

香港退休保障的未來發展

研究報告



香港大學
社會工作及社會行政學系

二零一四年八月二十日

目錄

第一章 研究的架構、目的和方法.....	1
引言	1
研究的架構及依據	2
研究的目的及方法	4
第二章 長者的貧窮問題.....	7
退休保障涉及的問題和爭議	7
長者的貧窮狀況	9
保障老年生活的對策	11
結語	13
第三章 香港人口及老齡化概況	14
香港人口結構	14
勞動人口轉變	18
家庭結構及觀念轉變	18
香港人口趨勢 2012-2041：機遇與挑戰	20
人口持續溫和增長及老化.....	20
勞動人口持續呈下降趨勢.....	21
家庭結構持續縮小	22
第四章 各地退休保障制度的比較.....	24
不同地方退休保障制度的五根支柱分析	24
不同地方養老金的替代率分析	25
不同地方退休保障制度的覆蓋率分析	27
不同地方退休保障的開支分析	28
國際社會退休保障制度改革趨勢及啟示	29
第五章 過去有關香港退休保障制度的討論	34
現時香港退休保障制度的特徵與漏洞：五根支柱在香港的應用問題..	34
社會福利理論和模式的探討	35
香港與其他國家和地區退休保障制度的比較	36
香港退休保障制度改革的可行出路.....	37

第六章 訪談及諮詢結果.....	39
政黨、團體及學者專訪.....	39
三類方案一覽表.....	43
焦點小組.....	53
公眾諮詢.....	70
第七章 方案推算所用準則及結果.....	72
選擇方案的準則.....	72
推算方案所用準則.....	74
推算時所作假設.....	75
現有長者社會保障制度支出推算.....	79
各建議方案推算的結果.....	80
各方案的足夠性.....	80
各方案的可持續性.....	84
各方案的可承擔性.....	90
各方案的穩定性.....	92
五個具代表性方案的精算分析.....	93
第八章 香港退休保障的未來發展—總結及建議.....	100
(一) 老年貧窮問題.....	100
(二) 人口未來發展對退休保障的影響.....	101
(三) 其他國家和地區的退休保障制度比較.....	102
(四) 對退休保障的評論和建議.....	102
(五) 政黨和關注團體對退休保障的意見.....	103
(六) 焦點小組收集得來的意見.....	104
(七) 公眾諮詢收集得來的意見.....	106
(八) 選擇退休保障方案進行推算的準則.....	106
(九) 方案推算所用準則及結果.....	111
(十) 研究團隊的結論及建議.....	126
附錄：參考文獻.....	135

第一章 研究的架構、目的和方法

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）

本研究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措施、作深入的分析和研究。我們盼望，這次分析和研究，能清晰地陳述現有各項長者社會保障和退休保障安排的利弊；並在此基礎上，對現時政黨和民間團體提出關於退休保障的建議，作分析及三十年的推算，以明白各建議可能產生的影響，包括：對長者退休生活所能提供的保障、會否拖累香港未來經濟的發展、僱主和僱員對額外投入資金的接受程度和負擔能力、對公共財政加諸的壓力等。本研究的目的，是為以上各項問題提供科學和客觀的數據。

研究的架構及依據

本研究依據世界銀行提出的架構，即老年生活保障由多根支柱組成（支柱可分為三根或五根），而非依賴單一的財政來源。世界銀行的制度設計是：老年生活保障必須是足夠的、可負擔的、可持續的、穩定的。

足夠性

足夠性指的是：現有退休保障計劃為退休人士提供的生活水平，即一般稱的「替代率」(replacement ratio)，亦可理解為退休後的收入在在職人士入息中位數中所佔的比例。研究團隊工作之一，正是要審視各項退休保障發展方案下，從各支柱所得和合併計算的替代率。在衡量替代率時，我們考慮的是：不同收入水平和工作經驗年期人士的退休生活開支的需要。在本研究中，我們將對以下不同收入的組別作出審視：(1) 沒有或無法計算工作經驗年期的人士，如負責家務的成員；(2) 收入在入息中位數一半及四分三的人士；(3) 收入在入息中位數的人士；(4) 收入在入息中位數以上不同倍數的人士。

在考慮足夠性時，我們將把退休人士的全部收入與現時「綜援」所確認的生活需要（包括租金津貼部份）作比較，也會參考國際上類似計劃所訂「替代率」的標準。

可負擔性

在政府方面，毫無疑問，任何公共開支項目都必須是政府所能負擔的。在審視政府在個別項目的負擔能力時，除考慮該項目涉及的開支外，還需考慮有沒有其他必須由政府優先處理的項目；因任何項目一旦增加開支，難免導致政府整體支出的增加，或必須削減其他項目的支出。因此，如果我們不知道政府所需的支出，或政府所定的優先次序和可動用資源的數額，就很難評估退休保障未來發展的可負擔性。另一方面，如果社會人士認為退休保障必須優先處理，就算計劃涉及龐大經費，但只要社會願意投入更多資源，計劃不能說一定不能負擔。因此，所謂負擔能力，難有單一及客觀的評估標準。

在我們的研究中，要做的是：首先計算現在和未來建議的退休保障計劃所需增加的支出，然後比對未來本地生產總值及政府收入和開支的增幅，從而計算各項建議對政府財政負擔和資源運用所可能產生的影響。我們知道，《基本法》第 107 條規定：“香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。”簡單來說，政府的財政預算必須與本地生產總值的增長相適應。

另一個對可負擔性的理解，是在考慮了稅率、社會及經濟結構等有關因素後，按照政府投放在退休保障方面的公共開支，與一些發展水平相若的國家和地區互相比較，這樣也可對政府的負擔能力作出評估。

最後，我們可從個人的角度評估建議的可負擔性。如果推行某一建議的退休保障計劃，其中涉及增加僱主和僱員的供款；這樣，新增計劃必然影響個人、家庭或企業可動用的資源，我們也可從這方面衡量他們的負擔能力。

具體而言，我們將蒐集以下資料用作評估可負擔性：

- 計算在各種假設下的逐年財政開支（例如人口推算、本地生產總值增長率、通脹率等）；
- 計算政府總開支在本地生產總值所佔的百分比；
- 計算現行退休保障計劃在政府開支所佔的百分比（總開支或經常開支）；
- 計算各項退休保障建議所涉及的供款、對個人/家庭和企業可能帶來的額外負擔；
- 在考慮了稅率、社會及經濟結構等有關因素後，與經濟發展水平或文化背景相若的國家和地區作比較。

可持續性

可持續性是指措施在推行後，政府能否在可見的未來持續負擔相關開支。通常在某項退休保障計劃開始的數年間，政府仍能負擔有關開支，但隨著人口老化、經濟放緩或其他因素產生的影響，政府的開支或會出現困難，措施繼而不能持續。所以，我們必須了解各項建議計劃的預期開支，及其對政府財政負擔可能產生的長期影響。

穩定性

在本研究中，有關數據的推算，是基於某些關於人口變化和經濟發展的假設而作出；這些假設，並無客觀標準，一些可能被認為過分樂觀，也有一些過分悲觀。我們會提出若干合理的情境（包括較佳及較差的情況）作為推算的基礎，並用以檢視現有退休保障制度及蒐集得來的各項建議方案，是否能在不同情境下維持其足夠性和可以負擔的，尤其是對政府的財政的影響。這些假設將在研究方法部分交代。

總括而言，本研究的重點包括：1) 現行長者社會保障的足夠性和政府的負擔能力、可持續性及穩定性；2) 三/五根支柱老年生活保障的足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性；3) 政黨和坊間建議的各項退休保障方案的足夠性、各持份者的可負擔性、可持續性及制度的穩定性。

還要補充的是，本研究探討的範圍限於年老市民的生活需要，即現金方面所需的支持。政府為合資格的年老市民提供的醫療、住屋和福利等服務，及強制性公積金制度應如何完善，均不包括在本研究範圍之內。

研究的目的及方法

本研究會就下列四方面進行深入分析：

1. 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，及其共同發揮的退休保障功能；
2. 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，以及其足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性；
3. 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之足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性；及
4. 以目的 3 的因素分析及推算方法，進一步提出完善長者社會保障和退休保障的可行方案，並闡述其足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性。

是次研究主要採取文獻回顧、現存數據收集、分析及推算、訪談、焦點小組及公眾諮詢，具體情況如下：

目的 一

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，及其共同發揮的退休保障功能：

文獻回顧、現存數據收集、分析

- 人口普查結果、中央政策組和統計處過往所完成關於人口老化和長者社會保障的有關研究
- 學術和民間組織所進行與長者貧窮及社會保障有關的調查和研究
- 社會福利署提供的各項與長者有關的社會保障計劃數據

目的 二

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，以及其足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性：

文獻回顧、現存數據收集、分析

- 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，如中國內地、新加坡和澳洲等。有關研究會檢視其人口特徵、計劃內容和重要發展里程碑，並分析其所提供的退休支援及推行的計劃，對不同收入階層所給與的退休保障是否足夠、可負擔、可持續及具穩定性

目的三

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之足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性：

訪談

- 社會團體、政界及學者對退休保障的未來發展所提出的方案

數據推算及分析

- 根據世界銀行提出的架構及原則，檢視上述方案是否足夠的、可負擔的、可持續的及具穩定性的
- 分析皆以由 2013 至 2041 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

目的四

以目的三的因素分析及推算方法，提出完善長者社會保障和退休保障的可行方案，並闡述其足夠性、可負擔性、可持續性和穩定性。

訪談、焦點小組及民間諮詢

- 訪問主要政黨對未來退休保障的意見
- 進行焦點小組討論，收集社會上不同職業背景、職業狀況和不同收入階層的人士對未來退休保障的意見
- 舉辦公眾諮詢會和進行網上民意諮詢，公開收集社會人士對未來退休保障的意見

第二章 長者的貧窮問題

在交代本研究採用的方法和依據的同時，我們必須對有關退休保障的爭議作簡單的陳述，因唯有這樣，我們才能明白研究的焦點所在。而退休保障的逼切性，明顯與長者的貧窮有直接關係，如非數以十萬計的長者生活貧困，相信社會人士不會要求政府重新檢討現行退休保障措施是否有改進的必要。因此，對長者的貧窮狀況，我們必須作深入的分析，這也有助我們對長者貧窮成因的了解。

探討長者的貧窮，我們首先檢討的是現行各項退休保障措施的安排，特別是長者領取的綜援金，因這是保障長者基本生活的「最後防線」(last defense)。這「最後防線」是否穩固？能否發揮保障長者基本生活的作用？而俗稱「生果金」的高齡津貼，自1973年設立以來，到現在已有四十年的歷史，這是怎樣的退休保障制度？對長者提供了怎樣的支援？在此之外，最新設立的「長者生活津貼」，又能否補充長者綜援之不足？另一必須檢視的退休保障措施，是有15年歷史的強制性公積金（強積金），但本研究對強積金的討論，着重的是強積金與退休保障的關係，並下涉及強積金本身行政上的改革。

簡單來說，我們要在這部分討論的，包括：（一）退休保障歷年來引起的爭議；（二）長者的貧窮狀況及成因；（三）現行保障長者生活措施的利弊。

退休保障涉及的問題和爭議

香港應否設立強制性的退休保障制度？問題早於戰後初期受到關注。英國於上世紀五十年代初，在行將獨立或自治的殖民地設立各種類型的公積金計劃，其中最為港人熟悉的是新加坡的中央公積金。當時英國政府亦曾考慮在香港設立類似制度，但鑑於香港短期內不會改變殖民地的地位，故沒有提出相關建議。

到六十年代，國際勞工組織 (International Labour Organization) 積極推動各會員國和地區設立社會保險形式的計劃，以保障工人的權益，

包括退休保障。香港政府也因此成立內部工作小組，研究社會保險計劃在香港實施的可能性，工作小組於 1967 年完成報告。布政司在立法局提交報告時強調，因應香港正處於暴亂時期，社會秩序不知何時才恢復，所以報告的有關建議，實不宜討論和跟進。政府從此未再提及報告的建議。

七十年代初，當時來自工業界的立法局議員鍾士元博士，曾在立法局會議上促請政府考慮成立公積金制度，保障退休人士的生活需要。政府於 1976 年邀請英國社會保障部的薛樸先生 (Mr. Strachan Heppel) 來港檢討香港的社會保障制度。檢討完成後，政府於 1977 年發表《社會保障的未來發展》綠皮書，建議之一是設立僱主和僱員共同供款的社會保險計劃，以保障僱員傷病時（並非由職業引起）的生活支出。綠皮書亦建議，如傷病保險計劃成功推行，政府可考慮擴大保險範圍至年老時的退休生活需要。不過，政府於 1979 年發表包括社會保障在內的《進入八十年代的社會福利》白皮書時，並沒有推行綠皮書時建議的社會保險計劃。到了八十年代，不少勞工團體和組織要求政府成立退休保障制度，而當時較為社會大眾接受的是類似新加坡的中央公積金。政府並不認為有設立強制性退休保障計劃的必要，但答應加強勞工保障措施，並於 1987 年設立長期服務金和遣散費，並逐步改善長者領取的綜援金和生果金。

1991 年，政府初次在立法局選舉中引入地區直選議席。競選議題之一是：政府應否設立中央公積金？當時競逐地區議席的候選人均承諾一旦當選，必促請政府成立中央公積金。鑑於當時的政治氛圍，政府於是成立內部工作小組就退休保障進行研究，而後來建議的正是類似今天推行的強積金計劃。因政府提出的公積金計劃並非由政府管理，所以未能得到民間關注組織和政黨的支持。

到 1993 年底，政府提出「老年金計劃」(Old Age Pension Scheme) 方案，但計劃在社會上引起極大爭議，民意也十分分歧。箇中討論不在這裡交代，而建議提交立法局表決時，並未能得到過半數議員的支持。其後，政府重新研究公積金計劃的可能性，並於 1995 年通過強積金計劃的有關法例¹，成為跨越九七的重要社會措施之一。

香港特區政府成立後，民間要求政府成立全民退休保障的聲音沒有間斷，提出的理由包括：(1) 強積金雖成功推行，但強積金涵蓋範圍不夠全面，限於受僱及自僱人士，沒有受僱紀錄的，如負責家務沒有外出工

¹《強制性公積金計劃條例》

作的，年老時並未得到強積金的保障。況且，強積金需要時間積累，未能為短期內的退休人士提供退休生活保障。(2) 政府設立的社會保障制度，只有貧窮長者才合乎資格領取綜援；生果金給予長者的是象徵式的金額，而新設的長者生活津貼數額亦不足維持基本生活。(3) 個人儲蓄和家人支援以保障老年生活的方式，隨儲蓄習慣的改變及子女數目的減少，長遠來說，無法成為未來長者的主要經濟來源。簡言之，社會人士多認為政府必須認真及深入的探討全民退休保障的可行性，並為人口老化帶來的挑戰，早作全面的預備和規劃。

長者的貧窮狀況

香港的貧窮人口中，六十五歲及以上的長者佔的比例最高，也最為社會人士關注。在探討長者的貧窮問題之前，或許需要對如何界定貧窮作簡單的介紹。貧窮的界定素來備受爭議，也難有一致的看法。以香港的實際情況來說，公共援助（即今綜合社會保障援助）於 1971 年轉為以現金方式發放，而當時釐定的金額是以每人所需最基本的生活條件來計算，即一般稱的「一籃子方式」（basket approach），依據的是「絕對性標準」（absolute standard）的概念。以這樣的金額維持生活，公援受助者能夠得到的只算是最起碼的生活條件（subsistence living）。

1979 年，政府發表《進入八十年代的社會福利》白皮書，建議改善公共援助制度，加入各種受助人士的補助金，長者為受惠人士之一。政府於 1981 年實質增加公援金額百分之二十五。因此，到了八十年代，受助者取得的金額，除滿足基本生存條件之餘，還可應付生活上其他「非必要性」（non-essential）的支出，例如節日時的額外使費。扶助的項目亦時有增加，如學童的午膳費用。公援金額亦定時按照通脹的幅度而調整。

公共援助於 1993 年改名為綜合社會保障援助，把眾多的援助項目加以合併，形成不同年齡或家庭組別的受助者，可按實際需要領取不同金額。綜援制度的最近一次大規模檢討於 1995 年完成，除基本生活所需金額外，還按當時的生活模式（life-style），加入一些「非必要但屬必需」（non-essential but necessary）的項目，提升受助者的生活至合理水平（reasonable living standard）。

在過去四十多年公援／綜援的發展史上，不同類別受助者的數目時有改變，特別是失業和低收入受助者因受經濟起伏而時有增減，但年長受助者所佔的比例常處最高位，2013 年底佔受助個案的 58.6%；長者領取綜援的年期，也是眾多類別中時間最長的，一般達七至八年，2011 年的綜援老年個案的年期中位數為 8.8 年。

若以綜援金額作為界定貧窮的標準，貧窮人口中，長者數目最多；以人口比例計算，貧窮長者（綜援以六十歲作為長者綜援的劃分線）在六十歲及以上人口中所佔比例穩定的徘徊在百分之十二至十七間，2013 年 6 月底為 12.4%。從 2004 年開始，領取綜援的長者維持在十八萬至十九萬人，在六十歲以上人口中所佔比例且有下降的趨勢，可見領取綜援長者的數目近年相對地平穩。有解釋認為，過去多年來綜援金額並沒有實質調整，而長者申請綜援必須通過嚴格的收入和資產審查，也必須連同家人一起計算，所以符合申請資格的長者沒有增加。雖然這樣的解釋也有一定的可信性，但一些關於退休生活所作準備的調查顯示，今天工作人士對晚年生活確有較充足的準備，加上強積金推行 15 年，現在退休人士退休時可拿到一筆強積金，所以長者對綜援的需求不及過往逼切，也是可以接受的推論。

從另一角度看，有長者的家庭住戶每月入息中位數基本上與全港家庭存在很大的差別。在 2011 年，全港家庭住戶入息中位數為 20,500 元，而有長者的家庭住戶則為 13,040 元，約為全港家庭住戶的三分之二（63.6%）；這比例於過往十年間變化不大。若以一人住戶比較，長者住戶的每月入息中位數是 3,000 元，是全港一人住戶的三分之一（35.1%）；換句話說，最少一半以上獨居長者生活在以收入釐定的貧窮線之下。

少部份 65 歲或以上長者仍有參與勞動，他們的勞動參與率在 2001-2011 年間沒有多大變化（2001 年為 7.2%，2006 年及 2011 年均為 7.0%）。今天，在職長者的收入明顯有增加：以全港 65 歲及以上在職長者的收入計算，在 2001-2011 年間，長者的入息中位數從 2001 年的 6,000 元，上升至 2011 年的 8,500 元；在同一時期，全港工作人口的入息中位數，只從 10,000 元增加至 11,000 元。在職長者收入改善，間接減少他們申請綜援的需要，這種趨勢會否持續、值得注意。

以上討論，是以綜援作為基礎來分析長者的貧窮狀況。如果貧窮的界定不以綜援金額水平為依據，得出的數字會有差異。香港社會服務聯會（社聯）對香港的貧窮狀況，多年來定時作出分析，按照的是統計處

所發表全港入息分布的數字，並以入息中位數一半作為貧窮的界線。根據 2011 年人口普查的結果，社聯計算在 2011 年的全港貧窮人口是 115.1 萬人，佔當時人口的 17.1%，其中貧窮長者的數目是 28.8 萬人。

政府於 2012 年重設扶貧委員會，就「貧窮線」的定義進行討論和研究。扶貧委員會於 2013 年 9 月發表《2012 年香港貧窮情況》報告，採納「相對貧窮」的概念，按不同住戶人數收入中位數的 50% 訂立貧窮主線。按《2012 年香港貧窮情況報告》的計算，2012 年在政府有關政策介入前貧窮長者的數目是 387,800 人，是六十五歲及以上長者的 43.5%。扶貧委員會以入息中位數的 50% 定為「貧窮線」，貧窮長者的數目高於領取綜援長者的數目屬意料中事。報告指出，因「貧窮線」只計算收入，部分長者擁有資產卻沒有收入，所以貧窮長者的數目有必要進一步分析。

總結而言，無論以綜援金額水平或入息中位數五成作為「貧窮線」，數以十萬計長者生活貧困，應是不爭的事實；稍令人安慰的是，領取綜援長者的數目近年並沒有增加，顯示市民對自己退休生活的保障，無論在意識和準備上，都較以往有所提高。不過，「戰後出生」的一代正步入退休期，如何確保他們的晚年生活得到保障，政府必須早作籌謀。

保障老年生活的對策

過去半個世紀，政府在保障老年市民生活方面所採取的對策，大致可分以下兩方面：一，是為保障老年市民基本生活所採取的措施，二，是為工作僱員而設立的退休保障計劃。

保障長者生活的社會保障措施

保障老年市民基本生活方面，政府主要透過公援／綜援計劃為收入不足維持基本生活的市民提供保障，確保他們有合理的生活水平。去年設立的「長者生活津貼」，至 2014 年 3 月底，領取的長者有 42 萬人，可見現有長者擁有的資產不多，長者貧窮仍是嚴峻的問題。至於生果金，作用並不清晰，有說「敬老」，亦有調查發現，不少長者領取生果金後用來維持生活。政府於 1973 年引入生果金時（那時稱老弱津貼），用

意是鼓勵家人照顧長者，家人可得到少量金額的支持。現在，一些長者拿生果金來幫補生活開支，是沒有選擇中的選擇。從這個角度看，行政長官梁振英先生設立的長者生活津貼，正是要彌補現有長者社會保障措施之不足，讓經濟有困難的長者多一點援助，所以長者生活津貼是扶貧措施。

退休保障措施

至於退休保障方面，1991年前，政府的態度是香港並不宜設立任何形式的退休保障措施，理由是香港屬外向型經濟，供款式的退休保障計劃會增加生產成本，嚴重打擊香港的經濟；當時，唯一與退休有關的措施是長期服務金，讓僱員為同一僱主工作多年後可以得到一筆補償，但長期服務金對僱員退休生活的保障，能夠發揮的作用有限。

為了保障僱員退休而設立的措施，其實只有強積金一項。這項退休保障措施在設計上有以下限制：1) 就是加上職業退休計劃法例 (ORSO) 包括的僱員，強積金涵蓋的只及僱員和自僱人士，數以十萬計沒有參與勞動市場的市民，如負責家務沒有外出工作的人士，他們並沒有得到保障；2) 強積金的供款設有入息上下限，僱主和僱員各供薪酬的 5%，積累的金額明顯不足維持一般市民退休生活的需要；3) 強積金屬強制性儲蓄，必須經過三、四十年的時間方能發揮較充足的保障。

政府在保障老年市民生活方面，確實投放了大量資源，財政司司長在 2013-14 年度的預算案中說：

一直以來，政府投放大量資源，提供常規化的福利計劃和服務，包括社會保障、支援長者、殘疾人士、家庭、兒童及青少年，促進婦女權益等各主要範疇。在二零一三／一四年度，政府在社會福利的經常開支預算高達五百六十億元，較去年增加百分之三十一，…… 長者是社會保障的主要受惠對象。為令本港六十五歲或以上有經濟需要的長者有更好的生活質素，我們將於今年四月開始發放長者生活津貼。新津貼在二零一三／一四年度所需額外撥款約八十三億元，預計會有超過四十萬名長者受惠。

政府的財政承擔是有限度的，也不能把過高比例的資源用於單一項目。長者綜援和長者生活津貼只惠及經濟上有需要的長者，生果金則有象徵的「敬老」意義，而強積金只能保障有穩定受僱記錄的僱員。退休保障制度的未來發展還需進一步探討，這也是扶貧委員會委託港大團隊進行研究的意義和目的。

結語

過去四十多年來，有關退休保障的爭議從未間斷，爭議雖多，但社會人士對退休保障應以何種形式推行，從來未有共識。上世紀八十年代後期，勞工團體和商會經過長時間的討論，曾認同中央公積金是最可行和得到僱主和僱員普遍接納的方案。可惜的是，中央公積金未能落實推行，而政府及後提出的「老年金計劃」，卻在民間造成嚴重意見分歧。

立法局於 1995 年通過強積金法例，而強積金自 2000 年底推行以來，遭遇多番折騰。2003 及 2004 年經濟下滑時，僱主和僱員皆曾要求強積金停止供款，近年更有意見以強積金的種種問題，如回報率低和管理費過高等，建議政府另設其他退休金保障計劃。不過，社會人士對退休保障的未來發展仍未達成共識。

當然，任何社會措施很難得到全部市民的支持，特別是一些涉及龐大公共資源分配的措施，市民總有不同的意見。因此，研究團隊認為，任何有關退休保障未來發展的建議，政府應首先在社會上凝聚共識，這樣才可減少日後落實推行時的困難。

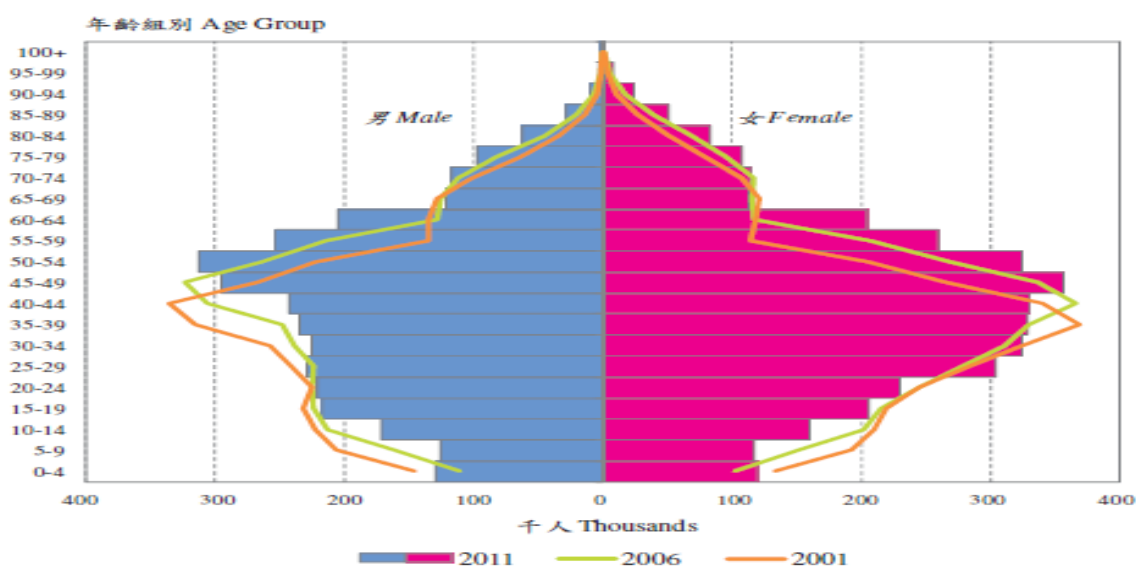
毋疑，任何影響深遠的社會措施，不應草率作出決定，但也不應經年累月的拖延，以致問題變得越來越複雜，也錯過了最佳應對的時刻。如何拿捏得準？這是行政判斷的問題；然而，退休保障關乎全港市民的福祉，政府在作出決定之先，社會人士必須對有關決策作充分了解，這樣措施才能推行順暢。本研究正是為凝聚共識提供穩固的基礎。

第三章 香港人口及老齡化概況

香港人口結構

2011 年人口普查結果顯示（見表 3.1），香港總人口為 707 萬人，較 1961 年的 313 萬人上升了超過一倍。近十年的人口升幅卻見放緩，較 2006 年的 686 萬人和 2001 年的 670 萬人分別增加 3.0% 和 5.4%，過去五年人口的年平均增長率僅為 0.6%。隨著生活水平的提高，衛生條件的改善，以及醫療技術的進步，香港出生人口的預期壽命較十年前大幅增加，其中男性預期壽命已達 80.5 歲，而女性預期壽命更是高達 86.7 歲（政府統計處，2012a）。與總人口緩慢增長的趨勢形成鮮明的對比，香港 65 歲及以上長者的數目已超過 94 萬人。以長者佔總人口的比例而言，其百分比在過去 50 年不斷上升，由 1961 年 2.8% 上升至 2011 年的 13.3%，平均每年增長率為 4.8%。無論是從數量還是比例上看，香港老年人口的增長趨勢非常明顯（政府統計處，2001，2006，2012b，2013a）。相比 2001 年，圖 3.1 中 2011 年的年齡金字塔的中上部及頂部明顯較寬，金字塔的底部則大幅收窄。

圖 3.1 人口金字塔



資料來源：政府統計處 (2011)。2011 年人口普查主要統計數字。

另外，香港的居住人口中，男性數目相對每千名女性的比率持續下降。整體人口的性別比率從 2001 年的 960 下降至 2011 年的 876。不同年齡組別的性別比率存在差異，尤其於 2011 年，在 25 至 44 歲年齡組別的女性人口較男性為多，主要原因是有眾多女性持單程通行證從中國內地到香港與丈夫團聚，及有大量女性外籍家庭傭工在港工作（政府統計處，2012a）。長者的性別結構資料顯示，在過去十年，女性長者人數一直較男性長者為多。長者的性別比率由 2001 年的 859 稍微下跌至 2006 年的 856，但在 2011 年回升至 871，較整體人口的性別比率為高。值得一提的是，在 65 歲至 69 歲及 70 至 74 歲的年齡組別中，男性數目較女性數目為多（其性別比率分別為 1078 及 1027），但在 75 至 79 歲、80 至 84 歲和 85 歲以上的年齡組別中，女性則遠較男性為多（其性別比分別為 896、744 及 481）。這主要是由於女性的預期壽命一般較男性為高（政府統計處，2001，2006，2013a）。

按年齡組劃分，少年兒童人口（0-14 歲）佔總人口的比例顯著下跌，由 2001 年的 16.4% 下降至 2011 年的 11.6%；成年人口（15-64 歲）佔總人口的百分比由 2001 年的 72.4% 和 2006 年的 73.9% 增加至 2011 年的 75.1%；而老年人口（65 歲及以上）佔總人口的比例則由 2001 年的 11.2% 和 2006 年的 12.4% 增加至 2011 年的 13.3%（政府統計處，2001，2006，2012b，2013a）。人口年齡結構的轉變主要受出生率和死亡率持續處於較低水平所影響。事實上，2003 年之前，出生率一直處於下降趨勢，之後又由 2003 年的每千人有 7.0 名逐漸回升至 2011 年的 13.5 名，儘管如此，香港的出生率仍然處於較低水平。根據聯合國發表的《全球人口狀況報告 2013》，香港於 2010 年的出生率是全球有數據的 160 個國家或地區中最低的地區。

人口結構的轉變趨勢，亦可從撫養比的變化率表現出來。如表 3.1 所示，香港人口的總撫養比率（少年兒童人口與老年人口總和所佔勞動年齡人口的百分比）由 2001 年的 38.1% 下降至 2011 年的 33.3%，但下降主要由少年兒童撫養比率的下降所導致（由 22.6% 下降至 15.5%）；2011 年的老年撫養比率為 17.7%，不僅沒有下降，反而比 2001 年的 15.5% 和 2006 年的 16.8%、有所上升（政府統計處，2012a）。值得注意的是，老年人口自身也呈現出老化趨勢，80 歲的以上「老老人」佔老年人口的比重已由 2001 年的 19.6%，2006 年的 23.9%，上升至 2011 年的 28.8%。而 65 至 69 歲的「輕老人」則由 2001 年的 33.3%，2006 年的 28.2% 下降至 2011 年的 24.9%（政府統計處，2013a）。

表 3.1 2001-2011 年香港人口結構特徵以及至 2041 年的人口預測

人口特徵	2001		2006		2011		2021		2031		2041	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
人口數量與結構												
年中人口 (按歲組)	6 708 389	100%	6 864 346	100%	7 071 576	100%	7 662 100	100%	8 160 800	100%	8 469 000	100.0%
兒童人口 (15歲以下)	761 700	16.5%	939 675	13.7%	823 530	11.6%	880 800	11.5%	830 400	10.2%	761 700	9.0%
成年人口 (15-64歲)	4 851 920	72.3%	5 071 875	73.9%	5 306 704	75.0%	5 330 500	69.6%	5 170 600	63.4%	5 149 300	60.8%
15-24歲 (占成年人口百分比)	920 445	19.0%	909 005	17.9%	875 234	16.5%	640 300	12.0%	754 700	14.6%	725 600	14.1%
25-34歲	1 108 529	22.8%	1 052 126	20.7%	1 084 120	20.4%	1 140 800	21.4%	959 300	18.6%	1 140 900	22.2%
35-44歲	1 360 487	28.0%	1 248 855	24.6%	1 135 285	21.4%	1 156 400	21.7%	1 220 800	23.6%	1 019 700	19.8%
45-54歲	960 417	19.8%	1 193 788	23.5%	1 289 430	24.3%	1 158 300	21.7%	1 132 700	21.9%	1 182 000	23.0%
55-64歲	502 042	10.3%	668 101	13.2%	922 635	17.4%	1 234 700	23.2%	1 103 100	21.3%	1 081 100	21.0%
老年人口 (65歲或以上)	747 052	11.1%	852 796	12.4%	941 312	13.3%	1 450 800	18.9%	2 159 800	26.5%	2 558 000	30.2%
65-69歲 (占老年人口百分比)	249 011	33.3%	240 822	28.2%	234 300	24.9%	483 300	33.3%	601 300	27.8%	521 900	20.4%
70-74歲	209 243	28.0%	229 053	26.9%	230 440	24.5%	381 400	26.3%	568 800	26.3%	530 400	20.7%
75-79歲	142 736	19.1%	178 773	21.0%	205 151	21.8%	204 500	14.1%	435 400	20.2%	548 900	21.5%
80-84歲	84 335	11.3%	112 786	13.2%	146 082	15.5%	171 900	11.8%	305 300	14.1%	466 400	18.2%
85+	61 727	8.3%	91 362	10.7%	125 339	13.3%	209 700	14.5%	249 000	11.5%	490 400	19.2%
性別比率 (男性數目相對每千名女性的比率)	960		911		876		817		761		712	
15歲以下	1 072		1 063		1 073		1 094		1 077		1 077	
15-24歲	989		972		1 006		977		1 009		980	
25-34歲	814		786		724		648		542		601	
35-44歲	908		793		725		675		615		531	
45-54歲	1 037		974		892		754		704		655	
55-64歲	1 154		1 056		990		894		760		718	
長者 (65歲或以上)	859		856		871		867		816		714	
65-69歲	1 057		1 076		1 078		952		817		745	
70-74歲	945		963		1 027		947		909		728	
75-79歲	790		860		896		970		875		759	
80-84歲	655		658		744		862		810		787	
85+	452		460		481		524		564		565	
出生時平均預期壽命 (年)												
男性	78.4		79.4		80.5		82.2		83.5		84.4	
女性	84.6		85.5		86.7		88.5		89.8		90.8	
撫養比率												
少年兒童撫養比率	226		185		155		165		161		148	
老年撫養比	155		168		177		272		418		497	
總撫養比率	381		354		333		437		579		645	
生育												
粗出生率 (‰)	7.2		9.6		13.5							
活產嬰兒數目	4 8219	100%	65 626	100%	95 451	100%						
內地女性在香港生產的嬰兒數目	7 810	16.2%	26 132	39.8%	43 982	46.1%						
“單非”孕婦在港所生的嬰兒數目	7 190	14.9%	9 438	14.4%	6 110	6.4%						
“雙非”孕婦在港所生的嬰兒數目	620	1.3%	16 044	24.4%	35 736	37.4%						
其他 (未登記嬰兒父親的居民資料)	-	-	650	1.0%	2 136	2.2%						
死亡												
粗死亡率 (‰)	5.0		5.5		6.0							
死亡人數	33 378		37 457		42 346							

表 3.1 (續) 2001-2011 年香港人口結構特徵以及至 2041 年的人口預測

勞動、就業及收入												
總勞動人口*	3 242 500	100%	3 370 100	100%	3 450 900	100%	3 690 500	100%	3 519 700	100%	3 522 400	100%
男性*	1 961 000	60.5%	1 948 200	57.8%	1 939 500	56.2%	1 976 300	53.6%	1 790 100	50.9%	1 723 300	48.9%
男性長者*	35 700		38 200		43 700		105 300		134 400		121 600	
女性*	1 281 500	39.5%	1 421 800	42.2%	1 511 400	43.8%	1 714 200	46.4%	1 729 600	49.1%	1 799 300	51.1%
女性長者*	7 400		7 400		10 700		23 300		39 000		50 600	
勞動人口參與率(%)*	60.2		59.9		58.4		58.6		51.9		49.5	
男性(%)*	73.0		70.9		68.4		67.3		58.8		56.0	
男性長者(%)*	10.5		10.2		10.5		16.3		14.2		11.7	
女性(%)*	47.4		49.3		49.1		51.0		46.3		44.5	
女性長者(%)*	1.9		1.8		2.3		3.2		3.4		3.5	
就業率(%)	94.9		95.2		96.6							
失業率(%)	5.1		4.8		3.4							
每月主要職業收入中位數(港元)	10000		10000		11000							
男性	12000		11000		13000							
男性長者	6500		7000		9000							
女性	8900		8500		9500							
女性長者	4200		5500		6940							
家庭結構及居住情況												
總家庭住戶數目	2 053 412	100%	2 226 546	100%	2 368 796	100%	2 662 500		2 903 600		3 047 500	
單人住戶	321 111	15.6%	367 653	16.5%	404 088	17.1%						
夫婦家庭	271 234	13.2%	314 973	14.1%	354 492	15.0%						
夫婦及未婚子女家庭	884 044	43.1%	919 350	41.3%	834 215	35.2%						
其他	577 023	28.1%	624 570	28.1%	776 001	32.8%						
家庭住戶平均人數	3.2		3.0		2.9		2.8		2.7		2.7	
粗結婚率(按每千名人口計算)	4.8		7.3		8.2							
男性	9.9		15.4		17.6							
女性	9.5		14.0		15.5							
粗離婚率(按每千名人口計算)	2.0		2.5		2.8							
初婚年齡中位數(歲)												
男性	30.2		31.2		31.2							
女性	27.5		28.2		28.9							
居住情況(全港人口)												
1人	321 565	15.7%	367 653	16.5%	404 088	17.1%	473 925	17.8%				
2人	447 690	21.8%	535 846	24.1%	597 697	25.2%	772 125	29.0%				
3人	438 216	21.3%	517 108	23.2%	575 316	24.3%	670 950	25.2%				
4人	481 183	23.4%	504 895	22.7%	501 845	21.2%	487 237	18.3%				
5人+	364 758	11.9%	213 896	9.6%	289 850	9.0%	260 925	9.8%				
居住情況(長者人口)												
獨居	84 767	11.3%	98 829	11.6%	119 376	12.7%						
與配偶及子女同住	239 680	32.1%	259 154	30.4%	279 786	29.7%						
只與配偶同住	137 590	18.4%	181 139	21.2%	221 766	23.6%						
只與子女同住	184 324	24.7%	196 581	23.1%	201 906	21.4%						
居於非家庭住戶	67 955	9.1%	85 571	10.0%	80 629	8.6%						
其他	32 736	4.4%	31 522	3.7%	37 849	4.0%						

註釋：(*) 不包括外籍家庭傭工。

資料來源：政府統計處(2001)。2001 人口普查主題性報告一長者。
 政府統計處(2006)。2006 中期人口統計主題性報告一長者。
 政府統計處(2012b)。2011 人口普查主要報告第一冊。
 政府統計處(2012a)。香港人口趨勢 1981-2011。
 政府統計處(2012c)。香港統計年刊 2012 年版。
 政府統計處(2012d)。香港的人口及家庭住戶趨勢。
 政府統計處(2012e)。香港人口推算 2011-2041。
 政府統計處(2012f)。2012 年至 2041 年香港勞動人口推算。
 政府統計處(2013a)。2011 人口普查主題性報告一長者。
 政府統計處(2013b)。至 2041 年的香港家庭住戶推算。

勞動人口轉變

伴隨人口結構的變化，在 2001-2011 十年間，全港男性勞動人口數量由 2001 年的 196 萬，2006 年的 195 萬，逐步下降至 2011 年的 194 萬人。男性勞動人口參與率則由 2001 年的 60.5%，2006 年的 57.8% 下降至 2011 年的 56.2%；與此相反，女性勞動人口數量則一路上升，由 2001 年的 128 萬，2006 年的 142 萬，上升至 2011 年的 151 萬，女性勞動人口參與率則由 2001 年的 39.5%，2006 年的 42.2% 上升至 2011 年的 43.8%（政府統計處，2013a）。事實上，勞動人口參與率的變化，除男女之間的差異外，與香港人對於傳統性別角色的看法轉變有一定的關係（Chow & Lum，2008）。

2001-2011 十年間，香港雖經歷了 2003 年的「非典」和 2008 年的金融危機，但整體就業率保持穩步上升，由 2001 年 94.9%，2006 年 95.2%，上升至 2011 年的 96.6%；失業率也穩定在低位徘徊，且呈現下降趨勢（政府統計處，2012c）。一方面，高就業率和低失業率說明香港經濟為勞動者提供了充足的就業機會；另一方面，勞動人口的緩慢增長也相對地減少了勞工的供應。長者勞動人口參與率在此期間也有略微下降，下降的主要原因是，高齡長者在長者人口中所佔比例不斷上升。

2011 年的人口普查結果還顯示，全港工作人口每月主要職業收入中位數港幣為 11,000 元，其中男性的收入的中位數為港幣 13,000 元，高於女性收入的中位數的港幣 9,500 元。長者工作人口在 2011 年的每月主要職業收入中位數為港幣 8,500 元，明顯低於全港工作人口每月主要職業收入中位數。其中男性長者的收入中位數為港幣 9,000 元，而女性長者的收入中位數更僅為港幣 6,940 元。長者勞動人口的收入中位數低於全港勞動人口的收入中位數，這可能與他們的教育程度較低，只能從事薪金較低的職業有關連。長者中，具小學教育程度或以下的比例雖由 2001 年的 81.6% 下降至 2011 年的 69.0%，但比全港人口中的低教育水平人口佔比（22.7%），還是高出許多（政府統計處，2013a）。

家庭結構及觀念轉變

香港家庭有遲婚、遲育、少生孩子和核心化的趨勢。2001-2011 十年間，男女初婚年齡中位數均呈上升趨勢，其中男性初婚年齡中位數由 2001 年的 30.2 歲增加到 2011 年的 31.2 歲；女性初婚年齡中位數的上升

趨勢更為明顯，由 2001 年 27.5 歲，2006 年的 28.2 歲，上升至 2011 年的 28.9 歲（政府統計處，2012a，2012c，2013a）。由於港人一般都是先結婚後生育，越遲結婚的結果通常是越遲生育，女性的生育時期也相對的縮短；不少女性因遲婚及已屆生育高齡而不敢或不能生孩子，令香港的出生率持續下降。

另一方面，香港家庭規模形成逐漸縮小的趨勢，住戶平均人數已少於 3 人。單人住戶的比例由 2001 年的 16% 上升至 2011 年的 17%，只由夫婦組成的家庭住戶數目由 2001 年的 27 萬戶增加至 2011 年的 35 萬戶，佔家庭住戶總數的比例由 2001 年的 13% 上升至 2011 年的 15%。儘管由夫婦及未婚子女組成的家庭住戶數目由 2001 年的 884,000 上升至 2011 年的 934,000，其佔家庭住戶總數的比例卻由 43% 下跌至 39%（政府統計處，2012d）。

政府統計處關於長者的主要統計數字進一步顯示：2001-2011 十年間，長者中的獨居比例由 2001 年的 11.3%，2006 年 11.6% 增加至 2011 年的 12.7%；與子女同住的長者比例略有下降，由 2001 年的 24.7% 下降至 2011 年的 21.4%；僅與配偶同住的長者比例呈增長趨勢，從 2001 年的 18.4%，2006 年的 21.2%，逐步增加至 2011 年的 23.6%；同時與配偶以及子女居住的長者比例，由 2001 年的 32.1%，2006 年的 30.4%，下降至 2011 年的 29.7%（政府統計處，2013a）。過去三十年，香港的家庭體制經歷了急速的變化，家庭過往發揮的支援功能必逐步下降，究竟會多大程度影響家庭對長者的支持和養老保障的功能，還有待進一步研究（Chou, 2008）。

香港人口趨勢 2012-2041：機遇與挑戰

以 2011 年人口普查結果作為基準，香港人口推算 2012-2041（政府統計處，2012b）的結果顯示，香港人口在未來三十年將呈現出以下主要趨勢：（一）人口持續溫和增長及老化；（二）勞動人口持續呈下降趨勢；（三）家庭結構持續縮小及更多元化。

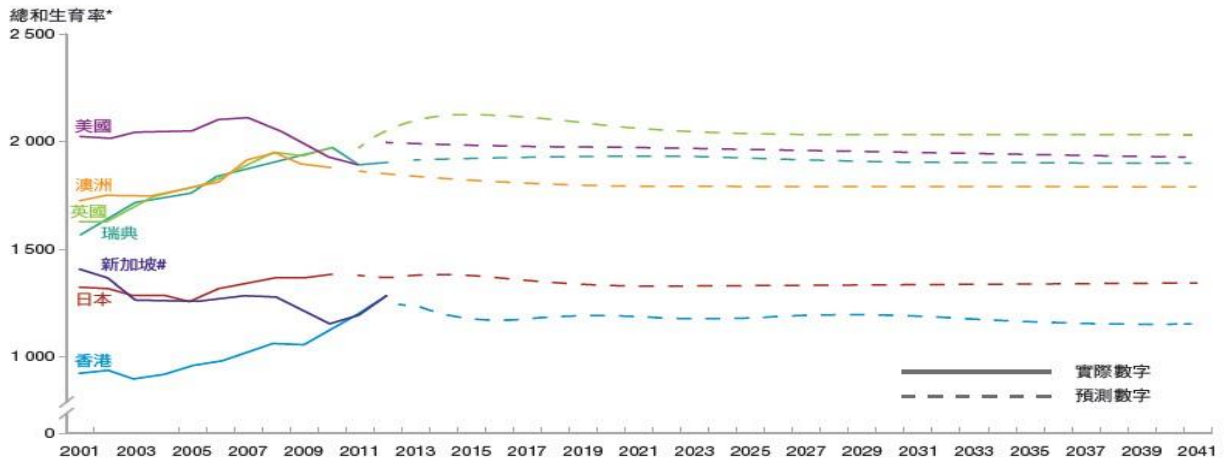
人口持續溫和增長及老化

香港人口將由 2011 年中的 707 萬人上升至 2041 年底的 847 萬人，而自 2011 年至 2041 年的推算平均年增長率為 0.6%，人口增長速度將持續放緩（政府統計處，2012e），而本港人口增長未來主要是由淨遷入人口增加所帶動。同時，由於香港移入人口將依然以女性佔多數及女性平均壽命較長，未來女性比例較高的現象將持續，不同年齡組別的性別比率差異仍會存在（政府統計處，2012e）。

按照《香港人口推算 2012-2041》的預測，本港的總和生育率將維持在偏低的水平。不論以 2011 年或 2041 年的生育率作比較，本港生育率的數字均低於許多已發展國家，如日本、瑞典、澳洲、英國及美國（參見圖 3.2）。隨著醫學科技、生活水平及環境衛生的不斷改善，香港人口的預期壽命將繼續延長，由 2011 年 80.5 歲延長至 2041 年的 84.4 歲，女性更達 90.8 歲。伴隨香港較低的出生率和人口預期壽命的延長，《香港人口推算 2012-2041》估算到 2029 年中，每四位香港人中就會有一位是 65 歲或以上的長者，而老年人口佔總人口的比率將於 2041 年突破 30%。

另一方面，零至十四歲少年兒童的比例和十五至六十四歲成年人的比例卻都呈下降趨勢，分別由 2011 年的 12% 和 75% 下降至 2041 年的 9% 和 61%。整體人口的年齡中位數，將由 2011 年的 41.7 歲上升至 2041 年的 49.9 歲。隨著人口老齡化的加速，總撫養比將由 2011 年的 33.3%，持續上升至 2041 年的 64.5%；其中，少年兒童的撫養比率基本維持在較低水平，老年撫養比率在推算期內增加接近兩倍，顯示勞動人口照顧老年人口的負擔加劇。

圖 3.1 選定發達經濟體系的總和生育率（2011 年至 2041 年）



資料來源：人口政策督導委員會（2013）。人口政策諮詢文件

人口持續老化將會對社會經濟各方面產生影響。首先，它會減少勞動力的供應，造成勞動力缺乏，阻礙經濟的快速增長。人口老化會在某些行業造成人手不足現象，影響經濟的整體發展。另一方面，人口老化增加對養老金和醫療及社會福利服務的需求，養老社會保障和醫療的費用隨之上升，將使公共財政承受越來越大的壓力（李洪心，2006）。長者的生活保障及對醫療服務的需求，將是人口政策必須注視和處理的兩大議題。

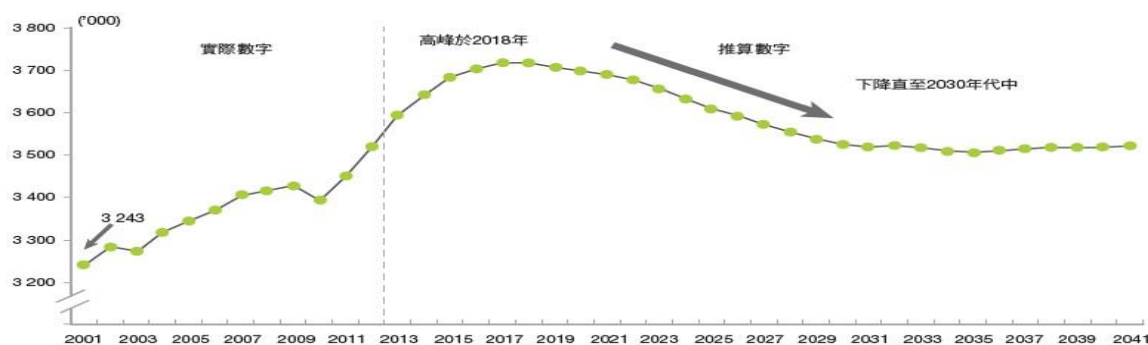
勞動人口持續呈下降趨勢

儘管本港的人口至 2041 年大致維持溫和上升趨勢，當中由 2011 年至 2041 年，人口將由 707 萬增加至 847 萬，增長約為 19.8%，但根據政府統計處《2012 年至 2041 年勞動人口推算》，本港勞動人口在 2011 年至 2041 年間，卻在經歷 2018 年的高峰之後呈現輕微的負增長（見圖 3.3）；男性勞動人口將會由 2011 年的 194 萬下降至 2041 年的 172 萬，而女性勞動人口按推算則會由 2011 年的 151 萬上升至 2041 年的 180 萬。整體勞動人口參與率，按推算將會由 2011 年 58.4% 逐步下降至 2041 年的 49.5%，顯示勞動人口與整體人口變化呈現「背馳」的走勢。按照政府統計處的解釋，勞動人口呈單向下降主要有以下三方面原因：首先，人口老齡化以致長者佔 15 歲及以上人口的比例上升；第二，主要工作年齡人口，即 25 至 59 歲人口，佔 15 歲及以上人口的比例下降；另外，女性人口佔 15 歲及以上人口的比例將上升，而傳統女性的勞動參與率較男性為低，造成勞動人口比率下降（政府統計處，2012f）。

相反，長者勞動人口在未來三十年間將大幅增加，其中男性長者勞動人口將由 2011 年的 43,700 增加至 2041 年的 121,600 人，女性長者勞動人口也將由 2011 年的 10,700 人增加至 2041 年的 50,600 人。長者勞動人口的參與率亦會有所上升（政府統計處，2012f）。

眾所周知，勞動人口的數目及組成，是影響經濟發展的重要因素。港府在 2012 年 4 月的人力資源推算報告中也指出，香港將於 2018 年出現勞動力短缺（香港特別行政區政府，2012），意味整體產業勞動力資源的下降。另一方面，不少長者渴望可以繼續工作，特別是一些中下階層的長者，希望多點積蓄，好維持經濟獨立而體面的老年生活；政府和業界應如何改善就業環境，消除長者參與勞動市場的障礙，是值得進一步探討的議題。

圖 3.3 截至 2041 年的勞動人口推算



備註：外籍家庭傭工除外

資料來源：人口政策督導委員會（2013）。人口政策諮詢文件。

家庭結構持續縮小

家庭住戶數目推算由 2011 年的 237 萬上升至 2041 年的 305 萬，平均每年增長率為 0.8%。家庭住戶數目的增長比人口數目的增長（約每年 0.6%）稍快，導致平均住戶人數下跌；平均住戶人數推算由 2011 年的 2.9 人下跌至 2041 年的 2.7 人，意味著家庭規模將會繼續變小（政府統計處，2013b）。1 人住戶的百分比推算在 2011-2021 十年間將會維持在 17% 至 18%；2 人住戶繼續為按住戶人數劃分的住戶分布的最大組別，而其所佔的比例會穩步由 2011 年的 25.2% 上升至 2021 年的 29.0%；5 人及以上的住戶所佔的比例，將持續由 2011 年的 12.2% 下跌至 2021 年的 9.8%（政府統計處，2013b）。

家庭結構與住戶情況的轉變，與香港的家庭價值及觀念的變化不謀而合。一方面，普羅大眾仍然較為傳統—他們仍覺得結婚較好、要有小孩子、不要離婚、並應照顧年老一代；但另一方面，他們對於自己或其他人在離婚、再婚、同居、和沒有生孩子卻並不抗拒。以上種種改變微妙地挑戰家庭對長者的保護功能，間接增加長者對基本生活保障、醫療和福利服務的需求。

近年人口學中甚多學者談及「人口機會視窗」(Demographic Window)的概念，它主要是指隨著社會的發展，人口再生產類型發生變化，在從過渡型向現代型的轉變過程中，出生率下降速度快於人口老齡化速度，從而使得有一段時期勞動人口對少兒的撫養與對老年的撫養都比較低。根據聯合國的定義，「人口機會窗口」會持續多久取決於少兒人口低於 30%，而老年人口低於 15% 的時期會維持多久。而這段時間都被人口學學者視為可以為人口老化做準備的階段 (Carvalho, 1998; Carvalho & Wong, 1995; Kono, 2002)。根據香港政府統計處預測，老年人口比例將於 2015 年左右超過 15%，所以「人口機會窗口」大概僅會持續兩年左右的時間。即便是按照香港可持續發展委員會的定義，將總撫養比率低於 400 的時期看作為「人口機會視窗」，該視窗也將於 2019 年關閉。隨著家庭核心化的傾向，出生率下降和孝道思想的減弱 (Chow & Bai, 2011)，家庭對長者在經濟上的支持將會減少，因而政府及社會將在這方面扮演著越來越重要的角色，制定合理養老保障政策的任務迫在眉睫。

第四章 各地退休保障制度的比較

本章將總結世界多個國家及地區的退休保障制度的經驗，分析各種退休保障制度的特性及其發展及改革路徑，借鑒其經驗以助評估香港退休保障制度的狀況及發展方向。本章會對各地的退休保障制度的情況作出綜合比較，檢視其近年的改革措施，從而了解同樣制度一旦在香港實施，會否出現相同的利弊。研究團隊選定以鄰近發展相約國家及地區為主，並輔以各世界各地被譽為制度較妥善的國家以作參考。這些國家和地區為：亞太區（中國內地、澳門、台灣、新加坡、日本、韓國、澳洲），歐洲和北美（加拿大、瑞典）。

不同地方退休保障制度的五根支柱分析

世界銀行於 1994 年提出三根支柱的退休保障方案，三根支柱分別是隨收隨付的公共退休保障制度、固定供款或個人帳戶制度的強制性退休保障制度、以及自願性的個人儲蓄。2005 年，世界銀行進一步提出更完善的長者入息保障的零支柱；以強制性、公營管理、隨收隨支、確定給付為特色的第一根支柱（即公共退休保障金）；由強制性職業或個人的退休保障計劃構建的第二根支柱、自願性儲蓄所構建的第三根支柱；以及以家庭和其他非參與的支援所構建的第四根支柱。在報告中我們會引用世界銀行提出的多層退休保障架構，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。是次研究採取五根支柱作為研究及分析框架，參考多種文獻和數據資料，我們在表 4.1 中歸納出所研究地方退休保障制度的結構及其完善程度。

表 4.1 不同地方退休保障制度的五支柱分析

支柱	目的	融資	計劃特點	退休保障制度										
				中國大陸	澳門	台灣	新加坡	日本	韓國	澳洲	加拿大	瑞典	香港	
0	減貧，收入再分配	政府收入	全民共用或經濟審查	×	√	√	√	×	√	√	√	完善	×	√
1	替代收入，收入再分配	供款	強制性及公營管理	√	√	√	×	√	√	×	×	√	√	完善
2	透過儲蓄以維持與退休前相若的生活水平	供款	強制性職業/私人管理退休計畫	×	×	√	√	×	×	×	√	×	√	完善
3	增加儲蓄以維持與退休前相若的生活水平	私人儲蓄	自願性質及私人管理	√	×	√	√	√	完善	√	√	√	√	√
4	盡可能加強保障	資金及/或非資金的幫助	自願性質及私人/非正式管理	√	√	√	√	√	√	√	√	完善 (透過自置居所)	√	√

主要參考資料：

余肇中、胡志華、周嘉榮 (2012)。《選定地方的退休保障制度》。香港：立法會秘書處資料研究部。

OECD (2011). Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en#page1

OECD (2013a). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

不同地方養老金的替代率分析

養老金的替代率 (replacement rate) 是指養老金與工資的比例，是衡量養老金待遇足夠性的有效指標，常用於進行養老保障制度的國際比較以及對制度待遇充足性的評估研究（王曉軍，米海傑，2013）。根據 OECD(2011,2013a) 以及其他學者的資料，我們在表 4.2 中分性別、分退休前的不同收入水平、對相關人士的養老金個人總替代率（個人養老金總收入/個人退休前的平均收入）和個人淨替代率（個人養老金淨收入/個人退休前的平均收入）進行了歸納。

表 4.2 不同地方养老金的替代率

個人收入 (% 平均)	總替代率						淨替代率					
	男性			女性			男性			女性		
	50	100	200	50	100	200	50	100	200	50	100	200
中國大陸	97.9	77.9	67.9	78.5	61.0	52.2	106.4	84.7	75.5	85.3	66.3	58.7
澳門 (24.1 ¹)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
台灣 (68.1 ²)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
新加坡	38.5	38.5	21.7	34.4	34.4	19.4	41.6	42.1	23.8	37.2	37.7	21.3
日本	49.8	35.6	28.0	49.8	35.6	28.0	54.3	40.8	32.8	54.3	40.8	32.8
韓國	59.2	39.6	21.9	59.2	39.6	21.9	64.8	45.2	26.3	64.8	45.2	26.3
澳洲	91.1	52.3	38.7	86.6	47.8	34.4	100.5	67.7	55.6	95.6	61.9	49.2
加拿大	80.1	45.4	22.7	80.1	45.4	22.7	90.7	58.6	32.0	90.7	58.6	32.0
瑞典 ³	68.3	53.8	68.7	-	-	-	67.0	53.6	72.6	-	-	-
香港	34.4	34.8	29.5	32.2	31.5	29.5	36.2	36.8	33.0	33.9	33.3	33.0

註釋：¹ 無相關資料，24.1%是由「養老金」連同「敬老金」的每月發放最高 3,500 元除以 2013 年第一季澳門本地居民的收入中位數 14,500 元計算得出。

² 引自余肇中、胡志華、周嘉榮（2013）的《選定地方的退休保障制度》，但他們解釋台灣政府並無就收入替代率的計算方法作詳細說明。

³ 瑞典的資料來自 OECD(2011) Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en#page1

主要資料來源：OECD (2013b) Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2013_pension_asia-2013-en#page1

如表 4.2 所示，對於中等收入的人士來說，养老金的替代率為中國大陸最高，個人總替代率男女分別達到了 77.9% 和 61.0%，淨替代率男女更是分別高達 84.7% 和 66.3%。替代率排在第二位和第三位的分別是瑞典和澳洲，其次為加拿大。除台灣和澳門（無相關資料），香港的養老金個人總替代率為選定地方中最低。OECD 所有成員國中，中等收入人士的個人總替代率平均水平男性大概為 54.4%，女性為 53.7%（OECD，2013a）。不過，以上替代率均未包括私人儲蓄。

相比中等收入以及高收入人士，更高的個人養老金替代率常會在低收入人士（收入僅達中等收入水平的 50%）中實現。這顯示出大部分地方的退休保障制度都更傾向於保護低收入人士，防止他們陷入老年貧困。OECD 所有成員國中，低收入人士的個人總替代率平均水平大概為 71%，遠高於新加坡和香港的替代率水平。總體來說，女性的個人養老金替代率普遍比男性為低，顯示出大多數地方的養老保障制度對女性的保護不足，存在著養老金性別間分配不公平的現象。

不同地方退休保障制度的覆蓋率分析

一方面，制度需要確保適當的養老金替代率，長者的生活水平才不會因退休而大幅下降；另一方面，制度的覆蓋率 (coverage) 也同樣重要，即該制度是否能廣泛覆蓋不同特徵的人士。根據 OECD (2013b) 關於亞太地區養老保障的報告以及其他相關資料，表 4.3 列出了對選定地方的退休保障制度的成員數量，成員數量佔勞動年齡人口的比例，佔實際勞動人口的比例以及相應的統計年份。除澳門和台灣（無相關資料），制度覆蓋率最低的當屬中國內地，這與其最高的個人養老金替代率形成鮮明對比。香港的制度覆蓋率居於選定地方的中等偏下水平。

表 4.3 不同地方退休保障制度的覆蓋率

	統計年份	成員數量	占15-64歲人口的%	占實際勞動人口的%
中國大陸	2010	268 200 000	27.7	33.5
澳門	-	-	-	-
台灣	-	-	-	-
新加坡	2012	1 790 000	64.0	84.0
韓國	2011	19 885 900	54.2	79.9
日本	2005	63 560 000	75.0	95.4
澳洲	2005	9 578 000	69.7	90.7
加拿大	2009	16 417 000	70.0	87.4
瑞典	2010	-	-	90.0-100.0 ¹
香港	2009	2 921 815	55.4	78.9
OECD34	-	-	64.7	85.6

註釋：

¹ 90% -100%是依據如下資料估算而來：

Antolin, Payet,& Yermo(2012)“Coverage of private pension systems: Evidence and policy options”, OECD working papers on finance, insurance and private pensions, No. 22

主要資料來源：OECD (2013) *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2013_pension_asia-2013-en#page1

不同地方退休保障的開支分析

表 4.4 顯示了今次研究的 10 國家或地區在退休保障的公共開支及私人開支。由於部份地區的資料取自經濟合作與發展組織 (OECD) 的報告 (OECD, 2012)，故此加入了 OECD 國家的平均值以作比較。表 4.4 顯示各國家或地區的公共開支佔本地生產總值由 1.1% 至 10.2% 不等。若以 OECD 國家平均值的 7.8% 作比較，瑞典、日本的公共退休保障開支高於平均值。相反，澳門、台灣、香港、韓國、中國的公共開支水平較低。不過，比較開支佔本地生產總值時，亦應考慮到該國家/地區的稅率，才能分析其稅收能否支持相關開支。

表 4.4 不同地方退休保障開支佔本地生產總值 (GDP) 比率

國家／地區	公共退休保障開支 佔本地生產總值	私人退休保障開支 佔本地生產總值
香港 ²	2.15% (2013)	1.05% (2013)
澳門	1.1% (2011)	/
台灣	1.5% (2011)	/
韓國	2.1% (2009)	1.4% (2010)
中國	2.3% (2010)	/
新加坡	3.2% (2011)	/
澳洲	3.5% (2009)	4.5% (2010)
加拿大	4.5% (2009)	2.5% (2010)
經濟合作與發展組織國家的平均值	7.8% (2009)	2.1% (2010)
瑞典	8.2% (2009)	1.4% (2010)
日本	10.2% (2009)	/

資料來源：Organization for Economic Co-operation and Development, 2012；澳門特別行政區政府 財政局，2012；澳門特別行政區政府統計暨普查局，2013c；澳門社會保障基金，2012；中華民國行政院主計總處，2012a、2012b；Legislative Council, 2013；政府統計處，2013；香港強制性公積金計劃管理局，2013；中華人民共和國國家統計局，2011b、2012a；Central Provident Fund Board, Singapore, 2012；Singapore Department of Statistics, 2012

² 公共退休保障開支部份：取自 2013-14 年度的長者社會保障開支（共 217.2 億元）；及公務員及司法人員的退休金、戰後撫恤金及陸軍義勇軍和海軍退休金金額（共 239.1 億元）加總計算，兩者合共 456.3 億元。私人退休保障開支部份：以強制性公積金（2013 年全年支付權益 \$149.4 億元，佔本地生產總值的 0.704%）及職業退休計劃發放金額（職業退休計劃淨資產總額大約為強制性公積金的一半，按此比例估算其發放金額約佔本地生產總值的 0.35%）計算。

國際社會退休保障制度改革趨勢及啟示

人口老齡化、低出生率以及人類預期壽命的增長等人口結構變化，再加上現收現付制缺乏養老資金的增值渠道，直接導致很多推行「確定給付」(Defined Benefit) 並按收入及供款年期給付的隨收隨支退休制度的國家，都無一倖免地面對財政入不敷支的局面，迫使它們進行養老保險制度的改革；同時，基金制本身所表現出來、如養老金財產化和自願選擇的一些優點，增加了養老保險向基金制改革的可能性。事實上，已採用基金制養老金制度的國家近年來也在嘗試通過一系列的改革和補充使制度不斷完善。研究團隊主要參考 OECD (2013b) 的報告，以及其他相關文獻資料整合了自 2009 至 2013 年期間選定地方的退休保障制度的相關改革方案，並分別就制度覆蓋率、足夠性、可負擔性、工作激勵、以及行政有效性和安全性五個方面的改革措施進行了歸納，發現近年國際社會退休保障制度的改革呈現出以下幾個主要趨勢：

積極增加制度覆蓋率

近四年來，大部分選定地方都嘗試通過不同方式盡可能地實現退休保障制度廣覆蓋的目標。例如，中國於 2009 年推出新農保政策，以保障農村居民年老時的基本生活，有效增加了制度的覆蓋率(中國國務院辦公廳，2009)；日本於 2012 年決定將自願性的「確定提撥」計劃擴展覆蓋至 60 或 60 歲以上的員工，由 2016 年起將僱主供款的養老保險計劃將擴展覆蓋至兼職工作人員；韓國於 2010 年將制度延伸至員工人數少於 5 人的企業；澳洲則於 2003 年在私人強制性供款的退休計劃中取消 70 歲的年齡限制；而加拿大推出新的自願性的退休儲蓄計劃(該計劃稱作 Pooled Registered Pension Plan，簡稱 PRPP) 以提高制度的覆蓋率。等等這些舉措提示香港在改革和實施新的退休保障制度時，也應關注制度是否廣泛覆蓋有着不同需要的人士，及那些從沒工作、沒在任何社會保險和公積金計劃供款的人士，如家庭主婦和低收入人士，他們是更容易陷入老年貧窮的一群。需要考慮能否設立豁免供款或自願補交供款的機制更好地顧及這類人士。

通過“多繳”、“兼顧公平”及“年金化”確保足夠性

為確保未來退休人士能領取充足的養老金金額，各國政府都紛紛通過提高供款比例、增加相對弱勢群體的保障金額或減少公職人員過高的養老福利、以及以“年金化”方式確保退休人士終身受益。澳洲因人口老化而出現退休賬戶累積金額不足、難以長期維持退休生活開支，而需要增加供款的比例；強制性的「確定提撥」制度供款比例將由 2013 的 9% 逐步增加至 2020 的 12%。澳門亦因市民供款與領取金額嚴重失衡，所以決定陸續提升勞資雙方的供款額及改變供款比例，在 2013 年由 45 元（僱主僱員供款比例為 2:1）增加至 \$100 元（比例 3:2），並陸續增加至 2016 年的 \$270 元（比例 1:1），而改變供款比例的目的是鼓勵雙方共同承擔。2012 年，台灣“行政院”牽頭成立了退休金改革領導小組，針對勞工保險率，規劃勞保費率由 9% 逐年調高到 2036 年的 19.5%。

在促進公平性方面，養老金一向與退休前工資水準掛鈎的中國近年不斷提倡逐步提高企業離退休人員基本養老金標準，每年以約 10% 左右的幅度增長，以縮小其與公務員及事業單位離退休人員的待遇差距；日本也提倡為低收入老年人提供其他福利。

新加坡於 2013 年創新地推出公積金終身入息計劃(CPF Life)、讓會員獲得每月入息，直至終老。修改的規定是，在 1958 年或之後出生的，公積金退休戶口至少有 40,000 坡元人士將自動納入計劃；超過 55 歲及 80 歲之前的人士，也可選擇參加計劃；另外，僱員可用房地產價值替代最低存款數額。修改後，計劃在確保養老金的穩定性和足夠性上、比以前僅能維持 20 年相比、有很大提高，有效改善了基金制對長壽者保障不足的情況（新加坡公積金局，2013）。

這些改革舉措頗值得香港借鑒。一方面，改革中需努力在廣覆蓋率和足夠性之間取得平衡，在富裕與貧困人士中確保制度的相對公平；另一方面，針對強積金累算權益只可以一筆過形式領取及保障嚴重不足的問題，可借鑒其他地方的相關經驗。例如，針對長壽風險過早耗盡儲蓄、以致不足應付晚年生活，或生前過分壓縮生活開支、逝世後卻餘下大筆儲蓄，將強積金年金化可算是當中可考慮的方向。值得注意的是，在一些推行隨收隨支(Pay-as-you-go)退休計劃的國家，因應老年人口依賴比例提升而需要增加工作人口的退休計劃繳費率 (Contribution Rate)，並將退休金發放金額水平下降，這些情況正出現在一些實施與入息掛鈎的隨收隨支計劃的國家和地區。這樣，對年輕人最為不利，因為他們將來退休的收益遠不及他們的供款，年輕人逃避供款時有所聞。

通過“晚拿”、“增稅”及“長者稅務寬減”實現工作激勵和可負擔性

近年來，不少發達國家同時面對人口老化，出生率持續下降，工作人口及供款人數佔人口比例不斷減低的處境。為解決供款人數比例下降及提取退休金人士激增的問題，為確保制度的可負擔性，不少地方已陸續增加稅率或推遲退休金的發放年齡。日本為減少政府負擔，擬將 5% 的銷售稅，於 2015 年增加至 10%。澳洲計劃自 2017 年 7 月 1 日起，每兩年增加 0.5 歲，提升至 2023 年的 67 歲。在中國也開始討論研究制定漸進式延遲退休年齡政策的必要性，具體方案將於 2020 年前出台(蔣彥鑫，2014)。預計 2016 年開始台灣公務員申領退休金的資格將從“85 制”(工作年限加年齡為 85 年)改為“90 制”；以後公務員須工作滿 30 年，年滿 60 歲，或工作滿 25 年、年滿 65 歲方可按月領取退休金(蘭文，2013)。除延遲法定退休年齡外，不少國家更是創新性地通過採用更有效的工作激勵機制來軟性延遲退休年齡。例如，澳洲為達到法定退休年齡但選擇推遲領取養老金的人士、提供更為慷慨的工作獎勵制度、取代現已廢除的養老金獎勵制度(由 2011 年 7 月開始)。瑞典更是在 2009 年和 2010 年提高了所得稅寬減額(Earned Income Tax Credit)以鼓勵就業。

值得注意的是，將退休年齡推遲是大勢所趨，但亦會造成社會人士的不滿。所以，如何能有效地為長者提供工作激勵尤為重要。如前章所提，實際上，在身體狀況允許的前提下，不少長者特別是一些中下階層的年長人士、其實渴望可以繼續工作、多點積蓄，好維持經濟獨立和體面的晚年生活。民建聯(2013)建議設立「長者就業基金」，資助企業及機構聘請長者就業，改善工作間環境，掃除長者重投勞動市場的障礙，以吸納長者再就業。

推行和完善「確定提撥」的基金累積制

相當多國家設有「確定提撥」(Defined Contribution)基金積累的個人退休戶口。香港的強積金便是典型的例子。澳洲、加拿大、台灣及中國都有強制僱主為僱員開立這類戶口。有關模式規定僱主及僱員供款(澳洲只需僱主供款)，而有關供款將撥入僱員的個人賬戶，到法定退休年齡時可一筆過或領取部份款項。這種供款模式無須政府支付，政府並無負擔，只是擔當監管的角色。然而，該款項是否足夠養老需視乎僱

員在職時期的收入，收入愈高者，在指定百分比之下實際供款愈高；所以，部份低收入人士未能積累足夠金錢作退休生活，從事家務工作及其他無酬人士更不在保障範圍內。另外，「確定提撥」的基金累積制，勞工退休時所能領到的退休金，取決於僱主及勞工自己所提撥金額及其投資回報，政府和僱主均不保證退休金的金額；因此，投資風險完全由勞動者個人自行承擔。

實行「確定提撥」基金積累的制度 (**Funded Defined Contribution System**)，不受人口老化而導致退休金大幅增加的風險，但對弱勢社群及沒有穩定工作人士卻退休保障不足。因此，推行確定提撥制度的國家，一般同時設有需要資產及入息審查制度的退休補貼，而且，多採取入息／資產比例 (**Sliding Scale**) 增減的補貼機制。簡單來說，收入若低於某一限額便可獲一固定全額補貼，收入（包括退休及資產收益）較多人士，則獲得補貼較少，直至收入超過某一較高水平，便不獲得任何補貼。這類補貼無須供款，全數由政府稅收承擔；有部份國家亦將退休人士所持有的現金資產轉化為入息計算其收入，以確定該給予多少補貼金，例如澳洲就按每超額一千元的現金資產、扣減每月三澳元的補助，此舉亦是要鼓勵退休人士、在領取戶口所積累資金時、購買年金以確保每月有一穩定的收入。

推行名義賬戶 (**Notional Account**)

瑞典是推行名義賬戶管理制度成效較好的國家。這制度用以取代與入息掛鈎的隨收隨支制度。按這制度，所有工作人口及領取社會福利人士需按收入（包括薪金及各種社會福利津貼）的一定百分比供款（僱主亦需供款、社會福利津貼部份由政府供款），供款和隨收隨支制度一樣即時發放給有關的退休人士；所不同者是，每位供款人會開設一個名義賬戶 (**Notional Account**)，記下其供款額及按經濟表現的名義收益，到將來退休時，便按名義賬戶內的數額、退休人數、社會經濟狀況等、計算每月該得到的退休金。如經濟表現差或預期壽命大幅增加，退休金額便會自動調整，確保制度的財政持續性。這種「名義式確定提撥」做法 (**Notional Defined Contribution, NDC**)，可減少一般隨收隨支遇到的財政承擔和可持續性的問題，也可減少在調整退休金額和退休年齡時遇到的龐大阻力。

通過“合併帳戶”、“統一管理”及 “推出低成本養老金產品”提高行政有效性

為保障養老金的足夠性，在“開源”的同時，不少國家積極採取“合併帳戶”、“統一管理”及“推出低成本養老金產品”等多種措施，以提高行政有效性、降低養老金制度和產品的營運成本。例如，韓國為社會保障金建立綜合的電子資訊收集系統，以提高管理和監控效率；又如，瑞典養老局於 2010 年 1 月接管了管理國家養老基金的兩間獨立基金管理機構。2010 年，澳洲為員工數量少於 20 的公司提供新的結算所，該措施有望使得「確定提撥」的養老金制度的行政費用減少 40%；由 2013 年 7 月開始，澳洲推出“**MySuper**”一個簡單、低成本的、「確定提撥」的養老金產品，有效降低行政成本。

第五章 過去有關香港退休保障制度的討論

香港經濟穩步發展的同時，社會資源的公平分配日益受到關注，其中老年貧窮是備受關注的社會問題。隨著香港人口老化日趨嚴重，如何保障長者的晚年生活，半個世紀以來爭議不休。社會各界對改革和完善退休保障制度的呼聲越來越高，學者和團體也就此進行探討和研究，很值得我們追溯和總結。有鑑於此，研究團隊對過往有關香港退休保障制度的文獻進行系統性分析、歸納和梳理，為退休保障制度的進一步改革和完善理清思路。

以「香港」、「養老/退休保障」、「老年收入/入息保障」、「長者福利」和「社會保障制度」作為關鍵字，研究團隊在三大資料庫（包括 EBSCO, Digital Dissertation Consortium, 和中國期刊全文資料庫）以及 Google 中對 1997 以來的相關文獻（包括資料、期刊文章和研究報告）進行搜索。本章綜述內容集合了共 35 篇文獻，其中有 24 篇是關注香港退休保障制度本身，而另外 11 篇則嘗試通過與其他國家或地區的退休保障制度進行比較，為未來香港退休保障制度的改革尋找可行之路。從具體內容看，文獻的討論主要集中在以下四個方面。

現時香港退休保障制度的特徵與漏洞：五根

支柱在香港的應用問題

如前面章節所述，世界銀行於 1994 年提出三根支柱的退休保障方案，三根支柱分別是隨收隨付的公共退休保障制度，固定供款或個人帳戶制度的強制性退休保障制度，以及自願性的個人儲蓄。2005 年，世界銀行進一步提出更完善的長者入息保障的零支柱；以強制性、公營管理、隨收隨支、確定給付為特色的第一根支柱（即公共退休保障金）；由強制性職業或個人的退休保障計劃構築的第二根支柱、自願性儲蓄所構築的第三根支柱；以及以家庭和其他非參與的支援所構築的第四根支柱。

通覽香港退休保障制度的研究文獻，不少學者以世界銀行提出的這三根或五根支柱作為標準、來衡量和評估香港退休保障制度的健全程度（Chow & Chou, 2005; Chow et al., 2008; 香港社會服務聯會，2008; Hon, 2012）。研究普遍認為，香港長者退休保障體系中的三根或五根支柱雛形已現，但第零根支柱提供的保障還遠不足夠，亦缺少第一支柱的支撐。另外，部分學者針對作為第二根支柱的強積金計劃的作用和功能進行了反思。例如，李士達和潘寧（2008）在社聯政策報告中指出強積金雖有廣泛的覆蓋率，且投資範圍自由，但由於強積金的替代率過低，管理費偏高，以及以一筆過形式支付使得退休人士需自己承受壽命比預期長以及把退休金錯誤投資的風險，無法有效保障長者退休生活。關於第三根及第四根支柱的穩定性，不少學者關注到人口老化和傳統孝道觀念的弱化，可能為香港人的儲蓄習慣以及家庭的支援作用、帶來改變和衝擊。因此，政府必須加強零支柱、鞏固第二、第三和第四根支柱，並著力構建第一支柱去減少長者貧窮，保障長者能享受安穩的晚年。

社會福利理論和模式的探討

實踐離不開理論的指導，隨著香港退休保障制度實踐的開展，對社會福利理論和模式的探討，也成為退休保障制度研究一個不可或缺的內容。西方學者鐵馬士 (Richard Titmuss) 在 20 世紀 60 年代最早將社會福利制度劃分為三種模式，即「剩餘型」福利制度、「制度型」社會福利模式、和「工業成就表現」模式。後期學者更傾向於視前兩者即「剩餘型」和「制度型」為福利制度的兩種基本分類模式。縱覽過往文獻，我們發現大多數學者認為香港乃奉行「大市場、小政府」的剩餘福利模式，福利發展必須從屬於經濟發展。在此種模式下，政府在社會福利的提供方面僅扮演有限的角色，只對社會中最不利群體擔負基本的支援義務；除了在社會救助和基本的社會保障方面承擔主要責任外，會堅持強調個人、家庭、社區在提供福利的重要性 (Chan, 2003; Sawada, 2004; Hon, 2012; Ng, 2011)。剩餘型的社會福利模式是以自由主義和個人主義價值觀為主導的社會福利意識形態。

香港與其他國家和地區退休保障制度的比較

隨著人口老齡化的全球趨勢，長者退休保障問題在世界各地都備受關注。在研究香港退休保障制度的同時，不少學者將香港與其他國家和地區退休保障制度進行詳細比較，更有一部分學者在對比研究的基礎上進一步探索值得香港借鑒之處。早在 1997 年，Liu 和 Lee 就系統對比了香港和澳洲養老金制度概況、兩地制度中受託人、投資經理和託管人安排、以及兩地制度中政府所扮演的角色。對比分析結果顯示，兩地制度的主要不同之處、在於澳洲政府鼓勵以年金形式發放養老金，並確保退休人士在未來的生活中有相對穩定的收入。香港的強積金累算權益只可以一筆過形式領取，不可分段領取；同時，香港強積金的行政費用略高於澳洲的養老金系統。兩地政府在整個制度中只扮演監督者的作用，既不確保投資回報，也不會作為基金的最後擔保人。Chan (2002) 探討香港應該如何借鑒美國、加拿大、英國、法國、和新加坡相關的優秀經驗、來發展適合香港社會環境的逆按揭養老 (Reverse Mortgage)。余肇中、胡志華、周嘉榮 (2012) 在「選定地方的退休保障制度」中對澳洲、新西蘭、西班牙、台灣及香港的退休保障制度進行了基於五支柱的對比分析。結果顯示：五個選定地區的退休保障制度均有以減貧和收入再分配為目的的零支柱支撐，其中紐西蘭的零支柱建設較為完善。而澳洲、紐西蘭以及香港的制度中均沒有以替代收入和收入再分配為目的的支柱 1，僅西班牙和台灣較為完善；除西班牙外，其他四地均有來自以強制性職業/私人管理退休計畫為特徵的支柱 2，相比而言，澳洲和台灣的支柱 2 安排更為完善。另外，這五個選定地方的制度中均有以增加儲蓄和加強保障為目的的支柱 3 和 4。

Ashe 和 Newman (2001) 分析和比較，作為亞洲金融中心的香港和新加坡、在養老保障方面的做法和安排：他們發現，相較於新加坡已運行達 50 年之久的中央公積金制度，於 2000 年推出的香港強積金計劃雖顯得不太成熟，但卻成為國際上養老基金管治的優秀經驗，制度的透明度也更高，因強積金計劃成員享受相當多的選擇，並可賺取市場回報率；而中央公積金計劃成員可供選擇的餘地很小，且基金投資收益非常有限。無論是中央公積金還是強積金都無法有效抵抗長壽和通脹的風險，也無法滿足一部分長期貧困者的養老需求。Ng (2011) 進一步指出，確定提撥的養老金替代率在新加坡和香港遠遠低於經合組織成員國平均 70% 的水平。新加坡和香港的長者更多依靠以與子女同住和現金的代際轉移來保障自己的養老收入，一旦家庭結構的轉變淡化了家庭的養老保障功能，新加坡和香港的長者入息保障安排的可持續性將會受到威脅。

兩岸四地雖然社會經濟制度存在差異，但歷史文化同根同源。不少學者也通過比較分析四地退休保障制度的相同點和差異性，探討改革的必要性。Fu (2008) 在比較香港與台灣退休保障體系改革和現狀時，提出行政自主權的差異使得兩地養老金制度改革取得了不同成果。通過比較港澳退休保障制度，陳慧丹、郭瑜 (2011) 發現在公平性上，香港主要關注體系覆蓋的對象，澳門著重是劃一供款額帶來的縱向公平性；在效率性上，香港採取個人進行投資選擇，私營機構營運，並由政府監管，澳門傾向採用中央公積金模式；在充足性上，港澳兩地的保障金額被認為較低，同時需再度加強對私人儲蓄的關注；在穩健性上，港澳兩地意識到必須制定相應措施，應對經濟波動及減低其對退休金計劃的負面影響。在比較香港與中國內地退休保障制度的研究中，顏文雄(2009)指出中國內地與香港均面臨著人口迅速老齡化，並將支付越來越龐大的社會保險開支或非供款性的高齡津貼。為遏制風險，90 年代以來中國內地已經對勞工保險制度進行了重大改革，推出了多層次、多方供款的養老金體系。香港雖然已由 2000 年起推行強積金計劃，但卻無法為長者提供足夠的收入保障。Yu (2007) 進一步對香港和中國內地城鎮養老金制度的改革進行了探討，結果顯示，兩地的政府既需要應對經濟全球化帶來的挑戰，亦需要對退休保障政策遺留的問題作出回應。

香港退休保障制度改革的可行出路

在政府改革退休保障制度的必要性上，香港社會各界意見一致，但對於改革的具體方向則有不同聲音；不過，提出的建議用數量模型來進行衡量和評估的例子並不多。香港社會服務聯會 (2006) 根據全民保障、即時受惠、足夠水準、持續運作及全面配套等五項原則，設計了利用部分強積金及政府長者社會保障開支注資的老年人息保障計劃，並詳細解說計劃的運作和可持續性。黃洪博士(2005)也提倡發展以全民保障、即時受惠、足夠水準、持續運作及全面配套等五項原則為前提的，以行公義、分風險、利全民為特色的全民養老金以保障長者基本生活。

周永新教授 (2012) 構想的退休保障是一種多元化的制度，建議將長者綜援與高齡津貼合併為單一的社會福利計劃，按年滿 65 歲人士的經濟狀況，每月向他們發放 1,200 港元、2,400 港元及 3,600 港元的三層制「頤老

金」。王卓祺教授與曾澍基教授（2008）建議政府考慮在財政出現顯著盈餘的年份，撥出一部分作為「經濟發展紅利」，注入強積金戶口，以更好保障退休生活。

在探尋香港退休保障制度未來發展時，不少經濟學教授和學者認為，「隨收隨支」、不設經濟審查的「全民退休保障制度」，不應在香港實行。例如，雷鼎鳴教授（2011b）指出，「隨收隨支」式的「全民退休保障制度」是對港人、尤其是現在的年輕人將來的退休保障十分不利，他認為香港現在的老年扶養率不斷上升，不應採用「隨收隨支」式的「全民退休保障制度」，並相信「隨收隨支」制無論怎樣包裝，或以什麼形式出現，在香港都不會行得通。曾淵滄博士（2010）認為，西方國家「隨收隨支」式的養老金體系失敗的教訓，足以說明這種已經在西方國家被證明是錯誤的，香港不應重蹈覆轍，他呼籲社會各界能理智及有建設性地探討香港養老保障的未來發展方向。王于漸教授（2012a,2012b,2012c）建議保留經濟審查的退休保障制度，因為能稍稍下調開支、又可幫助貧困高齡人士；而全民退休計劃在財政上將會是一場災難，既有礙經濟發展，也有損不同世代之間的關係。他建議，今後如果決定加強有經濟審核的退休保障計劃，一個較可行之法是，把現行的高齡津貼（「生果金」）永遠凍結在目前每月 1,350 元的水準，利用稅款，集中幫助真正有需要的長者；這樣，免經濟審核的高齡津貼支出會逐步下降，最終淡出。

第六章 訪談及諮詢結果

政黨、團體及學者專訪

研究團隊在 2013 年 8 月至 11 月，專訪了各政黨、關注團體和提出具體方案的學者，就本港退休保障的未來發展進行了深入的交流。他們提出的退休保障方案及建議主要可以歸納為三大類：1) 劃一給付金額，免資產入息審查；2) 優化現行制度的多層保障；3) 年金計劃。本節將對此三類方案中的要點和差別作出簡述，各方案之詳情請見附表 6.1。

第一類：劃一給付金額免審查

在接受專訪的政黨及團體裡，大部分是支持全民退休保障制度。他們認為「全民」的定義是指所有合資格的市民，都應受惠，不需要有資產入息審查，能領取相同的保障金額。他們有稱之為全民退休金、全民養老金、社會保險、或公共退休保障等。各政黨團體倡議的方案主要是隨收隨支、三方供款的制度，代表政府、僱主和僱員共同承擔。這類方案包含了政府的定期或非定期的注資、僱主僱員的強制性供款、及企業的稅款；然而它們提倡的給付金額都是劃一的，並沒有與個人供款水平掛鉤。以世界銀行五根支柱的架構來分析，可說是界乎於第零根和第一根支柱之間。為能更清楚區別現有零支柱的社會保障措施，在本報告中，這類方案被歸類為第一根支柱。

理念

領取全民退休金是一種公民權利，以認同每個公民對社會的貢獻。方案建議實施全民劃一制度，無須任何資產入息審查，全民獲得保障。全民不分貧富都會被一視同仁，同樣受惠，避免標籤效應及不必要行政費用。全民退休的制度建基於政府和社會共同承擔，能者多付的原則，發揮資源再分配、財富再分配的角色。

劃一基本生活費

方案建議本港居民只要在達到指定歲數（通常是 65 歲）時，便可以領取一個劃一的基本生活費。提出的金額通常界乎每月 \$3,000 至 \$4,000 之間，並按通脹在未來作出調整。意見普遍認為這只是一個足以支持基本生活的津貼，對長者的房屋及醫療不應包括在內，由其他的機制來提供。

三方供款

有關新制度的財政來源方面，各方案在細節上有不同的建議。在供款安排上主要的建議是三方供款－僱員、僱主和政府，各方案就供款比例及供款入息上下限則略有不同。亦有建議提出政府需注資一個啟動基金，並在未來定期或在有財政盈餘的情況之下再注資。退休保障基金則建議由政府管理。

對現行強積金之處理

多數支持全民退保的意見認為現行的強制性公積金（強積金）應予以保留，但在供款比例上提出了修改，如把原來僱主僱員各 5% 供款中的 2.5% 至 3% 轉移到新的退保計劃，從而減低新計劃對市民的額外負擔。另有主張建議不更改現時強積金的供款比例，在其之上為全民退休保障額外供款。也有意見提出轉移供款的某一定額到全民退保計劃。有的甚至建議完全廢除強積金，將全部供款轉移到全民退保計劃；或把它轉為自願性參與的計劃。

稅務改革

支持全民退保的政黨及團體普遍認為，要為新計劃作出稅務改革，主要是提出對盈利達某水平的大企業徵收額外利得稅、採取累進利得稅率、和增加資產增值稅。他們普遍反對增加個人薪俸稅，也有意見認為不需要特地為全民退保加稅。

對特別社群之處理

方案對一些特別社群的處理，如移居外地的港人、領取長俸制的公務員和參與 ORSO 或其它非強積金供款的僱員等普遍沒有定案，但都傾向把他們納入全民退保當中。但也有團體表示如移居外地港人同時領取居住地福利的話，應沒有資格領取全民退休保障。但普遍認為移居內地養老的長者應可領取。

第二類：多層保障

提倡這類方案的政黨團體認為一個全面的退休保障制度，能覆蓋全港市民即可。他們支持能者自付，通過資產入息審查，按照長者的實際需要而提供支援，並不贊成全民領取劃一金額。他們認為這樣才能確保公共資源用得其所，照顧社會上最有需要的市民。政府在退休保障應扮演提供安全網的角色。若不設立任何審查的制度，將會對政府和市民都帶來沉重的財政負擔。

理念

退休保障是一個個人責任，市民應為自己的生活及退休而努力儲蓄。他們認為市民應自食其力，反對福利主義和民粹。這類方案建議維持審查制度，但可優化現行的長者綜援、長者生活津貼和高齡津貼。他們主張維持多層保障措施的架構，避免作出太大的改變和減低推行的阻力。方案的重點如下：

支持審查機制

方案提出者支持審查機制，按申領者的資產入息水平發放不同層級的金額。

放寬資產入息限制

主要的建議包括放寬現有長者現金福利計劃的資產入息限制，或增加保障層給資產較少的長者，讓更多長者獲得資助。

財政來源

新制度的額外開支由政府公帑承擔，不涉及來自僱主僱員的供款，亦不應影響現行的強積金制度。但有意見表示可考慮擴闊稅基補充新增的開支。

第三類：年金計劃

年金方案由學者提出，其本質為鼓勵市民在工作時，強制儲蓄一筆金額，在退休後以年金計算方式，按月領取，以達致終身的退休保障。政府只是在必要時候，對無力儲蓄之人士進行補貼。分別有兩個年金方案：

（一） 公共退休基金

這個方案建議成立一個管理信託基金，為合資格提取強積金人士及其他人士，提供年金投資選擇，以年金方式計算每月發放一筆退休金。強積金會員或非會員在退休時可以選擇向基金投放一筆金額，就可以終身從基金領取年金。若參加者的每月領取金額不足於訂定的基本生活水準，通過經濟審查後，不足金額由政府補貼。

（二） 全民自資退休年金計劃

這個方案是一個以年金方式構建的養老金方案，全民均於在職時由勞資雙方供款。他們的供款額視乎退休時的領取金額、投資回報率、及預期壽命等推算而定，由同年出生的人口組群共同商議。方案將覆蓋所有人士，包括非在職人士。至於非在職人士，可由其配偶或家人代供。如在職人士沒有經濟能力為自己或其非在職的配偶供款，可在資產入息審查後獲政府補助或代為供款。

三類方案一覽表

表 6.1 三類方案一覽表 〈所有金額為 2013 年價格，除特別說明外〉

第一類：全民劃一免審查

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
工聯會	工聯會方案建基於全民受惠，擺脫救濟概念，以達致社會和諧穩定、老有所養，長者得過有尊嚴的退休生活的原則。建議一個全民性的社會保險，透過政府和社會承擔，垂直公平，能者多付、持續運行迎接老齡高峰期。	全民劃一免審查	建議給付水平為 \$3,250 (工資中位數的 25%)。工聯會期望最初幾年實行都依照年度工資中位數的 25%，之後是否更改交由社會討論。建議 2016 年推行。	1%	1%	0.5%	0.5%	轉移 1% 之供款：按強積金設定的上下限；額外 0.5% 之供款：下限按強積金設定，供款入息則不設上限。	(一) 建議政府分 22 年撥用逾 2,000 億元的「土地基金」和社會保險的投資回報；(二) 原本的生果金、長生津和部分長者綜援的財政支出；(三) 每年 5% 政府財政盈餘或開支的某比例。	維持強積金制度，稍後可考慮從僱主及僱員現時 5% 的供款中扣出 1% 投入退保。建議取消對沖遣散費和長服金，並設立法定收費上限。	65 歲或以上之永久居民可領取。	評稅利潤達 \$1,000 萬或以上的企業增加 1% 利得稅率
工黨	工黨的意見原則上是爭取全民退休保障聯席 (下稱「聯席」) 的方案，即建議以部分預先儲款隨收隨支，三方供款的「全民養老金」的保障制度。工黨強調此退休保障制度必須為「全民」的保障。	全民劃一免審查	建議每月 \$3,000 的養老金 (於 2010 年水平)，隨後按年度通脹調整。	2.5%	2.5%	0%	0%	供款入息上限為 \$30,000，下限為 \$6,500。	(一) 綜援計劃中，用於 65 歲或以上受助人的標準金額開支；(二) 在「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼、長者生活津貼的開支；(三) 一筆過 500 億的啟動基金。	強積金保留，供款減半撥入「全民養老金」	視乎現實情況，未有定案。	無提及

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
街坊工友服務處(街工)	街工認為退休保障應該是全民性和運作應有可持續性。初步提出一個建基於上述原則的方案。全民獲得保障，可持續地運作，終止強積金帶來的影響、促進跨代供養。	全民劃一免審查	建議凡居港七年、年滿六十五歲的香港居民將有資格領取養老金。建議發放金額為每月\$3,000-\$4,000。	5%	5%	0%	0%	方案提出月入\$10,000 以下的僱員可被豁免作出供款，而供款收入不設上限。街工認為若經財政融資計算後，如退休保障足以持續運作，便接受僱主/僱員的供款數額可設立一適當的上限。可先以現時強積金的供款額作基礎推算，如不足以應付融資需要，建議將現時供款上限提升，以達致有足夠融資可作持續運作，如提高現時供款上限至一倍或以下。	(一) 政府供款 5%；(二) 建議政府用五年時間對退休保障融資，每年對有關基金注入四百億，最終滾存二千億作為種子基金啟動整個制度。基金的運作由政府直接管理。	在方案正式實施時強積金將完全取消。	方案沒有訂明領取養老金的居港年期規定，但街工原則上認為如移居外地港人已領取了當地的福利時，應不符合資格。其他類別的人士如職業退休計劃 (ORSO) 之下的僱員和長俸制公務員的領取資格暫時沒有定案。	可考慮把「供款」正名「稅項」。不贊成徵收利得稅。

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
公共專業聯盟(公專聯)	公專聯建議退休保障方案的整體原則是全民性養老金和三方供款的模式。補足本港在世銀五根支柱架構中的不足，僱員、僱主及政府三方作出供款，建基於公平、能者多付及可持續、可負擔等原則。	全民劃一免審查	所有年滿 65 歲的香港永久居民都合資格領取養老金，若在 2012 年實施，建議金額為每月 \$3,000，現時估計有關退休制度最快也要到 2017 年才實行，因此修訂養老金金額至 \$4,000。(按通脹/縮調整)	0%	0%	2.5%	2.5%	月入 \$6,500 或以下將獲豁免供款(日後按最低工資調整幅度提升)，而上限為月入 \$80,000，日後按通脹調整。	(一) 將投放於現時綜援標準金額、長生津和生果金的開支轉撥作未來的養老金；(二) 首五年投放五百億作為種子基金，之後每五年投放等值二百五十億元款項，至 2037 年作最後一次注資。	方案之下強積金將維持，僱員和僱主將須在強積金之上額外為此全民退休保障計劃供款。	年滿 65 歲的香港永久居民將有資格領取養老金，居住在廣東及福建的港人同樣符合資格，但不包括移居其他海外國家的人士，不具備永久居民身份者也不符合資格。	未有提及
港九勞工社團聯會(勞聯)	勞聯認為要為全港合法居民設立退休保障戶口，就算是失業人士，都擁有自己戶口。供款方面，必需要由三方供款，分別為僱員、僱主及政府。退休保障金由政府管理。全民受惠，改善強積金的保障不足，而定額供款可確保對不同收入水平人士的公平性。	全民劃一免審查	退休保障金需達到基本生活需要，故金額應約 \$3,500-\$4,000	定額	定額	0%	0%	建議以定額供款，按現時強積金做法，即僱員入息的 5% 作為基礎，一部分作為退休保障制度的定額供款，其餘部分則存入僱員個人強積金戶口。失業人士則由政府供款。	(一) 政府同樣進行定額供款；(二) 可考慮將「生果金」等現時退休保障計劃開支與建議的養老金合併；(三) 長者綜援等社會救助措施就不應該取消。	現時強積金制度的儲蓄效果因為對沖機制及行政費高等問題而大打折扣，該制度亦有很多進步的空間。長遠應以類似強積金僱主及僱員的供款模式為基礎，再加上政府供款成為三方供款，完善退休保障制度。	退休長者即使移居海外或內地，都應該受惠。	已向政府提出可考慮增加資產增值稅及非本地居民置業稅(此建議是針對樓價急升的問題，與退休保障制度並無直接關係)

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
民主黨	民主黨為「爭取全民退休保障聯席」(聯席)的成員之一，表示民主黨基本上與聯席的立場及意見一致，認為退休保障制度應設有最基本的保障層面，應為全民(非入息審查)制度，避免標籤效應及免除不必要的行政費用。	全民劃一免審查	未有定案	未有定案				民主黨憂慮全民退休保障制度會加重市民負擔，認為若有額外支出，最好由政府承擔，不用增加市民及中小企僱主供款額。	民主黨認為有需要就三方供款制度再作研究及探討；認為政府應盡量承擔全民退休保障的支出。	無論強積金是否保留、取締或過渡；退休保障制度將如何實施等問題上，政府必須給予市民選擇的權利，以保障私有財產。	未作討論及深入研究	贊成增加利得稅及個人薪俸稅(增加標準稅率)。
民主民生協進會(民協)	全民養老金方案，基於全民受惠和多方負擔的原則。方案建議每月向每名65歲或以上的香港居民統一發放\$4,000的養老金。	全民劃一免審查	方案建議每月向每名65歲或以上的香港居民統一發放\$4,000的養老金。	2.5%	2.5%	0%	0%	入息上限為\$30,000，下限為\$6,500。	政府原有用於長者現金福利的開支將用作計劃的種子基金。並按需要和財力定期注資。	設立中央退保基金，容許強積金會員選擇把供款的個人部分投放在有官方管理的退保基金。	特別類別人士如長俸制公務員和已移居海外的市民方面，民協傾向將他們包含在內。	提出向大企業公司徵收累進稅，也可考慮適量增加薪俸稅。

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
公民黨	「公民退休保障計劃」建基於「三不」原則，就是不加稅、不增加僱主供款比例、和不加重僱員負擔，全民劃一受惠。	全民劃一免審查	每名 65 歲以上的香港永久居民每月得到 \$3,000 (實質) 退休金，基於 2010 年的購買力。	3%	3%	0%	0%	從強積金轉移的供款入息上下限予以繼續，分別是 \$7,100 和 \$25,000。	(一) 政府在計劃一開始時注入 500 億作為種子基金；(二) 現時的長者現金津貼將合併到新的計劃；(三) 每五年供款五百億 (實質)。	僱主及僱員現時 5% 的供款內，將 3% 注入退保基金，2% 維持強積金供款，並建議開放「自由行」，讓僱員易於調配。	計劃沒有任何居港限制，只需是永久居民就可以申領。	認為推行建議方案應與加稅的需要分開處理，這樣將會減少阻力，避免作出重大改動。
香港社會保障學會	雙層方案：第一層為半累積現收現付的「全民養老金」，第二層為自願性參與的「中央公積金」。	第一層為全民劃一免審查	「全民養老金」方面，建議所有 65 歲以上的香港永久居民每月領取養老金，金額約為上年度全港平均工資 20%。2014 約為 \$4,000。	0%	0%	2%	6%	不設供款入息上限，下限則定在平均工資一半或以下，但僱主仍需為僱員供款。	政府供款 4%	第二層「中央公積金」是自願性的優化強積金計劃，僱主需要跟隨僱員訂定的比率供款。這將代替現行的強積金制度。	已移居海外者不合乎資格，而移居內地者則可考慮給予領取資格。現時尚未定案。	無提及

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
爭取全民退休保障聯席(聯席)	「全民養老金」：所有年滿 65 歲或以上的香港居民可每月領取養老金。可在不需僱主僱員額外供款的情況下為未來三十年的所有長者提供基本經濟生活保障，由社會共同承擔改善老年貧窮的責任；大幅減低政府因長者綜援個案上升帶來的財政及加稅壓力，也能面對人口老化高峰期的社會衝擊。	全民劃一免審查	建議每月\$3,000的養老金(於 2010 年水平)，隨後按年度通脹調整。	2.5%	2.5%	0%	0%	供款入息上限為 \$30,000，下限為 \$6,500。	(一) 綜援計劃中，用於 65 歲或以上受助人的標準金額開支；(二) 在「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼、長者生活津貼的開支；(三) 一筆過 500 億的啟動基金。	強積金保留，供款減半撥入「全民養老金」。	因為沒有足夠統計數據，故在計算上領取長俸的公務員並未能納入這個計劃之中。在討論全民養老金方案時，曾有不同團體提出不少建議或問題，包括已離港於國內外定居的長者可否受惠於全民養老金。為免令市民感到混淆，聯席決定暫不將有關建議納入方案內，但在此陳述，以邀請市民提供意見。	利潤高於一千萬的企業，每年額外支付 1.9% 的利得稅。

第二類：多層保障

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
民建聯	民建聯建議三級制「退休保障養老金」，在港住滿七年的 65 歲或以上的本地居民均可申請。僱員及僱主毋須為計劃而額外供款。政府將會以經常性開支運作支付計劃的開支，不會造成太大的承擔。	第一級無須資產審查，第二級資產限制不超過 \$300,000，第三級資產限制不超過 \$150,000	建議合資格領取養老金的年齡是 65 歲，須在港住滿七年，不應同時申領其他類同計劃。給付金額按資產入息審查分： 一級\$1,135； 二級\$2,270； 三級\$3,405。 給付金額是按當年生活指數變動而作每年調整，例如通脹、社援物價指數等。	不適用，無須轉移或額外供款。全由公帑支付				不適用	政府透過經常性公共財政開支撥款。	維持強積金制度，贊成政府為自願多供強積金的人士提供優惠，也應考慮為管理費設上限。	申領人須合乎在港住滿七年的 65 歲或以上的本地居民。	未有提及
新民黨	主張市民應主要用儲蓄安享晚年，為自己的生活而努力和計劃。支持資產審查制度，認為社會資源應集中協助生活有困難的長者。反對全民劃一免審查養老金，市民應盡力自食其力。	保持現有的保障及審查制度，新增的保障層資產限制約為十萬。	在長者生活津貼之上、綜援以外增加一層保障，幫助資產過低的長者。建議向資產十萬以下的長者每月發放 \$3,600 (2013 年 6 月水平)。每月發放金額水平按年度通脹調整。	不適用，無須轉移或額外供款。全由政府支付。				不適用	新增保障的有關開支由政府支付。	不贊同對現時的強積金作任何改動，並反對調撥部份供款往全民退保計劃。	不適用	建議檢討稅制，擴闊稅基，增加稅種，如紅利稅、資產增值稅等。

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
新世紀論壇	香港的中產大部份相信自食其力，反對福利主義和民粹。認同需改善現時的退休保障制度，特別是家庭主婦和貧困的長者，為他們建立更全面的退休保障，但不贊同一個不設入息審查的全民退休保障制度。	認為需設有資產入息審查制度，將資源用在最需要的人士身上。	不適用	不適用				不適用	不適用	強積金建立多年，應予保留，但必需有改善，如處理管理費過高和投資選擇少的問題。	不適用	不適用

第三類：年金計劃

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
何灝生教授	<p>何灝生教授提出「全民自資退休方案」：主要為一個以年金方式構建的養老金方案，全民均於在職時由勞資雙方供款。由同年出生的人口組群，以推算退休時領取金額計算供款。方案將覆蓋所有人士，包括非在職人士。何教授提出的方案考慮六個重要因素：</p> <p>(一) 方案具可持續性：避免例如歐美國家隨收隨支的持續性問題、(二) 給付足夠性、(三) 誘因 (incentive)：避免道德危機，即長者寧願為獲取綜援而花掉自己的積蓄、(四) 確定性 (certainty)：確保退休基金每年起碼有 2% 的增長、(五) 資源再分配：由政府幫弱勢社群代供、(六) 全面覆蓋。</p>	<p>養老金方案將覆蓋所有人，包括非在職人士，如在職人士沒有經濟能力為自己或其非在職的配偶供款，可在資產入息審查後獲政府補助或代為供款。該等配偶亦可於屆滿退休年齡時領取養老金。</p>	<p>何教授建議屆滿 65 歲的長者可以領取養老金，他們的供款額則視乎所需的發放金額、投資回報率、及預期壽命等推算而定。然而何教授認為給付金額宜為退休人士只提供住房以外的起碼的生活費，是以建議為每月發放 \$4,000 左右 (2013 年水平)。但是每代人士，年屆 18 歲時，都可設立類似立案法團的組織，共同商議他們期望退休時的保障金額，並自行決定透過那些私人信託人進行投資及管理。每代人的成員由於供款期可能不同，會按比例支取退休金。如新移民供款期僅為全數供款期的一半，其支取的退休金亦以一半支取。</p>	<p>僱員及僱主的供款比例為 1 比 1，在職人士需要供款。任何同齡群的成員可作額外供款藉以增加供款年數，以便取得更高的退休金。譬如有人五十歲才開始供款，但選擇把強積金轉為十個年度的額外供款，就可以在六十五歲退休時取得供了 25 年的人士的退休金。</p>	<p>每月供款金額由同年出生的人口組群議定，月供金額每代人是劃一的。但額外供款沒有上下限的規範，但會換算為若干年份的供款。</p>	<p>收入不足者由政府補貼供款或代供。由於投資回報難以預測，政府需設立一個基金，保障參保人確保每年有 2% 的實質回報 (real return) (即計算通脹後)：即是說若投資未如理想，政府則動用基金，填補其差額至 2% 增長；若戶口的增長高於 2%，則會向高出 2% 回報的部分徵「回報保險費」至政府的保障基金，增強制度的可持續性，並確保每位參保人每年能有起碼 2% 增長。</p>	<p>建議退休金供款取代強積金供款。僱主比按月供款多供的部分仍可存放至名下的強積金，同時容許已供款人士將強積金餘額全部或部分轉作若干年的退休金供款。如仍有結餘，則可於屆滿年齡要求時領取。</p>	<p>移居外地的港人和任何本港居民六十五歲前均可參加供款並於屆滿退休年齡時領取養老金。但政府不會向已移居外地的港人提供供款補貼。</p>	<p>無提及</p>			

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
羅致光博士	「公共退休基金」：成立一個管理信託基金，向在退休時提取強積金累算權益後自願將該等儲蓄存入信託基金的退休人士，以類似年金方法計算，每月提供一筆退休金。信託基金可交由金融管理局管理。透過年金的保險理念，為退休參加者提供每月穩定的收入，而政府補貼（有關開支）將由於強積金日漸成熟而相信可逐步減少。	如申請入息補貼，需要通過資產入息審查。	初步估計如年金參加者向退休基金投入 100 萬元，可有兩個選擇：每月可得約 \$5,000 或半額以年金方式領取，另一半為投資回報。估計連同年金，每百萬參加金額每月可領取 \$3,500（按過往 25 年股票市場平均派息率 2.5% 計算）。如參加者可投入的退休基金低於 100 萬元，便只可以年金方式領取。如參加者每月從基金所得的退休金低於基本金額（現時的 \$3,600）可申請入息補貼，需要通過資產入息審查。調整方式：\$3,600 為 2012 年入息中位數的 30%。簡單的做法是依入息中位數的 30% 作為調整基本金額的基礎。	不適用				不適用	補貼年金不足基本金額的戶口。	退休人士在提取強積金累算權益後自願將該等儲蓄存入信託基金，以類似年金方法計算，每月提供一筆退休金。	移居海外或內地不適用；ORSO 參加者同樣可參加；其他人士，只要投入 100 萬以上亦可參加。	不適用

焦點小組

安排焦點小組的目的是希望接觸不同持份者，透過小組討論和互動，收集他們對退休保障這議題的意見。但由於參加者數量有限，且不是隨機抽樣樣本，焦點小組旨在幫助我們深入了解不同的意見，並不適宜作有代表性的統計數據。

焦點小組的訪問對象分為五個類別：退休長者、僱主、在職人士（僱員）、在職人士（自僱者）及非在職人士（非長者）。受訪群體的有關安排見表 6.2。

表 6.2 焦點小組安排

訪問對象	對象類別之計劃細明
退休長者 ³	第一組：居住於私人屋苑之長者
	第二組：居住於公共屋村/舊樓/唐樓之長者
僱主 ⁴	第一組：聘用多於 50 名員工、不同行業的僱主
	第二組：聘用少於 50 名員工、不同行業的僱主
在職人士 ⁵ （僱員）	第一組：收入約為入息中位數或以下
	第二組：收入約為入息中位數兩倍
	第三組：專業界別
	第四組：少數族裔在職人士
在職人士（自僱者）	各行業自僱者
非在職人士（非長者）	家庭照顧者、非長者義工

³每組均會邀請不同年齡和性別的長者

⁴每組均會邀請不同行業的僱主

⁵每組均會邀請不同年齡、性別、行業和職位的人士

研究團隊於 2013 年 8 至 9 月期間，先後向不同行業之工會、工商界團體、專業團體及學會、非政府組織等 60 間機構發出書面邀請，希望它們協助轉介相關訪問對象參與特定之焦點小組。為確保被訪者的多元性，研究團隊向有關推薦團體商討及提出選擇被訪對象的準則，在發出邀請信前先確認獲邀人士是否符合規定。研究團隊在安排焦點小組時遇上一些困難，包括受邀之團體未能找到合適參加者、部分參加者不能出席焦點小組；研究團隊按需要改作個別面談或電話訪談。

各焦點小組及面談於 2013 年 9 至 12 月期間舉行，蒐集他們對香港退休保障制度發展、負擔責任與個人退休生活安排上的意見，幫助我們了解各界的看法作出參考。本節將對與各組群的訪談作出簡述。

退休長者

退休人士當初如何為退休生活作準備

大部份長者均表示自己主要靠儲蓄來支持退休生活，也有用強積金或公積金戶口的資金。有意見認為最重要的是要有自己的居所，生活會比較容易。

退休後的主要經濟來源

有部分長者表示有子女供養，或靠「生果金」養老，因為不符合長者生活津貼的申請資格。但亦有與會者表示子女沒有能力供養他們，而也有表示父母子女應該互相幫助，做子女的應該孝順父母，做父母的應該幫助子女照顧小朋友，互助互利。與會者中也有前公務員，故有長俸收入。

多數與會者均表示曾有強積金或公積金戶口，有部分已提取全部強積金，他們表示強積金戶口沒有太多資金，因為供款時間不長。有些則仍然保留戶口沒有提取，也有的表示沒有強積金戶口。

退休後的消費模式

普遍長者認為退休後消費主要是食物開支，衣服支出通常不多。如果不出外，自己煮食可以很慳儉，他們認為要懂得用錢，生活才不會有太大負擔。但如果外出，支出就會很高，因為車費和外出用餐都很貴。

亦有意見指出當人年紀越大，醫療支出會越多，醫療支出將成為他們支出的一大部分，他們都十分擔心醫療問題，希望自己可以身體健康，減少醫療開支。對於沒有穩定居所需要租住房屋的長者，他們則很擔心不斷上升的租金。

退休後生活上的改變

有意見認為政府未能為長者提供退休生活上的協助，退休後更需要節衣縮食。有長者指出自己一日三餐均不會出外用膳，十分慳儉。有的認為退休前後並不是太大變化，但多了一點病痛。

退休人士最主要的日常支出是食物支出，現時出外用膳很貴，在社區中心用膳價錢平得多，又較健康，而有些地區推行有關飲食的關愛券計劃也令很多人受惠。另外他們最擔心的是健康問題，因為醫療開支很昂貴。他們亦關注住屋所引起的問題。

對退休保障制度的意見

大部分參與焦點小組的長者支持實行全民退休保障制度，贊成政府每一個月提供生活津貼，認為這可視為對長者的一份尊敬，肯定他們對社會有所貢獻。但部分長者亦同意政府政策應傾向低下階層，因現時貧富懸殊差距太大。各人均同意政府應向貧窮人士提供更大的援助。

大部分與會的長者認為只要是香港居民便應合資格領取全民退休保障金，不建議設立入息及資產審查制度。亦有意見認為有納稅的人才可以領取。亦有出席的長者提出退休保障制度應設立審查機制，以分辨有需要及沒有需要的人士，不建議政府直接發放全民退休保障金予退休人士，這樣才可確保退休保障金留給最需要的人。

有意見認為現時有一眾擁有香港身分證但已移民外國的人，他們對香港沒有貢獻，如果他們亦符合資格領取全民退休保障金，香港的負擔將會太大，所以政府要認真處理全民退休保障金的領取資格問題。

全民退休保障的給付金額

大部分與會的長者認為金額應該在 \$ 3,000 左右的水平。但另有建議退保金額應該在 \$ 4,000 或 \$ 5,000 左右。同時大部分長者亦希望政府可提供更多醫療福利，如牙科護理以及以優惠價錢購買優質藥物等。

僱主

僱主（大企業）

對退休保障制度的意見

參與訪談的大企業僱主普遍不認同政府推行「全民」退保的方向，他們認為政府只應為貧窮長者提供保障。他們認為「退休」的概念應與「工作」相關，故此僱主沒有責任為沒有工作人士提供退休保障。政府應該加強強積金的管理，並鼓勵市民工作，這樣對社會才有正面的影響。貧窮人士應透過綜援制度、或關愛基金來保障基本生活。

有關退休保障供款的看法

與會的僱主一般不支持沒有審查的全民退保，但認同可投放資源在自己的僱員身上，以吸引和保留人才。如必須為退休保障作供款，他們接受三方供款，但認為政府也必須加入供款，並且應該加強強積金。部分與會的僱主認為可提高強積金的僱主供款百分比至 7%，但政府必須同時投放 7%，而僱員則維持供款 5%。強積金的供款入息上限亦可稍為提升。

建議的給付水平

與會的僱主基本上不支持一個沒有審查、劃一金額的制度。他們認為應設審查機制，按個別退休人士的需要訂定金額。

稅制方面的改革

與會的僱主認為可考慮向高收入人士及企業徵收額外慈善稅，亦可以累進稅率提升公司利得稅，例如賺 5 千萬至 1 億的企業，需要額外多繳 0.25% 利得稅；1 億至 5 億多繳 0.5%；5 億至 10 億多繳 1%；10 億以上多繳 1%。政府可考慮設立「慈善稅」，類似關愛基金，收到款項時由政府作出配對。

退休年齡的制定

與會的僱主普遍認為可考慮延長退休年齡，因為他們有不少僱員雖然年屆退休年齡，但身體健康而且願意繼續工作。65 歲以後的長者如果仍參與工作，可考慮以其他方式供款，例如只由政府供款，或只由僱員繼續供款 5%。

僱主（中小企）

對退休保障制度的意見

與會的中小企僱主多不支持「全民退保」，他們認為退休保障應該是一個扶貧措施，入息審查制度必須存在。他們建議可設立多層資產審查水平，以獲取適合該資產水平的給付金額，如\$1,000、\$2,000、\$4,000。意見認為「全民」保障並不公平，每個人應為自己的退休生活作準備；在職人士應透過他們的工作收入，為自己的退休生活儲蓄。

有關退休保障供款的看法

與會的中小企僱主認為應該保持現有供款水平，僱主及僱員各供5%屬於合理。若加供款的話，中小企的負擔會百上加斤。中小企希望盡量鼓勵僱員自願供款，當作儲蓄；政府應為自願供款給予免稅優惠，並且彈性處理何時領取相關款項的要求。他們認為僱主應無須參與僱員選擇的自願性供款。

與會者表示沒有能力再提高強積金的供款入息上限，他們對現時不斷上升的水平只是強忍接受。有意見認為若入息上限提升，應該只增加僱員的供款額，不應增加僱主方面的供款額。他們認為應維持強積金對沖長期服務金及遣散費的措施。

建議的給付水平

與會的僱主不支持一個沒有審查、劃一金額的制度。

稅制方面的改革

出席的中小企僱主並不贊成增加利得稅來支持退休保障。他們覺得因為自己的聲音較少，現時很多政策總是向僱主（尤其是中小企）「開刀」；但中小企資金不多，這樣會增加營運成本，容易使他們經營更加困難。他們建議由大企業多作承擔，例如透過企業社會責任，撥出1%盈利以應付退休保障的挑戰。

他們贊成徵收銷售稅，但不包括日常用品，而是選擇性的稅項，只限於奢侈品，例如名貴手錶等。政府可開拓更多收入來源，讓富有人士為社會承擔責任，會是較長遠的方法。

退休年齡的制定

出席的中小企僱主反映退休年齡應該具彈性，在65至70歲左右。

僱員

中低收入僱員

為退休生活作出的安排

與會的中低收入僱員認為現時收入只能足夠應付目前開支，未能顧及退休需要。他們均認同生活艱難，表示物價、交通費等不斷上升，令開支愈來愈大；要維持生活已不容易，沒有能力再為退休儲蓄。

他們認為原來的公積金制度比現時的強積金制度好，強積金制度欠缺彈性及自由度，不能自由運用，作心儀投資。保本基金等基金投資又不能保障本錢，認為只靠強積金根本不能於退休後養活自己。

退休後的支出及財政狀況的預測

這類與會者最擔心的是醫療費用問題。衣、食、住、行都是大開支，特別是食用。房屋租金亦十分貴，而水、電、煤項項都要錢。子女本身亦不是富裕，未能為自己提供太大幫助。各人均表示未能為退休後生活作打算，因為薪金有限，儲蓄有限，沒有能力為退休打算。

對退休保障制度的意見

出席的中低收入僱員均非常贊成推行全民退休保障制度。如果沒有全民退保，待他們消耗所有儲蓄後，將會領取綜援。有補充說子女收入亦不高，不可依賴子女養活自己。他們均反對審查制度，認為富有人士與貧苦大眾相比人數不多，所以就算他們領取全民退休保障金，也不會對全民退休保障制度產生太大影響。而且不應該以是否有納稅、有實際工作為領取條件，家庭主婦亦有為社會作出很大的貢獻，她們生兒育女，照顧家庭，令家人可以安心出外工作，故她們退休後亦應該獲得保障。普遍認為給付金額應為每月 \$ 3,000，並隨通脹調整。

退休年齡的制定

與會者普遍認為是 60 歲或 65 歲，但也有認為退休年齡應該視乎個人意願，不應該強迫他人退休，可能有些人需要工作養活。

全民退休保障的供款責任

與會者就此意見分歧，有的表示願意在有能力的情況下多供款保障退休生活，但也有數位反對作出供款，因為他們本身收入已不高。

稅制改革

有幾位與會者表示可向高收入人士增加薪俸稅，而不應向低收入人士加稅，亦建議增設奢侈品稅，或向不是必需品的煙和酒增加稅率。也有建議效法外國般開設賭場，吸引外地投資，以收取博彩稅。

政府如何幫助退休人士

與會者認為政府要身體力行，為全民退休保障制度投放一大筆資金；他們感覺政府並沒有為現時強積金制度作出任何貢獻。政府也應提供更多安老院、托管中心、社區中心等，也希望 60 歲人士都可以享有車費半價優惠。

中高收入僱員

強積金計劃的參與

這類與會人士全部都正在參加強積金，其中一位除了固定的 5% 外，公司會再按年資額外多作 5% 供款。

個人退休計劃的狀況

這類與會者多數有購買人壽保險或參與私人基金計劃，作儲蓄用途。

對強積金的意見

與會的中高收入僱員一般認為強積金的儲蓄作用不大，行政費很高，而且受投資環境影響，沒有信心依賴它作退休之用。有與會者指出工作多年，強積金餘額仍然相當微薄。如公司倒閉，遣散費可以在強積金中對沖，覺得不公平。

有一位參加者表示僱主應按年資增加供款到 10%，類似公職金計劃。他有能力作更多的供款，但因設了上限，加上通貨膨脹，未能有理想的效果。

退休後的日常支出之預測

有與會者認為退休後的支出跟現時相比，應該會相差很遠，因為一份常規的工作收入是很重要，未來消費會因為沒有固定收入而有所限制。但也有的認為應該差不多，現時的生活可能較多采多姿，但到了退休後生活會轉為平淡。主要開支可能只是租金及醫療，開支大與否，視乎個人習慣。

對退休保障制度的意見

席上所有人皆表示贊成實行全民退休保障。有意見認為政府應將強積金收回直接管理，然後再發放津貼連「生果金」給退休的市民，不需資產入息審查，即由市民供款，政府負責管理及發放。他們認為應該要做到全民保障，但一些沒有入息的市民如家庭主婦便要再作考慮。

他們提議可參考大陸的社保基金，由企業及工人一起供款，由政府管理。或者仿效新加坡，在入息中抽重稅，大部分僱員在長遠的考慮上會接受的。但亦有與會者反對抽重稅。

與會者普遍願意增加供款，認為僱主僱員一起供款，金額會大一點，反而稅項就只是個人形式收取，僱主沒有責任。所以要加的話就大家一起加，例如僱主僱員一起加到 10% 或 15%，但相信僱主會有很大阻力。

稅制改革

有與會者贊成為退休保障制度開徵銷售稅、增加利得稅和酒稅，包括紅酒。但亦有與會者反對抽稅，因為這樣會削弱香港的競爭力。

全民退休保障的金額

與會者認為全民退休保障的給付金額應定在 \$ 5,000 左右。

退休年齡的制定

與會者認為退休年齡應定在 60 或 65 歲。

政府或社會在協助退休人士應扮演的角色

政府應該是實行者的角色，同時應多做市場推廣，增加市民對退休保障的意識。現在政府的透明度及推行力度皆不足，所以應該有所改善。政府在推動及決策的角色是責無旁貸。而政府應在醫療方面增加資源，提供良好的服務給長者。另外，現在最迫切需要幫助的是低收入及多病的老人。

他們亦提議從住屋方面入手，政府的高地價政策令租金佔大部分人的支出中一個很大的百分比。政府可考慮廉租屋甚至免費的房屋供應，這樣便可以大大減輕市民的生活負擔。

專業界別

專業人士的退休計劃

受訪的專業人士表示他們通常有較好的僱主和工作待遇，退休後會有退休金，也通常有積蓄和物業。受訪者普遍有購買私人年金計劃、儲蓄或醫療保險作退休準備。他們相信退休後的生活質素變化不大，但會擔心醫療方面的開支很大。他們亦擔心人際關係支援不足及未能滿足精神上的需要。

對退休保障制度的意見

受訪的專業人士普遍同意，在退休保障制度中適當的審查是需要的，但要寬鬆。他們覺得資產入息審查會比較公平，但會造成行政成本。他們認為退休保障不應減低人們的工作動機，要鼓勵大家投入經濟生產活動。

有受訪者指出現時本港的綜援制度已是不錯的安全網，能保障有經濟困難的人，相比其他國家已比較慷慨和寬鬆。有意見指出如香港走向福利化會加重社會的財政負擔和影響營商環境。他們感覺現時社會很難取得共識，所以退休保障制度發展要顧及香港的社會特色。

有受訪者表示擔憂嬰兒潮之後出生的那一代的退休生活，他們收入不穩之餘也要負擔照顧老年人口的開支。

退休保障制度的供款責任

有受訪的專業人士反映中產對交了很多稅而得不到甚麼社會福利感到不滿，不贊成增加供款。有意見認為即使是專業人士，現在新入行者前途頗為暗淡，很難再負擔更多。他們預期僱主也會反對增加供款。但也有受訪者認為若能確定領取退休金，也可以接受額外供款。他們普遍反對轉移部分現時強積金的供款到新的制度，但亦有受訪者不滿意強積金，認為應由政府管理或轉移到新計劃。

政府在這方面應提供協助，加強它的角色。同時應加強在住屋方面的補助，可幫助人們感到安心。

稅制改革

受訪的專業人士普遍認為對增加利得稅要審慎考慮，因為覺得這樣會影響到營商環境，可能導致撤資。有受訪者認為可向盈利水平高的企業增加利得稅。他們認為雖然可考慮開徵銷售稅，但卻覺得在香港似乎不太可行。受訪者亦反對增加薪俸稅。

少數族裔

對退休後經濟來源的預測

與會者普遍認為退休後主要有兩個收入來源，第一個是政府而第二個是自己的子女。有與會者認為他的強積金存款很少，而由於他沒有很高的收入，所以亦沒有太多的儲蓄。當他們年老時，在香港沒有任何收入支撐，很難在香港生活，但又回不了祖家，大家都為生活很徬徨。他們認為「生果金」金額太少，唯有依靠綜援過活。

退休後的支出及財政狀況的預測

少數族裔人士需要於食物方面有一定支出，因為宗教問題，他們只能購買特定的食品，亦不能享受其他食物優惠如一些中心提供的愛心飯盒等。住屋對少數族裔人士來說亦是一筆大開支，他們大部分需要住私人住宅，而近年租金一直上升。

與會者認為退休後的支出會比退休前大，財政狀況亦會變得艱難。有部分與會者認為會依賴子女的幫助或是返回家鄉。

退休計劃和考慮

部分與會者認為自己會留在香港繼續生活，其他則認為自己會返回家鄉。與會者認為對退休的考慮有幾個因素，分別是家鄉的家庭狀況、子女的生活以及親戚和朋友的支持。

有否參與退休保障計劃

有部分與會者曾購買保險或儲蓄計劃作為退休保障的準備，但大部分除強積金外沒有任何投資。少數族裔人士不清楚投資內容，收入低，都會擔心投資失利。

對退休保障制度的意見

與會者均認同需要實行全民退休保障制度。他們認為每人應該均等地取得相同的全民退休保障金額。有意見指出標籤效應令很多長者對領取綜援卻步，而領取「生果金」則沒有這種顧慮，所以全民退休保障制度亦然，要減少標籤效應的影響，故支持各人都可以領取全民退休保障金。

退休保障的金額及領取年齡

有的與會者認為合資格領取津貼年齡應為 60 歲，而金額水平最少為 \$3,500，最高為 \$5,000。然而，他們亦指出，\$3,500 的金額水平其實不足在扣去所有其他開支後支付租金。也有意見提出金額可大約 \$3,000 至 \$4,000，跟通脹掛鈎。

對強積金的意見

與會者認為強積金是一種儲蓄性計劃，應該保留。他們認為強積金現有的供款額已經足夠，而且他們亦認為香港政府有責任照顧所有退休老人。此外，如果香港政府提供全數生活津貼，他們會選擇留在香港居住。但有意見指有很多少數族裔人士沒有參與強積金供款，原因是僱主誤導他們只有本地人士才獲供款，而就算少數族裔人士有自己的強積金戶口，僱主亦沒有為他們供款，甚至有時僱主表示，如他們需要強積金供款，少數族裔人士會被扣薪。

政府在協助退休人士應扮演的角色

與會者認為，香港政府應提供金錢援助。

稅制改革

與會者對稅收的調整並無特別意見，不過指出如果月入少於\$20,000應繳交相對較少的稅項。

補充意見

大部分與會者以前均沒有了解過本港現存的退休保障政策，例如：高齡津貼、綜援以及長者生活津貼。而且，所有人均是首次參與焦點小組討論。與會者認為是次討論提供一次向政府表達意見及意願的好機會，並希望於日後參與更多有關的討論。希望政府不要無視少數族裔人士的存在，能更關注他們的權益。政府推行的諮詢或其他政策時，可多向少數族裔人士推廣及解釋，因為他們很多時都收不到資訊，不了解自己的權益。也表示希望政府能更關顧他們的需要，得到更多社會的保障。

自僱人士

自僱人士如何為退休生活作準備

部分受訪的自僱人士表示有為未來的退休生活做打算，最主要是購買年金、人壽保險、股票的等方式，期望資產可以保值增值。有受訪者認為在未來經濟環境不確定以及可能由於疾病造成經濟負擔加重，需要維持儲蓄和保持節儉生活的方式。

對現行保障制度的意見

部分受訪的自僱人士認為現行的退休保障制度尚算完善，但並不足夠。生果金和長生津金額現在的水準實在過低，必需提高。本港政府坐擁龐大儲備，而且官僚制定政策態度非常保守，造成福利政策落後，不能回應現時社會的新形勢，如弱勢社群的生計和受經濟轉型影響的人。生果金、長生津和綜援等的作用有限。強積金並不能有效幫助退休安老，只能讓基金經理們得益，養老作用有限。但其也有一定的儲蓄功能。

退休保障制度應如何發展

部分受訪的自僱人士認為應加強現有的退休保障制度，令長者生活的更有尊嚴。但需要設立審查制度，令到“富有的少取，貧窮的多取。”受訪者認為如確保可以拿到退休保障金，少量額外供款也可以接受。

有自僱人士反對設立全民退休保障。認為香港的稅制、政府的角色不屬於福利國家。面對人口老化的問題，將來將不能支付下一代的全民退休金。因此全民退保在本港並不可行。額外供款會對工作的人造成重負，而且未來能否領取退休金並不確定。

對稅制改革的意見

部分自僱人士表示因為香港的稅率很低，支持加稅用作退休保障。認為可在薪俸稅中實行累進制，和向盈利超過某水準的企業額外徵稅，讓有能力的人回饋社會，幫助有需要的人。但增幅不宜多，怕會影響香港的營商環境。相反，有受訪者表示反對增加任何稅項，因為會影響香港的競爭力，香港的成功建基於低和簡單的稅制。

非在職人士（非長者）

適當的退休年齡

與會的家庭主婦認為 65 歲是適當的退休年齡，70 歲已經太遲了，她認為要將工作機會留給後輩。另外一位認為現代人生命比從前長，從前 60 歲已經很年老，現代人活到 65 歲身體機能才開始變差，所以認為適當的退休年齡應該由社會界定，應該因人而異，亦認同要將工作機會留給新的勞動人口。年青的兩位表示不應該設定一個特定的退休年齡，他表示現代社會醫學昌明、科技發達，年齡不再是工作的限制，所以如果財政許可，大家應該 65 歲便退休，一方面可以將工作機會留給青年人，另一方面又可以提供機會給長者享受生活。

退休生活準備和預期的退休生活

有與會表示雖然工作多年，但儲蓄不多，強積金亦不多。現在只是「見步行步」，生活支出不停在變，不斷加價，她也不清楚現時的儲蓄可養活她多久，她感到生活壓力很大。而兩位學生則表示現在很難為退休作出計算，世事很難都在掌握之中，很多時會有突發事情發生，如患了大病，所以退休時無論如何也需要為自己準備收入來源。另外，物價亦不斷上升，很難想像退休時的情況。

現時的主要生活開支

兩位主婦與會者表示主要支出用作家庭上。另外，交通費、膳食費用亦很昂貴，現時出外用餐消費很高，自己煮食消費亦高。兩位學生指出現時他們沒有收入，所有開支對他們來說都是一種負擔。就算他們擁有全職工作及穩定收入，只得萬多元的收入只是足夠自己使用，收入的一部分負擔租金等住屋開支後，所餘無幾。

參與其他退休保障計劃

所有這類別的與會者均沒有參與私人的退休保障計劃。

對本港現行的退休保障制度的意見

與會的學生表示強積金制度原意是好的，令退休人士多一筆儲蓄養老，但基層市民收入不多，金額不多，強積金制度根本不能幫助他們儲蓄到足夠的金額養老，故認為需要有一個全民退休保障制度。而在席的主婦表示強積金投資可升可跌，擔憂戶口投資會跌，血汗錢會因此而減少，她不明白為何要強迫他們參與有風險的計劃。

而有關現時政府的制度如「生果金」、長者生活津貼等政策方面，有的認為有些政策需要經過審查制度，儲蓄有十多萬元不算一筆太大的數目，一場大病已經不足以應付了，根本沒有太多餘錢。政府不應該為津貼制度定立那麼多限制，就像之前全民派錢般，富有的人自然就不會領取現金，而基層市民就得到他們期待已久的生活資助，幫到很多有需要的人。

對本港設立全民退休保障制度的意見

兩位學生同意每個人都有責任負責自己的退休生活開支，但同時亦表示如香港實行全民退休保障制度，亦未必一定如外國般出現破產的情況，應支持在職人士向退休人士敬老，將全民退休保障金看成是一種敬老金，而這筆敬老金不應設審查制度，全民參與及支持社會退休行動，而長者可以不設審查地領取一筆表示尊敬他們的錢，這樣社會會多一點關懷。他們不擔心香港會如外國般破產，因為西方國家有「先洗未來錢」的習慣，但香港卻沒有。另外，要全民敬老，高收入人士亦要負出更多，這樣亦可以收窄貧富懸殊的情況。

退休保障的給付水平

與會者均認為全民退休保障金應定在 \$ 3000 至 \$ 4000 的水平，不設資產入息審查，有與會者亦希望強積金可以由政府、僱主及僱員三方一起供款，這樣儲款速度會加快，而強積金款項亦應該交由政府管理。

稅制改革

有意見指出可增加中產的入息稅，他們有責任為社會作出更大的貢獻。另有意見表示可考慮增加煙酒稅。

總結

與會者對本港退休保障制度的意見

總括而言，來自不同組群的焦點小組與會者，多數認為本港現行的退休保障制度有所不足，不能支持退休後的生活所需。大部分與會者表示，很難在退休前為退休後的生活作出規劃，因為收入不高，物價不斷上漲，應付日常生活開支已十分困難，更無法有多餘金錢作儲蓄。與會者普遍認為，退休後在醫療和房屋方面的開支，都會面臨一定的困難；他們期望政府能實施全民退休保障，計劃不需資產和入息審查。

大部分與會者對強積金制度很有意見，甚至作出嚴厲批評。意見普遍認為強積金受投資市場波動的影響，連保本也達不到，對「對沖」機制和管理費高的情況尤感不滿。因此，與會者普遍認為，不能以強積金作為有力的退休生活保障，因為一般帳戶積累的數額並不多。

反對實行全民免審查、劃一金額的退休保障制度的人士以僱主佔多數，認為在職人士應透過他們的工作收入，為自己及家人的退休生活多作儲蓄；而政府則應加強強積金的管理，透過免稅等措施，鼓勵市民為未來有充足的準備，這才會對社會有正面的影響。有大企業僱主認為，可以接受略為提高強積金僱主的供款百分比，但政府也應加入供款，而強積金的供款入息上限亦可稍為提高。另外，中小企的僱主多認為，應該保持現有強積金的供款水平，也不應提高強積金的供款入息上限。

與會的專業界別僱員和自僱人士普遍認為，全民退休保障會令整體社會承受沉重財政負擔，所以任何退休保障計劃必須有資產和入息審查；他們建議改善現有退休保障制度，提升扶助的金額水平，使資源集中到最需要的人手裡。部分退休長者與會者也認同這種看法。

總的來說，焦點小組參與者的意見，以實行全民退休保障佔多數，認為這樣才能保障長者的基本生活，也是社會對長者的一種關懷和敬意；另外，資產和入息審查可能造成標籤效應和行政上的混亂，亦可能使部分需要長者得不到應有的支援。不過，部分與會者對全民退休保障有保留，認為香港不應推行「福利主義」，這樣的制度並不適合香港的實際環境。

供款的責任

如實行全民退休保障，與會者雖有不同意見，但大部分贊同僱員應對新計劃參與供款，以獲取退休後每月領取的退休金；有年輕與會者表示，自己願意參與供款幫助現有退休人士，盼望由此建立關愛文化；但亦有專業和自僱人士不贊成更改或提高現時強積金的供款比例。

給付金額

如實行全民退休保障，焦點小組與會者普遍指出，應給與退休人士每月\$3,000到\$4,000水平的退休金，少數認為\$5,000才足夠。有僱主團體建議設立多層資產審查制度，以決定不同退休人士領取的金額，如\$1,000、\$2,000、\$4,000。

稅制改革

不同組群的與會者一般認為本港有作出稅制改革的空間，也普遍認為可以增加利得稅，如對盈利超出某一水平的企業，提高一至二個百分點的稅率；頗多意見認為，政府可徵收奢侈品稅、提高煙酒等稅率；意見普遍認為不應增加個人薪俸稅；雖有大企業僱主認為可以提高公司利得稅，亦有僱主和與會人士認為加稅會增加經營困難、削弱香港的競爭力。

退休年齡的制定

焦點小組中的主流意見認為退休年齡應定在60或65歲，但也有相當意見提出應給予僱員彈性，讓能工作和願意工作的都可繼續工作，無須硬性規定。

補充意見

大部分少數族裔與會者以前均並不了解本港現存的退休保障制度。有關團體希望以後能參與更多有關的討論，亦希望政府不要忽視少數族裔人士，能更關注他們的權益，在推行諮詢或其他政策時多向他們推廣及解釋，並為他們提供更適切的社會保障和支援。

公眾諮詢

除了焦點小組外，研究團隊在 11 至 12 月亦進行了公眾諮詢，包括：於香港、九龍、新界舉辦共三場公眾諮詢會、收集書面意見、及進行網上民意諮詢。公眾諮詢能補焦點小組之不足，讓市民不需通過團體邀請或報名，可以直接參與諮詢會或以書面提交的不同方式向研究團隊表達意見。

在公眾諮詢會發言的市民大部分是關注團體的代表或成員，而書面和網上民意則有來自不同的團體組織、長者、中產人士和年青人等。綜合分析從各種渠道收集的意見，發現通過公眾諮詢表達的意見較為一致。總結有以下的重點：

1. 參與的市民普遍希望盡快推行一個全民、免審查、劃一金額的「全民退休保障」，認為這是市民的基本權利。他們希望可以落實全民退休保障的制度，本港居民在 65 歲退休後，可以不受資格審查，不論貧富，每月領取退休金。有市民認為本港的退休制度不如國內，應盡快執行。
2. 參與的市民認為全民退保金額要足夠基本的生活，讓退休人士能過一個有尊嚴的生活。實際建議在每月 \$3,000 至 \$5,500 的範圍內，亦有提議採納工資中位數的三分之一或四成。而不少長者在諮詢會發言或書面意見，提出每天 \$100 退休金的建議。
3. 財政來源方面，最多的意見是由政府、僱主和僱員三方共同承擔；亦有主張用政府儲備及各類稅收，特別是企業的利得稅；亦有發行債券或開設賭場的意見；亦有意見認為要設立種子基金。
4. 參與的市民對增加稅收方面的意見較多，包括開徵累進或大額的利得稅、土地囤積稅、大額股息稅、巨額個人入息稅。有意見反對開徵銷售稅。但普遍意見期望推行全民退保不會增加中層和基層的負擔。
5. 參與的市民普遍對強積金表示不滿，認為強積金不能夠提供足夠的退休保障，尤其是對於工資少的市民及失業者，不能發揮其功能，形同虛設。對於低收入人士，強積金金額不多，如被對沖遣散，所剩的金額則更少。市民表達的意見包括：取消對沖、減少供款比率、由政府管理甚或取消強積金。但是也有意見認為強積金是推動基金管理行業的重要一環，值得保留。

6. 在公眾諮詢會裡，有強烈的意見認為家務工作者，特別是婦女，在照顧家庭上作出了貢獻，應該得到退休保障。
7. 一些表達意見的中等收入市民覺得退休壓力大，如果沒有自住房屋及五十萬積蓄的話，就一點保障都沒有。即使有自住居所，也擔心管理及維修的費用，成為退休的負累。所以希望本港可以推行全民退休保障，以回饋他們工作時的貢獻。
8. 在諮詢會發表意見的年輕人亦期望有一個退休保障制度，讓他們工作時沒有後顧之憂，及減輕他們供養父母的負擔，所以他們表示願意承擔供款。
9. 有參與的市民覺得全民退保已討論多時，希望能盡快實施。提議可以考慮分年齡進行全民退保，比如 80 歲以上可以得到 \$2,500 的退休金、65 歲或以上 \$1,500。意見認為用年齡段分層來推行不同金額的全民退休，可舒緩政府壓力。
10. 參與的市民普遍表達房屋和醫療是他們退休後最大的經濟負擔，希望政府可以關注如何提供市民能負擔的房屋及醫療，尤其是中低層收入群。他們亦關注長者的再就業的機會，希望在討論退休保障制度的同時，亦要注視這些問題。
11. 參與的市民強烈要求政府要有路線圖及時間表，當研究團隊提交報告後，政府應該盡快決定採取那種形式的全民退休保障。

第七章 方案推算所用準則及結果

選擇方案的準則

研究團隊收集到的政黨及關注團體的退休保障方案，大致分為三大類：〔第一類〕是全民劃一給付金額及不設入息和資產審查；〔第二類〕是多層退休生活保障；〔第三類〕是年金計劃。進入推算階段，研究團隊在第一類中選取了三個方案、第二類中選取了兩個方案、第三類中選取了一個方案，總計六個方案，來進行推算工作。

在第一類全民退休保障方案中，雖然大部分方案十分類似，但推行的細節和具體操作方面，仍各有特色。研究團隊在挑選方案的時候，選擇了內容各有差異的方案，也考慮了提出方案的團體所代表的群體。最後，我們選取了一個勞工團體（工聯會）、一個民間組織（爭取全民退休保障聯席）、及一個專業團體（香港公共專業聯盟）的不同方案。這些方案的差異如下：

1. 第一是提出的基本退休金額。在全民退休保障方案中，提出的劃一金額在每月\$3,000 至\$4,000 間。研究團隊選取的方案，建議的基本金額和推行的年期都略有不同。
2. 第二是資金來源的安排。各方案在資金來源的細節上有不同的建議。在供款安排上，主要由僱員、僱主和政府三方供款，但應否在強積金之外額外供款、供款入息的上下限、及政府應否注資等，選取的三個方案都不一樣。
3. 第三是對現行強積金的處理。支持全民退休保障的方案，多數認為現行強積金應予以保留，但建議在強積金供款安排上作出修改，從而減低新計劃對市民的額外負擔。研究團隊選擇的方案，包括沒有要求把強積金供款轉移到新計劃的方案，及建議把不同的百分比強積金供款轉移到新計劃的方案。
4. 第四是政府的額外注資，包括不同注資金額和不同注資方式的方案。
5. 第五是稅務改革。支持全民退休保障的團體普遍認為，要為新計劃作出稅務改革，一般建議對盈利達到相當數額的大企業徵收額外利得

稅。研究團隊選擇的方案，包括沒有主張增加利得稅的方案，及對盈利高的企業徵取不同更高百分比利得稅的方案。

三個全民退休保障方案的細節各有不同，研究團隊運用精算楷模推算得來的數據，即可知各方案的替代率、推算期內之可持續性、及政府、僱主和僱員不同的財務負擔水平。我們進行推算的目的，並不在評論哪個方案較優勝，只根據各方案的資金來源和給付金額，提供推算結果以供討論分析。

第二類為優化現行社會保障的多層方案，民建聯和新民黨的方案都包括在內。

第三類為年金計劃的方案。年金計劃涉及大量假設性的數據，研究團隊只挑選了羅致光的公共退休基金方案，並推算其收入的替代率。

推算方案所用準則

研究團隊在推算各建議的退休保障方案時，在衡量各方案的可行性方面，根據的是世界銀行所訂的四個準則，包括方案的足夠性、可持續性、可承擔性及穩定性。我們所推算的方案，除了現有保障長者生活的社會保障制度外，還包括三個主張全民劃一金額、免審查的方案，兩個主張多層保障長者生活的方案，至於年金計劃，只能衡量其足夠性，其他三項因欠缺足夠數據而無法進行。有關方案的推算列表 7.1。

表 7.1 推算方案的類型及項目

方案類型	足夠性	可持續性	可承擔性	穩定性／ 敏感度測試
現有長者社會保障制度	✓	一併推算		✓
全民劃一金額、免審查	✓	系統內部的 可持續性	✓	✓
多層退休生活保障	✓	一併推算		✓
年金計劃	✓	欠缺足夠數據分析		

推算時所作假設

研究團隊所作推算，是建基於一系列經濟數據、與長者有關的社會保障使用率的假設（表 7.2 及表 7.3）、及統計處對未來人口的推算（表 7.4）等數字而進行。這裡要指出的是，在推算各方案時，我們假設現有社會保障項目維持不變，而發放的金額亦維持在 2013 年的水平（表 7.5），日後單按照通脹率而調整，計算供款的工資及利得稅收益亦只按通脹調整，不與實質工資指數掛鈎。團隊假設在全民劃一金額、免審查類型計劃下，所有政府統計處推算全數 65 歲或以上的「居住人口」(resident population) 均可獲發有關金額。

表 7.2 未來經濟增長數據的假設

年份	經濟增長數據假設					
	實質經濟增長 (較上年增幅)			通脹率 (較上年增幅)		
	基準	較低	較高	基準	較低	較高
2014	3.5%	3.5%	3.5%	3.7%	3.7%	3.7%
2015 – 2018	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%
2019 – 2021	3.5%	3.0%	4.0%	3.0%	2.5%	3.5%
2022 – 2025	3.0%	2.5%	3.5%	3.0%	2.5%	3.5%
2026 - 2041	2.5%	2.0%	3.0%	3.0%	2.5%	3.5%

來源：長遠財政計劃工作小組報告 http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/6_chapter_2_chi.pdf

表 7.3 社會保障使用率假設（佔老年人口%）

年份	普通 傷殘津貼	高額 傷殘津貼	生果金	長生津	綜援	總數 [#]		
						(基準)	(較低)	(較高)
2013	3.1%	1.3%	22.5%	33.5%	15.1%	75.4%	75.4%	75.4%
2014	1.8%	1.3%	17.9%	39.1%	14.5%	74.6%	72.7%	75.4%
2015	1.1%	1.3%	17.4%	39.4%	14.2%	73.3%	71.4%	74.6%
2016	0.8%	1.3%	17.2%	39.2%	13.9%	72.4%	70.5%	73.9%
2021	0.8%	1.4%	18.0%	38.3%	13.2%	71.8%	69.4%	74.3%
2031	0.9%	1.6%	19.8%	38.8%	13.2%	74.2%	71.6%	76.8%
2041	0.9%	1.7%	18.8%	39.6%	16.9%	77.8%	75.1%	80.0%

註：2013 年為實際數字；[#]總數由小數位較多數據計算，與前面的數字總和稍有差異

表 7.4 勞動人口*及長者人口推算

推算年份	15 歲以上勞動人口 (千人，不包括外籍家庭傭工)	65 歲或以上 人口 (千人)
2013	3,594.3	1,021.5
2014	3,641.6	1,063.6
2015	3,679.0	1,115.4
2016	3,702.3	1,164.8
2021	3,690.5	1,450.8
2031	3,519.7	2,159.8
2041	3,522.4	2,558.0

*為 15 歲或以上人口乘以各年齡組別的勞動力參與率

表 7.5 各社會保障項目向每位受助人提供的平均津貼額（2013 年 2 月金額）

長者 社會保障項目	每人每年 所得津貼金額 (元、港幣)	每人每月 所得津貼金額 (元、港幣)
普通傷殘津貼	17,400	1,450
高額傷殘津貼	34,800	2,900
生果金	13,620	1,135
長生津	26,400	2,200
綜援*	55,464	4,622

*此數字由 2012-13 年度為 65 歲或以上長者提供的綜援總金額（86.91 億元）除以有關長者人數（156,689 人）得來。數據由勞福局提供，數字包括長者綜援每月基本金額（2,935 元）及租金和其他津貼項目（平均每人每月 1,687 元）

除了上述的假設外，在推算過程中，團隊亦需要就其他影響推算的因素作出假設。這些假設適用於基本推算，團隊亦有將部分假設改變作出敏感度測試（表 7.6）。⁶

由於數據及其他資料限制，本研究推算期為 2013-2041（共 29 年）。本報告之推算結果只局限於該推算期內。研究團隊必須指出許多發達國家對於本土的社會保障項目之推算期多長達 70 到 80 多年。

研究團隊就推算模型所需為香港將來作出各項經濟、人口、財務及其他安排的假設，僅供團隊進行長遠推算之用。雖然推算期只是未來近三十年的情況，所涉及的不確定性無可避免十分巨大。故此，本報告所載的是概括的推算數字，作解說及討論用途，並不是團隊的精確預測。

⁶詳情請參閱技術報告〔九〕

表 7.6 其他推算假設

假設	數值	備註
1. 扣除通脹的投資回報	每年 2%	用於強積金回報及退休保障建議累積盈餘的回報
2. 65 歲時的與通脹指數掛鈎年金率	男: 17.3 / 女: 21.2	用於計算各退休制度的替代率
3. 不同性別及年齡組別的未來收入分佈	分佈維持 2013 年的狀況，金額隨通脹改變	用於計算強積金或額外供款的金額。研究團隊沒有足夠數據作出較佳的假設
4. 工資加幅 [#]	跟隨通脹改變，即實質工資加幅等於 0	用於計算未來強積金供款額
5. 強積金供款上、下限	跟隨通脹改變	用於計算未來強積金供款額
6. 逃避強積金供款或額外供款比率 (Contribution Evasion Rate)	0%	假設所有僱主／僱員及自僱人士均依法繳交供款。用於計算強積金或額外供款的金額。研究團隊沒有足夠數據作出較佳的假設
7. 各項社會保障項目、建議退休制度的發放金額未來加幅	跟隨通脹改變	適用於所有的推算
8. 額外利得稅徵收所得	維持 2013 年水平，金額隨通脹改變	研究團隊沒有足夠數據作出較準佳的假設
9. 退休制度的行政費用	每年 2.4 億，與通脹掛鈎	用於計算三個全民劃一、免審查制度的可持續性
10. 強積金與長期服務金和遣散費的抵銷比例	0%	用於計算各退休制度的替代率。亦用於計算強積金或額外供款的金額。

[#]假設 4 則會低估供款額，而假設 6 會高估供款額

現有長者社會保障制度支出推算

表 7.7 顯示現有長者社會保障制度的支出推算：在基準經濟狀況的假設下，支出會由 2013 年的 217.2 億增加至 2041 年的 591.4 億（2013 年的價格，下同，除特別說明外），約為 2013 年的 2.7 倍，與同期人口增加幅度相約。由於期間假設有經濟增長，有關支出佔政府總開支由 2013 年的 5.0% 增加至 2041 年的 8.2%，為 2013 年的 1.6 倍；而支出在本地生產總值佔的百分比、為 2013 年的 1.9 倍，在經濟狀況假設為較低時，為 2.2 倍，在較高時，為 1.6 倍。⁷

必須說明的是，在計算長者綜援支出時，我們包括了綜援提供的租金及其他津貼，有關支出亦包括長者領取的普通及高額傷殘津貼，若將這兩方面的支出扣除，2013 年各項長者社會保障措施的總支出為 175.8 億元（佔本地生產總值的 0.8%），到 2041 年會達到 484.9 億元（佔名義本地生產總值的 1.6%），期間的開支為 2013 年的 2.8 倍，佔本地生產總值的比例為 1.9 倍。

⁷ 倍數與表 7.7 直接計算結果有差異，因為內文數字是以原本較完整數據計算。

表 7.7 長者社會保障開支推算（基準情況）

年份	（十億元， 當時價格）	（十億元， 2013年價格）	佔政府總開 支百分比 （以當時價 格計算）	佔名義本地生產總值 的百分比 （經濟狀況假設）*		
				基準	較高	較低
2013	21.72	21.72	5.0%	1.0%	1.0%	1.0%
2014	23.79	22.94	5.7%	1.1%	1.1%	1.1%
2015	25.45	23.71	5.2%	1.1%	1.1%	1.1%
2016	27.15	24.44	5.7%	1.1%	1.1%	1.1%
2021	38.71	29.77	6.1%	1.2%	1.2%	1.3%
2031	79.04	45.23	7.5%	1.6%	1.5%	1.9%
2041	138.90	59.14	8.2%	2.0%	1.7%	2.3%

*在較高經濟狀況假設下，長者社會保障開支推算所假設的使用率為較低；反之則為較高

各建議方案推算的結果

各方案的足夠性

衡量各方案的足夠性時，我們是以五根支柱所提供的生活保障、整體來分析。表 7.8 列舉各方案所提供的保障金額。由於不同入息人士在各支柱得到的金額有分別，例如，低收入人士可能合符資格領取綜援，略有資產的可領取長者生活津貼，所以我們為不同入息人士設定各支柱的收入，並以此進行推算（表 7.8）。

表 7.8 各退休保障支柱提供的保障（2013 年價格）

	入息中位數的倍數							
	0	0.5	0.75	1	1.5	2	3	5
第 0 支柱								
現有社會保障制度	綜援	長生津 ^b			生果金 ^b			
全民劃一、免審查	\$1,687 ^a （為低收入長者提供包括租金等額外津貼）							
多層退休生活保障								
P4 民建聯	\$3,405+ \$1,687 ^a	\$3,405	\$2,270	\$1,135				
P5 新民黨	\$3,600+ \$1,687 ^a	\$3,600	長生津 ^b	生果金 ^b				
年金收入保障								
P6 羅致光	綜援	與現有長者社會保障制度相同，如果連同第二根支柱（即強積金）仍未達 3,600 元，則由公共基金補足						
第一支柱								
P1 工聯會	\$3,250							
P2 爭取全民退保聯席	\$3,422							
P3 公共專業聯盟	\$3,479							
第二支柱								
所有方案	不適用	按不同入息組別累積的強積金（強制部分）轉化為以精算方式計算與通脹掛鈎的年金						
第三支柱								
所有方案	根據 OECD 模式，這支柱只包括法例規定的自願性供款，並不包括私人儲蓄 ^c							
第四支柱								
所有方案	長者醫療券（七十歲或以上長者領取）每年\$1,000							
	長者車船優惠 每年\$500							
	子女供養（每月假設金額）							
	0	\$500	\$800	\$1,200				

^a 綜援是以家庭為單位發放援助金，較難計算綜援長者實際領取的金額。研究團隊得知在 2012-13 年度綜援長者平均每月領取的總金額約為\$4,622，其中單身綜援長者標準金額為\$2,935，餘下\$1,687，包括租金及醫療等津貼。

^b 長生津為每月 \$2,200; 生果金為每月 \$1,135

^c 詳情請參閱技術報告〔九〕

研究團隊推算時運用的，是國際經合組織（OECD）的退休制度替代率模型。該模型以不同收入的個人樣本為基礎，並假設樣本的人士完成 40 年的工作生涯，期間維持劃一的收入（以入息中位數收入計算），從而推算他們在達到退休年齡（香港為 65 歲）後，在各退休保障支柱中每月可提供的收入，直至他們的預期壽數結束為止。因男女的收入及預期壽命不同，模型將他們分開來作出推算。另外低收入人士的失業、接受訓練或轉工期時間較長，一般工作生涯中在職時間比率較低，對個人退休賬戶的累積有所影響（香港為強積金賬戶），推算模型亦將有關假設計算在內（表 7.9）。

香港現有制度（包括長者社會保障、強積金、醫療券、長者乘車津貼及子女供養）對一位職業生涯、收入維持在入息中位數水平的男性所提供的淨替代率為 48.0%（女性為 44.30%）。簡單而言，一位男性在 25 歲至 64 歲的工作生涯中，入息維持在本地男性收入中位數 15,000 元，退休後在上述方面的收入為每月 4,520 元。這替代率與 OECD 34 國平均的 54.4% 接近。不過，OECD 的平均值不包括子女供養父母的金額，若將這方面的收入扣除，香港的替代率會下降 8%。

我們收集到來的退休保障方案中，全民劃一金額、免審查方案，為入息中位數的人士提供的退休金額，淨替代率在 49.9%（全民退保聯席方案，男性）至 69.9%（公專聯方案，女性）不等，比率視乎每月發放金額的數目及強積金供款有否需要轉移而定。至於第二類的多層退休生活保障方案，提供的替代率與現有制度相若；不過，這些方案主要為低收入及資產不多的人士多設立一層津貼，所以工作生涯入息低於入息中位數的部分人士、替代率會有所增加（表 7.10 及表 7.11）。

表 7.9 以入息中位數不同倍數作替代率推算

入息中位數倍數	男性工資	女性工資	工作生涯 在職年期比率假設	
			男	女
0	0	0	不適用	不適用
0.5	7500	5750	63.7%	52.3%
0.75	11250	8625	79.8%	69.6%
1	15000	11500	88.8%	80.6%
1.5	22500	17250	96.5%	92.1%
2	30000	23000	98.9%	96.8%
3	45000	34500	99.9%	99.5%
5	75000	57500	100.0%	100.0%

表 7.10 淨替代率比較

	入息中位數倍數							
	0.5		0.75		1		3	
	男	女	男	女	男	女	男	女
現有制度	62.7%	56.3%	58.4%	58.8%	48.0%	44.3%	27.8%	30.6%
工聯會	73.2%	73.0%	62.7%	67.8%	58.9%	61.5%	29.7%	33.9%
全民退保聯席	68.2%	73.8%	55.2%	63.3%	49.9%	55.5%	23.3%	27.3%
公專聯	82.9%	78.5%	72.3%	76.4%	68.5%	69.9%	35.5%	40.1%
民建聯	79.7%	77.2%	59.1%	59.6%	50.2%	46.6%	28.6%	31.5%
新民黨	82.4%	80.6%	58.4%	58.8%	48.0%	44.3%	27.8%	30.6%
羅致光	62.7%	73.1%	58.4%	58.8%	48.0%	45.0%	27.8%	30.6%

表 7.11 淨相對替代率比較

	入息中位數倍數							
	0		0.75		1		3	
	男	女	男	女	男	女	男	女
現行制度	33.5%	43.4%	44.2%	44.2%	48.0%	44.3%	76.8%	85.0%
工聯會	35.9%	46.5%	47.4%	50.9%	58.9%	61.5%	82.1%	94.3%
全民退保聯席	36.9%	47.8%	41.7%	47.5%	49.9%	55.5%	64.3%	75.9%
公專聯	38.3%	49.6%	54.6%	57.4%	68.5%	69.9%	98.0%	111.8%
民建聯	36.8%	47.7%	44.7%	44.8%	50.2%	46.6%	79.0%	87.4%
新民黨	33.5%	43.4%	44.2%	44.2%	48.0%	44.3%	76.8%	85.0%
羅致光	33.5%	43.4%	44.2%	44.2%	48.0%	45.0%	76.8%	85.0%

各方案的可持續性

在衡量持續性方面，由於多層退休保障方案的財政開支、全由政府承擔，所以關於可持續性的推算，與可承擔性可一併進行。研究團隊的分析，將集中在全民劃一金額、免審查的方案，即香港永久性居民只要到達特定年齡，便能每月領取發放的金額。如果每月發放的金額為 \$3,000，2013 年的開支為 370 億元，佔本地生產總值的 1.7%，2041 年為 923 億元，佔名義本地生產總值的 3.1%。若金額為 \$4,000，總開支會增加 1/3，即分別為 2013 年本地生產總值的 2.3% 及 2041 年名義本地生產總值的 4.1%。

雖然全民劃一金額、免審查方案涉及的開支比現有長者社會保障制度為高，但在各有關方案中，由於資金來源並非單單倚賴政府，故政府的經常性財政承擔並沒有增加。當中，社會保障學會要求政府參與供款，每年的金額一直維持為 300 億元，其餘方案只要求政府將長者社會保障的經常性開支部分轉移（不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼），所以政府的經常性開支不會因推行全民劃一金額、免審查方案而有所增加。

不過，大多數全民劃一金額、免審查方案均要求政府作一次性、或定期的注資，當中最高者為工聯會方案，政府在推行新制度期間合共注入資金超過 2,700 億元⁸，其餘由 500 億至 1,300 億元不等（表 7.12）。大致上，政府注資額愈高，個人和公司的直接承擔便相應的減低，反之亦然。

表 7.12 全民劃一金額、免審查方案各方參與注資情況

倡議政黨／組織	開始發放年份/金額 (2013 價格)	長者社會保障開支注入 [#]	政府定期額外注資 (至 2041)	僱主僱員額外供款 [*]	從強積金轉移部分供款 [*]	增加徵收利得稅
P1 工聯會	2016 年 \$3,250	✓	共 2,700 多億	共 1%	共 2 個百分點	1 個百分點
P2 全民退保聯席	2013 年 \$3,422	✓	只在起動時 500 億	無	共 5 個百分點	1.9 個百分點
P3 公專聯	2017 年 \$3,479	✓	共 1,305 億	共 5%	無	無

[#]不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

^{*}按照各方案設定的供款入息上下限

⁸包括 2,000 億從土地基金的分階段注資、土地基金未注資部分的投資回報及每年 5% 的財政盈餘。團隊估計總數為 2,736 億 (2013 年價格)。

圖 7.1 至圖 7.3 顯示三個方案的可持續性的推算結果。表 7.13 綜合的比較各方案：如果以方案的原來設計作推算，只有爭取全民退保聯席方案在 2041 年仍有結餘，達 1,270 億元。

推算由於數據所限，受僱人口的實質收入分佈、僱主/僱員供款的實質上/下限，均假設在推算期內，全部維持在 2013 年的水平，並不會隨本地生產總值 / 實質工資的增減而改變。研究團隊必須指出，這樣的假設有相當限制：若將來香港勞動人口有變化、經濟轉型對各階層勞動力的需求帶來改變、每個年齡、性別及收入階層的實際工資出現的增減，均會影響將來香港受僱人口實際收入的分佈。不過，要合理地預測在推算期內這些變化，是一項十分艱鉅的工作。

另外，推算亦假設公司的額外利得稅率在推算期內將維持不變，仍舊保持在 2013 年建議的水平，而每年的額外稅款亦保持在 2013 年水平，不會隨本地生產總值的增減而改變。以上假設同樣有相當限制，因引入額外利得稅可能導致一些企業移往外地，也可能輕微的改變香港的營商環境，但這些變化均不可準確預測。

圖 7.1 工聯會方案的收支推算（2013 年價格計算，單位為十億元）

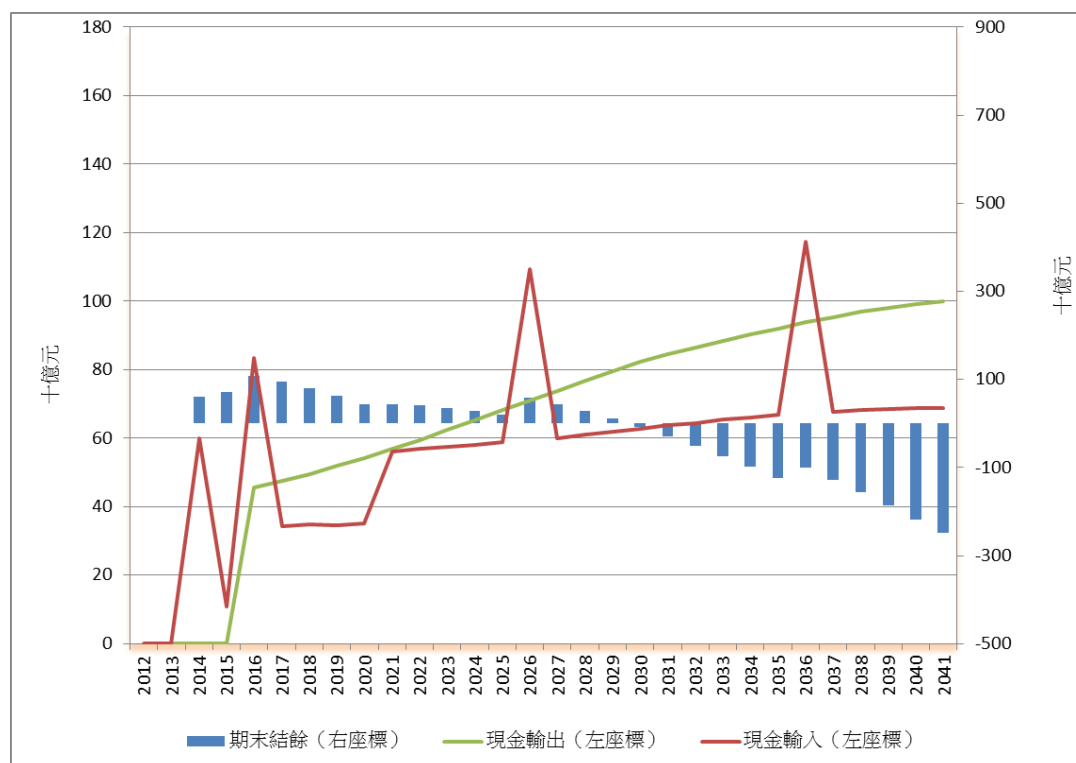


圖 7.2 爭取全民退保聯席方案的收支推算（2013 年價格計算，單位為十億元）

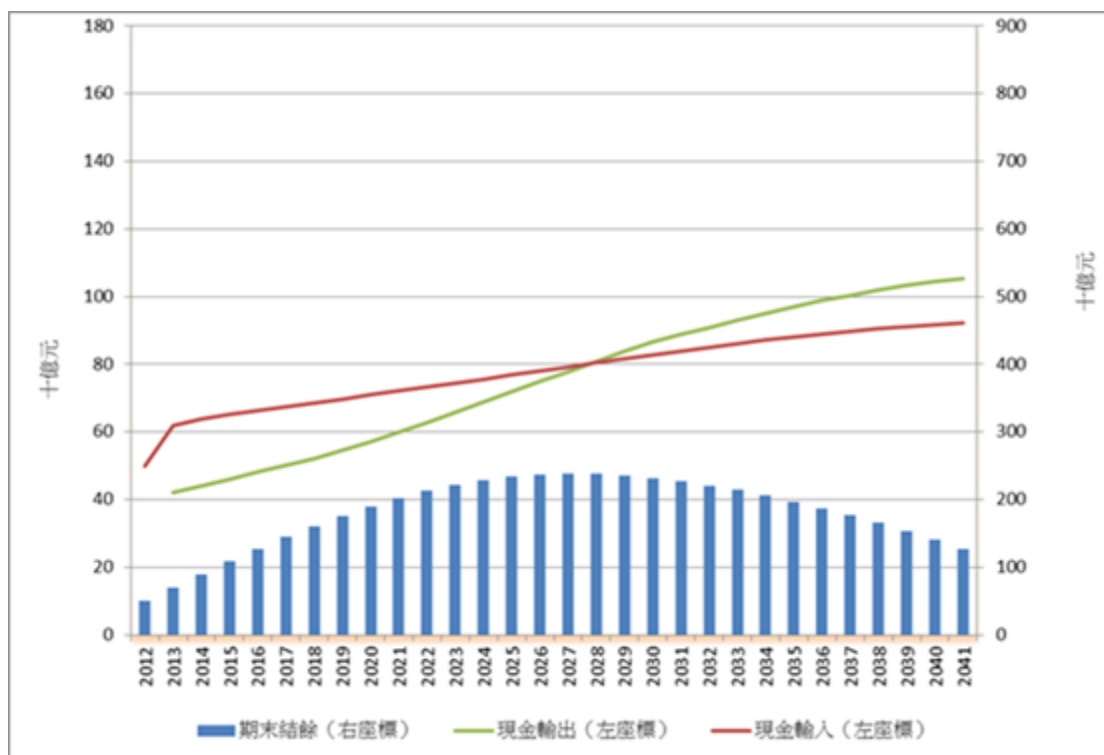


圖 7.3 公共專業聯盟方案的收支推算（2013 年價格計算，單位為十億元）

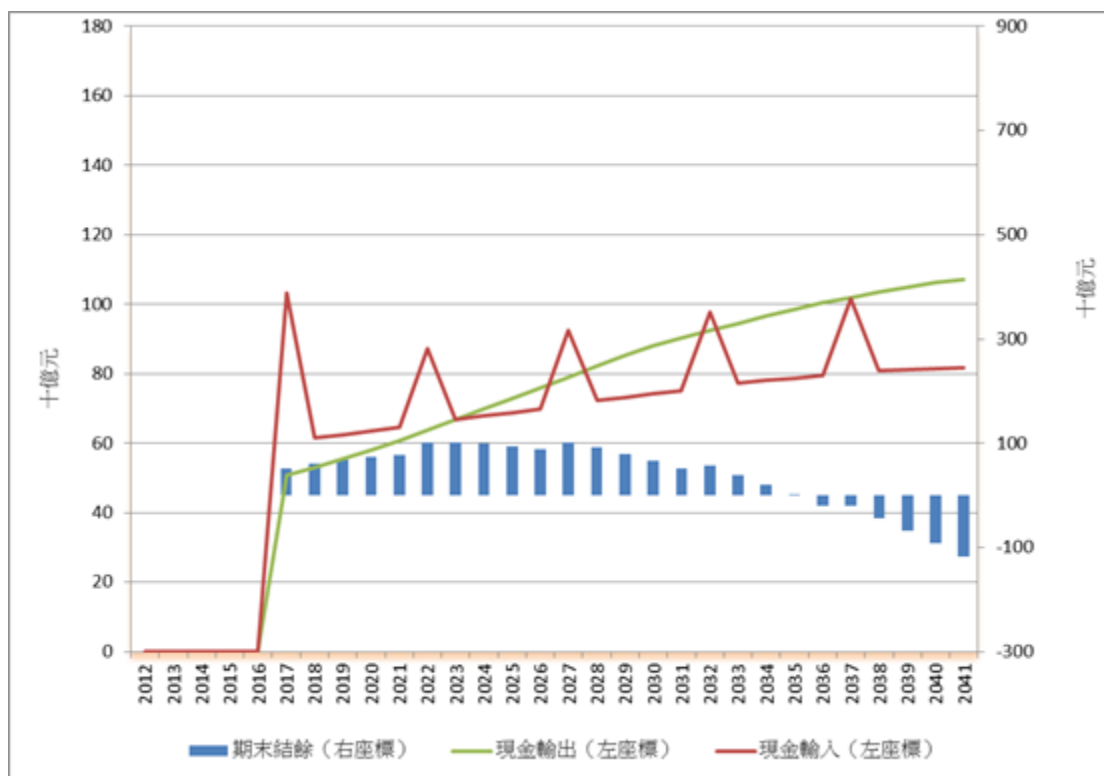


表 7.13 綜合比較全民劃一金額、免審查方案在推算期間 (2013-41) 的可持續性

	工聯會	爭取全民 退保聯席	公共專業 聯盟
實施年份	2016	2013	2017
老年金每月金額 (2013 年價格)	\$3,250	\$3,422	\$3,479
政府輸入			
• 社會保障開支轉移 [#] (佔 2041 年名義本地生產總值的百分比)	1.6%	1.6%	1.6%
• 額外投放資金 (十億港元, 2013 年價格)	\$270 [*]	\$50	\$130.5
僱主 / 僱員供款合共輸入			
• 強積金供款轉移 (雙方合共最高為 10%)	2%	5%	無
• 雙方合共額外供款	1%	無	5%
- 額外供款上限	不設上限	強積金轉移 部分供款入息 上限為\$30,000 [^]	\$80,000
公司利得稅輸入			
• 額外利得稅徵收率 (向盈利達一千萬以上公司徵收)	1% ^{**}	1.9%	無
2041 年財政總結			
2041 年 累計結餘 (十億元, 2013 年價格)	(\$248.5)	\$127.0	(\$116.7)
2041 年後結餘前景	差	較好	差
2041 年 老年金總開支 (佔名義本地生產總值的百分比)	3.3%	3.5%	3.5%

[#] 不包括長者傷殘津貼 (普通及高額) 與及綜援制度中的租金及其他津貼

^{*} 包括 2,000 億從土地基金的分階段注資、土地基金未注資部分的投資回報及每年 5% 的財政盈餘。團隊估計總數為 2,736 億 (2013 年價格)。

^{**} 向盈利達一千萬或以上公司徵收

[^] 強積金原計算供款入息上限為 \$25,000，退保聯席方案轉移部分供款入息上限為 \$30,000，因此方案雖然無新增額外供款比率，但實際供款金有所增加。

經過精算和電腦模擬的分析，研究團隊認為，全民劃一金額、免審查方案在推算期內的可持續性，即方案的收入能否長期維持所需支出，關鍵在於從各方面的收入（輸入），包括政府的注資、僱主及僱員的額外供款或強積金的供款轉移、及公司利得稅的額外收入，能否支付所發放的金額（輸出）。我們得出表 7.14 的結論：

表 7.14 全民劃一金額、免審查方案的輸出／輸入關係*

輸入*	輸出
	可持續發放金額約數 (2013 年價格)
政府長者社會保障開支轉移#	\$1,400
每 500 億注資	\$100
向盈利在一千萬元或以上公司徵收 每 0.5% 額外公司利得稅	\$120
每 1% 強積金供款轉移或額外供款 (僱主及僱員分別承擔 0.5% 供款)	\$300

*假設計劃由 2013 年開始推行

#不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

簡單來說，只要確立一定的輸入項目，合乎資格的長者每月便可領取相當數額的退休保障，並在推算期間維持其可持續性。舉例來說，政府注資為 500 億元、額外利得稅為 1%、強積金轉移合共 5%，再加上長者社會保障開支，計劃可向長者每月發放的金額為：

$$\$100 + \$120 \times 2 + \$300 \times 5 + \$1400 = \$3,240$$

假設經濟情況欠佳，失業人數增多，預計強積金供款的轉移長期每年減少 10%，發放的金額便得相應減少；舉例而言，每月發放的金額便應減少約 5%，即 150 元至 3,090 元，才能確保計劃在推算期間的可持續性⁹。

基於上述全民劃一金額、免審查類型方案的特性，團隊設計了多種不同組合的模型以檢視其可持續性。所有模型都假設政府將長者社會保障開支轉移到系統中，但每一模型都增加或減少其中一方的輸入額。這些模型亦包含了免除

⁹ 團隊假設公司額外利得稅維持 2013 年水平不變，已是較保守的假設，所以無需調整。

其中一方參與注資/供款的組合，如模型一為免去政府額外注資，而模型五則免除強積金轉移。我們發現當輸出接近按表 7.13 計算的金額時，系統的可持續性和穩定性都很高。另外若缺少一方的注資/供款，其他兩方的承擔額便要大幅增加。最後如果將進行年期推遲，系統在 2041 年的總結餘會相應減少（表 7.15）。

表 7.15 老年金制度不同模式的財務狀況推算

	模型一	模型二	模型三	模型四	模型五
	政府無 額外注資	平衡模式 1	平衡模式 2	無加 利得稅	無強積金 轉移
實施年份	2013 年				
老年金每月金額 (2013 年價格)	3,200 元				
政府輸入					
• 2041 年社會保障開支轉移 [#] (佔名義本地生產總值的百分比)	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%
• 額外投放資金 (十億港元, 2013 年價格)	0	100	200	100	200
僱主 / 僱員供款合共輸入					
• 強積金供款轉移 (雙方合共最高為 10%)	6%	4%	4%	6%	0%
公司利得稅輸入					
• 額外利得稅徵收率 (向盈利為一仟萬或以上公司徵收)	1%	1.50%	1%	0%	5%
• 按推算最合適的每月發放金額 (港元)	3,440	3,160	3,240	3,400	3,000
2041 年財政總結					
2041 年累計結餘 (億元, 2013 年價格)	203.1	9.7	79.3	168.4	-29.2
2041 年後結餘前景	相當好	差	穩定	好	差
2041 年老年金制度總開支 (佔名義本地生產總值的百分比)	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%
2041 年財政結餘穩定性分析 佔名義本地生產總值的百分比					
• 基本經濟狀況假設*	6.72%	0.32%	2.62%	5.57%	-0.97%
• 較高經濟狀況假設*	6.71%	0.27%	2.34%	5.68%	-2.28%
• 較低經濟狀況假設*	7.12%	0.86%	3.43%	5.84%	1.16%
推遲至 2017 年實施 (基本經濟狀況) 2041 年累計結餘 (十億元, 2013 年價格)	65.8	-73.9	0.74	54.2	-82.9

[#]不包括長者傷殘津貼 (普通及高額) 與及綜援制度中的租金及其他津貼

*同時假設相應的長者社會保障使用率，即經濟狀況為較高時，社會保障使用率會較低，應轉移的金額會較少，另外供款收入增加 5%。在經濟狀況假設為較低時，使用率會較高，應轉移金額較高，供款收入則減少 5%。利得稅收入在各經濟狀況假設下均維持不變。

各方案的可承擔性

可承擔性的分析，是建基於各方案在推算期內，各方對所需開支的承擔，及推行新方案後，比對現有制度而需要額外承擔的支出。工聯會及公專聯方案在推算期內出現制度負結餘，而每年增長之年度負結餘為一項未預備資金的負債，必須計算在額外承擔和總承擔之數字內。至於該由誰（政府，公司/僱主，或僱員）負擔或分擔，各方案並未提及。有了這些數據，政府、僱主和僱員可各自檢視本身的財政狀況，衡量自己的承擔項目和能力。

政府的承擔方面：首先，全民劃一金額、免審查方案均要求政府把預期用於長者社會保障的支出（不包括長者傷殘津貼及長者綜援中的租金和其他津貼）轉移至新計劃。計劃起動時，三個全民劃一金額、免審查方案都要求政府注資，工聯會及公專聯方案更要求在計劃推行期內、政府定期作出新的注資；注入數額方面，公專聯要求政府在方案從開始實施到 2041 年，每年作出平均注資 52 億元，工聯會為每年 105 億元（表 7.16）。

單從政府注資的角度分析，三個全民劃一金額、免審查方案較民建聯和新民黨的多層退休保障方案、看似要求政府在推行首年及期間投入更多資金，但長遠而言，因多層退休保障方案由政府承擔全部開支，所以到了 2041 年，政府在民建聯方案的總支出是 689 億元，新民黨是 604 億元（建議方案從 2013 年至 2041 年間的每年平均額外開支分別為 153 億元及 81 億元）。因此，民建聯和新民黨的多層退休保障方案較全民劃一金額、免審查方案，整體上會給政府帶來更大財政承擔壓力。

僱員和僱主都無需為多層退休保障方案注資，所以無需作出任何承擔。全民劃一金額、免審查方案中，有建議資金來自強積金供款的轉移或額外供款。由於強積金供款的轉移將減低僱員在強積金戶口累積的金額，故可視為僱員的額外承擔，但僱主供款部分的轉移，因不會構成僱主的額外支出，故不會增加僱主的承擔。至於額外供款，工聯會方案在計劃推行初期，僱主及僱員均無需供款，方案建議由 2021 年開始，僱員僱主各額外供款 0.5%，不設入息上限；公專聯則建議由計劃開始，僱員僱主各額外供款 2.5%，供款入息上限為 80,000 元，僱員僱主承擔的額外金額相對較高。

僱主方面的支出有兩方面，一是來自方案建議的額外利得稅，二是在強積金以外的額外供款（工聯會及公專聯方案均有此要求）；爭取全民退保聯席方案雖沒有要求僱主額外供款，但僱主需承擔新增的利得稅。

以上承擔性的分析，均假設建議的方案在推算期內不會有改變，只要任何資金來源無法落實或有變更，如僱主和僱員減少供款或新增利得稅有變動，政府、僱主和僱員的承擔將有變動。

表 7.16 各方案的可承擔性比較（十億元、2013 年價格）

	額外支出 [#]			總支出			總發放金額及管理費用	累計盈餘(虧損)
	政府	僱主/公司	僱員 ^{&}	政府	僱主/公司	僱員 ^{&&}		
推行首年								
現有制度				17.6			17.6	
工聯會 (2016)	56.1	5.4		76.5 [@]	5.4		45.7	108.6
全民退保聯席 (2013)	50.0 ^{##}	11.1	16.3	67.6 ^{###}	26.8	16.3	42.2	69.6
公專聯 (2017)	43.5	19.4	19.2	64.7	19.4	19.2	50.9	52.4
民建聯 (2013)	7.9			25.5			25.5	
新民黨 (2013)	4.1			21.7			21.7	
2041 年								
現行制度				48.5			48.5	
工聯會	0.4	9.0	9.3	48.9 [@]	14.9	9.3	100.0	(248.5)
全民退保聯席		11.0	15.2	48.5	25.7	15.2	105.3	127.0
公專聯		17.7	17.5	48.5	17.7	17.5	107.0	(116.7)
民建聯	20.4			68.9			68.9	
新民黨	12.0			60.4			60.4	
計劃推行期間每年平均開支								
現行制度				32.9			32.9	
工聯會	10.5 [*]	8.8 ^{**}	7.7 ^{***}	45.1 [*]	13.7 ^{**}	7.7 ^{***}	75.8	(27.9)
全民退保聯席	1.7 [^]	11.1	15.8	34.6 [^]	26.3	15.8	76.1	184.7
公專聯	5.2	18.4	18.1	40.3	18.4	18.1	82.4	38.6
民建聯	15.3			48.2			48.2 ^{^^}	
新民黨	8.11			41.0			41.0 ^{^^}	

[#]額外開支未有包括政府額外注資的利息損失；^{##}於 2012 年注資；^{###}包括 2012 年的 50 億注資

[@]包括 4 億的土地基金投資收益；^{@@}包括 34 億的土地基金投資收益

^{*}自 2016 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支，當中亦包括 2014 及 2015 年政府合共 590 億的注資

^{**}自 2016 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支，按工聯會的建議，僱主的供款由 2021 年才開始，但公司額外利得稅由 2014 年起徵收，平均值亦包含這部分支出

^{***}自 2016 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支，由於工聯會的建議僱員的供款由 2021 年才開始，所以平均金額會稍低

[^]自 2013 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支（共 29 年），當中包括 2012 年政府的 500 億元注資

^{^^}無管理費用

[&]在計算僱員額外支出時，有關數字只計算僱員額外繳款及從強積金轉移過來的僱員供款，如同時計算僱主從強積金供款轉移的金額，推行首年的數字會增加（退保聯席：增加 157 億），2041 年數字亦然（工聯會：增加 59 億、退保聯席：增加 147 億），計劃推行期間每年平均值亦會有所增加（工聯會：增加 48 億、退保聯席：增加 153 億）。

^{&&}在計算總開支時，僱主從強積金供款轉移的金額會視為僱主投放在系統的總開支。

各方案的穩定性

研究團隊曾就全民劃一金額、免審查方案作穩定性測試。測試採用三種不同的經濟狀況作為假設進行：當經濟表現假設為較高時，原有社會保障制度有關開支亦會較低，撥入退保制度的金額相應較少；另外，經濟狀況假設為較高時，僱主和僱員的供款假設會增加 5%，反之則減 5%。至於額外利得稅的基準則假設不變，在較高或較低的經濟狀況下維持在同一水平。

表 7.17 顯示在不同經濟狀況下，各方案在 2041 年的累計結餘數額及佔名義本地生產總值的百分比。我們發現：累計結餘差異不大，原因是社會保障轉移與供款額的增減有互相抵消的效果，但由於本地生產總值在不同經濟狀況的假設下差異較大，累計結餘佔名義本地生產總值的百分比便有較大分別。

表 7.17 各方案的穩定性測試

經濟狀況假設	2041 年累計結餘 (十億元, 2013 年價格)			2041 年累計結餘 佔名義本地生產總值 的百分比		
	工聯會	退保聯席	公專聯	工聯會	退保聯席	公專聯
基準	(248.5)	127.0	(116.7)	(8.22)	4.20	(3.86)
較高	(270.1)	141.6	(103.8)	(8.01)	4.20	(3.08)
較低	(214.2)	125.4	(117.3)	(7.90)	4.63	(4.33)

上述穩定性測試是基於政府提供的基準、較高及較低的經濟狀況與及相關的假設進行。研究團隊亦測試有關方案在長期不利的經濟情況下的可持續性。團隊假設在經濟長期處於不利狀況時，老年金制度實質投資回報由 2% 下降至 1%，而利得稅及有關方案僱員及僱主繳款收入均下降 5%。團隊亦假設長者社會保障調撥仍維持在基準使用率水平，不會因經濟狀況不利而增加。測試結果顯示三方案在 2041 年時的累積結餘都出現虧損，亦提前出現淨輸入金額負值的情況。由於全民退保方案在公司利得稅收入的比例較其他兩個方案高，當利得稅下降 5% 時，淨輸入額減幅較其他方案大，期末的累積結餘減幅亦大。不過，這裡得說這不利的經濟情況只是用作測試之用，並不代表團體作出此經濟預測。

香港作為一個規範細小及開放的經濟體系，特別容易受到外圍經濟不利情況的影響。回歸以來，香港因外圍以至全球的經濟逆轉，如 1997-98 年的亞洲金融風暴與及 2008-09 環球金融海嘯，而出現經濟負增長。團隊亦假設若類似情況在未來出現，測試三個方案的可持續性。這假設是 2020-2021 年時出現經濟負增長，而其後三年（2022-2024）年經濟只緩慢復甦，而導至老年金體系的回報下降，利得稅收入與及僱主／僱員繳款減少等。有關數字列於表 7.18。從期末累積結餘來看，三者都比出現長期經濟不利的情況稍好，退保聯席的方案甚至仍保持 790 億的盈餘。

表 7.18 出現經濟震盪情況下，老年金系統輸入假設數值

年份	老年金系統 實質投資回報	預期公司利得稅 收入的轉變	預期僱主／僱員 繳費收入的轉變	長者社會保障 使用率
2020	-2.0%	-15%	-15%	維持在基準情況
2021	0.0%	-10%	-10%	
2022	0.5%	-5%	-5%	
2023	1.0%	-3%	-3%	
2024	1.5%	-1%	-1%	
2025+	回到原先基準情況的假設			

五個具代表性方案的精算分析

除根據世界銀行的足夠性、可持續性、可承擔性、穩定性四個準則分析外，我們還對五個具代表性方案作進一步的精算分析。

從金額輸入和輸出的角度分析，工聯會、公專聯及全民退保聯席建議的方案分別於 2017、2024 及 2028 開始錄得結構性的年度虧損；爭取全民退休保障聯席建議的方案至 2041 年仍有相當多餘額，公共專業聯盟的方案於 2036 年開始出現負數，工聯會的方案更早於 2030 年出現。至於新民黨和民建聯的方案，開支全由政府承擔，到 2041 年將分別佔名義本地生產總值的 2.00% 及 2.28%。

工聯會方案

工聯會方案建議在 2016 年開始發放每月 \$3,250 (2013 年價格)，數額為三個方案中最低，但僱主及僱員供款在 2021 年才開始。計劃開展時的資金來源主要來自政府的注資和增加徵收 1% 的公司利得稅。所以在推算期內的結餘偏低，至 2030 年已開始出現負結餘。至 2041 年更有高達 2,485 億元的虧損（表 7.19）。

爭聯全民退保聯席方案

全民退保聯席方案的推算由 2013 年開始，發放金額為每月 \$3,422 (2013 年價格)。由於假設計劃實施時間較早，計劃開始時長者人數較少，所以在推算初期有不錯的累計結餘，但淨輸入額到 2028 年開始呈現負數。期末的結餘為 1,270 億（表 7.20）。

工聯會及爭取全民退保聯席方案均需要轉移部分僱主及僱員的強積金供款，這樣會減低強積金發揮的保障功能；兩個方案都建議向賺取一千萬元以上的公司徵收額外利得稅¹⁰，估計會引發有關加稅與香港競爭力問題的爭辯。

公共專業聯盟方案

公專聯方案建議的開展年期為 2017 年，而發放金額為每月 \$3,479 (2013 年價格)，高於其餘兩個方案。按方案的設計推算，在 2036 年開始出現負結餘，而 2041 年的結餘虧損為 1,167 億元（表 7.21）。公專聯方案要求增加僱主及僱員的供款，並不需要從強積金供款中轉移，因此不會稍弱強積金退休保障功能。方案亦沒有要求向公司徵收額外利得稅。

民建聯及新民黨方案

兩方案均在綜援和接近長生津水平中多設一層保障，金額以民建聯方案稍低，但資產及入息條件較寬，推算結果顯示民建聯方案所涉及的額外政府支出較多（表 7.22 及 7.23）。

¹⁰工聯會方案建議向盈利達一千萬或以上公司徵收

表 7.19 工聯會方案可持續性推算（2013 年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	金額輸入							金額輸出			淨輸入	老年金制度期末結餘	
	政府財政注入		僱主/僱員供款	長者社會保障轉移 [#]	額外利得稅	利息收益		總數	老年金	行政費用			總數
	注入金額	5%政府盈餘				土地基金	老年金						
2012													
2013													
2014	50	0.2			5.38	4.4		60.0				60.0	60.0
2015	0	1.0			5.38	3.4	1.2	10.9				10.9	70.9
2016	50	2.7		20.5	5.38	3.4	1.4	83.4	45.4	0.24	45.7	37.7	108.6
2017	0	3.1		21.2	5.38	2.4	2.2	34.2	47.4	0.24	47.6	-13.4	95.3
2018	0	3.1		22.0	5.38	2.4	1.9	34.8	49.3	0.24	49.6	-14.8	80.5
2019	0	2.3		22.8	5.38	2.4	1.6	34.6	51.6	0.24	51.8	-17.3	63.2
2020	0	2.2		23.9	5.38	2.4	1.3	35.2	54.0	0.24	54.2	-19.1	44.1
2021	0	2.1	20.4	25.0	5.38	2.4	0.9	56.2	56.6	0.24	56.8	-0.6	43.5
2022	0	1.8	20.3	26.1	5.38	2.4	0.9	56.8	59.3	0.24	59.5	-2.7	40.8
2023	0	1.5	20.1	27.3	5.38	2.4	0.8	57.5	62.2	0.24	62.4	-5.0	35.8
2024	0	1.2	19.9	28.5	5.38	2.4	0.7	58.1	65.0	0.24	65.3	-7.2	28.7
2025	0	0.9	19.8	29.9	5.38	2.4	0.6	58.8	68.0	0.24	68.2	-9.4	19.3
2026	50	0.4	19.7	31.2	5.38	2.4	0.4	109.4	70.8	0.24	71.1	38.4	57.6
2027	0	0.1	19.5	32.5	5.38	1.4	1.2	60.1	73.5	0.24	73.7	-13.7	44.0
2028	0	0.0	19.4	34.0	5.38	1.4	0.9	61.0	76.6	0.24	76.9	-15.8	28.1
2029	0	0.0	19.3	35.3	5.38	1.4	0.6	61.9	79.4	0.24	79.7	-17.7	10.4
2030	0	0.0	19.2	36.7	5.38	1.4	0.2	62.9	82.0	0.24	82.2	-19.4	-9.0
2031	0	0.0	19.1	38.0	5.38	1.4	-0.2	63.7	84.2	0.24	84.5	-20.7	-29.7
2032	0	0.0	19.1	39.2	5.38	1.4	-0.6	64.5	86.1	0.24	86.4	-21.9	-51.6
2033	0	0.0	19.0	40.6	5.38	1.4	-1.0	65.4	88.1	0.24	88.3	-23.0	-74.6
2034	0	0.0	18.9	41.8	5.38	1.4	-1.5	66.1	90.0	0.24	90.2	-24.2	-98.7
2035	0	0.0	18.9	43.0	5.38	1.4	-2.0	66.7	91.8	0.24	92.1	-25.4	-124.1
2036	50	0.0	18.9	44.1	5.38	1.4	-2.5	117.3	93.6	0.24	93.8	23.5	-100.6
2037	0	0.0	18.9	45.1	5.38	0.4	-2.0	67.7	95.1	0.24	95.3	-27.6	-128.2
2038	0	0.0	18.8	46.1	5.38	0.4	-2.6	68.1	96.6	0.24	96.9	-28.7	-157.0
2039	0	0.0	18.8	47.0	5.38	0.4	-3.1	68.4	97.9	0.24	98.2	-29.7	-186.7
2040	0	0.0	18.8	47.8	5.38	0.4	-3.7	68.7	99.0	0.24	99.3	-30.6	-217.3
2041	0	0.0	18.9	48.5	5.38	0.4	-4.3	68.8	99.7	0.24	100.0	-31.2	-248.5

[#] 不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

表 7.20 爭取全民退保聯席方案可持續性推算（2013 年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	金額輸入								金額輸出			淨輸入	老年金制度期末結餘
	政府財政注入		僱主/僱員供款	長者社會保障轉移 [#]	額外利得稅	利息收益		總數	老年金	行政費用	總數		
	注入金額	5%政府盈餘				土地基金	老年金						
2012	50							50.0				50.0	50.0
2013	0	0.0	32.9	17.6	10.2	0.0	1.0	61.7	41.9	0.24	42.2	19.6	69.6
2014	0	0.0	33.2	19.0	10.2	0.0	1.4	63.8	43.7	0.24	43.9	19.9	89.5
2015	0	0.0	33.4	19.8	10.2	0.0	1.8	65.2	45.8	0.24	46.0	19.2	108.7
2016	0	0.0	33.5	20.5	10.2	0.0	2.2	66.4	47.8	0.24	48.1	18.3	127.0
2017	0	0.0	33.5	21.2	10.2	0.0	2.5	67.5	49.9	0.24	50.1	17.4	144.4
2018	0	0.0	33.5	22.0	10.2	0.0	2.9	68.6	52.0	0.24	52.2	16.4	160.8
2019	0	0.0	33.4	22.8	10.2	0.0	3.2	69.7	54.3	0.24	54.6	15.1	175.9
2020	0	0.0	33.3	23.9	10.2	0.0	3.5	70.9	56.8	0.24	57.1	13.8	189.8
2021	0	0.0	33.1	25.0	10.2	0.0	3.8	72.1	59.6	0.24	59.8	12.3	202.1
2022	0	0.0	32.9	26.1	10.2	0.0	4.0	73.3	62.4	0.24	62.7	10.7	212.8
2023	0	0.0	32.7	27.3	10.2	0.0	4.3	74.5	65.5	0.24	65.7	8.7	221.5
2024	0	0.0	32.4	28.5	10.2	0.0	4.4	75.6	68.5	0.24	68.7	6.9	228.4
2025	0	0.0	32.1	29.9	10.2	0.0	4.6	76.8	71.6	0.24	71.8	5.0	233.4
2026	0	0.0	31.9	31.2	10.2	0.0	4.7	78.0	74.6	0.24	74.8	3.2	236.6
2027	0	0.0	31.8	32.5	10.2	0.0	4.7	79.2	77.4	0.24	77.6	1.6	238.2
2028	0	0.0	31.5	34.0	10.2	0.0	4.8	80.5	80.7	0.24	80.9	-0.4	237.7
2029	0	0.0	31.3	35.3	10.2	0.0	4.8	81.6	83.6	0.24	83.9	-2.2	235.5
2030	0	0.0	31.2	36.7	10.2	0.0	4.7	82.8	86.3	0.24	86.6	-3.8	231.7
2031	0	0.0	31.1	38.0	10.2	0.0	4.6	83.9	88.7	0.24	88.9	-5.0	226.7
2032	0	0.0	31.0	39.2	10.2	0.0	4.5	85.0	90.7	0.24	90.9	-5.9	220.7
2033	0	0.0	30.9	40.6	10.2	0.0	4.4	86.1	92.8	0.24	93.0	-6.9	213.9
2034	0	0.0	30.8	41.8	10.2	0.0	4.3	87.1	94.8	0.24	95.0	-7.9	206.0
2035	0	0.0	30.7	43.0	10.2	0.0	4.1	88.1	96.7	0.24	96.9	-8.9	197.1
2036	0	0.0	30.7	44.1	10.2	0.0	3.9	89.0	98.6	0.24	98.8	-9.8	187.3
2037	0	0.0	30.7	45.1	10.2	0.0	3.7	89.7	100.1	0.24	100.4	-10.6	176.6
2038	0	0.0	30.6	46.1	10.2	0.0	3.5	90.5	101.7	0.24	102.0	-11.5	165.1
2039	0	0.0	30.6	47.0	10.2	0.0	3.3	91.1	103.1	0.24	103.3	-12.2	152.9
2040	0	0.0	30.6	47.8	10.2	0.0	3.1	91.7	104.3	0.24	104.5	-12.8	140.0
2041	0	0.0	30.7	48.5	10.2	0.0	2.8	92.2	105.0	0.24	105.3	-13.1	127.0

[#] 不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

表 7.21 公共專業聯盟方案可持續性推算（2013 年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	金額輸入							金額輸出			淨輸入	老年金制度期末結餘	
	政府財政注入		僱主/僱員供款	長者社會保障轉移 [#]	額外利得稅	利息收益		總數	老年金	行政費用			總數
	注入金額	5%政府盈餘				政府注入	老年金						
2012													
2013													
2014													
2015													
2016													
2017	43.5	0.0	38.6	21.2	0.0	0.0	0.0	103.3	50.7	0.24	50.9	52.4	52.4
2018	0	0.0	38.5	22.0	0.0	0.0	1.0	61.6	52.8	0.24	53.1	8.5	60.9
2019	0	0.0	38.4	22.8	0.0	0.0	1.2	62.5	55.2	0.24	55.5	7.0	67.9
2020	0	0.0	38.3	23.9	0.0	0.0	1.4	63.5	57.8	0.24	58.0	5.5	73.4
2021	0	0.0	38.1	25.0	0.0	0.0	1.5	64.6	60.6	0.24	60.8	3.8	77.1
2022	21.75	0.0	37.9	26.1	0.0	0.0	1.5	87.3	63.5	0.24	63.7	23.6	100.7
2023	0	0.0	37.6	27.3	0.0	0.0	2.0	66.9	66.6	0.24	66.8	0.1	100.8
2024	0	0.0	37.3	28.5	0.0	0.0	2.0	67.8	69.6	0.24	69.9	-2.0	98.8
2025	0	0.0	37	29.9	0.0	0.0	2.0	68.8	72.8	0.24	73.0	-4.2	94.6
2026	0	0.0	36.8	31.2	0.0	0.0	1.9	69.9	75.8	0.24	76.0	-6.2	88.5
2027	21.75	0.0	36.6	32.5	0.0	0.0	1.8	92.6	78.7	0.24	78.9	13.7	102.2
2028	0	0.0	36.4	34.0	0.0	0.0	2.0	72.3	82.0	0.24	82.3	-9.9	92.2
2029	0	0.0	36.1	35.3	0.0	0.0	1.8	73.3	85.0	0.24	85.3	-12.0	80.3
2030	0	0.0	35.9	36.7	0.0	0.0	1.6	74.2	87.8	0.24	88.0	-13.8	66.5
2031	0	0.0	35.8	38.0	0.0	0.0	1.3	75.1	90.2	0.24	90.4	-15.3	51.2
2032	21.75	0.0	35.7	39.2	0.0	0.0	1.0	97.7	92.2	0.24	92.4	5.3	56.5
2033	0	0.0	35.6	40.6	0.0	0.0	1.1	77.3	94.3	0.24	94.5	-17.2	39.3
2034	0	0.0	35.4	41.8	0.0	0.0	0.8	78.1	96.3	0.24	96.6	-18.5	20.7
2035	0	0.0	35.3	43.0	0.0	0.0	0.4	78.8	98.3	0.24	98.5	-19.8	0.9
2036	0	0.0	35.3	44.1	0.0	0.0	0.0	79.4	100.2	0.24	100.4	-21.0	-20.1
2037	21.75	0.0	35.3	45.1	0.0	0.0	-0.4	101.7	101.8	0.24	102.0	-0.3	-20.4
2038	0	0.0	35.2	46.1	0.0	0.0	-0.4	80.9	103.4	0.24	103.7	-22.8	-43.2
2039	0	0.0	35.2	47.0	0.0	0.0	-0.9	81.3	104.8	0.24	105.1	-23.8	-67.0
2040	0	0.0	35.2	47.8	0.0	0.0	-1.3	81.6	106.0	0.24	106.2	-24.6	-91.6
2041	0	0.0	35.2	48.5	0.0	0.0	-1.8	81.9	106.8	0.24	107.0	-25.1	-116.7

[#] 不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

表 7.22 民建聯方案政府開支（2013 年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	現行 社會保障開支*	民建聯方案 額外開支	民建聯方案 總開支	開支佔名義本地 生產總值的 百分比
		2013 價格 (十億元)		
2013	17.58	7.89	25.48	1.20%
2014	19.01	8.79	27.80	1.30%
2015	19.79	9.44	29.23	1.34%
2016	20.48	9.98	30.47	1.37%
2017	21.22	10.42	31.64	1.40%
2018	21.98	10.86	32.84	1.42%
2019	22.84	11.36	34.20	1.45%
2020	23.89	11.86	35.75	1.49%
2021	24.99	12.43	37.42	1.53%
2022	26.13	13.04	39.17	1.58%
2023	27.30	13.69	40.99	1.63%
2024	28.54	14.31	42.85	1.68%
2025	29.85	14.92	44.77	1.73%
2026	31.18	15.49	46.67	1.78%
2027	32.48	15.98	48.46	1.83%
2028	33.95	16.59	50.54	1.89%
2029	35.32	17.12	52.44	1.95%
2030	36.68	17.56	54.24	1.99%
2031	37.99	17.92	55.90	2.04%
2032	39.22	18.21	57.43	2.07%
2033	40.59	18.46	59.04	2.11%
2034	41.84	18.73	60.57	2.14%
2035	43.04	19.02	62.05	2.17%
2036	44.14	19.34	63.47	2.20%
2037	45.09	19.61	64.70	2.22%
2038	46.06	19.90	65.96	2.24%
2039	46.96	20.12	67.08	2.26%
2040	47.78	20.30	68.09	2.27%
2041	48.49	20.37	68.86	2.28%

*不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

表 7.23 新民黨方案政府開支（2013 年價格計算，所有金額單位為十億元）

年份	現行 社會保障開支*	新民黨方案 額外開支	新民黨方案 總開支	開支佔名義本 地生產總值的 百分比
		2013 價格 (十億元)		
2013	17.58	4.13	21.71	1.02%
2014	19.01	4.73	23.74	1.11%
2015	19.79	4.95	24.74	1.13%
2016	20.48	5.13	25.61	1.15%
2017	21.22	5.30	26.52	1.17%
2018	21.98	5.48	27.45	1.19%
2019	22.84	5.68	28.52	1.21%
2020	23.89	5.93	29.82	1.24%
2021	24.99	6.20	31.19	1.28%
2022	26.13	6.48	32.61	1.31%
2023	27.30	6.77	34.07	1.35%
2024	28.54	7.07	35.62	1.39%
2025	29.85	7.39	37.24	1.44%
2026	31.18	7.71	38.89	1.49%
2027	32.48	8.01	40.50	1.53%
2028	33.95	8.36	42.31	1.59%
2029	35.32	8.68	44.00	1.63%
2030	36.68	9.00	45.69	1.68%
2031	37.99	9.31	47.30	1.72%
2032	39.22	9.62	48.84	1.76%
2033	40.59	9.94	50.53	1.80%
2034	41.84	10.24	52.08	1.84%
2035	43.04	10.54	53.58	1.88%
2036	44.14	10.82	54.96	1.91%
2037	45.09	11.07	56.15	1.93%
2038	46.06	11.32	57.38	1.95%
2039	46.96	11.55	58.51	1.97%
2040	47.78	11.77	59.55	1.99%
2041	48.49	11.95	60.44	2.00%

*不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

第八章 香港退休保障的未來發展— 總結及建議

經過一年多的時間，研究團隊所完成的，包括以下項目：確立本研究的目的及分析架構；檢視老年貧窮問題的嚴重性及現行退休保障措施的利弊；推測人口發展的變化對退休保障需求的影響；比較其他國家和地區相關的退休保障制度及從其中汲取啟示；分析過往不同人士和團體對退休保障所作的建議和評論；收集不同政黨和關注團體對退休保障未來發展所持的意見，尤其是具體的建議和發展方案；透過焦點小組收集退休長者、不同入息階層人士、自僱人士、專業人士和僱主對退休保障未來發展的意見；舉辦三場公眾諮詢會、進行網上民意諮詢，收集市民對退休保障未來發展的意見；整理收集得來的資料及意見、選出退休保障未來發展的主流方案；按照世界銀行的分析架構、計算五個具代表性的主流方案在未來三十年的足夠性、可負擔性、可持續性、穩定性。

以上項目的工作完成後，研究團隊作出以下分析：

（一）老年貧窮問題

扶貧委員會去年發表的《2012 年香港貧窮情況》報告顯示，老年人口中（65 歲及以上），有 43.5% 生活在「貧窮線」之下，就算計入各項社會保障措施提供的現金援助，三個長者中仍有一個生活貧困，可見老年貧窮問題是嚴峻的、絕對不可忽視。

社會福利署發佈的統計數字顯示，長者對各項社會保障措施的需求十分殷切。領取綜援的長者（60 歲或以上）數目維持在 18 萬人的水平，這個數字在過去幾年未有跟隨人口老化而增加，原因之一應是強積金減低了部分退休人士、在退休後最初幾年對綜援的需求；但鑑於低收入人士退休時所得的強積金一般只有數萬元，所以對低收入人士而言，除非他們有其他收入來源，強積金所起的退休保障作用是短暫的。

長者生活津貼自去年推出後，申請長者人數甚多，領取的長者約 42 萬人，可見除領取綜援的長者外，其他年長市民擁有的資產亦十分有限。以數字而言，長者生活津貼已成為年長市民經濟收入來源的重要部分。長者生活津貼引入後，受惠高齡津貼（生果金）的長者人數大幅減少，過往生果金包含的「敬老」意義，有重新檢討的必要。

（二）人口未來發展對退休保障的影響

研究團隊是以未來約 30 年，即 2013 年至 2041 年，作為推算的時期。香港人口老化是不爭的事實，不但老化速度快，耆老（old-old 指的是 75 歲及以上的人口）增加的數目尤為顯著。隨人口老化，年長市民對生活援助及醫護服務的需求必相應增加，研究團隊可以確定的是，長者的生活保障及對醫護服務的需求，將是人口政策必須注視及處理的兩大議題。如何解決？社會人士必須尋求共識，共謀對策。

另一方面，儘管本港人口至 2041 年維持溫和上升的趨勢，但勞動人口於 2018 年開始呈現輕微的負增長。長者就業方面，不少渴望可以繼續工作，特別是一些中下階層的長者，希望多點積蓄，好維持經濟獨立而體面的老年生活；政府和業界應如何改善就業環境，消除長者參與勞動市場的障礙，是值得進一步探討的議題。

研究團隊還發現，未來十年將是「戰後嬰兒」退休的高峰期。這一代戰後出生的市民，眾多工作期間從事製造業和低技術服務業，加上照顧家庭成員的負擔較大，一般欠缺足以維持老年生活的儲蓄；研究團隊估計，「戰後嬰兒」到達退休年齡時，他們對社會保障及公立醫療服務的需求仍十分殷切。另一方面，家庭及子女給予長者的金錢支援雖未有減少的跡象，但隨着子女數目減少，及獨身長者數目的增加，家庭過往發揮的支援功能必逐步下降。

（三）其他國家和地區的退休保障制度比較

在比較十多個國家和地區的退休保障制度後，研究團隊有以下三點結論：第一是，退休保障制度不再由單一的計劃來組成，財政來源也走向多渠道化。世界銀行關於退休保障提出的三根或五根支柱的概念，雖未必全部在比較的國家和地區中存在，但多樣化的組合已成為今天退休保障制度未來發展的共同追求目標。

第二是，為年長人士而設的老年金，今天已成為不同國家和地區退休保障制度中重要的環節，但金額常不足維持基本生活，只作為三根或五根退休保障支柱之一；一些計劃更加入入息和資產審查機制。“完美”的養老金制度在現實中幾乎不存在，各國和各地區均依據當地的實際情況、不斷探索和完善的養老保障體制，以期達至廣覆蓋、多層次、保障充足、可負擔、及可持續的目標。

第三是，近年來，國際間的社會退休保障制度，呈現以下幾個改革的主要趨勢：積極增加制度的覆蓋率，通過“多繳”、“兼顧公平”及“年金化”，確保金額的足夠性；通過“晚拿”、“增稅”及“長者稅務寬減”，實現工作的激勵和給付的可負擔性；推行和完善「確定提撥」的基金累積制，並透過稅務豁免及嚴格的監管予以配合；推行名義賬戶 (notional account) 制度；通過“合併帳戶”、“統一管理”及“推出低成本養老金產品”，提高行政效率。

（四）對退休保障的評論和建議

過去二、三十年，有關退休保障的討論多不勝數，其中意見可分為以下三類：第一類是：批評退休保障安排有嚴重缺陷，建議政府從速改善，為長者提供足夠保障。80年代時，較受多方接受的意見是促請政府成立中央公積金；90年代時，不少團體提出三方供款的退休保障計劃；千禧年代後，爭取的是「全民退休保障」。

第二類是：極力反對任何形式的全民退休保障計劃。這類意見大多來自工商界；亦有在觀念上反對任何沒有設立入息和資產審查的退休保障計劃，認為這是「福利主義」。提出反對的理由包括：全民退休保障計劃是政府在財政上

無法長遠承擔的、損害香港經濟發展、加重僱主責任、及削弱傳統上子女供養父母的美德。近日，有意見認為，設立全民退休保障是向「民粹主義」屈服。

第三類是：從社會和經濟發展的角度看，主張退休保障的未來發展必須審慎行事及循序漸進。這類意見並不認同任何偏向一邊的方案，也不同意退休保障應原地踏步。

（五）政黨和關注團體對退休保障的意見

政黨和關注團體對退休保障的未來發展所表達的意見，顯示社會人士在這議題上確實存在嚴重分歧，分歧之處反映在以下三方面：

第一，是觀念上「責任誰屬？」的分歧。部分意見認為年老時的生活保障、應是個人和家庭的責任，不應委託給他人，更不應由政府支付全部相關開支；意見常引用外國的經驗，用以說明全民退休保障是行不通的。相反，部分意見認為退休保障是公民應享的權利，年長市民不論貧富均應有權過着「尊嚴」的生活。

第二，是對政府在退休保障上所應扮演角色的分歧。部分意見認為，政府只應協助經濟上有需要的長者，因政府的財政資源有限，不能滿足全部年長市民的需要。相反，部分意見認為，以香港的經濟發展水平，及豐厚的財政儲蓄，政府是絕對有能力和條件，為全部年長市民提供基本生活保障。

第三，是對「退休保障與工資關係」理解上的分歧。部分意見對全民退休保障的理解，指的是一種與工資掛鈎的退休保障制度，一如發達國家和地區普遍實行的，故認為香港一旦設立類似制度，必造成政府財政上沉重的負擔，甚至拖垮香港的經濟。相反，部分意見倡議設立的全民退休保障，要求的其實是一種年長市民共享的福利，與過往是否有工作或賺取的薪金並無任何關係；他們期望政府設立的，是一種全民皆享的生活保障金。

鑑於以上理解上的分歧，研究團隊認為：在討論全民退休保障時，應在概念上加以澄清，建議以「老年金」來代替，使討論更為集中和清晰。

〔六〕 焦點小組收集得來的意見

安排焦點小組的目的，是希望接觸不同持分者，透過小組討論和互動，收集他們對退休保障未來發展的意見。參與焦點小組的包括退休長者、僱主、不同入息人士、專業人士、少數族裔在職人士、自僱人士及非在職人士。以下是研究團隊的重點分析：

與會者對本港退休保障制度的意見

總括而言，來自不同組群的焦點小組與會者，多數認為本港現行的退休保障制度有所不足，不能支持退休後的生活所需。大部分與會者表示，很難在退休前為退休後的生活作出規劃，因為收入不高，物價不斷上漲，應付日常生活開支已十分困難，更無法有多餘金錢作儲蓄。與會者普遍認為，退休後在醫療和房屋方面的開支，都會面臨一定的困難；他們期望政府能實施全民退休保障，計劃不需資產和入息審查。

大部分與會者對強積金制度很有意見，甚至作出嚴厲批評。意見普遍認為強積金受投資市場波動的影響，連保本也達不到，對「對沖」機制和管理費高的情況尤感不滿。因此，與會者普遍認為，不能以強積金作為有力的退休生活保障，因為一般帳戶積累的數額並不多。

反對實行全民免審查、劃一金額的退休保障制度的人士以僱主佔多數，認為在職人士應透過他們的工作收入，為自己及家人的退休生活多作儲蓄；而政府則應加強強積金的管理，透過免稅等措施，鼓勵市民為未來有充足的準備，這才會對社會有正面的影響。有大企業僱主認為，可以接受略為提高強積金僱主的供款百分比，但政府也應加入供款，而強積金的供款入息上限亦可稍為提高。另外，中小企的僱主多認為，應該保持現有強積金的供款水平，也不應提高強積金的供款入息上限。

與會的專業界別僱員和自僱人士普遍認為，全民退休保障會令整體社會承受沉重財政負擔，所以任何退休保障計劃必須有資產和入息審查；他們建議改善現有退休保障制度，提升扶助的金額水平，使資源集中到最需要的人手裡。部分退休長者與會者也認同這種看法。

總的來說，焦點小組參與者的意見，以實行全民退休保障佔多數，認為這樣才能保障長者的基本生活，也是社會對長者的一種關懷和敬意；另外，資產和入息審查可能造成標籤效應和行政上的混亂，亦可能使部分需要長者得不到應有的支援。不過，部分與會者對全民退休保障有保留，認為香港不應推行「福利主義」，這樣的制度並不適合香港的實際環境。

供款的責任

如實行全民退休保障，與會者雖有不同意見，但大部分贊同僱員應對新計劃參與供款，以獲取退休後每月領取的退休金；有年輕與會者表示，自己願意參與供款幫助現有退休人士，盼望由此建立關愛文化；但亦有專業和自僱人士不贊成更改或提高現時強積金的供款比例。

給付金額

如實行全民退休保障，焦點小組與會者普遍指出，應給與退休人士每月\$3,000 到 \$4,000 水平的退休金，少數認為\$5,000 才足夠。有僱主團體建議設立多層資產審查制度，以決定不同退休人士領取的金額，如\$1,000、\$2,000、\$4,000。

稅制改革

不同組群的與會者一般認為本港有作出稅制改革的空間，也普遍認為可以增加利得稅，如對盈利超出某一水平的企業，提高一至二個百分點的稅率；頗多意見認為，政府可徵收奢侈品稅、提高煙酒等稅率；意見普遍認為不應增加個人薪俸稅；雖有大企業僱主認為可以提高公司利得稅，亦有僱主和與會人士認為加稅會增加經營困難、削弱香港的競爭力。

（七）公眾諮詢收集得來的意見

公眾諮詢收集得來的意見，普遍希望盡快推行一個全民、免審查、劃一金額的「全民退休保障」制度；他們認為這是市民的基本權利，金額應足夠基本生活，讓退休人士生活有尊嚴，提出的金額為 \$3,000 至 \$4,000，財政來源由政府、僱主和僱員三方共同承擔，並可考慮對盈利高的企業增加利得稅。

參與公眾諮詢會的市民普遍對強積金表達不滿，認為強積金不能提供足夠的退休保障，建議將部分強積金供款轉移至新的「全民退休保障」計劃，並由政府負責管理有關基金；這樣，既可避免增加市民供款的負擔，同時能提供足夠財政來源實施全民退休保障。

（八）選擇退休保障方案進行推算的準則

研究團隊收集到的政黨及關注團體的退休保障方案，大致分為三大類：〔第一類〕是全民劃一給付金額及不設入息和資產審查；〔第二類〕是多層退休生活保障；〔第三類〕是年金計劃。進入推算階段，研究團隊在第一類中選取了三個方案、第二類中選取了兩個方案、第三類中選取了一個方案，總計六個方案，來進行推算和資料測算工作。

在第一類全民退休保障方案中，雖然大部分方案十分類似，但推行的細節和具體操作方面，仍各有特色。研究團隊在挑選方案的時候，選擇了內容各有差異的方案，也考慮了提出方案的團體所代表的群體。最後，我們選取了一個勞工團體（工聯會）、一個民間組織（爭取全民退休保障聯席）、及一個專業團體（香港公共專業聯盟）的不同方案。這些方案的差異如下：

- 第一是提出的基本退休金額。在全民退休保障方案中，提出的劃一金額在每月\$3,000 至\$4,000 間。研究團隊選取的方案，建議的基本金額和推行的年期都略有不同。
- 第二是資金來源的安排。各方案在資金來源的細節上有不同的建議。在供款安排上，主要由僱員、僱主和政府三方供款，但應否在強積金之外額外供款、供款入息的上下限、及政府應否注資等，選取的三個方案都不一樣。

- 第三是對現行強積金的處理。支持全民退休保障的方案，多數認為現行強積金應予以保留，但建議在強積金供款安排上作出修改，從而減低新計劃對市民的額外負擔。研究團隊選擇的方案，包括沒有要求把強積金供款轉移到新計劃的方案，及建議把不同的百分比強積金供款轉移到新計劃的方案。
- 第四是政府的額外注資，包括不同注資金額和不同注資方式的方案。
- 第五是稅務改革。支持全民退休保障的團體普遍認為，要為新計劃作出稅務改革，一般建議對盈利達到相當數額的大企業徵收額外利得稅。研究團隊選擇的方案，包括沒有主張增加利得稅的方案，及對盈利高的企業徵取不同更高百分比利得稅的方案。

三個全民退休保障方案的細節各有不同，研究團隊運用精算楷模推算得來的數據，即可知各方案的替代率、推算期內之可持續性、及政府、僱主和僱員不同的財務負擔水平。我們進行推算的目的，並不在評論哪個方案較優勝，只根據各方案的資金來源和給付金額，提供推算結果以供討論分析。

第二類為優化現行社會保障的多層方案，民建聯和新民黨的方案都包括在內。

第三類為年金計劃的方案。年金計劃涉及大量假設性的數據，研究團隊只挑選了羅致光的公共退休基金方案，並推算其收入的替代率。

這六個方案的細節表列如下：

第一類：全民劃一金額、免審查

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群的處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
工聯會	工聯會方案建基於全民受惠，擺脫救濟概念，以達致社會和諧穩定、老有所養，長者得過有尊嚴的退休生活的原則。建議一個全民性的社會保險，透過政府和社會承擔，垂直公平，能者多付、持續運行迎接老齡高峰期。	全民劃一免審查	建議給付水平為\$3,250（工資中位數的25%）。工聯會期望最初幾年實行都依照年度工資中位數的25%，之後是否更改交由社會討論。建議2016年推行。	1%	1%	0.5%	0.5%	轉移1%之供款：按強積金設定的上下限；額外0.5%之供款：下限按強積金設定，供款入息則不設上限。	(一) 建議政府分22年撥用逾2,000億元的「土地基金」和社會保險的投資回報；(二) 原本的生果金、長生津和部分長者綜援的財政支出；(三) 每年5%政府財政盈餘或開支的某比例。	維持強積金制度，稍後可考慮從僱主及僱員現時5%的供款中扣出1%投入退保。建議取消對沖遣散費和長服金，並設立法定收費上限。	65歲或以上之永久居民可領取。	評稅利潤達\$1,000萬或以上的企業增加1%利得稅率
爭取全民退休保障聯席(聯席)	「全民養老金」：所有年滿65歲或以上的香港居民可每月領取養老金。可在不需僱主僱員額外供款的情況下為未來三十年的所有長者提供基本經濟生活保障，由社會共同承擔改善老年貧窮的責任；大幅減低政府因長者綜援個案上升帶來的財政及加稅壓力，也能面對人口老化高峰期的社會衝擊。	全民劃一免審查	建議每月\$3,000的養老金(於2010年水平)，隨後按年度通脹調整。	2.5%	2.5%	0%	0%	供款入息上限為\$30,000，下限為\$6,500。	(一) 綜援計劃中，用於65歲或以上受助人的標準金額開支；(二) 在「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼、長者生活津貼的開支；(三) 一筆過500億的啟動基金。	強積金保留，供款減半撥入「全民養老金」。	因為沒有足夠統計數據，故在計算上領取長俸的公務員並未能納入這個計劃之中。在討論全民養老金方案時，曾有不同團體提出不少建議或問題，包括已離港於國內外定居的長者可否受惠於全民養老金。為免令市民感到混淆，聯席決定暫不將有關建議納入方案內，但在此陳述，以邀請市民提供意見。	利潤高於一千萬的企業，每年額外支付1.9%的利得稅
公共專業聯盟(公專聯)	公專聯建議退休保障方案的整體原則是全民性養老金和三方供款的模式。補足本港在世銀五根支柱架構中的不足，僱員、僱主及政府三方作出供款，建基於公平、能者多付及可持續、可負擔等原則。	全民劃一免審查	所有年滿65歲的香港永久居民都合資格領取養老金，若在2012年實施，建議金額為每月\$3,000，現時估計有關退休制度最快也要到2017年才實行，因此修訂養老金金額至\$4,000。(按通脹/縮調整)	0%	0%	2.5%	2.5%	月入\$6,500或以下將獲豁免供款(日後按最低工資調整幅度提升)，而上限為月入\$80,000，日後按通脹調整。	(一) 將投放於現時綜援標準金額、長生津和生果金的開支轉撥作未來的養老金；(二) 首五年投放五百億作為種子基金，之後每五年投放等值二百五十億元款項，至2037年作最後一次注資。	方案之下強積金將維持，僱員和僱主將須在強積金之上額外為此全民退休保障計劃供款。	年滿65歲的香港永久居民將有資格領取養老金，居住在廣東及福建的港人同樣符合資格，但不包括移居其他海外國家的人士，不具備永久居民身份者也不符合資格。	未有提及

註：所有金額為2013年價格，除特別說明外

第二類：多層保障

	對退休保障制度之建議及基本理據	資產入息審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息上/下限	政府注資/供款	對現行強積金的處理	對特別社群的處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
民建聯	民建聯建議三級制「退休保障養老金」，在港住滿七年的 65 歲或以上的本地居民均可申請。僱員及僱主毋須為計劃而額外在強積金以外供款。政府將會以經常性開支運作支付計劃的開支，不會造成太大的承擔。	第一級無須資產審查；第二級資產限制不超過 \$300,000；第三級資產限制不超過 \$150,000。	建議合資格領取養老金的年齡是 65 歲，須在港住滿七年，不應同時申領其他類同計劃。給付金額按資產入息審查分： 一級\$1,135； 二級\$2,270； 三級\$3,405。 給付金額是按當年生活指數變動而作每年調整，例如通脹、社援物價指數等。	不適用，無須轉移或額外供款。全由公帑支付。				不適用	政府透過經常性公共財政開支撥款。	維持強積金制度，贊成政府為自願多供強積金的人士提供優惠，也應考慮為管理費設上限。	申領人須合乎在港住滿七年的 65 歲或以上的本地居民。	未有提及
新民黨	主張市民應主要用儲蓄安享晚年，為自己的生活而努力和計劃。支持資產審查制度，認為社會資源應集中協助生活有困難的長者。反對全民劃一免審查養老金，市民應盡力自食其力。	保持現有的保障及審查制度，新增的保障層資產限制約為十萬。	在長者生活津貼之上、綜援以外增加一層保障，幫助資產過低的長者。建議向資產十萬以下的長者每月發放 \$3,600 (2013 年 6 月水平)。每月發放金額水平按年度通脹調整。	不適用，無須轉移或額外供款。全由政府支付。				不適用	新增保障的有關開支由政府支付。	不贊同對現時的強積金作任何改動，並反對調撥部份供款往全民退保計劃。	不適用	建議檢討稅制，擴闊稅基，增加稅種，如紅利稅、資產增值稅等

註：所有金額為 2013 年價格，除特別說明外

第三類：年金計劃

	對退休保障制度之建議 及基本理據	資產入息 審查	退休保障金額	僱員僱主供款				供款入息 上/下限	政府注資/供款	對現行強積金 的處理	對特別社群的處理 (特別社群指移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員)	稅務改革 建議
				從強積金轉移		額外供款						
				僱員	僱主	僱員	僱主					
羅致光博士	「公共退休基金」：成立一個管理信託基金，向在退休時提取強積金累算權益後自願將該等儲蓄存入信託基金的退休人士，以類似年金方法計算，每月提供一筆退休金。信託基金可交由金融管理局管理。透過年金的保險理念，為退休參加者提供每月穩定的收入，而政府補貼（有關開支）將由於強積金日漸成熟而相信可逐步減少。	如申請入息補貼，需要通過資產入息審查。	初步估計如年金參加者向退休基金投入 100 萬元，可有兩個選擇：(1) 每月可得約\$5,000 或 (2) 半額以年金方式領取，另一半為投資回報。估計連同年金，每百萬參加金額每月可領取\$3,500（按過往 25 年股票市場平均派息率 2.5%計算）。如參加者可投入的退休基金低於 100 萬元，便只可以年金方式領取。如參加者每月從基金所得的退休金低於基本金額（現時的\$3,600）可申請入息補貼，需要通過資產入息審查。調整方式：\$3,600 為 2012 年入息中位數的 30%。簡單的做法是依入息中位數的 30%作為調整基本金額的基礎。	不適用				不適用	補貼年金不足基本金額的戶口。	退休人士在提取強積金累算權益後自願將該等儲蓄存入信託基金，以類似年金方法計算，每月提供一筆退休金。	移居海外或內地不適用；ORSO 參加者同樣可參加；其他人士，只要投入 100 萬以上亦可參加。	不適用

註：所有金額為 2013 年價格，除特別說明外

（九）方案推算所用準則及結果

研究團隊在推算各建議的退休保障方案時，在衡量各方案的可行性方面，根據的是世界銀行所訂的四個準則，包括方案的足夠性、可持續性、可承擔性及穩定性。我們所推算的方案，除了現有保障長者生活的社會保障制度外，還包括三個主張全民劃一金額、免審查的方案，兩個主張多層保障長者生活的方案，至於年金計劃，只能衡量其足夠性，其他三項因欠缺足夠數據而無法進行。有關方案的推算列表 8.1。

表 8.1 推算方案的類型及項目

方案類型	足夠性	可持續性	可承擔性	穩定性/ 敏感度測試
現有長者社會保障制度	✓	一併推算		✓
全民劃一金額、免審查	✓	系統內部的 可持續性	✓	✓
多層退休生活保障	✓	一併推算		✓
年金計劃	✓	欠缺足夠數據分析		

現有長者社會保障制度支出推算

表 8.2 顯示現有長者社會保障制度的支出推算：在基準經濟狀況的假設下，支出會由 2013 年的 217.2 億增加至 2041 年的 591.4 億（2013 年的價格，下同，除特別說明外），約為 2013 年的 2.7 倍，與同期人口增加幅度相約。由於期間假設有經濟增長，有關支出佔政府總開支由 2013 年的 5.0% 增加至 2041 年的 8.2%，為 2013 年的 1.6 倍；而支出在本地生產總值佔的百分比、為 2013 年的 1.9 倍，在經濟狀況假設為較低時，為 2.2 倍，在較高時，為 1.6 倍。¹¹

必須說明的是，在計算長者綜援支出時，我們包括了綜援提供的租金及其他津貼，有關支出亦包括長者領取的普通及高額傷殘津貼，若將這兩方面的支出扣除，2013 年各項長者社會保障措施의 總支出為 175.8 億元（佔本地生產總

¹¹倍數與表 8.2 直接計算結果有差異，因為內文數字是以原本較完整數據計算。

值的 0.8%)，到 2041 年會達到 484.9 億元（佔名義本地生產總值的 1.6%），期間的開支為 2013 年的 2.8 倍，佔本地生產總值的比例為 1.9 倍。

表 8.2 長者社會保障開支推算（基準情況）

年份	（十億元， 當時價格）	（十億元， 2013 年價格）	佔政府 總開支 百分比	佔名義本地生產總值 的百分比 （經濟狀況假設）*		
				基準	較高	較低
2013	21.72	21.72	5.0%	1.0%	1.0%	1.0%
2014	23.79	22.94	5.7%	1.1%	1.1%	1.1%
2015	25.45	23.71	5.2%	1.1%	1.1%	1.1%
2016	27.15	24.44	5.7%	1.1%	1.1%	1.1%
2021	38.71	29.77	6.1%	1.2%	1.2%	1.3%
2031	79.04	45.23	7.5%	1.6%	1.5%	1.9%
2041	138.90	59.14	8.2%	2.0%	1.7%	2.3%

*在較高經濟狀況假設下，長者社會保障開支推算假設的使用率為較低；反之則為較高

各建議方案推算的結果

各方案的足夠性

衡量各方案的足夠性時，我們是以五根支柱所提供的生活保障、整體來分析。表 8.3 列舉各方案所提供的保障金額。由於不同入息人士在各支柱得到的金額有分別，例如，低收入人士可能合符資格領取綜援，略有資產的可領取長者生活津貼，所以我們為不同入息人士設定各支柱的收入，並以此進行推算。

表 8.3 各退休保障支柱提供的保障（2013 年價格）

	入息中位數的倍數							
	0	0.5	0.75	1	1.5	2	3	5
第 0 支柱								
現有社會保障制度	綜援	長生津 ^b		生果金 ^b				
全民劃一、免審查	\$1,687（為低收入長者提供包括房屋等額外津貼）							
多層退休生活保障								
P4 民建聯	\$3,405+ \$1,687 ^a	\$3,405	\$2,270	\$1,135				
P5 新民黨	\$3,600+ \$1,687 ^a	\$3,600	長生津 ^b	生果金 ^b				
年金收入保障								
P6 羅致光	綜援	與現有長者社會保障制度相同，如果連同第二根支柱（即強積金）仍未達 3,600 元，則由公共基金補足						
第一支柱								
P1 工聯會	\$3,250							
P2 爭取全民退保聯席	\$3,422							
P3 公共專業聯盟	\$3,479							
第二支柱								
所有方案	不適用	按不同入息組別累積的強積金（強制部分）轉化為以精算方式計算與通脹掛鈎的年金						
第三支柱								
所有方案	根據 OECD 模式，這支柱只包括法例規定的自願性供款，並不包括私人儲蓄							
第四支柱								
所有方案	長者醫療券（七十歲或以上長者領取） 每年\$1,000							
	長者車船優惠 每年\$500							
	子女供養（每月假設金額）							
	0	\$500	\$800	\$1,200				

^a 綜援是以家庭為單位發放援助金，較難計算綜援長者實際領取的金額。研究團隊得知在 2012-13 年度，綜援長者平均每月領取的總金額約為\$4,622，其中單身綜援長者標準金額為\$2,935，餘下\$1,687，包括租金及醫療等津貼。

^b 長生津為每月 \$2,200；生果金為每月 \$1,135

我們收集到來的退休保障方案中，全民劃一金額、免審查方案，為入息中位數的人士提供的退休金額，淨替代率在 49.9%（全民退保聯席方案，男性）至 69.9%（公專聯方案，女性）不等，比率視乎每月發放金額的數目及強積金供款有否需要轉移而定。至於第二類的多層退休生活保障方案，提供的替代率與現有制度相若；不過，這些方案主要為低收入及資產不多的人士多設立一層津貼，所以工作生涯入息低於入息中位數的部分人士、替代率會有所增加（表 8.4）。

表 8.4 淨替代率比較

	入息中位數倍數							
	0.5		0.75		1		3	
	男	女	男	女	男	女	男	女
現有制度	62.7%	56.3%	58.4%	58.8%	48.0%	44.3%	27.8%	30.6%
工聯會	73.2%	73.0%	62.7%	67.8%	58.9%	61.5%	29.7%	33.9%
全民退保聯席	68.2%	73.8%	55.2%	63.3%	49.9%	55.5%	23.3%	27.3%
公專聯	82.9%	78.5%	72.3%	76.4%	68.5%	69.9%	35.5%	40.1%
民建聯	79.7%	77.2%	59.1%	59.6%	50.2%	46.6%	28.6%	31.5%
新民黨	82.4%	80.6%	58.4%	58.8%	48.0%	44.3%	27.8%	30.6%
羅致光	62.7%	73.1%	58.4%	58.8%	48.0%	45.0%	27.8%	30.6%

各方案的可持續性

在衡量持續性方面，由於多層退休保障方案的財政開支、全由政府承擔，所以關於可持續性的推算，與可承擔性可一併進行。研究團隊的分析，將集中在全民劃一金額、免審查的方案，即香港永久性居民只要到達特定年齡，便能每月領取發放的金額。如果每月發放的金額為 \$3,000，2013 年的開支為 370 億元，佔本地生產總值的 1.7%，2041 年為 923 億元，佔名義本地生產總值的 3.1%。若金額為 \$4,000，總開支會增加 1/3，即分別為 2013 年本地生產總值的 2.3% 及 2041 年名義本地生產總值的 4.1%。

雖然全民劃一金額、免審查方案涉及的開支比現有長者社會保障制度為高，但在各有關方案中，由於資金來源並非單單倚賴政府，故政府的經常性財政承擔並沒有增加。各方案要求政府做的，是將長者社會保

障的經常性開支部分轉移；因此，如果方案建議的額外資金來源可以落實，政府的經常性開支不會因推行全民劃一金額、免審查方案而有所增加。

不過，大多數全民劃一金額、免審查方案均要求政府作一次性、或定期的注資，當中最高者為工聯會方案，政府在推行新制度期間合共注入資金超過 2,700 億元¹²，其餘由 500 億至 1,300 億元不等（表 8.5）。大致上，政府注資額愈高，個人和公司的直接承擔便相應的減低，反之亦然。

表 8.5 全民劃一金額、免審查方案各方參與注資情況

倡議政黨／組織	開始發放年份/金額 (2013 價格)	長者社會保障開支注入 [#]	政府定期額外注資 (至 2041)	僱主僱員額外供款*	從強積金轉移部分供款*	增加徵收利得稅
P1 工聯會	2016 年 \$3,250	✓	共 2,700 多億	共 1%	共 2%	1%
P2 全民退保聯席	2013 年 \$3,422	✓	只在起動時 500 億	無	共 5%	1.9%
P3 公專聯	2017 年 \$3,479	✓	共 1,305 億	共 5%	無	無

[#]不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

*按照各方案設定的供款入息上下限

表 8.6 綜合的比較各方案：如果以方案的原來設計作推算，只有爭取全民退保聯席方案在 2041 年仍有結餘，達 1,270 億元。

推算由於數據所限，受僱人口的實質收入分佈、僱主/僱員供款的實質上/下限，均假設在推算期內，全部維持在 2013 年的水平，並不會隨本地生產總值 / 實質工資的增減而改變。研究團隊必須指出，這樣的假設有相當限制：若將來香港勞動人口有變化、經濟轉型對各階層勞動力的需求帶來改變、每個年齡、性別及收入階層的實際工資出現的增減，均會影響將來香港受僱人口實際收入的分佈。不過，要合理地預測在推算期內這些變化，是一項十分艱巨的工作。

另外，推算亦假設公司的額外利得稅率在推算期內將維持不變，仍舊保持在 2013 年建議的水平，而每年的額外稅款亦保持在 2013 年水

¹² 包括 2,000 億從土地基金的分階段注資、土地基金未注資部分的投資回報及每年 5% 的財政盈餘。團隊估計總數為 2,736 億 (2013 年價格)。

平，不會隨本地生產總值的增減而改變。以上假設同樣有相當限制，因引入額外利得稅可能導致一些企業移往外地，也可能輕微的改變香港的營商環境，但這些變化均不可準確預測。

表 8.6 綜合比較全民劃一金額、免審查方案在推算期間 (2013-41) 的可持續性

	工聯會	爭取全民 退保聯席	公共專業 聯盟
實施年份	2016	2013	2017
老年金每月金額 (2013 年價格)	\$3,250	\$3,422	\$3,479
政府輸入			
• 社會保障開支轉移 [#] (佔 2041 年名義本地生產總值的百分比)	1.6%	1.6%	1.6%
• 額外投放資金 (十億港元, 2013 年價格)	\$270 [*]	\$50	\$130.5
僱主 / 僱員供款合共輸入			
• 強積金供款轉移 (雙方合共最高為 10%)	2%	5%	無
• 雙方合共額外供款	1%	無	5%
- 額外供款上限	不設上限	強積金轉移 部分供款入息 上限為\$30,000 [^]	\$80,000
公司利得稅輸入			
• 額外利得稅徵收率 (向盈利達一千萬以上公司徵收)	1% ^{**}	1.9%	無
2041 年財政總結			
2041 年 累計結餘 (十億元, 2013 年價格)	(\$248.5)	\$127.0	(\$116.7)
2041 年後結餘前景	差	較好	差
2041 年 老年金總開支 (佔名義本地生產總值的百分比)	3.3%	3.5%	3.5%

[#] 不包括長者傷殘津貼 (普通及高額) 與及綜援制度中的租金及其他津貼

^{*} 包括 2,000 億從土地基金的分階段注資、土地基金未注資部分的投資回報及每年 5% 的財政盈餘。團隊估計總數為 2,736 億(2013 年價格)。

^{**} 向盈利達一千萬或以上公司徵收

[^] 強積金原計算供款入息上限為 \$25,000，退保聯席方案轉移部分供款入息上限為 \$30,000，因此方案雖然無新增額外供款比率，但實際供款金有所增加。

經過精算和電腦模擬的分析，研究團隊認為，全民劃一金額、免審查方案在推算期內的可持續性，即方案的收入能否長期維持所需支出，關鍵在於從各方面的收入（輸入），包括政府的注資、僱主及僱員的額外供款或強積金的供款轉移、及公司利得稅的額外收入，能否支付所發放的金額（輸出）。我們得出表 8.7 的結論：

表 8.7 全民劃一金額、免審查方案的輸出／輸入關係*

輸入*	輸出
	可持續發放金額約數 (2013 年價格)
政府長者社會保障開支轉移 [#]	\$1,400
每 500 億注資	\$100
向盈利達一千萬元以上公司徵收 每 0.5% 額外公司利得稅	\$120
每 1% 強積金供款轉移或額外供款 (僱主及僱員分別承擔 0.5% 供款)	\$300

*假設計劃由 2013 年開始推行

[#]不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

簡單來說，只要確立一定的輸入項目，合乎資格的長者每月便可領取相當數額的退休保障，並在推算期間維持其可持續性。舉例來說，政府注資為 500 億元、額外利得稅為 1%、強積金轉移合共 5%，再加上長者社會保障開支，計劃可向長者每月發放的金額為：

$$\$100 + \$120 \times 2 + \$300 \times 5 + \$1400 = \$3,240$$

假設經濟情況欠佳，失業人數增多，預計強積金供款的轉移長期每年減少 10%，發放的金額便得相應減少；舉例而言，每月發放的金額便應減少約 5%，即 150 元至 3,090 元，才能確保計劃在推算期間的可持續性¹³。

¹³ 團隊假設公司額外利得稅維持 2013 年水平不變，已是較保守的假設，所以無需調整。

各方案的可承擔性

可承擔性的分析，是建基於各方案在推算期內，各方對所需開支的承擔，及推行新方案後，比對現有制度而需要額外承擔的支出。有了這些數據，政府、僱主和僱員可各自檢視本身的財政狀況，衡量自己的承擔項目和能力。

政府的承擔方面：首先，全民劃一金額、免審查方案均要求政府把預期用於長者社會保障的支出（不包括長者傷殘津貼及長者綜援中的租金和其他津貼）轉移至新計劃。計劃起動時，三個全民劃一金額、免審查方案都要求政府注資，工聯會及公專聯方案更要求在計劃推行期內、政府定期作出新的注資；注入數額方面，公專聯要求政府在方案從開始實施到 2041 年，每年作出平均注資 52 億元，工聯會為每年 105 億元（表 8）。

單從政府注資的角度分析，三個全民劃一金額、免審查方案較民建聯和新民黨的多層退休保障方案、看似要求政府在推行首年及期間投入更多資金，但長遠而言，因多層退休保障方案由政府承擔全部開支，所以到了 2041 年，政府在民建聯方案的總支出是 689 億元，新民黨是 604 億元（建議方案從 2013 年至 2041 年間的每年平均額外開支分別為 153 億元及 81 億元）。因此，民建聯和新民黨的多層退休保障方案較全民劃一金額、免審查方案，整體上會給政府帶來更大財政承擔壓力。

僱員和僱主都無需為多層退休保障方案注資，所以無需作出任何承擔。全民劃一金額、免審查方案中，有建議資金來自強積金供款的轉移或額外供款。由於強積金供款的轉移將減低僱員在強積金戶口累積的金額，故可視為僱員的額外承擔，但僱主供款部分的轉移，因不會構成僱主的額外支出，故不會增加僱主的承擔。至於額外供款，工聯會方案在計劃推行初期，僱主及僱員均無需供款，方案建議由 2021 年開始，僱員僱主各額外供款 0.5%，不設入息上限；公專聯則建議由計劃開始，僱員僱主各額外供款 2.5%，供款入息上限為 80,000 元，僱員僱主承擔的額外金額相對較高。

僱主方面的支出有兩方面，一是來自方案建議的額外利得稅，二是在強積金以外的額外供款（工聯會及公專聯方案均有此要求）；爭取全民退保聯席方案雖沒有要求僱主額外供款，但僱主需承擔新增的利得稅。

以上承擔性的分析，均假設建議的方案在推算期內不會有改變，只要任何資金來源無法落實或有變更，如僱主和僱員減少供款或新增利得稅有變動，政府、僱主和僱員的承擔將有變動。

表 8.8 各方案的可承擔性比較（十億元、2013 年價格）

	額外支出 [#]			總支出			總發放金額及管理費用	累計盈餘(虧損)
	政府	僱主／公司	僱員 ^{&}	政府	僱主／公司	僱員 ^{&&}		
推行首年								
現有制度				17.6			17.6	
工聯會 (2016)	56.1	5.4		76.5 [@]	5.4		45.7	108.6
全民退保聯席 (2013)	50.0 ^{##}	11.1	16.3	67.6 ^{###}	26.8	16.3	42.2	69.6
公專聯 (2017)	43.5	19.4	19.2	64.7	19.4	19.2	50.9	52.4
民建聯 (2013)	7.9			25.5			25.5	
新民黨 (2013)	4.1			21.7			21.7	
2041 年								
現行制度				48.5			48.5	
工聯會	0.4	9.0	9.3	48.9 [@]	14.9	9.3	100.0	(248.5)
全民退保聯席		11.0	15.2	48.5	25.7	15.2	105.3	127.0
公專聯		17.7	17.5	48.5	17.7	17.5	107.0	(116.7)
民建聯	20.4			68.9			68.9	
新民黨	12.0			60.4			60.4	
計劃推算期間每年平均開支								
現行制度				32.9			32.9	
工聯會	10.5 [*]	8.8 ^{**}	7.7 ^{***}	45.1 [*]	13.7 ^{**}	7.7 ^{***}	75.8	(27.9)
全民退保聯席	1.7 [^]	11.1	15.8	34.6 [^]	26.3	15.8	76.1	184.7
公專聯	5.2	18.4	18.1	40.3	18.4	18.1	82.4	38.6
民建聯	15.3			48.2			48.2 ^{^^}	
新民黨	8.11			41.0			41.0 ^{^^}	

[#]額外開支未有包括政府額外注資的利息損失

^{##}於 2012 年注資; ^{###}包括 2012 年的 50 億注資

[@]包括 4 億的土地基金投資收益

^{@@}包括 34 億的土地基金投資收益

^{*}自 2016 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支，當中亦包括 2014 及 2015 年政府合共 590 億的注資

^{**}自 2016 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支，按工聯會的建議，僱主的供款由 2021 年才開始，但公司額外利得稅由 2014 年起徵收，平均值亦包含這部分支出

^{***}自 2016 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支，由於工聯會的建議僱員的供款由 2021 年才開始，所以平均金額會稍低

[^]自 2013 年發放金額起至 2041 年間的每年平均開支（共 29 年），當中包括 2012 年政府的 500 億元注資

^{^^}無管理費用

[&]在計算僱員額外支出時，有關數字只計算僱員額外繳款及從強積金轉移過來的僱員供款，如同時計算僱主從強積金供款轉移的金額，推行首年的數字會增加（退保聯席：增加 157 億），2041 年數字亦然（工聯會：增加 59 億、退保聯席：增加 147 億），計劃推行期間每年平均值亦會有所增加（工聯會：增加 48 億、退保聯席：增加 153 億）。

^{&&}在計算總開支時，僱主從強積金供款轉移的金額會視為僱主投放在系統的總開支。

各方案的穩定性

研究團隊曾就全民劃一金額、免審查方案作穩定性測試。測試採用三種不同的經濟狀況作為假設進行：當經濟表現假設為較高時，原有社會保障制度有關開支亦會較低，撥入退保制度的金額相應較少；另外，經濟狀況假設為較高時，僱主和僱員的供款假設會增加 5%，反之則減 5%。至於額外利得稅的基準則假設不變，在較高或較低的經濟狀況下維持在同一水平。

表 8.9 顯示在不同經濟狀況下，各方案在 2041 年的累計結餘數額及佔名義本地生產總值的百分比。我們發現：累計結餘差異不大，原因是社會保障轉移與供款額的增減有互相抵消的效果，但由於本地生產總值在不同經濟狀況的假設下差異較大，累計結餘佔名義本地生產總值的百分比便有較大分別。

表 8.9 各方案的穩定性測試

經濟狀況假設	2041 年累計結餘 (十億元，2013 年價格)			2041 年累計結餘 佔名義本地生產總值 的百分比		
	工聯會	退保聯席	公專聯	工聯會	退保聯席	公專聯
基準	(248.5)	127.0	(116.7)	(8.22)	4.20	(3.86)
較高	(270.1)	141.6	(103.8)	(8.01)	4.20	(3.08)
較低	(214.2)	125.4	(117.3)	(7.90)	4.63	(4.33)

五個具代表性方案的精算結果

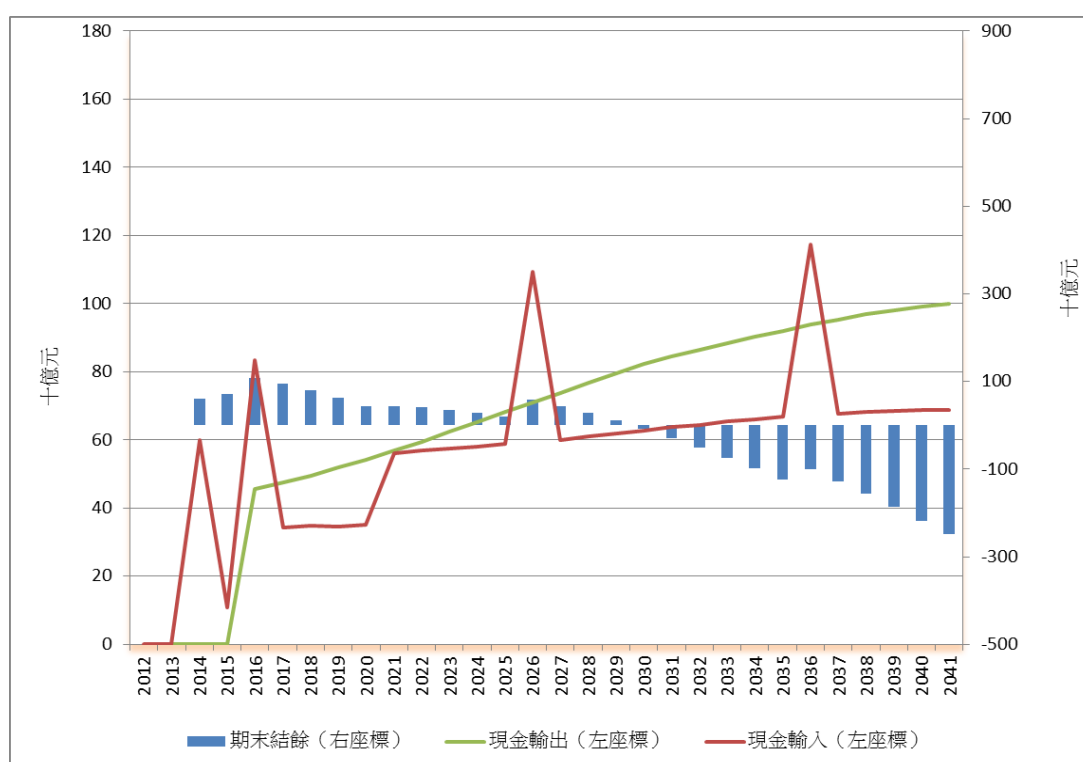
除根據世界銀行的足夠性、可持續性、可承擔性、穩定性四個準則分析外，我們還對五個具代表性方案作進一步的精算分析。

從金額輸入和輸出的角度分析，工聯會、公專聯及全民退保聯席建議的方案分別於 2017、2024 及 2028 年開始錄得結構性的年度虧損；爭取全民退休保障聯席建議的方案至 2041 年仍有餘額，公共專業聯盟的方案於 2036 年開始出現負數，工聯會的方案更早於 2030 年出現。至於新民黨和民建聯的方案，開支全由政府承擔，到 2041 年將分別佔名義本地生產總值的 2.00% 及 2.28%。

工聯會方案

工聯會方案建議在 2016 年開始發放每月 \$3,250 (2013 年價格)，數額為三個方案中最低，但僱主及僱員供款在 2021 年才開始。計劃開展時的資金來源主要來自政府的注資和增加徵收 1% 的公司利得稅。所以在推算期內的結餘偏低，至 2030 年已開始出現負結餘，至 2041 年更有高達 2,485 億元的虧損 (圖 8.1)。

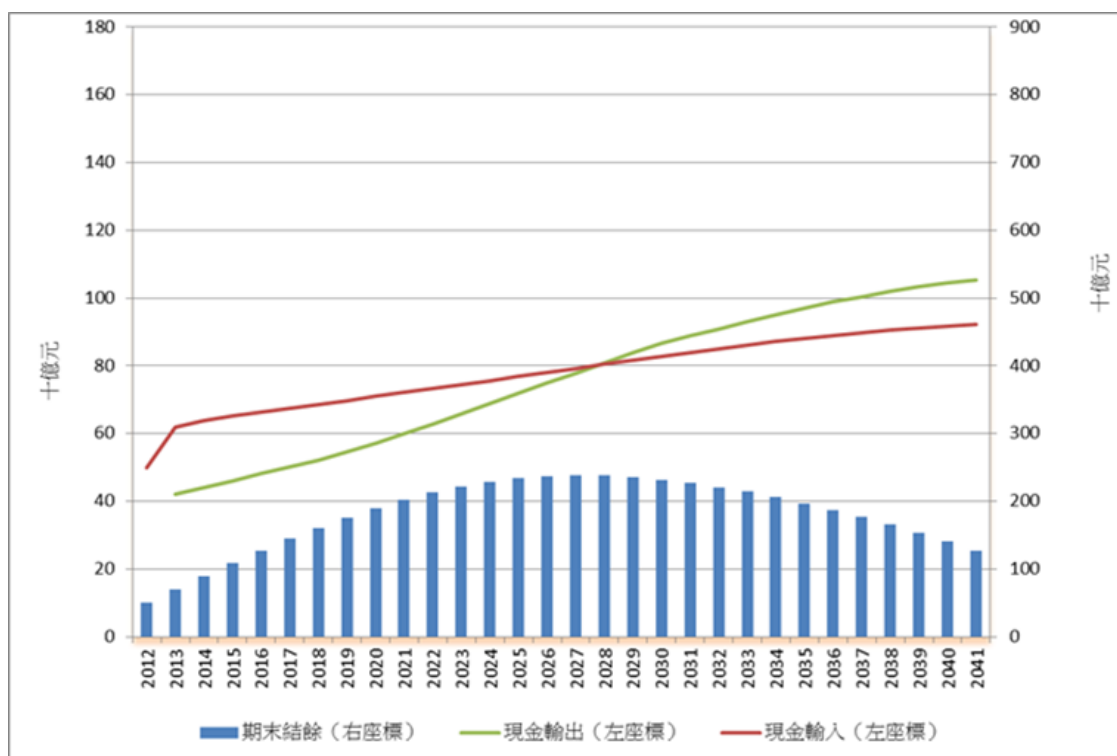
圖 8.1 工聯會方案的收支推算 (2013 年價格計算，單位為十億元)



爭取全民退休保障聯席方案

爭取全民退保聯席方案的推算由 2013 年開始，發放金額為每月 \$3,422 (2013 年價格)。由於假設的實施時間較早，計劃開始時長者人數較少，所以在推算初期有不錯的累計結餘，但淨輸入額到 2028 年開始呈現負數。期末的結餘為 1,270 億 (圖 8.2)。

圖 8.2 爭取全民退保聯席方案的收支推算 (2013 年價格計算，單位為十億元)



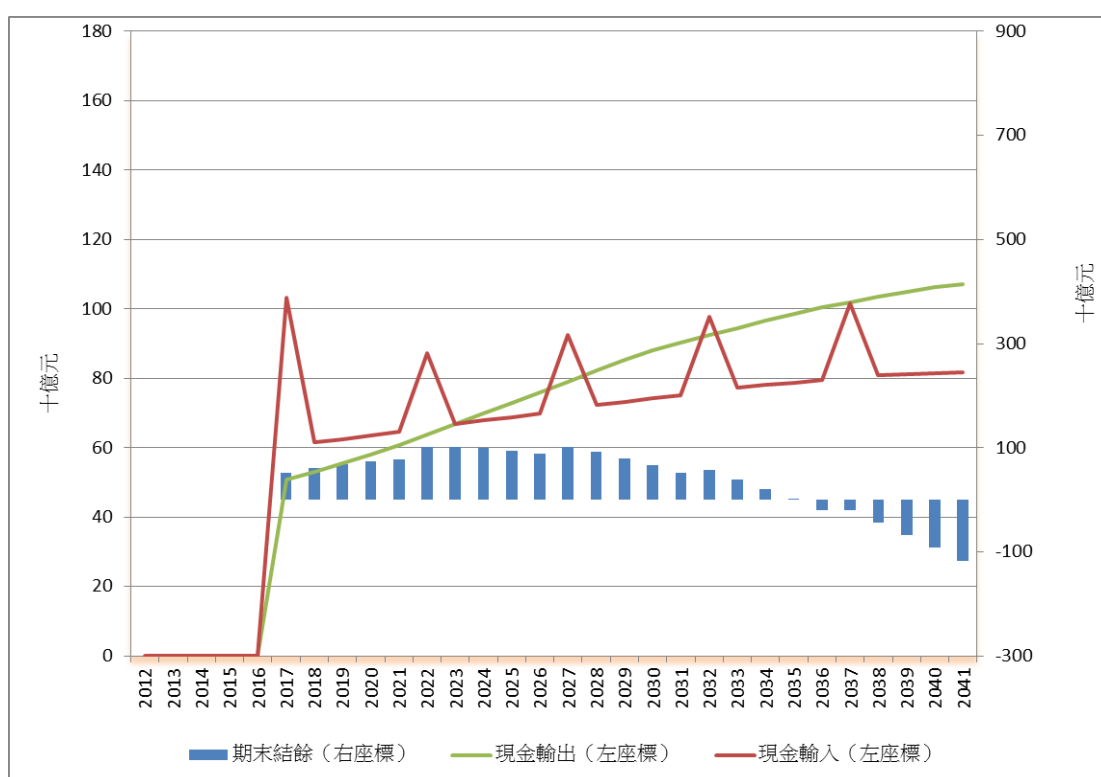
工聯會及爭取全民退保聯席方案均需要轉移部分僱主及僱員的強積金供款，這樣會減低強積金發揮的保障功能；兩個方案都建議向賺取一千萬元以上的公司徵收額外利得稅¹⁴，估計會引發有關加稅與香港競爭力問題的爭辯。

¹⁴工聯會方案建議向盈利達一千萬或以上公司徵收

公共專業聯盟方案

公專聯方案建議的開展年期為 2017 年，而發放金額為每月 \$3,479 (2013 年價格)，高於其餘兩個方案。按方案的設計推算，在 2036 年開始出現負結餘，而 2041 年的結餘虧損為 1,167 億元 (圖 8.3)。公專聯方案要求增加僱主及僱員的供款，並不需要從強積金供款中轉移，因此不會削弱強積金的退休保障功能。方案亦沒有要求向公司徵收額外利得稅。

圖 8.3 公共專業聯盟方案的收支推算 (2013 年價格計算，單位為十億元)



民建聯及新民黨方案

兩個方案均在綜援和長者生活津貼上多設一層保障，金額以民建聯方案稍低，資產及入息條件則較寬，推算結果顯示，民建聯方案涉及的額外政府支出較新民黨的方案多（圖 8.4 及 8.5）。

圖 8.4 民建聯方案的支出推算（2013 年價格計算，單位為十億元）

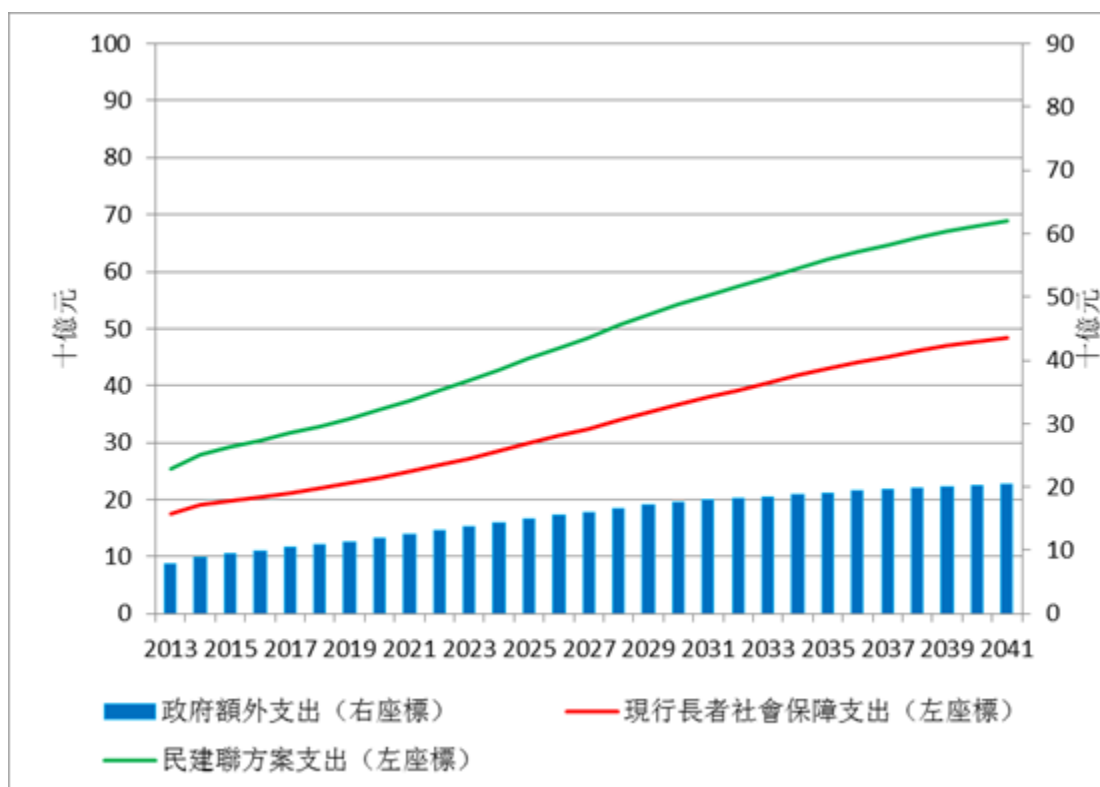
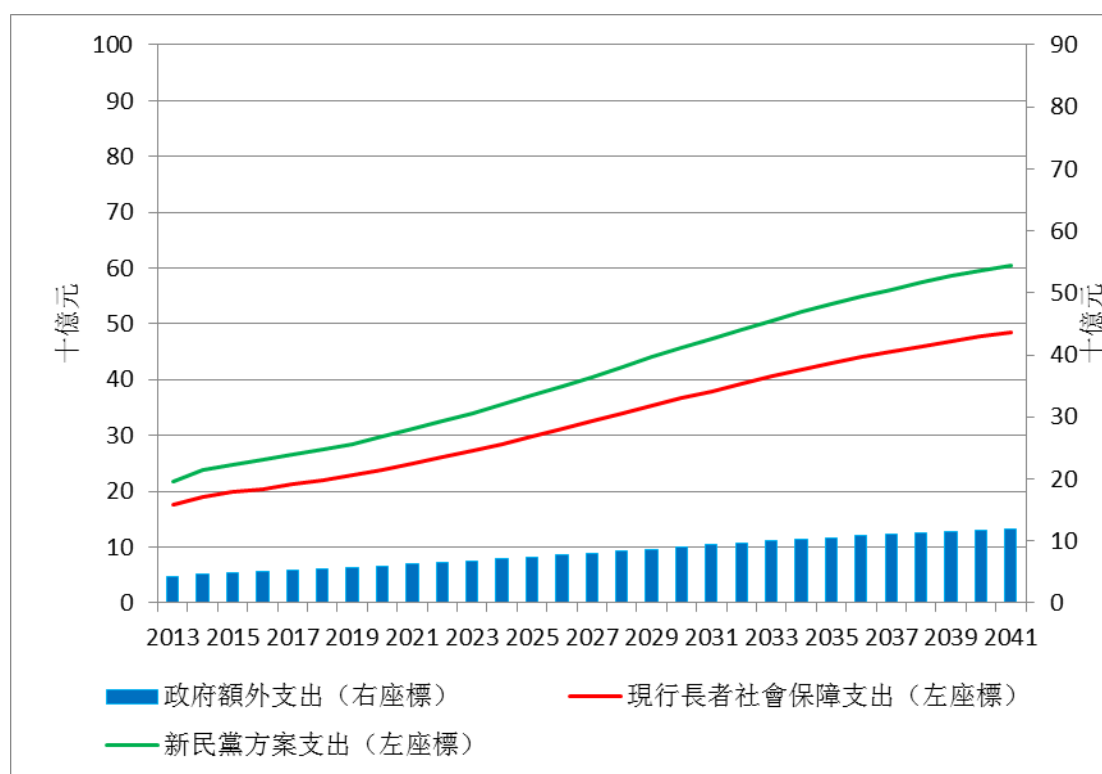


圖 8.5 新民黨方案的支出推算（2013 年價格計算，單位為十億元）



（十）研究團隊的結論及建議

從收集得到來的意見，及不同政黨及關注團體提出的具體發展方案，研究團隊認為，政府必須認真及慎重地考慮，在退休保障未來發展問題上，應否設立給予全港 65 歲及以上香港永久性居民一種定期發放的老年金。這項新引入的老年金，應視為香港永久性居民應享的權利、是保障他們年老生活三根或五根支柱之一。研究團隊所以有此建議，是在嚴格及科學地分析相關資料後所作的結論：

1. 現有長者三個之中有一個生活在「貧窮線」之下；過去五年領取綜援長者的人數雖維持穩定，但仍有 15% 的長者符合資格領取綜援，老年貧窮問題十分嚴峻、絕對不可忽視。
2. 強積金及職業退休計劃(ORSO)涵蓋的是受僱人士，未有受僱記錄及工作不穩定的市民未能得到強積金的保障；強積金於 2000 年底開始供款，現今退休的僱員拿到的強積金平均數額約 25 萬元；而數以十萬計的低薪人士取回的強積金只有數萬元，部分更因「對沖」剩餘無幾，強積金對這部分受僱人士缺乏保障退休生活的作用。
3. 2013 年引入的長者生活津貼，到 2014 年 3 月底符合資格領取的長者約有 42 萬人，顯示除綜援長者外，一般現今長者擁有的資產亦不多；長者生活津貼及綜援皆設有入息及資產審查，最能反映長者的經濟狀況，及他們維持老年生活的財政能力。
4. 未來十年是「戰後嬰兒」的退休高峰期。這一代年齡組合人士，年輕工作期間多從事製造業及低技術服務業，收入偏低和儲蓄有限，加上家庭負擔一般較重，而到他們退休時能夠領取的強積金，估計一般不會超過 50 萬元。因此，未來十年，「戰後嬰兒」市民對老年生活保障的需求仍十分殷切。
5. 參考其他國家和地區關於退休保障發展的經驗，及世界銀行「五根支柱」的概念，可見「五根支柱」雖不一定要齊備，但香港若然設立一項全部居民皆可享有的老年金，老年金應類似世界銀行指的「壹支柱」。
6. 設立老年金的客觀條件較過往成熟：政府用於保障年老市民生活的開支，近幾年每年已超過 200 億元；強積金建立的僱主和僱員供款制度運作暢順；年老人士應有獨立的收入來源已是社會共識。
7. 若然政府不設立老年金，有關退休保障的爭議將持續下去。

研究團隊雖建議政府，慎重考慮設立老年金，但要落實執行，政府也必須首先克服及解決以下問題，並在社會上對設立老年金尋求共識：

1. **觀念上的澄清**– 以上已解釋，現時市民對「全民退休保障」各有不同的理解。在推行老年金之先，政府必須澄清有關概念，並確定討論的是全民皆享的老年生活保障，而非發達國家和地區所推行、與過去工作時收入有直接關係的退休保障制度。研究團隊建議以「老年金」（Demo-grant）作為以後討論使用的名稱。
2. **老年金的金額水平**– 在推算的六個方案中，有三個主張全民享有的退休保障，包括工聯會、爭取全民退休保障聯席及公共專業聯盟提出的方案。三個方案建議的金額分別為 3,250 元、3,422 元、3,479 元（以 2013 年價格計算）。明顯地，老年金的金額水平，將是推算其足夠性、可負擔性、可持續性、及穩定性的決定條件。研究團隊認為，如果政府推行老年金，必須在給付金額的水平，取得市民大眾的認同及支持。
3. **老年金的申請資格**– 老年金的特色是市民的權利，所以市民只要是香港永久性居民及到達特定年齡，皆應有權享有。從收集得來的意見，部分認為一些擁有相當數額的資產或經常性收入的人士，他們應放棄領取的權利。研究團隊認為，政府可參考其他發達國家和地區的經驗，在老年金全民享有的基礎上，作出為社會人士可接受的修改。另外，領取老年金的資格既非建基於申請者「賺取」的權利，所以沒有「攜帶性」；因此，老年金應設立留港時期的規定，有關細節政府可諮詢意見後作決定。
4. **老年金的財政來源**– 研究團隊認為這是最難解決的問題。三個全民退休保障的方案皆在不同程度上建議由僱主及僱員供款，或從強積金供款中撥調部分以支付老年金的給付。收集得來的意見顯示，對這兩項資金來源，意見極為分歧：對調撥強積金供款，保險業界十分反對，認為將削弱強積金作為「五根支柱」之一的退休保障作用；至於要求僱主和僱員額外供款，社會人士的看法並不一致，大多認為要待新計劃公布後才表達意見。

5. **老年金與綜援的分別**—這是政府另一個必須澄清的問題。有意見認為，有了老年金，長者綜援就不再需要，但老年金與綜援其實是兩種不同的制度：綜援是保障全部市民的社會安全網，包括的項目並不限於基本的生活保障，還有租金和醫療等方面的援助。因此，就是有了老年金，部分長者仍得倚賴綜援，而老年金應視為申請者收入之一部分；換言之，65 歲以上長者可同時領取綜援及老年金，獲發的綜援金應減去老年金的數目，尤如申請者的其他收入。

推行老年金既有以上困難，研究團隊曾考慮政府應否在設立老年金之先，採納新民黨或民建聯提出的「三層老年生活保障」方案，作為另一個選擇，即在生果金及長者生活津貼之外，加上金額較高的第三層，給予擁有微薄資產和收入的長者，以協助他們脫貧。經過仔細分析後，研究團隊有以下意見：

1. 落實**新民黨**或**民建聯**提出的「三層老年生活保障」方案，政府每年新增的開支分別為 41.3 及 78.9 億元，而隨著人口老化，相應開支將不斷增加。
2. 「三層老年生活保障」方案的資金全部來自政府，一旦政府的財政出現短缺，政府要加入新的資金來源，如要求僱主和僱員供款或提高薪俸或利得稅的稅率，相信市民會極力反對。
3. 「三層老年生活保障」方案，是由政府財政上完全承擔的計劃，日後市民要求把金額提高，以改善長者的生活，政府將面對極大群眾壓力。
4. 就算設立「三層老年生活保障」，全民退休保障的爭議不會平息。

因此，研究團隊並不認為，「三層老年生活保障」方案是更佳的选择。至於第三類的「年金方案」，研究團隊認為，待強積金再推行一段時間後，保險業界應推出更多由強積金轉為年金提取的計劃，但以目前的情況來說，「年金方案」對解決現有退休保障問題、幫助不大。

按照世界銀行五根支柱的退休保障模式，香港年老市民享有的退休保障，可概括地用下列圖表交代：

世界銀行五根支柱概念					
	0	1	2	3	4
現有的退休保障措施	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡津貼 • 長者生活津貼 • 傷殘津貼 • 綜合社會保障援助 		<ul style="list-style-type: none"> • 強積金 • 職業退休計劃 (ORSO) • 舊制公務員長俸 	<ul style="list-style-type: none"> • 自願性強積金供款 • 個人儲蓄 	<ul style="list-style-type: none"> • 醫療券 • 長者交通津貼 • 子女供養 • 非正式支援
建議的長遠發展方向	<ul style="list-style-type: none"> • 傷殘津貼 • 綜合社會保障援助 	<ul style="list-style-type: none"> • 全民老年金 	<ul style="list-style-type: none"> • 強積金 • 職業退休計劃 (ORSO) • 舊制公務員長俸 	<ul style="list-style-type: none"> • 自願性強積金供款 • 個人儲蓄 	<ul style="list-style-type: none"> • 醫療券 • 長者交通津貼 • 子女供養 • 非正式支援

明顯地，五根支柱中，香港現時沒有的是「壹支柱」，即一種全民享用的退休生活保障；因此，研究團隊認為，香港退休保障的未來發展，應以設立全民老年金為主要的考慮。政府若然採納建議，並以此諮詢公眾意見和凝聚共識，首先應在老年金金額和資金來源兩方面進行探討，最後才是推行細節的安排。關於老年金的金額及資金的來源，研究團隊有以下意見：

1. **老年金的金額水平**– 研究團隊認為，金額數目可訂為每月 \$3,000，金額水平約為現有長者綜援的標準金額。我們提議每月\$3,000 的金額，目的在提供長者穩定的基本收入，並不是他們維持生活的唯一收入。研究團隊相信，有了老年金，香港長者無論在生活和心理上，都會較過往踏實。

2. **資金的來源**– 政府若然設立老年金，可參考爭取全民退休保障聯席、工聯會或公共專業聯盟提出的方案，其中關於資金來源的建議。研究團隊對資金來源有以下意見：
- a) 資金如果有多個來源，不但增加未來推算工作遭遇的困難，市民也很難理解計劃是否可以承擔和持續。
 - b) 資金如果來自政府儲備中的特定撥款，如一些團體建議的養老基金，數額多少才足夠將引起極大爭議，也會對政府的長遠財政計劃帶來衝擊。
 - c) 調撥強積金供款是多個團體提出來的建議，但研究團隊認為，這樣做將嚴重打擊強積金的運作，也會削弱強積金發揮的退休保障作用。
 - d) 關於增加利得稅以支付老年金：收集得來的意見有支持、有反對，但參考其他國家和地區的經驗，從利得稅得來的資金隨經濟的起伏常有變化、並不穩定。
 - e) 資金來自政府的經常性開支。這方面，我們對「三層老年生活保障」方案的分析時已有詳細討論，政府很難在財政上獨力承擔。另外，資金來自政府的經常性開支，將嚴重影響政府其他社會服務的改善能力。
 - f) 資金來自僱主和僱員的額外供款。這方面，反對聲音主要來自中小企的僱主，理由是計劃會加重經營成本；僱員的意見有贊成、有反對，但在強積金供款以外再額外供款，一般市民明顯有抗拒。

基於以上分析，研究團隊提出以下全民老年金的金額和資金來源供政府參考：

金額數目： 每月\$3,000

資金來源：

1. 政府負責老年金每年預計支出的一半（數額約等於政府用於生果金、長者生活津貼及長者綜援中標準金額的開支）。
2. 計劃開始時，政府一次過注資五百億元 (\$50 billion)。
3. 建議引入薪俸老年稅 (payroll old age tax)，僱主和僱員按僱員的薪金數額繳納稅款：
 - 薪金\$10,000 以下的僱員，僱主和僱員各繳納薪金數額的 1%（僱員收入在 \$6,500 以下的，只有僱主繳納、僱員免除）；
 - 薪金\$10,000 至 \$20,000 以下的僱員，僱主和僱員各繳納薪金數額的 1.5%；
 - 薪金\$20,000 及以上的僱員（以 \$120,000 為上限劃界），僱主和僱員各繳納薪金數額的 2.5%。

有關薪俸老年稅的考慮：

1. 引入薪俸老年金稅的建議，主要考慮是資金來源十分穩定。無可否認，部分僱主和僱員會使用各種方法逃避繳納稅款，但政府應有法例處理。
2. 老年金計劃屬全民性質，除一般私人企業的僱主和僱員外，政府和公務員須按薪金水平繳納稅款，自僱人士也須繳納。
3. 老年金的給付水平既與資金來源掛鈎，任何實質的增加，繳納稅款的僱主和僱員必然有意見，老年金的金額不會隨意改動。
4. 繳納稅款比率的不同安排，目的在減低低收入僱員和中小企僱主的負擔，亦間接達到縮窄現有收入差距的目的。
5. 徵收薪俸老年稅可透過現有強積金供款制度實行，行政費用減至最低。

我們還作了 2013-41 年的推算（2013 年價格計算，所有金額單位為十億元）：

年份	現金輸入						現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入	僱主/僱員繳款	長者社會保障轉移 [#]	額外利得稅	利息	總數	老年金	行政費用	總數		
2013	50	31.44	17.58	0.00	0.0	99.0	36.8	0.24	37.0	62.0	62.0
2014	0	31.64	19.01	0.00	1.2	51.9	38.3	0.24	38.5	13.4	75.4
2015	0	31.82	19.79	0.00	1.5	53.1	40.1	0.24	40.4	12.7	88.1
2016	0	31.90	20.48	0.00	1.8	54.1	41.9	0.24	42.2	12.0	100.1
2017	0	31.89	21.22	0.00	2.0	55.1	43.7	0.24	44.0	11.2	111.3
2018	0	31.82	21.98	0.00	2.2	56.0	45.5	0.24	45.8	10.2	121.5
2019	0	31.73	22.84	0.00	2.4	57.0	47.6	0.24	47.9	9.1	130.6
2020	0	31.60	23.89	0.00	2.6	58.1	49.8	0.24	50.1	8.0	138.7
2021	0	31.46	24.99	0.00	2.8	59.2	52.2	0.24	52.5	6.8	145.4
2022	0	31.29	26.13	0.00	2.9	60.3	54.7	0.24	55.0	5.4	150.8
2023	0	31.05	27.30	0.00	3.0	61.4	57.4	0.24	57.6	3.7	154.5
2024	0	30.81	28.54	0.00	3.1	62.4	60.0	0.24	60.3	2.2	156.7
2025	0	30.60	29.85	0.00	3.1	63.6	62.7	0.24	63.0	0.6	157.3
2026	0	30.44	31.18	0.00	3.1	64.8	65.4	0.24	65.6	-0.8	156.5
2027	0	30.29	32.48	0.00	3.1	65.9	67.8	0.24	68.1	-2.2	154.3
2028	0	30.10	33.95	0.00	3.1	67.1	70.7	0.24	71.0	-3.8	150.5
2029	0	29.91	35.32	0.00	3.0	68.2	73.3	0.24	73.6	-5.3	145.1
2030	0	29.74	36.68	0.00	2.9	69.3	75.7	0.24	75.9	-6.6	138.6
2031	0	29.62	37.99	0.00	2.8	70.4	77.7	0.24	78.0	-7.6	131.0
2032	0	29.52	39.22	0.00	2.6	71.4	79.5	0.24	79.7	-8.4	122.6
2033	0	29.37	40.59	0.00	2.5	72.4	81.3	0.24	81.6	-9.1	113.4
2034	0	29.21	41.84	0.00	2.3	73.3	83.1	0.24	83.3	-10.0	103.4
2035	0	29.08	43.04	0.00	2.1	74.2	84.8	0.24	85.0	-10.8	92.6
2036	0	29.03	44.14	0.00	1.9	75.0	86.4	0.24	86.6	-11.6	81.0
2037	0	29.00	45.09	0.00	1.6	75.7	87.8	0.24	88.0	-12.3	68.7
2038	0	28.96	46.06	0.00	1.4	76.4	89.2	0.24	89.4	-13.0	55.6
2039	0	28.91	46.96	0.00	1.1	77.0	90.4	0.24	90.6	-13.6	42.0
2040	0	28.89	47.78	0.00	0.8	77.5	91.4	0.24	91.6	-14.1	27.9
2041	0	28.93	48.49	0.00	0.6	78.0	92.1	0.24	92.3	-14.3	13.5

[#]不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

上述建議，有以下特色：

1. 精算推算結果顯示：按照建議的金額水平、僱主和僱員的繳納比例，計劃在推算期內是有相當程度之可承擔及可延續性的。必須指出的是，計劃到 2026 年已出現年度負數，結餘到 2041 年減至 135 億元，政府必須早作檢討。
2. 老年金並非取代長者綜援，金額水平不是要滿足長者生活各方面的需要，減少社會人士對金額水平應不斷遞升的期望。
3. 老年金屬全民參與及全民受惠的計劃，並非與過去收入掛鈎的退休保障，建議的薪俸老年稅有共同承擔和得益的意味。
4. 現有設計偏重收入多的負擔較多、收入少的負擔較少，有調節現有收入分佈差距太大的作用。
5. 計劃設計簡單易明，操作並不困難。

政府如果推行以上建議，以下四點也必須諮詢公眾意見：

1. 不少意見對全民福利有極大抗拒，擔心這種不用審查收入和資產的福利措施，將改變香港資本主義的特色，使香港偏離自力更生的傳統，也擔心這種全民性的福利措施，讓沒有經濟需要的與有經濟需要的市民同樣地享受福利，並不公平。研究團隊雖然認為疑慮或許過分，但由於持這種意見的人士亦有相當數目，研究團隊認為除保留強積金以鼓勵就業人士為退休生活儲蓄外，可參考澳洲和瑞典的做法，即符合資格領取老年金的長者，若收入和資產超過特定的界限（數額當然相當高），他們將被視為自動放棄權利。研究團隊亦要指出，生果金自 1973 年開始推行以來，無論金額多少，總有一成多的合資格長者沒有領取，所以老年金是否設立審查機制，對整體財政承擔影響不大；相反，如果全部市民、不論貧富，均可享用同一福利或服務，例如公立醫療，相信有助促進社會和諧和共融。

2. 在收集的意見過程中，一旦提出要僱主和僱員承擔老年金的開支，部分僱主認為新計劃將令他們百上加斤，一些僱員也說不能承擔責任。怎樣的稅款水準才可接受？政府必須廣泛諮詢意見。研究團隊要指出的是，現在受僱人士中，約有 100 萬人月薪在一萬元以下，1%的僱主和僱員的稅款、最多每月各 \$100；另外，約有 140 萬人月薪在一萬至二萬元間，1.5%的僱主和僱員的稅款、將是每月各 \$150 至 \$300。
3. 一些意見所擔心的是老年金推行後，金額在民粹意識推動下，金額必不斷上升，因領取福利人士貪得無厭，民生政黨和團體也必推波助瀾。研究團隊認為，政府可考慮設立金額數目調整機制，如與通脹/通縮及本地生產總值的變動幅度掛鈎，並成立有僱主和僱員代表的委員會加以監察。
4. 如接納老年金的建議，研究團隊認為政府需展開下列工作：諮詢市民對成立老年金的意見；諮詢僱主和僱員對資金來源及引入薪俸老年稅的意見；對建議的老年金進行全面性的專業精算顧問推算；全盤考慮政府在安老政策上所作的規劃和承擔；老年金落實時涉及的法規和行政措施上的改變。

研究團隊認為，在目前香港的政治、經濟和社會氛圍下，建議的全民老年金計劃應最為大眾所接受的方案，扶貧委員會也可以此為基礎，討論及諮詢市民對退休保障的未來發展的意見。

附錄：參考文獻

- Antolin, P., Payet, S., & Yermo, J. (2013). Coverage of private pension systems: Evidence and policy options, OECD working papers on finance, insurance and private pensions, No. 22, OECD Publishing available from http://www.melbourneinstitute.com/downloads/hilda/Bibliography/Working_Discussion_Research_Papers/2012/Antolin_etal_coverage_of_private_pension_systems.pdf
- Asher, M., & Newman, D. (2001). Hong Kong and Singapore: Two approaches to the provision of pensions in Asia. *Journal of Pensions Management*, 7(2), 155-166.
- Chan, W. S. (2002). *Overseas' Experience in Developing Reverse Mortgage for Retirement Protection*.
- Chan, C.K. (2003). Protecting the ageing poor or strengthening the market economy: The case of the Hong Kong Mandatory Provident Fund. *International Journal of Social Welfare*, 12, 123-131.
- Chou, K. L. (2008). Parental repayment hypothesis in international financial transfers from adult children to elderly parents: Evidence from Hong Kong. *Educational Gerontology*, 34(9), 788-799.
- Chow, N. W. S. (1998). The making of social policy in Hong Kong: Social welfare development in the 1980s and 1990s. In R. Goodman, G. White & Kwon, H. J. (Eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State* (pp. 159-174). New York, NY: Routledge.
- Chow, N., & Bai, X. (2011). Modernization and its impact on Chinese older people's perception of their own image and status. *International Social Work*, 54(6), 800-815.
- Chow, N.W. S., & Chou, K. L. (2005). Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong. *Pensions: An International Journal*, 10(2), 137-143.
- Chow, N., & Lum, T. (2008). Trends in family attitudes and values in Hong Kong. Central Policy Unit, Hong Kong SAR Government. Available at: http://www.google.com.hk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CD A Q F j A A &url=http%3A%2F%2Fwww.cpu.gov.hk%2Fdoc%2Fsc%2Fresearch_reports%2F20080822%2520Trends%2520in%2520family%2520attitudes%2520and%2520values%2520in%2520Hong%2520Kong.pdf&ei=diiSUoHkI8nriAfQj4GIDQ&usg=AFQjCNGj cHGO7uCPiuHgYM1LQugMe0K9Xw&bvm=bv.56988011,d.aGc

- Fu, T. H. (2008). *The reform of old-age income security system: Taiwan and Hong Kong compared*. Hong Kong: Department of Social Work, The Chinese University of Hong Kong.
- Gadbury J., Taylor, A., & Watkin, J. (2003). *Pensions and retirement funds in Hong Kong: Challenges, Issues and Opportunities*. HK: ISI publication.
- Hon, T. L. (2012). *An analysis of retirement protection policy in Hong Kong*. MPA Thesis, The University of Hong Kong.
- Liu, E., & Lee, J. (1997a). *The Hong Kong and Australian pension systems: An overview*. Hong Kong: Research and Library Services Division, Provisional Legislative Council Secretariat.
- Liu, E., & Lee, J. (1997b). *The Hong Kong and Australian Pension Systems: Trustee, Investment Manager and Custodian*. Hong Kong: Research and Library Services Division, Provisional Legislative Council Secretariat.
- Liu, E., & Lee, J. (1997c). *The Hong Kong and Australian pension systems: The role of the government*. Hong Kong: Research and Library Services Division, Provisional Legislative Council Secretariat.
- Lui, F. (1998). *Retirement protection: A plan for Hong Kong*. Hong Kong: City University Press.
- Ng, K. H. (2011). Review essay: Prospects for old-age income security in Hong Kong and Singapore. *Journal of Population Ageing*, 4, 271-293.
- Ngan, R. (2009). Old age pension reforms in Mainland China and Hong Kong: Towards better risk governance? *Journal of Comparative Asian Development*, 8(1), 125-148.
- OECD(2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. OECD Publishing. Available from http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en
- OECD (2013a). *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. Available from http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2013_pension_asia-2013-en
- OECD (2013b). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. Available from http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
- Sawada, Y. (2004). The social security system in Hong Kong: Establishment and readjustment of the liberal welfare model. *The Developing Economies*, XLII-2, 198-216.

Siu, A. (2002). Hong Kong's Mandatory Provident Fund. *Cato Journal*,22(2) (Fall 2002): 317-332.

The Hong Kong Council of Social Service (1997). *In pursuance of comprehensive retirement protection measures in Hong Kong*.

UNFPA (2013). *The State of World Population 2013*. Available at http://www.sscpop.cn/about/?mode=material_show&id=105

Yu, W. K. (2007). Pension reforms in urban China and Hong Kong. *Ageing and Society*,27, 249-268.

Yu, W. K. (2008). Pension reforms in Hong Kong: Using residual and collaborative strategies to deal with the Government's financial responsibility in providing retirement protection. *Journal of Aging & Social Policy*, 20(4): 493-510.

李翊駿 (1997)。香港老年社會福利政策發展簡史。在石丹理、林孟秋、區初輝合編，*香港的社會工作：反思與挑戰*。香港：香港中文大學社會工作學系，頁 71-106。

香港社會服務聯會 (2006)。 *老年入息保障計劃報告書*。

顏文雄 (2007)。「香港退休養老保障：政策實踐及再思」。王卓祺、鄧廣良、魏雁濱編 *《兩岸三地社會政策：理論與實務》*。中文大學出版社。

王卓祺、曾澍基 (2008)。有關強積金分配「經濟發展紅利」的建議。《信報》，1月15日。

香港社會服務聯會 (2008)。 *社聯政策報 (第三期)*：香港的退休制度給你信心？令所有人憂心？香港：香港社會服務聯會。

曾淵滄(2010)。政經多面體：全民退休金計劃不可行。《文匯報》，12月21日。

陳慧丹、郭瑜 (2011)。港澳養老保障體系比較，*一國兩制研究*第8期。

雷鼎鳴 (2011a)。 *幫香港算算賬*。香港：天窗出版。

雷鼎鳴 (2011b)。為什麼「全民退休保障制度」不可行？《信報財經新聞》，4月4日。

王于漸 (2012a)。香港能否負擔高齡社會保障計劃？*王于漸中港政經評論*，5月18日。可參見 <http://www.wangyujian.com/?p=1622&lang=zh-hant>

王于漸 (2012b)。全民退休保障的經濟後果。*王于漸中港政經評論*，5月23日。可參見 <http://www.wangyujian.com/?p=1638&lang=zh-hant>

王于漸 (2012c)。長者生活津貼抑或全民退休保障？*王于漸中港政經評論*，5月23日。可參見 <http://www.wangyujian.com/?p=1917&lang=zh-hant>

余肇中、胡志華、周嘉榮 (2012)。《選定地方的退休保障制度》。香港：立法會秘書處資料研究部。

周永新(2013)。《社會政策的觀念和制度》。香港：中華書局（香港）有限公司。

蘭文 (2013)。“台灣養老金“右轉”求生存”。可參見：
<http://www.hxsyzz.com/Article/hxzc/201303/667935.html>

王曉軍，米海傑 (2013)。澄清對養老金替代率的誤解。*統計研究*，30（11），52-59。

香港社會服務聯會 (2013)。香港強積金制度問題與出路。可參見：
http://www.poverty.org.hk/sites/default/files/MPF_Booklet_final.pdf

香港職工會聯盟 (2013)。強積金半自由行成效不彰減幅逾 5% 只佔約兩成職工盟要求從速求訂立收費上限。可參見：
http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=1086&cat_id=24

新加坡公積金局 (2013) “公積金終身入息計劃 - 無憂的安享晚年” 可參見：
http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/ronlyres/AA5CFA74-6D68-4612-A180-43AD8035A847/0/LIFEBrochure_Chinese.pdf

蔣彥鑫 (2014-03-10) “人社部：延遲退休方案 2020 年前肯定出台” 《新京報》 可參見：
中國勞動保障新聞網：<http://www.clsn.com/html/Home/report/94941-1.htm>

余肇中、胡志華、周嘉榮 (2012)。《選定地方的退休保障制度》。香港：立法會秘書處資料研究部。

中國國務院辦公廳 (2009)。國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見。可參見 http://www.gov.cn/zw/gk/2009-09/04/content_1409216.htm

民建聯 (2013)。《應對人口挑戰 - 香港人口政策報告書》。取自
<http://www.dab.org.hk/?t=22&mmode=da&m=1&n=1598>

葉兆輝 (2012)。Focus: 香港人口老化嚴重。*南華早報*，2012 年 9 月 21 日。取自
<http://www.scmpchinese.com/sc/opinion/3334/focus-xiang-gang-ren-kou-lao-ling-hua-yan-zhong>

政府統計處 (2001)。2001 人口普查主題性報告 - 長者。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp450_tc.jsp?productCode=B1120032

- 政府統計處 (2006)。2006 中期人口統計主題性報告-長者。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp440_tc.jsp?productCode=B1120053
- 政府統計處 (2011)。2001 人口普查主要統計數字。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp450_tc.jsp?productCode=FA100122
- 政府統計處 (2012a)。香港人口趨勢 1981-2011。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150_tc.jsp?productCode=B1120017
- 政府統計處 (2012b)。2011 人口普查主要報告第一冊。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp170_tc.jsp?productCode=B1120059
- 政府統計處 (2012c)。香港統計年刊 2012 年版。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp140_tc.jsp?productCode=B1010003
- 政府統計處 (2012d)。香港的人口及家庭住戶趨勢。香港統計月刊，2012 年 4 月。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp160_tc.jsp?productCode=FA100119
- 政府統計處 (2012e)。香港人口推算 2011-2041。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp190_tc.jsp?productCode=B1120015
- 政府統計處 (2012f)。2012 年至 2041 年香港勞動人口推算。香港統計月刊，2012 年 12 月。取自 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=FA100042
- 政府統計處 (2013a)。2011 人口普查主題性報告 – 長者。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp170_tc.jsp?productCode=B1120064
- 政府統計處 (2013b)。至 2041 年的香港家庭住戶推算。香港統計月刊，2013 年 1 月。取自 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp190_tc.jsp?productCode=FA100029
- 香港特別行政區政府 (2012)。二零一八年人力資源推算報告。取自
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp220_tc.jsp
- 人口政策督導委員會 (2013)。人口政策諮詢文件。取自
http://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement/tc/doc.html