

香港退休保障研究報告

目的

受扶貧委員會的委託，周永新教授擔任總研究顧問的團隊已完成香港退休保障未來發展的研究。研究報告會提上扶貧委員會 8 月 20 日的特別會議上討論，並在同日全面公開。

背景

扶貧安老為工作重點

2. 就處理老年貧窮問題，行政長官在競選政綱中表示會「研究如何引入短、中、長期措施，改善現時的社會保障及退休保障制度」。為落實競選承諾，行政長官在 2012 年 7 月上任後以扶貧安老助弱作為本屆政府的施政重點之一，並在過去兩年引入多項措施改善社會保障和退休保障制度，這包括實施長者生活津貼(長生津)(至今約有 42 萬名長者受惠)、落實高齡津貼廣東計劃(至今有超過 1 萬 7 千名長者受惠)、將長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃擴展至更多公共交通工具(現時每日平均有 62 萬長者人次享用計劃)、倍增長者醫療券的金額至每年 2,000 元等。

3. 扶貧委員會在 2012 年 12 月重組時，行政長官將退休保障課題交予委員會進行研究。這項研究隨後被納入委員會其下的社會保障和退休保障專責小組(專責小組)的職權範圍之內。

展開退休保障研究

4. 在 2013 年施政報告中，行政長官指出「社會保障和退休保障是探討貧窮問題經常遇到的兩個課題……在退休保障方面，(他)在政綱中提出研究人口老化對公共財政的影響，及早籌謀……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……」。

5. 2013 年 3 月，專責小組通過中央政策組委託由周永新教授領導的香港大學研究團隊，就香港的退休保障制度進行研究。專責小組並在該次會議上與周教授及其團隊就是項研究交換意見。研究項目包括：

- (a) 長者綜援、長生津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；
- (b) 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；
- (c) 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因素，就坊間及學者對退休保障的未來發展所提方案作出分析及推算；以及
- (d) 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。

專責小組亦備悉中央政策組會成立督導小組與研究團隊商討其研究工作或所需支援。督導小組在 2013 年 6 月向專責小組匯報了與研究團隊同意的研究框架和方法以及工作時間表。去年 12 月，研究團隊亦出席了立法會社會福利事務委員會會議，聽取議員對退休保障的意見。

6. 行政長官在 2014 年施政報告中亦有提及團隊的研究。他表示「政府會以開放及務實的態度，考慮退休保障的未來路向」。

團隊獨立進行研究

7. 政府在研究期間讓團隊完全獨立地進行研究工作。由中央政策組擔任主席的督導小組一直以來只就研究重點、數據分析等提供資料，沒有參與構思團隊的結論和建議。研究報告初稿於 2014 年 6 月 30 日遞交，督導小組有就報告提出純技術性建議，但團隊對是否採納督導小組的意見有最終決定權。值得注意的是政府和扶貧委員會在整個過程中並無作任何方向性或具體方案的引導。因此報告的內容、建議及觀點均為團隊的獨立意見，並不代表扶貧委員會或政府的立場。報告於 2014 年 8 月上旬定稿，該報告的內容主要涵蓋 —

- (a) 從文獻檢視其他地方的經驗；
 - (b) 從會議、焦點小組、公眾諮詢平台搜集意見；
 - (c) 以量化模式分析五個選定的外間改革建議¹；
- 以及

¹ 團隊原先選取了六個坊間方案進行推算分析，包括三個分別來自工聯會、爭取全民退休保障聯席和公共專業聯盟的全民劃一金額、免審查方案、兩個來自民建聯和新民主黨的優化現行須經濟審查社會保障的多層方案，以及羅致光博士的年金計劃。然而，由於年金計劃涉及大量假設性數據，團隊最終未有就方案作出推算。

- (d) 研究團隊的「全民老年金」(“Demo-grants”)建議。

8. 報告分為以下三大部分 —

- (a) 行政摘要；
- (b) 研究報告；以及
- (c) 技術報告
 - (i) 長者的貧窮狀況；
 - (ii) 香港人口及老齡化概況；
 - (iii) 各地退休保障制度的比較；
 - (iv) 過去有關香港退休保障制度的討論；
 - (v) 政黨、民間團體及學者專訪；
 - (vi) 焦點小組；
 - (vii) 公眾諮詢；
 - (viii) 網上民意諮詢；
 - (ix) 不同方案的推算分析；以及
 - (x) 推算結果。

全面公開報告

9. 長者貧窮情況備受各界關注，一直以來社會上有聲音表示要盡快展開退休保障的討論。立法會已重新成立退休保障事宜小組委員會跟進議題，而一些關注團體亦要求盡早公開研究報告。政府同意長者貧窮是須要正視的問題，社會亦須要在理性、客觀和務實的基礎上進行討論以達致共識，所以我們建議在 8 月 20 日的扶貧委員會會議後全面公開報告，讓整個社會能有更多的資訊去深入討論這個課題。

10. 我們相信公開報告後社會上會引發不少討論，意見亦會非常紛紜。觸及的議題將包括：

(a) 全民免審查 vs 保留經濟審查

所有六個方案都會涉及額外資源，但四個免審查方案(包括團隊的老年金建議)會較另外兩個須審查建議的開支為大。免審查方案將資源平均攤分予所有長者，而須審查方案則將資源集中在有需要的長者身上。社會要思考怎樣的資源分配才能更有效處理長者貧窮問題。

(b) 對公共財政的影響

不論是三方供款的免審查建議或由公帑支付的須審查方案，都會進一步增加政府開支，令預計因人口老化和經濟增長放緩在2029-30年浮現的政府結構性財赤問題會更早出現。

(c) 「誰人付鈔」的問題

正如研究報告指出，政府很難在財政上獨力承擔免審查方案所涉及的總開支。所以，由僱主、僱員和政府三方供款安排必須是討論這類方案的起點。然而各融資安排都不無爭議，例如—

- (一) 增加利得稅會影響香港的營商環境和競爭力；
- (二) 增加強制性供款會加重僱主和僱員的負擔，而通過額外供款進行財富再轉移或會令僱主和僱員有所抗拒；以及
- (三) 將現行強積金供款轉移至免審查方案，對強積金發揮的退休保障作用會有負面影響。

(d) 免審查方案的財政可持續性

四個免審查方案會在實施後的 1 至 15 年內出現結構性赤字(即現金輸出多於輸入)。當中兩個建議會在推算期內出現負結餘(分別在 2030 和 2036 年)，餘下的兩個建議則會在 2042 年和 2050 年出現負結餘。

研究報告的跟進工作

11. 我們建議委員會可循以下方面進行討論—

- (a) 仔細研究報告內容，並就報告內有待澄清的地方，提出意見；
- (b) 就上文第 10 段提及的課題和其他重要原則性考慮，進行討論；以及
- (c) 就如何在扶貧委員會的框架下開展下一步退休保障的工作，提出建議(例如應否成立工作小組作出跟進)。

由於退休保障議題極度複雜及具高度爭議性，而且對公共財政以至經濟和社會發展的影響極為深遠，相信委員會須要多一些時間討論研究報告和跟進工作。如有需要，我們會盡快安排會議讓委員繼續討論。

扶貧委員會秘書處
二零一四年八月