

立法會備忘錄

人口政策專責小組報告書

引言

在二零零三年二月二十五日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**應採納下文所載的人口政策專責小組(專責小組)在其報告書¹提出的建議：

單程證計劃

- 第 1 項 嚴格執行持居權證子女分額的分配。(第 5.6 段)²
- 第 2 項 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。(第 5.7 段)
- 第 3 項 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。(第 5.8 段)

¹ 專責小組報告書載於附件 A。

² 所列段數均指報告書內的段數。

- 第 4 項 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。（第 5.11 段）
- 第 5 項 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。（第 5.9 段）
- 第 6 項 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。（第 5.10 段）
- 第 7 項 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。（第 5.10 段）

新來港人士在培訓及其他方面的需要

- 第 8 項 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。（第 5.14 至 5.17 段）
- 第 9 項 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。（第 5.19 段）

教育及人力政策

- 第 10 項 繼續開辦各類課程，提升香港各階層人士的教育水平。（第 5.22 至 5.24 段）
- 第 11 項 鼓勵和協助各界人士提升技能及終身學習。（第 5.25 段）

第 12 項 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。(第 5.25 段)

輸入內地專才和優才

第 13 項 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。(第 5.29 段)

第 14 項 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。(第 5.32 至 5.33 段)

第 15 項 繼續改善措施，方便內地商人公務訪港。(第 5.34 段)

第 16 項 進一步鼓勵在海外受教育的港人回港定居及工作。(第 5.35 段)

投資移民

第 17 項 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。(第 5.38 至 5.39 段)

影響生育的政策

第 18 項 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。(第 5.42 段)

第 19 項 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。(第 5.43 段)

第 20 項 考慮劃一每一名子女的免稅額，不論子女數目多寡。
(第 5.45 段)

長者政策

第 21 項 重新審視和界定退休及老年的概念。(第 5.46 段)

第 22 項 繼續推展計劃，提倡積極健康的老年生活。(第 5.47 至 5.48 段)

第 23 項 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。(第 5.49 段)

日益增加的暫居人口：外籍家庭傭工

第 24 項 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。(第 5.51 段)

第 25 項 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。(第 5.52 段)

第 26 項 加強執法，對付濫用外傭制度行為，減少外傭被剝削。
(第 5.53 段)

第 27 項 提高本地家庭傭工的就業機會。(第 5.54 段)

享用公共福利的資格

第 28 項 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）。(第 5.55 至 5.57 段)

第 29 項 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。(第 5.58 段)

第 30 項 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。(第 5.59 段)

跨界續領福利

第 31 項 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。(第 5.60 至 5.61 段)

第 32 項 詳細研究這項建議的支出對政府財政及本港經濟的影響。(第 5.62 段)

定期檢討的需要

第 33 項 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 5.63 至 5.65 段)

理據

2. 我們已在報告書的相關段落(見各項建議附註的段數)詳述上文 33 項建議的理據，因此不打算在這裏重覆一遍。大部分建議都是順著上文第 1 段所提的問題而得出的，環環緊扣，是一套完整的方案，可作為人口政策最急須處理課題的初探。當然，這些建議可以再作增補或修訂。我們建議政府常備這方面的資源，以便更深入探討其中一些課題或相關的項目，從而制訂成熟而全面的人口政策，可適應時代的轉變和考驗。

制訂政策的準則

3. 專責小組在提出建議時，已考慮多項原則和因素。首先，建議的措施應旨在提升香港市民的整體生活水平，確保香港經濟可維持長遠發展，並應致力解決因人口老化和工作人口縮減而對經濟增長所構成的問題。

4. 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。單程證計劃是人口增長的最重要來源。政府必須盡快准許在香港以外出生而擁有居港權的兒童來港。雖然我們必須完全尊重這些兒童的權利，讓他們來港定居，但建議的措施也必須解決家庭分隔所引起的問

題。在目前情況下，這些問題很常見。為配合《基本法》第二十二(四)條，單程證計劃由內地當局按照內地相關法規執行。由於這些建議會影響內地當局的出境管制制度，因此，我們在制訂這些措施時，必須進一步徵詢內地當局的意見。此外，建議的措施必須做到一點，就是確保現行的政府政策不會導致港人不願意生育。

5. 就經濟可持續發展而言，建議的措施應提高本港人力資本的質素，尤其是加強工作人口的生產力和工作能力。為此，專責小組必須審議讓內地專才和優才來港的現行政策。我們需要來自不同領域的內地優才，例如藝術界、體育界和學術界人士。此外，專責小組應審議設立投資移民這個新類別的理據。

6. 建議的措施應解決人口老化所引致的若干問題，例如醫療及福利開支不斷上升。此外，更應確保在更合理基礎上為本港居民提供各種資助福利。

7. 為保障較低技術本地工人的就業機會，專責小組必須審議目前輸入外傭的政策。此外，根據補充勞工計劃的現行規定，輸入其他低技術工人的僱主須為這些工人繳付徵費，與外傭僱主可獲豁免的情況不同。專責小組有需要糾正這種不合理現象。

8. 最後，就社會的可持續發展和融合而言，建議的措施應促進種族和諧，並協助新移民融入社會。

建議的影響

9. 報告書所提出的建議並不牴觸《基本法》，包括其中涉及人權的條文。報告書所提出的建議對經濟、財政、公務員及可持續發展的影響，載於附件 B。建議對環境沒有影響。

公眾諮詢

10. 在制訂建議措施的過程中，政務司司長徵詢過學者、政黨、輿論領袖、商界、社會服務團體及基層團體的意見。大部分受訪者均認為香港急須制訂人口政策，以處理人口老化引致受供養人口比率不斷上升的問題。他們並認為香港須提高人力資本的質素，以配合知識經濟的需求。受訪者深切關注到用於新來港人士的公共開支日益增加，但卻促請政府提高新來港人士的技能，以協助他們融入社會。很多受訪者都促請政府盡快設立投資移民這個新類別。他們多提醒當局，在提出任何人口政策後，必須定期檢討，以便能迅速回應不斷轉變的人口狀況。

11. 我們已諮詢港澳辦公室，並經港澳辦公室徵詢中央人民政府各部的意見。一些涉及中央人民政府職務事項的建議措施，大致上已獲得有關部門支持。對於某些措施，我們會繼續與內地有關當局在工作層面上磋商推行細節。

12. 議員同意每年定期檢討這套政策措施，專責小組認為政府可立即實施其中部分建議。事實上，有關放寬投資移民入境及輸入內地專才的措施，社會上已有廣泛的討論，大多數人士也贊成早日付諸實

行。專責小組是項工作的主要目標，是制訂人口政策，為直接或間接對香港人口狀況構成影響的社會及經濟政策提供指引。這些相關的社會及經濟政策，已有完備的諮詢機制，繼續聽取社會人士的意見。

宣傳

13. 我們會為政府發表該份報告書進行全面宣傳。政務司司長會在立法會發表聲明，接着會舉行記者招待會，繼而發出新聞稿。政務司司長會出席立法會內務委員會會議，向議員作進一步匯報。相關決策局和部門的負責人員，會回答傳媒和公眾的質詢。

背景

14. 二零零二年九月，政務司司長成立專責小組，按照行政長官在第二屆任期就職時所作出的承諾，致力為香港制訂人口政策。該專責小組的成員包括財政司司長、有關的主要官員及部門首長。

15. 人口問題非常複雜，牽涉多個層面。香港現時的生育率極低，也是全球人口預期壽命最長的地區之一。這表示我們的人口正逐漸老化，我們日益倚賴入境的人口來保持人口增長。預計到了二零三一年，約有四分之一的人口已屆 65 歲或以上。隨着主要就業年齡人口的比例不斷下降，本港的勞動人口會持續縮減。

16. 就人口質素而言，政府已在教育方面投放大量資源。儘管如此，在二零零一年，本港人口只有 13%曾接受高等教育。至於本港的新移民，由於大部分都是根據《基本法》的規定和中央人民政府的安

排，為家庭團聚而來港定居的，所以特區政府對這些入境者的質素沒有多大控制。

17. 在這背景下，香港正面對全球經濟轉型的挑戰和通縮的壓力。低技術工人已越來越難就業。過去幾年，經濟不景也導致政府出現財赤問題。與此同時，隨着香港與珠江三角洲日漸融合，兩地的跨境人口流量日增，政府的規劃深受影響。政府急須採取對策，以應付這些問題，並確保香港可長遠保持經濟活力。

18. 專責小組只有六個月時間研究這個複雜的課題。在報告書內，專責小組致力找出香港特區人口的特徵，並分析這些特徵為本港社會經濟發展所帶來的各項主要問題。專責小組已訂定人口政策的目標，並提出一套可達致這些目標的措施。由於時間所限，專責小組已指出若干建議難免屬初步性質，須再作研究和探討。

查詢

19. 如有任何查詢，請聯絡中央政策組人口政策專責小組秘書黃浪詩小姐（電話：2810 3886）。

中央政策組

人口政策專責小組秘書處

二零零三年二月二十六日

人口政策專責小組報告書

對財政及公務員體制的影響

1. 部分建議會對政府造成財政影響，包括就外傭收取徵費；延長綜援申請人所須符合的居港年期規定；規定訪客及與香港身分證持有人有家庭關係的雙程證人士在使用公眾健康護理服務時須繳付全費。

對經濟的影響

2. 制訂人口政策的主要目的，是維持和培育有助香港經濟長遠發展的人口。專責小組提出的各項建議，都以促進經濟持續發展為目標。

對可持續發展的影響

3. 根據我們對可持續發展的初步評估，部分建議措施，特別是放寬對內地專才及投資移民的入境限制，應可加強本地的知識基礎，並對本港的經濟發展注入新動力。收緊享用公共福利的資格準則，會使部分低收入人士受到影響，因此須小心處理。我們會視乎建議措施的推行成效，適當地規劃和提供實體基礎設施及社會設施，以期盡量減低人口增加對環境造成的不良影響。