

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)238/16-17(01)號文件

檔 號：CB2/HS/1/16

退休保障事宜小組委員會 2016 年 11 月 23 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，介紹為研究退休保障議題及相關事宜而在立法會轄下成立的各個委員會。

背景

2. 根據政府統計處("統計處")在 2015 年 9 月發表的新一套 2015 年至 2064 年人口推算數字，65 歲及以上長者(撇除外籍家庭傭工)的比例推算將由 2014 年的 15% 顯著上升至 2064 年的 36%。預計人口老化在未來 20 年最為急速，年逾 65 歲人士的比例將於 2024 年上升至 23%，到 2034 年更會進一步上升至 30%。這主要與戰後嬰兒潮出生的人踏入老年有關。接近推算期末，隨着嬰兒潮出生的人逐漸去世，長者的比例將保持平穩。

3. 據政府當局表示，香港的退休保障制度沿用世界銀行倡議的多根支柱模式，¹由多個計劃組成，並構成 4 根支柱，支柱間互相補足，以滿足不同長者組群的需要：

¹ 世界銀行於 2005 年發表《21 世紀老年入息的支援：退休制度及改革的國際視野》報告書("《報告書》")，並建議在三根支柱模式上加入兩根支柱，即(a)由政府出資、無須供款的基本退休金計劃；及(b)非財政支援，包括可取得的非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療及/或房屋)，以及其他個別金融及非金融資產(例如自置居所及在適用情況下提供的逆向按揭)。世界銀行在《報告書》內重申，使用退休保障多根支柱模式能較單一支柱模式更有效地為長者提供確切的退休保障。《報告書》亦指出，任何改善退休保障計劃的建議，必須兼顧個別地方的實際情況。

- (a) 零支柱：由公帑支付的社會保障制度(包括綜合社會保障援助計劃、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼)；
- (b) 第二支柱：強制性公積金("強積金")計劃下的強制性供款和其他職業退休計劃；
- (c) 第三支柱：強積金計劃下的自願性供款、退休儲蓄保險等；及
- (d) 第四支柱：公營房屋、醫療和福利服務、家庭支援和個人資產。

4. 財政司司長在 2013-2014 年度財政預算案演辭中宣布，在 2013 年 6 月委任長遠財政計劃工作小組，研究如何在公共財政上作出更周全的規劃，以應付人口高齡化問題和政府其他長遠財政承擔。² 該工作小組分別於 2014 年 3 月及 2015 年 3 月發表其第一期報告及第二期報告。該工作小組強調，人口老化及預計經濟發展放緩，將會為公共財政帶來沉重壓力。該工作小組提出多項建議，包括政府必須控制其開支增長，以及為未來一代設立"未來基金"或儲蓄計劃。

5. 周永新教授領導的研究團隊受托於扶貧委員會，於 2013 年 5 月展開退休保障研究。該顧問研究旨在按照世界銀行倡議的多根支柱模式，評估不同的擬議退休保障計劃方案，並就未來路向提出建議。研究團隊把結果及建議載於其題為"香港退休保障的未來發展"的報告。該報告於 2014 年 8 月 20 日提交扶貧委員會，並於同日公開。³

6. 扶貧委員會於 2015 年 12 月 22 日展開為期 6 個月的退休保障公眾諮詢。⁴

² 該工作小組由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)領導，負責根據現行政策評估長遠的公共開支需要及政府收入的變動，以及參照海外經驗建議可行措施。該工作小組的報告摘要可於以下網址瀏覽：
<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/papers/fcfc-47-c.pdf>。

³ 該研究報告可於以下網址瀏覽：
http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/ws_rp/papers/ws_rp0829-su m20140820-c.pdf。

⁴ 題為"退休保障 前路共建"的諮詢文件可於以下網址瀏覽：
<http://www.rp.gov.hk/>。

第四屆立法會福利事務委員會轄下的退休保障事宜小組委員會

7. 在第四屆立法會，福利事務委員會於 2011 年 1 月委任一個小組委員會，負責研究與保障全民退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。

8. 小組委員會完成工作後，於 2012 年 5 月向福利事務委員會匯報其商議工作及建議。⁵ 小組委員會建議，政府應公開中央政策組就退休保障議題所作研究的全部結果，以利便公眾進行討論；下屆政府應成立一個專責小組，負責研究此課題，以期在首年內擬定具體時間表，就各個方案及實施細節展開廣泛公眾諮詢，並制訂具體的執行方案；以及福利事務委員會應在下一屆跟進此事。

在第五屆立法會委任的相關小組委員會

福利事務委員會委任的退休保障事宜小組委員會

9. 為了可以更集中地討論退休保障議題，福利事務委員會商定在第五屆立法會委任一個退休保障事宜小組委員會。根據其職權範圍，小組委員會將會研究與全民性退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。小組委員會自 2014 年 2 月起開始工作，並於 2016 年 7 月向事務委員會匯報其商議工作及建議。⁶

10. 小組委員會察悉，扶貧委員會於 2015 年 12 月 22 日就退休保障展開為期 6 個月的公眾參與活動。扶貧委員會已在其諮詢文件中，分別根據"不論貧富"的原則及"有經濟需要"的原則提出兩個模擬方案，並比較兩者所涉及的新增開支及對公共財政的影響。議員獲告知，除處理應以"不論貧富"抑或"有經濟需要"原則去改善長者晚年保障這核心議題外，諮詢文件亦檢視了退休保障其他支柱的運作。另一個具爭議性的議題是強積金計劃的"對沖"問題。

⁵ 小組委員會的商議工作詳情載於其報告(立法會 CB(2)1942/11-12 號文件)，該文件可於立法會網站瀏覽，網址為：
http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ws/ws_rp/reports/ws_rpcb2-1942-c.pdf。

⁶ 小組委員會的商議工作詳情載於其報告(立法會 CB(2)1871/15-16 號文件)，該文件可於立法會網站瀏覽，網址為：
http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/ws_rp/reports/ws_rpcb2-1871-c.pdf。

11. 據政府當局表示，扶貧委員會將會善用公眾諮詢活動，就如何改善香港的退休保障制度聆聽各界的意見。勞工及福利局("勞福局")已委託獨立顧問負責整理、總結和分析在公眾諮詢期內接獲的所有意見。預計顧問將於 2016 年年底前提交報告予扶貧委員會作進一步考慮。政府希望可在本屆任期內就未來退休保障訂出一個政策性方向。

12. 小組委員會在其提交予福利事務委員會的報告中建議，政府當局應：

- (a) 從速應對人口老化的挑戰，並改善現行退休保障制度，包括社會保障制度和強積金制度；
- (b) 公開扶貧委員會就退休保障未來方向進行公眾諮詢期間收集到的所有意見，以及勞福局委託的獨立顧問所作的分析；及
- (c) 在現屆政府任期內制訂退休保障的具體執行方案。

小組委員會亦建議，福利事務委員會應考慮在第六屆立法會與政府當局跟進上述事宜。

研究強積金的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排事宜 聯合小組委員會

13. 在第五屆立法會，人力事務委員會和財經事務委員會委任一個聯合小組委員會，負責研究和檢討強積金的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排及其他相關的政策事宜。聯合小組委員會在 2016 年 1 月 20 日展開工作，並於 2016 年 6 月完成工作後向該兩個事務委員會匯報。⁷ 聯合小組委員會提出多項建議，包括兩個事務委員會應考慮在第六屆立法會與政府當局跟進此課題。

⁷ 聯合小組委員會的商議工作詳情載於其報告(立法會 CB(2)1684/15-16 號文件)，該文件可於立法會網站瀏覽，網址為：
<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/mpf/reports/mpfcb2-1684-c.pdf>。

第六屆立法會內務委員會轄下的退休保障事宜小組委員會

14. 在 2016 年 10 月 28 日的內務委員會會議上，議員商定在內務委員會轄下成立一個小組委員會，負責研究與全民性退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。

立法會秘書處

議會事務部 2

2016 年 11 月 22 日