

第三章

若干必須正視的人口問題

3.1 第二章從數量和素質兩方面探討了本港的人口狀況。有關的分析凸顯了若干必須正視的人口現象。除了本地人口問題外，還有其他值得關注的問題，例如暫居人口不斷增加，以及不同人口組別相處會遇到的問題。這些問題如不及早解決，香港社會及經濟的長遠持續發展會受到損害。

與數量有關的人口問題

3.2 香港的生育率極低，這問題帶來的影響已越來越多成為研究課題。生育率一旦下降至遠低於更替水平，而死亡率又維持在低水平，人口老化的速度自然會很快。香港人口預期壽命之長，位居世界前列，人口老化就更明顯了。

3.3 表 3.1 和圖 3.1 顯示未來三十年撫養比率的推算數字，預期這段期間的人口老化速度會加快。

表 3.1：撫養比率(2002-2031 年)

<u>年份</u>	<u>少年兒童撫養比率</u>	<u>老年撫養比率</u>	<u>總撫養比率</u>
2002	223	158	381
2006	203	162	365
2011	180	164	344
2016	178	198	376
2021	179	245	424
2026	180	313	493
2031	182	380	562

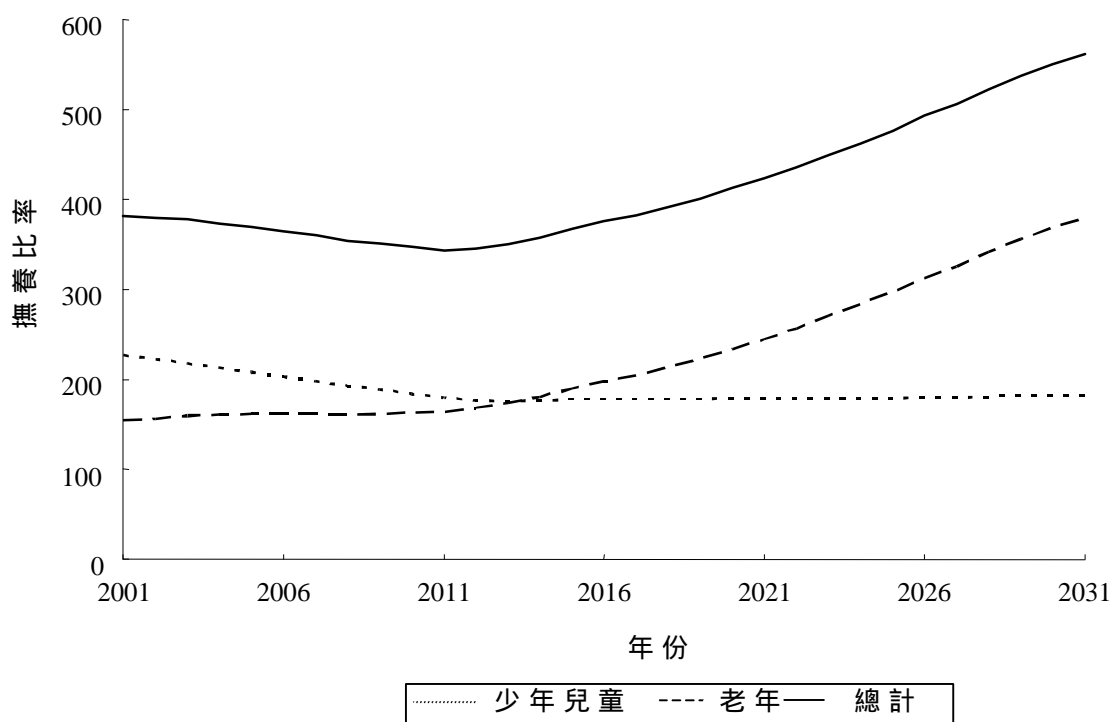
註：少年兒童撫養比率是指 15 歲以下人士的數目與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

老年撫養比率是指在 65 歲及以上人士的數目與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

總撫養比率是指 15 歲以下和 65 歲及以上人士的總數與每千名 15 至 64 歲人士的比率。

資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

圖 3.1： 撫養比率(2001-2031 年)



資料來源：政府統計處《香港人口推算 2002-2031》

上述數據顯示，以每千人口計算，少年兒童撫養比率將由二零零二年的 223，下降至二零三一年的 182。老年撫養比率則預計會由二零零二年的 158，逐漸增加至二零一六年的 198，繼而顯著上升至二零三一年的 380，因為在戰後嬰兒潮期間出生的人士（即在五十年代以及六十年代初期出生者）將在二零一六至二零三一年間加入“長者”這個年齡組別。

3.4 根據政府統計處的人口推算數字，¹³ 由二零二三年開始，本港每年的死亡人數會超過出生人數。屆時，人口的自然增長（出生人數減去死亡人數）會出現負數；

¹³ 根據到二零二三年的推算數字，即男性的出生時平均預期壽命為 81.5 歲及女性的出生時平均預期壽命為 87.1 歲，以及總和生育率為每千名婦女生育 1 117 名子女計算出來。

假如沒有人口淨移入，本港人口便會開始減少及急速老化。根據政府統計處的假設測試，如沒有人口淨移入，15歲以下人口所佔比例會由二零零一年的16.4%大幅減至二零三一年的9.1%，而同期內15-64歲人口的比例則會遞減12個百分點，由72%減至60%。另一方面，長者(65歲及以上)所佔比例將由二零零一年的11%大幅增加至二零三一年的31%。據此計算，在二零三一年，人口的年齡中位數將為51歲，遠高於二零零一年的37歲(見表3.2)。就這個課題進行的兩項學術研究¹⁴都顯示相若的結果。

表 3.2： 人口假設測試情況下的撫養比率

	2001 年年中 人口	2031 年年中 人口推算	2031 年年中 沒有淨移入 的情況
人口(百萬人)	6.72	8.72	6.71
人口比例			
15 歲以下	16.4%	11.7%	9.1%
15 至 64 歲	72.4%	64.0%	60.2%
65 歲及以上	11.2%	24.3%	30.7%
撫養比率：			
少年兒童撫養比率	227	182	151
老年撫養比率	155	380	511
總撫養比率	382	562	662
年齡中位數	37	46	51

資料來源：政府統計處

¹⁴ Paul S.F.Yip, Joseph Lee, Beda Chan 和 Jade Au 合著的 *A study of demographic changes under sustained below-replacement fertility in Hong Kong SAR*, 見二零零一年《社會科學與醫學》第 53 期第 1003 至 1009 頁；以及二零零一年 Edward Jow-ching Tu 在杜克大學(Duke University)研討會上發表的 *Replacement migration in low fertility populations: Hong Kong and Taiwan*。

3.5 這些數字意味着(i)香港會加速“衰老”：老年撫養比率會由現在開始提高，由 155 上升至 511，升幅達兩倍；以及(ii)由二零二三年開始，會出現人口下降，情況很可能會持續半個多世紀，最終令人口縮減和老化，發展潛力大為削弱。眾所周知，這些長遠人口趨勢或演變對經濟構成的影響實在非常嚴重。

長者人口龐大對經濟的不良影響

3.6 長者人口激增所帶來的嚴重經濟問題之一，是政府在社會保障援助金方面的開支增加。政府致力為有需要的長者提供經濟援助，現超過 600 000 六十歲或以上人士，通過綜援或高齡津貼獲得經濟援助。這些長者佔同年齡組人口的 61%。二零零二至零三年度，政府用於長者經濟援助的總開支估計為 118 億元，佔經常公共開支的 5.4%，比一九九七至九八年度所發放的 78 億元增長達 50%。綜援和高齡津貼均全數從政府一般收入中撥款支付，屬無須供款津貼。若高齡津貼的金額和申請資格維持不變，估計到了二零三一年，單是高齡津貼所發放的總金額便會上升至 104 億元。¹⁵ 綜援計劃年老類別個案的開支，估計會躍升至 208 億元。¹⁶ 承擔照顧長者

¹⁵ 普通高齡津貼發放予 65 至 69 歲的香港居民，申請者須申報資產和入息，以證明沒有超出限額；高齡津貼則發放予 70 歲或以上人士，申請者無須接受經濟狀況調查。在二零三一年發放的援助金總額是根據二零三一年 65 歲及以上人士的人口推算數字，以及目前申請普通高齡津貼和高齡津貼的長者比率分別約為 46% 和 65% 估計得來。

¹⁶ 綜援是按家庭單位發放，而領取綜援的人士須年滿 60 歲，其本人及家庭成員須符合入息及資產審查的要求。二零三一年的援助金總額，是根據二零三一年 60 歲及以上人士的人口推算數字，以及目前綜援計劃中年老類別個案共 78 億元的開支估計得來。然而，強制性公積金及職業退休計劃對長者領取綜援率所造成的影響，則未有計算在內。此外，須注意的是，由於綜援是按家庭單位發放，故綜援計劃年老類別個案包括一部分領取綜援的非年老人士。

的費用，是年輕一代和政府的責任，不可推卸，但同時我們也要把目光放遠，找出切實可行的方法，處理老年人口不斷增加所帶來的各種挑戰。

3.7 人口老化導致的另一重要經濟問題，是醫護服務開支激增。政府統計處的調查¹⁷顯示，在60歲或以上和45至59歲這兩個年齡組別的人士當中，分別有49%和18%患有最少一種慢性疾病，如糖尿病和心臟病，需要接受長期（即最少六個月）治療、覆診或打針服藥。慢性疾病的治療費用高昂廣為人知。香港人口迅速老化，加上年長者的慢性疾病發病率偏高，香港醫護服務開支佔本地生產總值的比例將會更高。這不但會為長者的家人帶來困難，假如政府仍然按照現行政策提供醫護服務，這也會為政府帶來沉重的財政負擔。

3.8 此外，在長者醫護服務要佔用更多資源的同時，受供養長者人口比率不斷上升。這直接影響到人數相對減少的就業年齡人士，他們要承受額外的負擔，以資助人數增加、需要更多醫護照顧的長者。政府同樣要面臨困難，因為政府稅收所倚賴的就業人口將減少，需要資助的醫護服務成本卻不斷上升。

3.9 當然，基於平等和道德上的理由，以及世代承傳，我們必須承認，長者為下一代的成長、教育和成才作出過貢獻，年老時理當享受良好的醫護服務。不過，我們也必須承認，社會把較高比例的資源用於長者醫護服務後，用於生產投資，撥給社會中生產力較高的年輕成員的資源的比例就會相應減少。在這情況下，相對於

¹⁷ 政府統計處二零零一年八月發表的綜合住戶統計調查《第二十八號專題報告書》：“殘疾人士及長期病患者”。

人口較年輕的其他經濟體系，本港的經濟增長會持續放緩，無法滿足公眾的期望，競爭力亦會持續下降。

3.10 隨着人口老化，醫療服務開支不成比例地大幅增加。因而挪用本來用於生產力較高的年輕一代的資源。若其他的情況不變，這將會導致經濟增長放緩。在不同的程度上，其他各種開支都會出現類似情況。

人口減少可能引致的經濟困境

3.11 假若沒有人口淨移入（一個不大可能出現的假設），整體生產能力和總需求都會相應縮減，這意味着經濟增長會逐漸放緩，甚至出現負增長。更嚴重的是，如果人口減少與人口老化同時出現，整體生產能力的縮減很可能超過總需求的縮減，在經濟整體萎縮的同時，引致經濟失衡。結果是撫養比率上升（見表 3.2）、需求下跌，最終令市民的平均收入和生活水平普遍下降。經濟生產力較弱和較需支援的人士，將會較難適應這轉變。下文會闡述這一點。

3.12 若幼齡兒童人口減少得最快，對幼齡兒童消費品和服務（例如教育）的需求便會首先減少，迫使這類貨品和服務的部分供應者（根據假設，這一組就業年齡人士的縮減速度相對較低）把生產資源投放到其他地方，造成長期失業和有關行業投資下降。

3.13 這個例子也很容易類推至其他經濟環節。損害程度更大的是：若這些市場的部分或全部投資來自海外，市場一旦萎縮，會影響就業狀況，令本地人士失業。

3.14 隨着人口減少，規模經濟的效益會大為削弱。本港甚至整個地區的主要基建項目可能受到影響。舉例來

說，在交通基建方面，營運規模越大，越有助降低單位成本，以及發展更完善的系統網絡，兩者都必須在乘客量不斷增加而非減少的前提下才可以實現。

3.15 對於一個國際都市，人口既眾多又富裕，有利於各種各樣的創新發明，無論是對商業革新、研究與開發、文化藝術、娛樂演藝，還是個人成長都是這樣。人口眾多，可促進人才匯聚，激發靈感，這對發展創意事業和知識型經濟至為重要。人才匯集，較易在各相關領域吸引更多外來投資和外地專才，加強各項活動人才陣容。相反，人口減少，社會規模萎縮，極不利於發展各項活動。

與素質有關的人口問題

3.16 正如第二章所述，香港的人口增長除了倚賴生育外，還須倚賴外來移民，當中大部分是根據單程證計劃來港定居的內地人士。單程證計劃主要是為協助家庭團聚而設，要在教育水平、資歷或工作經驗方面施加甄別，既不恰當，亦不可行。因此，我們對來港移民的素質沒有多大控制。誠然，有些新來港人士在學業和工作方面表現出色。可是，過去十多年間，新來港人士在獲批准來港定居時，平均技能或教育水平都低於本地人口，而且持續下降。雖然新來港人士可增加香港人口的數量，對本港經濟發揮重要的支援作用，而且素質上也具有一些優點（例如較為年輕），但我們仍須設法提高新來港人士整體的平均素質，尤其應研究如何通過良好的教育和培訓，協助他們提升具市場價值的技能水平。

3.17 對於持單程證來港的學齡兒童，政府會按照九年強迫資助普及教育的政策提供教育，他們日後的教育和

技能水平應不成問題。至於持單程證來港的成年人，有關資料顯示，他們大多只具初中或以下教育水平，工作經驗甚少，不少是家庭主婦。正如第二章所述，男性新來港人士多半在勞工市場從事低技術工作，很多人在香港定居後，其人力資本並無多大增長。相對於本地人士，持單程證來港的成年人如任由其自行發展，長遠來說在勞工市場會處於劣勢。為新來港的成年人提供培訓，提升其技能水平以配合香港經濟的需要，這項任務至為艱巨。

3.18 本地人口的素質也是個問題。儘管市民接受基礎和高等教育的機會分別自七十年代末期和九十年代初期起大幅增加，但 15 歲及以上的人口中，有 48% 只具中三或以下教育水平，而只有 26% 達到中五以上程度。雖然我們預計本港市民的教育水平會不斷提高，但若教育發展出現阻滯或失去動力，本港的生產力便會受嚴重影響。

3.19 配合知識型經濟的發展，我們必須確保香港的人力資源能切合經濟不斷轉變的需要，這是香港日後續享繁榮的關鍵。不過，正如上文所述，本地人口和新來港人士未必能夠應付這些挑戰。事實上，有證據顯示，工作要求和人口資歷錯配的情況日趨嚴重。在二零零零年的人力資源推算調查中，我們預計到了二零零五年，教育水平在初中及以下的過剩低技術勞工會超過 136 000 人，但具備專上及高等教育程度的勞工則會求過於供，共欠缺 110 000 人。我們現正根據二零零一年人口普查的結果，進行一項新的人力資源推算研究。

3.20 目前，本地勞工市場的低技術勞工供過於求，需要一段時間才可完全被吸納。另一方面，低技術新來港人士不斷流入，增加勞工供應，令供過於求的情況更嚴

重。因此，本地勞工（特別是勞工市場較低層就業者）在謀職時，會遇到更大的競爭和工資下調壓力。這將衍生種種社會和福利問題。

3.21 在低技術勞工不斷流入的同時，香港亦要面對吸納技術移民的挑戰。隨着全球一體化的步伐加快，以及大部分發達國家在發展以知識為本的經濟，一個地方或國家的經濟是否繁榮，往往取決於能否延攬人才和輸入技術。主要的發達國家，例如加拿大、美國和越來越多的歐洲國家，正不斷吸納獨立技術移民。這些國家都有既定的移民政策，務求從申請人當中挑選“最優秀和最出色”的人才。其他國家，例如新加坡、澳洲和日本，亦已加快輸入技術勞工。至於內地，北京、上海、廣州和深圳等大城市，均已採取積極措施，¹⁸ 吸引來自內地其他地方和海外的人才。因此，香港正面對激烈的人才競爭。

3.22 本港現正積極轉型，邁向知識型經濟。我們若要維持和提高現有收入和生活水平，本港人力資本的素質必須適應不斷轉變的人力需求。雖然香港基本上採取開放政策，讓海外人才和專業人士來港工作，但在輸入內地優才和專才方面，現行政策仍有頗多限制。根據現行政策，透過輸入內地專業人才計劃來港工作的人士，不能攜同家屬前來，而且只有從事資訊科技及金融服務行業的專業人士才符合申請資格。至於輸入優秀人才計劃，則要求申請人具備良好的教育背景，以及從事高增

¹⁸ 根據“一國兩制研究中心”進行的“內地主要城市的戶口登記管理、輸入移民政策和流動人口行政措施”(Management of household registration, policies on admitting immigration population, and administrative measures on mobile population in major Mainland cities)的專題研究，這些城市最近實施了多項措施，包括按不同規定，放寬人才、專才和私營企業擁有人的戶口登記制度。

值、高科技或知識密集的行業。至今，透過計劃獲批准來港的人才和專才為數極少，有論者認為這是以上種種限制所致。

享用公共服務的資格

3.23 本港不少公共服務獲得政府巨額資助，其中包括福利、公共醫療護理、保安、司法及法律援助服務、基礎建設、環境、康樂及文化等。雖然有些服務(例如資助房屋及社會保障援助)要求準申請人符合某一居住年期的規定，¹⁹ 但其他服務(例如資助教育及公共醫療護理服務)則沒有這項規定。至於獲得大幅資助的公共醫療護理服務，不但供一般人口享用，暫居人口包括外籍家庭傭工、外來工人和持雙程證並為香港身份證持有人的配偶或十一歲以下的子女同樣可享用。再者，那些規定使用者必須符合指定居港年期規定的服務，規限由一年(例如綜援)至七年(例如租住公屋)不等。總括來說，在香港居住的人士大致上享有相同的基本政治權利和人權，但不同居港年期的居民享用公共服務的資格則存在不少差異。

3.24 我們分析過新來港人士享用綜援對公共開支的影響，有關分析載於附件 III。從綜援的例子看來，新來港人士獲分配的資源在比例上較其他人士為大。我們必須藉着制訂香港特區的人口政策的機會，審慎考慮本港居民享用資助服務的權利。特別在財政緊絀的時候，可供

¹⁹ 在資助房屋方面，可獲分配公屋的其中一項資格準則是獲分配公屋時，列入申請書內的家庭成員須有最少一半在本港居住滿七年，而且仍然在港居住。所有 18 歲以下的子女，不論出生地點，均可視為符合居港七年的規定，惟其父母雙方的其中一方必須在港居住滿七年。除非有特殊情況，否則新來港人士在本港居留的首年內不合資格申請綜援。

運用的資源越來越有限，但需求卻不斷增加；在這種情況下，我們更應確保在合理基礎上分配社會資源。

家庭團聚及社會融合

3.25 根據全國人大常委會於一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十四(二)(三)條作出的解釋，香港永久性居民在內地所生的子女，只要出生時其父親或母親已因在香港出生或符合居住年期規定而取得永久性居民身分，便擁有香港居留權。為配合《基本法》的實施，當局於一九九五年把每日的單程證配額由 105 個增至 150 個，以便利持居權證子女來港。其餘的名額分配予沒擁有居留權的港人在內地的配偶及其他單程證申請人，一般須輪候較長時間，才能來港定居。目前，港人在廣東省的配偶須輪候七至八年左右。

3.26 持居權證子女不能與其內地父親或母親同步來港，往往導致家庭成員分隔兩地。社會人士對相信由此引致的各種問題表示關注。這些問題包括子女無法得到父母的充分照顧、經濟困難（若在香港的父親或母親須放棄工作以便照顧子女）、家人關係疏離等。由於從內地新來港定居人士持續增加，家庭分離的問題亦越來越嚴重。我們徵詢過的立法會議員、學者及輿論領袖，不少極力主張當局應正視這情況，須在安排新來港人士有秩序地從內地來港定居與促進家庭團聚之間，取得適當平衡。

3.27 除內地新來港人士外，還有從不同地方來港定居的其他非華裔人士，他們及其家人都視香港為家。他們亦是香港社會不可或缺的一部分，並長期為本地經濟作出貢獻。很多非華裔來港人士，例如來自南亞及東南亞地區的人士，同樣面對適應上的問題。他們的處境與內

地新來港人士相似，同樣關注子女教育，就非技術勞工提供的培訓，成年人就業，和享用福利、健康護理及房屋等公共服務問題。政府已與非政府機構合辦一些特別計劃，照顧他們的需要。

3.28 從較宏觀角度來看，在香港以外地方出生的來港移民人數與日俱增，難免會對香港的社會及經濟結構造成深遠影響。新移民或許可令本港人口的文化背景更多樣化，但同時意味着政府和土生土長的香港人須共同努力協助這些新移民，讓他們可獲社會接納和融入社群。鑑於現時香港出生率極低，新移民有助緩和人口老化甚至人口縮減的問題，有助本港維持長遠的經濟增長，社會大眾應更了解他們的價值和貢獻。不單政府，社會各界亦須齊心合力，協助新移民盡量融入社會，好讓香港經濟不單蓬勃發展，更達至社會和諧。