



從香港就業市場結構看輸入人才計劃前景

蔡永雄
高級經濟研究員
Tel: 28266976
rickychoi@bochk.com



歡迎關注「中銀香港研究」公眾號，經濟金融深度分析盡在掌握

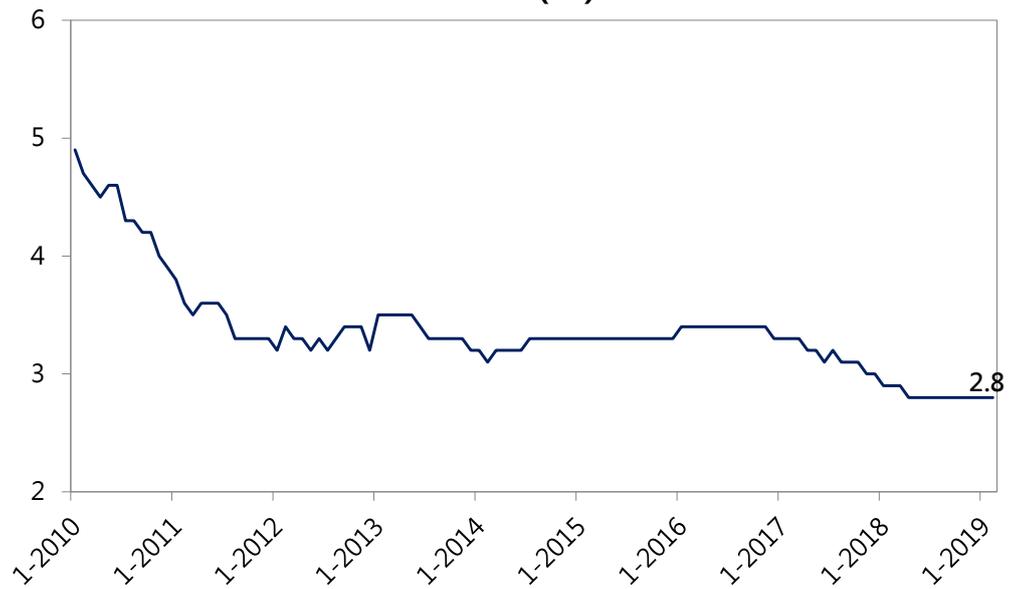
聲明：
本文觀點僅代表作者個人判斷，不反映所在機構意見，不構成任何投資建議。

自全球金融危機以來，香港經濟陷入多年低增長，2011 年至 2016 年的 5 年間年均實質經濟增長 2.4%。即使短期經濟表現或會受到外圍不確定因素所影響，但長遠經濟前景依然亮麗，並繼續受惠於內地經濟發展進入新時代，經濟保持中高速增長步伐，其他亞洲經濟體的經濟基調普遍穩健，以及香港服務業的高度競爭優勢，加上國家「一帶一路」倡議和粵港澳大灣區建設所帶來的機遇，勢將為長遠香港經濟增長提供新的動力。然而，政府對香港經濟於 2020 年至 2023 年期間的中期實質趨勢增長率平均只有每年 3%，較 2009 年至 2012 年期間的趨勢增長率平均每年 4.5% 低 1.5 個百分點，反映香港經濟在供應面，包括人才和土地兩大方面，正受到明顯制約，拖累了香港經濟的增長潛力，本文對近年政府實施的輸入人才等計劃作出分析。

一、多年來香港就業市場已處於全民就業狀態

香港經濟自 2009 年四季度於全球金融危機復甦過來，其經濟表現一直維持相對較低增長，惟就業市場持續向好，失業率由 2009 年 6 月至 8 月期間 5.5% 的高峰下跌至 2018 年 12 月至 2019 年 2 月的 2.8%，並創下 1997 年 12 月至 2008 年 2 月以來的新低。考慮到現時香港經濟已發展成熟，對勞工已有較佳的保障，如最低工資、強制性公積金和歧視法等，相信低於 3% 的失業率已可稱為達到全民就業的水平，不少行業更出現人手短缺及難以招聘的情況。截至 2018 年 12 月職位空缺的總數(公務員職位空缺除外)仍超過 7.8 萬的較高水平。

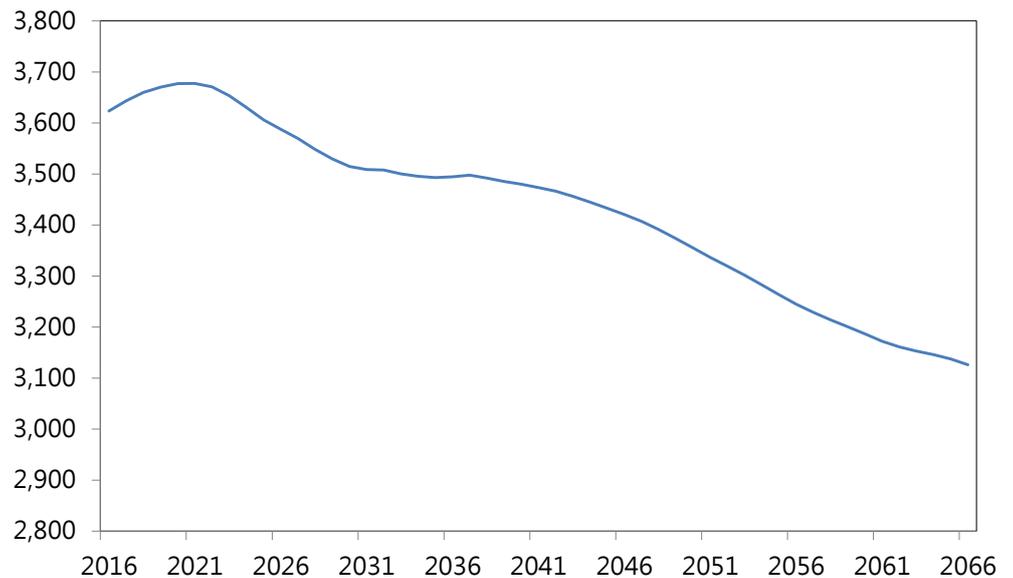
失業率 (%)



資料來源：政府統計處、中銀香港經濟研究

從勞動人口增長方面，若扣除了外籍家庭傭工，於 2018 年四季度香港整體勞動人口有大約 365 萬，但過去十年的年均增長十分緩慢，只有 0.6%。再者，政府於 2017 年對未來 50 年的勞動人口推算更預期，香港整體勞動人口(不包括外籍家庭傭工)將會由 2016 年的 362 萬上升至 2019 年至 2022 年間 367 萬至 368 萬的高位，然後下降至 2031 年的 351 萬，隨後至 2038 年將徘徊在 349 萬至 351 萬之間，最後下降至 2066 年的 313 萬。由此可見，在香港人口增長緩慢、人口快速老化、生育率持續偏低，加上多年來勞工市場已處於全民就業，令持續增加勞動人口和就業的空間十分有限。然而，特區政府正積極加大在創新科技和基建等多方面的投入，以推動香港經濟更上一層樓，將會對勞工的需求有增無減，故未來如何突破人才制約來推動香港經濟加快發展也將是政府一大工作。

2017至2066年推算勞動人口(不包括外籍家庭傭工，千人)



資料來源：政府統計處、中銀香港經濟研究

二、多項計劃有助輸入高技術人才

據上述政府的數據顯示，長遠香港經濟的潛在增長率將會受到人口和土地等供應面的因素所制約，當局預計本地勞動人口(不包括外籍家庭傭工)將於 2021 年 368 萬人達到高峰，隨後逐漸下跌，加上香港就業市場已處於全民就業狀態，不少行業已出現人手缺乏的問題，故有需要補充勞動人口，以延續香港經濟發展，甚至推動香港經濟更上一層樓。在這一背景下，特區政府已先後推出多項輸入人才計劃，主要是吸納較高技術人才來港工作，以支援香港發展為高增值及多元化經濟。

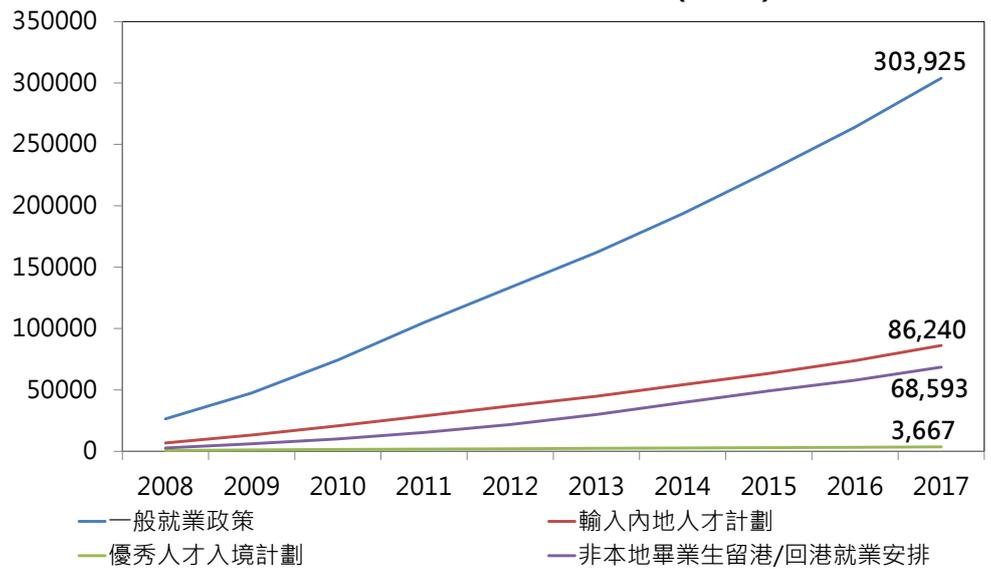
這些輸入人才計劃包括：1) 一般就業政策(適用於非內地居民) — 專業人士：不限行業，必須確實獲得聘用，而從事的工作與其學歷或工作經驗有關，並且不能輕易覓得本地人擔任，具有良好教育背景、技術資格或經證明的專業經驗；2) 一般就業政策(適用於非內地居民) — 企業家：必須具有良好教育背景、技術資格或經證明的專業經驗，以及能夠對本地經濟作出重大貢獻，並會支持其業務計劃、財政資源、投資款額、在本地開設的職位數目，以及引進的新科技或技能等；3) 輸入內地人才計劃：必須確實獲得聘用，而從事的工作與其學歷或工作經驗有關，並且不能輕易覓得本地人擔任，具有良好教育背景、技術資格或經證明的專業經驗；4) 優秀人才入境計劃：透過綜合計分制，如年齡、學歷/專業

資格、工作經驗、語文能力和家庭背景來評核高技術人才或優才，或透過成就計分制，如奧運獎牌、諾貝爾獎、國家/國際獎項得主來評核傑出成就的優秀人才；5) 科技人才入境計劃：聘用公司/機構須獲創新科技署批出有效配額，申請人從事生物科技、人工智能、網絡安全、機械人技術、數據分析、金融科技或材料科學範疇的研發工作，並持有具特別認受性的大學所頒授的科學、科技、工程或數學學科學位；6) 非本地畢業生留港/回港就業安排：非本地畢業生在香港修讀全日制經本地評審課程而獲得學士學位或更高資歷後，可留港一年尋找工作；7) 輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃：已移居海外的中國籍香港永久性居民的第二代，計劃不限行業，可無須先獲得聘用申請來港工作，申請人年齡介乎 18 至 40 歲，並在海外出生，具有良好教育背景、技術資格或經證明的專業經驗，以及良好中文或英文的書寫及口語能力；8) 受養人及在港逗留安排：按有關計劃成功獲准來港人士，可攜同配偶及 18 歲以下未婚的受養子女來港，留港期間可工作或就讀。

據入境處數據顯示，2008 年至 2017 年的 10 年期間，分別合共批出約 30.4 萬、8.8 萬、3,700、6.9 萬及 315 個一般就業政策、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃、非本地畢業生留港/回港就業安排、輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃的申請/配額，五項計劃合共獲批的申請數目已達到 46.4 萬個，再加上科技人才入境計劃，每年配額 1,000 個。雖然上述人才在最終獲批後或沒有來港，或來港工作一段時間後已返回海外或內地，但以獲批申請數目達到 46 萬多個，與香港勞動人口(不包括外籍家庭傭工)約 367 萬比較已是一個合理的比例，故相信對擁有學位學歷或較高技術的海內外人才來說，若他們希望來港發展事業或企業希望聘用海內外人才的話，是有一定的渠道輸入有關人才以補充香港勞動人口不足的問題，為香港未來經濟發展所需作出貢獻。

再者，為針對未來個別行業的發展所需，如創新科技、金融和專業服務範疇，以至個別仍受到過於嚴謹的專業資格保護的專業行業等，政府是可以在一般就業政策下作出微調或像科技人才入境計劃設立專門的計劃，甚至推動個別專業行業進行認可資歷的改革，讓香港能吸引足夠的海內外人才支持其未來經濟發展的需要。

各項輸入人才計劃獲批數目(累計)



資料來源：入境處、保安局、教育局、中銀香港經濟研究

三、低技術人才不足更為顯著

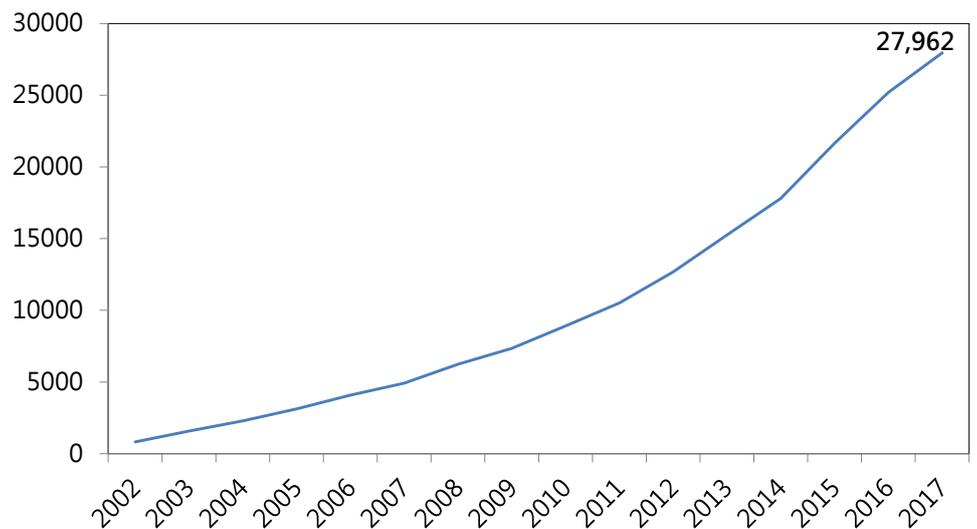
除了上述輸入較高技術人才的不同計劃，以及輸入外籍家庭傭工(2017 外傭數目達 37 萬，佔整體勞動人口約 9.4%)外，香港也為有需要加強輸入屬技術員級別或以下勞工的補充勞工計劃。該計劃自 1996 年 2 月起實施，並由勞工處負責執行。補充勞工計劃沒有就整體勞工市場或個別行業訂定輸入勞工配額，所有申請均按個別情況批核。為確保本地工人可優先就業，每宗申請必須通過三項程序：在報章刊登招聘廣告；在勞工處進行一段強制時期的本地招聘；以及在適當的情況下，安排由僱員再培訓局開辦特別設計的再培訓課程。補充勞工計劃受勞工顧問委員會(勞顧會)監察，僱主所提出的每宗申請，政府會徵詢勞顧會委員的意見才決定是否批核。同時，獲准輸入勞工的僱主須繳交徵款，供僱員再培訓局作培訓本地工人用途，數額為每月 400 元。

由於補充勞工計劃的申請和審批程序遠較上述為高技術人才而設的計劃嚴格，因低技術勞工一直是政府和社會希望提供更多保障的一群，以免他們的生計受到影響，故自 2002 年至 2017 年透過該計劃獲批的數目(入境處沒有備存 2002 年之前的數字)只有約 2.8 萬人，佔香港勞動人口(不包括外籍家庭傭工)0.8%，也只相當於上述輸入高技術人才計劃的 6% 左右。另據勞工處不定期向立法會匯報的數據顯示，2018 年首 5 個月共有 4,788 名透過補充勞

工計劃的勞工來港工作，從事的工種主要為長者服務護理員佔 2,648 名或 55%、農場技工 691 名或 14%、園藝技工 346 名或 7% 及建造業工人 230 名或 5%，充分反映香港在輸入低技術人才方面不足。

無疑，香港多個行業確實面對人才缺乏的問題，如建造業、飲食、安老服務以至保安等，其中建造業人才短缺已成為香港加快土地開發和基建投資的一大制約，不單會造成長期延誤，也會大幅增加項目成本。其他行業人手不足則會導致服務質素下降、成本上漲和擴張業務受阻等問題，故特區政府確實有需要多管齊下解決未來香港人才不足的問題，如鼓勵延長退休年齡、鼓勵更多勞動人口就業、提供實習、培訓和再培訓機會、津貼和鼓勵、完善工人的資歷架構、改善行業的工作環境，甚至考慮調整補充勞工計劃的審批讓最為人手短缺的行業更多輸入外勞等，以突破人才制約，推動香港經濟加快發展。

補充人才計劃獲批數目(累計)



資料來源：入境處，勞工處，中銀香港經濟研究

近期報告

1.	香港住宅樓市出現回穩跡象	蔡永雄	04.02
2.	美國貨幣政策正常化快將完成	蔡永雄	03.21
3.	2019年全球經濟步入金融海嘯後最低增長	蔡永雄	02.19
4.	對近期人民幣匯率急劇升值的幾點看法	柳洪	01.17
5.	歐洲央行能否如期今年夏季過後加息仍存變數	蔡永雄	01.15
6.	伊斯蘭金融科技或成東南亞國家發展重點	劉雅瑩	11.23
7.	三季度香港經濟增長放緩	蔡永雄	11.16
8.	美國中期選舉料不會對經濟政策帶來重大變化	蔡永雄	10.10
9.	美國房地產市場復甦步伐料趨放緩	蔡永雄	10.02
10.	美國加息，重回實質正利率環境	黃思華	09.27
11.	港匯急升預示港元利率上調漸近	卓亮	09.24
12.	從澳洲經驗看，美國能否長期持續擴張	蔡永雄	09.14
13.	全球經濟增長動力轉趨分歧	蔡永雄	09.04
14.	二季度香港經濟增長略遜預期	蔡永雄	08.13
15.	按揭息率調整的原因、趨勢及影響	卓亮	08.10
16.	香港首次集資活動料保持暢旺	蘇傑	08.08
17.	下半年香港商用物業展望	蔡永雄	07.31
18.	財政金融政策協同發力意味著什麼	劉雅瑩	07.26
19.	美國孳息曲線對經濟週期及利率調整的啟示	卓亮	07.26
20.	上半年內地經濟總體平穩	蔡永雄	07.16