



研究報告行政摘要

1. 老年貧窮問題
2. 人口未來發展對退休保障的影響
3. 其他國家和地區的退休保障制度比較
4. 對退休保障的評論和建議
5. 政黨和關注團體對退休保障的意見
6. 焦點小組
7. 公眾諮詢
8. 選擇退休保障方案進行推算的準則
9. 方案推算所用準則及結果
10. 研究團隊的結論及建議

老年貧窮問題

- 老年人口中（65歲及以上），有43.5% 生活在「貧窮線」之下，就算計入各項社會保障措施提供的現金援助，三個長者中仍有一個生活貧困，可見老年貧窮問題是嚴峻的、絕對不可忽視。
- 領取綜援的長者（60歲或以上）數目維持在18萬人的水平。
- 長者生活津貼自去年推出後，領取的長者約42萬人，可見除領取綜援的長者外，其他年長市民擁有的資產亦十分有限。

3

人口未來發展對退休保障的影響

- 香港人口老化速度快，耆老（old-old指的是75歲及以上的人口）增加的數目尤為顯著。隨人口老化，長者的生活保障及對醫護服務的需求、將是人口政策必須注視及處理的兩大議題。
- 儘管本港人口至2041年維持溫和上升的趨勢，但勞動人口於2018年開始呈現輕微的負增長。長者就業方面，不少渴望可以繼續工作，好維持經濟獨立而體面的老年生活。
- 未來十年將是「戰後嬰兒」退休的高峰期，家庭及子女給予長者的金錢支援雖未有減少的跡象，但隨着子女數目減少，及獨身長者數目的增加，家庭過往發揮的支援功能必逐步下降。

4

其他國家和地區的退休保障制度比較

1. 退休保障制度不再由單一的計劃來組成，財政來源也走向**多渠道化** – 世界銀行**三根或五根支柱**的概念
2. 為年長人士而設的老年金，已成為不同國家和地區退休保障制度中重要的環節，作為三根或五根退休保障支柱之一。
3. 國際間的社會退休保障制度，呈現**改革的新趨勢**：
 - 積極增加制度的覆蓋率
 - 確保金額的足夠性
 - 實現工作的激勵和給付的可負擔性
 - 推行和完善「**確定提撥**」的基金累積制
 - 提高行政效率

5

對退休保障的評論和建議

1. 第一類是：批評退休保障安排有嚴重缺陷，建議政府從速改善，為長者提供足夠保障。
2. 第二類是：極力反對任何形式的全民退休保障計劃。
3. 第三類是：從社會和經濟發展的角度看，主張退休保障的未來發展必須審慎行事及循序漸進。

6

政黨和關注團體對退休保障的意見

1. 觀念上「責任誰屬？」的分歧
2. 對政府在退休保障上所應扮演角色的分歧
3. 對「退休保障與工資關係」理解上的分歧

7



專訪、焦點小組及公眾諮詢

8

專訪、焦點小組及公眾諮詢

訪問對象	形式
1. 對退休保障提出方案的政黨、團體及學者	專訪
2. 退休長者	焦點小組
3. 僱主	焦點小組
4. 在職人士 (僱員)	焦點小組
5. 在職人士 (自僱者)	焦點小組
6. 非在職人士 (非長者)	焦點小組
7. 社會人士	公眾諮詢會、 書面意見、 網上民意諮詢

焦點小組收集得來的意見

- 安排焦點小組的目的是希望接觸不同持分者，透過小組討論和互動，收集他們對退休保障這議題的意見。
- 但由於參加者數量有限，且不是隨機抽樣樣本，焦點小組旨在幫助我們深入了解不同的意見，並不適宜作有代表性的統計數據。
- 焦點小組的訪問對象分為五個類別：
 - 退休長者
 - 僱主
 - 在職人士 (僱員)
 - 在職人士 (自僱者)
 - 非在職人士 (非長者)

○ 與會者對本港退休保障制度的意見

- 普遍期望政府能實施**全民退休保障**，計劃不需資產和入息審查。
- 大部分與會者**對強積金制度很有意見**，對「對沖」機制和管理費高的情況尤感不滿，認為強積金不能作為有力的退休生活保障。
- **反對實行全民免審查、劃一金額的退休保障制度的人士以僱主佔多數**，認為在職人士應透過他們的工作收入，為自己及家人的退休生活多作儲蓄。
- 與會的專業界別僱員和自僱人士普遍認為，全民退休保障會令整體社會承受沉重財政負擔；**他們建議改善現有退休保障制度，使資源集中到最需要的人手裡**。部分退休長者與會者也認同這種看法。

11

○ 供款的責任

- 與會者雖有不同意見，但大部分贊同僱員應對新計劃參與供款；但亦有專業和自僱人士不贊成更改或提高現時強積金的供款比例。

○ 給付金額

- 如實行全民退休保障，焦點小組與會者普遍指出，應給與退休人士每月**\$3,000到 \$4,000**水平的退休金。有僱主團體建議設立多層資產審查制度，以決定不同退休人士領取的金額，如**\$1,000、\$2,000、\$4,000**。

○ 稅制改革

- 普遍認為可以增加利得稅；或可徵收奢侈品稅、提高煙酒等稅率；意見普遍認為不應增加個人薪俸稅；雖有大企業僱主認為可以提高公司利得稅，亦有僱主和與會人士認為加稅會增加經營困難、削弱香港的競爭力。

12

公眾諮詢收集得來的意見

- 公眾諮詢包括：於香港、九龍、新界舉辦共三場公眾諮詢會、收集書面意見、及進行網上民意諮詢。
- 公眾諮詢能補焦點小組之不足，讓市民不需通過團體邀請或報名，可以直接參與諮詢會或以書面提交的不同方式向研究團隊表達意見。
- 在公眾諮詢會發言的市民大部分是關注團體的代表或成員，而書面和網上民意則有來自不同的團體組織、長者、中產人士和年青人等。

13

- 綜合分析從各種渠道收集的意見，發現通過公眾諮詢表達的意見較為一致：
- 普遍希望盡快推行一個全民、免審查、劃一金額的「全民退休保障」制度，認為這是市民的基本權利。
- 金額應足夠基本生活，讓退休人士生活有尊嚴，提出的金額為 \$3,000 至 \$4,000。
- 財政來源由政府、僱主和僱員三方共同承擔，並可考慮對盈利高的企業增加利得稅。
- 普遍對強積金表達不滿，認為強積金不能提供足夠的退休保障，建議將部分強積金供款轉移至新的「全民退休保障」計劃，並由政府負責管理有關基金。

14

政黨、團體及學者專訪

- 所有現任立法會議員代表之政黨均被邀請接受專訪，獨立立法會議員均被邀請提交書面意見
- 於過去十年內曾公開對香港退休保障提出具體方案之團體及學者均被邀請接受專訪
- 提出的退休保障方案及建議主要可以歸納為三大類：
 - 1) 劃一給付金額，免資產入息審查；
 - 2) 優化現行制度的多層保障；
 - 3) 年金計劃。

15

選擇退休保障方案進行推算的準則

(一) 全民劃一給付金額及不設入息和資產審查

- 提出的基本退休金額和推行年份
- 資金來源的安排
- 對現行強積金的處理
- 政府的額外注資
- 稅務改革

16

	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	稅務改革建議
		從強積金轉移		額外供款					
		僱員	僱主	僱員	僱主				
工聯會	建議給付水平為 \$3,250 (工資中位數的25%)。工聯會期望最初幾年實行都依照年度工資中位數的25%，之後是否更改交由社會討論。建議2016年推行。	1%	1%	0.5%	0.5%	轉移1%之供款：按強積金設定的上下限； 額外0.5%之供款：下限按強積金設定供款入息則不設上限。	(一) 建議政府分22年撥用逾2,000億元的「土地基金」和社會保險的投資回報；(二) 原本的生果金、長生津和部分長者綜援的財政支出(三) 每年5%政府財政盈餘或開支的某比例。	維持強積金制度，稍後可考慮從僱主及僱員現時5%的供款中扣出1%投入退保。建議取消對沖遣散費和長服金，並設立法定收費上限。	評稅利潤達 \$1,000 萬或以上的企業增加 1% 利得稅率
爭取全民退休保障聯席(聯席)	建議每月\$3,000的養老金(於2010年水平)，隨後按年度通脹調整。	2.5%	2.5%	0%	0%	供款入息上限為 \$30,000，下限為 \$6,500。	(一) 綜援計劃中，用於65歲或以上受助人的標準金額開支；(二) 在「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼、長者生活津貼的開支；(三) 一筆過500億的啟動基金。	強積金保留，供款減半撥入「全民養老金」。	利潤高於一千萬的企業，每年額外支付 1.9% 的利得稅
公共專業聯盟(公專聯)	所有年滿65歲的香港永久居民都合資格領取養老金，若在2012年實施建議金額為每月\$3,000，現時估計有關退休制度最快也要到2017年才實行，因此修訂養老金金額至\$4,000。(按通脹/縮調整)	0%	0%	2.5%	2.5%	月入\$6,500或以下將獲豁免供款(日後按最低工資調整幅度提升)，而上限為月入 \$80,000 日後按通脹調整。	(一) 將投放於現時綜援標準金額、長生津和生果金的開支轉撥作未來的養老金；(二) 首五年投放五百億作為種子基金，之後每五年投放等值二百五十億元款項，至2037年作最後一次注資。	方案之下強積金將維持，僱員和僱主將須在強積金之上額外為此全民退休保障計劃供款。	未有提及

註：所有金額為2013年價格，除特別說明外

(二) 多層退休生活保障

- 優化現行制度
 1. 放寬資產限制
 2. 增加保障層
- 支持審查機制
- 額外開支由政府承擔
- 維持現行強積金制度

	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				政府注資/供款	對現行強積金的處理	稅務改革建議
			從強積金轉移		額外供款				
			僱員	僱主	僱員	僱主			
民建聯	<p>第一級無須資產審查；</p> <p>第二級資產限制不超過\$300,000；</p> <p>第三級資產限制不超過\$150,000。</p>	<p>建議合資格領取养老金的年齡是65歲，須在港住滿七年，不應同時申領其他類同計劃。給付金額按資產入息審查分</p> <p>一級 \$1,135；</p> <p>二級 \$2,270；</p> <p>三級 \$3,405。</p> <p>給付金額是按當年年生活指數變動而作每年調整例如通脹、社援物價指數等。</p>	不適用，無須轉移或額外供款。全由公帑支付。				<p>政府透過經常性公共財政開支撥款。</p>	<p>維持強積金制度贊成政府為自願多供強積金的人士提供優惠，也應考慮為管理費設上限。</p>	未有提及
新民黨	<p>保持現有的保障及審查制度，新增的保障層資產限制約為十萬。</p>	<p>在長者生活津貼之上，綜援以外增加一層保障幫助資產過低的長者。</p> <p>建議向資產十萬以下的長者每月發放\$3,600（2013年6月水平）。每月發放金額水平按年度通脹調整。</p>	不適用，無須轉移或額外供款。全由政府支付。				<p>新增保障的有關開支由政府支付。</p>	<p>不贊同對現時強積金作任何改動，並反對調撥部份供款往全民退保計劃。</p>	<p>建議檢討稅制，擴闊稅基，增加稅種，如紅利稅、資產增值稅等。</p>

註：所有金額為2013年價格，除特別說明外

(三) 年金計劃

	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群的處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
			從強積金轉移		額外供款					
			僱員	僱主	僱員	僱主				
羅致光博士	<p>如申請入息補貼，需要通過資產入息審查。</p>	<p>初步估計如年金參加者向退休基金投入100萬元，可有兩個選擇：(1) 每月可得約\$5,000 或 (2) 半額以年金方式領取，另一半為投資回報估計連同年金，每百萬參加金額每月可領取\$3,500（按過往25年股票市場平均派息率2.5%計算）。如參加者可投入的退休基金低於100萬元，便只可以以年金方式領取</p> <p>如參加者每月從基金所得的退休金低於基本金額（現時的\$3,600）可申請入息補貼需要通過資產入息審查。調整方式：\$3,600為2012年入息中位數的30%。簡單的做法是依入息中位數的30%作為調整基本金額的基礎。</p>	不適用				<p>補貼年金不足基本金額的戶口。</p>	<p>退休人士在提取強積金累積權益後自願將該等儲蓄存入信託基金，以類似年金方法計算，每月提供一筆退休金。</p>	<p>移居海外或內地不適用 ORSO 參加者同樣可參加；其他人士，只要投入100萬以上亦可參加。</p>	不適用

註：所有金額為2013年價格，除特別說明外

退休保障之選擇研究方案

1. 全民劃一給付金額及不設入息和資產審查
 - P1 工聯會
 - P2 爭取全民退休保障聯席
 - P3 公共專業聯盟
2. 多層退休生活保障
 - P4 民建聯
 - P5 新民黨
3. 年金計劃
 - P6 羅致光

21

方案推算

22

(一) 前言: 推算目的

- 為政府提供有關各方案的估算數據，方便啟動討論。
- 世界銀行退休保障制度改革目標: 足夠性，可持續性，穩定性及可負擔性。
- 研究推算期為2013-2041 (共29年)。研究團隊必須指出許多發達國家對於本土的社會保障項目之推算期多長達70到80多年。
- 局限 --- 研究團隊就推算模型所需為香港將來作出各項經濟、人口、財務及其他安排的假設，僅供團隊進行長遠推算之用。雖然推算期只是未來近三十年的情況，所涉及的不確定性無可避免十分巨大。故此，本報告所載的是概括的推算數字，作解說及討論用途，並不是團隊的精確預測。
- 待社會達成一定共識後，政府應再對選取之方案作全面性的專業精算推算及評估。

23

(一) 前言: 方案推算所用準則

方案類型	足夠性	可持續性	可承擔性	穩定性/ 敏感度測試
現有長者社會保障制度	✓	一併推算		✓
全民劃一金額、免審查 P1 工聯會 P2 全民退保聯席 P3 公專聯	✓	系統內部的 可持續性	✓	✓
多層退休生活保障 P4 民建聯 P5 新民黨	✓	一併推算		✓
年金計劃 P6 羅致光	✓	欠缺足夠數據分析		

24

(二) 現有長者社會保障制度的推算

- 不少方案提出要將部份現有長者社會保障制度開支轉移到新方案之基金內。
- 這部份推算未來約30年之現有長者社會保障制度開支。

各項目的向每位受惠人士提供的標準開支（2013年2月金額）

長者社會保障項目	每人每年所得津貼金額（元）	每人每月所得津貼金額（元）
普通傷殘津貼 (NDA)	17,400	1,450
高額傷殘津貼 (HDA)	34,800	2,900
生果金 (OAA)	13,620	1,135
長生津 (OALA)	26,400	2,200
綜援* (CSSA)	55,464	4,622 (2935+1687)

*此數字由 2012-13 年度為 65 歲或以上長者提供的綜援總金額（86.91 億元）除以有關長者人數（156,689 人）所得數據由勞福局提供。這數字包括長者綜援每月基本金額（2,935 元）及租金和其他津貼項目（平均每人每月 1,687 元）

25

(二) 現有長者社會保障制度的推算

- 每年總開支 =
(每項目之使用率 × 該年65歲或以上預測人口 × 保障金額) 之總和。
- 人口預測數據由統計處提供。
- 假設保障金額祇跟通脹調整。
- 餘下最重要假設為每項目之使用率。

26

(二) 現有長者社會保障制度的推算

○ 團隊假設使用率（基準使用情況）

Year	65+						Total
	Schemes with means test			Schemes without means test			
	CSSA	OALA	NOAA	NDA	HDA	OAA	
Historical Take-up Rates							
1996	13.6%	-	21.6%	3.2%	1.0%	44.4%	83.9%
2001	18.0%	-	16.5%	4.8%	1.2%	43.8%	84.3%
2006	19.2%	-	9.6%	5.0%	1.2%	44.5%	79.5%
2009	17.9%	-	7.8%	5.1%	1.3%	46.4%	78.4%
2010	17.4%	-	7.6%	5.0%	1.3%	46.7%	78.0%
2011	16.8%	-	7.6%	4.9%	1.3%	46.5%	77.1%
2012	16.0%	-	7.9%	4.9%	1.4%	45.5%	75.7%
2013	15.1%	33.5%	-	3.1%	1.3%	22.5%	75.4%
Assumed Take-Up Rates (Base Scenario)							
2014	14.5%	39.1%	-	1.8%	1.3%	17.9%	74.6%
2015	14.2%	39.4%	-	1.1%	1.3%	17.4%	73.3%
2016	13.9%	39.2%	-	0.8%	1.3%	17.2%	72.4%
2021	13.2%	38.3%	-	0.8%	1.4%	18.0%	71.8%
2026	12.8%	38.4%	-	0.8%	1.4%	18.6%	72.0%
2031	13.2%	38.8%	-	0.9%	1.6%	19.8%	74.2%
2036	15.1%	39.3%	-	0.9%	1.6%	19.8%	76.7%
2041	16.9%	39.6%	-	0.9%	1.7%	18.8%	77.8%

27

(二) 現有長者社會保障制度的推算

○ 長者社會保障開支推算結果（基準情況）

年份	（十億元， 當時價格）	（十億元， 2013年價格）	佔名義本地生 產總值百分比
2013	21.72	21.72	1.0%
2014	23.79	22.94	1.1%
2015	25.45	23.71	1.1%
2016	27.15	24.44	1.1%
2021	38.71	29.77	1.2%
2031	79.04	45.23	1.6%
2041	138.90	59.14	2.0%

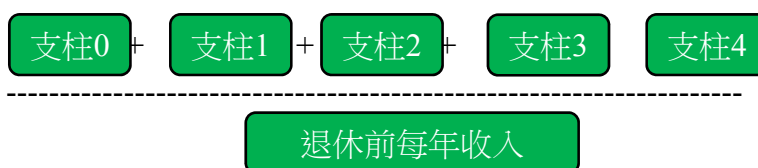
28

(三) 各方案的足夠性

- 衡量各方案的足夠性時，我們是以五根支柱所提供的生活保障、整體來分析。
- 團隊運用國際經合組織（OECD）的退休制度替代率模型作出推算，該模型以不同收入的個人樣本為基礎，假設樣本的人士完成40年的工作生涯，而期中維持劃一的收入（以入息中位數收入計算），推算在各退休保障支柱在達到退休年齡（香港為65歲）**後**每年所提供的收入與退休**前**每年收入之比率。

29

(三) 各方案的足夠性



- **替代率**為上述各支柱提供的平均每年退休收入除以上述樣本**個人**在工作生涯期間的每年收入。
- **相對替代率**則除以全港入息中位數的年收入，「**相對**」於全港入息中位數的狀況。
- **淨替代率**則除以**扣除**稅項及供款後的樣本個人收入。香港的稅項為薪俸稅，僱員強積金供款的強制部份及新方案供款的部份。

30

各退休保障支柱提供的保障假設

	人息中位數的倍數								
	0	0.5	.75	1	1.5	2	3	5	
第0支柱									
現有社會保障制度	綜援		長生津 ^a			生果金 ^b			
全民劃一、免審查	\$1,687 (為低收入長者提供包括房屋等額外津貼)								
多層退休生活保障									
P4 民建聯	\$3,405+ \$1,687*	\$3,405	\$2,270	\$1,135					
P5 新民黨	\$3,600+ \$1,687	\$3,600	長生津	生果金					
年金收入保障									
P6 鐘致光	綜援	與現有長者社會保障制度相同，如果連同第二根支柱（即強積金）仍未達\$3,600元，則由公共基金補足							
第一支柱									
P1 工聯會				\$3,250					
P2 爭取全民退保聯席				\$3,422					
P3 公共專業聯盟				\$3,479					
第二支柱									
所有方案	不適用	按不同人息組別累積的強積金（強制部份）轉化為以精算方式計算與通脹掛鈎的年金							
第三支柱									
所有方案	根據OECD模式，這支柱只包括法例規定的自願性供款，並不包括私人儲蓄，這方面，我們在技術報告中有詳細說明								
第四支柱									
所有方案	長者醫療券（七十歲或以上長者領取）每年\$1,000								
	長者車船優惠 每年\$500								
	子女供養（每月）								
	0	\$500	\$800	\$1,200					

^a \$1,687 為領取長者綜援人士除基本金額以外的平均津貼，當中包括房屋及醫療津貼。長者綜援平均每月領取的總金額為\$4,622，基本金額為\$2,935，餘下為津貼的金額。

^b 長生津為每月 \$2,200；生果金為每月 \$1,135

(三) 各方案的足夠性

現行長者社會保障制度替代率

人息中位數倍數	總替代率		淨替代率		總相對替代率		淨相對替代率	
	男	女	男	女	男	女	男	女
0	不適用				31.5%	41.1%	33.5%	43.4%
0.5	59.6%	56.3%	62.7%	56.3%	29.8%	28.1%	31.7%	29.7%
0.75	55.4%	55.9%	58.4%	58.8%	41.6%	41.9%	44.2%	44.2%
1	45.2%	42.0%	48.0%	44.3%	45.2%	42.0%	48.0%	44.3%
1.5	43.2%	38.9%	47.5%	41.7%	64.7%	58.4%	68.8%	61.6%
2	35.9%	37.1%	40.5%	41.0%	71.8%	74.2%	76.2%	78.2%
3	24.1%	26.9%	27.8%	30.6%	72.3%	80.7%	76.8%	85.0%
5	14.5%	16.2%	17.0%	18.9%	72.4%	81.0%	76.9%	85.4%

•根據OECD模式，推算**並不包括私人儲蓄**。所以推算結果，應着重用於同一情況下之比較。例如用於方案之間的比較，或與香港接近情況的OECD國家比較。並沒有國際公認何謂「足夠」替代率的定義。

•收入中位數男性所提供的淨替代率為48.0%（女性則為44.30%）。這替代率與OECD 34國平均的54.4%接近。不過，OECD的平均值不包括子女供養父母金額，若將這方面的收入扣除，香港上述的替代率則會下降8%。

(三) 各方案的足夠性

淨替代率比較

	入息中位數倍數							
	0.5		0.75		1		3	
	男	女	男	女	男	女	男	女
現有制度	62.7%	56.3%	58.4%	58.8%	48.0%	44.3%	27.8%	30.6%
工聯會	73.2%	73.0%	62.7%	67.8%	58.9%	61.5%	29.7%	33.9%
全民退保聯席	68.2%	73.8%	55.2%	63.3%	49.9%	55.5%	23.3%	27.3%
公專聯	82.9%	78.5%	72.3%	76.4%	68.5%	69.9%	35.5%	40.1%
民建聯	79.7%	77.2%	59.1%	59.6%	50.2%	46.6%	28.6%	31.5%
新民黨	82.4%	80.6%	58.4%	58.8%	48.0%	44.3%	27.8%	30.6%
羅致光	62.7%	73.1%	58.4%	58.8%	48.0%	45.0%	27.8%	30.6%

- 全民劃一金額、免審查類型方案主要提供劃一的第一支柱的退休收入，發放金額愈高，這支柱所提供的替代率則愈高。其餘方案主要依靠0支柱和第2支柱（即強積金）的保障。
- 有方案(例如:全民退保聯席) 提出轉移強積金。在較高收入群組，轉出可能比新增第一支柱為多，所以淨替代率可能比現行制度略為下調，反影一些財富再分配現象。

33

(四) 各方案的可持續性

- 在衡量持續性方面，由於多層退休保障方案的財政開支、全由政府承擔，所以關於可持續性的推算，與可承擔性是一樣的。研究團隊的分析，將集中在全民劃一金額、免審查的方案，即香港永久性居民只要到達特定年齡，便能每月領取發放的金額。
- 雖然全民劃一金額、免審查方案涉及的開支比現有長者社會保障制度為高，但在各有關方案中，由於資金來源並非單單倚賴政府，故政府的經常性財政承擔並沒有增加。
- 大多數全民劃一金額、免審查方案均要求政府作一次性、或定期的注資。

34

全民劃一金額、免審查方案各方參與注資情況

倡議政黨／組織	開始發放年份/金額(2013價格)	長者社會保障開支注入	政府定期額外注資(至2041)	僱主僱員額外供款	從強積金轉移部分供款	增加徵收利得稅
P1 工聯會	2016年 \$3,250	✓	共2,700多億	共1%	共2%	1%
P2 全民退保聯席	2013年 \$3,422	✓	只在起動時500億	無	共5%	1.9%
P3 公專聯	2017年 \$3,479	✓	共1,305億	共5%	無	無

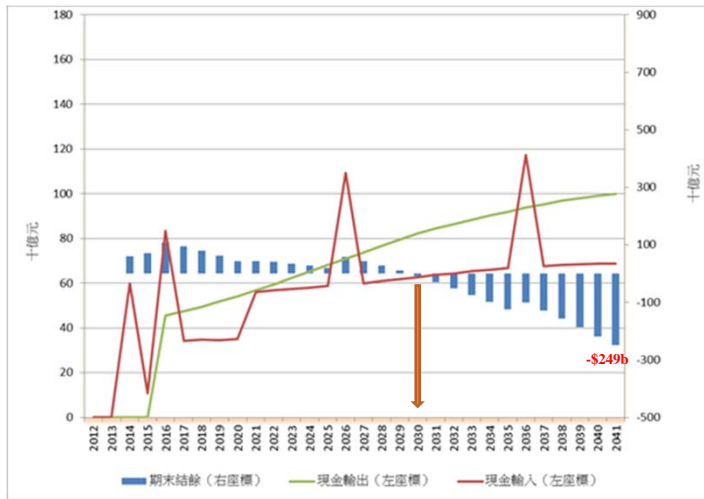
35

推算假設

假設	數值	備註
扣除通脹的投資回報	每年2%	用於強積金回報及退休保障建議累積盈餘的回報
不同性別及年齡組別的未來收入分佈	分佈維持2013年的狀況，金額隨通脹改變	用於計算強積金或額外供款的金額。研究團隊沒有足夠數據作出較佳的假設
工資加幅*	跟隨通脹改變，即實質工資加幅等於0	用於計算未來強積金供款額
強積金供款上、下限	跟隨通脹改變	用於計算未來強積金供款額
逃避強積金供款或額外供款比率(Contribution Evasion Rate)	0%	假設所有僱主／僱員及自僱人士均依法繳交供款。用於計算強積金或額外供款的金額。研究團隊沒有足夠數據作出較佳的假設
各項社會保障項目、建議退休制度的發放金額未來加幅	跟隨通脹改變	適用於所有的推算
長者社會保障的經常性開支轉移	不包括長者傷殘津貼(普通及嚴重)與及綜援制度中的房屋及其他津貼	
額外利得稅徵收所得	維持2013年水平，金額隨通脹改變	研究團隊沒有足夠數據作出較準佳的假設
退休制度的行政費用	每年2.4億，與通脹掛鈎	用於計算三個全民劃一、免審查制度的可持續性
強積金與長期服務金和遣散費的抵銷比例	0%	用於計算各退休制度的替代率。亦用於計算強積金或額外供款的金額。
受惠資格	所有65+ 香港「居住人口」	
供款要求	推算受僱之18-64的香港「居住人口」，無論MPF或ORSO或公積金人仕	

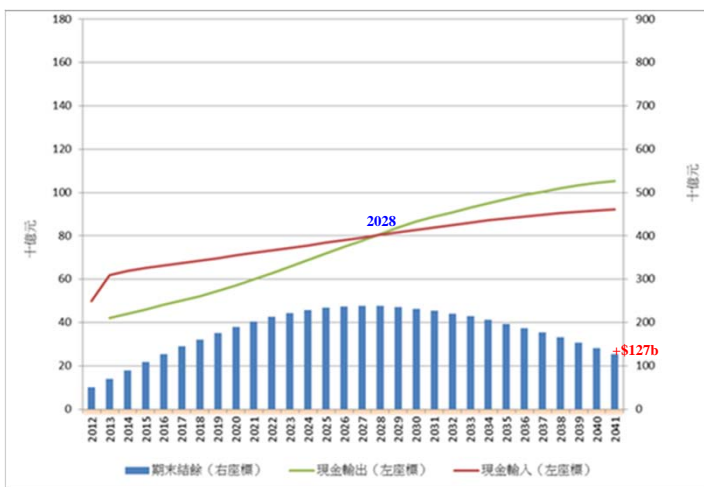
36

P1: 工聯會方案的收支推算 (2013年價格計算, 單位為十億元)



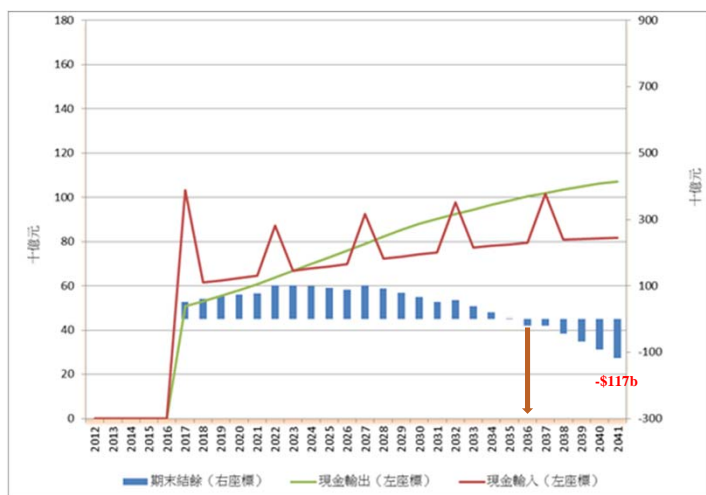
37

P2: 爭取全民退保聯席方案的收支推算 (2013年價格計算, 單位為十億元)



38

P3: 公共專業聯盟方案的收支推算（2013年價格計算，單位為十億元）



(五) 各方案的穩定性

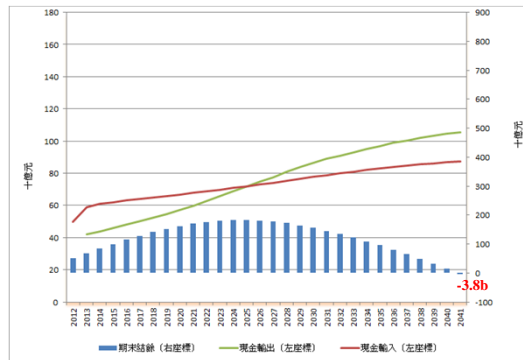
- 進行了一些方案對個別假設的敏感度測試。
- 研究團隊亦進行一些「壓力」測試:

長期不利的經濟情況測試

- 測試有關方案在長期不利的經濟情況下的可持續性。團隊假設在經濟長期處於不利狀況時，老年金制度實質投資回報由2%下降至1%，而利得稅及有關方案僱員及僱主繳款收入均下降5%。團隊亦假設長者社會保障調撥仍維持在基準使用率水平，不會因經濟狀況不利而增加。
- **並不是**團隊預測香港將會有長期不利的經濟情況，純粹用作測試方案的可持續性。

(五) 各方案的穩定性

P2: 爭取全民退保聯席 (長期不利的經濟情況測試, 2013年價格計算)

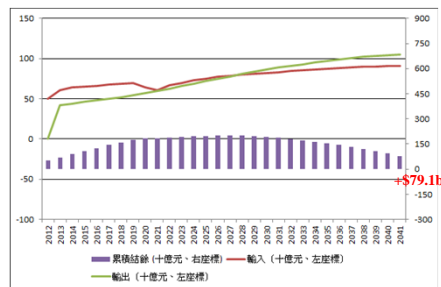


41

(五) 各方案的穩定性

P2: 爭取全民退保聯席 (出現經濟震盪的情況測試, 2013年價格計算)

年份	老年金系統 實質投資回報	預期公司利得稅 收入的轉變	預期僱主/僱員 繳費收入的轉變	長者社會保障 使用率
2020	-2.0%	-15%	-15%	維持在基準情況
2021	0.0%	-10%	-10%	
2022	0.5%	-5%	-5%	
2023	1.0%	-3%	-3%	
2024	1.5%	-1%	-1%	
2025+	回到原先基準情況的假設			



42

(七) 各方案的綜合比較與分析

綜合比較全民劃一金額、免審查方案的可持續性

	工聯會	爭取全民 退保聯席	公共專業 聯盟
實施年份	2016	2013	2017
老年金每月金額 (2013年價格)	\$3,250	\$3,422	\$3,479
政府輸入			
• 社會保障開支轉移* (佔2041年名義本地生產總值的百分比)	1.6%	1.6%	1.6%
• 額外投資資金 (十億港元, 2013年價格)	\$270*	\$50	\$130.5
僱主 / 僱員供款合共輸入			
• 強積金供款轉移 (雙方合共最高為10%)	2%	5%	無
• 雙方合共額外供款	1%	無	5%
• 額外供款上限	不設上限	強積金轉移 部分供款人息上限 為\$30,000*	\$80,000
公司利得稅輸入			
• 額外利得稅徵收率 (向盈利達一千萬以上公司徵收)	1%**	1.9%	無
2041年財政總結			
2041年 累計結餘 (十億元, 2013年價格)	(\$248.5)	\$127.0	(\$116.7)
2041年後結餘前景	差	較好	差
2041年 老年金總開支 (佔名義本地生產總值的百分比)	3.3%	3.5%	3.5%

43

全民劃一金額、免審查方案的輸出／輸入關係*

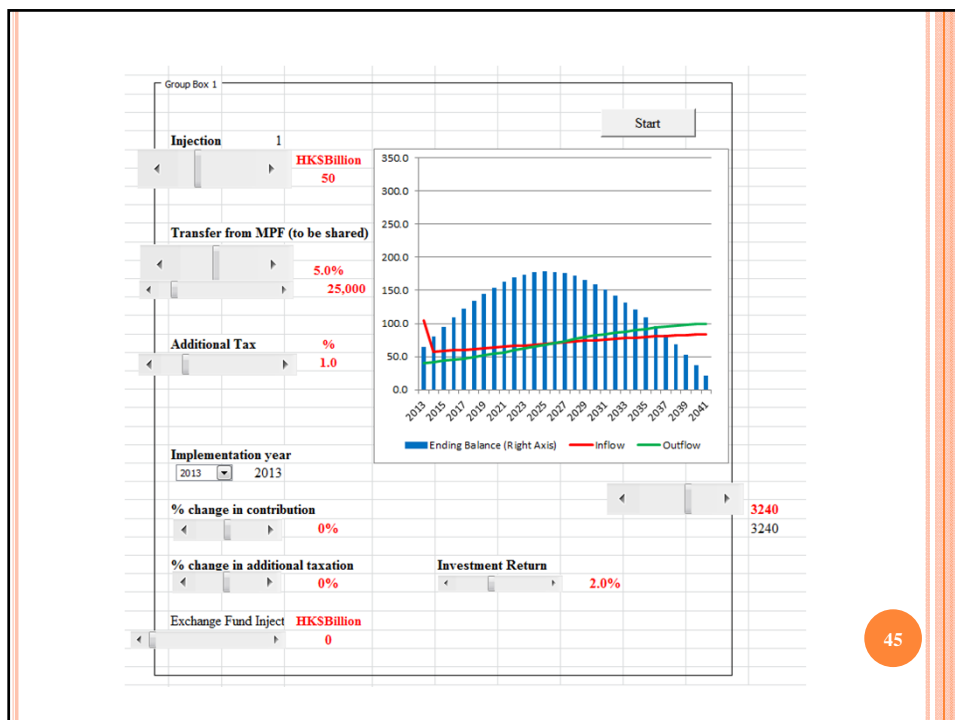
輸入*	輸出
	可持續發放金額約數 (2013年價格)
政府長者社會保障開支轉移#	1,400元
每500億注資	100元
向盈利達一千萬元或以上公司徵收 每0.5% 額外公司利得稅	120元
每1% 強積金供款轉移或額外供款 (僱主及僱員分別承擔0.5%供款)	300元

*假設計劃由2013年開始推行

#不包括長者傷殘津貼(普通及嚴重)與綜援制度中的房屋及其他津貼

只要確立一定的輸入項目，合乎資格的長者每月便可領取相當數額的退休保障，並在推算期間維持其可持續性。

44



45

例子：

- 政府注資為500億元
- 額外利得稅為1%
- 強積金轉移合共5%
- 再加上長者社會保障開支
- 計劃可向長者每月發放的金額為：
- $\$100 + \$120 \times 2 + \$300 \times 5 + \$1400 = \$3,240$
- 假設經濟情況欠佳，失業人數增多，預計強積金供款的轉移長期每年減少10%，發放的金額便得相應減少；舉例而言，每月發放的金額便應減少約5%，即150元至3,090元，才能確保計劃在推算期間的可持續性**。

46

**團隊假設公司額外利得稅維持2013年水平不變，已是較保守的假設，所以無需調整

(六) 各方案的可承擔性

- 可承擔性的分析建基於對各方在方案推行期間所需要承擔的**總投入與開支**。
- 及推行新方案比現行制度所而要**額外承擔**的支出。
- 並沒有國際公認何謂「可承擔」的定義。需要**凝聚社會共識**。
- 全民劃一金額、免審查類型的方案 (P1, P2, P3) 的投入及開支已經在可持續研究部份推算出來。
- 多層退休保障方案(P4,P5)需要建立新推算模型。

47

(六) 各方案的可承擔性

P4民建聯推算模型:

現有長者社會保障制度		
	資產限額	每月金額
CSSA (Standard Rate)	≤\$39,500	\$2,935
OALA	\$39,500 to \$193,000	\$2,200
OAA (70+)	≥\$193,000	\$1,135

P4民建聯方案		
多層保障	資產限額	每月金額
OAPIII	≤\$150,000	\$3,405
OAPII	\$150,000 to \$300,000	\$2,270
OAPI	≥\$300,000	\$1,135

	轉向率
CSSA (Standard) to OAP III	100%
OALA to OAPIII	80%
OALA to OAPII	20%
OAA (65-69) to OAPII	20%
OAA (65-69) to OAPI	80%
OAA(70+) to OAPII	30%
OAA(70+) to OAPI	70%

48

(六) 各方案的可承擔性

P5新民黨推算模型:

現有長者社會保障制度		
	資產限額	每月金額
CSSA (Standard Rate)	≤\$39,500	\$2,935
OALA	\$39,500 to \$193,000	\$2,200
OAA (70+)	≥\$193,000	\$1,135

P5新民黨推方案		
額外保障	資產限額	每月金額
OAP	≤\$100,000	\$3,600

轉向率	
CSSA (Standard) to OAP	100%
OALA to OAP	50%

49

(七) 各方案的綜合比較與分析

各方案的綜合可承擔性比較（十億元、2013年價格）

	額外支出 ^a			總支出			總發放金額及管理費用	累計盈餘(虧損)
	政府	僱主／公司	僱員 ^b	政府	僱主／公司	僱員 ^{b,c}		
推行首年								
現有制度				17.6			17.6	
工聯會 (2016)	56.1	5.4		76.5 ^{d@}	5.4		45.7	108.6
全民退保聯席 (2013)	50.0 [#]	11.1	16.3	67.6 ^{###}	26.8	16.3	42.2	69.6
公專聯 (2017)	43.5	19.4	19.2	64.7	19.4	19.2	50.9	52.4
民建聯 (2013)	7.9			25.5			25.5	
新民黨 (2013)	4.1			21.7			21.7	
2041 年								
現有制度				48.5			48.5	
工聯會	0.4	9.0	9.3	48.9 [@]	14.9	9.3	100.0	(248.5)
全民退保聯席		11.0	15.2	48.5	25.7	15.2	105.3	127.0
公專聯		17.7	17.5	48.5	17.7	17.5	107.0	(116.7)
民建聯	20.4			68.9			68.9	
新民黨	12.0			60.4			60.4	
計劃推行期間每年平均開支								
現有制度				32.9			32.9	
工聯會	10.5 [*]	8.8 ^{**}	7.7 ^{***}	45.1 [*]	13.7 ^{**}	7.7 ^{***}	75.8	(27.9)
全民退保聯席	1.7 [*]	11.1	15.8	34.6 [*]	26.3	15.8	76.1	184.7
公專聯	5.2	18.4	18.1	40.3	18.4	18.1	82.4	38.6
民建聯	15.3			48.2			48.2 ^{**}	
新民黨	8.11			41.0			41.0 ^{**}	

50

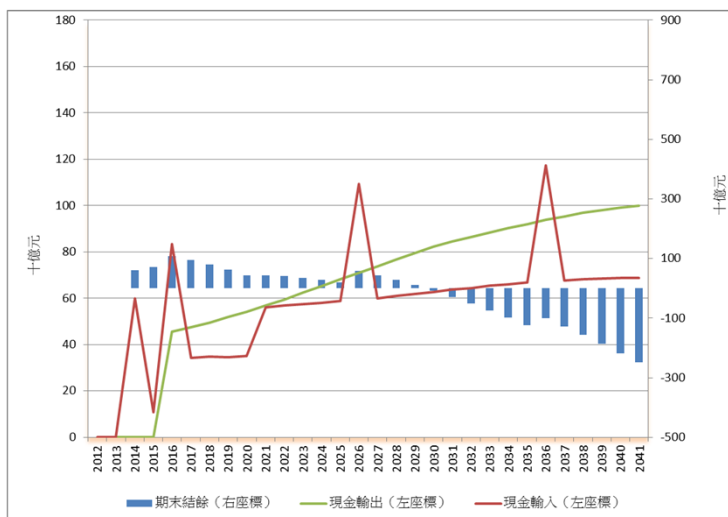


五個具代表性方案的精算分析

五個具代表性方案的精算分析

- 從金額輸入和輸出的角度分析，工聯會、公專聯及全民退保聯席建議的方案分別於2017、2024及2028年開始錄得結構性的年度虧損
 - 爭取全民退休保障聯席建議的方案至2041年仍有餘額
 - 公共專業聯盟的方案於2036年開始出現負數
 - 工聯會的方案更早於2030年出現
 - 新民黨和民建聯的方案，開支全由政府承擔，到2041年將分別佔名義本地生產總值的2.00%及2.28%。

工聯會方案的收支推算（2013年價格計算，單位為十億元）



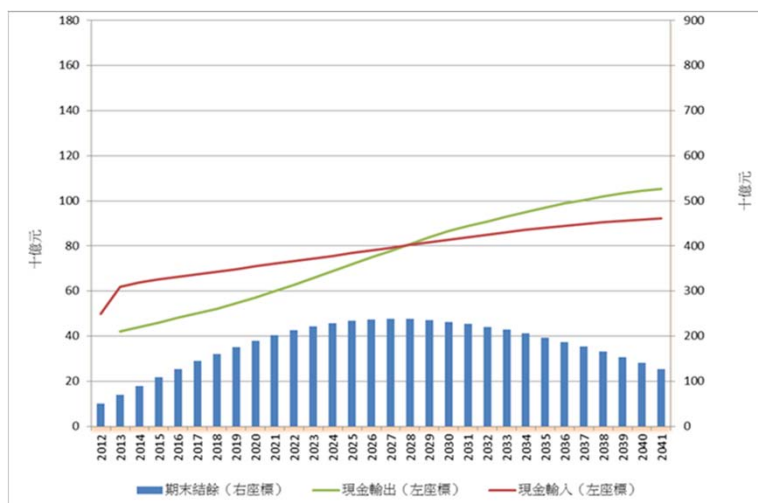
53

工聯會方案可持續性推算（2013年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	金額輸入										金額輸出			淨輸入	老年金制度期末結餘
	政府財政注入		僱主/僱員供款	長者社會保障轉移*	額外利得稅	利息收益			總數	老年金	行政費用	總數			
	注入金額	5% 政府盈餘				土地基金	老年金	總數							
2012															
2013															
2014	50	0.2			5.38	4.4		60.0					60.0	60.0	
2015	0	1.0			5.38	3.4	1.2	10.9					10.9	70.9	
2016	50	2.7		20.5	5.38	3.4	1.4	83.4	45.4	0.24	45.7	37.7	108.6		
2017	0	3.1		21.2	5.38	2.4	2.2	34.2	47.4	0.24	47.6	-13.4	95.3		
2018	0	3.1		22.0	5.38	2.4	1.9	34.8	49.3	0.24	49.6	-14.8	80.5		
2019	0	2.3		22.8	5.38	2.4	1.6	34.6	51.6	0.24	51.8	-17.3	63.2		
2020	0	2.2		23.9	5.38	2.4	1.3	35.2	54.0	0.24	54.2	-19.1	44.1		
2021	0	2.1	20.4	25.0	5.38	2.4	0.9	56.2	56.6	0.24	56.8	-0.6	43.5		
2022	0	1.8	20.3	26.1	5.38	2.4	0.9	56.8	59.3	0.24	59.5	-2.7	40.8		
2023	0	1.5	20.1	27.3	5.38	2.4	0.8	57.5	62.2	0.24	62.4	-5.0	35.8		
2024	0	1.2	19.9	28.5	5.38	2.4	0.7	58.1	65.0	0.24	65.3	-7.2	28.7		
2025	0	0.9	19.8	29.9	5.38	2.4	0.6	58.8	68.0	0.24	68.2	-9.4	19.3		
2026	50	0.4	19.7	31.2	5.38	2.4	0.4	109.4	70.8	0.24	71.1	38.4	57.6		
2027	0	0.1	19.5	32.5	5.38	1.4	1.2	60.1	73.5	0.24	73.7	-13.7	44.0		
2028	0	0.0	19.4	34.0	5.38	1.4	0.9	61.0	76.6	0.24	76.9	-15.8	28.1		
2029	0	0.0	19.3	35.3	5.38	1.4	0.6	61.9	79.4	0.24	79.7	-17.7	10.4		
2030	0	0.0	19.2	36.7	5.38	1.4	0.2	62.9	82.0	0.24	82.2	-19.4	-9.0		
2031	0	0.0	19.1	38.0	5.38	1.4	-0.2	63.7	84.2	0.24	84.5	-20.7	-29.7		
2032	0	0.0	19.1	39.2	5.38	1.4	-0.6	64.5	86.1	0.24	86.4	-21.9	-51.6		
2033	0	0.0	19.0	40.6	5.38	1.4	-1.0	65.4	88.1	0.24	88.3	-23.0	-74.6		
2034	0	0.0	18.9	41.8	5.38	1.4	-1.5	66.1	90.0	0.24	90.2	-24.2	-98.7		
2035	0	0.0	18.9	43.0	5.38	1.4	-2.0	66.7	91.8	0.24	92.1	-25.4	-124.1		
2036	50	0.0	18.9	44.1	5.38	1.4	-2.5	117.3	93.6	0.24	93.8	23.5	-100.6		
2037	0	0.0	18.9	45.1	5.38	0.4	-2.0	67.7	95.1	0.24	95.3	-27.6	-128.2		
2038	0	0.0	18.8	46.1	5.38	0.4	-2.6	68.1	96.6	0.24	96.9	-28.7	-157.0		
2039	0	0.0	18.8	47.0	5.38	0.4	-3.1	68.4	97.9	0.24	98.2	-29.7	-186.7		
2040	0	0.0	18.8	47.8	5.38	0.4	-3.7	68.7	99.0	0.24	99.3	-30.6	-217.3		
2041	0	0.0	18.9	48.5	5.38	0.4	-4.3	68.8	99.7	0.24	100.0	-31.2	-248.5		

54

爭取全民退保聯席方案的收支推算（2013年價格計算，單位為十億元）



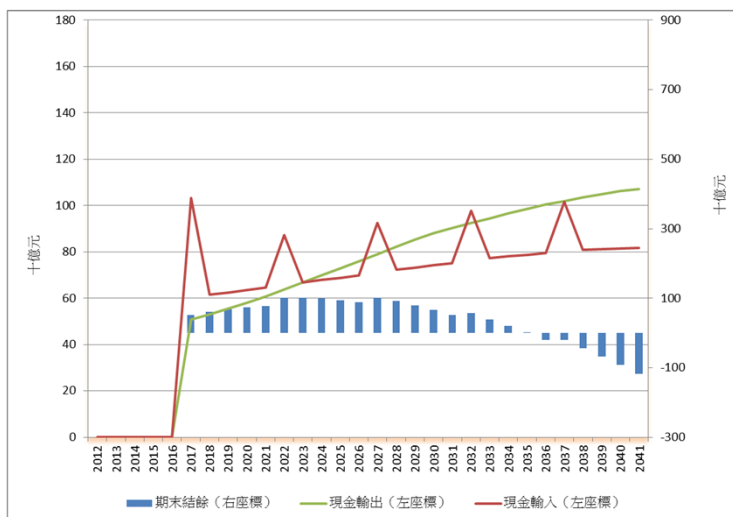
55

爭取全民退保聯席方案可持續性推算（2013年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	金額輸入							金額輸出			淨輸入	老年金制度期末結餘	
	政府 注入金 額	5%政 府盈餘	僱主/僱 員供款	長者社會 保障轉移*	額外利 得稅	利息收益 土地基 金	老年 金	總數	老年金	行政 費用			總數
2012	50						50.0					50.0	50.0
2013	0	0.0	32.9	17.6	10.2	0.0	1.0	61.7	41.9	0.24	42.2	19.6	69.6
2014	0	0.0	33.2	19.0	10.2	0.0	1.4	63.8	43.7	0.24	43.9	19.9	89.5
2015	0	0.0	33.4	19.8	10.2	0.0	1.8	65.2	45.8	0.24	46.0	19.2	108.7
2016	0	0.0	33.5	20.5	10.2	0.0	2.2	66.4	47.8	0.24	48.1	18.3	127.0
2017	0	0.0	33.5	21.2	10.2	0.0	2.5	67.5	49.9	0.24	50.1	17.4	144.4
2018	0	0.0	33.5	22.0	10.2	0.0	2.9	68.6	52.0	0.24	52.2	16.4	160.8
2019	0	0.0	33.4	22.8	10.2	0.0	3.2	69.7	54.3	0.24	54.6	15.1	175.9
2020	0	0.0	33.3	23.9	10.2	0.0	3.5	70.9	56.8	0.24	57.1	13.8	189.8
2021	0	0.0	33.1	25.0	10.2	0.0	3.8	72.1	59.6	0.24	59.8	12.3	202.1
2022	0	0.0	32.9	26.1	10.2	0.0	4.0	73.3	62.4	0.24	62.7	10.7	212.8
2023	0	0.0	32.7	27.3	10.2	0.0	4.3	74.5	65.5	0.24	65.7	8.7	221.5
2024	0	0.0	32.4	28.5	10.2	0.0	4.4	75.6	68.5	0.24	68.7	6.9	228.4
2025	0	0.0	32.1	29.9	10.2	0.0	4.6	76.8	71.6	0.24	71.8	5.0	233.4
2026	0	0.0	31.9	31.2	10.2	0.0	4.7	78.0	74.6	0.24	74.8	3.2	236.6
2027	0	0.0	31.8	32.5	10.2	0.0	4.7	79.2	77.4	0.24	77.6	1.6	238.2
2028	0	0.0	31.5	34.0	10.2	0.0	4.8	80.5	80.7	0.24	80.9	-0.4	237.7
2029	0	0.0	31.3	35.3	10.2	0.0	4.8	81.6	83.6	0.24	83.9	-2.2	235.5
2030	0	0.0	31.2	36.7	10.2	0.0	4.7	82.8	86.3	0.24	86.6	-3.8	231.7
2031	0	0.0	31.1	38.0	10.2	0.0	4.6	83.9	88.7	0.24	88.9	-5.0	226.7
2032	0	0.0	31.0	39.2	10.2	0.0	4.5	85.0	90.7	0.24	90.9	-5.9	220.7
2033	0	0.0	30.9	40.6	10.2	0.0	4.4	86.1	92.8	0.24	93.0	-6.9	213.9
2034	0	0.0	30.8	41.8	10.2	0.0	4.3	87.1	94.8	0.24	95.0	-7.9	206.0
2035	0	0.0	30.7	43.0	10.2	0.0	4.1	88.1	96.7	0.24	96.9	-8.9	197.1
2036	0	0.0	30.7	44.1	10.2	0.0	3.9	89.0	98.6	0.24	98.8	-9.8	187.3
2037	0	0.0	30.7	45.1	10.2	0.0	3.7	89.7	100.1	0.24	100.4	-10.6	176.6
2038	0	0.0	30.6	46.1	10.2	0.0	3.5	90.5	101.7	0.24	102.0	-11.5	165.1
2039	0	0.0	30.6	47.0	10.2	0.0	3.3	91.1	103.1	0.24	103.3	-12.2	152.9
2040	0	0.0	30.6	47.8	10.2	0.0	3.1	91.7	104.3	0.24	104.5	-12.8	140.0
2041	0	0.0	30.7	48.5	10.2	0.0	2.8	92.2	105.0	0.24	105.3	-13.1	127.0

56

公共專業聯盟方案的收支推算（2013年價格計算，單位為十億元）



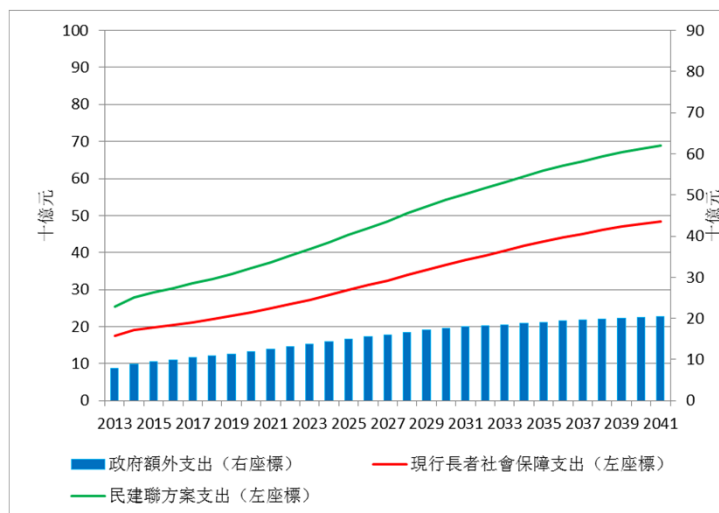
57

公共專業聯盟方案可持續性推算（2013年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	金額輸入						金額輸出				淨輸入	老年金制度期末結餘	
	政府財政注入		僱主/僱員供款	長者社會保障轉移*	額外利得稅	利息收益		老年金	行政費用	總數			
	注入金額	5% 政府盈餘				政府注入	老年金						
2012													
2013													
2014													
2015													
2016													
2017	43.5	0.0	38.6	21.2	0.0	0.0	0.0	103.3	50.7	0.24	50.9	52.4	52.4
2018	0	0.0	38.5	22.0	0.0	0.0	1.0	61.6	52.8	0.24	53.1	8.5	60.9
2019	0	0.0	38.4	22.8	0.0	0.0	1.2	62.5	55.2	0.24	55.5	7.0	67.9
2020	0	0.0	38.3	23.9	0.0	0.0	1.4	63.5	57.8	0.24	58.0	5.5	73.4
2021	0	0.0	38.1	25.0	0.0	0.0	1.5	64.6	60.6	0.24	60.8	3.8	77.1
2022	21.75	0.0	37.9	26.1	0.0	0.0	1.5	87.3	63.5	0.24	63.7	23.6	100.7
2023	0	0.0	37.6	27.3	0.0	0.0	2.0	66.9	66.6	0.24	66.8	0.1	100.8
2024	0	0.0	37.3	28.5	0.0	0.0	2.0	67.8	69.6	0.24	69.9	-2.0	98.8
2025	0	0.0	37	29.9	0.0	0.0	2.0	68.8	72.8	0.24	73.0	-4.2	94.6
2026	0	0.0	36.8	31.2	0.0	0.0	1.9	69.9	75.8	0.24	76.0	-6.2	88.5
2027	21.75	0.0	36.6	32.5	0.0	0.0	1.8	92.6	78.7	0.24	78.9	13.7	102.2
2028	0	0.0	36.4	34.0	0.0	0.0	2.0	72.3	82.0	0.24	82.3	-9.9	92.2
2029	0	0.0	36.1	35.3	0.0	0.0	1.8	73.3	85.0	0.24	85.3	-12.0	80.3
2030	0	0.0	35.9	36.7	0.0	0.0	1.6	74.2	87.8	0.24	88.0	-13.8	66.5
2031	0	0.0	35.8	38.0	0.0	0.0	1.3	75.1	90.2	0.24	90.4	-15.3	51.2
2032	21.75	0.0	35.7	39.2	0.0	0.0	1.0	97.7	92.2	0.24	92.4	5.3	56.5
2033	0	0.0	35.6	40.6	0.0	0.0	1.1	77.3	94.3	0.24	94.5	-17.2	39.3
2034	0	0.0	35.4	41.8	0.0	0.0	0.8	78.1	96.3	0.24	96.6	-18.5	20.7
2035	0	0.0	35.3	43.0	0.0	0.0	0.4	78.8	98.3	0.24	98.5	-19.8	0.9
2036	0	0.0	35.3	44.1	0.0	0.0	0.0	79.4	100.2	0.24	100.4	-21.0	-20.1
2037	21.75	0.0	35.3	45.1	0.0	0.0	-0.4	101.7	101.8	0.24	102.0	-0.3	-20.4
2038	0	0.0	35.2	46.1	0.0	0.0	-0.4	80.9	103.4	0.24	103.7	-22.8	-43.2
2039	0	0.0	35.2	47.0	0.0	0.0	-0.9	81.3	104.8	0.24	105.1	-23.8	-67.0
2040	0	0.0	35.2	47.8	0.0	0.0	-1.3	81.6	106.0	0.24	106.2	-24.6	-91.6
2041	0	0.0	35.2	48.5	0.0	0.0	-1.8	81.9	106.8	0.24	107.0	-25.1	-116.7

58

民建聯方案的支出推算 (2013年價格計算, 單位為十億元)



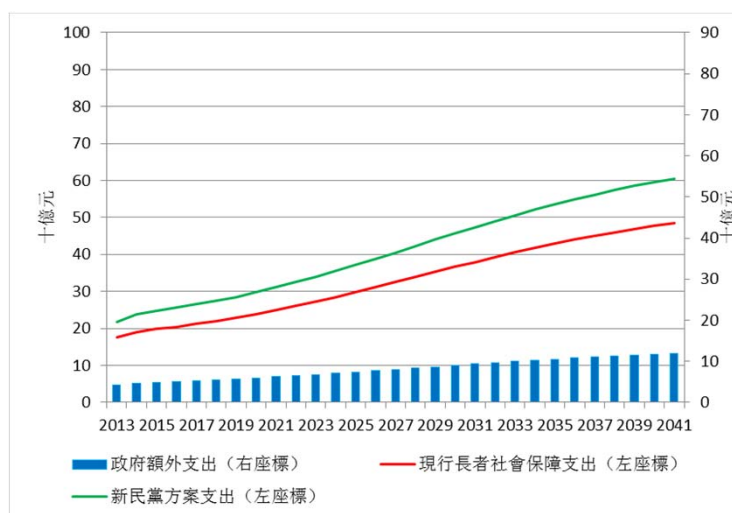
59

民建聯方案政府開支 (2013年價格計算, 所有金額單位為十億元)

年份	現行 社會保障開支*	民建聯方案 額外開支	民建聯方案 總開支	開支佔名義本地生 產總值的 百分比
2013	17.58	7.89	25.48	1.20%
2014	19.01	8.79	27.80	1.30%
2015	19.79	9.44	29.23	1.34%
2016	20.48	9.98	30.47	1.37%
2017	21.22	10.42	31.64	1.40%
2018	21.98	10.86	32.84	1.42%
2019	22.84	11.36	34.20	1.45%
2020	23.89	11.86	35.75	1.49%
2021	24.99	12.43	37.42	1.53%
2022	26.13	13.04	39.17	1.58%
2023	27.30	13.69	40.99	1.63%
2024	28.54	14.31	42.85	1.68%
2025	29.85	14.92	44.77	1.73%
2026	31.18	15.49	46.67	1.78%
2027	32.48	15.98	48.46	1.83%
2028	33.95	16.59	50.54	1.89%
2029	35.32	17.12	52.44	1.95%
2030	36.68	17.56	54.24	1.99%
2031	37.99	17.92	55.90	2.04%
2032	39.22	18.21	57.43	2.07%
2033	40.59	18.46	59.04	2.11%
2034	41.84	18.73	60.57	2.14%
2035	43.04	19.02	62.05	2.17%
2036	44.14	19.34	63.47	2.20%
2037	45.09	19.61	64.70	2.22%
2038	46.06	19.90	65.96	2.24%
2039	46.96	20.12	67.08	2.26%
2040	47.78	20.30	68.09	2.27%
2041	48.49	20.37	68.86	2.28%

60

新民主黨方案的支出推算（2013年價格計算，單位為十億元）



61

新民主黨方案政府開支（2013年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	現行社會保障開支*	新民主黨方案額外開支	新民主黨方案總開支	開支佔名義本地生產總值的百分比
		2013 價格 (十億元)		
2013	17.58	4.13	21.71	1.02%
2014	19.01	4.73	23.74	1.11%
2015	19.79	4.95	24.74	1.13%
2016	20.48	5.13	25.61	1.15%
2017	21.22	5.30	26.52	1.17%
2018	21.98	5.48	27.45	1.19%
2019	22.84	5.68	28.52	1.21%
2020	23.89	5.93	29.82	1.24%
2021	24.99	6.20	31.19	1.28%
2022	26.13	6.48	32.61	1.31%
2023	27.30	6.77	34.07	1.35%
2024	28.54	7.07	35.62	1.39%
2025	29.85	7.39	37.24	1.44%
2026	31.18	7.71	38.89	1.49%
2027	32.48	8.01	40.50	1.53%
2028	33.95	8.36	42.31	1.59%
2029	35.32	8.68	44.00	1.63%
2030	36.68	9.00	45.69	1.68%
2031	37.99	9.31	47.30	1.72%
2032	39.22	9.62	48.84	1.76%
2033	40.59	9.94	50.53	1.80%
2034	41.84	10.24	52.08	1.84%
2035	43.04	10.54	53.58	1.88%
2036	44.14	10.82	54.96	1.91%
2037	45.09	11.07	56.15	1.93%
2038	46.06	11.32	57.38	1.95%
2039	46.96	11.55	58.51	1.97%
2040	47.78	11.77	59.55	1.99%
2041	48.49	11.95	60.44	2.00%

62



團隊的結論及建議

團隊的結論及建議

- 研究團隊認為，政府必須認真及慎重地考慮，在退休保障未來發展問題上，應否設立給予全港65歲及以上香港永久性居民一種定期發放的**老年金**。
- 這項新引入的老年金，應視為香港永久性居民應享的權利、是**保障他們年老生活三根或五根支柱之一**。
- 但要落實執行，政府也必須首先克服及解決以下各問題，並在社會上對設立老年金尋求共識：
 - 觀念上的澄清
 - 老年金的金額水平
 - 老年金的申請資格
 - 老年金的財政來源
 - 老年金與綜援的分別

退休保障的長遠發展方向

	世界銀行五根支柱概念				
	0	1	2	3	4
現有的退休保障措施	<ul style="list-style-type: none"> 高齡津貼 長者生活津貼 傷殘津貼 綜合社會保障援助 		<ul style="list-style-type: none"> 強積金 職業退休計劃 (ORSO) 舊制公務員長俸 	<ul style="list-style-type: none"> 自願性強積金供款 個人儲蓄 	<ul style="list-style-type: none"> 醫療券 長者交通津貼 子女供養 非正式支援
建議的長遠發展方向	<ul style="list-style-type: none"> 傷殘津貼 綜合社會保障援助 	<ul style="list-style-type: none"> 全民老年金 	<ul style="list-style-type: none"> 強積金 職業退休計劃 (ORSO) 舊制公務員長俸 	<ul style="list-style-type: none"> 自願性強積金供款 個人儲蓄 	<ul style="list-style-type: none"> 醫療券 長者交通津貼 子女供養 非正式支援

建議的全民老年金的金額和資金來源

1. 政府負責老年金每年預計支出的一半（數額約等於政府用於生果金、長者生活津貼及長者綜援中標準金額的開支）。
2. 計劃開始時，政府一次過注資五百億元 (\$50 billion)。
3. 建議引入**薪俸老年稅 (payroll old age tax)**，僱主和僱員按僱員的薪金數額繳納稅款：
 - 薪金\$10,000以下的僱員，僱主和僱員各繳納薪金數額的1%（僱員收入在 \$6,500以下的，只有僱主繳納、僱員免除）；
 - 薪金\$10,000至 \$20,000以下的僱員，僱主和僱員各繳納薪金數額的1.5%；
 - 薪金\$20,000及以上的僱員（以 \$120,000為上限劃界），僱主和僱員各繳納薪金數額的2.5%。

有關薪俸老年稅的考慮

1. 引入薪俸老年金稅的建議，主要考慮是資金來源十分穩定。無可否認，部分僱主和僱員會使用各種方法逃避繳納稅款，但政府應有法例處理。
2. 老年金計劃屬全民性質，除一般私人企業的僱主和僱員外，政府和公務員須按薪金水平繳納稅款，自僱人士也須繳納。
3. 老年金的給付水平既與資金來源掛鈎，任何實質的增加，繳納稅款的僱主和僱員必然有意見，老年金的金額不會隨意改動。
4. 繳納稅款比率的不同安排，目的在減低低收入僱員和中小企僱主的負擔，亦間接達到縮窄現有收入差距的目的。
5. 徵收薪俸老年稅可透過現有強積金供款制度實行，行政費用減至最低。

67

全民老年金 2013-41年的推算

年份	現金輸入						現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入	僱主/僱員繳款	長者社會保障轉移*	額外利得稅	利息	總數	老年金	行政費用	總數		
2013	50	31.44	17.58	0.00	0.0	99.0	36.8	0.24	37.0	62.0	62.0
2014	0	31.64	19.01	0.00	1.2	51.9	38.3	0.24	38.5	13.4	75.4
2015	0	31.82	19.79	0.00	1.5	53.1	40.1	0.24	40.4	12.7	88.1
2016	0	31.90	20.48	0.00	1.8	54.1	41.9	0.24	42.2	12.0	100.1
2017	0	31.89	21.22	0.00	2.0	55.1	43.7	0.24	44.0	11.2	111.3
2018	0	31.82	21.98	0.00	2.2	56.0	45.5	0.24	45.8	10.2	121.5
2019	0	31.73	22.84	0.00	2.4	57.0	47.6	0.24	47.9	9.1	130.6
2020	0	31.60	23.89	0.00	2.6	58.1	49.8	0.24	50.1	8.0	138.7
2021	0	31.46	24.99	0.00	2.8	59.2	52.2	0.24	52.5	-6.8	145.4
2022	0	31.29	26.13	0.00	2.9	60.3	54.7	0.24	55.0	-5.4	150.8
2023	0	31.05	27.30	0.00	3.0	61.4	57.4	0.24	57.6	-3.7	154.5
2024	0	30.81	28.54	0.00	3.1	62.4	60.0	0.24	60.3	-2.2	156.7
2025	0	30.60	29.85	0.00	3.1	63.6	62.7	0.24	63.0	0.6	157.3
2026	0	30.44	31.18	0.00	3.1	64.8	65.4	0.24	65.6	-0.8	156.5
2027	0	30.29	32.48	0.00	3.1	65.9	67.8	0.24	68.1	-2.2	154.3
2028	0	30.10	33.95	0.00	3.1	67.1	70.7	0.24	71.0	-3.8	150.5
2029	0	29.91	35.32	0.00	3.0	68.2	73.3	0.24	73.6	-5.3	145.1
2030	0	29.74	36.68	0.00	2.9	69.3	75.7	0.24	75.9	-6.6	138.6
2031	0	29.62	37.99	0.00	2.8	70.4	77.7	0.24	78.0	-7.6	131.0
2032	0	29.52	39.22	0.00	2.6	71.4	79.5	0.24	79.7	-8.4	122.6
2033	0	29.37	40.59	0.00	2.5	72.4	81.3	0.24	81.6	-9.1	113.4
2034	0	29.21	41.84	0.00	2.3	73.3	83.1	0.24	83.3	-10.0	103.4
2035	0	29.08	43.04	0.00	2.1	74.2	84.8	0.24	85.0	-10.8	92.6
2036	0	29.03	44.14	0.00	1.9	75.0	86.4	0.24	86.6	-11.6	81.0
2037	0	29.00	45.09	0.00	1.6	75.7	87.8	0.24	88.0	-12.3	68.7
2038	0	28.96	46.06	0.00	1.4	76.4	89.2	0.24	89.4	-13.0	55.6
2039	0	28.91	46.96	0.00	1.1	77.0	90.4	0.24	90.6	-13.6	42.0
2040	0	28.89	47.78	0.00	0.8	77.5	91.4	0.24	91.6	-14.1	27.9
2041	0	28.93	48.49	0.00	0.6	78.0	92.1	0.24	92.3	-14.3	13.5

68

全民老年金的特色

- 精算結果顯示：按照建議的金額水平、僱主和僱員的供款比例，計劃在推算期內是有相當程度之可承擔及可延續性的。
- 老年金並非取代長者綜援，金額水平不是要滿足長者生活各方面的需要，減少社會人士對金額水平應不斷遞升的期望。
- 老年金屬全民參與及全民受惠的計劃，並非與過去收入掛勾的退休保障，建議的供款方式有共同承擔和得益的意味。
- 現有設計偏重收入多的負擔較多、收入少的負擔較少，有調節現有收入分佈差距太大的作用。
- 計劃設計簡單易明，操作並不困難。

69

推行全民老年金前，須就下列幾點諮詢公眾：

- 不少意見對全民福利有極大抗拒，擔心這種不用審查收入和資產的福利措施，將改變香港資本主義的特色，使香港偏離自力更生的傳統，也擔心這種全民性的福利措施，讓沒有經濟需要的與有經濟需要的市民同樣地享受福利，並不公平。政府需就老年金是否設立「自動放棄」的設定諮詢公眾。
- 對於僱主和僱員承擔老年金的開支，部分僱主認為新計劃將令他們百上加斤，一些僱員也說不能承擔責任。怎樣的稅款水平才可接受？政府必須廣泛諮詢意見。
- 一些意見所擔心的是老年金推行後，金額在民粹意識推動下，金額必不斷上升，因領取福利人士貪得無厭，民生政黨和團體也必推波助瀾。政府可考慮設立金額數目調整機制，並成立有僱主和僱員代表的委員會加以監察。
- 如接納老年金的建議，政府需展開下列工作：
 - 諮詢市民對成立老年金的意見；
 - 諮詢僱主和僱員對資金來源及引入薪俸老年稅的意見；
 - 對建議的老年金進行全面性的專業精算顧問推算；
 - 全盤考慮政府在安老政策上所作的規劃和承擔；
 - 老年金落實時涉及的法規和行政措施上的改變。

70