

香港社會服務聯會

對香港的退休保障以及推行全民退休保障計劃的意見

(向立法會福利事務委員退休保障事宜小組委員會提交的意見書 25/6/2011)

1. 前言

立法會福利事務委員將於2011年6月25日舉行會議，就香港的退休保障以及推行全民退休保障計劃聽取團體的意見，本文闡述香港社會服務聯會(社聯) 對此課題的意見。

2. 背景

2.1 長者貧窮問題越趨嚴重

現時香港長者的貧窮情況嚴重，根據統計署的數據，現時香港約有 27 萬長者(65 歲或以上)生活於貧窮住戶，佔長者人口超過三成。另一方面，香港的人口正急劇老化，長者佔人口的比率推算將由現時的 13%上升到 2039 年的 28 %，人數將接近 240 萬人¹，若長者的貧窮狀況屆時仍沒有改善，香港的貧窮長者人口將上升至 71 萬。

2.2 長者的壽命增長

人口老化除代表長者人口增加外，另一趨勢是長者的壽命越來越長，現時 60 歲或以上的男性及女性的平均預期壽命分別是 22.6 年及 28.6 年，到 2039 年，此數值將會上升至 25.8 年及 31.4 年²，這意味未來的長者將需要更多積蓄應付退休需要。

另一方面，女性的壽命長但平均工作時間卻較少 (男性一生人的平均工作時間約為 35 年，女性只有 27 年)，她們需要更多的退休積蓄。

2.3 現行退休保障制度的不足

根據勞工及福利局及財經事務及庫務局於 2010 年 12 月提交立法會的文件³，現時香港保障長者入息依靠三條支柱支持，即：一. 高齡津貼及綜合社會保障援助(綜援)，二. 強積金，及三. 個人自願儲蓄。社聯認為現時三條支柱各有其欠妥善之處，未足以應付未來人口老年化的挑戰。

● 高齡津貼及綜援

高齡津貼制的金額不是根據長者的實際生活需要而計算，因此並不是為長者提供足夠入息保障的有效制度。

綜援制度則因負面標籤及與家人同住長者不能獨立申領等原因，使很多有需要的長者不願意 /

¹ 香港政府統計處。2011。《香港人口推算 2010-2039》

² 香港政府統計處。2011。《香港人口推算 2010-2039》

³ 立法會 CB(2)534/10-11(01)號文件

不能領取保障。根據樂施會的研究⁴，現時合資格領取綜援的長者中，有超過四成並未有領取綜援。

此外，2000 至 2010 年領取綜援長者的數目由 15 萬人上升約 19 萬人。現時政府每年用於支付長者綜援金開支為 80 億元，預計未來人口老化，將為綜援系統帶來更大的壓力，使人擔心未來綜援制度在財務上的可持續性，以及政府會否因財務上的壓力而減弱對長者的保障力度。

● 強積金

強積金是與受僱相關的個人專戶退休制度，因此未有受僱者便不能受到強積金的保障，而由於強積金並沒有資源再分配的機制，因此並不能有效改善貧窮勞工退休後的生活水平。

此外，強積金需依靠長時間的積累才能產生保障退休生活的功效。根據估算⁵，即使是一位賺取中等收入的僱員，其強積金的年率化回報達至 5.5%，亦須供款最少 19 年，才能達至每月足夠領取 3000 元退休金的基本生活水平。因此在未來最少 10 年，即使是中等收入的勞工，亦未能透過強積金得到足夠保障，而低收入員工則須要透過更長的時間，才能累積足夠的儲蓄作退休之用。

此外，強積金的風險過高，根據強積金管理局的報告⁶，其中風險最高的股票基金，過去十年的每月最高回報及最低回報分別為 15%和負 21%，而根據該報告提供的模擬例子，一名過去十年於強積金作成功投資的人士，其投資回報為供款額的三倍，而一名投資失敗的人士，其投資虧損可達至供款額的一半。在此制度下，市場波動的風險全由市民個人承擔。

● 個人自願儲蓄

個人儲蓄方面，根據社聯 2006 年的研究，只有 4%未退休人士，表示有為自己擬定一個具體的退休儲蓄計劃⁷。此外，根據香港政府統計處的調查⁸，現時在無子女供養及無領取綜援的長者中（人數約為 23 萬），有超過一半(56%)的個人儲蓄少於 5 萬元。而根據匯豐銀行於 2010 年於香港進行的調查⁹，平均港人的退休儲蓄約只有 315,000 元，即一位擁有中等退休儲蓄的市民，若退休後要達至每月開支 3,000 元的基本生活水平，其儲蓄亦只夠維持約十年。

此外，有意見認為香港作為華人社會，子女供養是退休保障的重要支柱，然而隨著家庭觀念的轉變，子女供養作為退休支援作用亦正在減弱。

⁴ 樂施會，2010。《關於未有領取綜合社會保障援的貧窮長者生活、健康狀況及對社會保障態度的政策文件》

⁵ 香港社會服務聯會。2011。《香港退休保障制度 問題與出路》

⁶ 強制性公積金管理局。2010。《強積金制度十年投資表現回顧(2001 年 1 月至 2010 年 12 月 31 日)》

⁷ 香港社會服務聯會。2008。《社聯政策報第三期》

⁸ 香港政府統計處。2010。《主題性住戶調查第四十號報告書》

⁹ HSBC Insurance Holdings Limited. 2011. *The Future of Retirement. The Power of Planning: Hong Kong Report*

政府統計署處據顯示¹⁰，獨居或只與配偶同住的長者佔長者人口的百分比由 1996 年的 28% 上升到 2010 的 37%。此外，在香港整體貧窮情況惡化下，子女供養父母能力亦有所減弱，根據統計署 2009¹¹年的報告，現時約有四成(2 萬名)長者沒有子女給予生活費。

3. 建議

3.1 為長者入息保障制度未來發展盡快進行全面研究及諮詢

香港老人貧窮及人口老化問題帶來的危機，正引起社會各界的關注，近年不同團體亦提出不少改善長者入息保障的長遠策略建議。

特首曾蔭權先生曾於上月的立法會答問大會中，就改革退休保障制度的訴求表示不會「把時間消耗在沒有結果的爭論上」，社聯對此極為失望。根據社聯及其他調查顯示¹²，香港市民普遍認同為長者設立全民退休保障，由於保障長者入息的不同方案，涉及不同階層、不同代際間的資源分配，必須透過廣泛的社會討論才從能夠建立共識。因此政府應盡快對香港推行不同退休保障的可行性及利弊進行研究，並就有關問題展開公眾諮詢，讓市民就不同制度的選擇取捨表達意見。

社聯認為由於蘊釀共識需時，因此有關諮詢應盡快推行，以確保可在人口老化高峰期到臨前，建立穩固的退休保障制度。

3.2 設立全民退休保障制度

現時香港的退休保障制度殘缺不全，令許多長者得不到足夠保障，結果出現嚴重的長者貧窮問題。強積金制度並未照顧低收入，無業者等弱勢群體的長者入息保障需要，這不但影響長者的生活質素，將來如有更多貧窮長者需要倚靠綜援，也將增加政府長遠的福利開支。社聯建議透過社會融資為全港所有長者提供全民退休保障計劃，為所有人士，包括低收入人士、收入不穩定者、家庭照顧者等未受惠於強積金計劃的人士提供經濟保障。此舉可避免這批長者及中年人士陷入貧窮，亦可減輕政府在長者福利上的開支。

2011 年 6 月 25 日

¹⁰ 社聯透過數據查詢服務於 2010 年向香港政府統計署索取的資料

¹¹ 香港政府統計處。2010。《主題性住戶調查第四十號報告書》

¹² 香港社會服務聯會於 2010 年委托香港大民意研究中心所進行的電話訪問顯示，超過九成香港市民贊成政府應檢討退休保障制度，香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心在 2010 年進行的電話訪問調查顯示，約有八成受訪者支持設立一個全民退休保障制度