

香港退休保障的未來發展

技術報告（四）

過去有關香港退休保障制度的討論



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

引言	1
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 .	2
社會福利理論和模式和探討	3
香港與其他國家和地區退休保障制度的比較	3
香港退休保障制度改革的可行出路	6
參考文獻	17

引言

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益嚴重，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。我們在表 1 及表 2 中從整體上對現有文獻按照時間和內容進行系統的歸納和整理，並對其主要觀點和結論進行了總結。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。比如，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，保障長者能享受豐盛的晚年。

社會福利理論和模式和探討

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仍奉行「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亦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，其中澳洲的支柱 5 相對而言最為完善。

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。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則會受到威脅。

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。兩地的非福利政策，尤其是促進經濟發展的政策和以往福利措施所造成的制約，削弱了新的福利計劃的有效性，僅靠發展非供款的全面的養老金計劃並不能有效提供足夠的退休入息保障。此外，福利目標在養老金制度改革的過程中應該被重點強調。

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。它以聯席所提出的兩個方案的金額水平（即 2,500 元及 3,000 元）為例，展示及探討計劃的可持續性。通過利用合理的假設，以數量模型衡量過 2,500 元及 3,000 元兩個現金入息水平後，認為該計劃在技術上特別是在收支平衡方面是可行的。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，強調資金來源必然是政府稅收、企業繳款和個人儲蓄的結合。Chow et al. (2008) 在報告中提出改善香港的退休入息保障的三種政策選擇：全民退休保障計劃，增加符合領取綜援條件的資產限額，以及增加強積金的供款比例。通過比較和分析三種方案的利弊，報告建議之一是推出新的保障長者入息的計劃用以取代高齡津貼計劃。計劃的核心目的是為那些不合資格申請綜援，又沒有富裕到可以將高齡津貼僅作購買水果之用的長者提供經濟上的支援。2012 年，周永新教授及他的研究團隊在 2008 年研究的基礎之上，進一步建議政府推出一個三層制「頤老金」計劃。建議將長者綜援與高齡津貼合併為單一的社會福利計劃，優化現有社會保障制度。新計劃按年滿 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」。根據周教授建議的計劃，長者可無須通過經濟審查而領取每月 1,200 港元的頤老金。對於經濟有困難而資產總值少於 160,000 港元的長者，他們可領取 2,400 港元的頤老金，至於資產總值少於 80,000 港元的長者，他們可領取 3,600 港元的頤老金。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，他呼籲社會各界能更理智更有建設性地探討香港養老保障未來發展的方向。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 1350 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。

表 1 1997-2013 關於香港退休保障制度的研究

文章	重點	主要內容
HKCSS(1997)	追求全面的退休保障制度	探討和比較了 1992 年的「退休保障制度」，1994 年提出的「老年退休金」，以及 1995 年提出的「強制性公積金」的利弊。文中社聯表明更為贊同一個類似中央公積金的制度。
李翊駿 (1997)	香港老年社會福利政策發展簡史	本文主要回顧回歸前香港老年社會福利政策的發展概況，闡明香港政府在這方面所扮演的角色和施政方針。提出香港的殖民地歷史促成了政府一直以來推崇「大社會、小政府」，並認為香港的老年社會福利服務規模和政策與西方發達國家差距甚遠，缺乏一套長遠有效的老年退休保障計劃來應對當今社會人口結構和家庭功能轉變。
Chow, N.W.S.(1998)	由 1980 和 1990 年代社會福利發展看香港社會政策制定	作者詳細分析了二戰後香港社會福利發展的社經、政治環境，並對長久以來香港社會保障制度發展落後的原因作出了解釋。文章還進一步指出 1997 回歸後香港的社會福利制度的進步和發展將會在一個強調多方共責的模式下進行。
Lui, F. (1998)	香港退休保障制度的設計與展望	本書主要探討了即將到來的退休潮對香港的經濟和商業發展帶來怎麼樣的挑戰，以及何種退休計劃是最可行的，且僱主、僱員和政府均可接受的。通過參考各國社會保障制度的優秀經驗，書中對關於香港隨收隨付方案的建議，新加坡的中央公基金計劃和強制性公積金計劃進行了評估，認為類似強制性公積金的私人退休金計畫優於隨收隨付和中央公基金計劃，更適合香港的情況。
Siu, A. (2002)	探討強積金計劃	作者認為強積金計劃的具備以下優點：政府將投資決定權給予私營部門，而自己則主要扮演監督者的角色。這種安排有助於發展資本市場，對勞動力市場幾乎無不利影響。同時，也指出了強積金計劃的一些不足之處 1)強制要求年輕人為退休儲蓄不太妥當，有可能會適得其反。2) 此種安排只可被視為一種長期退休儲蓄方案。政府對強積金的投資回報率沒有一個保底的擔保，且基金累算收益以一筆過形式支付，而不提供年金方案。3) 該計劃不能起到資源再分配以及保險的作用。僱員必須自己承擔基金投資和積累過程中的風險。

Chan, C.K. (2003)	探討強積金計劃的退休保障和促進積極發展的功能	作者認為香港政府推出強積金計劃是用一種剩餘福利的思維模式在應對人口老齡化，同時也成功維持低限度的福利干預並進一步促進經濟的發展。雖然強積金計劃的實行能為金融服務部門提供更多的就業機會和業務，通過將就業人口整體納入市場經濟活動中來進一步鞏固香港資本主義的根基，但遺憾的是它並不能為長者提供足夠的退休保障。
Gadbury, J., Taylor, A., & Watkin, J. (2003)	綜合探討香港養老金制度的發展與前景	本書討論了在人口老化的大背景下，香港退休保障制度的發展和所遭遇的瓶頸。並建議政府通過構建符合世界銀行的三根支柱標準的退休保障體系來為長者提供足夠保障。
Sawada, Y. (2004)	自由主義福利模式下的香港社會保障制度	作者認為香港的社會保障制度一直遵行自由主義的福利模式。伴隨著經濟增長，勞動力市場改變，以及政治環境的轉變，該制度也在不斷改變，但仍遵循社會福利以私營部門為主導的原則。近年來，香港推出的強積金計劃更進一步顯示出香港的社會保障體系的改革為根深蒂固的自由主義制度所影響。
Chow, W. S., & Chou, K. L. (2005)	探討香港退休保障的三條支柱及制度的可持續性	基於觀察和預測，作者認為香港退休保障的三根支柱的安排具有可持續性，但也需要為更好應對老齡化社會的挑戰作出相應的調整和改進。比如，應更有重點地把社會保障資源用來更好的扶持有需要的長者，繼續逐步改進強積金計劃，促進和加強長者的自我保障意識。
香港社會服務聯會 (2006)	全民退休保障的理念：研究老年人息保障計劃	社聯根據全民保障、即時受惠、足夠水平、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。該報告書詳細解說社聯的老年人息保障計劃的運作方案，並以聯席所提出的兩個方案的金額水平（即 2,500 元及 3,000 元）為例，展示及探討計劃的可持續性。通過利用合理的假設，以數量模型衡量過 2,500 元及 3,000 元兩個現金入息水準後，證明該計劃在技術上特別是在收支平衡方面是可行的。
顏文雄 (2007)	香港退休保障政策實踐與再思	該文就香港退休養老保障的政策推行方法，作一回顧及評論性的探討，並會分析當中成功與失敗之原因及政治經濟因素，指出「單一養老保障」制度不足之處，引申出公共財產在這方面的負擔危機，然後作出「多元化養老保險」制度之建議。期望喚起有關當局能夠早日推出香港退休養老保障及醫療融資的諮詢文件，尋求實務性的完善解決方案。

Chow et al. (2008)	退休保障三根支柱的可持續性研究	報告提出改善香港的退休入息保障的三種政策選擇：全民退休保障計劃，增加符合領取綜援條件的資產限額，以及增加強積金的供款比例。通過比較和分析三種選擇的利弊，該報告建議之一是推出一項新的保障長者入息的計劃用以取代高齡津貼計劃。計劃的核心目的是為那些不合資格申請綜援，又沒有富裕到可以將高齡津貼 僅作購買水果之用的長者提供經濟上的支援。
王卓祺、曾澍基 (2008)	有關強積金分配「經濟發展紅利」的建議	兩位教授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。強調在經濟和社會人口結構性的轉變的大環境下，政府還富於民的措施亦應與時並進。
Yu, W. K. (2008)	香港養老金制度的改革與發展	該文主要研究政府在綜援計劃之上進一步推出強積金計劃，並探討了政府如何通過同時採用殘補策略為中心的改革方法以及協作策略為中心的改革方法。前一種方法主要是表現為發展非供款型的計劃，而後一種方法主要關注的是發展幾方協作供款的計劃。研究指出，同時採用這兩項改革方法會遇到一系列的困難。
香港社會服務聯會 (2008)	香港退休保障制度面對的問題和發展的方向	該政策報中邀得香港退休計劃協會前主席李士達先生及潘甯女士、曾領導爭取全民退休保障聯席，現職香港中文大學的黃洪博士，以及一直對爭取退休制度作出深入研究的香港大學社會工作及社會行政學系周永新教授分別撰寫專題文章，分析本港退休保障政策的優劣之處，以及探討各種改革建議，以幫助梳理和分析本港退休保障面對的問題及發展方向。其主要內容概括如下： 1) 李士達及潘寧以世界銀行的多重支柱模式評估了香港的退休保障制度。分析指出香港的退休制度的優點包括有廣泛的覆蓋率，強積金的投資範圍自由，而缺點在於由高齡長者津貼構成的第零根支柱提供的保障遠不足夠，缺少以強制性、公營管理、現收現付、確定給付為特色的第一支柱的支撐，強積金的替代率過低，管理費用過高，以及一筆過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作錯誤投資的風險。因此，政府必須鞏固支柱零及構建第一支柱去減少長者貧窮。此外，亦應改善強積金計劃以提高強積金的足夠性以及分發階段的可行性。同時鼓勵私人市場的競爭以減低強積金的管理費。 2) 黃洪博士提倡發展以全民保障、即時受惠、足夠水平、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。 3) 在周永新教授所構想的退休保障中，他提到在退休保障的設計方

		面，它應該是一種多元化的制度，資金來源必然是政府稅收、企業繳款和個人儲蓄的結合。同時家庭的支持作用和香港人注重儲蓄的美德也應得以重視。 4) 社聯的研究結果進一步顯示，現時很多市民對退休後的參政安排缺乏足夠的預備，低收入者缺乏應付退休生活的信心。基於此，社聯提醒政府必須審視當中的制度漏洞，制定更能確保普遍市民得到基本保障的退休政策。
曾淵滄 (2010)	主張全民退休金計畫在香港不可行	曾博士認為西方國家「隨收隨支」式的養老金體系失敗的教訓，已足以說明這種已經在西方國家被證明是錯誤的「全民退休保障制度」不應在香港社會提倡，以免重蹈覆轍，否則就是在把香港推向死路。他呼籲社會各界能更理智更有建設性地探討香港養老保障未來發展的方向。
Chow et al. (2011)	引入一個新的退休保障計劃的可行性分析	周教授在 2008 年報告的基礎上，進一步提出了一個為 65 歲以上的長者提供現金支援的新計劃，分析了新計劃的利與弊，探討了新計劃實行過程中可能會遇到的阻力，並就該計劃的財政可持續性進行了評估。其主要討論與結論如下： 1) 新計劃具有四大特點，即非供款，針對低收入人群，強積金制度原封不動，保留現有福利。 2) 通過比較和分析，建議本港的退休保障制度改革應考慮合併當前的長者綜援和高齡津貼的安排。建議新的退休支持計劃分為三個不同津貼水平。第一級津貼無資產/入息限制，年滿 65 周歲就能每月領取 1,200 港元的津貼；第二級的津貼支付將沿用高齡津貼的入息限額，合資格長者每月將可領取的津貼將達 2,400 港元；獲取第三級水平的津貼有更為嚴格的資產/入息限制，合資格者將每月獲得 3,600 港元。3) 綜合考慮覆蓋率，充足性，可負擔性，和可持續性等多方面因素，該報告認為建議中的方案是可行的。它既能減少長者綜援的標籤效應，又無需企業和雇員額外供款。於此同時，根據估算，30 年後，該項計劃的支出佔 GDP 總值的比例也僅為 2%。
雷鼎鳴 (2011a)	計算政經各方面的利害得失	奉行自由經濟學的雷鼎鳴教授以客觀及嚴謹的論據本書中算清政經民生各方面的利害得失。他指出香港不少社會問題的源頭是經濟停滯不前；港人須利用獨有的原創性及應變能力，構思更多新意念，配合政府吸納專才、投資教育這雙頭馬車，「活化」社會的上流力，才可由逆轉勝。

雷鼎鳴 (2011b)	探討為何「全民退休保障制度」在港不可行	文章認為「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的制度。文章指出，香港現在的老年扶養率不斷上升，不適用「隨收隨支」式的「全民退休保障制度」。而且有了強積金後，更加不須百上加斤地加推一個新制度。「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。
王子漸 (2012a)	探討香港能否負擔高齡社會保障計畫	王教授指出有三大因素決定長者社保計畫長遠是否可行。首先是未來人口的年齡組成，第二個因素是工作人口未來的生產力，第三個因素則是社保利用稅制和轉移支付進行再分配，把資源由社會中上層轉移給下層，必然會削弱工作意欲。王教授就梁振英先生（梁生競選時建議增設一項特殊的高齡津貼，通過經濟審查的長者每月可收取 2070 元，也就是現行「生果金」的兩倍。）、唐英年先生（唐生競選時建議為通過經濟審查的長者每月發放 3000 元高齡津貼。）、周永新教授（周永新教授建議重組長者綜援和生果金，另設「頤老金」，分三級發放，月付 1200 元、2400 元或 3600 元。首 1200 元毋須經濟審查，但較高的兩級須經審查。）三位有關長者社會保障的建議，做了一個長遠的成本估計，發覺三個建議的支出均高於現行對長者發放的綜援（CSSA）和高齡津貼（俗稱「生果金」）；故此，雖然包括經濟審查，但開支與時俱增，對加稅造成的壓力不小。
王子漸 (2012b)	探討全民退休保障的經濟後果	通過推算，王教授發現現行的綜援 + 高齡津貼若不變，單靠財政儲備支付，可以用二十六年。如果採用梁振英、唐英年、周永新三位的建議，將分別縮短到二十二年、十九年和十四年；而免經濟審查建議則會令儲備更快耗盡，從月付 1350 元、3600 元和 6000 元推算，分別只須十九、十和七年。換言之，不夠一代人的時間就花光儲備，還未到本世紀中，政府儲備就隨著高齡社保佔 GDP 的比重上升到高峰而耗盡。 王教授進一步指出透過經濟審查既能稍稍下調開支又可幫助貧困高齡人士，實屬明智之策；全民退休計劃在財政上肯定是一場災難。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 1350 元的水準，利用稅款，集中幫助真正有需要的長者。長遠來說，免經濟審核的開支佔高齡社保總支出的比率會逐步下降，最終淡出。

<p>王于漸 (2012c)</p>	<p>探討香港究竟應該推行長者生活津貼抑或全民退休保障</p>	<p>針對政府建議開設「長者生活津貼」(Old Age Living Allowance ,簡稱 OALA 或「長生津」)，但不少議員嫌出手不夠高，有人借勢爭取「全民退休保障」的情況，在資料分析和預測的基礎上提出自己對改革方向的態度和意見。比如，王教授指出「長生津」出手高本身已經是頂級的失誤，豁免資產審查就更是災難。一方面會引致稅率不斷增加，有礙經濟發展；另一方面，也有損社會跨代關係。</p>
<p>Hon, T. L. (2012)</p>	<p>分析香港退休保障政策、探討政策發展方向</p>	<p>本篇碩士論文總結了東亞福利模式的主要特點，並進而分別從微觀和宏觀的視角對香港的退休保障政策進行了深入的分析，並對制度未來的發展方向進行了探討。主要研究結論如下： 1) 對強積金的微觀分析結果顯示，在各利益相關者中，強積金的服務提供者是最大的贏家。強積金制度的運行為基金管理公司和銀行提供了穩定的收入。但因為較高的管理費以及投資收益不被保障，強積金的參與成員退休時未必能有足夠的收入保障。 2) 對三根支柱的退休保障體系的宏觀分析結果顯示，香港的退休保障制度顯示出東亞福利模式。東亞福利模式的根源在於儒家文化。在此模式中，由國家提供或者保障福利的觀念缺乏根基，民眾也不把國家提供的福利視為社會權利的一部分。在東亞，自助和互助的原則有深厚的文化淵源。因此個人、家庭、公司以及社區在福利提供方面發揮主要作用。在東亞福利模式中，社會福利的提升不依靠再分配的福利制度，而是通過經濟發展，創造就業和收入機會來實現。3) 面對急速變化的家庭結構和功能，社會經濟和公民社會發展，香港人也有了爭取自己社會權利的意識。不少政黨對全面退休保障提出了自己的構想和要求。一方面，政府應著力改進現行的退休保障制度，另一方面，也應努力建構以強制性、公營管理、現收現付、確定給付為特色的第一根支柱。</p>
<p>周永新 (2013)</p>	<p>社會政策的觀念和制度</p>	<p>該書主要討論現時香港的社會服務，廣及教育、醫療、公共房屋、社會保障和福利等社會政策範疇。討論較偏重觀念與政策之間的討論。書中還提供了周永新教授長期研究的四大「政策個案分析」：長者服務、退休保障、公屋政策及人口政策。在退休保障制度的政策爭議中，詮釋了觀念上從「積極不干預」、到「大社會、小政府」到「民生無小事」的轉變。</p>

表 2 1997-2013 關於香港退休保障制度的比較研究

文章	比較對象	主要內容
Liu, E., & Lee, J. (1997a)	香港與澳洲	1) 澳洲的退休金制度旨在保障退休，死亡和傷殘人士。僱主，僱員和政府需強制性供款，並由私營部門主要負責管理和運營。2) 在澳洲，基金成員有權對基金進行選擇。僱員和僱主在受託管理委員會上享有同等數量的席位。3) 澳洲政府鼓勵以年金形式發放養老金以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。4) 在香港，若僱員每月入息低於強積金供款的最低限額則無需供款，而僱主必須為其供款。在澳洲，當僱員入息低於規定的最低水平時，自己無需供款，同時亦可在選擇僱主供款和支付相對等工資中進行選擇。
Liu, E., & Lee, J. (1997b)	香港與澳洲	兩地制度受託人，投資經理以及託管人之比較: 1) 在澳洲，受託人對運行退休基金具有法律責任。受託人通常可分為兩種，即企業受託人和個人受託人。如果基金由公司受託人管理，退休基金則由董事會保管；如果基金由個人受託人管理，退休基金則由受託管理委員會保管。2) 香港強積金制度通常會要求本地公司受託人的董事會上至少有五名董事，其中至少一個必須為獨立董事。個人受託人的受託管理委員會上則必須至少有兩位受託人，其中至少一個必須為獨立董事。在澳洲，政府規定公司受託人和個人受託人遵守平等代表權規則。3) 在澳洲，對離岸公司受託人沒有額外要求，但在香港是有一些額外要求的。對於投資經理以及託管人，香港亦有著更為嚴格的要求。4) 澳洲政府對基金投資方向加以限制，而香港則有一些限制。5) 兩地政府都無法確保投資回報，但均要求計劃或基金通過一些方法來保障投資回報。
Liu, E., & Lee, J. (1997c)	香港與澳洲	兩地制度中政府角色之比較: 1) 在香港和澳洲，養老金系統的主要監管機構分別為強制性公積金計劃管理局（積金局）和保險和退休金委員會（ISC）。同時，兩個監管機構主要是起到監督的作用，既不能確保投資回報，也不會作為基金的最後擔保人。2) 積金局與 ISC 的功能和權力是相似的。其中包括對受託人進行監管，給予必要指引，並有權對計劃進行調查。但不同之處是，ISC 有權授予豁免以及對現行法規進行修改，但積金局不具備這些權力。3) 積金局和 ISC 均有權清盤養老金計劃。但在香港需要法院指令，而在澳洲則需要財政部長的書面同意。

Asher, M., & Newman, D. (2001)	香港與新加坡	<p>通過分析和比較了兩個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，得出如下結論：1) 相較於新加坡已運行達 50 年之久的中央公積金制度，開始於 2000 年的香港的強積金制度還顯得不太成熟，但它卻幾成了幾乎所有國際上養老基金管治的優秀經驗，制度的透明度也更高。 2) 積基金計劃成員享受相當多的選擇，並可賺取市場回報率。而中央公積金劃成員可供選擇的餘地很小，且基金投資收益非常有限。 3) 無論是中央公積金還是強積金都無法有效抗擊長壽和通脹的風險，也無法滿足一部分長期貧困者的養老需求。</p>
Chan, W. S. (2002)	美、加、英、法、新加坡	<p>這項研究的主要內容包括：(a) 研究逆按揭養老的國際趨勢，並對選定的五個在這方面有相當豐富經驗的海外國家的逆按揭的發展現狀；(b) 探討香港應該如何借鑒相關的優秀經驗來發展適合香港社會環境的逆抵押養老；(c) 提供建議策略，以幫助有效克服在香港推行逆按揭可能存在的障礙。</p>
Yu, W. K. (2007)	香港與中國內地	<p>該研究主要對香港和中國內地城鎮養老金制度的改革進行了探討，重點討論了三個問題：這兩個經濟體的養老金制度改革的主要原因是什麼？其主要特點是什麼？在實施的過程中又面臨了怎麼樣的困難和阻力？主要研究結論如下：1) 香港和北京的養老金制度改革措施同時顯示出改革的聚合效應和路徑依賴。政府既需要應對經濟全球化所帶來的挑戰，亦需要對政策的遺留問題作出回應。2) 兩地的非福利政策，尤其是促進經濟發展的政策和以往福利措施所造成的制約削弱了新的福利計劃的有效性。 3) 僅靠發展非供款的全面的養老金計劃並不能有效提供長者入息保障。改革的過程中應該強調遵循福利目標的原則。</p>
Fu, T. H. (2008)	香港與台灣	<p>該研究主要對香港和臺灣的老年入息保障體系的改革發展以及現狀進行了分析和對比。主要研究結論如下：1) 在 80 年代到 90 年代，香港和台灣均對長者入息保障體系進行了重大的改革。改革過程中均存在不同的改革建議上無法達成共識的問題，此外，政治民主化浪潮也對政策的制定起到了深遠的影響。 2) 香港於 2000 年正式實施強積金計劃，而台灣的國民年金計劃的實施則被推遲。通過稅收資助的老年津貼被引進台灣。 3) 行政自主權的差異使得香港和台灣的養老金制度改革取得了不同成果。在香港，政府在政策制定的過程中保持高度自治，而在台灣，政治競爭和強大的社會組織削弱了政府在政策制定中的主導地位。</p>

Ngan, R. (2009)	香港與中國內地	文章指出中國內地與香港均面臨著人口迅速老齡化，並都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，推出了多層次的由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。2008年建議的改非供款性的統一發放的高齡津貼為資產審查為前提在社會上引起軒然大波，最後被擱置。
Ng, K. H. (2011)	香港與新加坡	文章指出香港和新加坡的養老金體系均面臨著嚴重的挑戰。得出了如下結論：1) 2030年，香港和新加坡將成為僅次於日本的亞洲人口老化最嚴重的地區，但兩地的公共養老金系統卻都不夠健全。2) 確定提撥的養老金替代率在新加坡和香港僅能分別達到17%和41%，遠遠低於經合組織成員國平均70%的水平。3) 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退休生活。4) 依據當今的福利理論，新加坡和香港詮釋著一種福利制度的極端形式。這種形式中政府的作用比任何自由主義制度下政府作用都更為有限，而家庭的則扮演著比南歐制度中更為核心的角色。5) 一旦家庭結構的轉變淡化了家庭的養老保障功能，新加坡和香港的退休保障安排的可持續性則會受到威脅。
陳慧丹、郭瑜 (2011)	香港與澳門	本文初步比較了港澳兩地的養老金制度，主要結論如下：1) 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問題。2) 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，澳門雖未有詳細實施方案，但政府傾向採用中央公積金模式。3) 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。4) 在穩健性上，港澳兩地意識到制定相應的措施應對經濟大波動，儘量減低對退休金計劃的負面影響，特別是澳門的經濟結構單一和現時仍未有一套完善的財政儲備制度，更顯得尤為迫切。5) 在可承擔性和可持續性上，港澳兩地面對人口老齡化加劇的趨勢下，養老保障支出趨增，都需要制定相應措施以防出現支付風險。
余肇中、胡志華、周嘉榮 (2012)	香港，澳洲，新西蘭，台灣	該報告為香港立法會秘書處資料研究部因應議員討論需要而進行的研究，探討澳洲、新西蘭、西班牙、台灣及香港的退休保障制度，研究範疇包括：(a) 規管法例及負責機關；(b) 主要特點如領取資格、受保障人士及退休金額；(c) 資金來源及所需供款額；(d) 制度的足夠性和持續性；(e) 曾進行的檢討(若有的話)；(f) 為改善制度而擬議/推行的改革措施。

參考文獻

- Liu, E., & Lee, J. (1997). **The Hong Kong and Australian Pension Systems: An Overview.** Hong Kong: Research and Library Services Division, Provisional Legislative Council Secretariat.
- Liu, E., & Lee, J. (1997). **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. (1997). **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.
- The Hong Kong Council of Social Service (1997). **In pursuance of comprehensive retirement protection measures in Hong Kong**
- 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。
- 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.W. S., & Chou, K. L. (2005). Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong. **Pensions : An International Journal**, 10(2), 137-143.
- 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.**

- Siu, A. (2002). Hong Kong's Mandatory Provident Fund. *Cato Journal*, 22(2) (Fall 2002): 317-332.
- 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.
- Gadbury J., Taylor, A., & Watkin, J. (2003). **Pensions and retirement funds in Hong Kong: Challenges, Issues and Opportunities**. HK: ISI publication.
- 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.
- 香港社會服務聯會 (2006)。老年入息保障計劃報告書。
- Yu, W. K. (2007). Pension reforms in urban China and Hong Kong. *Ageing and Society*, 27, 249-268.
- 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。
- 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.
- 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
- 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.
- 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。
- 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.
- 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。
- Ng, K. H. (2011). Review essay: Prospects for old-age income security in Hong Kong and Singapore. *Journal of Population Ageing*, 4, 271-293.

- 陳慧丹、郭瑜 (2011)。港澳养老保障体系比较， 一国两制研究 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畫？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>
- Hon, T. L. (2012). **An Analysis of Retirement Protection Policy in Hong Kong.** MPA Thesis, The University of Hong Kong.
- 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。