



工聯會「綜合退休保障方案」

工聯會建議設立「退休保障制度綜合方案」(下簡稱綜合退休保障方案)，利用閒置的土地基金，加上政府、僱主、僱員的三方供款，由 2016 年開始發放每月 3250 元的「社會保險」退休金給每名 65 歲或以上的永久性香港居民。

工聯會由上世紀 70 年代開始已關注工人退休保障的問題，爭取全民退休保障制度，而到 1994 年曾提出綜合退保方案，希望每名貢獻過香港的長者，可以得到退休保障，過有尊嚴的退休生活。

全民退休保障計劃，是社會多年共識訴求。人口老化問題已迫在眉睫，到 2041 年，香港接近三分之一的人口年屆 65 歲或以上。2000 年開始雖然推行強制性公積金制度，但未能即時惠及現有的長者。而且強積金制度實施 13 年，漏洞多多，未能保障退休生活，人所共知。因此，必須訂立人人受惠的退休保障制度。

強積金是由 2000 年才開始實行，許多現時的長者都不能受惠於強積金。況且，香港租金高昂，僱主往往靠壓抑工資來平衡收支，工資增長長年偏低。由 2003 年至 2013 年，不少行業的工資不增反減，運輸和酒店、酒樓、快餐等的實質工資指數減少了 13 點。工人難以累積足夠的強積金過有尊嚴的退休生活。因此，社會有必要另立全面性的退休保障制度，補充強積金的不足。

由於 1994 年至今已有接近二十年時間，因此工聯會更新了當年的綜合退休方案。(附件一)此新方案已提交扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組討論。

工聯會綜合退休保障方案

五大特點

與強積金並行 全民退休保障 制度	強積金制度之外，推行全民受惠的「社會保險」 不單為曾工作人士提供退休保障，沒有退休保障的家庭主婦或因長期病患不能工作等人士，均可受惠
長者和家人即時受惠	- 長者每月領取 3250 元「社會保險」退休金，老有所養，過有尊嚴的退休生活； - 供養父母、祖父母的負擔可即時減輕
三方共同供款	勞、資、官三方均作供款，各方參與，人人受益
具可持續性	方案可持續運作，跨越人口老化高峰期

綜合退休保障方案中 「社會保險」資金主要來源

1.	分 22 年撥用 2000 多億的「土地基金」，以及土地基金和社會保險兩者的盈餘帶來每年投資回報
2.	政府原本已要付出的生果金、長生津和部份長者綜援
3.	每年 5% 的財政盈餘
4.	增加應評稅利潤達 1000 萬或以上的利得稅率 1%
5.	2021 年起，僱主僱員各供月入 1.5% (相應扣減僱主僱員強積金供款各 1%)

工聯會「綜合退休保障方案」

背景

1. 2012 年第 35 屆工聯會會員大會已通過「爭取政府盡快設立綜合退休保障」
2. 工聯會自上世紀 70 年代起，已爭取社會退休保障制度，在 1994 年更經深入調研，提出「退休保障制度綜合方案」(簡稱綜合退休保障方案)
3. 綜合退休保障方案包括兩部份：一、僱主、僱員供款的私營退休金 — 「強積金」；二、政府、僱主和僱員三方供款的「社會保險」退休金

建議主體

4. 沿用 1994 年「綜合退休保障方案」的名稱、原則和基礎。在深化強積金改革的前提下，再落實三方供款的「社會保險」退休金

原則

5. 全民受惠，擺脫救濟概念，以達致社會和諧穩定、老有所養，長者得過有尊嚴的退休生活
6. 政府和社會承擔，垂直公平，能者多付
7. 以收入替代率為評估退休保障之目標
8. 符合世界銀行五條支柱建議
9. 持續運行，並可迎接 2041 年老齡高峰期

與世界銀行五條支柱建議相符

- 10. 零支柱：保留長者綜援，但取消「衰仔紙」制度
- 11. 第一條支柱：社會保險
- 12. 第二條支柱：強積金
- 13. 第三條支柱：個人儲蓄
- 14. 第四條支柱：其他公共服務支援，如公營醫療、房屋或乘車優惠

「社會保險」的構思

財政來源

- 15. 政府
 - A. 土地基金、以及土地基金和社會保險兩者的盈餘帶來每年投資回報
 - B. 原來已要付出的生果金、長生津和部份長者綜援的財政支出
 - C. 每年 5%政府財政盈餘
- 16. 商界
 - A. 評稅利潤達\$1000 萬或以上的企業增加 1%利得稅率
- 17. 民間
 - A. 僱主和僱員隨強積金供款各增加 0.5%
 - B. 強積金供款轉移 1%投入社會保險
 - C. 即勞資各 1.5%，共 3%
 - D. 低收入僱員按強積金制度無須供款，另供款收入不設上限
 - E. 投資交由金融管理局負責
- 18. 推行年期

- A. 建議 2016 年推行
- B. 政府應及早撥出預留款項（最少 \$ 500 億）起動
- C. 訂明 2021 年起僱主、僱員開始，讓大家「先受惠，後供款」

19. 退休金額

- A. 以收入替代率為領取金額準則，取工資中位數 25-30%
- B. 例如 25%則是 \$ 3250
- C. 65 歲或以上香港永久性居民

20. 同時改革強積金

- A. 勞資 5%供款中各抽出 1%投入社會保險
- B. 取消對沖遣散費和長服金
- C. 設立法定收費上限
- D. 建立能確保抵銷通脹的回報穩妥的公共基金

不影響政府財政穩健

- 21. 建議雖動用財政儲備中的土地基金，但按我們建議，不是一次過撥款，而是分 22 年有序撥出。以政府量入為出的財政理念，22 年間財政儲備也會有增長，或可抵消有關開支
- 22. 由於政府外匯基金資產總值仍然有 2 萬 7 千多億元，而外匯基亦有累計盈餘 6 千多億元，足以保持財政穩健以及應付緊急需要

推算展示

- 23. 附件二以工資中位數的 25%，3250 元，作了社會保險的推算展示，推算年期至 2041 年
- 24. 同時也詳細解說當中的構思

附件二

工聯會
「綜合退休保障方案」
2013年
詳細解說
(有關社會保險的推算展示)

1994年工聯會 綜合退休保障方案

強積金

- * 供款
 - * 政府 僱主 僱員 總數
 - * 0% 4% 2% =6%
- * 開始領取年齡
 - * 男60歲 女55歲

社會保險

- * 供款
 - * 政府 僱主 僱員 總數
 - * 3% 2% 1% =6%
- * 開始領取年齡
 - * 65歲或以上
- * 領取金額
 - * 全港僱員工資平均數25-35%
 - * 供款10年以上全額領取
 - * 供款少於10年，須居港十年以上並作資產申報

2013年綜合退休保障方案

強積金制度

+

「社會保險」

「社會保險」 可持續的資金來源

1. 土地基金
 2. 政府原本已要付出的生果金、長生津和部份長者綜援
 3. 5%的財政盈餘
 4. 增加應評稅利潤達1000萬或以上的利得稅率1%
 5. 2021年起，僱主僱員各供月入1.5%
- * (相應扣減僱主僱員強積金供款各1%)

相關安排

- * 建議由2016年開始實行

- * 合資格領取者為年齡為65歲或以上香港永久性居民

- * 建議領取金額

- * 工資中位數的25%

- * 2013年第2季撇除外籍家庭傭工後的工資中位數為\$13000

- * 即金額\$3250

相關安排

- * 社會保險交託金管局作投資
- * 行政則交社署或另立機構處理

- * 保留長者綜援
- * 取消衰仔紙制度
- * 如領取綜援，將扣除社會保險金額

- * 全面改革強積金
 - * 取消與遣散和長服金的對沖
 - * 設立類似iBond的公共基金
 - * 降低行政費用

世界銀行五條支柱結構 與綜合退休保障方案(綠色部份)的對比

世界銀行五條支柱



綜合退休保障方案



表一：以3250元計算、推算至2041年的社會保險開支金額

	2016	2021	2026	2031	2036	2041
按政府推算的65歲及以上人數(萬)	116.46	145.04	181.58	215.94	240	255.76
以\$3250元計算的一年社會保險金額(億)	454億	566億	708億	842億	936億	997億

65歲及以上人數取自《香港人口推算2012-2041》附錄甲(不包括外籍家庭傭工)

表二：以3250元計算的一年社會保險金額(億元)										
年份	土地基金 (含500億種子基金) A	5% 財政盈餘 B	評稅總額 1000萬以上 加1% 利得稅 C	土地基金及 社會保險 結餘的 投資收入 D	僱主僱員 每月各供 收入的1.5% E	上年度 結餘 I	推算的生果 金、長生津、 部份長者 綜援開支 II	當年收入 A+B+C +D+E III	推算開支 IV	當年餘額 I+II+III -IV
2014	500	21	8	100						
2015		21	8	100						
2016	500	21	8	100		758*	248	629	454	1181
2017		21	8	100		1181	278.5	129	510	1078.5
2018		21	8	100		1078.5	278.5	129	510	976
2019		21	8	100		976	278.5	129	510	873.5
2020		21	8	100		873.5	278.5	129	510	771
2021		21	8	100	262	771	309	391	566	905
2022		21	8	100	262	905	347	391	637	1006
2023		21	8	100	262	1006	347	391	637	1107
2024		21	8	100	262	1107	347	391	637	1208
2025		21	8	100	262	1208	347	391	637	1309
2026	500	21	8	100	262	1309	385	891	708	1877
2027		21	8	100	262	1877	422	391	775	1915
2028		21	8	100	262	1915	422	391	775	1953
2029		21	8	100	262	1953	422	391	775	1991
2030		21	8	100	262	1991	422	391	775	2029
2031		21	8	100	262	2029	459	391	842	2037
2032		21	8	100	262	2037	483	391	889	2022
2033		21	8	100	262	2022	483	391	889	2007
2034		21	8	100	262	2007	483	391	889	1992
2035		21	8	100	262	1992	483	391	889	1977
2036	500	21	8	100	262	1977	507	891	936	2439
2037		21	8	100	262	2439	522	391	966.5	2385.5
2038		21	8	100	262	2385.5	522	391	966.5	2332
2039		21	8	100	262	2332	522	391	966.5	2278.5
2040		21	8	100	262	2278.5	522	391	966.5	2225
2041		21	8	100	262	2225	537	391	997	2156

表二附註

- ◆為2014、2015年度的結餘
- 因政府只公佈2016、2021、2026、2031、2036及2041年的65歲人口數字，因此每5年中間的數據，假定為兩數的平均數(啡色字)，推算開支做法相同
- 上表沒有計算通帳，但如社會保險基金按通帳變動，政府的生果金、長生津、綜援及僱主僱員供款，同樣要按通帳調整，所以對結餘仍有保障

社會保險收入來源的說明

- 2012年10月全民退休保障聯席座談會上，行政會議召集人林煥光建議將部分財政儲備成立退休保障的啟動基金
- * 土地基金雖是財政儲備的一部份，但沒有實質的用途，現時約有2092億
- * 建議先從中撥500億元作為社會保險的種子基金
- * 其後分三次每隔10年把餘下的約1500億土地基金撥作社會保險
- * 土地基金曾於2003和2004年先後轉撥1,200億和400億元政府一般收入內，可見撥轉作政府開支已有先例
- * 每年撥5%的財政盈餘到社會保險，過去10個年度的平均數約為20.94億元
- * 工聯會多年來倡議實行累進利得稅制，因此這裏建議應評稅利潤在1000萬元以上的公司，增加1%的利得稅率，估計每年可多收8億元
- * 土地基金由2003-04年度至今，每年平均收入108.65億元，現建在議該筆收入每年撥入社會保險

社會保險收入來源的說明(續)

- * 估計土地基金撥剩的餘額加上社會保險每年的大額盈餘，兩者的投資收入應可保持平均每年100億
- * (土地基金97年有2030億元，17年來水平曾低見1240億元，17年來經歷沙士、金融風暴、金融海嘯，其平均回報仍有102.56億，土地基金撥剩的餘額加上社會保險每年盈餘，兩者款額加起來由1700多億至2000多億元，有望得到平均每年100億的投資回報)
- * 由於社會保險是全民性的，建議社會保險開始派發後5年，即2021年開始僱主僱員各供月入的1.5%，從而確保社會保險的長遠收支平衡。相應扣減僱主僱員強積金供款各1%
- * 建議方案實施5年後僱主僱員才供款，原因是如果僱主僱員本身家中有65歲以上祖父母、外祖父母和父母，這些長輩在這5年中，已領取\$195,000-\$1,170,000的社會保險，希望這項安排能鼓勵僱主僱員更樂意供款
- * 至於低收入人士的供款，應予豁免。低收入豁免供款與強積金制度相同
- * 各收入來源的詳情在以下表格解說

表三：土地基金各年度收入及結餘

年度	收入(億元)	結餘(億元)
2003 - 04*	171.59	1577.74
2004 - 05#	65.60	1240.25
2005 - 06	42.26	1285.60
2006 - 07	120.31	1405.91
2007 - 08	98.76	1504.67
2008 - 09	141.83	1646.50
2009 - 10	111.96	1758.46
2010 - 11	110.78	1869.24
2011-12	112.16	1981.40
2012-13(預算)	111.26	2092.66
以上10個年度的平均收入為108.65		

*立法會於2003年五月七日議決將一筆為數1,200.00億元的款項從土地基金轉撥政府一般收入內。

立法會於2004年6月16日議決將一筆為數400.00億元的款項從土地基金轉撥政府一般收入內。

表四：過去10年5%財政盈餘的平均數

年度	財政盈餘(億元)	5%(億元)
2003 - 04	-400	-20
2004 - 05	214	10.7
2005 - 06	140	7
2006 - 07	586	29.3
2007 - 08	1237	61.85
2008 - 09	14	0.7
2009 - 10	259	12.95
2010 - 11	751	37.55
2011-12	737	36.85
2012-13	649	32.45
平均每年度約為		20.94(21億)

表五:1000萬以上應評稅利潤 加1%利得稅

課稅年度	應評稅利潤1000萬以上的 評稅總額(億元)	加1%(億元)
2007-08	837.79	8.3779
2008-09	638.70	6.387
2009-10	683.55	6.8355
2010-11	802.01	8.0201
2011-12	908.10	9.081
1%利得稅平均每年約為		7.7(8億)

從政府提交立法會的文件中只有找到以上年度的數字

表六：僱主僱員各供月入1.5%的一年的金額 (2021年開始)

每月就業收入	左欄群組的中位數(港元)	人數(千人)	僱主1.5%(億)	僱員1.5%(億)
< 3,000	1500	104.4	28188	0
3,000 - 3,999	3499.5	291	183304	0
4,000 - 4,999	4499.5	82.2	66575	0
5,000 - 5,999	5499.5	55.5	54940	0
6,000 - 6,999	6499.5	84.6	98974	0
7,000 - 7,999	7499.5	151.2	204106	204106.39
8,000 - 8,999	8499.5	243.2	372074	372074.11
9,000 - 9,999	9499.5	278.5	476210	476209.94
10,000 - 11,999	10999.5	409.7	811169	811169.13
12,000 - 13,999	12999.5	389.6	911629	911628.94
14,000 - 15,999	14999.5	319.1	861541	861541.28
16,000 - 17,999	16999.5	144.3	441545	441545.01
18,000 - 19,999	18999.5	96.4	329679	329679.32
20,000 - 24,999	22499.5	331.1	1340925	1340925.2
25,000 - 29,999	27499.5	168	831585	831584.88
30,000 - 34,999	32499.5	159.2	931306	931305.67
35,000 - 39,999	37499.5	89	600742	600741.99
40,000 - 44,999	42499.5	76.9	588278	588278.08
45,000 - 49,999	47499.5	41.5	354821	354821.27
50,000 - 59,999	54999.5	95.2	942471	942471.43
60,000 - 79,999	69999.5	59.8	753475	753474.62
80,000 - 99,999	89999.5	28.9	468177	468177.4
≥ 100,000	200000 [^]	45.8	1648800	1648800

[^] 由於欠10萬以上的收入數據，現假定以20萬計算

僱主僱員供款共 **261.7(262億)**

資料來源：2013年4-6月綜合住戶統計調查按季統計報告表5.9A

表七：家中如有65歲以上長者 5年可領得的金額

長輩數目	一位	兩位	三位	四位	五位	六位
						195000
					195000	195000
				195000	195000	195000
			195000	195000	195000	195000
		195000	195000	195000	195000	195000
	195000	195000	195000	195000	195000	195000
5年共可 領得金額 (元)	195000	390000	585000	780000	975000	1170000

建議方案實施5年後僱主僱員才供款，原因是如果僱主僱員本身家中有65歲以上祖父母、外祖父母和父母，這些長輩在這5年中，已領取\$195,000-\$1,170,000的社會保險，希望這項安排能鼓勵僱主僱員更樂意供款

表八：推算至2041年的生果金、長生津及部份長者綜緩金的開支

	2016	2021	2026	2031	2036	2041
估計普通高齡津貼開支	115474	143812	180043	214112	237969	253595
估計高額高齡津貼開支	685232	853392	1068388	1270556	1412122	1504851
估計可撥用的長者綜援開支 ⁺	908388	1131312	1416324	1684332	1872000	1994928
按政府長生津建議方案 預計額外津貼開支 [#]	770000	960000	1190000	1390000	1550000	1620000
總計	248億	309億	385億	459億	507億	537億

* 除標明外，單位為萬

[#]金額來自2012年11月財委會文件<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/papers/f12-54c.pdf>，政府有關長生津的推算金額年份為2017年、2022年、2027年、2032年、2037年和2041年。

表八附註

- ◆ 過去三年，65歲以上的長者中約有28%為65-69歲，而平均每年約有26%的65-69歲長者領取普通高齡津貼，因此普通高齡津貼(\$1135)的推算方法為：[當年65歲以上人口 $\times 28\% \times 26\% \times \1135×12 個月]
- ◆ 以2016年為例：65歲以上年口116.46萬 $\times 28\% \times 26\% \times \1135×12 個月=11億5474萬
- ◆ 過去三年，65歲以上的長者中約有72%為70歲或以上，約有60%的70歲長者領取高齡津貼(\$1135)，因此高齡津貼的推算方法為：[當年65歲以上人口 $\times 72\% \times 60\% \times \1135×12 個月]
- ◆ 以2016年為例：65歲以上年口116.46萬 $\times 72\% \times 60\% \times \1135×12 個月=68億5232萬
- ◆ 過去三年約有20% 65以上長者領取長者綜援，綜援金額以4000元計。因此長者綜援開支的推算方法為：[當年65歲以上人口 $\times 20\% \times \$4000$]
- ◆ 以2016年為例：65歲以上年口116.46萬 $\times 20\% \times \$3250 \times 12$ 個月=90億8388萬
- ◆ 長者綜援開支將大幅減少，該筆資源可撥歸社會保險
- ◆ *因社會保險與綜援不可同領，因此只從綜援金撥\$3250金額過來計算
- ◆ 假定綜援金額每人約4000元，也就是說綜援長者可領\$750元的差額

表九：4000元計算的一年社會保險金額(億元)[難以持續]

年份	土地基金 (含500億種子基金) A	5% 財政盈餘 B	評稅總額 1000萬以上 加1% 利得稅 C	土地基金及 社會保險 結餘的 投資收入 D	僱主僱員各 供月入的 1.5% E	上年度 結餘 I	推算的生果 金、長生津、 部份長者 綜援開支 II	當年收入 A+B+C +D+E III	推算開支 IV	當年餘額 I+II+III -IV
2014	500	21	8	100						
2015		21	8	100						
2016	500	21	8	100		758.0*	248	629	559	1076.00
2017		21	8	100		1076.0	278.5	129	627.5	856.00
2018		21	8	100		856.0	278.5	129	627.5	636.00
2019		21	8	100		636.0	278.5	129	627.5	416.00
2020		21	8	100		416.0	278.5	129	627.5	196.00
2021		21	8	100	262	196.0	309	391	696	200.00
2022		21	8	100	262	200.0	347	391	784	154.00
2023		21	8	100	262	154.0	347	391	784	108.00
2024		21	8	100	262	108.0	347	391	784	62.00
2025		21	8	100	262	62.0	347	391	784	16.00
2026	500	21	8	100	262	16.0	385	891	872	420.00
2027		21	8	100	262	420.0	422	391	954.5	278.50
2028		21	8	100	262	278.5	422	391	954.5	137.00
2029		21	8	100	262	137.0	422	391	954.5	-4.50
2030		21	8	100	262	-4.5	422	391	954.5	-146.00
2031		21	8	100	262	-146.0	459	391	1037	-333.00
2032		21	8	100	262	-333.0	483	391	1094.5	-553.50
2033		21	8	100	262	-553.5	483	391	1094.5	-774.00
2034		21	8	100	262	-774.0	483	391	1094.5	-994.50
2035		21	8	100	262	-994.5	483	391	1094.5	-1215.00
2036	500	21	8	100	262	-1215.0	507	891	1152	-969.00
2037		21	8	100	262	-969.0	522	391	1140	-1196
2038		21	8	100	262	-1196.0	522	391	1140	-1423
2039		21	8	100	262	-1423.0	522	391	1140	-1650
2040		21	8	100	262	-1650.0	522	391	1140	-1877
2041		21	8	100	262	-1877.0	537	391	1128	-2077

推行綜合退休保障方案 不會影響政府財政穩健

年份(年底)	財政儲備(億元)	外匯基金資產總值(億元)	外匯基金累計盈餘(億元)
2003	2664	10116	3849
2004	2873	10619	4236
2005	3007	10668	4431
2006	3657	11767	5077
2007	4849	14144	6170
2008	4880	15577	4807
2009	5082	21517	5533
2010	5915	23450	5915
2011	6621	24880	5679
2012	6691	27811	6239

推行綜合退休保障方案 不會影響政府財政穩健(續)

- * 土地基金為財政儲備[^]八個基金中的其中一個，沒有實際的開支用途。按我們建議，不是一次過撥款，而是分22年有序撥出。以政府量入為出的財政理念，22年間財政儲備也會有增長，或可抵消有關開支
- * 外匯儲備金額達27811億元，是各國少有的穩健水平
- * 除了財政儲備和外匯儲備資產，外匯基金累計盈餘持續增加，至今已有6239億，這筆累計盈餘，同樣是沒有迫切用途的，有需要時足夠政府應急
- * 《外匯基金》第8條訂明，只要外匯基金的資產不會因為轉撥而減少至低於「在當期時尚未履行的各項責任總和的105%」的水平，可以轉撥入政府一般收入

[^]財政儲備：是政府一般收入帳目和八個基金的總結餘(八個基金為：工程儲備基金、資本投資基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金、貸款基金和獎券基金。)