

2025年4月7日

討論文件

立法會研究人口政策和措施小組委員會

促進人口增長以提升本地勞動力

目的

本文介紹政府近年促進本地人口增長所採取多管齊下的策略及成效，並聽取委員的意見。

背景

2. 要應對人口結構轉變帶來的挑戰，以及持續配合和推動香港的長遠發展，政府需要就不同政策範疇作出完善規劃，包括經濟發展、教育培訓、房屋供應、勞工福利、醫療服務、育兒配套等。相關政策局不時檢視其負責措施的執行情況及成效，並因應社會及人口變化等因素適時調整措施。勞工及福利局（勞福局）曾於2024年7月23日的委員會會議上向委員簡介了政府推行人口政策的工作。

未來人口及人力推算

3. 隨着本港人均壽命延長及出生率持續偏低，加上嬰兒潮出生的一代人陸續進入退休年齡，本港人口持續高齡化，步伐近年開始加快。2024年年底，香港人口為753萬人，而按政府統計處最新推算，2046年年中人口會達到819萬人。撇除外籍家庭傭工，65歲及以上長者屆時將增加至佔人口36%，而勞動人口參與率亦會因而由2024年的約55%逐步下降至2046年的52%左右。

4. 人力資源是本港經濟增長的其中一個重要元素，若本地勞動人口萎縮，很可能窒礙經濟增長的潛力。根據勞福局去年11月公布的《2023年人力推算報告》¹，香港經濟在推算期內（2023至2028年）將持續增長，帶動主要產業的人力需求持續高企。然而，勞動力高齡化將限制人力供應，撇除外籍家庭傭工，預期本地勞動人口由2023年的350萬僅微升至2028年356萬人，無法填補人力空缺，屆時人力缺口將達18萬人。此外，年輕一代對「熟練技術人員²」的職業組別興趣不高，導致該組別的人力尤為短缺，佔2028年整體短缺人數超過三分之一。

5. 面對人口高齡化及人力短缺的挑戰，政府一直採取多管齊下的策略，包括鼓勵生育及招攬外來人才，以促進本地人口增長，為本港的長遠發展提供所需人力，持續壯大本地人才庫。

促進人口增長的措施

鼓勵生育

6. 促進人口增長最根本的方法是提高生育率，因此政府推出一系列鼓勵生育措施，包括提供公共房屋和居者有其屋優先揀樓上樓、加強託兒支援、增加稅務優惠、發放新生嬰兒獎勵金等安排，以締造一個有利生育的環境鼓勵市民生育，為本港的長遠經濟發展提供所需人力，以及緩減人口老化的問題。政府亦持續推行不同家庭友善措施，以及加強育幼服務體系建設，加強支援在職家庭育兒，有助促進釋放婦女勞動力。政府曾於2024年11月4日的委員會會議上向委員介紹政府相關政策和措施。

人才入境計劃

7. 輸入優質的外來人才亦是補充本地人口及勞動力的

¹ 勞福局於2024年11月公布「2023年人力推算」，以2023年為基準年，評估五年後（即2028年）的人力情況 (https://www.lwb.gov.hk/tc/highlights/manpower_projection/2023mp_report_tc.pdf)。

² 「熟練技術人員」指具備專業技能或受過培訓，從事與建造、維修及操作機械和結構相關的人員（例如：電工、維修技工和司機）。

最直接和快捷的方法。自本屆政府2022年底推出一系列積極招攬人才措施，各項人才入境計劃至2025年2月底共收到45萬宗申請，當中逾29萬獲批，約19.6萬名人才經各項人才入境計劃抵港，部份人才攜同家眷來港落戶，扭轉了本地勞動人口疫情期間的跌勢，有效填補本地人口及人力缺口。各項人才入境計劃的統計數據載於**附件一**。

輸入勞工計劃

8. 在保障本地工人優先就業的前提下，政府已加強輸入勞工的機制。勞福局於2023年6月推出「院舍輸入護理員特別計劃」（特別計劃），並因應院舍業界對護理員的需求和人手供應情況在2024年7月將配額上限由7 000增至15 000。發展局和運輸及物流局亦於2023年7月分別為建造業和運輸業（包括航空業及公共小巴／客車行業）推出行業輸入勞工計劃。自特別計劃及行業輸入勞工計劃推出以來，至2025年3月31日，共已批出約25 000個輸入勞工配額。各項輸入勞工計劃的統計數據載於**附件二**。

9. 此外，勞工處自2023年9月推出「補充勞工優化計劃」。截至2025年2月28日，共接獲超過11 300宗申請，涉及申請輸入約98 100名勞工，期間獲批的申請約為7 400宗，涉及超過51 000名輸入勞工。「補充勞工優化計劃」的統計數據載於**附件三**。

10. 值得注意的是輸入勞工不會獲得香港的居留權，他們來港工作雖可緩解香港勞動力短缺的制約，但長遠而言不會改變香港的人口結構。

措施的初步成效

11. 香港整體人口過往一直維持上升趨勢。雖然新冠疫情期間，本港的生育、死亡及人口流動情況受疫情影響而導致人口有所下跌，但情況在2022年下半年開始已逐步復常。受惠於各項吸引人才和輸入勞工措施，不少人士從內地及世界各地移入香港，使本港人口顯著回升，並在復常後連續三年錄得增長，而移入人口大多處於工作年齡。

年份	年底人口數目 (百萬人)	人口變動組成		人口按年增長 (千人)	人口按年 增長率 (%)
		自然變動 (千人) (註一)	淨遷移 (千人) (註二)		
2019	7.52	+3.9	+29.0	+32.9	+0.4
2020	7.43	-7.6	-86.2	-93.9	-1.2
2021	7.40	-14.2	-11.0	-25.1	-0.3
2022	7.47	-29.5	+100.6	+71.0	+1.0
2023	7.53	-21.2	+76.4	+55.3	+0.7
2024#	7.53	-14.7	+21.0	+6.4	+0.1

註一：自然變動，指出生人數減去死亡人數，正數代表出生多於死亡，負數代表死亡多於出生。

註二：淨遷移，指移入人數減去移出人數，正數代表移入多於移出，負數代表移出多於移入。

臨時數字

12. 生育率方面，香港過去十多年的出生人數大致呈現下跌趨勢。自2020年起，香港人口已持續出現自然減少，即出生人數少於死亡人數。新冠疫情期間，總和生育率更曾一度下跌至2022年的701的低水平（即代表若根據該年15至49歲女性的生育率，每1 000名女性一生只會產下701個嬰兒）。隨着疫情消退，加上現屆政府推行包括新生嬰兒獎勵金在內的多項鼓勵生育措施，生育的下跌趨勢已見扭轉。2024年，有36 700名嬰兒在香港出生，總和生育率亦已回升至841。

年份	出生人數 (千人)	總和生育率 (按每千名女性 人口計算) (註)	年份	出生人數 (千人)	總和生育率 (按每千名女性 人口計算) (註)
2013	57.1	1 125	2019	52.9	1 064
2014	62.3	1 235	2020	43.0	883
2015	59.9	1 196	2021	37.0	772
2016	60.9	1 205	2022	32.5	701
2017	56.5	1 128	2023	33.2	751
2018	53.7	1 080	2024#	36.7	841

註：不包括女性外籍家庭傭工。

臨時數字

未來工作

13. 儘管人口數字回升，受人口高齡化影響，勞動人口（不包括外籍家庭傭工）由2019年的365.9萬人減少至2024年的347.1萬人。同期勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）亦延續長期的下跌趨勢，由2019年的58.6%下跌至2024年的54.7%。

年份	勞動人口（千人）	勞動人口參與率
	（註一） （註二）	（%） （註一）（註三）
2019	3 659.3	58.6
2020	3 589.3	57.6
2021	3 542.8	57.2
2022	3 458.9	56.1
2023	3 499.4	55.2
2024	3 470.8	54.7

註一：不包括外籍家庭傭工。

註二：勞動人口是指15歲及以上陸上非住院人口，並符合就業人士或失業人士的定義。公共機構／社團院舍的住院人士及水上居民並不包括在內。

註三：勞動人口參與率是指勞動人口佔所有15歲及以上陸上非住院人口的比例。

14. 隨着疫情後本地經濟繼續增長，勞工市場預計未來一段時間會持續緊張。政府除會繼續加大力度培育本地人才及釋放本地勞動力外，亦會在致力保障本地人士優先就業的前提下適度輸入勞工及人才。

15. 政府會革新各項輸入人才機制，以建立優質人才庫配合發展，鞏固香港作為國際高端人才集聚高地的地位。部分搶人才優化措施已率先推行，其他措施亦將會陸續推出。其中，為應對本地技術行業十分嚴峻的人力短缺，政府將在「一般就業政策」和「輸入內地人才計劃」下新增渠道，容許一定數量年輕而具備相關專業技術技能及經驗的非學位專才申請來港，投身人力極短缺的指定技術工種。新設渠道的目標對象為指定行業中合資格及富有經驗的非學位中層技術專才，目的是吸引他們長遠定居香港發展。勞福局與相關決策局及部門會就新安排徵詢不同行業和界別持份者的意見，

期望落實相關細節後於今年上半年推出。

16. 另外，政府一直密切監察及檢視各輸入勞工計劃的實施情況，相關決策局因應情況採取適當措施，完善計劃的安排和運作。勞工處亦已展開檢討優化計劃的工作，包括涵蓋範圍、運作和實施安排；促進及確保本地工人優先就業的措施；保障輸入勞工權益的措施；以及其他有關計劃的規定及事項。政府會充分考慮僱主組織及勞工團體等持份者的意見，從而擬定未來路向。

17. 政府會繼續留意各項鼓勵生育及締造更有利育兒環境的措施的落實情況，並適時作出檢討。各政策局亦會一直密切留意本地人口及各行業人力情況的變化，適時檢視及優化其負責的相關策略及措施，以滿足香港經濟及社會發展的需要。

徵詢意見

18. 請委員備悉本文件內容，並提供意見。

政務司副司長私人辦公室
勞工及福利局
發展局
運輸及物流局
房屋局
政府統計處

2025年4月

人才入境計劃的統計數據

過去3年，各項人才入境計劃的申請及獲批數字表列如下：

人才入境計劃		2022-23 年度	2023-24 年度	2024-25年度 (截至2025年 2月)
高端人才通行證 計劃#	申請數目	21 406	55 562	45 858
	獲批數目	12 398	49 431	36 785
一般就業政策	申請數目	19 102	30 849	33 628
	獲批數目	17 501	28 354	31 600
輸入內地人才計 劃	申請數目	13 282	24 727	26 611
	獲批數目	11 841	21 875	23 743
非本地畢業生留 港／回港就業安 排	申請數目	14 906	25 758	26 185
	獲批數目	14 189	24 512	24 784
科技人才入境計 劃	申請數目	87	142	137
	獲批數目	82	125	114
優秀人才入境計 劃 [@]	申請數目	28 732	83 587	49 512
	獲批數目	4 478	13 631	9 327
輸入中國籍香港 永久性居民第二 代計劃	申請數目	115	140	136
	獲批數目	70	92	75
總數	申請數目	97 630	220 765	182 067
	獲批數目	60 559	138 020	126 428

註：獲批個案未必全部為該年度所接獲的申請個案。下同。

「高端人才通行證計劃」自2022年12月28日起推行。

@ 獲批數字為成功通過甄選程序的個案數目。

入境事務處（入境處）自2023年起備存經各項人才入境計劃到港的人才數目。截至2025年2月，相關分項數目表列如下：

人才入境計劃	2023年	2024年	2025年 (截至2月)
高端人才通行證計劃	35 583	39 918	6 495
一般就業政策#	7 953	5 627	1 612
輸入內地人才計劃#	11 705	11 887	1 758
非本地畢業生留港/ 回港就業安排	23 905	23 017	2 398
科技人才入境計劃	128	117	21
優秀人才入境計劃	12 276	9 981	1 910
輸入中國籍香港永久 性居民第二代計劃	81	80	13
總數	91 631	90 627	14 207

數目不包括短期就業的個案。

過去3年，各項人才入境計劃的獲批個案按申請人所屬地區的分項統計數字表列如下：

高端人才通行證計劃

所屬地區	2022-23年度#	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
中國內地	11 729	46 753	34 983
加拿大	128	541	355
美國	104	549	263
澳洲	105	347	213
新加坡	57	183	117
其他	275	1 058	854
總數	12 398	49 431	36 785

高端人才通行證計劃自2022年12月28日起推行。

一般就業政策

所屬地區	2022-23年度	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
南韓	1 317	3 310	4 409
日本	1 488	2 651	3 301
中國台灣	1 272	2 525	3 246
英國	1 437	2 274	2 335
美國	1 199	1 908	1 932
泰國	287	1 373	1 822
印度	1 377	1 758	1 814
法國	895	1 093	1 218
菲律賓	951	1 644	1 024
馬來西亞	606	907	942
其他	6 672	8 911	9 557
總數	17 501	28 354	31 600

非本地畢業生留港／回港就業安排

所屬地區	2022-23年度	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
中國內地	12 892	23 090	23 650
南韓	166	209	167
印度	186	194	107
中國台灣	100	110	95
馬來西亞	83	98	62
澳門特區	47	63	52
巴基斯坦	61	51	52
美國	37	33	24
加拿大	39	38	20
法國	17	7	15
其他	561	619	540
總數	14 189	24 512	24 784

科技人才入境計劃

所屬地區	2022-23年度	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
中國內地	64	115	100
中國台灣	2	0	4
美國	2	2	3
澳洲	1	0	2
馬來西亞	2	1	0
英國	1	0	0
南韓	1	0	0
其他	9	7	5
總數	82	125	114

優秀人才入境計劃

所屬地區	2022-23年度	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
中國內地	4 303	13 427	9 138
澳洲	38	41	43
加拿大	44	42	36
美國	28	38	35
其他	65	83	75
總數	4 478	13 631	9 327

註：獲批數字為成功通過甄選程序的個案數目。

輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃

所屬地區	2022-23年度	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
加拿大	18	21	23
英國	16	16	21
美國	13	23	14
澳洲	6	9	2
荷蘭	4	3	2
新加坡	5	2	2

所屬地區	2022-23年度	2023-24年度	2024-25年度 (截至2025年2月)
菲律賓	3	4	0
其他	5	14	11
總數	70	92	75

註：「輸入內地人才計劃」只適用於內地居民，因此獲批的申請人全屬內地居民。

輸入勞工計劃的統計數據

截至2025年3月31日，各項輸入勞工計劃的配額上限及獲批配額數目表列如下：

輸入勞工計劃	配額上限	獲批配額數目
院舍輸入護理員特別計劃	15 000	約 8 300 (註一)
建造業輸入勞工計劃 (建造業計劃)	12 000	約 9 100 (註二)
運輸業輸入勞工計劃 —航空業	6 300	5 823
運輸業輸入勞工計劃 —公共小巴／客車 行業	1 700 (公共小巴: 900 ; 客車: 800)	1 700

註一：包括特別計劃批出的新配額，以及之前經由「補充勞工計劃」輸入護理員的續約配額。

註二：配額分配屬滾動式，即部分工程完結後會釋放配額以供申請。截至2025年3月，計劃下共有約9 100個獲批而仍然有效的輸入勞工配額。

註三：根據入境事務處提供的資料，截至2025年2月28日，已有4 109名輸入勞工獲批並到港工作。

「補充勞工優化計劃」的統計數據

截至2025年2月28日，按行業劃分的「補充勞工優化計劃」申請和獲批輸入的勞工人數表列如下：

行業 [®]	申請輸入的 勞工人數*	獲批輸入的 勞工人數*
1. 漁農業	2 213	2 042
2. 製造業	8 373	5 098
3. 建造業 ⁺	27	372
4. 進出口貿易及批發業	3 946	1 832
(i) 進出口貿易業	(1 533)	(665)
(ii) 批發業	(2 413)	(1 167)
5. 零售、住宿及 膳食服務業	51 046	29 344
(i) 零售業	(7 308)	(4 030)
(ii) 住宿服務業	(2 207)	(1 564)
(iii) 餐飲服務業	(41 531)	(23 750)
6. 運輸、倉庫、資訊及 通訊業	4 517	1 827
7. 金融、保險、地產、 專業及商用服務業	6 730	2 768
8. 公共行政、社會及 個人服務業 ⁺⁺	21 213	7 768
總數	98 065	51 051

[®] 經核實僱主提交的資料後，申請所屬的行業或會作調整。

* 勞工處自2023年9月4日起推行「補充勞工優化計劃」。上述期間接獲的申請或於2025年2月28日後完成審理，因此獲批輸入的勞工人數只反映同期部分申請的結果。此外，上述期間獲批申請亦包括於「補充勞工優化計劃」推出前在「補充勞工計劃」下提交的申請，因此獲批輸入的勞工人數並不對應同期申請輸入的勞工人數。

⁺ 包括於「建造業輸入勞工計劃」推出前在「補充勞工計劃」下提交的申請。

⁺⁺ 包括於「院舍輸入護理員特別計劃」推出前在「補充勞工計劃」下提交的申請。