

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. 其後，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，待日後有比较充裕的时间下再深入研究。

香港人口的特徵与趋势

人口状况

4. 二零零一年，香港的总和生育率处於极低水平，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，由於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。由於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. 本港设有多个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，尽管日後情况或会有变。

若干必须正视的人口问题

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，更会显著上升至 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。这个假设意味着（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. 由於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。相对於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，对於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，社会人士把这归咎於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

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；提升生活质量，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，并有利於香港的长远发展。」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，这况提出的人口政策，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，不能单纯地在数量和结构上设定一个所谓理想人口。较为可行的，是确保日後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

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份额的分配。
- ◆ 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於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後，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後是否来港定居。
- ◆ 建议内地当局修改有关法规，以便取消非指定份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)，於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後抵港，或抵港後未能完成雇员合约，所缴交的徵费将不获退还。倘若雇主於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，於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後确定（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，这一原则适用於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於其他人士。
- ◆ 容後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

- ◆ 鉴於本港与珠江三角洲经济融合的发展，容後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。