

爭取全民退休保障聯席

有關建議設立「全民退休保障計劃」的  
公眾諮詢文件

2011年11月

# 前言

## 諮詢公眾 建立共識

- 1 「爭取全民退休保障聯席」（以下簡稱「聯席」）於 2004 年成立，現由 80 多個不同類別的民間團體組成，包括基層團體、工會、婦女、長者、殘疾人士、青年、宗教及社福機構。聯席成立目的是為爭取政府盡快制訂全民退休保障的政策，推行聯席建議的「全民養老金」計劃，確保全港長者可以「老有所養」。
- 2 「聯席」2004 年成立後，在 2005 年根據香港社會服務聯會（社聯）與香港大學統計及精算學系教授合作研究及建議的全民退休保障計劃為基礎，提出「全民養老金」方案公開諮詢公眾意見（「聯席」亦分別於 2009 年及 2011 年就 2005 年的方案進行數據更新）。多年來，社會各界一直對全民退休保障態度正面，多番要求政府盡快落實。2007 年香港大學民意調查顯示有超過 7 成市民支持全民退休保障，到 2010 年香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心與「聯席」合作進行的同類調查（調查結果收錄在 2010 年 10 月出版的《強積金及退休保障意見調查報告》內）更顯示有近 8 成市民支持設立全民退休保障制度，可見設立全民退休保障已成為政府不能迴避的議題。「聯席」希望透過諮詢，了解社會各界的意見，促進社會對建立完善的全民退休保障制度達成共識，及爭取政府早日設立「全民養老金」。如各位有任何意見或查詢，請聯絡「聯席」秘書處：

電郵：[forall@pensionforall.org.hk](mailto:forall@pensionforall.org.hk)

電話：3499 1975

# 老有所養？

## 人口高齡化及貧窮情況嚴重

- 3 正如其他已發展國家或城市一樣，香港的生育率下降至更替水平之下（Sub-Replacement Fertility），而老年人口比率則不斷上升。根據政府統計處的推算，六十五歲及以上的長者佔全港人口的比例，將由 2009 年的 13.3%，上升至 2039 年的 29.2%<sup>1</sup>，而老年扶養比率<sup>2</sup>（Aged Dependency Ratio）則由 18.0% 增加至 48.9%（即由約 5.6 名 15-64 歲成年人口供養 1 名 65 歲或以上長者人口上升至約 2 名 15-64 歲成年人口便要供養 1 名 65 歲或以上長者人口）。
- 4 人口結構改變，一方面令長者愈來愈難依賴家庭養老，另一方面社會的財政負擔亦愈來愈重，近年每一個社會都積極研究回應策略，以設立可持續的養老金制度，確保每位長者皆老有所養。
- 5 長者為香港勞碌大半生，締造社會的繁榮進步。可是，他們早年的薪金微薄，收入僅足以維持日常生活，即使稍有積蓄，亦敵不過年年上升的通脹。根據經濟合作與發展組織（OECD）及社聯所採納對貧窮線的定義是以住戶入息釐定，入息低於住戶入息中位數的一半便屬於貧窮家庭，按社聯的資料於 2010 年上半年長者貧窮率便達 33.9%，即每三名長者便有一名生活在貧窮住戶當中<sup>3</sup>。
- 6 長者貧窮情況嚴重，令申領綜援的人數持續大幅增加。根據政府統計處資料，過去十多年間，老年綜援個案由 1994 年的 69,927 宗上升到 2009 年 12 月的 153,448 宗，升幅達一倍半之多。按社聯資料，領取綜援的長者比率，亦由 1996 年的 11.7% 上升至 2009 年的超過 18.4%。

<sup>1</sup> 《人口推算 2010-2039》，香港政府統計處，2010 年 7 月。

<sup>2</sup> 老年扶養比率 = (65 歲或以上長者人口 / 15-64 歲成年人口) x 100%

<sup>3</sup> <2010 年上半年最新貧窮數據分析> 新聞發佈，香港社會服務聯會，  
<http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/detail.asp?id=447>。

## 國際社會的共識

- 7 「老有所養」是中國社會傳統的價值信念，亦是世界各地文明社會對長者的承擔。聯合國第二屆國際老齡大會，訂定《國際老齡行動計劃 2002》（International Plan of Action on Ageing 2002<sup>4</sup>），亦要求世界各國推動各種養老金方案，確保長者退休後有基本保障、能過有尊嚴的生活。
  
- 8 國際社會對如何為長者退休後提供足夠保障已有一定共識。世界銀行於 2005 年出版了《21 世紀的長者收入支援》（Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century<sup>5</sup>），倡議為長者提供由五條支柱組成的退休保障制度：
  - 第 0 條 非供款性的基本保障（Non-Contributory）
  - 第 1 條 強制性中央公積金（Mandatory Public Pensions）
  - 第 2 條 強制性個人公積金（Mandatory Private Pensions）
  - 第 3 條 個人自願性儲蓄/投資（Voluntary Savings/Investments）
  - 第 4 條 其他支援（Other Informal Supports）
  
- 9 經濟合作發展組織在三十多個國家進行的研究顯示，這五層退休保障方案令不同階層的長者在退休後的收入平均可達到退休前六成至八成除稅後收入的水平<sup>6</sup>：基層市民主要依靠基本退休金，中層則依靠職業性退休保障及基本退休金，而上層則主要靠個人投資。不少已發展國家早已設有基本退休金，然後發展職業性退休保障計劃，而香港則只設立強積金制度，到現在仍未有設立基本退休金制度，未能為基層市民及長者提供應有的保障。

---

<sup>4</sup> <The Madrid International Plan of Action on Ageing>，聯合國，  
[http://www.un.org/ageing/documents/building\\_natl\\_capacity/guiding.pdf](http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf)，2002 年。

<sup>5</sup> <Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century>，世界銀行，  
[http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old\\_Age\\_Income\\_Support\\_FM.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_FM.pdf)，2005 年。

<sup>6</sup> <Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries>，OECD, 2011.

## 不完整的退休保障制度

10 強制性公積金計劃在 2000 年底正式實施，正如前述，其設計只能為中等入息人士帶來一些退休保障，未能惠及所有長者：

- 覆蓋率低：以 2009 年數據顯示，20-64 歲人口超過 497 萬，當中勞動人口為 370 萬，其中只有 340 萬人有參與退休保障（參考積金局《2009-10 年報》）。換言之，強積金對於整體成年人的涵蓋率只有約 68%。不受保障的包括 70 萬家庭照顧者，35 萬殘疾人士，20 萬失業人士等；
- 波動率高：雖然截至 2011 年 3 月底，自 2000 年強積金實施以來的平均年率化內部回報率為 5.4%，但是在金融海嘯的衝擊下，2008/09 年度全年卻錄得 25.9% 的虧損。若僱員在 2009 年 3 月退休與提取強積金，他得到的平均年率化內部回報率便會是 -0.8%；
- 根據《強積金及退休保障意見調查報告》<sup>7</sup>，有 40.3% 的市民贊成取消現時的強積金制度，即時停止供款並拿回已供的款項。同一份報告也指出，有強積金戶口的市民中，63.1% 表示現有強積金制度無助減少他們對將來退休生活的憂慮。

11 強積金計劃的結構性問題，無法令市民年老時維持基本生活，將逼使更多長者依賴綜援及高齡津貼維生，增加政府的財政負擔，政府將不得不長期繼續運用稅收填補強積金制度的漏洞，對整體社會必定構成比現時更大的壓力。

---

<sup>7</sup> 《強積金及退休保障意見調查報告》，爭取全民退休保障聯席、香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心，2010 年 12 月。

# 「全民養老金」方案

## 概要

- 12 文件提出的「全民養老金」方案，填補香港缺乏基本退休金制度的不足之處；並可在不需僱主僱員額外供款的情況下為未來三十年的所有長者提供基本生活保障<sup>8</sup>，面對人口老化高峰期；由社會共同承擔改善老年貧窮的責任；大幅減低政府因長者綜援個案上升帶來的財政及加稅壓力。在推行「全民養老金」後，將可取代高齡津貼及現時 65 歲或以上長者綜援的標準金額部分，但必需保留其他支援。

## 目的

- 13 「全民退休保障計劃」下設立的「全民養老金」制度，確立市民應該享有的退休保障權利，保證所有市民年老時享有足夠的最低收入，其目的是：
- ◆ 維持所有長者的基本生活水平<sup>9</sup>；
  - ◆ 減低老年貧窮；
  - ◆ 處理人口老化所帶來的公共財政負擔。

## 原則

- 14 「聯席」對設立「全民退休保障計劃」的原則建立了以下共識：
- 全民保障 - 所有長者均可享有的經濟保障，避免審查制度成為貧窮人士的標籤；
  - 即時受惠 - 即時可以為長者提供經濟保障，不需要等待數十年的成熟期；

---

<sup>8</sup> 若根據政府統計處《人口推算 2010-2039》的數字作推算，「全民養老金方案」能維持五十年的運作。

<sup>9</sup> 根據 2005 年社聯進行的基本生活需要研究的標準，當時基本生活開支為 2,652 元，計算通脹後，約等於 2010 年的 3,000 元。

- 足夠水平 – 有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要；
- 持續運作 – 有關制度可持續運作，應付未來人口老化高峰期的需要；
- 全面配套 – 必須保留及提供醫療、護理服務和住宿保障等配套性的社會服務。

## 領取資格

15 申領「全民養老金」的資格為：

- 年滿六十五歲或以上；
- 香港居民。

## 假設及預計

16 在制訂「全民養老金」方案時，曾參考本地及海外多項數據及常用方法，以訂立下列幾項假設：

- 根據政府統計處《香港人口推算 2010 - 2039》所作的假設；
- 再假設勞動人口參與率按現時數據及情況不變，從而推算強積金供款；
- 假設薪酬每年平均實質增長率為 2%<sup>10</sup>；
- 假設每年平均實質投資回報率為 2%<sup>11</sup>。

## [全民養老金方案]

17 方案以政府、僱主及僱員的三方供款為基礎，令整個計劃持續運作。以下為各方的供款比率：

### 17.1 政府

<sup>10</sup> 參考自 1985 年至 2011 年香港的人息中位數的工資增長平均每年約為 2.2%

<sup>11</sup> 參考自 1994 年至 2010 年外匯基金的回報率，約為 4.6%

17.1.1 政府的供款分為三個部分：

- i) 「綜合社會保障援助計劃」中，用於六十五歲或以上受助人的標準金額的開支；
- ii) 「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼的開支；及
- iii) 一筆過撥款的啟動基金。

17.1.2 2010 年，政府用於以上兩個項目的開支大約為港幣 118 億元。往後，政府供款部份將會跟隨老年人口的增長率而相應調整。

## 17.2 僱主

17.2.1 僱主的供款分為兩個部份，

- i) 按每位僱員計算，僱主的供款比率為僱員每月薪金的 2.5% (入息上限設為 30,000 元)。
- ii) 應評稅利潤高於 1000 萬的企業，每年額外繳交約 1.9% 的利得稅，以 2010 年計算，款額大約為 68 億元。

17.2.2 為了不增加僱主的整體供款負擔，方案同時建議將僱主的強積金供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半（即 2.5%）注資到本計劃。根據此安排，僱主為每位僱員提供的供款金額基本維持不變。

## 17.3 僱員

17.3.1 按個人入息計算，供款比率為每月薪金的 2.5% (入息上限設為 30,000 元，下限則為 6,500 元，即每月入息少於 6,500 元的僱員不需供款)。

17.3.2 為了不增加市民的整體供款負擔，方案同時建議將僱員的強積金供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半（即 2.5%）注資到本計劃。根據此安排，僱員的每月供款金額基本維持不變。



政府、僱主及僱員三方的供款總額、所需利得稅金額、每年「全民養老金」的開支及剩餘金額、以及累積儲備金額等數據，詳列於[附件一]。

- 18 此方案利用未來十三年的窗口期，由 2011 年至 2023 年，三方供款的總數比要支付的養老金為多，連同開始投放的 500 億啟動基金，估計累積盈餘港幣 1,594 億元，作為計劃的「部分預留資金」。在 2024 年，老年人口對成年人口的比例較大，需要動用「部分預留資金」。

## 其他考慮因素

19 在討論「全民養老金」方案時，曾有不同團體提出不同的建議或問題，希望更完善「全民養老金」方案，由於有關建議對方案各項計算影響不大，為免令市民感到混淆，「聯席」決定暫不將有關建議納入方案內，但在此陳述，以邀請市民提供意見。這些建議或問題包括：

- 已離港於國內或外國定居的長者可否受惠於「全民養老金」？如果他們不在港定居，可否訂定額外的申領條件，如需則供款若干年？
- 累積儲備應交由政府或由私人機構進行投資？
- 政府應否在財政儲備過多時再向全民養老金注入基金？
- 如果因政府拖延「全民養老金」的諮詢及推行而最終導致成本增加，政府應否承擔這額外的支出？
- 若政府維持「三條支柱」退休金制度不變，將來整體社會上對人口老化下就養老應付出的成本為多少？

〈完〉

[附件一] 聯席方案：每年供款、開支、剩餘、累積儲備金額

年份	15-64歲 人口 ('000)	65歲或以上 人口 ('000)	僱員及僱主 供款 (億元)	利得稅 (億元)	政府供款 (億元)	總供款 (億元)	全民養老金 支出 (億元)	年度 剩餘/(透支) (億元)	種子基金注資 (億元)	累計儲備/ (累計虧損) (億元)
2009	4,971.6	893.2	178.8	66.9	115.4	361.1	299.9	61.1	500.0	561.1
2010	5,000.7	926.7	198.9	68.2	117.7	384.9	312.0	72.9		645.3
2011	5,029.8	960.2	209.4	69.6	121.0	400.0	324.1	76.0		734.1
2012	5,058.9	993.8	214.8	71.0	125.8	411.6	336.1	75.5		824.3
2013	5,088.0	1,027.3	220.4	72.4	131.0	423.8	348.2	75.6		916.4
2014	5,117.1	1,060.8	226.1	73.9	137.0	437.0	360.3	76.7		1,011.4
2015	5,108.6	1,114.6	230.2	75.3	143.9	449.5	379.6	69.8		1,101.5
2016	5,100.1	1,168.4	234.4	76.8	150.5	461.7	399.0	62.7		1,186.2
2017	5,091.7	1,222.2	238.7	78.4	157.2	474.3	418.4	55.9		1,265.9
2018	5,083.2	1,276.0	243.1	79.9	164.0	487.0	437.7	49.3		1,340.5
2019	5,074.7	1,329.8	247.5	81.5	171.8	500.8	457.1	43.7		1,411.0
2020	5,056.3	1,401.2	251.6	83.2	180.0	514.7	482.8	31.9		1,471.2
2021	5,037.9	1,472.6	255.7	84.8	188.8	529.3	508.5	20.8		1,521.4
2022	5,019.5	1,543.9	259.8	86.5	198.2	544.6	534.2	10.4		1,562.2
2023	5,001.1	1,615.3	264.1	88.3	208.0	560.4	559.9	0.5		1,593.9
2024	4,982.7	1,686.7	268.3	90.0	217.8	576.2	585.6	(9.4)		1,616.4
2025	4,969.7	1,761.7	273.0	91.8	227.7	592.6	612.6	(20.0)		1,628.7
2026	4,956.7	1,836.6	277.7	93.7	237.4	608.8	639.6	(30.7)		1,630.5
2027	4,943.7	1,911.6	282.5	95.5	246.5	624.6	666.6	(42.0)		1,621.2
2028	4,930.7	1,986.5	287.4	97.5	256.9	641.8	693.5	(51.8)		1,601.8
2029	4,917.7	2,061.5	292.4	99.4	266.2	658.0	720.5	(62.5)		1,571.4
2030	4,930.2	2,111.4	299.0	101.4	274.5	674.9	738.5	(63.5)		1,539.3
2031	4,942.7	2,161.3	305.8	103.4	281.4	690.6	756.5	(65.8)		1,504.2
2032	4,955.1	2,211.3	312.7	105.5	287.2	705.4	774.4	(69.1)		1,465.2
2033	4,967.6	2,261.2	319.7	107.6	292.9	720.3	792.4	(72.1)		1,422.4
2034	4,980.1	2,311.1	326.9	109.8	298.5	735.2	810.4	(75.2)		1,375.6
2035	5,000.7	2,345.9	334.9	111.9	303.7	750.5	822.9	(72.5)		1,330.7
2036	5,021.3	2,380.8	343.0	114.2	308.5	765.6	835.5	(69.8)		1,287.5
2037	5,041.8	2,415.6	351.2	116.5	312.5	780.2	848.0	(67.8)		1,245.5
2038	5,062.4	2,450.5	359.7	118.8	317.0	795.6	860.5	(65.0)		1,205.4
2039	5,083.0	2,485.3	368.4	121.2	321.0	810.6	873.1	(62.5)		1,167.0

註 (一)：按 2010 年購買力顯示

註 (二)：以政府統計處《人口推算 2010-2039》的數字經精算師推算，到 2060 年累計盈餘也保持正數。

註 (三)：以月入 6,500 至 30,000(上限)作供款計算

## 爭取全民退休保障聯席 2010 年 9 月發表

### 《強積金及退休保障意見調查》報告

#### 四成受訪市民贊成取消強積金制度

#### 達八成受訪者促政府立即設立全民退休保障制度

#### 超過九成受訪者促請政府盡快進行全面規劃和公眾諮詢

爭取全民退休保障聯席（下稱：聯席）發表《強積金及退休保障意見調查》報告，調查顯示超過六成受訪者認為現時強積金制度無助減少其對退休的憂慮，並有四成受訪者贊成取消現時的強積金制度；更有高達八成受訪市民認為政府需要在今年的施政報告中設立全民退休保障制度。聯席指出人口老化問題已日趨嚴重，而強積金制度推行十年，其成效一直存疑；然而檢討強積金制度仍流於技術層面，政策檢討可謂乏善足陳。聯席促請政府正視香港退休保障的問題，就強積金制度進行全面檢討及公眾諮詢，並設立全民退休保障制度，落實『老有所養』。

聯席委託香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心於 2010 年 7 月 26 日至 8 月 3 日進行電話問卷調查，成功訪問了 1,057 位本港市民，研究主要發現如下：

1. 有超過八成受訪市民認為「退休保障」乃政府現時必需關注的民生項目 (85.4%)。
2. 在擁有強積金戶口的受訪者中，超過六成認為現時強積金制度無助減少他們對退休生活的憂慮 (63.1%)，更有四成受訪市民贊成取消強積金制度 (40.3%)。
3. 近五成受訪者是沒有任何強積金戶口 (49.6%)；沒有強積金戶口的受訪者都以退休人士 (42.7%)、一直沒有工作（包括在學、料理家務、失業、病患、傷殘等原因）(32.4%) 為主。
4. 是次調查顯示達八成受訪者支持設立一個全民性的退休保障制度 (79.4%)，讓一些不受強積金保障的香港市民也得到保障；其中高學歷人士(大專或以上程度)，有近八成支持為全香港市民設立一個退休保障制度 (78.1%)；而 18-29 歲受訪者中，亦有八成支持全香港市民設立一個全民性的退休保障制度 (79.4%)。
5. 而贊成設立全民退休保障制度的受訪者中，有高達九成認為政府應為這個全民性的退休保障制度參與供款 (89.5%)，並有超過八成受訪市民認為政府須預留一筆基金作啟動計劃 (82.8%)。
6. 支持設立全民退休保障制度的受訪者中，超過九成認為政府需盡快進行全面規劃和公眾諮詢；而當中超過九成半非退休人士認為需要即時為退休保障制度作全面規劃和公眾諮詢 (96%)

根據強制性公積金計劃管理局（下稱積金局）截至 2010 年 3 月的資料，現時參與強積金計劃的就

業人口有 247 萬，而統計處最近公佈的《香港人口推算 2010-2039》預計，香港的長者人口比例將會由現時的 13% 增加至 29%，在越趨嚴重的人口老化和貧富懸殊的情況下，香港市民未來退休的生活保障更添憂慮。正如是次調查中有近一半受訪者沒有強積金戶口，其中三成是因為沒有工作而未能受惠(32.4%)。政府常提倡退休保障的「三條支柱」：強積金、私人儲蓄和社會保障，並強調私人儲蓄的責任，然而從調查所得，超過四成沒有為自己未來退休作額外儲蓄或投資的受訪者主要與貧窮有關(「無錢」：66%；「人工低」：52.9%；「失業」：43.1%)，他們根本沒有餘錢用作額外的強積金供款。

是次調查顯示超過八成受訪市民認為要讓這個全民性的退休保障制度能有效持續營運，首要條件是政府必須參與供款（89.5%）；其中較多受訪者支持政府預留一筆基金以啟動計劃(82.8%)，其次提高僱主供款比率（54.1%）及增加公司利得稅（51.8%）。另外，僅有的一成多受訪者(14.2%)因為擔心個人負擔能力問題（67.9%）表示對制度有所保留，而非過去政府或反對者認為的原則性分歧。

聯席認為數據反映市民對政府推行全民退休保障的期望。可是政府過去就退休保障議題不但未有進行公眾諮詢，更從未曾就香港的退休制度作全面檢討。因此，聯席促請政府積極回應民意，肯定全民退休保障的價值，並作出以下行動：

1. 全面檢討強積金制度，展開公眾諮詢：自強積金推行十年以來，政府只就訂立技術上的措施以黑箱作業的方式進行內部諮詢(如半自由行等措施)，但從未就強積金的成效及制度問題進行檢討(例如強積金制度未能惠及低薪工友、家庭主婦等)。因此，政府須對強積金制度展開全面檢討，並讓市民參與討論，以消除大眾對強積金的憂慮。
2. 老有所養，設立全民退休保障制度：聯席促請現屆政府兌現承諾，在今年施政報告中積極回應老人及貧富懸殊的問題；同時順應民意將全民退休保障納入工作議程，並盡快進行公眾諮詢及訂立制度，以回應未來大批長者退休後面對的基本生活問題。
3. 向公眾提供正確及全面資訊，向大眾公開相關研究的進展及成果：自 2005 年起，中央政策組已就人口老化議題進行研究，然而一直沒有向市民公開報告及交待研究結果。而立法會亦曾在 2008 年 11 月 5 日獲動議通過要求政府立即就設立全民退休保障計劃展開研究工作，及後勞福局又透露正研究三條支柱(強積金/私人儲蓄/社會保障)的可持續性。時至今天，政府及局方卻從未就上述任何一項研究作出公開交待。因此，政府須致力向市民提供正確及全面資訊，並向大眾公開相關研究的進展及成果。
4. 積極回應民間方案：自回歸以來，民間社會一直就未來人口老化及長者貧窮的問題倡議設立全民退休保障制度及提出具體全民養老金方案。此建議過去均得到市民、政黨、立法會普遍的支持，並在立法會內多次討論及動議投票通過要求政府設立全民退休保障；唯政府一直拖延不肯回應，致使長者貧窮問題日趨嚴重。聯席認為解決人口老化及長者貧窮問題，政府責無旁貸，故促請政府須以務實態度積極回應和考慮具民意基礎的全民養老金方案。

爭取全民退休保障聯席

2010 年 9 月 7 日