

目录

政策建议摘要

i–xiii

一	引言	1
	– 背景	1
	– 人口政策专责小组	2
二	香港人口的特徵与趋势	4
	– 人口状况	4
	♦ 人口推算	4
	♦ 生育及死亡	7
	♦ 劳动人口推算	12
	♦ 现时人口的素质	14
	– 人口移动	17
	♦ 人口移入	17
	– 从内地来港定居人士 单程证计划	17
	– 技术移民	25
	– 暂居人口 外籍家庭佣工及 根据补充劳工计划输入的外 地劳工	25
	♦ 人口移出	27
	– 移居外地	27
	– 香港居民迁往内地	29

三	若干必须正视的人口问题	30
—	与数量有关的人口问题	30
♦	长者人口庞大对经济的不良影响	34
♦	人口减少可能引致的经济困境	36
—	与素质有关的人口问题	37
—	享用资助公共服务的资格	40
—	家庭团聚及社会融合	41
四	政策目标	43
五	政策建议	45
—	单程证计划	46
—	新来港人士在培训及其他方面的需要	50
—	教育及人力政策	52
—	输入内地专才和优才	54
—	投资移民	58
—	影响生育的政策	59
—	长者政策	61
—	日益增加的暂居人口 外籍家庭佣工	63
—	享用公共福利的资格	65
—	跨界续领福利	67
—	定期检讨的需要	68
附件 I	人口政策专责小组成员名单	71
附件 II	特定年份的人口金字塔	73
附件 III	新来港人士领取综援的情况	76

政策建议摘要

二零零二年七月一日，行政长官在就职演说中提出：「我们将在今年之内，制订出一套全面的人口政策。这套人口政策，要符合香港社会和经济长远发展需要、兼顾各方利益和家庭需要。」

2. 其后，政务司司长受命统筹人口政策制订工作，为此成立人口政策专责小组(专责小组)，并担任主席，小组成员来自各有关决策局和部门。

3. 政府的各项政策，将直接或间接影响香港特区的人口状况。专责小组的首要任务，是研究香港特区人口特徵和趋势给本港带来的重大挑战，订定人口政策目标，并提出一套互相紧密配合的政策措施，供当局在短期及中期考虑和实施。人口问题相当复杂。受时间所限，专责小组未能深入探讨全部问题，不过已确定应详细探讨的课题，待日后有比较充裕的时间下再深入研究。

香港人口的特徵与趋势(第二章)

人口状况

4. 二零零一年，香港的总和生育率处于极低水平，每千名妇女仅生育 927 名子女，远低于每千名妇女生育 2 100 名子女的更替水平。另一方面，预计到二零三一年，香港男性及女性在出生时的平均预期寿命会分别达到 82 岁和 88 岁，成为全球人口寿命最长的地区之一。

5. 香港人口持续老化。预计到二零三一年，约有四分之一人口满 65 岁或以上。更值得注意的是，由于主

要就业年龄人口不断减少，本港的劳动人口数量将会下降。

6. 教育水平方面，在二零零一年，15岁及以上的人口当中，约52%至少有高中教育程度，其中13%有专上教育程度。

人口移动

人口移入

内地新来港定居人士 单程证计划

7. 一九九七年至二零零一年期间，根据单程证计划从内地新来港定居的人士占本港人口增长约93%。一九八三年至二零零一年期间，逾720 000名内地人士根据上述计划来港定居，他们差不多占二零零一年本港672万人的11%。

8. 内地当局提供的资料显示，在二零零二年八月，根据单程证计划办理申请来港的人数约为168 000人。

9. 我们没有这些申请人的详细资料。但据在一九九七年至二零零一年期间对新来港人士资料进行的分析，新来港人士大部分是拥有香港居留权的港人子女和港人的内地配偶，其中属就业年龄(20至59岁)的数目比较年幼者(19岁及以下)为多。新来港成年人士为香港劳动力提供了稳定的人力资源，一九九九年年底至二零零一年年底期间，他们约占每年劳动人口增幅的30%；二零零二年第三季，他们占总劳动人口的2.1%。但普遍来说他们的教育水平都不高，工作经验有限。由于新来港人士数量相对很少，因此在计算整体失业率时是否把失业的新来港人士包括在内，差别不大。

10. 一项学术研究显示，本地出生的儿童与九岁前自内地来港的人士比较，在入读大学人数方面并无明显差别。这说明，他们越年幼获批来港，越容易适应本港的教育制度。

技术移民

11. 本港设有多项引进内地及海外人士的计划。对于输入外地专才，现时没有任何限额或行业限制。申请获批准者，可携同家属来港。引进内地人士的计划，则有较多限制。

暂居人口 外籍家庭佣工及根据补充劳工计划输入的外地劳工

12. 香港有庞大的暂居人口，其中外地输入劳工绝大多数为外籍家庭佣工。外籍家庭佣工在总劳动人口中所占比例，已由一九八二年的 1% 跃升至二零零一年的 7%。现时没有明确迹象显示，外佣的输入受到过去数年的经济不景气影响。

13. 二零零零年十月进行的一项调查发现，外佣及本地家庭佣工构成两个迥然不同的供求市场。本地家庭佣工比较愿意接受非全职工作，而需要全职家庭佣工的家庭则多倾向雇用外佣。

人口移出

移居外地

14. 香港每年移居外地的人数，由一九九二年的 66 200 人减少至二零零二年的仅 10 500 人。然而，这些数据未必完全准确，必须审慎处理，因为相当多的移民

已回流返港。这些人士已在其他地方取得外国护照或永久性居民身分，可随时再度移居外地。不过，近期失业率上升，似乎并未引致港人移居外地的数目增加。

15. 从香港移居外地的人士大部分都具有高学历及熟练技能。

香港居民迁往内地

16. 另一种人口移出的情况，是越来越多香港居民迁往内地（特别是珠江三角洲）居住、工作或过退休生活。然而，没有证据显示香港人往内地过退休生活已成为明显趋势，尽管日后情况或会有变。

若干必须正视的人口问题(第三章)

与数量有关的人口问题

17. 若生育率下降至远低于更替水平，而死亡率继续维持在低水平，人口老化无可避免会加快。二零零二年，每千人的抚养率是 381；到二零三一年，每千人的抚养率估计会上升至 562；而老年抚养率会由二零零二年的 158，逐渐上升至二零一六年的 198；到了二零三一年，更会显着上升至 380。

18. 根据政府统计处的人口推算数字，到二零二三年，本港每年的死亡人数会开始多过出生人数。届时，人口会出现负自然增长（即死亡人数多过出生人数），倘若没有人口的净移入，本港人口会开始减少。这个假设意味 (a)香港人口会加速“衰老”，以及(b)香港人口到二零二三年会开始减少。这个过程或会持续半个世纪以

上，最终会令香港人口缩减和老化，大大削弱香港的经济发展潜力。

长者人口庞大对经济的不良影响

19. 长者人数激增所导致的严重经济问题之一，是政府的社会保障援助金开支增加。香港目前有超过600 000名60岁或以上人士通过综合社会保障援助或高龄津贴计划获得经济援助。两项计划都由政府一般收入拨款全数支付，属无须供款津贴。人口老化带来的另一个严重经济问题，是医护服务开支急剧上升。

20. 由于社会要用较多资源照顾长者人口，用来生产投资或拨给社会年轻成员的资源就会相应减少。相对于其他拥有较年轻人口的经济体系，香港的经济增长会持续放缓，竞争力亦会不断下降，无法满足公众期望。

人口减少过程中可能出现的经济困境

21. 人口不断下降，意味着经济效率严重受损，也意味着多个市场的私人及公共投资减少。要达致人才汇聚，需要聚集超过所谓“临界数量”的优质人才，才可发挥作用。人口下降会妨碍人力资本累积，对于发展知识型经济极为不利。

与素质有关的人口问题

22. 香港的人口增长很倚靠外来移民，当中大部分是根据单程证计划来港定居的人士。单程证计划主要是为协助家庭团聚而设，因此，对申请人施加甄别准则，既不恰当，也不可行。我们对来港移民的素质没有多大控

制。故此，我们需要培训新来港的成年人，提升他们的技能以配合本港的经济需要，这项任务至为艰巨。

23. 尽管基础教育及高等教育大幅扩展，但本地人口的素质仍会是一个大问题。为配合知识型经济的发展，我们必须确保本港的人力资源能够符合经济不断转变的需要，这是香港持续繁荣的关键。

24. 虽然香港采取开放政策，欢迎海外的优秀人才及专业人才来港，但输入内地优才及专才的政策，仍然有颇多限制。至今，获批准来港的内地优才及专才为数不多，社会人士把这归咎于政策方面的种种限制。

享用资助公共服务的资格

25. 香港不少公共服务由政府大幅资助，当中某些服务要求准申请人必须在本港住满某一年期，其他服务并无这样的规定。举例来说，由政府大量资助的公共医疗护理服务，不独永久性居民可以享用，外籍家庭佣工、外来工人，以及香港身份证持有人的持双程证配偶或十一岁以下子女也可以享用。根据居港时间的长短，居民在享用各种福利的资格方面，存在不少差异。

26. 我们必须确保社会资源得到合理分配。在香港目前面对财赤问题，可用资源越来越有限，需求却持续增加的情况下，这尤为重要。

家庭团聚及社会融合

27. 持居留权证明书(居权证)子女不能与其内地父亲或母亲一起来港，往往引致家庭成员两地分隔。这个问

题必须妥善解决。同样地，很多非华裔移民及其家人都视香港为家，政府将与各有关非政府机构合作，了解这些人士的特别需要，并作出配合。

28. 从较宏观的角度来看，在香港以外地方出生的来港移民不断增加，难免会对香港社会及经济结构造成深远影响。政府和社会各界要共同努力，协助新移民尽量融入社会。

政策目标(第四章)

29. 策略发展委员会在二零零零年发表的报告中，为香港勾画出这样的远景「要实现香港的远景，应努力达致多项重要目标，包括提高市民的收入和生活水平；提升生活质素，把香港建设为亚洲最具吸引力的城市、安居乐业的好地方；增强港人的凝聚力，维持社会稳定，并确认香港的多元化特色可提升其国际大都会形象；对中国现代化进程作出贡献，并有利于香港的长远发展。」香港人口政策的主要目的，是确保香港的人口能够维持及推动我们知识型经济的发展。

30. 我们认为，这里提出的人口政策，是为了致力提高香港人口的总体素质，以达到发展香港成为知识型经济体系和世界级城市的目标。为此，我们要有效处理人口老化问题，建立积极、健康老年的新观念，推动新来港人士融入社会，更重要的是，确保我们的经济能够长远持续发展。我们认为，达到这些目的，就可以稳步改善香港市民的生活水平。

31. 我们认为，为香港特区制订人口政策时，不能简单地在数量和结构上设定一个所谓理想人口。较为可行的，是确保日后在制订和推行政策时保持灵活，让香港

能够因应不断转变的人口及市场情况，迅速采取对策。再者，以影响人口水平或素质为目标的措施，通常要很长时间才见成效。因此，任何人口政策将无法即时立竿见影。

政策建议(第五章)

32. 专责小组在有限的工作时间内，就第三章提及的值得关注和正视的人口问题，检讨了所有直接或间接影响香港人口状况的政策，同时提出多项应在短期及中期采取的政策措施。有些措施属初步性质，需要较长时间深入研究和修订。以下是专责小组的具体建议撮要。

单程证计划

建议：

- ◆ 严格执行持居权证子女分额的分配。
- ◆ 继续最近实行的改善措施，容许已核实拥有居港权的持居权证子女选择什么时候从内地来港定居，如果他们愿意，可以选择随内地父亲或母亲一同来港。
- ◆ 沿用现行的做法，把“长期分隔两地配偶”类别的剩余名额拨给居于广东省的配偶及其同行子女。
- ◆ 沿用现行的做法，签发单程证的内地当局会采取严谨的措施，核实单程证申请人的申请，必要时视个案的需要，与香港特区政府核对涉及香港居民的资料，以确定真伪。

- ◆ 鼓励内地配偶在提出单程证申请后，先按双程证计划来港探亲，以适应香港的生活方式，熟习在港家人的生活环境，这将有助他们决定日后是否来港定居。
- ◆ 建议内地当局修改有关法规，以便取消非指定配额项下的来港继承财产类别。
- ◆ 定期检讨每日 150 个单程证的配额数目，及配额内三个类别的分配情况，以便在需求下降时缩减配额。

新来港人士在培训及其他方面的需要

建议：

- ◆ 继续提供及制订合适的课程和计划，以照顾各年龄组别新来港人士的培训需要。
- ◆ 鼓励政府与非政府机构更紧密协作，以了解新来港人士的需要，并作出配合。

教育及人力政策

建议

- ◆ 继续开办各类课程，提升香港各阶层人士的教育水平。
- ◆ 鼓励和协助各界人士提升技能及终身学习。
- ◆ 就人力规划和发展，采取策略性、对应性和协调的方法，以配合本港经济不断转变的需要。

输入内地专才和优才

建议：

- ◆ 尽可能令内地专才和优才的入境条件，与来自其他地方的专才和优才的入境条件划一。
- ◆ 容许大专院校作出更灵活的安排，鼓励吸纳内地和海外学者及学生。
- ◆ 继续改善措施，方便内地商人公务访港。
- ◆ 进一步鼓励在海外受教育的港人回港定居及工作。

投资移民

建议

- ◆ 扩大现行出入境政策的涵盖范围，以延揽有意来港作重要投资(650 万港元)但不会亲自经营业务的人士(即资本投资者)。政策建议将初步适用于外国公民、澳门特区居民及台湾居民。

影响生育的政策

建议：

- ◆ 继续推行目前的家庭计划指导工作，鼓励市民成为健康和有家庭计划的父母。
- ◆ 鼓励香港家庭计划指导会更改名称，以更确切反映这个机构现时的工作范围。

- ◆ 考虑划一每一名子女的免税额，不论子女数目多寡。

长者政策

建议：

- ◆ 重新审视和界定退休及老年的概念。
- ◆ 继续推展计划，提倡积极健康的老年生活。
- ◆ 制订可持续的经济支援制度，为有需要的长者提供经济援助。

日益增加的暂居人口 外籍家庭佣工

建议：

- ◆ 向聘用外佣的雇主徵费，款额与根据补充劳工计划聘用雇员所收取的相同（即每月 400 元），于新合约及重续合约时徵收。徵费是根据《雇员再培训条例》徵收，该条例列明假若输入雇员未能在得到签证后抵港，或抵港后未能完成雇员合约，所缴交的徵费将不获退还。倘若雇主于四个月之内重新申请一个新的外地雇员来港，入境事务处处长在处理申请时会把预缴徵款的余额计算在内。
- ◆ 把外佣的最低许可工资减低 400 元，于二零零三年四月一日生效。
- ◆ 加强执法，对付滥用外佣制度行为，减少外佣被剥削。

- ◆ 提高本地家庭佣工的就业机会。

享用公共福利的资格

建议：

- ◆ 基本原则是，要在香港住满七年才有资格享用以大量公帑资助的社会福利。考虑收紧申领综援的资格，要在港住满七年的居民才可以申请（未满 18 岁者除外）。上述措施的生效日期容后确定（届时已在香港的居民不会受这一规定影响）。
- ◆ 在公共医疗护理服务方面，这一原则适用于访港的双程证持有人和其他访港旅客，并会考虑如何应用及实施于其他人士。
- ◆ 容后检讨长期离港的永久性居民享用受资助公共服务的福利。

跨界续领福利

建议

- ◆ 鉴于本港与珠江三角洲经济融合的发展，容后研究跨界续领福利的问题。
- ◆ 详细研究这项建议的支出对政府财政及本港经济的影响。

定期检讨的需要

建议：

- ◆ 拨出资源处理人口政策工作，每年检讨有关政策和计划的推行情况，以及每两至三年发表报告一次。

第一章

引言

背景

1.1 一个世纪以来，大量移民来港定居，从本港移居外地的也不少，香港人口随之变化。移民潮大都是由一些并非政府所能控制的因素或事件引致。近年，随着新来港人士¹从内地移入，以及香港与内地之间的短期人口移动量日增，政府的发展规划深受影响。目前，香港正面对全球经济转型的挑战和较近期出现的通缩压力。劳工市场技术错配情况日见明显，低技术劳工谋职越来越困难；经济不景气也导致政府出现财政赤字问题。这些情况，加上香港出生率极低，人口寿命大大延长，令人怀疑香港变化中的人口结构，能否持续保持香港的经济活力。

1.2 二零零二年七月一日，行政长官在就职演说中指出「我们将在今年之内，制订出一套全面的人口政策。这套人口政策，要符合香港社会和经济长远发展需要、兼顾各方利益和家庭需要。」

1.3 行政长官宣布这个决定后，政务司司长获委派统筹人口政策制订工作。期间，政务司司长徵询过政党、舆论领袖、商界人士及学者、一些社会服务团体和基层组织的意见。他们大多认为，香港特别行政区(香港特区)确有迫切需要制订人口政策。有关政策至少应考虑下列备受关注意事项：

¹ 本报告书内凡提及新来港人士，即指在香港居住不足七年的移民。

- ◆ 港人生育率极低；
- ◆ 港人生育率低和预期寿命长，导致人口逐渐老化。这意味着非工作人口将越来越倚赖工作人口供养，长者服务需求有增无减；
- ◆ 来自内地的新来港人士不断涌入，引致社会开支增加和社会融合问题；
- ◆ 在迈向知识型经济的过程中，人力供求模式转变；
- ◆ 香港与内地之间的人口移动量迅速增长，产生不同的社会和经济后果；
- ◆ 本地人与内地新来港人士、外地劳工和少数族裔等其他外来社羣之间可能出现紧张关系；以及
- ◆ 有需要挽留和吸纳世界各地的优才和专才，以巩固香港作为区内首要商业中心的地位。

人口政策专责小组

1.4 为实现行政长官制订香港特区人口政策的承诺，政务司司长成立了人口政策专责小组（成员名单见附件 I），并担任主席。专责小组的职权范围如下：

- (a) 研究本港未来三十年人口结构变化对社会和经济的主要影响；

- (b) 根据 (a) 项的研究结果，重点指出在制订全面的人口政策时需要进一步研究的政策范畴或计划；
- (c) 就短期和中期的可行措施作出建议，务求达到人口政策的主要目标；
- (d) 就本港制订和实施全面人口政策的适当机制作出建议，并订定时间表；以及
- (e) 在二零零二年底以前完成 (c) 项所述短期措施的工作。

1.5 人口问题非常复杂，牵涉多个层面。为实现行政长官在二零零二年底以前制订好人口政策的承诺，专责小组按照紧密编排的时间表努力工作。过去两年，中央政策组曾就香港特区人口的趋势和问题进行一系列研究。研究结果总结报告已提交政府，并供专责小组作为具权威性的参考。

1.6 政府的各项政策都直接或间接影响香港特区的人口状况。然而，至今仍未有一套全面的政策可以调节各项政策对人口结构的影响，确保本港的人口能维持经济和社会的长远发展。更重要的是，目前仍未有政策可以纾缓人口老化导致受供养人口比率上升的压力。专责小组集中研究人口结构为本港带来的主要问题，订定人口政策的目标，以及建议一套互相紧密配合的政策措施，供当局研究采纳，作为短期及中期对策。由于时间所限，专责小组未能更进一步探讨这些措施。

第二章

香港人口的特徵和趋势

人口状况

人口推算

2.1 一九五零至二零零一年间，香港人口增加了两倍，由 220 万增加至 670 万。然而，数十年来，人口增长率在逐步下降(见表 2.1)。

表 2.1：香港人口每年平均增长率

<u>年份</u>	<u>每年平均增长率(%)</u>
1951-1956	5.3
1956-1961	3.9
1961-1966	2.8
1966-1971	2.2
1971-1976	2.2
1976-1981	2.8
1981-1986	1.3
1986-1991	0.8
1991-1996	1.9 ²
1996-2001	0.9

资料来源：政府统计处人口统计组

² 数字根据一九九六年年中估计人口 631 万，以广义时点方法计算。

2.2 香港二零零一年的人口是 672 万。根据政府统计处最新公布的人口推算数字,³ 香港人口到二零三一年会增加至 872 万：

表 2.2： 人口推算

<u>年中</u>	<u>总人口</u>	<u>与先前十年比较的 每年平均增长率(%)</u>
2001	6 724 900	1.6
2011	7 527 700	1.1
2021	8 228 300	0.9
2031	8 721 500	0.6

资料来源：政府统计处《香港人口推算 2002-2031》

统计资料显示，过去五十年，香港人口从高增长期进入低增长期，预料未来数十年，增长率会持续处于低水平。

2.3 根据规划署提供的资料，在撇除某些限制因素后，本港现有发展区可实际容纳 823 万人口，如下表所示。

³ 推算数字以假设的生育率、死亡率和人口迁移趋势，以及现行政策为计算基础。如果这些假设和政策有变，推算数字须作调整。

表 2.3 现有发展区可容纳人口

	<u>2001 年人口水平(百万)</u>	<u>可容纳人口(百万)</u>
(a) 都会区	4.1	4.59
(b) 现有新市镇	2.26	3.24
(c) 其他	0.36	0.40
总计	6.72	8.23

资料来源：规划署 2003 年 1 月《香港可容纳人口》(*Population Capacity of Hong Kong*)。

2.4 若加上具潜力的发展区，同样在撇除某些限制因素后，可容纳人口能增加至 879 万。

表 2.4：预计可容纳人口的增长

	<u>可容纳人口(百万)</u>
(a) 现有发展区	8.23
(b) 具潜力的发展区	0.56
总计：	8.79

资料来源：规划署 2003 年 1 月《香港可容纳人口》(*Population Capacity of Hong Kong*)。

2.5 对比表 2.2 的人口推算数字与表 2.4 的预计可容纳人口数字，可见现有发展区人口要到二零二一年才会达到可容纳的 823 万上限。现有发展区加上具潜力的发展区，可容纳人口为 879 万，足以容纳二零三一年的 872 万推算人口。

2.6 必须强调的是，第 2.3 及 2.4 段提出的可容纳人口数字是十分概括的估计，且受到以下因素限制：

- ◆ 计算有多项假设，例如土地发展潜力、居住单位面积和单位的平均居住人数。大部分变数都受市场力量影响。
- ◆ 数字并未计算主要的限制因素，例如交通和环境问题。这些限制因素会在房屋及规划地政局统筹的“香港 2030 研究”中探讨。
- ◆ 要达到预计的人口容纳量，并克服各种限制，须作庞大投资。

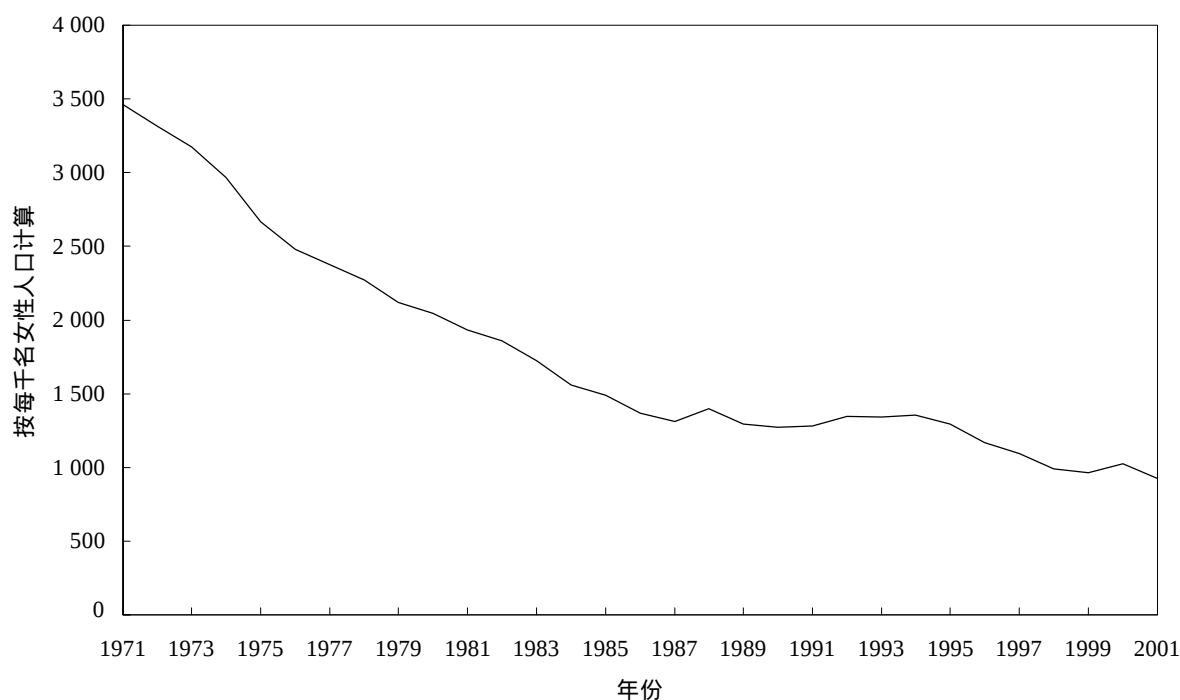
生育及死亡

2.7 香港的总和生育率⁴ 过去三十年间急速下降(见图 2.1)，在二零零一年下降到极低水平，每千名妇女一生

⁴ 总和生育率是指在某一年间，每一千名妇女若她们经历了如该年的各年龄组别的生育率，其一生中活产子女的平均数目。在计算香港的总和生育率时，所有在该年出生的婴儿均计算在内，包括现时不是但稍后将会成为居港人口一分子的妇女（她们大部分是香港永久性居民的妻子）在港所生的婴儿。由于有这种特殊情况，自可在数据处理方面有不同方式以计算总和生育率。

中只生育 927 名子女，远低于每千名妇女一生中生育 2 100 名子女的更替水平。⁵

图 2.1 香港的总和生育率(1971-2001 年)



资料来源 政府统计处人口统计组

2.8 有学术研究⁶ 结果显示，生育率下降由多种可察见的社会经济现象造成，包括妇女教育水平提高、迟婚、

⁵ 为使人口得以更替，每名妇女平均须生育足够数目的子女。计及出生人口性别数目差距、婴儿／儿童夭亡率，以及未届生育年龄妇女的死亡率等因素，每千名妇女一生中生育 2 100 名子女的总和生育率被视为符合更替水平。为方便比较，二零零零年总和生育率低于更替水平的亚洲国家计有 日本(1 400)、南韩(1 500)、新加坡(1 500)、泰国(1 700)、中国(1 800)。不少欧洲国家也出现类似情况，例如西班牙(1 100)、意大利(1 200)、德国(1 300)、瑞典(1 400)、瑞士(1 400)、比利时(1 500)、芬兰(1 600)、丹麦(1 700)、英国(1 700)、法国(1 800)。(资料来源 世界卫生组织及联合国人口司)

⁶ Paul S.F. Yip, Joseph Lee 及 Tai Hing Lam 合着《生育的障碍》(*Barriers to Fertility*)；以及澳洲人口研究中心(the Australian Centre for Population Research) Peter McDonald 着《从全球角度看公共政策“工具箱”对生育率的影响》(*The “toolbox” of public policies to impact on fertility - a global view*)

不婚人士比例上升、以及越来越多妇女加入劳动人口。其他根深蒂固的因素也造成影响。例如，虽然经济增长使社会日趋富裕，养育子女的经济能力得到提高，但现代都市生活紧张，工作压力沉重，往往令父母无法付出较多时间和精力抚养子女。居住环境和其他方面的实际困难也是原因。这些因素，都引致育龄已婚妇女比例不断下降，已婚妇女生育率也不断下降。

2.9 同时，香港向内地“输出”婚姻和生育。香港和内地的社会及经济联系日益密切，不少香港男士往内地结婚，香港人在内地生儿育女的情况因而有所增加。香港的生育率不把这类在内地出生的人口计算在内，是本港生育率下降、本地人口增长放缓的因素之一。

2.10 没有全面或准确的统计数字，可以反映这类跨境婚姻(或生育)的普遍性。我们只可根据向入境事务处申请无结婚纪录证明书的数字作出推断，但这只能反映局部情况。一九九五、一九九六、一九九七、一九九八、一九九九、二零零零及二零零一年成功申请无结婚纪录证明书，以便往内地结婚的人数分别是 21 655、23 901、27 864、17 729、15 870、15 028 和 14 847 人，近期数字有下降趋势。申请人当中，约 90% 是男性。统计数字亦显示，近十五年来，香港男性和女性的结婚率均有所下降。女性下降三分之一；男性下降 25%。

2.11 此外，以每千名人口计算，标准化死亡率⁷也由一九八一年的 7.6 下降至二零零一年的 4.9。多年来，香港居民出生时的预期寿命大大延长，是全球已发展经济体系中数一数二的。这主要是因为本港公众健康水平良好和反吸烟运动推行有效所致。过去三十年，香港男性和女性的出生时平均预期寿命，分别由 68 及 75 岁提高至 78 及 85 岁，到了二零三一年，平均预期寿命会提高至 82 及 88 岁。

2.12 根据生育率偏低和预期寿命延长的人口趋势估计，到了二零三一年，本港人口会有四分之一超过 65 岁。这个升幅尤以“长者中的长者”最为明显，估计 85 岁或以上人口会上升两倍，即由目前的 67 200 人增至二零三一年的 209 000 人。表 2.5 及图 2.2 显示本港人口的老化趋势，附件 II 则显示特定年份的人口金字塔。

⁷ 粗死亡率是指某一年死亡人数占该年年中人口的比率。人口年龄和性别结构的差异，会引致粗死亡率有所不同。为消除死亡率因受人口年龄和性别结构的差异所造成的影响，可使用一个标准人口的年龄和性别结构作为共同基础。基本上，不同人口的标准化死亡率是把标准人口的年龄和性别结构应用在这些人口相对的年龄和性别的死亡率上。现时采用的标准人口为二零零一年人口普查时刻的人口。

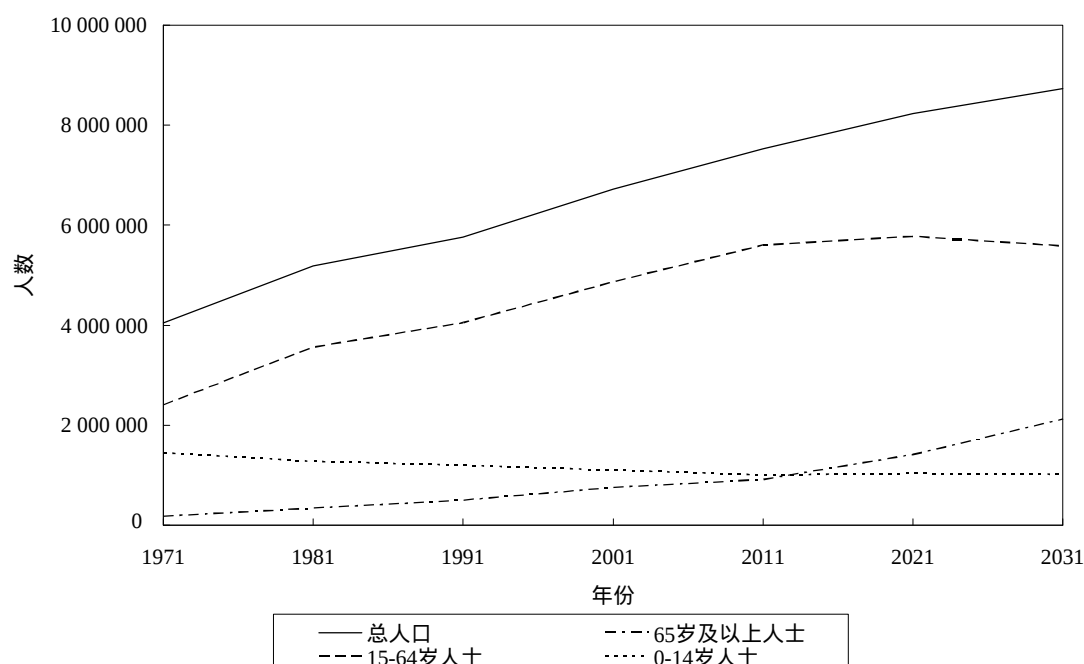
表 2.5：按主要年龄组别划分的香港人口数字及百分率

<u>年 中</u>	<u>0-14 岁</u>		<u>15-64 岁</u>		<u>65 岁及以上</u>	
	<u>人 数</u>	<u>(%)</u>	<u>人 数</u>	<u>(%)</u>	<u>人 数</u>	<u>(%)</u>
1971	1 452 100	(35.9)	2 410 900	(59.6)	182 300	(4.5)
1981	1 277 300	(24.6)	3 561 800	(68.7)	344 300	(6.6)
1991	1 198 700	(20.8)	4 050 900	(70.4)	502 400	(8.7)
2001	1 104 100	(16.4)	4 867 200	(72.4)	753 600	(11.2)
2011	1 006 900	(13.4)	5 601 100	(74.4)	919 600	(12.2)
2021	1 036 600	(12.6)	5 777 300	(70.2)	1 414 400	(17.2)
2031	1 017 900	(11.7)	5 583 600	(64.0)	2 120 000	(24.3)

注：括号内的数字是在总人口中所占百分率。

资料来源：政府统计处 2002 年《香港统计年刊》、
2002 年 11 月《香港统计月刊》，以及
《香港人口推算 2002-2031》

图 2.2： 香港人口转变情况



资料来源：政府统计处 2002 年《香港统计年刊》、
2002 年 11 月《香港统计月刊》，以及
《香港人口推算 2002-2031》

劳动人口推算

2.13 根据最新的推算数字，尽管香港的人口到二零三一年会比二零零一年的 672 万增加 30%，达到 872 万，但劳动人口的相对增长速度会慢得多，只会增加 8%，从 343 万增加到 370 万，如表 2.6、图 2.3 及图 2.4 所示。这是因为高龄人士占总人口的比例预期会上升，而处于主要就业年龄（即 25 至 59 岁）的人口则会下降。15 至 19 岁和 20 至 24 岁这两个年龄组别将来会有较大比例的人士接受专上教育，导致这些年龄组别的劳动力的比例下降。因此，二零三一年的人口中，会有 500 万或 58% 属于非从事经济活动的人口，而二零零一年的数字是 330 万或 49%。据一贯的抚养概念，三十年后，将有更大比例的非从事经济活动人口须倚赖从事经济活动人口供养。

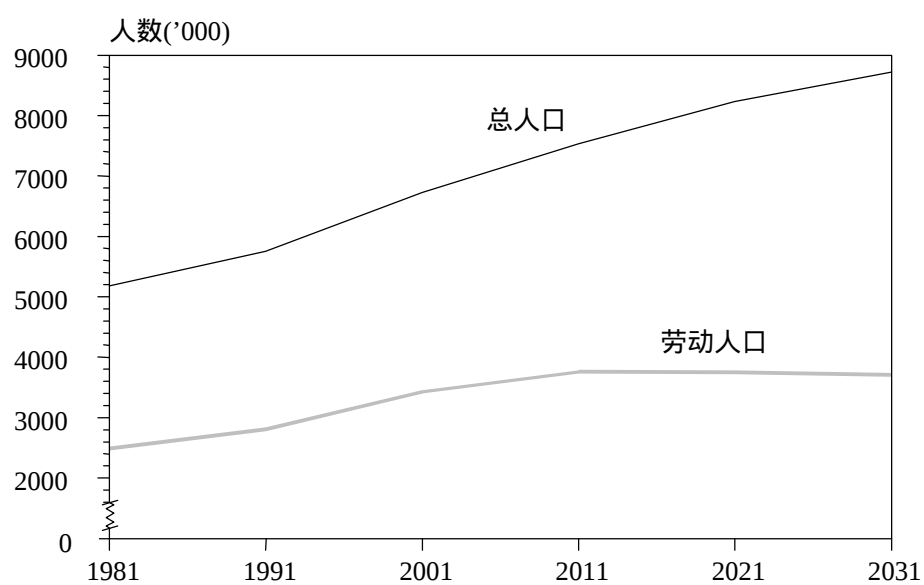
表 2.6： 劳动人口推算

<u>年中</u>	<u>劳动人口</u>	<u>前十年平均每年 增长率(%)</u>
2001	3 427 100	2.0
2011	3 757 200	0.9
2021	3 750 600	*
2031	3 702 200	-0.1

注：(*) — 增减少于 0.05%。

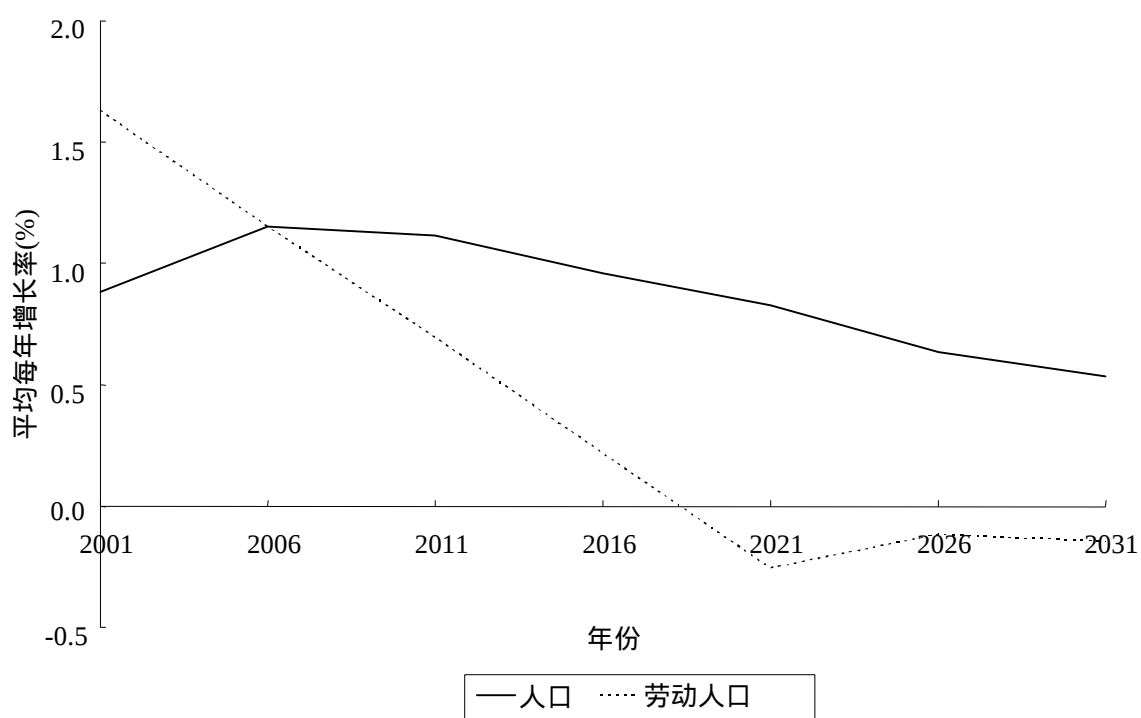
资料来源：政府统计处

图 2.3 总人口及劳动人口



资料来源 政府统计处

图 2.4 总人口及劳动人口增长概况



资料来源 政府统计处

现时人口的素质

2.14 教育水平是衡量人口素质的重要指标。本港人口的教育水平多年来持续提高。人口普查结果显示，在二零零一年，本港 15 岁及以上的人口当中，约 52% 至少有高中教育程度，约 13% 有专上教育程度，远高于一九七一年 20% 及 3% 的相应比例 (详见表 2.7)。

表 2.7 按教育水平(最高就读程度)
划分的 15 岁及以上人口

<u>教育水平</u>	<u>人数(%)</u>			
	<u>1971 年</u>	<u>1981 年</u>	<u>1991 年</u>	<u>2001 年</u>
从未接受教育 / 幼稚园	574 793 (22.7)	604 623 (16.1)	557 297 (12.8)	469 939 (8.4)
小学	1 114 464 (44.1)	1 283 393 (34.2)	1 100 599 (25.2)	1 148 273 (20.5)
初中	338 104 (13.4)	679 531 (18.1)	837 730 (19.1)	1 060 489 (18.9)
高中 [^]	389 705 (15.4)	796 403 (21.2)	1 169 271 (26.7)	1 473 681 (26.3)
预科*	} 46 045 (1.8)	135 556 (3.6)	214 577 (4.9)	528 090 (9.4)
专上教育 -非学位课程		123 753 (3.3)	234 912 (5.4)	209 878 (3.7)
-学位课程		65 615 (2.6)	255 979 (5.9)	708 622 (12.7)
总计	2 528 726 (100)	3 749 053 (100)	4 370 365 (100)	5 598 972 (100)

注： 括号内的数字是在总人口中所占百分率。

[^] “工艺程度”课程的修读人士包括在内。

* “专业教育学院 / 前理工学院证书 / 文凭课程”的修读人士包括在内。

资料来源：政府统计处香港 1971、1981、1991 及 2001 年人口普查

2.15 为配合知识型经济的需要，行政长官在二零零零年《施政报告》中宣布，政府的目标是在十年内，由目前 30% 的高中毕业生可以接受高等教育的比率，增加到 60%。这有助提高未来人口的素质。

2.16 人口素质亦可从工作人口的技术水平反映出来。人口普查结果显示，担任行政人员、经理、专业人员及

辅助专业人员的技术人员在整体工作人口所占的比例，由一九九一年的 23% 上升至二零零一年的 32%，升幅明显(详见表 2.8)。根据《二零零五年的人力资源推算》的结果，未来几年社会对教育程度与技术水平较高工作人士的需求依然殷切。

表 2.8 按职业类别划分的 15 岁及以上工作人口

<u>职业类别</u>	<u>1991 年</u>		<u>1996 年</u>		<u>2001 年</u>	
	<u>人数</u>	<u>%</u>	<u>人数</u>	<u>%</u>	<u>人数</u>	<u>%</u>
经理及行政人员	249 247	9.2	369 323	12.1	349 637	10.7
专业人员	99 331	3.7	151 591	5.0	179 825	5.5
辅助专业人员	279 909	10.3	369 132	12.1	498 671	15.3
文员	431 651	15.9	512 719	16.8	529 992	16.3
服务工作及 商店销售人员	359 319	13.2	419 721	13.8	488 961	15.0
工艺及有关人员	397 992	14.7	373 143	12.3	321 000	9.9
机台和机器操作员 及装配员	365 836	13.5	259 909	8.5	238 666	7.3
非技术人员及其他	531 828	19.6	588 160	19.3	645 954	19.9
总计	2 715 103	100.0	3 043 698	100.0	3 252 706	100.0

资料来源 政府统计处香港 1991 及 2001 年人口普查及
香港 1996 年中期人口统计

人口移动

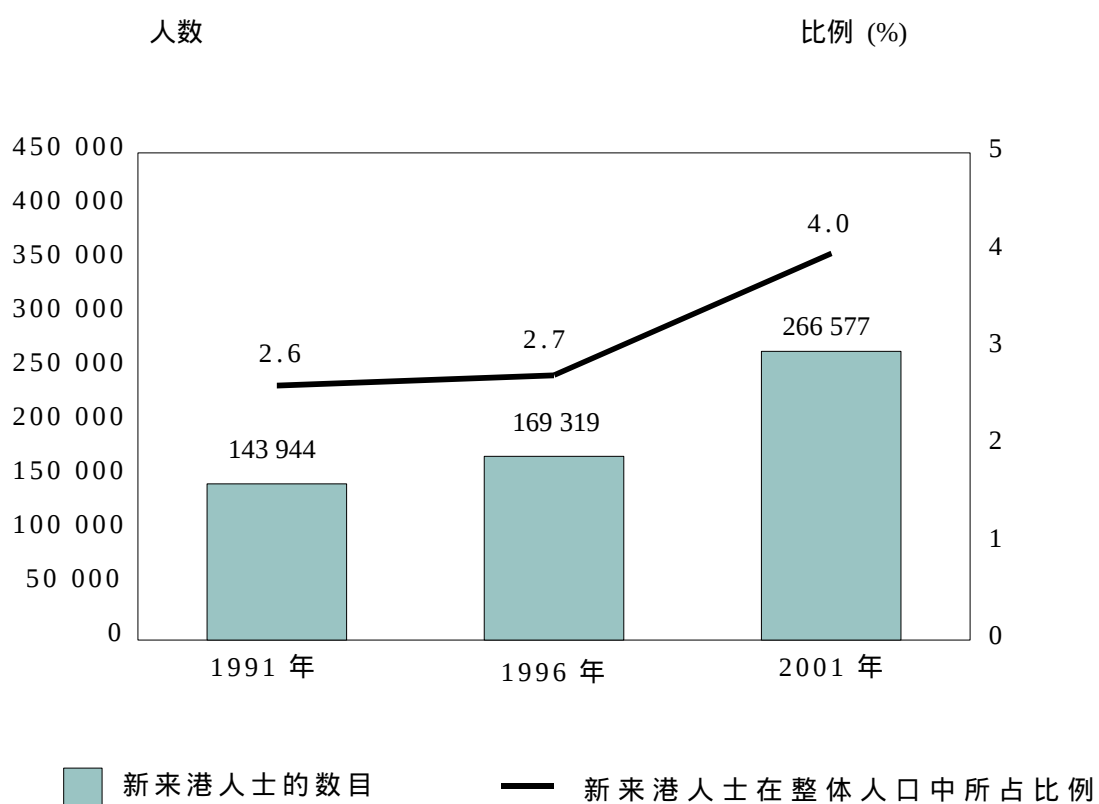
人口移入

从内地来港定居人士 —— 单程证计划

2.17 单程证计划一向是影响香港人口增长及结构的最主要出入境政策。由一九九七至二零零一年，根据这计划从内地新来港定居的人士，约相当于香港人口增幅的93%。⁸ 实施单程证计划的主要目的，是方便港人在内地的直系亲属(即配偶及子女)可以来港与家人团聚。单程证持有人可分为两大类，即香港永久性居民的持居留权证明书(居权证)子女，以及香港永久性居民的配偶和其他家属。持居权证子女属永久性居民，拥有香港居留权；至于香港永久性居民的配偶和其他家属持单程证来港则属非永久性居民，须在香港通常居住连续不少于七年，才能成为永久性居民。这项计划由内地有关机构负责，他们根据内地法律及全国人大常委会于一九九九年六月二十六日作出解释的《基本法》第二十二(四)条，规管内地居民进入香港定居。在一九八三至二零零一年间，共有 724 259 人根据单程证计划来港，占二零零一年 672 万人口的 10.8%。现行政策容许每年约 55 000 名内地居民按这一计划来港定居，每日配额为 150 个。这配额由一九八二年原来的 75 个，增至一九九三年的 105 个，一九九五年进一步增至 150 个，并沿用至今。新来港人士在香港整体人口中所占比例，由一九九一年的 2.6%逐步上升至二零零一年的 4%(见图 2.5)。

⁸ 一九九七年至二零零一年的人口增长为 292 400，包括自然增长(101 900)和居民的净移动量(190 500)。出生人数为 266 000，相对人口增长的 292 400，比率是 91%。单程证持有人的移入数字是 272 100，相应比率为 93%。

**图 2.5： 1991、1996 及 2001 年新来港人士的数目
及其在整体人口中所占比例**



资料来源：政府统计处香港 1991 及 2001 年人口普查
 香港 1996 年中期人口统计

2.18 根据内地当局提供的数据，二零零二年八月，单程证申请总数约为 168 000 宗。目前，居于广东省的配偶须轮候七至八年，才能获发单程证，居于其他省份者大概须轮候五年。至于持居权证子女，广东省公安厅的资料显示，已有二零零零及零一年出生的持居权证子女获发单程证来港定居。

2.19 由于每年都有香港永久性居民与内地人士通婚及生下符合居权资格的子女，在可见的未来，单程证计划仍会是香港人口增长的一个主要因素。单程证持有人的社会经济概况，尤其是他们的年龄及教育水平，将会对本港人口的素质产生深远影响。

2.20 我们未能取得单程证申请人的详细资料。入境事务处备有由一九九七年至二零零一年凭单程证来港的内地人士抵步时所申报的资料，中央政策组就这些资料进行了分析。分析结果有助我们了解日后单程证申请人的概况。

2.21 有关结果撮述如下：——

- ◆ 在新来港人士当中，属就业年龄（20至59岁）的较19岁及以下的为多。在一九九六年，新来港人士中有48%为19岁或以下人士，但这比例在二零零一年下降至36%；
- ◆ 就香港永久性居民所生持居权证子女而言，性别比率尚算平均。在非持有居权证人士类别当中，女性远较男性为多，大部分为香港居民的妻子。在二零零一年，持单程证来港人士中，有65%为女性；以及

- ◆ 20 岁及以上人士中，一九九六年约有 36% 只接受过小学或以下程度教育，但这比例在二零零一年已上升至 49%，而二零零一年香港整体人口中具相等教育程度者有 31%。这年龄组别的大部分人士在来港前并无工作（一九九六年的比例为 72%，二零零一年则为 57%），可能因为他们大部分为家庭主妇。

2.22 我们根据二零零一年人口普查的数据，深入剖析过去七年新来港人士的特点，归纳出以下几点：

- ◆ 截至二零零一年三月前七年间，共有 365 999 名单程证持有人来港，当中只有 266 577 名在人口普查期间仍在香港居住。约 27% 的人已离开香港，主要是 30 至 39 岁的妇女和 15 岁以下的儿童。这些人士可能是香港居民的配偶和子女。部分人在入境后基于种种原因可能选择返回内地，其他或移居海外。
- ◆ 留港人士中，约 35% 为 15 岁以下儿童，62% 为 15 至 64 岁人士，余下 3% 则为 65 岁及以上人士；
- ◆ 在 15 岁及以上人士中，只有约 30% 具高中或以上教育程度，较整体人口中有 52% 15 岁及以上人士具高中或以上教育程度为低（见表 2.9）；以及
- ◆ 劳动人口参与率为 44.2%，而整体人口在这方面的参与率为 61.4%。30.7% 属服务工作及商店销售人员，34.9% 为非技术人员。每月所

有就业收入中位数为 6,000 元，远低于整体工作人口的 10,000 元中位数。

表 2.9 按教育水平(最高就读程度)划分的
15 岁及以上新来港人士及整体人口

<u>教育水平</u> (最高就读程度)	<u>15 岁及以上的 新来港人士</u>		<u>15 岁及以上 整体人口</u>	
	<u>人数</u>	<u>%</u>	<u>人数</u>	<u>%</u>
从未接受教育 / 幼稚园	11 580	6.7	469 939	8.4
小学	43 884	25.3	1 148 273	20.5
初中	66 431	38.4	1 060 489	18.9
高中 / 预科	41 438	23.9	2 001 771	35.8
专上教育	9 879	5.7	918 500	16.4
总计	173 212	100.0	5 598 972	100.0

资料来源：政府统计处香港 2001 年人口普查

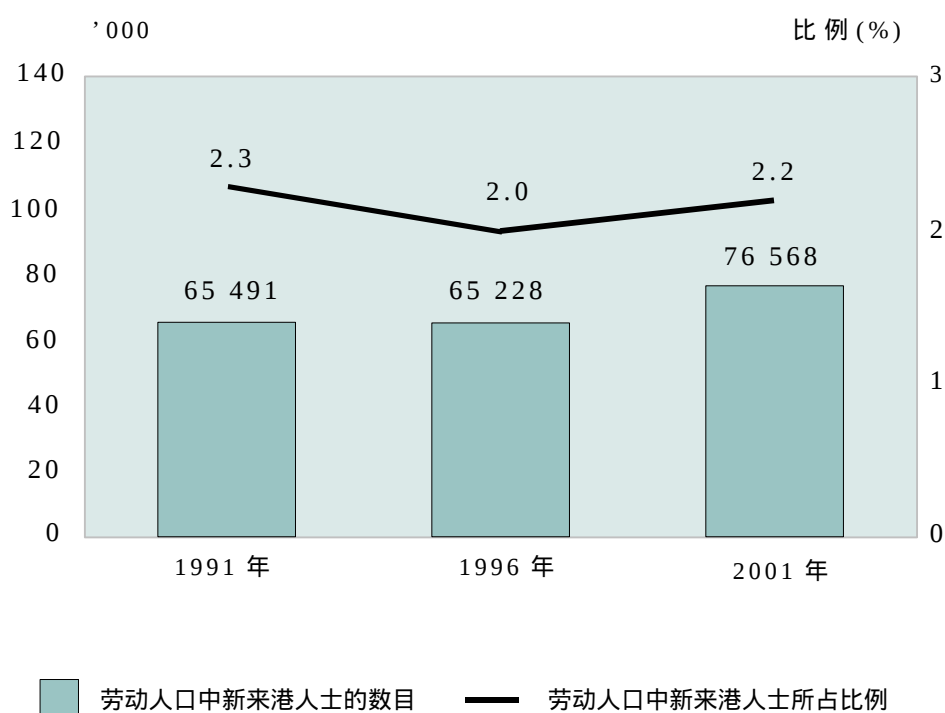
2.23 从以上分析大致得出的结论是，近期新来港人士大部分为教育水平较低及工作经验较少的成年人。不过，他们为本港劳动人口资源提供稳定的供应，在一九九九至二零零一年间，他们占每年劳动人口增幅约 30%。⁹

2.24 以上数据显示，新来港人士由于教育水平较低及工作经验较少，他们初来港时在本港劳工市场中处于不利位置，因此，新来港人士的失业率较一般市民为高。

⁹ 要估计加入劳动人口的新来港人士的数目，方法是把 2001 年人口普查按性别划分的劳动人口参与率，乘以每年来港定居的 15 岁及以上新来港人士的数目。

2.25 详细研究(见表 2.10)显示，居港时间较长人士的失业率与整体人口的失业率相当接近(即新来港人士居港时间越长，失业率越低)。这表示，虽然新来港人士因为教育和技术水平普遍较低，适应较慢，但经过一段时间后，越来越多人成功地融入劳动人口之中。从较宏观的角度来看，由于新来港人士在整体劳动人口中仅占极小比例(在二零零二年第三季约为 2.1%)，在计算整体失业率时是否把失业的新来港人士包括在内，分别不大。

图 2.6 劳动人口中新来港人士的数目及所占比例



资料来源 政府统计处香港 1991 及 2001 年人口普查
 香港 1996 年中期人口统计

表 2.10 按新来港人士居港年期划分的失业率

<u>居港年期</u>	<u>新来港人士失业率* (%)</u>
<1	13.3
1 - <2	12.2
2 - <3	10.8
3 - <5	8.2
5 - <7	9.2
总计	10.1

注： 表内数字根据统计调查样本内少数的观察所得，可能会有颇大的抽样误差。

* 表内数字为 2001 年第 4 季、2002 年第 2 季及第 3 季的平均数。2002 年第 1 季没有数字。同期整体人口的失业率(未经季节性调整)为 7.1%。

资料来源 政府统计处 2001 年第 4 季、2002 年第 2 季及第 3 季综合住户统计调查

2.26 新来港人士往往不大挑剔，较愿接受工资较低的工作。因此，不同教育水平的新来港人士每月所有就业收入中位数均较整体劳动人口的所有就业收入为低，教育水平较高新来港人士的情况尤为明显(见表 2.11)。此外，鉴于新来港人士的教育及技术水平均较低，且在本港的工作经验有限，他们多在劳工市场较低层就业。

表 2.11： 2001 年在职新来港人士及整体工作人口
按教育水平(最高就读程度)及性别划分的每月
所有就业收入中位数

<u>教育水平</u> (最高就读程度)	<u>每月收入中位数(元)</u>					
	<u>在职新来港人士</u>			<u>整体工作人口</u>		
	<u>男性</u>	<u>女性</u>	<u>男女合计</u>	<u>男性</u>	<u>女性</u>	<u>男女合计</u>
从未接受教育 / 幼稚园	8,000	4,600	4,700	8,000	4,500	5,500
小学	7,000	5,000	5,300	9,500	5,500	7,500
初中	7,500	5,700	6,000	10,000	6,499	9,000
高中 / 预科	8,000	6,500	7,000	12,000	9,500	10,500
专上教育	12,000	9,500	10,000	25,000	17,000	20,000
总计	8,000	5,700	6,000	12,000	8,645	10,000

资料来源：政府统计处香港 2001 年人口普查

2.27 就新来港人士的学业表现而言，根据人口普查所得数据进行的一项学术研究¹⁰显示，在 19 至 20 岁这个年龄组别中，本地出生儿童一般比新来港儿童有较大机会进升大学，但与九岁前来港的内地儿童比较，两者在入读大学方面没有明显差别；与九岁后来港的较“年长”内地儿童比较，两者分别才较为显着。由此可见，单程证申请人越年幼获批来港，越能适应香港的教育制度。

¹⁰ 参阅香港科技大学及匹兹堡大学学者 David Post 所发表的论文《根据 1981 至 2001 年人口普查结果作出的香港社会选才接受高等教育趋向初步研究》(*Trends in Social Selectivity in Access to Hong Kong's Higher Education, Preliminary Results from the 1981 – 2001 Census*)。

技术移民

2.28 香港特区欢迎本港以外地区的优秀人才及专业人才来港工作及定居。这些技术移民及其家属均为非永久性居民，但他们在香港通常居住连续不少于七年，便可成为永久性居民。本港设有多项引进内地及海外人士计划。对于引进外地专才，现时并无任何限额或行业限制。申请获批准者，可携同家属来港。由一九九七年至二零零一年间，每年平均约有 16 700 名外地专才来港工作。引进内地人士的计划，则有较多限制。输入内地优秀人才计划自一九九九年十二月实施以来，截至二零零二年十二月三十一日，只有 256 宗申请获批准。输入内地专业人才计划的限制就更多。这计划只限于资讯科技及金融服务业，申请获批准者，不得携同配偶及子女来港。该计划自二零零一年六月实施以来，截至二零零二年十二月三十一日，只有 268 宗申请获批准。

暂居人口¹¹：外籍家庭佣工及根据补充劳工计划输入的外地劳工

2.29 香港有为数不少的低技术外地劳工。他们不论留港多久都不会享有居留权。他们大多受雇为家庭佣工，其余的则主要根据补充劳工计划输入，人数不多，现约有 1 200 人。二零零二年十二月，香港共有 237 104 名外籍家庭佣工(外佣)。早年经济发展迅速，吸引较多本地妇女加入劳动人口，政府因而输入外佣以应付需求，此举当时亦顾及本地家庭佣工短缺问题。外佣占总劳工供应的比例，由一九八二年的 1% 跃升至二零零一年的

¹¹ 「暂居人口」在这报告中的定义为不论留港多久都没有居港权资格的外来工人。

7%。过去数年，经济逆转，但没有明确迹象显示外佣的输入受到影响，如表 2.12 所示：

表 2.12：输入的外籍家庭佣工总数

<u>年底</u>	<u>总计</u>
1982	21 517
1987	36 831
1992	101 182
1997	170 971
2002	237 104

资料来源：入境事务处签证管制(行政)组

2.30 聘请外佣料理家务，有助改善本港家庭的生活素质，可让小童、长者和残疾人士与家人同住。有证据显示，聘请外佣的安排提高了双薪家庭的百分率，可让更多女性投身全职工作。根据二零零一年人口普查，一个聘有外佣的典型家庭，通常由一对已婚在职夫妇及一两名子女组成。二零零一年，聘有外佣的家庭当中，61%包括两名从事经济活动的成员(不包括外佣)，至于没有聘用外佣的家庭，这一比例仅为 32%。

2.31 根据教育统筹局二零零零年十月进行的调查，外佣大多需要照顾幼童及长者。二零零一年的人口普查显示，有 160 527 个住户雇用外佣，当中有 113 673 名在职女性，她们家中是有小童(14 岁及以下)及 / 或长者(60 岁及以上)。本港家庭聘用外佣的主要原因包括：外佣的工资一般较本地家庭佣工为低、外佣通宵留宿比较适合有幼童或长者的家庭，以及他们受雇佣合约约束。需要本地家庭佣工服务的家庭，一般会采用非全职聘用方式。在二零零零及零一年，分别有 5 619 及 6 839 名求职者到劳工处登记，表示有意担任本地家庭佣工。然

而，大约 40% 的登记求职者并无表示有意全职工作。我们相信，在有意担任全职本地家庭佣工的求职者当中，愿意留宿的仅占少数。留宿全职本地家庭佣工为数甚少，明显不足以应付对留宿全职家庭佣工的需求。因此，以供求来说，外佣和本地家庭佣工属于两个迥然不同的市场。本地家庭佣工较愿意接受非全职工作，而需要全职家庭佣工的家庭则多倾向聘用外佣。

人口移出

移居外地

2.32 移居外地，是导致人口总数下降的一项重要因素。然而，过去十年从香港移居外地的人数大幅下降，如图 2.7 所示。

图 2.7 香港移居外地人数 (1981—2002 年)



资料来源 香港资料摘要 移居外地人数 — 2002 年 10 月

香港每年移居外地的人数，由一九九二年的 66 200 名下降至二零零二年的仅 10 500 名。然而，这些数据未必可靠，要慎重处理，因为数据是以本地领事馆的签证申请及已签发的本地文件（例如无犯罪记录证明书）为计算基础。一九八七至一九九六年间，移居海外的香港居民数目庞大，约共有 503 800 名。其后，大量人口回流，实际回流人数虽然并不清楚，但肯定相当可观。这表示，大批香港居民已在其他地方取得外国护照或永久居民身分，可随时再次移居外地。根据入境事务处的资料，拥有外国国籍的香港永久性居民约有 290 000 人。拥有外国居留资格人士的数目可能远多于入境事务处的记录，因为很多持外国护照的华人不愿意透露或表明他们拥有外国护照。

2.33 近年，移居外地的压力或需求已减弱。有关香港回归祖国带来的不明朗因素亦成过去。起码到目前为止，近期的经济逆境，似乎没有刺激起港人移居外地的意欲。唯一可能再刺激移民意欲的因素，是持续高企的本地失业率。然而，近期的高失业率看来没有令移居外地的人数增加。现时拥有外国居留权的永久性居民究竟会否离开香港，实在难以确定，因为无论本港的移民出境统计或有关国家的移民入境统计，都没有这个类别的数字。

2.34 移居外地的香港特区居民中，有相当大比例接受过良好教育或专业培训，这个特点多年来没有改变。近期外流的居民，人数或许有所减少，但主要仍是专业人员、辅助专业人员、行政及管理人员，情况与九十年代移民高峯期时没有两样。

香港居民迁往内地

2.35 最近较为显著的外移情况，是渐多香港居民迁往内地，特别是往珠江三角洲居住、工作或过退休生活。规划署最近与广东当局合作进行了一项关于港人移居珠江三角洲的研究，预计二零零三年年中可以完成，这当可提供进一步的资料。

2.36 从现有数据看来，没有迹象显示港人退休后往内地生活已成为明显趋势，¹² 尽管日后情况或会有变。中央政策组估计，由一九九六年年中至一九九八年年中，约有 15 000 名 50 岁或以上港人前往内地或澳门后，至二零零一年年中仍未返港。他们或正在当地过着退休生活。

2.37 二零零一年离港前往内地的居民总人次为 5 200 万，较五年前的 2 900 万及二零零零年的 5 000 万为多。规划署就港人前往内地旅游所进行的调查显示，在二零零一年调查期内，平均每日约有 333 000 人次往返内地（包括抵港及离港者），较一九九九年调查结果高出大约 17%。港人前往内地的目的仍以消闲为主，因业务及公干前往内地的人士约占 35%。通常居住在內地的香港人南下返港，三分之二是因为业务及公干。

2.38 港人迁往内地，将会引致我们的税收减少，因为香港的税收是以本土收入为根据。然而，即使在外地长期居住而其香港永久居民身分根据法律不受影响者，将来随时可以回港定居，并仍有资格享用公共福利及服务。这对政府大幅资助的公共服务造成额外负担。

¹² 举例来说，自长者定居广东省续领综援计划在大约五年前推出以来，参加的人数不多，现时只有 2 800 名长者根据这项计划领取综援，只占所有综援长者个案的 2%。

第三章

若干必须正视的人口问题

3.1 第二章从数量和素质两方面探讨了本港的人口状况。有关的分析凸显了若干必须正视的人口现象。除了本地人口问题外，还有其他值得关注的问题，例如暂居人口不断增加，以及不同人口组别相处会遇到的问题。这些问题如不及早解决，香港社会及经济的长远持续发展会受到损害。

与数量有关的人口问题

3.2 香港的生育率极低，这问题带来的影响已越来越多成为研究课题。生育率一旦下降至远低于更替水平，而死亡率又维持在低水平，人口老化的速度自然会很快。香港人口预期寿命之长，位居世界前列，人口老化就更明显了。

3.3 表 3.1 和图 3.1 显示未来三十年抚养比率的推算数字，预期这段期间的人口老化速度会加快。

表 3.1 抚养比率(2002-2031 年)

<u>年 份</u>	<u>少 年 儿 童 抚 养 比 率</u>	<u>老 年 抚 养 比 率</u>	<u>总 抚 养 比 率</u>
2002	223	158	381
2006	203	162	365
2011	180	164	344
2016	178	198	376
2021	179	245	424
2026	180	313	493
2031	182	380	562

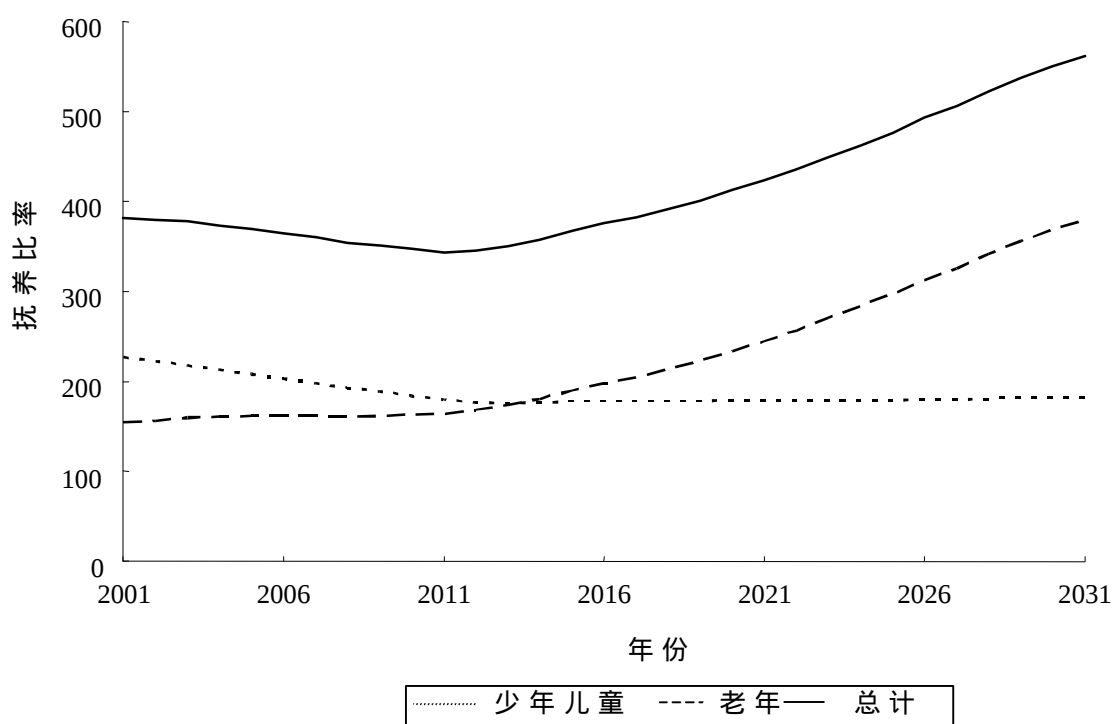
注：少年儿童抚养比率是指 15 岁以下人士的数目与每千名 15 至 64 岁人士的比率。

老年抚养比率是指在 65 岁及以上人士的数目与每千名 15 至 64 岁人士的比率。

总抚养比率是指 15 岁以下和 65 岁及以上人士的总数与每千名 15 至 64 岁人士的比率。

资料来源 政府统计处《香港人口推算 2002-2031》

图 3.1 抚养比率(2001-2031 年)



资料来源 政府统计处《香港人口推算 2002-2031》

上述数据显示，以每千人口计算，少年儿童抚养比率将由二零零二年的 223，下降至二零三一年的 182。老年抚养比率则预计会由二零零二年的 158，逐渐增加至二零一六年的 198，继而显着上升至二零三一年的 380，因为在战后婴儿潮期间出生的人士(即在五十年代以及六十年代初期出生者)将在二零一六至二零三一年间加入“长者”这个年龄组别。

3.4 根据政府统计处的人口推算数字，¹³ 由二零二三年开始，本港每年的死亡人数会超过出生人数。届时，人口的自然增长(出生人数减去死亡人数)会出现负数；

¹³ 根据到二零二三年的推算数字，即男性的出生时平均预期寿命为 81.5 岁及女性的出生时平均预期寿命为 87.1 岁，以及总和生育率为每名妇女生育 1.117 名子女计算出来。

假如没有人口净移入，本港人口便会开始减少及急速老化。根据政府统计处的假设测试，如没有人口净移入，15岁以下人口所占比例会由二零零一年的16.4%大幅减至二零三一年的9.1%，而同期内15-64岁人口的比例则会递减12个百分点，由72%减至60%。另一方面，长者(65岁及以上)所占比例将由二零零一年的11%大幅增加至二零三一年的31%。据此计算，在二零三一年，人口的年龄中位数将为51岁，远高于二零零一年的37岁(见表3.2)。就这个课题进行的两项学术研究¹⁴都显示相若的结果。

表 3.2 人口假设测试情况下的抚养比率

	2001 年年中 人口	2031 年年中 人口推算	2031 年年中 没有净移入 的情况
人口(百万人)	6.72	8.72	6.71
人口比例			
15 岁以下	16.4%	11.7%	9.1%
15 至 64 岁	72.4%	64.0%	60.2%
65 岁及以上	11.2%	24.3%	30.7%
抚养比率			
少年儿童抚养比率	227	182	151
老年抚养比率	155	380	511
总抚养比率	382	562	662
年龄中位数	37	46	51

资料来源 政府统计处

¹⁴ Paul S.F.Yip, Joseph Lee, Beda Chan 和 Jade Au 合着的 *A study of demographic changes under sustained below-replacement fertility in Hong Kong SAR*, 见二零零一年《社会科学及医学》第 53 期第 1003 至 1009 页；以及二零零一年 Edward Jow-ching Tu 在杜克大学(Duke University)研讨会上发表的 *Replacement migration in low fertility populations: Hong Kong and Taiwan*。

3.5 这些数字意味着(i)香港会加速“衰老” 老年抚养比率会由现在开始提高，由 155 上升至 511，升幅达两倍；以及(ii)由二零二三年开始，会出现人口下降，情况很可能会持续半个多世纪，最终令人口缩减和老化，发展潜力大为削弱。众所周知，这些长远人口趋势或演变对经济构成的影响实在非常严重。

长者人口庞大对经济的不良影响

3.6 长者人口激增所带来的严重经济问题之一，是政府在社会保障援助金方面的开支增加。政府致力为有需要的长者提供经济援助，现超过 600 000 六十岁或以上人士，通过综援或高龄津贴获得经济援助。这些长者占同年龄组人口的 61%。二零零二至零三年度，政府用于长者经济援助的总开支估计为 118 亿元，占经常公共开支的 5.4%，比一九九七至九八年度所发放的 78 亿元增长达 50%。综援和高龄津贴均全数从政府一般收入中拨款支付，属无须供款津贴。若高龄津贴的金额和申请资格维持不变，估计到了二零三一年，单是高龄津贴所发放的总金额便会上升至 104 亿元。¹⁵ 综援计划年老类别个案的开支，估计会跃升至 208 亿元。¹⁶ 承担照顾长者

¹⁵ 普通高龄津贴发放予 65 至 69 岁的香港居民，申请者须申报资产和入息，以证明没有超出限额；高额高龄津贴则发放予 70 岁或以上人士，申请者无须接受经济状况调查。在二零三一年发放的援助金总额是根据二零三一年 65 岁及以上人士的人口推算数字，以及目前申请普通高龄津贴和高额高龄津贴的长者比率分别约为 46% 和 65% 估计得来。

¹⁶ 综援是按家庭单位发放，而领取综援的人士须年满 60 岁，其本人及家庭成员须符合入息及资产审查的要求。二零三一年的援助金总额，是根据二零三一年 60 岁及以上人士的人口推算数字，以及目前综援计划中年老类别个案共 78 亿元的开支估计得来。然而，强制性公积金及职业退休计划对长者领取综援率所造成的影响，则未有计算在内。此外，须注意的是，由于综援是按家庭单位发放，故综援计划年老类别个案包括一部分领取综援的非年老人士。

的费用，是年轻一代和政府的责任，不可推卸，但同时我们也要把目光放远，找出切实可行的方法，处理老年人口不断增加所带来的各种挑战。

3.7 人口老化导致的另一重要经济问题，是医护服务开支激增。政府统计处的调查¹⁷显示，在60岁或以上和45至59岁这两个年龄组别的人士当中，分别有49%和18%患有最少一种慢性疾病，如糖尿病和心脏病，需要接受长期(即最少六个月)治疗、覆诊或打针服药。慢性疾病的治疗费用高昂广为人知。香港人口迅速老化，加上年长者的慢性疾病发病率偏高，香港医护服务开支占本地生产总值的比例将会更高。这不但会为长者的家人带来困难，假如政府仍然按照现行政策提供医护服务，这也会为政府带来沉重的财政负担。

3.8 此外，在长者医护服务要占用更多资源的同时，受供养长者人口比率不断上升。这直接影响到人数相对减少的就业年龄人士，他们要承受额外的负担，以资助人数增加、需要更多医护照顾的长者。政府同样要面临困难，因为政府税收所倚赖的就业人口将减少，需要资助的医护服务成本却不断上升。

3.9 当然，基于平等和道德上的理由，以及世代承传，我们必须承认，长者为下一代的成长、教育和成才作出过贡献，年老时理当享受良好的医护服务。不过，我们也必须承认，社会把较高比例的资源用于长者医护服务后，用于生产投资，拨给社会中生产力较高的年轻成员的资源的比例就会相应减少。在这情况下，相对于

¹⁷ 政府统计处二零零一年八月发表的综合住户统计调查《第二十八号专题报告书》“残疾人士及长期病患者”。

人口较年轻的其他经济体系，本港的经济增长会持续放缓，无法满足公众的期望，竞争力亦会持续下降。

3.10 随着人口老化，医疗服务开支不成比例地大幅增加。因而挪用本来用于生产力较高的年轻一代的资源。若其他的情况不变，这将会导致经济增长放缓。在不同的程度上，其他各种开支都会出现类似情况。

人口减少可能引致的经济困境

3.11 假若没有人口净移入（一个不大可能出现的假设），整体生产能力和总需求都会相应缩减，这意味着经济增长会逐渐放缓，甚至出现负增长。更严重的是，如果人口减少与人口老化同时出现，整体生产能力的缩减很可能超过总需求的缩减，在经济整体萎缩的同时，引致经济失衡。结果是抚养比率上升（见表 3.2）、需求下跌，最终令市民的平均收入和生活水平普遍下降。经济生产力较弱和较需支援的人士，将会较难适应这转变。下文会阐述这一点。

3.12 若幼龄儿童人口减少得最快，对幼龄儿童消费品和服务（例如教育）的需求便会首先减少，迫使这类货品和服务的部分供应者（根据假设，这一组就业年龄人士的缩减速度相对较低）把生产资源投放到其他地方，造成长期失业和有关行业投资下降。

3.13 这个例子也很容易类推至其他经济环节。损害程度更大的是 若这些市场的部分或全部投资来自海外，市场一旦萎缩，会影响就业状况，令本地人士失业。

3.14 随着人口减少，规模经济的效益会大为削弱。本港甚至整个地区的主要基建项目可能受到影响。举例来

说，在交通基建方面，营运规模越大，越有助降低单位成本，以及发展更完善的系统网络，两者都必须在乘客量不断增加而非减少的前提下才可以实现。

3.15 对于一个国际都市，人口既众多又富裕，有利于各种各样的创新发明，无论是对商业革新、研究与开发、文化艺术、娱乐演艺，还是个人成长都是这样。人口众多，可促进人才汇聚，激发灵感，这对发展创意事业和知识型经济至为重要。人才汇集，较易在各相关领域吸引更多外来投资和外地专才，加强各项活动人才阵容。相反，人口减少，社会规模萎缩，极不利于发展各项活动。

与素质有关的人口问题

3.16 正如第二章所述，香港的人口增长除了倚赖生育外，还须倚赖外来移民，当中大部分是根据单程证计划来港定居的内地人士。单程证计划主要是为协助家庭团聚而设，要在教育水平、资历或工作经验方面施加甄别，既不恰当，亦不可行。因此，我们对来港移民的素质没有多大控制。诚然，有些新来港人士在学业和工作方面表现出色。可是，过去十多年间，新来港人士在获批准来港定居时，平均技能或教育水平都低于本地人口，而且持续下降。虽然新来港人士可增加香港人口的数量，对本港经济发挥重要的支援作用，而且素质上也具有一些优点(例如较为年轻)，但我们仍须设法提高新来港人士整体的平均素质，尤其应研究如何通过良好的教育和培训，协助他们提升具市场价值的技能水平。

3.17 对于持单程证来港的学龄儿童，政府会按照九年强迫资助普及教育的政策提供教育，他们日后的教育和

技能水平应不成问题。至于持单程证来港的成年人，有关资料显示，他们大多只具初中或以下教育水平，工作经验甚少，不少是家庭主妇。正如第二章所述，男性新来港人士多半在劳工市场从事低技术工作，很多人在香港定居后，其人力资本并无多大增长。相对于本地人士，持单程证来港的成年人如任由其自行发展，长远来说在劳工市场会处于劣势。为新来港的成年人提供培训，提升其技能水平以配合香港经济的需要，这项任务至为艰巨。

3.18 本地人口的素质也是个问题。尽管市民接受基础和高等教育的机会分别自七十年代末期和九十年代初期起大幅增加，但 15 岁及以上的人口，有 48% 只具中三或以下教育水平，而只有 26% 达到中五以上程度。虽然我们预计本港市民的教育水平会不断提高，但若教育发展出现阻滞或失去动力，本港的生产力便会受严重影响。

3.19 配合知识型经济的发展，我们必须确保香港的人力资源能切合经济不断转变的需要，这是香港日后续享繁荣的关键。不过，正如上文所述，本地人口和新来港人士未必能够应付这些挑战。事实上，有证据显示，工作要求和人口资历错配的情况日趋严重。在二零零零年的人力资源推算调查中，我们预计到了二零零五年，教育水平在初中及以下的过剩低技术劳工会超过 136 000 人，但具备专上及高等教育程度的劳工则会求过于供，共欠缺 110 000 人。我们现正根据二零零一年人口普查的结果，进行一项新的人力资源推算研究。

3.20 目前，本地劳工市场的低技术劳工供过于求，需要一段时间才可完全被吸纳。另一方面，低技术新来港人士不断流入，增加劳工供应，令供过于求的情况更严

重。因此，本地劳工(特别是劳工市场较低层就业者)在谋职时，会遇到更大的竞争和工资下调压力。这将衍生种种社会 and 福利问题。

3.21 在低技术劳工不断流入的同时，香港亦要面对吸纳技术移民的挑战。随着全球一体化的步伐加快，以及大部分发达国家在发展以知识为本的经济，一个地方或国家的经济是否繁荣，往往取决于能否延揽人才和输入技术。主要的发达国家，例如加拿大、美国和越来越多的欧洲国家，正不断吸纳独立技术移民。这些国家都有既定的移民政策，务求从申请人当中挑选“最优秀和最出色”的人才。其他国家，例如新加坡、澳洲和日本，亦已加快输入技术劳工。至于内地，北京、上海、广州和深圳等大城市，均已采取积极措施，¹⁸ 吸引来自内地其他地方和海外的人才。因此，香港正面对激烈的人才竞争。

3.22 本港现正积极转型，迈向知识型经济。我们若要维持和提高现有收入和生活水平，本港人力资本的素质必须适应不断转变的人力需求。虽然香港基本上采取开放政策，让海外人才和专业人士来港工作，但在输入内地优才和专才方面，现行政策仍有颇多限制。根据现行政策，透过输入内地专业人才计划来港工作的人士，不能携同家属前来，而且只有从事资讯科技及金融服务行业的专业人士才符合申请资格。至于输入优秀人才计划，则要求申请人具备良好的教育背景，以及从事高增

¹⁸ 根据“一国两制研究中心”进行的“内地主要城市的户口登记管理、输入移民政策和流动人口行政措施”(Management of household registration, policies on admitting immigration population, and administrative measures on mobile population in major Mainland cities)的专题研究，这些城市最近实施了多项措施，包括按不同规定，放宽人才、专才和私营企业拥有人的户口登记制度。

值、高科技或知识密集的行业。至今，透过计划获批准来港的人才和专才为数极少，有论者认为这是以上种种限制所致。

享用公共服务的资格

3.23 本港不少公共服务获得政府巨额资助，其中包括福利、公共医疗护理、保安、司法及法律援助服务、基础设施建设、环境、康乐及文化等。虽然有些服务(例如资助房屋及社会保障援助)要求准申请人符合某一居住年期的规定，¹⁹ 但其他服务(例如资助教育及公共医疗护理服务)则没有这项规定。至于获得大幅资助的公共医疗护理服务，不但供一般人口享用，暂居人口包括外籍家庭佣工、外来工人和持双程证并为香港身份证持有人的配偶或十一岁以下的子女同样可享用。再者，那些规定使用者必须符合指定居港年期规定的服务，规限由一年(例如综援)至七年(例如租住公屋)不等。总括来说，在香港居住的人士大致上享有相同的基本政治权利和人权，但不同居港年期的居民享用公共服务的资格则存在不少差异。

3.24 我们分析过新来港人士享用综援对公共开支的影响，有关分析载于附件 III。从综援的例子看来，新来港人士获分配的资源在比例上较其他人士为大。我们必须藉着制订香港特区的人口政策的机会，审慎考虑本港居民享用资助服务的权利。特别在财政紧绌的时候，可供

¹⁹ 在资助房屋方面，可获分配公屋的其中一项资格准则是获分配公屋时，列入申请书内的家庭成员须有最少一半在本港居住满七年，而且仍然在港居住。所有 18 岁以下的子女，不论出生地点，均可视为符合居港七年的规定，惟其父母双方的其中一方必须在港居住满七年。除非有特殊情况，否则新来港人士在本港居留的首年内不合资格申请综援。

运用的资源越来越有限，但需求却不断增加；在这种情况下，我们更应确保在合理基础上分配社会资源。

家庭团聚及社会融合

3.25 根据全国人大常委会于一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十四(二)(三)条作出的解释，香港永久性居民在内地所生的子女，只要出生时其父亲或母亲已因在香港出生或符合居住年期规定而取得永久性居民身分，便拥有香港居留权。为配合《基本法》的实施，当局于一九九五年把每日的单程证配额由 105 个增至 150 个，以便利持居权证子女来港。其余的名额分配予没拥有居留权的港人在内地的配偶及其他单程证申请人，一般须轮候较长时间，才能来港定居。目前，港人在广东省的配偶须轮候七至八年左右。

3.26 持居权证子女不能与其内地父亲或母亲同步来港，往往导致家庭成员分隔两地。社会人士对相信由此引致的各种问题表示关注。这些问题包括子女无法得到父母的充分照顾、经济困难(若在香港的父亲或母亲须放弃工作以便照顾子女)、家人关系疏离等。由于从内地新来港定居人士持续增加，家庭分离的问题亦越来越严重。我们徵询过的立法会议员、学者及舆论领袖，不少极力主张当局应正视这情况，须在安排新来港人士有秩序地从内地来港定居与促进家庭团聚之间，取得适当平衡。

3.27 除内地新来港人士外，还有从不同地方来港定居的其他非华裔人士，他们及其家人都视香港为家。他们亦是香港社会不可或缺的一部分，并长期为本地经济作出贡献。很多非华裔来港人士，例如来自南亚及东南亚地区的人士，同样面对适应上的问题。他们的处境与内

地新来港人士相似，同样关注子女教育，就非技术劳工提供的培训，成年人就业，和享用福利、健康护理及房屋等公共服务问题。政府已与非政府机构合办一些特别计划，照顾他们的需要。

3.28 从较宏观角度来看，在香港以外地方出生的来港移民人数与日俱增，难免会对香港的社会及经济结构造成深远影响。新移民或许可令本港人口的文化背景更多样化，但同时意味着政府和土生土长的香港人须共同努力协助这些新移民，让他们可获社会接纳和融入社群。鉴于现时香港出生率极低，新移民有助缓和人口老化甚至人口缩减的问题，有助本港维持长远的经济增长，社会大众应更了解他们的价值和贡献。不单政府，社会各界亦须齐心合力，协助新移民尽量融入社会，好让香港经济不单蓬勃发展，更达至社会和谐。

第四章

政策目标

4.1 一个地方或国家的人口，是影响其社会、经济和政治的长远发展步伐和方向的主要因素之一。策略发展委员会在二零零零年发表的报告中，为香港勾画出这样的远景：“要实现香港的远景，也应努力达致多项重要目标，包括提高市民的收入和生活水平；提升生活素质，把香港建设为亚洲最具吸引力的城市和安居乐业的好地方；增强港人的凝聚力，维持社会稳定，并确认香港的多元化特色可提升其国际大都会形象；对中国的现代化进程作出贡献，并有利于香港的长远发展。”香港人口政策的主要目的，是确保香港的人口能够维持及推动知识型经济的发展。

4.2 我们认为，这里提出的人口政策，是为了致力提高香港人口的总体素质，以达到香港成为知识型经济体系和世界级城市这目标的需要。为此，我们要应付人口老化问题，建立积极、健康老年的新观念，推动新来港人士融入社会，更重要的是，保证我们的经济能够长远持续发展。我们认为，达到这些目的，就可以稳步改善香港市民的生活水平。

4.3 在着手制订政策之前，还须讨论一个整体概念问题，就是可否为香港设定理想人口的数量和结构。中央政策组属下人口政策专家研究小组指出，在五十和六十年代，人口学家、经济学家及其他学科的专家已广泛讨论理想人口这个概念，并尝试为全球或个别地方设定理想人口，但这些尝试都以失败告终，因为世界在不断转变，人口也必然相应转变。要设定理想人口的数量和结

构，须就生活水平、发展密度和环境质素等多项参数作出判断或假设。不过，由于这些参数都并非固定不变，因此产生的结果必定流于武断和主观，而且极可能是误导性的。

4.4 我们认为，为香港特区制订任何人口政策，不应该假设有一个简单的理想人口数字。在香港这个开放的经济体系中，虽然香港特区政府有需要制订各项有助维持香港经济发展及生活素质，并可影响人口移动量的政策，但市场力量及个人选择也在发挥作用，而这两项因素往往都不是政府所能控制的。较为有效的做法，是确保日后在制订和推行政策时保持灵活性，让香港能够因应不断转变的人口状况及市场情况，迅速采取对策。

4.5 此外，由于人口政策有广泛的社会及经济目标，因此在处理各项复杂问题时，若仅参考一个认定的理想人口目标，并不可靠。就促进经济发展而言，着眼于人口素质，比单单着眼于人口数量更有意义。为了解决人口老化的问题，我们应着眼于结构转变，务求提高较年轻人口的比例，而不应仅着眼于理想的人口水平或增长速度。另一方面，由于香港土地资源匮乏，加上相关的环境因素，长远来说，整体人口增长所受的限制仍会增加。

4.6 不少论者赞同这一观点，并明确表示，很多因素会影响人口的变化，而且由于香港与珠江三角洲融合的步伐及范围随着时间转变，有些因素并非香港特区政府所能控制。因此，为香港订定一个预设的理想人口目标，有概念失当的危险。反之定期修订政策措施应成为政策本身的一部分，是必要的，因为可令政策具有弹性，能因应不断转变的人口状况及市场情况迅速作出回应。再者，以影响人口水平或素质为目标的措施，通常要很长时间才见成效。因此，任何人口政策无法即时立竿见影是不言而喻的。

第五章

政策建议

5.1 第三章的分析结果显示，无论从数量还是素质来说，香港的人口状况自有其独特问题，如不从速处理，势必影响香港经济和社会的持续发展。有鉴于此，专责小组设法在有限的工作时间内，检讨所有直接或间接影响本港人口状况的相关政策，并建议多项可在短期及中期采取的政策措施。无可避免，有些措施属初步性质，日后还要用较长时间深入研究和修订。

5.2 专责小组在提出建议时，考虑了下列原则和因素：

- ◆ 建议的措施应旨在提高香港人的整体生活水平，以及确保本港经济的持续发展。具体来说，这些措施应致力解决人口老化和工作人口缩减对经济增长构成的问题；
- ◆ 就数量而言，建议的措施应有助本港逐渐老化的人口年轻化；
- ◆ 就经济的可持续发展而言，建议的措施应能提升本港工作人口的生产效率和能力，增强本港的经济活力，增加内部消费；
- ◆ 就财政的可持续发展而言，建议的措施应能提高生产力，和减轻长者的供养倚靠。此外，为解决社会开支上升和资源有限问题，建议的措施应使现时向香港居民及日增的暂居人口提供资助福利的安排更为合理；

- ◆ 就社会的可持续发展和融合而言，建议的措施应协助从内地及其他地方新来港人士融入社会。

以下是专责小组提出的具体建议：

单程证计划

5.3 根据单程证计划从内地合法来港的移民，一直是移居香港人口的主要构成部分，也是过去二十年本港人口增长的主要来源。我们已在第二及第三章论述单程证持有人对本港工作人口素质及就业的影响，以及他们对各项受资助社会服务所构成的压力。不过，单程证持有人，尤其是稚龄儿童，可以补充本地不断下降的较年轻人口，大大纾缓本港生育率偏低及人口老化的负面影响。

5.4 为配合《基本法》一九九七年七月起实施，当局把每日单程证配额由一九九三年的 105 个增加至一九九五年的 150 个，以便让长期分隔内地的配偶入境，以及让根据《基本法》拥有居港权的持居权证子女来港定居。现时所定的每日 150 个配额，分配给持居权证子女(名额 60 个)、分隔两地超过 10 年的配偶(“长期分隔两地配偶”)(名额 30 个)以及其他类别的申请人(名额 60 个)，包括分隔两地少于 10 年的配偶、无人抚养而来港投靠亲属的儿童、来港照顾年老无依父母的人士、无人供养而来港投靠亲属的长者，以及来港继承遗产的人士。除了持居权证子女外，每个类别的个别申请人的来港次序，按内地当局在一九九七年五月实施的计分制决定。

5.5 自回归以来，共有 132 925 名持居权证子女根据单程证计划来港定居。自一九九八至二零零二年，平均每日有 67 名持居权证子女来港定居，人数超出预留给这个类别的分额。这是当局灵活调用了其他类别的剩余配额达致的，这也缩短了他们的轮候时间。值得注意的是，来港的优先次序上，18 岁以下的持居权证子女，应较 18 岁或以上已成年的持居权证子女优先，但后者的来港人数自一九九八年以来一直稳步上升，由一九九八年的每日 6 人(占持居权证子女来港总人数的 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 名持居权证子女来港，较每日 60 个配额少 14 名。

5.6 我们认为，准许持居权证子女，特别是年幼的持居权证子女尽早来港，对他们本身、其家人及香港特区均有好处。在与我们讨论的有关人士，几乎全都持这样的观点。上文第二章已经指出，学术研究也证实，准许持居权证子女尽早来港有好处。事实上，这类别的积压个案正逐步清理，缩短了申请人的轮候时间，可见我们大致上已达到这个目标。有见及此，我们与内地当局商讨后，建议严格执行持居权证子女的分额安排（60 个名额），只限用于持居权证子女。即使持居权证子女来港的人数继续少于每日 60 人，剩余的配额也不应转拨给其他类别申请人。

5.7 我们欢迎并建议给予居权子女更大弹性的新措施。如他们的申请已获审核，应准许他们选择什么时候从内地来港定居。直至去年底，持居权证子女的申请一经审核，他们会获发单程证。以往的措施是单程证须在签发日期起计三个月内使用（即持证人必须离开内地来香港定居）。由于持居权证子女在内地的父亲或母亲（通常是母亲）往往需要轮候较长时间，才可以取得单程

证，令分离家庭的问题更为严重。最新的措施已可以让很多内地家庭的持居权证子女与父亲或母亲同步来港定居，有助纾缓分离家庭的问题。这新近实行的措施，是我们与内地当局商讨后的成果，并已于二零零三年一月公布后，同时执行。²⁰

5.8 为进一步纾缓这问题，我们建议继续现行的做法，把长期分隔两地配偶分额的剩余名额，拨给分隔时间较短的配偶和他们的年轻子女。根据单程证计划来港定居的长期分隔两地配偶，由一九九八年平均每日 46 人，大幅减少至二零零二年每日仅 8 人。我们注意到，在二零零一及二零零二年，长期分隔两地配偶的剩余名额，已转拨给其他次类别的申请人。我们了解到，居于广东省的配偶仍须轮候七至八年左右才能来港与家人团聚。若继续采取弹性安排，把“长期分隔两地配偶”类别的剩余名额，转拨给居于广东省的配偶，可尽量缩减后者的轮候时间，接近其他省份配偶的轮候时间(约五年)。在与内地当局商讨后，我们建议继续采用这个做法。

5.9 内地当局于二零零二年十一月推出新措施，方便内地配偶经常来港探亲。过去，内地配偶每年只限申请双程证两次；在新措施下，这项限制已经撤销，他们可以随时申请来港探亲。现时，他们只须每三个月返回内地办理签注续期手续，便可以在办手续的日子以外，全年留在香港。这会大大减轻家庭成员分隔两地的痛苦。内地当局会鼓励已申请单程证的配偶尽早探访香港，使

²⁰ 内地当局同时于二零零三年一月公告一系列改善单程证计划的措施，以减轻家庭分隔所引起的问题。以往内地配偶获发单程证时，可带同一名十四岁或以下的子女来港定居。同行子女的年龄限制现已放宽至十八岁。而以往只能带同一名子女的限制，亦改为可带所有十八岁以下子女一起来港定居。

他们能适应香港的生活方式，熟习在港配偶的生活环境，方便他们决定是否来港定居。

5.10 我们建议保留其他类别申请人的非指定配额（60个名额），这些申请人包括分隔两地不到10年的配偶、来港照顾年老无依父母的成年子女、父母已移居香港而非持有居权证的年幼子女，以及无人供养而来港投靠亲属的长者，但现有的来港继承财产人士类别则应取消。随着跨境旅游的政策逐步放宽，内地人士可申请往来港澳通行证和适用的签注，以便来港申请继承财产，无须为完成有关手续而来香港定居，反过来说，他们应在办妥事情后返回内地。内地部门有需要就这措施的实行进行立法。我们会定期检讨每天150个单程证配额与及现行配额在三个不同类别的分配，当需求减少时，我们会将配额减少。

5.11 部分社会人士促请香港特区政府向内地当局争取审批单程证的权力。就全国人大常委会于一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十二（四）条作出的解释，中国其他地区的人士进入香港特区，必须根据有关的国家法律及行政规例，向其内地居住地区的有关当局提出申请。把审批单程证的权力赋予香港特区政府并不恰当。签发单程证的内地当局，会继续采取严谨措施，核实申请人所提出的申请，并在有需要时，与香港特区政府确定个别个案中涉及香港居民的资料的真伪。这个计分的审批制度具透明度，内地的公安部门设有热线，处理怀疑滥用该制度的投诉及举报。

5.12 部分社会人士要求调整单程证配额，以方便输入专才，解决人力错配问题。对此，我们已慎重考虑。专责小组认为，单程证计划是为协助家庭团聚而设，利用

这项计划输入技术移民并不恰当，应透过其他途径输入这类人才。

有关单程证计划的建议：严格执行持居权证子女分额的分配；继续最近实行的改善措施，容许已核实拥有居港权的持居权证子女选择什么时候从内地来港定居，如果他们愿意，可以选择随内地父亲或母亲一同来港；沿用现行的做法，把“长期分隔两地配偶”类别的剩余名额拨给居于广东省的配偶及其同行子女；沿用现行的做法，签发单程证的内地当局会采取严谨的措施，核实单程证申请人的申请，必要时视个案的需要，与香港特区政府核对涉及香港居民的资料，以确定真伪；鼓励内地配偶在提出单程证申请后，先按双程证计划来港探亲，以适应香港的生活方式，熟习在港家人的生活环境，这将有助他们决定日后是否来港定居；建议内地当局修改有关法规，以便取消非指定配额项下的来港继承财产类别；定期检讨每日 150 个单程证的配额数目，及配额在三个类别的分配情况，以便在需求下降时缩减配额。

新来港人士在培训及其他方面的需要

5.13 在本港的生育率显着回升前，我们需要藉吸纳新来港人士纾缓人口老化和劳动人口缩减的问题。不过，单靠补足数量并不能解决问题。只有培训成年的新来港人士，提升他们的技能，同时为较年轻的新来港人士提供教育，才能取得正面成效。

5.14 15 岁或以下的新来港人士，有权享有免费强迫教育，目前提供的资源，已足以照顾他们的需要。当局免费为他们开办预备课程，帮助他们适应学校制度及融入社会。然而，二零零一年人口普查的结果显示，在适龄

投身劳动市场的 16 岁或以上新来港人士当中，有 69.1% 只具初中或以下教育程度。教育水平偏低，会削弱他们的竞争能力，使他们在讲求知识和技能的本地劳工市场处于劣势。

5.15 新来港人士中，年龄由 16 至 19 岁的占 7.6%。我们应鼓励当中有志自我提升的接受正规教育，或接受由职业训练局、建造业训练局或制衣业训练局所提供的职业教育及培训。

5.16 内地新来港人士当中，年龄由 20 至 49 岁的占 45%。他们在本地劳工市场谋职时困难可能最大。但香港不乏让他们自我提升的机会。他们有大量自资培训和学习的机会，还可以参加技能提升计划、持续进修基金和职业训练局开办的资助兼读课程。30 岁或以上的人士，可参加由雇员再培训局开办、与就业挂鈎的全日制培训课程。这些课程的目的是协助低技术的失业人士重返本地就业市场。再培训计划除切合工作需要的职业训练（例如家庭佣工、护衛员和物业管理训练）外，并包括一般技能、语言及电脑方面的训练，以加强学员的就业能力。

5.17 除教育和培训外，政府还设有一个机制，由民政事务局主理，协调各界为新来港人士提供服务。过去数年，这机制一直行之有效。这策略的目的是要促进政府内部的有效协调，并与为新来港人士提供服务的非政府机构保持密切的伙伴关系，这些机构在有关服务中担当着重要角色。政府统计处和民政事务总署会定期调查，搜集新来港人士的人口特徵资料。两部门并统筹一项住户调查，了解在过去三年来港定居人士的需要。研究结果将有助进一步掌握有关情况，为新来港人士提供更佳服务。

5.18 为了让行将来港定居的人士作好准备，香港国际社会服务社已在广东及福建两省设立多个移居前服务中心，以协助即将来港定居人士详细了解香港的生活方式。

5.19 有关政府部门及非政府机构正共同努力，协助新来港人士适应新生活。目前，有关人士可从新来港定居人士服务中心获得家庭生活教育及家庭教育服务。最近，这些中心已加强所提供的预防及支援服务，及早找出新来港人士所遇到的问题，以便提供适时服务。这些中心并与其他社区组织合作，为新来港人士提供综合服务，以及促使他们与其他社会人士相互接纳，和睦共处。

有关新来港人士在培训和其他方面需要的建议：

继续提供及制订合适的课程和计划，以照顾各年龄组别新来港人士的培训需要；鼓励政府与非政府机构更紧密协作，以了解新来港人士的需要，并作出配合。

教育及人力政策

5.20 特区政府已在教育及培训方面投入大量资源，以提高本港人力资本的素质。为了应付本港经济对人力的需求，我们双管齐下，首先是提高全港市民的一般教育水平，其次是鼓励现有工作人口提升技能和持续进修。

5.21 我们除提供充分的教育机会外，亦着手推行多项措施，为青少年的需要改善教育素质。我们推行教育改革，目的是为学生创造更多空间和提供更多选择，让他们按照本身的能力和兴趣，发展潜能。

5.22 为确保受过良好教育的人才供应充裕，我们订下目标，在二零一零至二零一一学年或之前，让 60% 的高中毕业生可以接受专上教育。为此，我们已在二零零二年为中五及中七毕业生增加约 9 000 个学额，使 17 至 20 岁年龄组别中接受高等教育的人数比例，由上年度的 38% 增至 42%。此外，我们又为所有有能力及有志继续升学的中三结业生提供足够的中四学额。

5.23 二零零一年九月，政府拨款 4 亿元，推行技能提升计划，为中学或以下教育程度的在职工作人口提供针对性的技能培训，提升他们的技能。透过雇主、雇员、培训机构及政府人员的紧密合作，多项课程 经已开办。这些课程内容实用，切合个别行业的具体需要。因此更得雇主的认同，亦深得雇员的欢迎。现时，这个计划共为 13 个行业开办课程。截至二零零二年九月底，开办的课程逾 700 项，学员人数超过 14 000 人。

5.24 为了鼓励香港的工作人口持续进修，以配合知识经济来临，我们在二零零二年六月推出 50 亿元的持续进修基金。未取得大学学位的 18 至 60 岁香港居民，可报读特定范畴的“可获发还款项课程”（包括物流业、金融服务业、中国商贸业、旅游业，以及语文、设计及工作间的人际和个人才能等课程），并可在完成课程时获发还相当于课程费用 80% 或不多于 10,000 元的款项。持续进修基金设立以来，反应令人鼓舞。截至十月底，我们已接获超过 14 000 份申请。

5.25 为培养有熟练技能和适应力强的工作人口，以配合本港经济不断转变的需要，我们认为必须制订策略，采用灵活而协调的方法，作出人力规划和发展。为此，我们最近成立人力发展委员会，成员包括雇主、雇员、培训机构、学术界及政府代表。人力发展委员会将会就

本港的人力需求，以及在职教育、专上教育及持续进修教育的发展及规管，向政府提供意见。人力发展委员会并会在香港推动终身学习，协助建立所需的基础架构，包括就设立资历架构及质量保证机制提出建议。人力发展委员会的职责之一，是监察人力供求，并建议作出适时的干预，尽量减少人力错配。

有关教育及人力的建议：继续开办各类课程，提升香港各阶层人士的教育水平；鼓励和协助各界人士提升技能和终身学习；就人力规划和发展，采取策略性、对应性和协调的方法，以配合本港经济不断转变的需要。

输入内地专才和优才

5.26 尽管我们已推行措施以提高本港人口的一般教育水平，并鼓励现有工作人口，特别是较近期来港人士提升技能和持续进修，但这些措施都需要时间才能见效。为提高本港人力资本的素质，我们不能再单靠本地培育的人才。香港必须致力从区内和世界各地，包括从人口众多和高速发展的中国内地，吸引最杰出最优秀的人才来港，否则，长远而言，我们的经济和社会发展水平势难持续，更遑论增长。

5.27 中国加入世界贸易组织，对中国的外贸、投资、金融流动，以及经济和社会发展有深远影响，同时会为香港的经济带来重大利益，香港一些具备优势的范畴（包括银行及金融、物流及海空运输、专业及其他商业支援服务等），将会涌现新的商机。内地的专才和优才在内地有人脉关系、熟悉内地市场、消费意向及业务运作情况，他们到港工作肯定有助香港开拓内地庞大的市

场。为了维持香港的竞争力，稳守我们作为区内专业及商业服务中心的地位，并确保香港在内地市场众多海外投资者和服务供应商当中保持优势，我们必须更灵活地吸纳内地专才。

5.28 第二章曾提到，现行的出入境政策大致上并无限制外地专业人士入境。一般来说，只要他们具备香港所缺乏的技能，并在香港找到市值薪酬的工作，便可获准来港。我们并无限制他们可从事什么行业，他们可携同家属来港。

5.29 相比之下，输入内地专才的现行政策有较大限制。为香港的整体利益计，输入专才的政策应尽可能一视同仁，这样才可达致把香港发展为亚洲国际都会的目标。按照这个原则，我们建议放宽安排，使获准来港内地人士的入境条件尽可能与其他国家来港人士的入境条件划一，例如容许申请获批准者携同直系亲属来港，以及撤销内地专才只准从事特定行业的限制。

5.30 有技能的人士可在消费及创造就业机会两方面，为本港带来可观的经济利益。政府统计处曾统计调查二零零零及二零零一年输入优秀人才计划所带来的各项经济利益。这计划在第一年输入了 83 名专才，他们分别受雇于 57 间机构。对这些机构的调查显示，它们因此合共创造了 223 个本地职位。换言之，输入一名内地优才创造了 2.7 个新职位。在第一年，他们平均每人为有关机构带来约 308,000 港元的收入。统计结果并显示，每聘用一名优才而带来的收入，预期会持续增加，在第二及第三年会增至大约 2,310,000 港元。整体而言，技术移民有助消除业务运作和生产过程中的“樽颈”问题。他们能把技能、知识和经验传授给本港的工作人口，从而提高本港工作人口的能力和生产效率。此外，

技术移民也有助扩阔本港现有技术的领域，并使技术多元化。上述各种益处，均可促进香港的整体经济增长和较长远的发展潜力。

5.31 除经济利益外，输入更多不同范畴的内地优才及专才，例如艺术和体育人才，也有助培养香港市民对艺术、文化和体育活动的兴趣，并提高有关活动的水平。作为亚洲的国际都会，香港应能提供丰富多采、充满活力的文化环境，既提升市民的生活素质，也吸引世界各地的游客来港。香港要举办多姿多采的文化和体育盛事，必须汇集大量国际知名的艺术家和运动员。文化委员会在《谘询文件 2002》中，建议加强文化艺术教育，以提升个人以至整体社会的文化内涵。可以预见，我们极需要艺术教育工作者及其他相关专才。至于体育活动方面，引进更多国际知名的运动员及教练，肯定有助提高本港体育人才的水平，并可以建立一支精英队伍，在国际体育竞赛中争取好成绩。外国经验显示，优异的体育竞技成绩，可令社会成员自豪，加强社会团结。内地拥有很多具潜质的人才。

5.32 除输入专才和优才以应付人力需求外，我们应同时吸引学者及学生来港，让这批正值主要就业年龄的精英才俊，提升本地劳动人口的素质。引进内地及海外的一流学者及研究人员，可让本地院校接触到世界各地最优秀的人才，从而提高大学教育的素质及研究水平，巩固香港作为区内卓越高等教育中心的角色。让内地及海外学生来港，可增进本地学生的学习经验，在院校课堂内外营造多元的语言和文化环境，扩阔本地学生的文化视野，促进校园内的良性竞争，以及使学生、教职员和院校本身在知识思维上有所启发。

5.33 现时，各大学均可招收非本地学生修读学士学位课程及研究生课程，但人数最多只可占公帑资助学额的2%，另加私人资助学额的2%。目前，非本地学生的实际人数约占学生总数的1.5%。此外，在大学教育资助委员会(教资会)辖下的资助院校，修读学士学位课程的非本地学生人数会受另一个收生名额限制，就是每年取录来港修读第一年学士学位课程的非本地学生人数，不得超过该课程收生人数的4%(即最多580人)。至于修读研究生课程的非本地学生人数，上限为这类课程研究生总数的三分之一。在一九九零年或以后修毕教资会资助全日制学士学位课程或以上程度课程的内地学生，可在内地提出申请在香港就业，这类申请并不计入各项输入内地专才和优才计划。根据最近一项检讨报告，当局决定在二零零三学年放宽学士学位课程及研究生课程的非本地学生限额，把这些学生的人数上限订为公帑资助学额的4%，并取消对研究生课程非本地学生人数的限制。当接近有关的4%上限时，我们会考虑检讨每年4%的收生名额，并容许大专院校作出更灵活的安排，鼓励院校收录更多自资修读学士学位课程的非本地学生。

5.34 除了内地的专才及学生，还有很多内地人士因公事访港。由一九九九年至二零零二年，商务访港的内地人士数量增加了七倍，由268 680次增加到2 271 000次。由于香港与内地特别是珠三角经济更为融合，这个上升趋势应会持续。我们会继续订出措施，方便更多内地商人来港处理商务。

5.35 最后一点也非常重要，就是越来越多香港家庭的子女前往外国接受中学及大专教育，尤其是那些在八十年代和九十年代移居海外的家庭，他们的子女多有这种情况。虽然有些家庭已经回流返港，但部分年轻人未必跟随家人回港定居及工作。这些年轻人接受外国教育，受

西方文化薰陶，对香港来说，是十分重要的资产，有助保持香港的大都会特质及国际网络。因此，香港特区政府应加倍努力，鼓励更多这类年轻人回港定居及工作。例如，香港驻外经济及贸易办事处继续加强与当地香港留学生联络，经常向他们提供资料，让他们了解香港的最新发展及机会。

有关输入内地专才和优才的建议：尽可能令内地专才和优才的入境条件，与来自其他地方的专才和优才的入境条件划一；容许大专院校作出更灵活的安排，鼓励吸纳内地和海外学者及学生；继续改善措施，方便内地商人公务访港；进一步鼓励在海外受教育的港人回港定居及工作。

投资移民

5.36 香港现行的出入境政策，只准许来港参与营商或开业的投资者入境，而没有考虑到资本投资者，即有财力在香港作重要投资，但无意亲自经营业务的人士。在全球争相吸引资本投资的环境下，香港会因而失利。这样不能帮助香港吸纳资本来刺激经济增长及本地消费。

5.37 投资移民可注入资金，在本港投资。就香港的情况而言，由于预计资金大都流入股票、互惠基金及房地产市场，在投资过程中，金融服务业、地产及有关的专业行业将会取得业务增长，进而创造更多就业机会。

5.38 我们建议，凡管有净值不少于 650 万港元资产可供投资的人士，即有资格以资本投资者身分来港。他们可以享有合理的自由度，按自己的需要选择投资项目。合资格的投资类别会包括房地产(本港的工、商或住宅物业，包括土地及未落成楼宇)及指定的金融资产。我

们会采取妥善措施，确保资本投资者获准在港居留期间，该笔必需的投资金额一直留在本港。由于内地实施外汇管制和限制居民出境，我们不能在这阶段把有关建议扩展至内地的中国公民。

5.39 我们建议，新政策适用于外国公民(除了少数所属国家对本港安全及／或出入境管制构成威胁的公民)、澳门特别行政区居民、享有外国永久性居民身分的中国公民、享有外国永久性居民身分并持有返回原居国所需的有效证件或入境许可的无国籍人士，以及台湾居民。

有关投资移民的建议 扩大现行出入境政策的涵盖范围，以延揽有意来港作重要投资(650 万港元)但不会亲自经营业务的人士(即资本投资者)。政策建议将初步适用于外国公民、澳门特区居民及台湾居民。

影响生育的政策

5.40 上述输入和吸引更多外来移民的措施，目的之一是解决生育偏低的问题。关于生育的问题，专责小组曾考虑香港应否采取鼓励生育的政策。事实上，某些生育率偏低(但尚较香港为高)的国家已经推行这种政策。不过，这些政策的成效未能肯定。我们相信，生育与否是很个人的抉择，香港特区政府不宜透过施政鼓励生育。不过，我们应检讨现行政策是否导致港人不愿意生育。

5.41 在五十和六十年代，由于大量人口涌入，和当时适值生育高峯期，推行节育和家庭计划是香港当时的首要问题。在这背景下，鼓励节育成为香港家庭计划指导会(家计会)的主要工作。家计会的运动非常成功(例如在一九七五年推行“两个够晒数”运动)，市民把家庭计划

视为节育计划。香港的总和生育率由一九七一年的每 1 000 名妇女一生中生育 3 459 名子女，大幅下降至一九八零年的 2 047 名子女。

5.42 随着经济和社会情况转变以及生育率下降，家计会已把宣传重点逐渐转向其他健康服务。事实上，自一九八六年起，鼓励节育已不再是家计会的宣传主题。过去多年，家计会已为成年和青少年男女推出各项新服务，包括婚前检查、怀孕前验身服务、生育指导服务、青少年保健中心、妇科检查、更年期诊所和男性保健服务等。

5.43 我们认为，家计会现时的服务，已不是鼓励市民节育。不过，家计会的名称并未充分反映该会的全部活动。我们会鼓励该会进一步考虑更改名称，以便更确切地反映现时的工作范围。我们还会继续审视家计会的工作，确保符合社会需要。

5.44 整体而言，香港的健康护理制度对生育起着正面的作用。目前，孕妇死亡率极低。医院管理局和卫生署以非常低廉的收费，提供各项产前、产科和产后服务。卫生署的母婴健康院为育龄妇女及五岁或以下幼童及婴儿提供全面的加强性及预防性健康服务，包括儿童健康服务、孕妇健康服务和家庭计划指导服务。

5.45 另一项相关的问题是我们的税务制度。在现行的薪俸税制度下，子女免税额采用“两级制”的安排，即首两名子女的免税额为每人 30,000 元，而第三至第九名则减半。虽然已婚人士未必会因这一免税额的差异而对家庭人数作出重大改变，但鉴于本港的生育率极低，现时给予第三名及其后各名子女较低免税额的做法未必适

当。我们会要求财政司司长考虑划一子女免税额，不论子女数目多寡。

有关影响生育率的政策建议：继续推行目前的家庭计划指导工作，鼓励市民成为健康和有家庭计划的父母；鼓励香港家庭计划指导会更改名称，以更确切反映这个机构现时的工作范围；考虑划一每一名子女免税额，不论子女数目多寡。

长者政策

5.46 先前几章已论及人口老化对本港财政和社会所构成的重大问题。专责小组认为，这项研究审视人口老化问题时，角度的选择很重要。尽管长者人口不断增加会带来种种挑战，但人口老化正好证明，本港的公众健康政策以致社会和经济政策都非常成功。与人口老化有关的问题，不少是由于社会及公共政策过时，未能配合社会经济发展以及卫生和人口状况转变所致。以下是一些例子——

- (a) 一些退休计划和人力资源措施要较年长的人士过早离开劳动队伍，可能会损及他们的收入和社会尊严，使他们成为受供养的一群。换言之，退休计划使较年长人士须倚靠他人供养，尤其造成财政上的倚赖。
- (b) 居住环境未能顾及不同年龄和不同活动能力人士的需要，可能会使健康有问题的较年长者无法继续与家人同住(事实上，与家人同住是最佳的选择)，无法继续融入社群。

- (c) 把人生刻意地划分为不同阶段，即在年轻时接受教育，成年时投身工作，退休后享受闲暇，既不利于终身学习，也缺乏弹性，没有鼓励在工作之余享受闲暇和自我反思。

我们必须检讨 现时的 制度，研究如何作出改变，使长者能积极健康地生活。

5.47 政府现正与安老事务委员会合作，让市民重新认识长者的社会角色。他们不一定是需要协助的人士，而是能够和愿意作出贡献的一 羣。如果长者健康良好，预期寿命延长，经济状况也较佳，他们的生活方式和社会角色也会有显著改变。为此，政府与安老事务委员会在二零零二年六月举办了“人口老龄化 机遇和挑战”研讨会，目的是加强社会人士对人口老化课题的关注。研讨会举行后，社会上多个有关界别开始更深入了解人口老化现象，并考虑采取不同的措施和计划，跟进讨论事项。

5.48 与人口老化有关的课题牵涉颇广，错综复杂，政府将会与安老事务委员会合作跟进，考虑如何就课题的概念大纲和海外应付人口老化挑战的经验进行研究，务求确定和制订适用于本港情况的措施。

5.49 总括来说，为了应付人口老化的挑战，整个社会须加深了解人口老化的影响，特别是人口老化对个人和社会各界的意义。提倡积极健康的老年生活，目的是要提高长者的生产力，以及减少他们对社会的倚赖。虽然这样，香港特区政府和社会各界，都要清楚了解老化人口的经济和护理负担 对经济和社会 的影响。衞生福利及食物局正在检讨现行各项为长者而设的社会保障计划，

以期因应本港的人口老化情况，制订可持续的经济支援制度，为有需要的长者提供经济援助。

有关长者政策的建议 重新审视和界定退休和老年的概念；继续推展计划，提倡积极健康的老年生活；制订可持续的经济支援制度，为有需要的长者提供经济援助。

日益增加的暂居人口 外籍家庭佣工

5.50 输入外佣政策自七十年代推行以来，至今大致不变。正如第二章所述，由于这些暂居人口为数不少，而且持续增长，所以外佣政策必须纳入本研究的范围。专责小组检讨现行政策后认为，为尽量减少滥用情况和减低外佣取代本地职位的机会，当局可以而且应该采取多项改善措施，令输入外佣的机制更加健全。

5.51 我们建议向聘用外佣的雇主收取每月徵费，款额相当于根据补充劳工计划聘用雇员的徵费（现为 400 元）。这可划一对这两类雇主的处理。所得收入会作培训／再培训之用。徵费将会在签订新合约或现行合约续期时徵收。按现时每月 400 元的款额计算，建议的徵费每年会带来 11.4 亿元的收入。徵费是根据《雇员再培训条例》徵收，该条例列明假若输入雇员未能在得到签证后抵港，或抵港后未能完成雇员合约，所缴交的徵费将不获退还。倘若雇主于四个月之内重新申请一个新的外地雇员来港，入境事务处处长在处理申请时会把预缴徵款的余额计算在内。

5.52 自一九九九年二月以来，外佣的最低许可工资一直没有调整过。现建议把最低许可工资调低 400 元，以

反映自上次于一九九九年调整以来，各项经济指标指数下调的幅度(举例来说，自一九九九年年初以来，甲类消费物价指数已下跌约 10%，从事非技术性工作人员的工资中位数则下调约 16%)。这项措施将于二零零三年四月一日生效。

5.53 为改善输入外佣的现行机制及减少外佣被剥削，当局会要求雇主与外佣订立新合约时，签订一份对政府的承诺书，保证会严格执行标准雇佣合约内的条款及条件，包括留宿要求、提供适当的住宿地方和最低许可工资。如发现违反承诺，有关雇主可被禁止再雇用外佣，而有关外佣也可能不会获准再在香港工作。

5.54 为保障本地工人的就业机会，政府各有关部门已加强执法，打击非法雇用外佣从事非家务工作的情况，打击雇主短付工资等欺诈行为。劳工处最近重新调配资源，成立了一个专责小组，专责调查违反《雇佣条例》罪行，包括有关工资的罪行。为提高本地家庭佣工的就业机会，雇员再培训局已在二零零二至零三年度把本地家庭佣工的培训名额增至共 14 000 个，并在二零零二年三月推行一项家务助理综合雇佣计划（即「家务通」计划），以方便准雇主与本地家庭佣工的就业选配。值得注意的是，获雇用的求职者人数近月有所增加。此外，劳工处积极拓展本地家庭佣工的就业市场，并定期举办推广活动，鼓励雇主雇用本地家庭佣工，让市民了解劳工处为本地家庭佣工所提供的就业服务。

有关外佣的建议：向聘用外佣的雇主徵费，款额与根据补充劳工计划聘用雇员所收取的相同（即每月 400 元），于新合约及重续合约时徵收。徵费是根据《雇员再培训条例》徵收，该条例列明假若输入雇员未能在得到签证后抵港，或抵港后未能完成雇员合约，所缴交

的徵费将不获退还。倘若雇主于四个月之内重新申请一个新的外地雇员来港，入境事务处处长在处理申请时会把预缴徵款的余额计算在内；把外佣的最低许可工资减低 400 元，于二零零三年四月一日生效；加强执法，对付滥用外佣制度行为，减少外佣被剥削；提高本地家庭佣工的就业机会。

享用公共福利的资格

5.55 第三章就居港年期，重点说明了享用各项资助福利的资格准则有处理不一致的现象。在众多主要福利中，居港七年这一规定，适用于申请租住公共房屋(未满十八岁者除外)。至于综援，只要住满一年便可以申请。公共医疗护理服务方面，则没有这样的规定，享用服务者甚至不必接受家庭经济状况调查。如在第三章指出的，对各项公共服务巨额资助对公共财政的影响，已成为特区政府和社会人士最关注的问题。与我们一起探讨有关问题的人士，不少人促请专责小组必须在人口政策的范畴内，紧急处理这一问题。

5.56 在处理这复杂的问题时，我们必须在充分考虑社会各界利益的同时，充分考虑我们在财政资源有限之下，社会服务的长远持续发展。由于问题复杂和时间所限，我们先集中研究了在综援和公共医疗护理服务，因为这些服务占二零零一至零二年度公共开支总额约 21%。在经过审慎的考虑后，专责小组认为有必要在主要的受资助福利上，消除享用资格上现存的不合理现象，所有接受巨额资助的社会服务，包括综援和公共医疗护理服务，都应实施统一的在港住满七年的享用资格规定。以住满七年作为资格的基础，反映了一个居民在一段持续的时间内对我们经济的贡献。通常，要取得香

港永久性居民身分，也要在香港住满七年。根据香港法律，这一身分并享有其他的权利。²¹

5.57 在向综援申请人实施“七年”规定的同时，我们认为十八岁以下儿童应予以豁免，就同申请公共房屋的情况一样。在特殊情况下，社会福利署署长可以向未符合居住条件的申请人运用酌情权。这些措施的实施日期容后再定。届时在香港的居民不会受影响。

5.58 我们并建议，在港住满七年的规定，原则上也适用于公共医疗护理服务的使用者。不过，我们明白，这对香港很多人士，包括持单程证人士和外来工人，会有重大影响。新措施会先对双程证持有人和其他访港旅客实施。卫生福利及食物局局长需要一些时间，考虑怎样向其他人士实施这一措施。至于经补充劳工计划输入的外地劳工和外籍家庭佣工，标准合约已规定雇主须要就雇员的疾病和损伤（不论是否与工作有关）提供免费的医疗服务。我们相信为外地劳工和外佣订定承保范围更全面的医疗保险较为可行。

5.59 随着越来越多香港永久性居民前往外国或内地居住和工作，他们对本地的经济贡献可能大幅减少，同时无须缴付香港的税项。有社会人士关注到，这些人士回港后，可否与其他永久性居民一样，享用相同的受资助公共服务。专责小组认为，这个问题牵涉复杂的事项。某些永久性居民虽然离开香港很久，但仍与香港保持密切联系，他们可能在香港拥有物业或其他资产，并供养香港某些永久性居民（例如他们的亲人）、或向慈善团体作出捐献等。由于时间所限，专责小组未能详细探讨这

²¹ 根据香港法律，香港永久性居民享有特别权利，包括基本法第二十六条的享有选举和被选权。又依据基本法第六十一条，香港特别行政区的主要官员要由香港永久性居民担任。

个问题和作出决定性的建议。我们建议当局稍后检讨这问题。

有关领取公共福利资格的建议：基本原则是，要在香港住满七年才有资格享用以大量公帑资助的社会福利。考虑收紧申领综援的资格，要在港住满七年的居民才可以申请（未满 18 岁者除外）。上述措施的生效日期容后确定（届时已在香港的居民不会受这一规定影响）；在公共医疗护理服务方面，这一原则适用于访港的双程证持有人和其他访港旅客，并会考虑如何应用及实施于其他人士；容后检讨长期离港的永久性居民享受受资助公共服务的福利。

跨界续领福利

5.60 第二章特别指出，有越来越多香港人前往内地居住、工作和过退休生活。虽然往返内地的人次迅速增长，但至今仍未有证据显示往内地过退休生活已成为明显趋势。在与有关人士讨论期间，部分论者指出，随着本港与珠江三角洲加速融合，会有更多港人（尤其是长者）因内地生活水平较低和居住环境较宽敞而选择往内地居住。为此，他们要求政府考虑制订适当的政策，便利市民往内地居住和过退休生活。

5.61 我们认为，迁居内地基本上是个人的抉择，取决于本港与珠江三角洲融合的步伐及范围，港人迁居内地日后或会成为趋势。不过，香港特区政府不应采取让人以为强迫市民（尤其是长者）迁居内地的政策。自一九九七年起，迁往广东省居住的长者可续领综援。这项安排为领取综援并喜欢在广东省居住的长者提供多一个选择。

迁往广东省居住而又续领综援的长者现有大约 2 800 人。

5.62 至于跨界续领福利的概念应否扩展至包括其他公共福利，例如福利服务、房屋和教育等，则必须十分慎重考虑。由于这些福利获得政府巨额资助，我们须进行多方面的成本效益分析，以衡量对香港特区政府财政状况的实际影响。我们也应审慎评估这项建议会令本港经济流失多少资源。鉴于所涉事项非常复杂，而且专责小组的工作时间紧迫，我们建议从较长远的角度处理这个问题。我们还要考虑本港与珠江三角洲的经济融合步伐等等其他因素。

有关跨界续领福利的建议：鉴于本港与珠江三角洲经济融合的发展，容后研究跨界续领福利的问题；详细研究这项建议的支出对政府财政及本港经济的影响。

定期检讨的需要

5.63 人口问题极其复杂，影响深远，但当局只有六个月时间研究这个复杂的问题。专责小组在本报告书致力找出香港特区人口的特徵，并分析本港人口趋势对社会和经济所带来的各项主要问题。我们致力订定人口政策的目标，并提出一套实际措施供短期及中期进行研究，以达致这个目标。由于时间所限，我们在制订这些建议时，有部分环节未能详细探讨。不过，我们在本报告书指出了所有重大课题，希望藉此引起社会各界人士关注，以便日后可以进行更全面的讨论和更有根据的研究。

5.64 我们曾向专家及其他人士徵集意见。他们都认为，香港特区有必要制订全面的人口政策，但他们同时

指出，定期检讨新政策及所采用的方法和措施更为重要，原因有二 首先，改变人口状况的政策措施，通常需要一段长时间才能奏效；其次，不少影响人口状况的因素和条件，并非政府所能控制。本报告书已在上文提到，本港与珠江三角洲的联系日趋密切，这对香港与珠江三角洲之间的人口迁移会有深远影响。这些情况必须仔细监察和评估，以便及时调整政策措施。

5.65 据此，专责小组建议香港特区政府特别拨出资源，以监察人口政策、跟进所确定的较长远问题、定期检讨政策的推行，以及定期（例如每两至三年）发表报告。

有关定期检讨的建议 拨出资源处理人口政策工作，每年检讨有关政策和计划的推行情况，以及每两至三年发表报告一次。

人口政策专责小组
成员名单

主席： 曾荫权先生
政务司司长

成员： 梁锦松先生
财政司司长

唐英年先生
工商及科技局局长

孙明扬先生
房屋及规划地政局局长

李国章教授
教育统筹局局长

杨永强医生
卫生福利及食物局局长

何志平医生
民政事务局局长

叶刘淑仪女士
保安局局长

叶澍堃先生
经济发展及劳工局局长

马时亨先生
财经事务及库务局局长

黎栋国先生
入境事务处处长

何永煊先生
政府统计处处长

陈甘美华女士
劳工处处长

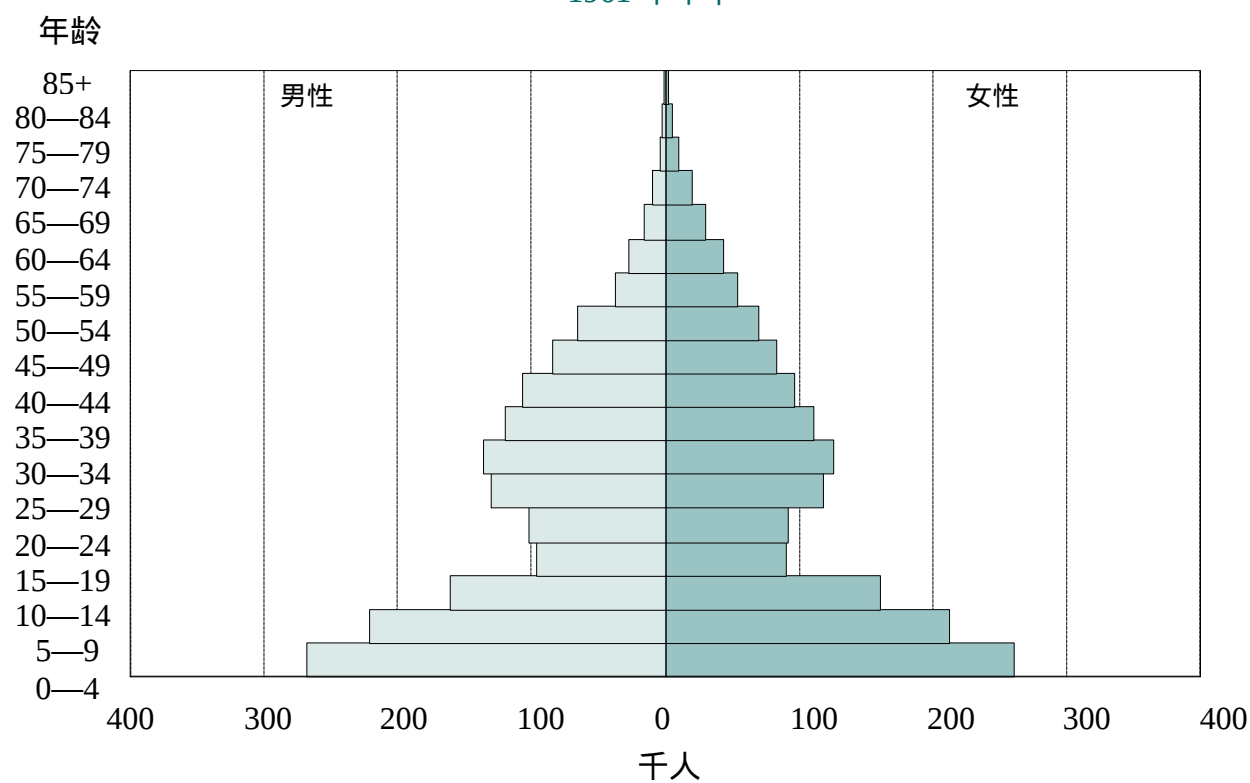
蔡莹璧女士
政府新闻处处长

邓广尧先生
政府经济顾问

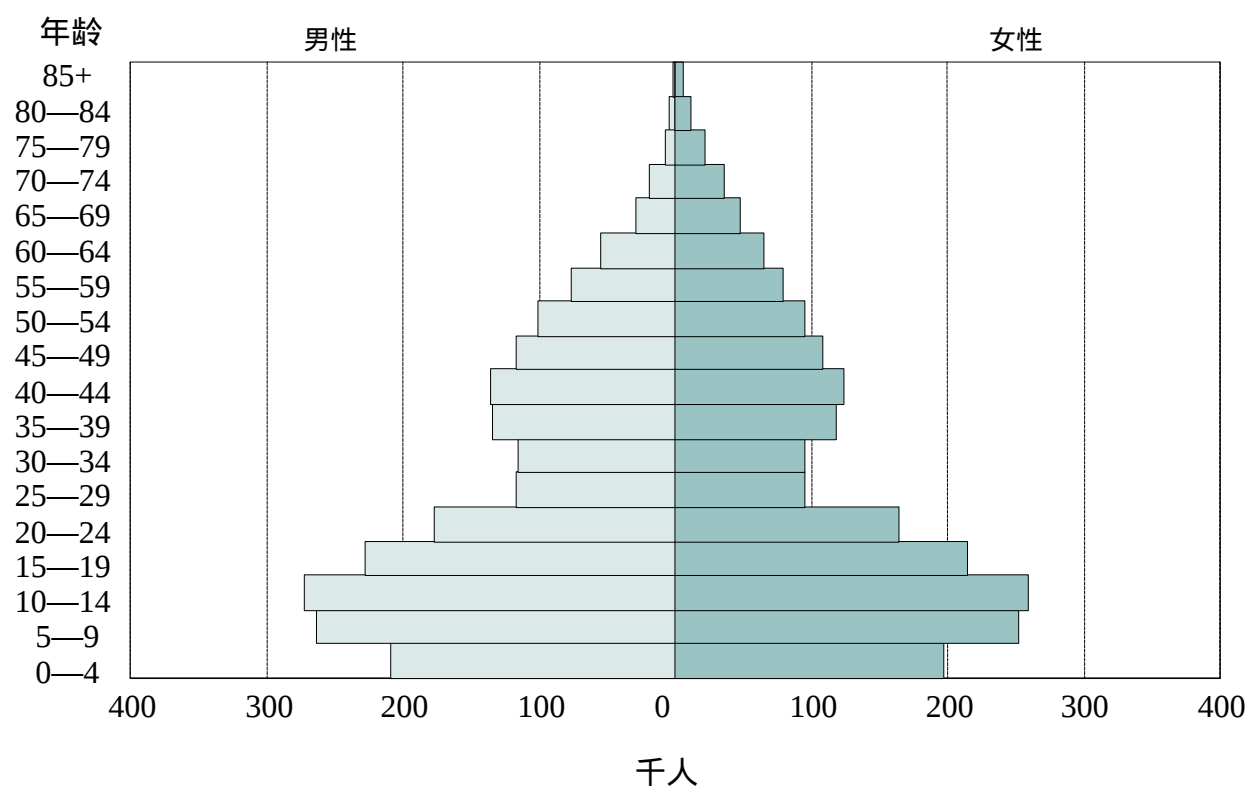
秘书：黄浪诗女士
中央政策组

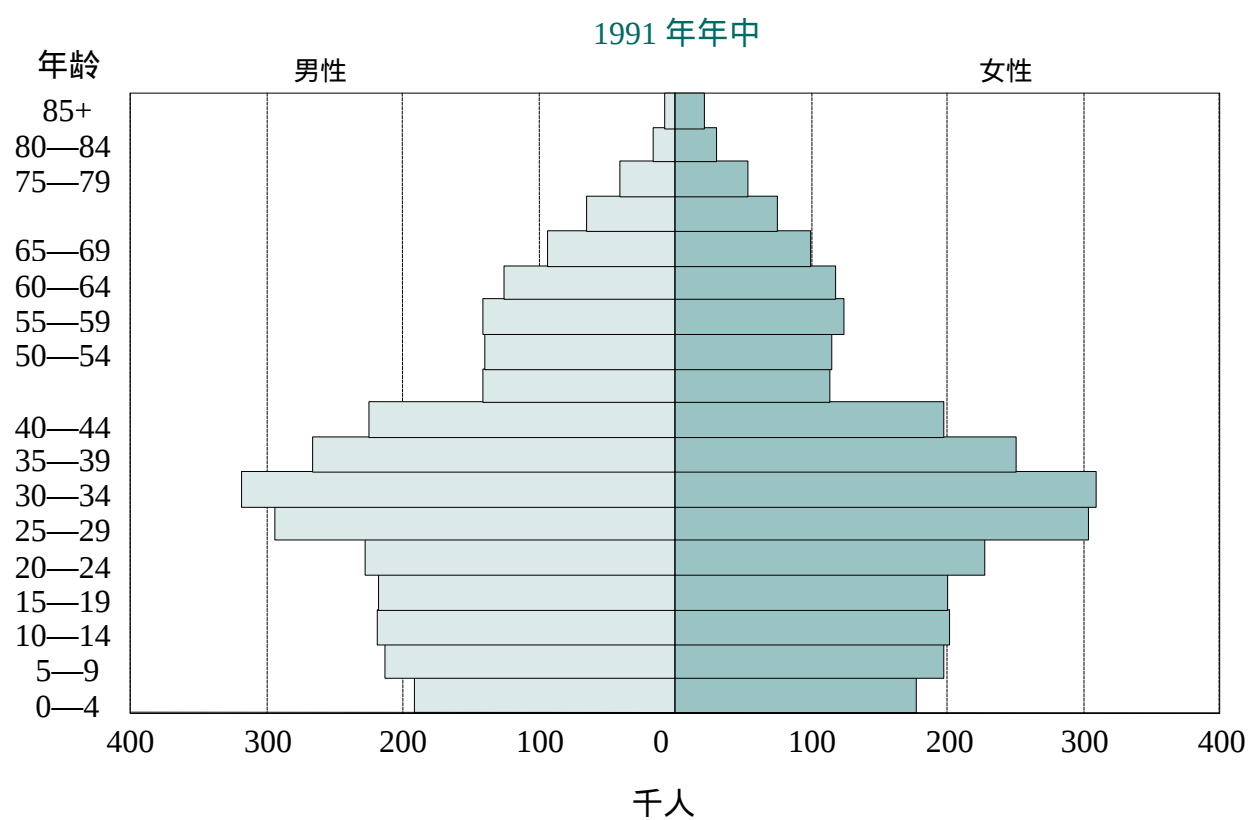
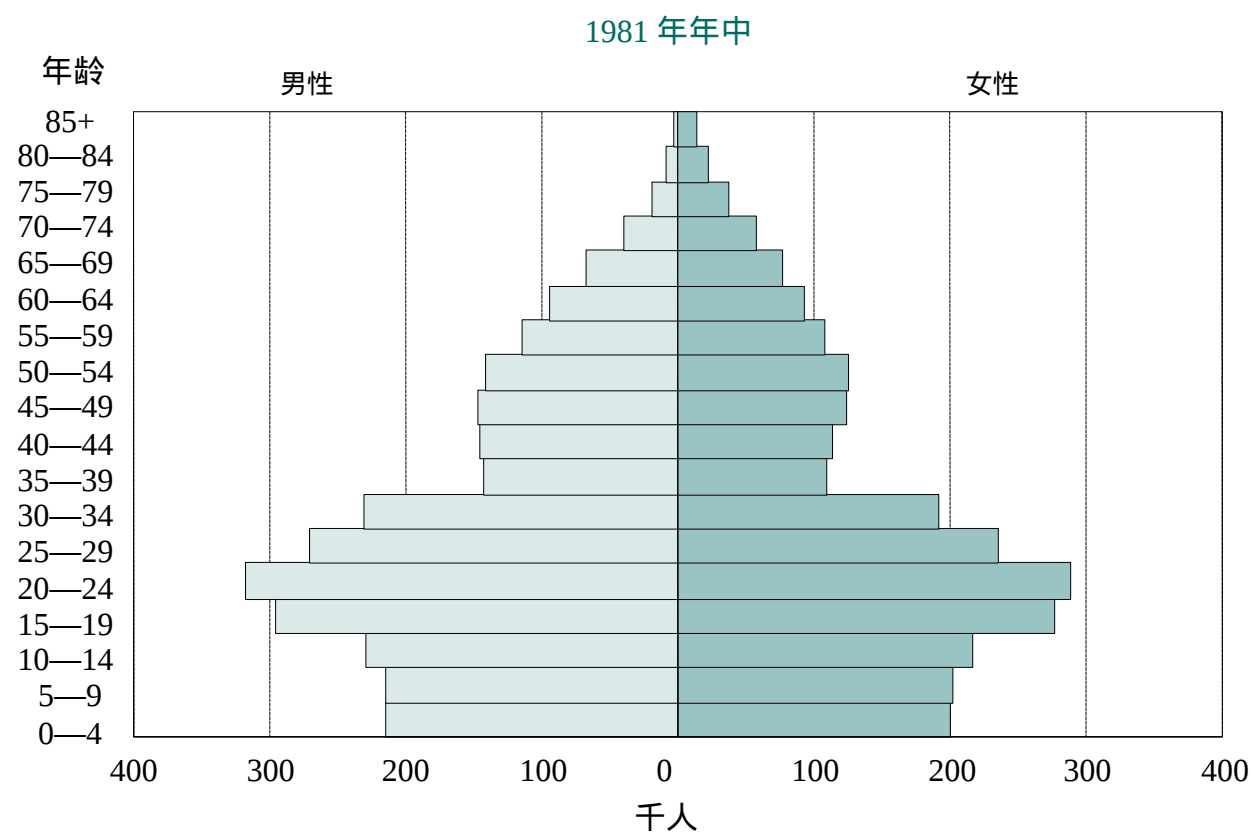
特定年份的人口金字塔

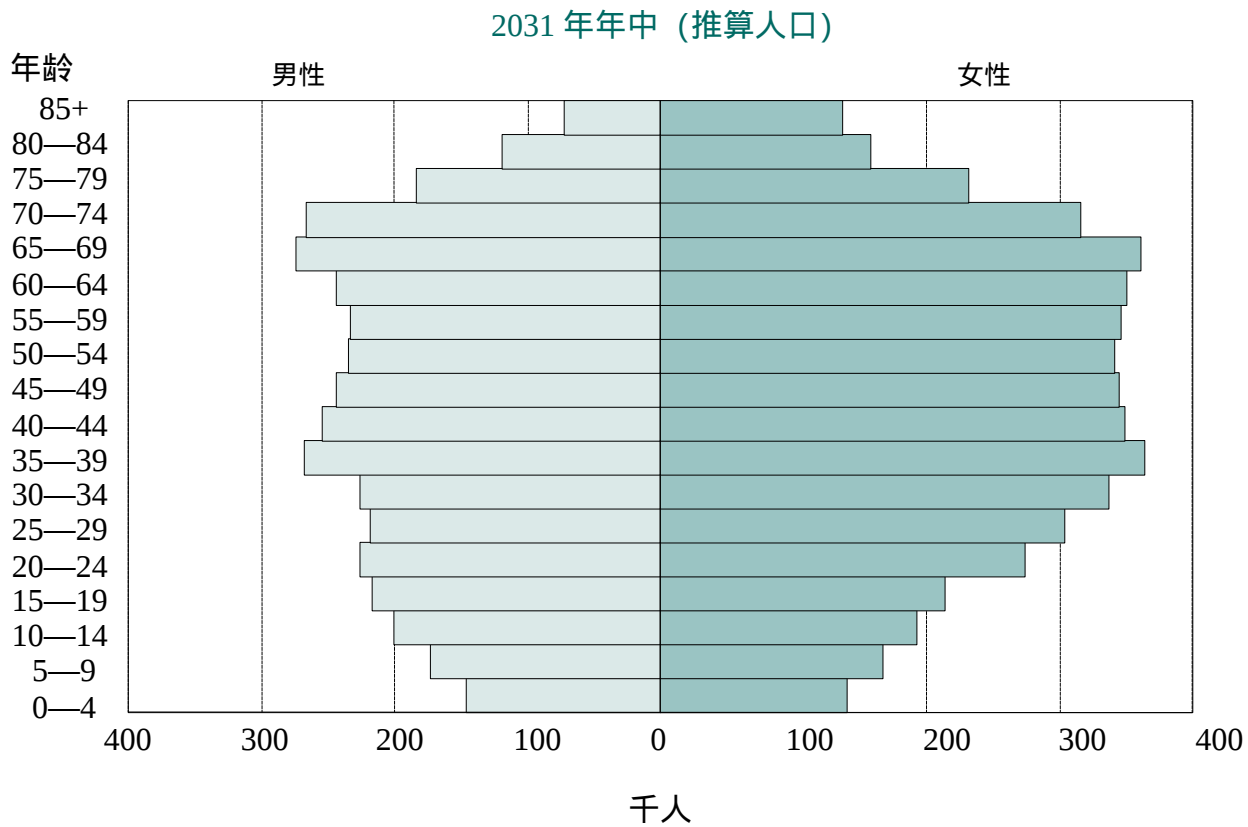
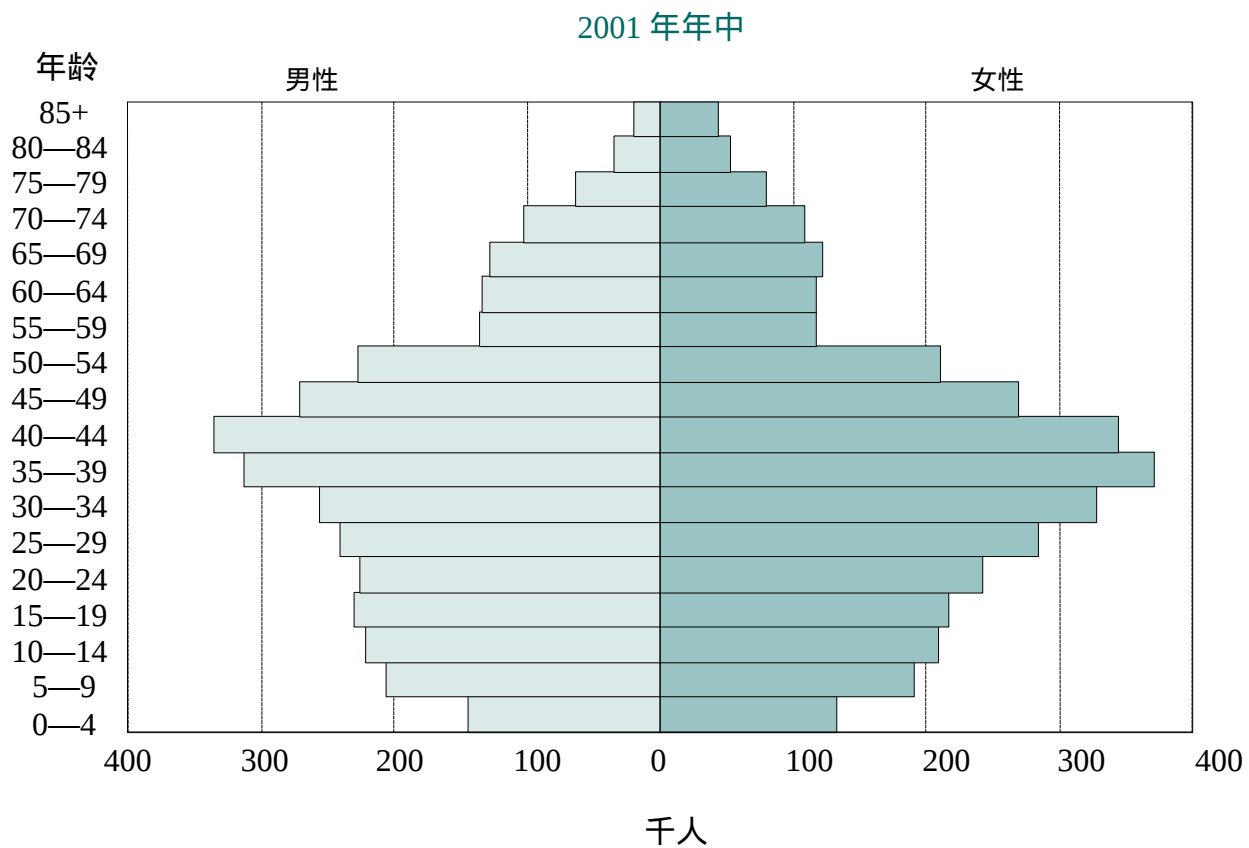
1961 年年中



1971 年年中







新来港人士领取综援的情况

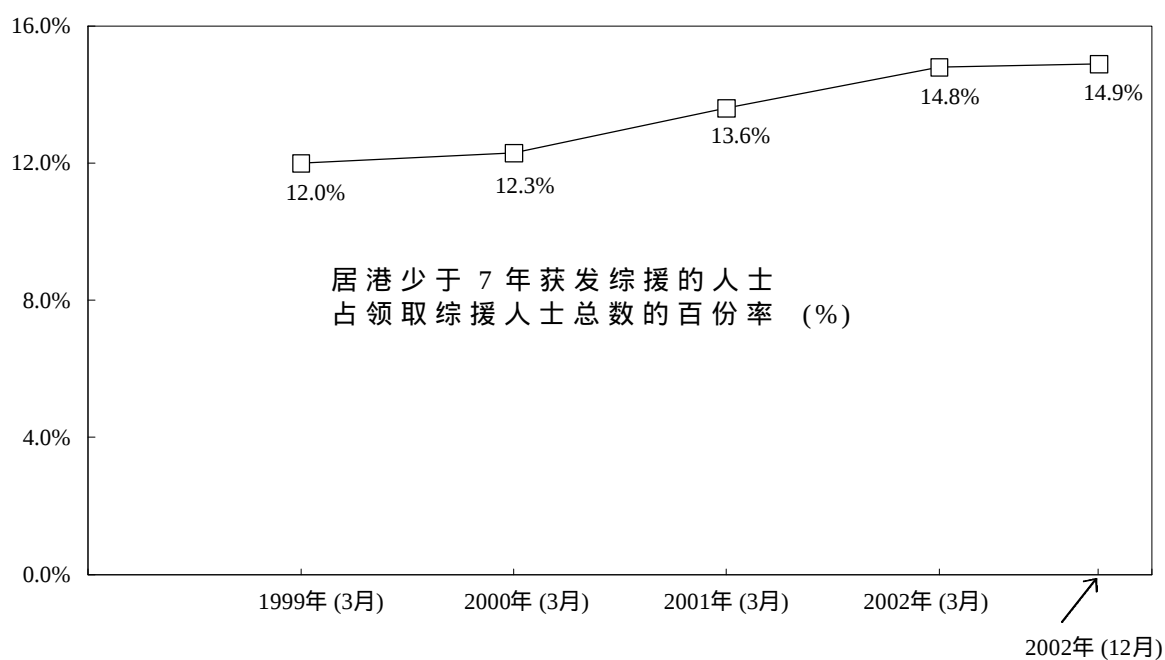
社会福利署的记录显示，在二零零二年十二月，共有 69 345 名领取综援人士为新来港人士，占领取综援人士²²总数的 14.9%，较一九九九年三月（12%）增加 2.9 个百分点。在一九九九年三月至二零零二年十二月期间，领取综援人士总数，由 382 454 人上升至 466 868 人（升幅达 22%），而领取综援的新来港人士，则由 45 945 人增至 69 345 人（升幅达 51%）。

领取综援的新来港人士

	领取综援的 新来港人士	领取综援人士总数
1999 年 3 月	45 945	382 454
2000 年 3 月	45 477	370 231
2001 年 3 月	50 146	367 470
2002 年 3 月	60 982	410 995
2002 年 12 月	69 345	466 868

²² 领取综援的新来港人士可能包括从内地以外地方来港的新来港人士，但当中以从内地来港的新来港人士占绝大多数。

领取综援的新来港人士

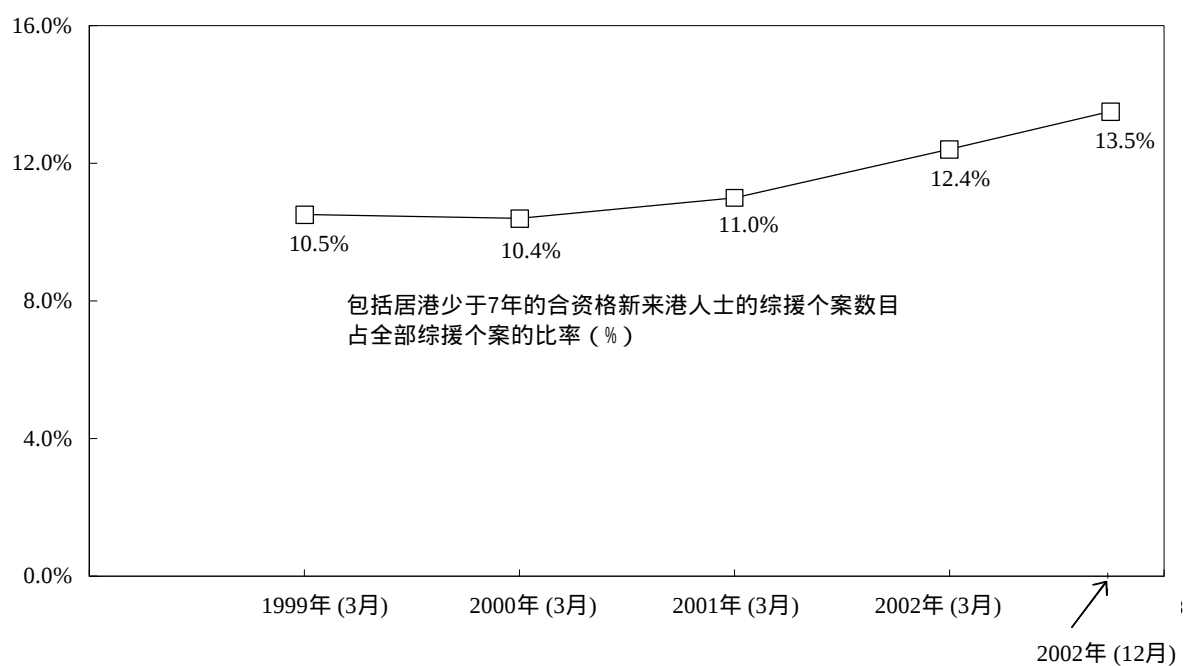


领取综援的新来港人士共有 69 345 人，涉及的个案 36 023 宗，占二零零二年十二月获发综援个案总数的 13.5%，较一九九九年三月（10.5%）增加 3 个百分点。在一九九九年三月至二零零二年十二月期间，涉及新来港人士的个案由 24 400 宗增至 36 000 宗（+ 48%），综援的个案总数则由 232 800 宗增至 266 600 宗（+ 14%）。

涉及合资格的新来港人士的综援个案

	<u>居港少于 7 年人士 获发综援个案数目</u>	<u>综援个案总数</u>
1999 年 3 月	24 389	232 819
2000 年 3 月	23 708	228 015
2001 年 3 月	25 032	228 263
2002 年 3 月	30 639	247 192
2002 年 12 月	36 023	266 571

涉及新来港人士的综援个案比率



在一九九九年三月至二零零二年六月期间，估计领取综援的新来港人士人数占新来港人士总数的比例，由 14.3% 增至 16.6%。²³ 另一方面，在其余人口当中，领取综援人士所占的比例，由一九九九年六月的 5.4% 增至二零零二年六月的 5.7%。

²³ 有关统计数字须小心理解，因为新来港人士总数实际上是该日期前五年持有单程证人士的累计总数，因此可能包括那些虽然持有单程证但在该日期并不在港的人士。