

二零一五年十二月四日
資料文件

立法會內務委員會
人口政策 —
最新人口推算及措施推行進度

目的

本文向議員簡介最新的人口及勞動人口推算，以及載述政府推行二零一四年及二零一五年《施政報告》內公布與人口政策有關的主要措施的進度。

背景

2. 本年四月，政務司司長及相關主要官員出席了立法會內務委員會特別會議，向議員簡介人口政策的策略及措施。由政務司司長領導的人口政策督導委員會(督導委員會)一直密切監察人口政策措施的推行情況。按以往的做法，政府統計處(統計處)在二零一五年九月公布了最新的人口、勞動人口及住戶數目的推算。

最新人口、勞動人口及住戶數目推算

3. 人口推算為政府規劃各項公共服務及設施提供共同基礎。勞動人口及住戶數目的推算是以最新人口推算為基礎而編製的。按照慣例，統計處會在進行人口普查或中期人口統計後，以及在兩次人口普查之間出現顯著變化

時，公布更新的人口推算。在過去二十年，統計處約於每二至三年公布人口推算更新¹。

4. 統計處於二零一五年九月二十五日發表新一套人口、勞動人口及住戶數目推算。有關推算應用二零一四年年中實際人口數字為人口基數，以更新二零一一年人口普查的人口推算數字。新的推算採納了自二零一一年人口普查的人口推算後的有關生育、死亡及人口遷移的最新資料。下文的第6及7段會詳細解說修訂後的假設。

推算期延長至五十年

5. 在最新一套推算中，推算期由三十年延長至五十年，這有助更好地辨識未來人口的趨勢和結構，特別是長者人口增長的趨勢會持續多久。與國際間的做法一致，統計處除了基線人口推算外，另編製了額外兩個推算情景以處理由於推算期延長而產生的不確定性，以供參考。基線情景是根據編製時認為最有可能實現的假設而制定；而較高人口推算和較低人口推算，則探討在其他生育、死亡和遷移假設之下，可能出現的結果。

¹

基期年份	推算期	公布日期
2014	2015-2064 (50年)	2015年9月
2011	2012-2041 (30年)	2012年7月
2009	2010-2039 (30年)	2010年7月
2006	2007-2036 (30年)	2007年7月
2003	2004-2033 (30年)	2004年6月
2001	2002-2031 (30年)	2002年5月
1999	2000-2029 (30年)	2000年10月
1996	1997-2016 (20年)	1997年5月
1991	1992-2011 (20年)	1992年6月

修訂後的生育、死亡和遷移假設

6. 統計處在二零一四年為基準的人口推算中，修改了有關生育及死亡假設。香港的生育水平，在過去二十年大致而言呈現下跌的趨勢。在生育推算中，已考慮各種因素，包括曾經結婚女性的比例、已婚女性年齡別生育率及內地女性在香港產子的情況。總和生育率按推算由二零一四年每千名女性相對 1 234 名活產嬰兒逐漸下降至二零六四年的 1 182 名。香港在一九九四年至二零一四年間的死亡率持續下降，令平均預期壽命上升。在二零一四年，男性的出生時平均預期壽命為 81.2 年，而女性則為 86.9 年。與其他經濟體比較，香港的死亡率正處於一個甚低的水準。根據推算，男性的出生時平均預期壽命將上升至二零三四年的 84.3 年，再進一步上升至二零六四年的 87.0 年。同樣地，女性的出生時平均預期壽命則上升至二零三四年的 89.9 年，及後再進一步上升至二零六四年的 92.5 年。

7. 統計處推算在整個推算期內，香港人口將有持續的淨流入，而單程證持有人是淨遷移的主要組成部分。單程證持有人向來並會繼續是人口推算的重要元素。因應最新單程證持有人實際流入數目，政府統計處以每日 100 人作基線情景，作長遠假設單程證持有人流入數目。然而，此假設並不可被視作意圖改變單程證計劃。事實上，內地當局無意更改目前每日 150 個單程證名額。加上跨境婚姻越見普及，目前跨境婚姻佔本地註冊婚姻四成，因此有需要繼續透過單程證制度讓分隔配偶及其在內地出生的子女來港家庭團聚。

自上次推算後出現的主要人口變化

8. 與二零一一年為基準年的人口推算數字相比，督導委員會認為以二零一四年為基準年的人口推算數字有下列特點值得留意：

(a) 人口增長較慢及在二零四三年後出現人口下降

香港人口增長率的推算為平均每年 0.2%，比二零一一年為基準年推算的每年 0.6% 緩慢。「居港人口」推算由二零一四年年中的 724 萬增加至二零四三年年中 822 萬的頂峰，然後回落至二零六四年年中的 781 萬。這是在人口推算下首次錄得人口下降。

(b) 老年人口增長及工作年齡人口萎縮

人口老化的趨勢持續。在絕大部分推算期內，老年人口會一直增加，至二零五八年到達頂峰 261 萬人（佔總人口的 36%），然後降至二零六四年的 258 萬人（佔總人口的 36%）。另一方面，在整整五十年的推算期內，介乎 15 至 64 歲的工作年齡人口會急劇萎縮，由二零一四年的 504 萬人（佔總人口的 73%），跌至二零六四年的 392 萬人（佔總人口的 55%）。這主要是因為修訂單程證流入的假設所致。撫養比率會持續惡化，由每 1 000 名適齡工作人士支持 371 名年幼和年長受供養人士，增至每 1 000 人供養 831 人。

(c) 勞動人口進一步萎縮

工作年齡人口下降導致勞動人口相應下調。在更新的勞動人口推算方面，整體勞動人口按推算將會由二零一四年的 360 萬稍微上升至二零一八年的 365 萬，然後下降至二零三一年的 343 萬，隨後至二零三八年將徘徊在 342 萬至 343 萬之間，最後下降至二零六四年的 311

萬。整體勞動人口參與率（即勞動人口在 15 歲及以上人口所佔的比例）按推算由二零一四年的 59.3% 下降至二零六四年的 48.6%。

(d) 家庭住戶數目增長速度較人口增長高

家庭住戶數目推算由二零一四年的 243 萬，增長至二零四九年的 291 萬住戶，在三十年間平均每年增長率為 0.5%，高於二零一四年至二零四九年期間的每年人口增長的 0.3%。家庭住戶數目增加，主要是由於住戶趨向小家庭化。預期平均住戶人數將會繼續下跌，由二零一四年每戶平均 2.9 人下跌至二零四九年的 2.7 人。

政策影響

9. 以二零一四年為基準年的人口推算數字顯示人口老化將帶來更大的挑戰。在一九八五年至二零一四年的三十年間，香港經濟平均每年增長 4.4%，其中約 1 個百分點源自勞動人口增長，其餘 3 個百分點則由生產力增長所帶動。本地勞動人口長期萎縮，即使資本持續深化及全要素生產率繼續上升，長遠經濟增長潛力無可避免會受拖累。經濟增長減速的情況於二零四一年後相信會更為顯著，一方面是受制於勞動人口加快萎縮和勞動人口年齡結構轉變，而另一方面，也反映成熟經濟體增長速度減慢的自然趨勢。由於政府收入與經濟增長的趨勢息息相關，人口老化令長遠經濟趨勢增長放緩，政府收入的趨勢增長難免亦會被拖低。

10. 另一方面，即使假設在未來沒有通脹及服務改善的情況下，政府就醫療及長者服務的經常開支亦會因為人口老化而大幅上升，人口老化加上經濟增長減慢和政

府開支的上升壓力，會為香港在未來五十年的長遠財政可持續性帶來嚴峻挑戰，這是令人十分關注的議題。

11. 有鑑於未來長者的數目增加，政府應做好準備，以締造長者友善社會。此外，我們亦要繼續大力推行不同的措施，以克服人力和土地供應不足這兩大阻礙香港社會和經濟發展的限制。

《施政報告》內公布的措施的推行情況進度

12. 在二零一二年至一四年期間，督導委員會曾進行大型公眾參與活動，根據二零一一年為基準年的推算，檢視人口政策目標²及相應制訂一系列措施，應付人口挑戰。這些措施見於二零一四年及二零一五年《施政報告》及二零一五年一月《人口政策策略與措施》文件，涵蓋不同範疇，包括推動可持續發展、釋放本地勞動潛力、提升本地培育人才的質素、吸引外來人才、輸入勞工、締造有利組織家庭及生育的環境，以及人口老化帶來的機遇。

13. 在督導委員會監督下，相關的決策局和部門正積極推行其政策範疇下已公布的措施。推行進度如下：

確保本港發展策略的可持續性

(a) 在發展局領導下，規劃署正統籌有關更新《香港 2030 — 規劃遠景與策略》的研究，以探討二零三零年以後的整體空間規劃、土地及基建發展的策略和可能方案。當局正籌劃一項公眾參與活動以收集公眾意見，有關的更新研究預計將於二零一六年內分階段完成；

² 經檢視的政策目標為「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生活。」

消除就業障礙－延遲退休年齡

- (b) 由二零一五年六月一日起，聘任為公務員的新入職人員已採用新的退休年齡，文職職系為 65 歲，紀律部隊職系(不論職級)為 60 歲。公務員事務局已實施延長現職公務員服務年期的彈性措施，例如放寬公務員離職後就業的規管機制，及推行退任後服務合約計劃，讓政策局及部門有彈性聘請退休公務員處理一些要求特定的公務員技能或經驗的臨時職務。公務員事務局正就擴大繼續受僱機制以涵蓋現職人員作最後準備；
- (c) 其他決策局正採取措施，鼓勵其公營及資助機構仿效政府，延長其僱員的工作年期。例如，菲臘牙科醫院把於二零一五年七月一日及之後聘用的新僱員的退休年齡提升至 65 歲，醫院管理局(醫管局)亦為合約於二零一五年六月一日或之後生效的新僱員，採納較高的 65 歲為退休年齡。此外，醫管局亦推行了特別的再聘用安排，在二零一五至二零一六年度及二零一六至一七年度內繼續聘用於六十歲正常退休或完成合約的合適的現職醫生、護士、專職醫療服務及護理相關的支援人員。房屋委員會亦為於二零一五年九月一日或之後入職用的合約員工採納較高的 65 歲為退休年齡。至於在二零一五年九月一日前已獲聘用的員工，可申請於 60 歲退休後延長服務，有關申請會被逐一審視。教育局在諮詢持份者後，正分析所收集到意見，以制訂適當政策及推行計劃，把延遲新入職公務員退休年齡的措施延伸至資助學校，以配合香港及教育界的人力需求；
- (d) 立法會已於二零一五年六月批准了一項政府議案，修訂保安及護衛業管理委員會根據《保安及護衛服務條例》(第 460 章)第 6(1)(b)(i)條訂定的發證準則，將乙類

保安人員許可證(許可證)持有人的年齡上限由 65 歲提高至 70 歲，並規定 65 歲或以上的許可證持有人每兩年進行一次體格檢查。新的年齡上限會在完成所需的準備後於二零一五年年底落實；

支援年長人士就業

- (e) 由二零一五年第二季開始，勞工處會推出一系列措施，推動年長人士就業，包括為年長求職者舉辦就業講座和開設專題網頁，以及為僱主舉辦大型專題招聘會和經驗分享會。此外，勞工處已於二零一五年九月擴展中年就業計劃，使提供兼職工作的僱主，亦可按該計劃獲發放津貼；
- (f) 僱員再培訓局(再培訓局)已委託顧問進行市場調查，以了解年長或退休人士的培訓需要。調查將於二零一六年第一季完成，再培訓局會考量調查所得結果，制訂年長人士培訓和就業的策略和工作計劃；

締造家庭友善環境以支援婦女就業

- (g) 勞工及福利局(勞福局)現正跟進加強幼兒照顧服務的各項措施。以擬在需求殷切的地區內的資助幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心增設約 5 000 個延長時間服務名額為例，當中的約 1 200 個名額已於二零一五年九月提供。教育局在跟進免費幼稚園教育委員會於二零一五年五月提交的報告時會一併考慮為幼稚園營辦全日服務提供更多資助以令服務能惠及更多有需要的父母(請亦參閱(v)項)；
- (h) 勞福局會定期更新婦女就業資訊站，為在職或準備就業的婦女，提供一站式的資訊平台服務，內容包括就業服務、託兒和護老支援服務及培訓進修課程。再培訓局已於二零一五年五月以試點形式推出了「零存整

付證書計劃」，讓學員尤其是婦女在修畢數項指定的半日或晚間制課程後，獲取等同全日制課程的資格。此外，再培訓局在二零一五年十一月開展了「先聘用、後培訓」試點計劃，以培訓中年料理家務者成為安老院舍的護理員；

- (i) 勞工處正透過不同的途徑加強宣傳，鼓勵僱主更廣泛地實施家庭友善僱傭措施。此外，勞工處與飲食業界勞資雙方合作，在二零一五年十月制訂了有關實施家庭友善僱傭措施的實務指引。家庭議會將繼續透過兩年一度的家庭友善僱主獎勵計劃，推動家庭友善的工作文化。第三屆獎勵計劃將於二零一五年十二月中推出；
- (j) 社會福利署於二零一五年初就攜手扶弱基金下為基層中小學生推行課餘學習及支援項目的商界捐贈作配對資助的兩億元專款邀請首輪申請，並收到八十九份合資格的申請，涉及五千萬元的商界捐贈額。截至二零一五年十月，七十三個項目已經展開。視乎進一步的審批，餘下的項目預計於二零一五至一六學年內推行，預計約有兩萬名中小學生受惠。專款第二輪申請於二零一五年十二月一日起接受申請；

建設一個共融社會

- (k) 在二零一五至一六年度，再培訓局為新來港人士、殘疾人士、少數族裔人士和有特別需要的社羣預留了7 000個專設課程培訓學額。民政事務局將於二零一六年上半年推出一項計劃，資助社會企業和非政府機構提供約2 000至3 000個工作現場訓練名額予殘疾人士、少數族裔、長者和其他有需要社羣。民政事務局正與持份者商討計劃的細節；

- (l) 在二零一五年九月，勞工處為獲聘殘疾人士提供的跟進服務，由三個月延長至六個月，每年將涉及超過 2 000 名殘疾人士。自二零一四年九月起，勞工處已聘請了三批少數族裔就業服務大使，為少數族裔求職者提供就業服務；

改善青年人的教育和培訓

- (m) 政府在二零一四年的《施政報告》公布一系列教育和培訓青年人的措施。這些措施包括：為青年人額外提供 2 120 個升讀學位課程教育的資助名額；提升職業教育的地位；加強中學生的生涯規劃教育元素；以及設立 10 億元的基金，支援資歷架構的發展。教育局及民政局在推展這些措施方面，均取得良好進展；
- (n) 推廣職業教育專責小組於二零一五年七月提交報告。專責小組建議三項策略，包括(i)重塑職業教育及培訓(ii)加強宣傳；及(iii)持續工作，並提出二十七項建議。政府正考慮報告，以決定未來路向；

吸引外來人才

- (o) 入境事務處(入境處)在二零一五年五月四日推出了一系列措施，優化一般就業政策、輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃，以確保香港在全球競逐人才的趨勢下，仍然保持競爭力及吸引力。相關的指南、申請表格及宣傳刊物已上載至入境處的網頁。吸引中國籍香港永久性居民第二代回流香港的試驗計劃亦於五月四日推出。截至十月三十一日，入境處共收到 161 份申請，當中 90 份已經獲批；
- (p) 為推廣(o)項提及的優化措施，入境處於本年六月至十一月間，展開了一系列到歐洲各國、澳洲及新西蘭的外訪，並正籌備前往其他國家及城市的外訪。配合上

述優化措施的實施，我們在全球 16 個城市的駐海外經濟貿易辦事處和內地辦事處正積極加強各項入境計劃的宣傳，當中包括舉辦聚會或座談會、與大學聯繫以主動接觸學生，以及向選定的目標對象派發宣傳資料，介紹經優化的入境計劃。各辦事處會把握主要官員外訪的機會，安排合適的宣傳平台讓他們接觸潛在的目標對象。投資推廣署亦會透過其海外人員向當地投資者和創業家，加強推廣不同入境計劃；

- (q) 勞福局會參照外國的做法，正聯同其他政策局及部門研究制定一份人才清單的可行性，使我們能更有效及聚焦吸引高質素人才，以配合香港經濟朝向高增值及多元化發展；
- (r) 為紓緩醫護人手短缺的情況，食物及衛生局(食衛局)會繼續與香港醫務委員會(醫委會)商討優化醫生執業資格試的安排。除了增加考試次數外，醫委會已推行放寬實習安排，以鼓勵合資格的海外醫生來港執業。香港牙醫管理委員會及香港護士管理局亦會於二零一六年增加為非本地培訓的牙醫及護士而設的許可或執業試的次數。政府會在下一個大學撥款周期(二零一六/一七至二零一八/一九年度)增加公帑資助的醫科、牙科及其他醫療專科學位課程的學額；

紓緩建造業人手短缺

- (s) 勞工處與發展局正在全力準備在二零一六年初成立建造業招聘中心。立法會已批准撥款一億元，支持建造業議會於二零一五年九月一日開展先導計劃，提升半熟練技術工人的技能達至熟練技術工人的水平；
- (t) 政府在二零一五年五月推行按建造業運作上的特性而制訂的「補充勞工計劃」優化措施。截至二零一五年

十一月中，勞工處共收到兩份申請，涉及輸入五百七十五名工人，有關申請正在處理中。政府會繼續與業界保持緊密溝通，在優化措施實施一段時間後檢討措施的成效；

更好地支援年輕家庭生兒育女

- (u) 由二零一五至一六年度起，子女基本及額外免稅額將由 70,000 元增至 100,000 元；
- (v) 免費幼稚園教育委員會於二零一五年五月向政府提交報告，提出如何切實可行地推行免費幼稚園教育的建議。這項措施有助減輕年輕父母的負擔。教育局正因應委員會提出的建議及在公眾諮詢所收集到的意見，制訂新的幼稚園政策及措施；

積極樂頤年

- (w) 由二零一五年三月二十九日起，長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃已分階段擴展至綠色專線小巴。計劃現涵蓋 481 條專線小巴路線，佔所有專線小巴路線的 94%。計劃有助鼓勵長者多些走進社區，建立關愛共融的社會。

下一步工作

14. 由政務司司長領導的督導委員會在現有工作的基礎上，指示各政策局和部門繼續積極推進各項已公布的政策措施，並因應人口的變化，考慮是否需要作出調整。各政策局和部門亦應以基線情景下的最新推算，作為制訂政策及規劃服務的基礎，包括土地供應、房屋、教育、醫療和福利服務、經濟增長假設及財政規劃。最新的人口挑戰進一步說明社會有需要就如何應對未來

人口挑戰作持續討論。督導委員會會繼續舉辦論壇，以收集政府以外專家和持份者就相關議題的意見。

徵詢意見

15. 請委員備悉本文件。

政務司司長辦公室
二零一五年十一月