

# 第一章

## 引言

### 背景

1.1 一个世纪以来，大量移民来港定居，从本港移居外地的也不少，香港人口随之变化。移民潮大都是由一些并非政府所能控制的因素或事件引致。近年，随着新来港人士<sup>1</sup>从内地移入，以及香港与内地之间的短期人口移动量日增，政府的发展规划深受影响。目前，香港正面对全球经济转型的挑战和较近期出现的通缩压力。劳工市场技术错配情况日见明显，低技术劳工谋职越来越困难；经济不景气也导致政府出现财政赤字问题。这些情况，加上香港出生率极低，人口寿命大大延长，令人怀疑香港变化中的人口结构，能否持续保持香港的经济活力。

1.2 二零零二年七月一日，行政长官在就职演说中指出「我们将在今年之内，制订出一套全面的人口政策。这套人口政策，要符合香港社会和经济长远发展需要、兼顾各方利益和家庭需要。」

1.3 行政长官宣布这个决定后，政务司司长获委派统筹人口政策制订工作。期间，政务司司长徵询过政党、舆论领袖、商界人士及学者、一些社会服务团体和基层组织的意见。他们大多认为，香港特别行政区(香港特区)确有迫切需要制订人口政策。有关政策至少应考虑下列备受关事项：

---

<sup>1</sup> 本报告书内凡提及新来港人士，即指在香港居住不足七年的移民。

- ◆ 港人生育率极低；
- ◆ 港人生育率低和预期寿命长，导致人口逐渐老化。这意味着非工作人口将越来越倚赖工作人口供养，长者服务需求有增无减；
- ◆ 来自内地的新来港人士不断涌入，引致社会开支增加和社会融合问题；
- ◆ 在迈向知识型经济的过程中，人力供求模式转变；
- ◆ 香港与内地之间的人口移动量迅速增长，产生不同的社会和经济后果；
- ◆ 本地人与内地新来港人士、外地劳工和少数族裔等其他外来社羣之间可能出现紧张关系；以及
- ◆ 有需要挽留和吸纳世界各地的优才和专才，以巩固香港作为区内首要商业中心的地位。

## 人口政策专责小组

1.4 为实现行政长官制订香港特区人口政策的承诺，政务司司长成立了人口政策专责小组（成员名单见附件 I），并担任主席。专责小组的职权范围如下：

- (a) 研究本港未来三十年人口结构变化对社会和经济的主要影响；

- (b) 根据 (a)项的研究结果，重点指出在制订全面的人口政策时需要进一步研究的政策范畴或计划；
- (c) 就短期和中期的可行措施作出建议，务求达到人口政策的主要目标；
- (d) 就本港制订和实施全面人口政策的适当机制作出建议，并订定时间表；以及
- (e) 在二零零二年年底前完成 (c)项所述短期措施的工作。

1.5 人口问题非常复杂，牵涉多个层面。为实现行政长官在二零零二年底制订好人口政策的承诺，专责小组按照紧密编排的时间表努力工作。过去两年，中央政策组曾就香港特区人口的趋势和问题进行一系列研究。研究结果总结报告已提交政府，并供专责小组作为具权威性的参考。

1.6 政府的各项政策都直接或间接影响香港特区的人口状况。然而，至今仍未有一套全面的政策可以调节各项政策对人口结构的影响，确保本港的人口能维持经济和社会的长远发展。更重要的是，目前仍未有政策可以纾缓人口老化导致受供养人口比率上升的压力。专责小组集中研究人口结构为本港带来的主要问题，订定人口政策的目标，以及建议一套互相紧密配合的政策措施，供当局研究采纳，作为短期及中期对策。由于时间所限，专责小组未能更进一步探讨这些措施。