

# 香港及新加坡人才引進政策 對澳門的啟示\*

陳志峰 梁俊傑

---

**[提要]** 文章透過闡述與分析亞洲區內兩個引才成功的地區——香港和新加坡的人才引進政策，包括指導方針、統籌部門、專項計劃與環境配套，總結出兩地成功個案的特點。在此基礎上，審視澳門現有專才引進政策，指出澳門存有政策學習空間，並需在現行政策上改革，以在全球人才市場中取得比較優勢，吸引海外專才。

**[關鍵詞]** 比較政策 人才引進 香港 新加坡 澳門

**[中圖分類號]** F249.20; F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2018) 04 - 0035 - 11

---

人類社會邁入 21 世紀，是一個知識經濟高速發展的年代。我們生活在知識型的社會中，有別於過往依賴自然資源和工業發展的年代，人才成為新世紀全球最珍貴的“資源”。為了借助人才拉動社會經濟發展，全球各國都在育才、攬才、留才等政策做功夫，一方面投入資源優化自身的教育體制，另一方面積極引進人才，利用政策優勢留住人才。目的顯而易見，就是為了攬人才拼經濟促發展，使自身國家或地區在這場激烈的人才競爭中不落人後，以具備足夠的人才數量和質量支撐知識型經濟社會的可持續發展。目前，世界各國（地區）均制定了各類人才政策，增強自身在國際人才市場上的競爭力，吸引世界各地的人才來到當地工作、服務與發展。

## 一、制定澳門人才引進政策的必要性及其參考地區選擇

### （一）制定澳門人才引進政策的必要性

眾所周知，澳門受到自然環境的制約，傳統工業一直無法有規模地發展，多年來以發展第三類服務產業為主。回歸以來，澳門在中央政府的支持下，依法開放賭權，經濟得以在短短十多年間進入一個高速增長期，形成了以旅遊博彩產業作為主要支柱的“輸血型”經濟模式，產業結構較單一，存在一定風險。有見及此，中央政府支持澳門推動經濟適度多元化，並為澳門

---

\* 本文係澳門理工學院研究項目“澳門人才延攬政策綜合性研究”（項目號：RP/OTHER-02/2017）的階段性成果。

訂定“世界旅遊休閒中心”和“中葡商貿合作服務平台”的城市發展定位，加上近年“一帶一路”的國家發展戰略，以及打造“粵港澳大灣區城市群”的區域發展策略，以協助澳門走出旅遊博彩產業一業獨大的困境。

顯而易見，在推動經濟發展和澳門邁向產業適度多元的過程中，人才在當中發揮的作用是舉足輕重的。2014年澳門特區政府施政報告指出，人才是社會進步的牽引力，優秀的人才，能夠成為澳門建設“世界旅遊休閒中心”和“中葡商貿合作服務平台”的創設條件，人才培養從此成為澳門特區的一項重要的發展戰略。<sup>①</sup>2014年，澳門特區政府人才發展委員會成立，由行政長官牽頭，廣泛吸納與人才培養相關的各級官員，以及社會不同範疇的意見領袖和專家學者共同組成的委員會，負責制定、規劃和協調澳門人才培養的長期發展策略。首階段人才發展委員會主要集中制定有關不同人才，如精英人才、專業人才和應用人才的培養計劃，也制定促進澳門在外的人才回流政策等，並不涉及引進外地人才、引進外地專才的相關工作。

不過，隨著全球化人才競爭進一步激烈，加上澳門經濟發展已經到了一個新的階段，不同行業出現較大規模的人才缺口，根據人才發展委員會近年發佈的七大行業需求清單，在博彩、零售、酒店、飲食、會展、金融和建築等範疇都出現程度不一的人才緊缺情況。<sup>②</sup>不少人士擔憂，倘若這些人才缺口未能及時得到補充，對澳門經濟和社會的發展無可避免造成一定的窒礙。目前，粵港澳大灣區建設已納入國家戰略層面，體現中央對粵港澳三地協同發展的高度重視。筆者認為大灣區戰略將對澳門提供巨大的發展機遇，在灣區建設的過程中，必然會吸納澳門人才融入灣區發展。對於澳門人才而言，這是一個搭上國家高速發展列車的大好機會。不過，在澳門人才參與大灣區建設和發展的同時，人才缺口的問題將會進一步突顯。倘若澳門社會仍未為引進人才做好充分準備，在可見未來本地人才向灣區輸出勢必造成“人才空心化”的危機，這無疑對澳門的可持續發展造成嚴峻的考驗。因此，我們認為有必要進行有關人才引入、專才引進的政策探討，在原有相對保守的政策基礎上尋求突破，才能促使澳門在未來粵港澳大灣區建設中形成人才流動的現象，既有輸出，又有引入，這才能保證澳門在灣區內各個兄弟城市之間的良好競爭中不落人後，而且又能追上當今世界發展的趨勢。

制定澳門人才引進的制度，必須面對社會不同利益群體的制衡，尤其如今澳門社會比較重視“本地優先”，害怕引入外來人才勢必搶了本地人的“飯碗”，在保障澳門人的根本利益這個前提下，人才引進議題變得非常敏感，動輒就會刺激起社會不同持份者的神經，不利保持社會的和諧及穩定。因此，以經濟規模、產業模式和文化底蘊作為選擇條件，借鏡一些與澳門具有可比性的國家或地區的人才引進制度，作為我們制定相關政策的依據，藉此向全澳社會進行政策宣導和解說，游說不同的利益持份者，摒棄保守主義，抱持更寬廣的胸襟，接納外來人才，攜手促進澳門經濟和社會進一步發展。筆者認為，在公共政策解說的過程中，引用他山之石無疑更具說服力。

## （二）香港和新加坡兩地作為重要參考的依據

本文選擇香港和新加坡作為他山之石。眾所周知，香港和新加坡，無論以經濟規模、產業模式和文化底蘊都和澳門比較接近，香港和新加坡更是亞洲最富裕及最具活力的經濟體之一，而澳門也是近年來亞洲經濟發展最快的新興城市。根據瑞士洛桑管理學院（IMD）的《世界人才報告》（*World Talent Report 2017*），港、新兩地在63個經濟體中分列第12和第13名，位居亞洲第一與第二。<sup>③</sup>兩地為吸引人才，按照社會的不同需要，制定了豐富多樣的專項計劃，並

提供了領先於其他經濟體的配套措施。故此，我們選定了香港和新加坡，作為澳門制定人才引進政策的重要參考。

眾所周知，要評估一個國家（地區）在人才引進工作的成效，建立一個具有公信力的指標體系尤為重要。目前，世界各國人才狀況的指標體系主要由瑞士洛桑管理學院全球競爭力中心年度發佈的《世界人才報告》，該報告旨在評估一個國家（地區）在培養人才、吸引人才、保留人才三方面的能力。報告自 2014 年起發佈，每年發佈一次，資料則可向上追溯至 2005 年。

這份報告以三個指標：投資與發展（Investment and Development）、吸引度（Appeal）及準備就緒情況（Readiness）來衡量一個國家（地區）的人才狀況，並為 60 個以上經濟體中作出排名。<sup>④</sup>

2017 年，世界排名前三位分別為瑞士、丹麥與比利時；亞洲排名最高的，則為名列全球第 12 的中國香港與第 13 的新加坡，和 2016 年比較，香港由原來排名全球第 9，跌了三位，如今排名第 12；而新加坡則由 2016 年全球排名第 15，上升兩位，如今排名第 13，緊跟香港之後。<sup>⑤</sup>

其中，香港在三大指標中，在準備就緒情況範疇表現最突出，綜合指數排在全球第 6。其次在吸引度範疇上也表現優異，綜合指數排在全球第 11，而投資與發展範疇也中規中矩，綜合指數排在全球第 24。香港人才評價指標表現最突出在：女性勞動力、財務技巧、高管國際經驗、高級管理人員和教育評估 -PISA 等。而財務技巧、高管國際經驗和高級管理人員三項二級指標全球排名第 1，其餘兩項二級指標女性勞動力和教育評估 -PISA 則全球排名第 3。<sup>⑥</sup>

表 1 IMD 人才報告評鑒指標

投資與發展 Investment and Development	教育公共經費 / GDP	中學人均教育經費 / GDP
	小學師生比	中學師生比
	學徒制	在職培訓率
	女性勞動力	衛生基礎建設
吸引度 Appeal	生活成本指數	企業吸引與保留人才的態度
	勞動積極性	人才外流
	生活質量	外來高技人員吸引度
	服務技術人員薪酬	管理人員薪酬
	個人收入所得稅	人身安全與私有產權保護
準備就緒情況 Readiness	勞動力增長	技術人員
	財務技巧	高管國際經驗
	高級管理人員	教育系統
	學校科研	大學教育
	管理教育	語言技巧
	歸國學生流動	教育評估 - PISA

資料來源：IMD World Competitiveness Center (2016), *World Talent Report 2017* <sup>⑦</sup>

新加坡在三大指標中，準備就緒情況範疇表現比香港更突出，綜合指數排在全球第 2。其次在吸引度範疇上也和香港不遑多讓，綜合指數排在全球第 17，而投資與發展範疇則有待提高，綜合指數排在全球第 41。新加坡人才評價指標表現最突出在：外來高技人員吸引度、學校科研、管理教育、歸國學生流動和教育評估 -PISA 等。而學校科研、教育評估 -PISA 兩項二級指標全球排名第 1，外來高技人員吸引度和歸國學生流動兩項二級指標則排名全球第 3。<sup>⑧</sup>

香港和澳門同屬中華人民共和國的兩個特別行政區，過去也曾有過被殖民管治的歷史，兩個特區主要的語言和主流文化都非常接近，因而香港對澳門具有非常重要的參考價值。而新加坡一直以來都是澳門各類型政策制定的重要參考地區，且在《世界人才報告》中外來高技人員吸引度和歸國學生流動等二級指標表現非常突出，因而具有足夠的理由作為澳門制定有關人才引進和促進澳門人才回流等政策的重要參考。

值得一提的是，除了《世界人才報告》外，第二個較具全球影響力的指標體系，是海德里克和斯特拉格爾斯公司（Heidrick & Struggles）聯同經濟學人智庫（the Economist Intelligence Unit）在 2011 年推出的《全球人才指數報告》（*Global Talent Index Report*）。報告從七大指標，包括人口、義務教育、大學教育、勞動力素質、人才環境、開放程度與人才吸引傾向，來評估一個國家（地區）的人才發展情況。<sup>⑨</sup>在 2015 年中，新加坡位列全球第 6，香港排名全球第 10，兩地分列亞洲首兩位。<sup>⑩</sup>兩個指數的實例，證明了香港與新加坡在區域之間有較大的比較優勢，在引進人才上，有較強的環境配套與攬才吸引力。

## 二、香港和新加坡的人才引進政策

### 1. 香港的人才引進政策

回歸以後，香港推出不設配額與行業限制的新計劃，吸引全球優秀人才，尤其是內地專才到香港就業，以提高香港的競爭力。與此同時，專才家屬可伴隨來港定居，居港七年並符合相關法律法規可獲得香港居留權。<sup>⑪</sup>2001 年，香港政府再推出輸入內地專業人才計劃，定向輸入從事資訊科技及金融服務行業的內地優秀人才。<sup>⑫</sup>同年，香港政府亦放寬 1990 年或以後在指定院校畢業的內地學生來港就業，只要符合資格且經申請後可獲批來港。<sup>⑬</sup>

香港入境處是處理各類人才入境計劃申請的主事部門，入境處處長擁有批准或否決申請的權力。然而，在優才計劃及專才計劃上，入境處會聽取“輸入優秀人才及專才諮詢委員會”的意見。該委員會現由 22 名官方及非官方成員組成，委員由行政長官委任。<sup>⑭</sup>

在優秀人才入境計劃上，諮詢委員會按照香港的實際情況與長短期社會經濟需要，按照界別分配該年名額，對人才急切需求的界別，將會獲得分配更多的名額，如近年的金融界與資訊科技界。其後，成員根據其專業背景，按不同行業分成若干小組，並就該界別的申請提供審批意見，再交由全體委員評估，把名額分配予最優秀的申請人。<sup>⑮</sup>在輸入內地人才計劃上，諮詢委員會將會綜合考慮申請者的教育背景，職位與所獲市場報酬給予意見。

隨著香港特區的引才力度不斷加強，自 2003 年起，政府先後推出輸入內地人才計劃（專才計劃）、優秀人才入境計劃（優才計劃）與非本地畢業生留港 / 回港安排（IANG），三項計劃構成了目前香港專才引進政策的體系，包括：

其一，輸入內地人才計劃（專才計劃）。2003 年，入境處推出輸入內地人才計劃，計劃不設行業與配額限制，以吸引各行各業的內地人才，提高香港在國際市場的競爭力。申請人的配偶與未婚受養子女可伴隨來港，其配偶更可自由在港工作，連續居港滿七年可依法獲得香港居留權。專才計劃的申請者，要具有良好的教育背景，且得到本地僱主的聘用。申請者的職位應難以聘用本地人擔任，其薪酬福利亦應與市場掛鉤。一般第一次簽證將批發 2 年，其後以“3+3 年”（每三年批准延長逗留期限）方式延續留港。<sup>⑯</sup>根據入境處資料，截至 2016 年底，共 94,089 名優秀人才透過此計劃來港工作。<sup>⑰</sup>

其二，優秀人才入境計劃（優才計劃）。2006年，港府推出優秀人才入境計劃，鼓勵全球高素質人才來港定居。優才計劃並不要求申請者先獲得本地企業聘用，但計劃每年配額只有1,000人，並以“計分制”評估與衡量申請人資格。所有申請者必須在兩種計分制度中選取一種作為評核標準，計分制度分別為“綜合計分制”及“成就計分制”。綜合計分制根據申請人的年齡、學歷與專業資格、工作經驗、語文能力及家庭背景進行評分。<sup>18</sup>成就計分制適用於具備超凡才能或技術並擁有傑出成就的個別人士，一般而言，國際級演員、藝術家、運動員都可透過此渠道定居香港。<sup>19</sup>優才計劃的申請者，其配偶及18歲以下未婚受養子女可伴隨來港，並依法連續居港7年後可獲得居留權。在逗留期限上，經“綜合計分制”申請的申請者，首次留港年期為2年，其後採取“3+3年”模式延長逗留期限。採用“成就計分制”申請的申請者，則會一次性獲准在香港逗留8年。<sup>20</sup>截至2016年底，共3,578名優秀人才獲發配額，合法在香港逗留，當中絕大部分是透過“綜合計分制”申請來港。<sup>21</sup>

其三，非本地畢業生留港/回港就業安排（IANG）。2008年，入境處推出非本地畢業生留港/回港就業安排計劃，吸引曾在本地大學學士學位課程或以上程度畢業的非本地學生留港/回港工作，長遠增強香港人力資源的競爭力，並擴充香港的人才庫。此安排不限行業，亦不設配額，應屆畢業生（畢業六個月內）更無須事先獲得本地僱主聘用便可申請留港。申請獲批後，他們將獲准留港12個月，其後以“2+2+3年”的模式延長逗留期限。<sup>22</sup>對回港畢業生（畢業六個月後）而言，IANG的要求較應屆生嚴格。入境處要求他們在提出申請前，要先獲本地僱主聘用，且該職位應該通常由學位持有人擔任，另薪酬也應符合市場水準。<sup>23</sup>根據安排，他們的配偶與18歲以下未婚受養子女，可伴隨申請人來港。截至2016年底，共60,572名非本地畢業生透過此計劃來港工作。<sup>24</sup>

21世紀，為網羅世界各地人才，各國政府均推動不同專項計劃，以吸引人才。除專項政策外，當地的自身優勢與其為人才提供的配套亦至關重要。香港在引進人才的優勢與配套，可歸納為以下幾點：

一是商業與法制環境。香港是國際金融都會，經濟自由，商業環境優良。產業以第三產業為主，當中金融業、貿易及物流業、專業服務業及旅遊業為香港的四大核心支柱產業，佔據本地經濟總量超過50%。<sup>25</sup>香港法制環境亦同樣優良，《基本法》保障了香港特區有獨立的司法權與終審權。

二是稅務負擔。香港稅制簡單，稅種少，稅基狹窄，是典型自由港的特徵，市民亦無須在購買商品時繳付消費稅（VAT）。一般而言，赴港人才只須每年就收入繳付薪俸稅或就開設公司營運所得繳付利得稅就可以。香港的薪俸稅採用累進稅率，最高稅率為17%，市民亦同樣可採用標準稅率15%計算稅項，政府將以兩者中的較低者徵收款項。然而，近年政府推出多項稅務寬減措施，一般市民除可享受基本免稅額外，還可享有已婚人士免稅額、子女免稅額等福利，可獲得到一定的稅務扣除。<sup>26</sup>福布斯曾將香港列為全球稅款最輕的國家（地區）第三名，僅次於卡達與阿聯酋。<sup>27</sup>

三是子女教育。香港擁有優良的教育環境，中學、大學教育體系健全，特區內有三所大學（香港大學、香港科技大學、香港中文大學）排名全球前一百。在中、小學教育上，香港除了有一般的傳統中學外，還有為數眾多的國際學校，為外籍人士子女及移民子女服務。在2015/2016學年，共有20所小學，8所中學，22所中學暨小學及1所特殊學校為國際學校，提供逾41,000多個學額。<sup>28</sup>國際學校的學位可與世界各國教育制度接軌。

## 2. 新加坡的人才引進政策

新加坡是一個小國，資源匱乏，國家要發展，就只有靠人力資源所創造的價值。“人才立國、人才治國”成為新加坡的國家發展策略，“人才優先”也是新加坡的國家意識，無論是李光耀，吳作棟還是李顯龍，都多次強調人才對新加坡的重要性。新加坡的人才政策與全球化的進程及國際間的人才流動密不可分。吳作棟在“世界的城市，最好的家園”的國慶講話中，說明只有吸引頂級人才，才能為新加坡人創造最好的家園。<sup>⑨</sup>1998年，新加坡政府人力部（The Ministry of Manpower）成立，及後，新加坡政府發表《人力21計劃》（Manpower 21: Vision of a Talent Capital），為21世紀的新加坡的人才政策繪下藍圖，期望把新加坡打造成世界的人才都會。<sup>⑩</sup>

新加坡政府在人才引進上，發揮了主導的作用，市場參與則作為有機的補充。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，在各自領域上配合國家引進人才的大政方針。人力部主力負責處理人才的工作簽證，亦會按社會發展需要，修訂簽證要求限制，如提升簽證最低起薪點。同時，人力部會定期制定需求技能列表（Strategic and Skills-in-Demand List, SSL），向全球發佈新加坡所需的短缺人才。<sup>⑪</sup>經濟發展局（Economic Development Board）確定戰略性產業的實施方向，助力產業發展。財政部（Ministry of Finance）主力處理有關人才稅務優惠的政策。<sup>⑫</sup>總理公署（Prime Minister's Office）下設有國家人口及人才處（Population and Talent Division），主力協助新移民融入新加坡社會。同時，新加坡政府與社群及私人實體在2009年組成了國民融入委員會（National Integration Council, NIC），以促進新加坡人、移民與外國人的互相融合。除此以外，新加坡政府人力部及經濟發展局更在世界各地設立類似國家獵頭公司的“聯繫新加坡”（Contact Singapore），與海外國際人才建立聯繫，協助及吸引他們到新加坡工作、投資和生活。<sup>⑬</sup>

踏入21世紀，新加坡逐步建立起完整的引才體系，以吸納世界各地不同類型的人才。一是就業簽證（S Pass、EP Pass）。新加坡現時有2種簽證：S簽證及EP簽證。S簽證要求相對較低，對象為中等技術人員。月薪高於5,000新元（折合3,480美元）的申請者，更可申請配偶與21歲以下子女伴隨。S簽證首次簽發的居留期限為2年，其後更新簽證的逗留上限為3年。<sup>⑭</sup>截至2016年6月，共有179,400人持有S簽證。<sup>⑮</sup>EP簽證要求相對較高，申請人必須要先獲得本地僱主聘用，且工作種類應為管理、專業、經營類崗位。申請人應具備良好的教育背景，如知名大學學位等。申請應由僱用單位或協力廠商資公司提出。與S簽證一樣，首次簽發的居留期限為2年，其後更新簽證的逗留上限為3年。<sup>⑯</sup>截至2016年6月，共有189,600人持有EP簽證。<sup>⑰</sup>

二是個人化就業准證（Personal Employment Pass, PEP）。2012年，新加坡推出個人化就業准證，以吸引全球高素質專業人士到新加坡。PEP的最大特點，是此計劃無須經由本地僱主申請，而是申請人主動向新加坡政府提出申請。申請者的月薪要求有兩種。對於已經持有EP簽證的申請人，其月薪應不低於12,000新元（折合8,350美元）；對於海外申請者，其月薪更要達到18,000新元（折合12,510美元）方符合資格。同樣，申請者可按規定申請配偶與21歲以下子女伴隨到新加坡。只要年薪達到要求，PEP並沒有限制申請人的職業。申請人轉換職業時，亦無須向人力部重新申請簽證。當申請人在失去工作時，人力部亦給予申請人6個月的逗留期限，以便在新加坡尋找新的工作。<sup>⑱</sup>

三是專業/技術人員及技術工人永久居民計劃（PTS）。透過工作簽證或准證進入新加坡工作的人才，可透過專項計劃申請成為永久居民。目前，有3個主要渠道供人才申請，2個與資本

投資相關（全球商業投資者計劃 GIP 及特別投資計劃 SIS），而主力則為專業／技術人員及技術工人永久居民計劃。目前，超過 95% 的人，是透過 PTS 申請成為新加坡永久居民（Permanent Residence, PR）。申請者在新加坡有穩定工作 6 個月以上，並持有有效就業簽證，便可向移民當局申請。有關當局會考慮申請人的年齡、教育背景、目前職業、職業歷史、僱用公司背景、薪金與財務背景等標準進行申請個案的審批。<sup>⑨</sup>

四是專項人才計劃。對國外高端藝術人才和高端體育運動人才，新加坡政府設立了兩個專項計劃進行引進。藝術人才計劃（Foreign Artistic Talent Scheme）設計於 1991 年，由新加坡移民局及國家藝術理事會共同管理，移民局對永久居民的申請有最終決定權。計劃旨在吸引傑出藝術人才到新加坡，鼓勵他們深入社區，提升新加坡藝術與文化面貌。<sup>⑩</sup>外國體育運動人才計劃（Foreign Sports Talent Scheme）旨在吸引海外高質運動人才，以帶動本地體育發展。透過此項計劃，不少外籍優秀運動員獲得新加坡公民身份。<sup>⑪</sup>這個時間遠較一般移民快速，吸引了一批東亞地區的運動員，主要在羽毛球及乒乓球領域參與此項計劃。

受限於新加坡的天然環境，新加坡依賴人力資源來發展經濟，信奉“人才優先”政策，推出大量配套吸納人才，其優勢與環境配套，可歸納為以下幾點：

其一，國際化環境。新加坡是世界著名的金融中心和世界上最國際化的國家之一，來自世界各地的人才、外籍勞工與學生佔據人口的三分之一。受限於自然資源，新加坡主力發展第三產業，人力資源因素在產業發展中突出。新加坡人普遍能掌握兩種語言以上。英語化的生活環境，有利於外來人才融入當地生活，參與社區。

其二，稅務負擔。新加坡奉行低稅率，依法就其在新加坡賺取的收入納稅。新加坡的個人所得稅採用累進稅制，稅率在 0%～22% 之間，並可依法享有 20,000 新元的免稅額及稅務減免。<sup>⑫</sup>與此同時，新加坡政府推出海外工作者納稅人計劃（Not Ordinarily Resident Scheme, NOR），給予在新加坡工作的外籍人士稅務優惠。一般而言，納稅人可享有 5 年的稅務優惠期，以減輕他們的稅務支出。<sup>⑬</sup>

其三，教育配套。新加坡擁有優良暨完善的教育配套，教育質量全球領先，英語為主的教學語言更為國際學生撤除障礙。另外，主要採納英式體系的新加坡基礎教育，也方便學生未來銜接到英、澳等地升學。新加坡的大學教育亦同樣優良，區內新加坡國立大學及南洋理工大學位列世界高校前列，新加坡國立大學更是排行亞洲第一。在 IMD 的《年度人才報告》中，新加坡的教育系統排行全球第一，大學教育也是排行全球第三。優良的子女教育配套，也成為了新加坡引進人才的一大優勢。

### 三、澳門人才引進政策之選擇

進行政策比較，其利在於相互學習，取對方之長，補自身之短。香港和新加坡，與澳門有眾多相似之處：地方小、人口少、自然資源缺乏且依賴第三產業。基於這些客觀條件的限制，使得澳門、香港、新加坡三個經濟體，若想尋求經濟的可持續發展，必須依靠人力資源創造價值。

澳門經濟過往長期依賴旅遊博彩產業，經濟缺乏增長點。近年來，國家和特區政府銳意把澳門發展成“世界旅遊休閒中心”和“中葡商貿合作服務平台”，以推動澳門經濟適度多元化。然而，目標的落實除了需要政策的扶持外，也需要人才的執行與推動。目前，澳門在引進人才的政策上，受制於社會保守主義的影響而裹足不前。在全球化的當下，各國（地區）之間的競爭加劇，澳門

在培養自身人才和吸引在外澳門人才回流的基礎上，有必要吸納外來人才。換言之，澳門在人才引進的政策上必須有所突破，才能符合當今世界發展趨勢，借東風而有所進步。

正如上文所述，香港及新加坡在人才引入的工作上積極進取，贏得了世界的認同，公認是亞洲最能夠吸引人才的地區。在IMD的《世界人才報告》和海德里克和斯特拉格爾斯公司的《全球人才指數報告》中，兩地均位列亞洲首兩位，得以證明香港和新加坡在引才上，有其過人之處，值得澳門借鏡。遵循指導方針、統籌部門、專項計劃、引才配套四大方向，筆者以為澳門的人才引進策略，有以下四個維度，可提供參考方向與學習空間。

第一，新加坡在人才政策上的指導方針非常明確，就是以“人才優先”，並認同“人才立國，人才治國”。這個指導方針歷經三代總理——李光耀、吳作棟和李顯龍，而逐步建立。法定文件《人力21計劃》，為新加坡21世紀的人才戰略定下明確的方針。在人才優先的指導方針下，各主事部門分工合作，形成了完整的新加坡向外引進人才的工作體系。時至今天，新加坡已成為亞洲主要的人才中心，1/3的外來人口在新加坡工作與生活。在香港，政府深知人才的重要性，多次表示，香港要積極與招攬外來的人才與專才，以保持香港作為國際金融中心的地位。同樣地，香港政府亦表示，招攬外來人才是滿足市場對人才的龐大需求最直接和有效的解決方案，以此建立香港的人才庫。<sup>④</sup>同時，龐大的人才庫有利於推動新興行業的發展，創造更多元的就業機會。政府近年的施政報告，亦多次表示要透過優化現行政策與措施，以更積極招攬外來人才和專才。<sup>⑤</sup>相反，在澳門，隨著勞動力市場保護主義漸漸興起，政府在2012年人口政策諮詢後，幾乎停止任何有關人才引入的政策討論。至2015年人口政策研究報告推出時，亦只僅用小篇幅帶過引進人才的議題，反而將重點放在“本地人才培養”及“海外澳門人才回流”上。<sup>⑥</sup>在特區政府所制定的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016—2020年）》中，亦只簡單提到未來將積極研究人才引進政策措施，卻未見有實質的行動與舉措。<sup>⑦</sup>相較香港和新加坡，澳門缺乏跨國企業，難以借助大型跨國企業來網羅全球人才。澳門要想在全球人才市場中獲得和提升競爭力，政府的支持就必不可少。政府想要借助人才促進產業多元化，就必須制定“引才用才”的指導方針，以推動政府與社會接納海外人才，用好海外人才。對於澳門來說，盡快檢討現行的人才引進政策，化被動為主動，積極吸納有利澳門社會可持續發展、經濟適度多元化的人才當務之急。當然，普遍澳門居民擔心積極引才的政策會否影響其就業機會，那是自然不過的事。因此，我們建議特區政府要做好人才引入的政策宣導工作，必須向社會作出清晰的政策解說，明確指出人才引進對澳門社會發展的巨大拉動作用，且引才政策的對象只是小範圍，並且有針對特定的行業，如配合“一中心、一平台”發展的人才，或者是有利經濟適度多元化，如發展特色金融的專才。而且，透過人才引進計劃的人口數量很少，與外僱政策不能混為一談。政府在公共政策解說的過程中，建議可以援引香港和新加坡的例子，相信有助澳門居民了解引才政策，認同人才引進大大有利澳門社會的可持續發展。

第二，在統籌部門上，新加坡與香港頗為不同。新加坡的統籌部門相對多元，各有側重。人力部主力處理人才的工作簽證，又是各部門中的核心，比較直接與人才接觸。經濟發展局與財政部，則處理產業方向與稅務減免政策。總理公署下屬的國家人口及人才處，則協調移民融入問題。“聯繫新加坡”則擔當“獵頭”任務，為本地僱主與海外人才搭通橋樑。在香港，處理人才的主事部門比較單一，主要由入境事務處進行審批與管理人才入境的工作。移民融入政策上，則主要由民政事務局承擔。另外，一個由行政長官任命，由官方及非官方成員組成的諮詢委員會——輸



入優秀人才及專才諮詢委員會，則負責就香港的實際情況，對專項計劃的名額分配與申請者的情況提出意見。在澳門，負責人才政策的統籌部門，主要是澳門貿易投資促進局及由行政長官擔任主席的諮詢組織——人才發展委員會。人才發展委員會由官方成員及社會人士組成，起到吸納民間意見的作用。然而，人才發展委員會的職能並不包括引進海外人才，未能就社會關注的引才納才議題，發揮其實際功能，只能擔當溝通角色，傳達不同持分者的意見，起到平衡各界的作用。貿易投資促進局在自身角色上亦有所局限。由於現行的第 3/2005 號法例，並沒有詳細列明審核的標準與可諮詢的機構。貿促局作為一個行政部門，職能有既定的規限，難以就社會動態，適時對吸納人才的數量與方向作出調整，以配合社會發展大勢，與時俱進。因此，借鑒兩地經驗，澳門可充分考慮以下建議：一是擴充人才發展委員會的職能，將其延伸至專才引進政策，參考香港的“輸入優秀人才及專才諮詢委員會”的職能，制定主導人才引進的政策，並就社會未來的引才方向與具體執行，制定計劃，以推動相關的行政當局有效落實。二是參考新加坡經驗，參照“聯繫新加坡”的職能，善用貿促局在多地設有聯絡處和代表處的優勢，在當地推動引才來澳的工作，並為本地企業與外地高質素人才搭建橋樑，協助他們申請來澳工作，並推動一站式服務。

第三，無論是新加坡還是香港，其專項計劃均是多層次，針對不同階層的海外人才，且形成一個完整的人才引進體系的。然而，澳門目前推行的第 3/2005 號法規《核准投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》，面對專業人才，只設立一種劃一的制度，不利於吸納專才。借鑒港、新兩地的實際操作情況，建議澳門制定相關的政策時可參考：一是政府應針對不同人士，推出專項計劃，有的放矢吸納人才。例如，澳門政府可專門面向葡語系國家人士推出人才專項計劃，引進葡語國家的海外專才到澳門工作，助力澳門中葡服務平台建設。二是政府應就扶持產業推出專項引才計劃。在香港，政府大力扶持金融業與資訊科技業，故 2001 年的輸入內地專業人才計劃是定向的。現在，香港則採用優才計劃中行業配額由諮詢委員會分配的模式，來定向吸引扶持行業的海外人才。在新加坡，政府則對音樂與體育人才推出專項計劃，定向吸納海外人才。澳門政府可作參考，如《澳門特別行政區五年發展規劃（2016－2020 年）》明確澳門發展特色金融產業，可因應相關專業範疇，定向推動專項計劃，或給予特定配額予指定行業，以起到利用人才扶持產業的效果。三是政府應清晰納才標準，並嘗試推動計分制度。無論是新加坡，還是香港，對接納海外人才均訂立較為清晰的標準，如新加坡採用與市場薪金作為衡量標準，而香港的優才計劃則以計分制來評核海外人才。目前，澳門的審核標準不清，不利於引才。因此，建議政府可從申請人的學歷、工作經驗、專業資格、技術能力、語言能力、個人成就、家庭成員與澳門關聯度、是否從事政府扶持產業等維度，對申請人進行評分，每年提出合格分數線，並擇優簽發簽證。至於申請人是否需要事先獲得本地僱主聘用，也值得社會廣泛討論，以凝聚共識，便於有效落實和執行。四是在非本地學生就業安排上，澳門可借鑒新加坡模式，即完善現有簽證政策，而不單獨為非本地畢業生設立特殊通道。因為澳門非本地學生佔有率較高，一旦開放獨立通道，澳門的就業市場難以一時消化所有的畢業生。香港開放 IANG 以後，近 8 年時間就已批出逾 5 萬個簽證。與此同時，面對社會對非本地畢業生留澳工作的高度質疑，政府更應審慎行動，不要因為在非本地學生就業安排的事情上引起社會爭議，影響整個人才引入的重大策略。

第四，香港和新加坡的引才配套政策屬於世界一流，有效吸引人才來到當地工作，且落地生根，安身立命，助力當地經濟與社會發展。兩地都享有良好的國際化、商業與法制環境，第三產業發達，英語高度通行。在稅務負擔上，兩地都是亞洲地區稅負最低的地區之一，新加坡更為海

外人才提供專項優惠，在一定年內享受稅務減免。在子女的教育配套上，兩地的大學排名都處於亞洲前列，中小學基礎教育制度完善。在香港，林林總總的國際學校，更為外籍人才的子女就學提供多元化選擇，為來港人才排解後顧之憂。澳門在引才配套上，有其優勢，亦有其劣勢。優勢在於澳門同樣是世界上最稅負較低的地區之一，個人職業稅稅率是7%～12%，納稅人並可享受一定的免稅額與稅務優惠措施。然而，人才的子女在教育與國際化營商環境上，澳門與香港和新加坡仍存在一定差距，包括英語在商業運作上普及程度較低，以及本地區大學質量與區內其他地方相比，仍然存在一定差距。因而，政府應考慮在其他方面打造配套，可考慮為專才在住房、生活環境、語言適應、社區融入等配套與協助上多下功夫，以解決人才來澳的後顧之憂，從而在各地區人才競爭中獲得比較優勢。

無可否認，隨著全球化的推進，人才的作用越顯突出。對自然資源缺乏，第三產業發達的國家（地區）而言，人才的多寡與素質，決定了該國（地區）未來的發展。因此，世界各國紛紛制定政策，引進海外人才，以增強自身在全球化經濟中的競爭力。香港與新加坡，是亞洲區內引才最為成功的地方。兩地在指導方針、統籌部門、環境配套，都有其領先於人之處，並根據地區的需要，推動多項專項人才引進計劃，吸引世界各國人才在當地落地生根，為當地服務。澳門與香港及新加坡，有著極為相似的社會經濟背景，但在引進人才上，一直受限於地區勞動力市場的保護主義，而未敢向前一步。目前，法律法規的滯後，現行政策的無導向性，大大削弱了澳門在國際人才市場的吸引力。

本研究透過比較研究，從指導方針、統籌部門、專項計劃及引才配套四個維度，借鑒區內兩個成功地區的經驗，向澳門社會點出目前政策的可改進之處，並提出政策建議。澳門要推動經濟適度多元，發展成為“一中心、一平台”，人才的作用必不可少。在全球化的當下，世界各地都在爭奪頂尖人才，澳門必須要有所行動，借鑒新加坡與香港的成功經驗，在引進人才政策上採取更進取的態度，才能夠在這場人才大戰中，取得比較優勢。

---

①澳門特別行政區政府：《二〇一四年財政年度施政報告》，澳門：澳門特別行政區政府，2013年11月，第12～14頁。

②參見澳門特別行政區政府人才發展委員會：《人才需求清單》，<http://www.scdt.gov.mo/規劃評估/人才需求清單/>

③④⑤⑥⑧IMD World Competitiveness Center, *World Talent Report 2017*, 2017. Retrieved from IMD Website, <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/talent-rankings-2017/>, p. 24-25, p. 27, p. 24-25, p. 55, p. 84.

⑦IMD World Competitiveness Center, *World Talent Report 2017*, 2017. Retrieved from IMD Website, <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/talent-rankings-2017/>

⑨⑩Economist Intelligence Unit, *The Global Talent Index Report: The Outlook to 2015*, 2011. Retrieved from Heidrick & Struggles Website, [http://www.globaltalentindex.com/pdf/Heidrick\\_Struggles\\_Global\\_Talent\\_Report.pdf](http://www.globaltalentindex.com/pdf/Heidrick_Struggles_Global_Talent_Report.pdf), p. 16, p. 5.

⑪參見《輸入優秀人才計劃》，《香港年報2000》，<http://www.yearbook.gov.hk/2000/b5/22/c22-06.htm>

⑫參見《輸入內地專業人才計劃》，《香港年報2001》，<http://www.yearbook.gov.hk/2001/cht/22/22-07f.htm>

⑬參見《放寬在本港大學教育資助委員會資助的院校畢業的內地學生來港就業》，《香港年報2001》，<http://www.yearbook.gov.hk/2001/cht/22/22-08f.htm>

⑭參見香港特別行政區政府各公務委員會及其他名表，《輸入優秀人才及專才諮詢委員會》，<http://www.info.gov.hk/cml/cbc/b108.htm>

- ⑮陳典、李海元：《楊敏德揭秘香港“優才”“專才”評審工作》，2013年1月29日，人民網：<http://hm.people.com.cn/n/2013/0129/c42272-20362279.html>
- ⑯參見香港特別行政區政府入境事務處：《輸入內地人才計劃》，<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/ASMTP.html>
- ⑰⑱⑲參見香港特別行政區政府入境事務處：《入境事務處二零一六年年報》，[http://www.immd.gov.hk/publications/a\\_report\\_2016/tc/ch1.html](http://www.immd.gov.hk/publications/a_report_2016/tc/ch1.html)
- ⑳⑲香港特別行政區政府入境事務處，<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/points-based-tests.html>
- ㉑參見香港特別行政區政府入境事務處：《優秀人才入境計劃》，[http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/quality\\_migrant\\_admission\\_scheme.html](http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/quality_migrant_admission_scheme.html)
- ㉒㉓參見香港特別行政區政府入境事務處：《非本地畢業生留港/回港就業安排》，<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/IANG.html>
- ㉔Research Office, Legislative Council Secretariat, *Four pillars and six industries in Hong Kong: Review and outlook*, Research Brief Issue No. 3 (2014-2015), pp.1-14.
- ㉕參見香港特別行政區政府稅務局：《薪俸稅／個人入息課稅——免稅額、扣除及稅率表》，<http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/pam61c.pdf>
- ㉖Jack Anderson (2008, Mar 28), *The Forbes Tax Misery Index*, 2008, March 28. Retrieved from Forbes Website: <http://www.forbes.com/global/2008/0407/060.html>
- ㉗《香港的國際學校——統計資料一覽》，[http://edb.hkedcity.net/internationalschools/statistics\\_at\\_a\\_glance.php?lang=tc](http://edb.hkedcity.net/internationalschools/statistics_at_a_glance.php?lang=tc)
- ㉘黃榮斌：《新加坡經濟轉型與人才戰略》，廈門：《南洋問題研究》，2012年第4期。
- ㉙History SG, *Manpower 21 Plan is Launched*, 1999, August 31. Retrieved from History SG Website: <http://eresources.nlb.gov.sg/history/events/a6102afe-a2ab-48fd-b009-97640cac3441>
- ㉚⑳㉛參見王輝耀：《國際人才競爭戰略》，北京：黨建讀物出版社，2014年，第113頁；第113頁；第127～128頁。
- ㉜《關於聯繫新加坡》，<https://www.contactsingapore.sg/cn/about>
- ㉝Ministry of Manpower, S Pass. Retrieved from <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/s-pass>
- ㉞㉟Ministry of Manpower, Foreign workforce numbers. Retrieved from <http://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>
- ㊱Ministry of Manpower, Employment Pass. Retrieved from <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/employment-pass>
- ㊲㊳Ministry of Manpower, Personalised Employment Pass. Retrieved from <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/personalised-employment-pass>
- ㊴National Art Council Singapore, Foreign Artistic Talent Scheme. Retrieved from <https://www.nac.gov.sg/whatwedo/support/capabilityDevelopment/professionalDevelopment/careerNArtisticDevelopment/foreign-Artistic-Talent-Scheme.html>
- ㊵Ministry of Culture, Community and Youth, Details of the Foreign Sports Talent Scheme. Retrieved from [https://www.mccy.gov.sg/en/news/Parliamentary/2013/Feb/Details\\_of\\_the\\_Foreign\\_Sports\\_Talent\\_Scheme.aspx](https://www.mccy.gov.sg/en/news/Parliamentary/2013/Feb/Details_of_the_Foreign_Sports_Talent_Scheme.aspx)
- ㊶Inland Revenue Authority of Singapore, Not Ordinarily Resident (NOR) Scheme. Retrieved from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Schemes/Individuals/Not-Ordinarily-Resident--NOR--Scheme/>
- ㊷香港特別行政區政府政務司司長辦公室：《人口政策：策略與措施》，香港：香港特別行政區政府政務司司長辦公室，2015年，第26頁。
- ㊸香港特別行政區政府：《二零一五年施政報告》，2015年1月14日，<http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/p138.html>
- ㊹澳門特別行政區政府政策研究室：《澳門人口政策研究報告》，澳門：澳門特別行政區政府政策研究室，2015年，第88頁。
- ㊺澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃（2016－2020年）》，澳門：澳門特別行政區政府，2016年，第54頁。

**作者簡介：**陳志峰，澳門理工學院副教授，博士，澳門特別行政區政府人才發展委員會委員。梁俊傑，香港中文大學政治與行政學系公共政策碩士。

[ 責任編輯 劉澤生 ]