
資料摘要

香港的人口政策 (截至2014年2月4日)

1. 背景

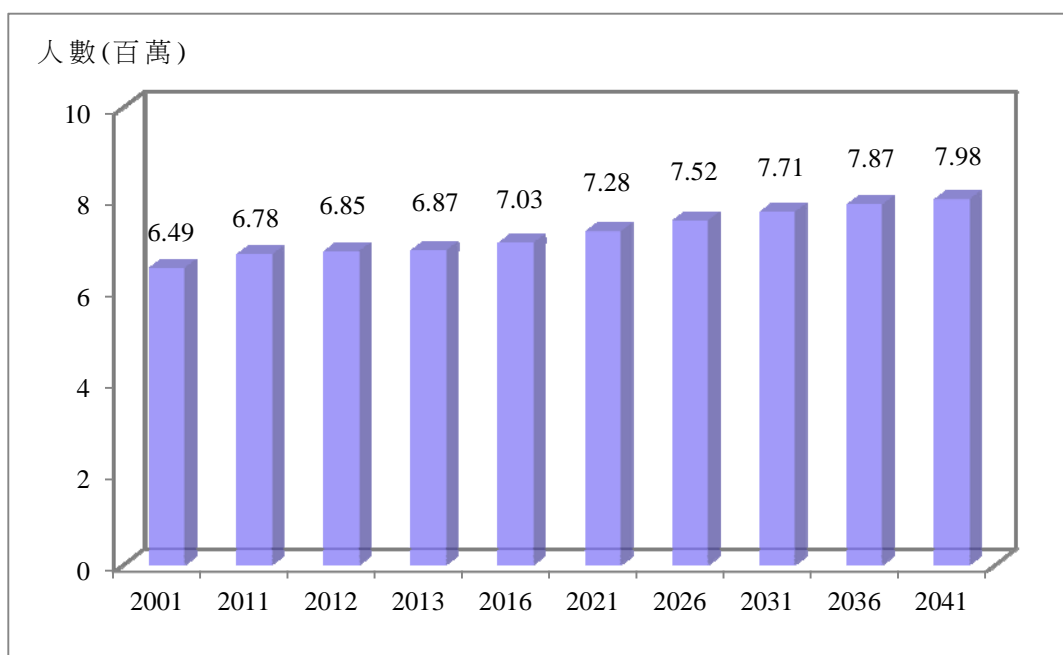
1.1 人口政策督導委員會在2013年10月24日發表題為"集思港益"的人口政策諮詢文件，並且展開為期4個月的公眾參與活動，至2014年2月23日為止。內務委員會繼於2013年11月8日召開特別會議後，將於2014年2月7日舉行另一次特別會議，與政務司司長討論上述諮詢文件及公眾參與活動。為協助議員進行討論，本資料摘要將重點論述香港的人口概況，檢討本港人口政策多年來的發展，以及根據立法會過往所作的討論，闡釋關乎人口政策的主要事項。

2. 香港的人口概況

2.1 在2001年年中至2013年年中期間，香港人口增長緩慢，平均每年只有0.5%的增幅。此趨勢預計會持續下去，因為根據政府統計處的預測，香港人口會繼續以平均每年0.5%的幅度增長，由2013年年中的687萬增加至2041年年中的798萬¹（見圖1）。除增長緩慢外，香港人口近年亦出現了其他變化，詳情闡述如下。

¹ 除另有說明外，本資料摘要引用的人口推算數字(不包括外籍家庭傭工)全部以政府統計處公布的預測為依據。

圖1 — 香港的年中人口數字



資料來源：政府統計處。

人口老化

2.2 香港人口在過去10多年呈現老化趨勢。15歲以下人口所佔的比例由2001年年中的17%，跌至2013年年中的12%(見表1)。反之，同期65歲及以上人口所佔的比例則由12%升至15%。基於上述變化，人口年齡中位數亦隨之由2001年年中的37.2歲上升至2013年年中的43.4歲。

表1 — 各年齡組別的年中人口

| | 2001 | 2011 | 2012 | 2013 | 2016 | 2021 | 2026 | 2031 | 2036 | 2041 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 年齡結構 | | | | | | | | | | |
| 0-14歲 | 17% | 12% | 12% | 12% | 12% | 12% | 12% | 11% | 10% | 10% |
| 15-64歲 | 71% | 74% | 74% | 73% | 72% | 68% | 64% | 61% | 59% | 58% |
| 65歲及以上 | 12% | 14% | 14% | 15% | 17% | 20% | 24% | 28% | 31% | 32% |
| 年齡中位數 | | | | | | | | | | |
| | 37.2 | 42.4 | 42.8 | 43.4 | 44.4 | 46.5 | 47.8 | 49.3 | 50.7 | 51.8 |

資料來源：政府統計處。

2.3 人口老化的趨勢預計會日益明顯。在2013年至2041年期間，15歲以下人口所佔的比例雖然預料會一直維持在10%至12%的水平，但65歲及以上人口所佔的比例卻預計會由2013年年中的15%增加至2041年年中的32%，人口年齡中位數的推算亦因而由2013年年中的43.4歲上升至2041年年中的51.8歲。

預期壽命延長及生育率低

2.4 人口老化是預期壽命延長及生育率低一併發生的結果。在2001年至2012年期間，香港的死亡率持續下降，人口的預期壽命因而延長。在2012年，本港男性和女性出生時的預期壽命分別長達80.7歲和86.4歲(見表2)，在全球排名居前列位置。本港的死亡率預料會持續下降；及至2041年，男性和女性出生時的預期壽命預計會進一步延長，分別達84.4歲及90.8歲。

表2 — 本港人口出生時的預期壽命及總和生育率

| 年份 | 出生時的預期壽命(歲數) | | 總和生育率 |
|------|--------------|------|-------|
| | 男性 | 女性 | |
| 2001 | 78.4 | 84.6 | 931 |
| 2011 | 80.3 | 86.7 | 1 204 |
| 2012 | 80.7 | 86.4 | 1 285 |
| 2016 | 81.4 | 87.6 | 1 177 |
| 2021 | 82.2 | 88.5 | 1 191 |
| 2026 | 82.9 | 89.2 | 1 191 |
| 2031 | 83.5 | 89.8 | 1 190 |
| 2036 | 84.0 | 90.3 | 1 164 |
| 2041 | 84.4 | 90.8 | 1 151 |

資源來源：政府統計處。

2.5 在2001年至2012年期間，香港的總和生育率²持續低企，而且低於每千名女性須生育2 100名子女始能達到的更替水平³。在2012年，本港的總和生育率是每千名女性相對1 285名嬰兒，預計到2016年會減至1 177名嬰兒，及至2041年更會減至1 151名嬰兒(見表2)。

勞動人口萎縮

2.6 鑒於香港須繼續面對出生率低的問題，香港的勞動人口預計於2018年達到371萬人的頂峰後，將逐步下降至2035年的351萬人，然後才會回復溫和增長。此外，同樣值得注意的是，勞動人口參與率⁴預計會由2012年的59%跌至2041年的50%(見表3)，原因之一是婦女在期內所佔的人口比例料會上升，而女性的勞動人口參與率較男性的為低⁵。

表3 — 勞動人口參與率及性別比率

| | 2001 | 2011 | 2012 | 2016 | 2021 | 2026 | 2031 | 2036 | 2041 |
|----------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 勞動人口參與率 | | | | | | | | | |
| 男性 | 73% | 68% | 69% | 70% | 67% | 63% | 59% | 57% | 56% |
| 女性 | 47% | 49% | 50% | 52% | 51% | 48% | 46% | 45% | 45% |
| 整體 | 60% | 58% | 59% | 61% | 59% | 55% | 52% | 50% | 50% |
| 性別比率 | | | | | | | | | |
| | 1 021 | 948 | 943 | 921 | 896 | 867 | 839 | 812 | 786 |

資料來源：政府統計處。

² 總和生育率指每千名婦女(不包括外籍家庭傭工)一生中所生的活產嬰兒平均數目。

³ 為使人口得以更替，每名婦女平均需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。

⁴ 勞動人口參與率指勞動人口(不包括外籍家庭傭工)在15歲及以上人口中所佔的比例。

⁵ 一如表3所載，本港人口的性別比率(即相對每千名女性(不包括外籍家庭傭工)的男性數目)預計會由2012年的943大幅降至2041年的786。

總撫養比率上升

2.7 65歲及以上人口所佔的比例持續上升，令老年撫養比率⁶由2001年年中的163上升至2013年年中的203(見表4)。與此同時，同期的少年兒童撫養比率⁷則由237降至157。由於少年兒童撫養比率下降，總撫養比率⁸由2001年年中的399下跌至2013年年中的360。

表4 — 本港的撫養比率

| | 2001 | 2011 | 2012 | 2013 | 2016 | 2021 | 2026 | 2031 | 2036 | 2041 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 少年兒童 | 237 | 164 | 161 | 157 | 162 | 178 | 179 | 176 | 170 | 163 |
| 老年 | 163 | 188 | 194 | 203 | 231 | 293 | 375 | 457 | 514 | 549 |
| 整體 | 399 | 352 | 355 | 360 | 393 | 471 | 555 | 633 | 684 | 712 |

資料來源：政府統計處。

2.8 在現時人口老化的趨勢下，總撫養比率預料難以在往後年間持續下降。65歲及以上人口所佔的比例預計會大幅攀升，繼而把老年撫養比率由2013年年中的203推高至2041年的549(見表4)。在此趨勢下，加上勞動人口萎縮，總撫養比率將由2013年的360上升至2041年的712。

來港移民對推動人口增長日趨重要

2.9 鑒於生育率低，人口的淨移入(尤其是內地新來港定居人士)成為香港人口增長的主要來源。自1980年代初開始，香港居民的內地配偶及隨行子女可透過單程通行證(下稱"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，每日的配額為150個。在2003年至2013年年中期間，藉單程證計劃來港定居的內地居民共有487 525人。

⁶ 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。

⁷ 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。

⁸ 總撫養比率指受供養人口(即15歲以下和65歲及以上的人口)數目相對每千名15至64歲人口的比率。

內地婦女在港所生的嬰兒人數呈逆轉趨勢

2.10 2001年7月，終審法院裁定，在香港出生的中國公民，不論其父母的居民身份為何，均屬香港永久性居民⁹。內地婦女在港所生的嬰兒由2001年的7 810名，增加至2011年的43 982名；在2011年的數字中，6 110名(14%)嬰兒屬第一類嬰兒¹⁰，另35 736名(81%)嬰兒屬第二類嬰兒¹¹。

表5 — 內地婦女在港所生的嬰兒數目

| 年份 | 第一類嬰兒 | 第二類嬰兒 | 其他 ⁽¹⁾ | 總計 |
|-----------------|-------|--------|-------------------|--------|
| 2001 | 7 190 | 620 | 沒有數字 | 7 810 |
| 2002 | 7 256 | 1 250 | 沒有數字 | 8 506 |
| 2003 | 7 962 | 2 070 | 96 | 10 128 |
| 2004 | 8 896 | 4 102 | 211 | 13 209 |
| 2005 | 9 879 | 9 273 | 386 | 19 538 |
| 2006 | 9 438 | 16 044 | 650 | 26 132 |
| 2007 | 7 989 | 18 816 | 769 | 27 574 |
| 2008 | 7 228 | 25 269 | 1 068 | 33 565 |
| 2009 | 6 213 | 29 766 | 1 274 | 37 253 |
| 2010 | 6 169 | 32 653 | 1 826 | 40 648 |
| 2011 | 6 110 | 35 736 | 2 136 | 43 982 |
| 2012 | 4 698 | 26 715 | 1 786 | 33 199 |
| 2013 (1月至7月) | 2 667 | 492 | 24 | 3 183 |

註：(1) 在出生登記時，內地母親並沒有提供嬰兒父親的居民身份資料。

資料來源：Department of Justice (2013)及 GovHK (2013c)。

⁹ 入境事務處處長 訴 莊豐源(2001)4 HKCFAR 211。

¹⁰ 第一類嬰兒指內地婦女在港所生而父親是香港永久性居民的嬰兒。

¹¹ 第二類嬰兒指內地婦女在港所生而父親並非香港永久性居民的嬰兒。

2.11 近年，第二類嬰兒的人數不斷增加，公眾因而關注本地孕婦可否獲得足夠的產科服務資源，以及為滿足這些嬰兒的日後需求而對教育、醫療服務和社會服務造成的長遠影響。為回應上述關注，政府自2012年1月起加強多項行政措施，包括公立醫院停止接受內地孕婦預約分娩服務，私家醫院則設立分娩限額。結果，2012年的第二類嬰兒人數按年減少25%至26 715人。

2.12 在2013年，政府實施零配額政策，要求所有公立及私家醫院停止接受丈夫並非香港永久性居民的內地孕婦預約在港分娩的服務¹²。這項措施令在港出生的第二類嬰兒數目進一步減少，在2013年首7個月減至492人。

2.13 為評估內地婦女在香港所生的嬰兒對本港人口的影響，政府統計處在2007年至2012年期間先後進行了6次"內地女性在香港所生的嬰兒統計調查"。這些調查旨在了解第一類及第二類嬰兒的父母是否打算把在香港出生的嬰兒帶回內地，以及就那些已被帶回內地的嬰兒，了解其父母是否打算於日後把他們帶返香港。

2.14 根據6次調查得出的平均結果，約有51%的第一類嬰兒在出生後會留居在港(見表6)；至於餘下49%的第一類嬰兒的父母，則表示子女一歲前不會在港居住，當中約有86%的父母表示打算在日後把子女帶返香港。換言之，大約93%的第一類嬰兒最終會在香港定居。

¹² 至於丈夫為香港永久性居民的內地孕婦，她們只可到私家醫院預約分娩。

表6 — 父母對第一類嬰兒的未來居住安排的意向統計調查

| | 第一次 | 第二次 | 第三次 | 第四次 | 第五次 | 第六次 | 平均 ⁽¹⁾ |
|-------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------|
| 留居在港 | 65% | 53% | 47% | 54% | 31% | 56% | 51% |
| 一歲前不在港居住 | 35% | 47% | 53% | 46% | 69% | 44% | 49% |
| 打算被帶返香港 | 90% | 87% | 87% | 87% | 88% | 77% | 86% |
| 其他 ⁽²⁾ | 10% | 13% | 13% | 13% | 12% | 23% | 14% |
| 最終在港居住的嬰兒合計比率 | 97% | 94% | 93% | 94% | 92% | 89% | 93% |

註：(1) 6次統計調查的平均結果。

(2) 數字包括父母選擇"未決定"、"可能不會把子女帶返香港"和"一定不會把子女帶返香港"的個案。

資料來源：政府統計處。

2.15 至於第二類嬰兒，約有4%在出生後會留居在港(見表7)。其餘96%的第二類嬰兒在年滿一歲前不會在香港居住，而在他們的父母當中，55%表示打算在日後把子女帶返香港。換言之，大約57%的第二類嬰兒最終會在香港定居。

表7 — 父母對第二類嬰兒的未來居住安排的意向統計調查

| | 第一次 | 第二次 | 第三次 | 第四次 | 第五次 | 第六次 | 平均 ⁽¹⁾ |
|-------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------|
| 留居在港 | 9% | 3% | 3% | 4% | 1% | 2% | 4% |
| 一歲前不在港居住 | 91% | 97% | 97% | 96% | 99% | 98% | 96% |
| 打算被帶返香港 | 58% | 28% | 61% | 67% | 64% | 53% | 55% |
| 其他 ⁽²⁾ | 42% | 72% | 39% | 33% | 36% | 47% | 45% |
| 最終在港居住的嬰兒合計比率 | 62% | 30% | 62% | 68% | 64% | 53% | 57% |

註：(1) 6次統計調查的平均結果。

(2) 數字包括父母選擇"未決定"、"可能不會把子女帶返香港"和"一定不會把子女帶返香港"的個案。

資料來源：政府統計處。

3. 香港人口政策的發展

3.1 早在2002年7月的行政長官就職演說中，當局便已提出香港急需制訂一套全面的人口政策。其後，政府於2002年9月成立人口政策專責小組，研究香港人口趨勢和特徵給本港帶來的重大挑戰等事宜。2003年2月，專責小組發表報告，釐定香港人口政策的主要目的為確保香港的人口具優良質素，能夠維持及推動香港知識型經濟的發展。

3.2 2007年10月，政府成立人口政策督導委員會，由政務司司長出任主席，監察和協調有關人口政策的工作。行政長官在2010-2011年度施政報告中要求督導委員會集中研究兩項課題，即(a)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(b)內地婦女在港所生子女返港就學和生活所帶來的影響¹³。因應研究結果，行政長官在2011-2012年度施政報告中提出下列建議：(a)增設"廣東計劃"¹⁴及(b)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接受教育。

3.3 2012年5月30日，政府發表《人口政策督導委員會二零一二年進度報告書》，就香港應如何應對短期和長期的人口挑戰提出10項建議。該10項建議主要關乎三大範疇，即(a)內地婦女來港產子；(b)日漸老化和萎縮的勞動人口；以及(c)為長者提供支援。

重組後的人口政策督導委員會

3.4 人口政策督導委員會於2012年11月進行重組，有11名非官方人士獲委任成為委員會的委員，任期兩年，由2012年12月1日起至2014年11月30日止¹⁵。在重組前，人口政策督導委員會的委員只包括相關的政府政策局及部門的官員。重組後增設非官方委員是為了確保政府在商議香港的人口政策時，可受益於相關領域的專業人士及專家的參與。

¹³ 人口政策督導委員會亦研究了其他政策範疇，包括如何從現有的適齡工作人口中推動更多人投入勞動市場、從香港以外的地方輸入人才，以及新來港人士的支援和融合。

¹⁴ 廣東計劃向選擇移居廣東的合資格香港長者發放高齡津貼。社會福利署已於2013年10月1日推出此計劃。據政府所述，廣東計劃初步反應良好。截至2013年年底，約有16 700名長者提交申請，當中約7 000名長者現時已領取津貼。政府會總結這項計劃的運作經驗，於2014年研究向選擇移居廣東的長者發放長者生活津貼的可行性。

¹⁵ 非官方委員來自學術界、人力資源管理界、商界、社會服務界、醫護界及教育界。

3.5 重組後的人口政策督導委員會至今合共舉行了 7 次會議，並已同意從以下的四大範疇着手處理人口問題：(a)善用現有人口和勞動力；(b)利用香港以外的來源補足本地勞動力；(c)締造有利於成家育兒的社會環境；以及(d)支援長者為晚年作更好準備。

3.6 人口政策督導委員會已於 2013 年 10 月 24 日發表人口政策諮詢文件，內容主要圍繞三大範疇，包括現有人口、新來源人口及高齡化人口。督導委員會就該三大範疇，提出以下 5 項策略建議，以應付香港面對的人口挑戰：

- (a) 吸引更多人投入勞動市場，增加勞動人口；
- (b) 改善教育及培訓，以及盡量減少技術錯配問題，藉此提升勞動人口質素；
- (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；以及在不損及本地工人利益的情況下，考慮更有效的輸入勞工機制；
- (d) 為年輕夫婦提供支援，令他們可安心生兒育女；及
- (e) 建立友待長者的環境、推廣積極樂頤年，以及發展銀髮市場。

3.7 為收集公眾對諮詢文件的意見，人口政策督導委員會舉辦了三場地區論壇。在該三場論壇後，政務司司長會見傳媒時重申，政府會(a)維持單程證計劃；(b)改善為在職母親提供的服務，包括全日制及課餘託管服務；及(c)推動在 2014 年施政報告提出的相關新措施，尤其是釋放更多勞動力進入勞動市場和提升本地人才質素的措施。

4. 立法會所作的討論

4.1 議員曾在立法會及多個委員會討論人口政策及相關事宜，這些委員會包括內務委員會、教育事務委員會、衛生事務委員會、人力事務委員會、保安事務委員會、福利事務委員會、研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會，以及長期護理政策聯合小組委員會。議員曾經提出的主要關注事項綜述如下。

制訂全面的人口政策

4.2 部分議員關注到，政府當局多年來不但沒有制訂具前瞻性的長遠人口政策，同時亦沒有積極主動進行定期檢討，以提升香港人口的質素及競爭力，及應付人口急劇老化的問題。他們促請政府當局盡快提出一套全面的人口政策，以及實現政策目標的具體措施。

4.3 政府當局表示，會就2013年10月發表的人口政策諮詢文件展開為期4個月的公眾參與活動，就一系列的廣泛議題公開收集公眾意見。人口政策督導委員會在分析和討論所得的公眾意見後，會進一步探討政策方向及可行措施，以期在2014年下半年制訂具體建議。

諮詢文件的涵蓋範圍

4.4 部分議員認為，人口政策諮詢文件的涵蓋範圍過於狹隘。政府當局解釋，雖然人口政策涵蓋一系列廣泛的議題，但人口政策督導委員會選擇不重複其他政府諮詢委員會現正負責研究的議題，例如退休保障(由扶貧委員會負責)、房屋問題(由長遠房屋策略督導委員會負責)，以及長者長期護理服務(由安老事務委員會負責)。

人口上限

4.5 部分議員詢問，政府當局有否研究香港可承載的人口上限。政府當局認為，不宜為本港人口設定上限，因為人口增長對增加勞動力、應付人口老化和維持經濟競爭力十分重要。

低生育率

4.6 在提升香港生育率一事上，議員指出，夫婦的生育決定頗受教育、住屋及有利的社會環境等因素影響。他們詢問，政府當局有何措施可提高生育率，包括會否考慮在公立醫院提供生殖科技治療服務，以及修訂相關法例以容許代母懷孕。政府當局回應一直以增加免稅額等誘因提高生育率，對提供資助生殖科技服務此建議則持開放態度，但有需要聽取公眾及醫護界的意見，因為提供這類服務將會影響各項公營醫療服務的資源分配。

內地婦女所生的兒童

第一類及第二類嬰兒

4.7 就第一類嬰兒而言，他們有些會因為父母的育兒安排而在內地成長。議員認為，政府當局應作出安排，以便這些兒童能盡早來港，自幼在香港定居。此舉有助他們融入本地社會和教育制度。由於他們的來港日期取決於其內地母親獲發單程證的時間，議員促請政府當局向內地有關部門提出縮短簽發單程證的輪候時間。

4.8 據政府當局所述，內地婦女與香港配偶所生的子女，不論是否在香港出生及基於何種原因在內地居住，均可待其母親根據單程證制度獲准來港後與母親一同來港。自2009年起，有關的輪候時間已縮短至大約4年。這些兒童仍可自幼在香港接受教育，他們來港定居應不會遇到難以克服的問題。部分議員認為，輪候時間應進一步縮短至3年或以下。

4.9 此外，議員察悉並關注到，在本港出生而成為香港居民的第二類兒童，即使在出生後已隨同父母返回內地居住，日後仍可能來港就學及生活。然而，他們會否及何時來港則無法確定。議員促請政府當局密切留意有多少兒童將會來港定居，以便預早籌劃所需資源，應付這些兒童及其家庭在醫療、教育、交通、房屋及就業等各方面的服務需要。部分議員認為，在應付第二類兒童導致公共服務需求增加方面，政府當局的措施欠缺規劃且未能令人滿意，尤其是在教育服務方面。

4.10 政府當局解釋，由於無法確定第二類兒童會否及何時來港，當局難以就他們對本地公共服務的需求作出規劃。不過，政府當局會盡力把內地婦女來港產子的影響反映於政府統計處每2至3年更新一次的香港人口及住戶推算數字。這些推算數字為政府當局各方面的規劃工作提供共同基礎。

跨境學童

4.11 第二類嬰兒為教育服務帶來的其中一項挑戰，是跨境學童增加的問題。議員察悉並關注到，跨境學童人數急增，將令北區的小一學位短缺，而且短缺問題料會至少持續至2018年。據政府當局所述，當局會採取靈活措施，以確保2013-2014學年的小一學位充足。有關措施包括向鄰近校網借調學位，以及利用北區學校的剩餘課室。北區正興建一所小學，將於2016年落成，新小學亦有助紓緩學位短缺的問題。

4.12 議員亦關注到，跨境小學學童增加，會令6年後的中學學位需求上升。他們詢問，政府當局有否制訂長遠計劃，以處理中學生人數屆時的相應增長。政府當局回應時表示，已成立跨部門委員會，從各方面研究如何處理未來數年跨境學童增加所帶來的影響。

單程證計劃

4.13 鑒於過去10年根據單程證計劃來港的內地居民平均人數較每天150個的單程證配額為少，部分議員詢問，政府當局有否與內地當局商討可否容許更多類別的內地居民藉單程證計劃來港，以及可否編配一定數目的配額予內地單親家長，讓他們來港照顧其年幼子女。

4.14 政府當局回應時表示，在單程證計劃下每天150個的單程證配額，是與內地當局磋商後釐定的數目。自2011年4月1日起，港人內地"超齡子女"¹⁶可按序申請單程證。當局迄今接獲逾4萬宗申請，當中3萬宗已獲處理，超過2萬名港人內地"超齡子女"已經來港。

4.15 至於在港出生兒童的內地單親家長，政府當局回應時表示，此類別的內地居民不屬於合資格申請單程證的人士。政府當局曾就需要特別援助的個案向內地有關當局提供資料，內地當局亦曾就某些個案行使酌情權，簽發單程證予該等單親家長。

4.16 部分議員亦指出，多數內地新來港人士屬低學歷和低技術人士。他們關注，政府當局未能控制新來港人士的質素。部份議員認為，應改由政府負責審批單程證的申請。

4.17 政府當局重申，單程證計劃主要是為家庭團聚而設，而持單程證來港的新增人口，是本港人口增長的其中一個主要來源。成功申請來港人士的學歷近年已有所提升，而且他們多數處於工作年齡。政府當局進而表示，單程證計劃有清晰的憲法基礎。根據全國人民代表大會常務委員會於1999年6月對《基本法》第二十二條第四款的解釋，單程證的受理、審批及簽發屬內地當局的職權範圍，而內地當局會不時調整和優化單程證計劃。政府當局現階段認為沒有理據和需要改變現行的單程證計劃或審批安排，但會繼續就相關政策與內地有關當局交換意見。

¹⁶ 合資格申請來港定居的"超齡子女"，是指那些在其生父或生母於2001年11月1日前取得香港居民身份之時，未滿14歲的內地人士。內地當局將於2014年2月10日起，接受新一輪香港居民在內地的"超齡子女"，即其生父或生母於1983年12月31日或之前首次取得香港身份證的人士，申請單程證赴港定居，與在港的親生父母團聚。

長者的長期護理需要

4.18 有鑒於人口老化，議員認為，政府當局應參考安老服務統一評估機制¹⁷ 蒐集所得的數據及資料，從所須人手及撥款兩方面研究並預測長者在未來10年的長期護理需要。

4.19 政府當局回應時表示，日後需要使用資助長期護理服務的長者數目，取決於多項因素，例如醫療服務的進步、市民的健康意識，以及市民是否傾向使用社區護理服務多於院舍護理服務。政府當局已訂立措施，增加護士、輔助醫療人員及前線護理人員的人手。當局亦會考慮委託顧問公司就優化長期護理服務的基礎設施進行研究。

退休保障

4.20 為處理社會高齡化的問題，議員促請政府盡早進行籌劃工作。部分議員關注人口老化對公共財政帶來的挑戰。政府當局回應時表示，扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組負責深入研究退休保障事宜，專責小組同意邀請周永新教授¹⁸ 進行研究，檢討本港的三根支柱模式退休保障制度，研究會檢視現行制度中的三根支柱共同發揮的退休保障作用、分析坊間提出的各種退休保障方案，以及針對現時三根支柱的不足之處和參考坊間建議的未來發展方案，提出改善建議。上述研究可望在2014年年中完成。

¹⁷ 社會福利署自2000年11月起實施安老服務統一評估機制。在此機制下，當局採用一種國際認可的工具，即長者健康及家居護理評估(Minimum Data Set-Home Care)，來確定長者的護理需要，以及提供合適的服務照顧他們。

¹⁸ 周教授是香港大學社會工作及社會行政學系的講座教授。

4.21 至於公共財政方面的關注，政府當局表示會成立一個由庫務科領導的工作小組，研究如何在公共財政上作出更周全的規劃，以應付人口高齡化的問題和政府的其他長遠財政承擔¹⁹。

延遲退休年齡

4.22 議員察悉，雖然香港並無法定退休年齡，但許多機構均把員工的退休年齡訂為60歲。他們認為，政府當局在處理人口老化問題時，不應漠視60至64歲退休人士的需要，因為這些長者仍未合資格申請高齡津貼或提取強制性公積金權益，而且部分是願意在有合適工作機會時繼續工作的。議員亦詢問政府當局會否考慮延遲公務員的退休年齡，特別是紀律部隊職系的公務員，其正常退休年齡為55歲。

4.23 政府當局認同有需要引入靈活的聘用條款，又或是提高退休年齡，以延長60至64歲或更年長人士的工作年期。關於延遲公務員退休年齡，政府當局表示，有關研究已經交予公務員事務局負責²⁰。政府當局會審慎考慮，以期所訂措施能在推動延長工作年期，以及不會影響年輕公務員晉升機會這兩者之間取得平衡。

¹⁹ 工作小組已於2013年6月成立，由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)領導，負責根據現行政策評估長遠的公共開支需要和政府收入的變動，以及參照海外經驗建議可行措施。

²⁰ 研究旨在評估公務員的退休情況，並探討是否有任何運作需要探討可行的應對方案。上述研究可望在2014年年初完成。

從香港境外輸入人才及勞工

輸入人才計劃

4.24 政府當局現已根據一般就業政策²¹、輸入內地人才計劃²²及優秀人才入境計劃²³ 等各項輸入人才計劃，從外地輸入人才到香港工作或定居，以優化本港的人力資源，並增強香港在國際市場的競爭力。

4.25 雖然部分議員對輸入人才計劃表示支持，但另一些議員則關注計劃對本地勞動人口(尤其是本地大學畢業生)的就業機會有何負面影響。部分議員亦認為務須在有關計劃下設立監察機制，藉此避免計劃遭濫用。政府當局表示，入境事務處會恪守一貫的原則，即根據輸入內地人才計劃和一般就業政策獲准來港的人士，必須具備本地無法即時提供的技能和知識，並獲本港公司以市場薪酬聘任。在優秀人才入境計劃之下，亦已訂定最低申請要求及設立計分制。此外，當局會考慮更有針對性地輸入人才。

²¹ 一般就業政策是一項不設配額限制並以就業為本的計劃，旨在從內地以外的海外地方吸引具備本港無法即時提供的技能和知識的專業人才來港工作。在2012年，根據一般就業政策輸入的海外專才共有28 625人。

²² 輸入內地人才計劃於2003年7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。他們必須具備本港缺乏或無法即時提供的技能、知識或經驗。在2003至2012年期間，共有57 126宗申請獲得批准。

²³ 優秀人才入境計劃於2006年6月推出，旨在吸引海外地方的高技術人才或優才來港定居。該計劃採用計分制度，每年的配額為1 000個。在2006至2012年期間，共有2 392宗申請獲得批准。

4.26 鑒於15至24歲的青少年失業率相對較高，部分議員質疑是否有需要從香港境外輸入人才。他們認為，當局應着重培訓本地勞動人口，特別是年青一代。政府當局表示已經致力加強青少年的教育和培訓。兩間青年就業資源中心已分別於2007年及2008年開始投入運作，為青年提供個人化的就業諮詢服務。政府當局亦會加強推廣，宣傳職業教育是傳統學校教育以外的理想出路，鼓勵青少年接受職業教育並在相關行業發展事業。

輸入勞工

4.27 部分議員認為，政府是在利用人口政策諮詢文件來為輸入勞工鋪路。他們認為，政府當局應先行增撥資源培訓本地勞動人口，以及改善本地低技術工人的就業前景。

4.28 政府當局表示，人口政策督導委員會將從各方面研究香港的人口政策。除了改善相關措施，以鼓勵婦女、青年和長者投入職場，從現有人口釋出更多勞動力外，亦有需要因應未來的經濟發展，檢討現行的輸入人才及勞工計劃是否切合香港的需要。在竭盡全力釋放本港人口的勞動力前，政府當局不會輕言考慮輸入勞工。當局強調，輸入勞工有三大前提：(a)不會影響本地工人利益；(b)不會剝奪本地工人的就業機會；及(c)不會遏抑工資。

4.29 部分議員指出，為鼓勵更多婦女投入勞動市場，政府當局應採取家庭友善的措施，例如實施標準工時和增加託兒服務。政府當局表示，過去一直有資助非政府機構提供多元化的託兒及課餘託管服務，並將會加強這些服務。

人力短缺

4.30 部分議員詢問，政府當局有否制訂任何措施或長遠計劃，以應付建造業、零售業、飲食業、物流業及長者護理服務業等行業的勞工短缺問題。他們並認為，政府當局應進行深入研究，以進一步了解這些行業的招聘困難。

4.31 政府當局表示，現時設立的補充勞工計劃，容許確實未能聘得本地工人的僱主從香港境外輸入工人，填補空缺。目前，根據補充勞工計劃輸入的工人，很多都負責提供長者護理服務。這些工作對本地人欠缺吸引力，主要與工作性質和工作環境較差有關。

4.32 此外，政府當局已投放資源，加強本地建造業及長者護理服務業人員的培訓，以及吸引更多新人(特別是青年)加入這些行業。零售業方面，財政司司長已於2013年3月成立零售業人力發展專責小組，研究零售業的經濟前景及人力供求問題。該專責小組可望在2013年內完成研究，然後提出合適建議，協助零售業發展。²⁴

禰懷寶

2013年11月6日

於2014年2月4日更新

電話：2871 2127

資料摘要為立法會的議員及轄下委員會編製，並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

²⁴ 零售業人力發展專責小組已經完成工作，並於2013年12月30日向政府提交報告。

參考資料

1. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2007a) *Council for Sustainable Development's Report on the Public Engagement Process on Population Policy: Government Response*. Available from: <http://www.admwing.gov.hk/pdf/populatoin%20policy-e.pdf> [Accessed February 2014].
2. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2007b) *Optimising Our Demographic Structure and Attracting Talent*. Paper submitted to the House Committee for information on 12 October 2007. LC Paper No. CB(2)48/07-08(01).
3. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2010) *Population Policy Review*. Paper submitted to the House Committee of the Legislative Council for information on 10 December 2010. LC Paper No. CB(2)496/10-11(01).
4. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2011) *Population Policy and Mainland-HKSAR families*. Administration paper submitted to the Subcommittee to Study Issues Relating to Mainland-HKSAR Families for information on 14 June 2011. LC Paper No. CB(2)1994/10-11(03).
5. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2012) *Legislative Council Brief: Steering Committee on Population Policy Progress Report 2012*. File Ref.: CSO/ADM CR 1/3581/12.
6. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2013a) *Report on the work of the Commission of Poverty and the Steering Committee on Population Policy*. Paper submitted to the House Committee for discussion on 22 March 2013. LC Paper No. CB(2)845/12-13(01).
7. Administration Wing, Chief Secretary for Administration's Office. (2013b) *Thoughts for Hong Kong*. Public Engagement Exercise on Population Policy. Available from: <http://www.hkpopulation.gov.hk/en/public.html> [Accessed February 2014].

-
8. Census and Statistics Department. (2012) *Hong Kong Population Projections 2012-2041*. Available from: <http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015052012XXXXB0100.pdf> [Accessed February 2014].
 9. Census and Statistics Department. (2013a) *Women and Men in Hong Kong Key Statistics*. Available from: <http://www.statistics.gov.hk/pub/B11303032013AN13B0100.pdf> [Accessed February 2014].
 10. Census and Statistics Department. (2013b) *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, September 2013 (Feature Article on updated Hong Kong Labour Force Projections for 2013-2041). Available from: <http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200.jsp?productCode=FA100042> [Accessed February 2014].
 11. Census and Statistics Department. (2013c) *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, December 2013 (Feature Article on The Fertility Trend in Hong Kong, 1981 to 2012). Available from: <http://www.statistics.gov.hk/pub/B10100022013MM12B0100.pdf> [Accessed February 2014].
 12. Department of Justice. (2013) *Right of abode issues of children born in Hong Kong to Mainland parents both of whom are not Hong Kong permanent residents*. Papers submitted to the Panel on Administration of Justice and Legal Services of the Legislative Council for discussion on 28 May 2013. LC Paper No. CB(4)679/12-13(03).
 13. GovHK. (2003) *Report of the Task Force on Population Policy*. Available from: http://www.info.gov.hk/info/population/eng/pdf/report_eng.pdf [Accessed February 2014].
 14. GovHK. (2010) *The 2010-11 Policy Address – Sharing Prosperity for a Caring Society*. Available from: <http://www.policyaddress.gov.hk/10-11/eng/pdf/policy.pdf> [Accessed February 2014].
 15. GovHK. (2011a) *LCQ18 – Review of and planning for a sustainable population policy for Hong Kong*. 21 December. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201112/21/P201112210198.htm> [Accessed February 2014].

-
16. GovHK. (2011b) *The 2011-12 Policy Address – From Strength to Strength*. Available from: <http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/eng/pdf/Policy11-12.pdf> [Accessed February 2014].
 17. GovHK. (2013a) *Hong Kong: The Facts: Population*. Available from: <http://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/population.pdf> [Accessed February 2014].
 18. GovHK. (2013b) *LCQ2: One-way permit scheme*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201303/20/P201303200372.htm> [Accessed February 2014].
 19. GovHK. (2013c) *LCQ12: Immigration Policy*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/09/P201310090550.htm> [Accessed February 2014].
 20. GovHK. (2013d) *LCQ10: Manpower situation of the retail, construction and catering industries*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/09/P201310090416.htm> [Accessed February 2014].
 21. GovHK. (2013e) *Press Releases: Revamped Steering Committee on Population Policy convenes its meetings*. Available from: <http://www.cso.gov.hk/eng/press/press.htm> [Accessed February 2014].
 22. GovHK. (2013f) *Press Releases: Transcript of remarks by CS at media session*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/16/P201311160525.htm> [Accessed February 2014].
 23. GovHK. (2013g) *Press Releases: Transcript of remarks by CS at media session*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/30/P201311300534.htm> [Accessed February 2014].
 24. GovHK. (2013h) *Press Releases: Transcript of remarks by CS at media session*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201401/25/P201401250623.htm> [Accessed February 2014].
-

-
25. GovHK. (2013h) *Press Releases: Mainland authorities accept new round of applications from Mainland "overage children" of Hong Kong residents for One Way Permits from February 10, 2014.* Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201312/02/P201312020541.htm> [Accessed February 2014].
 26. GovHK. (2013i) *The 2013-14 Budget.* Available from: <http://www.budget.gov.hk/2013/eng/speech.html> [Accessed February 2014].
 27. Labour and Welfare Bureau. (2012) *Report on manpower projection to 2018.* Available from: http://www.lwb.gov.hk/report/mp2018_en.pdf [Accessed February 2014].
 28. Legislative Council Secretariat. (2008) *Background brief on Admission of talents and professionals.* Paper submitted to the Panel on Security of the Legislative Council for the meeting on 2 December 2008. LC Paper No. CB(2)347/08-09(06).
 29. Legislative Council Secretariat. (2009) *Background brief on Quality Migrant Admission Scheme and Capital Investment Entrant Scheme.* Paper submitted to the Panel on Security of the Legislative Council for the meeting on 5 January 2010. LC Paper No. CB(2)633/09-10(06).
 30. Legislative Council Secretariat. (2010) *Background brief on issues relating to children born in Hong Kong to Mainland women and elderly people settling in the Mainland after retirement.* Paper submitted to the House Committee of the Legislative Council for the special meeting on 10 December 2010. LC Paper No. CB(2)496/10-11(02).
 31. *Minutes of Meeting of the Panel on Manpower.* (2013) 18 June. LC Paper No. CB(2)1762/12-13.
 32. *Minutes of Meeting of the Subcommittee to Study Issues Relating to Mainland-HKSAR Families of the Legislative Council.* (2010) 26 April. LC Paper No. CB(2)1800/09-10.
 33. *Minutes of Meeting of the Subcommittee to Study Issues Relating to Mainland-HKSAR Families of the Legislative Council.* (2011) 14 June. LC Paper No. CB(2)735/11-12.

-
34. *Minutes of Meeting of the Subcommittee to Study Issues Relating to Mainland-HKSAR Families of the Legislative Council.* (2012) 5 June. LC Paper No. CB(2)2768/11-12.
 35. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council.* (2003) 26 February.
 36. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council.* (2007) 10 January.
 37. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council.* (2012) 11 January.
 38. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council.* (2013a) 3 July.
 39. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council.* (2013b) 13 November.
 40. *Report of the Subcommittee to Study Issues Relating to Mainland-HKSAR Families.* (2012) 29 June. LC Paper No. CB(2)2457/11-12.
 41. *Report on the examination of the Estimates of Expenditure 2013-2014 of the Finance Committee.* (2013) Chapter VI: Security. Available from: http://www.legco.gov.hk/yr12-13/english/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf [Accessed February 2014].
 42. *Verbatim transcript of the Special House Committee meeting of the Legislative Council.* (2010) 10 December.
 43. *Verbatim transcript of the Special House Committee meeting of the Legislative Council.* (2012a) 5 June.
 44. *Verbatim transcript of the Special House Committee meeting of the Legislative Council.* (2012b) 23 November.
 45. *Verbatim transcript of the Special House Committee Meeting of the Legislative Council.* (2013a) 22 March.
 46. *Verbatim transcript of the Special House Committee Meeting of the Legislative Council.* (2013b) 8 November.
-