

主旨: 健康空氣行動就「人口政策公眾參與活動」提交的意見書
附件: Population policy.docx

致：人口政策督導委員會秘書處

就人口政策督導委員會現正為「人口政策」進行公眾參與活動，健康空氣行動謹此提交意見書，供 貴委員會備悉參考
意見書內容請參閱附件。

如蒙垂詢，請聯絡：

健康空氣行動
2014 年 2 月



健康空氣行動就「人口政策公眾參與活動」提交的意見書

健康空氣行動 (CAN) 認為，政府在《「人口政策」諮詢文件》（下稱《文件》）中，有「見樹不見林」之弊，未能從較為宏觀及整體的角度去研究人口政策，幾乎完全引導社會只圍繞人口老化、勞動力下降的命題討論，最終指向仍然離不開動員更多人投入勞工市場，卻未見當局有決心依循正途出發，從根本上改善本地居民生活質素，進而留住本地精英、吸引海外人才，以及讓本地父母有更大信心在港生育等。

CAN 擔心，如果人口政策的諮詢方向繼續將焦點錯置，最終只會使諮詢的結論偏離實際環境，甚至造成反效果，使本港的人口政策措施未見其利先見其弊。

承認污染現況 惟欠缺具體承擔

CAN 留意到，政府本身也在諮詢文件中確認了空氣污染對人口政策的影響：「調查顯示，居港的內地和海外人才認為，本港最需要改善的三個範疇，分別為房屋價格、空氣質素，以及國際學校學額。」¹另一方面，《文件》又提及當局已經「公布《清新空氣藍圖》……有序地改善空氣質素……」²而人口政策的目標，則是「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，創設共融及凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活。」³

讓 CAN 感到詫異的是，在《文件》的人口政策目標下，「市民享有優質生活」竟然不是吸引人才、鼓勵生育，進而改善人口結構的前設，其順位反而放到「發展經濟」之後；CAN 更不禁擔心，政府的人口政策研討方向，實際上仍然沒有擺脫沿襲經年的「發展是硬道理」的思維，以致改善環境、與自然生態共存共生等目標，始終要讓路於硬件建設，以及無止境地倍增各區發展密度與人流物流的主流形勢。

倘若政府能夠認真看待空氣污染與市民健康、公共衛生以至生產力之間的關係，趕及在人口老化危機呈現前盡快對症下藥，一方面可以讓本地居民盡快重享一口清新空氣，另一方面亦可避免污濁的空氣成為未來擬訂可持續人口政策的絆腳石。然而，

從《文件》所見，當局仿如只看到香港因為「空氣欠佳」而再難以吸引海外優秀人才，卻沒有正視空氣質素欠佳，將如何在不同方面加劇人口老化產生的危機，循改善空氣質素入手，為如何延續《清新空氣藍圖》的成果、在未來十至二十年改善市民生活環境，提出更具前瞻性的建議。

¹ 《文件》第 4.8 段。

² 《文件》第 1.21 段。

³ 《文件》第 1.22 段。

健康空氣，我要! Our Air, Our Health!



空氣污染超標 加劇社會負擔

《文件》提出不少對於未來人口結構的擔憂，包括二零一八年起勞動人口會在十七年內下降二十萬，可能讓年均百分之四的經濟增長減少一個百分點；每千人供養人口比例從二零一二年三百五十五人，升至二零四一年的七百一十二人；初婚年齡上升，生育率則持續下降；加上電視宣傳片也反覆提醒「三十年後，每三個香港人就有一個是長者」。CAN 認為，當局未有在討論人口政策的過程中，注意到空氣質素與人口老化、出生率低、勞動人口減少等趨勢的關係，殊屬可惜。

政府在為社會生產力、勞動人口比例，以至未來高齡人口增加以致公共衛生開支颯升而擔憂的同時，實在值得回到當下，看看空氣污染正在造成的社會代價：

- 根據港大「達理指數」⁴，於二零一三年因空氣污染而提早死亡人數，有大約三千二百人，是十年前「沙士」死亡人數的十倍以上；
- 二零一二年，因空氣污染而求醫宗數有約七百一十六萬宗，二零一三年更上升至七百二十七萬宗，留院床位日數則為每年約十五萬；
- 二零一三年計，空氣污染造成的總經濟損失，估計達四百零四億元之鉅，其中包括醫療支出，以及因為僱員染病或死亡而損失的生產力等有形經濟損失，就有約四十三億元，而關於生命價值的無形損失，則達到三百多億元。

換言之，如果政府在空氣污染的問題上不能痛下決心加以改善，即使社會花盡心力鼓勵更多婦女投入職場、引入外勞等，每天平均仍是有二萬人因為空氣污染引致的疾病而要告假求診甚至入院，而人數更可能隨著外出勞動人口而同時增加；我們的確應該正視思考人口高齡化對醫療系統乃至公共服務開支造成的壓力，但如果社會能投入更多改善空氣質素，每年四百億元的醫療開支和經濟損失得以下降，能否稍稍紓緩人口老化引發的財政負擔？

同樣值得一提的是，《文件》嘗試解釋父母考慮是否生育時會顧慮的因素⁵，亦呼籲政府「探討如何營造更有利的環境，讓市民成家立室和生兒育女」⁶。CAN 卻認為，

當局似乎忽視了空氣質素與生育的關係。事實上，對於空氣污染的顧慮，不單是企業高層們的意見，也是不少在躊躇應否生育的香港夫婦的心聲；不少在發達大都市進行的研究就發現，城市空氣質素欠佳，不但影響居民的生殖能力，甚至造成夭折、

⁴ 香港大學公共衛生學院：「達理指數」網頁，<http://hedleyindex.sph.hku.hk>。

⁵ 《文件》第 5.5、5.6 段。

⁶ 《文件》第 5.8 段。

健康空氣，我要! Our Air, Our Health!



早產，或者嬰兒體重不足和先天缺陷等，例如美國加州大學洛杉磯分校最近發表的研究就顯示，孕婦生活在空氣污染嚴重的環境，就與胎兒頭顱大小有關⁷。

焦點錯置 人口政策恐適得其反

CAN 關注的，是政府有否正確理解改善本地環境水平，與提高社會生產力和維持本地競爭優勢之間的關係；要是當局仍然堅持「經濟先於環境」，將環境因素在政策考慮的優次中越排越後，甚至疏於考慮各項政策對環境構成的不利後果，本為應對人口問題之策，可能反生禍延後代的惡果。

舉例而言，如果當局日後推出輸入勞工等政策以補充勞動人口不足，但卻欠缺周詳的考慮評估，低估輸入數以萬計勞動人口所衍生的規劃及基建需求，以致變相又要在部分地區大興土木增建樓房，再加上交通服務的配套安排，這會否違背人口政策本來期望改善市民生活質素的目標？相反，如果政府積極提升各區的空氣質素，既能改善市民健康，減少僱員缺勤和醫療的開支，更有助提升生產力和留住人才，即使在此基礎上需要引入外援，亦可以將計劃的規模以至由此衍生的建設需要，盡量縮減在現有規劃的承受範圍以內，避免嚴重影響本地的可持續發展。

事實上，如果主理人口事宜的官員們，能夠釐清人口政策的因與果，恐怕就不會將空氣污染的問題，發落至《清新空氣藍圖》了事。畢竟《藍圖》的政策規劃只及至二零二零年，但人口高齡化的挑戰遠超於此；如前所述，當局實不能再忽視污濁空氣將拖累人口政策可持續發展的現實，反而應該盡早從改善現況開始，再衡量現政策對於減少缺勤時數及紓緩醫療開支增長的作用，進一步策劃二零二零年以後潔淨都市空氣的新政策目標，並考慮如何責成更多政策部門，在設計政策應對人口結構改變的同時，配合這些目標。

結語

CAN 相信，特區政府仍然會繼續與公民社會不同成員溝通，共同為應付人口老化帶來的挑戰而出謀獻策；我們期望在未來不同階段的公眾參與中，能看到當局更仔細地注意空氣污染的問題，並善用不同政策局合作訂立可持續人口發展政策的機會，讓改善空氣的工作，成為可持續政策的重要一環。

健康空氣行動

2014 年 2 月

「健康空氣行動」是一個獨立的非牟利組織，旨在鼓勵公眾就空氣污染及其對健康的影響表達意見。

⁷ "Prenatal air pollution exposure and ultrasound measures of fetal growth in Los Angeles, California", *Environmental Research*, Vol. 130, Elsevier, April 2014, pp 7-13.

健康空氣，我要！ Our Air, Our Health!

Clean Air Network Limited

上環皇后大道西102-106號渣打銀行大廈2樓A室

Rm A, 2nd floor, The Standard Chartered Bank Building, 102-106 Queen's Road West, Sheung Wan, Hong Kong

T (852) 3971-0106 F (852) 3971-0374 info@hongkongcan.org www.hongkongcan.org