

解構人口政策

香港社會服務聯會總研究主任 黃健偉先生
香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 黃子瑋先生

前言：人口政策在香港

早於70年代末至八十年代初，香港家庭計劃指導會「兩個就夠晒數」的公眾教育宣傳，已標誌著香港由家庭規劃開始以控制人口增長的一種公營規劃。不過，大型而全面的官方「人口政策」制訂與討論，則要到2002年7月行政長官的就職演說中才正式提出，政府並於同年9月成立人口政策專責小組，研究香港人口趨勢和特徵，與及相關現象帶給香港發展的挑戰等事宜(立法會秘書處，2012)。

一直以來，社會對人口政策討論的其中一個主要著眼點，在於香港的出生率及人口老化的趨勢，這涉及人口政策的基礎，即「人口方程式」的內容，其範圍簡介如下：

$$\begin{aligned} & T1的人口 - T2的人口 \\ & = (生育人數 - 死亡人數) + (移居本地人數 - 移居外地人數) \\ & = (自然人口變化) + (機械人口變化) \end{aligned}$$

自然人口變化方面，一般而言，要維持合理的人口替代，國際間現時公認的理想總和生育率應為2.1(1900年為3.5)，即一個家庭的下一代人數，剛好更替其父母人數。不過，根據政府統計處的數據，2011年香港的生育率大約為1.20，雖然這個生育率相對2003年時的0.90歷史低位已有所上升，但值得注意的是，香港的生育率已非單純所謂自然人口的變化，因為當中包括單非(即父母其中一方是非本港永久居民)及雙非(即父母雙方均非本港永久居民)嬰兒，換言之，香港的總和生育率，是受到人口遷移因素所影響，即所謂的機械人口變化。機械人口變化主要涉及內部人口遷移及海外人口遷移，香港現時的主要變化，是來自從內地遷移到香港居住的人口。表一的數據顯示，這個因素對香港人口的影響。

表一 由內地女性生產之嬰兒數目 (2001-2011)

年份	在港出生嬰兒數目	配偶是香港居民數目	配偶非香港居民數目	其他	內地女性生產出嬰兒數目
2001	48,219	7,190	620	不適用	7,810
2002	48,209	7,256	1,250	不適用	8,506
2003	46,965	7,962	2,070	96	10,128
2004	49,796	8,896	4,102	211	13,209
2005	57,098	9,879	9,273	386	19,538
2006	65,626	9,438	16,044	650	26,132
2007	70,875	7,989	18,816	769	27,574
2008	78,822	7,228	25,269	1,068	33,565
2009	82,095	6,213	29,766	1,274	37,253
2010	88,584	6,169	32,653	1,826	40,648
2011	95,451	6,110	35,736	2,136	43,982

資料來源：政府統計處 (2012)。香港人口趨勢1981-2011。

按照人口方程式，人口政策最簡單的概念，就是處理涉及一個地方的常住人口的生育與死亡的因素，及影響當地移民人口的因素(包括遷離及移入)。不過當中除了算式上人口的增長或減少外，也牽涉人口質素的提升，以及一地的長遠社會及經濟發展。故人口政策尤如一把太陽傘的骨架，分支則為所涉及的不同政策範疇。在人口政策制定過程中，無可避免會觸及個別或部份社會群組的福祉，產生正面或負面的影響(Positive and Negative Externalities)，因此人口政策本身在群眾及社會中的認受性也十分重要(Demeny, 2003)。作為一門科學，人口政策的制訂，背後亦涉及龐大的數據收集、整理與分析的工作，和相關工作的水平與精確度。

因此，相對其他地方，今時今日香港的發展與規劃，不論在客觀的社會經濟政治形勢，或在政府與民間的自主或被動的推動下，已不再能單純的從本土狀況出發，而是須考慮到與周邊城市的互動，以至與內地的融合；這也是香港在分析和制訂「人口政策」時值得留意的一個特點。亦因為這樣，對於香港市民而言，與人口政策相關的討論，既不是新鮮事、但也確實讓人有新鮮感這矛盾現象有關。

人口政策的目標

除了因為涉及多方面的政策範疇令人口政策的討論變得過於寬闊及易於失去焦點外，即使集中審視人口政策中人口方程式，其相關政策目標的深度，也牽涉好幾方面值得探討的問題，當中包括：

- 人口政策的目標是否一定要預設一個正常的人口替代率，並設法把其維持在該水平？
- 若是，我們是否要把自然生育盡量向2.1這個目標進發？
- 如果不能單靠本地居民的生育率可達到，是否要積極地從內地或海外吸引移民？

- 若是，本地需要哪些移民？又如何協助移民適應及融入香港的生活？

若從某種學術角度討論，要高度概括人口政策的最終極目標，就是要一地的政府利用不同的政策，去推動社會人口達至一個最理想的規模(Optimum Population Size)，即一地的人口數目，是處於人口與資源運用下最佳的平衡，以維持一個大家希望獲得的生活質素水平(Weeks, 2008)。明顯地，上述人口替代觀念，基本上是一個演繹法的邏輯，政策制訂者(可以是政府，或是由政府與議會及民間合作)先假設及建構了一個理想狀況(即理想人口)，並與現實對比，若遠離了假設，就是問題，然後政府再設法解決、補救。本文的目的不是要挑戰或完全扭轉相關觀念，但希望提出以下值得讀者深思及社會討論的問題：

1. 那個理想人口的狀況，當中達到了哪些理想？
2. 那些理想是社會整體的理想，還是個別或某部份社會階層或階級的理想？
3. 提出那個理想的社會及政治目的是甚麼？
4. 即使我們要假設一個理想狀況，那個理想狀況是否一定要以機械式的方法量性計算人口數目？即「要促成替代就要有多少個年青人替代多少個年長人」這種命題，我們是否可以提出一些合理的質疑？

事實上，2.1的總和生育率能有效替代，其實有很多對人口質素及社會狀況的假設；就如先前提及，在上世紀初這個數目是3.5，明顯已指出在社會發展的不同歷史階段，這個假設的替代水平有所不同。在不同社會經濟狀況下，即使能達致2.1，亦未必解決問題。例如，如果青年失業率高企、如果青年很多都隱蔽生活、或受到暴力媒介所荼毒，替代效應還會發

生嗎？又如果社會極端排斥而導致仇殺，人口如何可以替代？相反，如果科技能補充長者人體能而失去的生產力、又或我們的經濟模式改變使長者的經驗、智慧足以彌補其因體能而失去的生產力，我們的理想替代狀況還需要2.1嗎？我們可否一如日本發展銀髮市場，以維持長者生產及經濟活動能力，以消弭人口高齡化帶來的所謂負擔？

香港人口政策：經濟掛帥下的盲點

政府於2002年首次成立的人口政策專責小組，開宗明義表明香港人口政策的主要目的，是確保香港的人口能夠維持及推動知識型經濟的發展(人口政策專責小組，2003)。及後於2007年成立的人口政策督導委員會，則在具體政策層面工作，因應當時行政長官在《施政報告》提出的要求，集中研究如何為退休後選擇回內地養老的長者提供便利和支援，及研究內地婦女在港所生子女返港就讀和生活所帶來的影響(人口政策督導委員會，2012)。

不論是2002年或是2007年，在人口政策的討論過程中，政府的大前設是：只有把香港的經濟轉型至「知識型」經濟，香港人才可以繼續享有原先的繁榮穩定，並持續在經濟上(或國民生產總值上)有所發展，甚至成為「世界級的城市」。不過，政府這個論述本身已受到民間團體及工會質疑，認為有關的經濟政策發展方向，會把一些「低學歷、低技術」的工人排拒於外，同時限制香港發展其他產業的可能性(如本土農業)。

2002年的人口政策專責小組於03年發表的報告中，是如此解讀香港人口下降現象所帶來的

影響：「人口不斷下降，意味著經濟效率嚴重受損，也意味著多個市場的私人及公共投資減少。」(人口政策專責小組，2003)這是一個側重社會整體生產力的說法。人口政策的目標就好像說明只要保持經濟生產力，社會就能持續發展。按此邏輯，香港短、中、長期的已出現或潛在的、需要政府的行政措施解決的所謂「發展問題」，就包括：

1. 低出生率
2. 長者人口龐大對經濟的不良影響
3. 移民質素
4. 享用資助公共服務的資格
5. (移民)家庭團聚及社會融合

從社會發展角度出發，第5項問題，的確是需要政府的介入和提供協助，因為不論是在法理上還是長遠社會發展角度，協助分隔兩地的家庭團聚、協助新來港人士及少數族裔及早適應及融入本地的生活，並發揮其所長，都是社會持續發展的重要基石。至於其餘四項問題，其本質實在值得檢視和探討。

「低出生率」與「人口高齡化」的問題本質

以「低出生率」為例，從身體機能的角度看，社會雖然很難否定年青一代的生產力或許在某種意義上比年長一代高(特別是長者)，但在廿一世紀的今天，這種觀念是否過時？科技、網絡等的發展，如何可以改變長者的生活、生產力和價值呢？意即若社會有共識改變這項假設，長者跟年青人的生產力相若，或不會完全驟降，那香港是否還有需要向2.1總和生育率或某一個人口替代率為目標？

另一方面，前文所提到的生產力，其定義亦過於狹窄。在上述的人口替代觀念而言，生產力主要是指顯性經濟活動的生產力及勞動參與。長者在「生產力」上不及年青人，不是因為別的原因，而是在這些生產能力及活動上不及後者活躍。明顯地，長者(或其他類似組群)在社會、政治、文化等範疇的貢獻被嚴重低估，亦忽視了年輕一輩(尤其雙職父母)，其經濟生產力之所以能夠發揮，部份是因為長者為家庭照顧作出了很多的貢獻。由此可見，長者在本地人口政策中，情況一如婦女對社會及家庭的貢獻一樣，被嚴重忽視及低估；因此，我們便可以理解坊間或政府談論人口政策時，首兩個大問題，往往就是人口高齡化及勞工生產力／質素問題。

人口政策的制訂，是否有空間去採用歸納法的邏輯去解讀及應對人口課題，實在值得深思。前設是人口政策的制訂者，不以任何單一的量性指標，作為還原的目標或理想。例如政府及相關的政策制訂者可以大膽假設，在香港這個高度現代化及科技發達的社會，長者(或未來的長者)或許真的有能力與年青人在生產力上看齊，又或者社會未來可能重新評價長者對年青一代生產力及家庭功能的貢獻。社會根本沒有必要預設長者是「社會問題」或「人口問題」。由此出發，人口政策的目標，可能就是如何發展各種技術(科技、人文、社會科學)以協助長者持續參與社會、政治、文化及經濟事務，就像社會協助年青人接受教育、培訓和就業一樣。

新移民享用資助公共服務的資格： 資源的分配問題或是投資社會？

另一項香港政府在處理「人口政策」的舉措，就是藉「人口政策」去重新檢訂享用資助公共服務的資格。2002年前，政府受到亞洲金融風暴影響，曾有一段時間制訂赤字預算，當時政府藉人口政策的制訂，修定了「享用資助公共服務的資格」，規定要居港滿七年的香港永久居民才可享有房屋及社會保障等公共服務或福利。政府此舉的合理性在於從當時的社會資源出發，並以此間接限制一些未符政府未來規劃與構想(即轉型為「知識型」經濟)藍圖的新移民獲取服務，藉收窄福利網限制該類新移民來港的意欲或能力。

在高唱出生率下降影響經濟發展的同時，政府此舉不無矛盾。純粹量性的考慮，政府的政策限制了潛在的移民人口(即機械人口變化)，打擊人口的補充。當然，從人口質素角度考慮，政府的潛台詞是他們將會是社會的「負擔」，但這種政策考慮，其排斥性正正反映了了一個本地人口質素的問題。更何況，對待新來港的移民，我們應視之為社會現時或未來的人力資源或負擔，仍然不乏爭議。從政府及坊間的人口政策制訂以至討論中，前者的聲音屬於異類而且微弱，但事實上，經家庭團聚原因來港的單程證婦女，她們除了是潛在的經濟生產力外，她們對照顧家庭所作的貢獻、維持香港家庭功能的角色，與及當中所衍生的其他正面社會效果(positive externalities)，例如有助下一代的身心發展，或釋放家庭的勞動力等，跟長者一樣，都受到有關當局忽視或無視。

同樣情況亦出現在近年社會熱論的單非及雙非兒童議題，當母嬰健康院注射疫苗服務爆滿，北區幼稚園及小學學額「突然」出現緊張的時候，政府以至社會的著眼點是限制雙非父母來港產子(包括以行政措施甚至是釋法去「解決」問題)。若政府以及社會的共識是憂慮未來人口下降會影響勞動力的供應與質素，政策的著眼點應於在如何及早協助該些兒童及早適應香港的生活，在教育上作出相關投資，以培養他們成為符合政府及社會眼中未來香港發展的人材，甚至是主動為單非及雙非兒童提供家庭介入服務，減低他們的家庭限制(如長期只與父或母同住，或甚至長期不與父母同住)帶來的負面影響。但可惜社會上甚少這方面的理性討論，反映了香港的社會正處於一種排斥外來者的狀況。無論如何，社會若把新移民純粹視為經濟發展的勞動力，而不盡力發展及建立其對社會的歸屬感，反而用盡方法剝奪其發展權利，是從根本上播下社會排斥的種子，肯定與可持續發展的人口政策背道而馳。

人口政策與市民生活質素

社會若處於一種排斥狀況，無論從量性還是質性看，對人口替代效應及社會的未來發展，均產生直接的打擊。不過，香港社會近來出現的排斥狀況，多多少少原於市民在日常生活中感到其生活質素不斷下降。香港過往是「移民社會」，市民應對新移民或內地來港人士有更多的包容與接納，但在現實生活中，市民的處境是過於擠迫但票價不斷上升的鐵路、過量的藥房金鋪連鎖店取代的他們生活依靠的小商店和食店、被水貨客(包括本地與內地)所佔用的火

車站、買奶粉的困難、水痘針的缺貨，以至學位的緊張等等，日常生活受到不少干擾，昔日的的生活質素未能保持，產生排外心態亦無可避免。

80年代時期，香港社會在政治前景不明朗下，曾經歷過移民潮，當時社會有不少人憂慮人才流失對香港的影響。今天，市民感覺社會及生活質素退步，即使我們的總和生育率能達到2.1，我們人口中年輕力壯者或那些原以為可以促成人口替代的新生一代，絕對有可能及有能力無法接受生活現況而離開香港，尋找更好的生活。如果他們都離開，「人口高齡化」或勞動力短缺的情況只會加劇。

社會的承載能力與推算的限制

市民日常的生活質素受損，可能反映了香港現時人口與資源的承載能力已接近、甚至已達飽和的狀態。按香港這個開放型的自由經濟城市的實際狀況，每年接待數量龐大的來港旅遊的人士(當中尤以內地遊客為主)，社會著實須要從統計上以至規劃上做好社會承載能力的推算。雖然政府統計處及旅遊發展局等機構，均收集及統計了相關的本地數據，但在中港交往及融合大趨勢下，香港再不能單方面收集及分析本地數據。內地相關數據的收集與整理，以及當中的準確性及可靠性的問題，實為香港政府在處理人口政策以及相關政策規劃時，不可或缺的一塊砌圖。

認真制訂人口政策

基於香港在政治地理以至經濟上的特殊性，政府要制訂具前瞻而又相對準確的人口政策，具有一定的挑戰性。如何與民間共舞，建立社會共識，共同訂定人口政策的目標，亦是關鍵之一。過去政府在有關方面的工作著墨不多，令11年來的人口政策制訂工作予人裹足不前之

感。新一屆的特區政府再次成立人口政策督導委員會，並引入非官方代表，實為重要的一步，但督導委員會以至政府能否認真地引進新思維，因應香港的時勢去制訂香港的人口政策，我們只能拭目以待。

參考資料：

Demeny P. (2003). *Population Policy: A Concise Summary*. New York: Population Council.

Weeks John R. (2008). *Population: An Introduction to Concepts and Issues (10th Edition)*. UA: Thomson Wadsworth.

人口政策專責小組 (2003)。《人口政策專責小組報告書》。香港：香港特別行政區政府。

人口政策督導委員會 (2012)。《人口政策督導委員會二零一二年進度報告》。香港：香港特別行政區政府。

立法會秘書處 (2012)。《資料摘要：香港的人口政策》。香港：香港特別行政局立法會。

政府統計處 (2012)。《香港人口趨勢1981-2011》。香港：政府統計處。

鳴謝：

香港浸會大學社會學系副教授黃何明雄教授