

香港城市大學  
香港持續發展研究中心<sup>1</sup>

第 10 號意見書  
教育與人口政策脫鉤 建設大灣區高等教育樞紐

李芝蘭、鍾碩殷、李建安<sup>2</sup>

2018.08

## 一、引言

粵港澳大灣區的發展方向是知識型創新經濟，培養高學識人才及為其提供一個可以充份發揮的生態環境是其中的關鍵。香港一向重視教育培訓，加上國際化的定位，一直吸引四方學子前來求學進修。根據全球高等教育分析機構 Quacquarelli Symonds 的 2019 年《QS 世界大學排名》，香港共有 4 間大學進入首 100 名，當中包括位處 25 位的香港大學、37 位的香港科技大學、49 位的香港中文大學以及 55 位的香港城市大學，另外香港理工大學、香港浸會大學亦分別

---

<sup>1</sup> 香港持續發展研究中心 (CSHK) 成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨學科的研究平台，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界；社會及政府；以及香港與不同區域之間，在現實可持續發展問題上的協作，並進行有影響力的應用研究。中心總監為香港城市大學公共政策學系教授李芝蘭教授。本中心於 2017 年獲得香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處策略性公共政策研究計劃 (SPPR) 撥款研究「香港專業服務與一帶一路：推進可持續發展的創新能動性」(編號: S2016.A1.009.16S)。更多有關資訊，請瀏覽香港持續發展研究中心的網頁：<http://www.cityu.edu.hk/cshk>。歡迎提供意見，請電郵至：[sushkhub@cityu.edu.hk](mailto:sushkhub@cityu.edu.hk)。

<sup>2</sup> 李芝蘭教授為香港城市大學公共政策學系教授、香港持續發展研究中心總監；鍾碩殷為香港城市大學公共政策學系高級副研究員；李建安為香港城市大學公共政策學系副研究員。

獲 106 位、277 位，由此可見香港的教育資源及人文底蘊厚足，如果政策配合得宜，香港的高等教育可以在帶動大灣區的發展上扮演更加舉足輕重的角色。

香港入境事務處自 2008 年起實施「非本地畢業生留港／回港就業安排」（IANG）<sup>3</sup>（以下簡稱「就業安排」）政策，容許在港讀書的非本地畢業生留港工作，藉此補足香港的勞動力。近年隨著各間大學招生的名額增加，獲港府批准留在香港工作的非本地畢業生亦相應增加至每年超過一萬人。這種狀況引起了社會關注，因為當愈多外地生來港讀書，似乎也就代表著工作機會競爭愈激烈。如果香港要發展成粵港澳大灣區的教育樞紐，吸引更多大灣區莘莘學子來港入學，這種疑慮將是不可忽視的障礙，因此我們建議，香港政府應將發展高等教育樞紐與吸引海外人才來港工作兩個原分屬不同政策範圍的目標分開處理，二者不宜掛鉤。

## 二、非本地生來港入學的狀況及社會疑慮

香港是一個中西文化匯聚和交流的國際多元化城市，在一國兩制下，基本法保障了香港的言論、學術和資訊自由；完善的法治制度也保障研發產品的知識產權和專利權。這些都是香港的制度優勢，為香港發展成為粵港澳大灣區的教育樞紐提供了堅實的基礎，亦匯聚了不少全球的高等教育人才。根據教資會的數字，香港資助院校全日制學士學位課程非本地學生收生人數連年上升（見圖一），除 2011/12 至 2012/13 學年期間因「三三四改制」而人數激增 42%外（由 5914 人增加至 8399 人），其他年度的平均按年增長為 5.5%。值得注意的是，雖然非本地生人數逐年增長，但各間資助院校招收的非本地生人數其實並未滿額，再加上各大私人院校，香港其實有足夠的吸納能力讓粵港澳大灣區的更多學生來港升學。

---

<sup>3</sup> 入境事務處：「非本地畢業生留港/回港就業安排」，英文為：Immigration Arrangement for Non-local Graduates (IANG)，計劃詳情可參考入境事務處網頁：<https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/IANG.html> 或 <https://www.immd.gov.hk/hkt/faq/non-local-graduates-return-employment-arrangement.html#note>

年度	非本地學生		全體學生	
	人數	按年增長	人數	按年增長
2010/11	5598		56059	
2011/12	5914	6%	56921	2%
2012/13	8399	42%	74848	31%
2013/14	8942	6%	76753	3%
2014/15	9374	5%	79369	3%
2015/16	9723	4%	81128	2%
2016/17	10361	7%	82381	2%
2017/18	10841	5%	83597	1%
平均		5.5%*		2.2%*

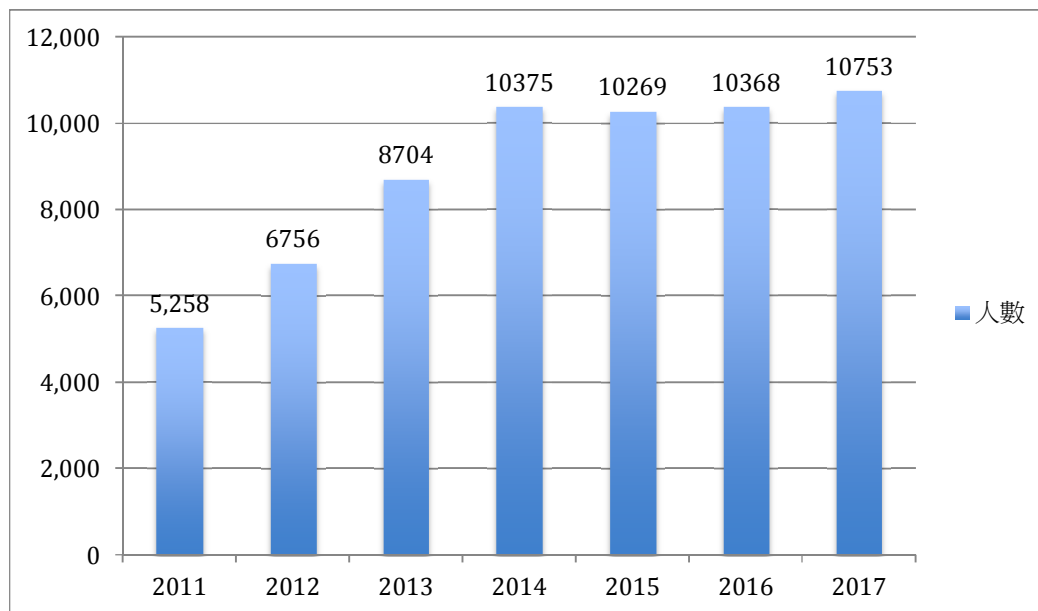
表一：2010/11-2017/18 全日制學士學位課程非本地學生及全體學生人數（資料來源：教資會）

\*撇除 2011/12 至 2012/13 學年

香港特別行政區行政長官於 2007 年 10 月提出的「發展香港成為區域教育樞紐」的政策措施後，入境事務處自 2008 年起實施「就業安排」政策，目的是「進一步吸引非本地畢業生留港及回港工作，以擴充香港的人才庫」<sup>4</sup>。換言之，香港政府其時的目標是透過招收非本地生為香港吸納更多可以投入勞動市場的人才，是「高等教育政策」與「移民政策」的一體兩面。根據「就業安排」，應屆非本地畢業生如有意申請留港工作，可於畢業日期（即畢業證書所載日期）起計的六個月內向入境事務處遞交在港就業申請，無須在提出申請時已覓得工作，申請次數不限。申請獲批後，該名畢業生可獲准在港逗留一年而不受其他逗留條件限制，在香港自由從事及轉換工作，而無須事先取得入境事務處的批准。由此可見，「就業安排」為非本地畢業生在畢業後無條件續簽一年，以方便他們留港尋找工作，並累積全職工作經驗（學生簽證不允許全職工作），加強他

<sup>4</sup> [https://www.immd.gov.hk/publications/a\\_report\\_2015/tc/ch1.html](https://www.immd.gov.hk/publications/a_report_2015/tc/ch1.html)

們在香港市場的競爭力。綜合審計署 2016 年的報告<sup>5</sup>及 2018 年保安局向立法會提供的資料<sup>6</sup>，每年在「就業安排」下獲批延期逗留申請的人數正逐年遞升。



圖二：非本地畢業生獲批准根據「就業安排」在港工作人數

這種狀況在香港社會間引起了爭議，不少市民尤其是較年輕人士認為每年萬多個獲批留港的非本地生與本地學生搶奪工作職位。可以預期，如果香港要成為大灣區高等教育區域樞紐，那麼就會增加招收非本地生入學，非本地畢業生獲批准根據「就業安排」在港工作的人數亦會持續上升。如在「就業安排」計劃不變，更多非本地畢業生進入香港就業市場，非本地與本地畢業生之間的就業競爭只會更劇烈。

### 三、借鑑外國經驗，教育政策與移民政策脫鉤

我們大可參考一下發達國家的做法。在美國，非本地學位程度以上的畢業生可申請「H-1B 簽證」。H-1B 簽證是為技術型員工而設的臨時工作簽證，准許最

<sup>5</sup> 審計署 2016 年報告：[http://www.aud.gov.hk/pdf\\_ca/c66ch04.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c66ch04.pdf)

<sup>6</sup> 7 月 11 日在立法會會議上楊岳橋議員的提問和保安局局長李家超的書面答覆  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201807/11/P2018071100527.htm>

多 6 年（3+3 年）的期限在相關領域工作。H-1B 簽證申請者在申請該簽證前必先獲聘於美國公民及移民服務局（United States Citizenship and Immigration Services，簡稱 USCIS）認可的 H-1B 僱主<sup>7</sup>。另外，簽證持有者有資格申請綠卡。美國公民及移民服務局於每年 4 月 1 日接受下一財政年度的 H-1B 簽證申請，名額有限（每年 6.5 萬個普通學位名額及 2 萬個高級學位名額），先到先得。

由此可見，美國的 H-1B 簽證既設有「已獲聘」的條件，又有名額限量。另外，若 4 月 1 日前未畢業，美國的國際學生也可申請「選擇性實習訓練」（Optional Practical Training，簡稱 OPT），在相關領域短期實習，其中的 post-completion OPT（即畢業後 OPT）讓畢業生在美國逗留 12 個月（STEM 學位畢業生更可額外延長 24 個月，即共 36 個月）實習<sup>8</sup>。一般而言，post-completion OPT 期間不可失業超過 90 天。無論是 STEM 還是非 STEM 學位的畢業生，必須在畢業後 60 天內申請 OPT<sup>9</sup>。由此可見，即使美國的 OPT 與香港的「就業安排」皆容許現屆非本地畢業生逗留當地 12 個月，但美國的 OPT 規定該畢業生需要在相關領域短期實習，期間更不可失業超過 90 天，香港的「就業安排」則沒有這類規定。

英國方面，2012 年時任英國內政大臣文翠珊取消「學習後工作簽證」（post-study work visa），該簽證允許非歐盟學生留在英國並在畢業後兩年內申請工作簽證去找工作。目前，國際學生完成課程後只可在英國逗留四個月，如要延長逗留期限，就需要將簽證轉換為與工作相關的簽證，最普遍的是 Tier 2<sup>10</sup>，申請條件包括受聘於英國內政部登記認可僱主，以及起薪至少為 30,000 英鎊一年。

從以上可見，用美國及英國來作對比的話，香港非本地畢業生逗留政策顯得非常寬鬆，由此亦衍生了社會對擴大非本地學生名額的種種疑慮。因此我們建議香港政府調整非本地畢業生留港就業的安排，包括參考英國的做法，非本地學生在畢業後可留港找工作的期限由目前的一年改為 4 個月，並引入美國的就業人數限制（「先到先得」或是「評分制度」可從詳計議）。審批時亦要注意非

<sup>7</sup> <http://www.katzlawchicago.com/blogs/684-f1-to-h1b-work-visa-after-graduation>

<sup>8</sup> <https://www.uscis.gov/opt>

<sup>9</sup> <https://www.uscis.gov/opt>

<sup>10</sup> <https://www.gov.uk/tier-2-general>

本地生的工作薪酬及聘用的福利條款達到市場水平，和從事通常是由學位持有人擔任的工作，防止計劃被濫用。

香港的高等教育資源豐富，如果能夠引入多些大灣區的學生來港就讀，不但可以善用資源為整個大灣區的發展作貢獻，也可以反過來鼓勵香港本地院校吸納及培養更多本地的高等教育人才，從而形成一個良性循環，香港的知識型經濟的基礎更牢固。但要達到此一目標，就必先要解除目前非本地生「來港入讀高等教育課程」幾乎等如可以「移民香港工作」的聯繫。上述建議將「非本地生在港接受高等教育」和「吸引海外人才移民來港」兩項政策區分，令公眾明白非本地生來港讀書是為了在港接受高質素的高等教育，不是換取永久居留權的捷徑，是香港發揮優勢的體現，將有利於本地以至國家及東亞地區的持續發展。