

可持续发展委员会第二轮社会参与过程：
为可持续发展提升人口潜能

独立分析报告

报告书

香港理工大学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，香港特别行政区政府的可持续发展委员会 (SDC) 委托香港理工大学公共政策研究所 (PPRI)，进行一个名为「为可持续发展提升人口潜能 — 可持续发展委员会第二轮社会参与过程的独立研究及报告」的顾问研究。本行政撮要报告各项主要研究发现。

背景

过去数十年，香港经历了急剧的经济发展及人口增长。香港人口增长将会明显放缓，导致此转变有以下因素：生育率下降、平均寿命延长、人口老龄化、抚养比率的转变和人口流动等。如果没有一套可持续发展的人口政策，香港可能要面对下述情况：劳动人口萎缩，工作人口的抚养负担增加，甚至会有宝贵的人口资源流失。

故此，香港特别行政区政府的可持续发展委员会决定邀请社会各界，对香港的可持续发展人口政策进行讨论。这个名为「第二轮社会参与过程」在 2006 年 6 月至 10 月期间进行。(第一轮社会参与过程在 2004 及 2005 年举行，当时持份者分别就固体废物管理、可再生能源及都市生活空间三个试点范畴进行了讨论)。直至 2006 年 12 月公众意见和评论仍然陆续到达，这些资料亦得到妥善处理和分析。

在第二轮社会参与过程中，委员会出版了「诚邀响应文件」，列举各项人口议题，为方便公众讨论，委员会亦印发一份简介，内附意见卡 (包括 13 题封闭式和 11 题开放式问题)，征询公众意见。社会大众亦可登入特区政府的可持续发展委员会的网页，填写意见卡提供意见。委员会并举办了 10 次展览会和 24 个地区研讨会或工作坊。

公众亦提交了 84 份书面呈交意见。委员会亦搜集了有关媒体的报导和评论，共收集了 364 份相关资料。

顾问工作范围

顾问协议要求公共政策研究所，以第二轮社会参与时期为限，就以下公共意见资料，进行分析评估：意见卡、公众研讨会会议记录、书面呈交意见、相关的书信、传真、电邮等。

顾问工作可分为两部分：

第一部分：质性资料分析

第二部分：量性资料分析

第一部分：质性资料分析

顾问研究小组采用「扎根理论」*，分析各项质性资料。资料来源如下：1691 份载有对开放式问题所作的文字响应的意见卡、24 份研讨会/工作坊的纪录、132 份媒体的评论、232 份新闻报导、团体或个人名义所发表的 84 份书面呈交意见、及 563 条在民政事务局公共事务或可持续发展委员会网上讨论会所收到的讯息/响应等。顾问小组采用「非数字非结构资料检索搜寻和推理 (NUDIST)」计算机软件去整理、分析和撮要所有资料。

根据的内容分析和意见频数统计，公众意见按分析架构分列如下：

人口议题

议题包括出生率的下降、男女性别失衡、人口老龄化、和抚养比率。

很多人认为出生率的下降(排名第 2 最关注项目)，会导致劳动力的萎缩和纳税人数目减少。但是，大多数人反对这种说法，认为香港人口已经太多。决定生育与否，人们会考虑经济负担、工作压力和对幼儿服务的支持等因素。

* 扎根理论是一种探究方法，此方法容许资料影响研究的结构和过程。

只有少数人认为男女性别失衡(排名第 21)是重要的,但香港人口老龄化(排名第 8)却是大问题,因为它代表着更大的医疗开支。

很多人关注抚养比率问题(排名第 11),认为社会应该提供对长者和儿童的支持。

劳动力议题

议题包括人口流入与移出、人力资源、教育与培训、及职能错配等。

关于人口流入与移出(排名第 9),人们发现有工作人口北移大陆的趋势。在香港的大陆居民的居港权亦是另一项问题,因为这意味着社会要承担额外的经济费用。

人力资源(排名第 3)是一项十分受关注的议题,市民多数认为现时的工作人口组合并不理想。有些人对方便照顾家庭的工作环境、和平衡工作与生活的文化,会否影响香港的竞争力深表关注。很多人相信香港缺乏本地人才,但又未能吸引足够的大陆或外地人才来港定居。

关于教育与培训(排名第 10),很多人批评现时教育制度混乱。关于职能错配(排名第 14),市民指出问题在于低技能工人过剩,认为需要加大力度控制大陆新移民的质素。

个别社羣议题

议题包括独居/长者户口、长期病患与伤健人士、妇女、年青人、儿童和少数族裔。

没有社会支持的独居/长者户口(排名第 4)是一项严重问题,因他们会离羣独处,与世隔绝。只有一小部分人认为这不是问题,因为独居是他们的选择。人

们建议通过家访和发问卷去调查他们的需要。关于长期病患和伤健人士(排名第22)只获得少许关注。

对于妇女作为一个个别社羣(排名 12)，市民表示社会对妇女期望过高，令她们难于平衡工作、家庭和生育等重担，故建议缔造一个两性平等的社会。

关于年青人(排名 15)，有人认为引入外地专才和退休年龄延长将影响年青人的就业机会，有人亦关注来自贫困家庭的年青人的状况。儿童(排名 13)要面对不良的社会风气、单亲家庭局面和家长的过份期望。

少数族裔的问题(排名 18)亦得到一些关注。

生活与生活方式议题

议题包括家庭观念、灵活人生、生活质素、规划与环境关注。

家庭观念的讨论得到广泛关注(排名第 6)，很多人认为香港人的家庭观念并不强，因为他们与家人共享的时间不多，故此政府有需要促进一个以家庭为先的政策。

灵活人生(排名第 5)是人们十分渴望的生活方式，能够在学习、工作和娱乐中取得平衡。获得一个有更大的个人自主权的生活方式，会达致社会和谐。

生活质素(排名首位)是最热门的议题，但很多人认为香港不是一个理想的居住和工作之所，因为他们要面对昂贵的生活支出、差劣的环境和沉重的工作压力。但很多人非常满意香港的生活质素。

规划与环境关注(排名第 7)亦是人们所着重的，他们关心城市设计、环境控制和空气质素。

政治和其它议题

政治议题包括可持续发展委员会的可持续发展概念、可持续发展委员会的独立性和其它政治因素。其它议题则包括其它国家的人口政策和杂项评论等。

有关可持续发展的概念的讨论甚多(排名第 17)，而有些人则质疑可持续发展委员会是否有其既定立场。市民希望政府能参考其它国家的人口政策(排名第 20)，以资比较。关于政治因素(排名第 19)，市民批评政府缺乏一个独立自主的人口政策。亦有市民在「其它评论」内(排名第 16)，评击综援制度的滥用。亦只有少数人怀疑可持续发展委员会的独立性(排名最后)。

其它团体所做的研究和调查

其它团体所作的报告与调查，大致上与以上提出的议题相同。

「人口政策策略峰会」

2006 年 12 月 20 日，可持续发展委员会邀请了以前参与过讨论会或工作坊的持份者，出席「人口政策策略峰会」。峰会重申以下议题的重要性：作息的均衡、较有效的环境保护、更好的都市设计和一个较健康的生活方式。峰会吁请政府为市民提供更多抚养子女的税务 / 财政诱因、育儿设施、家庭友善的工作间、和更多元化的教育与发展支持。与会者大抵支持培育更多的本地人才、创造更多就业机会 (包括兼职工作) 和鼓励优质的移民。与会者认为退休年龄不应限死。峰会亦支持为长者提供更方便他们的居所和城市设计，更多康乐活动、更理想的医疗服务和教育机会。

第二部分：量性数据的分析

以下从 2324 份意见卡里，对封闭式问题回复的分析撮要：

问题 1：你对香港的生活质素是否感到满意？

- 是：51.14%
- 否：48.86%

问题 2：哪些因素会影响你的生育决定？（可选择多于一项）

- 财政考虑：27.77%
- 子女教育和发展方面的支持：19.70%
- 是否有照顾孩子方面的支持：17.46%
- 你的年龄：15.62%
- 你的工作压力：14.30%
- 其它：5.16%

问题 3：哪些措施有助鼓励生育？（可选择多于一项）

- 财政诱因：22.31%
- 子女教育和发展方面更多元化的支持：21.15%
- 照顾孩子方面的援助：19.80%
- 方便照顾家庭的工作环境：17.21%
- 在工作和家庭方面两性平等：15.57%
- 其它：3.96%

问题 4：你是否认为有需要宣传家庭的重要性，以及生儿育女所带来的无形益处？

- 是：81.91%
- 否：18.09%

问题 5：你认为方便照顾家庭的工作环境和平衡工作与生活的文化会提升还是妨碍香港的经济竞争力？

- 提升：61.22%
- 对香港的经济竞争力没有影响：27.93%
- 妨碍：10.85%

问题 6：在香港，有愈来愈多家庭网络薄弱的独居人士（包括长者和年青成年人）。你是否认为有需要照顾他们的社会需要？

- 是：81.40%
- 否：18.60%

问题 7：你希望如何享受晚年生活？（可选择多于一项）

- 用更多时间陪伴家人：30.24%
- 发掘新兴趣：28.47%
- 参与义务工作：24.98%
- 延续工作岁月：10.90%
- 其它：5.42%

问题 8：假如你希望留在劳动市场，则喜欢下列哪种形式的工作？

- 自由特约工作：45.55%
- 全职工作：27.14%
- 兼职工作：23.12%
- 多项选择回复：4.20%¹

问题 9：你是否认为有需要提倡延长人口的工作年期或提高退休年龄？

- 是：54.79%
- 否：45.21%

问题 10：适当的退休年龄是多少岁？

- 不应预设退休年龄：45.58%
- 65 岁：26.49%
- 60 岁：23.98%
- 其它：3.95%

¹在印刷版意见卡上选择多项答案的应答者计作“多项选择回复”。电子版意见卡不允许应答者选择多于一项答案。

问题 11：你是否赞同“灵活人生”的概念（即每人都可按本身意愿选择人生模式）？

- 是：93.08%
- 否：6.92%

问题 12：下列哪一项较重要？

- 培育本地人才和吸引海外就学的香港学生回流：88.65%
- 吸引内地和海外人才来港：8.95%
- 两者皆选：2.40%²

问题 13：有何方法促进香港成为一个人才汇聚的地方？（可选择多于一项）

- 提供更多元化的教育和发展机会：37.62%
- 提供更具吸引力的生活环境：32.99%
- 推广多元文化和种族共融：24.83%
- 其它：4.56%

上述调查结果的撮要如下：

关于生活和生活方式问题，大约半数响应者对香港的生活质素表示满意，但其余一半响应者却对香港的生活质素表示不满。

绝大多数响应者认同“灵活人生”的概念。

很大部分响应者认为有需要宣传家庭和生育的重要性。他们觉得财政考虑、子女教育和发展方面的支持，以及是否有照顾孩子方面的支持是影响生育的最重要考虑。

关于劳动力问题，大部分响应者认为方便照顾家庭的工作环境和平衡工作与生活会提升香港的经济竞争力。

²在印刷版意见卡上同时选择两项答案的应答者计为“两者皆选”。电子版意见卡不允许应答者选择多于一项答案。

大部分响应者同时认为有需要提倡延长人口的退休年龄。最普遍的建议是不应预设退休年龄。用更多时间陪伴家人、发掘新兴趣、以及做义工是三项最受欢迎的享受晚年生活的方式。那些希望继续工作的响应者大多选择了自由特约工作项目。

很大部分响应者支持培育本地人才和吸引海外就学的香港学生回流，而不是吸引内地和海外人才来港。市民认为更多元化的教育和发展机会与更具吸引力的生活环境，是促进香港成为人才汇聚地的两点最重要因素。

关于个别社羣问题，很大部分响应者认为有需要解决独居人士的社会需要。

主要议题的分析

本节通过质性及量性资料的整合，重点分析突出的议题，并配合有关证据，对大众关注的事宜进行分析和讨论。

人口议题

质性资料的文字段统计显示，出生率的下降排名第二，但大部分的响应并不认同出生率的下降是一个大问题，他们认为香港已经有太多人了。质性和量性资料皆指出财政考虑和不理想的教育制度均会影响生育决定，而其它因素则包括工作压力和育儿设施等。

书面呈交意见和会议纪录显示，虽然有传媒的广泛报导，男女性别失衡并不是一个主要受关注的问题。

人口老龄化及其引致的抚养比率增加均在质性资料里呈现其重要性，大部分人认为「积极乐颐年」计划值得推广。大众的共识似乎亦认为政府应努力解决长者的财政、住屋及医疗需要，及鼓励正确的退休计划。

劳动力议题

质性资料的频数统计显示，关于人力资源的评论和建议(排名第三)，在问卷调查的响应里，人们强烈要求政府培养本地人才，只有少数人认为需要吸引非本地人才。为发展香港成为人才汇聚中心，问卷回复者认为有需要发展多元化的教育和发展机会，并且要建立一个更具吸引力的生活环境，而这个评议亦可从质性资料的证据印证。从质性资料看，大部分人认为香港应限制低质素的移民，而支持高质素移民到港。相关议题可从研讨会及书面呈交意见里发现，职能错配的出现至少和大陆移民有关。

大量的质性和量性资料均显示，香港需要实施「家庭友善」的政策，而大部分人并不以为此措施会妨碍香港的竞争力。

问卷调查的响应指出大部分人趋向支持延长退休年龄或不应预设退休年龄。响应者认为自由特约工作是他们的最佳选择。

很多公众意见(质性资料)认为现存的教育及培训制度需要提升，这个建议亦可间接地从问卷调查关于为人父母之道，和建立香港成为人才汇聚中心等议论，互相印证。

个别社羣议题

从质性资料显示，社会对独居长者的需要极为关注，这一点亦可在问卷调查关于独居户口的响应得到确认。大致认为应给予独居长者更多财政、住屋、医疗及社区支持。对于年青的独居户的需要，响应者的关注程度较低，并建议进行调查去评估独居户口及长者的需要。

在研讨会和书面呈交意见里面，妇女的需要得到显著的提及，响应者感觉社会需要他们承担太多责任，但她们对家庭的贡献却未得到足够认同，雇主仍对妇女有一定程度的歧视。

虽然其它个别社羣(包括少数族裔、儿童、年青人、长期病患及伤健人士)的特殊需要亦有提及，但频率偏低，可能因为这些社羣并没有大量的参加此社会参与过程。

生活及生活方式议题

在质性资料的频数统计里面，排名第一是对生活质素的关注，差不多一半的意见卡响应者表示不满意香港的生活质素。质性资料显示此问题源出香港空气质素差、工作压力大及楼价过高。其它一半的意见卡响应者却表示满意香港的生活质素，对此项目的意见分歧亦在质性资料中显示出来。

质性资料显示市民关注一个较理想的城市设计和更有效的环境保护措施。

大部分意见卡响应者支持推广家庭观念和做家长之道。关于后者，三个首选为：增加财政诱因、优化教育和改善幼儿教育。市民压倒性地支持执行「家庭友善」措施，此项建议亦可从书面呈交意见和研讨会的意见得到证实，市民表示政府和大商业机构应带头推行上述措施。

问卷调查发现，三项最受欢迎的晚年活动为多些与家人共聚、发掘新兴趣和做义工。

质性和量性资料皆全力支持「灵活人生」的意念，但关于如何全面性和有效地在香港执行此意念，建议资料则呈现不足。有人指出此意念只适用于高收入者，与大部分劳动人口无关。

政治与其它议题

质性资料显示市民亦关注移民政策、整体管治问题和可持续发展委员会的角色，有市民建议政府可采纳其它国家的经验作为参考之用。

发展路向与前瞻

顾问研究小组已顾及委员会所办社会参与过程的特性：它和其它抽样调查有别。委员会亦有效的发动伙伴机构的网络组织，去接触社会各阶层及个别群体。小组认为此举是一项值得赞许的努力：希望政策制定时有公众参与。

根据这第二次社会参与过程的结果，本节试举出一系列值得推荐的措施，和可进一步调查与社会参与的建议。

值得推荐的措施

根据响应者所选取的最优先关注的项目和最大共识的议题，以下措施值得推荐：

- (一) 透过优化环境，政府应该要加倍努力改善整体生活质素，尤其是空气质素。
- (二) 家庭友善的政策和一个作息均衡的生活方式应予以推广。
- (三) 教育制度需要提升。
- (四) 应确实处理长者的需要。
- (五) 家庭观念和育儿之道应加以鼓励。
- (六) 推动灵活人生的概念应有一些实质的建议措施。
- (七) 推行以吸引非本地人才为目标的政策，需要非常审慎。

可考虑的进一步社会参与

必须指出的是，上述推荐措施并不表示其它项目没有优先处理的重要性。有些议题（例如出生率下降）在人口学家眼中是十分关键性的，只是本次参与过程却未能从响应者里得到共识而已。可考虑在这些议题上，作出多些以证据为本的宣传与讨论。

可考虑的进一步调查

值得注意的是，有别于抽样调查（试图找出香港整体有代表性的意向），社会参与过程是一种互动的对话形式，为着促进公众对于可持续发展议题的认识，和寻求建立共识而设。限于其特殊本质，社会参与过程未必能够管测沉默大多数人的意见。其中一些特选项目，例如退休年龄，在进一步考虑有关措施时，可考虑通过随机抽样调查方式，利用电话调查或面对面的问卷访问，搜集大众市民的意见。

