

立法會參考資料摘要

人口政策督導委員會 二零一二年進度報告書

引言

行政會議成員在二零一二年五月二十九日的會議中，已得悉下列資料。

2. 行政長官於二零一零至一一年《施政報告》中，要求人口政策督導委員會(督導委員會)集中研究兩項課題：

- (a) 如何為退休後選擇回內地養老的長者提供便利和支援；以及
- (b) 內地婦女在港所生子女返港就讀和生活所帶來的影響。

3. 研究結果已在二零一一至一二年《施政報告》中匯報。當中包括－

- (a) 政府將推出“廣東計劃”，讓選擇在廣東定居的合資格香港長者毋須在領取津貼期間每年返港，亦可享有全年高齡津貼；
- (b) 為在醫療方面加強支援定居內地的長者，政府會繼續深化本港醫院與內地醫院的合作，與內地商談優化在當地開辦診所和醫院的手續，以及與廣東探討跨境運送病人的安排；

- (c) 就內地婦女來港分娩的問題，二零一一至一二年《施政報告》訂明了重大的政策原則，就是香港居民應優先使用醫療服務。雖然政府並不鼓勵內地婦女來港產子，但我們必須同時在相關的公共服務作好規劃，對可能來港定居或就學兒童的數字作實際的推算；以及
- (d) 政府會加強向有子女在香港出生的內地家庭發放有關香港教育制度的資訊，以助他們考慮是否和如何安排子女來港。政府亦會於各邊境管制站推行輔助措施，確保跨境學童安全往返。

4. 在過去八個月，社會日益關注內地婦女來港分娩所帶來的影響。督導委員會明白這是社會現時最關注的問題，已協調相關決策局和部門的工作，以制訂和實行多項措施，務求解決相關問題（請參考下文第 10 段）。此外，督導委員會亦已研究人口結構轉變對本港長遠經濟和財政的可持續發展的影響，並探討在相關的主要範疇的適當政策。這些範疇包括主要經濟行業的人力需求和供應；從現有的就業年齡人口中，推動更多市民投入勞動市場；輸入外地人才；為本港長者提供支援；以及為新來港人士制定支援和融合的措施。

5. 本文件旨在告知議員督導委員會的研究結果和建議。有關的結果和建議已載於《人口督導委員會二零一二年進度報告書》（進度報告書）（附件）中。進度報告書就各重要事項訂定的廣泛政策方向，可望奠定有用的基礎，以供下屆政府進一步考慮。

附件

理據

6. 督導委員會提出了十項建議，當中有多項措施處理內地婦女來港產子所引起的迫切的問題，同時亦包括廣泛的政策方向，以應付香港人口結構轉變所帶來的挑戰。

迫切的問題

7. 近年來內地婦女在港所生嬰兒數目飆升，所帶來的影響在社會引發激烈討論。更令人關注的是，這些嬰兒大多數都是由非

香港居民的內地父母所生。在二零一一年出生的第二類嬰兒¹數目超過 35 000 名，佔該年活產嬰兒總數的 37%(第一類嬰兒只佔 6%，約有 6 100 名)。社會非常關注愈來愈多內地婦女來港分娩，對公立及私家醫院產科服務和母嬰健康院構成壓力。不少人亦為配合這些嬰兒的需要而對本港公共資源(包括教育、公共醫療和社會服務)帶來的長遠影響²表示關注。

8. 自二零零七年起，醫院管理局(醫管局)對非本地婦女的產科服務實施修訂安排。在修訂安排下，公立醫院只會在服務有餘額時，才接受非本地孕婦(即“非符合資格人士”)預約分娩。已預約的非符合資格人士會獲發預約確認書，並須繳付 39,000 元的套餐費用。如果經急症室緊急入院分娩，則須繳付 48,000 元的費用。二零一一年四月，醫管局進一步宣布暫停接受非本地婦女預約的產科服務，直至二零一一年年底。臨近年底，內地孕婦經醫管局轄下醫院急症室入院分娩的個案急升，此舉不僅會對孕婦本身和嬰兒的安全構成危險，亦對醫院的資源構成額外壓力，影響急症室為其他緊急病人提供服務。社會強烈要求政府加緊控制內地婦女來港產子的數目，並從本港人口政策的較全面角度，檢討相關的政策。

9. 由於預期二零一三年本地婦女的分娩數目會進一步增加，政府原本計劃醫管局轄下的醫院將暫停接受非本地婦女在二零一三年的產科服務預約，而她們在私家醫院分娩的配額也會進一步減少。二零一二年四月初，醫管局宣布將暫停接受非本地婦女預約在二零一三年分娩。二零一二年四月十六日，候任行政長官表示私家醫院應暫停接受丈夫不是香港永久性居民的非本地婦女預約在二零一三年分娩，待下屆政府審議第二類嬰兒對教育、社會及其他相關服務的長遠影響後，才再作安排。社會一直擔心本地婦女可否獲得足夠的優質產科服務，如果二零一三年的“零分娩配額”措施得以落實，應該可以大大紓緩這方面的憂慮。

¹ “第二類嬰兒”指內地婦女在港所生的嬰兒，而父親為非香港永久性居民；“第一類嬰兒”則指內地婦女在港所生的嬰兒，而父親為香港永久性居民。

² 根據二零零一年終審法院就入境事務處處長訴莊豐源一案所作的裁決，不論父母的居留身份為何，凡在香港出生的中國公民均享有居留權。因此，第二類嬰兒屬香港永久性居民，與本地婦女在香港所生的嬰兒一樣，享有同等的社會福利。

建議一（進度報告書第 4.10 段）

10. 督導委員會建議，相關決策局和部門應繼續推行現有的各項行政措施，解決內地孕婦“衝”急症室分娩的問題。這些措施包括－

- (a) 在邊境管制站加強監察和截查懷孕的訪客；
- (b) 加強打擊協助未持有預約確認書的內地孕婦入境、涉及違法活動的中介人；
- (c) 向內地當局提供被拒入境的內地孕婦的資料，以遏止她們在臨盆一刻再次闖關尋求緊急入院的危險行為，並加強對逾期留港人士的調查及有關罪行的檢控工作；
- (d) 加強打擊為逾期留港的內地孕婦提供住宿的無牌旅館；以及
- (e) 調高非符合資格人士未經預約而使用公立醫院產科服務的收費水平，以阻遏非本地孕婦“衝”急症室分娩。

11. 這些措施已發揮理想的阻嚇作用。今年年初緊急分娩的數字，與二零一一年最後三個月高峯期的數字相比，已大幅下降。

建議二至四

12. 至於父母為內地居民並已在香港出生或會在二零一二年內出生的第二類兒童，督導委員會建議政府應繼續在相關的公共服務方面作出適當準備。

建議二（進度報告書第 4.11 段）**(a) 母嬰健康院服務**

衛生署應繼續採取措施，以提高母嬰健康院的服務量，並密切留意其服務需求。

建議三（進度報告書第 4.12(a)及 4.13(a)(b)段）**(b) 教育**

當局會採取或探討多項措施，加強對教育服務需求的推算機制；為需要在香港接受教育的合資格學童，提供足夠的學位；以及增加學位供應。

建議四（進度報告書第 4.12(b)及 4.13(c)段）**(c) 跨境學童**

為顧及人身及交通安全，我們不鼓勵學童於學前和小學教育階段跨境上學。當局會因應陸路邊境管制站的處理能力管理跨境學童的數量，在切實可行的情況下，按照邊境設施的處理能力，加強多項便利跨境學童的交通安排。我們預計，到了二零一二／一三學年，各陸路邊境管制站每天共可處理約 13 000 名跨境學童。由於陸路邊境管制站處理跨境學童的能力始終有其限制，家長必須審慎考慮應否及如何安排子女跨境上學。

長遠的挑戰

13. 長遠而言，人口老化和人力供應增長緩慢是香港目前要面對的一項重大挑戰。隨着人口老化，公共醫療服務及若干社會福利的需求會有所增加，對本港的財政可持續發展帶來挑戰；同時，勞動人口不斷減少，對香港的經濟發展構成負面影響。跟大部份面對人口老化的經濟體系一樣，本港的經濟撫養比率有上升的趨勢。我們預期，香港的經濟撫養比率將在二零二零年上升至 1 042(相對每千名從事經濟活動人口)。換言之，非從事經濟活動人口將超越從事經濟活動人口。因此，我們必須致力緩減經濟撫養比率的上升速度。

14. 為了迎接上述的挑戰，督導委員會建議，除了增加本地的生育外，政府政策必須以增加就業年齡人口和提升勞動人口參與率為目標。督導委員會有下列建議。

建議五（進度報告書第 4.19 段）

(a) 新來港人士的支援與融合

經單程通行證計劃自內地而來的新來港人士，是香港人口增長的主要來源。督導委員會建議政府應繼續透過與地區組織和傳媒的伙伴關係，加強對新來港人士的服務和支援，以及密切留意新來港人士的社會特徵和服務需要。

(b) 培育和輸入人才

政府應：

建議六（進度報告書第 4.38 及 4.43 段）

(i) 研究採取措施，進一步善用青年、婦女和較年長的人口，以增加本港的勞動人口。政府應特別考慮加強與非政府機構和社會企業合作，以促進青年就業。

建議七（進度報告書第 4.39 段）

(ii) 考慮研究採用較高的退休年齡的好處和影響，以進一步鼓勵長者就業。然而，任何轉變均不應影響目前各項退休計劃下提取權益的條件及安排。

建議八（進度報告書第 4.47 及 4.48 段）

(iii) 深入檢討影響人才決定是否來港工作及留港的拉力與推力因素，例如發展機會和支援服務（如能否為其家人提供國際學校學位及其他服務／設施）；並應審視已輸入的人才的各個範疇；

(iv) 考慮檢討各個輸入人才計劃，包括優秀人才入境

計劃，以改善計劃的運作情況，提升香港在全球競逐人才方面的優勢；以及

- (v) 繼續致力增收學位及研究院程度的非本地學生，以及早吸納海外及內地人才。

建議九（進度報告書第 4.54、4.55、4.60、4.61 及 4.63 段）

(c) 支援長者

- (i) 在醫療保健方面，香港須同時發展公營和私營醫療護理服務，並從多方面籌集資源，以應付不斷上升的健康醫護成本開支。為此，當局正推展建議的醫療保障計劃。政府亦會繼續制訂具體計劃和採取措施，以滿足長者的醫療保健需要；
- (ii) 為進一步發揮長者的潛力，當局須採取措施，例如推廣終身學習及讓長者可以每程 2 元的優惠票價乘搭主要的公共交通工具，進一步鼓勵積極樂頤年；
- (iii) 政府應繼續推廣孝道和跨代互助；以及

建議十（進度報告書第 4.57 及 4.59 段）

- (iv) 在經濟支援方面，香港須繼續鞏固並加強現行由三根支柱組成的退休保障制度¹及其他資助服務，例如長者照顧服務、公共房屋及醫療護理服務，這些都是我們為長者設立的支援制度的要素。

¹ 三根支柱指無須供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助、高齡津貼和傷殘津貼)、強制性公積金制度及個人自願儲蓄。

建議的影響

15. 進度報告書符合《基本法》的規定，包括有關人權的條文，對經濟、財政、公務員、生產力或環境均沒有影響。至於對可持續發展的影響，當提出具體建議時，我們便會作出相關的評估。

公眾諮詢

16. 督導委員會就第 1 段所述的兩個課題，舉辦了多次公眾參與活動。首先，政務司司長出席了立法會內務委員會在二零一零年十二月十日舉行的特別會議，以收集議員的意見。二零一零年十二月，中央政策組協助督導委員會舉行四個專題小組會議，以收集大約 40 名學者、專業人士、非政府機構的代表和有關團體的意見。督導委員會亦在二零一一年三月諮詢策略發展委員會。二零一一年二月及三月，則舉辦了兩個諮詢論壇，地區人士和社區領袖均有出席。

宣傳

17. 我們將會在二零一二年五月三十日發出新聞稿。市民可透過網站及各民政事務處取得進度報告書。

背景

18. 人口政策專責小組在二零零三年發表報告書，並提出了多項重要目標，包括解決人口老化問題；提高香港人口的整體素質；推動新來港人士融入社會；以及確保香港的經濟能夠長遠持續發展。報告書載列的建議已由相關決策局及部門跟進。

19. 督導委員會於二零零七年成立，由政務司司長擔任主席，負責協調相關決策局和部門的工作，因應最新的人口統計數據及預測，檢討各項政策措施。核心成員包括財政司司長、教育局局長、保安局局長、食物及衛生局局長、民政事務局局長、勞工及

福利局局長、財經事務及庫務局局長，以及相關部門的首長級人員。

查詢

20. 如對本文件有任何查詢，請與行政署助理行政署長王明慧女士聯絡(電話號碼：2810 3503)。

政務司司長辦公室轄下行政署
二零一二年五月三十日



人口政策督導委員會 二零一二年進度報告書

二零一二年五月

目錄

行政摘要	i-ix
一 引言	1
- 政策目標	1
- 人口政策督導委員會	2
- 進度報告書的重點	2
二 香港的人口概況	4
- 人口數字	4
- 生育和死亡	5
- 按年齡組別及性別劃分的人口	7
- 勞動人口及經濟撫養比率	10
- 本港人口的教育程度	16
- 人口遷移	17
◆ 內地新來港定居人士	17
◆ 優才來港	18
◆ 跨境人口遷移	22
- 內地婦女在港所生的嬰兒	23
◆ 假設由二零一三年起再無第二類嬰兒 在港出生的情況	25
三 人口問題和挑戰	28
- 人口老化的影響	28
◆ 日漸老化和萎縮的勞動人口	28
◆ 對公共服務日益增加的需求	29
(i) 醫護服務	29
(ii) 社會福利	29
- 人口遷移	31
◆ 家庭團聚及融入社會：內地新來港 定居人士	31
◆ 港人在內地生活和工作	35

三	人口問題和挑戰 (續)	
-	內地婦女在港產子的趨勢	36
	◆ <i>產科服務</i>	36
	◆ <i>為內地婦女所生嬰兒提供的醫療服務及兒童健康服務</i>	38
	◆ <i>教育服務</i>	38
	(i) 第一類和第二類嬰兒回港就學評估	38
	(ii) 挑戰	40
-	人力供求	42
	◆ <i>青年就業</i>	46
	◆ <i>長者就業</i>	47
	◆ <i>輸入人才</i>	49
四	建議及未來路向	51
-	第一類及第二類嬰兒	52
	◆ <i>產科服務</i>	52
	◆ <i>經急症室入院緊急分娩</i>	53
	◆ <i>母嬰健康院服務</i>	54
	◆ <i>教育及相關服務</i>	54
	◆ <i>經濟援助</i>	56
-	新來港人士的支援與融合	56
-	培育和輸入人才	58
	◆ <i>二零一八年人力資源推算</i>	58
	◆ <i>特定行業的人力供求情況</i>	59
	(i) 金融服務	59
	(ii) 醫療服務	60
	(iii) 創新科技產業	60
	(iv) 文化及創意產業	61
	(v) 檢測和認證產業	61
	(vi) 環保產業	62
	(vii) 教育產業	63
	(viii) 旅遊業	63

IV	建議及未來路向 (續)	
	◆ 對政策的啟示	64
	(i) 長者	65
	(ii) 女性	66
	(iii) 青少年	66
	(iv) 輸入人才	68
	– 支援長者	69
	◆ 健康醫護服務	69
	◆ 經濟支援	71
	◆ 積極樂頤年	73
	◆ 跨代互助	73
	– 總結	75
附件 A	人口政策督導委員會因應二零一零至一一年 《施政報告》進行的諮詢工作	76
附件 B	二零一一至一二年《施政報告》摘錄	80

行政摘要

二零零三年發表的《人口政策專責小組報告書》訂明，香港人口政策的目標，是吸納和培育優秀人才，以便推動香港發展成為知識型經濟體系。該報告書提出了一系列建議，由相關的決策局和部門實施和跟進。

2. 人口政策督導委員會(督導委員會)於二零零七年成立，由政務司司長擔任主席，負責協調相關決策局和部門的工作，因應最新的人口統計數據及預測，檢討各項政策措施。按照行政長官在二零一零至一一年《施政報告》中的指示，督導委員會在過去 18 個月集中研究如何為退休後選擇回內地養老的本港長者提供便利和支援，以及內地婦女在港所生子女返港就讀和生活所帶來的影響。

3. 研究結果已在二零一一至一二年《施政報告》中闡釋。當中包括－

- (a) 政府將推出“廣東計劃”，讓選擇在廣東定居的合資格香港長者毋須在領取津貼期間每年返港，亦可享有全年高齡津貼；
- (b) 為在醫療方面加強支援定居內地的長者，政府會繼續深化本港醫院與內地醫院的合作，與內地商談優化在當地開辦診所和醫院的手續，以及與廣東探討跨境運送病人的安排；
- (c) 就內地婦女來港分娩的問題，二零一一至一二年《施政報告》訂明了重大的政策原則，就是香港居民應優先使用醫療服務。雖然政府並不鼓勵內地婦女來港產子，但我們必須同時在相關的公共服務作好規劃，對可能來港定居或就學兒童的數字作實際的推算；以及
- (d) 政府會加強向有子女在香港出生的內地家庭發放有關香港教育制度的資訊，以助他們考慮是否和如何安排子女來港。政府亦會於各邊境管制站推行輔助措施，確保跨境學童安全往返。

4. 在過去八個月，社會日益關注內地婦女來港分娩所帶來的影響。督導委員會明白這是社會現時最關注的問題，已協調相關決策局和部門的工作，以制訂和實行多項措施，務求解決非本地婦女使用本港產科服務、在急症室緊急分娩、使用母嬰健康院等其他公共服務，以及第一類和第二類兒童的教育服務問題。

5. 此外，督導委員會亦已研究人口結構轉變對本港長遠經濟和財政的可持續發展的影響，並探討在相關主要範疇的適當政策。這些範疇包括：

- (a) 評估主要經濟行業的人力需求和供應；
- (b) 從現有的就業年齡人口中，推動更多市民投入勞動市場；
- (c) 輸入香港以外的人才；
- (d) 為長者的醫療護理、經濟和其他支援作出評估；以及
- (e) 為新來港人士制定支援和融合的措施。

6. 督導委員會的研究結果和建議詳列如下。

內地婦女在港分娩

7. 自二零零七年起，醫院管理局(醫管局)對非本地婦女的產科服務實施修訂安排。在修訂安排下，公立醫院只會在服務有餘額時，才接受非本地孕婦(即“非符合資格人士”)預約分娩。已預約的非符合資格人士會獲發預約確認書，並須繳付39,000元的套餐費用。如果經急症室緊急入院分娩，則須繳付48,000元的費用。這些修訂安排成功令非本地婦女“衝”急症室分娩的數目減少，一直至二零一一年年底。二零一一年下半年，政府公布二零一二年非本地婦女的分娩名額定為35 000個。

8. 由於預期二零一三年本地婦女的分娩數目會進一步增加，政府原本計劃醫管局轄下的醫院將暫停接受非本地婦女在二零一三年的產科服務預約，而她們在私家醫院分娩的配額也會進一步減少。二零一二年四月初，醫管局宣布將暫停接受非本地婦女預約在二零一三年分娩。二零一二年四月十六日，候任行政長官表示私家醫院應暫停接受丈夫不是香港永久性居民的非本地婦女預約在二零一三年在港分娩，待下屆政府審議第二類嬰兒對教育、社會及其他相關服務的長遠影響後，才再作安排。社會一直擔心本地婦女可否獲得足夠及優質的產科服務，如果二零一三年的“零分娩配額”措施得以落實，應該可以大大紓緩這方面的憂慮。

建議一

9. 督導委員會建議，相關決策局和部門應繼續推行現有的各項行政措施，解決內地孕婦“衝”急症室分娩的問題。這些措施包括－

- (a) 在邊境管制站加強監察和截查懷孕的訪客[第 4.10(a)段]；
- (b) 加強打擊協助未持有預約確認書的內地孕婦入境、涉及違法活動的中介人[第 4.10(b)段]；
- (c) 向內地當局提供被拒入境的內地孕婦的資料，以遏止她們在臨盆一刻再次闖關尋求緊急入院的危險行為，並加強對逾期留港人士的調查及有關罪行的檢控工作[第 4.10(c)段]；
- (d) 加強打擊為逾期留港的內地孕婦提供住宿的無牌旅館[第 4.10(d)段]；以及
- (e) 調高非符合資格人士未經預約而使用公立醫院產科服務的收費水平，以阻遏非本地孕婦“衝”急症室分娩[第 4.10(e)段]。

第一及第二類嬰兒

10. 至於父母為內地居民並已在香港出生或會在二零一二年內出生的兒童，督導委員會建議政府應繼續在相關的公共服務方面作出適當準備－

建議二

(a) 母嬰健康院服務

衛生署應繼續採取措施應付激增的服務需求。舉例來說，粉嶺母嬰健康院已於二零一二年三月擴充，而紅磡母嬰健康院將於二零一三年搬遷及擴充。衛生署會密切注視母嬰健康院的服務需求，確保在港所生的嬰兒均獲得適當充足的兒童保健服務[第 4.11 段]；

建議三

(b) 教育

(i) 以較長遠而言，政府會加強推算機制，以推算第一類及第二類兒童對教育服務的需求，以便規劃學位[第 4.13(b)段]；

(ii) 政府會確保為需要在香港接受教育的合資格學童，提供足夠的學位[第 4.12(a)段]；以及

(iii) 當局會採取或探討多項措施，增加學位供應，例如在現有校舍增設課室，將合適的空置校舍循環再用；將跨境學童分流至學位供應較多的地區；暫時增加每班學生的人數；以及物色更多建校用地，進行新校興建工程[第 4.13(a)段]。

建議四

(c) 跨境學童

為顧及人身及交通安全，我們不鼓勵學前和小學教育階段的學童跨境上學。當局會因應陸路邊境管制站的處理能力管理跨境學童的數量，在切實可行的情況下，按照邊境設施的處

理能力，加強多項便利跨境學童的交通安排(例如在落馬洲支線邊境管制站增加泊車處、在落馬洲(皇崗)推行“免下車過關檢查服務”，以及將跨境學童分流至有剩餘處理能力的管制站)。我們預計，到了二零一二／一三學年，各陸路邊境管制站每天共可處理約 13 000 名跨境學童。[第 4.12(b)段及第 4.13(c)段]。

新來港人士的支援與融合

建議五

11. 督導委員會建議政府應繼續透過與地區組織和傳媒的伙伴關係，加強對新來港人士的服務和支援，以及密切留意新來港人士的社會特徵和服務需要[第 4.19 段]。

培育和輸入人才

12. 在人才質素方面，香港大致上做得不錯，能夠培育所需的人才以配合經濟發展。隨着專上及大專教育的拓展，到了二零一五年，本港人口的適齡青年當中，有超過三分之一可接受學位程度的教育；如計及副學位課程，則超過三分之二的適齡青年可接受專上程度的教育。未來的勞動人口學歷較高，將可繼續支持香港發展成為知識型經濟體系。此外，督導委員會曾審視數個主要或發展中的行業或界別的人力情況，結果顯示政府就人力培訓所訂定的現行政策，大都能夠配合這些行業的增長，而各個輸入人才計劃也能滿足這些行業的需要。

13. 不過，在人才數量方面，香港的情況則有待改進。自一九八零年起，香港的總和生育率低於每千名婦女生育2 100名子女的更替水平。這個情況預料會持續不變。社會上有意見認為，內地婦女在港所生的嬰兒可以補充本港人口。不過，有以下的因素令人懷疑這些嬰兒是否真的有助於完全解決上述問題－

- (a) 這些嬰兒會否及何時回港定居，極難確定；
- (b) 他們將對教育和其他社會服務帶來重大影響，因而已引起社會大眾的殷切關注；以及
- (c) 與眾多經濟體系一樣，輸入人才政策旨在吸引和挑選能夠即時對經濟作出貢獻的人才。不過，就非本地婦女在港所生的幼兒來說，他們會否和何時回港，以至當中有哪些人會回港，通通都是我們無法控制的。

14. 人口老化和人力供應增長緩慢是香港目前要面對的問題。跟大部份面對人口老化的經濟體系一樣，本港的經濟撫養比率有上升的趨勢。我們預期，香港的經濟撫養比率將在二零二零年上升至 1 042(相對每千名從事經濟活動人口)，換言之，非從事經濟活動人口將超越從事經濟活動人口。因此，我們必須致力緩減經濟撫養比率的上升速度。

15. 為了迎接上述的挑戰，除了增加本地的生育外，我們的政策必須以增加就業年齡人口和提升勞動人口參與率為目標。值得注意的是，本地總和生育率在過去數年有輕微的上升，每千名婦女的活產嬰兒數目由 2009 年的 1 042 上升至 2011 年的 1 189。政府會繼續探討措施，以鼓勵本地婦女生育。

建議六

16. 督導委員會建議政府應研究採取措施，進一步善用青年、婦女和較年長的人口，以增加本港的勞動人口。特別是考慮加強與非政府機構和社會企業合作，以促進青年就業[第 4.38 及 4.43 段]。

建議七

17. 香港現時並無法定退休年齡。為推動長者就業，政府應考慮研究鼓勵採用較高的退休年齡的好處和影響，然而，任何轉變均不應影響目前各項退休計劃下提取權益的條件及安排[第 4.39 段]。

建議八

18. 在輸入人才方面，政府應－
- (a) 深入檢討影響人才決定是否來港工作及留港的拉力與推力因素，例如發展機會和支援服務(如能否為其家人提供國際學校學位和其他服務／設施)；並應審視已輸入的人才的各個範疇；[第 4.47 段]；
 - (b) 考慮檢討各個輸入人才計劃，包括優秀人才入境計劃，以改善計劃的運作情況，提升香港在全球競逐人才方面的優勢[第 4.48 段]；以及
 - (c) 繼續致力增收學位及研究院程度的非本地學生，以及早吸納海外及內地人才[第 4.48 段]。

支援長者

建議九

19. 為長者提供更佳支援，督導委員會建議－
- (a) 在醫療保健方面，香港須同時發展公營和私營醫療護理服務，並從多方面籌集資源，以應付不斷上升的健康醫護成本開支。為此，當局正推展建議的醫療保障計劃。政府亦會繼續制訂具體計劃和採取措施，以照顧長者的醫療保健需要[第 4.54 及 4.55 段]；
 - (b) 為發揮長者人口的潛力，當局須採取措施，例如推廣終身學習及讓長者可以每程 2 元的優惠票價乘搭主要的公共交通工具，進一步鼓勵積極樂頤年[第 4.60 及 4.61 段]；以及
 - (c) 政府應繼續推廣孝道和跨代互助[第 4.63 段]。

建議十

20. 在經濟支援方面，香港須繼續鞏固並加強現行由三根支柱組成的退休保障制度¹及其他資助服務，例如長者照顧服務、公共房屋及醫療護理服務，這些都是我們為長者設立的支援制度的要素[第 4.57 及 4.59 段]。

21. 在這方面，我們知悉候任行政長官在其競選政綱中建議在現行高齡津貼計劃的基礎上，為有需要的長者增設一項需要經濟審查的特惠津貼，並增加長者醫療券試驗計劃下的醫療券金額。

結語

22. 香港的人口結構經歷了長時間的演變，並受到多項因素影響，出生和死亡的影響只佔一部份。過去數十年來，移居香港與本地居民移居外地，一直對本港人口的數量和結構帶來偌大的影響。展望將來，雖然出生率上升，以及移居香港的人數增加，或有助紓緩人口老化，但人口老化勢難避免。

23. 因此，人口政策應着眼於致力提升人口的質素和生產力；從現有的人口中，推動更多市民投入勞動市場；以及透過善用公營與私營的資源，為長者有效地提供妥善的照顧。

24. 數十年來，香港吸引了不少來自世界各地的新移民和人才來港定居或工作，使香港茁壯成長。我們能夠營造出一個環境，讓不同種族的人士取得成功，並為本港社會的發展進步作出貢獻。我們必須確保我們會繼續在這方面努力工作。

25. 人口政策督導委員會二零一二年進度報告書撮述了各重要事項的整體政策方向。部份建議已付諸實施；至於其他建議，本進度報告書亦訂下大方向，就如何跟進不同課題，為下屆政府提供基礎。督導委員會期望本進度報告書可就香港現正

¹ 三根支柱指毋須供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助、高齡津貼和傷殘津貼)、強制性公積金制度及個人自願儲蓄。

面對的主要人口問題和挑戰，提供較為全面而廣泛的論述，並且為社會各界進一步討論在未來應採取何樣的合適措施，提供基礎。

第一章 引言

政策目標

1.1 香港特別行政區(香港特區)人口政策的主要目的，是吸納和培育優秀人才，以便推動香港發展成為知識型經濟體系。因此，人口政策應致力提高香港人口的整體素質，從而配合香港發展為知識型經濟體系和世界級城市的目標。

1.2 香港的願景是繼續保持亞洲國際都會的地位。“一國兩制”確保香港繼續享有資訊、意見和資本自由流通；奉行普通法制度；並且維持司法獨立。“一國兩制”加上香港的獨特歷史，造就香港作為亞洲國際都會的獨特策略性位置。雖然我們能夠將東西方的精粹兼收並蓄，但不可因而自滿。全球化步伐加快，世界各大城市彼此激烈競爭，情況前所未見。優秀人才是成功的要素之一。要保持本港的人口質素，必須在教育及健康兩方面下功夫。生育率偏低和預期壽命延長，均引致人口結構轉變。人口遷移對人口狀況的形成亦有重大影響。就此，香港特區政府的人口政策應力求鞏固我們的競爭優勢，既培育本地人才，亦吸納香港以外的人才。我們亦要解決人口老化、生育率偏低、優質勞工供應是否足夠，以及維持公共服務和福利制度在財政方面的長遠可持續發展所帶來的種種挑戰。

1.3 在制訂以上的政策目標時，人口政策專責小組在二零零三年發表的報告書已提出了多項重要目標，包括解決人口老化問題；提高香港人口的整體素質；推動新來港人士融入社會；以及確保香港的經濟能夠長遠持續發展。我們的人口政策致力達成這一套清晰的政策目標，但必須強調的是，不少形成本港人口發展的因素，並非政府所能完全控制。除政府的政策外，市場力量和個人抉擇均有相當的影響。舉例來說，香港和珠江三角洲(珠三角)經濟融合，加上內地整體經濟迅速發展，都在人口方面帶來新的挑戰。過去十年，有部分香港居民在內地居住、工作及上學。跨境大型運輸設施落成，令某些香港市民所選擇的居住和工作地點，可伸延至鄰近的珠三角城市。這些新發展對香港未來的人口模式，均有着深遠的影響。

人口政策督導委員會

1.4 人口政策督導委員會(督導委員會)¹於二零零七年成立，由政務司司長擔任主席，負責協調相關決策局和部門的工作，因應最新的人口統計數據及預測，檢討各項政策措施。行政長官在二零一零至一一年《施政報告》中，要求督導委員會集中研究兩項課題。第一，督導委員會將會研究如何為退休後選擇回內地養老的長者提供便利和支援。第二，近年內地婦女每年在香港所生的子女超過 30 000 名並成為香港永久性居民，儘管他們大都在出生後返回內地。督導委員會將會詳細研究內地婦女在港所生子女返港就讀和生活所帶來的影響。

進度報告書的重點

1.5 過去 18 個月，督導委員會除致力集中研究上述兩項課題外，亦探討了人口狀況的轉變對本港勞工供應和主要經濟行業的發展的影響。為聆聽社會人士的意見，督導委員會與立法會議員、區議員、學者、非政府機構的代表和有關團體舉行了一連串的會議和諮詢會(諮詢工作的摘要見附件 A)。在過去數月，社會人士強烈關注非本地婦女使用產科服務的情況，以及內地夫婦在港所生的子女，對未來公共服務的提供所構成的影響。

1.6 為支援有關研究，政府統計處(統計處)進行了以下調查—

- (a) 在二零一一年二月及三月，進行香港長者在內地居住的情況及意向的調查；以及

¹ 人口政策督導委員會於二零零七年十月成立，以促進人口政策的規劃及協調政府部門的工作。相關決策局會繼續負責檢討和推行其所屬政策範疇下與人口有關的個別措施。督導委員會由政務司司長擔任主席，核心成員包括財政司司長、教育局局長、保安局局長、食物及衛生局局長、民政事務局長、勞工及福利局局長、財經事務及庫務局局長，以及相關部門的首長級人員。

- (b) 在二零一一年三月至四月，進行內地婦女在港所生嬰兒的調查。

中央政策組已委託中山大學，就來港分娩的內地家庭進行質性研究。詳細的研究結果及／或調查所得，將在本進度報告書相關部分匯報。

1.7 上述研究結果已在二零一一年十月宣讀的二零一一至一二年《施政報告》第 53 至 61 段及第 80 至 81 段匯報(摘錄見附件 B)。有關結果亦會在本進度報告書作出更詳細的討論。督導委員會在審議這兩項課題期間，從香港最新的人口狀況中找出若干要點，它們將對香港長遠發展為知識型經濟體系及亞太區世界級城市構成影響。有見及此，本進度報告書的討論範圍已擴展至涵蓋其他與人口有關的重要課題，包括人力資源推算、培育本地人才、輸入海外人才，以及為在香港居住的長者提供支援。這些課題都與香港社會息息相關。我們期望，本進度報告書所確認的大方向，能為下一屆政府提供有用的基礎，作進一步研究。

第二章 香港的人口概況

人口數字

2.1 根據政府統計處(統計處)在二零一零年七月出版的《香港人口推算 2010-2039》，香港的人口預計會由二零零九年年中的 700 萬穩步增加至二零三九年年中的 889 萬，平均增長率為 0.8%。在一九六一年至二零零六年間，每年平均增長率為 1.8%²。在一九八一年以後，香港的人口增長開始放緩。

表 2.1：香港人口的實際和預計增長

年中	總人口	五年期間的 每年平均增長率
1961 *	3 129 648	不適用
1971 *	3 936 630	2.3% ³
1976 *	4 402 990	2.1%
1981 *	5 109 812	3.3%
1986 *	5 495 488	1.5%
1991 *	5 674 114	0.6%
1996 *	6 412 937	1.8%
2001 *	6 708 389	0.9%
2006 *	6 864 346	0.4%
2011 *	7 071 576	0.6%
2014 #	7 306 400	0.8%
2019 #	7 659 100	0.9%
2024 #	8 015 500	0.9%
2029 #	8 339 400	0.8%

² 根據過去的人口普查／中期人口統計結果，一九六一年至一九七一年的每年平均增長率為 2.3%。至於過去五年的每年平均增長率，一九七六年為 2.1%，一九八一年為 3.3%，一九八六年為 1.5%，一九九一年為 0.6%，一九九六年為 1.8%，二零零一年為 0.9%，二零零六年為 0.4%，二零一一年則為 0.6%。

³ 該數字指過去十年的每年平均增長率。

年中	總人口	五年期間的 每年平均增長率
2034 [#]	8 634 600	0.7%
2039 [#]	8 892 800	0.6%

* 有關數字根據以往的人口普查／中期人口統計結果。

有關數字根據《香港人口推算 2010-2039》結果。

資料來源：政府統計處《2006 年中期人口統計主要報告》：第一冊圖 3.1；《香港人口推算 2010-2039》表 1；及二零一零年年中人口數字及二零一一年人口普查。

生育和死亡

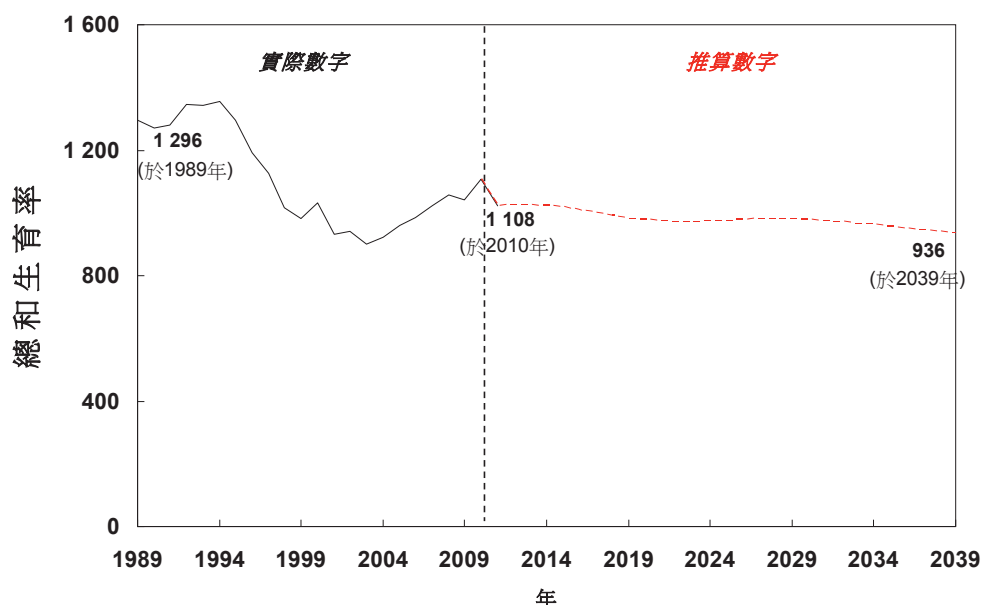
2.2 香港的總和生育率⁴在過去 20 年持續維持在低水平。根據《香港人口推算 2010-2039》，總和生育率預計由二零一零年每千名女性相對 1 108 個活產嬰兒逐漸下降至二零三九年的 936 個，遠低於每千名女性生育 2 100 名子女的更替水平⁵。生育率低，原因包括遲婚(遲婚令女性的生育時期縮短)、女性獨身情況增加、婚後首次生育的時間延遲、每名女性生育的次數減少，以及離婚率上升。事實上，香港屬全球生育率最低的地區之一⁶。

⁴ 總和生育率是指根據某年的年齡組別生育率計算，每千名婦女(不包括外籍家庭傭工)一生中活產子女的平均數目。在計算生育率時，活產嬰兒包括：(i) 女性香港居民在香港所生的嬰兒；(ii) 居於內地而配偶為香港居民的婦女在香港所生的嬰兒；以及(iii) 女性香港居民在香港以外地方所生的嬰兒。

⁵ 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。

⁶ 在二零零九年全球 216 個國家／經濟體系當中，香港排行第一(總和生育率為 1 042)。資料來源：世界銀行的資料(<http://data.worldbank.org/indicator>)

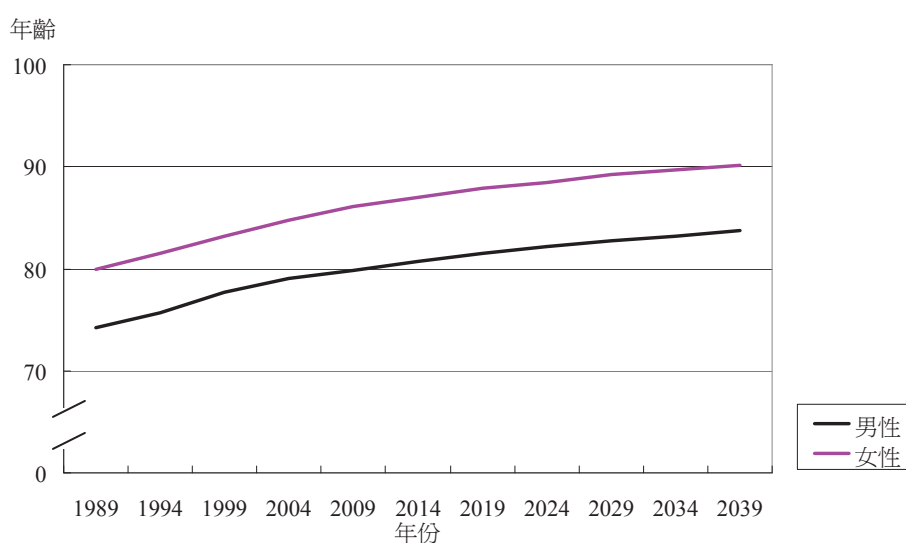
圖 2.1：一九八九年至二零三九年總和生育率的趨勢



資料來源：政府統計處的《香港人口推算 2010-2039》。

2.3 過去 20 年，香港的死亡率持續下降。至今，港人出生時平均預期壽命在全球仍屬數一數二。二零一零年，男性出生時平均預期壽命為 80.0 歲，女性為 85.9 歲。到了二零三九年，男性和女性出生時平均預期壽命會分別提高至 83.7 歲及 90.1 歲。

圖 2.2：一九八九年至二零三九年的平均預期壽命

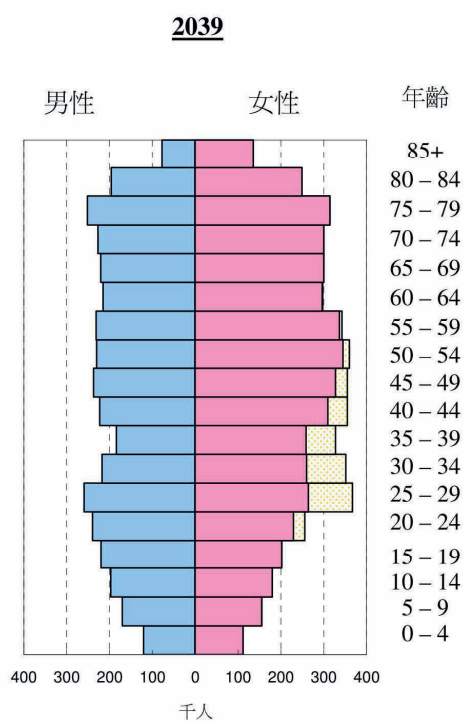
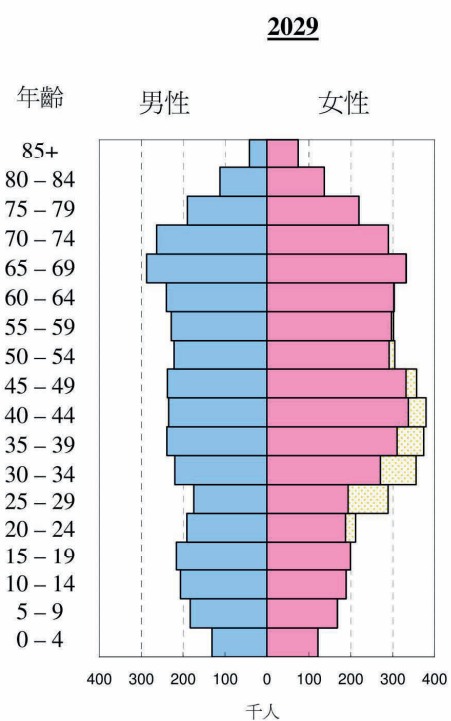
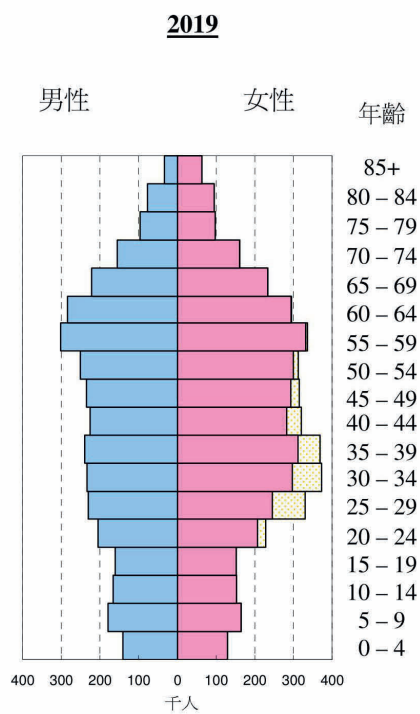
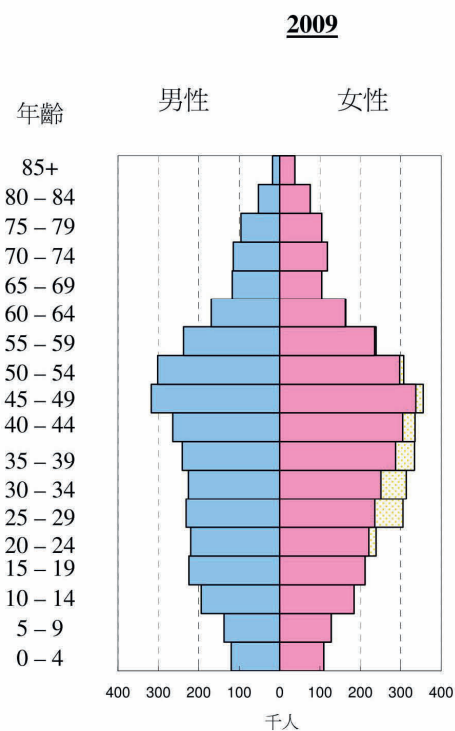


資料來源：政府統計處的《香港人口推算 2010-2039》。

按年齡組別及性別劃分的人口

2.4 預期壽命延長，加上生育率持續偏低，令本港人口老化。二零二九年及二零三九年，65歲以上人口的百分比，預料分別為25%和28%。年齡中位數會逐步由二零一零年的41.1歲，上升至二零二九年的45.7歲，再升至二零三九年的47.6歲。圖2.3顯示二零零九年、二零一九年、二零二九年及二零三九年的性別及年齡分布情況。在25至44歲的年齡組別中，女性所佔的性別比例較大，原因是持有單程證的人士和外籍家庭傭工，均以女性為主。

圖 2.3：選定年份的人口金字塔



外籍家庭傭工

2.5 未來人口年齡結構的轉變亦可從撫養比率的變動顯示出來。撫養比率用以計算 15 歲以下和 65 歲及以上人口數目相對每千名 15 至 64 歲人口的比率。在人口老化的趨勢下，香港的老年撫養比率⁷會由二零一零年的 172 大幅上升至二零三九年的 454⁸。同期，少年兒童撫養比率⁹會較平穩，由 162 微升至 171¹⁰。二零一零年，總撫養比率¹¹是 334，預期在二零三九年會上升至 625，與二零一零年相比升幅接近一倍¹²。必須注意的是，“撫養比率”單單反映年齡結構。15 至 64 歲的人口之中，並非人人都參與勞動市場。另一方面，65 歲以上的人士仍可活躍於勞動市場。因此，下文所述的經濟撫養比率是個更好的指標，說明有多少勞動人口正在支援非勞動人口(包括 15 歲以下的兒童及退休人士)。

⁷ 老年撫養比率指 65 歲及以上人口數目相對每千名 15 至 64 歲人口的比率。

⁸ 根據世界銀行的世界發展指標，香港二零一零年的老年撫養比率是 168。老年撫養比率最高的國家是日本、意大利、德國、瑞典和希臘，比率由 354 至 277 不等。

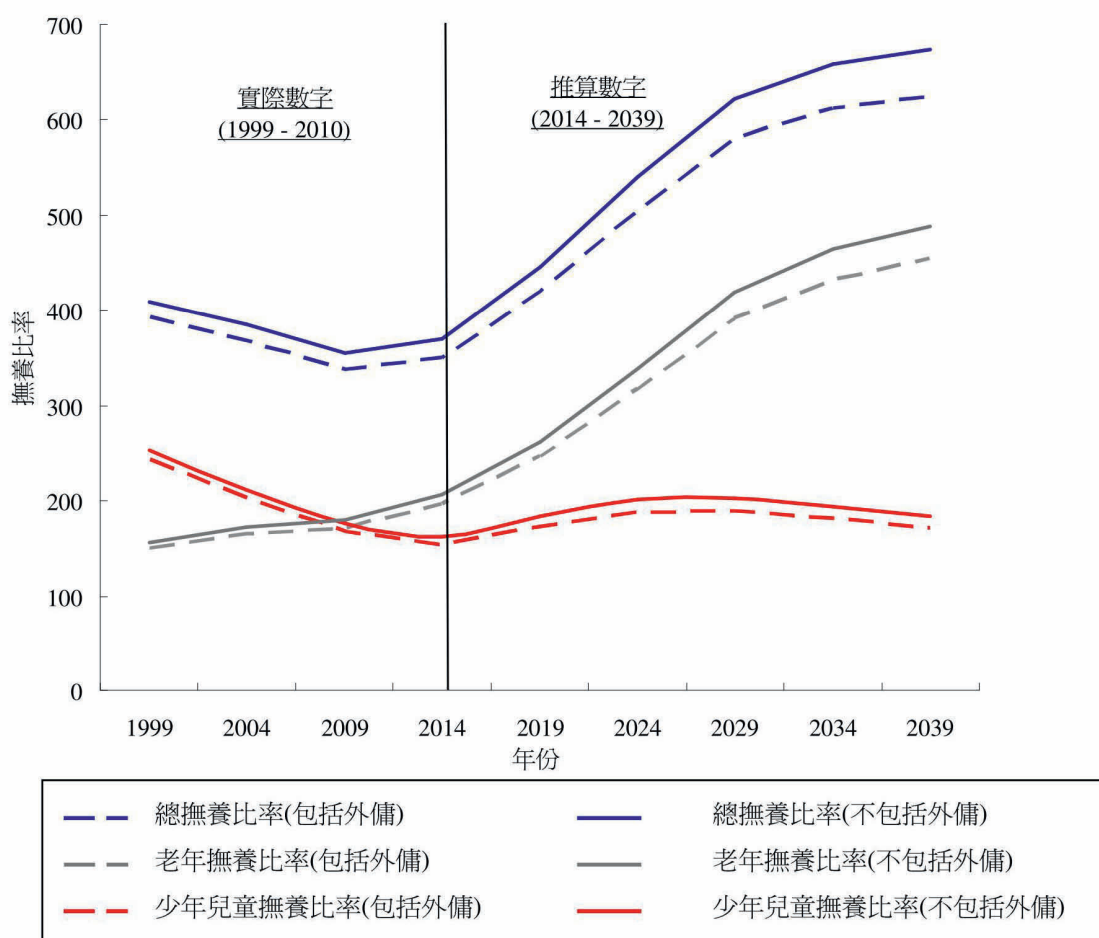
⁹ 少年兒童撫養比率指 15 歲以下人口數目相對每千名 15 至 64 歲人口的比率。

¹⁰ 根據世界銀行的世界發展指標，香港二零一零年的少年兒童撫養比率是 152，這是 216 個國家／經濟體系中最低的比率。

¹¹ 總撫養比率指 15 歲以下和 65 歲及以上人口數目相對每千名 15 至 64 歲人口的比率，是少年兒童撫養比率和老年撫養比率的總和。

¹² 有關數字包括外籍家庭傭工。如不計算外籍家庭傭工，二零一零年的老年撫養比率是 182，並會在二零三九年上升至 489；總撫養比率則由二零一零年的 353，上升至二零三九年的 673。

圖 2.4：撫養比率



註：「外傭」為外籍家庭傭工。

資料來源：政府統計處的《香港人口推算 2010-2039》。

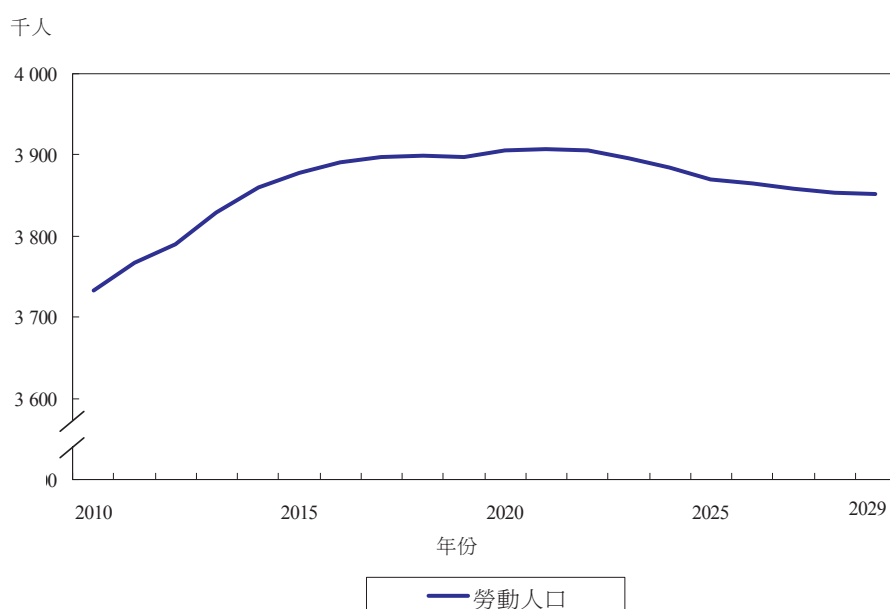
勞動人口及經濟撫養比率

2.6 勞動人口即從事經濟活動人口，包括就業人口及失業人口。勞動人口參與率是指勞動人口在 15 歲及以上人口中所佔的比例，用以量度適齡工作人士加入勞動人口的傾向。根據《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》，在人口結構及各年齡組別和性別的勞動人口參與率隨時間而轉變的共同影響下，整體勞動人口按推算將會由二零一零年的 373 萬上升至二零二一年的 391 萬，但會逐步下降至二零二九年的 385 萬¹³。

¹³ 有關數字包括外籍家庭傭工。

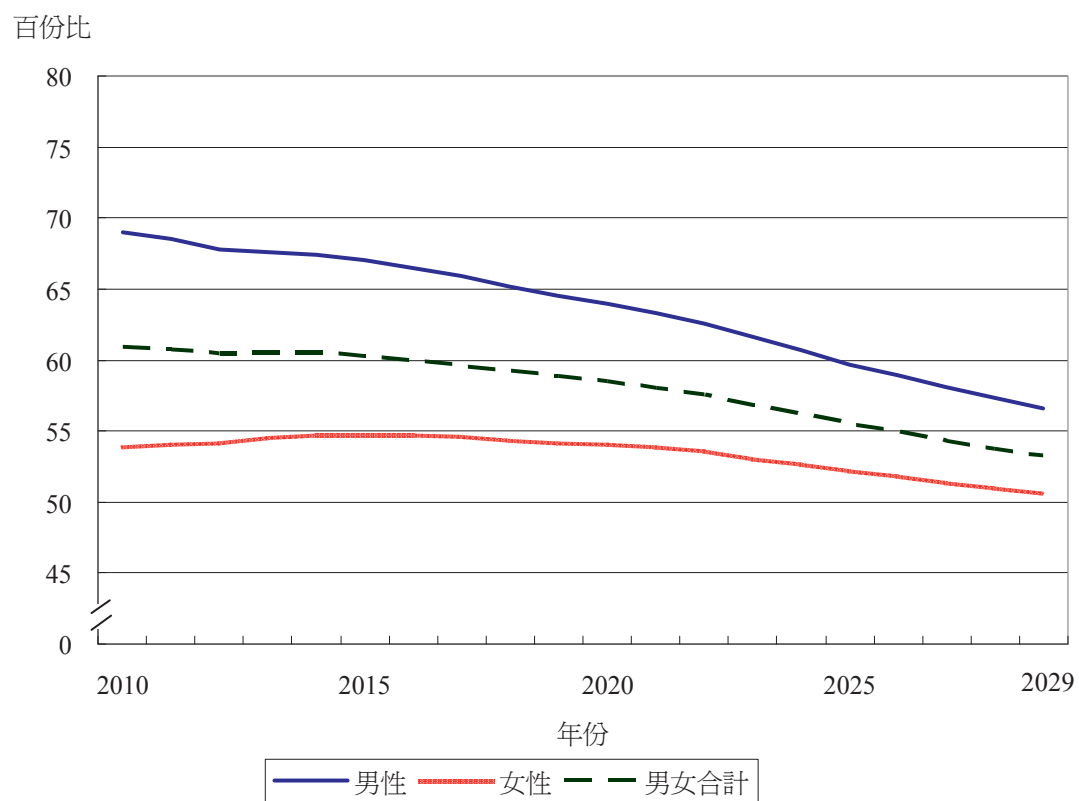
25 至 29 歲年齡組別的勞動人口參與率最高，在未來數年約為 92%。由於預料女性在勞動市場的參與率會上升，30 至 39 歲和 40 至 49 歲兩個年齡組別的勞動人口參與率預計會上升。二零一零年，50 至 59 歲年齡組別的勞動人口參與率為 66.7%。相比起來，60 至 64 歲年齡組別同年的勞動人口參與率僅得 35.1%。65 歲及以上年齡組別的勞動人口參與率則更低，只有約 5% 的單位數。總括而言，由於人口老化，加上在 15 歲及以上的人口 中，主要就業年齡人口(25 至 59 歲的人口)的比例下降，整體勞動人口參與率會由二零一零年的 60.9% 下降至二零二九年的 53.2%。

圖 2.5：二零一零年至二零二九年的預計勞動人口



資料來源：《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》。

圖 2.6：二零一零年至二零二九年的預計勞動人口參與率



資料來源：政府統計處的《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》。

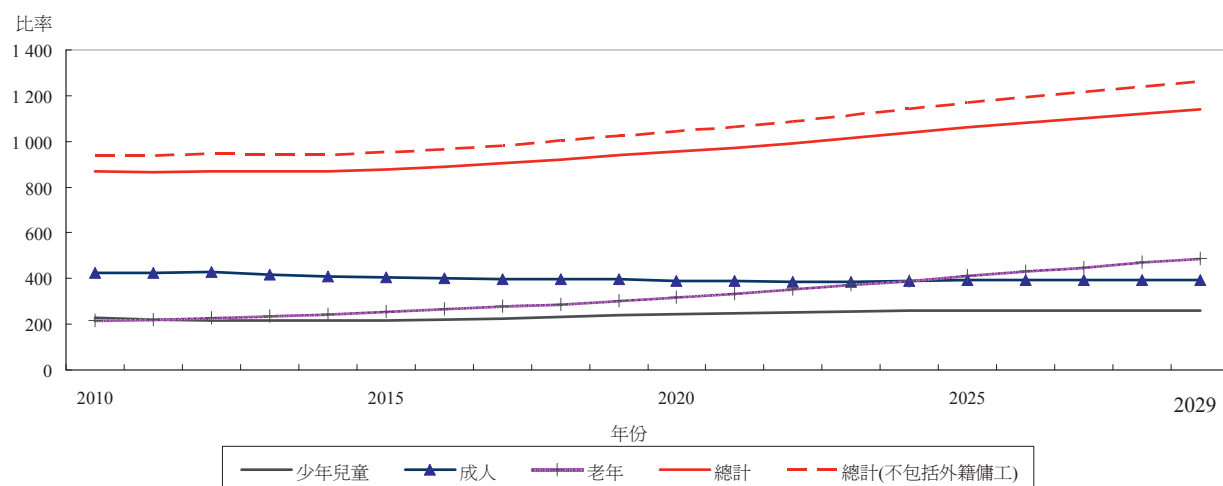
表 2.2: 二零一零年至二零二九年按性別及年齡組別劃分的預計
勞動人口參與率

	2010	2015	2020	2025	2029
男性					
15-19	13.6	11.4	9.4	8.5	8.0
20-24	64.8	62.8	58.4	58.4	58.4
25-29	94.7	94.0	93.5	93.0	92.6
30-39	96.4	96.0	95.5	95.2	94.9
40-49	94.9	94.6	94.4	94.2	94.1
50-59	83.8	83.0	82.3	82.9	82.9
60-64	50.4	57.7	57.7	57.7	57.7
65+	8.7	9.6	9.9	9.8	9.2
女性					
15-19	11.0	11.4	9.5	8.6	8.1
20-24	66.1	65.9	63.5	64.5	64.2
25-29	88.5	90.0	90.5	90.6	91.0
30-39	79.6	82.2	83.0	83.6	83.9
40-49	69.5	74.2	77.7	79.3	79.5
50-59	50.1	53.6	56.6	60.5	62.9
60-64	19.6	21.5	23.6	25.8	27.6
65+	1.9	2.0	2.1	2.3	2.4

資料來源：政府統計處的《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》。

2.7 經濟撫養比率可量度有關勞動人口負擔整體人口的情況，是非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口的比率。表 2.3 顯示，少年兒童及老年的經濟撫養比率有上升趨勢。總經濟撫養比率預計由二零一零年的 869 上升至二零二九年的 1 140(增幅為 31.2%)，主要由人口老化所致。如不計算外籍家庭傭工，上述比率將於二零二九年進一步上升至 1 258(增幅為 10.4%)。換句話說，從事經濟活動的人口的負擔將更大，特別是在照顧老年人口方面。這些人口當中，大多為非從事經濟活動的人口。我們應增加工作年齡人口以及勞動人口參與率，以提高從事經濟活動的人口比例，從而緩減經濟撫養比率的上升速度。有關的詳情將於第四章內闡述。

圖 2.7：二零一零年至二零二九年的預計經濟撫養比率



資料來源：政府統計處的《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》。

表 2.3：二零一零年至二零二九年的預計經濟撫養比率

	2010	2015	2020	2025	2029
少年兒童 ¹	228	218	245	260	259
成人 ²	424	405	391	392	393
老年 ³	217	255	319	412	488
總計 ⁴	869	878	955	1 063	1 140
總計 (不計算外籍家庭 傭工)	937	952	1 042	1 168	1 258

註

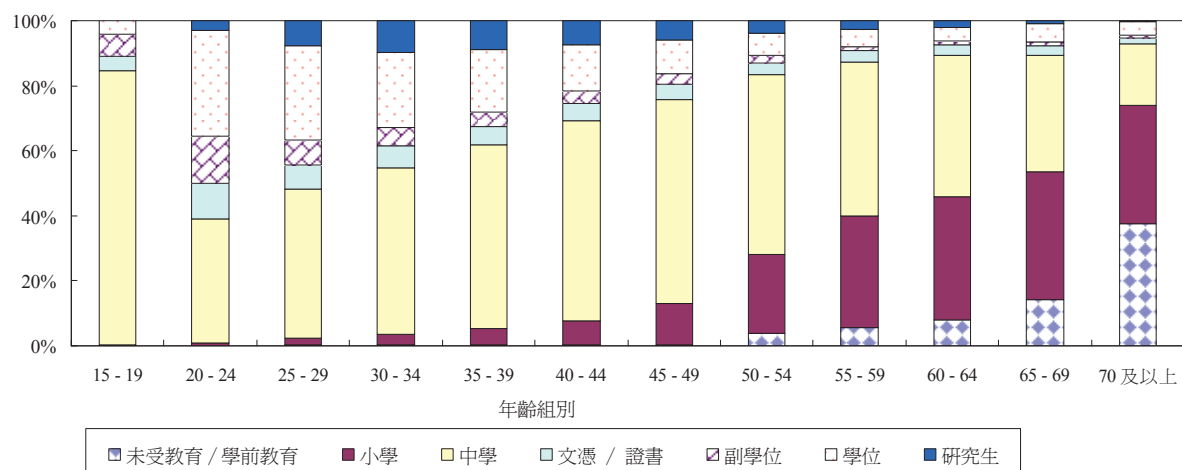
1. 少年兒童經濟撫養比率是指15歲以下非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口的比率。
2. 成人經濟撫養比率是指15至64歲非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口的比率。
3. 老年經濟撫養比率是指65歲及以上非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口的比率。
4. 總經濟撫養比率是指非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口的比率。

資料來源：政府統計處的《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》。

本港人口的教育程度

2.8 本港人口的教育程度，歷年來不斷提升。圖 2.8 顯示，愈是年輕的一代，教育程度愈高。

圖 2.8：二零一一年按年齡組別及教育程度(最高就讀程度)劃分的 15 歲及以上的人口



資料來源：政府統計處的二零一一年人口普查。

人口遷移

內地新來港定居人士

2.9 自一九八零年代初開始，香港居民的內地配偶及隨行子女可透過《前往港澳通行證》(單程證)計劃申請來港定居，與家人團聚。單程證計劃由內地當局管理，目前每日的配額為150個。自二零一一年四月一日起，香港居民在內地的合資格“超齡子女”(即在其親生父親或母親於二零零一年十一月一日或之前取得香港身分證時，未滿14歲的內地居民，而其親生父親或母親在二零一一年四月一日仍定居香港)，可申請單程證來港，與親生父母團聚。單程證持有人是香港人口增長的主要來源，帶來的人口增長僅次於出生人口所帶來的增長。

2.10 二零一一年，持單程證的新來港定居人士共有43 379人。他們的概況¹⁴如下：

- (a) 年齡：17%在15歲以下，年齡介乎25至44歲的女性佔45.9%；
- (b) 教育程度：15歲及以上的人士當中，88.5%曾接受中學程度或以上教育，15.1%曾接受大專教育；
- (c) 原籍省份：大多原籍廣東(51.7%)；
- (d) 職業：曾在內地工作的單程證持有人佔38%，當中曾任文員及售貨員者約佔16%、專業及行政人員約佔11%。未曾工作者多為料理家務者及學生；以及
- (e) 單程證持有人認為難以適應香港生活的首三個範疇是工作、居住環境及家庭經濟。

¹⁴ 資料來源：民政事務總署及入境事務處擬備的內地新來港定居人士的統計數字。

優才來港

2.11 優秀人才入境計劃(優才計劃)於二零零六年六月推行，旨在吸引全球的高技術人才或優才來港定居，藉以提升香港在經濟方面的競爭力。優才計劃每年的配額為 1 000 個。申請人無須在來港前獲得本地僱主聘用，並可攜同配偶及 18 歲以下未婚及受養的子女來港。截至二零一一年為止獲分配的 2 094 個名額當中，接近八成的成功申請人來自內地，超過七成年齡介乎 25 至 39 歲；超過八成為大學畢業生，大多擁有碩士學位或兩個學士學位。表 2.4 顯示各行業的獲分配名額分布情況。在眾多行業中，“金融及會計服務”業一向是吸納最多優才的行業(歷年來佔獲分配名額超過 20%)。另一方面，“資訊科技及電訊”業及“藝術及文化”業所佔的比重日益增加，由二零零六年分別佔 13.3% 及 4.8%，上升至二零一一年分別佔 18.2% 及 10.8%。

表 2.4：二零零六年至二零一一年不同行業獲分配名額的個案數目

行業	2006	2007	2008	2009	2010	2011	總計
金融及會計服務	20 (24.1%)	61 (25.5%)	153 (27.1%)	127 (21.4%)	90 (27.4%)	62 (21.7%)	513 (24.5%)
資訊科技及電訊	11 (13.3%)	37 (15.5%)	95 (16.8%)	105 (17.7%)	50 (15.2%)	52 (18.2%)	350 (16.7%)
商業及貿易	11 (13.3%)	20 (8.4%)	64 (11.3%)	58 (9.8%)	44 (13.4%)	15 (5.2%)	212 (10.1%)
建築、測量、工程 及建造	6 (7.2%)	13 (5.4%)	33 (5.9%)	59 (9.9%)	28 (8.5%)	28 (9.8%)	167 (8.0%)
工業製造	7 (8.4%)	16 (6.7%)	29 (5.1%)	46 (7.8%)	26 (7.9%)	22 (7.7%)	146 (7.0%)
藝術及文化	4 (4.8%)	14 (5.9%)	27 (4.8%)	41 (6.9%)	28 (8.5%)	31 (10.8%)	145 (6.9%)
學術研究及教育	5 (6.0%)	21 (8.8%)	32 (5.7%)	32 (5.4%)	7 (2.1%)	16 (5.6%)	113 (5.4%)
其他*	19 (22.9%)	57 (23.8%)	131 (23.2%)	125 (21.1%)	56 (17.0%)	60 (21%)	448 (21.4%)
總計	83	239	564	593	329	286	2 094

* 其他行業指截至二零一一年為止在總分配名額中所佔比例較小的 8 個行業，分別是體育運動(3.9%)、業務支援及人力資源(3.7%)、法律服務(3.5%)、物流及運輸(3.2%)、醫療保健及獸醫服務(2.7%)、廣播及娛樂(2.2%)、餐飲服務及旅遊(0.8%)，以及其他(1.3%)。

2.12 輸入內地人才計劃於二零零三年七月推出，旨在吸引具有認可資歷的內地人才和專才來港工作，以配合本港的人力需要。他們必須具備本港缺乏或無法即時提供的所需技能、知

識或經驗。申請人須已確實獲得聘用，而從事的工作須與其學歷或工作經驗有關，並且不能輕易覓得本地人擔任。此外，薪酬福利亦須與當時本港專才的市場薪酬福利大致相同。輸入內地人才計劃是一項不設配額限制並以就業為本的計劃。自二零零三年七月推行以來，獲批准個案不斷增加，截至二零一一年為止，獲批准的個案達 49 021 宗。表 2.6 顯示自二零零三年起不同行業獲批准個案的分布情況。表 2.7 顯示截至二零一一年為止所有獲批准來港人士的學歷，其中約八成為大學畢業生。

表 2.5：二零零三年至二零一一年輸入內地人才計劃的獲批准個案數目

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
獲批准個案數目	1 350	3 745	4 029	5 031	6 075	6 744	6 514	7 445	8 088

表 2.6：二零零三年至二零一一年不同行業的獲批准個案數目

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	總計
學術研究和教育	1 005 (74.4%)	2 384 (63.7%)	2 398 (59.5%)	2 462 (48.9%)	2 809 (46.2%)	2 908 (43.1%)	2 852 (43.8%)	2 548 (34.2%)	2 475 (30.6%)	21 841 (44.6%)
藝術／文化	40 (3.0%)	250 (6.7%)	271 (6.7%)	428 (8.5%)	475 (7.8%)	475 (7.0%)	1 041 (16.0%)	1 607 (21.6%)	2 058 (25.4%)	6 645 (13.6%)
商業及貿易	75 (5.6%)	245 (6.5%)	422 (10.5%)	698 (13.9%)	995 (16.4%)	1 620 (24.0%)	725 (11.1%)	747 (10.0%)	743 (9.2%)	6 270 (12.8%)
金融服務	41 (3.0%)	193 (5.2%)	285 (7.1%)	498 (9.9%)	827 (13.6%)	770 (11.4%)	534 (8.2%)	1 039 (14.0%)	1 167 (14.4%)	5 354 (10.9%)
其他 [^]	189 (14.0%)	673 (18.0%)	653 (16.2%)	945 (18.8%)	969 (16.0%)	971 (14.4%)	1 362 (20.9%)	1 504 (20.2%)	1 645 (20.3%)	8 911 (18.2%)
總計	1 350	3 745	4 029	5 031	6 075	6 744	6 514	7 445	8 088	49 021

[^] 其他指截至二零一一年為止佔所有獲批准個案 18.2% 的 13 個不同行業，分別是工程和建造(3.1%)、康樂和體育(2.9%)、資訊科技(2.8%)、法律服務(1.5%)、製造業(1.5%)、飲食業(1.2%)、電訊

(0.9%)、醫療和健康服務(0.7%)、建築／測量(0.6%)、生物科技(0.4%)、傳統中醫藥(0.4%)、旅遊(0.4%)及其他(1.7%)。

表 2.7：二零零三年至二零一一年獲批准來港人士的學歷

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	總計
學士學位 或同等學 歷	349 (25.9%)	1 154 (30.8%)	1 033 (25.6%)	1 374 (27.3%)	2 048 (33.7%)	3 450 (51.2%)	2 709 (41.6%)	3 067 (41.2%)	3 193 (39.5%)	18 377 (37.5%)
碩士學位	360 (26.7%)	928 (24.8%)	1 030 (25.6%)	1 345 (26.7%)	1 658 (27.3%)	1 111 (16.5%)	1 316 (20.2%)	1 675 (22.5%)	1 564 (19.3%)	10 987 (22.4%)
博士學位	500 (37.0%)	1 108 (29.6%)	1 261 (31.3%)	1 263 (25.1%)	1 348 (22.2%)	1 057 (15.7%)	1 140 (17.5%)	1 087 (14.6%)	1 107 (13.7%)	9 871 (20.1%)
其他學歷	141 (10.4%)	555 (14.8%)	705 (17.5%)	1 049 (20.9%)	1 021 (16.8%)	1 126 (16.7%)	1 349 (20.7%)	1 616 (21.7%)	2 224 (27.5%)	9 786 (20.0%)
總計	1 350	3 745	4 029	5 031	6 075	6 744	6 514	7 445	8 088	49 021

2.13 與輸入內地人才計劃相若，一般就業政策亦是一項不設配額限制並以就業為本的計劃，旨在吸引具備本地市場無法即時提供的技能和知識的海外專業人才來港工作。申請人必須已確實獲得聘用，而從事的工作與其學歷或工作經驗有關，並且不能輕易覓得本地人擔任。薪酬福利須與當時本港專才的市場薪酬福利大致相同。二零零七年至二零一一年，獲批准的個案約有 131 300 宗。“行政及管理人員”、“其他專業及技術人員”及“運動員及表演者”一直是過去五年輸入最多專才的三種職業。申請人大多來自美國、英國和日本。

表 2.8：二零零七年至二零一一年一般就業政策下各類職業獲批准個案的數字

	2007	2008	2009	2010	2011	總計
行政及管理人員	10 586 (40.1%)	9 219 (34.8%)	6 568 (31.3%)	9 978 (37.1%)	10 273 (33.6%)	46 624 (35.5%)
其他專業及技術人員	6 315 (23.9%)	7 027 (26.6%)	4 885 (23.3%)	5 794 (21.6%)	7 616 (24.9%)	31 637 (24.1%)
運動員及表演者	4 839 (18.3%)	5 556 (21.0%)	4 102 (19.5%)	3 566 (13.3%)	4 312 (14.1%)	22 375 (17.0%)
教師／教授	2 360 (8.9%)	2 366 (8.9%)	2 239 (10.7%)	2 226 (8.3%)	2 366 (7.7%)	11 557 (8.8%)
律師	373 (1.4%)	436 (1.6%)	208 (1.0%)	441 (1.6%)	453 (1.5%)	1 911 (1.5%)
投資者	177 (0.7%)	269 (1.0%)	329 (1.6%)	422 (1.6%)	493 (1.6%)	1 690 (1.3%)
廚師及飲食業專業人員	191 (0.7%)	171 (0.6%)	181 (0.9%)	304 (1.1%)	342 (1.1%)	1 189 (0.9%)
醫學及牙科專業人員	73 (0.3%)	47 (0.2%)	55 (0.3%)	67 (0.2%)	66 (0.2%)	308 (0.2%)
其他	1 470 (5.6%)	1 375 (5.2%)	2 421 (11.5%)	4 083 (15.2%)	4 636 (15.2%)	13 985 (10.7%)
總計	26 384	26 466	20 988	26 881	30 557	131 276

註

上述數字不包括那些根據內地居民來港就業的計劃或安排來港的人士、外籍家庭傭工、通過補充勞工計劃輸入的勞工以及通過非本地畢業生留港／回港就業安排來港就業的人士。

跨境人口遷移

2.14 香港與內地的社會經濟連繫日益密切，令跨境旅運量大幅增長。由一九九九年起，規劃署已就跨境旅運和香港市民在珠江三角洲(珠三角)地區生活和工作的狀況定期進行調查。在二零零九年進行調查期間，香港居民和居於內地人士的跨境旅客行程(包括出境和入境)平均約為 434 300 人次，自一九九九年以來，已上升大約 68%。儘管居於香港的人士前往內地仍以“消閒”為主(約佔 56.8%)，但調查發現“探訪親友”和“公

幹”的比例分別佔 17.8%和 15.6%。在珠三角地區當中，深圳的受歡迎程度由一九九九年的 59%上升至二零零九年的 73%。值得注意的是，經常跨界旅客(每星期至少一次往來香港及內地的人士)的人數由一九九九年的 368 500 人上升至二零零九年的 708 800 人，增幅達 92%。這批旅客當中，44 600 人每日過境工作，其中 54%居於內地，主要是男性，35%年齡介乎 35 至 44 歲，並且有大約 7 600 名學生跨境上學(幾乎全部居於深圳)。這些跨境上學的學生中，47%年齡介乎 6 至 11 歲，約 32%在 5 歲或以下。羅湖、落馬洲支線及深圳灣是這些學生主要使用的過境口岸。

內地婦女在港所生的嬰兒

2.15 過去數年，內地婦女在港所生嬰兒的數目持續增加。《人口政策專責小組報告書》在二零零三年出版時，內地婦女所生嬰兒的數目每年約 10 000 名¹⁵，佔本港出生總人數約 21.6%。這些母親大多數是香港居民的妻子。然而，過去數年出現了獨特的變化。現時內地婦女在港所生的嬰兒，大多是非香港居民的內地夫婦的子女。第一類嬰兒¹⁶與第二類嬰兒¹⁷的比例已隨時間出現轉變，二零零三年為 1:0.3，二零一一年則為 1:5.8。二零一一年，在本港 95 418 名活產嬰兒中，第二類嬰兒佔本港出生總人數 37.5%，第一類嬰兒只佔 6.4%。由於預期第二類嬰兒的母親不會在香港永久居住，因此在計算本港生育率時，並無將其子女計算在內。

¹⁵ 二零零三年的數字為 10 128 名。

¹⁶ “第一類嬰兒”是指內地婦女在港所生的嬰兒，而父親為香港永久性居民。

¹⁷ “第二類嬰兒”是指內地婦女在港所生的嬰兒，而父親為非香港永久性居民。

表 2.9：二零零一年至二零一一年內地婦女在港所生嬰兒的數目

統計期間	活產嬰兒數目 ⁽¹⁾	其中由內地婦女在香港所生的活產嬰兒數目：			
		其配偶為香港永久性居民 (即第一類嬰兒)	其配偶為非香港永久性居民 ⁽²⁾ (即第二類嬰兒)	其他 ⁽³⁾	小計
2001	48 219	7 190	620	沒有數字	7 810
2002	48 209	7 256	1 250	沒有數字	8 506
2003	46 965	7 962	2 070	96	10 128
2004	49 796	8 896	4 102	211	13 209
2005	57 098	9 879	9 273	386	19 538
2006	65 626	9 438	16 044	650	26 132
2007	70 875	7 989	18 816	769	27 574
2008	78 822	7 228	25 269	1 068	33 565
2009	82 095	6 213	29 766	1 274	37 253
2010	88 584	6 169	32 653	1 826	40 648
2011 ⁽⁴⁾	95 418	6 110	35 736	2 136	43 982

註釋

1. 數字是按事件的發生時間計算某統計期間內在港出生的活產嬰兒總數(即該統計期間內的活產嬰兒)。
2. 包括香港非永久性居民(來港少於七年的內地人士包括在這類別)及非香港居民。
3. 在出生登記時，內地母親並沒有提供嬰兒父親居民身分的資料。
4. 臨時數字。

資料來源：政府統計處的《一九八一年至二零零九年香港生育趨勢》表 2、二零一零年年底人口數字及二零一一年人口普查。

2.16 在二零一零年和二零一一年，內地婦女在港所生嬰兒的總人數分別為 40 648 名和 43 982 名。二零一一年，第一類嬰兒所佔比例為 14%，第二類嬰兒則約佔 81%。表 2.9 詳列二零零一年至二零一一年在香港出生的活產嬰兒分項數字，顯示第二類嬰兒的數目有上升趨勢。

2.17 《香港人口推算 2010-2039》以二零零九年年中人口估計為人口基數。根據推算，在二零一零年至二零一二年三年間，內地婦女在港所生嬰兒的數目預計每年約有 40 500 至

49 500 名，但必須注意的是，上述推算沒有反映最新的情況。二零一一年，政府公布把二零一二年非本地孕婦在港分娩的人數限於 35 000 名(公立醫院名額有 3 400 個，私家醫院約有 31 000 個)。由於人口推算會每隔二至三年進行一次，當局會在進行下一輪人口推算時，一併考慮設定限額及近期推出的措施所帶來的影響，以及其他假設及／或政策的最新情況。

2.18 根據《基本法》第二十四條，在香港特別行政區(香港特區)出生的中國公民是香港永久性居民，享有居留權。二零零一年，終審法院裁定，在香港特區出生的中國公民，不論其父母的居留身分為何，均享有居留權。內地婦女在香港所生的嬰兒亦屬香港永久性居民，與本地婦女在香港所生的嬰兒一樣，享有同等的社會福利。不過，內地家長在領取出生證明書後，大多會攜同嬰兒返回內地，但這些嬰兒可隨時返港定居。

2.19 為取得有關這類嬰兒的主要參數，以便推算人口和規劃服務，統計處自二零零七年至二零一一年進行了數輪“內地女性在香港所生的嬰兒統計調查”。在參考首三輪統計調查的結果及根據跨境出入數據得出的初步分析結果後，《香港人口推算 2010-2039》預計，48%的第一類嬰兒會於出生後立即離開香港，但當中 84%會在 21 歲前返港。至於第二類嬰兒，預計約 95%會在未滿一歲前離開香港，當中 50%會在 21 歲前返港。換言之，據現時推算所得，92%的第一類兒童及 52%的第二類兒童最終會在香港定居。

假設由二零一三年起再無第二類嬰兒在港出生的情況

2.20 下一輪人口推算會以二零一一年年中為基準年，涵蓋二零一一年至二零四一年的 30 年間，而所採用的最新推算假設，已參考二零一一年人口普查結果及各項相關政策措施的最近發展。雖然統計處目前仍在擬備有關推算，但我們想藉此機會得出初步結果，看看如果由二零一三年起再無第二類嬰兒在港出生，對香港的人口結構會帶來什麼影響。不過，必須注意的是，由於採用的推算假設有所不同，故此不能與以二零零九年年中為基準年編制的《人口推算 2010-2039》作直接比較。除第一類／第二類嬰兒外，一些人口增長的主要假設，包括本

地女性生育率、內地女性在港所生嬰兒的回港比率及來港移民的人數，與以二零零九年為基準年的推算假設有所不同。

2.21 假設由二零一三年起再無第二類嬰兒在港出生(情況 A)，香港的人口增長將會放緩。但我們應當留意，在過往數年(由二零零六至二零一一年有接近 16 萬名)和在二零一二年(第一及第二類嬰兒在港分娩限額為 3 萬 5 千名)出生的第二類嬰兒，當他們逐漸返港定居時，仍會是在未來十年人口增長的主要來源(見第 2.19 段)。由二零一三年起，第一及第二類嬰兒的出生人數如削減至約每年 3 萬名(情況 B)；到了二零二一年，預計情況 A 的人口會較情況 B 少約 4 萬 5 千人。及至二零三一年，差距會增至約 16 萬 8 千人。在二零四一年，預計情況 A 的香港的人口約為 830 萬，較情況 B 少約 30 萬。第二類嬰兒出生對少年兒童撫養比率有直接和即時的影響。二零一一年年中，少年兒童撫養比率為 155。如果沒有第二類嬰兒出生，預計少年兒童撫養比率會相對地維持穩定，整體而言會出現下降趨勢。到了二零四一年，情況 A 和情況 B 的少年兒童撫養比率預計分別為 130 和 149。至於對老年撫養比率的影響，則要一段長時間後(待第二類兒童踏入 15 歲後)才能看到。如把情況 A 和情況 B 加以比較，兩者的老年撫養比率預料差別不大，直至二零二八年，屆時情況 A 的老年撫養比率會開始高於情況 B。總撫養比率是少年兒童撫養比率和老年撫養比率的總和。在兩者的效應互相抵銷的情況下，情況 A 和情況 B 的差別很小。相比之下，在二零四一年，情況 A 和情況 B 的總撫養比率預計分別為 636 和 637，年齡中位數則預計分別為 50.8 歲和 49.4 歲。

2.22 必須注意的是，由於統計處仍在編制《香港人口推算 2011-2041》，因此以二零一一年為基準年的人口推算的最終結果，可能有別於上述情況。

表 2.10：情況 A 和情況 B 的主要人口指標比較

	2011 年年中 (實際數字)	2041 年年中
居民人數 • 情況 A • 情況 B	710 萬	830 萬 860 萬
少年兒童撫養比率 • 情況 A • 情況 B	155	130 149
老年撫養比率 • 情況 A • 情況 B	177	506 488
總撫養比率 • 情況 A • 情況 B	333	636 637
年齡中位數 • 情況 A • 情況 B	41.7	50.8 49.4

第三章 人口問題和挑戰

人口老化的影響

3.1 根據最新的人口預測，人口會繼續老化，香港的老年撫養比率不斷上升，主要原因在於本地婦女的生育率一直偏低，以及預期壽命延長。人口老化會導致勞動人口減少，這不但對香港經濟的生產力和可持續發展構成重大挑戰，亦將為公共財政帶來沉重壓力。在政府的財政收入方面，由於就業年齡人口萎縮，入息稅的稅基會漸趨狹窄。同時，各類與長者相關的財政開支，例如醫療、長期護理及社會保障開支會大增。

日漸老化和萎縮的勞動人口

3.2 人口老化，就業年齡人口及勞動人口參與率隨之下降，本港的勞動人口亦將同時萎縮。根據政府統計處(統計處)最近公布的勞動人口推算¹⁸，總勞動人口(不包括外籍家庭傭工)預計會在二零二零年後減少，由 3 579 900 人減至二零二九年的 3 490 300 人。除非生產力大幅增加，否則勞動人口下降會降低本港的生活水平、削弱競爭力，以及損害香港社會的經濟動力。本港未來大部分人口為 65 歲以上的長者(他們大部份都不會從事經濟活動)及 15 歲以下的兒童，預期總經濟撫養比率會由二零一零年的 937 上升至二零二九年的 1 258¹⁹，由此可見，本港勞動人口的負擔將會日漸沉重。

3.3 有一點必須指出，上述推算已計及第一類嬰兒和第二類嬰兒定居香港對人口增長的影響。據現時推算所得，92%的第一類嬰兒和 52%的第二類嬰兒最終會在香港定居。然而，由於香港的生育率相當低，即使假設第一類嬰兒和第二類嬰兒能補充人口，在二零二零年代，香港的就業年齡人口仍會出現持續下跌的趨勢。隨着就業年齡人口減少(繼而令勞動人口減

¹⁸ 《香港勞動人口推算》由政府統計處根據最新一輪的人口推算結果編製。最新的一套推算涵蓋二零一零年至二零二九年的 20 年，於二零一零年十二月二十日公布。

¹⁹ 937 及 1 258 這兩項數字不包括外籍家庭傭工。

少)，倘若沒有年輕一代或其他外來人士作為新血補充本港日漸老化和萎縮的勞動人口，潛在本本地生產總值增長便很可能受到嚴重制肘。因此，我們必須補充本港的就業年齡人口，同時優化本港的人口結構，以達致優化人口的目的。

對公共服務日益增加的需求

(i) 醫護服務

3.4 社會普遍以為，相對其他年齡組別，長者對醫療和護理服務一般有較大的需求。例如，二零零五至零六年度公立醫院服務的使用數據顯示，估計 65 歲或以上長者的住院日數較 65 歲以下人士平均高出六倍。

3.5 二零一一至一二年度，政府為 65 歲或以上長者提供醫護服務的經常開支預計為 173 億元，佔政府總經常開支 7.1%，而佔政府醫療服務經常開支 43%，較十年前的開支(二零零一至零二年度的 135 億元)增加約 28%。隨着人口老化，將有更多人使用醫護服務，當局推算在二零零四至二零三三年間，公共醫療開支每年平均增長 1.2%。雖然我們可以預測人口老化對醫護開支的影響，但卻難以預計醫療科技進步及改善服務質素的需要對醫護開支構成的影響。

(ii) 社會福利

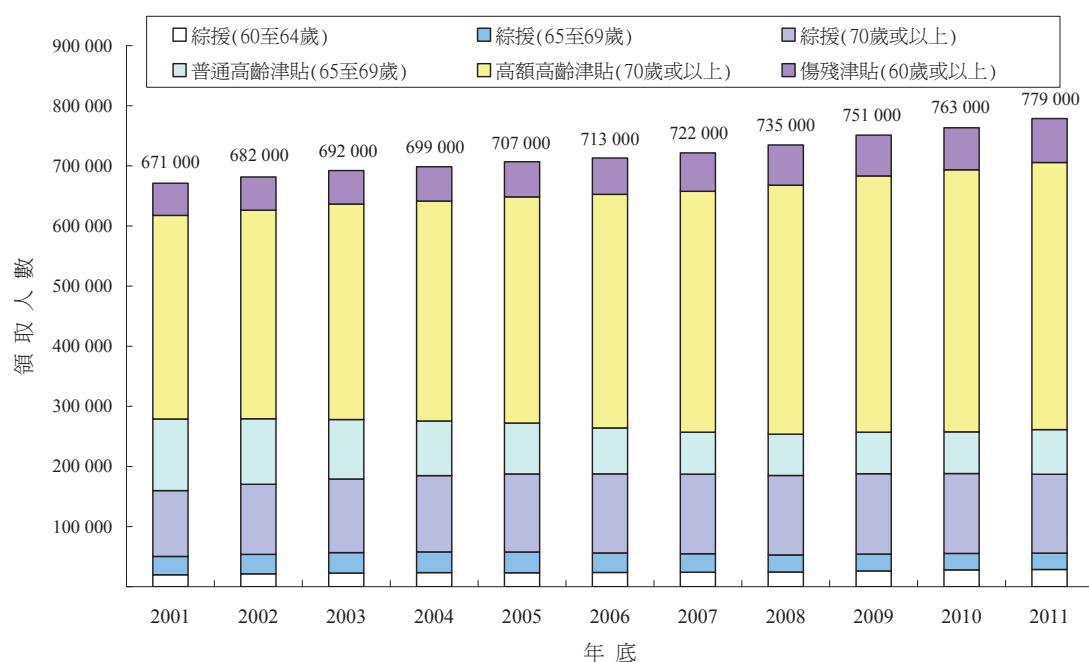
3.6 隨着人口老化，各項社會保障款項(主要是綜合社會保障援助(綜援)²⁰及高齡津貼²¹)的需求會上升，帶來嚴重的財政影

²⁰ 綜援計劃是最後的安全網，以協助經濟有困難的家庭應付基本需要。綜援毋須供款，有關經費全部來自政府一般收入。要符合資格領取援助，綜援申請人必須通過經濟狀況調查。除 18 歲以下的香港居民，或在二零零四年一月一日前已成為香港居民的人士，或社會福利署署長在特殊情況下運用酌情權外，申請人必須已成為香港居民最少七年。非法留港的人士，或並非以定居原因獲准在香港居留的人士(例如輸入勞工和旅客)，均不符合資格申請綜援。

²¹ 年齡介乎 65 至 69 歲，收入及資產並無超過規定限額，並且符合特定居港規定及其他申請資格的長者，可申請普通高齡津貼。70 歲或以上並且符合特定居港規定及其他申請資格的長者，可申請高額高齡津貼，並無收入及資產限制。普通及高額高齡津貼均毋須供款，現時每月金額均為 1,090 元。

響。在二零一一年年底，在 60 至 64 歲、65 至 69 歲及 70 歲或以上三個組別的長者中，分別約有 10% (41 000 人)、45% (111 000 人)及 87% (626 000 人)正在領取某類社會保障款項，包括高齡津貼、傷殘津貼²²和綜援(見圖 3.1)。在各類社會保障款項中，以領取高齡津貼的個案最多。在二零一一年年底，在 65 至 69 歲及 70 歲或以上兩個組別的長者中，分別有 30% (74 000 人)及 62% (444 000 人)領取高齡津貼。

圖 3.1：二零零一至二零一一年 60 歲或以上領取綜援及公共福利金人數



註

高齡津貼和傷殘津貼的數字指仍屬處理中的個案的領取人數，包括已申請但有待處理／發放款項、獲發津貼、待終止或需要追討多付款項的個案。

²² 傷殘津貼是一項毋須供款，亦不設經濟狀況調查的每月現金津貼，旨在協助患有嚴重殘疾的香港居民應付因該殘疾情況而引起的特別需要。要符合申領普通傷殘津貼(現時每月金額為 1,395 元)的資格，申請人須在公共福利金計劃下評定為“嚴重殘疾”，而且嚴重殘疾情況持續不少於六個月。申請人須由衛生署或醫院管理局(醫管局)的醫生證明其殘疾程度大致相等於失去百分之百的賺取收入能力。嚴重殘疾人士要符合資格領取高額傷殘津貼(現時每月金額為 2,790 元)，必須在日常生活中需要他人不斷照顧，而且沒有在政府或受資助院舍，或醫管局轄下的醫療機構接受住院照顧，或在教育局轄下的特殊學校寄宿。

3.7 此外，在二零一一年年底，在 60 至 64 歲、65 至 69 歲及 70 歲或以上三個組別的長者中，領取綜援的分別有 7% (29 000 人)、11% (27 000 人)和 18% (131 000 人)，領取傷殘津貼的則分別有 3% (13 000 人)、4% (9 000 人)和 7% (51 000 人)。二零一一至一二年度，政府用於長者社會保障款項的總經常開支預計為 171 億元，佔經常公共開支的 6.61%。我們預計，隨着長者人數不斷增加，相應的開支亦隨之而上升，特別是不設經濟狀況審查的高額高齡津貼。這樣對於工作人口會造成更沉重的稅務負擔。

3.8 除了社會保障款項外，長者安老服務的需求亦會增加。根據社會福利署(社署)的記錄，在二零一一年十二月底，約有 61 000 名 60 歲或以上的長者(或長者總人數的 5%)在院舍居住，另有 26 000 名長者使用資助社區照顧服務。在未來十年(即直至二零二二年)，60 歲及以上的長者人數會增至 2 148 600 人(包括約 1 015 300 名 70 歲或以上的長者)，社會對資助長期護理服務的需求勢必增加，相關的政府開支亦會因而上升。

3.9 如上文所述，隨着人口老化，社會福利和醫護服務的需求日增，有關的開支相應上升，對本港財政的長遠可持續發展，將帶來重大的挑戰。

人口遷移

家庭團聚及融入社會：內地新來港定居人士

3.10 近年來，內地當局已採取多項改善措施，以促進家庭團聚。例如，各省市“夫妻團聚”類別單程證²³的輪候時間已逐漸縮短，由二零零九年起，輪候時間已縮短至四年。內地當局近

²³ 根據《基本法》第 22 條，中國其他地區的人士進入香港特別行政區須辦理批准手續。內地居民如欲來港定居，須向其戶口所在地的內地公安機關出入境管理部門申領單程證。單程證的申請、審批及簽發，均屬內地當局的職權範圍。

年亦推出其他措施，例如雙程證計劃²⁴下的“一年多次探親簽注”，方便申請人來港探親。二零一一年四月一日起，香港居民在內地的合資格“超齡子女”²⁵可申請單程證來港，與親生父母團聚。由二零零一至二零一零年，共有 466 430 名內地新來港人士透過單程證計劃來港定居，與家人團聚，佔該段期間整體人口增長 119.4%²⁶。一如第二章所述，僅次於出生人口，這批人士是補充香港人口的主要來源。二零一一年，有 43 379 人持單程證來港，即每日平均 119 人。

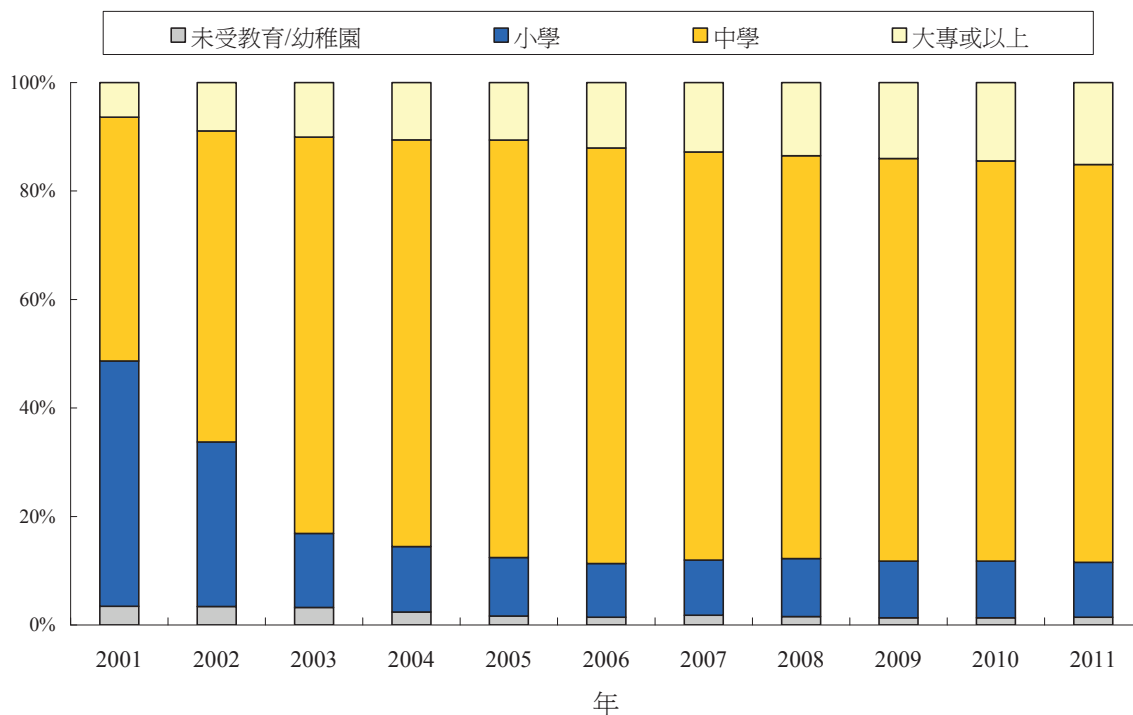
3.11 值得注意的是，透過單程證計劃來港的人士，教育水平多年來有所上升(見圖 3.2)。二零一一年，大部分 15 歲或以上單程證持有人具中學或以上教育程度。這個年齡組別具中學教育程度的單程證持有人所佔比率，由二零零一年的 44.9%增至二零一一年的 73.4%，而以上年齡組別具專上或以上教育程度的單程證持有人所佔比率，則由二零零一年的 6.4%增至二零一一年的 15.1%。

²⁴ 內地居民可按其來港目的，例如探親或旅遊，向內地當局申請《往來港澳通行證》(慣稱“雙程證”)及相關赴港簽注來港。

²⁵ “超齡子女”指其親生父親或母親於二零零一年十一月一日或之前取得香港身分證時，未滿 14 歲的內地居民，而其親生父親或母親於二零一一年四月一日仍定居香港。

²⁶ 在二零零零年底及二零一零年底，香港的總人口分別為 6 711 500 人及 7 102 300 人。二零零一至二零一零年間的人口增長數字為 390 800 人。

圖 3.2：按教育水平(最高就讀程度)劃分的 15 歲或以上新來港人士



資料來源：民政事務總署及入境事務處內地新來港定居人士的統計數字。

3.12 單程證持有人的背景，尤其是他們的年齡及教育水平，會對本港的勞動人口產生深遠影響。我們必須密切監察單程證持有人背景的最新變化，並且協助他們在港定居，融入主流社會，使他們成為香港社會／勞動人口活躍的一員。民政事務總署與入境事務處在二零一一年進行的一項調查顯示，新來港定居人士中，65.6%表示難以適應香港的生活。他們覺得難以適應的四個主要範疇，第一是“工作”(52.4%);其次是“居住環境”(38.9%);第三是“家庭經濟”(26.9%);而第四則為“語言”(25.6%)。此外，未來數年將有更多成年“超齡子女”透過單程證計劃來港定居，我們必須注意是否需要適當地調整培訓、就業服務及其他相關的支援服務，以配合他們的具體需要。

3.13 為配合內地新來港人士的需要，相關決策局／部門現時提供各項服務。主要服務如下：

- (a) 社會福利服務：新來港人士可使用分布全港的 61 間綜合家庭服務中心及兩間綜合服務中心提供的一系列預

防、支援和補救服務，例如輔導服務、外展服務、轉介服務、家庭生活教育、親子活動、互助小組、義工培訓及諮詢服務等；

- (b) 教育支援：教育局為新來港兒童提供的服務，包括為期半年的全日制啟動課程、適應課程及校本支援計劃津貼，從而協助這些兒童更易融入本地社羣及克服學習上遇到的困難。此外，亦會視乎情況，為新來港兒童／青少年提供學位安排服務及升學途徑的資訊；
- (c) 就業協助：勞工處透過11所就業中心、一所名為“就業一站”的一站式就業及培訓中心、兩所行業性招聘中心、電話就業服務及互動就業服務網站，為求職人士(包括新來港人士)提供多元化的就業服務。所有就業中心均設有為新來港求職人士而設的專門櫃位和資訊角，亦會不時舉辦專為他們而設的就業講座；
- (d) 房屋服務：估計約半數新來港人士居於公營租住房屋(公屋)。有香港入境權且無附帶逗留條件(逗留期限除外)的新來港人士，如果是戶主的指定家庭成員²⁷，可以家庭團聚為理由，申請加入公屋戶籍。他們亦可自行申請輪候冊上的公屋單位，惟須符合入息及資產限額等規定；以及
- (e) 協助新來港人士融入社區的支援服務：民政事務總署為新來港人士提供支援服務，協助他們盡快融入社區，例如資助地區團體舉辦適應課程及社區活動；定期出版及更新「新來港人士服務指南」；以及就新來港人士的服務需要按季進行調查。民政事務總署亦在二零一一至一二年度成立專責小組，以加強為新來港人士而設的支援服務。各項主要措施詳見第四章第4.17及4.18段。

²⁷ 他們必須是戶主的配偶、或 18 歲以下的子女、或依賴戶主供養的家庭成員；或戶主其中一名已婚子女的配偶及子女；或年長戶主的成年子女(及其家庭成員)。

3.14 社會上有人關注到，政府應否在單程證計劃加入一些甄別準則，以加強控制來港定居人士。鑑於香港生育率偏低，新移民(包括單程證持有人)可緩和人口老化的問題，同時有助本港經濟持續增長，社會人士應認識到他們的價值和貢獻。因此，我們的挑戰是要協助新來港人士充分融入社會，令香港不單止成為經濟蓬勃發展的城市，更是個社會和諧的地方。我們會繼續就單程證計劃的運作情況，與內地當局交流意見，以便在有需要時調整並改善該項計劃，藉此促進家庭團聚。讓“超齡子女”透過單程證計劃來港的安排，便是我們在這方面工作的其中一個例子。

港人在內地生活和工作

3.15 歷史上，香港與珠江三角洲(珠三角)地區有着緊密的社會和經濟連繫。隨着多項發展計劃落實，包括透過《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》加強與內地的經濟合作，以及興建便利的跨境運輸設施(例如深港西部通道和落馬洲支線)，兩地的社會經濟互動關係更日益密切。香港與內地的交通網絡互相融合後，交通時間進一步縮減，使香港市民可受惠於內地的就業機會和珠三角地區較低的生活指數，並同時與香港保持緊密聯繫。

3.16 因此，現時愈來愈多港人前赴內地或在內地定居，目的各有不同，包括工作、家庭團聚、接受教育及退休。他們的背景差異甚大。屬於香港永久性居民的第一類及第二類兒童，很多現時亦居於內地。多項連接珠三角地區的大型運輸設施快將落成，往來香港與珠三角附近城市之間的交通時間會繼續縮減。這對於香港居民選擇工作和居住地點將有影響。舉例來說，可能會有愈來愈多香港市民選擇居於珠三角地區，以受惠於較低的生活指數，又可定期搭乘交通工具到香港工作或上學。

內地婦女在港產子的趨勢

3.17 一如第二章第 2.15 段所述，內地婦女在香港所生的嬰兒數目不斷上升，而這些嬰兒現時大多為配偶並非香港永久性居民的內地母親(即第二類嬰兒的母親)所生。據中央政策組委託中山大學進行的質性個案研究顯示，這類內地婦女在港產子的人數激增，是由多項因素造成。據受訪母親所述，最重要的原因是規避中國的生育政策(慣稱“一孩政策”)。大部分這類內地婦女來港生產第二或第三名子女。由於來港產子的內地婦女有所增加，當中很多人都在社交圈子及互聯網上交流經驗，因此內地孕婦可以更加容易和廣泛地獲取如何在香港得到產科服務及其他相關服務的資訊。與此同時，第一類嬰兒的數目，自二零零五年起慢慢減少。有一些迹象顯示，中港婚姻數目自二零零六年起逐漸減少。

3.18 內地夫婦來港產子的最新趨勢，已引起社會人士相當關注。除了對本港的產科服務及其他醫護服務構成顯著的影響外，很多人擔憂這些嬰兒(尤其是第二類嬰兒)對本港的教育服務、醫護服務及福利制度可能會造成中期至長期的負擔。有別於第一類嬰兒，第二類嬰兒與香港的聯繫並不密切。第二類嬰兒的父母均沒有居留權。這些嬰兒出生後，幾乎全部返回內地。他們會否回港接受教育及／或定居，實屬未知之數；如果他們真的回港，何時回港亦甚難確定。

產科服務

3.19 自二零零七年二月起，醫院管理局(醫管局)修訂對非本地婦女(包括內地婦女)實施的產科服務安排。這些婦女都是非符合資格人士²⁸。在修訂安排下，醫管局會在公立醫院預留足夠的分娩名額給本地孕婦，並只會在服務有餘額時才接受非符合資格人士預約登記。視乎預約情況及本地孕婦預計的分娩數目，醫管局會中止接受非符合資格人士的預約登記，以確保已預留足夠的服務名額，應付本地孕婦的需求。所有擬使用公立

²⁸ 本地居民(即“符合資格人士”)可享用獲得大幅度資助的公營醫護服務。非本地人士(即“非符合資格人士”)在使用本港的公營醫護服務時，應繳付訂明適用於他們的費用。

醫院產科服務的非符合資格人士，必須先作出預約，之後便會獲發預約確認書。他們須繳付 39,000 元的套餐費用²⁹。至於在懷孕期間未曾於醫管局專科門診診所接受產前檢查而經急症室緊急入院分娩的個案，收費為 48,000 元³⁰。

3.20 非本地孕婦亦可使用私家醫院的產科服務，並獲有關醫院發出預約確認書。

3.21 過去數年，非本地婦女(主要是內地婦女)對產科服務的需求持續急升。具體來說，內地婦女的活產嬰兒數目，由二零零七年的 27 600 名增至二零一一年約 44 000 名，對香港的產科服務構成沉重壓力。再者，由於私家醫院大多沒有提供初生嬰兒深切治療服務，須接受深切治療的初生嬰兒會被轉送往公立醫院接受治療。公立醫院初生嬰兒深切治療部的病床平均住用率，由二零一零年的 94% 上升至二零一一年約 108%。

3.22 二零一一年四月，醫管局經檢討本地孕婦在公立醫院預計的分娩人數及轄下醫院的產科服務量後，已暫停接受非本地婦女直至二零一一年年底產科服務的預約³¹。臨近二零一一年年底，未有預約產前檢查及分娩服務的內地孕婦試圖來港的人數有所增加。在邊境管制站被入境事務處拒絕入境的內地孕婦人數，由二零一零年的 1 634 人增至二零一一年的 1 931 人。非本地婦女在醫管局轄下醫院急症室緊急分娩的個案數目，亦由二零一零年的 796 宗增至二零一一年的 1 657 宗，增幅達 108%。此舉不僅會對孕婦本身和嬰兒的安全構成危險，亦對醫院的資源構成額外壓力，影響急症室為其他緊急病人提供服務。

²⁹ 套餐服務包括在專科門診診所接受一次產前檢查、分娩服務及首三天兩夜的分娩住院服務。

³⁰ 非符合資格人士即使已作出預約，但倘未曾接受產科套餐服務下的產前檢查，收費將會為 48,000 元。醫管局已提高有關收費，詳情見於第四章。

³¹ 醫管局曾兩次暫停接受產科服務預約：二零零八年八月五日，醫管局暫停接受非符合資格人士於二零零八年的產科服務預約；二零零九年十月八日，該局暫停接受非符合資格人士於二零零九年的產科服務預約。二零一零年，則沒有暫停接受非符合資格人士的產科服務預約。

為內地婦女所生嬰兒提供的醫療服務及兒童健康服務

3.23 在醫護服務方面，內地婦女在港所生的第一類及第二類嬰兒都是符合資格人士，均可享用獲得大幅度資助的公營醫護服務。雖然大部分第二類嬰兒出生後都會隨父母返回內地，但部分可能會選擇來港使用醫療服務，因而進一步增加對本地公立醫院服務的需求。

3.24 衛生署開辦的母嬰健康院，為初生嬰兒至五歲的兒童設立幼兒健康及發展綜合計劃，提供全面免疫注射計劃、親職教育計劃，以及健康和發展監察等服務。健康和發展監察服務包括為新生嬰兒進行身體檢查，定期監察兒童的生長指標，並於特定年齡為兒童進行正規的聽力及視力普查測試。內地婦女在港所生的嬰兒是“符合資格人士”，因此使用兒童健康服務可免收費用。

3.25 居於香港以外地方的兒童要使用兒童健康服務，對其父母來說並非完全免費。由於前來香港要花費時間和交通費用，這些兒童能否使用上述服務，自然受制於其父母的居住地點與香港在地理上的距離。二零一一年，非本地居民(包括第一類及二類嬰兒的母親)所生嬰兒的兒童健康服務使用率為52.9%。另一方面，香港居民所生嬰兒的使用率在過去數年則一直維持在90%至91%的高水平。雖然非本地居民所生嬰兒的使用率較低，但這類嬰兒為數眾多，因此服務需求甚大。二零一一年，母嬰健康院接獲的72 200宗新登記中，約69%的嬰兒由本地婦女所生，31%由非本地婦女所生。第二類嬰兒對母嬰健康院的服務需求不斷上升，對母嬰健康院構成沉重的工作量，特別是某些母嬰健康院，因為接近邊界或易於從邊界到達，所以有更多第二類嬰兒的父母使用其服務，這情況引起了市民的關注。

教育服務

(i) 第一類和第二類嬰兒回港就學評估

3.26 為了解有關父母對嬰兒回港生活的意向，統計處自二零零七年起在出生登記處進行了五輪“內地女性在香港所生嬰兒

的統計調查”³²。一如上文第 2.19 段所述，現時預計分別會有 92%的第一類嬰兒和 52%的第二類嬰兒最終來港定居。當局在規劃長遠的學額供應和建校計劃時，已將上述預測數字納入考慮之列。

3.27 不過，必須注意的一點，是父母的意向可隨個人或家庭因素，或隨香港和內地社會經濟發展的轉變而改變。舉例來說，隨着內地經濟急速發展，人民收入相應增加，兩地生活水平的差距亦會逐漸縮小。在這個情況下，這些家庭為了有更好的工作機會和更多的收入等因素選擇留在內地，而不帶子女來港生活，亦不足為奇。隨着時間轉變，來港生育的內地夫婦，背景亦可能有所不同，而這很可能會直接影響嬰兒日後的教育計劃。統計處經進行第四和第五輪的調查後，發現第二類嬰兒的父母的背景，不論是家庭每月收入或教育程度，均續有提升。舉例來說，第五輪調查顯示，在這類父母當中，41%的每月家庭收入達 40,000 元或以上，60%的父親和 59%的母親曾接受專上教育。我們會繼續監察這個趨勢，並在未來的人口推算中，考慮最新的情況³³。

3.28 上文第 3.17 段所述由中央政策組委託進行的研究，亦有助揭示這類父母對子女的教育計劃及相關的考慮因素。必須注意的是，該項研究是深入的個案研究，而不是量化研究。選取的個案不能代表所有第二類嬰兒的家庭，我們也不宜據此而作出任何的量化歸納結果。研究的主要觀察所得如下：

- (a) 所有個案均涉及在二零零五年後產子的內地婦女，其子女年紀尚小。對於子女的教育計劃，他們大都沒有明確的打算。換言之，他們早期所表達的意願，很可能會改變；

³² 該五輪統計調查分別在(i)二零零七年一月底至三月；(ii)二零零九年一月至二月；(iii)二零零九年十月至十二月；(iv)二零一零年一月至六月；以及(v)二零一一年三月至四月進行。

³³ 政府統計處每隔兩三年會推算香港的人口一次。最新一套的人口推算於二零一零年發表，以二零零九年年中的人口估計為基準，涵蓋二零一零年至二零三九年的 30 年。下一套人口推算會以二零一一年人口普查結果為基準，將於稍後發表。

(b) 原居地和家庭收入水平是影響計劃的主要因素：

- 小學教育：由於深圳鄰近香港，居於當地的家庭較大可能會盡早把子女送到香港跨境上學。儘管如此，很多深圳家庭對於年幼子女每天跨境上學，仍會擔心其安全問題。居於其他城市的家庭則沒有計劃要子女跨境上學；
- 中學教育：較多家庭計劃把子女送返香港接受中學教育，就讀寄宿學校或跨境上學；
- 專上教育：現階段，大部分家庭尚沒有明確的打算。總的來說，他們有數個選擇，包括送子女到外國留學；讓子女在香港就讀中學，以便為他們入讀香港的大學作準備；舉家遷往深圳以便子女跨境上學；或希望內地政策改變，子女獲准在內地申請戶籍³⁴；以及

(c) 收入較低的家庭較大可能把子女送返香港，接受教育。收入較高的家庭則認為若論居住環境和教育制度，香港不比內地優勝，因此寧可把子女留在內地或送他們出國。

3.29 值得注意的是雖然研究顯示，內地父母較大可能選擇在中學階段把子女送返香港，但統計處的調查卻顯示，有計劃把子女送返香港的家長，大部分打算當子女適齡就讀小學時，便把他們送返香港。

(ii) 挑戰

3.30 第二類兒童為本港教育服務帶來多方面的挑戰：

- (a) 無法確定新生嬰兒會否回港及何時回港生活和就學。第二類兒童為數眾多，以 52% 的推算比率計算，假如他們全部來港，在不久的將來，他們將會佔本港學齡

³⁴ 受訪家庭大都不知道香港和澳門的居民可經專為港澳居民而設的考試報考內地的大學。

人口的一大部分。然而，假如實際數字與此大有出入，學額可能出現供應過多或不足；

- (b) 跨境學童數目增加。教育局對入讀新界區學校的跨境學童數目每年作出地區調查，調查結果顯示，跨境學童的數目不斷飆升，由二零零七／零八學年的 5 860 名增至二零一一／一二學年的 12 865 名，激增 120%，其中以幼稚園及小學的跨境學童的增幅最為明顯。由於陸路邊境管制站的處理能力始終有其限制，家長必須審慎考慮應否及如何安排子女跨境上學。幼童每天跨境上學，在人身及交通安全方面惹起關注，對本港邊界的保安及管理亦構成風險。從學童學習及學校教學的角度來看，跨境上學令學童少了時間參與課後活動及其他學習活動，情況並不理想。此外，跨境學童數目急劇上升，加上本地學生的需求，已令北區小學學額在未來數個學年的需求大增，因為搭乘港鐵東鐵線相對地較易到達該區；

- (c) 第二類兒童留在香港須面對的具體困難。為數不少的 second 類嬰兒的內地母親在調查中表示，她們可能或計劃在子女適齡入讀小學的時候，帶子女返港。然而，這些父母並沒有居留權，只能通過輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃等申請來港居住(如果他們符合相關的資格要求)，或者將子女交由香港的親戚／朋友照顧。中央政策組曾就後一類家庭的處境進行小型調查，發現許多父母難以應付子女在港生活和就學的開支。況且，這些父母只能以“旅客”身分不時來港探望子女。長期缺乏父母的支援，對這些子女的成长和教育，以及需要政府經濟支援的可能性，均有影響，情況值得關注；以及

- (d) 這些兒童融入香港教育制度的適應需要，特別是較年長才來港就學的兒童。

人力供求

3.31 人口老化會對本地人力供應構成影響。一如上文第 3.2 段所述，總勞動人口³⁵預計會由二零二零年後減少，由 3 579 900 人降至二零二九年的 3 490 300 人。

3.32 同時，香港的勞動人口將會老化。政府會不時進行人力資源推算，從宏觀層面評估未來人力供求的大趨勢。根據直至二零一八年的人力資源推算(二零一八年人力資源推算)，隨着戰後嬰兒潮期間出生的人士漸老，55 歲及以上人士的本地人力供應預計會大幅增加，由二零一零年的 452 800 人增至二零一八年的 672 800 人，年均率為 5.1%。這個勞工組別佔整體本地人力供應的比例，預計會由 13.2%增至 18.8%。同期，55 歲以下人士的本地人力供應則預期會縮減，由 297 萬人降至 291 萬人，佔本地人力供應的比例，由 86.8%降至 81.2%。整體而言，總人力供應³⁶預計會由二零一零年的 342 萬人增至二零一八年的 358 萬人，年均率為 0.6%。

3.33 一如第 2.6 段所述，在年齡較大的組別中，勞動人口參與率明顯下降。香港人口的整體勞動人口參與率³⁷，預期會由二零一零年的 60.9%，穩步下降至二零一八年的 59.2%，再降至二零二九年的 53.2%，這情況部分是由人口老化所致。這個現象說明為何在推算期間，預計本地人力供應的增幅，較人口增長的幅度為慢。

3.34 另一方面，二零一零年整體人力需求³⁸是 328 萬人，預計到了二零一八年會增至 360 萬人，年均率為 1.1%。預期二零一零年至二零一八年間，“金融服務”、“建造”及“資訊及通訊”這三個經濟行業的人力需求增長最快，年均率分別為 2.5%、1.9%及 1.9%。同期，預計“製造”及“農業、漁業及採石”等經濟行業的就業人數會減少，年均下降率分別為-3.1%及-2.6%。按經濟行業劃分的人力需求載於表 3.1。

³⁵ 不包括外籍家庭傭工。

³⁶ 不包括外籍家庭傭工。

³⁷ 包括外籍家庭傭工。

³⁸ 不包括外籍家庭傭工。

表 3.1：二零一零年及二零一八年按經濟行業劃分的人力需求

經濟行業	二零一零年 實際人力需求		二零一八年 人力需求推算		由二零一零年 至二零一八年 的推算變動	由二零一零年 至二零一八年 的推算年均變動
	人數	所佔 百分比	人數	所佔 百分比	人數	百分率
農業、漁業及採 石	3 700	0.1	3 000	0.1	- 700	- 2.6
製造	121 000	3.7	94 100	2.6	- 27 000	- 3.1
電力、燃氣、自來 水及廢棄物管 理	15 200	0.5	17 100	0.5	+ 1 900	+ 1.5
建造	271 100	8.3	315 200	8.8	+ 44 100	+ 1.9
進出口貿易、批 發及零售	874 000	26.6	921 800	25.6	+ 47 700	+ 0.7
住宿及膳食服務	265 400	8.1	295 300	8.2	+ 29 900	+ 1.3
運輸、倉庫、郵 政及速遞服務	321 300	9.8	345 800	9.6	+ 24 500	+ 0.9
資訊及通訊	2 900	2.8	108 100	3.0	+ 15 200	+ 1.9
金融服務	207 000	6.3	253 100	7.0	+ 46 200	+ 2.5
地產	119 000	3.6	135 100	3.8	+ 16 100	+ 1.6
專業及商用服務	329 000	10.0	370 100	10.3	+ 41 200	+ 1.5
社會及個人服務	665 000	20.2	737 600	20.5	+ 72 700	+ 1.3
總計	3 284 600	100.0	3 596 400	100.0	+ 311 800	+ 1.1

3.35 至於“四大支柱行業”³⁹的人力需求，在二零一零至二零一八年的推算期間，預計其整體人力需求的年均增長率為1.4%。在“四大支柱行業”中，“旅遊”業和“金融服務”業的預計每年平均增長率最高，分別為2.9%及2.5%(見表3.2)。

³⁹ “四大支柱行業”為“金融服務”、“貿易及物流”、“專業服務”及“旅遊”。

表 3.2：二零一零年及二零一八年四大支柱行業的人力需求

行業 ⁴⁰	二零一零年 實際人力需求	二零一八年 人力需求推算	二零一零年至 二零一八年的 推算變動	由二零一零年至 二零一八年的 推算年均變動
	人數	人數	人數	百分率
金融服務	207 000	253 100	+ 46 200	+ 2.5
貿易及物流	760 600	781 700	+ 21 100	+ 0.3
專業服務 ⁴¹	288 700	347 400	+ 58 700	+ 2.3
旅遊	197 500	247 400	+ 49 900	+ 2.9
總計	1 453 800	1 629 600	+ 175 900	+ 1.4

3.36 至於“六項優勢產業”⁴²，在二零零九年至二零一五年期間⁴³，預計其整體人力需求的年均增長率為 2.8%，較整體經濟的人力需求增長率為高(二零一零年至二零一八年整體經濟的人力需求的年均率預計為 1.1%)。

⁴⁰ “四大支柱行業”的人力需求屬於表 3.1 傳統經濟行業人力需求的一部分。舉例來說，“貿易及物流”包括“進出口貿易、批發及零售業”下若干分支行業，以及“運輸、倉庫、郵政及速遞服務”(見表 3.1)。

⁴¹ 在二零一八年人力資源推算中，“專業服務”界別涵括廣泛的商業活動(例如法律服務，以及會計、核數、建築及工程活動)及人類保健活動，但不包括其他工商業支援服務。

⁴² “六項優勢產業”為“教育產業”、“醫療產業”、“檢測及認證產業”、“環保產業”、“創新科技產業”及“文化及創意產業”。

⁴³ 政府在二零一八年人力資源推算中，以二零零九年作為“六項優勢產業”推算工作的基準年，因為在編製推算結果時尚未有二零一零年的實際人力數字。由於六項優勢產業過往的人力數據系列短暫，因此在統計學上可靠的人力需求數據只可推算至二零一五年。

表 3.3：二零零九年及二零一五年六項優勢產業的人力需求

產業 ⁴⁴	二零零九年 實際人力需求	二零一五年 人力需求推算	二零零九年至 二零一五年的 推算變動	由二零零九年至 二零一五年的 推算年均變動
	人數	人數	人數	百分率
教育產業	62 200	80 600	+ 18 400	+ 4.4
醫療產業	72 000	86 000	+ 14 000	+ 3.0
檢測及認證產業	12 600	14 500	+ 1 800	+ 2.3
環保產業	32 400	41 700	+ 9 300	+ 4.3
創新科技產業	27 500	35 800	+ 8 300	+ 4.5
文化及創意產業	188 300	207 100	+ 18 800	+ 1.6
總計*	395 000 (407 800)#	465 600	+ 70 600	+ 2.8

* 六項優勢產業的總人力需求，只是個別產業人力數字的總和。須注意的是，這些產業之間的人力需求有若干部分重疊。由於數字以最近的百位數顯示，加起來可能與總數不同。

二零一零年的實際人力數字。

3.37 此外，我們預計人力需求將轉向擁有高技術、高學歷及以服務業為主的人士。至於學歷方面，預計對學歷較高的人士的需求會上升，而對教育程度較低的人士的需求會下降。

⁴⁴ “六項優勢產業”的人力需求屬於表 3.1 傳統經濟行業人力需求的一部分。

表 3.4：按概括教育程度劃分的二零一八年人力資源供求差額推算

教育程度	(I) 二零一八年 人力供應推 算	(II) 二零一八年 人力需求推算	(III) = (I) - (II) 二零一八年人力 資源供求差額推算 (過剩(+)/短缺(-))
初中及以下	795 200	786 700	+ 8 500
高中、技工、技術員 及副學位	1 732 700	1 754 600	- 22 000
學士學位及以上	1 054 600	1 055 000	- 500
總計	3 582 400	3 596 400	- 14 000

3.38 我們現時面對的挑戰，是如何在人口老化的情況下，令勞動人口的供應增幅趕及人力需求增長，以及使不同教育程度及行業的人力供求相互配合。

青年就業

3.39 青年就業是一項與人力有關、應予特別注意的人力課題。目前，香港社會接近全民就業。據《綜合住戶統計調查按季調查報告》所示，二零一一年第四季的按季調節失業率為 3.3%。在香港，15 至 19 歲和 20 至 24 歲兩個年齡組別的失業率，分別為 11.2%和 7.4%，顯著高於 3.1%的整體失業率(見表 3.5)。此外，15 至 19 歲青年的就業不足率(3.1%)高於其他年齡組別人士的就業不足率，亦高於 1.4%的整體平均就業不足率。必須注意的是，香港 15 至 24 歲青年的失業率雖然持續高於整體失業率，但這個現象並非香港獨有。這個現象在不同經濟發展階段的經濟體系中頗為普遍。一般而言，青年失業率平均較整體失業率高兩至三倍。青年就業情況很受經濟表現及隨之而轉變的就業市場所影響。青年人就學的機會(特別是專上程度的教育)是另一個對青年就業構成影響的重要因素。

表 3.5：按年齡劃分的失業人士及就業不足人士

年齡組別	失業人士		就業不足人士	
	人數	百分比	人數	百分比
15-19	4 400	11.2	1 200	3.1
20-24	20 400	7.4	4 400	1.6
25-29	14 900	3.1	3 200	0.7
30-34	8 900	1.9	3 100	0.6
35-39	12 900	2.7	4 000	0.8
40-44	12 100	2.6	6 900	1.5
45-49	11 300	2.2	9 700	1.9
50-54	15 900	3.4	9 700	2.0
55-59	11 400	3.6	7 200	2.2
60歲及以上	3 900	1.9	3 100	1.5
整體	116 000	3.1*	52 400	1.4

* 失業人數的預計數字並非按季調整，因此百分比與上文第 3.39 段的數字有別。

資料來源：統計處發表的二零一一年十月至十二月《綜合住戶統計調查按季調查報告》。

3.40 收入方面，15 至 19 歲年齡組別的青年的月入中位數是各組別中最低(7,000 元)，而各組別的整體平均數字則為 12,000 元。不過，必須注意的是，在 15 至 19 歲年齡組別中大部分就業的青年是從事兼職工作的，工時較短，工作收入因而遠低於與其他年齡組別的就業人士。

3.41 青年人口是勞動人口的寶貴資源，並在總勞動人口老化及萎縮之時尤顯珍貴。青年將是未來的核心勞動力。倘若青年長期失業、沒有經濟動力及就業不足，將嚴重浪費人力資源，損害未來的生產力和經濟增長。為此，當局應把青年就業列入優先處理的其中一項政策範疇，以期充分利用香港的人力資源。

長者就業

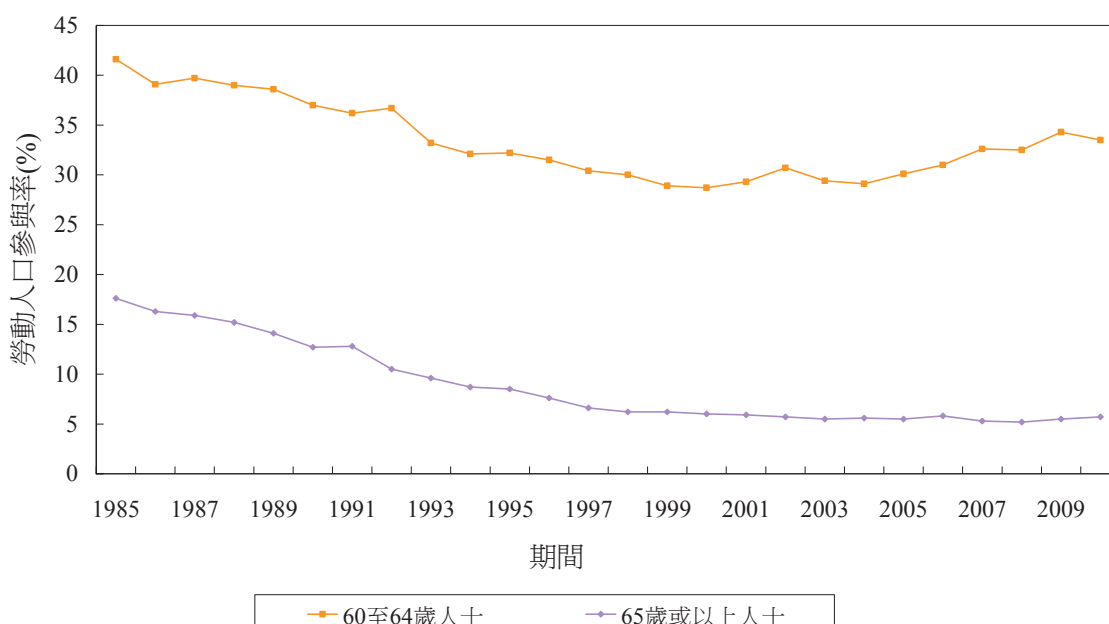
3.42 面對人口不斷老化的趨勢，長者就業是另一個須予特別注意的人力課題。按年齡劃分的失業人士和就業不足人士的情況，詳載於表 3.5。二零一一年第四季，在勞動市場中，約有

202 600 名人士是在 60 歲及以上，失業率為 1.9%，較 3.1% 的整體平均失業率為低。年齡較大的工作人口(即 55 至 59 歲及 60 歲及以上長者)的就業不足率，分別為 2.2% 及 1.5%，較 1.4% 的整體平均就業不足率為高。不過，必須注意的是，在統計前 30 天內沒有找尋工作的人士，在綜合住戶統計調查中，不會被歸類為“失業”。因此，沒有找尋工作的退休人士，不會對失業數字構成影響。收入方面，60 歲及以上長者的月入中位數只有 9,000 元，較 12,000 元的整體平均數字為低。與青年就業的情況相若，長者比較可能從事兼職工作，因此收入較低。

3.43 一如第 2.6 段所述，年齡較大組別人士的勞動人口參與率明顯下降。65 歲或以上人士的勞動人口參與率在一九八五年至一九九九年期間持續下降，之後在過去十年一直維持在大約 5% 至 6% 的穩定水平。據二零一一年十月至十二月的《綜合住戶統計調查按季調查報告》所示，60 歲及以上較年長人士不從事經濟活動的一般理由是退休／年老(87.1%)、料理家務(10.2%)，及長期病患／傷殘(2.2%)⁴⁵。

⁴⁵ 須注意的是，60 至 64 歲及 65 歲或以上年齡組別人士的勞動人口參與率分別由二零一零年的 33.5% 及 5.7%，明顯升至二零一一年的 35.7% 及 6.2%，再升至 37.1% 及 6.9% (二零一一年十二月至二零一二年二月期間)。在二零一一年五月實施法定最低工資後，可能令年齡較大人士(特別是女性)重新投入勞工市場。

圖 3.3: 一九八五至二零一零年間 60 歲或以上人士的勞動人口參與率



註：勞動人口參與率根據綜合住戶統計調查所收集的數據計算出來，意指勞動人口佔所有 15 歲及以上陸上非住院人口的比例。

3.44 目前，大多數工作需要的是知識而不是勞力。我們預期，與上一代的長者比較，很多 60 歲或以上的長者將更為健康，可從事受薪的兼職或全職工作，貢獻社會。面對人口老化，香港應善用現有的人力，包括年屆 60 歲的人士。長者就業不但有助促進長者本身的福祉，也可減輕或延緩他們年老時依賴社會保障的需要。

輸入人才

3.45 人力一直是香港最寶貴的資產。事實上，政府人口政策的主要目的，是吸納和培育優秀人才，以便推動香港發展成為知識型經濟體系。面對生育率持續偏低和人口不斷老化，從香港以外輸入人才至為重要，以補充本港的勞動人口，並維持我們作為世界級城市的競爭力。目前全球各地爭相羅致人才，同時，中國經濟迅速發展，香港亦面對內地其他地區的激烈競爭，許多年青人才可能會選擇在內地各主要城市，例如上海、北京、深圳等地開展事業。

3.46 上文第 2.11 至 2.13 段已闡釋輸入人才的人境安排和具體計劃。我們研究經不同計劃來港的人才時，注意到內地人才佔優秀人才入境計劃下來港人才很大的部分。在輸入內地人才計劃下，44.6%來港的人才從事學術研究和教育行業。經一般就業政策來港的人才中，大多數是“行政及管理人員”(35.5%)及“其他專業及技術人員”(24.1%)。

3.47 總的來說，就勞動人口供求而言，我們所面對的重大挑戰是如何增加勞動人口，以控制經濟撫養比率的升幅。我們預期，香港的經濟撫養比率將在二零二零年上升至 1 042(相對每千名從事經濟活動人口)，換言之，非從事經濟活動人口將超越從事經濟活動人口。因此，我們必須致力緩減經濟撫養比率的上升速度。雖然在人口自然增長方面，政府的政策只能發揮有限作用，但我們可以通過從香港以外輸入人才，增加就業年齡人口，以及促進青年和長者就業，提高從事經濟活動人口的比例。

第四章 建議及未來路向

4.1 一如本進度報告書第一章指出，政府在二零零三年所發表的《人口政策專責小組報告書》已為香港釐定長遠的人口政策及明確的人口目標，其中包括提出多項針對處理人口老化問題的措施、為提升勞動人口質素而新訂的輸入優秀人才計劃，以及改善本地勞動人口的教育程度，使香港的人口能夠推動香港持續發展為知識型經濟體系。於二零零七年成立的人口政策督導委員會(督導委員會)，負責協調相關決策局和部門的工作，因應最新的人口統計數據及預測，檢討各項政策措施。

4.2 近年，香港與內地持續融合，帶來新的人口趨勢和挑戰，香港特別行政區(香港特區)政府須予特別注視。過去 18 個月，督導委員會遵從行政長官在二零一零至一一年《施政報告》所示，集中研究內地婦女在香港所生的兒童返港就讀及生活所帶來的影響，以及如何利便長者到內地養老。督導委員會已訂定主要的政策路向，並且因應人口政策的整體目標，提出一套切實可行的措施，以便於短期及中期推行及予以研究，有關內容已載於二零一一至一二年《施政報告》，並將於本章加以闡述。

4.3 此外，督導委員會在研究上述兩項的具體課題期間，一併檢視了香港人口結構的若干主要範疇，包括生育率、年齡結構、撫養比率等，並找出多項須予關注的人口問題，包括人口老化、經濟撫養比率不斷上升及勞動人口下降(即如本進度報告書第二章所述)。這些問題對於香港持續發展為知識型經濟體系的長遠目標，會有所影響。督導委員會明白，利便長者居於內地以及內地婦女在香港所生子女的問題，只佔整體人口政策一部分。本進度報告書第二和第三章所提述的人口問題，涉及的層面更為廣泛。舉例來說，有關人口老化的最新預測，以及人口老化對勞動人口的影響，應屬優先處理的政策範疇。有關培育本地人才的政策以及從香港以外輸入人才以強化勞動人口的政策，必須予以評估及檢討。同時，可更致力推廣“積極樂頤年”。以上各項主要政策範圍，均須詳加審議。因此，本章並不是要就政策範疇提出即時的變更，而是闡明一系列政策指標，以供政府考慮及推展。

第一類及第二類嬰兒

4.4 我們完全明白，社會人士關注內地孕婦來港產子的浪潮對本地孕婦及其子女所獲得的服務(特別是在產科服務和母嬰健康院方面)構成影響。我們也明白到這些嬰兒日後對教育服務所產生的影響不容低估。

4.5 必須強調，我們從沒有打算在政策上吸引或鼓勵內地婦女來港產子，以添補本港的人口。除其他因素外，終審法院在二零零一年於入境事務處處長訴莊豐源一案中的裁決，確認第二類嬰兒可獲授予香港永久性居民身份，為非本地居民在港產子提供誘因。

4.6 作為負責任及有前瞻性的政府，香港特區政府必須着眼於香港社會的長遠利益，妥善處理即時的服務需求，確保本地居民獲得足夠和優先的服務，亦須研究如何將這些內地婦女所生的兒童，轉化為香港社會的資產。我們當然明白，為這些兒童提供教育及支援是需要成本的，但我們亦須同時緊記，為市民提供教育，是促進社會未來發展而須予付出的長遠投資。

4.7 鑑於上述因素，我們在釐訂下文所述的對策時，秉持一項重要的基本原則，即香港居民應享有優先使用醫療及其他社會服務的權利。為配合這項原則，在港分娩的非本地婦女人數，要規限於本地醫療服務所能處理的範圍內。至於他們在港所生的子女，日後如選擇回港居住或入學，亦須歸回有序。因此，相關的公共服務須規劃妥當，以配合他們的需要。

產科服務

4.8 按照上述原則，二零一二年非本地孕婦的分娩名額已定為 35 000 個。公立和私家醫院將暫停接受丈夫不是香港永久性居民的非本地婦女預約在二零一三年分娩，待下屆政府審議第二類嬰兒對教育、社會及其他相關服務的長遠影響後，才再作安排。同時，有鑑於第一類嬰兒不論在何處出生均享有居留權，而且社會普遍認為，如配偶為香港永久性居民的婦女希望來港產子，應獲給予便利，因此當局已在二零一二年分娩名額制度外，為她們制訂來港分娩的特別安排。

經急症室入院緊急分娩

4.9 一如第 3.22 段所述，醫院管理局(醫管局)於二零一一年四月宣布暫停接受非本地婦女預約產科服務，直至二零一一年年底。臨近年底，內地孕婦經醫管局轄下醫院急症室入院分娩的個案急升，其中許多孕婦並未持有預約產前檢查及分娩服務的確證書。

建議一

4.10 香港特區政府決意要遏止此等不當行為。已予實施的措施計有：

- (a) 入境事務處(入境處)派駐邊境管制站的前線人員將因應懷孕訪客入境模式的趨勢，加強監察及截查。各邊境管制站亦會獲增派健康監察助理和醫護人員，以加強監察及醫護支援，包括評估訪客的懷孕周數及即場處理聲稱不適或臨盆的情況；
- (b) 加強與內地有關當局打擊協助未持有預約確證書的內地孕婦入境、涉及違法活動的中介人。如情況合適，警方會根據《道路交通條例》，在香港檢控未有出租汽車許可證而將車輛出租或取酬載客的人士；
- (c) 向內地當局提供被拒入境的內地孕婦的資料，以遏止她們在臨盆一刻再次闖關尋求緊急入院的危險行為，並加強對逾期留港人士的調查及有關罪行的檢控工作；
- (d) 加強打擊為逾期留港待產的內地孕婦提供住宿的無牌旅館；以及
- (e) 調高非符合資格人士未經預約而使用公立醫院產科服務的收費水平，以阻遏非本地孕婦“衝”急症室分娩。

上述措施已成功發揮理想的阻嚇作用。今年年初緊急分娩的數字，與二零一一年最後三個月的數字相比，已大幅下降。舉例說，每周數字已由去年十月／十一月高峰期的50宗，下降至二零一二年三月的約20至30宗。當局亦已對中介人的非法活動成

功採取檢控行動。督導委員會建議有關決策局和部門繼續推展上述措施。

建議二

母嬰健康院服務

4.11 社會日益關注母嬰健康院所承擔的壓力，尤其是經邊界容易到達的母嬰健康院。為回應有關關注，衛生署已採取措施應付激增的服務需求。粉嶺母嬰健康院已於二零一二年三月擴充，而紅磡母嬰健康院將於二零一三年年中搬遷及擴充。衛生署會密切注視母嬰健康院的服務需求，確保在港所生的嬰兒，均獲得適當充足的兒童健康服務。

建議三及四

教育及相關服務

4.12 社會人士對於第二類兒童⁴⁶所引致的教育服務需求深表關注。一如第三章撮述，教育方面有兩大課題，即學位的供應以及跨境上學。我們建議秉持下述原則：

- (a) 在學位問題上，我們將採取較為靈活的方式，確保有足夠的學位配合本地兒童的需求，同時增加學位供應以應付內地婦女在港所生兒童(包括跨境學童)的教育需要。鑑於學位需求日後大有可能增加，而部分增幅是由第二類兒童的需求帶動，當局須審慎而行，以確保為本地兒童提供的教育服務，不會因而大受影響；
- (b) 我們明白，從幼童利益出發，幼童最好由父母親自照顧並在居所附近就讀。按照此項原則，以及為了顧及人身及交通安全，實在不應鼓勵幼童在學前和小學教育階段跨境上學。不過，我們亦理解到，部分家長，包括因工作關係而居於深圳的香港居民，可能希望安排子女跨境上學，以便他們盡早適應香港教育制度。因此，我們的

⁴⁶ 由於第一類兒童在港有家庭連繫，而且大都於出生後居於香港，或出生後不久便回港定居，因此所引發的關注較少。

政策是按照陸路邊境管制站所能處理的能力來管理跨境學童的數量，以免危及學童的人身及交通安全。為此，我們會繼續致力為跨境學童作出便利的交通安排。我們會按照邊境設施的處理能力，制訂多項措施，以期在切實可行的情況下，改善跨境學童的人流和交通安全；以及

- (c) 應以接納的態度對待打算返港接受中學教育的第二類兒童，以期將這些兒童培育為對日後有用於香港的人力資源。因此，我們應該為這些兒童有所準備，為他們提供學位，並且協助他們融入香港的校園和社會。我們並須考慮是否需要採取措施以助他們盡快適應香港的生活，尤其是針對已在內地完成小學課程的兒童。

4.13 為落實上述原則，我們建議推出以下措施：

- (a) 以短期而言，為特別應付鄰近邊境管制站的地區的預計需求，教育局正籌備將合適的空置校舍循環再用的計劃。六所現有學校的擴建／改建工程亦已展開，為北區及元朗增設課室，以期於二零一三／一四學年啟用。與此同時，為應付對本地學校學位預計增加的需求，教育局會繼續實施現行措施，例如使用鄰近地區的學位、在現有校舍增設課室，以及暫時增加每班學生的人數。教育局亦會在有需要時，物色更多建校用地，籌劃新校興建工程，以配合本地需求；
- (b) 以較長遠而言，我們應該加強推算機制，以推算這些兒童對教育服務的需求，以便規劃學位。目前，有關第二類兒童回港的推算，是根據政府統計處(統計處)的定期統計調查及跨境出入數據作出。雖然有關的推算結果可作規劃所需學位數目之用，但是我們需要蒐集更多地區層面的資料。為加強有關的推算機制，我們建議在母嬰健康院、幼稚園階段(部分內地父母會申請參加學前教育學券計劃)及兒童首次加入本地教育制度時蒐集數據。我們亦建議進行統計調查，跟進在港產子的內地父母與嬰兒返回內地後的意向，以及利用內地父母的背景資料，加強推算第二類嬰兒來港的比率。我們亦會考慮向有港生子女的內地家庭，加強發布資訊，讓他們在充分掌握

資訊的情況下，決定是否（及何時）將子女送返香港入學；

- (c) 按照邊境設施的處理能力，在切實可行的情況下採取多項措施，以便利跨境學童的交通安排。這些措施包括在落馬洲支線公共運輸交匯處增加泊車處，以及在落馬洲（皇崗）推行「免下車過關檢查服務」。我們亦會致力將跨境學童分流至其他管制站，例如深圳灣和落馬洲（皇崗），並提高處理學童人流的整體能力，讓學童有更多選擇，可入讀其他地區的學校。我們會密切監察跨境學童人數的增長情況，倘若人數超出陸路邊境管制站的處理能力⁴⁷，我們會檢討是否要推出更多的行政措施；以及
- (d) 至於已在內地完成小學教育，並返港就讀中學的第一／第二類兒童，當局會注視他們的報讀人數和分布，並會留意他們在學習及適應香港生活方面的情況。當局可能在適當時候，考慮提供額外支援，例如透過學校給予支援、提供適應課程、成立支援網絡等。

經濟援助

4.14 第二類兒童在港的生活開支，是其父母的基本責任。如果家長交託在港親友照顧子女，理應確保該親友有能力照顧該名兒童並承擔有關責任。倘若該親友的家庭需申領綜合社會保障援助（綜援），社會福利署（社署）會按既定政策和規定，處理該綜援申請；申請如獲批准，綜援款項會涵蓋該名兒童的認可需要。

新來港人士的支援與融合

4.15 第三章撮述新來港人士在香港適應新環境時的服務需要。香港特區政府相關政策局和部門一直密切關注新來港人

⁴⁷ 若建造工程如期完成，到了二零一二／一三學年，各陸路邊境管制站每天共可處理約 13 000 名跨境學童。

士，並已制訂整套支援服務，以配合他們的服務需要，例如社會福利服務、教育、就業支援、房屋服務和融入社區的支援服務。

4.16 督導委員會知悉，除了其他範疇外，民政事務總署設有適應課程，並資助地方團體舉辦社區活動，以協助新來港人士多認識香港及早日適應本地生活。民政事務總署定期出版「新來港人士服務指南」，並且按季進行調查，以更新有關新來港人士的社會特徵和服務需要的資料。調查結果會分發給相關決策局、政府部門，以及非政府機構參考。

4.17 在二零一一至一二年度，民政事務總署成立專責小組，進一步加強為新來港人士而設的支援服務，主要措施包括：

- (a) 為內地新來港人士及少數族裔人士推出以地區為本的融入社區計劃，當中包括適應課程，家庭及婦女互助網絡，以及家訪等；
- (b) 推行“期望管理”計劃，為準備從內地移居香港的人士舉辦活動，幫助他們來港定居前多了解香港的環境；以及
- (c) 推行“大使計劃”，安排背景相近、經歷相似的人士，主動接觸內地新來港人士及少數族裔人士，向他們介紹各項服務。如有需要，可將他們轉介予政府部門。

政府亦會加強與傳媒合作，提倡不同文化背景的人士共融互諒和守望相助。

4.18 除上述措施外，民政事務總署在關愛基金下，推出兩項試驗計劃：

- (a) 資助非在學少數族裔和內地新來港人士報考國際語文能力公開試；以及
- (b) 為非在學的少數族裔和內地新來港人士報讀語文課程提供津貼，以協助他們加強語文能力，應付就業所需。

建議五

4.19 督導委員會建議政府透過與地區組織和傳媒的伙伴關係，繼續致力加強對新來港人士的服務和支援，以及密切留意新來港人士的社會特徵和服務需要。

培育和輸入人才

4.20 本港人口政策其中一個主要目的，是吸納及培育優秀人才，促使香港發展成為知識型經濟體系。我們需要評估香港在質與量兩方面是否擁有足以配合我們的發展需要的人力資本。第三章撮述了目前香港在勞動人口方面所面對的挑戰。為達到本港人口政策的長遠目標，我們必須先行審視本港的人力供求，並須急切處理任何與人力不足有關、能影響香港作為亞太區主要國際貿易及金融中心策略性地位的問題。

4.21 督導委員會知悉，香港特區政府為此不時進行人力資源推算，從宏觀層面評估未來人力供求的大趨勢，以及就各教育水平的人力供應及需求作出評估，審視是否可能出現失衡的情況。儘管人力資源推算未能分析某特定行業會否出現人手不足或過剩的情況，但有關的推算結果，可為相關決策局和部門以及其他持份者提供有用的參考，有助檢討政策及就有關行業進行進一步研究。

二零一八年人力資源推算

4.22 一如第 3.32 段所述，政府剛完成二零一八年人力資源推算，以二零一零年為基準年，推算期至二零一八年。以人口政策的角度而言，以下的推算結果值得特別注意：

- (a) 預計本地人力供應⁴⁸會按年均率 0.6% 增加，人力需求⁴⁹的增長率則為 1.1%。人力供應增長緩慢，主要是因為人口老化。年齡較大的各個組別的勞動人口參與率較低。隨

⁴⁸ 不包括外籍家庭傭工。

⁴⁹ 不包括外籍家庭傭工。

着這些組別在人口中所佔的比例上升，加上退休人士離開勞動人口，人力供應增長將會有所制肘；

(b) 對學歷較高人士的人力需求，將會有所增加，但對學歷較低人士的人力需求，則會縮減。具體而言，對擁有研究院、學士學位或副學士學歷人士的人力需求，預期會有明顯增長，年均率為 3.7%至 5.5%不等，但對初中及以下學歷人士的人力需求，則預期會顯注下降，年均下降率為 -2.7%。按概括教育程度分析，預計初中及以下教育程度會出現輕微人力過剩(約 8 500 人)，初中至學士學位之間的各級教育程度會有 22 000 名的人力短缺，學士學位及以上程度的人力供求則大致平衡，只有約 500 名的人力短缺；以及

(c) “四大支柱行業”的總人力需求，預計年均增長率為 1.4%。至於“六項優勢產業”由二零零九年至二零一五年的人力需求，預計年均增長率為 2.8%。

特定行業的人力供求情況

4.23 為了進一步評估現行政策為主要經濟行業培育和輸入人才的成效，督導委員會選取了數個主要或發展中的行業，就其人力供求情況進行統計。這些行業計有金融服務、醫療保健服務、創新科技產業、文化及創意產業、檢測及認證產業、環保產業、教育產業及旅遊業。結果詳列如下。

(i) 金融服務

4.24 香港是全球領先的國際金融中心之一，而金融服務界是本港的主要行業，在整體經濟中所佔的地位日益重要。業內人士普遍具備較高技能。按職業計，在二零一一年第二季，經理、行政人員及專業人員共佔該界就業人數的 36.7%，而以整體經濟的就業人數而言，則佔 17.6%。職位空缺率⁵⁰反映人力供

⁵⁰ 職位空缺率的定義為職位空缺數目相對於“就業機會”(即就業人數與職位空缺數目的總和)的百分比。根據政府統計處的“就業及空缺按季統計報告”，二零一一年六月，金融及保險業的職位空缺率是 2.3%，所有行業的職位空缺率則是 2.1%。

求平衡，在這方面，金融服務界的情況與整體經濟以及專業與商用服務、資訊及通訊、地產等服務界別大致相若。

4.25 至於金融服務界的人才培訓，督導委員會注意到，隨着專上教育拓展，預計到了二零一五年，超過三分之一的適齡青年可接受學位程度的教育。此外，金融服務界的專業機構及行業團體，亦提供多項專門培訓及專業資歷的課程，其範疇包括會計、銀行業務、金融分析、財務策劃、保險、投資及證券和財資市場。同時，我們對於吸納人才及專業人士奉行開放的入境制度，亦推出各項特設的輸入人才計劃，這些措施均有助滿足本地金融服務界對人才的需求。業界表示，金融服務機構普遍認為，現行的入境安排足以吸引內地和海外人才及專業人士來港。

(ii) 醫療服務

4.26 隨着人口老化，對醫療服務的需求會有所增加，而醫護人力需求亦會上升。根據二零一八年人力資源推算，從宏觀層面評估，“人類保健活動”的人力需求，預計平均每年上升2.3%，由二零一零年的110 000人，增至二零一八年的132 000人，較整體經濟的平均人力需求增長率1.1%為高。我們預測，在醫護界別之中，要求較高資歷的職業組別(例如“經理及行政人員、專業人員”，以及“輔助專業人員”)的人力需求將會更高。食物及衛生局已成立高層次督導委員會，就醫護人力規劃和專業發展進行策略性檢討。該督導委員會由食物及衛生局局長擔任主席，將會評估各類醫護專業的人力需求，並會就如何應付預計的醫護人力需求增長、加強專業培訓，以及促進專業發展等方面提出建議，從而確保香港的醫療系統得以健康持續發展。預期檢討工作會在二零一三年上半年完成。

(iii) 創新科技產業

4.27 我們預計創新科技產業的人力需求會在二零零九年至二零一五年期間每年平均增長4.5%。創新科技界性質獨特，業內人士大多學歷相對較高，當中超過40%的學歷達研究院程度。現時持續有大批修讀科學、工程和科技的學生從本港大學畢業。我們面對的主要挑戰是如何吸引和挽留業內人才，以及羅

致經驗豐富的頂尖研究員。政府已推出多項措施⁵¹，以培育和吸引創新科技界的人才，並加深公眾對創新科技的認識和興趣⁵²。本港大學和跨國科技公司均表示，現時的輸入人才計劃行之有效，有助解決某些研究範疇缺乏有經驗的研究員或專業人員的問題。整體而言，我們預期創新科技產業的人力供求情況應不難處理。

4.28 由一九八三年開始，職業訓練局轄下的資訊科技訓練發展委員會定期就資訊科技界的人力供求情況進行調查。委員會參考過二零一零年的調查結果後，認為本港教育體系和專業培訓課程大致上可以滿足資訊科技界的人力需求。不過，委員會留意到，大專院校近年來較難招收學生修讀資訊科技或與電腦有關的學科，而且香港也缺乏足以吸引在本港修畢有關學科的優秀學生(例如博士學位畢業生)加入本行的工作／職位。雖然本港全日制資訊科技或電腦學科課程的每年平均畢業人數，低於預計每年對具備同等學歷的資訊科技人員的額外需求，但計及從海外回港的資訊科技或電腦學科畢業生，以及受過深入轉職訓練的其他學科畢業生，大致上可以填補不足之數。

(iv)文化及創意產業

4.29 文化及創意產業⁵³的個別組成部分，性質差異甚大。在教育程度方面，我們預計到了二零一五年，所需的人力中約

⁵¹ 措施包括：香港科學園的創業培育計劃；創新及科技基金資助的實習研究員計劃，實習研究員的每月津貼額最近調升近 20%，務求鼓勵更多年青人投身研發行業；創新科技署推出的創新科技獎學金計劃；以及研究資助局的博士研究生獎學金計劃。創新及科技基金所提供的研發資助，讓研發界別有更多機會挽留和培育人才。

⁵² 措施包括資助中學和大專院校舉辦的各類科技獎勵計劃和比賽，以及其他教育活動。每年的重點項目是創新科技月，目的是通過舉辦科技展覽、業界交流活動和教育工作坊等等，向公眾推廣創新科技文化。二零一一年的活動吸引了超過 23 萬人參加。

⁵³ 文化及創意產業包括廣告；娛樂服務；建築；藝術品、古董及工藝品；文化教育及圖書館、檔案保存和博物館服務；設計；電影及錄像和音樂；表演藝術；出版；軟件、電腦遊戲及互動媒體；以及電視及電台。

36.4%是具備學士學位或研究院學歷的人士。除“建築”界別外，其他創意界別均毋須專業入職資格，人力供應較集中於副學位或學士學位學歷。因此，在創意界別間以及創意與非創意界別之間，可能會出現跨界別的人力流動。根據業界意見，創意產業目前並無人力短缺的跡象。展望將來，由二零零九年至二零一五年，我們預期業界對具研究院學歷人士的需求升幅最高(達5.4%)。因此，研究生供應上升將有利創意界別的發展。此外，當局應鼓勵有關方面為設計工作者提供持續進修的機會，以及為大學生開設更多實習計劃，以協助培育創意界別的本地人才。

(v) 檢測和認證產業

4.30 根據二零一八年人力資源推算，整體來說，到了二零一五年，預計檢測和認證產業所需的人力中，約 42.6%是具備學士學位或研究院學歷的人士。香港檢測和認證局在二零一零年預計涉及的相關學科為科學、應用科學、工程、時裝及紡織。職業訓練局開辦的相關高級文憑課程，以及本港大學開辦的相關學科的學士學位及研究生課程，都是檢測及認證產業的人力供應來源。由於該產業的規模相對較小，加上相關課程的本地畢業生人數眾多，香港檢測和認證局認為，本地專業人員及輔助專業人員的供應應該足夠。

(vi) 環保產業

4.31 根據統計處在二零一零年公布的數據⁵⁴，環保產業的就業人數約 36 000 名，主要從事非技術及半技術工作，直接經濟貢獻達 56 億元。二零零九年，環保產業不論在就業或增加價值方面，均錄得強勁增長，比率分別為 11.3%及 19.3%，顯示其整體的強大潛力。根據二零一八年人力資源推算，至二零一五年，預計環保產業的人力需求，年均增長率約為 4.3%，較整體人力需求增長率(1.1%)為高。按教育程度劃分，預計業界同期對副學位持有人、學士學位持有人及研究院學歷持有人的需

⁵⁴ 因應的國際做法，“環保產業”的範圍現於官方統計數據中被予以狹窄的定義。該項產業的範圍局限於與污染處理及環境衛生直接有關的行業。事實上，“環保產業的基因”存在於許多傳統貿易及工業當中。

求，在二零零九年至二零一五年期間，分別會上升 9.7%、7.4% 及 10.2%。在人力供應方面，據相關教育機構提供的資料顯示，現時與環保產業有關的課程，應能配合直至二零一五年對不同教育程度的人力需求。我們注意到，環保及與環保有關產業的入職準則涵蓋廣泛的學科，例如能源、氣候變化、可持續發展、環境科學及管理、應用科學、地理、生物學、化學、工程等等。因此，在人力調配方面具有一定程度的靈活性。

4.32 雖然環保產業增長強勁，但業界人士均沒有表示產業發展缺乏相關的專業支援。整體而言，各項現行的輸入人才計劃行之有效，足以讓環保產業不時按需要輸入優秀人才。

(vii)教育產業

4.33 在發展教育產業方面，自資教育界別是重要的焦點。我們預期教育產業的增長在短期內會集中於專上教育界別，理由包括：學生對修讀高等教育課程的意欲有所提高；因應政府為畢業生提供多元升學途徑的政策目標，自資專上教育界別由二零零零年開始擴展；資歷架構推動的終身學習愈來愈受歡迎；以及香港的大專院校增收非本地學生—以上各項發展令公營及自資專上教育界別的工作人口不斷增加。

4.34 教育產業涵括多個學科，因此教學人員及行政人員並非來自特定的學科。為使教育產業具有所需的人力資源，以配合不斷增加的需求，我們一直採取雙管齊下的方針，既鼓勵在國際間招聘優秀人才，又積極培育本地人才。國際化是香港高等教育界別的傳統特色。世界各地對教學人員求才若渴，因此各院校均已行使自主權調整薪酬架構(院校的薪酬架構已在二零零三年與公務員制度脫鉤)，以確保院校具備吸引及挽留人才的競爭力。至於本地的學術及研究人員，隨着公帑資助及自資專上教育界別相輔相成的發展，近年畢業生人數大幅增加，為教育產業持續穩定地提供本地人才。

(viii)旅遊業

4.35 旅遊業是香港的支柱行業之一。旅遊界別穩健發展，可提供大量低技術工作。該界別涵蓋多個不同的行業，包括零售、住宿服務、餐飲服務、跨境客運服務、旅行代理及代訂服

務等。一般來說，業內人士技術較低，增值能力稍遜。就職業而言，較低技術人員在二零一一年佔零售、住宿服務及餐飲服務界別的就業人數為 84.5%，佔整體經濟的就業人數則為 62.6%。職位空缺率反映供求平衡，在這方面，旅遊消費相關界別的職位空缺率，與整體經濟大致相若。不過，零售及餐飲服務界別有較高的失業率，顯示這些界別有人力未盡使用。

4.36 現時，社會上有頗多與旅遊業相關的教育及培訓機會。舉例來說，本地教育及培訓機構，包括香港理工大學、香港中文大學及職業訓練局均有開辦公帑資助的旅遊業培訓課程，或資助業界合資格僱主為僱員提供在職培訓。其他非公帑資助院校(例如香港大學專業進修學院及香港明愛)亦有開設相關課程。在培訓計劃方面，僱員再培訓局以及“展翅青見計劃”和“中年就業計劃”提供與旅遊業有關的培訓課程。

對政策的啓示

4.37 根據二零一八年人力資源推算，隨着香港轉向知識型經濟體系，各行業(包括“四大支柱行業”和“六項優勢產業”)對擁有高技術、更高學歷人士的需求將會增加。就這方面，政府一直持續致力於拓展專上教育，擴闊學生的升學途徑，此舉方向正確，而且成效漸見。就主要經濟行業人力情況進行的評估工作顯示，政府現時就人力培訓所訂定的政策，大致都能夠配合這些行業的增長。不過，一如第二章所示，勞動人口多寡以及勞動人口參與率，是影響勞動力的兩項因素。面對勞動人口增長放緩(勞動人口將於約十年後開始下降)，我們除了要增加本地的出生人口外，還須促使更多工作人口就業。就此，我們留意到本港的生育率在過去數年有輕微的上升，由二零零九年每千名女性生育 1 042 名嬰兒增至二零一一年的 1 189 名。政府應繼續研究有助鼓勵本港婦女生育的措施⁵⁵。

⁵⁵ 為減輕家長的壓力，政府在二零一二至一三年度財政預算案中，建議於薪俸稅制下增加子女免稅額，由現時每名子女 60,000 元增加至 63,000 元，而每名子女在出生的課稅年度所享有的一次性額外免稅額，亦由現時每名 60,000 元提高至 63,000 元。政府亦帶頭推動家庭友善政策。由二零一二年四月一日起，合資格政府僱員在每次婚生嬰兒出生時，可享有五個工作天的全薪侍產假。

建議六及七

4.38 我們認為可以從三類人士方面着手，進一步增加勞動力：長者、青少年及女性。

(i)長者

4.39 一如二零一八年人力資源推算所示，55歲及以上的本地人力供應，預計會按年均率5.1%增加，由二零一零年的453 000人，增至二零一八年的673 000人。這個勞工組別佔整體本地人力供應的比率，預計由13.2%增至18.8%。同時，我們留意到，二零一零年的勞動人口參與率⁵⁶，由40至49歲年齡組別的80.9%，大幅下降至50至59歲年齡組別的66.7%，而60至64歲年齡組別及65歲以上年齡組別的參與率，則再分別銳減至35.1%及5.1%。在戰後嬰兒潮期間出生的人士，佔本地人口頗大部分，而現在均臨屆退休年齡。同時，這羣即將退休人士，相比起以往同年齡組別的人士，不但學歷較高(因而可擔任毋須着重體力或較少體力勞動的工作)，而且健康狀況較佳，因此他們具備能力，可以積極投入勞工市場。因此，我們應檢視目前的勞工市場狀況，包括：

- (a) 是否有結構性障礙或因素，導致較年長組別的勞動人口參與率偏低(如有的話，有關的障礙為何)；
- (b) 是否有市場方面的障礙，令他們難以投入勞工市場(如有的話，有關的障礙為何)；
- (c) 可否向僱主提供誘因，鼓勵他們聘用較年長的人士，或向退休人士提供誘因，鼓勵他們積極謀職就業；以及
- (d) 哪個範疇／行業的僱主需求，會與較年長的勞動人口特徵特別相配合，以及可否推出利便“配對”的措施。

⁵⁶ 資料來源：政府統計處二零一零年十二月香港統計月刊內的《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》。

香港現時並無法定退休年齡。為應付人口老化帶來的挑戰，政府可考慮研究鼓勵採用較高退休年齡的優點及影響，以及帶動公眾討論這個課題。然而，任何轉變均不應影響目前各項退休計劃下提取權益的條件及安排。

(ii) 女性

4.40 二零一八年人力資源推算預計，本地女性的人力供應由二零一零年的 148 萬人增至二零一八年的 167 萬人，年均率為 1.5%。同期，女性人力供應佔本地整體人力供應，預期會由 43.3% 增至 46.7%。另一方面，本地男性的人力供應預期會稍微下降，由二零一零年的 194 萬人降至二零一八年的 191 萬人，年均下降率為 -0.2%。預計本地女性人力供應增加的主因是：

- (a) 女性的教育程度普遍提高；
- (b) 遲婚及獨身情況普遍；
- (c) 已婚女性趨向待至年紀較大時才首次生育；以及
- (d) 女性趨向將照顧家庭的擔子交由外籍傭工。

4.41 為提高女性的勞動人口參與率，以下課題可予研究：

- (a) 如何營造或優化一個對家庭友善的環境，從而協助或利便須要照顧家人的女性可身兼兩職；以及
- (b) 如何促使及鼓勵以單程證從內地來港的新移民投入勞動市場，她們當中不少在來港前是家庭主婦。

我們認為值得研究有哪些因素影響婦女決定投入或離開勞動市場，以助日後的政策制定。

(iii) 青少年

4.42 較年輕一羣(15 至 19 和 20 至 24 歲的兩個年齡組別)的勞動人口參與率較低，這情況當然不足為奇。當中有一部分人還在求學階段；有些則因種種原因，難以找到工作，包括學歷

較低、工作經驗有限、未有明確的事業發展目標、人際網絡薄弱，以及缺乏工作動機等。然而，我們不應假設年青人當年紀漸長後，就業能力便會因而自然提高。年青人須具備勞動市場所需的技能。現時，社會上具備各式各樣的青少年職前培訓計劃及再培訓計劃。我們預計當“3+3+4”新學制推行後，高中程度的畢業生在學習上更能融會貫通，並會掌握到更多可轉化的技能，例如批判思維、創意思考、自學、人際技巧等。

4.43 展望未來，政策路向不應囿於單單提高青少年的就業率，更應朝向提升青少年就業質素的目標，即透過改善青少年的就業能力(尤其是教育程度較低的青少年就業能力)，以及開發向上流動的階梯，使他們更能從事一些性質穩定、具有受訓機會以及有前景的工作。就此，督導委員會注意到，根據二零一八年人力資源推算，初中及以下教育程度人士預計會出現人手過剩。在知識型經濟體系內，欠缺知識／技術的人士，會有較高風險遇上失業及遭受邊緣化，而每當經濟放緩和勞工市場調整時，情況尤甚。政府一直實施多項措施，為年青人提供更多進修途徑及接受專上教育的機會。資歷架構於二零零八年設立，幫助勞工透過終身學習提升資歷。僱員再培訓局亦為基層勞工提供培訓與再培訓課程，以期增強他們的競爭力及就業能力。督導委員會認為，當局應繼續致力制訂策略及適當計劃，協助他們取得所需技能，以應付不斷轉變的勞工市場環境。**我們應與非政府機構和社會企業合作，並考慮提供資源予這些機構，進行創造及利便青年就業的相關項目。**我們亦應留意副學位程度人士可能有人手過剩的情況，並繼續與教育界及僱主緊密合作，以改善副學位畢業生的學術及就業前途。

4.44 我們不應把培育本地人才以及進一步善用勞動人口的政策及措施，單單視為教育、培訓或就業範疇的政策。它們是與多項社會政策(例如幼兒服務、社會保障)及經濟政策(例如本地經濟和新興工業的發展)環環相扣的。就業最重要的關鍵是持續的經濟增長。因此，宏觀的政策應着眼於促進日益蓬勃並且可以持續的經濟增長，為不同年齡人士開創更多及更佳的就業機會。

(iv)輸入人才

4.45 在輸入香港以外的人才方面，香港採取開放的制度，接納海外及內地優秀人才居港工作。本港現有多項輸入人才計劃，並不時推出改善有關計劃及入境安排的措施。目前全球爭相羅致人才，輸入海外及內地人才不但能直接惠及聘請他們的公司／行業，他們本身的專業知識、客戶網絡和人脈關係，亦可與本地人員分享。本地與海外／內地學者進行學術交流，就是其中一個最佳例子。

4.46 本進度報告書第二章已詳細論述多項輸入人才計劃的運作情況。總的來說，一如上文的評估工作顯示，以及根據社會人士(尤其是僱主)的回應，有關的計劃切合香港的需要。然而，我們應緊記，入境安排只是控制非本地人士來港工作的關卡。

建議八

4.47 來港工作是否具吸引力，實須視乎多項有利因素，例如薪酬待遇、稅務政策、就業發展機會及生活環境；同一道理，其他不利因素，例如家人有沒有適合的教育服務／設施、生活環境、居住成本、缺乏社交網絡及支援等，亦是影響來港工作決定的重要因素。政府應就有關因素進行深入的檢討，從而更確切掌握整體情況，並考慮相關的便利措施，例如有關國際學校的發展，以助我們調整吸引和挽留人才的策略。在一般就業政策下輸入的人才的各個範疇(舉例來說，收入水平與行業／界別的分佈、平均留港年期和家庭／住戶狀況)，也值得予以審視，以便我們可全面了解有關情況。

4.48 我們應審視有關的檢討結果，再考慮檢討多個輸入人才計劃(包括優秀人才入境計劃)的運作情況，以探討計劃的評審準則和運作是否需要調整，或是否需要進行更多宣傳工作，提升香港在全球競逐人才方面的優勢，並吸引更多人才經這些計

劃來港。此外，增收學位及研究院程度的非本地學生，亦是及早吸納海外及內地人才的有效方法⁵⁷。

支援長者

4.49 在考慮如何支援長者人口，以及為即將步入老年的人士籌劃他們的需要時，我們必須明白到“長者”雖然作為一個社羣，但個別差異極大，他們只是因年齡而被統稱為“長者”。雖然部分長者可能有若干共通的特徵，例如因健康情況衰退及失卻經濟動力而需要支援，然而不是所有長者都是如此。如果貿然假設所有或大多數長者都體弱多病、貧苦孤單，實屬謬誤；同樣地，我們亦不能假設長者遇有需要，便會得到家庭支援，亦不能假設他們累積有足以養老的個人儲蓄。因此，為年長一代籌謀福祉時，須從多個角度着眼。

4.50 一般來說，在人口不斷老化的社會裡，關注的焦點都是為長者提供健康醫護和經濟支援。就香港來說，關於人口老化對以上兩方面所預計的影響，已於本進度報告書第三章論述。督導委員會注意到，當局正推行多項措施，以配合長者的長遠健康醫護和福利需要。督導委員會亦就因應人口不斷老化的財政需要，提出若干政策指標以供考慮。

健康醫護服務

4.51 與其他年齡組別的人士相比，較少長者得到醫療保險保障，而只有少數人獲僱主提供醫療福利。大部分長者須依賴公營醫療系統及個人積蓄，以應付健康醫護需要。

4.52 長者人數日增，對公共醫療服務的需求定必因而增加，政府的醫療開支亦會因而上升。但與此同時，未來一代的長者應會較現今一代的長者更為健康。根據香港大學在二零零七年

⁵⁷ 為使香港的高等教育界別更趨國際化，以及擴闊本地學生的視野，教育局正計劃增收非本地學生。該局亦正探討有關的輔助措施，以放寬非本地學生的若干入境及就業限制。

進行有關香港醫療開支預測的一項研究⁵⁸，除人口老化外，醫療科技進步及醫療通脹⁵⁹亦是促使醫療開支上升的重要因素。

建議九及十

4.53 面對人口老化，為確保公營醫療系統在長遠而言得以持續發展，政府有必要控制醫護服務的公共開支，並同時向廣大市民(包括長者，他們是公共醫療服務的主要使用者)提供充足及優質醫療服務的承諾。我們要審慎地籌劃未來，從多方面籌集資源，以應付不斷上升的健康醫護成本開支，務求有能力負擔私營醫療服務的人士，轉用私營的服務，從而在公營界別騰出更多的資源，照顧有需要的人士。

4.54 政府已就醫療改革展開了兩輪公眾諮詢。市民普遍支持政府推行一個自願參與、由政府規管的醫療保障計劃(醫保計劃)。醫保計劃旨在輔助公營醫療服務，而公營醫療服務將繼續作為本港醫療系統的基石，為有需要的市民提供必需的醫療服務，同時作為全體市民的醫療安全網。醫保計劃旨在處理現時公私營機構在提供醫療服務方面失衡的問題、加強對私人醫療保險市場的規管，並為消費者提供更多物有所值的選擇。政府現已着手推展醫療改革措施：

- (a) 制訂醫保計劃的詳細建議，包括規管和組織架構，以及如何最能妥善運用預留作支持醫療改革的500億元。醫保計劃的其中一項目標，是讓購備醫療保險的人士可持續投保並負擔保費直到年老，透過使用私營服務以滿足其醫療需要；
- (b) 一如上文第4.26段所述，成立高層次的督導委員會，就醫護人力規劃及專業發展，進行策略檢討；以及

⁵⁸ 該項研究由食物及衛生局委託香港大學李嘉誠醫學院社會醫學系及公共衛生學院進行。

⁵⁹ 醫療通脹一般是指醫療科技進步，加上市民期望醫療服務趕上科技發展所導致的醫療成本上漲。

- (c) 促進健康醫護服務及配套的發展，例如預留土地興建私家醫院，加強私營醫護服務的透明度，以及為私營界別常用的治療和手術提供套餐式收費。

4.55 政府亦正採取具體的措施和計劃，以滿足長者的醫療保健需要：

- (a) 目前，長者病人的公營醫療服務主要由醫管局提供。除住院護理外，其他由醫管局提供的服務，包括透過專科門診診所及普通科門診診所提供診症及治療；為社區內的病人提供外展服務；以及為末期病人及其家屬提供紓緩護理服務。隨着人口日趨老化，對醫療服務及提升護理質素的需求亦不斷增加。為應付這方面的挑戰，醫管局正制訂“長者病人策略性服務架構”，就未來五年長者服務的發展及提供訂立指引；
- (b) 衛生署在全港設有18間長者健康中心，為65歲或以上人士提供綜合基層健康護理服務，包括健康評估、身體檢查和治療，服務重點是為有健康風險，例如易跌、超重、體能活動不足或飲食習慣不良的長者提供個別輔導及健康教育；以及
- (c) 人口老化令長者基層醫療服務的需求有增無減。政府已夥同各醫護專業制訂長遠的基層醫療發展策略，並會按部就班推行。政府將透過落實各項措施，包括長者醫療券試驗計劃，以及在水圍開設社區健康中心(屬首間根據上述策略設立的中心)，持續優化有關策略及提升基層醫療服務。我們亦計劃在二零一三年與非政府機構合作推行試驗計劃，為長者提供健康評估，以加強長者的預防護理服務。

以上的工作已為政府奠立了良好基礎，以便開展及妥為實施上述的措施。

經濟支援

4.56 香港的退休保障制度由三根支柱組成，分別為毋須供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助、高齡津貼和傷殘津

貼)、強制性公積金(強積金)制度以及個人自願儲蓄。近年，社會愈來愈廣為討論退休保障的課題，而討論的其中一個焦點是強積金制度的成效。有人質疑，強積金制度能否為長者退休後提供足夠的財政支援，並認為當局應推行全民退休福利。

4.57 我們在面對這個課題時，如果只着眼於其中一根支柱，便很容易失於偏頗。就整體社會而言，單憑當中的任何一根支柱，當然不足以為所有長者提供經濟支援。當強積金帳戶的累算權益及個人積蓄的整體收益，不足以支持個人生活所需，社會保障制度便會為有需要的人士提供安全網。我們認為，應考慮按照不時轉變的社會經濟情況，鞏固加強現行的保障制度，盡量發揮每根支柱相輔相成的效益，這才是一個更具建設性以及更實事求是的做法，而且更易取得成果。舉例來說，隨着香港與珠江三角洲(珠三角)多年來不斷融合，許多長者在退休後選擇居於內地。繼督導委員會提出建議後，行政長官於二零一一至一二一年《施政報告》公布“廣東計劃”，讓合資格的香港長者無需返港，亦可在廣東領取全年高齡津貼。政府現正全力推展籌備工作，以期在二零一三年下半年盡早實施“廣東計劃”。這個例子說明，當局應該配合不斷轉變的人口狀況，作出適切的政策回應。由於香港未來的長者將有不同的生活方式、社交網絡及期望，他們或會對退休計劃有不同的選擇。政府必須密切留意這些變化，以及有關轉變對廣東計劃所帶來的影響。

4.58 另一方面，要徹底改變現行制度及透過重新分配資源來處理退休保障問題，實在不切實際，而且在社會上難以就此達成共識。面對人口不斷老化，加上長者人口比例日增，勞動人口會停滯不前，甚或是萎縮。因此，我們在考慮任何關乎“隨收隨付”形式的公共退休金制度的可持續發展問題時，必須更為審慎。

4.59 把經濟支援視為政府向長者提供的唯一援助，或視作長者的唯一需要，這種看法失於片面。事實上，香港特區政府調撥大量財政資源，用以提供並優化一系列的服務，以配合長者的健康醫護、福利、房屋及其他需要。政府一直重視長者福利這個課題。過去數年，政府推出多項新措施或優化措施，以提升長者的生活質素。舉例說，政府已推出醫療券試驗計劃，資助長者使用醫療服務的部分費用，並計劃在二零一三至一四年度推出長者社區照顧服務券試驗計劃。在二零一二至一三年度

《政府財政預算案》中，政府亦已繼續增撥資源，以增加資助長者住宿及社區照顧服務名額。我們留意到，候任行政長官在其競選政綱中建議，在現行的高齡津貼計劃的基礎上，為有需要的長者增設一項需要經濟審查的特惠津貼，並增加長者醫療券試驗計劃下的醫療券金額。

積極樂頤年

4.60 一如上文所述，長者的情況差異極大。許多長者仍然體魄強健，精力充沛，既有能力亦樂於貢獻家庭，廣惠社羣，他們不應被視為只會需索援助和資源的社會負擔。政府的政策是鼓勵長者積極參與社區生活。因此，政府近年舉辦各式各樣的計劃。舉例來說，在政府撥款支持下，在全港各區已成立超過 110 間長者學苑，以鼓勵長者終身學習及促進跨代共融。政府並由二零零八年起推行“左鄰右里積極樂頤年計劃”，為長者建立鄰里支援網絡。此外，政府提出並贊助設立名為“長青網”的長者專門網站。該網站已在二零一零年投入服務，提供各類長者有興趣獲取的資訊，例如醫療護理服務、長者學習、社交和康樂活動，及與長者需要相關的產品和服務。網站亦設有討論區，鼓勵長者享受積極的社交生活，並協助消除跨代數碼鴻溝。

4.61 下一代的長者，學歷較高，技能較強，甚至健康更佳，政府與社會人士應該同心，鼓勵長者就業或從事義務工作，在社會上擔當更積極的角色。因應二零一一至一二年《施政報告》公布的“長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃”，讓長者可以在任何時間以二元的優惠票價，搭乘港鐵一般路線、專營巴士及渡輪，就是鼓勵他們多些走進社區，豐富社會資本，發揮關愛共融精神的好例子。

跨代互助

4.62 家庭是建構社會的基石。支援家庭一直是香港特區政府的優先政策範疇。家庭議會⁶⁰於二零零七年成立，一直致力推廣

⁶⁰ 家庭議會於二零零七年成立，屬諮詢組織，就制定支援和強化家庭的政策和策略，以及就發展相關計劃和活動的事宜，向政府提供意見。家庭議會由政務司司長擔任主席，成員包括政府代表及來自社會不同界別的非官方成員。

家庭核心價值及和諧家庭關係。作為政府的諮詢組織，家庭議會提供一個平台，研究與家庭有關的政策，並透過舉辦各式各樣的宣傳活動及推廣家庭教育，締造有利家庭的環境，藉以在社區推廣關愛家庭的文化。

4.63 二零一二年，家庭議會聯同青年事務委員會⁶¹、安老事務委員會⁶²及婦女事務委員會⁶³，推出“人人就位 孝愛互傳”運動，鼓勵和推動每位家庭成員，實踐對長者的“愛”、“關懷”、“尊敬”及“照顧”。家庭議會亦進行研究和調查，藉此收集最新的資料，了解香港家庭的狀況、面對的挑戰及所需的支援，從而制訂具針對性的建議。**督導委員會認為，這些措施有助促進不同輩分家庭成員互相支持，包括照顧家中長者，而政府應繼續在這個範疇努力工作。**

4.64 孝道是社會重要的核心價值。就照顧病弱的長者而言，仍有很多人認為家人比院舍更為適合。根據由家庭議會進行的2011家庭狀況統計調查⁶⁴，初步結果顯示大部分受訪者願意與父母同住(69%)及供養其生活(85%)。然而，在同一項調查中，近半數在職受訪者對平衡工作與家庭感到有壓力(44%)。與此同時，過去數十年來，家庭的平均人數和跨代同住的情況減少。我們必須明白，由家人照顧長者，儘管在大多數情況下，對長者來說不費分毫，但對護老者來說，卻非成本全無。督導委員會認為，政府在日後制訂相關範疇的政策時(如房屋、交通、稅

⁶¹ 青年事務委會於一九九零年二月成立，屬諮詢組織，成員由民政事務局局長委任，包括來自社會各階層的非官方成員及政府決策局／部門的代表。委員會就青年事務向政府提供意見，致力凝聚社會力量，協助制訂和推動青年發展的計劃及活動，以及培養有視野、具創意、能領導、肯承擔的青年，成為日後香港的接棒人。

⁶² 安老事務委員會於一九九七年成立，成員包括專業人士、學者及社會領袖，負責就制訂全面的安老政策(包括與長者在護理、住屋、經濟保障、醫療衛生、心理、就業，以及康樂等方面需要有關的事宜)，向政府提供意見；在落實各項安老政策和計劃時進行監察以及統籌各項安老計劃和服務的策劃和發展工作。

⁶³ 婦女事務委員會於二零零一年一月由政府成立，負責就婦女事務的宏觀策略提出建議，並制訂長遠目標和策略，確保婦女可盡展所長，以及就婦女關注的政策和措施向政府提供意見，從而促進香港婦女的福祉和權益。

⁶⁴ 外勤調查工作在二零一一年五月至九月進行，受訪對象約2 000人。

務等)，必須顧及護老者面對的實際困難，以及考慮為他們加強支援。政府亦應繼續為缺乏家庭支援、家庭支援不足或不欲接受家庭支援的長者，提供安全網及其他可予選擇的支援方法。

總結

4.65 香港的人口結構經歷了長時間的演變。受到多項因素影響，出生和死亡的影響只佔一部份。過去數十年來，移居香港與本地居民移居外地，一直對本港人口的數量和結構帶來偌大的影響。自一九八零年起，香港的總和生育率低於每千名婦女生育 2 100 名子女的更替水平。這個情況預料會持續不變。不過，由於境外不斷有人移居香港，本港人口仍持續上升。

4.66 一如本進度報告書第二章指出，我們沒有強烈的理由去預期本港的生育率會在未來十至二十年內，回復至更替水平。數十年來，香港吸引了不少來自世界各地的新移民和人才來港定居或工作，使香港茁壯成長。我們能夠營造出一個環境，讓不同種族的人士取得成功，並為本港社會的發展進步作出貢獻。我們必須確保我們會繼續在這方面努力工作。雖然出生率上升，以及移居香港的人數增加，或可有助人口老化放緩，但人口老化勢難避免。展望將來，人口政策應着眼於致力提升人口的質素和生產力，從現有的人口中，推動更多市民投入勞動市場；透過善用公營與私營的資源，為長者有效地提供妥善的照顧。最後，香港已與內地(尤其是珠三角)不斷融合，這個趨勢在未來會持續不減。過去數十年來，這個過程已為本港的人口結構帶來明顯的變化，而今後亦會不斷變化。愈來愈多香港市民選擇透過各項經改善的交通網絡跨境工作和居住。我們應定期和及時進行檢討及相關的研究計劃，以確保本港人口政策可配合其整體目標—香港具備所需的人口，足以持續發展為知識型經濟體系，並繼續維持亞洲國際都會的地位。

4.67 本進度報告書撮述各重要事項的廣泛政策方向，以供下屆政府考慮。儘管用以撰寫本進度報告書的時間有限，但督導委員會期望此進度報告書可就香港現正面對的主要人口問題和挑戰，提供較為全面而廣泛的論述，並且為社會各界進一步討論在未來應採取何樣的合適措施，提供基礎。

人口政策督導委員會因應二零一零至一一年《施政報告》 進行的諮詢工作

行政長官於二零一零至一一年《施政報告》中，要求由政務司司長擔任主席的人口政策督導委員會(督導委員會)集中研究兩項課題，即：

- (a) 研究如何為退休後選擇回內地養老的長者提供便利和支援；以及
 - (b) 詳細研究內地婦女在港所生子女返港就讀和生活所帶來的影響。
2. 為了解社會人士(特別是各持份者)對兩項研究課題的意見，督導委員會舉辦了多次公眾參與活動。首先，政務司司長出席了立法會內務委員會在二零一零年十二月十日舉行的特別會議，以聆聽立法會議員對這兩項課題的意見。
3. 二零一零年十二月，中央政策組協助督導委員會舉行四個專題小組會議，當中約有 40 名學者、專業人士、非政府機構的代表和有關團體出席。此外，在二零一一年三月十七日，督導委員會亦就該兩項課題徵詢策略發展委員會(策發會)¹ 的意見。
4. 為了廣納社會上不同人士的意見，政務司司長在二零一一年二月及三月出席了兩個諮詢論壇。論壇邀請了地區人士和社區領袖出席，包括區議員、區議會增選委員、分區委員會委員和學校校長，與政務司司長交流意見。相關決策局的代表亦有出席，直接聆聽公眾的看法。

¹ 策略發展委員會於一九九八年成立，目的是就香港長遠發展需要和目標，向行政長官提供意見；以及從經濟、人力資源、教育、房屋、土地供應、環保、與內地關係等各方面，進行檢討和研究。

便利長者回內地定居

5. 多年來，不少社會人士要求政府探討有何方法，為有意返回內地(特別是廣東省)定居的長者提供便利和支援。政務司司長在多個諮詢場合中表示，從區域融合的角度來看，政府認為這個建議值得研究。雖然推出新措施可以為選擇在內地居住的長者提供更多支援，但有關措施的目的並不是要鼓勵或迫使他們這樣做。說到底，選擇在何處生活，純屬個人決定。政府的責任是研究人口轉變和趨勢，預測公共服務的長遠需求，以及調整政府的政策，以便更適切地配合長者的需要。不少出席諮詢論壇的人都持相同意見，認為政府應推出適當的措施，協助選擇到內地居住的長者，將計劃付諸實行。有關建議包括：

經濟支援

- 放寬或全面取消長者須居港最少 60 天才可獲發全年高齡津貼的規定。
- 在調整高齡津貼和綜援長者廣東及福建省養老計劃的金額時，顧及人民幣匯率的變動。
- 發放新津貼，例如“生活津貼”，專門用以支援選擇到內地養老的香港長者。

醫護支援

- 探討可向在內地的香港居民提供什麼協助，例如協助有關機構在內地設立符合香港標準而又可以負擔得來的醫療設施及服務。
- 考慮向返回內地定居的長者派發醫療券，以及尋求中央人民政府協助，與廣東省當局探討可否給予這些長者國民待遇，以便他們使用內地的醫療服務。
- 考慮協助接載年老病人由內地返港就醫。

房屋及其他服務

- 長者日後因種種理由決定返回香港居住時，向他們優先編配公屋單位。
- 為長者租戶設立“試驗”期，讓他們嘗試適應在內地的退休生活，然後才決定是否交回公屋單位。

妥善運用公共資源

- 為那些希望在內地養老的長者推出新津貼時，要求他們接受適當的經濟狀況調查，以確保公共資源運用得宜。
- 在內地養老的長者，如退休後選擇繼續留在香港以外的地方生活，便不應享有任何以公帑資助的退休及醫療福利，因為他們對香港沒有實質貢獻。

內地婦女在港所生子女返港就讀和生活

6. 論者明白人口老化對香港的長遠發展帶來挑戰。因此，他們認為，第一及第二類嬰兒返港定居，或多或少可以補充本港的勞動力，並紓緩人口老化的負面影響。政府應採取相關措施，盡早讓第二類嬰兒有秩序地遷入，並為他們提供支援設施，讓他們融入香港社會。有關建議包括：

產科服務

- 限制來港產子的內地婦女人數。
- 相較於配偶並非香港居民的內地母親，配偶為香港居民的內地母親應享有若干程度的優先權。

教育需要

- 檢討整體學額供應量，增加直接資助計劃學校的寄宿學額，興辦更多寄宿學校，並協助第二類兒童(尤其是年齡較大者)適應香港的生活。話雖如此，政府應鼓勵年紀尚小的兒童與家人同住，待長大一點後，才回港就讀和定居。
- 與深圳市政府商討，研究可否讓香港的辦學團體按照香港的水平 and 課程在深圳興辦學校，供內地母親在港所生的子女入讀，以紓緩跨境學童對北區學額的殷切需求。

改善現有的數據收集及推算機制

- 考慮收集第一／第二類兒童的父母聯絡資料的可行性，以編製中央資料庫，以及委聘非政府機構定期探訪這些家庭，以便了解他們的家庭狀況，告知他們香港的生活狀況，並進行跟進調查，以了解他們安排子女來港就讀或生活的最新意向。
- 設定這些兒童回港定居的時限，在時限前回港才享有教育、醫療及其他福利。

二零一一至一二二年《施政報告》摘錄

人口老化

目前概況

老化程度

53. 香港人口老化程度日趨嚴重，戰後「嬰兒潮」出生的市民正步入退休年齡，本港六十五歲以上的人口預計會從目前約九十萬，急升至二零三零年的二百一十萬，屆時六十五歲以上的人口將達至整體人口的四分之一。高齡人口劇增，對長者服務及公共醫療帶來極大挑戰，我們必須做好準備。

低生育率

54. 香港生育率在過去二十年持續維持在低水平，二零零三年生育率跌至零點九的歷史低位。雖然去年輕微回升至一點一，但仍遠低於每名女性生育二點一名子女的更替水平。

現行政策與挑戰

55. 人口政策的主要目的，是吸納和培育優秀人才，優化人口，以便香港發展知識型經濟，並且平衡人口結構，確保香港的可持續發展。由於人口不斷老化加上持續的低生育率，預期勞動人口在十年後減少，為香港的可持續發展帶來負面影響。

56. 因此，我們要鼓勵生育。今年財政預算提高了子女免稅額，以減輕父母撫養子女的負擔。

57. 在吸納人才方面，政府一直維持開放的入境政策，近年推出了三項輸入人才計劃及簡化工作簽證的申請程序；也推行寬鬆措施，吸納非本地學生畢業後在港工作。我們會繼續優化人才入境的安排。

58. 我在去年要求人口政策督導委員會集中研究兩項課題：第一，如何為退休後選擇回內地養老的長者提供便利和支援；第二，內地婦女在香港所生的兒童返港就讀和生活所帶來的影響。

59. 就長者回內地養老，委員會認為，對於選擇返內地定居的長者，政府可提供利便措施，讓他們在內地獲得最佳的財政及服務支援。

60. 至於社會關注內地婦女來港分娩，基本原則是必須讓香港居民優先使用醫療服務。因此，在港分娩的非本地婦女人數，須限制在醫療服務所能處理的範圍內。至於她們在港所生的子女，日後可能選擇跨境入學或回港居住，也可能對本港幼兒照顧和教育設施構成壓力。然而，面對人口老化，這些港生兒童可能成為補充香港人口的新血。我必須強調，政府並非鼓勵內地婦女來港產子，但這些港生兒童是香港永久居民，我們要正面看待他們，培育為有利香港的人力資源。為此，我們必須在相關的公共服務作好規劃，對來港定居或就學兒童的數字有更好的掌握。人口政策督導委員會會統籌有關工作。

61. 對於考慮港生子女來港入學的家庭，我們會加強向他們發放香港教育制度的資訊，以助他們考慮是否和如何安排子女來港接受教育。我們並會於各口岸推行輔助措施，以便跨境學童安全往返。

XXXXXX

廣東計劃

80. 我們會在公共福利金計劃下附設新的「廣東計劃」，讓選擇移居廣東並符合資格的香港長者在當地領取高齡津貼，金額與本地高齡津貼相同。申請獲批准後，受惠人毋須回港，亦可以領取全年津貼。勞工及福利局稍後會公布計劃重點。「廣東計劃」的構思是基於四個獨特的理由。首先，現時長居內地的香港長者主要集中在廣東。同時，粵港兩地在各方面都有特別密切的關係。配合《粵港合作框架協議》，以及多項大型運輸基建相繼落成，未來兩地往來更為方便，融合會更進一步。最後，長者即使遷居廣東，與香港親友仍可保持緊密聯繫，容易得到家庭支援。

內地醫療支援

81. 長者考慮在內地定居時，除了財政及生活環境外，醫療服務亦是重要因素。《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）對醫療界別的開放措施，讓香港醫生可在內地執業、開辦診所或醫院，為在內地定居的長者提供港式醫療

服務。首間由香港大學及深圳市當局共同籌辦的醫院，也將於明年初開始提供服務。我們會繼續深化本港與內地醫院的合作，及與內地商談優化開辦診所和醫院的手續。我們亦會與廣東探討住在內地的香港病人的跨境運送安排，便利他們回港就醫。

XXXXXX