

政務司司長就
《人口政策專責小組報告書》發表
向立法會發言

主席女士：

1. 我十分感謝您容許我在今天的會議發表《人口政策專責小組報告書》。
2. 行政長官去年 7 月在第二個任期的就職講話中，承諾制訂人口政策。去年 9 月，我為此成立了人口政策專責小組，小組成員包括財政司司長，八名主要官員和相關的部門首長。
3. 專責小組的責任，是在去年年底之前制訂一個全面的人口政策。由於時間緊迫，專責小組集中分析了香港的人口特徵；從人口發展趨勢中找出香港面臨的重大挑戰和難題；確立人口政策要達到的目標，並提出一套短期到中期內採取的政策措施，以達到這個目標。

人口特徵

4. 相對於世界大部分地方，香港市民的壽命較長，生育率則較低。據最新的統計數字，香港女性平均活到 85 歲，男性為 78 歲。在 70 年代初期，香港女性和男性的壽命分別約為 75 歲和 67 歲。
5. 此外，香港也是世界生育率最低的地方之一。在 2001 年，香港女性一生平均只生育 0.9 胎，遠遠低於自然更替水平，這通常是指每名婦女一生平均生產 2.1 胎。
6. 綜合而言，這表示香港人口與其他發達經濟體系一樣，正在急劇老化。根據人口發展趨勢預測，到了 2031 年，我們的人口當中，每四個人就有一個年屆 65 歲或以上；其中 85 歲或以上的人口會增加兩倍，從 6 萬 7 千人增加到 20 萬 9 千人。總人口會增加三成，從 2001 年的 672 萬，增加到 2031 年的 872 萬，但勞動人口只會增加 8%，從 343 萬增加到 370 萬。

7. 這表示，到了 2031 年，會有 500 萬人，即人口的 58%，不再參與經濟活動。

8. 按照單程證計劃，我們每年要從內地吸納超過 5 萬 5 千多名移民。除了出生的人口外，持單程證的來港人士，是我們人口增長的主要來源之一。很多新來港的成年人，工作技能和教育水平普遍偏低。香港當前一項要務，就是協助他們提升技能，增加他們在勞動市場的競爭力，以符合我們經濟的需要。

9. 另一方面，雖然本地人口的教育程度正不斷提高，但隨著全球化令競爭加劇，各個發達的經濟體系爭相發展高增值和以知識為本的經濟，因此，我們的勞動人口也越來越需要掌握更高的技能，以配合這種轉變。此外，新來港工人不斷增加，但非技術職位卻日漸減少，形成了僧多粥少的局面。

政策目標

10. 主席女士，我們的市民刻苦勤勞，善於應變，他們很明白香港今後的成功，取決於向知識為本的經濟轉型。我們都完全明白，必須確保我們的人口有能力長遠保持經濟活力。我們都期望可以不斷提高生活素質和水平。

11. 基於以上各點，也考慮到香港人口的特點，專責小組認為，人口政策的首要目標，是要讓香港人口有能力維持香港的長遠經濟和社會發展。

12. 我們建議的人口政策，是為致力提升我們人口的整體素質，以實現我們成為知識型經濟體系和世界級城市的理想。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，而更重要的，是保證我們的經濟能夠長期持續發展。我們認為，如果能達到這些目的，便可以穩步改善我們市民的生活水平。

13. 人口是個非常複雜的問題。政府的所有政策，幾乎都對人口問題有不同程度的影響。因此，這個報告書涉及廣泛的公共政策。我們希望，落實報告書的建議，可以訂定一套連貫一致的措施，以達到人口政策的目標。

應付人口老化及生育率偏低

14. 專責小組非常審慎研究過我們極低的生育率。我們的確有需要為我們的人口注入新血。可是，生兒育女是個人事情，我們應當尊重每對夫婦的決定。因此，我們認為，政府不宜實施鼓勵生育的特殊政策。

15. 然而，我們認為目前削減第三名和其後各名子女免稅額的做法，與我們必須增加人口的政策有所違背。專責小組建議，政府應當劃一給予家庭每一個孩子都有免稅額，而無須理會有多少個孩子。

16. 單程證計劃是我們人口增長和人口結構的最重要因素。我們的人口去年增加了 0.7%，其中只有 28%屬於自然增長，約有 72%全屬新移民，大部分是根據單程證計劃來港。鑑於這計劃如此重要，我們對計劃作出了檢討。在人口政策制訂的過程中，特區政府曾與內地負責這項計劃的部門聯絡。

17. 專責小組了解到，除非我們的生育率大幅回升，否則，香港的人口增長會越來越依賴外來移民。我們尊重家庭團聚的權利，尊重《基本法》賦予的居港權，認為現時每天從 150 個單程證入境配額中撥出 60 個給有居港權兒童的做法是恰當的。我們建議，這 60 個配額，只可撥給這些兒童，不能讓與其他類別的單程證人士使用。

18. 這將有助這些兒童盡可能在幼年時移居香港。有學術研究發現，九歲之前移居香港的兒童，在學業上與本地出生的兒童沒有差別。

19. 目前的制度更會作出一些改進，讓這些兒童可以靈活安排移居香港的時間。他們在得到批准後，可以選擇暫時保留在內地的戶籍，直到內地的父或母也獲得批准，才一同移居香港。這將有助消除過去經常出現家庭分離的痛苦。

20. 我們已與內地當局達成協議，把長期分隔兩地配偶類別每日 30 個名額中的剩餘名額，繼續給予廣東的港人內地配偶使用，以縮短廣東方面的輪候時間。我們又鼓勵這些人在申請單程證後，盡快申請雙程證來港，一方面讓他們與家人經常在一起，另一方面又可以熟習香港的生活環境，以便決定日後是否來港定居。

21. 目前，每天 150 個單程證名額的安排會維持不變。特區政府

會繼續就名額分配問題，與內地當局密切聯繫。若發現需求下降，我們會與內地當局研究減少配額。

22. 至於我剛才提出有關單程證計劃的主要改動，經中央人民政府的同意並通過內地有關的立法程序，便會實施。

23. 隨著主要勞動年齡人口下降，我們的勞動人口亦會縮減。我們必須採取措施，以減少長者對社會的依賴，並提高長者的生產力。我在此促請大家，以正確的態度來看待人口老化問題。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，我們的公眾健康政策以至社會和經濟發展都非常成功。

24. 我們認為，為了提倡積極健康的老年生活，有必要重新審視和界定退休及老年的概念。我們要讓市民重新認識長者的角色，他們不一定需要協助，而是能夠和願意作出貢獻的一群。我們的長者政策應該以此為基礎。

25. 無論是年輕一代還是政府，都應該承擔照顧長者的費用。他們為我們較年輕一代的成長、教育和成才作出不少貢獻。不過，我們也必須承認，如果把較大比例的資源用於長者醫護服務，則用於生產投資、撥給生產力較高的年輕成員的資源就會相應減少。我們務必要有遠大眼光，找出切實可行的方法，為有需要的長者制訂一套持續有效的經濟支援制度。衛生福利及食物局現正進行有關研究。

提高人口素質

26. 短期內，人口數量不會構成危機。我們會繼續吸納新來港人士，以緩和人口老化和勞動人口縮減的速度。然而，單單從數量著手解決不了問題。我們務必要從人口的素質入手，提升我們的技能，以符合經濟轉型的需要。

27. 由於大部分新來港人士是以家庭團聚的理由獲准來港，我們不可能像吸納技術移民一樣，把沒有高學歷、不具先進技能者拒諸門外。我們會繼續為不同年齡的新來港人士提供適當的教育、培訓和技能提升計劃。

28. 事實上，教育投資是行政長官的工作重點之一。我們會雙管齊下，以應付本港經濟對人力的需求。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。我們成立了人力發展委員會，將會就人力計劃和發展訂出策略性和協調的措施，以應付我們經濟不斷轉變的需求。

29. 主席女士，為了使香港能夠克服經濟轉型的挑戰，我們不能單靠自己培養人才來提高人口資本的素質。實際上，網羅人才和技術，已成為全球各個經濟發達體系經濟成敗的關鍵。

30. 香港既然要從世界各地吸納最優秀、最傑出的人才，則人口眾多、發展迅速的內地，也是我們吸納人才的對象。我們將放寬吸納內地專才和優才的安排，取消現時對某些行業以及獲批人士不能與直系親屬一起來港等限制。我們並會積極採取措施，吸引更多內地商人來港開辦業務。這些措施會由 2003 年 7 月起實施。我們相信，有關措施不但可擴大香港人才資源，應付發展知識型經濟的需要，更會加強我們人口結構的競爭力。

31. 我們除了要吸納工商業人才外，還要從內地吸納不同範疇的人才，例如藝術和體育人才，好把香港建設成為一個多元化的世界級城市。教育統籌局會在今年九月推行一系列措施，吸引更多海外學生到香港接受高等教育和修讀研究生課程。我們認為這將為香港的高等教育院校締造多元化的語言和文化環境，奠定香港知識與技能的重要基礎，加強香港的國際都會地位。

32. 此外，隨著越來越多香港家庭的子女到海外接受教育，我們也要努力鼓勵這些年輕人返回香港生活和工作。

33. 我們會放寬目前的政策，吸引投資移民，增強我們的經濟力量。我們建議，從今年下半年起容許外地投資者移居香港。這是指那些有能力在香港作大量投資，但不想經營企業的人仕。

34. 我們建議，投資的最低金額是港幣 650 萬元。合資格的申請人在選擇投資哪些項目時，可以享有適當的靈活性。投資類別可包括房地產和特定的金融資產。新政策將適用於外國公民、澳門特別行政區居民和台灣居民。由於內地有外匯管制，新政策在目前階段不適用於內地居民。對於內地商人，我們會鼓勵他們多利用目前的多次往返簽證制度到香港，找尋投資機會。我們將考慮修訂《入境條例》，容

許旅客在香港進行各類與商業有關的活動。我們相信，這些新政策會有助搞活香港特別行政區的經濟，從而增加就業機會。

人口融合與長遠承受能力

35. 主席女士，香港有相當數目的暫住人口，包括輸入的低技術工人，只要有人僱用他們，便可留在香港。

36. 目前，這個類別的人口約有 24 萬，大部分是家庭傭工。另有很小部分是根據補充勞工計劃輸入的工人。

37. 雖然過去幾年經濟不景氣，但沒有跡象顯示外籍家庭傭工的輸入放緩。他們享用多項本地設施和服務。由於他們人數眾多，且不斷增加，我們在這次研究中，也檢討了外籍家庭傭工的政策。

38. 專責小組承認，外籍家庭傭工對需要全職傭工寄宿的家庭確實作出貢獻，他們的服務是本地的家庭傭工未必能夠提供的。我們認為，本地與外籍家庭傭工，是兩個截然不同的市場。

39. 為減少出現濫用情況和減低外傭取代本地工人職位的機會，專責小組認為，當局應該採取一些改善措施，令輸入外傭的機制更加健全。

40. 自 1992 年制訂《僱員再培訓條例》以來，僱主如輸入外來工人，便須繳付徵款。這是一項行之已久的原則，規定僱主如選擇僱用外來勞工而不是本地工人，便應向訓練及再培訓計劃繳款。目前，政府只向根據“補充勞工計劃”輸入勞工的僱主徵款。我們建議，外籍家庭傭工的僱主也應繳付相同的徵款，目前是每月 400 元。這項徵款將根據《僱員再培訓條例》的規定收取，並由 2003 年 10 月 1 日起實施。按照“補充勞工計劃”的現行安排，徵款須由僱主先行繳付，所有新訂合約和續訂合約均須繳付徵款。為了讓僱主較有彈性，僱主可選擇分四期繳交徵款，即每期繳交 2,400 元。第一期徵款須在外籍家庭傭工獲發簽證前繳交。參加“補充勞工計劃”的僱主也同樣可分期繳款。

41. 《僱員再培訓條例》也規定，假若外來僱員在取得簽證後沒有抵港，又或者抵港之後未能完成僱傭合約，所繳徵款將不獲退還；但若僱主在四個月之內重新申請一名外來僱員來港，入境處處長在計算應付徵款的數額時，會計入有關餘款的數額。

42. 正如我剛才所說，面對經濟下調、高失業及經濟轉型，我們迫切需提升勞動人口的技術水平，並為他們提供終身教育。由於社會對這些資源需求日益殷切，我們亟須擴大徵款的來源。基於這些考慮因素，我們認為外籍家庭傭工的僱主，與其他聘用外來勞工的僱主一樣，也應為訓練和再培訓本地勞動人口出一分力。

43. 外籍家庭傭工的最低工資在 1999 年調整之後，本地各項經濟指數均顯著下調。今年 4 月 1 日或之後簽訂僱員合約的外籍家庭傭工，其每月最低工資，將減少 400 元。勞工處與入境處將加強執法，防止濫用外籍家庭傭工，例如扣減工資、做非家務工作或兼職。我們希望，這有助防止剝削外來工人，並增加本地家務傭工的就業機會。

44. 主席女士，眾所周知，香港正面臨嚴峻的財政局面，財政赤字龐大。

45. 香港很多公共服務得到大量公帑資助。社會各界認為，政府有必要從速檢討社會服務與其他服務的公共開支，在人口老化、新來港人士繼續湧入的情況下，尤其要這樣做。

46. 目前，某些受資助的服務，例如租住公共房屋和社會保障福利，要求申請人符合特定的港居規定，但其他一些公共服務則沒有這樣的規定。本港的公共醫療服務，不但永久與非永久香港居民可以享用，暫居人口例如外籍家庭傭工、輸入勞工和包括持雙程證的訪港旅客，都可以享用。

47. 專責小組認為，應利用制訂人口政策的機會，處理這種不合理的現象。我們首先研究了綜援與公共醫療服務的問題，兩者在 2001/02 年度共佔公共經常性開支的 22%。

48. 我們認為，有充分理據劃一規定所有獲大量資助的社會服務和公共醫療護理服務，只供在香港住滿七年或以上的人士享用。

49. 以住滿七年作為符合享用服務資格，是反映了居民在一段持續時期對香港經濟的貢獻。關於綜援，在特殊情況下，社會福利署署長可以體恤的理由酌情向未符合規定者發放津貼。這新規定的實施日期容後決定。所有現時在港的居民將不會受新措施影響。新措施的實施對象是年滿十八歲或以上的人士，年幼兒童將獲豁免。

50. 我們又建議，這一居住年限的規定原則上適用於使用資助公共醫院和護理服務的人士。新措施會由本年 4 月 1 日起生效，首先向雙程證人士和訪港旅客實施。至於其他受這新規定影響的居民，衛生福利及食物局將首先深入研究措施對他們的影響，然後才考慮長遠向他們實施這項措施的時間和方式。

51. 主席女士，我要強調，實施這些措施，是爲了確保我們向香港居民提供福利時，能夠合理分配資源。

52. 處理這個複雜的問題時，我們既要照顧各方面的利益，也要考慮長遠的財政問題，在兩者之間取得平衡。我們也參考了其他地方規定享用公共福利資格的做法。

53. 香港是自由、開放的都會社會。這裏除了自由開放，機遇處處；我們的市民也勇於創業、敏於創新；我們會繼續向珍愛這些特點的移民大開中門。同時，我們鼓勵新來港人士自力更新。

54. 我們相信，繼續向新移民提供再培訓和技能訓練，將能夠提升他們的技能，有助他們融入社會。我們也促請社會以積極態度對待新移民，他們不少人已在香港取得傑出的學術和商業成就。

必須定期檢討

55. 專責小組在六個月的工作期間，分析了人口發展趨勢對社會和經濟所產生的主要挑戰。也探討了一套將於短期和中期採取的實際措施，以應付這些挑戰。

56. 對這問題進行的研究後，我認爲，影響香港人口狀況的很多因素，往往不是政府可以控制的，其中有市場的因素，我們亦須尊重個人的選擇。此外，相關的問題日後也難免會有改變。

57. 更重要的是，香港與珠江三角洲越來越緊密融合。隨著兩地往來的人越來越多，香港的人口發展將受到深遠影響。

58. 因此，我們必須不斷檢討本港的人口政策。專責小組建議，政府需要調撥資源以便定期檢討各項政策措施的執行，繼續監察人口政策，以及跟進長遠問題的發展。

59. 本報告書的發表，並不是宣佈一項艱巨工作的結束，而是意味著一項艱巨工作剛告開始。我懇請立法會議員和社會各界，支持這一項對我們和子孫後代有深遠影響的重要的工作。

60. 主席女士，我們今天可能沒有足夠時間深入討論人口政策各方面的問題。假若各位議員希望這樣做，我十分樂意在星期五的內務委員會會議上，進一步探討這個問題。各有關的決策局也已作好準備，就各自的政策措施向各有關事務委員會匯報。

— 完 —