

香港社會服務聯會

對推行全民退休保障的意見

(向立法會福利事務委員會提交的意見書 18/12/2010)

1.前言

立法會福利事務委員將會於2010年12月18日舉行會議，就「全民退休保障」聽取有關團體的意見，本文闡述香港社會服務聯會(社聯)就此課題的意見。

2.背景

2.1長者貧窮問題越趨嚴重

現時香港長者的貧窮情況嚴重，根據統計署的數據，現時香港約有27萬長者(65歲或以上)生活於貧窮家庭，佔長者人口超過三成。另一方面，香港的人口正急劇老化，長者佔人口的比率，預計將由現時的13%上升到2036年的28%，屆時全港長者的數目將接近250萬人。

2.2現行退休保障制度的不足

現時香港保障長者入息依靠三個機制，一：高齡津貼及綜援，二：強積金，三：個人儲蓄及子女供養，然而三種制度各有其欠妥善之處，未足以應付未來人口老年化的挑戰：

- **高齡津貼及綜援**

現時高齡津貼並不是為應付長者的基本生活需要而設計，其金額亦不根據任何生活指數調整，因此並不是為長者提供足夠入息保障的有效制度。

綜援制度則因負面標籤，與家人同住長者不能獨立申領等原因，使很多有需要的長者不願或不能申請而得不到保障。此外，隨著人口老化，領取綜援長者的數目近年急升，由2000年的15萬人上升到2010年的約19萬人，十年間上升超過兩成。預計未來人口老化將為綜援系統帶來更大的壓力，使人擔心未來綜援制度在財務上的可持續性，以及會否因財務上的壓力而減弱對長者的保障力度。

- **強積金**

強積金是與受僱相關的個人專戶的退休制度，因此未有受僱者便不能受到強積金的保障，而由於個人專戶制度並沒有資源再分配的機制，因此強積金對貧窮勞工帶來的保障亦不足夠。此外，強積金需依靠長時間的積累才能產生一定保障退休生活的功效，因此在未來20年，即使是收入較高的勞工，亦未能透過強積金累積足夠款項以保障退休生活。

- **子女供養及個人儲蓄**

隨著家庭觀念的轉變，將有更多長者獨身或沒有子女，統計署數據顯示，獨居或只與配偶同住的長者佔長者人口的百分比由1996年的28%上升到2010年的37%；此外，在香港整貧窮情況惡

化下，子女供養父母能力亦有所減弱，現時約有四成長者沒有子女給予生活費。。至於個人儲蓄，根據社聯 2006 年的研究，只有 4% 未退休人士，表示有為自己擬定一個具體的退休儲蓄計劃。

3. 建議

3.1 檢討強積金計劃

今年是強積金推行十周年，在過去十年中，不斷有聲音就強積金的供款上下限、管理費、風險、回報率，與遣散費的對沖等問題，質疑強積金制度的成效，並提出改善的辦法。社聯認為強積金管理局應就強積金過去十年的整體表現進行檢討及公眾諮詢，檢討及諮詢的內容除了就現存的強積金制度的執行安排提出改善建議外，亦應從整體上檢討強積金提高長者入息保障能力的功效。

3.2 就長者入息保障制度未來發展盡快進行全面研究及諮詢

香港老人貧窮及人口老化問題帶來的危機，正引起社會各界的關注，近年不同團體亦提出不少改善長者入息保障的長遠策略建議。

不同的保障長者入息的策略，涉及不同階層、不同代際間的資源分配，所以不論最終採納那一種解決方案，都必須先取得全港市民的共識。因此社聯認為政府應趁香港尚未進入人口老化高峰，盡快對香港推行不同退休保障的可行性及利弊進行研究，並就有關問題展開公眾諮詢，引發全港市民進行討論，蘊釀共識。

3.3 設立全民退休保障制度

現時強積金制度並未照顧低收入，無業者等弱勢群體的長者入息保障需要，這不但影響長者的生活質素，將來如有更多貧窮長者需要倚靠綜援，也將增加政府長遠的福利開支。社聯建議透過社會融資為全港所有長者提供全民退休保障計劃，為所有人士，包括低收入人士、收入不穩定者、家庭照顧者等未受惠於強積金計劃的人士提供經濟保障。此舉可避免這批長者及中年人士陷入貧窮，亦可減輕政府在長者福利上的開支。

2010 年 12 月 9 日