香港社會服務聯會

對退休保障的未來方向的意見

(向福利事務委員會退休保障事宜小組委員會

6月20日會議提交的文件)

背景:

香港一直欠缺完善的退休保障制度,未能保障所有長者的晚年基本生活。去年 12月,政府公布了「退休保障前路共建」諮詢文件,並展開為期6個月的諮詢, 政府應把握時機客觀面對問題,並且在諮詢期過後盡快作出具體及整體性的改革, 使所有長者能享有合理生活保障,有尊嚴地安享晚年。

分析:

- 1. 香港的退休保障制度,問題叢生,多年來一直未有解決。若以世界銀行五條 支柱的框架檢視,本港的情況可謂千瘡百孔。
 - 現時零支柱的經濟援助(如年老綜援、長者生活津貼),有很多不足的地方,2014年長者的貧窮率仍高於三成(政策介入(恆常現金)後),反映單靠經濟援助,不足以協助長者應付基本生活需要。
 - 除經濟援助外,很多海外國家主要透過公共養老金(第一支柱)及強制性 職業儲蓄(第二支柱)的互相配合,達致協助長者維持合理生活水平。香 港一方面缺乏第一支柱,另一方面強積金制度(第二支柱)則未達成熟期, 強積金制度一直存在不少問題。
 - i. 強積金基金開支比率遠高於外國類似制度的管理費用水平,嚴重削弱退休保障的能力。
 - ii. 低收入人士的供款額及可滾存的資產較低,而因不同原因未能參與 勞動市場的人士,例如家庭照顧者、殘疾人士、失業人士等,從強 積金得到保障不大。
 - iii. 強積金與遣散費及長期服務金互相抵銷機制,嚴重削弱其作為退休保障之功能。積金局 2013 年 9 月底的數據顯示,強積金已累計有 213 億元被抵銷。
 - iv. 市民可一筆過提取,或會過早耗盡儲蓄以致不足應付晚年生活;一 筆過領取會使退休人士有更大彈性用於其他用途,但亦增加了保障 不足的風險。
 - 就第三支柱而言,低收入人士當下的生活已足襟見肘,難有餘力儲蓄
 - 家庭觀念轉變,使家庭供養(第四支柱)作為退休保障的作用減弱;年輕 一代的生活壓力大、擔子沉重,供養父母心有餘卻力不足。
- 2. 政府於去年推出「退休保障前路共建」諮詢文件,社會一直期望政府能展示改革決心,處理上述問題。可惜,政府在諮詢未開始就已經預設立場,表明對全民退休保障制度有保留,拋出所謂有「有經濟需要」和「不論貧富」的模擬方案,為諮詢範圍設定不必要的限制。

- 3. 事實上,在過去半年,學術機構和民間團體的調查或諮詢的過程中,充份反映了市民在掌握足夠和全面的資訊之後,普遍支持全民退休保障方案。香港理工大學在六月發布最新的民意調查顯示,超過63%市民支持全民退休保障。在諮詢過程中,較少數反對的聲音之中,最多人提出的問題是制度可持續性問題。這項意見,學者團隊和精算專業人士已多番指出民間提出的全民退休保障方案,即使到2064年仍然有過千億的餘款,証明制度足以過渡本港人口高齡化之最高峰期。
- 4. 現時的長者經濟援助制度皆由政府稅收支付;然而未來30年人口急速高龄化,而強積金亦未成熟至可為長者提供足夠保障,若退休保障制度不作出改革,政府的財政壓力會愈趨沉重。政府及公眾須切實為退休保障尋找可行出路。

建議:

1. 建立第一支柱,推行全民退休保障。

免審經濟查,讓所有長者領取劃一基本水平(每月不少於\$3,500)的全民養老金方案,是有效確保長者入息得到保障的全民退休制度,因此退休保障制度改革,應以推行全民養老金制度為主要目標。全民養老金制度並非如政府所言般不可持續,民間已有不少完善的融資方案,能達至制度之可持續性,政府應主動採納制訂得到市民認同的退休保障制度。

2. 改革強積金制度,加強第二支柱的保障功能。措施應包括:

- 政府必須立即取消強積金中僱主供款與長期服務金及遣散費抵銷的機制,使強積金能真正發揮保障退休生活的功能;
- 政府應設立公共信託人管理強積金,並讓其參與提供預設投資策略,透過規模效應,為市民提供管理費低廉、投資回報及風險合理的強積金產品;
- 為減低強積金行政費,政府應推動各種措施,例如成立中央系統集中管理與強積金相關的行政工作、降低預設投資策略的最高管理費等;
- 為降低因長壽而帶來的財務風險,確保市民退休後有穩定收入,政府應 考慮及研究由公共信託人營運年金計劃,把累計儲蓄交給信託人管理, 市民定期領取固定金額,直到終老,讓市民於退休後,能把強積金的權 益轉化為每月的穩定收入。

3. 改善綜接制度,

- 政府應放寬長者申請綜接的資格,包括容許與家人同住的長者獨立申請 綜接,及提升長者申請綜接的資產限額,使有需要的長者能夠得到適切 的援助;
- 政府必須盡快取消「不供養父母證明書」(俗稱「衰仔紙」)的申請程序, 建議長者個案申請時只需一般經濟審查及由申請人聲明作實有否得到 其他人的支援,無須要求他人(子女)證明有否向受助人提供經濟協助;
- 政府應改善綜接的入息豁免制度,綜接制度應豁免扣減子女對長者的部份金錢支援,以鼓勵子女持續供養父母。

4. 須客觀反映諮詢結果並制訂改革的具體方案及時間表

政府於諮詢前,已就不論貧富方案或有經濟需要原則表明立場。社聯認為政府必須客觀準確地整合是次「退休保障 前路共建」諮詢所收集的意見,特別是公布那種退休保障改革方案較得到市民的支持。

現時香港有近三份一的長者活於貧窮線之下,而不同的融資方案亦顯示越遲推行退休保障改革,將為社會應對高齡化社會的來臨帶來越大的挑戰,改革退休制度實在刻不容緩。社會上對退休保障改革難免有分歧,社聯擔心政府會因此簡單地以「社會沒有結論」總結是次諮詢,拖延改革進度。社聯認為政府應客觀面對問題,並且回應市民對全民退休保障制度的期望,在諮詢期過後盡快作出具體及整體性的改革,並交待改革的時間表。

2016年6月17日