

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1664/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

退休保障事宜小組委員會

立法會秘書處就2011年5月6日會議擬備的背景資料簡介

香港的退休保障制度

目的

本文件旨在撮述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及其轄下長者服務小組委員會就為貧困長者提供綜合社會保障援助及退休保障方面所提出的主要關注事項。

背景

2. 根據政府統計處於2010年7月公布的最新推算數字，65歲及以上人口比例，預計會由2009年的13%上升至2039年的28%。人口老化的速度在2019年前比較慢(該年的比例為17%)，但在之後的10年將會加快(2029年的比例為25%)，而於推算期的最後10年放緩。人口老化的趨勢也可從年齡中位數的上升反映，預計該中位數會由2009年的40.7歲升至2039年的47.6歲。

3. 據政府當局所述，香港採納了世界銀行所倡議的三根支柱模式退休保障制度，即強制性公積金(下稱"強積金")計劃、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")計劃及公共福利金計劃)，以及個人自願儲蓄。

委員的主要商議工作及關注事項

社會保障制度

4. 事務委員會一直關注為貧困長者提供經濟援助的問題。部分委員指出，鑒於申請綜援必須以家庭為單位，部分貧

困長者因而不符合申請資格。根據此項規定，倘若與長者同住的子女拒絕申報表明不會供養父母，或提供文件證明收入不足以供養父母，長者便無法以個人名義申請綜援。

5. 部分委員認為，雖然發放高齡津貼原是為了敬老而設，但對缺乏家庭支援或退休保障，並且基於種種原因而沒有申請綜援的貧困長者而言，高齡津貼實際上已成為一種救濟金。委員曾再三促請政府當局把高齡津貼金額增至1,000元，同時把領取高齡津貼的每年離港限制放寬至360日，讓高齡津貼受助人無須返回香港亦可繼續領取津貼。自2009年1月起，高齡津貼金額已上調至1,000元。

6. 政府當局認為，綜援計劃為那些在經濟上無法自給的人提供最後的安全網。領取綜援的長者除獲發較高的標準金額以應付基本需要外，亦可領取特別津貼及補助金，以應付因年老而出現的特別需要。長者或有長者成員的家庭，其自住房物業亦可獲豁免列入綜援的資產計算。

7. 事務委員會於2010年11月8日的會議上聽取了政府當局簡介其建議將高齡津貼的付款年度最短居港期由最少90天減至60天。政府當局表示，新安排可讓長者在到內地居住、旅遊或探親方面享有更大彈性。財務委員會於2010年12月17日通過新的離港寬限，該寬限已於2011年2月1日生效。

設立生活津貼

8. 行政長官在2010-2011年度施政報告中表示，鑒於粵港關係日趨緊密，一些長者有意到廣東養老，他已要求勞工及福利局局長展開研究，進一步探討這些安排的可行性。

9. 政府當局向事務委員會簡介2010-2011年度施政報告的政策措施時向委員表示知悉社會上有人提議為選擇到內地養老的長者發放生活津貼。政府當局對此持開放態度，並會著手進行可行性研究，從所牽涉的法律、財政及技術問題方面詳細探討該建議的優點。該研究預期約需時一年。

10. 部分委員認為，鑒於社會人士已清楚表明為長者提供生活津貼的要求，政府當局無須就此事進行研究。鑒於香港缺乏全民退休保障，他們促請政府當局盡快公布有關的實施細節。

設立老年退休金計劃／全民退休保障計劃

11. 於2005年6月13日的事務委員會會議上，大多數委員及出席的代表團體均促請政府當局重新考慮設立"隨收隨付"的強制供款式的老年退休金計劃，為香港所有長者提供更周詳的退休保障。

12. 政府當局指出，社會人士曾在1990年代中期討論可否設立老年退休金計劃。雖然部分人士支持該建議，但另有部分人士認為，有關建議並不公平，因為建議未能確立供款與收益的關係。更有人認為，老年退休金計劃會把照顧長者的責任由個人或家庭推卸給社會。當時亦有人關注到，老年退休金計劃未能集中向有需要的長者提供援助，故此缺乏代際間的公平。考慮到上述背景及強積金計劃(作為世界銀行建議的兩根強制支柱之一)只實行了一段短時間，政府當局認為未來數年的首要任務應為發展另外一根強制支柱，即設立一個照顧貧困長者並可長遠持續的安全網。政府當局又指出，當局雖然會以世界銀行所倡議的三根支柱模式作為香港為貧困長者提供經濟保障的架構，但仍會繼續對任何長遠而言可持續的可行方案持開放態度。

13. 在2006年4月26日的立法會會議上，有關設立全民退休保障計劃的議案遭否決。部分委員認為，如果這是一項政府議案，諒已獲得通過，因為大部分議員均投贊成票。此項議項之所以遭否決，純粹因為由功能界別選舉產生的議員投反對票。這些委員認為，政府當局責無旁貸，必須為所有長者設立全民退休保障計劃。此外，政府當局並無理由堅持在推行計劃前必須達成共識。

14. 部分其他委員支持當局研究如何為所有長者提供更為周全的退休保障。他們認為，強制性公積金計劃(下稱"強積金計劃")縱有不足之處，但已推行一段時間，在某程度上應可發揮其效用，故他們並不支持撤銷該計劃的建議。

15. 在2006年6月8日的會議上，大部分委員及代表團體促請政府當局設立全民退休保障計劃。他們指出，強積金計劃不會惠及現時的長者及沒有工作的人，例如家庭主婦。此外，強積金計劃對低收入者的助益亦相當有限。委員在會議上通過一項議案，除其他事宜外，促請政府當局立即推行可持續運作的全民退休保障計劃，令所有長者即時獲得基本的經濟保障。

16. 政府當局認為，市民大眾會否支持推行全民退休保障計劃，將在強積金計劃下個別人士一半的個人儲蓄會集合起來重

新分配予這一代的長者，而不論他們的經濟能力，實在有很大疑問。此外，根據海外經驗所得，在人口老化、生育率偏低及預期壽命延長3項因素的影響下，這項計劃能否長期維持，亦是一個疑問。委員要求政府當局向事務委員會匯報如何向這一代及未來的長者提供最佳的退休保障。

17. 政府當局在回應上述議案時表示，隨着人口老化加劇，當局明白有需要研究各項與長者相關的議題。至於長者未來的狀況，亦可能會隨着教育程度提高和家庭模式轉變而有所改變。鑒於其中一些議題並非只涉及福利政策方面的考慮(例如退休保障，以及政府和私人供款如何取得平衡等)，當局必須協調各方，謀求對策。為探討提供退休保障的三大支柱在財政方面可否持續，中央政策組於2004年7月成立了老年經濟保障專家小組(下稱"專家小組")，負責制訂有關老年經濟保障的研究綱領。專家小組已着手探討部分研究主題，例如本港這一代和未來長者的財政狀況及其退休計劃，預計可於2006年年初取得初步的研究結果。政府在決定日後應採取的行動時會考慮有關結果。

18. 為回應委員在不同場合上就中央政策組的研究進度所表達的關注，政府當局表示，"現在及未來長者的財務狀況及退休規劃住戶統計調查"及"香港退休保障的三根支柱的可持續性研究"這兩項研究已予展開，作為專家小組制訂的研究計劃的一部分。中央政策組已於2007年及2008年分別接獲第一項及第二項研究的初步結果。專家小組會詳細討論該兩項研究的結果並向中央政策組首席顧問呈交報告書，而中央政策組首席顧問經考慮報告書的內容後，會於適當時候向行政長官提出意見。

19. 為向有需要的長者提供真正的援助，委員強烈促請政府當局從速研究設立全民退休保障計劃的是否可行。他們又促請政府當局訂立具體時間表，公布中央政策組就現時退休保障三根支柱在財政方面可否持續進行研究的結果。

成立小組委員會以研究退休保障議題的建議

20. 在事務委員會2010年12月18日的特別會議上，委員聽取了37個代表團體就"全民退休保障"議題表達的意見。經參考三根支柱退休保障模式後，代表團體認為，此模式不足以保障所有市民的退休生活，特別是低收入人士及非從事經濟活動的勞動人口。第一，部分貧困長者基於須以家庭為申請單位的規定等種種原因而沒有申請綜援。第二，強積金計劃不能惠及現時的長者及沒有工作的人，例如家庭主婦。即使從較長遠的角度來看，鑒於金融市場的波動，加上強積金管理費用高昂，強積金

計劃對低收入人士的助益有限。此外，強積金計劃並非完全令人滿意，原因是，僱主可利用其在強積金計劃下的供款抵銷《僱傭條例》所規定的長期服務金或遣散費。最後，低收入人士在年輕時根本無法儲蓄足夠金錢以安享晚年。有代表團體指出，擬議的計劃若能在年青人口佔較大比率時累積更多款項，會有較大機會可持續下去。鑒於人口不斷老化，代表團體強烈促請政府當局從速為全港市民設立由政府供款的全民退休保障。

21. 委員贊同代表團體的意見，認為政府當局應公開中央政策組的研究結果，並且就為香港不斷老化的人口提供退休保障的未來路向諮詢公眾意見。

22. 事務委員會在2010年12月18日的會議上通過一項議案，促請政府當局成立跨部門專責小組，並由事務委員會委任一個小組委員會，負責跟進有關為全港市民落實全民退休保障的議題。

23. 政府當局於2011年1月10日的會議上告知委員其對事務委員會所通過議案的回應。據政府當局所述，中央政策組正因應最新情況，深化對本港三根支柱退休保障模式可否持續的研究，並重新推算30年後退休人士的境況，包括金融海嘯對住戶消費和儲蓄模式的影響、放寬高齡津貼受助人的離港寬限，以及建議中的醫療保障計劃。在深化研究的過程中，中央政策組會考慮社會上對長者退休保障的最新意見，並透過既有渠道收集學者、專業人士、智庫組織及相關團體的意見。中央政策組預期可於2012年向政府提交最新的調查結果。由於中央政策組的研究仍在進行中，期間亦會徵詢相關政策局的意見，政府當局認為目前沒有必要就此項議題成立跨部門專責小組。

24. 委員認為經濟環境出現波動並不罕見，中央政策組實無必要因應經濟環境的變化而深化就退休保障進行的研究。其研究需時過長，令人無法接受。委員認為，政府當局以中央政策組的研究尚未完成為藉口，拖延和推卸其對研究長者退休保障不足問題的責任。

25. 鑒於三根支柱退休保障模式有其不足之處，加上人口不斷老化，委員強烈認為，政府當局亟須制訂具體計劃，為全港市民提供退休保障。落實全民退休保障的建議在社會上已經過長時間討論，屬於不同政治團體的議員亦對此建議表示支持，因此政府當局應從速就各種擬議的方案展開研究。

26. 政府當局強調不排除研究落實全民退休保障建議的可行性，並對任何可行、可持續的方案持開放態度。由於中央政策組的研究工作正在進行，當局在決定日後應採取的行動時，會認真考慮研究的結果和推算，以及其他相關因素，例如如何確保社會保障制度得以持續發展。

27. 鑒於政府認為沒有需要就全民退休保障的議題成立跨部門專責小組，委員同意事務委員會應委任一個小組委員會跟進此事。內務委員會已於2011年1月21日的會議上批准退休保障事宜小組委員會在2011年4月底展開工作。

相關文件

28. **附錄**載有相關文件一覽表，該等文件可於立法會網頁取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年5月5日

香港的退休保障制度

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2005年6月13日 (第IV項)	會議議程 會議紀要
立法會	2006年4月26日	會議過程正式紀錄第115至165頁(議案)
福利事務委員會	2006年6月8日 (第I項)	會議議程 會議紀要
福利事務委員會	2010年10月20日 (第I項)	會議議程 會議紀要
福利事務委員會	2010年11月8日 (第IV項)	會議議程 會議紀要
財務委員會	2010年12月17日 (第3項)	會議議程
福利事務委員會	2010年12月18日 (第I項)	會議議程
福利事務委員會	2011年1月10日 (第VI項)	會議議程 會議紀要
內務委員會	2011年1月21日 (第VII項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2011年5月5日