

二零一一年六月二日
資料文件

立法會福利事務委員會
退休保障事宜小組委員會

政府就香港的退休保障制度進行的研究和相關資料

目的

應小組委員會要求，本文件概述政府當局就香港的退休保障制度進行的研究和其路向，以及相關的人口及經濟預測數據。

本港的退休保障制度

2. 政府當局已藉立法會 CB(2)534/10-11(01)號文件向福利事務委員會(下稱“委員會”)介紹香港的退休保障制度。簡而言之，本港一直推行三根支柱模式的退休保障制度：毋須供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助(下稱“綜援”)、高齡津貼和傷殘津貼)、強制性公積金(下稱“強積金”)制度，以及個人自願儲蓄。這模式是經社會各界長時間討論後，於九十年代採納的。現時接近八成年滿 65 歲的長者，正獲得社會保障制度下不同類別的援助或津貼；年滿 70 歲長者獲援助或津貼的比例更達 89%。而在強積金制度方面，截至 2011 年 3 月底，全港已有近 251 萬名僱員及自僱人士和 24 萬 6 000 名僱主正參加強積金計劃。在強積金制度下累積的資產總值超過 3,782 億元。連同其他退休保障計劃，現時有 85%的就業人口已參加退休保障計劃。

3. 這些年來，政府當局一直有顧及社會經濟變化，密切監察上述三根支柱模式制度的運作情況，並研究其可持續性，在有需要時作出改善。

香港的人口高齡化情況及經濟預測

4. 我們關注到本港與許多國家/地區一樣，正面對人口高齡化的問題。根據政府統計處的最新推算，年滿 65 歲人口將由 2009 年的 89 萬人增至 2019 年的 133 萬人、2029 年的 206 萬人以至 2039 年的 249 萬人。他們所佔的人口比例，推算將由 2009 年的 13% 顯著上升至 2039 年的 28%。人口高齡化的速度在 2019 年前比較慢（該年的比例為 17%），但在之後的十年將會加快（2029 年的比例為 25%），在推算期的最後十年則會放緩。於 2010 年至 2039 年整個推算期內，65 歲或以上人口平均每年增長 3.5%，同期香港人口平均每年增長 0.8%。此外，人口的年齡中位數推算由 2009 年的 40.7 上升至 2039 年的 47.6，顯示了本港人口高齡化的趨勢。

5. 政府當局只提供截至中期的經濟預測，在《2011 至 12 財政年度政府財政預算案》公布的最新 2012 至 2015 年趨勢經濟增長預測為每年 4%，與過去十年的趨勢增長相若。不過，隨着人口高齡化速度加快，勞動人口預料會於 2020 年後開始下跌。

6. 高齡化的人口對經濟會造成深遠的影響，是本港要面對的挑戰。除非勞工生產力可以大幅提高，否則人口高齡化將降低我們的生活水平，削弱整體經濟的活力及競爭力。此外，人口高齡化亦會為公共財政帶來壓力。有見及此，除了長遠來說要加速與內地融合、鞏固支柱產業和發展新增長點外，政府當局亦要繼續致力提高本地勞動力的教育水平、技能和競爭力，以期提高生產力，紓緩人口高齡化及勞動力縮減所造成的問題，並為香港進一步邁向知識型經濟發展作好準備。

中央政策組的研究

7. 中央政策組曾探討退休保障這議題，並於 2007 至 2010 年間完成了五項相關研究。整體而言，研究結果顯示本港現行退休保障模式下的三根支柱能互相補足，現在和將來都會起這樣的作用。中央政策組現正因應最新情況，深化有關研究，包括籌辦多次焦點小組會議，邀請專家學者、智庫以及關注團體等出席，評估現有制度的可持續性，以及研究每一根支柱可如何改善及優化。

8. 行政長官於本年 5 月 19 日出席立法會答問大會時，指出現行的強積金制度，是經多年討論之後得出來的社會共識。面對人口老化問題，能夠在全民退休保障制度下負擔供款的年青一代相對越來越少。爲了確保全民退休保障制度的可持續性，政府難免要透過加稅，爲制度作出更大承擔，亦難免要僱員和僱主背上更大的供款擔子。政府當局認爲短期內要強求社會取得共識去進行如此重大、影響深遠的社會改革，是不切實際的，更有建設性的做法是優化現行的退休保障制度。

9. 就強積金制度而言，目前政府當局和強制性公積金計劃管理局正緊密合作，檢討和優化強積金制度的各項運作安排，包括向計劃成員披露資料的內容及渠道是否足夠；計劃成員在達到 65 歲時提取強積金累算權益的模式；以及容許計劃成員在 65 歲前提取累算權益的特定情況。在長者福利方面，綜援計劃下的社區生活補助金的適用範圍，會由本年下半年起擴大至長者，補助金的每月金額同時會由 120 元增至 250 元。我們會參考中央政策組研究的結果，繼續在優化現行退休保障制度方面下工夫。

勞工及福利局

財經事務及庫務局

政府統計處

財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處

二零一一年五月