

致：退休保障事宜小組委員會

自：羅致光（香港大學社會工作及社會行政學系副教授）

日期：2015 年 10 月 22 日

事宜：人口及勞動人口推算與未來退休保障發展

前言

1. 以下是我對政府統計處，於 2015 年 9 月 25 日發佈的人口及勞動人口推算，及其對未來退休保障制度發展的個人看法。
2. 以下重點：
 - 政府統計處發表最新推算方法，較兩年前進步。
 - 統計處很大可能高估了未來單程證數字，因而低估了人口及勞動人口收縮的情況，更低估了人口高齡化的程度。

人口及勞動人口推算方法

3. 這次的推算方法，可說是相對於 2013 年所發佈的 2013-2041 推算有兩方面的改善：
 - 在這次推算中，政府統計處在推算勞動人口參與率時，也考慮了人口的教育程度。已婚婦女的教育程度對於其是否參與勞工市場，有著很明顯的分別，亦由於近年婦女接受高等教育的機會上升，對婦女勞工參與率有正面的影響。
 - 作為人口及勞動人口推算，今次採用了 50 年的推算，較上次只做 29 年的推算為進步，這與國際已發展國家做法較為一致。而且香港人口會否出現收縮，會是 2041 年之後，而人口高齡化的高峰，亦只會是 2050 年後才出現，到 2060 年前後才有機會退減，所以推算至 2064 年，對長遠政策的制定，有明顯的幫助。
4. 不過，就單程證數目，統計處的長遠估算，很有可能高估了數字，結果可能會高估了人口及勞動人口的數字，亦即可能低估了人口收縮及勞動人口下降，所帶來的經濟與社會壓力。我相信單程證數目會持續下降的原因有二：
 - 單程證絕大部分都是家庭團聚，由於在應用初期(1983-)，每日只有 72 名，而每年跨境婚姻超過 2 萬，輪候人數愈來愈多，輪候時間便愈來愈長。當輪候時間愈來愈長(廣東省輪候時間長期超過十年)，每個跨境婚姻所帶來內地生育平均數字便愈高，亦帶來每個跨境婚姻的單程證需求愈來愈多，輪候時間和人數，便惡性循環。至 1995 開始單程證每日名額增至 150 名，輪候時間和人數，便開始縮減，2003 年居港權的人士的輪候隊亦已消牛。雖然現時跨境婚姻維持每年 2 萬以上，但因輪候時間愈短，每個婚姻所帶來生育而引申的單程證需求便會愈來愈少，長遠會是十分接近零。結果，就算所有跨境婚姻都需要單程證，每年數目亦

只會是 2 萬多個，每天不足 70 人，而非統計處的每日 105 名。

- 由於中港兩地經濟差距，逐步拉近，跨境婚姻在香港團聚可能會不斷降低。80、90 年代的跨境婚姻，接近 100% 為香港男女到內地娶妻，以華人社會而論，來港團聚是十分自然。近年，跨境婚姻主要在香港註冊，香港女性所佔比例逐步上升，由 1986 年的 1%，增至 2013 年的 13%。她們到內地團聚的機會較香港男姓為高。同樣基於兩地經濟差距減少¹，及內地男多於女，本地女性的跨境婚姻比例會上升。換言之，每年 2 萬多的跨境婚姻，所帶來香港家庭團聚的數目會不斷下降。加上上述因素，每天的單程證數目，有機會跌破 60，即每年只約有 2 萬，而非統計處估計的 38,500 人。

人口高齡化的現象有幾嚴重

5. 政府統計處所發表數字，可說是純人口統計推算的技術報告。有關政策的意義有待個別政策局的詳細分析。就以人口高齡化的情況，統計處報告便只交代詳細每個年齡組別的未來數目，市民大眾便只留意到 65 歲以上人口比例到 2064 年，增至 36%²。
6. 不論是安老政策或是退休保障政策，都不能單看 65 歲以上人口的數字，而要特別留意高齡長者(85 歲或以上)數目及比例的變化，不能是安老服務或是退休保障，高齡長者需要社會援手的比例都高於「年輕」長者；而且，到 2050 年後，一名 65-69 歲的人士，很大可能不會被稱為「長者」。
7. 就有關高齡長者所帶來的整體挑戰，可見本人在今年 9 月 27 日刊登於明報的文章「香港人口的高齡海嘯」。簡單來說，雖然整體 65 歲或以上長者人口到 2041 年後，開始穩定下來，但高齡長者(85+歲)人數及比例會持續增加至 2051 年才開始稍為穩定下來。百歲人瑞增幅將會更驚人，到 2064 年人數將是今天的 14 倍；若醫療科技沒有突破，到時全港人口中每 20 人便會有一位認知障礙症患者(或稱「失智症」或俗稱「老人癡呆症」)。

表一：2015, 2041, 2064 年 65+ 及 85+ 歲人口

	2015 年	2041 年		2064 年	
	人口	人口	2015 年倍數	人口	2015 年倍數
65 歲或以上	112.3 萬	248.9 萬	2.2 倍	258.2 萬	2.3 倍
85 歲或以上	16.7 萬	51 萬	3 倍	72.4 萬	4.3 倍
100 歲或以上	3,300	11,500	3.5 倍	46,800	14.2 倍

¹ 國際就婚姻研究，都發現丈夫的經濟條件較妻子的經濟條件為高的比例，比相反的比例為高。

² 根據統計處推算，高齡人口人數高峰期為 2055 年，高齡人口比例的高峰期則為 2063 年（人口收縮速度較高齡人口下降為快。）

8. 台灣與澳洲都稱其人口高齡化為海嘯，相對於香港他們的海嘯只是淺水灣日常的浪，香港所面對的將會是日本 311 所出現的海嘯。
9. 有不少人都表示，將來長者的健康會比今天的好。這個，我完全同意。但就算我們假設未來在社會政策(包括退休保障)就何謂長者或退休的定義，不論政治上有幾困難，都可以將它不斷依人均壽命延長而延後，未來定義(由 65 歲向上調整)的「長者」數目，至 2041 年仍會是現時的 1.94 倍，至 2064 年稍為放緩至 1.88 倍，雖有助紓緩公共財政的壓力，但作用仍十分有限，及要面對反對上調領取退休福利年齡的巨大政治壓力。

對長遠退休保障引申意義

10. 面對將來人口高齡化，現有與退休保障有關的公共開支(綜援、長者生活津貼、及生果金)，將會面對不斷增加的壓力。政府很可能會就最新人口及勞動人口推算數字，更新其於 2014 年初公布的長遠財政規劃有關數字。2014 年的推算結果，已表明在沒有任何福利改善(包括退休保障)的情況下，因人口高齡化，政府長遠仍會面對結構性赤字；若依據最新數字作出更新，情況只會更差，而未來只有兩個選擇，一是加稅，二是減福利。若就退休保障作出任何的改善，加稅的壓力只會更大，而未來要削福利的可能亦會增加，兩者都會受到很大的政治阻力。
11. 不論日後政治上能否如上述加稅，或是減福利，日後整個社會的承受力都只會面對很大挑戰。不論今天的福利或退休保障有多不足，我們亦應問我們是否希望我們的下一代，甚至今天還未出世的一代，在日後 20 至 50 年要承擔一個比我們今天更重的高齡社會財政壓力。
12. 由九十年代開始，不少已發展國家已開始進行退休保障的改革，如加強個人儲蓄式的退休保障支柱(即如香港的強積金)，以減輕日後人口高齡化，要依賴即收即付式的退休保障(如全民免收入審查的退休保障)。在香港，若我們不能強化強積金的退休保障效能，我們便只會將問題留給我們的下一代及再下一代。
13. 由於日後退休人士比例倍增，若退休後，收入折合養恤金比率(Income Replacement ratio)偏低，整體社會的總需求(aggregate demand)將會有下行壓力，加上人口及勞動人口下降，經濟收縮的機會便會倍增。所以從這個角度來看，改善退休保障的收入折合養恤金比率(如增加強積金的成效)，是刻不容緩的。

小結

14. 現有香港退休保障不足，已是不爭的事實。
15. 而香港的人口高齡化，特別是高齡長者的急遽增加，亦是未來整體社會要面對的巨大挑戰。我亦有理由相信最新公佈的數字，極大可能低估了日後人口及勞動人口收縮的速度，及低估了人口高齡化的嚴重程度。

16. 增加稅收，遲早是難以避免，問題是那種稅收較為公平、穩定及最少負面影響。
17. 加強個人儲蓄式的退休保障支柱，是必然首要的工作。
18. 在考慮應否設立即收即付式的所謂全民退休保障，便必需有自動調節退休年齡及供款率的機制，以減少日後的政治阻力；當然亦要考慮我們是否有權利，增加下一代或再下一代的承擔責任。