



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港
願
景



人口政策的新思維

New Mindset for Population Policy

鼓勵生育、引入人才、研究「雙非」

Promote childbirth, admit talent, and review the policy
on doubly non-permanent resident children

2017年1月
January 2017

香港願景計劃

召集人的話



明年便是香港回歸二十週年，香港特別行政區將踏進《基本法》所說「五十年不變」的中段。「一國兩制」在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：香港的政制發展要達到《基本法》規定的最終目標，仍有極具爭議的問題必須解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府必須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。因此，我們必須認真總結特別行政區成立以來「一國兩制」實踐的豐富經驗，正視存在的問題和發生的矛盾，找出向前發展的正確方向。

「香港願景計劃」會就政制發展和特區管治的主要問題，以及經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，發表一系列報告。

希望各界對我們的研究，提出意見和建議。

香港願景召集人

A handwritten signature in black ink, appearing to be '曾鈺成' (Tsang Yuk-ching), written in a cursive style.



香港願景計劃

人口政策的新思維

鼓勵生育、引入人才、研究「雙非」

總目錄 Content

我們的論述和主張	1
Our Discourse and Recommendations	15
香港人口問題概況與分析	33
研究報告 1： 鼓勵港人生育	49
研究報告 2： 促進「非本地研究院畢業生」留港發展	73
研究報告 3： 評估「雙非」兒童來港情況、檢討私營醫院「零雙非」政策	103



香港願景計劃

人口政策的新思維

鼓勵生育、引入人才、研究「雙非」

我們的論述和主張

曾鈺成	召集人
馮可強	執行及研究總監
羅祥國	名譽高級研究員
葉家齊	助理研究員

我們的論述和主張

人口老化是香港面對的一個嚴峻的主要問題。統計處數字顯示，2015 年本港總和生育率為 1.195，相比 2.1 的人口替代比率還有一段差距，而在推算下，將由 2019 年的 1.21 下降至 2039 年的 1.14，直到 2044 年才有回升跡象。同時，因為港人預期壽命愈來愈長，最終造成 65 歲或以上長者佔全港總人口的比率將由現時約 15%，上升至 2044 年的 33%(2064 年更為 36%)，約等於每三位港人便有一位為 65 歲或以上長者。根據政府估計，由於上述原因，本港勞動人口參與率將由 2014 年的 59.3%，逐步下降至 2064 年的 48.6%(實際勞動力將於 2018 年達至 3,560,000 的高峰，以後就持續下降至 2064 年的 3,110,000)。

「人口政策督導委員會」在 2015 年發表的《人口政策 - 策略與措施》報告，引用長遠財政計劃工作小組報告的估算：隨著勞動力增長逐步減少，香港經濟增長將會由 2018 - 2021 年的 3.5%，下降至 2030 - 2041 年的 2.5%。若政府不設法補充勞動人口，不單會令公共財政備受壓力，整個香港經濟亦會被拖累。

一套嚴謹、多元、及具持續性的人口政策是不可缺少的。可惜特區政府在制訂相關政策時，忽略了周詳的研究與考量的重要性，加上有關部門過於保守的政策取態，未有訂立清晰的目標，並輔以適當的配套措施來減輕有關政策對社會經濟的影響，各類人口政策都收不到預期的效果。

政府的人口政策過於保守

迴避生育措施的財政承擔

香港現時的生育支援措施，遠遠落後於其他先進國家。為了有效改善香港生育偏低的問題，「人口督導委員會」2015 年的報告，曾表示認同外國一些家庭支援措施（例如現金補貼、有薪親職假以及課託管服務等）對刺激生育的重要性；但因為有關措施需要一定的財政承擔，當局在沒有進行深入研究的情況下，便否定引入措施的可行性，間接令香港支援生育的措施沒有得到應有的改善。

人才措施小修小補

在不同的勞動力補充方法之中，特區政府一直視吸引外來人才為最有效的

我們的論述和主張

一環，推出了包括「優才計劃」、「一般就業政策」、以及「輸入內地人才計劃」在內的 5 項相關措施。然而，截至 2012 年，經「優才計劃」來港的人數只約佔其每年 1,000 個限額的 30%，而經「一般就業政策」及「輸入內地人才計劃」來港工作的人數，則只分別約佔總勞動人口的 0.8% 及 0.2%。

政府在其後檢討並優化這類人才計劃時，除了決定放寬各相關計劃的居留年期，以及增加部份計劃的申請透明度外，就沒有其他具體的優化措施，而為每年近 20,000 名非本地畢業生留港工作而設的簽證計劃，更完全沒有檢討。結果輸入人才措施未能發揮預期的功效。

消極處理「雙非」問題

2007 至 2012 年，因為非本地孕婦來港產子，帶來平均每年額外約 30,000 個「雙非」初生嬰孩（父母皆非香港永久性居民），令生育率大幅上升。倘若當中部份在港受教育和發展，可為改善人口結構帶來幫助，但政府在 2012 年因社會的反對聲音而突然實施「雙非零配額」政策。然而，在現行人口政策不足以解決人口問題的前提下，政府應積極探討「雙非」嬰兒對社會服務需求的不確定性，並研究如何有效地減輕其「副作用」，最終讓「雙非」嬰兒成為有效舒緩香港的人口問題的新出路之一。

要有新思維

特區政府應該參考海外的成功經驗，並以新思維積極地探索人口政策的新出路。若然繼續置問題於不顧，盲目相信現行措施能為香港帶來足夠的新人口，香港就會在不久的將來承受人口問題造成的惡果。

一、鼓勵港人生育

香港出生率長期偏低的一個主要原因是女性生育意欲低。根據政府數字，在結婚意欲方面，香港女性初婚年齡中位數已由 1981 年約 24 歲，逐漸提高至 2013 年的 29 歲。40 至 44 歲從未結婚的女性的比例，更由 1981 年的 3% 顯著上升至 2013 年的 18%。在生育意欲方面，於婚後三年內生育的婦女比例，由 1981 年的 90% 大幅下跌至 2013 年的 69%。

我們的論述和主張

香港高昂的育兒成本亦為一般家庭構成沉重的生育負擔，另有研究指出香港過長的工時亦是造成低生育的重要因素之一。根據 2015 年數字，介乎 15 - 44 歲的香港女性的平均工作時數，高達每週 49 小時。

建議一 鼓勵港人生育措施

我們建議政府需以協助降低生育成本的角度為出發點，參考其他國家的措施，透過不同形式的經濟支援，鼓勵港人生育。措施的採納需要平衡對公共財政所構成的影響。雖然現階段並不能夠精確地評估每項政策能對本地生育產生多大的影響，但不少積極實施有關政策的國家，例如瑞典、法國、澳洲等（新加坡除外），都擁有接近 2 的生育比率。我們建議政府認真考慮下列政策建議：

(1) 兒童成長配對儲蓄基金

在子女的成長過程之中，教育及醫療開支佔據很重要的部份。參考新加坡的措施，我們建議政府成立「兒童成長配對儲蓄基金」，以共同努力的出發點，資助並鼓勵家庭為子女未來的開支作好預備。儲蓄賬戶以兒童為單位，當成功申領出生證明後，家長便可到指定銀行申請有關儲蓄賬戶。

儲蓄賬戶包括 2 個部份，第一部份為政府直接支付的一次性存款（建議為 20,000 港元）；第二部份為「父母供款」及「政府配對供款」所組成的「供款賬戶」。父母可於存款期內，按各自所需自由存入任何金額到「供款賬戶」之中，而政府將按每月的新增父母供款額，以 1:1 的比例存入配對金額（若公共財政許可，政府亦可考慮以 1:2 的比例存款予低收入家庭的賬戶），並以整個存款期內合共 30,000 港元為總配對存款上限。賬戶的供款期為 10 年，而支取則沒有時間限制。存款的使用方面，賬戶以支援子女的教育及醫療開支為目的而設立，因此存款只適用於指定的教育及醫療機構，並將以轉帳的形式由銀行直接支付給服務提供者。

按每年平均 60,000 個本地新生嬰兒推算，政府直接支付的一次性存款為每年 12 億港元。「配對供款」方面，於高峰期內，政府每年將要同時向 60 萬名初生至 10 歲的兒童提供，每年開支約為 18 億港元。

綜合而言，計劃的年度總開支（上限）約為 30 億港元。

(2) 日常開支津貼

除了教育及醫療開支外，養育子女亦涉及種種雜項開支，如嬰兒配方、衣服鞋襪、託管服務等。參考瑞典措施，為了讓家庭（特別是低收入家庭）減輕上述開支的負擔，我們建議政府以未滿 6 歲的子女為單位，向合資格的家庭提供（每名未滿 6 歲的子女）每月 1,000 港元開支津貼，用途並沒有特定限制。按每年平均 60,000 個本地新生嬰兒推算，於高峰期內，政府每年將要同時向 36 萬名初生至 6 歲的兒童提供開支津貼，每年開支約為 43 億港元。

(3) 父母育兒退稅

為了鼓勵中產階層積極生育，政府以每名子女為單位，向納稅人提供一次性退稅，而且金額為累進性質，以鼓勵養育更多子女。以第一個子女計算，實際退稅金額為申請人過往 5 個財政年度所繳納的稅額總和的 40%，並以 50,000 港元為上限。粗略估計，假設長遠新生嬰兒數目為每年 60,000 個，其中 70% 為納稅人士的子女（即 42,000 人），同時假設合資格的退稅申請人平均獲得退稅 30,000 港元，則政府年度總開支約為 12.6 億港元，約相等於 2015/16 年度年薪俸稅及個人入息稅的總和的 2%。

(4) 逐步優化親職假期待遇

現時，香港的有薪親職假期主要包括 10 週母親產假以及 3 天父親侍產假，若與新加坡及瑞典比較，可見香港在這範疇上，大幅落後於國際水平。有別於香港的親職假期薪酬全由僱主負擔，新加坡及瑞典的相關薪酬主要由政府負責，這麼一來可以較容易得到工商界對優化待遇的共識，更有望令市民感受到政府對支援生育的決心。

增加人口和人才是長遠投資

雖然推行這些政策變相增加政府財政的壓力，但既然政府認為人口問題是社會的「重中之重」，有關部門就應該積極探討其中的平衡點。增加香港人口和人才是長遠的投資，以發債集資是可以考慮的財政方案。

二、促進「非本地研究院畢業生」留港發展

為了解決因勞動力不足而產生的各種問題，政府一直致力研究不同方法（如釋放婦女勞動人口、延長工作年期、吸引外來人才等）的可性行及其成效。在眾多方法之中，吸引外來人才一直被視為最有效的一環。外來人才不單可以直接填補本港勞動人口的不足，長遠更能透過優秀的人才庫，進一步吸引投資，促進經濟發展。

政府目前主要透過五項計劃，吸引不同類別及背景的外來人才在港工作，而當中尤以「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」似乎最能有效地為長遠留港生活的人才庫，提供足夠的補充（2014/2015 學年的境外總學生人數約 19,000 人）。

然而，政府在 2015 年推出的優化措施，並沒有任何一項以改善「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」成效為目的。作為其中一個最為重要的外來人才吸納平台，透過「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」來港工作的人數佔總外來人才人數相當大的比重。人數由 2011 年約 5,000 人上升至 2015 年超過 10,000 人，增長接近一倍。

根據獲准來港就讀的非本地學生人數，以及「就業安排」的延長逗留期限，我們分別估算每年向學士及研究院畢業生批出「就業安排－延長逗留」的最大數目，並與其實際數目作出比較。結果顯示，實際批出「就業安排－延長逗留」的簽證數字，只約佔境外學生總人數的 40-50%；其中只有約一半有意留港工作的非本地畢業生，最終能成功在港獲聘（大約相等於總學生人數的 20-30%）。

綜合而言，雖然表面上「就業安排」每年可以吸引到超過一萬人留港找工作，但事實上，學生於來港就讀到成功在港就業的整個過程中，足足流失了近 70% 的人數。非本地畢業生是否在港找工作有多方面考慮，包括生活成本高昂、內地有更多發展機遇、工作文化差異、香港勞工市場競爭激烈、缺乏本地工作經驗、缺乏針對性就業支援等。

總的來說，被政府視為最能改善香港人口結構的吸引人才政策，現時都未能如預期般發揮功效。觀乎不同的相關計劃的利弊，我們認為有效地促進

境留學生留港發展應是增加香港勞動力的焦點所在。政府應盡快檢討「非本地畢業生留港／回港就業安排」簽證計劃，並透過推出各種措施協助留學生融入本地勞動市場，充實香港人才庫。

建議二 對非本地畢業生留港就業的支援

非本地畢業生最終能否成為本港勞動力的一份子，實有賴各方面的支援，當中以就業支援所帶來的影響最為直接。若然政府能在此範疇上加以優化，我們相信不單可以提升求職成功比例，長遠更有助提高非本地畢業生在港就業的意欲。

(1) 研究院畢業生實習計劃（實習生計劃）

我們建議以「創新及科技基金」轄下的「一般支援計劃 — 實習研究員計劃」為藍本，將計劃擴展至香港各支柱產業（或全港各行業）。計劃是資助企業吸納本地工作經驗較少的非本地畢業生，同時強化各支柱產業的人才供應鏈。計劃雖以支援非本地研究院畢業生留港工作為主要目的，但為了避免對本地學生造成不公，計劃應同時涵蓋修讀全日制研究院課程，而未曾港全職工作的本地畢業生。

參考「一般支援計劃 — 實習研究員計劃」的框架，我們建議為每個參加計劃的企業，提供每年最多 5 個實習名額，資助該企業聘請修讀香港院校「研究院課程」的畢業生，資助期為期一年。僱主可在資助期內向政府申請，相等於該名僱員固定月薪的津貼金額，並以 \$16,500 為上限（僱主需自行負責有關的「強積金」供款）。資助期完結後，僱主則可自行決定繼續以市場工資聘用與否。

全日制研究院非本地學生於 2014/2015 共約有 15,000 人，而根據入境處數字，2013/2014 申請並獲批「就業安排」簽證的研究院非本地畢業生人數約為 8,700 人，連同約 5,700 名研究院全日制本地學生，「實習生計劃」適用的目標群組則約為 21,000 人。計劃設立初期，建議政府先以每年 3,000 個實習名額為起步點。假設這批實習生全數受惠於「實習生計劃」的 \$16,500 資助上限，計劃年度總開支約為 6 億元。當計劃日漸成熟時，

我們的論述和主張

我們預期同時有助提升非本地畢業生的留港工作意欲，繼而進一步增加「實習生計劃」的申請需求。屆時，政府可考慮增加實習名額至每年 5,000 個，其年度總開支則約為 10 億元。

(2) 成立專為非本地畢業生而設的就業輔導小組

我們建議政府向院校提供特別經費，設立專門向非本地學生提供支援的就業輔導部門。服務應涵蓋不同的就業階段，包括他們在畢業後在本港求職的時間，務求令非本地畢業生在本港勞動市場認知、求職技巧以至入職後的文化適應等範疇上，都得到足夠的支援。

(3) 政策成效檢討

「研究院畢業生實習計劃」以公帑資助非本地畢業生（也包括本地畢業生）在港就業，為免造成資源浪費，政府宜審慎地評估政策成效。為此，我們建議政府最少每五年檢討非本地畢業生經此計劃留港就業的實際人數，若然在某指定時間內未能達至 40% 的留港工作比率，有關當局可作出進一步調節，甚至可以考慮取消計劃。

三、評估「雙非」兒童來港情況、 檢討私營醫院「零雙非」政策

2013 年，政務司司長林鄭月娥發表人口政策諮詢文件時，曾表示「雙非」嬰兒因其去向的不確定性而不應被視為解決人口挑戰的辦法，加上「雙非」嬰兒確實對香港社會造成一些負面影響，「雙非」嬰兒對改善香港人口結構所能帶來的幫助，最終因而被忽視了。

為香港教育系統帶來長遠穩定

2013 年 7 月教育局曾就中學收生不足的問題向立法會提交了 12 歲中一適齡學生數目的推算，結果顯示中一適齡學生數目下跌趨勢持續至 2016/17 年度，並於翌年開始回升，但於 2024/25 年度再度回落。數字反映出當「雙非」孕婦所生子女（2004 年至 2013 年間數目大幅增加）成長至中學適齡學童時，中學學位需求被帶動上升；相反，因 2013 年「雙非」停止來港產子，

我們的論述和主張

中一適齡學生數目於 2025/26 年度 (2013 年「零雙非政策」實施後的 12 年) 則再次呈現跌勢。可見，若缺乏「雙非」學童，中學教育將面臨進一步萎縮。

學生不足的問題其實不會只在中學出現；若然不盡快處理，問題很快就會蔓延至小學及專上教育。事實上，當 2012 年前的「雙非」效應淡出後，小學教育的需求亦將下降。而專上教育方面，隨著中學畢業生人數不斷減少，預計 2022 年全港只約有 43,000 名中學畢業生，若按以往比例估算，符合入讀大學最低資格的學生約為總人數的 40% (即約 17,000 人)。以現時全港約 24,000 個學士學額計算，每年剩餘學額多達 7,000 個。

由此可見，在本地學童數目持續下跌的前提下，「雙非」學童的供應對教育的長遠穩定，有著舉足輕重的影響。為了解決困擾香港多年的裁減教師及「殺校」的壓力，促進教育系統持續發展，繼續有效地為香港培養有質素的下一代，政府應積極地尋求社會的共識，平衡箇中利弊，務求為整個教育系統帶來穩定的發展。

可促進醫療產業的發展

「雙非」孕婦於高峰期，為私營醫院帶來的每年達十億元的生意額，這為醫療產業的發展提供了可靠的資金來源。倘若醫院能適當地運用這筆收入，藉以加強設備配置及醫護人員培訓，從醫療產業找出經濟新機遇，將不再只是一個空想。

在香港出生嬰兒數目由 2011 年高峰的 95,451 下降至 2014 年的 62,305，跌幅高於 30%。根據醫院管理局數字顯示，自 2014 年起，公立醫院每年可以額外提供 2,000 至 3,000 個婦產科床位。

私營醫院一直是非本地婦女分娩服務的主要提供者，2006 年至 2012 年間於私營醫院出生的非本地婦女所生嬰兒每年平均約 20,000 至 30,000 個，佔全港總數超過 70%。2013 年實施「雙非孕婦零配額」後，其出生嬰兒數目由 2011 年高峰的 33,465 大幅跌至 2013 年的 4,902，跌幅超過 80%。隨著產嬰生意下跌，各私營醫院都降低其分娩服務價格。

我們的論述和主張

若以私營醫院於高峰期平均每年約 30,000 個非本地婦女產子數目，以及其因生意下跌導致的減價幅度看來，私營醫院應該有相當大的空間重新向「雙非」孕婦提供分娩服務。

醫療資源短缺

相比亞太區內其他主要城市，香港的醫生人口比例處於低水平，其相差幅度亦十分顯著。可見香港醫療人員的數目並未能符合國際城市應有的水平。另方面，公立醫院初生嬰兒深切治療部 (NICU) 設備不足。公營醫院 NICU 病床使用率自 2011 年起一直高於 100%，即使自 2013 年起「雙非」嬰兒已大幅下降，其設備使用仍然處於飽和狀態。而私營醫院方面，更因設備所費不菲而沒有配備，需要把問題嚴重的初生嬰兒全數轉送公營醫院，可見醫療設備不足以應付孕婦需求。

教育配套不足

根據政府統計處 6 次內地嬰兒調查結果所得，超過 80% 受訪「雙非」父母表示會因香港教育制度較好而選擇讓嬰兒出生後或日後留港居住；而當中分別有 37% 及 28% 「雙非」父母表示會於子女 3-5 歲和 6-11 歲時帶其子女回港。當這批為數不少的「雙非」適齡兒童來港求學時，香港現時的教育系統未必能夠有效地應付其需求，最終可能導致教育供求失衡，繼而影響港人子女教育質素。

社會福利壓力的估計

自 2001 年莊豐源案終審法院以《基本法》第二十四條裁定「雙非」父母在港出生子女可以獲得香港永久性居民身份後，社會一直關注「雙非」父母日後可透過其子女申請來港定居，並領取香港社會福利金，最終可能會導致納稅人要供養一批年輕時不曾在港貢獻的長者，造成社會不公的現象。

統計處的調查數據顯示雙非父親屬經理、行政人員或專業人士的比例高達 66%。母親有 65% 從事經濟活動，而當中有 45% 屬經理、行政人員或專業人士。教育水平方面，擁有專上教育程度的父親及母親分別佔總人數的 51% 及 53%。綜合來看，可見「雙非」父母有著可能比港人平均更優勝的

我們的論述和主張

經濟條件，而憑藉這些優厚條件，「雙非」父母可為其子女提供良好的發展基礎，從而為香港未來培育出一批有質素的新一代。而這批曾於內地生活的香港新一代，更可進一步透過其對內地的認知為香港未來作出貢獻。由以上看來，也許我們應對他們來港倚賴香港福利制度的指控抱較開放的態度。

政府應檢討及研究「雙非」問題

面對本地出生率下降以及人才政策發展停滯不前，「雙非」嬰兒可以作為另外一條「藥方」，為香港人口結構注入新動力，解決人口老化對本港所帶來的威脅；長遠更可為醫療系統帶來資金，促進醫療產業的發展。另一方面，「雙非」亦對醫療、教育、住屋、交通甚至其他社會界別，造成一定程度的影響。為了平衡以上的利弊，我們認為政府應盡快啟動針對性的措施，來解決箇中的問題關鍵，為未來於私營醫院重啟「雙非」為出準備。

建議三 研究「雙非」子女來港情況及提供配套措施

長遠而言，「雙非」嬰兒的確可以充實香港人口，然而在中短期內，我們亦不能逃避「雙非」對社會可能構成的問題和壓力。為了平衡箇中利弊，達致多贏的局面，我們建議政府按社會的實際需要，積極研究並分階段推行包括下列各項的配套措施，長遠為未來重新讓「雙非」孕婦在香港私營醫院產子，作好準備。

第一階段：

(1) 設計長期追蹤的調查系統，掌握「雙非」子女來港的實際情況

重啟「雙非」的關鍵之一，在於深入了解和舒緩「雙非」子女來港的不確定性和負面影響，從而進行有效的社會規劃。若要有效地解決「雙非」子女來港在不同階段對教育、醫療、住屋、地區甚至社會各界別所造成的影響，政府需要設立一個能仔細及可靠地評估「來港人數」、「來港時期」及「來港所需」的長期調查追蹤系統。透過該系統，政府便能更有效地掌

我們的論述和主張

握「雙非」子女來港的實際情況和其對各項社會經濟設施的需求，從而制定教育以及社會各界別的配套措施，以便預早作出準備。事實上，2011 至 2012 年度每年約 3 萬個的「雙非」嬰兒，將於 2017 至 2018 年踏入小學適齡階段，因此政府應盡快啟動調查系統，準備各範疇的相關配套。

(2) 加強深圳學校開辦港人子弟班

「雙非」學童對本港教育的影響甚為複雜，一方面能為整個教系統提供穩定的學童人口，但另一方面則對小學教育資源構成一定的壓力。為平衡利弊，我們建議政府加強《深圳學校試辦港人子弟班合作協議》，考慮香港辦學團體也可在深圳辦學，促進內地「港人子弟幼稚園及小學」與香港中學之間的聯繫，讓其課程接軌。一方面減低「雙非」學童對香港幼稚園及小學的倚賴，另一方面則為香港中學提供取錄「雙非」學童的渠道，務求雙贏。我們亦建議政府進行廣泛諮詢，並詳細評估「雙非」對教育界別的影響，從而制定相應的政策以作配合。

第二階段：

(3) 適時增加醫護人員供應

除設備不足外，醫護人員供求失衡亦是造成醫療系統不勝負荷的重要因素。如前文所述，本港醫生註冊制度官僚，甚至有保護主意之嫌，大大制約人力資源供應鏈的運作，間接造就醫生不足的情況。相反，鄰近的新加坡卻有一個著名醫學院名單讓有關部門參考，從而讓外地醫科畢業生能夠直接在國內執業。為了減輕本港醫護人員的壓力，以及長遠推動醫療產業發展，我們建議有關當局立即研究放寬海外醫生在港註冊制度，增加醫護人員供應，應付市場需求，並促進香港醫療產業的發展。長遠而言，醫護人員供求失衡情況必須以適量地增加本地供應為基礎。

第三階段：

(4) 設立初生嬰兒使用深切治療保險基金

私營醫院在高峰期平均每年為 30,000「雙非」孕婦提供分娩服務，足可見其婦產科有一定的空間重新接受「雙非」孕婦；然而，「雙非」政策在執行期間，「初生嬰兒深切治療部」(NICU) 的資源會受到很大的壓力。

(a) 向公營醫療系統購買 NICU 服務

若私營醫院自行設立 NICU 部門，並要求「雙非」父母就其子女使用 NICU 服務以「用者自負」形式繳付費用，其負擔實十分沉重。再者，「雙非」嬰兒出生後便會正式成為港人，理論上有權利享用公營醫院的 NICU 服務，而不必倚賴昂貴的私院 NICU，可見以上營運模式並不可行；另一方面，根據相關兒科專家意見指出，由私營醫院自行營運的 NICU 部門，亦可能因其醫療團隊缺乏足夠臨床經驗，而導致服務質素不穩定。

參考私營醫院業界的意見，為了有效地解決以上問題，我們建議私營醫院以保險的形式，將 NICU 的成本攤分到所有使用婦產科服務的「雙非」孕婦身上，並以此基金來向公營醫療系統購買相關服務。具體可以考慮向所有使用私營醫院婦產科服務的「雙非」孕婦徵收約 \$1,500 至 \$2,000 的保險徵費（這保費是否足夠，最終需由保險界確定），透過保險公司成立初生嬰兒使用深切治療保險基金，當「雙非」嬰兒有需要轉介至公營醫院 NICU 時，則以基金支付有關費用。綜合而言，此方法既能透過「用者自負」的方式，消除「雙非」對（公帑）醫療補貼的倚賴，亦可維持整體 NICU 服務的質素，估計這保費亦是「雙非」父母所能負擔（由於「雙非」婦產服務的總收費以數萬元計，有關的保險費應在 10% 之內）。

(b) 私營醫院設立過渡性 NICU 病床

即使公營醫療系統透過私營醫院所提供的有關資金，來進一步擴展其 NICU 部門，NICU 使用率仍然有機會於高峰期飽和，而造成短時間內未能提供足夠病床。為了讓於私營醫院出生而有需要使用 NICU 服務的初生嬰兒能夠得到妥善的照顧，我們建議私營醫院設立規模較小的過渡性 NICU 病床，以舒緩因公營 NICU 使用高峰期而導致未能及時提供足夠病床的影響。

我們的論述和主張

(5) 訂定每年私營醫院 15,000 至 25,000 的「雙非」產子限額，並最少每三年檢討此限額一次

其實，對香港構成壓力的，也許不是「雙非」孕婦「來」港產子，而是「雙非」孕婦「湧」港產子。因此，若要為香港人口結構及整個教育系統帶來穩定發展，一個穩定而且可以預計的「雙非」初生嬰兒數額是有必要的。而為了長遠能讓醫療、教育甚至社會各界都能更有效地調配資源，避免重蹈以往政策大幅波動的覆轍，這個數限亦應按時檢討，適時了解社會實際需要。為此，我們建議有關當局應訂定一個介乎每年 15,000 至 25,000 的「雙非」產子限額，只在私營醫院推行，並最少每三年檢討此限額，以確保其水平可以配合香港社會整體所需。在這方面，本地父母當然亦會憂慮，該政策會導致私醫院有關收費也會不合理地增加。就此，政府可考慮訂定一項不同收費的準則，以保障本地孕婦的權益。

總 結

人口老化的問題早已不是一個概念性推測，香港的社會經濟正切實地受到相關問題的影響。作為一個每屆政府都應嚴肅處理的課題，政府應該積極地以多元化的措施來針對每一個相關環節，透過新思維改善整個人口結構。

不少發達國家都透過實施全面的生育支援措施，成功達至接近 2 的生育比率。我們認為特區政府不宜再迴避有關問題，應認真考慮這些政策的可行性，改善香港生育過低的狀況。

另一方面，我們認同「團結香港基金」提出有關引入新移民的目標，但考慮到香港現行移民政策的各種不足，認為單純的政策調節（如放寬逗留年期）並不能帶來顯著的效果。為此，我們建議透過推出措施協助留學生留港發展，直接補充高質素的勞動人口；長遠來說，則透過完善的調查追蹤系統，掌握「雙非」子女來港的實際情況，預早制定教育及社會的配套措施，為未來重啟「雙非」作好準備。



Hong Kong Vision Project

New Mindset for Population Policy

Promote childbirth, admit talent, and review the policy
on doubly non-permanent resident children

Our Discourse and Recommendations

Jasper Tsang Yok-sing

Convenor

Andrew Fung Ho-keung

Executive & Research Director

Law Cheung-kwok

Honorary Senior Research Fellow

Chris Ip Ka-Chai

Research Assistant

Our Discourse and Recommendations

Ageing population is a grave problem confronting Hong Kong. According to the figures of the Census and Statistics Department, the total fertility rate of Hong Kong in 2015 is 1.195, which is far below the population replacement rate of 2.1. Hong Kong's total fertility rate is projected to be among the lowest in the world. It will drop from 1.21 in 2019 to 1.14 in 2039, and has no signs of rising until 2044. Meanwhile, elderly people aged 65 or above account for approximately 15% of total population of Hong Kong at present. Owing to longer life expectancy of the local population, it will increase to 33% in 2044 (and 36% in 2064). In other words, one in every 3 Hong Kong people will be an elderly aged 65 or above by then. According to the estimation of the government, due to the above reason, labor force participation rate will drop from 59.3% in 2014 to 48.6% in 2064 (labor force will be at its peak at 3,560,000 in 2018, and will eventually drop to 3,110,000 in 2064).

The report on "Population Policy - Strategies and Initiatives" issued by the Steering Committee on Population Policy (SCPP) in 2015 cited the estimation made by the Working Group on Long-Term Fiscal Planning that as the growth of the workforce gradually shrinks, Hong Kong's economic growth rate will be reduced from 3.5% in the period of 2018 - 2021 to 2.5% in the period of 2030 - 2041. It follows that if the HKSAR Government (the Government) does not make any attempt to complement our existing workforce, not only will the public finance be under pressure, but also the entire Hong Kong economy will be dragged down.

It is essential to have a rigorous, comprehensive and sustainable population policy. Unfortunately, the Government lacks a systematic research framework to tackle the aging population problem, and it has overlooked the significance of detailed research and long-term consideration. With an overly conservative policy stance, government officials have failed to set clear targets and formulate appropriate complementary measures to achieve the desired effects in implementing the population policy.

Government's overly conservative policy stance

Avoiding financial commitments in encouraging childbirth

At present, Hong Kong's measures to encourage childbirth lag far behind other developed countries. The SCPP report recognizes the effectiveness of encouraging childbirth with family support initiatives as adopted by some countries (such as cash subsidy, paid parental

Our Discourse and Recommendations

leave, after-school care program). However, because such policies require certain level of financial commitments, the Government has rejected the feasibility of introducing these policies without conducting an in-depth research. Thus Hong Kong's measures to encourage childbirth have not brought the expected improvements.

Piecemeal approach in admitting talents

Among the different approaches to complement our existing workforce, the Government considers attracting talents worldwide as the most effective way, and has launched measures like the Quality Migrant Admission Scheme, General Employment Policy, and Admission Scheme for Mainland Talents and Professional. Nevertheless, by 2012, the number of talents admitted via the first scheme has only reached around 30% of the annual 1,000 quotas. Meanwhile, talents admitted to work in Hong Kong via the other two schemes only accounted for around 0.8% and 0.2% of the total workforce.

When the Government attempts to optimize these talent admission schemes afterwards, it has done nothing more than relaxing the duration of residence in Hong Kong and increasing the application transparency. However, the scheme on the Immigration Arrangement for Non-local Graduates, which has helped 20,000 non-local graduates to stay and work in Hong Kong annually, is not even on the agenda of revision. Consequently, Hong Kong's measures to admit more talents have not achieved the desired effects.

Passive handling of the issue of “doubly non-permanent resident pregnant women giving birth in Hong Kong”

From 2007 to 2012, Hong Kong's fertility rate has significantly increased because of the “doubly non-permanent resident pregnant (DNRP) women” who came to Hong Kong for delivery, bringing about 30,000 newborns annually. If some of these DNR children are to stay and receive education in Hong Kong, it can be beneficial to the demographic structure. Regrettably, the Government abruptly implemented the “zero delivery quota” policy due to the dissenting voices from the community. Given that the existing population policies are insufficient to resolve the ageing population, the Government should take a positive approach to study the impact on the demand for social services as posed by these newborns, and conduct research to see how such “side effects” can be reduced, thus ultimately allowing these newborns to become an effective way to alleviate Hong Kong's ageing population.

Our Discourse and Recommendations

The need for a new mindset

The Government should make reference to overseas successful experiences, and proactively explore a new way out for the population policy by new thinking. If we believe that the existing measures will bring about sufficient new population, Hong Kong will soon suffer in the long run.

I. Promote childbirth

According to government statistics, on the issue of the desire for marriage, the median age at first marriage for Hong Kong females gradually increased from 24 in 1981 to 29 in 2013. Meanwhile, the ratio for females aged between 40 and 44 who had never married also significantly increased from 3% in 1981 to 18% in 2013. Regarding the desire for bearing a child, the ratio for females giving birth to a child within 3 years of marriage greatly decreased from 90% in 1981 to 69% in 2013.

Hong Kong's high parenting cost has become a heavy burden for families in general. Research has also indicated that Hong Kong's long working hours is one contributing factor to the low fertility rate. According to the figures in 2015, the average weekly working hours for females aged between 15 and 44 reach 49 hours.

Recommendation 1 Measures to encourage childbirth

We recommend to the Government that the starting point of population policy should aim to reduce the cost of bearing a child. It should make reference to other countries' initiatives and encourage the local middle class and low-income families to have children by using different forms of financial support. The implementation of such policies should definitely need to balance the impact created on public finance. Although we are unable to precisely evaluate the effects of each initiative to the local fertility rate, we observe that many countries which have adopted the related policies, such as Switzerland, France, and Australia (except Singapore), have recorded a fertility rate of almost 2. It is therefore recommended to the Government to seriously consider the following measures.

Our Discourse and Recommendations

(1) Child Growth Matching Saving Fund

Education and medical expenditure account for a significant portion in raising children. With reference to Singapore's measures, we recommend that the Government should set up a "Child Growth Matching Saving Fund", for the purpose of subsidizing and encouraging families to be well-prepared for children's future expenditure. Each child will have a designated saving account. Once parents receive the birth certificate, they can visit designated banks to apply for the saving account.

Each saving account consists of 2 parts: the first part is a direct payment from the Government as a one-off deposit (suggested amount HK\$20,000). The second part is a "contribution account" comprising "parents' contribution" and "government's matching contribution". During each "payment period", parents can at their own discretion deposit any amount of money to the "contribution account", and the Government will also contribute an equal amount on a 1:1 basis with reference to the monthly increment of parents' contributions (if the financial position permits, the Government may consider a 1:2 basis for those low-income family account), and the ceiling for the total matching contribution will be set at \$30,000 within each "payment period". The "contribution period" for each saving account will be 10 years and there is no time constraint on the withdrawal of the money. As the account is designed to support family's expenditure on children's education and medicine, the savings can only be used for designated education and medical institutions and the form of settlement will be direct transfer from the bank to the service providers.

The direct payment from the Government will be \$ 12 billion annually, based on the assumption of 60,000 local newborns on average each year. As for the "government's matching contribution", it will be around \$18 billion annually for 600,000 children aged from 0 to 10 during peak period.

The total annual expenditure for the scheme (at maximum) will be around \$30 billion.

(2) Allowance for daily expenses

Other than education and medical expenses, the cost of raising a child also consists of various miscellaneous spending, such as infant formula, clothing and footwear, and nursery service. With reference to Switzerland's initiatives, in order to help families (especially the low-income family) lessen the burden from the above-mentioned spending, we recommend

Our Discourse and Recommendations

that the Government should provide a monthly allowance of \$1,000 to each child under the age of 6 of each eligible family, with no specific restriction on the use of allowance. Based on the assumption of 60,000 local newborns on average each year, the Government will be required to spend around \$43 billion annually for 360,000 children aged from 0 to 6 during peak period.

(3) Tax rebates for family parenting

With a view to encouraging middle-class families to have more children, we recommend that the Government should provide a one-off tax rebate to taxpayers per child on an accumulative basis. The actual amount of tax rebate will be 40% of applicants' total tax paid over the previous 5 financial years, with a ceiling of \$50,000. By rough estimation, assuming that the long-term annual number of local newborns is 60,000, among which 70% are children of taxpayers (i.e., 42,000), and that each eligible applicant on average receives a tax rebate of \$30,000, the Government's annual expenditure on this tax rebate will be around \$12.6 billion, which is equivalent to 2% of the sum of Salaries Tax and Tax under Personal Assessment in the financial year of 2015/16.

(4) Gradually optimize paid parenting leave

At present, Hong Kong's parenting leave policy comprises 10 weeks of maternity leave and 3 days of paternity leave. Compared to Singapore and Switzerland, Hong Kong is far behind the international level in this aspect. The major difference is that in Hong Kong, the salary for parenting leave is all borne by the employer, whereas in Singapore and Switzerland, it is mainly borne by the government. Hence, it will become easier for the Government to gather consensus and support from the local industrial and commercial sector to optimize the parenting leave policy, and the public at large will also receive the message that the Government is determined to support more childbirth.

Increasing population is a long-term investment

The Government considers tackling the ageing population as a top priority. Even though the adoption of such policies will create additional burden on public finance, the government departments concerned should seek to strike a proper balance. As enhancing population and talent pool is a long-term investment, issuing government debt is an option worthy to be considered.

II. Encourage “non-local post-graduate students” to stay and work in Hong Kong

In order to resolve problems stemming from insufficient labor force, the Government has put up efforts in exploring the feasibility and effectiveness of different initiatives (such as releasing female labor force, extending the duration of working life, and attracting overseas talent). Among the different approaches to complement our existing workforce, attracting talent worldwide is always considered to be the most effective way, as it not only complements our existing labor force, but also helps attract more investments and facilitate the economic growth via having a large pool of talent in the long run.

At present, the Government attracts talent of different backgrounds to work in Hong Kong via 5 schemes, among which, the Immigration Arrangement for Non-local Graduates seems to be the most effective one to complement our existing pool of talent (the total number of students in the academic year of 2014/2015 is around 19,000).

However, none of the improvement measures introduced by the Government in 2015 aims to improve the effectiveness of Immigration Arrangement for Non-local Graduates, which actually accounts for a significant portion of total overseas talent. The number of talent admitted to Hong Kong via this scheme increased from 5,000 in 2011 to over 10,000 in 2015, chalking up an increment of nearly twofold.

According to the number of non-local students permitted to study in Hong Kong, and the extended duration of stay under employment arrangement, we have estimated the maximum number of approved extension of stay to graduates and post-graduates, and compared that with the actual number. The study reveals that the actual number of approved extension of stay only accounts for 40-50% of the maximum number, indicating that only half of the non-local graduates who are interested to stay and work in Hong Kong finally manage to receive a letter of employment here (equivalent to around 20-30% of total number of students).

Overall, the employment arrangement attracts over 10,000 people to stay and find a job in Hong Kong. However, throughout the entire process from students studying in Hong Kong to receiving a letter of employment here, Hong Kong has lost almost 70% of the people. Indeed, non-local graduates have to consider a host of factors when finding a job in Hong Kong, including the high cost of living, more career opportunities in China, cultural differences, fierce competition in the labor market,

Our Discourse and Recommendations

lack of local working experience, lack of targeted supportive employment policies, etc.

The Immigration Arrangement for Non-local Graduates is not achieving its desired effect despite being considered as the most effective way to improve the demographic structure. Taking into consideration the pros and cons of different talent admission schemes, we think that encouraging more non-local graduates to stay and find a job in Hong Kong should be the crux of complementing our labor force. The Government should review the relevant visa scheme as soon as possible, and launch various supportive measures to support these non-locals to integrate themselves into the local labor market, so as to enrich Hong Kong's pool of talent.

Recommendation Two Supportive measures on local employment for non-local graduates

Whether the non-local graduates can become a part of local workforce is really dependent on the support from different parties, among which the employment support is the most influential. If the Government can optimize its service in this aspect, we believe that not only the successful rate of a job placement would be increased, but also it would enhance the non-locals' desire for local employment in Hong Kong in future.

(1) Internship program for post-graduate students (Internship program)

We recommend that Hong Kong should model on the GSP - Internship Programme under the Innovation & Technology Fund and replicate it in all pillar industries (or all industries in Hong Kong). The proposed scheme is to subsidize companies to attract non-local graduates who have relatively less working experiences, and in the meantime strengthen the talent supply chain of each pillar industry. Though the scheme aims to support the non-local graduates for local employment, it should avoid creating an unfair situation for local graduates. As such, the scheme should also include those local post-graduates who have just finished their full-time post-graduate programmes but have yet to find a full-time job in Hong Kong

Making reference to the framework of the GSP - Internship Programme, we suggest that the Government should subsidize each participating company to hire graduates who have

Our Discourse and Recommendations

finished the post-graduate programmes of Hong Kong institutions with up to 5 internship headcounts each year. The period of subsidy is one year and within this period, the employer can apply to the Government for the subsidy which is equivalent to the fixed monthly salary of the employee, with the ceiling of \$16,500 (the employer is responsible for the contribution of Mandatory Provident Fund). When the period of subsidy ends, the employer can at his or her own discretion decide whether to continue the employment using market rates.

Approximately, there are 15,000 non-local full time post-graduate students in the year of 2014/2015 (According to figures from the Immigration department, there are 8,700 non-local postgraduates who are approved of a working visa under the Employment Arrangement in the year of 2013/2014). Including 5,700 local full time post-graduate students, there will be around 21,000 people who are the target participants of the Internship Programme. We suggest that at the early stage of the programme, the Government can set the number of attachment trainee to 3,000 annually as a start. Assuming that all these trainees fully benefit from the monthly \$16,500 subsidy, the annual expenditure will be around HK\$6 billion. When the programme gradually matures, we expect that it will also increase the non-local graduates' desire to find a job in Hong Kong, and thus create more demand for the Internship Programme. At that time, the Government may consider increasing the number of attachment trainee to 5,000 annually, and its annual expenditure will also climb up to around \$10 billion.

(2) Provide employment counseling services for non-local graduates

We also recommend that the Government should provide special funding to tertiary institutions to set up employment counselling services on employment support for non-local students. The services should cover various working stages, beginning from their job hunting right after graduation, so as to ensure that the non-local graduates receive adequate support towards having a thorough understanding of the local labor market, developing job seeking skills, adapting to the working culture upon employment, etc.

(3) Review the policy effectiveness

As the Internship Program for Post-graduate Students subsidizes the non-local graduates (and also the local graduates) for local employment by public funds, the Government should evaluate the policy effectiveness in a prudent manner in order to avoid waste of resources. As such, we recommend that the Government should study the actual number of non-local

Our Discourse and Recommendations

graduates who are employed in Hong Kong via this scheme every 5 years. Comparing to the total number of non-local graduates who are employed in Hong Kong, if the number does not reach 40% within any designated period, the government department concerned may consider to adjust or even cancel the scheme.

III. Review private hospital services to the “doubly non-permanent resident pregnant women”

In the public consultation document on Population Policy in 2013, Hong Kong’s Chief Secretary for Administration, Mrs. Carrie Lam, mentioned that the infants of the “doubly non-permanent resident pregnant (DNRP) women” should not be seen as a solution to resolve the challenge of ageing population owing to the uncertainty of their whereabouts. While these infants did bring about some negative impact on Hong Kong society, their positive contribution to improving our demographic structure was neglected.

Bringing long-term stability to the education system

In July 2013, the Education Bureau submitted their projection on the number of 12 years old school-age S1 students to the Legislative Council regarding the issue of under-enrolment of secondary schools. It was revealed that the declining trend of the number of school-age S1 students would continue until the year of 2016/17, and would start to rebound in the next year. But it would decrease again in the year of 2024/25. The figures bear out the fact that when the infants of DNRP women (its number has increased significantly from the year of 2004 to 2013) grow up to be school-age S1 students, it would create additional demand on local secondary school places. In contrast, when the DNRP women no longer come to Hong Kong for delivery, the number of school-age S1 students would exhibit a declining trend again in the year of 2025/26 (which is 12 years right after the implementation of "zero delivery quota" policy). It is obvious that without the infants of the DNRP women, the secondary education sector will continue to shrink.

In fact, the problem of insufficient student intake does not only exist in secondary education sector. If the issue is not handled expeditiously, it will very soon spillover to the primary and post-secondary education sector. In reality, when the effect of DNRP women started to fade out in around 2012, the demand for primary education dropped. As for the post-secondary education sector, with the decreasing number of secondary school graduates, it is estimated

Our Discourse and Recommendations

that there will be only 43,000 secondary school graduates in Hong Kong in the year of 2022. Based on the previous projection that 40% of the total students meet the university entry requirements (around 17,000 students) and that there are around 24,000 offers for bachelor degree programmes at present, there will be 7,000 unfilled vacancies annually.

It can be seen that given the continuously declining number of local students, the infants of DNRP women do play a decisive role in ensuring a long-term stability of the education system. To resolve the problem of layoff of teachers and the school closure pressure which have plagued Hong Kong for years, the Government should proactively seek consensus in the community and strike a balance as to its costs and benefits, so that the education system can have a stable and sustainable development and continue to effectively nurture the next generation of quality.

Providing resources for developing the medical services industry

At the peak period, the DNRP women brought about \$10 billion business for private hospitals annually, providing a reliable source of funding for development of the medical services industry. If the hospitals appropriately use such revenue to enhance complementary facilities and strengthen training for health care staff, finding new economic opportunities in the medical services industry will no longer be a fantasy.

Substantial drop of the number of newborns in Hong Kong

Based on the aforementioned numbers, the number of newborns in Hong Kong dropped from its peak of 95,451 in the year of 2011 to 62,305 in the year of 2014, which was equivalent to a decrease of more than 30%.

Appearance of unfilled obstetrics beds in health care system

The figures from the Hospital Authority indicate that since 2014, public hospitals have been able to provide additional 2,000 to 3,000 obstetrics beds.

Private hospitals have been the major obstetric service providers for non-local pregnant women. From 2006 to 2012, there were on average 20,000 to 30,000 newborns of non-local pregnant women in private hospitals every year, accounting for over 70% of the total

Our Discourse and Recommendations

number of newborns. After the launch of "zero delivery quota" policy in 2013, the number of newborns of non-local pregnant women substantially decreased from its peak of 33,465 in the year of 2011 to 4,902 in the year of 2013, equivalent to over 80% drop. With such a decrease, each private hospital has also lowered their fees for obstetric service.

Judging from the average number of 30,000 newborns of non-local pregnant women at peak in private hospitals and their amount of price reduction after the business drops, private hospitals should have a very large capacity to provide obstetric service again to non-local pregnant women.

Shortage of health care resources

Compared to other major cities in the Asia-Pacific region, the doctor-population ratio in Hong Kong has been at a lower level, and its margin of deviation is also quite significant. It is obvious that the number of health care staff in Hong Kong does not meet the standard of an international city. On the other hand, there is also a shortage of equipments in the neonatal intensive care unit (NICU) in public hospitals. Since 2011, the bed occupancy rate of NICU in public hospitals has been over 100%. Even though the number of infants of the DNRP women has substantially dropped, its use of equipment is still at a saturation level. Because of the expensive cost of the equipments, private hospitals do not own such equipment and thus have to transfer those infants of serious problems to public hospitals. It is obvious that the existing health care resources are not enough to meet the demand of pregnant women.

Insufficient complementary support for education

According to 6 researches on the Mainland infants conducted by the Census and Statistics Department, over 80% DNRP women said that they might live in Hong Kong after the birth of their child due to the better education system. Among them, 37% said they would bring their kids back to Hong Kong when they are 3 to 5 years old and 28% said they will do so when their kid are 6 to 11 years old. So when a large number of school-age "doubly non-permanent resident (DNR) children" flood to Hong Kong for schooling, our existing education system may not be able to accommodate their needs, thus resulting in an imbalance between supply and demand for education, posing negative impact on the education quality for the local children.

Our Discourse and Recommendations

Projection about pressure on social welfare

Since the Court of Final Appeal decided in the CHONG Fung-yuen case that according to Article 24 para 2(1) of the Basic Law, an infant of DNR women is a permanent resident, the community has expressed concern that their parents can reside in Hong Kong via the child's permanent resident status, and enjoy the social welfare of Hong Kong. This may result in taxpayers bearing responsibility to support the living of the elders who have never contributed anything to Hong Kong when they are young, thus creating social injustice.

According to the statistics from the Census and Statistics Department, 66% of the fathers of DNR children are managers, executives or professionals, and 65% of the mothers of DNR children are engaged in economic activities, among which 45% are managers, executives or professionals. In terms of educational level, the fathers and mothers with tertiary education standard account for 51% and 53% of the total number. As a whole, the parents of DNR children may have better economic conditions than local parents on average, which enable them to provide their kids with a good foundation for development, thereby nurturing a group of quality next generation for Hong Kong's future. Better still, as these children have experiences of living in the Mainland, they can contribute to Hong Kong via their deep understanding about the Mainland. The accusation would appear unfair that these DNR families would abuse the social welfare of Hong Kong.

Government should review and study the DNR children issue

Confronted with the declining fertility rate and the stagnant talent admission policy, DNR children can be a new "prescription" to the issue of injecting new blood into the demographic structure and thus alleviate the threats posed by ageing population in Hong Kong. In the long run, it even brings about new source of funding for our health care system and facilitate the growth of the medical service industry. On the other hand, DNR children do bring certain impact on our health care, education, housing, transport, and other sectors in the community. To strike a balance on the pros and cons, we suggest that the Government should review its policy and adopt measures to resolve the crux of the issue, including giving support to private hospitals to get prepared to reopen their service to DNR women.

Our Discourse and Recommendations

Recommendation Three Study the issue of DNR children and provide complementary measures

In the long run, DNR children do complement Hong Kong population, but in the short to medium term, the potential pressure on social services from these children living in Hong Kong cannot be neglected. To strike a balance between the costs and benefits so as to achieve a multi-win situation, we recommend that the Government should proactively study and implement in phases the following complementary measures based on the actual needs of the community, in order to be prepared for reopening the obstetrics service of private hospitals to the DNRP women.

Phase one:

(1) Design an effective long-term tracking system to monitor the impact of DNR children coming to live in Hong Kong

One of the key problems to resolve on reopening the obstetrics service to the DNRP women is to understand thoroughly the uncertainty and impact of DNR children coming to live in Hong Kong, so as to formulate social plans. In order to effectively alleviate the consequent impact on education, health care, housing, or even other sectors, the Government needs to establish a long-term tracking and investigation mechanism which can project “the number of DNR children living in Hong Kong”, “their time of coming to Hong Kong”, and “their needs when living in Hong Kong” in a detailed and accurate manner. In fact, there are around 30,000 DNR children born in 2011 to 2012 annually who will reach primary-school age in 2017 to 2018. It is urgent and necessary that the Government should kick-off the investigation mechanism and put the preparatory measures in place as soon as possible.

(2) Enhance the provision of special classes for Hong Kong children in Shenzhen schools

The impact on local education brought by DNR children is extremely complicated. On one hand, it is a stable supply for the entire education system; on the other hand, it also creates pressure on the resources of primary school education sector. To strike a balance, we recommend that the Government should enhance “the pilot scheme of classes for Hong Kong

Our Discourse and Recommendations

children in Shenzhen schools”, and consider allowing sponsoring bodies in Hong Kong to establish schools in Shenzhen, promoting the connection between “kindergartens and primary schools for Hong Kong children” in the Mainland and secondary schools in Hong Kong, thereby ensuring a better alignment between their courses. This will reduce the reliance of the DNR children on local kindergartens and primary schools, and will also provide another channel for the local secondary schools to admit these children, creating a win-win situation. We also recommend that the Government should also carry out wide consultation and evaluate in details the impact on education system brought by these children, in order to formulate appropriate policies.

Phase two:

(3) Increase the supply of healthcare staff in due course

Other than insufficient facilities, the imbalance between supply and demand for healthcare staff is also an important factor contributing to the overload of the healthcare system. As stated previously, Hong Kong’s registration regime for doctors is bureaucratic and smacks of protectionism, which greatly restrict the operation of talent supply chain, resulting in an inadequate number of doctors. Contrarily, Singapore has established a list of recognized medical schools for reference and allow overseas graduates from the recognized medical schools to be practicing doctors in the country directly. In order to relieve the pressure of local healthcare staff and promote the development of medical service industry in the long run, we recommend that the concerned departments should immediately conduct a study to relax the registration regime for overseas doctors so as to increase the supply of healthcare staff to meet the market demands, and to facilitate the growth of local medical service industry. In the long run, the imbalance between supply and demand for healthcare staff should be resolved by appropriately increasing the number of local healthcare staff.

Phase three:

(4) Set up an insurance fund for infants to use neonatal intensive care services

In the peak period, private hospitals on average provide obstetric services to 30,000 DNRP women annually, implying that their obstetric units have enough capacity to reopen their service to DNRP women. However, the influx of these pregnant women also creates substantial pressure on the resources of neonatal intensive care unit (NICU).

Our Discourse and Recommendations

(a) Purchase NICU service from public hospitals

It will be a heavy burden for private hospitals to set up their own neonatal intensive care unit and require DNRP women to settle the fee under the principle of “user pays” when using the NICU service. Moreover, instead of using the expensive NICU services in private hospitals, theoretically infants of the DNRP women are eligible to use the NICU service in public hospitals since their new-borns are Hong Kong permanent residents by birth. It is therefore obvious that the above-mentioned operation mode is not feasible. Additionally, according to opinions from pediatricians, the service quality of NICU operated by private hospitals may be affected due to the lack of sufficient clinical experiences of their healthcare team.

Considering the opinions from private hospital sector, we recommend that private hospitals should apportion the cost of NICU to all DNRP women who use obstetric services in the form of insurance, and purchase the NICU service from public hospitals using the fund. Private hospitals may charge around \$1,500 to \$2,000 as insurance premium to all DNRP women using obstetric services (whether such premium is sufficient should be determined by the insurance sector). Insurance companies will set up an insurance fund for infants to use neonatal intensive care services, which will settle the fee when these infants are transferred to the NICU in public hospitals. This initiative, based on the principle of “user pays”, can eliminate the reliance of DNRP women on the service of public hospitals subsidized by public funds, and would also maintain the overall service quality of NICU. Such premium shall also be affordable to the families of DNRP women (the premium shall be within 10% of the total service fee for obstetric services which will be tens of thousands of dollars)

(5) Set the delivery quota in private hospitals for DNRP women at 15,000 to 25,000 annually, and review the number at least once every 3 years

Actually, what puts pressure on Hong Kong is not DNRP women coming to Hong Kong for delivery, but the large influx of these women to Hong Kong for childbirth. In order to bring stable development to Hong Kong’s demographic structure and the entire education system, it is vital to have a stable and predictable number of infants of the DNRP women. In the long

Our Discourse and Recommendations

run, in order to let healthcare, education and other sectors deploy resources effectively to avoid a repeat of the dramatically volatile policies in the past, such quota should be reviewed periodically. We recommend that the Government should set up a delivery quota for DNRP women at 15,000 to 25,000 annually, applicable to private hospitals only, and review the number at least once every 3 years to ensure that such number matches the development need of the overall Hong Kong community. In recognition of the concerns from local parents that private hospitals will unreasonably increase their service fee due to the implementation of policy, the Government may consider launching a different scale of charges to protect the interest of local pregnant women.

Conclusion

Ageing population has not been a conceptual speculation. Hong Kong's economy and society has been suffering from the impact brought by the issue. The Government should proactively implement diversified specific measures to improve the demographic structure with new thinking, as it is a serious problem which deserves the attention of every term of government.

A number of developed counties have successfully achieved a fertility rate of almost 2 via implementing comprehensive measures to support childbirth. We think that the Government should stop evading the problem and start to consider the feasibility of these policies to turn around the overly low fertility rate in Hong Kong.

Our Discourse and Recommendations

On the other hand, we agree with the proposal of Our Hong Kong Foundation to bring in more new immigrants. However, given the deficiencies of the existing immigration policy, we think that merely adjusting the policy (such as relaxing the duration of stay) cannot bring remarkable outcomes. So we recommend to directly supplement high-quality labor force via launching various measures to encourage non-local graduates to stay and work in Hong Kong.

In the long run, through establishing an investigation mechanism for long-term tracking to monitor the issue of DNR children coming to live in Hong Kong, the Government would be able to formulate relevant policies and measures in advance to cope with the problems, so as to get prepared for reopening private hospital services to DNRP women.



香港願景計劃

人口政策的新思維

鼓勵生育、引入人才、研究「雙非」

香港人口問題概況與分析

羅祥國 名譽高級研究員

葉家齊 助理研究員

鳴謝

我們由衷感謝香港願景計劃召集人曾鈺成先生、執行及研究總監馮可強先生、以及其他同事對本研究的支持和貢獻。

本研究系列得以完成，全賴眾多受訪的專家和學者所給予的寶貴意見，研究團隊謹此致謝。

目錄

第一章

香港人口問題概況

37

出生比率下降導致香港人口老化
人口老化導致香港勞動人口下降
勞動力下跌對本港經濟的影響

第二章

政府在人口政策上的不足

43

香港人口政策缺乏實證研究基礎
特區政府制訂人口政策時缺乏明確目標及相關社會配套
特區政府對改善人口問題過於保守



第一章

香港人口問題概況

第一章 香港人口問題概況

1.1 隨著醫療發展昌明、女性經濟社會地位提高、以及家庭結構轉變等原因，世界大部份的先進經濟體都正面對因出生比率及死亡率同時下降，而造成的人口老化問題。人口老化不單會導致勞動力下跌，亦會同時造成政府醫療及福利開支增加，嚴重削弱社會的持續性。為了避免上述的惡果，世界各地的政府都致力透過鼓勵生育及引入移民這兩大範疇，來充實人口結構，而當中亦不乏成功的例子。

1.2 香港作為發展成熟的國際都會，在面對上述因素上固然不能獨善其身；另一方面，基於社會資源的限制，港人普遍需要面對生活成本高昂及工時過長等的問題，間接影響港人生育及海外人才移居香港的意欲。面對以上種種問題，特區政府雖然曾嘗試透過優化人口政策，來改善香港的人口結構，但可惜的是，在缺乏實證研究、明確目標以及政策持續性的支持下，政府推出的人口政策始終未能扭轉出生人口或勞動人口的下跌趨勢。

1.3 綜合而言，既然現行政策並未能有效解決本港人口問題的核心，特區政府應該參考海外的成功經驗，並以新思維積極地探索人口政策的新出路。若然繼續置問題不顧，盲目相信現行措施能為香港帶來足夠的新人口，香港就會在不久的將來承受人口問題造成的惡果。

出生比率下降導致香港人口老化

1.4 二次大戰後「嬰兒潮」出生的香港人在 2000 年後步入人口老年期，加上出生率及死亡率持續下降，香港正面對嚴重的人口老化問題。統計處數字顯示，2015 年本港總和生育率¹為 1.195²，相比 2.1 的人口替代比率還有一段差距。根據統計處的人口推算，香港未來總和生育率會繼續處於世界低水平³，並將由 2019 年的 1.21 下降至 2039 年的 1.14，直到 2044 年才有回升跡象。同時，因為港人預期壽命愈來愈長，最終造成 65 歲或以上長者佔全港總人口的比率將由現時約 15%，上升至 2044 年的 33%(2064 年更為 36%)，約等於每三位港人便有一位為 65 歲或以上長者⁴。

1. 總和生育率：各育齡婦女年齡組別生育率的總和 x 年齡組別內年份數目 / 1000；某育齡婦女年齡組別的活產數目 / 該組別的育齡婦女人數 x 1000

2. 詳見於政府統計處網頁：http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150_tc.jsp?tableID=004&ID=0&productType=8

3. 根據世界銀行資料顯示，2013 年度部份已發展地區的總和生育比率分別為：澳洲 (1.9)、新加坡 (1.2)、丹麥 (1.7)、瑞典 (1.9)、法國外 (2.0)、德國 (1.4)、加拿大 (1.6)、美國 (1.9)

4. 詳見於政府統計處：《香港人口推算 2015-2064》，2015 年 9 月 25 日 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015062015XXXXB0100.pdf>

第一章 香港人口問題概況

表一：香港總和生育率推算

年份	香港總和生育率
2019	1.208
2024	1.181
2029	1.178
2034	1.161
2039	1.140
2044	1.150
2049	1.163
2054	1.172
2059	1.180
2064	1.182

資料來源：政府統計處

表二：香港人口年齡分佈推算（不包括外藉家庭傭工）

	年份							
年齡組別	2014	2019	2024	2029	2034	2044	2054	2064
0 - 14	12%	12%	12%	11%	10%	9%	10%	8%
15 - 64	73%	69%	65%	61%	60%	58%	55%	55%
64+	15%	19%	23%	27%	30%	33%	35%	36%

註：年度分佈比例可能因進位，而使總數不等於 100%

資料來源：政府統計處

人口老化導致香港勞動人口下降

1.5 人口老化對社會構成不同形式的壓力，而其對勞動人口的影響，則最受關注。一般而言，65 歲或以上長者的勞動人口參與率，會明顯較其他成年人組別為低。當人口老化問題日趨嚴重時，整體勞動力便會相應下跌，而每個「從事經濟活動的人口」都要相對地撫養更多的「非從事經濟活動

第一章 香港人口問題概況

人口」。據政府估計⁵，本港勞動人口參與率將由 2014 年的 59.3%，逐步下降至 2064 年的 48.6%；而總經濟撫養比率亦會因而逐漸由 2014 年的 910，上升至 2064 年的 1,274⁶。

表三：按年齡組別劃分的勞動人口參與率

年份	年齡組別			
	15-24	25-44	45-64	≥65
2013	38.9%	86.1%	67.8%	8.0%
2014	38.6%	86.0%	68.0%	8.8%
2015	40.2%	85.8%	68.4%	9.4%

資料來源：政府統計處

勞動力下跌對本港經濟的影響

1.6 薪俸稅及個人入息稅是政府財政收入的重要構成⁷，當勞動力有所下跌時，政府財政收入就會相應減少；加上人口老化造成醫療及長者福利開支上升，最終對公共財政造成負面影響。

1.7 另一方面，勞動力是經濟增長的主要來源之一，從表四可見，勞動人口的增長於 1980-1996 年以及 1997-2013 年這兩段期間，分別貢獻了 2.2% 及 1.2% 的經濟增長；換言之，若任由勞動力繼續下跌，本港未來的經濟增長將會逐步放緩⁸。根據政務司司長辦公室：《人口政策 - 策略與措施》中，引用長遠財政計劃工作小組報告的估算，隨著勞動力增長逐步減少，香港經濟增長將會由 2018-2021 年的 3.5%，下降至 2030-2041 年的 2.5%。由此可見，若政府不設法補充勞動人口，不單會令公共財政備受壓力，整個香港經濟亦會被拖累。

5. 政府統計處 (2015 年 10 月)。香港統計月刊 - 2015 年至 2064 年香港勞動人口推算》。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B71510FB2015XXXXB0100.pdf>

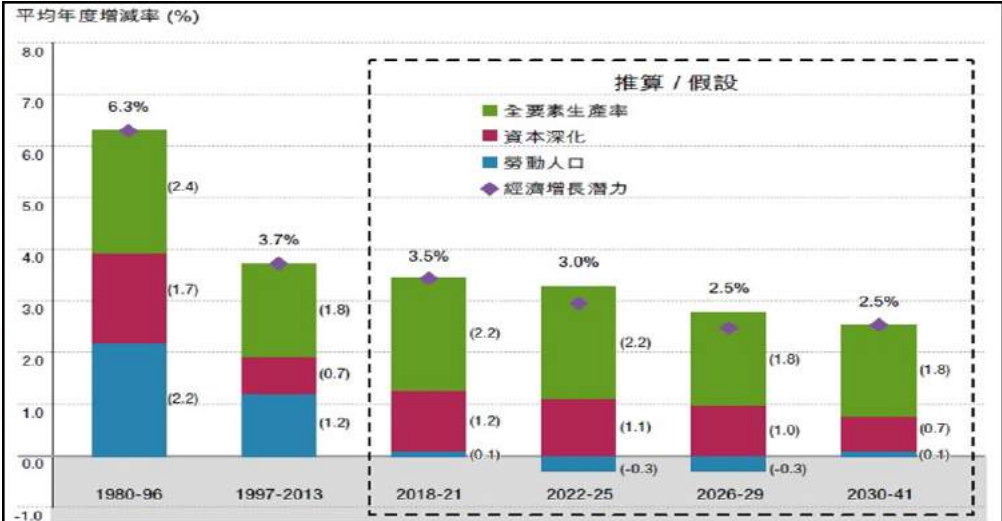
6. 總經濟撫養比率為非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口比率

7. 數字詳見於政府統計處網頁：http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp110_tc.jsp?tableID=193&ID=0&productType=8

8. 根據最新數字，2015 年香港本地生產總值實質增長為 2.4%。詳見於經濟分析部：《二零一五年經濟概況及二零一六年展望》，財政司司長辦公室 - 經濟分析及方便營商處，2016 年 2 月 http://www.hkeconomy.gov.hk/tc/pdf/er_c_15q4.pdf

第一章 香港人口問題概況

表四：香港經濟增長構成



註：() 為各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率
資料來源：政務司司長辦公室：《人口政策 - 策略與措施》

第二章

政府在人口政策上的不足

第二章 政府在人口政策上的不足

2.1 若要扭轉上述的情況，一套嚴謹、多元、及具持續性的人口政策是不可缺少的。可惜的事，特區政府在制訂相關政策時，忽略了周詳的研究與考量的重要性，再加上有關部門過於保守的政策取態，最終導致各類人口政策（包括鼓勵生育以及吸引外來人才措施）都收不到預期的效果。以吸引海外人才的措施為例，特區政府一直視其為本港人口政策最重要的一環，推出了包括「優才計劃」、「一般就業政策」、以及「輸入內地人才計劃」在內的 5 項相關措施。然而，截止 2012 年，經「優才計劃」來港的人數只約佔其每年 1,000 個限額的 30%，而經「一般就業政策」及「輸入內地人才計劃」來港工作的人數則只分別約佔總勞動人口的 0.8% 及 0.2%⁹。

香港人口政策缺乏實證研究基礎¹⁰

2.2 人口政策研究主要有 2 個重點，一是通過考察社會經濟發展狀況，來說明人口變化的原因及後果，繼而訂定相關人口政策來解決人口結構問題（例如鼓勵生育的政策）；二是通過研究並掌握人口特徵及其轉變，並以行政手段調控不同階層的人口數量（例如對不同背景的移民設置不同要求及限制）。具體的研究框架及分析方法，則包括 4 大環節：先從宏觀及微觀層面以定性分析方法 (qualitative analysis) 確立人口轉變及政策影響後果的性質，同時亦以定量分析方法 (quantitative analysis) 去確定其範圍、程度及速度等關係，再以系統分析方法 (system analysis) 把內外因素的相互關係全面分析，最後以多學科介入分析 (multi-disciplinary intervention)，以確保實證研究的廣度及深度。

2.3 以台灣為例，其內政部曾經委託台灣國立政治大學就《人口政策白皮書》及實施計劃進行深入研究。該報告於 2007 年發表，先論述政策制定背景、人口轉變趨勢、人口政策現況檢討及工業先進國家的人口政策，並就低生育率的社會對策、高齡化的社會對策、及移民對策等三大範疇，作出規劃建議。報告亦就落實有關建議所涉及的所類細節（包括對不同執行的政府部門、相關配套措施、實施時期及程序、經費預算，以及預期效益等），作出具體說明。

9. Gigi Lam Edward Jow-Ching Tu, (2015), "Hong Kong's population policies on immigration: challenges and feasibility", Asian Education and Development Studies, Vol.4 Iss 2 pp.180-189)

10. 羅祥國、余國雄(2016, 10月20日)。「人口政策」需有實證研究。灼見名家。取自 <http://master-insight.com/content/article/8933>

第二章 政府在人口政策上的不足

2.4 相對於台灣有系統的研究框架，香港政府於 2002 年開始就人口政策作出討論，先後成立研究人口政策的專責小組及委員會。「人口政策專責小組」於 2003 年以改善短期及中期人口政策為目標，發表了一份以香港人口特徵及趨勢為研究基礎的報告。但這份研究報告最終只留於課題確立的層面，並未就具體措施作出深入的研究。到了 2012 年，「人口政策督導委員會」發表另一份人口政策報告，但此報告充其量只是「雙非」問題的對策方案，而非一個全面性的人口政策研究報告。及至 2015 年，「人口政策督導委員會」才正式發表一份較完整的人口政策報告，但除了在鼓勵就業上有較積極的改善措施外，其他相關的人口政策範疇都得不到應有的關注。

特區政府制訂人口政策時缺乏明確目標及相關社會配套

2.5 在人口政策制訂上，不論是側重於鼓勵生育、增加移民、或是兩者並行的政策，政府都應該先訂立清晰的目標，並輔以適當的配套措施來減輕有關政策對社會經濟的負面影響。觀乎政府最新於 2015 年發表的人口政策報告，雖然當中有提出若干以鼓勵就業為目標的建議，但卻沒有就勞工市場狀況作出具體的分析，更沒有為其建議的措施訂立指標或提供相關的社會配套。相比於外國的相關做法，特區政府有著明顯的不足。

(a) 新加坡¹¹

2.6 在 2013 年，新加坡國家人口及人才署發表了名為「我們未來的人口方案：可持續的人口，朝氣蓬勃的新加坡」的人口政策白皮書。報告清晰地說明了政府將以建立一支結合國民和外籍人士的互補性勞動隊伍為目標，並具體介紹如何透過讓外籍工人從事醫療保健、老人護理和家傭服務等行業，來全面的解決勞工不足及人口老化的問題。同時，為了避免措施對生活環境帶來壓力，報告亦在公共交通；私營和公營房屋；綠色空間等範疇上，訂定了明確的政策目標。

11. 羅祥國、余國雄 (2016, 10 月 14 日)。新加坡「人口政策」對香港的啟示。灼見名家。取自 <http://www.master-insight.com/content/article/8874>

第二章 政府在人口政策上的不足

(b) 澳洲¹²

2.7 以澳洲為例，為了讓新移民確實地擁有在澳洲當地的謀生能力，並能有效地融入社會，澳洲政府決定收緊移民政策：一方面逐步調高入籍申請的英語能力要求門檻至雅思（IELTS）7 分或以上，另一方面則改革留學移民制度，要求留學生必須先遞交「移民意向申請書」（Expression of Interest），然後才可在技術移民申請系統中輪候，藉以改善大量留學生居留當地，但卻填補不了相關行業的人力空缺的尷尬情況。

特區政府對改善人口問題過於保守

(a) 迴避生育措施的財政承負

2.8 香港現時的生育支援措施，遠遠落後於其他先進國家。為了有效改善香港生育偏低的問題，「人口督導委員會」曾嘗試檢討並優化相關措施。根據委員會於 2015 年發表的《人口政策－策略與措施》，特區政府參考海外經驗，分析北歐地區擁有較高生育率的原因，了解並認同全面的家庭支援措施（如：現金補貼、有薪親職假以及課託管服務等）對刺激生育的重要性。然而，當同時了解到政府需要為有關措施負上一定的財政承擔後，當局便在沒有進行深入研究的前提下，消極地否定引入措施的可行性，間接令香港支援生育的措施沒有得到應有的改善。

(b) 人才措施少修少補

2.9 在不同的勞動力補充方法之中，特區政府一直視吸引外來人才為最有效的一環。事實上，外來人才不單可以直接填補本港勞動人口的不足，長遠更能透過優秀的人才庫，進一步吸引投資，促進經濟發展¹³。話雖如此，當政府有意檢討並優化這類人才計劃時，政府除了決定放寬各相關計劃的居留年期以及增加部份計劃的申請透明度外，就沒有其他具體的優化措施；為每年近 20,000 名非本地畢業生留港工作而設的簽證計劃，更完全沒檢討，最終導致人才措施未能發揮預期的功效。

12. 羅祥國、余國雄 (2016, 10 月 11 日)。澳洲移民政策對香港的啟示。灼見名家。取自 <http://www.master-insight.com/content/article/8831>

13. 政務司司長辦公室 (2015, 1 月)。人口政策－策略與措施。

第二章 政府在人口政策上的不足

(c) 消極處理「雙非」問題

2.10 事實上，有別於其他鄰近經濟體系較平穩的生育趨勢，香港曾於2007至2012憑著非本地孕婦來港產子帶來平均每年額外約30,000個初生嬰孩，令生育率大幅上升。然而，政府期後因著社會的反對聲音實施「雙非零配額」政策，最終令此類在香港出生的嬰兒數目大幅下降。若以其高峰時每年約30,000個嬰兒為指標，「雙非」嬰兒數目相當可觀，倘若當中部份嬰兒最終選擇在港發展，則可為改善香港人口結構帶來幫助。作為解決人口問題的「藥方」，「雙非」嬰兒的確有其「副作用」，然而，在現行人口政策不足以解決人口問題的前提下，政府應更積極地探討上述論及的不確定性，並研究如何有效地減輕「雙非」嬰兒的「副作用」，達致雙贏局面，最終讓「雙非」嬰兒成為有效舒緩香港的人口問題的新出路之一。



香港願景計劃

鼓勵港人生育

研究報告

羅祥國 名譽高級研究員
葉家齊 助理研究員

目錄

第一章	香港出生率低的成因	53
	亞洲女性生育觀念的轉變	
	育兒經濟成本高	
	工時過長導致較低收入婦女無暇照顧孩子	
	鼓勵生育措施的不足及特區政府的長遠取態	
第二章	海外相關措施	59
	新加坡	
	瑞典	
	兩地就幼兒託管服務的政策	
第三章	政策建議及對人口政策的貢獻	67
	兒童成長配對儲蓄基金	
	日常開支津貼	
	父母育兒退稅	
	逐步優化親職假期待遇	

第一章

香港出生率低的成因

第一章 香港出生率低的成因

1.1 由上文可見，香港出生率長期偏低已是鐵一般的事實，我們並不能繼續迴避問題，任由惡果發生。當然，若要對症下藥，我們必須先行了解造成香港低出生率的原因。

亞洲女性生育觀念的轉變

1.2 在一般先進經濟體系中，生育與否很大程度上決定於女性的取態，而隨著亞洲經濟自 1980 年代快速發展，亞洲婦女的教育程度愈見提升，她們逐漸認為其角色不應再被局限於家庭主婦這內部崗位，而應更積極追求經濟及社會成就¹⁴。正因這種觀念的轉變，亞洲年青女性對婚姻及生育（作為追求經濟及社會成就的機會成本）的熱衷，便愈見下跌。

1.3 根據政府數字¹⁵，在結婚意欲方面，香港女性初婚年齡中位數已由 1981 年約 24 歲，逐漸提高至 2013 年的 29 歲；而 40 至 44 歲從未結婚的女性的比例，更由 1981 年的 3% 顯著上升至 2013 年的 18%。在生育意欲方面，於婚後三年內生育的婦女比例，由 1981 年的 90% 大幅下跌至 2013 年的 69%。

表一：選定年份按性別劃分的初婚年齡中位數

	1981	2013
年齡介乎40至44歲 從未結婚女性的百分比	3%	18%
女性初婚年齡中位數	23.92	29
於結婚後首3年誕下首名子女的百分比	90%	68.7%

資料來源：人口政策督導委員會文件

育兒經濟成本高

1.4 除了女性觀念轉變外，香港高昂的育兒成本亦為一般家庭構成沉重

14. United Nations Department of Economic and Social Affairs (2015, November). “Can Hong Kong escape the “low-fertility trap?” . Policy Brief No.8. New York. Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/24/Policy_Briefs/PB_HongKong.pdf

15. 政務司司長辦公室 (2015 年 1 月)。人口政策 - 策略與措施。取自 http://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement/pdf/PPbooklet2015-CHI.pdf

第一章 香港出生率低的成因

的負擔。作為一個無可避免的開支，教育相關的成本在眾多育兒費用當中，佔據著一個很大的比重。即使政府一直有提供免費的中、小學教育（由2017/18學年起，香港將落實免費幼稚園教育¹⁶）及部份資助大學學額，但因為學額競爭激烈，再加上家長普遍對子女教育有高期望，最終導致家長需要投放大量資源讓子女參加所費不菲的課餘活動（如私人補習、藝術文化、運動、遊學團等），藉以爭取入讀優質學校的機會。

1.5 有報導指出，即使家長選擇讓子女享完全接受政府提供的12年免費教育，並以簡樸生活方式養育子女，其育兒總開支仍然接近100萬港元（大約相等於22年內每月3,800港元）¹⁷，實對一般家庭構成相當沉重的財政壓力。

工時過長導致較低收入婦女無暇照顧孩子

1.6 有研究指出香港過長的工時亦是造成低生育的重要因素之一。香港的工時過長問題一直為人所詬病。雖然特區政府現正努力就相關問題積極尋求社會各界的共識，但其問題亦不是旦夕之間可以完全解決的。

1.7 根據2015年數字，介乎15-44歲的香港女性的平均工作時數，高達每週49小時¹⁸。若按整體收入分佈來看，則收入較低的人士普遍需要工作較長時間。另一方面，相比收入較高的婦家庭能夠以聘用家庭傭工或使用託兒服務，以解決上述的工時問題，部份收入較低的家庭最終可能因為難以同時兼顧家庭收入及照顧子女的責任，而被逼選擇放棄生育。

16. 行政長官辦公室（2016年1月13日）。二零一六年施政報告－創新經濟 改善民生 促進和諧 繁榮共享。取自 <http://www.policyaddress.gov.hk/2016/chi/pdf/PA2016.pdf>

17. 楊曉霞（2014年9月2日）。港育兒成本高達550萬 中產家庭吃力。取自 <http://www.hkcn.hk/content/2014/0902/290756.shtml>

18. 政府統計處（2016年3月）。2015年收入及工時按年統計調查報告。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B10500142015AN15B0100.pdf>

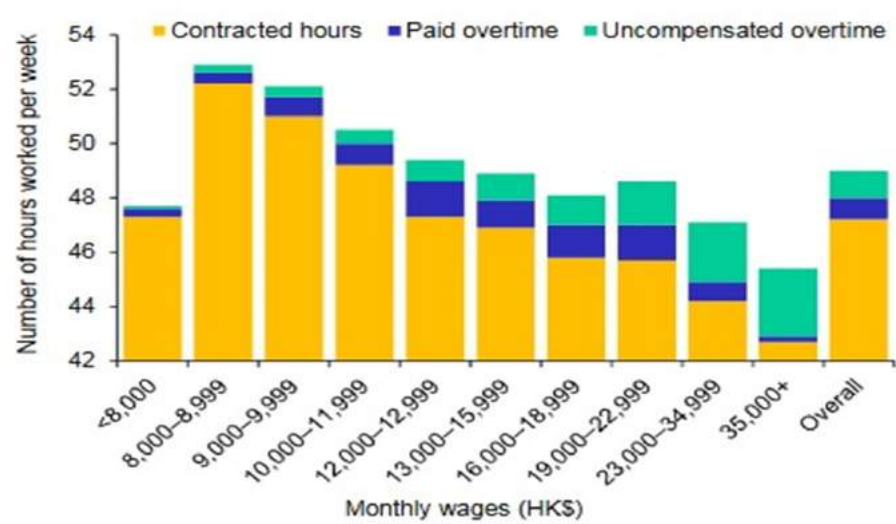
第一章 香港出生率低的成因

表二：2015 年 5 月至 6 月按性別及年齡組別劃分的全職女性僱員每週工作時數

年齡組別	每週工作時數		
	每二十五個百分位數	每五十個百分位數	每七十五個百分位數
15-24	40.6	44.8	49.0
25-34	40.6	43.6	48.0
35-44	40.6	44.3	48.0
45-54	40.6	45.0	51.0
55以上	42.0	48.0	54.0

資料來源：政府統計處

表三：2011 年按每月收入劃分的全職僱員每週平均工作時數



資料來源：聯合國政策研究文件¹⁹

鼓勵生育措施的不足及特區政府的長遠取態

1.8 香港人口政策的制訂主要由人口督導委員會所領導，為了有效改善香港生育率偏低的問題，有關部門曾嘗試檢討並優化相關措施。即便如此，香港現時的生育支援措施，仍遠遠落後於其他先進國家或地區。根據人口督導委員會於 2015 年發表的《人口政策－策略與措施》，特區政府曾參考海外經驗，分析北歐地區擁有較高生育率的原因，了解全面的家庭支援措施（如：現金補貼、有薪親職假以及課託管服務等）對刺激生育的重要性。

19. United Nations Department of Economic and Social Affairs (2015, November). “Can Hong Kong escape the “low-fertility trap?”. Policy Brief No.8. New York. Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/24/Policy_Briefs/PB_HongKong.pdf

第一章 香港出生率低的成因

然而，當同時了解到政府需要為有關措施負上一定的財政承擔後，當局便消極地否定引入措施的可行性，間接令香港支援生育的措施沒有得到應有的改善。



第二章

海外相關措施

第二章 海外相關措施

2.1 正如上文所述，特區政府曾藉參考海外經驗，以尋求改善本港生育措施的空間。可惜的是，即使政府認同全面的生育支援措施是造就部份先進國家（如丹麥及瑞典）²⁰ 高生育率的主要因素，政府仍選擇迴避問題。雖然在某程度上，香港的低稅率制度間接制約著政府全面仿效福利國家的家庭支援措施，但事實上，香港現時的家庭支援措施，仍然大幅落後於同為低稅率的新加坡，可見我們仍有進步的空間。當然，若政府過份積極引入相關措施，必然會為財政構成壓力；但反過來說，我們終究不能把鼓勵生育這個「重中之重」的政策置之不理。為此我們建議政府以量力而為的財政原則，從外國引入一些具參考價值的措施，為市民提供生育誘因及支援。以下我們分別簡介新加坡及瑞典兩國的相關支援措施。

新加坡

(a) 開支津貼

(I) 兒童發展儲蓄合作計劃 (Child Development Co-Saving Scheme / Baby Bonus Scheme)²¹

(i) 兒童發展戶口 (Child Development Account)

2.2 為了支援兒童長遠發展以及同時鼓勵家庭共同努力，政府為所有新生嬰兒設立一個特別的儲蓄戶口，以支援嬰兒成長過程所涉及的教育及醫療開支。計劃由 2 個部份所組成：第一部份為政府支付的前期基金；第二部份為家庭與政府共同投入的長期儲蓄戶口（政府按家庭的投入金額，以 1:1 的配對比例額外注資到戶口之中），最長儲蓄期為 12 年。

20. 2014 年，丹麥的生育率為 1.7；瑞典的生育率為 1.9。見於世界銀行數據庫：<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>

21. 詳見於新加坡政府社會及家庭發展局網頁：<https://app.msf.gov.sg/Policies/Strong-and-Stable-Families/Supporting-Families/Baby-Bonus-Scheme#CDA>

第二章 海外相關措施

表四：新加坡「兒童發展戶口」福利金額

子女	兒童發展戶口福利		總福利金額
	前期基金	配對基金 (政府投入部份)	
第一及第二名子女	SG\$ 3,000	上限為 SG\$ 3,000	上限為 SG\$ 6,000
第三及第四名子女		上限為 SG\$ 9,000	上限為 SG\$ 12,000
第五名及往後子女		上限為 SG\$ 15,000	上限為 SG\$ 18,000

資料來源：新加坡政府社會及家庭發展

(ii) 現金生育獎金 (Cash Gift)

2.3 為了支援嬰兒出生所涉及的短期開支，政府於嬰兒成功申領出生證明後的 7 至 10 個工作天內，向父母直接發放一次性的現金津貼。

表五：新加坡生育獎金金額

子女	2012年8月26日至 2014年12月31日出生的嬰兒	2015年1月1日或以後出生的嬰兒
第一及第二名子女	SG\$ 6,000	SG\$ 8,000
第三及第四名子女	SG\$ 8,000	SG\$ 10,000
第五名及往後子女	SG\$ 0	SG\$ 10,000

資料來源：新加坡政府社會及家庭發展局

第二章 海外相關措施

(II) 父母育兒退稅 (Parenthood Tax Rebate)²²

2.4 為了鼓勵國民積極生育（或領養），政府以每名子女為單位，向納稅人提供一次性退稅，而且金額為累進性質，以鼓勵養育更多子女。

表六：新加坡父母育兒退稅金額

子女	金額 (2008年以後出生的嬰兒)
第一名子女	SG\$ 5,000
第二名子女	SG\$ 10,000
第三名子女	SG\$ 20,000
第四名子女	SG\$ 20,000
第五名及往後子女	SG\$ 20,000

資料來源：新加坡政府社會及家庭發展局

(III) 嬰兒及幼兒託管中心津貼 (Centre-based Child Care Subsidy, Centre-based Infant Care Subsidy)²³

2.5 為了減輕照顧子女對在職父母所構成的負擔，家長可向政府申領嬰兒及幼兒託管中心津貼，資助子女享用於政府 (Early Childhood Development Agency) 註冊的託管中心所提供的優質服務。資助金額按家庭及其成員收入釐訂，最高可達每月 SG\$740(幼兒託管) 及 SG\$1,140 (嬰兒託管)。

(b) 稅務寬減²⁴

2.6 新加坡稅務局因應不同的情況，為納稅人提供不同形式的稅務寬減，以鼓勵在職人士生育。當中以在職婦女的支援最為重要，每名子女最高可以寬減母親收入的 25%(累計最高可寬減母親收入的 100%)。

22. 詳見於新加坡稅務局網頁：<https://www.iras.gov.sg/IRASHome/Individuals/Locals/Working-Out-Your-Taxes/Deductions-for-Individuals/Parenthood-Tax-Rebate--PTR-/>

23. 詳見於新加坡政府社會及家庭發展局稅務局網頁：<https://app.msf.gov.sg/Assistance/Child-Care-Infant-Care-Subsidy>

24. 新加坡稅務局網頁：<https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Locals/Working-Out-Your-Taxes/Deductions-for-Individuals--Reliefs--Expenses--Donations-/-/>

第二章 海外相關措施

－ 在職母親子女稅務寬減 (Working Mothers Child Tax Relief)

首名子女的免稅額為母親收入的 15%；第二名子女為 20%；第三名或以後為（每名）子女 25%。

－ 合資格子女稅務寬減 (Qualifying Child Tax Relief) 及殘障子女稅務寬減 (Handicapped Child Tax Relief)

父母若需負責供養 16 歲以下的子女（包括 16 歲以上的全職學生），則可獲每名子女 SG\$4,000 的免稅額（每名殘障子女的免稅額為 SG\$7,500）

－ 祖父母照顧子女稅務寬減 (Grandparent Caregiver Relief)

若祖父母在家協助照顧子女，在職母親可獲最高 SG\$3,000 的免稅額（只可以為一名祖父母申領免稅額）。

－ 外傭徵稅寬減 (Foreign Maid Levy Relief)

若外傭僱主與 12 歲以下子女同住，則可獲最高 SG\$6,360 的寬減。

(c) 有薪親職假期²⁵

2.7 除了上述的資助外，為了方便父母照顧子女而不需為收入而擔憂，新加坡政府為父母雙方提供不同形式的有薪親職假期，所涉及的薪酬開支主要由政府承擔。

－ 母親產假 (Maternity Leave)

合資格的母親可享有 16 週的有薪產假，有關薪酬則按不同情況由僱主及政府聯共同支付或由政府全數支付：第一及第二名子女的產假薪酬開支，分別由僱主（前 8 週）及政府（後 8 週）承擔；第三名及其後子女的產假薪酬開支，則全數由政府承擔。另外，在母親的同意下，在職父親可以從 16 週有薪產假中，支取 1 週有薪產假。

25. 新加坡政府勞工局網頁：<http://www.mom.gov.sg/employment-practices/leave>

第二章 海外相關措施

－ 父親侍產假 (Paternity Leave)

合資格的父親可享有 1 週的有薪產假，有關薪酬由政府全數支付。

－ 子女照顧有薪假期 (Childcare Leave)

合資格的父母雙方可各享有每年 6 天有薪假期，以照顧 7 歲以下的子女（多於一名子女亦只限享有 6 天假期），有關薪酬由政府全數支付。

－ 領養子女有薪假期 (Adoption Leave)

合資格的母親可就領養每名 12 月歲以下的子女，享有 4 週有薪假期。

瑞典 ²⁶

(a) 開支津貼

(I) 兒童津貼 (Child Allowance)

2.8 為了支援家庭養育子女的日常開支，政府以未滿 16 歲的子女為單位，向合資格的家庭提供每月生活津貼，用途並沒有特別限制。

表七：瑞典「兒童津貼」金額

子女	每月津貼金額		總福利金額
	基本津貼	額外津貼	
第一名	SEK 1,050	N/A	SEK 1,050
第二名		SEK 100	SEK 1,150
第三名		SEK 354	SEK 1,404
第四名		SEK 860	SEK 1,910
第五名及往後		SEK 1,050	SEK 2,100

資料來源：CPU, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies²⁷

26. Ministry of Health and Social Affairs (2016, 1 September). Social Insurance in Sweden. Sweden. Retrieved from http://www.government.se/globalassets/government/dokument/socialdepartementet/socialinsuranceinsweden_august-2016.pdf

27. CPU, Public Policy Research Centre (2008, February). A Cross-National Comparison of Family Policy. Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies. The Chinese University of Hong Kong. Retrieved from http://www.familycouncil.gov.hk/tc_chi/files/research/Cross_National_Comparison_of_Family_Policy.pdf

第二章 海外相關措施

(II) 領養津貼 (Adoption Allowance)

2.9 為了鼓勵家庭領養兒童，政府以領養兒童為單位，向領養家庭發放一次性 SEK 40,000 的津貼金，以應付相關開支。

(III) 住屋津貼 (Housing Allowance)

2.10 若家長與子女同住，合資格家庭便可向政府申領住屋津貼。津貼金額按個別家庭的住屋成本、家庭收入、以及子女數目等因素釐定。

(IV) 長期病患及殘障兒童照顧津貼 (Care Allowance for Disabled Children)²⁸

2.11 若父母需要在家照顧長期病患或殘障子女 6 個月以上，便可向政府申領相關津貼應付額外開支。金額為「生活價格基準」(Price base amount)²⁹ 的 2.5 倍。

(V) 兒童生活補助金 (Child Pension)

2.12 當父母任何一方過世，政府便透過計劃，向有關兒童發出生活補助金，以彌補過世父母的財政支出。

(b) 有薪親職假期

2.13 除了上述的資助外，為了方便父母照顧子女而不需為收入而擔憂，瑞典政府為父母雙方提供不同形式的有薪親職假期，所涉及的薪酬開支主要由政府承擔。

－ 母親產假 (Pregnancy Benefit)

合資格的母親可享有共 49 日有薪產假，可於預產期前第 60 天至第 11 天放取，政府將承擔原來薪酬的 80%。

28. CPU, Public Policy Research Centre (2008, February). A Cross-National Comparison of Family Policy. Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies. The Chinese University of Hong Kong. Retrieved from http://www.familycouncil.gov.hk/tc_chi/files/research/Cross_National_Comparison_of_Family_Policy.pdf

29. 2007 年的「生活價格基準」為每年 SEK 40,300

第二章 海外相關措施

－ 父親侍產假 (Daddy's day)

合資格的父親可享有 10 天的有薪產假，政府將承擔原來薪酬的 80%。

－ 子女照顧有薪假期 (Parental Benefit)

為鼓勵在職父母多花時間照顧子女，同時避免大幅減少父母收入，政府向合資格的父母共提供 480 天有薪假期，以照顧 8 歲以下的子女。480 天假期以子女為單位，由父母雙方共同享用，其中每人最少使用 60 天，其餘則可以由父母靈活轉移。金額方面，當中的 390 將由政府支付父母原來薪酬的 80%，餘下 90 天則為每天 SEK 180。

－ 短期子女照顧有薪假期 (Temporary Parental Benefit)

父母共享有每年 120 天有薪假期（每名 12 歲以下子女），供照顧患病子女之用。

兩地就幼兒託管服務的政策

2.14 除了以上的種種支援外，兩地都同樣重視家長對託兒服務的需要，認為完善的託兒服務有助減低父母育兒的壓力。儘管兩地政府在這範疇上的取態大為不同，但同樣值得香港參考。新加坡情況近似香港，政府認為照顧子女主要是家庭的責任，因此傾向透過資助的方式，向家長提供託兒服務費用減免，最終仍是由家長決定交由長者、家庭傭工、還是享用託兒中心服務。而瑞典方面，政府則偏向提供公營的託兒中心服務，讓父母雙方都能全心全意投入工作。

第三章

政策建議及對人口政策的貢獻

第三章 政策建議及對人口政策的貢獻

3.1 從上文所述的幾個核心原因可知，經濟壓力對港人選擇生育與否，有著很大的影響。一方面，昂貴的養育成本直接減弱港人對生育的熱衷；另一方面，整體生活成本高昂，亦間接令在職婦女需要在工作與生育之間作出困難的取捨。

3.2 因此，我們建議政府需以協助降低養育成本的角度為出發點，參考其他國家的措施，透過不同形式的經濟支援，鼓勵中產階層及低收入港人生育。當然，措施的採納需要平衡對政府財政所構成的影響，為此我們建議政府引入以下的各種措施，藉以改善香港生育率偏低的情況。

兒童成長配對儲蓄基金

3.3 在子女的成長過程之中，教育及醫療開支佔據很重要的部份。參考新加坡的措施，我們建議政府成立「兒童成長配對儲蓄基金」³⁰，以共同努力的出發點，資助並鼓勵家庭為子女未來的開支作好預備。儲蓄戶口以兒童為單位，當成功申領出生證明後，家長便可到指定銀行申請有關儲蓄戶口。

3.4 戶口包括 2 個部份，第一部份為政府直接支付的一次性存款（建議為 20,000 港元）；第二部份為「父母供款」及「政府配對供款」所組成的「供款戶口」。父母可於存款期內，按各自所需自由存入任何金額到「供款戶口」之中，而政府將按每月的新增父母供款額，以 1:1 的比例存入配對金額（若財政許可，政府亦可考慮以 1:2 的比例存款予低收入家庭的戶口），並以整個存款期內合共 30,000 港元為總配對存款上限。戶口的供款期為 10 年，而支取則沒有時間限制。存款的使用方面，戶口以支援子女的教育及醫療開支為目的而設立，因此存款只適用於指定的教育及醫療機構，並將以轉帳的形式由銀行直接支付。

3.5 按現時香港平均每年約有 60,000 個本地新生嬰兒估計，政府每年投放於新參加計劃的嬰兒（不足 1 歲）的「一次性存款」開支為 12 億港元。另一方面，政府需為所有已參加計劃的小孩供款，按每年平均 60,000 個

30. 計劃不同於特區政府勞工及福利局轄下的「兒童發展基金」。「兒童發展基金」以減少跨代貧窮為目的，透過私人企業及政府配對獎勵，鼓勵受助學生（就讀小四至中四的學童）儲蓄，其總儲蓄額為 2 年共 14,400 港元。詳見於「兒童發展基金」網頁 <http://www.cdf.gov.hk/cindex.html>

第三章 政策建議及對人口政策的貢獻

本地新生嬰兒推算，於高峰期內，政府每年將要同時向 60 萬名³¹ 初生至 10 歲的兒童提供「配對供款」，每年開支約為 18 億港元³²。綜合而言，計劃的年度總開支（上限）約為 30 億港元。

表八：「兒童成長配對儲蓄基金」10 年存款期後的存款總額
(假設存款期內從沒支取任何款項)

政府一次性存款	供款戶口		總存款
	父母供款	政府配對供款 (上限為 HK\$ 30,000)	
HK\$ 20,000	HK\$ 20,000 ³³	HK\$ 20,000	HK\$ 60,000
HK\$ 20,000	HK\$ 30,000	HK\$ 30,000	HK\$ 80,000

表九：「兒童成長配對儲蓄基金」首年開支估算表

每年新生嬰兒數目	每名嬰兒的一次性存款開支	每名嬰兒的每年平均配對供款開支	年度總開支
50,000	HK\$ 20,000	HK\$ 3,000	HK\$ 11.5億
60,000	HK\$ 20,000	HK\$ 3,000	HK\$ 13.8億
70,000	HK\$ 20,000	HK\$ 3,000	HK\$ 16.1億

表十：「兒童成長配對儲蓄基金」第二年的年度開支估算表

一歲嬰兒數目	每名嬰兒的每年平均配對供款開支	年度總開支
50,000	HK\$ 3,000	HK\$ 1.5億
60,000	HK\$ 3,000	HK\$ 1.8億
70,000	HK\$ 3,000	HK\$ 2.1億

31. 每名參加計劃的兒童可獲最多為期 10 年的配對供款，因此計劃政府於最高峰時，需同時向 60,000 人 x10 年 = 36 萬人供款
32. 假設每名兒童每年平均配對供款為 3,000 港元
33. 等於父母平均每月供款 167 港元

第三章 政策建議及對人口政策的貢獻

日常開支津貼

3.6 除了教育及醫療開支外，養育子女亦有種種雜項開支，如嬰兒配方、衣服鞋襪、託管服務等。參考瑞典措施，為了讓家庭（特別是低收入家庭）減輕上述開支的負擔，我們建議政府以未滿 6 歲的子女為單位，向合資格的家庭提供（每名未滿 6 歲的子女）每月 1,000 港元開支津貼，用途並沒有特定限制。按每年平均 60,000 個本地新生嬰兒推算，於高峰期內，政府每年將要同時向 36 萬名初生至 6 歲的兒童提供開支津貼，每年開支約為 43 億港元³⁴。

表十一：日常開支津貼開支估算表

每年新生嬰兒數目	每名嬰兒的年度津貼開支	年度總開支
50,000	HK\$ 12,000	HK\$ 6.0億
60,000	HK\$ 12,000	HK\$ 7.2億
70,000	HK\$ 12,000	HK\$ 8.4億

生育退稅額

3.7 除了日常開支外，子女生育亦涉及不少一次性的開支。而某程度上，一般中產階層最受這類費用所影響。

3.8 為了鼓勵中產階層生育，政府以每名子女為單位，向納稅人提供一次性退稅，而且金額為累進性質，以鼓勵養育更多子女。實際退稅金額為申請人過往 5 個財政年度所繳納的稅額總和的 40%，並以 50,000 港元為上限。粗略估計，假設長遠新生嬰兒數目為每年 60,000 個，其中 50%³⁵ ³⁶ 為納稅人士的子女（即 30,000 人），同時假設合資格的退稅申請人平均獲得退稅 30,000 港元，則政府年度總開支約為 9 億港元，約相等於 2015/16 年度年薪俸稅及個人入息稅的總和的 1.4%³⁷。

34. 假設每名兒童每年平均配對供款為 3,000 港元

35. 假設數字與納稅人數佔總勞動人口的比例相約

36. 根據稅務局年報，2014 至 2015 年度納稅人數目為 180 萬人；而根據統計處資料，同期香港勞動人口人數約為 390 萬人，因此納稅人比例約為 46%。而文中所引用的比例 (50%) 則為方便計算之用。

37. 2015/2016 年度薪俸稅及個人入息稅的總和約為 626.6 億港元，詳見於稅務局年報：<http://www.ird.gov.hk/dar/2015-16/table/tc/revenue.pdf>

第三章 政策建議及對人口政策的貢獻

表十二：退稅開支估算表

每年符合資格新生嬰兒數目	每名嬰兒的年度退稅開支	年度總開支
24,000	HK\$ 30,000	HK\$ 7.2億
30,000	HK\$ 30,000	HK\$ 9.0億
36,000	HK\$ 30,000	HK\$ 10.8億

逐步優化親職假期待遇

3.9 現時，香港的有薪親職假期主要包括 10 週母親產假以及 3 天父親侍產假，若與新加坡及瑞典比較，可見香港在這範疇上，大幅落後先進國家水平。從新加坡及瑞典的措施看來，兩國都對有薪親職假期相當重視，認同此類措施有助促進父母對初生嬰兒有足夠的照顧，亦能適當地在家庭收入方面獲得平衡。

3.10 值得注意的是，有別於香港的親職假期薪酬全由僱主負擔，新加坡及瑞典的相關薪酬主要由政府負責，這麼一來可以較容易得到工商界對優化待遇的支持，更有望令市民感受到政府對支援生育的決心。雖然推行這些政策變相增加政府財政的壓力，但既然政府認為人口問題是社會的「重中之重」，有關部門就應該積極探討其中的平衡點。

3.11 總的來說，我們現階段並不能夠精確地評估每項政策能對本地生育產生多大的影響，但我們觀察到很多積極實施有關政策的國家，例如瑞典、法國、澳洲等（新加坡除外），都擁有接近 2 的總和生育率，為此我們建議政府應再認真考慮酌情採納這些政策。公共財政負擔方面，我們預期政府將需就整套鼓勵生育措施（包括「兒童成長配對儲蓄基金」、日常開支津貼、以及父母育兒退稅）撥款 82 億港元，約佔政府現時總開支的 2.3%³⁸。增加香港人口和人才是長遠的投資，以發債集資是可以考慮的財政方案。

表十三：鼓勵生育措施年度總開支表

兒童成長配對儲蓄基金	HK\$ 30 億 (年度上限)
日常開支津貼	HK\$ 43 億
生育退稅額	HK\$ 9 億
總數	HK\$ 82 億

38. 根據統計處資料，政府於 2015/2016 年度的「一般收入帳目總開支為 3,543.91 億港元



香港願景計劃

促進「非本地研究院畢業生」
留港發展政策建議

研究報告

羅祥國 名譽高級研究員

葉家齊 助理研究員

目錄

第一章	香港勞動力概況	77
	人口老化導致香港勞動人口下降 勞動力下跌對本港經濟的影響	
第二章	第二章 吸引外來人才以補充勞動力	81
	吸引外來人才的計劃 人才計劃的成效及優化	
第三章	非本地畢業生在港就業情況	87
	「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」簡介 「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」成效	
第四章	非本地畢業生於勞動人口供應鏈流失的原因	93
	考慮是否在港找工作 香港勞工市場競爭激烈	
第五章	政策建議	97
	工資津貼計劃 成立專為非本地畢業生而設的就業輔導小組 公平地支援其他學生 政策成效檢討	



第一章

香港勞動力概況

第一章 香港勞動力概況

人口老化導致香港勞動人口下降

1.1 隨著出生率及死亡率下降，世界各地的已發展地區都需要面對人口老化的問題，香港作為發展成熟的國際都會亦不能獨善其身。根據政府統計署的人口推算³⁹，65歲或以上人口佔本港總人口的比例將會持續上升，由2014年的15%逐漸上升至2064年的36%。另一方面，15至64歲的成年人口佔本港總人口的比例，則將由2014年的73%逐步下降至2064年的55%。

1.2 人口老化對社會構成不同形式的壓力，而其對勞動人口的影響，則最受關注。一般而言，65歲或以上長者的勞動人口參與率，會明顯較其他成年人組別為低。當人口老化問題日趨嚴重時，整體勞動力便會相應下跌，而每個「從事經濟活動的人口」都要相對地撫養更多的「非從事經濟活動人口」。

1.3 據政府估計⁴⁰，本港勞動人口參與率將由2014年的59.3%，逐步下降至2064年的48.6%(實際勞動力將於2018年達至3,560,000的高峰，以後就持續下降至2064年的3,110,000)；總經濟撫養比率⁴¹亦會因而逐漸由2014年的910，上升至2064年的1,274。

表一：選定年份的人口 (按年齡分佈 (不包括外藉家庭傭工))

年齡組別	年份							
	2014	2019	2024	2029	2034	2044	2054	2064
0 - 14	12%	12%	12%	11%	10%	9%	10%	8%
15 - 64	73%	69%	65%	61%	60%	58%	55%	55%
≥65	15%	19%	23%	27%	30%	33%	35%	36%

註：年度分佈比例可能因進位，而使總數不等於100%
資料來源：政府統計處：《香港人口推算 2015-2064》

39. 政府統計處 (2015，9月25日)。香港人口推算 2015-2064。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015062015XXXXB0100.pdf>
40. 政府統計處 (2015，10月)。香港統計月刊 - 2015年至2064年香港勞動人口推算。取自 <http://www.statistic.gov.hk/pub/B71510FB2015XXXXB0100.pdf>
41. 總經濟撫養比率為非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口比率

第一章 香港勞動力概況

表二：按年齡組別劃分的勞動人口參與率

年份	年齡組別			
	15-24	25-44	45-64	≥ 65
2013	38.9%	86.1%	67.8%	8.0%
2014	38.6%	86.0%	68.0%	8.8%
2015	40.2%	85.8%	68.4%	9.4%

資料來源：政府統計處

勞動力下跌對本港經濟的影響

1.4 薪俸稅及個人入息稅是政府財政收入的重要構成⁴²，當勞動力有所下跌時，政府財政收入就會相應減少；加上人口老化造成如醫療及長者福利開支上升，最終對公共財政造成負面影響。

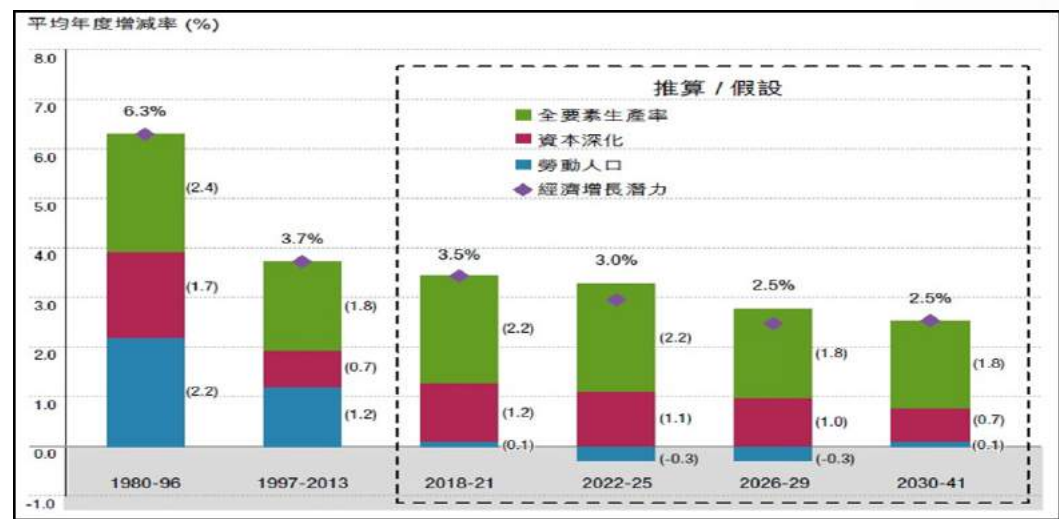
1.5 另一方面，勞動力是經濟增長的主要來源之一，從表三可見，勞動人口的增長於 1980-1996 年以及 1997-2013 年這兩段期間，分別貢獻了 2.2% 及 1.2% 的經濟增長；換言之，若任由勞動力繼續下跌，本港未來的經濟增長將會逐步放緩⁴³。

1.6 根據政務司司長辦公室的《人口政策 - 策略與措施》中引用長遠財政計劃工作小組報告的估算，隨著勞動力增長逐步減少，香港經濟增長將會由 2018-2021 年的 3.5%，下降至 2030-2041 年的 2.5%。由此可見，若政府不設法補充勞動人口，不單公共財政會受壓力，整個香港經濟亦會被拖累。

42. 數字詳見於政府統計處網頁：http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp110_tc.jsp?tableID=193&ID=0&productType=8
43. 根據最新數字，2015 年香港本地生產總值實質增長為 2.4%。詳見於經濟分析部：《二零一五年經濟概況及二零一六年展望》，財政司司長辦公室 - 經濟分析及方便營商處，2016 年 2 月

第一章 香港勞動力概況

表三：香港經濟增長構成



註：() 為各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率
資料來源：政務司司長辦公室：《人口政策 - 策略與措施》

1.7 為了解決因勞動力不足，而產生的各種問題，政府一直致力研究不同方法（如釋放婦女勞動人口、延長工作年期、吸引外來人才等）的可性行及其成效。在眾多方法之中，吸引外來人才一直被視為最有效的一環。外來人才不單可以直接填補本港勞動人口的不足，長遠更能透過優秀的人才庫，進一步吸引投資，促進經濟發展⁴⁴。

1.8 政府目前主要透過五項計劃，吸引不同類別及背景的外來人才在港工作，而當中尤以「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」似乎最能有效地為長遠留港生活的人才庫，提供足夠的補充（2014/2015 學年的總學生人數約 19,000 人）⁴⁵。本政策研究主要考慮如何鼓勵更多這類人才留港工作和發展。

44. 政務司司長辦公室：《人口政策 - 策略與措施》，2015 年 1 月
45. 雖然「一般就業政策」的獲批人數較「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」為高，但以「一般就業政策」來港工作的人員，普遍只會因工作安排而短暫留港。

第二章

吸引外來人才以補充勞動力

第二章 吸引外來人才以補充勞動力

2.1 政府目前主要透過下例五項計劃，吸引外來人才在港工作。各項計劃的目標對象都有所不同，而其對充實本港人才庫的成效，亦各有差異。

吸引外來人才的計劃

(a) 「一般就業政策」

2.2 「一般就業政策」旨在吸納有意來港工作，並具備香港所需而又缺乏的特別技能、知識或經驗的海外人才。計劃並無配額限制，亦沒有就行業設限。申請人需已獲得本港僱主聘用，其將從事的工作與其學歷或工作經驗相關，並且不能輕易覓得本地人擔任⁴⁶。計劃以確實存在的職位空缺為依歸，招聘海外人才直接填補該空缺。根據入境事務處的數字，透過「一般就業政策」來港工作的人數，平均每年約 20,000 至 30,000 人。然而，透過「一般就業政策」來港工作的人士，普遍不足一年便會離港，最終選擇長期留港的人數只約有 8%⁴⁷。

(b) 「輸入內地人才計劃」

2.3 「輸入內地人才計劃」設立於 2003 年。與「一般就業政策」框架頗為相似，旨在吸納有意來港工作，並具備香港所需而又缺乏的特別技能、知識或經驗的中國內地人才。計劃亦沒有配額和行業的限制。與「一般就業政策」相同，申請人需已獲得本港僱主聘用，其將從事的工作與其學歷或工作經驗相關，並且不能輕易覓得本地人擔任⁴⁸。根據入境事務處的數字，透過「輸入內地人才計劃」來港工作的人數，於 2015 年約為 9,000 人。此計劃與「一般就業政策」有著相近的性質，根據入境處數字，透過「輸入內地人才計劃」來港的人士，普遍只會短暫在港工作，最終選擇長期留港的人數約有 14%⁴⁹。

46. 有關「一般就業政策」的資料，詳見於入境事務處網頁：<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/GEP.html>

47. 經濟日報 (2016, 6 月 24 日)。吸引二代回流 香港要做甚麼？。

48. 有關「輸入內地人才計劃」的資料，詳見於入境事務處網頁：<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/ASMT.html>

49. 經濟日報 (2016, 6 月 24 日)。吸引二代回流 香港要做甚麼？。

第二章 吸引外來人才以補充勞動力

(c) 「優秀人才入境計劃」

2.4 「優秀人才入境計劃」於 2006 年推出，旨在吸引人海外及內地具備高技術或有才能的人士來港定居。申請人無須事先獲得本港僱主聘用，一般首次入境可獲准在港逗留 2 年或 8 年⁵⁰。計劃採用以才能、技術以及傑出成就為依據的計分制，符合基本資格的申請人按其分數競爭每年總數 1,000 個的配額。根據入境事務處的數字，透過「優秀人才入境計劃」來港定居的人數，平均每年約有 200 至 300 人⁵¹。

(d) 「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」

2.5 「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」於 2015 年推行，是政府加強吸引海外人才的試驗性計劃。計劃旨在吸引已移居海外的中國籍香港永久性居民的第二代，回流香港發展。申請人無須事先獲得本港僱主聘用，一般首次入境可獲准在港逗留 1 年；此後只要獲得聘用⁵²，便可繼續在港居留⁵³。表面上，此計劃可以為 1980 至 2013 年間約 84 萬名移居海外港人的子女提供來港工作的平台，然而其實際受惠的人數可能比想像中少得多⁵⁴。根據保安局數字，截至 2016 年 2 月，只有 247 宗申請，其中有 135 宗⁵⁵獲批。

(e) 「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」

2.6 「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」於 2008 年推行，旨在吸納在港完成學位課程的非本地畢業生，留港或回港工作。應屆畢業生提交申請時無須事先獲得本港僱主聘用⁵⁶，一般首次入境可獲准在港逗留 1 年；

50. 以「綜合計分制」來港人士，一般首次入境可獲准在港逗留 24 個月而不受其他逗留條件限制；以「成就計分制」來港人士，一般首次入境可獲准在港逗留 8 年而不受其他逗留條件限制。

51. 有關「優秀人才入境計劃」的資料，詳見於入境事務處網頁：http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/quality_migrant_admission_scheme.html#lastTab

52. 從事的工作須通常是由學位持有人擔任，及薪酬福利條件須達到市場水平

53. 有關「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」的資料，詳見於入境事務處網頁：<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/secondgenerationhkpr.html#lastTab>

54. 一般情況下，若父母為香港永久性居民，即使孩子在香港以外地方出生亦享有居港權。只有因《中華人民共和國國籍法》而被限制具有中國國籍的港人二代，才需要透過「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」來港工作

55. 經濟日報 (2016, 6 月 24 日)。吸引二代回流 香港要做甚麼？。

56. 計劃申請人主要分為「應屆」畢業生及「回港」畢業生 2 類，若申請人屬於「回港」非本地畢業生，則需要在提出申請時先獲聘用。有關「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」的資料，詳見於入境事務處網頁：<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/IANG.html#lastTab>

第二章 吸引外來人才以補充勞動力

此後只要獲得聘用⁵⁷，便可繼續在港居留⁵⁸。根據入境事務處的數字，透過「非本地畢業生留港／回港就業安排」來港工作的人數持續上升，2015 年的總人數超過 10,000 人。

表四：各人才輸入計劃的獲批准申請數目⁵⁹

	2011	2012	2013	2014	2015	2011 至 2015 增長比率
「一般就業政策」	30,557	28,625	28,380	31,676	34,403	14%
「輸入內地人才計劃」	8,088	8,105	8,017	9,313	9,229	14%
「優秀人才入境計劃」	286	298	332	373	208	-18%
「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」	N/A	N/A	N/A	N/A	108	N/A
「非本地畢業生留港／回港就業安排」	5,258	6,756	8,704	10,375	10,269	95%

註：「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」於 2015 年 5 月 4 日開始推行
資料來源：入境事務處

人才計劃的成效及優化

2.7 作為補充勞動人口的主要方法，政府不時檢討吸引人才計劃的成效。2013 年年底，有超過 88,000 名人才透過「一般就業政策」及「輸入內地人才計劃」兩個計劃在港工作，約佔全港勞動人口的 2.5%⁶⁰，而獲批「優秀人才入境計劃」簽證的人數，則約為每年 1,000 個配額的 30%。

2.8 為了加強對外來人才的吸引力，以及鼓勵外來人才以香港為家，政府於 2015 年檢討並優化吸引人才計劃。主要優化措施包括：放寬「一般就業政策（專業人士）」、「輸入內地人才計劃」以及「優秀人才入境計劃」

57. 從事的工作須通常是由學位持有人擔任，及薪酬福利條件須達到市場水平
58. 有關「非本地畢業生留港／回港就業安排」的資料，詳見於入境事務處網頁：<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/IANG.html#lastTab>
59. 審計署 (2016, 4 月)。審計署署長第六十六號報告書。取自 http://www.aud.gov.hk/chi/pubpr_arpt/rpt_66.htm
60. 政務司司長辦公室 (2015, 1 月)。人口政策 - 策略與措施。

第二章 吸引外來人才以補充勞動力

的逗留期限；調整「優秀人才入境計劃」的計分制度；增加「一般就業政策（企業家）」的申請透明度；及推行「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」以及研究制訂人才清單等^{61 62}。

2.9 然而，政府是次推出的優化措施，並沒有任何一項以改善「非本地畢業生留港／回港就業安排」成效為目的。作為其中一個最為重要的外來人才吸納平台，透過「非本地畢業生留港／回港就業安排」來港工作的人數佔總外來人才人數相當大的比重。人數由 2011 年約 5,000 人上升至 2015 年超過 10,000 人，增長接近一倍。

2.10 從以上的數字看來，「非本地畢業生留港／回港就業安排」有相當不錯的成效。但即使獲批「非本地畢業生留港／回港就業安排」的人數相當可觀，充其量亦只能反映出畢業生找工作的意欲⁶³，並未能有效反映出實際在港工作的人數。既然政府有意借助香港的優質高等教育，來吸引外地人才來港工作，我們應該深入檢討「非本地畢業生留港／回港就業安排」的實際成效，並加以優化及改善。

61. 入境處新聞公報 (2015, 4 月 28 日)。入境事務處試驗推行「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」和實施人才入境安排的優化措施。取自 <http://www.immd.gov.hk/hkt/press/press-releases/20150428.html>

62. 各計劃的具體優化措施，詳見於入境事務處網頁：http://www.immd.gov.hk/hkt/useful_information/admission-schemes-talents-professionals-entrepreneurs.html#gep_pro

63. 若申請人屬於「回港」非本地畢業生，則需要在提出申請時先獲聘用。

第三章

非本地畢業生在港就業情況

第三章 非本地畢業生在港就業情況

「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」簡介

3.1 如上文所述，「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」（就業安排）是一項借助本港高等教育的優勢，來吸引外地人才留港工作的措施。應屆畢業生⁶⁴於畢業日期起計的六個月內，可以向入境處提交申請，而不需事先獲得本地僱主聘用。一般情況，首次獲批「就業安排」的畢業生只需符合一般的入境規定，便可在不受其他逗留條件限制下，留港 12 個月⁶⁵。他們可以在這段期間內自由從事及轉換工作，而無需事先取得入境處處長的批准。若然有意延長逗留期限，他們可在上述的 12 個月逗留期限屆滿前的四星期內，向入境處提交有關申請；唯申請人在提交申請前，須已獲得本地僱主聘用。

註：非本地畢業生如在畢業日期起計六個月內遞交申請，便屬於「應屆」非本地畢業生。非本地畢業生如在畢業日期起計六個月後遞交回港就業申請，則屬於「回港」非本地畢業生。此類別的申請人，須在提出申請時先獲得聘用。除非註明，此報告提及的非本地畢業生為「應屆」畢業生。

「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」成效

3.2 從以上可見，獲發「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」簽證的人數，與最終留港工作的人數，其實可以存在相當大的差距。事實上，一個非本地畢業生最終是否留港工作，當中涉及不同的個人考慮以及客觀環境因素。一般而言，非本地學生於畢業後，首先需要考慮在香港、原居地或是兩地同時找工作。即使他屬意在港發展，並透過「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」取得 12 個月的逗留許可，他仍然需要在香港勞工市場的競爭中取得勝利，才可正式在港工作。因此，若要有效地檢討「就業安排」的成效，我們需要仔細分析上述兩個階段的狀況，找出可能會影響最終留港工作人數的因素。否則，我們最終只會讓這批在香港受過高等教育的人才，白白流失。

64. 非本地畢業生如在畢業日期起計六個月後遞交回港就業申請，則屬於「回港」非本地畢業生。此類別的申請人，須在提出申請時先獲得聘用。除非註明，此報告提及的非本地畢業生為「應屆」畢業生。

65. 有關「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」的資料，詳見於入境事務處網頁：<http://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/IANG.html#lastTab>

第三章 非本地畢業生在港就業情況

(a) 第一階段 — 畢業至獲批「就業安排」

3.3 對於已經投資了時間和金錢來港求學的非本地畢業生來說，申請「就業安排」近乎不涉及任何額外成本。然而，根據入境處數字，獲批「就業安排」的畢業生人數，大約佔來港就讀相關課程的學生人數的 50%⁶⁶。若然進一步把接近 100% 的獲批比率納入印證，我們估計有近一半的非本地畢業生在「考慮是否在香港找工作」這個階段中流失了。

表五：學士 (或同等程度) 課程畢業生獲批「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」人數比例^{67 68}

	獲准來就讀學士課程 的非本地學生人數	獲批「非本地畢業生 留港 / 回港就業安排」 的學士畢業生人數	比率
2010 / 2011	2,216	1,346 (2011)	60.74%
2011 / 2012	2,541	1,459 (2012)	57.42%
2012 / 2013	3,852	1,595 (2013)	41.41%
2013 / 2014	3,513	1,669 (2014)	47.51%
2014 / 2015 (截至2015年2月)	3,823	N/A	N/A

註：學士課程主要以 3 年或 4 年制為主，獲批「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」的學士畢業生，應被理解為 3 年至 4 年前入學的學生
資料來源：立法會文件

66. 學士課程主要以 3 年或 4 年制為主，獲批「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」的學士畢業生，應被理解為 3 年至 4 年前入學的學生。因此，學士畢業生的有關比例存在一定的局限
67. 立法會財務委員會 (2015)。審核二零一五至一六年度開支預算 - 管制人員的答覆 (保安局局長第 10 節會議。答覆編號：SB176
68. 立法會新聞公報 (2015，6 月 10 日)。立法會十三題：修讀經本地評審自資專上課程的內地人士 - 附件二。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201506/10/P201506100845.htm>

第三章 非本地畢業生在港就業情況

表六：研究院課程畢業生獲批「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」人數比例^{69 70}

	獲准來就讀學士課程 的非本地學生人數	獲批「非本地畢業生 留港 / 回港就業安排 」的學士畢業生人數	比率
2010 / 2011	2,216	1,346 (2011)	60.74%
2011 / 2012	2,541	1,459 (2012)	57.42%
2012 / 2013	3,852	1,595 (2013)	41.41%
2013 / 2014	3,513	1,669 (2014)	47.51%
2014 / 2015 (截至2015年2月)	3,823	N/A	N/A

註：來港修讀研究院課程的非本地學生，主要就讀於一年制的研究院自資課程
資料來源：立法會文件

表七：「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」申請成功比率⁷¹

申請	申請個案數目				
	2011	2012	2013	2014	2015
已處理的申請	5,291	6,791	8,739	10,442	10,331
個案結束(註)	33	35	35	64	59
獲得批准	5,258	6,756	8,704	10,375	10,269
批准比率	100%	100%	100%	99.97%	99.97%

註：如申請人撤銷申請或申請不庇處理（例如因為未能提供所需資料），個案便會結束
資料來源：審計署文件

69. 立法會財務委員會(2015)。審核二零一五至一六年度開支預算 - 管制人員的答覆（保安局局長第10節會議。答覆編號：SB176

70. 立法會新聞公報(2015，6月10日)。立法會十三題：修讀經本地評審自資專上課程的內地人士 - 附件二。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201506/10/P201506100845.htm>

71. 審計署(2016，4月)。審計署署長第六十六號報告書。取自 http://www.aud.gov.hk/chi/pubpr_arpt/rpt_66.htm

第三章 非本地畢業生在港就業情況

(b) 第二階段 — 獲批「就業安排」至成功在香港找到工作

3.4 有意在港找工作的非本地畢業生，於獲發「就業安排」的12個月內，可以自由從事及轉換工作。雖然透過「就業安排」，非本地畢業生已享有與本地學生無異的在港工作許可，但因其缺乏本地工作經驗以及求職資訊不足等的情况下⁷²，最終只有少部份非本地畢業生能於這一年內在本港勞動市場獲得聘用。

3.5 根據獲准來就讀的非本地學生人數，以及「就業安排」的延長逗留期限⁷³，我們分別估算每年向學士及研究院畢業生批出「就業安排－延長逗留」的最大數目，並與其實際數目作出比較。結果顯示，實際批出「就業安排－延長逗留」⁷⁴的簽證數字，只約佔境外學生總人數的40-50%；其中只有約一半有意留港工作的非本地畢業生，最終能成功在港獲聘。（大約相等於總學生人數的20-30%）

表八：獲批「就業安排－延長」的總人數佔有意留港工作的畢業生比例

學年	首次獲批「就業安排」的研究院畢業生人數	首次獲批「就業安排」的學士畢業生人數	(估算) 向研究院畢業生批出「就業安排－延長」的(最大)數目	(估算) 向學士畢業生批出「就業安排－延長」的(最大)數目	(估算) 批出「就業安排－延長」的(最大)總數	實際批出「就業安排－延長」的數目	實際批出佔(最高)總數的比例
2005/2006	(1,000)	(1,000)	--	---	--	---	---
2006/2007	(1,500)	(1,100)	1,000	---	1,000	---	---
2007/2008	(1,500)	(1,100)	1,500	---	1,500	---	---
2008/2009	(2,500)	(1,200)	2,500	1,000	3,500	---	---
2009/2010	(2,500)	(1,200)	4,000	1,100	5,100	2,328	46%
2010/2011	3,912	1,346	5,000	2,100	7,100	3,669	52%
2011/2012	5,297	1,459	7,912	2,300	10,212	4,848	47%
2012/2013	7,109	1,595	9,297	2,300	11,597	6,134	53%
2013/2014	8,706	1,669	13,521	2,546	16,067	8,028	50%

註：() 為估算數字

資料來源：入境事務處

72. 關非本地畢業生的求職困難，詳見於本報告第四章

73. 如獲批准延長逗留，申請人通常會以2+2+3年的模式獲准在港逗留。

74. 申請人須事前獲本地僱主聘用

第三章 非本地畢業生在港就業情況

3.6 根據「在港內地畢業生聯合會」主席－耿春亞先生所表示，畢業一年後能成功在港找到工作的內地畢業生，只約佔來港就讀學生人數的 30%；根據內地學生佔非本地學生超過 9 成來推斷⁷⁵，數字跟上述的估算相當接近。綜合而言，雖然表面上「就業安排」每年可以吸引到超過一萬人留港找工作；但事實上，學生於來港就讀到成功在港就業的整個過程中，足足流失了近 70% 的人數。

3.7 作為一個以補充勞動人口為最終目的計劃，「就業安排」的實際成效仍然有很大的改善空間。若然真的視「就業安排」為吸納外來人才的重要平台，藉此讓非本地畢業生投入本地勞動市場，政府應該積極探討非本地畢業生所面對的考慮與困難，並制定相應的措施為他們提供更大的支援。

75. 立法會新聞公報 (2015, 6 月 10 日)。立法會十三題：修讀經本地評審自資專上課程的內地人士 - 附件二。
取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201506/10/P201506100845.htm>

第四章

非本地畢業生於勞動
人口供應鏈流失的原因

第四章 非本地畢業生於勞動人口供應鏈流失的原因

考慮是否在港找工作

(a) 生活成本高昂

4.1 根據 2015 發表的世界人才報告的數字，香港高昂的生活成本是最為削弱人才吸引力一環，相關指數在眾多地區中排行第 59 位⁷⁶。事實上，香港的高生活成本一直為人詬病，其中住屋成本更一直高企世界前列位置。對比原居地更寬敞及更便宜的居所，非本地畢業生最終不選擇留港工作。

(b) 內地有更多發展機遇

(i) 內地經濟發展迅速⁷⁷

4.2 近幾年，內地經濟發展迅速，全球都著眼於內地的龐大市場所提供的機遇。事實上，不單止非本地學生有意到內地發展，不少香港學生都北上尋找長遠發展機會。另一方面，中港兩地的工資差距已大大收窄，部份城市及職位的工資水平更可能已經超越香港，反過來吸引大批內地畢業生回流發展。

(ii) 香港產業結構未能切合學生興趣

4.3 香港經濟現時以服務業為主，而不同行業之間的工資差距十分明顯。根據《2014 年 CTHR 畢業生招聘及薪酬調查》中有關畢業生起薪點的數字，起薪點中位數最高的建造業比最低的教育界足足高出 70%⁷⁸。面對產業過於集中的香港經濟面貌，部份不同專業的非本地學生欠缺在港的發展機會，只好無奈地投身於其他地區。

(c) 工作文化差異⁷⁹

4.4 香港工作步伐快及工時長，加班至深夜的情況屢見不鮮，最終導致非本地畢業生對投身本港勞動市場，為之卻步。另一方面，香港的中小型企

76. IMD World Competitiveness Center(2015. November). IMD World Talent Report 2015. http://www.imd.org/upload/IMD.WebSite/Wcc/NewTalentReport/Talent_2015_web.pdf

77. 香港集思會 (2013, 11 月)。「港漂」看香港－內地來港留學及工作人士的心態及處境研究。取自 <http://www.ideascentre.hk/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/Mainland-Students-and-Professionals-Report.pdf>

78. CTHR.hk(2014)。CTHR 2014 年畢業生招聘及薪酬調查。取自 <http://cthr.ctgoodjobs.hk/doc/surveys/CTHR-Graduate-Recruitment-and-Salary-Survey-2014-chi-v1.pdf>

79. 香港集思會 (2013, 11 月)。「港漂」看香港－內地來港留學及工作人士的心態及處境研究。取自 <http://www.ideascentre.hk/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/Mainland-Students-and-Professionals-Report.pdf>

第四章 非本地畢業生於勞動人口供應鏈流失的原因

業都以粵語為溝通語言，間接導致以英語或普通話為主要溝通語言的非本地學生，未能有效適應。

香港勞工市場競爭激烈

(a) 缺乏本地工作經驗

4.5 有別於一直在港讀書的本地學生，可以利用暑假或課餘時間來從事實習或兼職工作，非本地研究學生在畢業之前，一般只在港生活了一段短時間（大部份就讀授課研究院課程的學生更只有 1 年時間），再加上課程緊湊的關係，他們很難在畢業之前，預先累積到相關的本地工作經驗，最終導致非本地畢業生在本港勞動市場的競爭中處於劣勢。

(b) 缺乏針對性就業支援

4.6 非本地學生一般對本地勞動市場了解不深，求職訊息主要倚賴同學之間的傳遞。雖然院校一般都設有就業輔導服務，但專門向非本地學生提供針對性支援的部門，卻並不常見。



第五章

政策建議

第五章 政策建議

5.1 非本地畢業生最終能否成為本港勞動力的一份子，實有賴各方面的支援，當中以就業支援所帶來的影響最為直接。若然政府能在此範疇上加以優化，我們相信不單可以提升求職成功比例，長遠更有助提高非本地畢業生在港就業的意欲。

研究院畢業生實習計劃（實習生計劃）

5.2 即使非本地畢業生有意在港找工作，他們亦未必能在不熟悉而競爭激烈的本地勞動市場生存下來。數字顯示，最終在港找到合適工作的非本地畢業生，只約佔原來學生人數的 30%。如上文所示，他們所面對的其中一個最大困難，正是缺乏對本地各方面的認識和工作經驗。為此，我們建議以「創新及科技基金」轄下的「一般支援計劃 - 實習研究員計劃」⁸⁰ 為藍本，將計劃擴展至香港各支柱產業（或全港各行業）。計劃是資助企業吸納本地工作經驗較少的非本地畢業生，同時強化各支柱產業的人才供應鏈。計劃雖以支援非本地研究院畢業生留港工作為主要目的，但為了避免對本地學生造成不公，計劃應同時涵蓋修讀全日制研究院課程，而未曾在港全職工作的本地畢業生。

5.3 參考「一般支援計劃 - 實習研究員計劃」的框架，我們建議為每個參加計劃的企業，提供每年最多 5 個實習名額，資助該企業聘請修讀香港院校「研究院課程」的畢業生，資助期為期一年。僱主可在資助期內向政府申請，相等於該名僱員固定月薪的津貼金額，並以 \$16,500⁸¹ 為上限（僱主需自行負責有關的「強積金」供款）。資助期完結後，僱主則可自行決定繼續以市場工資聘用與否。計劃具體建議如下：

(a) 目的

5.4 向本地專上學院的研究院畢業生提供全職實習機會，讓其透過計劃累積與香港支柱產業相關的知識及經驗，鞏固香港支柱產業的人才供應鏈，支援相關產業的長遠發展，並促進商界與學術機構的互動，協助建立兩者的協同效應。

80. 有關「一般支援計劃 - 實習研究員計劃」的詳細資料，見於創新科技基金網頁：<http://www.itf.gov.hk/1-tc/GSP-IP.asp>

81. 數字為「一般支援計劃 - 實習研究員計劃」就碩士或以上學歷的實習研究員所提供的津貼額。<http://sa.hkbu.edu.hk/career/wp-includes/survey/ges2014.pdf>

(b) 申請資格

(i) 參與機構

5.5 所有屬於香港各支柱產業內的企業（有關支柱產業的定義，見於另一產業政策報告），均可自願參與計劃。相關政府部門將根據申請企業及其實習計劃的規模，提供每年最多 5 個實習名額。

(ii) 參與實習生

5.6 合資格參與計劃的實習生必須為本地專上院校的碩士學位或更高學歷的畢業生（包括非本地學生），並且未曾在香港從事多於 3 個月全職工作，而申請人修讀的學位課程亦應與參與機構的行業或該實習計劃的工作性質有關。

(c) 實習及資助期限

5.7 參與機構可以按其實際需要設計歷時不少於 12 個月的實習計劃，從而讓實習生有足夠時間從計劃中吸收知識及累積經驗，惟政府的資助只會為期一年。假如實習生於實習期間離職，參與機構可另行聘請實習生於該年度重啟實習計劃，惟資助金額需作出相應的扣減。

(d) 申請程序

5.8 有意參與實習生計劃的機構，須就包括以下的各個範疇，向相關政府部門提交計劃建議書。當申請獲批後，參與機構可根據相關的甄選準則自行招聘實習生。成功聘用實習生後，需交由政府進一步核實。

計劃建議書需包括以下各範疇：

- (i) 甄選準則；
- (ii) 實習生名額；
- (iii) 職位需由碩士或以上學歷人士擔任的原因；
- (iv) 詳細工作內容及其與機構業務的關係；及
- (v) 表現評估機制。

第五章 政策建議

(e) 參與機構的角色

- 5.9 (i) 確保實習生的甄選程序公平進行；
- (ii) 確保實習生在整個實習期內，都能得到上司適當的指導，而實習生亦可就日常工作向該名上司匯報；
- (iii) 向實習生分配與機構業務有關的工作，而非一般的秘書或行政工作；
- (iv) 確保實習生的工作量適中，並符合一般全職工作的水平；
- (v) 遵守與僱用實習生有關的法律規定，包括與非本地畢業生有關的入境 / 簽證要求；及
- (vi) 為實習生提供安全的工作環境及工作崗位。

(g) 匯報要求

5.10 參與機構及實習生均須（實習期正式開展起）每 6 個月向有關政府部門，提交評估報告，以評估實習成效。假如實習生於實習期內離職，參與機構必須立即向有關部門匯報有關事項。

5.11 全日制研究院非本地學生於 2014/2015 共約有 15,000 人（而根據入境處數字，2013/2014 申請並獲批「就業安排」簽證的研究院非本地畢業生人數約為 8,700 人），連同約 5,700 名研究院全日制本地學生^{82 83}，「實習生計劃」適用的目標群組則約為 21,000 人。計劃設立初期，建議政府先以每年 3,000 個實習名額為起步點。假設這批實習生全數受惠於「實習生計劃」的 \$16,500 資助上限，計劃年度總開支約為 6 億元。當計劃日漸

82. 2013/2014 學年，修讀教資會資助研究院修課課程的本地學生為 1,978 人；修讀教資會資助研究院研究課程的本地學生為 2,040 人；修讀自資研究院修課課程的本地學生（全日制及兼讀制）為 11,112 人。假設全日制學生佔自資研究院修課課程本地學生人數的 15%，本地全日制研究院學生總數約為 5,700 人。

83. 立法會財務委員會 (2015)。審核二零一五至一六年度開支預算 - 管制人員的答覆（教育局局長第 13 節會議。答覆編號：EDB460

成熟時，我們預期同時有助提升非本地畢業生的留港工作意欲，繼而進一步增加「實習生計劃」的申請需求。屆時，政府可考慮增加實習名額至每年 5,000 個，其年度總開支則約為 10 億元。

註：政府亦可考慮因應勞動市場的實際情況，調整每月津貼上限金額。

成立專為非本地畢業生而設的就業輔導小組

5.12 除了硬件的支援外，軟件的配套亦是不能忽視的一環。根據「在港內地畢業生聯合會」主席一耿春亞先生所反映，對非本地學生一直缺乏針對性的就業支援，既沒有特別為非本地畢業生而設的職業發展培訓，亦沒有專門的求職資訊平台。雖然各大院校都設有就業輔導支援服務，但專門向非本地學生提供支援的部門，卻並不常見。

5.13 事實上，非本地畢業生不單對本地勞動市場了解不多，他們更需要面對比本地學生更多的挑戰，如粵語障礙、職場文化差異、個別行業工資及福利水平的資訊等。若果沒有針對性的支援，非本地畢業生將很難在勞動市場的競爭中生存下來。為此，我們建議政府向院校提供特別經費，設立專門向非本地學生提供支援的就業輔導部門，服務應涵蓋不同的就業階段，包括他們在畢業後在港求職的時間，務求令非本地畢業生在本港勞動市場認知、求職技巧以至入職後的文化適應等範疇上，都有足夠的支援。

政策成效檢討

5.14 「研究院畢業生實習計劃」以公帑資助非本地畢業生（也包括本地畢業生）在港就業，為免造成資源浪費，政府宜審慎地評估政策成效。為此，我們建議政府最少每五年檢討非本地畢業生經此計劃留港就業的實際人數，若然在某指定時間內未能達至 40% 的留港工作比率⁸⁴，有關當局可作出進一步調節，甚至可以考慮取消計劃。

84. 成功在港獲聘人數佔該課程的非本地學生總人數的比率

第五章 政策建議

5.15 總的來說，被政府視為最能改善香港人口結構的吸引人才政策，現時都未能如預期般發揮功效。觀乎不同的相關計劃的利弊，我們認為有效地促進留學生留港發展應是增加香港勞動力的焦點所在。政府應盡快檢討「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」簽證計劃，並透過推出各種有效措施協助留學生融入本地勞動市場，充實香港人才庫。



香港願景計劃

評估「雙非」兒童來港情況、
檢討私營醫院「零雙非」政策

研究報告

羅祥國 名譽高級研究員

葉家齊 助理研究員

目錄

第一章	香港人口政策概況 出生比率下降導致香港人口老化 本港現行人口政策成效不大	107
第二章	「雙非」為香港帶來的機遇 為香港人口注入新力軍 為香港教育系統帶來長遠穩定 為醫療產業發展提供資源	111
第三章	「雙非」子女家庭狀況	115
第四章	「雙非孕婦零配額」政策的背景	117
第五章	香港醫療系統婦產科現狀	121
第六章	香港社會對「雙非」政策的關注重點 醫療資源短缺 教育配套不足 社會福利壓力	125
第七章	重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻 設計有效的調查系統，掌握「雙非」子女來港的實際情況 加強深圳學校開辦港人子弟班 設立「初生嬰兒使用深切治療保險基金」 訂定每年「雙非」產子限額 長遠增加醫護人員供應	133
第八章	結論	141



第一章

香港人口政策概況

第一章 香港人口政策概況

出生比率下降導致香港人口老化

1.1 隨著出生率及死亡率下降，世界各地的已發展地區都需要面對人口老化的問題，香港作為發展成熟的國際都會亦不能獨善其身。2014 年本港總生育率只有 1.23，相比 2.1 的人口替代比率還有一段差距。

1.2 根據統計署的人口推算，香港未來總生育率會繼續處於低水平⁸⁵，並將由 2019 年的 1.21 下降至 2039 年的 1.14，直到 2044 年才有回升跡象。另一方面，65 歲以上長者佔總人口的比率將由現時約 15%，持續上升至 2064 年的 36%，屆時約每三位港人便有一位為 65 歲以上長者⁸⁶。

表一：香港總和生育率推算

年份	香港總和生育率
2019	1.208
2024	1.181
2029	1.178
2034	1.161
2039	1.140
2044	1.150
2049	1.163
2054	1.172
2059	1.180
2064	1.182

資料來源：政府統計處

表二：香港人口年齡分佈推算（不包括外藉家庭傭工）

年齡組別	年份							
	2014	2019	2024	2029	2034	2044	2054	2064
0 - 14	12%	12%	12%	11%	10%	9%	10%	8%
15 - 64	73%	69%	65%	61%	60%	58%	55%	55%
65+	15%	19%	23%	27%	30%	33%	35%	36%

註：年度分佈比例可能因進位，而使總數不等於 100%

資料來源：政府統計處

85. 根據世界銀行資料顯示，2013 年度部份已發展地區的總和生育比率分別為：澳洲 (1.9)、新加坡 (1.2)、丹麥 (1.7)、瑞典 (1.9)、法國外 (2.0)、德國 (1.4)、加拿大 (1.6)、美國 (1.9)

86. 政府統計處 (2015, 9 月 25 日)。香港人口推算 2015-2064。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015062015XXXXB0100.pdf>

本港現行人口政策成效不大

(a) 吸引人才措施

1.3 雖然特區政府一直致力用不同措施應付人口老化所帶來的社會問題，但其成效則值得商榷。以特區政府致力推動的吸引人才政策為例，截止2012年，經「優才計劃」來港的人數只約佔其每年限額的30%；經「一般就業政策」及「輸入內地人才計劃」來港工作的人數則只分別約佔總勞動人口的0.8%及0.2%⁸⁷。

(b) 刺激生育措施

1.4 至於提供生育誘因方面，特區政府曾參考海外經驗，分析北歐地區擁有較高生育率的原因，了解全面的家庭支援措施（如：現金補貼、有薪親職假以及課託管服務等）對刺激生育的重要性。然而，當中涉及的開支數以百億計，對公共財政構成相當大的壓力。以丹麥及瑞典2011年的家庭福利開支為例，其金額分別佔兩國本地生產總值的4%及3.6%；若以較保守的3%估算，這筆金額已約為特區政府經常開支的兩成⁸⁸。

1.5 面對上述龐大的開支，政府只好繼續倚賴現行的措施，期望生育率能有所改善。可惜的是，相關措施推行多年，港人婦女愈見遲婚⁸⁹以及生育率愈來愈低的趨勢，始終未能扭轉。

表三：選定年份按性別劃分的初婚年齡中位數

1991	29.1	26.2
1996	30.0	26.9
2001	30.2	27.6
2006	31.2	28.2
2011	31.2	28.9
2012	31.1	29.0
2013	31.2	29.1

資料來源：政府統計處

87. Gigi Lam Edward Jow-Ching Tu, (2015). Hong Kong’s population policies on immigration: challenges and feasibility”. Asian Education and Development Studies. Vol.4 Iss 2 pp.180-189)

88. 政務司司長辦公室 (2015，1月)。人口政策 - 策略與措施。取自

89. 政府統計處 (2015，1月)。1991年至2013年香港的結婚及離婚趨勢。香港統計月刊。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FA2015XXXXB0100.pdf>

第一章 香港人口政策概況

(c) 人口問題需要新出路

1.6 綜合以上而言，可見特區政府現行政策，並未能有效解決本港人口問題的核心。若然繼續置問題不顧，盲目相信現行措施能為香港帶來新人口，香港就會在不久的將來承受人口問題造成的惡果，估計香港總人口將於 2044 年開始下降⁹⁰。面對這種「死胡同」，政府應該更積極地研究各種可能的方案，尋求新出路。

90. 詳見於政府統計處：《香港人口推算 2015-2064》，2015 年 9 月 25 日 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015062015XXXXB0100.pdf>

第二章 「雙非」為香港帶來的機遇

第二章 「雙非」為香港帶來的機遇

為香港人口注入新力軍

2.1 事實上，有別於其他鄰近經濟體系較平穩的生育趨勢，香港曾於2007至2012憑著非本地孕婦來港產子帶來平均每年額外約30,000個初生嬰孩⁹¹，令生育率大幅上升⁹²。然而，政府期後由於社會的反對聲音實施「雙非零配額」政策⁹³，最終令此類在香港出生的嬰兒數目大幅下降⁹⁴。在此政策實施前，香港在2007至2012年間已有總數約180,000個額外「雙非」嬰兒出生，倘若當中部份嬰兒最終選擇在港發展，則可為香港人口結構帶來幫助。

2.2 政務司司長林鄭月娥於2013年發表人口政策諮詢文件時，曾表示「雙非」嬰兒因著其去向的不確定性而不應被視為解決人口挑戰的辦法⁹⁵，加上「雙非」嬰兒確實對香港社會造成一些負面影響⁹⁶，「雙非」嬰兒對香港人口結構所能帶來的幫助，最終因而被忽視了。

2.3 誠然，作為解決人口問題的「藥方」，「雙非」嬰兒的確有其「副作用」；然而，在現行人口政策不足以解決人口問題的前提下，政府應更積極地探討上述論及的不確定性，並研究如何有效地減輕「雙非」嬰兒的「副作用」，達致雙贏局面，最終讓「雙非」嬰兒成為有效舒緩香港的人口問題的新出路之一。

為香港教育系統帶來長遠穩定

2.4 社會上有聲音指出，「雙非」適齡學童對香港小學學額構成不少壓力^{97 98}，但僅涉及其對整個教育系統影響的其中一部份。事實上，香港教育呈現出一個畸形狀態：當小學界別有太多學童爭奪學額時，中學界別卻正面對各區都有不少剩餘學額的問題。其實，香港中學自2006年起已開始面對因人口下降，而衍生學校收生不足的情況⁹⁹。雖然教育局曾於2012年

91. 具體數字詳見於本研究報告（表四）

92. 2007至2012年香港生育率，詳見於本研究報告（表一）

93. 詳見於本研究報告「雙非零配額政策的背景」部份

94. 實際數字請參考本研究報告（表四）

95. 大公報（2013，10月25日）。人口政策諮詢。取自 http://paper.takungpao.com/resfile/PDF/20131025/PDF/a4_screen.pdf

96. 詳見於本研究報告第五部分：《香港社會對「雙非」政策的關注重點》

97. 東方日報（2012，1月15日）。探討燈：雙非童爭學位 北區家長有難。取自 http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20120115/00176_096.html

98. 有關「雙非」學童對香港小學的影響，詳見於本研究報告第五部分《香港社會對「雙非」政策的關注重點》中有關「教育配套不足」一節

第二章 「雙非」為香港帶來的機遇

推出「保學校」、「保教師」、「保實力」的三保措施、「小班」、「縮班」來舒緩中學學生不足的壓力¹⁰⁰。然而，上述的措施只能算是「權宜之策」，並沒有正面針對問題核心；面對學童人數持續下跌，最終仍然有中學因不夠學生被逼裁減老師¹⁰¹甚至被「殺校」¹⁰²。

2.5 2013 年 7 月教育局曾就中學收生不足的問題向立法會提交了 12 歲中一適齡學生數目的推算，結果顯示中一適齡學生數目下跌趨勢持續至 2016/17 年度，並於翌年開始回升，但於 2024/25 年度再度回落。數字反映出當「雙非」孕婦所生子女（2004 年至 2013 年間數目大幅增加¹⁰³）成長至中學適齡學童時，中學學位需求被帶動上升；相反，由於 2013 年「雙非」停止來港產子，中一適齡學生數目於 2025/26 年度（2013 年「零雙非政策」實施後的 12 年）則再次呈現跌勢。可見，若缺乏「雙非」學童的支持，中學就學人數將面臨進一步萎縮。

2.6 學生不足的問題並不會只在中學出現，若然不盡快處理，問題很快就會蔓延至小學及專上教育。事實上，當 2012 年前的「雙非」效應淡出後，小學教育的需求亦將下降。專上教育方面，隨著中學畢業生人數不斷減少，預計 2022 年全港只約有 43,000 名中學畢業生。若按以往比例估算，符合入讀大學最低資格的學生約為總人數的 40%（即約 17,000 人）。以現時全港約 24,000 個學士位計算，每年剩餘學額將多達 7,000 個¹⁰⁴。

2.7 由此可見，在本地學童數目持續下跌的前提下，「雙非」學童的供應對學校就讀人數的長遠穩定，有著舉足輕重的影響。為了解決困擾香港多年的裁減教師及「殺校」的壓力，促進教育系統持續發展，繼續有效地為香港培養有質素的下一代，政府應積極地尋求社會的共識，平衡箇中利弊，務求為整個教育系統帶來穩定的發展。

99. 慮日高 (2015, 7 月 17 日)。中學縮班背景與教育局措施上篇。信報。取自

100. 嚴敏慧 (2015, 7 月 6 日)。教協料 2,500 中學教師被裁。蘋果日報。取自 <http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20150706/19209944>

101. 星島日報 (2015, 5 月 29 日)。諸聖中學下學年裁減八教師。取自 <http://std.stheadline.com/yesterday/edu/0529go03.html>

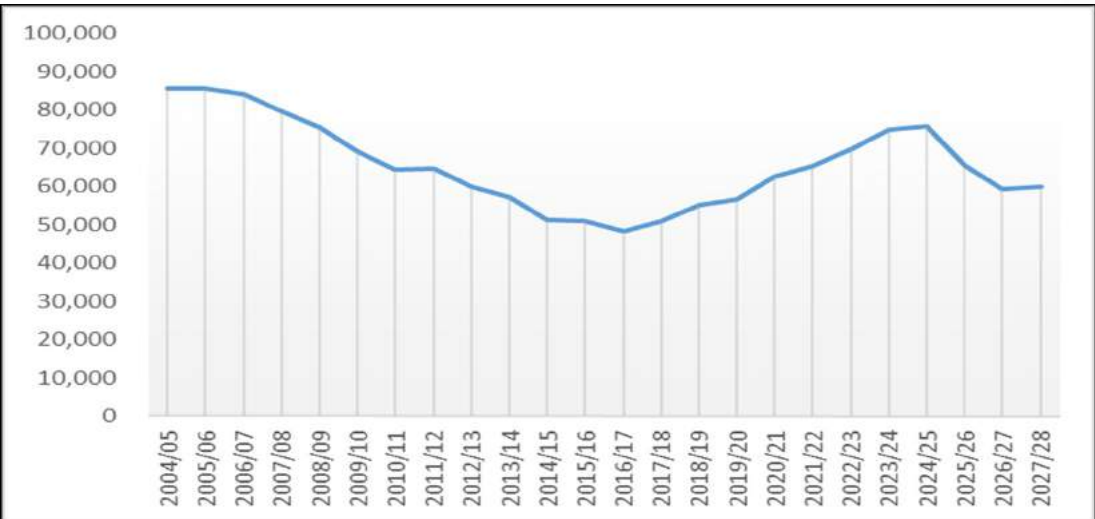
102. 彭碧珊 (2015, 8 月 30 日)。馬松深慘遭殺校 校長嘆政府漠視。蘋果報。取自 <http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20150830/19275483>

103. 詳見表四

104. 東方日報 (2016, 3 月 25 日)。中學生遞減 可望「達標有學位」。取自 http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20160325/00176_072.html

第二章 「雙非」為香港帶來的機遇

表四：香港 12 歲學齡學生數目推算¹⁰⁵



資料來源：教育局

為醫療產業發展提供資源

2.8 香港醫療服務質素處於世界一級水平，備受推崇。社會上亦一直有聲音希望香港進一步發展其醫療產業，尋求新的經濟機遇。2009 年，時任行政長官曾蔭權把醫療納入重點推動的「六項優勢產業」之中。可惜的是，政府對私營醫院的支持並不足夠，最終局限了本港醫療產業的發展¹⁰⁶。要有效發展醫療產業，足夠的資源投放是不可或缺的一環。然而，若參考政府近年削減公營醫療開支的取態¹⁰⁷，相信私營醫療系統獲得有關當局資源支持的機會亦不大。

2.9 事實上，「雙非」孕婦於高峰期，為私營醫院帶來的每年達十億元的生意額¹⁰⁸，這正正為醫療產業的發展提供了可靠的資金來源。倘若醫院能適當地運用這筆收入，藉以加強設備配置及醫護人員培訓¹⁰⁹，從醫療產業找出經濟新機遇，將不再只是一個空想。

105. 12 歲的兒童通常視為適合就讀中學一年級

106. 信報論壇 (2013, 7 月 31)。醫療產業好事多磨。取自 <https://forum.hkej.com/node/103911>

107. 張美蘭 黃卓然 (2016, 2 月 24 日)。【財政預算案】醫管局經常撥款不加反減 議員批無承擔。

108. 楊玉珠 (2014, 4 月 30 日)。停雙非少收 10 億 私院產科割價戰 半數減 6 至 60% 浸院其他服務加價補貼。經濟日報。

109. 文森 (2014, 4 月 28 日)。婦醫：重收單非孕婦利多於弊 - 料每年最多 3000 人來港產子。文匯報。取自 <http://paper.wenweipo.com/2014/04/28/YO1404280009.htm>

第三章

「雙非」子女家庭狀況

第三章 「雙非」子女家庭狀況

3.1 若要有效地探討非本地孕婦在港所生子女會否為香港人口結構帶來正面影響，我們宜先行了解這批嬰兒的家庭背影狀況，從而估計他們成長後的社會及經濟特徵。事實上，「非本地孕婦所生嬰兒」可細分為「單非」：父親為香港永久居民以及「雙非」：父親並非香港永久居民兩類；兩類父母都以內地人士為主。

3.2 政府統計處於 2007 年至 2012 年間對內地女性在港所生嬰兒進行了 6 次統計調查（內地嬰兒調查），分別向「單非」及「雙非」父母搜集了他們的基本社會經濟特徵以及其對所生嬰兒未來居住安排的意向。據統計數據所顯示，「雙非」父母在經濟和教育條件上都較「單非」父母為佳。而子女留居香港的考慮方面，選擇香港較好的教育、較健全的法制、較好的生活質素為考慮因素的「雙非」父母比「單非」父母為多，而且數字差別相當大。這反映「雙非」父母更著重孩子未來的發展，而其家庭的價值觀更接近港人的核心價值。

表五：父母對雙非嬰兒的未來居住安排意向

	單非嬰兒			雙非嬰兒		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012
內地母親有從事經濟活動	20%	39%	37%	48%	74%	66%
內地母親為行政人員、經理或專業人士	5%	15%	17%	23%	54%	51%
內地母親擁有專上教育程度	15%	25%	32%	28%	60%	59%
母親年齡為30歲以下	66%	63%	55%	47%	40%	34%
父親為行政人員、經理或專業人士	20%	38%	41%	46%	76%	69%
父親擁有專上教育程度	14%	33%	39%	31%	63%	61%
父親年齡為30歲以下	20%	17%	13%	26%	21%	18%
良好的教育是讓孩子留港居住的原因	N/A	N/A	67%	N/A	N/A	88%
香港的法制較健全	N/A	N/A	6%	N/A	N/A	29%
香港的生活質素較好	N/A	N/A	8%	N/A	N/A	26%

第四章

「雙非孕婦零配額」政策的背景

第四章 「雙非孕婦零配額」政策的背景

4.1 特區行政長官梁振英於 2012 年當選後，積極研究推動「雙非孕婦零配額」政策，並正式要求公立及私立醫院停止接受雙非孕婦（雙非）於 2013 年 1 月 1 日或以後的預約分娩。

莊豐源案產生「雙非」產子誘因

4.2 內地孕婦湧港產子增加本港婦產科壓力，本地待產婦女難以預約產科服務，最後間接導致本地孕婦團體先後於 2011 年及 2012 年兩次上街遊行表達不滿。其問題產生源於莊豐源案¹¹⁰：雙方都不是香港永久居民的莊豐源父母就其子的居港權利於 2000 年向香港法院提出司法覆核獲判勝訴，特區政府其後於 2001 年上訴至終審法院，但最後終審法院以《基本法》第二十四條裁定在香港出生的中國公民享有香港居留權，不論其父母的身份為何。

「雙非」對醫療系統構成壓力

4.3 自上述判決後，香港居留權成了內地人來港產子的誘因。再適逢 2003 年實施港澳個人遊，內地人來港變得容易，最終內地孕婦來港分娩人數由 2001 年的 7,810 人增加至 2011 年的 43,982 人。大量內地孕婦來港分娩對醫療系統構成壓力，增加了本已人手短缺的公營醫院產科病房的工作量；加上私營醫院大多不設初生嬰兒深切治療服務，需要其服務的個案亦會被轉送到公營醫院接手，最終令本地待產婦難以預約產科服務。

4.4 為舒緩以上問題，醫院管理局遂於 2007 年 2 月宣佈提高非本地孕婦分娩服務收費，亦同時需要先行預約服務才可到公立醫院分娩。雖然醫管局對非本地孕婦措施加以收緊，但公立醫院婦產科情況仍然緊張，更出現衝入醫院急症室分娩的情況。為解決其問題，食物及衛生局、醫院管理局、入境事務處、立法會保安事務委員會和衛生事務委員會等有關部門一直進行討論及研究，並認為本港醫療服務應以港人優先為原則。因此於 2007 年至 2012 年間實施多項措施舒緩醫療系統壓力，包括檢討非本地孕婦預約名額、於各口岸增加入境事務及醫護人員、與內地有關部門協力打擊臨盆闖關等¹¹¹。

110. 詳見於終審法院民事上訴 2000 年第 26 號判案書 http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_body.jsp?DIS=16936&AH=&QS=&FN=&currpage

111. LegCo Secretariat - Research Division (2012. 6 March). Measures to tackle the problem of pregnant Mainland women give birth in Hong Kong. Information Note - IN15/11-12. Retrieved from <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/sec/library/1112in15-c.pdf>

第四章 「雙非孕婦零配額」政策的背景

候任行政長官倡導停止「雙非」來港

4.5 2012年1月，時為行政長官參選人的梁振英發表其「人口政策」政綱，並倡議公立醫院於下年度停止接收「雙非」孕婦¹¹²。同年4月16號，正式當選成為候任行政長官的梁振英再就「雙非」問題向傳媒發表，並建議私營醫院應於2013年停止接收「雙非」孕婦¹¹³。而在同月26日，醫管局在內務會議通過並正式宣報公營醫院將於2013年停止接收「雙非」孕婦的分娩預約¹¹⁴；而私營醫院雖要面對收入減少、剩餘婦產科床位及轉型需時等問題，但亦於同期表示無奈配合2013年「零雙非」措施¹¹⁵。

「雙非」未被納入人口政策

4.6 2012年5月，時任政務司司長林瑞麟領導的人口政策督導委員會公布《人口政策督導委員會進度報告書》，就「雙非」對補充香港勞動力作出分析，並指出香港總勞動人口會於2020年開始由高峰的357萬人降至2029年的349萬人，加上總撫養率的上升，即使「雙非」嬰兒留港亦不會對2020年代就業年齡人口的下跌趨勢有太大幫助，因此建議政府遏止雙非繼續來港¹¹⁶。

4.7 由於以上原因，「雙非零配額」政策正式於2013年1月1日在香港公營以及私營醫院實施。而行政長官梁振英亦於同年10月25日再引用政務司司長林鄭月娥的說法，重申「雙非」亦不是解決人口老化的適當方法，因此特區政府會繼續實施「雙非孕婦零配額」政策¹¹⁷。

112. 鄭治祖 (2012, 1月5日)。CY 倡公院停收「雙非」孕婦。文匯報。取自 <http://paper.wenweipo.com/2012/01/05/HK1201050039.htm>

113. 政府新聞網 (2012, 4月16)。新聞公報 - 候任行政長官與傳媒談話全文。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201204/16/P201204160576.htm>

114. 政府新聞網 (2012, 4月26日)。新聞公報 - 醫管局大會通過建議確保本地孕婦優先使用產科服務。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201204/26/P201204260570.htm>

115. 聶曉輝 (2012, 4月26日)。私院服從「零雙非」 咁年失十億。文匯報。取自 <http://paper.wenweipo.com/2012/04/26/HK1204260002.htm>

116. 鄭治祖 (2012, 5月31日)。人口報告公布 - 推雙非零配額較有利。文匯報。取自 <http://paper.wenweipo.com/2012/05/31/YO1205310001.htm>

117. 文森 (2013, 10月25日)。梁震英：續實施「零雙非」制度。文匯報。取自 <http://paper.wenweipo.com/2013/10/25/HK1310250003.htm>



第五章

香港醫療系統婦產科現狀

第五章 香港醫療系統婦產科現狀

在港出生嬰兒數目大幅下降

5.1 自 2013 年政府實施「雙非孕婦零配額」政策起，公營及私營醫院都停止接受「雙非」孕婦在港分娩，在港所生嬰兒數目由 2011 年高峰的 35,736 大幅下降至 2014 年的 823¹¹⁸。「單非」孕婦分娩方面，公營醫院並沒有將其與「雙非」分開處理，因而於 2013 年一并停止接收其預約；私營醫院則繼續為「單非」孕婦提供分娩服務。2013 年「雙非孕婦零配額」並沒有將私院接受「單非」孕婦納入範圍之內，因此每年仍平均約有 5,000 名「單非」在港出生。綜合以上數字而言，在香港出生嬰兒數目亦由 2011 年高峰的 95,451 下降至 2014 年的 62,305，跌幅高於 30%。

表六：2001 年至 2014 年內地女性在香港生產的嬰兒數目

統計期間 Reference period	活產嬰兒數目 Number of live births	其配偶為 香港永久性居民 whose spouses are Hong Kong Permanent Residents	其配偶為 非香港永久性居民 ⁽¹⁾ whose spouses are not Hong Kong Permanent Residents ⁽¹⁾	其他 ⁽²⁾ Others ⁽²⁾	小計 Sub-total
2001	48 219	7 190	620	≈	7 810
2002	48 209	7 256	1 250	≈	8 506
2003	46 965	7 962	2 070	96	10 128
2004	49 796	8 896	4 102	211	13 209
2005	57 098	9 879	9 273	386	19 538
2006	65 626	9 438	16 044	650	26 132
2007	70 875	7 989	18 816	769	27 574
2008	78 822	7 228	25 269	1 068	33 565
2009	82 095	6 213	29 766	1 274	37 253
2010	88 584	6 169	32 653	1 826	40 648
2011	95 451	6 110	35 736	2 136	43 982
2012	91 558	4 698	26 715	1 786	33 199
2013	57 084	4 670	790	37	5 497
2014	62 305	5 179	823	22	6 024

註釋：(1) 包括香港非永久性居民（來港少於 7 年的內地人士包括在這類別）及非香港居民。

(2) 在出生登記時，內地母親並沒有提供嬰兒父親居民身分的資料。

≈ 沒有數字。

Notes: (1) Include Hong Kong Non-permanent Residents (persons from the Mainland having resided in Hong Kong for less than 7 years being grouped in this category) and non-Hong Kong residents.

(2) Mainland mothers did not provide the father's residential status during birth registration.

≈ Not available.

資料來源：政府統計處

醫療系統出現剩餘婦產科床位

5.2 隨著香港出生人口大幅減少，近年本港的公營及私營醫院開始出現剩餘的婦產科床位，社會上亦開始有聲音討論當局是否可以考慮放寬婦產科配額給非本地孕婦。醫院管理局數字顯示，自 2014 年起，公立醫院每年

118. 此數字主要包括未預約人士衝急症室分娩等的特殊情況

第五章 香港醫療系統婦產科現狀

可以額外提供 2,000 至 3,000 個婦產科床位¹¹⁹。

5.3 私營醫院方面，自缺少內地婦女來港使用婦產科服務起，婦產科出現剩餘床位，其服務收費需要大幅調整，部份醫院服務更減價超過 20%。根據保守估計，全港私營醫院總收入減少超過 10 億港元¹²⁰，當中部份醫院更錄得年度虧損。以寶血醫院及浸會醫院為例，產嬰生意下跌使其分別錄得 500 萬¹²¹ 及 6,000 萬港元的年度虧損¹²²。

5.4 私營醫院一直是非本地婦女分娩服務的主要提供者，數字顯示於 2006 年至 2012 年間在私營醫院出生的非本地婦女所生嬰兒每年平均約 20,000 至 30,000 個，佔全港總數超過 70%。2013 年實施「雙非孕婦零配額」後，其出生嬰兒數目由 2011 年高峰的 33,465 大幅跌至 2013 年的 4,902，跌幅超過 80%。隨著產嬰生意下跌，各私營醫院都降低其分娩服務收費。

表七：非本地婦女來港產子數字

年份	公立醫院 出生嬰兒 數目	公立醫院 所佔比率	私立醫院 出生嬰兒 數目	私立醫院 所佔比率	出生數目總和
2006	11,945	45.71%	14,187	54.29%	26,132
2007	8,627	31.29%	18,947	68.71%	27,574
2008	10,445	31.12%	23,120	68.88%	33,565
2009	10,050	26.98%	27,203	73.02%	37,253
2010	10,695	26.31%	29,953	73.69%	40,648
2011	10,481	23.83%	33,501	76.17%	43,982
2012	3,497	10.53%	29,702	89.47%	33,199
2013	431	7.84%	5,066	92.16%	5,497

資料來源：醫管局、政府統計處

119. SCMP Editorial (2014, 2 May). Relax ban on mainland China mothers giving birth in Hong Kong. Retrieved from <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1502031/relax-ban-mainland-china-mothers-giving-birth-hong-kong>

120. 楊玉珠 (2014, 4 月 30 日)。停雙非少收 10 億 私院產科割價戰 半數減 6 至 60% 浸院其他服務加價補貼。取自 <http://paper.hket.com/article/182495/%E5%81%9C%E9%9B%99%E9%9D%9E%E5%B0%91%E6%94%B610%E5%84%84%20%E7%A7%81%E9%99%A2%E7%94%A2%E7%A7%91%E5%89%B2%E5%83%B9%E6%88%B0>

121. 楊玉珠 (2014, 4 月 30 日)。停雙非少收 10 億 私院產科割價戰 半數減 6 至 60% 浸院其他服務加價補貼。取自 <http://paper.hket.com/article/182495/%E5%81%9C%E9%9B%99%E9%9D%9E%E5%B0%91%E6%94%B610%E5%84%84%20%E7%A7%81%E9%99%A2%E7%94%A2%E7%A7%91%E5%89%B2%E5%83%B9%E6%88%B0>

122. 經濟日報 (2014, 4 月 30 日)。浸院蝕 6 千萬 攻癌科開源。取自 <http://paper.hket.com/article/182493/> 浸院蝕 6 千萬 %20 攻癌科開源

第五章 香港醫療系統婦產科現狀

若有剩餘床位，何不把資源善用

5.5 2013 年實施「雙非零配額」政策，其理念建基於本港醫療服務應以港人為先¹²³，此原則當然無可厚非。然而自措施實行後，非本地婦女來港產子的數字顯著回落，其於 2013 年在公營醫院所生嬰兒不足 600 個，更使公立醫院婦產科錄得每年平均額外 2,000 至 3,000 個床位¹²⁴。縱使醫管局專責小組委員會最終因另一醫療設備－初生嬰兒深切治療服務 (NICU) 不足，而決定繼續不接受非本地孕婦預約¹²⁵，但剩餘婦產科床位所帶來的資源浪費亦不能忽視。

5.6 私營醫院方面，如上文所示，「雙非零配額」實施後即使私營醫院能繼續為「單非」嬰兒提供分娩服務，但仍不能舒緩因停止接受「雙非」所帶來的生意損失，更逼使私營醫院下調服務收費。若以私營醫院於高峰期平均每年約 30,000 個非本地婦女產子數目，以及其因生意下跌導致的減價幅度看來，私營醫院應該有相當大的空間重新向「雙非」孕婦提供分娩服務。

123. 鄭治祖 (2011, 12 月 19 日)。應先顧港人 嚴限「雙非」婦港產子。文匯報。取自 <http://paper.wenweipo.com/2011/12/19/HK1112190007.htm>

124. SCMP Editorial (2014, 2 May). Relax ban on mainland China mothers giving birth in Hong Kong. Retrieved from <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1502031/relax-ban-mainland-china-mothers-giving-birth-hong-kong>

125. 醫管局新聞稿 (2014, 5 月 29 日)。公立醫院產科明年續停非本地預約。取自 <http://www.ha.org.hk/haho/hospital/220134c.pdf>

第六章

香港社會對「雙非」政策的關注重點

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

6.1 若要討論可否重新開放「雙非」孕婦來港分娩，當然不能單單著眼於上述的好處以及婦產科床位的數字上。若然不深入了解「雙非」對社會造成的各種負面影響，並加以改善，其衍生的社會問題只會再次浮現。

醫療資源短缺

6.2 如上文所述，內地孕婦來港產子數目由 2001 年起就不斷增加，高峰期更錄得超過 40,000 人，佔全港總出生人口約一半。大量內地孕婦來港分娩對本已人手短缺的公營醫院婦產科及初生嬰兒深切治療病房構成相當大的壓力¹²⁶，間接使本地孕婦難以按其需要使用公營醫院分娩服務，社會更擔心工作負荷過重會影響服務質素，對母嬰健康構成隱憂。

6.3 私營醫院雖然透過擴充婦產科床房來滿足額外需求，然而內地孕婦的高需求量及其較高的消費意欲，則間接導致私營醫院提高婦產科服務收費，連帶影響本地孕婦利益。除此以外，為應付與日俱增的婦產科生意，私營醫院憑其較優厚的收入從醫管局招聘醫護人才，進一步加深公營醫院人手緊絀的問題¹²⁷。

6.4 從上述不難看見「雙非」孕婦增加醫療系統負擔的事實，但若然要作出全面分析，也許我們亦應考慮從其他角度探究醫療供不應求的原因。

(a) 醫療人員超負荷的主因

6.5 香港一直以來都有聲音希望發展醫療產業，2009 年時任行政長官曾蔭權更於其施政報告中把醫療納入重點推動的「六項優勢產業」中，然而政府對醫院未能提供足夠的配套，以致醫院一直需要面對容量及人手不足的問題¹²⁸。梁特首上任不久已否定發展醫療產業這項政策。

6.6 有學者認為內地孕婦來港產子所涉及的醫療負荷過重，只是反映本港醫療系統供應鏈失衡的一種表徵，要解決其核心問題或許應該把注意力

126. 公民黨新聞稿 (2011, 12 月 13 日)。有關內地孕婦來港分娩調查結果。取自 <http://www.civicparty.hk/?q=node/3509>

127. 葉兆輝 (2012, 2 月 8 日)。內地孕婦來港產子的挑戰與反思。時代論壇時代講場。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201303/20/P201303200370.htm>

128. 信報 (2013, 7 月 31 日)。醫療產業好事多磨。取自 <https://forum.hkej.com/node/103911>

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

放於醫療改革¹²⁹。從人力資源角度來看，醫療系統一直處於供應不足的狀態，加上註冊制度僵化，即使香港永久居民曾於海外接受專業醫療訓練，回港後亦要通過嚴格考試才能執業¹³⁰。以執業醫生的供應水平為例，相比亞太區內其他主要城市，香港的醫生人口比例處於低水平，其相差幅度亦十分顯著。可見香港醫療人員的數目並未能符合國際城市應有的水平。

表八：亞洲主要城市的醫生數目相對每 1,000 人口比例

	香港	新加坡	台北	首爾	東京
醫生人口比例	1.8 (2014)	2.8 (2013)	3.4 (2013)	2.7 (2014)	3.2 (2014)

資料來源：世界衛生組織、香港衛生署、各地區市政府

(b) 醫療設備的不足

6.7 醫療設施配備方面，如上文指出，醫管局於 2014 年曾就重收非本地孕婦的可行性進行研究，結果顯示基於公立醫院初生嬰兒深切治療部 (NICU) 設備不足，公營醫院未能重收非本地孕婦¹³¹。從下表可見：公營醫院 NICU 病床使用率自 2011 年起一直高於 100%，即使自 2013 年起「雙非」嬰兒已大幅下降，其設備使用仍然處於飽和狀態。而私營醫院方面，更因設備所費不菲而沒有配備，需要把問題嚴重的初生嬰兒全數轉送公營醫院。可見醫療設備不足以應付孕婦需求。

表九：公立醫院初生嬰兒深切治療部 (NICU) 使用率

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (預計)
病床使用率	94%	108%	122%	100%	106%	107%

資料來源：醫管局、立法會內務委員會、蘋果日報

129. Richard W (2012, 8 June). Economic Integration with the Mainland - Pregnant Mainland Mothers and the Right of Abode. YC Richard Wong on the Political Economy of HK and China. Retrieved from <http://www.wangyujian.com/?p=1665&lang=en>

130. 詳見於《醫生註冊條例》第 161 章 <http://www.hklii.hk/chi/hk/legis/ord/161/>

131. 醫管局新聞稿 (2014, 5 月 29 日)。公立醫院產科明年續停非本地預約。取自 <http://www.ha.org.hk/haho/ho/pad/220134c.pdf>

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

教育配套不足

6.8 教育是個人發展重要的一環，「雙非」父母大部份希望讓子女在港接受較優質的教育，然而「雙非」孕婦在港生子所衍生出來的教育問題，則廣受社會關注，更令不少本地父母怨聲四起。根據政府統計處 6 次內地嬰兒調查結果所得，超過 80% 受訪「雙非」父母表示會因香港教育制度較好而選擇讓嬰兒出生後或日後留港居住，而當中分別有 37% 及 28% 「雙非」父母表示會於子女 3-5 歲和 6-11 歲時帶其子女回港¹³²。當這批為數不少的「雙非」適齡兒童來港求學時，香港現時的教育系統未必能夠有效地應付其需求，最終可能導致教育服務供求失衡，繼而影響港人子女教育質素。

(a) 雙非對香港學額構成壓力

6.9 事實上，教育領域覆蓋甚廣，若要有效分析「雙非」學童對教育學額的影響，我們應該先行了解哪個教育界別所受壓力最大。以 2014/15 學年分區、分界別的空置學額為基礎，可見學額緊張的情況主要出現在官立及資助小學界別，全港只有 7 個區域錄得剩餘學額；若以地區分佈來看，則以北區及元朗區情況最為嚴重，分別欠缺 353 及 351 個小學學額¹³³。大部份「雙非」學童與其父母居於內地，為方便交通安排自然會選擇在鄰近內地的北區及元朗區就讀；而跨境學生分佈數據亦同時反映出跨境學童主要集中於上述兩區¹³⁴。若然把 2011 年至 2012 年高峰期出生的「雙非」嬰兒數目計算在內，可預期未來情況會更加嚴重。

132. 政府統計處 (2012, 7 月 31 日)。內地女性在香港所生的嬰兒統計調查。附錄乙。香港人口推算 2012-2041。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015052012XXXXB0100.pdf>

133. 立法會秘書處 (2015, 3 月 15 日)。財務委員會 - 審核二零一五至一六年度開支算 (教育局) - 第 13 節會議。EDB 063 節。取自 http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf

134. 立法會秘書處 (2015, 3 月 15 日)。財務委員會 - 審核二零一五至一六年度開支算 (教育局) - 第 13 節會議。EDB

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

表十：2014/15 學年按分區、級別及學校類別劃分的空置學額數目

	幼稚園			小學			中學		
	非牟利	私立、獨立	所有類別	官立、資助	直資、私立、國際	所有類別	官立、資助、按位津貼	直資、私立、國際	所有類別
中西區	841	387	1,228	195	880	1,075	872	434	1,306
灣仔	833	261	1,094	(59)	887	828	1,423	1,070	2,493
東區	2,353	566	2,919	503	918	1,421	3,914	1,158	5,072
南區	946	970	1,916	329	762	1,091	2,255	1,090	3,345
油尖旺	597	420	1,017	(281)	24	(257)	1,716	615	2,331
深水埗	1,851	95	1,946	(227)	1,296	1,069	1,239	1,613	2,852
九龍城	1,993	1,487	3,480	(372)	2,838	2,466	3,760	823	4,583
黃大仙	1,251	20	1,271	(151)	507	356	2,351	487	2,838
觀塘	2,411	139	2,550	(509)	238	(271)	2,029	1,307	3,336
西貢	1,092	546	1,638	410	319	729	2,102	1,226	3,328
沙田	1,954	422	2,376	(450)	174	(276)	5,170	826	5,996
大埔	380	401	781	(158)	461	303	2,123	791	2,914
北區	374	177	551	(353)	0	(353)	1,317	141	1,458
元朗	924	465	1,389	(664)	313	(351)	3,570	810	4,380
屯門	894	238	1,132	58	244	302	4,999	7	5,006
荃灣	859	252	1,111	(283)	112	(171)	831	0	831
葵青	1,893	139	2,032	434	44	478	2,352	0	2,352
離島	667	348	1,015	419	166	585	929	514	1,443
所有分區	22,113	7,333	29,446	(1,159)	10,183	9,024	42,952	12,912	55,864

註：無論是按級別、分區劃分或全港性的空置學額數字，都是從有關的學額數目中減去相應的學生人數而得出的。
數字反映個別分區 / 級別因區內某些學校超額收生而抵銷了部分空置學額後得出的淨空置學額數目
註：() 內為負數值
資料來源：立法會文件、教育局

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

表十一：跨境學童按地區分佈情況

		2012/13	2013/14	2014/15	2014/15 佔各級別總人 數百分比
北區	中學	1,569	1,782	1,995	70%
	小學	4,379	4,996	5,590	47%
	幼稚園	4,281	4,908	5,379	52%
元朗	中學	246	280	293	22%
	小學	1,012	1,590	2,609	24%
	幼稚園	1,653	2,235	2,500	14%
大埔	中學	255	335	406	4 %
	小學	669	1,130	1,496	4 %
	幼稚園	190	340	391	15%
屯門	中學	53	74	106	2 %
	小學	578	1,181	1,712	3 %
	幼稚園	1,265	1,679	1,893	2 %
其他地區 (沙田、荃 灣、葵青、東 涌及黃大仙)	中學	30	33	52	47%
	小學	111	184	367	52%
	幼稚園	65	124	201	10%

註：幼稚園數字包括幼稚園暨幼兒中心
資料來源：立法會文件、教育局

(b) 「雙非」間接釀成跨境學童問題

6.10 除導致學額供不應求外，跨境學童本身亦對面其他教育難題，而既然這批學童屬香港永久居民，我們亦不應忽視其教育需要。跨境學童大部份時間居於內地，其粵語及繁體字應用機會較少，導致他們較難適應以粵語及繁體字授課的香港教育¹³⁵。另一方面，部份跨境學童在學前教育時期

135. Nancy. L. (2012). A Study of Cross Border Student in Hong Kong: The New Phenomenon of Cross Border Students which arise from Cross Border Birth. International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering. Vol:6. No:4.

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

於內地生活，其英語能力難以跟本地學生比較，大大增加教師授課難度。中港兩地生活文化的差異亦使跨境學童難以容入本地社會，影響學習能力；即使學校提供課後支援，跨境學童亦因其往返交通費時而難以參加¹³⁶。

社會福利壓力

6.11 自 2001 年莊豐源案終審法院以《基本法》第二十四條裁定「雙非」父母在港出生子女可以獲得香港永久性居民身份後，社會一直關注「雙非」父母日後可透過其子女申請來港定居，並領取香港社會福利金，最終可能會導致納稅人要供養一批年輕時不曾在港作出貢獻的長者，造成社會不公的現象。

6.12 根據政府統計處於 2007 年至 2012 年間對內地女性在港所生嬰兒進行的 6 次統計調查，「雙非」父母年齡中位數分別為 36 及 32 歲。這批「雙非」父母會於二十多年後符合單程證「六十周歲以上且在內地無子女，可以投靠在港定居的十八周歲以上子女」¹³⁷的條件，有資格申請來港定居。理論上，他們當中如有人經濟上不能照顧自己，便可在港享用各項福利，最終導致庫房福利開支增加¹³⁸。

(a) 「雙非」生育間接減少香港教育成本的負擔

6.13 曾有外國媒體就中國內地孕婦到美國產子發表評論，指出大部份內地孕婦會於產後先把最需要當地社會養育資源的初生孩子帶回中國內地撫養，日後才會讓已成長，並能為社會貢獻的孩子回美國生活。換句話說，此生育模式間接把美國社會培育勞動人口的負擔轉嫁出去¹³⁹。

6.14 而香港政府統計處在其 6 次內地嬰兒調查中，亦訪問了「雙非」父母對未來居住安排的意向，數據顯示超過 90%「雙非」父母表示會選擇把初生嬰兒帶離香港；而表示日後會讓孩子回港生活的「雙非」父母佔 55%。這培育子女的模式，有助減低香港社會對這批港人的教育成本。

136. Nancy, L. (2012). A Study of Cross Border Student in Hong Kong: The New Phenomenon of Cross Border Students which arise from Cross Border Birth. International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering, Vol:6. No:4.

137. 政府新聞公報 (2013, 3 月 20 日)。立法會二題：單程證制度。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201303/20/P201303200370.htm>

138. 經濟日報 (2014, 4 月 30)。放寬雙非父母來港 不虞福利增。

139. Shikha D (2015. 1 September). In Defense of Asian Birth Tourism. Reason.com. Retrieved from <http://reason.com/archives/2015/09/01/in-defense-of-asian-birth-tourism>

第六章 香港社會對「雙非」政策的關注重點

表十二：父母對雙非嬰兒的未來居住安排意向

年份	2007	2009 (上旬)	2009 (下旬)	2010	2011	2012	平均
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 (1)	42%	72%	39%	33%	36%	57%	45%
最終在港居住的嬰兒合計 比率	62%	30%	62%	68%	64%	53%	57%

註：(1) 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、立法會秘書處

(b)「雙非」父母不一定為香港社會 利開支帶來沉重壓力

6.15 父母的社會特徵範疇上，統計處的調查數據顯示雙非父親屬經理、行政人員或專業人士的比例高達 66%；母親有 65% 從事經濟活動，而當中有 45% 屬經理、行政人員或專業人士。教育水平方面，擁有專上教育程度的父親及母親分別佔總人數的 51% 及 53%。綜合起來可見「雙非」父母有著可能比港人平均更優勝的經濟條件，而藉由這些優厚條件，「雙非」父母可為其子女提供良好的發展基礎¹⁴⁰，從而為香港未來培育出一批有質素的新一代。而這批曾於內地生活的香港新一代，更可進一步透過其對內地的認知為香港未來作出貢獻¹⁴¹。基於上述資料，也許我們應對他們來港濫用香港福利制度的指控抱較開放的態度。

表十三：雙非嬰兒父母社會特徵（按百分比分布）

年份	2007	2009 (上旬)	2009 (下旬)	2010	2011	2012	平均
父親為經理、行政人員 或專業人士	46%	61%	70%	76%	73%	69%	66%
母親有從事經濟活動	48%	59%	72%	74%	72%	66%	65%
母親為經理、行政人員 或專業人士	23%	36%	50%	54%	53%	51%	45%
母親擁有專上教育程度	28%	43%	55%	60%	59%	59%	51%
父親擁有專上教育程度	31%	44%	59%	63%	60%	61%	53%

資料來源：政府統計處

140. Susan.M (2002). The Influence of Parental Income on Children’ s Outcomes” , Knowledge Management Group. Ministry of Social Development. New Zealand

141. CPU, The Center For Studies of Hong Kong Maco And Peral Reiver Dealta(2011. December). Mobility and Welfare: The family Strategy of mainland Women Coming To And Giving Birth to Children in Hong Kong.

第七章

重啟「雙非」政策建議及
對人口政策的貢獻

第七章 重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻

7.1 香港社會正面對人口不足所構成的沉重壓力，若政府再不加快步伐尋求一個真正能夠充實人口的治本方案；屆時不單教育受影響，更會有愈來愈多不同領域面對同樣的挑戰。有意見認為香港一直依賴的人才輸入計劃才是解決人口問題的正確方向¹⁴²，可惜相關政策一直未見太大成效，而事實上政府在人才政策制訂上是否存有一套明確的目標，亦值得商榷。相對地，藉著「雙非」孕婦曾經每年約 30,000 個初生嬰兒，香港則能夠得到一班具備社會及經濟條件的新一代來改善人口結構；即使當中只有部份人選擇繼續留港發展，其每年超過 10,000 個額外人口已明顯比其他主要人才輸入計劃的人數為多。儘管這批孩子的父母不是香港永久居民，但孩子本身在港成長、就讀以至就業的歷程，早已讓他們較有效地融入了香港社會。

7.2 長遠而言，「雙非」嬰兒的確可以充實香港人口，然而在中短期內，我們亦不能逃避「雙非」對社會可能構成的問題和壓力。為了平衡箇中利弊，務求多贏的局面，我們建議政府按社會的實際需要，積極研究並分階段推行包括下列各項的配套措施，長遠為未來重新讓「雙非」孕婦在香港私營醫院產子，作好準備。

表十四：各人才輸入計劃已發出的簽證 / 入境許可證數字及雙非子女數字

	2010	2011	2012
「一般就業政策」	26,881	30,557	28,625
「輸入內地人才計劃」	7,445	8,088	8,105
「資本投資者入境計劃」	2,971	4,187	3,804
「優秀人才入境計劃」	329	286	298
「非本地畢業生留港／ 回港就業安排」	3,976	5,258	6,756
雙非孕婦產子數目	32,653	35,736	26,715
預期雙非子女來港數目 (1)	16,000	17,000	13,000

註 (1)：政府統計處 2007 年至 2012 年 6 次對《內地女性在港所生嬰兒進行的統計調查》中，表示日後會讓孩子回港生活的雙非父母平均佔 55%；而本表中的數字則以統計處調查所得為基礎，並保守估算出約 50% 的率。

資料來源：入境事務處

142. 鄭治祖 (2012, 5 月 31 日)。人口報告公布 - 推雙非零配額較有利。取自 <http://paper.wenweipo.com/2012/05/31/YO1205310001.htm>

第七章 重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻

第一階段：

(a) 設計有效長遠追蹤的調查系統，掌握「雙非」子女來港的實際情況

7.3 重啟「雙非」的關鍵之一，在於深入了解和舒緩「雙非」子女來港的不確定性和負面影響，從而進行有效的社會規劃。事實上，若要有效地解決「雙非」子女來港在不同階段對教育、醫療、住屋、地區甚至社會各界別所造成的影響，政府需要設立一個能仔細及可靠地評估「來港人數」、「來港時期」及「來港所需」的長遠調查追蹤系統。而透過該系統，政府便能更有效地掌握「雙非」子女來港的實際情況和其對各項社會經濟設施的需求，從而制定教育以及社會各界別的配套措施，以便預早作出準備。而事實上，2011至2012年度每年約3萬個的「雙非」嬰兒，將於2017至2018年踏入小學適齡階¹⁴³，因此政府應盡快啟動調查系統，準備各範疇的相關配套。

7.4 長遠而言，政府亦需理解這批港人在港的發展情況，以便為「雙非」的相關研究提供前瞻性的數據。「雙非」計劃作為人口政策重要一環，主要是期望其能為香港增加一定數量的人口；因此，這有關的長遠調查追蹤系統實有其必要性及逼切性，以協助制訂未來的「雙非」政策，否則我們不單會浪費這批人口資源，更會使社會在未來多年都陷於「雙非」所可能引申的混亂之中。

(b) 加強深圳學校開辦港人子弟班

7.5 無可否認，教育是社會發展中尤其重要的一環，若然處理不當，影響既深且遠。「雙非」學童對本港教育的影響甚為複雜，一方面能為整個教系統提供穩定的學童人口，但另一方面則對小學教育資源構成一定的壓力。為平衡利弊，我們建議政府加強《深圳學校試辦港人子弟班合作協議》，考慮香港辦學團體也可在深圳辦學，促進內地「港人子弟幼稚園及小學」，與香港中學之間的聯繫，讓其課程接軌¹⁴⁴。一方面減低「雙非」學童對香

143. 據業界意見，現時回港就讀幼稚園的「雙非」人數並不多。

144. 政府新聞網(2013, 11月13日)。新聞公報 - 立法會十一題：在內地為香港出生的兒童提供教育。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/13/P201311130438.htm>

第七章 重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻

港幼稚園及小學的倚賴，另一方面則為香港中學提供取錄「雙非」學童的渠道，務求雙贏。我們亦建議政府進行廣泛諮詢，並詳細評估「雙非」對教育界別的影响，從而制定相應的政策以作配合。

7.6 當第一階段的調研提供了數據和可行的政策舒緩和配合方案後，政府可考慮重啟「雙非」政策。

第二階段：

適時增加醫護人員供應

7.7 除設備不足外，醫護人員供求失衡亦是造成醫療系統不勝負荷的重要因素。如前文所述，本港醫生註冊制度官僚，甚至有保護主意之嫌¹⁴⁵，大大制約人力資源供應鏈的運作，間接造就醫生不足的情況。相反，鄰近的新加坡卻有一個著名醫學院名單讓有關部門參考，從而讓外地醫科畢業生能夠直接在國內執業¹⁴⁶。為了可以減輕本港醫護人員的壓力，以及長遠推動醫療產業發展，我們建議有關當局立即研究放寬海外醫生在港註冊制度，增加醫護人員供應，應付社會需求，並促進香港醫療產業的發展。長遠而言，醫護人員供求失衡情況必須以適量地增加本地供應為基礎。

第三階段：

(a) 設立「初生嬰兒使用深切治療保險基金」

7.8 私營醫院在高峰期平均每年為 30,000「雙非」孕婦提供分娩服務，足可見其婦產科有一定的空間重新接受「雙非」孕婦；然而，「雙非」政策在執行期間，「初生嬰兒深切治療部」(NICU) 的資源受到很大的壓力。事實上，每當初生嬰兒出現嚴重健康問題時，醫護人員就需要把嬰兒轉送至 NICU，讓嬰兒得到更妥善的照顧。私營醫院一直沒有配置必須的 NICU 設備，當有需要時，只能把嬰兒轉送往公營醫院接收，最終間接令公營

145. 雷鼎鳴 (2015, 4 月 10 日)。醫療改革。晴報。取自 <http://skypost.hk/column/%E9%9B%B7%E9%BC%8E%E9%B3%B4/007003002021/%E9%86%AB%E7%99%82%E6%94%B9%E9%9D%A9/173464>

146. 雷鼎鳴 (2015, 4 月 10 日)。醫療改革。晴報。取自 <http://skypost.hk/column/%E9%9B%B7%E9%BC%8E%E9%B3%B4/007003002021/%E9%86%AB%E7%99%82%E6%94%B9%E9%9D%A9/173464>

第七章 重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻

醫院 NICU 部門負荷過重¹⁴⁷。因此能否向有需要的「雙非」嬰兒提供足夠的 NICU 照顧，是整個政策的其中一個關鍵。

(i) 向公營醫療系統購買 NICU 服務

7.9 當然，若要私營醫院承擔 NICU 設備的費用，我們需要了解其成本效益。根據食物及衛生局就 2012-13 年度增設 NICU 病床，向立法會提供的開支預算；保守估計，增設一張 NICU 病床所需要的一筆過建設成本約為 100 萬港元^{148 149}。假設設備每五年完全折舊，每張 NICU 病床的建設成本約為每年 20 萬港元。營運成本方面，參考食物及衛生局 2011-12 年度 NICU 服務開支預算，每張 NICU 病床的營運成本平均約為 340 萬港元¹⁵⁰，若以平均 1% NICU 轉介比例^{151 152}，配合私院每年約 30,000 個「雙非」嬰兒計算，每年對 NICU 床位的需要約為 300 人次。綜合而言，每張 NICU 病床的年度成本約為 360 萬港元，約等於平均每日經營成本為 1 萬港元。

7.10 從以上數字可見，若私營醫院自行設立 NICU 部門，並要求「雙非」父母就其子女使用 NICU 服務以「用者自負」形式繳付費用，其負擔實十分沉重。再者，「雙非」嬰兒出生後便會自動成為香港永久性居民，理論上有權利享用公營醫院的 NICU 服務，而不必倚賴昂貴的私院 NICU，可見以上營運模式並不可行；另一方面，根據相關兒科專家意見指出，由私營醫院自行營運的 NICU 部間，亦可能因其醫療團隊缺乏足夠臨床經驗，而導致服務質素不穩定。

7.11 參考私營醫院業界的意見，為了有效地解決以上問題，我們建議私營醫院以保險的形式，將 NICU 的成本攤分到所有使用婦產科服務的「雙非」孕婦身上，並以此基金來向公營醫療系統購買相關服務。具體可以考慮向所有使用私營醫院婦產科服務的「雙非」孕婦徵收約 1,500 至 2,000 港元

147. 香港公營醫療系統現時共有 8 個 NICU 中心，分別設於威爾斯、伊利沙伯、廣華、瑪嘉烈、屯門、聯合、東區以及瑪麗等 8 間醫院。

148. 2012-13 年度增設 11 張 NICU 病床及提供相關儀器的預算開支為 5,280 萬元，其中 980 萬元為一筆過的建設成本。平均每張病床的一筆過的建設成本約為 90 萬。

149. 立法會秘書處 (2012, 2 月 28 日)。財務委員會 - 審核二零一二至一三年度開支算 (食物及衛生局) - 第 19 節會議。FHB(H) 110 節。取自 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf

150. 立法會秘書處 (2012, 2 月 28 日)。財務委員會 - 審核二零一二至一三年度開支算 (食物及衛生局) - 第 19 節會議。FHB(H) 111 節。取自 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf

151. 蘋果日報 (2011, 5 月 1 日)。初生嬰轉公院 NICU 浸會較多。取自 <http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20110501/15214743>

152. 詳細數字可參考表十六

第七章 重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻

的保險徵費（這保費是否足夠，最終需由保險界確定），透過保險界成立「初生嬰兒使用深切治療保險基金」，當「雙非」嬰兒有需要轉介至公營醫院 NICU 時，則以基金支付有關費用。綜合而言，此方法既能透過「用者自負」的方式，消除「雙非」對（公帑）醫療補貼的倚賴，亦可維持整體 NICU 服務的質素，估計這保費亦是「雙非」父母所能負擔（由於「雙非」婦產服務的總收費以數萬元計，有關的保險費應在 10% 之內）。

(ii) 私營醫院設立過渡性 NICU 病床

7.12 事實上，即使公營醫療系統透過私營醫院所提供的有關資金，來進一步擴展其 NICU 部門，NICU 使用率仍然有機會於高峰期飽和，而造成短時間內未能提供足夠病床。為了讓於私營醫院出生而有需要使用 NICU 服務的初生嬰兒能夠得到妥善的照顧，我們建議私營醫院設立規模較小的過渡性 NICU 病床¹⁵³，以舒緩因公營 NICU 使用高峰期，而導致未能及時提供足夠病床的影響。

表十五：2011-2012 年度 初生嬰兒深切治療服務開支（百萬元）

地區	總開支	病床數目 (至2011年12月31日)	平均開支
港島東	23	7	3.3
港島西	46	17	2.7
九龍中	66	15	4.4
九龍東	38	10	3.8
九龍西	61	19	3.2
新界東	70	21	3.3
新界西	36	11	3.3
總計	340	100	3.4

資料來源：立法會秘書處

153. 據了解，仁安醫院現已設立有關的過渡性 NICU 病床，我們認為此設備亦應擴展至整個業界。

第七章 重啟「雙非」政策建議及對人口政策的貢獻

表十六：使用醫院管理局產科以初生嬰兒深切治療服務的「非合資格人士」數目

服務	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12 (截至2011年12月31日)
產科	10,086	11,791	10,873	12,953	8,250
新生嬰兒深切治療部(註)	102	75	110	113	94
比例	1.01%	0.64%	1.01%	0.87%	1.14%

資料來源：立法會秘書處¹⁵⁴

註：大部分新生嬰兒深切治療部的病人在出院前，通常會獲安排轉住新生嬰兒加護病房接受跟進治療。因此，上表提供的數字涵蓋新生嬰兒深切治療部及新生嬰兒加護病房的新生兒科住院及日間住院病人出院人次及死亡人數

(b) 訂定介乎每年 15,000 至 25,000 的「雙非」產子限額，並最少每三年檢討此限額一次

7.13 其實，對香港構成壓力的，也許不是「雙非」孕婦「來」港產子，而是「雙非」孕婦「湧」港產子。因此，若要為香港人口結構及整個教育系統帶來穩定發展，一個穩定而且可以預計的「雙非」初生嬰兒數額是有必要的。為了長遠能讓醫療、教育甚至社會各界都能更有效地調配資源，避免重蹈以往政策大幅波動的覆轍，這個數限亦應按時檢討，適時了解社會實際需要。為此，我們建議有關當局應訂定一個介乎每年 15,000 至 25,000 的「雙非」產子限額，只在私營醫院推行，並最少每三年檢討此限額一次，以確保其水平配合香港社會整體所需，而亦不致對現有社會資源造成衝擊。在這方面，本地父母當然亦會憂慮該政策會導致私醫院有關收費也會不合理地增加。就此，政府可考慮訂定一項不同收費的準則，以保障本地孕婦的權益。

154. 立法會秘書處 (2012, 2 月 28 日)。財務委員會 - 審核二零一二至一三年度開支算 (食物及衛生局) - 第 19 節會議。FHB(H) 063 節。取自 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf



第八章

結論

第八章 結論

8.1 面對本地出生率下降以及人才政策發展停滯不前，「雙非」嬰兒可以作為另外一條「藥方」，為香港人口結構注入新動力，以解決人口老化對本港所帶來的威脅，長遠更可為醫療系統帶來資金，促進醫療產業的發展。另一方面，「雙非」亦對醫療、教育、住屋、交通甚至其他社會領域，造成一定程度的影響。為了平衡以上的利弊，我們認為政府應盡快啟動針對性的措施，來解決箇中的關鍵問題，為未來於私營醫院重啟「雙非」為出準備。

8.2 政策其中一個關鍵在於私營醫院缺乏初生嬰兒深切治療部 (NICU) 的服務，導致即使「雙非」孕婦只在私院產子，仍然可以衍生對公營醫療系統的影響，長遠增加政府醫療開支的負擔。然而，若果私院業界有足夠的協商，並考慮透過保險徵費向購買公營醫療服務，以上問題在技術上便可得以解決。

8.3 另一方面，根據教育界以及社會事務人員的專業意見，「雙非」來港本身有其「不確定性」，導致政府難以掌握他們來港的實際情況，增加制定配套措施的困難，長遠更可能造成其他社會問題。事實上，「雙非」父母並不長居香港，因此他們在決定其子女「會否來港」以及「何時來港」之前，都存在著不少的考慮，而各種不同的考慮就造就了「雙非」來港的「不確定性」。無可否認，在缺乏有力的數據的前提下，貿然重啟「雙非」確實會對社會構成一定的隱憂。因此政府應盡快設計一個完善的長遠調查追蹤系統，掌握「雙非」子女來港的實際情況，預早制定教育及各種社會配套措施，為未來正式在私營醫院重啟「雙非」政策作好準備。

聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this material are solely those of the author(s). Every effort has been made to acknowledge the origin of all cited information with reference to copyright material, both illustrative and quoted. We apologise for any omissions in this respect and will be pleased to make the appropriate acknowledgements in any future printed and online edition.

本報告所表達的任何意見、研究成果、結論或建議，只反映作者的立場及觀點。如有遺漏或錯誤，歡迎聯絡香港政策研究所作出更正。

Although the author(s) and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。

聯絡我們 Contact Us

 www.facebook.com/hongkongvision

 [hongkongvision](https://www.instagram.com/hongkongvision)

 (852) 3920 0688

 info@hongkongvision.org.hk

 <http://hongkongvision.org.hk/>

 香港上環文咸東街40 – 44號泰基商業大廈26樓

26/F, Bonham Circus, 40-44 Bonham Strand, Sheung Wan, Hong Kong



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港
願
景

ISBN 978-962-8240-11-1



9 789628 240111

香港政策研究所有限公司出版