

要從動態角度看香港人口政策

作者：張志剛 一國兩制研究中心總裁、全國政協委員

文章刊載於《明報》2023年1月26日

曾蔭權提出要把香港建成 1000 萬人口的城市，是 2007 年接受英國《金融時報》訪問時提出。在他任期之內，他領導的特區政府並沒有認真跟進，相信是有其原因。

港與內地融合 已非孤立的 700 萬人口市場

首先，一個現代化城市應該具備什麼人口規模，其實沒有國際的標準。看看全球的城市人口排名，排在頭 20 位的，歐洲和美國的大城市無一入圍。排在榜首的是日本東京；日本另一城市大阪，則排第 10。人口最多的兩個國家——中國和印度——共佔了 8 個位置，其餘 10 位，基本上都是亞非拉國家的首府或者商業城市。香港最喜歡與之為伍的紐約和倫敦，兩個城市的人口都在 800 多萬這個水平。所以，硬要把香港的人口目標定在 1000 萬，那是缺乏一個科學基礎。

一個城市人口太少，可能會導致缺乏經濟效益，而令商品和服務價錢偏貴。但從香港的經驗所得，香港人口達到 600 萬時，已經體現出高度的效率。以前反對派經常用「大白象」來批評政府的工程；惟從事實來看，公共設施推出不久，使用量即近飽和，尤其是在內地實施改革開放之後，香港市場快速與內地融合。資金和商品具有高度的流動性，香港市場已經成為內地市場的一個合成部分，本身早已不是一個孤立的 700 萬人口市場。

香港應該以多少人口為目標，這本來就不是一個容易回答的問題。而在全球新的城市群發展模式下，就更需要用另外一個角度來思考。紐約市本身人口只有 800 萬左右，但它周邊還有其他關係密切、互動頻繁的城市，一同組成一個逾 2000 萬人口的「紐約都會區」。紐約市是這個都會區的核心，但其他橫跨 4 個州的 10 多個城市，與紐約市唇齒相依、互為依靠。這個都會區內的人口高度流動，白天在紐約市上班工作，下班即回到都會區內其他城市生活，而這些城市各自也有不同定位及角色，服務和功能不必過分集中於紐約。

談人口規模 絕不能只看香港本身

日本也有東京、大阪、名古屋三大都市圈。東京所在的「東京都市圈」，包括東京都、神奈川縣、千葉縣及埼玉縣，人口達到 3800 多萬。其中「東京都區部」（也就是東京市區）有 900 多萬人口，整個「東京都」行政區域範圍內的人口也只有 1300 多萬，三分之二的人口是住在東京都以外，共同構成東京大都會區。

所以討論香港本身的人口規模，絕對不能只是看香港本身，因為與香港為鄰的內地城市快速發展，尤其是在大灣區的規劃出台之後，灣區未來就是朝着一個城市群方向發展，故此更沒有需要執著如「1000 萬」這樣的人口規模。相反，香港必須非常清楚界定自己的位置，進而吸收某一些特定的人才來港，去支撐和充實這些行業的發展。高科技是未來發展的重點，如果香港可以吸引到 5 萬個高科技專才來港，對整個香港所起的推動能量，已經難以估量。

一個城市的人口和一個國家的人口，有不同含義。一個國家的人口規模，跟其國家安全息息相關，人口可以直接或間接體現一個國家的國力。新加坡對人口政策的考量，與香港就有着根本性的分別。新加坡以「公民」為基礎，一旦遭遇到其他國家的軍事威脅，國民就有責任保衛國家。但香港只是以一個城市，又或者一個特別行政區來定位，國防由中央政府負責，在研究人口規模時，那就沒有國家安全、國力體現的考慮。放在人口政策範疇來思考的，主要都是在經濟性和社會性的考慮。

香港的人口結構，是以「永久性居民」為基礎。在本質上，「永久性居民」比「國民」和「公民」都有更大的流動性。就算是土生土長的香港人，其中已經有近 100 萬人擁有外國國籍或居留權。國家對港政策，是不承認雙重國籍，但實際上擁有外國護照和居留權的香港永久居民，除不能擔任某些公職之外，並不影響他們的其他權利。除非他們主動辦理放棄中國國籍的手續，否則他國護照只被視同旅遊證件。這固然可以理解為中央政府的寬大，惟同時也是以務實的態度，去面對香港本身具有高度流動性的人口結構。

隨着英國政府單方面改變其 BNO（英國國民(海外)）護照的政策，令到近 300 萬於 1997 年前在香港出生的市民，可以申請 BNO 簽證到英國本土工作和生活，而在某程度上更可以伸延到這 300 萬人於 1997 年後出生的下一代。這一舉措，令本來已經具有高度流動性的人口更添不確定性。

吸引挽留人才 只能靠香港本身條件

在現行的法律下，BNO 簽證和香港永久居留權高度重疊，而且近於與生俱來，不但不能剝奪，甚至沒有永遠自行放棄的合適法律程序。所以只從身分去討論「香港人口」，已經無甚意義；真正能夠吸引人才留在香港、移居香港，就只能靠香港本身的生活和發展條件。

過去內地人想盡辦法來港，甚至引發幾波社會和政治事件。但時至今日，內地居民參與香港各項移居計劃的人數並不踴躍；就算內地生來港攻讀碩士課程，之後可以留港工作這種變相移居的安排，也只有兩成左右的內地畢業生最終成為香港永久居民，其中更有一些取得永久居民資格之後，即回內地生活工作，不再踏足香港。這個計劃的成效，其實已經很大程度反映了香港對內地人才還有多大的吸引力。