

試玉辨才二十年(一)：入境政策轉捩點

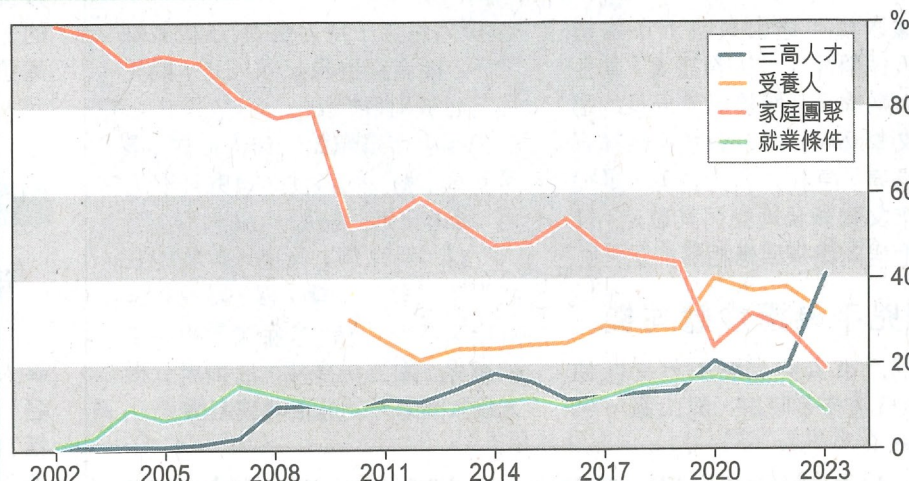
郭樺 鄭宏泰

本屆特區政府兩年前組班之時提出要為香港開新篇，其中一項重要目標是把香港發展成為國際創科中心，帶動經濟轉型。高技能人才是發展創科的基礎，特區政府吸引全球頂尖人才滙聚香港的具體舉措之一，是於2022年底推出「高端人才通行證計劃」。據媒體引述政府官員提供的數字，計劃從推出到今年5月，已有共18萬人才申請來港。

回顧近二十年香港入境政策歷史，如此大規模開放外來人才入境絕無僅有。吸納大量高層次人才到來，重點不在於其為本地經濟帶來多少消費，更重要是為香港發展國際級創科中心提供人才儲備。政策推行短短不到兩年，實際成效尚待觀察，但不妨先梳理香港入境政策近二十年的歷史，總結和討論過往吸納外來人才的政策表現，也許有助找到對現時香港人才政策的檢討焦點。

在1980年之前，香港人口受到歷次難民潮、偷渡潮等影響，入境政策難以有效管理外來人口。直到1980年「抵壘政策」結束，入境主要途徑改為「單程證制度」，家庭團聚成為外來人口入

2002年至2023年11月若干類型入境人口佔總入境人口百分比



註1：「家庭團聚」包括單程證計劃和中國籍香港永久居民第二代計劃；「就業條件」包括輸入內地人才計劃、科技人才計劃；「三高人才」包括非本地畢業生留港、優才計劃、高才通、投資移民。
 註2：2023年數據主要來自媒體，非官方正式公布。
 註3：「受養人」數目在2009年之前數據從缺。

境的主要途徑，香港才逐漸實現外來人口的有效管理。

從1980年代到2000年前，香港新增外來人口主要是家庭團聚來港的港人內地配偶、子女及親屬。香港要到1997年回歸祖國之後，才開始討論引入內地高層次、專門人才的政策，2000年後才從政策上實質開放內地高技能人才申請來港。例如從2003年推出的「輸入內地人才計劃」、2006年推出的「優秀人才入境計劃」和2008年推

出的「非本地畢業生留港/回港就業安排」。

另外，還有2018年推出的「科技人才入境計劃」等。可以說，自2000年為起點，對於過往人才入境政策進行的檢討，距今已有二十多年時間。

從入境處的年報和《香港統計年刊》公布的年度入境人數中，可以按各種入境計劃的入境人員分為四大類型：其一是透過「單程證入境計劃」來港家庭團聚的港人內地親屬；其二是

依受聘條件來港就業的人才計劃入境者，例如「輸入內地人才計劃」、「科技人才計劃」等，這些入境者入境條件是在港獲得僱主聘用，部分計劃亦受配額人數限制；其三是不以受聘為前提入境的高技能、高學歷人才或高資產投資者，簡稱「三高人才」入境者，例如「非本地畢業生留港就業計劃」、「優才計劃」、「高端人才通行證計劃」和各項「資本投資者入境計劃」等；其四是「受養人」，這類入境者是前述各類人才、就業、或資本投資入境者合資格家屬。除第一類不屬於外來人才類別，之後的三類均與人才入境計劃有一定關係。

根據這四種類型入境者年度入境人數計算的各類入境人口佔比，家庭團聚類型入境者在2002年時幾乎佔了全部入境人數的百分比，到2014年則下降到只佔五成以下，到2020年進一步下降到只佔三成以下。相比之下，循受聘途徑入境的人口比例則由2002年不足1%，到2007年則超過一成，之後雖小幅波動，但均在兩成以下。「三高人才」入境人數比例從2002年的0.1%，緩緩上升到2009年超過一成，到2020年則超過兩成。特區政府2022年尾推出「高端人才通行證計劃」，如根據媒體引述官員公布數字估計，到2023年「三高人才」佔比應達

到或超過四成，成為當年最大的外來人口入境類別。至於循前述各種人才相關入境計劃來港的「受養人」，比例也逐年升高，從2010年佔三成，到2019年則上升到接近四成，2023年略有小幅回落【圖】。

數字反映香港自2023年非以受聘為前提的「三高人才」入境者的比例，首次超過家庭團聚者。2022年年尾推出的「高端人才通行證計劃」可以視為香港入境政策歷史上一個重要的轉捩點，即香港入境政策的重心，已從家庭團聚全面轉變為吸納外來人才。過往循家庭團聚途徑入境的外來人口穩定了本地家庭，很多也成為本地經濟的勞動力，但整體上教育程度參差，難以成為本地發展創科產業的基礎。香港要建立國際創科中心，必然需要引入大量外來高技能人才，此時推出「高端人才入境計劃」尤顯得有其必要性。但外來人才大量來港是否能夠助力香港科創產業發展？是否會對社會帶來衝擊？這些都值得進一步研究。下一篇將從香港高技能人才存量角度分析過去二十多年來吸納外來人才政策的成效。

郭樺為香港中文大學香港亞太研究所副研究員；鄭宏泰為研究所副所長（執行）