

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)969/17-18 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB2/HS/1/16

退休保障事宜小組委員會 會議紀要

日期：2018年1月29日(星期一)
時間：上午10時45分
地點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：郭偉強議員, JP(主席)
梁耀忠議員
張宇人議員, GBS, JP
李慧琼議員, SBS, JP
姚思榮議員, BBS
陳志全議員
梁志祥議員, SBS, MH, JP
麥美娟議員, BBS, JP
郭家麒議員
張超雄議員
潘兆平議員, BBS, MH
楊岳橋議員
朱凱迪議員
邵家輝議員
邵家臻議員
陸頌雄議員
鄭俊宇議員

列席議員：胡志偉議員, MH

缺席委員 : 吳永嘉議員, JP(副主席)
林健鋒議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
尹兆堅議員
何君堯議員, JP
何啟明議員
許智峯議員

出席公職人員 : 議程第 I 項

勞工及福利局副局長
徐英偉先生, JP

勞工及福利局助理秘書長(福利)4B
李蘊妍女士

財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處
高級經濟主任(5A)
林嫻瑛博士

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
侯明慧女士

應邀出席者 : 議程第 I 項

香港中文大學社會工作學系副教授
黃於唱教授

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
馬淑霞女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)1
黎靄妍女士

文書事務助理(2)1
楊潔儀女士

I. 與政府當局舉行會議

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附件**)。

2. 小組委員會聽取香港中文大學社會工作學系副教授黃於唱教授口頭陳述意見，詳情載於他的意見書(立法會 CB(2)758/17-18(02)號文件)。委員亦察悉，兩名沒有出席會議的學者已向小組委員會提交書面意見。

3. 大部分委員贊同黃於唱教授的意見，認為政府當局應進行另一輪統計調查，搜集有關長者所擁有資產價值的資料。這會有助就長者貧窮情況及相關政策制訂事宜進行有效且具意義的討論。對於政府當局不願推行不設經濟審查的全民退休保障計劃，這些委員深表不滿。亦有關注指，即使在政府當局以推行各種社會保障措施的形式作出恆常現金政策介入後，長者貧窮率仍然高企。政府當局應撥出更多公共資源，以降低長者貧窮率。

4. 另一方面，部分委員支持審慎運用公共資源的原則，以協助有需要長者。為了利便公眾了解推行不設經濟審查的全民退休保障計劃所涉的長遠財政承擔，政府當局應公開相關推算數字。儘管如此，政府坐擁龐大的財政儲備，可考慮放寬各項設有經濟審查的社會保障援助的申領資格。

5. 勞工及福利局副局長就委員和黃於唱教授的意見和關注提出下列各點：

- (a) 政府當局認為，退休保障責任應由個人、家人、僱主和政府共同承擔。在退休保障制度方面，香港參考世界銀行倡議的多根支柱模式採納了四根支柱，分別是多層社會保障制度(零支柱)、強制性公積金計劃及其他與職業掛鈎的退休保障計劃(第二支柱)、自願性儲蓄(第三支柱)，以及公共服務、家庭支援及個人資產(第四支柱)。值得注意的是，世界銀行倡議的多根支柱

模式，並無要求必須五根支柱齊備，反而強調不存在一套適用於所有地方的特定退休保障制度。在進行了為期 6 個月的公眾諮詢(諮詢工作已於 2016 年 6 月結束)後，政府認為應繼續採用針對有需要人士的現行多根支柱的退休保障制度。政府不會推行不設經濟審查的全民退休保障制度。另一方面，政府會強化每根支柱，使它們更能彼此配合、互相補足，透過不同渠道照顧長者的多元化退休需要；

- (b) 政府當局於 2017 年年初宣布了一系列措施，以強化各根支柱。在社會福利方面，政府當局將會推出措施，優化長者生活津貼，包括向合資格長者提供每人每月 3,485 元的高額津貼，以及放寬現行津貼的資產上限，以惠及更多有經濟需要的長者。按粗略估算，約八成目前領取"普通長者生活津貼"的長者會符合資格申領"高額長者生活津貼"，屆時他們可追溯並一次過獲多發超過 1 萬元的津貼。此外，目前約有 14 萬名長者領取綜合社會保障援助("綜援")，綜援為他們提供最後的安全網。單身長者平均每月獲發超過 6,000 元的綜援金，個別有需要的長者每月則可獲發約 1 萬元的綜援金。至於強化公共服務支柱，政府已在 2017 年 7 月 1 日起將長者醫療券的受惠年齡由 70 歲降至 65 歲。香港按揭證券有限公司正計劃於 2018 年年中推出終身年金計劃，以強化自願性儲蓄支柱；及
- (c) 2016 年的分析顯示，在 33.7 萬名貧窮長者中，約 30 萬人居於非綜援住戶，推算當中約 21 萬人(逾七成)沒有經濟需要，而其中約 13 萬人(逾六成)居於沒有按揭的自置居所，反映這些被界定為貧窮的長者部分或擁有一定資產。《2016 年香港貧窮情況報告》的分析顯示，33.7 萬名貧窮長者中有約八成領取不同形式的社會福利金，反映社會保障政策已能惠及

大部分被界定為貧窮的長者並提供一定程度的經濟援助。政府當局的策略是以具針對性的方式進一步支援有需要的長者。事實上，具針對性恆常現金政策在處理長者貧窮問題上比"全民式"的措施更為有效。如採用"全民式"的退休保障計劃，超過八成的額外資源將用於相對沒有需要的長者身上，包括目前沒有領取任何現金津貼或只領取無須經濟審查的高齡津貼的長者。

6. 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處高級經濟主任(5A)補充，參照政府統計處("統計處")較早前所得的經驗，在搜集受訪長者所擁有資產價值的統計數字方面有技術困難，因為很多長者不願披露有關資料。此外，貧窮線僅考慮住戶收入，但沒有考慮資產和負債。因此，《2016年香港貧窮情況報告》的"貧窮線"分析顯示，一些"低收入、高資產"的人士在統計上可能被界定為貧窮人口，因而高估了實際的貧窮情況。

7. 委員要求政府當局：

- (a) 根據統計處發表未來 50 年的最新人口及勞動人口推算數據，提供有關推算就不同形式的長者社會保障援助採取優化措施所涉公共開支的資料；及
- (b) 向統計處轉達委員要求進行另一輪有關長者所擁有資產價值的統計調查。

II. 其他事項

8. 委員商定，小組委員會下次會議將於 2018 年 3 月 24 日舉行，以聽取公眾就政府為長者提供的各項現金援助表達意見。

9. 議事完畢，會議於下午 12 時 32 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 3 月 2 日

**退休保障事宜小組委員會
會議過程**

日期：2018年1月29日(星期一)

時間：上午10時45分

地點：立法會綜合大樓會議室 1

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
000000 - 001933	主席 郭家麒議員 邵家臻議員 姚思榮議員	致序辭 下次小組委員會會議的安排。	
議程第 I 項——欠缺第一支柱的退休保障制度與長者貧窮的關係			
001934 - 003607	主席 政府當局 香港中文大學("中大") 社會工作學系副教授黃於唱教授	陳述意見。 [立法會 CB(2)758/17-18(02)號文件] 政府當局就黃於唱教授的意見作出回應。	
003608 - 004300	主席 郭家麒議員 中大社會工作學系副教授黃於唱教授 政府當局	郭家麒議員深切關注到，大量貧窮長者居於非綜合社會保障援助("綜援")住戶。郭議員認為，把申領長者生活津貼的長者夫婦的資產限額定為 499,000 元，過於嚴苛。 郭議員請黃於唱教授就下列各點提出意見： (a) 政府當局的立場是，不會推行不設經濟審查的全民退休保障計劃，而以具針對性的方式為有需要長者提供退休保障及處理長者貧窮問題；因應此立場，退休保障的未來路向為何；及 (b) 透過提高"普通長者生活津貼"金額及放寬有關的申領資格，以降低長者貧窮率，是否可行。	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>黃教授估計，推出"高額長者生活津貼"會有助降低長者貧窮率至 20%至 25%的水平。隨着"普通長者生活津貼"每月金額增至大約 3,500 元，預計長者貧窮率可大幅降低。不過，相對於推行由僱主、僱員及政府三方供款、不設經濟審查的全民退休保障計劃所涉的開支，政府長遠而言的財政負擔將會較重。</p> <p>政府當局回應時表示，由於人口老化、勞動人口縮減及供養率上升，推行不設經濟審查的"全民式"退休保障制度，會對年輕一代帶來沉重壓力。經參考海外推行"隨收隨付"供款式退休保障制度的經驗後，政府當局會繼續強化現行多根支柱的退休保障制度，為長者的退休生活提供更適切及具針對性的保障。</p>	
004301 - 005003	<p>主席 張超雄議員 中大社會工 作學系副 教授黃於 唱教授 政府當局</p>	<p>張超雄議員批評，政府當局拒絕推行全民退休保障計劃；按由周永新教授領導的顧問團隊發表的香港退休保障未來發展的研究報告所建議，或根據超過 180 名本地學者提出的"學者方案"，推算全民退休保障計劃在財政上是可持續推行的。</p> <p>張議員詢問，政府就長者生活津貼推出優化措施(即放寬資產限額及推出"高額長者生活津貼")，與推行全民退休保障計劃相比，兩者所需的長遠財政承擔分別為何。</p> <p>黃於唱教授回應時表示：</p> <p>(a) 政府當局在現行社會保障制度下就長者生活津貼推出優化措施，將需應付所涉的龐大額外經常開支；及</p> <p>(b) 然而，按推算，在由三方供款、不設經濟審查的全民退休保障計劃的擬議財政安排下，每月向所有 65 歲或以上的香港永久性居民發放全民養老金約 3,500 元(按 2016 年物價水平計算)，該計劃可持續推行，而到了 2064 年將會有相當可觀的盈餘。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>政府當局回應時表示，在首 10 年，長者生活津貼的優化措施將會涉及超過 755 億元的額外經常開支，而降低長者醫療券的受惠年齡則會涉及 118.6 億元。為此，政府在整套退休保障全面支援下的財政承擔，首 10 年將會涉及超過 900 億元的額外政府經常開支。</p> <p>張議員要求政府當局，根據政府統計處("統計處")發表未來 50 年的最新人口及勞動人口推算數據，提供有關推算就不同形式的長者社會保障援助採取優化措施所涉公共開支的資料。</p>	政府當局
005004 - 005546	<p>主席 梁耀忠議員 政府當局 中大社會工 作學系副 教授黃於 唱教授</p>	<p>梁耀忠議員認為，預計人口急促老化，社會保障開支會對公共財政構成沉重壓力，這亦會對年輕一代帶來相當大的壓力。梁議員表示，老年退休金應用以表揚長者過往對社會所作的貢獻，以及作為彌補社會保障制度不足之處的配套措施。</p> <p>政府當局認為，具針對性恆常現金政策在處理長者貧窮問題上會較"全民式"的措施更為有效。</p> <p>黃於唱教授贊同梁議員的意見。鑒於香港是一個富裕的社會，長者應享有基本權利，有尊嚴地安享財政穩健的晚年生活。</p>	
005547 - 010141	<p>主席 潘兆平議員 中大社會工 作學系副 教授黃於 唱教授 政府當局</p>	<p>潘兆平議員對政府當局不願推行不設經濟審查的全民退休保障計劃，表示遺憾。</p> <p>潘議員關注到，約有 65 萬名料理家務的婦女不受以就業為本的強制性公積金("強積金")制度所保障，她們有何退休保障。除對長者生活津貼作出優化措施外，潘議員詢問，若政府為這些料理家務的婦女向強積金制度供款，會否有助降低長者貧窮率。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>黃於唱教授引述鄰近地方(包括台灣和日本)推行國民年金的經驗。在有關制度下，料理家務的婦女須向年金計劃作合理供款，貧窮婦女可獲得豁免。黃教授對於在香港實施類似安排持開放態度，因為這可確保長者有穩定的收入。</p> <p>政府當局表示，在改良強積金制度方面，落實取消"對沖"安排，是政府其中一項首要處理的事項。政府希望在短期內提出一個更能兼顧勞工界及商界利益的方案，盡快諮詢勞資雙方及相關持份者。此外，強積金制度已作出多項改善措施，包括調低基金管理的行政費。至於有需要的女性長者，她們會在現行多根支柱的退休保障制度下受零支柱、第三支柱及第四支柱所保障。</p>	
010142 - 010653	主席 邵家臻議員 政府當局	<p>邵家臻議員深切關注到，《2016年香港貧窮情況報告》("《報告》")的"貧窮線"分析顯示，在2016年以不同形式優化社會保障措施的恆常現金政策介入後，65歲或以上長者的貧窮人口為33.7萬，貧窮率為31.6%。他不同意政府當局的分析，指一些"低收入、高資產"的人士在統計上可能被界定為貧窮人口，因而高估了實際的貧窮情況。</p> <p>邵議員認為，政府當局有責任解決長者貧窮情況。他詢問當局就消除長者貧窮有何目標，特別是擬降低的長者貧窮率及相關時間表。</p> <p>政府當局回應時表示，基於"相對貧窮"的概念，消除長者貧窮是沒有可能的。儘管如此，設有經濟審查的綜援及長者生活津貼已對扶貧產生顯著作用，在2016年分別令貧窮率降低了2.8個百分點及1.5百分點。高齡津貼亦令貧窮率降低了0.3個百分點。此外，提供公共租住房屋亦有助紓減貧窮。政府當局會於2018年推出多項措施優化退休保障制度，包括(在2017年放寬現行長者生活津貼的資產限額之後)推行"高額長者生活津貼"，以及推出終身年金計劃。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
010654 - 011415	主席 胡志偉議員 政府當局 中大社會工 作學系副 教授黃於 唱教授	<p>胡志偉議員深切關注到，多根支柱的退休保障制度下各根支柱的退休保障功能(包括個人資產、強積金累算權益及自願性儲蓄)，在長者日漸年老時將會逐漸失效。胡議員要求政府當局解釋為何不接受推行全民退休保障計劃。</p> <p>胡議員詢問，政府當局會否進行研究，以了解社會福利受助長者為了符合嚴苛的經濟審查要求，而把財富轉移給家人所衍生的風險或相關問題。</p> <p>政府當局重申，本屆政府沒有計劃推行全民退休保障計劃。另一方面，政府當局推行了一系列措施，強化現行多根支柱的退休保障制度，包括推出長者生活津貼優化措施、長者醫療券及各項長者服務(例如醫療服務)，以及推展政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃至綠色小巴。</p> <p>黃於唱教授認為，政府當局應提供有關長者所擁有資產價值的最新統計資料，最近一次於 2009 年 8 月在統計處的《主題性住戶統計調查第四十號報告書——長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力》("《主題性住戶統計調查第四十號報告書》")內發表。他認為，有關資料對了解長者貧窮情況十分有用。</p> <p>黃教授進一步表示，推行設有經濟審查的長者福利政策可能會引起管理問題，以及受助長者為了符合申領資格而把財富轉移給其他人所衍生的倫理風險。參照周永新教授的研究報告，推行全民退休保障制度會有助解決這些問題。</p>	
011416 - 011931	主席 姚思榮議員 政府當局	<p>姚思榮議員支持審慎運用公共資源的原則。姚議員呼籲政府當局公開推算政府就推行不設經濟審查的全民退休保障計劃的財政承擔。由於政府的財政儲備豐厚，加上生活費用高昂，姚議員又呼籲政府當局考慮進一步放寬長者生活津貼受助長者的資產限額。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>政府當局重申已推出多項優化措施，強化多根支柱退休保障制度下的各根支柱，包括於 2011 年 7 月起推出的安老按揭計劃及即將推出的終身年金計劃。根據初步估算，65 歲的男性投保 100 萬元，每月定額年金約為 5,800 元。此外，目前約有 14 萬名長者領取綜援。單身長者平均每月獲發超過 6,000 元的綜援金，個別有需要的長者每月則可獲發約 1 萬元的綜援金。</p>	
011932 - 012607	<p>主席 政府當局 中大社會工 作學系副 教授黃於 唱教授</p>	<p>主席認為，政府應撥出更多公共資源，以解決本港的貧富懸殊問題。他詢問政府當局有否考慮部分長者申請人為了符合經優化長者生活津貼的資產限額而把資產轉移給其他人所衍生的倫理風險及相關問題。</p> <p>政府當局回應時表示，政府就安老服務(包括改善多根支柱退休保障制度下各項措施)承擔的資源，在過往年間持續增加。放寬現行長者生活津貼的資產限額，在某程度上已回應對長者申請人轉移財富的關注。</p> <p>應主席邀請，黃於唱教授回應潘兆平議員較早前提出有關為料理家務的婦女向強積金制度供款的建議，並表示這樣做是可行的，但由於累算權益不多，未必能有效降低女性長者的貧窮率。</p>	
012608 - 013236	<p>主席 邵家臻議員 政府當局 中大社會工 作學系副 教授黃於 唱教授</p>	<p>邵家臻議員強烈要求政府當局提供有關長者所擁有資產價值的最新資料。</p> <p>政府當局向委員提述政府當局的文件[立法會 CB(2)758/17-18(01)號文件]第 3 段所載就長者貧窮情況所作的專題分析。根據統計處就《主題性住戶統計調查第四十號報告書》進行統計調查的經驗，搜集長者所擁有資產價值的統計數字極之困難，因為很多受訪者不願披露有關資料。</p> <p>政府當局闡述，2013 年提出的貧窮線的設計，以及《報告》內有關"低收入、高資產"長者的數據分析。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>黃於唱教授明白在向長者搜集資產資料方面會有一些技術困難，但他認為此問題可藉改善統計調查問題的設計得以解決，以便取得有關長者經濟需要的資料。舉例而言，若受訪年長表示沒有經濟需要，可向他們提出跟進問題。</p>	
013237 - 013748	<p>主席 胡志偉議員 政府當局</p>	<p>胡志偉議員贊同下述意見：倘若沒有有關長者所擁有資產價值的最新資料，將難以就長者貧窮情況進行有效的討論。</p> <p>胡議員仍然關注到，現行退休保障制度下各根支柱為長者提供退休保障的功能將會逐漸失效。他認為，政府當局拒絕推行全民退休保障計劃以處理長者貧窮問題，並不合理。</p> <p>政府當局重申其對推行不設經濟審查的全民退休保障計劃的立場，以及有關強化現行多根支柱退休保障制度下各根支柱的工作，包括優化長者生活津貼及推出終身年金計劃。</p> <p>胡議員認為，長者應過有尊嚴及財政穩健的退休生活。對於政府當局拒絕推行全民退休保障計劃，他深表不滿。</p>	
013749 - 014533	<p>主席 鄭俊宇議員 政府當局</p>	<p>主席重述委員對缺乏長者所擁有資產價值最新資料的關注，並促請統計處就此課題進行另一輪統計調查，這會為相關政策制訂工作提供有用的資料。</p> <p>鄭俊宇議員詢問政府當局進行另一輪統計調查以搜集相關數據的時間表。</p> <p>政府當局表示，在搜集長者所擁有資產的資料方面遇到技術困難。儘管如此，政府當局會向統計處轉達有關就此課題進行另一輪統計調查的要求。</p> <p>政府當局回應鄭議員的關注時表示十分重視為有需要長者提供退休後的保障，並會為此推出各項具針對性的措施。</p>	<p>政府當局</p>

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
014534 - 014931	主席 邵家臻議員 政府當局	<p>邵家臻議員重申，政府當局有需要就長者所擁有資產的資料進行另一輪統計調查。</p> <p>邵議員深切關注到，即使恆常現金政策介入後，長者貧窮率仍然偏高。政府當局回應時表示，其策略是將公共資源用於幫助有需要的長者，而目前已有一系列支援措施。《報告》的分析顯示，33.7 萬名貧窮長者中有約八成領取不同形式的社會福利金。</p>	
014932 - 015144	主席	結語。	

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 3 月 2 日