

## 第四章

### 政策目标

4.1 一个地方或国家的人口，是影响其社会、经济和政治的长远发展步伐和方向的主要因素之一。策略发展委员会在二零零零年发表的报告中，为香港勾画出这样的远景：“要实现香港的远景，也应努力达致多项重要目标，包括提高市民的收入和生活水平；提升生活素质，把香港建设为亚洲最具吸引力的城市和安居乐业的好地方；增强港人的凝聚力，维持社会稳定，并确认香港的多元化特色可提升其国际大都会形象；对中国的现代化进程作出贡献，并有利于香港的长远发展。”香港人口政策的主要目的，是确保香港的人口能够维持及推动知识型经济的发展。

4.2 我们认为，这里提出的人口政策，是为了致力提高香港人口的总体素质，以达到香港成为知识型经济体系和世界级城市这目标的需要。为此，我们要应付人口老化问题，建立积极、健康老年的新观念，推动新来港人士融入社会，更重要的是，保证我们的经济能够长远持续发展。我们认为，达到这些目的，就可以稳步改善香港市民的生活水平。

4.3 在着手制订政策之前，还须讨论一个整体概念问题，就是可否为香港设定理想人口的数量和结构。中央政策组属下人口政策专家研究小组指出，在五十和六十年代，人口学家、经济学家及其他学科的专家已广泛讨论理想人口这个概念，并尝试为全球或个别地方设定理想人口，但这些尝试都以失败告终，因为世界在不断转变，人口也必然相应转变。要设定理想人口的数量和结

构，须就生活水平、发展密度和环境质素等多项参数作出判断或假设。不过，由于这些参数都并非固定不变，因此产生的结果必定流于武断和主观，而且极可能是误导性的。

4.4 我们认为，为香港特区制订任何人口政策，不应该假设有一个简单的理想人口数字。在香港这个开放的经济体系中，虽然香港特区政府有需要制订各项有助维持香港经济发展及生活素质，并可影响人口移动量的政策，但市场力量及个人选择也在发挥作用，而这两项因素往往都不是政府所能控制的。较为有效的做法，是确保日后在制订和推行政策时保持灵活性，让香港能够因应不断转变的人口状况及市场情况，迅速采取对策。

4.5 此外，由于人口政策有广泛的社会及经济目标，因此在处理各项复杂问题时，若仅参考一个认定的理想人口目标，并不可靠。就促进经济发展而言，着眼于人口素质，比单单着眼于人口数量更有意义。为了解决人口老化的问题，我们应着眼于结构转变，务求提高较年轻人口的比例，而不应仅着眼于理想的人口水平或增长速度。另一方面，由于香港土地资源匮乏，加上相关的环境因素，长远来说，整体人口增长所受的限制仍会增加。

4.6 不少论者赞同这一观点，并明确表示，很多因素会影响人口的变化，而且由于香港与珠江三角洲融合的步伐及范围随着时间转变，有些因素并非香港特区政府所能控制。因此，为香港订定一个预设的理想人口目标，有概念失当的危险。反之定期修订政策措施应成为政策本身的一部分，是必要的，因为可令政策具有弹性，能因应不断转变的人口状况及市场情况迅速作出回应。再者，以影响人口水平或素质为目标的措施，通常要很长时间才见成效。因此，任何人口政策无法即时立竿见影是不言而喻的。