

澳門人才可持續發展的探索

* 簡浩賢

導論

澳門作為微型開放式經濟體系，人才的培養，持續的發展都是澳門長遠以來的關注及核心問題。受到人口、地理、產業、教育、區域等各個不同範圍的制約，人才的問題從回歸前葡澳時期已存在，只是當時澳門城市及產業仍未高速發展，故政府並沒有高度重視。直到 1999 年澳門特區政府正式成立，期間受到亞洲金融危機的影響，SARS 的衝擊，經濟體系可持續發展受到不同程度的挑戰；隨著以何厚鏵為特首的特區政府領導班子以“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的方針下，得到中央政府的全力支持，透過不同政策出臺以及核心產業的快速發展，澳門迎來了不簡單的十年考驗，經驗保持增長，人均 GDP 增加，社會民生有所改善；但是，因為高速發展所帶來人才不足的情況更趨嚴重，外勞的問題可以說是澳門繁榮背後的一個深層次課題。

2009 年初，在國務院制定下，國家發改委公佈的〈珠江三角洲改革發展規劃綱要內〉，也將澳港粵未來合作提升至國家發展戰略的高度，並且把澳門未來發展勾劃在一個經濟上可以融合珠三角地區八千萬人口的發展藍圖內，並且定調把澳門發展為“世界旅遊休閒中心”。另外，國家的“十二五”規劃已進入編制起草的最後階段，並且將會在 2011 年三月召開的十一屆全國人大第四次會議審議通過。今年三月份的時候，粵澳政府高層已經決定共同訂立《粵澳合作框架協定》，並且全力爭取把澳門也納入國家“十二五”規劃中，在框架協議的基礎上將成立

八個專題研究小組，由粵澳相關部門的官員參與。從專題研究小組中的部份細看，無論是綜合政策研究、基礎設施建設對接、產業發展合作、優質生活圈研究、或者是法律事務合作、營商環境建設、推進橫琴開發、創新合作方式等等，都可以看見在未來區域發展的層面上，澳門會擔當重要的角色。隨著更高度及寬度的深入國家或珠三角發展框架內，澳門專業人才的素質及競爭力實在有提升的必要。

在新一屆特首的施政報告內，澳門特區政府正式提出“協調發展，和諧共進”的新思維施政理念，崔世安特首亦在不同場合中多次強調“人才資本”的重要性，並且表示要在“以人為本”的方針前提下，無論是經濟的多元發展，產業的提升，或者是區域互補合作，甚至是建立科學決策，致力提高政府的施政水準也好，人才的開發與可持續發展都是不可或缺的最重要一環。故此，本文的重點主要在於探索澳門人才不足的主要原因。並從內部環境及外部制約因素，希望為政府與民間從多角度思考，提出多方面的建議以達匯聚人才的目的，從而提升澳門發展的整體競爭力，並且可以供各位專家學者持續研究。

澳門人才發展的關鍵問題可以歸納成以下各方面：

- 土地與人力資源稀少

截至 2010 年第一季統計局的數據表明，澳門土地面積約為 28.6 平方公里，居住人口為 54 萬 2 千 4 百人，失業率為 2.9%，其中外勞的人數為 7 萬 2 千人。單從以上簡單的幾個指標數據可以看出，澳門人口的增長趨向穩定，以近年年均增長

低於 2% 的估計來看，回歸第三個十年(2019 年)的人口約為 70 萬左右，基本上出現人口大量增長的可能性暫時看不到。另外，雖然 2.9% 的失業率為特區回歸(1999 年 - 2009 年)以來最低，但是失業率的下降其實與勞動力需要增加有關，從統計局的數據中可看到，外勞的人數近年急增到佔了澳門總體就業人口的 3 成，當中一半來自內地，由此可見，澳門本土的勞動人口數目先天不足。在土地，人口資源都稀少的情況下，澳門人才的構建難度甚大

- 國民素質教育偏低

教育是人才發展最關鍵的問題。近年，澳門特區政府亦投放了相當多的資源在教育工作中，但是，澳門總體的教育與市民質素相比起周邊地區仍然處在較低的水準，這從本地中高層管理位置往往由非本地人擔任可見。加上教育課程開辦亦與澳門產業結構沒有對接，造成很多畢業生所選修的專業沒有發揮的空間；另外一些行業產業則缺乏相關的人才，造成資源錯配及加大了外勞的問題

- 欠缺全盤思考

現有的外僱政策是在一個保障本地工人優先就業，以填補勞動力不足的法則。但是澳門特區政府怎樣透過外地人員來解決澳門長治久安的深層次矛盾？實際上，現有外勞政策只能解決短期經濟發展所造成某些產業勞動力不足的問題，輸入專業人仕才是解決澳門長遠人才不足的重要關鍵，現時本澳缺乏一些對輸入高階專業人才的具體及可執行性的政策。

- 部門政門分工欠清晰

為了更好地推行人力資源發展與研究，澳門特區政府也設立了相關的組織架構去出謀劃策，可是卻缺乏整體協調功能。人力資源辦公室(人資辦)，高教辦，教青局等等都承擔了部份功能與職責，但因以上部門各自為政，未能整體負責規劃框架，而且對長遠規劃澳門人才發展及整體人力資源上的政策並不清晰，故此難以明確看出澳門未來人才發展的方向。

- 產業發展單一

自從開放賭權及著力發展旅遊博彩業之後，澳門經濟持續發展，勢頭良好。但是，從整體人力資源與人才發展的角度下卻是要付出沈重的代價。社會可持續發展需要各方面不同的人才，特別是年青，有活力，有理想的青年人才。現在澳門的勞動力及人才市場大規模向博彩業傾側，不但造成其他產業的人資短缺，而且當博彩業面對供需平衡，或者供求不衡時，結構性失業的問題將會更嚴重，處理不佳的話政府可能需付出高昂的代價。

- 缺乏競爭力意識

作為一個小城，澳門人一直引以為傲的是平靜、和諧、安穩的生活方式。從好的一方面看來，生活在澳門是相對休閒舒適的。但是，從競爭的角度來看，和諧及安穩或多或少會影响了澳門人的競爭心態，相比起亞洲其他地區如香港、新加坡、台灣、甚至國內大城市如北京、上海、廣州及深圳等，澳門人先天就缺乏競爭意識，這在今天國際業務交流與發展綻放的澳門人才市場上，小城心態毫無疑問會影响了澳門人的進取心。

澳門人才可持續發展的建議

從以上各點可以看到澳門人才發展的不同問題，就此，筆者也提出幾個不同的建議從而使澳門人才可持續及有序的發展：

- 外勞政策的修訂與改善

吸引人才來澳的原因除了是補充短期人手及勞動力不足之外，更重要的是長遠地利用這些外來專業人才的知識、學歷、經驗去培育出本地人才。只有將焦點放在培育本地人才，有關外勞的政策及方針才可以更好地引進及長遠規劃。建議特區政府在外勞法的基礎上，可參考先進地區引進優才的計劃，理順好外勞退場時間表，亦安排並要求在合約條文中規定在若干時間內必須培養出若干本地人才，對於特別合適的理想人才而澳門又沒法替補的，特區政府需要有一套可行的方案去吸納人才落戶澳門，使他們真正成為澳門生產力與勞動力的重要部分。

- 人才回流方案

除了吸引人才來澳效力之外，特區政府更應注意的是外流出澳的本地精英及年青專業人才，怎樣能令他們回流服務社會也是未來重要的工作。建議政府確立一個人才交流資料庫，具體可以由政府相關部門與民間社團合辦；一方面對離澳留學的學生保持一線接觸，另一方面亦可以即時把澳門產業的最新情況通報，這樣，學成的學生才更有機會回澳門尋找工作。

- 改善人才環境

創造良好的人才環境無論對於培養、引進、使用、留住人才亦非常重要。特區政

府可深入地了解人才對生活環境、商業環境、人文環境、政策法制等不同方面的要求，科學地分析澳門環境的獨特性與人才環境的關係，再通過一系列行政、經濟上的政策，提供較好的條件及環境去吸引和留住人才。

- 創建行業人才數據指標

近年，由於多了很多專家學者對澳門各種各類問題作出分析與調研，這令到過去起步較晚的數據研究，文獻整理開始有了較好的基礎。實際上，無論研究專業人才或規劃未來產業人力資源方向，政府都必需要有充分、具代表性的數據支持，而這些數據的收集、存取、處理則需要有強大而集中的系統支援。筆者也研究了澳門人力資源與人才發展問題多年，每每在開始研究的階段就發現不單搜集數據相當困難，而且相關產業分析、標竿(Benchmarking) 研究、區域討論的參考亦非常缺乏。這造成了政府就人才問題定位模糊，施政科學化有困難。故此，提升理論研究人才問題，優化數據處理，實務性地制定人才數據指標都是今後澳門政府需要著力提倡及維護的。

- 專業認證的重視

特區政府需要加大對專業認證的重視程度，甚至應考慮透過立法程序更好地去規範專業認證，讓專業人才感覺被重視，同時亦確保行業的質素及勞動市場的公平性。現時澳門有太多不同的人仕、組織、社團都舉辦不同的認證課程及講座，建議政府長遠來說最好開設如在國內的外國專家局的組織去統籌、開發、管理、規劃、協調不同產業之間的外部各級專業認證，在內部要政府牽頭，或可考慮有些前期及培訓工作可與民間組織及社團合辦，以更好地發揮本澳社團的力量。由政府提供一定資源去鼓勵企業，鼓勵市民有“持証上崗” 的想法，這才可以從長

遠規劃上整體提高人力資源的專業知識。

- 提高自我技能與終生學習的積極性

除了政府政策的配合與對專業認證的重視外，澳門人也必需提高自我技能及奉行“終生學習”。一方面政府的角色除了多鼓勵在職培訓計劃外，亦必須加大與產業及機構合辦相關針對性的實務培訓課程，甚至一些崗位的任命必須要有專業資格，考取認證才可擔當；另一方面，可以把在職培訓學分制度建立起來，使在職培訓計劃除了單純從興趣出發外，亦與其職業生涯規劃有掛勾，從而提升澳門人學習的主動性與參與力度。此外，澳門政府亦應再檢討其於 2007 年推行的持續教育資助計劃，雖然其方向及定位很好，但該教育資助計劃仍停留在一般的培訓課程，對於開發高質效人力資源及專業人才方面略為不足。

- 配合產業定位針對培訓

澳門專業人才缺乏的主因之一也在於政府對某些產業架構的重視、力度、規劃及整理都欠缺全局性的思維及處理。從早年大力提倡博彩業的專業地位，會展業的開拓，到近年的文化創意產業研究，環保產業的推行，都顯示出澳門政府在推動新產業轉型時的前期協調工作不足。一方面，對於新產業有全盤了解的專業人才稀少，造成推行上出現困難，最後無可避免地只能靠輸入專才及外勞來解決；此外，特區政府在推動新產業時的配套如培訓、講座、認知等都不足，試問年青人又怎會把職業生涯規劃投放在不清晰、欠缺支援的新產業上呢？故此，在轉型或規劃新產業定位時，政府必須帶頭做好產業規劃工作，使澳門大眾都清楚該產業未來的前景與發展，知道投身該產業並非只是一份工作，而是真真正正可以用來規劃其未來的職業生涯，這樣他們才有信心積極地爭取成為該產業的專業人才。

- 加強職前講解及轉業輔導

年青人在擇職初期經常受到不同因素的影響而草率地選擇工作，故此專業的職前講解及轉職的輔導都有其必要性。現時雖然有很多不同的社團都有舉辦相關活動，但質量參差，建議相關部門可以每年組織一次大型職前講解活動，讓全澳各中、大學畢業生都可參與其中，針對地講解並就澳門未來不同產業的發展都詳細描繪，使本澳年青人更好、更快、更有序地選定職業。此外，對於想轉職的人仕，特區政府也可與不同團體合作，提供良好及專業的輔導工作，目的是更好地因應不同人的個性而建議合適的工種，把人力資源有序地轉型，以創造更多不同產業的專業人才。

結語

人才培育與發展從來就是國之大事，胡錦濤主席所提到“科學發展觀”的方向，多次強調“以人為本”的施政理念，正顯示出人才發展在改革開放的偉大事業與社會穩定發展成長是不可或缺的。澳門作為國家的特別行政區之一，又處於一種微型經濟體系內，但受制於人口及土地面積的局限，在經濟高速發展下澳門政府、澳門產業各界及民間注定了承受著巨大的衝擊與壓力。所謂“十年樹木，百年樹人”，人才的發展既然是國之大事，政府的規劃與定位必須要正確及落實執行。從回歸十年的整體經濟情況看來，產業轉型並未實質地帶來人力資源素質的提高，這從不同產業的中高階人仕仍然由外勞擔當可見；另一方面，澳門發展的單一及局限性亦促使部份有專業技能的土生土長澳門人仕遠走他方發展，這亦造成了人力資源的浪費與專才發展的力度不足。

在筆者的人才可持續發展的建議中，相當一大部分需要政府的落力推行，但一些執行方式與推動細節也建議可與民間的不同團體合作。畢竟，政府資源是需要合理、合法、及時地運用，這樣才可使特區政府更有效地利用有限的資源，把精力都集中在方向規劃及政策的拿捏中；另一方面，透過不同產業及組織合作也可以達到雙向提高，共同為培養及貯備人才出一分力，這樣的共同參與才會更好地為未來澳門特別行政區的長期穩定繁榮作出貢獻。

最後，本會非常榮幸參加了由澳門發展策略研究中心舉辦的“齊為澳門動腦筋 - 科學參與 邁向善治”大型座談會。希望不久的將來澳門發展策略研究中心能夠針對不同意見、議題從而加大與其他不同的學術機構合作，舉辦更多的研討會，與澳門特區政府一起努力共同構建更好的建澳方略。謝謝！

* 本文作者為澳門專才發展學會會長，南京大學博士研究生，從事人力資源相關工作