

# 澳門高層次人才引進芻議

盛力\*

## 一、前言

澳門在回歸二十年後，經濟，社會得到應有的發展，但產業卻走向單一化，這都是歷屆政府所面對的難題，產業多元化不是建基於金錢，是基於人力資源，因此，人才培養和引進對人才補充，產業的建立起到必不可少的作用，但近年的社會、公共事件，使社會對外來的人才出現抗拒，產生敵意，相關的制度做不到應有的作用，出現停擺，“重大投資移民”和“技術移民”不僅沒有發揮吸納人才的作用，還增加民間對政府的不信任。在《二〇二一年財政年度施政報告》中看到新一屆政府意識產業多元及引才的問題，銳意在人才引進制度上作出改善、完善。因此，本文主要探討澳門現行引才制度上出現的問題，以及研讀外來地區的經驗，對高層次人才引進制度提出看法，以及探討未來的改革方向。

## 二、現行澳門人才引進的制度

首先，澳門的外來者以“外地僱員”，<sup>1</sup>“重大投資移民”和“技術移民”制度方面來組成，前者作為勞動力不足補充的作用，後者為現行的人才引進機制。從制度來看，澳門現時的人才引進主責組織實體分別為貿易投資促進局和人才發展委員會，從職能方面及工作綜述方面，前者是以推動會展業、

---

\* 澳門大學社會科學院副院長、教授。

<sup>1</sup> 澳門特別行政區政府：第 21/2009 號法律——《聘用外地僱員法》，參見 [https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/43/lei21\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/43/lei21_cn.asp)。

區域合作、經貿合作、投資居留申請和經貿資訊諮詢服務等系列工作。<sup>2</sup> 後者則為“負責制定、規劃及協調特區人才培養的長遠發展策略，並構思人才培養的短、中、長期措施和政策及建設鼓勵人才留澳和回澳的機制；推動協調與人才培養相關的本地、區域及國際合作等各項重要工作。”<sup>3</sup> <sup>4</sup> 這兩個實體亦有着不同的機構性質，貿促局為自治機構，主要負責實行人才引進及審批“重大投資移民”和“技術移民”的工作，而人才發展委員會則是諮詢組織性質的委員會，負責為特區政府制定、規劃及協調人才培養長遠發展策略。<sup>5</sup>

現行的人才引進制度是基於第 3/2005 號行政法規——《核准投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》來規範和實行。主要為“重大投資移民”和“技術移民”。而後者則為專才引入的主要方法和途徑。

### 三、主要官員及民間對人才引進的看法

據《二〇二一年財政年度施政報告》施政重點中提及，澳門未來“要實施更加開放和科學的人才引進政策，加大力度培養和引進符合澳門經濟適度多元和社會發展需要的人才。”此外，要建立“創新人才引進機制和政策，打造更具吸引力、更加開放的人才發展環境。制訂澳門人才發展總體戰略及人才引進相關法律法規，出台人才回流政策，啟動新一輪人才引進工作，建立公平、公開的人才評分制度和評審工作機制。”及後行政長官在回應立法會議員提問時指出，現行的機制對吸引人才方面略顯不足，產學研存在制約，需對該方面作出完善，政府亦成立相應工作委員會進行評估，評審未來產業發展，人資引進的需求，制訂相關的法規，做好人才定義，評分制

---

<sup>2</sup> 澳門貿易投資促進局：《2019 活動報告》，參見 <https://www.ipim.gov.mo/wp-content/uploads/2020/09/2019-annual-report-Abstract-20200914-Chinese.pdf>，2020 年 9 月 14 日。

<sup>3</sup> 澳門特別行政區政府人才發展委員：“設立人才發展委員會的目的”，參見 <https://www.scdt.gov.mo/%E9%97%9C%E6%96%BC%E6%88%91%E5%80%91/%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E7%B0%A1%E4%BB%8B/>。

<sup>4</sup> 澳門特別行政區政府：第 11/2014 號行政長官批示——《設立人才發展委員會》，參見 [https://bo.io.gov.mo/bo/i/2014/04/despce\\_cn.asp#11](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2014/04/despce_cn.asp#11)。

<sup>5</sup> 同上（3）。

度等一系列的工作。<sup>6</sup> 在施政報告後的記者會上，行政長官指出未來貿易投資促進局和人才發展委員會的職能並不會重疊，對人才的審核以及引進的職能進行分離。<sup>7</sup> 從社會方面，不少評論都認為政府對回應人才不足的問題，重視人才引進方面是一件好事，但在引才方面亦需關注本地居民在產業發展的角色，除了吸引外來人才外，亦需顧及本地人才的發展，對相關的方面作出支援、幫助等，作出一定的平衡。<sup>8 9 10</sup> 此外，亦有評論擔心高層次的人才引進會減少社會向上流動的機會。

#### 四、澳門自身問題

因應澳門自身的局限，在人口規模、出生率、勞動人口和鄰近地區相比下，都難以比較，人力資源短缺在回歸以來都是澳門所面對的問題，澳門不少的高端人才都集中在博彩旅遊產業，博彩產業從而得到巨大的發展。但另一方面，亦引致其他產業缺乏資源發展，產業走向單一化的困境，除了博彩旅業以外，沒有其他相應的產業來承托澳門的經濟發展，而在這次的新冠疫情下，問題被加以放大。除了澳門自身的局限以外，社會以及原有的制度都對澳門人才引進帶來不少阻礙。

澳門現行的專才、人才引進，以及評審制度出現不少問題，引發不少醜聞，亦被發現存在貪腐的溫床，<sup>11</sup> 被社會所垢病，現在機制在處理引才管理上存在一定的漏洞，該法規、制度在這十五年發展中已顯得過時，<sup>12</sup> 以致未能滿足澳門在發展所需求的高層次人力資源，現有的不僅沒有為澳門在人才和產業發展提供幫助，還為社會及政府的公信力帶來不少負面的影響，放大本地市民和政府互相的猜疑。

---

<sup>6</sup> “明年擬出制度框架引人才”，《澳門日報》，2020年11月18日，第A6版。

<sup>7</sup> “人才評審擬立法公平公開”，《澳門日報》，2020年11月17日，第A6版。

<sup>8</sup> “新青協倡重視青年發展”，《澳門日報》，2020年11月19日，第B8版。

<sup>9</sup> “人才破題 助力復甦”，《澳門日報》，2020年11月17日，第A10版。

<sup>10</sup> “學者冀修博彩法釐清正副牌”，《市民日報》，2020年11月19日，第4版。

<sup>11</sup> 澳門特別行政區政府廉政公署：“貿易投資促進局審批‘重大投資投移民’和‘技術移民’的調查報告”，參見 [https://www.ccac.org.mo/cn/news/rpt20180702\\_cn.pdf](https://www.ccac.org.mo/cn/news/rpt20180702_cn.pdf)，2018年7月2日。

<sup>12</sup> 陳志峰、張少鵬、張青華、何福祥：“澳門人才引進政策芻議——基於粵港澳大灣區城市群人才政策的橫向比較”，《澳門公共行政雜誌》第33卷，總第127期，2020年3月。

另外，澳門社會亦充斥着排他性，保守主義的現象，<sup>13</sup> 有不少的澳門市民認為外來人才會影響，甚至減少本地僱員的就業，減低青年人社會向上流動的機會。此外，近幾年經濟有着持續的增長，企業在擴展的同時亦增加人力資源的需求，所以本地的就業市場出現偏向僱員一方的現象，呈現俗稱“工搵人”的情況，以及需大於求，本地市民能輕易找到工作。良好的環境形成就業市場缺乏競爭的因素，加劇排他性。因此，往往特區政府提出有關外地勞工，專才引進的政策時，社會上都出現激烈討論，<sup>14</sup> 更甚是出現反對，社會動員的情況，<sup>15</sup> 導致政府在人才的政策相當保守，免激起社會的強烈的反彈，以維持社會的穩定，在制訂人才引進，外僱政策中顯得相對的乏力。

同時，澳門人才引進集中在技術工人，低層次的僱員居多和多集中在博彩旅遊業，而在管理、技術及其他產業的專才相對的缺乏，<sup>16</sup> 現行的外僱有比較高的可取性，對澳門產業的延伸和拓展有限。另外，澳門因應在移民制度上的漏洞及鄰近地區積極的人才引進政策下，澳門的引才數量逐年下降，數字徘徊在低位的情況，在管理人員及具備特別資格的技術人員引進方面，從 2017 年的 412 人，<sup>17</sup> 去到 2019 年的 32 人，<sup>18</sup> 技能及管理的人才引進接近於停滯。

---

<sup>13</sup> 劉本立、楊允中：《粵港澳大灣區背景下澳門經濟適度多元發展策略研究》，2019 年 12 月 15 日，第 49-50 頁。

<sup>14</sup> “27 內地教師空降教青局做 430？歐陽瑜：並非搶本地教師飯碗”，參見《論盡澳門》<https://aamacau.com/2020/11/12/27%E5%85%A7%E5%9C%B0%E6%95%99%E5%B8%AB%E7%A9%BA%E9%99%8D%E6%95%99%E9%9D%92%E5%B1%80%E5%81%9A430%Ef%bc%9f-%E6%AD%90%E9%99%BD%E7%91%9C%Ef%bc%9A%E4%B8%A6%E9%9D%9E%E6%90%B6%E6%9C%AC%E5%9C%B0%E6%95%99/>，2020 年 11 月 27 日。

<sup>15</sup> “回歸遊行——澳門社運大檢閱”，參見《論盡澳門》<https://aamacau.com/2010/12/24/%E5%9B%9E%E6%AD%B8%E9%81%8A%E8%A1%8C%E2%94%80%E6%BE%B3%E9%96%80%E7%A4%BE%E9%81%8B%E5%A4%A7%E6%AA%A2%E9%96%B1/>，2010 年 12 月 24 日。

<sup>16</sup> 區耀榮、于溯陽：“國家‘千人計劃’對澳門特區人才管理的啟示”，《澳門公共行政雜誌》第 28 卷，總第 107 期，2015 年 3 月。

<sup>17</sup> 澳門貿易投資促進局：“2017 年臨時居留許可申請統計數據”，參見 <https://m.ipim.gov.mo/zh-hant/statistics-tc/statistics-of-investment-residency-applications-in-2017>。

<sup>18</sup> 澳門貿易投資促進局：“2019 年年度投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留許可數據資料”，參見 [https://www.ipim.gov.mo/wp-content/uploads/2020/03/PDF\\_20200327\\_chi-2.pdf](https://www.ipim.gov.mo/wp-content/uploads/2020/03/PDF_20200327_chi-2.pdf)。

## 五、外來地區的人才引進經驗

從香港的人才引進計劃來看，其宗旨為吸納外來高技術人才或優才前往香港定居及發展，以這來提升香港競爭力，而獲批准的申請人無須在得到本地僱主聘任就可定居。其評核的標準分為兩套，綜合能力及成就。另外，在審核方面，亦分為兩個主體負責，入境事務處負責處理主要人才引進的事務，而“輸入優秀人才及專才諮詢委員會”負責對審核提出相關的意見。<sup>19</sup>

在新加坡方面，整個人力引進的政策以政府作為主導，市場作為輔導的作用，新加坡政府人力部（The Ministry of Manpower）作為人力政策的主導實體，其他相應的部門進行配合。<sup>20</sup> 此外，新加坡政府亦在不同的地區建立國家“獵頭公司”——“聯繫新加坡”（Contact Singapore），<sup>21</sup> 吸引及追蹤高層次的國際人才，與外來的地區建立聯繫。

在深圳方面，其政策主要都是以優惠及資源作為誘因，來吸引外來地區的人才進行落戶，如醫療、子女教育、補助等類型的福利。

從上述地區的人才引進政策都大為不同。雖然香港、新加坡和深圳在人才引進策略得到時間的認證，制度上亦相對的完善，但如果澳門直接套用卻為不適合。原因由於澳門的產業結構和香港、新加坡、深圳大為不同，產業相對單一，社會結構、競爭環境、文化背景亦不盡相同。同時，新加坡和香港的人口政策在近幾年都出現爭議，另外，澳門不需要模仿深圳，因其自身的教育、醫療、養老等福利制度較為完善。因此，在訂立本地的人才引進制度時應“因地制宜”，對外地的制度經驗只作相應的參考。

## 六、高層次人才引進制度的建議

在提出建議前，首先需要定議好何謂“人才”？何謂“高層次人才”？評核機制標準的問題。在“War of Talent”這本書中提出，人才的定義為一個

---

<sup>19</sup> 香港特別行政區政府入境事務處：“優秀人才入境計劃”，參見 [https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/quality\\_migrant\\_admission\\_scheme.html](https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/quality_migrant_admission_scheme.html)。

<sup>20</sup> 黃榮斌：“新加坡經濟轉型與人才戰略”，《南洋問題研究》2012年第4期，總第152期。

<sup>21</sup> “公司簡介”，2020年12月2日，參見“聯繫新加坡” [http://campaign.com.sg/?page\\_id=1319&lang=zh-hans](http://campaign.com.sg/?page_id=1319&lang=zh-hans)。

人的能力的集合，一個好的管理人才取決於其有否能力去吸引及激發有才能的人，去達到實現結果。據李星雲的見解，“高層次人才從狹義的角度來看是在學科或專業有較深的造詣和較高的威望，能承擔重要任務而對經濟社會發展和科技創新發揮較大作用的人才。高層次人才亦存五大特性，分別為高智慧性、高創新性、高貢獻性、高稀缺性，以及高動態性。同時，高層次人才具有聚集效應，只有相應的人才聚集一起，才能發揮相應的協同作用。”在澳門方面，人才引進主要在於經濟多元化發展，高層次人才應是能對產業結構作出改變，帶來新的技術和新的模式，擁有自主性去創造新的產業。從施政報告和粵港澳大灣區規劃綱要中，發展方向為推動經濟適度多元，以特色金融、會展和中醫藥產業等的方向。因此，未來重點工作毫無疑問放在吸引這些產業的人才。

### **（一）清楚定位所需引入的人才**

澳門這幾年的人才引入，主要是集中在學術、政府顧問，以及大型博企的管理人員等的人才，但在產業建設、核心技術、管理類型及產業化的人才缺少和不足的。澳門的科技水平實際上並不落後的，如中醫藥、芯片等，研究亦在國際上受到應可，但問題是相應人才集中於研究、政府諮詢方面，使相關的技術只停留在研究機構、上游產業，實現不到產業化，產學研結合得不到發揮，未能為本地創造經濟效益和產業，所以，人才引進未來應專注於產業下游，以及應用的人才。

### **（二）完善主責實體，人才引進及評核機制**

貿促局現為審批移民的實體，但其職能不單止在人才引進方面，還存在承擔區域合作，產業範疇等的工作，引才不是其重要的工作，這不利於資源運用及整合。同時，人才發展委員會在和貿易投資促進局的聯繫不足，貿促局沒有法定義務在移民機制上諮詢委員會的意見。因此，在容易出現協調不足的問題，未來應加強貿促局和人才發展委員會的工作。在法律容許及可行的情況下，將相應的審核權力或審批引入的職責轉移給人才發展委員會，解決監管的問題，以及減輕貿促局的工作。人才發展委員會的組成不僅是社團人仕和學者，亦可增加相關業界的參與者（如：金融、會展及中醫藥等）和

相關的政府組織（如：經濟局、金融管理局等）。另一方面，考慮設立行政架構中的辦公室去處理人力引進的問題，將相應的廳、處的工作及人手直接轉移到專責組織，使其能直接從屬於行政長官以及專職獨立化的部門。除此之外，其他方案亦建議將人才引進的機制相關的職能轉移給經濟局，加強產業多元化和高層次人才的聯動性。

在評核制度上，相關的法規在“技術移民”（管理人員及具備特別資格的技術人員）上的定義較為模糊及過時。同時，在評核機制中存在較大的自由裁量權及其同時擁有監管以及審核的角色，不僅存在貪污的溫床，因其定義模糊化，大大增加申請人對行政當局的訟訴。同時，由於欠缺相應清晰的指標及規定，增加公眾對機制的存疑。因此，改革應從評核及配額的制度上着手。首先，評核機制需標準化和科學化，減低自由裁量權的佔比，設立對應計分制度（可多個計劃及計分制度），訂定制度時應諮詢社會的意見（可透過諮詢委員會或民間），除了現有的考慮因素外，<sup>22</sup> 亦需增加貼合發展評分的選項，如：產業發展，申請人未來的計劃等。同時計分制度及評核制度應公開透明化，使申請人及公眾能了解相關的標準，從而檢視自身的能力，以及公共實體增加行政效率，將部份的監管職責下放給社會。在配額方面上，每一年應在年頭審視上一個年度的計劃成果及不足，從而檢視新一年的配額，另外，配額的數量應適當及受到限制，否則容易造成社會的猜疑。成功批准的案例亦應持續監管，使相關的申請人能嚴守規定，如：切實在澳門工作，居留的時間等，堵塞法律的漏洞。對成功申請高層人士給予臨時居留權，但不能享受與永久居民同等的福利，但可自由出入境。最後，現屆政府應堅持外地僱員法只作補充勞動力不足的低下階層僱員，高層次的人才引進交給相應的“人才引進”制度來規範。

### （三）加強和國際大型企業和本地相關企業的合作

地區的產業發展十分取決於大型企業的投資以及產業園的設立，博彩產業能夠得到急速的發展其中一個主要原因在於大型國際企業的進駐。現

---

<sup>22</sup> 澳門貿易投資促進局：“‘管理人員及具備特別資格技術人員’首次申請審批分析要素”，參見 <https://www.ipim.gov.mo/zh-hant/services/investment-residency/temporary-residence-permit-application/assessment-criteria/assessment-criteria-for-temporary-residency-application-management-and-or-technical-personnel/>。

在澳門在智慧城市的合作上上有阿里巴巴、騰訊這些大型企業，在中醫藥方面，市面上亦存在北京同仁堂等國企。因此，未來應加強和大型企業合作，設法讓企業將一部份內地或全球的產業鏈遷移到澳門。在人才配額方面，在初期可以是寬鬆的，在合作長時間後再收緊，可以是三到七年的過渡期。另外，規範企業需帶來高層次的人才，且在管理層上設置相應的限制，如：高層人員本地化，並鼓勵企業在聘請本地僱員，仍為本地僱員給予往上流動的前景及提供培訓的機會。除此以外，亦需加緊建設甲級寫字樓等的基礎設施，為國際企業提供誘因前來澳門設立。

在本地方面，政府亦需改變現在人才引進的態度，由“被動”轉而“主動”，在可行的情況下建立公共獵頭公司，可以以公共資本企業的方式成立，在中國內地和國際同時設立相聯繫實體，加強與專才的交流和搜索，宣揚澳門的產業。此外，建立專業的人才平台，適時和本地企業交流，了解產業的需求的人才特性，協助企業在國內外尋覓專業人才。

#### **（四）增加政治游說及對市民的宣傳**

未來政府應加強對人才引進的機制進行解說，現時有不少市民將澳門的外僱和人才引進的政策混為一談，使不少人認為引才會影響本地居民的就業，做出較大的回響，阻礙政策的推行。因此，在改革的人才引進政策時，需在游說方面多做功夫，為市民理順政策的差異性，掃除資訊不足及誤解的阻礙。

### **七、結論**

人才引進在這十年接近停滯，原因主要為就業環境及制度上的問題，出現較大的阻礙。本澳高質量、高層次的人才主要集中在博彩及旅業方面。因此，在產業多元化的發展下，其他產業的人才是必不可少的。首先，認同行政長官相關組職在人才審核和引進進行分離，審核和接收者不應是同一機構。現行的制度需完善及進行改革，加強實體的職能及聯繫，增大相關產業的參與。同時，加強評分制度的科學化、透明化，建立標準化的機制。不單止在內部改善的部份，亦需和外部協週，增加和本地市場及國際的協調、溝

通。相關公共實體的人才制訂的思維需作出改變，由被動走向主動。最後，政策在游說時需理解雙方的看法，作好充分的解說，從而減少政策的阻力。世界正經歷新常態，人才引進的問題需及時處理，不能再有鴛鴦心態，否則就會錯失變革的時機。