

西部地區人才資源開發國際研討會 —— 國務院西部開發辦公室  
人才開發 —— 香港的經驗

王英偉

2001年7月19-20日

女士們，先生們：

大家好！

西部地區幅員遼闊，有著豐富的能源、勞動力、市場等優勢；與此同時，西部地區基礎設施落後，人才、資金、技術亦相對貧乏。要縮小西部與東部發達地區之間的差距，改變其貧窮落後的面貌，人才資源開發是關鍵因素。

西部開發已掀起了序幕。今天，財政部、國務院西部開發辦公室在北京隆重舉行「中國西部地區人才資源開發國際研討會」，海內外專家、學者與西部地區各省市政府聚首一堂，深入探討西部人才開發政策，集思廣益，具有深遠的意義。

本人有幸應財政部、國務院西部開發辦公室邀請出席本次會議，既興奮，又感到責任重大。今天，我想談談香港在吸引人才及人才資源開發方面多年來積累的一些經驗。我衷心希望，香港及其它國家與地區在人才開發方面一些行之有效的政策與具體措施可以為西部地區政府制定本地區人才資源開發政策時提供多種參考意見。

### 香港經驗之一：政府奉行「市場主導」政策

香港是小型開放經濟體，除了一個深水港口之外，沒有什麼特別的天然資源。過去一百五十多年，香港從一個小漁港發展至今天的國際金融和服務中心，國民平均收入甚至超過一些發達的西方國家，其中一個主要的因素是人才資源得以自由發展。人才是香港最寶貴的資源。

香港政府一向是以「市場主導」為原則來拓展人力資源和處理一切有關勞工市場調節的問題。自由企業和自由貿易是香港經濟發展的主要基石，香港政府賦予雇主和雇員自由選擇的機會：(1) 組織，(2) 爭取收入和權益，(3) 談判，(4) 議價，(5) 交易。在不協調的時候，雇主和雇員在自願的原則下可接受政府或其他機構的調解或仲裁。在一個自由開放的經濟體系之下，企業競爭極為激烈。舊的行業衰敗，新的行業興起，企業的加入和退出 (entry and exit) 必然會發生。由此產生了勞工變動。招聘解雇、員工的適應能力等往往成為自由市場運作成敗的關鍵因素。

香港曾經歷了多次移民潮，再加上經濟結構幾番重大改變，整體人力和人力組合的變動對社會帶來不少衝擊，但同時亦為經濟增長帶來動力。每一次的人力變動，政府都是儘量本著自由市場的原則來處理，在符合法理人情的前題下，讓勞工市場自動調節，從而解決勞資雙方的問題。當人力需求和供應失去平衡的時候，政府會鼓勵雇主和雇員通過自由市場的運作調節工資和福利，並建立機制讓有巨大缺口的行業引入外地勞工令市場恢復平衡。政府沒有以指令式的方法去介入勞工市場。

## 香港經驗之二：教育為本

雖然香港的人力開發政策基本上以市場為主導，但政府在人力資源開發仍有一定程度的計劃性與前瞻性，以配合社會不斷變化的需求。密切監察人力需求的變化，並透過教育、培訓及再培訓來滿足市場的需求；如職位空缺無法以本地勞工填補，政府會引入外地優秀人才及勞工，使經濟得以蓬勃發展。過去數十年，人力開發政策曾因應不同歷史發展階段而有所調整。六十年代，香港經濟以出口貿易為主，故大學教育較偏重文科。七十年代開始發展工業，理工學院（今香港理工大學）隨之成立。九十年代服務行業及知識型經濟興起，大學學位激增，並成立香港科技大學。香港政府經常就人力開發問題諮詢工商業界。高等學府亦因應政府的經濟發展策略制定教育方針。

在推行人力開發政策過程中，政府、工商業界和教育部門各自扮演重要角色，各為一體，相輔相成。除直接資助大專及各專業機構開辦適當的課程外，政府更鼓勵及協助民間機構如香港管理專業協會舉辦多元化培訓課程；專業人士在現行法律架構中亦自行組織專業協會，擬定專業守則和人才培訓計劃；企業更輔之以在職培訓，從專業知識和管理水平各個層面提高雇員的素質。政府亦會資助精英學生赴海外深造。留學生返港後憑藉國際視野及新的理念與思維，成為推動社會進步的催化劑。

近二十年來，由於經濟轉型的關係，香港從以工業為主轉變為以金融服務為主的經濟體系。當中需要較多知識型的工人(knowledge workers)，教育和培訓便成為政府在人力資源發展方面的主要政策工具。過去十年，政府花在教育上的經費從 1990/91 年的 166 億港元增加至 1999/2000 年的 523 億港元，十年內教育經費增加達三倍多。教育開支占公共總開支約 19%，比房屋、醫療等專案為高，高踞各項開支的榜首。高等教育的開支，占教育開支大約三分之一。香港從過去的兩所大學增加至七所。大學學位從適齡人士(17-20)的 9%增加至 18%，教育開支的大幅增長，主要目的是為改善教學和學習質素，增加年青人的進修機會，從而為社會預備高質素的人力資源。

## 香港經驗之三：吸引專才

在吸引專才方面，可以分為海外專才和本地專才兩方面。對於符合資格的外籍專業人士，技術、行政和管理人員，香港政府從未附加任何限制和限額。若有雇主聘用這些專業人員，他們可以沒有限期的留在香港工作。對這些外籍專才和他們的雇主，政府亦沒有徵收特別稅項。由於這個高度自由的政策，外籍專才的數量和工資，完全由市場力量去決定。他們對香港成爲一個國際城市和國際金融服務中心的地位作出了一定貢獻；他們不僅帶來專業知識和技術，也推動香港加快國際化。以 1999 年爲例，共 14,521 名具備技術知識、行政或管理技能的外籍專業人員，獲批准來港就業。除此之外，今年政府更推出新的輸入優秀人才計劃，以吸引優秀人才，特別是內地優秀人才來港工作。輸入優才的目的是提高香港的競爭力，使其成爲以科技爲本的製造業及服務業中心。

至於其他方面的輸入勞工，如非專業勞工和低技術勞工，例如家庭傭工、建造業工人等，則受到配額和工資限制，雇主亦需向政府支付特別的入口稅，用作培訓本地勞工。這些措施旨在有限度的保障一些低收入的本地勞工。

#### 香港經驗之四：人才流通

回歸前，香港出現了多次移民潮。大量本港居民移居美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等國家。高峰時期，每年平均有六萬人遷移外地。期間不少留學生選擇留在海外工作。香港政府一直本著自由經濟原則，並無以行政手段或修改法例去禁止或限制本港居民移居海外，也沒有禁止或限制學生出國留學。根據一名專門從事研究人口和移民的專家 Ronald Skeldon 教授的研究，雖然香港曾出現大量移民的情況，但其中三分之一的香港技術移民被海外技術人員所取代，香港高技術和高層管理人員的總數持續增長。這個增長不僅反映在絕對數值上，也反映在比例上。Skeldon 教授認爲移民現象沒有爲香港經濟帶來負面的影響，它的長遠利益反而比損害爲大，因爲隨著香港回歸祖國後，政治形勢穩定，不少有海外工作經驗的港人，陸續回流。他們與部份選擇繼續在海外發展的港人，結成龐大的人際網路，爲香港這國際都會奠下穩固的基石。

Ronald Skeldon 教授對亞洲，特別是香港的移民狀況甚有研究，著作不少。他認爲人口移動是社會高度發展的結果，移民令香港社會更趨國際化；移民本身不會完全切斷他們在本土的根；相反，他們往往會來回往返兩地，促進兩地的政治、經濟和社會交流進一步發展，同時也引進了更多更成熟的技術和知識。

香港的人才資源政策的另一特點是，每個工作單位甚至政府部門和私營機構之間，人才流通暢通無阻。香港的成功，證明了自由經濟、出入境自由、勞工市場自由調節等政策的優點。

人力是香港最寶貴的資源。香港政府其中一項首要任務就是拓展人力資源。政府的教育方針是致力培育年青人，幫助他們樹立正確的人生觀和世界觀，使他們具思考力和責任感。香港政府意識到在知識

為本的社會，教育乃成敗存亡的關鍵。訓練有素且適應力強的勞動人口是香港成功的基礎。融洽的勞資關係有助促進香港社會的穩定。

總而言之，香港政府的人力政策旨在衡量市場對技術和人力的需求；為適齡人士提供優質教育及工人安排培訓與再培訓以符合這些需求；提供就業輔導服務，促進勞資關係及保障職業健康和 safety。

### **借鑒韓國的經驗**

韓國同樣經歷過嚴重的人才外流問題，但是他們的處理方法却與香港大相逕庭。六、七十年代赴海外留學的學生（主要去美國）有相當部份畢業後選擇留在當地工作。為了吸引這些外流人才，韓國政府不遺餘力推行回流政策，包括以金錢援助回流人士，但成效不大。直至八十年代，大量移民開始回流。究其原因，早期韓國的經濟、社會和科技等發展尚未成熟，政府縱然花費大量金錢和資源去津貼和游說人才回流，但事倍功半，回應的留學生不多。九十年代初，韓國政府取消了對回流人才的金錢援助，這意味著韓國政府開始認識到金錢援助已不再是吸引人才回流的主要因素。

### **借鑒臺灣的經驗**

值得在此舉臺灣新竹科學工業園區的例子。1979 年，臺灣在臺北西南面約 45 裏的新竹興建一個科學工業園區，其中一個特點是接近幾間主要大學和研究所，整個園區由開始時的 210 公頃發展至今日的 605 公頃。最初的策略是，吸引海外華僑及海外高科技公司來創造一個臺灣版本的矽谷，附近的大學和研究所，可以給予這些公司科研發展的支援。為了吸引人才回流，科學園興建了大量房屋、體育及康樂設施，以提高員工的生活質素。為了解決回流人士和外籍員工子女的教育問題，科學園在 1983 年成立了一所雙語(中英文)教學的學校，現在學生（從幼稚園到中學）共有 3,000 多人。

根據統計，科學園成立後不到十年之內，共投資了 6 億美元，吸引了 500 多名資深的科學家和工程師從美國回流臺灣。1998 年底，科學園總共成立了 272 間公司，每年營業額達 137 億美元之多，工作人員總數達 72,623 人，其中回流人士有 3,000 人以上。在科學園 20 年的發展過程中，回流人士擔當了極為重要的角色，他們帶動並提升臺灣高科技產業的發展。科學園的成功成為其他地區，包括香港，學習和參考的物件。

踏入九十年代，亞洲四小龍政府，除香港以外，均積極吸引人才回流，仍然有不少留學生選擇留在外地工作。研究資料顯示，中國的人才外流情況雖然嚴重，但仍不及六、七十年代的韓國嚴重。在那個年代，韓國留學生大部份留在當地工作，只有 10% 左右回流。中國教育部委員會統計，從七十年代末到八

八年中期，大約 25%的海外留學生和學者回流到國內。由此可見，內地人才外流問題沒有早期的韓國那麼嚴重。

### **對西部人才開發政策的幾點建議**

1. 在經濟全球化的趨勢下，人才的流動性會不斷加強。人才回流的主要原因當然是回流人士對本土懷有歸屬感。但要與西方爭奪人才，政府或企業還須給予回流人士具吸引力的待遇，建立良好的城市基礎設施、交通網絡和提高生活素質（包括解決回流人士子女的升學問題）去吸引他們。
2. 政府應注重國際人才交流，採取寬鬆的入境政策以吸引海外人士前來投資和工作。
3. 政府及工商業界應採取靈活的人事政策以方便人才流通。可以參考香港的經驗，私人企業可以隨時吸納政府公務員，私營公司職員亦有機會加入政府公務員隊伍，這樣可開發更全面的人力資源。

西部開發不僅是西部急起直追、縮小與東部沿海地區的距離，也為東部、中部地區提供了進一步發展的巨大空間，是我們從未遇到過的歷史機遇。讓我們把握機會，共同努力在東西部之間架起多層次、全方位和多形式的合作橋梁，為協助西部繁榮和富足起來竭盡全力，多做有益的工作。