

優秀人才、投資者及勞工入境計劃

摘要

1. 入境前管制措施規定，有意來港就業、投資、居留、就學或受訓而沒有香港居留權或無權在香港入境的人士，在入境前必須申領入境簽證或許可證。政府已推出下列 8 項入境計劃，以吸引優秀人才、投資者和勞工在香港工作／逗留：

- (a) **優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃** 4 項計劃分別為一般就業政策就業類別、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排；
- (b) **投資者入境計劃** 兩項計劃分別為一般就業政策投資類別及資本投資者入境計劃；及
- (c) **輸入外籍家庭傭工(外傭)及勞工計劃** 兩項計劃分別為外傭入境計劃及補充勞工計劃。

入境事務處(入境處)負責處理各項入境計劃的申請個案，並向獲得批准的申請人發出簽證或入境許可證。有關人士在進入香港後須遵守入境處根據《入境條例》(第 115 章)施加的逗留期限及相關逗留條件，並可向入境處申請延長逗留。除外傭及補充勞工計劃下輸入的勞工外，任何人在另外 6 項入境計劃下來港及合法地連續 7 年通常居於香港，可申請永久性居民身分。根據入境處管制人員報告，在 2015-16 年度入境前管制綱領下的預計總開支為 2.81 億元。

2. 香港特別行政區行政長官在《二零一五年施政報告》中宣布，會按照人口政策督導委員會的建議採取多項優化措施，以更積極進取和目標清晰的方法吸引更多外來人才來港工作和定居。有關方面放寬了一般就業政策、輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃獲批准申請人／來港人士的逗留期限和延長逗留模式，並列出處理一般就業政策投資類別申請的考慮因素。審計署最近就入境處管理這 8 項入境計劃的工作進行審查。

優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃

3. **一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃** 一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃旨在吸引具認可資歷的專業人士來港工作，以滿足本地的人力需求。前者的對象是海外、台灣及澳門的專業人士，後者則為內地的專業人士。申請人如符合有關資格準則，包括受聘從事的工作不能輕易覓得本地人擔任，以及薪酬福利與市場水平大致相同，申請可獲考慮批准。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 273 100 宗一般就業政策就業類別申請獲得批准，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 95.7%。在輸入內地人才計劃方面，計劃自 2003 年 7 月開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 83 700 宗申請獲得批准，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 91.7%(第 1.6(a) 及 (b)、2.2 及 2.3 段)。

4. **有需要監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案** 入境處在 2011 至 2015 年期間處理一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃的入境簽證和許可證申請都能達到目標，在 4 個星期內 (收到全部證明文件起計) 處理 90% 的申請個案。審計署對在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間收到並獲批准申請的實際處理時間 (收到申請起計) 進行分析，發現在 53 694 宗一般就業政策獲批准申請中，處理時間超過 90 天的有 665 宗 (1%)，而在 15 663 宗輸入內地人才計劃獲批准申請中則有 1 055 宗 (7%)。審計署抽查了 30 宗這類個案，進一步發現在 13 宗 (43%) 個案中，入境處在要求申請人提供補充證明文件方面有延誤 (第 2.4 及 2.5 段)。

5. **有需要在評估本地人手供應及薪酬福利情況方面提供更多指引** 個案負責人員在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請時，應考慮本地人手供應及市場薪酬福利水平，以確定申請人是否符合第 3 段所載列的資格準則。輸入內地人才計劃的指引訂明，應要求保證公司作出聲明，確認已盡力進行招聘但未能覓得本地人擔任有關職位，並在有需要時向保證公司 (即僱主) 索取證明。然而，一般就業政策的指引沒有這同一要求。入境處表示，在考慮申請人的每月薪酬福利情況時，會參考政府統計處編制的薪酬統計報告，以及由就業服務網站公布的薪酬調查報告，但這做法沒有在入境處的指引內明文列出。在部分個案中，申請人的薪酬福利低於入境處所述資料來源公布的平均薪酬／薪酬中位數，但個案負責人員在批准申請時，並沒有就接納其薪酬福利與市場水平大致相同一事，以文件記錄相關理據 (第 2.6 段)。

摘要

6. **有需要確保遵照明文指引處理申請** 根據有關指引，個案負責人員在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請時：(a) 所批准的逗留期限須根據申請人旅行證件的有效期限而定，以確保他們有條件返回原居地或所屬地；(b) 所批准的逗留期限不應超出僱傭合約的有效期限，或入境處訂明的期限，兩者以較短者為準；(c) 應核查以公司內部調職為理由提出的申請，確保獲保薦調職的人員在有關公司工作不少於1年；及(d) 應對外籍廚師施加特別逗留條件，包括限制他們轉換僱主。然而，審計署對獲批准的申請進行了抽查，發現有不遵照明文指引行事的情況(第2.10至2.16段)。

7. **優秀人才入境計劃** 這項計劃旨在吸引具高技術或有才能的人士來港定居。計劃設有配額(現時為每年1000人)，並採用計分制，包括為具備卓越才能或技術並擁有傑出成就的人士而設的成就計分制，以及為具備其他技術和才能的人士而設的綜合計分制。自計劃在2006年6月開始推行至2015年12月為止，約有3000宗申請獲得批准，這類申請在2011至2015年期間獲得批准的平均比率為28.9%(第1.6(c)及2.20段)。

8. **有需要把人才清單納入優秀人才入境計劃內** 在2010年1月至2015年9月期間，有713名優秀人才入境計劃申請人先後遞交申請2至4次(共1500宗，佔該段期間所接獲的10574宗申請的14%)，但當中只有151人(21%)獲分配名額。大量申請人一再提出申請，顯示他們未必清楚目標優才需具備的條件。勞工及福利局現正研究可否制訂人才清單以吸引高質素人才。入境處有需要與該局密切聯繫，待人才清單一經制定，即將其納入優秀人才入境計劃內，讓準申請人在知悉更多資料後才決定是否遞交申請(第2.28段)。

9. **非本地畢業生留港／回港就業安排** 這項計劃旨在吸引已在香港考獲全日制經本地評審本地課程學位或更高資歷的外國及內地學生留港／回港工作。自這項計劃在2008年5月開始推行至2015年12月為止，約有51500名非本地畢業生獲准留港／回港工作，這類申請在2011至2015年期間獲得批准的平均比率為99.9%(第1.6(d)、2.31及2.33段)。

10. **有需要核實證明文件的真偽** 非本地畢業生留港／回港就業安排的申請人／來港人士只須遞交學歷／專業資格證明及聘用信的副本，以支持其入境或延長逗留期限申請。隨着資訊科技進步(例如影像處理技術)，非本地畢業生留港／回港就業安排申請的證明文件有可能存在偽造風險。審計署研究過海外有

摘要

關當局管理的類似計劃，發現可透過各種不同方法核實證明文件的真偽，例如可要求申請人提供由某間院校發出的認可信正本(第 2.34 及 2.35 段)。

11. **有需要以文件記錄在評審非本地畢業生留港／回港就業安排申請人從事工作所需資歷時的考慮因素** 按照非本地畢業生留港／回港就業安排，回港畢業生(即並非應屆畢業生)在提出入境申請或來港人士在提出延長逗留期限申請時必須已獲得聘用，而受聘從事的工作須通常由學位持有人擔任，以及其薪酬福利條件須達到市場水平。在 2010 年 1 月至 2015 年 9 月期間，有 442 宗每月薪酬福利為 9,000 元或以下的申請獲得批准，審計署對其中 30 宗進行審查，發現在 6 宗申請中，有關個案負責人員批准申請人從事指定讓會考證書持有人／中五畢業生或持有更高學歷者申請的工作。在這些個案中，沒有文件記錄個案負責人員在允許計劃申請人從事讓會考證書持有人／中五畢業生申請的工作時曾經考慮過的因素(第 2.36 至 2.38 段)。

投資者入境計劃

12. **一般就業政策投資類別** 一般就業政策除設有就業類別外(見第 3 段)，也設有投資類別以准許海外、台灣及澳門有意在香港開辦或參與業務，並能夠對本港經濟作出重大貢獻的投資者來港。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 3 300 宗一般就業政策投資類別申請獲得批准，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 66.7%(第 1.6(e) 及 3.4 段)。

13. **有需要改善處理申請的效率** 審計署就 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間一般就業政策投資類別收到並獲批准申請的實際處理時間(收到申請起計)進行分析，結果顯示在 330 宗獲批准申請中，處理時間超過 90 天的有 193 宗(58%)。審計署抽查了其中 15 宗這類個案，結果進一步顯示，3 宗申請的個案負責人員平均需時 73 天才要求申請人提供進一步資料。在另外 5 宗個案中，由收到全部證明文件至申請獲得批准平均需時 87 天(第 3.5 及 3.6 段)。

14. **有需要改善就延長逗留期限申請進行的業務審視** 入境處可在有條件的情況下批准入境申請，條件是該處可就其後提出的延長逗留期限申請進行業務審視(審視範圍包括開設辦事處情況、僱用本地員工情況及業務表現)。審計署抽查了 15 宗在 2012 年 1 月至 2015 年 9 月期間的業務審視個案，發現在 4 宗(27%)個案中，雖然申請人沒有按照入境申請所聲稱的計劃規模營運業務，但

摘要

個案負責人員在批准其延長逗留期限申請時，並沒有提出必須再次接受業務審視的要求(第 3.7 及 3.8(a) 段)。

15. **資本投資者入境計劃** 計劃在 2003 年 10 月推出，以便利某些把資金投資在本港的獲許投資資產但不會參與經營業務的人士來港定居。自計劃開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 28 200 宗資本投資者入境計劃申請獲得批准，涉及投資金額約 2,440 億元。這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 99.9%。鑑於香港的經濟情況，政府決定由 2015 年 1 月 15 日起暫停資本投資者入境計劃。截至 2015 年 12 月，有待處理的申請共有 11 429 宗(第 1.6(f) 及 3.15 段)。

16. **有需要加強監察處理資本投資者入境計劃申請的情況** 審計署抽選了 10 宗在 2014 及 2015 年獲批准的資本投資者入境計劃申請進行審查，發現在其中兩宗申請中，個案負責人員分別需時 49 個月和 60 個月才給予最終批准。兩宗申請的處理時間長，部分原因是個案負責人員有延誤，例如有關人員分別在文件遞交期限屆滿後 10 個月及 25 個月，才提醒申請人提供所需資料(例如投資證明)(第 3.21 段)。

17. **有需要加強管制違反資本投資者入境計劃規則的情況** 計劃規則規定，如申請人／投資者沒有在 14 天內把出售其計劃資產的所得收益再投資，有關金融中介機構必須通知入境事務處處長。審計署在大約 300 宗違反再投資規定的個案中，審查了其中 10 宗，發現入境處在違規情況發生一段長時間後(平均為 525 天)才向有關投資者發出警告信。此外，在該 10 宗個案中，儘管入境處曾發出警告信，3 宗的投資者各自違反再投資的規定 2 至 4 次(第 3.23 段)。

外籍家庭傭工入境計劃

18. 政府自七十年代初期起准許外傭來港工作，以應付本地留宿家庭傭工嚴重短缺的問題。在 2011 至 2015 年期間，有 492 139 宗申請獲得批准，這類申請獲得批准的平均比率為 99.5%。截至 2015 年 12 月，約有 34 萬名外傭在香港工作(第 1.6(g) 及 4.2 段)。

摘要

19. **有需要加強對懷疑跳工的外傭採取跟進行動** 為回應公眾對個別外傭在工作時蓄意表現不佳以促使僱主提前終止合約的關注，入境處已採取措施，加強管制外傭的入境簽證申請，以遏止可能出現的濫用情況。審計署抽選了 30 宗懷疑跳工個案（即外傭在提出新簽證申請前 12 個月內曾有兩次或以上提前終止僱傭合約記錄）進行審查，發現有 7 宗的個案負責人員雖然沒有與所有曾經對申請人工作表現給予惡評的前僱主聯絡，但仍批准這些個案的簽證申請。此外，有關方面沒有制訂明文程序，指示個案負責人員應如何處理懷疑跳工外傭的新簽證申請（第 4.7 至 4.11 段）。

20. **有需要收緊對外傭擔任駕駛職務申請個案的審批** 自 2000 年 1 月起，除非僱主提出充分理由，證明有真正需要讓其外傭擔任駕駛職務，否則外傭一律不得擔任駕駛職務。在 2000 至 2015 年期間，獲得批准讓外傭擔任駕駛職務的申請由 903 宗增加至 2 032 宗，增幅為 125%。審計署審查了 10 宗獲得批准的申請，發現在有關申請表格上填報的理由是為執行一般家務而有交通需要，但沒有詳細解釋為何只可以由外傭駕車來解決這類交通需要（第 4.13 至 4.15 段）。

其他行政事宜

21. **有需要妥善備存電腦記錄** 各項入境計劃遞交的入境及延長逗留期限申請，全部由電腦系統輔助處理。審計署的審查發現，在一般就業政策、輸入內地人才計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排的申請中，部分個案沒有把薪酬福利或就業資料輸入電腦系統或輸入了不正確的資料。可靠的資料庫有助入境處擬備管理資料，以便作出更恰當的決策和資源策劃（第 5.2 及 5.3 段）。

未來路向

22. **有需要定期擬備主要統計數字及進行檢討以評估各項入境計劃的成效** 為達到人口政策督導委員會提出的人口政策目標（見第 2 段），行政長官在《二零一五年施政報告》中宣布，應實施優化入境計劃的措施，以應對人口老化和勞動人口減少的問題。有關已取得居留權的來港人士及來港人士留港時間的統計數字，是反映他們是否願意在香港工作／逗留的重要指標。不過，由於入境處的電腦系統未能即時整理出這些統計數字，因此該處沒有定期擬備有關數字。隨着各項優化措施在 2015 年相繼推出，入境處有需要在諮詢保安局後，

摘要

繼續監察這些措施的實施情況及檢討入境計劃的成效，並參考本審計報告所載的審計署意見及建議(第 6.2、6.5 至 6.7 及 6.9 段)。

審計署的建議

23. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議入境事務處處長應：

優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃

- (a) 監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案(第 2.18(a) 段)；
- (b) 發出指引，清楚列明在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃申請個案時考慮本地人手供應和市場薪酬福利水平的所需程序(第 2.18(b)(i) 及 (ii) 段)；
- (c) 與勞工及福利局密切聯繫，待人才清單一經制定，即將其納入優秀人才入境計劃內(第 2.29(b) 段)；
- (d) 加強管制，以核實非本地畢業生留港／回港就業安排申請人／來港人士所提交證明文件的真偽(第 2.40(a) 段)；

投資者入境計劃

- (e) 加強監察一般就業政策企業家申請的處理時間(第 3.13(b) 段)；
- (f) 加強管制違反資本投資者入境計劃的計劃規則的情況(第 3.24(b) 段)；

外傭入境計劃

- (g) 發出指引，列明處理有提前終止僱傭合約記錄的新簽證申請的各項主要跟進程序(第 4.17(b) 段)；
- (h) 考慮收緊對外傭擔任駕駛職務申請個案的審批(第 4.17(e) 段)；

摘要

其他行政事宜

- (i) 採取措施確保妥善備存各項入境計劃的電腦記錄 (第 5.9(a) 段) ;
及

未來路向

- (j) 優化電腦系統，定期擬備統計數字，並檢討各項入境計劃的成效 (第 6.10(a) 及 (b)(ii) 段)。

政府的回應

- 24. 政府同意審計署的建議。