

第五章

政策建議

5.1 第三章的分析結果顯示，無論從數量還是素質來說，香港的人口狀況自有其獨特問題，如不從速處理，勢必影響香港經濟和社會的持續發展。有鑑於此，專責小組設法在有限的工作時間內，檢討所有直接或間接影響本港人口狀況的相關政策，並建議多項可在短期及中期採取的政策措施。無可避免，有些措施屬初步性質，日後還要用較長時間深入研究和修訂。

5.2 專責小組在提出建議時，考慮了下列原則和因素：

- ◆ 建議的措施應旨在提高香港人的整體生活水平，以及確保本港經濟的持續發展。具體來說，這些措施應致力解決人口老化和工作人口縮減對經濟增長構成的問題；
- ◆ 就數量而言，建議的措施應有助本港逐漸老化的人口年輕化；
- ◆ 就經濟的可持續發展而言，建議的措施應能提升本港工作人口的生產效率和能力，增強本港的經濟活力，增加內部消費；
- ◆ 就財政的可持續發展而言，建議的措施應能提高生產力，和減輕長者的供養倚靠。此外，為解決社會開支上升和資源有限問題，建議的措施應使現時向香港居民及日增的暫居人口提供資助福利的安排更為合理；

- ◆ 就社會的可持續發展和融合而言，建議的措施應協助從內地及其他地方新來港人士融入社會。

以下是專責小組提出的具體建議：

單程證計劃

5.3 根據單程證計劃從內地合法來港的移民，一直是移居香港人口的主要構成部分，也是過去二十年本港人口增長的主要來源。我們已在第二及第三章論述單程證持有人對本港工作人口素質及就業的影響，以及他們對各項受資助社會服務所構成的壓力。不過，單程證持有人，尤其是稚齡兒童，可以補充本地不斷下降的較年輕人口，大大紓緩本港生育率偏低及人口老化的負面影響。

5.4 為配合《基本法》一九九七年七月起實施，當局把每日單程證配額由一九九三年的 105 個增加至一九九五年的 150 個，以便讓長期分隔內地的配偶入境，以及讓根據《基本法》擁有居港權的持居權證子女來港定居。現時所定的每日 150 個配額，分配給持居權證子女(名額 60 個)、分隔兩地超過 10 年的配偶(“長期分隔兩地配偶”)(名額 30 個)以及其他類別的申請人(名額 60 個)，包括分隔兩地少於 10 年的配偶、無人撫養而來港投靠親屬的兒童、來港照顧年老無依父母的人士、無人供養而來港投靠親屬的長者，以及來港繼承遺產的人士。除了持居權證子女外，每個類別的個別申請人的來港次序，按內地當局在一九九七年五月實施的計分制決定。

5.5 自回歸以來，共有 132 925 名持居權證子女根據單程證計劃來港定居。自一九九八至二零零二年，平均每日有 67 名持居權證子女來港定居，人數超出預留給這個類別的分額。這是當局靈活調用了其他類別的剩餘配額達致的，這也縮短了他們的輪候時間。值得注意的是，來港的優先次序上，18 歲以下的持居權證子女，應較 18 歲或以上已成年的持居權證子女優先，但後者的來港人數自一九九八年以來一直穩步上升，由一九九八年的每日 6 人(佔持居權證子女來港總人數的 8%)，增至二零零一年的每日 39 人(48%)。在二零零二年，平均每日只有 46 名持居權證子女來港，較每日 60 個配額少 14 名。

5.6 我們認為，准許持居權證子女，特別是年幼的持居權證子女盡早來港，對他們本身、其家人及香港特區均有好處。在與我們討論的有關人士，幾乎全都持這樣的觀點。上文第二章已經指出，學術研究也證實，准許持居權證子女盡早來港有好處。事實上，這類別的積壓個案正逐步清理，縮短了申請人的輪候時間，可見我們大致上已達到這個目標。有見及此，我們與內地當局商討後，建議嚴格執行持居權證子女的分額安排(60 個名額)，只限用於持居權證子女。即使持居權證子女來港的人數繼續少於每日 60 人，剩餘的配額也不應轉撥給其他類別申請人。

5.7 我們歡迎並建議給予居權子女更大彈性的新措施。如他們的申請已獲審核，應准許他們選擇什麼時候從內地來港定居。直至去年底，持居權證子女的申請一經審核，他們會獲發單程證。以往的措施是單程證須在簽發日期起計三個月內使用(即持證人必須離開內地來香港定居)。由於持居權證子女在內地的父親或母親(通常是母親)往往需要輪候較長時間，才可以取得單程

證，令分離家庭的問題更為嚴重。最新的措施已可以讓很多內地家庭的持居權證子女與父親或母親同步來港定居，有助紓緩分離家庭的問題。這新近實行的措施，是我們與內地當局商討後的成果，並已於二零零三年一月公布後，同時執行。²⁰

5.8 為進一步紓緩這問題，我們建議繼續現行的做法，把長期分隔兩地配偶分額的剩餘名額，撥給分隔時間較短的配偶和他們的年輕子女。根據單程證計劃來港定居的長期分隔兩地配偶，由一九九八年平均每日 46 人，大幅減少至二零零二年每日僅 8 人。我們注意到，在二零零一及二零零二年，長期分隔兩地配偶的剩餘名額，已轉撥給其他次類別的申請人。我們了解到，居於廣東省的配偶仍須輪候七至八年左右才能來港與家人團聚。若繼續採取彈性安排，把“長期分隔兩地配偶”類別的剩餘名額，轉撥給居於廣東省的配偶，可盡量縮減後者的輪候時間，接近其他省份配偶的輪候時間（約五年）。在與內地當局商討後，我們建議繼續採用這個做法。

5.9 內地當局於二零零二年十一月推出新措施，方便內地配偶經常來港探親。過去，內地配偶每年只限申請雙程證兩次；在新措施下，這項限制已經撤銷，他們可以隨時申請來港探親。現時，他們只須每三個月返回內地辦理簽註續期手續，便可以在辦手續的日子以外，全年留在香港。這會大大減輕家庭成員分隔兩地的痛苦。內地當局會鼓勵已申請單程證的配偶儘早探訪香港，使

²⁰ 內地當局同時於二零零三年一月公告一系列改善單程證計劃的措施，以減輕家庭分隔所引起的問題。以往內地配偶獲發單程證時，可帶同一名十四歲或以下的子女來港定居。同行子女的年齡限制現已放寬至十八歲。而以往只能帶同一名子女的限制，亦改為可帶所有十八歲以下子女一起來港定居。

他們能適應香港的生活方式，熟習在港配偶的生活環境，方便他們決定是否來港定居。

5.10 我們建議保留其他類別申請人的非指定分額(60 個名額)，這些申請人包括分隔兩地不到 10 年的配偶、來港照顧年老無依父母的成年子女、父母已移居香港而非持有居權證的年幼子女，以及無人供養而來港投靠親屬的長者，但現有的來港繼承財產人士類別則應取消。隨着跨境旅遊的政策逐步放寬，內地人士可申請往來港澳通行證和適用的簽註，以便來港申請繼承財產，無須為完成有關手續而來香港定居，反過來說，他們應在辦妥事情後返回內地。內地部門有需要就這措施的實行進行立法。我們會定期檢討每天 150 個單程證配額與及現行配額在三個不同類別的分配，當需求減少時，我們會將配額減少。

5.11 部分社會人士促請香港特區政府向內地當局爭取審批單程證的權力。就全國人大常委會於一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十二(四)條作出的解釋，中國其他地區的人士進入香港特區，必須根據有關的國家法律及行政規例，向其內地居住地區的有關當局提出申請。把審批單程證的權力賦予香港特區政府並不恰當。簽發單程證的內地當局，會繼續採取嚴謹措施，核實申請人所提出的申請，並在有需要時，與香港特區政府確定個別個案中涉及香港居民的資料的真偽。這個計分的審批制度具透明度，內地的公安部門設有熱線，處理懷疑濫用該制度的投訴及舉報。

5.12 部分社會人士要求調整單程證配額，以方便輸入專才，解決人力錯配問題。對此，我們已慎重考慮。專責小組認為，單程證計劃是為協助家庭團聚而設，利用

這項計劃輸入技術移民並不恰當，應透過其他途徑輸入這類人才。

有關單程證計劃的建議：嚴格執行持居權證子女分額的分配；繼續最近實行的改善措施，容許已核實擁有居港權的持居權證子女選擇什麼時候從內地來港定居，如果他們願意，可以選擇隨內地父親或母親一同來港；沿用現行的做法，把“長期分隔兩地配偶”類別的剩餘名額撥給居於廣東省的配偶及其同行子女；沿用現行的做法，簽發單程證的內地當局會採取嚴謹的措施，核實單程證申請人的申請，必要時視個案的需要，與香港特區政府核對涉及香港居民的資料，以確定真偽；鼓勵內地配偶在提出單程證申請後，先按雙程證計劃來港探親，以適應香港的生活方式，熟習在港家人的生活環境，這將有助他們決定日後是否來港定居；建議內地當局修改有關法規，以便取消非指定分額項下的來港繼承財產類別；定期檢討每日 150 個單程證的配額數目，及配額在三個類別的分配情況，以便在需求下降時縮減配額。

新來港人士在培訓及其他方面的需要

5.13 在本港的生育率顯著回升前，我們有需要藉吸納新來港人士紓緩人口老化和勞動人口縮減的問題。不過，單靠補足數量並不能解決問題。只有培訓成年的新來港人士，提升他們的技能，同時為較年輕的新來港人士提供教育，才能取得正面成效。

5.14 15 歲或以下的新來港人士，有權享有免費強迫教育，目前提供的資源，已足以照顧他們的需要。當局免費為他們開辦預備課程，幫助他們適應學校制度及融入社會。然而，二零零一年人口普查的結果顯示，在適齡

投身勞動市場的 16 歲或以上新來港人士當中，有 69.1% 只具初中或以下教育程度。教育水平偏低，會削弱他們的競爭能力，使他們在講求知識和技能的本地勞工市場處於劣勢。

5.15 新來港人士中，年齡由 16 至 19 歲的佔 7.6%。我們應鼓勵當中有志自我提升的接受正規教育，或接受由職業訓練局、建造業訓練局或製衣業訓練局所提供的職業教育及培訓。

5.16 內地新來港人士當中，年齡由 20 至 49 歲的佔 45%。他們在本地勞工市場謀職時困難可能最大。但香港不乏讓他們自我提升的機會。他們有大量自資培訓和學習的機會，還可以參加技能提升計劃、持續進修基金和職業訓練局開辦的資助兼讀課程。30 歲或以上的人士，可參加由僱員再培訓局開辦、與就業掛鈎的全日制培訓課程。這些課程的目的是協助低技術的失業人士重返本地就業市場。再培訓計劃除切合工作需要的職業訓練（例如家庭傭工、護衛員和物業管理訓練）外，並包括一般技能、語言及電腦方面的訓練，以加強學員的就業能力。

5.17 除教育和培訓外，政府還設有一個機制，由民政事務局主理，協調各界為新來港人士提供服務。過去數年，這機制一直行之有效。這策略的目的是要促進政府內部的有效協調，並與為新來港人士提供服務的非政府機構保持密切的伙伴關係，這些機構在有關服務中擔當着重要角色。政府統計處和民政事務總署會定期調查，搜集新來港人士的人口特徵資料。兩部門並統籌一項住戶調查，了解在過去三年來港定居人士的需要。研究結果將有助進一步掌握有關情況，為新來港人士提供更佳服務。

5.18 為了讓行將來港定居的人士作好準備，香港國際社會服務社已在廣東及福建兩省設立多個移居前服務中心，以協助即將來港定居人士詳細了解香港的生活方式。

5.19 有關政府部門及非政府機構正共同努力，協助新來港人士適應新生活。目前，有關人士可從新來港定居人士服務中心獲得家庭生活教育及家庭教育服務。最近，這些中心已加強所提供的預防及支援服務，及早找出新來港人士所遇到的問題，以便提供適時服務。這些中心並與其他社區組織合作，為新來港人士提供綜合服務，以及促使他們與其他社會人士相互接納，和睦共處。

有關新來港人士在培訓和其他方面需要的建議：
繼續提供及制訂合適的課程和計劃，以照顧各年齡組別新來港人士的培訓需要；鼓勵政府與非政府機構更緊密協作，以了解新來港人士的需要，並作出配合。

教育及人力政策

5.20 特區政府已在教育及培訓方面投入大量資源，以提高本港人力資本的素質。為了應付本港經濟對人力的需求，我們雙管齊下，首先是提高全港市民的一般教育水平，其次是鼓勵現有工作人口提升技能和持續進修。

5.21 我們除提供充分的教育機會外，亦着手推行多項措施，為青少年的需要改善教育素質。我們推行教育改革，目的是為學生創造更多空間和提供更多選擇，讓他們按照本身的能力和興趣，發展潛能。

5.22 為確保受過良好教育的人才供應充裕，我們訂下目標，在二零一零至二零一一學年或之前，讓 60% 的高中畢業生可以接受專上教育。為此，我們已在二零零二年為中五及中七畢業生增加約 9 000 個學額，使 17 至 20 歲年齡組別中接受高等教育的人數比例，由上年度的 38% 增至 42%。此外，我們又為所有有能力及有志繼續升學的中三結業生提供足夠的中四學額。

5.23 二零零一年九月，政府撥款 4 億元，推行技能提升計劃，為中學或以下教育程度的在職工作人口提供針對性的技能培訓，提升他們的技能。透過僱主、僱員、培訓機構及政府人員的緊密合作，多項課程經已開辦。這些課程內容實用，切合個別行業的具體需要。因此更得僱主的認同，亦深得僱員的歡迎。現時，這個計劃共為 13 個行業開辦課程。截至二零零二年九月底，開辦的課程逾 700 項，學員人數超過 14 000 人。

5.24 為了鼓勵香港的工作人口持續進修，以配合知識經濟來臨，我們在二零零二年六月推出 50 億元的持續進修基金。未取得大學學位的 18 至 60 歲香港居民，可報讀特定範疇的“可獲發還款項課程”（包括物流業、金融服務業、中國商貿業、旅遊業，以及語文、設計及工作間的人際和個人才能等課程），並可在完成課程時獲發還相當於課程費用 80% 或不多於 10,000 元的款項。持續進修基金設立以來，反應令人鼓舞。截至十月底，我們已接獲超過 14 000 份申請。

5.25 為培養有熟練技能和適應力強的工作人口，以配合本港經濟不斷轉變的需要，我們認為必須制訂策略，採用靈活而協調的方法，作出人力規劃和發展。為此，我們最近成立人力發展委員會，成員包括僱主、僱員、培訓機構、學術界及政府代表。人力發展委員會將會就

本港的人力需求，以及在職教育、專上教育及持續進修教育的發展及規管，向政府提供意見。人力發展委員會並會在香港推動終身學習，協助建立所需的基礎架構，包括就設立資歷架構及質量保證機制提出建議。人力發展委員會的職責之一，是監察人力供求，並建議作出適時的干預，盡量減少人力錯配。

有關教育及人力的建議：繼續開辦各類課程，提升香港各階層人士的教育水平；鼓勵和協助各界人士提升技能和終身學習；就人力規劃和發展，採取策略性、對應性和協調的方法，以配合本港經濟不斷轉變的需要。

輸入內地專才和優才

5.26 儘管我們已推行措施以提高本港人口的一般教育水平，並鼓勵現有工作人口，特別是較近期來港人士提升技能和持續進修，但這些措施都需要時間才能見效。為提高本港人力資本的素質，我們不能再單靠本地培育的人才。香港必須致力從區內和世界各地，包括從人口眾多和高速發展的中國內地，吸引最傑出最優秀的人才來港，否則，長遠而言，我們的經濟和社會發展水平勢難持續，更遑論增長。

5.27 中國加入世界貿易組織，對中國的外貿、投資、金融流動，以及經濟和社會發展有深遠影響，同時會為香港的經濟帶來重大利益，香港一些具備優勢的範疇（包括銀行及金融、物流及海空運輸、專業及其他商業支援服務等），將會湧現新的商機。內地的專才和優才在內地有人脈關係、熟悉內地市場、消費意向及業務運作情況，他們到港工作肯定有助香港開拓內地龐大的市

場。為了維持香港的競爭力，穩守我們作為區內專業及商業服務中心的地位，並確保香港在內地市場眾多海外投資者和服務供應商當中保持優勢，我們必須更靈活地吸納內地專才。

5.28 第二章曾提到，現行的出入境政策大致上並無限制外地專業人士入境。一般來說，只要他們具備香港所缺乏的技能，並在香港找到市值薪酬的工作，便可獲准來港。我們並無限制他們可從事什麼行業，他們可攜同家屬來港。

5.29 相比之下，輸入內地專才的現行政策有較大限制。為香港的整體利益計，輸入專才的政策應盡可能一視同仁，這樣才可達致把香港發展為亞洲國際都會的目標。按照這個原則，我們建議放寬安排，使獲准來港內地人士的入境條件盡可能與其他國家來港人士的入境條件劃一，例如容許申請獲批准者攜同直系親屬來港，以及撤銷內地專才只准從事特定行業的限制。

5.30 有技能的人士可在消費及創造就業機會兩方面，為本港帶來可觀的經濟利益。政府統計處曾統計調查二零零零及二零零一年輸入優秀人才計劃所帶來的各項經濟利益。這計劃在第一年輸入了 83 名專才，他們分別受僱於 57 間機構。對這些機構的調查顯示，它們因此合共創造了 223 個本地職位。換言之，輸入一名內地優才創造了 2.7 個新職位。在第一年，他們平均每人為有關機構帶來約 308,000 港元的收入。統計結果並顯示，每聘用一名優才而帶來的收入，預期會持續增加，在第二及第三年會增至大約 2,310,000 港元。整體而言，技術移民有助消除業務運作和生產過程中的“樽頸”問題。他們能把技能、知識和經驗傳授給本港的工作人口，從而提高本港工作人口的能力和生產效率。此外，

技術移民也有助擴闊本港現有技術的領域，並使技術多元化。上述各種益處，均可促進香港的整體經濟增長和較長遠的發展潛力。

5.31 除經濟利益外，輸入更多不同範疇的內地優才及專才，例如藝術和體育人才，也有助培養香港市民對藝術、文化和體育活動的興趣，並提高有關活動的水平。作為亞洲的國際都會，香港應能提供豐富多采、充滿活力的文化環境，既提升市民的生活素質，也吸引世界各地的遊客來港。香港要舉辦多姿多采的文化和體育盛事，必須匯集大量國際知名的藝術家和運動員。文化委員會在《諮詢文件 2002》中，建議加強文化藝術教育，以提升個人以至整體社會的文化內涵。可以預見，我們極需要藝術教育工作者及其他相關專才。至於體育活動方面，引進更多國際知名的運動員及教練，肯定有助提高本港體育人才的水平，並可以建立一支精英隊伍，在國際體育競賽中爭取好成績。外國經驗顯示，優異的體育競技成績，可令社會成員自豪，加強社會團結。內地擁有很多具潛質的人才。

5.32 除輸入專才和優才以應付人力需求外，我們應同時吸引學者及學生來港，讓這批正值主要就業年齡的精英才俊，提升本地勞動人口的素質。引進內地及海外的一流學者及研究人員，可讓本地院校接觸到世界各地最優秀的人才，從而提高大學教育的素質及研究水平，鞏固香港作為區內卓越高等教育中心的角色。讓內地及海外學生來港，可增進本地學生的學習經驗，在院校課堂內外營造多元的語言和文化環境，擴闊本地學生的文化視野，促進校園內的良性競爭，以及使學生、教職員和院校本身在知識思維上有所啟發。

5.33 現時，各大學均可招收非本地學生修讀學士學位課程及研究生課程，但人數最多只可佔公帑資助學額的 2%，另加私人資助學額的 2%。目前，非本地學生的實際人數約佔學生總數的 1.5%。此外，在大學教育資助委員會(教資會)轄下的資助院校，修讀學士學位課程的非本地學生人數會受另一個收生名額限制，就是每年取錄來港修讀第一年學士學位課程的非本地學生人數，不得超過該課程收生人數的 4% (即最多 580 人)。至於修讀研究生課程的非本地學生人數，上限為這類課程研究生總數的三分之一。在一九九零年或以後修畢教資會資助全日制學士學位課程或以上程度課程的內地學生，可在內地提出申請在香港就業，這類申請並不計入各項輸入內地專才和優才計劃。根據最近一項檢討報告，當局決定在二零零三學年放寬學士學位課程及研究生課程的非本地學生限額，把這些學生的人數上限訂為公帑資助學額的 4%，並取消對研究生課程非本地學生人數的限制。當接近有關的 4% 上限時，我們會考慮檢討每年 4% 的收生名額，並容許大專院校作出更靈活的安排，鼓勵院校收錄更多自資修讀學士學位課程的非本地學生。

5.34 除了內地的專才及學生，還有很多內地人士因公事訪港。由一九九九年至二零零二年，商務訪港的內地人士數量增加了七倍，由 268 680 次增加到 2 271 000 次。由於香港與內地特別是珠三角經濟更為融合，這個上升趨勢應會持續。我們會繼續訂出措施，方便更多內地商人來港處理商務。

5.35 最後一點也非常重要，就是越來越多香港家庭的子女前往外國接受中學及大專教育，尤其是那些在八十和九十年代移居海外的家庭，他們的子女多有這種情況。雖然有些家庭已經回流返港，但部分年輕人未必跟隨家人回港定居及工作。這些年輕人接受外國教育，受

西方文化薰陶，對香港來說，是十分重要的資產，有助保持香港的大都會特質及國際網絡。因此，香港特區政府應加倍努力，鼓勵更多這類年輕人回港定居及工作。例如，香港駐外經濟及貿易辦事處繼續加強與當地香港留學生聯絡，經常向他們提供資料，讓他們了解香港的最新發展及機會。

有關輸入內地專才和優才的建議：盡可能令內地專才和優才的入境條件，與來自其他地方的專才和優才的入境條件劃一；容許大專院校作出更靈活的安排，鼓勵吸納內地和海外學者及學生；繼續改善措施，方便內地商人公務訪港；進一步鼓勵在海外受教育的港人回港定居及工作。

投資移民

5.36 香港現行的出入境政策，只准許來港參與營商或開業的投資者入境，而沒有考慮到資本投資者，即有財力在香港作重要投資，但無意親自經營業務的人士。在全球爭相吸引資本投資的環境下，香港會因而失利。這樣不能幫助香港吸納資本來刺激經濟增長及本地消費。

5.37 投資移民可注入資金，在本港投資。就香港的情況而言，由於預計資金大都流入股票、互惠基金及房地產市場，在投資過程中，金融服務業、地產及有關的專業行業將會取得業務增長，進而創造更多就業機會。

5.38 我們建議，凡管有淨值不少於 650 萬港元資產可供投資的人士，即有資格以資本投資者身分來港。他們可以享有合理的自由度，按自己的需要選擇投資項目。合資格的投資類別會包括房地產(本港的工、商或住宅物業，包括土地及未落成樓宇)及指定的金融資產。我

們會採取妥善措施，確保資本投資者獲准在港居留期間，該筆必需的投資金額一直留在本港。由於內地實施外匯管制和限制居民出境，我們不能在這階段把有關建議擴展至內地的中國公民。

5.39 我們建議，新政策適用於外國公民(除了少數所屬國家對本港安全及／或出入境管制構成威脅的公民)、澳門特別行政區居民、享有外國永久性居民身分的中國公民、享有外國永久性居民身分並持有返回原居國所需的有效證件或入境許可的無國籍人士，以及台灣居民。

有關投資移民的建議：擴大現行出入境政策的涵蓋範圍，以延攬有意來港作重要投資(650 萬港元)但不會親自經營業務的人士(即資本投資者)。政策建議將初步適用於外國公民、澳門特區居民及台灣居民。

影響生育的政策

5.40 上述輸入和吸引更多外來移民的措施，目的之一是解決生育偏低的問題。關於生育的問題，專責小組曾考慮香港應否採取鼓勵生育的政策。事實上，某些生育率偏低(但尚較香港為高)的國家已經推行這種政策。不過，這些政策的成效未能肯定。我們相信，生育與否是很個人的抉擇，香港特區政府不宜透過施政鼓勵生育。不過，我們應檢討現行政策是否導致港人不願意生育。

5.41 在五十和六十年代，由於大量人口湧入，和當時適值生育高峯期，推行節育和家庭計劃是香港當時的首要問題。在這背景下，鼓勵節育成為香港家庭計劃指導會(家計會)的主要工作。家計會的運動非常成功(例如在一九七五年推行“兩個夠晒數”運動)，市民把家庭計劃

視為節育計劃。香港的總和生育率由一九七一年的每 1 000 名婦女一生中生育 3 459 名子女，大幅下降至一九八零年的 2 047 名子女。

5.42 隨着經濟和社會情況轉變以及生育率下降，家計會已把宣傳重點逐漸轉向其他健康服務。事實上，自一九八六年起，鼓勵節育已不再是家計會的宣傳主題。過去多年，家計會已為成年和青少年男女推出各項新服務，包括婚前檢查、懷孕前驗身服務、生育指導服務、青少年保健中心、婦科檢查、更年期診所和男性保健服務等。

5.43 我們認為，家計會現時的服務，已不是鼓勵市民節育。不過，家計會的名稱並未充分反映該會的全部活動。我們會鼓勵該會進一步考慮更改名稱，以便更確切地反映現時的工作範圍。我們還會繼續審視家計會的工作，確保符合社會需要。

5.44 整體而言，香港的健康護理制度對生育起着正面的作用。目前，孕婦死亡率極低。醫院管理局和衛生署以非常低廉的收費，提供各項產前、產科和產後服務。衛生署的母嬰健康院為育齡婦女及五歲或以下幼童及嬰兒提供全面的加強性及預防性健康服務，包括兒童健康服務、孕婦健康服務和家庭計劃指導服務。

5.45 另一項相關的問題是我們的稅務制度。在現行的薪俸稅制度下，子女免稅額採用“兩級制”的安排，即首兩名子女的免稅額為每人 30,000 元，而第三至第九名則減半。雖然已婚人士未必會因這一免稅額的差異而對家庭人數作出重大改變，但鑑於本港的生育率極低，現時給予第三名及其後各名子女較低免稅額的做法未必適

當。我們會要求財政司司長考慮劃一子女免稅額，不論子女數目多寡。

有關影響生育率的政策建議：繼續推行目前的家庭計劃指導工作，鼓勵市民成為健康和有家庭計劃的父母；鼓勵香港家庭計劃指導會更改名稱，以更確切反映這個機構現時的工作範圍；考慮劃一每一名子女免稅額，不論子女數目多寡。

長者政策

5.46 先前幾章已論及人口老化對本港財政和社會所構成的重大問題。專責小組認為，這項研究審視人口老化問題時，角度的選擇很重要。儘管長者人口不斷增加會帶來種種挑戰，但人口老化正好證明，本港的公眾健康政策以致社會和經濟政策都非常成功。與人口老化有關的問題，不少是由於社會及公共政策過時，未能配合社會經濟發展以及衛生和人口狀況轉變所致。以下是一些例子——

- (a) 一些退休計劃和人力資源措施要較年長的人士過早離開勞動隊伍，可能會損及他們的收入和社會尊嚴，使他們成為受供養的一群。換言之，退休計劃使較年長人士須倚靠他人供養，尤其造成財政上的倚賴。
- (b) 居住環境未能顧及不同年齡和不同活動能力人士的需要，可能會使健康有問題的較年長者無法繼續與家人同住(事實上，與家人同住是最佳的選擇)，無法繼續融入社羣。

- (c) 把人生刻意地劃分為不同階段，即在年輕時接受教育，成年時投身工作，退休後享受閒暇，既不利於終身學習，也缺乏彈性，沒有鼓勵在工作之餘享受閒暇和自我反思。

我們必須檢討現時的制度，研究如何作出改變，使長者能積極健康地生活。

5.47 政府現正與安老事務委員會合作，讓市民重新認識長者的社會角色：他們不一定是需要協助的人士，而是能夠和願意作出貢獻的一羣。如果長者健康良好，預期壽命延長，經濟狀況也較佳，他們的生活方式和社會角色也會有顯著改變。為此，政府與安老事務委員會在二零零二年六月舉辦了“人口老齡化：機遇和挑戰”研討會，目的是加強社會人士對人口老化課題的關注。研討會舉行後，社會上多個有關界別開始更深入關注人口老化現象，並考慮採取不同的措施和計劃，跟進討論事項。

5.48 與人口老化有關的課題牽涉頗廣，錯綜複雜，政府將會與安老事務委員會合作跟進，考慮如何就課題的概念大綱和海外應付人口老化挑戰的經驗進行研究，務求確定和制訂適用於本港情況的措施。

5.49 總括來說，為了應付人口老化的挑戰，整個社會須加深了解人口老化的影響，特別是人口老化對個人和社會各界的意義。提倡積極健康的老年生活，目的是要提高長者的生產力，以及減少他們對社會的倚賴。雖然這樣，香港特區政府和社會各界，都要清楚了解老化人口的經濟和護理負擔對經濟和社會的影響。衛生福利及食物局正在檢討現行各項為長者而設的社會保障計劃，

以期因應本港的人口老化情況，制訂可持續的經濟支援制度，為有需要的長者提供經濟援助。

有關長者政策的建議：重新審視和界定退休和老年的概念；繼續推展計劃，提倡積極健康的老年生活；制訂可持續的經濟支援制度，為有需要的長者提供經濟援助。

日益增加的暫居人口：外籍家庭傭工

5.50 輸入外傭政策自七十年代推行以來，至今大致不變。正如第二章所述，由於這些暫居人口為數不少，而且持續增長，所以外傭政策必須納入本研究的範圍。專責小組檢討現行政策後認為，為盡量減少濫用情況和減低外傭取代本地職位的機會，當局可以而且應該採取多項改善措施，令輸入外傭的機制更加健全。

5.51 我們建議向聘用外傭的僱主收取每月徵費，款額相當於根據補充勞工計劃聘用僱員的徵費（現為 400 元）。這可劃一對這兩類僱主的處理。所得收入會作培訓／再培訓之用。徵費將會在簽訂新合約或現行合約續期時徵收。按現時每月 400 元的款額計算，建議的徵費每年會帶來 11.4 億元的收入。徵費是根據《僱員再培訓條例》徵收，該條例列明假若輸入僱員未能在得到簽証後抵港，或抵港後未能完成僱員合約，所繳交的徵費將不獲退還。倘若僱主於四個月之內重新申請一個新的外地僱員來港，入境事務處處長在處理申請時會把預繳徵款的餘額計算在內。

5.52 自一九九九年二月以來，外傭的最低許可工資一直沒有調整過。現建議把最低許可工資調低 400 元，以

反映自上次於一九九九年調整以來，各項經濟指標指數下調的幅度(舉例來說，自一九九九年年初以來，甲類消費物價指數已下跌約 10%，從事非技術性工作人員的工資中位數則下調約 16%)。這項措施將於二零零三年四月一日生效。

5.53 為改善輸入外傭的現行機制及減少外傭被剝削，當局會要求僱主與外傭訂立新合約時，簽訂一份對政府的承諾書，保證會嚴格執行標準僱傭合約內的條款及條件，包括留宿要求、提供適當的住宿地方和最低許可工資。如發現違反承諾，有關僱主可被禁止再僱用外傭，而有關外傭也可能不會獲准再在香港工作。

5.54 為保障本地工人的就業機會，政府各有關部門已加強執法，打擊非法僱用外傭從事非家務工作的情況，打擊僱主短付工資等欺詐行為。勞工處最近重新調配資源，成立了一個專責小組，專責調查違反《僱傭條例》罪行，包括有關工資的罪行。為提高本地家庭傭工的就業機會，僱員再培訓局已在二零零二至零三年度把本地家庭傭工的培訓名額增至共 14 000 個，並在二零零二年三月推行一項家務助理綜合僱傭計劃(即「家務通」計劃)，以方便準僱主與本地家庭傭工的就業選配。值得注意的是，獲僱用的求職者人數近月有所增加。此外，勞工處積極拓展本地家庭傭工的就業市場，並定期舉辦推廣活動，鼓勵僱主僱用本地家庭傭工，讓市民了解勞工處為本地家庭傭工所提供的就業服務。

有關外傭的建議：向聘用外傭的僱主徵費，款額與根據補充勞工計劃聘用僱員所收取的相同(即每月 400 元)，於新合約及重續合約時徵收。徵費是根據《僱員再培訓條例》徵收，該條例列明假若輸入僱員未能在得到簽證後抵港，或抵港後未能完成僱員合約，所繳交

的徵費將不獲退還。倘若僱主於四個月之內重新申請一個新的外地僱員來港，入境事務處處長在處理申請時會把預繳徵款的餘額計算在內；把外傭的最低許可工資減低 400 元，於二零零三年四月一日生效；加強執法，對付濫用外傭制度行為，減少外傭被剝削；提高本地家庭傭工的就業機會。

享用公共福利的資格

5.55 第三章就居港年期，重點說明了享用各項資助福利的資格準則有處理不一致的現象。在眾多主要福利中，居港七年這一規定，適用於申請租住公共房屋（未滿十八歲者除外）。至於綜援，只要住滿一年便可以申請。公共醫療護理服務方面，則沒有這樣的規定，享用服務者甚至不必接受家庭經濟狀況調查。如在第三章指出的，對各項公共服務巨額資助對公共財政的影響，已成為特區政府和社會人士最關注的問題。與我們一起探討有關問題的人士，不少人促請專責小組必須在人口政策的範疇內，緊急處理這一問題。

5.56 在處理這複雜的問題時，我們必須在充分考慮社會各界利益的同時，充分考慮我們在財政資源有限之下，社會服務的長遠持續發展。由於問題複雜和時間所限，我們先集中研究了在綜援和公共醫療護理服務，因為這些服務佔二零零一至零二年度公共開支總額約 21%。在經過審慎的考慮後，專責小組認為有必要在主要的受資助福利上，消除享用資格上現存的不合理現象，所有接受巨額資助的社會服務，包括綜援和公共醫療護理服務，都應實施統一的在港住滿七年的享用資格規定。以住滿七年作為資格的基礎，反映了一個居民在一段持續的時間內對我們經濟的貢獻。通常，要取得香

港永久性居民身分，也要在香港住滿七年。根據香港法律，這一身分並享有其他的權利。²¹

5.57 在向綜援申請人實施”七年”規定的同時，我們認為十八歲以下兒童應予以豁免，就同申請公共房屋的情況一樣。在特殊情況下，社會福利署署長可以向未符合居住條件的申請人運用酌情權。這些措施的實施日期容後再定。屆時在香港的居民不會受影響。

5.58 我們並建議，在港住滿七年的規定，原則上也適用於公共醫療護理服務的使用者。不過，我們明白，這對香港很多人士，包括持單程證人士和外來工人，會有重大影響。新措施會先對雙程證持有人和其他訪港旅客實施。衛生福利及食物局局長需要一些時間，考慮怎樣向其他人士實施這一措施。至於經補充勞工計劃輸入的外地勞工和外籍家庭傭工，標準合約已規定僱主須要就僱員的疾病和損傷（不論是否與工作有關）提供免費的醫療服務。我們相信為外地勞工和外傭訂定承保範圍更全面的醫療保險較為可行。

5.59 隨着越來越多香港永久性居民前往外國或內地居住和工作，他們對本地經濟的貢獻可能大幅減少，同時無須繳付香港的稅項。有社會人士關注到，這些人士回港後，可否與其他永久性居民一樣，享用相同的受資助公共服務。專責小組認為，這個問題牽涉複雜的事項。某些永久性居民雖然離開香港很久，但仍與香港保持密切聯繫，他們可能在香港擁有物業或其他資產，並供養香港某些永久性居民（例如他們的親人）、或向慈善團體作出捐獻等。由於時間所限，專責小組未能詳細探討這

²¹ 根據香港法律，香港永久性居民享有特別權利，包括基本法第二十六條的享有選舉和被選權。又依據基本法第六十一條，香港特別行政區的主要官員要由香港永久性居民擔任。

個問題和作出決定性的建議。我們建議當局稍後檢討這問題。

有關領取公共福利資格的建議：基本原則是，要在香港住滿七年才有資格享用以大量公帑資助的社會福利。考慮收緊申領綜援的資格，要在港住滿七年的居民才可以申請（未滿 18 歲者除外）。上述措施的生效日期容後確定（屆時已在香港的居民不會受這一規定影響）；在公共醫療護理服務方面，這一原則適用於訪港的雙程證持有人和其他訪港旅客，並會考慮如何應用及實施於其他人士；容後檢討長期離港的永久性居民享受資助公共服務的福利。

跨界續領福利

5.60 第二章特別指出，有越來越多香港人前往內地居住、工作和過退休生活。雖然往返內地的人次迅速增長，但至今仍未有證據顯示往內地過退休生活已成為明顯趨勢。在與有關人士討論期間，部分論者指出，隨着本港與珠江三角洲加速融合，會有更多港人（尤其是長者）因內地生活水平較低和居住環境較寬敞而選擇往內地居住。為此，他們要求政府考慮制訂適當的政策，便利市民往內地居住和過退休生活。

5.61 我們認為，遷居內地基本上是個人抉擇，取決於本港與珠江三角洲融合的步伐及範圍，港人遷居內地日後或會成為趨勢。不過，香港特區政府不應採取讓人以為強迫市民（尤其是長者）遷居內地的政策。自一九九七年起，遷往廣東省居住的長者可續領綜援。這項安排為領取綜援並喜歡在廣東省居住的長者提供多一個選擇。

遷往廣東省居住而又續領綜援的長者現有大約 2 800 人。

5.62 至於跨界續領福利的概念應否擴展至包括其他公共福利，例如福利服務、房屋和教育等，則必須十分慎重考慮。由於這些福利獲得政府巨額資助，我們須進行多方面的成本效益分析，以衡量對香港特區政府財政狀況的實際影響。我們也應審慎評估這項建議會令本港經濟流失多少資源。鑑於所涉事項非常複雜，而且專責小組的工作時間緊迫，我們建議從較長遠的角度處理這個問題。我們還要考慮本港與珠江三角洲的經濟融合步伐等等其他因素。

有關跨界續領福利的建議：鑑於本港與珠江三角洲經濟融合的發展，容後研究跨界續領福利的問題；詳細研究這項建議的支出對政府財政及本港經濟的影響。

定期檢討的需要

5.63 人口問題極其複雜，影響深遠，但當局只有六個月時間研究這個複雜的問題。專責小組在本報告書致力找出香港特區人口的特徵，並分析本港人口趨勢對社會和經濟所帶來的各項主要問題。我們致力訂定人口政策的目標，並提出一套實際措施供短期及中期進行研究，以達致這個目標。由於時間所限，我們在制訂這些建議時，有部分環節未能詳細探討。不過，我們在本報告書指出了所有重大課題，希望藉此引起社會各界人士關注，以便日後可以進行更全面的討論和更有根據的研究。

5.64 我們曾向專家及其他人士徵集意見。他們都認為，香港特區有必要制訂全面的人口政策，但他們同時

指出，定期檢討新政策及所採用的方法和措施更為重要，原因有二：首先，改變人口狀況的政策措施，通常需要一段長時間才能奏效；其次，不少影響人口狀況的因素和條件，並非政府所能控制。本報告書已在上文提到，本港與珠江三角洲的聯繫日趨密切，這對香港與珠江三角洲之間的人口遷移會有深遠影響。這些情況必須仔細監察和評估，以便及時調整政策措施。

5.65 據此，專責小組建議香港特區政府特別撥出資源，以監察人口政策、跟進所確定的較長遠問題、定期檢討政策的推行，以及定期（例如每兩至三年）發表報告。

有關定期檢討的建議：撥出資源處理人口政策工作，每年檢討有關政策和計劃的推行情況，以及每兩至三年發表報告一次。