

## 人口發展政策

### 目標的思索

- 人口政策是什麼？
- 香港有能力制訂人口政策嗎？
- 人口質素與可持續發展的社會
- 日本和新加坡面對未來人口所採取的策略



# 目錄

---

|   |    |
|---|----|
| 編者的話 .....  | 2  |
| 解構人口政策 — 香港社會服務聯會總研究主任黃健偉先生、<br>香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋先生 .....          | 3  |
| <b>分析與觀點</b>  |    |
| • 一國兩制下的人口政策目標與定位 — 潘國城博士 .....                                       | 9  |
| • 人口政策，你我有份 — 香港大學社會工作及社會行政學系葉兆輝教授 .....                              | 11 |
| <b>國際經驗</b>   |    |
| • 應對人口老化的經驗：日本銀髮市場發展的背後 —<br>日本關西學院大學政策研究學院黎安國教授 .....                | 13 |
| • 對新加坡人口政策的提問 — 香港社會服務聯會總研究主任黃健偉先生、<br>香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事許丹妮小姐 ..... | 18 |

## 《社聯政策報》編輯委員會

主席 呂大樂教授 (香港大學社會學系教授)

成員 仇雁清女士 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

吳啟漢博士 (香港中文大學政治及行政學系助理教授)

李健正教授 (香港理工大學應用社會科學系系主任)

賴仁彪先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會副主席)

# 編者的話

---

在全球化的環境下，交通與資訊傳播極速發展，加速各地人口的流動。在東亞地區（包括香港），跨地域通婚、僱傭移民工人等情況愈來愈普遍。它們一方面為區內不同地域的經濟提供社會或人力資源，但另一方面亦可能會造成各種大大小小的社會、經濟、甚至政治問題。

近十年來，這些問題已經對香港造成不少衝擊。香港政府亦多次在人口政策上有不同程度的介入，然而，直到現時為止，有關的問題仍然未有得到充份的回應和處理。

編委會在思考這個課題的時候，注意到幾個問題，希望在今期的政策報上提出一些題目，供大家思考及討論。首先，在社福界內，關於人口政策尚未有一套整體的論述，如何從香港的社會發展及從業界的專業角度來看人口政策，是未來的一項挑戰。其次，在區域融合的現實下，香港在人口政策規劃上所遇到的問題，有部份明顯地是愈來愈難以由香港完全主導。在

這種情況下，我們從何談人口政策呢？同時，近日社會上種種社會矛盾、衝突、甚至某些帶著排斥色彩的行為，都凸顯了在人口政策問題上，政府與民間的論述，仍然有一些距離。今天，社會上出現了種種因為人口流動而衍生的深層次問題，究竟它們對香港整體社會發展可持續性會否造成影響，尚嫌未有足夠的關注。

多少因為上述觀察，在準備今期政策報的過程，我們在資料搜集、邀稿等遇到不少困難。我們特別感謝三位賜稿的作者，包括葉兆輝教授、潘國城博士就人口政策的目標和定位作出討論，也感謝黎安國教授就日本人口高齡化政策和社會經濟回應的分享。我們亦要多謝黃何明雄博士提供意見及資料，協助政策報研究隊作人口政策的解構論述及新加坡人口政策的討論，使我們可以初步提出了有關人口政策的一些分析與討論。未來半年至一年，特區政府將要進行相關政策的公眾諮詢，政策報希望為此能提供更多角度的分析和資料，豐富討論，協助業界提出有針對性的政策建議。

---

政策報編輯委員會主席 呂大樂教授

# 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：

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

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

## 導言

香港特區政府、學術界及非學術機構在過去都做了不少有關香港人口的研究，也發表了報告和文章。雖然他們從不同出發點考慮該問題，但他們所提的建議是有許多共同點的。

筆者絕不是這方面的專家，只希望借本文提出數點個人意見。

在世界其他地方，只有國家是有制定人口政策，個別城市是沒有的。唯一例外的是新加坡，因為它是一個“城邦”。既然香港只是中國內的一座城市，為何我們需要，也可以有一個“人口政策”？

城市與其所在的國家內的其他地方是沒有界限，而國家是不會設立規限限制境內的人進出任何城市，城市亦不會干預人民因各類原因離開或遷入。而且，如有需要時，城市是可以向旁邊土地擴展。中國大陸雖然有戶籍制度，但因為各樣原因，近年國家和城市也沒有阻止人民進入城市尋找就業機會。

因為“一國兩制”，香港的情況便大不相同，我們與大陸之間有一條我們不能超越的界線。香港土地面積可以說是有個極限，即使我們過去用移山填海的方法提供了不少的城市土地，這些土地不竟只是總面積的小部份，而現在較容易城市化的填海區的供應已很少。在境內還可以作城市化發展的新土地又極有限。況且，搬到大陸長久居住的香港人也只是總人口中的小數。

## 政策的目標與定位

考慮到這些因素，許多香港人曾經問：香港是否有一個“人口容量”極限？此問題是很難有一個所有人都會接受的答案，因為基於不同的因素來計算，例如發展密度、環保要求、運輸系統、農業走勢、工業前途、經濟政策等，便會得出差別很大的數字。

目前，香港每片土地都有各類的發展，要尋覓全新的發展土地是很困難，我們是不是現在離人口容量的極限已不遠？若然是，我們的人口政策的其中一個目標應該是盡力減慢人口的增長！

另一個目標是想辦法增加每片發展土地的容量，其中一個辦法是增加地積比率。

再一個目標是滿足經濟發展對人才的需求。所以，我們必須先制定一個具整體性、長遠和平衡的經濟政策，再依據政策採取“兩手”辦法提供所需人才：一手向外招聘專才；另一手是大量培訓本地的年青人，因為我們不能永遠依靠外人。

還有一個重要的目標是減少“人口老化”帶來的不良境況。我們要盡速鼓勵香港人生育。我們更要設法創造長者工作機會，一方面可以善用長者的經驗，另一方面也可以幫助長者過有意義的生活；同時，我們也要提高給予他們的待遇，例如醫療及房屋。

<sup>1</sup>潘博士為現任持續智庫名譽主席及香港政策研究所副主席，亦曾擔任香港規劃署署長一職。

## 面對和消除矛盾

這些目標之間，有時是有矛盾的，譬如減慢人口增長與鼓勵生育，在人口政策中必需提出解決方案。

人口政策的執行，定會引入一些外人。不論他們是否長住香港，他們定必有自己的需求，例如住房和學校，結果他們與本地人之間常會有各樣的競爭和矛盾，香港必要盡早計劃如何面對此境況，不能只依據《香港城市規劃標準與準則》提供本地居民的需要。

我們亦要教導香港人不要排斥“外人”，我們不要忘記，不久前許多我們自己的前輩也曾經是香港的外來人。

## 執行政策的主導權

香港既然只是一個城市，而不是國家，有什麼“權力”或“法律依據”制訂自己的“人口政策”？基於香港的特殊歷史和實況，我們必要有此政策。很明顯的，若然香港要制訂和執行一個有效的人口政策，必定要得到中央政府的支持和協助。我們期望，中央會賦予我們權力甄選及審批申請到香港的內地人士。

人們在談論人口政策時，心中都是想着那些要求進入香港永久居住、變為香港人的人士。我們必要考慮和研究，讓外來人成為永久居民是否是唯一的處理方法。我們是不是可以把邊界弄得“半開放”，方便我們在某時段需要的人才比較容易進出香港。目前每天**150**人單程來港的配額是沒有用盡的；而中國大陸現正高速進展，我們可預期，希望來港永久居留的人數未來是會下降的。

在香港討論人口政策這個課題時，很多時都會涉及如何引入移民，減慢人口老化和優化本身人口素質；而在討論時是經常都會把注意力集中在如何確保移民素質不會太低。筆者不會反對引進高素質的人口，或引進所謂的專才；但大談外來人口素質的時候，是否也透露出另一個更隱性的人口素質問題；人口素質不足問題，不是自己的問題，而是其他人的問題。這個隱性問題，在人口政策討論裏處處可見。

## 人口問題誰的過？

人口高齡化是人口政策討論中，無論官商民都會掛在口邊的議題。社會上都認為長者人口增加，是社會的一個沉重負擔，因為長者生產力不及年青人，勞動素質低，雖然沒宣之於口，但這已暗示了香港的人口問題，是長者的問題。其實香港人能夠長壽，都有賴於過往醫療服務的改善和市民健康生活的結果，這是香港值得慶祝的一面。

生育不足，有些人認為是女性勞動參與，影響了她們的婚姻及生育的計劃。其實生育率與本地婦女的教育程度不斷改善有關，女性接受大學教育的百分比已超過男士。有研究亦指出，香港不像部份歐美國家，港人的生育率與婚姻有很大關係，女性遲婚，導致生育率過低，所以這也是香港改善本身教育情況的結果。

雖然，在談論人口高齡化的時候，大家骨子裏覺得年青人的素質較高；但轉一個話題背景，他們就變成問題的另一個根源。在勞動市場中，有工無人做，有人無工做的情況下，青年人往往被說成是過份挑剔，影響整體人口的生產力。

## 解決人口素質問題：平衡「小我」和「大我」

我們常以香港人的眼光批評外來人口素質，但不少事例卻證明本地人口的素質成為人口政策目標的最大憂慮。近日的奶粉問題，港人的印象是內地人搶了港人的奶粉，是內地人的問題。當時，有多少人建議不容許內地人來港買奶粉，或要出示身份證才可以買奶粉。但事實是六成水貨客是港人，他們看準了商機，為了賺錢損害一眾媽媽及嬰兒的利益。另一方面，藥房囤積抬價、揀客，亦不顧一切地發大財。個別水客為兩餐走水貨或經營艱苦的小商戶為生存而以不當手法售貨，筆者雖無意為他們開脫，但以香港現時的營商及就業環境，尚可小懲大戒、寬大處理。後來發現大型奶粉供應商以綁售奶粉的形式供應奶粉，要求小商戶購貨時同時購買需求極大和需求一般的奶粉，小商戶不敢多入貨，以免積累太多需求一般的奶粉，導致奶粉短缺，一部份的問題是大集團的貪婪。從個人、到小商戶、到大企業，這些都並非外地人，但他們都以賺盡的態度，為求營利不惜犧牲其他人。

地產商、大小名店為了爭取每年幾千萬內地遊客的消費，各出奇謀，把內地來港的遊客當為貴賓，好客之道並無不妥；但超越界線的例子層出不窮，內地遊客可以拍照、本地顧客則禁止，結果造成不愉快事件，結論是內地人是蝗蟲，但原因是一些本地商戶的行為。每年春節、勞動節及十一假期，大批內地旅客來港，總有一些旅行團要睡在旅遊巴士上、被迫購物等等，內地旅行社零團費招客是問題起源，但本港旅行社、本地導遊強迫旅客購物，無所不用其極，怎樣也不能說是有素質。



## 可持續發展是人口政策發展的核心考慮

如果人口政策目標是以建立可持續發展的社會為原則，以提升人口的生活質素為目標的話，上述的內部人口質素問題正正是我們要認真面對的問題。因為可持續發展的先決社會條件之一，就是要有一個共融、包容的人文和社會文化；如果社會某些人、社群、部門都以敵視、蔑視、歧視的眼光看待其他人或社群，又或以賺盡的心態，把別人僅餘賴以生存的資源或能力都掠奪過來，長遠而言社會將難以持續。大家雖未必有消滅別入之心，但行為上沒有意識到對別人的傷害。社會若建立在「勝者全取」文化上，可持續發展只會是奢談。

有些人或會說，香港是資本主義社會，市場競爭，適者生存，是我們社會發展的傳統；故人口政策的目標，不能與之背道而馳。筆者認為這是扭曲了香港社會發展傳統的說法。戰後香港在短時間內沿著資本主義的道路，發展出一種現代的文明，不是因為大家都崇尚勝者全取；相反，是大家在競爭的環境中，知所分寸，明白「小我」和「大我」要互相依存，個人和社會的生存才能夠持續。「勝者全取」恰恰就是違反了香港社會經濟發展的傳統。人口政策必須從根本上扭轉這種局面，讓各人有發展空間，提升每個人或社群的生活質素。

社會要估量對外來人口的承受能力，無可厚非，因為在短時間內有過量人口進入香港，除了對原來的人口構成壓力外，他們進來亦不能享受預期的生活質素。但排外的心態、排斥的價值取向不可恃，它不但沒有因為排除了所謂「低」質素人口，使原來的人口得以維持，反而，削弱了香港人口的質素，從根本地影響我們作為國際都會的文明水平。

## 締造包容共融社會，為人口政策找出路

我們要建立可持續發展社會的人口政策，而可持續發展的核心，就是要重構社會共融、互惠互利的包容的價值觀上。具體而言，少一些把長者看成是社會的負擔，多一些看他們的貢獻；少一些歸咎婦女不生育，多一些看她們潛在的巨大生產力；少一些埋怨青年不濟於事，多一些理解他們面對的困局和發掘他們的創意及潛能。這樣，或許就是人口政策應有的願景和理想。

# 應對人口老化的經驗：日本銀髮市場發展的背後

日本關西學院大學政策研究學院 黎安國教授<sup>1</sup>

## 前言：日本與香港共同面對老齡化社會的挑戰

根據聯合國發表的2013年人類發展指數，日本排名全球第十位，是入選亞洲國家和地區中排名最高，香港與冰島並列第十三位，中國內地則排名第101。人類發展指數其中一個量度指標，是一國或一地的人口死亡率及人口平均壽命。根據世界衛生組織的統計數字，全球的平均人口年齡為68歲，而日本人口的平均年齡為83歲，當中女性已是連續26年名列世界第一，達86.39歲(其次為香港85.9歲和法國84.8歲)；男性方面，日本男性平均壽命則達79.64歲，僅次於香港(80.0歲)、瑞士(79.8歲)和以色列(79.7歲)。但與此同時，日本的出生率長期維持低水平(最新的出生率為1.39)。在年輕人口補充不足下，日本人口早呈高齡化的現象。2012年，日本65歲或以上的人口佔其人口總比例約為23.9%，預計有關比率仍會持續上升。

香港人口的發展趨勢與日本可謂十分相近。正如上文提到，香港人均壽命之長是位於世界前列，但同時香港的出生率，若不計算單非家庭及雙非家庭兒童，則較日本為低。按2011年的人口普查數據推算，到2041年，香港65歲或以上的人口，將佔整體人口的30%。坊間的主流論述認為，人口老化所帶來的挑戰甚至是「危機」，是社會及政府當務之急。在人口結構及發展趨勢如此相近下，日本在應對人口老化所得的經驗對香港有甚麼啟示？

## 日本的銀髮市場：社會經濟的例外主義？

即使我們經常到日本旅遊，且又身處這資訊交流發達的年代，但香港人所認知的，並不是真實和全面的日本！

以新自由經濟學角度及公共財政狀況比較，香港與日本有著頗大的分別。前者擁抱市場的力度為其長期贏得「全球最自由經濟體系」的銜頭；公共財政狀況，包括坐擁極龐大的外匯儲備和公共財政盈餘亦令世界著目。反觀日本，在新自由經濟派眼中，她並不算是功能經濟體，該國自1990年代泡沫經濟爆破後，一直處於一浪接一浪的低潮，過去三十年僅有些微的經濟增長(國內生產總值1-2%)。公共財政方面，日本長期背負巨額的國債，在2012年，該國國債為國內生產總值200%。在2012-13年度政府的財政預算中，當中30%支出是用於支付國債的利息，有超過30%的收入要用作債務融資。

既然日本在新自由經濟和公共財政方面皆處於弱勢(以香港政府及主流論述的「成功」作為衡量的標準)，我們為什麼要研究這個受到國債融資問題困擾的國家之老齡化現象？本文嘗試以日本社會的市場活動，尤其是「銀髮市場」的發展，以「社會化」(部份去商品化)市場的條件中相互矛盾的動力，分析其對老齡

<sup>1</sup> 黎教授同時亦是香港大學社會工作及社會行政學系榮譽教授及聯合國大學高等研究所客座教授。

化的日本社會所發揮的作用。事實上，銀髮族消費的變異是很大的（有時甚至是零散），市場規模狹小（供應商與顧客的關係差不多是一對一或是一對幾），單從市場的規模或其營業額及收益等單向層面，是難以理解的。日本的「銀髮市場」背後的社會化力量發揮的社會功能，協助解決部份日本高齡化社會帶來的挑戰，是純粹新自由主義視角難以理解的。

自明治維新（1868年以後）和二次世界大戰後，日本獨特的發展進程成爲了老齡化社會經濟和制訂政策的助力。當中強調局內人與局外人的社會保障系統，形成新的性別分工模式，區分成職場支薪族和家庭主婦，並與職業福利模式結合。與其他東亞國家超級現代化所驅使的老齡化相比，日本則採取封閉式人口政策，以計劃好的政策在過去四十年延緩老齡化過程，包括設置全民退休保障計劃、全民健康保險、長期護理保險等，這些均是香港所沒有。這些政策，支援著銀髮市場的發展，讓日本社會在老齡化過程中慢慢過渡。

勞動力供應的封閉性也是日本特有的現象之一，以外籍傭工爲例，日本只有少於2000名外傭從事個人照顧及護理行業，這與香港(約280,000人)、臺灣(約180,000人)和新加坡(約170,000人)在規模上是不能相比。因此照顧家庭的重責，通常落在家庭的女性成員(例如媳婦)身上，女性婚後大多會離開職場，以全心全意的照顧家庭，亦進一步強化性別分工。

## 銀髮族消費四個範疇的社會化經濟系統

在了解上述的背景後，筆者觀察到在日本這老齡化社會中，與銀髮族消費有關的社會經濟活動，有四個互相連結而又有明顯分野的範疇：

- 在退休早期或是準備退休階段，退休金加上閒暇時間讓他們可以試驗新的生活。
- 由政策推動、按實際需要供給的產品和服務。
- 經濟支柱重投家庭生活及退休夫婦的社區參與。
- 爲老年或善終進行的社會文化的儀式。

## 退休金和退休後的閒暇時間創造的新生活

對於大部份受薪族而言，退休金和退休後閒暇時間仿如一份大禮，他們及其配偶終於可以享受一下。各商家也瞄準了這些閒暇時間和退休金，推出各式各樣的新穎刺激的消費體驗，或是創造新產品和服務去把握每個商機。

事實上銀髮市場中最顯現的部份就是新一浪消費主義和其產生的誘惑，其目標是一群長期爲了成就社會公益而被日本式嚴謹的工作和家庭理念所束縛的受薪族(和其妻子)。例如：市場爲各銀髮年齡組別提供的林林總總的折扣和優惠，吸引他們消費。綠色消費、非市場化的另類互惠消費等，都是銀髮市場的一部份，亦重新建設社區鄰里關係及網絡。

## 由政策推動、按實際需要供給的產品和服務

長久以來，日本的公營和私營機構都抱著積極參與的態度來看待老齡化社會。企業、政府組織和公共組織欣然接納這群老齡人口，主動推出照顧長者實際生活需要的新產品和服務。在特別成立或是新興的供應鏈網路中，也出現由政策帶動的社會化銀髮族市場，主要圍繞傳統和日常生活消費，如鋪迭榻榻米用的輔助工具和可移動的風呂浴設備。一些並無區分客群年齡的企業（如部份鐵路公司），也利用自己鐵路網路上和物流支援上的優勢，根據已有客群發展長期護理的看護服務。因為有了正面、穩定而且支持充足的政策環境，愈來愈多的供應商應運而生。

「銀髮採購」對於維持銀髮市場極為重要：公共和私人空間升級成為通用設計，營造無障礙環境。這些提議經整合後正式成為政策（規例、法律和服務守則），然後實際措施、貨品和服務得到開發和供應。在政策框架和社會創新的有機動力下，產品和服務素質亦得到提升。

在銀髮採購制度下，擴展護理服務和產品是提供更佳消費選擇的手段。長期護理保險中公共和社會護理部份，促進了有關產品和服務供應方面的動力。因此在老齡化社會中，擴大供給的兩個最主要因素是對於提供新產品和服務的長期的政策方針和社會共識（因為通常在營運初期和中期都會有財政虧損）。就成熟的市場運作而言，專為長者而設的產品和服務其演化過程是會按照新構思和市場對創新意念的反應來作穩定發展。

## 重投家庭及社區生活

相比起其他銀髮消費範疇，這部份是最具爭議和最不明確的。家庭支柱於幾十年來一直缺席家庭事務，一旦他們回歸家庭，便成為了很多家庭主婦頭痛的根源。他們在退休早期因誤會和衝突難以融入正常家庭退休生活，外出娛樂消費以慢慢過渡便變得普遍。他們在外活動比在家中輕鬆，像在受雇時在外工作一樣。一些男士更會參與活動小組，重投自己所屬的圈子，繼續遠離已經缺席幾十年的家庭。

刺激社區活動參與率是社會共識：日本其中一個活化老齡人口的政策建議就是促進長者積極參與社區活動，如「銀髮人力資源運動」（シルバー人材センター；<http://www.zsjc.or.jp/>），其目的是招募一百萬名會員投入社區層面的勞動市場，同時推動社區發展。為此日本的市政府踴躍為他們提供公共空間，促使他們以其技能擔當兼職工作。

有多餘時間和資源是重投社區生活的基本條件。在日本，團體活動（特別是自助式和互助式）幾乎都是自資和自負盈虧的，市政府（地區）的支援主要是提供空間（場地）和方法（在大型節慶中宣傳和活動推廣）。1995年1月17日阪神淡路大震後，非政府組織（日本稱為非牟利組織）持續蓬勃發展，非牟利組織的運動更有勢頭，得到更多的認可和更具影響力——非牟利組織與一眾社區組織成為日本人重投社會的試驗計劃的主辦地點。



總括來說，退休人士著重非牟利，不追求最大利潤，只重視參與社區和商務活動；原因是他們的健康和護理需要，已經有了退休金和全民保險的保障，這是香港所欠缺的。在日本，全因為有了這批老齡的新血，使得在自助式和互助式的社區運動中，一些非主流的社區生活試驗計劃蓬勃起來，如時間銀行和社區交換交易系統，促進了兩代人之間的互動。這些老齡人口參與社區活動在多方面鞏固了社會的基礎，令民眾對退休金制度和全民健康（包括長期護理）保險體制感到安心認同。也許這些銀髮族消費帶來的社會經濟好處——著眼追求更大的公眾利益，是被主流的新自由經濟論所低估。

## 資本主義下的善終社會文化儀式經濟變異

社會禮儀大體來說是人類社會的功能性延續，尤其是在社會家庭系統中注入生命力和加強適應力。在所有禮儀中，殮葬和祭祀祖先的儀式，不論是在認知和實體上都連繫了兩代間的傳承。與日本其他的儀式相比，善終儀式是最為重要和最被重視的（以社會價值和金錢的角度來看），亦顯示出從銀髮市場至黑髮市場當中的複雜性。

與老齡業務相關的最重要市場就是所謂的「黑髮市場」，即殮儀及善終業務（因佛教徒對壽命長短和永生的理念）。在日本，尊重和重視死者是社會的規範，伴隨著很多儀式，發展成為工業化的殮儀業和相關的信仰活動。儘管市場競爭激烈，舉行這些儀式仍然費用高昂，每項儀式都收費，包括下葬後的祭禮、往後數十年的祭祀香火，或由寺院僧侶為死者更改名諱的費用等。

善終過程顯示了日本整體銀髮消費與黑髮消費當中的關連。當中有兩股互相競爭的力量，去塑造銀髮市場（以商界的認知）的發展路向。一股是來自社會經濟動力及其所衍生的社會安全動力，另一股是保障商業和財政收益的爭奪勢力。

在此筆者提出一個問題：殮儀費用是否銀髮市場業務和財務邏輯的一部份？若是，應怎樣為其定價？為此，我們面對的挑戰顯而易見，就是如何克服社會文化道德、習慣和風俗等的社會經濟變異，讓老齡中、老齡人口、以及逝者都能享受更好的生活。

## 與顧客的結構性關係及營商的社會文化

跟香港稍為類同的是，日本企業有預防措施去達致零投訴或零瑕疵；和彌補錯誤的大量措施。但日本與香港的分別之一，在於其商業關係比財政關係更為社會化，這現象是從地區性的中小企經營理念而來，並藉此衍生出根深柢固的、高強度顧客關係，而不單只是顧客關係管理。在小商戶因為高租金逐漸消失的香港，這是難以想象的事。

高強度顧客關係下，產品和服務大部份被供應商作結構性包裝和週期性推出。不管經濟好壞，商對商（B2B）和商對客（B2C）關係都是結構性連結，並長期關係密切。勞動過程在日本則一直以社團主義為主，雖然近年逐漸傾向「自由市場」模式，但職業良好依舊是勝於一切的衡量標準。



上述種種提供了空間，進化成仔細和精密的供應方式去應付由公民、大眾及市場推動的銀髮族消費，再配合現有公共和機構贊助體制，按老人的需要去採購健康護理產品和服務，奠定了1950年代的倖存老人的銀髮族消費現象，惟此種銀髮族消費現象會否延伸至未來的一代(1970年代)則仍是未知之數。

## 總結：銀髮市場帶動社會經濟仍是未知之數

明顯地從外界角度來看，日本的銀髮市場依然是可喜，並以商業主導的世界觀來看待這活力充沛的日本「銀髮市場」——從灰髮（老齡化

中）、銀髮、金髮（富裕的年長消費者），以至黑髮（殮葬和與家庭相關的宗教儀式）市場，都無容置疑地抓緊營商機會。例如一本臺灣商業雜誌曾引用日經的資料指出，全賴長者的財富累積和擁有更多的空餘時間，現在以及未來的銀髮市場會持續蓬勃。不過，筆者認為，這群老齡人口，究竟是可以帶動日本衰退的經濟，還是製造另一個經濟泡沫，現在還不能下定論，因為不同的實證研究有不同的結果。不過，日本的「銀髮市場」，相比起新自由經濟和企業融資角度所描繪的，背後更為社會化，並發揮一定的社會功能，以協助解決部份日本高齡化社會所帶來的挑戰。

# 對新加坡人口政策的提問

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程序幹事 許丹妮小姐

低生育率、低死亡率、預期壽命延長等人口現象是已發展社會必然會經過的階段，加上在二次大戰後的嬰兒潮出生的一組人口在2012年開始步入老年期，不少已發展國家在近年都開始關注國家未來人口發展，及對人口，以至各項所需的配套開展規劃工作。可是，當研究隊嘗試了解哪些國家有制定人口政策時，卻發現只有少數政府有為國家制定一套明確的人口政策，當中包括新加坡、台灣等地方。

比香港人口少二百萬的新加坡，政府在今年一月發表了人口政策白皮書，並且已經獲得國會通過。它引起社會上極大迴響，更激發起數千人史無前例地展開了一場新加坡立國以來規模最大的示威。姑勿論白皮書是否能夠準確地預測到2030年新加坡的人口狀況及協助國家有效地面對人口挑戰，它確確實實地繪畫出一個路線圖。但在新加坡那樣的「和諧」社會內，政策推出後竟引發民間的強大關注及討論的氛圍，當中的問題或有助我們思考香港的人口政策。本文會透過解構新加坡政府對未來的人口規劃、構思和方向，探討一些值得香港社會在討論人口政策時作思考的地方。

## 政府主導下的未來人口數字目標

新加坡的人口政策著重人口數目、人口組成、工作人口組成等元素，以新加坡國民為核心，目的是打造一個經濟持續增長和高素質生活環境的新加坡。根據白皮書，政府預計新加坡總

人口到2020年將是580萬至600萬，到2030年則增至650萬至690萬。以目前新加坡總人口530萬計，七年內人口將會增加70萬，17年後則增加160萬，即比現時上升接近三成。(見表一)

表一 2012年新加坡人口及2013年人口政策白皮書的2020年及2030年預計人口數字

|      | 2012<br>人數(百萬) | 2020<br>人數(百萬) | 2030<br>人數(百萬) |
|------|----------------|----------------|----------------|
| 居民   | 3.8            | 4.0-4.1        | 4.2-4.4        |
| 公民   | 3.3            | 3.5-3.6        | 3.6-3.8        |
| 永久居民 | 0.5            | 0.5            | 0.6            |
| 非居民  | 1.5            | 1.8-1.9        | 2.3-2.5        |
| 總人口  | 5.3            | 5.8-6.0        | 6.5-6.9        |

資料來源：Department of Statistics, Ministry of Manpower (2013). *Statistics*. 及 National Population and Talent Division (2013). *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore Population White Paper 2012*.

對於這目標人口數字，社會上有不少聲音認為太龐大，是新加坡不足以承載的。本文無意分析數字是否合理，但在這個目標數字中，我們看到政府對人口數目的絕對主導性。除了整體人口的預測外，白皮書亦對清楚地交代了各種人口（公民、永久居民及非居民）數目的增長估算。在新加坡，居民有公民及永久居民之分，只有公民才擁有投票和參選權；另外在公共福利上，公民可獲分配的福利亦會比永久居民的優厚。由於政府在決定是否讓外來人口成為永久居民，以至公民有絕對的控制權，而且外來人口要成為公民，必先經過永久居民的階段，這階段是一個緩衝帶，讓政府可因應社會人口的需要而對簽發公民數目作出相應的管

理。表二列出2007至2011年新加坡政府批出的公民及永久居民數目。明顯地，政府在2009年收緊移民政策後，2010年的新永久居民數目銳減。

表二 新加坡政府批出公民及永久居民資格的數目 (2007-2011)

|      | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 公民   | 17,334 | 20,513 | 19,928 | 18,758 | 15,777 |
| 永久居民 | 63,627 | 79,167 | 59,460 | 29,265 | 27,521 |

資料來源：National Population and Talent Division, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration & Checkpoints Authority (2012). *Population in Brief 2012*

看新加坡政府在批出公民及永久居民資格上的靈活性時，不期然會令人想起香港政府是否有此主導性，若然香港將會有人口政策，現在每天150個內地人來港的配額是否可以根據香港人的意願而決定保留與否。同樣地，在新加坡出生的嬰兒，若父母不是公民，嬰兒亦不會自動成為公民，因此絕不會出現香港的雙非和單非的情況。我們姑且暫不評論這些政策是好是壞，但這些政策反映新加坡比香港有更好的控制人口能力。

人口數目和組成決定社會資源分佈，不論數目的多寡、組成的結構如何，「大上大落」絕對是制定人口政策的大忌，因此規劃一個明確的人口數字，當中包括各種人口的分佈，對社會發展的長遠規劃極其重要，它除了可以用作指標去建構未來社會，讓資源可適時地作出有效的分配外，還可顯示出政府對社會的掌握度，如何有信心地在現有的制度下控制人口數目。

## 人口層級和核心人口的思索

白皮書名為「我們未來的人口方案：可持續的人口，朝氣蓬勃的新加坡」。它勾劃了政府對新加坡在2030年的遠景及願景，當中提及的三大支柱包括：(1)以新加坡人為社會的堅實核心、(2)為國人製造良好的就業機會及(3)優質的生活環境。新加坡政府認為人口增長是整體經濟增長的必要成份，如不保持人口增長及提高生產力，很難長期保持經濟增長，經濟情況會像日本及某些歐洲國家般下跌或停滯，因此政府銳意訂下一個目標人口，期望人口增長可確保經濟增長，從而為新加坡人製造有質素的生活環境。從表面上看，政策最終以改善新加坡人的生活質素為目的；然而，政策內所提及的這個「新加坡人」概念，必須小心理解。

誰是新加坡人？誰有資格成為新加坡人？

從表一可見，新加坡把人口分為兩大類。第一類是居民，當中又分為兩種，一種是公民，另一種是永久居民。第二類是非居民。由於這些不同的分類對人口享有的權利有實質意義，故其實際上是一種層級的結構，公民為最高層級，非居民則最低。新加坡是一個依賴輸入外地人口的國家，政府亦有一套行之有效的入境及移民政策。不論工作、讀書或尋求家庭團聚，所有外地人口(持工作證人士、學生，以及居民或持工作證人士的家人)都會被歸類為非居民，當中只有一部分人有資格申請成為永久居民及新加坡公民。根據移民政策，若外來人口要成為新加坡公民，必須先成為永久居民，並且擁有該資格達至少兩年的時間。入境

者在入境時所持有的工作證類別或所參與的入境計劃便決定了他是否符合成為永久居民的資格，只有以**Employment Pass**或**Entrepreneur Pass**入境的高技術人士，或透過專才計劃或投資計劃入境的專才或投資者才符合資格。

至於高技術人士、專才或投資者以外，持其他工作證入境的外地勞工，無論他們在新加坡工作的年期有多長，都不會符合申請成為永久居民的資格。為了確保以移民身份成為新加坡公民的人口，能對國家作出貢獻及提高人口質素，政府採取了目標性的政策。

政府銳意增加的人口，就是一些高生產力人口，按政策他們有機會成為新加坡的公民。不過，這個政策漸漸地在社會上產生了一個新加坡「核心人口」的討論。政府極力鼓勵移民、計劃不斷地加入外來人口，藉着每年吸納**15,000至25,000**名新公民，以維持公民的人口。社會上開始質疑究竟這些新公民是否新加坡的核心人口？還是只有土生土長的新加坡人才是國家的核心人口？問題的核心在於「核心人口」和「公民」(Citizenship)是否相同的概念。若然兩者為相同概念的話，只要外地移民願意在新加坡落地生根，以不同形式貢獻和參與社會，社會便不應把因為他們不在新加坡出生或不是由新加坡人所生而將他們排除在核心之外。

## 以目標性的移民入境政策為主導

既然土生土長的新加坡人沒有太大爭議，政策自然包括吸引海外的新加坡人回流。現在海外有**200,000**新加坡人，當中有大約**145,000**人正是在職年齡，若可吸引一部分人返回新加坡工作，一方面可帶來社會的新力量，另一方面可令新加坡的核心人口變得更壯大。當然，為了加強新加坡的核心力量，政府不斷積極地鼓勵本地生育以達致人口持續增長，在**2001**年，政府推出了**Marriage and Parenthood Package**，當中包括一籃子措施及一些具體的政策，務求製造有利生育的外在環境，提高新加坡人生育的意欲。可是，成效並不是太顯著，該系列措施在**2004**年及**2008**年分別作出更新，加強鼓勵生育力度。雖然近年出生人數有上升的趨勢(見表三)，但從政府的角度來看，增幅始終未能滿足社會上的需要。因此，新加坡的人口政策，用心都在移民政策。

針對人口質素的問題，政府預計隨着新加坡人的教育水平愈來愈高，從事專業、管理、執行及技術 (PMET: Professional, Managerial, Executive and Technical)工作的公民會從**2011**年的一半上升至**2030**年的三分之二，政府期望透過提升國內高學歷及高技術公民的比率，並讓多一些國民參與高生產價值的工作，從而改善他們的生活質素。另一方面，新加坡以優質的入境政策去吸引優質的工作人口，當中包括願意投資於新加坡的人士。政府亦希望透過入

表三 新加坡的出生人數 (2006-2012)

|      | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 出生人數 | 38,317 | 39,490 | 39,826 | 39,570 | 37,967 | 39,654 | 42,600 |

資料來源：Department of Statistics (2012). *Yearbook of Statistics Singapore 2012*



境政策，向外國人的家人發放可長期逗留在新加坡的證件(LTVP: Long-Term Visit Pass)，讓他們考慮在新加坡落地生根。在2012年時政府更新增一類證件(LTVP+: Long-Term Visit Pass Plus)作為前者的加強版，使家人可更長時間地逗留在新加坡，並且有機會更方便地找尋工作。

香港亦有多個吸引外地專才或投資者的入境計劃，包括輸入內地人才計劃、居於海外的內地專業人才、優秀人才入境計劃及資本投資者入境計劃，但對比新加坡，香港似乎沒有太着意在吸引外地高技術人士、專才或投資者來港定居的政策上，政策目標亦不及新加坡的明顯，效果當然也不及新加坡的顯著。以優秀人才入境計劃為例，計劃於2006年開始實行，但至今只有二千多名申請人獲發配額。在制定人口政策時，政府確實有須要思考香港是否要加大力度去吸引高技術外來人口，若是的話，必須重新檢討和評估現有計劃的吸引力，以及重整多個有關的移民入境計劃。

## 人口層級下的歸屬感問題

在2012年，有接近四分之一新加坡人口是外地的中、低技術勞工(見表四)，他們為工作而到新加坡生活。在現行入境政策下，無論他們在新加坡工作的日子有多長，亦不會符合申請成為永久居民的資格，即表示無論他們如何貢獻社會，亦不會享有任何福利。同樣是外來人口，新加坡政府對待高技術和低技術的兩組人口有着截然不同的政策。對那些持工作準證入境的人，新加坡或許只是一個工作的地方，雖然此時此刻，他們是在那兒生活，但他們再努力也只會是「非永久居民」。更重要是，這裏涉及的人數佔近三分之一，一個社會有三分之一的人口為三分之二的人口打工，社會長期拒絕培養他們對社會的歸屬感，他們亦沒有足夠基本公民權利，在這種情況下，這個社會如何可以持續發展。

表四 持各種工作證在新加坡的外地勞動人口數目 (2007-2012)

|   | 2007    | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012*     |
|---|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 就業准證<br>(EP: Employment Pass <sup>1</sup> ) | 99,200  | 113,400   | 114,300   | 143,300   | 175,400   | 173,800   |
| S Pass <sup>2</sup>                         | 44,500  | 74,300    | 82,800    | 98,700    | 113,900   | 142,400   |
| 工作準證<br>(Work Permit <sup>3</sup> )         | 757,100 | 870,000   | 856,300   | 871,200   | 908,600   | 952,100   |
| 家庭傭工  | 183,200 | 191,400   | 196,000   | 201,400   | 206,300   | 209,600   |
| 建築業   | 180,000 | 229,900   | 245,700   | 248,100   | 264,500   | 293,400   |
| 總數  | 900,800 | 1,057,700 | 1,053,500 | 1,113,200 | 1,197,900 | 1,268,300 |

\* 初步數字

資料來源: Department of Statistics, Ministry of Manpower (2013). *Statistics*.

<sup>1</sup> Employment Pass的持有人是高技術人士，從事專業、管理、執行及專門(PMES: Professionals, Managerial, Executive and Specialists)工作。

<sup>2</sup> S Pass的持有人是中級技術人士。

<sup>3</sup> Work Permit的持有人是低技術人士，主要是家庭傭工和從事建築業工作的人士。



新加坡在這個政策上有很大的排外心，這跟香港對外藉傭工作的態度差不多，不過，除傭工外，其他人只要符合資格又在港住滿七年就可申請成為永久居民，享有社會上的公共服務和福利。當然，在現實生活中，縱然低技術外來人士有資格在香港成為永久居民，但新來港人士在香港確實會受到一定程度的歧視，政府是否可在建立共融社會上多付出一些。

近年新加坡社會上開始有聲音希望政府減少輸入外來人口，究竟怎樣才能在輸入外地人口的數量上取得平衡，確實是一個艱深的課題。如不輸入外地人，政府又擔心社會不斷老齡化、失去生氣、活力，本地年青人就會到他處尋找機會。如有太多外來人口，政府又恐怕會削弱自己國家認同感和歸屬感，城市變得擠迫，亦有更多攤分社會福利。政府預計會增加輸入低技術勞工，因為本地人無法填滿國內提供的工作機會，外勞可做本地年輕人不想做的工作。當然，本地低技術勞動人口會擔心外勞壓低工資，但在教育水平日漸提升的社會上，還有多少人願意當辛苦工？然而，當他們沒有足夠的基本權利時，這一群外勞生存在社會上的意義和價值有多大？

在研究新加坡的人口政策時，不難發現政府多着墨於如何擴大勞動人口，以為新加坡人提供優質的生活環境，並沒有針對老人的晚年生活而作重點關注，只是提及要輸入更多外地人口

來照顧長者。新加坡人受一套完善的退休保障制度(Central Provident Fund, CPF)所保障，讓政府在制定人口政策時可以少一重顧慮，對比香港，這是新加坡的優勢。這樣看來，香港政府必須盡快提出全面的人口政策帶領香港社會面對人口挑戰。

總的而言，新加坡在制定人口政策上最大的優勢是政府有承擔、有主導權，願意思考在人口上有可能看見的改變，並已為未來的人口作出全盤規劃。儘管社會上表示認同的聲音不盡然，至少已經有一套討論的基礎。白皮書強調各種假設和預估，2020年及2030年的情況還得要看生育率等各種客觀與實際情況的變化而定，政府亦表明會適時地檢討人口政策，並不會依照白皮書的內容一成不變地走到2030年。反觀香港，雖然政府已經成立督導委員會研究人口政策，但至今仍未有任何實質的方向，香港人距離新加坡人可以就政府文件參與討論的階段還有一段遙遠的距離。

參考資料:

Department of Statistics (2012). *Yearbook of Statistics Singapore 2012*. Singapore Government.

Department of Statistics, Ministry of Manpower (2013). *Statistics*. Retrieved from <http://www.singstat.gov.sg/> (March 2013)

National Population and Talent Division (2013). *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore Population White Paper 2012*. Singapore Government.

National Population and Talent Division, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration & Checkpoints Authority (2012). *Population in Brief 2012*. Singapore Government.

National Population and Talent Division (2013). *Marriage and Parenthood Package 2013*. Singapore Government.

Speech by Grace Fu on Population at the Committee of Supply 2013 (7 March 2013). *Singaporeans at the Heart of our Nation and Policies*. Singapore Government

# 問卷調查

我們希望聽取政策報的意見。請將本版影印或列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 [policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk)。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

## 對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

|          | 最低 |   |   |   | 最高 |
|----------|----|---|---|---|----|
| 選擇政策的合適性 | 1  | 2 | 3 | 4 | 5  |
| 分析的可讀性   | 1  | 2 | 3 | 4 | 5  |
| 內容深淺的適中性 | 1  | 2 | 3 | 4 | 5  |
| 資料的有用性   | 1  | 2 | 3 | 4 | 5  |

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

---

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

---

---

## 背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

- a. 政界      b. 商界      c. 學術界      d. 新聞界      e. 社福界  
f. 其他專業界別：(請列出)\_\_\_\_\_

姓名(自由填寫)：\_\_\_\_\_

聯絡電話/電郵(自由填寫)：\_\_\_\_\_

## 昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入 <http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保以外：醫療服務質素

第十期 — 市民福利的社會規劃

第十一期 — 住房的價值：房屋政策新探

第十二期 — 住房的條件：房屋政策新探（續）

第十三期 — 回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎



## 促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第十四期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/main.htm>

電郵：[policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk)

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助