

主旨: FW: 香港基督教服務處人口政策回應書
附件: 香港基督教服務處人口政策回應書.pdf

致人口政策督導委員會秘書處：

附上本處之人口政策回應書。

回應書正本亦將寄至 貴處，請查收。



香港基督教服務處
HONG KONG CHRISTIAN SERVICE

全人關心 卓越創新
care for all excel in all

香港添馬添美道2號
政府總部26樓
人口政策督導委員會

《人口政策諮詢文件》回應書

香港基督教服務處（下簡稱「本處」）是一個植根於香港的社會服務機構，多年來致力建立一個仁愛、公義的社會。本處一直為有需要人士提供適切、專業、真誠的優質服務，對弱勢及被忽略的社群尤為關注，並以「社會仁愛公義、人人全面發展」為願景，為市民及社會締造希望、倡導公義、牽引共融。

本處十分認同政府對人口政策的重視，開展諮詢是一個好開始，能讓社會認清事實，透過討論去凝聚共識。從中更能發現更多新思維，以整全發展的概念，建設一個讓香港市民能生活得更有尊嚴的城市。

為了撰寫此回應書，本處各層級的服務單位曾作超過50次會議及討論，動員同工超過500人次，亦收集了120位服務使用者的意見。因本處相信，只有愈多人的正面參與，制定出來的政策才會更貼合人的需要。

目錄：

1. 人口政策的定位-----P. 2
2. 建立家庭友善的社會（回應「營造有利環境讓市民成家立室及生兒育女」）-----P. 2
 - 家庭友善政策 重視家庭價值
 - 營造安居條件 定立有利生育的政策
 - 家庭友善社區配套 平衡家庭照顧者及工作的需要
3. 培育多元新一代（回應「提升本地培育人才的質素」）-----P. 5
 - 以人為本的多元培育 品德為先
 - 教育制度 職青的發展
4. 建立長者友善的社會（回應「迎接高齡化社會帶來的機遇」）-----P. 8
 - 長者友善社區 友善工作環境
 - 家庭角色 長者社會參與 香港以外地方養老
5. 提升不同組群的社會參與（回應「釋放人口潛力」）-----P. 12
 - 殘疾人士 隱蔽青年
 - 特殊教育需要的青少年組群 少數族裔
6. 結語---人口政策必須從「人」出發-----P. 16

1 人口政策的定位

「人口政策」的內容非常廣泛，從宏觀的社會發展與各項制度，到微觀的家庭與個人取向，都對每一個社會中人有切身關係。本處認為，理想的人口政策，應在理念性、原則性、願景性層面多加著墨，讓社會認清發展方向，構建發展藍圖，並足以為各項社會政策提供指導性原則。

本處認為，人口政策諮詢應與市民共同訂立香港未來願景，應以「宜居城市」、「人文生活質素」、「快樂指數」等元素為重點，而《文件》中看重的「婦女就業」、「提升人才質素」、「輸入外勞」、「鼓勵生育」及「開拓銀髮市場」則是達致「宜居城市願景」的其中一部份政策。透過不同的政策(包括共融、教育、房屋、環境質素、幼兒照顧及安老等等)規劃及配合，一方面提高本地居民的生活質素，以鞏固他們留港貢獻；另一方面，亦可增加外地人才移居香港的吸引力。

作為「人口政策」，《文件》卻沒有探討最重要的人口規劃問題。不單表明不會就單程證配額作任何檢討，更沒有檢討如何更有效讓這類每年可預期的外來人口融入社會，協助他們適應、就業和作出貢獻。本處認為，政府應切實就每年 54,750 名內地來港新移民作規劃，包括本港人口承受力的檢討、研究對人口結構及人力質素的影響、檢視並及早提升社會在醫療、教育、房屋、各生活資源等層面上的配套。社會若期望他們在港家庭團聚，並能成為勞動力的補充，就有責任去讓他們作更好的融合。切實規劃準備，使新移民能有更理想的融入及貢獻，才是緩和中港矛盾的務實方法。在嚴重矛盾之下空喊「包容」口號，只會令社會更不滿、更分化。

除了《文件》中看重的勞工市場、經濟發展外，「宜居城市」實應顧及更廣泛的社會制度規劃及層面，例如經濟學人(The Economist)的宜居調查，包含 5 大類共 30 項元素，實可作為參考。只有將香港發展為老有所養、幼有所長、生活舒適的城市，才會是市民理想的長居之地，才可令本地及外地人才願意為港貢獻，並在香港成家立室，生兒育女。如此，自然能夠好好培育人才、留住人才、吸引人才，最終令香港擁有可持續的發展。

2 建立家庭友善的社會（回應「營造有利環境讓市民成家立室及生兒育女」）

基於關心「人文生活質素」和對「宜居城市」的願景，本處期望香港能為市民和下一代建構「家庭友善和安居成長」的環境。「成家立室」及「生兒育女」均是人生重大的決定，作為負責任的政府，應珍視家庭和下一代的需要，致力營造有利的土壤，讓市民安心在港建立他們的家，生養下一代，最終讓香港擁有可持續的人口發展。此外，我們更應重視家庭在不同階段的發展、需要和質素，鞏固家庭發揮其功能和角色，始能建構理想的社會。

2.1 家庭友善政策

為確保家庭友善政策能落實執行，建議政府設立專責部門全面規劃、積極推廣並立例推行家庭友善政策。我們支持政府在最近 2014 年施政報告中持續推動在決策過程中考慮家庭角度，並要求各部門必須評估對家庭影響的規定。然而，現時各決策局及部門如

何作出家庭角度的評估，卻沒有清晰、統一及客觀的評估標準。因此，政府必須有更大的決心，落實有效及本土化的家庭影響評估指標，始能真正實踐家庭友善政策的理念。

2.2 重視家庭價值

家庭是建構社會的基石，政府應致力倡導家庭的核心價值，並配合家庭需要提供培育的土壤，我們更不應只注重家庭或人口的增長，而是家庭質素和關係的提升，這樣才會讓更多人選擇以港建家。

窒礙市民生育的其一原因，是父母所承受的心理社會責任和壓力太大，尤其香港在經濟主導及強調競爭的氛圍下，造成父母在培育下一代的壓力和憂慮，怕子女輸在起跑線，父母和子女均為過度競爭而疲於奔命，這種社會意識實令人對育兒卻步。此外，離婚數字的上升亦會影響市民建立家庭的信心。

政府需聯同各界推動社會珍視家庭的價值、質素和發展的需要，提升市民正面地理解成家育兒的意義、家庭的功能和角色，加強婚姻及家庭生活的培育，教導正面及健康地孕育下一代的態度和方法。

此外，香港也應推動沒有性別歧視的家庭崗位觀念。如今女性的學歷水平和工作能力不斷上升，然而，期望女性成為家庭照顧者的傳統觀念仍有極大影響力，抹煞想就業婦女的理想。因此，政府和社會可推動更自由的家庭崗位觀念，無論男性或女性也可為家庭及自己作出平等的選擇，使兩性平衡地參與及照顧家庭。

2.3 營造安居條件

安居是每個家的基本要素，也是香港人考慮結婚及生育時的前題。本處建議政府急需認真地以人口發展為本制定房屋規劃及建設政策，確切實踐港人港地。除要積極開墾土地及興建房屋外，政府在短期內應推出其他政策應對市民需要，如實施合宜的租金管制，以令市民的居住環境及生活水平不會因租金波動而大受影響，為港人排除最大的不穩定因素，方能創設有利生育的條件。

2.4 定立有利生育的政策

香港的工作時間長，夫婦要迎接新生命的來臨，實需要充足的時間準備。參考能成功提升出生率的瑞典，當地婦女享有 64 週的有薪產假，而其丈夫亦享有相同日數的有薪侍產假；再比較台灣的婦女除享有薪產假外亦兼有帶薪育嬰假，其丈夫則有 3 天有薪侍產假，亦設有停薪留職的制度及津貼。相比之下本港婦女只有 10 週的生產假，而男士侍產假亦只在提倡的起步階段，尚未有法例的保障。香港社會需改善現行情況，減少準父母的憂慮。本處提出的建議，短期而言或許是社會一筆額外的開支，但長遠來說，卻是對社會的發展，包括重視家庭的氛圍、社會凝聚力、人口質素、勞動力有莫大的幫助。

2.4.1 鼓勵生育

願意作出更多生育決定的家庭，往往因擔心沉重開支而卻步。政府雖不能擔起所有開支，卻可以在稅收方面提供更多優惠。本處建議提高子女免稅額，並實施按子女數目累進方式計算，以減輕家庭負擔，鼓勵生育。

為支援有生育困難或已錯過適合生育年齡的夫婦，政府可加強資助輔助生殖科技服務的發展及服務津貼，此亦有助提升家庭選擇生育的比例。

2.4.2 懷孕期的扶助

本處建議，為懷孕婦女提供醫療券式產檢津貼，減少她們因懷孕而產生的經濟壓力。在產假上，參照「國際勞工公約 International Labour Law」，本處建議立法延長婦女的有薪產假至最少 14 週，立法增設男士侍產假，並逐步提高至 7 天的目標。建議政府考慮以資助形式津貼企業聘請替假員工，減少企業的營運壓力，促使企業配合。

2.5 家庭友善社區配套

幼兒是未來社會的棟樑及基石，零至六歲更是幼兒成長與發展的黃金關鍵期，社會有責任為他們提供最適切及理想的成長環境，讓幼兒的潛能得以發揮。優質的育兒服務亦是生育的誘因，建議政府需按人口比例及區域分佈，設立嬰幼兒照顧服務及幼兒學校，以提供穩定足夠而專業的教顧服務予居民，港府亦可參考美國及台灣等地鼓勵企業聯合為員工開辦企業附設嬰幼兒中心的政策，以城市規劃或津助誘導企業為員工嬰幼兒階段的子女提供全面的教顧服務，讓員工能留在企業中安心工作。（如本處屬下的滙豐幼兒學校及基督教聯合醫務協會幼兒學校，均為本處與企業合辦的幼兒學校，員工子女可優先報讀）亦可並鼓勵開辦嬰幼兒照顧者的培訓課程，提升照顧者的質素。

生活所需的規劃亦是政府需要努力的環節，政府需要確保本港居民得到穩定的產房服務及嬰幼兒日用必需品，加上近年政府及社會亦提倡喂哺母乳，政府亦要把母乳室及有關設施納入城市規劃中，以提升社區中家庭友善配套的量與質。

2.6 平衡家庭照顧者及工作的需要

全面的人口政策不應只著重釋放婦女的勞動力，應整全地顧及家庭照顧者及孩子成長的需要，供家庭照顧者選擇，減輕他們家庭崗位及工作崗位間的張力。建議政府應先行及推動企業廣泛地實施家庭友善僱傭的安排，如實施非全職職位、職位共享、彈性工作時間、居家辦公等措施，讓照顧者在子女成長的過渡期仍能平衡家庭與工作。

在成功生產後，家庭需要在育養兒童上得到合理的扶助。本處建議在產假以外，為育有 0 至一歲半嬰幼兒的父母增設 7 日育嬰假，以配合由母嬰健康院的防疫注射日數。而為方便父母出席學校的家長日或親子活動，加強親子關係及瞭解子女學習進度，建議政府帶頭為有中學或以下階段子女的父母，增設每年 2 天有薪親職假，並鼓勵企業跟隨。

子女已長大的全職家庭照顧者是一群潛在勞動力來源，可選擇重新投入工作世界，政府應更積極推出措施協助他們就業，如有計劃地提供再培訓課程、工作前的預備課程、就業配對、就業支援及工作輔導等，提升他們參與勞動市場的信心和能力。

一些新來港而又較低學歷水平，或其學歷未被認可的婦女，她們能選擇的工作較局限，多為較長工時或需輪班工作的飲食業、零售業或服務業等，她們更難兼顧家庭及工作。因此，政府需立法制定標準工時，促進更家庭友善的政策。對於有需要的單親家庭來說，政府更需制訂協助單親家長就業的政策，例如更能負擔、及時間上能配合的託兒或課後支援服務，讓他們能自力更新之餘，亦能兼顧子女需要。

此外，長者人口將佔全港人口的三份之一，長者的生理及心理質素亦比過往為佳，本處建議政府可為長者提供培訓、輔導和支援，發展祖父母親職教育(Grand-parenting Training)，更新長者育兒理念，建立其照顧及教育幼兒的能力，令長者可選擇在家庭中貢獻自己，實踐老有所為，一方面有助增進親情，另一方面也可以鞏固家庭成員間互相依存的良好關係。

政府亦需優化現時公屋政策中，長者/年青夫婦家庭可優先獲調遷至鄰近的單位/屋苑安排，例如從現時需子女住滿十年才可申請調遷的安排，減至五年，及對年幼、高齡照顧需要作出更恩恤的安排。使長者參與照顧子女，讓年青夫婦能安心工作，並使他們減輕因住屋困難而延遲及不敢生育的影響。

3 培育多元新一代（回應「提升本地培育人才的質素」）

本處歡迎人口政策對培育人才的重視，但《文件》中培育人才的最大目標，卻是放在「補足勞動人口」的框架下，目的是為了「提升香港勞動人口的生產力」。但本處必須指出，「培育人才」，不應限於年齡、止於學制；「人盡其才」，亦不一定要在經濟貢獻上。除了發揮才能，提升貢獻社會的能力外，有良好的品德和心理質素，對個人、對社會都十分重要。故此，本處建議從價值觀、多元性、教育制度及為在職者提供培育空間上，處理「人才質素」的問題。營造空間，讓每個人能發揮才能、實現理想的社會，是「宜居城市」的重要元素。

3.1 品德、價值觀為先

中國儒家傳統思想提倡教育應先重視德行，要先成「人」，後能成「才」。香港社會有不同的學習途徑，提供大量學習機會，但以「德」為成人之本的教育藍圖卻欠奉，一套整全及有系統的品格教育是必須的，讓青少年未來能成為道德成熟、負責任、合群、自律的人。

傳統課程中，品德培育及價值觀建立不足，導致現代學生的抗逆力偏低，甚至做成「高分低能」的社會現象。本處認為自幼便應開始重視品格和禮貌的培育，在初中階段課程中需積極加入品德培育及價值觀建立的元素。

3.2 以人為本的多元培育

年青人有不同的性格特徵，如能因材施教，在適合自己的工作崗位下發揮，必能盡展所長，事半功倍。可惜，香港以經濟為中心，金融、服務行業主導下，嚴重缺少農業、工業、創意工業、藝術行業等平台讓職青發展所長，造成職青於不自願的工作環境下生活，潛能被埋沒，欠缺發揮的空間，便有機會以負面的渠道發洩不滿，釋放負能量。

青少年的培育應提供多元化的選擇，社會需讓青少年學習不同的生活技能，成為全面的專才。本處認為在教育規劃中除了大學課程以外，專上的學習階段亦應提供各類文學、工商、工程、科學、法律、醫學、藝術的學習配套及階梯，以配合人多元的性格、興趣和長處。

3.3 教育制度

3.3.1 幼兒、小學教育

人口除以量計，亦不能忽視其人文質素，方能提升勞動及經濟效益，亦同時帶動共融建設美好家園的果效，而教育正是提升人文質素的不二途徑。本處認為，十五年免費教育是政府最基本的承擔，政府應盡快落實提供優質免費的全日制及半日制幼兒教育，投放資源優化幼教課程，提供多元化的幼兒教育及照顧服務，奠定幼兒成長的良好基礎；並同步改善幼小銜接的課程，建議廢除小學三年班全港系統性評估（TSA），避免有關制度令小學不斷催谷學童操練，反之應致力推行全人均衡發展的課程，令兒童能健康快樂地成長。

3.3.2 重視生涯規劃

現時中學著重學業成績，社會風氣普遍認為，升讀大專或大學才能確保前途，以致家長及學生都只顧讀書，欠缺生涯規劃的概念。加上中六畢業後的課程選擇甚多、花多眼亂，教育人員及學生家長焦點都放在課程選擇上，以致職業導向輔導被忽視。對社會勞動市場的情況不了解，導致畢業生在就業上的無力感，更無法針對市場需要去裝備自己。

本處建議當局加強對學生的生涯規劃教育，增加人手和資源、訂立指引，讓學生能適切地按自己的專長和個性選擇出路。亦應加強家長對職業導向的概念，消除他們的誤解，協助子女選擇適合自己的出路。

生涯規劃以外，政府亦可定期提供更廣泛更全面的就業市場資訊及職業需求預測，讓學生有更多的參考，規劃學習及就業前路。更重要的，是可讓社會大眾更明白各行各業的不同重要性及貢獻，更充份的認識，有利提升金融、專業界別以外，各行業、各工種的社會地位。

3.3.3 多元專上教育

正規課程偏向單一，未能切合不同興趣和能力的學生需要，課程選擇需多元化，好讓青年人發揮創意、藝術天份及不同的能力。新高中文憑課程中的學科對語文要求

極高，例如藝術科不但要求學生有一定藝術水平，更要求學生提交大量以文字表達的評核功課；高中 4 個必修科目中，其中三科(包括：中、英、通識)對學生的語文有一定水平的要求。令部份專才因學制的側重而流失，窒礙他們的專業發展。本處建議，政府應就不同的專業範疇提供相應的評核方法及標準，以防他們因語文能力不足而影響其專業發展。

部份學生的學術能力較低，未必能掌握傳統初中課程內容，甚至連完成中三亦有困難，長期面對學業上的挫敗，以致出現很多長期缺課學生，甚至成為隱蔽青年。但其實他們仍有能力勝任技術性的工作，例如：美容、維修等。本處建議部份學校的生涯規劃教育中，可嘗試於初中時已開始提供較強的職業導向課程。這反而有助他們及早關注相關知識及行業要求，讓學術能力稍遜的學生能及早認定目標，提升學習動機及興趣。內容可包括：各行業及工種所需的技能，相關語文要求，晉升階梯等，此措施更有助相關行業培訓人才。

香港要走向知識型經濟社會，亦須加強年青人的專業知識和技能，透過通識及通才教育，培育社會的未來精英及人才。唯現在符合大學入學要求的成功入學率只有 20%，遠低於國際水平，而香港的人才培育亦欠多元化，技術型的大專學院更是欠奉，實難以扭轉社會人士對職業教育的觀念，此乃由於社會普遍太著重傳統學術及專業知識的課程，因而出現錯配情況。本處建議當局可參考台灣及日本等地，增設多元化的專業學府，並提升受訓人士的專業認證，致力培育多元人才，亦需要加強社會教育及家長教育，改變年青一代選擇職業的觀念，使他們更多了解相關技術行業的職業前景及晉升機會。

3.3.4 職業培訓

諮詢文件提及發展四大行業，政府應加強宣傳讓青年人及家長了解行業工作情況及前景。此外，現時社會經濟發展不應只側重某些行業，政府應為新興行業提供土壤，例如放寬工廈的限制，讓它們能以更低成本萌芽發展，配合現世代青少年的專長和潛能。在職業教育方面，應切合該些行業的要求，及早培養不同技術和知識的人才。建議重新規劃並回應時代發展，重視學徒發展課程，將收生門檻降低，好讓不同程度的青少年均有機會入讀，學得一技之長後能投入勞動市場。

3.3.5 副學士

社會有大量副學士畢業生，惟其專上學歷卻未被普遍承認。個人而言，這學歷為畢業生帶來錯誤期望，不單要背負大筆學費借貸，更難以找到合理薪酬和配合其所學的工作，導致「有工無人做、有人無工做」的錯配現象，限制了他們對社會的參與及付出。社會而言，在培訓上負擔了很高的成本，卻未能有效使社會受惠於這培訓的成果。本處認為，政府應清楚界定副學士的學歷資格，讓社會認清他們的能力，不要白白浪費了這批已擁有專上學歷的未來人才。政府更應並以身作則帶頭承認並聘請副學士畢業生，以建立工商界對他們的信心。

3.4 職青的發展

香港在職青年往往有衝勁，有創意，有勇氣，但欠缺人生及工作經驗，工作稍有差池，難免感到挫敗，自覺能力有限，便失去上進動力，不但影響日後工作質素，更影響個人的身心健康和長遠事業發展。本處認為應盡快定立標準工時，讓職青有合理的工作時間，可在有足夠工餘時間下，按興趣、需要選擇進修工作相關的技能，發展嗜好，參與有益身心之活動或義務工作，擴展社交網絡，以獲得心靈支援、外界資訊和發展機會，人生閱歷及工作經驗便能更快累積。前進動力及勞動水平亦得以增加，使他們的潛力有更大的發揮，推動社會之發展。

針對部份長工時及低入息的在職青年，我們應致力營造一個推動「上流」機會的工作環境，幫助在職青年在工作及個人發展中得到平衡，達至留住人才、締造希望的良好工作環境。建議政府為僱主提供稅務優惠或資源津貼，鼓勵僱主讓青年僱員能持續進修，例如扣減部份工作時數、彈性工作時間或安排等。

4 建立長者友善的社會（回應「迎接高齡化社會帶來的機遇」）

香港提倡以家為本，在長者的服務上亦推行『居家安老』的政策，希望延長長者在社區生活的時間，減少對住院的需求。友待長者的環境，可以保持長者的健康、活躍及獨立的能力，積極渡過晚年生活。現代長者的生活是多面、多元的，憑著他們的能力及智慧，維持自己能在社會上健康、愉快、充實、獨立、自主地過生活，因此本處期望政府能在政策上提供更多空間，讓長者有多元、自主的選擇。

4.1 長者友善社區

4.1.1 建立以共融為本的社會氣氛

本處認同協助長者保持健康、活躍及獨立，是邁向實踐『居家安老』的要素。但除了『硬件』的配套需要外，亦需要建立一個充滿著互相接納、尊重的社會共融風氣，才能讓長者更願意融入社會。

現時的公民教育多是有時限的主題活動，缺乏延續性。本處建議政府以「善待長者」為長期事工，由學前至大專教育，加強不同程度的品德教育，協助新生代培養互相尊重、敬老護老的文化。同時透過持續性資助，強化社區的『老齡』教育活動，以及將「老齡學」加入作生命／通識教育的一部份，以協助社會了解長者的需要及特性，為未來確立一個長者友善社區作好準備。為強化電子傳媒承擔社會責任，鼓勵推動關愛共融文化，本處建議成立基金，資助與長者有關的節目製作及發行，以便將敬老護老的訊息推廣。

長者能獨立地安居於社區，實在有賴社會上不同的資源及配套服務作出承托。為使長者有效地掌握服務資訊，減少因來回多個部門才獲得服務的挫敗感，本處建議以「一站式」的模式，讓長者獲得資訊及服務，更能有效推動長者獨立、自主地生活。在發放任何有關長者福祉的社會資訊時，在以科技產品作主要傳播媒介以外，本處建議政府同時要以更方便長者的形式發放資訊，為各政府部門定立便利長者的資訊發放

指引，以易達的形式為長者提供資訊。為協助長者學習及掌握現今通訊科技，於社區設立便利長者接觸數碼資訊的「資訊亭」，透過簡易的輕觸模式，讓長者輕鬆地接觸數碼資訊。政府可牽頭於網絡平台設立長者生活易專頁，以便長者可有效地接觸有關的資訊。

對於長者友善社區，以往是由民間作主力推行，因此面對很多限制，難以持續。因此長者友善政策需要從上而下推行，以便成為一種固有的社會風氣。開展新社區規劃及增加新建設時，政府要強化以長者的角度及需要的考慮，並運用有限的土地資源為長者增加活動空間，並透過優化公共空間去增加「關愛長者」的設施。本處建議成立研究團隊，訂立長者友善社區指標，設立具約束力的「長者友善社區評估標準」，在設計政策、選擇社區配套設施（如：公共屋邨的規劃及設計，新建私人住宅中便利長者生活設施比例），以在發出新服務牌照或外判設施營運（如：巴士公司，街市，商場）時，可以此標準作出評估作為審批條件之一。

政府更應優化現時醫療津助制度，在長者醫療券計劃中，引入措施或增加金額以鼓勵長者進行定期的全面身體檢查，以便及早預防可預見的疾病，減慢長者身體的衰退情況，實踐基層醫療保健的精神。增加醫療券的彈性至可購買必須的醫療用品及藥物，容許長者更自主地根據個人需要及選擇來運用資助。透過資源的調配，增加對社區機構的支援，針對長者常患的疾病，協助長者檢驗血糖、進行平衡力測試等，強化社區的預防工作，以提升長者關注個人健康，推動健康生活在社區的模式，延長長者逗留於社區的時間。

本處亦建議把「長者咭」數碼化，並與個人八達通服務結合，便利長者。有關部門能掌握長者需要的數據，在增加長者卡優惠時，可更切合長者的需要。

4.1.2 關注與長者有關的政策接軌

就現時與長者有關的福利及政策，對長者的定義及年齡劃分都有差異，實在容易令長者混淆而影響他們可享受到的權利。因此在制定新或檢討有關的政策時，本處認為應優化現有政策之間就長者定義及年齡劃分的銜接，以便在發放有關資訊時，長者能有效地掌握。

政府須建立跨部門/界別的長者個人檔案（如社會福利署、醫療部門、非政府機構等），減少反覆申請/審核，當有新服務/措施推出時，亦能快速主動將資訊發放至適切的長者，同時亦需確保長者的個人私隱不被侵犯。

4.2 友善工作環境

新一代長者在健康、知識及經驗上，仍有相當的能力。延長退休年齡的確有助長者有效地活躍於社會，維持工作亦有助他們繼續與社會保持聯繫，因此一個對長者友善的工作環境及氣氛，有助他們選擇繼續工作，發揮自己的才能。

延長退休年齡，亦需要有多元化的工作模式或職位作出配合，否則主流社會會對固有工作職位與年齡之間所作出的自然連繫，會增加長者進入或逗留就業市場的難度。本處建議，政府應帶頭在職稱上或工作模式上作出更具彈性安排，有助增加長者繼續就業的機會，同時減少對年青人向上流動的影響，有效地實行延長退休年齡，同時亦補充社會的勞動力。

宏觀就業市場，僱主聘用長者的動機與保險制度互相緊扣。以較高年齡工作，不論能否成功購買保險，相信都會增加僱主的開支，從而減低了聘用長者的動機。因此，除了在市場上提倡聘用員工不分年齡外，政策應以實質的支援或扣減稅務的方法，及參考外國的長者就業保險模式制定政策，以進一步減低僱主聘用年長員工的阻力。為增強僱主聘用長者的誘因，政府機關亦應牽頭優先聘用年長員工。

長者已累積了數十年的工作經驗，正好補充年青人剛入社會工作的經驗不足。退休，不是工作生涯的完結，反而是一個新工作生涯的開始。為承傳長者的工作經驗及態度，政府可鼓勵推行帶有師徒關係的計劃，讓長者與年青人能互助學習。

4.3 家庭角色

4.3.1 家庭支援

香港社會以家為本，不少的住屋政策都鼓勵年青家庭去支援長者。而在現今的政策下，長者與家人同住，卻會增加申領個人綜援的難度，間接令長者成為了年青家庭的負擔。因此，本處認為若長者能與其年青家庭的結合下，能享有一些優惠或增加稅項的寬減，有助減輕年青家人的負擔，相信長幼共融、以家為本就可以有效地實踐。本處認為，政府重新檢視申領綜援的制度，並優化「供養父母稅務優惠」制度，按供養父母的年齡而推行漸進式的免稅額，以強化對於成年子女作為照顧年長父母的角色期望及支援。

政府亦應檢討和整合現時 / 即將推出的長者生活保障措施，提供彈性組合空間，讓有特殊照顧需要的長者獲得合理保障。現時除領取綜援外，長者只能就長者生活津貼及高齡津貼選取其一，即使獲醫生評估而可領傷殘津貼者，亦不能同時領取長者生活津貼／高齡津貼及傷殘津貼，間接減少了有殘疾需要長的生活保障。因此，本處要求政府讓符合長者生活津貼／高齡津貼的長者，在經醫生評為有需要領取傷殘津貼者，可以在領取基礎津貼的同時，亦可酌量獲得傷殘津貼的資助部份，以支援有傷殘需要的長者，可獲得合適的保障及支援。

本處建議，在訂立申領或批核綜援的界線時，可讓與家人同住的長者可獨立申領，以長者的個人資產為主，並減少計算子女的收入比例，或甚至不作計算。亦可參考現時申領長者生活津貼的審核模式，鼓勵成年子女按繼續其能力承擔供養父母的責任。

隨著長者的健康情況轉差，身邊的照顧者需要面對不少壓力。加強針對照顧者需要的服務，以及推行即時、短暫的多元化支援，相信能更有效支援照顧者的需要。政府可擴展彈性工作時間、並鼓勵僱主給與員工「護老假期」等友善工作措施，以建立成年子女照顧年長父母的關顧氣氛。同時重新評估暫託住宿服務的需要，增加資助形式的暫託宿位，對有緊急需要的長者作短暫而即時的支援，此有助減低成年子女照顧年長父母的壓力。

4.3.2 祖父母親職支援

隨著家庭的成長，長者面對兒女各自組織家庭，長者的角色亦有所轉變。隨著年青家庭的父母需要長時間外出工作，有限的託兒服務未能應付其需要，有些長者或會選擇，甚至無奈地需要分擔部份甚至全部的親職責任。由於社會支援不足，結果就限制了長者的選擇。因此，強化兒童暫託服務，增加有質素的託兒服務，有助減少祖父母親職工作的壓力，也讓長者有自主的空間，為自己的生活作出選擇。

長者選擇分擔部份的親職工作，實有助延續他們對家庭的貢獻。然而，祖父母與父母的角色有所不同，因此在親職教育上，長者亦需要再適應及調節。政府可試行並開展支援服務，讓祖父母瞭解新一代的親職教育，協助長者能更有效地作參與，貢獻家庭及社會。

4.4 長者社會參與

鼓勵長者參與義工服務有助鼓勵他們積極生活，對長者有正面的幫助。然而，退休後的多年生活，很多時需倚靠個人積蓄來應付。在長期沒有收入下，長者難以無後顧之休地放心參與無償的義工服務。義工服務對長者有很大的意義，本處認為，政府在鼓勵長者參與義工服務以外，亦應給予少量的金錢支援或象徵式的義工費、交通費，此有助肯定長者參與義工服務的貢獻。

4.5 香港以外地方養老

本處收集了不少現居於香港的低收入長者對選擇到其他地方（特別是內地）的意見，他們選擇不回內地養老的原因，包括家人不在身邊、難以適應新環境、對生活或醫療照顧等沒有信心。故此，本處認為，政府不宜以推動內地養老為未來安老政策的重心，「內地養老」只可以作為長遠安老服務發展的選擇之一。內地養老政策的前提，是需要有更周詳完善的服務配套計劃。必須探討香港境外的醫療配套支援、改善中港交通配套、對有需要長者作出入境支援，以設立更互動及靈活的內地養老制度。對於有意選擇內地養老的長者，提供完善的導向及能持續的跨境輔導支援，並設立適應期，減低長者「一去無回頭」的徬徨感；亦應設立服務機制及配套，支援已於內地養老，但因身體或生活狀況轉變而欲遷回香港居住或甚至醫療服務的長者，提供優先房屋編配及輔導支援。

5 提升不同組群的社會參與（回應「釋放人口潛力」）

《文件》嘗試尋找不同較低勞動比例的人口組群，期望提升他們的工作比例，以提升香港的勞動力。本處必須指出，所有人均應享有平等機會和更優質生活，只因部份人口組群面對各自的限制，而未能作理想的社會參與。政府更應把焦點放在如何協助不同群體擺脫限制，使他們能作更佳的社會參與而提供支援，「經濟活動」和「工作」只是「社會參與」的其中一種方式。

5.1 殘疾人士

本處認為，政府必須關顧殘疾人士的需要，以讓他們有更大的社會參與。政府應以新思維構思不同服務模式，大幅增加學前復康服務名額，以縮短輪候時間，及早支援。落實推行「殘疾人士就業配額制度」，以循序漸進的方式於公私營機構，按員工總數，以比例形式聘用具備工作能力的殘疾人士；並透過稅務優惠去支持商界聘用殘疾人士及更完善殘疾人士的工作環境，以建造和諧共融的環境，使不同能力的市民都能為香港的發展發揮所長。

5.2 隱蔽青年

根據本處 2006 年底的調查顯示，估計全港約有 18,500 名 18 至 24 歲的青少年因個人、家庭、社會等不同因素而留在家中，佔全港青年人口的 1.4%。當中大部份正適齡工作，潛能、技術有待發揮，這群隱了形的勞動人口如能加以發展，則能彌補香港勞動力的不足，他們不但不會成為社會的擔子，更是香港人口中難得的青年勞動力。因此，本處建議政府為這群有潛力的勞動人口加強服務配套，以加快他們重投社會。

現時社會上有不少協助隱蔽人士的服務，證明青年人獲得關心和前路規劃服務後，能有效地投入勞動市場，任職物流、倉務、文職、飲食業、資訊科技等工作，而且工作穩定，得到僱主欣賞。或是他們能選擇投入參加職業培訓課程，學習職業技能，準備進入工作世界。兩類選擇，均反映隱蔽青年也可以成為珍貴的勞動人口。故此，本處建議，政府應及早正視他們的需要，提升他們改變的動機，讓他們認清職志方向，他們便能擔當發展社會資源的角色，而非在消耗社會資源。

5.3 特殊教育需要的青少年組群

根據全球統計數字顯示，有特殊教育需要的人士佔總人口 15% 以上^{註1}，當中包括特殊學習障礙(15%)、專注力不足/過度活躍症(5%)及自閉症/亞氏保加症(1%)。以香港現時人口計算，這類人口應達一百萬人以上。

^{註1} 資料來自 Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fifth Edition (2013). American Psychiatric Association.

他們均具正常智力，只要有適當教育及培訓，他們的生產力與一般人無異。但若缺乏適切的培育，後果則非常嚴重。他們的生產力不單被埋沒，更可能為社會構成沉重的負擔，包括在經濟、福利、治安上。

要讓有特殊教育需要的人士成為勞動市場的正資產而不是負資產，政府必須建立一個「特殊教育需要」友善的教育系統、勞動市場和社會。

5.3.1 教育系統

校園內，除繼續積極推動校內關愛的氣氛及文化外，亦需為教師提供培訓，以提升他們對特殊教育需要學生的敏感度。在中學階段，為有特殊教育需要學生特別剪裁課程(特別是中文及通識)；安排適當並具彈性的校內及公開考試調適，當中包括考慮在評分準則及考核的內容作較靈活的處理。而大專及大學更應增設少量特殊學額，予一些達到基本學業水平又有某些才能的特殊教育需要學生。

5.3.2 就業層面

對未能在學術上有所表現的特殊需要學生而言，職前及在職培訓尤其重要，現時社會對之不太重視。本處建議當局在職業培訓層面對特殊需要學生多加支援，並為他們的工作技能提供認證，更應重點加強僱主的資訊、教育及支援，讓僱主了解有特殊教育需要人士的特徵及如何在職場支援他們有更多更全面的認識。

5.3.3 社會層面

繼續推動公眾教育，讓社會更瞭解有特殊教育需要的人士，以及他們能為社會作出的貢獻。

5.4 少數族裔

本港的種族多元性正不斷增加。過去 10 年，少數族裔佔整體人口由 5% 升至 6.4%，南亞裔包括巴基斯坦、尼泊爾及印度人的人口升幅近 50%，其中巴裔及尼裔 15 歲以下人口更激增 1.3 及 1.7 倍，可見少數族裔已在港落地生根，以港為家。少數族裔人口增長，不一定為社會共融帶來挑戰，他們也不應被視為紓緩一些人手短缺行業壓力的工具。相反，他們豐富的文化及多元的潛能應被視為推動香港作為亞洲國際大都會的重要社會資產。他們更佳的社會參與，對個人、對香港都有莫大益處。

5.4.1 訂定全面社會政策確保少數族裔享平等機會及融入社會

本處認為，香港需要發展一套全面的共融政策，作為長遠的社會發展方向，各決策機關在制訂各項制度及措施時應具明確原則、目標及運作指引以確保有關制度及措施已充分考慮及照顧少數族裔的需要。

5.4.2 教育系統

5.4.2.1 「中文作為第二語言學習」的政策

現時的學制中，課程是專為以中文作為母語的學生而設。要以其他語言作為母語的人士讀同一個中文課程，考同一個評核試，實在有欠公平，兼且未能切合他們的需要、反映他們的能力。本處歡迎教育局於 2014-15 學年起提供「中國語文課程第二語言學習架構」，期望架構能提供清晰、標準化的教與學指標、階梯、教材及統一的評估工具。同時，政策亦應兼顧中、小學課程的銜接，並且確保不同水平的學生有充足機會，按其中文能力考取不同級別的認可資歷。能客觀認證他們的實際能力，能長遠協助少數族裔向上流，為社會提供有質素的人才，支撐香港的教育及經濟。

我們亦建議設立「中文作為第二語言」中心，由教育局的專家、對少數族裔學習中文有研究及教學經驗的學者、校長及老師，為有關政策提供意見，並監察政策中各項措施的進度，訂立評估政策的成效指標及機制，並且就如何在港有效地推行中文作為第二語言教學進行研究及分析，特別研究如何在幼稚園階段便推行有關政策，盡早協助土生土長的少數族裔孩子提升學習中文的能力。

此外，當局應設立機制監察及評估學校運用額外撥款協助學生提升中文能力的效能，及對取錄少於 10 名非華語學生的學校亦同樣提供額外資助。其次，為預備中、小學甚至是幼稚園的老師掌握中文作為第二語言教學，教育局應為老師及準教師提供有系統的專門訓練。當局須盡早與教師培訓的院校商討，如何將中文作為第二語言教學納入準教師的課程範疇，使他們在畢業時已裝備有關知識及技巧。

5.4.2.2 設立一站式教育諮詢中心

本處建議在教育局轄下四個區域教育服務處各設立一站式教育諮詢中心，特別為少數族裔家長及學童提供講座、查詢熱線及個案諮詢等服務。派員主動到訪取錄少數族裔學童的學校為家長講解香港學制、升學機制(升小、升中、大學聯招等)及中文作為第二語言政策等，令他們對有關制度有更全面的瞭解外，亦鼓勵他們為子女學習中文、升學及就業作好準備。

5.4.2.3 推動校園共融文化

政府應推行措施鼓勵學校將提升多元文化素養的活動納入學生的學習範疇。同時，我們亦建議為中、小學及幼稚園的老師及相關職員提供訓練以提升他們對少數族裔的文化敏感度，令老師有足夠的文化敏感度在教學上作出調適，協助建立共融的校園環境。

5.4.3 就業方面

扣除外籍家庭傭工後，少數族裔人士的勞動人口參與率是 65.2%，較全港人口的 57.9% 為高，可見少數族裔是推動香港經濟發展重要的一員。然而，社聯比較 2001、2006 及 2011 年人口普查資料，卻發現東南裔家庭的貧窮情況比全港整體情況更嚴重。此反映了他們的勞動潛力未能有效發揮，向上流動的情況亦極不理想。

本處認為，政府應提供具認受性的中文課程及資歷，與資歷系統、公開評估考試掛鉤，以讓僱主能對少數族裔的語文能力有更客觀的參考。政府亦應鼓勵僱主聘用少數族裔，為聘請少數族裔僱主提供誘因。例如：稅務減免、薪金補貼、獎勵計劃等，推動僱主安排已獲聘的少數族裔員工於在職期間參與各培訓機構課程獲取中文資歷。僱員學成後不單有助現有崗位的工作，提升生產力，同時亦增強僱員獲調配其他工種的機會。

政府亦可透過勞工署及社會服務單位，為少數族裔人士提供工作坊，協助他們認識及適應本港職場文化。而若能透過學校及早為少數族裔學生舉辦有關的工作坊，則可更早培養他們的良好工作態度，適應工作世界的要求。

5.4.4 公共/社會服務方面

本處要求政府及非政府公共/社會服務單位落實《促進種族平等行政指引》，以確保少數族裔公平地獲得資訊及重要公用/社會服務。公共/社會服務提供者無疑是各項中服務的把關者，他們對少數族裔人士處境、文化的認識，與及對他們的態度直接影響少數族裔獲取服務的機會及質素。政府應訂定更清晰的計劃，按計劃為公共/社會服務提供者的各級管理層及前線員工舉辦文化敏感度訓練，提升員工對少數族裔人士的狀況及文化的認識。

現時幾乎所有為少數族裔人士特設的服務都是有限期的特別計劃，資助模式的不穩定，對服務延續及計劃長遠服務發展均有負面影響。政府應檢討現有少數族裔服務及資助模式，在財政上作出更長遠穩定的承擔，以常規化的資助，確保一些為少數族裔融入社會的重要服務得以更穩定運作及發展。

6 結語 ---人口政策必須從「人」出發

人口政策議題廣泛，與多個範疇的公共政策環環相扣，既關乎香港未來，亦影響每個人的切身福祉，每個市民都有權利發表意見。亦因着本處相信，只有愈多人的正面參與，制定出來的政策才能貼合人的需要。因此，本處橫跨不同服務組成專責小組，推動同工及服務使用者一起就政府在人口政策的取態作深度思考及作出回應。

過程中，本處發現不同的服務使用者對政府的諮詢文件感到議題過闊、焦點模糊，未能協助市民思考，文件中「徵詢意見」更帶引導性的字眼及宣傳手法，似為市民預設了回應的「標準答案」，使人忖測政府是為其他相關的政策鋪路。也有不少服務使用者表示，人口政策諮詢文件只「聚焦」在「婦女就業」、「教育」、「輸入外勞」、「生育」及「銀髮市場開拓」等層面，但他們其實更關心「人文生活質素」、「宜居城市的願景」、「快樂指數」等課題，可見市民期望「人口政策」不是停留在解難式政策的層面。

本處樂見現屆政府矢志解決積惡已久的社會問題，但呼籲政府以更高的視角和願景去構思治理之道，切勿墮入治標不治本的惡性循環之中。

總幹事 孫勵生

