

## 第三章

### 若干必须正视的人口问题

3.1 第二章从数量和素质两方面探讨了本港的人口状况。有关的分析凸显了若干必须正视的人口现象。除了本地人口问题外，还有其他值得关注的问题，例如暂居人口不断增加，以及不同人口组别相处会遇到的问题。这些问题如不及早解决，香港社会及经济的长远持续发展会受到损害。

#### 与数量有关的人口问题

3.2 香港的生育率极低，这问题带来的影响已越来越多成为研究课题。生育率一旦下降至远低于更替水平，而死亡率又维持在低水平，人口老化的速度自然会很快。香港人口预期寿命之长，位居世界前列，人口老化就更明显了。

3.3 表 3.1 和图 3.1 显示未来三十年抚养比率的推算数字，预期这段期间的人口老化速度会加快。

表 3.1 抚养比率 (2002-2031 年)

<u>年份</u>	<u>少年儿童抚养比率</u>	<u>老年抚养比率</u>	<u>总抚养比率</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

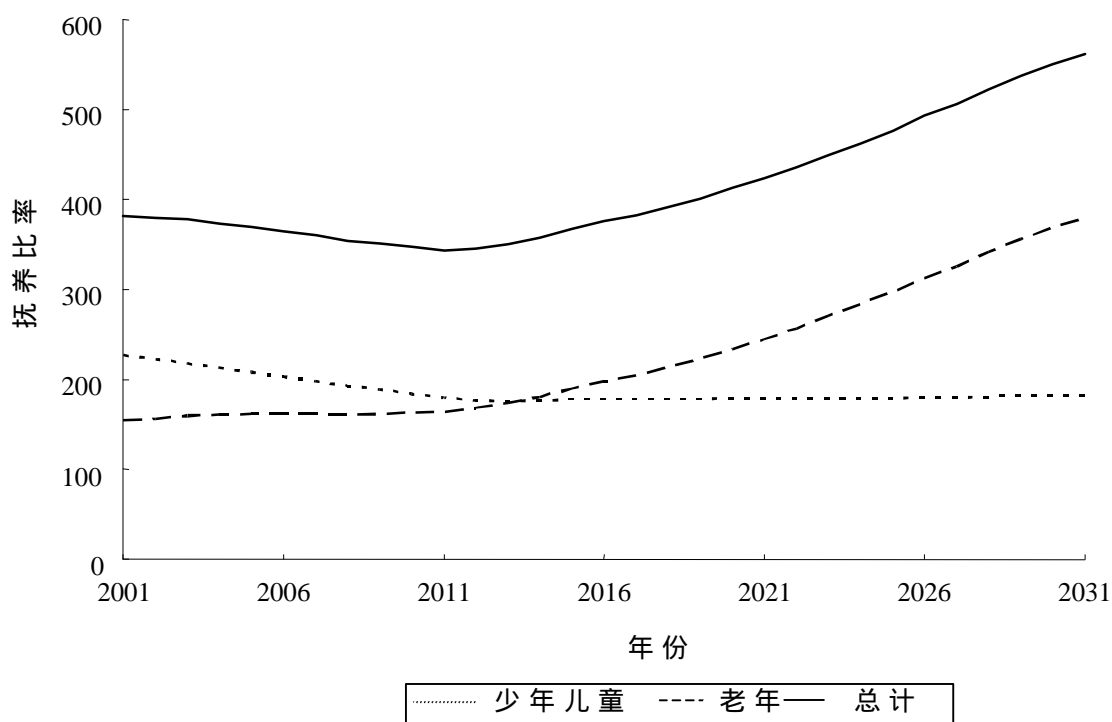
注：少年儿童抚养比率是指 15 岁以下人士的数目与每千名 15 至 64 岁人士的比率。

老年抚养比率是指在 65 岁及以上人士的数目与每千名 15 至 64 岁人士的比率。

总抚养比率是指 15 岁以下和 65 岁及以上人士的总数与每千名 15 至 64 岁人士的比率。

资料来源 政府统计处《香港人口推算 2002-2031》

图 3.1 抚养比率(2001-2031 年)



资料来源 政府统计处《香港人口推算 2002-2031》

上述数据显示，以每千人口计算，少年儿童抚养比率将由二零零二年的 223，下降至二零三一年的 182。老年抚养比率则预计会由二零零二年的 158，逐渐增加至二零一六年的 198，继而显着上升至二零三一年的 380，因为在战后婴儿潮期间出生的人士（即在五十年代以及六十年代初期出生者）将在二零一六至二零三一年间加入“长者”这个年龄组别。

3.4 根据政府统计处的人口推算数字，<sup>13</sup> 由二零二三年开始，本港每年的死亡人数会超过出生人数。届时，人口的自然增长（出生人数减去死亡人数）会出现负数；

<sup>13</sup> 根据到二零二三年的推算数字，即男性的出生时平均预期寿命为 81.5 岁及女性的出生时平均预期寿命为 87.1 岁，以及总和生育率为每名妇女生育 1.117 名子女计算出来。

假如没有人口净移入，本港人口便会开始减少及急速老化。根据政府统计处的假设测试，如没有人口净移入，15岁以下人口所占比例会由二零零一年的16.4%大幅减至二零三一年的9.1%，而同期内15-64岁人口的比例则会递减12个百分点，由72%减至60%。另一方面，长者(65岁及以上)所占比例将由二零零一年的11%大幅增加至二零三一年的31%。据此计算，在二零三一年，人口的年龄中位数将为51岁，远高于二零零一年的37岁(见表3.2)。就这个课题进行的两项学术研究<sup>14</sup>都显示相若的结果。

表 3.2 人口假设测试情况下的抚养比率

	<u>2001年年中</u> <u>人口</u>	<u>2031年年中</u> <u>人口推算</u>	<u>2031年年中</u> <u>没有净移入</u> <u>的情况</u>
人口(百万人)	6.72	8.72	6.71
人口比例			
15岁以下	16.4%	11.7%	9.1%
15至64岁	72.4%	64.0%	60.2%
65岁及以上	11.2%	24.3%	30.7%
抚养比率			
少年儿童抚养比率	227	182	151
老年抚养比率	155	380	511
总抚养比率	382	562	662
年龄中位数	37	46	51

资料来源 政府统计处

<sup>14</sup> Paul S.F.Yip, Joseph Lee, Beda Chan 和 Jade Au 合着的 *A study of demographic changes under sustained below-replacement fertility in Hong Kong SAR*, 见二零零一年《社会科学及医学》第53期第1003至1009页；以及二零零一年 Edward Jow-ching Tu 在杜克大学(Duke University)研讨会上发表的 *Replacement migration in low fertility populations: Hong Kong and Taiwan*。

3.5 这些数字意味着(i)香港会加速“衰老” 老年抚养比率会由现在开始提高，由 155 上升至 511，升幅达两倍；以及(ii)由二零二三年开始，会出现人口下降，情况很可能会持续半个多世纪，最终令人口缩减和老化，发展潜力大为削弱。众所周知，这些长远人口趋势或演变对经济构成的影响实在非常严重。

## 长者人口庞大对经济的不良影响

3.6 长者人口激增所带来的严重经济问题之一，是政府在社会保障援助金方面的开支增加。政府致力为有需要的长者提供经济援助，现超过 600 000 六十岁或以上人士，通过综援或高龄津贴获得经济援助。这些长者占同年龄组人口的 61%。二零零二至零三年度，政府用于长者经济援助的总开支估计为 118 亿元，占经常公共开支的 5.4%，比一九九七至九八年度所发放的 78 亿元增长达 50%。综援和高龄津贴均全数从政府一般收入中拨款支付，属无须供款津贴。若高龄津贴的金额和申请资格维持不变，估计到了二零三一年，单是高龄津贴所发放的总金额便会上升至 104 亿元。<sup>15</sup> 综援计划年老类别个案的开支，估计会跃升至 208 亿元。<sup>16</sup> 承担照顾长者

---

<sup>15</sup> 普通高龄津贴发放予 65 至 69 岁的香港居民，申请者须申报资产和入息，以证明没有超出限额；高额高龄津贴则发放予 70 岁或以上人士，申请者无须接受经济状况调查。在二零三一年发放的援助金总额是根据二零三一年 65 岁及以上人士的人口推算数字，以及目前申请普通高龄津贴和高额高龄津贴的长者比率分别约为 46% 和 65% 估计得来。

<sup>16</sup> 综援是按家庭单位发放，而领取综援的人士须年满 60 岁，其本人及家庭成员须符合入息及资产审查的要求。二零三一年的援助金总额，是根据二零三一年 60 岁及以上人士的人口推算数字，以及目前综援计划中年老类别个案共 78 亿元的开支估计得来。然而，强制性公积金及职业退休计划对长者领取综援率所造成的影响，则未有计算在内。此外，须注意的是，由于综援是按家庭单位发放，故综援计划年老类别个案包括一部分领取综援的非年老人士。

的费用，是年轻一代和政府的责任，不可推卸，但同时我们也要把目光放远，找出切实可行的方法，处理老年人口不断增加所带来的各种挑战。

3.7 人口老化导致的另一重要经济问题，是医护服务开支激增。政府统计处的调查<sup>17</sup>显示，在60岁或以上和45至59岁这两个年龄组别的人士当中，分别有49%和18%患有最少一种慢性疾病，如糖尿病和心脏病，需要接受长期(即最少六个月)治疗、覆诊或打针服药。慢性疾病的治疗费用高昂广为人知。香港人口迅速老化，加上年长者的慢性疾病发病率偏高，香港医护服务开支占本地生产总值的比例将会更高。这不但会为长者的家人带来困难，假如政府仍然按照现行政策提供医护服务，这也会为政府带来沉重的财政负担。

3.8 此外，在长者医护服务要占用更多资源的同时，受供养长者人口比率不断上升。这直接影响到人数相对减少的就业年龄人士，他们要承受额外的负担，以资助人数增加、需要更多医护照顾的长者。政府同样要面临困难，因为政府税收所倚赖的就业人口将减少，需要资助的医护服务成本却不断上升。

3.9 当然，基于平等和道德上的理由，以及世代承传，我们必须承认，长者为下一代的成长、教育和成才作出过贡献，年老时理当享受良好的医护服务。不过，我们也必须承认，社会把较高比例的资源用于长者医护服务后，用于生产投资，拨给社会中生产力较高的年轻成员的资源的比例就会相应减少。在这情况下，相对于

---

<sup>17</sup> 政府统计处二零零一年八月发表的综合住户统计调查《第二十八号专题报告书》“残疾人士及长期病患者”。

人口较年轻的其他经济体系，本港的经济增长会持续放缓，无法满足公众的期望，竞争力亦会持续下降。

3.10 随着人口老化，医疗服务开支不成比例地大幅增加。因而挪用本来用于生产力较高的年轻一代的资源。若其他的情况不变，这将会导致经济增长放缓。在不同的程度上，其他各种开支都会出现类似情况。

### 人口减少可能引致的经济困境

3.11 假若没有人口净移入（一个不大可能出现的假设），整体生产能力和总需求都会相应缩减，这意味着经济增长会逐渐放缓，甚至出现负增长。更严重的是，如果人口减少与人口老化同时出现，整体生产能力的缩减很可能超过总需求的缩减，在经济整体萎缩的同时，引致经济失衡。结果是抚养比率上升（见表 3.2）、需求下跌，最终令市民的平均收入和生活水平普遍下降。经济生产力较弱和较需支援的人士，将会较难适应这转变。下文会阐述这一点。

3.12 若幼龄儿童人口减少得最快，对幼龄儿童消费品和服务（例如教育）的需求便会首先减少，迫使这类货品和服务的部分供应者（根据假设，这一组就业年龄人士的缩减速度相对较低）把生产资源投放到其他地方，造成长期失业和有关行业投资下降。

3.13 这个例子也很容易类推至其他经济环节。损害程度更大的是 若这些市场的部分或全部投资来自海外，市场一旦萎缩，会影响就业状况，令本地人士失业。

3.14 随着人口减少，规模经济的效益会大为削弱。本港甚至整个地区的主要基建项目可能受到影响。举例来

说，在交通基建方面，营运规模越大，越有助降低单位成本，以及发展更完善的系统网络，两者都必须在乘客量不断增加而非减少的前提下才可以实现。

3.15 对于一个国际都市，人口既众多又富裕，有利于各种各样的创新发明，无论是对商业革新、研究与开发、文化艺术、娱乐演艺，还是个人成长都是这样。人口众多，可促进人才汇聚，激发灵感，这对发展创意事业和知识型经济至为重要。人才汇集，较易在各相关领域吸引更多外来投资和外地专才，加强各项活动人才阵容。相反，人口减少，社会规模萎缩，极不利于发展各项活动。

## 与素质有关的人口问题

3.16 正如第二章所述，香港的人口增长除了倚赖生育外，还须倚赖外来移民，当中大部分是根据单程证计划来港定居的内地人士。单程证计划主要是为协助家庭团聚而设，要在教育水平、资历或工作经验方面施加甄别，既不恰当，亦不可行。因此，我们对来港移民的素质没有多大控制。诚然，有些新来港人士在学业和工作方面表现出色。可是，过去十多年间，新来港人士在获批准来港定居时，平均技能或教育水平都低于本地人口，而且持续下降。虽然新来港人士可增加香港人口的数量，对本港经济发挥重要的支援作用，而且素质上也具有一些优点(例如较为年轻)，但我们仍须设法提高新来港人士整体的平均素质，尤其应研究如何通过良好的教育和培训，协助他们提升具市场价值的技能水平。

3.17 对于持单程证来港的学龄儿童，政府会按照九年强迫资助普及教育的政策提供教育，他们日后的教育和



技能水平应不成问题。至于持单程证来港的成年人，有关资料显示，他们大多只具初中或以下教育水平，工作经验甚少，不少是家庭主妇。正如第二章所述，男性新来港人士多半在劳工市场从事低技术工作，很多人在香港定居后，其人力资本并无多大增长。相对于本地人士，持单程证来港的成年人如任由其自行发展，长远来说在劳工市场会处于劣势。为新来港的成年人提供培训，提升其技能水平以配合香港经济的需要，这项任务至为艰巨。

3.18 本地人口的素质也是个问题。尽管市民接受基础和高等教育的机会分别自七十年代末期和九十年代初期起大幅增加，但15岁及以上的人口，有48%只具中三或以下教育水平，而只有26%达到中五以上程度。虽然我们预计本港市民的教育水平会不断提高，但若教育发展出现阻滞或失去动力，本港的生产力便会受严重影响。

3.19 配合知识型经济的发展，我们必须确保香港的人力资源能切合经济不断转变的需要，这是香港日后续享繁荣的关键。不过，正如上文所述，本地人口和新来港人士未必能够应付这些挑战。事实上，有证据显示，工作要求和人口资历错配的情况日趋严重。在二零零零年的人力资源推算调查中，我们预计到了二零零五年，教育水平在初中及以下的过剩低技术劳工会超过136 000人，但具备专上及高等教育程度的劳工则会求过于供，共欠缺110 000人。我们现正根据二零零一年人口普查的结果，进行一项新的人力资源推算研究。

3.20 目前，本地劳工市场的低技术劳工供过于求，需要一段时间才可完全被吸纳。另一方面，低技术新来港人士不断流入，增加劳工供应，令供过于求的情况更严

重。因此，本地劳工(特别是劳工市场较低层就业者)在谋职时，会遇到更大的竞争和工资下调压力。这将衍生种种社会和福利问题。

3.21 在低技术劳工不断流入的同时，香港亦要面对吸纳技术移民的挑战。随着全球一体化的步伐加快，以及大部分发达国家在发展以知识为本的经济，一个地方或国家的经济是否繁荣，往往取决于能否延揽人才和输入技术。主要的发达国家，例如加拿大、美国和越来越多的欧洲国家，正不断吸纳独立技术移民。这些国家都有既定的移民政策，务求从申请人当中挑选“最优秀和最出色”的人才。其他国家，例如新加坡、澳洲和日本，亦已加快输入技术劳工。至于内地，北京、上海、广州和深圳等大城市，均已采取积极措施，<sup>18</sup>吸引来自内地其他地方和海外的人才。因此，香港正面对激烈的人才竞争。

3.22 本港现正积极转型，迈向知识型经济。我们若要维持和提高现有收入和生活水平，本港人力资本的素质必须适应不断转变的人力需求。虽然香港基本上采取开放政策，让海外人才和专业人士来港工作，但在输入内地优才和专才方面，现行政策仍有颇多限制。根据现行政策，透过输入内地专业人才计划来港工作的人士，不能携同家属前来，而且只有从事资讯科技及金融服务行业的专业人士才符合申请资格。至于输入优秀人才计划，则要求申请人具备良好的教育背景，以及从事高增

---

<sup>18</sup> 根据“一国两制研究中心”进行的“内地主要城市的户口登记管理、输入移民政策和流动人口行政措施”(Management of household registration, policies on admitting immigration population, and administrative measures on mobile population in major Mainland cities)的专题研究，这些城市最近实施了多项措施，包括按不同规定，放宽人才、专才和私营企业拥有人的户口登记制度。

值、高科技或知识密集的行业。至今，透过计划获批准来港的人才和专才为数极少，有论者认为这是以上种种限制所致。

## 享用公共服务的资格

3.23 本港不少公共服务获得政府巨额资助，其中包括福利、公共医疗护理、保安、司法及法律援助服务、基础设施建设、环境、康乐及文化等。虽然有些服务(例如资助房屋及社会保障援助)要求准申请人符合某一居住年期的规定，<sup>19</sup> 但其他服务(例如资助教育及公共医疗护理服务)则没有这项规定。至于获得大幅资助的公共医疗护理服务，不但供一般人口享用，暂居人口包括外籍家庭佣工、外来工人和持双程证并为香港身份证持有人的配偶或十一岁以下的子女同样可享用。再者，那些规定使用者必须符合指定居港年期规定的服务，规限由一年(例如综援)至七年(例如租住公屋)不等。总括来说，在香港居住的人士大致上享有相同的基本政治权利和人权，但不同居港年期的居民享用公共服务的资格则存在不少差异。

3.24 我们分析过新来港人士享用综援对公共开支的影响，有关分析载于附件 III。从综援的例子看来，新来港人士获分配的资源在比例上较其他人士为大。我们必须藉着制订香港特区的人口政策的机会，审慎考虑本港居民享用资助服务的权利。特别在财政紧绌的时候，可供

---

<sup>19</sup> 在资助房屋方面，可获分配公屋的其中一项资格准则是获分配公屋时，列入申请书内的家庭成员须有最少一半在本港居住满七年，而且仍然在港居住。所有 18 岁以下的子女，不论出生地点，均可视为符合居港七年的规定，惟其父母双方的其中一方必须在港居住满七年。除非有特殊情况，否则新来港人士在本港居留的首年内不合资格申请综援。

运用的资源越来越有限，但需求却不断增加；在这种情况下，我们更应确保在合理基础上分配社会资源。

## 家庭团聚及社会融合

3.25 根据全国人大常委会于一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十四(二)(三)条作出的解释，香港永久性居民在内地所生的子女，只要出生时其父亲或母亲已因在香港出生或符合居住年期规定而取得永久性居民身分，便拥有香港居留权。为配合《基本法》的实施，当局于一九九五年把每日的单程证配额由 105 个增至 150 个，以便利持居权证子女来港。其余的名额分配予没拥有居留权的港人在内地的配偶及其他单程证申请人，一般须轮候较长时间，才能来港定居。目前，港人在广东省的配偶须轮候七至八年左右。

3.26 持居权证子女不能与其内地父亲或母亲同步来港，往往导致家庭成员分隔两地。社会人士对相信由此引致的各种问题表示关注。这些问题包括子女无法得到父母的充分照顾、经济困难(若在香港的父亲或母亲须放弃工作以便照顾子女)、家人关系疏离等。由于从内地新来港定居人士持续增加，家庭分离的问题亦越来越严重。我们徵询过的立法会议员、学者及舆论领袖，不少极力主张当局应正视这情况，须在安排新来港人士有秩序地从内地来港定居与促进家庭团聚之间，取得适当平衡。

3.27 除内地新来港人士外，还有从不同地方来港定居的其他非华裔人士，他们及其家人都视香港为家。他们亦是香港社会不可或缺的一部分，并长期为本地经济作出贡献。很多非华裔来港人士，例如来自南亚及东南亚地区的人士，同样面对适应上的问题。他们的处境与内

地新来港人士相似，同样关注子女教育，就非技术劳工提供的培训，成年人就业，和享用福利、健康护理及房屋等公共服务问题。政府已与非政府机构合办一些特别计划，照顾他们的需要。

3.28 从较宏观角度来看，在香港以外地方出生的来港移民人数与日俱增，难免会对香港的社会及经济结构造成深远影响。新移民或许可令本港人口的文化背景更多样化，但同时意味着政府和土生土长的香港人须共同努力协助这些新移民，让他们可获社会接纳和融入社群。鉴于现时香港出生率极低，新移民有助缓和人口老化甚至人口缩减的问题，有助本港维持长远的经济增长，社会大众应更了解他们的价值和贡献。不单政府，社会各界亦须齐心协力，协助新移民尽量融入社会，好让香港经济不单蓬勃发展，更达至社会和谐。