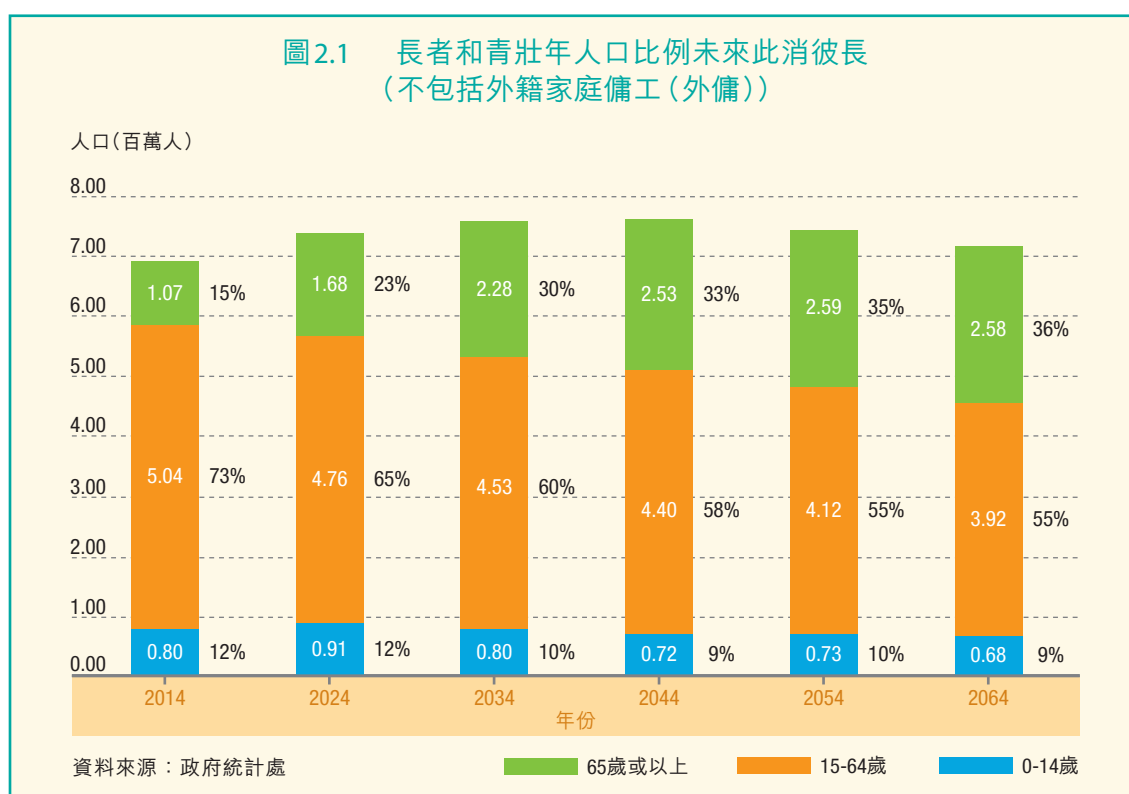


第二章 人口老化的挑戰

人口急速老化

2.1. 香港人越來越長壽。現時65歲的長者，預期有六成將活到85歲或以上，四成會年過90。同時影響香港人口結構的還有生育率。香港的總和生育率由1981年每名女性生產1.9個嬰兒下降至2003年的0.9個歷史低位，再回升至近年1.2至1.3個的水平。

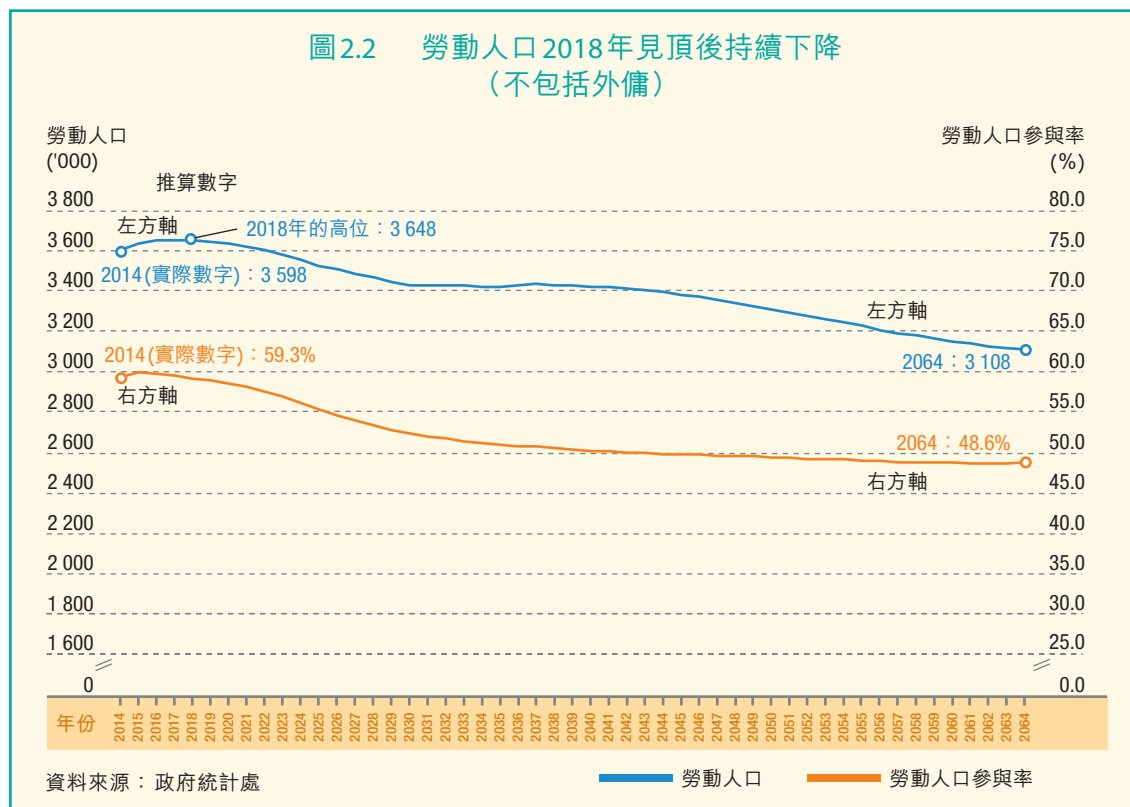
2.2. 在人均壽命延長和出生率偏低的情況下，再加上嬰兒潮時出生的一代陸續步入退休年齡，長者人口在未來40多年會持續上升，到2040年左右，差不多每三名香港人便有一名是長者。最新的人口推算¹顯示，65歲或以上的長者人口將由2014年的107萬（或15.4%），倍增至2064年的258萬（或35.9%）（見圖2.1）。同期75歲或以上的長者人口亦由53萬（或7.6%）上升至162萬（或22.6%）。



¹ 本諮詢文件引用的人口和勞動人口推算數字，是政府統計處在2015年9月公布的最新推算結果。這些數字假設現行政策及過往趨勢不變而得出最有可能發生的情況。倘若有新政策推行或趨勢有所轉變，人口和勞動人口數字亦會不同。政府統計處會密切留意最新的人口和勞動市場的發展情況，並按需要進行更新。

勞動力下降

2.3. 預計長者人口急速上升之同時，青壯年人（15至64歲）的數目，卻由2014年的504萬（或73.0%）大幅下降至2064年的392萬（或54.6%）。青壯年人是勞動人口的中流砥柱，這個年齡層的人數銳減，將導致勞動人口由2014年的360萬微升至2018年的頂峰365萬後，便一直回落至2064年的311萬。勞動人口參與率將由2014年59.3%下降至2064年的48.6%（見圖2.2）。值得注意的是，長者的勞動人口參與率將有所上升，由2014年的8.7%增至2064年的9.4%。



撫養比率惡化

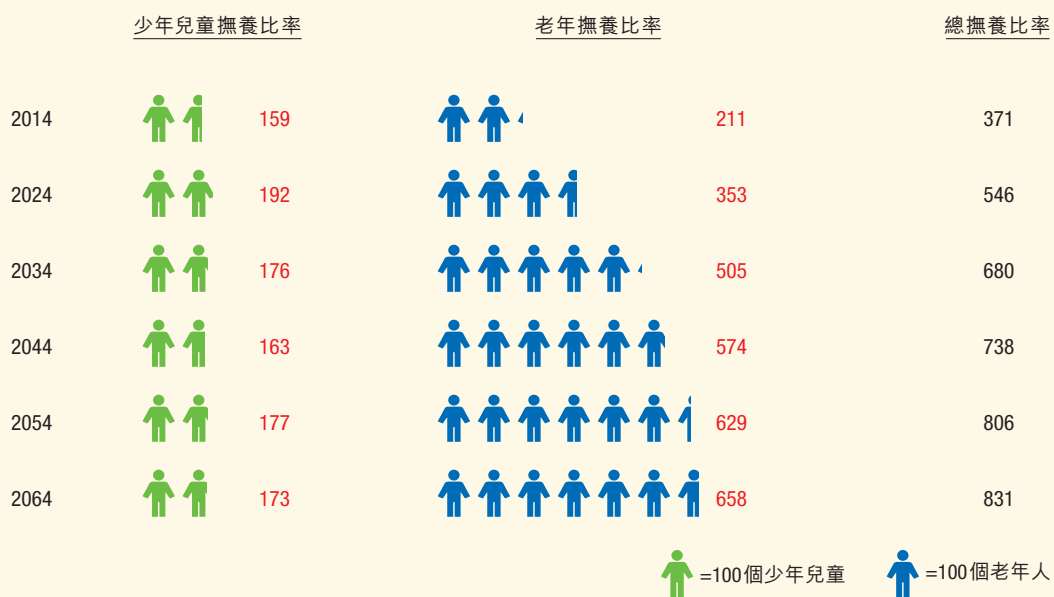
2.4 撫養比率會迅速惡化，每千名適齡工作人士（15至64歲）須撫養的年幼和長者人口，將由2014年的371人上升至2064年的831人（見圖2.3）。在青壯年和長者人口此消彼長，加上長者越來越長壽的情況下，過分倚賴未來世代供養長者的退休保障制度，財政上將難以持續。

公共財政的影響

經濟增長減速 影響稅收

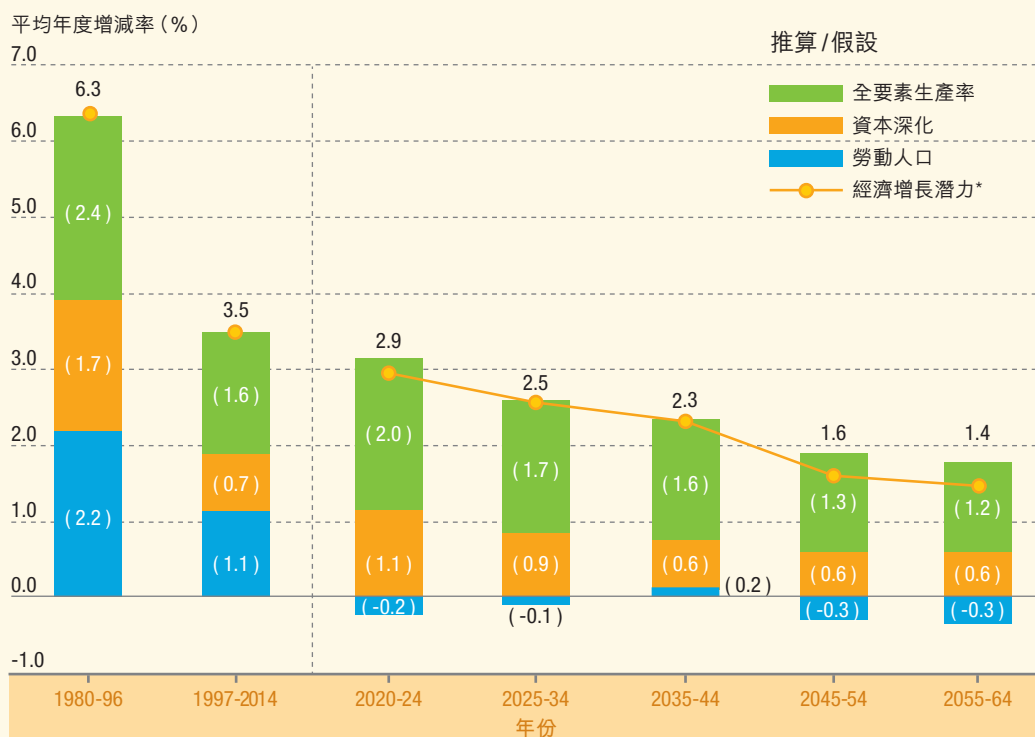
2.5 本地勞動人口長期萎縮，即使勞動生產力繼續上升，長遠經濟增長潛力無可避免受壓。鑑於最新勞動人口推算結果較上一套推算為低，而人口老化的情況亦更形嚴峻，香港經濟的長遠趨勢增長預計會逐步回落（見圖2.4）。2015至

圖 2.3 撫養比率惡化 (不包括外傭)



註：少年兒童撫養比率是指15歲以下人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。
 老年撫養比率是指65歲或以上人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。
 由於進位關係，少年兒童撫養比率和老年撫養比率相加起來會跟總撫養比率略有出入。
 資料來源：政府統計處

圖 2.4 勞動力不足將拖慢經濟增長



註：() 各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率。
 (*) 經濟增長潛力指的是在全民就業及其他生產要素的使用率處於正常水平下的潛在產出增長。因此，上圖關於1980年至1996年及1997年至2014年的增長率較同期本地生產總值的實際增長率略有出入。由於進位關係，個別數字加起來未必與總數相等。
 資料來源：經濟分析及方便營商處

2041年的27年間的平均實質經濟增長率假設為每年2.7%，略低於2014年《長遠財政計劃工作小組報告》中假設的每年2.8%。經濟增長減速的情況於2041年後會更為明顯，2042至2064年的23年間的平均實質經濟增長率進一步減慢至1.6%²。這趨勢會影響政府的稅收和其他收入，加重公共財政的壓力，增加財赤的風險。

2.6 上文對長遠經濟增長的假設是基於現有條件的推算。香港經濟發展正受制於兩大局限——人力和土地。如果我們能妥善處理人力和土地資源問題，不排除香港經濟在將來或能以較快速度增長。

公共開支上升

2.7 人口老化將大幅增加醫療和社會福利的需求。這不單是長者人口急速增長的必然結果，還因為長壽延長了長者需要支援或服務的年期，加上除公營房屋和個別長者社會保障項目外，大部分為長者提供的支援或服務項目，例如高齡津貼、醫療、院舍和社區照顧服務、公共交通票價優惠計劃、長者醫療券等，目前都毋須經濟審查。

2.8 2014-15年，政府投放於長者的經常開支（不包括公營房屋）約553億元，佔整體政府經常開支約兩成，即每五元的經常開支便約有一元用來支援長者，主要包括——

(a) 長者社會保障241億元（比2010-11年增加70%）³；

(b) 長者公營醫療服務239億元（比2010-11年增加39%）；

(c) 長者住宿及社區照顧服務62億元（比2010-11年增加57%）；及

(d) 長者醫療券及公共交通票價優惠計劃11億元（比2010-11年增加846%⁴）。

2.9 如只按長者人口增長作出調整，並撇除通脹因素和假設服務維持在現有水平，政府預計2064年的長者開支將會是目前的二至四倍（見圖2.5）。

² 名義經濟增長率假設亦會相應調低。2015至2041年27年間的平均名義經濟增長率假設為每年4.3%，略低於《長遠財政計劃工作小組報告》中假設的每年4.4%；而2042至2064年23年間的平均名義經濟增長率亦進一步減慢至3.1%。

³ 不包括財政預算案內一次性紓困措施。

⁴ 由於公共交通票價優惠計劃於2012年6月開始實施，此百分比只顯示長者醫療券在2010-11年和2014-15年期間的開支增幅。

圖2.5 數十年後的長者開支將會是現時的二至四倍

(\$ 億：按2015年價格計算)	2014-15	2064-65
長者社會保障福利(包括綜合社會保障援助(綜援)、長者生活津貼、高齡津貼、傷殘津貼和廣東計劃)	241	二倍
長者公營醫療服務	239	三倍
長者住宿及社區照顧服務	62	三倍
長者公共交通票價優惠計劃	4*	四倍
長者醫療券	7	四倍

註：(*) 這開支只包括向各參與優惠計劃的公共交通營辦商發還因向65歲或以上長者(不論殘疾情況，而不包括65歲以下的嚴重殘疾人士)實施優惠計劃而少收的車/船費收入的款額。

資料來源：相關政策局

公共財政更趨嚴峻

2.10 財政司司長轄下的長遠財政計劃工作小組去年三月發表報告，當中的公共財政可持續性評估顯示，即使沒有通脹和維持現有公共服務水平(換言之，未有計算為改善退休保障而須投入的額外資源)，公共開支會因人口老化而急速上升。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，以解決財赤問題。可以肯定的是，任何涉及額外公共資源的退休保障建議，將會進一步加重公共財政的壓力。如何避免為社會帶來不能承受的財政負擔，以及確保有限的公共資源能發揮最大的效用，聚焦有效地幫助有需要的長者，是處理退休保障議題的重要考慮之一。

退休保障：責任誰屬

2.11 人口老化會增加公共財政的壓力。如何確保退休保障制度的可持續性，並將供養長者的責任有效和公平地在個人、家庭和社會之間分攤，以及平衡世代之間的利益，是社會要共同探討的問題。

2.12 《報告》指出社會人士在「責任誰屬」的觀念上有分歧。有意見認為是個人和家庭的責任，社會只應協助有經濟需要的長者。也有意見認為政府有能力和條件為所有長者提供基本生活保障⁵。

2.13 政府統計處於2012年進行了一項名為《退休計劃及老年經濟狀況》的主題性住戶統計調查，提供更多客觀數據，有助理解市民對「責任誰屬」的想法、家庭對退休長者的支援，以及個人為退休所作的準備。主要結果如下(見圖2.6) —

- (a) 約八成的受訪者認為自己(49.9%)、兒孫(19.0%)和配偶(10.2%)最應該負起退休後/年老時的生活保障的責任，而認為政府最應該負責任的只有不足一成(9.5%)，顯示社會普遍認同退休保障是自己和個人的責任，自給自足和家庭成員互相支援的心態依然相當牢固。
- (b) 約七成在統計時屬現正退休人士表示家人有為他們提供經濟支援，而家人每月所供給的生活費中位數為4,000元(2012年價格)，顯示家庭支援仍然是不少長者的收入來源之一。
- (c) 比較在統計時屬現正及未來退休人士，後者的工作有提供退休保障的比率為79.2%，遠較在統計時屬現正退休人士的33.6%為高。在統計時屬未來退休人士當中，50.9%有儲蓄及投資；17.1%有購買保障年老時可能出現的各種長期疾病的醫療及護理保險。在統計時屬現正退休人士的相關比率分別只有39.1%和5.5%。這些數據顯示隨着退休保障制度日趨成熟和思維的改變，未來世代的退休準備會比現今的充足，但仍有改善的空間。

2.14 在過去30年，65歲的男性和女性的預期壽命分別增加約五年和六年，2014年年屆65歲的長者預計平均可以活到85歲和89歲。換言之，退休生活可以長達二、三十年。如果年輕時未有規劃，沒有及時為退休後的生活作充足的財務準備，長壽的確會帶來財務風險。退休後要有多少收入才足夠?強積金供款和個人儲蓄能否足夠用過世呢?未來提取強積金時，如何運用整筆款項，確保往後的生活有穩定的收入?如何利用自置居所去改善退休後的生活?要做到退而無「憂」，關係到自己的準備、家人的支援和制度所能提供的保障。

⁵ 節錄自《報告》行政摘要第4頁—“部分意見認為年老時的生活保障應是個人和家庭責任，不應委託給他人，更不應由政府支付全部相關開支；意見常引用外國的經驗，用以說明全民退休保障是行不通的。相反，部分意見則認為退休保障是公民應享的權利，年長市民不論貧富均應有權過著「尊嚴」的生活”。

節錄自《報告》行政摘要第5頁—“部分意見認為，政府只應協助經濟上有需要的長者，因政府資源有限，不能滿足全部年長市民的需要。相反，部分意見認為，以香港的經濟發展水平，及豐厚的財政儲備，政府是絕對有能力和條件，為全部年長市民提供基本生活保障”。

圖2.6 《退休計劃及老年經濟狀況》主題性住戶統計調查之相關結果

	在統計時屬 現正退休人士	在統計時屬 未來退休人士	合計
被認為最應該負起退休後/年老時的生活保障人士：			
自己	39.2%	54.0%	49.9%
兒孫(包括同住或非同住兒孫及其配偶)	33.8%	13.3%	19.0%
配偶	4.9%	12.3%	10.2%
政府	13.4%	8.0%	9.5%
僱主	3.0%	6.4%	5.5%
其他親友	2.4%	2.2%	2.3%
慈善機構/善長人士	0.4%	1.2%	0.9%
不知道/沒有意見	3.0%	2.6%	2.7%
有為退休後/年老時的金錢需要作預備 (可選擇以下多項預備方式)			
儲蓄及投資	39.1%	50.9%	47.6%
養育子女並期望在年老時子女供養作回饋	27.1%	16.3%	19.3%
購買保障年老時可能出現的各種長期疾病的 醫療及護理保險	5.5%	17.1%	13.8%
退休前的工作/現時的工作有提供退休保障計劃	33.6%	79.2%	66.3%
現時有家人作經濟支援的比率	69.7%	不適用	不適用
現時家人每月平均供給的生活費中位數 (不包括那些不知道/忘記及拒絕回答的人士)	\$4,000	不適用	不適用

資料來源：政府統計處

長者貧窮情況

2.15 即使越來越多長者為自己的退休生活作了更好準備，社會上仍有部分長者在現行制度下未獲充分保障。加強對有需要長者的支援，社會應無異議。問題是如何識別哪些是須要進一步關顧的有需要長者？

2.16 外間很多時候會將討論焦點放在貧窮線下的長者。2014年，約29萬名長者在恆常現金政策介入後⁶，仍處於貧窮線之下，佔長者人口的30%。29萬名貧

⁶ 如以所領取的社會保障福利去劃分，這約29萬名長者的分布如下——

社會保障	受惠人數(百分比)
綜援*	48 000*(16%)
長者生活津貼	118 400(40%)
高齡津貼	67 000(23%)
傷殘津貼	7 600(3%)
沒有領取任何社會保障金額	52 800(18%)
總計	293 800(100%)

* 由於並非所有居於綜援住戶的長者都領取綜援，因此數字會與第2.17段及圖2.7的相關數字略有出入。

窮長者無疑是個不容輕視的數目，但我們同時不能忽略貧窮線只計收入的局限，一些「高資產、低收入」的長者會很容易在統計分析上被界定為貧窮，因而推高長者貧窮率。

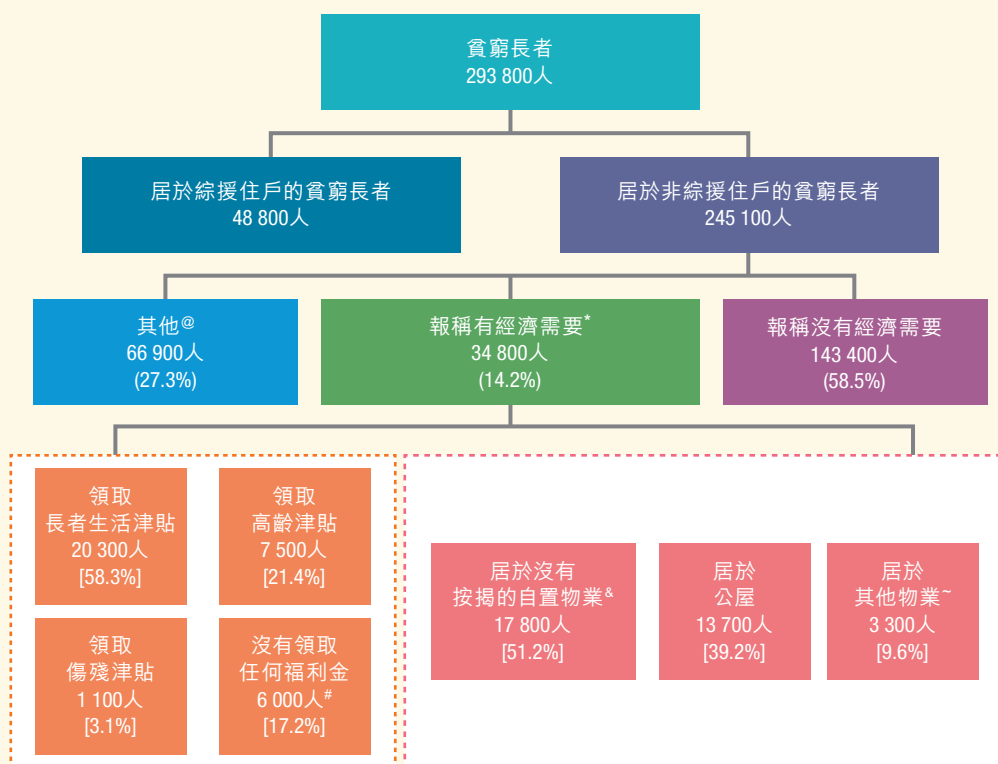
2.17 約29萬名貧窮長者當中，17%居於領取綜援的住戶，他們在綜援機制下的「認可需要」已得到保障。餘下居於非綜援住戶的83%或約245 000名貧窮長者中，約14萬人報稱沒有經濟需要⁷，顯示並非所有貧窮線下的長者都需要支援。他們可能是「高資產、低收入」的長者。

2.18 至於餘下約十萬名非綜援貧窮長者當中，只有約35 000名報稱有經濟需要或正在申請綜援。他們當中約一半住在沒有按揭的自置物業，另有四成是公共租住房屋(公屋)租戶，住屋問題不大。同時這35 000名長者當中，有58%領取長者生活津貼，另約24%領取毋須經濟審查的傷殘津貼或高齡津貼，更有17%沒有領取任何社會保障福利(見圖2.7)。從以上分析可見，須要進一步財政支援的長者應遠較貧窮線下的長者數目為低。委員會認為要有效應對長者貧窮問題，不能單看貧窮線下的長者人數，反而應聚焦分析貧窮線下有經濟需要的長者，包括兩萬多名領取長者生活津貼但仍表示有經濟需要的長者。此外，由於貧窮線並非「扶貧線」，處於貧窮線上但有明顯貧窮風險的長者亦應成為進一步政策介入須關注的群體。

2.19 另一個顯示長者貧窮情況有所改善的數據，是申領零支柱下各項社會保障福利的長者比率在近十年多持續下降，由2002年的83%，下跌至2006年的79%和2011年的76%，現時為73%。當中申領綜援的長者比率由2004年的19%，逐步下跌至2015年年中的13%。這應可釋除部分人士過去表示人口老化將導致綜援長者個案大升的憂慮。儘管如此，由於香港人越來越長壽，當長者耗盡其強積金或個人儲蓄時，他們或需申領綜援或長者生活津貼以支援晚年生活。人均壽命延長仍是影響社會保障開支的潛在因素。

⁷ 數據來源為政府統計處自2010年進行的綜合住戶統計調查。當受訪住戶的月入低於某水平時，他們會被問及「為什麼沒有領取綜援?」，並獲提供多項選擇以回答此問題。部分住戶會選擇表示沒有經濟需要，部分則表示有經濟需要但不符合資格或正申請綜援，也有部分拒絕回答。過去五年，持續約60%的非綜援住戶會報稱沒有經濟需要。

圖 2.7 2014 年約 29 萬名貧窮長者的分布圖



註：為恆常現金政策介入後的貧窮數字。

() 佔所有非綜援住戶的貧窮長者的比例。

[] 佔報稱有經濟需要的非綜援住戶的貧窮長者的比例。

(*) 包括報稱有經濟需要及正在申請綜援的長者。

(#) 其中 700 人 (11.9%) 為 70 歲或以上的長者。

(@) 包括拒絕回應。

(&) 包括沒有按揭及借貸的自置私樓及居者有其屋。

(-) 包括居屋(有按揭或借貸)、臨屋及私樓(包括租戶及有按揭或借貸的自置私樓)。

資料來源：政府統計處

共同承擔

2.20 未來的人口結構會為退休保障制度的可持續性帶來莫大的挑戰。要維持制度能長遠持續下去，不能單靠任何一方獨力負擔供養長者的責任。個人、家庭和社會必須共同承擔，而責任的攤分應以公平為原則，避免加重下一代的負擔，並要維繫社會向來重視的自給自足、家庭成員互相支援等傳統價值。事實上，上文第 2.13 段的調查顯示市民普遍認同自己或家人須為退休作出準備，而現今世代對自己退休時的金錢需要已有更多準備。另外不少退休人士是有家人的經濟支援。在考慮如何改善退休保障制度的問題上，社會必須充分考慮這幾方面的因素。

2.21 坊間支持全民退休保障的團體及委員會內的部分委員，儘管不反對共同承擔的原則，但仍堅持「不論貧富」的退休保障是所有年長居民應有的公民權利。這些意見認為，以香港的經濟發展水平，及豐厚的財政儲備，政府是絕對有能力和條件，為所有長者提供劃一的基本生活保障。