

二零一八年一月二十九日
討論文件

退休保障事宜小組委員會

多根支柱的退休保障制度為長者提供全面支援

目的

本文件向小組委員會委員簡介長者貧窮的情況，以及在多根支柱的退休保障制度下，政府為有不同需要的長者提供的支援。

背景

長者貧窮的情況

2. 《2016 年香港貧窮情況報告》的「貧窮線」¹分析顯示，在 2016 年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%。然而，值得注意的是，「貧窮線」以住戶收入為單一指標，簡單易明，但沒有考慮資產和負債，故一些「低收入、高資產」的人士在統計上亦可能被界定為貧窮人口，因而高估了實際的貧窮情況。在缺乏就業收入的退休長者中這情況相信尤其明顯，令長者的貧窮情況可能被高估。

3. 為更深入了解本港長者的貧窮情況，《香港貧窮情況報告》內亦特別就長者貧窮情況設有專題分析，透過進一步分析政府統計處綜合住戶統計調查所獲得的資料，提供額外參考。2016 年的分析顯示，在 33.7 萬名貧窮長者中，約 30 萬人居於非「綜合社會保障援助」（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。另外，推算約 4.2 萬名（14.3%）居

¹ 「貧窮線」定於政策介入前（即稅前和社會福利轉移前）之每月住戶收入中位數的 50%。

於非綜援住戶的貧窮長者有經濟需要，當中約 2.4 萬人正領取「長者生活津貼」。

香港的多根支柱退休保障制度

4. 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（強積金）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），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。

5. 政府在進行了六個月的公眾諮詢後，於 2017 年年初宣布了一系列強化退休保障制度的措施，在維持現行多根支柱的退休保障制度的基礎上，強化每根支柱，使它們更能彼此配合、互相補足。有關措施詳載於下文。

強化退休保障制度的措施

強化社會保障支柱

6. 為加強社會保障支柱對長者的支援，政府在 2017 年 1 月宣布從兩方面優化「長者生活津貼」。繼 2017 年 5 月 1 日起放寬現行津貼（即「普通長者生活津貼」，2018 年 2 月 1 日起的金額為每人每月 2,600 元）的資產上限²後，政府正籌備在 2018 年年中推出「高額長者生活津貼」，向合資格長者³提供每人每月 3,485 元（2018 年 2 月 1 日起的金額水平）的高額津貼，較現行津貼高出約三分之一。有關津貼將會追溯至 2017 年 5 月 1 日生效。按粗略估算，約 40 萬目前領取「普

² 單身長者由 225,000 元上調（約五成）至 329,000 元，長者夫婦則由 341,000 元上調至 499,000 元。有關限額會按既定機制由 2018 年 2 月 1 日起上調。單身長者及長者夫婦的資產限額分別會上調至 334,000 元及 506,000 元。

³ 即資產不多於 146,000 元的單身長者，或資產不多於 221,000 元的長者夫婦，及符合「普通長者生活津貼」的其他申領資格。有關限額為 2018 年 2 月 1 日起生效的水平。

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」，屆時他們可一次過獲多發超過一萬元的津貼。

7. 《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。我們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毋須經濟審查的「高齡津貼」的長者。

強化強積金支柱

8. 在改良強積金制度方面，落實取消強積金僱主供款累算權益與遣散費及長期服務金的「對沖」安排，是政府其中一項首要處理的事項。自2017年7月，本屆政府一直與勞工界及商界積極商討。政府對取消「對沖」安排的立場是明確的，亦願意加大財政承擔，以減低取消「對沖」安排對企業，尤其是中小微企的影響。我們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。

強化自願性儲蓄支柱

9. 在建構更穩固的自願性儲蓄支柱方面，政府推出銀色債券試驗計劃，旨在為年長投資者提供具穩定回報的投資產品，協助長者管理投資。政府會在試驗計劃完成後檢視計劃的成效和安排。

10. 另外，香港按揭證券有限公司已成立全資附屬公司（香港年金有限公司），向保險業監管局申請長期保險業務的營運授權，以期於2018年年中推出終身年金計劃。該計劃將以終身保證定額即享年金形式提供，讓合資格投保人在存入一筆過保費後可即時開始每月提取固定金額的年金直至終老。此計劃可幫助退休人士有效應對因長壽以致耗盡積蓄的可能，並確保未來有穩定的現金流，從而更好地計劃退

休生活。

強化公共服務支柱

11. 在改善公共服務支柱方面，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，讓更多長者每年獲得醫療券金額 2,000 元以使用私營基層醫療服務。公營醫療服務收費豁免安排亦已由 2017 年 7 月 15 日起擴展至 75 歲或以上較有經濟需要的「長者生活津貼」受惠人，預計約有 14 萬名合資格長者可受惠於這項安排。

12. 另外，安老事務委員會已於 2017 年 6 月完成並向政府提交《安老服務計劃方案》（《計劃方案》），就安老服務的長遠發展作出規劃。政府原則上認同《計劃方案》的各項建議，並已着手展開跟進工作。其中，為了讓有需要長者盡快受惠，政府已經落實《計劃方案》中部分可以先行的建議，例如推行兩項「關愛基金」試驗計劃，以支援在公立醫院接受治療後離院的長者及身體機能有輕度缺損的長者。另一方面，政府已於《2017-18 年度財政預算案》宣布預留 300 億元，以加強安老和殘疾人士康復服務。而於 2017 年 10 月公布的《行政長官 2017 年施政報告》及《施政綱領》中，政府亦提出一系列有關安老服務的措施，包括為資助安老服務單位提供額外資源以增加個人照顧工作員和家務助理員的薪酬、透過資助安老院舍參加認證計劃及資助院舍員工參與培訓課程等提升院舍服務質素、預留 10 億元成立基金資助安老服務單位試用及購置／租借科技產品，以及加強對認知障礙症長者的服務等。這些措施部分將由上述的 300 億元撥款支付。

為長者提供全面及具針對性的支援

13. 政府會繼續照顧長者在社會保障、醫療、社區照顧、理財等各方面的不同需要，並落實強化現行退休保障制度的各項措施，為長者的退休生活提供更適切及具針對性的保障。

徵求意見

14. 請小組委員會委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局

食物及衛生局

政務司司長私人辦公室政策及項目統籌處

財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處

二零一八年一月