

退休保障 前路共建

行政摘要



扶貧委員會
2015年12月

目錄

此行政摘要的內容摘錄自《退休保障 前路共建》諮詢文件，以利便讀者閱覽這次公眾參與活動的重要議題。如想知悉箇中進一步的政策和數據分析，請參閱諮詢文件原文。

序言	i
背景	1
香港多根支柱制度	4
考慮問題的角度	5
改善制度的目標	9
長者貧窮情況	9
須關注的群組	10
「不論貧富」抑或「有經濟需要」	11
「不論貧富」模擬方案	12
「有經濟需要」模擬方案	13
比較和分析兩個模擬方案	13
政府的立場	21
更新坊間方案的財務推算	22
優化現行制度	23
零支柱－社會保障	23
第二支柱－強積金	27
第三支柱－自願性儲蓄	36
第四支柱－公共服務和其他	37
提出你的意見	44
附件甲－扶貧委員會職權範圍和委員名單	49
附件乙－遣散費和長期服務金及 「對沖」機制的背景和相關資料	50

序言

香港社會對上一次討論退休保障是上世紀九十年代初期。隨後立法局於1995年通過強制性公積金(強積金)計劃條例，到2000年一個強制僱主和僱員供款的退休儲蓄制度正式成立，為香港的退休保障制度翻開新的一頁。

以目前的供款率和覆蓋率，強積金實難以徹底解決長者退休保障的問題。事實上，香港奉行世界銀行倡議的多根支柱模式，除了在职人士通過強積金強制性的僱主和僱員供款為自己作退休準備外，其他支柱包括由政府運用稅收支付的社會保障計劃、個人的自願性儲蓄或家人支援，以及政府通過房屋、醫療、福利服務提供的長者照顧。儘管如此，過去多年，要求增設全民退休保障(即不論長者的經濟狀況，劃一為年滿65歲的長者每月提供養老金)的聲音不絕於耳。

扶貧安老是本屆政府的施政重點之一，而退休保障與長者貧窮問題息息相關。行政長官在競選政綱中表示會“就處理老年貧窮問題，研究如何引入短、中、長期措施，改善現時的社會保障及退休保障制度”。本屆政府已於2013年實施讓超過42萬名長者受惠的長者生活津貼，但我們仍有決心和承擔為長者謀福祉，委託扶貧委員會探討如何改善本港的退休保障，更好地紓緩長者晚年生活的困境。這就是今次公眾諮詢的緣起。

是次有關退休保障的諮詢有幾個特色：

- (一) 諮詢以扶貧委員會的名義進行，文件的取態和內容都經由來自不同背景的委員審議通過。作為扶貧委員會主席，我力求客觀、中立，亦努力協助委員會達成共識，但針對較具爭議性的議題，委員有很不同的意見，諮詢文件都一一如實反映；
- (二) 同樣地，面對一個影響如此深遠的社會課題，作為一個負責任的政府，我們必須向市民交代政府的看法。簡而言之，政府對任何不設經濟審查、不論貧富向所有長者提供劃一援助的方案有所保留，但認同現行退休保障制度有改善的空間，我們最不希望見到的是退休保障的工作停滯不前，香港再次因兩極化的爭拗而無法前進；

(三) 退休保障制度影響很多代香港人的利益，是次諮詢工作必須深入各階層、各界別、各年齡組群，特別是年青的學生。因此，我們預留了較長的六個月時間，聆聽各界的意見，我和相關官員及扶貧委員會委員會透過不同途徑，包括社交媒體，接觸各界人士和青年人，引發理性務實的討論；以及

(四) 針對加強長者退休保障究竟應該採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」的原則，諮詢文件提供可供比擬的模擬方案、兩者的財政承擔及對公共財政的影響。我希望這些詳細的數據有助社會認真討論這個富爭議性的議題。

諮詢文件要處理的另一個富爭議性的議題是強積金的「對沖」安排。在這個問題上，行政長官在其競選政綱中提出應“逐步降低強積金戶口內僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例”。經詳細討論後，委員會認為不應低估處理「對沖」問題的複雜性。委員會同意社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面深入的討論，努力找出一個勞資雙方都能接受的方法，以維護低收入人士的利益，並進一步強化強積金這根支柱和整個退休保障制度。

扶貧委員會委員來自不同的背景，對上述兩個極富爭議性的議題有一定的立場，諮詢文件能按時完成草擬，實有賴各委員那份互相包容和求同存異的態度及對香港的承擔，我在此向他們致以衷心的感謝。我亦要多謝由周永新教授領導的團隊早前完成的退休保障未來發展的研究報告，為我們這份諮詢文件提供了有用的基礎。

最後，我鼓勵大家在未來六個月循不同渠道多給我們意見，協助政府和扶貧委員會做好完善退休保障的工作。

林鄭月娥

扶貧委員會主席林鄭月娥



背景

1. 最新的人口推算顯示，香港長者人口在未來40多年會持續增長。屆時的長者人口會是目前100多萬的兩倍多。香港人也越來越長壽，現時65歲的長者，預期有六成將活到85歲或以上，四成會年過90。要讓長者老有所養，退休保障是重要的一環，須要整個社會正視和共同承擔。



2. 目前，香港的退休保障制度仍在演變及進化，過去重要的發展包括15年前引入強制性公積金（強積金）制度，以及本屆政府上任初期推出的長者生活津貼。社會上不時出現改善退休保障制度的聲音，但如何改革和怎樣處理改革帶來的財務承擔，卻意見紛紜。有意見認為應優化現行須經濟審查的計劃去幫助有需要的長者（「有經濟需要」原則），但也有建議不設經濟審查、向所有長者提供劃一金額（「不論貧富」原則）。
3. 退休保障與長者貧窮問題息息相關。行政長官在競選政綱中表示會“就處理老年貧窮問題，研究如何引入短、中、長期措施，改善現時的社會保障和退休保障制度”。儘管本屆政府已實施長者生活津貼，並加強了多項與長者福利、醫療和交通有關的服務，社會仍須繼續改善退休保障制度，為香港人口老化作好部署。

4. 2013年5月，由政務司司長領導的扶貧委員會(委員會)委託周永新教授領導的團隊(研究團隊)，就退休保障的未來方向進行研究。研究報告(《報告》)於2014年8月公開，讓市民討論。今年1月，行政長官在《施政報告》中表示，委員會會在下半年就退休保障進行公眾諮詢，並預留500億元，顯示政府對改善有需要居民在退休後的生活保障的決心和承擔。委員會的職權範圍和委員名單見附件甲。

諮詢範圍和目的

5. 這次諮詢是以委員會的名義進行，但委員會認為諮詢範圍不應只限於由政府提供的社會保障這根支柱(即零支柱)，因為退休保障範圍廣泛，單靠個別支柱難以處理長者貧窮和其他退休保障問題。倘若其他支柱(例如強積金和自願性儲蓄)能發揮更大的退休保障作用，長遠而言，將有助減輕退休人士對社會保障支柱的依賴，從而有效紓緩公共財政在人口老化趨勢下的壓力，並維持整個制度的可持續性。這個想法與世界銀行倡議的多根支柱模式的理念一致。
6. 委員會認同部分長者在現行退休保障制度下未被充分照顧，而如何為這些長者提供更好的保障——透過「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則——是這次諮詢要處理的核心問題。除收入保障外，討論也要涵蓋其他方面的保障，例如醫療或長期護理服務。
7. 草擬諮詢文件時，委員會參考了《報告》內的分析和建議、《報告》發表後社會上的意見，以及委員會過去一段時間的討論。委員會亦檢視了香港現有的退休保障制度，以及世界銀行和其他海外地方的經驗，並以最新的人口和勞動人口推算數據，更新和推算不同方案在未來50年對公共財政的影響，以及僱主、僱員的額外承擔。



世界銀行多根支柱模式

8. 為協助各個地方有系統地作出分析和比較，世界銀行在1994年提出了一個三根支柱的退休保障框架，並在2005年把這個框架更細緻地劃分為五根支柱（見圖一）。世界銀行認為，退休金制度的核心目標是防範老年貧窮的風險，以及透過儲蓄以維持與退休前相若的生活水平。世界銀行表示為退休生活累積足夠的儲備是一個複雜的問題，因此必須以多管齊下的方式解決，確立多個退休儲蓄或收入來源。由於每根支柱的目的和目標對象各有不同，其財政來源亦各異，所以多根支柱模式更能滿足社會內不同長者組群的需要。同時值得注意的是，世界銀行並無表示一個全面的退休保障制度必須齊備五根支柱，反而強調不存在一個適用於所有地方的制度。每個地方都要因應固有的退休保障制度、改革的需要，以及是否已具備有利改革的客觀條件等因素，考慮未來的發展方向。

圖一：世界銀行倡議的多根支柱發展模式



資料來源：世界銀行

香港多根支柱制度

9. 沿用世界銀行倡議的多根支柱模式，香港的退休保障制度經多年演變後由多個計劃組成，並構成四根支柱。制度強調有能力工作的人士應自給自足，政府的角色是支援經濟上無法自助的長者。換言之，在職人士通過強積金強制性供款、自願性儲蓄或退休投資等，計劃自己及家人的退休生活(即第二、三及四支柱)。政府則利用稅收在社會保障計劃下進行財富再分配，通過不同的計劃向長者提供社會安全網或補助(即零支柱)，並大幅資助公營房屋、醫療、院舍和社區照顧等服務，照顧長者的日常需要(即第四支柱)。這樣的安排較能確保制度在人口老化和維持香港低稅率和簡單稅制的情況下，長遠地持續運作(見圖二)。

圖二：香港的多根支柱制度

	零支柱	第一支柱	第二支柱	第三支柱	第四支柱
世界銀行的五根支柱	由公帑支付的老年金或社會保障計劃(毋須或設有經濟審查)	公營管理的強制性供款計劃(通常是隨收隨支)	私營管理的強制性職業或私人退休供款計劃	自願向職業或私人退休計劃供款或儲蓄	公共服務、家庭支援和個人資產
香港退休保障制度	綜合社會保障援助計劃(綜援)*；長者生活津貼；高齡津貼；廣東計劃；傷殘津貼	沒有	強積金強制性供款；職業退休計劃；公務員長俸；補助/津貼；學校公積金	強積金自願性供款；退休儲蓄保險	公營房屋；公營醫療；院舍和社區照顧服務；長者醫療券；公共交通票價優惠；家庭支援；自置物業

註：(*)包括綜援長者廣東及福建省養老計劃。

資料來源：世界銀行和相關政策局

10. 委員會認為香港應繼續採用多根支柱模式，確立多元的退休儲蓄或收入渠道，並輔以一系列的公共服務。為貫徹香港既定的社會福利和公共理財理念，委員會認為香港的退休保障制度應保留以下社會珍惜的固有價值和原則——

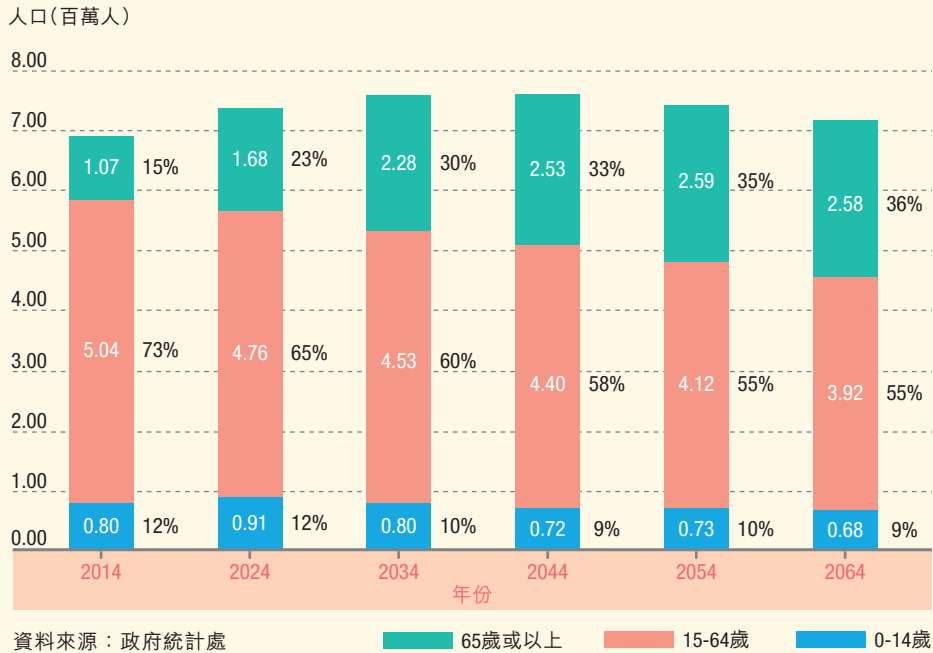
- (a) 透過持續工作和儲蓄實踐自力更生；
- (b) 鼓勵家庭成員互相支援；以及
- (c) 向有需要長者提供社會安全網。



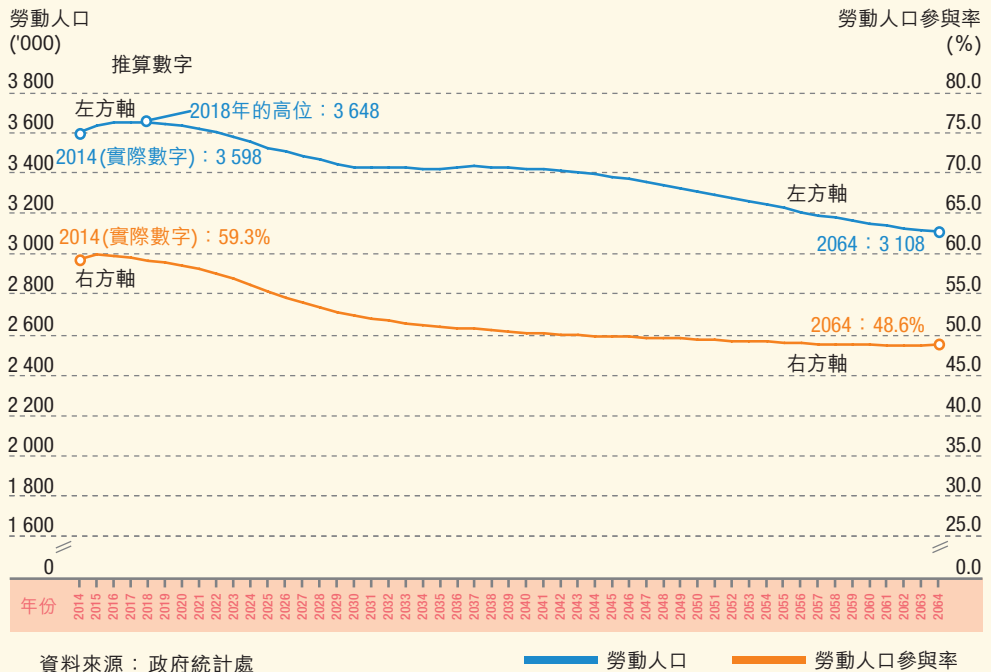
考慮問題的角度

11. 委員會建議社會可循多個角度考慮問題。第一，**理念和原則**。香港的退休保障制度應循甚麼方向繼續發展？如改革的目標是要讓有需要長者得到更好的晚年保障，「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則能更貫徹扶貧的理念？哪個原則能更有效達致世界銀行倡議的足夠性、可持續性、可承擔性及穩定性的目標？這些都是不能迴避的問題。
12. 第二，**人口結構變化**。最新的人口推算印證香港的人口老化問題十分嚴峻。雖然整體人口預期在2040年年代中下降，但人口老化趨勢將持續，預計長者（65歲或以上）佔整體人口的比例將由2014年的15.4%（或107萬）增至2064年的35.9%（或258萬）。另一方面，青壯年人（15-64歲）的比例，將由2014年的73.0%（或504萬）大幅縮減至2064年的54.6%（或392萬）（見圖三）。青壯年人是勞動人口的中流砥柱，這個年齡層的人數銳減，將導致勞動人口由2014年的360萬微升至2018年的頂峰365萬後，一直回落至2064年的311萬（見圖四）。撫養比率進一步惡化，由2014年每1 000名青壯年人撫養371名兒童和長者，增至2064年的831名（見圖五）。在青壯年和長者人口此消彼長，加上長者越來越長壽的情況下，過分倚賴未來世代供養長者的退休保障制度，財政上將難以持續。面對未來的人口結構，如何確保退休保障制度的可持續性，並將供養長者的責任有效和公平地在個人、家庭和社會之間分攤，以及平衡世代之間的利益，是社會要共同探討的問題。

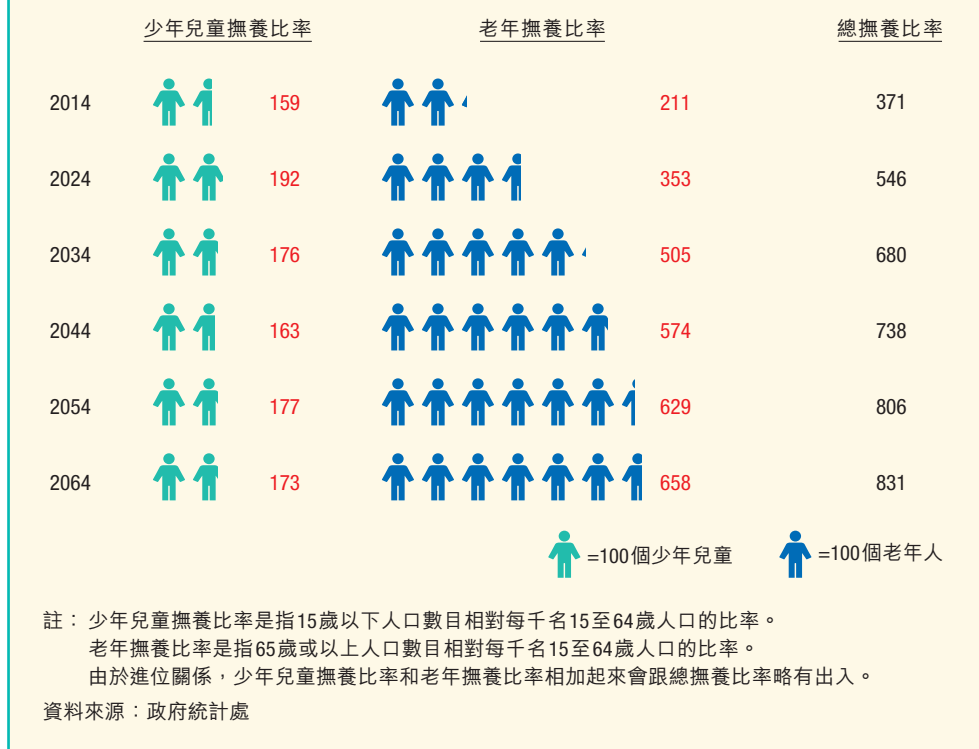
圖三：長者和青壯年人口比例未來此消彼長
(不包括外籍家庭傭工(外傭))



圖四：勞動人口2018年見頂後持續下降
(不包括外傭)



圖五：撫養比率惡化（不包括外傭）



13. 第三，**公共財政影響和資源運用**。2014-15年，政府投放於長者的經常開支（不包括公營房屋）約553億元，佔整體政府經常開支約兩成，即每五元的經常開支便約有一元用來支援長者，主要包括 —
- (a) 長者社會保障241億元（比2010-11年增加70%）¹;
 - (b) 長者公營醫療服務239億元（比2010-11年增加39%）;
 - (c) 長者住宿及社區照顧服務62億元（比2010-11年增加57%）; 及
 - (d) 長者醫療券及公共交通票價優惠計劃11億元（比2010-11年增加846%²）。
14. 如只按長者人口增長作出調整，並撇除通脹因素和假設服務維持在現有水平，政府預計2064年的長者開支將會是目前的二至四倍（見圖六）。另一方面，勞動人口萎縮會局限整體經濟增長，繼而影響

¹ 不包括財政預算案內一次性紓困措施。

² 由於公共交通票價優惠計劃於2012年6月開始實施，此百分比只顯示長者醫療券在2010-11年和2014-15年期間的開支增幅。

稅收和其他政府收入，增加財赤的風險。長遠財政計劃工作小組於2014年3月發表的公共財政可持續性評估，預計如政府開支增幅長期超越收入及經濟增長，政府在2029-30年左右（即14年內）可能開始面對結構性赤字問題。除非削減其他公共服務及政策範疇的開支，否則很大機會要加稅或引入新稅種，以解決財赤問題。可以肯定的是，任何涉及額外公共資源的退休保障建議，將會進一步加重公共財政的壓力。如何避免為社會帶來不能承受的財政負擔，以及確保有限的公共資源能發揮最大的效用，聚焦有效地幫助有需要的長者，是處理退休保障議題的重要考慮之一。

圖六：數十年後的長者開支將會是現時的二至四倍

（\$ 億：按2015年價格計算）	2014-15	2064-65
長者社會保障福利（包括綜援、長者生活津貼、高齡津貼、傷殘津貼和廣東計劃）	241	二倍
長者公營醫療服務	239	三倍
長者住宿及社區照顧服務	62	三倍
長者公共交通票價優惠計劃	4	四倍
長者醫療券	7	四倍

資料來源：相關政策局

15. 第四，**不同世代長者的需要**。強積金計劃在2000年才實施，當時參加計劃的年長僱員能累積到的保障有限。然而，隨着強積金日趨成熟，能累積的供款將會增加。此外，香港人不少有頗高的儲蓄率。另約25萬名長者擁有並居於沒有按揭的自置物業（包括私樓及居者有其屋（居屋））。未來退休保障制度的發展應兼顧這些改變，協助一些「高資產、低收入」的長者將強積金、退休投資或個人積蓄、自置物業等，轉化成現金流，從而改善他們退休後的財政狀況。

改善制度的目標

16. 我們的目標是建立一個全面、足夠、可持續、可承擔和穩定的退休保障制度，讓特別是未能自顧的長者，可以維持合理的生活水平。「全面」是指除收入保障外，制度亦要提供住屋、醫療、福利等支援服務。「足夠」是指收入保障是否足以支持晚年生活。「可持續」是指制度在財政上是否具可持續性。「可承擔」是新增開支會否超越政府、僱主和僱員的承擔能力。「穩定」是指制度在不同的經濟表現情況下能否保持穩定，不因經濟起伏而出現退休金須大幅削減的情況。這五個目標可共存但互相影響。委員會認為當前的挑戰是在它們之間尋找切合香港實際情況的平衡點。

長者貧窮情況

17. 2014年，約29萬名長者在恆常現金政策介入後，仍處於貧窮線之下，佔長者人口的30%。但在這約29萬名貧窮長者當中，17%居於綜援住戶，他們在綜援機制下的「認可需要」已得到保障。餘下居於非綜援住戶的83%或約245 000名貧窮長者中，約14萬人報稱沒有經濟需要³，顯示並非所有貧窮線下的長者都需要支援。他們可能是「高資產、低收入」的長者。
18. 至於餘下約十萬名非綜援貧窮長者當中，只有約35 000名報稱有經濟需要或正在申請綜援。他們當中約一半住在沒有按揭的自置物業，另有四成是公屋租戶，住屋問題不大。同時這35 000名長者當中，有58%領取長者生活津貼，另約24%領取毋須經濟審查的傷殘津貼或高齡津貼，更有17%沒有領取任何社會保障福利（見圖七）。從以上分析可見，須要進一步財政支援的長者應遠較貧窮線下的長者數目為低。

³ 數據來源為政府統計處自2010年進行的綜合住戶統計調查。當受訪住戶的月入低於某水平時，他們會被問及「為什麼沒有領取綜援？」，並獲提供多項選擇以回答此問題。部分住戶會選擇表示沒有經濟需要，部分則表示有經濟需要但不符合資格或正申請綜援，也有部分拒絕回答。過去五年，持續約60%的非綜援住戶會報稱沒有經濟需要。

⁴ 「對沖」容許僱主以包括強積金累算權益在內的金額，抵銷《僱傭條例》規定須支付的遣散費或長期服務金。

圖七：2014年約29萬名貧窮長者的分布



須關注的群組

19. 經檢視長者貧窮情況和現行退休保障各根支柱所能覆蓋的長者後，委員會認為下列群組的情況值得關注——
- (a) 在政策介入後仍處於貧窮線下並有經濟需要的長者。
 - (b) 低收入人士，尤其是因收入低而在強積金下無須作出僱員供款及受「對沖」安排影響的一群⁴。
 - (c) 強積金未有涵蓋的非在職人士。
 - (d) 有些長者不算富有，但擁有若干資產(例如自置物業)。

海外經驗

20. 全球不少地方近年致力改革退休保障制度。在諮詢文件附件二，委員會檢視了這些地方的改革趨勢，當中有兩點主要觀察 —
- (a) 許多地方過去都主要以隨收隨支方式，發展屬第一支柱的公營強制性供款計劃。然而，隨着生育率下降和預期壽命延長，當退休人士的增長速度較勞動人口為快時，這些地方的第一支柱面對不少的財政問題。其中一個改革方向是保留這根支柱並修正其問題，通過延後退休年齡、改變計算退休金方程式等措施，減低退休金開支或控制其增長速度，以改善第一支柱的財政可持續性。
 - (b) 另一個改革方向是越來越多地方成立了第二支柱，主要為私營管理、以個人帳戶模式運作的強制性職業退休供款計劃。由於這根支柱一般具備足額資金，計劃所累積的資產能足以應付當前和未來的支付責任，因此其財政可持續性較高。然而，一如香港的強積金，這些地方的第二支柱亦遇上了一些挑戰，包括收費問題、保障不足，以及僱員所承受的投資和長壽風險，要推行包括引入預設退休金產品等措施，以降低收費和更好管理投資風險。

「不論貧富」抑或「有經濟需要」

21. 這次諮詢的核心問題是應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則來完善現行退休保障制度。為協助社會理解及討論這個議題，文件在「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則中各以一個模擬方案作比較和分析。另由於委員會未能就這個核心議題凝聚主流看法，因此文件會鋪陳委員會內不同的意見，希望有助社會掌握兩類方案不同之處。



「不論貧富」模擬方案

22. 《報告》檢視了坊間六個改善退休保障的方案。由於「老年金」方案是研究團隊在考慮各個坊間方案後提出的建議，因此委員會同意按「老年金」方案所建議的金額和發放準則（包括與其他社會保障計劃的關係）模擬一個「不論貧富」方案作分析。
23. 「不論貧富」模擬方案會向所有年滿65歲長者每人每月發放3,230元（根據研究團隊當時以2013年價格水平提出的3,000元，更新至2015年價格水平）。這模擬方案與其他社會保障計劃的關係，基本上會與「老年金」方案的建議安排一致，即綜援長者從「不論貧富」模擬方案所獲取的3,230元退休保障金額會視為收入，而有需要長者仍可繼續享有租金、牙科、醫療等方面的綜援保障，以應付特別需要。因此他們的整體財政支援會跟現行制度下的一樣。長者生活津貼和高齡津貼則會被「不論貧富」模擬方案的退休保障金額取代。至於傷殘津貼，其作用是應付殘疾所引致的特別開支，與退休保障性質不同，所以合資格長者可繼續同時領取。
24. 《報告》中的「老年金」和三個「不論貧富」方案⁵亦提出了融資安排，同樣建議從政府、僱員和僱主三方籌集資源⁶。委員會認同當中各方都要多付去共同承擔新增開支的原則，但認為社會在這次公眾諮詢要從可持續性、可承擔性等方面，討論「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則所涉及的新增開支，而具體籌資模式不應是這次諮詢的焦點。退休保障只是公共開支其中一環。是否如坊間團體般建議增加稅率或開徵新稅，政府必須同時考慮其他政策範疇的開支需要，包括是否需要加稅以解決預計約十多年後可能開始出現的結構性赤字問題，然後全面評估加稅對民生經濟的影響，從而作出通盤考慮。



5 另外三個「不論貧富」方案分別來自香港工會聯合會、爭取全民退休保障聯席和公共專業聯盟。

6 就政府注資部分，四個方案的建議較一致，包括長者社會保障開支的轉移（不包括傷殘津貼、廣東計劃和綜援就租金及其他項目的特別津貼和補助金）和額外注資兩大類。涉及僱員和僱主的部分則有不同建議，包括減低強積金供款以騰出資源作為新方案的收入、向僱員和僱主額外徵稅（例如「薪俸老年稅」）、向盈利達某水平的企業額外徵收利得稅等。

「有經濟需要」模擬方案

25. 參考了《報告》內兩個「有經濟需要」方案後⁷，政府提出一個概念和方向近似的模擬方案。具體而言，該方案是向資產在80,000元或以下的單身長者或在125,000元或以下的長者夫婦（約為現時綜援單身長者和長者夫婦資產上限43,500元和65,000元的兩倍），並能通過類似長者生活津貼的入息申報安排的長者（即單身長者月入限額為7,340元，長者夫婦為11,830元），每人每月發放一筆高於目前為2,390元的長者生活津貼金額。為方便與「不論貧富」模擬方案作出比較，政府建議「有經濟需要」模擬方案採用同一的金額發放水平，即每月3,230元（2015年價格），估計此模擬方案可令約六成（約25萬名）現時領取長者生活津貼的長者得到進一步財政支援。必須強調的是，這個模擬方案並非政府的具體政策建議，只是一個方便跟「不論貧富」模擬方案作比較的方案，旨在引發討論。



比較和分析兩個模擬方案

26. 為方便比較兩個模擬方案，委員會以共同基礎分析了兩個方案相對「基線情況」（沒有任何改善方案）在未來50年的新增開支。為讓社會掌握這筆新增開支的多寡，委員會假設以不同稅項去支付相關開支，以量化它們對公共財政的影響。諮詢文件附件四會詳細交代這些數據分析。結合兩個模擬方案的主要數據分析，委員會就應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則以加強現有的退休保障制度有以下不同意見。

理念和目標

27. 支持「不論貧富」原則的委員一般認為退休保障是基本權利，並非福利，因此不應附帶經濟審查條件。有委員指出，不設經濟審查的退休保障原則，可讓長者更有尊嚴地安享晚年，無須將個人積蓄用至十分低的水平才可通過經濟審查，以獲取社會福利援助；有關原則亦可有效協助長者面對長壽風險，讓他們晚年得到基本收入保障，令生活更有安全感。按「老年金」和其他「不論貧富」的坊間方案的建議金額水平，似乎每月三千多元應足以提供醫療和住屋以外的基本生活保障。亦有委員指出全民受惠的民生措施不乏先例，例如12年免費教育。
28. 另一方面，支持「有經濟需要」原則的委員反對在不問經濟狀況下，向所有長者提供劃一資助。他們認為「有經濟需要」原則能集中資源協助有需要長者，貫徹政府所強調的“社會保障和福利制度要在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人”的理念⁸。也有委員指出「有經濟需要」原則代表了香港社會一向強調自給自足和多勞多得的核心價值。
29. 亦有意見指出有別於強積金「自己供養自己」的概念，「不論貧富」原則的本質是隨收隨支、「一代供養一代」，即是用這代僱員和僱主的供款或稅款，支付上一代的退休金。這代人退休後，他們的退休保障便由下一代承擔⁹。有委員擔心這跨代式退休保障安排會增加未來世代對「不論貧富」的退休保障的依賴，繼而減低他們的儲蓄意欲，改變行之有效的「自己供養自己」概念，這對未來經濟發展，以至公共財政和退休保障的可持續性都有負面的影響。

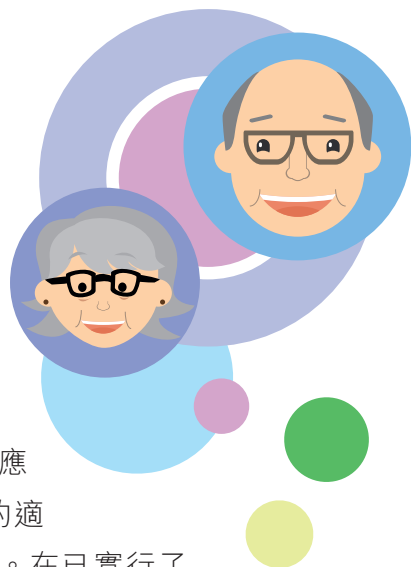
⁷ 該兩個「有經濟需要」方案分別來自新民黨和民主建港協進聯盟（民建聯）。

⁸ 請見2014年《施政報告》第46段。

⁹ 雖然「不論貧富」的坊間方案大都建議政府一筆過或分階段注資，以及盡早集體儲蓄（即利用人口老化未達最高峰的時期盡量累積儲備供日後開支），嘗試為方案進行部分預先儲款（partially pre-funded）。然而，香港人口正急速老化，加上勞動人口預期幾年後會持續下降，「不論貧富」方案很快便要隨收隨支的模式營運，因此，方案的本質依然是隨收隨支。

覆蓋面

30. 「不論貧富」原則能讓所有長者即時受惠，覆蓋全面，包括在其他支柱下未獲充分保障的低收入人士和非在職人士。穩定的收入保障能令長者較為安心。方案的設計大致簡單，也易於執行。
31. 不過，有委員認為在資源有限的情況下，社會應結合長者的貧窮實況去考慮「不論貧富」原則的適用性，不應刻意以單一計劃達致全面的覆蓋率。在已實行了長者生活津貼的背景下，正如上文第17段表示，處於貧窮線下的245 000名非綜援長者，當中約14萬表示沒有經濟需要，反映人人受惠的「不論貧富」原則會造成資源錯配。當要向包括沒有經濟需要在內的所有長者提供資源，整體開支將要大幅上升；即使日後輕微上調金額水平亦會涉及龐大的新增資源，往往可能因財政考慮而要將改善建議擱置，對有需要的長者反而不利。



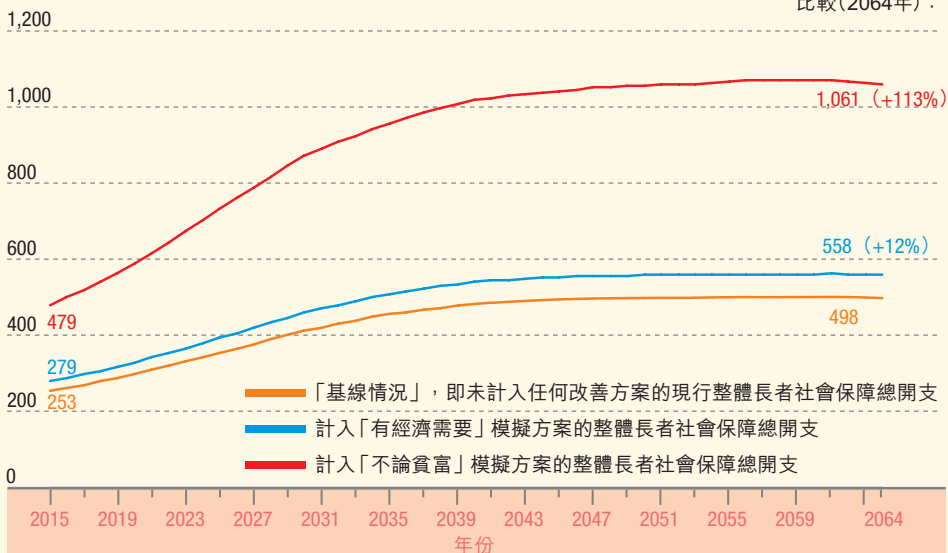
「錢從何來」

32. 圖八顯示三個不同情境在50年推算期內的整體長者社會保障總開支，分別是「基線情況」(橙線)，即未計入任何改善方案的現行整體長者社會保障總開支；計入「有經濟需要」模擬方案後的整體長者社會保障總開支(藍線)；以及計入「不論貧富」模擬方案後的整體長者社會保障總開支(紅線)。紅線和橙線之間的差距代表要落實「不論貧富」模擬方案所須的新增開支(以2015年固定價格計算)，將由2015年約226億元大幅上升至2064年的563億元，遠遠高於「有經濟需要」模擬方案的25億元(2015年)和60億元(2064年)(即藍線和橙線的差距)。

圖八：「基線情況」、「有經濟需要」模擬方案和「不論貧富」模擬方案下整體長者社會保障總開支

（\$ 億，2015年固定價格）

與「基線情況」
比較(2064年)：



註：推算採用《長遠財政計劃工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設。

「基線情況」的現行整體長者社會保障總開支包括65歲或以上長者領取的綜援、傷殘津貼、長者生活津貼及高齡津貼。在「不論貧富」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及發放模擬方案下的津貼的新增開支(即從津貼支出中扣除因應津貼在綜援制度下視為收入的部分、長者生活津貼和高齡津貼)。在「有經濟需要」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及長者生活津貼下增加一層援助的新增開支。所有開支不包括廣東計劃。

() 與「基線情況」相比的百分比增幅。

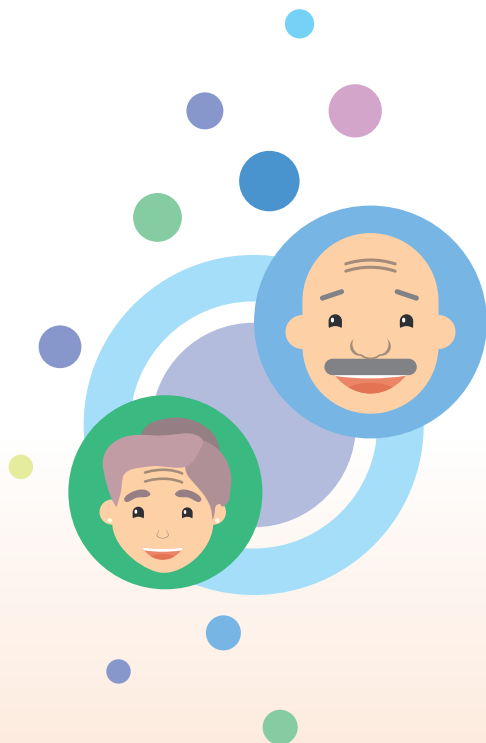
資料來源：委員會秘書處

33. 將「不論貧富」模擬方案50年的新增開支加起來，總數高達23,950億元（2015年固定價格）。這筆金額差不多是「有經濟需要」模擬方案所須的2,555億元的十倍，令政府結構性財赤較長遠財政計劃工作小組2014年的推算提早六年至2023-24年出現，而政府財政儲備將提早八年至2033-34年耗盡；而「有經濟需要」模擬方案在兩個情況下均會提早一年。

34. 如以加稅應付有關新增總開支¹⁰，政府須在50年推算期內—

- (a) 為「不論貧富」模擬方案把利得稅率額外提高約4.2個百分點至20.7%。「有經濟需要」模擬方案的額外加幅是0.4個百分點；
或
- (b) 為「不論貧富」模擬方案把須繳納的薪俸稅款提高約55%。如轉化成稅率增幅，以標準稅率為例，額外提高8.3個百分點至23.3%。至於「有經濟需要」模擬方案，薪俸稅款須提高約6%，標準稅率的額外加幅為0.9個百分點；或
- (c) 開徵商品及服務稅，為「不論貧富」模擬方案將稅率定於約4.5%。「有經濟需要」模擬方案的稅率是0.5%；或
- (d) 開徵《報告》中「老年金」方案所建議的薪俸老年稅，為「不論貧富」模擬方案把僱主及僱員各自的稅率定於1.6%至3.9%。「有經濟需要」模擬方案的稅率是0.2%至0.4%。

圖九以表列方式總結上述的數字分析。



¹⁰ 不同稅種將影響不同組群。以2013-14應課稅年度為例，有98 500家註冊公司須繳納利得稅，佔所有註冊公司約9%；另有170萬工作人士須繳納薪俸稅，佔整體工作人口的46%。至於「老年金」方案所提議的薪俸老年稅，則是所有僱主和僱員均須繳納（月入低於7,100元的僱員除外）。商品及服務稅的稅基假設涵蓋食品、衣履及日常用品，以及包括醫療、本地交通、教育等服務，受影響人士數目應該是最多，包括例如毋須繳納薪俸稅的低收入人士。

圖九：「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案主要數據分析（2015年價格）

比較指標		「不論貧富」模擬方案 \$3,230（未來50年維持在 2015年固定價格）		「有經濟需要」模擬方案 \$3,230（未來50年維持在 2015年固定價格）	
I	與「基線情況」的長者社會保障開支比較 —				
i 整體新增開支*		2015年至2064年： \$23,950億		2015年至2064年： \$2,555億	
ii 每年平均新增開支*		\$479億		\$51億	
II	如政府須承擔所有新增開支*，而現行的稅制或稅率不變 —				
i 政府結構性財赤將提早多少年出現		6年 (2023-24)		1年 (2028-29)	
ii 政府財政儲備耗盡將提早多少年出現		8年 (2033-34)		1年 (2040-41)	
III	如以稅收支付新增開支*，加稅的幅度 —				
方案一： 增加利得稅稅率		2015年 2.8個百分點	2064年 4.6個百分點	2015年 0.3個百分點	2064年 0.5個百分點
		2015年至2064年平均： 4.2個百分點		2015年至2064年平均： 0.4個百分點	
方案二： 增加薪俸稅稅率： 標準稅率增幅 [#]		2015年 4.9個百分點	2064年 9.1個百分點	2015年 0.6個百分點	2064年 1.0個百分點
		2015年至2064年平均： 8.3個百分點		2015年至2064年平均： 0.9個百分點	
方案三： 開徵商品及服務稅（稅率）		2015年 2.8%	2064年 5.0%	2015年 0.3%	2064年 0.5%
		2015年至2064年平均： 4.5%		2015年至2064年平均： 0.5%	
方案四： 開徵薪俸 老年稅 （僱主和 僱員各自 須負擔 的稅率）**	月入	2015年	2064年	2015年	2064年
	\$11,000以下 ^{##} ：	0.7%	2.0%	0.1%	0.2%
	\$11,000至 \$22,000以下：	1.0%	3.1%	0.1%	0.3%
	\$22,000或以上 [^] ：	1.6%	5.1%	0.2%	0.5%
	月入	2015年至2064年平均：		2015年至2064年平均：	
	\$11,000以下 ^{##} ：	1.6%		0.2%	
	\$11,000至 \$22,000以下：	2.4%		0.3%	
	\$22,000或以上 [^] ：	3.9%		0.4%	

註：(*) 「不論貧富」模擬方案的新增開支相等於從發放津貼的支出扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼及高齡津貼；而「有經濟需要」模擬方案的新增開支則為在長者生活津貼下增加一層援助的相關開支。參考《報告》假設退休保障計劃的結餘能賺取2%的實質回報（即扣除通脹後），並以此作為折現率的假設，「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案於2015年至2064年所需的整體新增開支在計入折現率後，分別為\$14,420億及\$1,540億。

(#) 假設新增開支由所有繳交薪俸稅的人士按比例承擔（即包括繳交累進稅率和標準稅率的人士）。由於累進稅率涉及多個介乎2%至17%的稅率，而標準稅率為15%，為簡單起見，這裏只顯示標準稅率的增幅。

(**) 薪俸老年稅是「老年金」方案建議開徵的新稅項，作為「老年金」方案的資金來源之一。此分析所用的入息限額亦是根據「老年金」方案的建議，並按通脹調整至2015年價格。

(##) 月入\$7,100以下只有僱主繳稅。

(^) 以\$129,000（即《報告》建議的\$120,000的2015年價格水平）為上限劃界。換言之，按2015年至2064年平均稅率計算，僱主和僱員各自在「不論貧富」模擬方案中的繳稅上限為每月\$5,030，而在「有經濟需要」模擬方案中的上限則約為每月\$520。

扶貧助弱的成本效益

35. 圖十嘗試從長者的角度，比較不同長者群組在兩個模擬方案下可多獲的金額。在「不論貧富」模擬方案下受惠最多的，主要是領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利這些經濟條件較佳的長者，佔整體長者人口的46%。他們每人每月可多領約2千至3千多元的津貼。如以「不論貧富」模擬方案在50年推算期所涉及的23,950億元新增開支去分析，當中只有18%惠及領取長者生活津貼的長者，其餘的82%大部分都是給予領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利的長者。「有經濟需要」模擬方案則以能通過建議的資產審查的長者生活津貼受助人為主要受惠對象，反映「有經濟需要」模擬方案具針對性，扶貧助弱的成本效益遠高於「不論貧富」模擬方案。



計劃可持續性

36. 人口老化和勞動力萎縮，令隨收隨支的跨代供養式全民退休保障計劃面對很大的挑戰。以「老年金」建議的籌資模式，並套用《報告》原來的推算框架，以最新人口和勞動人口推算更新財務估算，結果顯示方案在實施後的第十年已出現入不敷支的情況。到實施後的第25年，方案會開始錄得負結餘；而該負結餘到2064年會增至5,410億元。由方案實施後至出現入不敷支和負結餘的年期分別較《報告》的原來推算提早了三年及四年¹¹出現。由此可見，除非大幅增加「老年金」建議稅率或削減其津貼額，否則入不敷支的情況難以避免，而情況在最新人口推算下更為嚴峻。

¹¹ 根據《報告》原先的推算結果，可推斷「老年金」方案將於2042年出現負結餘。

圖十：比較不同長者群組在「不論貧富」及「有經濟需要」模擬方案下可多獲的金額

長者群組 (按社會保障福利分類)	2015年 6月佔 65歲或 以上長者 人口比率 (人數)	現時每人 每月受惠 金額* (\$)	引入「不論貧富」 模擬方案後			引入「有經濟需要」 模擬方案後		
			每人每月 受惠 總金額 (\$)	每人 每月 新增 金額 (\$)	新增開支 (佔新增 開支總額 的比率) (\$億)	每人每月 受惠 總金額 (\$)	每人 每月 新增 金額 (\$)	新增開支 (佔新增 開支總額 的比率) (\$億)
綜援#	13% (147 428)	5,548	5,548^	0^	0	5,548	0	0
長者生活津貼	37% (420 227)	2,390	3,230	840	4,264 (18%)	3,230~	840~	2,555 (100%)
高齡津貼	19% (216 205)	1,235	3,230	1,995	5,874 (25%)	1,235	0	0
高額傷殘津貼	1% (14 079)	3,160	6,390@	3,230@	601 (3%)	3,160	0	0
普通傷殘津貼	2% (19 472)	1,580	4,810@	3,230@	761 (3%)	1,580	0	0
沒有申領 社會保障福利	27% (305 889)	0	3,230	3,230	12,451 (52%)	0	0	0
新增 開支總額&	-	-	-	-	23,950 (100%)	-	-	2,555 (100%)

註：(*) 由於兩個模擬方案的每月津貼額\$3,230為2015年價格，為方便比較，所有社會保障福利金額亦採用同一價格水平。有關金額每年2月1日按既定機制調整。

(#) 以目前單身長者(60歲或以上)平均每月的綜援金額代表。

(^) 在「不論貧富」模擬方案下，綜援長者每人每月獲得\$3,230(2015年價格)津貼外，另可在綜援制度下獲得租金及其他津貼。模擬方案的津貼在綜援制度下會視作長者的收入，所以即使得到\$3,230津貼，綜援長者的整體財政支援會跟現行制度下的一樣。

(~) 只適用於通過模擬方案的資產審查的長者生活津貼受助人。

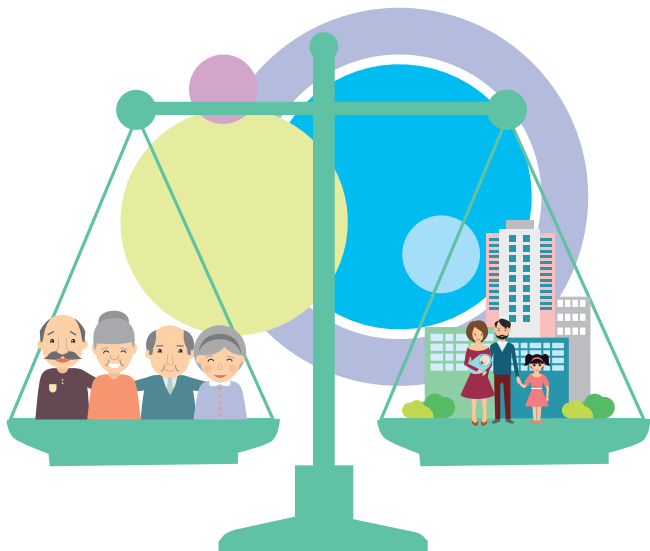
(@) 在「不論貧富」模擬方案下，領取傷殘津貼的長者可同時領取津貼全額。

(&) 由於進位關係，數字相加起來會略有出入。

資料來源：委員會秘書處

政府的立場

37. 政府自2014年8月公開《報告》以來，已在不同的場合（包括今年年初發表的《施政報告》和《財政預算案》）表示對「不論貧富」原則有保留。這依然是政府目前的立場。



38. 政府主要有四方面的關注。第一，在維持現行稅制和稅率以及現有服務水平的情況下，「不論貧富」方案所需的新增開支，會令長遠的公共財政的可持續性更趨嚴峻，不但縮窄政府處理其他退休保障項目（例如醫療、長期護理及社區照顧服務）的財政空間，亦無可避免地壓縮其他政策範疇的開支。第二，香港正步入人口急速老化的時代，「不論貧富」方案遲早會出現入不敷支情況，方案在財政上難以持續。如屆時要勉強支撐計劃的話，未來年輕一代的稅務負擔將會更形沉重。第三，引入「不論貧富」方案需要大幅加稅甚或開徵新稅種，都會偏離香港一直奉行的低稅率制度，不但削弱香港對外資的吸引力，也不利香港經濟的長遠發展，最終影響香港的競爭力。第四，「不論貧富」原則的資源分配欠缺針對性，不能令資源最有效地幫助有需要的長者。
39. 同時不可不提的是，根據《基本法》第107條，香港特別行政區的財政預算須以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。
40. 然而，政府認同現行制度有改善的空間，也不希望退休保障的工作停滯不前。考慮到四根支柱共同發揮的退休保障功能將隨着制度日趨成熟而有所改善，加上優化現行支柱應能為第19段提及的四個群組帶來更好的退休保障，因此政府建議社會應集中討論如何鞏固現行制度，完善和加強各根支柱，並善用政府已預留的500億元，讓有需要長者的生活能得到更適切的援助。

更新坊間方案的財務推算

41. 為容易比較，我們套用《報告》原有的推算框架，並按最新的人口和勞動人口推算數據，更新了《報告》內五個坊間方案¹²和「老年金」方案於未來50年的財務推算。更新的推算結果及相關技術細節載列於諮詢文件附件五。無論由方案實施到出現入不敷支或負結餘的年期普遍較《報告》內的推算提早，顯示「不論貧富」方案在最新的人口結構下更不可持續（見圖十一）。委員會備悉一群學者在今年11月提出了另一個「不論貧富」方案，該建議跟爭取全民退休保障聯席（聯席）的方案十分相似。在調整了保障金額及大幅增加政府注入的資金後，該方案在推算期末有淨結餘¹³。至於兩個「有經濟需要」方案，民建聯方案的新增開支會由2015年的96億元增至2064年的209億元¹⁴，而新民黨方案的相關數字為49億元和127億元。

圖十一：三個「不論貧富」方案和「老年金」方案的更新財務推算

	2015年更新的財務推算*（2015年價格）			
	方案實施後 多少年首現 入不敷支#	方案實施後 多少年基金 出現負結餘#	2041年基金結餘~ （\$億）	2064年基金結餘 （\$億）
香港工會 聯合會	1年（不變）	13年（1）	-2,670 <-2,485>	-12,719
爭取全民 退休保障 聯席	12年（3）	29年（-）@	376 <1,270>	-5,058
公共專業 聯盟	6年（1）	18年（1）	-1,410 <-1,167>	-9,896
「老年金」	10年（3）	25年（4）	-275 <135>	-5,410

註：（*）更新的財務推算是按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 各方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。

（#）（）內的數字是較《報告》原先的推算結果提前的年份。

（@）由於《報告》的推算以2041年為終結，所以未能作出比較。

（~）<>內的數字為《報告》原先的推算結果，以2013年價格計算。

資料來源：委員會秘書處

12 除該五個方案外，《報告》亦涵蓋由羅致光博士提出的公共年金計劃。然而，由於年金計劃涉及大量假設性數據，團隊最終未有就計劃作出推算。

13 學者方案的建議跟聯席的方案十分相似，分別只在於建議的保障金額較低（學者方案：3,500元；聯席方案：3,690元），及建議由政府注入更多資金（學者方案：1,000億元；聯席方案：538億元）。按學者的推算，該方案會於2033年（即實施後第17年）出現入不敷支，而在推算期末（即2064年）有548億元的淨結餘。

14 民建聯方案的新增開支可分為三部分：增加一層援助（2015: 59億元；2064: 150億元）；將長者生活津貼的資產限額提升至30萬元（2015: 18億元；2064: 33億元）；以及將高齡津貼的合資格年齡由70歲下降至65歲（2015: 19億元；2064: 26億元）。

公共年金計劃

42. 《報告》內的坊間方案包括了羅致光博士的公共年金計劃。計劃建議已退休或將屆退休人士可把本身的資金（例如強積金權益、個人儲蓄等），一筆過投入由政府或法定機構營運的年金計劃作整體投資，以換取終身每月獲發穩定的收入（見諮詢文件附件六）。委員會普遍支持年金的觀念，特別是當強積金的累算權益會隨時間增加，加上香港人越來越長壽，社會宜及早討論如何透過年金或其他金融工具，協助退休人士將整筆強積金累算權益或個人儲蓄，轉化成長期甚或終身的定期收入，妥善管理長壽風險，避免長者因擔心耗盡積蓄而過度節衣縮食，影響退休生活的質素和消費模式。
43. 委員會認為社會應進一步探討公共年金計劃的可行性。須詳細研究的議題包括政府和私人市場的角色、公共年金計劃所涉及的公共財政承擔、年金化應是強制抑或自願性質、應否規定年金須具保證回報、年金計劃在整個退休保障制度的角色和與其他支柱的關係等。



優化現行制度

零支柱 — 社會保障

44. 零支柱是一個多層的社會保障制度，其中大部分計劃的主要功能是扶貧，為那些無法在其他支柱獲得充分退休保障的長者提供最後安全網，或補助他們的生活開支。目前這根支柱覆蓋了全港約73%的長者，分別為綜援（13%）、長者生活津貼（37%）、高齡津貼¹⁵（19%）和傷殘津貼（3%）。若以70歲或以上為界線，覆蓋率更高達87%。該四項津貼全以一般稅收支付，市民毋須供款（見圖十二）。

¹⁵ 沒有把廣東計劃的長者計算在內，因為大部分受惠長者不屬居港人口。

45. 高齡津貼和傷殘津貼主要是應付年老和嚴重殘疾引致的特別需要。由於這兩項毋須經濟審查的現金津貼並非針對協助貧窮長者，委員會同意不將它們納入這次檢討範圍內。

圖十二：各項長者社會保障計劃的詳情

計劃*	入息/資產限額及每月援助金金額#			65歲或以上受助人數目 (截至2015年6月底佔65歲或以上長者人口的百分比)	2014-15年度 實際開支 (\$ 億)
	入息限額 (\$)	資產限額 (\$)	每人 每月 援助金 金額 (\$)		
綜援	每月的 「認可需要」 金額@	43,500 (單身長者)	5,548^	147 428 (13%)	88.9
長者生活津貼	單身人士 7,340 夫婦 11,830	單身人士 210,000 夫婦 318,000	2,390	420 227 (37%)	113.4
高齡津貼	不適用	不適用	1,235	216 205 (19%)	27.9
廣東計劃**	單身人士 7,340 夫婦 11,830	單身人士 210,000 夫婦 318,000	1,235	16 776 (-) ##	2.6
普通傷殘津貼	不適用	不適用	1,580	19 472 (2%)	3.3
高額傷殘津貼			3,160	14 079 (1%)	4.9
沒有領取 社會保障的長者			不適用	305 889 (27%)	—
長者總人口 (截至2015年6月底)				1 123 300 (100%) ~	總額：241.0 ^{&}

註：(*) 不同計劃有不同合資格申領年齡。在綜援制度下，60歲或以上人士被視為長者；高齡津貼申請人的年齡須在70歲或以上；而長者生活津貼和廣東計劃申請人的年齡須在65歲或以上。傷殘津貼的申領資格視乎傷殘程度，沒有年齡限制。

(#) 此乃目前經濟審查限額及金額水平，自2015年2月1日生效。有關限額及金額水平每年2月1日按既定機制調整。

(@) 申請人及其家庭成員每月可評估的總收入必須低於他們在綜援計劃下的每月「認可需要」金額。

(^) 按粗略估算，\$5,548為60歲或以上單身長者（不包括綜援長者廣東及福建省養老計劃受助人）每月平均綜援金額。

(**) 廣東計劃的入息和資產限額只適用於65至69歲的申請人。

(##) 未能提供相關百分比，因為大部分廣東計劃受惠長者都不計入居港人口內。

(~) 由於進位關係，百分比相加後未必等如100%。

(&) 若包括一次性紓困措施，開支總額約為\$258.5億（綜援：\$93.9億；長者生活津貼：\$122.9億；高齡津貼：\$30.1億；廣東計劃：\$2.8億；普通傷殘津貼：\$3.6億；高額傷殘津貼：\$5.3億）。由於進位關係，數字相加後可能與總數略有出入。

資料來源：社會福利署

長者綜援

46. 綜援的目標是協助不能自顧的人士，計劃設有經濟審查，確保有限資源能用在最有需要人士身上。綜援長者會獲得較高的標準金額、特別津貼和補助金，以應付基本和其他特別需要（例如特別食物、醫療用品等）。綜援受助人亦可免費使用公立醫院及公立診所的服務。如計及所有涉及長者的綜援個案，長者平均每月綜援金額約為5,100元，而單身長者為5,548元。委員會認為綜援的全面和具針對性的援助，能滿足長者個人的基本需要，作為最後安全網，其角色難以被取代。圖十三列舉四個例子，顯示不同健康和住屋狀況的單身長者每月可獲取的綜援金額。

圖十三：60歲或以上單身長者每月綜援金額例子

	例子（一）	例子（二）	例子（三）	例子（四） （入住非資助宿位）
(1) 標準金額	\$3,200 （健全長者）	\$3,200 （健全長者）	\$3,870 （殘疾程度達 100%長者）	\$5,450 （需經常護理長者）
(2) 社區生活 補助金/ 院舍照顧 補助金	\$300	\$300	\$300	\$300
(3) 長期個案 補助金	\$167 （\$2,000/12月）	\$167 （\$2,000/12月）	\$167 （\$2,000/12月）	\$167 （\$2,000/12月）
(4) 租金津貼	無需交租金	公屋租金：\$800	租住私人樓宇：\$1,640 （租金津貼上限）	非資助宿位院租： \$1,640 （租金津貼上限）
(5) 特別津貼*	沒有領取 其他特別 津貼	- 老人緊急召援系統服務費：\$100 - 電話費：\$128 - 牙科津貼：\$800 （\$9,600/12月） - 眼鏡津貼：\$21 （\$500/24月）	- 特別膳食津貼（低額）：\$530 - 老人緊急召援系統服務費：\$100 - 電話費：\$128 - 牙科津貼：\$800 （\$9,600/12月） - 往返醫院/診所交通費津貼：\$50	- 特別膳食津貼（高額）：\$1,005 - 經常醫療用品費用津貼： - 尿片費：\$1,400 - 胃喉， 血糖用品：\$500
總計#	\$3,667	\$5,516	\$7,585	\$10,462

註：（*）大部分特別津貼以實報實銷方式發放，而部分津貼設有上限。

（#）沒有計算近年財政預算案公布向綜援受助人發放的一次性額外標準金額。

資料來源：社會福利署

47. 有委員建議應檢討綜援金額水平。亦有委員認為應檢視家庭成員須申報未能負責有關長者的生活需要的安排，探討入息及資產申報以個人為計算單位的可行性，及有關措施對家庭政策和公共財政的影響。另一方面，也有委員留意到在所有住戶組別當中，平均綜援金額已較全港最低支出的25%非綜援家庭的平均開支為高。此外，長者綜援作為綜援制度的一部分，任何改動須考慮會否動搖整個行之有效的制度，必須小心處理。
48. 委員會亦關注到有子女為了減輕照顧家中長者的經濟壓力，會選擇安排長者入住安老院舍，讓他脫離家庭並獨立申領綜援，此舉不但推高了長者入住院舍的比率，亦影響長者的生活質素。約25 000名綜援長者正居於非政府資助宿位。就此，安老事務委員會（安委會）正研究長者院舍住宿照顧服務券的可行性。政府已預留約8億元，在三年試驗計劃內合共推出3 000張服務券。此外，不願與家人一起申請綜援的長者可考慮以個人或夫婦為單位申領長者生活津貼。
49. 亦有委員表示可探討是否有空間整合長者綜援和長者生活津貼，作為健全貧窮長者的基本退休金。至於有特別需要的貧窮長者，有關委員認為或應繼續利用現行的綜援制度協助他們。但有意見認為如果整合後長者的受惠金額維持不變，這樣的改動並無實質的政策意義，反而可能會引起混亂，因為當長者的身體情況變差時，他們便要從構思中的整合計劃，轉回綜援這個最後安全網。

長者生活津貼

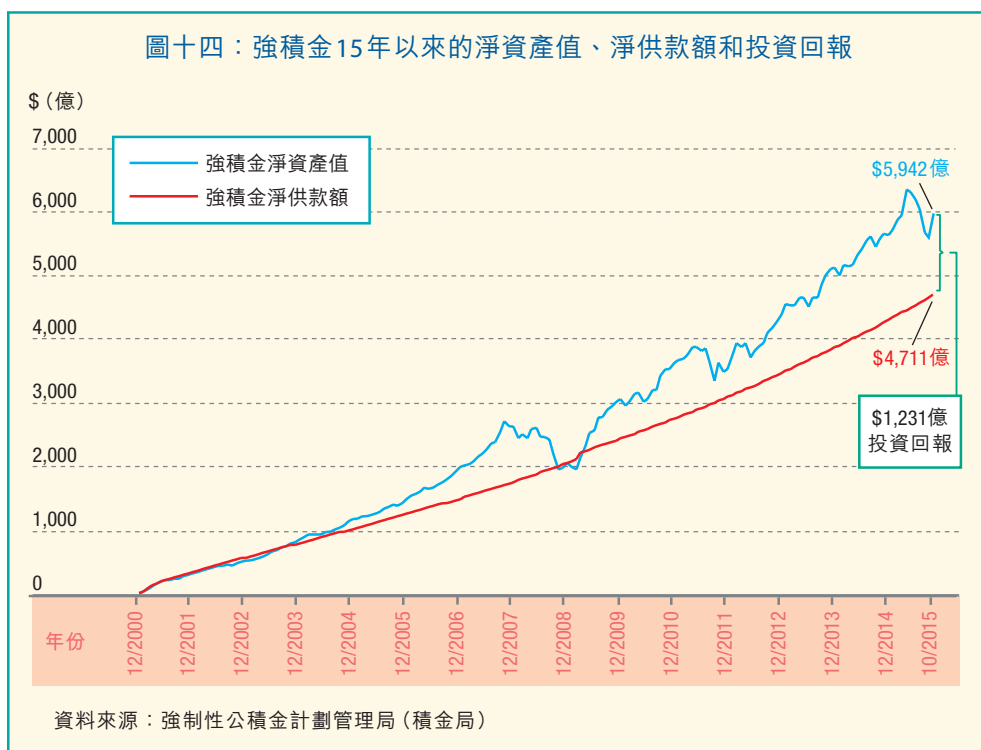
50. 2013年4月推出的長者生活津貼專為65歲或以上的長者而設，是本屆政府上任後實施的首項重大扶貧措施，其定位是為未能或不願申請綜援但又有經濟需要的長者而設的扶貧措施，以補助他們的生活開支。津貼以個人或夫婦名義申請，並採取較綜援寬鬆的經濟審查安排，是最多長者領取的社會保障福利，在2015年6月底惠及超過42萬或接近四成長者人口，有效減低長者貧窮率，並加強了社會保障支柱的退休保障功能。
51. 根據2014年的貧窮數據，約二萬名領取長者生活津貼並處於貧窮線下的長者仍表示有經濟需要。有委員認為應優化津貼，為這些有經濟需要的長者提供更佳的生活保障。事實上，《報告》內六個坊間方案的其中兩個，都涉及優化長者生活津貼。委員會普遍認為以長者生活津貼作為平台，增加對貧窮長者的援助，是值得探討的政策方向。

第二支柱 — 強積金

52. 香港的第二支柱涵蓋強積金計劃、獲強積金豁免的職業退休計劃、公務員長俸、補助/津貼學校公積金等。以計劃的參與僱員數目和累積資產總值來說，強積金是眾多計劃之首。強積金制度是一個以職業為本、由私營機構管理的強制性界定供款制度。截至2015年10月底，強積金資產已增至5,942億元，其中約1,231億元為投資回報(見圖十四)。目前約255萬名僱員已登記成為計劃成員，佔按法例必須參加強積金計劃的僱員的100%，此乃國際極高水平。另有21萬名自僱人士亦是計劃成員。



圖十四：強積金15年以來的淨資產值、淨供款額和投資回報

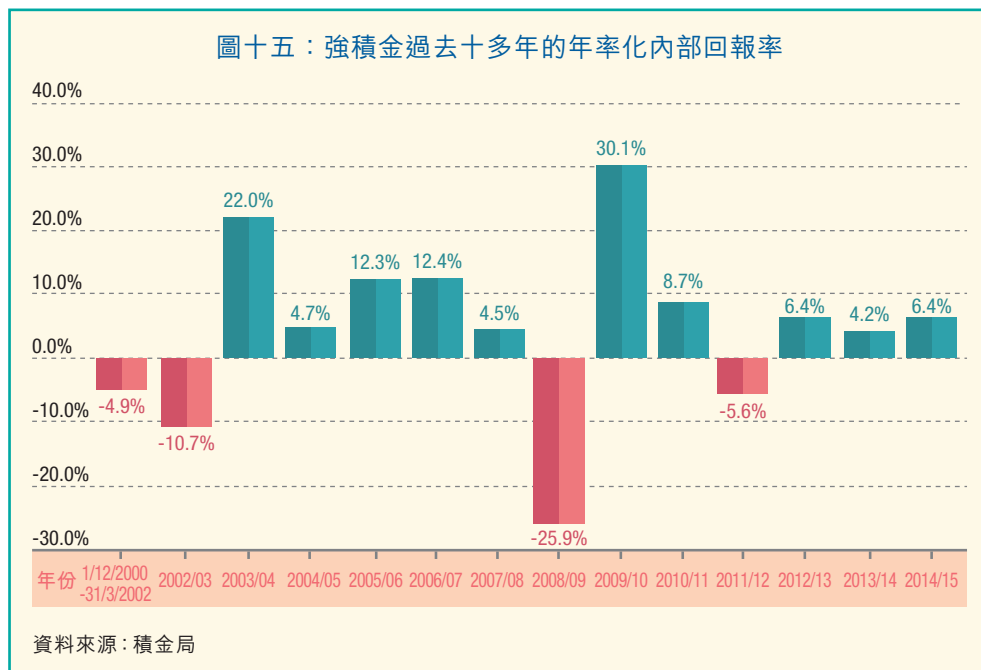


供款率、入息上下限和投資回報

53. 強積金是否足夠支持退休生活，與供款率、最高及最低有關入息水平¹⁶、投資回報率等有直接關係。僱主、僱員和自僱人士的供款額各為相關僱員或自僱人士入息的5%。目前，月入低於最低有關入息水平7,100元的僱員或自僱人士毋須為自己供款，但僱主仍須為這些僱員作出僱主部分的供款。如僱員或自僱人士的薪酬高於最高有關入息水平，即每月30,000元，則僱員及其僱主或自僱人士毋須就此水平以外的工資供款。
54. 強積金計劃由僱主揀選，而計劃成員可在強積金計劃內自行選擇成分基金。計劃成員的投資選擇不但影響累算權益的回報，亦左右強積金的整體投資回報率。自強積金實施至2015年10月底，在扣除費用後，整體強積金制度的年率化內部回報率為3.4%，高於同期1.8%的通脹率。由於強積金累算權益投資於香港股票的比重很高，

¹⁶ 《強制性公積金計劃條例》(第485章)第9條訂明月入低於最低有關入息水平的自僱人士或僱員無須作出強制性供款，但相關僱主則不獲豁免。第10條表示僱主、僱員或自僱人士無須就高於最高有關入息水平的工資作強制性供款。第10A條訂明最低及最高有關入息水平的調整機制，包括必須每四年進行不少於一次檢討，以及檢討時必須考慮的調整因素。

受香港股票市場的升跌所帶動，強積金制度的年度投資的整體表現甚為波動，各年的年率化回報介乎最低的-25.9%至最高的30.1%（見圖十五）。



55. 假設一位僱員由25歲開始供強積金，每月薪金15,000元（與2014年就業人士入息中位數水平相同），其間無實質薪金調整，強積金累算權益亦沒有被「對沖」¹⁷。若以1.6%的撇除通脹後的年率化內部回報率計算¹⁸，該名成員65歲退休時會有約100萬元強積金。以此金額按65歲人士的預期平均壽命攤分（男性為85歲；女性為89歲），該人退休後每月可得約4,200元（男）或3,500元（女）的收入¹⁹。
56. 以現時的供款率來說，強積金只可為一般收入的在職人士提供基本的退休保障，須與其他支柱的收入來源（例如自願性儲蓄或家庭支援）互相補足。事實上，強積金的設計只是個人退休後的其中一項收入來源。有意見表示要考慮提高供款率或最高有關入息水平，以加強強積金的退休保障功能。但亦有意見認為把供款率維持在較低水平可減輕每月供款對僱員及自僱人士（特別是低收入人士）的財政

¹⁷ 此乃積金局曾引用的例子。「無實質薪金調整」即薪金水平只按通脹調整，沒有實質增幅。

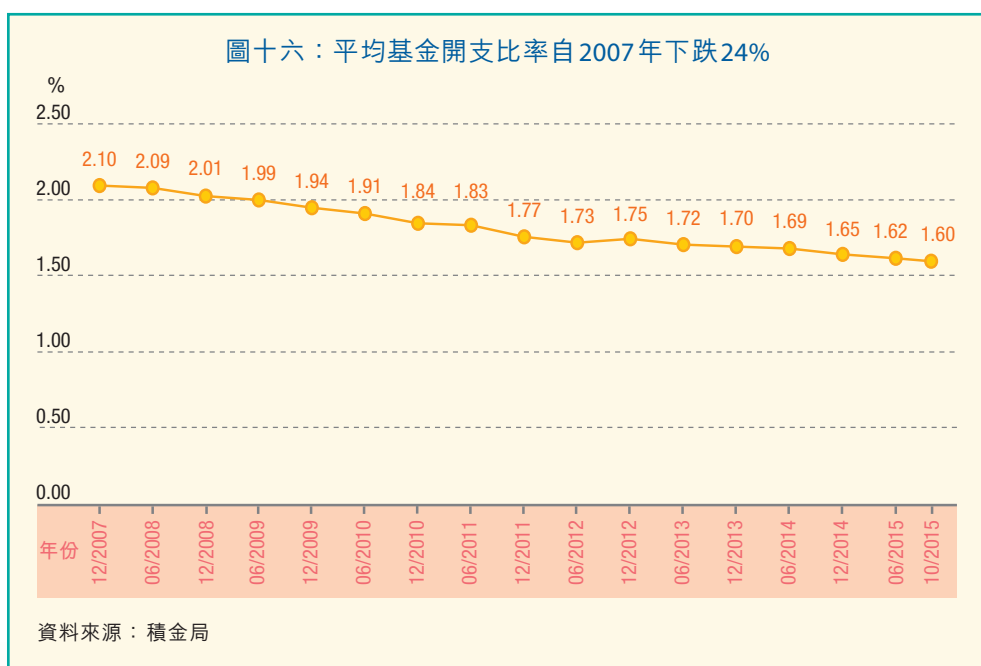
¹⁸ 由強積金制度開始實施至2015年10月底，年率化內部回報率為3.4%，同期的通脹率為1.8%。

¹⁹ 假設提取了的強積金權益獲取與通脹同水平的回報率。此例子的金額全按2015年價值計算。

負擔，而僱員亦可自行將部分儲蓄在強積金外作退休財務規劃（例如購買有儲蓄成分的人壽保險計劃）。而對僱主來說，增加供款會加重營運成本。另外，現行制度已容許僱主或計劃成員作出自願性供款。

減費和其他改善措施

57. 通過一系列包括2012年引入「半自由行」在內的減費措施，強積金的平均基金開支比率已由2007年年底的2.10%下降至今年10月的1.60%，減幅約24%，是平均基金開支比率自2007年以來的最低數字（見圖十六）。此外，目前有約四成的強積金基金屬低收費，即基金開支比率不超過1.30%或管理費不超過1.00%。



58. 儘管如此，委員會認為強制性公積金計劃管理局（積金局）須要繼續努力減低收費，因為當前的收費水平與計劃成員的普遍期望仍有距離，強調減低收費必須繼續是未來的工作重點之一。委員會亦認為強積金的首要目標是保障計劃成員的退休權益，政府和積金局有責任採取所有切實可行的措施，降低收費和簡化行政安排，讓計劃成員在計劃下獲得最大的保障。

低收入人士保障有限

59. 正如第56段所述，強積金只可為一般收入的在職人士提供基本退休保障。現行的10%供款未能令計劃成員在退休之時累積足夠的強積金權益，特別是中、低收入人士。若然僱員的薪金低於最低有關入息水平，供款比率就只有來自僱主的5%，他們能累積的強積金權益會更少；若然自僱人士的入息低於最低有關入息水平，更不用供款。這情況同樣會在沒有長期穩定工作的人士身上出現。由於他們的整體工作年期較短，供款期數亦較少，到退休時可累積的強積金權益自然較少，未必能成為可依靠的退休保障支柱。
60. 雖然提高供款比率或能增加退休時的儲蓄金額，但按第56段的分析，我們仍須考慮對僱主、僱員和自僱人士的影響等因素並作出平衡。委員會認為應考慮善用其他支柱為這些低收入或沒有穩定工作人士加強保障。例如社會保障支柱是否須要優化，以作為這群未能在強積金或其他支柱下獲得充分退休保障的長者的最後安全網。

不包括非在職人士

61. 強積金是一項與就業掛鈎的強制性儲蓄計劃，設計原意是不涵蓋非在職人士，如家庭主婦。這情況亦不單在香港出現，跟其他地方的就業相關退休供款計劃相類似，這些地方會借助其他支柱為非在職人士提供保障。有委員建議考慮提供稅務優惠以鼓勵已婚僱員為其非在職配偶作強積金自願性供款，以期達致鼓勵家庭支援的政策效果，並鞏固第三支柱的退休保障功能；但亦有委員指出有關做法要在現行稅制另作安排，而基於香港的低稅率，成效可能也不高。

「對沖」減低保障

62. 所謂「對沖」安排，是容許僱主以包括強積金累算權益在內的金額，抵銷《僱傭條例》(第57章)規定支付的遣散費或長期服務金。根據積金局提供的資料，自2001年7月至2014年年底，被提取用作「對沖」的強積金權益為250億元，佔該段期間被提取權益總額的29%。行政長官在其競選政綱中提出應“逐步降低強積金戶口內僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例”。

63. 積金局首次為於2014年被提取用作「對沖」的30億元強積金權益提供進一步的資料，顯示16.6億元是被提取作「對沖」遣散費，而13.5億元是被用作「對沖」長期服務金。這些權益涉及15 600名僱主（或佔所有強積金登記僱主的5.7%）和43 500名僱員（或佔所有強積金登記僱員的1.7%）。平均每名受影響僱主及僱員涉及的「對沖」金額分別為192,800元及69,200元（圖十七）。

圖十七：2014年有關「對沖」的申索資料

申索類別	因作出「對沖」而提取的強積金權益	申索宗數 [#]	涉及僱主數目 [@]	每名僱主的平均「對沖」金額	涉及僱員數目 [@]	每名僱員的平均「對沖」金額
遣散費	\$16.56億	30 900	9 100	\$182,100	29 700	\$55,800
長期服務金	\$13.51億	14 500	7 200	\$187,500	13 800	\$98,000
整體	\$30.06億	45 400	15 600 (5.7%)*	\$192,800	43 500 (1.7%)*	\$69,200

註：（#）由於一宗申索個案可涉及多於一名申索人（例如僱主和僱員皆就同一宗申索個案向受託人提出申索），因此申索數目是指年內申索人提出的申索數目，而非個別申索個案宗數。

（@）有關僱主和僱員的數目，只是所有計劃的相關數字的總和，當中沒有處理同一僱主/僱員於年內就不同計劃提出多項申索的情況。

（*）括號內數字為受「對沖」安排影響的僱主及僱員佔已登記僱主及僱員總數的百分比。

資料來源：積金局

64. 《僱傭條例》分別在1974和1986年加入遣散費和長期服務金的保障，目的是為服務同一僱主一段時間後因裁員或其他理由被解僱的僱員提供補償，以紓緩這些僱員因失去工作而面臨的財政壓力。《僱傭條例》在引入這兩項保障之同時亦加入了「對沖」條文，容許僱主從其自願性按年資支付的酬金或退休金計劃供款抵銷須支付的遣散費或長期服務金。

65. 附件乙以時序形式表述引入遣散費、長期服務金和相關「對沖」條文，以及往後修訂「對沖」條文的情況。在委員會討論這議題時，有委員認為政府在引入遣散費和長期服務金時，沒有明確表示這兩項為僱員提供補償的措施有退休保障的功能；但也有委員提出，既然政府其後向立法局表明遣散費和長期服務金設立的目的是作為退休保障的另一個選擇，按政府隨後在立法局就「對沖」安排的發言，加上1992年的退休保障諮詢文件有關長期服務金的內容，難以斷言兩者與退休保障完全沒有關係。



66. 不論應如何闡釋遣散費和長期服務金與退休保障的關係，現實是香港在設立強積金制度之前，並無任何強制退休保障計劃。為鼓勵僱主設立自願性退休計劃，當時的政府提出透過「對沖」安排，避免僱主須要作出雙重開支。在推行自願性退休計劃時提出這項安排，或許有其道理，但有關安排在強積金實施後仍然維持不變，則一直受到社會部分人士的質疑。
67. 工會團體一直要求政府取消「對沖」機制。從多年來被用作「對沖」的強積金權益的數額來看，「對沖」無疑減少了僱員可作退休之用的儲蓄。對2014年受「對沖」影響的43 500名僱員來說，他們平均約94%的相關僱主供款因「對沖」被提取，削弱了強積金的退休保障功能。對一些月入低於7,100元而毋須自己供款的僱員來說，影響最為明顯。
68. 有意見表示要小心處理改變「對沖」安排對僱傭關係、聘用條件以至就業機會的影響。僱主團體指出容許「對沖」是僱主當年支持成

立強積金和通過《強制性公積金計劃條例》的先決條件，以免僱主須要作出雙重開支。他們認為如政府取消「對沖」安排，不但有違當年的共識，也會增加僱主（特別是中小企）的財政負擔，而他們一般認為遣散費或長期服務金和強積金之間的退休保障功能有所重疊。另外，部分企業目前以「對沖」作為遣散費和長期服務金的撥備安排。倘若取消「對沖」，企業須要另行預留資金作撥備以符合財務會計安排，這或會影響企業的現金流和營運情況。所以，我們須要進一步評估有關影響。

69. 另有意見認為「對沖」對推行「全自由行」可能構成障礙。部分僱主或會因要保留其供款作「對沖」之用而不支持「全自由行」。而「全自由行」有助加強市場競爭，進一步減低收費。
70. 委員會認為純粹從退休保障角度出發，「對沖」安排無疑導致強積金制度出現權益流失問題，削弱了強積金退休保障的功能。儘管如此，委員會強調要處理「對沖」問題，並不應是一個簡單地「保留」或「撤銷」的選擇，在檢視「對沖」安排的同時，也要考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係。
71. 此外，委員會認為不應低估處理「對沖」問題的複雜性，並知悉僱主對經營成本上升的擔心。若政府認為要逐步取消「對沖」安排，必須讓社會充分討論何時和如何執行，以減低對僱主的影響。委員會認為社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方都能接受的方法，以維護低收入人士的利益，並進一步強化強積金這根支柱和整個退休保障制度。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界（特別是中小企）及勞動市場的影響²⁰。

²⁰ 其中一位委員田北辰議員同意社會應就「對沖」問題展開討論，但不認為這次諮詢是合適的平台，因為諮詢本身已經要處理「不論貧富」和「有經濟需要」原則等核心議題，同時討論「對沖」安排只會令諮詢更形複雜，而且改動「對沖」安排影響營商環境、各勞工階層等，不單是退休保障或扶貧範疇。田議員認為政府應盡快以另一獨立機制專責處理這重要議題。

短中長期策略

72. 委員會認為長遠目標應是強化強積金這根支柱。在這方面，委員會同意政府及積金局採取以下的策略 —

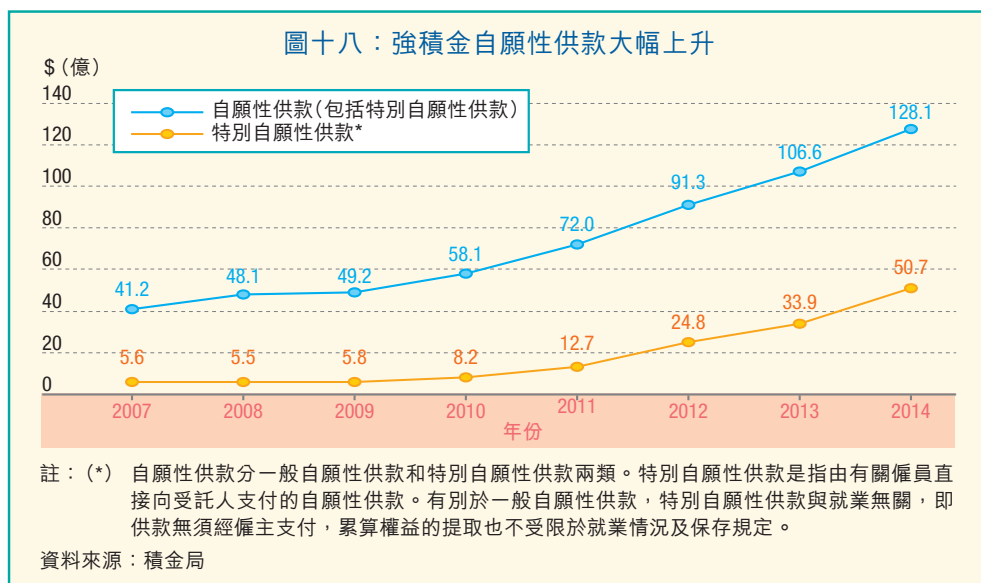
- (a) 針對「收費高、選擇難」的問題，目標是在2016年年內推行預設投資策略。
- (b) 加強推廣宣傳工作，提高僱員對制度的認識和認受性，包括積極管理自己帳戶的重要性。
- (c) 按顧問研究結果推動建立積金易或eMPF的中央電子平台的工作。
- (d) 長遠而言，推行「全自由行」，讓計劃成員全面管控強積金權益(包括自己和僱主供款部分)。

73. 此外，委員會同意下述兩項建議：

- (a) 妥善處理「對沖」事宜:社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方均能接受的方案。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界(特別是中小企)及勞動市場的影響。
- (b) 適時探討提高供款率:雖然現時未必是提高供款率的適當時候，但待全面落實預設投資策略後，將有助增強計劃成員對強積金制度的信心，屆時可研究提高供款率的可行性。

第三支柱—自願性儲蓄

74. 香港的第三根退休保障支柱主要涵蓋強積金自願性供款、投資在具退休儲蓄成分的保險或其他金融產品等。
75. 委員會留意到強積金的自願性供款近年大幅上升，由2007年的41億元（佔同年總供款的13%）增至2014年的128億元（佔同年總供款的21%），升幅達200%（見圖十八）。由此可見，強積金的自願性供款安排能提供多一個自願儲蓄渠道，協助強化第三支柱的退休保障功能。



76. 2013-14課稅年度，約54%的工作人口毋須繳交薪俸稅。即使要交稅的餘下46%，平均實際稅率也只有8%。政府亦無徵收資本增值稅或遺產稅。因此，香港的稅務環境有利於自願性儲蓄和投資。另外，香港的金融市場發展成熟，除強積金自願性供款外，市民可選擇投資股票、基金、債券、外匯等為退休收入作出安排。市面上也有一些專為退休儲蓄而設的理財產品，例如儲蓄保險。
77. 委員會認為政府可循幾方面進一步鼓勵自願性儲蓄。第一，加強宣傳和推廣，協助市民了解各種有助籌劃退休生活或財富管理的保險和其他金融產品。第二，營造有利的政策環境，鼓勵市場發展更多適合退休投資和理財的金融產品，例如發行數量更多和年期較長的

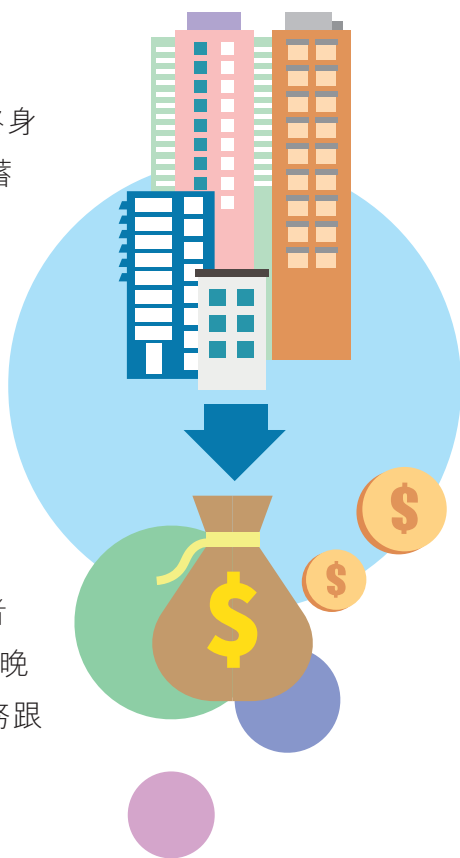
零售債券，以及發展更多包括更長年期或終身年金計劃在內的金融產品，協助市民將積蓄在退休後轉化成持續而穩定的晚年收入，有效管理長壽風險。第三，提供稅務優惠，鼓勵市民為自己和家人多作自願性退休儲蓄，可考慮的稅務優惠建議包括強積金計劃下的自願性供款，以及由已婚在職人士為其非在職配偶作出強積金自願性供款。

第四支柱 — 公共服務、家庭支援和個人資產

78. 目前一系列由公帑資助的房屋、醫療、長者護理、交通和其他公共服務，都是提升長者晚年生活保障不可或缺的元素。這些公共服務跟家庭支援和個人資產組成了第四支柱。

公營房屋和自置物業

79. 現時全港有超過一半的長者居於資助公營房屋，包括出租公屋和資助出售單位。而多項長者配屋的優先計劃亦縮短了長者輪候公屋的時間。在2015年9月底，長者一人申請者的平均輪候時間為2.0年，短於一般申請者的3.6年。此外，香港房屋協會推行「長者安居樂」住屋計劃，以「終身租約」的形式，為合資格的中等入息長者提供專為長者需要而設計，並附設綜合健康護理設施的房屋。
80. 在香港，物業是具價值的資產。委員會留意到越來越多單身長者和二人長者戶擁有並居住在沒有按揭的自置物業（包括私樓及居屋），這類住戶的數目由2004年的6萬多戶增至2014年的約12萬戶。委員會認為面對人口持續老化和平均壽命有所增加，香港的安老按揭市場仍有很大的發展潛力。圖十九概述自2011年香港按揭證券有限公司推出的安老按揭計劃的主要統計數字。委員會建議香港按揭證券有限公司應改良安老按揭的運作細節、加強宣傳，及加強監管以增加計劃對長者的吸引力。



圖十九：安老按揭計劃的主要統計數字（截至2015年10月底）

累計申請宗數	1 034
申請類別	單人：65% 雙人：34.8% 三人：0.2%
年金年期	10年：30% 15年：16% 20年：13% 終身：41%
借款人年齡	平均69歲（介乎55歲至95歲）
物業估值*	平均\$490萬（介乎\$80萬至\$4,500萬）
每月年金	平均\$14,700（介乎\$0至\$16萬）
物業樓齡	平均30年（介乎1年至61年）

註：（*）價值超過\$800萬的物業或任何安老按揭的轉按物業，可用作計算年金的樓價須作出折讓；所有\$2,500萬或以上的物業，可用作計算年金的樓價上限一律為\$1,500萬。

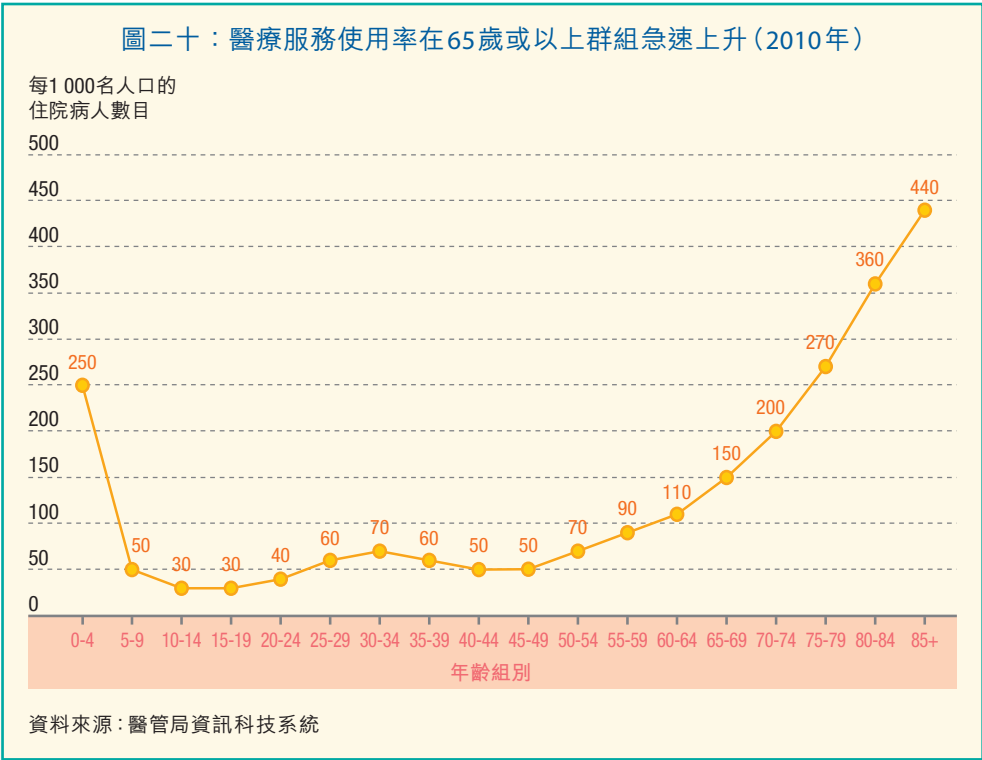
資料來源：香港按揭證券有限公司

81. 與此同時，委員會留意到社會內仍有不少長者抱持應將業權留給子女或親戚的傳統觀念。為照顧這些長者的意願，委員會建議可考慮結合其他界別的力量（例如社會企業），協助長者出租他們整個或部分物業，釋放物業的價值，為長者帶來租金收入，讓他們保留業權之餘，亦可以善用房屋資源，解決其他有需要住戶的住屋需要。

長者公營醫療服務

82. 委員會明白長者尤其關注自己的健康情況，以及生病時能否得到適切的醫療服務。作為香港市民的醫療安全網，公營醫療系統確保長者和其他市民可得到由政府大幅資助的醫療服務（目前政府的整體資助率高達97%）。此外，醫院管理局（醫管局）設有醫療費用減免機制，協助因經濟困難而未能負擔公營醫療服務收費，並通過資格評估的長者和其他病人。至於綜援受助人（包括長者），一律可獲免費公營醫療服務。這些資助安排確保長者不會因經濟理由而得不到適當的醫療服務。

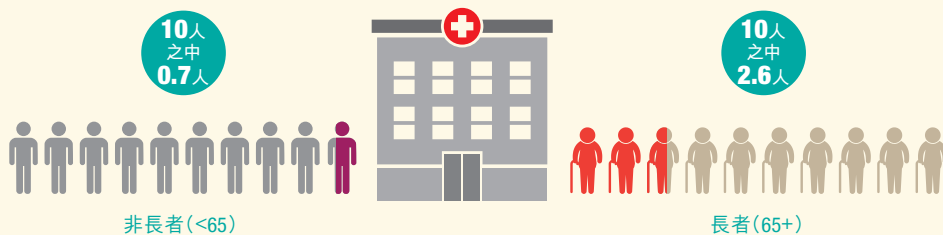
83. 在人口老化的趨勢下，長者將繼續是公營醫療服務的主要使用者。隨着年齡增長，長者的醫療服務使用率近乎幾何級數上升(見圖二十)。值得注意的是，人均壽命延長將令75歲或以上長者的比率由2014年的7.6%增至2064年的22.6%。2014年長者佔全港人口約15%，但他們卻佔2013-14年普通科門診就診人次的38%，以及醫管局所有醫院的病人住院日次的50%。長者的住院風險約為非長者的四倍(見圖二十一)。除了長者入院人數上升外，他們所患的疾病亦較為複雜，例如患上包括高血壓、中風、糖尿病、認知障礙症等慢性疾病的情況日趨普遍，這無疑為公營醫療系統構成更大的負擔。估計50年後的長者醫療開支將會是現時的三倍²¹。



21 此估算純粹考慮長者人口增加，並撇除通脹因素和假設服務維持在現有水平。

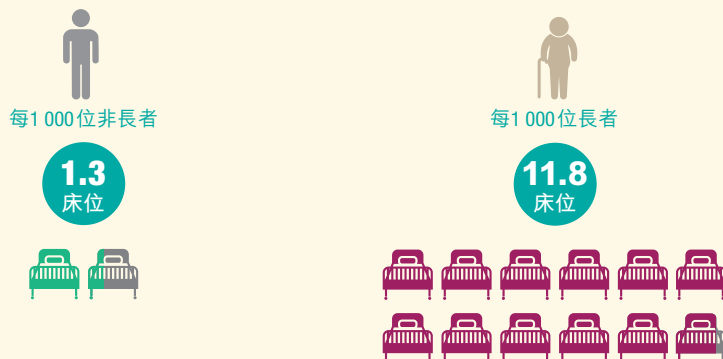
圖二十一：長者（相對非長者）的住院風險

入住醫管局醫院比率*（一般專科）



註：(*) 2010年數字。
0歲人士沒有包括在服務使用率的計算之內。

醫院病床需求*（一般專科）



註：(*) 2010年數字
0歲人士沒有包括在服務使用率的計算之內。

資料來源：醫管局資訊科技系統

84. 目前，醫管局有約27 600病床，但隨著人口增長及老化，預計到了2025-26年需增加約5 000張普通科病床；而目前正在落實或規劃的醫院發展或重建項目預計應足以應付這額外需求。為應對人口老化的挑戰，食物及衛生局正制訂長遠的醫院發展計劃。另外，醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會正考慮如何應付預計的醫護人力需求和促進專業發展，並會在2016年上半年提出建議。

85. 委員會也關注到長者輪候部分專科門診（例如骨科和精神科）的時間過長的問題。今年10月，醫管局就早前發表的醫管局檢討督導委員會報告推出行動計劃書，當中表示會在三年內落實一系列措施縮減專科門診輪候時間。然而，委員會認為醫管局仍須採取進一步行動，以縮短長者輪候專科門診的時間。

86. 除增加服務容量和縮短輪候時間外，委員會認為醫管局亦應優化服務模式，這包括加強與其他界別（例如衛生署、社福和私營醫療界別等）在基層醫療和康復服務的合作，減低長者入院或再入院的機會，紓緩公營醫療機構的負擔。

87. 委員會認為處理公共系統醫護人手不足的問題亦是刻不容緩。委員會認同政府和醫學界過去幾年的努力，但認為須要作更徹底的改變，包括更積極從海外引入醫科專才，特別是在海外修畢醫科的香港學生和香港移民第二代。



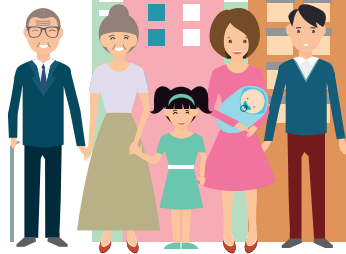
社區和院舍照顧服務

88. 香港約有6%的長者入住院舍，較很多國家或地方的1%至5%為高。委員會認為政府須要更貫徹落實「居家安老為本、院舍照顧為後援」的政策，一方面繼續加強發展社區照顧服務，盡可能協助長者居家安老，另一方面要多管齊下增加安老宿位，興建更多合約院舍，為需要院舍住宿照顧的長者提供服務。
89. 面對安老宿位需求殷切的問題，單以現有資助模式增加服務名額未必能夠應付服務需求。為此，正如上文第48段所述，政府委託安委會進行安老院舍住宿照顧服務券的可行性研究，藉以加強善用各類院舍的非資助宿位空缺以滿足服務需求。
90. 目前，資助護理安老宿位的平均輪候時間約為20個月，資助護養院宿位的輪候時間為28個月。而資助的日間護理和家居護理服務分別為7個月和5個月。委員會認為安老服務多年來供不應求，人口老化會令問題更為嚴峻。政府應設法縮減輪候時間，具體建議包括大幅增加社區照顧名額以加大力度落實「居家安老」的目標、房屋署在發展公營房屋時與社會福利署協調，考慮撥出空間作安老院舍或日間護理中心之用、探討進一步善用私營或自負盈虧安老院舍等。委員會亦認為政府須正視安老服務行業的服務質素、人手短缺及服務條件的問題。



家庭支援

91. 目前，約76%長者與家人或親友同住，顯示我們的社會依然對家庭價值相當重視。委員會備悉，目前已有不少政策鼓勵供養和照顧家中長者。這包括父母/祖父母/外祖父母免稅額、房屋委員會轄下多項鼓勵公屋家庭與長者同住或鄰近居住的計劃，以及支援護老者照顧居於社區的長者。



92. 此外，政府統計處於2012年進行了一項名為《退休計劃及老年經濟狀況》的主題性住戶統計調查，結果顯示約八成的受訪者認為自己、兒孫和配偶最應該負起退休後/年老時的生活保障的責任，而認為政府最應該負責任的只有不足一成。另外，約七成在統計時屬現正退休人士表示家人有為他們提供經濟支援，而家人每月所供給的生活費中位數為4,000元（2012年價格）。
93. 委員會認同家人在照顧長者方面擔當重要的角色，並認為值得進一步探討如何透過公共政策鼓勵和利便家人對長者作出支援。

其他議題

公眾教育

94. 儘管如此，根據上文第92段提及的調查，超過四成受訪者未有為自己的退休作出預備。委員會認為應加強推廣宣傳工作，提高市民對強積金制度的認識和認受性，以及加強市民籌劃退休的意識和推廣及早儲蓄的好處，包括如何計算自己退休後的財政需要和累積所需的退休收入等。

提出你的意見

95. 要為未來高齡化社會做好準備，退休保障是重要的一環。香港在這方面還有很多未完的工作，必須迎頭趕上。委員會認為社會必須衡量各方考慮，作出取捨，一方面找出切實可行兼可持續的辦法，強化退休保障；另一方面，必須避免埋下令下一代難以承受的後果。過程中，市民的意見十分重要。委員會尤其希望大家就下列議題發表意見。

「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則

- (a) 在資源有限的情況下，處理長者貧窮問題是改善退休保障的首要目標之一。為有效改善長者貧窮情況和確保制度的可持續性，我們應採納「不論貧富」原則，向所有長者，提供劃一金額的援助，抑或沿用「有經濟需要」原則，集中資源向有需要長者增加援助，讓他們得到足夠保障？理據為何？要應付「不論貧富」方案的龐大開支，加稅或開徵新稅項將無可避免。你是否願意承受這些額外的稅務負擔？

值得關注的組群

- (b) 委員會識別了四個值得關注的組群，分別是一

- (i) 正領取例如長者生活津貼等援助但仍報稱有經濟需要的貧窮長者；
- (ii) 低收入人士，特別是因收入低而無須作出強積金僱員供款及受「對沖」安排影響的人士；
- (iii) 非在職人士；以及
- (iv) 「高資產、低收入」的長者。

你認為還有其他組別須要社會關注嗎？



優化現行支柱

零支柱 — 社會保障

- (c) 目前 73% 的長者正受惠於不同的社會保障項目，包括綜援、長者生活津貼、傷殘津貼和高齡津貼。如要加強零支柱的扶貧功能，我們應否透過引入「有經濟需要」方案，在長者生活津貼下增加一層援助金額予較需要援助長者？怎樣識別這些較需要援助長者？資產限額應定在哪個水平？哪個水平的援助金額才是足夠？

第二支柱 — 強積金

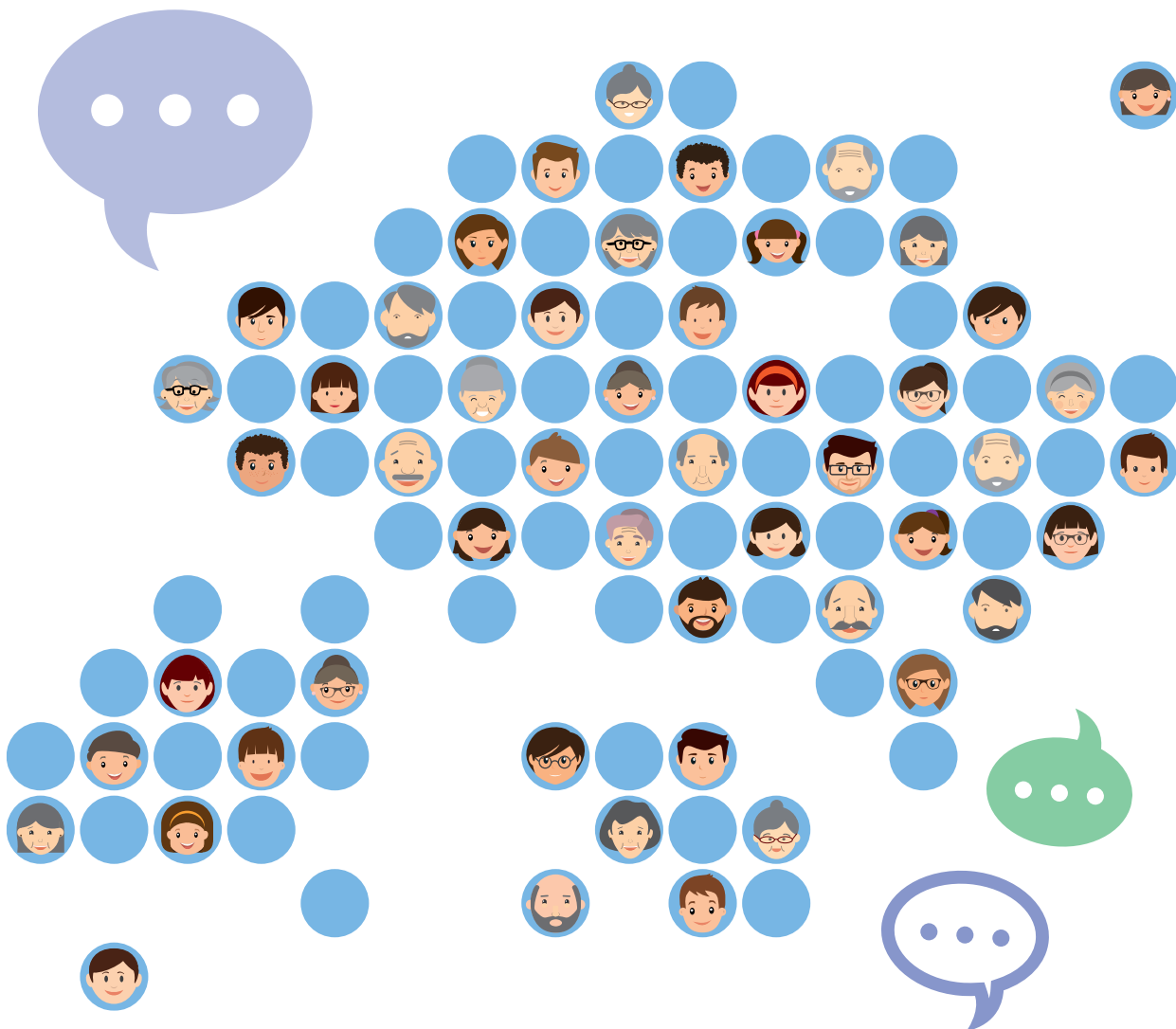
- (d) 委員會贊同以三項主要措施強化強積金支柱，即—
 - (i) 在 2016 年年內推行預設投資策略；
 - (ii) 設立中央電子渠道把強積金行政程序標準化、簡化及自動化；以及
 - (iii) 長遠而言實施「全自由行」。

此外，委員會認為社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方均能接受的方案。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界（特別是中小企）及勞動市場的影響。委員會亦建議在全面落實預設投資策略後再考慮提高強積金供款率的可能性。

你贊成這些改革方向嗎？尤其是你對如何妥善處理好「對沖」問題有什麼具體方案？

第三支柱 — 自願性儲蓄

- (e) 委員會認為可循三方面進一步鼓勵自願性儲蓄，即—
 - (i) 加強宣傳和推廣，協助市民了解各種有助籌劃退休生活或財富管理的保險和其他金融產品；



- (ii) 營造有利政策環境，鼓勵市場發展更多適合退休投資和理財的金融產品（例如年金計劃或年期更長的零售債券）；以及
- (iii) 提供稅務優惠，鼓勵市民為自己和家人多作自願性退休儲蓄。

你是否同意這些建議能有效鼓勵自願性儲蓄？你有沒有其他想法？

- (f) 委員會認為社會應進一步探討公共年金計劃的可行性。你支持這個建議方向嗎？

第四支柱 — 公共服務

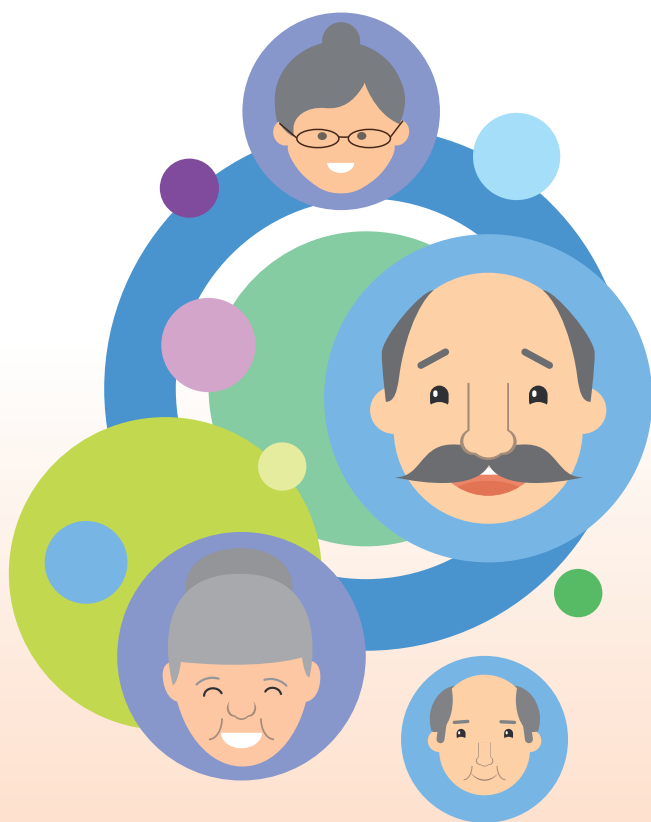
- (g) 由於人口老化會大幅增加長者對醫療及安老等服務的需求，我們如何確保這根支柱的可持續性，以及如何規劃各項服務的軟硬件設施（包括土地、人手、服務模式等）以滿足未來的需求？

第四支柱 — 自置物業

- (h) 委員會認為應以創新方法協助「高資產、低收入」的長者改善退休收入。由於物業是具價值的資產，香港的安老按揭市場仍有很大的發展潛力。委員會建議應改良安老按揭的運作細節，並加強宣傳，增加計劃對長者的吸引力。委員會亦建議可考慮結合不同界別的力量（例如社會企業），協助長者出租他們整個或部分物業，以租金補貼退休收入。你支持這些建議嗎？

第四支柱 — 家庭支援

- (i) 委員會認為值得進一步探討如何透過公共政策鼓勵和利便家人對長者作出支援。你有什麼具體建議呢？



公眾教育

- (j) 委員會認為應加強推廣宣傳工作，提高市民對強積金制度的認識和認受性，以及加強市民籌劃退休的意識和推廣及早儲蓄的好處，包括如何計算自己退休後的財政需要和累積所需的退休收入等。你認同這想法嗎？你有什麼具體建議呢？

96. 請於2016年6月21日或之前，把你對諮詢文件的意見以下列方式送交我們。你提出的意見和建議，可能予以公開。如想以不記名方式表達意見，敬請說明。

電郵：views@rp.gov.hk

網頁：rp.gov.hk

傳真：3904 5996

郵寄：香港添馬添美道2號政府總部西翼十樓

勞工及福利局

（退休保障公眾參與活動）

查詢：3142 2303

附件甲 — 扶貧委員會職權範圍和委員名單

職權範圍

- (一) 按年更新貧窮線分析，及適時優化貧窮線分析框架，以檢視香港貧窮情況和扶貧政策成效；
- (二) 檢視現行政策和探討新措施，並通過轄下專責小組的工作，以達致防貧及扶貧的目的，有利基層（特別是年青一代）在社會階梯向上移、為有特別需要的群組提供適切支援，以及通過關愛基金和社會創新及創業發展基金進行補漏拾遺和推動社會創新以應對貧窮問題的工作；
- (三) 參考周永新教授及其團隊提交的退休保障研究報告，並因應香港的實際情況，探討優化退休保障的方案，改善長者貧窮情況；
- (四) 監察有關設立一站式處理福利申請的可行性研究，並因應研究結果就未來路向提供意見；及
- (五) 鼓勵跨界別協作推動扶貧工作，並與其他政府諮詢委員會就扶貧工作交流及聯繫。

委員名單

主席

政務司司長

非官方委員

陳念慈	陳美娟	陳淑薇	陳鎮仁	鄭家純博士
張國柱	張仁良校長	蔡海偉	余志穩博士	馮檢基
何喜華	林淑儀	劉鳴煒	羅致光博士	梁志祥
梁宏正	李鳳英	雷鼎鳴教授	冼懿敏	田北辰

官方委員

勞工及福利局局長（或其代表）

教育局局長（或其代表）

食物及衛生局局長（或其代表）

民政事務局局長（或其代表）

附件乙 — 遣散費和長期服務金及「對沖」機制的背景和相關資料

遣散費的領取資格

1. 《僱傭條例》於1974年加入遣散費的保障，向已為同一僱主連續服務不少於24個月的僱員，因裁員而遭解僱時提供補償，以紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力。
2. 根據現時的《僱傭條例》，僱主須在下述情況向其連續僱用不少於24個月的僱員支付遣散費：
 - (一) 僱員因裁員而遭解僱；
 - (二) 有固定期限的僱傭合約在期限屆滿後，因裁員的理由沒有續訂合約；或
 - (三) 僱員在《僱傭條例》下所訂明的情況遭停工。

長期服務金的領取資格

3. 長期服務金於1986年加入《僱傭條例》，當時目的是為同一僱主長時間工作的年長僱員，因裁員以外原因而遭解僱時提供補償。長期服務金初期引入時，由於目標是年長僱員，在計算長期服務金款額時，年輕僱員可獲得的款額較年長僱員為低，所要求的年資亦較長。其後條例經多次修訂，長期服務金的條文逐步發展至現時不論僱員年齡都用同一方法計算款額，而保障範圍亦延伸至某些特別情況下辭職的僱員。
4. 根據現時的《僱傭條例》，僱主須在下述情況向其連續僱用不少於五年的僱員支付長期服務金 —
 - (一) 僱員非因裁員或犯嚴重過失遭解僱；
 - (二) 僱員有固定期限的僱傭合約，在合約期滿後不獲續約；
 - (三) 僱員因健康理由永久不適合擔任現時的工作；
 - (四) 僱員年屆65歲而辭職；或
 - (五) 在職期間死亡。

遣散費和長期服務金的計算方法

5. 僱員在同一解僱事件中，只可在遣散費或長期服務金之間得其一。
兩者的計算方法一致，即 —

(最後一個月工資 * $\frac{2}{3}$)[#] x 服務年資

*僱員可選擇以最後12個月的平均工資計算。

[#]月薪上限為\$22,500，即每服務一年可得的最高金額為\$15,000

(即\$22,500 x $\frac{2}{3}$)，未足1年的服務年期則按比例計算。

遣散費或長期服務金最高可得金額以\$390,000為限。

「對沖」安排

6. 遣散費和長期服務金的條文於1974年和1986年引入《僱傭條例》時，容許僱主從其按年資支付的酬金或公積金抵銷遣散費和長期服務金(即所謂「對沖」安排)。其後，相關的「對沖」條文曾作出數次修訂，「對沖」安排亦適用於《職業退休計劃條例》和《強制性公積金計劃條例》下註冊的退休保障計劃。
7. 下表撮錄最初因應遣散費和長期服務金立法而引入及其後修訂「對沖」條文時立法機關的討論，當中包括1995年立法局就成立強積金的政府議案進行辯論時政府的回應，希望能有助社會理解「對沖」安排的政策原意，以及遣散費和長期服務金與強積金和其他退休保障計劃的關係 —

時間	事件內容
1974年	《僱傭條例》下的遣散費安排正式生效，為因裁員而遭解僱的僱員提供補償，以紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力。有關修訂條例同時容許僱主利用按年資支付的酬金或其公積金計劃下的供款「對沖」遣散費。 根據立法局會議正式紀錄（1974年7月3日，當有關修訂條例草案進行二讀時），當時政府表示，加入遣散費的保障，是為因裁員而遭解僱的僱員提供補償，以紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力，同時亦可以減少與裁員有關的勞資糾紛，以及為遣散費的支付方法提供一個規範（詳情見原英語節錄 — “Severance payment on redundancy is the means whereby an employee may be compensated for loss of employment through no fault of their own...The bill has three main aims. It will serve to protect employees against possible hardship arising from redundancy and, with Hong Kong's present system of social security, it seems important that this form of protection should be available to all employees who come within the scope of the Employment Ordinance. Second, it should serve to reduce the incidence of labour disputes concerning redundancy by introducing a minimum legal obligation in all cases. Third, it should help to clear up much of the existing confusion by confirming the practice, and regulating the method, of making severance payments.”）。另外，政府又表明由於部分企業多年來已按僱傭合約提供長期服務酬金或裁員補償的保障，故認為遣散費應是這些計劃的另一選擇，而不是額外的保障，僱員應有權選擇對其最有利的安排。遣散費的目的是為失去工作的僱員提供補償，並不是已有保障以外的額外福利（“As a number of firms in Hong Kong have for many years included long service gratuities or redundancy provisions in the terms of their contracts of employment, which adequately protect employees against the adverse effects of redundancy, it was concluded that severance pay should be alternative and not additional to such schemes and that employees should be given the option of choosing which was the more favourable. Severance pay is intended to provide compensation for loss of employment and not to operate as a bonus where such protection is already available.”）。
1974年	根據立法局會議正式紀錄（1974年8月14日，當有關修訂條例草案恢復二讀並處理委員會審議階段修正案時），當時政府亦考慮到同一條例草案的另一條文不容許享有長俸福利的公務員領取遣散費，因此認為類似原則亦應適用於私營界別，即僱主按年資支付的酬金或其公積金供款可用以抵銷遣散費（“...civil servants as a class of employee are excluded from the right to severance payment because of their entitlement under the Pension Ordinance. It is considered that a similar principle should be applied in the private sector whereby entitlement to gratuity or the employers contribution to a provident fund should be offset against entitlement to severance pay...”）。

時間	事件內容
1986年	《僱傭條例》下的長期服務金安排正式生效，初時的目的是為年長及為同一僱主提供多年服務後非因裁員而被解僱的僱員提供補償。 根據立法局會議正式紀錄（1985年12月4日，當有關修訂條例草案進行二讀時），當時政府表示“...自從1974年起，因裁員而被解僱的僱員是有資格向其僱主索取遣散費的，現時遣散費的定額是僱員每服務滿一年，便可獲得一個月工資的三分之二。倘僱員因其他理由而其僱傭契約宣告中止，僱傭條例現僅規定在相互同意的期間內或在法定期限內給予對方通知，或僱主以工資代替通知便可。在處理解僱一事上有不同的對待，常受人批評及被指為不公平，這尤指與同一僱主有數十載賓主之誼而遭辭退並非因本人犯過失的年邁僱員，實在有欠公允。許多年邁僱員遭辭退後很難找到另一份工作，尤以體力勞動工人為然...長期服務金建議實際上可取代不公平開除員工法。我們是基於這個大前提：解僱一名年邁資深的僱員而對其日後生活不提供任何形式的照顧實在於情於理不合。如立例規定，僱主須按照僱員的年齡及服務年期，發給遭解僱僱員一筆款項，這辦法與不合理開除員工法所規定，即遭受不合理開除的員工有權收取一筆金錢賠償的辦法，兩者方式雖然不同，效果卻是一樣的，但支付長期服務金的辦法則毋須循手續繁複而經費昂貴的訴訟程序來證明在此情形下解僱是不合理情的...”。而有關修訂條例同時容許僱主用其公積金計劃中的供款或按年資支付的酬金，「對沖」長期服務金，相關條文與適用於遣散費的「對沖」條文類似。 根據立法局會議的正式紀錄，修訂條例草案恢復二讀時（1985年12月18日），官員和議員沒有就「對沖」條文有任何討論。
1992年	通過《僱傭（修訂）條例草案》，修訂有關遣散費和長期服務金的規定，當中包括釐清「對沖」安排的一些不明確地方*。根據立法局會議正式紀錄（1992年5月13日，當有關修訂條例草案進行二讀時），當時政府表示“我們建議消除在現行條文中有關從遣散費或長期服務金扣除退休保障計劃款項的不明確之處。為確保僱主毋須付出雙重福利，條例草案第7和第11條清楚規定可從退休保障計劃款項中扣除遣散費或長期服務金，或從遣散費或長期服務金中扣除退休保障計劃款項”。
1993年	《職業退休計劃條例》(Occupational Retirement Schemes Ordinance) 正式生效，為規管自願設立的職業退休計劃提供法律基礎。當時的立法過程中並沒有就「對沖」安排作出討論，而《職業退休計劃條例》亦未有就「對沖」條文訂定相關條文。然而，當時《僱傭條例》的條文已訂明僱主可從退休計劃的供款中扣除遣散費或長期服務金。因此，「對沖」安排亦適用於《職業退休計劃條例》下註冊的退休保障計劃。

註：(*) 主要改動旨在清楚規定可從年積金（當時gratuity的中文譯名）或退休計劃款項扣除已支付的遣散費或長期服務金，或從遣散費或長期服務金扣除已支付的年積金或退休計劃款項。

時間	事件內容
1995年	1995年3月，立法局就教育統籌司提出的退休保障動議，進行辯論。該動議表示“本局促請政府盡快引進強制性私營職業退休保障制度，該制度應包括退休金的保留及轉撥條款。” 教育統籌司在開場發言提到遣散費和長期服務金與強積金的關係時，指出「對沖」安排是讓「僱主毋須重複支付有關款項。遣散費和長期服務金並非輔助性的退休計劃，其設立的目的是作為退休計劃的另一選擇。因此，現行的自願性職業退休計劃下亦訂有抵銷款項的規定。雖然我們須要非常謹慎地考慮強制性私營公積金對這兩項計劃的影響，但我們無意在強制性私營公積金下改變這項規定」。（“Employers do not pay twice. Severance payment and long service payment are not designed as supplementary retirement schemes. They are intended to be alternatives to these retirement schemes. That is why only the offsetting provisions exist under the present voluntary system of occupational retirement schemes. We do not intend to change it under the MPF, although we will need to consider very carefully the effect of the MPF on both schemes.”） 教育統籌司在總結發言時表示“我們設計這些（遣散費和長期服務金）制度時，根本沒有什麼退休保障，我們關心工人轉工時可能面對的困難，尤其是年紀較大的工人。上述措施（遣散費和長期服務金）是協助他們解決困難。此外，我們亦曾鼓勵設立自願性質的職業退休計劃。《僱傭條例》已有條文規定，僱主按退休計劃所支付的退休金，可抵銷遣散費或長期服務金”。
1995年	1995年7月，立法局通過《強制性公積金計劃條例草案》。在條例草案進行二讀辯論時，教育統籌司就「對沖」安排作出以下回應——“這是符合我們的政策目的，以便僱傭條例所規定沿用已久的抵銷程序，除適用於依照職業退休計劃條例註冊的計劃外，亦可繼續適用於強制性公積金計劃。我們已十分清楚地表明，在新制度下，僱主無須雙重付款...我們當然明白，長遠來說，政府有需要研究長期服務金和遣散費兩者與強制性公積金計劃的相互關係...”。 在委員會審議階段，有議員提出修訂，撤銷「對沖」安排。教育統籌司在回應這項修訂時表示“目前，僱主對退休計劃的供款可與遣散費或長期服務金的任何數額抵銷，所以要僱主繳款兩次是不恰當的”。
2001年	立法會通過《2001年僱傭（修訂）條例》，就《僱傭條例》中適用於遣散費和長期服務金的「對沖」條文作出技術修訂，容許僱主從須支付予僱員的遣散費或長期服務金中扣除已支付予僱員的強積金計劃權益，更準確地反映有關條文的政策原意。

長期服務金與退休保障

8. 除了上述的立法過程討論外，值得一提的是1991年11月，當時政府成立由政府官員和外間團體代表組成的退休保障工作小組。工作小組負責檢討各項可為工作人士改善退休保障的方案。工作小組在1992年10月發表名為《全港推行的退休保障制度》的諮詢文件，建議設立一個與職業掛鈎、僱主和僱員共同供款的強制性制度。當中談及長期服務金在退休保障安排的角色，主要內容摘錄如下：

“當時政府選擇了另一（退休保障）策略，就是 —

（甲）鼓勵設立自願性質的私營退休保障計劃；

（乙）加強管制已設立的計劃的運作；及

（丙）促進業已加強的社會福利及改善僱傭條例下設立的長期服務金計劃。”（諮詢文件第1.3段）¹

“建議中的退休保障制度須從下列三方面考慮 —

（甲）現有退休計劃；

（乙）各項社會保障計劃；

（丙）長期服務金計劃。”（諮詢文件第7.1段）

“日後的長期服務金計劃，有兩個方案可供選擇。第一個方案是，仍然保留現有的長期服務金計劃，而同時與建議中的退休保障制度並行。根據現行規定，須發放的長期服務金數額，可扣除涉及年期所獲得的退休金中僱主供款部分。這項現行規定將繼續保留。由於所有僱主將須設立退休保障計劃，因此他們對支付長期服務金的責任會逐步減少，以至完全消失。根據這個方案，長期服務金計劃短期內不能取消，因為對許多工人來說，在這項計劃下獲得的利益，仍會較退休計劃所提供的為多，這情況是無可避免的。”（諮詢文件第7.8段）

¹ 此段(c)項的英文稿為“enhancing the provision of social welfare and improving the Long Service Payment Scheme established under the Employment Ordinance”。

“第二個方案是修訂長期服務金的條文，以便把長期服務金計劃轉為一退休保障計劃.....”(諮詢文件第7.9段)

“應在稍後進一步研究採用根據長期服務金計劃而作出修改的退休保障計劃的方案是否可行。”(諮詢文件第10.1(38)段)

海外經驗

9. 立法會資料研究組在今年4月擬備了一份有關各地的遣散費和長期服務金的資料摘要。當中引用了世界銀行在2012年發表的一份有關全球183個地方對遣散費安排的報告，以及國際勞工組織在2013年就95個國家進行勞工保障法例的研究，值得注意的內容包括 —
 - (a) 在世界銀行研究涵蓋的183個地方中，152個地方(83%)實施強制性遣散費計劃，18個地方(10%)實施半強制性遣散費計劃，而13個地方(7%)兩者皆無；以及
 - (b) 在國際勞工組織研究涵蓋的95個國家中，只有瑞士和印尼設有法定長期服務金。

