

论香港引才政策的意义及优化思路

——从香港警队原籍警源不足谈起

■ 徐 宽 丁洛贺
项靖航 刘冠志

摘 要 香港警队面临的人员空缺问题持续凸显，2021-2022 年度员佐级及督察级职位空缺达 5671 个（截至 2021 年 12 月 31 日），较上一年度增加近 10%，亦是近年新高。这折射出其当前面临的原籍警源缺乏问题。要解决当前的原籍警源缺乏问题，香港政府应利用其成熟的引才政策，对其中的若干机制作结构化调整；同时着眼中国内地广阔的警务人才资源，锚定警务人才在政治观点、总体安全、社会改造三方面的标识类立场，给予其引入香港的更多机会。

关键词 原籍警源 引才政策 警务人才

一、引言

香港作为我国的特别行政区、重要的国际金融中心和国际大都市，其经济社会发展速度一直令世界瞩目。但随着国际政治和经济形势的变化，加之香港本地自身的多种因素影响，要继续保持其国际金融中心地位和国际影响力，优秀人才吸纳机制成为特区政府一项重要政策，既为增强香港的全球吸引力，也为多个产业、行业续接新生力量。本文试以香港警队原籍警源不足的现状分析为视角，进一步探讨

香港全球引才政策中人“输入内地人才计划”的重要意义，以及通过政策优化为香港警队解决警源不足的问题。

二、香港警务预算及“加薪留警”举措概述

据香港特区政府财政司公布的警务处 2022-2023 年度财政预算案文件，2022 年香港在警务装备及其他开支方面的预算达到 266.682 亿港元，其中用于警察薪金、津贴和福利等方面开支增加 12.4%。

在设备装备方面，2022-2023 年的开

作者：徐 宽，梅山出入境边防检查站民警；丁洛贺，广东省深圳市公安局政治部四级主任科员；项靖航，宁波出入境边防检查站民警；刘冠志，中国人民警察大学法学硕士

表 1 香港警队职位空缺情况

警队职级	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
宪委级	0	0	47	35
督察级	98	126	467	484
员佐级	1342	2109	4744	5187

资料来源：香港立法会文件。2021/2022 年度数据截至 2021 年 12 月 31 日。

表 2 香港公务员薪资津贴福利财政拨款情况

类目	2020-2021（实际 hk \$ '000）	2021-2022（原来预算 hk \$ '000）	2021-2022（修订预算 hk \$ '000）	2022-2023（预算 hk \$ '000）
个人薪酬				
—— 薪金	16,208,117	17,625,000	16,457,000	18,425,000
—— 津贴	1,478,742	300,000	470,000	470,000
—— 工作相关津贴	177,684	183,000	190,000	224,000
与员工有关联的开支				
—— 租金津贴	849	1,700	1,700	1,700
—— 强制性公积金供款	80,529	92,293	75,333	84,832
—— 公务员公积金供款	1,275,658	1,446,022	1,396,328	1,546,033
—— 外调辅助津贴	409	370	184	380

表 3 六大纪律部队体能测试要求比较

部队	800 米跑	立定跳高	屈膝仰卧起坐（60 秒）
警队	男：3 分 11 秒 女：4 分 29 秒	男：49.6 厘米 女：36.6 厘米	
消防		45 厘米	35 次
救援		43 厘米	31 次
入境	3 分 36 秒至 4 分 06 秒		33 至 40 次
海关	3 分 01 秒至 3 分 15 秒		
惩教	男：3 分 50 秒 女：5 分 13 秒	男：41 厘米 女：28 厘米	男：37 次 女：24 次

支预算预估接近 5.08 亿港元，是去年 1.25 亿港元的 4 倍，全新购买及更新“警用专用车辆”的预算由去年的 4.14 亿港元上升 22.8% 至 5.08 亿港元，包括全新增购的水炮车、战术装甲车。

在薪资津贴福利方面，新一年的总开支预算为 184 亿港元，较上一年修订预算增加 12.4%，工作津贴预计亦将增加 17.9% 至 2.24 亿港元。

具体薪金方面，警员入职起薪点已加至 26190 港元，顶薪更增至 38365 港元，已远比港人每月入息中位数的 20000 元及拥有学位就业人士每月入息中位数的 31500 元高；督察入职薪酬达 48500 元，顶薪可增至 91615 元。

按照警务处的最新资料，香港一共有 33000 多名纪律人员及近 5000 名文职人员，按照修订后的薪级结构，最低级别的警员

起薪为每月 26190 元,约合人民币 2.1 万元。但是截止今年五月份,警务处仅成功招聘 170 名见习督察及 484 名警员,仅为目标招聘人数 30% 左右。

警务缺员现象有着多种原因,比如在香港 6 大纪律部队中在入职选拔时对体能素质要求最高的即为香港警队,这是其特殊的职责使命的必然要求,会让很大一批新生代望而却步,有从警之心却无从警之实力。加之香港作为国际化都市,其就业本来就非常多元化、国际化,各方面人才竞争都非常激烈,让警队招警更为困难。香港原籍警源不足的实质,更在于适龄入警的本地人员大幅减少,是香港人才竞争激烈的一个现实写照。早在清末民初,当时的港英当局就从中国内地的山东地区引入“鲁警”群体,作为警源的有力补充。

新的原籍警源缺乏,是香港新生人口下降的一个侧面表现。香港全球性引才计划的实施虽然并非针对某一个行业、领域,更并非为补充警源,但在具体操作机制和微调想定上应结合更多的时代背景和政治背景,立足当前香港地区面对的总体安全需求,符合国家的总体安全观。

三、香港引才政策对香港警队的长远影响意义

2022 年 5 月 8 日,李家超以历史最高票数当选香港特区第六任行政长官。从其履历看,自其 19 岁作为见习督察进入警队,数十年来多供职于警务一线,包括刑事情报科、西九龙地区重案组、毒品调查科、有组织罪案及三合会调查科、内部调查科。直到 2012 年升职保安局,脱去警服,但一直还在分管警务相关工作。这标志着香

港政治生态治理的进程进入新的历史阶段,这对于香港引才政策调整带来了重大契机。5 月 3 日,香港立法会保安事务委员会举行会议,有议员就“警队长期有人手空缺、招聘遇上挑战”提出质询。警务处长回应:“警队人手空缺达 18%,已放宽招聘条件,毋须居港七年亦可入职,吸引非长居香港的人员申请加入。”这一政策调整将进一步为香港政治生态治理提供生力军、新思路和新鲜血液。

(一) 美英体制逻辑对香港警队政治生态的影响

1. “政事区分”生态对香港警队发展的影响

在李家超当选之前,从警务处长升职到保安局长,再从保安局长入职政务司系统,继而进入香港行政的核心决策层,这在港英时期乃至是 1997-2017 的 20 年间都是不可能事件。究其原因,归之于香港长期在执政理念上桎梏于英美政府所奉行的“政务官、事务官区分”的政治生态逻辑。

所谓事务官,就是负责具体经办事项、末端执行的公务员,大多是从基层做起,对其学历背景要求不高,类似于中国古代的“吏”。他们的上升空间有限,有鲜明的玻璃天花板。在英美的政治生态中,警务人员、军事人员就属此类。

所谓政务官,就是在政府决策部门任职的文职官员,这些人大多出身比较好、学历高,在政府起步比较高。有的即使担任低级职务,也是在要害部门做秘书、助理、翻译、文书这些工作,具备充分的晋升先机、通畅的升迁管道。这也是为何在欧美多数国家,担任警务部门、国防部门最高首长的人员多是不着警服、军装的文官(类似于我国北宋时期的制度)。

上述政治生态逻辑在香港回归之后有所淡化,但还是因为体制惯性等原因,客观导致了警队在香港政府部门中处在一个“重要,但地位不高”的状态。警队本身等于一个封闭的公务员系统,做到警务处长,基本就没有了进一步的上升空间,最多能到达保安局副职。直到 2017 年,李家超才成为第一任警队出身的保安局局长。

2. “部门沉淀”生态对香港警权履行的影响

在英美警务部门有一个传统,就是一旦出现一类新问题,要以指令方式让先有部门监管,要么组建新立部门履责(类似内地公安组建临时性警务专班)。但无论哪一种方式,都只顾及解决眼前问题,对运行一段时间后产生的权力“不收不废不整不合”,对先有部门、新立部门的日渐“沉淀”问题视而不见,对日渐复杂的警权交叉格局惰于调整,最后“沉淀”为复杂案件警权履行中的“追求警务权力”的乱麻困局或“拒绝警务责任”推诿困局。这种传统在香港公务员系统中持续“沉淀”,最终导致了香港警队在复杂案件办理中的权责混乱问题。

比如一个三合会组织,通过水路走私贩毒,并持有重火力武器和爆炸物,可能涉及暴恐袭击,其负责人乘坐直升机逃逸。对这个案子有权管理的部门非常多,香港区域性重案组、水警、毒品调查科、有组织罪案及三合会调查科(O记)都有权管,O记内部的三个组权责还存在冲突。如果罪案头目乘坐直升机潜逃至海外,情报部门也会参与进来。不过幸好香港的区域当量相当于一个地级市规模,在近年来处理这类权责混乱问题时,可以通过分组请示警务上级的方式解决,或直接请示政务上

级的方式解决,但这毕竟是“体制消极必然”中的一个能动偶然,不能从根本上解决更复杂问题的发生,比如近年来的一些综合类政治风波事件就进一步触发了警权履行实务中的“乱上加乱”。

(二) 引才政策是打破“政事区分”“部门沉淀”格局后的客观需要

李家超打破美英政治逻辑的封锁,继而“破窗”晋升本身就是终结香港“政事区分”官僚传统的标志性事件,是香港警务体制和民事公务员体制“破戒”西方大国操弄、去殖民化的必然结果。这为香港进一步在警务事权领域进一步向祖国拥抱、走中国特色的独立自主道路提供了必要改良契机和执行“窗口”。

1. “政事区分”“部门沉淀”格局被打破的渐进态势为引才政策调整、警务吸纳机制供给了改良契机

以往香港政府在行政与立法关系、凝聚社会共识、公务员文化、应对应急事件等方面暴露出了许多问题。李家超在上任之初就提出要落实多项针对性举措,包括加强公务员部门的协调联动、打破“各自为政-互相掣肘”的公务员文化、建立“我与我们”的团队精神。目前香港共有警务编制 38000 多人,占到全港 17 万公务员编制的近 25%,通过可持续、大规模地引入出生原籍为中国内地的人才,有利于夯实公务员体制改革的基座,有利于沉淀公务员文化及爱国观点、社会价值判断的精神要素,这无疑为研究设置新的警源吸纳机制,配套调整“引才”政策提供了现实契机。

2. “政事区分”“部门沉淀”被打破的关键政策举措为引才政策、警务吸纳机制调整供给了执行“窗口”

对于一些过去悬而未决的问题,譬如

“23 条立法”，李家超先生提出落实基本法第二十三条的本地立法工作，“令不法分子在危害国家安全上无可乘之机，让安稳的环境成为发展的基础，令人才选择在香港发展”。通过引才政策倾斜、赋分优先、配额持重的方式，让更多内地人才更便利地进入、永驻、服务香港，无疑既符合其总体人才政策要求，也符合其社会治安现实诉求，更符合其维护国家安全利益战略的长远需求。

青年的发展就是香港未来竞争力的核心资源。李家超为青年制定的整体政策和发展蓝图，其用意在于为青年的多元发展设定了不同政策目标，亦让青年有更多机会展示才华，防止社会阶级固化问题。因工作属性的原因，警务岗位对于青年群体的需求远大于其他公务员群体。这就使得“利警”引才政策的调整有了青年发展政策的横向背书和侧面牵引，这也为其最终出台减少了一定政策阻力。

（三）引才政策调整有利于长期维护香港的繁荣与稳定

在过去的一段时期，香港处于内耗空转状态。李家超提出，香港若要在未来创造更大可能性，必须不断增强竞争力。要实现这样的目标，首先要从内部解决好政治思维、体制惯性、公民意识、社会共识等方面的问题，才能克服好内外要素交织的现实挑战。

疫情冲击令香港财政储备缩水，经济陷入低谷，处于既不能和内地正常通关，也不能和国际接轨的“两头不到岸”困局，同时，香港正被许多内地大城市超越，海外传统竞争对手新加坡正在谋求取代其国际金融中心地位。香港由过去“齐心一意撑香港 One Heart One Vision for Hong Kong”“同

行 We Connect”，到现在的“我和我们同开新篇 We and Us , A new Chapter Together”，开始的是一个新的时代，需要各方面人才的支撑，以便走向更美好的未来。香港要攻克重重难题，巩固其“超级联系人”的地位，必须从法制、金融、文化等方面进一步融入国家发展大局。2019 年修例风波之后，中央打出一系列“组合拳”，为港制定国安法、完善特区选举制度，完成了顶层谋划的“上半篇文章”。要让法制方面的优势由顶层设计走向执行，彻底肃清美英体制思维的影响，就必须突出“下半篇文章”中香港特区政府的行动主体地位，必须将法制执行力贯彻到具体的政策设计中去。

通过出台引才政策，吸纳更多内地人才进入香港首先是将一些代表爱国价值立场的个体吸纳到了香港的公民社会中，形成新的爱国共识^[13]。其次是有助于加强香港与内地的交流，相互借鉴经济社会发展模式和思维方式，更好判明、摆布、化解政治要素和社会、经济等要素复合“发酵”的新类型治理挑战，确保香港经济社会发展整体效能“一国两制”制度框架下与国家总体的安全利益保持高度同步。同时透过全球引才政策实施尤其是内地优秀人才引进到香港，不论是对其经济社会发展还是社会管理，都会不断增加其社会活力，让香港既与内地保持密切联系，又巩固其国际大都市的地位。如果香港警队能够通过引才政策，为警队吸纳内地优秀人才充实到队伍中，则可利用好警务编制在公务员编制中占比高（25% 以上）、缺编警员量在总警员量中占比高（18% 左右）、原籍警员尤其是青年原籍警员在基层警员中占比低的当前态势，变“两高一低”的缺员挑战为“腾笼换鸟”的换血机遇，从人力资源统筹

的角度做强爱国警员、爱国青年警员职数占编“持续上升”的利好量变条件，为香港纪律部队“爱国统一战线”的进一步形成和香港公务员文化的彻底改造提供质变契机。

四、香港引才政策优化思路

对中国内地申请人来说，通过“引才”方式进入香港的主要途径就是取得工作机会。具体而言就是通过输入内地人才计划、科技人才入境计划、优秀人才入境计划获得香港永久居留权限（俗称香港“绿卡”）。这三个技术性引才项目就是“利警”引才政策改革、优化香港警源吸纳机制的必要前提。

前两个引才项目可被归为一类，类似于传统的雇主担保，后一个属于独立性引才。两者的区别在于前两个引才项目的申请前提是申请人必须先在香港找到一份工作并提供可靠证明，而后者不设置同类条件。因此，假若香港警队要从内地引入优秀人才以充实警务岗位，那么首当其冲面临调整的引才面目必定是优秀人才入境计划，简称“优才计划”。下面就几个可能的调整方向进行梳理：

（一）部分调整“优才计划”考察条件

在“优才计划”中，申请人必须通过2+3+3的考察，除了第一次被录取外，在第二年度年底和第五年度年底还需要被入境处考察两次，只有3次考察全部通过，才能拿到香港永久居民身份证。但有一个例外，如果申请人是年薪200万港币以上的人员，可以将考察次数降至2次。如果警务人员进一步短缺，且高薪吸引不了出生香港的原籍青年加入警队，对具有警务工作背景或警务学历背景的内地公民开展次

数更少的考察并非不可能。

（二）灵活应用“优才计划”的申请弹性与韧性

“优才计划”有两个申请渠道，成就计分制、综合计分制。成就计分制主要为具有杰出成就的人士准备，比如奥运奖牌获得者、诺贝尔奖获得者，再比如我们熟悉的章子怡、汤唯、朗朗。这个渠道甄选标准高，短期内就“充实警务人才”目的进行调整概率较低。综合计分制参考了美国、加拿大等国家的赋分引才模式，基本通过申请人的年龄、学历、工作经验、与人才清单适配情况、语言能力以及婚姻状况这几项指标进行打分。总分为225分，及格为80分，大多数具备内地大学本科学历的青年申请人可以得分100-150之间。但这个制度的弹性之处就在于，不是赋分及格了就一定获批，也不是一定赋分高就一定获批，而是要看“申请人能为香港带来多大的贡献”。

挑选“优才”的决定权不在香港入境事务处，而在一个叫做“输入优秀人才及专才咨询委员会”的机构。这个机构不是政府机构，是一个由香港各个行业最顶尖人士组成的智囊团。这就是这个机制最具韧性的地方。这一方面避免了同为纪律部队人员的入境处官员在审查决定中的“护短”问题，做到了避嫌。另一方面在委员会中包含懂行的法学专家、警务人员（邓炳强在担任警务处长之前就曾在委员会任职），自然能专业甄选最能“为香港警务事业作贡献”的真正优秀人才。

（三）重新划分“优才计划”的配额比例

一般来说，在选择时，上述委员会会尽量兼顾多个行业的人才需求，或侧重某

几个行业的人才需求。例如 2021 年度新增的“港口油污水处理”方面的人才需求就是为了满足特定的“防疫门类就业缺口”。如今“警务就业缺口”已经无法通过香港内部劳动力市场的循环补漏，且该缺口折射出了关乎国家政治、政策取向及社会需求方面的不可替代性（这是“港口油污水处理”岗位所不能比拟的），因此，给予更多警务人才的“优才配额”、永居配额和落籍配额是一个很大的趋向。

从近五年的“相关人才清单”来看，行业侧重主要是 IT 行业、金融行业、艺术行业（涵盖独立运营自媒体的工作类型）。如果在一定时期内，同类行业的申请者过多，那么被选择为“优才”的概率就会降低很多。在这种“供求平衡”的配额机制中，作为新类型的警务行业申请人将获得额外的获批准入几率。

此外，虽然输入内地人才计划、科技人才入境计划借了诸多西方经验，在被调整为“利警”移居项目的可能性上远低于“优才计划”。但是，随着香港政府去殖民化治理逻辑日趋明朗，对负责智慧警务、大数据分析、无人机操作、警学研究的细分类别人才适用上述两计划的概率还是存在的，这取决于香港政治生态日趋向好的前景、进程和政策革新效率。从长远看，被引才人员的后生代，则更可能成为警队的后备力量。

五、结语

香港政府面临多重风险叠加的历史挑战，唯有不断破除“引才”政策的体制成见、警员吸纳制度领域的思维惯性，建立“不问

出生户籍，只问出身国籍”的标准，吸纳更多真正“爱港”的内地优秀人才进入香港社会，进入警队，才有可能从依赖祖国庇护的“小护盾”格局蜕变为融入祖国主体的“大护盾”格局，才有可能带领香港走向利好更显的发展愿景。在现实执行层面，只有动用政策杠杆，更大程度地为非港籍内地优秀人才入境、居留、落籍香港提供评分增益、配额加成等结果性便利，“政事区分”、“部门沉淀”等历史遗留问题才能从更宽的体制面、更远的社会面和更深的思维面得以精准定位、有效切割、扫净清零。

参考文献：

- [1]陆安. 威海卫:曾经的香港警察来源地 [J]. 档案春秋. 2013. 9
- [2]香港特别行政区入境事务处 [EB/OL]. 2022. 5. 14. <https://www.immd.gov.hk/hks/services/index.html>
- [3]李宁、万泽江. 香港推出“优秀人才入境计划”[J]. 国际人才交流. 2006. 9
- [4]王新民. 香港大力吸纳境外人才 [J]. 国际人才交流. 2010. 10
- [5]李家超 [EB/OL]. 2022. 5. 14. <https://baike.baidu.com/item/%E6%9D%8E%E5%AE%B6%E8%B6%85/3360035?fr=aladdin>
- [6]邓蓉、李亦琛. 二官分途对我国公务员分类管理的启示 [J]. 现代交际. 2017. 8
- [7]万斯佳. 对我国政务官和事务官分类制度设想的评析 [J]. 知识经济. 2009. 11
- [8]黄卫平、谭功荣、邹树彬、萧俊、深圳大学管理学院当代中国政治研究所课题组. 中国政务类与业务类公务员分类制度可行性分析 [J]. 当代中国政治研究报告. 2002
- [9]王瑞香. 论总体国家安全观视野中的国家文化安全 [J]. 社会主义研究. 2016. 5
- [10]蔡宝刚. 论习近平法治思想中的国家安全法治理论 [J]. 法学. 2022. 1
- [11]汪悒. 全球人才竞争的新趋势、新挑战及其应对 [J]. 科技管理研究. 2016. 4
- [12]综述:香港选举之变——新制度选出新未来 [EB/OL]. 2022. 5. 14. <http://hm.people.com.cn/n1/2021/0914/c42272-32226345.html>
- [13]寇鹏飞、陈宪良. 总体安全观视域下的新时代国家意识形态安全的现实考量 [J]. 思想政治教育研究. 2020. 6

责任编辑 马煜童