

主旨: 對人口政策諮詢文件的意見(香港聖公會福利協會)
附件: Cover Letter____.pdf; 香港聖公會福利協會對人口政策諮詢文件的意見.pdf

敬啟者：

現呈上本會就人口政策督導委員會於 2013 年 10 月 24 日發表名為《集思港益》的人口政策諮詢文件而撰寫的意見書及信函。有勞各下跟進。

香港聖公會福利協會謹上

This email is confidential and may also be privileged. If you are not the intended recipient, please notify the sender immediately and delete this email entirely. You should not copy this e-mail or use it for any purpose, or otherwise disclose its contents to any other person.

=

HONG KONG
SHENG KUNG HUI WELFARE COUNCIL LIMITED

12/F, 112 KENNEDY ROAD, WAN CHAI, HONG KONG
TEL : (852) 2521 3457 FAX : (852) 2523 4846
E-MAIL : ho@skhwc.org.hk
WEBSITE : <http://www.skhwc.org.hk>

Our Ref :

Your Ref : 人口政策督導委員會秘書處

敬啟者：

對《集思港益》人口政策諮詢文件的意見

香港聖公會福利協會以「個別關懷，全面照顧」為服務格言，為社會上不同年齡和階層的人士提供多元化的服務，包括：幼兒服務、青少年服務、家庭及綜合服務、安老服務及復康服務等。人口政策督導委員會於 2013 年 10 月 24 日發表名為《集思港益》的人口政策諮詢文件，內容與協會的服務對象息息相關。

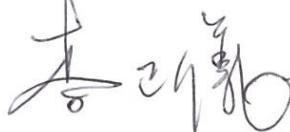
本會欣賞政府對人口政策議題的重視與承擔及對解決香港深層次問題的決心。經諮詢會內百多名管理層同工對諮詢文件的意見後，整理成意見書(見附件)，現向督導委員會提交。期望意見書有助政府更全面剖析人口政策議題，以更高瞻遠矚的角度制訂以人為本的長遠人口發展藍圖。

如對意見書有任何查詢，請致電
絡。

與本會助理總幹事黃羨琰女士聯

此致
人口政策督導委員會秘書處

總幹事



二零一四年二月二十一日
附件



香港聖公會福利協會對 《集思港益—人口政策諮詢文件》的意見書

引言

香港聖公會福利協會(下稱本會) 為本港主要的社服機構，為社會上不同年齡和階層的人士提供多元化的服務，包括：幼兒服務、青少年服務、家庭及綜合服務、安老服務及復康服務等。人口政策督導委員會於 2013 年 10 月 24 日發表名為《集思港益》的人口政策諮詢文件與本會的服務對象息息相關。經諮詢內部百多名管理層同工後，現從社服角度就人口政策諮詢文件作出討論及提出意見。

整體意見：

1. 三個重要考慮：

諮詢文件以：「提升人力資源，使香港繼續成為亞洲國際都會」為人口政策的願景，進而製定了這樣的目標：「發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活。」本會認同文件中所所述的願景及目標，人口政策焦點應是讓每一位香港人發揮所長，持續的人口政策須在**創造經濟財富的同時**，**所有人均享有平等機會與更優質生活**。

2. 「以人為本」的發展藍圖：

理想的人口政策重點應是「以人為本」，不單只創造經濟財富，加強勞動力和保持香港的經濟競爭力，亦必須作長遠規劃，為未來的香港人建構出一個享有平等機會、提升生活素質的理想環境。本會認為人口政策的主導方針，必須顧及市民對社會、經濟及民生的各種需求，不能過於側重創造經濟財富。除了經濟發展外，香港人所珍視的法治、人權、新聞及言論自由、環保、對弱勢的扶持、理性開放的氛圍、國際視野等價值觀及文化，均須受到尊重及保障。這些需求、價值觀及文化能否適切回應及保持，影響著本地居民成家立室及生育下一代的意欲，也影響著國際專才是否願意移居香港。

人口政策最簡單的概念，就是處理涉及一個地方的常住人口的生育與死亡的因素，及影響當地移民人口的因素(包括遷離及移入)。不過當中除了算式上人口的增長或減少外，也牽涉人口質素的提升，以及一地的長遠社會及經濟發展。故此本會認為人口政策猶如一把太陽傘的骨架，分支則為所涉及的不同政策範疇。¹一個全面的人口政策應是一個「超級政策」(mega policy)，能總攬那些促進人民福祉的主要政策，為社會未來發展方向勾劃藍圖。此外，一個地方的人口政策應以民為本，着重人民的福祉，令大家樂意生活其中，以此為家，落地生根。

¹黃健偉、黃子瑋，解構人口政策，《社聯政策報》，第 14 期，2013 年 3 月。

要市民可以安身立命，願意在一個城市中生活和付出，本會認為人口政策需要涵蓋以下的範疇：1) 促進社區內不同組群的關係與共融；2) 醫療、住屋、福利政策能適時回應及配合人口結構變化而調整；3) 能夠與環境共存，讓下一代能同樣享有理想的生態環境及資源；4) 房屋產業政策要配合居民的需要及負擔能力；5) 能夠充分讓市民參與公共事務，保障政治和公民權利。²

具體意見：

本會認為香港居民應有選擇是否參與社會勞動力的自由。加強勞動力，促進經濟固然重要，但照顧者(如婦女)在家料理家務，照顧和管教子女，有助兒童健康成長，他們原來在家庭的角色，不容忽視的。因此政府在鼓勵社會各階層就業時，亦須評估釋放勞動力對社會及家庭的影響。

1. 釋放現有人口的潛力

1.1 增加託兒名額 鼓勵女性就業

- 根據政府統計處 2011 年人口普查，全港約有十萬一千名零至兩歲幼童。惟社署資助為零至兩歲幼童提供全日制托兒服務的幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的名額分別只有 676 個及 353 個，由非牟利/私營幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心提供半日制託兒服務的名額分別只有 36 個及 632 個³。換而言之，目前全港幼兒中心名額只有約 1,700 個，只足夠應付全港 1.7%的同齡幼兒。至於政府自 2011 年 10 月開始推行「鄰里支援幼兒照顧計劃」，以義務工作的形式招募社區保姆在鄰里層面為有服務需要的家長，提供較具彈性的日間幼兒服務，推行至今成效不彰；主要是父母擔心服務質素及穩定性。由於幼兒照顧服務名額嚴重不足、缺乏合適的幼兒服務，不少婦女為照顧年幼子女被迫放棄工作，本會認為政府需要增加托兒服務的名額，改善「鄰里支援幼兒照顧計劃」的質素與監察，提供穩定、時間較長及收費相宜的託管服務，才能有助釋放家庭照顧者的勞動力。

1.2 彈性聘用 改善待遇

- 須鼓勵業界，提供彈性時段或提供半職、兼職職位，以配合家庭照顧者的需要，吸引他們入職合適工作崗位。至於洗碗、清潔工

²易汶健，編輯室周記：其實，這是人力政策諮詢文件，《獨立媒體》，28-11-2013，
<http://www.inmediahk.net/node/1019296>

³2013 年 11 月 6 日在立法會十一題：幼兒服務，勞工及福利局局長張建宗的書面答覆。
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/06/P201311060524.htm>

作、保安及照顧員等職位，僱主和業界亦應同步提升行業形象及改善工作環境。此外，亦可考慮提供員工交通工具；或將部份工序分拆，提供家居工作、外發工的工種，讓家庭照顧者可以在家工作。

1.3 提升青少年工作動機

- 青少年失業問題嚴重，根據政府統計處 2013 年 7 至 9 月綜合住戶統計調查按季統計報告，2013 年第三季的青少年失業率，其中 15 至 19 歲失業率為 14.9%，20 至 24 歲青年失業率為 10.7%，遠高於同期香港整體失業率 3.3%，⁴共有 38,700 名 15 至 24 歲青少年失業。青少年的就業支援不足，欠缺職業生涯規劃、就業動機低乃青少年失業率高企的原因。加上擁有專上學歷的人數在過去十年間劇增，令市場競爭激烈，部分持高學歷的年青人需投身較低的行業，因而感到委屈或對工作、待遇感到不滿，經常轉工或不願意投入勞動市場，為勞動力市場帶來不穩定因素，亦令青少年失業問題持續。本會同意施政報告提出由 2014/15 學年起，額外津貼聘請學位教師，以加強生涯規劃教育元素。此外，本會建議鼓勵學生參與義務工作活動，讓其建立正確的價值觀及待人接物的技巧，具更廣闊的視野，提升就業的能力。此外，隱蔽青年在香港愈趨普及，如何幫助他們重新投入社會亦是政府需面對的挑戰。政府應加強中小學生的抗逆境能力，並讓全港學生認識隱蔽青年的成因與負面影響，及早識別及預防隱蔽青年的問題。

1.4 善用適齡退休的人士經驗及勞動力

- 本會同意在需要較少體力勞動的工作崗位，讓 55-65 歲適齡退休的人士可自由選擇是否延長工作年期。因他們具備豐富的經驗，可在企業或機構擔當顧問或培訓人員，傳授技術、經驗。僱主可按他們的體力，彈性提供半職或兼職工作崗位。這樣便可以在不窒礙年青一代晉升的情況下，善用適齡退休人士的寶貴經驗及勞動力。

⁴政府統計處 2013 年 7 至 9 月綜合住戶統計調查按季統計報告

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10500012013QQ03B0100.pdf>

1.5 支援新來港人士就業

- 根據民政事務總署及入境事務處內地新來港定居人士的統計數字(2013 第 1 季)，85.8%15 歲及以上單程通行證持有人曾接受中學程度或以上教育，而 16%曾接受大專或以上教育。雖大部分新來港人士具中學學歷，但 31.7%新來港人士表示工作上遇到困難。35.4%新來港人士希望得到協助找尋工作支援，27.2%希望得到職業技能培訓。⁵這足以反映現時對新來港人士的就業支援不足，也缺乏對國內資歷的認可，局限了他們發展和進修的機會，倘若能為她們提供適切的就業支援，及加強認受國內學歷，相信能為香港帶來額外勞動力，亦減少政府在援助新來港人士的公帑開支。

1.6 支援少數族裔人士就業

- 施政報告提出促進種族平等、協助少數族裔人士融入社會。政府應考慮為少數族裔提供額外就業支援助他們融入職場。根據 2011 年人口普查，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%，達 349,700 人，是社會上勞動力高的群組，但由於未能純熟地讀寫中文及學歷不被承認，造成求職的障礙，亦令他們較難找到與其資歷匹配的工作，影響他們向上流動。政府應檢討資歷架構，讓具教育水平的少數族裔能發展所長，達致人盡其才。本會建議政府加強少數族裔人士的就業支援，協助他們配對工作，提升就業的能力。

1.7 為殘疾人士提供實習機會 為僱主提供稅務減免

- 儘管政府已於 2013 年開始推動《有能者・聘之約章》計劃，促進殘疾人士就業，並透過「殘疾僱員支援計劃」資助聘用殘疾僱員的僱主購買輔助儀器及改裝工作間，減少僱主聘請殘疾人士的負擔，但對僱主來說，這些措施並未能消除他們對聘用殘疾人士的疑慮。本會建議政府與商界合作，為殘疾人士提供實習機會，促進社會對其能力的認同，亦可考慮為僱主提供稅務減免等誘因，支持僱主聘請殘疾人士。

⁵ 民政事務總署及入境事務處內地新來港定居人士的統計數字(二零一三年第一季)
http://www.had.gov.hk/file_manager/tc/documents/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/report_2013q1.pdf

2. 提升本地培育人才的質素

本會認為政府應進行更詳細的人力資源推算研究，建立資料庫以掌握各行業的人力資源情況，並須識別出行業長遠及短期的人力需要。在人手嚴重短缺的行業，政府應謹慎研究是否需要短暫輸入外勞，但中、長遠來說，政府應聚焦培育本地人才，並推廣職業教育，才能解決各行業出現的人力供求失衡，為香港注入多元的活力。

2.1 專上教育

2.1.1 擴展學徒制及實習工作計劃

- 為使接受專上教育的學生除了在理論及課本知識外，更掌握實際的工作技巧，現時部份的專科教育設有學徒制或實習工作計劃，本會建議把學徒制及實習工作計劃擴展至更多的學科，如社會服務等，為學生投入該行業前作更好的準備。另一方面，可透過設立機制，讓僱主可就行業的需要或企業未來的發展，向教育機構提出切合發展需要的教育及培訓項目。

2.1.2 由僱主推薦合適的僱員入學接受專上教育

- 現時部份具經驗及工作表現良好的僱員，因其學歷而未能達至教育機構的收生要求，例如：本會聘請的部份活動工作員表現良好，累積了一定的工作經驗並有志繼續在社會服務行業發展，但礙於其學歷未能符合社會工作課程收生要求，而未能有進一步晉升及發展。本會建議教育機構可以接受由僱主推薦合適的僱員入讀專上學院及接受培訓，並透過修讀某些科目以彌補學歷上之不足，而非單以學業成績作為收生的要求。

2.1.3 「寬入嚴出」保障畢業生的質素

- 本會認為在教育普及下，專上教育的畢業生質素下降，究其原因是專上學院大量增加學額以配合社會需求，一方面未能維持教育質素，另一方面「學位化」未能因應社會上不同行業的需求規劃各類型的教育培訓。本會建議院校為畢業生的質素嚴格把關，確保學院畢業生不單有學術理論基礎，更有實踐的經驗。

2.2 職業教育

2.2.1 著力培育技術人才 提升職業形象

- 九十年代中期前香港中學主要分為文法中學、工業學校和職業先修學校，專上教育與職業教育兼容並存。自從香港發展知識型經濟後，職業教育不斷萎縮。政府一直忽視職業教育，導致目前大小企業出現技術人才老化及斷層的問題。同時，具備副學位或以上程度的人數急速膨脹，造成供過於求，在職場上這些學生不一定能找到與其學歷專業相符的工作，做成職業錯配。
- 此外，社會對職業教育的價值觀也存在問題，現時的觀念是學業成績好的便入大學，學業成績次一等的就接受職業訓練，當中已有高低等級之分。政府可從提升職業形象著手，改變家長和學生對技術和工藝技術工作的負面形象，提高社會對不同工種的認受程度，並從中學開始進行入校推廣，協助青少年規劃職業生涯，鼓勵青少年尤其成績欠佳及無意獲得更高學歷的學生，修讀職業教育，並可參考德國的教育經驗，從兒童階段已培育個人的興趣及專長，並與不同的企業合作共同栽培。啟發觀念上的轉變需要長遠的政策規劃及配合，包括教育政策等，方向是著重個人的興趣及專長的培育，而不是以學業成績為主導。
- 現時部份職業課程所教授的技能培訓未能配合社會的需求，即使完成培訓也未能被勞動市場所吸納，因此本會建議設立機制，讓僱主可以提出不同工種所需的技術培訓，而政府可作出相應的配合，以提供重點的培訓，讓職業教育除了符合青年人的能力外，更重要能銜接經濟發展及勞動市場。除增加研究提高技術和工藝技術工作的認受程度外，政府亦須透過優化資歷架構及晉升機會，讓技術人員有更多的發展空間，向專業化發展。長遠增加技工課程學額吸納新血，經驗、技術才能得以承傳，為香港的技術行業帶來可持續的經濟發展。

2.3 持續進修

- 現時持續進修基金每人只可獲批准開立持續進修基金戶口一次，四年內最多可申領發還合共不多於一萬元款項四次。除有時期及金額的限制外，亦限制某些課程才可獲資助。本會建議檢討持續進修基金，使獲資助的課程更多元化，並提高資助金額使能

有效達至提升學歷的要求及彈性地處理申請安排，並容許申請人於數年後再次申請。

3. 以新來源補充現有人口及勞動力

人才乃香港持續發展的重要資產，外來人才雖有助建立香港的人力資源庫，但同時亦令職場競爭加劇。政府應先釐清輸入人才的方針，才可落實推行；否則，輸入人才只會進一步增加社會矛盾。

3.1 輸入人才

3.1.1 簡化輸入人才計劃程序

- 政府在輸入人才時必須平衡香港的經濟效益及本地人才的發展利益。在某些長期嚴重缺乏人才的行業，如：安老照顧、護理、輔助醫療人員等，政府可考慮簡化這些行業輸入人才計劃的程序，從海外吸納這些專業的人才。政府亦應訂立輸入人才的政策，包括以此為短期措施；輸入的人才必須由低層的崗位開始，但設有晉升階梯；在考慮輸入人才時，挑選一些對該項工種有興趣及誠意的勞動人才。

3.1.2 收緊內地生留港工作申請

- 近年，本港大學不斷吸納內地生自費就讀，來港求學的內地生人數十年間劇增十倍，由 2003 年的 1,600 人，上升至 2012 年的 16,000 人，令本地生就業時面對更大競爭。由於內地生畢業只須符合一般的入境規定，便可留港 12 個月，期間獲得本地僱主聘用便可申請工作簽證，居住滿七年可申請永久居民身分證。⁶而 2008 年至今，有近兩萬名內地生仍在香港工作或求職，而他們的專業並不一定是在市場上欠缺本地人才的行業，本會建議政府收緊內地生留港工作的申請要求，如申請者必須具備本港無法即時提供的技能/知識/經驗，這樣才可有效避免輸入過多非必要的國內人才，以確保本地畢業生的發展機會。

⁶ 〈職場競爭加劇 「港漂」搶飯碗〉，《星島日報》，2014 年 2 月 3 日。

3.2 鼓勵回流

- 香港有不少出國留學、畢業後被海外國際公司吸納而未有返港工作的香港人，還有已移居外地的港人及其後代，他們都是最有潛質回流香港的一批專才。本會期望政府能從改善海外人士回流的基本考慮因素著手，如租金合理的住屋、下一代教育機會，與多項誘因雙管齊下，令海外港人認為香港是適合安居樂業的城市，才可吸引已移居外地的港人回流，成為勞動力。

3.3 輸入低技術工人

- 本會認為政府必須進行一個較全面的調查，以了解哪些行業欠缺人力資源。此外，因香港現時的勞動人口的學歷水平已見提升，故亦可只考慮吸納低技術工種的勞動人才。
- 在最低工資實施後，基層行業的工資差距收窄，願意投身工作時間較長、要付出較多勞力的照顧員/護理員的人數減少，導致安老院舍難以挽留現有照顧員/護理員及招聘新人。本會轄下安老院舍同樣面對照顧員及護理員人手不足問題。本會同意短期輸入低技術工人以暫時緩和安老院舍人手不足的問題。隨著人口老化，安老服務的需求將會與日俱增，長遠來說政府必須研究如何提升照顧員/護理員的形象，加強專業化護理業的培訓及考核機制，為行業提供足夠而且具質素的人力資源。

4. 社會環境及福利

人口政策不是單一政策，更加不是解決勞工不足及輸入外勞的問題。香港應該從「發展」的角度長遠規劃，不應短視地解決任內的問題。若是有固定且長遠的政策，可讓市民感到安心，增加對香港的歸屬感，市民自然會「落地生根」，樂意下一代在香港這個地方成長。

4.1 營造宜居環境

- 現時政府提倡的措施多為短期或以金錢/財政考慮的政策，未有太大吸引力。本會認為要讓市民考慮是否生兒育女，主要以長遠環境、社會教育、醫療配套、或整個家庭照顧的能力、工作時間安排等因素而定。

4.2 提供與懷孕相關的友善措施、津貼或稅務寬免

- 不同階層對生兒育女的考慮不同。本會觀察到一般低下階層，如居於公營房屋、母親為家庭主婦的，較願意生育兒女，因開支負擔相對較少，亦可親自照顧子女。而大部分職業婦女或專業人士傾向生一個子女或無意生育，他們會考慮照顧人手、時間的安排，及希望集中資源在一個小孩身上。
- 為了有效鼓勵市民成家立室及生兒育女，政府應考慮提供誘因，如懷孕生育相關的津貼及增加子女免稅額。此外，可參考新加坡的例子，對生育家庭提供現金補貼及各種支援。
- 建議政府推出有薪/部分津貼/無薪假期，延長婦女產後假期/ 停薪留職，鼓勵婦女可有較多時間照顧初生子女；以及建議政府落實及支持企業推動男士侍產假，讓丈夫在太太妊娠期間在身旁照料，減輕太太的負擔。

4.3 家庭友善工作安排

- 產後可讓婦女分階段上班，如轉半職，之後轉回全職，甚至可考慮停薪留職的措施。
- 推行彈性上班時間或工作調配計劃，讓家中有年幼子女的在職人士可豁免輪班工作，或轉調穩定的上班時間；並建議廣泛向企業推動五天工作，令有子女的在職人士有較多時間照顧家庭。

5. 高齡化社會

面對人口高齡化的社會，政府應就長者生活保障、醫療及護理照顧提供適切的支援，以及深化研究長者工作、消費、安老選擇等議題，構建香港成為一個適宜安老、居住的城市。長者均盼望能得到家人照顧，遷居內地養老並非最理想的選擇。

5.1 積極樂頤年及友待長者的生活環境

- 由於香港不同地區也有社區重建項目，建議在城市規劃及社區發展過程中，設立長者表達意見的平台，考慮長者友善的設施、更便利的交通路線等；而在舊區重建發展過程中，政府可擔任更主動的角色，以提升不同發展時期之區域與區域間的連繫，亦增加長者在社區重建後仍持續在新社區生活的可能性。

- 建議政府多著重城市的保育，珍惜居民尤其長者的寶貴回憶、及社區所特有的文化歷史。
- 加強長者基層醫療與保健服務，配以後續的健康維護服務，如：健康教育，才能保持其於社區參與的活躍度。
- 要協助長者在社區保持活躍，亦需要考慮長者的經濟能力，所以如何解決長者貧窮問題及退休後的保障制度等，均是政府應加快探討的課題。

5.2 銀髮市場

- 設立種子基金，以支持長者策劃如銀髮旅遊的新興產業。亦鼓勵和促進銀髮產品設計及研發。
- 加強銀髮產品設計的推廣，好讓長者對產品如何能改善其生活起居有所認識，有助刺激長者消費。
- 協助長者建立消費信心，如支援長者投身半職或顧問的工作等，讓長者有繼續賺取收入的機會，保持對自身經濟狀況的安全感。
- 建議政府加強銀髮人口的數據分析，以了解這個年齡層的經濟狀況、消費模式等，在推展銀髮市場時可作參考。

5.3 回內地養老

- 讓長者選擇在自己熟悉的地方養老為重要的方向，回內地養老只為長者提供一個個人選擇，本會同意制定政策及措施方便長者在作出回內地養老的選擇時，無後顧之憂。
- 政府應考慮與醫療制度配合，如國內院舍可與本地醫院作聯繫，提供持續的支援服務，以增加長者回內地居住的信心。
- 考慮長者對支援網絡的關注度，建議政府亦可設立更方便的聯繫管道，讓長者在獲取資訊、申請福利等需要上，得到更大的便利與信心。

總結：

這次人口政策的製定是由政務司司長擔任主席的人口政策督導委員會負責，其成員包括多個重要政策局局長，並以高層次領導及協調跨政策局的議題，可見政府對人口政策的重視與承擔，本會欣賞政府的決心，並關注近期出台的扶貧政策所提及的部分問題，亦期望政府能在深層次土地短缺、人口及就業結構失衡方面，作深入思考；在經濟和社會持續發展方面引領社會作深入討論，才能以更高瞻遠矚的角度制訂以人為本的長遠人口發展藍圖。

機構簡介

香港聖公會福利協會於一九六六年成立，是一間多元化服務機構，其服務內容非常廣泛，包括幼兒及家庭、兒童及青少年、長者、復康、社區發展及就業輔導服務等。服務單位超過二百個，遍佈香港、九龍及新界，以「社區照顧」為方向，採用綜合服務手法和結合全面優質管理，提供多元化社會服務。在這個全面的服務支援網絡下，每年服務人次逾百萬，而其職員人數超逾二千五百人。

(2014年2月22日)