人口政策公眾參與活動

2014 年 2 月

持續智庫對人口政策的意見

在人口政策諮詢文件中，政府列出了一系列政策目的，我們大體上認同，但也認爲文件偏重於人口狀況和政策對香港經濟的發展的影響。我們建議人口政策應該有更宏觀的考慮，包括對人口素質和經濟以外的其他生活素質的考慮。我們也留意到，文件沒有具體闡述達到所列出之政策目的之方法。希望政府將來在這些方面有所補充。

在本意見書中，我們會就一些較重要的議題作出討論。

諮詢文件指出人口急速老齡化、勞動人口下降、總撫養比率迅速惡化等狀況帶來的挑戰，也重點表述了勞動人口減少，因而對經濟增長放緩、生活水平下降、稅基進一步收窄，以及因人口老化帶來醫療和長者服務公共開支增加的擔憂。文件提出了提升現有人口中的勞動人口的量和質、和從輸入外地人才兩方面的對應方針。

我們認爲，提高本地現有人口的勞動參與率，以及提升勞動人口的質素，以期更適合香港是社會的需要，是首要的對策。並希望從這兩方面提出一些我們的看法。

提升現有人口的勞動參與率

延後退休年齡

正如諮詢文件指出，現代人健康狀況好，以前 50 歲或 55 歲的退休年齡已經不合時宜，對不少人來講，這正是經驗豐富、成就最高的時期。事實上，現今社會中，除了政府和一些有明確規定退休年齡的大機構和企業，大部份中小企業並沒有一定的退休年齡，不少人會工作到開始力不從心，才退下火線。延後退休年齡對社會的好處，是不容置疑的。政府需要做的，是提供誘因，推行延後退休年齡的計劃、或是鼓勵已經退休者重投工作，而不減少下一代發揮的機會。

推行「半日制上班」和「在家上班」

在現在人口的勞動力中，亟待釋放的是因爲需要照顧家庭而須放棄工作的家庭主婦。在我們的總人口中，約 60 多萬勞動人口料理家務，其中大部份屬於勞動能力最盛的 20-49 歲。

這些沒有投入勞動市場的婦女，大部份是因爲需要料理家務、照顧小孩，而出外工作所得的收入不高，無法僱用家庭傭工幫忙，只好放棄工作。不過，料理家務和照顧已經上小學的小孩不一定需要整天時間，如果可以推行「半日制上班」的風氣，這些人的勞動力就可以釋放出來，投入市場。很多消費性的服務業，例如飲食業、零售業，都適合推行這種制度，甚至一些寫字樓工作，也可以採用。

沒有投入勞動市場的婦女，也有些是教育水平相當高、家庭收入比較富裕的。她們雖然有家庭傭工幫忙料理家務，但爲了更好地教導小孩，幫助小孩應付現在競爭劇烈的環境，寧願放下以前所受的高等教育和工作經驗，離開勞動市場。「半日制上班」也可以幫助這些寶貴的人力資源重投社會。

此外，我們也倡議「在家上班」的安排。

在討論城市規劃議題的時候，人們常常提出要盡可能提供當區就業機會，目的是讓勞動者可以減少交通勞頓，把較多時間留作與家人共處、爲自己進修。但我們也知道充分的當區就業並不可能，隨著城市的擴展，跨區就業的比例只會愈來愈高。在屯門居住而到銅鑼灣工作，或是在杏花村居住而到旺角工作的，比比皆是。不少人每天耗費在上下班交通的時間，超過兩個半小時，等於真正工作時間四分之一以上。因此，應該設法把這些時間釋放出來。

一些主要利用電腦工作的工種，例如設計、會計、顧問、寫作、編輯等，完全可以通過電腦網絡存取資料及與同事溝通，同一公司或同一部門的人，不一定需要在同一個地點工作，各自「在家上班」並不影響效率。這類知識型工作的成績衡量在於工作的產出，不在於坐在寫字檯前的時間有多少，事實上，在外國已是相當常見的工作模式。

「在家上班」的模式，減低公司的運作成本；對個人來說，節省了上下班時間，可以更好地利用時間，提高工作量，也可以把節省的時間用作進修。「在家上班」不但提高生產力、改善個人的生活質素，更重要的是，可以讓一些需要料理家務的人，尤其是教育水平較高的家庭主婦，在照料家庭之餘，重投勞動市場。

香港目前不少人之所以可以安心外出工作，是有三十萬外傭幫助我們料理家務、照顧小孩。可是，依靠外傭料理家務，並非長久之計。隨著出口家庭傭工的國家的經濟條件逐漸改善，人民出國任傭工的誘因逐漸消失，供應將會減少，很可能變成只滿足高端市場的需要，一般人難以負擔。十多年前，泰國來的傭工很多，也很受歡迎。隨著泰國的經濟發展，現在泰傭已經供應很少。請外傭只是釋放家庭勞動力一種方便的方法，但不可能永遠有效，也不能釋放收入較低的階層的婦女勞動力。只有及早籌謀，從勞動力市場的結構著手，才是長遠之計。

「半日制上班」和「在家上班」的安排，在香港尚未流行，必須由政府在公營機構內開始實行來推動。政府是最大的僱主，僱員涵蓋各種各樣的工種，正可以向市場示範如何克服管理上的困難以及行政上的額外工作，推動風氣。正如推動五天工作制一樣，主要也是由政府部門開始，然後私營企業跟隨，慢慢成爲不少行業的規範。

把勞動力從家庭釋放出來是重要的方針，不但改善家庭收入、減輕社會福利負擔，由於勞動力的供應增加，也會對改善服務質素有幫助。我們建議政府切實研究推動這些安排的細節及配套，付諸實行。

提升勞動人口的質素

要提升勞動人口的質素，就要在教育和培訓方面努力。諮詢文件清晰地指出一個不健康的現象：青少年失業率比平均失業率明顯地高得多、但部份薪酬和前景都很不錯的行業卻難以吸收新血入行。人口政策督導委員會提出了應該促進經濟基礎多元化、教育應該協助年輕人做好過渡到就業的準備、確立職業教育的價值等等的看法。我們深表贊同。

在過去二、三十年，香港致力向服務型經濟過渡，金融和有關行業發展迅速，經濟基礎趨於單元化。年輕一輩對非金融類的行業沒有憧憬，對前途沒有廣闊的視野。隨著高等教育趨向普及，青年人輕視所謂藍領工作，是相當普遍的心態。而高等院校的資源分配制度也間接鼓勵院校的發展定位偏重研究型，而輕視實用型，這也助長了不少青年人不重視實用性的學術探討，也不了解職業教育的價值。飛機維修、建造業、航運等有良好發展前途的職業受到年輕一輩輕視，正是一個清晰的映照。

既然政府識別了航運業；會展與旅遊業；製造業、高新科技及文化創意產業；專業服務等四個具潛力的行業群，定爲新的增長機遇，發展多元經濟，我們必須徹底檢討整個教育系統，應該如何配合香港的長遠發展、應該怎樣幫助青年人了解在多元經濟中自己的前景。人口政策應該是眾多與社會發展相關的政策的總合，教育是其中非常重要的一環。

輸入外勞與優材分別處理

在年輕一輩對就業的態度未能調整之前，某些行業人手短缺的現象相信難以改善，加上在未來一、二十年中，由於大量基建及樓宇動工，情況只會更趨嚴峻。容許某些行業輸入外勞是解決困難的辦法，但與此同時，必須考慮輸入這些外來勞工對人口的長遠影響，是否應該與輸入優材的方針相同。我們認爲新加坡的做法值得參考：爲特定行業或項目而輸入的一般技術水平勞工，在指定時期結束後必須離開，不能成爲永久性居民；合乎優材標準的高技術、高知識水平人才，則可成爲永久性居民。

這做法解決短期需要的人力資源，又避免對整體人口的長期影響，但涉及複雜的法律問題。我們建議政府及早研究，納入人口政策的檢討中。

人口政策應涵蓋更宏觀的考慮

諮詢文件未有從人口素質和經濟以外的其他生活素質作較詳細的討論，是美中不足。我們也留意到，文件忽略了一些基本問題：

香港的人口容量是否應該有上限，是近年比較多人提出的問題。諮詢文件並沒有在這方面作討論。政府曾經表示不應設上限，因爲城市的容量很難準確界定，視乎很多有關城市容量的因素的取向，可以有很大的變化；其他地方的城市也沒有設定人口容量的上限。我們對這點有一些想法。

我們明白，城市的人口容量固然有相當彈性，而其他城市沒有人口容量上限，一個很重要的原因是其他城市沒有設定的邊界，容易按需要向周邊地方擴展；此外，市民可以隨時移居同一國家的其他地方，也可以隨時在鄰近的城市工作，這

就增加了容量的彈性，有著自然調節的功能。但是，在 2047 年之前，香港是一個有實質邊界的地方，增加土地面積的可能性不大，容量的自然調節彈性有限。此外，香港是國際交通樞紐，與內地交往日益密切，流動居民和每天訪港旅客的數量龐大，對本地人口容量有很大的影響，制訂人口政策時也應該把這些因素考慮在內。雖然我們不能準確地界定香港的人口容量，但是在不同階段檢討怎樣的人口總量才是比較合適當時的狀況，訂出相應的調節措施，對社會更爲有利？

對於人口高齡化的問題，諮詢文件提出構建讓長者繼續貢獻社會的環境，和發展銀髮市場的機遇，但沒有討論人口高齡化對醫療系統的龐大壓力，更未觸及解決問題所面對人力資源和設施短缺的現實。

人口政策與城市規劃、教育、經濟發展、醫療等等都有不可分割的關係。我們期待政府在進一步從各方面提出具體政策方案，與公眾討論，讓不同的持份者表達具體的訴求。

持續智庫