

二零一五年十二月三十日
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

《退休保障 前路共建》諮詢文件

目的

本文件向小組委員會委員簡介《退休保障 前路共建》諮詢文件的主要內容。

背景

2. 今年十二月二十二日，由政務司司長擔任主席的扶貧委員會展開為期六個月的公眾參與活動，就如何改善香港退休保障制度，收集市民意見。同日扶貧委員會亦發表了名為《退休保障 前路共建》的諮詢文件和行政摘要以及相關小冊子。這些刊物亦已同日透過立法會秘書處分發予各位委員。

諮詢的特色

3. 這次諮詢有幾個特色：

- (一) 諮詢以扶貧委員會名義進行，諮詢文件內容和取態反映扶貧委員會各委員意見。對個別未能達成共識的議題，諮詢文件會如實反映委員不同的意見。
- (二) 就應該採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」的原則，諮詢文件提供可供比擬的模擬方案，並以大量數據比較兩者所涉及的新增開支及對公共財政的影響，藉此引發理性務實討論。

- (三) 作為一個負責任的政府，政府必須向市民交代其看法。簡而言之，政府對任何不設經濟審查、不論貧富向所有長者提供劃一援助的方案有所保留，但認同現行退休保障制度有改善的空間，不希望見到的是退休保障的工作停滯不前。
- (四) 扶貧委員會會善用這六個月時間，透過不同途徑，包括社交媒體等，聆聽各界的意見，特別是青年人。

4. 這次諮詢的範圍全面。除處理應以「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則去改善長者晚年保障這核心議題外，諮詢文件亦檢視了其他支柱的運作。另一個具爭議性的議題是強制性公積金（強積金）的「對沖」問題。

5. 除社會保障和強積金這兩根支柱外，其他支柱也有很多討論空間。例如可以透過什麼政策手段去鼓勵自願性儲蓄，以補足強積金未能顧及的非工作人士；以及可否引入公共年金計劃或發展年期更長的零售債券，讓長者更晚年無憂。另外，越來越多長者有自置物業，可考慮如何協助他們從物業得到入息（例如透過安老按揭）以增加退休收入。

諮詢文件的具體內容

6. 草擬諮詢文件時，扶貧委員會參考了周永新教授團隊的研究報告（《報告》）內的分析 and 建議、《報告》發表後社會上的意見，以及扶貧委員會過去一段時間的討論。扶貧委員會亦檢視了香港現有的退休保障制度，以及世界銀行和其他海外地方的經驗，並以最新的人口和勞動人口推算數據，更新和推算不同方案在未來 50 年對公共財政的影響，以及僱主、僱員的額外承擔。

7. 諮詢文件的第一章簡介諮詢文件各個章節。第二章引用最新的人口和勞動人口推算，講述人口老化和勞動力萎縮對公共財政和退休保障制度的可持續性所帶來的挑戰，繼而討論退休保障的責任問題，以及長者貧窮情況。

8. 第三章討論世界銀行倡議的多根支柱模式，以及香港的多根支柱制度，並嘗試識別需社會進一步關顧的長者和其他群組。此章節亦闡述海外退休金制度的改革趨勢。

9. 第四章檢視香港的零支柱(社會保障)和第四支柱(公共服務、家庭支援和個人資產)的現況，而第五章則講述第二支柱(主要為強積金)和第三支柱(自願性儲蓄)的具體內容。該兩個章節亦同時歸納扶貧委員會對現行各根支柱的改善建議。

10. 第六章在「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則中各以一個模擬方案作比較和分析。「不論貧富」模擬方案以《報告》建議的「老年金」的金額和發放準則為基礎；「有經濟需要」原則以一個優化長者生活津貼的模擬方案作分析。當中還包括以一個簡單易明的框架，在共同基礎下比較兩個模擬方案的新增開支、對公共財政的影響、對僱主、僱員的額外承擔、扶貧助弱的成本效益等。此章節亦講述政府的立場。必須強調的是，在這個章節提出的「有經濟需要」模擬方案不是政府的具體政策建議，只是一個方便跟「不論貧富」模擬方案作比較的方案，旨在引發討論。

11. 第七章嘗試拋磚引玉，提出社會可聚焦討論的範疇。

12. 諮詢文件共有六個附件。附件一載列扶貧委員會的職權範圍和委員名單；附件二簡述海外退休金制度的改革趨勢；附件三交代遣散費、長期服務金和「對沖」安排的背景資料。

13. 附件四及五分別為技術文件。附件四闡述以最新的人口和勞動人口推算為基礎，推算「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案於未來 50 年的財政承擔的技術細節和結果。套用最新的人口和勞動人口推算，以及《報告》原來的推算框架和各方案本身建議的融資方法，附件五載列《報告》內的坊間方案(包括三個「不論貧富」方案和兩個「有經濟需要」方案)，以及「老年金」方案的更新財務估算。

14. 附件六交代公共年金計劃的具體內容，此坊間建議在《報告》中曾有提述但未獲處理。

公眾參與活動

15. 扶貧委員會鼓勵各界積極參與未來六個月的公眾參與活動，踴躍提出意見。這些活動包括諮詢立法會、18區區議會、各商會、工會及關注團體等。政府亦會舉辦地區論壇和焦點小組等。

徵求意見

16. 請小組委員會委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
二零一五年十二月