

扶貧委員會
社會保障和退休保障專責小組

香港退休保障研究建議

本文件旨在提出一項《香港退休保障的研究》建議，供委員備悉和考慮。

背景

2. 行政長官在今年的施政報告中表示社會保障和退休保障專責小組會深入探討退休保障議題，客觀分析不同意見，就退休保障的路向建立社會共識。財政司司長在上月發表的財政預算案指出：「扶貧委員會的社會保障及退休保障專責小組會仔細探討這個複雜問題。我希望社會各界以理性、務實、審慎的態度去探討這個課題，顧及公共財政的可持續性，以及對下一代可能造成的財政壓力」¹。

3. 中央政策組(本組)就退休保障議題在 2007 至 2010 年間先後完成了 5 項研究，以探討三根支柱²的財務可持續性。然而，自 2008 年金融海嘯後，香港的社會經濟環境有不少變化，加上相關政策亦有調整，例如：設立最低工資、調整「強制性公積金計劃」(強積金)的最低及最高有關入息、推行「長者生活津貼」、增加「長者醫療券」金額等措施影響了研究當時所推算的結果之

¹ 參考第 118 段。

² 三根支柱為無需供款的社會保障制度、強制性公積金制度及個人自願儲蓄。

準確性，有必要更新有關數據及進行深化研究工作。

4. 在去年年初，在政府統計處的協助下，本組聯同勞工及福利局與財經事務及庫務局進行了一項涵蓋 1 萬個住戶的主題性住戶調查³，以了解長者的經濟狀況及其為退休生活所作的安排，是項調查項目預計可於本年 5 月完成，供詳細分析之用。至於有關退休保障制度的綜合性分析及推算工作尚未展開。

研究重點

5. 按照上文第 2 段所述，本組認為應開展一項香港退休保障的深化研究計劃，採用世界銀行多根支柱的老年經濟保障的原則和標準，及根據特區《基本法》的規定為考慮點，以客觀科學方法探討長者的生活需要(即現金支援)。研究重點包括：

- (i) 探討現行長者社會保障的足夠性及政府的承擔能力；
- (ii) 分析三根支柱老年生活保障的可延續性和穩定性；及
- (iii) 分析各退休保障建議方案的可延續性及公共財政的承擔能力。

6. 具體來說，是項建議研究可就下列四方面進行深入分析：

- (i) 分析長者「綜合社會保障援助」(綜援)計劃、長者生活津貼、高齡津貼之間的關係，共同發揮的退休保障功能及其不足處；

³ 《退休計劃及老年經濟狀況 2012》。

- (ii) 根據現行長者社會保障、「強積金」、個人退休儲蓄及家庭資源(即三根支柱)之間的關係，檢視其共同發揮的退休保障作用及不足處；
- (iii) 以未來 30 年香港的人口變化、經濟增長預測及政府財務可負擔能力等因素分析和推算社會團體、政界及學者對退休保障未來發展所提出的主要方案；及
- (iv) 利用方面(iii)的分析及推算方法，提出其他完善長者社會保障和退休保障的可行方案。

7. 研究會根據世界銀行 2005 年發表的《21 世紀老年入息的支援—退休制度及改革的國際視野》(《2005 年報告書》)內的評估準則而進行。世界銀行在《2005 年報告書》內重申，多根退休保障支柱模式較使用單一支柱模式，能更有效地為長者提供確切的退休保障。《2005 年報告書》亦表示退休保障制度的主要目標，是要提供水平充足、可負擔、可持續和穩健的退休收入。《2005 年報告書》的相關章節摘錄如下-

“第一，水平充足是指提供的待遇除了能保證絕大多數人退休後消費水平不致明顯下降、保持相對穩定外，還應足以防止所有老年人陷入絕對貧困。

第二，可負擔是指制度成本沒有超出個人和社會的經濟支付能力，不會影響經濟和社會的其他方面，也不會產生難以承受的財政後果。

第三，可持續是指制度財務狀況良好，在各種假設條件下，在可預見的將來都能持續運行下去。

第四，穩健則是指制度能承受沖擊，包括經濟的、人口的和政治方面的沖擊。”

8. 《2005 年報告書》指出任何改善退休保障制度的建議必須兼顧個別地方的實際情況。就香港而言，以下的情況或許值得我們注意-

- (a) 香港現時退休保障的三根支柱，其一是無需供款的社會保障，包括綜援、長者生活津貼和高齡津貼，另外兩根是強積金和私人自願儲蓄。這樣的組合或許有其不足之處(例如強積金制度未成熟之前，可為低收入人士提供的退休保障有限)，但三根支柱的制度設計鼓勵市民(特別是就業人士)通過僱主僱員共同供款的強積金和私人自願儲蓄，為自己的退休保障作出安排，而政府則以公共資源通過綜援和長者生活津貼等集中協助不能自助的人士。在考慮任何具體改善建議之前，香港社會須討論這樣的一個基本原則是否或應否作出改變。換句話說，我們要通過理性討論，共同決定提供退休保障的責任應如何分攤在個人、家庭、僱主、納稅人和社會身上；
- (b) 任何退休保障制度及其改善建議所提供的退休福利都是取諸於未來的社會和經濟，擔子會落在未來的市民身上，因此《2005 年報告書》再三強調制度能持續運作是非常重要的。香港向來奉行低稅制。正如行政長官在《2013 年施政報告》中指出，考慮到香港經濟結構和社會發展模式，我們不能採用以高稅率支持的福利政策。我們亦要留意香港未來 30 年的人口結構變化。首先，人口急速老化的同時，勞動人口會在 2018 年開始下降，老年

撫養比率會由現時 5 名工作人士(即 15 至 64 歲)支援 1 名長者，跌至 2041 年兩人支援 1 名長者。另外，人均壽命預計會在 2041 年增至男士的 84.4 歲和女士的 90.8 歲。面對這樣的人口結構變化，我們要小心考慮改善建議對未來的社會和經濟的影響；以及

- (c) 當評估怎樣的退休保障水平才算充足時，我們要顧及目前政府已為長者提供不同的資助服務。除社會保障外，這還包括公屋和醫療福利，以及院舍和社區照顧服務等。另外，通過政府的資助，長者目前可以每程\$2 的優惠票價，乘搭主要公共交通工具。

研究計劃之推展

外判研究

9. 是項研究需要投放相當的人力資源去收集及分析大量數據，包括：檢視本地及海外所進行的社會保障及退休保障的文獻、分析不同國家和地區的退休保障制度經驗、進行焦點小組討論及訪問以收集不同階層、團體、專業人士的意見、進行數據分析及推算等工作。本組並沒有充裕的人力及相關專業人員，例如精算師；加上研究時間緊迫，因此建議外判有關工作。

單一招標

10. 另外，本組建議採取「單一招標」形式，邀請周永新教授進行有關研究。周教授是香港大學梁顯利基金教授(社會工作及社會行政學)、社會工作及社會行政學系講座教授。他具備近 40 年的研究及實踐經驗，在本地及海外曾發表超過數百份著作或演講，並一直參與多

項公共服務職務，例如：前扶貧委員會會員、前強積金計劃諮詢委員會主席、關愛基金社會福利小組委員會主席(2010-2012)。學術界及社會福利界都公認他是本港研究社會保障及退休保障議題的翹楚。

11. 倘若是項建議研究由周永新教授擔任首席研究員(principal investigator)，主理有關研究工作，將對了解本港退休保障的核心問題及未來發展方向有莫大裨益，研究質素亦有所保證。周教授初步擬定了研究的計劃，詳見附件。

12. 根據周教授的建議書，其建議研究範圍不包括(一)長者對醫療、住屋和福利等服務的需求；(二)強積金應如何完善⁴；以及(三)社會對人口老齡化所應作出的規劃。就項目(一)，相關的議題會由負責的政策局(包括食物及衛生局、運輸及房屋局和勞工及福利局)在他們日常的政策規劃中跟進。如有需要，他們會諮詢相關委員會(例如安老事務委員會)的意見。項目(二)會由財經事務及庫務局與強積金計劃管理局負責跟進。正如行政長官在施政報告中指出，強積金實施至今12年，需要不斷完善。項目(三)的課題在政務司司長擔任主席的人口政策督導委員會也有討論過。該委員會同意在支援長者迎接晚年方面，香港社會應作更好準備。研究課題包括為社會老齡化在退休財政規劃和資產管理、創造長者友善的生活環境等範疇及時作好準備、發展銀髮市場等。

督導小組

13. 為了確保研究方向正確，本組建議成立督導小組，不時聽取受聘的研究團隊的研究進度及與其商討有關

⁴ 本文件建議的研究將探討強積金作為三根支柱之一與其餘兩根支柱的關係及所發揮的退休保障作用是否足夠。至於如何完善強積金現時的一些實際操作安排，例如調低強積金收費等建議，會由財經事務及庫務局與強積金計劃管理局繼續跟進，這些議題將不包括在本文件所建議的研究範圍之內。

研究工作或支援。建議督導小組由本組擔任主席，成員包括扶貧委員會秘書處代表、勞工及福利局代表、財經事務及庫務局代表及學者/專家組成。本組將會於日後的社會保障和退休保障專責小組會議定期匯報進度，並擬備資料文件供委員參考。

研究所需的經費及時間

14. 初步估計，是項建議研究所需的費用約為港幣 **138 萬元**，可在約 **12 個月內**完成。待研究完成後，專責小組可考慮如何就研究結果諮詢公眾，並就退休保障的路向建立社會共識。

結語

15. 總括而言，是項建議研究將有助我們了解現時長者社會保障及退休保障安排的利弊，及為探討如何優化退休保障之建議提供實證基礎。

16. 請委會就是否支持此項研究建議、有關研究之推展安排及研究經費和時間(見本文第 5-14 段)進行討論，並作決定。

中央政策組
扶貧委員會
社會保障和退休保障專責小組秘書處
2013 年 3 月

香港退休保障研究建議

引言

行政長官梁振英在二零一三年施政報告說：「在退休保障方面，我在〔競選〕政綱中提出研究人口老化對公共財政的影響，及早籌謀。政府會鞏固和優化現行制度下的三根支柱，即個人儲蓄和家庭資源、社會保障制度及強制性公積金計劃，今年4月開始實施的「長者生活津貼」，在綜援和高齡津貼之間，加入一層新的經濟支援。有意見認為，政府應檢討長者綜援、長者生活津貼及生果金三者之間的關係。我們亦注意到有意見要求實施全民退休保障。另一些意見則認為香港奉行低稅率政策，全民退休保障會大大加重長遠公共財政負擔，不加稅難以成事，僱主、僱員及政府三方面供款的全民退休保障建議同樣富爭議性，而且也涉及負擔能力和可持續性等問題。…」(第97段)。

財政司司長於二零一三至一四財政預算案補充說：「扶貧委員會的社會保障及退休保障專責小組會仔細探討這個複雜〔退休保障〕問題。我希望社會各界會以理性、務實、審慎的態度去探討這個課題，顧及公共財政的可持續性，以及對下一代可能造成的財政壓力。」(第118段)

在談及人口老化帶來的挑戰時，財政司司長又說：「我會成立一個由庫務科領導的工作小組，…，研究如何在公共財政上為人口高齡化以及政府其他長遠的財政承擔作出更周全的規劃。」(第140段)

現在所提交的研究建議，是按照行政長官於施政報告中提出的，對香港現行的社會保障制度，及有關的退休保障設施，作深入的分析和研究。盼望經過分析和研究，結果能清晰陳述現有長者社會保障和退休保障安排的利弊、各現有退休保障建議可能產生的影響，以為扶貧委員會屬下的社會保障和退休保障專責小組，提供充實、客觀和符合科學準則的數據，為將來如何優化長者社會保障和退休保障，建立穩固和堅實的基礎。換言之，本研究建議的，屬財政司司長所說，經由扶貧委員會負責的範圍，亦即現行圍繞長者社會保障和退休保障的討論；至於為人口老齡化所應作出的規劃，並不是本研究所應涉及的。

研究的依據和重點

- 研究依據的，是世界銀行提出的原則和標準，即老齡生活保障由多根支柱組成（支柱可分為三根或五根），並非依賴單一的保障。
- 世界銀行的另一原則是，老齡生活保障必須是足夠的、可承擔的、可延續的、穩定的。
- 研究必須考慮香港特別行政區《基本法》的規定，即香港必須實行低稅率政策；政府應審慎理財、量入為出、避免赤字；財政預算與生產總值的增長率相應（第 107 條）。
- 《基本法》訂明：「勞工的福利待遇和退休保障受法律保護」（第 36 條）。所以，香港居民依據法例享有退休保障。
- 研究重點包括：現行長者社會保障的足夠性和政府的承擔能力；三根支柱老年生活保障的可延續性和穩定性；各退休保障建議方案的可延

續性及公共財政的承擔能力。

- 研究集中探討年老市民的生活需要，即現金方面所需的支持，並不包括他們對醫療、住屋和福利等服務的需求。強積金應如何完善也不包括在本研究範圍之內。

研究方法

- 研究分析的資料主要來自現有數據：包括人口普查結果、積金局過去收集和進行的相關統計和研究、中央政策組和統計處過往所完成關於人口老化和退休保障方面的研究。
- 學術和民間組織所進行與長者社會保障和退休保障有關的調查和研究。
- 有參考價值的國家和地區所推行的退休保障制度，如新加坡、澳洲。
- 進行「焦點」小組討論，收集不同收入階層和專業和勞工等團體的意見。
- 訪問保險業界人士和專家對未來退休保障發展的意見。
- 研究涉及的推算和預計，將僱用專業精算師提供服務。報告草擬後，內裡計算程式及推算結果將交顧問管理公司翻查核對。

研究項目

- 現行退休保障制度的分析：長者綜援、長者生活津貼和生果金之間的關係、共同發揮的退休保障功能和不足之處。
- 根據長者社會保障、強積金、個人退休儲蓄及家庭資源三根支柱之間的關係，檢視共同發揮

的退休保障作用和不足之處。

- 坊間及學者對退休保障的未來發展所提方案的
分析：-並會以未來三十年的人口變化、經濟增
長預測及政府財政負擔能力等項目作出分析及
推算。
- 提出其他完善長者社會保障和退休保障的可行
方案，並根據人口變化、經濟增長預測及政府
財政負擔能力等項目作出分析及推算。

研究小組成員

總研究顧問 一位

副研究顧問 兩位

研究助理 兩位

專業服務：精算師、保險顧問、管理顧問公司
(顧問及助理名單，確定後補上。)

期限及經費

研究計劃預計約在 1 年內完成。研究開始後，研究團隊將與扶貧委員會秘書處、中央政策組及政府其他部門代表定期每月開會一次，報告進度，並於期限中期提交初部報告，及於後期提交最後草擬報告，確保方向正確。最後報告於完結時提交，並承諾進行所需修訂。報告皆以中文書寫，報告撮要附英文本。

建議費用為港幣\$1,200,000，包括研究顧問及助理費\$600,000，專業費開支\$500,000，其他\$100,000。此外，研究計劃若由香港大學承接，大學收取 15% 行政費用，即整個建議加上大學收取的行政費用共港幣\$1,380,000。