

# 老有所養

## 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟  
2011年10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
    - 可持續及可持續的財政模式
    - 跨代供養
    - 可持續的退休金額
    - 三方供款
    - 強積金計劃以外還需供款
    - 高收入人士供款較多
    - 僱主共同分擔
    - 政府的承擔
    - 及早儲備
    - 投資回報抵銷通脹

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
- 財政收支平衡

D. 假設及推算

V. 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，長者數目大幅增加，老年貧窮問題愈形迫切，全民退休保障問題理應獲得社會各界更多關注，及在政府施政的優次中佔更高地位。
2. 近年，本港人口老化漸趨明顯，政府更明確指出老齡化是本港未來發展的重大挑戰。在 2010 年底，六十五歲以上的人口增至 325 400 人，較 10 年前增加了近四分之一，遠高於同期整體人口增幅（僅為百分之六）<sup>1</sup>。政府統計處推算，老齡人口會顯著上升，至 2039 年將達到 249 萬人，佔全港人口百分之二十八；老年撫養比率則會跳升至 454（對每一千名 15 至 64 歲人士）<sup>2</sup>。
3. 更重要的是，本港的長者貧窮問題比想像中嚴重得多。香港號稱「亞洲國際都會」，竟有為數不少的長者依靠拾荒維生，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！香港社會服務聯會（簡稱社聯）最近的研究發現，在 2010 年，全港貧困長者多達 28 萬人，佔整體老齡人口百分之三十二點五。<sup>3</sup>
4. 強制性公積金制度（簡稱強積金）實行已有 10 年，被特區政府稱為本港退休保障制度的三大支柱之一，預期會成為本港退休人士主要財政收入來源之一，可是在 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。<sup>4</sup>
5. 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，並大力呼籲全球各地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。」<sup>5</sup>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

---

<sup>1</sup> 政府統計處網頁。

<sup>2</sup> <表 1、甲. 選定年份的主要人口特徵>，政府統計處，《香港人口推算 2010-2039》，2010 年 7 月。

<sup>3</sup> 蔡海偉：《香港貧窮情況及政府扶貧政策－回顧與前瞻》（簡報），第 9 頁，香港社會服務聯會網頁、新聞發布，2011 年 10 月 14 日，<<http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/documents/2011povertyforumchua.ppt>>。

<sup>4</sup> 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](http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf)>。

<sup>5</sup> OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>>。

是，香港竟然會面對相同的問題。

6. 因此，香港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的老齡人口，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。若不能制定妥善的應對策略，老齡人口可能對特區政府構成沉重的財政負擔，甚至破壞整體財政穩健程度。
7. 基於此，本智庫就全民退休保障問題進行了研究，並在 2010 年 2 月發表了題為《老有所養－全民退休金計劃研究報告》，希望特區政府及早關注有關問題，早作籌謀。事與願違，特區政府始終無視退休保障問題的嚴重性及迫切性。
  - 曾蔭權在今年的《施政報告》中表示：「……社會對推行全民退休保障並不容易得到共識。……若把制度作根本性改變，以資源再分配的方法去處理退休保障的問題，中產和專業人士現時普遍不會接受，是不切實際的。」
  - 勞工及福利局局長張建宗隨後在立法會答問中更表示：「中央政策組正（就有關問題）持續進行其深化研究工作，當中包括開展有關退休計劃及老年經濟狀況、涵蓋 10 000 個住戶的全港性住戶調查，……，預計最快在二〇一二年年底有初步調查結果，供進行詳細分析。」<sup>6</sup>也就是說，全民退休保障問題可能再拖延一年，才有機會重返政府的議事日程。
8. 本智庫並不認同政府近日就全民退休保障問題的取態，始終認為一個可持續的全民退休金方案可以照顧市民的福祉，也符合香港的長遠利益。基於此，本智庫重新審視了去年提出的「全民退休金」計劃，在更新相關數據的基礎上，再度確認有關財政開支是整體社會負擔得來的，是可以持續的。
9. 「全民退休金」計劃是根據世銀提倡的「多重支柱」理念設計的，希望實現老有所養，讓長者有尊嚴地度過晚年。本文的第二部份會簡述本港退休保障制度發展歷程，第三部份會探討現時強積金及社會保障制度的不足之處，第四部份會詳述「全民退休金」計劃的構思，本報告的最後部份會展望未來退休保障制度的發展。

---

<sup>6</sup> <立法會四題：退休保障制度>，《新聞公報》，2010 年 10 月 19 日。

## 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

10. 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。
11. 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。港英政府建議實行「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係。<sup>7</sup>1995 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。<sup>8</sup>其後，港英政府再度推出在 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。<sup>9</sup>該計劃最終通過成為強積金計劃，並於 2000 年底實施。
12. 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 A。
13. 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。

<sup>7</sup> 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>>。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 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](http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc_sitg/hansard/h950308.pdf)>。

- **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都須通過入息審查，以確保社會資源得到有效運用，及維持財政穩健。<sup>10</sup>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有需要人士。

## B. 近年倡議全民退休金計劃的進展

14. 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呼聲。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。可是，有關研究成果最後沒有全部公開，只有個別報告上載到中央政策組的網頁。
15. 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。本報告第四章會詳細探討「全民退休金」計劃的可行性。至於本港退休制度的發展歷程，請參閱附錄 B。

---

<sup>10</sup> 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

16. 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。

#### A. 強制性公積金計劃

17. 在現行制度下，僱主及僱員均需向強積金計劃定期供款，供款比率為僱員月薪百分之五。僱員供款入息上限為月薪 20,000 元，下限則自 2011 年 11 月 1 日開始調升至 6,500 元，月薪 6,500 元以下僱員無須供款。僱主供款部份只有入息上限，即每月 20,000 元。自僱人士同樣受入息上下限的限制。<sup>11</sup>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*

18. 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 2011 年第二季，只有百分之五十三點三的女性（15 歲或以上）參與勞動市場，男性則有百分之六十八點九工作。<sup>12</sup>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之外。2006 年，缺乏退休保障人士的數目估計多達 240 萬人。<sup>13</sup>

#### *強積金不敷應用，低收入人士情況尤其嚴重*

19. 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 6,500 元者，其積累的款額有限，因為只有僱主每月少於 325 元的供款而已。低收入人士中，婦女佔頗大比例；在 2011 年第二季，月入低於 6,999 元人士中，竟多達百分之六十二是女性。<sup>14</sup>

<sup>11</sup> 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](http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/abt_mpfs/abt_mpfs_fms/abt_mpfs_fms_con/abt_mpfs_fms_con.html)>。

<sup>12</sup> 政府統計處網頁。

<sup>13</sup> 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>>。

<sup>14</sup> 參看〈表 A1.5 按每月就業收入及性別劃分的就業人數(不包括外籍家庭傭工)〉，政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告（二零一一年四月至六月）》，2011 年 8 月。



20. 對於四十歲之後才參加強積金計劃的中年人士而言，由於供款年期短，將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，至他六十五歲退休時只能取回297,000元的強積金，<sup>15</sup>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，<sup>16</sup>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。
21. 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；<sup>17</sup>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。<sup>18</sup>

### 風險大、回報低

22. 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。<sup>19</sup>近期環球經濟波動對強積金投資回報再度帶來嚴重負面影響，一家基金及研究機構的研究報告指出，強積金在2011年第三季的回報下跌了百分之十二點三，兩百萬名供款人每人平均損失1.85萬元。<sup>20</sup>
23. 強積金管理局雖然強調，自強積金制度實施以來至2011年第2季止，所有基金的年率化內部回報率平均達百分之五點一，而且有關回報已經扣除所有費用；問題是大部份市民購買的基金並不受惠。從下表可見，在6種核准成分基金中，只有股票基金的年率化回報略優於平均水平，保證基金(1.6%)及保守基金(1.1%)則遠低於年率化平均回報率，只能稍高於年率化綜合消

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> Chow, Nelson and Chou, Kee-lee, "Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong," *Pensions*, Vol. 10, 2, 137-143.

<sup>17</sup> OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>>

<sup>18</sup> 黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008年4月。

<sup>19</sup> 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](http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf)>。

<sup>20</sup> <積金季跌12% 打工仔歷來最傷>，《明報》2011年10月7日，B3頁。

費物價指數升幅（1%），貨幣市場及其他基金的回報（0.8%）更不能抵消通漲水平。

### 核准成分基金年率化回報

（%）

基金種類	過去一年	過去三年	過去五年	自12.2000
混合資產基金	18.3	2.1	4.5	4.8
股票基金	18.6	3.2	6.9	5.4
強積金保守基金	0.0	0.2	1.1	1.1
保證基金	2.6	1.4	2.3	1.6
債券基金	6.3	4.4	4.7	4.0
貨幣市場基金及其他基金	-0.5	-0.6	0.6	0.8
年率化內部回報率				5.1
年率化綜合消費物價指數變更	5.6	2.6	3.0	1.0

備註：回報數字已扣除費

資料來源：積金局：《強制性公積金計劃統計摘要》，2011年6月。

### 管理費用高昂

24. 社會一直高度關注基金受託人收取過高行政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；<sup>21</sup>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。<sup>22</sup>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69萬元。<sup>23</sup>雖然公眾對行政費過高作出了嚴厲批評，但在2009財政年度，強積基金平均基金開支比率仍維持在百分之一點八五的高水平，<sup>24</sup>
25. 基金行政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，從現實情況看來，成效顯然不彰。立法會即使修訂了強積金條例，容

<sup>21</sup> 〈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。

<sup>22</sup> 消費者委員會，〈2008年強積金收費一覽表〉，<<http://www2.consumer.org.hk/p381/mpf200807c.pdf>>。

<sup>23</sup> 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](http://www.consumer.org.hk/website/ws_chi/news/press_releases/p36901.txt)>。

<sup>24</sup> 〈立法會三題：強制性公積金計劃〉，《新聞公報》，2011年3月16日。

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，自由選擇及轉換強積金基金的成效頗成疑問。<sup>25</sup>

### 一次過提取強積金

26. 根據現行制度的規定，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之用，問題是被辭退僱員由於失業，往往會用這筆款項應付燃眉之急，而不會作儲蓄退休之用，這將嚴重削弱強積金累積滾存及退休保障的效果，更有違強積金為僱員提供退休保障的原意。在 2001 年至 2005 年 5 年間，強積金供款累算權益被用於支付長期服務金或遣散費的款額多達 48 億元，而在 2006 年至 2010 年 6 月的 4 年半時間裡，強積金累算權益被用於對沖用途的金額更倍增至 90 億元，總額達 138 億元，<sup>26</sup>相當於截至 2010 年 6 月止所有強積金計劃總淨資產值的百分之四點五。<sup>27</sup>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愈多的情況下，相信有更多的強積金款項會被用來解僱員工。

### 欠供強積金

28. 積金局未能有效保障僱員的權益。2010 至 11 年度發生接近 4 萬 2 千宗欠供個案，同期成功檢控及判處拖欠供款罪名成立及候判的個案則分別有 1447 及 741 宗。<sup>28</sup>檢控力度有所增強，但似未能壓止僱主漠視法紀的歪風，欠供個案始終維持在高水平。<sup>29</sup>更嚴重的問題是，僱主往往對舉報欠供的僱員進

<sup>25</sup> 〈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。

<sup>26</sup> 參看〈立法會十題：從強積金累算權益中支付遣散費或長期服務金〉，《新聞公報》，2010 年 11 月 10 日，附件。<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>>。

<sup>27</sup> 截至 2010 年 6 月 30 日，雖有強積金計劃的總淨資產值為 3076.5 億元；參看〈截至 2010 年 6 月 30 日的統計數據一覽表〉，《強積性公積金計劃統計摘要》，2010 年 6 月，2 頁。

<sup>28</sup> 積金局，F 部-執法，〈已調查的個案數目（包括投訴及受託人匯報個案）（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 2010-2011》，143 頁。

<sup>29</sup> 2008 至 09 年度發生超過 43 000 宗欠供個案，參看積金局，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。

行報復，令人不敢主動檢舉。<sup>30</sup>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。

## B. 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」，<sup>31</sup>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2011年，單身健全長者擁有的資產不多於36,000元，每月可獲2,680元標準金額。<sup>32</sup>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，父母一方固然不會迫使子女提交有關文件，子女方面即使無力供養年邁的父母，也同樣拒絕提交文件。<sup>33</sup>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；<sup>34</sup>其實自1999年以來社工界已多番指出新審查方式的流弊呢！<sup>35</sup>
31. 實施嚴厲的審查機制後，新增的長者綜援個案大幅減少。自2000至01財政年度開始，長者綜援個案的增幅長期徘徊在一至兩個百分點，遠低於回歸初期雙位數字的增幅。近年長者綜援個案的增幅甚至少於一個百分點，與整體長者人口增幅不符，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：<sup>36</sup>

<sup>30</sup> 〈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。

<sup>31</sup> 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/](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/)>。

<sup>32</sup> 社會福利署，〈社會保障〉，<[http://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_socsecu/sub\\_socialsecurity/#CSSAsr](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/#CSSAsr)>。

<sup>33</sup> 香港社會工作者總工會，〈《長者生活保障》社工總會意見書〉，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%26goto%3Dlastpost>>。

<sup>34</sup> 〈生果金與長者生活補助〉，《信報》，2007年11月15日，P16頁。

<sup>35</sup> 〈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。

<sup>36</sup> 〈按類別劃分的綜合社會保障援助個案〉，《香港統計年刊》2001年、2004年及2010年。

財政年度	長者綜援個案	增減個案	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
2008-09	153 451	+1 181	+0.8
2009-10	153 274	-177	+0.1

### 老年貧窮

32. 即使參考不完整的資料，也顯示老年貧窮問題相當嚴重。根據統計處的調查結果，在 2008 年中，60 歲及以上長者有 113 百萬人，其中沒有個人入息及領取長者綜援金的人數分別為 5.4 萬及 11.17 萬人，分別佔所有長者的百分之四點八及九點九。<sup>37</sup>至於單靠高齡津貼生活的長者數目不詳。
33. 近年長者住戶收入下降的情況也相當嚴重。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；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。<sup>38</sup>
34. 近年依靠高齡津貼過活的長者呈上升趨勢，問題是長者申請普通高齡津貼也須符合以下資格：65 至 69 歲的長者需通過資產及入息審查，個人資產限額為 177,000 元；70 歲或以上的長者才無須審查。雖然自 2011 年 2 月開始，高齡津貼的款額增加至 1,035 元，但這個數額肯定不足以讓長者過有尊嚴的生活。

<sup>37</sup> <表 3.13：按每月有否個人入息 / 每月個人入息總額劃分的長者數目> 及 <表 3.14：按選定的入息來源劃分的每月有個人入息的長者數目>，見政府統計處，《主題性住戶統計調查第四十號報告書：長者》，2009 年 8 月。

<sup>38</sup> 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。

35. 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。<sup>39</sup>類似的報導時有所聞，不勝枚舉。

### 政府沉重財政負擔

36. 雖然政府給予長者的生活保障金額雖然偏低，但佔用的公共資源數量仍相當可觀。在 2009 至 10 年度，長者綜援金及高齡津貼的開支達到 119 億元（備註：已扣除額外發放的一個月綜援標準金額及高齡津貼），相當於整體社會福利開支的三成。<sup>40</sup>長者人口逐漸增多，勢難避免與其他社群競逐有限的公共財政資源，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加重。根據官方估計，到 2039 年，65 歲以上人口將會多達 249 萬，<sup>41</sup>是 2010 年數字的 2.69 倍。按人口增長趨勢進行估計，老齡人口會在未來幾年開始出現急速而且顯著的增長。如果政府當局仍然採取觀望態度，將會錯失去及早創造條件處理問題的機會。
38. 倘若特區政府於短期內未能推出切實可行的方案以應付退休保障開支大幅飆升的危機，公共財政勢將面臨嚴峻考驗。人口政策專責小組早在 2003 年發表的報告便已指出，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：<sup>42</sup>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，<sup>43</sup>上升至 2006 年百分之十九點七。<sup>44</sup>

<sup>39</sup> 〈家人無力供養長者迫拾荒〉，《新報》，2007 年 3 月 6 日，A10 頁。

<sup>40</sup> 綜援計劃以年滿 60 歲為長者受助人定義。有關綜援及高齡及津貼的數據來自〈過去 5 年按綜援金類別劃分向長者受助人發放的綜援金開支〉（附件二）及〈過去 5 年領取普通高齡津貼及高齡高齡津貼的長者人數和開支及年滿 65 歲人口數字〉（附件三），參看〈立法會十八題：長者領取綜合社會保障援助金及高齡津貼的統計數字〉，《新聞公報》，2011 年 3 月 30 日。社會福利開支的數據來自《香港統計數字一覽》，2011 年，21 頁。

<sup>41</sup> 政府統計處，《香港人口推算 2010-2039》，2010 年。

<sup>42</sup> 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>〉。

<sup>43</sup> 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](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf)〉。

<sup>44</sup> 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>〉。

爭取全民退休保障聯席更為悲觀，估計申領綜援的長者會於 2034 年上升至長者人數的百分之二十四點四。<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> 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](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既然各有不足之處，無法維持所有長者的基本生活所需，因此本智庫建議改革退休保障制度，設立「全民退休金」計劃。本章節將集中討論有關計劃的框架及運作安排。至於如何改善現行強積金計劃及綜援制度，則請參看本報告 2010 年 2 月版本第 V 章。

##### 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」。<sup>46</sup>世銀模式可歸納為「五條支柱」架構，較單一支柱模式靈活。<sup>47</sup>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。<sup>48</sup>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。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，香港沒有最基本的、旨在照顧所有市民晚年生活所需的第一支柱。

<sup>46</sup> The World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework," 2007, <[http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept\\_Sept2008.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf)>。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> 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
非供款性社會保障	支柱零	第一支柱
強制性公營退休制度	第一支柱	--
強制性職業退休保障制度	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	醫療、房屋

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. 在擬議的退休保障制度中，每條支柱有自己特定的對象及功能：
- 支柱零：綜援基本金額將予以取消，但補助金及特別津貼則繼續存在，讓少數有特殊需要的長者繼續獲得所需援助；
  - 第一支柱：「全民退休金」旨在滿足全港長者的基本生活開支；
  - 第二支柱：體現多勞多得原則，讓勞動人口退休後都獲得額外生活費。參與強積金計劃的僱員退休後得到的金額（替代率），約等於過往收入的五分之一<sup>49</sup>；
  - 第三支柱：鼓勵個人儲蓄以維持既有生活水平；
  - 第四支柱：家人基於對親人的關懷及孝道供養長者，政府則維持現有的醫療及房屋資助。

<sup>49</sup>黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008年4月。周永新：〈退休保障未成 政府難辭其咎〉，《信報經濟新聞》，2011年8月11日。

## 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 2010 年達到 251,907 港元（以當時市價計算），<sup>50</sup>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享有的基本權利，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」。

## 可持續的財政模式

48. 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：
- 跨代供養；
  - 透過三方供款提供額外資源；
  - 高收入人士供款較多；
  - 僱主共同分擔；
  - 及早儲備；及
  - 投資回報抵銷通脹。

## 跨代供養

49. 老齡人口的供養問題日趨沉重，以家庭為供養單位根本不勝負荷，更何況為數不少的長者是沒有子女呢！供養老齡人口的責任將需要社會所有成員集體負責，以跨代供養方式處理才能應付得來。必須指出的是，任何就退休制度的改動並不必然會破壞中國的傳統孝道思想及關顧長者的美德，而客觀事實是本港家庭制度近年出現極大變化，其社會及經濟功能今非昔比。具體情況如下：
- 經濟能力不足：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，<sup>51</sup>年青家庭成員供養年老親人可能相當吃力；
  - 供養率算式與現實脫節：隨著 12 年免費教育全面落實，大部份青年的在學年齡推遲至 17/18 歲，加上大專教育近年積極擴充，約有三分之二的適齡入學青年可以接受教育，在學年齡起碼延至 19/20 歲，因此少年兒童撫養率的年齡上限起碼應提高至 19 歲。影響所及，經濟活躍組群

<sup>50</sup> 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?charsetID=2&tableID=039&subjectID=12](http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&tableID=039&subjectID=12)>。

<sup>51</sup> 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。

人數相應減少，無論少年兒童及老年供養率均會上升；

- 出生率下降，導致住戶平均人數減少，由 2001 年每戶有 3.1 人下降至 2010 年的 2.9 人，也就是說每對夫婦平均只有一個孩子，日後每個孩子需供養兩名父母；
- 部份長者沒有子女供養：年屆 40 歲仍未結婚、妻子年屆 40 歲仍未有子女的夫婦、離婚後沒有撫養權一方的數目近年都呈上升趨勢，這批成年人日後可能沒有子女供養。

### 可持續的基本退休金額

50. 「全民退休金」旨在為所有長者提供穩定的收入來源，金額方面必須足夠應付基本生活開支；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稍高於綜援標準金額。由於現時不少長者只靠高齡津貼應付日常生活所需，相信「全民退休金」可以大幅改善他們的生活水平。
51. 但同樣重要的是，供款比率及退休金額兩者之間須維持適當的平衡，才能保持計劃的可持續性。由於多條退休保障支柱同時存在，勞動人口享有強積金，最貧困的人士可領取綜援補助金及特別津貼以應付特殊需要，「全民退休金」金額無需訂得過高，以免加重社會的負擔。

### 三方供款

52. 「全民退休金」計劃惠及所有長者，自然需要額外財政資源及供款以彌補新增開支，整體社會為此需作某程度的財政承擔。我們建議透過僱員、僱主及政府三方供款提供所需財政資源。

### 強積金計劃以外還需供款

53. 僱員階層及其家人是擬議的「全民退休金」計劃的主要受惠者，理應作出力所能及的財政負擔，因此建議在職人士及僱主參照強積金辦法額外供款。

### 高收入人士供款較多

54. 「全民退休金」計劃的供款的最高薪金限額高於強積金計劃，等於要求高收入者付出多些。另一方面，供款較少甚至沒有供款的人士都可以享有相同數額的退休金，達致有限度財富再分配的效果。

### 僱主共同分擔

55. 僱主向「全民退休金」計劃供款，有助實現公平分享經濟繁榮成果，使整體社會變得更為公平。

### 政府的承擔

56. 特區政府提升對市民的退休保障，自然責無旁貸，對擬議的「全民退休金」計劃自然需提供實質支持。由於特區政府繼續撥出現時投放於長者綜援基本金額及高齡津貼的支出，不宜再作鉅額承擔；這樣的安排才不會削弱政府財政穩健的程度，及審慎理財原則。基於此，本智庫只建議特區政府善用財政盈餘，定期有限度注資以提高擬議計劃的可持續性。擬議計劃所需款項，則大部份由僱主及僱員承擔新相應增加供款額。

### 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，計劃愈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，保本之餘還要爭取合理回報以抵銷通脹甚至創造利潤。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 2001 至 2010 年，外匯基金的年平均回報率達每年百分之四點九。<sup>52</sup>

## C. 「全民退休金」計劃具體方案

### 領取資格

59. 所有六十五歲或以上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。

---

<sup>52</sup> 香港金融管理局，《2010 年年報》，〈<http://www.info.gov.hk/hkma/chi/public/index.htm>〉。

## 退休金水平

60. 當全民退休金制度於 2012 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十二（單身健全長者綜援標準金額為 2,680 元），約為低薪人士（全港就業人口收入中位數一半約為 5,500 元）收入百分之五十五；<sup>53</sup>
    - 預計只較 2012 年綜援水平稍高百分之六（屆時單身健全長者綜援標準金額可能參考本年綜合物價指數上調百分之五點五至 2,827 元）；
  - ii. 退休金額應根據通脹率調整，但只應上調，通縮時不會下調。

## 財政開支

61. 除現時政府用於六十五歲及以上長者綜援基本金額及高齡津貼的開支（以下統稱長者生活津貼）會轉而支付「全民退休金」外，擬議的計劃尚需相當於全港僱員薪酬數個百分點的款額補足。在 2012 年，擬議的「全民退休金」計劃支付的退休金額達 351 億元。（詳見附錄 C，下同）。

## 供款分擔比例

62. 擬議計劃的財政資源來自三方供款，但不能超越任何一方的承擔能力；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二點五；
    - 僱員月入少於 6,500 元無須供款，但其僱主仍需供款；
    - 僱員月薪五萬以上部份供款率維持在百分之二點五水平，僱主的供款率相同。
  - ii. 政府供款
    - 政府現時向長者提供的綜援基本金額及生果金，須轉撥作支付構思中的「全民退休金」，有關款項將成為新制度重要的財政來源，估計 2012 年有關款額達 129 億元；這部份的供款須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，有關款額須參考消費物價指數增幅調整，以抵消通漲的影響。由於計劃較最初建議的 2010 年遲了兩年實施，以致累計盈餘會較預期少，為確保是計劃

<sup>53</sup> 〈表 7.1：按年齡及性別劃分的就業人士每月就業收入中位數〉，《綜合住戶統計調查按季統計報告（2011 年 4 月至 6 月）》，62 頁。

的財政穩健性，建議首次政府注資增至 500 億元，以後每 5 年注資等值 250 億元的款額。<sup>54</sup>

### 供款份額

63. 從個人層面而言，高薪者供款較多。月入低於三萬元的僱員佔總僱員人數百分之八十四，佔整體僱員供款的百分之五十四，月入三萬元或以上的僱員佔總僱員人數百分之十六，但佔總僱員供款的百分之四十六。<sup>55</sup>
64. 僱主向「全民退休金」供款相當於僱員薪酬的百分之二點五，營運開支只會增加百分之一左右。有關數據來自十多個主要行業，聘用了超過 196 萬僱員，佔就業人口六成，故相當有代表性。由於運算時沒有納入僱員月薪上限因素，僱主供款部份因此而被高估了。基於此，供款「全民退休金」使營運開支增加約一個百分點的估算是可信的。詳情參看下表<sup>56</sup>：

行業	就業人數	僱員薪酬 (百萬元)	僱主供款 (百萬元)	營運開支 (百萬元)	營運開支 增幅 (%)
進出口貿易、 批發及零售業 以及住宿及膳 食服務業	1034735	201719	5043.0	325241	1.6
製造行業	116807	19721	493.0	136372	0.4
資訊及通訊業	84292	24611	615.3	63116	1.0
金融及保險活 動	202363	143472	3586.8	157385	2.3
專業、科學及 技術活動	107589	31009	775.2	38058	2.0
行政及支援服 務活動	200574	29927	748.2	64913	1.2
運輸、倉庫及 速遞服務	218410	51008	1275.2	297029	0.4
<b>總數</b>	1964770	501467	12536.7	1082114	1.2

<sup>54</sup> 自回歸以來的 14 個財政年度（1997 至 2011 年），每年的平均盈餘為 154.86 億元，自 2000 至 2011 的 10 個財政年度，每年平均盈餘也有 151.06 億元。（資料來源：歷年《香港年報》及近兩年的《財政預算案》附錄）。兩個平均盈餘數字相當接近，而且都反映了兩次全球性金融風暴及金融海嘯的影響，顯示有關數字并非盲目樂觀。

<sup>55</sup> 有關數據以 2011 年第 2 及就業人數概算得出，只供參考，原因是月薪 6500 至 6999 元的供款沒有計算在內，也沒有扣除 65 歲及以上長者就業人數。

<sup>56</sup> 政府統計處：《2009 年進出口貿易、批發及零售業以及住宿及膳食服務業的業務表現及營運特色的主要統計數字》、《2009 年工業的業務表現及營運特色的主要統計數字》、《2009 年資訊及通訊、金融及保險、專業及商用服務業的業務表現及營運特色的主要統計數字》及《2009 年運輸、倉庫及速遞服務業的業務表現及營運特色的主要統計數字》。

65. 政府供款佔整個計劃開支的比例維持在三到四成之間，但呈溫和上升趨勢，由 2017-21 年的百分之三十七點九升至 2052-56 的百分之四十三點七。其實，綜援基本金額及生果金的開支是特區政府無法迴避的責任，比較而言「全民退休金」為政府帶來的額外開支其實相當有限，50 年間只是 6625 億元，而僱主及僱員的供款則達到 60437 億元，也就是說政府的額外供款不及僱主及僱員供款總額的九分之一。

### 實施時間

66. 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 2012 年展開，到 2023 年將可滾存 3101 億元盈餘，對應付往後出現的年度虧損有很大幫助。
67. 由於「全民退休金」計劃的立法工作可能需時數年，特區政府須在 2012 年作首度注資，注入 2012 至 2016 年度的撥款，款額為 500 億元，以累積計劃所需資金。有關注資安排只能局部減輕延誤實施對累積盈餘的負面影響；假設有關於計劃延至 2017 年才開始實施，5 年間累積盈餘會減少 686 億元至只有 574 億元，更會損失其後四十多年的投資回報，對計劃的財政穩健性造成極大破壞。

### 財政收支平衡

68. 運算結果顯示，「全民退休金」計劃實行至 2060 年，仍能維持收支平衡。必須指出的是，該計劃自 2024 年（計劃實施的第 12 年）開始出現按年虧損，但無損整體財政的穩健性，因為即使在按年虧損額高峰的 2051 年，當年的虧損額達到 455 億元，但累積盈餘仍有 3486 億元，期後按年虧損便逐年減少，至 2060 年累積盈餘反而上升至 4040 億元。
69. 雖然該計劃出現長時間的按年虧損，最終仍能取得四千餘億元的累積盈餘，是有賴投資回報及適度的政府注資把虧損額控制在可接受範圍之內。

### D. 假設及推算

70. 我們的推算基於以下的假設：
- i. **人口預測:** 2011 至 2039 年的人口預測來自政府統計出版的《香港人口推

算 2010-2039》，2040 至 2060 年的人口預測來自香港大學人口數據庫。

## ii. 經濟預測

年份	消費物價指數 (%)		失業率 (%)	
	ERA Limited	ERA Limited	ERA Limited	調整後
2008	4.3*		3.3	3.6*
2009	0.5*		6.1	5.4*
2010	2.4*		7.6	4.4*
2011	2.2		7.1	6.1
2012	2.8		6.6	5.6
2013	3.4		6.1	5.1
2014	4.0		5.6	4.6
2015	4.6		5.1	4.1
2016	4.2		4.6	3.6
2017-21(aag)	3.1		5.0	4.5
2022-26(aag)	3.9		5.0	4.5
2027-31(aag)	4.3		5.0	4.5
2032-36(aag)	3.5		5.0	4.5
2037-60(aag)	-		-	4.5

備註:

aag = 年平均增長率

2009 年至 2036 年預測數字: Economic Research Analysis Ltd (ERA Limited); 參考了近年的經濟情況, 把 2011 至 2016 年原預測失業率降低百分之一, 2017 至 36 年的預測失業率降低百分之零點五, 2037 至 60 年的預測失業率維持在百分之四點五水平。

有\* 者: 官方數字

## iii. 整體就業人數

- 假設 15 至 64 歲各歲數性別組之勞動人口 (從總人口中扣除非勞動人口) 佔其歲數組別人口比例維持在 2011 年的水平不變。並以此為基礎推算 2011 年至 2060 年就業人口。有關數字不包括外籍家庭傭工。
- 以 2011 年第 2 季數字作為 2011 年臨時勞動人口數字, 須注意扣除 65 歲及以上就業人士的數目(參考: 《綜合住戶統計調查按季統計報告, 二零一一年四月至六月》—表 A1.1, Q2, 頁 104, 估計 65+ 為 56,551 人)
- 2012-2016 失業率為「經濟研究分析公司」(Economic Research Analysis Ltd) 提供之預測 (ERA) - 1%。2017+ 失業率為 ERA - 0.5%。



iv. 建議退休金額

- 2012 年退休金額  
\$3,000

- 建議 2013 年退休金額  
3,000 元 x 2.8% = 3,084 元(備註：2.8%為 2012 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：2012 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。<sup>57</sup>2009 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。<sup>58</sup>

vi. 政府長者生活津貼：假設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，分別為百分之十八點六及百分之五十四點四（參看附錄 D，並以此為基礎推算日後政府在長者生活津貼方面的開支）；有關開支須跟隨消費物價指數調升，該指數下調則資助額維持不變。

vii. 投資回報率：假設 2012 年至 2060 年每年平均投資回報率為百分之四點九，該數字是參考外匯基金由 2001 年至 2010 年年平均回報率而訂定的。<sup>59</sup>

viii. 「全民退休金」計劃假設於 2012 年開始實施。

<sup>57</sup>政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2011 年第二季

<sup>58</sup> 2010 年第 3 季至 2011 年第 2 季，所有選定行業的實質工資增長介乎為 105.2 至 116.5 之間（1999 年第 1 季 = 100）。資料來源：政府統計處網頁。

<sup>59</sup> 《香港金融管理局年報》（2010 年），<<http://www.info.gov.hk/hkma/chi/public/index.htm>>。

## V. 未來路向

71. 目前有關退休保障問題的討論中，整體社會對老齡化衍生的供養壓力問題有較大共識，但對綜援制度日後面對的潛在危機，討論明顯不足，更沒有一併考慮家庭體系弱化對供養長者能力的負面影響。基於此，特區政府更需正視社會家庭的實質變化，不能以維護孝道傳統為由，當部份家庭喪失照顧個別成員的能力時仍不干預介入，迴避了保障市民福祉的基本責任。
72. 爲了盡快讓市民就引入全民退休保障制度達成共識，特區政府有責任引導市民正確認識老齡化、家庭弱化等社會變遷。另一方面，特區政府也應建立對有關問題的正確認識，例如統計概念須與時並進，因應社會變化而更新供養率等統計定義；緊密監察家庭體系的變化，特別是潛在獨身及乏人供養老人的出現；就有關問題進行深入研究等。
73. 內地近年積極改善養老保障體系，在 2011 年年中展開城鎮居民社會養老保險試點工作。國務院在 9 月中旬更公佈《中國老齡化事業發展“十二五”規劃》，就應對人口老化問題作出全面部署，其中推展農村社會養老保險及城鎮居民養老保險制度、明確中央及地方政府就養老金統籌分工責任、建立養老金額調整機制，更是工作重點所在。內地養老保障體系未必完全適合香港，但內地政府對老齡化及養老問題的重視程度，卻肯定值得香港借鑑。香港經濟條件優裕，社會整體發展較內地先進，退休保障問題實在不能落後於形勢。
74. 特區政府就退休保障問題不能議而不決，因爲現行制度不能應對未來人口老化問題已是不爭的事實。爲確保龐大長者人口能夠有尊嚴地安渡晚年，必須有額外財政資源，對此市民商界責無旁貸，特區政府也需提供有限度的助力。基於此，「全民養老金」計劃是上佳選擇，特區政府應發揮領導角色，帶領社會建立共識及優化方案。爲了維護有關計劃的財政穩健性，即使有關製度未能於明年實施，特區政府也應馬上注資，並力爭盡早推行，否則及早儲備優勢盡失，政府注資額勢將更大。

老有所養 — 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟

2011年10月

顧問團成員

高德禮

吳佛光

研究小組成員

陳啓明

潘文瀚(至2009年11月)

莊初傑