

香港特別行政區政府中央政策組

以色列和新加坡政府吸引、發展及保留人才  
政策研究報告

香港浸會大學

2009年7月

## 研究報告摘要

本研究報告陳述和分析了以色列和新加坡兩國就回流人才的吸納、個人潛能發展的協助及長遠保留回流人才所施行的各項政策措施。我們的研究涵蓋三大層面。第一層面，我們首先一方面通過史料文件的分析和學術文獻的回顧，就以色列和新加坡兩國多年來針對回流移民所頒佈的各項政策進行了脈絡式的總結；另一方面，我們也密切留意到有關的人才政策並非劃地自守，相反，很多政策是國家層面的經濟狀況，社會形式，政治局面及意識形態的轉變等因素與區域性，國際性的大環境的扣連和互動的結果。在第一個層面我們同時也訪問了兩國當地的學者和政府官員，回應和評述兩國的人才政策，就相關政策的強弱點、施行過程中所能成就的及所面對的挑戰和制肘聽取意見。第二層面，我們在以色列和新加坡同時訪問了當地的回流移民，試圖瞭解他們回流之後所遇到的適應困難，並聽取他們對相關國家政策的意見和建議。第三層面，我們就以色列和新加坡的國家政策和回流移民的個人經驗進行深入比較，從而總結出適合香港實際情況的政策建議。

### 研究目的

我們的研究目的有三點：

- 1· 比較以色列和新加坡兩國就人才吸納，人才個人潛能發展，及人才保留三方面的具體政策措施；
- 2· 陳述和分析以色列和新加坡的回流移民如何重新適應回流後的生活，瞭解他們在以下幾個適應層面的行為模式：(1) 工作和職業情境；(2) 家庭和親屬

關係；(3) 子女教育；(4) 社區參與；(5) 對工作組織和工作文化的態度。

3. 基建於以色列和新加坡的經驗，為政府制定相關的人才政策提供建議，從而協助回流移民更快，更好的融入香港社會，視香港為家，發揮他們的才幹，造福香港。

## 研究方法

我們的研究歷經兩個階段。在第一階段，我們主要通過個學術文獻，各研究機構的專題報告，坊間的傳媒報道及網絡資料收集兩國以下三方面的資料，第一，兩國目前人才流失的情況；第二，兩國回流移民的情況；第三，兩國政府如何遊說和吸引海外公民的回流。這個階段的研究目的主要集中在探討促使人們離開或回流的各種因素，而這些因素可能涵括了社會，文化，經濟，專業範疇及個人考慮等等幾方面。

在第二階段，我們主要進行深入訪談。在以色列，我們一共和 9 個移民進行深入訪談，訪談對象有的長住在以色列，有的只是回國做短暫的探訪或逗留。個案研究依循“現象學”理論，嘗試明白政策文件和學術文獻上所陳述和構建的“客觀現實”在移民者“個人主觀”的親身經驗中是怎樣的一種狀況，從他們真實的生活經歷中透視社會文化，經濟收入，個人或專業考慮如何影響他們離或留，去或回的決定。深入訪問一般歷時兩個小時，所有的訪問都在 2008 年的 8 月到 2009 年的 3 月期間進行。

在以色列，除了訪問移民者本身之外，我們還訪問了兩個政府官員：一個主管移民局的政策執行，另外一個統籌科學院的聯絡中心。另外，我們也訪問了兩個來

自不同大學的經濟學教授。

在新加坡我們也採用了一致的策略，先是靜態的分析和整理，然後是動態的深入訪談。在新加坡，我們一共訪問了 10 個回流移民，其中有八個是面對面的訪談，另外兩個訪問則是通過電話進行的。訪問歷時約一個小時，電話訪問則稍微簡短一些。

### 研究發現重點

我們在以色列的研究發現該國的人才流失問題具有以下幾個特色：

- 1· 資歷深的學術界人員離開以色列多因為他們在其他國家謀得比較高的薪酬或研究經費；
- 2· 爲了能在以色列的學術界謀取較好的職位，擁有博士學歷的人才多傾向離開以色列到美國以獲取博士後頭銜。
- 3· 越來越多高新技術人才離開以色列以求更高的收入，更好的職業升遷機會。

無可置疑的是，催迫人們離開以色列的最重要因素是失業問題及經濟機會的缺乏，而吸引人們回流的因素則主要包括家庭聯繫和文化生活的愉悅感。我們的以色列回流移民清晰指出文化適應在各個不同生活層面中的重要性。

事實上，以色列的人才流失是一個很複雜的社會問題，而他們的國家正嘗試從多方面入手希望吸引離開的人才回流祖國。目前的國家政策主要集中在學術界和工業界的職位資料的提供，投放資源，創立職位吸引某些頂尖的研究員回國。但目前的人才政策卻陷入窘境，也面對著眾多的挑戰。其中一個廣受人置疑的問題是：到底目前所推行的計劃主要的目標對象是誰？是那些極爲少數的“星級人

物”，還是廣泛意義上的人才資源？另外一個困境是，政府徒想吸引那些擁有高級學術文憑的博士後人才，但卻沒有相關的長遠規劃，因而很多措施往往是事倍功半。

訪談中，以色列的經濟學家奮力呼籲政府要正視目前國家正面對的人才流失問題，他們希望政府能夠推出有效的措施提升以色列大學的實力，改善稅收制度，優化社會，以期提高以色列對本族和非本族人才的吸引力。

我們的以色列研究有以下幾個重點發現：

- 1· 以色列的人才流失問題是個很複雜的問題。要解決這個問題的根本之道在於以色列國內部各方面的制度性改革，例如更具吸引力的稅收制度，降低海外收入的稅項徵收，增加大學的資源投入，投資更多在科技的研究層面，在學術界和工商業界之間建立更多的合作聯繫，改善教育制度，協助本地博士畢業生更好的發展潛能等等。
- 2· 不管是針對大學層面還是其他各界的政策措施，其所招攬的對象不應只是本地，本族的以色列人，還需要同樣對非以色列族，海外僑民具有同樣的吸引力。而在制定移民政策的時候，應特別小心該政策是否加劇了目前國內人才資源仍未能盡用的問題。而從以色列的現狀來看，海外科學家的回流將是最具效用，也最節省成本的。
- 3· 回流移民在工作場域中多面對適應的困難，特別是和本地土生土長的同事之間在工作文化和工作態度上總存在或多或少的鴻溝。回流移民在職場上的經歷對政府和私人機構的政策擬定提供了一個重要的指標，提醒他們要想方設法營造包容文化，促使本地同事樂於接納回流移民。
- 4· 對於流居在海外的以色列人才來說，對故國，對本族人民的感情，對家鄉，對祖國文化的眷戀讓他們對回流有種深刻的“回家”的感覺。這種“家國”的感覺是深植於上個世紀的猶太族歷史軌跡中。當海外的就業環境和以色列

國內的情況差異不是很大的時候，以色列人才傾向回流祖國，選擇留居在自己的國家。

我們在新加坡的研究有以下幾點重點發現：

- 1· 促使新加坡人離開國家的因素中，推因素比拉因素要多。
- 2· 政治和經濟因素是人們離開新加坡，移居他國的最重要原因。
- 3· 讓人透不過氣來的新加坡教育制度是那些有兒有女的家庭之所以遷移他國的關鍵原因。
- 4· 移居他國的生活經驗改變了部分人對原居國的觀感。大部分人對於他們離開的國家具有比以前更積極和正面的看法，甚至吊詭的是，他們開始欣賞和讚揚那些本來促使他們離開，極為不滿意的教育和政治制度。
- 5· 謀求更高收入的工作，歸國照顧日漸體弱多病的家人成爲回流的主因。
- 6· 嚴格的教育風氣是促使部分家長決定回流的重要考慮。當年離開，是害怕新加坡的填鴨式教育，如今回流是因爲從另一個角度看新加坡的教育體系，一體兩面，事情總是充滿著矛盾。
- 7· 雖然總要面對一些重新適應的困難，特別是工作場域的適應問題尤其突顯，但回流移民多不費太大的精力就可以重新進入周而復始的日常生活軌道中。
- 8· 對於那些有兒有女的回流家庭來說，幫助子女重新進入本地的教育系統中是他們最優先花費精力要做的事。子女學業適應的好壞是他們整體是否適應回流生活的重要指標。
- 9· 絕大部分的回流移民都表達了他們未來將繼續遷移的傾向。大部分人選擇再遷移是爲了謀取更好的工作，追求更理想的生活，有更豐富的人生經驗等；而有些人希望離開，是因爲他們對目前的生活仍未感滿意。

爲了吸引更多回流，也爲了減緩人才流失的問題，近年來新加坡政府正努力“重建新加坡”，通過一連串的結構性調整，意圖營造一個更民主多元，國際化

的社會。在“重建”的過程中，新加坡政府力圖脫落早前那種工作沉重，生活單調，凡事拘謹的形象，從而希望強化人們對這個國家的情感聯繫，把新加坡看成是他們落地生根的理想樂土。同時，我們也見到新加坡政府也正積極推動工作—生活相互平衡的工作氛圍，鼓勵教育創新，接納多元學習，改善法律等。新加坡是否可以留住那些回流移民，很大程度上取決於他們是否提供了一片優質的土壤讓他們的潛能得以發揮。但回流人才本質上“跨國”的，“未來不在此”是這群人的特性，哪里是我的下一個終點站？也許他們自己也不是很清楚。

在我們的訪問中，新加坡的個案顯示回流是爲了獲得兩種類型的需要—工具性需要和情感性需要。這些回流移民除了可以更貼身的照顧他們老邁的雙親，符合東方文化中“孝順”的道德美感，同時他們在新加坡多找到一份比較理想的工作，賺取較高的收入。相反，移居西方國家的時候，不管是在職業場合還是在日常的生活當中，他們總或多或少遭遇種族歧視的問題，和主流社會總有一種格格不入的疏離感。在工作和休閒生活都缺乏愉悅感的情況之下，他們選擇回流。但在回流祖國幾年之後，在經濟生活得到滿足的同時，這些回流人士日漸意識到生活步調快速，經濟掛帥的資本社會中，人和人之間的友情變得膚淺和表面。他們也親身感受到移民者的創新理念在保守的本土工作文化中往往難有用武之地。另一方面，不管是政府部門還是私人機構，制度性的官僚主義作風和威權主義強調的是順服和因循。回流移民來了又走，走了又來的流動經驗，有時甚至導致社區中的人們潛意識中對他們的不信任。對新加坡的回流移民來說，他們的工具性需要得到了滿足，但他們的情感性需要還未能如願以償。“無根”，的感覺醞釀出“漂泊”的心，哪里是我的桃花源？有一天，他們也許選擇重回西方國家，也許會到新加坡以外另覓理想居住地。

我們在以色列的個案訪問卻構畫出另外一幅截然不同的畫面。以色列人離開家國最主要的是職業上的考慮—更高的專業資格，海外的工作經驗及更好的專業技

能。他們遷居他國目的是爲了滿足他們的工具性需要。和新加坡的移民相類似的是，以色列的移民在西方國家居住的時候也是生活在族裔社群中。種族歧視所延伸出來的職業發展上的種種局限和不盡人意，促使以色列人才回流祖居國。在研究中，我們的訪問者非常清晰地指出，非經濟因素，例如文化生活，家庭團聚，情感追求是促使他們回國的主要考慮因素。他們反復強調文化生活對他們的意義，也侃侃而談情感性社會對他們的重要性。回流以色列，目的在於重尋“家”的感覺。但事情總是有得也有失，有好些回流移民都無法在以色列找到一份令人滿意的工作，大學裏的空缺職位寥寥無幾；高等院府背負著沉重的歷史包袱，根本難以有太多本質上的改變；回報基建在年資和人事關係；長久或季節性失業時有發生；職業升遷渠道不明朗；工作錯配等等的問題折磨人，也令人氣餒。以色列的回流移民他們滿足了情感性的需要，但卻無法滿足他們的工具性需要，雖然這一種困境正和新加坡的處境相反，但他們之間卻存在著同樣的傾向——未來不在此，再次遷移的可能性很大。

無可置疑的是，治標之道還是要治本，搞好本土的經濟，滿足回流移民的工具性經濟需要，既是滿足他們的“硬性需要”是香港政府優先入手的事情。但同樣不容忽視的是，一國一土所能提供的情感滿足，既是滿足居住者的“軟性需要”也是同樣重要的，甚至更具挑戰性的。但政府是否是這種情感滿足的最佳提供者，實在讓人懷疑。也許透過各種非正式的渠道，通過各個民間性，慈善性組織或專題團體，家庭和親屬網絡，甚至是工作部門本身來做點事情，可能更收事半功倍之效。總的來說，香港要走出一條符合自己本身實際情況的道路，把香港發展成爲一個物質和非物質需要都得以滿足，具有美感和人性的社會，讓人獲得更身心俱全的美好生活，這才是終極方向。當一個社會具有對生活的熱情，對美善的追求，對人情及對文化生活的重視，讓本地人和外來移民者有機會同手協心來構建社會，這個社會才能發展成爲具有長遠吸引力，和諧多元但又團結一致的社會。

俗話說，魚與熊掌難以兼得，在以色列，回流移民雖然滿足了他們的情感性需要，但在工具性需要方面卻難以得到同樣的滿足，而新加坡的情況則相反。要做到兩全其美，雖然挑戰重重，也可能需要經歷各種不同類型的大膽嘗試，但構建讓人身心舒暢的理想國都並不是天方夜譚，而是一種需要我們執著堅持的理想追求。人之所以是人，是因為我們是情感動物，工具性需要和情感性需要若無法在某程度上得到適當的滿足，將迫使人才一再的遷移。流動，換句話來說，也許是種無聲的抗議。

## 政策建議

為吸引和保留回流人才，我們對香港政府有以下幾點的建議：

1. 在學校提供一站式資料。
2. 改善教育制度。
3. 設立資訊性網站。
4. 根據回流移民不同的適應階段，發展一套完善的適應協助計劃。
5. 整合政策，令各種各類的政策更為協調一致。
6. 提供回流移民所需要的各種服務。
7. 對回流移民有更積極的看法。
8. 調和回流移民和本地居民之間的關係。
9. 留意回流移民的物質和情感性需求。
10. 強化情感聯繫。
11. 提供更多元性的文化活動與娛樂消閒。
12. 提倡更為健康平衡的工作—生活文化。
13. 敏於改變，接納多元意見，建立更開放的社會。