

# 第 1 章



## 引言： 家是香港



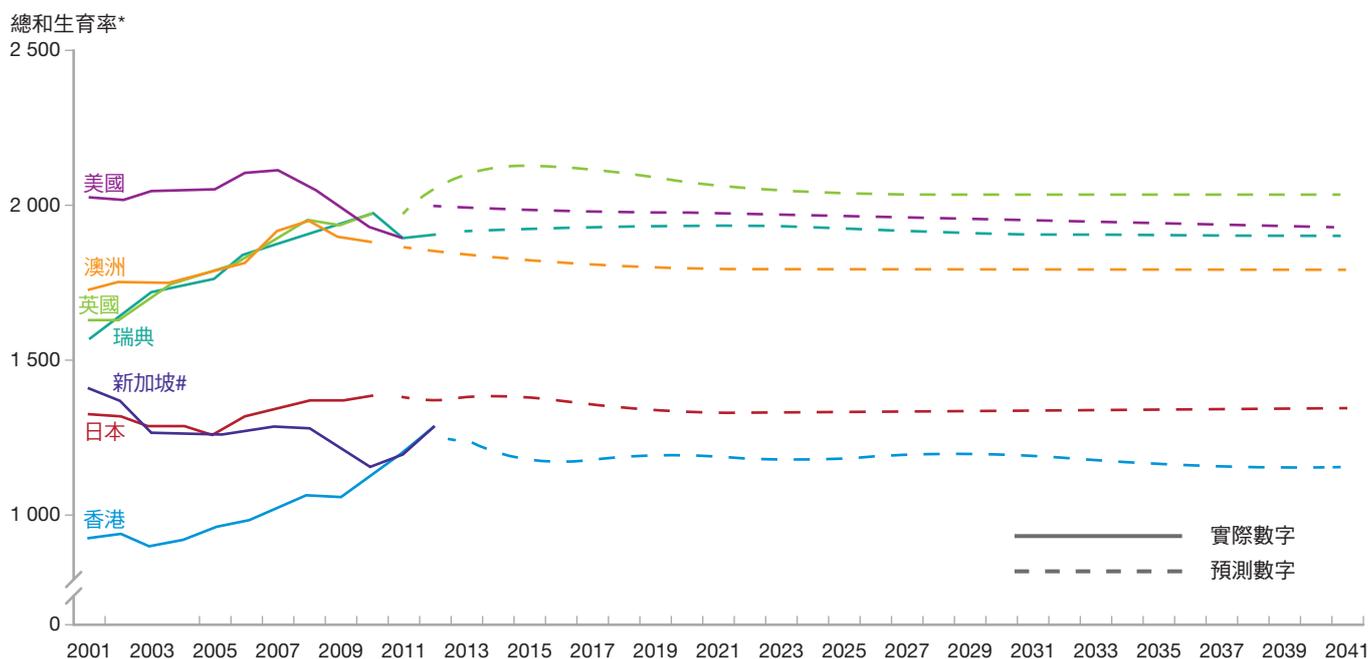
## 人口挑戰

**1.1** 最新的人口推算顯示，到二零四一年時，香港人口中有接近三分之一年屆 65 歲或以上。我們一向都知道，與世界上許多其他發達經濟體系一樣，香港的人口正不斷老化。但近年的數字反映本港人口老化的速度比我們以往的預期更快。年屆 65 歲或以上的人口將會於二零三一年增至 216 萬，即為二零一二年時 98 萬的兩倍有多。到了二零四一年，數字將會上升至 256 萬。

**1.2** 人口老化是預期壽命延長及生育率低一併發生的結果。在過去 30 年，男性和女性的出生時預期壽命增加了 8 歲，至二零一二年時分別達至 81 歲和 86 歲，兩者均接近全球最高水平。同期，香港的總和生育率，由一九八一年每名女性生產 1.9 個嬰兒下降至二零一二年的 1.3 個。雖然有關數字已較二零零三年 0.9 個的歷史低位顯著回升，但仍是發達經濟體系中的最低地區之一（見圖 1.1），亦遠低於普遍引用的 2.1 個的更替水平。

**1.3** 香港人口自二零零一年至二零四一年的主要數字概覽，載於附件 I。

圖 1.1：選定發達經濟體系的總和生育率（二零零一年至二零四一年）



\* 總和生育是指每一千名婦女，若她們在生育齡期（即15至49歲）經歷了一如該年的年齡組別生育率，其一生中活產子女的平均數目。

# 新加坡沒有預測數字。

# 第 1 章

## 經濟增長放緩

**1.4** 人口老化會降低勞動人口參與率，由二零一二年的 58.8% 減至二零四一年的 49.5%。隨着嬰兒潮一代的市民於未來數年陸續退休，退休的人數將多於加入勞動人口的人數。我們預期香港的勞動人口將於二零一八年達到 371 萬的頂峰後，便會下降至二零三五年的 351 萬，然後才回復溫和的增幅（見圖 1.2）。

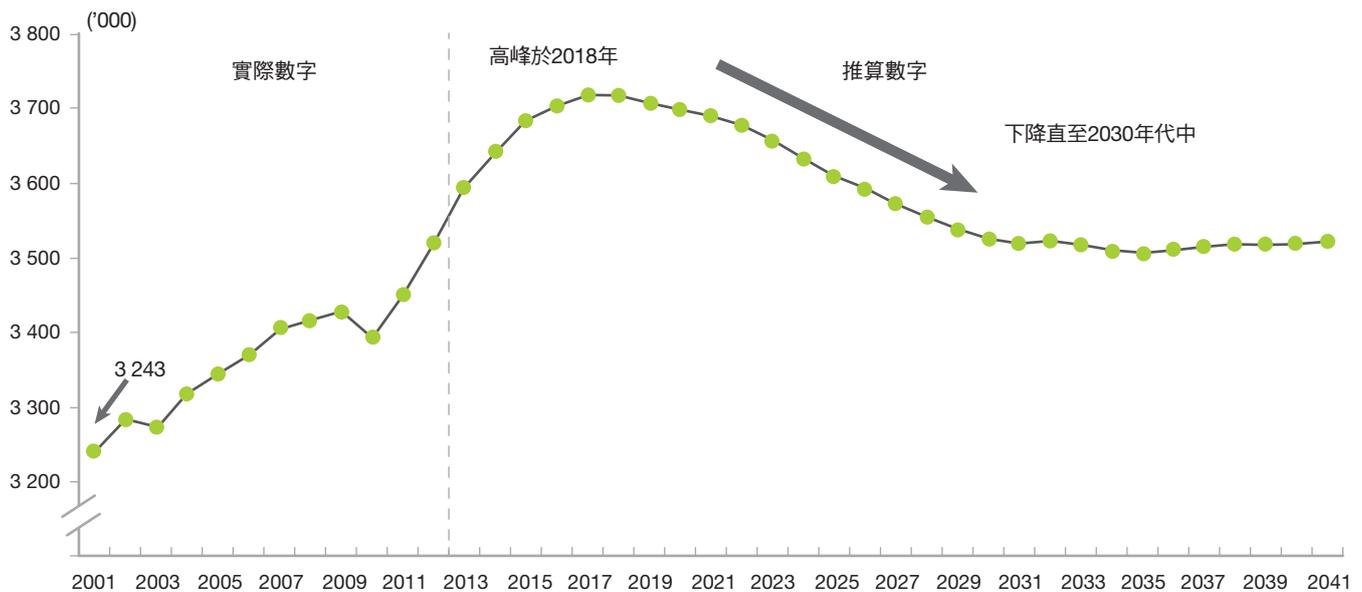
**1.5** 過去二十年，本港經濟每年平均增長 4%，其中 1% 源自勞動人口增長，其他 3% 則來自生產力增長。若然勞動人口於二零一八年後開始下降，除非我們能夠再大幅提升生產力，以抵銷因勞動人口下降而損失的 1% 增長，否則將無法維持每年 4% 的趨勢增長。海外經驗亦顯示，總體儲蓄率會隨着人口老化而下降。這會減慢資本累積的速度，繼而減低投資，經濟增長步伐將隨之放緩。經濟增長放慢會減少就業機會，以致生活水平逐漸下降。

## 財政方面的顧慮

**1.6** 隨着人口老化，較少的適齡工作人士將須支持更多受供養人士的生活。總撫養比率（年幼和長者合併的比率）將會迅速惡化，由二零一二年每 1 000 名適齡工作人士支持 355 名受供養人士，增至二零四一年每一千人供養的 712 名。

**1.7** 工作人口萎縮會令香港原已狹窄的稅基進一步收窄，在現有稅制下，會對薪俸稅的稅收增長構成壓力。同時，人口老化會增加醫療護理和長者服務的公共開支。稅收增長放緩，再加上開支需求增加，將會對香港財政的可持續性造成影響。在財經事務及庫務局下已成立長遠財政計劃工作小組，負責就香港的公共財政狀況，作出更為全面的規劃，當中包括應付人口老化所帶來的財政挑戰。

圖 1.2：截至二零四一年的勞動人口推算



備註：外籍家庭傭工除外

資料來源：政府統計處綜合住戶調查組



## 人口淨遷移是人口增長的主要來源

**1.8** 跨境人口流動會繼續影響本港人口的總數、組合及質素。在單程證計劃下，每日最多有150名內地人士來港與家人團聚。另一方面，有市民離港往內地升學或工作，亦有退休人士移居內地。隨着中港兩地交往愈趨密切，這趨勢很可能持續下去。來自內地的人口淨移入將會成為本港人口增長的主要來源。

**1.9** 以內地新來港人士為主的人口淨遷移，再加上少數族裔人士不斷增加(由二零零一年的344 000人增至二零一一年年的451 200人)，會帶來社會融合方面的挑戰。不過，我們對勞動力有迫切需求，來自這些源頭的人口增長可提供人手，尤其可紓緩那些面對人力短缺問題的經濟行業的壓力。如果能夠締造一個共融而具凝聚力的社會環境，讓不同背景的人士均可盡展潛能，不論是香港經濟或社會，都可從中受惠。

## 制訂人口政策以應付挑戰

**1.10** 現屆政府把應付人口結構轉變，列為優先處理的工作。為開展此方面的工作，政府於二零一二年十二月重組人口政策督導委員會(督導委員會)，擴大其成員組合，首次包括具備不同背景的非官方成員。督導委員會的成員名單，載於**附件II**。

**1.11** 人口課題非常廣泛。從現實角度來說，*督導委員會認為如要涵蓋所有課題，必會對討論的深度帶來負面影響。督導委員會亦覺察到不應重複其他政府管理局及委員會的工作。*例如，扶貧委員會已委託周永新教授和他的團隊就退休保障的未來路向進行研究。長遠房屋策略檢討正探討房屋問題，當中包括長者房屋問題，而安老事務委員會亦將繼續討論在院舍及社區層面提供的長者長期護理服務。*因此，督導委員會在進行這項檢討時同意，應聚焦在其他公共平台並無涉獵的重要課題。*



**1.12** 督導委員會認為，人力問題是一個涉及質與量的課題。現時，香港失業率僅僅超過3%，接近全民就業；很多行業已明顯出現人手緊張的情況。隨着本港的勞動力在二零一八年以後開始萎縮，此問題只會更加嚴重。

**1.13** 督導委員會認為，必須盡快及認真地處理人力質素和人力資源錯配加劇的問題，以確保香港往後仍能保持競爭優勢。政府在教育方面投放大量資源，以培育本地人才，但教育並不能單以所投放的資源去衡量，我們追求的是理想的效果。政府必須採取更多措施，以確保本地培育的人才掌握到香港經濟體系所需的技術和專業知識。我們亦須擴闊香港的經濟基礎，務求為年青一代開拓更多不同工種以供選擇，提升他們在社會階層向上流動的動力。

**1.14** 督導委員會認為，除了培育本地人才以外，香港還應繼續吸引全球各地的人才，以提供本地人口未能

充分供應的技術，同時擴大香港的人力資源庫。若然香港故步自封，或缺乏國際視野，將會削弱我們的經濟活力。在輸入低技術勞工方面，雖然我們應繼續秉持讓本地工人優先就業的原則，但亦須確保香港的經濟體系能夠靈活應變，藉此維持我們的競爭力。

**1.15** 在社會層面而言，督導委員會認為，應研究如何締造一個更為有利的環境，讓市民養育兒女，但有關措施的費用究竟由誰肩負，是須予以討論的問題。

**1.16** 既然房屋、退休保障、醫療及長期護理等課題已在其他政策平台有所觸及，督導委員會因此同意，應探索人口老化為社會帶來的機遇。這次公眾參與活動會聚焦於建立友待長者環境、推廣積極樂頤年及促進銀髮市場的發展。

## 以民為本的人口政策：經濟及社會目標

**1.17** 督導委員會認為，可持續發展的人口政策應以“提升人力資源，俾使香港繼續成為亞洲國際都會”作為願景。我們的目標，是要使我們的人口足以促進香港在經濟和社會兩方面蓬勃發展。

**1.18** 香港位處亞洲中心，具策略性地利優勢，我們應善用這等競爭優勢，以領先競爭對手。香港須靠保持競爭力以維持經濟蓬勃，方可為市民提供充裕的就業機會，以及創造所需的財政實力，以應對我們的社會問題。這是行政長官經常強調的訊息。

**1.19** 世界級城市必須具備國際都會的特色，並維持對外開放的特性。我們應繼續積極開發環球市場，吸引外資和人才。同時，我們應利用本身的專業知識，滿足內地貿易和投資的需要，並致力打造香港成為最尖端和最具效率的平台，讓世界各國到中國進行商貿，也讓中國到世界各地營商。

**1.20** 不過，要成為世界級城市，還需要有其他因素配合。香港長遠的持續發展，不能只以經濟成就衡量；我們應建立共融和具凝聚力的社會環境，讓每個人都享有平等的機會，邁步向前，成就卓越人生。督導委員會亦認同人口增長會為我們的基建、房屋、公共服務和環境構成壓力。政府須以持續規劃和投資應對這些挑戰。

**1.21** 就環境方面，政府已採取行動，務求取得平衡，在維持人口及經濟增長的同時，確保環境可持續發展。政府已公布《清新空氣藍圖》及《資源循環藍圖》，有序地改善空氣質素及廢物管理，亦正進行《生物多樣性策略和行動計劃》制訂工作，配合宜居城市對生態及環境質素的訴求。

**1.22** 香港的未來有賴經濟與社會的共同發展，因此，*督導委員會建議香港人口政策的目標如下：*

“發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活。”





### 五大應對挑戰的方向

#### 1.23 督導委員會認為，可循以下五個方向應對有關挑戰：

- (a) 吸引更多人投入勞動市場，增加勞動人口。我們應消除妨礙市民加入勞動市場的障礙。
- (b) 改善教育及培訓，以及盡量減少技術錯配問題，以提升勞動人口質素。我們應確保能夠培養優秀的人才以支持香港未來的發展。
- (c) 以更積極進取的政策及訂明目標吸納對象的方法，吸引更多海外及內地人才來港，累積人力資本。我們亦應在不損及本地工人的利益下，考慮更有效的輸入勞工機制。
- (d) 讓社會的討論聚焦於在香港的環境下可消除生兒育女方面的障礙的有效措施，以及政府和社會在照顧兒童方面可如何支援家庭，分擔責任。

- (e) 透過建立友待長者環境，推廣積極樂頤年，並促進銀髮市場的發展，以善用長者羣組的寶貴資源，為本港的經濟及社會發展創造新動力。

這些方向會在以下章節予以較詳細的討論。

### 諮詢文件的目的

**1.24** 這份諮詢文件羅列主要的事實和數據，辨識和探討主要議題，並建議可帶來改變的可行方向。其目的是邀請公眾人士就我們正在改變的人口所帶來的挑戰和機遇，發表意見。這將有助督導委員會推展下一步工作，當中涉及制訂策略以處理人口挑戰，釐定行動綱領，及制定短長期措施。

**1.25** 載於諮詢文件內問題欄的問題，旨在協助大家就制訂人口政策提供意見，只作參考之用。我們歡迎大家就其他與人口政策相關的議題發表意見。大家的回應不須局限於文件內的問題。

### 下列連結可提供更多資料

2011年人口普查(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so170\\_tc.jsp](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so170_tc.jsp)

香港人口推算2012-2041(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71208FB2012XXXXB0100.pdf&product\\_id=FA100061&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71208FB2012XXXXB0100.pdf&product_id=FA100061&lang=1)

香港人口趨勢1981-2011(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B1120017032012XXXXB0100.pdf&product\\_id=B1120017&lang=1](http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B1120017032012XXXXB0100.pdf&product_id=B1120017&lang=1)

已更新的2013年至2041年香港勞動人口推算(政府統計處)  
[www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200\\_tc.jsp?productCode=FA100042](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=FA100042)