

香港退休保障的未來發展

技術報告（五）

政黨、民間團體及學者專訪



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

甲部	前言	1
乙部	工作程序.....	2
丙部	方案摘要.....	6
<u>政黨</u>		
(一)	工聯會.....	7
(二)	民建聯.....	8
(三)	工黨.....	9
(四)	街坊工友服務處（街工）	10
(五)	公共專業聯盟（公專聯）	11
(六)	港九勞工社團聯會（勞聯）	12
(七)	民主黨.....	13
(八)	新民黨.....	14
(九)	新世紀論壇	15
(十)	民主民生協進會（民協）	16
(十一)	公民黨.....	17
<u>民間團體</u>		
(十二)	香港社會保障學會	18
(十三)	爭取全民退休保障聯席（聯席）	19
<u>學者</u>		
(十四)	何灝生教授	20
(十五)	羅致光博士	22
丁部	其他參考文件	23
附件一	致政黨之邀請函	135
附件二	致立法會議員（獨立）之邀請函	136
附件三	致方案提出團體／學者邀請函	137

甲部 前言

「香港退休保障發展」在香港並不是一個新議題，事實上，這議題已在坊間討論和研究了一段頗長的時間；部分政治或民間團體以及學者甚至已經向公眾推廣他們的方案。此外，本地的政治團體及議員作為部分群眾／業界之代表，理應能夠反映其代表群體之意見。故此，研究團隊走訪現時各主要政黨、曾提出方案的民間團體及個別人士，希望透過專訪能夠深入了解各方案的理念、原則、推行細節及推算方法。

本報告羅列已接受訪問之政黨、民間團體及個別人士的方案要點及參考資料。

乙部 工作程序

(一) 政黨及立法會議員

所有現任立法會議員代表之政黨均被邀請接受專訪，研究團隊於 2013 年 8 月份，向十八個有關政黨發出專訪邀請函（附件一）。成功安排會談的共有十一個政黨，各專訪於 2013 年 8 月至 11 月期間進行。訪問日程如下：

	政黨	專訪日期
1	香港工會聯合會（工聯會）	28/8/2013
2	民建聯	12/9/2013
3	工黨	16/9/2013
4	街坊工友服務處（街工）	17/9/2013
5	公共專業聯盟	17/9/2013
6	港九勞工社團聯會（勞聯）	25/9/2013
7	民主黨	30/9/2013
8	新民黨	22/10/2013
9	新世紀論壇	23/10/2013
10	香港民主民生協進會（民協）	15/11/2013
11	公民黨	20/11/2013
12	社會民主連線（社民連）	沒有應邀接受訪問
13	新民主同盟	沒有應邀接受訪問
14	香港經濟民生聯盟（經民聯）	沒有應邀接受訪問
15	自由黨	沒有應邀接受訪問
16	香港教育專業人員協會（教協）	沒有應邀接受訪問
17	公民力量	沒有應邀接受訪問
18	人民力量	沒有應邀接受訪問

出席專訪的代表及人數由應邀政黨自行決定及安排，研究團隊僅要求出席會議人士能夠代表其政黨就「香港退休保障未來發展」作出闡述及回應相關問題。以上十一個應邀的政黨，分別由議員、職員、理事、委員及/或黨代表出席研究團隊的專訪。

另外八位獨立立法會議員，研究團隊亦於 2013 年 8 月發出專函（附件二）邀請他們以書面形式就香港退休保障制度提供意見，但並沒有收到他們的書面意見。

	獨立議員	邀請就香港退休保障制度 提交書面意見
1	李國麟 立法會議員	沒有提交書面意見
2	陳健波 立法會議員	沒有提交書面意見
3	梁家騮 立法會議員	沒有提交書面意見
4	謝偉俊 立法會議員	沒有提交書面意見
5	吳亮星 立法會議員	沒有提交書面意見
6	姚思榮 立法會議員	沒有提交書面意見
7	廖長江 立法會議員	沒有提交書面意見
8	謝偉銓 立法會議員	沒有提交書面意見

訪問範圍及問題大綱已於邀請時備妥並發送到政黨，以便其知悉面談內容及預先進行內部討論，使訪談能有效地進行，面談內容亦能準確反映其政黨之立場。訪問範圍及問題大綱如下：

香港退休保障研究

訪談問題大綱

政黨

1. 你對退休保障制度有何意見？
 - i) 全民或審查的制度
 - ii) 對現時強積金制度之影響
2. 你對退休給付的水平有甚麼意見？
 - i) 你建議的退休年齡？
 - ii) 領取退休金有甚麼條件？
 - iii) 給付金額有多少及如何計算？
3. 你對給予以下人士的退休保障有甚麼意見？
 - i) 移居海外或內地
 - ii) 移民本地
 - iii) 領取政府長俸之公務員
 - iv) 參與 ORSO 或其他非強積金供款的僱員
 - v) 非在職
4. 與現時措施相比，如新的退休保障制度帶來額外的財政開支，你對不同持份者所需額外承擔的比重有何意見？
 - i) 對增加供款、供款金額或比率、供款入息上下限的意見
 - ii) 僱員、僱主和政府之間的供款比重如何劃分
 - iii) 對政府作定期或非定期注資的意見
5. 你對增加稅收以支持額外退休保障的開支有何意見？那些類別〔如個人入息稅、利得稅、銷售稅等〕之稅收？

(二) 民間團體及個別人士

於過去十年內曾公開對香港退休保障提出具體方案之團體及學者均被邀請接受專訪，被邀之團體及學者如下：

1. 香港社會保障學會
2. 爭取全民退休保障聯席（聯席）
3. 何灝生教授
4. 羅致光博士

研究團隊於 2013 年 8 月期間向上述團體／學者發出邀請函（附件三），並獲得他們答應進行面談專訪。進行專訪前，研究團隊向有關團體／學者發出訪談問題大綱，以便他們準備及回應，以下為訪談問題大綱：

曾經提出退休保障方案的團體／學者

簡介：我們已詳細閱讀過閣下提出的方案。我們將會進行精算研究，請問你是否可就以下的範疇作出更改或澄清？

1. 覆蓋範圍：你的方案是否涵蓋所有人，包括非在職人士和非本地人口？
2. 供款
 - a. 僱員、僱主和政府之間的供款比重如何劃分？
 - b. 僱員要供款多少年才可領取全份退休金？
 - c. 僱員最少要供款多少年才可領取退休金？
3. 現時已退休或即將退休人士的需要：一個退休保障計劃通常要多年才能發展成熟，請問如果你的方案推出，你會建議甚麼措施來照顧現時已退休或即將退休人士的需要？
4. 退休金給付
 - a. 你建議的退休年齡？
 - b. 領取退休金有甚麼條件？
 - c. 給付金額有多少及如何計算？
 - d. 建議的方案會否為持份者帶來額外負擔？如有，請估算相關金額、提供估算的方法、和估算各持份者所需額外承擔的比重。
5. 基金管理：有關的退休金將如何管理？

丙部 方案摘要

方案摘要按政黨、民間團體及學者的類別及專訪日期排列：

政黨

工聯會	P.7
民建聯	P.8
工黨	P.9
街坊工友服務處（街工）	P.10
公共專業聯盟（公專聯）	P.11
港九勞工社團聯會（勞聯）	P.12
民主黨	P.13
新民黨	P.14
新世紀論壇	P.15
民主民生協進會（民協）	P.16
公民黨	P.17

民間團體

香港社會保障學會	P.18
爭取全民退休保障聯席（聯席）	P.19

學者

何灝生教授	P.20
羅致光博士	P.22

(一) 工聯會

工聯會之方案摘要	專訪日期：28/8/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 建議給付水平為\$3,250（工資中位數的 25%），建議 2016 年推行。工聯會期望最初幾年實行時都依照年度工資中位數的 25%，之後是否更改交由社會討論。</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：1% 僱主：1%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：0.5% 僱主：0.5%</p> <p>4.3 工聯會建議2021年才開始供款</p> <p>5. 供款入息上/下限 - 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</p> <p>6. 政府注資/供款 (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、長生津和部份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。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 65 歲或以上之永久居民可領取</p> <p>9. 稅務改革建議 評稅利潤達\$1,000 萬或以上的企業增加 1% 利得稅率</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.24-30)</p>	

(二) 民建聯

民建聯之方案摘要	專訪日期：12/9/2013
<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="188 405 1378 551">1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。<li data-bbox="188 591 1378 696">2. 資產入息審查 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<li data-bbox="188 736 1378 882">3. 退休保障金額（有關建議金額以2013年6月水平作準） 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\$1135；二級\$2270；三級\$3405。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。<li data-bbox="188 922 1378 992">4. 僱員僱主供款 不適用，無須轉移或額外供款。全由公帑支付。<li data-bbox="188 1032 1378 1102">5. 供款入息上/下限 不適用<li data-bbox="188 1142 1378 1211">6. 政府注資/供款 政府透過經常性公共財政開支撥款<li data-bbox="188 1252 1378 1357">7. 對現行強積金的處理 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。<li data-bbox="188 1397 1378 1503">8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 申領人須合乎在港住滿七年的 65 歲或以上的本地居民。<li data-bbox="188 1543 1378 1612">9. 稅務改革建議 未有提及 <p data-bbox="188 1653 647 1688">其他參考文件：見丁部(P.31-51)</p>	

(三) 工黨

工黨之方案摘要	專訪日期：16/9/2013
<ol style="list-style-type: none">1. 對退休保障制度之建議及基本理據 工黨的意見原則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。2. 資產入息審查 全民劃一免審查3. 退休保障金額 建議每月\$3,000的養老金（於2010年水平），隨後按年度通脹調整。4. 僱員僱主供款<ol style="list-style-type: none">4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：2.5% 僱主：2.5%4.2 額外供款 僱員：0% 僱主：0%5. 供款入息上/下限 供款入息上限為\$30,000，下限為\$6,500。6. 政府注資/供款<ol style="list-style-type: none">（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；以及（三）一筆過500億的啓動基金。7. 對現行強積金的處理 強積金保留，供款減半撥入「全民養老金」8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 視乎現實情況，未有定案9. 稅務改革建議 無提及	

(四) 街坊工友服務處 (街工)

街工之方案摘要	專訪日期：17/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 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。</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：5% 僱主：5%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>5. 供款入息上/下限</p> <ul style="list-style-type: none">• 方案提出月入\$10,000 以下的僱員可被豁免作出供款，而供款入息不設上限。• 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。 <p>6. 政府注資/供款</p> <p>(一) 政府供款 5%</p> <p>(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。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 在方案正式實施時強積金將完全取消。</p> <p>8. 對特別社群的處理 (如移居海外或內地、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) 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。</p> <p>9. 稅務改革建議 可考慮把「供款」正名「稅項」。不贊成徵收利得稅。</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.52)</p>	

(五) 公共專業聯盟 (公專聯)

公專聯之方案摘要	專訪日期：17/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 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)</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：2.5% 僱主：2.5%</p> <p>5. 供款入息上/下限 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。</p> <p>6. 政府注資/供款 (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。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、移民本地、領取政府長俸之公務員、參與 ORSO 職業退休計劃或其他非強積金供款的僱員） 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。</p> <p>9. 稅務改革建議 未有提及</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.53-71)</p>	

(六) 港九勞工社團聯會 (勞聯)

勞聯之方案摘要	專訪日期：25/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 退休保障金需達到基本生活需要，故金額應約\$3,500-\$4,000</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：定額 僱主：定額</p> <p>4.2 額外供款 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>5. 供款入息上/下限 建議以定額供款，按現時強積金做法，即僱員入息的 5% 作基礎，一部份作為退休保障制度的定額供款，其餘部份則存入僱員個人強積金戶口。失業人士則由政府供款。</p> <p>6. 政府注資/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。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 退休長者即使移居海外或內地，都應該受惠。</p> <p>9. 稅務改革建議 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）</p>	

(七) 民主黨

民主黨之方案摘要	專訪日期：30/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 未有定案</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：未有定案 僱主：未有定案</p> <p>4.2 額外供款 僱員：未有定案 僱主：未有定案</p> <p>5. 供款入息上/下限 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。</p> <p>6. 政府注資/供款 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。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理(如移居海外或內地、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) 未作討論及深入研究</p> <p>9. 稅務改革建議 贊成增加利得稅及個人薪俸稅(增加標準稅率)。</p>	

(八) 新民黨

新民黨之方案摘要	專訪日期：22/10/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 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。</p> <p>3. 退休保障金額 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（<u>2013年6月水平</u>）。每月發放金額水平按年度通脹調整。</p> <p>4. 僱員僱主供款 不適用，無須轉移或額外供款。全由政府支付。</p> <p>5. 供款入息上/下限 不適用</p> <p>6. 政府注資/供款 新增保障的有關開支由政府支付。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 不適用</p> <p>9. 稅務改革建議 建議檢討稅制，擴闊稅基，增加稅種，如紅利稅、資產增值稅等。</p>	

(九) 新世紀論壇

新世紀論壇之方案摘要	專訪日期：23/10/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 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。</p> <p>3. 退休保障金額 不適用</p> <p>4. 僱員僱主供款 不適用</p> <p>5. 供款入息上/下限 不適用</p> <p>6. 政府注資/供款 不適用</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 不適用</p> <p>9. 稅務改革建議 不適用</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.72-81)</p>	

(十) 民主民生協進會 (民協)

民協之方案摘要	專訪日期：15/11/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 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。</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：2.5% 僱主：2.5%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>5. 供款入息上/下限 入息上限為\$30,000，下限為\$6,500。</p> <p>6. 政府注資/供款 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。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 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。</p> <p>9. 稅務改革建議 提出向大企業公司徵收累進稅，也可考慮適量增加薪俸稅。</p>	

(十一) 公民黨

公民黨之方案摘要	專訪日期：20/11/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 「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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 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。</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：3% 僱主：3%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>5. 供款入息上/下限 從強積金轉移的供款上下限予以繼續，分別是\$7,100 和\$25,000。</p> <p>6. 政府注資/供款 (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）。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 計劃沒有任何居港限制，只需是永久居民就可以申領。</p> <p>9. 稅務改革建議 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。</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.82-97)</p>	

(十二) 香港社會保障學會

香港社會保障學會之方案摘要	專訪日期：6/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 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」。</p> <p>2. 資產入息審查 第一層為全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 「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。</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：2% 僱主：6%</p> <p>5. 供款入息上/下限 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。</p> <p>6. 政府注資/供款 政府供款 4%</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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） 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。</p> <p>9. 稅務改革建議 無提及</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.98-99)</p>	

(十三) 爭取全民退休保障聯席 (聯席)

聯席之方案摘要	專訪日期：12/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 「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。</p> <p>2. 資產入息審查 全民劃一免審查</p> <p>3. 退休保障金額 建議每月\$3,000 的養老金(於 2010 年水平)，隨後按年度通脹調整。</p> <p>4. 僱員僱主供款</p> <p>4.1 從強積金轉移的供款比率 僱員：2.5% 僱主：2.5%</p> <p>4.2 額外供款 僱員：0% 僱主：0%</p> <p>5. 供款入息上/下限 供款入息上限為\$30,000，下限為\$6,500。</p> <p>6. 政府注資/供款 (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；以及 (三) 一筆過 500 億的啓動基金。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 強積金保留，供款減半撥入「全民養老金」。</p> <p>8. 對特別社群的處理 (如移居海外或內地、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)</p> <ul style="list-style-type: none">◆ 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。 <p>9. 稅務改革建議 利潤高於一千萬的企業，每年額外支付 1.9% 的利得稅。</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.100-108)</p>	

(十四) 何灝生教授

何灝生教授之方案摘要

專訪日期：28/8/2013

1. 對退休保障制度之建議及基本理據

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：(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。

2. 資產入息審查

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。

3. 退休保障金額

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。

4. 僱員僱主供款

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。

5. 供款入息上/下限

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。

6. 政府注資/供款

- ◆ 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。

7. 對現行強積金的處理

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。

8. 對特別社群的處理（移居海外或內地）

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。

9. 稅務改革建議

無提及

其他參考文件：見丁部(P.109-130)

(十五) 羅致光博士

羅致光博士之方案摘要	專訪日期：11/9/2013
<p>1. 對退休保障制度之建議及基本理據 「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。</p> <p>2. 資產入息審查 如申請入息補貼，需要通過資產入息審查。</p> <p>3. 退休保障金額</p> <ul style="list-style-type: none">◆ 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：<ul style="list-style-type: none">(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。 <p>4. 僱員僱主供款 不適用</p> <p>5. 供款入息上/下限 不適用</p> <p>6. 政府注資/供款 補貼年金不足基本金額的戶口。</p> <p>7. 對現行強積金的處理 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。</p> <p>8. 對特別社群的處理（如移居海外或內地、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）</p> <ul style="list-style-type: none">◆ 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。 <p>9. 稅務改革建議 不適用</p> <p>其他參考文件：見丁部(P.131-134)</p>	

丁部 其他參考文件

工聯會	P.24
民建聯	P.31
街坊工友服務處（街工）	P.52
公共專業聯盟（公專聯）	P.53
新世紀論壇	P.72
公民黨	P.82
香港社會保障學會	P.98
爭取全民退休保障聯席（聯席）	P.100
何灝生教授	P.109

工聯會

「退休保障制度綜合方案」

2013 年

背景

1. 2012 年第 35 屆工聯會會員大會已通過「爭取政府盡快設立綜合退休保障」
2. 工聯會自 70 年代起，已爭取社會退休保障制度，在 90 年代更經深入調研，提出「退休保障制度綜合方案」(下簡稱綜合退休保障方案)
3. 方案包括僱主、僱員供款的私營退休金 — 「強積金」和政府、僱主和僱員三方供款的「社會保險」退休金

建議主體

4. 沿用「綜合退休保障方案」的名稱、原則和基礎。在深化強積金改革的前提下，再落實三方供款的「社會保險」退休金

原則

5. 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
6. 政府和社會承擔，垂直公平，能者多付
7. 以收入替代率為評估退休保障之目標
8. 符合世界銀行五條支柱建議
9. 持續運行，並可迎接 2041 年老齡高峰期

與世界銀行五條支柱建議相符

10. 零支柱：保留長者綜援，但取消「衰仔紙」制度
11. 第一條支柱：社會保險
12. 第二條支柱：強積金
13. 第三條支柱：個人儲蓄
14. 第四條支柱：其他公共服務支援，如公營醫療、房屋或乘車優惠

「社會保險」的構思

財政來源

15. 政府
 - A. 土地基金、以及土地基金和社會保險兩者的盈餘帶來每年投資回報

- B.原來已要付出的生果金、長生津和部份長者綜援的財政支出
 - C. 每年 5%政府財政盈餘／政府開支的某百份比
16. 商界
- A.評稅利潤達\$1000 萬或以上的企業增加 1%利得稅率
17. 民間
- A.僱主和僱員隨強積金供款各增加 0.5%
 - B.強積金供款轉移 1%投入社會保險
 - C. 即勞資各 1.5%，共 3%
 - D. 低收入僱員按強積金制度無須供款，另供款收入不設上限
 - E.投資交由金融管理局負責
18. 推行年期
- A.建議 2016 年推行
 - B.政府應及早撥出預留款項（最少 \$ 500 億）起動
 - C. 訂明 2021 年起僱主、僱員開始，讓大家「先受惠，後供款」
19. 退休金額
- A.以收入替代為領取金額準則，取工資中位數 25-30%
 - B.例如 25%則是 \$ 3250
 - C. 65 歲起之永久居民可領取
20. 同時改革強積金
- A.勞資 5%供款中各抽出 1%投入社會保險
 - B.取消對沖遣散費和長服金
 - C. 設立法定收費上限
 - D. 建立能確保抵銷通脹的回報穩妥的公共基金

不影響政府財政穩健

- 21. 建議雖動用財政儲備中的土地基金，但按我們建議，不是一次過撥款，而是分 22 年有序撥出。以政府量入為出的財政理念，22 年間財政儲備也會有增長，或可抵消有關開支
- 22. 由於政府外匯基金資產總值仍 2 萬 7 千多億元，而外匯基亦有累計盈餘 6 千多億元，足以保持財政穩健以及應付緊急需要

推算展示

- 23. 附件以工資中位數的 25%，3250 元，作了社會保險的推算展示，推算年期至 2041 年
- 24. 同時也詳細解說當中的構思

附件

工聯會 「退休保障制度綜合方案」 2013年 詳細解說 有關社會保險的推算展示

1994年工聯會 綜合退休保障方案

強積金	社會保險
<ul style="list-style-type: none"> 供款 <ul style="list-style-type: none"> 政府 僱主 僱員 總數 0% 4% 2% =6% 開始領取年齡 <ul style="list-style-type: none"> 男60歲 女55歲 	<ul style="list-style-type: none"> 供款 <ul style="list-style-type: none"> 政府 僱主 僱員 總數 3% 2% 1% =6% 開始領取年齡 <ul style="list-style-type: none"> 65歲或以上 領取金額 <ul style="list-style-type: none"> 全港僱員工資平均數25-35% 供款10年以上全額領取 供款少於10年，須居港十年以上並作資產申報

建議保留1994綜合退休保障方案框架

強積金	社會保險
<ul style="list-style-type: none"> 供款(扣減僱主僱員1%的供款) <ul style="list-style-type: none"> 僱主 僱員 總數 4% 4% =8% 建議全面改革 <ul style="list-style-type: none"> 取消與遣散和長服金的對沖 設立類似iBond的公共基金 降低行政費用 開始領取年齡為65歲 領取金額 <ul style="list-style-type: none"> 每人累算權益不一 	<ul style="list-style-type: none"> 建議由2016年開始實行 可持續的資金來源 <ul style="list-style-type: none"> 土地基金 原已要付出的生果金、長生津和部份長者綜援 5%的財政盈餘/政府開支的某百分比 增加應評稅利潤達1000萬或以上的利得稅率 2021年起，僱主僱員各供月入1.5%，相應扣減僱主僱員強積金供款各1% 開始領取年齡為65歲 建議領取金額 <ul style="list-style-type: none"> 工資中位數的25% 2013年第2季撇除外籍家庭傭工後的工資中位數為\$13000 即社會保險金額\$3250

其他安排

1994年方案	現時建議
<ul style="list-style-type: none"> 長者綜援保留 	<ul style="list-style-type: none"> 長者綜援保留 取消衰仔紙制度 領取長者綜援，將扣除社會保險金額
<ul style="list-style-type: none"> 設立退休保障管理局 	<ul style="list-style-type: none"> 社會保險交託金管局作投資 行政則交社署或另立機構處理

世界銀行五條支柱結構 與綜合退休保障方案(綠色部份)的對比

世界銀行五條支柱	綜合退休保障方案
第一條：給予貧困長者最低收入的社會保障制度	第一條：長者綜援
第二條：公共退休保障金	第二條：綜合退休保障方案下的「社會保險」
第三條：強制性職業或個人的退休儲蓄計劃	第三條：綜合退休保障方案下的「強積金」
第四條：自願性個人儲蓄	第四條：自願性個人儲蓄
第五條：家人支援和其他非財務支援(如公共醫療)	第五條：家人支援和其他非財務支援(如公共醫療)

表一：以3250元計算、推算至2041年的社會保險開支金額

	2016	2021	2026	2031	2036	2041
按政府推算的65歲及以上人數(萬)	116.46	145.04	181.58	215.94	240	255.76
以\$3250元計算的一年社會保險金額(億)	454	566	708	842	936	997

65歲及以上人數取自《香港人口推算2012-2041》附錄甲(不包括外籍家庭傭工)

表二：以3250元計算的一年社會保險金額(億元)

年份	土地基金 (含500億種子 基金)	5% 1000萬以 上財政盈餘	評稅總額 加1% 利得稅	土地基金及 社會保險 結餘的 投資收入	僱主僱員 每月各供 收入的1.5%	上年度 結餘	保稅基金、 長生 津、部份長 壽 綜援開支 ¹	當年收入 A+B+C +D+E	推算開支	當年餘額 I+II-III -IV
	A	B	C	D	E	I	II	III	IV	
2014	500	21	8	100						
2015		21	8	100						
2016	500	21	8	100		758*	248	629	454	1181
2017		21	8	100		1181	278.5	129	510	1078.5
2018		21	8	100		1078.5	278.5	129	510	976
2019		21	8	100		976	278.5	129	510	873.5
2020		21	8	100		873.5	278.5	129	510	771
2021		21	8	100	262	771	309	391	956	905
2022		21	8	100	262	905	347	391	637	1006
2023		21	8	100	262	1006	347	391	637	1107
2024		21	8	100	262	1107	347	391	637	1208
2025		21	8	100	262	1208	347	391	637	1309
2026	500	21	8	100	262	1309	385	391	708	1877
2027		21	8	100	262	1877	422	391	775	1915
2028		21	8	100	262	1915	422	391	775	1953
2029		21	8	100	262	1953	422	391	775	1991
2030		21	8	100	262	1991	422	391	775	2029
2031		21	8	100	262	2029	459	391	842	2037
2032		21	8	100	262	2037	483	391	889	2022
2033		21	8	100	262	2022	483	391	889	2007
2034		21	8	100	262	2007	483	391	889	1992
2035		21	8	100	262	1992	483	391	889	1977
2036	500	21	8	100	262	1977	507	891	936	2439
2037		21	8	100	262	2439	522	391	966.5	2385.5
2038		21	8	100	262	2385.5	522	391	966.5	2322
2039		21	8	100	262	2322	522	391	966.5	2278.5
2040		21	8	100	262	2278.5	522	391	966.5	2225
2041		21	8	100	262	2225	537	391	997	2156

表二附註

- * 為2014、2015年度的結餘
- 因政府只公佈2016、2021、2026、2031、2036及2041年的65歲人口數字，因此每5年中間的數據，假定為兩數的平均數(啡色字)，推算開支做法相同
- 上表沒有計算通帳，但如社會保險基金按通帳變動，政府的生果金、長生津、綜援及僱主、僱員供款，同樣要按通帳調整，所以對結餘仍有保障

8

社會保險收入來源的說明

- 2012年10月全民退休保障聯席座談會上，行政會議召集人林煥光建議將部分財政儲備成立退休保障的啟動基金
- 土地基金雖是財政儲備的一部份，但沒有實質的用途，現時約有2092億
- 建議先撥500億元作為社會保險的種子基金
- 其後分三次每隔10年把餘下的約1500億土地基金撥作社會保險
- 土地基金曾於2003和2004年先後轉撥1,200億和400億元政府一般收入內，可見撥轉作政府開支已有先例
- 每年撥5%的財政盈餘到社會保險，過去10個年度的平均數約為20.94億元
- 工聯會多年來倡議實行累進利得稅制，因此這裏建議應評稅利潤在1000萬元以上的公司，增加1%的利得稅率，估計每年可多收8億元
- 土地基金由2003-04年度至今，每年平均收入108.65億元，現建在議該筆收入每年撥入社會保險

9

社會保險收入來源的說明(續)

估計土地基金撥剩的餘額加上社會保險每年的大額盈餘，兩者的投資收入應可保持平均每年100億

- (土地基金97年有2030億元，17年來水平曾低見1240億元，17年來經歷沙士、金融風暴、金融海嘯，其平均回報仍有102.56億，可見土地基金撥剩的餘額加上社會保險每年盈餘，兩者款額加起來由1700多億至2000多億元，有望得到平均每年100億的投資回報)
- 由於社會保險是全民性的，建議社會保險開始派發後5年，即2021年開始僱主僱員各供月入的1.5%，從而確保社會保險的長遠收支平衡。相應扣減僱主僱員強積金供款各1%
- 建議方案實施5年後僱主僱員才供款，原因是如果僱主僱員本身家中有65歲以上祖父母、外祖父母和父母，這些長輩在這5年中，已領取\$195,000-\$1,170,000的社會保險，希望這項安排能鼓勵僱主僱員更樂意供款
- 至於低收入人士的供款，應予豁免。低收入豁免供款與強積金制度相同
- 各收入來源的詳情在以下表格解說

10

表三：土地基金各年度收入及結餘

年度	收入(億元)	結餘(億元)
2003-04*	171.59	1577.74
2004-05#	65.60	1240.25
2005-06	42.26	1285.60
2006-07	120.31	1405.91
2007-08	98.76	1504.67
2008-09	141.83	1646.50
2009-10	111.96	1758.46
2010-11	110.78	1869.24
2011-12	112.16	1981.40
2012-13(預算)	111.26	2092.66

以上10個年度的平均收入為108.65

*立法會於2003年五月七日議決將一筆為數1,200.00億元的款項從土地基金轉撥政府一般收入內。
#立法會於2004年6月16日議決將一筆為數400.00億元的款項從土地基金轉撥政府一般收入內。

11

表四：過去10年5%財政盈餘的平均數

年度	財政盈餘(億元)	5%(億元)
2003-04	-400	-20
2004-05	214	10.7
2005-06	140	7
2006-07	586	29.3
2007-08	1237	61.85
2008-09	14	0.7
2009-10	259	12.95
2010-11	751	37.55
2011-12	737	36.85
2012-13	649	32.45

平均每年度約為 20.94(21億)

12

表五:1000萬以上應評稅利潤
加1%利得稅

課稅年度	應評稅利潤1000萬以上的 評稅總額(億元)	加稅(億元)
2007-08	837.79	8.3779
2008-09	638.70	6.387
2009-10	683.55	6.8355
2010-11	802.01	8.0201
2011-12	908.10	9.081
1%利得稅平均每年約為		7.7(8億)

從政府提交立法會的文件中只有找到以上年度的數字

13

表六：僱主僱員各供月入1.5%的一年的金額(2021年開始)

每月就業收入	左鄰群組的中位數(港元)	人數(千人)	僱主1.5%(億)	僱員1.5%(億)
<3,000	1500	104.4	28188	0
3,000-3,999	3499.5	291	183304	0
4,000-4,999	4499.5	82.2	66575	0
5,000-5,999	5499.5	35.5	24940	0
6,000-6,999	6499.5	84.6	38974	0
7,000-7,999	7499.5	151.2	204106	204106.39
8,000-8,999	8499.5	243.2	372074	372074.11
9,000-9,999	9499.5	278.5	476210	476209.94
10,000-10,999	10999.5	409.7	811169	811169.13
12,000-13,999	12999.5	389.6	911629	911628.94
14,000-15,999	14999.5	319.1	861541	861541.28
16,000-17,999	16999.5	144.3	441545	441545.01
18,000-19,999	18999.5	96.4	329679	329679.32
20,000-24,999	22499.5	331.1	1340925	1340925.2
25,000-29,999	27499.5	168	839585	839585.88
30,000-34,999	32499.5	159.2	931306	931306.67
35,000-39,999	37499.5	89	600741	600741.99
40,000-44,999	42499.5	76.9	588278	588278.08
45,000-49,999	47499.5	41.5	354821	354821.27
50,000-59,999	54999.5	95.2	942471	942471.43
60,000-79,999	69999.5	59.8	753475	753475.62
80,000-99,999	89999.5	28.9	468177	468177.4
≥100,000	200000*	45.8	1648800	1648800
			僱主僱員供款共	261.7(262億)

*由於在10萬以上的收入數據，現假定以20萬計算
資料來源：2013年4-6月綜合住戶統計調查按季統計報告表5.9A

表七：家中如有65歲以上長者
5年可領得的金額

長輩數目	一位	兩位	三位	四位	五位	六位
						195000
					195000	195000
				195000	195000	195000
			195000	195000	195000	195000
		195000	195000	195000	195000	195000
	195000	195000	195000	195000	195000	195000
5年共可 領得金額 (元)	195000	390000	585000	780000	975000	1170000

建議方案實施5年後僱主僱員才供款，原因是如果僱主僱員本身家中有65歲以上祖父母、外祖父母和父母，這些長輩在這5年中，已領取\$195,000-\$1,170,000的社會保險，希望這項安排能鼓勵僱主僱員更樂意供款

15

表八：推算至2041年的生果金、
長生津及部份長者綜援金的開支

	2016	2021	2026	2031	2036	2041
估計普通高齡津貼開支	115474	143812	180043	214112	237969	253595
估計高齡津貼開支	685232	853392	1068388	1270556	1412122	1504851
估計可撥用的長者綜援開支*	908388	1131312	1416324	1684332	1872000	1994928
按政府長生津建議方案 預計額外津貼開支#	770000	960000	1190000	1390000	1550000	1620000
總計	248億	309億	385億	459億	507億	537億

* 除標明外，單位為萬
#金額來自2012年10月財委會文件<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/cj/papers/fr2-54c.pdf>，政府有關長生津的推算金額年份為2017年、2022年、2027年、2032年、2037年及2041年。

表八附註

- ◆ 過去三年，65歲以上的長者中約有28%為65-69歲，而平均每年約有26%的65-69歲長者領取普通高齡津貼，因此普通高齡津貼(\$1135)的推算方法為：[當年65歲以上人口x28%x26%x\$1135x12個月]
- ◆ 以2016年為例：65歲以上人口116.46萬x28%x26%x\$1135x12個月=11億5474萬
- ◆ 過去三年，65歲以上的長者中約有72%為70歲或以上，約有60%的70歲長者領取高齡津貼(\$1135)，因此高齡津貼的推算方法為：[當年65歲以上人口x72%x60%x\$1135x12個月]
- ◆ 以2016年為例：65歲以上人口116.46萬x72%x60%x\$1135x12個月=68億5232萬
- ◆ 過去三年約有20% 65以上長者領取長者綜援，綜援金額以4000元計。因此長者綜援開支的推算方法為：[當年65歲以上人口x20%x\$4000]
- ◆ 以2016年為例：65歲以上人口116.46萬x20%x\$3250x12個月=90億8388萬
- ◆ 長者綜援開支將大幅減少，該筆資源可撥歸社會保險
- ◆ *因社會保險與綜援不可同領，因此只從綜援金撥\$3250金額過來計算
- ◆ 假定綜援金額每人約4000元，也就是說綜援長者可領\$750元的差額

17

表九：4000元計算的一年社會保險金額(億元)[難以持續]

年份	土地基金 (含500億種子 基金)	5% 財政盈餘	評稅總額 1000萬以上 的稅 利得稅	土地基金及 社會保險 的 投資收入	僱主僱員各 供月入的 1.5% 結餘	上年度 結餘	金、長生 津、部份長 者 綜援開支	當年收入 A+B+C +D+E	推算開支 IV	當年結餘 I+II-III- IV
2014	500	21	8	100						
2015		21	8	100						
2016	500	21	8	100	758.0*	248	629	559	1076.00	
2017		21	8	100	1076.0	278.5	129	627.5	856.00	
2018		21	8	100	856.0	278.5	129	627.5	636.00	
2019		21	8	100	636.0	278.5	129	627.5	416.00	
2020		21	8	100	416.0	278.5	129	627.5	196.00	
2021		21	8	100	262	190.0	399	391	606	320.00
2022		21	8	100	262	200.0	347	391	784	154.00
2023		21	8	100	262	154.0	347	391	784	108.00
2024		21	8	100	262	108.0	347	391	784	62.00
2025		21	8	100	262	62.0	347	391	784	16.00
2026	500	21	8	100	262	420.0	395	891	899	420.00
2027		21	8	100	262	420.0	422	391	954.5	278.50
2028		21	8	100	262	278.5	422	391	954.5	137.00
2029		21	8	100	262	137.0	422	391	954.5	-4.50
2030		21	8	100	262	-4.5	422	391	954.5	-146.00
2031		21	8	100	262	-146.0	459	391	1037	-333.00
2032		21	8	100	262	-333.0	483	391	1094.5	-553.50
2033		21	8	100	262	-553.5	483	391	1094.5	-774.00
2034		21	8	100	262	-774.0	483	391	1094.5	-994.50
2035		21	8	100	262	-994.5	483	391	1094.5	-1215.00
2036	500	21	8	100	262	-1215.0	507	891	1152	-969.00
2037		21	8	100	262	-969.0	522	391	1140	-1196
2038		21	8	100	262	-1196.0	522	391	1140	-1443
2039		21	8	100	262	-1443.0	522	391	1140	-1650
2040		21	8	100	262	-1650.0	522	391	1140	-1877
2041		21	8	100	262	-1877.0	537	391	1128	-2077

推行綜合退休保障方案 不會影響政府財政穩健

年份(年底)	財政儲備(億元)	外匯基金資產總值(億元)	外匯基金累計盈餘(億元)
2003	2664	10116	3849
2004	2873	10619	4236
2005	3007	10668	4431
2006	3657	11767	5077
2007	4849	14144	6170
2008	4880	15577	4807
2009	5082	21517	5533
2010	5915	23450	5915
2011	6621	24880	5679
2012	6691	27811	6239

19

推行綜合退休保障方案 不會影響政府財政穩健(續)

- * 土地基金為財政儲備⁸八個基金中的其中一個，沒有實際的開支用途。按我們建議，不是一次過撥款，而是分22年有序撥出。以政府量入為出的財政理念，22年間財政儲備也會有增長，或可抵消有關開支
- * 外匯儲備金額達27811億元，是各國少有的穩健水平
- * 除了財政儲備和外匯儲備資產，外匯基金累計盈餘持續增加，至今已⁹有6239億，這筆累計盈餘，同樣是沒有迫切用途的，有需要時足夠政府應急
- * 《外匯基金》第8條訂明，只要外匯基金的資產不會因為轉撥而減少至低於「在當期時尚未履行的各項責任總和的105%」的水平，可以轉撥入政府一般收入

⁸財政儲備：是政府一般收入帳目和八個基金的總結餘(八個基金為：工程儲備基金、資本投資基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金、貸款基金和獎券基金。)

20

香港工會聯合會

綜合退休保障方案



背景

1. 今屆工聯會會員大會已通過「爭取政府盡快設立綜合退休保障」
2. 回顧七十年代，工聯會已爭取社會退休保障制度，在90年代更經深入調查研究，提出「綜合退休保障方案」，包括私營退休金的「強積金」和三方供款的「社會保險退休金」。

建議主體

1. 沿用九十年代方案的原則、名稱和基礎，在深化改革強積金的前題下，再落實三方供款性質的社會保障退休金，沿用「綜合退休保障方案」。

原則

1. 全民受惠，擺脫救濟概念，以達致社會和諧穩定和市民晚景福祉
2. 政府和社會承擔，垂直公平，能者多付
3. 符合世界銀行五條支柱建議
4. 以收入替代率為評估退休保障之目標
5. 持續運行，並可迎接2041年老齡高峰期

支柱

- 零支柱：保留長者綜援，但取消「衰仔紙」，並須按身體狀況獲得額外而適切支援
- 一支柱：社會保險
- 二支柱：強積金
- 三支柱：儲蓄
- 四支柱：其他公共服務支援，如公營醫療、房屋或乘車優惠

社會保險構思

財政來源 -

1. 政府：土地基金及基金帶來每年投資回報、原來已要付出的生果金、長生津和部份長者綜援的財政支出及每年5%政府財政盈餘（亦可劃一條補底線，以每年政府一般收入的固定百份比作為下限，取其一）
2. 商界：評稅利潤達1000萬元或以上的企業增加1%利得稅率
3. 民間：僱主和僱員隨強積金供款各增加0.5%，及再從強積金供款扣出1%投入社保，即勞資各1.5%，共3%，建議「額外0.5%」沒有供款收入之上限

推行年期 -

建議2016年推行，政府應及早撥出預留款項（最少500億元）起動。推行初期，經過公眾諮詢，再下一步落實民間供款方案，希望「先受惠，後供款」。

退休金額 -

以收入替代為評估標準，取工資中位數25 - 30%，如25%則是3250元，65歲之永久居民可開始領取。

強積金改革

1. 勞資5%供款，各抽出1%投入社保基金
2. 取消對沖遣散費和長期服務金
3. 設立法定收費上限
4. 建立能確保抵銷通脹及回報穩妥的公共基金

香港退休保障研究

訪談問題大綱

民建聯回覆

12/9/2013

1. 你對退休保障制度有何意見？

民建聯一直都支持在香港推行全民退休保障計劃。

隨着人口老化，香港未來的工作與退休人口比例將不斷下降。若實施全民退休保障計劃，無論是由政府收入支付還是市民供款、即收即付還是個人戶口的形式，均會對市民，尤其是在職人士，帶來新的財政負擔。因此，政府必須及早深入研究，並全面諮詢意見，從而確立大家共識的方案，以穩步推行。

2. 你對給予非在職和非本地人士的退休保障有甚麼意見？

民建聯在九十年代成立以後，便與工聯會一起推動設立“雙層社會保障方案”，建議受惠人士包括長者及家庭婦女。

而於 2011 年民建聯提出“退休保障養老金”方案，亦建議受惠對象包括非在職人士。

主要原因是現時強積金計劃並不包括全職料理家務人士、工作不穩定或低收入人士等，他們因而沒有任何退休保障。這些缺乏退休保障的人士，年老時須依賴家人（例如伴侶或子女）的供養，一旦家庭成員經濟出現問題時，這些長者頓然失去財政支援，生活坎坷。

至於非本地人士是否應該包括在內之問題，民建聯認為，基於社會資源有限，退休保障計劃受惠人士應以合資格本地長者較為適合，因此我們建議申領人應在港居住滿七年的永久性居民。

3. 你對退休給付的水平有甚麼意見？

a. 你建議的退休年齡？

我們建議合資格領取退休金的年齡應與現時領取生果金申領年齡看齊，即是 65 歲。

b. 領取退休金有甚麼條件？

申領人除了合乎上述在港住滿七年的 65 歲或以上合資格本地居民外，建議不應同時申領其他類同計劃，例如長者綜援等。

c. 給付金額有多少以及如何計算？

我們建議當局推行三級制「退休保障養老金」給付金額建議如下：

	申請年齡	資產限額	每月入息限額	每月津貼金額
第一級	65 歲或以	沒有	沒有	\$1,135
第二級	上，合資格本	不超過\$300,000	不超過\$6,880	\$2,270
第三級	地永久性居民	不超過\$150,000	不超過\$6,880	\$3,405

註：上述建議的資產限額、入息限額及每月津貼額是參考現行普通高齡津貼做法，第二級及第三級的津貼額為分別是現行發放普通高齡津貼的一倍及一倍半。

4. 僱員、僱主和政府之間的供款比重如何劃分？

我們建議的三級制「退休保障養老金」是由政府透過經常性公共財政開支撥款運作，因此僱員及僱主毋須為計劃而額外供款。

5. 與現時措施相比，如新的退休保障制度帶來額外的財政開支，你對不同持份者所需額外承擔的比重有何意見？

由於「退休保障養老金」建議是政府以經常性開支運作，基本上只要政府財政穩健，此計劃應不會對政府造成太大的承擔。

不過，鑑於此計劃建基於現行強制性公積金計劃必須有良好操作，並確實能保障大部份退休人士，因此我們建議當局必須盡快全面改革現行強積金計劃，包括進一步擴大「強積金自由行」、降低管理人收費、增設由政府營運、低管理費、與外匯基金回報掛鈎及與通脹掛鈎的兩種基金產品等等，以完善現行強積金計劃。

(完)

退休保障養老金

2012年1月

第一章 前言

香港人口老化

1. 香港人口正邁向老齡化，據統計處資料顯示，截至2010年年底，全港共有1,317,400名60歲或以上長者，佔全港約710萬人口的18.6%，據統計處推算，在2033年，每4名香港人將有一人年屆65歲或以上。

長者貧窮問題嚴重

2. 截至2011年7月，全港130多萬名60歲或以上長者中，申領「年老綜援」個案達到153,878宗，即有近12%長者是處於貧窮狀況，他們倚賴政府的經濟援助來維持生活。
3. 另外，截至本年7月，申領設有資產及入息限制的普通高齡津貼（俗稱生果金）有71,806宗，而不設資產審查的高額高領津貼有438,228宗。
4. 香港社會服務聯會分析統計數據顯示，2010年上半年，有126萬人收入是少於全港住戶入息中位數一半，屬於貧窮人士，佔總人口一成八，為歷年來最多。尤以長者貧窮問題最嚴重，每三名長者便有一個是窮人。
5. 為應付香港的人口老化問題，確保長者晚年生活獲得基本保障，本文件建議政府應改革現行高齡津貼的安排，新設由政府承擔，並根據長者的入息及資產水平分為三個級別的退休保障養老金方案，與強積金及長者綜援並行，構建全面退休保障制度。

第二章 現有支援長者退休生活措施

公共福利金計劃

6. 這是一項毋須供款的福利計劃，計劃下的各類津貼，除普通高齡津貼必須申報入息及資產審查外，其餘毋須經過經濟狀況調查，計劃的全部經費由政府一般收入撥付。
7. 現時公共福利金的每月金額是：

津貼種類	每月金額(港元) ¹
普通高齡津貼	1,035
高齡高齡津貼	1,035

綜合社會保障援助計劃（綜援）

8. 是一項毋須供款的福利計劃，計劃的目的是以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。
9. 年滿 60 歲的長者申請人須要進行經濟狀況調查，除了自住物業外，長者的資產及入息必須通過審查。
10. 綜援提供的津貼，包括三個主要部份，以下內容是與長者有關的津貼或服務：

第一類：標準金額

	單身人士	家庭成員
健全/殘疾程度達 50%	\$2680	\$2530
殘疾程度達 100%	\$3240	\$2870
需要經常護理	\$4570	\$4190

¹ 金額於 2011 年 2 月 1 日起作出調整

註:每月發放金額

第二類：補助金

a)長期個案補助金

有年老、殘疾或經醫生證明為健康欠佳成員的受助家庭，如連續領取援助金達 12 個月或以上，可按家庭中這類合資格成員的人數，獲發每年一次的長期個案補助金，作為更換家居用品及耐用用品之用。補助金額如下：

	補助金額（元）
有 1 名這類合資格成員的家庭	1,680
有 2 至 4 名這類合資格成員的家庭	3,365
有 5 名或以上這類合資格成員的家庭	3,825

b)社區生活補助金

非居於院舍而經醫生證明殘疾程度達 100%或需要經常護理的嚴重殘疾人士，每月可獲發社區生活補助金 120 元，以顧及他們在社區生活可能需要較多的費用。

c)交通補助金

年齡介乎 12 至 64 歲並經醫生證明殘疾程度達 100%或需要經常護理的嚴重殘疾人士，每月可獲發交通補助金 215 元，以鼓勵他們多些外出參與活動，從而促進他們融入社會。

第三類：特別津貼

- (i)房屋及有關津貼(包括租金、水費、平安鐘等)
- (ii)家庭津貼
- (iii)醫療及康復津貼

11. 高齡津貼及年老綜援的申領情況

	截止 30/6/2011 個案數目 (參考自社會福利 署網頁)	開支情況 (10/11 年預算) (參考自 11/12 年度 財政預算案)	開支情況 (11/12 年預算) (參考自 11/12 年度財 政預算案)
高齡津貼	508,933 宗	6,498,000,000 (64.98 億元)	6,536,000,000 (65.36 億元)
年老綜援 個案	153,966 宗	9,511,000,000 (95.11 億元)	9,698,000,000 (96.98 億元)
		合計 160.09 億元	合計 162.34 億元

強制性公積金計劃(強積金)

12. 政府自六十年代起，就制定一個適合本港的退休保障制度進行討論，結果於 1995 年制定《強制性公積金計劃條例》。有關附屬法例亦於 1998 年、1999 年和 2000 年通過。
13. 強積金制度在 2000 年 12 月開始推行，以作為本港的退休保障方案的第二條支柱，協助本港的就業人士獲得退休保障。除獲豁免人士外，所有年齡介乎 18 歲至 65 歲的僱員及自僱人士均須參加強積金計劃。
14. 根據強積金法例的規定，僱主必須選擇一家強積金服務機構，並安排僱員登記參加強積金計劃。僱主與僱員須定期向僱員賬戶作出供款。
15. 現時約有 85%的總就業人口獲強積金計劃、職業退休計劃、法定退休金或公積金(例如為公務員或公立學校教師而設的計劃)保障。

其他主要支援長者服務

公營醫療服務收費減免

16. 現時，領取綜援的病人可獲豁免公營醫療服務的收費，非綜援病人則可通過公立醫院及診所的社工申請醫療費用減免。社工在處理申請時，會考慮申請人的經濟和醫療需要以及其他相關因素。

17. 2009 年度獲醫院管理局減免醫療費用的 60 歲或以上病人數目為 184,460 人。

中醫門診服務

18. 醫院管理局計劃在全港十八區各設立一間中醫藥教研中心。現時除了油尖旺、九龍城及離島外，其餘各區已設立公營中醫診所。

社區照顧服務

19. 截止 2010 年 6 月，全港 59 間長者日間護理中心/單位，為有長期護理需要但在日間缺乏家人照顧的體弱長者，提供以中心為本的日間照顧服務。服務範圍包括個人照顧和護理、復康運動、膳食和接送等。
20. 社署於 09/10 年度提供 2314 個長者日間護理服務名額，為約 3200 名長者提供服務(包括部分時間使用服務的長者)。當局並計劃在九龍城、西貢、觀塘及油尖旺增加 135 個服務名額。

安老院舍照顧服務

21. 為一些年齡達 65 歲或以上，由於個人、社會、健康及／或其他原因而未能在家中居住的長者，提供住宿照顧服務及設施。年齡介乎 60 至 64 歲之間的人士亦可提出申請，但須證實確有需要接受住宿照顧。
22. 截至 2010 年 10 月，全港共有 755 間安老院舍，包括 579 間私營安老院舍、37 間自負盈虧安老院舍、及 139 間津助或合約安老院舍註。這些安老院舍合共提供 72502 個宿位，服務全港約 57200 名長者。

長者咭計劃

23. 為長者提供一個普遍獲得承認的年齡證明，以方便他們享用政府部門、公共運輸機構及商號為長者提供的優惠票價、折扣和優先服務。此外，「長者咭計劃」亦提倡尊敬長者的精神。

第三章 現有支援長者退休生活措施不足問題

長者未能受惠於強積金計劃

24. 現時政府向長者提供入息補助的模式，是參考了世界銀行就退休保障所倡議的三大支柱：即為在職人士提供強制退休儲蓄（現時的強積金計劃）；為有需要長者設立社會安全網；及自願性私人儲蓄。
25. 因此，政府於 2000 年實施強積金計劃，其設計只能為工作三、四十年後的勞動人口而設，而在此計劃推行之前，大部份在職人士並不享有退休保障；換言之，對於勞碌大半生的長者來說，難以受惠強積金計劃。
26. 此外，鑑於六、七十年代香港經濟主要為小本經營，或以傳統家族模式營運，這些小本經營公司或企業大多不設長俸或退休金等福利，對於一些年輕時未能累積足夠儲蓄以安享晚年的長者來說，他們退休步入晚年生活後，便面對經濟困境。

非在職人士缺乏退休保障

27. 現時強積金計劃並不包括全職料理家務人士、工作不穩定或低收入人士等，他們因而沒有任何退休保障。這些缺乏退休保障的人士，年老時須依賴家人（例如伴侶或子女）的供養，一旦家庭成員經濟出現問題時，這些長者頓然失去財政支援，生活坎坷。

持少量積蓄的清貧長者無法獲得社會保障

28. 政府目前透過綜援計劃為經濟上無法自給的人士提供安全網，不過，申領綜援的長者必須通過資產審查，據悉不少長者在年輕時辛苦儲存了數萬元積蓄，略高於申領綜援的資產限額²，因而未能符合申請條件，無法獲得社會保障援助。部份年過七十歲的長者，現時惟有依靠這微少積蓄，以及不設任何財政審查的一千多

² 長者資產限額為 36,000 元

被家人疏忽照顧的長者無法以個人身份申領綜援

29. 由於申領綜援是以家庭作為申請單位，假如申領的長者與家庭成員同住，而家庭的總收入超出了申領綜援的資產及入息限額，長者的申請被拒於門外；據悉，不少未獲得同住家人適當照顧的長者，因家人不願意簽署不供養父母的聲明（俗稱「衰仔紙」），無法以個人身份申領綜援。他們在缺乏支援情況下，生活陷於困難之中。

長者抗拒綜援人士遭負面標籤

30. 在香港，社會大眾將綜援受助者標籤為「懶人」、「社會包袱」和「社會寄生蟲」，認為綜援受助者是因為懶惰，不願意自力更生才會領取綜援。這些負面形象的「標籤」，令不少長者擔心領取綜援後將無法建立和維持正常的人際關係，以致無法正常地投入社會，因而寧願繼續過貧困生活。

第四章 「全民退休保障/全民養老金」

31. 70 多個來自不同界別的民間團體，包括職工盟、教協、社聯、樂施會及一些學者等，自 2004 年起組成了「爭取全民退休保障聯席」，致力爭取政府實施「全民退休保障/全民養老金」。

「全民退休保障/全民養老金」簡介

32. 該計劃是一個三方供款方案，即由勞方、資方及政府三方進行社會儲蓄。透過改革現時的強積金、長者綜援及高齡津貼制度，將僱員與僱主在強積金中半數的供款，加上政府在長者綜援及高齡津貼的現有開支，令所有 65 歲以上的長者，每月享有 2,500 元的生活津貼。假如政府增加盈利較高的大企業部份利得稅，長者的養老金水平可以上升至 3,000 元。
33. 方案中，供款方包括一般打工仔，其供款額不多於現時強積金的一半(即工資的 2.5%)。第二方為資方供款，包括僱主及財團，僱主的供款與打工子女一樣，而每年盈利千萬元以上需要額外供款 1-2% 的利得稅。第三方供款者為政府，政府需將現時長者社福開支的生果金及綜援標準金部份的按長者增長的比例供款，另外政府應一筆過撥出啟動基金五百億元。根據聯席提供資料，該方案經精算專家及學者核算，並確定最少能持續運作數十年，且能累積 2000 億以上的儲備。

「全民退休保障/全民養老金」的利與弊

34. 「爭取全民退休保障聯席」提出方案的好處是，僱員及僱主不需要額外供款的情況下為所有長者提供基本生活保障；由社會共同承擔責任。而將來強積金的供款額將少了一半，不過，全港所有長者可享有三千元養老金。
35. 雖然此計劃可令全民獲得退休保障，但由於計劃的大前提是，強積金僱員必須將原供款的一半注資到該計劃，換言之，此計劃即是變相向強積金計劃的僱員加稅；同時每年盈利超過一千萬元的

企業，亦須要額外支付利得稅。

36. 由於加稅涉及市民大眾的個人利益，整個社會必要達致充分共識；另一方面，該計劃亦擬向企業加徵利得稅，無論對本地企業或海外公司來說，均有負面影響。
37. 事實上，不少學會及學者亦質疑該方案，例如獅子山學會評論指出：「爭取全民退休保障聯席」提出的方案與政府稅收掛鉤，一旦所收稅項未如理想，計劃難以持續，情況就如現時歐洲各國，當年因為嚴重高估國家能力，認為可以由國家承擔老人開支，卻當發現原來有關開支越來越龐大時，便要削減其他老人福利，提高退休年齡、減少養老金額；或是加供款、加稅。泡沫爆破之時，痛苦可不是常人能想像。」

另外「。。。方案的背後是先取消綜援金及生果金，說穿了就是把資源從有迫切需要的人手上奪去，轉移到沒有迫切需要的人手中。」

38. 香港科技大學經濟學系主任雷鼎鳴指出：「全民養老金」計劃採「即收即付」/「隨收隨支」的社會保障模式，此模式從年輕或工作人口中抽稅，用以支付已退休長者的福利。從一個現在仍是年輕、但要計算將來可取得多少退休福利的就業者的角度看，將來退休是否有保障受兩個因素所決定：第一是扶養率的高低，第二是經濟的增長。倘若工作人口相對於退休人口的比例不斷下跌，便會使到支撐着這個福利制度的納稅人不勝負荷，沒有足夠的人繳交稅金。

在香港愈來愈明顯的倒轉金字塔人口結構的現實下，必然受到負面影響的「隨收隨支」制，其表現不如不受人口結構影響的強積金，已是彰彰明甚；經濟增長無論高與低，這個結論同樣成立。在任何形式的「全民退休保障制度」，「隨收隨支」的比重愈高，港人吃虧便愈大。不過，在一些年輕人口增長迅速、正金字塔人口結構的國家，此說卻不一定成立。」

39. 「全民養老金」計劃在社會已討論一段時間，但因為融資方式存在很大爭議，至今社會仍未達到一致性共識。

第五章 適合香港社會的退休保障應具備原則

40. 本港人口正邁向老齡化，政府有責任確保長者晚年生活獲得基本保障，社會普遍認為，理想的退休保障制度應具備以下條件：

紓緩長者貧窮問題

41. 計劃必須紓緩貧困長者，及需要供養家中長者的基層家庭的經濟壓力，令長者貧窮的社會問題獲得改善。
42. 一些因擁有少量資產而不符合申領綜緩資格的長者，也可因為計劃而直接受惠，改善目前只靠生果金作為主要收入來源的貧困生活。

促進家庭及社會和諧

43. 計劃必須令每位長者獲得起碼的基本生活保障，大大減輕對家人的經濟負擔，減少家庭矛盾，促進家庭和諧，有助加強及鞏固社會安定基礎。

彌補現行強積金保障不足問題

44. 除了保障在職人士在退休後獲得生活保障外，亦應為現時已退休、家庭主婦、低收入人士，或即將退休的長者等，提供退休後的生活津貼，以補足現行強積金計劃未能保障人士。

有效地分配資源

45. 社會資源有限，適合香港社會的退休保障制度應根據長者實際需要而作出適當的支援，政府可集中資源幫助真正有需要人士，避免因資源錯配而出現富者越富，貧者越貧現象。

政府財政上可行

46. 計劃必須透過精密計算及核實，確定政府財政上有足夠的承擔能力，以及足以應付計劃實施後的持續性發展；對市民而言，此計劃亦不應對他們造成任何額外經濟負擔。

達致社會共識

47. 計劃的研究、諮詢及策劃過程必須經過社會互動及開放討論，達致社會共識，社會不會因推行計劃而觸發矛盾或不必要的紛爭。

第六章 退休保障養老金方案

簡介

48. 鑑於政府現有安老政策未能全面地照顧經濟狀況不同的長者，建議政府改革現有生果金體系，為長者建立綜援以外的第二支柱，根據長者不同的經濟狀況，向他們分級資助津貼額，使全港長者退休後可獲得不同程度的現金資助，以達致全民安享晚年的目標。

宗旨

49. 保障全港市民退休後，仍維持基本水平的經濟生活；
50. 紓緩老年貧窮問題；及
51. 消除社會對申領政府津貼的歧視和負面標籤。

原則性考慮

52. 三級制的退休保障養老金計劃並沒有強制性，長者年滿 65 歲時可自由參與或不參與計劃；
53. 原綜接受助人於年滿 65 歲時，可選擇轉領新計劃，或繼續領取綜援；
54. 申請人不可同時參與新計劃及綜援計劃；
55. 殘疾長者可同時參與新計劃及繼續領取現有公共福利金計劃下的殘疾津貼；
56. 強積金積存金額視作申請人個人資產計算；及
57. 計劃屬可携性措施，選擇到內地退休長者可繼續領取津貼。

政府角色

58. 每年透過經常性公共財政開支撥款；
59. 執行計劃的日常運作，並且經常性地抽樣審查申領人士的經濟狀況；及
60. 繼續推行強制性公積金計劃、公共福利金計劃，及年老綜援計劃，以並存方式全面保障市民退休生活。

領取三級制「退休保障養老金」的規定

61. 領取資格

- 申請人必須年滿 65 歲或以上；
- 連續在港居住滿 7 年的永久性居民。

62. 發放津貼額方式

- 以現金形式，每月向長者發放指定金額；
- 以個人作為申領及發放單位。

計劃詳情

「退休保障養老金」計劃分為三級別

63. 第一級別：

64. 津貼目的：

- 為所有長者提供最基本的現金津貼，回饋長者過去為社會付出的辛勤和努力。

65. 入息及資產審查：

- 無須接受任何入息及資產審查。

66. 每月可獲發放津貼金額：

- 1035 元

註：參考現時生果金的發放金額
金額將根據社援指數定期調整

67. 第二級別：

68. 津貼目的：

- 為經濟較緊絀的長者紓緩日常生活壓力；
- 讓擁有少量積蓄的長者可以有尊嚴地過生活。

69. 入息及資產審查：

- 須要接受入息及資產審查；
- 申請人每月入息不得超過\$6,450；
- 申請人資產不得超過\$177,000。

註：參考現時生果金的資產限額安排；
長者自住物業不計算為資產。

70. 每月可獲發放津貼金額：

- \$ 2,070

註：津貼金額為養老金第一級的兩倍

71. 第三級別：

72. 津貼目的：

- 改善貧困邊緣長者的日常經濟生活；
- 讓擁有積蓄僅僅超過綜援資產限額的長者可以有尊嚴地過生活。

73. 入息及資產審查：

- 須要接受入息及資產審查；
- 申請人每月入息不得超過\$6,450；
- 申請人資產不得超過\$88,500。

註：長者資產限額為第二級養老金的一半；
長者自住物業不計算為資產。

74. 每月可獲發放津貼金額：

- \$ 3,105

註：津貼金額為養老金第一級的三倍

退休保障養老金計劃對公共財政的影響

75. 參考數據及假設：

- 根據統計處資料顯示，截至 2011 年 7 月本港 65 歲長者人數為 925,900 人，以此推算申領退休保障養老金的合資格長者數目；
- 以目前 65 歲至 69 歲人口中，約三成長者領取普通高齡津貼作為推算，即將會有約三成長者領取「退休保障養老金」的第二級及第三級；
- 上述三成長者中，領取第二級及第三級別「退休保障養老金」各有一半；
- 現時領取年老綜援的長者將不會轉而領取「退休保障養老金」；
- 假設全港 65 歲或以上長者都會領取「退休保障養老金」或年老綜援。（現時約有七成七十歲或以上長者領取高齡津貼）

預期實施退休保障養老金計劃對公共財政的影響

76. 根據上述推算，預期實施三級別的退休保障養老金計劃對政府的開支預算影響為：

級別	預算申領人數	每年開支預算
第一級	約 533,000 人	約 66.3 億
第二級	約 142,000 人	約 35.4 億
第三級	約 142,000 人	約 53.1 億
		約 155 億

每年政府開支約為 155 億元。

77. 根據 11 至 12 年度財政預算案資料，政府 09 至 10 年度高齡津貼開支為 63.2 億元，假如政府實施退休保障養老金計劃取代現有的高齡津貼，則政府每年開支將較現行生果金計劃多 91.8 億元。

申領退休保障養老金例子

生活無憂無慮健康長者

78. 假設一名 70 歲已退休長者，與兒子及孫兒同居於一層價值 500 多萬元單位，長者為該物業的業主。
79. 這名長者可以選擇：(一)領取每月 1035 元的第一級別退休保障養老金，或(二)不領取。

生活足襟見肘但健康長者

80. 假設一名 68 歲已退休的長者，年輕時辛苦儲下約 17 萬元「棺材本」，現與兒子同居於公屋單位，但兒子及媳婦收入微薄，未能好好地供養這名長者，長者每日節衣縮食來維持生活。
81. 這名長者可以申領每月 2070 元的第二級別退休保障養老金，且繼續與兒媳同居於公屋單位。

已領取綜援的肢體輕微殘疾長者

82. 假設一名 80 歲患有眼疾，且領取年老綜援 10 年的長者，與同樣領取綜援的老伴同居於公共屋邨單位，平日二人執拾紙皮幫補家計，倆合共只有 3 萬多元積蓄。
83. 這名長者可以選擇：(一)繼續以家庭個案領取年老綜援，或(二)轉為以個人單位領取每月 3105 元第三級別的退休保障養老金，及經衛生署或醫院管理局證實在日常生活中需要他人不斷照顧而可獲批每月領取 1325 元普通殘疾津貼；即合計每月可獲得 4430 元。

第七章 退休保障養老金計劃的社會效益

84. 我們認為「退休保障養老金」計劃落實推行後，將可達致以下社會效益：

達致全民退休生活保障

85. 退休保障養老金計劃是一項全民皆可享有的社會福利政策，無論退休前是家庭主婦、低收入人士，以致非勞動人口等，只要符合資格便可以申請，可彌補現行強積金只能保障大部份在職人士的缺點，達致全民退休生活保障。

紓緩長者貧窮問題

86. 退休保障養老金計劃實施後，一些過去因為擁有少量資產而未能成功申領綜援的清貧長者，從此可獲得較現行生果金為高的津貼額，直接改善他們的貧困生活，亦有效地紓援本港的長者貧窮問題。

促進家庭及社會和諧

87. 退休保障養老金計劃除了按長者個人經濟情況發放津貼額外，亦採取個人身份作為申請單位，這一來可以解決現時與家人同住的貧困長者難以成功申請綜援的問題，亦可同時紓援那些需要供養家中長者的家庭經濟壓力，減少家庭矛盾，促進社會和諧。

市民毋須額外承擔供款

88. 根據本文件第六章的推測，三級制的退休保障養老金計劃實施後，政府每年的公共財政開支約為 155 億元，我們相信政府是有足夠財力承擔開支。此外，退休保障養老金計劃實施初期，申領第二及第三級別長者的數目可能較多，但隨著強積金計劃開始發揮果效，為大部份退休市民提供生活保障後，申領入息審查級別的退休保障養老金人數將會減少；長遠而言，相信不會對政府構

成沉重壓力。

容易達致社會共識

89. 全民退休保障計劃在社會已討論多時，市民對此概念已有一定認識，而我們提出的退休保障養老金計劃，正正是與強積金及綜援計劃並行互補的全民退休保障方案。另外，由於市民毋須為新計劃額外供款，甚或挪用個人強積金為社會供款，所有支出皆由政府承擔，相信社會較容易接受，觸發社會矛盾或造成紛爭的機會較少。

避免資源錯配

90. 由於方案是根據長者的個人經濟狀況而發放的津貼，一些經審查後評為較貧困的長者可以獲得較高津貼額，令有限的社會資源可以集中在一些真正有需要人士，避免出現資源錯配問題。

(完)

我們認為，要讓長者安享晚年，當局必須完善現有退休保障制度，令長者退休後毋須為經濟生活而苦惱，這尤其對於一些未能符合綜援資格並僅靠生果金維持生活的貧困長者，當局應為他們提供更有效援助。

因此，民建聯於2011年提出「退休保障養老金」方案，建議改革生果金成分級制資助方式，以補助長者的生活開支。

我們建議的「退休保障養老金」方案是以個人為申請單位，分三個級別：

1. 第一級毋須任何資產申報或審查，65歲或以上的合資格本港居民便可申請，按2013年高齡津貼額為參考計算，每月津貼額為1,135元；
2. 第二級設有資產申報，申請人資產不得超過30萬元，每月入息限額為6,880元，可每月獲2,270元；
3. 第三級設有資產審查，申請人資產不得超過15萬元，每月入息限額為6,880元，每月可獲3,405元；
4. 三級制「退休保障養老金」不影響現有長者綜援安排，以及現有公共福利金計劃下的殘疾津貼，有更大經濟困難的長者可以選擇申請綜援，其申請資格及資助水平，包括各類津貼、補助及豁免等維持目前安排不變。

	資產限額	每月入息限額	每月津貼金額
第一級	沒有	沒有	\$1,135
第二級	不超過\$300,000	不超過\$6,880	\$2,270
第三級	不超過\$150,000	不超過\$6,880	\$3,405

註：上述建議的入息限額及每月津貼額是參考現行普通高齡津貼做法，第二級及第三級的津貼額分別是現行發放普通高齡津貼的一倍及一倍半。

街坊工友服務處 全民退休保障計劃



對於一般基層長者，既無強積金，綜援又未能申請；通脹及租金持續上升，令長者們僅有的儲蓄也耗盡，面對基層長者不能安享晚年，設立全民退休保障是迫在眉睫。

（一）街坊工友服務處建議全民退休保障制度的原則：

1. 一個「三供」方案，由僱員、僱主、政府三方進行供款；
2. 低薪工友免供款；
3. 行政簡便，滿65歲長者可即時領取，無須經濟審查；
4. 取消強積金；
5. 政府進行注資。

（二）建議之計劃內容：

1. 僱主、僱員、政府各供款5%；
2. 取消長者綜援的標準金額，取消生果金及長者生活津貼；
3. 取消強積金，用5年時間作為過渡期；
4. 政府於頭5年每年注資400億元作為種子基金，總數2000億元；
5. 長者所得：每月得到4000元（實質）退休金；
6. 基金管理：基金將由特區政府或指定部門直接管理。

（三）總結：

街坊工友服務處建議之退休保障方案屬一個「全民性」方案，能夠令現時強積金制度以外的工人都同樣受惠；而且無需經濟審查，只要到達領取年齡就可以即時領取；此建議能夠做到分擔風險，不需像強積金般由個人承擔環球金融波動的風險，建議方案是由集體來承擔風險，對工人更有保障；最後，此建議方案只需政府在計劃首5年進行注資，其後基金自行營運便可，是一個高度可持續運作的方案，絕對不會加大政府的財政負擔。

2013年10月

老有所養 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟
2011年10月

老有所養 全民退休金計劃研究報告

目錄

- I. 前言
- II. 過去就退休保障制度的討論
 - A. 強積金制度實施前的爭議
 - B. 近年倡議全民退休金計劃的進展
- III. 強積金制度及社會保障的不足之處
 - A. 強制性公積金計劃
 - B. 綜合社會保障援助計劃及高齡津貼計劃
- IV. 全民退休金計劃
 - A. 世銀多重支柱退休保障模式
 - B. 全民退休金計劃的主要原則
 - 從「三條支柱」走向「五條支柱」的退休保障制度
 - 全民保障
 - 可持續及可持續的財政模式
 - 跨代供養
 - 可持續的退休金額
 - 三方供款
 - 強積金計劃以外還需供款
 - 高收入人士供款較多
 - 僱主共同分擔
 - 政府的承擔
 - 及早儲備
 - 投資回報抵銷通脹

C. 全民退休金計劃具體方案

- 領取資格
- 退休金水平
- 財政開支
- 供款分擔比例
- 供款份額
- 實施時間
- 財政收支平衡

D. 假設及推算

V. 未來路向

附錄

I. 前言

1. 本港至今仍沒有全面的退休保障機制，隨著人口日趨老化，長者數目大幅增加，老年貧窮問題愈形迫切，全民退休保障問題理應獲得社會各界更多關注，及在政府施政的優次中佔更高地位。
2. 近年，本港人口老化漸趨明顯，政府更明確指出老齡化是本港未來發展的重大挑戰。在 2010 年底，六十五歲以上的人口增至 325 400 人，較 10 年前增加了近四分之一，遠高於同期整體人口增幅（僅為百分之六）¹。政府統計處推算，老齡人口會顯著上升，至 2039 年將達到 249 萬人，佔全港人口百分之二十八；老年撫養比率則會跳升至 454（對每一千名 15 至 64 歲人士）²。
3. 更重要的是，本港的長者貧窮問題比想像中嚴重得多。香港號稱「亞洲國際都會」，竟有為數不少的長者依靠拾荒維生，不禁令人質疑作為本港整體退休保障制度重要環節的社會保障制度，能否有效照顧長者的生活需要！香港社會服務聯會（簡稱社聯）最近的研究發現，在 2010 年，全港貧困長者多達 28 萬人，佔整體老齡人口百分之三十二點五。³
4. 強制性公積金制度（簡稱強積金）實行已有 10 年，被特區政府稱為本港退休保障制度的三大支柱之一，預期會成為本港退休人士主要財政收入來源之一，可是在 2008 年的金融海嘯衝擊下，其弱點暴露無遺。強制性公積金計劃管理局（簡稱積金局）的統計數字顯示，在 2008/09 財政年度，強積金制度的年率化內部回報率錄得負百分之廿五點九的虧損，股票基金同期的虧損高達資本額百分之三十九。⁴
5. 從國際層面而言，主要的國際組織均高度關注人口老化問題，並大力呼籲全球各地盡速建立全面的退休保障制度。2009 年 1 月，經濟合作發展組織（簡稱經合組織）及世界銀行（簡稱世銀）聯合發表題為《退休金一覽特別號：亞太地區》的報告，指出：「不少亞洲國家實施的退休保障制度，未能有效應付未來二十年快速增長的老齡人口的需要。」⁵該報告更列舉這些國家即將面對的問題，包括退休金覆蓋率低，退休金金額低於生活開支等。可悲的

¹ 政府統計處網頁。

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

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

⁴ 強制性公積金計劃管理局（簡稱積金局），《強積金計劃統計摘要》，2009 年 3 月，<http://www.mpfa.org.hk/te_chi/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf>。

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

是，香港竟然會面對相同的問題。

6. 因此，香港迫切需要檢討現時的退休保障機制，尋求穩定的財政收入來源以滿足長遠照顧老齡人口的需要。盡早開始儲蓄資金是至為重要的，這樣才能積累額外財政儲備以照顧未來十年出現的大群長者。我們不能對問題視而不見，因為現行制度根本無法供養日漸增多的老齡人口，屆時可能要削減其他範疇的公共開支，這不單會製造社會矛盾，也會妨礙社會發展。若不能制定妥善的應對策略，老齡人口可能對特區政府構成沉重的財政負擔，甚至破壞整體財政穩健程度。
7. 基於此，本智庫就全民退休保障問題進行了研究，並在 2010 年 2 月發表了題為《老有所養－全民退休金計劃研究報告》，希望特區政府及早關注有關問題，早作籌謀。事與願違，特區政府始終無視退休保障問題的嚴重性及迫切性。
 - 曾蔭權在今年的《施政報告》中表示：「……社會對推行全民退休保障並不容易得到共識。……若把制度作根本性改變，以資源再分配的方法去處理退休保障的問題，中產和專業人士現時普遍不會接受，是不切實際的。」
 - 勞工及福利局局長張建宗隨後在立法會答問中更表示：「中央政策組正（就有關問題）持續進行其深化研究工作，當中包括開展有關退休計劃及老年經濟狀況、涵蓋 10 000 個住戶的全港性住戶調查，……，預計最快在二〇一二年年底有初步調查結果，供進行詳細分析。」⁶也就是說，全民退休保障問題可能再拖延一年，才有機會重返政府的議事日程。
8. 本智庫並不認同政府近日就全民退休保障問題的取態，始終認為一個可持續的全民退休金方案可以照顧市民的福祉，也符合香港的長遠利益。基於此，本智庫重新審視了去年提出的「全民退休金」計劃，在更新相關數據的基礎上，再度確認有關財政開支是整體社會負擔得來的，是可以持續的。
9. 「全民退休金」計劃是根據世銀提倡的「多重支柱」理念設計的，希望實現老有所養，讓長者有尊嚴地度過晚年。本文的第二部份會簡述本港退休保障制度發展歷程，第三部份會探討現時強積金及社會保障制度的不足之處，第四部份會詳述「全民退休金」計劃的構思，本報告的最後部份會展望未來退休保障制度的發展。

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

II. 過去就退休保障制度的討論

A. 強積金制度實施前的爭議

10. 伴隨著政治制度民主化的發展，民生議題在上世紀八十年代開始受到重視。市民期望退休保障的訴求不斷升溫，很多團體提出了林林總總的退休保障方案。
11. 1994 年至 1995 年間，社會上曾就退休保障制度進行了熱烈的討論。港英政府建議實行「老年退休金」計劃，優點包括長者可以即時受惠，覆蓋範圍更為廣泛及保證長者有固定收入。然而，反對者認為新制度會把照顧長者的責任由家庭轉嫁給社會，另一備受詬病的地方是退休金的多寡與供款多少沒有關係。⁷1995 年 1 月，政府以「公眾對老年退休金計劃的意見過於分歧」為由，放棄推行該計劃。⁸其後，港英政府再度推出在 1993 年被立法會否決的私營職業退休計劃，並明言這是最後方案。⁹該計劃最終通過成為強積金計劃，並於 2000 年底實施。
12. 過去二十多年，眾多團體基於不同的意識形態，提出了各種各樣的退休保障制度。大致而言，這些建議可以歸納為以下三類：
 - 私營職業退休計劃；
 - 全民退休金計劃；或
 - 兩者混合模式；部份建議更包括失業援助、保險、長者照顧津貼等。各個建議詳情請參閱附錄 A。
13. 眾多方案各有異同，所引發的爭議可概括為以下三個主要問題：
 - **職業退休保障與全民退休保障之爭**：工商界指全民退休保障缺乏可持續性，而勞工及社福團體則認為職業退休保障排斥失業人士及全職照顧家庭人士（主要為女性）。此外，前者認為退休金必須與供款多寡掛鉤，後者則主張有關制度應包含財富再分配元素。
 - **政府管理與私人管理之爭**：贊成實施中央公積金的人士認為，政府審慎的管理及投資策略有助降低個人的風險，而且可以減少行政費用。持相反意見者則擔心政府可能過於保守，導致退休金回報率偏低。

⁷ 立法會秘書處，〈資料便覽：香港退休計劃的歷史發展〉，2005 年，<<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/sec/library/0405f18c.pdf>>。

⁸ 同上。

⁹ 香港立法局，〈立法局會議過程正式紀錄〉，1995 年 3 月 8 日，<http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc_sitg/hansard/h950308.pdf>。

- **入息審查與全民保障之爭：**有論者認為，任何形式的社會援助或退休金都須通過入息審查，以確保社會資源得到有效運用，及維持財政穩健。¹⁰持相反意見者則認為，享有退休金是所有長者的基本權利，可以讓他們有尊嚴地過活；現時的綜援制度的審查機制備受批評，認為會標籤受助者及排拒不少有需要人士。

B. 近年倡議全民退休金計劃的進展

14. 強積金實施數年後，社會上再度出現有關設立全民退休金計劃的呼聲。2004年，超過 50 個非政府組織共同提出「全民退休保障計劃」（以下簡稱全民退保），重提全民退休金方案。因應社會的訴求，立法會就有關議題進行了動議辯論：
 - 2006 年 6 月，立法會動議設立全民退保，雖然有 33 名議員贊成，該議案在分組點票時被功能組別否決。
 - 2008 年 11 月，立法會通過一項有關要求研究全民退保的動議。特區政府在辯論期間表示，中央政策組正研究本港長遠退休保障安排。可是，有關研究成果最後沒有全部公開，只有個別報告上載到中央政策組的網頁。
15. 有關討論的焦點在於有否需要推行全民退保及該計劃是否實際可行。事實上，贊成及反對雙方均同意需要加大力度應對人口老化問題，也同意強積金制度未臻完善。可是，雙方就額外供款及財富再分配問題有很大分歧。本報告第四章會詳細探討「全民退休金」計劃的可行性。至於本港退休制度的發展歷程，請參閱附錄 B。

III. 強積金制度及社會保障的不足之處

16. 我們將檢視強積金制度及社會保障制度（綜援及高齡津貼），並指出現行退休保障未能有效照顧貧困長者的需要。

A. 強制性公積金計劃

17. 在現行制度下，僱主及僱員均需向強積金計劃定期供款，供款比率為僱員月薪百分之五。僱員供款入息上限為月薪 20,000 元，下限則自 2011 年 11 月 1 日開始調升至 6,500 元，月薪 6,500 元以下僱員無須供款。僱主供款部份只有入息上限，即每月 20,000 元。自僱人士同樣受入息上下限的限制。¹¹強積金個人戶口需由私營強積金計劃受託人（以下簡稱受託人）管理。

家務料理者及非就業人口不受保障

18. 強積金制度被批評不符合公平原則，這與其作為職業退休制度的本質有關，因而沒有把非就業人口納入涵蓋範圍。在現行制度之下，最受影響的是以女性為主的家務料理者；在 2011 年第二季，只有百分之五十三點三的女性（15 歲或以上）參與勞動市場，男性則有百分之六十八點九工作。¹²再者，退休中年人士，失業人士以至因傷殘而喪失工作能力的人，全被排拒於強積金計劃之外。2006 年，缺乏退休保障人士的數目估計多達 240 萬人。¹³

強積金不敷應用，低收入人士情況尤其嚴重

19. 強積金制度缺乏有效機制保證供款人退休後的收入，因為有關計劃的性質屬「界定供款」（相當於僱員工資百分之十），而非「界定利益」，因此強積金的多寡取決於薪金及供款年期。低收入人士，特別是月入低於 6,500 元者，其積累的款額有限，因為只有僱主每月少於 325 元的供款而已。低收入人士中，婦女佔頗大比例；在 2011 年第二季，月入低於 6,999 元人士中，竟多達百分之六十二是女性。¹⁴

¹¹ 積金局，〈強積金制度的特點〉，http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/abt_mpfs/abt_mpfs_fms/abt_mpfs_fms_con/abt_mpfs_fms_con.html。

¹² 政府統計處網頁。

¹³ 立法會，〈立法局會議過程正式紀錄〉，2006 年 4 月 26 日，

<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>。

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

20. 對於四十歲之後才參加強積金計劃的中年人士而言，由於供款年期短，將難以累積足夠的強積金維持退休後的生活。舉例來說，一名四十歲的工人，於2000年開始參加強積金計劃，若以月入六千元計算，至他六十五歲退休時只能取回297,000元的強積金，¹⁵這個數目遠不足夠退休後生活所需。在強積金制度實施前，全港只有三分之一僱員參與了退休計劃，¹⁶換句話說，三分之二(即約一百萬名)中年僱員很大機會面對退休保障不足的問題。
21. 經濟發展及合作組織(經合組織)和世界銀行(世銀)指出，香港低收入人士的退休金替代率(即退休金佔退休前收入的百分比)低於全港平均數字(分別為百分之三十五及三十八)，這與其他經合組織成員的情況剛好相反；¹⁷問題的關鍵在於本港的強積金制度不具備財富再分配性質，低收入人士供款少，自然只能累積到較少強積金。因此，本港大部份退休人士的強積金不夠退休生活所需；一位本地學者估計，本港低收入人士強積金的替代率只有百分之二十左右。¹⁸

風險大、回報低

22. 一個良好的退休保障制度應具備協助供款人抗衡市場波動風險的能力。可是，2008年金融海嘯對強積金的投資回報造成嚴重的打擊，甚至導致2008/09年度虧損高達百分之二十九點五的資產值。截至2009年3月計算，自強積金成立以來累計回報率竟然錄得負增長。¹⁹近期環球經濟波動對強積金投資回報再度帶來嚴重負面影響，一家基金及研究機構的研究報告指出，強積金在2011年第三季的回報下跌了百分之十二點三，兩百萬名供款人每人平均損失1.85萬元。²⁰
23. 強積金管理局雖然強調，自強積金制度實施以來至2011年第2季止，所有基金的年率化內部回報率平均達百分之五點一，而且有關回報已經扣除所有費用；問題是大部份市民購買的基金並不受惠。從下表可見，在6種核准成分基金中，只有股票基金的年率化回報略優於平均水平，保證基金(1.6%)及保守基金(1.1%)則遠低於年率化平均回報率，只能稍高於年率化綜合消

¹⁵ 我們根據以下的假設推算：工資由2000年開始每年增長百分之一，強積金戶口年度回報率百分之五，管理費每年百分之二。

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

¹⁷ OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/3/35/341966940.pdf>>.

¹⁸ 黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008年4月。

¹⁹ 積金局，〈強積金計劃統計摘要〉，2009年3月。

<http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf>.

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

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

核准成分基金年率化回報

(%)

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

備註：回報數字已扣除費

資料來源：積金局：《強制性公積金計劃統計摘要》，2011年6月。

管理費用高昂

24. 社會一直高度關注基金受託人收取過高行政費蠶食投資回報的問題。消費者委員會(簡稱消委會)2007年的調查顯示，受託人收費平均為資產值百分之二，最高的收費達百分之三點八；²¹即使是以收取銀行利息為主的保守基金，受託人收費也高於百分之一點五。²²消委會研究指出，以供款40年計算，每年若收取資產值百分之一的費用，回報額將會減少百分之二十三(假設每年回報率為百分之五)；假如累積總資產為305萬元，回報就會減少69萬元。²³雖然公眾對行政費過高作出了嚴厲批評，但在2009財政年度，強積金平均基金開支比率仍維持在百分之一點八五的高水平，²⁴
25. 基金行政費過高相當程度上可視為市場失效的具體表現。現時，積金局沒有任何收費指引，當局冀望市場機制能發揮自動調節作用，進而推低整體管理收費，從現實情況看來，成效顯然不彰。立法會即使修訂了強積金條例，容

²¹ 〈最高收費3.87% 隨時得不償失 強積金吞你一半滾存〉，《新報》，2007年7月17日，A4頁。

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

²³ 消費者委員會，〈強積金計劃收費差異大〉，《選擇月刊》，2007年7月16日。

<http://www.consumer.org.hk/website/ws_chi/news/press_releases/p36901.txt>.

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

許僱員供款部份可自由選擇受託人，問題是現時五間主要受託人已佔了七成的市場份額，自由選擇及轉換強積金基金的成效頗成疑問。²⁵

一次過提取強積金

- 根據現行制度的規定，強積金計劃成員可於 65 歲退休時一次過提取戶口權益。有關安排的優點是可以讓供款人靈活使用強積金，問題是部份退休人士，特別是一些未能謹慎管理財政的人士，可能在短時間內花光所有強積金，迅速陷入貧窮的境地。簡言之，一次過提取積金的安排，未能充份體現退休金保障退休人士有穩定收入的原意。

強積金可用作抵消長期服務金或遣散費

- 僱傭條例容許僱主供款部份及其累積權益用作抵消長期服務金或遣散費之用，問題是被辭退僱員由於失業，往往會用這筆款項應付燃眉之急，而不會作儲蓄退休之用，這將嚴重削弱強積金累積滾存及退休保障的效果，更有違強積金為僱員提供退休保障的原意。在 2001 年至 2005 年 5 年間，強積金供款累算權益被用於支付長期服務金或遣散費的款額多達 48 億元，而在 2006 年至 2010 年 6 月的 4 年半時間裡，強積金累算權益被用於對沖用途的金額更倍增至 90 億元，總額達 138 億元，²⁶相當於截至 2010 年 6 月止所有強積金計劃總淨資產值的百分之四點五。²⁷該條款使僱主差不多毋須付出額外成本，便可以解僱或遣散員工。在經濟不景及供款累積愈多的情況下，相信有更多的強積金款項會被用來解僱員工。

欠供強積金

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

²⁵ 〈積金局新主席上任 減費最棘手〉，《香港經濟日報》，2009 年 5 月 12 日，A10 頁。

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

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

²⁸ 積金局，F 部-執法，〈已調查的個案數目（包括投訴及受託人匯報個案）（按指控罪行劃分）〉，〈把個案轉介警方處理後所申請的傳票數目（按罪行性質及檢控結果劃分）〉，《強積金管理局年報 2010-2011》，143 頁。

²⁹ 2008 至 09 年度發生超過 43 000 宗欠供個案，參看積金局，E 部-執法，〈已調查的投訴及受託人匯報個案數目（按指控罪行劃分）〉，〈把個案轉介警方處理後所申請的傳票數目（按罪行性質及檢控結果劃分）〉，《強積金管理局年報 2008-2009》，126-127 頁。

行報復，令人不敢主動檢舉。³⁰縱然積金局有權要求受託人匯報欠供個案，卻未有積極介入監察供款情況。

B. 綜合社會保障援助（綜援）計劃及高齡津貼計劃

- 雖然政府強調綜援計劃可以「為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網」，³¹但顯然易見的是這並不是解決長者貧窮問題的理想方案。

60 歲或以上的長者申領到的綜援金額，須視乎其資產數目、是否與家人同住、傷殘程度等因素。在 2011 年，單身健全長者擁有的資產不多於 36,000 元，每月可獲 2,680 元標準金額。³²綜援計劃另有補助金及特別津貼，以支付受助人在租金、醫療、交通費用等方面的開支。

審查制度排拒有需要的長者

- 從 1999 年開始，特區政府收緊了長者申請綜援的資格。任何與子女同住的長者如需申請綜援，須向有關當局提供子女宣稱不供養父母的文件。有關安排對長者本人及其家人均構成極大的侮辱。為免尷尬，父母一方固然不會迫使子女提交有關文件，子女方面即使無力供養年邁的父母，也同樣拒絕提交文件。³³有團體估計，新機制可能導致多達 10 萬名貧困長者無法申領綜援；³⁴其實自 1999 年以來社工界已多番指出新審查方式的流弊呢！³⁵
- 實施嚴厲的審查機制後，新增的長者綜援個案大幅減少。自 2000 至 01 財政年度開始，長者綜援個案的增幅長期徘徊在一至兩個百分點，遠低於回歸初期雙位數字的增幅。近年長者綜援個案的增幅甚至少於一個百分點，與整體長者人口增幅不符，相信為數不少的長者即使有經濟困難，也沒有申請綜援。若然如此，綜援作為安全網作用顯然失效；下表清楚顯示長者綜援個案被壓抑的情況：³⁶

³⁰ 〈30 個月不供款僱主被斥故意華 香難欠供積金或清盤〉，《蘋果日報》，2009 年 6 月 18 日，A13 頁。

³¹ 社會福利署，〈綜合社會保障援助（綜援）計劃〉，<http://www.swd.gov.hk/te/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/>。

³² 社會福利署，〈社會保障〉，<http://www.swd.gov.hk/te/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/#CSSAsA>。

³³ 香港社會工作者總工會，〈《長者生活保障》社工總會意見書〉，2007 年 4 月 10 日，<<http://hkswwg.org.hk/web/frame.php?iframeon=yes&referer=http%3A/hkswwg.org.hk/web/redirect.php%3Fid%3D398%26goto%3Dlastpost>>。

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

³⁵ 〈社署斷綜援長者遺囑棄 社工：遺棄老人問題將不斷增多〉，《明報》，1999 年 6 月 4 日，A3 頁。

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

財政年度	長者綜援個案	增減個案	增/減幅(%)
1996-97	98 765	-	-
1997-98	112 067	+ 13 302	+ 13.4
1998-99	124 304	+ 12 237	+10.9
1999-00	133 070	+ 8 766	+7.0
2000-01	135 409	+ 2 339	+1.7
2001-02	139 288	+ 3 879	+ 2.8
2002-03	143 585	+ 4 297	+ 3.0
2003-04	147 433	+ 2 966	+ 2.6
2004-05	150 399	+2 966	+2.0
2005-06	151 918	+1 519	+1.0
2006-07	152 788	+870	+0.5
2007-08	152 270	-518	-0.3
2008-09	153 451	+1 181	+0.8
2009-10	153 274	-177	+0.1

老年貧窮

32. 即使參考不完整的資料，也顯示老年貧窮問題相當嚴重。根據統計處的調查結果，在 2008 年中，60 歲及以上長者有 113 百萬人，其中沒有個人入息及領取長者綜援金的人數分別為 5.4 萬及 11.17 萬人，分別佔所有長者的百分之四點八及九點九。³⁷至於單靠高齡津貼生活的長者數目不詳。
33. 近年長者住戶收入下降的情況也相當嚴重。根據 2006 年中期人口統計資料編撰的長者專題報告，有長者成員的二人家庭收入中位數由 1996 年的 8,000 元下跌至 2006 年的 6,606 元；有長者成員而入息低於 6,000 元的家庭，在這段期間也增長了七成，達到 181 801 戶。³⁸
34. 近年依靠高齡津貼過活的長者呈上升趨勢，問題是長者申請普通高齡津貼也須符合以下資格：65 至 69 歲的長者需通過資產及入息審查，個人資產限額為 177,000 元；70 歲或以上的長者才無須審查。雖然自 2011 年 2 月開始，高齡津貼的款額增加至 1,035 元，但這個數額肯定不足以讓長者過有尊嚴的生活。

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

³⁸ 政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008 年。

35. 社聯在 2007 年進行的調查不單暴露了長者貧窮問題的嚴重性，更突顯了現時社會保障制度的不足之處，顯然未能發揮安全網的作用。是次調查接受訪問的 96 位拾荒長者，六成受訪者雖然與家人同住，卻只有一半獲得家人的金錢方面的支援。令人震驚的是，多達三成的受訪者需要依靠拾荒維持生活的基本需要。³⁹類似的報導時有所聞，不勝枚舉。

政府沉重財政負擔

36. 雖然政府給予長者的生活保障金額雖然偏低，但佔用的公共資源數量仍相當可觀。在 2009 至 10 年度，長者綜援金及高齡津貼的開支達到 119 億元（備註：已扣除額外發放的一個月綜援標準金額及高齡津貼），相當於整體社會福利開支的三成。⁴⁰長者人口逐漸增多，勢難避免與其他社群競逐有限的公共財政資源，特區政府宜開拓新的財政來源以應對老齡人口增加的需要。

老年人口會在短期內出現急速增長

37. 隨著老年人口持續及大幅度上升，政府在未來二十至三十年的負擔必然大大加重。根據官方估計，到 2039 年，65 歲以上人口將會多達 249 萬，⁴¹是 2010 年數字的 2.69 倍。按人口增長趨勢進行估計，老齡人口會在未來幾年開始出現急速而且顯著的增長。如果政府當局仍然採取觀望態度，將會錯失去及早創造條件處理問題的機遇。
38. 倘若特區政府於短期內未能推出切實可行的方案以應付退休保障開支大幅飆升的危機，公共財政勢將面臨嚴峻考驗。人口政策專責小組早在 2003 年發表的報告便已指出，長者綜援及高齡津貼的開支將會於 2031 年上升至 310 億元，是 2002/03 年度的 3 倍；⁴²這個估算數字明顯偏低，因為還未考慮高齡津貼增加至一千元這個因素呢！還需注意的是，申領綜援的長者佔整體長者人口的比例由 1996 年百分之十一點七，⁴³上升至 2006 年百分之十九點七。⁴⁴

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

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

⁴¹ 政府統計處，《香港人口推算 2010-2039》，2010 年。

⁴² 人口政策專責小組，《人口政策專責小組報告書》，2003 年，<<http://www.info.gov.hk/info/population/chi/pdf/report.pdf>>。

⁴³ 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，

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

⁴⁴ 立法會研究有關減貧事宜小組，《有關長者貧窮報告》，2007 年 6 月，

<<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0608cb2-2048-c.pdf>>。

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

IV. 「全民退休金」計劃

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

A. 世銀多重支柱退休保障模式

40. 世銀已建構一個老年退休收入保障制度的理念框架，可供本港參考。世銀退休保障制模式旨在「確保長者免受貧窮之苦」及「退休後的消費生活水平不會大幅下降」。⁴⁶世銀模式可歸納為「五條支柱」架構，較單一支柱模式靈活。⁴⁷該五條支柱分別為：
- **非供款性的「支柱零」**：由政府財政支付的社會保障制度。
 - **強制性的「第一支柱」**：隨收隨支的公營退休金制度。
 - **強制性的「第二支柱」**：強制性僱員個人儲蓄戶口（「界定供款計劃」），特點是戶口持有人的供款額及投資表現對利潤回報有直接的影響。
 - **自願性的「第三支柱」**：個人為退休生活所作的儲蓄。
 - **非財務性「第四支柱」**：包括家庭支援及其他正規社會服務，例如醫療、房屋福利等。
41. 更重要的是，世銀強調未來的退休保障制度只能依靠多元化的支援途徑及方式，才能有效應對漫長退休生活的種種變數。⁴⁸多重支柱模式兼容矛盾的原則及價值觀，例如支柱零及第一支柱主要偏重財富再分配，而第二及第三支柱則主要依賴個人儲蓄。我們無需爭拗那一條支柱最好，因為香港需要的正是多元化的措施。
42. 如果我們以世銀的模式評估香港現行的退休保障制度，長者綜援及高齡津貼等同於支柱零，強積金計劃及其他職業退休計劃為第二支柱，個人自願性儲蓄則是第三支柱，而家人支援及醫療房屋津貼為第四支柱。換句話說，香港沒有最基本的、旨在照顧所有市民晚年生活所需的第一支柱。

⁴⁶ The World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework," 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf>。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 同上。

⁴⁵ 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf>。

B. 「全民退休金」計劃的主要原則

43. 因應過去與全民退休金討論中呈現的富爭議性議題，我們為未來的全民退休金計劃設定幾項主要原則，在闡述有關方案的細節前先予以交代。

從「三條支柱」走向「五條支柱」的退休保障制度

44. 為使有關建議清晰易明，我們在此先比較世銀倡議的「五條支柱」模式及特區政府現時採用的「三條支柱」模式的異同。按照特區政府的模式，第一支柱是政府社會保障制度，第二支柱為強積金計劃，而第三支柱則是個人自願性儲蓄。兩種模式的主要分別為非供款性的社會保障歸類不同而已，世銀將其分類為支柱零，但特區政府則指其為第一支柱。

	世界銀行	特區政府
非供款性社會保障	支柱零	第一支柱
強制性公營退休制度	第一支柱	--
強制性職業退休保障制度	第二支柱	第二支柱
個人儲蓄	第三支柱	第三支柱
非財務性支援	第四支柱	醫療、房屋

45. 為了應付即將來臨的老年人口膨脹，本港宜採用比較完整的五條支柱退休保障制度，並把工作重點放在建立世銀模式的「第一支柱」，即隨收隨支的全民退休金計劃。
46. 在擬議的退休保障制度中，每條支柱有自己特定的對象及功能：
- 支柱零：綜援基本金額將予以取消，但補助金及特別津貼則繼續存在，讓少數有特殊需要的長者繼續獲得所需援助；
 - 第一支柱：「全民退休金」旨在滿足全港長者的基本生活開支；
 - 第二支柱：體現多勞多得原則，讓勞動人口退休後都獲得額外生活費。參與強積金計劃的僱員退休後得到的金額（替代率），約等於過往收入的五分之一⁴⁹；
 - 第三支柱：鼓勵個人儲蓄以維持既有生活水平；
 - 第四支柱：家人基於對親人的關懷及孝道供養長者，政府則維持現有的醫療及房屋資助。

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

全民保障

47. 香港是一個經濟高度發展的地方，人均本地生產總值於2010年達到251,907港元（以當時市價計算），⁵⁰所有長者理應可以有像樣的退休生活。因此，「全民退休金」應當是所有香港永久居民享有的基本權利，不應計較他們在壯年時曾否供款或供款多寡；即使是家務料理者及缺乏工作能力的傷殘人士，也應享有「全民退休金」。

可持續的財政模式

48. 總括而言，全民退休金計劃必須具備一個可行的財政模式，長遠而言可以提供穩定的收入，包括以下幾個主要組成部份：
- 跨代供養；
 - 透過三方供款提供額外資源；
 - 高收入人士供款較多；
 - 僱主共同分擔；
 - 及早儲備；及
 - 投資回報抵銷通脹。

跨代供養

49. 老齡人口的供養問題日趨沉重，以家庭為供養單位根本不勝負荷，更何況為數不少的長者是沒有子女呢！供養老齡人口的責任將需要社會所有成員集體負責，以跨代供養方式處理才能應付得來。必須指出的是，任何就退休制度的改動並不必然會破壞中國的傳統孝道思想及關顧長者的美德，而客觀事實是本港家庭制度近年出現極大變化，其社會及經濟功能今非昔比。具體情況如下：
- 經濟能力不足：有長者成員的家庭月中位數相比整體家庭月中位數為低，以五人家庭為例，2006年前者的中位數就比後者月入少百分之十一，⁵¹年青家庭成員供養年老親人可能相當吃力；
 - 供養率算式與現實脫節：隨著12年免費教育全面落实，大部份青年的在學年齡推遲至17/18歲，加上大專教育近年積極擴充，約有三分之二的適齡入學青年可以接受教育，在學年齡起碼延至19/20歲，因此少年兒童撫養率的年齡上限起碼應提高至19歲。影響所及，經濟活躍組群

⁵⁰政府統計處，〈本地生產總值、本地生產總值內含平減物價指數及按人口平均計算的本地生產總值〉統計表，<http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&tableID=039&subjectID=12>。

⁵¹政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008年。

人數相應減少，無論少年兒童及老年供養率均會上升；

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

可持續的基本退休金額

50. 「全民退休金」旨在為所有長者提供穩定的收入來源，金額方面必須足夠應付基本生活開支；現時單身健全長者的綜援標準金額可作為訂定「全民退休金」的參考。香港是一個富裕社會，相信大部份市民不會反對退休保障的金額稍高於綜援標準金額。由於現時不少長者只靠高齡津貼應付日常生活所需，相信「全民退休金」可以大幅改善他們的生活水平。
51. 但同樣重要的是，供款比率及退休金額兩者之間須維持適當的平衡，才能保持計劃的可持續性。由於多條退休保障支柱同時存在，勞動人口享有強積金，最貧困的人士可領取綜援補助金及特別津貼以應付特殊需要，「全民退休金」金額無需訂得過高，以免加重社會的負擔。

三方供款

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

強積金計劃以外還需供款

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

高收入人士供款較多

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

僱主共同分擔

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

政府的承擔

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

及早儲備

57. 全民退休金計劃成功與否，有賴能否及早儲備所需財政資源。鑑於目前老年撫養比率仍然偏低，計劃愈早推行將有助滾存足夠的盈餘，相信可以提高計劃的可持續性。倘如十年後才開始實施計劃，供款收入僅足以滿足即時支付退休金的需要，屆時供款率必然會更高。

投資回報抵銷通脹

58. 特區政府必須就全民退休金計劃設定投資目標，保本之餘還要爭取合理回報以抵銷通脹甚至創造利潤。設定全民退休金計劃回報率水平時，可借鑑外匯基金的管理經驗；由 2001 至 2010 年，外匯基金的年平均回報率達每年百分之四點九。⁵²

C. 「全民退休金」計劃具體方案

領取資格

59. 所有六十五歲或以上香港永久性居民都符合領取資格，無須任何入息及資產審查。

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

退休金水平

60. 當全民退休金制度於 2012 年開始實施時，其金額水平如下：
- 每月 3,000 元
 - 比現時綜援水平高百分之十二（單身健全長者綜援標準金額為 2,680 元），約為低薪人士（全港就業人口收入中位數一半約為 5,500 元）收入百分之五十五；⁵³
 - 預計只較 2012 年綜援水平稍高百分之六（屆時單身健全長者綜援標準金額可能參考本年綜合物價指數上調百分之五點五至 2,827 元）；
 - 退休金額應根據通脹率調整，但只應上調，通縮時不會下調。

財政開支

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

供款分擔比例

62. 擬議計劃的財政資源來自三方供款，但不能超越任何一方的承擔能力；注資的具體安排如下：
- 僱員及僱主供款
 - 僱員及僱主每月的供款率為僱員月薪的百分之二點五；
 - 僱員月入少於 6,500 元無須供款，但其僱主仍需供款；
 - 僱員月薪五萬以上部份供款率維持在百分之二點五水平，僱主的供款率相同。
 - 政府供款
 - 政府現時向長者提供的綜援基本金額及生果金，須轉撥作支付構思中的「全民退休金」，有關款項將成為新制度重要的財政來源，估計 2012 年有關款額達 129 億元；這部份的供款須因應老齡人口的增長及消費物價指數而調整。
 - 特區政府每五年從庫房撥出 250 億元注入全民退休金計劃，有關款額須參考消費物價指數增幅調整，以抵消通脹的影響。由於計劃較最初建議的 2010 年遲了兩年實施，以致累計盈餘會較預期少，為確保是計劃

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

供款份額

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

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

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

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

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

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

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

實施時間

66. 低老年撫養比率有助退休保障制度累積資金，問題是本港老年撫養比率近年轉趨上升，所以「全民退休金」計劃務需盡早推行。假如計劃能夠於 2012 年展開，到 2023 年將可滾存 3101 億元盈餘，對應付往後出現的年度虧損有很大幫助。
67. 由於「全民退休金」計劃的立法工作可能需時數年，特區政府須在 2012 年作首度注資，注入 2012 至 2016 年度的撥款，款額為 500 億元，以累積計劃所需資金。有關注資安排只能局部減輕延誤實施對累積盈餘的負面影響；假設有關於計劃延至 2017 年才開始實施，5 年間累積盈餘會減少 686 億元至只有 574 億元，更會損失其後四十多年的投資回報，對計劃的財政穩健性造成極大破壞。

財政收支平衡

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

D. 假設及推算

70. 我們的推算基於以下的假設：

- i. **人口預測：**2011 至 2039 年的人口預測來自政府統計出版的《香港人口推

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

ii. 經濟預測

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

備註：

aag = 年平均增長率

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

有*者：官方數字

iii. 整體就業人數

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

iv. 建議退休金額

- 2012 年退休金額
\$3,000
- 建議 2013 年退休金額
3,000 元 x 2.8% = 3,084 元(備註：2.8%為 2012 年預測消費物價指數，其後各年依據前一年的消費物價指數調整。)

v. 每年供款估計金額：2012 年數字是根據政府統計處就業人士「每月就業收入」估算得來的。⁵⁷2009 年至 2036 年的數字進一步依據預測僱員人數及消費物價指數變化作出推算，僱員實質工資則假設增長為每年百分之一。⁵⁸

vi. 政府長者生活津貼：假設申領長者綜援及高齡津貼的人數佔整體老齡人口比例不變，分別為百分之十八點六及百分之五十四點四（參看附錄 D，並以此為基礎推算日後政府在長者生活津貼方面的開支）；有關開支須跟隨消費物價指數調升，該指數下調則資助額維持不變。

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

viii. 「全民退休金」計劃假設於 2012 年開始實施。

V. 未來路向

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

⁵⁷ 政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2011 年第二季

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

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



老有所養 — 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟
2011年10月

顧問團成員

高德禮
吳佛光

研究小組成員

陳啓明
潘文瀚(至2009年11月)
莊初傑



 公共專業聯盟

 The Professional Commons


Universal Old Age Pension Scheme

The Professional Commons
August 2013

www.procommons.org.hk

 專業智慧 · 全民共享

 Serving public interest with professional integrity



 公共專業聯盟

 The Professional Commons


Details

1. Eligibility:
 - All Hong Kong permanent residents aged 65 or above
2. Pension rate
 - \$3,000 (2012)
 - 112% of CSSA standard rate (2011)
 - Inflation-adjusted in subsequent years
 - Adequate and affordable
3. Tripartite contribution
 - Employees, Employers, The Government

www.procommons.org.hk

 專業智慧 · 全民共享

 Serving public interest with professional integrity



 公共專業聯盟

 The Professional Commons


Details

4. Contribution rate
 - Employee
 - 2.5% of salary
 - Exemption: ≤ \$6,500/mth
 - Maximum chargeable income: \$50,000/mth
 - Employer
 - 2.5% of employees' salaries
 - Maximum chargeable income: \$50,000/mth
 - Government
 - CSSA Standard Rate, OAA
 - \$50 billion/5 yrs (first 5yrs), \$25 billion/5 yrs (following yrs; inflation adjusted)

www.procommons.org.hk

 專業智慧 · 全民共享

 Serving public interest with professional integrity



 公共專業聯盟

 The Professional Commons


Details

5. Fair Share in Contribution (2012-2060)
 - Employees (\$2,978.7 billion)
 - < \$30,000/mth: 84% working pop; 54% contribution
 - ≥ \$30,000/mth: 16% working pop; 46% contribution
 - Employers (\$3,065 billion)
 - = extra 1% operating cost
 - The Government (\$662.5 billion)
 - capital injection other than CSSA and OAA
 - Employees : Employers : The Govt
 - 4.5 : 4.6 : 1

www.procommons.org.hk

 專業智慧 · 全民共享

 Serving public interest with professional integrity



 公共專業聯盟

 The Professional Commons


Details

- Financial Healthiness (2012-2060)
 - 2024: -\$1.3 billion (1st year of yearly deficit)
 - 2037: \$467.6 billion (greatest amount of accrued benefits)
 - 2051: -\$45.5 billion (greatest amount of yearly deficit)
 - 2060: \$404 billion of accrued benefits

www.procommons.org.hk

 專業智慧 · 全民共享

 Serving public interest with professional integrity



 公共專業聯盟

 The Professional Commons

Investment Return – Too Optimistic?

Investment Return of Exchange Fund (on annually compounded basis)	
2010	3.6%
3-yr average (2008-10)	1.2%
5-yr average (2006-10)	4.9%
10-yr average (2001-10)	4.9%
Average since 1994	5.9%
Annualized Internal Rate of Return of the MPF System	
12.2000 – 6.2011	5.1%

www.procommons.org.hk

 專業智慧 · 全民共享

 Serving public interest with professional integrity

1%/yr Real Increase in Wage - Too Optimistic?

Real Indices of Payroll Per Person of All Selected Industry Sections
(1st Q 1999 = 100)

2010 Q3	106.9
2010Q4	107.4
2011 Q1	116.5
2011 Q2	105.2

Govt Injection Too Optimistic on Budget Surplus?

Consolidated Surplus/Deficit

	(HK\$m)
10-yr average (2001-2011)	15,106
14-yr average (1997-2011)	15,486

Guidelines

1. Compliance to World Bank's Multi-pillar Pension Model

World Bank Model		Hong Kong	
Pillar	Basic Elements	Pillar	Institutional Arrangement
0	Non-contributory (general social assistance)	1	CSSA
1	Mandatory (on a pay-as-you-go basis)		Proposed OAP scheme
2	Mandatory (employee's personal saving accounts)	2	MPF
3	Voluntary (individual savings)	3	Voluntary
4	Non-financial (informal support from family and other social programmes)		Non-financial

Guidelines

2. Eligibility

- Eligible for all Permanent Residents of Hong Kong

3. Affordability

- Extra contribution on top of MPF scheme
- Wealthier people contribute more
- Equal share from employers
- Minimal extra burden to the Government

Guidelines

4. Financial Sustainability

- Moderate pension rate
- Cross-generation support
- Accrued benefits from investment returns
- Early injection of government funding to generate more investment return
- Surplus budget

Thank you!

附錄C：全民退休金制度的供款及開支安排

附錄C：全民退休金計劃運算表

34.50% 35.30%

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	
					= 12 * A * D				= F + G + H		= (H + J) / L	= I + J	= L - E		
年份	65歲或以上長者 (,000)	變幅 (%)	15至64歲人口 (,000)	15至64歲退休人士 (,000)	每月退休金總額 (元)	僱員供款 (十億元)	僱主供款 (十億元)	政府供款 (十億元)	總供款 (十億元)	15至64歲退休人士的總額 (十億元)	特區政府佔全部供款百分比 (%)	整體供款總額 (十億元)	按年盈餘/虧損 (十億元)	累積盈餘 (十億元)	
2010	918.3		4,982.8	3,185.1											
2011	941.1	2.5%	5,052.6	3,229.9											
2012	979.9	4.1%	5,053.6	3,322.5											
2013	1,026.8	4.8%	5,048.9	3,382.9											
2014	1,063.3	3.6%	5,055.3	3,364.9											
2015	1,115.1	4.9%	5,048.0	3,383.1											
2016	1,164.5	4.4%	5,047.6	3,402.2											
2017	1,214.4	4.3%	5,036.0	3,365.3	4,000.0	58.3	24.0	24.2	50.0	98.2	28.3	61.9%	126.5	68.2	68.2
2018	1,265.2	4.2%	5,024.1	3,355.2	4,124.0	62.6	24.8	25.1	0.0	50.0	30.6	38.0%	80.6	18.0	89.6
2019	1,323.1	4.6%	5,000.9	3,339.9	4,251.8	67.5	25.6	25.9	0.0	51.5	32.7	38.8%	84.2	16.7	110.6
2020	1,384.1	4.6%	4,975.1	3,320.0	4,383.7	72.8	26.3	26.6	0.0	52.9	35.3	40.0%	88.2	15.4	131.4
2021	1,450.5	4.8%	4,949.1	3,293.9	4,519.5	78.7	27.0	27.3	0.0	54.3	38.0	41.2%	92.4	13.7	151.5
2022	1,520.3	4.8%	4,921.0	3,263.9	4,659.7	85.0	28.7	29.0	29.1	86.8	41.2	55.0%	128.0	43.0	202.0
2023	1,594.1	4.9%	4,895.7	3,230.9	4,841.4	92.6	29.5	29.8	0.0	59.3	44.7	43.0%	104.0	11.4	223.3
2024	1,667.9	4.6%	4,872.0	3,198.5	5,030.2	100.7	30.5	30.8	0.0	61.3	48.9	44.4%	110.1	9.4	243.7
2025	1,742.9	4.5%	4,851.0	3,167.1	5,226.4	109.3	31.4	31.7	0.0	63.1	52.8	45.6%	115.9	6.6	262.2
2026	1,815.9	4.2%	4,836.6	3,138.5	5,430.2	118.3	32.5	32.7	0.0	65.2	57.3	46.8%	122.5	4.1	279.2
2027	1,884.1	3.8%	4,830.7	3,114.4	5,642.0	127.6	34.8	35.1	35.3	105.2	61.6	58.1%	166.8	39.2	332.1
2028	1,964.4	4.3%	4,800.2	3,089.3	5,884.6	138.7	35.9	36.4	0.0	72.3	67.1	48.1%	139.4	0.7	349.1
2029	2,036.7	3.7%	4,768.2	3,068.8	6,137.6	150.0	37.2	37.7	0.0	74.9	72.7	49.3%	147.6	-2.4	363.8
2030	2,102.2	3.2%	4,742.2	3,053.6	6,401.5	161.5	38.5	39.0	0.0	77.5	78.2	50.2%	155.7	-5.8	375.9
2031	2,159.4	2.7%	4,724.3	3,043.8	6,676.8	173.0	40.1	40.4	0.0	80.6	84.0	51.0%	164.5	-8.5	385.8
2032	2,208.5	2.3%	4,714.3	3,040.5	6,963.9	184.6	43.5	44.0	43.5	130.9	89.3	60.3%	220.2	35.7	440.4
2033	2,258.6	2.3%	4,702.4	3,036.5	7,207.6	195.4	45.1	45.6	0.0	90.7	94.9	51.1%	185.6	-9.8	452.2
2034	2,307.9	2.2%	4,690.6	3,031.2	7,459.9	206.6	46.6	47.2	0.0	93.8	100.2	51.7%	194.0	-12.6	461.7
2035	2,354.6	2.0%	4,681.1	3,027.1	7,721.0	218.2	48.1	48.7	0.0	96.8	105.6	52.2%	202.4	-15.8	468.6
2036	2,400.1	1.9%	4,672.0	3,024.8	7,991.2	230.2	50.0	50.3	0.0	100.3	111.2	52.6%	211.6	-18.6	473.0
2037	2,438.3	1.6%	4,668.7	3,025.6	8,270.9	242.0	53.6	54.3	51.7	159.6	117.2	61.0%	276.8	34.8	531.0
2038	2,477.4	1.6%	4,661.4	3,023.8	8,560.4	254.5	55.6	56.2	0.0	111.8	123.3	52.4%	235.1	-19.4	537.6
2039	2,510.8	1.3%	4,657.7	3,020.6	8,860.0	266.9	57.6	58.3	0.0	115.8	129.5	52.8%	245.3	-21.6	542.3
2040	2,539.3	1.1%	4,656.2	3,019.0	9,170.1	279.4	59.5	60.3	0.0	119.8	135.4	53.1%	255.2	-24.2	544.7
2041	2,557.6	0.7%	4,662.4	3,020.4	9,491.1	291.3	62.0	62.4	0.0	124.4	141.0	53.1%	265.5	-25.8	545.5
2042	2,574.8	0.7%	4,664.6	3,018.9	9,823.3	303.5	66.4	67.1	61.4	194.9	147.4	61.0%	342.3	38.8	611.1
2043	2,589.0	0.6%	4,666.1	3,016.8	10,167.1	315.9	68.8	69.6	0.0	138.4	152.4	52.4%	290.8	-25.0	616.0
2044	2,602.9	0.5%	4,664.9	3,013.9	10,522.9	328.7	71.4	72.2	0.0	143.6	158.0	52.4%	301.5	-27.1	619.0
2045	2,616.9	0.5%	4,659.8	3,009.7	10,891.2	342.0	73.8	74.7	0.0	148.6	163.7	52.4%	312.2	-29.8	619.6
2046	2,629.7	0.5%	4,653.0	3,005.2	11,272.4	355.7	76.8	77.3	0.0	154.2	169.6	52.4%	323.8	-31.9	618.0
2047	2,640.6	0.4%	4,645.7	3,000.9	11,667.0	369.7	82.2	83.2	0.0	165.4	175.8	51.5%	341.2	-28.5	619.8
2048	2,652.1	0.4%	4,634.3	2,995.6	12,075.3	384.3	85.3	86.3	0.0	171.6	182.2	51.5%	353.8	-30.5	619.6
2049	2,658.7	0.2%	4,623.8	2,989.7	12,497.9	398.7	88.5	89.6	0.0	178.1	188.6	51.4%	366.7	-32.0	618.0
2050	2,664.9	0.2%	4,610.1	2,982.3	12,935.4	413.7	91.6	92.7	0.0	184.3	195.4	51.5%	379.7	-34.0	614.3
2051	2,669.1	0.2%	4,595.1	2,973.9	13,388.1	428.8	95.2	95.9	0.0	191.1	202.1	51.4%	393.2	-35.6	608.8
2052	2,669.1	0.0%	4,581.6	2,965.5	13,856.7	443.8	101.9	103.0	0.0	204.9	209.1	50.5%	414.0	-29.8	608.8
2053	2,671.5	0.1%	4,564.4	2,955.1	14,341.7	459.8	105.6	106.8	0.0	212.4	216.4	50.5%	428.8	-31.0	607.7
2054	2,676.6	0.2%	4,543.6	2,943.5	14,843.6	476.8	109.4	110.7	0.0	220.1	223.9	50.4%	444.0	-32.7	604.7
2055	2,679.1	0.1%	4,524.9	2,932.3	15,363.2	493.9	113.1	114.5	0.0	227.6	231.9	50.5%	459.5	-34.4	599.9
2056	2,681.1	0.1%	4,506.7	2,921.2	15,900.9	511.6	117.5	118.3	0.0	235.8	240.3	50.5%	476.0	-35.5	593.8
2057	2,681.7	0.0%	4,490.4	2,911.0	16,457.4	529.6	125.7	127.1	0.0	252.7	248.5	49.6%	501.3	-28.3	594.6
2058	2,682.2	0.0%	4,474.3	2,901.4	17,033.4	548.2	130.2	131.7	0.0	261.9	257.2	49.6%	519.1	-29.1	594.6
2059	2,681.4	0.0%	4,459.4	2,892.4	17,629.6	567.3	134.9	136.5	0.0	271.4	266.1	49.5%	537.5	-29.7	593.9
2060	2,681.8	0.0%	4,443.6	2,883.7	18,246.6	587.2	139.4	141.0	0.0	280.5	275.4	49.5%	555.9	-31.3	591.8

附錄C：全民退休金制度的供款及開支安排

2,866.3 2,897.2 271.0

備註	不包括外籍家庭傭工
A, B	2012至2041年人口預測來自政府統計處《香港人口推算2012-2041》及香港大學吳佛光博士的人口推算；2042至2060年數字則全部來自吳博士的推算。
C	假設 15 至 64 歲各歲數性別組之勞動人口 (從總人口中扣除非勞動人口) 佔其歲數組別人口比例維持在2011年的水平不變。並以此為基礎推算2012年至2060年就業人口。2012-2016失業率為「經濟研究分析公司」(Economic Research Analysis Ltd)提供之預測 (ERA) - 1%；2017+ 失業率為ERA - 0.5%。
D	2017年退休金額：\$4,000；其後各年依據前一年的消費物價指數調整。 例如：建議2018年退休金額：\$4,124 = \$4,000 X 103.1% (3.1% 為2017年預測消費物價指數)。
F, G	2017年的數字是依據預測僱員人數及消費物價指數變化推算得來的，僱員實質工資則假設每年增長百分之一，供款以月薪\$6,500及\$80,000作為收入下限及上限。
H	區政府須於2017年注資500億元，於2022年開始每5年注資250億元（2017年固定價格），以2022年價格推算則為291億元，該等注資須依據前5年的消費物價指數作調整。特區政府自2047年開始可停止這種一筆過注資，因為累積盈餘已足以支付未來20年可能出現的虧損。
J	假設申領長者綜援的人數維持在2010年的水平，佔整體老齡人口比例不變(即18.06%)，並以此為基礎推算未來50年政府的相關開支。特區政府同樣假設領取長者生活津貼的長者比例維持不變。綜援及長生津金額須跟隨消費物價指數調整。
N	投資回報率：假設2012年至2060年每年平均投資回報率為4.9%，該數字是參考外匯基金2004年至2010年度年平均回報率而提出的。

Actual / Provisional (excluding Foreign Domestic Helpers)

	65+:	Unemploy%:	Labor Force:	CPI(%):	
2010	918.3	4.6%	4,982.8	3,364.8	2.4%
2011	941.1	3.7%	5,052.6	3,407.4	5.3%
2012	979.9	3.5%	5,053.6	3,453.8	4.1%
2013		5.1%			4.3%
2014		4.6%			4.0%
2015		4.1%			4.6%
2016		3.6%			4.2%
2017 - 21		4.5%			3.1%
2022 - 26		4.5%			3.9%
2027 - 31		4.5%			4.3%
2032+		4.5%			3.5%

Ref.	Women&Men in HK, Table 1.1A, 4.24A	Table 4.30A Table 1.1A	HK Statistics Table 052
	GHS 2010Q2	Tables 1.1, 5.1 & A1.1	Fin. Sec. Forecast
		2012-2016: ERA forecasts - 1%	ERA forecasts
		2017+: ERA forecasts - 0.5%	

Up to 2031	43,864.2	131,976.3	86,473.8	2,631.4	700.1	707.6	157.9	1,565.6	1,274.6	2,840.2
Up to 2061	106,790.8	242,289.0	157,896.4	12,224.8	2,866.3	2,897.2	271.0	6,034.4	5,825.2	11,859.7

2012	65	15	64	3,000.0	2.5%	2.5%	50.00	65	4.9%
------	----	----	----	---------	------	------	-------	----	------

Based on 20111026_OAP_Annex_C_D_eng_2

公共專業聯盟

「全民退休金」方案

本智庫認為，特區政府應盡快落實世銀模式五條支柱退休保障制度，並把工作重點放在建立「第一支柱」——即隨收隨支的「全民退休金」計劃。

根據有關構思，所有六十五歲或以上的香港永久居民都符合領取資格，每人每月可領取三千元；無需任何入息及資產審查。

全民退休金制度能否成功，關鍵在於是否具備可持續的財政模式。本智庫建議僱員、僱主及政府三方供款，根本原因在於全民退休保障需要巨額資金才能達成。

為此，僱員及僱主每月的供款率各為僱員月薪的百分之二點五，僱員月入少於6,500元則其本人無須供款，入息上限為月薪50,000元。有關建議旨在凸顯市民大眾對自己晚年生活願意作出承擔，而不是追求免費午餐，這對僱主及政府而言較具說服力。

政府方面，現時長者綜援及生活津貼撥款繼續注入全民退休金計劃，並按日後人口變動增減撥款總額。為確保計劃的財政穩健性，建議政府每5年注資等值250億元的款額，而首次注資則為500億元。每五年注資一次所需資金僅及新增總開支的十分之一；有關安排也有助政府善用財政盈餘。

現行的強積金制度繼續存在，與全民退休金制度雙軌並行，原因在於強積金供款金額根本不敷應用，而單靠「全民退休金」，則金額同樣緊絀；因此維持多儲多得的強積金制度，讓供款者得享較豐裕的晚年生活，是合理的安排。

儘早啟動有關計劃，有助儲備所需財政資源及滾存盈餘以提高計劃的可持續性。特區政府必須就全民退休金計劃設定投資目標，保本之餘還要爭取合理回報以抵銷通脹甚至創造利潤。

強積金意見調查報告

收費高 回報低 選擇少 欠透明度

2011年3月10日

引言

2000年，政府實施強制性公積金計劃，希望為打工仔的退休生活提供保障。時至今日，強積金推行了經已十年，其成效卻備受社會質疑。新論壇於2月22日至3月8日，訪問了1323名強積金供款人士，以了解他們對目前強積金運作的看法。

調查結果

基金運作不透明 供款人士不知情

- 在參加強積金計劃的受訪者（受訪者，下同）中，**只有11.6%表示，信託公司代表在他們參加強積金計劃時，有詳細交代基金的管理收費**，半數人（50.5%）指信託公司代表完全沒有交代。（見表2）
- **八成受訪者（82.8%）並不知道現時其強積金的管理和行政費佔其供款的百分比**。同時，僅得5.8%的受訪者知道，「基金便覽」或「持續成本列表」內，用來計算基金實際開支百分比的FER指數。（見表3，表5）
- 只有約四成受訪者（38.5%）知道，信託公司提供的保證基金，會收取保證費。（見表4）

基金管理收費高 投資表現多不滿 中介人是唯一得益者

- 信託公司定期寄給供款人士的財務匯報表，五成多受訪者（55.6%）會「間中睇下」，18.7%會「詳細睇下」。（見表7）
- **超過八成受訪者（84.5%）認為目前平均2%的基金管理費收費太高**。（見表6）
- 直到現時，36.1%的受訪者的強積金「應該有盈利」，21.5%的強積金則「應該無改變」，22.6%的強積金「應該有虧損」。（見表8）
- 對於現時強積金的投資表現，44.4%受訪者認為一般，37.8%表示不滿，只有6.9%感到滿意。（見表9）



- 同時，49.3%受訪者認為，以現時強積金的供款和投資表現，退休後「未必能」得到基本的生活保障，35.4%更認為「一定唔得」，認為「應該得」的，僅有 2.3%。(見表 10)
- 在現行強積金制度下，**八成受訪者(81.4%)認為基金信託公司和代理人是最大得益者，只有 1.7%認為是僱員。**(見表 16)

強積金自由行獲過半數支持

- 超過五成受訪者(55.7%)支持實施「強積金自由行」，讓僱員選擇自己喜歡的信託公司。(見表 12)
- 亦有超過六成受訪者(65.3%)支持，放寬現時強積金只可投資基金的限制，讓供款人有多些選擇。(見表 13)
- 對於將強積金交由金管局投資，以收取較便宜或不收管理費的建議，也有超過六成受訪者(66.2%)支持。(見表 11)

積金局提高供款入息下限獲支持

- **積金局早前建議調整強積金供款的最高入息水平，由現時的 2 萬元提高至 3 萬元，40.2%受訪者支持建議，但也有 39.6%不支持。**受訪者不支持的原因，三成 (31.4%)認為「增加供款都不能令退休生活得到保障」，其次認為「行政和管理費過高，影響供款回報」(30.4%)。(見表 14, 表 15)
- **即使是收入 2 萬元或以上的受訪者，支持與不支持建議的受訪者也各約四成，反映意見較具爭議性。**(見表 14)
- 積金局又建議，將供款的最低入息水平由 5000 元增至 5500 元，月入低過 5500 元的僱員不用供款，此建議得到超過八成受訪者(85%)支持。(見表 16)

總結及建議

市民極度不滿強積金計劃

十年前，特區政府推出強積金計劃，目的是希望為在職人士提供基本的退休生活保障。然而，**調查結果顯示，只有 2.3%的受訪者認為強積金能達到目的，大部份人對強積金都持極不信任的態度。**究其原因，一方面是強積金回報不理想，另一方面是基金行政管理費過高，蠶食了市民一部份的強積金，超過八成受訪者認為，強積金實施以來，最大的受益者不是僱員，而是從中取利的信託公司和管理人。也是這個原因，當初財政預算案提出注資六千元入強積金戶口，市民感受不到即時受惠之餘，更平白讓信託公司賺取管理費，自然劣評如潮。

促競爭 降收費 增彈性

強積金最為人詬病的，是其管理費過於高昂，蠶食市民資產。要令市民建立對強積金的信心，政府有必要加快對強積金的改革，包括：盡快處理立法規管中介人的安排，落實強積金「半自由行」，促使中介公司調低收費。政府也應認真研究金管局參與強積金市場的建議，或設立半官方的投資機構，以收取低廉管理費的情況下，為市民提供多一個選擇，處理市民強積金的投資，增加市民的收益。另一方面，政府也有必要研究擴大強積金的投資範圍，為有能力的供款人，提供更多的投資選擇。

完善中介人監管 確保資訊流通 為自由行作準備

調查也發現，目前大多數信託公司或代理人，都沒有向僱員詳細交代基金的收費，大部份僱員對基金的收費和運作也不理解，不知保證基金會收取保證費、不認識 FER 等。因此，政府在立法規管強積金中介人時，應進一步提升中介人的培訓，完善中介人銷售指引，確保中介人向僱員清楚解釋基金的運作和收費。這也可讓日後推出強積金半自由行時，僱員有充足資訊作比較，了解各基金收費和回報後才作選擇，提升僱員的知情權和選擇權。

應考慮更全面的退休保障計劃

除了上述問題，強積金計劃涵蓋面只局限在職人士，無法處理全職家庭主婦、和年長的退休人士的保障問題。長遠而言，在考慮政財持續性的情況下，政府應就建立更全面的退休保障制度，作詳細研究。



數據列表

	頻數	百分比
有	1323	57.1%
無	992	42.9%
總數	2315	100%

	頻數	百分比
有詳細交代	154	11.6%
僅輕輕交代	379	28.6%
完全無交代	669	50.6%
唔記得	121	9.1%
總數	1323	100%

	頻數	百分比
唔知道	1095	82.8%
少於 1%	73	5.5%
1~2%	94	7.1%
3~4%	24	1.8%
5%以上	37	2.8%
總數	1323	100%

	頻數	百分比
知道	510	38.5%
唔知道	823	61.5%
總數	1323	100%

	頻數	百分比
知道有 FER	77	5.8%
唔知道有 FER	1246	94.2%
總數	1323	100%

表 6 基金經理會就不同的基金結構，收取不同比例的管理費。依家平均每年為 2%。假設僱員每月供款 2,000 元、供款期 40 年，以 2% 的管理費計算，最終有 40% 會用黎支付管理費。咁你認為依家平均 2% 的管理費水平，係太高、太低、定係合理呢？

	頻數	百分比
太高	1118	84.5%
合理	81	6.1%
太低	12	0.9%
好難講，要視乎表現	97	7.3%
無意見	15	1.1%
總數	1323	100%

表 7 你會唔會睇，信託公司定期寄俾你既財務匯報表呢？

	頻數	百分比
會詳細睇	248	18.7%
會間中睇下	736	55.6%
唔會睇	252	19%
無收過財務匯報	87	6.6%
總數	1323	100%

表 8 直到現在，你的強積金回報是有盈利、虧損或沒有改變呢？

	頻數	百分比
應該有盈利	477	36.1%
應該無改變	284	21.5%
應該有虧損	299	22.6%
唔清楚	263	19.9%
總數	1323	100%

表 9 你滿唔滿意，你而家強積金投資既表現呢？

	頻數	百分比
滿意	91	6.9%
一般	587	44.4%
唔滿意	500	37.8%
唔清楚/無意見	145	11%
總數	1323	100%

表 10 根據依家你強積金供款同投資表現，你有無信心退休後可以得到基本既生活保障呢？

	頻數	百分比
應該得	31	2.3%
可能得	124	9.4%
未必得	652	49.3%
一定唔得	468	35.4%
唔清楚/無意見	48	3.6%
總數	1323	515 (100%)



表 11 有人建議，俾市民選擇，可以將強積金交由香港金融管理局投資，收取較平甚至唔收管理費，你支唔支持呢個建議呢？

	頻數	百分比
支持	876	66.2%
唔支持	69	5.2%
好難講，要視乎細節	337	25.5%
無意見	41	3.1%
總數	1323	100%

表 12 依家既強積金計劃，一般都係由僱主決定信託公司，僱員唔可以自己揀，咁你支唔支持，實行強積金自由行，等僱員可以揀自己鍾意既信託公司呢？

	頻數	百分比
好支持	737	55.7%
都幾支持	393	29.7%
唔支持	61	4.6%
好唔支持	21	1.6%
無意見	111	8.4%
總數	1323	100%

表 13 依家既強積金，一定要投資係基金產品，唔可以投資係黃金、外幣或物業等產品，咁你支唔支持，政府放寬呢 d 限制，等供款人有多 d 投資選擇呢？

	頻數	百分比
支持	864	65.3%
唔支持	106	8%
好難講，要視乎細節	262	19.8%
無意見	91	6.9%
總數	1323	100%

表 14 係依家既強積金安排下，僱員僱主只要為 2 萬蚊以下既入息供款，即係每月既供款，最多係 2000 蚊。積金局最近建議，將供款入息上限，由依家既 2 萬元調高至 3 萬元，僱員僱主合共既供額，調高至每月最多 3000 蚊。積金局認為，咁樣做會增加僱員既退休保障，但亦有意見認為，咁樣會減少僱員既投資選擇。對於調高入息上限既做法，你又支唔支持呢？

	每月總收入					整體
	5 千元以下	5 千至 1 萬	1 萬至 2 萬	2 萬至 3 萬	3 萬或以上	
好支持	11.8%	10.8%	13.2%	17.6%	25.3%	12.8%
都幾支持	27.8%	28%	27.6%	29.7%	18.1%	27.4%
唔支持	34.2%	31%	32%	28.4%	33.7%	31.8%
好唔支持	5.1%	7.2%	7.5%	14.9%	14.5%	7.8%
無意見	21.1%	23%	19.7%	9.5%	8.4%	20.2%
總數	237 (100%)	610 (100%)	319 (100%)	74 (100%)	83 (100%)	1323 (100%)



表 15 你唔支持調高供款入息上限的原因是什麼？

	每月總收入					整體
	5 千元以下	5 千至 1 萬	1 萬至 2 萬	2 萬至 3 萬	3 萬或以上	
積金回報唔理想	14%	14%	15.6%	11.8%	15.9%	14.4%
管理及行政費過高，影響了供款回	26.5%	29%	31.3%	44.1%	38.6%	30.4%
增加供款令自己可用的收入減少	19%	20.1%	15%	11.8%	13.6%	17.8%
增加供款都不能使退休生活得到保	33.1%	32.8%	30.6%	23.5%	27.3%	31.4%
其他原因	8.3%	4.1%	7.5%	8.8%	4.5%	6%
總數	121 (100%)	293 (100%)	160 (100%)	34 (100%)	44 (100%)	652 (100%)

表 16 積金局又建議，將供款既最低入息水平由 5000 元增至 5500 元，即係月入 5500 蚊以下既僱員，唔駛供強積金，由僱主幫佢地供，對於呢個建議，你又支唔支持呢？

	頻數	百分比
好支持	725	54.8%
都幾支持	391	29.6%
唔支持	87	6.6%
好唔支持	21	1.6%
無意見	99	7.5%
總數	1323	100%

表 17 你認為，在現行的強積金制度下，邊一方先係最大的受益者呢？

	頻數	百分比
政府	80	6%
基金信託公司同代理人	1077	81.4%
僱主	22	1.7%
僱員	23	1.7%
唔清楚/無意見	121	9.1%
總數	1323	100%



受訪者背景資料

教育程度			
	小學或以下	中學或預科	大專或以上
人數 (%)	231 (17.5%)	765 (57.8%)	327 (24.7%)

每月總收入					
	5千元以下	5千至1萬	1萬至2萬	2萬至3萬	3萬元以上
人數 (%)	237 (17.9%)	610 (46.1%)	319 (24.1%)	74 (5.6%)	83 (6.3%)

性別		
	男	女
人數 (%)	590 (44.6%)	733 (55.4%)

年齡組別					
	15-25	26-35	36-45	46-55	56-65
人數 (%)	116 (8.8%)	196 (14.8%)	262 (19.8%)	392 (29.6%)	357 (27%)

-- 完 --

2012年10月24日立法會全面退休保障動議

馬逢國議員發言

主席，今天原議案提到的長者貧窮問題，是香港作為一個先進、發達和富裕的城市，不應該有的現象，是特區政府必須正視的問題。

根據香港社會服務聯會的最新貧窮數據，雖然香港整體貧窮率下降至2001年的低位，跌至17.1%，但長者貧窮率卻不跌反升，貧窮率上升至32.7%。加強對長者的照顧，讓他們能過着有尊嚴的生活，不希望他們要為十元八塊的收入，在街上拾紙皮和汽水罐，是我們香港社會不可推卸的責任。

我們必須承認，香港目前的退休保障制度，未能照顧到貧窮長者。我們帶敬老性質的“生果金”數額並不足夠，只有1,000元，對有需要的貧窮長者只是杯水車薪。至於綜合社會保障援助(“綜援”)制度，目的是為財務陷入極度困境的人士，包括失業、傷殘、單親、年老人士等，提供一些財政支援，制度有嚴格的審查，亦有較強的社會標籤效應，長者要領取或申請更須要求子女簽署所謂的“衰仔紙”。這可能是導致部分有需要的長者不願申領綜援的原因。所以，原議案建議取消所謂“衰仔紙”，讓長者能以個人單位申請綜援，這點我認同有需要考慮。

但是，當務之急是要政府提出一項方便，快捷，具針對性的措施，以緩貧窮長者的燃眉之急。政府最近提出的“長者生活津貼計劃”，恰恰能針對現時制度缺失的問題，實行一個相對寬鬆的入息和資產申報，不用長者受到標籤，便可領取到每月2,200元的津貼。如果我們的同事能通過的話，便可讓近40萬的長者即時受惠，即時改善他們的生活。

但是，原議案及部分修正案要求將“長者生活津貼計劃”的資產和入息審查取消，我則很有保留，因為取消申報，便是將一個支援貧窮長者的計劃，變為一個全民性的福利津貼，改變了計劃原來的政策目標，漠視了貧窮問題的緩急先後，忽視了更改計劃後帶來巨大財政負擔，這是一個相當重大的政策改變。

我認為社會必須要理性地討論，不應將協助貧窮長者的“長者生活津貼計劃”與全民退休保障制度捆綁在一起。我們面對的問題是，香港社會已由“人口紅利”轉入“人口赤字期”，香港市民的預期壽命不斷延長，如何在一個低稅率，稅基狹窄的公共財政環境下，將有限的資源，協助最需要的人。我們不應為求一時的掌聲，為求自己的政治方便，而要求我們

的下一代兌現他們無簽署的支票，這麼做並非回答這些問題的負責表現。我們看看最近一些先進的、福利制度完備的國家，紛紛出現退休福利制度可否持續的問題，是需要我們警惕的。

就全民退休保障制度，社會有很多討論，我不反對政府就此作更深入的研究，探討計劃的可行性和持續性。但是，要建立一套全民退休保障制度，不單涉及大量的研究，更要建立全民的共識，是一項長期的社會工程，需要從長計議。依我看，更可行及更具迫切性的，是針對目前制度的缺點，及時作出修正。

強調的是要徹底和認真的改革。在強積金實行 11 年，新論壇曾就此進行了一項民意調查，有高達八成回應者認為基金公司和代理人，是強積金計劃的最大得益者。有六成多受訪者，支持將強積金交由金融管理局管理投資。市民對強積金的不滿，是相當清晰的。如何能降低收費，為供款者提供更多選擇，甚至直接讓金管局負責投資，都是政府必須考慮和盡快實施的完善退休保障方案。

如果強積金能發揮到作用，我們便可以將資源，集中處理更有需要的人士身上，例如低收入人士，沒有工作的家庭主婦。正如我在之前的發言指出，由綜援制度負起退休保障的責任，是不合理的。故此，我的第二點建議是，政府應考慮將年老貧困的退休人士，從綜援制度區別出來，以一個較寬鬆的審查標準，為他們提供退休保障。

最後，政府可繼續完善目前的“生果金”計劃和“長者生活津貼計劃”，定期檢討長者的貧窮情況，根據社會可承受的資源能力，考慮逐步放寬申報制度，或增加津貼數額，以支援更多有需要的長者，逐步過渡至長遠的全民退休保障計劃。

主席，我不希望“長者生活津貼計劃”節外生枝，故此我不完全認同原議案，以及王國興議員、何俊仁議員、范國威議員提出的修正案。我支持譚耀宗議員提出的修正案。

多謝。



公民黨對
《全民退休保障計劃》
綜合意見書

2012年3月16日

公民黨對《全民退休保障計劃》的意見書

1. 人口老化在全球引起廣泛的關注，而香港亦無何避免必需面對人口老化的挑戰。根據最新統計處人口統計數字顯示，2011 年底本港人口臨時數字為 710.37 萬人，按年增加 5.16 萬人。數字又顯示本港人口老化現象持續，年齡中位數升至 41.7 歲，預計至 2039 年將升至 48 歲。
2. 香港科技大學經濟學系主任雷鼎鳴預計，香港十五歲至六十四歲的工作人口在 2001 年達到歷史頂峰的 75.1% 後，到 2039 年，適齡工作人口比例可能急降至六成左右。雷鼎鳴表示，假設 2039 年勞動參與率仍維持在百分之六十，那麼真正工作的人口便只佔總人口的 36.9%，即每一名工作人口除了養活自己外，尚要多養活 1.71 個人，其中 0.76 人是六十五歲以上的長者。
3. 為此，退休保障問題，實在是迫在眉睫。而事實上，香港社會就退休保障問題，已討論了超過半個世紀之久。當中涉及多方的爭拗，如公帑的運用；僱員、僱主的供款；退休後市民所得的金額等。而現時市民亦有依賴部份計劃作退休保障。然而，現時社會上運行的退休保障，包括強積金、生果金、或老年綜援，均未能有效保障市民退休後的生活。
4. 為此，公民黨經考慮後，提出了以下的計劃。

一、 前言

5. 老年人退休保障計劃，早在 1967 年已經有人提出討論，概念是秉承中國人傳統的理念：「老有所依，老有所養。」讓每位長者最少能有尊嚴地過著基本的退休生活。可惜的是，因當時商界的強烈反對而胎死腹中。取以代之，政府便在 2000 年推行強積金計劃，忽略一大群從事非經濟活動者的退休保障，例如：料理家務者。
6. 現時香港的家庭結構，一般都是一對夫妻和一或兩個小孩的小家庭為主，未來供養父母的責任，只能依靠家庭中的一至兩名子女承擔，再不像是六、七十年代時，大家庭中子女眾多，供養父母的擔子能由多名子女共中承擔。
7. 但是，現時香港地產霸權當道，很多家庭須付上收入的四成或以上在住屋上。再加上一般日常開支、下一代的教育、醫療等，財政上更難以承擔供養父母的責任。

8. 由此可見，在未來十年、二十年退休的基層市民，由於現時要應付高昂貴的生活費，將難以有餘錢作儲蓄以應付退休生活，也沒有機會找一些低技術的工作，最後，只能靠政府的援助。

二、 香港退休保障的歷史

9. 1966 年之前，香港社會上的社會救助機制，主要由民間性質的組織承擔，如教會、華人同鄉會等民間組織。
10. 直至約半世紀前，香港政府開始著手討論港人退休保障的制度，當時政府為探討社會保障制度，曾成立了一個跨部門工作小組，而小組亦在 1967 年，向政府提交了「社會保障的若干問題報告書」。
11. 1971 年政府推行入息審查的公共援助計劃。以計劃為現時的綜合社會保障援助計劃(綜援)的前身。以從民間志願機構手中接過，協助一些在經濟上無法自給的人士或家庭，提供經濟或物質援助的責任，使他們能應付生活上基本所需。
12. 1973 年，社會福利署推出「傷殘老弱津貼計劃」，計劃包括對傷殘及長者提供福利金。當時的政府認為嚴重傷殘或年老體弱的長者有額外的需要，因此這項計劃的原意是希望為有關的家庭提供一些經濟支援，以及減少這兩類人士對住院的需求。及至 1977 年，政府將「老弱津貼」改名為「高齡津貼」，而為傷殘者的則另設「特別需要津貼」。此老弱津貼，即為現時「生果金」的前身。
13. 1980 年代，社會多次討論退休後的 包括民間組織「社會保障關注委員會」出版了「民間社會保險計劃綠皮書」、社會保障關注委員會與社會服務聯會社保障委員會，共同推出一個新方案「中央公積金及傷殘保險計劃」。
14. 直至 1986 年 11 月，政府出版了一份「在港設立中央公積金的影響」諮詢文件，為設立中央公積金進行可行性研究。然而，雖經過當年立法局的辯論，最終在 1987 年 10 月，時任港督衛奕信在其施政報告中，宣佈將不會推行中央公積金計劃。

15. 直到 1993 年，時任港督彭定康在施政報告中，建議設立「老年退休金計劃」(Old Age Pension)，市民到達六十五歲每月可領二千三百元。建議在社會上引起激烈的辯論和對罵，甚至引起當年中英聯合聯絡小組中方代表，以計劃會導致香港「車毀人亡」作出評論，最後計劃遭當時的立法局否決。
16. 及後，政府著手進行由私營機構主導的「強制性公積金計劃」的研究，並在 1995 年發表「強制性私營公積金制度顧問報告」。而相關的「強制性公積金計劃」，亦於 1998 年 4 月由臨時立法會通過相關附屬法例及批出款額成立基金，並於 2000 年 12 月正式運作。

三、 現行退休保障的不足

17. 在現行制度中，政府強調以「三條支柱」作為退休保障制度：綜援作為安全網、強積金和個人積蓄，即使再加上一千元生果金，亦未能保障每名長者均能在退休後得到有尊嚴的生活，更惶論應對人口老化的衝擊。

綜合社會保障援助(綜援)計劃的局限

18. 綜援是一項公共援助金，其性質以救援為主，而它本身的局限及帶來標籤效應，亦令它難以替代退休保障制度。
19. **嚴格的資產審查：**由於綜援的主要性質以救援為主，針對的對象是對經濟有迫切需要的低收入和貧困人士，受助者須接受嚴格的資產、收入審批。部份長者畢生儲下來的資產，包括所住的私人物業，不足以應付退休生活所需，卻又因此令他們未能申領綜援，結果只靠積蓄生活的情況下，令生活每況愈下。加上現時「衰仔紙」及以家庭為單位申領綜援制度，令部份長者要被迫與家人分開居住，或寧願捱窮也不願申領綜援。
20. **只是最基本的安全網：**綜援金額僅足受助人維持最基本的生活水平，當金額升幅低於通脹時，更可能三餐不繼。退休長者並無收入，絕大多數長者一旦申請，就須終生依靠綜援，其生活質素長期處於低下水平，根本無辦法跳出社會救濟網，更遑論安享晚年。
21. **帶有標籤效應：**由於綜援帶有救濟援助的性質，很多傳統觀念較重的長者，都視之為施捨及救濟，亦害怕被社會標上負面標籤，而就算有需要也不肯申請。

高齡津貼 (生果金)的局限

22. **原為救助政策：**社會福利署當年推出「傷殘老弱津貼計劃」，即為現時「生果金」的前身時，其原意是希望為有長者及傷殘的家庭提供一些經濟支援，以及減少這兩類人士對住院的需求。而並非如現時特首所說，生果金是為了敬老而設。
23. **金額不高：**然而，這項金額不高的生果金，卻因為是現時唯一一項不需經任何審查，而每位長者都能得到的津貼，成為了很多長者賴以維生的唯一收入。

強積金的局限

24. 強積金計劃本身推行至今 12 年，有很多令人詬病的地方。
25. **涵蓋不足：**
根據 2011 年人口普查結果概要，20-64 歲人口超過 488 萬，當中勞動人口為 373 萬。而積金局資料顯示，約 317 萬人有參與退休保障。換言之，只有 65% 的 20 歲以上人口有被退休保障涵蓋。70 多萬料理家務者、殘疾人士、失業人士，與及就業不足及在職貧窮人士，皆沒有或得不到足夠保障。
26. **管理費高、回報率低：**
專家表示，強積金由開始至 2010 間的 10 年，平均回報約為 5%，但管理費卻高達 2%-4%。如果按複息計算，30 年後可能會因而損失 4-5 成。若遇上經濟衰退、金融風暴，投資更可能會「大縮水」。
27. **市民反應：**
根據「爭取全民退休保障聯席」發表的《強積金及退休保障意見調查報告》，有 40.3% 的市民贊成取消現時的強積金制度，即時停止供款並拿回已供的款項，亦有 63.1% 市民表示，現有強積金制度無助減少他們對將來退休生活的憂慮。
28. 由此可見，強積金必須輔以其他社會保障制度，以補足涵蓋不足的缺點。而強積金作為投資儲蓄工具，亦有改革的必須。

四、 不實施全民退保的後果

29. 當「三條支柱」中，強積金及個人儲蓄無法令現時及將來的退休人士有基本的生活保障時，我們可以預見，在人口老化及貧窮問題愈加嚴重的社會中，只會有愈來愈多長者依賴綜援及高齡津貼維生，增加政府的財政負擔。
30. 長者貧窮情況愈趨嚴重。根據政府資料顯示，過去十多年間，老年綜援個案由 1999 年的 15 萬 7 千多宗，上升到 2011 年的 18 萬 7 千多宗。社聯資料亦顯示，領取綜援的長者比率，亦由 1996 年的 11.7% 上升至 2009 年的超過 18.4%。
31. 香港的生育率下降至低於更替水平，而老年人口比率則不斷上升。根據政府統計處的推算，65 歲及以上的長者佔全港人口的比例，將由 2009 年的 13.3%，上升至 2039 年的 29.2%。而老年扶養比率則由 18.0% 增加至 48.9% (即由約 5.6 名 15-64 歲成年人口供養 1 名 65 歲或以上長者人口上升至約 2 名 15-64 歲成年人口便要供養 1 名 65 歲或以上長者人口)。
32. 而綜援並無任何基金為其作資本累積，只能靠政府每年於經常性開支中作出撥備，政府將不得不長期運用稅收支撐，對將來的勞動人口社會必定構成極大壓力。
33. 我們相信，政府向全民提供最本的退休金保障非常重要，尤其當政府多年來持續出現大額盈餘，更應未雨籌謀，責任確保所有長者於退休後生活得到基本保障。

五、 公民黨建議的「全民退休保障計劃」

34. 公民黨的建議，指在證明在「三不」--不加稅、不增加僱主供款比率、不加重僱員供款負擔的限制下，基金盈餘不僅能過度人口老化的高峰期，更可以做到永久、持續。
35. 由於現時政府庫房儲備高於需要，即使政府需要向基金注資，亦不會構成任何加稅壓力。公民黨建議先加以善用盈餘，若日後真的有需要增加政府收入，才考慮其他融資方法，例如增加利潤高於某數額的大企業的利得稅。新的融資方案若在廣泛諮詢後得到大眾認可，公民黨並不反對。
36. 建議細節：
 - 每位 65 歲以上長者每月得到\$3,000(實質)退休金

- 現時，僱主及僱員 5% 的強積金供款，在我們的建議下，會將 3% 注入基金，2% 維持強積金供款，並開放「自由行」，讓僱員易於調配
- 計算供款的入息上、下限分別為 \$6,500 及 \$25,000
- 基金將由香港金融管理局管理
- 政府於計劃一開始時，注入 500 億作為種子基金，再每 5 年注資 500 億(實質)。注資方式可具彈性，既可平均每年注入 100 億元，或於財政盈餘較多的年度注入更多亦可

永久持續

37. 根據下列數表(表 1)及圖表(圖 1)，我們可見按公民黨的建議，基金盈餘不僅過度至人口老化的高峰期，更可以做到永久、持續，至近 50 年後，即 2060 年，仍未有下跌趨勢。
38. 跟據紀錄，政府於過去 10 年，雖然經歷金融海嘯及沙士，平均盈餘為 195 億。而自 1997 年回歸後至今，即使經歷多場金融災難，平均盈餘仍有 148 億。單是去年每人派錢 \$6,000，亦花去 405 億公帑。因此，我們認為政府能夠承擔上述注資模式。

表 1：擬議計劃詳表

年份	65歲或以上長者 (,000)	每月退休金 金額 (元)	退休金額 總開支 (十億元)	僱員供款 (十億元)	僱主供款 (十億元)	政府供款 (十億元)	總供款 (十億元)	予65歲或以上 長者的綜援及 老人津貼 (十億元)	特區政府 佔全部供款 百分比	整體供款 總額 (十億元)	按年盈餘 ／ 虧損 (十億元)	累積盈餘 (十億元)
2011	934.9	3,000.0	33.7	15.4	15.6	50.0	81.0	11.8	66.6%	92.8	59.1	59.1
2012	974.1	3,159.0	36.9	17.1	17.6	0.0	34.6	12.8	26.9%	47.4	10.4	72.5
2013	1,014.8	3,285.4	40.0	17.7	18.2	0.0	35.9	13.8	27.7%	49.6	9.6	85.6
2014	1,060.9	3,400.3	43.3	18.2	18.7	0.0	36.9	14.9	28.7%	51.8	8.5	98.3
2015	1,114.3	3,519.4	47.1	18.6	19.2	0.0	37.8	16.2	30.0%	54.0	6.9	110.0
2016	1,165.1	3,642.5	50.9	19.3	19.6	60.7	99.6	17.5	66.8%	117.2	66.2	181.6
2017	1,217.1	3,770.0	55.1	21.4	22.1	0.0	43.5	18.9	30.2%	62.3	7.3	197.8
2018	1,269.8	3,886.9	59.2	21.9	22.6	0.0	44.5	20.3	31.3%	64.8	5.5	213.1
2019	1,329.9	4,007.4	64.0	22.4	23.1	0.0	45.5	21.9	32.5%	67.4	3.4	226.9
2020	1,393.6	4,131.6	69.1	22.8	23.5	0.0	46.3	23.7	33.8%	70.0	0.9	238.9
2021	1,461.9	4,259.7	74.7	23.6	24.0	71.0	118.5	25.6	67.0%	144.1	69.4	320.0
2022	1,534.6	4,391.8	80.9	25.6	26.4	0.0	52.0	27.9	34.9%	79.9	-1.0	334.7
2023	1,610.8	4,563.0	88.2	26.1	26.9	0.0	53.0	30.4	36.5%	83.4	-4.8	346.3
2024	1,686.6	4,741.0	96.0	26.7	27.5	0.0	54.2	33.1	37.9%	87.3	-8.7	354.6
2025	1,763.2	4,925.9	104.2	27.2	28.1	0.0	55.3	36.0	39.4%	91.2	-13.0	359.0
2026	1,838.4	5,118.0	112.9	28.2	28.7	85.3	142.2	39.0	68.6%	181.2	68.3	444.9
2027	1,908.6	5,317.6	121.8	31.2	32.2	0.0	63.4	42.2	40.0%	105.6	-16.2	450.5
2028	1,989.1	5,546.3	132.4	32.0	33.0	0.0	65.0	45.9	41.4%	110.8	-21.6	451.0
2029	2,061.4	5,784.7	143.1	32.8	33.9	0.0	66.7	49.6	42.6%	116.2	-26.9	446.2
2030	2,125.7	6,033.5	153.9	33.7	34.8	0.0	68.5	53.3	43.8%	121.8	-32.1	435.9
2031	2,179.1	6,292.9	164.6	35.2	35.8	104.9	175.8	57.0	69.5%	232.8	68.3	525.6
2032	2,223.9	6,563.5	175.2	39.6	40.8	0.0	80.5	60.2	42.8%	140.7	-34.5	516.9
2033	2,268.2	6,793.2	184.9	40.8	42.1	0.0	83.0	63.6	43.4%	146.5	-38.4	503.8
2034	2,311.1	7,031.0	195.0	42.0	43.4	0.0	85.4	67.0	44.0%	152.4	-42.6	485.9
2035	2,351.1	7,277.1	205.3	43.3	44.7	0.0	88.0	70.6	44.5%	158.5	-46.8	463.0
2036	2,388.6	7,531.8	215.9	45.3	46.1	125.5	216.9	74.2	68.6%	291.1	75.2	560.9
2037	2,419.8	7,795.4	226.4	50.4	51.9	0.0	102.3	77.8	43.2%	180.1	-46.3	542.1
2038	2,454.6	8,068.2	237.6	52.0	53.7	0.0	105.7	81.7	43.6%	187.4	-50.2	518.5
2039	2,485.3	8,350.6	249.0	53.8	55.5	0.0	109.2	85.6	43.9%	194.8	-54.2	489.7
2040	2,511.2	8,642.9	260.5	55.5	57.3	0.0	112.8	89.5	44.3%	202.3	-58.2	455.5
2041	2,529.0	8,945.4	271.5	58.1	59.2	149.1	266.4	93.3	67.4%	359.7	88.3	566.1
2042	2,547.6	9,258.5	283.0	64.5	66.4	0.0	130.9	97.3	42.6%	228.2	-54.9	539.0
2043	2,563.6	9,582.5	294.8	66.6	68.7	0.0	135.3	101.3	42.8%	236.6	-58.2	507.2
2044	2,580.7	9,917.9	307.1	68.8	70.9	0.0	139.7	105.6	43.0%	245.3	-61.8	470.2
2045	2,598.9	10,265.1	320.1	70.9	73.2	0.0	144.1	110.0	43.3%	254.2	-66.0	427.3
2046	2,616.7	10,624.3	333.6	74.2	75.5	177.1	326.8	114.7	66.1%	441.4	107.8	556.0
2047	2,633.3	10,996.2	347.5	82.2	84.7	0.0	166.9	119.4	41.7%	286.3	-61.2	522.1
2048	2,650.6	11,381.1	362.0	84.8	87.4	0.0	172.2	124.4	41.9%	296.6	-65.4	482.4
2049	2,665.1	11,779.4	376.7	87.4	90.1	0.0	177.6	129.5	42.2%	307.0	-69.7	436.3
2050	2,678.5	12,191.7	391.9	90.0	92.8	0.0	182.8	134.7	42.4%	317.5	-74.3	383.4
2051	2,688.3	12,618.4	407.1	94.0	95.6	210.3	399.9	139.9	64.9%	539.8	132.7	534.9
2052	2,694.2	13,060.0	422.2	104.1	107.2	0.0	211.3	145.1	40.7%	356.5	-65.8	495.3
2053	2,700.8	13,517.1	438.1	107.3	110.5	0.0	217.8	150.6	40.9%	368.4	-69.7	449.9
2054	2,713.2	13,990.2	455.5	110.4	113.7	0.0	224.2	156.6	41.1%	380.7	-74.7	397.2
2055	2,721.4	14,479.9	472.9	113.5	117.0	0.0	230.5	162.5	41.3%	393.1	-79.8	336.8
2056	2,726.8	14,986.7	490.4	118.3	120.4	249.8	488.5	168.6	63.7%	657.1	166.7	520.0
2057	2,732.7	15,511.2	508.6	131.2	135.0	0.0	266.1	174.8	39.6%	441.0	-67.7	477.9
2058	2,737.8	16,054.1	527.4	135.0	139.0	0.0	274.0	181.3	39.8%	455.3	-72.1	429.1
2059	2,741.7	16,616.0	546.7	138.9	143.1	0.0	282.0	187.9	40.0%	469.9	-76.8	373.4
2060	2,746.5	17,197.6	566.8	142.8	147.2	0.0	290.0	194.8	40.2%	484.8	-82.0	309.7

假設：

1. 通脹率為：

2011	5.3%
2012	4.0%
2013	3.5%
2014	3.5%
2015	3.5%
2016	3.5%
2017 - 21	3.1%
2022 - 26	3.9%
2027 - 31	4.3%
2032+	3.5%

(2011 年為實質通脹率；2012-2016 年為政府預計數字；2017-2032 年為公民黨估算數字)

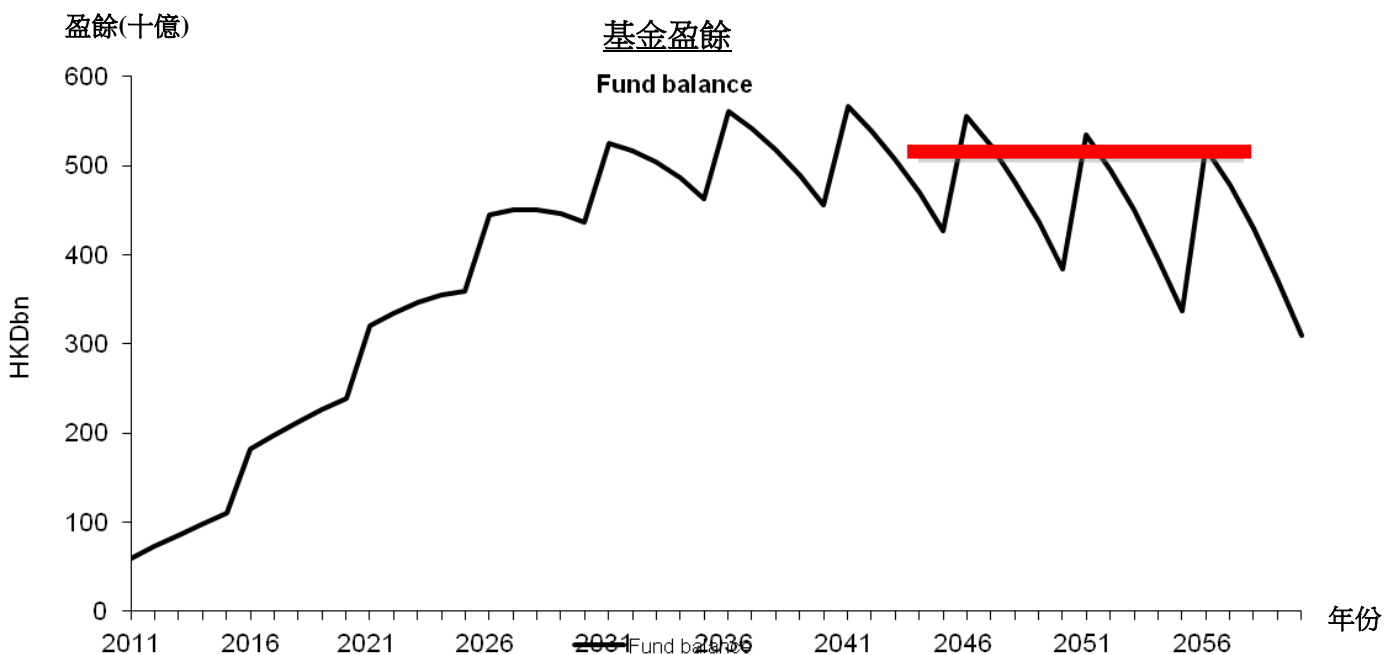
2. 失業率為：

2011	3.4%
2012	3.9%
2013	3.8%
2014	3.8%
2015	3.9%
2016	3.9%
2017 - 21	4.2%
2022 - 26	4.5%
2027 - 31	4.5%
2032+	4.5%

(2011 年為實質失業率；2013-2016 年為國際貨幣基金估算數字；2012、2017-2032 年為公民黨估算數字)

- 實質工資增長為每年 1%
- 投資回報率為每年 4.9%(當中約 1.4%為實質增長)，數字根據外匯基金由 2004 至 2010 年度平均回報率估算
- 全民退休保障於 2011 年實施
- 政府於 2011 年投放 500 億作為種子基金，其後每 5 年投放 500 億(實質)
- 低於\$3,000 的長者綜援及生果金數額，政府將把它投放至全民退休保障基金之中

圖 1：基金盈餘



壓力測試

39. 就上述建議，我們亦做了一些壓力測試，當經濟環境差於預期數字，擬議的退保基金能否維持。結果如下：
40. 若失業率由 2012 年起升至 6.5%，基金至 2059 年仍能維持。
41. 若通脹維持在平均每年 3.7%，基金至 2059 年仍能維持。
42. 若基金的投資回報下跌至平均每年 4.3%(約 0.8%實質增長)，基金至 2059 年仍能維持。
43. 若經濟較預期差，有機會需要注入額外資金。

收入與付出的比較 - 以個人為單位計算

44. 若以個人為單位計算，一位月入\$13,620 的人士，於現行強積金制度下(即僱主僱員各供款月入 5%)，於 65 歲退休後的平均每月退休金為\$5,050。在擬議的全民退休保障計劃下(即僱主僱員各供款月入 2%)，他於 65 歲退休後的平均退休金為強積金供款的\$2,020，加上全民退保的\$3,000，總數為\$5,050，與現行制度中所得一樣。(見下表)
45. 換句話說，即使只是單以個人作計算，月入\$13,620 以下的人士，於擬議的制度中所得的每月平均退休金，會較現行強積金制度中的為高。
46. 與現時的人息中位數\$11,000 比較，即全港過半數的勞動人口的退休金，於擬議的制度中所得的每月平均退休金，會較現行強積金制度中的為高。

年份	年齡	全民退休保障		現行強積金計劃	
		實質月收入(年增1%)	強積金供款(僱主+僱員各2%)	實質月收入(年增1%)	強積金供款(僱主+僱員各5%)
2011	26	13620	6538	13620	16344
2012	27	13756	6603	13756	16507
2013	28	13894	6669	13894	16673
2014	29	14033	6736	14033	16839
2015	30	14173	6803	14173	17008
2016	31	14315	6871	14315	17178
2017	32	14458	6940	14458	17349
2018	33	14602	7009	14602	17523
2019	34	14749	7079	14749	17698
2020	35	14896	7150	14896	17875
2021	36	15045	7222	15045	18054
2022	37	15195	7294	15195	18234
2023	38	15347	7367	15347	18417
2024	39	15501	7440	15501	18601
2025	40	15656	7515	15656	18787
2026	41	15812	7590	15812	18975
2027	42	15971	7666	15971	19165
2028	43	16130	7743	16130	19356
2029	44	16292	7820	16292	19550
2030	45	16454	7898	16454	19745
2031	46	16619	7977	16619	19943
2032	47	16785	8057	16785	20142
2033	48	16953	8137	16953	20344
2034	49	17123	8219	17123	20547
2035	50	17294	8301	17294	20753
2036	51	17467	8384	17467	20960
2037	52	17641	8468	17641	21170
2038	53	17818	8553	17818	21381
2039	54	17996	8638	17996	21595
2040	55	18176	8724	18176	21811
2041	56	18358	8812	18358	22029
2042	57	18541	8900	18541	22250
2043	58	18727	8989	18727	22472
2044	59	18914	9079	18914	22697
2045	60	19103	9169	19103	22924
2046	61	19294	9261	19294	23153
2047	62	19487	9354	19487	23384
2048	63	19682	9447	19682	23618
2049	64	19879	9542	19879	23855
2050	65	20078	9637	20078	24093
2051	66	-2020		-5050	
2052	67	-2020		-5050	
2053	68	-2020		-5050	
2054	69	-2020		-5050	
2055	70	-2020		-5050	
2056	71	-2020		-5050	
2057	72	-2020		-5050	
2058	73	-2020		-5050	
2059	74	-2020		-5050	
2060	75	-2020		-5050	
2061	76	-2020		-5050	
2062	77	-2020		-5050	
2063	78	-2020		-5050	
2064	79	-2020		-5050	
2065	80	-2020		-5050	
2066	81	-2020		-5050	
2067	82	-2020		-5050	
2068	83	-2020		-5050	
2069	84	-2020		-5050	
2070	85	-2020		-5050	

收入與付出的比較 - 以家庭為單位計算

47. 當以家庭為計算單位，收入與付出的對比則更為明顯。

表 2：已婚家庭及其父母每月可得退休金：

父母及伴侶父母數目	擬議計劃下每月可得退休金 (\$)	相等於多少家庭收入下的每月強積金供款(\$)
1	3000	100,000
2	6000	200,000
3	9000	300,000
4	12000	400,000

表 3：未婚人士及其父母，一家三口合共供款年期及取得退休金年期對比：

年齡	供款年期	取得退休金年期	父母年齡	供款年期 (2人)	取得退休金年期 (2人)	一家三口共供款年期	一家三口共取得退休金年期
25	40	20	55	40	40	60	60
35	30	20	65	0	40	30	60
45	20	20	75	0	20	20	40
55	10	20	85	0	0	10	20

48. 以下有例子供參考：

(假設：主人翁 65 歲退休，而每人均有 85 歲壽命)

i. 夫婦二人現年 50 歲，家庭月入 \$50,000，兩人合共有兩位現齡 75 歲的父母

夫婦每月支出

= 全民退保供款 + 強積金供款

= \$50,000 x 3% + \$50,000 x 2%

= \$1,500 + 1,000

= \$2,500

夫婦父母的每月收入

= 全民退保退休金 x 人數

= \$3,000 x 2

= \$ 6,000

- ii. 夫婦二人現年 35 歲，丈夫月薪\$30,000，太太為家庭主婦，並無收入。兩人合共有兩位現年 65 歲的父母

夫婦每月支出

= 全民退保供款 + 強積金供款

= \$25,000 x 3% + \$25,000 x 2%

= \$750 + \$500

= \$1,250

夫婦父母的每月收入

= 全民退保退休金 x 人數

= \$3,000 x 2

= \$ 6,000

- iii. 夫婦二人現年 40 歲，月入\$40,000，有合共 4 位已退休父母

夫婦每月支出

= 全民退保供款 + 強積金供款

= \$40,000 x 3% + \$40,000 x 2%

= \$1,200 + \$800

= \$2,000

夫婦父母的每月收入

= 全民退保退休金 x 人數

= \$3,000 x 4

= \$ 12,000

- iv. 單身人士月入\$9,000，有兩名已退休父母

每月支出

= 全民退保供款 + 強積金供款

= \$9,000 x 5%

= \$450

夫婦父母的每月收入

= 全民退保退休金 x 人數

= \$3,000 x 2

= \$ 6,000

六、 總結

49. 最後，公民黨重申，本黨認為，由於現時的長者賴以生活的各項退休保障計劃，包括強積金、生果金及長者綜援等，都未能有效保障市民退休後的生活。為此，全民退休保障計劃有必要盡快推行。而本黨提出的退休「全民退休保障計劃」，除了能結合生果金、長者綜援等計劃外，市民亦無需額外供款，而政府的負擔亦不重。在政府、市民、僱主都在低負擔的情況下，計劃卻能有效持續進行。我們相信，本計劃能減少社會出現的爭拗，較容易為社會所接納。
50. 最終，能令香港的長者達致「老有所依、老有所養」，都能安心安享晚年。

公民黨
2012年3月

公民黨

全民退休保障計劃

(一) 現行制度的不足以應對人口老化

1. 政府現時強調以「三條支柱」支撐長者的退休生活：綜援、強積金和個人儲蓄，即使再加上生果金，亦未能保障每名長者均能在退休後得到有尊嚴的生活，更惶論應對人口老化的衝擊。
2. 綜援制度的局限 —— 受助者須接受嚴格的資產及收入審批，以家庭為單位申領綜援，令部份長者要被迫與家人分開居住，「衰仔紙」更帶有標籤效應，令部份長者寧願捱窮也不願申領綜援。加上綜援金額僅足受助人維持最基本的生活水平，當綜援金額升幅低於通脹時，長者生活更見艱苦。
3. 強積金的局限 —— 現時20-64歲人口已超過488萬，卻只有約317萬人參與退休保障，即只有65%的20歲以上人口有被退休保障涵蓋。殘疾人士、失業人士、就業不足者、在職貧窮及70多萬家務料理者，皆沒有或得不到足夠的退休保障。

(二) 不實施全民退保的後果

4. 香港的生育率下降至低於更替水平，而老年人口比率則不斷上升。65歲及以上的長者佔全港人口的比例，將由2009年的13.3%，上升至2039年的29.2%。即由約5.6名降至每2名15-64歲成年人，便要供養1名65歲或以上的長者。
5. 而綜援制度並無任何基金為其作資本累積，只能靠政府每年於經常性開支中作出撥備，政府將不得不長期運用稅收支撐，對將來的勞動人口社會必定構成極大的壓力。

(三) 公民黨建議的「全民退休保障計劃」

6. 公民黨的建議，指在證明在「三不」—— 不加稅、不增加僱主供款比率、不加重僱員供款負擔的限制下，基金盈餘不僅能過度人口老化的高峰期，更可以做到永久、持續，至近50年後，即2060年，仍未有下跌趨勢。
7. 經過壓力測試，即使失業率及通脹較假設高、基金投資回報較低，基金亦可維持。
8. 計劃詳情：
 - 長者所得：每位65歲以上長者每月得到3,000元（實質）退休金
 - 勞動人口供款：僱主及僱員現時5%的強積金供款，在公民黨的建議下，將3%注入基金，2%維持強積金供款，並開放「自由行」，讓僱員易於調配。計算供款的入息上、下限維持不變，分別為6,500元及25,000元
 - 管理：基金將由香港金融管理局管理
 - 政府注資：計劃一開始時，注入500億元作為計劃的種子基金，再每5年注資500億元（實質）金額

9. 由於現時政府庫房儲備遠高於需要，即使政府需要向基金注資，亦不會構成加稅壓力。公民黨建議先加以善用盈餘，若日後真的有需要增加政府收入，才考慮其他融資方法，例如增加利潤高於某數額的大企業的利得稅。新的融資方案若在廣泛諮詢後得到大眾認可，公民黨並不反對。

(四) 數值比較

10. 以個人為單位 —— 經計算，月入13,620元或以下的人士，擬議退保制度中所得的退休金，較現行強積金制度中的退休金為高。
11. 以家庭為單位 —— 如家中有長者需要供養，每月支出與收入的對比將十分明顯。一位長者每月可得3,000元退休金，而夫婦兩人最多每月供款2,500元（ $\$25,000 \times 5\% \times 2$ ），如有合共4名父母，則最多可省12,000元家用。

全民退保方案

香港社保學會 鄒幸彤 張文進 莫泰基

雙層方案 - 以「全民養老金」為基本保障，「中央公積金」為第二層保障

1. 第一層「全民養老金」(半積累的現收現付制度)

取代老年綜援、高齡津貼和長者生活津貼

方案	理據
資格： 所有年滿 65 歲香港永久性居民	獲得退休保障為所有香港公民應享的基本人權 (基本法第 39 條，經社文權利公約)
待遇： <ul style="list-style-type: none">每月領取上年度全港平均工資 20%的全民養老金，直至去世為止。工資替代率可根據未來實質經濟狀況上調以 2011 年平均工資 19000 元，每月以 2%名義增長率計算，2014 年平均工資估計達 20162 元，20%的養老金將為 4000 元	<ul style="list-style-type: none">OECD 國家的第一層全民養老金的工資替代率平均為 31%，20%的提議已經相當保守 (見表)深圳居民的平均養老金於 2010 年已達 ¥3000，香港經濟比深圳發達，老人養老金沒有理由比深圳還少養老金額與平均工資掛鉤，可自動應付經濟增長或逆轉
繳費率： <ul style="list-style-type: none">三方繳費，僱員 2%，政府 4%及僱主 6%僱員月入在平均工資的一半及以下者，不用繳費，其僱主要供 6%月收入為平均工資兩倍或以上自僱者每月繳 4%。以 2014 年為例，政府給予長者的經濟援助估計達 280 億，且會每年遞增。按照學會方案，政府 2014 供款亦僅為約 300 億，且每年供款額相若。	<ul style="list-style-type: none">2010 年亞洲 42 個國家的老年保障平均繳費率為僱主 11%，僱員 7%在香港，勞動成本僅佔總營運成本約 20-30%，6%的繳費率只佔總勞運成本約 1-2%，不對僱主構成負擔香港的勞動參與率約為六成，政府理應負擔其餘非在職人口的養老開支可持續至 2039 年，足夠克服人口老化高峰期 (見表 1)

2. 第二層「中央公積金」(自願保證回報儲蓄計劃)

優化強積金，提供由政府投資及運作，保證回報的選項

方案	理據
資格： 所有香港永久性居民	覆蓋全民，非在職人士可自願供款
待遇： <ul style="list-style-type: none">個人儲蓄，保證最低實質年利率為 2%僱員在個人或家人年度醫療開支達 20,000 元以上，可支取積累作醫療用途不設對沖功能	<ul style="list-style-type: none">目前的強積金只是強逼投資，沒有提供任何保障。作為公共政策，政府理應承擔保障者角色1994 年至 2010 年金管局投資回報年均 5.9%，同期綜合消費物價指數平均增長 1.6%。對比強積金過去 12 年平均回報僅為 5%，兼且行政費用高昂。對沖功能變相削弱勞工保障，應當取消
繳費率： <ul style="list-style-type: none">僱員供多少，僱主必須亦供多少，上限 5%。繳費上限訂為平均工資 8 倍僱員可選擇交由私人保險公司投資或交由中央公積金投資	<ul style="list-style-type: none">鼓勵儲蓄，但不強制瞭解金融市場運作的投資者可自行選擇更高回報的投資策略

參考數據：

表 1 全民養老金收支情況的粗算（2016 至 2041）

年份	65+ 人口	X 養老金	X12 月	=總支出	15-64 歲人口 X 勞動參與率	-失業率	X 平均工資	X 繳費率	X12 月	=總收入
2016	118 萬	X4000 元	X12	=566 億元	538 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=967 億元
2021	145 萬	X4000 元	X12	=696 億元	536 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=963 億元
2026	182 萬	X4000 元	X12	=873 億元	524 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=941 億元
2031	212 萬	X4000 元	X12	=1018 億元	514 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=924 億元
2036	242 萬	X4000 元	X12	=1162 億元	517 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=929 億元
2041	254 萬	X4000 元	X12	=1219 億元	516 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=927 億元
每年平均支出=922 億元					每年平均收入=942 億元					

假設失業率為 4%，工資增長率等於通脹。人口預測數據取自統計處（2012）《口推算 2012-2041》

表 2 亞洲老年保障制度（2008）

國家	平均替代率 (%)	參保人數 (百萬)	佔勞動力 (%)	僱員繳費 (%)	僱主繳費 (%)	總計 (%)
中國	51	159	21	8	20	28
印度尼西亞	10	16	16	2	4	6
馬來西亞	21	.....	.....	11.5	12.5	24
菲律賓	68	8	27	3.3	7.1	10.4
新加坡	10	.....	.....	20	14.5	34.5
泰國	35	88	23	3.4	3.4	6.8
越南	65	6	13	5	11	16
印度	31	39	9	12	17.6	29.6
巴基斯坦	57	4	6	1	5	6
斯里蘭卡	32	3	36	8	12	20
日本	28	64	95	7.7	7.7	15.4
韓國	35	19	78	4.5	4.5	9
經合組織 OECD	49	463	83	.....	.....	.....

資料來源：國際勞工組織（ILO）（2010）*World Social Security Report*. Geneva, 2010..

參考文獻：

1. 梁寶霖、蔡詠詩、石炳坤、莫泰基（2011）〈《社會保險法》引申的養老保險制度的具體措施〉，香港，香港社會保障學會，2011 年 1 月。
2. 莫泰基、梁寶霖、蔡詠詩（2011）〈香港銜接中國養老保險制度的中途方案〉，刊於《第十屆海峽兩岸社保研討會論文集》，珠海，珠海勞動和社保學會，第 62-81 頁，2011 年 10 月。
3. 香港社會保障學會（2000）〈五合一社會保障方案：綜合社會保障政策建議書〉，2000 年 6 月提交立法會的政策方案，香港，香港社會保障學會，第 17-31 頁。
4. 國際勞工組織（ILO）（2010）*World Social Security Report*. Geneva, 2010.
5. United Nations（2007）*World Economic and Social Survey 2007*.
6. ISSA & USA（2011）*Social Security Programs Throughout the World 2010：Asian and the Pacific*. Washington, D.C.
7. 首都經濟貿易大學勞動經濟學院、亞洲專訊資料研究中心、香港理工大學及香港社會保障學會（2010）《第二屆亞洲社會保障圓桌會議：亞洲人走向一致的最低標準論文集》，北京，2010 年 11 月 18 至 20 日。



爭取全民退休保障聯席

「全民養老金方案」公眾諮詢文件



2012年1月
ver1.01

爭取全民退休保障聯席

「全民養老金方案」

公眾諮詢文件

目錄

前言	1
老有所養？	2
人口高齡化及貧窮情況嚴重	2
國際社會的共識	3
不完整的退休保障制度	4
「全民養老金」方案	5
概要	5
目的	5
原則	5
領取資格	6
假設及設計	6
【全民養老金】方案簡介	7
其他考慮因素	9
附件一 「全民養老金」方案：每年供款、開支、剩餘、累積儲備額	10
附件二 長遠規劃改善民生 設立全民養老金	12

前言

諮詢公眾 建立共識

- 1 「爭取全民退休保障聯席」（以下簡稱「聯席」）於2004年成立，現由80多個不同類別的民間團體組成，包括基層團體、工會、婦女、長者、殘疾人士、青年、宗教及社福機構。聯席成立目的是為爭取政府盡快制訂全民退休保障的政策，推行聯席建議的「全民養老金」計劃，確保全港長者可以「老有所養」。
- 2 「聯席」2004年成立後，在2005年根據香港社會服務聯會（社聯）與香港大學統計及精算學系教授合作研究及建議的全民退休保障計劃為基礎，提出「全民養老金」方案公開諮詢公眾意見（「聯席」亦分別於2009年及2011年就2005年的方案進行數據更新）。多年來，社會各界一直對全民退休保障態度正面，多番要求政府盡快落實。2007年香港大學民意調查顯示有超過7成市民支持全民退休保障；到2010年香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心與「聯席」合作進行的同類調查（調查結果收錄在2010年10月出版的《強積金及退休保障意見調查報告》內）更顯示有近八成市民支持設立全民退休保障制度，可見設立全民退休保障已成為政府不能迴避的議題。「聯席」希望透過公眾諮詢，了解社會各界的意見，促進社會對建立完善的全民退休保障制度達成共識，及爭取政府早日設立「全民養老金」。如各位有任何意見或查詢，請聯絡「聯席」秘書處：

電郵：forall@pensionforall.org.hk
電話：3499 1975

老有所養？

人口高齡化及貧窮情況嚴重

- 3 正如其他已發展國家或城市一樣，香港的生育率下降至更替水平之下（Sub-Replacement Fertility），而老年人口比率則不斷上升。根據政府統計處的推算，六十五歲或以上的長者佔全港人口的比例，將由2009年的13.3%，上升至2039年的29.2%¹，而老年扶養比率²（Aged Dependency Ratio）則由18.0%增加至48.9%（即由約5.6名15-64歲成年人口供養1名65歲或以上長者人口上升至約2名15-64歲成年人口便要供養1名65歲或以上長者人口）。
- 4 人口結構改變，一方面令長者愈來愈依賴家庭養老，另一方面社會的財政負擔亦愈來愈重，近年每一個社會都積極研究回應策略，以設立可持續的養老金制度，確保每位長者皆老有所養。
- 5 長者為香港勞碌大半生，締造社會的繁榮進步。可是，他們早年的薪金微薄，收入僅足以維持日常生活，即使稍有積蓄，亦敵不過年年上升的通脹。根據經濟合作與發展組織（OECD）及香港社會服務聯會（社聯）所採納對貧窮線的定義是以住戶入息釐定，入息低於住戶入息中位數的一半便屬於貧窮家庭，按社聯的資料顯示，於2010年上半年長者貧窮率便達33.9%，即每三名長者便有一名生活在貧窮住戶當中³。
- 6 長者貧窮情況嚴重，令申請綜援的人數持續大幅增加。根據政府統計處資料，過去十多年間，老年綜援個案由1994年的69,927宗上升到2009年12月的153,448宗，升幅達一倍半之多。按社聯資料顯示，領取綜援的長者比率，亦由1996年的11.7%上升至2009年的超過18.4%。

¹ 《人口推算2010-2039》，香港政府統計處，2010年7月。

² 老年扶養比率 = (65歲或以上長者人口 / 15-64歲成年人口) × 100%

³ <2010年上半年最新貧窮數據分析> 新聞發佈，香港社會服務聯會，http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/detail.asp?tid=447

國際社會的共識

- 7 「老有所養」是中國社會傳統的價值信念，亦是世界各地文明社會對長者的承擔。聯合國第二屆國際老齡大會，訂定《國際老齡行動計劃2002》（International Plan of Action on Ageing 2002⁴），亦要求世界各國推動各種養老金方案，確保長者退休後有基本保障、能過有尊嚴的生活。
- 8 國際社會對如何為長者退休後提供足夠保障已有一定共識。世界銀行於2005年出版了《21世紀的長者收入支援》（Old Age Income Support in the 21st Century⁵），倡議為長者提供由五條支柱組成的退休保障制度：
- ❑ 第0條 非供款性的基本保障
 - ❑ 第1條 強制性中央公積金
 - ❑ 第2條 強制性個人公積金
 - ❑ 第3條 個人自願性儲蓄／投資
 - ❑ 第4條 其他支援
- 9 經濟合作發展組織在三十多個國家進行的研究顯示，這五層退休保障方案令不同階層的長者在退休後的收入平均可達到退休前六成至八成除稅後收入的水平⁶；基層市民主要依靠基本退休金，中層則依靠職業性退休保障及基本退休金，而上層則主要靠個人投資。不少已發展國家早已設有基本退休金，然後發展職業性退休保障計劃，而香港則只設立強積金制度，到現在仍未有設立基本退休金制度，未能為基層市民及長者提供應有的保障。

⁴ The Madrid International Plan of Action on Ageing，聯合國，http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf - 2002年。
⁵ Old Age Income Support in the 21st Century，世界銀行，http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_FM.pdf，2005年。
⁶ Pensions at a Glance 2011: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries，OECD，2011。

3

不完整的退休保障制度

- 10 強制性公積金計劃在2000年底正式實施，正如前述，其設計只能為中等入息人士帶來一些退休保障，未能惠及所有長者：
- ❑ 覆蓋率低：根據統計署數據顯示，20-64歲人口超過490萬⁷；當中勞動人口為370萬⁸，其中只有340萬人有參與退休保障（參考積金局《2009-10年報》）⁹。換言之，強積金對於整體成年人的涵蓋率只有約69%；而不受保障的包括70萬家庭照顧者，35萬殘疾人士，20萬失業人士等；
 - ❑ 波動率高：雖然截至2011年3月底，自2000年強積金實施以來的平均年率化內部回報率為5.4%，但是在金融海嘯的衝擊下，2008/09年度全年卻錄得25.9%的虧損。若僱員在2009年3月退休並提取強積金，他得到的平均年率化內部回報率便會是-0.8%；
 - ❑ 根據《強積金及退休保障意見調查報告》¹⁰，有40.3%的市民贊成取消現時的強積金制度，即時停止供款並拿回已供的款項。同一份報告也指出，有強積金戶口的市民中，63.1%表示現有強積金制度無助減少他們對將來退休生活的憂慮。
- 11 強積金計劃的結構性問題，無法令市民年老時維持基本生活，將逼使更多長者依賴綜援或高齡津貼維生，增加政府的財政負擔，政府將不得不長期繼續運用稅收填補強積金制度衍生的漏洞，對整體社會必定構成比現時更大的壓力。

⁷ 資料來源：統計署網頁（2011年12月）http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&tableID=002&subjectID=1
⁸ 資料來源：統計署網頁（2011年12月）http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&tableID=006&subjectID=2
⁹ 資料來源：積金局網頁 http://www.mopfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_pub/quicklinks_pub_ar_11.html
¹⁰ 《強積金及退休保障意見調查報告》，香港全港退休保障聯席、香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心，2010年12月。

4

「全民養老金」方案

概要

- 12 文件提出的「全民養老金」方案，填補香港缺乏基本退休金制度的不足之處；並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¹¹，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。在推行「全民養老金」後，將可取代高齡津貼及現時65歲或以上長者綜援的標準金額部分，但必需保留其他支援。

目的

- 13 「全民退休保障計劃」下設立的「全民養老金」制度，確立市民應該享有的退休保障權利，保證所有市民年老時享有足夠的最低收入，其目的是：
- ❑ 維持所有長者的基本生活水平¹²；
 - ❑ 減低老年貧窮；
 - ❑ 處理人口老化所帶來的公共財政負擔。

原則

- 14 「聯席」對設立「全民退休保障計劃」的原則建立了以下共識：
- ❑ 全民保障 — 所有長者均可享有的經濟保障，避免審查制度成為貧窮人士的標籤；
 - ❑ 即時受惠 — 即時可以為長者提供經濟保障，不需要等待數十年的成熟期；
 - ❑ 足夠水平 — 有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要；

- ❑ 持續運作 — 有關制度可持續運作，應付未來人口老化高峰期的需要；
- ❑ 全面配套 — 必須保留及提供醫療、護理服務和住宿保障等配套性的社會服務。

領取資格

- 15 申領「全民養老金」的資格為：

- ❑ 年滿六十五歲或以上；
- ❑ 香港居民¹³。

假設及預計

- 16 在訂立「全民養老金」方案時，曾參考本地及海外多項數據及常用方法，以訂立下列幾項假設：
- ❑ 根據政府統計處《香港人口推算2010-2039》所作的假設；
 - ❑ 再假設勞動人口參與率按現時數據及情況不變，從而推算強積金供款；
 - ❑ 假設薪酬每年平均實質增長率為2%¹⁴；
 - ❑ 假設每年平均實質投資回報率為2%¹⁵。

¹¹ 根據政府統計處《人口推算2010-2039》的數字作推測，「全民養老金方案」能維持五十年的運作。
¹² 根據2005年社聯進行的基本生活需要研究的標準，當時基本生活開支為2,652元，計算通脹後，約等於2010年的3,000元。

¹³ 領取政府長者的公積員並不納入全民養老金計劃之中。
¹⁴ 參看自1965年至2011年香港的收入中位數的工資增長平均每年為2.2%。
¹⁵ 參看自1964年至2010年外匯基金回報率，約為4.6%。

5

6

101

[全民養老金]方案簡介

17 方案以政府、僱主及僱員的三方供款為基礎，令整個計劃持續運作。以下為各方的供款比率：

17.1 政府

17.1.1 政府的供款分為三個部分：

- 「綜合社會保障援助計劃」中，用於六十五歲或以上受助人的標準金額的開支；
- 「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼的開支；及
- 一筆過撥款500億的啟動基金。

17.1.2 2010年，政府用於以上(i)及(ii)兩個項目的開支大約為港幣118億元。往後，政府供款部份將會跟隨老年人口的增長率而相應調整。

17.2 僱主

17.2.1 僱主的供款分為兩個部份：

- 按每位僱員計算，僱主的供款比率為僱員每月薪金的2.5%（入息上限設為30,000元）。
- 應評稅利潤高於1,000萬的企業，每年額外繳交約1.9%的利得稅，以2010年計算，款額大約為68億元。

17.2.2 為了不增加僱主的整體供款負擔，方案同時建議將僱主的強積金供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半（即2.5%）注資到本計劃。根據此安排，僱主為每位僱員提供的供款金額基本維持不變。

7

17.3 僱員

17.3.1 按個人入息計算，供款比率為每月薪金的2.5%（入息上限設為30,000元，下限則為6,500元，即每月入息少於6,500元的僱員不需供款）。

17.3.2 為了不增加市民整體供款負擔，方案同時建議將僱員的強積金供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半（即2.5%）注資到本計劃。根據此安排，僱員的每月供款金額基本維持不變。

政府、僱主及僱員三方的供款總額、所需利得稅金額、每年「全民養老金」的開支及剩餘金額、以及累積儲備金額等數據，詳列於[附件一]。

18 此方案利用未來十三年的窗口期（即由2011至2023年），三方供款的總數比要支付的養老金為多，連同開始投放的500億啟動基金，估計累積盈餘港幣1,594億元，作為計劃的「部分預留資金」。在2024年，老年人口對成年人口的比例較大，需要動用「部分預留資金」，以填補老年人口上升時的養老金開支，跨越人口老化高峰期。

8

其他考慮因素

概要

19 在討論「全民養老金」方案時，曾有不同團體提出不同的建議或問題，希望更完善「全民養老金」方案，由於有關建議對方案各項計算影響不大，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。這些建議或問題包括：

- 已離港於國內或外國定居的長者可否受惠於「全民養老金」？如果他們不在港定居，應否訂定額外的申領條件？
- 累積儲備應交由政府或由私人機構進行投資？
- 政府應否在財政儲備過多時再向「全民養老金」注入基金？
- 如果因政府拖延「全民養老金」的諮詢及推行而最終導致成本增加，政府應否承擔這額外的支出？
- 若政府維持「三條支柱」退休金制度不變，將來整體社會對人口老化下所付出的養老金成本會否增加？

(完)

9

[附件一]「全民養老金」方案：每年供款、開支、剩餘、累積儲備金額

年份	15-64歲人口 (000)	65歲或以上人口 (000)	僱員及僱主供款 (億元)	利得稅 (億元)	政府供款 (億元)
2009	4,971.6	893.2	178.8	66.9	1
2010	5,000.7	926.7	198.9	68.2	1
2011	5,029.8	960.2	209.4	69.6	1
2012	5,058.9	993.8	214.8	71.0	1
2013	5,088.0	1,027.3	220.4	72.4	1
2014	5,117.1	1,060.8	226.1	73.9	1
2015	5,108.6	1,114.6	230.2	75.3	1
2016	5,100.1	1,168.4	234.4	76.8	1
2017	5,091.7	1,222.2	238.7	78.4	1
2018	5,083.2	1,276.0	243.1	79.9	1
2019	5,074.7	1,329.8	247.5	81.5	1
2020	5,056.3	1,401.2	251.6	83.2	1
2021	5,037.9	1,472.6	255.7	84.8	1
2022	5,019.5	1,543.9	259.8	86.5	1
2023	5,001.1	1,615.3	264.1	88.3	2
2024	4,982.7	1,686.7	268.3	90.0	2
2025	4,969.7	1,761.7	273.0	91.8	2
2026	4,956.7	1,836.6	277.7	93.7	2
2027	4,943.7	1,911.6	282.5	95.5	2
2028	4,930.7	1,986.5	287.4	97.5	2
2029	4,917.7	2,061.5	292.4	99.4	2
2030	4,902.2	2,111.4	299.0	101.4	2
2031	4,942.7	2,161.3	305.8	103.4	2
2032	4,955.1	2,211.3	312.7	105.5	2
2033	4,967.6	2,261.2	319.7	107.6	2
2034	4,980.1	2,311.1	326.9	109.8	2
2035	5,000.7	2,345.9	334.9	111.9	2
2036	5,021.3	2,380.8	343.0	114.2	2
2037	5,041.8	2,415.6	351.2	116.5	2
2038	5,062.4	2,450.5	359.7	118.8	2
2039	5,083.0	2,485.3	368.4	121.2	2

註(一)：按2010年購買力顯示

註(二)：以政府統計處《人口推算2010-2039》的數字經精算師推算，到2060年累計盈餘也保持正數。

註(三)：以月入6,500至30,000(上限)作供款計算。

10

102

爭取全民退休保障聯席

溫家寶總理早前見記者時特別指出：「(香港) 要進一步加強社會保障體系的建設，特別要照顧好弱勢群體。」方向是要有一個長遠的、科學的規劃。可見香港特區政府在中央政府的「眼中，仍做不好長遠規劃、改善民生的治港目標。其實，只要香港設立全民養老金，便可同時滿足這兩個目標。香港現時最重要的深層次矛盾是貧富懸殊及貧窮問題，而解決長者貧窮更是解決香港貧窮問題的關鍵。

香港人口老化的速度愈來愈快，據統計署的推算，2010年香港65歲及以上的長者人數達92萬，佔香港人口13%，到2039年人口老化最高峰時，長者人口會達249萬，佔人口28%。香港社會服務聯會的研究估計，香港長者貧窮率高達三成，現時3名長者中便有1名處於貧窮。長者中領綜援的人數持續增加，反映長者貧窮的現象嚴重，已達到社會不能不正視的階段。

養老金每月3000元

全港80多個來自不同界別的民間團體自2004年起組成了「爭取全民退休保障聯席」（聯席），經過深入討論，提出「全民養老金」（養老金）的具體建議，聯席的方案是經過精算，希望政府能採納有關建議，盡快解決香港長者的生活保障問題。近日有些反對全民退休保障的評論似乎未深入了解全民養老金的建議，而傳媒報導亦未深入介紹方案，令市民未能明白細節。所以，聯席有需要在此詳細地介紹全民養老金的方案，並分析方案在財政上能足夠應付未來老人人口增加的細節。

首先，聯席要求設立全民養老金的主要目的是為所有65歲及以上的香港長者提供一個基本的生活保障，經過兩年討論，聯席同意養老金的水平設在每月3000元（以2010年購買力計算）。近日有些評論如股評人David Webb以每月4000或6000元計算全民退休，這大幅高於聯席的要求。可見這些評論認為全民退休經濟上不可行，是因為過高的每月金額的不合理假設所致。

聯席在2004年邀請了港大精算系的學者為全民退休保障的長遠運作進行精算，確保計劃長遠的持續性，其後在2008年亦再次進行精算。由於人口老化的趨勢上升，2008年方案較2004年方案需要政府增加500億元的種子基金，表明養老保障的問題已真的逼近臨界點，不能再一再拖延。

利用勞動人口集體儲蓄

很多對全民養老金的負面評論是基於西方社會的「隨收隨支」(Pay As You Go)退休金制度出現入不敷支問題，需要延後退休年齡或增加供款率。但是聯席已經預先考慮香港會面臨人口急速老化的處境，建議的是一個部分預先儲蓄 (partially pre-funded) 計劃。此計劃不是以支訂收，或以收訂支，而是利用2021年之前香港仍有一定比例的勞動人口，進行集體儲蓄，以應付其後人口老化高峰期。

Alliance for Universal Pension
Consultation Paper on
“Universal Pension Scheme”
Table of Contents

Preface	1
Can the elderly people in Hong Kong have a dignified and decent living with financial security?	2
Population becoming increasingly aged and poverty-stricken	2
Consensus from Societies around the World	3
An Incomplete Pension System	4
“Universal Pension” Scheme	6
Summary	6
Objectives	6
Principles	6
Eligibility	7
Assumptions and Estimations	7
Components of [Universal Pension Scheme]	8
Other Considerations	10
[Annex 1] Universal Pension Scheme by the Alliance: Annual Amounts for Contribution, Expenditure, Surplus and Accumulated Reserve	12
[Annex 2] Implementing Universal Pension as a long-term plan to improve people’s livelihood	14

供款 (億元)	總供款 (億元)	全民養老金 支出 (億元)	年度 剩餘(透支) (億元)	種子基金注資 (億元)	累計儲備/ (累計虧損) (億元)
115.4	361.1	299.9	61.1	500.0	561.1
117.7	384.9	312.0	72.9		645.3
121.0	400.0	324.1	76.0		734.1
125.8	411.6	336.1	75.5		824.3
131.0	423.8	348.2	75.6		916.4
137.0	437.0	360.3	76.7		1,011.4
143.9	449.5	379.6	69.8		1,101.5
150.5	461.7	399.0	62.7		1,186.2
157.2	474.3	418.4	55.9		1,265.9
164.0	487.0	437.7	49.3		1,340.5
171.8	500.8	457.1	43.7		1,411.0
180.0	514.7	482.8	31.9		1,471.2
188.8	529.3	508.5	20.8		1,521.4
198.2	544.6	534.2	10.4		1,562.2
208.0	560.4	559.9	0.5		1,593.9
217.8	576.2	585.6	(9.4)		1,616.4
227.7	592.6	612.6	(20.0)		1,628.7
237.4	608.8	639.6	(30.7)		1,630.5
246.5	624.6	666.6	(42.0)		1,621.2
256.9	641.8	693.5	(51.8)		1,601.8
266.2	658.0	720.5	(62.5)		1,571.4
274.5	674.9	738.5	(63.5)		1,539.3
281.4	690.6	756.5	(65.8)		1,504.2
287.2	705.4	774.4	(69.1)		1,465.2
292.9	720.3	792.4	(72.1)		1,422.4
298.5	735.2	810.4	(75.2)		1,375.6
303.7	750.5	822.9	(72.5)		1,330.7
308.5	765.6	835.5	(69.8)		1,287.5
312.5	780.2	848.0	(67.8)		1,245.5
317.0	795.6	860.5	(65.0)		1,205.4
321.0	810.6	873.1	(62.5)		1,167.0

全民養老金的供款分為三大部分。
首先是政府供款，包括：

- 擬用於65歲及以上受助人標準金額的開支，
- 生果金的開支，及
- 一筆過撥款的500億種子基金。

2006年，政府用於長者綜援及生果金的開支估計為81億元，往後，政府供款部分將會跟隨老年人口的增長率而相應調整。

其次是僱主供款，分兩個部分：

- 僱主的供款比率為僱員每月薪金的2.5%，
- 盈利高於1000萬的企業，每年額外繳交約1.9%的利得稅，以2006年計算，款額大約為62億元。

為了減輕僱主的供款負擔，建議將僱主的強積金供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半（即2.5%）注資到本計劃。僱主為每位僱員提供職業退休保障的供款維持不變，不會有額外成本。而可評稅盈利高於1000萬的大企業，取之於民應用之於民，為香港的長遠養老承擔較中小企業更大的社會責任。

供款的第三部分來自僱員，供款比率為每月薪金的2.5%。為了減輕僱員的供款負擔，方案以強積金制度為根基，建議將僱員的強積金供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半（即2.5%）注資到本計劃。根據此安排，僱員的每月供款金額亦將維持不變。

根據上述安排，2006年共有85萬65歲或以上的長者，養老金總支出為287億，而總經常供款為334億；因此2006年剩餘48億，若加上政府的500億種子基金，基金首年累積的儲備便有548億。我們預算養老金的金額與通脹掛鈎，所以實質購買力將不變，以下的推算亦是以此2006年實質價格推算。到2026年，當年有178萬長者，養老金總支出為622億，而總經常供款為594億，當年赤字28億，但基金累積儲備仍有2074億。到2036年，由於動用儲備，累積儲備下降至1889億。到2046年，當年有277萬長者，養老金總支出為831億，而總經常供款為853億，當年再次出現赤字22億，基金累積儲備有2143億。

方案可持續運作50年

簡單來說，這方案利用15年的窗口期，由2006年至2021年，養老金的供款較支出多，連同500億種子基金作為計劃的儲備。在2021至2046年期間，老年人口比例迅速增加，基金的儲備將會減少。到2046年由於老年人口比例已趨向穩定，養老金重新開始出現盈餘，基金儲備再次增加。以上推算意味這方案可以持續運作50年，而且計劃的累積儲備，於運作至第5年後，會一直維持於超過兩年「全民養老金」的每年開支水平，即使經濟出現短期下消現象而影響供款率。

聯席這方案可能不是最好的方案，亦不是民間提出的唯一方案，我們只希望拋磚引玉，令政府關注及加強公眾參與。我們現時欠缺的只是政府作長遠規劃、改善民生的決心，希望這一屆特區政府能在任內提出不同方案，為解決長者貧窮問題作出長遠規劃，而不再是著眼於如何派錢這令人失望的政治化啟之。

Preface

Consolidating Consensus through Public Consultation

- 1 Established in 2004, the Alliance for Universal Pension (the Alliance) currently comprises more than 80 non-governmental organizations from various categories, including the grassroots groups, trade unions, organizations that advocate rights for women, seniors, the disabled, young people, as well as religious and social welfare groups. The objective for establishing the Alliance is to strive for the Government of Hong Kong (the Government) to formulate policy for universal pension as soon as possible and implement the "Universal Pension" Scheme suggested by the Alliance in order to ensure that the elderly in Hong Kong can live with financial security and enjoy a dignified and decent life.
- 2 In 2005, the Alliance started to put forward the "Universal Pension" Scheme for public consultation, which used materials from the study and recommendations by the Hong Kong Council of Social Service and the Department of Statistics and Actuarial Science of the University of Hong Kong as the basis. The Alliance subsequently updated the figures from the 2005 proposal in 2009 and 2011. This proposal has gained enormous social support in society in the past years and the public have numerously demanded the Government to put it in action as soon as possible. A public opinion poll conducted by the Hong Kong University in 2007 has shown that more than 70% of citizens support universal pension. Another similar study jointly conducted by the Centre for Social Policy Studies in the Department of Applied Social Sciences at The Hong Kong Polytechnic University and the Alliance in 2010 has also shown that near 80% of citizens support a universal pension system. It is obvious that the Government must address the social agenda about setting up a universal pension scheme. The Alliance hopes to understand the views of the community through public consultation, facilitate consensus in regard to establishing a comprehensive universal retirement pension system and urge the Government for the early establishment of "Universal Pension". If you have any comments or queries, please contact the Secretariat of the Alliance:

Email : forall@pensionforall.org.hk
Telephone : 3499 1975

1

Can the elderly people in Hong Kong have a dignified and decent living with financial security?

Population becoming increasingly aged and poverty-stricken

- 3 Like many developed countries and cities, Hong Kong is sustaining from sub-replacement fertility, while the ratio of elderly population is constantly increasing. According to estimates by the Government's Census and Statistics Department, the ratio of elderly people at or above the age of 65 will rise from 13.3% in 2009 to 29.2%¹ in 2039, whereas the aged dependency ratio² will increase from 18.0% to 48.9%. It means that the number of adults aged between 15 to 64 supporting every elderly aged 65 or above will change from 5.6 to roughly 2.
- 4 As the demography changes, it becomes more difficult for the elderly to rely on family support; on the other hand, the financial burden of public expenditure on the elderly in the society becomes increasingly heavy. In recent years, in order to ensure that senior citizens can live with financial security, every society is actively exploring the coping strategies of setting up a universal and sustainable pension scheme.
- 5 The elderly people of Hong Kong have toiled much of their lifetime to pave way for the society's prosperity. However, with a modest pay from the early days, their income is just enough to support their daily living. Even if there were any savings, it would not be adequate to combat inflations in the subsequent years. According to the defined poverty line adopted by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Hong Kong Council of Social Service (HKCSS), any family that falls below 50% of the current median income is considered as living in poverty. The HKCSS figures showed that from the first half of 2010, the percentage of elderly people in Hong Kong living under poverty reaches 33.9%, meaning that every one in three elderly people are currently suffering from poverty³.

¹ "Hong Kong Population Projection 2010-2039", Hong Kong Census and Statistics Department, July 2010.
² Aged Dependency Ratio = (number of people aged 65 or above / number of people aged 15-64) × 100%.
³ Press release by Hong Kong Council of Social Service (Chinese only), <http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/detail.asp?id=447>

2

- 6 Due to the rapid growing number of poor elderly, the number of applicants for Comprehensive Social Security Assistance (CSSA) is continuously rising substantially. According to figures from Census and Statistics Department, the number of elderly CSSA recipients has more than doubled in the last decade, from 69,927 cases in year 1994 to 153,448 cases in December of 2009. Also, the figure from the Hong Kong Council of Social Service (HKCSS) has indicated that the ratio of elderly population receiving CSSA has increased from 11.7% in 1996 to over 18.4% in 2009.

Consensus from Societies around the World

- 7 It is a traditional value in Chinese society to properly take care of the elderly people, to ensure them living with financial security and enjoy a dignified and decent life. It is an important objective for all civilized societies around the world to have commitment on the elderly. During the United Nations' Second World Assembly on Ageing, the "International Plan of Action on Ageing 2002"⁴ stated to ask that all nations should come up with their own pension systems in order to ensure that elderly people receive basic pension after their retirement in a manner that is respectable to their dignity.
- 8 The international community has reached a certain degree of consensus over the provision of adequate protection for elderly people after retirement. In 2005, the World Bank published "Old Age Income Support in the 21st Century"⁵, advocating a five-pillar pension system provided for the elderly people:

- Pillar Zero Non-Contributory with a minimal level of protection
- Pillar One Mandatory Central Provident Pension
- Pillar Two Mandatory Private Pension
- Pillar Three Voluntary Savings/Investments
- Pillar Four Other Informal Supports

⁴ «The Madrid International Plan of Action on Ageing» - United Nations - http://www.un.org/ageing/documents/building_nat_capacity/guiding.pdf - 2002.
⁵ «Old Age Income Support in the 21st Century» - World Bank - http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_FM.pdf - 2005.

3

- 9 According to a study conducted in more than 30 nations by the Organization of Economic Co-operation and Development, the five-pillar pension system could ensure that elderly people from different social classes could enjoy a retirement protection that is equivalent of 60% to 80% of their income before they retire after tax⁶: for which the grassroots is mainly supported by basic retirement pension, the middle class by occupational and basic retirement pension, where as the upper class mainly supported by personal investments. Many developed nations choose to first establish a basic pension system, followed by developing an occupational retirement scheme. In contrast, currently with just a Mandatory Provident Fund System, without the provision of a basic pension system, Hong Kong is unable to provide grassroots citizens and elderly people the needed coverage.

An Incomplete Pension System

- 10 The Mandatory Provident Fund Scheme (MPF Scheme) was implemented in the year 2000, as previously mentioned, the design of the scheme is only able to provide some retirement protection to the employees that fall in the middle income range, without benefiting all seniors:
 - Low coverage: according to figures from the year 2009 (refer to "2009-10 Annual Report" by MPFA), out of the 4.90 million⁷ of the population aged between 20 and 64, only 3.4 million⁸ of the 3.7 million⁹ people from the labor force have participated the MPF scheme. In other words, the general coverage rate of MPF for adults is only roughly 69%. The uncovered population includes the 700,000 family caretakers, 350,000 disabled, 200,000 people who are unemployed, and others;

⁶ «Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries», OECD, 2011.
⁷ Source: Census and Statistics Department's internet webpage (Dec. 2011) http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index.jsp?subjectID=1&tableID=002
⁸ Source: MPFA internet webpage http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_public_ar_11.html
⁹ Source: Census and Statistics Department's internet webpage (Dec. 2011) http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index.jsp?subjectID=2&tableID=006

4

104

- High Volatility: As of March 2011, even though the average annual return rate since the year 2000 is 5.4%, yet under the impact of the financial crisis, the annual return rate of 2008/09 has recorded a deficit of 25.9%. If for instance an employee retires and receives the pension fund in March 2009, his average annual return rate will be -0.8%;

- According to "Report on the Study for Views on MPF and Pension"¹⁰, 40.3% of the public agree to abolish the current MPF system, immediately terminate and withdraw their own contributions. Meanwhile, results from the same report has shown that for those having an MPF account, 63.1% expresses the view that the current MPF system is unable to help them alleviate their worry for their living after retirement.

11 It is apparent that the MPF Scheme has fundamental problems which could not support the basic living of citizens in their years of retirement. As a result of this, more and more elderly people will be forced to depend on CSSA and Old Age Allowance (OAA) to live by. As the Government is met with increasing financial burden, it will inevitably need to continuously use taxation to fill the loopholes in the MPF system, and thus the general society is bound to face heavier pressure than the present situation.

¹⁰ "Report on the Study for Views on MPF and Pension" (Chinese only), Alliance for Universal Pension, Centre for Social Policy Studies in the Department of Applied Social Sciences at Hong Kong Polytechnic University - December 2010.

- Immediate Benefit : financial security is immediately provided without having to wait for decades for the maturity period;
- Adequate Amount : the amount is sufficient to maintain elderly people's basic living standard;
- Sustainable Operation : the specified system is able to operate with sustainability, so to cope with the needs induced by growing elderly population in the future;
- Comprehensive Support : Supplemental social services such as coverage on medical, nursing services, housing protection and others must be preserved.

Eligibility

15 The eligibility of "Universal Pension" is as follows:

- Age 65 or above;
- Hong Kong Residents¹².

Assumptions and Estimations

16 Using numerous statistics and common methods gathered locally and internationally, the following assumptions are made when formulating the "Universal Pension" Scheme:

- Assumptions are made based on statistics from "Hong Kong Population Projections 2010-2039" by the Census and Statistics Department;
- The amount of MPF contribution is based on the assumptions that the labor force participation rate is consistent with current data and remains unchanged;
- Assuming the annual growth rate of salary is 2% in real terms¹⁴;
- Assuming the annual rate of return for MPF investments is 2% in real terms¹⁵;

¹² Civil servants benefiting from government pension is not included in the Universal Pension Plan.

¹⁴ With reference to figures from 1985 to 2011, the Hong Kong median income of wage growth averaged 2.2% per annum.

¹⁵ With reference to figures from 1994 to 2010, the returns of the Exchange Fund is about 4.6%.

"Universal Pension" Scheme

Summary

12 The paper presents a "Universal Pension" Scheme that aims to fill in the inadequacies for Hong Kong's MPF system; targeting the social impact that arise from the peak rise in the number of elderly population, the Scheme is able to provide elderly people basic financial security for the next 30 years¹¹ without increasing the overall burden of employers and employees in contributions; the society together will help to share the responsibilities of improving poverty among old people; significantly alleviate the Government's pressure on public expenditure and taxation due to increasing number of old-age CSSA cases. After the implementation of "Universal Pension", it will replace the Government's Old Age Allowance as well as the standard rate of CSSA payment dedicated to elderly people who have reached 65 years old, however, other supports must be retained.

Objectives

13 A system of "Universal Pension" is set up under the "Universal Pension Plan" to establish the citizens' right to be protected after retirement, so that all citizens could enjoy a minimum pension when they become old, with the objectives:

- to maintain a basic living standard for all elderly people¹²;
- to reduce poverty in old age;
- to handle the public financial burden arising from an aging population.

Principles

14 Regarding the set up of "Universal Pension Plan", the Alliance has reached consensus over the following principles:

- Universal Protection : every elderly person could enjoy financial security, thus means-testing is avoided in order to eliminate any labeling effects on recipients;

¹¹ If using the data from "Hong Kong Population Projection 2010-2039" by Hong Kong Census and Statistics Department as projection, the "Universal Pension Scheme" is able to self-sustain for at least 50 years.

¹² According to study on the standards for basic living by the Hong Kong Council of Social Service in 2005, the amount for basic living was \$2,652, after inflation, the amount would equal to about \$3,000 in the year 2010.

Components of [Universal Pension Scheme]

17 The Scheme is based on a tripartite contribution from the Government, employers and employees as the foundation, so that the entire plan would operate sustainably. The contribution rate for each party is as follows:

17.1 Government

17.1.1 Contributions from the Government include three parts :

- the CSSA expenditure of standard rate payment for recipients aged 65 years old or above;
- the expenditure of Old Age Allowance (OAA); and
- a lump sum of \$50 billion dollars as seed money.

17.1.2 In 2010, the Government expenditure for CSSA payment on elderly people combined with Old Age Allowance (i and ii above) amounts to \$11.8 billion dollars. In the future, a partial amount of Government contribution will be adjusted in accordance with the growth rate of the old-age population.

17.2 Employers

17.2.1 Contributions from the employers come in two parts:

- Employer's contribution rate is 2.5% of employees' monthly income for each employee (with maximum income set as \$30,000).
- For enterprises with annual taxable profit over \$10 million dollars, an additional 1.9% of profits tax will be charged, according to figures from 2010, the amount is about \$6.8 billion dollars.

17.2.2 In order to reduce burden on the employer's contribution, the suggestion is to reduce the amount of employer's MPF contribution by half, equaling to 2.5%; the original contribution to the other half (i.e. 2.5%) is injected in the plan. Based on this arrangement, the employer's pension contribution for each employee remains virtually unchanged.

17.3 Employees

17.3.1 Employees will contribute at a rate of 2.5% of their monthly wages (with maximum income and minimum income set at \$30,000 and \$6,500 respectively, meaning that employees whose monthly salary below \$6,500 would not have to contribute).

17.3.2 In order to reduce the burden on the employee's contribution, the suggestion is to reduce the amount of employee's MPF contribution by half, equaling to 2.5%; the original contribution to the other half (i.e. 2.5%) is injected in the plan. Based on this arrangement, the employee's pension contribution remains virtually unchanged.

Annex 1 provides the data for total amount from the tripartite contribution, the needed amount from profits tax, annual expenditure and surplus from "Universal Pension", along with the amount of accumulated reserves.

18 The proposal takes advantage of a window period of 13 years, from 2011 to 2023, in which the amount of Pension contribution outruns its expenditure and, coupled with the \$50 billion seed money, the estimated amount of accumulated reserves is then about \$159.4 billion dollars and becomes the plan's "partially reserved fund". In 2024, when the ratio of elderly people in our general population reaches a certain threshold, the "partially reserved fund" will be used.

Other Considerations

Outline

19 When discussing over the "Universal Pension Scheme", various groups have come up with different suggestions and questions with the aim to improve the "Universal Pension Scheme". Since the related suggestions cast only minor impacts to the various calculations in the proposal, in an attempt to avoid getting the public confused, the Alliance has decided not to include the related comments in the Scheme for the time being, but will list them out to gather for more comments. The suggestions and questions include the following:

- For elderly people who have departed Hong Kong or have resettled in mainland China or foreign countries, could they enjoy the benefit of "Universal Pension"? Should there be additional conditions for those applicants who reside out of Hong Kong?
- Should the Government or private institutions take responsibility to invest with the reserved fund?
- Should the Government inject additional funds into the pool for "Universal Pension" when it has excessive reserves?
- If additional costs are ultimately needed due to the Government's decision to postpone the consultation and implementation of "Universal Pension", should the Government be accountable to the additional expenditure?

- If the Government decides to maintain the current "three-pillar pension system" without making changes, what will be the costs that the entire society will have to bear on supporting elderly people due to increasing ageing population?

(The End)

[Annex 1] Universal Pension Scheme by the Alliance: Annual Amounts for Contribution, Expenditure, Surplus and Accumulated Reserve

Year	Population for Reasons between 15-64 Years Old ('000)	Population for Person Aged 65 or Above ('000)	Total Contribution from Employees and Profits Tax (\$ billion)	Expenditure (\$ billion)	Surplus/Deficit (\$ billion)	Accumulated Reserve (\$ billion)
2009	4,971.6	899.2	17.88	6.69	11.19	11.19
2010	5,000.7	926.7	19.89	6.82	13.07	24.26
2011	5,029.8	960.2	20.94	6.96	13.98	38.24
2012	5,058.9	999.8	21.48	7.10	14.38	52.62
2013	5,088.0	1,027.3	22.04	7.24	14.80	67.42
2014	5,117.1	1,060.8	22.61	7.39	15.22	82.64
2015	5,108.6	1,114.6	23.02	7.53	15.49	98.13
2016	5,100.1	1,168.4	23.44	7.68	15.76	113.89
2017	5,091.7	1,222.2	23.87	7.84	16.03	130.86
2018	5,083.2	1,276.0	24.31	7.99	16.32	148.54
2019	5,074.7	1,329.8	24.75	8.15	16.60	166.94
2020	5,056.3	1,401.2	25.16	8.32	16.84	186.08
2021	5,037.9	1,472.6	25.57	8.48	17.09	205.99
2022	5,019.5	1,543.9	25.98	8.65	17.33	226.62
2023	5,001.1	1,615.3	26.41	8.83	17.58	247.97
2024	4,982.7	1,686.7	26.83	9.00	17.83	269.10
2025	4,969.7	1,761.7	27.30	9.18	18.12	290.22
2026	4,956.7	1,836.6	27.77	9.37	18.40	311.34
2027	4,943.7	1,911.6	28.25	9.55	18.70	332.46
2028	4,930.7	1,986.5	28.74	9.75	19.00	353.58
2029	4,917.7	2,061.5	29.24	9.94	19.30	374.70
2030	4,930.2	2,111.4	29.90	10.14	19.76	395.82
2031	4,942.7	2,161.3	30.58	10.34	20.24	416.94
2032	4,955.1	2,211.3	31.27	10.55	20.72	438.06
2033	4,967.6	2,261.2	31.97	10.76	21.21	459.18
2034	4,980.1	2,311.1	32.69	10.98	21.71	480.30
2035	5,000.7	2,345.9	33.49	11.19	22.30	501.42
2036	5,021.3	2,380.8	34.30	11.42	22.88	522.54
2037	5,041.8	2,415.6	35.12	11.65	23.47	543.66
2038	5,062.4	2,450.5	35.97	11.88	24.09	564.78
2039	5,083.0	2,485.3	36.84	12.12	24.72	585.90

Note (1): Based on the purchasing power in the year 2010.
 Note (2): Figures are projected by actuary using data from "Hong Kong Population Projection 2010-2039" by the Hong Kong Census and Statistics Department, with surplus reserves remaining positive by 2060.
 Note (3): Contribution amounts are based on maximum income and minimum income at \$30,000 and \$6,500 respectively.

Alliance for Universal Pension

Early on, when spoken to reporters, Premier Wen Jiabao made a particular comment: "(Hong Kong) must take further steps in strengthening the system to social security, and pay extra care to vulnerable groups", it is clear that there should be a long-term and scientific plan in social security. In the eyes of the Beijing Government, the Special Administrative Region Government has obviously not done a good enough job for long term planning and improving people's livelihood in Hong Kong. As a matter of fact, in order to achieve these two objectives, the simple solution for Hong Kong is to establish universal pension. The current deep-seated contradictions in Hong Kong is the issues of the widening of wealth disparity and poverty, and targeting poverty among elderly people is the key to solving the poverty issue of Hong Kong.

Hong Kong's population is aging rapidly, according to Census and Statistics Department, the number of elderly people at or beyond the age of 65 in the year 2010 reaches 920,000, accounting for 13% of the population of Hong Kong, by the year 2039, the number of elderly people will peak to 2.49 million, accounting for 28% of the population. According to the estimates by the Hong Kong Council of Social Service, Hong Kong's elderly poverty rate is as high as 30%, meaning that currently one in every three elderly are living in poverty. With the number of elderly CSSA (Comprehensive Social Security Assistance) applicants steadily increasing, poverty among the elderly is getting worse, and has reached the stage where the society could no longer ignore.

Receiving 3,000 Dollars Pension Each Month

The "Alliance for Universal Pension" (the Alliance) was formed in 2004 by more than 80 non-governmental organizations from different sectors. After in-depth discussion, the specific recommendations to the "Universal Pension" (Pension) is made with the actuarial calculation in the hope of being accepted by the government, so that the issue of living security for the elderly in Hong Kong is resolved as quickly as possible. Recent comments against universal pension does not seem to understand the suggestions to universal pension, while media reports were also unable to introduce the proposal in depth, thus the public has failed to understand the detail. For that, it has the need to elaborately introduce the proposal of Universal Pension, with the analysis to claim that the financial aspects of the proposal is capable of dealing with the future increase to elderly population.

First of all, the Alliance demand for the provision of basic living security by implementing Universal Pension for all seniors who have reached the age of 65, after two years of discussion, the Alliance agreed on setting the monthly pension at a level of 3,000 Hong Kong Dollars (based on the purchasing power in the year 2010). Recent comments such as those made by local stock analyst David Webb have used the monthly figure of 4,000 HKD or 6,000 HKD to calculate universal pension, which is far beyond the amount that the Alliance is requesting. These comments then conclude that universal pension is therefore financially infeasible, yet such conclusion is made only because the monthly amount is too high due to the unreasonable assumption.

In 2004, the Alliance invited actuary mathematician from the University of Hong Kong to calculate the long-term operation of the Universal Pension Scheme (the Scheme), so that the proposal is sufficiently sustainable, in which the Scheme went through another set of actuarial calculation in 2008. Since the old-age population is steadily rising, the Scheme in 2008 is different from one in 2004, which requires the government to add a seed money of 50 billion dollars, the issue of pension is therefore approaching the critical point and can not be further delayed.

Taking an Advantage of the Labor Force to Save Collectively

A lot of negative comments against Universal Pension are based on the "making the ends meet" problem that happens in the "Pay As You Go" pension system in Western societies, which resulted in delaying the age of retirement or increasing the rate of contribution. However, the Alliance has already considered the scenario of a rapidly aging population in Hong Kong, and is proposing to involve a "partially pre-funded" plan. This plan is not "payment-defined" (以支訂收) or "income-defined" (以收訂支), but makes use of the unique ratio of labor force before the year 2021 to collectively save in order to cope with the peak of subsequent aging of the population.

Government Contribution (\$ billion)	Total Amount of Contribution (\$ billion)	Expense for Universal Pension (\$ billion)	Annual Surplus/ (Deficit) (\$ billion)	Injection of Seed Money (\$ billion)	Accumulated Reserve/ (Accumulated Loss) (\$ billion)
11.54	36.11	29.99	6.11	50.00	56.11
11.77	38.49	31.20	7.29		64.53
12.10	40.00	32.41	7.60		73.41
12.58	41.16	33.61	7.55		82.43
13.10	42.38	34.82	7.56		91.64
13.70	43.70	36.03	7.67		101.14
14.39	44.95	37.96	6.98		110.15
15.05	46.17	39.90	6.27		118.62
15.72	47.43	41.84	5.59		126.59
16.40	48.70	43.77	4.93		134.05
17.18	50.08	45.71	4.37		141.10
18.00	51.47	48.28	3.19		147.12
18.88	52.98	50.85	2.08		152.14
19.82	54.46	53.42	1.04		156.22
20.80	56.04	55.99	0.05		159.39
21.78	57.62	58.56	(0.94)		161.64
22.77	59.26	61.26	(2.00)		162.87
23.74	60.88	63.96	(3.07)		163.05
24.65	62.46	66.66	(4.20)		162.12
25.69	64.18	69.35	(5.18)		160.18
26.62	65.80	72.05	(6.25)		157.14
27.45	67.49	73.85	(6.35)		153.93
28.14	69.06	75.65	(6.58)		150.42
28.72	70.54	77.44	(6.91)		146.52
29.29	72.03	79.24	(7.21)		142.24
29.85	73.52	81.04	(7.52)		137.56
30.37	75.05	82.29	(7.25)		133.07
30.85	76.56	83.55	(6.98)		128.75
31.25	78.02	84.80	(6.78)		124.55
31.70	79.56	86.05	(6.50)		120.54
32.10	81.06	87.31	(6.25)		116.70

The Contribution to Universal Pension is Divided into Three Parts

The first part involves contributions from the government, which include:

1. the CSSA expenditure of standard rate payment for recipients who are over 65 years old,
2. the expenditure of Old Age Allowance, and
3. a lump sum of 50 billion dollars in seed money.

In 2006, the government expenditure for CSSA payments on elderly people combined with Old Age Allowance amounts to 8.1 billion dollars in estimation, in the future, a partial amount of government contribution will be adjusted in accordance with the growth rate of the old-age population.

The second part involves contributions from employers, which include two sections:

1. Employer's contribution rate is 2.5% of employees' monthly wages,
2. For enterprises with annual profit over 10 million dollars, an additional 1.9% of profits tax will be charged, according to figures from 2006, the amount is about 6.2 billion dollars.

In order to reduce the burden on the employer's contribution, the suggestion is to reduce the amount of the employer's MPF (Mandatory Provident Fund) contribution by half, equaling to 2.5%; the original contribution to the other half (i.e. 2.5%) is injected in the plan. Therefore, the employer's pension contribution for each employee remains the same, without having extra costs. Additionally, comparing to small and medium enterprises, when it comes to contributing to the support for elderly people, the society has greater expectations for enterprises with annual taxable income profits of more than 10 million dollars.

The third part of contribution comes from employees, whose contribution rate is 2.5% of their monthly wages.

In order to reduce the burden on the employee's contribution, the proposal is based on the current MPF system, with the suggestion to reduce the amount of the employee's MPF contribution by half, equaling to 2.5%; the original contribution to the other half (i.e. 2.5%) is injected in the plan. Based on this arrangement, the employee's pension contribution remains the same.

Based on the above arrangement, with the number of elderly people at the age above 65 to be 850,000 in the year 2006, the total pension expenditure is 28.7 billion, while the total recurrent contribution is 33.4 billion; therefore there will be a remaining of 4.8 billion in the year 2006, if coupled with the 50 billion seed money from the government, then there will be 54.8 billion accumulated reserves. We estimate the pension payment to be regularly adjusted in accordance with the inflation rate, thus the purchasing power remains constant, the following projections are based on the prices from the year of 2006 in real terms. In 2026, there will be 1.78 million elderly people, the total pension expenditure will be 62.2 billion, while the total recurrent contribution will be 59.4 billion, with a yearly deficit of 2.8 billion, there will still be 207.4 billion accumulated reserves. By 2036, reserve will be used and the accumulated reserves will decrease to 188.9 billion. In the year 2046, there will be 2.77 million elderly people, the total pension expenditure will be 83.1 billion, while the total recurrent contribution will be 85.3 billion, once again we will see a remaining of 2.2 billion, with a total of 214.3 billion accumulated in reserve.

A Sustainable Proposal that would Last for 50 Years

Simply put, the proposal takes advantage of a window period of 15 years, from 2006 to 2021, in which the amount of pension contribution outruns its expenditure, becoming the reserving fund when coupled with the 50 billion seed money. In the period between 2021 and 2046, a rapid increase in the proportion of elderly population will decrease the amount of reserve. However, by the year 2046, the proportion of elderly population will become stable, the yearly pension budget will again record remains, and the reserve will once more increase. The projection above means that the proposal could continuously operate for 50 years. As for the accumulated reserves of the plan, after 5 years of operation, it will maintain at a level that is twice the amount of annual expenditure for the Universal Pension, even if the contribution rate is affected due to a temporary drop in the economy.

As it turns out that the proposal produced by the Alliance may not be the best, and is by no means the only proposal, all we hope for is to inspire the government and the public to greater participation. What we lack now is the government's determination to long-term planning and improving the people's livelihood. Instead of spending its time on the disappointing political make-up of dispensing money, we hope the government within this term could provide various proposals that would solve the issue of poverty among elderly people.

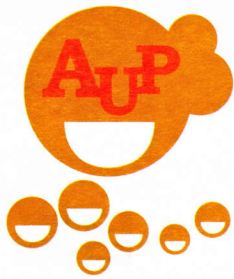
Consultation Paper on "Universal Pension Scheme"

Alliance for Universal Pension

ARFP 社會福利及長者服務聯盟 Alliance for Universal Pension

Sponsored by 香港社會服務發展局 Oxfam

1 February 2012 ver.1.01



爭取全民退休保障聯席 「全民養老金」方案

「爭取全民退休保障聯席」(下稱聯席) 由全港八十多個不同類別的民間團體組成，包括社福機構、工會、婦女、長者、青年、宗教、基層及殘疾人士團體，以爭取政府盡快設立全民退休保障，確保全港長者『老有所養』。

退休保障議題雖然在90年代進行廣泛討論，社會各界並提出勞資官三方供款的社會保險制度，可是卻因為政府選擇性推行強積金制度而令整個議題沉寂。直到香港經濟出現衰退，人口老化及老人貧窮問題日趨嚴重，民間力量在2004年再次凝聚並成立聯席。經過多年的努力，我們就全民退休保障計劃建立了以下原則：

- 全民保障 — 所有長者均可享有經濟保障，避免審查制度成為貧窮人士的標籤；
- 即時受惠 — 即時可以為長者提供經濟保障，不需要等待數十年的成熟期；
- 足夠水平 — 有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要；
- 持續運作 — 有關制度可持續運作，應付未來人口老化高峰期的需要；
- 全面配套 — 必須保留及提供醫療、護理服務和住宿保障等配套性的社會服務。

在此，聯席重新提出三方供款的「全民養老金」方案，確立市民應該享有的退休保障權利，保證所有市民年老時享有足夠的最低收入，其目的是：

- 維持所有長者的基本生活水平；
- 減低老年貧窮；
- 處理人口老化所帶來的公共財政負擔。

「全民養老金」方案以政府、僱主及僱員三方供款為基礎，令整個計劃得以持續運作。僱員按個人入息計算，供款比率為每月薪金的2.5%。為了不增加僱主及僱員的整體供款負擔，方案同時建議將僱主及僱員的強積金供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半（即2.5%）注資到本計劃。

此外，政府將原有的生果金、長者綜援標準金開支及長者生活津貼撥作供款，以及向1000萬盈利以上財團增加1.9%利得稅，三方共同融資，並向全港65歲或以上的香港居民每月發放3000元養老金。由於政府一直拖延設立全民退休保障，聯席亦建議政府額外注資500億元啟動基金，以加強計劃的可持續性。

「全民養老金」方案填補香港缺乏基本退休金制度的不足之處，並可在不需僱主僱員額外供款的情況下為未來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。

香港經過幾代人的努力，政府坐擁近三萬億元的財政及外匯儲備，是一個過度儲蓄的富餘社會，完全不同於歐美等過度消費的債務社會。面對未來人口老化的發展趨勢，政府應該放下過去「守財奴」的思維，在「儲蓄、投資、消費」的發展策略上，選擇「投資未來」，透過設立官、商、民三方供款的全民退休保障計劃，既可即時解決結構性老年貧窮的問題，也可搞活了本地的「銀髮經濟」。可以說，為香港設立全民退休保障計劃定出時間表、路線圖，已經是刻不容緩！

全民自資退休 應對人口老化

香港政府人口政策督導委員會早前的報告顯示，本港的經濟撫養比率是每千名勞動人口，快將要撫養 1,042 名「老人、不參與經濟活動的成人及兒童」。而撫養比率上升主要是人口老化帶動。

由於撫養比率上升的速度有不少不確定性，由爭取全民退休保障聯席提倡的「隨收隨支」式的養老金，恐怕很難獲得政府接納。

支援窮長者 恐財政難持續

政務司司長林瑞麟在一個午宴上說：縱然人口老化勢難避免，香港可以不同的政策應對挑戰。多個加強退休保障的可行方案亦已提出。然而我們見到的所謂加強退休保障的可行方案，主綫仍是為貧窮的長者提供更多支援。此策略表面上可節省資源，集中火力扶助真正有需要的長者。然而其實該策略有兩個重大弱點。

其一是真正有需要的長者可能靜悄悄地捱窮捱苦，而不懂得去求助求救；又或因自尊心而不願意乞求政府施以援手；又甚至因老年癡呆在家死了也沒有人知道，遑論及時予以援手。

其二是此策略很可能會引發嚴重的道德危機。由於很多打工仔的強積金金額本已不多，錢一到手，不妨很快意地花掉，又或者嘗試以小博大，大賭一番；一旦賭場失利或強積金用清，夠窮便可獲政府支援安老，安享晚年。政府根本無法確定到時財力夠不夠應付。如果到時財力不夠應付被迫「縮沙」，又會快及無辜。

同齡群劃一供款 一輩人共享

筆者早於 1997 年發表了一篇《全民自資退休方案》("A Universal Fully Funded Pension Scheme") 的文章(載 Contemporary Economic Policy, 七月號, 頁 13-20), 建議每個同齡群(即同年出生的人士)供款給自己養老, 其中每成員供款額劃一, 退休金也劃一並定於基本生活所需的水平。

這安排有點像強積金。但強積金乃在每個人自己名下; 全民自資退休方案的每個同齡群的供款則由該同齡群共享。是以每同齡群的成員都可在有生之年支款。由於每同齡群均有自己的預期壽命, 只要知道基金投資的回報率, 就可計算出要供多少款以獲得多少養老金。

各代自給自足 持續性有保證

全民自資退休方案不需下一輩人士供養上一輩，而是整輩人自己養自己。是以撫養比率的變化完全不會影響方案的可持續性。然而，它利用每代人總有人早逝、有人遲逝的規律，讓每代人的成員可以支取指定的退休金直至終老，是以它能解決個人壽命不確定所帶來的、個人儲蓄或會過大或會過小的風險。

筆者建議全民自資退休方案覆蓋全民，雖然主要由勞資雙方共供，而在職人士亦會為在家負責家務的配偶代供，政府亦會為低收入人士代供部分乃至全部的供款。由於供款數量反映退休後的支款和年數，視乎退休金的多少和回報如果，可以準確計算供款金所需若何。作為全民自資（Fully Funded）的退休計劃，可持續性有保證。

筆者近年更進一步優化建議，建議政府為每代人的退休基金的投資提供2%的實質回報保證。每當年度實質回報高於2%，政府會向保證回報以上回報徵50%的回報保險費；每當年度實質回報低於2%，政府則會補回基金回報的差額。

很多人擔心：在過渡期供款額不足以應付已屆中年以上的人士的養老需要。其實這些人士可把強積金折算為若干年的供款，有積蓄的可以一次過供入多年的供款（須連基本回報供）。退休後支款按有效供款年按比例支取養老金。在過渡期當然也可以靠其他的社會安全網協助有需要的人士。

每代人自給自足方案設計只是針對基本生活需要。個別人士仍可以或需要其他支柱應對自身需要。

~~~~~

參考閱讀：何灝生《全民自資退休方案》  
[www.ln.edu.hk/econ/staff/universal.pdf](http://www.ln.edu.hk/econ/staff/universal.pdf)

撰文：何灝生 嶺南大學公共政策研究中心主任／香港集思會之友



# A UNIVERSAL FULLY FUNDED PENSION SCHEME

LOK SANG HO\*

*This paper puts forward a public pension scheme that is fully funded for each cohort and covers everybody. The scheme is an application of the generational accounting concept. As compared to pay-as-you-go schemes, it is free of the vagaries of uncertain demographic changes. Because payouts for each cohort are directly related to contributions, it is also free of political pressures to increase benefits. The paper looks at various refinements to the scheme and compares it with the Mandatory Private Provident Fund, which has become popular in recent years. (JEL H55)*

## I. INTRODUCTION

Economists around the world are by now quite familiar with the pitfalls of a pay-as-you-go pension system. An aging society coupled with the prospect of increasing longevity is causing financial strains in public pension schemes from Europe to America (see table 1). In his 1993 Nobel lecture, Professor Robert Fogel presented evidence that the mortality and disability rates for the elderly had fallen for longer than expected, with the result that the Census Bureau likely has underestimated the projected U.S. elderly population in 2050 by about 36 million.

Calls for pension reform are heard everywhere. In the industrial world, quite a few analysts are talking about privatization of public pensions (Roberts, 1995; Dornbusch, 1995). A favorite model of pension reform is privatization Chile style. Actually, however, the Chilean system is more properly represented as based on "an intermediate form of funding." The Chilean government guarantees a minimum benefit payable irrespective of the performance of the funds invested (Mitchell, 1993, pp. 27-28). Another well-known system, the Central Provident Fund, which is in operation in Malaysia and Singapore, is privately

and fully funded but publicly administered (see Asher, 1994). The recent report of President Clinton's Advisory Council on Social Security considered the Chilean option (dubbed "personal security" in contrast to "social security") (*BusinessWeek*, January 20, 1997, pp. 26-27). Yet, the superiority of this model is subject to question. Note, for example, MIT economist Peter Diamond's (NBER Working Paper no. 4510, 1993) conclusion:

We have come to think of privatization as a route to greater efficiency and lower costs. Thus, perhaps the most surprising aspect of the Chilean reform is the high cost of running a privatized social security system, higher than the "inefficient" system that it replaced.

James and Palacios, (1995) point out that the administration costs of public pension plans are likely to be under-reported. However, under-reporting is unlikely to account for the huge gap between the administration costs of public and private plans (Mitchell and Zeldes, 1996, p. 11). The U.S. Social Security Administration reported administration costs at less than 1% of annual benefits while those of the life insurance industry are known to range from 12% to 14% of annual benefits (Diamond, 1993, p. 7). Scale economies of management, and economies of supervision, as well as economies arising from eliminating

\*This is a revised version of a paper presented at the Pacific Rim Allied Economic Organizations Conference in Hong Kong, January 10-15, 1996. The author thanks Stuart Gillan, Darwin Hall, John Heywood, Yew-Kwang Ng, Stan Siebert, and two anonymous referees for comments on an earlier draft.

Ho: Professor and Head, Department of Economics, Lingnan College and Hon. Research Fellow, Chinese University of Hong Kong, Phone 852-2616-7178 Fax 852-2819-7940, E-mail lsho@ln.edu.hk

### ABBREVIATIONS

FY: Fiscal Year  
MPPF: Mandatory Private Provident Fund  
OMB: Office of Management of the Budget  
UFFP: Universal Fully Funded Pension

**TABLE 1**  
Public Pension Expenditure as a Percentage of GDP in OECD Countries

| Country | 1960 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---------|------|------|------|------|
| Austria | 9.6  | 12.5 | 13.5 | 14.5 |
| Canada  | 2.8  | 3.7  | 4.4  | 5.4  |
| France  | 6.0  | 10.1 | 11.5 | 12.7 |
| Germany | 9.7  | 12.6 | 12.1 | 11.8 |
| Italy   | 5.5  | 10.4 | 12.0 | 15.6 |
| Japan   | 1.3  | 2.6  | 4.4  | 5.3  |
| Sweden  | 4.4  | 7.7  | 10.9 | 11.2 |
| U.K.    | 4.0  | 6.0  | 6.3  | 6.7  |
| U.S.A   | 4.1  | 6.7  | 6.9  | 7.2  |

Source: Table 1 in Mitchell (1993).

much of marketing costs, are likely to provide important cost savings attributable to the central administration of public pensions. (Central administration does not necessarily mean government management of the pension funds. It does mean, however, that there may be a monopsony (sole buyer) for fund management services. A board of trustees charged with administration of a public pension may "farm out" funds for management by private pension funds. Under such a setting, the private pension funds would be in a weaker position to pass along marketing costs to consumers.)

Equally important, a "private social security system" is a contradiction in terms. Under such a system, each worker has his own account. Each worker and his employer are to contribute a percentage of the monthly salary into this account, the funds accumulated are managed privately, and the total amount inclusive of investment returns is repayable upon retirement. The only aspect that is "social" about a purely private system is that it is mandatory. (The Chile model is *not* a truly private system because the government guarantees a minimum pension and mandates a minimum annuity requirement.) A true Mandatory Private Provident Fund (MPPF) scheme allows individual account holders to opt for lump-sum payment or to buy an annuity in the market place from voluntary underwriters. Such a fund is being recommended for Hong Kong (Hewitt Associates LLC and GML Consulting Ltd., 1995, para. 33)—Yet it neither pools longevity risks (Eckstein et al., 1985), or deals with the high cost of voluntarily purchased annuity plans

(Abel, 1986). Also, it is doubtful that workers stand to gain from employers' contributions. In a highly competitive world, the market dictates how much can be spent in compensation for labour. Workers' pay and/or other benefits are likely to fall, thus offsetting employers' contributions. Such pension arrangements will not expand the real opportunity set open to workers.

On the contrary, employees see their opportunity set reduced because they are required to contribute the stipulated percentage of their salaries towards their retirement plans. If the capital market were perfect, individuals could trade future payouts for current income. But if this were the case, the very concept of mandatory provident fund would fall apart, as no individual could be forced to save more than he would like. From this perspective, if the plan has any merit at all, any merit must be founded on the assumption that citizens do not know what is best for them (the assumption of *myopia*) or the assumption of moral hazard, namely that some citizens overconsume before their retirement, intending to take a free ride on public money to bail them out after they have retired. However, even if the myopia and the moral hazard assumptions are valid, the MPPF is not necessarily the best option.

Abel (1986) demonstrates the welfare enhancing property of "Fully Funded Social Security." With compulsory participation, fully funded social security overcomes the problem of adverse selection. As a result, the rate of return is higher than that on private annuities. With a higher, *actuarially fair* rate of return

based on population average mortality, and assuming exogenously given factor prices, both the steady state consumption of young consumers and the steady state level of bequests can be shown to be higher than would be the case under private, voluntary annuities.

Unfortunately, Abel does not address the problem of actual design for such a "Fully Funded Social Security." The fact is that practically all the public pension plans known today are either pay-as-you-go or partially funded. This paper explains the design of a "fully funded social security" system. The design is consistent with the spirit of the "generational accounting" framework as advocated by Auerbach et al. (1994).

## II. THE FULLY FUNDED PENSION FUND SYSTEM

Given the demographic trends of the world's population, economists generally agree that a pay-as-you-go type of pension system ultimately will require a rise in contribution rates, a cut in benefits, a postponement of the retirement age, or a combination of these. To avoid the predicaments of uncertain benefits or uncertain contributions, a fully funded system, like the "Central Provident Fund" model, of Singapore or Malaysia (Asher, 1994), or a "Mandatory Private Provident Fund" model, seems necessary.

The spirit of a fully funded system is that workers should save for their own retirement needs. Post-retirement payouts should be "fully funded" by accumulated contributions rather than from the general tax revenue. According to Auerbach et al. (1994) and the Office of Management of the Budget, "even assuming a discount rate of just 3% and a productivity growth rate of 1.25%, future generations will still have to pay 65% more (taxes) than current newborns" (Auerbach et al., 1994, p. 82). This presents a case of gross generational imbalance in U.S. fiscal policy, a problem underscored by generational accounting. Robert Haveman (1994) raises some questions about the generational accounting framework but concedes that it should serve "as a useful supplement to the annual budget" (p. 110). The OMB presented for the first time in history a tabulation of the lifetime tax rates of current and future generations in the FY 1994 budget.

In general, only a fully funded system is compatible with avoiding arbitrary inter-

generation transfers. However, a fully funded system does not require that *each individual* fully fund *his* own retirement needs. It is conceivable and desirable that each *generation* or *cohort*, rather than individuals, fund its own retirement needs.

The Universal Fully Funded Pension (UFFP) system proposed here would have members of each age cohort contribute to and draw from the same pension fund. Rather than relying on the working population to support the retirees, each cohort finances its own retirement. The basic version of the scheme—with refinements to be introduced later—requires each member to contribute the same amount in each month during the contributing years and to draw the same amount each month during the payout years. The budget constraint is one simple equation that says that funds accumulated prior to the stipulated age for drawing benefits must equal the present value of post-retirement payout at the stipulated retirement age:

$$(1) \quad \sum_{t=0}^{N-1} C(1+r)^t = \sum_{j=1}^n B/(1+r)^j$$

Here  $N$  is the number of contribution instalments,  $C$  is the monthly contribution,  $r$  is the effective average real rate of return assumed and also is used as the discount rate for the  $n$  instalments of payouts at  $B$  per month, and life expectancy is equal to the current age plus  $(N+n)/12$ .

Because there is little uncertainty over the life expectancy for a specified age cohort, one can readily calculate the size of the required contribution to support a specified payout from the stipulated age through the end of the expected life for the entire cohort, given the long-term real rate of return. If the expected life has increased at the stipulated payout age, say because of a breakthrough in medical knowledge, the budget constraint requires either postponing the payout age or reducing the payout. Each cohort is responsible for itself and thus will have to make the choice. In principle, however, the payout should be large enough to cover a basic standard of living agreeable to the community. Of course, individuals have the choice to top it up as they see fit from private savings.

In general, the standard contribution may be borne by the employee or shared between the employer and the employee. Over the long run, if the market functions efficiently, whether the employee bears the standard contribution or shares it with the employers will make no difference. Self-employed persons, housewives, and the unemployed must be responsible for their own contributions unless they satisfy certain criteria for public subsidy, in which case the contribution is either partly or wholly paid by the government. The scheme also allows the government to subsidize an employee's contributions on grounds of lack of means. This arrangement has the advantage of making otherwise implicit and unclear redistributive initiatives transparent. With a standard contribution and a standard payout, and providing a means-tested subsidy for contributions, the design will reduce the regressivity of existing pay-as-you-go plans arising from the longer lives of the high-income people and their steeper earnings profiles (James, 1995, p. 6). It should be noted, however, that redistribution is not a central feature or an integral part of the scheme.

The UFFP needs to be phased in slowly. Clearly, cohorts that have now reached, say, the age of 50, have only 15 years to pay before reaching 65 (the assumed payout age). Accumulated funds by 65 would be small. The budget constraint would dictate that, unless contributions are larger, this cohort draw a smaller pension than cohorts that are younger when the scheme starts operation. In principle, one can assume that the older people have accumulated more savings than the younger ones at the time the scheme takes effect. In addition, during the phase-in, the government will have to provide assistance to the aged who are needy.

### III. MICROECONOMIC/POLITICAL ECONOMY PROPERTIES OF THE UFFP

The UFFP is a universal, mandatory plan. It is therefore free from the problem of adverse selection that would characterize a true MPPF with voluntary annuity plans. The UFFP covers everybody, including employees, the self-employed, employers, housewives, and the unemployed. Everyone within the age group has to contribute unless a means test shows one eligible for financial assistance.

The UFFP can easily accommodate any degree of redistribution desired, explicitly and

without compromising the fully funded nature of the scheme. Any subsidy to contribution made to the poor is an explicit transfer that funds future payouts.

An interesting question is whether government contribution on behalf of the poor would invite a free-rider problem, as people might attempt to declare an income below the threshold contribution level. Clearly, a system of policing to ensure that the subsidized do meet the requisite criteria, combined with necessary penalties to ward off fraud, will have to be in place. But any problem associated with policing is not unique to UFFP and is part and parcel of any redistributive program.

Moral hazard actually is likely to be less serious under UFFP than under a MPPF that exempts the poor young from payment and makes transfers to the poor old. If transfers are made to the poor old through a means-testing mechanism, the availability of the safety net for those without adequate savings will lure people to stay poor and avoid making contributions. In contrast, under the UFFP, young people with a temporary decline in incomes are subject to a means test that looks at their net worth. They will need to make contributions if they have sufficient savings.

Under the proposed UFFP, all individuals are entitled to the pension for their cohort. Recent immigrants will collect benefits in proportion to the number of years of their contribution—regardless of whether their contributions have been subsidized. A recent immigrant starting to contribute, say, at the age of 50, will be entitled to  $(65-50)/(65-20)$  of the standard stipend when he reaches the age of retirement, which is assumed to be 65.

The stipulated contribution is a flat amount, which makes it simple to administer. This contrasts with most public pension schemes in practice. Most public pension plans provide for benefits that rise with contributions and incomes. Such plans may have distributionally undesirable consequences because they accentuate the regressivity of many public pension plans earlier noted. In any case, the direction of the implicit redistribution—progressive or regressive—cannot be easily discerned. In the case of the mandatory private provident fund, contributions are income-related and are akin to a payroll tax. To the extent that low income people have to struggle to survive, a MPPF that does not provide for public subsidization

of contributions and does not exempt the poor from contributions may push the poor people to earlier death. If mandatory "private" provident fund schemes are modified to provide for public subsidization of contributions, the schemes would lose their "private" character and resemble the UFFP.

The benefit under UFFP also is a flat amount, with the full amount payable on reaching the stipulated age but discounted if early withdrawal of benefits is deemed necessary because of health reasons. Clearly, its magnitude depends on the size of the contributions and the rate of return to investment, as illustrated in equation (1). In principle, the amount should pass a test of adequacy but should be a basic amount. Individuals would be free to top it up with private savings as they please.

Unlike the *laissez faire* regime or the pure MPPF, the UFFP pools longevity risks and minimizes cost. Upon reaching the stipulated age, members of the UFFP draw a monthly stipend as long as they live. The MPPF can, of course, be amended to require the non-discriminatory treatment of buyers of annuities. This will make it look like a UFFP.

As a fully-funded scheme, the UFFP, like the MPPF, is free from the risks associated with changes in the dependency ratio and from the political risks of participants trying to extract a larger payout, which may affect a Pay-as-you-go Pension Plan especially if the government is made an automatic contributor along with the employer and the employee. This scheme is the "Three-pronged Contribution Approach" recommended by the Hong Kong Social Security Association. Any plan with the ultimate bearer of the financial burden hidden away is subject to the risk caused by the "free lunch" mentality. Under UFFP, the requirement that each age cohort obey its own budget constraint eliminates the risk that members of a cohort may attempt to extract larger payouts at the expense of other cohorts. Similarly, by setting up individual accounts and making the benefit-drawer responsible for his own contributions, the MPPF enjoys freedom from political pressures. Diamond (1993, p. 19) finds this a key attraction of the Chilean system: "There is real appeal in individual accounts as insulation of the pension system from political actions to increase benefits without direct financing."

This advantage of the Chilean system, however, will diminish as the distribution of income in society gets more unequal. The more unequal the distribution of income, the greater the pressure for the government to exempt low income employees from the plan, and for the government to provide assistance for the poor old whose accumulated savings may be inadequate. In Hong Kong, the current government proposal exempts employees with monthly income below HK\$4000. Political pressure will force the government to raise this exemption level and to support the poor old. The problem of moral hazard and politicization cannot be dismissed. Thus, the inability of the MPPF to provide universal, basic support for the elderly means that there will be demand for an extra tax-financed pillar for the needy. Such a pillar, unfortunately, may lure households into earning below the exemption level of income.

#### IV. LONG-TERM IMPLICATIONS FOR SOCIAL SECURITY AND FOR THE MACROECONOMY

Given the budget constraint listed above, to the extent that the realized rate of return turns out to deviate from the expected rate, actual payouts may deviate from expected payouts. However, while the realized rate of return may fall short of the expected rate for some cohorts, it may exceed the expected rate for others. No one can insure immediate systematic deviations from the expected rate of return for an entire cohort. However, the government has a long time horizon and is in the position to offer, upon payment of the necessary premiums, a guarantee for some minimum real rate of return for funds invested by a cohort that desires to contain investment risks. It can do so by using surpluses for one cohort to tide over deficits for another cohort. This approach to deal with "correlated risks" will achieve Pareto gains for all generations that are averse to such risks, but cannot find commercial insurers to protect them from such risks. Professor Yew-Kwang Ng points out that if we all face a Rawlsian "veil of ignorance," we may prefer some cross-subsidies between different cohorts to reduce uncertainty and increase expected utility. In the same spirit, Ho (1981) introduces the concept of Pareto risk improvement and suggests that an arrangement that led to an *ex post* redistribution may be Pareto improving if all parties concerned are *ex ante*

risk-averse and if the arrangement reduces everyone's risk exposure.

Compared to a provident fund scheme, which in essence is simply a form of forced savings, the UFFP is likely to result in smaller savings because capital markets are incomplete and imperfect. If capital markets were complete and perfect, the very idea of forced savings would be inconceivable, because those who prefer to save less always could borrow on the security of their future claims on personal "forced" savings. In general, in view of longevity risks, if the provident fund mode of old age security is adopted, more savings will have to be made individually than are necessary to cover the expected life span. Although this means that investment is likely to be lower under the UFFP scheme than under the provident fund scheme, one must not assume that more investment is necessarily desirable, as the benefit of higher current consumption also should be considered.

Because a provident fund scheme alone cannot guarantee a minimum standard of living for the elderly, many of those who subscribe to a mandatory private provident fund scheme also believe that a "mandatory publicly managed pillar" also is needed (James, 1995). In Hong Kong, for example, a motion to establish a pay-as-you-go pension along with the mandatory private provident fund scheme was passed in March 1995 and again in December 1995 (see *Mingpao*, 14 December, 1995). (However, motions passed in the Legislative Council in Hong Kong represent only recommendations that need not be implemented by the government.) The coexistence of a heavily regulated MPPF with a public pension scheme is, however, administratively demanding. Moreover, the larger this tax-financed pillar is, the greater will be the distortionary effects associated with the related tax burden. Admittedly, the tax-financed subsidies for contribution by the poor under the UFFP also are distortionary. As always, one must find a balance between redistribution and allocative efficiency. Table 2 presents a comparison of the properties of the MPPF and the UFFP.

## V. CONCLUSIONS

According to James (1992, p. 50), "the most general recommendation" and one that is "relatively clear-cut and non-controversial" is that

old age security should be based on a multi-pillar system that comprises. (i) a broad based privately managed mandatory savings-annuity pillar to avert the results of myopia and incomplete insurance markets, (ii) a carefully designed public pillar for redistribution to those in long-term poverty and "possibly for insuring against correlated risks," (iii) tax-advantaged private pensions, and (iv) a purely voluntary savings pillar.

A multi-pillar system appears to be both logical and indeed the direction of reform being considered in Europe, America, and elsewhere (Ploug and Kvist, 1996; *BusinessWeek*, January 20, 1997). Two major questions remain, however. Should the private component of old age security be mandatory and private or should it be voluntary and private? Additionally, if there is still a role for public pension, how should it be reformed so as to be financially viable? The analysis here suggests that the mandatory private option to replace the public pension system is fraught with many problems that would require a heavy dose of regulation to avoid. The pay-as-you-go public pension system, however, is subject to uncertainty and financial risks. On the other hand, a mandatory public pension system can deal with longevity risk far better than can individual savings accounts or provident funds.

The fully funded pension system as proposed both provides a mandatory pension that deals with myopia and incomplete insurance markets and offers government subsidies for the poor. It therefore accomplishes by and large the objectives of the first two pillars as envisaged by James. By design, the fully funded pension system is small scale, allowing individuals to "top-up" as they see fit. This recognizes the imperfection and incompleteness of capital markets, which make transforming excessively large future pensions into current consumption difficult for individuals.

A recent article in *World Bank Development Brief* (August 1995) aptly remarks, "The future course of mortality is a major social risk that must be borne by some group no matter how retirement incomes are organized." The proposed UFFP system is predicated on the assumption that each cohort should be responsible for itself so that no generation is burdened with the uncertainty of supporting another given the fact that mortality and demographics change. This is consistent with a concept of

**TABLE 2**  
Comparison of Mandatory Provident Funds System and the Fully Funded Pension System

| Criteria                                                            | Mandatory Private Provident Fund System*                                                                                                                                                            | Universal Fully Funded Pension                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Financial Stability                                                 | Independent of changes in the dependency ratio.                                                                                                                                                     | Independent of changes in the dependency ratio.                                                                                                        |
| Administration                                                      | Privately administered but publicly supervised; supervision potentially difficult if schemes are too numerous.                                                                                      | Centrally administered under a Board of Trustees for each cohort; funds can be "farmed out" to private fund managers.                                  |
| Insurance Benefits                                                  | <i>Either</i> no insurance benefits and no risk pooling <i>or</i> high insurance cost because of adverse selection problems.                                                                        | Insurance benefits because there is risk pooling for people with unknown lifespan.                                                                     |
| Freedom from Political Risk                                         | Contributors will have no incentive to boost scale of scheme on account of others' shouldering the cost. But there will be pressure to provide for a tax-funded pillar for redistributive purposes. | Same. There will be pressure to provide for redistributive subsidies.                                                                                  |
| Distortion of Individual Choice and Sacrifice of Individual Freedom | Greater choice for investment outlets. Distortion to the savings/consumption decision can be serious if scale is large.                                                                             | No individualized choice for investment for contributed funds. UFFP is small in scale to avoid distorting the savings-consumption decision.            |
| Public Confidence                                                   | An individual fund could be subject to large investment risks. Public confidence generally is higher compared to pay-as-you-go schemes under adverse demographic trends.                            | Risk spreading for funds contributed by the entire cohort and appointment of a Board of Trustees by members contribute to higher confidence.           |
| Redistribution                                                      | Requires a separate "pillar."                                                                                                                                                                       | Redistributive provisions are explicit in the subsidies to contributions. The degree of redistribution is a matter of public choice.                   |
| Coverage                                                            | Limited to employed people.                                                                                                                                                                         | Universal.                                                                                                                                             |
| Adequacy                                                            | Adequacy depends on total contributions of an individual. As a defined contribution plan, it does not guarantee post-retirement incomes.                                                            | Any level of payout can be set so as to meet socially determined adequacy standards; however, larger payout would entail larger distortions to choice. |
| Portability                                                         | Portable with transaction costs for plans that are employer-specific; question of portability does not arise for plans that have been chosen by employees.                                          | Question does not arise as there is just one central plan for each cohort.                                                                             |

\*MPPF is a pure form of private provident fund that does not allow public contribution or provide for public guarantee of any sort. Allowing for public contribution on behalf of participants or providing public guarantee of a minimum pension blurs the distinction between MPPF and UFFP. A referee points out that some countries, such as Latvia, operate a version of MPPF that provides for government contribution on behalf of the unemployed, mothers, and students at the minimum wage.

justice linked to Rawls (1972). (See Ho, 1996, for a discussion.) If everyone faced a "veil of ignorance" and was randomly assigned to different cohorts, everyone probably would prefer a system that requires each cohort to save for its own retirement.

Many countries have different pensions plans for different occupations, and some countries have different pension plans for employees and the self-employed (International Social Security Association, 1987; Noguchi, 1983). The proposed UFFP is based on the assumption that a mandatory plan should be universal, simple, basic, and free from the vagaries of uncertain demographics, without inhibiting each occupation and each company from developing its own private schemes.

#### REFERENCES

- Abel, Andrew B., "Capital Accumulation and Uncertain Lifetimes with Adverse Selection," *Econometrica*, 54, September 1986, 1,079-1,097.
- Asher, Mukul G., *Social Security in Malaysia and Singapore: Practices, Issues, and Reform Directions*, Institute of Strategic and International Studies, Malaysia, 1994.
- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff, "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, 8:1, 1994, 73-94.
- Diamond, Peter, *Privatization of Social Security: Lessons from Chile*, NBER Working Paper No. 4516, October 1993.
- Dornbusch, Rudi, "And You Thought Social Security Was in Trouble," *BusinessWeek*, August 28, 1995, p. 7.
- Eckstein, Zvi, Martin Eichenbaum, and Dan Peled, "Uncertain Lifetimes and the Welfare Enhancing Properties of Annuity Markets and Social Security," *Journal of Public Economics*, 26:3, 1985, 303-326.
- Haveman, Robert, "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?" *Journal of Economic Perspectives*, 8:1, 1994, 95-111.
- Hewitt Associates LLC and GML Consulting, Ltd., *Report of the Consultancy on the Mandatory Provident Funds System*, 1995.
- Ho, Lok Sang, *Value Capture: Analysis of Policy Alternatives*, Ph.D. dissertation, University of Toronto, 1981.
- \_\_\_\_\_, "Institutional Foundations for a Just Society," paper presented at the 8th International Conference on Social Economics, Geneva, 1996.
- Ho, Lok Sang, J. J. Lee, and J. P. Leung, *Retirement Benefit Programs: Analysis and a Proposal for Hong Kong*, HK: CUHK: HK Institute for Asia-Pacific Studies, Occasional Paper, 1991.
- International Social Security Association, *Relationship between Pensions and Occupations*, European Series No. 13, Geneva, 1987.
- James, Estelle, "Averting the Old-Age Crisis," *Finance and Development*, 32:2, June 1995, 4-7.
- James, Estelle, and Robert Palacios, "Costs of Administering Public and Private Pension Plans," *Finance and Development*, 32:2, June 1995, 12-15.
- Mitchell, Olivia S., *Retirement Systems in Developed and Developing Countries: Institutional Features, Economic Effects, and Lessons for Economies in Transition*, NBER Working Paper No. 4424, August 1993.
- Mitchell, Olivia S., and Stephen P. Zeldes, "Social Security Privatization: a Structural Analysis," NBER Working Paper No. 5512, March 1996.
- Noguchi, Yukio, "Problems of Public Pensions in Japan," *Hitotsubashi Journal of Economics*, 24, 1983, 43-68.
- Ploug, Niels, and Jon Kvist, *Social Security in Europe: Development or Dismantlement?* Kluwer Sovac Series on Social Security, The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Report of the Consultancy on the Mandatory Provident Funds System*, Hewitt Associates LLC and GML Consulting, Ltd., April 1995.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- Roberts, Paul C., "It's Time to Privatize Social Security," *BusinessWeek*, February 27, 1995, p. 8.
- Report of the Consultancy on the Mandatory Provident Funds System*, Hewitt Associates LLC and GML Consulting, Ltd., April 1995.
- Schwarz, Anita M., "Pension Schemes: Trade-offs between Redistribution and Saving," *Finance and Development*, 32:2, IMF, June 1995, 8-11.



## Chapter 8

### Demographics and Public Pensions

*Use the Insurance Principle to protect against longevity risks. Treat each cohort independently and adopt the Fully Funded Pension Principle for each cohort. Build in any redistributive elements explicitly and collectively as desired. We demonstrate that an inter-cohort insurance for the rate of return to investment is both feasible and welfare-enhancing. Availability of this insurance enhances the ex ante utility for each generation.*

#### 8.1. INTRODUCTION

Economists around the world are by now quite familiar with the pitfalls of a pay-as-you-go pension system, namely a system whereby taxes are collected from workers and paid as benefits to retirees who are their contemporaries. An aging society coupled with the prospect of increasing longevity is causing financial strains in public pension schemes from Europe to America.<sup>1</sup> (See Table 8.1) A former chairman of New Jersey's pension fund recently warned that US public pensions could face a shortfall of \$2,500 billion. According to Orin Kramer "States face cost pressure, most prominently from retirement benefits and Medicaid [the health programme for the poor]...One consequence is that asset sales and privatisation will pick up. The very unfortunate consequence is that various safety nets for the most vulnerable citizens will be cut back."<sup>2</sup>

Calls for pension reform are heard everywhere. In the industrial world quite a few authors are talking about privatization of public pensions (Roberts, 1995; Dornbusch, 1995). A favorite model of pension reform is privatization Chile style.<sup>3</sup> This is an option (dubbed "personal security" in contrast to social security) considered in the recent report of President Clinton's Advisory Council on Social Security (*Businessweek*, Jan. 20, 1997, 26-27). Yet the superiority of this model is not unquestioned. Note, for example, MIT economist and 2010 recipient of Nobel Prize in Economic Sciences Peter Diamond's conclusion in 1993:

We have come to think of privatization as a route to greater efficiency and lower costs. Thus, perhaps the most surprising aspect of the Chilean reform is the high cost of running a privatized social security system, higher than the "inefficient" system that it replaced. (NBER Working Paper, no. 4510, 1993)

It has been pointed out that the administration costs of public pension plans are likely to be under-reported (James and Palacios, 1995). However, under-reporting is unlikely to account for the huge gap between the administration costs of public and private plans (Mitchell and Zeldes, 1996, p.11). The U.S. Social Security Administration reported administration costs at less than 1 per cent of annual benefits while those of the life insurance industry are known to range from 12 to 14 per cent of annual benefits (Diamond, 1993, p.7). Economies of scale of management, economies of supervision, as well as economies arising from the dispensing of much of marketing costs, are likely to provide important cost savings attributable to the central administration of public pensions.<sup>4</sup>

Equally important, a "private social security system" is a contradiction in terms. Under a truly private system, each worker has his own account. Each worker and his employer are to contribute a percentage of the monthly salary into this account, and the funds accumulated are managed privately and the total amount inclusive of investment returns is repayable upon retirement. The only aspect that is "social" about a private mandatory saving system designed for retirement security — the Chile model *not* being a true example of a purely private plan because the government does guarantee a minimum pension and because it mandates a minimum amount of annuitization — is that it is mandatory. A Mandatory Provident Fund (MPF) scheme — one that allows individual account holders to opt for lump-sum payment or to buy an annuity in the market place from voluntary underwriters, such as recently introduced in Hong Kong (Hewitt Associates LLC and GML Consulting Ltd., 1995, para. 33) — *either* fails to pool longevity risks (Eckstein, Eichenbaum, and Peled, 1985), *or* fails to deal with the high cost of voluntarily purchased annuity plans (Abel, 1986). It is also doubtful that workers would gain from employers' contributions. In a highly competitive world how much can be spent in compensation for labor is dictated by the market. Workers' pay and/or other benefit are likely to fall offsetting employers' contributions. Setting up a Mandatory Provident Fund will not expand the real options or "opportunity set" open to workers.

Indeed, following the setting up of an MPF, employees would see their opportunity set reduced because they are required to contribute the stipulated percentage of their salaries towards their retirement plans. From this perspective, if the plan has any merit at all, the merit must be founded on the assumption that citizens do not know what is best for themselves (the assumption of *myopia*) or the assumption of *moral hazard*, namely that some citizens over-consume before their retirement, intending to take a free ride on public money to bail them out after they have retired. As we will see, even if the myopia and the moral hazard assumptions are valid, the MPF is not necessarily the best option. Recently even a formerly vocal supporter of private retirement savings accounts, Robert Barro, changed his mind.<sup>5</sup>

*Proposition 8.1 Private Accounts Cannot Achieve Retirement Security*

*Private savings account for retirement is costly and cannot provide what is intended, namely retirement income security, and undermines ex ante welfare.*

Abel (1986) has demonstrated the welfare enhancing property of “Fully Funded Social Security.” With compulsory participation, fully funded social security overcomes the problem of “adverse selection.” Adverse selection is the phenomenon of private, voluntary, insurance plans attracting “bad risks.” Compulsory participation, through diluting the risks to the average level of those of the population, allows the rate of return to become higher than that on private voluntary annuities. With a higher and *actuarially fair* rate of return based on population average mortality, and assuming exogenously given factor prices, both the steady state consumption of young consumers and the steady state level of bequests can be shown to be higher than would be the case under private, voluntary annuities.

Abel has, unfortunately, not addressed the problem of actual design for such a “Fully Funded Social Security.” The fact is that practically all the public pension plans that we know today are either pay-as-you-go or partially funded. This chapter will explain how a “Fully Funded Social Security” system can be designed. It will be clear that the design is consistent with the spirit of the “generational accounting” framework as advocated by Auerbach, Gokhale, and Kotlikoff (1994).<sup>6</sup> Section 2 will present the salient features of the new model. Section 3 will provide an analytical investigation of the microeconomic and political economy properties of the model. Section 4 will address the question of how to deal with the uneven risks or economic fortunes faced by different cohorts. Finally, Section 5 will provide some brief concluding comments.

## **8.2. THE FULLY FUNDED PENSION FUND SYSTEM**

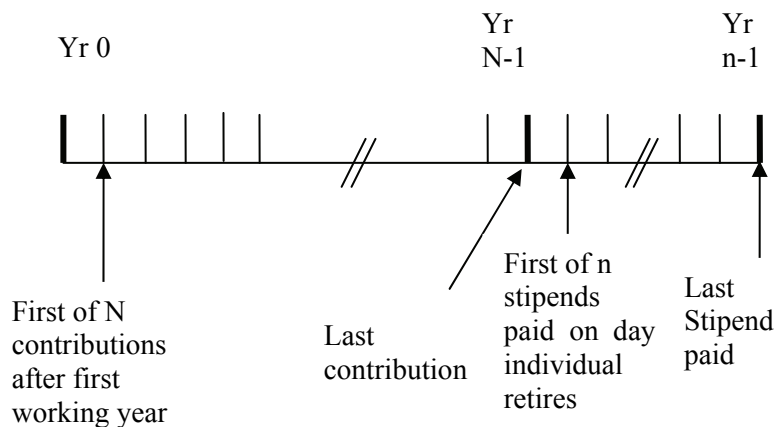
Given the demographic trends of the world's population, economists generally agree that a pay-as-you-go type of pension system will ultimately require a rise in contribution rates, a cut in benefits, a postponement of the retirement age, or a combination of these. To avoid the predicaments of uncertain benefits or uncertain contributions a fully funded system, like that practised in Singapore or Malaysia (the "Central Provident Fund" model, Asher, 1994), or a "Mandatory Provident Fund" model, seems necessary.

The spirit of a fully funded system is that workers should save for their own retirement needs. Post-retirement payouts should be “fully funded” by accumulated contributions, collected during the years when the retirees were working, rather than from the general tax revenue. According to Auerbach *et.al.* and citing from the Office of Management of the Budget, “even assuming a discount rate of just 3 per cent and a productivity growth rate of 1.25 per cent, future generations will still have to pay 65 per cent more (taxes) than current newborns.” (*op.cit.* p.82) This presents a case of gross generational imbalance in U.S. fiscal policy, a problem underscored by generational accounting.<sup>7</sup> In general, only a fully funded system is compatible with the avoidance of arbitrary inter-generation transfers. However, a fully funded system does not require that *each individual* fully fund *his* own retirement needs. It is conceivable and desirable that each *generation* or *cohort*, rather than individuals, fund its own retirement needs.

*Proposition 8.2 Cohort-based Plan Can Pool Longevity Risks*

*A fully funded income security plan for retirement cannot be individually based, but must be cohort-based. Only then can longevity risks be pooled together to provide security.*

The Universal Fully Funded Pension (UFFP) system proposed herein would have members of each age cohort contribute to and draw from the same pension fund. Rather than relying on the working population to support the retirees, each cohort finances its own retirement. The basic version of the scheme—with refinements to be introduced later—requires each member to contribute the same amount in each month during the contributing years and to draw the same amount each month during the payout years. The budget constraint is one simple equation which says that funds accumulated prior to the stipulated age for drawing benefits must equal the present value of post-retirement payout at the stipulated retirement age. To make things simple, assume that  $N$  payments are made at the end of each year from year 0 to year  $N-1$ , while benefits are paid on the first day of each retirement year.



**Figure 8.1  $N$  contribution years and  $n$  benefit years for the average person in a cohort**

With all contributions assuming to earn a return at rate  $r$ , and all stipends discounted also at  $r$ , and equalizing the two streams to the date of retirement (= the middle thick bar), we get:

$$\sum_{t=1}^N C(1+r)^t = \sum_{j=0}^{n-1} B/(1+r)^j \quad [8.1]$$

To make things simple, suppose a person starts paying contribution on his 21<sup>st</sup> birthday and keeps paying until he pays the last instalment on his 65<sup>th</sup> birthday (45 contributions in total). Then the left-hand side shows the “terminal value”, i.e., cumulative contributions plus returns, on the day of the first payout of the pension. The right-hand side of the equation shows the present value of the benefit stream on the day of retirement, which is collectible every year through the end of the year of the expected end of his life-span.

Because there is little uncertainty over the life expectancy for a specified age cohort we can readily calculate the size of the required contribution to support a specified payout from the stipulated age through the end of the expected life for the entire cohort, given the long term real rate of return. If the expected life has increased at the stipulated payout age, say because of a breakthrough in medical knowledge, the budget constraint requires either that the payout age be postponed, or the payout be reduced. Each cohort being responsible for itself, it will have to make the choice. In principle, however, the payout should be large enough to cover a basic standard of living agreeable to the community. Individuals have, of course, the choice to top it up as they see fit from private savings.

The standard contribution, in general, may be borne by the employer or shared between the employer and the employee. Over the long run assuming that the market functions efficiently the split of the contribution between employer and employee will not make any difference. A self-employed person, a housewife, and the unemployed all have to be responsible for their own contributions unless they satisfy certain criteria for public subsidization, in which case the contribution is either in part or in entirety wholly

paid by the government. The scheme also allows the government to subsidize an employee's contributions on grounds of lack of means. This set-up has the advantage of making otherwise implicit and unclear redistributive initiatives transparent. With a standard contribution and a standard payout, and providing a means-tested subsidy for contributions, the design will reduce the regressivity of existing pay-as-you-go plans arising from the longer lives of the high-income people and their steeper earnings profiles (James, 1995, p.6). Redistribution, however, is not a central feature or an integral part of the scheme and can be adjusted to produce any degree of redistribution, including no redistribution, as the community chooses.

*Proposition 8.3 Redistribution in a UFFP*

*Redistribution can be introduced into a universal fully funded pension plan explicitly and to any degree deemed socially desirable.*

The Universal Fully Funded Pension (UFFP) scheme needs to be phased in slowly. Clearly, for cohorts which have now reached, say, the age of 51, they have only 15 years to pay before reaching the 66<sup>th</sup> birthday (assumed to be the payout age). Accumulated funds would be small. The budget constraint would dictate that this cohort draw a smaller pension than cohorts that are younger when the scheme starts operation. In principle we can assume that the older people will have already accumulated more savings than the younger ones at the time the scheme takes effect. In addition, during the phase-in the government will have to provide assistance to the needy aged.

*Proposition 8.4 Multi-pillar System and Phasing In*

*A universal fully funded pension scheme cannot stand alone to help provide income security during the phasing in period. A multi-pillar system will be required during the phasing in, and will still be desirable after, since individuals who prefer a better post retirement life should be allowed to save more or less at will to supplement the standard stipends under UFFP for his cohort.*

### **8.3 MICROECONOMIC/POLITICAL ECONOMY PROPERTIES OF THE UNIVERSAL FULLY FUNDED PENSION SCHEME (UFFP)**

The key advantage of the UFFP is its sustainability. This is a feature of the incentives and constraints embodied in the design of the UFFP. Under the UFFP *all* individuals are entitled to the pension for their cohort and all withdrawals are from the contributions made by the cohort. Any redistribution has to be implemented explicitly through a means-tested subsidy to the contributions. Anyone including immigrants will collect benefits in proportion to the number of years of their contributions--regardless of whether their contributions have been subsidized. Assuming that the retirement is on the 66<sup>th</sup> birthday and that the earliest year to make a contribution is 21, a recent immigrant starting to contribute, say, at the age of 51 will be entitled to  $(66-51)/(66-21)$  of the standard stipend when he reaches the age of retirement, which is assumed to be 66. By design, there will never be any unintended intergenerational transfers as would occur under a pay-as-you-go system.

First, the UFFP is a universal, mandatory plan. It is therefore free from the problem of adverse selection that would characterize a true MPF with voluntary annuity plans. The UFFP covers everybody, including employees, the self-employed, employers, housewives, and the unemployed. Everyone within the age group has to contribute unless a means test shows one eligible for financial assistance.

Second, the UFFP can easily accommodate any degree of redistribution desired, explicitly and without compromising the fully funded nature of the scheme. Any subsidy to contribution made to the poor is an explicit transfer that funds future payouts.

Because the funds available to any cohort must be confined to the contributions made by that cohort (plus approved subsidies for the poor) members of the cohort are aware of the constraints that they must face. A pay-as-you-go system will, in contrast, produce incentives for a cohort to maximize payouts at the expense of the taxpayers, namely the later cohorts.

An interesting question is whether government contribution on behalf of the poor would invite a free-rider problem, as people may attempt to declare an income that may qualify them for subsidies. Clearly, a

system of policing to ensure that the subsidized do meet the requisite criteria, combined with necessary penalties to ward off fraud will have to be in place. It may be noted that the monitoring problem is not unique to UFFP and is part and parcel of any redistributive program.

Moral hazard is actually likely to be less serious under UFFP than under a MPF that exempts the poor young from payment and makes transfers to the poor old. If transfers are made to the poor old through a means-testing mechanism the availability of the safety net for those without adequate savings will lure people to stay poor and avoid contributions. In contrast, under the UFFP young people with a temporary decline in incomes are subject a means test that looks at their net worth. They will need to make contributions if they still have sufficient savings.

Third, the stipulated contribution is a flat amount, which makes it simple to administer. This contrasts with most public pension schemes in practice., which usually provide benefits that rise with contributions and incomes. Such plans may have undesirable distributional consequences because they accentuate the regressivity of many public pension plans earlier noted. In any case the direction of the implicit redistribution--whether progressive or regressive--cannot be easily discerned. In the case of the Mandatory provident fund contributions are income-related and are akin to a payroll tax. To the extent that low income people have to struggle to survive, MPF that does not provide for public subsidization of contributions and does not exempt the poor from contributions may push the poor people to earlier death. If mandatory “private” provident fund schemes are modified to provide for public subsidization of contributions the schemes would lose their “private” character and resemble the UFFP.

Fourth, the benefit is also a flat amount, with the full amount payable on reaching the stipulated age but discounted if early withdrawal of benefits is deemed necessary because of health reasons. Its magnitude, clearly, depends on the size of the contributions and the rate of return to investment, just as illustrated in the equation described earlier. In principle, the amount should pass a test of adequacy but should be a basic amount. Individuals would be free to top it up as they please but would not be compelled into excessive provisions for retirement.

Unlike the *laissez faire* regime or the pure MPF, the Universal Fully Funded Pension pools longevity risks. Upon reaching the stipulated age members of the UFFP draw a monthly stipend as long as they live. The MPF can, of course, be amended to require the non-discriminatory treatment of buyers of annuities. This will make it look like a UFFP.

As a fully-funded scheme, the UFFP, like the MPF, is free from the risks associated with changes in the dependency ratio, and from the political risks of participants trying to extract a larger payout. With the cost of the contributions hidden from them, and potential benefits huge, retirees as well as the about-to-retire may have political clout that can make a difference. Schemes that make the government an automatic contributor along with the employer and the employee, such as recommended under the “Three-pronged Contribution Approach” by the Hong Kong Social Security Association, will be subject to the risk of a “free lunch” mentality threatening sustainability. Under UFFP, the requirement that each age cohort obeys its own budget constraint eliminates the risk that members of a cohort may attempt to extract larger payouts at the expense of other cohorts. Similarly, by setting up individual accounts and making the benefit-drawer responsible for his own contributions, the MPF enjoys freedom from political pressures. Professor Diamond finds this a key attraction of the Chilean system:

There is real appeal in individual accounts as insulation of the pension system from political actions to increase benefits without direct financing. (*ibid.*, p.19)

This advantage of the Chilean system, however, will diminish as the distribution of income in society gets more unequal. *The more unequal is the distribution of income, the greater pressure there will be for the government to exempt low income employees from the plan, and for the government to provide assistance for the poor old whose accumulated savings may be inadequate.* In Hong Kong under the mandatory provident fund introduced in 2000, employees with monthly income below HK\$4000 are exempted. There will be political pressure on the government to raise this exemption level and on the government to

support the poor old. The problem of moral hazard and politicization cannot be dismissed. Thus, the inability of the MPF to provide universal, basic support for the elderly means that there will be demand for an extra tax-financed pillar for the needy. Such a pillar, unfortunately, may lure households into earning below the exemption level of income.

*Proposition 8.5 UFFP is Less Subject to Political Pressures*

*The UFFP is less subject to political pressures than either the Pay-as-You-Go system or the individualized accounts. Trying to cut benefits, postpone retirement age, or increase contributions will meet with strong opposition under the traditional public pension system, while under individualized accounts political pressures will build up to demand extra help for the needy old.*

#### **8.4. UNEVEN RISKS AND OPPORTUNITIES FACED BY DIFFERENT COHORTS**

Given the budget constraint listed above (equation [8.1]), to the extent that the realized rate of return turns out deviating from the expected rate, actual payouts may deviate from expected payouts. It is a fact that the economic fortunes of different cohorts may be quite different. Even though over the long term the real rate of return to investment is expected to hover around a certain level, say at 3 per cent, for some cohorts it may fall short of the expected rate for some other cohorts it may exceed the expected rate. For example, for the generation that had gone through the Great Depression of the 1930s the average rate of return for its investment could be very low. While no one can insure such systematic deviations from the expected rate of return for an entire cohort momentarily, since the rates of returns on different portfolios for the same cohort are likely to be correlated, the government has a long time horizon and is in the position to offer a guarantee for some minimum real rate of return for funds invested by a cohort (“rate of return insurance”). To be specific, the government can tax returns in excess of 2 per cent (in real terms) and use the proceeds to make up for any deficiency in returns below 2 per cent. This way each cohort will get at least 2 per cent real rate of return on its investment per year, though in the good years it will see part of its returns over 2 per cent taxed away. This approach to deal with “correlated risks” among members of the same cohort will achieve *Pareto ex ante gains* for all generations which are exposed to such risks. The government with its longer time horizon is able to offer protection where commercial insurers would not.<sup>8</sup>

Ibbotson, a consulting unit of Chicago-based fund tracker Morningstar Inc., confirmed the value of such an arrangement. A research report found a huge range of returns for various 30-year periods, for a similar hypothetical portfolio comprising 60 per cent stocks and 40 per cent bonds that rebalances at the start of each year. The huge variation remains even for periods with substantial overlap. For instance, \$100,000 invested in 1925 would have yielded about \$1 million 30 years later, while the same amount invested in 1927 would have grown to only about \$760,000 by 1957. An initial \$100,000 investment made in 1964 would have yielded \$1.47 million in 1994, while that investment made in 1965 would have grown to about \$1.78 million in 30 years.<sup>9</sup> Such variations represent very big risks. Given human nature as we know it, an insurance scheme that guarantees a minimum annual rate of return will enhance the *ex ante* welfare of all cohorts.

*Proposition 8.6 Cross Cohort Risk of Return Insurance*

*The government is in the position to offer risk of return insurance that guarantees a minimum rate of return for all years for all cohorts. It taxes “excess returns” whenever a year brings returns higher than the guaranteed real rate of return and subsidizes “short returns” whenever a year brings returns that are lower than the guaranteed real rate after inflation.*

Compared to a provident fund scheme which is in essence simply a form of forced savings, the Universal Fully Funded Pension is likely to result in smaller savings. This is by virtue of the fact that our capital markets are incomplete and imperfect. If our capital markets were complete and perfect the very idea of forced savings would be inconceivable, because those who prefer to save less can always borrow on the security of his future claims on his personal “forced” savings. In general, in view of longevity risks if the provident fund mode of old age security is adopted more savings will have to be made individually than are necessary to cover the expected life span. Although this means that investment is likely to be lower under

the UFFP scheme than under the provident fund scheme we must not assume that more investment is necessarily desirable, as the benefit of higher current consumption should also be considered.

Because a provident fund scheme alone cannot guarantee a minimum standard of living for the elderly many of those who subscribe to a mandatory provident fund scheme also believe that there should be a “mandatory publicly managed pillar” as well (James, 1995).<sup>10</sup> The coexistence of a heavily regulated MPF with a public pension scheme is, however, administratively demanding. Moreover, the larger this tax-financed pillar is, the greater will be the distortionary effects associated with the related tax burden. Admittedly, the tax-financed subsidies for contribution by the poor under the UFFP are also distortionary. As always we have to find a balance between redistribution and allocative efficiency. Table 8.2 presents a comparison of the properties of the MPF and the UFFP.

## 8.5. CONCLUSIONS

According to James and Vittas (1994) the most general recommendation and one that is relatively clear-cut and non-controversial is that old age security should be based on a multi-pillar system that comprises:

- broad based privately managed mandatory savings-annuity pillar, to avert the results of myopia and incomplete insurance markets
- a carefully designed public pillar for redistribution to those in long term poverty, and possibly for insuring against correlated risks,
- tax-advantaged private pensions, and
- a purely voluntary savings pillar.

A multi-pillar system appears to be both logical and indeed the direction of reform being considered in Europe, America, and elsewhere (Ploug and Kvist, 1996; *Businessweek*, January 20, 1997). Now that we have learnt of the benefits of a cohort-based public pension plan, we would argue that an ideal multi-pillar system should include such a fully funded public pension plan for each cohort.

In principle, the private component of old age security may be mandatory or voluntary and may comprise both. But we would argue that all mandatory pillars of old age security, including the cohort-based plans, should aim at covering only basic needs. It is for individuals who opt to save more to save additional amounts. If the cohort-based public pension plan effectively provides for basic needs for the aged, then a mandatory private component will be redundant, but voluntary private plans are still possible.

To recapitulate, our analysis suggests that any attempt for the Mandatory Provident Fund or Individualized Account option to replace the public pension system is fraught with many problems, the foremost of which is an absence of longevity risk pooling. Others include high administration costs and uncertainty over the rate of return. A pay-as-you-go public pension system, on the other hand, is also subject to uncertainty over demographic trends and financial sustainability risks. A cohort-based, universal fully funded public pension system will deal with longevity risk far better than individual savings accounts or provident funds. A rate of return insurance provided by the government is also in principle feasible and will ensure that the portfolio for each cohort will earn a minimum real rate of return every year.

The fully funded pension system as proposed provides a mandatory pension that deals with myopia and incomplete insurance markets and offers an opportunity for the government to subsidize the contributions by the poor. It therefore accomplishes by and large the objectives to be achieved by the first two pillars as envisaged by James. To the extent that the elderly may be too frail to apply for aid, we argue that subsidizing contributions for the poor before retirement is superior to seeking out the poor old to help them.

An article in *World Bank Development Brief* (August 1995) aptly remarks that “The future course of mortality is a major social risk that must be borne by some group no matter how retirement incomes are organized.” The UFFP system discussed is predicated on the assumption that each cohort should be responsible for itself, so that no generation is burdened with the uncertainty of supporting another when

mortality and demographics change. This is consistent with a concept of justice linked to Rawls (1972) as discussed in Chapter 4. If we all faced a “veil of ignorance” and were randomly assigned to different cohorts, we would probably have preferred a system like what was suggested, namely that each cohort saved for its own retirement.

Many countries have different pension plans for different occupations, and some countries have different pension plans for employees and the self-employed (International Social Security Association, 1987; Noguchi, 1983). The proposed UFFP is based on the assumption that a mandatory plan should be universal, simple, and basic, and free from the vagaries of uncertain demographics, without inhibiting each occupation and each company from developing its own private schemes.



**Table 8.1** Public Pension Expenditure as a Percentage of GDP in OECD Countries

|                | Public expenditure as a percentage of GDP |      |      |      |      |      |      |      |
|----------------|-------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                | 1990                                      | 1995 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Australia      | 2.8                                       | 3.4  | 3.6  | 3.2  | 3.2  | 3.4  | 3.2  | 3.6  |
| Austria        | 11.1                                      | 12.1 | 11.9 | 12.3 | 12.4 | 12.2 | 12.2 | 12.1 |
| Belgium        | 6.5                                       | 6.9  | 6.8  | 6.9  | 7.0  | 7.0  | 7.0  | 8.1  |
| Canada         | 3.8                                       | 4.2  | 3.9  | 3.9  | 3.9  | 3.8  | 3.7  | 3.6  |
| France         | 9.0                                       | 10.4 | 10.3 | 10.2 | 10.3 | 10.4 | 10.6 | --   |
| Germany        | 9.4                                       | 10.0 | 10.5 | 10.9 | 11.0 | 11.0 | 11.0 | 11.7 |
| Greece         | 9.3                                       | 9.1  | 10.0 | 10.4 | 10.3 | 10.3 | 10.7 | --   |
| Italy          | 8.2                                       | 9.3  | 11.1 | 11.2 | 11.3 | 11.4 | 11.5 | 12.0 |
| Japan          | 4.0                                       | 5.1  | 6.2  | 6.9  | 7.1  | 7.2  | 7.4  | --   |
| Korea          | 0.6                                       | 1.1  | 1.2  | 1.0  | 1.1  | 1.2  | 1.3  | 1.3  |
| Poland         | 4.1                                       | 7.6  | 9.6  | 10.8 | 11.0 | 10.8 | 10.4 | 10.4 |
| Sweden         | 7.0                                       | 7.4  | 6.7  | 6.7  | 7.2  | 7.2  | 7.0  | 7.7  |
| United Kingdom | 4.6                                       | 5.1  | 5.2  | 5.3  | 5.3  | 5.4  | 5.5  | 7.5  |
| United States  | 5.1                                       | 5.3  | 5.1  | 5.3  | 5.3  | 5.3  | 5.3  | --   |
| OECD average   | 5.6                                       | 6.1  | 6.2  | 6.4  | 6.4  | 6.4  | 6.5  | 7.7  |

Source:

<http://www.globalaging.org/pension/world/2008/OECD.pdf><http://www.globalaging.org/pension/world/2009/OECD.pdf>

**Table 8.2** Comparison of Mandatory Provident Funds System and the Fully Funded Pension System

| Criteria                                                            | Mandatory Provident Fund System*                                                                                                                                                                   | Universal Fully Funded Pension                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Financial Stability                                                 | Independent of changes in the dependency ratio                                                                                                                                                     | Independent of changes in the dependency ratio                                                                                                        |
| Administration                                                      | Privately administered but publicly supervised; supervision potentially difficult if schemes are too numerous.                                                                                     | Centrally administered under a Board of Trustees for each cohort; funds can be "farmed out" to private fund managers.                                 |
| Insurance Benefits                                                  | <i>Either</i> no insurance benefits and no risk pooling <i>or</i> high insurance cost because of adverse selection problems.                                                                       | Insurance benefits because there is risk pooling for people with unknown lifespan.                                                                    |
| Freedom from Political Risk                                         | Contributors will have no incentive to boost scale of scheme on account of others shouldering the cost. But there will be pressure to provide for a tax-funded pillar for redistributive purposes. | Same. There will be pressure to provide for redistributive subsidies.                                                                                 |
| Distortion of Individual Choice and Sacrifice of Individual Freedom | Greater choice for investment outlets. Distortion to the savings/consumption decision can be serious if scale is large.                                                                            | No individualized choice for investment for contributed funds. UFFP is small in scale to avoid distorting the savings-consumption decision.           |
| Public Confidence                                                   | An individual fund could be subject to large investment risks. Public confidence generally higher compared to Pay-as-you-go schemes under adverse demographic trends.                              | Risk spreading for funds contributed by the entire cohort, and appointment of a Board of Trustees by members contribute to higher confidence          |
| Redistribution                                                      | Requires a separate "pillar"                                                                                                                                                                       | Redistributive provisions are explicit in the subsidies to contributions. The degree of redistribution a matter of public choice.                     |
| Coverage                                                            | Limited to employed people                                                                                                                                                                         | Universal                                                                                                                                             |
| Adequacy                                                            | Adequacy depends on total contributions of an individual. As a defined contribution plan it does not guarantee post-retirement incomes.                                                            | Any level of payout can be set so as to meet socially determined adequacy standards; larger payout would however entail larger distortions to choice. |
| Portability                                                         | Portable with transaction costs for plans that are                                                                                                                                                 | Question does not arise as there is just one central                                                                                                  |

---

employer-specific;                      plan for each cohort.  
question of portability  
does not arise for plans  
that have been chosen by  
employees

---

\* MPF referred herein is a pure form of private provident fund that does not allow public contribution or provide for public guarantee of any sort. Allowing for public contribution on behalf of participants or providing public guarantee of a minimum pension blurs the distinction between MPF and UFFP. A referee points out that some countries, such as Latvia, operate a version of MPF that provides for government contribution on behalf of the unemployed, mothers, and students at the minimum wage.

## **REVIEW QUESTIONS**

1. Someone recommends a pay-as-you-go pension plan that promises to offer everyone income security after the age of 65, saying that actuarial projections suggest that the plan can safely last 50 years. What questions would you raise?
2. Someone says that the cohort-based pension plan is still subject to political pressures because people will still pressure the government for more benefits. Would you agree?
3. Someone says that a more sustainable system than the cohort-based system would be based on means-tested income support for the poor. Would you agree? How would you compare the relative merits of a cohort-based universal pension system with a means-tested program that aims at helping the poor old?
4. What other programs would complement a cohort-based minimum pension plan that covers everybody?

## 5. NOTES

---

<sup>1</sup> Prof. Robert Fogel in his 1993 Nobel lecture presented evidence that the mortality and disability rates for the elderly had fallen for longer than expected, with the result that the U.S. elderly population in 2050 was likely to be underestimated by the Census Bureau to the tune of 36 million. Recent breakthrough in genome research is causing both excitement and anxiety because of unpredictable implications on longevity.

<sup>2</sup> Financial Times, January 17 2011, story by Nicole Bullock in New York:

<http://www.ft.com/cms/s/0/dd3ff74c-2272-11e0-b6a2-00144feab49a.html#ixzz1CTD36tgA>

<sup>3</sup> Actually the Chilean system is more properly represented as based on "an intermediate form of funding." The Chilean government guarantees a minimum benefit payable irrespective of the performance of the funds invested. (Mitchell, 1993, pp.27-28) Another well-known system, the Central Provident Fund (CPF), which is in operation in Malaysia and Singapore, is privately and fully funded but are publicly administered. See Asher (1994).

<sup>4</sup> Central administration does not necessarily mean government management of the pension funds. It does mean, however, that there may be a monopsony (sole buyer) for fund management services. A board of trustees charged with administration of a public pension may "farm out" funds for management by private pension funds. Under such a setting the private pension funds would be in a weaker position to pass along marketing costs to consumers.

<sup>5</sup> Robert J. Barro, Why Private Accounts Are Bad Public Policy, *Business Week*, April 4, 2005. Can be downloaded from:

[http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/files/bw05\\_04\\_04.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/files/bw05_04_04.pdf)

<sup>6</sup> If the capital market were perfect individuals could trade future payouts for current income. But if this were the case the very concept of *mandatory* provident fund would fall apart as no individual could be forced to save more than he would like.

<sup>7</sup> Robert Haveman (1994) has raised some questions about the generational accounting framework, but conceded that it should serve "as a useful supplement to the annual budget." (p.110) The Office of the Management of the Budget (OMB) presented for the first time in history a tabulation of the lifetime tax rates of current and future generations in the FY 1994 budget.

<sup>8</sup> There is a further possible advantage in that taxing "excess returns" above some guaranteed real rate of return and subsidizing returns in years that fall short may help bring about a more stable financial market. In boom times when returns are good, there is less incentive to pursue even higher returns at high risks, while in other times when returns are weak there is less reason to panic and sell.

<sup>9</sup> <http://articles.moneycentral.msn.com/Investing/MutualFunds/what-every-investor-needs-luck.aspx>

<sup>10</sup> In Hong Kong a motion to establish a pay-as-you-go pension along with the Mandatory provident fund scheme was passed in March 1995 and again in December, 1995. See *Mingpao*, 14 December, 1995. It should be noted that motions passed in the Legislative Council in Hong Kong represent only recommendations that need not be implemented by the government.

## Is a Public Pension Fund possible for Hong Kong?

C.K. Law

### Assumptions

- Irrespective of level of income or wealth  
The more stable, regular, and predictable the monetary income for an elderly
- the better would be the quality of life.
  - the higher level of consumption would be

### How much do we need when we retire?

- | Assumption: minimum \$3,600 per month (World Bank, 30% replacement rate w.r.t. median earned income)

#### Options

- | Annuity type (non-inflation indexed)
- | Investment return (approximately 7% appreciation annually in the long run, payment on dividend only)
- | 50% Annuity + 50% Investment (approximately 3.5% appreciation annually in the long run)

### Using Annuity

- | Assumptions
  - Man
  - Retired age: 60
  - life expectancy +23.1 (2011 data)
  - Interest rate: benchmarked with 30-year US Treasury Bonds (current at 2.85%)
- | \$1M annuity: \$4,917/month (round up to \$5000 for discussion purposes)
- | Minimum: you need \$0.72M at retirement (Unfortunately, you cannot buy an annuity with less than \$1M in the market of HK )

### Using Investment

- | Assumptions: 2.4% dividend (average for US Stocks from 1991-2011). Payment based on dividend only
- | Minimum: you need \$1.8M at retirement

### Using 50%(investment + annuity)

- | Minimum: You need \$1.26M at retirement

## How much you need to earn to obtain the required level of MPF?

- | Assumptions:
  - 5% employee and 5% employer contribution
  - 5% return on investment per year (average MPF return in the past few years)

|                      | needed MPF(in \$M) | work life                   |        |        | work life                             |       |       |
|----------------------|--------------------|-----------------------------|--------|--------|---------------------------------------|-------|-------|
|                      |                    | 20 yr                       | 30 yr  | 40 yr  | 20 yr                                 | 30 yr | 40 yr |
|                      |                    | Monthly Salary level needed |        |        | % of labour earning that much or more |       |       |
| Pure Annuity         | 1.36               | 18,482                      | 9,198  | 5,059  | 30.3%                                 | 64.1% | 86.5% |
| Annuity + investment | 1.75               | 31,049                      | 15,453 | 8,499  | 14.9%                                 | 35.2% | 68.2% |
| Pure Investment      | 1.56               | 44,356                      | 22,076 | 12,141 | 7.8%                                  | 19.6% | 48.2% |

## What's wrong

- | By law, people required to save in MPF since 2000.
- | But by 2020, 69.7% of the people still cannot maintain the minimum level (on annuity basis) after retirement
- | It is until 2040, 86.5% of people will be able to live above the minimum level (on annuity basis)

## Singapore CPF-LIFE

- | Introduced in September 2009
- | Voluntary
- | LIFE Standard Plan for those who would like to annuitise more and receive higher payout
- | LIFE Basic Plan for those who wish to receive lower payout in return for higher bequest can choose
- | LIFE Bonus (top up by the government) for those with insufficient monthly income under CPF-LIFE

## Possible for ?

- | Government set up a Public Pension Fund
- | Voluntary participation: required to put in a certain % of MPF proceed (see next slide)
- | Current cohorts of retirees can join by putting in certain minimum amount of savings (by themselves or family)
- | Minimum guarantee monthly income (say \$3,600)
- | Options: mix of annuity and investment
- | Government seed money: \$100B

## Possible Public Pension Fund in (1)

- | Retirees with MPF proceeds < \$0.96M has to put in at least 75% of the proceeds at joining the Fund
- | Those with proceeds > \$0.96M has to put in at least \$0.72M
- | Those have put in \$1M or less can only choose a purely annuity option.
- | Each participant is guaranteed a monthly payment of 3,600 (basic living level).

## Possible Public Pension Fund in (2)

- | Government top-ups individual when the annuity < basic level (@ \$3,600 PV)
- | Guaranteed investment dividend rate 2.4% (benchmarked with average dividend rate in the past 20 years)
- | Retired couples can join as couples even when there is only one having a MPF/asset. Their minimum payment will be (1.5 basic level, @\$5,400 PV)
- | Managed by MA or MPFA

## Examples

| Cases                              | contribution | annuity | minimum dividend | Received | Govt top-up |
|------------------------------------|--------------|---------|------------------|----------|-------------|
| One person (low income)            | \$400,000    | \$2,000 | \$0              | \$3,600  | \$1,600     |
| One person (mid-income)            | \$1,600,000  | \$3,600 | \$1,760          | \$5,360  | 0           |
| Couple (1 MPF, low income)         | \$400,000    | \$2,000 | 0                | \$5,400  | \$3,400     |
| Couple (1 MPF, upper lower income) | \$800,000    | \$4,000 | 0                | \$5,400  | \$1,400     |
| Couple (1 MPF, lower mid-income)   | \$1,200,000  | \$5,400 | \$240            | \$5,640  | 0           |
| Couple (1 MPF, mid-income)         | \$1,600,000  | \$5,400 | \$1,040          | \$6,440  | 0           |

## Concluding Remarks

- | Still requires further actuary study to work out long term feasibility and government commitments
- | Cannot cater for those with no working life and without a working spouse (required a modified CSSA system support).
- | Will reduce dependency on the welfare programme in the long run
- | Will increase quality of life and consumption for the elderly population



# 公共退休基金計劃

羅致光博士 香港大學社會工作及社會行政學系副教授

## 背景

(一) 現有退休公積金計劃，包括強積金，對參加者的保障不足：

1. 不少參加者的累積金額偏低，不能提供足退休後生活保障。同時，雖金額偏低但仍不符合領取現時綜合社會保障援助或是長者生活津貼。
2. 退休領取公積金是一筆金額，但現時私人市場上缺乏退休基金為退休人士，提供安全及穩定回報。而現有保險市場的年金計劃，則缺乏與通脹掛勾產品，對未來生活水平保障不足。對於累積公積金低於一百萬者，亦不能參與非通脹掛勾的年金計劃。由於香港市場細，這個年金市場是難以在香港有發展的空間。

## 基本理念

(二) 運用與通脹掛勾的年金為理念，為參加者提供每月穩定的收入。

(三) 透過年金的保險理念，為可能長壽而帶來更長遠的經濟需要提供保障。

(四) 透過政府補貼，為公積金累積金額或積蓄不足的長者，提供最基本的經濟保障。由於強積金將會日漸成熟，政府在補貼退休金的比例上會逐步減少。

## 建議大綱

(五) 由政府成立一個公共退休基金，可以由一個現有部門，如金融管理局，成立一個新的部門或是新的法定組織管理基金。

(六) 參加者可以是自願參與的。

(七) 若參加者投入公共退休基金高於一百萬，可有兩個選擇：

1. 全額以年金方式領取，以近年的長債利率計算，一位六十歲參加者每一百萬的參加金額，每月約可領取5000元。
2. 半額以年金方式領取，另外一半為投資回報。例如以過往25年股票市場平均派息率2.5%計算，連同年金，每百萬參加金額每月可領取約3,500元。

(八) 若參加者投入公共退休基金低於一百萬，便只可以年金方式領取。

(九) 參加者過身後，只領取年金者，將全數報銷；半額投資者，則仍會留有遺產。

(十) 若參加者的每月領取金額不足基本生活水平（如現時的3,600元），在參加時可通過經濟審查後，不足金額由政府補貼。政府補貼方式最佳方法是透過注資，或可為每月進行補貼。

(十一) 上述建議細節，包括夫婦一人公積金如何為兩人提供足夠保障，現時已退休多年人士如何參加，經濟審查如何進行，沒有積蓄的長者能否及如何參加，及政府財政負擔等等，有待詳細討論。



香港大學  
香港薄扶林道



*The University of Hong Kong,  
Pokfulam Road, Hong Kong.*

Tel.

3917 2084  
Our ref:  
Your ref:

Fax: 2858 7604  
E-mail: [hrnwcws@hku.hk](mailto:hrnwcws@hku.hk)

附件一 致政黨之邀請函

.....

.....

..... 主席台啓

### 香港退休保障研究

敬啓者：

本人獲扶貧委員會委托，進行有關香港退休保障之研究。是次研究的重點之一是收集並分析各界人士對香港未來退休保障制度的意見。

現誠邀 貴黨派出代表接受我們的訪問，提供寶貴的意見。如 貴黨有最新建議方案的話亦可向我們提供。我們的研究助理將於日內聯絡閣下，了解 貴黨的意願，以作出相應的安排。如有任何疑問或意見，請致電 3917-2084 或電郵 [retirement@socwork.hku.hk](mailto:retirement@socwork.hku.hk) 與陳凱匡先生或李允平先生聯絡。

順候夏祉

周永新 謹啓

二零一三年八月.....日



香港大學  
香港薄扶林道

Our ref:  
Your ref:

*The University of Hong Kong,  
Pokfulam Road, Hong Kong.*

Tel. 3917 2084  
Fax: 2858 7604  
E-mail: [hrnwcs@hku.hk](mailto:hrnwcs@hku.hk)

附件二 致立法會議員（獨立）之邀請函

香港中區立法會道 1 號  
立法會綜合大樓.....室  
.....議員台啓

### 香港退休保障研究

敬啓者：

本人獲扶貧委員會委托，進行有關香港退休保障之研究。是次研究的重點之一是收集並分析各界人士對香港未來退休保障制度的意見。

現誠邀閣下以書面形式就香港退休保障制度向我們提供寶貴的意見。如閣下接受邀請，請於二零一三年十月卅日前將有關意見郵寄給本人（香港薄扶林道香港大學社會工作及社會行政學系），以便我們作進一步的分析。如有任何疑問或意見，請致電 3917-2084 或電郵 [retirement@socwork.hku.hk](mailto:retirement@socwork.hku.hk) 與陳凱匡先生或李允平先生聯絡。

順候夏祉

周永新 謹啓

二零一三年八月三十日



香港大學  
香港薄扶林道

Our ref:  
Your ref:

*The University of Hong Kong,  
Pokfulam Road, Hong Kong.*

Tel. 3917 2084  
Fax: 2858 7604  
E-mail: hrnwcs@hku.hk

附件三 致方案提出團體／學者邀請函

XXXXXXX  
XXXXXX 台啓

### 香港退休保障研究

敬啓者：

本人獲扶貧委員會委托，進行有關香港退休保障之研究。是次研究的重點之一是收集並分析各界人士對香港未來退休保障制度的意見。

我們會透過深入訪談搜集曾為香港退休保障制度發展提出意見的組織及人士之觀點，從而探討應該如何為香港優化長者社會保障和退休保障。得悉閣下曾提出退休保障制度建議方案，現誠邀閣下或代表參與深入訪談，以及如有建議方案的最新版本的話向我們提供。

我們的研究助理將於日內聯絡閣下作出相應的安排。如有任何疑問或意見，請致電 3917-2084 或電郵 [retirement@socwork.hku.hk](mailto:retirement@socwork.hku.hk) 與陳凱匡先生或李允平先生聯絡。

順候□夏祉

周永新謹啓

二零一三年八月十二日