

建設千萬人香港大都會 是否可行

宋恩榮 牛致行 原載於《明報》2026年1月8日

文章摘要：近年「搶人才」令移入人口大增，但自然減少與外流抵消成效，總人口不升反跌。文章指出，「千萬人口香港」在土地與基建承載上難以實現。

自2022年施政報告提出「搶人才」政策以來，香港輸入人才數目遠超官方每年3.5萬人的目標。據政府數字，單計最近兩年（2023年中至2025年中），抵港人才已累計達22萬。保守估計，即使扣除三成未必打算長期留港者（註1），仍有15.4萬人移入；計算其家屬在內，近兩年「搶人才」的移入人數高達29萬，即每年14.5萬人。

在這樣龐大輸入人才的浪潮下，建設千萬人口香港大都會是否可行？

行政長官李家超在2024年末受訪時指出，香港若要保持競爭力，人口規模需達到1000萬，否則「人才庫有限」。部分學者及意見領袖，例如前財政司長梁錦松、王于漸教授、雷鼎鳴教授等，也先後指出「聚才效應」的重要：人才交流與互動能夠產生協同效益，帶動創新與經濟活力。這種論述下，「千萬人口香港」似乎成為頗具吸引力的宏大願景。

但宏大願景要落地成為可行政策目標，須經得起人口、經濟、土地、基建承載能力以至社會文化等多方面審視。本文嘗試在不預設立場的前提下，從幾個關鍵問題出發：（1）千萬人口城市在理論上有何利弊？（2）在香港現有人口結構與移民特徵下，要達到此規模究竟需多大程度的淨移入？（3）這種規模的人口擴張，香港在土地、基建、財政、社會文化上能否承受？

其實「新版人口推算」假定的移民吸納量已十分進取。該推算估計在此22年間，扣除單程證移民數字後，每年平均淨流入多達2.8萬人，顯著超過香港過往吸納量。從回歸到2019年的22年間，扣除單程證移民數字後，香港差不多

註1：三成比例的估計，見〈香港已輸入數十萬人才 為何總人口不增反減〉，2025年10月23日《明報》

每年都是移出大幅超過移入，每年平均淨外移人數多達兩三萬，其間只有 3 年出現過只有幾千人的小量淨移入，從來沒有任何一年有幾萬人的淨移入。

但宏大願景要落地成為可行政策目標，須經得起人口、經濟、土地、基建承載能力以至社會文化等多方面審視。本文嘗試在不預設立場的前提下，從幾個關鍵問題出發：（1）千萬人口城市在理論上有何利弊？（2）在香港現有人口結構與移民特徵下，要達到此規模究竟需多大程度的淨移入？（3）這種規模的人口擴張，香港在土地、基建、財政、社會文化上能否承受？

千萬人口大城市的利弊

從經濟角度看，一個城市的經濟體量和人口規模，的確往往跟其國際競爭力緊密相關。世界上重要的超大城市，人口早已逾 1000 萬門檻。例如東京都、大紐約等；內地的深圳、廣州等，常住人口約 2000 萬，其生產總值也早已超越香港。把視野聚焦粵港澳大灣區，若香港希望維持跟深圳及廣州三足鼎立的地位，便要積極求變，尋找發展快車道。

惟城市規模並非愈大愈好，超大城市往往伴隨「城市病」，例如擁擠、房屋、交通等問題。建設千萬人口大都會，需經詳細及全面論證。

香港已踏入急速老齡化階段，出生率長期偏低，死亡人數多於出生。在無大量移民補充之下，本港人口會因自然減少而大幅萎縮。因此即使不追求建設千萬人口都市，香港亦必須制訂清晰、前瞻性的人口政策，尤其着重吸納年輕人口。

人口自然減少、外移和淨移入的不穩定

雖然移入香港人數相當龐大（主要包括單程證入境者及近年猛增的輸入人才和勞工），但港人移出數量也同樣龐大。筆者早前文章曾說明（註 2），移出人口包括「移民海外」和「移居境外」兩大類。「移民」需申請簽證，牽涉身分或國籍轉變；「移居」毋須申請簽證，也不牽涉身分或國籍轉變。例如港人移居內地工作或退休，或持有外國國籍港人從香港遷居到該國籍所屬地區，都是移居而非移民。

註 2：見註 1



由於「移居」毋須特別申請，成本遠低於「移民」，因此更為普遍。現時估計約 84 萬港人長居內地，另有約 60 萬或以上港人定居海外。再加上現居香港、有外國護照或海外居留權人口約佔全港人口的一成至一成半，即約 70 萬至 100 萬人，這三群人都常常來往香港與境外，對香港人口帶來不穩定性。

歷史經驗顯示，每當社會氣氛或政治前景不明朗時，港人外流便會加速；但每當前景好轉或出現新發展機遇，海外港人又可能回流。香港人口變化對經濟前景、地緣政治和區域競爭環境都極為敏感，其本身具高度不穩定性。

這種不穩定性於近兩年已經出現。筆者在本版另一篇文章（註 3）指出，由 2023 年中至 2025 年中，香港總移入人數因「搶人才」政策成績斐然而大增至 45 萬，惟港人移出也迅速上升，高達 42.6 萬，淨移入只有 2.4 萬。同一時期，人口自然減少約 3.3 萬。結果即使搶人才成績遠超預期，這兩年內總人口仍略降，減少約 9000 人（跌幅 0.1%）。

因此，評估香港目前跟「千萬人口大城市」的距離，須先估算未來移入與移出人口，以推算「淨移入」規模。除非「淨移入」規模足夠大，能彌補人口自然萎縮，否則本港總人口會續減。估算未來「淨移入」極具難度，因它本質上是「移入」與「移出」兩個大數目的差額。即使移入或移出人口只有數個百分比變化，也足以令「淨移入」有巨大變動。相對而言，自然人口變化較易估算，因出生率與死亡率相對穩定且具可預測性。

2026 至 2046 年：以官方人口推算為框架

本文採用時間框架是由 2026 至 2046 年，共 20 年作為界線。一方面是因為統計處《香港人口推算 2022-2046》（《人口推算》）以 2046 年為界；另一方面，2046 年距離《基本法》所述「50 年不變」時間點的 2047 年僅一步之遙，也臨近國家「第二個 100 年」目標關鍵節點 2049 年，具一定象徵意義。

據《人口推算》，本港人口於這 20 年將自然減少約 70 萬人（死亡比出生多出約 70 萬）。換言之，假如完全無移民進出，即淨移入為零，2046 年人口只餘下約 680 萬。因此，若政策目標是 2046 年達至 1000 萬人口，那在這 20 年內，淨移入總量必須達到約 320 萬（1000 萬減 680 萬），即年均約 16 萬人。此數字遠高於近年淨移入實際水平，恐難實現。

註 3：〈近年究竟有多少人移入和移出香港〉，2025 年 11 月 13 日《明報》

千萬人口城市所需「淨移入」 遠超現水平

本港移入人口大致可分為三大類：單程證來港者、外傭，及其他人士（包括各類人才計劃、輸入勞工安排等）。根據《人口推算》，單程證與外傭移入相對穩定，合計每年約 4.7 萬。要達到每年 16 萬人「淨移入」規模，「其他淨移入」（輸入人才及勞工扣掉港人移出）每年要有 11.3 萬人。

但從 1997 至 2019 年的 22 年間，「其他淨移入」年均值為負 3.2 萬人，即港人外流平均每年比輸入人才與勞工多出 3.2 萬人。近兩年（2023 年中至 2025 年中）縱使香港「搶人才」成績遠超目標，但在港人外流同時增加之下，「其他淨移入」每年約為負 3.9 萬人。

筆者判斷，香港「其他淨移入」水平，難以由近年每年負 3.9 萬人，扭轉成千萬人口城市所需的每年 11.3 萬。香港近年輸入人才與勞工的水平已十分高，要從這高水平再大幅提高並不容易。長遠而言，香港是小型經濟體，能創造符合高水平人才的高薪工作數量有一定限制；另一方面，隨着香港人口老化，退休人數將持續上升，而大灣區融合進一步降低港人北上退休的門檻與成本，港人往內地長居將會增加。因此，綜合人口流動的歷史和未來情況，追求每年 11.3 萬人的「其他淨移入」並不現實。

土地、基建與財政承載能力的硬約束

即使暫時撇開人口計算，單從土地與基建承載能力出發，「千萬人口香港」同樣面對極大限制。當前政府對房屋、交通、社會服務及其他主要基建的中長期規劃，大致是按《人口推算》估計 2046 年人口將達 820 萬規模來制定。縱使此規模遠比 1000 萬人為低，但現存規劃的北都、鐵路系統、公營房屋、醫療、教育設施等各方面擴展，已對公共財政及私營發展商構成沉重負擔。

以曾備受爭議、現已擱置的人工島計劃為例，其構想容量約 50 萬人。若香港要由 820 萬人口躍升至 1000 萬，即增加約 180 萬人，需要好幾個人工島級別的新發展區。這種規模的填海造地與基建投資，不論在財政負擔、工程能力、環境影響、政治阻力等方面，都遠遠超出現時香港可承受範圍。考慮到近年政府財赤擴大、樓市疲弱、建造成本高企，及私營發展商財政狀況，要在未來 20 年內完成數個人工島級別項目，幾乎無法想像。



土地、基建與財政承載能力的硬約束

即使暫時撇開人口計算，單從土地與基建承載能力出發，「千萬人口香港」同樣面對極大限制。當前政府對房屋、交通、社會服務及其他主要基建的中長期規劃，大致是按《人口推算》估計 2046 年人口將達 820 萬規模來制定。縱使此規模遠比 1000 萬人為低，但現存規劃的北都、鐵路系統、公營房屋、醫療、教育設施等各方面擴展，已對公共財政及私營發展商構成沉重負擔。

以曾備受爭議、現已擱置的人工島計劃為例，其構想容量約 50 萬人。若香港要由 820 萬人口躍升至 1000 萬，即增加約 180 萬人，需要好幾個人工島級別的新發展區。這種規模的填海造地與基建投資，不論在財政負擔、工程能力、環境影響、政治阻力等方面，都遠遠超出現時香港可承受範圍。考慮到近年政府財赤擴大、樓市疲弱、建造成本高企，及私營發展商財政狀況，要在未來 20 年內完成數個人工島級別項目，幾乎無法想像。

人口結構劇變與社會文化問題

除了硬件層面限制，千萬人口香港在社會與文化融合層面也隱藏危機。上文提到，假如未來 20 年完全無移入移出，本港人口將由 750 萬降至約 680 萬。若要於 2046 年達至 1000 萬人，至少需 320 萬新來港者，這些新移民將佔千萬人口約三分之一。

但在實際情況下，港人外流幾乎可肯定會持續，而且規模或相當可觀。以近期數據為例，2023 年中至 2025 年中，港人外流約 42.6 萬，即每年約 21.3 萬。假如未來 20 年內，此外流速度大致不變，那麼累積外流將接近 426 萬人，2046 年留港的原有居民約只剩 254 萬，只佔千萬人口的 25%，其餘 75% 則是新來港者。換言之，在 20 年內，香港很可能由「本地居民佔多數」過渡到「新來人口佔多數」。如此急速而深入的人口結構重組，容易產生社會及文化融合的矛盾。

回顧過去，香港社會對於新移民融入、語言文化差異、社會資源分配等問題，出現過不少摩擦。要妥善處理千萬人口規模的社會融合，需極細膩、長期和周密政策設計，否則會使原有社會撕裂加深，而非帶來期望中的「人才協同效應」。

與其追逐千萬人口 不如重構人口人才政策

綜合以上分析，在 2046 年把香港建成「千萬人口大都會」，無論在人口規劃、土地基建、財政承載還是社會文化融合等方面，都不切實際。這一切不意味香港不應「搶人才」，也不代表香港必然要接受人口持續萎縮的命運。相反，上述分析恰好說明：香港真正需要一套務實、穩健、着眼於人口結構和人力資本質量的長遠人口政策。這樣的政策應包括：更針對地吸納青壯年專業人才與技術工人，適度改善勞動人口結構；透過社會政策減輕育兒負擔，鼓勵生育；加強教育及在職培訓，提高本地勞動人口生產力；積極融入和利用大灣區優勢，為港人創造更多跨境工作與生活選項。

如此香港或許更有機會於未來二三十年，憑自身制度和地緣優勢，在大灣區乃至全球城市競爭裏維持真正的活力和韌性。到時香港是否有 1000 萬人，已不再是最重要問題；真正關鍵的是，這個城市能否讓無論是本地或新移入居民，都在其中看見可實現的人生與未來。



作者簡介

宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫治方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院董事外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。

牛致行先生

牛先生是未來經濟學院研究助理。現時他專注研究香港房屋政策和土地政策。他擁有中文大學哲學系學士學位。



地址 九龍觀塘偉業街133號12樓RD13
Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street
Kwun Tong Kowloon

電話 (852) 3511-6752

電郵 info@hkfei.org.hk