

二零一四年八月二十九日
討論文件

立法會福利事務委員會
退休保障事宜小組委員會

香港退休保障的未來發展研究報告

目的

受扶貧委員會的委託，周永新教授擔任總研究顧問的團隊已完成香港退休保障未來發展的研究。研究報告已提上扶貧委員會 2014 年 8 月 20 日的會議上討論，並在同日全面公開。

背景

扶貧安老為工作重點

2. 就處理老年貧窮問題，行政長官在競選政綱中表示會「研究如何引入短、中、長期措施，改善現時的社會保障及退休保障制度」。為落實競選承諾，行政長官在 2012 年 7 月上任後以扶貧安老助弱作為本屆政府的施政重點之一，並在過去兩年引入多項措施改善社會保障和退休保障制度，當中包括實施長者生活津貼（至今約有 42 萬名長者受惠）、落實高齡津貼廣東計劃（至今有超過 1 萬 7 千名長者受惠）、將長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃擴展至更多公共交通工具（現時每日平均有 62 萬長者人次享用計劃）、倍增長者醫療券的金額至每年 2,000 元等。

3. 扶貧委員會在 2012 年 12 月重組時，行政長官將退休保障課題交予委員會進行研究。這項研究隨後被納入委員會其下的社會保障和退休保障專責小組（專責小組）的職權範圍內。

展開退休保障研究

4. 在 2013 年施政報告中，行政長官指出社會保障和退休保障是探討貧窮問題經常遇到的課題。在退休保障方面，行政長官指出他「在政綱中提出研究人口老化對公共財政的影響，及早籌謀。政府會鞏固和優化現行制度下的三根支柱，即個人儲蓄和家庭資源、社會保障制度及強制性公積金(強積金)計劃。今(2013)年 4 月開始實施的「長者生活津貼」，在綜援和高齡津貼(俗稱「生果金」)之間，加入一層新的經濟支援。有意見認為，政府應檢討長者綜援、長者生活津貼及生果金三者之間的關係。我們亦注意到有意見要求實施全民退休保障。另一些意見則認為香港奉行低稅率政策，全民退休保障會大大加重長遠公共財政負擔，不加稅難以成事。僱主、僱員及政府三方供款的全民退休保障建議同樣富爭議性，而且也涉及負擔能力和可持續性等問題。專責小組會以開放、務實及審慎的態度，深入探討退休保障，客觀分析不同意見，就退休保障的路向建立共識」。

5. 2013 年 3 月，專責小組委託由周永新教授領導的香港大學研究團隊，就香港的退休保障未來發展進行研究。去年 12 月，研究團隊出席了立法會社會福利事務委員會會議，聽取議員對退休保障的意見。

6. 行政長官在 2014 年施政報告中亦有提及團隊的研究。他表示「政府會以開放及務實的態度，考慮退休保障的未來路向」。

最新發展

7. 研究報告初稿於 2014 年 6 月 30 日遞交，並已於 8 月上旬定稿。該報告的內容主要涵蓋：

- (a) 從文獻檢視其他地方的經驗；
- (b) 從會議、焦點小組、公眾諮詢平台搜集意見；

- (c) 以量化模式分析五個選定的坊間方案¹；以及
- (d) 研究團隊的「全民老年金」建議。

8. 在扶貧委員會 2014 年 8 月 20 日的會議上，委員會首次獲悉和討論研究報告。在該會議上，周永新教授向委員會簡介報告的內容。扶貧委員會衷心感謝周永新教授及團隊過去一年多的努力，並表示報告為未來退休保障的討論，提供一項有用的參考。委員會亦備悉今次的研究由團隊獨立進行，政府並無作任何方向性或具體方案的引導。為了讓社會大眾更好掌握這議題，並保持扶貧委員會工作的透明度，委員會同意全面公開報告，並已將報告全文上載其網頁 (www.povertyrelief.gov.hk) 供市民查閱。

9. 聽取了團隊的報告後，扶貧委員會與團隊就報告內容交換意見。有委員指出改善退休保障的基本方向是引入全民免審查劃一金額的新計劃，還是建基於現行制度，通過經濟審查將有限的公共資源集中幫助最有需要的長者，是值得深思的課題。其他委員(特別是那些與報告內個別全民免經濟審查方案有關聯的委員)表示會審視研究團隊對他們提出的個別方案所作的分析，並會考慮團隊建議的「全民老年金」是否為一個可行的替代方案。

10. 扶貧委員會委員也關注到改善退休保障對公共財政的深遠影響，以及「誰人付鈔」的關鍵問題。有委員擔心增加公共開支以改善退休保障福利，會令政府的財政情況惡化。長遠而言，會令長遠財政計劃工作小組早前推算因人口老化而預期的結構性財赤問題提早出現。亦有委員指出不論加稅、抑或要求僱主和僱員額外供款等融資方案，都很有爭議性，而要求僱主和僱員額外供款的性質等同徵稅。就「轉移」強積金供款，有委員憂慮此舉會削弱強積金作為退休保障支柱的功能，認為並不可取。此外，委員留意到報告中涵蓋的所有全民免審查方案，長遠而言，在財政上都難以符合可持續性的要求。

¹ 團隊原先選取了六個坊間方案進行推算分析，包括三個分別來自香港工會聯合會、爭取全民退休保障聯席和公共專業聯盟的全民劃一金額、免經濟審查方案；兩個來自民主建港協進聯盟和新民黨的優化現行須經濟審查社會保障的多層方案；以及羅致光博士的年金計劃。然而，由於年金計劃涉及大量假設性數據，團隊最終未有就方案作出推算。

11. 鑑於退休保障是一個極度複雜的議題，不單影響全港市民，更會對公共財政的可持續性和香港經濟及社會發展帶來深遠的影響，扶貧委員會委員同意要小心行事，並認為須要更多時間全面了解及審視報告內容和討論相關議題。委員會將盡快再召開會議，就研究團隊的報告及相關議題作進一步及更深入的討論。

總結

12. 請小組委員會委員備悉本文件的內容。

扶貧委員會秘書處
財經事務及庫務局
勞工及福利局
二零一四年八月