

立法會福利事務委員會

香港退休保障研究建議

目的

本文件旨在向委員簡介當局將進行的《香港退休保障的研究》的有關資料。

背景

2. 香港現行的退休保障制度包括三根支柱，分別為無須供款的社會保障制度(由綜合社會保障援助(綜援)計劃，以及高齡津貼、長者生活津貼和傷殘津貼計劃組成)、自2000年起實施的強制性公積金(強積金)制度、以及個人自願儲蓄組成。這模式是經社會各界長時間討論後，於90年代採納的，並與世界銀行倡議的多根支柱模式¹相符。

3. 退休保障是十分複雜和具爭議性的議題，涉及負擔能力和可持續性等問題，社會上亦有不同意見，我們須小心研究。當局在繼續鞏固和優化現行退休保障制度下的三根支柱的同時，會以開放、務實及審慎的態度，深入探討相關課題，就退休保障的路向建立共識。扶貧委員會轄下成立社會保障和退休保障專責小組，聚焦這兩個範疇的有關政策。

4. 正如行政長官在《2013年施政報告》中指出，考慮到香港經濟結構和社會發展模式，我們不能採用以高稅率支持的福利政策。財政司司長在2013-14年度財政預算案亦指出，退休保障

¹ 世界銀行曾於2005年發表的《21世紀老年入息的支援—退休制度及改革的國際視野》(《報告書》)。世界銀行在《報告書》內重申，多根退休保障支柱模式較使用單一支柱模式，能更有效地為長者提供確切的退休保障。《報告書》亦指出任何改善退休保障制度的建議，必須兼顧個別地方的實際情況。

須顧及公共財政的可持續性，以及對下一代可能造成的財政壓力。事實上，討論退休保障時，我們必須留意香港未來的人口結構變化。人口會急速老化，65 歲以上的人口比例會由現時佔全港人口的 14% 升至 2031 年的 26%。勞動人口會在 2018 年開始下降，老年撫養比率會由現時 5 名工作人士(即 15 至 64 歲)支援 1 名長者，跌至 2031 年大約兩人支援 1 名長者。另外，人均壽命預計會在 2031 年增至男士的 83.5 歲和女士的 89.8 歲。

以往就退休保障議題進行的研究

5. 中策組曾就退休保障議題在 2007 至 2010 年間先後完成了五項研究，以探討三根支柱的財務可持續性。然而，自 2008 年金融海嘯後，香港的社會經濟環境有不少變化，加上相關政策亦有調整，影響了研究所推算的結果之準確性，有必要更新有關數據及進行深化研究工作。

6. 在 2012 年年初，中策組在勞工及福利局與財經事務及庫務局協助下，透過政府統計處，進行了一項涵蓋 1 萬個住戶的主題性住戶調查²，以了解 35 歲及以上市民的經濟狀況及其為退休生活所作的安排。是項統計調查的報告書，預計於本年年中前完成。

研究重點

7. 下一階段的工作，是因應香港人口、社會經濟環境的現實情況及變化，開展一項香港退休保障的深化研究計劃。

8. 就此，扶貧委員會的社會保障和退休保障專責小組在 3 月 18 日的第二次會議上同意邀請周永新教授就退休保障進行研究，為將來討論打好基礎。研究團隊會檢視文獻，分析不同國家和地區的退休保障制度經驗；收集及分析有關數據，包括進行焦點小組討論及訪問、及數據推算等工作。具體來說，是項建議研究可就下列四方面進行深入分析：

² 《退休計劃及老年經濟狀況 2012》。

- (a) 分析長者綜援計劃、長者生活津貼、高齡津貼之間的關係，及其共同發揮的退休保障功能；
- (b) 根據現行長者社會保障、「強積金」、個人退休儲蓄及家庭資源(即三根支柱)之間的關係，檢視其共同發揮的退休保障作用；
- (c) 以未來 30 年香港的人口變化、經濟增長預測及政府財務可負擔能力等因素分析和推算社會團體、政界及學者對退休保障未來發展所提出的主要方案；及
- (d) 利用(c)的分析及推算方法，提出其他完善長者社會保障和退休保障的可行方案。

運作安排

9. 一個新成立的督導小組會聽取受聘的研究團隊的研究進度及商討有關研究工作或支援。督導小組成員會包括中策組、扶貧委員會秘書處代表、勞工及福利局代表、財經事務及庫務局代表及學者/專家。督導小組將會向社會保障和退休保障專責小組匯報進度。

10. 預計是項研究可於 12 個月內完成。我們希望研究成果能提供基礎，讓社會就有關課題展開深入、理性及全面的討論、以協助凝聚共識。

優化現行退休保障制度的工作

11. 作為一項務實的措施，當局已由本年四月起實施長者生活津貼，以補助年滿 65 歲有需要長者的生活開支，金額為每月 2,200 元。這項新津貼預計會令超過 40 萬名長者受惠，有助鞏固退休保障制度中的社會保障制度支柱。

12. 至於強積金方面，當局現正聯同強積金管理局(積金局)，通過短、中及長期措施，包括推動電子化安排、整合僱員戶口，以及精簡強積金基金的種類和數目等，減低行政成本；同時盡量發揮市場力量，令收費下調。積金局正同步擬備方案，以

便在市場失效時，引入收費水平上限，並爭取在本年內展開公眾諮詢。

徵詢意見

13. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
中央政策組
二零一三年五月