

## 第四章

### 政策目標

4.1 一個地方或國家的人口，是影響其社會、經濟和政治的長遠發展步伐和方向的主要因素之一。策略發展委員會在二零零零年發表的報告中，為香港勾畫出這樣的遠景：“要實現香港的遠景，也應努力達致多項重要目標，包括提高市民的收入和生活水平；提升生活質素，把香港建設為亞洲最具吸引力的城市和安居樂業的好地方；增強港人的凝聚力，維持社會穩定，並確認香港的多元化特色可提升其國際大都會形象；對中國的現代化進程作出貢獻，並有利於香港的長遠發展。”香港人口政策的主要目的，是確保香港的人口能夠維持及推動知識型經濟的發展。

4.2 我們認為，這裡提出的人口政策，是為了致力提高香港人口的總體素質，以達到香港成為知識型經濟體系和世界級城市這目標的需要。為此，我們要應付人口老化問題，建立積極、健康老年的新觀念，推動新來港人士融入社會，更重要的是，保證我們的經濟能夠長遠持續發展。我們認為，達到這些目的，就可以穩步改善香港市民的生活水平。

4.3 在着手制訂政策之前，還須討論一個整體概念問題，就是可否為香港設定理想人口的數量和結構。中央政策組屬下人口政策專家研究小組指出，在五十和六十年代，人口學家、經濟學家及其他學科的專家已廣泛討論理想人口這個概念，並嘗試為全球或個別地方設定理想人口，但這些嘗試都以失敗告終，因為世界在不斷轉變，人口也必然相應轉變。要設定理想人口的數量和結

構，須就生活水平、發展密度和環境質素等多項參數作出判斷或假設。不過，由於這些參數都並非固定不變，因此產生的結果必定流於武斷和主觀，而且極可能是誤導性的。

4.4 我們認為，為香港特區制訂任何人口政策，不應該假設有一個簡單的理想人口數字。在香港這個開放的經濟體系中，雖然香港特區政府有需要制訂各項有助維持香港經濟發展及生活素質，並可影響人口移動量的政策，但市場力量及個人選擇也在發揮作用，而這兩項因素往往都不是政府所能控制的。較為有效的做法，是確保日後在制訂和推行政策時保持靈活性，讓香港能夠因應不斷轉變的人口狀況及市場情況，迅速採取對策。

4.5 此外，由於人口政策有廣泛的社會及經濟目標，因此在處理各項複雜問題時，若僅參考一個認定的理想人口目標，並不可靠。就促進經濟發展而言，着眼於人口素質，比單單着眼於人口數量更有意義。為了解決人口老化的問題，我們應着眼於結構轉變，務求提高較年輕人口的比例，而不應僅着眼於理想的人口水平或增長速度。另一方面，由於香港土地資源匱乏，加上相關的環境因素，長遠來說，整體人口增長所受的限制仍會增加。

4.6 不少論者贊同這一觀點，並明確表示，很多因素會影響人口的變化，而且由於香港與珠江三角洲融合的步伐及範圍隨着時間轉變，有些因素並非香港特區政府所能控制。因此，為香港訂定一個預設的理想人口目標，有概念失當的危險。反之定期修訂政策措施應成為政策本身的一部分，是必要的，因為可令政策具有彈性，能因應不斷轉變的人口狀況及市場情況迅速作出回應。再者，以影響人口水平或素質為目標的措施，通常要很長時間才見成效。因此，任何人口政策無法即時立竿見影是不言而喻的。