



# 保障與退休

問

題

與

出路

香港退休保障制度



贊助：



網頁：<http://www.hkcass.org.hk/pr/pension2011.pdf>



# 目錄

第一章	長者退休保障的危機	04
第二章	五條退休保障支柱及香港現時退休保障制度的問題	07
第三章	海外國家制度比較	17
第四章	香港退休保障制度改革的可行出路	25



研究員：黃和平先生  
督導：蔡海偉先生、陳惠容女士  
地址：香港灣仔軒尼詩15號溫莎公爵社會服務大廈13樓  
電話：(825) 2864 2929  
傳真：(825) 2864 4916  
出版日期：2011年4月  
電郵地址：council@hkcss.org.hk  
網頁：http://www.hkcss.org.hk  
國際書號ISBN：978-962-8974-59-7

# 序

現時香港長者貧窮問題嚴重，有三份一的長者生活於貧窮住戶，究其原因  
是香港過去一直沒有發展完善的退休保障制度<sup>1</sup>，而隨著香港人壽命越來越  
長，老年人口的生計將成為更突出的問題。

香港於2000年推出了強積金制度，制度推行十年，社會上出現了不少聲  
音，質疑單靠此制度是否足以維持長者基本退休生活。亦有越來越多人認  
為，香港應該趁這人口老化高峰期尚未來臨的最後機會，未雨綢繆，改革  
香港的退休保障制度。

雖然社會漸漸出現共識同意退休保障制度必須改革，但對於如何改革卻是  
眾說紛紜，其實要討論香港退休保障應何去何從，持份者須先對此議題有  
充份的認識。

本小冊子的目的，是希望協助市民及政策制定者對退休保障的議題有更充  
份掌握。研究報告分為四部份，第一章簡介現時香港的長者貧窮及人口老  
化狀況，第二章分析現時本港退休保障制度的漏洞，第三章則介紹英國及  
加拿大的退休保障制度，以顯示其他國家怎樣透過不同支柱的配合以建立  
較完善的退休保障制度，最後第四章則介紹現時社會上對改革本港退休保  
障制度的主要建議。

社聯期望透過本小冊子促進社會對退休保障議題的認識及討論，凝聚共  
識，從而共同擬訂可行有效的退休保障改革方案。

香港社會服務聯會行政總裁

方敏生女士

<sup>1</sup>「退休」指原本有工作的長者離開勞動市場後的狀況，而本小冊子的討論範圍則包括所有長者（不論之前是否有工作）的入息給付  
制度，因此實際應為「養老金制度」而不是「退休保障制度」，但由於現時香港的討論中大多以「退休保障制度」來代表「養老金制  
度」，因此本小冊子亦採用這較多人採用的名稱。而在引用國外的資料時，本小冊子亦會把Pension System翻譯為「退休保障制  
度」

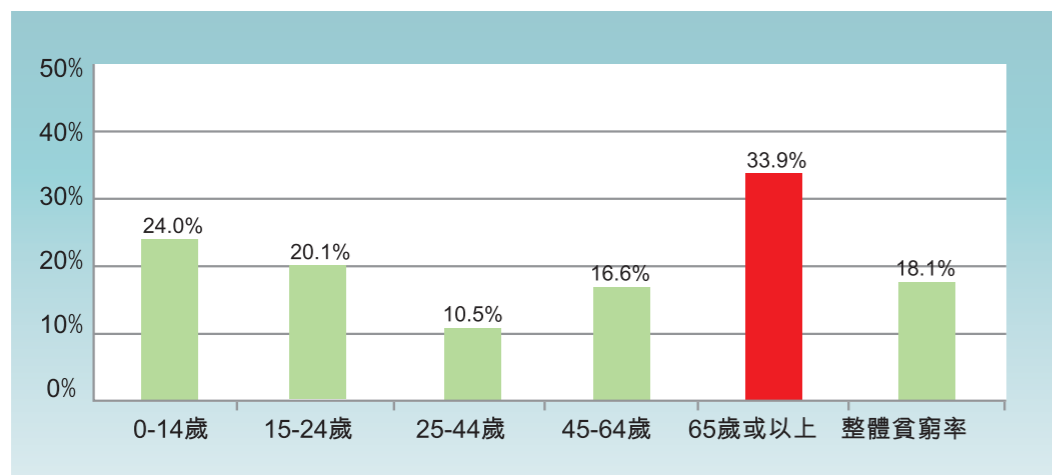
# 第一章 長者退休保障的危機

## 1.1 長者貧窮問題

### 1.1.1 長者貧窮現況

根據2010年上半年的統計數據<sup>2</sup>，香港現時有29萬長者生活於貧困線以下，佔整體長者人口的33.9%<sup>3</sup>。從圖一可見，長者的貧窮率遠比其他年齡組高，長者貧窮率是香港整體貧窮率（18.1%）的1.9倍。這反映香港現時的退休保障制度，不能有效確保長者享有與其他年齡組相約的入息水平。

圖一、香港不同年齡組貧窮率（2010年上半年）



### 1.1.2 其他發達國家的長者貧窮問題

有意見認為因為長者缺乏工作的收入來源，有較多長者收入低於貧窮線是正常現象。但數據顯示，其他發達國家的長者貧窮率與整體貧窮率相對接近（表一）<sup>4</sup>。2000年代中期經濟合作發展組織（OECD）國家平均長者的貧窮率是13.3%，而整體人口的貧窮率是10.6%<sup>5</sup>，兩者差距不大，而部份國家，如法國、德國或荷蘭，長者的貧窮率更是低於社會整體的水平。由此可見，通過有效的制度保障長者入息，長者的入息狀況可以不落後於社會的其他年齡組。

表一、歐盟國家及經合組織國家的整體貧窮率<sup>6</sup>及長者貧窮率（2000年代中期、2009）<sup>7</sup>

國家	整體貧窮率%	長者（65歲或以上）貧窮率%
法國	12.9	10.7
德國	15.5	15.0
荷蘭	11.1	7.7
英國	17.3	22.3
經合組織國家	10.6	13.3

2 統計資料來自香港政府統計處綜合住戶統計調查，社聯根據有關結果作出分析。

3 貧窮的定義為：把住戶分為一、二、三及四人或以上住戶，住戶收入如低於或等於相同人數住戶的住戶收入中位數的50%，則為貧窮住戶，而該住戶的成員則為貧窮人口

4 本研究採用的貧窮數字，定義與外國社會所用的標準略有不同，因此不能直接把外國的貧窮率與香港作比較，此處分析的，是不同國家長者貧窮人口與整體貧窮人口的比例

5 OECD. 2009. Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries (Paris)

6 貧窮定義指住戶人均（以等值成人Equivalence Adult計算）入息低於入息中位數的六成

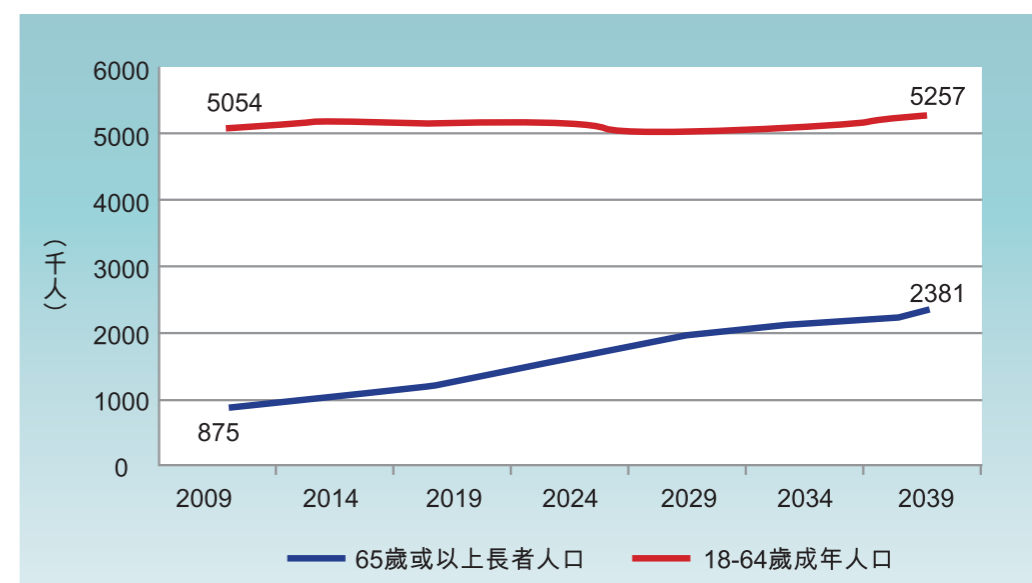
7 資料來源：歐盟統計網，<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>，於2011年3月1日瀏覽

## 1.2 人口高齡化

### 1.2.1 人口高齡化現況

隨著香港戰後出生的嬰兒開始步入老年期，同時生育率下降，香港將面對越趨嚴重的人口老化問題。香港2009年的長者人口（65歲或以上）為88萬（佔人口的13%）。根據政府統計署的推算，到2039年香港的長者人口將上升到238萬（佔人口的28%）<sup>8</sup>，09 - 39年間的長者人口升幅為170%，同期的成年人口（18-64歲）則由505萬上升到526萬，只升了4%（圖二）。

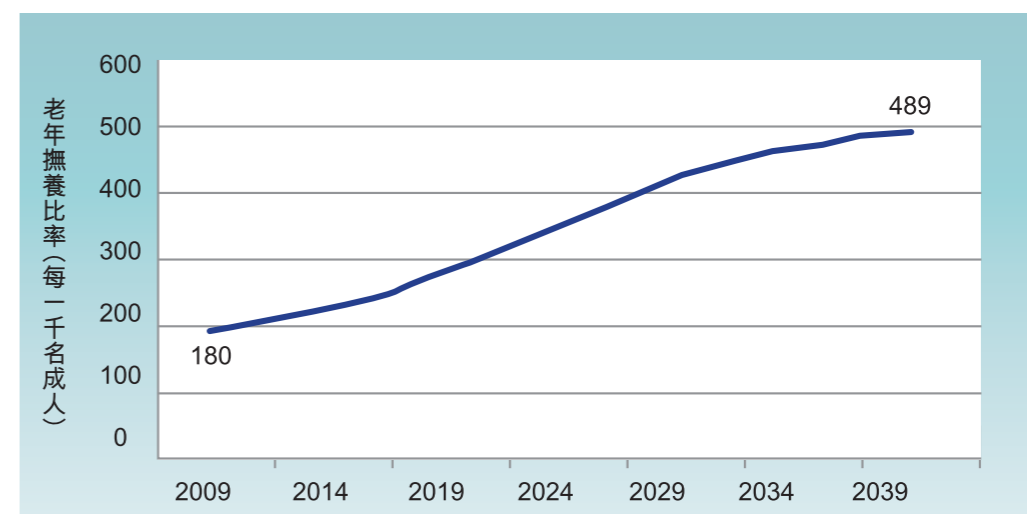
圖二、香港成年及老年人口推算 2009-2039



### 1.2.2 人口老化對長者貧窮問題的影響

圖三展示香港老年撫養比率的變化（即成年人口與長者人口的比例），現時的老年撫養比率為1000：180，到2039年將上升到1000：464，亦即由現時平均每5.5名成人供養一名長者，上升到2039年時每2.0名成人供養一名長者。

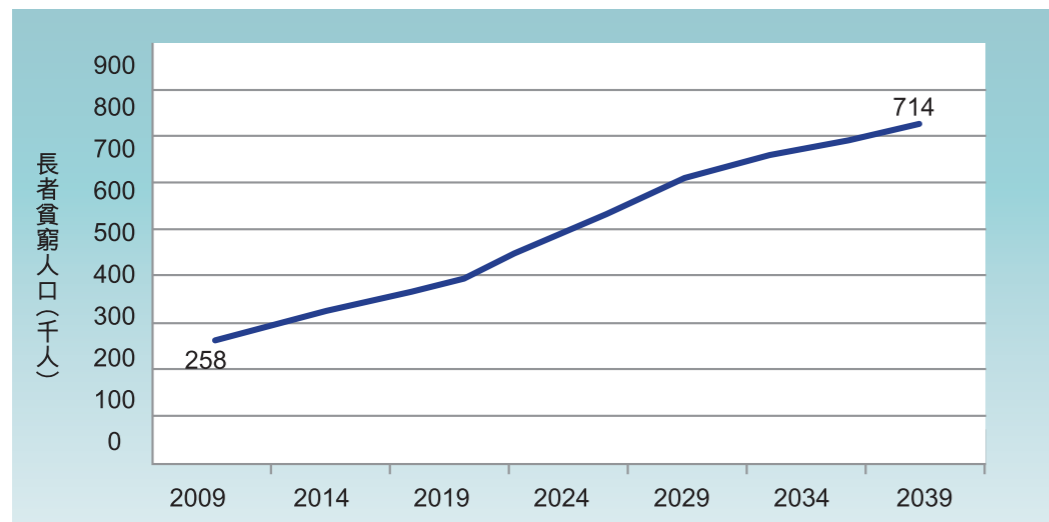
圖三、老年撫養比率 2009-2039



8 本節的人口推算資料是參考香港政府統計署的《香港人口推算2010 - 2039》，所列出的數字並不包括外籍家庭傭工數目

老年撫養比率不斷上升，意謂能夠為長者提供入息支援的成年人比例越來越小。（不論是由子女直接支援，或是透過稅收由政府進行再分配）。因此會對長者貧窮問題帶來更大挑戰。而且即使長者貧窮問題沒有進一步惡化，長者貧窮率保持於現時水平（約30%），單是長者人口的增加，已使長者的貧窮人口由2009年<sup>9</sup>的26萬上升到2039年的71萬（圖四）。

圖四、以長者的人口增長推算未來的長者貧窮人口 2009-2039



### 1.2.3 長者貧窮問題對香港整體貧窮問題的影響

在人口老化下，如長者貧窮率持續高於社會整體水平，隨著長者年齡組群佔香港整體人口比例的增加，將會提升香港整體的貧窮率。假定所有年齡組群的貧窮率不變，按香港人口結構的變化進行推算，2019年香港的貧窮人口將增加至142萬，整體貧窮率將增加至19.3%。到2039年，香港的貧窮人口將增加50萬至170萬，整體貧窮率將增加至20.0%。（表二）

表二. 2009年上半年及2019、2029年預期貧窮人數及貧窮率

	2009年	2019年(推算)	2029年(推算)	2039年(推算)
貧窮人數	120萬	131萬	155萬	170萬
整體貧窮率	17.3%	17.9%	19.4%	20.0%

9 為方便以長者人口增長推算未來的長者貧窮人口，因此這裡以2009年的長者貧窮數字作基數，而不取較新的2010年上半年數字

## 第二章 五條退休保障支柱及香港現時退休保障制度的問題

### 2.1 世界銀行的五條支柱結構

世界銀行於1994年提出三條支柱的退休保障方案，三條支柱分別是隨收隨支的公共退休保障制度，固定供款或個人專戶制度的強制性退休保障制度，以及自願性的個人儲蓄<sup>10</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<sup>11</sup>：

#### 零支柱

##### 給予貧困長者最低入息的社會保障制度

一般來說此制度會設有資產審查機制，任何長者只要入息低於某一基本水平，就可以得到此制度的補助。此制度的目的是要確保社會上不會有長者落入赤貧狀態。

#### 第一支柱

##### 公共退休保障金

此制度為國家對合資格者給予退休金。不同國家對領取資格有不同定義。有些國家要求領取者須符合一定的居住年限，有些則設有退休前供款年期的要求，亦有些國家基本上不設任何審查機制。而退休金的水平可為全民劃一水平，或根據居住年期、供款水平、供款年期或退休人士有否其他收入等狀況而變動，但一般會有財富再分配的機制，即貧窮人士的替代比率<sup>12</sup>一般會比富人為高。

#### 第二支柱

##### 強制性職業或個人的退休保障計劃

此制度一般要求僱員及/或僱主在退休前為職業退休計劃或個人的退休計劃進行供款，退休後得到的退休金與退休前的供款掛鈎。（部份計劃亦會有一定的財富再分配機制，即低收入勞工所得退休金的絕對數額雖較少，但其供款的累積比率<sup>13</sup>卻相對較高）。此計劃的目的是確保收入較高的市民除了最基本的公共退休保障外，亦能獲得額外的退休金，以便退休後的生活能維持退休前的一定水平。

#### 第三支柱

##### 自願性的儲蓄制度

此支柱通過個人的儲蓄協助維持長者退休後的入息水平。不同國家都有制定相關政策鼓勵私人儲蓄，如對自願性的退休儲蓄計劃提稅務優惠。

10 <http://www.pensionreform.az/second.php?menuid=6&submenuid=38>，於2011年3月2日瀏覽

11 [http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old\\_Age\\_Income\\_Support\\_Intro.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Intro.pdf)，於2011年3月2日瀏覽

12 指退休後收入與退休前收入的比率，如一退休人士退休前月入10,000元，每月領取3,000元的退休金，則該退休金的替代比率為30%

13 指供款佔退休後領取退休金的比率，如1%的累積率指每供款100元，退休後的收入可增加1元

## 第四支柱

### 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)

此支柱通過家人的支持或其他非財務性公共資源/服務，協助提升長者的生活水平。不少國家有制定政策鼓勵供養父母，例如對供養父母的子女提供免稅額或現金援助，此外亦會為長者提供特定的公共服務支援。

## 2.2 五條支柱在香港的應用的問題

### 2.2.1 零支柱

零支柱的目的是為貧窮長者的提供最基本的收入保障，香港的零支柱為綜合社會保障援助(綜援)制度。現時領取綜援者的長者，以單人健全長者為例，每月可領取2,680元的標準金額(2011年)，連同其他特別津貼，現時每名長者每月得的平均綜援金額約為3,875元<sup>14</sup>，約等如平均工資的35%<sup>15</sup>。

根據香港社會服務聯會進行的基本生活需要研究<sup>16</sup>，現時一名健全長者要維持基本生活開支，每月基本預算約為3,000元<sup>17</sup>，(不計算綜援中以特別津貼支付的項目)，即現時綜援的標準金額並不夠一名長者滿足基本生活需要。

除金額偏低外，香港的綜援制度仍然有下列問題：

#### i. 與子女同住的長者難以領取綜援

現時香港的綜援制度基本假設子女會承擔供養父母的責任，長者在申領綜援時，其子女(包括不同住的子女)需要提供聲明書表明未能供養父母。有部份子女即使無能力或不願意供養父母，然而基於面子或道德壓力卻不願意提供有關證明。

此外，政府於1999年加強執行以家庭為長者綜援申請單位的措施，與子女同住的長者，如非因特殊情況得到社署酌情處理，不能再獨立領取綜援。

自加強措施推出後，長者綜援個案的增長率由98/99年度的10.9%，大幅下降到00/01年度的1.7%(該時期本港的經濟仍未復甦)。期後2000 - 2008年，每年的平均增幅仍保持於1.7%，而同期長者人口的平均年增長卻為2.5%，因此相信長者綜援個案增幅減低的主因，是該措施取消了大量原本合資格長者的領取綜援資格。

#### ii. 綜援的負面標籤效應

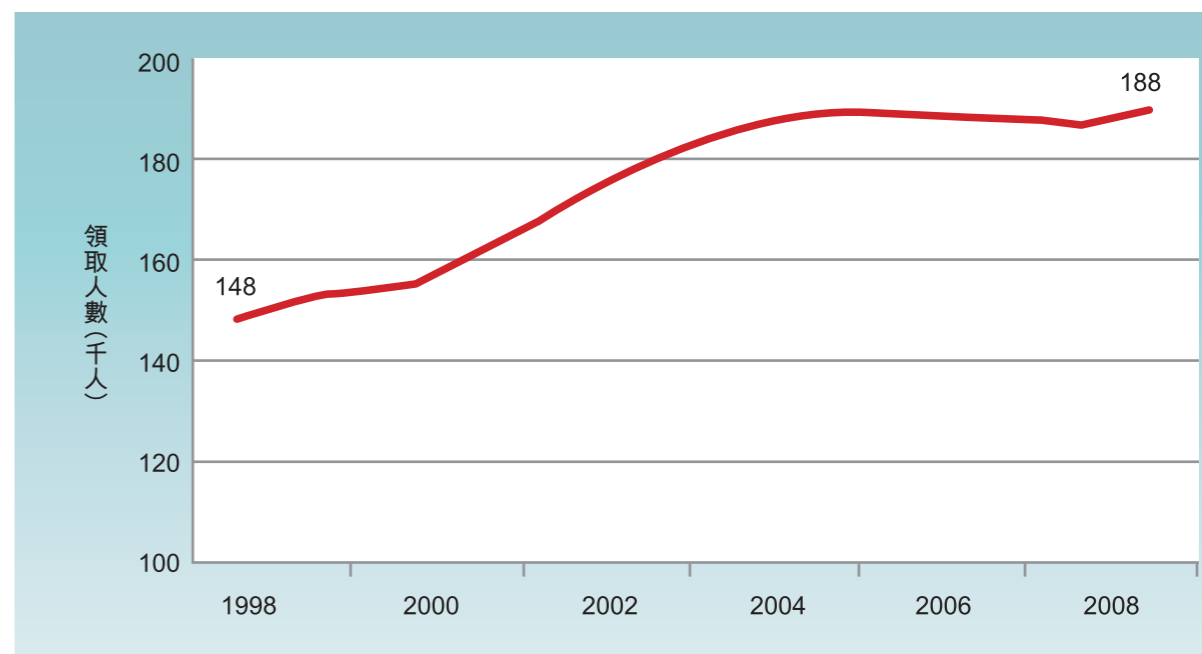
綜援制度的第二項問題是制度的標籤效應。現時社會仍有部份市民認為領綜援者是社會負擔。根據樂施會2009年進行的調查<sup>19</sup>，有近三成(27.5%)受訪者表示即使自己或家人有經濟需要亦不會申領綜援，而當中最主要理由包括「不想依賴政府」(68.2%)，和「不想自己或家人被看低」(27.2%)。可見社會的偏見和誤解帶來的標籤效應，阻礙了有需要的低收入人士申領綜援。

根據樂施會委託政策二十一於2010年進行的調查<sup>20</sup>，估算全港約有33萬長者符合領取綜援的資格，當中只有57%有領取綜援，即有超過四成(14萬)長者合資格領取綜援而沒有領取。

#### iii. 長者綜援開支不斷上升

由於香港退休保障制度的不足，綜援成為保障長者入息的重要機制。現時香港領取綜援的長者約佔長者人口近兩成，領取長者綜援的人數由1998年的15萬人上升到現時的19萬人(09年數據)(圖五)。

圖五、領取綜援長者(60歲或以上)人士



現時政府每年用於長者綜援的開支超過80億，約佔公共開支的3%<sup>21</sup>。即使強積金制度能紓解部份長者的貧窮問題，但亦需待強積金制度經過三十年的成熟期後，才能發揮較顯著功效，因此預期未來十年長者領取綜援的比率將不會出現大幅減少。而著人口高齡化，勢必有更多長者需要領取綜援。這使人擔心政府能否負擔未來的綜援制度，以及政府會否因此而減低綜援的保障水平及保障範圍。

19 樂施會，2009。《香港市民對「綜援」態度意見調查》

20 樂施會《關於未有領取綜合社會保障援助的貧窮長者生活、健康狀況及其對社會保障態度的政策文件》

21 公共開支包括政府開支，以及營運基金及房屋委員會的開支。不過，政府只享有股權的機構，包括法定機構，例如機場管理局和香港鐵路有限公司，其開支則不包括在內

14 2008年9月數字，請參見：<http://www.lwb.gov.hk/chi/legco/05112008.htm>，瀏覽於2011年3月6日

15 政府統計處(統計處)沒有就本港受僱人口編制單一的平均工資額。不過，統計處透過《勞工收入統計調查》(Labour Earnings Survey)就選定職業(涉及46個選定行業)編制平均每月薪金資料。2008年12月的平均每月薪金為11,079港元

16 香港社會服務聯會《香港基本生活需要研究報告2005》，當時的基本生活開支為2,652元，計算通脹後，現時的金額約為3,000元

17 有關研究於2005年進行，當時的基本生活開支為2,652元，計算通脹後，約等於現時的3,000元

18 資料來源：公共專業聯盟《全民退休保障計劃研究報告》，99/10年度長者綜援個案的增長率為7.0%

### 2.2.2 第一支柱

第一支柱是指隨收隨支的公共退休保障制度。香港的高齡津貼給予每月劃一的保障水平（每月1,035元（2011年數據）），雖然現時65-69歲長者需通過資產及收入審查才能領取高齡津貼，但對70歲或以上長者卻不設任何資產及收入審查，因此某程度可理解為第一支柱制度。

香港的高齡津貼主要有下列問題：

#### 金額不足，釐訂機制無標準

現時的高齡津貼的金額不足，大約只等於全港平均工資的9%，根本不夠長者維持基本的生活需要。

此外，設定高齡津貼的數額並沒有根據任何科學的方法計算，亦無設立機制使保障水平與經濟及工資增長掛鉤。現時社會一般市民會視高齡津貼為對長者表示敬意（因此坊間一向稱之為「生果金」），不會視之為保障長者生活的制度。

### 2.2.3 第二支柱

第二支柱為強制性的個人或職業退休保障計劃，旨在為長者（特別是中等收入的長者）於基本生活保障水平之上，給予更進一步的退休保障，讓長者於退休後維持與退休前水平較相近的生活。現時香港主要的第二支柱為強積金制度<sup>22</sup>。

強積金有如下問題：

#### i. 未能保障貧窮及未有參與勞動市場人士

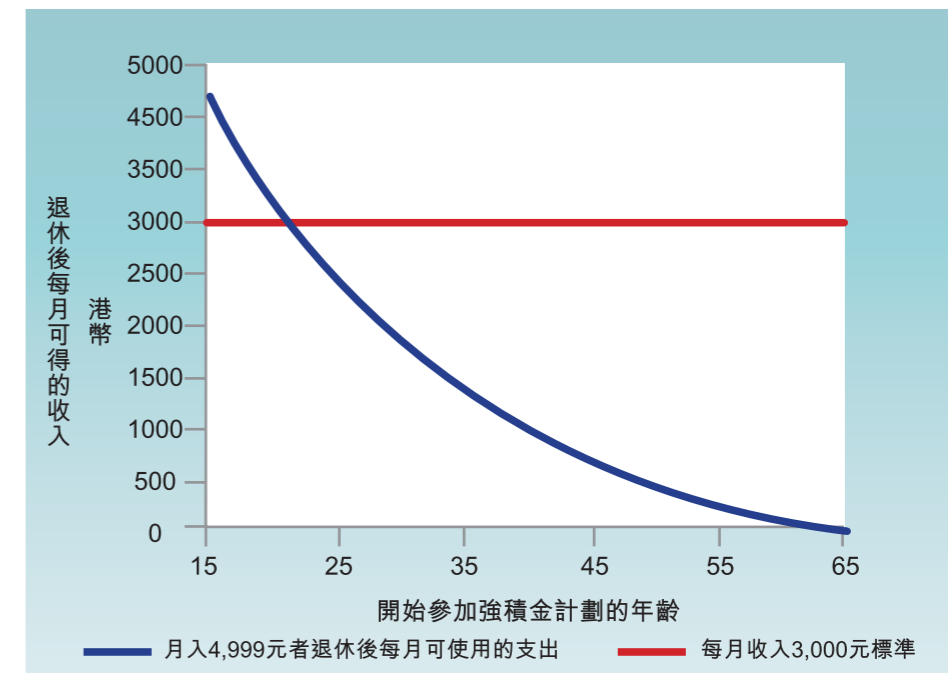
強積金是個人專戶的儲蓄制度，日後滾存的退休金有多少，直接取決於長者退休前的收入及供款年期，因此對於在職貧窮人士，強積金制度基本上只能延續其退休前的貧窮狀況。尤其是強積金制度考慮到強積金供款對低收入僱員的負擔，設定5000元的最低供款水平<sup>23</sup>。因此月入低於5000元的僱員（現時全港約有47萬人），其強積金供款更只有月薪的5%。

22 現時參與強積金計劃的僱員為226萬人，另有46萬僱員參加其職業退休計劃

23 僱員不用以月薪的5%進行強積金供款，僱主的5%供款部份則仍然保留

以一名月薪4,999元的勞工計算，假若由22歲開始供強積金一直到64歲，期間並無經歷任何失業或停工，設扣除行政費後的實質年回報率為5%<sup>24</sup>，則此人從強積金所得的退休金，將少於每月3000元的水平（即足夠維持一名長者基本生活需要的水平）（圖六）<sup>25</sup>。

圖六、開始參加強積金的年齡及退休後可得的收入



此外，強積金亦不能保障失業人士及未有參與勞動市場的人士（如部份家庭照顧者、殘疾人士）。

現時強積金計劃的登記人口為250萬，另有約40萬僱員參加職業退休計劃，然而全港的勞動人口約為370萬，若加上65萬家庭照顧者及41萬因其他原因（如殘疾）而未能參與勞動市場的人士，則強積金及職業退休計劃的覆蓋率僅約等如成年人口的六成（61%）<sup>26</sup>。

#### ii. 強積金須面對市場波動的風險

強積金的運作邏輯是把個人儲蓄用於投資，因此個人所得的退休金易受到經濟波動影響。例如根據強積金管理局的年報，雖然強積金過去十年的平均年率化為5.5%，然而由於在金融海嘯下2008/09年度強積金全年平均錄得26%的虧損<sup>27</sup>，因此如投資者於2009年3月提取強積金，強積金的年率化回報便只有-0.8%<sup>28</sup>。

24 根據強積金管理局的資料，過去十年（2000年12月1日至2010年12月31日）扣除行政費後強積金的平均年率化內部回報為5.5%，由於過去十年的平均年通脹率為0.7%，因此實質回報定為5%是合理推算，有關強積金回報率的資料，請參照強制性公積金計劃統計摘要2010年12月。

25 此模型假設一月入5,000元的勞工由開始參與強積金計劃起一直供款，到退休後則把強積金儲蓄平均攤分每月使用直至死亡（假設活至港人的平均預期壽命）。圖表的橫軸代表開始參與強積金供款的年齡，縱軸代表若強積金儲蓄於退休後每月攤分使用，每月可使用的水平。圖中藍線表示，開始供款年紀與每月所得水平成反比，即越遲參與強積金者，退休後每月可使用的強積金將越少。紅線為我們設定的3,000元基本生活標準，紅藍線的交界點代表若要透過強積金達至每月可使用3,000的水平，一名勞工須於什麼年齡開始參與強積金計劃。詳情參閱：Guenther Lomas 2010, A General Model of Mandatory Fund System (<http://www.hkcss.org.hk/prg/General-Model-MPF.pdf>，於2011年4月10日瀏覽)

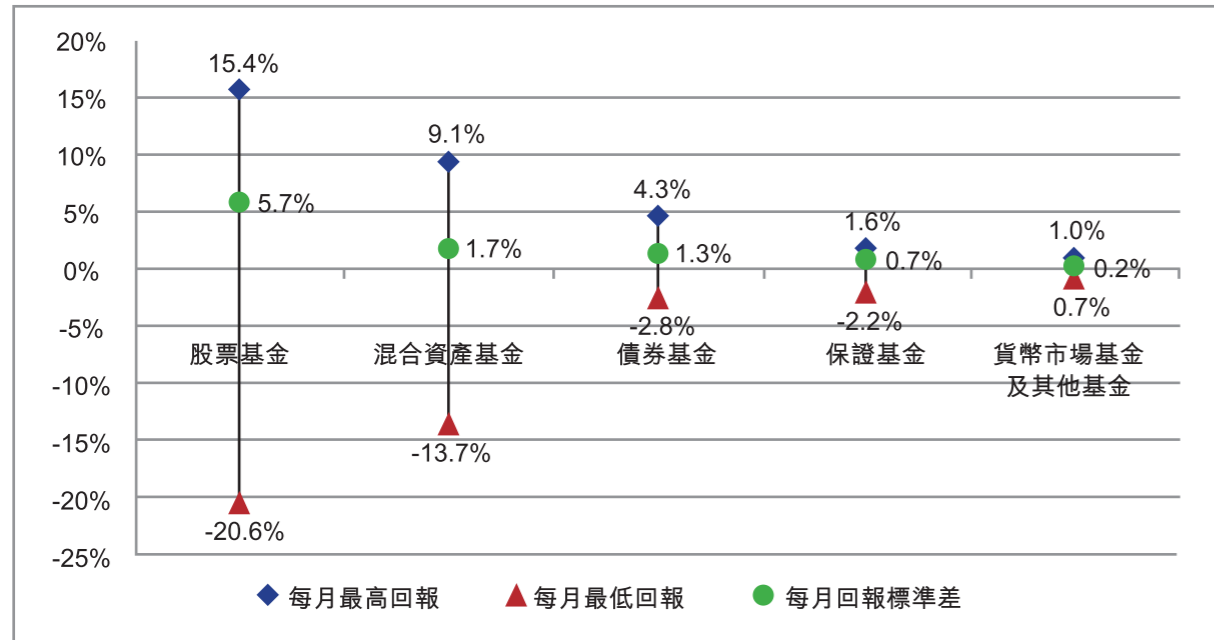
26 此比率已不計算因在學而未參與勞動市場的人口

27 強積金管理局2010年年報

28 強積金統計數字摘要2009年3月

此外，強積金不同的基金組合的投資回報及風險各有差異（見圖七），其中波幅最大的股票基金，過去十年的每月最高及最低回報達15.4%及-20.6%<sup>29</sup>。根據強積金管理局研究報告中所提供的模擬例子，以一每月供款1000元的成員計算，如該成員於過去十年經濟周期中完全準確預測市場走勢，十年後其累計權益為103萬，是供款額的四倍，相反如一成員過去一直錯誤預測市場走勢，則其十年的累計權益只有13.5萬元，是其供款額的56%。由此可見，經濟波動以及投資選擇，都會對強積金制度的保障能力帶來風險<sup>30</sup>。

圖七、強積金基金十年期標準差、最高及最低回報



### iii. 行政費過高

強積金現時由私人的投資公司充當基金的信託人，一直有批評意見認為這些公司收取的管理費過高。根據強積金管理局的調查<sup>31</sup>，現時強積金的基金開支比率（FER）介於0.13%到3.92%<sup>32</sup>（2011年數字），平均比率為1.85%。此數字遠高於外國的管理費用（表三）。

表三. 不同國家個人專戶退休制度的基金開支比率<sup>33</sup>

國家	美國	澳洲	智利	香港
基金開支比率	0.75%	1.26%	0.7%	1.85%

29 強制性公積金管理局。2011。強積金制度十年投資表現回顧（2001年12月1日至2010年12月31日）

30 資料來源：同上。模擬例子中準確預測市場走勢是指成員強積金於十年前推行時投資於保守基金，於2003年初，把所有累計權益連同新供款改為投資於股票基金，於2007年底再轉為投資保守基金，於2009年初又再從新改為投資股票基金，至於錯誤預測市場走勢的投資策略，則為上述例子的相反

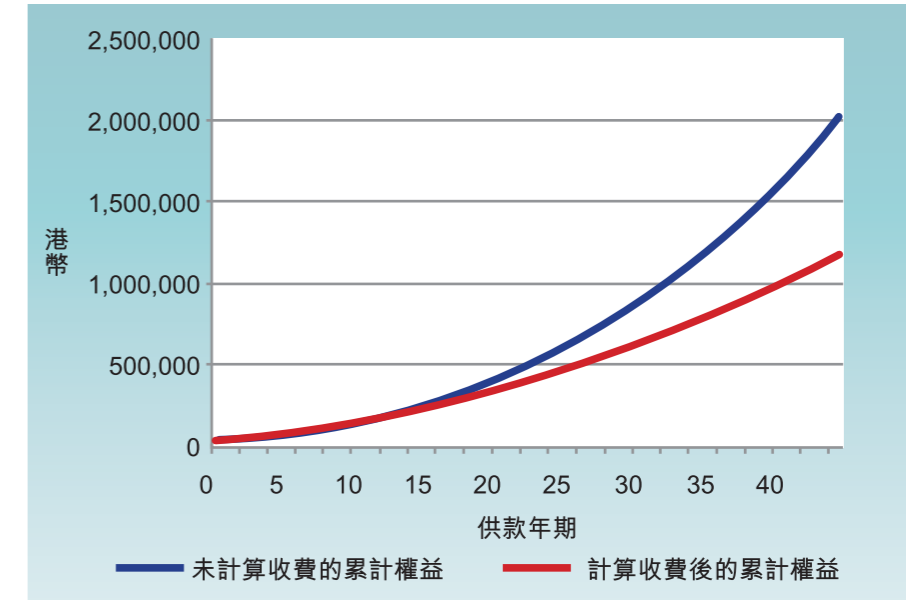
31 強積金管理局網頁，[http://cplatform.mpfa.org.hk/MPFA/tc\\_chi/system.jsp](http://cplatform.mpfa.org.hk/MPFA/tc_chi/system.jsp)，2011年2月15日瀏覽

32 基金開支比率指各項基金開支（管理費）佔基金資產值的百分比

33 美國的數值指401(K)計劃中股票基金的平均行政費（2007年資料），澳洲的數值指Superannuation計劃的平均行政費（2006年資料），智利的數字是指智利的個人專戶制退休計劃的平均行政費（2006年資料）。美國的資料來源為：Deloitte, 2009. ISFA 2009 International Superannuation and pension fund fee；澳洲及智利的資料來源為：Waldo Tapia, Juan Yermo, 2007. Fees in Individual Account Pension Systems A Cross Country Comparison

假設某強積金供款人月入一萬，扣除通脹後的回報率為5%，供款45年後的累計權益在不計算行政費前約為200萬元，然而計算1.85%的基金開支比率後，則累計權益只有110多萬，即只及原本累計權益的六成（圖八）。

圖八、月入一萬元人士計算收費前後的累計權益



### iv. 強積金以一筆過的形式支付，長者難以決定如何妥善運用

現時強積金的支付方式，是一筆過向65歲或以上的長者支付所儲蓄的強積金供款。由於無人能預測自己的剩餘壽命，則較長壽的長者便需面對儲蓄金額不足渡過餘生的風險，相反壽命較短的長者則可能在沒有善用所有強積金儲蓄的情況下便離世。此外，一筆過的支付方式容易受到他人擅自挪用、個人投資失利等種種原因的影響，而減弱保障力度。

### v. 強積金與遣散費對沖，影響保障能力

現時的制度容許僱主把遣散費及長期服務金與僱主的強積金供款對沖，變相削弱了強積金的保障能力。根據政府的資料，到目前為止已累計有到137億元的強積金權益被遣散費與長期服務金對沖<sup>34</sup>。根據職工盟食員業員工進行的調查，逾四成五（45.3%）受訪者表示過去十年強積金的累計權益曾因遣散或解僱而遭對沖，平均每人被對沖的供款達45,000元<sup>35</sup>。

### vi. 要過三十年才到達成熟期

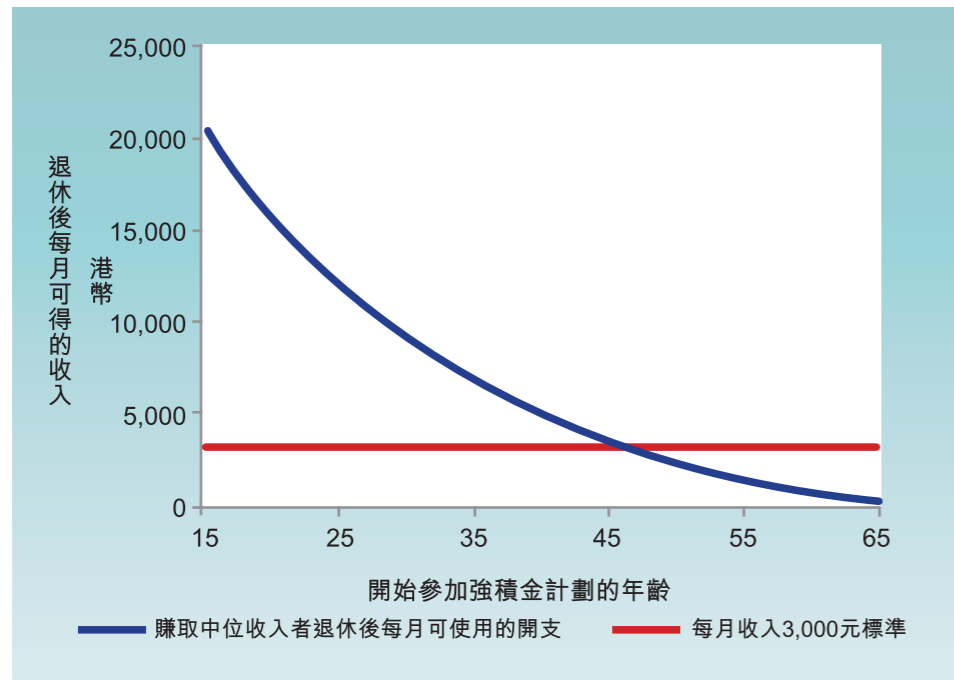
強積金須要長時間儲蓄和積累才能發揮保障退休入息的功用。

34 立法會2010年11月10日會議黃國健議員的提問和財經事務及庫務局局長陳家強的書面答覆（第十題）

35 職工盟發表的調查報告，[http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article\\_id=269&cat\\_id=9](http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=269&cat_id=9)，於2011年3月9日瀏覽

圖九是根據前述的模型，推算一位賺取中位收入者（即月入11,000元）退休後可從強積金得到的退休金水平<sup>36</sup>。結果顯示即使是一位賺取中位收入的人士，亦須於46歲前開始加入強積金計劃，強積金的儲蓄才可足夠維持退休後的基本生活的開支（即3000元）。強積金在2000年開始推行，未來十年的退休人士，必然大部份都是45歲後才開始參加強積金。即預計在未來十年，即使是獲得中等收入的人士亦不能透過強積金獲得足以維持基本生活需要的退休收入。

圖九、開始參加強積金的年齡及退休後可得的收入



### 2.2.4 第三支柱

第三條支柱是指自願性的個人退休計劃。

現時香港鼓勵市民或僱主自願進行額外退休供款的制度，主要是在強積金制度中，容許僱員及僱主在強制性供款外，進行自願性供款，供款可扣減稅項，僱員供款每年最高的扣減額為12,000元，僱主的扣減額最高為僱員年薪的15%（此數額包括強制性供款的數額）。

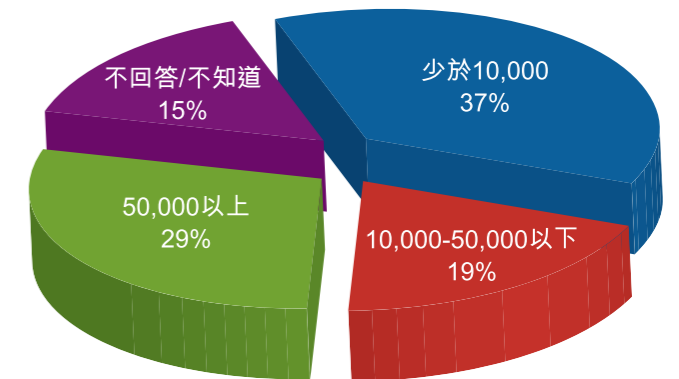
個人儲蓄或參與私人的退休計劃無疑是退休收入的重要來源，然而統計數據指出，香港有大批長者，並不能依靠此支柱得到足夠的退休保障：

<sup>36</sup> 圖八使用的假設與圖六相同，即實質年回報率為5%，供款人由參與強積金後一直供款至65歲，退休後則平均取款至死亡，唯一不同之處是圖八假定供款人的月入為12,000元而非5,000元

### i. 長者個人儲蓄不多

根據香港政府統計署的2009年的數據<sup>37</sup>，現時有超過23萬名65歲或以上長者，並無子女供養及無領取綜援，在這批長者中有超過一半（56%）的儲蓄少於五萬元，如以這筆儲蓄去維持基本的生活水平，僅能維持不足一年半。更有近四成長者（37%）所擁有的儲蓄少於一萬元<sup>38</sup>（圖十）。

圖十、65歲或以上無子女供養/無領取綜援長者所擁資產數額



### 2.2.5 第四支柱

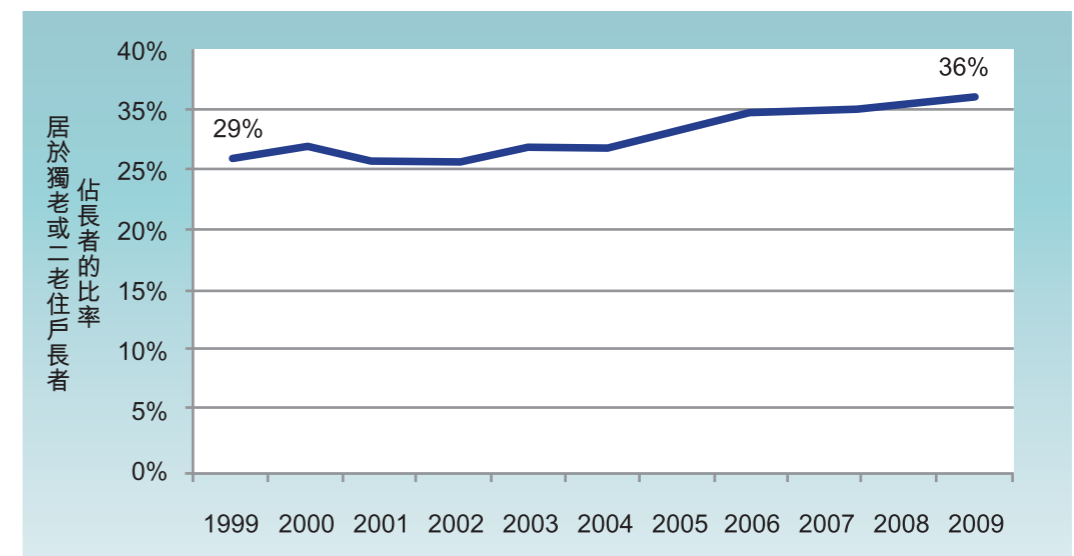
第四支柱是指非正式的支援（如子女供養）及其他非財務性的支援。有意見認為，香港作為華人社會一直以來重視「孝」道，因此子女供養父母成為保障長者退休生活的重要來源。然而子女供養父母作為對長者退休生活的重要支援，正受到挑戰：

### i. 獨居/二老長者增加，家人供養長者能力減弱

隨著生育率的下降及社會文化的改變，越來越多長者選擇獨身或生育較少兒女。根據統計處的數據，在過去十年間，生活於獨居或二老住戶的長者，由1999年佔長者人口的29%，上升到2009年的36%（圖十一），升幅近兩成半，相信趨勢還會持續。

同時，子女供養父母的觀念減弱，以至不少長者並不能得到子女供養。根據2009年統計處的數據，現時全港有近四成（39%）長者（包括有子女及無子女的長者）並沒有得到子女提供生活費<sup>39</sup>。

圖十一、獨居或居於二老住戶長者佔長者百分比



<sup>37</sup> 資料來源：香港政府統計處從主題性住戶統計調查（長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力）中抽取的數據

<sup>38</sup> 同上

<sup>39</sup> 資料引自香港政府統計處主題性住戶調查第四十號報告書，此處長者的定義為60歲或以上人士



## ii. 長者的服務支援

現時長者透過公立醫療系統，可獲得廉價的醫療服務。此外，政府亦為有需要長者，提供資助的院舍、照顧及護理服等服務。

然而隨著人口老化，上述服務的需求將大增。在醫療方面，根據政府推算，如維持現時醫療體制，人口老化及醫療通脹將使香港用於公共醫療系統的開支由2006年的378億上升到2033年的1866億<sup>40</sup>，因此有論者擔心政府將逐步減少對醫療服務的承擔，屆時長者可否普遍使用有質素而廉價的公營醫療服務將成疑問。

至於資助的護理照顧、院舍服務方面，亦因人口老化有供不應求的趨勢，例如2010年有超過26,000位長者輪候資助院舍，與五年前（2005年）相比增加了接近兩成（19%）。當中有超過4700位長者於輪候院舍期間死亡，約佔輪候人數的18%<sup>41</sup>。

40 香港特區政府食物及衛生局。2008。《掌握健康類掌握人生醫療改革諮詢文件》

41 資料來源：立法會財務委員會審核2011至2012年度開支預算管制人員答覆（問題編號2042、2043）

## 第三章 海外國家制度比較

此章節是希望透過外國經驗（英國及加拿大），展示退休保障制度較成熟的國家，如何透過不同支柱制度的互相配合<sup>42</sup>，為市民提供較好的退休保障。選取加拿大及英國作資料分析的原因，是此兩個國家的人口結構與經濟發展水平與香港接近，而且兩國的退休保障制度已發展多年<sup>43</sup>，制度設計相對完善。此外，由於此二國為英語國家，搜集及分析有關資料的工作亦較易進行<sup>44</sup>。

### 3.1 加拿大<sup>45</sup>

#### 簡介

加拿大現時的長者人口接近五百萬，約佔總體人口的14%。加拿大亦面對人口高齡化的問題，預計到2030年長者比率將會上升到23%。

加拿大由國家提供的退休保障制度，主要分為保證收入補助（Guaranteed Income Supplement）、養老保障金（Old Age Security）和加拿大退休金計劃（Canada Pension Plan）。前二者由稅收支付，主要目的是確保長者得到基本收入保障。後者由供款支付，主要是讓中等收入人士可得較高的退休保障。此外，加拿大亦透過稅務優惠，鼓勵僱員及僱主進行私人退休儲蓄。

#### 3.1.1 計劃詳情<sup>46</sup>

##### 支柱零

##### 保證收入補助（Guaranteed Income Supplement）

由於養老保障金計劃（後詳述）僅為所有的市民提供較低的保障水平，為確保貧困長者可得到較多的經濟支持，長者經入息審查後，如每月收入（包括養老保障金收入）低於1185.92加元（約等於平均工資的35%），政府將透過保證收入補貼制度，補貼不足的餘額（因個人收入不同，領取金額會有所不同）。現時在加拿大領取保證收入補貼的長者約有160萬，約佔加拿大所有長者的34%。

##### 第一支柱

##### 養老保障金（Old Age Security）

所有在加拿大居住滿十年者，都可領取老齡退休保障。居住滿四十年者可領取全額保障，金額為524.23加元，約為平均工資的15%。居住期不足四十年者，則按居住年期的比例計算支取金額。養老保障金制度不設任何資產及入息審查門檻，亦不要求領取者過去曾經供款。現時約有460萬長者領取養老保障金，約佔加拿大長者人口的97%。

42 由於第四支柱涉及繁多的公共服務範疇，因此本章將不作討論

43 英國在1908，加拿大在1928年開始對退休保障制度立法

44 社聯亦曾研究芬蘭、美國、新加坡及日本的退休制度，有關研究請見社策政策報第三期（<http://www.hkcss.org.hk/practical/policybulletin/pb03/main.htm>），於2011年3月1日瀏覽

45 本節的資料主要參照Service Canada網站，及加拿大力人資源與技能發展部網站

46 加拿大並無第二支柱的退休保障制度

### 加拿大退休金計劃 (Canadian Pension Plan)

加拿大退休金計劃主要為保障收入較高的人士，於退休後仍能維持一定的生活水平，因此計劃支付的退休金水平，與退休人士在職前的收入掛鉤。

加拿大退休金計劃為隨收隨支的計劃，即現時在職人士供款支持已退休的長者。在職的僱員及僱主每月各把工資的4.95%作供款（月薪在3,742加元以上的部份不需供款），65歲的退休人士，則可每月收取約等於他們過去平均工資的25%作退休金（會根據通脹調整）。如選擇提早或推遲退休年齡，長者每月所得的退休金會因此而增減<sup>47</sup>，但為保障貧窮/失業勞工，在計算退休前的平均入息時，部份入息較低的年期可豁免計算。現時加拿大退休金計劃的平均每月支付額為502.57加元，約為平均工資的14%。

### 第三支柱

#### 企業的自願退休計劃

加拿大為了鼓勵企業為員工提供私人退休計劃，以增進僱員（特別是收入較高僱員）退休後的收入，政府為推行這些私人退休計劃的企業提供稅務優惠。

企業須先把這些自願性職業退休計劃註冊為「註冊退休計劃」(Registered Pension Plan)，計劃可以以固定收益 (Defined Benefit) 或固定供款 (Defined Contribution) 的方式推行。僱員及僱主最多可以把薪金的18%或每年\$20,000加元作退休金的供款，政府會為供款及與此相關的投資收益，提供免稅優惠。

### 3.1.2 加拿大各項公共退休計劃的財政狀況

加拿大的養老保障金及保證收入補助計劃以稅收支付。隨著人口高齡化，該計劃的開支不斷增加，在09/10年度的開支為340億加元，比十年前（99/00年度）的230億加元上升五成。

加拿大退休金計劃的財政則來源於專款專項的供款。雖然計劃開支由99/00年度的190億不斷上升到09/10年度的303億，但由於計劃的收支長期出現盈餘，加上投資回報，同期滾存的儲備已由410多億加幣上升到1,310億加幣。在99/00年的儲備足夠維持約兩年的退休金開支，現時的儲備已足夠維持超過四年的開支。為確保制度持續運作，制度每三年需要進行一次精算測試。根據最新的精算報告，預計每年支付金額佔儲備的比率到2075年為止仍會不斷下降<sup>48</sup>。

47 每延遲/提早一個月退休金，退休金的水平便約增加/減少0.5%

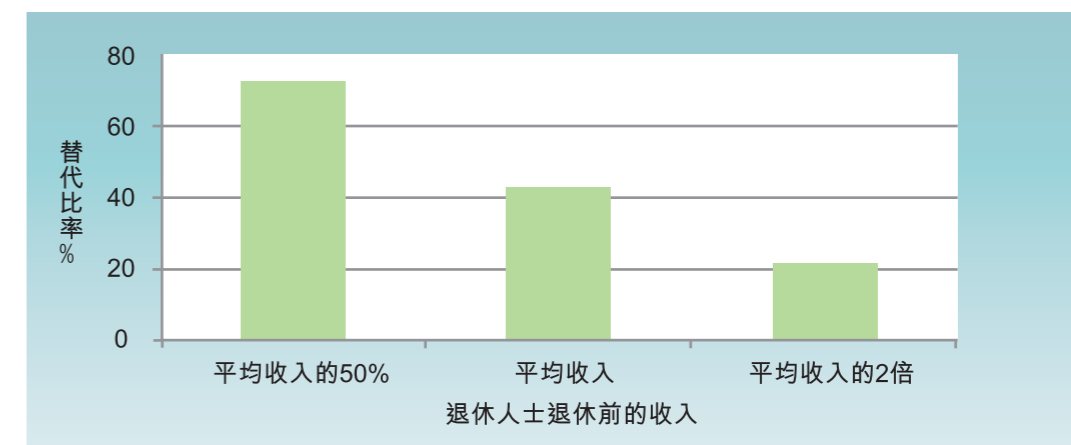
48 Department of Human Resource and Skill Development 2006, 23rd Actuarial Report of the Canada Pension Plan

### 3.1.3 三條支柱如何互相配合

根據經濟合作發展組織的研究<sup>49</sup>，加拿大透過三條支柱的互相配合，為基層及中等收入的市民提供了較完善的退休保障。

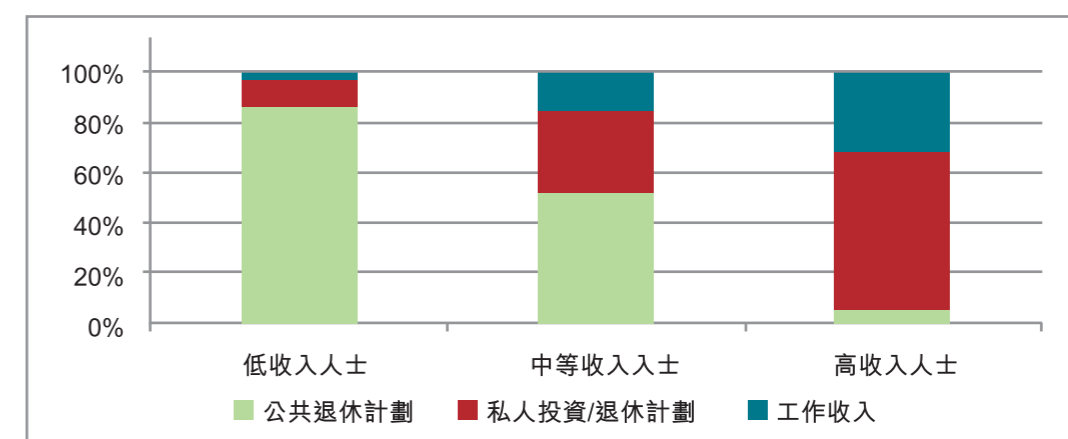
加拿大透過養老保障金及保證收入補助保障了低下階層的基本收入，制度同時亦充份保障了由於長期失業、照顧家庭等原因而未有參與勞動市場者的退休生活。此外，透過加拿大退休金計劃及企業的自願退休計劃，中等收入人士所得的退休金亦能較貼近退休前的水平。研究報告顯示，加拿大的公共退休計劃（即未計算私人機構的自願退休計劃），可為低收入人士（平均收入的50%）提供約七成的替代比率。為中等收入人士（等如平均收入）提供四成的替代比率。高收入人士（平均收入2倍）的替代比率約為兩成（圖十二）。

圖十二、加拿大公共退休計劃對不同收入退休人士的替代比率



雖然加拿大的公共退休計劃對收入較高人士提供的保障相對較低，但是加拿大高收入的長者卻可透過私人的投資/退休計劃及工作，而維持較高的收入水平。研究報告指出<sup>50</sup>，相對於加拿大低收入及中等收入的長者<sup>51</sup>，分別約有85%及50%的收入來自公共的退休金計劃，高收入的長者只有約5%的退休金來自公共退休金計劃。相反這批人士有約60%的收入來自投資或私人的退休金計劃，另有約30%的收入來自工作（圖十三）。

圖十三、加拿大長者按收入區分不同收入來源佔收入比例



49 OECD 2009, Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries

50 資料來源：OECD, 200. Aging and Income, 有關調查於1999年進行

51 收入劃分的標準為把長者按入息高低分為十等份，收入最低的一至三等份長者為低收入長者，四至七等份為中等收入長者，八至十等份為高收入長者

## 3.2 英國

### 簡介：

英國現時65歲或以上的人口接近一千萬，約佔總體人口的16%。英國亦面對人口高齡化的問題，預計到2034年長者比率將會上升到23%<sup>52</sup>。

英國的退休保障制度主要分為退休金補助 (Pension Credit)、基本國家退休金 (Basic State Pension)，及國家第二退休金 (State Second Pension)。

英國的退休制度與加拿大相似，退休保證金主要為低收入人士提供最基本的保障，基本國家退休金則與加拿大的養老保障金類似，合資格人士可收取劃一的退休金額，國家第二退休金則與入息 (供款) 掛鈎，目的是為中等收入人士提供較佳的退休保障。

### 3.2.1 計劃詳情

#### 零支柱

##### 退休金補助 (Pension Credit)

退休金補助分為保證補助 (Guarantee Credit) 與儲蓄補助 (Saving Credit) 兩種制度。保證補助與加拿大的保證收入補助制度相似，目的是確保貧窮長者有最低的入息保障。英國的長者經入息審查後，如每星期收入低於132.60英鎊 (約為平均工資的20%)，可領取該項入息補貼，以填補不足的數額。現時英國約有200萬65歲或以上長者領取，約佔長者人口的20%。

儲蓄補助則為收入高於保證補助的入息審查限額，但低於一定門檻的長者，提供較少數額的財政支持<sup>53</sup>。

#### 第一支柱

##### 基本國家退休金 (Basic State Pension)

所有曾繳付國家保險 (National Insurance) 滿一年的人士都可領取基本國家退休金，如供款三十年或以上者，可領取全額金額，即每星期95.65英鎊<sup>54</sup> (約為平均工資的14%)，如供款不足三十年者，則領取金額會按比例減少，但至少亦可獲取全額的25%。基本國家退休金的水平只受供款年期影響，不受供款數額多寡所影響。

52 英國國家統計辦工室網頁，<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=949>，於2011年2月19日瀏覽

53 2011年領取儲蓄津貼者的平均水平是每週£14，由於金額較少及計算方式複雜，因此不作詳細介紹

54 此處引用的數據，除經特別註明外，均為2011年度的水平

### 國家第二退休金 (State Second Pension)

國家第二退休金的支付金額與退休前的收入掛鈎，目的是在基本生活保障之外，為長者提供額外的保障。

領取國家第二退休金者須繳付國家保險，退休前繳付金額較高者 (即收入較高者) 退休後將可獲得較高的退休金。一名週薪在844英鎊以下人士 (約平均工資的1.2倍)，退休後領取的退休金約為退休前平均薪金的20%。但對於週薪低於271英鎊的低收入人士 (約平均工資的40%)，制度則提供額外的保障，退休後所得的退休金將約等於退休前收入的40%-100%<sup>55</sup>。因此與加拿大退休金計劃相比，英國的國家第二退休金相對為低收入人士提供更高的保障。

為確保家庭照顧者，以及殘疾人士不會因未有參與勞動市場 (未能向國家保險供款) 而不能享受到足夠的退休保障，英國容許家庭照顧者及殘疾人士豁免部份的供款年期。

基本國家退休金及國家第二退休金<sup>56</sup>計劃現時合共為約有1000萬65歲以上長者提供退休保障，即保障範圍基本上等如英國長者的總人口<sup>57</sup>。

#### 第二支柱

##### 國家第二退休金 (State Second Pension) 外判計劃 (Contract Out)

英國並無獨立的第二支柱制度，但僱員可選擇不參與國家第二退休金計劃，把全部或部份用於國家第二退休金計劃的供款轉為私人退休金計劃。這些計劃可以是僱主提供的職業退休計劃，或是僱員自行建立個人專戶制的個人退休投資計劃。

根據2008年的數據，現時大部份英國的供款者，仍然選用國家第二退休金計劃，佔供款者近七成，其餘三人則把部份或所有供款轉為上述的私人退休金計劃。

#### 第三支柱

為吸引市民進行私人的退休儲蓄計劃，英國容許市民對轉為私人退休計劃的職業退休計劃，或個人儲蓄計劃，作出規定以外的額外供款，有關供款將享受免稅優惠。

55 詳情請參見2008年英國下議院對該計劃進行的研究報告：<http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snbt-00255.pdf>，於2010年2月19日瀏覽

56 亦包括領取第二退休金的前身，國家與收入掛鈎退休金 (State Earning-Related Pension Scheme) 的人士

57 詳情見英國勞工及退休金部的網頁：<http://statistics.dwp.gov.uk>，於2010年2月19日瀏覽

### 3.2.2 英國各項退休計劃的財政狀況

英國的退休金補助由稅收支付，基本國家退休金則由國家保險的供款支付。所有週薪在110英鎊以上，844英鎊以下的僱員都繳交11%的國家保險供款，週薪844英鎊以上的部分則繳交1%的供款。僱主方面，則需要替週薪110英鎊以上的僱員繳交薪金的12.8%作供款<sup>58</sup>。

09/10年度用於各項退休金補助的開支為86億英鎊<sup>59</sup>，比十年前的50億英鎊上升超過七成。英國國家基本養老金的開支則為553億英鎊，國家第二退休金的開支約為136億英鎊，兩者的開支約比十年前上升三成。現時各項退休保障計劃約佔英國GDP的5.7%（十年前約為4.4%）。

面對急速人口高齡化使退休保障負擔增加的問題，英國正逐步進行延長退休年齡的改革。由現在至2020年把女性的退休年齡由現時的60歲提昇至65歲（至與男性的退休年齡等同）。到2046年男女性的退休年齡將上升至68歲。經上述改革，預計2050年退休金計劃佔GDP的比率約為7.9%，而根據英國政府精算部的計算，預計到2060年國家保險基金的儲備仍會繼續上升。

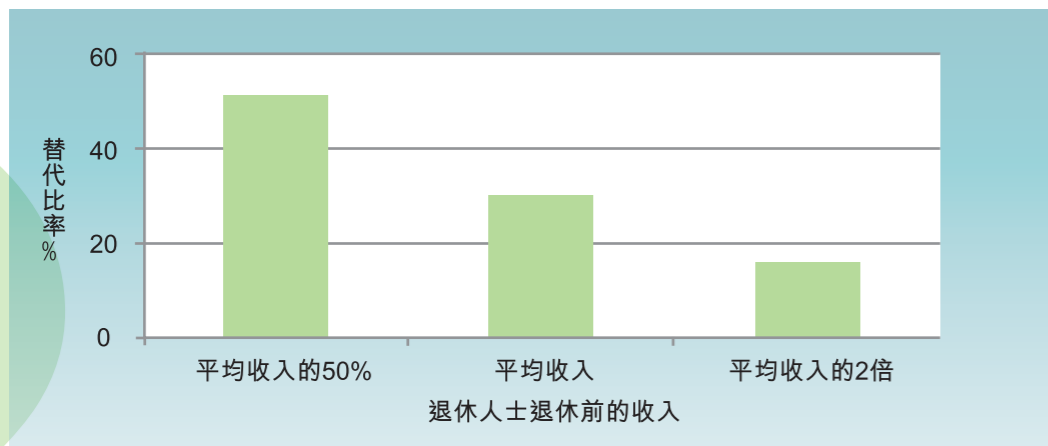
### 3.2.3 四條支柱如何互相配合

英國透過四條支柱的互相配合，亦給予市民全面的退休保障。

英國透過退休金補助及基本國家退休金，確保長者得到最基本的收入水平。對於中產階層，則透過國家第二保險提供更佳的保障水平。

根據經濟合作發展組織的研究<sup>60</sup>，透過三條支柱的互相配合，英國的公共退休計劃（即未計算私人機構的自願退休計劃），可為低收入人士（平均收入的50%）提供約五成的替代比率，為中等收入人士（等如平均收入）提供三成的替代比率，為高收入人士（平均收入2倍）提供約高於一成半的替代比率（圖十四）。

圖十四、英國公共退休計劃對不同收入退休人士的替代比率



58 詳情請參見<http://www.hmrc.gov.uk/payee/rates-thresholds.htm>，於2010年2月20日瀏覽

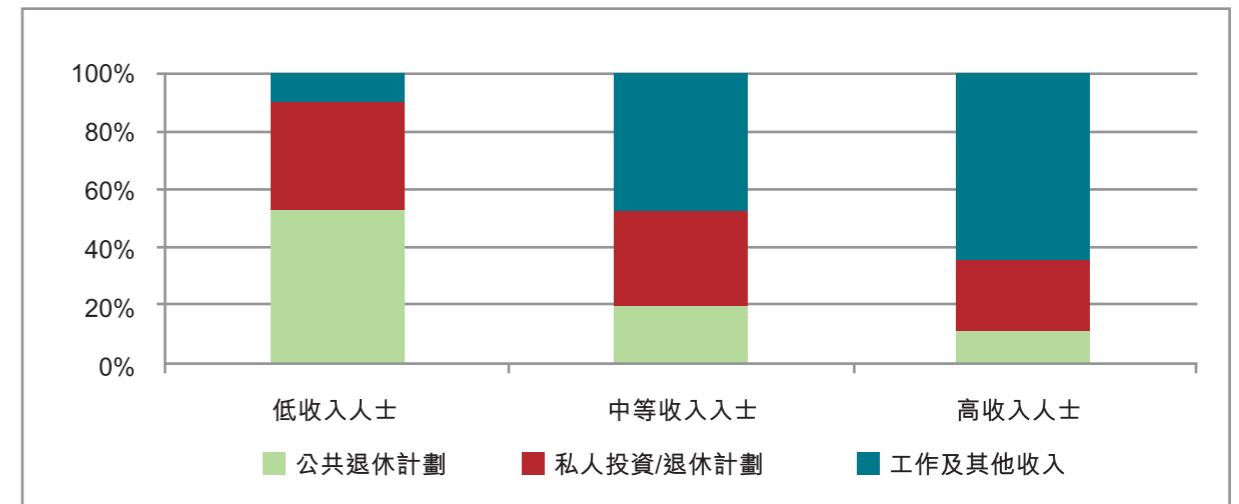
59 現時退休人士最早可於60歲時領取退休補助，上述數字包括所有60歲以上人士領取退休補助的開支

60 OECD 2009, Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries

在較完善的退休保障制度下，根據英國勞動及退休金部的報告，現時退休人士中只有14%屬於英國最貧困的五份一人口<sup>61</sup>。

與加拿大的情況相近，雖然英國的公共退休計劃為高收入人士提供的替代比率雖較低，然而透過私人的投資/退休計劃以及工作收入，英國的高收入長者仍可維持較高的收入水平。研究指出<sup>62</sup>相對於低收入及中等收入長者<sup>63</sup>約有75%及50%的收入來自公共的退休金制度，英國的高收入長者則只有約15%的收入來自公共退休金計劃。高收入長者有50%收入來自私人投資/退休計劃，35%來自工作及其他收入<sup>64</sup>（圖十五）。

圖十五、英國長者按收入區分不同收入來源佔收入比例



61 Department of Work and Pension. 2010, The Income Pensioner Series 2008 — 2009，如長者人口的收入分佈與英國整體人口的收入分佈一致，則應有20%的長者屬於英國最貧窮五份一的人口，而現在只有14%長者屬於此群組，則證明與整體人口的情況相比，英國長者的較少落入貧窮狀況

62 資料來源：同上。研究引用的是2006-2009年數據。

63 劃分長者收入的標準為，把長者按收入高低分為十等低，第一至二等份為低收入長者，第四至六等份為中等收入長者，第八至十等份為高收入長者。應注意此劃分方式與前一節加拿大的相關研究不同

64 由於該研究把獨居長者與二老長者住戶分開計算，為簡化討論，本文只採用二老長者住戶的數據。總體而言，不論收入高低，獨居長者的收入有較大比例來自公共退休計劃

### 3.3 加拿大及英國的退休保障制度的啟示：

觀乎上述兩國的退休保障計劃，有三大重點值得香港在退休保障改革的討論中參考。

1. 兩國都透過多重的退休保障制度，一方面確保最窮困長者得到基本生活保障，另一方面亦確保相對富裕長者有較高的退休生活水平。
2. 即使不計算以扶助貧困為目的的零支柱（即經入息審查制度支援貧困長者的部份），兩國的公共退休保障制度仍然有收入再分配的機制。雖然高收入勞工（供款較多者）退休後所獲得退休金的絕對數額會較低收入勞工高，但是若計算所獲取退休金金額與所曾供款金額的比例，則低收入勞工往往較高。
3. 兩國以隨支隨付方式營運的退休保障制度，同樣面對人口老化問題的挑戰，但透過適當的制度設計，或作出相應改革，仍可保持制度的可持續運作。

## 第四章 香港退休保障制度改革的可行出路

現時香港社會有越來越強烈的聲音，認為香港的退休保障制度存有缺陷，必須改革。然而對於應進行怎樣的改革，仍然眾說紛紛，亦少有對不同改革方案作出系統性整理。本章旨在整理現時有關改革香港退休制度的幾種最主流建議。

應注意的是，這些不同的退休保障改革建議並不互相排斥。正如先前英國及加拿大的例子，一套完善的退休保障制度，正是透過多項機制互相補足，為不同階層的市民提供完善的退休保障。

### 4.1 改革現時的綜援及高齡津貼制度

現時較多人提出，香港退休保障制度的第一種改革方向，就是改革現有的綜援制度或高齡津貼制度，將之改革為類近外國的基本養老金或入息補助計劃。

#### 4.1.1 綜援制度的改革方向：

現時較多人提出的改革方向主要有三點，一. 容許與家人同住的長者獨立申領綜援 二. 調高長者領取綜援的資產限額，三. 把長者從綜援系統中抽出，成為新的長者入息保障計劃。

綜合上述三點意見，即類近把香港的長者綜援制度發展為外國的長者最低收入補貼制度（如先前介紹加拿大的保證收入補助或英國的退休金補助）。

此制度的目的是保障低收入長者可得到最基本的收入保障，因此制度的精神與長者綜援無異，而且同樣需要對長者進行資產及入息審查。但不同之處是，此制度以長者個人而非整個住戶作為審查及發放退休金的單位，此外考慮長者須以儲蓄維持生活，因此一般資產審查限制會相對寬鬆<sup>65</sup>。

如經過上述改革，預其可解決現時部份與家人同住的貧困長者難以領取綜援的問題，可以達到確保最貧困長者得到基本入息保障的目標。

<sup>65</sup> 這些制度一般只對長者的資產回報作入息審查，例如英國以年息5%把資產換算為收入進行入息審查，在此制度下，即使資產超過135,000英鎊，仍有機會得到補助。

#### 4.1.2 高齡津貼的改革方向：

另一長者入息保障制度的改革建議，是把現時的高齡津貼大幅提昇，使之達到足以保障長者基本生活需要的水平。（例如加至每月3,000元）

此改革即把現時的高齡津貼改革為以稅收支付的全民退休保障制度，與上述加拿大的養老保障金制度類近。經上述改革，領取退休金變為每一長者所享有的基本權利（而不是接受政府的救濟），預期可解決現時綜援制度的負面標籤效應。

雖然此建議的目標之一是要解決現時綜援制度的負面標籤問題，但亦有部份倡議者提出應設定適度的資產及入息審查機制，以排除富裕長者。這些意見認為，引入上述審查機制，可達至更公平的資源分配，由於審查制度的目的並不是要篩選出最貧困的長者作為接受救濟的對象，因此不會為制度帶來負面標籤。

#### 參考資料

澳洲的老年退休金（Old Age Pension）制度設有資產及入息審查機制，然而門檻寬鬆，主要目的為減少對富有人士支付退休金。

以單身人士為例，領取全額退休金者每兩星期的入息須低於146澳元，而領取部份退休金者，每兩星期的入息須低於1,578澳元，約等如平均就業收入的六成。由於門檻寬鬆，現時澳洲領取老年退休金的長者超過190萬，佔全澳洲長者的六成半。

#### 4.1.3 津貼額的調整機制

現時不論綜援或高齡津貼制度，只因應通脹而調整，卻未有設立機制確保津貼水平不會落後於社會整體的經濟發展，因此有意見認為應改革調整津貼水平的機制，把經濟增長亦納入調整津貼金額的考慮因素，以確保長者的生活質素不會落後整體的生活水平。

#### 參考資料

英國的基本國家退休金現時透過特定的調整機制，確保金額不會落後於通脹及社會整體的工資水平，在此機制下每年的退休金水平將根據下列三項數據中，數額最大的一項作為調整指標：

1. 過去一年的通脹
2. 過去一年英國平均工資的升幅
3. 2.5%

此機制下可確保長者的退休金不會落後於社會平均的工資水平，亦不會因通脹而減低購買力。

#### 4.1.4 上述改革的潛在問題：

有意見認為，上述的改革等同提昇現時高齡津貼的支付水平及放寬長者綜援的申領門檻，因此必會大幅增加政府在長者福利的開支，在人口高齡化的趨勢下，如不提出相應的融資方案，最終仍會給政府帶來沉重負擔，影響制度的穩定性及保障力度。

## 4.2 改革現時的強積金制度

如第二章所述，現時的社會討論主要認為強積金制度有以下問題：一. 與遣散費及長期服務金對沖影響保障力度，二. 強積金有投資風險，三. 管理費過高，四. 以一筆過方式支付，五. 不能惠及低收入人士及無就業人士。有關強積金的改革建議，亦主要針對上述問題而提出：

### 4.2.1 取消與長期服務金和遣散費對沖機制

現時強積金制度容許長期服務金和遣散費與僱主付出的強積金對沖，影響強積金的保障力度，因此社會上一直有意見認為應取消對沖制度。

### 4.2.2 政府參與成為信託人或提供低管理費的替代產品

有意見認為現時強積金的管理費過高，反映透過市場機制並不能有效促使強積金信託人降低管理費用。因此政府應參與成為信託人或主動提供替代市場的產品（例如讓市民有權選擇把供款用於購買政府債券，或由政府成立的中央公積金管理）。在此制度下，一方面可保持市民的選擇權，容許市民透過市場選擇認為最合適的投資產品，另一方面，政府的參與可有效控制市場價格，亦可提供較標準化甚至有固定回報的選擇，協助無足夠知識作投資選擇的市民管理強積金，減低經濟波幅及投資失誤對他們帶來的風險。

#### 參考資料

新加坡的中央公積金與強積金類似，為強制性儲蓄的個人專戶退休制度，然而基金由中央公積金管理局營運，管理局每年會設定一保證回報率（現時一般戶口為2.5%），因此可免除經濟波動帶來的風險。

該制度亦給予市民一定彈性，容許市民把部份公積金儲蓄購買其他指定範圍內的投資產品。

#### 參考資料

智利的個人專戶退休保障制度與強積金類近，為強制性儲蓄的個人專戶制度，由私人的信託人營運。

然而智利設有機制減低經濟波幅而帶來的投資風險。政府規定基金的信託人須撥出部份資本作儲備。當基金回報低於一定保證水平時，信託人則動用儲備以填補不足數額。如儲備金不足填補，政府將動用公帑填補。

### 4.2.3 推行以年金方式支付強積金的計劃

為解決強積金因一筆過支付而帶來的風險問題，有意見認為須強制信托人或政府為退休人士提供以年金方式領取退休金的選擇。

#### 參考資料

新加坡的中央公積金制度為確保供款可支援長者的基本生活需要，設立最低中央公積金制度 (CPF Minimum Sum)。要求所有退休人士於退休後必須保留一定數額的供款 (2010年為123,000坡元) 於中央公積金的戶口。中央公積金管理局每月由此戶口中支款，給予退休人士基本的退休生活費，直至戶口的數額完全扣除為止 (預計該數額足夠於退休後支款二十年)。

此外，中央公積金管理局亦營運了「一生計劃」(CPFLife)，讓退休人士可把中央公積金的儲蓄轉為年金計劃，由公積金管理局每月給予參加者特定數額的退休金，直至去世。

### 4.2.4 協助低收入人士 / 無業人士供款<sup>66</sup>

在現時強積金的制度下，低收入人士、部份殘疾人士，以及未有工作的家庭照顧者等弱勢社群，由於未能持續參與勞動市場，或只能作低水平供款，這批人士強積金戶口的儲蓄水平，往往遠不夠維持退休後的基本生活需要。

因此有意見認為，政府應動用資源，對因收入過低而供款不足的人士，以及因照顧家庭、殘疾，而不能投身勞動市場的人士，提供供款補貼，使他們亦能受強積金制度的保障。

#### 參考資料

為保障低收入人士，以及因家照顧責任而未能投身勞動市場者的退休生活，英國的國家第二退休金，設有代這批人士供款的機制。

所有週薪低於271英鎊的在職貧窮人士 (平均工資的45%) 或因家庭照顧責任而未能參與勞動市場的人士 (包括照顧六歲以下小孩的，或照顧殘疾或長期病患家庭成員)，政府會替他們補貼供款，使他們的供款水平與週薪271英鎊者看齊。

66 除上述四點改革制度外，社會上對強積金的改革方案還有改變供款的上下限，以及實施半自由行制，讓僱員有更大的權力選擇強積金信托人，由於這些提議在制訂強積金時已考慮作為日後的調整項目，而強積金管理亦已展開有關檢討工作，因此本文不在此討論。

### 4.3 建立隨收隨支形式的全民退休保障制度

社會上另一種意見認為，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。

現時不同團體、學者提出的全民退休保障方案具體細節略有不同，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<sup>67</sup>。該制度的財政來源則包括來自僱員及僱主供款<sup>68</sup>、政府注資、稅收，以及原本用於長者綜援及高齡津貼<sup>69</sup>的開支。

支持此制度者認為，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。

#### 參考資料

由全民退休保障聯度 (由75多個民間團體組成) 提出的全民養老金方案是現時較多人討論的全民退休保障方案。因此在此作重點介紹。

#### 方案目標：

為全港65歲以上的長者，即時提供每月3000元的退休金 (數額按通脹調整)

#### 融資安排：

1. 僱員僱主每月供款薪金的2.5% (同時把強積金的供款額由5%減為2.5%)
2. 政府注資500億種子基金
3. 政府把每年用於支付長者綜援標準金額及高齡津貼的開支，每年按長者人口增長比例調整，撥作全民養老金之用
4. 盈利超過1000萬的企業，每年額外繳交1.9%利得稅

上述方案經精算測試，預計在未來50年可持續運作。

#### 參考資料

香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心在2010年進行的電話問卷調查，調查成功訪問了1,057位本港市民對本港退休保障制度的意見，結果顯示，八成受訪者支持設立一個全民性的退休保障制度 (79.4%)。

針對有意見認為年青人一般會較反對推行對全民退休保障制度，調查特別抽取年青人群組的意見作分析，結果顯示18-29歲受訪者中，有八成 (79.4%) 支持設立全民性的退休保障制度，支持率與全香港市民相同。

67 部份方案提出要進行寬鬆的收入或資產審查

68 部份方案主將可抽調部份強積金的供款比率作全民退休保障，部份則認為應進行額外供款

69 由於這些方案建議的退休金數額已比長者綜援的標準金額為高，而且全民皆可領取，因此部份方案認為可以全民退休金可取代高齡津貼及長者綜援的標準金額

## 總結：

本章介紹了現時改革香港退休保障的主流方案，不同的改革方案都針對特定的問題而提出。編者相信對於何謂最完善的退休保障方案，世上並沒有一套放諸四海而皆準的答案，然而在進行有關改革香港退休制度的討論時，編者認為應考慮下列原則<sup>70</sup>：

<b>基本保障</b>	退休保障制度能否確保社會上所有的長者，都得到足夠的基本入息保障？
<b>可持續性</b>	退休保障制度在面對人口結構的變化、以及經濟的波動時，能否持續運作？
<b>市民的負擔能力</b>	支持退休保障制度所需的稅款或供款，是否為不同階層的市民都能負擔？
<b>替代水平</b>	退休保障制度如何協助市民於退休後，仍維持與退休前相近的生活水平？
<b>靈活性</b>	退休保障制度是否有足夠的靈活性，讓有不同需要的市民，都選擇適合的退休生活？（如延遲退休、提早退休、離境養老）
<b>可行性</b>	制度是否為市民所普遍接受？執行退休制度會否涉及龐大的行政成本？會否因為煩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？

## 與人口老齡化、長者貧窮及長者入息保障相關的網頁

### 香港資料

政府統計處	<a href="http://www.censtatd.gov.hk">http://www.censtatd.gov.hk</a>
社會福利署	<a href="http://www.swd.gov.hk/tc/index/index.html">http://www.swd.gov.hk/tc/index/index.html</a>
強制性公積金計劃管理局	<a href="http://www.mpfa.org.hk">http://www.mpfa.org.hk</a>
爭取全民退休保障聯席	<a href="http://www.aup-hk.org">http://www.aup-hk.org</a>
香港社會服務聯會 社聯政策報 (香港退休保障制度)	<a href="http://www.hkcss.org.hk/prs/policybulletin/pb03/introduction.htm">http://www.hkcss.org.hk/prs/policybulletin/pb03/introduction.htm</a>
公共專業聯盟 (全民退休保障計劃研究報告)	<a href="http://www.procommons.org.hk/wp-content/uploads/2010/02/Ensure_the_Financial_Security_of_the_Elderly_full_chi.pdf">http://www.procommons.org.hk/wp-content/uploads/2010/02/Ensure_the_Financial_Security_of_the_Elderly_full_chi.pdf</a>

### 與退休保障相關的國際組織

經濟合作組織有關退休保障的介紹	<a href="http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37411_1_1_1_1_37411,00.html">http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37411_1_1_1_1_37411,00.html</a>
世界銀行站對各國退休保障制度的調查及分析	<a href="http://www.worldbank.org/pensions">http://www.worldbank.org/pensions</a>
國際社會保障協會	<a href="http://www.issa.int/aiss">http://www.issa.int/aiss</a>

### 國際經驗

英國就業及退休金部 (Department of Work and Pension) 介紹英國的退休制度	<a href="http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/penret/">http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/penret/</a>
加拿大服務加拿大 (Service Canada) 介紹加拿大的退休制度	<a href="http://www.servicecanada.gc.ca/en/audiences/seniors/index.shtml">http://www.servicecanada.gc.ca/en/audiences/seniors/index.shtml</a>
新加坡中央公積金局 (Central Provident Fund) 網站	<a href="http://mycpf.cpf.gov.sg/members/home.htm">http://mycpf.cpf.gov.sg/members/home.htm</a>
智利退休金管理局 (The Pension Supervisor)	<a href="http://www.safp.cl/573/propertyvalue-1821.html">http://www.safp.cl/573/propertyvalue-1821.html</a>
澳洲的退休保障資訊	<a href="http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/individuals/ret_index.htm">http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/individuals/ret_index.htm</a>

70 世界銀行提出評價養老金制度的標準為充足性 (Adequate)、可承擔性 (Affordable)、可持續性 (Sustainable) 及穩固性 (Robustness)，中國人力資源社會保障部的標準則為廣覆蓋、保基本、多層次及可持續