

# 香港退休保障的未來發展

## 研究報告行政摘要



香港大學  
社會工作及社會行政學系

二零一四年八月二十日

# 目錄

引言 .....	1
(一) 老年貧窮問題 .....	2
(二) 人口未來發展對退休保障的影響 .....	2
(三) 其他國家和地區的退休保障制度比較 .....	3
(四) 對退休保障的評論和建議 .....	4
(五) 政黨和關注團體對退休保障的意見 .....	4
(六) 焦點小組收集得來的意見 .....	5
(七) 公眾諮詢收集得來的意見 .....	7
(八) 選擇退休保障方案進行推算的準則 .....	8
(九) 方案推算所用準則及結果 .....	13
(十) 研究團隊的結論及建議 .....	28
鳴謝 .....	36

## 引言

行政長官梁振英在二零一三年施政報告說：「在退休保障方面，我在〔競選〕政綱中提出研究人口老化對公共財政的影響，及早籌謀。政府會鞏固和優化現行制度下的三根支柱，即個人儲蓄和家庭資源、社會保障制度及強制性公積金計劃。今年 4 月開始實施的「長者生活津貼」，在綜援和高齡津貼之間，加入一層新的經濟支援。有意見認為，政府應檢討長者綜援、長者生活津貼及生果金三者之間的關係。我們亦注意到有意見要求實施全民退休保障。另一些意見則認為香港奉行低稅率政策，全民退休保障會大大加重長遠公共財政負擔，不加稅難以成事。僱主、僱員及政府三方面供款的全民退休保障建議同樣富爭議性，而且也涉及負擔能力和可持續性等問題。...」

（第 97 段）

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

經過一年多的時間，研究團隊所完成的，包括以下項目：確立本研究的目的及分析架構；檢視老年貧窮問題的嚴重性及現行退休保障措施的利弊；推測人口發展的變化對退休保障需求的影響；比較其他國家和地區相關的退休保障制度及從其中汲取啟示；分析過往不同人士和團體對退休保障所作的建議和評論；收集不同政黨和關注團體對退休保障未來發展所持的意見，尤其是具體的建議和發展方案；透過焦點小組收集退休長者、不同入息階層人士、自僱人士、專業人士和僱主對退休保障未來發展的意見；舉辦三場公眾諮詢會、進行

網上民意諮詢，收集市民對退休保障未來發展的意見；整理收集得來的資料及意見、選出退休保障未來發展的主流方案；按照世界銀行的分析架構、計算五個具代表性的主流方案在未來三十年的足夠性、可負擔性、可持續性、穩定性。

以上項目的工作完成後，研究團隊作出以下分析：

## （一）老年貧窮問題

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

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

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

## （二）人口未來發展對退休保障的影響

研究團隊是以未來約 30 年，即 2013 年至 2041 年，作為推算的時期。香港人口老化是不爭的事實，不但老化速度快，耆老（old-old 指的是 75 歲及以上的人口）增加的數目尤為顯著。隨人口老化，年長市民對生活援助及醫護服務的需求必相應增加，研究團隊可以確定的是，長者的生活保障及對醫護服務

的需求、將是人口政策必須注視及處理的兩大議題。如何解決？社會人士必須尋求共識，共謀對策。

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

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

### （三）其他國家和地區的退休保障制度比較

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

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

第三是，近年來，國際間的社會退休保障制度，呈現以下幾個改革的主要趨勢：積極增加制度的覆蓋率，通過“多繳”、“兼顧公平”及“年金化”，確保金額的足夠性；通過“晚拿”、“增稅”及“長者稅務寬減”，實現工作

的激勵和給付的可負擔性；推行和完善「確定提撥」的基金累積制，並透過稅務豁免及嚴格的監管予以配合；推行名義賬戶 (notional account) 制度；通過“合併帳戶”、“統一管理”及“推出低成本養老金產品”，提高行政效率。

## （四）對退休保障的評論和建議

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

第二類是：極力反對任何形式的全民退休保障計劃。這類意見大多來自工商界；亦有在觀念上反對任何沒有設立入息和資產審查的退休保障計劃，認為這是「福利主義」。提出反對的理由包括：全民退休保障計劃是政府在財政上無法長遠承擔的、損害香港經濟發展、加重僱主責任、及削弱傳統上子女供養父母的美德。近日，有意見認為，設立全民退休保障是向「民粹主義」屈服。

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

## （五）政黨和關注團體對退休保障的意見

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

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

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

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

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

## （六）焦點小組收集得來的意見

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

### 與會者對本港退休保障制度的意見

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

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

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

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

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

## 供款的責任

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

## 給付金額

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

## 稅制改革

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

## （七）公眾諮詢收集得來的意見

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

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

## （八）選擇退休保障方案進行推算的準則

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

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

- 第一是提出的基本退休金額。在全民退休保障方案中，提出的劃一金額在每月\$3,000 至\$4,000 間。研究團隊選取的方案，建議的基本金額和推行的年期都略有不同。
- 第二是資金來源的安排。各方案在資金來源的細節上有不同的建議。在供款安排上，主要由僱員、僱主和政府三方供款，但應否在強積金之外額外供款、供款入息的上下限、及政府應否注資等，選取的三個方案都不一樣。
- 第三是對現行強積金的處理。支持全民退休保障的方案，多數認為現行強積金應予以保留，但建議在強積金供款安排上作出修改，從而減低新計劃對市民的額外負擔。研究團隊選擇的方案，包括沒有要求把強積金供款轉移到新計劃的方案，及建議把不同的百分比強積金供款轉移到新計劃的方案。
- 第四是政府的額外注資，包括不同注資金額和不同注資方式的方案。
- 第五是稅務改革。支持全民退休保障的團體普遍認為，要為新計劃作出稅務改革，一般建議對盈利達到相當數額的大企業徵收額外利得稅。研究團隊選擇的方案，包括沒有主張增加利得稅的方案，及對盈利高的企業徵取不同更高百分比利得稅的方案。

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

第二類為優化現行社會保障的多層方案，民建聯和新民黨的方案都包括在內。

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

這六個方案的細節表列如下：

## 第一類：全民劃一金額、免審查

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

註：所有金額為 2013 年價格，除特別說明外

## 第二類：多層保障

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

註：所有金額為 2013 年價格，除特別說明外

### 第三類：年金計劃

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

註：所有金額為 2013 年價格，除特別說明外

## 〔九〕 方案推算所用準則及結果

研究團隊在推算各建議的退休保障方案時，在衡量各方案的可行性方面，根據的是世界銀行所訂的四個準則，包括方案的足夠性、可持續性、可承擔性及穩定性。我們所推算的方案，除了現有保障長者生活的社會保障制度外，還包括三個主張全民劃一金額、免審查的方案，兩個主張多層保障長者生活的方案，至於年金計劃，只能衡量其足夠性，其他三項因欠缺足夠數據而無法進行。有關方案的推算列表 1。

表 1 推算方案的類型及項目

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

### 現有長者社會保障制度支出推算

表 2 顯示現有長者社會保障制度的支出推算：在基準經濟狀況的假設下，支出會由 2013 年的 217.2 億增加至 2041 年的 591.4 億（2013 年的價格，下同，除特別說明外），約為 2013 年的 2.7 倍，與同期人口增加幅度相約。由於期間假設有經濟增長，有關支出佔政府總開支由 2013 年的 5.0% 增加至 2041 年的 8.2%，為 2013 年的 1.6 倍；而支出在本地生產總值佔的百分比、為 2013 年的 1.9 倍，在經濟狀況假設為較低時，為 2.2 倍，在較高時，為 1.6 倍。<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 倍數與表 2 直接計算結果有差異，因為內文數字是以原本較完整數據計算。

表 2 長者社會保障開支推算（基準情況）

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

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

## 各建議方案推算的結果

### 各方案的足夠性

衡量各方案的足夠性時，我們是以五根支柱所提供的生活保障、整體來分析。表 3 列舉各方案所提供的保障金額。由於不同入息人士在各支柱得到的金額有分別，例如，低收入人士可能合符資格領取綜援，略有資產的可領取長者生活津貼，所以我們為不同入息人士設定各支柱的收入，並以此進行推算。

表 3 各退休保障支柱提供的保障（2013 年價格）

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

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

<sup>b</sup> 長生津為每月 \$2,200；生果金為每月 \$1,135

我們收集得來的退休保障方案中，全民劃一金額、免審查方案，為入息中位數的人士提供的退休金額，淨替代率在 49.9%（全民退保聯席方案，男性）至 69.9%（公專聯方案，女性）不等，比率視乎每月發放金額的數目及強積金供款有否需要轉移而定。至於第二類的多層退休生活保障方案，提供的替代率與現有制度相若；不過，這些方案主要為低收入及資產不多的人士設立多一層津貼，所以工作生涯入息低於入息中位數的部分人士、替代率會有所增加（表 4）。

表 4 淨替代率比較

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

### 各方案的可持續性

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

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

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

不過，大多數全民劃一金額、免審查方案均要求政府作一次性、或定期的注資，當中最高者為工聯會方案，政府在推行新制度期間合共注入資金超過 2,700 億元<sup>2</sup>，其餘由 500 億至 1,300 億元不等（表 5）。大致上，政府注資額愈高，個人和公司的直接承擔便相應的減低，反之亦然。

表 5 全民劃一金額、免審查方案各方參與注資情況

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

<sup>#</sup>不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

<sup>\*</sup>按照各方案設定的供款入息上下限

表 6 綜合的比較各方案：如果以方案的原來設計作推算，只有爭取全民退保聯席方案在 2041 年仍有結餘，達 1,270 億元。

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

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

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

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

表 6 綜合比較全民劃一金額、免審查方案在推算期間 (2013-41) 的可持續性

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

<sup>#</sup> 不包括長者傷殘津貼 (普通及高額) 與及綜援制度中的租金及其他津貼

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

<sup>\*\*</sup> 向盈利達一千萬或以上公司徵收

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

經過精算和電腦模擬的分析，研究團隊認為，全民劃一金額、免審查方案在推算期內的可持續性，即方案的收入能否長期維持所需支出，關鍵在於從各方面的收入（輸入），包括政府的注資、僱主及僱員的額外供款或強積金的供款轉移、及公司利得稅的額外收入，能否支付所發放的金額（輸出）。我們得出表 7 的結論：

表 7 全民劃一金額、免審查方案的輸出／輸入關係\*

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

\*假設計劃由 2013 年開始推行

<sup>#</sup>不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

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

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

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

<sup>3</sup> 團隊假設公司額外利得稅維持 2013 年水平不變，已是較保守的假設，所以無需調整。

## 各方案的可承擔性

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

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

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

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

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

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

表 8 各方案的可承擔性比較（十億元、2013 年價格）

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

<sup>#</sup>額外開支未有包括政府額外注資的利息損失

<sup>##</sup>於 2012 年注資; <sup>###</sup>包括 2012 年的 50 億注資

<sup>@</sup>包括 4 億的土地基金投資收益

<sup>@@</sup>包括 34 億的土地基金投資收益

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

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

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

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

<sup>^^</sup>無管理費用

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

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

## 各方案的穩定性

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

表 9 顯示在不同經濟狀況下，各方案在 2041 年的累計結餘數額及佔名義本地生產總值的百分比。我們發現：累計結餘差異不大，原因是社會保障轉移與供款額的增減有互相抵消的效果，但由於本地生產總值在不同經濟狀況的假設下差異較大，累計結餘佔名義本地生產總值的百分比便有較大分別。

表 9 各方案的穩定性測試

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

## 五個具代表性方案的精算分析

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

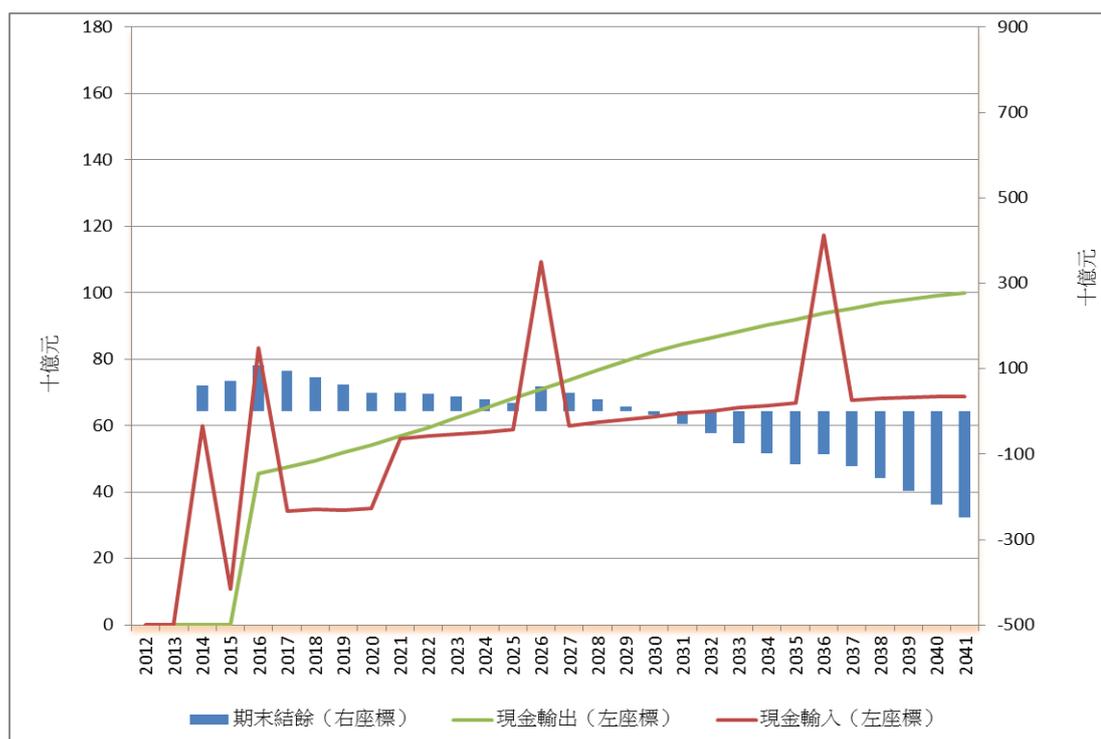
從金額輸入和輸出的角度分析，工聯會、公專聯及全民退保聯席建議的方案分別於 2017、2024 及 2028 年開始錄得結構性的年度虧損；爭取全民退休保障聯席建議的方案至 2041 年仍有餘額，公共專業聯盟的方

案於 2036 年開始出現負數，工聯會的方案更早於 2030 年出現。至於新民主黨和民建聯的方案，開支全由政府承擔，到 2041 年將分別佔名義本地生產總值的 2.00% 及 2.28%。

## 工聯會方案

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

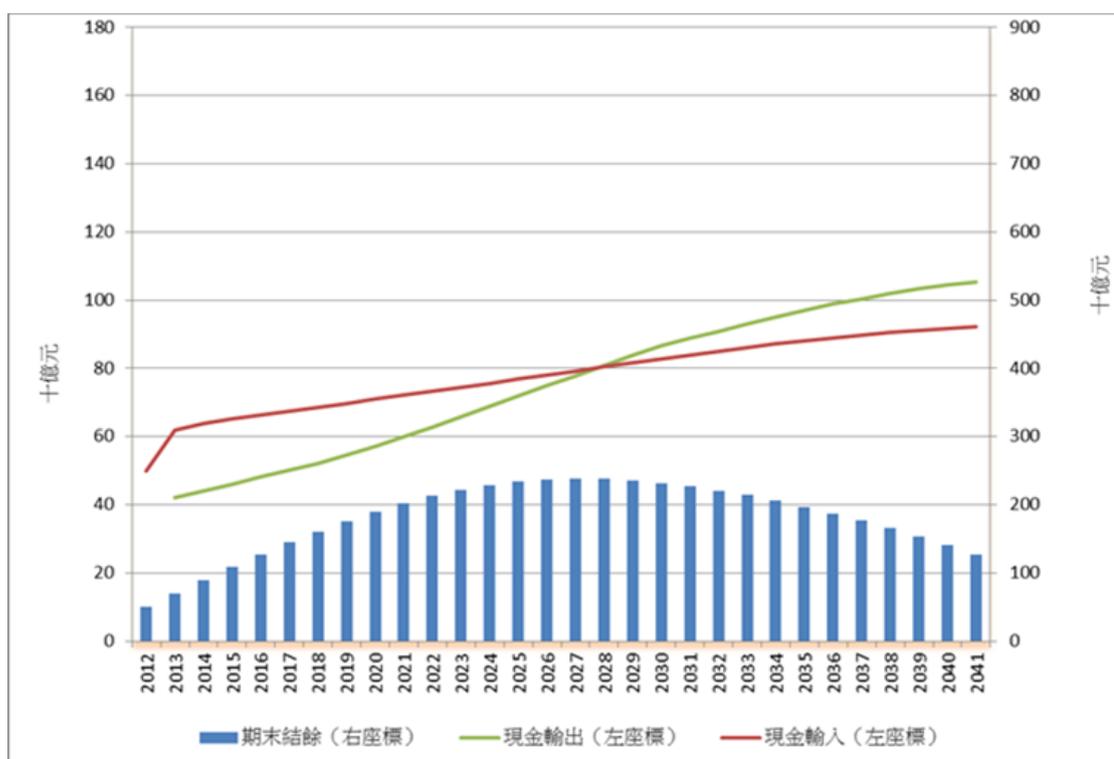
圖 1 工聯會方案的收支推算 (2013 年價格計算，單位為十億元)



## 爭取全民退休保障聯席方案

爭取全民退保聯席方案的推算由 2013 年開始，發放金額為每月 \$3,422 (2013 年價格)。由於假設的實施時間較早，計劃開始時長者人數較少，所以在推算初期有不錯的累計結餘，但淨輸入額到 2028 年開始呈現負數。期末的結餘為 1,270 億 (圖 2)。

圖 2 爭取全民退保聯席方案的收支推算 (2013 年價格計算，單位為十億元)



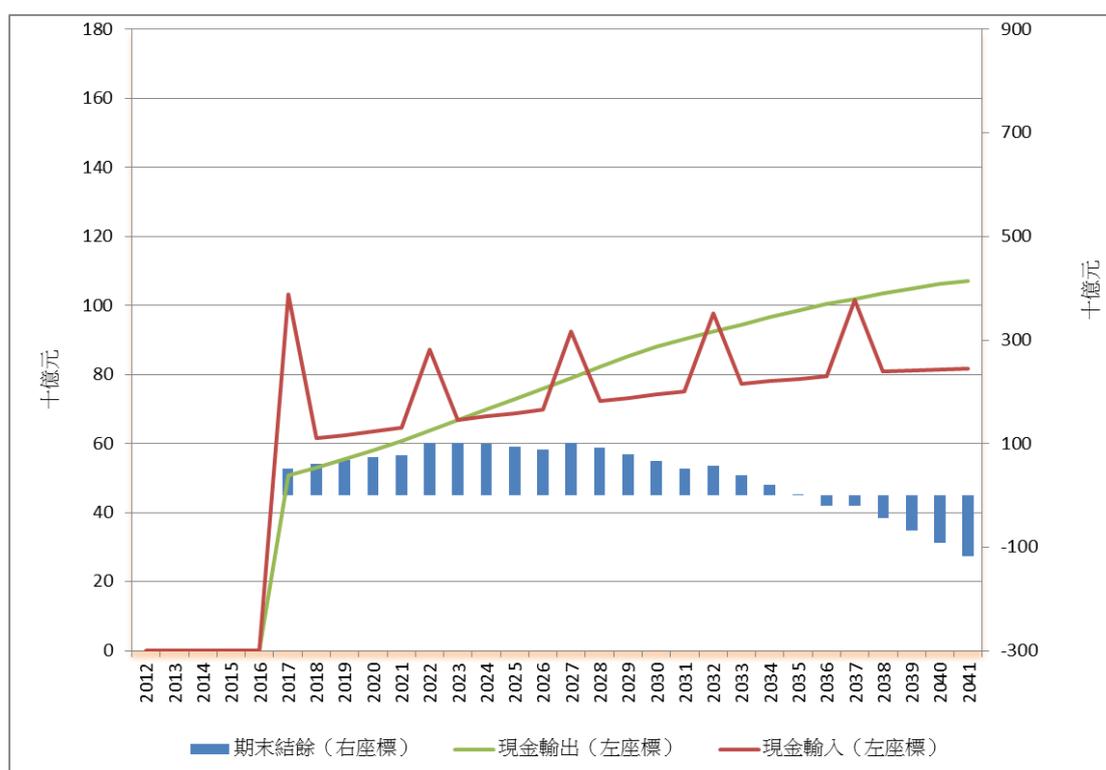
工聯會及爭取全民退保聯席方案均需要轉移部分僱主及僱員的強積金供款，這樣會減低強積金發揮的保障功能；兩個方案都建議向賺取一千萬元以上的公司徵收額外利得稅<sup>4</sup>，估計會引發有關加稅與香港競爭力問題的爭辯。

<sup>4</sup> 工聯會方案建議向盈利達一千萬或以上公司徵收

## 公共專業聯盟方案

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

圖 3 公共專業聯盟方案的收支推算 (2013 年價格計算，單位為十億元)



## 民建聯及新民黨方案

兩個方案均在綜援和長者生活津貼上多設一層保障，金額以民建聯方案稍低，資產及入息條件則較寬，推算結果顯示，民建聯方案涉及的額外政府支出較新民黨的方案多（圖 4 及 5）。

圖 4 民建聯方案的支出推算（2013 年價格計算，單位為十億元）

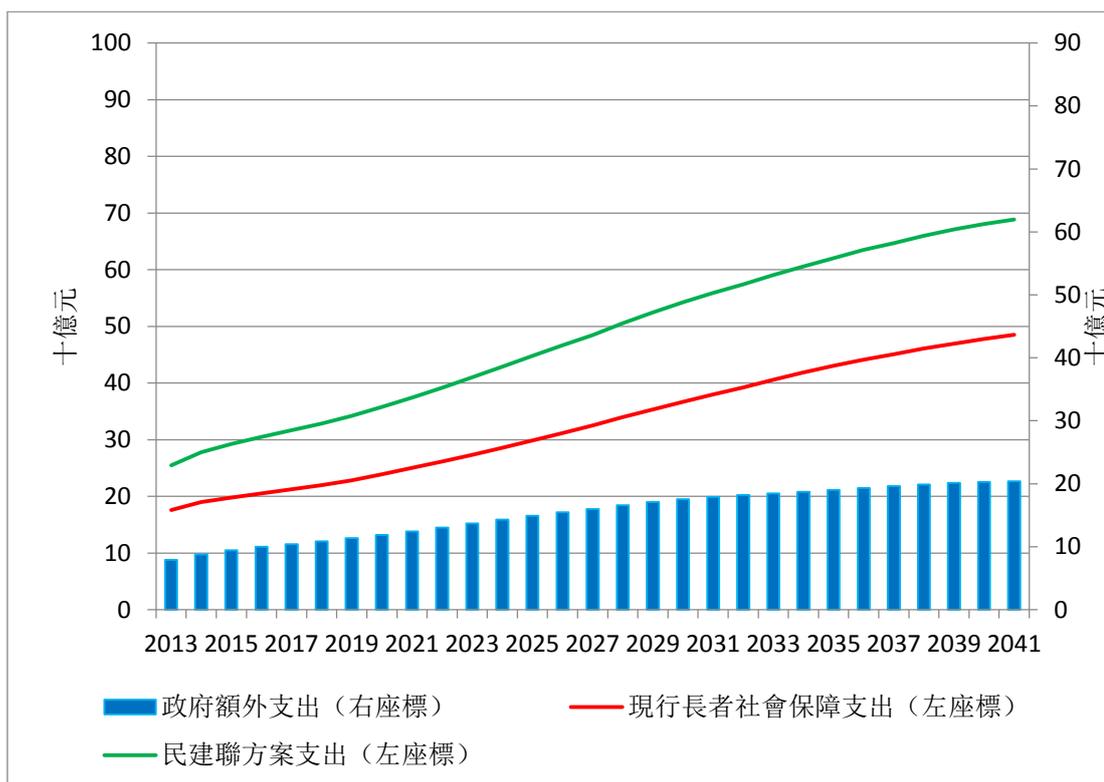
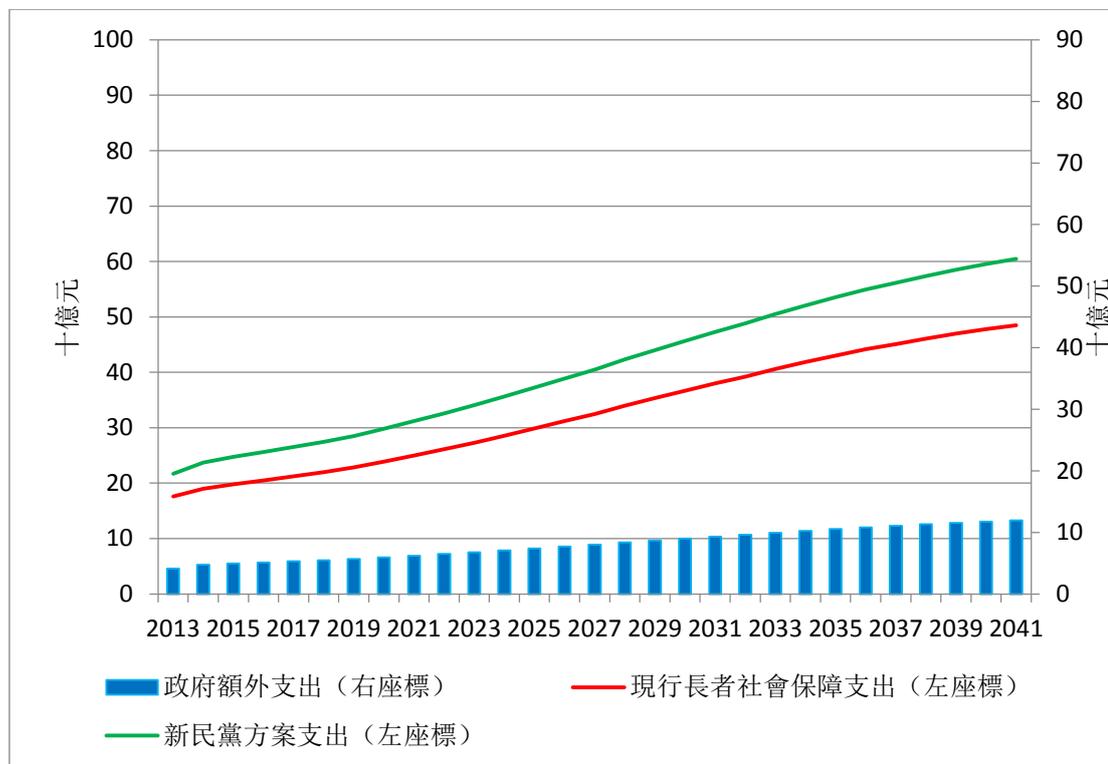


圖 5 新民黨方案的支出推算（2013 年價格計算，單位為十億元）



## （十）研究團隊的結論及建議

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

基於以上分析，研究團隊提出以下全民老年金的金額和資金來源供政府參考：

**金額數目：**每月 \$3,000

**資金來源：**

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

**有關薪俸老年稅的考慮：**

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

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

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

<sup>#</sup>不包括長者傷殘津貼（普通及高額）與及綜援制度中的租金及其他津貼

上述建議，有以下特色：

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

政府如果推行以上建議，以下四點也必須諮詢公眾意見：

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

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

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

## 鳴謝

本研究得以完成，我們感謝各不同政黨、團體和市民給予我們的協助和提交的意見。