

二零一一年七月十九日
資料文件

立法會福利事務委員會
退休保障事宜小組委員會

2011年6月2日會議的跟進事項

目的

本文件就退休保障事宜小組委員會(下稱“小組委員會”)2011年6月2日會議的跟進事項提供資料。

中央政策組的研究

2. 中央政策組於 2007 至 2010 年間完成了五項與本港退休保障制度有關的研究，該五項研究的簡介載於附件一。整體而言，該五項研究的結果顯示本港現行退休保障模式下的三根支柱能互相補充，現在和將來都會起這樣的作用。

世界銀行倡議的退休保障模式

3. 多根支柱模式是世界銀行(下稱“世銀”)一直倡議的退休保障概念，目的是協助各地應付人口老化時，退休保障制度在公共財務及經濟發展方面所要面對的挑戰，同時能以不同類型的支援(即所謂「支柱」)互相補足，讓長者得到更佳的生活保障。世銀最先於 1994 年發表《扭轉老年危機》報告¹，提出三根支柱模式的退休保障制度，該三根支柱分別為 -

第一支柱：強制性、非累積制、由政府管理的待遇確定型制度

第二支柱：強制性、累積制、由私人機構託管的繳費確定型制度

¹ The World Bank (1994) '*Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*' (《扭轉老年危機：保障老人及促進增長的政策》), Washington, D.C.: Oxford University Press.

第三支柱：自願性的職業或個人退休計劃

4. 世銀在參考各地退休制度改革的經驗後，於 2005 年²倡議增加兩根支柱，分別為 –

支柱零：是基本的或社會性的保障制度，或需經資產入息審查，由政府財政支付。這支柱是從原本的第一支柱分拆出來，目標是減輕貧困，使收入保障擴大至所有老年人口。

第四支柱：非正規收入支援，涉及財政支援以外其他更廣泛的措施，例如家庭支援、醫療及房屋福利等。

5. 上述五根支柱組成多根支柱退休體系。世銀認為此體系由若干特徵不同的要素構成，當中的各根支柱可發揮互相補充的作用，既能達致較為理想的個人和社會效益，也可將相關風險減至最低。

6. 世銀亦指出，多根支柱只是一個框架，而非劃一藍本，各地的退休保障制度可以是多樣性的，支柱的數量也可以不同，各地要審慎選擇，以免支柱間互相衝突，因而達不到預期的效果。至於如何選擇，則取決於各地的情況，尤其是需要考慮現行的退休保障計劃(和其他相關的公共政策)、特殊的改革需求、金融市場的管理能力和發展情況等因素。

香港退休保障制度模式

7. 香港的退休保障制度模式是參考世銀的多根支柱模式，當中包括三根支柱，分別為毋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。每一根支柱有不同的對象，並針對他們的不同需要。第一支柱主要是為經濟困窘的長者提供入息補助，以及透過大致毋需經濟審查的高齡津貼和傷殘津貼給予長者一些財政支援。第二支柱則主要為在職人士(特別是未來一代退休人士)提供退休收入保障。另外，香港市民向來

² The World Bank (2005) *‘Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform’* (《21 世紀的老年收入保障: 養老金制度改革的國際比較》), Washington, DC: The World Bank Publishing.

以儲蓄的方式為退休生活費作準備，加上受傳統文化的影響，通常子女都會供養父母作為盡孝的表現，因此，第三支柱亦為長者提供重要的經濟支援。

8. 現今長者倚賴第一支柱、儲蓄及子女供養作為退休生活費主要來源的比重較多，但隨著強積金制度發展日漸成熟，累計權益將會增加，加上有其他收入，例如投資回報，未來一代退休人士對第一支柱的倚賴程度相對會減少。自願性儲蓄則提供彈性，個人可因應自身條件及需要，例如對退休生活的要求、經濟(包括資產)狀況以及對子女的供養期望等，安排不同的儲蓄和投資計劃。社會保障制度為所有人士提供一個最後的安全網。換言之，三根支柱可以補充現今及未來一代退休人士不同的經濟需要。退休保障要三根支柱互相支撐，互相支援，以發揮互補作用。

9. 另外，多年來政府積極為長者提供多元化及收費低廉的社區支援、醫療護理及院舍服務，並且實施長者獲優先編配公共房屋及子女供養父母免稅額等措施，一定程度上補貼長者日常生活及個人護理等方面的開支，可視為長者退休生活保障的另一重要支柱。

10. 總括來說，香港的長者不是單靠某一支柱，而是有多方面的支援去為退休生活提供保障，包括經濟性及非經濟性支援。

每根支柱按收入水平劃分的可持續性

11. 根據世銀的定義，一個可持續的制度是指制度財務狀況良好，在各種假設條件下，在可預見的將來都能持續運行下去。要可靠地評定一個制度在財務上能否持續，必需對制度的收支進行令人信服的預測，包括預測短期及長期的資金流量，並對其積存量的狀態和使用情況進行評估。

12. 按上述要求準確評估三根支柱的財政可持續性，有一定的難度。鑑於香港社會近年經歷了不少變化，一些新發展(包括增加高齡津貼金額、實施法定最低工資、建議修訂強積金供款的最低及最高有關入息水平、建議推行供款式的醫療融資計劃等)，均對老年經濟收入構成一定影響。中央政策組現正因應最新情況，深化其就本港退休保障制度的研究，以評估現有制度的可持續性，以及研究每一根支柱可如何改善及優化。為此，中央政策組會召開多次焦點小組會議，聽取專家學者、智庫以及關注

團體的意見，又會進行新一輪的全港性住戶調查，以掌握最新數據，用於科學化的模擬估算。

13. 根據中央政策組的粗略估計，由於老年人口增加，未來三十年間，第一支柱的財政負擔會加重。然而，隨著第二支柱的強積金計劃日漸成熟，累算權益增加，這根支柱會愈來愈穩固並起愈來愈大的作用。至於第三支柱，估計隨著經濟增長，收入增加，與及更多人養成儲蓄的習慣，個人儲蓄亦會有所增加，並彌補可能減少的家庭支援。長遠而言，這根支柱亦可持續。因此整體而言，香港的三根支柱制度應是財政上可持續的。

社會保障

高齡津貼

14. 政府當局於 2009 年將普通高齡津貼及高額高齡津貼金額劃一提高至 1,000 元，此後繼續根據既定機制，在參考社會保障援助物價指數³所反映的通脹／通縮情況後，每年調整該項津貼的金額，最近一次是由本年二月起將金額上調 3.4% 至 1,035 元。

綜援

15. 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。申請綜援是以家庭為單位，因為家庭成員之間理應互相幫助扶持。倘若申請住戶通過資產審查，而該住戶的每月總收入同時亦經評定為不足以應付其綜援計劃下的認可需要，該住戶便可獲發綜援金以補不足。

16. 獨立申請綜援的長者，無論是否與家人同住，都需要提交有關經濟狀況的聲明，讓社會福利署核實長者有否其他收入來源或與其他家庭成員的經濟聯繫，以便評估他們所需的援助。遇有特殊個案，例如長者與家人的關係不和諧或子女有特別原因不能供養長者，社會福利署會按個別情況作出考慮，容許有需要的長者獨立申請綜援。

³ 社會保障援助物價指數由政府統計處按月編製，反映價格變動對綜援受助人的影響。指數所涵蓋的項目，除了不包括已納入綜援特別津貼的項目或由政府免費提供的項目外，與政府統計處編製的其他消費物價指數相同。

17. 現時長者申領綜援的資產限額已較一般健全成人寬鬆(例如單身長者的資產限額為 36,000 元，遠比單身健全成人 23,000 元的限額為高)。此外，如申請家庭中有年老成員，自住房物業的價值可獲全數豁免計算為資產的一部份。

強積金制度

18. 強積金制度旨在協助就業人口累積退休儲蓄。制度的主要設計包括規定僱員及其僱主須因應最低有關入息水平及最高有關入息水平⁴，各自作出相等於有關入息 5%的強制性供款。而自僱人士的供款率同樣為有關入息的 5%。這安排是顧及鼓勵就業人口為基本退休需要而儲蓄的政策目標，以及減輕強積金供款對較低收入僱員及自僱人士構成財政負擔的政策考慮。現時的供款率反映上述因素及普遍的社會共識。計劃成員可決定是否藉自願性供款或其他投資，增加其退休儲蓄，以取得更佳保障。在這方面，直接由僱員作出的自願性供款，總額由 2008 年的 5.52 億元增至 2010 年的 8.16 億元，增幅達 48%。

19. 正如上文第 12 段所述，中央政策組正深化其就退休保障課題進行之研究，研究範疇包括現行的退休保障制度是否可以持續發展，以及個別支柱可以改善的地方。政府當局和強制性公積金計劃管理局(下稱“積金局”)會參考中央政策組的研究結果，對強積金制度作出合適改善。

20. 下文載列小組委員會 6 月 2 日會議上要求提供的其他資料 -

(a) 由政府統計處編製，截至 2011 年第 1 季，按年齡組別和收入分類的就業人口⁵分析數據，載於附件二。

(b) 根據積金局向受託人收集所得的數據，在 2001 年 7 月 1 日至 2011 年 3 月 31 日期間，用以抵銷遣散費或長期服

⁴ 《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)規定，除非獲得豁免，否則僱主及僱員雙方均須按僱員有關入息的 5%向強積金計劃作強制性供款，而自僱人士也須按其有關入息的 5%供款。如僱員或自僱人士的有關入息低於最低有關入息水平，則無須供款。不過，即使僱員無須供款，僱主仍須為僱員供款。僱員或自僱人士的有關入息如高於最高有關入息水平，便無須就超逾該水平的款額作強制性供款，僱主也無須就該部分款額為僱員供款。

⁵ 不包括外籍家庭傭工，但包括其他獲豁免人士(如參加了退休金計劃的公務員)。

務金的強積金累算權益總額為 152.89 億元，而截至 2011 年 3 月 31 日，所有強積金計劃的資產淨值總額則為 3,782 億元。

由於積金局收集上述資料的目的，是從整體角度監察從強積金計劃提取累算權益的情況，因此並無備存從個別戶口提取累算權益的紀錄，以及曾被僱主從其戶口提取累算權益，以抵銷遣散費或長期服務金的計劃成員人數。

- (c) 積金局並無備存曾經作出自願性供款的計劃成員人數。正如上文第 18 段所述，在 2010 年直接由僱員作出的自願性供款額為 8.16 億元，佔該年度 377.92 億元強積金總供款額 2.16%。
- (d) 積金局根據多項假設(以及在有關僱員已完成 15 份為期 3 年的合約，而來自僱主供款部分的累算權益用於抵銷遣散費或長期服務金的情況下)，推算出不同收入的計劃成員在 65 歲可得的預計累算權益，有關數字載列於附件三。
- (e) 根據積金局提供的數據，截至 2011 年 5 月 31 日，參與註冊職業退休計劃的成員人數為 420 296 人。由於積金局並沒有個別職業退休計劃的歸屬資料，因此無法推算職業退休計劃成員可從該等計劃取得的權益。

勞工及福利局
財經事務及庫務局
中央政策組
二零一一年七月

中央政策組有關香港退休保障制度的五項研究的簡介

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. 《香港退休保障制度三根支柱可持續性的研究》	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三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>部份研究結果已在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，簡報資料載於以下網址： http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-lee.pdf</p>
4. 《香港孝道之意涵與實踐的研究》	<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，兩代間較著重關愛與尊重。</p> <p>研究報告載於以下網址： http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/new/press/Filial%20Piety.pdf</p> <p>部份研究結果亦已在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，簡報資料載於以下網址： http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Ting%20Kw</p>

	ok-fai.pdf
5. 《香港個人儲蓄對退休保障的啓示》	<p>了解在職人士的儲蓄情況(包括個人及家庭)。</p> <p>部份研究結果亦已在 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，簡報資料載於以下網址：</p> <p>http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf</p>

附件二

年齡介乎 18 至 65 歲、月入少於 5,000 元的僱員人數

年齡組別	截至 2011 年第 1 季月 入少於 5,000 元的 僱員人數* (A)	截至 2011 年 第 1 季的 僱員總數* (B)	各個年齡組別佔 僱員總數*的 百分比 (C) = (A/B)x100%
18-29	40 200	635 300	6.3%
30-39	25 900	749 200	3.5%
40-49	45 100	814 200	5.5%
50-65	58 200	726 400	8.0%
總計	169 400	2 925 ,100	5.8%

* 不包括外籍家庭傭工，但包括其他獲豁免人士(如參加了退休金計劃的公務員)。

預計累算權益

積金局根據以下假設，推算出下表所列的預計累算權益：

- (a) 扣除收費和費用後的年率化內部回報率為 5.5%；
- (b) 有關僱員已完成 15 份為期 3 年的合約，而來自僱主供款部分的累算權益可用於抵銷遣散費或長期服務金；
- (c) 每月有關入息在整段僱傭期內維持不變；
- (d) 僱主與僱員的強制性供款率在整段僱傭期內，維持在僱員有關入息的 5%；
- (e) 有關入息的最低及最高水平在整段僱傭期內，分別維持在每月 6,500 元及 25,000 元；以及
- (f) 《僱傭條例》(第 57 章)下的遣散費／長期服務金的計算方法及領取資格在整段僱傭期內維持不變。

<p>月入 (假設最低有關入息水平為 6,500 元，而最高有關入息水平則為 25,000 元)</p> <p>(A)</p>	<p>65 歲時的預計累算權益 (只計算強制性供款所產生的累算權益，並假設來自僱主強制性供款的累算權益用於抵銷遣散費或長期服務金)*</p> <p>(B)</p>
<p>5,000 元 (假設最低有關入息水平為 5,000 元)</p>	<p>0 元 592,597 元</p>
<p>6,500 元</p>	<p>770,376 元</p>
<p>7,000 元</p>	<p>829,636 元</p>
<p>8,000 元</p>	<p>948,155 元</p>
<p>9,000 元</p>	<p>1,066,675 元</p>
<p>10,000 元</p>	<p>1,185,194 元</p>

<p>月入 (假設最低有關入息水平為 6,500 元，而最高有關入息水平則為 25,000 元)</p> <p>(A)</p>	<p>65 歲時的預計累算權益 (只計算強制性供款所產生的累算權益，並假設來自僱主強制性供款的累算權益用於抵銷遣散費或長期服務金)*</p> <p>(B)</p>
11,000 元	1,303,713 元
20,000 元	2,370,388 元
<p>25,000 元 (假設最高有關入息水平為 20,000 元)</p>	<p>3,206,407 元 2,370,388 元</p>

*未計算有關僱員所得的遣散費／長期服務金。有關僱員可將所得的遣散費／長期服務金款額作不同投資，以備退休之用。

根據 2010 年第 4 季的數據：

如把最低有關入息水平定為 5,000 元，會有 156 400 名僱員／自僱人士無須作強制性供款；如把最低有關入息水平定為 6,500 元，則會有 337 300 名僱員／自僱人士無須作強制性供款。預期實際有關人數在法定最低工資實施後會較少。