與建議。<sup>84</sup>依據英國招聘和就業聯合會(REC)數據顯示，在倫敦科技行業的從業人員中外籍僱員比例高達 54%。<sup>85</sup>

通過多樣化的獎學金，吸引全球的留學生為未來儲備大量優秀人才。英國為留學生設置了四大類獎學金：英國院校獎學金、志奮領獎學金、蘇格蘭國際獎學金、ORS 獎學金。英國院校獎學金一般包括大學獎學金、院系獎學金、項目獎金和專項獎學金，基本可以涵蓋學費、生活費以及生活補貼等。<sup>86</sup>英國文化協會則通過學術交流與第三世界國家建立聯繫，大力開展海外辦學合作模式，通過文化軟實力的宣傳方式，進一步吸引該區域的人才流入。並且在 2019 年 3 月發布的英國《國際教育策略》報告提出，到 2030 年，要讓國際學生數量增加到每年 60 萬人。<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Authority of the House of Commons: Highly Skilled Migrants: Changes to the Immigration Rules, <https://publications.parliament.uk/pa/jt200607/jtselect/jtrights/173/173.pdf>

<sup>83</sup> UK Government: High Potential Individual (HPI) visa, <https://www.gov.uk/high-potential-individual-visa>

<sup>84</sup> Tech City: Tech Nation Visa Scheme, <https://35z8e83mlih83drye280o9d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/03/Tech-Nation-Visa-Scheme.pdf>

<sup>85</sup> Technojobs: How Migrant and International Talent Can Save the Tech Industry from Brexit, <https://www.technojobs.co.uk/info/helpful-articles/how-migrant-and-international-talent-can-save-the-tech-industry-from-brexit.phtml>

<sup>86</sup> British Council: Scholarships and funding, [https://study-uk.britishcouncil.org/zh\\_cn/scholarships-funding](https://study-uk.britishcouncil.org/zh_cn/scholarships-funding)

<sup>87</sup> UK Government: International Education Strategy: global potential, global growth, <https://www.gov.uk/government/publications/international-education-strategy-global-potential-global-growth/international-education-strategy-global-potential-global-growth>

英國政府通過推動大型或跨國研究計劃來招募海外優秀人才。為吸引海外研究員，英國政府於 2017 年宣布未來四年將以醫療、機器人與人工智能、能源存儲、自駕車等關鍵領域為發展重點，每年投入 2.5 億英鎊招聘研究人員，並結合產業政策，以吸引全球人才。<sup>88</sup>英國皇家會每年提供牛頓國際獎學金至少 40 名，讓全球優秀研究人員能在英國學研機構開展為期兩年的博士研究。<sup>89</sup>

## 4.7 歐盟

歐盟各國的人才引進政策有著相似性，大多數歐盟國家通過調整移民立法直接對人才的進入做出規定，對移民事業進行規範管理。針對急需緊缺人才設立特殊工作簽證項目，以便降低人才進入的障礙。除了消除人才進入障礙之外，歐盟各國為了人才引進後能夠更好的發展，會面向引進人才在經濟、社會等方面設立專項優待措施。通過建立科學院、研究所、大科學裝置、科技園，以及持續增加科研投入，聚集世界一流科學與技術人才。同時積極吸引海外頂尖人才回流，擴大留學生規模並吸引留學生本地就業，以達到快速聚集人才、滿足國內僱傭需求的目標。

為了提升歐盟國家在國際人才競爭中的能力，2009 年歐盟理事會批准了以引進高層次人才為目標和內容的「藍卡計劃」，並要求歐盟各成員國在兩年之內將「藍卡計劃」納入本國的法律體系之中，以加大從歐盟以外第三國引進人才的力度。<sup>90</sup>使得擁有「高級專業資格」的外籍人員可以申請歐盟藍卡，並允許在 25 個歐盟成員國內自由工作、生活。

---

<sup>88</sup> UK Government: Business Secretary announces Industrial Strategy Challenge Fund investments , <https://www.gov.uk/government/news/business-secretary-announces-industrial-strategy-challenge-fund-investments>

<sup>89</sup> The Royal Society: Newton international fellowships, <https://royalsociety.org/grants-schemes-awards/grants/newton-international/>

<sup>90</sup> EU Blue Card Network: Live and work in the European Union!, <https://www.apply.eu/>

德國亥姆霍茲聯合會依託18個研究中心部署了加速器、未來能源、地球與環境觀測、高級計算等若干方向的數十個大科學裝置。藉助大科學裝置，2019年德國吸引了來自130餘個國家和地區的11,603位國際設施用戶、訪問學者到德國開展研究。<sup>91</sup>法國通過在海外設置國際科研混合單位、聯合實驗室等方式深化國際合作，吸納海內外科研人員。2016年法國研究中心招聘的研究員中60%為外籍人士。<sup>92</sup>

為促進本國優秀人才回流，法國設立了國家級海外研究人員歸國獎勵基金；芬蘭推出了「傑出教授計劃」，為國際頂級科學家以及移居海外的芬蘭科學家提供具有國際競爭力的薪資和待遇，以吸引他們在芬蘭本土從事研究工作。<sup>93</sup>德國為海外德裔青年學者提供一萬個教育或科研領域的高級職位，並兼顧學術人員子女的教育及眷屬的就業問題。為加大對高技能人才吸引力度。法國於2006年通過新的《移民與整合法》，改變其移民體系，使其更傾向於吸引高技術移民。德國政府頒布了吸引國外IT專家移民德國的「綠卡計劃」，放寬了信息技術專業人才的移民條件。

歐盟各國面向海外人才提供靈活、創新的經濟激勵計劃。例如採取稅收優惠政策，為國內的高收入的外國員工提供稅收優惠以留住外國人才；或者推出移民創業項目，使移民創業者能夠快速適應當地競爭環境，並且在其發展階段給予各種支持。德國會通過在初期幫助外國專業人才尋找住房、提供勞動法和社會法相關法律諮詢，來做好外國人才的融入工作。<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Helmholtz: Facts and figures 2020, [https://www.helmholtz.de/fileadmin/user\\_upload/03\\_ueber\\_uns/zahlen\\_und\\_fakten/Jahresbericht\\_2020/20\\_Jahresbericht\\_Helmholtz\\_Zahlen\\_Fakten\\_EN.pdf](https://www.helmholtz.de/fileadmin/user_upload/03_ueber_uns/zahlen_und_fakten/Jahresbericht_2020/20_Jahresbericht_Helmholtz_Zahlen_Fakten_EN.pdf)

<sup>92</sup> 法國國家科學研究中心中國代表處：法國國家科學研究中心中國合作進展情況（2018-2019版）。  
[https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/livret\\_2018\\_ch\\_4\\_3mo.pdf](https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/livret_2018_ch_4_3mo.pdf)

<sup>93</sup> European Commission: Finland launches new programme for hiring top foreign researchers, <https://cordis.europa.eu/article/id/24914-finland-launches-new-programme-for-hiring-top-foreign-researchers>

<sup>94</sup> Strategie zur gezielten Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ausbildung-und-Beruf/strategien-gewinnung-fachkraefte.html>



思路研究會  
SILK ROAD INSTITUTE

香港上環文咸西街 22-28 號南北行大廈三字樓

2023 年 1 月

關注思路研究會



 思路研究會 Silk Road Institute