

擬議研究大綱

選定地方的退休保障制度

1. 背景

1.1 香港就設立強制性退休保障計劃的可行性，在1990年代曾進行廣泛的政策辯論，最終政府決定由2000年12月1日起實施名為"強制性公積金"(下稱"強積金")的私人管理強制性供款計劃。政府表示，強積金制度連同無須供款的社會保障制度¹及個人自願儲蓄，組成了世界銀行於1994年所倡議的三根支柱模式退休保障制度。

1.2 強積金計劃近年作出了不少改動，以改善其運作，並提高對參與成員的保障。最近的改動是立法會在2011年6月30日批准政府修訂《強制性公積金計劃條例》(Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance)，將強積金強制性供款的最低有關入息水平，由每月5,000港元提高至6,500港元。然而，一些尚待解決的問題，例如低收入人士、失業人士及非受僱人士得到的退休保障有限或未能納入強積金計劃內，以及強積金計劃管理費高昂等問題，均令公眾關注到強積金計劃是否足以應付退休人士的基本需要。

1.3 立法會曾多次討論強積金計劃是否足夠保障退休人士的生活，特別是人口老化及三根支柱模式能否為有需要的長者提供足夠的入息支援。例如在2005年6月13日的福利事務委員會會議上，大多數委員及出席的團體代表均促請政府考慮設立以強制性供款形式的"隨收隨付"(pay-as-you-go)老年退休金計劃，為本港全體長者提供更周全的退休保障。研究有關減貧事宜小組委員會於2005年7月21日的會議上認為，政府應該就設立全民退休保障制度進行研究。

¹ 政府提供的社會福利包括綜合社會保障援助、高齡津貼及傷殘津貼。

1.4 較近期，立法會於2010年12月1日的會議上通過一項議案，促請政府全面檢討強積金計劃，包括設立全民退休保障計劃。福利事務委員會亦曾於2010年12月18日及2011年1月10日的會議上，討論三根支柱退休保障模式的成效及實施全民退休保障制度的建議。福利事務委員會根據於2010年12月18日會議上通過的議案，於2011年1月10日的會議上決定成立一個小組委員會，跟進有關落實全民退休保障的建議。退休保障事宜小組委員會經內務委員會批准後，於2011年4月底展開工作。

1.5 退休保障事宜小組委員會於2011年6月2日的會議上，要求資料研究部研究希臘、西班牙及新西蘭的退休保障制度，以便小組委員會就本港的全民退休保障事宜進行探討。

2. 擬議的研究地方

2.1 資料研究部曾就希臘、西班牙及新西蘭的退休保障制度進行初步研究。希臘的退休金制度主要以公共退休金為主，由於退休金金額豐厚，限制了當地自願性質的職業及私人退休金計劃的發展。據經濟合作及發展組織(下稱"經合組織")估計，希臘於退休前賺取平均工資的公共退休金領取人士的總替代率(即退休金相對於退休前個人入息的比率)，在2010年達到95.7%。除此之外，低收入退休人士接受經濟狀況審查後，可以參與"退休人士社會團結補助計劃"(Pensioner's Social Solidarity Supplement Scheme)，領取無須供款的退休補助金。

2.2 高替代率和對提早退休的寬鬆規限令希臘的退休金制度承受龐大壓力，間接對公共財政造成沉重負擔。面對人口老化和公共退休金制度的開支不斷增加，希臘政府為了維持退休金制度的持續性，近期推出多項改革措施，特別是由2015年起將領取全額退休金的最短供款期由37年增至40年，並由2013年起將女性的法定退休年齡由60歲提高至65歲，與男性看齊。

2.3 與希臘的情況相似，西班牙設有豐厚的公共退休金計劃，令私人退休金計劃的發展停滯不前。西班牙在退休前賺取平均工資的退休金領取人士的總替代率，在2010年達到81.2%。退休金供款不足的低收入人士，接受經濟狀況審查後，可以申請由政府提供的無須供款的退休金補助。西班牙亦如希臘一樣，就退休金制度近期推出多項改革措施，包括在2013年至2027年期間將退休年齡由65歲提高至67歲，以及將合資格領取全額退休金的最短供款期由35年延長至37年，藉以改善退休金制度的持續性。

2.4 鑒於希臘與西班牙的退休金制度相近，而有關希臘退休金制度運作的英文資料有限，資料研究部建議研究新西蘭和西班牙的退休金制度，並以澳洲取代希臘。澳洲設有可持續的退休金制度，其特色可供香港參考。

新西蘭

2.5 "新西蘭退休金計劃"(New Zealand Superannuation)是新西蘭現行的公共退休金制度，該制度有別於其他多個地方的機制，其主要目標着重社會保障多於替代退休前入息，而退休後維持一定水平的替代入息則被視為個人責任。就此，"新西蘭退休金計劃"為所有年滿65歲並符合居住年期條件的新西蘭人，提供無須供款及劃一金額的退休金。據經合組織估計，退休前賺取工資相等於平均入息一半的"新西蘭退休金計劃"領取人士在2010年的總替代率可達77.5%。

2.6 "新西蘭退休金計劃"或可滿足部分低收入人士的退休需要，而較高收入人士則可透過向一個名為"新西蘭儲戶退休計劃" (Kiwisaver Scheme)作額外供款。該計劃屬於自願性質的退休金計劃，方便較高收入人士為其退休生活作出額外保障。僱員向"新西蘭儲戶退休計劃"的供款額可為其薪酬的2%、4%或8%，僱主則須按照法例為參與的僱員供款，供款額相等於僱員薪金的1%。

2.7 人口老化預期是新西蘭在短期內將要面對的問題，新西蘭政府為退休金制度作出的財政承擔，預計會在30年內由現時佔國內生產總值的5%增至約8%。在2001年，新西蘭政府設立了"新西蘭退休金基金"(New Zealand Superannuation Fund)作為緩衝基金(buffer fund)，以應付預期激增的退休金開支。該基金累積來自政府的撥款，並為所取得的資金作出投資，而政府於2020年之前不得動用基金以用作資助退休金開支之用。

西班牙

2.8 在西班牙，退休保障制度屬多支柱模式，包含了強制性國家退休金、自願性質的職業退休金和自願私人退休金。強制性國家退休金分為兩部分，即須供款和無須供款的計劃。須供款計劃的供款金額與入息掛鉤，而無須供款計劃則為不合資格領取與入息掛鉤退休金的人士而設，他們接受經濟狀況審查後，可領取劃一金額的退休金。而須供款的計劃，若退休金領取人士的退休金額低於政府每年定出的法定最低退休金額，經過經濟狀況審查後，他們將可獲發退休補助金。

2.9 面對國民預期壽命日益延長，西班牙政府建議多項措施，包括削減公共退休金的開支，以及鼓勵國民向自願退休金計劃供款，藉以增加第二及第三支柱的比重，改善退休金制度的財政狀況。

澳洲

2.10 澳洲的退休保障制度屬多支柱式的安排，包括(a)以稅收資助的公共退休金(即"高齡養老金"(Age Pension))、(b)由僱主出資的強制性私人退休金計劃(即"保證退休金"(Superannuation Guarantee))和(c)自願私人儲蓄。"高齡養老金"為所有符合居住年期和年齡的規定，並通過經濟狀況審查的年長澳洲人而設。澳洲約三分之二的退休人士正領取"高齡養老金"，屬於經合組織成員國中覆蓋範圍最廣泛的公共退休金計劃之一。

2.11 為補助"高齡養老金"，澳洲政府於1992年推出"保證退休金"，規定僱主須為其僱員的退休帳戶基金供款，目前規定供款額至少相等於僱員入息的9%。低收入人士尤其受惠於"高齡養老金"及"保證退休金"，退休前入息只及平均工資一半的退休金領取人士，在2010年因該兩計劃而得到的總替代率達到73.3%。

3. 擬議研究範圍

3.1 資料研究部建議研究新西蘭、西班牙及澳洲退休保障制度的下列範疇：

- (a) 負責機構及規管法例；
- (b) 有關制度的運作，包括領取資格、受惠人士的數目及發放的退休金金額；
- (c) 經費來源及供款金額；
- (d) 制度是否足夠保障退休後的生活及其持續性；
- (e) 曾進行的檢討(若有的話)；及
- (f) 為改善制度所引進的改革措施。

4. 建議完成日期

4.1 資料研究部擬於2011年10月完成研究。

立法會秘書處
資料研究部
2011年7月18日