

策略發展委員會
社會發展及生活質素委員會

主要人口政策議題概述(第 I 部分)：
香港人口趨勢與鼓勵生育和
提高人口素質的主要議題

(譯本)

目的

本文件概述香港人口發展的長遠主要趨勢，以及鼓勵生育和提高人口素質等重要人口議題，並請委員就此課題討論相關的方針和策略。

2. 鑑於有關人口議題性質複雜，我們將於下次委員會會議才討論其他人口議題，包括人口老化、領取公共福利的資格和跨界續享公共福利等。下次會議前會再舉行一次工作坊，讓委員充分交換意見。

背景

3. 人口方面的挑戰：人口老化、低生育率、人口素質和人口移動已成為世界各地關注的重大公共政策問題，香港也不例外。為此，政府在 2002 年成立專責小組，為香港制定人口政策。專責小組於 2003 年 2 月發表《人口政策專責小組報告書》，提出 33 項建議¹。人口政策的主要目的，是確保

¹ 香港特區政府，《人口政策專責小組報告書》，2003 年 2 月。我們已於 2006 年 2 月 13 日委員會的會議上簡報有關人口政策的工作(見第 CSD/SC/1/2006 號文件附件)。

香港的人口能夠支持本港知識型經濟的發展。專責小組的各項建議已由相關政策局和部門落實推行或定為持續推行的措施。

4. 本委員會亦認同人口政策的策略重要性，並同意優先討論這課題。為此，秘書處於 2006 年 3 月 28 日安排了一個人口政策工作坊，讓本委員會委員就人口趨勢及鼓勵生育和提高人口素質等主要議題交換意見。參加者的意見撮述載於附件 1。

5. 正如在本委員會上次會議所報告，可持續發展委員會將於今年展開有關人口政策的公眾諮詢工作。本委員會從宏觀、長遠和大方向的角度探討人口政策時所提出意見的摘要，將會交予可持續發展委員會在將進行的公眾諮詢工作時參考。

香港人口趨勢

6. 香港人口日益老化(附件 2)。根據推算，65 歲及以上的人口數目會由 2005 年的 836 400 人(總人口的 12.1%)增至 2033 年的 2 243 100 人(26.8%)²，即屆時香港每四個人之中約有一人是長者(附件 3)。在同一期間，總受供養比率³亦會由 361 增至 598。預計我們的勞動人口數目會在 2014 年達到高峯，有 377 萬人，然後在 2023 年下降至 364 萬人。人口老化的原因如下：

(i) 人口增長減慢；

² 香港特區政府統計處，《香港人口推算 2004 - 2033》，2004 年 6 月。

³ 總受供養比率是指 15 歲以下和 65 歲及以上人士的總數與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

(ii) 生育率⁴下降至極低水平；以及

(iii) 預期壽命顯著延長。

7. 關於人口流入方面，單程證制度繼續為香港每年帶來新的人口約 55 000 人，是本地人口增長的最大來源之一，與自然出生人數相若。不過，過去四年，抵港兒童(18 歲以下)數目逐漸下降，配偶成為最大的新來港定居人士組別。香港男性與內地女性結婚的數目眾多，而這些女性其後來港定居，亦是本港男女性別比率失衡加劇的原因之一。

8. 至於人口流出方面，基於經濟、居住及退休原因移居內地的香港居民不斷增加，主要原因是香港與內地(特別是珠江三角洲)之間的經濟社會活動日益頻繁。2004 年，在內地逗留並在港沒有居所的香港居民約有 195 000 人。另外，在內地逗留但定期往返兩地的香港居民有 291 000 人⁵。隨著香港與內地的經濟社會活動更趨頻繁，大量香港人口流入內地這個情況將會繼續。另一方面，香港移居外地的人數在 1995 年至 2003 年期間持續下降，在 2004 年及 2005 年，有關數目依然處於低水平。

9. 儘管人口老化及與此相關的人口趨勢並非香港獨有，但香港人口老化、生育率偏低和人口壽命增長的程度，已超越其他主要經濟體系和其他亞洲經濟體系(附件 4)。一項清晰的指標是，我們現時的長者受供養率較其他先進及區域

⁴ 某一年的總和生育率是指在該年每千名婦女生育子女(不計夭折者)的平均數目(若她們在生育年齡的整段期間的生育率按當時的生育率計算)。在 2005 年，總和生育率為 973，遠低於每千名婦女須生育 2 100 名子女的更替水平。

⁵ 政府統計處，《主題性住戶統計調查第 22 號報告書—居住或長期逗留在內地的香港居民的特徵》，2005 年 10 月。

經濟體系為低，但到 2030 年，有關比率預計將倍升，超越其他亞洲國家⁶。

人口趨勢的主要影響

(a) 經濟

10. 國際經驗顯示，關於人口老化是否肯定會影響一個社會的長遠經濟表現這點，現時尚未有定案⁷。有人認為，人口老化在先進國家已出現好一段時間，並且與入息強勁增長的時期相同。此外，人口老化是一個演化過程。目前，年長人士過著比以往任何時期更健康的生活，這令他們得以繼續貢獻社會。我們將來很可能對人口老化到底意味什麼持截然不同的看法。老年不一定成為社會的負擔。在許多已發展的經濟體系中，有相當多的業務經營都與“銀髮市場”有關，而人們的退休年齡亦較以前遲很多。

11. 不過，也有人認為會有更大的危機，包括經濟增長可能放緩、創新精神減退、金融市場不穩及有困難為可觀的公共退休金制度提供經費等。除非勞動生產力持續大幅上升，否則本港勞動人口長期下跌有可能導致經濟增長放緩。同時，這情況亦會對來自入息稅的公共收入造成負面影響。然而，在公帑資助的需求方面，醫療及其他與年齡相關的福利開支所面對的壓力，在未來的歲月將明顯增加⁸。舉例說，現時的社會福利預算中，有五成與長者有關，包括綜援開支(老年)、高齡津貼、其他福利開支等。如這個趨勢持

⁶ 《國際貨幣基金組織與中華人民共和國香港特別行政區進行的 2005 年第四條磋商：工作人員報告》，第 12 頁，2006 年 1 月。

⁷ 國際貨幣基金組織，《第 III 章—人口改變會如何影響全球經濟？》(Chapter III -How will demographic change affect the global economy?)，全球經濟展望 (World Economic Outlook)，2004 年 9 月。

⁸ 《國際貨幣基金組織與中華人民共和國香港特別行政區進行的 2005 年第四條磋商：工作人員報告》，2006 年 1 月。

續，綜援及高齡津貼方面的開支預計在 30 年後會增加兩倍。此外，長者對公共醫護服務的需求同樣持續上升。過往數據顯示，65 歲及以上人士患慢性疾病及使用公立醫院急症室和病床的比率遠高於其他年齡組別的人士。就公共開支需求而言，與人口老化相關的福利及公共醫療服務會與教育及提升勞動人口素質的工作競用資源，而後兩個範疇對香港作為以服務業為主的經濟體系同樣重要，有助維持本港的競爭力⁹。

12. 社會亦日益關注本地的人口素質能否讓香港繼續朝向知識型經濟發展，所關注的問題包括：

- (i) 香港人口中達到專上教育程度的比例相對較低。最近一項研究顯示，本地 25 歲及以上的勞動人口中，只有 12.3% 取得大學學位，較倫敦(22.9%)和紐約(30.2%)¹⁰ 為低；以及
- (ii) 隨着經濟轉型並且與內地進一步融合，本港出現了勞工供求錯配的情況，以致非技術及教育水平較低的工人面對結構性失業。政府經濟顧問最近分析了香港的結構性失業問題。據估計，香港的自然失業率已由九十年年代初的略高於 2%，逐漸上升至近年的大約 4%。最近，在 2005 年 12 月至 2006 年 2 月期間，經季節性調整的整體失業率雖然維持在 5.2%，但受聘於一般基層職位的工人，失業率則較高，達

⁹ 國際貨幣基金組織，《中華人民共和國香港特別行政區特選課題》，第 16 頁，2006 年 1 月。

¹⁰ 蕭鳳霞、王于漸、科大衛(David Faure)，《香港人口資源與競爭力再思：政策前期研究(中期報告)》(Rethinking Hong Kong's Human Resources and Competitiveness: A Pre-Policy Study (Interim Report))，2005 年 10 月，第 6 頁—關於紐約與香港的比較，紐約的數字指佔 2000 年中 25 歲及以上總人口的百分率。至於倫敦與香港的比較，則指佔總勞動人口的百分率，而在 2001 年，前者為 22.9%，後者則為 14.6%。

到 5.8%，而經理和行政人員及專業人士的失業率則明顯較低，分別為 1.6% 和 1.4%。

(b) 社會

13. 長者人數日益增加，難免給社會帶來重大的轉變。我們的社會必須一改舊日的思維，正面看待老化現象。安老事務委員會所鼓勵和世界衛生組織所提倡的“積極健康頤年”觀念¹¹，應予以全力推廣。事實上，如果長者不受健康問題困擾，並沒有喪失自我照顧的能力，毋須依賴公共資源援助，人口老化便不是問題¹²。人口老化對整個社會都是一項挑戰，不論政府、商界、非政府組織以至個人，都要接受、適應和處理人口老化必然帶來的影響。

(c) 人口移動

14. 香港是個開放自由的社會，居民可自由前往海外及內地。越來越多香港居民前往內地工作、定居或移居內地退休。不過，內地居民如欲進入本港，則須向內地申請離境許可。這種差異的人口遷移模式如持續下去，或會影響我們吸納或留住人才的能力，繼而對我們的人口總數及素質、公共收入、公共設施及福利的需求及使用等造成較長遠影響。

¹¹ 世界衛生組織(世衛)在 2002 年第二屆世界老齡大會發表了一個政策綱領，提倡「積極健康樂頤年」(Active Ageing: A Policy Framework)，協助各國應付人口老化的挑戰。“積極健康樂頤年”(Active Ageing)的意思，指在一個人的成長過程中充分利用“健康”、“參與”及“保障”方面的機遇，從而改善老年生活素質。

¹² 陸恭蕙，《香港在人口方面的挑戰：人口老化的「問題」何在》(Hong Kong's Demographic Challenge: what is the “Problem” of an ageing population)，思匯政策研究所，2005 年。

15. 此外，長者有移居內地退休(特別是珠江三角洲)的趨勢。雖然許多香港居民移居內地退休，但他們由於家庭及社交原因仍經常回港，當中不少人亦會使用香港的公共及私家醫療服務¹³。

應付人口方面的挑戰：香港及海外的經驗

16. 上文所述人口方面的影響很多都是其他有人口老化情況的國家現正面對的典型問題。下文討論香港及其他國家鼓勵生育和提高生育率，以及改善人口素質的經驗，可為委員討論應付長期人口老化問題須採取的進一步策略性措施，提供有用的參考。

(a) 鼓勵生育及提高生育率

(i) 香港經驗

17. 香港每名婦女的總和生育率低於 1.0，遠低於 2.1 的更替水平。根據國際標準，大家都普遍認同香港的生育率偏低。其主要原因為港人遲婚以致遲生育、越來越多夫婦選擇小家庭生活及不生育、香港超過 20% 的女性人口終身保持單身及不生育¹⁴。一些研究亦發現，財政承擔及有需要為子女

¹³ 政府統計處，《主題性住戶統計調查第 22 號報告書—居住或長期逗留在內地的香港居民的特徵》，2005 年 10 月。在調查進行前 6 個月，這些香港居民當中，有 8.1% 曾在港入院，在內地入院者則為 3.1%；此外，有 40.9% 曾在港求醫，在內地求醫者則為 24.2%

¹⁴ 葉兆輝、李文江及羅智健，《香港在人口方面的挑戰 - 香港的挑戰：人口轉變的影響》(Hong Kong's Demographic Challenge - Hong Kong's Challenge: Impact of Population Changes)，思匯政策研究所，2005 年。

提供更優質教育等社會經濟因素，是夫婦不願意生育子女或多名子女的部分主要原因¹⁵。

18. 生育與否是很個人的選擇。不過，政府不時檢討其政策會否導致港人不願意生育¹⁶。舉例說，政府由 2003/04 課稅年度起容許所有子女(最多 9 名)享有相同的免稅額。財政司司長最近亦表示政府會考慮為新生嬰兒父母提供一次過的免稅額，以鼓勵生育¹⁷。

19. 在公共醫療護理服務方面，政府在分娩、養育和培育子女等方面提供世界級的優質產前和產後醫療護理和諮詢服務。社會福利署亦提供多種支援服務，紓緩在職婦女在籌劃生育計劃時的壓力。經由非政府機構提供的服務則包括：受資助日間幼兒園和育嬰院，以及其他輔助服務，如延長服務時間、暫託幼兒服務、課餘託管服務、為有需要的家庭提供幼兒中心服務方面的財政資助等。

20. 有關對懷孕僱員的保障，《僱傭條例》提供了有效的分娩保障，包括產假及產假薪酬、免被解僱的職業保障，以及禁止指派擔任粗重、危險或有害的工作。此外，勞工處亦鼓勵僱主採取“以僱員為本”的良好人事管理措施，透過了解及關懷員工的需要(包括其家庭的需要)，制定相應措施。

¹⁵ 家庭計劃指導會，《2002 年香港的家庭計劃知識、態度及方式調查報告》，2002 年。

¹⁶ 人口政策專責小組，《人口政策專責小組報告書》，第 5.40 段，2003 年。

¹⁷ 財政司司長於 2006 年 3 月 29 日在立法會就《2006 年撥款條例草案》發表的演詞。

(ii) 國際經驗

21. 許多國家已實施鼓勵生育和多生子女的政策及措施。一般而言，措施可大致分為財政獎勵(例如：子女免稅額及現金津貼、嬰兒花紅等)、提倡工作環境方便照顧家庭的安排(例如：產假、侍產假、育兒假期等)及幼兒服務(例如：幼兒園、學前教育、學齡兒童服務等)。附件 5 概述澳洲、日本、新加坡、瑞典、美國及香港鼓勵生育的措施。

22. 根據國際經驗，整體方向是締造更有利鼓勵生育和多生子女的環境。不過，鼓勵生育的個別措施的成效仍有待確定¹⁸。這正凸顯已婚人士決定生育的複雜性，以及擬訂鼓勵生育和提高生育率的有效措施的實際困難。不過，有人認為推行各項鼓勵生育的措施，至少有助於維持生育率，不會進一步下降，並且給予社會更多時間為人口老化作準備。

(iii) 策略性議題討論

23. “出生人數”是本港人口增長的重要因素之一。雖然本港現時已有各項措施鼓勵生育和提高生育率，但我們的生育率仍很可能是世界最低之一。假如其他一切不變，本港人口將會繼續老化。因此，我們提出以下策略性議題，請各委員提供意見：

- (i) 現行政策強調生兒育女是個人的選擇，政府應否檢討這項政策會否導致港人不願意生育？
- (ii) 應否改變方針，制定積極的政策，締造更有助鼓勵生育和多生子女的環境？

¹⁸ 國際貨幣基金組織，《第 III 章—人口改變會有多大可能影響世界經濟》(Chapter III -How likely demographic change affect the global economy)，全球經濟展望(World Economic Outlook)，2004 年 9 月，第 156 頁。

- (iii) 在給予財政獎勵、提倡方便照顧家庭的工作安排、提供幼兒服務等各方面，香港還需採取何種策略性措施，以鼓勵生育和提高生育率？
- (iv) 如何動員社會和商界一起鼓勵生育，並在社會營造方便照顧家庭的環境？

(b) 人口素質

(i) 香港經驗

24. 人力資本的素質是香港賴以持續繁榮的關鍵。增加所匯聚的人才數目可保持我們的競爭力，令香港社會更具活力。下文各段重點載述政府在培養本地人口的才能和技能，以及吸納非本地人才方面所作的努力。

培養本地人口的才能和技術

25. 政府的重點工作之一是投資教育，以期能長遠提升本地人力資本的整體素質。在 2006-07 財政年度，教育方面的政府經常開支佔整體政府經常開支約 24%。在培養年青一代方面，在 2005/06 學年，我們已達到讓約 60% 的高中畢業生可以接受專上程度教育的目標。

26. 為了鼓勵香港的工作人口提升技能和終身學習，政府在 2001 年撥款港幣 4 億元，設立技能提升計劃，受惠的行業共有 23 個。2002 年，政府再撥款 50 億元，成立持續進修基金，資助有志學習的成人修讀特定行業和技能範疇的持續教育和訓練課程。截至 2006 年 2 月底為止，基金接獲的申請超過 26 萬份。此外，政府每年為僱員再培訓局提供資助，該局每年提供逾 10 萬個培訓名額，為合資格僱員提供再培訓，協助他們掌握新技能或提升技能，提高受聘就業的機會。2006-07 年度的有關資助額超過 3.5 億元。2000 年 10 月，政府設立毅進計劃，為不適合修讀主流課程的中學離校生，以及沒有機會完成中學教育的成年學員，提供另類持續進修的階段。自毅進計劃推出以來，受惠的學生超過 25 000 名。在最新的 2006-07 年度預算案中，政府增撥 6,000 萬元延續深

入就業援助計劃，另增撥 2,000 萬元推行就業援助措施，協助低技術的失業工人重覓工作。

27. 當局正設立跨界別資歷架構及相關的素質保證機制，以促進終身學習，並提升本港人力資本的能力和競爭力。資歷架構共分七個級別，目的是整理和支持學術教育、職業教育及持續教育方面的資歷。每個級別均設有一套通用指標用以識別，以確保架構內不同級別的資歷劃一和連貫。

輸入外國及內地專才和技術人員

28. 香港在來港就業方面有既定政策。海外或內地人士只要具備香港所需而又缺乏的技能、知識或經驗，或能對本港經濟作出重大貢獻，便可根據一般就業政策或輸入內地人才計劃申請來港工作。申請獲批准的人士可攜同配偶及 18 歲以下的未婚受養子女來港居住。每年約有 20 000 至 25 000 名海外或內地專業人士獲准來港。

29. 來港就業計劃反應理想。自輸入內地人才計劃於 2003 年 7 月推出至 2006 年 3 月底為止，當局接獲根據該計劃提出的申請超過 12 100 宗，當中逾 10 104 宗獲得批准。

30. 除了上述兩項計劃外，專上學院畢業並具備學士學位或以上程度的內地學生，亦可申請留港就業。這項安排在 2001 年 8 月起實施，而根據安排獲准在港逗留的內地學生已超過 650 人。

31. 為配合現行的入境就業政策，政府將於今年 6 月推出優秀人才入境計劃，以吸引世界各地的優秀人才來港發展事業或開業。根據這項新計劃，申請人毋須事先覓得工作，而每年的配額初步定為 1 000 個。內地及海外人才均可根據計劃提出申請。政府會在實施計劃一年後進行檢討，以決定是否繼續推行該計劃或作出適當的調整。

32. 至於吸引投資移民方面，政府在 2003 年 10 月起推出資本投資者入境計劃，吸引投資者(不包括內地人士)來港投資。超過 670 名投資者已經獲得批准，為香港帶來超過港

幣 49 億元的投資。另外，約有 180 名申請人已原則上獲准來港作出所需的投資(金額不少於港幣 650 萬元)。

(ii) 國際經驗

33. 面對全球一體化和科技的發展，全球各地先進經濟體系都爭相吸納人才。不過，人才的流動性很大，他們的去留往往取決於外國的機會是否優於本國，以及視乎外國的移民政策¹⁹。

一些選定國家的經驗

34. 一般而言，政府政策只會發揮便利和規管作用，以期影響有關經濟體系擬吸納的人才類別和數量。現時，各個經濟體系的大方向正由簡單的放寬移民限制(即推出便利措施)，改為提供優惠，吸引人才在他們的國家居留(例如降低入息稅)；取消勞工市場的測試或認證的規定，改由僱主主導有關政策；以及給予技術工人的配偶在當地就業。附件 6 撮述加拿大、澳洲、美國、新加坡和英國等選定國家吸納優質移民的措施，以及其值得香港借鏡的地方。

35. 新加坡政府亦非常積極採取措施，吸引外國人才及學生前往該國工作或升學，希望他們會在該國定居。這主要是因為該國本土的技術工人不足，而且人口增長極慢，未能支援該國發展高增值工作的方向。吸納外國人才及學生的主要措施包括與國際知名機構合作進行研究發展，例如與約翰霍普金斯大學合作設立的聯合國際醫療中心，在新加坡國立大學舉辦臨床教育課程和學位課程。在 2004 年，估計有 35 000 名外國學生在新加坡升學，而在政府資助的三間大學中，每五名學生便有一人並非新加坡公民²⁰。此外，新加坡

¹⁹ 經濟合作及發展組織，政策概要(Policy Brief) — 《高技術人才在國際間的流動》(International Mobility of the Highly Skilled)，2002 年。

²⁰ Nirmala M 及 WL Soh，〈外國人才：一種新類別行為〉(Foreign talent: A new class act)，《海峽時報》，4 月 24 日，Pang Eng Fong 引述，〈新加坡的外國

政府在澳洲、北美洲、歐洲、印度設立“聯繫新加坡”辦事處，主要負責吸引外國學生和僑居海外的新加坡人到新加坡工作及居留。即使在 2003 年經濟出現困難時，估計仍然約有 9 萬至 12 萬名外國技術人才在新加坡工作²¹。不過，從所得資料看來，很多人才遷往新加坡主要是為了工作而非為取得永久居留權。這些人才對新加坡的經濟和社會貢獻良多，而新加坡政府現正考慮使更多移民願意在該國更長久居留。

一些選定大城市的經驗

36. 在城市方面，紐約、東京、倫敦等充滿活力的城市，藉著吸引急切尋找各種機會的較年輕人士前來定居，避免人口老化，而較年長的人士則遷往別處，過較為平靜而開支也較低的生活。由於這些城市一直讓人口循環流動，所以經濟持續蓬勃²²。舉例說，東京是全日本出生率最低的地方，但由於不斷吸納從日本其他地方和外國的移民，東京的人口在 2005 年連續第十年有所增長。去年，接近 73 000 人移居東京，而有登記的外國人約為 365 000 名，是有紀錄以來最高的²³。

37. 這種人口循環流動亦出現於北京、上海、廣州和深圳等內地大城市。這些城市的市政府採取積極靈活的措施，吸引內地其他地區的人才和曾往海外留學的中國學生。為吸

人才及其發展》(Foreign talent and development in Singapore)，載《全球人才競爭》(Competing for Global Talent)，Christine Kuptsch 及 Pang Eng Fong 編輯，國際勞工局，2006 年。

²¹ Pang Eng Fong，《新加坡的外國人才及其發展》，載《全球人才競爭》，Christine Kuptsch 及 Pang Eng Fong 編輯，國際勞工局，2006 年。

²² 蕭鳳霞、王于漸、科大衛(David Faure)，《香港人口資源與競爭力再思：政策前期研究(中期報告)》，2005 年 10 月，第 5 頁。

²³ 《經濟學人》，Economist.com：東京短訊(Tokyo Briefing)，2006 年 3 月。

引市場所需的人才，特別是從海外留學歸來的人才，有關市政府當局推出多項優惠措施，如給予居留身分、財務優惠等。這些城市並設立專責部門，制定政策和推行措施，以吸引所需人才。不過，市政府當局在吸納外國人才方面非常謹慎，因為引入海外人才屬國家政策。北京和上海是內地最能吸引人才的城市，緊隨其後的是深圳和廣州²⁴。

(iii) 策略性議題討論

38. 上文提出了下列策略性議題供委員討論：

- (i) 現時通過教育、培訓及再培訓培養本地人才，以及輸入人才的做法，是否足以匯聚足夠的人力資本，以應付香港長遠發展的需要？
- (ii) 應考慮採取什麼進一步的策略性措施，以提升和再培訓低教育程度和低技術工人的技術水平？
- (iii) 應否探討採取進一步的策略性措施，令香港得以匯聚更大量及更多種類的高技術人士？舉例來說：

- ◆ 進一步提高培訓大學生的目標。
- ◆ 大幅增加本地專上學院錄取內地及海外學生的人數，希望更多學生留港。
- ◆ 待最新建議的優秀人才入境計劃實施並進行檢討後，將該計劃加以擴大。
- ◆ 令內地高技術人士易於來港工作，或是在香港與內地之間設立一個受管理但十分暢通的邊界。

²⁴ 倪鵬飛，“城市人才競爭力比較”，載潘晨光(編)《人才藍皮書·中國人才發展報告》，2004年，第241頁。

- (iv) 如採取更積極引進人才的做法，應如何取得廣泛的社會共識？

討論議題摘要

39. 下文撮述有待討論的主要議題：

- (i) 現行政策強調生兒育女是個人的選擇，政府應否檢討這項政策會否導致港人不願意生育？
- (ii) 應否改變方針，制定積極的政策，締造更有助鼓勵生育和多生子女的環境？
- (iii) 在給予財政獎勵、提倡方便照顧家庭的工作安排、提供幼兒服務等各方面，香港還需採取何種策略性措施，以鼓勵生育和提高生育率？
- (iv) 如何動員社會和商界一起鼓勵生育，並在社會營造方便照顧家庭的環境？
- (v) 現時通過教育、培訓及再培訓培養本地人才，以及輸入人才的做法，是否足以匯聚足夠的人力資本，以應付香港長遠發展的需要？
- (vi) 應考慮採取什麼進一步的策略性措施，以提升和再培訓低教育程度和低技術工人的技術水平？
- (vii) 應否探討採取進一步的策略性措施，令香港得以匯聚更大量及更多種類的高技術人士？
- (viii) 如採取更積極引進人才的做法，應如何取得廣泛社會共識？

策略發展委員會秘書處

2006年4月

策略發展委員會
社會發展及生活質素委員會工作坊
2006年3月28日

席上意見摘要

是次工作坊的目的，是在正式會議以外提供一個討論平台，供委員就人口政策的議題交換意見，以便委員會在日後的會議就有關事宜作更深入的討論。為了促進工作坊的討論，秘書處準備了一份資料文件（文件編號CSD/SC/W/1/2006），載述香港的人口狀況及趨勢，供委員參考。

2. 三位講者分別就下列議題發表了講話：

香港大學葉兆輝博士 “選定海外國家鼓勵生育的經驗”

香港大學黃紹倫教授及
王蒼柏博士 “內地選定城市吸納專才及人才的經驗”

香港大學白景崇博士 “選定國家吸納人才、專才和投資者的經驗”

3. 在討論環節中，委員與講者的發言要點載列如下-

鼓勵生育

父母收入與生育率之間的關係

- 委員關注就某些組別的婦女，其收入與生育率之間是否存在相互關係。有講者指出，在香港這種相互關係並不

明確。不過，非本港居民的婦女，生育率較本港居民的婦女為高。

鼓勵生育的建議措施

- 有委員認為現金獎勵未必能大大提高香港的生育率，但另一委員則認為財政獎勵是夫婦考慮是否生育的重要因素。
- 有講者回應表示，根據其就這議題進行的專題小組研究，不少參加者都表示時間和財政問題是生育子女的主要障礙。他認為在鼓勵克盡親職的生育計劃方面，以退稅和幼稚園教育津貼形式比現金獎勵可能更為可取。

吸引人才

單程通行證

- 委員有興趣知道更多有關單程通行證持有人的資料概況。事實上，政府曾進行一些有關新來港人士的調查，應可從中了解單程通行證持有人的年齡和性別資料，以及社會經濟背景。
- 部分委員認為，應就內地人士持單程通行證來港的每日配額(150 個)和機制進行檢討。有委員建議，每日配額應減為 100 個，以便把餘額分配給人才。另一委員認為，可運用現行單程通行證的部分配額，設立計分制，吸引人才。
- 席上有意見提出，簽發單程通行證屬於中央人民政府管轄權範圍內的事務。儘管這樣，香港可就該計劃提出意見，供中央人民政府考慮。
- 有講者建議，可考慮修訂現行的單程通行證計劃，以達至吸引內地人才和專才的目的，並推出新的家庭團聚計劃。在這新計劃下，香港居民的成年子女不再符合來港的資格。

吸引人才的策略

- 有委員認為，香港應清楚釐定本港需要哪類人才，然後以所需人才為招攬對象，制定並推行吸納人才計劃或移民政策。不過，亦有委員認為，將來的人口政策，應包括從性別角度制定的政策。
- 有講者表示，任何政府均難以釐定完全恰當的人才組合。香港應考慮容許不同界別的人才來港逗留一段時間，以便尋找工作或開展業務。另一講者則表示，雖然政府可制定政策方便人才移居香港，但是人才在考慮是否留在該地的最重要因素，依然是視乎當地是否能夠提供發展機會。香港亦不應把其“人才半徑”局限於內地，應嘗試從亞太地區吸納人才。

香港對人才的吸引力

- 有委員認為，為了加強及維持香港的競爭力，我們應積極考慮向世界輸出教育服務，並定位為區內的教育樞紐。有講者表示贊同，並以北京的經驗為例。大學生供應充裕，可為城市滙聚人才。這方面的做法與國際的經驗一致。他支持提高香港專上院校非本地學生的比率。
- 講者認為香港政治穩定，並擁有多采多姿的國際文化，對海外華人有一定的吸引力。香港的優勢在於地理上靠近內地，同時擁有大都會的生活方式，相信能吸引在海外受教育的華人，在香港工作或逗留。不過，他們指出，內地人才難以透過互聯網深入了解香港的就業市場及社會經濟狀況。其他在吸引內地人才方面的障礙，包括沒有專責的政府部門協調招聘人才；以及許多內地人才有一個根深蒂固的觀念，認為香港人不歡迎內地移民。

資料收集

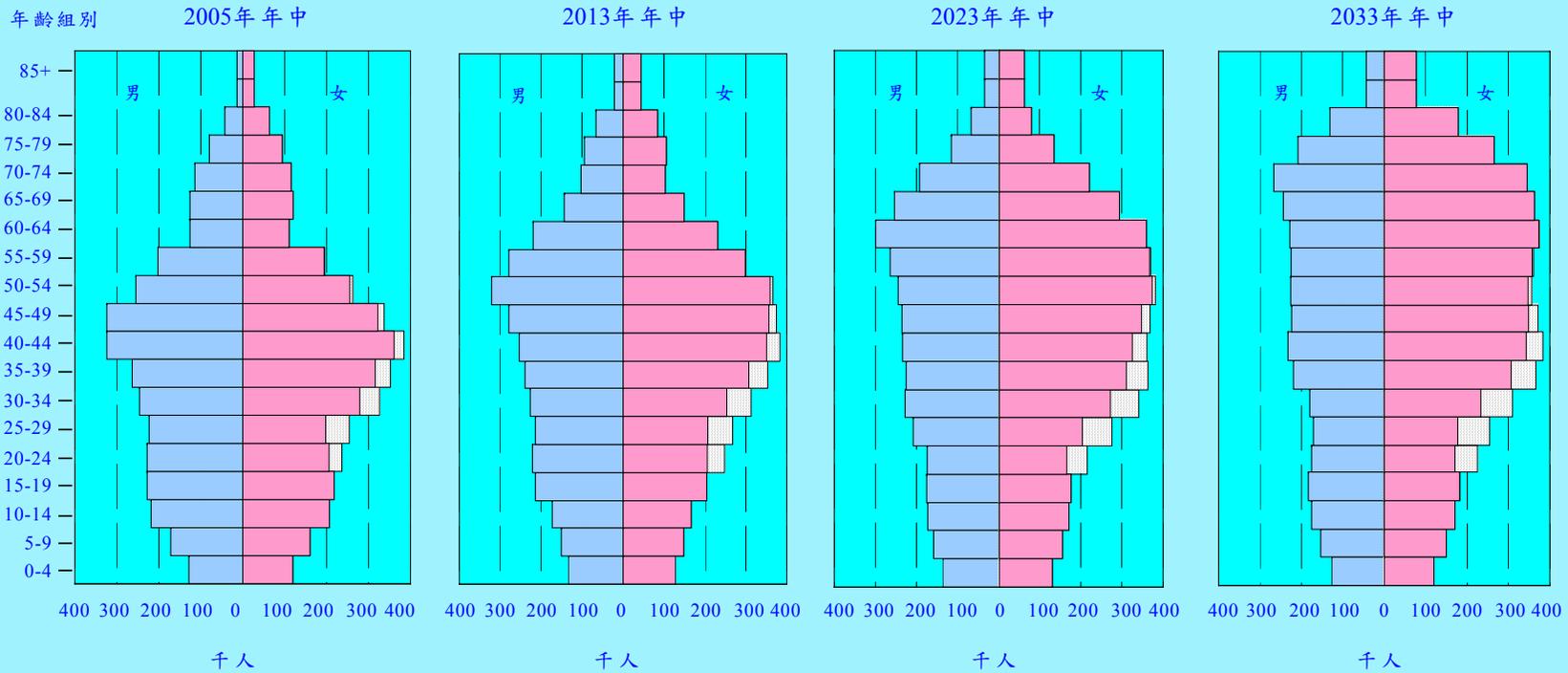
- 約三分之一在香港出生的兒童，其母親均為內地人士，並非香港居民。委員認為必須留意這些兒童往返內地與香港之間的模式，以便利香港制定教育、醫療及社會服務計劃。
- 有委員指出，有關畢業後返港的香港留學生數目的資料及其他本地移民統計資料不多。有講者表示，入境事務處的出入境記錄或可就香港留學生移居海外的情況提供有用資料。

總結

4. 中央政策組首席顧問感謝各講者及委員提出建議和意見。人口政策涉及多方面不同的範疇。他歡迎委員以電郵或傳真方式把進一步意見提交秘書處，以便轉交其他委員。秘書處會就工作坊上提出的意見準備一份席上意見摘要，供委員參考。
5. 出席人士名單載於附件(有關附件未有附載)。

策略發展委員會秘書處
2006年4月

人口金字塔



外籍家庭傭工

附件 3: 人口趨勢比較 — 香港和一些選定國家的人口特徵

人口特徵	香港	澳洲	日本	新加坡	瑞典	美國	英國
總人口							
2004 年	694 萬 (2005 年)	2 010 萬	1 億 2 780 萬 (2005 年)	435 萬 [@] (2005 年)	905 萬 (2005 年)	2 億 9 640 萬 (2005 年)	5 980 萬
2033 年	838 萬	2 640 萬 (2051 年)	1 億 1 360 萬	不適用	1 011 萬	3 億 6 360 萬 (2030 年)	6 700 萬 (2031 年)
總和生育率							
2004 年	973 ^p (2005 年)	1 770	1 290	1 240	1 770 (2005 年)	2 044 (2003 年)	1 770
2033 年	993	1 600 (2051 年)	1 390	不適用	1 850	2 210	1 740 (2031 年)
預期壽命							
男性： 2004 年	78.8 ^p (2005 年)	77.8 (2003 年)	78.6	77.9 (2005 年)	78.4 (2005 年)	74.6	76.3 (2003 年)
2033 年	82.5	84.2 (2051 年)	80.2	不適用	82.3	79.1 (2035 年)	81.4 (2031 年)
女性： 2004 年	84.4 ^p (2005 年)	82.8 (2003 年)	85.6	81.6 (2005 年)	82.8 (2005 年)	80.1	80.7 (2003 年)
2033 年	88.0	87.7 (2051 年)	88.2	不適用	85.3	84.8 (2035 年)	85.0 (2031 年)
撫養比率	少年 兒童 老年 整體	少年 兒童 老年 整體	少年 兒童 老年 整體	少年 兒童 老年 整體	少年 兒童 老年 整體	少年 兒童 老年 整體	少年 兒童 老年 整體
2004 年	197 164 361 (2005 年)	299 194 493	208 293 502	273 116 389 (2005 年)	264 264 528 (2005 年)	309 185 494	299 ^Δ 346 ^Δ 645 ^Δ
2033 年	171 428 598	238 460 698 (2051 年)	190 515 704	不適用	286 389 675	325 324 649 (2030 年)	293 ^Δ 534 ^Δ 827 ^Δ (2031 年)
65 歲及以上的人口百分比							60 歲及以上
2004 年	12.1% (836 400) (2005 年)	13.0% (2 611 900)	19.4% (24 722 000)	8.4% (296 900) (2005 年)	17.3% (1 565 377) (2005 年)	12.4% (36 293 985)	21.1% (12 601 000)
2033 年	26.8% (2 243 100)	27.1% (7 160 100) (2051 年)	30.2% (34 815 000)	不適用	23.2% (2 346 100)	19.6% (71 453 471) (2030 年)	29.2% (19 574 000) (2031 年)
年齡中位數	39.1 (2005 年) 48.5 (2033 年)	36.4 (2004 年) 46.8 (2051 年)	41.5 (2000 年) 51.8 (2033 年)	36.0 (2005 年) 不適用	40.9 (2005 年) (平均年 齡) 不適用	36.0 (2004 年) 39.0 (2030 年)	38.6 (2004 年) 42.9 (2031 年)
性別比率(男性數目與每千名女性的比率)							
2004 年	979* (2005 年)	988	953	987 (2005 年)	984 (2005 年)	969	958
2033 年	749*	987 (2051 年)	907 (2035 年)	不適用	990	965 (2030 年)	975 (2031 年)
總勞動人口(勞動人口參與率)							
2005 年 (實際)	359 萬 (60.9%)	1 039 萬 (64.0%)	6 650 萬 (60.4%)	237 萬 (67.4%)	451 萬 (77.9%#)	1 億 4 932 萬 (66.0%) [^]	2 995 萬 (62.8%) [^]
2014 年	377 萬 (58.1%)	1 080 萬 (60.6%) (2016 年)	不適用	不適用	不適用	1 億 6 282 萬 (66.8%) [^] (2015 年)	3 158 萬 (62.4%) [^]
2023 年	364 萬 (52.2%)	不適用	不適用	不適用	不適用	1 億 6 468 萬 (65.1%) [^] (2020 年)	3 213 萬 (61.7%) [^] (2020 年)

註： * 不包括外籍家庭傭工

16 至 64 歲人口的勞動人口參與率

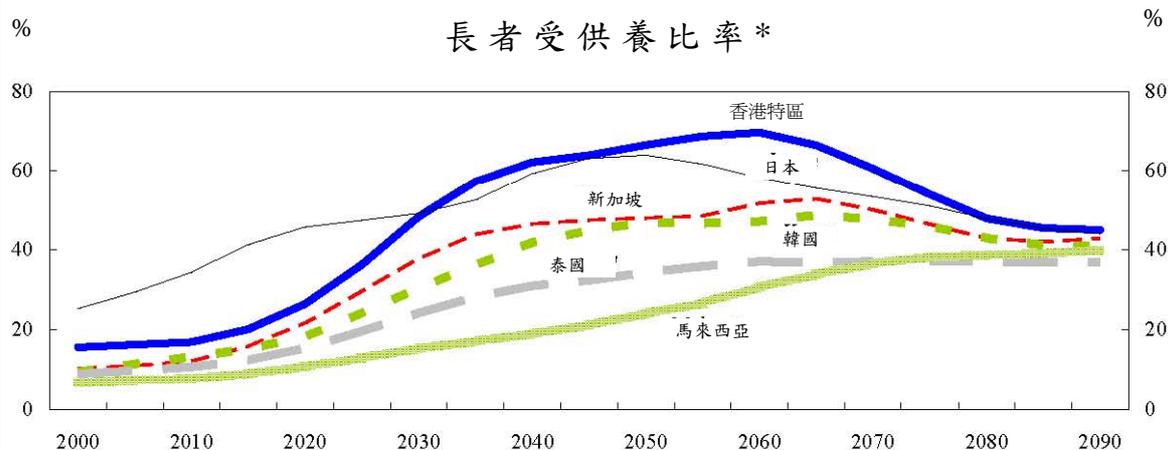
[^] 涵蓋 16 歲及以上的勞動人口

p 臨時數字

^Δ 計算撫養比率採用的年齡組別是 0 至 14 歲、15 至 59 歲及 60 歲及以上，而非通常採用的 0 至 14 歲、15 至 64 歲及 65 歲及以上年齡組別。

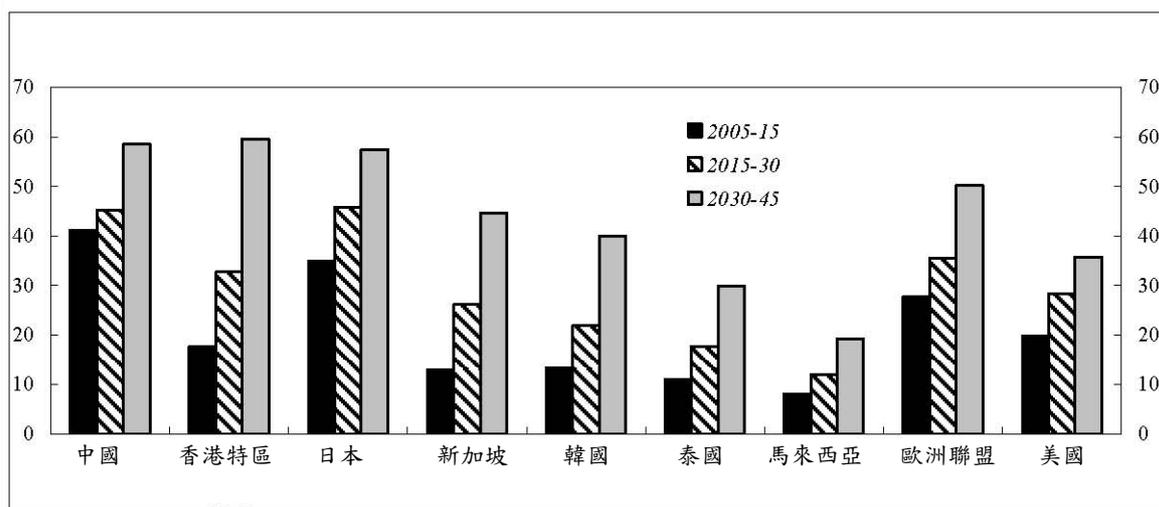
[@] 指包括新加坡居民及非居民的總人口。截至 2005 年年中，新加坡居民的人口是 355 萬，這個數字是計算表內各項人口指標的依據

附件 4：香港特區及其他亞洲經濟體系的人口老化情況



資料來源：世界銀行世界發展指標資料庫

*指受供養長者與勞動人口的比率



資料來源：世界銀行世界發展指標。受供養比率水平(以百分率計算)指受供養長者與勞動人口的比率。

摘自 2006 年 1 月《國際貨幣基金組織與中華人民共和國香港特別行政區進行的 2005 年第四條磋商：工作人員報告》第 12 頁。

附件 5：鼓勵生育和提高生育率措施

概括比較摘要：香港、澳洲、日本、新加坡、瑞典及美國

措施	香港	澳洲	日本	新加坡	瑞典	美國
產假	✓	✓	✓	✓	✓	✓
侍產假	x	✓	✓	✓	✓	✓
育兒假期	x	x	x	✓	✓	x
a) 子女津貼						
i) 免稅額	✓	x	✓	✓	x	x
ii) 現金津貼	x	✓	✓	x	✓	✓
b) 幼兒照顧津貼						
i) 免稅額	x	✓	x	✓	x	✓
ii) 現金津貼	x	✓	x	✓	✓	x
c) 分娩金及嬰兒花紅計劃						
	x	✓	✓	✓	x	x
幼兒服務及教育						
a) 幼兒園	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b) 學前教育／幼稚園	✓	✓	✓	✓	✓	✓
c) 學齡兒童	✓	✓	✓	✓	✓	✓

“✓”有 - 這些國家的有關規定和措施在細節上都各有不同。

“x”不適用

附件 6：所選列的五個國家和香港的吸引人才措施摘要

	加拿大	澳洲	美國	英國	新加坡	香港
移民政策特點	移民眾多；人才比例高	移民眾多；人才比例高	移民眾多；人才比例低	集中堵截非法移民、尋求庇護者；輸入人才屬新措施	着重輸入人才	取得永久居留的過程漫長
准許人才入境措施的種類	計分制移民計劃(經濟級別移民)	計分制移民計劃；同樣適用於澳洲依親技術移民	以就業為依據的工作簽證；着重資訊科技和科學及工程人員	計分制工作許可證適用於沒有預先安排工作的人才(高技術移民計劃)	臨時就業准許證	以就業為依據的工作簽證，適用於海外和內地人才
學生	海外學生眾多 高度資助教育	海外學生全費計劃 推行得非常成功	設有收費和資助教育 在吸引和挽留海外學生方面十分成功	海外學生在完成學業後可留在當地工作	以英語為教學語言，對海外學生具吸引力	海外學生極少；主要是修讀教資會院校高度資助課程的內地學生
企業家	企業家級別簽證	投資移民(業務經營者或高級行政人員級別)	有限度的企業家移民計劃，包括對其經濟能力和創造職位的要求甚高	有限度的企業家移民計劃	商業入境證—公司健全的話可予續期	根據一般就業政策獲發簽證的投資者須創立業務
投資者	投資者級別簽證	投資移民(投資者級別)	有限度的移民計劃，要求極高	投資者移民計劃	換取永久居留的投資存款計劃	資本投資者入境計劃
供香港借鏡的地方	政策具有彈性；評估技術時採用計分制度；投資者和企業家移民計劃模式可資借鏡	計分制度；有利年青成人和學生人才；學生移民計劃模式可資借鏡	把移民帶到矽谷的模式可資借鏡 促進“人才流轉”	仿效加拿大、澳洲的計劃	招攬在外地的國民	現行計劃成功；英語和普通話技能重要