

# 目錄

---

## 政策建議摘要

i–xiii

一	引言	1
	– 背景	1
	– 人口政策專責小組	2
二	香港人口的特徵與趨勢	4
	– 人口狀況	4
	• 人口推算	4
	• 生育及死亡	7
	• 勞動人口推算	12
	• 現時人口的素質	14
	– 人口移動	17
	• 人口移入	17
	– 從內地來港定居人士 單程證計劃	17
	– 技術移民	25
	– 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	25
	• 人口移出	27
	– 移居外地	27
	– 香港居民遷往內地	29

三	若干必須正視的人口問題	30
	— 與數量有關的人口問題	30
	◆ 長者人口龐大對經濟的不良影響	34
	◆ 人口減少可能引致的經濟困境	36
	— 與素質有關的人口問題	37
	— 享用資助公共服務的資格	40
	— 家庭團聚及社會融合	41
四	政策目標	43
五	政策建議	45
	— 單程證計劃	46
	— 新來港人士在培訓及其他方面的需要	50
	— 教育及人力政策	52
	— 輸入內地專才和優才	54
	— 投資移民	58
	— 影響生育的政策	59
	— 長者政策	61
	— 日益增加的暫居人口：外籍家庭傭工	63
	— 享用公共福利的資格	65
	— 跨界續領福利	67
	— 定期檢討的需要	68
附件 I	人口政策專責小組成員名單	71
附件 II	特定年份的人口金字塔	73
附件 III	新來港人士領取綜援的情況	76

## 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(第二章)

### 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，近期失業率上昇，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(第三章)

### 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 (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(第四章)

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，應努力達致多項重要目標，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(第五章)

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。

# 第一章

## 引言

### 背景

1.1 一個世紀以來，大量移民來港定居，從本港移居外地的也不少，香港人口隨之變化。移民潮大都是由一些並非政府所能控制的因素或事件引致。近年，隨着新來港人士<sup>1</sup>從內地移入，以及香港與內地之間的短期人口移動量日增，政府的發展規劃深受影響。目前，香港正面對全球經濟轉型的挑戰和較近期出現的通縮壓力。勞工市場技術錯配情況日見明顯，低技術勞工謀職越來越困難；經濟不景氣也導致政府出現財政赤字問題。這些情況，加上香港出生率極低，人口壽命大大延長，令人懷疑香港變化中的人口結構，能否持續保持香港的經濟活力。

1.2 二零零二年七月一日，行政長官在就職演說中指出：「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。」

1.3 行政長官宣布這個決定後，政務司司長獲委派統籌人口政策制訂工作。期間，政務司司長徵詢過政黨、輿論領袖、商界人士及學者、一些社會服務團體和基層組織的意見。他們大多認為，香港特別行政區（香港特區）確有迫切需要制訂人口政策。有關政策至少應考慮下列備受關注事項：

---

<sup>1</sup> 本報告書內凡提及新來港人士，即指在香港居住不足七年的移民。



- ◆ 港人生育率極低；
- ◆ 港人生育率低和預期壽命長，導致人口逐漸老化。這意味着非工作人口將越來越倚賴工作人口供養，長者服務需求有增無減；
- ◆ 來自內地的新來港人士不斷湧入，引致社會開支增加和社會融合問題；
- ◆ 在邁向知識型經濟的過程中，人力供求模式轉變；
- ◆ 香港與內地之間的人口移動量迅速增長，產生不同的社會和經濟後果；
- ◆ 本地人與內地新來港人士、外地勞工和少數族裔等其他外來社羣之間可能出現緊張關係；以及
- ◆ 有需要挽留和吸納世界各地的優才和專才，以鞏固香港作為區內首要商業中心的地位。

## 人口政策專責小組

1.4 為實現行政長官制訂香港特區人口政策的承諾，政務司司長成立了人口政策專責小組（成員名單見附件 I），並擔任主席。專責小組的職權範圍如下：

- (a) 研究本港未來三十年人口結構變化對社會和經濟的主要影響；

- (b) 根據(a)項的研究結果，重點指出在制訂全面的人口政策時需要進一步研究的政策範疇或計劃；
- (c) 就短期和中期的可行措施作出建議，務求達到人口政策的主要目標；
- (d) 就本港制訂和實施全面人口政策的適當機制作出建議，並訂定時間表；以及
- (e) 在二零零二年年底前完成(c)項所述短期措施的工作。

1.5 人口問題非常複雜，牽涉多個層面。為實現行政長官在二零零二年底前制訂好人口政策的承諾，專責小組按照緊密編排的時間表努力工作。過去兩年，中央政策組曾就香港特區人口的趨勢和問題進行一系列研究。研究結果總結報告已提交政府，並供專責小組作為具權威性的參考。

1.6 政府的各項政策都直接或間接影響香港特區的人口狀況。然而，至今仍未有一套全面的政策可以調節各項政策對人口結構的影響，確保本港的人口能維持經濟和社會的長遠發展。更重要的是，目前仍未有政策可以紓緩人口老化導致受供養人口比率上升的壓力。專責小組集中研究人口結構為本港帶來的主要問題，訂定人口政策的目標，以及建議一套互相緊密配合的政策措施，供當局研究採納，作為短期及中期對策。由於時間所限，專責小組未能更進一步探討這些措施。

## 第二章

### 香港人口的特徵和趨勢

#### 人口狀況

#### 人口推算

2.1 一九五零至二零零一年間，香港人口增加了兩倍，由 220 萬增加至 670 萬。然而，數十年來，人口增長率在逐步下降(見表 2.1)。

表 2.1：香港人口每年平均增長率

<u>年份</u>	<u>每年平均增長率(%)</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 <sup>2</sup>
1996-2001	0.9

資料來源：政府統計處人口統計組

---

<sup>2</sup> 數字根據一九九六年年中估計人口 631 萬，以廣義時點方法計算。

2.2 香港二零零一年的人口是 672 萬。根據政府統計處最新公布的人口推算數字，<sup>3</sup> 香港人口到二零三一年會增加至 872 萬：

表 2.2：人口推算

<u>年中</u>	<u>總人口</u>	<u>與先前十年比較的 每年平均增長率(%)</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

資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

統計資料顯示，過去五十年，香港人口從高增長期進入低增長期，預料未來數十年，增長率會持續處於低水平。

2.3 根據規劃署提供的資料，在撇除某些限制因素後，本港現有發展區可實際容納 823 萬人口，如下表所示。

---

<sup>3</sup> 推算數字以假設的生育率、死亡率和人口遷移趨勢，以及現行政策為計算基礎。如果這些假設和政策有變，推算數字須作調整。

表 2.3： 現有發展區可容納人口

	<u>2001 年人口水平 (百萬)</u>	<u>可容納人口 (百萬)</u>
(a) 都會區	4.1	4.59
(b) 現有新市鎮	2.26	3.24
(c) 其他	0.36	0.40
總計	6.72	8.23

資料來源：規劃署 2003 年 1 月《香港可容納人口》(Population Capacity of Hong Kong)。

2.4 若加上具潛力的發展區，同樣在撇除某些限制因素後，可容納人口能增加至 879 萬。

表 2.4： 預計可容納人口的增長

	<u>可容納人口 (百萬)</u>
(a) 現有發展區	8.23
(b) 具潛力的發展區	0.56
總計：	8.79

資料來源：規劃署 2003 年 1 月《香港可容納人口》(Population Capacity of Hong Kong)。

2.5 對比表 2.2 的人口推算數字與表 2.4 的預計可容納人口數字，可見現有發展區人口要到二零二一年才會達到可容納的 823 萬上限。現有發展區加上具潛力的發展區，可容納人口為 879 萬，足以容納二零三一年的 872 萬推算人口。

2.6 必須強調的是，第 2.3 及 2.4 段提出的可容納人口數字是十分概括的估計，且受到以下因素限制：

- ◆ 計算有多項假設，例如土地發展潛力、居住單位面積和單位的平均居住人數。大部分變數都受市場力量影響。
- ◆ 數字並未計算主要的限制因素，例如交通和環境問題。這些限制因素會在房屋及規劃地政局統籌的“香港 2030 研究”中探討。
- ◆ 要達到預計的人口容納量，並克服各種限制，須作龐大投資。

## 生育及死亡

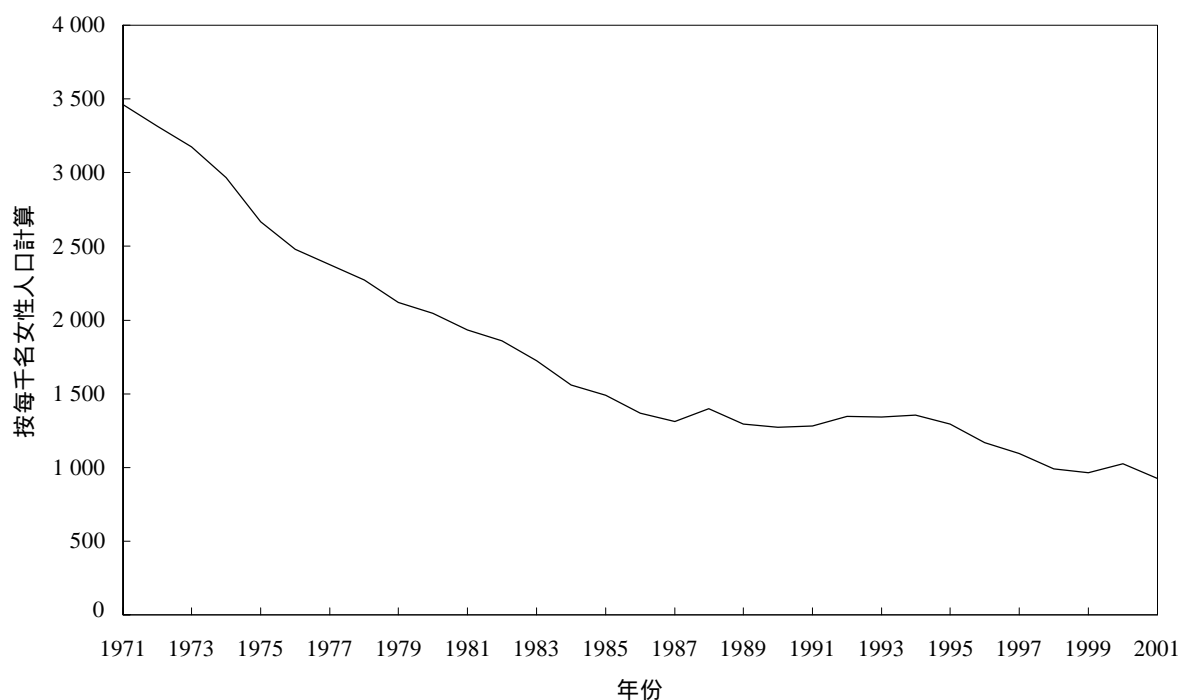
2.7 香港的總和生育率<sup>4</sup> 過去三十年間急速下降（見圖 2.1），在二零零一年下降到極低水平，每千名婦女一生

---

<sup>4</sup> 總和生育率是指在某一年間，每一千名婦女若她們經歷了如該年的各年齡組別的生育率，其一生中活產子女的平均數目。在計算香港的總和生育率時，所有在該年出生的嬰兒均計算在內，包括現時不是但稍後將會成為居港人口一分子的婦女（她們大部分是香港永久性居民的妻子）在港所生的嬰兒。由於有這種特殊情況，自可在數據處理方面有不同方式以計算總和生育率。

中只生育 927 名子女，遠低於每千名婦女一生中生育 2 100 名子女的更替水平。<sup>5</sup>

圖 2.1：香港的總和生育率(1971-2001 年)



資料來源：政府統計處人口統計組

2.8 有學術研究<sup>6</sup> 結果顯示，生育率下降由多種可察見的社會經濟現象造成，包括婦女教育水平提高、遲婚、

<sup>5</sup> 為使人口得以更替，每名婦女平均須生育足夠數目的子女。計及出生人口性別數目差距、嬰兒／兒童夭亡率，以及未屆生育年齡婦女的死亡率等因素，每千名婦女一生中生育 2 100 名子女的總和生育率被視為符合更替水平。為方便比較，二零零零年總和生育率低於更替水平的亞洲國家計有：日本(1 400)、南韓(1 500)、新加坡(1 500)、泰國(1 700)、中國(1 800)。不少歐洲國家也出現類似情況，例如西班牙(1 100)、意大利(1 200)、德國(1 300)、瑞典(1 400)、瑞士(1 400)、比利時(1 500)、芬蘭(1 600)、丹麥(1 700)、英國(1 700)、法國(1 800)。(資料來源：世界衛生組織及聯合國人口司)

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

不婚人士比例上升、以及越來越多婦女加入勞動人口。其他根深蒂固的因素也造成影響。例如，雖然經濟增長使社會日趨富裕，養育子女的經濟能力得到提高，但現代都市生活緊張，工作壓力沉重，往往令父母無法付出較多時間和精神撫養子女。居住環境和其他方面的實際困難也是原因。這些因素，都引致育齡已婚婦女比例不斷下降，已婚婦女生育率也不斷下降。

2.9 同時，香港向內地“輸出”婚姻和生育。香港和內地的社會及經濟聯繫日益密切，不少香港男士往內地結婚，香港人在內地生兒育女的情況因而有所增加。香港的生育率不把這類在內地出生的人口計算在內，是本港生育率下降、本地人口增長放緩的因素之一。

2.10 沒有全面或準確的統計數字，可以反映這類跨境婚姻(或生育)的普遍性。我們只可根據向入境事務處申請無結婚紀錄證明書的數字作出推斷，但這只能反映局部情況。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請無結婚紀錄證明書，以便往內地結婚的人數分別是 21 655、23 901、27 864、17 729、15 870、15 028 和 14 847 人，近期數字有下降趨勢。申請人當中，約 90% 是男性。統計數字亦顯示，近十五年來，香港男性和女性的結婚率均有所下降。女性下降三分之一；男性下降 25%。



2.11 此外，以每千名人口計算，標準化死亡率<sup>7</sup>也由一九八一年的 7.6 下降至二零零一年的 4.9。多年來，香港居民出生時的預期壽命大大延長，是全球已發展經濟體系中數一數二的。這主要是因為本港公眾健康水平良好和反吸煙運動推行有效所致。過去三十年，香港男性和女性的出生時平均預期壽命，分別由 68 及 75 歲提高至 78 及 85 歲，到了二零三一年，平均預期壽命會提高至 82 及 88 歲。

2.12 根據生育率偏低和預期壽命延長的人口趨勢估計，到了二零三一年，本港人口會有四分之一超過 65 歲。這個升幅尤以“長者中的長者”最為明顯，估計 85 歲或以上人口會上升兩倍，即由目前的 67 200 人增至二零三一年的 209 000 人。表 2.5 及圖 2.2 顯示本港人口的老化趨勢，附件 II 則顯示特定年份的人口金字塔。

---

<sup>7</sup> 粗死亡率是指某一年死亡人數佔該年年中人口的比率。人口年齡和性別結構的差異，會引致粗死亡率有所不同。為消除死亡率因受人口年齡和性別結構的差異所造成的影響，可使用一個標準人口的年齡和性別結構作為共同基礎。基本上，不同人口的標準化死亡率是把標準人口的年齡和性別結構應用在這些人口相對的年齡和性別的死亡率上。現時採用的標準人口為二零零一年人口普查時刻的人口。

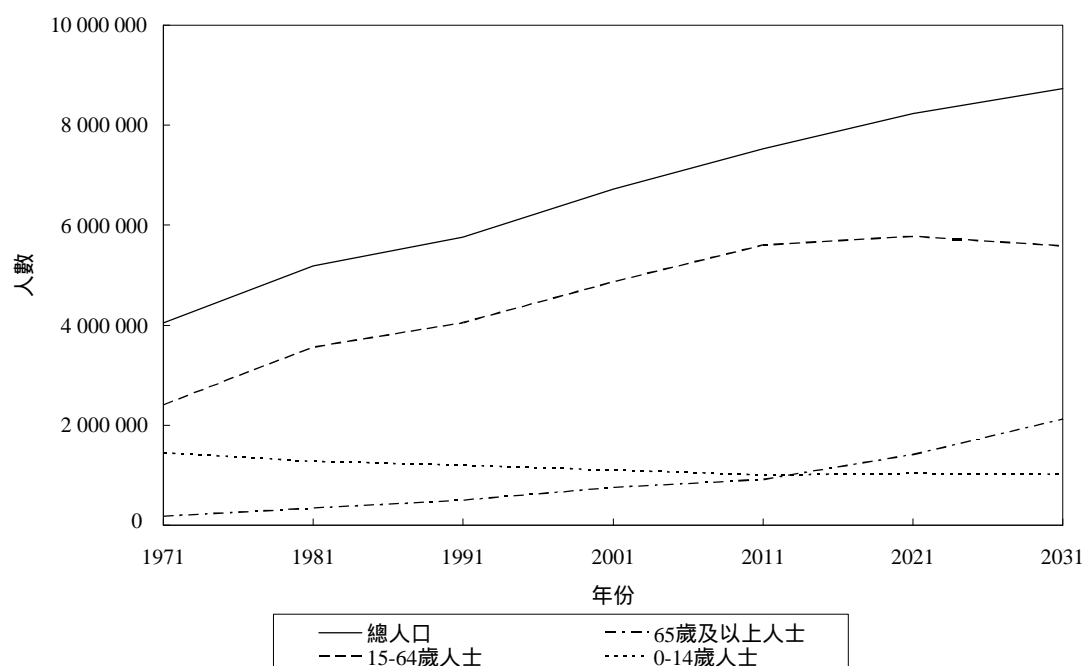
表 2.5：按主要年齡組別劃分的香港人口數字及百分率

<u>年 中</u>	<u>0-14 歲</u>		<u>15-64 歲</u>		<u>65 歲及以上</u>	
	<u>人 數</u>	<u>(%)</u>	<u>人 數</u>	<u>(%)</u>	<u>人 數</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)

註：括號內的數字是在總人口中所佔百分率。

資料來源：政府統計處 2002 年《香港統計年刊》、  
2002 年 11 月《香港統計月刊》，以及  
《香港人口推算 2002-2031》

圖 2.2： 香港人口轉變情況



資料來源：政府統計處 2002 年《香港統計年刊》、  
2002 年 11 月《香港統計月刊》，以及  
《香港人口推算 2002-2031》

## 勞動人口推算

2.13 根據最新的推算數字，儘管香港的人口到二零三一年會比二零零一年的 672 萬增加 30%，達到 872 萬，但勞動人口的相對增長速度會慢得多，只會增加 8%，從 343 萬增加到 370 萬，如表 2.6、圖 2.3 及圖 2.4 所示。這是因為高齡人士佔總人口的比例預期會上升，而處於主要就業年齡（即 25 至 59 歲）的人口則會下降。15 至 19 歲和 20 至 24 歲這兩個年齡組別將來會有較大比例的人士接受專上教育，導致這些年齡組別的勞動力的比例下降。因此，二零三一年的人口中，會有 500 萬或 58% 屬於非從事經濟活動的人口，而二零零一年的數字是 330 萬或 49%。據一貫的撫養概念，三十年後，將有更大比例的非從事經濟活動人口須倚賴從事經濟活動人口供養。

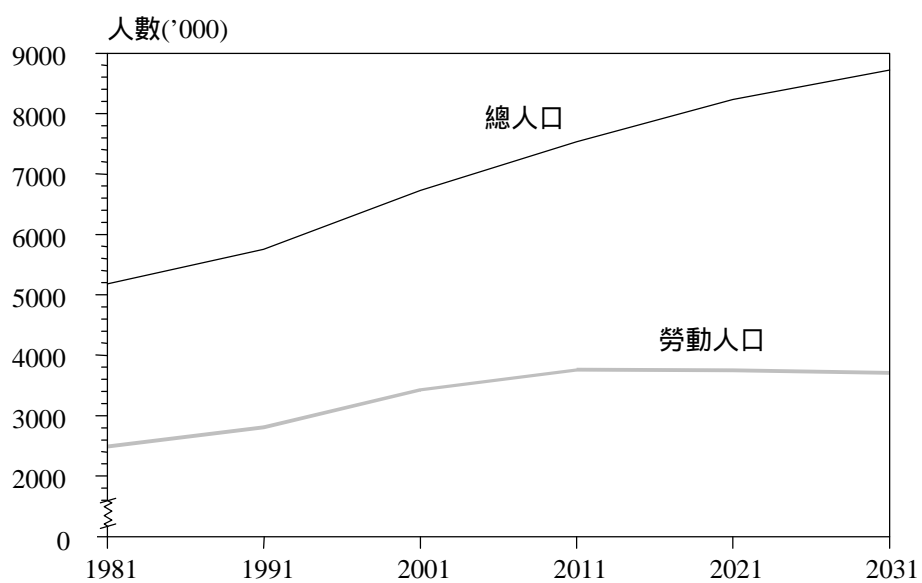
表 2.6： 勞 動 人 口 推 算

<u>年 中</u>	<u>勞 動 人 口</u>	<u>前 十 年 平 均 每 年 增 長 率 (%)</u>
2001	3 427 100	2.0
2011	3 757 200	0.9
2021	3 750 600	*
2031	3 702 200	-0.1

註：(\*) — 增減少於 0.05%。

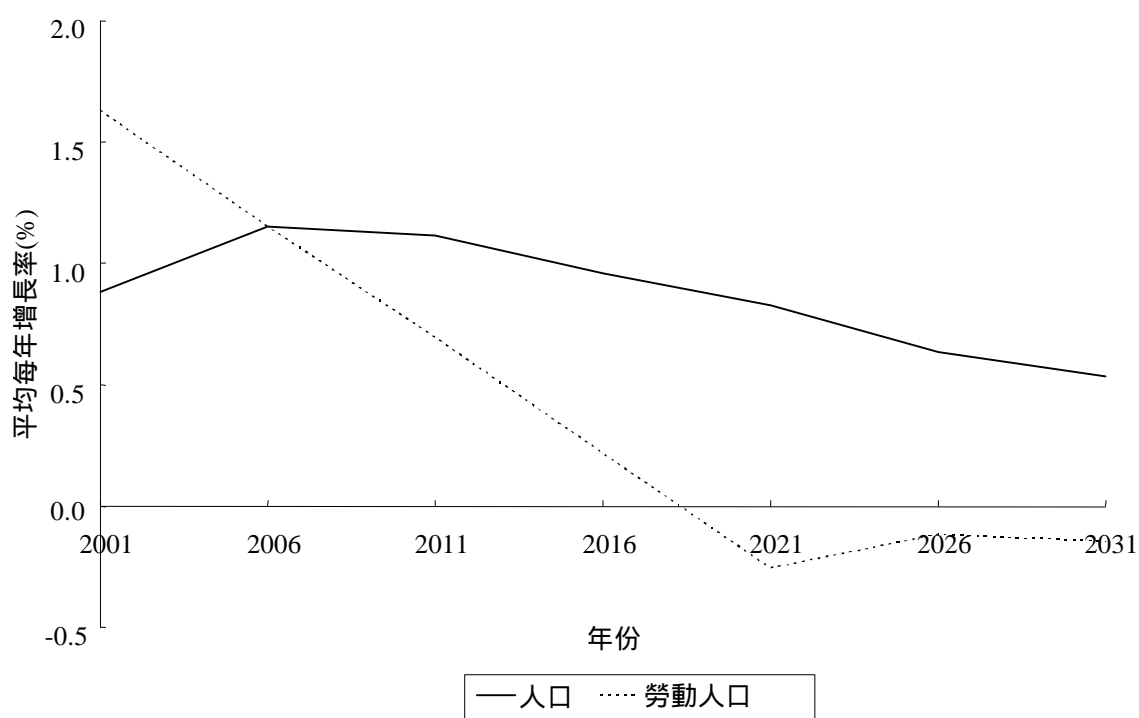
資料來源：政府統計處

圖 2.3： 總 人 口 及 勞 動 人 口



資料來源：政府統計處

圖 2.4： 總人口及勞動人口增長概況



資料來源：政府統計處

## 現時人口的素質

2.14 教育水平是衡量人口素質的重要指標。本港人口的教育水平多年來持續提高。人口普查結果顯示，在二零零一年，本港 15 歲及以上的人口當中，約 52% 至少有高中教育程度，約 13% 有專上教育程度，遠高於一九七一年 20% 及 3% 的相應比例 (詳見表 2.7)。

**表 2.7： 按教育水平 (最高就讀程度)  
劃分的 15 歲及以上人口**

教育水平	人數 (%)			
	1971 年	1981 年	1991 年	2001 年
從未接受教育 / 幼稚園	574 793 (22.7)	604 623 (16.1)	557 297 (12.8)	469 939 (8.4)
小學	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)
預科 *	} 46 045 (1.8)	135 556 (3.6)	214 577 (4.9)	528 090 (9.4)
專上教育： – 非學位課程		123 753 (3.3)	234 912 (5.4)	209 878 (3.7)
– 學位課程		65 615 (2.6)	255 979 (5.9)	708 622 (12.7)
總計	2 528 726 (100)	3 749 053 (100)	4 370 365 (100)	5 598 972 (100)

註： 括號內的數字是在總人口中所佔百分率。

^ “工藝程度”課程的修讀人士包括在內。

\* “專業教育學院 / 前理工學院證書 / 文憑課程”的修讀人士包括在內。

資料來源：政府統計處香港 1971、1981、1991 及 2001 年人口普查

2.15 為配合知識型經濟的需要，行政長官在二零零零年《施政報告》中宣布，政府的目標是在十年內，由目前 30% 的高中畢業生可以接受高等教育的比率，增加到 60%。這有助提高未來人口的素質。

2.16 人口素質亦可從工作人口的技術水平反映出來。人口普查結果顯示，擔任行政人員、經理、專業人員及

輔助專業人員的技術人員在整體工作人口所佔的比例，由一九九一年的 23% 上升至二零零一年的 32%，升幅明顯(詳見表 2.8)。根據《二零零五年的人力資源推算》的結果，未來幾年社會對教育程度與技術水平較高工作人士的需求依然殷切。

表 2.8：按職業類別劃分的 15 歲及以上工作人口

<u>職業類別</u>	<u>1991 年</u>		<u>1996 年</u>		<u>2001 年</u>	
	<u>人數</u>	<u>%</u>	<u>人數</u>	<u>%</u>	<u>人數</u>	<u>%</u>
經理及行政人員	249 247	9.2	369 323	12.1	349 637	10.7
專業人員	99 331	3.7	151 591	5.0	179 825	5.5
輔助專業人員	279 909	10.3	369 132	12.1	498 671	15.3
文員	431 651	15.9	512 719	16.8	529 992	16.3
服務工作及 商店銷售人員	359 319	13.2	419 721	13.8	488 961	15.0
工藝及有關人員	397 992	14.7	373 143	12.3	321 000	9.9
機台和機器操作員 及裝配員	365 836	13.5	259 909	8.5	238 666	7.3
非技術人員及其他	531 828	19.6	588 160	19.3	645 954	19.9
<b>總計</b>	<b>2 715 103</b>	<b>100.0</b>	<b>3 043 698</b>	<b>100.0</b>	<b>3 252 706</b>	<b>100.0</b>

資料來源：政府統計處香港 1991 及 2001 年人口普查及  
香港 1996 年中期人口統計

## 人口移動

### 人口移入

#### 從內地來港定居人士 —— 單程證計劃

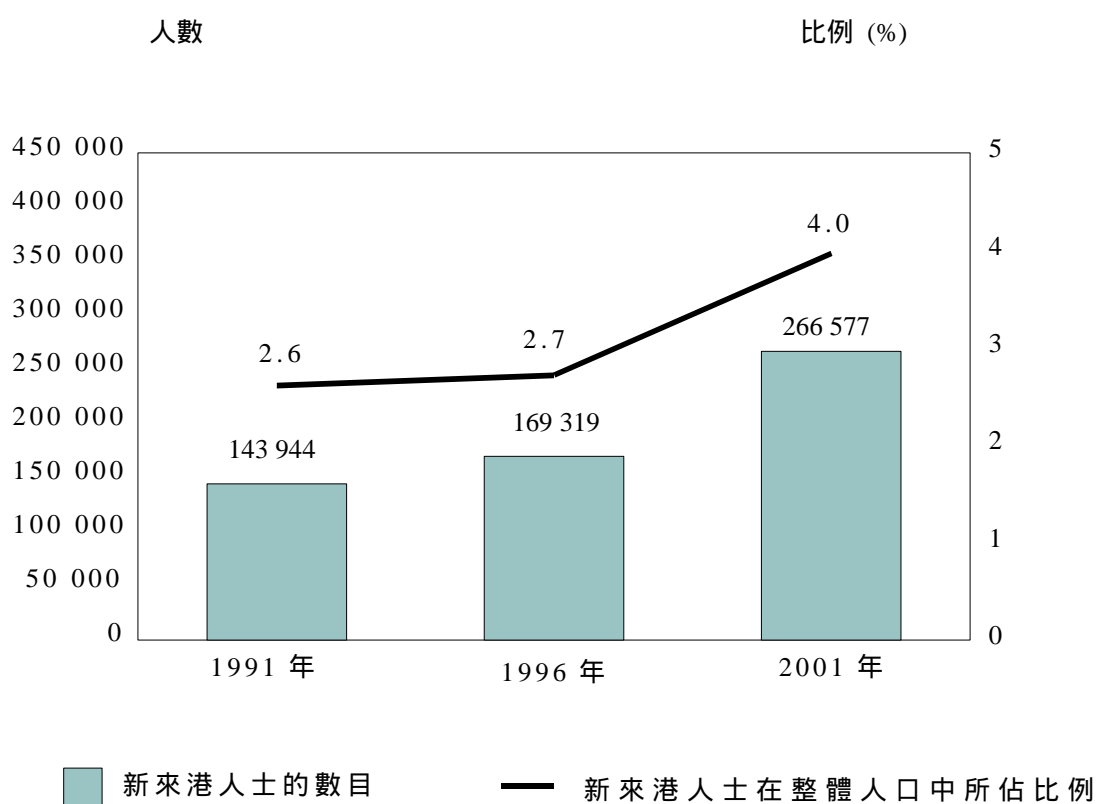
2.17 單程證計劃一向是影響香港人口增長及結構的最主要出入境政策。由一九九七至二零零一年，根據這計劃從內地新來港定居的人士，約相當於香港人口增幅的93%。<sup>8</sup> 實施單程證計劃的主要目的，是方便港人在內地的直系親屬（即配偶及子女）可以來港與家人團聚。單程證持有人可分為兩大類，即香港永久性居民的持居留權證明書（居權證）子女，以及香港永久性居民的配偶和其他家屬。持居權證子女屬永久性居民，擁有香港居留權；至於香港永久性居民的配偶和其他家屬持單程證來港則屬非永久性居民，須在香港通常居住連續不少於七年，才能成為永久性居民。這項計劃由內地有關機構負責，他們根據內地法律及全國人大常委會於一九九九年六月二十六日作出解釋的《基本法》第二十二（四）條，規管內地居民進入香港定居。在一九八三至二零零一年間，共有 724 259 人根據單程證計劃來港，佔二零零一年 672 萬人口的 10.8%。現行政策容許每年約 55 000 名內地居民按這一計劃來港定居，每日配額為 150 個。這配額由一九八二年原來的 75 個，增至一九九三年的 105 個，一九九五年進一步增至 150 個，並沿用至今。新來港人士在香港整體人口中所佔比例，由一九九一年的 2.6% 逐步上升至二零零一年的 4%（見圖 2.5）。

---

<sup>8</sup> 一九九七年至二零零一年的人口增長為 292 400，包括自然增長（101 900）和居民的淨移動量（190 500）。出生人數為 266 000，相對人口增長的 292 400，比率是 91%。單程證持有人的移入數字是 272 100，相應比率為 93%。



**圖 2.5： 1991、1996 及 2001 年新來港人士的數目  
及在整體人口中所佔比例**



資料來源：政府統計處香港 1991 及 2001 年人口普查  
香港 1996 年中期人口統計

2.18 根據內地當局提供的數據，二零零二年八月，單程證申請總數約為 168 000 宗。目前，居於廣東省的配偶須輪候七至八年，才能獲發單程證，居於其他省份者大概須輪候五年。至於持居權證子女，廣東省公安廳的資料顯示，已有二零零零及零一年出生的持居權證子女獲發單程證來港定居。

2.19 由於每年都有香港永久性居民與內地人士通婚及生下符合居權資格的子女，在可見的未來，單程證計劃仍會是香港人口增長的一個主要因素。單程證持有人的社會經濟概況，尤其是他們的年齡及教育水平，將會對本港人口的素質產生深遠影響。

2.20 我們未能取得單程證申請人的詳細資料。入境事務處備有由一九九七年至二零零一年憑單程證來港的內地人士抵步時所申報的資料，中央政策組就這些資料進行了分析。分析結果有助我們了解日後單程證申請人的概況。

2.21 有關結果撮述如下：—

- ◆ 在新來港人士當中，屬就業年齡(20至59歲)的較19歲及以下的為多。在一九九六年，新來港人士中有48%為19歲或以下人士，但這比例在二零零一年下降至36%；
- ◆ 就香港永久性居民所生持居權證子女而言，性別比率尚算平均。在非持有居權證人士類別當中，女性遠較男性為多，大部分為香港居民的妻子。在二零零一年，持單程證來港人士中，有65%為女性；以及

- ◆ 20 歲及以上人士中，一九九六年約有 36% 只接受過小學或以下程度教育，但這比例在二零零一年已上升至 49%，而二零零一年香港整體人口中具相等教育程度者有 31%。這年齡組別的大部分人士在來港前並無工作(一九九六年的比例為 72%，二零零一年則為 57%)，可能因為他們大部分為家庭主婦。

2.22 我們根據二零零一年人口普查的數據，深入剖析過去七年新來港人士的特點，歸納出以下幾點：

- ◆ 截至二零零一年三月前七年間，共有 365 999 名單程證持有人來港，當中只有 266 577 名在人口普查期間仍在香港居住。約 27% 的人已離開香港，主要是 30 至 39 歲的婦女和 15 歲以下的兒童。這些人士可能是香港居民的配偶和子女。部分人在入境後基於種種原因可能選擇返回內地，其他或移居海外。
- ◆ 留港人士中，約 35% 為 15 歲以下兒童，62% 為 15 至 64 歲人士，餘下 3% 則為 65 歲及以上人士；
- ◆ 在 15 歲及以上人士中，只有約 30% 具高中或以上教育程度，較整體人口中有 52% 15 歲及以上人士具高中或以上教育程度為低(見表 2.9)；以及
- ◆ 勞動人口參與率為 44.2%，而整體人口在這方面的參與率為 61.4%。30.7% 屬服務工作及商店銷售人員，34.9% 為非技術人員。每月所

有就業收入中位數為 6,000 元，遠低於整體工作人口的 10,000 元中位數。

表 2.9：按教育水平(最高就讀程度)劃分的  
15 歲及以上新來港人士及整體人口

<u>教育水平</u> (最高就讀程度)	<u>15 歲及以上的 新來港人士</u>		<u>15 歲及以上 整體人口</u>	
	<u>人數</u>	<u>%</u>	<u>人數</u>	<u>%</u>
從未接受教育 / 幼稚園	11 580	6.7	469 939	8.4
小學	43 884	25.3	1 148 273	20.5
初中	66 431	38.4	1 060 489	18.9
高中 / 預科	41 438	23.9	2 001 771	35.8
專上教育	9 879	5.7	918 500	16.4
總計	173 212	100.0	5 598 972	100.0

資料來源：政府統計處香港 2001 年人口普查

2.23 從以上分析大致得出的結論是，近期新來港人士大部分為教育水平較低及工作經驗較少的成年人。不過，他們為本港勞動人口資源提供穩定的供應，在一九九九至二零零一年間，他們佔每年勞動人口增幅約 30%。<sup>9</sup>

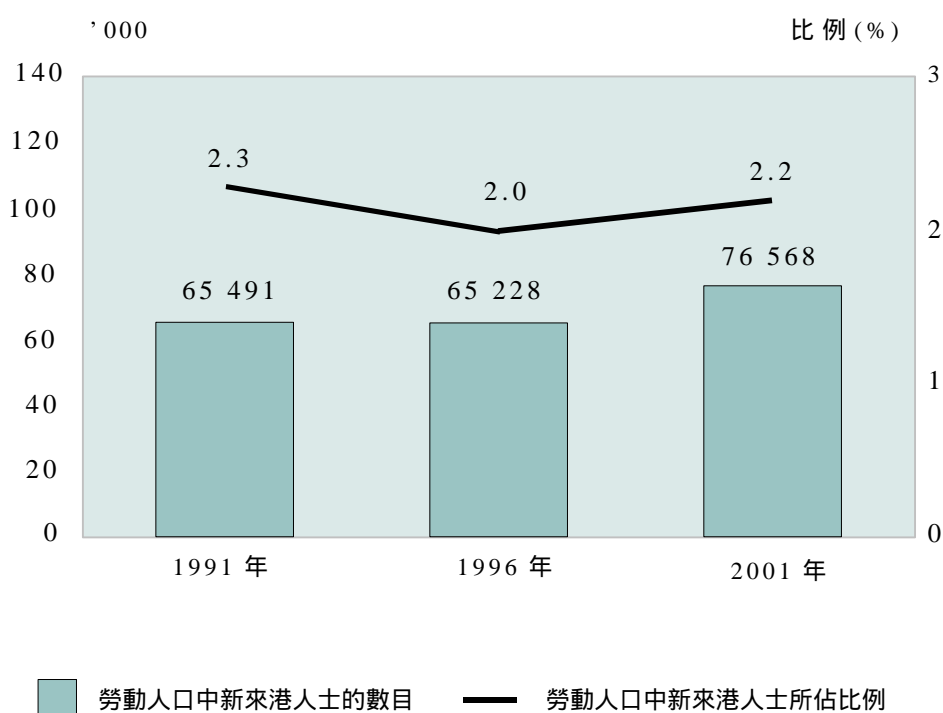
2.24 以上數據顯示，新來港人士由於教育水平較低及工作經驗較少，他們初來港時在本地勞工市場中處於不利位置，因此，新來港人士的失業率較一般市民為高。

---

<sup>9</sup> 要估計加入勞動人口的新來港人士的數目，方法是把 2001 年人口普查按性別劃分的勞動人口參與率，乘以每年來港定居的 15 歲及以上新來港人士的數目。

2.25 詳細研究(見表 2.10)顯示，居港時間較長人士的失業率與整體人口的失業率相當接近(即新來港人士居港時間越長，失業率越低)。這表示，雖然新來港人士因為教育和技術水平普遍較低，適應較慢，但經過一段時間後，越來越多人成功地融入勞動人口之中。從較宏觀的角度來看，由於新來港人士在整體勞動人口中僅佔極小比例(在二零零二年第三季約為 2.1%)，在計算整體失業率時是否把失業的新來港人士包括在內，分別不大。

圖 2.6： 勞動人口中新來港人士的數目及所佔比例



資料來源：政府統計處香港 1991 及 2001 年人口普查  
香港 1996 年中期人口統計

表 2.10： 按新來港人士居港年期劃分的失業率

<u>居港年期</u>	<u>新來港人士失業率* (%)</u>
<1	13.3
1 - <2	12.2
2 - <3	10.8
3 - <5	8.2
5 - <7	9.2
總計	10.1

註： 表內數字根據統計調查樣本內少數的觀察所得，可能會有頗大的抽樣誤差。

\* 表內數字為 2001 年第 4 季、2002 年第 2 季及第 3 季的平均數。2002 年第 1 季沒有數字。同期整體人口的失業率(未經季節性調整)為 7.1%。

資料來源：政府統計處 2001 年第 4 季、2002 年第 2 季及第 3 季綜合住戶統計調查

2.26 新來港人士往往不大挑剔，較願接受工資較低的工作。因此，不同教育水平的新來港人士每月所有就業收入中位數均較整體勞動人口的所有就業收入為低，教育水平較高新來港人士的情況尤為明顯(見表 2.11)。此外，鑑於新來港人士的教育及技術水平均較低，且在本港的工作經驗有限，他們多在勞工市場較低層就業。

表 2.11： 2001 年在職新來港人士及整體工作人口  
按教育水平(最高就讀程度)及性別劃分的每月  
所有就業收入中位數

<u>教育水平</u> (最高就讀程度)	<u>每月收入中位數(元)</u>					
	<u>在職新來港人士</u>			<u>整體工作人口</u>		
	<u>男性</u>	<u>女性</u>	<u>男女合計</u>	<u>男性</u>	<u>女性</u>	<u>男女合計</u>
從未接受教育 / 幼稚園	8,000	4,600	4,700	8,000	4,500	5,500
小學	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 / 預科	8,000	6,500	7,000	12,000	9,500	10,500
專上教育	12,000	9,500	10,000	25,000	17,000	20,000
總計	8,000	5,700	6,000	12,000	8,645	10,000

資料來源：政府統計處香港 2001 年人口普查

2.27 就新來港人士的學業表現而言，根據人口普查所得數據進行的一項學術研究<sup>10</sup>顯示，在 19 至 20 歲這個年齡組別中，本地出生兒童一般比新來港兒童有較大機會進升大學，但與九歲前來港的內地兒童比較，兩者在入讀大學方面沒有明顯差別；與九歲後來港的較“年長”內地兒童比較，兩者分別才較為顯著。由此可見，單程證申請人越年幼獲批來港，越能適應香港的教育制度。

---

<sup>10</sup> 參閱香港科技大學及匹茲堡大學學者 David Post 所發表的論文《根據 1981 至 2001 年人口普查結果作出的香港社會選才接受高等教育趨向初步研究》(*Trends in Social Selectivity in Access to Hong Kong's Higher Education, Preliminary Results from the 1981 – 2001 Census*)。

## 技術移民

2.28 香港特區歡迎本港以外地區的優秀人才及專業人才來港工作及定居。這些技術移民及其家屬均為非永久性居民，但他們在香港通常居住連續不少於七年，便可成為永久性居民。本港設有多項引進內地及海外人士計劃。對於引進外地專才，現時並無任何限額或行業限制。申請獲批准者，可攜同家屬來港。由一九九七年至二零零一年間，每年平均約有 16 700 名外地專才來港工作。引進內地人士的計劃，則有較多限制。輸入內地優秀人才計劃自一九九九年十二月實施以來，截至二零零二年十二月三十一日，只有 256 宗申請獲批准。輸入內地專業人才計劃的限制就更多。這計劃只限於資訊科技及金融服務業，申請獲批准者，不得攜同配偶及子女來港。該計劃自二零零一年六月實施以來，截至二零零二年十二月三十一日，只有 268 宗申請獲批准。

## 暫居人口<sup>11</sup>：外籍家庭傭工及根據補充勞工計劃輸入的外地勞工

2.29 香港有為數不少的低技術外地勞工。他們不論留港多久都不會享有居留權。他們大多受僱為家庭傭工，其餘的則主要根據補充勞工計劃輸入，人數不多，現約有 1 200 人。二零零二年十二月，香港共有 237 104 名外籍家庭傭工(外傭)。早年經濟發展迅速，吸引較多本地婦女加入勞動人口，政府因而輸入外傭以應付需求，此舉當時亦顧及本地家庭傭工短缺問題。外傭佔總勞工供應的比例，由一九八二年的 1% 躍升至二零零一年的

---

<sup>11</sup> 「暫居人口」在這報告中的定義為不論留港多久都沒有居港權資格的外來工人。



7%。過去數年，經濟逆轉，但沒有明確跡象顯示外傭的輸入受到影響，如表 2.12 所示：

表 2.12：輸入的外籍家庭傭工總數

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

資料來源：入境事務處簽證管制(行政)組

2.30 聘請外傭料理家務，有助改善本港家庭的生活素質，可讓小童、長者和殘疾人士與家人同住。有證據顯示，聘請外傭的安排提高了雙薪家庭的百分率，可讓更多女性投身全職工作。根據二零零一年人口普查，一個聘有外傭的典型家庭，通常由一對已婚在職夫婦及一兩名子女組成。二零零一年，聘有外傭的家庭當中，61%包括兩名從事經濟活動的成員(不包括外傭)，至於沒有聘用外傭的家庭，這一比例僅為 32%。

2.31 根據教育統籌局二零零零年十月進行的調查，外傭大多需要照顧幼童及長者。二零零一年的人口普查顯示，有 160 527 個住戶僱用外傭，當中有 113 673 名在職女性，她們家中是有小童(14 歲及以下)及 / 或長者(60 歲及以上)。本港家庭聘用外傭的主要原因包括：外傭的工資一般較本地家庭傭工為低、外傭通宵留宿比較適合有幼童或長者的家庭，以及他們受僱傭合約約束。需要本地家庭傭工服務的家庭，一般會採用非全職聘用方式。在二零零零及零一年，分別有 5 619 及 6 839 名求職者到勞工處登記，表示有意擔任本地家庭傭工。然

而，大約 40% 的登記求職者並無表示有意全職工作。我們相信，在有意擔任全職本地家庭傭工的求職者當中，願意留宿的僅佔少數。留宿全職本地家庭傭工為數甚少，明顯不足以應付對留宿全職家庭傭工的需求。因此，以供求來說，外傭和本地家庭傭工屬於兩個迥然不同的市場。本地家庭傭工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聘用外傭。

## 人口移出

### 移居外地

2.32 移居外地，是導致人口總數下降的一項重要因素。然而，過去十年從香港移居外地的人數大幅下降，如圖 2.7 所示。

圖 2.7： 香港移居外地人數 (1981 – 2002 年)



資料來源：香港資料摘要：移居外地人數 — 2002 年 10 月

香港每年移居外地的人數，由一九九二年的 66 200 名下降至二零零二年的僅 10 500 名。然而，這些數據未必可靠，要慎重處理，因為數據是以本地領事館的簽證申請及已簽發的本地文件（例如無犯罪記錄證明書）為計算基礎。一九八七至一九九六年間，移居海外的香港居民數目龐大，約共有 503 800 名。其後，大量人口回流，實際回流人數雖然並不清楚，但肯定相當可觀。這表示，大批香港居民已在其他地方取得外國護照或永久居民身分，可隨時再次移居外地。根據入境事務處的資料，擁有外國國籍的香港永久性居民約有 290 000 人。擁有外國居留資格人士的數目可能遠多於入境事務處的記錄，因為很多持外國護照的華人不願意透露或表明他們擁有外國護照。

2.33 近年，移居外地的壓力或需求已減弱。有關香港回歸祖國帶來的不明朗因素亦成過去。起碼到目前為止，近期的經濟逆境，似乎沒有刺激起港人移居外地的意慾。唯一可能再刺激移民意慾的因素，是持續高企的本地失業率。然而，近期的高失業率看來沒有令移居外地的人數增加。現時擁有外國居留權的永久性居民究竟會否離開香港，實在難以確定，因為無論本港的移民出境統計或有關國家的移民入境統計，都沒有這個類別的數字。

2.34 移居外地的香港特區居民中，有相當大比例接受過良好教育或專業訓練，這個特點多年來沒有改變。近期外流的居民，人數或許有所減少，但主要仍是專業人員、輔助專業人員、行政及管理人員，情況與九十年代移民高峯期時沒有兩樣。

## 香港居民遷往內地

2.35 最近較為顯著的外移情況，是漸多香港居民遷往內地，特別是往珠江三角洲居住、工作或過退休生活。規劃署最近與廣東當局合作進行了一項關於港人移居珠江三角洲的研究，預計二零零三年年中可以完成，這當可提供進一步的資料。

2.36 從現有數據看來，沒有跡象顯示港人退休後往內地生活已成為明顯趨勢，<sup>12</sup> 儘管日後情況或會有變。中央政策組估計，由一九九六年年中至一九九八年年中，約有 15 000 名 50 歲或以上港人前往內地或澳門後，至二零零一年年中仍未返港。他們或正在當地過着退休生活。

2.37 二零零一年離港前往內地的居民總人次為 5 200 萬，較五年前的 2 900 萬及二零零零年的 5 000 萬為多。規劃署就港人前往內地旅遊所進行的調查顯示，在二零零一年調查期內，平均每日約有 333 000 人次往返內地（包括抵港及離港者），較一九九九年調查結果高出大約 17%。港人前往內地的目的仍以消閒為主，因業務及公幹前往內地的人士約佔 35%。通常居住在內地的香港人南下返港，三分之二是因為業務及公幹。

2.38 港人遷往內地，將會引致我們的稅收減少，因為香港的稅收是以本土收入為根據。然而，即使在外地長期居住而其香港永久居民身分根據法律不受影響者，將來隨時可以回港定居，並仍有資格享用公共福利及服務。這對政府大幅資助的公共服務造成額外負擔。

---

<sup>12</sup> 舉例來說，自長者定居廣東省續領綜援計劃在大約五年前推出以來，參加的人數不多，現時只有 2 800 名長者根據這項計劃領取綜援，只佔所有綜援長者個案的 2%。

## 第三章

### 若干必須正視的人口問題

3.1 第二章從數量和素質兩方面探討了本港的人口狀況。有關的分析凸顯了若干必須正視的人口現象。除了本地人口問題外，還有其他值得關注的問題，例如暫居人口不斷增加，以及不同人口組別相處會遇到的問題。這些問題如不及早解決，香港社會及經濟的長遠持續發展會受到損害。

#### 與數量有關的人口問題

3.2 香港的生育率極低，這問題帶來的影響已越來越多成為研究課題。生育率一旦下降至遠低於更替水平，而死亡率又維持在低水平，人口老化的速度自然會很快。香港人口預期壽命之長，位居世界前列，人口老化就更明顯了。

3.3 表 3.1 和圖 3.1 顯示未來三十年撫養比率的推算數字，預期這段期間的人口老化速度會加快。

表 3.1：撫養比率 (2002-2031 年)

<u>年 份</u>	<u>少 年 兒 童 撫 養 比 率</u>	<u>老 年 撫 養 比 率</u>	<u>總 撫 養 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

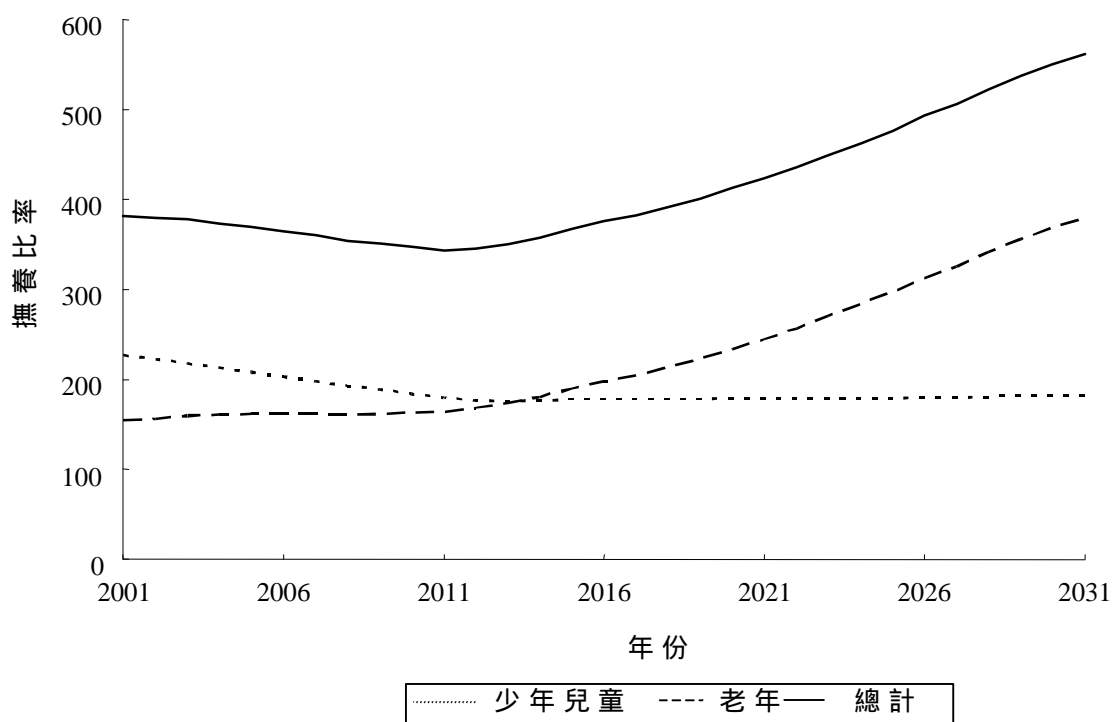
註：少年兒童撫養比率是指 15 歲以下人士的數目與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

老年撫養比率是指在 65 歲及以上人士的數目與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

總撫養比率是指 15 歲以下和 65 歲及以上人士的總數與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

圖 3.1： 撫養比率(2001-2031 年)



資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

上述數據顯示，以每千人口計算，少年兒童撫養比率將由二零零二年的 223，下降至二零三一年的 182。老年撫養比率則預計會由二零零二年的 158，逐漸增加至二零一六年的 198，繼而顯著上升至二零三一年的 380，因為在戰後嬰兒潮期間出生的人士(即在五十年代以及六十年代初期出生者)將在二零一六至二零三一年間加入“長者”這個年齡組別。

3.4 根據政府統計處的人口推算數字，<sup>13</sup> 由二零二三年開始，本港每年的死亡人數會超過出生人數。屆時，人口的自然增長(出生人數減去死亡人數)會出現負數；

<sup>13</sup> 根據到二零二三年的推算數字，即男性的出生時平均預期壽命為 81.5 歲及女性的出生時平均預期壽命為 87.1 歲，以及總和生育率為每千名婦女生育 1 117 名子女計算出來。

假如沒有人口淨移入，本港人口便會開始減少及急速老化。根據政府統計處的假設測試，如沒有人口淨移入，15 歲以下人口所佔比例會由二零零一年的 16.4% 大幅減至二零三一年的 9.1%，而同期內 15-64 歲人口的比例則會遞減 12 個百分點，由 72% 減至 60%。另一方面，長者(65 歲及以上)所佔比例將由二零零一年的 11% 大幅增加至二零三一年的 31%。據此計算，在二零三一年，人口的年齡中位數將為 51 歲，遠高於二零零一年的 37 歲(見表 3.2)。就這個課題進行的兩項學術研究<sup>14</sup> 都顯示相若的結果。

表 3.2： 人口假設測試情況下的撫養比率

	2001 年年中 人口	2031 年年中 人口推算	2031 年年中 沒有淨移入 的情況
人口(百萬人)	6.72	8.72	6.71
人口比例			
15 歲以下	16.4%	11.7%	9.1%
15 至 64 歲	72.4%	64.0%	60.2%
65 歲及以上	11.2%	24.3%	30.7%
撫養比率：			
少年兒童撫養比率	227	182	151
老年撫養比率	155	380	511
總撫養比率	382	562	662
年齡中位數	37	46	51

資料來源：政府統計處

<sup>14</sup> Paul S.F.Yip, Joseph Lee, Beda Chan 和 Jade Au 合著的 *A study of demographic changes under sustained below-replacement fertility in Hong Kong SAR*, 見二零零一年《社會科學與醫學》第 53 期第 1003 至 1009 頁；以及二零零一年 Edward Jow-ching Tu 在杜克大學(Duke University)研討會上發表的 *Replacement migration in low fertility populations: Hong Kong and Taiwan*。



3.5 這些數字意味着(i)香港會加速“衰老”：老年撫養比率會由現在開始提高，由 155 上升至 511，升幅達兩倍；以及(ii)由二零二三年開始，會出現人口下降，情況很可能會持續半個多世紀，最終令人口縮減和老化，發展潛力大為削弱。眾所周知，這些長遠人口趨勢或演變對經濟構成的影響實在非常嚴重。

### 長者人口龐大對經濟的不良影響

3.6 長者人口激增所帶來的嚴重經濟問題之一，是政府在社會保障援助金方面的開支增加。政府致力為有需要的長者提供經濟援助，現超過 600 000 六十歲或以上人士，通過綜援或高齡津貼獲得經濟援助。這些長者佔同年齡組人口的 61%。二零零二至零三年度，政府用於長者經濟援助的總開支估計為 118 億元，佔經常公共開支的 5.4%，比一九九七至九八年度所發放的 78 億元增長達 50%。綜援和高齡津貼均全數從政府一般收入中撥款支付，屬無須供款津貼。若高齡津貼的金額和申請資格維持不變，估計到了二零三一年，單是高齡津貼所發放的總金額便會上升至 104 億元。<sup>15</sup> 綜援計劃年老類別個案的開支，估計會躍升至 208 億元。<sup>16</sup> 承擔照顧長者

---

<sup>15</sup> 普通高齡津貼發放予 65 至 69 歲的香港居民，申請者須申報資產和入息，以證明沒有超出限額；高齡津貼則發放予 70 歲或以上人士，申請者無須接受經濟狀況調查。在二零三一年發放的援助金總額是根據二零三一年 65 歲及以上人士的人口推算數字，以及目前申請普通高齡津貼和高齡津貼的長者比率分別約為 46% 和 65% 估計得來。

<sup>16</sup> 綜援是按家庭單位發放，而領取綜援的人士須年滿 60 歲，其本人及家庭成員須符合入息及資產審查的要求。二零三一年的援助金總額，是根據二零三一年 60 歲及以上人士的人口推算數字，以及目前綜援計劃中年老類別個案共 78 億元的開支估計得來。然而，強制性公積金及職業退休計劃對長者領取綜援率所造成的影響，則未有計算在內。此外，須注意的是，由於綜援是按家庭單位發放，故綜援計劃年老類別個案包括一部分領取綜援的非年老人士。

的費用，是年輕一代和政府的責任，不可推卸，但同時我們也要把目光放遠，找出切實可行的方法，處理老年人口不斷增加所帶來的各種挑戰。

3.7 人口老化導致的另一重要經濟問題，是醫護服務開支激增。政府統計處的調查<sup>17</sup>顯示，在 60 歲或以上和 45 至 59 歲這兩個年齡組別的人士當中，分別有 49% 和 18% 患有最少一種慢性疾病，如糖尿病和心臟病，需要接受長期（即最少六個月）治療、覆診或打針服藥。慢性疾病的治療費用高昂廣為人知。香港人口迅速老化，加上年長者的慢性疾病發病率偏高，香港醫護服務開支佔本地生產總值的比例將會更高。這不但會為長者的家人帶來困難，假如政府仍然按照現行政策提供醫護服務，這也會為政府帶來沉重的財政負擔。

3.8 此外，在長者醫護服務要佔用更多資源的同時，受供養長者人口比率不斷上升。這直接影響到人數相對減少的就業年齡人士，他們要承受額外的負擔，以資助人數增加、需要更多醫護照顧的長者。政府同樣要面臨困難，因為政府稅收所倚賴的就業人口將減少，需要資助的醫護服務成本卻不斷上升。

3.9 當然，基於平等和道德上的理由，以及世代承傳，我們必須承認，長者為下一代的成長、教育和成才作出過貢獻，年老時理當享受良好的醫護服務。不過，我們也必須承認，社會把較高比例的資源用於長者醫護服務後，用於生產投資，撥給社會中生產力較高的年輕成員的資源的比例就會相應減少。在這情況下，相對於

---

<sup>17</sup> 政府統計處二零零一年八月發表的綜合住戶統計調查《第二十八號專題報告書》：“殘疾人士及長期病患者”。

人口較年輕的其他經濟體系，本港的經濟增長會持續放緩，無法滿足公眾的期望，競爭力亦會持續下降。

3.10 隨着人口老化，醫療服務開支不成比例地大幅增加。因而挪用本來用於生產力較高的年輕一代的資源。若其他的情況不變，這將會導致經濟增長放緩。在不同的程度上，其他各種開支都會出現類似情況。

### 人口減少可能引致的經濟困境

3.11 假若沒有人口淨移入（一個不大可能出現的假設），整體生產能力和總需求都會相應縮減，這意味着經濟增長會逐漸放緩，甚至出現負增長。更嚴重的是，如果人口減少與人口老化同時出現，整體生產能力的縮減很可能超過總需求的縮減，在經濟整體萎縮的同時，引致經濟失衡。結果是撫養比率上升（見表 3.2）、需求下跌，最終令市民的平均收入和生活水平普遍下降。經濟生產力較弱和較需支援的人士，將會較難適應這轉變。下文會闡述這一點。

3.12 若幼齡兒童人口減少得最快，對幼齡兒童消費品和服務（例如教育）的需求便會首先減少，迫使這類貨品和服務的部分供應者（根據假設，這一組就業年齡人士的縮減速度相對較低）把生產資源投放到其他地方，造成長期失業和有關行業投資下降。

3.13 這個例子也很容易類推至其他經濟環節。損害程度更大的是：若這些市場的部分或全部投資來自海外，市場一旦萎縮，會影響就業狀況，令本地人士失業。

3.14 隨着人口減少，規模經濟的效益會大為削弱。本港甚至整個地區的主要基建項目可能受到影響。舉例來

說，在交通基建方面，營運規模越大，越有助降低單位成本，以及發展更完善的系統網絡，兩者都必須在乘客量不斷增加而非減少的前提下才可以實現。

3.15 對於一個國際都市，人口既眾多又富裕，有利於各種各樣的創新發明，無論是對商業革新、研究與開發、文化藝術、娛樂演藝，還是個人成長都是這樣。人口眾多，可促進人才匯聚，激發靈感，這對發展創意事業和知識型經濟至為重要。人才匯集，較易在各相關領域吸引更多外來投資和外地專才，加強各項活動人才陣容。相反，人口減少，社會規模萎縮，極不利於發展各項活動。

## 與素質有關的人口問題

3.16 正如第二章所述，香港的人口增長除了倚賴生育外，還須倚賴外來移民，當中大部分是根據單程證計劃來港定居的內地人士。單程證計劃主要是為協助家庭團聚而設，要在教育水平、資歷或工作經驗方面施加甄別，既不恰當，亦不可行。因此，我們對來港移民的素質沒有多大控制。誠然，有些新來港人士在學業和工作方面表現出色。可是，過去十多年間，新來港人士在獲批准來港定居時，平均技能或教育水平都低於本地人口，而且持續下降。雖然新來港人士可增加香港人口的數量，對本港經濟發揮重要的支援作用，而且素質上也具有一些優點（例如較為年輕），但我們仍須設法提高新來港人士整體的平均素質，尤其應研究如何通過良好的教育和培訓，協助他們提升具市場價值的技能水平。

3.17 對於持單程證來港的學齡兒童，政府會按照九年強迫資助普及教育的政策提供教育，他們日後的教育和

技能水平應不成問題。至於持單程證來港的成年人，有關資料顯示，他們大多只具初中或以下教育水平，工作經驗甚少，不少是家庭主婦。正如第二章所述，男性新來港人士多半在勞工市場從事低技術工作，很多人在香港定居後，其人力資本並無多大增長。相對於本地人士，持單程證來港的成年人如任由其自行發展，長遠來說在勞工市場會處於劣勢。為新來港的成年人提供培訓，提升其技能水平以配合香港經濟的需要，這項任務至為艱巨。

3.18 本地人口的素質也是個問題。儘管市民接受基礎和高等教育的機會分別自七十年代末期和九十年代初期起大幅增加，但 15 歲及以上的人口，有 48% 只具中三或以下教育水平，而只有 26% 達到中五以上程度。雖然我們預計本港市民的教育水平會不斷提高，但若教育發展出現阻滯或失去動力，本港的生產力便會受嚴重影響。

3.19 配合知識型經濟的發展，我們必須確保香港的人力資源能切合經濟不斷轉變的需要，這是香港日後續享繁榮的關鍵。不過，正如上文所述，本地人口和新來港人士未必能夠應付這些挑戰。事實上，有證據顯示，工作要求和人口資歷錯配的情況日趨嚴重。在二零零零年的人力資源推算調查中，我們預計到了二零零五年，教育水平在初中及以下的過剩低技術勞工會超過 136 000 人，但具備專上及高等教育程度的勞工則會求過於供，共欠缺 110 000 人。我們現正根據二零零一年人口普查的結果，進行一項新的人力資源推算研究。

3.20 目前，本地勞工市場的低技術勞工供過於求，需要一段時間才可完全被吸納。另一方面，低技術新來港人士不斷流入，增加勞工供應，令供過於求的情況更嚴

重。因此，本地勞工(特別是勞工市場較低層就業者)在謀職時，會遇到更大的競爭和工資下調壓力。這將衍生種種社會和福利問題。

3.21 在低技術勞工不斷流入的同時，香港亦要面對吸納技術移民的挑戰。隨着全球一體化的步伐加快，以及大部分發達國家在發展以知識為本的經濟，一個地方或國家的經濟是否繁榮，往往取決於能否延攬人才和輸入技術。主要的發達國家，例如加拿大、美國和越來越多的歐洲國家，正不斷吸納獨立技術移民。這些國家都有既定的移民政策，務求從申請人當中挑選“最優秀和最出色”的人才。其他國家，例如新加坡、澳洲和日本，亦已加快輸入技術勞工。至於內地，北京、上海、廣州和深圳等大城市，均已採取積極措施，<sup>18</sup> 吸引來自內地其他地方和海外的人才。因此，香港正面對激烈的人才競爭。

3.22 本港現正積極轉型，邁向知識型經濟。我們若要維持和提高現有收入和生活水平，本港人力資本的素質必須適應不斷轉變的人力需求。雖然香港基本上採取開放政策，讓海外人才和專業人士來港工作，但在輸入內地優才和專才方面，現行政策仍有頗多限制。根據現行政策，透過輸入內地專業人才計劃來港工作的人士，不能攜同家屬前來，而且只有從事資訊科技及金融服務行業的專業人士才符合申請資格。至於輸入優秀人才計劃，則要求申請人具備良好的教育背景，以及從事高增

---

<sup>18</sup> 根據“一國兩制研究中心”進行的“內地主要城市的戶口登記管理、輸入移民政策和流動人口行政措施”(Management of household registration, policies on admitting immigration population, and administrative measures on mobile population in major Mainland cities)的專題研究，這些城市最近實施了多項措施，包括按不同規定，放寬人才、專才和私營企業擁有人的戶口登記制度。



值、高科技或知識密集的行業。至今，透過計劃獲批准來港的人才和專才為數極少，有論者認為這是以上種種限制所致。

## 享用公共服務的資格

3.23 本港不少公共服務獲得政府巨額資助，其中包括福利、公共醫療護理、保安、司法及法律援助服務、基礎建設、環境、康樂及文化等。雖然有些服務(例如資助房屋及社會保障援助)要求準申請人符合某一居住年期的規定，<sup>19</sup> 但其他服務(例如資助教育及公共醫療護理服務)則沒有這項規定。至於獲得大幅資助的公共醫療護理服務，不但供一般人口享用，暫居人口包括外籍家庭傭工、外來工人和持雙程證並為香港身份證持有人的配偶或十一歲以下的子女同樣可享用。再者，那些規定使用者必須符合指定居港年期規定的服務，規限由一年(例如綜援)至七年(例如租住公屋)不等。總括來說，在香港居住的人士大致上享有相同的基本政治權利和人權，但不同居港年期的居民享用公共服務的資格則存在不少差異。

3.24 我們分析過新來港人士享用綜援對公共開支的影響，有關分析載於附件 III。從綜援的例子看來，新來港人士獲分配的資源在比例上較其他人士為大。我們必須藉着制訂香港特區的人口政策的機會，審慎考慮本港居民享用資助服務的權利。特別在財政緊絀的時候，可供

---

<sup>19</sup> 在資助房屋方面，可獲分配公屋的其中一項資格準則是獲分配公屋時，列入申請書內的家庭成員須有最少一半在本港居住滿七年，而且仍然在港居住。所有 18 歲以下的子女，不論出生地點，均可視為符合居港七年的規定，惟其父母雙方的其中一方必須在港居住滿七年。除非有特殊情況，否則新來港人士在本港居留的首年內不合資格申請綜援。

運用的資源越來越有限，但需求卻不斷增加；在這種情況下，我們更應確保在合理基礎上分配社會資源。

## 家庭團聚及社會融合

3.25 根據全國人大常委會於一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十四(二)(三)條作出的解釋，香港永久性居民在內地所生的子女，只要出生時其父親或母親已因在香港出生或符合居住年期規定而取得永久性居民身分，便擁有香港居留權。為配合《基本法》的實施，當局於一九九五年把每日的單程證配額由 105 個增至 150 個，以便利持居權證子女來港。其餘的名額分配予沒擁有居留權的港人在內地的配偶及其他單程證申請人，一般須輪候較長時間，才能來港定居。目前，港人在廣東省的配偶須輪候七至八年左右。

3.26 持居權證子女不能與其內地父親或母親同步來港，往往導致家庭成員分隔兩地。社會人士對相信由此引致的各種問題表示關注。這些問題包括子女無法得到父母的充分照顧、經濟困難（若在香港的父親或母親須放棄工作以便照顧子女）、家人關係疏離等。由於從內地新來港定居人士持續增加，家庭分離的問題亦越來越嚴重。我們徵詢過的立法會議員、學者及輿論領袖，不少極力主張當局應正視這情況，須在安排新來港人士有秩序地從內地來港定居與促進家庭團聚之間，取得適當平衡。

3.27 除內地新來港人士外，還有從不同地方來港定居的其他非華裔人士，他們及其家人都視香港為家。他們亦是香港社會不可或缺的一部分，並長期為本地經濟作出貢獻。很多非華裔來港人士，例如來自南亞及東南亞地區的人士，同樣面對適應上的問題。他們的處境與內



地新來港人士相似，同樣關注子女教育，就非技術勞工提供的培訓，成年人就業，和享用福利、健康護理及房屋等公共服務問題。政府已與非政府機構合辦一些特別計劃，照顧他們的需要。

3.28 從較宏觀角度來看，在香港以外地方出生的來港移民人數與日俱增，難免會對香港的社會及經濟結構造成深遠影響。新移民或許可令本港人口的文化背景更多樣化，但同時意味着政府和土生土長的香港人須共同努力協助這些新移民，讓他們可獲社會接納和融入社群。鑑於現時香港出生率極低，新移民有助緩和人口老化甚至人口縮減的問題，有助本港維持長遠的經濟增長，社會大眾應更了解他們的價值和貢獻。不單政府，社會各界亦須齊心合力，協助新移民盡量融入社會，好讓香港經濟不單蓬勃發展，更達至社會和諧。

## 第四章

### 政策目標

4.1 一個地方或國家的人口，是影響其社會、經濟和政治的長遠發展步伐和方向的主要因素之一。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，也應努力達致多項重要目標，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和安居樂業的好地方；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；對中國的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知識型經濟的發展。

4.2 我們認為，這裡提出的人口政策，是為了致力提高香港人口的總體素質，以達到香港成為知識型經濟體系和世界級城市這目標的需要。為此，我們要應付人口老化問題，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，保證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。

4.3 在着手制訂政策之前，還須討論一個整體概念問題，就是可否為香港設定理想人口的數量和結構。中央政策組屬下人口政策專家研究小組指出，在五十和六十年代，人口學家、經濟學家及其他學科的專家已廣泛討論理想人口這個概念，並嘗試為全球或個別地方設定理想人口，但這些嘗試都以失敗告終，因為世界在不斷轉變，人口也必然相應轉變。要設定理想人口的數量和結

構，須就生活水平、發展密度和環境質素等多項參數作出判斷或假設。不過，由於這些參數都並非固定不變，因此產生的結果必定流於武斷和主觀，而且極可能是誤導性的。

4.4 我們認為，為香港特區制訂任何人口政策，不應該假設有一個簡單的理想人口數字。在香港這個開放的經濟體系中，雖然香港特區政府有需要制訂各項有助維持香港經濟發展及生活素質，並可影響人口移動量的政策，但市場力量及個人選擇也在發揮作用，而這兩項因素往往都不是政府所能控制的。較為有效的做法，是確保日後在制訂和推行政策時保持靈活性，讓香港能夠因應不斷轉變的人口狀況及市場情況，迅速採取對策。

4.5 此外，由於人口政策有廣泛的社會及經濟目標，因此在處理各項複雜問題時，若僅參考一個認定的理想人口目標，並不可靠。就促進經濟發展而言，着眼於人口素質，比單單着眼於人口數量更有意義。為了解決人口老化的問題，我們應着眼於結構轉變，務求提高較年輕人口的比例，而不應僅着眼於理想的人口水平或增長速度。另一方面，由於香港土地資源匱乏，加上相關的環境因素，長遠來說，整體人口增長所受的限制仍會增加。

4.6 不少論者贊同這一觀點，並明確表示，很多因素會影響人口的變化，而且由於香港與珠江三角洲融合的步伐及範圍隨着時間轉變，有些因素並非香港特區政府所能控制。因此，為香港訂定一個預設的理想人口目標，有概念失當的危險。反之定期修訂政策措施應成為政策本身的一部分，是必要的，因為可令政策具有彈性，能因應不斷轉變的人口狀況及市場情況迅速作出回應。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，任何人口政策無法即時立竿見影是不言而喻的。

## 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。<sup>20</sup>

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

---

<sup>20</sup> 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。<sup>21</sup>

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

---

<sup>21</sup> 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。

人口政策專責小組  
成員名單

---

主席： 曾蔭權先生  
政務司司長

成員： 梁錦松先生  
財政司司長

唐英年先生  
工商及科技局局長

孫明揚先生  
房屋及規劃地政局局長

李國章教授  
教育統籌局局長

楊永強醫生  
衛生福利及食物局局長

何志平醫生  
民政事務局局長

葉劉淑儀女士  
保安局局長

葉澍堃先生  
經濟發展及勞工局局長

馬時亨先生  
財經事務及庫務局局長

黎棟國先生  
入境事務處處長

何永煊先生  
政府統計處處長

陳甘美華女士  
勞工處處長

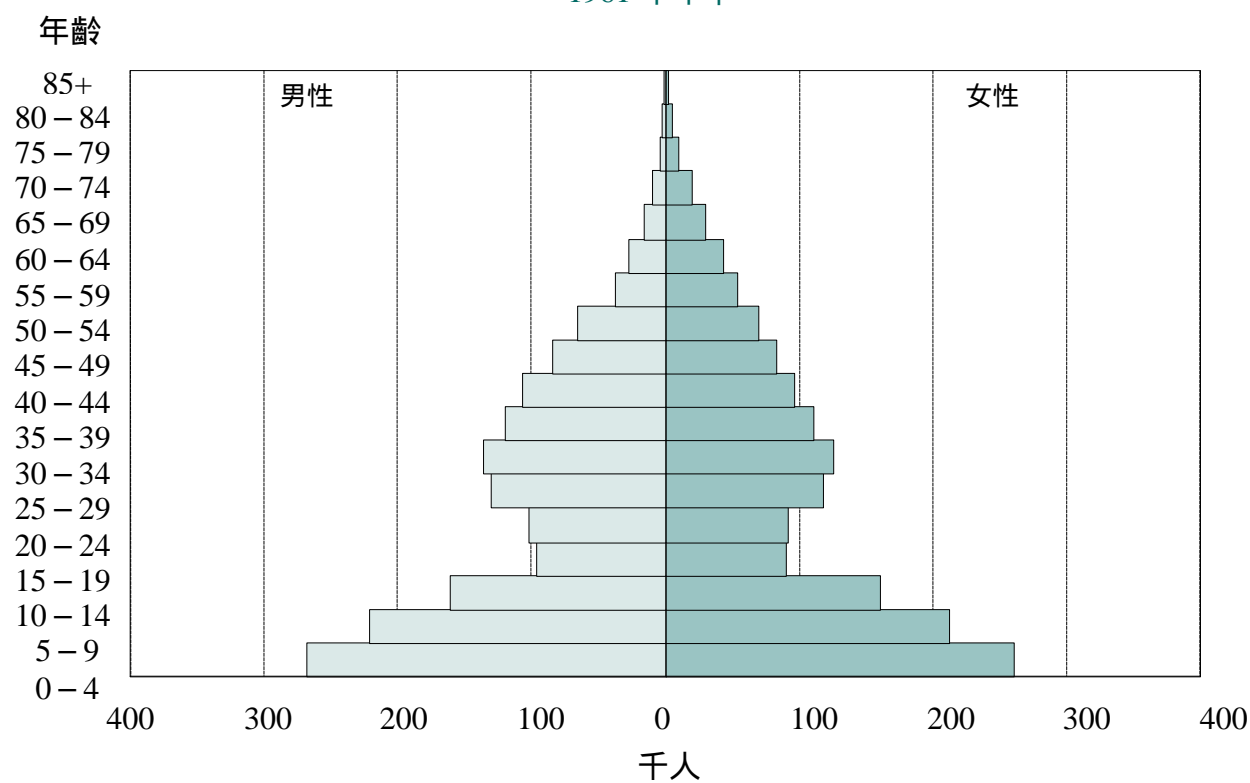
蔡瑩璧女士  
政府新聞處處長

鄧廣堯先生  
政府經濟顧問

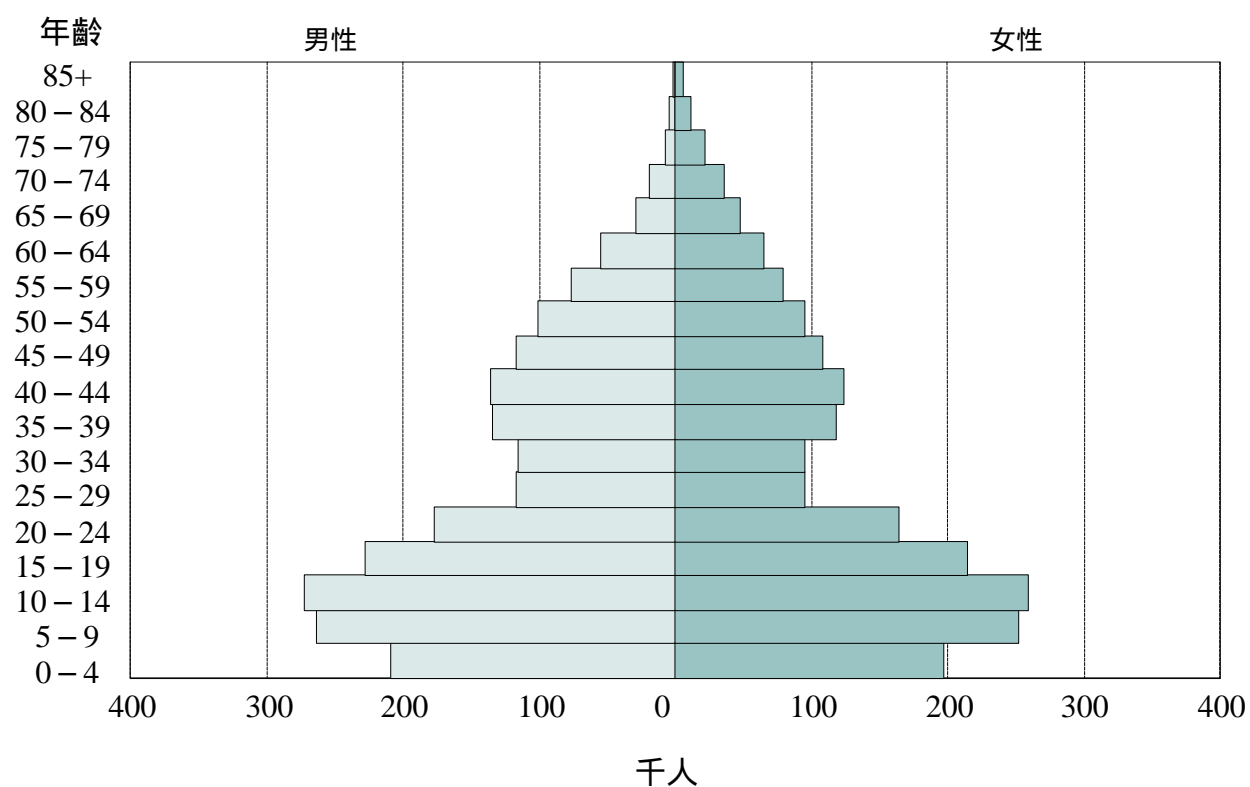
秘書：黃浪詩女士  
中央政策組

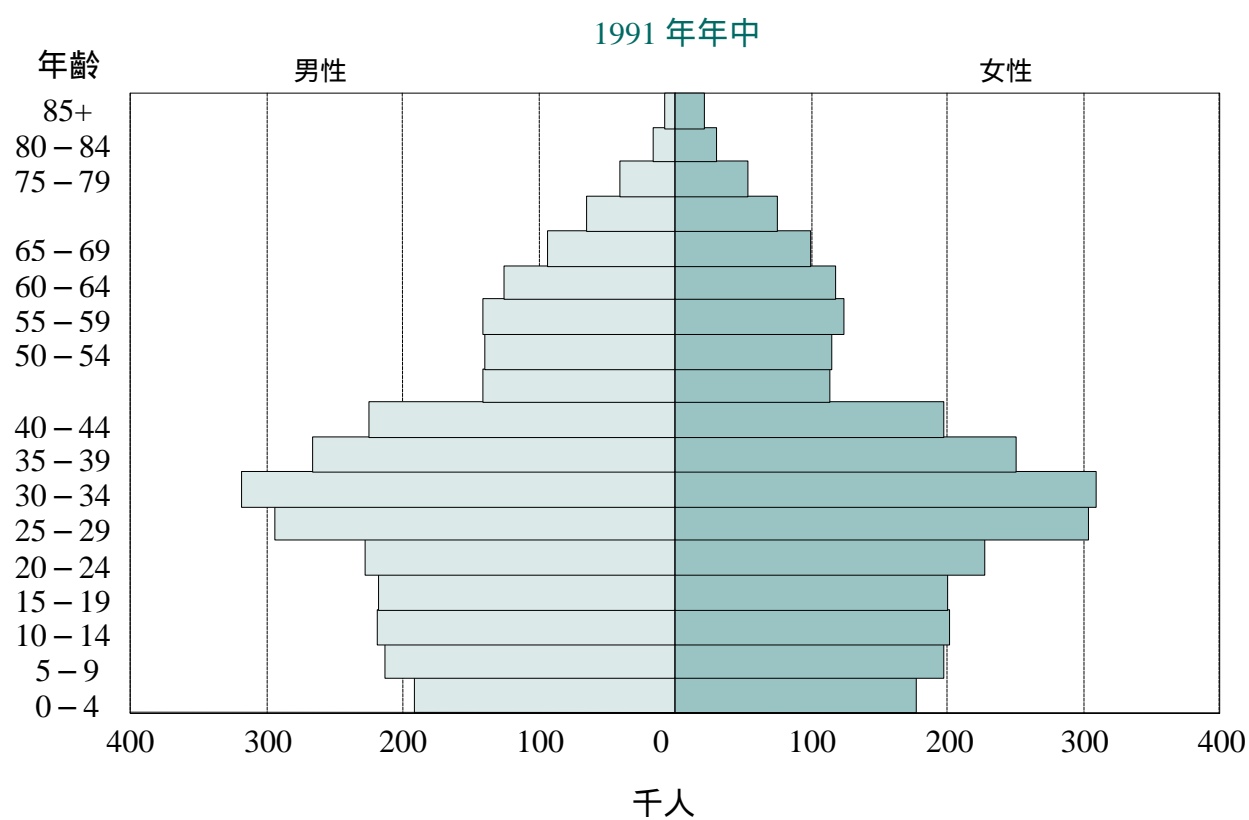
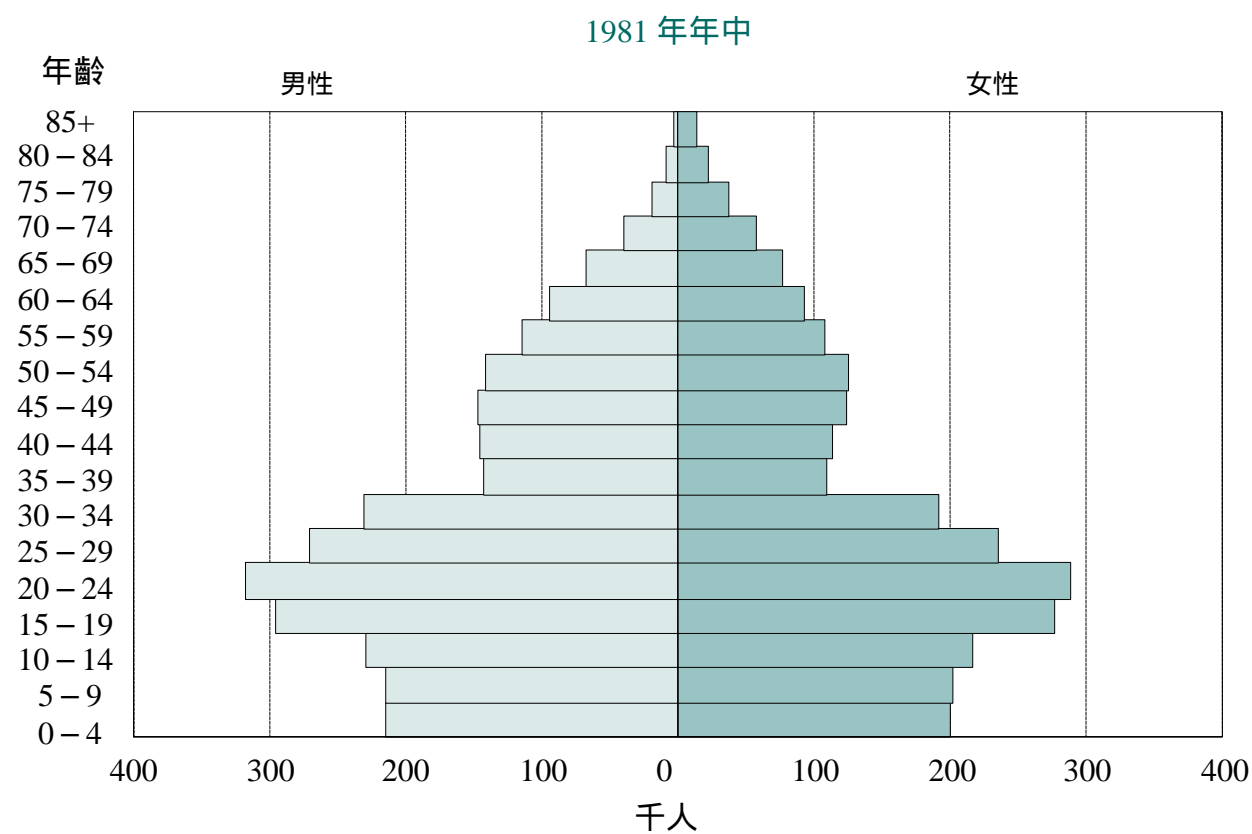
# 特定年份的人口金字塔

1961 年年中

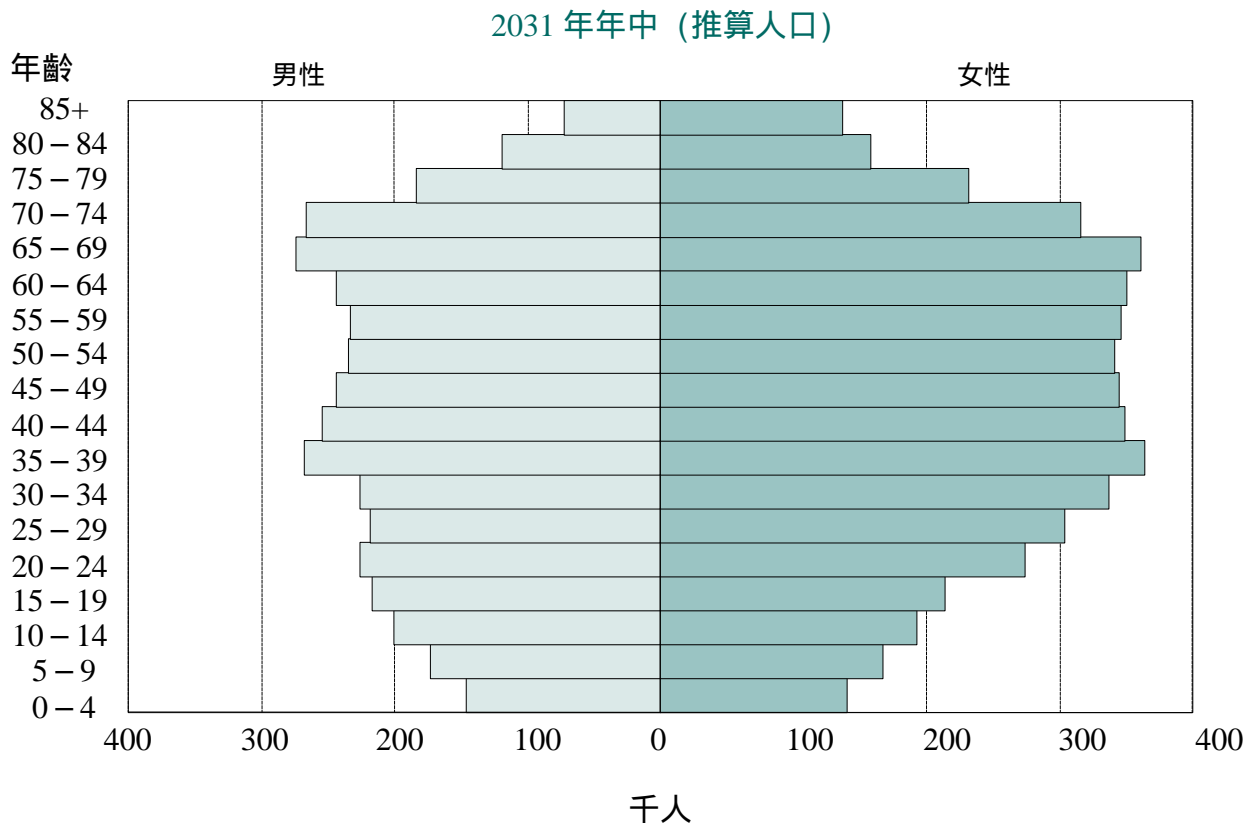
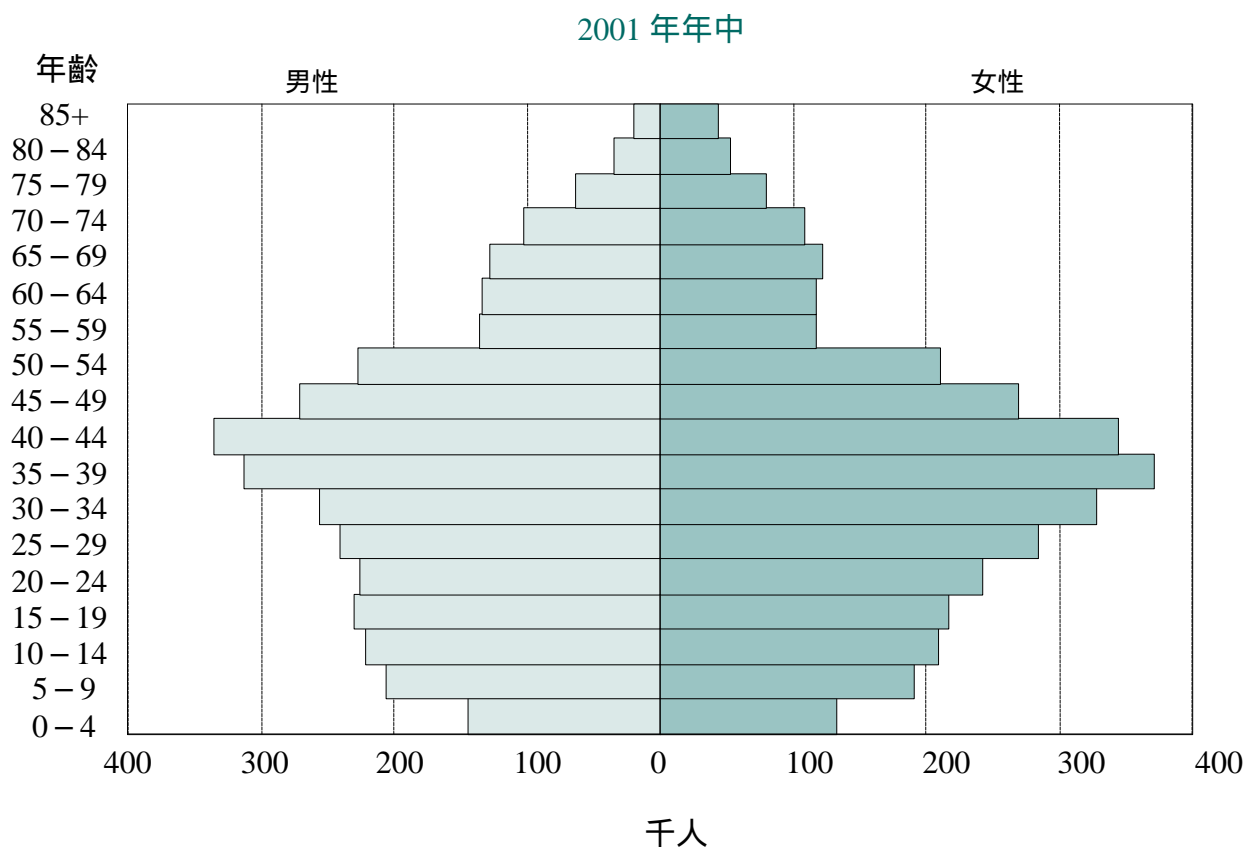


1971 年年中









### 新來港人士領取綜援的情況

社會福利署的記錄顯示，在二零零二年十二月，共有 69 345 名領取綜援人士為新來港人士，佔領取綜援人士<sup>22</sup> 總數的 14.9%，較一九九九年三月（12%）增加 2.9 個百分點。在一九九九年三月至二零零二年十二月期間，領取綜援人士總數，由 382 454 人上升至 466 868 人（升幅達 22%），而領取綜援的新來港人士，則由 45 945 人增至 69 345 人（升幅達 51%）。

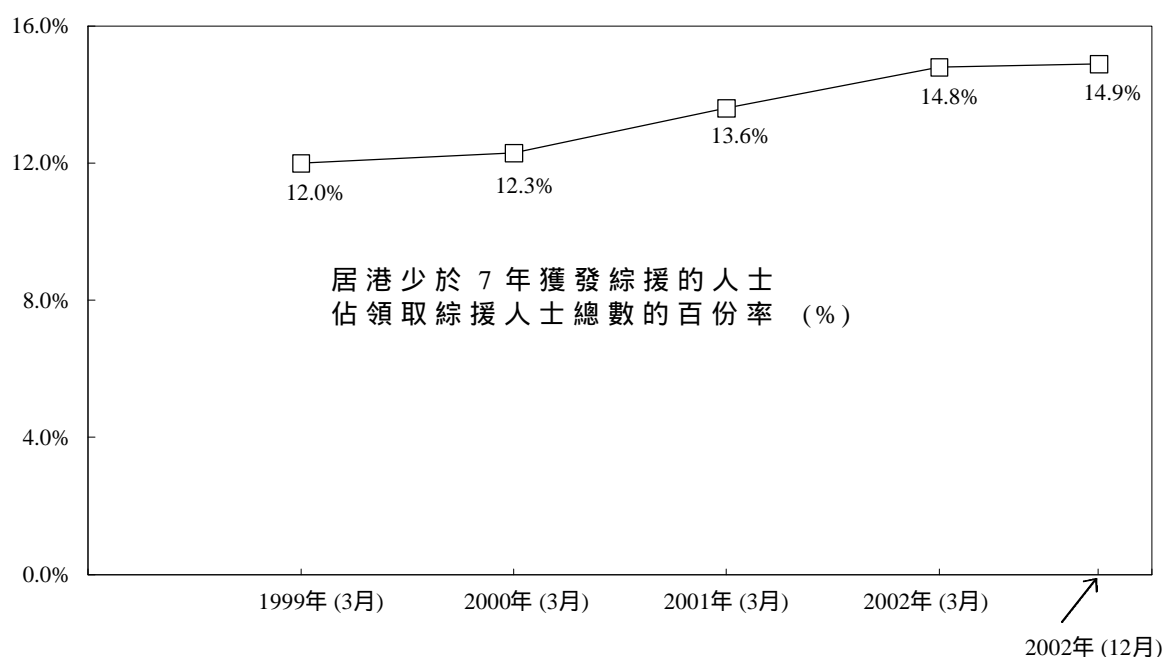
#### 領取綜援的新來港人士

	<u>領取綜援的 新來港人士</u>	<u>領取綜援人士總數</u>
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

---

<sup>22</sup> 領取綜援的新來港人士可能包括從內地以外地方來港的新來港人士，但當中以從內地來港的新來港人士佔絕大多數。

## 領取綜援的新來港人士

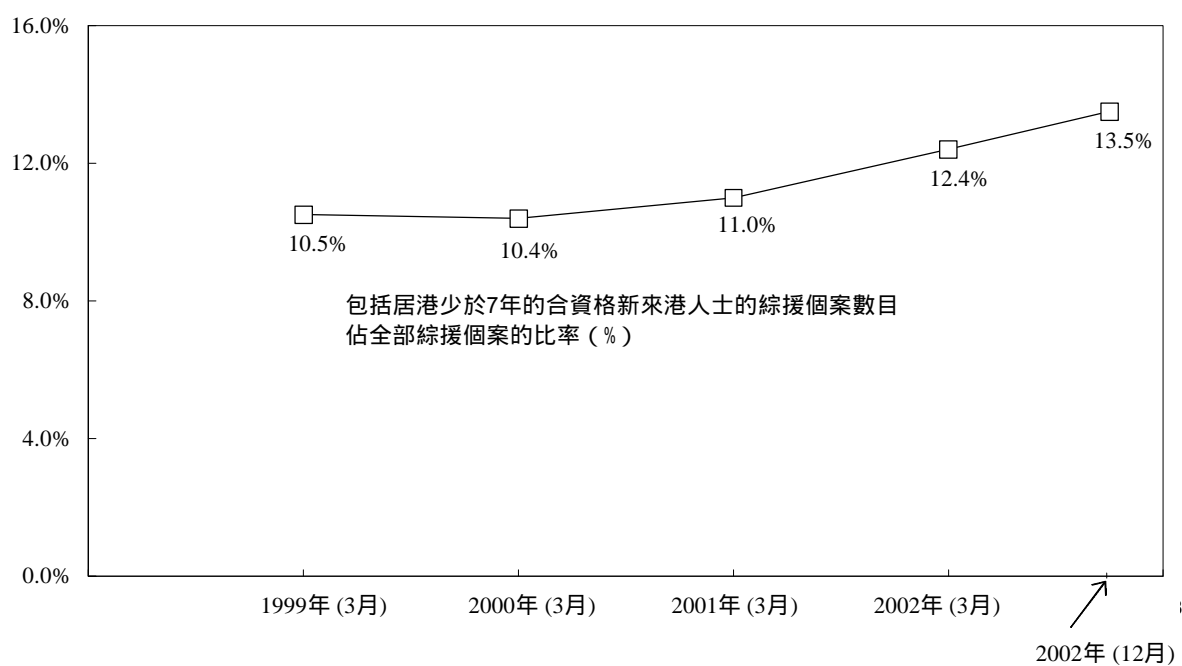


領取綜援的新來港人士共有 69 345 人，涉及的個案 36 023 宗，佔二零零二年十二月獲發綜援個案總數的 13.5%，較一九九九年三月（10.5%）增加 3 個百分點。在一九九九年三月至二零零二年十二月期間，涉及新來港人士的個案由 24 400 宗增至 36 000 宗（+ 48%），綜援的個案總數則由 232 800 宗增至 266 600 宗（+ 14%）。

## 涉及合資格的新來港人士的綜援個案

	<u>居港少於 7 年人士 獲發綜援個案數目</u>	<u>綜援個案總數</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

## 涉及新來港人士的綜援個案比率



在一九九九年三月至二零零二年六月期間，估計領取綜援的新來港人士人數佔新來港人士總數的比例，由 14.3% 增至 16.6%。<sup>23</sup> 另一方面，在其餘人口當中，領取綜援人士所佔的比例，由一九九九年六月的 5.4% 增至二零零二年六月的 5.7%。

---

<sup>23</sup> 有關統計數字須小心理解，因為新來港人士總數實際上是該日期前五年持有單程證人士的累計總數，因此可能包括那些雖然持有單程證但在該日期並不在港的人士。