

可持續發展委員會第二輪社會參與過程：
為可持續發展提升人口潛能

獨立分析報告

報告書

香港理工大學公共政策研究所提交

2007年3月2日

行政撮要

二零零六年六月，香港特別行政區政府的可持續發展委員會 (SDC) 委托香港理工大學公共政策研究所 (PPRI)，進行一個名為「為可持續發展提升人口潛能 — 可持續發展委員會第二輪社會參與過程的獨立研究及報告」的顧問研究。本行政撮要報告各項主要研究發現。

背景

過去數十年，香港經歷了急劇的經濟發展及人口增長。香港人口增長將會明顯放緩，導致此轉變有以下因素：生育率下降、平均壽命延長、人口老齡化、撫養比率的轉變和人口流動等。如果沒有一套可持續發展的人口政策，香港可能要面對下述情況：勞動人口萎縮，工作人口的撫養負擔增加，甚至會有寶貴的人口資源流失。

故此，香港特別行政區政府的可持續發展委員會決定邀請社會各界，對香港的可持續發展人口政策進行討論。這個名為「第二輪社會參與過程」在 2006 年 6 月至 10 月期間進行。(第一輪社會參與過程在 2004 及 2005 年舉行，當時持份者分別就固體廢物管理、可再生能源及都市生活空間三個試點範疇進行了討論)。直至 2006 年 12 月公眾意見和評論仍然陸續到達，這些資料亦得到妥善處理和分析。

在第二輪社會參與過程中，委員會出版了「誠邀回應文件」，列舉各項人口議題，為方便公眾討論，委員會亦印發一份簡介，內附意見卡 (包括 13 題封閉式和 11 題開放式問題)，徵詢公眾意見。社會大眾亦可登入特區政府的可持續發展委員會的網頁，填寫意見卡提供意見。委員會並舉辦了 10 次展覽會和 24 個地區研討會或工作坊。

公眾亦提交了 84 份書面呈交意見。委員會亦搜集了有關媒體的報導和評論，共收集了 364 份相關資料。

顧問工作範圍

顧問協議要求公共政策研究所，以第二輪社會參與時期為限，就以下公共意見資料，進行分析評估：意見卡、公眾研討會會議記錄、書面呈交意見、相關的書信、傳真、電郵等。

顧問工作可分為兩部分：

第一部分：質性資料分析

第二部分：量性資料分析

第一部分：質性資料分析

顧問研究小組採用「紮根理論」*，分析各項質性資料。資料來源如下：1691 份載有對開放式問題所作的文字回應的意見卡、24 份研討會/工作坊的紀錄、132 份媒體的評論、232 份新聞報導、團體或個人名義所發表的 84 份書面呈交意見、及 563 條在民政事務局公共事務或可持續發展委員會網上討論會所收到的訊息/回應等。顧問小組採用「非數字非結構資料檢索搜尋和推理 (NUDIST)」電腦軟件去整理、分析和撮要所有資料。

根據的內容分析和意見頻數統計，公眾意見按分析架構分列如下：

人口議題

議題包括出生率的下降、男女性別失衡、人口老齡化、和撫養比率。

很多人認為出生率的下降(排名第 2 最關注項目)，會導致勞動力的萎縮和納稅人數目減少。但是，大多數人反對這種說法，認為香港人口已經太多。決定生育與否，人們會考慮經濟負擔、工作壓力和對幼兒服務的支援等因素。

* 紮根理論是一種探究方法，此方法容許資料影響研究的結構和過程。

只有少數人認為男女性別失衡(排名第 21)是重要的，但香港人口老齡化(排名第 8)卻是大問題，因為它代表著更大的醫療開支。

很多人關注撫養比率問題(排名第 11)，認為社會應該提供對長者和兒童的支援。

勞動力議題

議題包括人口流入與移出、人力資源、教育與培訓、及職能錯配等。

關於人口流入與移出(排名第 9)，人們發現有工作人口北移大陸的趨勢。在香港的大陸居民的居港權亦是另一項問題，因為這意味著社會要承擔額外的經濟費用。

人力資源(排名第 3)是一項十分受關注的議題，市民多數認為現時的工作人口組合並不理想。有些人對方便照顧家庭的工作環境、和平衡工作與生活的文化，會否影響香港的競爭力深表關注。很多人相信香港缺乏本地人才，但又未能吸引足夠的大陸或外地人才來港定居。

關於教育與培訓(排名第 10)，很多人批評現時教育制度混亂。關於職能錯配(排名第 14)，市民指出問題在於低技能工人過剩，認為需要加大力度控制大陸新移民的質素。

個別社羣議題

議題包括獨居/長者戶口、長期病患與傷健人士、婦女、年青人、兒童和少數族裔。

沒有社會支援的獨居/長者戶口(排名第 4)是一項嚴重問題，因他們會離羣獨處，與世隔絕。只有一小部分人認為這不是問題，因為獨居是他們的選擇。人

們建議通過家訪和發問卷去調查他們的需要。關於長期病患和傷健人士(排名第 22)只獲得少許關注。

對於婦女作為一個個別社羣(排名 12)，市民表示社會對婦女期望過高，令她們難於平衡工作、家庭和生育等重擔，故建議締造一個兩性平等的社會。

關於年青人(排名 15)，有人認為引入外地專才和退休年齡延長將影響年青人的就業機會，有人亦關注來自貧困家庭的年青人的狀況。兒童(排名 13)要面對不良的社會風氣、單親家庭局面和家長的過份期望。

少數族裔的問題(排名 18)亦得到一些關注。

生活與生活方式議題

議題包括家庭觀念、靈活人生、生活質素、規劃與環境關注。

家庭觀念的討論得到廣泛關注(排名第 6)，很多人認為香港人的家庭觀念並不強，因為他們與家人共享的時間不多，故此政府有需要促進一個以家庭為先的政策。

靈活人生(排名第 5)是人們十分渴望的生活方式，能夠在學習、工作和娛樂中取得平衡。獲得一個有更大的個人自主權的生活方式，會達致社會和諧。

生活質素(排名首位)是最熱門的議題，但很多人認為香港不是一個理想的居住和工作之所，因為他們要面對昂貴的生活支出、差劣的環境和沉重的工作壓力。但很多人非常滿意香港的生活質素。

規劃與環境關注(排名第 7)亦是人們所著重的，他們關心城市設計、環境控制和空氣質素。

政治和其他議題

政治議題包括可持續發展委員會的可持續發展概念、可持續發展委員會的獨立性和其他政治因素。其他議題則包括其他國家的人口政策和雜項評論等。

有關可持續發展的概念的討論甚多(排名第 17)，而有些人則質疑可持續發展委員會是否有其既定立場。市民希望政府能參考其他國家的人口政策(排名第 20)，以資比較。關於政治因素(排名第 19)，市民批評政府缺乏一個獨立自主的人口政策。亦有市民在「其他評論」內(排名第 16)，評擊綜援制度的濫用。亦只有少數人懷疑可持續發展委員會的獨立性(排名最後)。

其他團體所做的研究和調查

其他團體所作的報告與調查，大致上與以上提出的議題相同。

「人口政策策略峰會」

2006 年 12 月 20 日，可持續發展委員會邀請了以前參與過討論會或工作坊的持份者，出席「人口政策策略峰會」。峰會重申以下議題的重要性：作息的均衡、較有效的環境保護、更好的都市設計和一個較健康的生活方式。峰會籲請政府為市民提供更多撫養子女的稅務 / 財政誘因、育兒設施、家庭友善的工作間、和更多元化的教育與發展支援。與會者大抵支持培育更多的本地人才、創造更多就業機會 (包括兼職工作) 和鼓勵優質的移民。與會者認為退休年齡不應限死。峰會亦支持為長者提供更方便他們的居所和城市設計，更多康樂活動、更理想的醫療服務和教育機會。

第二部分：量性數據的分析

以下從 2324 份意見卡裡，對閉式問題回覆的分析撮要：

問題 1：你對香港的生活質素是否感到滿意？

- 是：51.14%
- 否：48.86%

問題 2：哪些因素會影響你的生育決定？（可選擇多於一項）

- 財政考慮：27.77%
- 子女教育和發展方面的支援：19.70%
- 是否有照顧孩子方面的支援：17.46%
- 你的年齡：15.62%
- 你的工作壓力：14.30%
- 其他：5.16%

問題 3：哪些措施有助鼓勵生育？（可選擇多於一項）

- 財政誘因：22.31%
- 子女教育和發展方面更多元化的支援：21.15%
- 照顧孩子方面的援助：19.80%
- 方便照顧家庭的工作環境：17.21%
- 在工作和家庭方面兩性平等：15.57%
- 其他：3.96%

問題 4：你是否認為有需要宣傳家庭的重要性，以及生兒育女所帶來的無形益處？

- 是：81.91%
- 否：18.09%

問題 5：你認為方便照顧家庭的工作環境和平衡工作與生活的文化會提升還是妨礙香港的經濟競爭力？

- 提升：61.22%
- 對香港的經濟競爭力沒有影響：27.93%
- 妨礙：10.85%

問題 6：在香港，有愈來愈多家庭網絡薄弱的獨居人士（包括長者和年青成年人）。你是否認為有需要照顧他們的社會需要？

- 是：81.40%
- 否：18.60%

問題 7：你希望如何享受晚年生活？（可選擇多於一項）

- 用更多時間陪伴家人：30.24%
- 發掘新興趣：28.47%
- 參與義務工作：24.98%
- 延續工作歲月：10.90%
- 其他：5.42%

問題 8：假如你希望留在勞動市場，則喜歡下列哪種形式的工作？

- 自由特約工作：45.55%
- 全職工作：27.14%
- 兼職工作：23.12%
- 多項選擇回覆：4.20%¹

問題 9：你是否認為有需要提倡延長人口的工作年期或提高退休年齡？

- 是：54.79%
- 否：45.21%

問題 10：適當的退休年齡是多少歲？

- 不應預設退休年齡：45.58%
- 65 歲：26.49%
- 60 歲：23.98%
- 其他：3.95%

¹在印刷版意見卡上選擇多項答案的應答者計作“多項選擇回覆”。電子版意見卡不允許應答者選擇多於一項答案。

問題 11：你是否贊同“靈活人生”的概念（即每人都可按本身意願選擇人生模式）？

- 是：93.08%
- 否：6.92%

問題 12：下列哪一項較重要？

- 培育本地人才和吸引海外就學的香港學生回流：88.65%
- 吸引內地和海外人才來港：8.95%
- 兩者皆選：2.40%²

問題 13：有何方法促進香港成爲一個人才匯聚的地方？（可選擇多於一項）

- 提供更多元化的教育和發展機會：37.62%
- 提供更具吸引力的生活環境：32.99%
- 推廣多元文化和種族共融：24.83%
- 其他：4.56%

上述調查結果的撮要如下：

關於生活和生活方式問題，大約半數回應者對香港的生活質素表示滿意，但其餘一半回應者卻對香港的生活質素表示不滿。

絕大多數回應者認同“靈活人生”的概念。

很大部分回應者認爲有需要宣傳家庭和生育的重要性。他們覺得財政考慮、子女教育和發展方面的支援，以及是否有照顧孩子方面的支援是影響生育的最重要考慮。

關於勞動力問題，大部分回應者認爲方便照顧家庭的工作環境和平衡工作與生活會提升香港的經濟競爭力。

²在印刷版意見卡上同時選擇兩項答案的應答者計為“兩者皆選”。電子版意見卡不允許應答者選擇多於一項答案。

大部分回應者同時認為有需要提倡延長人口的退休年齡。最普遍的建議是不應預設退休年齡。用更多時間陪伴家人、發掘新興趣、以及做義工是三項最受歡迎的享受晚年生活的方式。那些希望繼續工作的回應者大多選擇了自由特約工作項目。

很大部分回應者支持培育本地人才和吸引海外就學的香港學生回流，而不是吸引內地和海外人才來港。市民認為更多元化的教育和發展機會與更具吸引力的生活環境，是促進香港成為人才匯聚地的兩點最重要因素。

關於個別社羣問題，很大部分回應者認為有需要解決獨居人士的社會需要。

主要議題的分析

本節通過質性及量性資料的整合，重點分析突出的議題，並配合有關證據，對大眾關注的事宜進行分析和討論。

人口議題

質性資料的文字段統計顯示，出生率的下降排名第二，但大部分的回應並不認同出生率的下降是一個大問題，他們認為香港已經有太多人了。質性和量性資料皆指出財政考慮和不理想的教育制度均會影響生育決定，而其他因素則包括工作壓力和育兒設施等。

書面呈交意見和會議紀錄顯示，雖然有傳媒的廣泛報導，男女性別失衡並不是一個主要受關注的問題。

人口老齡化及其引致的撫養比率增加均在質性資料裡呈現其重要性，大部分人認為「積極樂頤年」計劃值得推廣。大眾的共識似乎亦認為政府應努力解決長者的財政、住屋及醫療需要，及鼓勵正確的退休計劃。

勞動力議題

質性資料的頻數統計顯示，關於人力資源的評論和建議(排名第三)，在問卷調查的回應裡，人們強烈要求政府培養本地人才，只有少數人認為需要吸引非本地人才。為發展香港成為人才匯聚中心，問卷回覆者認為有需要發展多元化的教育和發展機會，並且要建立一個更具吸引力的生活環境，而這個評議亦可從質性資料的證據印証。從質性資料看，大部分人認為香港應限制低質素的移民，而支持高質素移民到港。相關議題可從研討會及書面呈交意見裡發現，職能錯配的出現至少和大陸移民有關。

大量的質性和量性資料均顯示，香港需要實施「家庭友善」的政策，而大部分人並不以為此措施會妨礙香港的競爭力。

問卷調查的回應指出大部分人趨向支持延長退休年齡或不應預設退休年齡。回應者認為自由特約工作是他們的最佳選擇。

很多公眾意見(質性資料)認為現存的教育及培訓制度需要提升，這個建議亦可間接地可從問卷調查關於為人父母之道，和建立香港成為人才匯聚中心等議論，互相印證。

個別社羣議題

從質性資料顯示，社會對獨居長者的需要極為關注，這一點亦可在問卷調查關於獨居戶口的回應得到確認。大致認為應給予獨居長者更多財政、住屋、醫療及社區支援。對於年青的獨居戶的需要，回應者的關注程度較低，並建議進行調查去評估獨居戶口及長者的需要。

在研討會和書面呈交意見裡面，婦女的需要得到顯著的提及，回應者感覺社會需要他們承擔太多責任，但她們對家庭的貢獻卻未得到足夠認同，僱主仍對婦女有一定程度的歧視。

雖然其他個別社羣(包括少數族裔、兒童、年青人、長期病患及傷健人士)的特殊需要亦有提及，但頻率偏低，可能因為這些社羣並沒有大量的參加此社會參與過程。

生活及生活方式議題

在質性資料的頻數統計裡面，排名第一是對生活質素的關注，差不多一半的意見卡回應者表示不滿意香港的生活質素。質性資料顯示此問題源出香港空氣質素差、工作壓力大及樓價過高。其他一半的意見卡回應者卻表示滿意香港的生活質素，對此項目的意見分歧亦在質性資料中顯示出來。

質性資料顯示市民關注一個較理想的都市設計和更有效的環境保護措施。

大部分意見卡回應者支持推廣家庭觀念和做家長之道。關於後者，三個首選為：增加財政誘因、優化教育和改善幼兒服務。市民壓倒性地支持執行「家庭友善」措施，此項建議亦可從書面呈交意見和研討會的意見得到證實，市民表示政府和大商業機構應帶頭推行上述措施。

問卷調查發現，三項最受歡迎的晚年活動為多些與家人共聚、發掘新興趣和做義工。

質性和量性資料皆強力支持「靈活人生」的意念，但關於如何全面性和有效地在香港執行此意念，建議資料則呈現不足。有人指出此意念只適用於高收入者，與大部分勞動人口無關。

政治與其他議題

質性資料顯示市民亦關注移民政策、整體管治問題和可持續發展委員會的角色，有市民建議政府可採納其他國家的經驗作為參考之用。

發展路向與前瞻

顧問研究小組已顧及委員會所辦社會參與過程的特性：它和其他抽樣調查有別。委員會亦有效的發動夥伴機構的網絡組織，去接觸社會各階層及個別群體。小組認為此舉是一項值得讚許的努力：希望政策制定時有公眾參與。

根據這第二次社會參與過程的結果，本節試舉出一系列值得推薦的措施，和可進一步調查與社會參與的建議。

值得推薦的措施

根據回應者所選取的最優先關注的項目和最大共識的議題，以下措施值得推薦：

- (一) 透過優化環境，政府應該要加倍努力改善整體生活質素，尤其是空氣質素。
- (二) 家庭友善的政策和一個作息均衡的生活方式應予以推廣。
- (三) 教育制度需要提升。
- (四) 應確實處理長者的需要。
- (五) 家庭觀念和育兒之道應加以鼓勵。
- (六) 推動靈活人生的概念應有一些實質的建議措施。
- (七) 推行以吸引非本地人才為目標的政策，需要非常審慎。

可考慮的進一步社會參與

必須指出的是，上述推薦措施并不表示其他項目沒有優先處理的重要性。有些議題（例如出生率下降）在人口學家眼中是十分關鍵性的，只是本次參與過程卻未能從回應者裡得到共識而已。可考慮在這些議題上，作出多些以證據為本的宣傳與討論。

可考慮的進一步調查

值得注意的是，有別於抽樣調查（試圖找出香港整體有代表性的意向），社會參與過程是一種互動的對話形式，為著促進公眾對於可持續發展議題的認識，和尋求建立共識而設。限於其特殊本質，社會參與過程未必能夠管測沉默大多數人的意見。其中一些特選項目，例如退休年齡，在進一步考慮有關措施時，可考慮通過隨機抽樣調查方式，利用電話調查或面對面的問卷訪問，搜集大眾市民的意見。

