

主旨: Fw: New People's Party's submission on population policy
附件: R population policy Jen Lau 07022014 (1).doc

Dear Sir/Madam,

Please find the attached file New People's Party submission on Public Engagement Exercise on Population Policy.

Feel free to contact us if you have any enquiry.

Best Regards,
Jen

--

Jen Lau
Head, Policy and Research, New People's Party

新民黨
回應《人口政策公眾參與活動》意見書

背景

1. 城市的人口結構與特徵，與社會穩定、經濟發展及宜居程度有密切關係。人口政策所涵蓋的政策範疇極廣，但基本作用為管理人口數目增減、人口遷移引起的變動及平衡公共資源、社會生產力及人力資源的需求。聯合國人口基金的報告指出，準確的人口數據在政策制訂及長遠規劃上有著舉足輕重的作用¹，而較積極的政府更會按國家或地區的發展目標訂立相應的人口發展策略。
2. 香港屬於一個「移民城市」，外來人口一直是人口增長的主要來源。由四十年代起曾數度出現內地移民潮。在殖民地政府於 1980 年取消「抵壘政策」前，每年均有大量內地人移居香港，高峰期間每年有超過十萬名內地人來港²。
3. 自回歸以來，從內地移居香港受到基本法管制。單程證成為為內地居民主要的合法來港途徑。由 2007 年 7 月至 2013 年 6 月期間，大約有 78 萬名新移民來港定居，成為近年人口增長的主要來源。
4. 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。內地婦女在港所生的嬰兒數目由 2001 年的 620 人，躍升至 2012 年的 26,715 人³，總數超過 20 萬人，佔總出生人數的 25%。
5. 自特區政府成立以來，一直沒有制訂全面及具前瞻性的人口政策。當局於 2003 年首次發表人口政策專責小組報告書，指香港面對人口老化及生育率下降將引致勞動人口下降及公共財政壓力上升，必須透過提升人口質素及增加優質人才以彌補不足。然而當局卻未有按報告書中的建議，每年審視措施的落實情況。
6. 特區政府於 2007 再度成立人口政策督導委員會，並於 2012 年發表《人口政策督導委員會 2012 年進度報告》，但報告只集中回應內地孕婦湧港產子的影響，就如何完善人力資源及應對人口老化的建議篇幅極少。有輿論因此認為特區政府從來未有認真落實任何人口政策。
7. 新民黨認為應以推動可持續發展為人口政策的目標，改善市民現有生活水平，兼顧經濟發展、社會融和及環境保護，令香港成為一個更宜居的城市。
8. 是次人口政策諮詢文件以人力資源管理為主題，集中研究如何增加勞動人口及解決技術錯配，以提升整體生產力。雖然人口政策應包括更宏觀的規劃及長遠的策略目標，但我們認同人力資源短缺確實是最迫切的問題。
9. 勞動力增長是推動經濟發展中不可或缺的因素，但同時帶來資源緊絀、擠

¹ 聯合國人口基金年報(UNFPA)，1997 年

² 《從單程證制度探索香港的人口政策》，智經研究中心，2008 年 8 月，p.4

³ 父母均為非香港永久性居民的內地人而在香港出生的兒童的居留權問題，立法會司法及法律事務委員會討論文件，2013 年 5 月，附件一

迫及污染等負面影響，令生活質素下降。然而，勞動力下降將會令經濟活力下滑，減低社會流動性，影響下一代向上流動的機會。我們認為公眾在衡量勞動人增減的利害時，應以本港的長遠利益為依歸。香港只是彈丸之地，在研究增加勞動力的同時，亦須考慮是否需要訂立人口上限。

全球先進國家的人口趨勢

10. 隨著戰後嬰兒潮的人口進入退休期，全球的先進國家正面對人口老化、生育率下降、勞動力不足、醫療福利開支上升、外來人口融合等挑戰，情況與香港相當類似，相信海外經驗有一定參考價值。
11. 根據 2012 年的數據，歐盟 27 國的人口自然增長只佔淨人口增長的 32%，外來人口則佔約 68%⁴。歐洲委員會預計生育率將會維持於現時的低水平，因此不排除出現人口負增長的可能性，並指出人口增減將取決於移民數目。
12. 歐洲最大經濟體德國正面臨嚴重的勞動力不足。近期的人口普查發現，德國總人口經已減少了 150 萬人。到 2060 年，當地的人口將會進一步萎縮至 6 千 6 百萬⁵，跌幅接近兩成；而生育率連續 30 年低於更替水平。經濟發展與合作組織估計，德國的經濟發展潛力會進一步被人口老化所拖累。總理默克爾雖然在鼓勵生育上投放大資源，包括為有子女的家庭提供稅務優惠及多項津貼，但卻未見成效；加上德國民眾對輸入外地勞工非常反感，加深當地的勞工短缺危機。
13. 路透社的評論認為，西班牙、意大利及希臘等受歐債危機影響的歐盟國家，經濟前景不明朗，人才紛紛移民海外，加上生育率下跌，引致勞動力不足，影響經濟復蘇的步伐，推高失業率與撫養比率，跌入經濟持續低的迷惡性循環。
14. 相反，英國的人口於近年有增長的趨勢。2012 年當地有 813,000 名出生，出生率於歐洲排名第二。內政部表示，淨移民總數錄得近年新低。有意見認為人口增長有助分擔長遠的福利開支，對國家的影響正面。
15. 英國智庫 Centre for Economics and Business Research (CEBR) 的研究顯示，人口增減與經濟規模有直接關係，更認為英國有機會受惠於人口增長帶來的勞動力，於 2030 年取代德國的位置，成為全歐洲最大的經濟體系。
16. 縱觀歐洲的經驗，要維持經濟活力、改善國民的生活質素及應付長遠社會福利開支，必須確保人口有穩定增長，並平衡自然增長及移民的比例，才能夠推動社會的可持續發展。

香港的人口特徵及人力資源分佈

17. 與其他先進經濟體一樣，香港正面臨人口急速老化。15 歲以下人口的比例，由 2001 年的 17% 下降至 2013 年的 12%，年齡中位數則由 37.2 歲躍升至 2013 年的 43.4 歲⁶。最新的人口推算顯示，65 歲的人口將會於 2041 年上

⁴ Population and Population change Statistics, Euro Stat, European Commission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_and_population_change_statistics

⁵ Germany Fights Population Drop, The New York Times, 13 August 2013

⁶ 資料摘要，香港的人口政策，立法會資料研究組，2013 年 11 月

升至佔全港人口的 32%，而 15 歲以下人口只剩下 10%。

18. 根據當局的諮詢文件，香港的勞動人口將於 2018 年到達高峰後開始逐步下降，勞動人口參與率將由 2012 年的 59% 跌至 2041 年的 50%，同期的老年撫養比率則會由 194 上升至 549⁷。
19. 香港的女性勞動人口參與率遠比男性低，女性勞動人口參與率於 30 歲後的組別顯著下降。在主要工作年齡(30 至 59 歲)組別中，有 72% 是須肩負家庭責任的料理家務者，當中 98% 為女性，總數約有 518 800 人⁸。

表一、香港人口概覽 2011-2041

	<u>2011</u>	<u>2021</u>	<u>2031</u>	<u>2041</u>
年齡中位數	42.4	46.5	49.3	51.8
總和生育率	1204	1191	1190	1151
總勞動人口參與率	58%	59%	52%	50%
總撫養比率 (相對每千名適齡工作人口比率)	352	471	633	712

資料來源：資料摘要：香港的人口政策

20. 雖然有不少女性選擇照顧家庭而脫離勞動市場，但本地的生育率依然遠低於 2.1 個的更替水平。根據中大香港亞太研究所的民調，有接近一半的受訪者認為，生育率低與經濟能力及居住環境有密切關係⁹。
21. 內地移民仍然是人口增長的主要來源。由 2003 年起，迄今有 487525 名內地居民以單程證來港定居。
22. 統計處的追蹤調查顯示，93% 的第一類嬰兒及 57% 的第二類嬰兒將回港定居。人口於短期內飆升對香港的教育、醫療及福利系統造成一定衝擊，但長遠卻有效補充因人口老化引致的勞動力不足。
23. 投資移民的申請數目繼續上升，去年全年共有逾 9200 人申請，較前年增近四成二，全年投資額近 375 億元，升幅為百分之七；有報導指，投資移民推出逾十年，為本港吸納逾 1670 億元。
24. 勞工處發表的二零一八年人力資源推算報告，指擁有副學位及學士學位的人力供應將會上升至 260 600 及 786 600 人，分別佔人力供應的 7.3% 及 22%¹⁰，反映勞動人口的學歷水平將繼續提升，但 20-29 歲組群的月薪中位數卻在過去 10 年維持於 1 萬元的水平，學歷與收入水平經已脫鉤。
25. 本地勞動人口的學歷有所提升，年輕人尋求較優質的工作機會，令傳統藍領工作出現嚴重短缺，例如與航空及航運有關行業出現 2200 個職位空缺¹¹，建築業業內人士估計，有超過 10,000 個空缺，隨著大型基建工程相繼動工，預料建築業的人力需求會持續上升。除了機電、維修及工程相關

⁷ 資料摘要，香港的人口政策，立法會資料研究組，2013 年 11 月

⁸ 二零一三年第一季經濟報告，香港經濟近況，<http://www.hkeconomy.gov.hk/tc/pdf/box-13q1-c5-1.pdf>

⁹ 港人實際生育率未如理想 政府宜加強家庭福利支援及家庭友善政策鼓勵生育，中大香港亞太研究所，2013 年 11 月

¹⁰ 二零一八年人力資源推算報告，勞工及福利局，2012 年 4 月 p.78

¹¹ 設立海運及空運人才培訓基金，立法會經濟發展事務委員會討論文件，2013 年 12 月

的工種外，安老服務業的流失率長期高企。住宿護理服務的空缺數目約佔就業人數的 10%¹²，隨著人口老化及安老服務的需求上升，相信人手短缺問題將日益惡化。

26. 同一報告指出，2018 年將會出現接近 20,000 個副學位的人力資源過剩，教育培訓及產業規劃上失衡引致明顯的人力資源錯配。
27. 根據以上分析，人力資源錯配是香港人口問題的癥結所在，浪費了原有勞動力。由於內地移民及第二類嬰兒填補了本地自然增長的不足，透過協助他們融入社會，相信可舒緩勞動人口下降及人口老化對宏觀社會經濟結構的壓力，因此人口政策應先集中處理技術錯配，以釋放應有的生產力。

急需處理的人口挑戰

低技術勞工短缺

28. 諮詢文件指出，市場上的低技術勞工不足。受惠於經濟及旅遊業的發展，零售、飲食、通訊及物流等行業的職位空缺數字顯著上升。建造業及護理服務業則分別出現季度性及結構性的人手不足。
29. 業界要求放寬「補充勞工計劃」，以填補本地的人手短缺，但社會對輸入外勞的意見兩極；勞工界認為輸入外勞是剝削本地工人權益的手段，影響本地工人的工資及工作機會。勞工界普遍認為，香港仍然有剩餘的勞動力，只要提升薪酬及改善待遇，足以解決各行業的人手短缺。
30. 香港作為一個高增值經濟體系，效率工資未必完全適用於低技術行業，因員工生產力的提升不足以帶來具規模的經濟回報，僱主最後將成本轉嫁於消費者，做成漣漪效益，而且經濟學家一直認為效率工資於失業率之間存在著因果關係，因此單純以效率工資的論述來剖析本地勞動市場是過於片面。
31. 部份行業因其獨特結構而出現長期人手不足。以安老服務業為例，八成居住在私營院舍的長者是綜緩人士，政策規定院舍不能收取較綜緩金額更高的住宿費，院舍難以透過提高工資挽留人才。而建造業的勞工需求會隨時間轉變而波動，培訓大量工人有可能提高失業風險，以外勞填補短時間的人手短缺則可在市道低迷時為本地工業人數提供緩衝。
32. 事實上，低技術勞工短缺在先進經濟體系中並非罕見，德國的農業，韓國的製造業及愛爾蘭的建造業及護理服務業面對嚴重的人手不足。不少經濟發展與合作組織的成員國均以輸入外勞來填補低技術勞工短缺，為確保當地勞工的權益，一般會為外勞輸入計劃設立市場測試，或只簽發臨時工作證，避免在經濟轉差時出現人力過剩而拉高失業率。
33. 透過輸入外地勞工填補勞動力已成為亞洲的新趨勢，除了新加坡及澳門外，韓國亦於 2000 年起開始輸入外勞，應付當地製造業的高速發展，現時外來人口已佔韓國整體人口的 2.8%¹³。相比之下，現時全港只有 2415 名輸入工人，佔總勞動人口的 0.1%，反映香港勞動市場有容納更多外地勞工的

¹² 就業及空缺按季統計報告，統計處，2013 年 9 月

¹³ South Korea's Hottest Import: Foreign Workers, Business Week, January 2013, <http://www.businessweek.com/articles/2013-02-21/south-koreas-hottest-import-foreign-workers>

空間。

職業教育

34. 現時每年約有 6 萬 5 千名中六學生，預計考獲符合入讀大學要求的人數將會維持於 2 萬 2 千人的水平。大部份未獲大學錄取的年輕人均會選擇修讀副學位，只有極少數人轉投職業教育，令技術性行業缺乏新血入行，成為技術錯配的主要成因。
35. 根據 2011 年的數據，《學徒制度條例》在 45 個「指定行業」下註冊的學徒人數只有 1683 人。2012-13 年度，只有 525 名職業訓練局機電工程課程畢業生投身學徒計劃¹⁴，業界擔心未來數年香港將會出現技術人才老化及斷層，嚴重影響香港的經濟發展及城市建設。
36. 英美等地亦面對學歷膨脹的後遺症。英國的國家統計部門發現，全國的教育水平在 20 年間大幅上升，大學畢業生更佔倫敦的勞動人口六成。然而當地卻沒有足夠的工作機會，令大學畢業生從事低技術工作比率上升至 47%¹⁵。而美國只有 0.3% 勞動人口是學徒，勞動市場缺乏熟練工人，同時出現學歷過剩，據《金融時報》報導，有 5% 的保安人員擁大學學歷。
37. 英美政府均表示需參考德國的職業訓練模式。該國實行教育雙軌制，青年失業率僅為 7.7%，遠低於較歐盟其他國家。德國的職業培訓著重理論與實踐，以電梯維修為例，學徒除了需要到工作崗位實習外，亦需要在課堂上修讀工程理論，以全面提升學徒的專業知識水平。
38. 人口政策督導委員會將問題歸咎於社會對職業教育的觀念，卻忽略了香港的學歷過剩與產業化主導的教育政策不無關係。督導委員應該審視本港學徒制是否有改革空間，並研究如何將職業訓練專業化發展。

釋放現有人口的潛力

39. 女性勞動力

諮詢文件指出本港的女性勞動人口參與率較男性為低，提出消除就業障礙，鼓勵更多女性投入勞動市場。有意見認為社區內的託兒服務嚴重不足，即使部分女性有意在生兒育女後重返勞動市場，亦無法離開家務料理者的崗位。

40. 我們認為為這群女性提供支援，包括家庭友善的工作環境及加強工時及工作地點的彈性，與增加託兒服務同樣重要。

41. 單程證

內地來港新移民主要通過每日 150 個單程證名額來港，當中有不少新移民家庭因語言障礙及文化差異而未能尋找工作而跌入福利網。社會上有部份意見認為新來港人士與本地人爭奪資源，提出設定人口上限及收回單程證審批權。由於《基本法》規定單程證由內地當局審批，香港並沒有收回審批權的法理依據。然而不少前線社工認為，若內地當局能夠在申請者來港前，為香港政府或社福機構提供來港人士的年齡及背景，有助本港社工協助他們

¹⁴ 立法會十一題：職業培訓，2013 年 10 月

¹⁵ Graduates in the UK Labour Market 2013, National Office for Statistics, November 2013, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_337841.pdf

融入社會，為香港的整體發展帶來裨益。

42. 第二類嬰兒

不少第二類嬰兒的家長打算安排子女回港受教育，令鄰近深圳的地區出現幼稚園及小學學額不足，本地家長則擔心跨境學童影響本地學童就近入讀幼稚園的機會。第二類嬰兒數量於短期內飆升，而實施「零配額」後大幅減少，當局無法得知準確第二類嬰兒將會何時回港，規劃上倍添難度。然而，透過教育制度協助他們盡早融入香港社會，長遠能夠補充本港的勞動力不足，因此當局有必要盡快就第二類嬰兒對中學及專上教育的衝擊進行評估，平衡本地學生及「雙非」學童的合法權益。

便利生育

43. 生育率偏低是全球均須面對的問題。國際衛生組織界定不育為生殖系統的疾病¹⁶，而醫院管理局亦有提供不育治療服務。然而，根據歐洲智庫蘭德公司在 2011 年進行的政策研究發現，旨在減低生育子女機會成本的政策措施，似乎較直接提供經濟誘因，對生育率有更的影響。
44. 以醫療手法提高生育率不是一個首選的方法。除了成效外，成本也須考慮。生育是兩夫婦的決定，懷孕相關的支出是否應由政府或納稅人支付或補貼，實在值得商榷。但明白有夫婦需要這項服務。因此，政府應確保私營的輔助生殖科技中心有適當的規管。更重要的是要提高市民對適當的生育年齡，以及延遲生育對生育能力的影響。

建議

45. 人口結構及勞動力與香港的長遠發展息息相關，人口政策督導委員會應致力推動均衡發展，人口及勞動力維持於適當水平，以可持續模式平衡經濟發展、財政能力及環境保護，成為一個國際性的宜居城市，就此我們建議：

低技術勞工短缺

- a) 盡快放寬「勞工補充計劃」，參考外國訂立更清晰的市場壓力測試，以釋除公眾疑慮。
- b) 制定政策倡導本地科研發展，鼓勵商界透過自動化及機械化，提升效率及生產力，減低對低技術勞工的依賴。
- c) 改革現行鼓勵就業交通津貼計劃，為合資格的低收入人士提供「低收入在職八達通」，每程 4 元任搭，每日限搭 3 程，減低跨區工作的交通費用，提高市民的流動性，增加基層市民的工作意欲，釋放更多勞動力。

職業教育

- d) 就產業發展加強技術培訓，協調職業訓練局培育技術專才，改善技術錯配，支援產業發展，同時為年青人提供多元化的發展機會。推行

¹⁶ International Committee for Monitoring Assisted Reproductive Technology (ICMART) and the World Health Organization (WHO) revised glossary of ART terminology, 2009

「在職培訓配對基金」和「學徒就業資助計劃」，協助企業提供針對員工需要的在職培訓機會，同時協助青年人自我增值，以切合勞動市場的需求。

釋放現有人口的潛力

- e) 鑑於現時有接近 7 萬名港人長居於深圳，建議當局於深圳興建官辦港人子弟學校，照顧日益增加居於深圳的港人子弟及雙非兒童，避免學童每日奔波勞碌，減低跨境學童對北區學額的壓力。
- f) 積極物色地方增加地區托兒服務，並研究於新落成的公共屋邨為托兒服務預留空間，同時建議由政府帶頭設立更具彈性的工種，令有意重返職場的女性可兼顧工作及家庭，有助釋放婦女勞動力。
- g) 積極考慮與內地相關部門進行磋商，將雙非兒童家長納入每天 150 個單程證名額當中，提早協助他們家庭團聚，並且為雙非學童家長移居香港提供更多誘因，以填補香港的勞動力不足，為香港吸納具經濟生產力的新血。

便利生育和人口上限

- h) 透過教育及宣傳，提高市民對適當的生育年齡，以及延遲生育對生育能力的影響。適當規管私營輔助生殖科技中心，為有需要接受輔助生殖的夫婦提供可信賴的服務。
- i) 在平衡長遠人口及勞動力的需要的同時，應考慮香港的承擔力，訂立人口上限。

總結

- 46. 新民黨認同人口政策不應該以盲目追求經濟增長為目標，而應該致力於平衡生活質素、環境保護及整體發展。
- 47. 我們強調，若然經濟下滑，生活水平下降，公共財政入不敷支，政府亦無法投放資源於節能、減少碳排放及發展環保工業等改善環境的措施上，因此人口政策以至整體規劃均不可忽視公共財政的重要性。
- 48. 與世界上其他先進經濟體一樣，新民黨認為當局需先集中處理人口老化帶來的挑戰，訂立積極的人口發展策略，以實現香港市民的願境。

香港活產嬰兒數字

年份	活產嬰兒 數目	本地女性所 生的活產 嬰兒數目	內地女性在香港所生的活產嬰兒數目			
			其配偶為香港 永久性居民	其配偶並非 香港永久性居 民	其他	小計
2001	48219	40409 (83.8%)	7190 (14.9%)	620 (1.29%)		7810
2002	48209	39703 (82.4%)	7256 (15.1%)	1250 (2.59%)		8506
2003	46965	36837 (78.4%)	7962 (17.0%)	2070 (4.41%)	96	10128
2004	49796	36587 (73.5%)	8896 (17.9%)	4102 (8.24%)	211	13209
2005	57098	37560 (65.8%)	9879 (17.3%)	9273 (16.2%)	386	19538
2006	65626	39494 (60.2%)	9438 (14.4%)	16044 (24.4%)	650	26132
2007	70875	43301 (61.1%)	7989 (11.3%)	18816 (26.5%)	769	27574
2008	78822	45257 (57.4%)	7228 (9.17%)	25269 (32.1%)	1068	33565
2009	82095	44842 (54.6%)	6213 (7.57%)	29766 (36.3%)	1274	37253
2010	88584	47936 (54.1%)	6169 (6.96%)	32653 (36.9%)	1826	40648
2011	95451	51469 (53.9%)	6110 (6.40%)	35736 (37.4%)	2136	43982
2012	91343	58144 (63.7%)	4698 (5.14%)	26715 (29.2%)	1756	33199

資料來源：立法會司法及法律事務委員會討論文件，父母均為非香港永久性居民的內地人而在香港出生的兒童的居留權問題，2012年5月