The Hong Kong Institute of Education
香港教育學院

Powering Education
點亮教育原動力

# 對本港退休保障改革的建議

周基利教授
亞洲及政策研究學系

二零一四年九月二十九日

## 研究資助

這研究項目是獲研究資助局的策略性公共政策研究計劃資助，為期五年(2012-2017)名為「建立一個足夠、使均等而已負擔得起的香港退休保障制席」

## 研究背景

- 世界銀行五大支柱:
- 1) 綜援、長津、生果金:每年240億
- 2) 隨付隨支的强制性供款制度
- 3) 强積金:5,140億
- 4) 私人退休儲蓄:4,600億(2012)
- 5) 子女供養(每年300億, 2012)及公共服務:醫療、公屋、長期照顧服務、車船資助
- 全民老年金:財政上的可持續性



## 研究背景

- 世界銀行:退休保障制度的目標:
- 1) 扶貧
- 2) 讓有能力的人士積穀防飢
- 扶貧支柱:
- – 綜援、長津、生果金
- – 子女供養及公共服務: 醫療、公屋、長期照顧服務、車船資助

## 研究背景

- 讓有能力的人士積穀防飢的支柱:
- – 强積金
- - 私人退休儲蓄
- 改革退休保障制度:財政上的可持續性
- – 量入為出
- – 減低開支增長的速度
- – 增加收入



## 研究背景

- 評估香港退休保障制度:
- 1) 是否需要改革
- 2) 如何改革
- 3) 改革的成效

## 研究背景

- 2012年香港貧窮情況報告
- 本港首條官方的貧窮線
- 住戶入息中位數的一半作為貧窮線
- 長者貧窮率高達三成三
- 退休保障制度改革:扶貧及減低貧富懸殊



## 研究目的

- 推算實施長者生活津貼，政府在未來二十七年的額外開支(2014-2041)
- 推算長者生活津貼對減低長者貧窮率的影響

## 研究目的

- 推算三個改革方案對減低長者貧窮率的影響及其成本效益
- 1) 全民老年金
- 2) 增加長津金額至三千
- 3) 優化長者綜援(令更多合資格的長者願意申領綜援)



## 研究方法

- 約八千個住戶及其長者的數據
- 電腦微觀模擬模型(micro- simulation modeling)程式
- LIAM 2 語言：比利時政府出資，由 Cathal O'Donoghue 開發電腦軟件
- http://liam2.plan.be
- 美國(DYANSIMS)、英國(SAGE)、加拿大(DYNACAN)、挪威(MOSART)、瑞典(SESIM)、日本(INAHSIM)、澳洲(APPSIM)、法國(DESTINE)

## 研究方法

- 2005至2008年間，筆者受中央政策組委託，進行一項名為「評估香港退休保障的三重支柱在未來三十年的財政可持續性」的研究，採用電腦微觀模擬模式來預測未來各根支柱在財政上的可持續性。
- 觀模擬模式的好處:較為容易評估改革方案的成效，而且能夠推算長者收入、支出及資產的分佈，以計算貧窮率及量度貧富懸殊的堅尼系數。



## 整體流程

基本流程參考了英國的SAGE和澳洲的APPSIM設計的

1. 死亡
2. 生育
3. 新移民抵港
4. 婚姻狀況的改變
5. 成人子女搬出
6. 經濟活動的改變
7. 退休計劃中儲蓄的改變
8. 財政狀況的改變
9. 領取綜援、長津、高額高齡津貼

## 研究方法

- 推算由2013年到2041年，接受長者綜援、長津、和生果金的人數及其開支
- 長者住戶的收入、支出及所擁有資產的金額
- 計算長者貧窮率
- 對長者貧窮率的影響
- 上述三個方案在扶貧上的影響及成本效益



## 研究方法

- 在微觀模擬模型中，我們亦通過改變五個重要變數(parameters)去模擬出324個情境 => 敏感分析(sensitivity analysis)
- 開支 (95%、100%、105%及115%)
- 資產升值率 (3%、5%及7%)
- 子女的經濟支援 (90%、100%、110%)
- 薪金增長率（低、中及高）
- 退休計劃儲蓄投資回報率 (0%、4%及8%)

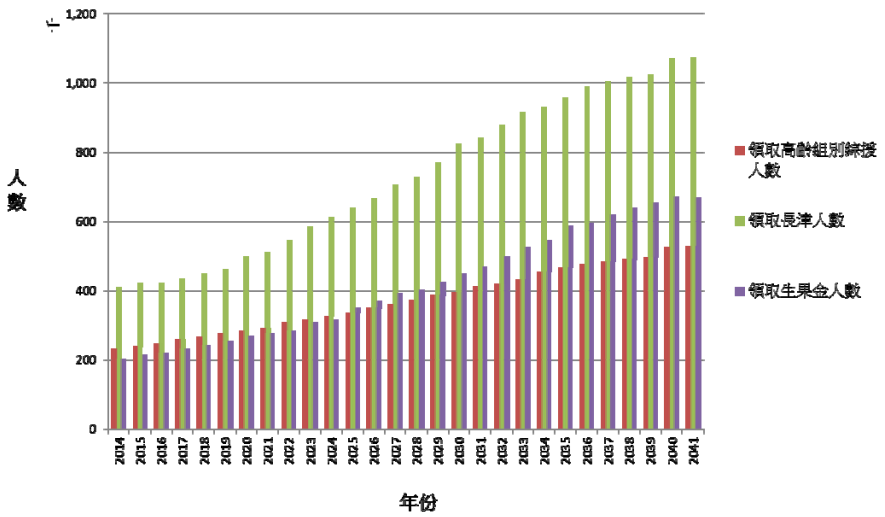
# 研究方法

| | 基線情境 | 最好的個案情境 | 最差的個案情境 |
|---|---|---|---|
| 投資回報率 | 4% | 8% | 0% |
| 資產升值率 | 5% | 7% | 3% |
| 子女的財政支援 | x 1 | x 1.1 | x 0.9 |
| 薪金增長率 | 中 | 高 | 低 |
| 開支模式 | x 1 | x 0.95 | x 1.15 |

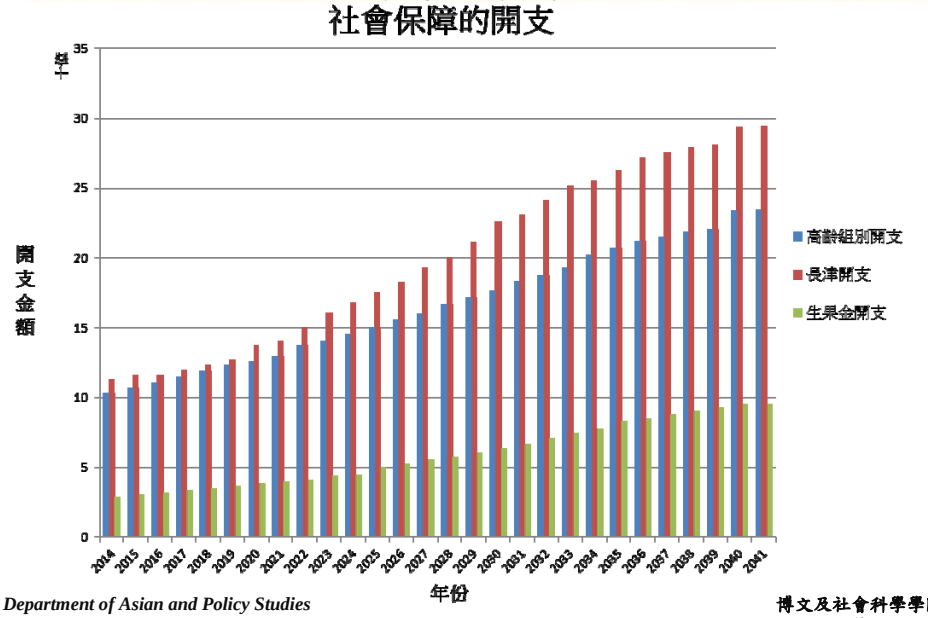


# 研究結果

## 領取社會保障的人數



# 研究結果






# 研究結果分析

- 落實長津:
- 基線情境:
- 2014年=244億=> 2041年=624億
- 2014-2041年 =>額外支出=三千億
- 平均每年一百零八億
- 總開支佔本地生產總值(假設本地生產總值實質增長率是3%)
- 2014=1.31% => 2041年=1.55%
- 最差的個案情境2041年=1.85%

## 研究結果

| 2014 | 有長津 | 無長津 | 差別 |
|---|---|---|---|
| 綜援 | 102.9億 | 95.2億 | +7.7億 |
| 長津/普通生果金 | 112.8億 | 12.5億 | +100.3億 |
| 高齡生果金 | 28.7億 | 71.1億 | -42.4億 |
| 總開支 | 244.4億 | 178.8億 | +65.6億 |
| 長者貧窮率 | 23.0% | 33.2% | 10.2% |

## 研究結果分析

- 落實長津:
- 2014長者貧窮率=23.0%
- => 減少10.2%
- 額外開支:65.6億
- 扶貧成本效益(減低貧窮率一個百分點所需開支):6.4億

*Department of Asian and Policy Studies*
*Faculty of Liberal Arts & Social Sciences*

博文及社會科學學院
亞洲及政策研究學系

## 研究方法

- 方案一
- 落實全民老年金
- 每月三千元
- 六十五歲或以上長者
- 參與率:九成半
- 保留長者綜援不變
- 除消長津及生果金



## 研究結果

| 2014 | 現況 | 全民老年金 | 差別 |
|---|---|---|---|
| 綜援 | 102.9億 | 75.1億 | -17.7億 |
| 長津 | 112.8億 | 0 億 | -112.8億 |
| 生果金 | 28.7億 | 0 億 | -28.7億 |
| 全民老年金 | | 303.4億 | +303.4億 |
| 總開支 | 244.4億 | 378.5億 | +134.1億 |
| 長者貧窮率 | 23.0% | 12.8% | -10.2% |

## 研究結果分析

- 落實全民老年金:
- 長者貧窮率=12.8%
- 2014長者貧窮率減少10.2%
- 2014額外開支: 134.1億
- 扶貧成本效益(減低貧窮率一個百分點所需開支):13.1億



## 研究方法

- 方案二
- 增加長津令額由每月2,285元增至每月三千元
- 六十五歲或以上長者
- 保留長者綜援及生果金不變

## 研究結果

| 2014 | 現況 | 長津三千 | 差別 |
|---|---|---|---|
| 綜援 | 102.9億 | 92.6億 | -10.3億 |
| 長津 | 112.8億 | 148.6 億 | +35.8億 |
| 生果金 | 28.7億 | 27.6 億 | -1.1億 |
| 總開支 | 244.4億 | 268.8億 | +24.4億 |
| 長者貧窮率 | 23.0% | 20.4% | -2.6% |

## 研究結果分析

- 長者生活津貼(長津):每月三千元
- 長者貧窮率=20.4%
- 2014長者貧窮率減少2.6%
- 2014額外開支: 24.4億
- 扶貧成本效益(減低貧窮率一個百分點所需開支):9.4億

## 研究方法

- 方案三
- 優化長者綜援
- 令更多合資格的長者申領綜援
- 假設80.0%合資格的長者申領綜援
- 保留長津及生果金不變



## 研究結果

| 2014 | 現況 | 優化長者綜援 | 差別 |
|---|---|---|---|
| 綜援 | 102.9億 | 172.6億 | +69.7億 |
| 長津 | 112.8億 | 75.4 億 | -37.4億 |
| 生果金 | 28.7億 | 21.9 億 | -6.8億 |
| 總開支 | 244.4億 | 280.2億 | +25.5億 |
| 長者貧窮率 | 23.0% | 19.0% | -4.0% |

## 研究結果分析

- 長者貧窮率 = 19.0%
- 2014長者貧窮率減少4.0%
- 2014額外開支: 25.5億
- 扶貧成本效益(減低貧窮率一個百分點所需開支):6.4億



## 總結

- 落實長津:
- 長者貧窮率 = 23.0%
- 兒童貧窮率 = 19.9%(香港特區政府, 2012)
- 無考慮支出及資產因素
- 長者貧窮率 < 兒童貧窮率
- 是否應再投放額外資源
- 低收入在職家庭津貼:二十一萬家庭受惠=> 三十一億

## 總結

| 2014 | 全民老年金 | 長津三千 | 優化長者綜援 |
|---|---|---|---|
| 額外開支 | 134.1億 | 24.4億 | 25.5億 |
| 長者貧窮率 | 12.8% | 20.4% | 19.0% |
| 減低長者貧窮率 | 10.2% | 2.6% | 4.0% |
| 扶貧成本效益(減低貧窮率一個百分點所需額外開支) | 13.1億 | 9.4億 | 6.4億 |



## 政策建議

- 退休保障制度改革:扶貧成效
- 世界銀行:退休保障制度的目標:
- 1) 扶貧:綜援、長津、生果金、子女供養及公共服務:醫療、公屋、長期照顧服務、車船資助
- 2) 讓有能力的人士積穀防飢:强積金及私人儲蓄

# 多謝!

# 歡迎提問

*Department of Asian and Policy Studies*
*Faculty of Liberal Arts & Social Sciences*
*Room 2, 2/F, Block B1*
*10 Lo Ling Road, Tai Po*
*New Territories, Hong Kong*
*Tel : (852) 2948 7460*
*Fax : (852) 2948 7461*
*Email : aps@ied.edu.hk*
*Website : http://www.ied.edu.hk/aps/*