

## 立法會參考資料摘要

### 人口政策諮詢文件及

### 公眾參與活動

#### 引言

本參考資料文件旨在告知議員，人口政策督導委員會(督導委員會)已於二零一三年十月二十四日公布人口政策諮詢文件，以展開公眾參與活動。諮詢文件已經立法會秘書處交付議員，也可於人口政策公眾參與活動的專屬網站([www.hkpopulation.gov.hk/public\\_engagement](http://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement))下載。

#### 理據

2. 行政長官在其競選政綱提到，對於任何政府來說，若要制訂有意義、有目標的政策，以有效應對社會所面對的重重挑戰，就必須有經過深思熟慮的人口政策，這些政策縱使不是不可或缺，也是至關重要。督導委員會在二零一二年十二月重組，負責制訂人口政策及相關的策略和措施。經重組的督導委員會的成員除了高層官方代表外（包括由政務司司長擔任主席，以及六名局長擔任委員），還首次邀請不同界別的非官方成員參與，當中有來自學術界、商界、人力資源界及專業界別的人士。

3. 雖然社會上不時有討論人口政策，但督導委員會認為社會大眾仍未完全意識到香港當前面對的人口挑戰是如此重大。為了引起公眾對此問題應有的關注，督導委員會建議推出一項廣泛的公眾參與活動，為此，督導委員會在二零一三年十月二十四日公布諮詢文件，邀請公眾發表意見，諮詢期為期四個月，至二零一四年二月二十三日。諮詢文件開列重要事實和數據，確定及探討主要議題，並以開放的態度提出問題，讓市民大眾就政策的大方向及可行的措施提出意見。



## 人口挑戰

4. 香港的生育率持續偏低，加上預期壽命延長，導致人口急速老化。本港生育率雖然有所改善，由二零零三年平均每名女性生產 0.9 個嬰兒的歷史低位，回升至二零一二年的 1.3 個，但在發達經濟體系中，比率仍屬最低。此外，香港人亦愈來愈長壽：在二零一二年，男性出生時的預期壽命為 81 歲，女性則為 86 歲。到了二零四一年，本港接近三分之一的人口會達 65 歲或以上。人口老化導致勞動人口參與率下降，預計會由二零一二年的 58.8%，下降至二零四一年的 49.5%。我們預期香港的勞動人口將於二零一八年達到 371 萬的最高點，繼而下降至二零三五年的 351 萬，然後回復至溫和的增幅。不過，在此之前，若干行業已面對人力短缺的問題。工作人口減少，會直接導致經濟增長放緩，因而影響市民的就業機會和生活水平。

5. 人口老化亦會令香港原已狹窄的稅基進一步收窄，與此同時，醫療護理和社會福利的公共開支會增加，以應付長者人口增加所帶來的需要，因而對公共財政的可持續性構成壓力。

6. 在未來的歲月裏，人口遷移(主要由經單程證計劃自內地新來港人士帶動)，仍然會是香港人口增長的主要來源。內地新來港人士以及數目不斷增加的少數族裔人士，會對社會融和帶來挑戰，但如果我們能締造一個共融而具凝聚力的社會環境，讓不同背景和膚色的人士均可盡展潛能，他們會是寶貴的人力資源。

## 香港人口政策的目標

7. 督導委員會認為，可持續的人口政策應以提升人力資源，俾使香港繼續成為亞洲國際都會作為願景。督導委員會認同香港的未來有賴經濟及社會共同發展，並建議香港人口政策的目標應是：

“發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民及家庭享有優質的生活。”

## 五個應對挑戰的政策方針

8. 督導委員會認為可循以下五個政策方針應對挑戰：

(a) 鼓勵更多人工作或延長工作年期，以增加勞動人口。

- (b) 改善教育和培訓，以及盡量減少技術錯配問題，務求提升勞動人口的質素。
- (c) 在吸引海外及內地人才來港方面採取更積極進取的政策和訂明目標吸納對象，並在不損及本地工人的利益下，考慮更有效的輸入勞工機制。
- (d) 探討可採取哪些有效措施，消除障礙以有利生育，並研究家庭與社會應如何分擔照顧兒童的責任。
- (e) 透過建立友待長者的環境推動積極樂頤年，發展銀髮市場，以善用長者群組的寶貴資源。

### **諮詢的具體課題**

9. 人口政策是一個涉及多個範疇的課題，與多方面的公共政策環環緊扣，息息相關。為使這項公眾參與活動能更加聚焦，督導委員會選擇不重複其他機構或委員會現正研究的課題，例如扶貧委員會正在研究的退休保障、長遠房屋策略督導委員會正在研究的房屋需求、長遠財政計劃工作小組正在研究的公共財政，以及有關決策局聯同其主要諮詢組織正在探討的長者醫療和福利需要。

10. 根據上文第 8 段所述的方向，諮詢文件在五個章節載列以下主要議題和問題：

### **釋放現有人口的潛力**

- (a) 如何鼓勵女性料理家務者就業、提前退休的人士延長工作年期？
- (b) 如何透過教育和培訓協助新來港人士、殘疾人士和少數族裔人士加入勞動人口，使他們能融入社會？

### **提升本地培育人才的質素**

- (c) 我們如何掌握更多資料，從而得知需要哪類人才／技能，以促進經濟發展？
- (d) 如何提升本港專上教育的質素，並使之更加配合經濟發展和僱主的需要？

- (e) 如何重新確立職業教育的價值，使人對之產生興趣，以改善技術配對問題，並增加工作種類的多樣化？
- (f) 如何進一步推廣持續進修？

### **以新來源補充現有人口及勞動力**

- (g) 在輸入人才政策方面，我們應否採用更積極進取的策略，以及訂明目標吸納對象？
- (h) 如何接觸移居外地的香港人及其後代，並鼓勵他們回港工作及生活？
- (i) 如何使香港成為更吸引人才居住和工作的地方？
- (j) 在不損及本地工人的利益下，應考慮採取什麼措施，以更有效地輸入勞工？

### **營造有利環境 讓市民成家立室及生兒育女**

- (k) 哪些措施可有效協助市民成家立室及生兒育女？如何支付這些措施的費用？

### **迎接高齡化社會帶來的機遇**

- (l) 有哪些主要範疇需予改善，以構建友待長者的環境，推動積極樂頤年？
- (m) 應發展哪類專為長者而設的產品和服務？政府可如何促進銀髮市場的發展？
- (n) 有哪些其他支援措施需予推行，以利便長者到內地（特別是廣東省）養老？

### **公眾參與活動**

11. 為使公眾討論更加聚焦，並讓市民易於理解相關資料，我們計劃分三個階段開展公眾參與活動，每個階段都有一個特定主題：

<u>第一階段</u> 二零一三年十月二十四日 至十二月初 （為期約六星期）	善用現有人口
<u>第二階段</u> 二零一三年十二月初至 二零一四年一月中 （為期約六星期）	以香港以外的來源補充我們的勞動力
<u>第三階段</u> 二零一四年一月中至 諮詢期結束（亦即二零一 四年二月二十三日） （為期約五星期）	營造有利環境，讓市民生兒育女，並推廣積極樂頤年

12. 為使市民易於理解有關課題，並方便他們取得資料，我們除了播放政府宣傳短片和聲帶外，亦會分階段推出三套微電影，透過三個短篇故事，以軟性方式重點講述有關課題。此外，我們會開設專題網站和面書群組，使市民，尤其是青少年，可更便捷地發表意見。為了向學校傳達有關信息，我們將會與中學校際辯論比賽的主辦機構合作，以人口政策的課題為辯論主題。

13. 在諮詢期間，我們會透過不同平台和途徑蒐集各方的意見：

- (a) 立法會和區議會；
- (b) 以市民為對象的公眾論壇；
- (c) 焦點小組會議，蒐集持份者、專家和智庫的意見；
- (d) 與政府諮詢組織及持份者舉行諮詢會，包括安老事務委員會、婦女事務委員會、康復諮詢委員會、家庭議會、經濟發展委員會、勞工顧問委員會，以及各商會、專業團體、非政府機構和社區領袖。

## 下一步工作

14. 本港人口狀況不斷轉變，帶來種種挑戰和機遇，諮詢文件旨在促使社會大眾就此發表意見。此舉有助督導委員會展開下一階段的工

作，當中包括在二零一四年下半年研究應對人口挑戰的策略，制訂可付諸實行的綱領及各項長、短期措施。

### **我們就三項公眾關注議題的立場**

15. 雖然督導委員會就如何處理人口挑戰持開放態度，但我們就當中三個公眾關注的課題，已有清晰的立場。

#### **人口上限**

16. 設立人口上限並不可取。香港需要維持人口增長去補足我們即將下降的勞動人口，從而保持競爭力，以應對人口急速老化。這對我們尤為重要，因為我們的人口增長由 1950 年代開始持續下跌，而現時每年的增長只徘徊於 0.6% 的低水平。未來的人口增長亦預期會繼續停留在低位。設立人口上限只會加劇我們所面對的人口挑戰，不會解決問題。我們認同人口增長會為基建、房屋、公共服務和環保構成壓力。我們會繼續做好人口推算的工作，以協助部門透過持續規劃和投資早作準備，應付這些挑戰。

#### **單程證計劃**

17. 單程證計劃應予以保留。此計劃有清晰的憲法基礎，以家庭團聚為主要目標。現時跨境婚姻佔本地註冊婚姻高達 35%，明顯地我們有需要繼續實施此計劃，讓香港人的配偶和子女能有秩序地來港團聚。適齡工作的新來港人士中約 48% 有從事經濟活動。通過適切的培訓和支援服務，他們可為緊張的勞動市場適時提供紓緩作用。

#### **第二類兒童**

18. 第二類兒童並非解決人口挑戰的辦法。在“零配額政策”落實前在港出生的 20 萬名第二類兒童正多方面帶來一些短期問題，我們須採取具彈性的措施作出應對。近日，跨境學童（包括第二類兒童）的家長為其子女申請入讀新界北區一帶的幼稚園，以及在該區分配小一學位引發的關注，正正顯示政府須要加強規劃和準備，以確保本地學生（即居於香港的學生）的需要得到照顧。

## 建議的影響

19. 諮詢文件只是概述大體方向及可行方案，以供社會大眾討論。對於未來的路向，我們目前持開放態度。在公眾參與活動結束並得出更具體的政策方案後，我們便會就財政影響進行評估。如果需要額外資源，我們會按既定程序申請。

20. 公眾參與活動可以引起公眾的興趣，促使他們討論一系列的相關措施，包括本地人力資源的質與量、輸入人才和勞工、成家立室及生兒育女，以及長者積極樂頤年。

## 宣傳安排

21. 政務司司長於二零一三年十月二十四日舉行記者會，發表諮詢文件，展開了為期四個月的公眾參與活動。

## 背景

22. 二零零二年七月，當時的行政長官承諾制訂人口政策。為跟進此事，政府成立人口政策專責小組(專責小組)，由政務司司長擔任主席，成員為相關決策局和部門的代表。專責小組於二零零三年二月發表報告。

23. 二零零七年十月，督導委員會成立，由政務司司長擔任主席，成員為決策局和部門代表，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。根據前任行政長官在二零一零至一一年《施政報告》中的指示，督導委員會研究了各項事宜，包括內地婦女在港所生兒童返港就讀及生活所帶來的影響。督導委員會於二零一二年五月發表報告。

## 查詢

22. 有關人口政策諮詢文件及公眾參與活動的查詢，可聯繫政務司司長辦公室政策及項目統籌處高級政務主任鍾雅之女士(電話：2810 2891)。

政務司司長辦公室

政策及項目統籌處

人口政策督導委員會秘書處

二零一三年十月二十四日

# 集思港益

Thoughts for Hong Kong

人口政策  
公眾參與活動  
Public Engagement  
Exercise on  
Population Policy

如何  
吸納各方人才，  
提升香港競爭力？

怎樣  
鼓勵年輕家庭  
生兒育女？

如何  
讓長者積極樂頤年？

如何  
善用本地人力資源，  
做到人盡其才？



請於2014年2月23日或之前就

**人口政策**  
提出你的意見



政務司司長辦公室  
人口政策督導委員會秘書處





# 目錄

目錄

1

前言

2 - 3

第 1 章：引言：家是香港

4 - 10

第 2 章：釋放現有人口的潛力

11 - 20

第 3 章：提升本地培育人才的質素

21 - 26

第 4 章：以新來源補充現有人口及勞動力

27 - 36

第 5 章：營造有利環境讓市民成家立室及生兒育女

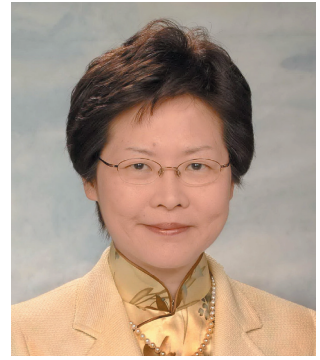
37 - 41

第 6 章：迎接高齡化社會帶來的機遇

42 - 47

第 1 章的附件 I 與 II

48 - 49



## 前言

香港是七百萬人的家。我們大多數在這裏出生，有些來到這裏與配偶和父母團聚，也有些選擇以香港為家，在這裏建立自己的未來。

全賴市民的勤奮努力、堅韌和靈活應變，香港一直繁榮興旺。毫無疑問，人就是我們至為寶貴的資源，亦是這城市繼續欣欣向榮的基石。

然而，香港正面臨多項人口方面的重大挑戰。

## 我們的人口挑戰

首先，香港人口正在老化，而且老化的速度很快。根據推算，我們的勞動人口將由二零一八年開始下降。面對工作人口下降，我們的經濟能否保持競爭力？要讓經濟持續發展，我們需要提升勞動人口的生產力，抑或物色新的人力來源呢？

人力資源錯配和缺乏多元化工種的問題，日趨受到關注。個別行業的僱主為未能聘得足夠的人手填補空缺而煩惱。同時，一些年青人卻感到理想的職位不足，他們向上流動的路徑因而受到阻礙。

香港是全球出生率最低的地區之一。我們應否及如何協助年輕夫婦養育他們認為理想的子女數目？由於出生率低，由內地新來港人士帶動的人口淨遷移將成為香港人口增長的主要來源。要社會融合，既須審慎規劃，也要整個社會共同努力。

香港人愈來愈長壽。下一代以及未來長者的教育水平和健康情況將較以往為佳，他們也希望繼續積極和活躍地在社區中生活。我們該如何迎接這些經濟上和社會上的轉變呢？

我們能否有效回應以上各項的挑戰，將決定香港的未來。這些都不是全新的議題，但社會似乎尚未充分意識到它們的重要性，又或未全面討論過它們帶來的影響。人口政策督導委員會(督導委員會)於是推展這次的公眾參與活動，務求讓整個社會更深入地了解香港在人口方面面臨的挑戰，帶動公眾聚焦討論人口政策，釐定我們的未來策略和實際措施，面對挑戰。

## 幾個重要考慮

人口政策不單只關乎經濟增長，它亦面向所有香港市民，當中一個焦點是讓每一位香港人都有機會發揮所長。一個可持續的人口政策須在創造經濟財富、所有人享有平等機會和更優質生活三者之間，取得平衡。

人口也不只關乎數量，質素同樣甚至更為重要。香港人的國際觸覺是我們賴以成功的因素。除培養具國際視野的本地人才外，香港必須跟其他國際城市一樣，吸納世界各地的人才。我們亦須致力增加本身的吸引力，令每個人都樂於在香港生活和工作。資金跟着人才走，今時今日的人才流動性非常高。如果香港不再吸引他們，他們會轉到其他想去的地方。全球以及區內都有不少地方正在爭奪人才，樂於吸納他們。

為應對人口急速老化，香港需要維持人口增長去補足我們即將下降的勞動人口，從而保持經濟競爭力。人口增長在應對人口老化至為重要：我們的人口在過去十年間，平均每年只有0.6%的增長，而且預計由現在至二零四一年期間也會維持低增長。部分社會人士提出設立人口上限的建議只會加劇我們面對的挑戰，不會解決問題。

改變單程證計劃也不能解決問題。單程證計劃以家庭團聚為主要目標。現時跨境婚姻佔本地註冊婚姻高達 35%，我們有需要繼續實施這計劃，讓香港人的配偶和子女有秩序地來港團聚。

儘管如此，我們認同人口增長會為基建、房屋、公共服務和環境構成壓力。我們須透過持續規劃和投資早作準備，應付這些挑戰。我們亦須求取平衡，在維持人口及經濟增長的同時，確保環境可持續發展。

## 我們想聽到你的意見

人口政策議題廣泛，與多個範疇的公共政策環環相扣。為使今次公眾參與活動更聚焦，我們決定不重複一些其他委員會正研究的議題，包括扶貧委員會的退休保障課題、長遠房屋策略督導委員會的房屋問題、長遠財政計劃工作小組的公共財政議題，以及現今和未來長者的醫療和福利需要，這些議題正由相關政策局與主要諮詢委員會研究中。

人口政策議題也相當複雜，而且涉及多個層面。督導委員會並無既定立場。社會上每個人都是香港的一分子，我們期望透過公眾參與活動與社會上所有人一起，為今天和未來的世代尋求解決方案。督導委員會極需要你的參與，集思廣益，協助我們一起應付這些挑戰。我和人口政策督導委員會的成員，誠邀你於二零一四年二月二十三日或之前，分享你的意見和建議。



林鄭月娥, GBS, JP  
政務司司長  
人口政策督導委員會主席

# 你的 意見 很重要

你可以循以下途徑  
遞交意見：

電郵：[views@hkipopulation.gov.hk](mailto:views@hkipopulation.gov.hk)

電話：3142 2041

傳真：2537 7068

網址：[www.hkipopulation.gov.hk](http://www.hkipopulation.gov.hk)

面書：[www.facebook.com/groups/  
Thoughts4HK](https://www.facebook.com/groups/Thoughts4HK)

地址：香港添馬添美道 2 號政府總部 26 樓  
人口政策督導委員會秘書處

重要提示：你提出的意見和建議，可能予以公開。  
如你不欲披露姓名，敬請說明。



# 第 1 章



## 引言： 家是香港



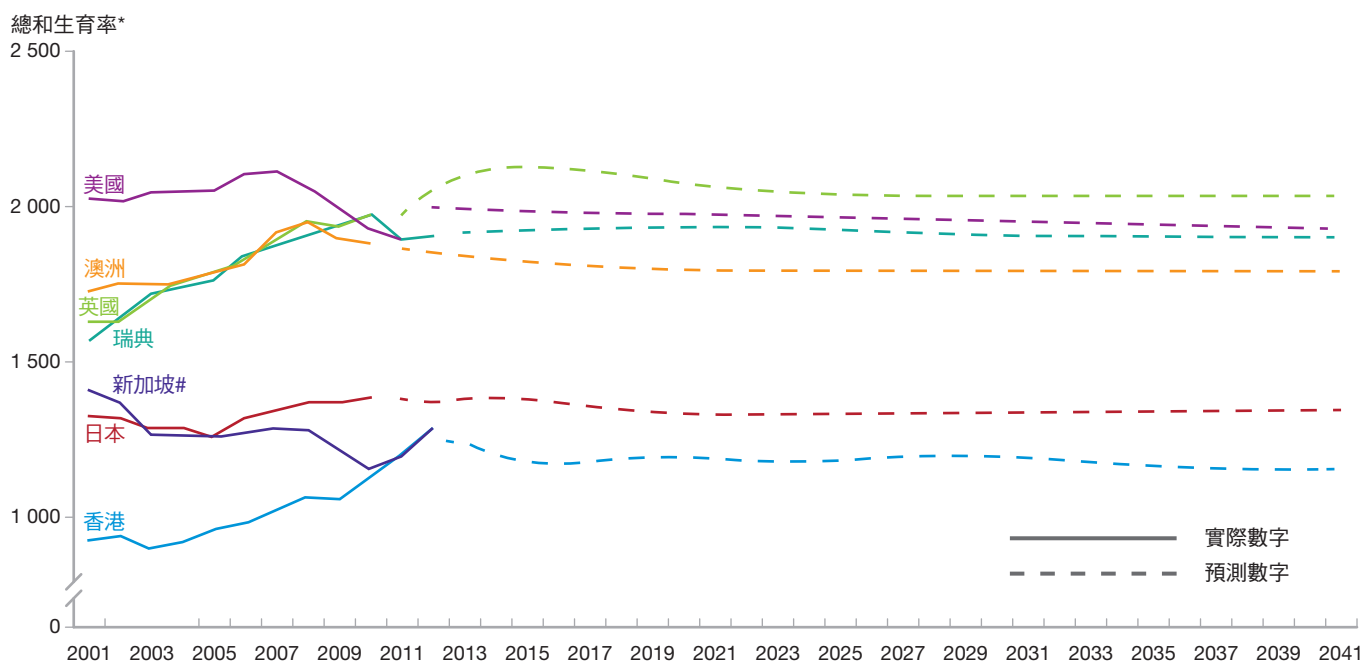
## 人口挑戰

**1.1** 最新的人口推算顯示，到二零四一年時，香港人口中有接近三分之一年屆 65 歲或以上。我們一向都知道，與世界上許多其他發達經濟體系一樣，香港的人口正不斷老化。但近年的數字反映本港人口老化的速度比我們以往的預期更快。年屆 65 歲或以上的人口將會於二零三一年增至 216 萬，即為二零一二年時 98 萬的兩倍有多。到了二零四一年，數字將會上升至 256 萬。

**1.2** 人口老化是預期壽命延長及生育率低一併發生的結果。在過去 30 年，男性和女性的出生時預期壽命增加了 8 歲，至二零一二年時分別達至 81 歲和 86 歲，兩者均接近全球最高水平。同期，香港的總和生育率，由一九八一年每名女性生產 1.9 個嬰兒下降至二零一二年的 1.3 個。雖然有關數字已較二零零三年 0.9 個的歷史低位顯著回升，但仍是發達經濟體系中的最低地區之一（見圖 1.1），亦遠低於普遍引用的 2.1 個的更替水平。

**1.3** 香港人口自二零零一年至二零四一年的主要數字概覽，載於附件 I。

圖 1.1：選定發達經濟體系的總和生育率（二零零一年至二零四一年）



\* 總和生育是指每一千名婦女，若她們在生育齡期（即15至49歲）經歷了一如該年的年齡組別生育率，其一生中活產子女的平均數目。

# 新加坡沒有預測數字。

# 第1章

## 經濟增長放緩

**1.4** 人口老化會降低勞動人口參與率，由二零一二年的58.8%減至二零四一年的49.5%。隨着嬰兒潮一代的市民於未來數年陸續退休，退休的人數將多於加入勞動人口的人數。我們預期香港的勞動人口將於二零一八年達到371萬的頂峰後，便會下降至二零三五年的351萬，然後才回復溫和的增幅（見圖1.2）。

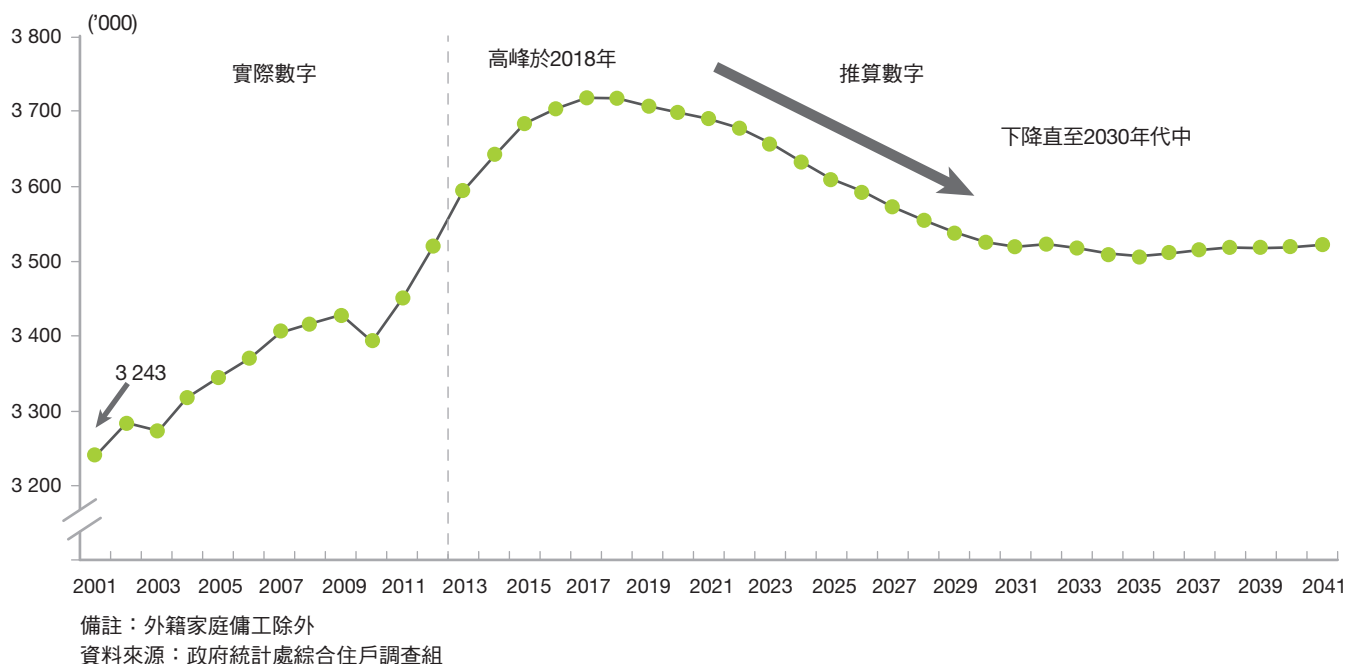
**1.5** 過去二十年，本港經濟每年平均增長4%，其中1%源自勞動人口增長，其他3%則來自生產力增長。若然勞動人口於二零一八年後開始下降，除非我們能夠再大幅提升生產力，以抵銷因勞動人口下降而損失的1%增長，否則將無法維持每年4%的趨勢增長。海外經驗亦顯示，總體儲蓄率會隨着人口老化而下降。這會減慢資本累積的速度，繼而減低投資，經濟增長步伐將隨之放緩。經濟增長放慢會減少就業機會，以致生活水平逐漸下降。

## 財政方面的顧慮

**1.6** 隨着人口老化，較少的適齡工作人士將須支持更多受供養人士的生活。總撫養比率（年幼和長者合併的比率）將會迅速惡化，由二零一二年每1 000名適齡工作人士支持355名受供養人士，增至二零四一年每一千人供養的712名。

**1.7** 工作人口萎縮會令香港原已狹窄的稅基進一步收窄，在現有稅制下，會對薪俸稅的稅收增長構成壓力。同時，人口老化會增加醫療護理和長者服務的公共開支。稅收增長放緩，再加上開支需求增加，將會對香港財政的可持續性造成影響。在財經事務及庫務局下已成立長遠財政計劃工作小組，負責就香港的公共財政狀況，作出更為全面的規劃，當中包括應付人口老化所帶來的財政挑戰。

圖1.2：截至二零四一年的勞動人口推算







## 人口淨遷移是人口增長的主要來源

**1.8** 跨境人口流動會繼續影響本港人口的總數、組合及質素。在單程證計劃下，每日最多有150名內地人士來港與家人團聚。另一方面，有市民離港往內地升學或工作，亦有退休人士移居內地。隨着中港兩地交往愈趨密切，這趨勢很可能持續下去。來自內地的人口淨移入將會成為本港人口增長的主要來源。

**1.9** 以內地新來港人士為主的人口淨遷移，再加上少數族裔人士不斷增加（由二零零一年的344 000人增至二零一一年的一零一 451 200人），會帶來社會融合方面的挑戰。不過，我們對勞動力有迫切需求，來自這些源頭的人口增長可提供人手，尤其可紓緩那些面對人力短缺問題的經濟行業的壓力。如果能夠締造一個共融而具凝聚力的社會環境，讓不同背景的人士均可盡展潛能，不論是香港經濟或社會，都可從中受惠。

## 制訂人口政策以應付挑戰

**1.10** 現屆政府把應付人口結構轉變，列為優先處理的工作。為開展此方面的工作，政府於二零一二年十二月重組人口政策督導委員會（督導委員會），擴大其成員組合，首次包括具備不同背景的非官方成員。督導委員會的成員名單，載於**附件II**。

**1.11** 人口課題非常廣泛。從現實角度來說，*督導委員會認為如要涵蓋所有課題，必會對討論的深度帶來負面影響。督導委員會亦覺察到不應重複其他政府管理局及委員會的工作。*例如，扶貧委員會已委託周永新教授和他的團隊就退休保障的未來路向進行研究。長遠房屋策略檢討正探討房屋問題，當中包括長者房屋問題，而安老事務委員會亦將繼續討論在院舍及社區層面提供的長者長期護理服務。*因此，督導委員會在進行這項檢討時同意，應聚焦在其他公共平台並無涉獵的重要課題。*





**1.12** 督導委員會認為，人力問題是一個涉及質與量的課題。現時，香港失業率僅僅超過3%，接近全民就業；很多行業已明顯出現人手緊張的情況。隨着本港的勞動力在二零一八年以後開始萎縮，此問題只會更加嚴重。

**1.13** 督導委員會認為，必須盡快及認真地處理人力質素和人力資源錯配加劇的問題，以確保香港往後仍能保持競爭優勢。政府在教育方面投放大量資源，以培育本地人才，但教育並不能單以所投放的資源去衡量，我們追求的是理想的效果。政府必須採取更多措施，以確保本地培育的人才能掌握到香港經濟體系所需的技術和專業知識。我們亦須擴闊香港的經濟基礎，務求為年青一代開拓更多不同工種以供選擇，提升他們在社會階層向上流動的動力。

**1.14** 督導委員會認為，除了培育本地人才以外，香港還應繼續吸引全球各地的人才，以提供本地人口未能

充分供應的技術，同時擴大香港的人力資源庫。若然香港故步自封，或缺乏國際視野，將會削弱我們的經濟活力。在輸入低技術勞工方面，雖然我們應繼續秉持讓本地工人優先就業的原則，但亦須確保香港的經濟體系能夠靈活應變，藉此維持我們的競爭力。

**1.15** 在社會層面而言，督導委員會認為，應研究如何締造一個更為有利的環境，讓市民養育兒女，但有關措施的費用究竟由誰肩負，是須予以討論的問題。

**1.16** 既然房屋、退休保障、醫療及長期護理等課題已在其他政策平台有所觸及，督導委員會因此同意，應探索人口老化為社會帶來的機遇。這次公眾參與活動會聚焦於建立友待長者環境、推廣積極樂頤年及促進銀髮市場的發展。



## 以民為本的人口政策：經濟及社會目標

**1.17** 督導委員會認為，可持續發展的人口政策應以“提升人力資源，俾使香港繼續成為亞洲國際都會”作為願景。我們的目標，是要使我們的人口足以促進香港在經濟和社會兩方面蓬勃發展。

**1.18** 香港位處亞洲中心，具策略性地利優勢，我們應善用這等競爭優勢，以領先競爭對手。香港須靠保持競爭力以維持經濟蓬勃，方可為市民提供充裕的就業機會，以及創造所需的財政實力，以應對我們的社會問題。這是行政長官經常強調的訊息。

**1.19** 世界級城市必須具備國際都會的特色，並維持對外開放的特性。我們應繼續積極開發環球市場，吸引外資和人才。同時，我們應利用本身的專業知識，滿足內地貿易和投資的需要，並致力打造香港成為最尖端和最具效率的平台，讓世界各國到中國進行商貿，也讓中國到世界各地營商。

**1.20** 不過，要成為世界級城市，還需要有其他因素配合。香港長遠的持續發展，不能只以經濟成就衡量；我們應建立共融和具凝聚力的社會環境，讓每個人都享有平等的機會，邁步向前，成就卓越人生。督導委員會亦認同人口增長會為我們的基建、房屋、公共服務和環境構成壓力。政府須以持續規劃和投資應對這些挑戰。

**1.21** 就環境方面，政府已採取行動，務求取得平衡，在維持人口及經濟增長的同時，確保環境可持續發展。政府已公布《清新空氣藍圖》及《資源循環藍圖》，有序地改善空氣質素及廢物管理，亦正進行《生物多樣性策略和行動計劃》制訂工作，配合宜居城市對生態及環境質素的訴求。

**1.22** 香港的未來有賴經濟與社會的共同發展，因此，*督導委員會建議香港人口政策的目標如下：*

“發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活。”







### 五大應對挑戰的方向

#### 1.23 督導委員會認為，可循以下五個方向應對有關挑戰：

- (a) 吸引更多人投入勞動市場，增加勞動人口。我們應消除妨礙市民加入勞動市場的障礙。
- (b) 改善教育及培訓，以及盡量減少技術錯配問題，以提升勞動人口質素。我們應確保能夠培養優秀的人才以支持香港未來的發展。
- (c) 以更積極進取的政策及訂明目標吸納對象的方法，吸引更多海外及內地人才來港，累積人力資本。我們亦應在不損及本地工人的利益下，考慮更有效的輸入勞工機制。
- (d) 讓社會的討論聚焦於在香港的環境下可消除生兒育女方面的障礙的有效措施，以及政府和社會在照顧兒童方面可如何支援家庭，分擔責任。

- (e) 透過建立友待長者環境，推廣積極樂頤年，並促進銀髮市場的發展，以善用長者羣組的寶貴資源，為本港的經濟及社會發展創造新動力。

這些方向會在以下章節予以較詳細的討論。

### 諮詢文件的目的

**1.24** 這份諮詢文件羅列主要的事實和數據，辨識和探討主要議題，並建議可帶來改變的可行方向。其目的是邀請公眾人士就我們正在改變的人口所帶來的挑戰和機遇，發表意見。這將有助督導委員會推展下一步工作，當中涉及制訂策略以處理人口挑戰，釐定行動綱領，及制定短長期措施。

**1.25** 載於諮詢文件內問題欄的問題，旨在協助大家就制訂人口政策提供意見，只作參考之用。我們歡迎大家就其他與人口政策相關的議題發表意見。大家的回應不須局限於文件內的問題。

### 下列連結可提供更多資料

2011年人口普查(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so170\\_tc.jsp](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so170_tc.jsp)

香港人口推算2012-2041(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71208FB2012XXXXB0100.pdf&product\\_id=FA100061&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71208FB2012XXXXB0100.pdf&product_id=FA100061&lang=1)

香港人口趨勢1981-2011(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B1120017032012XXXXB0100.pdf&product\\_id=B1120017&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B1120017032012XXXXB0100.pdf&product_id=B1120017&lang=1)

已更新的2013年至2041年香港勞動人口推算(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200\\_tc.jsp?productCode=FA100042](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=FA100042)

# 第2章

我們想  
發揮所長

我們可以  
繼續工作

我想  
家庭事業  
兩兼顧



釋放  
現有人口  
的潛力



## 第2章

### 釋放現有人口的潛力

**2.1** 緩解人口老化及勞動人口萎縮的種種影響，其中一個方向是鼓勵更多市民工作或延長勞動人口的工作年期。意思是指：

- (a) 鼓勵新血投入勞動市場(例如料理家務者，她們大多為女性)；
- (b) 提倡更長的工作年期(延遲退休)；以及
- (c) 推動內地新來港人士、殘疾人士及少數族裔人士的共融，並協助他們加入勞動人口。

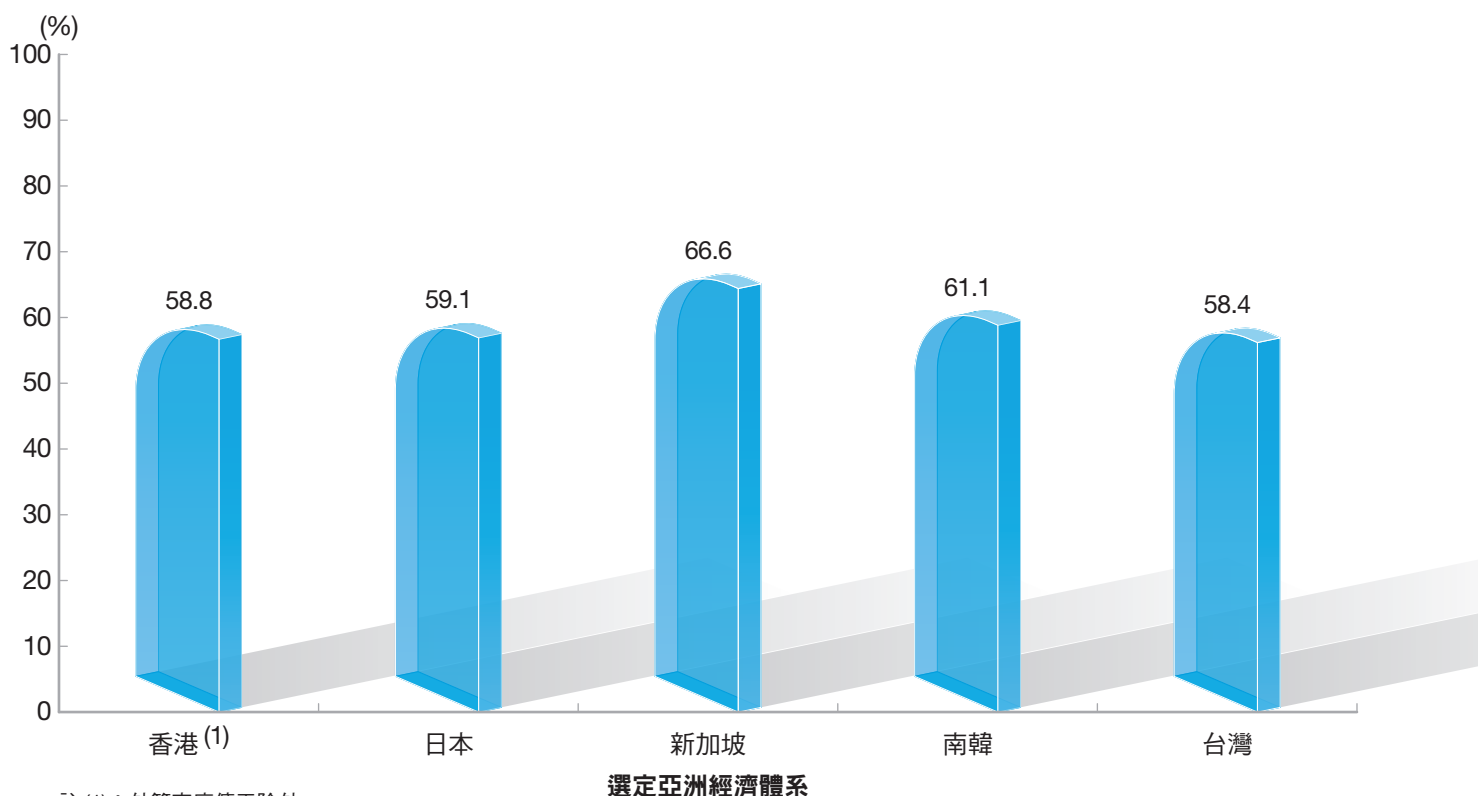
#### 鼓勵更多市民工作和延長工作年期<sup>1</sup>

**2.2** 香港於二零一二年的勞動人口參與率為 58.8%，與其他亞洲經濟體系相若（見圖 2.1）。不過，15 歲至 64 歲非從事經濟活動的人口依然有 160 萬人之多。他們正是寶貴的人力資源，可用以補足香港的工作人口。在他們當中，女性料理家務者及提早退休人士應為首選組別。

1 鑑於本章較多聚焦在本地人口及勞動人口，除另有註明者外，所有列舉的相關數字已剔除外籍家庭傭工。



圖 2.1：二零一二年部分選定亞洲經濟體系的勞動人口參與率



註 (1)：外籍家庭傭工除外

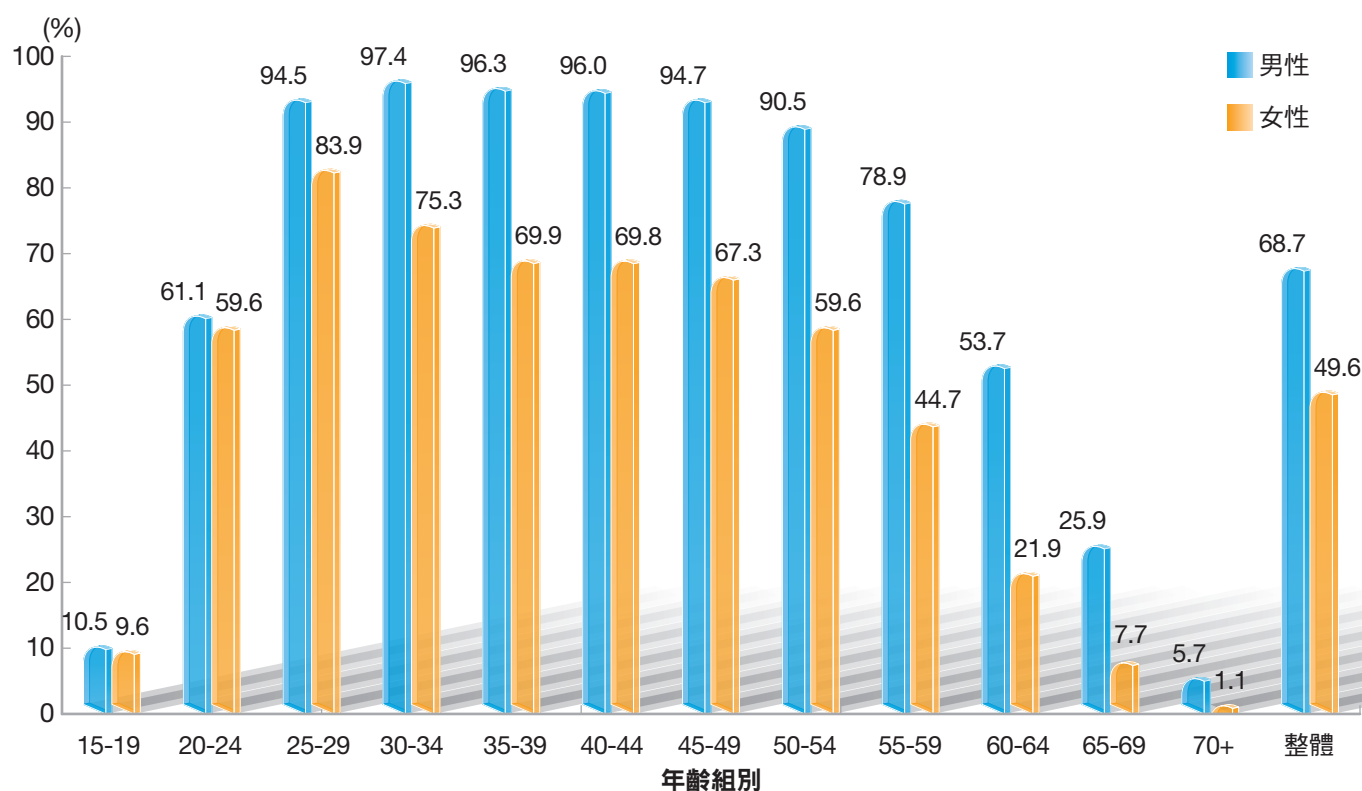
**2.3** 根據政府統計處的調查所得，約有 8% 的女性料理家務者及 5% 的提早退休人士表示，如有合適的工作機會，會願意工作。推動這些人士投身勞動市場，不論對香港經濟及他們個人，均會帶來裨益：此舉不單可提供人力資源及促進跨代間的技能傳授，推動本港經濟向前發展，更能夠為他們帶來財政收入，兼有助他們發揮所長。

## 女性料理家務者和提早退休人士

**2.4** 即使女性的教育水平較以往提高，她們的勞動人口參與率，只由二零零二年的 48.6%，微升至二零一二年的 49.6%，仍然低於男性的 68.7%。女性的勞動人口參與率較低，或反映女性較諸男性更多選擇脫離工作行列，以照顧家庭。女性勞動人口參與率於 30 至 39 歲期間（即大多數婦女結婚及開始組織家庭的年齡）急遽下降（見圖 2.2），足可反映這點。數據顯示，30 至 59 歲的女性料理家務者有 525 000 名，佔該年齡組別非從事經濟活動的女性人口 83.8%。



圖 2.2：二零一二年按性別及年齡組別劃分的勞動人口參與率



備註：外籍家庭傭工除外

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查



## 第2章

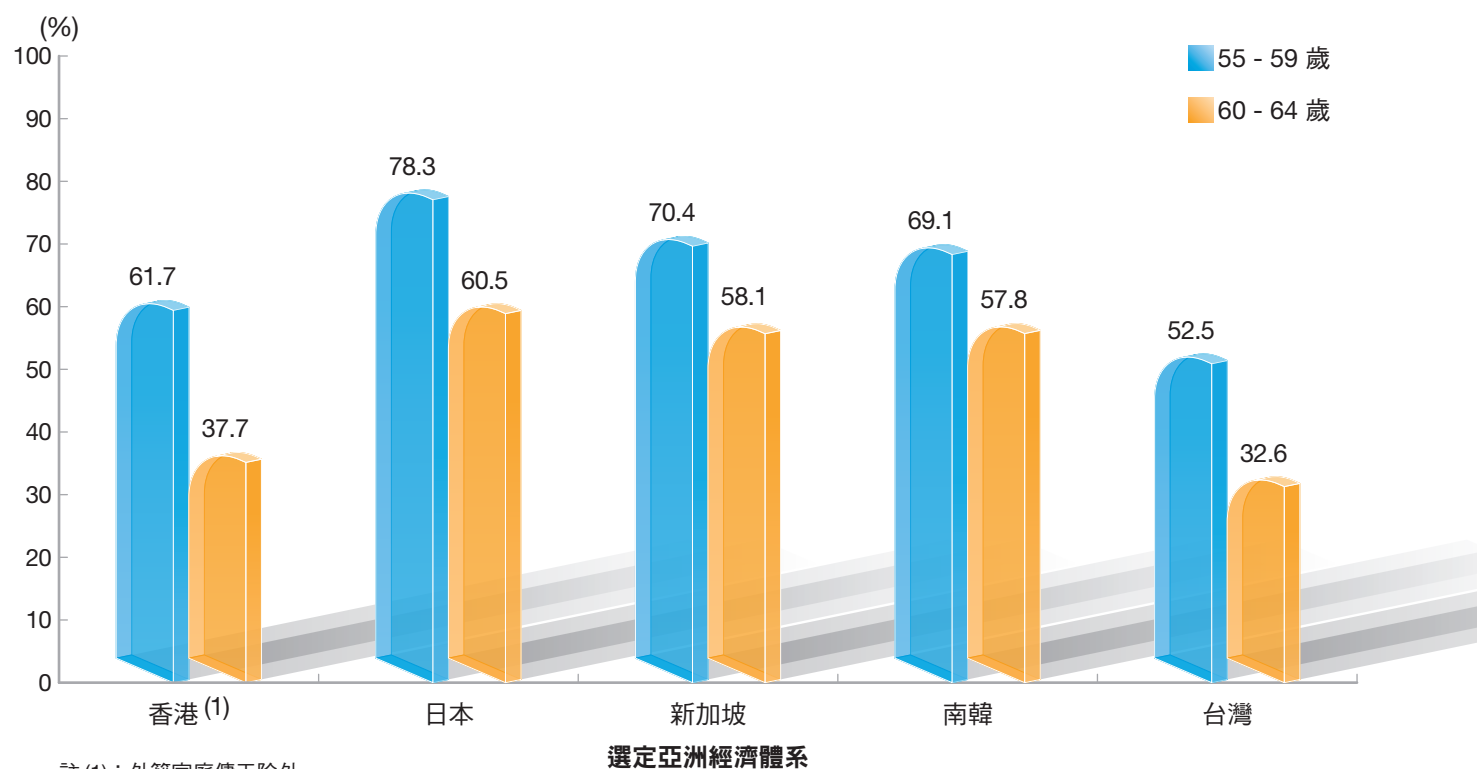
### 釋放現有人口的潛力



**2.5** 相對亞洲其他經濟體系而言，本港 55 至 59 歲和 60 至 64 歲的年長人士的勞動人口參與率偏低（見圖 2.3）。雖然香港沒有訂立法定退休年齡，但很多本地企業均以 55 至 65 歲為退休年齡。勞動人口參與率隨着人們年紀漸長而大幅下跌：二零一二年，

50 至 54 歲的勞動人口參與率為 74.9%，55 至 59 歲則下降至 61.7%，60 至 64 歲再進一步下降至 37.7%。50 至 64 歲非從事經濟活動人口當中，有約 240 200 人（即 38.3%）聲稱已經退休。

圖 2.3：二零一二年選定亞洲經濟體系中年齡介乎 55 至 59 歲和 60 至 64 歲人士的勞動人口參與率



註 (1)：外籍家庭傭工除外





**2.6** 就現今和未來的長者而言，由於健康情況較佳，學歷較高，而且參與需要體力勞動的工作較少，我們預期愈來愈多年長工作人士願意延長工作年期。年齡介乎 50 至 64 歲人士的勞動人口參與率，由二零零二年的 56%，升至二零一二年的 60%，這個趨勢吻合上述的預期方向。然而，我們必須取得平衡，在提倡延長工作年期的同時，又不窒礙年青一代的職業前途。

### 專題 2.1

#### 探討公務員的退休年齡問題

香港特區政府正帶頭研究其僱員的退休年齡問題。香港公務員的正常退休年齡，介乎 55 至 60 歲之間。政府現正進行研究，檢視其繼任或運作需要，並就延長已屆退休年齡的公務員的服務年期，及提高新入職公務員的退休年齡，探討可行的方案。預計這項研究會在二零一四年年初完成。

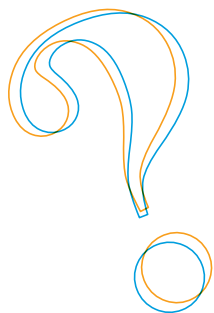
## 消除就業障礙

**2.7** 除個人選擇以外，女性料理家務者及提早退休人士可能受到不同的社會經濟原因所限而沒有就業。因此，我們應着眼於締造有利環境，提供支援，讓願意就業的人士重投勞動市場或延長其工作年期。我們應協助婦女同時兼顧工作與家庭；並協助年長工作人士取得平衡，一方面可在完全退休前繼續工作，另一方面從事的工作又不用過於繁重。香港的就業市場高度開放及高效率，並擁有有效的勞工保障政策及措施。我們須考慮市場上是否仍有一些障礙，窒礙了某些組別的人士投身勞動市場。若有，我們應採取具體行動消除這些障礙。

**2.8** 除了政府要付出努力外，這些問題亦需要一些彈性僱傭安排予以配合，例如居家辦公及職位共享等。要推行這些安排，僱主可能須多下工夫。不過，在勞動人口老化及萎縮的背景下，較為靈活及願意轉變的僱主，會有較大優勢吸引及挽留人才。



### 徵詢意見



#### 鼓勵女性料理家務者就業

- 哪些是鼓勵女性料理家務者就業或重投勞動市場的有效措施？對於有年幼子女者而言，是提供更方便並更容易負擔的幼兒服務？對於子女已長大成人者而言，是提供再培訓機會？又或是就業配對服務？有否其他措施？
- 我們可如何鼓勵商界更廣泛地實施家庭友善僱傭安排，例如兼職或職位共享安排等？

#### 延長工作年期

- 我們可如何鼓勵商界更廣泛地實施彈性工作安排、選擇性或循序漸進的退休安排？
- 我們可如何協助年長的工作人士繼續留在職場？是就業配對服務？又或是培訓項目？有否其他措施？
- 我們可如何減低對年青一代的職業前途可能造成的負面影響？

#### 其他組別

- 有沒有其他人口組別是我們應鼓勵其就業、重投勞動市場或繼續就業？



## 推動內地新來港人士、殘疾人士及少數族裔人士的共融

**2.9** 香港是移民城市。對大部分香港人來說，我們的祖父母或父母都是在一九四零年代或五零年代前來香港。他們成就了今天的香港。時至今日，香港繼續吸納來自內地及世界各地的新移民。他們都是我們的家人及鄰居，一同組成整個社區。殘疾人士亦是香港這個大家庭重要的成員。許多殘疾人士具備不同的天賦和能力，有助促進香港的社會經濟發展。我們應致力建設香港，成為可讓不同祖籍、種族及能力的人士均可在此發展及發揮潛能的地方。這有助我們構建一個更加關愛的社會，同時使香港的人口及勞動人口更趨多元化。



## 單程通行證(單程證)持有人

**2.10** 單程證計劃主要協助因跨境婚姻所帶來的家庭團聚需要，每日的名額上限為 150 個(或每年 54 750 個)。在一九九七年七月至二零一三年六月的十六年間，大約有 784 000 名新移民來港定居，當中大部分(98%)為香港人的配偶或子女。現時跨境婚姻佔在港註冊婚姻高達 35%，我們有需要繼續實施單程證計劃。而持單程證來港的人士日後將繼續成為香港人口增長的主要來源。



## 第2章

### 釋放現有人口的潛力

**2.11** 根據《基本法》，單程證由內地當局審批，因此不存在香港特區政府“取回”審批權的問題。單程證計劃旨在協助家庭團聚，所以施加年齡、入息水平、教育程度等其他額外行政審批準則，會有違設立該項計劃的原訂目的。我們認為毋須改變現行的審批安排。不過，香港特區政府會參詳不同界別的意見，顧及社會整體利益，並繼續按需要向內地當局反映各界別的意見。

**2.12** 自超齡子女<sup>2</sup>由二零一一年四月開始來港定居，新來港人士的年齡中位數由二零零七年的28歲增至二零一二年的36歲，但仍低於全港中位數的43歲。他們的教育水平多年來有所改善，二零一二年時有86%的新來港人士已達中學程度或以上。約48%的適齡工作的新來港定居人士有從事經濟活動，當中大部分（約87%）從事低技術工作。我們可以通過適切的培訓和支援服務鼓勵更多單程證來港人士投身職場，尤以基本技術水平工作為然。

2 “超齡子女”指在其親生父親或母親於二零零一年十一月一日或以前取得第一張香港身份證時未滿14周歲，而其親生父親或母親在二零一年四月一日仍定居香港的內地居民。





## 第二類兒童

**2.13** 在 2013 年實行內地雙非孕婦來港產子的“零配額政策”前，在香港出生的第二類嬰兒<sup>3</sup>約有 20 萬名。

**2.14** 大部分第二類嬰兒在出生後均返回內地。據統計處一項調查發現，約 50% 的第二類嬰兒會在 21 歲前返港，而有些則可能會以跨境方式來港就學。在未來數年，這些兒童將陸續達到入學年齡。他們對本港小一學位的需求，將於二零一六／一七至二零一八／一九學年期間達到高峰，之後會隨著“零配額政策”的落實回落至正常水平。長遠來說，這些第二類兒童或會是補足本港萎縮的勞動人口的一個來源。

3 “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。這類嬰兒包括內地婦女在港所生，而父親尚未成為香港永久性居民的嬰兒，例如父親根據單程證計劃來港定居，但尚未通常居於香港滿七年。



### 專題 2.2

## 應付教育需求的短暫增長

基於第二類兒童會否或何時來港就學的不確定性，政府會致力加強機制，以估算他們在未來數年來港的數目。同時我們會確保本地學生（即居於香港的學生）的需要得到照顧。

我們與北區和大埔區的幼稚園校長就有關措施保持聯繫，以期於此過渡時期，更好地利用幼稚園學位，以應付實質的幼稚園服務需求。

鑑於小學教育服務需求的增長同樣地只屬短暫性，我們會採取彈性措施，應付未來數年對額外學位的需求，包括借用鄰近校網的學位、利用空置課室、改變其他用途房間作為額外課室、使用合適的空置校舍，以及增加每班學生的數目。

## 殘疾人士

**2.15** 根據統計處於二零零七年所作的調查，香港有 361 300 名殘疾人士<sup>4</sup>，當中 45 800 人有從事經濟活動。二零零七年，這些人士的失業率為 10.5%，較全港平均失業率 4.3% 高出不止一倍。

**2.16** 儘管當局已就教育及培訓制度、反歧視法例、輔助就業和社會企業等方面採取措施，但仍須倍加努力讓殘疾人士發揮潛能。此舉既能協助這些人士在經濟上作出貢獻，亦可適時紓緩勞工市場的緊絀狀況。

4 這數字不包括智障人士，因為智障人士數目一般會在問卷調查中被低估。一項粗略的估算顯示，香港約有 67 000 至 87 000 名智障人士。

# 第2章

## 釋放現有人口的潛力

### 少數族裔人士

**2.17** 過去十年，本港的非華裔少數族裔人口顯著增加31%，到二零一一年年中的451 200人。當中約59%是印尼人和菲律賓人，他們大多擔任外籍家庭傭工。其他主要少數族裔，計有印度人(28 600人)、巴基斯坦人(18 000人)和尼泊爾人(16 500人)，當中許多都是在港出生，以香港為家。

**2.18** 未能純熟地讀寫中文，可能妨礙了少數族裔人士(尤以南亞裔為甚)融入社會。這亦可能令他們較難找到與其資歷匹配的工作，影響在港落地生根的少數族裔人士在社會向上流動。

#### 專題 2.3

### 扶貧委員會協助弱勢社羣的工作

協助持單程證來港人士、殘疾人士及少數族裔人士融入社會，是扶貧委員會轄下特別需要社羣專責小組(專責小組)的重點工作。

就業對融入社會十分重要，因此專責小組正研究更方便的幼兒服務和度身訂做的再培訓服務是否可協助持單程證來港人士在職場尋找工作。專責小組亦呼籲各行各業為殘疾人士提供更多工作機會。至於少數族裔人士，專責小組認為首要工作是協助學生盡早和在中小學階段學好中文。

### 徵詢意見



• 我們可以怎樣促進新來港定居人士、第二類兒童、殘疾人士及少數族裔人士融入社會？

• 我們可以怎樣透過教育和在勞工市場推動更為友善的措施，來釋放新來港定居人士、第二類兒童、殘疾人士及少數族裔人士的潛力？

### 下列連結可提供更多資料

內地新來港定居人士的統計數字(民政事務總署及入境事務處)  
[www.had.gov.hk/en/public\\_services/services\\_for\\_new\\_arrivals\\_from\\_the\\_mainland/surveys.htm](http://www.had.gov.hk/en/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/surveys.htm)

從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料：第五十九號專題報告書 — 非從事經濟活動人士若遇上合適工作時會接受工作的意願(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11301592012XXXXB0100.pdf&product\\_id=C0000014&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11301592012XXXXB0100.pdf&product_id=C0000014&lang=1)

二零一一年香港人口普查主題性報告：少數族裔人士(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11200622012XXXXB0100.pdf&product\\_id=B1120062&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11200622012XXXXB0100.pdf&product_id=B1120062&lang=1)

二零一一年九月號《香港統計月刊》的專題文章“內地女性在香港所生的嬰兒”  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71109FB2011XXXXB0100.pdf&product\\_id=FA100110&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71109FB2011XXXXB0100.pdf&product_id=FA100110&lang=1)

二零零九年二月號《香港統計月刊》的專題文章“香港的殘疾人士及長期病患者”(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B70902FC2009XXXXB0100.pdf&product\\_id=FA100059&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B70902FC2009XXXXB0100.pdf&product_id=FA100059&lang=1)



# 第3章

我想  
有一技傍身

我們想  
學以致用

我想  
持續進修

提升  
本地培育  
人才的質素



**3.1** 儘管我們須研究不同方法，補足快將下降的勞動人口，但**督導委員會認為要使經濟持續發展，不能單靠不斷增加勞動力**。這一點對於香港的情況而言尤為真確，因為我們礙於土地及房屋等因素所限制，不能無止境地追求勞動人口的增長。我們應鼓勵商界透過重新設計工序及自動化等方法，向高增值方向發展。我們亦須提升香港勞動人口的生產力，尤其是我們年青的一代，因為他們就是香港的未來。

### 對人力質素、技術錯配及社會流動性的關注

**3.2** 一直以來香港的人才就是我們競爭的優勢。香港人適應力強，能靈活變通，兼有拼搏精神，凡此種種，一直推動着本港的經濟向前邁進。我們過去一向為本港的教育及培訓制度所培養的優秀人才而引以自豪。不過，隨着內地城市諸如北京、上海、廣州及深圳皆對外開放營商，香港擔當內地窗口的競爭優勢已有所減退。有人質疑，香港是否能一如既往維持競爭力。也有人擔憂，我們能否繼續培育優秀人才，使香港在內地與國際經濟體系日趨融合的勢頭下，維持競爭力。

**3.3** 儘管本港經濟接近全民就業，年齡介乎 15 至 24 歲青少年的失業率於二零一二年為 9.7%，相對於整體平均失業率 3.5% 還是偏高。這些數字並未計及我們估計現時沒有就業、接受教育或培訓的大約 30 000 名青少年。同時，雖然部分行業（例如建造業、飛機維修、航運及安老服務）的薪酬合理並有理想的前景，但仍難以吸納新血入行。顯然，部分行業出現勞動力錯配，窒礙本港社會和經濟的發展。

**3.4** 隨着我們在教育方面增加投放資源，年齡介乎 15 至 64 歲取得專上學歷的人口比例，由二零零一年的 14.8% 增至二零一一年的 27.3%。由於青年人學歷較高，也提高了他們於求職時的期望。不過，對部分青年人而言，取得較高學歷並無帶來相應的經濟回報。年齡介乎 20 至 29 歲從事全職工作的青年人，其月薪中位數在過去十年間基本上維持於 10,000 元左右。如計及超過 10% 的累積通脹率加以調整，過去十年的薪金實際上更有所下跌。部分青年人在社會缺乏向上流動機會的情況下，感到氣餒。



**3.5** 不論是長期失業、工作缺乏回報，抑或是職業晉升前景不佳，均會令年青一代灰心和失望。*督導委員會認為：*

- (a) 我們應促進經濟基礎多元化，以處理這方面的問題；
- (b) 我們的教育及培訓，應該更好地協助年青人，做好由就學過渡至就業階段的準備；
- (c) 我們亦應重新確立職業教育的價值，使之成為偏重學術性的課程以外的另一可行選擇；以及
- (d) 我們應繼續推廣持續進修。

## 發展多元經濟基礎

**3.6** 行政長官於二零一三年一月成立的經濟發展委員會，識別了四個具潛力的行業羣，分別是航運業；會展及旅遊業；製造業、高新科技及文化創意產業；以及專業服務。它們既可提供新的增長機遇，亦能強化香港的優勢。發展多元化的經濟結構，有助增加工種，以及改善青年的就業前景。

**3.7** 倘若香港應致力發展該四個行業羣，我們首先要處理技能配對問題。這是要確保我們的人才具備推動香港向前發展所需的合適才能，也能裝備青年人掌握切合本港經濟體系所需的技能，因而讓市民能發揮他們的潛能，提升生活質素。*督導委員會認為，首先我們應建立更詳細的人力資源推算系統，冀能更適時及客觀地評估，發展該四個行業羣所需的人才類別和技能。*我們隨後可把推算所得的人力資源需求與潛在供應作比較，檢視兩者之間的差距及決定如何填補差距。該系統亦可套用於其他重要經濟產業及行業。

## 教育及培訓

**3.8** 發展潛能由接受教育開始。多年來，本港的中小學教育不斷改進，為年青人奠立進修及培訓的基礎。就這份諮詢文件而言，我們着眼於：

- (a) 專上教育；
- (b) 職業教育；以及
- (c) 持續教育。

這三個範疇與培育優秀人才有較直接的關係。





### 專上教育

**3.9** 過去十年，在專上教育方面，自資界別迅速擴展，以提供副學位課程為主。有意修讀高等教育課程的青年與日俱增，專上課程的增加有助滿足這方面的需求。不過，中學生人數正在下跌，而有關影響快將伸延至專上學生人數。愈來愈多中學畢業生將有機會接受專上教育，當中有部分學生是受惠於整體學生人數下降<sup>1</sup>。當局有需要就如何為這些學生提供最為合適並切合香港發展需要的專上課程類別，作出周詳的考慮及規劃。

**3.10** 督導委員會認同，通識及通才教育對為本港青年投身知識型經濟體系作好準備，非常重要。不過，對於如何訓練本港青年，使他們具備所需的技能及知識，俾能應付瞬息萬變的經濟需要，仍是本港專上教育界別須應對的挑戰。這意味僱主與教育機構必須就課程設計及提供實習經驗方面加強協作。此外，學校亦須加強職業輔導服務，俾能協助學生選擇適合其發展的職業。

**3.11** 另一項挑戰是，社會大眾（尤其是商界和僱主）認為本地大學畢業生的質素有所下降。他們特別關注的其中兩個範疇是語文能力和溝通技巧。其實，這個觀感只有部分屬實。我們深信，本地大學的優秀畢業生依然出類拔萃，當中名列前茅者甚至較以往的更勝一籌。現時約每四個就讀公帑資助院校的學生便有一個曾經參加不同形式的交流計劃，這也使他們更具國際視野。

**3.12** 然而，香港經濟多年來持續擴張，現已成為全球其中一個服務業最為密集的經濟體系，我們需要更多語文能力和溝通技巧俱佳、成熟幹練的畢業生，以為不同客戶提供服務；而這些畢業生亦須具有全球視野和良好的職業操守。本港院校須要在這方面進一步下工夫。

<sup>1</sup> 到了二零一五年，接近七成適齡學生將會接受專上教育。



### 職業教育

**3.13** 雖然一些技術性行業（例如航空業及建造業）的薪酬與晉升機會俱佳，僱主還是抱怨人手嚴重短缺。另一方面，亦有青年在完成學業後，因無法找到可以發揮所長的工作而感到氣餒。社會現時普遍看重傳統學術性為主的課程，這雖然值得支持，但卻未必適合所有學生。督導委員會認為，香港要從根本上改變年青一代選擇職業的觀念。我們須多下工夫，引起青年及其家長對職業教育及訓練的興趣，並使他們更多了解相關技術性行業的職業前景及晉升機會。



**3.14** 職業教育及訓練不但支援本港的經濟發展，亦有助本港青年從事更多元化及有作為的工作，提供寶貴的學歷資格及多階進出的銜接機會。職業教育及訓練是傳統學術課程升學途徑以外的一項選擇，不應被當作或視作次等的選擇。

**3.15** 改變觀念固然重要，但亦須作出其他轉變。現時的學徒訓練計劃產於上世紀七十年代並實行至今，似乎須作出檢討及改良。僱主應更深入參與技術及職業教育課程的設計，以確保教學內容合乎實用，與工作環境相關。舉例說，可考慮擴展交替制課程計劃，因為該等計劃除課堂學習外，還可讓學生有更長時間在工作環境累積經驗。本地職業訓練課程的評審、各行各業的牌照簽發與資歷架構亦應有更強的聯繫，從而方便學生進修及發展事業。學生早於中學時期，便應獲得更好的升學及就業方面意見。

## 持續進修、培訓及再培訓

**3.16** 在這個瞬息萬變的全球化時代，持續進修、培訓及再培訓對個人發展，提升勞動人口生產力，繼而惠及經濟發展，尤其重要。

**3.17** 在二零零八年五月設立的資歷架構，讓不同程度及學科的進修人士對不同進修路徑有清楚的理解，從而令他們能對個人發展作出更佳的規劃。持續進修基金於二零零二年六月設立，資助有志進修的成年人持續進修及參加培訓課程。僱員再培訓局於一九九二年成立，透過提升技能課程改善本港勞動人口的質素，並特別偏重教育水平較低人士。

**3.18** 儘管如此，持續進修及再培訓制度仍有優化的空間。舉例來說，在課程設計及資歷獲相關行業認可方面，課程提供者與僱主之間應有更緊密的合作。



### 徵詢意見



#### 經濟基礎多元化

- 我們應否進行更詳細的人力資源推算研究，以評估所需的人才／技能類別，尤其是四個經識別了的行業羣，從而促進經濟發展？

#### 專上教育

- 我們可如何透過加強僱主與教育機構之間的協作，使專上教育更能配合本港經濟的需要？
- 我們如何可以提升和維持專上學院畢業生的質素，包括副學位課程的畢業生？

#### 職業教育

- 我們如何可以啟發青少年及其家長對職業教育的興趣，並促使他們改變以往的觀念？
- 政府和僱主可如何重新確立職業教育的價值，並提高社會對技術和工藝技術工作的認受程度？

#### 持續進修

- 我們可如何透過資歷架構和持續進修基金，進一步推廣持續進修？

### 下列連結可提供更多資料

二零一八年人力資源推算報告  
[www.lwb.gov.hk/report/mp2018\\_en.pdf](http://www.lwb.gov.hk/report/mp2018_en.pdf)

大學教育資助委員會  
[www.ugc.edu.hk](http://www.ugc.edu.hk)

資歷架構  
[www.hkqf.gov.hk/](http://www.hkqf.gov.hk/)

職業訓練局  
[www.vtc.edu.hk/html/tc/](http://www.vtc.edu.hk/html/tc/)

僱員再培訓局  
[www.erb.org/](http://www.erb.org/)

持續進修基金  
[www.sfaa.gov.hk/cef/](http://www.sfaa.gov.hk/cef/)



# 第4章

我們想  
來香港工作

請不到人…  
我可否  
從外地請

我想  
回流香港發展

以新來源  
補充  
現有人口  
及勞動力

# 第4章

## 以新來源補充現有人口及勞動力



**4.1** 隨着香港經濟持續發展，經濟基礎有所擴闊並日趨多元，我們可能沒有足夠的本地專業人才和技術勞工，以應付對人才日益增加的需求。要處理這個問題，從外地輸入人才，是直接和有效的方法。此舉亦有助建立香港的人力資源庫；而人才庫越大，越容易吸納投資，從而推動經濟發展和增加就業。

### 現有的吸納人才計劃

**4.2** 多年來，我們推出了多項計劃以吸納不同類別的人才（見表 4.1）。大部分人才是根據“一般就業政策”及“輸入內地人才計劃”來港工作，該兩項計劃要求申請者在來港前確實獲得聘用。海外人士如有意以企業家身分創業或參與商貿，亦可透過“一般就業政策”申請來港。

表 4.1：輸入人才計劃

#### 一般就業政策

- 對象：海外專才
- 申請資格：具備本港無法即時提供的技能/知識/經驗；薪酬與市場水平相若；來港前已確定獲得聘用；無法在香港覓得人才擔任有關職位
- 二零一二年獲批准申請宗數：28 625宗

#### 輸入內地人才計劃

- 對象：內地人才和專才
- 申請資格：與一般就業政策相同
- 二零一二年獲批准申請宗數：8 105宗

#### 優秀人才入境計劃

- 對象：海外和內地的高技術人才/優才；每年配額有1 000個
- 申請資格：取得按學歷/專業資格、工作經驗、語文能力、年齡等計算的最低合格分數、又或取得傑出成就；無須在來港前已獲聘用
- 二零一二年獲分配名額數目：298個
- 自二零零六年訂立計劃以來，獲分配名額數目：2 553個



**4.3** 根據“一般就業政策”及“輸入內地人才計劃”輸入的人才和專才，佔本港勞動人口約2%(見表4.2)<sup>1</sup>。二零一三年八月，有大約85 700名外來人才和專才在港工作，當中有32 000(佔38%)已在港工作三年或以上。外來的人才和專才不但有助滿足本地市場對人才的龐大需求，亦帶來多種不同的技能、知識和經驗，對本地勞動力有所裨益，並能促進本港的經濟發展。

1 根據“一般就業政策”及“輸入內地人才計劃”獲批准的申請可分為兩類期限，即12個月以下(短期)及12個月或以上(長期)。二零一二年，在“一般就業政策”下獲發的短期簽證及長期簽證的百分比分別為38%和62%，而在“輸入內地人才計劃”下獲發短期簽證及長期簽證的百分比，則分別為44%和56%。

表 4.2：輸入人才和專才

年份	“一般就業政策”及“輸入內地人才計劃”下輸入的人才和專才總數
二零一零年年底	75 325 (2.2%)
二零一一年年底	82 854 (2.4%)
二零一二年年底	86 781 (2.5%)

括號內的百分比，是根據“一般就業政策”及“輸入內地人才計劃”輸入的人才及專才在總勞動人口(不包括外籍家庭傭工)中所佔的比例。

#### 專題 4.1

### 資本投資者入境計劃

資本投資者入境計劃在二零零三年十月推出，旨在吸引投資移民來港定居。投資者須把不少於港幣1,000萬元投資於股票、債券及存款證等獲許投資資產，方符合資格根據該計劃入境。自二零一零年十月起，房地產不再列為獲許投資資產。二零一二年該計劃的獲批准申請宗數為3 804宗。





# 第4章

## 以新來源補充現有人口及勞動力



**4.4** 我們的高等教育制度，亦在吸引內地和海外人才方面卓有成效。本港的大學都屬全球最佳大學之列。“非本地畢業生留港／回港就業安排”旨在借助這項優勢，吸引內地和海外人才來港進修和居留。這些非本地畢業生在完成學位課程後，可留港求職，最長一年。此後，只要在職，他們可在港繼續居留。二零一二年，約有6 800宗新申請。當中約80%的申請者是研究院畢業生，另外的20%是學士學位畢業生。“非本地畢業生留港／回港就業安排”自二零零八年五月推行以來，有超過28 000名非本地畢業生獲批准於畢業後留港或返港就業，當中約16 500人於二零一三年八月仍然在港工作或求職，佔歷年獲批准人士的58%。

### 專題 4.2

#### 吸引高等教育程度的非本地學生來港

目前，公帑資助的高等教育院校取錄的非本地學生人數，最多可佔副學位、學士學位和研究院修課課程核准學額的兩成。研究院研究課程的學額則不受任何配額限制。表現卓越的非本地學生，可申請政府資助的獎學金。就讀全日制經評審學士學位或以上課程的非本地學生可從事與學科或課程有關的實習工作、校園兼職工作及暑期工作。在“非本地畢業生留港／回港就業安排”下，他們亦可於畢業後留港求職，最長一年。

### 全球競逐人才

**4.5** 全球眾多經濟體系均透過以特定羣組人士為目標對象的移民及優惠計劃，積極地吸納世界各地的人才。內地城市發展一日千里，亦吸引到大量人才到內地尋求巨大機遇。面對全球競逐人才的趨勢，香港不能坐視不顧。一旦香港未能吸引足夠人才支持企業增長，商界或會被迫把業務遷往其他有更多人才供應的地方。如上述情況成真，會導致惡性循環，削弱香港的競爭力及對人才的吸引力。



**4.6** 香港的“一般就業政策”及“輸入內地人才計劃”以就業為主，其目的是因應勞動市場的需求而輸入人才，以補足短缺的技能。當局已把政策重點逐漸擴展至建立人力資本庫，推行“非本地畢業生留港／回港就業安排”及以計分制為基礎的“優秀人才入境計劃”（“優秀人才入境計劃”的詳情見於表 4.1）。*督導委員會認為，香港的輸入人才計劃應針對性地招攬有助香港發展重點產業的人才類別，以更佳地配合香港的宏觀經濟發展策略。*

**4.7** 現時我們正透過海外及內地的經濟貿易辦事處加強宣傳，冀能吸引更多人才來港。然而，鑑於全球對人才競爭激烈，*督導委員會認為是時候重新考慮應否更積極地尋求和吸納人才，並加強宣傳香港可提供予人才的大量機會。*

### 專題 4.3

## 其他國家如何吸引人才 .....

澳洲設有計分制度，根據申請人的條件例如年齡、教育水平、工作經驗和語文能力等計算分數。申請人的職業必須為技術職業表所列的職業，而澳洲政府每年都會就技術職業表進行檢討。

英國亦設有計分制度。人手短缺行業清單列明在英國本土需求殷切的專業。如僱主擬填補的職位屬清單內所列明的行業，則無須先刊登招聘廣告，便可求助於專才輸入計劃。如申請人填補的職位空缺並不屬於清單所列的

行業，僱主便須完成本地勞動市場評估，以證明本地沒有合適人才擔任有關職位。

在新加坡，凡海外人才在該國找到薪酬、技能水平等均符合準則的工作，便會獲發工作簽證。如果人才所具備的技能屬於關鍵技能清單所列者，當局審批其工作簽證申請時，會特別考慮這個因素。新加坡在全球各地設立了 11 個“聯繫新加坡”辦事處，以接觸目標人才。該辦事處亦與以新加坡為基地的僱主合作，在世界各國多個城市舉辦就業展覽和聯繫活動，為各地人才提供在新加坡就業的最新資訊。此外，頂尖大學的學生會獲邀前往新加坡考察和參加實習計劃。“聯繫新加坡”辦事處亦設有以海外的新加坡國民為目標的專屬計劃，以期與他們保持聯繫。





# 第4章

## 以新來源補充現有人口及勞動力

**4.8** 我們亦須探討如何使香港成為更吸引人居住和工作的地方。為了累積人才和專才的數量，我們須研究如何鼓勵外來的人才以香港為永久居所，而不是只在這裏暫住數年後便遷離。調查顯示，居港的內地和海外人才認為，本港最需要改善的三個範疇，分別為房屋價格、空氣質素，以及國際學校學額。

### 鼓勵港人回流

**4.9** 我們不要忘記，香港人才亦是世界各地爭相招攬的對象。港人靈活變通，多才多藝，部分人前往海外工作或留學，而隨着內地經濟迅速發展，不少港人亦遷往內地工作。這些遷移有些屬暫時性的，有些則屬永久。根據統計處於二零一零年所進行的調查，在統計之前的12個月期間，約有175 100名香港居民在內地工作。

**4.10** 本屆政府已加強聯繫已移居或留學海外和內地的港人。主要官員在內地及海外作官式訪問時，均會與當地香港僑民會面，以作為其行程的核心的一部分。*督導委員會認為，應考慮推出更積極的政策措施，例如：*

- (a) 為其家人提供更方便的入境安排<sup>2</sup>；
- (b) 向外宣傳香港的種種機遇和獨特吸引力；
- (c) 提供有關香港的生活資訊；以及
- (d) 以更開放的態度，放寬本港的規管制度，讓海外專業資格在香港獲得承認。

2 部分香港移民的第二或第三代在海外出生及成長，他們可能並沒有香港居留權。根據現行的入境安排，他們申請入境時所獲的待遇與其他地方的人士無異。





## 外來支援

**4.11** 與海外及內地人才相比，外籍家庭傭工（外傭）在香港的社區可以說是隨處可見。過去十年，外傭人數急增，由二零零二年的 237 000 人增至二零一二年的 312 000 人，估計大約每十個家庭住戶，便有一個聘用外傭。二零一二年，外傭人數佔本港總勞動人口 7%。

**4.12** 在本地勞工未能充足地供應所需的低技術勞動力時，輸入外地勞工可補其不足，外傭來港工作就是最佳明證。試想像，假如沒有外傭，本港女性的勞動人口參與率便會大幅下降，高教育水平的婦女亦難以投入本港勞動市場而為本港經濟作出貢獻。

**4.13** 我們留意到，若干行業，例如建造業、零售及飲食業、護理服務業，均面臨勞工短缺。有些行業的短缺問題屬短暫性質，有些是長期的結構性問題。

**4.14** 由於出生率持續下降，本港未來的勞動力供應將會減少。現今的青年人追求更高的學歷、更優質的就業機會和更佳的工作環境，只有少數人願意從事低技術工作。



# 第4章

## 以新來源補充現有人口及勞動力

**4.15** 職位空缺數目可以作為指標，以反映現時勞動市場的緊絀狀況。二零一三年六月，私營市場的職位空缺數字按年上升 9.9% 至 77 900 個；當中錄得較顯著升幅的行業，計有建築地盤（上升 74.3%）、資訊及通訊業（上升 28.3%）、運輸、倉庫及速遞服務業（上升 20.3%）及零售（上升 17.8%）。職位空缺數目與同期的失業人士數目相比下亦顯示，人力短缺問題在人類保健服務業、住宿護理及社會工作服務，及藝術、娛樂、康樂及其他服務業尤為嚴重。

**4.16** 除外傭以外，低技術工人是根據補充勞工計劃按個別情況輸入的。僱主須證明以本地工人填補工作空缺有確實困難。此外，該計劃亦規定，每聘用兩名本地員工才可以聘請不多於一名從外地輸入的員工。該計劃剔除了 26 種職位類別，當中包括收銀員、司機、初級廚師、售貨員及侍應生。二零一二

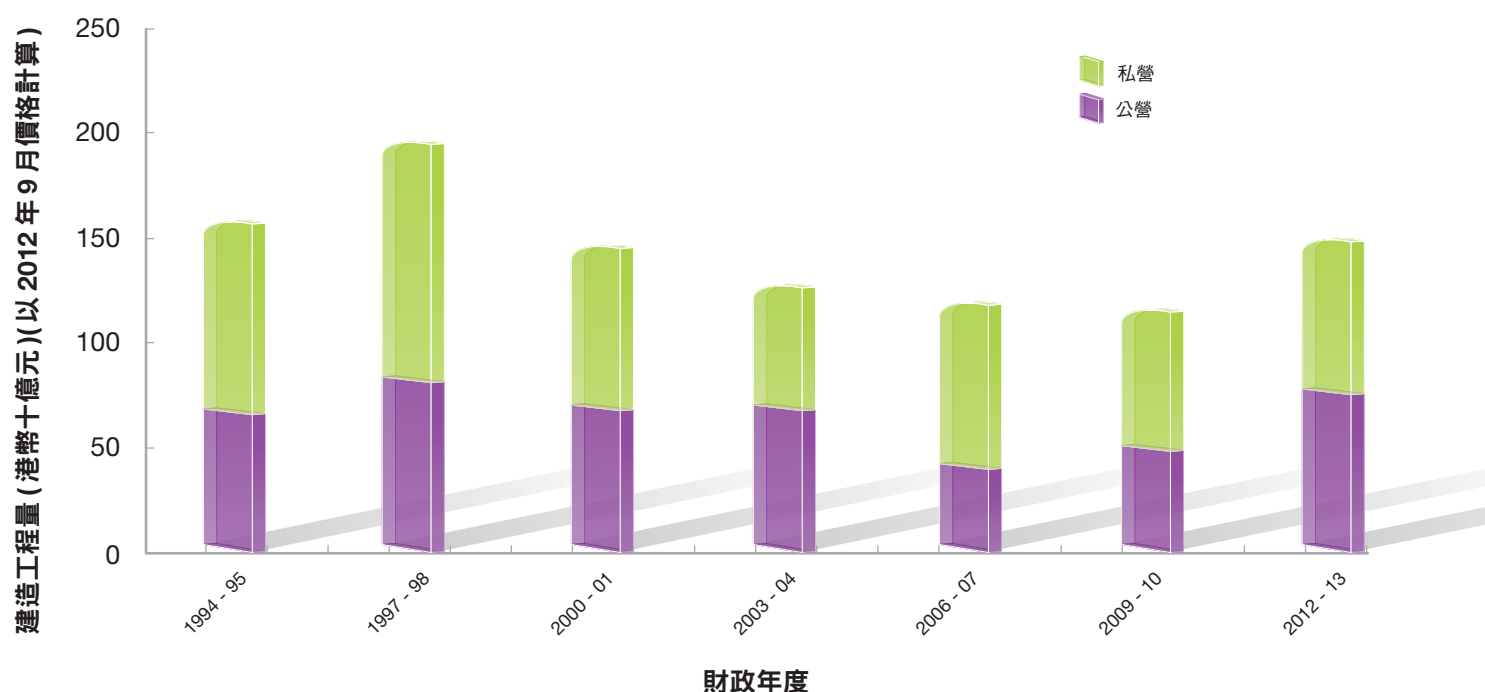
年年底，香港只有 2 415 名輸入工人（佔總勞動人口的 0.1%），大部分為安老院舍護理員工及農務工人。

**4.17** 其他地區（例如新加坡及澳門）則採用較寬鬆的輸入勞工制度，以利便推行主要基建項目或發展計劃。舉例說，截至二零一二年年底，新加坡約有 884 900 名從外地輸入的低技術工人<sup>3</sup>（或佔總勞動人口的 28%），澳門則約有 87 300 名從外地輸入的低技術工人（或佔總勞動人口的 26%）。

<sup>3</sup> 不包括外籍家庭傭工。



圖 4.1：香港的建造工程完成量



**4.18** 外地勞工可為本港社會提供所需的經濟和社會服務。他們可以為各類建築項目（例如興建住宅單位）或為安老院舍和殘疾人士院舍等，提供所需要的人手。雖然本地工人應優先獲聘填補職位空缺，但業界（尤以出現人手嚴重短缺者為然）亦需要有一定的彈性，以填補因本地人手不足而出現的空缺，這樣才能得以繼續經營和蓬勃。

**4.19** 正如以上所述，某些行業（例如建造業）的勞工需求，其性質並非長期固定，並會隨時間而有所轉變。圖 4.1 顯示香港的建造工程完成量如何隨時間波動。與其只培訓大量工人，令他們在淡市時可能面對較大的失業風險，我們不如考慮集中培訓核心數量的本地工人，在人手短缺時通過輸入勞工來彈性地應付額外的勞工需求。輸入勞工既可在市道興旺時為業界提供彈性，亦可在市道低迷時為本地工人發揮緩衝作用。



# 第4章

## 以新來源補充現有人口及勞動力

### 徵詢意見



#### 輸入人才

- 香港應否採取更積極的輸入人才策略？如是的話，政府、工商界、行業和其他界別可採取什麼措施，以接觸和輸入所需的人才？
- 應否把有助香港發展重點產業的特定人才類別，定為輸入人才計劃（例如優秀人才入境計劃）的重點吸納對象？
- 是否有任何障礙，令有意來港工作的人才卻步？如有的話，我們可如何減少或消除這些障礙？

#### 移居外地的香港人及其後代

- 我們應如何接觸在海外或內地留學 / 定居的香港人及其家人，並鼓勵他們回港工作及生活？
- 是否有任何障礙，令移居外地的香港人及其後代難以回港工作？我們可如何減少或消除這些障礙？

#### 輸入低技術工人

- 在參考輸入外傭的安排後，政府須採取什麼措施，以更有效地輸入勞工，又同時確保不會損害本地工人的利益？應否優先照顧受持續人手短缺問題影響的行業？
- 是否有任何障礙令有意來港的勞工卻步？如有的話，我們可如何減少或消除這些障礙？

### 下列連結可提供更多資料

一般就業政策

輸入內地人才計劃

非本地畢業生留港 / 回港就業安排

[www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/professional-employment/guidebook.html](http://www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/professional-employment/guidebook.html)

優秀人才入境計劃

[www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/quality-migrant-admission.html](http://www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/quality-migrant-admission.html)

資本投資者入境計劃

[www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/capital-investment-entrant.html](http://www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/capital-investment-entrant.html)

從外國聘用外籍家庭傭工

[www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/employ-domestic-helpers-from-abroad.html](http://www.immd.gov.hk/en/services/hk-visas/employ-domestic-helpers-from-abroad.html)

補充勞工計劃

[www.labour.gov.hk/eng/plan/iwSLS.htm](http://www.labour.gov.hk/eng/plan/iwSLS.htm)

有關一般就業政策、輸入內地人才計劃、資本投資者入境計劃的數據資料

[www.immd.gov.hk/en/facts/visa-control.html](http://www.immd.gov.hk/en/facts/visa-control.html)

技術人員移民澳洲

[www.immi.gov.au/media/fact-sheets/24overview\\_skilled.html](http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/24overview_skilled.html)

在英國工作

[www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/)

在新加坡工作

[www.contactsingapore.sg/professionals/visas\\_and\\_passes/for\\_employment/](http://www.contactsingapore.sg/professionals/visas_and_passes/for_employment/)

二零一三年八月十六日香港經濟報告第五章

[www.hkeconomy.gov.hk/en/pdf/er\\_13q2\\_ch5.pdf](http://www.hkeconomy.gov.hk/en/pdf/er_13q2_ch5.pdf)

建造業議會

[www.hkcic.org/eng/main.aspx](http://www.hkcic.org/eng/main.aspx)



# 第5章

我們想  
早些結婚

我們想  
多生一個小朋友



營造有利環境  
讓市民  
成家立室及  
生兒育女

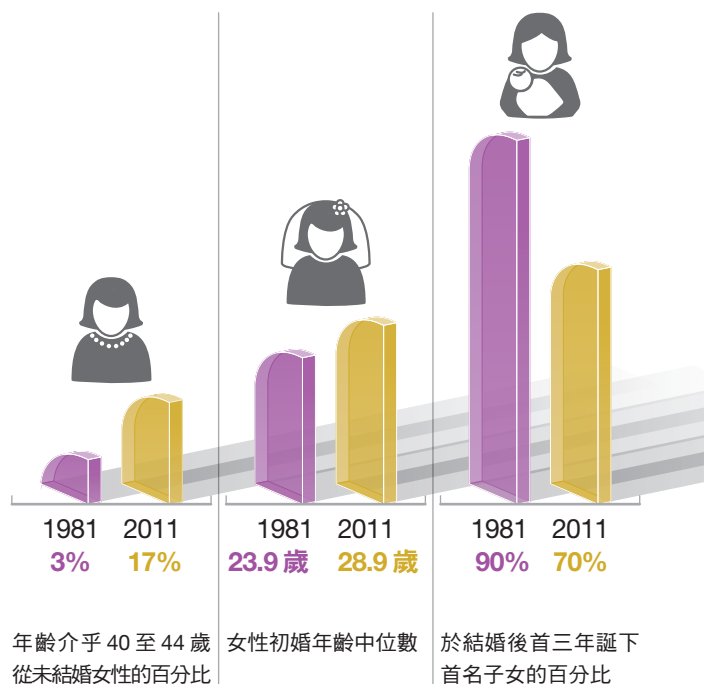


**5.1** 家庭是構建社會的基石，對我們的經濟和社會福祉都十分重要。勞動市場不斷演化，較多女性投入勞動市場，無孩家庭愈趨普遍，加上離婚數字上升 — 這些趨勢改變了香港家庭的面貌，也導致香港生育率偏低。

### 專題 5.1

#### 家庭議會在推廣家庭核心價值方面的工作

家庭議會於二零零七年成立，旨在提供高層次的平台，在社區推廣愛家人的文化。二零一三至一四年，家庭議會繼續透過“開心家庭運動”和“開心家庭網絡”，提倡家庭作為促進社會和諧的原動力。家庭議會也將再度推展“家庭友善僱主獎勵計劃”，以鼓勵推行家庭友善的工作措施。



### 為什麼今天的婦女生育較少子女？

**5.2** 與其他亞洲經濟體系（例如日本、新加坡及台灣）的情況一致，香港的低生育率與結婚率下降和延遲結婚及生育的趨勢有關。年齡介乎 40 至 44 歲而從未結婚的女性人口百分比，由一九八一年的 3% 上升至二零一一年的 17%。二零一一年，女性的初婚年齡中位數為 28.9 歲，而 30 年前則為 23.9 歲。二零一一年，只有 70% 的首名子女是在結婚後首三年出生，較一九八一年時的 90% 有所下跌。

**5.3** 延遲結婚導致生育子女的時間縮短。此外，隨著女性年紀漸長，生育能力亦會隨之下降。女性的生育能力從 30 歲便開始下跌，年過 35 歲後更會加速下跌。結果，有些婦女雖然渴望生育子女或生育更多子女，卻未能如願。根據香港家庭計劃指導會進行的“二零一二年香港家庭計劃知識、態度及實行調查”（二零一二年調查），有超過半數接受調查的婦女有意生育兩名子女，但實際上卻只有 1.2 名子女。箇中問題，是婦女延至 30 歲後才開始生育子女；很多人根本沒有足夠時間生育，結果只育有一名子女，甚至沒有任何子女。





**5.4** 導致較遲生育及生育較少子女的因素眾多，當中包括婦女教育水平提高、他們從事經濟活動的意欲日增、養育子女須承受心理社會壓力、兩性在照顧子女責任上的擔子不均，以及無子女家庭漸受社會接納。這些價值觀和觀念上的轉變，很可能導致生育率下降和較遲生育，但就香港的情況來說，顯然還有其他因素。

**5.5** 年青夫婦在考慮生育時，會遇到多項生活上的實際問題，其中包括難以找到負擔得來的居所，以及合適的優質託兒及教育服務。此外，香港的工作文化競爭大，要求高，他們亦須在養兒育女與發展事業之間求取平衡。

**5.6** 根據二零一二年調查的結果顯示，不願意生育和不願意生育超過一名子女的受訪者表示，他們主要關注的兩項問題是“責任太大”及“經濟負擔重”。似乎可以肯定的是，生兒育女的社會及財政成本，都對本港夫婦的生育決定有關鍵影響。同一項調查亦發現，接受調查的婦女中，教育程度與入息水平越高，不生育的比例就越高。

## 專題 5.2

### 其他國家如何處理生育率偏低的問題

日本、韓國、新加坡等亞洲國家推行的家庭支援政策，均以提高生育率為主要的考慮。不過，政策的反應未如理想，這三個國家在二零一一年的生育率仍然偏低，分別為 1.39、1.24 和 1.20。

在經濟合作與發展組織成員國當中，一些北歐國家例如丹麥和瑞典的生育率明顯地較其他地方高，回升至貼近更替水平（即 2.1）。這些國家推行的政策，以協助婦女兼顧事業和家庭為目的，卻產生了意想不到的效果，令生育率有所上升。然而，政策取得成果的同時，所需開支亦很大。二零零九年，丹麥和瑞典用於家庭福利的公帑，分別佔其本地生產總值 3.9% 和 3.75%，而兩個國家的稅項對本地生產總值的比率亦接近 50%。

海外國家的家庭支援政策通常有兩類：（一）直接補助或津貼（例如稅項寬減或現金津貼），以協助支付懷孕和輔助生殖科技治療等的直接開支；（二）其他用以減低生育的機會成本的福利（例如有薪親職假、資助託兒和課餘託管服務，以及家庭友善僱傭安排，包括彈性工作時間）。歐洲智庫蘭德公司（RAND）在二零一一年進行的研究發現，旨在減低生育子女的機會成本的政策措施，似乎較諸直接提供經濟誘因，對生育率有更大影響。



### 專題 5.3

### 本港的輔助生殖科技

#### 公營機構

目前，醫院管理局在九間公立醫院向40歲以下合法結婚的夫婦，提供不育治療服務。三間分別位於廣華醫院、威爾斯親王醫院和瑪麗醫院的輔助生育技術中心，均提供體外受精治療及夫精人工授精。就每個體外受精周期而言，現時的收費介乎4,000元至12,000元不等。病人也可於威爾斯親王醫院和瑪麗醫院自費接受兩所大學提供的服務，輪候時間較短，但收費較高。

#### 私營機構

香港有41間私營持牌輔助生殖科技中心，其中30間可進行夫精人工授精，11間可提供精子洗滌、體外受精及胚胎移植等服務。每個夫精人工授精周期的估計收費，介乎8,000元至16,000元不等，而體外受精程序服務的估計收費，則介乎65,000元至100,000元不等。

#### 香港家庭計劃指導會（家計會）

家計會為不育夫婦提供臨床評估、檢驗和適當治療。二零一三年年初，家計會開始以用者自付的方式，向夫婦提供夫精人工授精的服務。

### 政府應否採取更多措施以提高出生率？如是的話，應採取什麼措施？

**5.7** 有些人認為，生兒育女問題屬家事範圍，政府不應干預。亦有意見認為，撫養子女是父母的責任，不應轉由納稅人或僱主承擔。鑑於其他地方推行鼓勵生育的措施取得的成果不一，有些人對於鼓勵生育政策或推行家庭支援措施是否能提高生育率的成效存疑。也有人懷疑其他地方的措施是否適用於香港。目前香港仍有其他迫切的政策和民生議題，公眾對於應否投放大量資源以推行鼓勵生育措施，意見必然會有所分歧。

**5.8** 督導委員會贊同政府不應干預個人的生育決定，但同時留意到二零一二年調查的結果顯示，與以前相比，有較多的受訪者認為經濟誘因和家庭友善措施會增加他們生孩子的意欲。有鑑於此，*督導委員會認為政府應探討如何營造更有利的環境，讓市民成家立室及生兒育女。*不過，當局亦須取得平衡，顧及其他的考慮因素，例如納稅人和僱主的財政負擔、因人口老化而需優先撥款的其他迫切項目，以及維持低稅制的需要。



## 徵詢意見



以下措施是否能有效協助市民成家立室及生兒育女？如是的話，有多大效用？

- 提供直接補助或津貼，以協助支付與懷孕相關的開支
- 使市民更易取用生殖科技治療
- 家庭福利或服務  
(例如薪親職假期、資助託兒和課餘託管服務)
- 家庭友善工作安排  
(例如推行彈性工作時間及居家辦公)
- 教育市民有關延遲結婚及遲生育對生育能力的影響

廣大納稅人、僱主及僱員之間應如何承擔及分攤推行以上各項措施的開支？

年青夫婦面對的主要障礙有房屋需要、教育及託兒服務。有什麼措施可協助他們消除或減少這些障礙？

## 下列連結可提供更多資料

《1981年至2011年香港生育趨勢》，政府統計處  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71211FB2012XXXXB0100.pdf&product\\_id=FA100090&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71211FB2012XXXXB0100.pdf&product_id=FA100090&lang=1)

有關婚姻、生育及家庭狀況的統計數字，政府統計處  
[www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/gender/marr\\_fert\\_and\\_family\\_con/index.jsp](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/gender/marr_fert_and_family_con/index.jsp)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11303032013AN13B0100.pdf&product\\_id=B1130303&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11303032013AN13B0100.pdf&product_id=B1130303&lang=1) (第2章)

《香港女性統計數字2011》(由婦女事務委員會出版)  
[www.women.gov.hk/download/library/report/HK\\_Women2011\\_e.pdf](http://www.women.gov.hk/download/library/report/HK_Women2011_e.pdf)

香港家庭計劃指導會  
[www.famplan.org.hk](http://www.famplan.org.hk)

二零一二年香港家庭計劃知識、態度及實行調查  
(電腦圖文只備中文版本)  
[www.famplan.org.hk/fpahk/zh/press/press/20130521-press-chi.pptx](http://www.famplan.org.hk/fpahk/zh/press/press/20130521-press-chi.pptx)

家庭議會  
[www.familycouncil.gov.hk/](http://www.familycouncil.gov.hk/)

經濟合作與發展組織“為家庭提供更多支援”  
(二零一一年)(只備英文版本)  
[www.oecd.org/social/family/doingbetter](http://www.oecd.org/social/family/doingbetter)

經濟合作及發展組織家庭資料庫 (二零一二年)(只備英文版本)  
[www.oecd.org/social/family/database](http://www.oecd.org/social/family/database)

歐洲智庫蘭德公司 (RAND) “歐洲生育率低 — 仍有理由要憂慮嗎？”  
(只備英文版本)  
[www.rand.org/pubs/monographs/MG1080.html#abstract](http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1080.html#abstract)



# 第6章

我想  
做義工  
幫人

我想  
退休後  
返內地住

我想  
有一個友待  
長者的社區

我想  
有更多  
為長者  
設計的產品  
和服務



迎接  
高齡化社會  
帶來的機遇





**6.1** 到了二零四一年，香港每三人中便會有差不多一人年屆65歲或以上。我們是否一如所想般，已就未來高齡化的社會做好準備？

**6.2** 人口老化會增加對社會保障、醫療及長者服務的需求。督導委員會認為，應付這些挑戰固然刻不容緩，但社會亦應同時做好準備，以迎接高齡化社會所帶來的種種機遇。未來一代的長者將更健康及更具活力。他們會與社會有更緊密的聯繫，其教育程度更高，生活方式更加個人化，並在規劃及滿足其需要方面更獨立自主。上述因素將為該羣組及整體社會帶來新的經濟及社會機遇。

#### 專題 6.1

### 什麼是“積極樂頤年”？

“積極樂頤年”是一個過程，在過程中善用各種機會，使年紀漸大的長者得以保持健康、積極參與社會事務並得到保障，從而提升他們的生活質素。

- 世界衛生組織





### 積極樂頤年和友待長者的環境

**6.3** 長者在退休後繼續保持活躍和從事生產活動，對他們保持身心健康有莫大裨益。長者要保持活躍，可以有許多不同的層面：部分長者或許仍希望工作，但不欲從事全職工作，退休長者也可以擔當義務工作，幫助社區內其他有需要的組羣。長者從事義工服務，在時間投入方面既留有彈性，亦可善用其豐富經驗、知識及專門技能。

**6.4** 一個友待長者的環境，可以鼓勵長者積極渡過晚年，使能力不同的長者保持健康、活躍和獨立。多年來，政府採取各項措施推動長者保持活躍，例如設立長者學苑，在長者之間推廣終身學習；推出長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃，大大擴闊長者的活動範圍；以及改善樓宇和公共設施的實際通達程度。然而，要建立一個友待長者的環境，所須的工夫較上文所述更多，而且除了政府之外，社會各界亦須付出努力。*督導委員會希望徵詢公眾（特別是長者）的意見，了解有何方面需予改善，以及社會不同界別應如何同心協力，構建一個友待長者的環境。*



## 專題 6.2

# 政府推廣積極樂頤年的措施

## 長者學苑計劃

安老事務委員會和勞工及福利局於二零零七年推出長者學苑計劃，提供多種不同種類的課程，鼓勵長者終身學習。現時全港中小學及專上院校合共設立了 106 間長者學苑。

## 左鄰右里積極樂頤年計劃

這項計劃於二零零八年推出，目的是推廣積極樂頤年、建立鄰里守望相助網絡，以及鼓勵長者擔當義工服務社區。在二零零八年至二零一一年期間，一共推行了 75 個地區項目，有超過 20 萬長者及其家人參與。新一階段的計劃已於二零一二年年年初展開，共有 69 個地區項目會在二零一四年前推行。

## 長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃

該項計劃讓長者和合資格殘疾人士，以每程兩元的優惠票價，乘搭港鐵一般路線列車、專營巴士及渡輪。在二零一三至一四年度，該項計劃的預計政府開支約為 6 億元，而長者根據該項計劃乘搭港鐵、巴士及渡輪的平均每日乘客人次約為 58 萬。

## 長者中心設施改善計劃和賽馬會智安健計劃

由二零一二年起，獎券基金和賽馬會慈善基金將分別提供 9 億元和 1.1 億元，為 237 間長者中心進行現代化工程以改善室內環境和設施。該兩項計劃將惠及 20 萬名長者中心使用者，使他們能更積極參與社區生活。

## 「人人暢道通行」計劃

二零一二年八月宣布的「人人暢道通行」新政策，旨在進一步提升現有行人通道的可達性，以方便長者和其他有需要人士在社區內更能行動自如。有別過往只以斜道作為優先考慮的改裝項目，若實地情況許可，我們會同時安裝斜道和升降機。政府已於二零一三年第一季諮詢了區議會，現正就每區的優先項目進行初步可行性研究。





### 銀髮市場

**6.5** 未來長者較諸以往的長者，身體更加壯健，教育程度更高，亦掌握更多資訊。隨着顧客日漸年邁，現時以中年人為主要顧客的商貿行業及企業家應要做好準備。他們應盡早作出規劃，確保其產品、服務及市場推廣策略，均能滿足未來市場的需要。這個“銀髮市場”將會帶來大量商機，當中包括金融服務（例如健康或醫療保險）、旅遊業、護理服務、醫療服務、健身美容、健康食品及住屋。我們需檢視應做好哪些工作，讓市場和商界能更好地把握這些機遇。

### 在內地養老

**6.6** 現時，根據綜合社會保障援助（綜援）長者廣東及福建省養老計劃<sup>1</sup>，60歲或以上領取綜援的長者，可居住於廣東省及福建省並繼續領取綜援。政府於二零一三年十月推出“廣東計劃”，讓定居廣東的合資格長者毋須返港便可領取高齡津貼。兩項計劃均屬現金援助，目的是方便選擇於內地退休的長者，讓他們得到更好的支援。

**6.7** 事實上，內地鄰近香港而且居住環境較寬敞，因此本港有些長者有意到廣東省養老。這使香港與廣東省有更大的合作空間，讓本港長者可選擇在廣東省養老。

**6.8** 督導委員會認為利便長者在內地養老，特別是在廣東省，是一個複雜但值得探討的課題。有數項因素至為關鍵，例如：對於有意到內地養老的長者來說，是否有負擔得來的優質醫護服務，是十分重要的考慮因素。有些長者在內地居住期間，可能需要不同程度的長期護理服務。與朋友及家庭的連繫，亦是長者所關切的。我們應研究所需的支援措施、其益處、可行性和財政影響。任何新措施若不符合用家所需，便不能發揮效用。因此，我們須諮詢長者的意見，務求盡量配合他們的需要和訴求。

1 符合資格領取綜援長者廣東及福建省養老計劃援助的長者，必須是香港永久居民，在本港居住最少七年；年滿60歲；以及在緊接申請日前，已連續領取綜援金最少一年。在該年內如曾停止領取綜援金合共不超過10天，亦視為符合這項規定。



## 徵詢意見



### 積極樂頤年及友待長者的生活環境

- 我們要改善哪些主要範疇，以構建友待長者的城市，協助他們在社區保持活躍？
- 我們如何鼓勵和利便長者參與義務工作？

### 銀髮市場

- 你希望市場會提供哪類專為長者設計的產品和服務？政府可怎樣促進銀髮市場的發展？

### 回內地養老

- 有什麼支援措施，可以利便長者回內地（特別是廣東省）養老？

## 下列連結可提供更多資料

世界衛生組織－高齡化  
[www.who.int/topics/ageing/en/](http://www.who.int/topics/ageing/en/)

安老事務委員會  
[www.elderlycommission.gov.hk](http://www.elderlycommission.gov.hk)

長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃  
[www.lwb.gov.hk/fare\\_concession/index\\_c.html](http://www.lwb.gov.hk/fare_concession/index_c.html)

長者學苑  
[www.elderacademy.org.hk](http://www.elderacademy.org.hk)

設計手冊：暢通無阻的通道 2008  
[www.bd.gov.hk/chineseT/documents/code/c\\_bfa2008.htm](http://www.bd.gov.hk/chineseT/documents/code/c_bfa2008.htm)

綜援長者廣東及福建省養老計劃  
[www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_socsecu/sub\\_portableco](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_portableco)

廣東計劃  
[www.swd.gov.hk/gds/index.html](http://www.swd.gov.hk/gds/index.html)



# 附件 I

香港人口概覽 (2001年至2041年)\*

實際數字													推算數字					
年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2016	2021	2026	2031	2036	2041
1. 總人口 (以千人計)	6 487.2	6 504.7	6 516.9	6 566.6	6 592.4	6 629.4	6 676.9	6 705.3	6 707.2	6 745.3	6 779.1	6 846.7	7 030.5	7 280.4	7 520.0	7 714.3	7 867.1	7 981.6
每年增長率 (%)	0.4	0.3	0.2	0.8	0.4	0.6	0.7	0.4	0.0	0.6	0.5	1.0						
過去五年平均每年增長率 (%)													0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3
2. 年齡結構 (佔總人口的百分比)																		
年齡介乎 0至14歲 (%)	17	17	16	15	15	14	14	13	13	13	12	12	12	12	12	11	10	10
年齡介乎 15至64歲 (%)	71	72	72	72	73	73	73	73	74	74	74	74	72	68	64	61	59	58
年齡65歲或以上 (%)	12	12	12	12	13	13	13	13	13	14	14	14	17	20	24	28	31	32
3. 年齡中位數	37.2	37.9	38.5	39.1	39.6	40.1	40.5	41.0	41.5	42.0	42.4	42.8	44.4	46.5	47.8	49.3	50.7	51.8
4. 人口撫養比率#	399	398	392	385	377	370	367	361	356	354	352	355	393	471	555	633	684	712
長者#	163	167	170	173	174	176	179	179	182	184	188	194	231	293	375	457	514	549
少年兒童#	237	231	222	212	202	194	188	182	175	169	164	161	162	178	179	176	170	163
5. 總和生育率^	931	941	901	922	959	984	1 028	1 064	1 055	1 127	1 204	1 285	1 177	1 191	1 191	1 190	1 164	1 151
6. 出生時平均預期壽命\$																		
男性	78.4	78.5	78.5	79.0	78.8	79.4	79.4	79.4	79.8	80.1	80.3	80.7	81.4	82.2	82.9	83.5	84.0	84.4
女性	84.6	84.5	84.4	84.8	84.6	85.5	85.4	85.5	85.9	86.0	86.7	86.4	87.6	88.5	89.2	89.8	90.3	90.8
7. 勞動人口(以千人計)	3 242.5	3 282.6	3 272.6	3 322.9	3 337.9	3 370.1	3 405.8	3 415.9	3 428.3	3 391.7	3 450.9	3 518.8	3 702.3	3 690.5	3 592.0	3 519.7	3 510.0	3 522.4
每年增長率 (%)	1.1	1.2	-0.3	1.5	0.5	1.0	1.1	0.3	0.4	-1.1	1.7	2.0						
過去五年平均每年增長率 (%)													1.4	-0.1	-0.5	-0.4	0.1	0.1
8. 勞動人口參與率@ (%)	60.2	60.4	60.0	59.9	59.6	59.9	59.8	59.3	59.2	57.9	58.4	58.8	60.5	58.6	54.8	51.9	50.3	49.5
9. 經濟撫養比率~	1 000	982	983	970	969	949	943	947	940	974	951	932	874	945	1 065	1 163	1 213	1 237

註: (†) 除另有註明者外，所有列舉的相關數字已剔除外籍家庭傭工。  
(#) 人口撫養比率指少年兒童撫養比率與長者撫養比率的總和。  
  少年兒童撫養比率指15歲以下少年兒童人口數目佔每千名15至64歲人口的比率。  
  長者撫養比率指65歲或以上長者人口數目佔每千名15至64歲人口的比率。  
(^) 指每千名婦女一生中平均生產嬰兒數目。  
(\$ ) 指某年出生的人士，若其一生經歷一如該年的年齡性別死亡率所反映的死亡情況，他預期能活的歲數。此數字已包括外籍家庭傭工。  
(@) 指勞動人口佔所有15歲或以上陸上非住院人口的比例。  
(~) 經濟撫養比率指非從事經濟活動人口數目佔每千名從事經濟活動人口的比率。

資料來源：政府統計處

## 附件 II

### 人口政策督導委員會成員名單

#### 主席

政務司司長

#### 非官方委員

陳章明教授, BBS, JP

范瑩孫醫生, JP

方敏生女士, BBS, JP

侯傑泰教授, MH, JP

李繩宗先生

雷鼎鳴教授

麥瑞琮女士

莫家麟先生

沈建法教授

邱浩波先生, SBS, MH, JP

葉兆輝教授

#### 官方委員

民政事務局局长

勞工及福利局局长

財經事務及庫務局局长

保安局局长

教育局局长

食物及衛生局局长

入境事務處處長

行政署長

中央政策組首席顧問

政府統計處處長

政府經濟顧問





## 家庭與兒童



### 鞏固家庭

家庭是構建社會的基石，兒童是我們的將來。我們必須營造有利的環境，讓市民實現成家立室及生兒育女的願望。

哪些措施可有效協助市民成家立室及生兒育女？納稅人、僱主及僱員之間應如何承擔這些措施的開支？

年青夫婦面對的主要障礙有房屋需要、教育及託兒服務。有什麼措施可協助他們消除這些障礙？

直接  
補助？

改善託兒服務？  
親職假期？

輔助  
生殖科技？

彈性  
工作時間？

## 高齡化社會中的機遇



### 積極樂頤年

長者是我們寶貴的資源。我們必須構建友待長者的環境，推動積極樂頤年，使長者能夠繼續為社區作出貢獻。

### 銀髮市場

未來的長者將會是一羣具高購買力的顧客。高齡化的社會存在大量商機。

### 在內地養老

香港與內地有緊密聯繫，為本港長者選擇到內地養老（特別是廣東省）提供便利，讓他們可享受較寬敞的居住環境。

哪些主要範疇需予改善，以構建友待長者的環境，協助他們積極樂頤年？

我們如何鼓勵和利便長者參與義務工作？

你希望市場會提供哪類專為長者設計的產品和服務？如何促進銀髮市場的發展？

有哪些支援措施，可以利便長者回內地養老？

# 集思港益

Thoughts for Hong Kong

人口政策公眾參與活動

Public Engagement Exercise on Population Policy

如何  
吸納各方人才，  
提升香港競爭力？

怎樣  
鼓勵年輕家庭  
生兒育女？  
如何讓長者  
積極樂頤年？

如何  
善用本地  
人力資源，  
做到人盡其才？



請於2014年2月23日或之前就

## 人口政策 提出你的意見

電郵： [views@hkpopulation.gov.hk](mailto:views@hkpopulation.gov.hk)

電話： 3142 2041

網址： [www.hkpopulation.gov.hk](http://www.hkpopulation.gov.hk)

面書： [www.facebook.com/groups/Thoughts4HK](https://www.facebook.com/groups/Thoughts4HK)

地址： 香港添馬添美道2號政府總部26樓

人口政策督導委員會秘書處



政務司司長辦公室  
人口政策督導委員會秘書處



## 人口挑戰

### 香港人口急速老化

到了二零四一年，本港差不多三人便有一人年屆 65 歲或以上。我們的勞動人口會由二零一八年開始下降。工作人口減少，會導致經濟增長放緩，因而影響我們的就業機會和生活水平。此外，我們的稅基亦會收窄，但公共開支卻須增加，以應付人口老化而持續增加的需求。

	1981	2012	2041
<b>生育率持續下降</b> 每名婦女的活產嬰兒數目	1.9	1.3	1.2
<b>預期壽命較長</b> 出生時預期壽命 (男性 / 女性)	72.3 78.5	80.7 86.4	84.4 90.8
<b>人口急速老化</b> 長者人口比率	7%	14%	32%
<b>撫養比率持續增加</b> 每 100 名適齡工作人士須撫養的兒童和長者人口	45.8	35.5	71.2
<b>工作人口減少</b> 工作或待業人口佔 15 歲或以上人口的比例	66.7%	58.8%	49.5%

### 本港人口趨向多元

內地新來港人士、殘疾人士及少數族裔人士，都是我們的家人及鄰居，在同一社區生活。我們必須建立共融的社會環境，讓不同背景和膚色的人均可盡展潛能。

### 為應對挑戰，我們必須制訂可持續的人口政策，目標如下—

“發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活。”

## 本地人力資源



### 數量

我們有需要增加本港的工作人口，方法包括—

- 釋放女性料理家務者和提早退休人士的潛力；以及
- 促進社會融合，並消除就業障礙，使不同背景的人均能加入勞動市場。

### 質素

我們必須提升本港人力的質素，減少技術錯配問題。我們有需要—

- 促進經濟基礎多元發展，以增加工作種類；
- 提升教育和培訓質素，確保年青人具備所需的技能；
- 重新確立職業教育的價值，使之成為傳統升學途徑以外的另一選擇；以及
- 推廣持續進修。

有哪些措施可有效鼓勵女性料理家務者及提早退休人士就業？

如何透過教育、培訓和就業，釋放新來港人士、殘疾人士和少數族裔人士的潛力？

如何使本港的專上教育與僱主的需要更為配合？

如何使人對職業教育產生興趣，並推廣持續進修？

## 新的人力來源



### 全球競逐人才

現時，世界各地城市均致力吸納人才，替其經濟增值。面對全球競逐人才，香港不容落後。為保持競爭力，香港應輸入外來人才，建立人力資本庫。

### 鼓勵港人回流

我們應更積極主動，吸引移居外地的香港人及其後代回港。我們亦應使香港成為吸引世界各地人才定居的地方。

### 外來援助

有些行業現正面臨人力短缺。我們須考慮如何使輸入外勞制度更為有效，以應付本港經濟及人口變化的需要。

在輸入人才方面，我們應否採取更積極的策略，並訂明目標吸納對象？

如何接觸移居外地的香港人及其後代，並鼓勵他們回港？

如何使輸入外勞制度更加有效，又同時確保不會損害本地工人的利益？