

二零一七年一月二十三日
討論文件

立法會人力事務委員會

《2017年施政報告》

退休保障 全面支援

目的

本文件向委員簡介政府在《2017年施政報告》內對「退休保障 前路共建」公眾參與活動的回應。

「退休保障 前路共建」公眾參與活動

2. 為期六個月的「退休保障 前路共建」公眾參與活動在2015年12月展開，並於去年6月結束。期間政府和扶貧委員會舉行或參與了共110場不同形式的公眾參與活動，包括舉辦公眾諮詢會、出席立法會內務委員會及其他小組委員會會議、走訪18區區議會等。我們在公眾參與活動期間共收到18365份書面意見。當中，有16830份是屬於可供填寫補充意見的範本式意見書，全部都是來自支持全民退休金的人士。政府委託的獨立顧問負責整理和分析公眾意見。顧問報告經扶貧委員會討論後，已在2016年12月對外公布。

政府全面的政策回應

3. 今次是自1997年以來社會首次研究退休保障這個重要課題。在考慮過收到的公眾意見及確保財政承擔是可持續

後，我們制定了一套能強化現行各根支柱的方案，貫徹本屆政府致力建構一個公義和關愛社會的理念，並全面回應社會希望為長者提供更佳退休保障的訴求。

鞏固多根支柱制度

4. 香港現時採用的是世界銀行倡議的多支柱退休保障制度，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)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)。這個設計體現退休保障責任應由個人/家人、僱主和政府共同承擔，以及通過多元渠道照顧長者不同需要的原則。我們認為香港應繼續採用多根支柱制度，並在確保制度在可負擔和財政可持續的前提下，改善每根支柱。改善的方向包括—

- (一) 優化社會保障支柱，以充分發揮補底作用；
- (二) 改善公共服務支柱，特別要協助長者應付醫療開支；
- (三) 改良強積金支柱，讓僱員獲得最大保障；以及
- (四) 建構更穩固的自願性儲蓄支柱，研發金融產品，讓長者善用資產，以增加退休後投資收入的穩定性。

優化社會保障支柱

透過長者生活津貼，為長者加強針對性援助

5. 目前社會保障支柱覆蓋了全港超過七成的長者。若以70歲或以上為界線，覆蓋率更高達87%。我們選擇進一步完善長者生活津貼以優化社會保障支柱，因為長者生活津貼是最有效處理長者貧窮的恆常現金政策。相對綜合社會保障援助(綜援)，長者生活津貼的設計簡單而入息及資產要求較為寬鬆，特別是長者能以個人或夫婦名義申請的安排。

6. 我們建議從兩方面優化長者生活津貼—

- (一) 增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者，即資產不多於 144,000 元的單身長者，或資產不多於 218,000 元的長者夫婦，提供每人每月 3,435 元的高額津貼(較現行長者生活津貼金額(由 2017 年 2 月 1 日起為 2,565 元)高出約三分之一)；及
- (二) 放寬現行津貼的資產上限以惠及更多有經濟需要長者，單身長者由 2017 年 2 月 1 日生效的 225,000 元上調至 329,000 元，長者夫婦由 341,000 元升至 499,000 元。

每月 3,435 元的高額津貼與綜援健全/殘疾程度達 50%的長者受助人所領取的標準金額掛鉤；長者生活津貼入息限額(即由 2017 年 2 月 1 日生效的單身長者每月 7,750 元和長者夫婦每月 12,620 元)則維持不變。兩項措施在實施首年估計會惠及約 50 萬名長者(或約 4 成長者人口)，包括根據社會福利署的行政資料所顯示約 81%(或 365 900 名)現正領取長者生活津貼的較有經濟需要長者，以及另外 127 400 名長者相信可因放寬資產上限而符合申領長者生活津貼的資格。這 50 萬名長者每人每年可領取多於 3 至 4 萬元。連同綜援和不設經濟審查的高齡津貼和傷殘津貼，社會保障支柱在首年估計將覆蓋約 91 萬名或約 74%的長者。

優化長者申領綜援安排

7. 綜援計劃一直為最有經濟需要的人士(包括長者)提供適切的援助。基於綜援計劃作為最後安全網的設計和同一家庭的各個成員應互相扶持的原則，我們會保留與家人同住的長者須以家庭為單位提出申請的規定。然而，在審視過申請程序後，我們建議取消獨立申請長者(例如與子女分開居住的長者)的親屬須就他們有否向長者提供經濟援助提交聲明

(俗稱「衰仔紙」)的安排。有關資料只須由長者自行提交。

8. 另外，鑑於人均壽命延長及鼓勵較年輕長者繼續工作的政策，我們建議把領取長者綜援的合資格年齡由 60 歲提高至 65 歲。新政策實施前正領取綜援的 60 至 64 歲長者將不受影響，但如果受助人脫離綜援網後重新申領綜援，經修訂的年齡定義則適用於他們。

改善公共服務支柱

擴大醫療費用減免機制

9. 儘管政府已大幅資助公營醫療服務，綜援受助人(包括長者)可毋須經進一步審查，在公立醫院及診所免費接受治療，而符合資產和入息限額的非綜援病人，也可申請並獲醫療收費全數或部分減免。目前，使用醫療費用減免機制的非綜援長者病人比率偏低。為了減輕非綜援貧窮長者的醫療開支負擔，我們建議把醫療費用自動減免安排擴展到領取長者生活津貼的較年長和較有經濟需要的長者(即 75 歲或以上而資產不超過 144,000 元的單身長者，或資產不超過 218,000 元的長者夫婦)，讓他們獲得與綜援受助人相同的待遇，能免費使用公立醫院和診所服務。我們預計，在這項安排實施首年，約 14 萬名正在領取長者生活津貼的長者將因而受惠。

優化長者醫療券計劃

10. 為向長者推廣健康訊息和加強基層醫療的概念，以及減輕公營醫療系統的壓力，我們建議把長者醫療券的合資格年齡由 70 歲降低至 65 歲。預計在推行首年，額外約 40 萬名長者可使用每年 2,000 元醫療券，接受私營基層醫療服務。

改良強積金支柱

逐步取消「對沖」安排

11. 「對沖」安排源自《僱傭條例》，與遣散費(1974)和長期服務金(長服金)(1986)同時引入，早於強積金制度的實施。相關條文容許僱主以按年資支付的酬金或職業退休計劃供款來抵銷遣散費/長服金開支¹。1995年通過的強積金條例，容許僱主以強積金供款累算權益去抵銷遣散費/長服金開支。受「對沖」影響的僱員來說，平均94%的僱主供款累算權益被提取，當中67%的僱員更被提取了全部僱主供款累算權益。

12. 在不少「對沖」個案中，僱主的強積金供款累算權益不足以全數支付遣散費/長服金，僱主因而須補貼餘額。根據強積金計劃管理局(積金局)2014和2015年資料，平均而言，僱主供款累算權益能抵銷應付遣散費/長服金總額的83%，餘下17%須由僱主另行支付。此外，會計規則要求企業須就長服金責任作出撥備。該撥備須在損益表內會列為開支，可在計算稅項時扣稅，但毋須以資產作抵押。

13. 經考慮遣散費/長服金及「對沖」安排的歷史背景，我們建議取消「對沖」安排時須符合以下指導原則—

- (一) 取消「對沖」應不具追溯力；
- (二) 在僱主的承擔能力和僱員的權益之間取得平衡；
- (三) 政府在財政上會作出可見承擔，但涉及公帑的開支應有上限和時限；

¹ 遣散費/長服金具備下列四大功能—

- (一) 為解僱的僱員提供財政紓緩；
- (二) 在非因裁員或本身犯錯的解僱情況及三個「非自願」辭職情況下(年老、健康理由或在職期間身故)對長期服務的僱員提供補償；
- (三) 提供解僱保障；以及
- (四) 提供退休保障。

- (四) 不被《強制性公積金計劃條例》或其他法定退休計劃所涵蓋的僱員，由於現時不受取消「對沖」的安排所影響，他們的遣散費/長服金權益會繼續依據現時法例規定處理和計算，不會受到影響；以及
- (五) 任何政策改變應減少產生與政策預期效果不符的後果，例如衍生道德風險、令勞資關係惡化，以及引發大規模裁員潮等。

14. 根據上述原則，我們建議取消「對沖」的方案應包含三個主要元素—

- (一) 從一個未來的日子（實施日期）起，取消「對沖」安排，不具追溯力，並設立「豁免」安排。按「豁免」安排，當僱主日後須支付遣散費/長服金，可以實施日期前的強積金供款累算權益及這些權益日後的回報，「對沖」實施日期前受僱期所引致的遣散費/長服金。此部分遣散費/長服金繼續按現行法例計算，即 —

實施日期前最後一個月工資 x 2/3（即 66.7%）
x 服務年資；

- (二) 自實施日期起受僱期所引致的遣散費/長服金，不能以強積金供款累算權益作「對沖」，須由僱主另行支付。由於遣散費和長服金部分功能與強積金制度重疊，建議降低此部分受僱期所引致的遣散費/長服金款額，由目前服務滿一年可獲每月工資的三分之二作為補償，下調至每月工資的一半，即計算方法會修改為 —
最後一個月工資 x 1/2（即 50%） x 服務年資
（即服務滿兩年如遭解僱會得到一個月工資作補償）；
以及

- (三) 為協助僱主，尤其是中小企，政府會在建議實施後的十年內，以發還形式向僱主提供補貼，分擔部分自實施日期起僱主須付的遣散費/長服金開支，直至以 50%

比率計的遣散費/長服金於第11年起由僱主全數承擔，詳情如下—

實施日期後的年份	僱主淨支付部分 (按每月工資的比率)	政府向僱主發還的補貼 (按每月工資的比率)	整體遣散費/長服金 (按每月工資的比率)
1	25%	25%	50%
2	25%	25%	50%
3	30%	20%	50%
4	30%	20%	50%
5	35%	15%	50%
6	35%	15%	50%
7	40%	10%	50%
8	40%	10%	50%
9	45%	5%	50%
10	45%	5%	50%
11	50%	--	50%

15. 「豁免」安排加上政府補貼能減輕對企業的影響，於政策轉變後的頭幾年，受影響企業所要承擔的額外財政負擔將大幅減少。按粗略估算，僱主於選定年份的額外開支如下—

實施日後的年份	估計對僱主的整體額外開支	估計額外開支佔整體工資百分比
1	1.11 -1.47 億元	0.01-0.02%
5	14-19 億元	0.2%
11	40-49 億元	0.5-0.6%

企業會因應自身情況採取不同應對策略。有了「豁免」安排加上政府補貼，相信大部分行業大致上可應付新措施下成本的漲幅。

建立「積金易」電子平台

16. 繼在今年4月推行「預設投資策略」，積金局正構思建立「積金易」(eMPF)電子平台簡化和自動化強積金行政程序。該平台旨在降低強積金受託人的營運成本，讓他們可以進一步調低收費。我們建議委託積金局與業界就建立「積金易」作進一步討論。政府會全力支持這些工作。

政府對強積金的願景

17. 儘管強積金制度仍有改善空間，但畢竟已推行了約16年，涵蓋280萬名在職人士，我們應積極採取措施優化強積金支柱，使它能更有效和更穩固，讓僱員獲得最大保障和重建市民信心。在持續推行「預設投資策略」和建立「積金易」這些有助減低收費的工作，以及逐步取消「對沖」安排後，我們的願景是長遠落實強積金「全自由行」，最終達致「一人一戶口」，讓每位僱員可將強積金累算權益集中在一個強積金戶口，更有效管理自己的退休儲蓄。

建構更穩固的自願性儲蓄支柱 - 支援長者管理投資

18. 預期壽命的延長，令長者須面對可能在有生之年耗盡積蓄的風險。不過本地金融市場缺乏可協助長者有效管理長壽和投資風險的產品，更甚少推出終身年金產品。部分業界人士指出，這是由於市場上缺乏對沖長壽風險和極長期通脹風險的金融工具。因此，政府會研究公共年金計劃的可行性，探討能否由公營機構營運終身年金計劃，協助長者將一筆過資產轉化成每月穩定的退休收入，從而減少不確定性。我們亦會研究增加備受長者歡迎的銀色債券的發行量和延長年期，並鼓勵金融界多研發退休有關的投資產品。

政府就整套措施的財政承擔的初步估算

19. 在未來十年，整套建議涉及的額外政府經常開支平均每年超過 90 億元、一筆過開支 60 億元，以及少收稅款最高可達 180 億元，詳情如下—

措施	未來十年估計 總開支或少收收入 (億元)	實施後首年 估計受惠人數
長者生活津貼增加一層 高額津貼和放寬資產上限	755.7	約 50 萬名長者
降低長者醫療券 合資格年齡	118.6	約 40 萬名長者
讓長者生活津貼中較年長和 有經濟需要人士免費接受 公營醫療服務	31.3	約 14 萬名長者
政府在取消「對沖」過渡期 提供補貼	62.2	---
因長服金撥備作扣稅開支 而少收稅款的最高款額	179.6	---

下一步工作

20. 待獲立法會撥款批准後，我們會盡快落實優化長者生活津貼和醫療服務的建議。我們會在未來三個月與商界、勞工界、強積金受託人和相關諮詢委員會深入討論，向他們解釋有關取消「對沖」的建議並聽取意見，目標是在今年 6 月底前將最終方案提交行政會議作決定。我們亦會開展有關公共年金計劃等的研究，建構更穩固的自願性儲蓄支柱。

21. 政府在 1 月 19 日發表了名為「扶貧工作及退休保障：進展和願景」的刊物，當中會更詳細解釋退休保障的整套建議。我們已透過立法會秘書處向委員分發該刊物。

徵求意見

22. 請議員就本文件內容提出意見。

政務司司長辦公室
二零一七年一月