

## 研究摘要

香港人口持續老化。隨著戰後嬰兒潮出生的一代逐漸踏入老年，65歲及以上的長者人口，預計由2016年的116萬，倍增至2036年的237萬。老年人口撫養比率，也由2016年的231，上升逾倍至2036年的527；隨後仍繼續向上。<sup>1</sup>

除了因為香港人口預期壽命有所延長外，出生率持續偏低，也是導致人口老化其中一個成因。據世界銀行的統計，香港於2016年的總和生育率，位列全球有統計的247個國家或地區中，倒數第三，平均每名女性僅生產1.205個嬰兒。事實上，按特區政府統計處數字，香港過去20年的總和生育率持續低於2.1的更替水平，從1979年的2.1，下降至2016年1.205。

參考其他國家或地區經驗，應對人口老化問題，提高生育率為最主要對策，藉此可補充社會上年輕人口的數目。<sup>2</sup>特區政府於2015年發表《人口政策——策略與措施》報告中，也提出家庭友善措施、免費幼稚園教育、增加房屋供應等，以支援有意生育的年輕夫婦。但據統計處最新推算，香港的總和生育率仍會逐步下降至2066年的1.166個。<sup>3</sup>

香港的低生育率若不加以改善，將會為整體社會，以及我們下一代帶來沉重代價；長遠更會削弱香港的競爭力，包括導致勞動人口萎縮、工作人口的撫養負擔增加、醫療及社會福利財政負荷加劇等。生兒育女，不僅是個人選擇與行為，同時會對社會發展帶來深遠影響。因此，當局有責任掌握市民、特別年青一代作出生育決定的影響因素，從而制定有效和針對性的措施。

世界各地政府都積極制訂政策，以消除年輕夫婦生兒育女的障礙，並提高整體新生代的生育意願。而社會上的新生家庭主要由青年組成，若要制定具前瞻性的鼓勵生育政策，也必須面向青年。因此，本研究將從外地的政策經驗、香港青年的生育意願與他們所面對的妨礙因素，作出探討；藉此提出可行建議，希望有助香港締造有利生育的環境和條件，改善生育率現況，以應對人口迅速老化衍生的各種社會問題。

<sup>1</sup> 政府統計處。2017年。〈香港人口推算2017-2066〉。

<sup>2</sup> Grant, J., Hoorens, S., Sivadasan, S., van het Loo, M., & DaVanzo, J. (2004). Low fertility and population ageing: causes consequences and policy options.

<sup>3</sup> 政府統計處。2017年。〈香港人口推算2017-2066〉。

研究在 2018 年 6 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括實地青年意見調查，共訪問了 520 位 20-39 歲青年、20 位參與個案訪談的青年，以及 4 位專家學者。

## 主要討論

- 1. 提高生育率為主要應對人口老化的對策。香港人口老化持續，生育率偏低，政府當局有責任掌握影響年青一代生育意願的因素，從而制訂針對性的措施，提高生育率。**

香港人口持續老化。隨著戰後嬰兒潮出生的一代逐漸踏入老年，65 歲及以上的長者人口，預計由 2016 年的 116 萬，倍增至 2036 年的 237 萬。老年人口撫養比率，也由 2016 年的 231，上升逾倍至 2036 年的 527；隨後仍繼續向上。

除了因為香港人口預期壽命有所延長外，出生率持續偏低，也是導致人口老化其中一個成因。按特區政府統計處數字，香港過去 20 年的總和生育率持續低於 2.1 的更替水平，從 1979 年的 2.1，下降至 2016 年 1.205。

香港的低生育率若不加以改善，將會為整體社會，以及我們下一代帶來沉重代價。參考其他國家或地區經驗，應對人口老化問題，提高生育率為最主要對策，藉此可補充社會上年輕人口的數目。因此，特區政府對本港低生育率問題不能掉以輕心，應提供適切支援，鼓勵生育以紓緩人口老化。

- 2. 青年人的生育意願低。受訪青年預計自己生育子女數目較理想的為低；且有關數目更低於人口更替水平。**

是項實地青年意見調查結果顯示，在 520 名受訪青年中，表示將來生育子女的平均數目為 1.41 個，比理想的 1.84 個為低。這反映受訪青年或許受到現實中不同因素的影響，導致個人實際生育意願較自己心目中的理想為低。

事實上，要達致人口更替水平，即能夠替代父母雙方所需的平均子女數目，總和生育率需要達到 2.1 或以上。換句話說，平均每名婦女

需要生育 2.1 名子女或以上，才足以達到生育更替水平。而是項調查顯示，受訪青年不論在理想生育子女數目，抑或預計將來生育子女數目，均低於要達致人口更替水平的數字。

若要提升香港的生育率，令香港生育率長遠可以拉近至人口更替水平，一方面需要為青年人消除生兒育女的阻礙，達致他們認為理想心目中的子女數目；另一方面亦要改變現時部分青年人「少子化」、「無子化」的觀念，從而提升他們的生育意願。

### **3. 生兒育女的主要阻力。養育子女的經濟開支和房屋問題，為青年人生育子女的主要阻礙。**

調查結果顯示，在表示將來不會生育的受訪青年中，逾七成(71.4%)表示養育子女需要花費很多金錢；另約五成半(54.9%)表示因香港的房屋問題。反映個人經濟能力、香港房屋問題等外在環境因素，為青年人生育子女的主要阻礙。

在青年個案訪談中，參與的青年人也認為香港生育率偏低，一方面主要是受香港高樓價影響，另一方面由於香港的生活水平高，加上青年人的經濟能力有限，難以確保他們下一代可以在一個良好的環境中成長，也是導致年輕人選擇不生小孩子的原因。

綜合上述結果，經濟負擔和房屋問題仍然是現時青年人選擇是否生育的最大阻力。因此，長遠若要提高香港的生育率，政府必須改善房屋問題、增加經濟誘因，減低青年人生育的阻力。

### **4. 香港的育兒政策並不友善。現時本港實行的家庭友善政策，遠遠不及鄰近地區的相關措施，存在很大改善空間。**

世界各國政府都積極制訂政策，以掃除年輕夫婦生兒育女的障礙，從而提高整體社會的生育意願。以家庭友善政策為例，在多個鄰近地區實行的主要 6 項措施，包括親職假、育兒假、彈性工作安排、母乳餵哺小休時間、強制性產假及侍產假等，香港目前只實施了強制性產假及侍產假兩項措施。

有受訪的專家和學者表示，現時政府欠缺統一和高層次的部門，負責統籌與協調有關生育政策，往往只能靠婦女或者勞工政策推動，最終難以做到鼓勵生育的目的。同時，幼兒照顧服務缺乏完善規劃，

服務名額嚴重不足，未能回應社會需要，特別是雙職和基層家庭。是次意見調查結果也顯示，分別六成半和九成三的受訪青年，認為現時 10 星期產假和 3 天侍產假都並不足夠。

因此，如要締造一個有利的生育環境，將來有需要從多方面作出改善，包括制訂更多的家庭友善政策、延長產假和侍產假，消除香港市民生兒育女的阻礙。

## **5. 研究顯示，受訪青年對部分傳統家庭觀念仍然根深，政府可以考慮循此方向多加宣傳和教育，提高青年人的生育意願。**

是次研究發現，受訪青年對部分傳統家庭觀念仍然根深。調查問及打算生育孩子的受訪者中，希望有圓滿家庭(71.1%)為受訪青年主要想生小孩子的原因。另外，六成三(63.3%)受訪青年同意，「一個家庭要有兒女才算圓滿」。上述結果反映，不少受訪青年認為一個家庭要有兒女才算圓滿的觀念，為推動他們生兒育女的主要因素。此外，有受訪青年個案表示，認為有下一代或者有子女的家庭才算是一個圓滿家庭，顯示他們對傳統家庭觀念的認同。

香港作為一個華人社會，家庭和一些傳統觀念仍然佔有一定地位。因此，未來在鼓勵生育的策略上，除了如增加產假和家庭友善政策這些措施，內在因素對鼓勵生育也非常重要，可考慮循此方向加強推廣，讓青年人認同子女對家庭的重要性，例如養育下一代可以令家庭關係更加穩固等。同時也讓青年人覺得，生育的決定就如升學、工作和婚姻等，是人生規劃裡面必不可少的一部分。

## 建議

基於上述研究結果及討論要點，我們認為可以通過設立生育津貼、增加資助幼兒中心及服務名額、延長產假及侍產假、設立育兒假、立法設立「支援母乳餵哺工作間」和強化傳統家庭觀念，以提升香港的生育率。

### 1. 設立生育津貼

研究發現，在表示不願意生育子女的受訪青年中，主因是養育子女需要花費很多金錢；加上，普遍受訪青年都認同養育子女對家庭是一個經濟負擔。因此，研究建議向香港市民提供生育津貼，以減輕市民生育子女的經濟負擔。建議首兩名子女出生後十八個月內可以獲得**\$25,000** 港元(約為 **2018** 年第一季家庭月入中位數 **90%**)。同時為鼓勵更多家庭生育三名子女，第三名子女開始則可以獲得**\$30,000**(約為 **2018** 年第一季家庭月入中位數 **110%**)。以 **2017** 年出生人數為 **56,500** 人作基礎估算，政府需要額外每年支出約 **15** 億港元，約佔 **2016-17** 年度政府支出總額的 **0.3%**。<sup>4</sup>

### 2. 增加資助幼兒中心和服務名額

現時為 **0** 至 **2** 歲幼兒提供的照顧服務嚴重不足，香港每年超過五萬名嬰兒出生，但資助幼兒中心每年只有 **738** 個名額。本研究建議，政府未來應增加資助幼兒中心和服務名額，短期內應增加幼兒中心至每區有一間，長遠則應重新規劃幼兒照顧服務，訂立最低幼兒托兒比率，並按照地區幼兒人口，規劃足夠的托兒服務名額。

### 3. 延長產假及侍產假

根據現時香港法律，女士可以享有 **10** 星期有薪產假，而男士則享有 **3** 天有薪侍產假。研究同意以循序漸進的方式，以 **14** 星期產假和 **5** 天侍產假作為起步點，但長遠應定期重新進行檢討，繼續延長產假和侍產假，以回應社會的需要。

<sup>4</sup> 2016-17 年度政府支出總額為港幣\$4,622 億

#### 4. 設立育兒假

現時，當子女有突發事，例如生病或需要接種疫苗等，家長只能使用自己的假期來照顧子女。研究建議於香港設立有薪育兒／親子假，容許有 6 歲以下子女的家長，並且已按連續性合約受僱滿 1 年，每年可以額外分別有 6 天有薪假期，方便父母在子女有需要的時候照顧他們，同時可以有更多時間陪伴子女成長。

#### 5. 立法設立「支援母乳餵哺工作間」

本研究建議立法規定僱主必須為正在餵哺母乳的僱員提供一個合適、友善的環境，讓她們在工作間擠母乳，以繼續餵哺孩子。而相關措施包括，容許僱員於分娩後的半年內，在工作期間可以有授乳時段擠母乳。以每天工作八小時計算，需要給予僱員兩節，每節約三十分鐘或合共一小時的授乳時段。同時，僱主亦需要提供具私隱而且合適的空間和雪櫃存放母乳。

#### 6. 強化傳統家庭觀念

政府需要有一些大型的推廣運動，例如參考七十年代鼓勵減少生育的做法，製作一些宣傳片或者口號，讓市民和青年人明確知道，政府現時政策是鼓勵市民生育。因此，研究建議，政府以增加青年人內在的生育誘因為宣傳策略，加強向青年人宣傳子女對於家庭的重要性。例如養育下一代可以令到家庭關係更加穩固等，從而鼓勵更多青年人願意生兒育女。同時讓他們明白，生兒育女的決定是人生規劃裡面必不可少的一部分。