

專題 5.1

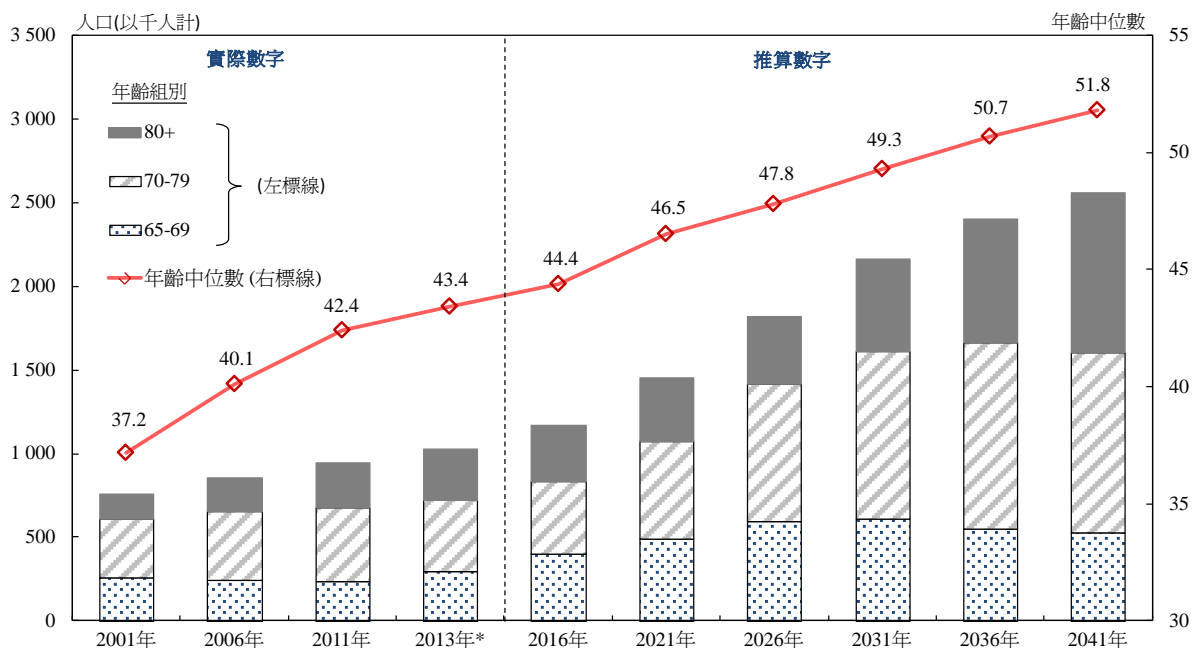
香港人口老化：挑戰與機遇

「人口老化」的浪潮持久不斷，席捲全球⁽¹⁾，而且影響深遠。香港亦難以獨善其身。很多人可能仍然認為，人口老化是長遠問題，遙不可及，但人口政策督導委員會(督導委員會)在二零一三年十月二十四日發表諮詢文件，指出本港人口老化的速度較預期為快。不出數年，本港的勞動力會開始持續下跌。假若我們坐視不理，人口老化可能會嚴重影響本港的社會經濟發展及公共財政。本專題文章闡述香港所面對的人口挑戰和箇中成因，以及其對社會的潛在影響。

人口老化迫在眉睫

政府統計處最新的推算顯示，本港人口會在未來二十至三十年內持續上升，由現時的 720 萬增至二零四一年的 850 萬，惟增長步伐會逐步放緩。人口結構會出現遽變：不出三十年，65 歲及以上長者數目會由現時的 100 萬，激增至二零四一年的 260 萬；屆時，年齡中位數也會由現時的 43 歲升至 52 歲(圖 1)。

圖 1：香港人口迅速老化



註：(*)臨時數字。
年中數字(不包括外籍家庭傭工)。

資料來源：政府統計處人口統計組。

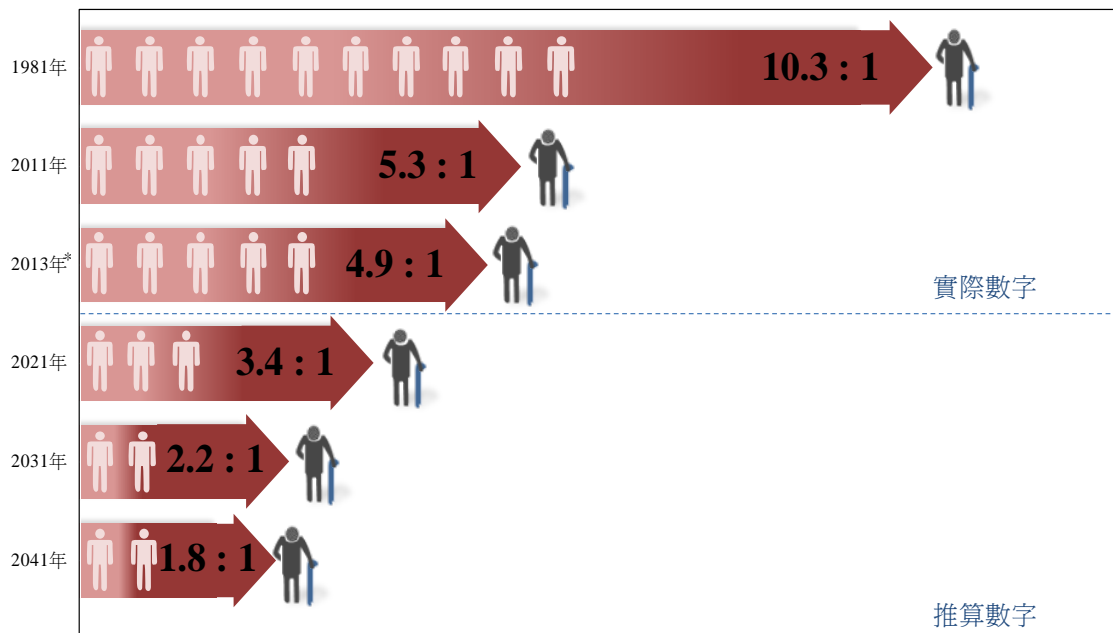
從這些數字可見，現時每七人之中就有一名長者，到了二零四一年，則差不多每三人便有一名長者，而每八人更有一名年邁長者，即 80 歲及以上的人士。此外，長者人口激增的情況，在未來十年會最為顯著，預期增幅超過一半。隨着本港人口老化，適齡工作人士(15 至 64 歲)日漸減少，他們須負擔更多受供養人士的生活：現時，每名長者約由五名適齡工作人士供養，但根據推算，到了二零四一年，這個數字會銳減至少於兩名(圖 2)。

(1) 根據聯合國推算，65 歲及以上長者佔全球人口的比例會顯著增加，由二零一零年的 8% 攀升至二零四零年的 14%。

專題 5.1(續)

圖 2：長者賴以供養的適齡工作人口愈來愈少

適齡工作人口與每名長者的比率



註： (*)臨時數字。
年中數字(不包括外籍家庭傭工)。
資料來源：政府統計處人口統計組。

為何本港人口迅速老化？

簡單來說，主要原因有兩個。首先，本港家庭的子女數目日漸減少。香港是全球生育率最低的地方之一，二零一二年的總和生育率僅為 1.3，遠低於 2.1 的更替水平(即人口得以自行更替而每名婦女所須生育的子女數目)。其次，醫學昌明，營養無虞或缺，人人更為長壽。二零一二年，香港男性與女性出生時的預期壽命分別為 81 歲及 86 歲，人口壽命也在全球前列。生育率偏低及壽命更長的趨勢大有可能持續，因此未來三十年本港人口的年齡結構勢會急劇變化。

人口老化對本港經濟及社會的影響

1. 勞動人口萎縮而經濟增長隨之放緩

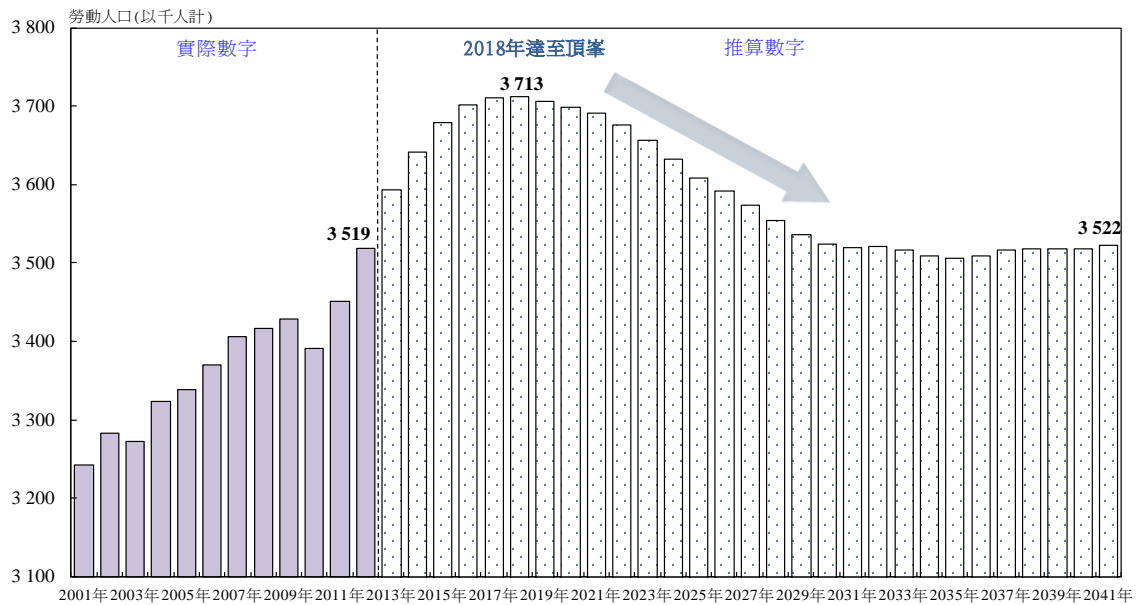
人口老化最即時而直接的影響，就是勞動人口減少，原因是退休人士愈來愈多，投身勞動市場的青年人卻愈來愈少。戰後嬰兒潮年代出生的人口年屆退休之齡，總勞動人口按推算會在二零一八年達至頂峯，然後持續下降，直到二零三零年代初期才開始穩定下來(圖 3)。由於建造、零售、飲食及安老服務等行業已經出現人手短缺的情況，勞動人口下降這個並非人所樂見的發展趨勢，格外令人憂慮。

從供應角度來看，本港勞動人口在支持香港發展並邁向知識型經濟方面，確實發揮重要作用。過去二十年，香港經濟平均每年實質增長約 4%，當中大約 1 個百分點受惠於勞動人口的增長，其他 3 個百分點則由生產力增長所帶動。由於推算勞動人口在二零一八年後迅速萎縮，除非生產力可大幅提升，否則經濟將難以維持以往的增長率。同時，「人口紅利」⁽²⁾不斷急速消滅，預期往後更會轉為負數，以致削弱本港經濟的增長潛力(圖 4)。

(2) 勞動人口佔總人口的比例上升所帶動的人均本地生產總值增長。

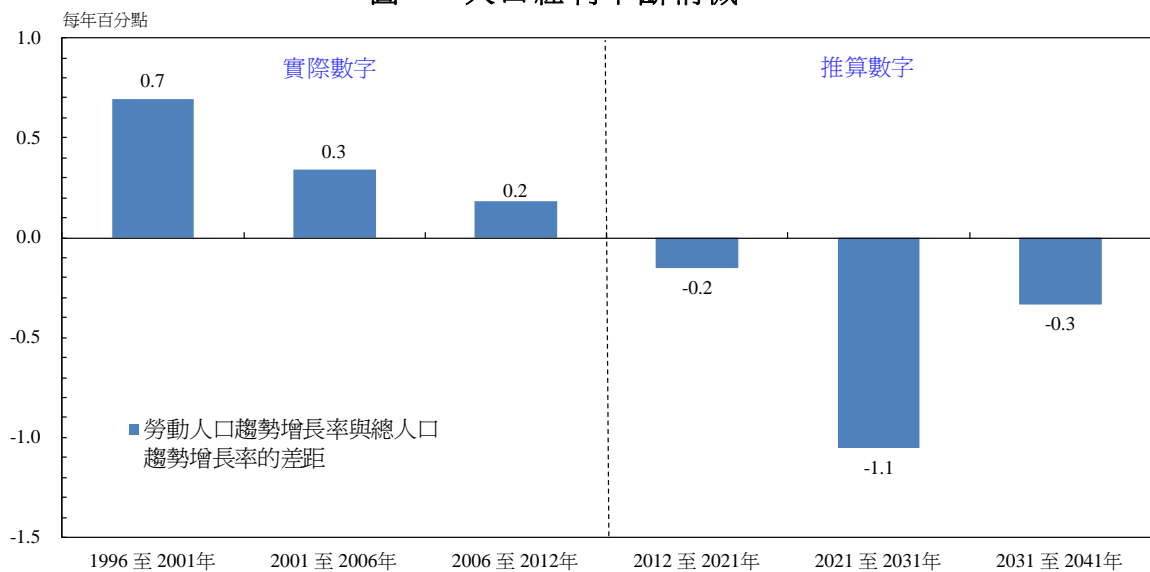
專題 5.1(續)

圖 3：勞動人口會在二零一八年後趨向萎縮



註： 不包括外籍家庭傭工。
資料來源：政府統計處綜合住戶調查組。

圖 4：人口紅利不斷消滅



註： 不包括外籍家庭傭工。
資料來源：政府統計處人口統計組及綜合住戶調查組。

從需求角度分析，外國經驗顯示退休人士若然增多，總體儲蓄率便會下降，資本累積的速度也會減慢，投資增長因而滑落。這些因素綜合而言亦可能令經濟增長步伐顯著放緩，就業機會愈來愈少，經濟活力和競爭力便會日漸下滑。

II. 人口淨遷移是未來人口增長的主要來源

香港的出生率持續下跌，自然增長(出生人數減去死亡人數)佔總人口增長的比重愈來愈小。隨着本港人口老化，死亡人數遲早會超逾出生人數，這實在不足為奇。到了二零二七年左右，人口淨遷移會超逾自然增長，成為補充本港日趨老化的人口及勞動力的最重要來源。

專題 5.1(續)

香港是移民城市。跨境人口流動會繼續影響本港人口的總數、結構及質素。我們的社會如能締造更爲包容且有更大凝聚力的環境，讓新來港人士盡展所長，他們也可對香港的經濟和社會發展作出重大貢獻，整個社會都會受惠。

III. 公共財政的可持續性

人口老化也會爲公共財政帶來深遠影響。收入方面，在二零一一至一二年度本港總勞動人口之中，薪俸稅納稅人大概只佔 160 萬人或 45%，當中薪酬最高的 12% 所繳納的稅款，佔總薪俸稅逾八成。勞動人口不斷縮減，會令已經狹窄的稅基愈來愈窄。開支方面，雖然預期未來一代長者的健康和財政狀況都普遍較佳，但長者人口飆升始終會令財政壓力大增，尤其是在醫療護理、社會福利及其他老人服務方面。隨着長者人口上升，政府開支勢會激增。

人口老化的問題一旦處理不當，既會削弱我們的稅收基礎，同時也會成爲福利和醫護系統的沉重負擔。凡此種種，都會對香港公共財政的長遠可持續性構成威脅。正因如此，財經事務及庫務局庫務科轄下的長遠財政計劃工作小組現正着手研究，致力制訂更爲周全的公共財政規劃，以應付各種挑戰。

IV. 人口老化帶來的機遇

雖然人口老化會帶來上述各種挑戰，但同樣重要的是，我們須了解有關趨勢或會爲本港若干行業帶來新的商機。很多未來世代的長者不論在健康、教育水平和掌握資訊方面，無疑都會比前人優勝，而且希望積極樂享頤年，在社區退而不休。他們會在生活方式上更爲獨特自主，並多會爲個人所需早作綢繆。這些因素會衍生新的經濟及社會機遇。因此，所謂的「銀髮市場」會帶來龐大商機，惠及多個行業，包括金融服務(例如健康或醫療保險)、旅遊、護理服務、醫療服務、健身美容，以及保健食品等行業。我們須積極探討如何廣拓源源湧現的商機，好讓整體社會都從中得益。

籌劃未來 坐言起行

人口問題挑戰重重，要讓香港安然渡過，有賴社會各界與政府同心協力，共謀對策。督導委員會已展開爲期四個月的公眾參與活動，讓市民深入了解香港所面對的種種人口問題，並引發積極討論，集思廣益，以便訂定主要策略和具體措施，應對挑戰⁽³⁾。全港市民可把握是次機會，參與其中，一起從基本出發，反思香港的人口政策。

人口政策所牽涉的事宜既多且廣，錯綜複雜。政府希望市民踴躍抒發己見，表達所思所想，共同探討香港應如何把握人口老化趨勢的機遇，一方面保持我們的發展步伐，邁向高增值知識型經濟，另一方面又維持公共服務和福利制度長遠可持續發展。我們的最終目標，是提升全港市民和家庭的生活水平，利民惠眾。

(3) 督導委員會訂出五個應對挑戰的方向：(i)釋放現有人口的潛力；(ii)提升本地培育人才的質素；(iii)以新來源補充現有人口及勞動力；(iv)營造有利環境讓市民成家立室及生兒育女；以及(v)迎接高齡化社會帶來的機遇。