
資料便覽

香港退休計劃的歷史發展

1. 引言

1.1 本資料便覽旨在向研究有關減貧事宜小組委員會提供資料，闡述香港退休計劃的歷史發展。

1.2 設立強制性公積金(下稱"強積金")的法律框架於1995年訂立，為本港所有工作人口設立退休保障制度提供準備。香港就設立強制性退休計劃的可行性進行廣泛的政策辯論差不多達40年之久，最終設立了強積金。在這段期間，最初建議推行的計劃是中央公積金，用以為退休人士提供收入保障，繼而建議推行的計劃則有退休保障制度、老年退休金計劃及強積金。

2. 設立中央公積金的建議

2.1 早於1966年，政府已就在香港設立中央公積金的可行性展開研究。此事亦曾於1987年5月13日舉行的立法局會議上廣泛討論¹，當時的立法局大體上對在香港設立中央公積金意見分歧。²事實上，政府並不贊成設立中央公積金，主要因為受制於中央控制作投資用途的鉅額款項，會令財政、金融和外匯市場出現不穩定的情況。此外，政府認為中央公積金計劃既令僱主承擔額外開支，又不能為退休人士提供足夠的保障。³

¹ 請參閱立法局會議過程正式紀錄(1987)、Lui (1998)及 Yeh (2004)。

² "中央公積金"當時指由政府部門或法定機構參照新加坡公積金計劃的形式所推行的中央計劃。請參閱教育統籌司在1987年5月13日立法局會議席上所發表的演辭。

³ 請參閱 Hong Kong Special Administrative Region Government (1992)。

3. 就退休保障制度進行諮詢

3.1 立法局於 1991 年 7 月 10 日再次討論退休保障問題。在當日的會議席上曾有動議提出，促請政府“立即採取措施，重新研究設立中央公積金或其他強制實行的退休計劃，使本港工人獲得全面的退休保障”。這項動議以 29 票對 11 票遭否決。⁴

3.2 儘管如此，政府於 1991 年 11 月成立跨部門的“退休保障工作小組”。工作小組負責檢討除中央公積金以外，各項可為工人改善退休保障的方案。1992 年 10 月，工作小組發表一份題為“全港推行的退休保障制度”的諮詢文件。政府在文件中建議為所有 65 歲以下的全職僱員推行一項名為“退休保障制度”的強制性供款的私營退休計劃。然而，由於這項建議不獲社會普遍支持，政府在進行公眾諮詢後決定不採納這項建議。此外，政府認為退休保障制度對非在職人士並無幫助，亦可能涉及私營退休計劃普遍存在的較高風險。⁵

4. 擬議推行老年退休金計劃

4.1 政府於 1993 年 12 月 15 日向立法局建議採用強制性供款的老年退休金計劃，該計劃向所有合資格的長者每月發放劃一金額的退休金。政府表示，在提供退休保障的多項方案中，老年退休金計劃較切合本港社會的需要。與中央公積金及退休保障制度比較，老年退休金計劃具有以下的主要優點：

- (a) 老年退休金計劃在推行後可即時為長者提供退休金，而中央公積金及退休保障制度卻要等候 30 至 40 年；
- (b) 老年退休金計劃的涵蓋範圍較中央公積金及退休保障制度廣泛，低收入人士、退休人士、家庭主婦及工作人口以外的人士都納入老年退休金計劃的保障範圍內；

⁴ 請參閱立法局會議過程正式紀錄(1991)。

⁵ 這些風險包括擬議的退休保障制度下並沒有設立任何保證機制，以處理退休金因欺詐、盜竊或投資管理不善而出現的虧損。請參閱立法局會議過程正式紀錄(1995a)。

- (c) 老年退休金計劃可保證提供不受通脹影響的基本退休收入，而中央公積金或退休保障制度提供的退休收入，則須視乎供款人的收入而定，亦須承受投資回報不穩定的風險；及
- (d) 在老年退休金計劃之下，僱主及僱員的供款率較中央公積金或退休保障制度之下的供款率為低。

4.2 政府其後於 1994 年 7 月發表題為《生活有保障、晚年可安享 — 香港的老年退休金計劃》的諮詢文件，就老年退休金計劃徵詢公眾意見。諮詢文件建議，所有年滿 65 歲或以上的合資格居民將可以每月領取退休金，金額約為工資中位數的 30% (以 1994 年的價格計算則為 2,300 港元)。老年退休金的金額將會每年以綜合消費物價指數為指標。

4.3 擬議老年退休金計劃的經費，將來自僱主及僱員的強制性供款。擬議供款率為僱員收入的 3%，由僱主和僱員平均分擔。政府計劃提供 100 億港元的注資，作為成立資金，為擬議的老年退休金計劃提供成立的經費，並使計劃可即時發放退休金給合資格人士。

4.4 社會各界其後就推行擬議的老年退休金計劃展開激烈討論，政府在諮詢期結束時共接獲 6 665 份意見書。大體而言，各界對擬議的老年退休金計劃意見分歧，支持與反對意見各佔一半。支持者雖然原則上贊成設立老年退休金計劃，但他們不少在贊成之餘亦提出多項不同的先決條件，例如要求當局同步推行強積金計劃和老年退休金計劃，以及要求當局在設立老年退休金計劃前即時改善綜合社會保障援助計劃。

4.5 另一方面，當局亦接獲不少意見書，提出不同論據，論述為何香港不適合推行老年退休金計劃。反對設立老年退休金計劃的主要論據包括：

- (a) 把社會福利和退休保障兩個概念混淆；
- (b) 把保障老年生活的責任由個人及家庭轉嫁到社會之上；
- (c) 這項計劃並不公平，理由是退休金金額並非按供款額而定。此外，退休金以劃一金額的形式發放，對貧困的人來說可能並不足夠，但對富者來說則並非必要；及

(d) 重蹈眾多福利國家推行老年退休金計劃失敗的覆轍。

4.6 政府於 1995 年 1 月宣布，由於公眾對老年退休金計劃的意見過於分歧，當局將放棄推行老年退休金計劃。當時的立法局對老年退休金計劃不表支持，亦是政府作出這項決定的其中一個原因。⁶

5. 推行強制性公積金

5.1 在決定放棄推行老年退休金計劃之後兩個月，政府於 1995 年 3 月 8 日在立法局提出下列動議：“本局促請政府盡快引進強制性私營職業退休保障制度，該制度應包括退休金的保留及轉撥條款。”政府表示，雖然其接獲有關對老年退休金計劃的意見書對該計劃意見分歧，但這些意見書顯示，社會上似乎廣泛支持強制性的私營公積金計劃，而此計劃若能在 1997 年前設立，當會更受歡迎。此外，當局與立法局議員、工會領袖及商界代表會面後，政府得到的印象是，推行強積金制度將會是協助退休人士的切實可行的途徑。

5.2 立法局以 28 票對 21 票贊成政府提出有關引進強制性的私營職業退休保障計劃的動議。政府其後於 1995 年 6 月 14 日向立法局提交與在香港設立強積金有關的法案。立法局於 1995 年 7 月 27 日通過《強制性公積金計劃條例》(下稱“該條例”)(第 485 章)，為邁向設立強積金再踏出重要一步。該條例旨在就設立非由政府營辦的強制性公積金計劃，為退休金繳納供款的架構訂定條文。該條例於 1998 年 3 月修訂，並分別於 1998 年 4 月及 1999 年 5 月訂立附屬法例。該等附屬法例就監管強積金制度的運作訂定詳細規則。強積金法例於 2002 年作進一步修訂，以訂定多項措施。這些措施旨在精簡強積金制度的運作及提高對計劃成員的保障。

5.3 強制性公積金計劃管理局於 1998 年 9 月根據該條例成立，負責規管、督導及監察強積金制度的運作情況。經廣泛諮詢後，強積金制度於 2000 年 12 月 1 日實施。強積金制度是一個與就業有關、強制執行和屬私營性質的公積金制度。除非獲得豁免，否則年齡介乎 18 至 65 歲的僱員和自僱人士均須參加強積金計劃。

⁶ 請參閱教育統籌司在 1995 年 3 月 8 日立法局會議席上所發表的演辭。

5.4 根據強積金制度，僱主和僱員各自須按最低及最高入息水平內僱員有關入息的 5%，向已註冊的強積金信託計劃供款。自強積金計劃推行至今，強積金供款的最低有關入息水平曾於 2003 年 2 月調整一次，由每月 4,000 港元提高至每月 5,000 港元。最高入息水平則一直維持不變，仍然是每月 2 萬港元。自僱人士亦須按本人有關入息的 5% 供款。累算權益會全數歸於參加計劃的成員，僱員在轉職或終止受僱時可把累算權益轉移至另一計劃。一般而言，累算權益須保存至計劃成員年屆 65 歲退休年齡方可提取。然而，基於計劃成員死亡、喪失行為能力、永久性地離開香港及提早退休的原因，有關權益將會在計劃成員年屆退休年齡之前支付。⁷

5.5 於 2000 年推行強積金制度後，立法會仍繼續討論退休保障計劃的事宜。立法會最近於 2005 年 2 月 23 日就照顧長者進行議案辯論時，部分議員就強積金計劃所提供的退休保障提出下列關注事項：

- (a) 強積金計劃的涵蓋範圍有限，未能保障現時的長者、低收入人士及非受僱人士(例如家庭主婦)；
- (b) 強積金計劃的保障不足，僱員不能單靠強積金計劃所提供的退休收入養老。根據其他國家的經驗，必須加進多項相類似的收入支援計劃，退休人士才可安享晚年；
- (c) 僱員須承擔投資回報不穩定的風險，因為倘若投資失利，可供僱員日後作養老之用的退休收入將會減少；
- (d) 由於為所有在職人士提供的退休保障要在 20 至 30 年後才見成效，以致即將退休人士無法即時獲得退休保障，以致無法受惠於強積金計劃；⁸ 及
- (e) 基於強積金計劃所引起的上述關注，當局有需要研究可否設立其他退休保障計劃，如全民退休保障計劃。

⁷ 只有年屆 60 歲的強積金計劃成員才可以提早退休為理由提取其累算權益。

⁸ 政府曾就強積金計劃所提供的退休收入提出相若意見。根據前衛生福利局提供的資料，"..... 這一代長者未能從新近推行的強積金中受惠..... 強積金需在 30 至 40 年後才會出現成效，因此在短期內並沒有太大的幫助。而且，那些低收入人士在強積金計劃下所得的保障長遠而言亦將十分有限。"

5.6 就議員促請當局為長者提供退休保障，衛生福利及食物局局長表示，"政府現正籌備一連串研究工作，檢討三支柱模式⁹在財政上能否長遠持續下去，並進一步探討人口老化帶來的長遠需要。中央政策組現正準備作一連串研究，在適當時候會向大家發表研究結果...安老事務委員會亦會在這方面作檢討。"¹⁰

資料研究及圖書館服務部
2005年7月19日
電話：2869 9695

資料便覽為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

⁹ 三支柱分別為：(i)預防和紓緩貧困的強制性公共計劃(即綜合社會保障援助計劃)；(ii)維持退休收入的私人管理強制性退休計劃(即強積金制度)；及(iii)補助支柱(i)及(ii)的自願存款年金計劃。

¹⁰ 請參閱衛生福利及食物局局長在2005年2月23日立法會會議席上所發表的演辭。

參考資料

1. Chan, W.S. (2000) Retirement income benefits in Hong Kong. In: *National Symposium On Aging*. 1-2 May 2000, Toronto, Ontario, Canada. Available from: <http://www.actuaries.ca/meetings/aging/Chan.pdf> [Accessed 16 July 2005].
2. Gadbury, J. et. al. (2003) *Pensions and Retirement Funds in Hong Kong: Challenges, Issues and Opportunities*. ISI Publication.
3. Health and Welfare Bureau. (2001) *Fiscal Support for Older Persons*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 9 July 2001. LC Paper No. CB(2)2022/00-01(03).
4. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1991) *Press Release: Central Provident Fund Not Feasible: Secretary for Education and Manpower*. 10 July.
5. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1992) *A Community-wide Retirement Protection System*. October.
6. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1993) *Press Release: Government Opts for Compulsory Old Age Pension Scheme*. 15 December.
7. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1994a) *Press Release: Secretary for Education and Manpower on Old Age Pension Scheme*. 9 November.
8. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1994b) *Taking the Worry out of Growing Old – An Old Age Pension Scheme for Hong Kong*. July.
9. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1995a) *Assessment of Public Opinion on the Consultation Paper "An Old Age Pension System for Hong Kong"*. January.
10. Hong Kong Special Administrative Region Government. (1995b) *Press Release: Secretary for Education and Manpower on Shelving of Old Age Pension Scheme*. 8 March.
11. Lui, F.T. (1998) *Retirement Protection: A Plan for Hong Kong*. City University of Hong Kong Press.
12. *Mandatory Provident Fund Schemes Authority*. (2005) Available from: <http://www.mpfahk.org/> [Accessed 16 July 2005].
13. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1987) 13 May.

14. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1991) 10 July.
15. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1993a) 3 February.
16. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1993b) 15 December.
17. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1994) 9 November.
18. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1995a) 8 March.
19. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (1995b) 27 July.
20. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council*. (2005) 23 February.
21. Ramesh, M. (2004) *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance*. RoutledgeCurzon.
22. Yeh, J. (2004) Retirement scheme and mandatory provident fund. In: Ho, S.M. (ed.) *The Hong Kong Financial System: A New Age*. Oxford University Press.