

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)549/15-16(02)號文件

檔 號：CB2/H/S/2/15

2016年1月8日內務委員會特別會議

有關退休保障的背景資料簡介

目的

本文件旨在載述有關香港退休保障的背景資料，並綜述議員在第五屆立法會討論退休保障相關事宜的過程中提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 根據政府統計處(下稱"統計處")在2015年9月發表的新一套2015年至2064年人口推算數字，預期未來人口將持續老化。撇除外籍家庭傭工，65歲及以上長者的比例推算將由2014年的15%顯著上升至2064年的36%。預計人口老化在未來20年最為急速，年逾65歲人士的比例將在2024年升至23%，到了2034年，更會進一步上升至30%，這與戰後嬰兒潮出生的人踏入老年有關。接近推算期末，隨着嬰兒潮出生的人逐漸去世，長者的比例將保持平穩。

3. 據政府當局表示，香港一直推行3根支柱模式的退休保障：無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、長者生活津貼和傷殘津貼)、強制性公積金(下稱"強積金")制度，以及個人自願儲蓄。這模式經社會各界長時間討論後於1990年代採納，並與世界銀行倡議的多根支柱模式¹相符。

¹ 世界銀行於2005年發表《21世紀老年入息的支援：退休制度及改革的國際視野》報告書(下稱"《報告書》")，並建議在3根支柱模式上加入兩根支柱，即(a)無須供款的基本退休金計劃，由政府出資；及(b)非財政支援，包括可取得的非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療護理及／或房屋)，以及其他個別金融及非金融資產(例如自置居所及在適用情況下提供的逆向按揭)。世界銀行在《報告書》內重申，多根退休保障支柱模式較使用單一支柱模式，能更有效地為長者提供確切的退休保障。《報告書》亦指出，任何改善退休保障制度的建議，必須兼顧個別地方的實際情況。

香港退休保障的研究

4. 中央政策組曾探討退休保障的課題，並於2007年至2010年期間完成了5項相關的研究，該5項研究的摘要載於**附錄I**。整體而言，該等研究的結果顯示，本港現行退休保障模式下的3根支柱能夠互相補足，將來也會繼續發揮同樣作用。

5. 當局於2013年6月成立一個由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)領導的工作小組，研究如何在公共財政上作出更周全的規劃，以應付人口高齡化的問題和政府其他長遠財政承擔²。

6. 行政長官在2014年施政報告中表示，扶貧委員會已委託由周永新教授率領的研究團隊，按照世界銀行倡議的多根支柱模式，評估不同退休保障方案，並就未來路向提出建議。具體來說，是項研究會就下列4方面進行深入分析——

- (a) 長者綜援計劃、長者生活津貼、高齡津貼之間的關係，及其共同發揮的退休保障功能；
- (b) 根據現行長者社會保障、強積金、個人自願儲蓄(即3根支柱)之間的關係，檢視其共同發揮的退休保障功能；
- (c) 以未來30年香港的人口變化、經濟增長預測及政府財務可負擔能力等因素分析和推算社會團體、政界及學者對退休保障未來發展所提出的主要方案；及
- (d) 利用上文(c)項的分析及推算方法，提出進一步完善長者社會保障和退休保障的可行方案。

7. 研究團隊在2013年5月展開退休保障的研究，並將結果及建議載列於其題為"香港退休保障的未來發展"的研究報告(下稱"研究報告")。研究報告於2014年8月20日提交扶貧委員會，並於同日公開³。研究團隊向政府提出多項建議，當中包括考慮設立給予全港65歲及以上香港永久性居民每月3,000元的老年金。因應各界自研究報告發表後就該報告所提出的意見，亦考慮到

² 該工作小組負責根據現行政策評估長遠的公共開支需要及政府收入的變動，以及參照海外經驗建議可行措施。工作小組報告摘要載於：
<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/papers/fcfc-47-c.pdf>。

³ 報告的行政摘要載於：
http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/ws_rp/papers/ws_rp0829-sum20140820-c.pdf。

社會各界就退休保障有不同意見，扶貧委員會決定在2015年12月進行為期6個月的退休保障公眾諮詢。

委員的商議工作及關注事項

8. 議員曾於立法會、財務委員會及不同委員會的會議上提出對退休保障及相關事宜的關注。具體來說，福利事務委員會已在第五屆立法會委任退休保障事宜小組委員會，研究並跟進與全民退休生活有關的事宜及相關退休保障方案。議員的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

現行退休保障制度的成效

9. 大部分議員認為，現行3根支柱的退休保障模式有不足之處，未能確保長者能有尊嚴地安享財政穩健的晚年生活。

無須供款的社會保障制度

10. 部分議員指出，按照綜援以家庭為單位的申請規定，申請綜援的長者須提供家人的經濟狀況資料，作評估其經濟需要之用。倘他們希望以個人名義申領綜援，便須提交不獲家人供養的聲明。如果家人不願意作出如此聲明，有關長者將難以申領綜援。此外，綜援計劃的標籤效應亦令許多弱勢長者不願尋求適當的經濟援助。

11. 據政府當局表示，綜援計劃的目的，是向有需要的家庭提供經濟援助，以應付基本生活需要。申請綜援須以家庭為單位，因為家庭成員之間應該互相幫助扶持。倘長者希望以個人名義申領綜援，社會福利署會按個別情況考慮行使酌情權。議員亦獲悉，長者生活津貼的長者申請人在入息及資產方面設有指定限額，但家庭成員給予的金錢援助不會視作入息計算。據政府當局表示，有逾42萬名合資格長者正領取每月2,390元的長者生活津貼。一如2014年施政報告所載，當局會於2014年就長者生活津貼(包括資產限額)的實施情況進行檢討。此外，政府將會推出"低收入在職家庭津貼"，透過就業鼓勵自力更生，藉以解決跨代貧窮問題。

強積金制度

12. 部分議員關注到，這一代的長者、料理家務者及失業人士並不受以就業為本的強積金制度所保障。這些議員亦批評強

積金計劃下的對沖安排，即僱主供款所產生的強積金累算權益與遣散費和長期服務金對沖的安排，因為他們認為有關安排令強積金制度無法為僱員(尤其是低收入人士)提供退休保障。這些議員強烈促請政府當局制訂立法時間表，務求在本屆政府任期內取消對沖安排。

13. 據政府當局表示，政府注意到，社會各界就對沖安排提出了不同的關注，而對沖安排不但涉及繁複問題，而且影響廣泛。勞工界積極要求取消對沖安排，使僱主的強積金供款及其累算權益可全部得以保留，以加強僱員退休後的生活保障。然而，很多商會、僱主組織及企業強烈反對取消對沖安排。他們認為取消有關安排會增加其開支，對企業(特別是中小企)構成很大的額外財政壓力，可能打擊其經營狀況，甚至最終影響僱員的聘用條件和就業機會。

14. 政府當局解釋，對沖安排是一個複雜的問題，可以有不同的做法逐步處理。考慮到各種做法對僱主及僱員皆有不同程度的影響，政府當局會繼續透過現有平台，聆聽社會不同界別的意見，並會通盤考慮，小心研究，再決定未來路向。為深入討論此議題，人力事務委員會及財經事務委員會已成立聯合小組委員會，跟進對沖安排的檢討事宜，並向政府當局提出建議。聯合小組委員會將在2016年1月展開工作。

15. 大部分議員亦關注到，強積金計劃的管理費普遍偏高，會進一步蠶食僱員的退休權益。政府當局表示，強積金制度讓超過250萬名僱員為他們的退休生活作儲蓄。截至2015年5月，強積金制度自2000年啟動以來的每年平均內部回報率(扣除費用後)為5.1%，而同期消費物價指數的年率化變動為1.7%，反映強積金制度發揮為計劃成員提供退休保障的作用。此外，自強積金制度推出以來，強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")一直與政府當局攜手跟進並計劃推行不同的措施，務求降低強積金收費及加強僱員對所作投資的管控。值得注意的是，繼於2012年11月推出"僱員自選安排"，讓僱員在選擇強積金計劃方面可享有更大的自主權後，許多基金的管理費已見下調。目前，市場上有超過170個低收費基金。為擴大收費下調的幅度，政府及積金局的目標是在2016年之前推出"核心基金"，作為每個強積金計劃的預設基金。該預設基金設有收費管制，並須按符合退休儲蓄目標的長期投資策略運作。此外，積金局已加強有關強積金投資的宣傳及公眾教育工作。

16. 謹請議員察悉，當局於2015年11月25日向立法會提交《2015年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》，該條例草案旨在

為強積金制度引入一套高度劃一並設有收費管控的預設投資策略(原稱"核心基金")。有關的法案委員會現正審議該條例草案。

個人儲蓄

17. 由於在1950及1960年代嬰兒潮期間出生的人士的家庭人數日趨減少(他們沒有生育或僅育有一至兩名子女),加上現時年輕一代對供養年長父母的意欲不斷下降,大部分議員對於年長父母能否以家庭作為可靠的主要財政支援來源表示有所保留。部分議員亦指出,低收入人士在年輕時根本無法累積足夠儲蓄,供晚年使用。

18. 據政府當局表示,過去多年來,當局一直以優惠收費為長者提供各類社區支援、醫療及住宿照顧服務。政府當局認為,所有此等措施在某程度上資助了長者的日常生活及個人護理開支,並為他們提供金錢以外的多元化支援,而這些支援與財政支援同樣重要。

退休保障的未來發展

19. 鑒於人口老化所帶來的挑戰,加上長者貧窮率約為30%,部分議員強烈認為,政府當局應在第五屆立法會任期內就全民退休保障立法。這些議員認為,鑒於當局推算長者人口將於隨後數十年顯著上升,未來數年是落實全民退休保障計劃的最後黃金機會。倘若政府不盡快推行全民退休保障計劃,用於長者綜援、高齡津貼及長者生活津貼的公共開支反而會隨人口老化而飆升。更重要的是,退休保障是每個長者的基本權利,用以表揚他們過往所作的貢獻,因此不應從扶貧的角度來進行研究。由於社會大眾就如何落實全民退休保障已討論多時,這些議員促請政府當局勿再拖延,應參考世界銀行在2005年提出的5根支柱退休保障模式,立即在本港推行全民退休保障計劃。這些議員建議,所有65歲及以上的長者無須通過資產入息審查,即可每月領取3,000元至4,000元的津貼,而該項津貼由政府、僱主及僱員3方共同供款支付。

20. 然而,部分其他議員反對推行無須資產入息審查的全民退休保障計劃,因其會大大加重長遠公共財政負擔及年輕一代的負擔。這些議員雖然贊同為貧困長者提供退休保障,但卻關注經費來源、社會對僱主及僱員須在此方案下作出額外供款的接受程度,以及無須資產入息審查的全民退休保障計劃的可持續性。這些議員強調,有限的公共資源應當用於有需要的長者身上。他們並建議,在本港現行的多支柱退休保障制度中,每

一根支柱(特別是強積金制度)均應予以檢視並加強，務求為有需要的長者提供更適切的援助。

21. 政府當局表示非常關注退休保障的議題，並已採取措施，透過優化現有社會保障制度改善長者的生活，例如推出廣東計劃，讓移居廣東並符合資格的香港長者在當地領取高齡津貼。目前，約八成長者已在受公帑資助的現行社會保障制度下享受退休保障，當中約22萬名長者每月領取高齡津貼，逾42萬名長者每月領取長者生活津貼，約15萬名長者受惠於綜援計劃，逾3萬名長者每月領取傷殘津貼。為進一步展示政府有決心、有承擔，銳意改善有需要市民的退休保障，政府已預留500億元，以應付日後退休保障的需要。

22. 政府當局進而表示，鑒於全民退休保障方案本身的可持續性及其對公共財政的影響，以及分配公共資源應以扶助弱勢社羣為主導的原則，政府對全民方案有所保留。儘管如此，政府當局對香港退休保障的未來路向仍持開放態度。鑒於退休保障會影響全港市民，加上會對公共財政、本地經濟和社會帶來深遠影響，政府必須以最仔細和客觀的方式審視此課題。鑒於此課題相當複雜，當局必須定出政策方向，決定應加強現行的退休保障制度，還是推行全民退休保障計劃，抑或集中公共資源幫助最有需要的長者，以達到扶貧的目的。政府當局強調，任何方案必須長遠而言在財政上可持續推行，所涉各方能夠負擔，並獲持份者和社會人士接受，以及在運作上可行，方可落實推行。

香港退休保障的公眾諮詢及推行時間表

23. 議員察悉，扶貧委員會決定就退休保障進行為期6個月的公眾諮詢後，亦同意採用統計處於2015年9月發表的未來50年最新推算數據，並按研究報告中採納的推算方式，更新研究報告涵蓋的相關方案⁴、研究團隊的"老年金"方案，以及另外一個年金計劃的財務評估，並探討延長推算期的可行性，讓社會掌握具體數據以進行深入討論。

24. 部分議員察悉，統計處的最新人口推算顯示，整體勞動人口參與率(即勞動人口在15歲及以上人口所佔的比例)將會由2014年的59.3%下降至2064年的48.6%。他們質疑當局是否有需要把推算期由30年延長至50年，以及統計處作此推算時所定的

⁴ 研究團隊原先選取了6個方案進行推算分析，但由於其中一個方案涉及大量假設性數據，團隊最終未有就該方案作出推算。

假設為何。這些議員關注到，政府當局利用勞動人口下跌的推算數字，作為不推行全民退休保障計劃的藉口。

25. 政府當局解釋，人口推算每兩至三年定期更新，納入最新的人口發展資料，包括自上一套人口推算公布之後搜集所得有關生育、死亡和人口遷移模式的最新資料，以及現行政府政策和外在因素。統計處在擬備最新一套推算數字時得悉，未來20至30年將會出現人口下跌的情況，故參考了其他發達經濟體的做法，把推算期由30年延長至50年，這有助更好地辨識未來人口的趨勢和結構。統計處亦根據最新的人口推算數字，更新了勞動人口推算。與上一次推算相比，勞動人口減少，主要是由於接近年的實際數字推算，持單程通行證來港定居的人數將會減少。

26. 部分議員預期，就退休保障進行的公眾諮詢工作將重啟有關應否推行全民退休保障計劃此一基本問題的討論。他們批評政府當局走回頭路，在政府委託的研究團隊已就香港退休保障的未來發展發表報告並建議"老年金"方案後，仍就退休保障作方向性的諮詢。這些議員認為，公眾諮詢工作應聚焦於在香港推行退休保障計劃的財務安排。至於公眾諮詢工作的時間表，他們質疑退休保障政策能否在現屆政府任期內制訂妥當及付諸實行，因為第五屆立法會及現屆政府的任期將分別於2016年及2017年屆滿。部分議員亦促請政府當局壓縮公眾諮詢的籌備工作並縮短諮詢期。

27. 在退休保障事宜小組委員會2015年10月26日的會議上，在席的全體委員一致通過議案，促請政府處理多項事宜，當中包括立即提出退休保障具體方案及落實時間表。退休保障事宜小組委員會委員亦察悉，最近逾180名學者聯署提出無須資產入息審查的全民退休保障修訂方案，供扶貧委員會考慮。小組委員會大部分委員促請政府當局把這些學者聯署提出的最新方案納入公眾諮詢的諮詢文件，但政府當局不同意這樣做。

28. 政府當局向退休保障事宜小組委員會解釋，當局同意在2015年12月至2016年6月期間進行的公眾諮詢當中，有必要推動社會各界就退休保障進行深入、知情、客觀及理性的討論。諮詢文件會提供一個簡單易明的分析框架，以供比較全民和非全民方案在推算期內的整體和額外財政承擔，以及不同長者組羣獲得的額外資助。扶貧委員會亦同意以研究團隊建議的"老年金"方案作為分析全民退休保障方案的基礎，而非全民方案方面，則會參考研究報告內的兩個非全民方案，提出一個具體實例以

作比較。扶貧委員會的諮詢文件除載述兩項退休保障方案外，亦會提供一個簡單易明的分析框架，就兩項方案在理念、內容、影響和可操作性等不同範疇進行比較，以助市民在各方案之間作出選擇，預期可在現屆政府任期內確定香港退休保障的發展方向。

在立法會動議的相關議案及提出的相關質詢

29. 在第五屆立法會，議員曾在多次立法會會議上，就退休保障及相關事宜動議不具立法效力的議案和提出質詢。相關議案及質詢分別載於**附錄II及III**。

最新發展

30. 扶貧委員會於2015年12月22日展開為期6個月的公眾參與活動，並發表一份有關退休保障的諮詢文件。政務司司長(身兼扶貧委員會主席)及相關官員將出席定於2016年1月8日舉行的內務委員會特別會議，回答議員就此議題提出的問題。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年1月5日

中央政策組有關香港退休保障制度的5項研究的簡介

研究題目	簡介
1. 《現今一代及未來一代退休人士經濟狀況及退休計劃之住戶調查》	了解現今一代及未來一代退休人士的經濟狀況及退休計劃。
2. 《香港退休保障制度3根支柱可持續性的研究》 ¹	透過宏觀及微觀模擬模式，預測2006至2036年間長者的財政狀況和3根支柱的財政可持續性。
3. 《長者父母與子女之間的代間互助》	<p>探討香港家庭代間互助及影響互助的因素。</p> <p>部分研究結果已在2010年6月9日舉行的"強化香港家庭：跨代責任與關顧"研討會中發表。</p>
4. 《關於孝道之意涵與實踐的香港研究》	<p>探討孝道的意涵及兩代(成年子女及其父母)對孝道的看法和實踐情況。</p> <p>研究報告指出，現今年青一代在孝道實踐上變得更具彈性。雖然供養父母仍被視為重要的孝道行為，但其象徵意義多於實質支援，兩代間較着重關愛與尊重。</p> <p>部分研究結果亦已在2010年6月9日舉行的"強化香港家庭：跨代責任與關顧"研討會中發表。</p>

¹ 此報告於2008年完成，研究結果並沒有反映其後的最新發展，包括在2011年5月推出的法定最低工資，以及在2013年4月推行的長者生活津貼等。

研究題目	簡介
5. 《香港個人儲蓄對退休保障的啟示》	<p>了解在職人士的儲蓄情況(包括個人及家庭)。</p> <p>部分研究結果亦已在2010年6月9日舉行的"強化香港家庭：跨代責任與關顧"研討會中發表。</p>

來源：政府當局提供的立法會 CB(2)1281/12-13(01) 及 CB(2)2350/10-11(01)號文件。

議員動議的相關議案

在第五屆立法會(截至2015年12月16日)，議員曾在立法會會議上就香港的退休保障及相關事宜動議下列不具立法效力的議案——

- (1) 張超雄議員在2012年10月24日的立法會會議上就"全民退休保障制度"動議的議案

該議案被否決。議案的措辭及會議過程正式紀錄分別載於：

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/motion/cm20121024m2.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm1024-translate-c.pdf>
(第210至249頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm1025-translate-c.pdf>
(第6至67頁)

- (2) 鄧家彪議員在2013年1月9日的立法會會議上就"全面檢討強制性公積金計劃"動議的議案

該議案被否決。議案的措辭及會議過程正式紀錄分別載於：

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/motion/cm20130109m3.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm0110-translate-c.pdf>
(第6至99頁)

議員提出的相關質詢

在第五屆立法會(截至2015年12月16日)，議員曾在立法會會議上就香港的退休保障及相關事宜提出下列質詢——

- (1) 梁國雄議員在2012年11月14日的立法會會議上就退休保障計劃提出的口頭質詢

梁國雄議員詢問多項事宜，當中包括就落實全民退休保障制度，政府將如何凝聚社會共識。有關的質詢及答覆載於：

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm1114-translate-c.pdf>
(第8至17頁)

- (2) 田北俊議員在2015年2月11日的立法會會議上就退休保障提出的書面質詢

田北俊議員詢問政府有何計劃改善香港的退休保障。有關的質詢及答覆載於：

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20150211-translate-c.pdf>
(第72至73頁)

- (3) 梁耀忠議員在2015年11月18日的立法會會議上就退休保障提出的口頭質詢

梁耀忠議員詢問多項事宜，當中包括政府有否評估，設立全民退休保障制度會否比採取須經入息審查的扶貧措施，更有效地解決長者貧窮問題。有關的質詢及答覆載於：

<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/counmtg/hansard/cm20151118-translate-c.pdf>
(第35至43頁)