

大量人口移入移出香港 對社會經濟規劃的挑戰

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。

國家發展正邁入「十五五」規劃，香港正是時候思考更具前瞻性的規劃，以融入國家發展戰略。

筆者前文指出，香港總人口雖保持大致平穩，但近年出現大量人口同時移入、移出的現象。因統計處沒有總移入、移出的統計，只有淨遷移（移入與移出人數之差）統計，筆者需於前文綜合多種行政統計來估計移入移出人數。估計結果顯示，最近兩年香港錄得約 45 萬外地人移入（見表）、42.6 萬港人移出，兩者幾乎互相抵消，淨移入只有 2.4 萬人。人口總量雖變化不大，其結構（年齡分佈、技能與收入水平、居住地點和居留時間）卻因大量外地專才移入而有顯著變化，帶來多種政策挑戰（註 1）。

表：2023 年中至 2025 年中外地人移入香港數目

| 移入途徑 | 人數（萬） | 佔比 |
|---------|-------|-------|
| 七大搶人才計劃 | 29.00 | 64.4% |
| 單程證入境者 | 7.60 | 16.9% |
| 低技術勞工 | 3.00 | 6.7% |
| 非本地學生 | 2.70 | 6.0% |
| 外籍家庭傭工 | 2.66 | 5.9% |

註 1：〈近年究竟有多少人移入和移出香港〉，2025 年 11 月 13 日《明報》

同時，香港正積極搶人才與輸入勞工。若此勢頭持續，如特首所言，香港未來不排除可能發展成「千萬人口大都會」。但如要承載如此規模人口，本港基建、房屋、教育等都需先行規劃，否則容易激發矛盾。

本文分上下兩部分，探討香港未來發展情景。本文假設未來續有大量外地專才移入，但港人移出也不少，兩者大致抵消（正如最近兩年情況），從而分析在人口數量保持相對穩定，惟結構出現重大改變下所帶來的政策挑戰。下篇則假設未來人口迅速膨脹，朝着特首所言的「千萬人口大都會」方向發展，城市規劃和政策又需要如何配合。

一、 拆解人口數量及結構變化

雖然最近兩年香港人口增長平穩，但人口結構正急速轉變，帶來多種政策挑戰。在回歸至新冠疫情爆發前（1997至2019年）的22年間，單程證持有者是香港長期最主要的移入人口，平均每年約4.8萬，佔所有移入者的過半。

惟最近兩年情況則完全不同，人才成為新主力，單程證比重大降。政府數據顯示，七大搶人才計劃總共輸入約43萬人（包括受養人），筆者於另文指出（註2），搶人才計劃或被濫用，估計「濫用率」最高可能達30%；扣除三成「水分」後，較可靠的估算為約29萬人，佔45萬總移入人數約64%。加上教育局表示非本地學生增加了2.7萬，佔總移入人口6%。換言之，高學歷人才佔移入人口約七成，而低學歷者則只佔三成，與2019年之前截然不同。據統計數字，最近兩年新增7.6萬單程證持有人及2.66萬外籍家庭傭工，分別佔總移入人口17%及6%；另有報道稱增加了3萬低技術外勞，佔7%。

二、 本港人口趨向流動

現時愈來愈多港人只短期居於香港，屬流動人口。香港居民可分為「永久居民」與「非永久居民」。近年大量外地人湧入，使非永久居民比例上升。同時，不論永久或非永久居民，很多人已不再全年居港，而是因跨境工作、跨國流動或擁有多重國籍，往返不同地方。本文稱此類人為「短期居民」。

註2：〈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》

永久居民中「短期居民」比例上升十分明顯。根據人口統計的「流動居民」（註3），一年內在港逗留至少1個月但少於3個月的永久居民屬此類；逗留3個月或以上則屬「通常居住」人口。2019至2025年間，流動居民由19.6萬增至28萬，顯示愈來愈多香港永久居民已非通常居港。

人口流動性上升有很多原因，例如隨着陸港融合，往返兩地變得愈來愈方便，更多人選擇居於大灣區。「跨境家庭」亦愈來愈多，其家庭成員可能同時分佈於香港、內地或其他國家，並在多地擁有住宅或護照。另外，全球化令更多人一年內在不同國家工作。加上過去多次政治事件（如六七暴動、九七回歸、2019年社會事件）促成移民潮，使不少港人移居外地，其後也有不少人回流。

至於非永久居民中的「短期居民」比例，亦有可能增加，因為相當部分的高才通來港人士未必長期居港。但由於統計定義裏定「流動居民」只涵蓋永久居民，因此情況未能於官方數據完全反映。

總括而言，永久居民與非永久居民均有愈來愈多人屬短期居住模式。人口的高度流動性，使政府的人口預測難度大增，也增加了規劃不確定性。

三、對人口政策與規劃的啟示

隨着人口移入移出規模同步擴大，居住時間變得不穩定，本港人口預測面臨前所未有的不確定性。因此，政府必須加強對人口推算的資源投入，並更頻密更新預測，以反映最新趨勢。社經規劃方面，政府亦需採取更具彈性的策略，根據最新人口變化調整既有規劃，而不是依賴長期不變的假設。

為此，人口政策必須由更高層級主導，並加強跨部門協調，包括及時掌握各部門最新人口與流動數據、共同評估政策影響、制定更具應變能力的規劃模式。唯有透過整體協調與制度化合作，香港方能在高流動性的新時代裏維持規劃準確度，並減低政策錯配風險。

註3：「流動居民」指一年內在港逗留至少1個月但少於3個月的永久居民；若一年內在港逗留3個月或以上，則被視為「常住」

四、 房屋政策的啟示

近年政府房策愈來愈強調重建「房屋階梯」，希望透過擴大置業途徑協助市民「上車」。例如公營房屋方面，資助出售單位的供應相對公屋有所增加，此方向本身值得肯定，惟這些措施的主要受惠者，仍是符合永久居留資格的本地居民。

然而在大量外地專才湧入之下，若要真正回應人口結構變化，政府必須更重視私人房屋市場角色。一方面，輸入的人才大多有較高學歷與收入，他們對高質素私人住宅有實際需求，而不是「納米樓」。但最新《長遠房屋策略》報告仍堅持公私營房屋「七三比」的長期供應目標，若未來持續輸入人才，結構性偏重公營房屋，長遠很可能導致中高質素私人住宅嚴重短缺。

另一方面，香港也需為「短期居民」提供更多合適居所，例如服務式公寓、學生宿舍等。這類短租或中短期住宿安排，往往涉及規劃用途和城市設計的配合。當局在這方面已有一些初步動作，例如最新長策報告已上調對非本地學生住宿需求的預測，惟整體供應仍有很大擴展空間。

目前高質素私人住宅仍主要集中維港沿岸。隨着北都在未來打算發展高增值及創科產業，要留住人才，政府必須重視其居住環境。當局在北都必須規劃興建更多高質素私人住宅，且要考慮密度，以留住一流企業與人才，避免「產業在北，住屋仍在港島九龍」的失衡局面。

總結而言，未來房策除了繼續重建房屋階梯、加大供應資助出售房屋，更須全面檢視公私營比例、私人市場結構、短期住宿的規劃配套，方能真正適應新一輪人口流動與結構轉變。

五、 教育政策的啟示

教育政策也是規劃重點之一。隨着愈來愈多海外和內地高端人才來港工作，他們及其家庭對教育有明顯需求，包括提供更多具國際課程的學校與國際學校、提供本地中學文憑課程的高質素中小學。

國際學校中小學學額已飽和，政府需於北都規劃興建更多國際學校，以滿足本地學生和專才家庭的教育需要。目前國際學校學額合共僅 4.7 萬個，使用率已

達九成。地點亦是考慮因素：現時大部分優質學校仍主要集中維港沿岸，若北都要承接創科、專業服務等高增值產業，當局必須預留土地、與辦學團體合作，讓高增值職位北移之餘，優質教育也能同步北移。

再者，本地學校方面，內地生於本港中小學的就讀人數持續上升，校園內的學生組成變得更多元，這對學校與教師帶來新挑戰，包括語文、課程銜接、文化適應等層面（例如小學試卷是否容許用簡體字）。學校明顯需要更多政策支援與專業培訓資源。這不僅是考評問題，更牽涉在一個更多元化的社會裏，如何兼顧學習公平、社會融合與文化承傳。此議題需要高層次、長遠而審慎的處理，不宜只按短期政治氣氛做決定。

六、醫療政策的啟示

由於新來港移民在取得永久居民身分前，一般無法享受高度資助的公營醫療服務，他們對本地醫療的需求跟本地居民並不相同。一方面，部分新移民可能對私家醫院及診所更大需求，尤其是在未來人口大幅增長的北都，或對私營醫院有較大需求。另一方面，由於內地醫療費用相對較低，不少新移民極可能繼續依賴內地，尤其是大灣區城市的醫療服務，以滿足日常和大部分醫療需要，直到他們取得永久居民身分，才會有更強誘因使用本港公營醫療服務。同時，愈來愈多本地居民選擇北上求醫，以降低成本或縮短輪候時間。這種跨境使用醫療資源的模式，使香港醫療需求的預測與規劃充滿不確定性。

無論如何，隨着北都未來人口預計增至約 150 萬，即使不計移民的不確定性，全新醫療設施仍是必需。現時政府已計劃於北都，鄰近科大醫學院校舍興建一所研究型醫院，象徵着醫療與科研結合的新方向。

在本地與內地醫療服務漸成相近替代品之下，外地專才對本地醫療系統的實際需求，仍待更細緻研究，方能較準確評估未來在醫院牀位、人手編制、醫療基建方面需如何調整。

在深度融合新時代裏 重新思考規劃與政策

隨着香港與內地在經濟、生活層面深度融合，香港已邁進全新發展時代。龐大而持續的跨境人口移入移出，使傳統依賴穩定人口假設的規劃模式面臨嚴峻考驗：無論是房屋、教育、醫療，還是整體社經政策，均充滿更大不確定性。這些變化並非單一部門可獨力處理，而是需要由高層次政策平台統籌，匯聚政府、商界與學術界的專業知識和數據，從人口結構與跨境流動出發，重新檢視既有規劃框架與政策工具。

只有在這樣的跨界合作基礎上，香港方能於新一輪區域融合與全球競爭中，既把握機遇，又減少錯配與浪費，為未來一代建立更具韌性和前瞻性的城市發展藍圖。

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。

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。



HKFEI
未來經濟學院
Hong Kong Future Economy Institute

| | |
|----|--|
| 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 |

