

第一章

引言

背景

1.1 一個世紀以來，大量移民來港定居，從本港移居外地的也不少，香港人口隨之變化。移民潮大都是由一些並非政府所能控制的因素或事件引致。近年，隨着新來港人士¹從內地移入，以及香港與內地之間的短期人口移動量日增，政府的發展規劃深受影響。目前，香港正面對全球經濟轉型的挑戰和較近期出現的通縮壓力。勞工市場技術錯配情況日見明顯，低技術勞工謀職越來越困難；經濟不景氣也導致政府出現財政赤字問題。這些情況，加上香港出生率極低，人口壽命大大延長，令人懷疑香港變化中的人口結構，能否持續保持香港的經濟活力。

1.2 二零零二年七月一日，行政長官在就職演說中指出：「我們將在今年之內，制訂出一套全面的人口政策。這套人口政策，要符合香港社會和經濟長遠發展需要、兼顧各方利益和家庭需要。」

1.3 行政長官宣布這個決定後，政務司司長獲委派統籌人口政策制訂工作。期間，政務司司長徵詢過政黨、輿論領袖、商界人士及學者、一些社會服務團體和基層組織的意見。他們大多認為，香港特別行政區(香港特區)確有迫切需要制訂人口政策。有關政策至少應考慮下列備受關注事項：

¹ 本報告書內凡提及新來港人士，即指在香港居住不足七年的移民。

- ◆ 港人生育率極低；
- ◆ 港人生育率低和預期壽命長，導致人口逐漸老化。這意味着非工作人口將越來越倚賴工作人口供養，長者服務需求有增無減；
- ◆ 來自內地的新來港人士不斷湧入，引致社會開支增加和社會融合問題；
- ◆ 在邁向知識型經濟的過程中，人力供求模式轉變；
- ◆ 香港與內地之間的人口移動量迅速增長，產生不同的社會和經濟後果；
- ◆ 本地人與內地新來港人士、外地勞工和少數族裔等其他外來社羣之間可能出現緊張關係；以及
- ◆ 有需要挽留和吸納世界各地的優才和專才，以鞏固香港作為區內首要商業中心的地位。

人口政策專責小組

1.4 為實現行政長官制訂香港特區人口政策的承諾，政務司司長成立了人口政策專責小組（成員名單見附件 I），並擔任主席。專責小組的職權範圍如下：

- (a) 研究本港未來三十年人口結構變化對社會和經濟的主要影響；

- (b) 根據(a)項的研究結果，重點指出在制訂全面的人口政策時需要進一步研究的政策範疇或計劃；
- (c) 就短期和中期的可行措施作出建議，務求達到人口政策的主要目標；
- (d) 就本港制訂和實施全面人口政策的適當機制作出建議，並訂定時間表；以及
- (e) 在二零零二年年底前完成(c)項所述短期措施的工作。

1.5 人口問題非常複雜，牽涉多個層面。為實現行政長官在二零零二年底前制訂好人口政策的承諾，專責小組按照緊密編排的時間表努力工作。過去兩年，中央政策組曾就香港特區人口的趨勢和問題進行一系列研究。研究結果總結報告已提交政府，並供專責小組作為具權威性的參考。

1.6 政府的各項政策都直接或間接影響香港特區的人口狀況。然而，至今仍未有一套全面的政策可以調節各項政策對人口結構的影響，確保本港的人口能維持經濟和社會的長遠發展。更重要的是，目前仍未有政策可以紓緩人口老化導致受供養人口比率上升的壓力。專責小組集中研究人口結構為本港帶來的主要問題，訂定人口政策的目標，以及建議一套互相緊密配合的政策措施，供當局研究採納，作為短期及中期對策。由於時間所限，專責小組未能更進一步探討這些措施。