

〈對香港人口推算 2015 至 2064 的 3 點質疑〉

香港社會保障學會
2015 年 11 月 26 日

(1) 根據最新香港人口推算 2015 至 2064，完全不改動，香港社會保障學會倡議的全民養老金方案，每月 4,600 元後按通脹調整，至 2064 年仍有 450 億盈餘。歡迎政府聘請精算師進行精算測試，論證是否可持續；也可參看《兩岸八地圓桌會議 2015 論文集（上）》的〈盈利企業必須承擔繳費責任行三方供款的 4,600 元養老金〉，是學會成員張超雄、梁寶龍和莫泰基撰寫的。

(2) 就政府統計處的《香港人口推算 2015-2064》所進行的推算假設出現很多問題。在這裏，只簡單提出三點質疑，已足夠政府統計處要進行修訂和回應：

A. 推算人口假設沒有考慮淨流入的勞動人口。根據政務司司長辦公室人口政策督導委員會秘書處出版的《集思港益》人口政策公眾參與活動 2014 年第 28 頁，輸入人才計劃表 4.1：2012 年獲批准申請來港的海外專才宗數為 28,625 宗；輸入內地人才計劃為 8,105 宗；優秀人才入境計劃為 298 宗。上列 3 項輸入人才人數合共 37,028 人。再根據《集思港益》表 4.2：2010 年輸入人才總數為 75,325，2011 年輸入人才總數為 82,854 人，2012 年輸入人才總數為 86,781。假設每年平均輸入人才人口為一半，約 3 萬人，50 年的輸入人才人口總數會是 150 萬人；假設有三分之一人才留港，2064 年的勞動人口恐怕要增加 50 萬人，政府統計處有必要交代這相關的推算假設和人口淨流入的估計。

B. 政府統計處採用的勞動人口參與率定義是指勞動人口佔所有 15 歲或以上陸上非住院人口的比例，顯示 2016 年

為 60.5%，至 2041 年降至 49.5%。這與傳統理解的勞動參與率有很大差別；後者是指經濟活動人口（包括就業和失業者）佔勞動年齡人口的比率。根據 2010 年的中國人口普查，16 至 64 歲勞動年齡人口的勞動參與率為 77.3%（都陽、陸暘，2013 年，第 42 頁）估計香港的傳統勞動參與率也不會低於 65%，甚至達 70%（因扣除了 65 歲以上的長者人口作分母）。政府統計處有必要採用傳統勞動參與率推算供款的就業人數。（因 2012 年香港 50 至 54 歲的勞動人口參與率為 74.9%，見《集思港益》第 14 頁。）

C. 質疑香港總和生育率的推算由 2014 年每千名女性相對 1,234 個活產嬰兒逐漸下降至 2064 年的 1,182 個。根據表 8（見附件一）的 1994 年至 2014 年香港及選定經濟地區的總和生育率，香港的總和生育率由 2004 年的 922，持續 10 年的上升至 2014 年的 1,234。同時亦發現 6 個西方國家包括瑞典、荷蘭、澳洲、法國、英國、德國都能在 1994 至 2014 這 20 年間維持甚至提升其總和生育率。有理由相信香港參照這些西方國家的人口政策措施同樣可以至 2064 年，這 50 年間維持 1,234 的總和生育率。何況特區政府已成立人口政策督導委員會進行改善香港的婦女生育率，學習其他國家如何處理生育率偏低的問題（見《集思港益》第 5 章）。因此，統計處在報告 4.6 段認為現代女性一般接受較好的教育及有較高的勞動參與，並認同遲婚和小家庭觀念，甚至以沒有小孩的家庭為時尚，故生育率的推算數字下降是可能的。學會不贊同這看法，因西方國家有同樣的狀況，但生育率較香港高出 50%。何況，生育科技日趨進步，35 歲以上的婦女仍可生育，故學會肯定未來 50 年的香港生育率最低限度是維持 1,234 不變，甚至有少許提升，意味著就業人口應有正增長。而不是統計處的保守推算，在職人數持續下降，更證 180 位學者方案有更高更好的財政持續性。

參考文獻

1. 都陽、陸暘（2013）：〈經濟發展新階段的勞動供給形勢與政策〉，刊於蔡日方主編：《中國人口與勞動問題報告》；
2. 政務司司長辦公室人口政策督導委員會秘書處（2014）：《集思港益：人口政策公眾參與活動》；
3. 張超雄、梁寶龍和莫泰基（2015）：〈盈利企業必須承擔繳費責任行三方供款的 4,600 元養老金〉，刊於《兩岸八地圓桌會議 2015 論文集（上）》，香港社會保障學會、香港理工大學社會政策研究中心合辦，2015 年 10 月 17 至 18 日。
4. 香港特別行政區政府統計處（2015）：《香港人口推算 2015 至 2064》。

附件一

Projection Assumptions

附件一

表 8 1994 年至 2014 年香港及選定經濟地區的總和生育率
 Table 8 Total Fertility Rates of Hong Kong and selected economies, 1994-2014

經濟地區 Economy	1994	1999	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	(每千名女性的活產嬰兒數目) (Number of live births per 1 000 women)												
香港 ⁽¹⁾ Hong Kong ⁽¹⁾	1 355	981	922	959	984	1 028	1 064	1 055	1 127	1 204	1 285	1 124	1 234
新加坡 Singapore	1 710	1 470	1 260	1 260	1 280	1 290	1 280	1 220	1 150	1 200	1 290	1 190	1 250
日本 Japan	1 500	1 340	1 290	1 260	1 320	1 340	1 370	1 370	1 390	1 390	1 410	1 430	N.A.
瑞典 Sweden	1 880	1 508	1 752	1 769	1 860	1 880	1 907	1 940	1 980	1 900	1 910	1 890	1 880
挪威 Norway	1 870	1 850	1 830	1 840	1 900	1 900	1 960	1 980	1 950	1 880	1 850	1 780	1 760
荷蘭 Netherlands	1 569	1 652	1 726	1 708	1 720	1 718	1 773	1 790	1 796	1 759	1 723	1 679	1 707
澳洲 Australia	1 847	1 767	1 782	1 846	1 875	1 994	2 023	1 970	1 954	1 917	1 930	1 882	N.A.
丹麥 Denmark	1 809	1 738	1 785	1 802	1 848	1 844	1 889	1 840	1 871	1 752	1 729	1 669	1 691
法國 France	1 683	1 808	1 915	1 938	1 997	1 977	2 007	2 004	2 029	2 010	2 009 ⁽²⁾	1 991 ⁽²⁾	2 000 ⁽²⁾
英國 U.K.	1 740	1 680	1 770	1 760	1 820	1 870	1 960	1 890	1 920	1 910	1 920	1 830	1 820
德國 Germany	1 243	1 361	1 355	1 340	1 331	1 370	1 376	1 358	1 393	1 364	1 378	N.A.	N.A.
美國 U.S.A.	2 002	2 008	2 052	2 057	2 108	2 120	2 072	2 002	1 931	1 895	1 881	1 858	N.A.

註釋：(1) 本市的生育率包括由全產婦、內務局及有經驗的
 註冊產科護士的人員數字的平均編制。 Note: (1) All the fertility rates used and presented here have been
 compiled using a population denominator which has excluded
 female foreign domestic helpers.

香港人口推估 2015-2064 47 Hong Kong Population Projections 2015-2064

〈與司長商榷全民退保的實際新增開支〉

香港社會保障學
2014年1月4日

《退休保障前路共建行政摘要》(以下簡稱《諮詢摘要》)詳列數據，不論其可信度，起碼願意提供，日後可作歷史檢驗，已是值得一讚。

《諮詢摘要》第 1 頁序言指：「以目前的供款率和覆蓋率，強積金實難以徹底解決長者退休保障的問題。……行政長官在競選政綱中表示會『引入短、中、長期措施改善現時社會保障及退休保障制度。』政府已於 2013 年實施長者生活津貼，但我們仍有決心和承擔長者謀福祉，更好地紓緩長者晚年生活的困境。我們最不希望見到的是退休保障的工作停滯不前。」

全份諮詢文件最關鍵的問題是公共財政。學會認為即使不挑戰其人口預測的可靠性，也可以拆解：

《諮詢摘要》，第 15 頁第 32 段指：不論貧富模擬方案的整體長者社會保障總開支將由 2015 年約 226 億元上升至 2064 年的 563 億元。50 年內涉及 23,950 億元新增開支，即年均新增開支約 480 億元。

本會贊成 180 學者方案的三方供款制。僱員部分由每年 5%的強積金供款轉撥，每年總額約 300 多億。學者方案是不碰已累積金額，只由 2016 年起每月供款中調撥。年輕人和全部在職人士不會有新財務負擔，因為是已出之物。他們中大部分還可以即時得益，因為家中如有長者可以即時獲得養老金。而日後家中伴侶和殘疾人士都受保同享養老金。事實上，即使家中沒有老人，以強積金僱員每月供款上限 1,500

元，退休後可領 22 年不少於每月 3,500 元(日後按通脹調整)的養老金(《諮詢摘要》，第 28 頁第 55 段：65 歲長者預期壽命是 87 歲)，如假設期間投資回報追及通脹，單個人得益便多達 30 萬元(個人 35 年總供 63 萬元，個人 22 年養老金總收入 93 元)，相信絕大部分僱員也會支持。

180 學者方案的僱主供款來自千萬元以上利潤的僱主，預計供款是 1.9%，周永新教授推算是年均約 100 億元(2013 年價格)。(學者方案推算是 115 億元“2016 年價格”)這可在政府的利得稅調撥，不用僱主額外負擔。按目前的人口測算，由於人口老化前期仍有一定的盈餘在 10-15 年內也不用加稅或設新稅種。那麼政府所需承擔的額外開支則會是平均每年 80 億元。

政府立場是必須實行綜緩升級版，只有資產在 8 萬元以下的老人才可領取 3,230 元。但按以上分析，若實行全民養老金每月 3,500 元，不用這架床疊屋的翻版綜緩方案。因為按政府的推算，實施「有經濟需要」模擬方案，也需新增開支 25 億元(2015 年)至 60 億元(2064 年)，50 年合共 2555 億元，平均每年 51 億元。換言之，實施免資產審查的全民養老金方案約需每年額外投入約 29 億元，只佔政府 2015-16 年度預計財政總收入 4 千 7 百億的約不到 1%。試問政府如果重視這代老人--也是對香港繁榮做出極大貢獻而又得到最少保障的一代--的退休保障，那會沒能力實現全民養老呢!?

學會盼望 3 位司長和扶貧委員會委員核實上列的計算和回應公共財政是否能夠承擔學者方案的全民養老金。

〈香港 2 百萬僱員都有經濟需要全民養老金〉

社會保障學會

2016 年 1 月 7 日

根據統計處資料推算，2016 年有 265 萬僱員（不包括外傭）每月薪金在 3 萬元以下。根據銀行財務顧問推算，強積金每月供 2,000 元，工作 35 年，65 歲退休後所累積連純回報（扣除行政費和通脹）年均 1.6%（非保證），2016 年初積金局公佈的年均回報率下降至 1.3%。故推算 35 年工作期，約有 106 萬元（2016 年價格）。沒有對沖，才有相約金額。以個人每月開支 6,000 元計算（2015 年長者綜緩每月平均金額為 5,548 元），即年均開支 7.2 萬元，假設退休後的投資能追上通脹，106 萬元最多只可應付 14.7 年。若以 2015 年 65 歲長者的預期壽命為 87 歲，今天的 2 百萬僱員將會沒有積蓄去應付最後 7 年的晚年生活，如家中仍有父母要照顧，晚年生活更加困難。若以中位收入僱員計算（月薪 15,000 元），情況更為惡劣（見《諮詢行政摘要》，第 29 頁第 55 段）。

試想由於香港樓價高昂，動輒過萬元 1 平方呎，絕大部份難以負擔首期來購置新樓。大學學士畢業生即使每年加薪，大部分也要花 10 年才可達至 3 萬元月薪。何況那些副學士或中學畢業生，相信要花 15-25 年才可以有 3 萬元月薪。故很多年青人即使有固定對象，因沒有新樓入住，會拖至 30 歲後才結婚，安排妻子在 35 歲前生第一個小孩（以免成為高齡產婦），可以勉強屈身在父母家裏，同一房間內 3 人生活 5 年。待 40 歲時則必須把 2 人積蓄連同借貸，包括父母的資助用按揭方式來買新樓，成家立室（有些只能租住劏房）。每月用至少三分之一，甚至一半，收入作按揭的支付。剩餘的

收入，即使夫妻都工作，一般也只能剩下少於 2 萬元用作 3 人每月生活開支。試問那有餘錢用作儲蓄。即使死慳死抵能儲備也不會很多。相信要到退休時，子女才會完成學業，到社會工作謀生，才能獨立於父母。而他們的子女也會像他們，在工作的頭十年，很多只能繼續依靠父母，而不是贍養父母。因此僱員到退休後，必須全靠強積金積累來應付退休後生活。

因此我們這一代年青人(20-40歲,2016年共210萬人)，除了少部份不到15%（2016年月入3萬元以下共265萬，佔全港僱員320萬的83%），在40歲後仍可賺取到月薪5萬元以上，可以有足夠收入和儲蓄自養餘生外。肯定2016年香港有超過2百萬僱員在退休後仍有經濟需要靠全民養老金每月3,500元才能渡過有尊嚴的最後7年晚年生活。請不要忘記現在還有75萬家庭主婦，和50萬殘疾人士（已扣除殘疾長者）和100萬長者是沒有任何退休保障。

若實施180學者全民養老金方案（已證明財務上可持續至2064年），僱員要在強積金供款中，連同僱主部份撥出最多每月1,500元，工作35年，總供款額為63萬元（1500元X12月X35年）。但退休後（預期壽命是87歲）他們可獲總收益93萬元（3,500元養老金X12月X22年退休生活）（上列計算為簡易版）。因此我們相信全港320萬僱員，當中絕大部份也會贊成實施學者全民養老金方案。

敬請全港市民和政府扶貧委員會正視超過2百萬低收入僱員的利益，設立全民養老金。

〈全民養老金不改香港低稅區〉

香港社會保障學會

2016年1月11日

根據《退休保障前路共建行政摘要》(下稱《摘要》)這份諮詢文件，說成要實行全民養老金必然要加稅或增設稅種。實情並非如此，且看《摘要》第8頁第14段：「長遠財政計劃工作小組於2014年3月發表的公共財政可持續性評估，預計如政府開支增幅長期超越收入及經濟增長，政府在2029-30年左右(即14年內)可能開始面對結構性赤字問題。除非削減其他公共服務及政策範疇的開支，否則很大機會要加稅或引入新稅種，以解決財政問題。」

上文很清楚指出：即使不做退休保障的改革，政府因結構性赤字也必須進行加稅或引入新稅種。為何政府官員向傳媒解釋：要進行退保改革必然加稅或引入新稅種。政府要公開明言實情，2030年因結構性赤字，必須進行稅制改革。事實上，早於回歸前，便有很多團體要求進行稅改，實行累進式稅制，至今聲音從未間斷，包括銷售稅、資產增值稅、股息稅等等。

即使如此，《摘要》所說：實行「不論貧富」模擬方案，在2015-2064年平均要增加利得稅率4.2%，看似很嚇人。實質證明不應要求政府財政獨力承擔退保。只要實行180學者養老金方案的三方供款制度，政府只須向盈利最多的企業收取額外1.9%的利得稅，不是甚麼巨額的艱巨財政措施。

只要稍為握要比較新加坡和香港兩地稅制，便知道加4.2%利得稅，也沒違反《基本法》第一〇七和一〇八條。單從利得稅來看，新加坡是17%，香港是16.5%，不相伯仲。但新加坡還實施7%的銷售稅，和僱主要為僱員供15%至20%

的中央公積金稅率。香港的僱主現只須供 5%的強積金，算得甚麼。很明顯香港仍是世界上最低稅地區之一；肯定加了 1.4%甚至 4.2%，也不會超越新加坡僱主稅額。政府說甚麼會影響香港的競爭力，顯然是危言聳聽。

由於全民養老金方案在 2030 年之前一直有累積盈餘，在這段期間根本不用引入新稅種。政府官員應老老實實告訴全港市民，不用擔心全民養老金會增加大額財政負擔。而改革稅制是香港稅累退的不公義，和稅基狹窄等問題導致的。請官員不應借退保來誤導市民。

〈公共年金的可行與不可行〉

香港社會保障學會

2016 年 1 月 26 日

林鄭月娥司長呼籲討論公共年金計劃，認為有參加強積金的在職人士只要取消對沖，大都會積累達 100 萬元，(見《諮詢行政摘要》第 29 頁，第 55 段)，也可用個人儲蓄交由營運機構，或金管局代為投資轉化成為每月可提供給參加者的特定金額(稱為年金)，直至參加者離世。由於不同參與者的壽命長短不同，營運機構或政府或金管局，可以透過風險分擔，減少長壽風險時營運者在整體財務上所帶來的負擔。

理念上，上列公共年金的構思是可行的。事實上，現時香港有多間銀行和保險公司已提供相類似的年金計劃，也是採用社會保險方法，分擔長壽風險，大多要求 100 萬元投入，每月或每年提供定額的年金。維持終生享用的固定每月年金收入，可達二三千元，但金額是固定不變，不會跟隨通脹來調整。因此，不到 10 年的年金所享有的年金的購買力會下降一半。換言之，十多年後，購買力肯定低於 3,000 元(2016 年價格)，陷入貧窮線以下的退休生活，故此不會是受歡迎的。

問題更大的是：將社會保障交由私營市場，只會重蹈私營強積金的覆轍。看看私營強積金運行了 15 年，至今行政費高企，回報率低。金融機構賺取大幅利潤，與公營的公積金非牟利，和星馬兩地行政費低於 0.5%，差距甚大。因此公共年金理論上是有可取之處。但交由私營，只會助長金融機構賺大錢，及資本波動風險轉嫁個人來承擔。這是非常不理想，直接減低養老社會保障的功效。

但是最大困難是政府根本不會考慮去營運這樣的年金制度。因為早於梁振英上任之先，香港社會保障學會和香社會服務聯會早已提出強積金改革方案，由政府設立交由金管局投資營運的強積金基金選項，與私營基金公平競爭；當時的積金局主席胡紅玉亦有相同的建議，但遭到金管局的斷然拒絕，結果沒有實行。現時司長提議金管局實施有 5% 年利率保證的公共年金計劃，肯定是徒具空言，目的是分化有資產的老人和普羅大眾，分散注意力和民意，使民眾未能聚焦全民養老金的討論。

事實上，根據銀行財務顧問的推算，一位領取中位工資人士（月薪 15,000 元）參加強積金供款 35 年，和取消對沖安排，最多也只能積累 84 萬元。這是要假設參加者起薪點馬上達 15,000 元；35 年內非保證回報的年利率為 1.6%（指扣除極低的 1.8% 通脹和行政費後的回報）。2016 年 1 月 26 日積金局公布 15 年間回報率為年均 1.3%。

更重要的難題是現時 75 萬家庭主婦和 50 萬殘疾人士，與及 110 萬長者都不能受惠於強積金的真正保障。要求 100 萬元的投入來制訂公共年金計劃，可以受益的退休人士恐怕為數不會多。司長可否訴說香港市民有多少長者擁有 100 萬元的流動資產呢？

筆者的建議是：不應浪費筆墨和唇舌去討論公共年金計劃。若政府有誠意實施，早應在現時強積金內設立公共投資基金的選項，由金管局協助實行投資營運，供僱員選擇沒有這樣的前題和承諾公共年金只會是空中樓閣。倒不如集中研究實施 180 學者倡議全民養老金方案。

〈青年會否承擔全民養老金？〉

香港社會保障學會

2016年1月27日

只要年青一代審視自己一生，便知道自己也有經濟需要全民養老金。

首先，現時大學畢業生也要十年時間才能每月賺取3萬元以上的收入。而絕大多數的非大學畢業生相信要經過十數年的艱辛也未必可以每月賺取2萬5千元。試問他們工作35年可以積累多少強積金？一些銀行財務顧問的推算，到65歲退休時也不能達1百萬元。即使如政府諮詢文件說可有1百萬強積金，也不能供養自己渡過有尊嚴的晚年生活。2015年綜緩長者平均每月的綜緩金是5,600元，換言之，在正當情況下，年老時有各樣健康問題，每月開支6,000元，是合理的估算。稍為計算， $1\text{百萬元} \div 6,000\text{元} \div 12\text{月} = \text{約} 14\text{年}$ 。以預期壽命87歲，65歲退休後，還有22年的老年生活；那麼80歲後靠甚麼生活呢？很明顯，現時的年青人，年老後，他們也需要全民養老金，來支援渡過最後8年的晚年生活！

事實上，在未來40年積累1百萬元的強積金，年青人是沒有任何把握的。第一、對沖制度還未能取消。第二、要在未來40年繼續通脹年均1.8%，是很難的。第三、確保年均回報率為3.4%，也是非保證的，完全受金融市場波動影響。2016年1月26日積金局宣佈過去15年的回報率年均為3.1%，較早前3.4%下跌。第四、行政費能否可以減至0.5%以下，也是未知數。私營強積金的功效，是成疑的。

有些官員說，採用公共年金有助轉化1百萬資產成為每月可提供給參加者近4,000元的固定金額，直至參加者離世。看似可行，實質不如180學者全民養老金方案，可以有通脹

調整的養老金，確保 3,500 元不變的購買力。4,000 元的每月固定金額，不消 10 年，其購買力便會下降一半，使年老參加者，生活於現時 3,500 元貧窮線以下（2014 年價格）。

最大困難是政府根本不會考慮去營運這樣的年金計劃。因為早於梁振英上任之先，香港社會服務聯會和本學會便提出強積金改革方向，由政府設立交由金管局投資營運的公共基金選項。當時的積金局主席胡紅玉也有相同的建議，但遭金管局的斷然拒絕。那麼如何落實金管局式的公共年金呢？

更大問題：非在職人士如 75 萬家庭主婦，50 萬殘疾人士和過百萬的長者，都不能受惠於強積金制度；他們的老年生活靠甚麼？因此，全民養老金是別無選擇的解決方法。

最慘的事情是年青人難有很多個人儲蓄來供養自己退休後生活。四成以上的薪金要用作租金，因為只有大學畢業生才有經濟能力來買樓和每月供近 2 萬元的按揭費用。如果沒有全民養老金，收入低於 3 萬元的一般打工仔，還要想法撥出收入的幾成來供養自己的年老父母。只有實施全民養老金，才能即時減輕供養上一代的壓力。

年青一代是很明白的：自己怎樣勤奮謀生，也難靠自己個人奮鬥來供養自己年老生活。實施了全民養老金，上年紀的父母不用自己獨力支撐供養。自己年老時，也有養老金過活，自己和伴侶也可安心生活；怎會不要求實行全民養老金，怎會不樂意承擔呢！