

今日香港 + 現代中國 + 公共衛生

難題待解

香港目前正面對嚴峻的人口問題，人口老化、出生率偏低、輸入人口政策失焦等，都為社會帶來難題，小至爭奪產床、大至城市規劃發展，都成為政府的「燙手山芋」。有學者直言，本港缺乏完善人口政策，令社會難以制定規劃藍圖。其實，政府早於2007年成立人口督導委員會，研究本港的人口結構變化及相關政策。今年10月，人口督導委員會發表最新的人口政策諮詢文件，根據「三大範疇」提出「五大方針」，旨在更妥善地控制人口結構，促進本港長遠發展。下文將簡述有關諮詢文件的內容，並會分析本港人口結構的問題，以及提出應對方法。

黃德正 中學通識教育科教師



人口政策督導委員會早前發表人口政策諮詢文件，希望就本港人口問題帶來對策。 資料圖片



本地勞動力生力軍將不斷萎縮。 資料圖片

# 人口若失策 民瘼難對症

## 人口老化棘手 影響由上而下

人口老化會對本港社會造成多方面的影響：

- 削弱勞動大軍：**最顯而易見的影響是削弱社會整體勞動力。人口老化意味退休人口上升，這批人口淡出勞動市場，主要靠儲蓄、子女或政府撫養。至於生育率下降，則意味將來投入勞動市場的生力軍減少，其撫養人口的擔子將加重。
- 公共開支大增：**政府有責任照顧和支援長者，以確保他們能解決基本生活需要。因此，人口老化代表政府需投入更多公共資源，處理長者的醫療、保健、復康、生活及社交等問題，但這類開支涉及龐大金額。
- 稅基收窄：**人口老化、生育率減少所衍生的勞動人口減少，將會引致稅基收窄。政府未來需考慮調整稅制或

開拓收入來源，以應付需求日盛的公共服務。

- 調配城規優次：**人口結構是規劃城市的重要基礎，政府需依靠人口數據決定各項公共項目的資源分配，以更有效率地運用資源，促進香港長遠發展。譬如當預計人口老化加劇，政府應增撥資源興建醫院；若預期生育率上升，則需增加教育開支及興建更多學校以應付需求。
- 或致文化差異：**本港的外來人口不斷增加，他們的生活習慣、文化、價值觀等與香港不盡相同。他們在植根香港的過程中，有機會遇到文化差異問題。因此，本地社會有需要展開有關文化共融的討論。

新聞背景

### 學者：聚焦經濟 忽略文化衝擊

目前本港的長者人口比例約為14%，根據政府數據推算，2041年本港長者人口比例將升至30%，可見人口老化問題迫在眉睫，令人憂慮。

由政務司司長林鄭月娥擔任主席的人口政策督導委員會，10月24日發表人口政策諮詢文件，按照三大範疇，即「現有人口、新來源人口、老齡化人口」，建議五大應對人口挑戰的政策方針，包括「吸引更多投入勞動市場，增加勞動人口」、「改善教育及培訓，減少技術錯配，提升勞動人口的質素」、「以更積極的策略和訂明目標吸納對象的方法，引入外地人才；在不損及本地工人利益的情況下，考慮更有效的輸入勞工機制」、「締造有利環境鼓勵生兒育女」和「透過建立友待長者環境，推廣積極樂頹年，並促進銀髮市場發展」。

從上述政策重點圍繞鼓勵生育、引入外地專才、加強照顧老人，最終目前離不開「經濟發展」的議題。有學者批評說，政府的人口政策過分聚焦「經濟」問題，忽略人口結構轉變帶來的文化及社會衝擊。

### 基礎級

### 港成「最長壽地」

一般而言，人口結構可從出生率(Birth Rate)、死亡率(Death Rate)、年齡分布(Age Distribution)及勞動人口(Labour Force)比率等進行解讀。

本港目前面對人口老化(Ageing Population)和出生率偏低的問題。由於醫學科技發達，人均壽命長達83歲，是全球「最長壽地區」。另一方面，由於出生率持續處於低水平，引致人口老化問題。

按照國際慣例，一個地區的65歲或以上人士的比例超過7%，便屬「人口老化」。而據政府資料顯示，本港現時有14%屬65歲或以上長者，更甚者是，長者人口比例將升至2041年的30%，可見人口老化問題越趨嚴重。

至於本港目前的出生率，則為每名婦女生育0.9個嬰兒，遠低於國際標準的2.1。在此消彼長的情況下，本港難以補充生力軍，長遠而言，更會削弱競爭力。

政府過去亦有「外求」，引入內地人口。由1997年至今年6月，持單程證來港的內地人約784,000人。

另外，政府目前仍缺乏完善政策來處理雙非兒童的發展問題。僅2010年已有約3.3萬名雙非嬰兒出生。按照政府估計，當中只有1%會留港居住。但有學者指出，由於所有雙非嬰兒均享居港權，將來若回流香港將對資源分配造成壓力。

長者醫療開支持續上升。 資料圖片



香港的出生率低過國際水平。 資料圖片



政府應推出多種誘因來鼓勵年輕一代生育。 資料圖片

## 「推」實惠政策 「拉」外人添丁

人口老化主要反映在「長者人口上升」及「生育率下降」，因此可針對這兩項提出解決方法，而提出建議時可借「推理論」作為分析框架。「推」指處理內部問題(如鼓勵生育政策、照顧長者)，而「拉」則指外部因素(即吸引外來人口)。

### 推理論

**提供鼓勵生育誘因：**鼓勵生育政策的內容廣泛，主要可分為「經濟誘因」與「非經濟誘因」。「經濟誘因」包括提供各項生育津貼、增加生育免稅額等，以減輕父母養兒育女的經濟負擔。目前本港的生育開支龐大，如婦產檢查、住院費、補健食品、奶粉開支等，對一般家庭而言，難免構成負擔。若政府提供生育津貼，並增加生育免稅額，可提高家庭可支配收入，紓緩其經濟壓力，讓資源集中於養兒育女上，增加其生育意願。至於「非經濟誘因」則包括提供法定待產假、提供托兒服務、提高婦產服務素質、完善教育規劃等。本港父母的生育意願薄弱，並非全因經濟負擔問題，而是由於社會環境日漸複雜、生活壓力大增，令父母缺乏生育空間。舉例而言，目前本港缺乏法定待產假，令丈夫難以抽空照顧剛生產的妻子，令家庭生育意願大幅降低。若政府能提供足夠的非經濟誘因，改善養兒育女的环境，降低家庭的撫養壓力，定能有效鼓勵生育。

**增加長者服務開支：**本港長者比例增加是不爭的事實，政府應增加相關服務開支，如增建醫護設施、增加護理服務、長者社交服務等，讓長者「老有所依」，享受理想的生活水平。

### 拉理論

**輸入內地人才：**政府可透過此計劃吸引具備認可資歷的內地優秀人才和專業人才來港工作，以滿足本港人才的需求，提高香港在國際市場的競爭力。這些內地人才必須擁有本港缺乏或無法即時提供的專業知識和技能，以鞏固香港作為亞洲國際都會的地位。內地著名鋼琴家朗朗、跳水皇后伏明霞均循此途申請居港。

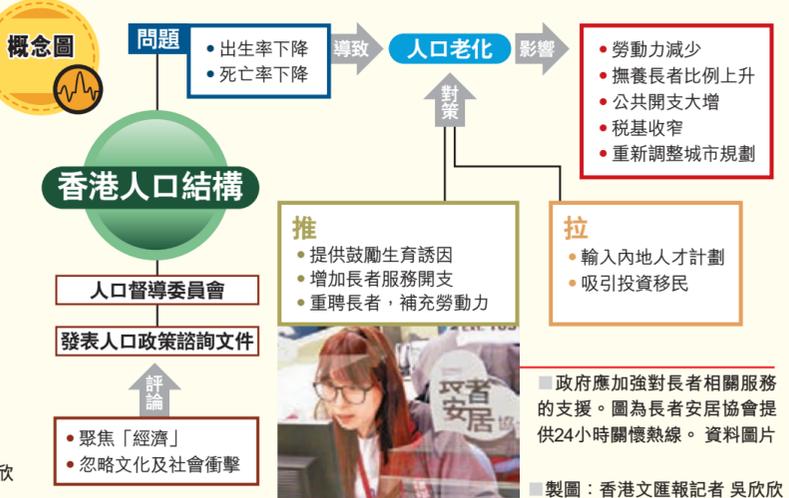
**吸引投資移民：**至於外籍人士，則可在香港投資不少於1,000萬港元的金融資產(不包括地產)，並居港滿7年，即可取得香港特別行政區護照。此措施可確保移民人口屬於資本家，具有一定專業知識水平，提高香港人口的素質。

### 摘星級

人口老化問題困擾本港多年。 資料圖片

### 想一想

- 根據上文，指出並說明香港的人口結構有何特徵。
- 參考上文並就你所知，人口老化對香港社會帶來哪些影響？試從兩個角度舉例分析。
- 面對人口老化問題，你認為政府應推出甚麼措施或政策來解決？試舉兩項並加以討論。
- 承上題，評論上述措施或政策可能對哪些持份者帶來影響。
- 你在多大程度上認同「人口老化對本港社會的弊大過利」這個說法？解釋你的答案。



### 延伸閱讀

- 《5招增人口 研擬輸外勞》，香港《文匯報》，2013-10-25 <http://paper.wenweipo.com/2013/10/25/HS1310250001.htm>
  - 《人口政策督導委員會發表人口政策諮詢文件》，2013-10-24 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/24/P201310240651.htm>
  - 人口政策討論會，民建聯網頁，<http://www.dabhk.com/population/tsh.htm>
- 香港文匯報記者 吳欣欣