

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1129/12-13(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

## 福利事務委員會 2013年5月21日舉行的會議

### 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

#### 香港的退休保障

#### 目的

本文件旨在綜述在立法會及其轄下委員會會議上就為貧困長者提供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. 根據政府統計處公布的2011年人口普查結果，本港65歲及以上人口的比例由2001年的11%增至2011年的13%。65歲及以上人口的相應數目由2001年的747 052人增至2011年的941 312人。預料本港人口的老化趨勢在未來數年將會更加明顯。根據政府統計處的推算，65歲及以上人口的比例將會由2011年的13%上升至2041年的30%，即每3名港人便有1人。

3. 據政府當局表示，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、公共福利金計劃、長者生活津貼及傷殘津貼)，以及個人自願儲蓄。

4. 第四屆立法會福利事務委員會(下稱"事務委員會")轄下的退休保障事宜小組委員會曾討論有關退休保障的課題。本屆(即第五屆)立法會的事務委員會亦已委任小組委員會，與政府當局跟進此事。該小組委員會現正在輪候名單上，尚未展開工作。有關退休保障的事宜亦曾在立法會及其委員會的會議上提出。

## 委員的商議工作及關注事項

### 社會保障制度

5. 事務委員會、退休保障事宜小組委員會及在本屆立法會內務委員會轄下成立的扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")均關注到，鑒於當局要求長者必須以家庭為單位申領綜援，部分貧困長者因而不符合有關的申請資格。根據此項規定，除非子女簽署聲明("衰仔紙")，表明他們雖然與父母同住，但不會供養父母，長者才可以個人名義申領綜援。小組委員會在2013年1月22日的會議上通過一項議案，向政府提出多項要求，包括立即取消綜援計劃下"衰仔紙"的規定。

6. 政府當局解釋，申領綜援的長者申報有否獲其子女供養，會有助當局評審他們是否符合綜援的申請資格，以及可獲發的綜援金額。倘若長者申請人的子女拒絕作出沒有供養父母的聲明，這些申請人可以個人名義申領綜援，惟他們須就這方面作出聲明。

### 推出全民退休保障計劃

7. 鑒於現行社會保障制度和強積金制度有未臻完善之處，退休保障事宜小組委員會的委員關注三根支柱模式在保障長者退休生活方面的成效。他們籲請政府當局參考世界銀行在2005年提出的五根支柱模式，在本港推行全民退休保障計劃。

8. 政府當局表示，對於就現行退休保障制度作根本性改變，社會上尚未達成共識。政府當局已採取措施，透過優化現有制度改善長者的生活，例如推出廣東計劃，讓移居廣東並符合資格的香港長者在當地領取高齡津貼。此外，扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組(下稱"專責小組")將會深入研究有關本港社會保障及退休保障制度的議題，包括如何進一步加強現行制度。

9. 小組委員會的委員指出，超過80%年屆70歲或以上的長者正領取援助或津貼。他們籲請政府當局制訂政策，以期為長者提供多元化的退休服務。

10. 政府當局重申，當局會加強退休保障的三根支柱，而專責小組則會以開放、務實和審慎的態度深入研究有關事宜。政府當局會客觀研究所有意見，並會就如何推展退休保障謀求社會共識。

11. 小組委員會在2013年1月22日的會議上通過一項議案，向政府提出多項要求，包括全面檢討養老制度，以及為全港市民制訂退休保障。

#### 中央政策組就退休保障進行的研究

12. 退休保障事宜小組委員會察悉，中央政策組曾探討退休保障的課題，並於2007年至2010年期間完成了5項相關的研究，該5項研究的摘要載於**附錄I**。據政府當局表示，該等研究的結果顯示，本港現行退休保障模式下的三根支柱能夠互相補足，現在和將來也會起這樣的作用。中央政策組會就最近的社會及經濟發展，深化其所進行的相關研究。

13. 委員認為，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。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，跟進有關為全港市民落實全民退休保障的議題。

14. 據政府當局表示，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。

15. 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社會及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。他們認為，政府當局以中央政策組的研究尚未完成為藉口，拖延落實全民退休保障計劃。

16. 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。

17. 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。

18. 退休保障事宜小組委員會在2012年5月8日的會議上通過一項議案，譴責中央政策組拒絕公開其就退休保障課題進行研究的結果，以利便公眾討論。

### 強制性公積金計劃

19. 立法會在2011年11月2日的會議上通過一項有關全面改革強積金計劃的議案，促請當局就強積金計劃進行全面檢討，並研究在議案中提出的各項措施的可行性及對各方面的影響。該等措施包括：減低強積金費用及收費；取回部分累算權益；調高強積金供款免稅額；及加強執法以打擊拖欠供款的情況。

20. 財務委員會在2013年4月的特別會議上審核2013-2014年度開支預算擬稿時提出一項書面提問，詢問當局有何方法和措施減低強積金收費及加強強積金制度，以及推行此等措施的時間表。政府當局在其答覆中表示，強積金管理局(下稱"積金局")及政府當局正研究一籃子短、中及長期措施，務求大幅調低強積金收費。在短期措施方面，積金局現正就2012年11月公布的《強積金受託人行政成本顧問研究報告》，全速跟進可於現有的法例框架下推行顧問所建議的措施，以減低行政成本，當中包括推廣電子化安排、鼓勵僱員整合戶口，以及鼓勵受託人整合規模較細或較低成本效益的強積金計劃／基金等。至於中期措施，政府當局正與積金局研究讓積金局更有效履行其職能的可行方案，包括有關審批強積金基金方面的規定。政府當局的目標是於2014年7月底前向立法會提出相關的法例修訂建議。在長期措施方面，政府當局正與積金局磋商，就理順基金的種類及在市場失效時引進強積金收費水平上限，擬備諮詢方案，以期於2013年內就有關方案展開公眾諮詢。此外，積金局亦爭取於2016年前完成推行強積金全自由行的部署。

21. 據政府當局表示，有關措施不包括引入官方或非牟利公營受託人。政府當局及積金局期望強積金的基金收費，能於可見將來有較顯著的下調幅度。此外，積金局正跟進落實"明確容許計劃成員可以一筆過或分期方式提取其累算權益"，及"容許證實患上末期疾病的計劃成員提早提取強積金權益"兩項建議的

細節，包括與受託人商討執行建議的具體安排和提出具體法例修訂建議。政府當局的目標是於2014年7月底前向立法會提交相關法例修訂建議。

## 最新發展

22. 當局在內務委員會2013年3月22日的特別會議上簡介扶貧委員會的工作時，議員察悉專責小組同意邀請周永新教授進行研究，檢討三根支柱模式退休保障制度。據政府當局表示，研究會檢視三根支柱模式退休保障制度共同發揮的退休保障作用；就坊間提出的不同退休保障方案進行分析；以及針對現時三根支柱的不足之處和參考坊間的未來發展方案，提出改善建議。研究會根據世界銀行在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》的評估標準<sup>1</sup>進行。政府當局表示，預計研究可於12個月內完成。政府當局會進行廣泛的公眾討論，以跟進有關的研究結果。

## 相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2013年5月14日

---

<sup>1</sup> 這些評估標準包括老年生活保障應由多根支柱組成(支柱可分為三根或五根)，並非依賴單一的保障。其他評估標準關乎改革後的退休保障制度是否能夠為整體人口提供足夠退休保障(adequacy)；是否符合個人和社會的負擔能力(affordability)；在財政上是否可行，以及根據一套廣泛的合理假設下，能否於可見的一段時間內持續營運(sustainability)；及能否抵禦經濟、人口及政治變化等引起的主要衝擊，即穩健性(robustness)。

## 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：  <a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf</a></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：  <a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/new/press/Filial%20Piety.pdf">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/new/press/Filial%20Piety.pdf</a></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：  <a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Ting%20Kw">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Ting%20Kw</a></p>

	<a href="#">ok-fai.pdf</a>
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><a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf</a></p>

資料來源：節錄自立法會秘書處提供的文件(立法會 CB(2)1942/11-12 號文件)

## 香港的退休保障

## 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 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2006年4月26日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第115至165頁)
福利事務委員會	2006年6月8日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年10月20日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年11月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2010年12月17日 (項目3)	<u>議程</u>
福利事務委員會	2010年12月18日 (議程第I項)	<u>議程</u>
立法會	2011年11月2日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第174至221頁)  <u>進度報告</u>
福利事務委員會	2011年1月10日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2011年1月21日 (議程第VII項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>



委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2012年10月22日 (議程第I項)	議程
福利事務委員會	2012年10月25日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2012年10月29日 (議程第I項)	議程
福利事務委員會	2012年11月12日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
扶貧小組委員會	2012年12月11日 (議程第III項)	議程
扶貧小組委員會	2013年1月22日 (議程第I項)	議程 會議紀要
內務委員會	2013年3月22日 (議程第I項)	議程
財務委員會	2013年4月8日	政府當局就委員審核 2013-2014年度開支 預算的書面提問作出 的 答 覆 (第66至67頁)

立法會秘書處  
議會事務部2  
2013年5月14日