

政府限制內地產婦存深層次矛盾

香港大學統計與精算學系高級講師葉兆輝

立法會衛生事務委員會周前召開會議，公佈公立醫院限制內地產婦來港產子而實施九個星期後的成效，政府官員提供了一系列的數據，強調有關措施已見成效。當然，大家樂見本地產房能順利運作，亦滿足到本地產婦的需要。很可惜，在新制度下，妻子是內地人的香港家庭來港產子須繳付全費，受到不平等的對待。

香港目前最急切的人口政策問題，是提昇人口素質及處理低生育率衍生的社會人口問題。筆者認為不應考慮該港人的配偶身份誰屬，因為當該家庭選擇來港產子，大部份都會以香港為家，根據過往的記錄，約有七成多的內地婦女會以團聚為由成為香港人，她們在香港的人口發展中擔當重要角色，若扣除內地婦女來港產子的數目，香港總和生育率由現時的 1.1 變為 0.7，要維持人口的更替水平則需要 2.1。綜觀其他低生育率的國家（其生育率在 1.2 至 1.5 之間）都積極尋找解決的方法。不過，目前有關部門的措施，完全漠視這個現實，令一班選擇在內地擇偶的港人（注意：他們都有納稅）須繳付一筆與父母皆非港人（並非納稅人）一樣的費用，令其家庭計劃大失預算，創造困難，阻礙生育，亦顯露了醫療政策的不公平之處。

政府認為，香港居民在內地出生的子女可以家庭團聚為由，向相關的內地機關申請批准按單程通行證計劃有秩序地來港定居，而無需來港產子，並認為此符合「公眾利益」。不過，單程通行證計劃導致配偶和子女延遲來港團聚。因子女出生初期長時間中港分離，做成了子女分隔和教育銜接的問題，從而衍生不少家庭問題和青少年人的學業問題，令社會負上沉重代價。在九十年代，由於具體的社會情況，從國內來港的人數眾多，可理解實施單程證配額制；但現在人口壓力已減

退，若能讓他們愈早來港團聚，對兒童成長和整体社會資本的發展有很大幫助。

政府所用「公眾利益」來為自己解釋，究竟這是誰人的利益呢？在二零零六年出生的 63,000 個嬰兒中，有 10,500 的母親屬內地人但父親是香港人，佔了整體約 16%，這些孩子將來成為減慢香港人口老化和增加經濟勞動人口的主要動力。所謂的「公眾利益」，難道維持本港出生率不是「公眾利益」嗎？由於中港兩地交往頻繁，未來中港婚姻只會有增無減，有助解決香港的婚姻擠迫(marriage squeeze) 問題，產生良性的互動。當然當中或會有假結婚，或文化差異引起的問題，只要改善監管和提供輔導方面的工作，理順過程當中所遇到的挑戰，使到更多打算成家立室的港男港女找到美滿的姻緣。這班選擇在內地擇偶的港人的利益，為甚麼又不包括在「公眾利益」之內呢？

在二零零六年共有 6,000 在港出生的嬰兒由並非港人的父母所生，佔整體的 10%，這批家庭願意以非符合身份人士向醫院繳付高昂的產科服務費，令政府收取一筆可觀的收入，其實這批家庭的客觀條件也不錯，無論這批嬰兒將來留港與否，整体而言都對香港利多於弊。不過，仍有社會人士或政府官員對這批來港生育的家庭存有歧視，一方面強調其對公共產科服務構成的影響，也暗示他們出現「走數」情況。事實上，不少國內來港生育的家庭會選擇私家醫院的服務，而在預約制度下這批家庭已有秩序的來港生育。另外，據政府公佈的數字，9 個星期內的 371 名經急症室入院的非符合資格人士所生嬰兒中，約四成「走數」，其實即約有 150 宗而已，佔整體公立醫院出生嬰兒約 3%，若以當局的收費水平計，情況並不如想像般嚴重；而且箇中原因可能與政府突然增高收費有關，試想若醫院同樣向港人收取 48,000 產科服務費，「走數」情況可能同樣出現。

總而言之，今次事件暴露了政府制定政策存有多方面的問題：

- 一) 政策有歧視國內人仕之嫌——政府未有放下從前這種「168萬國內人士湧港」的思想包袱，始終認為國內人仕來港對香港有害，尤其是影響了本地人的時候，那種排外的情緒很快會沖走理性的討論。這種歧視的心態在大學裏也會發生，宿舍宿位不足夠時，本地生與非本地生的矛盾很快出現。其實內地與香港的往來不斷增加是一個不可避免和選擇的事實，只可以以大禹治水的方法應以疏導為本，而非堵塞；有關當局需要積極的參與和協調，不是製造紛爭。
- 二) 政策制定者並無以家庭為出發點——政府的政策考慮完全缺乏家庭為社會一個重要單元的概念，單程證的規例是因一個權時制宜的方法，若外在環境已改善，實應檢討這個破壞家庭和諧的行政措施。
- 三) 一切皆用行政手段解決問題——對於行政官僚而言，做心臟手術與生育根本沒有分別，都只是一個醫療個案，將香港人的子女（母親為國內人士）與父母皆屬國內的子女等同，利用行政權力，便可解決問題，卻忽略了個人生育對長遠社會發展有深遠影響；
- 四) 政府部門各自為政——這問題涉及醫管局、衛生及衛生福利局和入境署，但各部門只從自己的職務範圍考慮問題，避免在自己負責範圍出錯，因此政府缺乏以人口政策綜觀全局的目光。

香港目前處於極低的生產率，政府一方面希望消除生育障礙，提升生育率，但另一方面又設置關卡，互相抵消，實是事倍功半。特首在施政報告內提及創建和諧社會，以人為本的施政方針；鼓勵港人生育和消除生育障礙。這些對內地產婦的措施不單止不是以人為本，更加影響社會和諧。生育當然是個人的選擇和自己需要負上責任，但若個人的選擇影響整個社會的發展，這已不再是單一和獨立醫療事件，而是需要整體的配合引導去一個更佳的結果。政府需要有新的思維，掌握最新的人口發展數據，制定一套具備宏觀視野的人口政策，深入進行整體的策略研究及讓公眾廣泛討論。