

積極推進人口政策 建設千萬人香港大都會

宋恩榮、黃偉信 原載於《明報》2026年2月2日

文章摘要：香港要維持競爭力，需大量輸入青壯人才，但仍離「千萬人口」差距甚遠。政府應重設由政務司長牽頭的人口政策委員會，統籌土地、房屋與產業藍圖。

12月4日行政長官李家超接受港台訪問，強調香港必須「搶人才」，引述「好多研究報告」指香港如要保持競爭力，應要有1000萬人口，否則香港人才庫將有限。近年不少意見領袖及學者，例如前財政司長梁錦松、王于漸教授、雷鼎鳴教授等都不約而同強調城市競爭力及「聚才效應」的重要（不同人才的交流及互相刺激，會產生協同效應及「界外利益」），倡議打造「千萬級人口的香港」。

人口老化嚴重 港需大量輸入青壯年人才

城市競爭能力跟其經濟及人口體積密切相關：東京、大紐約市區及大倫敦市區的人口都遠超1000萬。內地4個一線城市，即北京、上海、廣州、深圳，人口都在2000萬上下，GDP（本地生產總值）亦超過香港。在大灣區內，若香港希望維持與深圳及廣州鼎足而三的地位，便要積極求變，尋找發展快車道。

城市體積未必愈大愈好，超大城市容易出現過度擠擁的城市病，建設千萬人口大都會需經詳細及全面論證。惟因香港人口老化問題嚴重，會成為發展的攔路虎。無論香港應否或能否建設千萬人大都會，都要大量輸入青壯年人才，也需制訂全面的人口政策。

據去年香港統計處發表的最新人口推算（《香港人口推算 2022-2046》；本文稱之為「新版人口推算」），從2024年中至2046年中的22年間（下簡稱為「此22年間」），本港死亡人數多於出生，人口自然減少多達72萬。然而因為預計香港會大量輸入人才，是以人口仍有可觀增長，會由753萬增至819萬。但與1000萬人口的目標比較，仍少181萬。倘要到達千萬級人口水平，還需輸入比「新版人口推算」預計多很多的移民。

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。

惟就是按「新版人口推算」的高水平移民吸納量，人口老化問題仍會十分嚴重：預計在此 22 年間，65 歲及以上人口會由總人口的 22.8% 升至 36%；年齡中位數會由 47.9 升至 55.5（到達中年後期）；勞動人口參與率會由 57.1% 降至 51.6%，勞動人口亦因此下降。這些趨勢對經濟發展、創新、醫療安老服務都有嚴重負面影響。若香港要扭轉這些負面趨勢，需要輸入比「新版人口推算」多很多的青壯年人才。

吸收多少移民方能建設千萬人大都會？

建設千萬人的大都會，是十分複雜的系統工程，除了整全的人口政策，還需配合土地、基建、交通運輸、房屋、經濟、產業、教育、醫療及社會設施規劃。特首雖已表示香港應要有 1000 萬人口，但因香港無人口政策，是以沒有政府文件顯示香港每年要吸收多少移民才能建設千萬人大都會。

統計處的人口推算，是推算而非政策，不過也提供了寶貴資料，讓本文作者可粗略回答這個問題。據「新版人口推算」，在此 22 年間香港人口自然減少（死亡多於出生）高達 72 萬。也就是說，若沒有移民（無移出也無移入），2046 年香港人口會減至 681 萬。倘 2046 年要有 1000 萬人，淨移入（移入減移出）總數要有 319 萬人，即每年平均淨移入要有 14.5 萬人（註 1）。

有了淨移入的估計，我們還要推算每年外移人數，才能估計每年要吸收多少移民。估計每年外移人數並不容易，在 2019 年社會風暴後的 3 年間，移民海外人數多達 20 多萬，高峰期每年流失近 10 萬人。惟此後移民人數明顯下降，例如今年第三季 BNO（英國國民(海外)護照）移英申請只有 5102 宗，比 2021 年高峰期下跌逾八成；加拿大及其他地區也收緊了港人移民申請。我們大膽假設此後每年平均 4 萬人移民

註 1：本文假設移民數字不會影響人口自然變動（死亡與出生人數之差），因吸納的移民是青壯年，死亡率很低，來自華人社會的移民出生率同樣很低，這個假設並非不合理。

（註 2；因全球反移民情緒高漲，縱使很多港人希望移民，要達到此數並不容易），這樣香港平均每年便需吸收 18.5 萬名移民（14.5 萬人加 4 萬人）。

香港每年可吸收的人口可細分為 3 類：（1）單程證持有人；（2）外籍家庭傭工；（3）透過各種計劃移入香港的非永久居民（如高才通、優才計劃等）。按「新版人口推算」，在此 22 年間，單程證入境估計每年平均有 3.7 萬人，外籍家庭傭工則每年有 1 萬人，兩者每年平均共 4.7 萬人。我們從每年需要吸收的移民總數 18.5 萬人，扣除第一、二類的 4.7 萬人，便可計算到香港平均每年需透過各種計劃吸納 13.8 萬外來人才及其家人（即第三類移民），才足夠建設千萬級的大都會。

高才通人數的水分

根據政府最新數字，兩年來各項人才入境計劃已收到 42 萬宗申請，批出逾 26 萬宗，已有超過 17 萬人來港；加上受養人，約有 35 萬人已來港。換言之，每年來港的人才及其家人已高達 17.5 萬人，遠超建設千萬人大都會所需的每年 13.8 萬人。從表面數字來看，建設千萬人的香港大都會並不是夢。

高才通是各項人才入境計劃數目最多的，惟新聞報道及統計處的人口宏觀數字都顯示，高才通人數的「水分」十分嚴重。眾多報道顯示，部分高才通申請者根本不打算在港找工作，只是為了獲得初時的兩年簽證方便來往香港，兩年後續簽再算；部分是為了子女在港受教育，家長則繼續在內地工作；更有黑中介在社交平台宣傳，聲稱可為高才通續簽製造所有文件，包括住址證明、工作合同及紀錄、糧單，也可代辦開通強積金戶口及交稅等。

統計處的 2023 年中至 2024 年中人口數字顯示，一年間總人口減少了 4300。至於移民數字，在扣除單程證移入後，這一年間移出人數超過移入人數 3.02 萬。此外，從 2023 年 9 月到 2024 年 9 月，香港勞動力減少了 1.03 萬人。這些數字與每年有 10 多萬外來人才來港的說法，明顯有極大矛盾。

註 2：篇幅所限，本文忽略港人遷移到內地的數目。所有迹象都顯示港人移居內地並非少數，且將會迅速增加。若加上此因素，香港每年需吸納的外來移民數目比本文計算的要更高。

因篇幅所限，本文不能詳細分析高才通數字究竟有多少水分。但政府發表的高才通來港數字來自行政統計，而行政統計的通病是會因為申請人的「申報藝術」而出現偏差，例如申請人傾向避重就輕、「走法律罅」甚至虛報造假。統計處數字則來自科學化的抽樣調查。倘兩種數字出現矛盾，受質疑的應是行政統計數字。相信要等到大部分高才通完成續簽手續後，我們才能確定水分比例。

超越推算：擁抱全面的人口政策

人口政策是社會經濟發展的基礎，然而香港過去幾十年兜兜轉轉，始終未有整全的人口政策。於 2000 年代政府成立人口政策督導委員會，制定人口政策白皮書，提出多項鼓勵生育及吸引人才的措施。2015 年政府發布《人口政策——策略與措施》報告，進一步完善人口政策，並改組成立跨部門的人口政策督導委員會。然而委員會於 2017 年 6 月解散，人口政策自此陷入真空狀態。

今年立法會成立了研究人口政策和措施小組委員會，全面檢討香港現有各項短中長期人口政策措施的成效。可惜政府代表在最近一次委員會會議中，不斷複述香港人口推算報告內容，並表示人口政策該由政府的人力資源規劃委員會負責跟進。不少議員對政府制訂人口政策的工作感失望，有議員指出當局一直在人口政策的細枝末節上「兜兜轉轉」，未見「高層次督導、整體藍圖」。

政府近年發表多份具分量的發展藍圖：《香港 2030+》、《長遠房屋策略》、《香港主要運輸基建發展藍圖》等。其中的北部都會區、交椅洲人工島、市區重建、房屋數量、交通基建發展是建基於統計處 2020 年的人口推算（《香港人口推算 2020-2069》；簡稱「舊版人口推算」）。此推算建基於 2019 年中的香港人口估計，並無涵蓋此後變化，例如移民潮、高才通政策帶來的新增人口等，其數字早已過時。例如「舊版人口推算」估計香港人口將於 2041 年達到 811 萬高峰，其後逐漸下降，至 2046 年只有 808 萬；「新版人口推算」卻估計香港人口將於 2046 年增至 819 萬，兩者有一定差別。上述列舉的重要發展藍圖，都需按「新版人口推算」相應修改。若香港真的要建設千萬人大都會，更要重新制訂以上發展藍圖。



重設人口政策委員會 促進香港都市建設

綜上所述，重設一個由政務司長牽頭的人口政策督導委員會，對促進香港大都會建設至關重要。該委員會應廣泛吸納來自不同部門和專業背景的委員，定期檢討人口現狀，研究未來發展趨勢，提出切實可行的政策建議。同時委員會要加強與國家層面的對接和協同，確保香港人口政策能與國家整體戰略銜接。「千里之行始於足下」，以上提議只是建設千萬級人口大都會的第一步，惟也是關鍵一步。

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冶方經濟學獎（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。

黃偉信先生

黃先生是傑出青年工程師得獎者、香港工程師學會—運輸及物流分部委員。畢業早年於港鐵任職，現職國際工程顧問公司，專責多項大型發展項目。他擁有倫敦帝國學院運輸及管理碩士學位。研究專長為工程、人又人才及城市規劃。

黃先生亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除了擔任未來經濟學院董事外，亦是未來都會願景聯合創辦人。





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