

立法會福利事務委員會 人口政策對社會福利的影響

目的

本文件旨在重點說明根據《人口政策專責小組報告書》(下稱「報告書」)所載的香港人口趨勢和特徵對社會福利政策範圍帶來的重大挑戰，並就報告書中有關社會福利的具體建議，徵詢各委員的意見。

背景

2. 二零零二年七月一日，行政長官在就職演說中提出：「我們將在今年之內，制訂出一套全面的人口政策。這套人口政策，要符合香港社會和經濟長遠發展需要、兼顧各方利益和家庭需要。」其後，政務司司長受命統籌人口政策制訂工作，為此成立專責小組，並擔任主席，小組成員來自各有關決策局和部門。

3. 報告書在二零零三年二月二十六日發表，書中指出香港特區人口趨勢和特徵給本港帶來的重大挑戰、訂定人口政策目標，並提出一套互相緊密配合的政策措施，供當局在短期及中期考慮和實施。

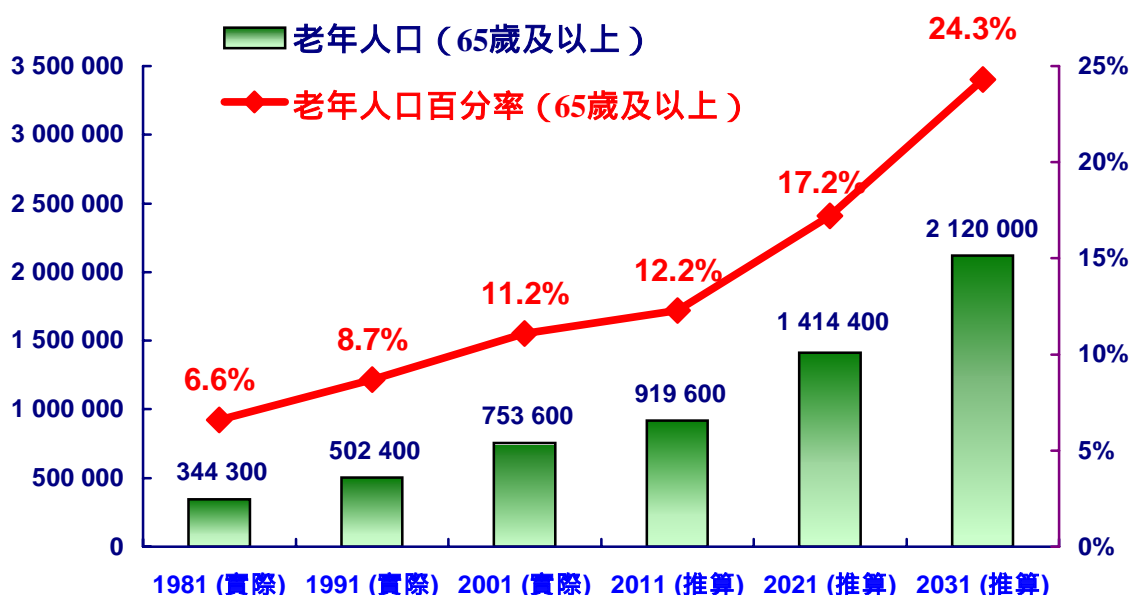
人口趨勢和特徵帶來的重大關注和挑戰

4. 香港的生育率¹（在二零零一年，每千名婦女一生中僅生育 927 名子女）及死亡率（在二零零一年，每千名人口的標準化死亡率為 4.9 人）均處於極低水平，加上預期壽命大大延長（由二零零一至二零三一年間，預計男性在出生時的平均預期壽命會

¹ 除另有說明外，本文件所引人口數字全部摘自報告書。

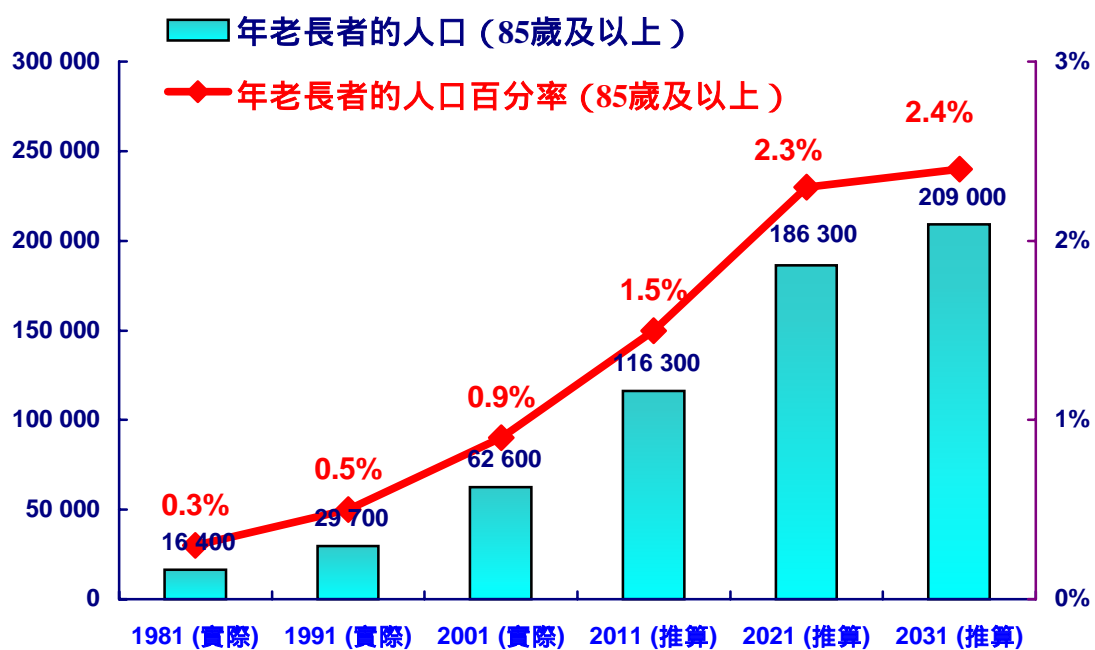
由 78 歲提高到 82 歲，而女性則由 85 歲提高到 88 歲)，因而導致人口老化的現象。從圖 1 和圖 2 可見，到了二零三一年，預期本港人口會有四分之一超過 65 歲。這個升幅尤以年老長者最為明顯，估計 85 歲或以上人口會上升兩倍。到二零三一年，預計整體的受供養人口年齡比率會達 562 名，即每一千名年齡在 15 至 64 歲的人士將需負責供養 562 名 15 歲以下或 65 歲及以上的人口（見圖 3）。

圖 1：人口老化 — 一九八一至二零三一年 65 歲及以上的推算人口



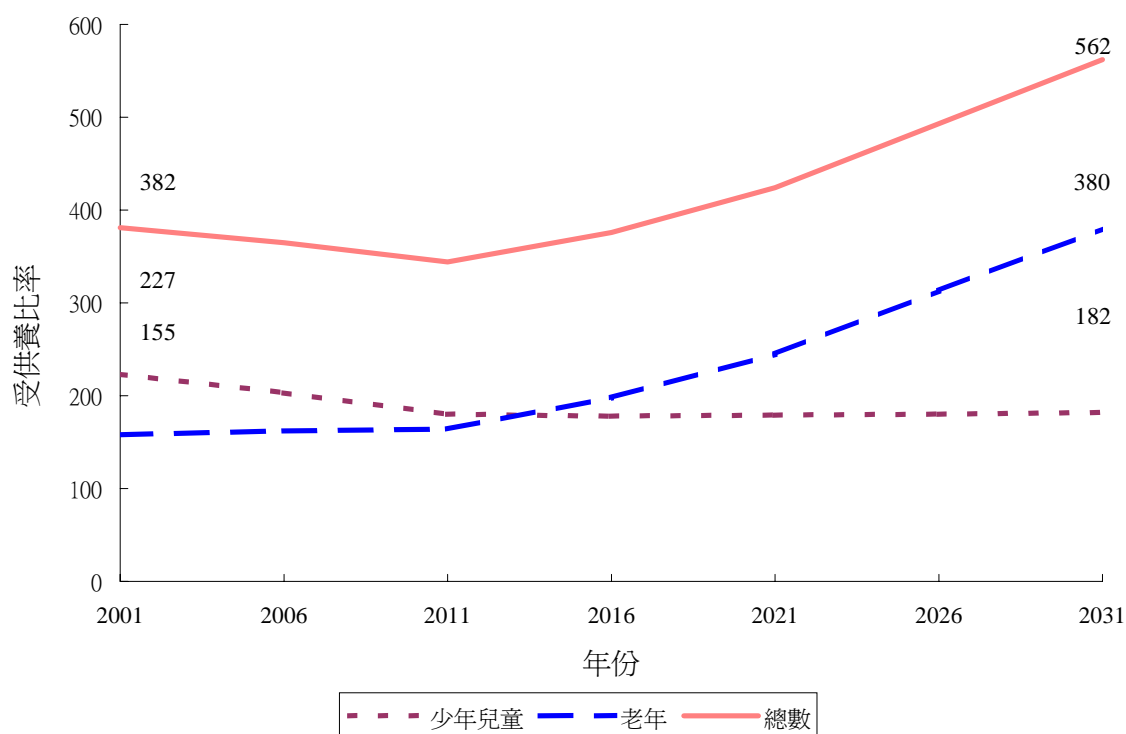
資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

圖2：人口老化 — 一九八一至二零三一年 85 歲及以上的推算人口



資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

圖 3：二零零一至二零三一年的受供養比率



資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

5. 在一九八三至二零零一年間，共有 724 259 名新來港人士²根據單程證計劃來港，佔二零零一年 672 萬人口的 10.8%。根據政府統計處推算，由二零二三年起，本港每年的死亡人數會開始多過出生人數，人口會出現負自然增長（即出生人數少於死亡人數），倘若沒有人口的淨移入，本港人口會開始減少及加速衰老。

6. 香港的人口增長很倚靠外來移民，當中大部分是根據單程證計劃來港定居的人士。為新來港的成年人提供培訓和提升他們的技能；為新來港兒童提供教育和協助他們適應社會；協助家庭團聚以克服由於持居留權證明書（下稱「居權證」）子女不能與其內地父親或母親一起來港而引致家庭成員兩地分隔；以及新移民盡量融入社會的問題，均為香港帶來極大挑戰。

7. 另一方面，香港不少公共服務由政府大幅資助，而根據居

² 本報告書內凡提及新來港人士，即指在香港居住不足七年的移民。

港時間的長短，居民在享用各種福利的資格方面，存在不少差異。在香港目前面對財赤問題，可用資源越來越有限，需求卻持續增加的情況下，我們實有需要檢討居民享用各類由政府大幅資助的服務的資格。

政策目標

8. 香港人口政策的主要目的，是確保香港的人口能夠維持及推動我們知識型經濟的發展。我們應該致力提高香港人口的總體素質，以達到發展香港成為知識型經濟體系和世界級城市的目標，並要有效處理人口老化問題，建立積極、健康老年的新觀念，推動新來港人士融入社會，並確保我們的經濟能夠長遠持續發展。我們不應簡單地在數量和結構上設定一個所謂理想人口。較為可行的，是確保日後在制訂和推行政策時保持靈活，讓香港能夠因應不斷轉變的人口及市場情況，迅速採取對策。

與社會福利有關的建議

9. 專責小組提出的多項政策建議中，共有四個範疇下的八項建議是與社會福利直接有關。這些建議如下：

- 在「新來港人士在培訓及其他方面的需要」範疇下—
 - 鼓勵政府與非政府機構更緊密協作，以了解新來港人士的需要，並作出配合。

- 在「長者政策」範疇下—
 - 重新審視和界定退休及老年的概念。
 - 繼續推展計劃，提倡積極健康的老年生活。
 - 制訂可持續的經濟支援制度，為有需要的長者提供經濟援助。

- 在「享用公共福利的資格」範疇下—

- 基本原則是，要在香港住滿七年才有資格享用以大量公帑資助的社會福利。考慮收緊申領綜合社會保障援助（下稱「綜援」）的資格，要在港住滿七年的居民才可以申請（未滿 18 歲者除外）。上述措施的生效日期容後確定（屆時已在香港的居民不會受這一規定影響）。
 - 容後檢討長期離港的永久性居民享用受資助公共服務的福利。
- 在「跨界續領福利」範疇下—
- 鑑於本港與珠江三角洲（下稱「珠三角」）經濟融合的發展，容後研究跨界續領福利的問題。
 - 詳細研究這項建議的支出對政府財政及本港經濟的影響。

有關上述建議的考慮現載列如下，以供委員討論。

新來港人士在培訓及其他方面的需要

鼓勵政府與非政府機構更緊密協作，以了解新來港人士的需要，並作出配合

10. 關於上文第六段，專責小組認為，准許持居權證子女，特別是年幼的持居權證子女盡早來港，對他們本身、其家人及香港特區均有好處。為此，專責小組建議推行若干項改善單程證計劃的措施，以紓緩分離家庭的問題、加快家庭團聚的時間和促進社會融和。此外，亦建議政府應與非政府機構更緊密協作，以了解新來港人士（包括來自中國以外地方而可能有類似問題和關注的新來港移民）的不同需要，並作出配合。

11. 在民政事務局的全面統籌下，社會福利署（社署）一直相當重視協助新來港人士盡早和順利融入本地社會。與其他香港居民一樣，新來港人士可獲得各式各樣的社會福利服務，包括廣泛分布全港各區的家庭服務中心／綜合家庭服務中心、家庭支援及

資源中心、家庭支援網絡隊、家庭生活教育、醫務社會服務、幼兒服務，以及各種青少年服務。除了這些主流服務之外，我們亦設有專門服務，以加強支援新來港人士和照顧他們的需要，藉以協助他們早日融入本地社會。目前，本港共有八間新來港定居人士服務中心，在新來港人士居港頭一年期間為他們提供一系列全面的服務，包括簡單的輔導服務、家庭教育及家長教育計劃、小組工作服務、認識香港的活動、語文班、就業培訓、外展及轉介服務等，當中會特別着重鼓勵他們自力更生。鑑於近年來有較多新來港婦女來港與丈夫團聚，社署已在新來港定居人士服務中心推行多項工作，包括加強家長教育和家庭教育，重點為培養美滿婚姻和改善親子關係。

12. 除了資助服務外，我們亦得到香港賽馬會慈善信託基金及公益金等機構撥款資助，展開了多項為新來港人士提供服務的計劃。這些計劃包括由香港社會服務聯會由一九九八至二零零三年間展開為期五年的「新來港人士社區教育計劃」，以促使新來港人士及本港居民相互接納，和睦共處，以及由五間非政府機構於一九九七至二零零三年間，分別在深水埗、觀塘、香港島、九龍城、油尖旺及荃灣／葵青區進行的六個六年綜合計劃。此外，香港國際社會服務社亦獲公益金撥款，在二零零零至零三年間在元朗水邊圍邨展開一個為期三年的計劃，以協調及動員義工協助新來港人士。

13. 在二零零二年，本署成立了 14 支家庭支援網絡隊（下稱「網絡隊」），主動接觸亟需照顧家庭，包括新來港人士，目的是向他們介紹社區的支援服務。透過重新調配綜合鄰舍計劃的資源，網絡隊再加入八支由非政府機構運作的隊伍而增加至 22 支。我們會繼續致力加強所提供的預防及支援服務，及早找出新來港人士所遇到的問題，以便提供適時服務，以及促使他們與其他社會人士相互接納，和睦共處。

長者政策

重新審視和界定退休及老年的概念

14. 隨着當局發表報告書，我們認為應藉此機會以全新的角度來審視人口老化這個課題。人口老化不應被視為社會的負擔，反而是一個機會讓我們重新檢討老化所涉及的多個範疇，確保各有關範疇與我們社會經濟發展及健康和人口狀況的改變步伐一致，例如一些退休計劃和人力資源措施要較年長的人士過早離開勞動隊伍，使他們成為受供養的一羣，尤其是在財政方面的依賴。最重要的是，我們如何可以把人口老化帶來的挑戰轉化為機會。

15. 為應付社會的人口老化情況，政府聽取安老事務委員會的意見，確定並推行七大工作重點，即積極提倡對年長的正確觀念；鼓勵公共和私人機構善用年長人士的知識和經驗；推動長者「終身學習」；改善城市規劃、公共設施和房屋的設計，以創造無障礙環境；提供健全的基層健康服務；提倡積極健康的生活方式；以及鼓勵商業機構建立「友待長老」的服務文化。

16. 為善用長者的知識和經驗，專責小組建議重新審視和界定退休和老年的概念。專責小組建議政府應就課題的概念大綱和海外應付人口老化挑戰的經驗進行進一步研究，務求確定和制訂適用於本港情況的措施。政府會根據安老事務委員會的意見，繼續研究這個課題，以及尋求社會人士共同參與，重新訂出和檢討年長和退休的概念。

繼續推展計劃，提倡積極健康的老年生活

17. 為積極倡導對年長的正確觀念，政府與安老事務委員會在二零零二年六月舉辦了「人口老齡化：機遇和挑戰」研討會，目的是加強社會人士對人口老化課題的關注。提倡積極健康的老年生活，目的是要提高長者的生產力，以及減少他們對社會的倚賴。由於大多數長者都十分健康，我們應幫助他們繼續過積極和健康的生活。其實，只要能夠令這一代和未來的長者認識到健康

人生的訊息和明白到年長是一個持續不斷的過程，有很多在晚年出現的殘疾和病痛都是可以避免的。為此，安老事務委員會在二零零一年開展了為期三年的「康健樂頤年」運動，並通過四個策略方針，推廣健康和積極的人生：

- 提倡個人責任；
- 推動社區積極參與；
- 創造可促進健康生活的環境；及
- 提升長者形象。

18. 「康健樂頤年」運動在第一年舉辦了多項中央公眾教育和宣傳計劃，並資助各式各樣主題的社區活動提倡長者身心健康，以鼓勵社區參與。同時，我們亦鼓勵長者參與義工服務和終身學習，使長者步入年老階段仍然感到「老有所為」。二零零三至零四年的具體活動包括由安老事務委員會、香港藝術發展局、各區區議會和社署聯合舉辦的「長者藝術推廣計劃」；安老事務委員會與香港電台聯合製作電視節目，以宣揚年長的正面信息和健康的生活方式。此外，我們亦會與香港退休計劃協會和強制性公積金計劃管理局等機構合作，喚起市民對人口老化的關注，並探討這課題所帶來的影響。

19. 另一方面，為履行行政長官在一九九七年度施政報告中提倡「老有所為」的承諾，社署由一九九九至二零零二年間，透過獎券基金撥款推行「老有所為活動計劃」。由於計劃十分成功，該計劃將由二零零三至零四年度起，成為社署的一項常設服務。本年度的活動主題為「優質生活齊共享」。

20. 總括而言，我們會繼續舉辦不同活動，以便推廣社區參與、提倡積極健康人生和老有所為的訊息持續下去。

制訂可持續的經濟支援制度，為有需要的長者提供經濟援助

21. 面對人口老化的問題，當局一直參考世界銀行提議的「三

支柱」老年經濟保障模式，研究如何發展一套可持續的經濟支援制度，協助有需要的長者：

第一支柱 私人管理的強制性公積金

第二支柱 私人儲蓄、投資及年金

第三支柱 為有需要的長者提供經濟支援的社會保障安全網，協助他們應付基本需要

22. 按照第一支柱的原則，當局已在二零零零年十二月成立強制性公積金。這是一個由全體工作人口供款及私人管理的退休基金。根據第三支柱，香港的長者如有經濟需要，可以申請需接受經濟狀況調查的綜援計劃。至於包括高齡津貼計劃和傷殘津貼計劃的公共福利金，則為照顧長者和殘疾人士的特別需要而設。截至二零零二年十二月底，共有 170 452 名 60 歲或以上的人士（佔同一年齡組別人口的 16.6%）正在領取綜援，而 65 歲或以上領取高齡津貼的長者則有 455 740 名，分別佔 65 至 69 歲長者人數的 43.0%，以及 70 歲或以上長者人數的 64.2%。政府已一直參考上述的「三支柱」模式，並考慮到本港人口老化的問題和低稅率及簡單稅制的情況，檢討現時為長者提供的各項社會保障計劃，以期發展一套可持續的長期經濟支援制度，協助有需要的長者。由於所涉問題較為複雜，我們需要進行較深入的研究。當局已在二零零二年十二月九日的福利事務委員會會議上，告知委員有關檢討需要若干時間才可完成。

享用公共福利的資格

基本原則是，要在香港住滿七年才有資格享用以大量公帑資助的社會福利

23. 專責小組認為有必要在主要的受資助福利上，消除享用資格上現存的不合理現象，所有接受巨額資助的社會服務，包括綜援和公共醫療護理服務，都應實施統一的在港住滿七年的享用資

格規定。以住滿七年作為資格的基礎，反映了一個居民在一段持續的時間內對我們經濟的貢獻。在向綜援申請人實施「七年」規定時，社會福利署署長可以在特殊情況下，向未符合居住條件的申請人運用酌情權。這些措施的實施日期容後再定，18歲以下兒童將可獲豁免，而在實施新規定前已在香港居住的居民不會受到影響。

24. 從下文**表 1**可見，在二零零二年十二月底，共有 69 345 名領取綜援者為新來港人士³，佔領取綜援人士總數的 14.9%，較一九九九年三月的數字（12%）上升 2.9 個百分點。當中女性佔 69.6%，18 歲以下人士佔 51.6%，而 22 至 59 歲人士佔 35.5%。在 22 至 59 歲人士當中，超過 95%是女性（**表 2**）。領取綜援的新來港人士共有 69 345 人，涉及的個案 36 023 宗，其中 27.2% 屬「老年」類別，24.2%屬「單親家庭」類別，而 21.5%屬「失業」類別（**表 3**）。

³ 領取綜援的新來港人士可能包括從內地以外地方來港的新來港人士，但當中以從內地來港的新來港人士佔絕大多數。

表 1： 一九九九年三月至二零零二年十二月領取綜援的新來港人士數目及所佔百分率

| 時間 | 領取綜援的新來港人士 | 領取綜援人士總數 | 所佔百分率 |
|----------|------------|----------|-------|
| 一九九九年三月 | 45 945 | 382 454 | 12.0% |
| 二零零零年三月 | 45 477 | 370 231 | 12.3% |
| 二零零一年三月 | 50 146 | 367 470 | 13.6% |
| 二零零二年三月 | 60 982 | 410 995 | 14.8% |
| 二零零二年十二月 | 69 345 | 466 868 | 14.9% |

表 2： 二零零二年十二月領取綜援的新來港人士的年齡及性別分布

| 年齡 | 男性 | 女性 | 總數 |
|---------|-------|-------|--------|
| 18 歲以下 | 25.6% | 26.0% | 51.6% |
| 18-21 歲 | 2.6% | 3.5% | 6.2% |
| 22-59 歲 | 1.4% | 34.0% | 35.5% |
| 60 歲及以上 | 0.7% | 6.0% | 6.8% |
| 總數 | 30.4% | 69.6% | 100.0% |

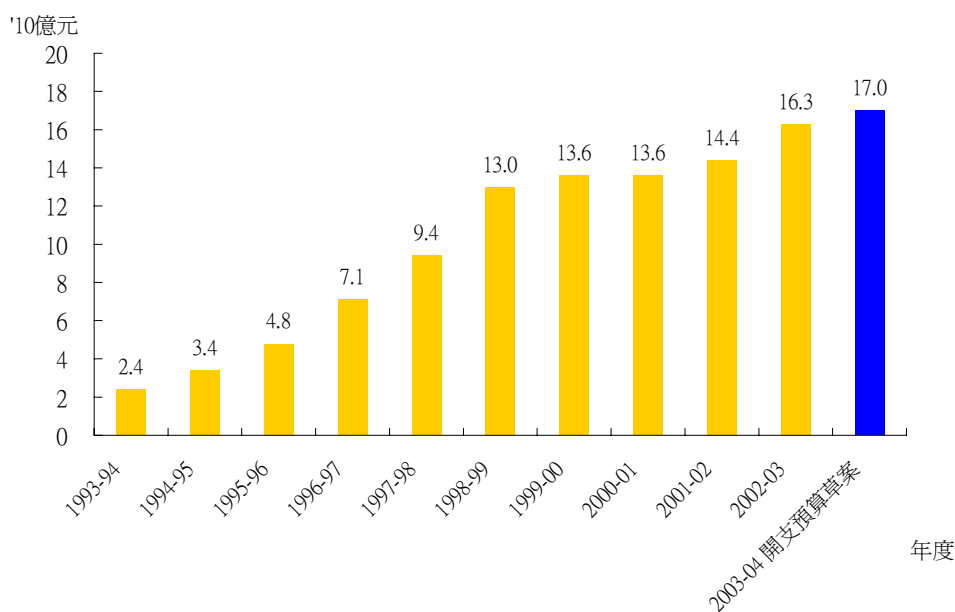
表 3： 二零零二年十二月領取綜援的新來港人士個案的性質

| 個案性質 | 領取綜援的新來港人士個案數目 | 百分率 |
|------|----------------|--------|
| 老年 | 9 794 | 27.2% |
| 單親家庭 | 8 702 | 24.2% |
| 失業 | 7 740 | 21.5% |
| 低收入 | 4 431 | 12.3% |
| 其他 | 5 356 | 14.8% |
| 總數 | 36 023 | 100.0% |

25. 一九九九年三月至二零零二年六月期間，估計領取綜援的新來港人士人數佔新來港人士總數的比例，由 14.3% 增至 16.6%⁴。另一方面，在其餘人口當中，領取綜援人士所佔的比例，由一九九九年六月的 5.4% 增至二零零二年六月的 5.7%。

26. 在處理這複雜的問題時，我們已仔細考慮社會各界的利益，並充分顧及在有限的財政資源下社會服務的長遠可持續發展。下面的圖 4 載列了政府過去十年的綜援開支。在二零零三至零四年度的開支預算草案中，我們將會尋求 170.3 億元的綜援撥款，以應付預期增加的需求。這筆數額較二零零二至零三年度 162.5 億元的修訂撥款增加了 7.8 億元。在嚴重財赤的環境下，市民日益關注到在港住滿一年便有資格申請綜援的現行規定是過於寬鬆。我們需要確保本港的社會資源是按合理的基礎分配。

圖 4：政府過去十年的綜援開支



27. 我們認為向 18 歲或以上新來港人士實施在港住滿七年的享用資格規定是合理的。首先，綜援由政府一般收入撥款全數支付，屬無須供款計劃。以住滿七年作為資格的基礎，反映了一個居民在一段持續的時間內對我們經濟的貢獻。其二是，為協助

⁴有關統計數字須小心理解，因為新來港人士總數實際上是該日期前七年持有單程證人士的累計總數，因此可能包括那些雖然持有單程證但在該日期並不在港的人士。

18 歲以下新來港兒童盡快融入社會，他們獲豁免遵守住滿七年的規定。這實際上放寬了現有的規定，即新來港人士不論年齡，均須符合住滿一年的規定。對未成年人實施較優惠的處理措施一般認為是與《聯合國兒童權利公約》符合一致。其三是，如屬真正有困難的個案，社署署長可以運用酌情權作出豁免。根據現行規定，當局不時行使此酌情權，現時大概有 700 個涉及在港居住未滿一年的受助人個案受惠。其四是，我們期望新來港人士在香港的配偶或家人會對他們提供支援，又或是本身有從事經濟活動能力的新來港人士以在港的收入養活自己，而這並非不合理的期望。由於建議推行的措施會在較後時間才落實，在新措施實施日期後可能來港定居的人士會有機會在知悉有關情況下考慮所有相關因素而決定是否來港定居。最後，我們無意向已在港居住的新來港人士實施新規定。新措施的實施日期容後再定，而已在香港的新來港人士不會受影響。換言之，他們仍然受到僅需住滿一年的限制。當局將採取適當的行動，確保合資格來港定居的人士知悉新的規定。

28. 目前，社會保障制度中不同援助計劃的享用資格存在差異：申請人只要住滿一年便可申請綜援；申請高齡津貼人士必須於年滿 60 歲至申請日前已在香港居住不少於五年，而傷殘津貼申請人則須於緊接申請日期前在香港連續居住至少一年。由於高齡津貼和傷殘津貼的申請人均無須接受經濟狀況審查及考慮到人口老齡化的趨勢，我們會研究是否有需要統一領取社會保障資格中的居港年期規定。

容後檢討長期離港的永久性居民享用受資助公共服務的福利

29. 隨着越來越多香港永久性居民前往外國或內地居住和工作，他們對本地經濟的貢獻可能大幅減少，同時無須繳付香港的稅項。有社會人士關注到，這些人士回港後，可否與其他永久性居民一樣，享用相同的受資助公共服務。專責小組認為，這個問題牽涉複雜的事項。某些永久性居民雖然離開香港很久，但仍與香港保持密切聯繫，他們可能在香港擁有物業或其他資產，並供養香港某些永久性居民（例如他們的親人）、或向慈善團體作出

捐獻等。由於時間所限，專責小組未能詳細探討這個問題和作出決定性的建議，故建議當局稍後檢討這問題。

跨界續領福利

鑑於本港與珠江三角洲經濟融合的發展，容後研究跨界續領福利的問題

30. 「綜援長者自願回廣東省養老計劃」計劃在一九九七年四月推行。計劃容許已連續領取綜援金達三年，屬香港永久性居民的長者返回廣東省定居後續領綜援金。截至二零零二年十二月，只有 2 865 名綜援受助人選擇領取「綜援長者自願回廣東省養老計劃」，佔單身綜援長者個案量的 2.7%。我們知悉此計劃明顯不受歡迎的原因，是內地缺乏可以負擔的醫療支援，而綜援受助人在香港是享有公共醫護服務制度所提供的免費醫療服務。

31. 另一項與此有關的規定是各項社會保障計劃所設的「離港寬限」。高齡津貼和傷殘津貼受助人每年最多可離港 180 天，但有關受助人於該年度在港居住的日數不得少於 90 天。上述寬限亦適用於領取綜援的長者和殘疾人士，但他們無須受到「每年居港不少於 90 天」的規定限制。非年老的健全綜援受助人每年可離港的最高日數是 60 天。

32. 我們注意到，部分社會人士主張進一步放寬或廢除有關高齡津貼的離港寬限，因為他們認為，即使長者在香港以外地方居住的時間較在港居住的長，或已返回內地的本鄉過退休生活（當地的生活費比香港便宜得多，而他們領取的高齡津貼可用以幫補生計），他們都應該獲發高齡津貼，以確認他們過往對香港作出的貢獻。不過，有持相反意見的人士指出，由於高齡津貼是一項無須供款以及由政府一般收入全數資助的福利，要香港納稅人負擔在香港以外地方居住人士的福利費用，對他們並不公平。此外，由於高齡津貼計劃很大程度上無須申請人接受入息調查，因此受助人不一定有經濟困難，政府應集中現有的資源協助那些最需要的人士。

33. 專責小組認為，遷居內地基本上是個人抉擇，取決於本港與珠三角融合的步伐及範圍，港人遷居內地日後或會成為趨勢。不過，政府不應採取讓人以為強迫市民（尤其是長者）遷居內地的政策。

詳細研究跨界續領福利的支出對政府財政及本港經濟的影響

34. 由於公共福利獲得政府巨額資助，我們須進行多方面的成本效益分析，以衡量擴大跨界續領福利的概念對政府財政狀況的實際影響。我們也應審慎評估這項建議會令本港經濟流失多少資源。正如專責小組所建議，鑑於本港與珠三角經濟融合的發展和其他因素，政府會容後研究跨界續領福利的問題。

徵詢意見

35. 請委員就人口政策對社會福利服務的規劃和提供的影響進行討論，並就更改綜援及公共福利金計劃的居住年期規定的建議提出意見。

衛生福利及食物局
二零零三年三月