

擁單程證審批 人口老化恐更甚

當港府有單程證審批權，是否就可以解決現時面對的房屋短缺的問題？筆者並非想危言聳聽，只是希望社會人士知道新移民對本港人口結構的正面影響。當大家考慮減少單程證名額時，須察覺此改變可能加快本港人口老化的速度，香港又是否承受得起呢？

周基利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



如何解決香港人口老化問題，一直備受社會關注。

(資料圖片)

最 近和譚凱邦先生在報章和電視時事節目中討論過有關人口政策和單程證審批權的問題。明白到社會上對新移民的關注，筆者希望能在這裏更深入地探討這個問題。

無可否認，房屋問題是香港市民今年最關心的一項民生議題，尤其是對於基層人士的房屋需要。長遠房屋策略督導委員會委託獨立機構於今年1至4月進行劃房調查，涵蓋全港，抽選樓齡25年及以上的私人住宅及綜合用途樓宇的單位做樣本，估算有18,800幢樓宇的單位有劃房，平均每個單位有3.6間劃房，從而推算全港有66,900間劃房，居住人數約171,300人，但未計算工廈劃房戶。

每見到劃房戶的居住環境，怎能不歎息：為何香港仍然容許這些情況在香港出現呢？譚先生提出以控制人口增長作為應對房屋問題的其中一個方法。

即時大減配額 難短期內實施

問題是當港府有單程證審批權，是否就可以解決現時面對的房屋短缺的問題？譚先生尤其針對的是公屋問題。據報章報道今年3月，公屋輪候冊申請達22.84萬宗，當中有116,900宗一般申請，以及111,500宗配額及計分制下的非長者一人申請。

一名房委會資助房屋小組成員更表示，政府三年上樓的承諾已經成為空話，一般家庭最快要三年半或四年才能上樓。有這情況下，有評論認為假如港府可以取得單程證審批權，便可以暫時將配額大幅減少，以紓緩公屋輪候的人龍。直至公屋的每年興建量增至某一水平，才考慮將單程證的名額調節回現水平。

但筆者恐怕這個措施是無法在短期內實施的。據立法會文件顯示，港人在內地的配偶一般需要輪候四年才可以來港定居。所以，現在申請單程證的已經有一個預期：即四年後可以來港與配偶團聚。試想假如要一下子立即將單程證配額大幅減少，他們的合理

期望便會即時落空。這樣不但會遇上極大反對，甚至法律上的挑戰，而且亦不合情不合理。

所以假若真的要這樣做，便要等四年後，待現正申領單程證的都已來港定居，有關政策才可落實。所以這建議確實是「遠水不能救近火」。

倘港府擁審批權 名額或反增

再者，恐怕當港府擁有單程證審批權的時候，不但不能減少單程證的名額，相反可能要增加有關名額。中港家庭權益會等組織已經指出現時四年輪候時間已經太長，要求改善。假如單程證審批權在港府手中，有關團體一定要求加快審批速度，減短輪候時間，及增加配額。

試想假如他們要與港人與其他國籍人士結婚來港安排看齊。從公平原則角度來看，我們又是否可以拒絕，否則只會帶來歧視內地人的批評。

最後筆者想討論一下，從長期措施的角度來看，控制人口增長，尤其是持單程證來港定居的名額，是否對本港的持續發展有利呢？譚先生提出一個人口政策的重要問題：香港的人口承载力。筆者認為這問題應與香港對旅客（特別是自由行旅客）的承载力問題一併研究。但筆者想先從未來人口結構，說明新移民的重要性。

單程證首抵港 近半是年輕人

根據統計處的推算（見表一），長者佔總人口的比例會由2011年的13%增至2041年的30%，而老年撫養比率（即65歲及以上人口數目相對每千名15至64歲人口的比率）亦由2011年的177增長至2041年的497。可見未來30年本港人口老化的速度是非常快的。而統計處的推算是假設由2012年至2041年期間，每年都有54,800持單程證來港定居的人士。

但根據民政事務總署及入境事務處在羅湖邊境出

表一：未來三十年本港人口老化情況嚴重

| | 2011 | 2016 | 2021 | 2026 | 2031 | 2036 | 2041 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|
| 人口百分比 | | | | | | | |
| 0至14歲 | 12% | 11% | 11% | 11% | 10% | 10% | 9% |
| 15至64歲 | 75% | 73% | 70% | 66% | 63% | 62% | 61% |
| 65歲及以上 | 13% | 16% | 19% | 23% | 26% | 29% | 30% |
| 老年撫養比率 | 177 | 216 | 272 | 346 | 418 | 467 | 497 |

表二：假設2014年起沒有持單程證來港新移民，人口老化更嚴重

| | 2011 | 2016 | 2021 | 2026 | 2031 | 2036 | 2041 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|
| 人口百分比 | | | | | | | |
| 0至14歲 | 12% | 11% | 11% | 11% | 10% | 9% | 8% |
| 15至64歲 | 75% | 72% | 69% | 64% | 60% | 57% | 55% |
| 65歲及以上 | 13% | 16% | 20% | 25% | 30% | 34% | 37% |
| 老年撫養比率 | 177 | 225 | 291 | 393 | 492 | 589 | 679 |

入境管制站和人事登記處九龍分處向所有持單程證首次抵港人士蒐集的資料顯示，約一半（46.8%）的新移民是34歲及以下的兒童和青年，只有少於百分之一是65歲及以上的長者。從他們的年齡分布，便知道他們有助減輕香港人口老化的問題。筆者假設由2012年至2041年期間，每年持單程證來港定居的新移民年齡結構與2012年一樣。於是再假設2014年起沒有持單程證來港定居的新移民，香港人口老化的情況會怎樣呢？

筆者嘗試作非常粗略的推算，結果（見表二）顯示未來30年本港人口老化的問題更趨嚴重。具體來說，人

口老化的速度加快了十年。由原來到2041年，長者佔總人口的30%，但假如沒有新移民的話，到2031年已經「達標」。估計到2041年，長者佔人口的百分比更高達37%；而老年撫養比率更高達679之高。

筆者並非想危言聳聽，只是希望社會人士知道新移民對本港人口結構的正面影響。當大家考慮減少單程證名額時，須察覺此改變可能加快本港人口老化的速度，香港又是否承受得起呢？