

政策建議摘要

二零零二年七月一日，行政長官在就職演說中提出：「我們將在今年之內，制訂出一套全面的人口政策。這套人口政策，要符合香港社會和經濟長遠發展需要、兼顧各方利益和家庭需要。」

2. 其後，政務司司長受命統籌人口政策制訂工作，為此成立人口政策專責小組（專責小組），並擔任主席，小組成員來自各有關決策局和部門。

3. 政府的各項政策，將直接或間接影響香港特區的人口狀況。專責小組的首要任務，是研究香港特區人口特徵和趨勢給本港帶來的重大挑戰，訂定人口政策目標，並提出一套互相緊密配合的政策措施，供當局在短期及中期考慮和實施。人口問題相當複雜。受時間所限，專責小組未能深入探討全部問題，不過已確定應詳細探討的課題，待日後有比較充裕的時間下再深入研究。

香港人口的特徵與趨勢

人口狀況

4. 二零零一年，香港的總和生育率處於極低水平，每千名婦女僅生育 927 名子女，遠低於每千名婦女生育 2 100 名子女的更替水平。另一方面，預計到二零三一年，香港男性及女性在出生時的平均預期壽命會分別達到 82 歲和 88 歲，成為全球人口壽命最長的地區之一。
5. 香港人口持續老化。預計到二零三一年，約有四分之一人口滿 65 歲或以上。更值得注意的是，由於主要就業年齡人口不斷減少，本港的勞動人口數量將會下降。
6. 教育水平方面，在二零零一年，15 歲及以上的人口當中，約 52% 至少有高中教育程度，其中 13% 有專上教育程度。

人口移動

人口移入

內地新來港定居人士 — 單程證計劃

7. 一九九七年至二零零一年期間，根據單程證計劃從內地新來港定居的人士佔本港人口增長約 93%。一九八三年至二零零一年期間，逾 720 000 名內地人士根據上述計劃來港定居，他們差不多佔二零零一年本港 672 萬人的 11%。
8. 內地當局提供的資料顯示，在二零零二年八月，根據單程證計劃辦理申請來港的人數約為 168 000 人。

9. 我們沒有這些申請人的詳細資料。但據在一九九七年至二零零一年期間對新來港人士資料進行的分析，新來港人士大部分是擁有香港居留權的港人子女和港人的內地配偶，其中屬就業年齡（20至59歲）的數目比較年幼者（19歲及以下）為多。新來港成年人士為香港勞動力提供了穩定的人力資源，一九九九年年底至二零零一年年底期間，他們約佔每年勞動人口增幅的30%；二零零二年第三季，他們佔總勞動人口的2.1%。但普遍來說他們的教育水平都不高，工作經驗有限。由於新來港人士數量相對很少，因此在計算整體失業率時是否把失業的新來港人士包括在內，差別不大。

10. 一項學術研究顯示，本地出生的兒童與九歲前自內地來港的人士比較，在入讀大學人數方面並無明顯差別。這說明，他們越年幼獲批來港，越容易適應本港的教育制度。

技術移民

11. 本港設有多項引進內地及海外人士的計劃。對於輸入外地專才，現時沒有任何限額或行業限制。申請獲批准者，可攜同家屬來港。引進內地人士的計劃，則有較多限制。

暫居人口：外籍家庭傭工及根據補充勞工計劃輸入的外地勞工

12. 香港有龐大的暫居人口，其中外地輸入勞工絕大多數為外籍家庭傭工。外籍家庭傭工在總勞動人口中所佔比例，已由一九八二年的1%躍升至二零零一年的7%。現時沒有明確跡象顯示，外傭的輸入受到過去數年的經濟不景氣影響。

13. 二零零零年十月進行的一項調查發現，外傭及本地家庭傭工構成兩個迥然不同的供求市場。本地家庭傭工比較願意接受非全職工作，而需要全職家庭傭工的家庭則多傾向僱用外傭。

人口移出

移居外地

14. 香港每年移居外地的人數，由一九九二年的 66 200 人減少至二零零二年的僅 10 500 人。然而，這些數據未必完全準確，必須審慎處理，因為相當多的移民已回流返港。這些人士已在其他地方取得外國護照或永久性居民身分，可隨時再度移居外地。不過，近期失業率上升，似乎並未引致港人移居外地的數目增加。

15. 從香港移居外地的人士大部分都具有高學歷及熟練技能。

香港居民遷往內地

16. 另一種人口移出的情況，是越來越多香港居民遷往內地（特別是珠江三角洲）居住、工作或過退休生活。然而，沒有證據顯示香港人往內地過退休生活已成為明顯趨勢，儘管日後情況或會有變。

若干必須正視的人口問題

與數量有關的人口問題

17. 若生育率下降至遠低於更替水平，而死亡率繼續維持在低水平，人口老化無可避免會加快。二零零二年，每千人的撫養率是 381；到二零三一年，每千人的撫養率估計會上升至 562；而老年撫養率會由二零零二年的 158，逐漸上升至二零一六年的 198；到了二零三一年，更會顯著上升至 380。

18. 根據政府統計處的人口推算數字，到二零二三年，本港每年的死亡人數會開始多過出生人數。屆時，人口會出現負自然增長（即死亡人數多過出生人數），倘若沒有人口的淨移入，本港人口會開始減少。這個假設意味着（a）香港人口會加速“衰老”，以及（b）香港人口到二零二三年會開始減少。這個過程或會持續半個世紀以上，最終會令香港人口縮減和老化，大大削弱香港的經濟發展潛力。

長者人口龐大對經濟的不良影響

19. 長者人數激增所導致的嚴重經濟問題之一，是政府的社會保障援助金開支增加。香港目前有超過 600 000 名 60 歲或以上人士通過綜合社會保障援助或高齡津貼計劃獲得經濟援助。兩項計劃都由政府一般收入撥款全數支付，屬無須供款津貼。人口老化帶來的另一個嚴重經濟問題，是醫護服務開支急劇上升。

20. 由於社會要用較多資源照顧長者人口，用來生產投資或撥給社會年輕成員的資源就會相應減少。相對於其他擁有較年輕人口的經濟體系，香港的經濟增長會持續放緩，競爭力亦會不斷下降，無法滿足公眾期望。

人口減少過程中可能出現的經濟困境

21. 人口不斷下降，意味着經濟效率嚴重受損，也意味着多個市場的私人及公共投資減少。要達致人才匯聚，需要聚集超過所謂“臨界數量”的優質人才，才可發揮作用。人口下降會妨礙人力資本累積，對於發展知識型經濟極為不利。

與素質有關的人口問題

22. 香港的人口增長很倚靠外來移民，當中大部分是根據單程證計劃來港定居的人士。單程證計劃主要是為協助家庭團聚而設，因此，對申請人施加甄別準則，既不恰當，也不可行。我們對來港移民的素質沒有多大控制。故此，我們需要培訓新來港的成年人，提升他們的技能以配合本港的經濟需要，這項任務至為艱巨。

23. 儘管基礎教育及高等教育大幅擴展，但本地人口的素質仍會是一個大問題。為配合知識型經濟的發展，我們必須確保本港的人力資源能夠符合經濟不斷轉變的需要，這是香港持續繁榮的關鍵。

24. 雖然香港採取開放政策，歡迎海外的優秀人才及專業人才來港，但輸入內地優才及專才的政策，仍然有頗多限制。至今，獲批准來港的內地優才及專才為數不多，社會人士把這歸咎於政策方面的種種限制。

享用資助公共服務的資格

25. 香港不少公共服務由政府大幅資助，當中某些服務要求準申請人必須在本港住滿某一年期，其他服務並無這樣的規定。舉例來說，由政府大量資助的公共醫療護理服務，不獨永久性居民可以享用，外籍家庭傭工、外來工人，以及香港身份證持有人的持雙程證配偶或十一歲以下子女也可以享用。根據居港時間的長短，居民在享用各種福利的資格方面，存在不少差異。

26. 我們必須確保社會資源得到合理分配。在香港目前面對財赤問題，可用資源越來越有限，需求卻持續增加的情況下，這尤為重要。

家庭團聚及社會融合

27. 持居留權證明書（居權證）子女不能與其內地父親或母親一起來港，往往引致家庭成員兩地分隔。這個問題必須妥善解決。同樣地，很多非華裔移民及其家人都視香港為家，政府將與各有關非政府機構合作，了解這些人士的特別需要，並作出配合。

28. 從較宏觀的角度來看，在香港以外地方出生的來港移民不斷增加，難免會對香港社會及經濟結構造成深遠影響。政府和社會各界要共同努力，協助新移民盡量融入社會。

政策目標

29. 策略發展委員會在二零零零年發表的報告中，為香港勾畫出這樣的遠景：「要實現香港的遠景，應努力達成多項重要目標，包括提高市民的收入和生活水平；提升生活質素，把香港建設為亞洲最具吸引力的城市、安居樂業的好地方；增強港人的凝聚力，維持社會穩定，並確認香港的多元化特色可提升其國際大都會形象；對中國現代化進程作出貢獻，並有利於香港的長遠發展。」香港人口政策的主要目的，是確保香港的人口能夠維持及推動我們知識型經濟的發展。

30. 我們認為，這裏提出的人口政策，是為了致力提高香港人口的總體素質，以達到發展香港成為知識型經濟體系和世界級城市的目標。為此，我們要有效處理人口老化問題，建立積極、健康老年的新觀念，推動新來港人士融入社會，更重要的是，確保我們的經濟能夠長遠持續發展。我們認為，達到這些目的，就可以穩步改善香港市民的生活水平。

31. 我們認為，為香港特區制訂人口政策時，不能簡單地在數量和結構上設定一個所謂理想人口。較為可行的，是確保日後在制訂和推行政策時保持靈活，讓香港能夠因應不斷轉變的人口及市場情況，迅速採取對策。再者，以影響人口水平或素質為目標的措施，通常要很長時間才見成效。因此，任何人口政策將無法即時立竿見影。

政策建議

32. 專責小組在有限的工作時間內，就第三章提及的值得關注和正視的人口問題，檢討了所有直接或間接影響香港人口狀況的政策，同時提出多項應在短期及中期採取的政策措施。有些措施屬初步性質，需要較長時間深入研究和修訂。以下是專責小組的具體建議撮要。

單程證計劃

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，及配額內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

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

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及終身學習。
- ◆ 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

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

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

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的免稅額，不論子女數目多寡。

長者政策

建議：

- ◆ 重新審視和界定退休及老年的概念。
- ◆ 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

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

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用受資助公共服務的福利。

跨界續領福利

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

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。