

政府對議員在一九九九年五月八、十及十五日的
立法會內務委員會特別會議上所提事項／質詢的回應

A. 一九九九年五月八日會議

問一：為應付 1 675 000 名享有香港居留權的內地居民來港而須進行的各項房屋、學校、醫院、其他重要輔助和相關基本設施的龐大興建計劃，會帶來多少新的就業機會？

問二：該 1 675 000 名合資格內地居民來港會對香港的勞工市場和整體經濟有什麼影響？

問三：鑑於一些經濟學者認為合資格的內地居民來港會刺激本港的經濟，政府應評估他們來港所帶來的正面影響。

答一至答三基本工程計劃帶來的就業機會

為應付第一和第二代合共 1 675 000 名合資格內地居民來港，政府在二零零零至零九年間需要推行總值達 7,100 億元的龐大基本工程計劃，即平均每年非經常開支為 710 億元，差不多相等於一九九八年本港整體建造開支的一半，或是公營部門建造開支的 1.4 倍。

根據較早時發表的興建時間表（即假設需時七年以滿足第一代 692 000 人的需求和其後需時三年以滿足第二代 983 000 人的需求），估計在二零零零至零六年間，平均

每年額外需要的建造地盤工人人數為 29 100 人，二零零七至零九年間為 54 500，以未來十年合計的每年平均數目則為 36 700 人，這相等於目前所有建造地盤僱員人數的 51%。如將在地盤以外工作的相關僱員，以及專業和支援人員也計算在內，估計在二零零零至零六年間平均每年的額外勞工需求將達 33 500 人，二零零七至零九年間為 60 900 人，而未來十年合計的平均每年需求則為 41 700 人。這些額外的勞工需求，差不多有一半會來自土木工程項目的興建，其餘則來自房屋和各類社區設施的興建（詳情見附件 I）。

鑑於勞工生產力在短期呈現波動，本文件假設在二零零零至零九年間，各類基本工程項目的勞工生產力會一直保持不變。但證據顯示，隨着建築科技的改良，建造業的勞工生產力實際上一直不斷提高。如果把勞工生產力持續改善的趨勢計算在內，額外的勞工需求可能比上述所估計的為低。

此外，要在未來十年內完成所有基本工程計劃，似乎機會不大，這是因為除了土地供應和收地方面會有嚴重的實際困難外，在策劃、籌備、推行和監督工程方面的能力也會遇到限制。尤其是在二零零七至零九年這一後期階段，除了要興建新設施以應付本港正常的人口增長外，還要在該三年內額外興建 280 400 個住宅單位、161

所學校及 6 間醫院等，這看來是幾乎不可能的。但假如部分建築工程需要延長至二零零九年以後推行，則二零零七至零九年間的勞工需求將會比原先估計的為少。除此之外，政府財政開支的限制亦會是一個重要因素。儘管如此，一旦上述的基本工程項目全部完成，而有關的非經常開支亦被全部動用，其所帶來的整體就業機會（以人年計）應不會因時間差距而有所不同。

額外消費開支帶來的就業機會

隨着合資格內地人士來港，私人消費開支，特別是日用品方面的開支必然有所增加，因而也會產生更多就業機會。為方便分析，這裏假設新來港人士與本港居民的人均消費開支完全相同，而第一代人士在二零零二年來港後所帶來的額外消費開支，估計會相等於一九九八年整體私人消費開支的 10%；到第一和第二代人士在二零零九年全部來港後，這比例會上升至 28%。根據這些消費開支所帶來相關行業的收益與其就業情況之間的比率，便可估計在這些行業中所創造的就業機會。把各相關行業的新職位數目綜合起來，總勞工需求預計到二零零二年會累積至 80 400 人，到二零零九年則達 201 200 人（詳情見附件 II）。

但是，由於新來港人士至少在初期的入息水平可能較低而失業率相對較高，他們的人均消費開支相信會少於本

港居民。一九九六年的中期人口統計顯示，來港不足七年介乎工作年齡的內地人士，有 70%屬於半技術和非技術工人，比本港整體工作人口中半技術和非技術工人所佔比率（即 58%）為高。上述人士在一九九六年的每月入息中位數是 6,500 元，遠較本港整體工作人口的 9,500 元為低。此外，以勞動人口而言，上述人士的失業率比本港整體勞動人口的失業率明顯高出約 50%。這意味着，假如將會來港的合資格內地人士與上述統計中內地人士的特性相若，則他們為本地市場所帶來的額外消費開支，以及因此創造的額外就業機會，都會較這文件中的估計為低。

這些新來港人士中，部分消費所花的金錢可能來自其家人而非本身賺取所得，有關家庭可能因而需要削減其他的消費開支。若是如此，額外的就業機會亦會較估計為低。

對勞工市場和整體經濟的影響

估計由上述兩個主要環節所產生的就業機會（至二零零二年合共 113 900 個新的職位），只佔第一代來港人士所帶來的額外勞動人口（估計為 356 800 人）的三分之一。若把第一和第二代人士合計，估計上述兩大環節所產生的就業機會（至二零零九年合共 262 100 個新的職位），將會比累積額外勞動人口（估計為 876 500 人）的十分之三還略

少。這些新就業機會即使能及時出現，亦遠遠不足以吸納所有由新來港人士所帶來的額外勞動人口。

至於對整體經濟的影響，由於職位空缺供不應求導致失業率上升，預計會對工資下調構成壓力，尤其是對低收入者而言，因他們與來港的內地人口有較多相似之處。按人口平均計算的本地生產總值將會因而降低，個人消費也可能隨之減少，而失業率上升也可能會削弱一般消費意欲，整體生活質素亦同時會下降。

投資方面，由於要把資源調配以應付來港人潮，原本可用作促進經濟增長的資源將會因而減少，以致影響本港經濟日後的增長潛力，從而進一步影響未來創造足夠資源的能力，以應付人口增加和其他方面的社會需要。

再者，假如來港人士的工作經驗和技術平均都遠遜於本地勞動人口，這將會拖慢香港經濟朝向高增值和以知識為本的發展步伐。

縱使如此，內地人士來港亦將會為本地經濟帶來若干正面影響。由於人口的增加引致額外消費開支，加上為容納他們而興建的龐大基本工程，將有助推動香港整體經濟在中期至長期的增長。此外，由於勞動力較為充裕而工資亦較低，使僱主可以僱用更多工人，這情況在勞工

較密集的行业將會尤其明顯。隨之而衍生的商業活動亦會進一步推動整體經濟增長。

不過，新創造的就業機會是否足以應付大部分新增勞動人口的需求，仍然是一個問題。除此之外，某些行業（例如建造業）亦可能會有技術錯配的問題。另一方面，值得注意的是新來港人士往往能積極進取來改善他們的生活。因此有必要留意勞工市場的調整過程，使就業機會與勞動人口能達至平衡，同時亦需要增加在人力資源發展方面的投資，使技術錯配和結構性失業問題能夠儘量減少。總括來說，我們必須盡力協助新移民融入本地社會，並提高他們的生產力，使他們也可以為促進香港經濟日後增長作出貢獻。

問四：關於“享有本港居留權的內地人士估計數目”文件第3段的附表所載的新增享有居留權人士數目，政府應詳細分析計算方法。

答四：上述文件的第3段載列下表：

新增的享有居留權人士

| 類別 | 第一代 ⁽¹⁾ | 第二代 ⁽²⁾ | 總計 |
|---------|------------------------|------------------------|---------|
| 登記婚姻的子女 | 172 000 ⁽²⁾ | 338 000 ⁽³⁾ | 510 000 |

| | | | |
|-----------|---------|---------|-----------|
| 登記婚姻以外的子女 | 520 000 | 645 000 | 1 165 000 |
| 總計 | 692 000 | 983 000 | 1 675 000 |

註： (1) 第一代是指香港居民的內地子女。第二代是指這些內地子女的子女，即香港居民的孫兒。

(2) 本表並不包括 102 000 名在調查中找出並在終審法院裁決前已享有居留權的人士。他們皆屬第一代，因此，第一代的登記婚姻子女一共有 274 000 人，第一代子女總數為 794 000 人。

(3) 這 338 000 人當中，部分為表內所示的 172 000 人的子女，其餘為註(2)所述的 102 000 人的子女。

在現階段公布的調查結果，是根據三月至四月中所得資料編製而成。不過，透過適當的樣本設計，三月至四月上半月選定的受訪住戶，本身構成了一個獨立的科學性隨機樣本，可以用來推論整體的情況。

關於登記婚姻的子女，他們的資料是透過直接查問子女數目及其特性而獲得的。根據適用的計算程式，第一代子女的估計數目為 274 000 人，第二代則為 338 000 人。在該 274 000 人當中，102 000 人由於在出生時父母其中一方已是香港永久性居民，因此在終審法院裁決前已享有本港居留權。至於其

餘的 172 000 人，他們出生時父或母仍未成為香港永久性居民，因此屬新增的享有居留權人士。列於附表的即為此數。

至於登記婚姻以外的子女，所需資料是以兩種方法搜集，即“直接提問法”和“隨機回應法”。這兩種方法分別用於兩個隨機分開一半的樣本。

在訪問期間，訪問人員會在適當時間向受訪者詳細解釋“登記婚姻子女”和“登記婚姻以外子女”在是次統計調查中的定義。

根據“隨機回應法”，受訪者須經過一個隨機過程，以決定是回答有關登記婚姻以外子女的問題或另一條普通問題。該普通問題的作用，是避免引起尷尬和不安，因為只有受訪者知道自己是回答哪一條問題。當局按照隨機回應法統計原理的適當計算方程式，便可以根據所得答案計算出“登記婚姻以外子女”的總數。計算所得的數字是 520 000 人。

至於採用“直接提問法”調查的另一半樣本，訪問人員留意到受訪者在回答有關問題時，表現出尷尬不安或態度敷衍。因此，透過“直接提問法”所得的登記婚姻以外子女估計數字未必可靠，而且所報數字會遠較實際為低。事實上，採用這方法所得的數字只有 20 000 至 30 000 人，數目並不可靠，而且用以推算相關分項數據的價值也極低。

使用“隨機回應法”，是無法確定登記婚姻以外子女的特性的，因此，是項調查未能獲得這個類別的第二代子女數目。在這情況下，當局只有按第一代登記婚姻子女人數（274 000 人）和第二代登記婚姻子女人數（338 000 人）的比率來計算。把 1.24 這個比率乘以第一代登記婚姻以外子女的數目（338 000 人），便得出這個類別的第二代子女數目（645 000 人）。

問五：政府會否發表其對兩個解決方案（即修改《基本法》和要求解釋《基本法》）的法律影響作出的分析，以便市民，特別是法律界可以對兩個方案發表意見？

答五：所需資料已載於政府向本年五月十八日內務委員會特別會議提交的文件。

問六：政府應分別評估修改和解釋《基本法》對法治和各項服務的利弊。

答六：見答五。

B. 一九九九年五月十日會議

問一：政府曾在有關《1997年入境（修訂）（第5號）條例草案》的臨時立法會參考資料摘要中解釋，全國人民代表大會常務委員會（人大常委會）就《基本法》作出的解釋，必須有本港的法例配合。考慮到這一點，請問要求人大常委會解釋《基本法》的法律程序為何？

答一：根據《基本法》第四十三條和第四十八條第（二）項，行政長官須就執行《基本法》對中央人民政府和香港特區負責，他在執行方面遇到困難時，可向國務院提交報告。國務院如認為適當，可按照人大常委會的議事規則，提請人大常委會解釋《基本法》，而人大常委會會按照既定的程序審議此事。人大常委會下次會議訂於六月二十三日舉行，而解釋《基本法》的要求必須在會議前一個月提出。支持這項解釋所需的本港法例，範圍有多大，將視乎作出的解釋而定。

問二：政府曾在有關《1997年入境（修訂）（第5號）條例草案》的臨時立法會參考資料摘要中指出，要求解釋《基本法》和修改《基本法》兩者同樣需時，為何政府現在認為要求解釋《基本法》是較快的途徑？

答二：通過《1997年入境（修訂）（第5號）條例草案》，當時是有迫切需要。條例草案的一些條文有追溯力，正好說明這點。解釋《基本法》需時最少兩個月，但修改《基本法》則需時更

久，因為只有全國人民代表大會召開每年一度的全體會議時才可以作出修改(如果可以修改的話)。

問三：如有香港特區法院以外的任何人士要求人大常委會解釋《基本法》第二十二和二十四條，人大常委會可否藉此機會解釋《基本法》中其認為需要解釋的其他條文，例如第十七條第二款、第七十三條、第三十九條、第八十四條和第一百五十八條第三款？

答三：我們不能代表人大常委會回答，但據港澳辦和法工會的官員表示，人大常委會只會在絕對需要的少數情況下才行使解釋權，相信人大常委會不會趁此機會解釋《基本法》其他條文。

問四：終審法院於本年二月二十六日進行聆訊前，政府曾表示會要求人大常委會解釋《基本法》。為何政府其後在終審法院聆訊過程中改變立場？

答四：政府提請人大常委會解釋《基本法》與終審法院在本年二月二十六日作出的澄清並無關係，而是涉及早前在本年一月進行的聆訊。(請參閱一九九九年五月十五日會議的問一和答一。)

問五：政府會否要求人大常委會解釋《基本法》第十七條第二款？

答五：政府不打算要求人大常委會解釋《基本法》第十七條第二款。

C. 一九九九年五月十五日會議

問一：終審法院在本年一月審理“吳嘉鈴及其他人士訴入境事務處處長”一案期間，政府一度表示會要求人大常委會解釋《基本法》，但其後為何在審訊過程中澄清並非要根據《基本法》第一百五十八條要求人大常委會解釋？

答一：根據《基本法》第一百五十八條第三段，終審法院在下列兩個情況下，必須提請人大常委會作出解釋：第一，終審法院有需要解釋《基本法》中關於中央人民政府負責管理的事務或中央和香港特區關係的條文；第二，對有關條文的解釋會影響案件的判決。

在審訊過程中，代表政府的大律師一直指出《基本法》第二十二條第二款涉及中央與香港特區的關係，因此有需要對該條文作出解釋。不過，是否要尋求人大常委會解釋，視乎是否符合上述兩個條件而定，而且正如代表政府的大律師所指出，只有終審法院本身才可以在審訊過程中決定有關解釋會否影響其判決。

代表政府的大律師又解釋，第一百五十八條第三款涉及司法管轄權，因此問題不在於政府“尋求解釋”，而在於促請終審法院注意一件它有憲制義務加以考慮的事。這一點已獲得終審法院接納。

問二：考慮到以下兩點，政府在處理居留權問題上是否舉棋不定：

- (a) 政府在一九九七年七月認為修改《基本法》和要求人大常委會解釋《基本法》兩者同樣需時，但現在卻認為要求解釋《基本法》是較快的途徑；
以及
- (b) 在終審法院審理“吳嘉鈴及其他人士訴入境事務處處長”一案期間，政府一度表示會要求人大常委會解釋《基本法》，但後來又採取不會這樣做的立場。

答二：正如上文答一所解釋，政府由始至終對“吳嘉鈴及其他人士訴入境處處長”一案的立場，是由終審法院在審訊過程中考慮是否符合《基本法》第一百五十八條第三款訂明的條件，而正如代表政府的大律師指出，如果符合條件便要尋求人大常委會作出解釋。一九九七年七月所指的是根據《基本法》第一百五十八條第一款作出解釋。根據《基本法》第一百五十八條第一款作出解釋和修改《基本法》無疑都需時，但相信解釋《基本法》需時較短。

問三：內地非法入境者的最新數字為何？香港和內地執法機關採取了什麼行動加強邊防，以防止內地居民非法進入本港？

答三：除一貫的反偷渡行動外，警方已額外實施下列預防措施：

在陸上邊防實施的措施

- 陸上邊防和全港各地的值勤人員均正全面戒備。快速應變部隊及警察機動部隊等單位亦隨時準備派員增援。
- 除多種電子設備如熱能探測器和紅外線車底探測器外，三個邊境管制站已安裝三套車底監測儀器。
- 我們正在測試和評估各種可安裝在陸上邊防圍欄的電纜感應器系統。整個圍欄保護系統最遲會在二零零一年更換，提高警方維持陸上邊防完整的能力。

海上行動

- 所有海上單位均已加強巡邏，以維持海上邊防完整。
- 離島海域的近岸巡邏工作已經加強，各監視崗位亦已配備人手，監視非法入境活動。
- 小艇組正全面戒備，並按需要調配快艇採取應變和堵截行動。
- 當局已購置配備雷達及衛星定位儀的高速船，用以堵截乘坐快艇（“大飛”）的非法入境人士。

與內地當局的聯繫

- 警方與內地當局在預防偷渡方面一直合作無間。

- 內地當局在終審法院作出裁決後已加強邊防。他們人手充足和配備精良，也可以隨時調動，進一步防患未然。他們亦已採取措施，防止有人用偽造或非法獲取的旅行證件擅自來港。
- 當局與深圳邊防分局設立了一條專用熱線，有利於迅速及直接交換情報。

警方已制定一系列應變計劃，一旦偷渡者大批湧入本港，即可以：

- (a) 鞏固陸上邊防；
- (b) 鞏固海防；以及
- (c) 扣留和遣返非法入境者。

由於上述種種戒備措施，過去三個月平均每日拘獲的偷渡者人數一直維持在 33 人，比一九九八年同期的 34 人及一九九七年同期的 59 人為少。

問四：《澳門基本法》是否對解釋《香港基本法》有憲制效力或參考價值？

答四：根據普通法，在法例通過當日或當時存在的外在材料，可作為解釋法例的輔助工具，但在法例通過後出現的外在材料則不能。因此，《澳門基本法》對香港法院的舉證價值可能不

高。至於是否可作為推斷立法意圖的證據，須由人大常委會決定。若把這份文件納入考慮範圍，須要決定的是其所應佔的比重。

**因應 1 675 000 名合資格內地人士⁽¹⁾
來港而推行的基本工程計劃所產生的勞工需求⁽²⁾**

| | <u>2000-06</u> | <u>2007-09</u> | <u>2000-09</u> |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| 公共房屋和私人樓宇⁽³⁾ | | | |
| 期內擬興建的單位數目 | 253 300 | 280 400 | 533 700 |
| 估計非經常開支（單指公共房屋項目而言）（以 10 億元計） | 137 | 151 | 288 |
| 期內的勞工總需求量（以人年計） | 63 000 | 69 600 | 132 600 |
| 平均每年的勞工需求量（以人年計） | 9 000 | 23 200 | 13 300 |
| 其他公營部門建設項目⁽⁴⁾ | | | |
| 估計非經常開支（以 10 億元計） | 24 | 35 | 59 |
| 期內的勞工總需求量（以人年計） | 36 400 | 55 300 | 91 700 |
| 平均每年的勞工需求量（以人年計） | 5 200 | 18 400 | 9 200 |
| 公營部門土木工程項目⁽⁵⁾ | | | |
| 估計非經常開支（以 10 億元計） | 254 | 109 | 363 |
| 期內的勞工總需求量（以人年計） | 135 200 | 57 900 | 193 100 |
| 平均每年的勞工需求量（以人年計） | 19 300 | 19 300 | 19 300 |
| 所有建造工程⁽⁶⁾ | | | |
| 估計非經常開支（以 10 億元計） | 415 | 295 | 710 |
| 期內的勞工總需求量（以人年計） | 234 600 | 182 800 | 417 400 |
| 平均每年的勞工需求量（以人年計） | 33 500 | 60 900 | 41 700 |

- 註： (1) 來港速度：第一代 692 000 人在二零零零至零二這三年內來港，第二代 983 000 人則在二零零七至零九這三年內來港。
- (2) 以人年為單位計算，並包括建造業所需的地盤和非地盤勞工數目。
- (3) 預算數字由房屋局提供。有關的勞工需求量估計，是以房屋署提供興建一個房屋單位所需的地盤和非地盤工人數目（以人年計）作為基礎。興建私人樓宇單位的勞工需求量較興建公共房屋單位的略高。據房屋局估計，為第二代興建的單位數目在比例上較為第一代興建的數目為少，這可能因為當局基於第二代人士的年齡，假設他們當中會較第一代有更多人與別人共住同一單位。此外，房屋局假設為第一代興建的單位須於首七年完成，為第二代興建的單位則須於其後三年完成。
- (4) 預算數字由工務局提供。本標題所指的公營部門建設項目，包括學校、醫院、診所、家庭服務中心、日間護理中心、青年中心、康復中心和職業訓練學院。預算數字是根據成本開支與各類建造工程所需地盤和非地盤工人數目（以人年計）的比率計算。工務局假設為第一代用於公營部門建設項目的開支須在首七年支付，第二代的開支則在其後三年支付。
- (5) 有關項目包括闢拓土地和填海工程，以及建造道路和鐵路。由於沒有工程成本的預算數字，污水處理、排水和供水設施等其他基本設施的建造並未包括在內。至於勞工需求的估計數字，是由經濟分析部參考一九九六至九八年間的土木工程項目成本開支與所需地盤工人數目（以人年計）的比率，以及工

務局提供的地盤與非地盤工人比率計算。工務局假設公營部門土木工程項目的開支是將會在十年間平均支付。

- (6) 在評估各項工程的勞工需求時，這些工程的平均勞工生產力被假設在二零零零至零九年間將保持不變。不過，根據過往經驗，隨着建造科技的改良，建造業的勞工生產力實際上一直不斷提高，在過去十年內平均每年上升 5%。假如這個趨勢持續，預期勞工需求量會較這裏的估計略低。

**因應 1 675 000 名合資格內地人士來港
而增加的整體本地消費開支所引致
的勞工需求⁽¹⁾**

| | 因第一代合資格人士來港 導致整體消費增加而製造 的就業機會 | | | 因第二代合資格人士來港 導致整體消費增加而製造 的就業機會 | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|---------------|---------------|
| | <u>2000</u> | <u>2001</u> | <u>2002</u> | <u>2007</u> | <u>2008</u> | <u>2009</u> |
| 估計每年增加的新職位 ⁽²⁾ ： | | | | | | |
| - 零售業 | 6 500 | 6 300 | 6 200 | 8 300 | 8 200 | 7 900 |
| - 飲食業 | 6 000 | 5 900 | 5 800 | 7 900 | 7 800 | 7 600 |
| - 社區、社會及個人服務 | 11 500 | 11 900 | 12 400 | 19 500 | 20 300 | 20 900 |
| - 運輸業 | 2 200 | 2 200 | 2 200 | 3 100 | 3 100 | 3 100 |
| - 電力、燃氣和水務業 | 500 | 500 | 500 | 600 | 600 | 500 |
| 總數 | <u>26 700</u> | <u>26 800</u> | <u>27 100</u> | <u>39 400</u> | <u>40 000</u> | <u>40 000</u> |

估計累積的新職位⁽³⁾：

| | | | | | | |
|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| - 零售業 | 6 500 | 12 800 | 19 000 | 26 500 | 34 700 | 42 600 |
| - 飲食業 | 6 000 | 11 800 | 17 600 | 25 000 | 32 800 | 40 400 |
| - 社區、社會及個人服務 | 11 500 | 23 500 | 35 900 | 58 200 | 78 500 | 99 400 |
| - 運輸業 | 2 200 | 4 400 | 6 500 | 9 600 | 12 700 | 15 800 |
| - 電力、燃氣和水務業 | 500 | 1 000 | 1 400 | 1 900 | 2 500 | 3 000 |
| 總數 | <u>26 700</u> | <u>53 500</u> | <u>80 400</u> | <u>121 200</u> | <u>161 200</u> | <u>201 200</u> |

- 註： (1) 這裏假設合資格內地人士在零售，飲食，社區、社會及個人服務，運輸，以及電力、燃氣和水務業的每人平均消費開支，與本港居民相同。不過，由於上述內地人士可能入息水平較低而失業率相對較高，他們的人均消費開支實際上可能會較本港居民為低。若是如此，他們在本地市場的額外消費開支所製造的就業機會，可能會較估計為低。此外，現有的若干消費開支可能受到擠佔效應而減少，就業機會亦可能因而被削減。不過，本預測並未把這點計算在內。
- (2) 按有關消費開支的相關行業的收益與它們的就業情況之間的比率計算，從而得出這組數字。這個比率估計在期內漸漸上升，延續過往數年逐步向上的趨勢。
- (3) 這組數字是由每年的數字累積而成，故因此到了二零零二年，估計由第一代 692 000 合資格人士的消費因而製造的就業機會約有 80 400 個；到二零零九年，由第一和第二代合共 1 675 000 人的消費因而製造的就業機會，估計約有 201 200 個。