

策略發展委員會
社會發展及生活質素委員會

可持續發展委員會
人口政策社會參與過程報告

目的

本文件旨在請委員就可持續發展委員會的「人口政策社會參與過程報告」擬稿(見附件 A)發表意見。

背景

2. 在 2006 年 4 月 24 日的會議席上，委員已透過文件編號 CSD/SC/4/2006，得悉可持續發展委員會為人口政策社會參與過程所作的準備。委員亦對可持續發展委員會為這個過程而擬備的誠邀回應文件－「為可持續發展提升人口潛能」擬稿進行討論，並發表意見。這份誠邀回應文件在採納委員的意見後，於 2006 年 6 月底發表。

3. 社會參與過程於 2006 年 10 月底結束。在這四個月內，可持續發展委員會舉行了三個地區論壇¹，五個地區工作坊²，並與伙伴機構³合辦了 15 次活動，邀請社會不同界別的持份者參與人口政策的互動討論。

¹ 可持續發展委員會於 6 月 29 日舉行地區論壇(香港)、於 7 月 22 日舉行地區論壇(九龍)，並於 8 月 12 日舉行地區論壇(新界)。

² 地區工作坊的舉辦時間地點如下：香港(8 月 30 日)、九龍東(10 月 3 日)、九龍西(9 月 4 日)、新界東(8 月 16 日)和新界西(9 月 13 日)。

³ 在這一輪的社會參與過程中，可持續發展委員會的伙伴機構包括香港建築師學會、環保建築專業議會、香港家庭計劃指導會、Roundtable、香港社會服務聯會、香港可持續發展公民議會、香港總商會、香港青年協會和商界環保協會。伙伴機構協助可持續發展委員會於社會參與過程期間舉辦了 15 次活動。

4. 其他宣傳及參與渠道包括在電視／電台播放的政府宣傳短片／聲帶、通訊、設有網上論壇及問卷的可持續發展策略網站。這一輪社會參與過程的巡迴展覽於 2006 年 7 月至 10 月期間在 10 個公共場所⁴舉行。可持續發展委員會於 2006 年 12 月舉行策略峯會，作為社會參與過程的最後一項活動。

5. 在這一輪社會參與過程中，可持續發展委員會共派發了 17 000 多份誠邀回應文件和 27 000 多份文件撮要小冊子。可持續發展委員會收到 3 000 多份回應，包括書面意見、小冊子的回條、在網上論壇的留言等。各項活動共有 1 700 多人參加，而參觀巡迴展覽的市民亦有約二萬名。

社會參與過程報告

6. 建基於社會參與過程中蒐集到的意見，可持續發展委員會轄下的策略工作小組和人口政策支援小組擬備了載於**附件 A**的可持續發展委員會報告擬稿。

持份者意見

附件 B

7. 我們已邀請香港理工大學公共政策研究所為是次社會參與過程進行獨立分析和匯報，提供持份者意見的客觀和獨立分析。**附件 B**載有該研究所的持份者意見報告書的行政撮要。

8. 持份者主要提出有關生活質素、生育率下降、人力資源和人口高齡化的關注。於可持續發展委員會報告擬稿第二章列出的「原則」，是歸納了持份者對這些議題的意見。同一章亦撮錄了持份者對多個事項的主要意見和關注事宜，並列出相應的「目標」，以便各有關方面攜手合

⁴ 巡迴展覽在又一城、金鐘道政府合署、地鐵香港站、奧海城二期、東港城、屯門市廣場、慈雲山中心、嘉湖銀座二期、新港城中心和太古城中心舉行。

作，落實各項「原則」。請委員**備悉**這些「原則」和「目標」。

提交政府的建議

9. 回應上述「原則」和「目標」，可持續發展委員會報告擬稿亦訂明了多項建議。可持續發展委員會將會向政府提交這些建議，以便政府於制定香港的可持續發展人口政策時考慮。這些建議載於報告擬稿第 11 至 12 頁。請委員就這些建議**提供意見**。

未來路向

10. 可持續發展委員會在為報告定稿時，會考慮委員的意見。可持續發展委員會計劃在今年 5 月向政府提交報告，以及公布這份報告，供公眾省覽。政府會考慮委員會報告所提出的建議，以制訂人口政策的長遠策略。

可持續發展委員會秘書處
2007 年 2 月

可持續發展委員會
人口政策社會參與過程報告

引言

第一章 社會參與過程

第二章 成果

第三章 建議

第四章 從成果出發

附件 可持續發展委員會、策略工作小組和人口政策支援小組的職權範圍及成員

引言

國際上有很多獲廣泛認同的可持續發展原則和目標，例如聯合國廿一世紀議程和約翰內斯堡執行計劃所概列的原則和目標，適用於全球其他社會的同時，也適用於香港。可持續發展必須以保育自然資源和生態系統為重心。要一個社會可持續發展，所有市民都必須有同等機會接受各類服務。要做到這一點，社會上各方面，不論是管治、生活方式或市民的承擔等，都要作出深遠的改變。我們需要各界的參與。為此，我們需要推行一個公開和容許各界參與的過程，讓更多市民參與制定一個可持續發展策略。可持續發展委員會自2003年成立以來，設計並推行了一個持份者參與過程，以鼓勵市民就影響香港可持續發展的主要事項提出更多意見，協助當局為香港制定可持續發展策略。

2. 我們於2003年11月至2005年5月期間推行「試點」社會參與過程，以固體廢物管理、可再生能源和都市生活空間為討論重點，集思廣益。委員會其後撰寫報告，匯報參與社會過程的成果，並提出各項建議，供政府考慮。政府以這一輪社會參與過程的成果為基礎，就上述三個試點範疇制定了香港首個可持續發展策略，並於2005年5月公布。

3. 委員會於2005年7月舉辦了一個持份者論壇，邀請持份者就新一輪社會參與過程討論的優先範疇發表意見。委員會在考慮論壇的結果後，決定開展兩個優先範疇的工作，即人口政策和更佳空氣質素。在人口政策方面(即本委員會報告的主題)，委員會已於2006年6月發表題為「為可持續發展提升人口潛能」的誠邀回應文件，並舉辦了一連串社會參與活動，邀請公眾人士就有關事項積極發表意見。

4. 在2006年，委員會在蒐集相關資料後，擬備了有關更佳空氣質素的研究報告。相關的支援小組現正為即將舉行的更佳空氣質素社會參與過程擬備一份新的誠邀回應文件。

本報告的結構

5. 本文件報告了可持續發展委員會於2006年6月至10月期間討論人口政策的社會參與過程的成果。

擬 稿

- 3 -

6. 第一章簡要說明社會參與過程和舉辦的各項活動。委員會考慮了公眾對可持續發展人口政策的意見，並把這些意見歸納為多項「原則」。這些「原則」載於第二章。這一章亦撮錄了持份者對多個事項的關注事宜，並列出相應的「目標」，以便各有關方面可以攜手合作，落實各項「原則」。

7. 委員會根據社會參與過程所得成果，為香港的可持續發展人口政策制定了提交予政府的建議，並把這些建議羅列在本報告的第三章。本報告最後一章，即第四章載述了委員會對前景的看法，並提出政府和社會各界必須採取的行動。

第一章 — 社會參與過程

討論人口政策的社會參與過程以委員會首輪社會參與過程為藍本，分為下列五個階段：

- 一. 找出優先範疇
- 二. 擬備誠邀回應文件
- 三. 直接讓社會人士廣泛參與
- 四. 報告
- 五. 政府行動

2. 在找出優先範疇後，委員會擬備了題為「為可持續發展提升人口潛能」的誠邀回應文件，並於 2006 年 6 月發表，以展開社會參與過程的第三階段。現時這份報告就是社會參與過程第四階段的成果，羅列了社會參與過程的結果，並提出委員會對未來路向的建議。

3. 社會參與過程於 2006 年 6 月開始，至同年 10 月結束，為時四個月。期間，委員會舉行了三個地區論壇¹，五個地區工作坊²，並與伙伴機構³合辦了 15 次活動，邀請社會不同界別的持份者參與討論。我們集思廣益，考慮不同的可行方案，以提升香港人口潛能，達致香港的可持續發展。上述社

¹ 委員會於 6 月 29 日舉行地區論壇(香港)、於 7 月 22 日舉行地區論壇(九龍)，並於 8 月 12 日舉行地區論壇(新界)。

² 地區工作坊的舉辦時間地點如下：香港(8 月 30 日)、九龍東(10 月 3 日)、九龍西(9 月 4 日)、新界東(8 月 16 日)和新界西(9 月 13 日)。

³ 在這一輪的社會參與過程中，委員會的伙伴機構包括香港建築師學會、環保建築專業議會、香港家庭計劃指導會、Roundtable、香港社會服務聯會、香港可持續發展公民議會、香港總商會、香港青年協會和商界環保協會。伙伴機構協助委員會於 2006 年 8 月至 10 月期間舉辦了 15 次活動。

擬 稿

- 5 -

會參與活動的進一步資料，以及撮述參加者意見的報告，載於可持續發展網站（www.susdev.org.hk）內，歡迎瀏覽。

4. 其他宣傳及參與渠道包括在電視／電台播放的政府宣傳短片／聲帶、通訊、設有網上論壇及問卷的可持續發展策略網站。這一輪社會參與過程的巡迴展覽於 2006 年 7 月至 10 月期間在 10 個公共場所⁴舉行。

5. 委員會於 2006 年 12 月舉行策略峯會，作為社會參與過程的最後一項活動。在峯會上，持份者整合了數個月來蒐集到的公眾意見、歸納出主要的關注事項，並討論日後可以解決這些事項的可行方案。

6. 在這一輪社會參與過程中，委員會：

- (a) 派發了 17 000 多份誠邀回應文件和 27 000 多份文件撮要小冊子；
- (b) 收到 3 000 多份回應，包括書面意見、小冊子的回條、在網上論壇的留言等；
- (c) 錄得 1 700 多人次參加各項活動；以及
- (d) 吸引約二萬名人士參觀巡迴展覽。

7. 一如以往的委員會活動，參與這一輪社會參與過程的持份者來自社會不同界別和階層。在伙伴機構的協助下，委員會得以接觸更多持份者組別。參與各項活動和回應誠邀回應文件的人士來自學術界、商界、專業界別、社會服務界、環保團體和非政府機構。鑑於第一輪社會參與過程的經驗，委員會亦有鼓勵更多地區組織和青少年組別人士的參與。

⁴ 巡迴展覽在又一城、金鐘道政府合署、地鐵香港站、奧海城二期、東港城、屯門市廣場、慈雲山中心、嘉湖銀座二期、新港城中心和太古城中心舉行。

第二章 — 成果

委員會委託了一所獨立機構，負責分析和匯報在社會參與過程中蒐集到的公眾意見。在獨立機構的協助下，委員會得悉，持份者最關注的事項集中在四個主題，分別是生活質素、生育率下降、人力資源和人口高齡化。

2. 在下文各章節中，我們簡要闡述了持份者對這四個主題的主要意見，以概括說明他們對人口政策之下各個範疇的關注事項。此外，我們會在相關的章節簡要列出這一輪社會參與過程中另一個同樣重要的持份者－政府－的意見和採取的措施。

3. 在這四個主題之下每一項「原則」，是融合了公眾人士對人口政策各個範疇的意見而歸納出的精要，同時反映了持份者在策略峯會上認同的「主要關注事項」。爲了更具體地顯示如何把這些「原則」演化成行動，我們亦列出有關的「目標」，以助各有關人士採取行動，落實這些「原則」。

生活質素

4. 不少持份者對香港的生活質素表示關注。然而，公眾對於是否滿意現時的生活質素，意見不一。不少持份者享受香港的大都會生活方式和所提供的便利，但其他人士對生活開支、環境問題和工作壓力亦表示關注。他們的意見大致可分爲與生活和工作環境有關兩大類。

(1) 生活環境

5. 在社會參與過程中，持份者對於城市規劃和環境問題進行了不少的討論。一般而言，持份者希望擁有更高的生活質素、更多休憩空間和更寬敞的生活環境。他們促請政府改善城市規劃，並與各有關方面合作，改善空氣質素。持份者大多希望擁有優美怡人，水平更高的生活環境和設施，並適合家庭享用。這亦有助香港吸引和挽留人才。

6. 政府致力爲香港市民締造美好的生活環境，並就此制定了一系列政策，由空氣質素以至康樂、城市設計和規劃。

政府會繼續努力，與社會各界合作，為香港市民締造一個更理想的生活環境。

原則 1： 政府與社會大眾應攜手改善空氣質素、增加休憩用地和康樂設施、推出更多的綠化措施，以及提倡可持續發展城市設計，從而營造更佳生活環境。

目標： 為本港市民提供美好的生活環境，同時為吸引和挽留人才打造更佳條件。

(2) 工作環境

7. 大多數持份者對香港常見的工作壓力和長工時表示關注。他們十分支持「靈活人生」的概念，好讓市民在一生之中，於進修、工作和康樂三方面取得更好的平衡，並可以更靈活地配合自己選擇的生活方式。香港人一般缺乏時間享受私人 and 家庭生活。絕大部分持份者支持方便照顧家庭的安排，以及令工作和生活之間取得更理想平衡的措施。大部分人士認為，這些安排和措施不會妨礙香港的競爭力。不少人士希望看到更多有社會良心的僱主為僱員提供方便照顧家庭的工作環境。

8. 由 2006 年 7 月開始，政府實施五天工作周計劃。這個計劃既有助減輕政府人員的工作壓力，又可以改善他們的家庭生活質素。此外，政府一直鼓勵私人機構僱主在工作間採用方便照顧家庭的安排。政府會繼續這方面的宣傳工作，讓僱主了解和顧及僱員的需要。

原則 2： 為提高生活質素，政府應積極與商界及非政府機構磋商如何推廣種種家庭友善措施，例如彈性工作時間安排、共享職位，以及在家工作。

目標： 促進僱主和社會各界了解僱員在工作和生活取得平衡的重要性，以及鼓勵僱主推行措施，建立一個方便照顧家庭的工作環境。

出生率下降

9. 不少持份者就出生率下降和這個現象對香港長遠發展的影響發表意見。有部分持份者留意到這會導致工作人口減少；但有其他人士認為，人口較少未必不佳。他們認為生兒育女是個人的選擇。

10. 在決定是否生育時，人們會考慮多個因素，例如財政「負擔」、工作壓力，以及幼兒教育和照顧的支援等，而對在職婦女來說，她們尤其承受莫大壓力，因為她們須應付工作、家庭、懷孕，以及養育子女多方面的需求，又要在當中取得平衡。

11. 持份者支持更積極推廣家庭價值和養兒育女的觀念，以及在照顧家庭和支援方面，推行更多公民教育。他們希望政府和大型企業可以帶頭實施方便照顧家庭的措施，提供誘因和合適環境，鼓勵市民生兒育女。

12. 在教育方面，持份者期望有一個穩定的教育制度，提供多元化的發展機會。為此，政府現已開展所有載於 2000 年教育改革藍圖的建議，以達致一個多元化和可持續發展的教育制度，提供更多選擇和機會、注重質素和鼓勵終生學習。在 2006-07 年施政報告中，政府亦公布了一項重要的財政承擔，向學童父母提供學前教育費用資助，以及提升學前教育的質素。

13. 政府亦理解到，鄰里互相關懷和幫助是對家庭的莫大支援。政府會繼續推廣鄰舍層面的社區建設和支援。政府重視家庭教育和推廣家庭價值的重要性，以促進家庭和諧與凝聚力。

原則 3：為鼓勵生育，政府應推行有助生兒育女的措施，但是政府不應干涉個別夫婦的生育決定。

擬 稿

- 9 -

目標：推廣社區幼兒護理支援，以及加強兒童發展支援。

原則 4：政府應加強宣傳健康家庭功能和家人互助的重要性，從而促進社會和諧，以及建立一個更可持續的社會網絡，方便互相照顧和支援。

目標：在社區推廣家庭價值和支援。

人力資源

14. 持份者注意到本地就業市場技能錯配的問題，以及香港缺乏高技術人員的情況。他們認為，培育本地人才和輸入優秀人才均是重要的。

15. 持份者知悉，本地工作人口的教育和培訓是由現有的持續教育和再培訓計劃負責，以助他們達到現今的工作要求。他們亦指出，香港市民，特別是管理和專業階層前往內地工作，日見普遍。他們亦看到有需要不時檢討輸入人才的計劃，以吸引和挽留香港需要的內地和海外人才。

16. 政府致力向香港市民提供優質教育和培訓，以滿足本港經濟的需要。鑑於全球的發達國家和城市也在吸納人才，政府會推行合適的人才輸入計劃，以協助香港保持在國際市場上的競爭力。

原則 5：為盡量發揮本地勞動人口的潛能，以及更好地裝備他們以面對全球市場的挑戰，政府應加強本地勞動人口的培訓、再培訓和持續進修，以應付當前的人力需求。

目標：提供更佳的僱員培訓、再培訓和持續教育計劃，使這些計劃種類更多和範圍更廣，讓更多市民受惠，從而提升自己的能力。

原則 6：政府應繼續推行適當計劃，並不時加以檢討，從而為香港輸入適當的人才，加強社會的競爭力和活力。

目標：確保設有適當的人才輸入計劃，以配合香港當前所需。

人口高齡化

17. 持份者知悉香港將出現人口高齡化趨勢和老年人撫養比率上升的情況。有意見認為人口高齡化本身並不是問題，整體社會應該考慮如何面對和適應這個新現象。

18. 許多回應者建議提倡積極健康晚年的概念。社會應照顧長者在財政、住屋和醫護方面的需要，並解決獨居長者的社會需要。

19. 持份者認為不應預設退休年齡，而是讓市民按個人情況和選擇享有更大自由度，以配合「靈活人生」的概念。他們期望退休後的生活靈活而多姿多采；希望在退休後有更多時間享受家庭樂、發掘新興趣和參加義務工作。如果他們要繼續就業，則希望從事自由特約工作。持份者還認為，有需要鼓勵市民作出適當和適時的退休計劃。

20. 政府與安老事務委員會一同致力改善長者的生活質素，務求做到老有所養，老有所屬，老有所為。他們會繼續努力，提倡健康積極的晚年生活。

原則 7：政府應推行措施，提倡康健及積極的晚年，以及顧及個人有關退休後生活的選擇。

目標：促進大眾有多元化的退休生活選擇，包括參加義務工作、發掘新嗜好、享受家庭樂、持續進修、從事兼職或自由特約工作。

原則 8：政府應與所有相關界別合作，以滿足日漸高齡化人口在建築環境中出入與活動方面的需要。

目標：改善社區的建築物和設施，方便長者出入。

第三章 — 建議

委員會樂見各持份者(包括政府)積極討論多項與人口政策相關的事宜。在檢視過持份者的意見後，委員會現提出以下建議，供政府在訂立香港長遠人口政策時考慮。

生活質素

1. 實施周全的計劃，改善香港空氣質素。
2. 在全港各區設立更多休憩場所和康樂設施，推行更多綠化措施，讓所有市民都能受惠。
3. 繼續推行可持續發展城市設計指引，研發可持續發展的建築特色，從而改善我們的生活環境。
4. 組織以僱主及廣大市民為對象的推廣活動，以期深化平衡工作與生活的文化，並提倡採用方便員工照顧家庭的僱用措施。

生育率下降

5. 通過社區網絡，推動有需要的家庭互相幫助，照顧兒童。
6. 提供財務誘因以鼓勵生育。
7. 考慮應否設立家庭事務委員會，以便更有效統籌與家庭支援有關的政策和措施。
8. 加強推廣跨代家庭成員之間的互相支援。
9. 加強社會大眾了解現正推行的各項教育改革措施。
10. 檢討公共房屋政策，包括公屋分配制度，以支援和鼓勵照顧擴大式家庭的成員。

人力資源

11. 提升現有的勞動人口再培訓計劃，擴大這些計劃的對象組別，讓更多不同年齡和學歷的市民受惠。
12. 繼續實施資歷架構，清楚說明不同資歷的水平、確保這些資歷的質素，以及為不同程度的資歷提供銜接階梯。
13. 放寬持續進修基金的申請資格和適用範圍。
14. 不時檢討相關的人才輸入計劃，並進一步加強宣傳。
15. 根據優秀人才入境計劃從 2006 年起施行至今的經驗，檢討該計劃，並如有需要，作出改善。

人口高齡化

16. 向公營和私營機構進一步推廣長者咭計劃，爭取更多優惠，以助長者享受健康和積極的晚年。
17. 與社區組織合作，繼續推廣社區健康，並以健康晚年生活為重點。
18. 為高齡化人口計劃所需的醫院和醫護服務。
19. 推廣積極健康晚年生活和長者進修。
20. 鼓勵更多長者參加義務工作。
21. 向僱主推廣積極健康晚年生活的概念，例如讓退休長者參加義務工作。
22. 研究退休保障計劃的可持續性。
23. 促使建築物和設施均設置無障礙通道，並且採用通用設計，方便高齡化人口使用。

第四章 — 從成果出發

這份委員會報告是人口政策社會參與過程的第四階段下的成果[#]。在過去數月，委員會邀請社會各界持份者參與一系列面對面和互動的討論。現在委員會就可持續發展的人口政策提交建議，供政府考慮。

2. 下一步的工作，是由政府考慮委員會的建議，並顧及未來的挑戰，從而制定人口政策。

3. 我們應該明白，人口政策（以及許多其他可持續發展議題）影響全體市民的生計、生活方式、行為及選擇。為了對香港的長遠發展出一分力，也為了推展可持續發展的人口政策，社會上各成員和界別都應各盡其力，而政府只是這個轉變過程中的其中一個持份者。

4. 我們需檢視我們個人可採取的行動，以改善自己 and 社會上其他人士的生活質素。我們個人生活得更好，也可以促使香港在經濟、社會和環境方面都有所進步。

5. 可持續發展委員會將繼續檢討社會參與過程。在推行下一個優先範疇（更佳空氣質素）的社會參與過程時，委員會會考慮是否需要改善和如何改善這個過程。期盼你繼續支持並參與委員會推展的社會參與過程。

[#] 有關社會參與過程的五個階段詳情，請參見第一章。

可持續發展委員會的職權範圍及成員

職權範圍 —

- a. 就推動可持續發展的優先範疇，向政府提供意見；
- b. 就為香港籌劃一套融合經濟、社會及環境因素的可持續發展策略，提供意見；
- c. 透過包括可持續發展基金的撥款在內的不同渠道，鼓勵社區參與，以推動香港的可持續發展；
- d. 增進大眾對可持續發展原則的認識和了解。

成員名單 —

主席： 政務司司長

副主席： 鄭維健博士，G.B.S.，J.P.

成員： 蔣麗莉博士
蔡素玉議員，J.P.
高保利先生
方敏生女士，J.P.
捷成漢先生，B.B.S.
郭炳江先生，J.P.
賴錦璋先生，M.H.，J.P.
林健枝教授，S.B.S.，J.P.
潘樂陶先生，B.B.S.
戴希立先生，B.B.S.，J.P.
徐立之教授，J.P.
經濟發展及勞工局局長
環境運輸及工務局局長
衛生福利及食物局局長
房屋及規劃地政局局長

可持續發展策略工作小組的職權範圍及成員

職權範圍 一

- a. 協助可持續發展委員會制訂香港的可持續發展策略；
- b. 透過持份者和社會大眾的參與，及落實一套可持續發展委員會認可的諮詢計劃，以確保可持續發展策略涵蓋廣泛並為社會大眾所接受；
- c. 向可持續發展委員會就制訂可持續發展策略的過程作出定期的匯報。

成員名單 一

主席： 潘樂陶先生，B.B.S.

成員： 蔣麗莉博士
蔡素玉議員，J.P.
捷成漢先生，B.B.S.
林健枝教授，S.B.S.，J.P.
陳偉群博士，J.P.*
趙柯安娜女士*
蔡海偉先生*
黎廣德先生*
程子俊先生*
脫瑞康先生*
王惠蘭女士*
黃紹倫教授，B.B.S.，J.P.*

* 增選成員

人口政策支援小組的職權範圍及成員

職權範圍 —

- a. 定出優先範疇中有關香港長遠可持續發展的關鍵事項，並適當參考海外經驗和最佳做法；
- b. 收集相關的背景資料(參考本地和海外經驗)，以及編製誠邀回應文件；
- c. 設計和落實社會參與過程的公眾參與階段，以便公眾就誠邀回應文件及相關事項進行討論；
- d. 向公眾闡述誠邀回應文件，並鼓勵和促使持份者之間的互動討論，從而在主要團體之間建立共識；
- e. 收集和整理持份者提出的回應，向可持續發展委員會和其策略工作小組提供建議。

成員名單 —

召集人： 黃紹倫教授，B.B.S.，J.P.

成員： 陳偉群博士，J.P.
蔡海偉先生
羅善清醫生
麥美娟女士
潘國城博士，S.B.S.
黃宏泰先生
葉兆輝博士
中央政策組的代表
衛生福利及食物局的代表
保安局的代表
民政事務局的代表

可持續發展委員會第二輪社會參與過程：
為可持續發展提升人口潛能

獨立分析報告

報告書

香港理工大學公共政策研究所提交

2007 年 2 月 7 日



THE HONG KONG
POLYTECHNIC UNIVERSITY
香港理工大學

行政撮要

二零零六年六月，香港特別行政區政府的可持續發展委員會 (SDC) 委托香港理工大學公共政策研究所 (PPRI)，進行一個名為「為可持續發展提升人口潛能 — 可持續發展委員會第二輪社會參與過程的獨立研究及報告」的顧問研究。本行政撮要報告各項主要研究發現。

背景

過去數十年，香港經歷了急劇的經濟發展及人口增長。香港人口增長將會明顯放緩，導致此轉變有以下因素：生育率下降、平均壽命延長、人口老齡化、撫養比率的轉變和人口流動等。如果沒有一套可持續發展的人口政策，香港可能要面對下述情況：勞動人口萎縮，工作人口的撫養負擔增加，甚至會有寶貴的人口資源流失。

故此，香港特別行政區政府的可持續發展委員會決定邀請社會各界，對香港的可持續發展人口政策進行討論。這個名為「第二輪社會參與過程」在 2006 年 6 月至 10 月期間進行。(第一輪社會參與過程在 2004 及 2005 年舉行，當時持份者分別就固體廢物管理、可再生能源及都市生活空間三個試點範疇進行了討論)。直至 2006 年 12 月公眾意見和評論仍然陸續到達，這些資料亦得到妥善處理和分析。

在第二輪社會參與過程中，委員會出版了「誠邀回應文件」，列舉各項人口議題，為方便公眾討論，委員會亦印發一份簡介，內附意見卡 (包括 13 題封閉式和 11 題開放式問題)，徵詢公眾意見。社會大眾亦可登入特區政府的可持續發展委員會的網頁，填寫意見卡提供意見。委員會並舉辦了 10 次展覽會和 24 個地區研討會或工作坊。

公眾亦提交了 84 份書面呈交意見。委員會亦搜集了有關媒體的報導和評論，共收集了 364 份相關資料。

顧問工作範圍

顧問協議要求公共政策研究所，以第二輪社會參與時期為限，就以下公共意見資料，進行分析評估：意見卡、公眾研討會會議記錄、書面呈交意見、相關的書信、傳真、電郵等。

顧問工作可分為兩部分：

第一部分：質性資料分析

第二部分：量性資料分析

第一部分：質性資料分析

顧問研究小組採用「紮根理論」*，分析各項質性資料。資料來源如下：1691 份載有對開放式問題所作的文字回應的意見卡、26 份研討會/工作坊/會議的紀錄、132 份媒體的評論、232 份新聞報導及團體或個人名義所發表的 84 份書面呈交意見。顧問小組採用「非數字非結構資料檢索搜尋和推理 (NUDIST)」電腦軟件去整理、分析和撮要所有資料。

根據的內容分析和意見頻數統計，公眾意見按分析架構分列如下：

人口議題

議題包括出生率的下降、男女性別失衡、人口老齡化、和撫養比率。

很多人認為出生率的下降(排名第 2 最關注項目)，會導致勞動力的萎縮和納稅人數目減少。但是，大多數人反對這種說法，認為香港人口已經太多。決定生育與否，人們會考慮經濟負擔、工作壓力和對幼兒服務的支援等因素。

只有少數人認為男女性別失衡(排名第 21)是重要的，但香港人口老齡化(排名第 8)卻是大問題，因為它代表著更大的醫療開支。

* 紮根理論是一種探究方法，此方法容許資料影響研究的結構和過程。

很多人關注撫養比率問題(排名第 11)，認為社會應該提供對長者和兒童的支援。

勞動力議題

議題包括人口流入與移出、人力資源、教育與培訓、及職能錯配等。

關於人口流入與移出(排名第 9)，人們發現有工作人口北移大陸的趨勢。在香港的大陸居民的居港權亦是另一項問題，因為這意味著社會要承擔額外的經濟費用。

人力資源(排名第 3)是一項十分受關注的議題，市民多數認為現時的工作人口組合並不理想。有些人對方便照顧家庭的工作環境、和平衡工作與生活的文化，會否影響香港的競爭力深表關注。很多人相信香港缺乏本地人才，但又未能吸引足夠的大陸或外地人才來港定居。

關於教育與培訓(排名第 10)，很多人批評現時教育制度混亂。關於職能錯配(排名第 14)，市民指出問題在於低技能工人過剩，認為需要加大力度控制大陸新移民的質素。

個別社羣議題

議題包括獨居/長者戶口、長期病患與傷健人士、婦女、年青人、兒童和少數族裔。

沒有社會支援的獨居/長者戶口(排名第 4)是一項嚴重問題，因他們會離羣獨處，與世隔絕。只有一小部分人認為這不是問題，因為獨居是他們的選擇。人們建議通過家訪和發問卷去調查他們的需要。關於長期病患和傷健人士(排名第 22)只獲得少許關注。

對於婦女作為一個個別社羣(排名 12)，市民表示社會對婦女期望過高，令她們難於平衡工作、家庭和生育等重擔，故建議締造一個兩性平等的社會。

關於年青人(排名 15)，有人認為引入外地專才和退休年齡延長將影響年青人的就業機會，有人亦關注來自貧困家庭的年青人的狀況。兒童(排名 13)要面對不良的社會風氣、單親家庭局面和家長的過份期望。

少數族裔的問題(排名 18)亦得到一些關注。

生活與生活方式議題

議題包括家庭觀念、靈活人生、生活質素、規劃與環境關注。

家庭觀念的討論得到廣泛關注(排名第 6)，很多人認為香港人的家庭觀念並不強，因為他們與家人共享的時間不多，故此政府有需要促進一個以家庭為先的政策。

靈活人生(排名第 5)是人們十分渴望的生活方式，能夠在學習、工作和娛樂中取得平衡。獲得一個有更大的個人自主權的生活方式，會達致社會和諧。

生活質素(排名首位)是最熱門的議題，但很多人認為香港不是一個理想的居住和工作之所，因為他們要面對昂貴的生活支出、差劣的環境和沉重的工作壓力。但很多人非常滿意香港的生活質素。

規劃與環境關注(排名第 7)亦是人們所著重的，他們關心城市設計、環境控制和空氣質素。

政治和其他議題

政治議題包括可持續發展委員會的可持續發展概念、可持續發展委員會的獨立性和其他政治因素。其他議題則包括其他國家的人口政策和雜項評論等。

有關可持續發展的概念的討論甚多(排名第 17)，而有些人則質疑可持續發展委員會是否有其既定立場。市民希望政府能參考其他國家的人口政策(排名第 20)，以資比較。關於政治因素(排名第 19)，市民批評政府缺乏一個獨立自主的人口政策。亦有市民在「其他評論」內(排名第 16)，評擊綜援制度的濫用。亦只有少數人懷疑可持續發展委員會的獨立性(排名最後)。

其他團體所做的研究和調查

其他團體所作的報告與調查，大致上與以上提出的議題相同。

「人口政策策略峰會」

2006 年 12 月 20 日，可持續發展委員會邀請了以前參與過討論會或工作坊的持份者，出席「人口政策策略峰會」。峰會重申以下議題的重要性：作息的均衡、較有效的環境保護、更好的都市設計和一個較健康的生活方式。峰會籲請政府為市民提供更多撫養子女的稅務 / 財政誘因、育兒設施、家庭友善的工作間、和更多元化的教育與發展支援。與會者大抵支持培育更多的本地人才、創造更多就業機會 (包括兼職工作) 和鼓勵優質的移民。與會者認為退休年齡不應限死。峰會亦支持為長者提供更方便他們的居所和城市設計，更多康樂活動、更理想的醫療服務和教育機會。

第二部分：量性數據的分析

以下從 2324 份意見卡裡，對閉式問題回覆的分析撮要：

問題 1：你對香港的生活質素是否感到滿意？

- 是：51.14%
- 否：48.86%

問題 2：哪些因素會影響你的生育決定？（可選擇多於一項）

- 財政考慮：27.77%
- 子女教育和發展方面的支援：19.70%
- 是否有照顧孩子方面的支援：17.46%
- 你的年齡：15.62%
- 你的工作壓力：14.30%
- 其他：5.16%

問題 3：哪些措施有助鼓勵生育？（可選擇多於一項）

- 財政誘因：22.31%
- 子女教育和發展方面更多元化的支援：21.15%
- 照顧孩子方面的援助：19.80%
- 方便照顧家庭的工作環境：17.21%
- 在工作和家庭方面兩性平等：15.57%
- 其他：3.96%

問題 4：你是否認為有需要宣傳家庭的重要性，以及生兒育女所帶來的無形益處？

- 是：81.91%
- 否：18.09%

問題 5：你認為方便照顧家庭的工作環境和平衡工作與生活的文化會提升還是妨礙香港的經濟競爭力？

- 提升：61.22%
- 對香港的經濟競爭力沒有影響：27.93%
- 妨礙：10.85%

問題 6：在香港，有愈來愈多家庭網絡薄弱的獨居人士（包括長者和年青成年人）。你是否認為有需要照顧他們的社會需要？

- 是：81.40%
- 否：18.60%

問題 7：你希望如何享受晚年生活？（可選擇多於一項）

- 用更多時間陪伴家人：30.24%
- 發掘新興趣：28.47%
- 參與義務工作：24.98%
- 延續工作歲月：10.90%
- 其他：5.42%

問題 8：假如你希望留在勞動市場，則喜歡下列哪種形式的工作？

- 自由特約工作：45.55%
- 全職工作：27.14%
- 兼職工作：23.12%
- 多項選擇回覆：4.20%¹

問題 9：你是否認為有需要提倡延長人口的工作年期或提高退休年齡？

- 是：54.79%
- 否：45.21%

問題 10：適當的退休年齡是多少歲？

- 不應預設退休年齡：45.58%
- 65 歲：26.49%
- 60 歲：23.98%
- 其他：3.95%

問題 11：你是否贊同“靈活人生”的概念（即每人都可按本身意願選擇人生模式）？

- 是：93.08%
- 否：6.92%

¹在印刷版意見卡上選擇多項答案的應答者計作“多項選擇回覆”。電子版意見卡不允許應答者選擇多於一項答案。

問題 12：下列哪一項較重要？

- 培育本地人才和吸引海外就學的香港學生回流：88.65%
- 吸引內地和海外人才來港：8.95%
- 兩者皆選：2.40%²

問題 13：有何方法促進香港成為一個人才匯聚的地方？（可選擇多於一項）

- 提供更多元化的教育和發展機會：37.62%
- 提供更具吸引力的生活環境：32.99%
- 推廣多元文化和種族共融：24.83%
- 其他：4.56%

上述調查結果的撮要如下：

關於生活和生活方式問題，大約半數回應者對香港的生活質素表示滿意，但其餘一半回應者卻對香港的生活質素表示不滿。

絕大多數回應者認同“靈活人生”的概念。

很大部分回應者認為有需要宣傳家庭和生育的重要性。他們覺得財政考慮、子女教育和發展方面的支援，以及是否有照顧孩子方面的支援是影響生育的最重要考慮。

關於勞動力問題，大部分回應者認為方便照顧家庭的工作環境和平衡工作與生活會提升香港的經濟競爭力。

大部分回應者同時認為有需要提倡延長人口的退休年齡。最普遍的建議是不應預設退休年齡。用更多時間陪伴家人、發掘新興趣、以及做義工是三項最受歡迎的享受晚年生活的方式。那些希望繼續工作的回應者大多選擇了自由特約工作項目。

²在印刷版意見卡上同時選擇兩項答案的應答者計為“兩者皆選”。電子版意見卡不允許應答者選擇多於一項答案。

很大部分回應者支持培育本地人才和吸引海外就學的香港學生回流，而不是吸引內地和海外人才來港。市民認為更多元化的教育和發展機會與更具吸引力的生活環境，是促進香港成為人才匯聚地的兩點最重要因素。

關於個別社羣問題，很大部分回應者認為有需要解決獨居人士的社會需要。

主要議題的分析

本節通過質性及量性資料的整合，重點分析突出的議題，並配合有關証據，對大眾關注的事宜進行分析和討論。

人口議題

質性資料的文字段統計顯示，出生率的下降排名第二，但大部分的回應並不認同出生率的下降是一個大問題，他們認為香港已經有太多人了。質性和量性資料皆指出財政考慮和不理想的教育制度均會影響生育決定，而其他因素則包括工作壓力和育兒設施等。

書面呈交意見和會議紀錄顯示，雖然有傳媒的廣泛報導，男女性別失衡並不是一個主要受關注的問題。

人口老齡化及其引致的撫養比率增加均在質性資料裡呈現其重要性，大部分人認為「積極樂頤年」計劃值得推廣。大眾的共識似乎亦認為政府應努力解決長者的財政、住屋及醫療需要，及鼓勵正確的退休計劃。

勞動力議題

質性資料的頻數統計顯示，關於人力資源的評論和建議(排名第三)，在問卷調查的回應裡，人們強烈要求政府培養本地人才，只有少數人認為需要吸引非本地人才。為發展香港成為人才匯聚中心，問卷回覆者認為有需要發展多元化的

教育和發展機會，並且要建立一個更具吸引力的生活環境，而這個評議亦可從質性資料的證據印証。從質性資料看，大部分人認為香港應限制低質素的移民，而支持高質素移民到港。相關議題可從研討會及書面呈交意見裡發現，職能錯配的出現至少和大陸移民有關。

大量的質性和量性資料均顯示，香港需要實施「家庭友善」的政策，而大部分人並不以為此措施會妨礙香港的競爭力。

問卷調查的回應指出大部分人趨向支持延長退休年齡或不應預設退休年齡。回應者認為自由特約工作是他們的最佳選擇。

很多公眾意見(質性資料)認為現存的教育及培訓制度需要提升，這個建議亦可間接地可從問卷調查關於為人父母之道，和建立香港成為人才匯聚中心等議論，互相印證。

個別社羣議題

從質性資料顯示，社會對獨居長者的需要極為關注，這一點亦可在問卷調查關於獨居戶口的回應得到確認。大致認為應給予獨居長者更多財政、住屋、醫療及社區支援。對於年青的獨居戶的需要，回應者的關注程度較低，並建議進行調查去評估獨居戶口及長者的需要。

在研討會和書面呈交意見裡面，婦女的需要得到顯著的提及，回應者感覺社會需要他們承擔太多責任，但她們對家庭的貢獻卻未得到足夠認同，僱主仍對婦女有一定程度的歧視。

雖然其他個別社羣(包括少數族裔、兒童、年青人、長期病患及傷健人士)的特殊需要亦有提及，但頻率偏低，可能因為這些社羣並沒有大量的參加此社會參與過程。

生活及生活方式議題

在質性資料的頻數統計裡面，排名第一是對生活質素的關注，差不多一半的意見卡回應者表示不滿意香港的生活質素。質性資料顯示此問題源出香港空氣質素差、工作壓力大及樓價過高。其他一半的意見卡回應者卻表示滿意香港的生活質素，對此項目的意見分歧亦在質性資料中顯示出來。

質性資料顯示市民關注一個較理想的城市設計和更有效的環境保護措施。

大部分意見卡回應者支持推廣家庭觀念和做家長之道。關於後者，三個首選為：增加財政誘因、優化教育和改善幼兒服務。市民壓倒性地支持執行「家庭友善」措施，此項建議亦可從書面呈交意見和研討會的意見得到證實，市民表示政府和大商業機構應帶頭推行上述措施。

問卷調查發現，三項最受歡迎的晚年活動為多些與家人共聚、發掘新興趣和做義工。

質性和量性資料皆強力支持「靈活人生」的意念，但關於如何全面性和有效地在香港執行此意念，建議資料則呈現不足。有人指出此意念只適用於高收入者，與大部分勞動人口無關。

政治與其他議題

質性資料顯示市民亦關注移民政策、整體管治問題和可持續發展委員會的角色，有市民建議政府可採納其他國家的經驗作為參考之用。

發展路向與前瞻

顧問研究小組已顧及委員會所辦社會參與過程的特性：它和其他抽樣調查有別。委員會亦有效的發動夥伴機構的網絡組織，去接觸社會各階層及個別群體。小組認為此舉是一項值得讚許的努力：希望政策制定時有公眾參與。

根據這第二次社會參與過程的結果，本節試舉出一系列值得推薦的措施，和可進一步調查與社會參與的建議。

值得推薦的措施

根據回應者所選取的最優先關注的項目和最大共識的議題，以下措施值得推薦：

- (一) 透過優化環境，政府應該要加倍努力改善整體生活質素，尤其是空氣質素。
- (二) 家庭友善的政策和一個作息均衡的生活方式應予以推廣。
- (三) 教育制度需要提升。
- (四) 應確實處理長者的需要。
- (五) 家庭觀念和育兒之道應加以鼓勵。
- (六) 推動靈活人生的概念應有一些實質的建議措施。
- (七) 推行以吸引非本地人才為目標的政策，需要非常審慎。

可考慮的進一步社會參與

必須指出的是，上述推薦措施并不表示其他項目沒有優先處理的重要性。有些議題 (例如出生率下降) 在人口學家眼中是十分關鍵性的，只是本次參與過程卻未能從回應者裡得到共識而已。可考慮在這些議題上，作出多些以證據為本的宣傳與討論。

可考慮的進一步調查

值得注意的是，有別於抽樣調查 (試圖找出香港整體有代表性的意向)，社會參與過程是一種互動的對話形式，為著促進公眾對於可持續發展議題的認識，和尋求建立共識而設。限於其特殊本質，社會參與過程未必能夠管測沉默大多數人的意見。其中一些特選項目，例如退休年齡，在進一步考慮有關措施時，可

考慮通過隨機抽樣調查方式，利用電話調查或面對面的問卷訪問，搜集大眾市民的意見。