

## 完善香港的退休保障制度

(向立法會福利事務委員會退休保障事宜小組委員會提交的意見書 2014 年 6 月 24 日)

### 前言

1. 香港人口高齡化，長者貧窮問題嚴重及現有退休制度缺乏保障等都是近年社會熱切討論的議題，萬眾期待由扶貧委員會委託周永新教授研究團隊負責的退保研究報將於本月底向政府提交報告，藉此關鍵時刻，社聯希望提出幾點原則性問題及方向，引發討論。

### 討論及建議

#### 2. 維持現狀？還是需要改善？

- 2.1 雖然現時政府已為長者提供多項經濟援助，有一定覆蓋率，然而這些措施都有不足之處，需要改善。

#### 公帑支付的退保制度

措施 (受助人數目 <sup>1 2</sup> )	限制
綜援 (18 萬 8 千人)	<ul style="list-style-type: none"><li>- 必須低於特定收入及資產水平才有資格領取，未能保障部份資產或收入僅高於限額的低收入長者</li><li>- 長者若與家人同住，不能獨立申請綜援，使部份與家人同住卻未得到家人供養的長者未能申請</li><li>- 有標籤效應，部份長者因而拒絕申請</li></ul>
長者生活津貼 (41 萬人)	<ul style="list-style-type: none"><li>- 只資助符合資產及入息審查的長者</li><li>- 有標籤效應</li></ul>
高齡津貼 (19 萬 3 千人)	金額未足以保障長者的基本生活需要

<sup>1</sup> 為 2013-14 年度截至 2013 年 12 月底的數字。資料來源：審核 2014-15 年度開支預算管制人員的答覆 問題編號：4054 答覆編號 LWB(WW)0692

<sup>2</sup> 在 2013 年，65 歲或以上的長者人數為 960,600 人。資料來源：政府統計處《2013 按區議會分區劃分的人口及住戶統計資料》

## 2.2 公帑支付的措施以外的其他措施 / 支柱<sup>3</sup>，也有其限制:

措施	限制
強積金	<ul style="list-style-type: none"><li>- 制度仍未達成熟期，並未能保障已退休人士及即將退休人士</li><li>- 低收入人士、長期失業人士及無業人士(如家庭主婦等)，由於供款不足而有欠保障</li><li>- 即使強積金步入成熟，亦只能為大部份供款人提供低於綜援水平的退休收入</li></ul>
家人供養	<ul style="list-style-type: none"><li>- 隨著港人家庭觀念的轉變，愈來愈多人選擇單身或婚後不生育兒女，而子女供養父母的觀念亦較過去薄弱，以至依靠家人供養作為退休保障的作用日漸減弱</li><li>- 現時中年人士的學歷普遍較低，在知識型經濟制度下更易面臨失業及就業貧窮，較難負起供養父母的責任</li></ul>
個人儲蓄	<ul style="list-style-type: none"><li>- 港人為自己退休生活儲蓄的觀念不足，根據社聯於 2006 年委託香港大學政策廿一有限公司進行的研究顯示，超過九成五市民沒有為自己的退休擬定具體的財政計劃</li><li>- 低收入人士難有餘力儲蓄，為自己的退休生活作準備</li></ul>

### 建議

➔ 以上是根據世界銀行的五根退休保障支柱模式分析香港的退休保障，可見有很多地方仍待改善，社聯認為不可以原地踏步，要藉此機會爭取改善香港的退休保障。

## 3. 由公共財政支付？還是以供款融資？

3.1 需要留意的是，現時的退休制度還未足以為所有長者提供足夠的生活保障，部份長者甚至難以維持基本生活需要，長期高企的長者貧窮率(33.3%<sup>4</sup>)可見一斑。

3.2 此外，領取無須供款的社會保障制度設施的長者數目將不斷上升，為政府帶來愈趨沉重的財政壓力。

<sup>3</sup> 2005 年，世界銀行進一步提出更完善的長者入息保障體系，即五條支柱結構，五支柱分別是：0- 給予貧困長者最低入息的社會保障制度；1- 公共退休保障金；2- 強制性職業或個人的退休保障計劃；3- 自願性的儲蓄制度；4- 非正式的支援 (如家人支援)及其他非財務的支援 (如公共醫療服務)

<sup>4</sup> 政府統計處資料：2012 年共有 89.1 萬名 65 歲或以上的長者，當中有 29.7 萬名長者在政策介入 (恆常現金) 後的收入仍低於貧窮線，即長者貧窮率為 33.3%

65 歲長者人口	香港 65 歲及以上長者佔整體人口的比率，由 1996 年佔人口的 10%、2006 年的 12.1%，將上升到 2041 年的 30%
領取年老綜援人口	- 領取綜援的長者人數由 1996 年的 9 萬 7 千人增至 2013 年(12 月)的 18 萬 8 千人 - 年老綜援的開支不斷增加，由 1996 年的 35 億 9 千 2 百萬上升到 2012-13 年度的 107 億 4 千 4 百萬 <sup>5</sup>
長者生活津貼	長者生活津貼於 2013 年 4 月實施，至 2013 年年底已有 41 萬名長者領取，預算開支達 128 億元 <sup>6</sup> ；隨著人口老年化，預計此數目將繼續增長

### 3.3 退休保障政策的爭論點之一就是如何融資解決預期將會越趨嚴重的財政壓力，主要方案有下列兩項：

	可處理的問題	潛在的問題
以公共財政支付	暫時不須開徵新的稅項或其他供款項目，較易得到市民接受	長遠唯有加稅才能足以解決人口老化帶來的財政壓力 退休保障的保障程度受政府維持低稅制及財政須量入為出的原則所限制，可持續性較易受政府收支的波動而影響
以供款支付 (即要求市民為退休保障制度供款 (如強積金或全民退休保障制度))	把退休保障從公共財政分離，可避免公共財政的波動影響退休制度的可持續性，亦可減少退休制度對公共財政的影響	部份市民較難認同以供款的形式支付公共開支

#### 建議

➔ 面對人口老化，現有制度的可持續性是一大隱憂，而強積金亦未成熟至可為長者提供足夠保障，政府及公眾需切實為退休保障尋找可行出路；而以三方供款形式融資的全民退休保障是坊間提出的可行方案。

#### 4. 再分配? 分配給貧窮長者? 分配給所有長者?

不同退休保障資源的分配方式，代表不同的公共財務分配原則，各可解決特定的問題，卻同時須面對另一些潛在問題。

<sup>5</sup> 審核 2014-15 年度開支預算管制人員的答覆 答覆編號 LWB(WW)0648

<sup>6</sup> 審核 2014-15 年度開支預算管制人員的答覆 答覆編號 LWB(WW)0355

	可處理的問題	潛在的問題
不作再分配 如強積金	每人退休後所得都是來於自己的供款，可確保收支的可持續性	計劃沒有再分配成份，沒有能力供款者，退休後的生活不能得到保障
只向低收入人士分配 如綜援	可以集中資源幫助有需要的人	部份長者往往因為不願背負「接受救濟」的標籤效應而拒絕申請，因而影響制度對長者的保障能力
向所有長者進行分配 如全民養老金	執行簡單、確保所有長者也得到基本生活保障 制度作為對長者的回饋，長者樂於接受	由於所有長者都有領取退休金的資格，人口龐大，未來人口及資助金額的增加都會對制度的可持續帶來更大壓力

### 建議

➔ 公眾需討論退休保障資源的分配方式，明白每個方式可解決的問題及潛在風險，作出切實可行的抉擇。

## 5. 設立全民劃一養老金?

5.1 坊間包括社聯認為，單靠修改現時的制度不足以解決香港將要面對的人口老化及長者貧窮化危機，因此必須透過專款專項的融資安排，建立以隨收隨支形式運作，有再分配成分的全民退休保障制度。

5.2 現時不同團體、學者提出的全民退休保障方案具體細節略不同，然而綜合而言，目標都是要建立一套制度，讓全港所有長者每月都可領取一定數額的退休金。該制度的財政來源則包括來自僱員及僱主供款、政府注資、稅收，以及原本用於年老綜援標準金額、高齡津貼及長者生活津貼的開支。

5.3 實行此制度後，基本上可確保所有長者都可以得到基本的收入保障，另一方面，制度亦透過不同的融資安排，確保財務長遠的穩定性。

### 建議

➔ 政府與公眾需就是否設立劃一數額、人人有份的養老金作出討論，現時坊間有不同的方案，各自就細節（包括金額水平、融資方法、對象、以至可持續性等）作出研究及建議，公眾可細心分析及討論。

## 6. 改善強積金

周永新教授的研究團隊的研究內容不包括強積金，但作為退休保障五條支柱之一，立法會退休保障事宜小組委員會應同時促進強積金計劃的改革，確保強積金能為僱員提供保障。

## 建議

- ➔ 社聯認為政府應就強積金計劃的改革進行研究，以改善強積金計劃對僱員的保障，具體措施可包括：
- 透過公共信託人營運的預設選項，提供行政管理費較低及回報合理的基金選擇；
  - 確保市民退休後有穩定收入，推出強積金的年金計劃；
  - 以多層次配套考慮退休保障改革方案；
  - 加強低收入人士、弱勢社群的保障；
  - 立即取消強積金與遣散費及長期服務金的抵銷機制。

## 總結

7. 社聯認為社會應藉是次扶貧委員會檢討退休保障的機會，進行改革及完善香港的退休制度，並應以以下原則考慮：

基本保障	退休保障制度能確保社會上所有的長者，都得到足夠的基本入息保障
可持續性	退休保障制度在面對人口結構的變化，以及經濟的波動時，能持續運作
市民的負擔能力	支持退休保障制度所需的稅款或供款，是不同階層的市民都能負擔
替代水平	退休保障制度協助市民於退休後，仍能維持與退休前相近的生活水平
靈活性	退休保障制度有足夠的靈活性，讓有不同需要的市民，都選擇適合的退休生活（如延遲退休、提供離境養老等）
可行性	制度為市民所普遍接受，執行退休制度不會涉及龐大的行政成本，不會因為繁瑣的程序或標籤效應等，使有需要的市民不能得到適切的保障

8. 總的而言，我們希望香港退休保障制度能如不少海外國家般，設立不同支柱，互相配合，令長者的退休生活質素得以保證：例如基層長者可透過社會保障制度及公共退休保障金滿足基本生活；有較高工作收入的長者可以有強制性職業退休金計劃協助規劃晚年生活；而高收入的人士亦可為退休生活進行符合自己需要的投資等；期望在不同支柱的配合下，長者的生活有一定的替代水平(例如瑞典、挪威等的替代比率可達約六成)，令他們能有尊嚴地渡過晚年。

- 完 -