

老有所養

全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟
2010年2月

老有所養

全民退休金計劃研究報告

目錄

- I. 前言
- II. 過去就退休保障制度的討論
 - A. 強積金制度實施前的爭議
 - B. 近年倡議全民退休金計劃的進展
- III. 強積金制度及社會保障的不足之處
 - A. 強制性公積金計劃
 - B. 綜合社會保障援助 (綜援) 計劃及高齡津貼計劃
- IV. 全民退休金計劃
 - A. 世銀多重支柱退休保障模式
 - B. 全民退休金計劃的主要原則
 - 從「三條支柱」走向「五條支柱」的退休保障制度
 - 全民保障
 - 可持續及足夠的退休金額
 - 強積金計劃以外還需供款
 - 跨代供養
 - 高收入人士供款較多
 - 僱主共同分擔
 - 政府的責任與承擔
 - 及早儲備
 - 投資回報須能夠抵銷通脹
 - 可持續的財政模式
 - C. 全民退休金計劃具體方案
 - 領取資格
 - 退休金水平

- 財政開支
 - 供款分擔比例
 - 供款份額
 - 實施時間
- D. 假設及推算
- V. 改革強積金制度及社會保障制度
- A. 改革強積金制度
 - B. 改革長者綜援
- VI. 未來路向

附錄

I. 前言

1. 本港至今仍沒有全面的退休保障機制，隨著人口日趨老化，長者數目飆升及老年貧窮問題愈形迫切，需要社會各界高度關注。近期幾起本地長者事故及國際發展趨勢都顯示，長者收入的可持續性應視為緊迫的問題作緊急處理。
2. 但是，特區政府近年沒有認真應對人口老化問題，只用作推動醫療制度改革的藉口，而改革的目的實際上要中產階層自費使用私營醫療服務。¹雖然特區政府也關心長者的醫療需要，卻忽略了長者所的最重要問題—就是貧窮及缺乏經濟保障。
3. 2008 年，特區政府建議高齡津貼(俗稱生果金) 引入入息及資產審查，觸發社會的廣泛批評，社會輿論普遍支持把金額由原來 625 元(65 至 69 歲)及 705 元(70 歲或以上)劃一增加至 1,000 元，在在反映現時綜合社會保障援助(簡稱綜援)制度的不足，以至很多長者需依賴生果金過活。雖然特區政府終於在 2009 年 1 月 1 日提高生果金至 1,000 元，始終沒有推出長遠措施處理長者貧窮問題。
4. 在香港這個「亞洲國際都會」，竟有為數不少的長者依靠拾荒維生，實在令人難以相信。香港社會服務聯會（簡稱社聯）於 2007 年的調查發現，全港貧困長者多達 260 000 人，佔整體老齡人口百分之三十。²過去幾年，長者撿拾回收物料時遭車輛撞倒受傷甚至死亡的事件，時有發生，³不禁令人質疑作為本港整體退休保障制度重要環節的社會保障制度，能否有效照顧長者的生活需要！
5. 強制性公積金制度（簡稱強積金）為本港退休人士主要財政收入來源之一，在 2008 年的金融海嘯衝擊下，其弱點暴露無遺。強制性公積金計劃管理局（簡稱積金局）的統計數字顯示，在 2008/09 財政年度，強積金制度的年率化內部回報率錄得負百分之廿五點九的虧損，股票基金同期的虧損高達資本額百分之三十九。⁴部份臨近退休人士因為強積金戶口出現大額減值，只好延遲退休，暫緩提取強積金以減少損失。⁵

¹ 食物及衛生局，〈醫療改革諮詢文件〉，<http://www.fhb.gov.hk/beStrong/tc_chi/consultation/consultation_cdhr.html>。

² 〈26 萬長者貧 窮線度日〉，《新報》，2007 年 3 月 24 日，A4 頁。

³ 〈拾荒競爭劇長者意外頻〉，《明報》，2008 年 8 月 2 日，A10 頁。

⁴ 強制性公積金計劃管理局(簡稱積金局)，〈強積金計劃統計摘要〉，2009 年 3 月，<http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf>。

⁵ 〈公積金慘蝕 教授望延遲退休〉，《明報》，2009 年 2 月 10 日，F2 頁。

6. 從國際層面而言，主要的國際組織均高度關注人口老化問題，並大力呼籲各國盡速建立全面的退休保障制度。2009年1月，經濟合作發展組織(簡稱經合組織)及世界銀行(簡稱世銀)聯合發表題為《退休金一覽特別號：亞太地區》的報告，指出：「不少亞洲國家實施的退休保障制度，未能有效應付未來二十年快速增長的老齡人口的需要。」⁶該報告更列舉這些國家即將面對的問題，包括退休金覆蓋率低，退休金金額低於生活開支等，可悲的是香港將面對相同的問題。
7. 社會普遍認同本港人口漸趨老化。在2000年至2008年間，六十五歲以上的人口增至879 600人，增幅達百分之二十，⁷遠高於同期整體人口增幅(僅為百分之四)。政府統計處推算，老齡人口會於2014年開始，以每年百分之四的速度增長，2036年將達到230萬人，佔全港人口百分之二十六點四。老年撫養比率則會跳升至425(對每一千名15至64歲人士)。⁸
8. 因此，我們迫切需要檢討現時的退休保障機制，尋求穩定的財政收入來源，以滿足長遠照顧老齡人口的需要。盡早開始儲蓄資金是至為重要的，這樣才能積累額外財政儲備以照顧未來十年出現的大群長者。我們不能對問題視而不見，因為現行制度根本無法供養日漸增多老齡人口，屆時可能要削減其他範疇的公共開支，這不單會製造社會矛盾，也會妨礙社會發展。若出現最壞情況的話，老齡人口將構成特區政府沉重財政負擔，甚至破壞整體財政穩健程度。
9. 現時是改革退休保障制度的適當時機，因為醫療改革顯然未能獲得到社會的廣泛支持，⁹不大可能在短期內開展。此外，醫療制度無論在軟件發展及硬件配套措施均遠遠未能配合近期社會經濟發展的需要。雖然政府將會增加每年70個醫科學額及撥出四塊地皮興建私營醫院，¹⁰問題是人才培訓及建設醫院需時多年才能發展完成。相反，不少調查顯示社會普遍支持改革退休保障，¹¹關鍵在於特區政府是否有決心而已。

⁶ OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>>。

⁷ 政府統計處，《香港統計年刊2005》及《香港統計月刊》，2009年7月。

⁸ 政府統計處，《香港人口推算2007-2036》，2007年。

⁹ 〈醫療改革首輪諮詢七成支持自願醫保〉，《明報》，2008年12月20日，A9頁。

¹⁰ 政府新聞處，〈立法會十九題：醫護人員人手需求〉，2009年4月29日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/200904/29/P200904290220.htm>>及〈醫療產業化 撥4地增3千病床〉，《香港經濟日報》，2009年4月8日，A22頁。

¹¹ 〈八成婦女支持全民退休保障〉，《新報》，2009年3月7日，A6頁及〈八成人支持設全民養老金〉，《大公報》，2008年8月27日，A7頁。

10. 本報告將探討香港的退休保障制度怎樣實現世銀所提倡的「多重支柱」模式，有關改革建議提出「全民退休金」計劃的構思，以及改良現行強積金及社會保障制度的辦法。本文的第二部份會簡述本港的退休保障制度發展，第三部份會探討現時強積金及社會保障制度的不足，第四部份會介紹全民退休金制度的構思，第五部份是有關改革強積金制度的建議，本報告的最後部份會展望未來退休保障制度發展。

II. 過去就退休保障制度的討論

A. 強積金制度實施前的爭議

11. 伴隨著政治制度民主化的發展，民生議題在上世紀八十年代開始受到重視。市民期望退休保障的訴求不斷升溫，很多團體提出了林林總總的退休保障方案。
12. 1994 年至 1995 年間，社會上曾就退休保障制度進行了熱烈的討論。當時政府最初建議實行「老年退休金」計劃，優點包括長者可以即時受惠，覆蓋範圍更為廣泛及保證長者有固定收入。然而，反對者認為新制度會把照顧長者的責任由家庭轉嫁給社會，另一備受詬病的地方是退休金的多寡與供款多少沒有關繫。¹²1995 年 1 月，政府以「公眾對老年退休金計劃的意見過於分歧」為由，放棄推行該計劃。¹³其後，政府再度推出在 1993 年被立法會否決的私營職業退休計劃，並明言這是最後方案。¹⁴該計劃最終通過成為強積金計劃，並於 2000 年開始實施。
13. 過去二十多年，眾多團體基於不同的意識形態，提出了各種各樣的退休保障制度。大致而言，這些建議可以歸納為以下三類：
 - 私營職業退休計劃；
 - 全民退休金計劃；或
 - 兩者混合模式；部份建議更包括失業援助、保險、長者照顧津貼等。各個建議詳情請參閱附錄一。
14. 眾多方案各有異同，所引發的爭議可概括為以下三個主要問題：
 - **職業退休保障與全民退休保障之爭**：工商界指全民退休保障缺乏可持續性，而勞工及社福團體則認為職業退休保障排斥失業人士及全職照顧家庭人士(主要為女性)。此外，前者認為退休金必須與供款多寡掛鉤，後者則主張有關制度應包含財富再分配的元素。
 - **政府管理與私人管理之爭**：贊成實施中央公積金的人士認為，政府審慎的管理及投資策略有助降低個人的風險，而且可以減少行政費用。持相反意見者則擔心政府可能過於保守，導致退休金回報率偏低。
 - **入息審查與全民保障之爭**：有論者認為，任何形式的社會援助或退休金

¹² 立法會秘書處，〈資料便覽：香港退休計劃的歷史發展〉，2005 年，
<<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/sec/library/0405fs18c.pdf>>。

¹³ 同上。

¹⁴ 香港立法局，〈立法局會議過程正式紀錄〉，1995 年 3 月 8 日，
<http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc_sitg/hansard/h950308.pdf>。

都須通過入息審查，以確保社會資源等到有效運用，及維持財政穩健。¹⁵持相反意見者則認為，享有退休金是所有長者的基本權利，可以讓他們有尊嚴地過活；現時的綜援制度的審查機制備受批評，認為會標籤受助者及排拒不少長者。

B. 近年倡議全民退休金計劃的進展

15. 強積金實施數年後，社會上再度出現有關設立全民退休金計劃的聲音。2004年，超過 50 個非政府組織共同提出「全民退休保障計劃」(以下簡稱全民退保)，重提全民退休金方案。因應社會的訴求，立法會就有關議題進行了動議辯論：
 - 2006 年 6 月，立法會動議設立全民退保，雖然有 33 名議員贊成，該議案在分組點票時被功能組別否決。
 - 2008 年 11 月，立法會通過一項有關要求研究全民退保的動議。特區政府在辯論期間表示，中央政策組正研究本港長遠退休保障安排，但特區政府至今仍未公佈有關研究報告，也沒有交代研究進展。
16. 有關討論的焦點在於有否需要推行全民退保及該計劃是否實際可行。事實上，贊成及反對雙方均同意需要加大力度應對人口老化問題，也同意強積金制度未臻完善。可是，雙方就額外供款及財富再分配問題有很大分歧；我們會於第四部份再詳細討論。至於本港退休制度的發展歷程，請參閱附錄二。

¹⁵ Chow, Nelson and Chou, Kee-lee, "Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong," *Pensions*, Vol. 10, 2, 137-143.

III. 強積金制度及社會保障的不足之處

17. 我們將檢視強積金制度及社會保障制度(綜援及高齡津貼)，並指出現行退休保障未能有效照顧貧困長者的需要。

C. 強制性公積金計劃

18. 在現行制度下，僱主及僱員均需向強積金計劃定期供款，供款比率均為僱員月薪百分之五。僱員供款入息上下限分別為每月 20,000 元及 5,000 元。僱主的供款只有入息上限，即每月 20,000 元。自僱人士需要供款百分之五，同樣受入息上下限的限制。¹⁶強積金個人戶口需由私營強積金計劃受託人(以下簡稱受託人)管理。

家務料理者及非就業人口不受保障

19. 強積金制度被批評不符合公平原則，這與其作為職業退休制度的本質有關，因而沒有把非就業人口納入涵蓋範圍。在現行制度之下，最受影響的是以女性為主的家務料理者；在 2008 年，只有百分之五十三點一的女性(15 歲或以上)參與勞動市場，男性則有百分之六十九點七工作。再者，退休中年人士，失業人士以至因傷殘而喪失工作能力的人，全被排拒於強積金計劃外。2006 年，缺乏退休保障人士的數目估計多達 240 萬人。¹⁷

強積金數額不足，低收入人士面對的問題尤其嚴重

20. 強積金制度缺乏有效機制保證供款人退休後的收入，因為有關計劃的性質屬「界定供款」(相當於僱員工資百分之十)，而非「界定利益」，因此強積金的多寡取決於薪金及供款年期。低收入人士，特別是月入低於 5,000 元者，其積累的款額有限，因為只有僱主每月少於 250 元的供款而已，當中很多是婦女；在 2008 年，月入低於 5,000 元的人士中，竟多達百分之八十一是女性。¹⁸
21. 對於那些四十歲之後才參加強積金計劃的中年人士，由於供款年期短，因此難以累積足夠的強積金維持退休後的生活。舉例來說，一名四十歲的工人，於 2000 年開始參加強積金計劃，若以月入六千元計算，至他六十五歲退休

¹⁶ 積金局，〈強積金制度的特點〉，

<http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/abt_mpfs/abt_mpfs_fms/abt_mpfs_fms_con/abt_mpfs_fms_con.html>。

¹⁷ 立法會，〈立法局會議過程正式紀錄〉，2006 年 4 月 26 日，

<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>>。

¹⁸ 政府統計處，〈綜合住戶統計調查按季統計報告〉，2009 年。

時只能取回 297,000 元的強積金，¹⁹ 這個數目遠不足夠退休後生活所需。在強積金制度實施前，全港只有三分之一僱員參與了退休計劃，²⁰ 換句話說，三分之二(即約一百萬名)中年僱員很大機會面對退休保障不足的問題。

22. 經濟發展及合作組織(經合組織)和世界銀行(世銀)指出，香港低收入人士的退休金替代率(即退休金佔退休前收入的百分比)低於全港平均數字(分別為百分之三十五及三十八)，這與其他經合組織成員的情況剛好相反；²¹ 問題的關鍵在於本港的強積金制度不具備財富再分配性質，低收入人士供款少，自然只能累積到較少強積金。因此，本港大部份退休人士的強積金不夠退休生活所需；一位本地學者甚至估計，本港低收入人士強積金的替代率只有百分之二十左右。²²

供款者承受極大投資風險

23. 一個良好的退休保障制度應具備協助供款人抗衡市場波動風險的能力。可是，2008 年金融海嘯對強積金的投資回報造成嚴重的打擊，甚至導致 2008/09 年度虧損高達百分之二十九點五的資產值。截至 2009 年 3 月計算，自強積金成立以來累計回報率竟然錄得負增長。²³

管理費用高昂

24. 社會一直高度關注基金受託人收取過高管理費蠶食投資回報的問題。消費者委員會(簡稱消委會)2007 年的調查顯示，受託人收費平均為資產值百分之二，最高的收費達百分之三點八；²⁴ 即使是以收取銀行利息為主的保守基金，受託人收費也高於百分之一點五。²⁵ 消委會研究指出，以供款 40 年計算，每年若收取資產值百分之一的費用，回報額將會減少百分之二十三(假設每年回報率為百分之五)；假如累積總資產為 305 萬元，回報就會減少 690,000 元。²⁶ 雖然傳媒廣泛報導消委會的報告，並引發公眾對收費過高的嚴厲批，但事隔一年，只有三成六的基金調低了收費。²⁷

¹⁹ 我們根據以下的假設推算：工資由 2000 年開始每年增長百分之一，強積金戶口年度回報率百分之五，管理費每年百分之二。

²⁰ Chow, Nelson and Chou, Kee-lee, "Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong," *Pensions*, Vol. 10, 2, 137-143.

²¹ OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>.

²² 黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008 年 4 月。

²³ 積金局，〈強積金計劃統計摘要〉，2009 年 3 月，

<http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf>。

²⁴ 〈最高收費 3.87% 隨時得不償失 強積金吞你一半滾存〉，《新報》，2007 年 7 月 17 日，A4 頁。

²⁵ 消費者委員會，〈2008 年強積金收費一覽表〉，<<http://www2.consumer.org.hk/p381/mpf200807c.pdf>>。

²⁶ 消費者委員會，〈強積金計劃收費差異大〉，《選擇月刊》，2007 年 7 月 16 日，

<http://www.consumer.org.hk/website/ws_chi/news/press_releases/p36901.txt>。

²⁷ 〈一年來僅 36% 強積金基金減收費〉，《大公報》，2008 年 7 月 16 日，A7 頁。

25. 管理費過高相當程度上可視為市場失效的具體表現。現時，積金局沒有任何收費水平的指引。當局冀望市場機制能發揮自動調節作用，進而推低整體管理收費。立法會不久前修訂了強積金條例，容許僱員供款部份可自由選擇受託人，問題是現時五間主要受託人已佔了七成的市場份額，自由選擇措施的成效頗成疑問。²⁸

一次過提取強積金

26. 根據現時制度的規定，強積金計劃成員可於 65 歲退休時一次過提取戶口權益。有關安排的優點是可以讓供款人靈活使用強積金，問題是部份退休人士，特別是一些未能謹慎管理財政的人士，可能在短時間內花光所有強積金，迅速陷入貧窮的境地。簡言之，一次過提取積金的安排，未能充份體現退休金保障退休人士有穩定收入的原意。

強積金可用作抵消長期服務金或遣散費

27. 僱傭條例容許僱主供款部份及其累積權益用作抵消長期服務金或遣散費，這樣嚴重削弱強積金累積滾存及退休保障的效果。被辭退的僱員往往會用這筆款項來解決生活上燃眉之急，而非儲蓄作退休之用。由 2001 年至 2005 年，多達 36 億強積金供款已被用作抵消之用，²⁹相當於整體強積金資產的百分之三。該條款使僱主差不多毋須付出額外成本，便可以解僱或遣散員工。在經濟不景及供款累積越多的情況下，相信有更多的強積金供款會被用作抵消長期服務金及遣散費。

欠供強積金

28. 積金局未能有效保障僱員的權益。2008 至 09 年度發生超過 43 000 宗欠供個案，同期成功檢控及判處拖欠供款罪名成立的只有 254 宗個案。³⁰檢控不力只會鼓勵僱主繼續漠視法律。更嚴重的問題是，僱主往往對舉報欠供的僱員進行報復，令人不敢主動檢舉。³¹縱然積金局有權要求受託人匯報欠供個案，卻未有積極介入監察供款情況。

²⁸ 〈積金局新主席上任 減費最棘手〉，《香港經濟日報》，2009 年 5 月 12 日，A10 頁。

²⁹ 立法會，〈立法局會議過程正式紀錄〉，2006 年 4 月 26 日，

<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>〉。

³⁰ 積金局，E 部-執法，〈已調查的投訴及受託人匯報個案數目（按指控罪行劃分）〉，〈把個案轉介警方處理後所申請的傳票數目（按罪行性質及檢控結果劃分）〉，《強積金管理局年報 2008-2009》，126-127 頁。

³¹ 〈30 個月不供款僱主被斥故意華香雞欠供積金或清盤〉，《蘋果日報》，2009 年 6 月 18 日，A13 頁。

D. 綜合社會保障援助 (綜援) 計劃及高齡津貼計劃

29. 雖然政府強調綜援計劃可以「為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網」，³² 但顯然易見的是這並不是解決長者貧窮問題的理想方案。

60 歲或以上的長者申領到的綜援金額，須視乎其資產數目、是否與家人同住、傷殘程度等因素。在 2009 年，單身健全長者擁有的資產不多於 35,000 元，每月可獲 2,590 元標準金額。³³此外，綜援計劃另有補助金及特別津貼，以支付受助人在租金、醫療、交通費用等方面的開支。

審查制度排拒有需要的長者

30. 從 1999 年開始，特區政府收緊了長者申請綜援的資格。任何與子女同住的長者如需申請綜援，須向有關當局提供子女宣稱不供養父母的文件。有關安排對長者本人及其家人均構成極大的侮辱。為免尷尬，很多人即使未能供養年邁的父母，也拒絕提交有關文件。³⁴有團體估計，新機制可能導致多達 10 萬名貧困長者無法申領綜援；³⁵其實自 1999 年以來社工界已多番指出新審查方式的流弊呢！³⁶
31. 實施嚴厲的審查機制後，新增的長者綜援個案大幅減少。在 2000 至 01 財政年度，長者綜援個案只增加了百分之一點七，低於 1999 至 2000 年度百分之七的增幅，有關數字與 1999 至 2001 年間惡劣的經濟環境並不一致，相信為數不少的長者即使有經濟困難，也沒有申請綜援。若然如此，綜援作為安全網作用顯然失效；下表清楚顯示長者綜援個案被壓抑的情況：³⁷

³² 社會福利署，〈綜合社會保障援助 (綜援) 計劃〉，

<http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/>。

³³ 社會福利署，〈社會保障〉，<http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/#CSSAsr>。

³⁴ 香港社會工作者總工會，〈《長者生活保障》社工總工會意見書〉，2007 年 4 月 10 日，

<<http://hkswgu.org.hk/web/frame.php?frameon=yes&referer=http%3A//hkswgu.org.hk/web/redirect.php%3Ftid%3D398%26oto%3Dlastpost>>。

³⁵ 〈生果金與長者生活補助〉，《信報》，2007 年 11 月 15 日，P16 頁。

³⁶ 〈社署斷綜援長者遭唾棄 社工：遺棄老人問題將不斷增多〉，《明報》，1999 年 6 月 4 日，A3 頁。

³⁷ 政府統計處，〈香港統計年刊〉2001 及 2004 年。

財政年度	長者綜援個案	增加個案	增/減幅(%)
1996-97	98 765	-	-
1997-98	112 067	+ 13 302	+ 13.4
1998-99	124 304	+ 12 237	+10.9
1999-00	133 070	+ 8 766	+7.0
2000-01	135 409	+ 2 339	+1.7
2001-02	139 288	+ 3 879	+ 2.8
2002-03	143 585	+ 4 297	+ 3.0
2003-04	147 433	+ 2 966	+ 2.6
2004-05	150 399	+2 966	+2.0
2005-06	151 918	+1 519	+1.0
2006-07	152 788	+870	+0.5
2007-08	152 270	-518	-0.3

老年貧窮

32. 近年長者住戶收入下降的情況相當嚴重，喚起人們對長者貧窮問題的關注。根據 2006 年中期人口統計資料編撰的長者專題報告，有長者成員的二人家庭收入中位數由 1996 年的 8,000 元下跌至 2006 年的 6,606 元。³⁸有長者成員而入息低於 6,000 元的家庭，在這段期間也增長了七成，達到 181 801 戶。
33. 近年依靠高齡津貼過活的長者越來越多，這與當時的估計基本吻合。新綜援審查方式實施後，高齡津貼個案在 2000 至 01 年度增加了 7 899 宗，而前一年度只增加 834 宗。³⁹現時，長者申請高齡津貼須符合以下資格：65 至 69 歲的長者需通過資產及入息審查，個人資產限額為 171,000 元；70 歲或以上的長者則無須審查。雖然自 2009 年開始，高齡津貼的款額由 705 元增加至 1,000 元，但這個數額肯定不足以讓長者過有尊嚴的生活。
34. 社聯在 2007 年進行的調查不單暴露了長者貧窮問題的嚴重性，更突顯了現時社會保障制度的不足之處，顯然未能發揮安全網的作用。是次調查接受訪問的 96 位拾荒長者，六成受訪者雖然與家人同住，卻只有一半獲得家人的金錢方面的支援。令人震驚的是，多達三成的受訪者需要依靠拾荒維持生活的基本需要。⁴⁰

³⁸ 政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008 年。

³⁹ 政府統計處，《香港統計年刊》2001 年。

⁴⁰ 〈家人無力供養長者迫拾荒〉，《新報》，2007 年 3 月 6 日，A10 頁。

政府沉重財政負擔

35. 雖然社會生活保障的金額偏低，但一直以來投放在長者福利方面的公共資源數量相當可觀。在 2006 至 07 年度，65 歲或以上長者的綜援及高齡津貼的金額達到 112 億元，相當於整體社會福利開支百分之三十四。⁴¹長者人口逐漸增多，勢難避免與其他社群競逐有限的社會資源，影響他們所可以享受到的福利。
36. 長遠而言，依賴政府一般收入以應付有關長者的開支，即使不是全無可能，也是非常吃力的。近年，特區政府財政越來越依賴一些不穩定性的收入來源，例如：在 2007 至 08 年度，四分之一的財政收入來自印花稅項。⁴²這部份的財政收入並非可持續的，因為股票及地產市場在經濟衰退容易受到衝擊。因此，特區政府宜開拓新的財政來源以應對老齡人口增加的需要。

老年人口會在短期內出現急速增長

37. 隨著老年人口持續及大幅度上升，政府在未來二十至三十年的負擔必然大大加重。根據官方估計，到 2036 年，65 歲以上人口將會多達 230 萬，是 2006 年數字的 2.65 倍。⁴³按人口增長趨勢進行估計，老年人口自 2014 年開始會出現急速而且顯著的增長。如果當局仍然採取觀望態度，我們將失去先機，錯過設立全面退休計劃以及處理問題的機會。
38. 倘若短期內未能推出切實可行的方案以應付大幅飆升的社會福利開支，公共財政勢將面臨嚴峻考驗。人口政策專責小組曾發表報告指出，長者綜援及高齡津貼的開支將會於 2031 年上升至 310 億元，是 2002/03 年度的 3 倍：⁴⁴這個估算數字明顯偏低，因為還未考慮高齡津貼增加至一千元這個因素呢！還需注意的是申領綜援的長者佔整體長者人口的比例由 1996 年百分之十一點七，⁴⁵上升至 2006 年百分之十九點七，⁴⁶而爭取全民退休保障聯席更估計這個比例會於 2034 年上升至百分之二十四點四。⁴⁷

⁴¹ 由於 07/08 及 08/09 年度有發放額外津貼，故此我們選用 06/07 年的數據。政府新聞處，〈立法會十一題：長者領取綜合社會保障援助及高齡津貼〉，2009 年 7 月 8 日，〈<http://www.info.gov.hk/gia/general/200907/08/P200907080112.htm>〉及《2008 至 2009 年財政預算案：附錄 B》，〈<http://www.budget.gov.hk/2008/chi/pdf/c-appen-b.pdf>〉。

⁴² 稅務局，《年報 2007-2008》，〈http://www.ird.gov.hk/chi/ppr/are07_08.htm〉。

⁴³ 政府統計處，《香港人口推算 2007-2036》，2007 年。

⁴⁴ 人口政策專責小組，《人口政策專責小組報告書》，2003 年，〈<http://www.info.gov.hk/info/population/chi/pdf/report.pdf>〉。

⁴⁵ 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，〈http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf〉。

⁴⁶ 立法會研究有關減貧事宜小組，《有關長者貧窮報告》，2007 年 6 月，〈<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0608cb2-2048-c.pdf>〉。

⁴⁷ 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，〈http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf〉。

IV. 全民退休金計劃

39. 現行強積金制度及社會保障制度的毛病與不足之處，使退休保障制度甚至未能維持長者最低生活所需。因此，我們建議改革退休保障制度，包括設立「全民退休金計劃」及改善現行強積金計劃的相關措施。在本部份，我們會集中討論全民退休金計劃的框架及運作安排。

A. 世銀多重支柱退休保障模式

40. 世銀已建構一個老年退休收入保障制度的理念框架，可供本港參考。世銀退休保障制模式旨在「確保長者免受貧窮之苦」及「退休後的消費生活水平不會大幅下降」。⁴⁸世銀模式可歸納為「五條支柱」架構，較單一支柱模式靈活。⁴⁹該五條支柱分別為：

- 非供款性的「支柱零」：由政府財政支付的社會保障制度。
- 強制性的「第一支柱」：隨收隨支的公營退休金制度。
- 強制性的「第二支柱」：強制性僱員個人儲蓄戶口（「界定供款計劃」），特點是戶口持有人的供款額及投資表現對利潤回報有直接的影響。
- 自願性的「第三支柱」：個人為退休生活所作的儲蓄。
- 非財務性「第四支柱」：包括家庭支援及其他正規社會服務，例如醫療、房屋福利等。

41. 更重要的是，世銀強調未來的退休保障制度只能依靠多元化的支援途徑及方式，才能有效應對漫長退休生活的種種變數。⁵⁰故此，多重支柱模式兼容矛盾的原則及價值觀，例如支柱零及第一支柱主要偏重財富再分配，而第二及第三支柱則主要依賴個人儲蓄。因此，我們無需爭拗那一條支柱最好，因為香港需要的正是多元化的措施。

42. 如果我們以世銀的模式評估香港現行的退休保障制度，長者綜援及高齡津貼等同於支柱零，強積金計劃及其他職業退休計劃為第二支柱，個人自願性儲蓄則是第三支柱，而家人支援及醫療房屋津貼為第四支柱。換句話說，香港沒有隨收隨支的第一支柱，以照顧低收入人士的退休生活。

⁴⁸ The World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework," 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf.pdf>。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 同上。

B. 全民退休金計劃的主要原則

43. 因應過去與全民退休金討論中呈現的富爭議性議題，我們為未來的全民退休金計劃設定幾項主要原則，在闡述有關方案的細節前先予以交代。

從「三條支柱」走向「五條支柱」的退休保障制度

44. 為使有關建議清晰易明，我們在此先比較世銀倡議的「五條支柱」模式及特區政府現時採用的「三條支柱」模式的異同。按照特區政府的模式，第一支柱是政府社會保障制度，第二支柱為強積金計劃，而第三支柱則是個人自願性儲蓄。兩種模式的主要分別為非供款性的社會保障歸類不同而已，世銀將其分類為支柱零，但特區政府則指其為第一支柱。

	世界銀行	特區政府
非供款性的社會保障	支柱零	第一支柱
強制性的公營退休制度	第一支柱	--
強制性的職業退休保障制度	第二支柱	第二支柱
個人儲蓄	第三支柱	第三支柱
非財務性支援	第四支柱	--

45. 為了應付即將來臨的老年人口膨脹，本港宜採用比較完整的五條支柱退休保障制度，並把工作重點放在建立世銀模式的「第一支柱」，即隨收隨支的全民退休金計劃。
46. 在新的退休保障制度建議中，每條支柱有自己特定的目標及對象。首先，只有少數有特殊需要的長者仍需依賴政府的援助(支柱零)。其次，全民退休金(第一支柱)會作為長者，尤其是低收入人士的基本退休金，以避免長者陷於貧窮的境況，及滿足他們的基本生活需要。再者，強積金計劃(第二支柱)可以使中等收入人士可以享有較充裕的退休生活。第四，中高收入人士則主要依靠個人退休儲蓄(第三支柱)支付各樣生活開支。最後，對低收入退休人士的醫療及房屋的補助，必須繼續維持。

全民保障

47. 香港是一個經濟高度發展的地方，人均本地生產總值於 2008 年達到 240,327 港元（以當時市價計算），⁵¹所有長者理應可以有像樣的退休生活。因此，全民退休金應當是所有香港永久居民的基本權利，不應計較他們在壯年時曾否供款或供款多寡；即使是家務料理者及缺乏工作能力的傷殘人士，也應享有全民退休金。

可持續及足夠的退休金額

48. 不少長者依賴全民退休金作為主要收入來源，故此退休金的金額必須足夠應付基本生活需要；現時單身健全長者的綜援標準金額可作為訂定全民退休金的參考。香港是一個富裕社會，相信大部份市民不會反對退休保障的金額應稍高於綜援標準金額。由於現時很多長者只領取高齡津貼，相信全民退休金計劃可以大幅提升他們的生活水平。
49. 但同樣重要的是，供款比率及退休金額兩者之間必須的平衡。由於為數不少的長者已有強積金保障，而最貧困的人士則可領取政府的社會保障援助以應付特殊需要，故此全民退休金金額不宜訂得過高，以免加重社會的負擔。

強積金計劃以外還需供款

50. 新的全民退休金計劃惠及所有長者，若要順利落實，自然需要額外供款以支付所需。我們倡議的新制度旨在進一步改善長者的生活水平，因此應保留強積金計劃，讓強積金參加者可獲得額外生活費。基於此，整體社會需要增加某程度的財政承擔，在職人士需要每月多付約百分之二的工資作供款，僱主也需付出相同的款額。
51. 特區政府亦要為全民退休金計劃供款。構思中的計劃有助紓緩不斷增加的老人福利津貼，但並不表示特區政府的相關開支會有所降低。特區政府須把現時投放於長者綜援及高齡津貼的資源轉移至全民退休金計劃，並因應每年老年人口及物價的升跌調整注資金額。鑑於過去特區政府未能善用財政盈餘，或任由鉅額款項閒置作為財政儲備，或把若干部份作「派糖」之用，故此特區政府應該把更多財政資源預留作退休保障用途，以照顧未來長者生活的需要。

⁵¹ 政府統計處，〈「本地生產總值、本地生產總值內含平減物價指數及按人口平均計算的本地生產總值」統計表〉，
<http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?tableID=030>。

跨代供養

52. 老齡人口的供養問題日趨沉重，將需要社會所有成員集體負責才能承擔起來。然而，任何就退休制度的改動都不應破壞中國關顧長者的傳統。事實上在職成年人已透過直接家庭支援照顧長者親人，或透過社會援助間接向社會上的長者提供經濟支持。根據扶貧委員會的報告，在 2001 年 15 歲或以上人士有三成供養他們的父母，⁵²而當年的老年供養比率不過是每 1000 名 15 至 64 歲人士負責供養 154 名 65 歲或以上人士。⁵³
53. 隨著近年社會經濟狀況的變化，單靠個人家庭成員已無法承擔照顧長者的擔子。有長者成員的家庭月入中位數相比整體家庭月入中位數為低，以五人家庭為例，2006 年前者的中位數就比後者月入少百分之十一。⁵⁴老年撫養比率由 2006 年 168 將會上升至 2036 年 452，年青一代將難以獨力承擔照顧長者的責任。

高收入人士供款較多

54. 全民退休金計劃可以較大幅度改善沒有參加強積金計劃的社會人士，及強積金供款較少的低收入人士的退休生活。基於此，新制度需要把市民的收入作某程度的再分配，以提供所需的額外資源。有關安排可以令社會更趨平等，因為構思中的計劃會採用劃一的供款比率，及大部份就業者需要供款，因此較現時的入息稅制度更平等，涵蓋面也更為廣闊。

僱主共同分擔

55. 顯而易見的是，僱主透過向全民退休金供款，可以在建構一個公平社會方面發揮十分重要的作用，更何況即使工資高達總營商成本的百分之五十⁵⁵，而又假設全民退休金的僱主供款率達百分之二，整體成本只會增加少於百分之一呢！

政府的責任與承擔

56. 構思中的全民退休金計劃不應為政府帶來沉重負擔。如果沒有額外財政收

⁵² 扶貧委員會，《扶貧委員會報告》，2006 年，<<http://www.cop.gov.hk/b5/report.htm>>。

⁵³ 政府統計處，《香港 2006 年中期人口統計：主要統計表》，頁 26。

⁵⁴ 政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008 年。

⁵⁵ 不同行業有不同的比例，例如餐飲業的工資只佔總成本百分之三十點二（來源：政府統計處，《批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》，2007 年。）。

入，卻要求政府承擔更多照顧長者的責任，這是不切實際的。因此，僱主及僱員需要承擔新計劃所需較大的額外款項，相應增加供款額。另一方面，特區政府近年經常出現財政盈餘，可考慮把部份盈餘指定作日後老齡人口福利用途；這個安排不會削弱政府財政穩健的程度，及審慎理財原則。

及早儲備

57. 全民退休金計劃成功與否，有賴能否及早儲備所需財政資源。鑑於目前老年撫養比率仍然偏低，計劃越早推行將有助滾存足夠的盈餘，相信可以提高計劃的可持續性。倘如十年後才開始實施計劃，供款收入僅足以滿足即時支付退休金的需要，屆時供款率必然會更高。

投資回報須能夠抵銷通脹

58. 特區政府必須就全民退休金計劃設定投資目標，於保障本金的同時爭取合理回報以抵銷通脹。設定全民退休金計劃回報率水平時，可借鑑外匯基金的管理經驗；由 1994 至 2008 年，外匯基金的年平均回報率達每年百分之六點一。

56

可持續的財政模式

59. 總括而言，全民退休金計劃必須具備一個可行的財政模式，長遠而言可以提供穩定的收入，包括以下幾個主要組成部份：
- 透過三方供款提供額外資源；
 - 跨代供養；
 - 高收入人士供款較多；
 - 及早儲備；
 - 回報率可抵銷通脹等。

C. 全民退休金計劃具體方案

領取資格

60. 所有六十五歲或以上的香港永久性居民都符合領取資格，無須任何入息及資產審查。

⁵⁶ 香港金融管理局，《2008 年年報》，<<http://www.info.gov.hk/hkma/chi/public/index.htm>>。

退休金水平

61. 當全民退休金制度於 2010 年開始實施時，其金額水平如下：
- i. 每月 3,000 元，比現時綜援水平高百分之十五（單身健全長者綜援金額為 2,590 元），約為低薪人士(入息中位數的一半，即 5,250 元)收入百分之五十七
 - ii. 退休金額應根據通脹率調整，但只應考慮上調金額，通縮時不作調整。

財政開支

62. 除現時政府用於六十五歲及以上長者綜援及高齡津貼的開支(以下統稱長者生活津貼)會轉而支付全民退休金計劃的相關用發外，該計劃尚需相當於全港僱員薪酬百分之四點三的款額應付所需開支。於 2010 年，有關款額約為 310 億元。(詳見附錄三)。

供款分擔比例

63. 有關政策迴旋的空間不多，因為用於老齡人口的開支不能過份偏高。特區政府現時提供的長者生活津貼日後將用於支付全民退休金的，並成為最重要的財政來源，僱主及僱員理應分擔全民退休保障所需的額外供款開支。注資的具體安排如下：

i. 僱員及僱主供款

- 僱員及僱主每月的供款率為僱員月薪的百分之一點九。
- 僱員月入少於 5,000 元(2008 年水平)無須供款，但其僱主仍需供款；不設入息及供款上限。

ii. 政府供款

- 現時長者生活津貼將成為構思中的全民退休金制度提供重要的財政來源，估計 2009 年有關開支達 116 億元；這部份的供款會因應老齡人口的增長及消費物價指數而調整。
- 特區政府每五年從庫房撥出 250 億元注入全民退休金計劃。⁵⁷

供款份額

64. 月入低於三萬元的僱員佔總僱員人數百分之八十七，佔整體僱員供款的百分之五十八，月入三萬元或以上的僱員佔總僱員人數百分之十三，但佔總僱員供款的百分之四十二。

實施時間

65. 低老年撫養比率有助退休保障制度累積資金，問題是本港老年撫養比率近年轉趨上升，所以全民退休金計劃務需盡早推行。假如計劃能夠於 2010 年展開，到 2024 年將可滾存 1900 億元盈餘，以應付往後出現的年度虧損；倘若

⁵⁷ 由 1997-98 至 2007-08 年度(共 11 年)，共有三個年度財政盈餘超過 600 億元 (1997-98: 868.7 億元；2006-07: 611.5 億元；2007-08: 1236.5 億元) (來源：98-99 年度財政預算及 09-10 年度財政預算。)

計劃遲至 2015 年才實施，到 2024 年則只能累積 830 億元盈餘。

66. 由於全民退休金的立法工作可能需時數年，特區政府須在本年作首度注資，注入 2010 至 2014 年度的撥款，款額為 250 億元，以累積計劃所需資金。有關注資安排可減輕延誤實施對累積盈餘的負面影響。

D. 假設及推算

67. 我們的推算基於以下的假設：

- i. **人口預測：**2009 年至 2036 年人口預測來自政府統計處《香港人口推算 2007-2036》。

ii. 經濟預測

年份	消費物價指數 (%)	失業率 (%)
2008	4.3	3.3
2009	1.1	6.1
2010	1.6	7.6
2011	2.2	7.1
2012	2.8	6.6
2013	3.4	6.1
2014	4.0	5.6
2015	4.6	5.1
2016	4.2	4.6
2017-21(aag)	3.1	5.0
2022-26(aag)	3.9	5.0
2027-31(aag)	4.3	5.0
2032-36(aag)	3.5	5.0

備註: aag = 年平均增長率

來源:2008 年數據依據官方數字

2008 年失業率為第二季數據

2009 年及其後預測數字: Economic Research Analysis Ltd

iii. 整體受僱人數

- 2008 年 15 至 64 歲勞動人口(就業人數+失業人數)佔全部 15 至 64 歲人口比例維持不變
- 2008 年勞動人口佔全部 15 至 64 歲人口比例：

$[3\ 612\ 800/5\ 195\ 800]*100\%$

= 69.53%

- 推算 2009 年勞動人口：
 $5\ 266\ 200*69.53\%= 3\ 661\ 60$
- 推算 2009 年整體受僱人
 $3\ 661\ 600*(1-6.1\%) = 3\ 438\ 400$
(備註: 6.1%—失業率為預測數字)

iv. 建議退休金額

- 2010 年退休金額
\$3,000
- 建議 2011 年退休金額
3,000 元 x 1.6% (備註：1.6%為 2009 年預測消費物價指數，其後各年依據前一年的消費物價指數調整。)

v. 每年供款估計金額：2008 年數字是根據政府統計處就業人士「每月就業收入」估算得來的。⁵⁸2009 年至 2036 年的數字進一步依據預測僱員人數及消費物價指數變化作出推算，僱員實質工資則假設增長為每年百分之一。⁵⁹

vi. 政府長者生活津貼：假設 2006 年申領長者綜援及高齡津貼的人數佔整體老齡人口比例不變(即分別為百分之十九點七及百分之五十四)，並以此為基礎推算未來 25 年政府長者生活津貼，政府有關開支須跟隨消費物價指數調整。

vii. 投資回報率：假設 2010 年至 2036 年每年平均投資回報率為百分之六點一，該數字是根據外匯基金由 1994 年至 2008 年度年平均回報率而提出的。⁶⁰

viii. 全民退休金計劃假設於 2010 年開始實施。

⁵⁸政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2008 年第二季，表 5.9。

⁵⁹由 1992 年 9 月至 2008 年 9 月，所有選定行業的實際工資增長為百分之一點二六。(來源：政府統計處，《工資及薪金總額按季統計報告》，表 B，2008 年 9 月。

⁶⁰香港金融管理局，《2008 年年報》，<<http://www.info.gov.hk/hkma/chi/public/index.htm>>。

V. 改革強積金制度及社會保障制度

A. 改革強積金制度

68. 改善現行強積金制度以強化「第二支柱」的重要性，不亞於推行全民退休金制度這「第一支柱」，以彌補現時退休保障制度的不足之處。具體改革建議如下：

- i. 現時一筆過領取強積金的安排應該改為每月支付，新安排將為退休人士在漫長的退休日子裏提供較可靠及穩定的收入來源。
- ii. 特區政府應果斷採取多項措施以保障強積金回報免受高昂管理費用蠶食。特區政府甚至可直接提供低風險的投資產品，如政府債券，藉以向強積金受託人施壓。作為債券發行人，特區政府可運用其議價能力去減低管理費。假如受託人堅持收取高昂的管理費，特區政府可進一步直接將債券售予個人作為退休儲蓄，這樣僱員的選擇權才得到充份體現，及可以運用市場力量迫使基金調低費用。
- iii. 特區政府應該修訂《僱傭條例》，取消強積金可用於抵銷長期服務金或遣散費的條款。有關修訂不單可以保障低收入僱員的強積金權益，更有助釐清僱主需支付僱員的退休金責任。
- iv. 強積金管理局須建立有效的監管機制以加強執法，從而保障僱員的權益。強積金制度已經實施超過 8 年，僱主應已充份適應新的成本結構，再無藉口拖延供款。因此，積金局應考慮設立監察機制，規定受託人自動申報任何延遲供款的個案；有關做法與現時警方要求財務機構舉報洗黑錢的規定相類似。

B. 改革長者綜援

69. 當全民退休金計劃實施後，大部份申領綜援及高齡津貼的長者都獲發全民退休金。即使長者都得到基本的退休金，長者綜援仍應保留作為最終的安全網，以照顧協助有特別需要的長者。

70. 假如特區政府拒絕考慮全民退休金計劃作為補足整體退休保障制度不足之處的一項措施，或不打算在短期內予以實施，便應馬上檢討綜援的審查及申請程序。特區政府應盡快回復 1999 年前長者申請綜援的條件，讓與家人同住而打算單獨申領綜援的長者，只需申報個人的入息及資產，家人的財政狀況則分開處理；同時，申請人只需宣誓有否接收家人的經濟援助，無須家人提供正式文件宣稱不供養家中長者。

VI. 未來路向

71. 香港退休保障制度的基本理念必須徹底革新，過去申領社會保障的人數可能較少，有關制度才能有效發揮安全網的作用，為有需要人士及弱勢群體提供保障，因而獲得高度評價。我們不應自滿，必須對長者貧窮問題予以高度關注，因為有五分之一甚至更多的長者需依賴社會保障援助過活。特區政府自豪地宣稱香港是亞洲國際都會，社會上卻有為數不少的長者被排拒於社會保障制度之外，過著貧困的日子；這種情況是完全不能接受的。因此，我們必須為未來早作準備，改革現行退休保障制度，強化保障架構，俾能為所有長者提供生活保障。
72. 構思中的退休保障制度須能有效彌補現時強積金制度及社會保障制度的不足之處，糾正把家務料理者及非強積金供款人排拒在保障範圍以外的弊病。世銀倡議的多重支柱退休保障模式是一個可行的改良方案。構思中的退休保障制度中，現行的強積金計劃及社會保障制度應予以保留，俾能照顧一般僱員及有特別需要人士的個別需要，而新引入的全民退休金計劃，則透過構建共同承擔的機制，使過去被排拒的貧困長者都能獲得照顧。
73. 全民退休金計劃應該盡早實施，因為即使審慎的投資能帶來若干回報，需假以時日才能累積可觀的盈餘。在未來十年，老年撫養比率仍然較低，相關退休金開支也比較少，因此計劃越早實行，便越具可持續性。
74. 若要構思中的計劃得以順利推行，有賴社會各界凝聚共識。特區政府不單要採取積極措施，動員包括勞工界及商界在內的持份者參與討論，更要為立法工作早作籌謀，為盡早落實全民退休金計劃鋪路。
75. 由於全民退休金的立法工作可能需時數年，特區政府要採取短期措施以累積計劃所需資金。因此，本智庫建議特區政府在今年內作首度注資，向有關計劃注入 250 億元。
76. 強積金制度實行將屆 10 年，流弊叢生，特區政府宜作出徹底檢討，但有關檢討只能收局部改善之效，設立全民退休金制度才能正本清源，故特區政府應擴大檢討範圍並制訂全民養老金計劃。



老有所養 — 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟

2010 年 2 月

顧問團成員

高德禮

研究小組成員

陳啓明

潘文瀚(至 2009 年 11 月)

附錄一：政府和組織機構的建議方案

私人管理的公積金制度

組織名稱	建議方案	年份	涵蓋範圍	收入來源/供款率	效益	政府負責 基金管理
香港社會服務聯會	強制性退休保障計劃 ¹	1992	65 歲或以上退休僱員	<ul style="list-style-type: none">● 僱員：5%● 僱主：5%	退休職工可以在 65 歲後領取養老金	否
香港政府	全港推行的退休保障制度 ²	1993	65 歲或以上退休僱員	<ul style="list-style-type: none">● 僱員：5%● 僱主：5%	退休職工可以在 65 歲後領取養老金	否
香港保險業聯會	退休保障計劃 ³	1994	65 歲或以上退休僱員	<ul style="list-style-type: none">● 僱員：5%● 僱主：5%	退休職工可以在 65 歲後領取養老金	否

¹ 顏文雄,〈百家爭鳴：評香港退休保障之爭論〉, <<http://www.swik.org.hk/SWIKPortal/DesktopDefault.aspx?tabIndex=0&tabid=50&ItemID=288>>

² 同上

³ 香港保險業聯會,〈退休保障計劃〉, 1994

老年退休金計劃（+強制性公積金制度）（即一層或兩層）

組織名稱	建議方案	年份	涵蓋範圍	收入來源/供款率	效益	政府負責 基金管理
香港工會聯合會	三層退休保障建議（強積金，社會保障，綜援） ⁴	1992	65 歲或以上長者	強積金 ● 僱員：2% ● 僱主：4% 社會保障 ● 僱員：1% ● 僱主：2% ● 政府：3%	強積金將存入僱員的私人帳戶 所有長者可獲得 25-35% 的平均收入作為的養老金。供款愈多，養老金金額也愈多	是（限於社會保障部份）
香港民主促進會	老年退休金 ⁵	1994	65 歲或以上長者	● 僱員：2 或 1% ● 僱主：2% ● 政府：2%	養老金金額：2100 元	是
香港政府	強制性供款的老年退休金計劃 ⁶	1994	所有超過 70 歲的長者，65 歲或以上長者需符合若干條件	● 僱員：1.5% ● 僱主：1.5% ● 政府：一次性撥款 100 億元	養老金金額：2,300 元（65 歲或以上長者供款 10 年以上；70 歲或上的市民）	是

⁴ 香港工會聯合會，《老有所養—工聯會退休保障綜合方案》，1992。

⁵ 香港民主促進會，“Old Age Pension (Letter to Principal Assistance Secretary for Education and Manpower),” <<http://www.hkdf.org/pr.asp?func=show&pr=48>>

⁶ 香港政府，《老年退休金計劃諮詢文件》，1994。

香港工商專業聯會	強制性私人養老金計劃 ⁷	1994	65 歲或以上長者 (有附帶條件)	強積金 <ul style="list-style-type: none"> ● 僱員：2.5% ● 僱主：2.5% 老人收入保障由稅款負擔	<ul style="list-style-type: none"> ● 強積金將存入僱員的私人帳戶 ● 長者根據其收入和資產的數額，可獲最高 5,000 元的收入保障 	是（限於老人收入保障部份）
天主教香港教區正義與和平委員會	老年金 ⁸	1994	65 歲或以上長者	<ul style="list-style-type: none"> ● 利得稅增加 4 % ● 薪俸稅取消標準稅率 	養老金金額最初訂於 2,300 元的水平，日後增至入息中位數的 30%	是
何灝生教授	全民全資退休金計劃 ⁹	1997	65 歲或以上長者	<ul style="list-style-type: none"> ● 每個市民供款向同一世代的市民（例如 50 歲世代）支付養老金 ● 政府應資助低收入人士 	<ul style="list-style-type: none"> ● 同一世代的市民享有相同數額的養老金 ● 養老金金額的多寡取決於供款率，回報率和同世代人口的多寡 	是（只補貼低收入群體）

⁷ 香港工商專業聯會，*Income security for the elderly : the BPF alternative : BPF's response to Government's Consultation Paper on the Old Age Pension Scheme*, 1994

⁸ 天主教香港教區正義與和平委員會，《「長者金」老年保障方案：兼回應政府「老年退休金計劃」諮詢文件》，1994

⁹ HO, lok-sang, "A Universal Fully Funded Pension Scheme", *Contemporary Economic Policy*, Vol. XV, July 1997.

近年的建議

組織名稱	建議方案	年份	涵蓋範圍	收入來源/供款率	效益	政府負責 基金管理
香港特區政府	強積金	2000	65 歲或以上退休僱員	<ul style="list-style-type: none"> ● 僱員：5% ● 僱主：5% 	退休僱員可獲得一筆過養老金	否
香港社會保障學會	五合一的社會保障方案（老年退休金、公積金、長期護理保障、就業培訓津貼和中央工傷保險） ¹⁰	2000	65 歲或以上長者	<ul style="list-style-type: none"> ● 僱員：3% ● 僱主：4.8% ● 政府：2.2% 	<ul style="list-style-type: none"> ● 7%供款撥作養老金用途；養老金款額為 3,000 元¹¹ ● 2%供款存僱員的私人帳戶 ● 為每名長者每年提供 2,000 元長期護理保障 ● 為失業者提供 1,000 至 4,000 元的就業培訓津貼 ● 0.2%供款用於購買工作意外保險 	是

¹⁰ 香港社會保障學會，〈五合一綜合社會保障方案整體構思〉，<<http://www.acad.polyu.edu.hk/~ssyhsze/HKSSS/5-1-general.htm>>

¹¹ 政府對這可行性表示懷疑。參看衛生福利局，〈立法會福利事務委員會討論文件〉，2000 年 12 月 11 日，<<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/panels/ws/papers/b413e03.pdf>>

全民退休保障聯席	全民退休保障計劃 ¹²	2005	65 歲或以上長者	<ul style="list-style-type: none"> ● 僱員：2.5%（強積金供款從 5%減至 2.5%） ● 僱主：2.5%（強積金供款從 5%減至 2.5%） ● 政府：長者綜援和高齡津貼總開支 	<ul style="list-style-type: none"> ● 強積金制度繼續存在（但總供款額改為 5%） ● 全體長者獲得 2,500 元老年退休金¹³ ● 若對每年利潤超過 1000 萬元的公司增加利得稅稅率 1.75%，養老金可以提高到 3,000 元 ● 長者現時享有的醫療、住房等福利應該予以保留 	是
----------	------------------------	------	-----------	---	---	---

¹² 香港社會服務聯會，《老年退休金計劃諮詢文件》，<http://www.hkcss.org.hk/prc/consultation_papers/oaip_recommendation_final.pdf>

¹³ 2006 年，特區政府拒絕把強積金供款轉用於老年退休金計劃。參看《立法會會議過程正式紀錄》，2006 年 6 月 28 號，<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0628ti-confirm-c.pdf>>。但在 2009 年，政府改變了態度，承諾在中央政策組完成有關研究後，與立法會討論有關問題，參看勞工及福利局及食物及衛生局，《就“高齡津貼和全民退休保障制度”的進展報告》，2009 年 1 月，<<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/counmtg/motion/cm1105-m2-prpt-e.pdf>>

附錄二：本港養老金制度發展大事記

時間	事件
1966 年	G. 威廉斯 (G. Williams) 完成了《就香港社會福利發展和相關課題進行調查研究的可行性報告》(Report on the feasibility of a survey into social welfare provision and allied topics in Hong Kong)，建議建立老年社會保障體系 ¹
1967 年 4 月	政府公布《跨部門工作小組研究社會保障若干範疇的報告》(A report by the Inter-Departmental Working Party to consider certain aspects of social security)，報告建議設立社會保障計劃而不是個人退休保障計劃。 ² 但有關建議沒有被政府採納 ³
1987 年 10 月	港督衛奕信拒絕設立任何退休保障計劃 ⁴
1992 年 10 月	香港政府發表一份題為《全港性退休保障制度》的諮詢文件，建議引入強制性供款退休保障計劃，並把供款交託私人管理。然而，市民大多不表支持，政府在完成諮詢沒有落實有關建議 ⁵
1994 年 7 月	特區政府發表一份諮詢文件，徵詢公眾對全民老年退休金計劃的意見。社會各界的看法相當分化。 ⁶ 但許多非政府組織認為，社會輿論普遍支持有關建議 ⁷
1995 年 1 月	政府宣布放棄全民老年退休金計劃。但是，許多非政府組織指責這是屈服於僱主的壓力
1995 年 3 月	政府提出強制性私營職業退休計劃的相關法案。
1995 年 7 月	立法局通過《強制性公積金（強積金）計劃條例》
2000 年 12 月	強積金計劃正式運作

¹ Gertrude Williams, *Report on the feasibility of a survey into social welfare provision and allied topics in Hong Kong*, 1966。

² 香港政府，*A report by the Inter-Departmental Working Party to consider certain aspects of social security*，1967。

³ 蔡建誠，《港式退休保障政策(強積金)的政治經濟學》，2007 年，
<http://www.franklenchoi.org/monograph/pe_retirement_protection.html>。

⁴ 同上。

⁵ 立法會秘書處，《歷史發展退休計劃在香港的歷史發展》，2005 年，
<<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/sec/library/0405fs18e.pdf>>。

⁶ 同上。

⁷ 蔡建誠，《港式退休保障政策(強積金)的政治經濟學》，2007 年，
<http://www.franklenchoi.org/monograph/pe_retirement_protection.html>。

2005 年	超過 50 個非政府組織組成了 全民退休保障聯席 ，提出一個全民退休保障計劃方案 ⁸
2006 年 6 月	立法會通過一項動議，促請政府設立老年退休金計劃 ⁹
2008 年 11 月	立法會通過一項動議，促請政府設立全民退休保障 ¹⁰
2009 年 1 月	政府表示 中央政策組 正在研究未來的退休保障問題， ¹¹ 有關研究早在 2005 年已經開始

⁸ 全民退休保障聯席，<<http://www.pensionforall.org.hk/html/index.php>>。

⁹ 《立法會正式會議紀錄》，2006 年 6 月 28 日，<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/counmtg/hansard/cm0628-translate-e.pdf>>。

¹⁰ 《立法會正式會議紀錄》，2008 年 11 月 5 日，<<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/counmtg/hansard/cm1105-translate-e.pdf>>。

¹¹ 《立法會正式會議紀錄》，2006 年 6 月 28 日，<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0628ti-confirm-c.pdf>>。

附錄三：全民退休金制度的供款及開支安排

	A		B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
						=A*D*12				=F+G+H		=(H+J)/L	=I+J	=L-E	
年份	65歲或以上長者	變幅	15至64歲人口	15至64歲就業人口	每月退休金額	退休金額總開支	僱員供款(1.9%)	僱主供款(1.9%)	政府供款	總供款	予六十五歲或以上長者的綜援及老人津貼	特區政府佔全部供款百分比	整體供款總額	按年盈餘／虧損	累積盈餘
	(,000)	(%)	(,000)	(,000)	(元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)		(十億元)	(十億元)	(十億元)
2008	879.6		5,195.8	3,493.6			12.81	13.18	0.00	26.00					
2009	885.4	0.66%	5,266.2	3,438.4			13.28	13.66	0.00	26.94	11.16				
2010	900.9	1.75%	5,324.7	3,421.0	3,000.0	32.43	13.49	13.88	25.00	52.37	11.48	57.13%	63.85	31.41	31.41
2011	919.2	2.03%	5,377.7	3,473.8	3,048.0	33.62	14.06	14.46	0.00	28.51	11.90	29.44%	40.41	6.79	40.12
2012	952.2	3.59%	5,412.5	3,515.1	3,115.1	35.59	14.68	15.10	0.00	29.78	12.60	29.73%	42.37	6.78	49.35
2013	989.0	3.86%	5,433.9	3,547.9	3,202.3	38.00	15.38	15.82	0.00	31.20	13.45	30.13%	44.65	6.64	59.00
2014	1031.3	4.28%	5,442.3	3,572.3	3,311.2	40.98	16.16	16.63	0.00	32.79	14.50	30.67%	47.29	6.32	68.92
2015	1081.8	4.90%	5,438.4	3,588.6	3,443.6	44.70	17.05	17.54	25.00	59.59	15.82	54.13%	75.41	30.71	103.83
2016	1129.6	4.42%	5,437.2	3,606.7	3,602.0	48.83	18.10	18.61	0.00	36.71	17.28	32.01%	53.99	5.17	115.33
2017	1178.4	4.32%	5,434.3	3,589.7	3,753.3	53.07	18.95	19.49	0.00	38.44	18.78	32.83%	57.22	4.15	126.51
2018	1228.5	4.25%	5,432.6	3,588.6	3,869.6	57.05	19.72	20.28	0.00	40.00	20.19	33.54%	60.19	3.14	137.37
2019	1285.8	4.66%	5,420.9	3,580.9	3,989.6	61.56	20.48	21.07	0.00	41.55	21.79	34.40%	63.34	1.78	147.53
2020	1347.6	4.81%	5,406.0	3,571.0	4,113.3	66.52	21.26	21.87	25.00	68.14	23.54	52.95%	91.68	25.16	181.69
2021	1413.9	4.92%	5,394.4	3,563.3	4,240.8	71.95	22.09	22.72	0.00	44.81	25.47	36.24%	70.27	-1.68	191.09
2022	1485.2	5.04%	5,381.7	3,555.0	4,372.3	77.92	22.94	23.60	0.00	46.53	27.58	37.21%	74.11	-3.81	198.94
2023	1560.0	5.04%	5,363.7	3,543.1	4,542.8	85.04	23.98	24.67	0.00	48.65	30.10	38.22%	78.75	-6.29	204.78
2024	1634.5	4.78%	5,345.1	3,530.8	4,719.9	92.58	25.07	25.79	0.00	50.86	32.77	39.18%	83.62	-8.95	208.32
2025	1709.5	4.59%	5,325.4	3,517.8	4,904.0	100.60	26.20	26.95	25.00	78.15	35.61	53.28%	113.76	13.16	234.19
2026	1783.5	4.33%	5,306.3	3,505.2	5,095.3	109.05	27.39	28.17	0.00	55.56	38.60	40.99%	94.15	-14.90	233.58
2027	1849.1	3.68%	5,294.5	3,497.4	5,294.0	117.47	28.67	29.49	0.00	58.15	41.58	41.69%	99.73	-17.74	230.09
2028	1926.5	4.19%	5,269.1	3,480.6	5,521.6	127.65	30.04	30.90	0.00	60.94	45.18	42.57%	106.12	-21.53	222.59
2029	1995.0	3.56%	5,251.7	3,469.1	5,759.1	137.87	31.53	32.43	0.00	63.96	48.80	43.28%	112.75	-25.12	211.05
2030	2054.2	2.97%	5,243.3	3,463.5	6,006.7	148.07	33.15	34.09	25.00	92.24	52.41	53.51%	144.64	-3.42	220.50
2031	2101.0	2.28%	5,247.6	3,466.4	6,265.0	157.95	34.93	35.93	0.00	70.86	55.90	44.10%	126.77	-31.19	202.76
2032	2138.0	1.76%	5,260.4	3,474.8	6,534.4	167.65	36.87	37.93	0.00	74.80	59.33	44.24%	134.13	-33.51	181.62
2033	2173.3	1.65%	5,273.5	3,483.5	6,763.1	176.38	38.63	39.73	0.00	78.36	62.43	44.34%	140.78	-35.59	157.10
2034	2206.2	1.51%	5,287.3	3,492.6	6,999.8	185.32	40.47	41.63	0.00	82.10	65.59	44.41%	147.69	-37.63	129.06
2035	2234.9	1.30%	5,303.2	3,503.1	7,244.8	194.30	42.42	43.63	25.00	111.05	68.77	52.15%	179.82	-14.48	122.45
2036	2261.0	1.17%	5,319.7	3,514.0	7,498.4	203.45	44.47	45.74	0.00	90.20	72.00	44.39%	162.21	-41.24	88.69

附錄三：全民退休金制度的供款及開支安排

備註

A	2008 為實際數字 (參考：香港統計月刊--表 1.3 中期人口). 2009年至2036年人口預測來自政府統計處《香港人口推算2007-2036》。
B	2008 為實際數字 (參考：香港統計月刊--表 1.3 中期人口). 2009年至2036年人口預測來自政府統計處《香港人口推算2007-2036》。
C	2008 為實際數字(參考：《綜合住戶統計調查，2009年第2季》—表 1.1 Q2) 假設15至64歲就業人數(從勞動人口中扣除失業人數)佔全部15至64歲人口比例維持在2008年的水平不變。2008年第2季的比例約為69.53% (3 612 800/5 195 800)，並以此為基礎推算2009年至2036年就業人口。失業率預測由「經濟研究分析公司」(Economic Research Analysis Ltd) 提供。 推算2009年勞動人口 = 5 266 200*69.53% = 3 661 600。 預測2009年失業率: 6.1% 推算2009年整體受僱人數 = 3 661 600*(1-6.1%) = 3 438 400
D	2010年退休金額： \$3,000 ；其後各年依據前一年的消費物價指數調整。 例如：建議2011年退休金額： \$3,048 = \$3,000 X 101.6% (1.6%為2009年預測消費物價指數)
F, G, H	2008年數字是根據就業人士「每月就業收入」估算。2009年至2036年的數字是依據預測僱員人數及消費物價指數變化推算得來的,僱員實質工資則假設增長為每年百分之一。(請參考附錄四)
J	假設2006年申領長者綜援及高齡津貼的人數佔整體老齡人口比例不變(即分別為百分之十九點七及百分之五十四), 並以此為基礎推算未來25年政府長者生活津貼, 政府有關開支須跟隨消費物價指數調整。(請參考附錄五)
N	投資回報率:假設2010年至2036年每年平均投資回報率為百分之六點一, 該數字是根據外匯基金由1994年至2008年度年平均回報率而提出的。 假設特區政府於2010、2015、2020、2025、2030、2035分別注資250億元 全民退休金計劃假設於2010年開始實施。

附錄四：僱員及僱主供款安排(2008年)

每月就業收入	組別月入 中位數	就業人數	%	每人每月 供款	僱員		僱主	
					組別每月 供款	%	組別每月 供款	%
					(百萬元)		(百萬元)	
<3,000	1,500	131.2	3.7%	28.5			3.74	0.3%
3,000-3,999	3,500	277.1	7.8%	66.5			18.43	1.7%
4,000-4,999	4,500	98.0	2.8%	85.5			8.38	0.8%
5,000-5,999	5,500	142.6	4.0%	104.5	14.90	1.4%	14.90	1.4%
6,000-6,999	6,500	223.0	6.3%	123.5	27.54	2.6%	27.54	2.5%
7,000-7,999	7,500	245.6	7.0%	142.5	35.00	3.3%	35.00	3.2%
8,000-8,999	8,500	266.2	7.5%	161.5	42.99	4.0%	42.99	3.9%
9,000-9,999	9,500	240.1	6.8%	180.5	43.34	4.1%	43.34	3.9%
10,000-11,999	11,000	326.0	9.2%	209.0	68.13	6.4%	68.13	6.2%
12,000-13,999	13,000	286.1	8.1%	247.0	70.67	6.6%	70.67	6.4%
14,000-15,999	15,000	259.6	7.3%	285.0	73.99	6.9%	73.99	6.7%
16,000-17,999	17,000	98.2	2.8%	323.0	31.72	3.0%	31.72	2.9%
18,000-19,999	19,000	104.0	2.9%	361.0	37.54	3.5%	37.54	3.4%
20,000-24,999	22,500	252.4	7.1%	427.5	107.90	10.1%	107.90	9.8%
25,000-29,999	27,500	140.9	4.0%	522.5	73.62	6.9%	73.62	6.7%
30,000-34,999	32,500	129.0	3.7%	617.5	79.66	7.5%	79.66	7.3%
35,000-39,999	37,500	57.6	1.6%	712.5	41.04	3.8%	41.04	3.7%
40,000-44,999	42,500	56.8	1.6%	807.5	45.87	4.3%	45.87	4.2%
45,000-49,999	47,500	30.2	0.9%	902.5	27.26	2.6%	27.26	2.5%
50,000-59,999	55,000	61.7	1.7%	1045.0	64.48	6.0%	64.48	5.9%
60,000-79,999	70,000	50.3	1.4%	1330.0	66.90	6.3%	66.90	6.1%
80,000-99,999	90,000	22.8	0.6%	1710.0	38.99	3.7%	38.99	3.5%
>100,000	120,000	33.5	0.9%	2280.0	76.38	7.2%	76.38	7.0%
每月供款		3532.9	100.0%		1,067.90	100.0%	1098.45	100.0%
每年供款					12,814.83		13181.38	

來源

綜合住戶統計調查--表 5.9 (Q2 2008)

附錄五：長者綜援及生果金的預計關支

年份	65歲或以上人口	長者綜援金額	總長者綜援開支	高齡津貼金額	總高齡津貼開支	總開支
			19.7% 65歲或以上人口		54% 65歲或以上人口	
	(,000)		(十億元)		(十億元)	(十億元)
2009	885.4	2,590	5.42	1,000	5.74	11.16
2010	900.9	2,618	5.58	1,011	5.90	11.48
2011	919.2	2,660	5.78	1,027	6.12	11.90
2012	952.2	2,719	6.12	1,050	6.48	12.60
2013	989.0	2,795	6.53	1,079	6.92	13.45
2014	1031.3	2,890	7.05	1,116	7.46	14.50
2015	1081.8	3,006	7.69	1,160	8.14	15.82
2016	1129.6	3,144	8.40	1,214	8.89	17.28
2017	1178.4	3,276	9.13	1,265	9.66	18.78
2018	1228.5	3,378	9.81	1,304	10.38	20.19
2019	1285.8	3,482	10.58	1,344	11.20	21.79
2020	1347.6	3,590	11.44	1,386	12.10	23.54
2021	1413.9	3,701	12.37	1,429	13.09	25.47
2022	1485.2	3,816	13.40	1,473	14.18	27.58
2023	1560.0	3,965	14.62	1,531	15.48	30.10
2024	1634.5	4,120	15.92	1,591	16.85	32.77
2025	1709.5	4,280	17.30	1,653	18.31	35.61
2026	1783.5	4,447	18.75	1,717	19.84	38.60
2027	1849.1	4,621	20.20	1,784	21.38	41.58
2028	1926.5	4,819	21.95	1,861	23.23	45.18
2029	1995.0	5,027	23.71	1,941	25.09	48.80
2030	2054.2	5,243	25.46	2,024	26.95	52.41
2031	2101.0	5,468	27.16	2,111	28.74	55.90
2032	2138.0	5,703	28.83	2,202	30.51	59.33
2033	2173.3	5,903	30.33	2,279	32.10	62.43
2034	2206.2	6,110	31.86	2,359	33.72	65.59
2035	2234.9	6,323	33.41	2,441	35.36	68.77
2036	2261.0	6,545	34.98	2,527	37.02	72.00

備註

1. 申領長者綜援人士佔整體65歲或以上人口比例 (2006年):
=168300/852796=19.7%
2. 申領高齡津貼人士佔整體65歲或以上人口比例 (2006年):
=460870/852796=54%

來源

http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/panels/ws/ws_cssa/papers/ws_cssa0626cb2-2504-1e.pdf
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/hc/papers/hc0608cb2-2048-e.pdf>