

## 家庭議會

### 退休保障公眾諮詢

#### 目的

有關扶貧委員會為諮詢家庭議會（議會）而製備的投影片簡報載於附件。請委員就該諮詢文件提出意見。

#### 背景

2. 二零一五年十二月二十二日，由政務司司長擔任主席的扶貧委員會推出退休保障公眾參與活動，為期六個月，目的是就如何改善香港的退休保障制度收集公眾意見。題為「退休保障 前路共建」的諮詢文件和行政摘要，已於二零一六年二月分發予議會各委員。

#### 投影片簡報

3. 簡報的主要內容如下：
- (a) 進行退休保障公眾諮詢的背景；
  - (b) 該項諮詢工作的特色和範圍；
  - (c) 以四根支柱提供不同類別的保障；
  - (d) 香港面對的考驗；以及
  - (e) 須解決的主要問題。

## **徵詢意見**

4. 扶貧委員會認為，諮詢範圍不應只限於討論應否推行「全民退休保障」這個單一議題，或只把焦點放在關乎政府提供社會保障計劃的支柱上。諮詢範圍應包括所有支柱，以及各根支柱互相補足和配合的功能，以便為長者提供全面的保障。請委員就此提出意見。

**家庭議會秘書處**

**二零一六年二月**



## 退休保障公眾諮詢的背景

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

- ◆ 扶貧安老是本屆特區政府的施政重點，退休保障與長者貧窮問題息息相關
- ◆ 自2000年推行的強制性公積金計劃(強積金)，未能徹底解決長者退休保障的問題
- ◆ 社會上部分政黨和人士多年來不斷要求增設全民退休保障
- ◆ 行政長官在競選政綱中表示“就處理老年貧窮問題，研究如何引入短、中、長期措施，改善現時的社會保障和退休保障制度”
- ◆ 政府重設了扶貧委員會(2012年)，先後制定首條官方貧窮線(2013年)、落實長者生活津貼(2013年)、公布由周永新教授領導團隊完成的退休保障未來發展的研究報告(2014年)
- ◆ 同時，政府亦公布了長遠財政計劃工作小組報告(2014年)、應對人口老化和勞動人口下跌措施(2015年)、最新的人口和勞動人口推算數據(2015年)

## 特色

- ◆ 回歸18年以來首次由政府提出，展示本屆政府不迴避社會問題的積極態度
- ◆ 諮詢以扶貧委員會名義進行，為期六個月。對於某些具爭議性議題，委員會並無一致意見
- ◆ 對公共財政構成重大影響的議題，政府有必要清楚交代政府的看法，不能含糊
- ◆ 諮詢文件提供大量數據，引發理性務實討論，也反映了委員的不同意見

## 公眾諮詢的範圍

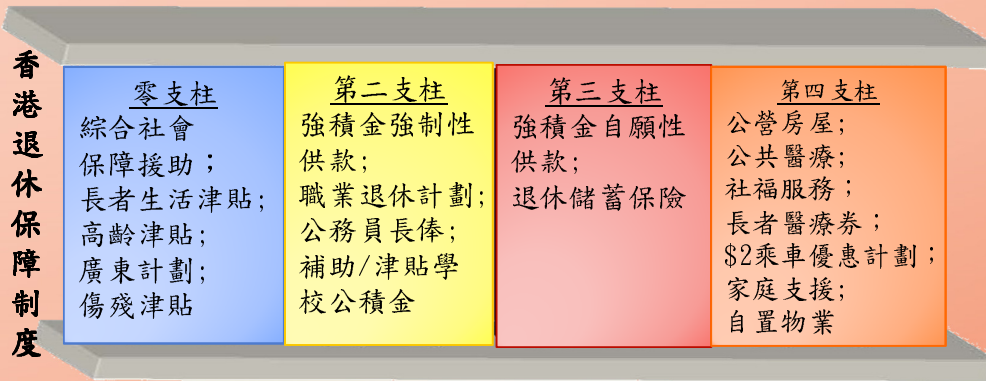
- ◆ 委員會認同諮詢不應局限於香港應否要有「全民養老金」這單一議題，也不應該集中討論由政府提供的社會保障這根支柱。討論範圍應涵蓋各根支柱互相補足和配合的功能，為長者提供全面保障
- ◆ 目前香港採用多根支柱制度，與世界銀行倡議的多根支柱模式一致

### 世界銀行倡議的多根支柱發展模式



## 四根支柱提供不同方面的保障

- ◆ 以多元渠道和共同承擔原則，四根支柱照顧長者的不同需要
- ◆ 香港的多根支柱制度與世界銀行倡議的多根支柱模式一致
- ◆ 個人以第二和第三支柱為自己和家人積累退休儲蓄；零支柱是未能自顧人士的最後安全網；第四支柱提供大幅資助公共服務，惠及所有長者



資料來源：相關政策局

## 零支柱全由公帑支持，目標為扶貧，以綜援、長者生活津貼等為主，惠及73%長者

多層長者社會保障制度	每月金額	65歲或以上受惠長者
綜援	\$5,548 <sup>@</sup>	15萬
長者生活津貼	\$2,390	42萬
高齡津貼	\$1,235	22萬
傷殘津貼	\$1,580(普通) \$3,160(高額)	3萬
總計		82萬 (佔全港長者73%)

■ 須經濟審查

■ 毋須經濟審查

<sup>@</sup> 綜援津助金因人而異，這是綜援單身長者平均金額

資料來源：社會福利署

## 第二支柱覆蓋就業人口，以僱主、僱員 共同供款的強積金為主

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

- ◆ 第二支柱 — 包括強積金、職業退休計劃(ORSO)、公務員長俸、補助/津貼學校公積金等
- ◆ 截至去年10月，15年歷史的強積金計劃成員約280萬，資產淨值約6,000億元，是第二支柱所有計劃之首

強積金15年以來的淨資產值、淨供款額和投資回報



資料來源：強制性公積金計劃管理局(積金局)

7

## 第三支柱為自願性儲蓄，包括強積金 自願性供款、退休儲蓄保險等

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

- ◆ 只有46%工作人口繳納薪俸稅，平均實際稅率只有8%。低稅環境有利自願性儲蓄
- ◆ 強積金自願性供款持續上升，由2007年\$41億(佔總供款13%)增至2014年\$128億(佔總供款21%)

8

## 第四支柱包括公共服務、家庭支援 和個人資產

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

### 公共服務



2014-15

- 約55萬長者居於出租公屋或居屋
- 約80萬名長者曾使用醫管局服務
- 約27 000長者居於資助院舍宿位；  
39 000使用資助社區照顧服務
- 每日約77萬長者人次參與\$2乘車優惠計劃
- 約57萬長者使用長者醫療券

### 家庭支援



### 個人資產



9

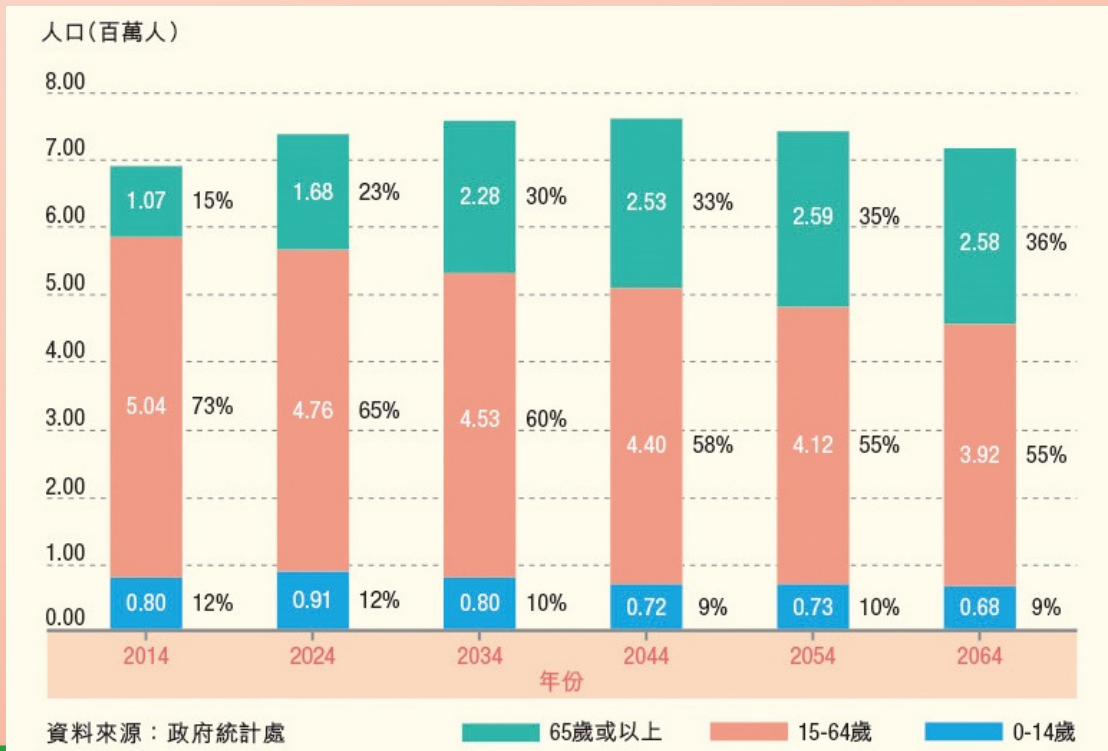
## 香港社會面對的挑戰

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

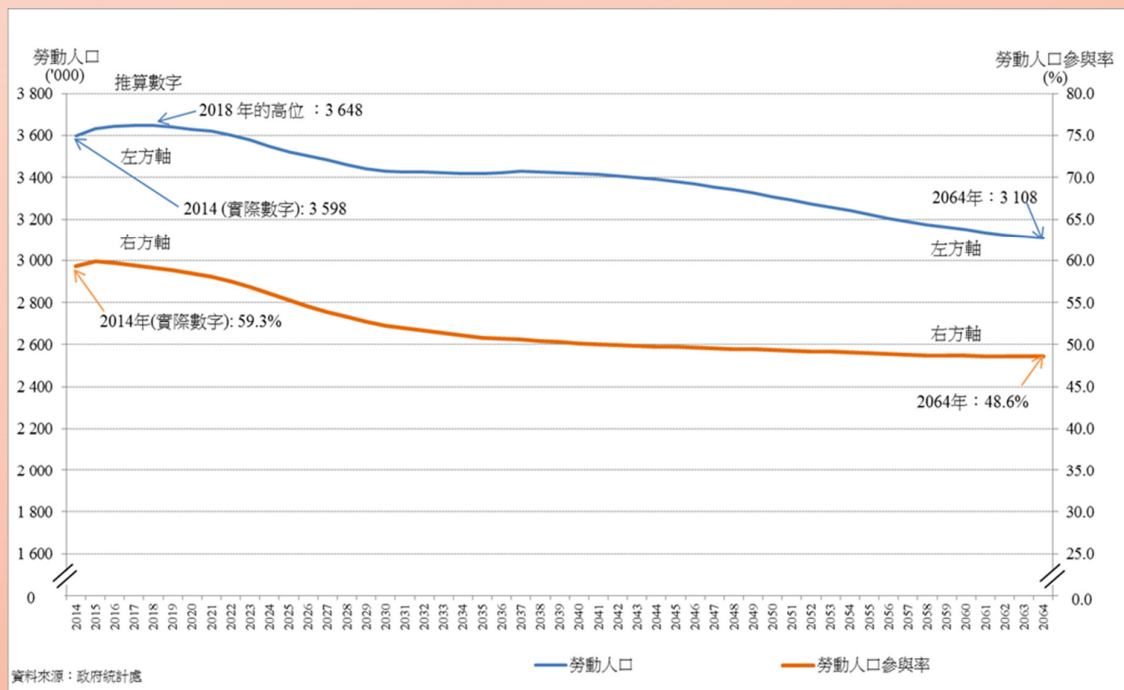


10

# (1) 長者人口未來40多年持續增加



# 勞動人口2018年見頂後持續下降， 勞動人口參與率同時下降





## (2)人口老化會對社會福利和 衛生服務開支造成壓力，而香港經濟 亦會演變為較低增長的成熟經濟體，令公共財政 更趨嚴峻

- ◆如只按長者人口增長作出調整，並假設服務維持在現有水平，政府預計2064年的長者開支將會是目前的二至四倍
- ◆長遠財政計劃工作小組的2014年3月報告，已預計政府在2029-30年(即13年內)可能須開始面對結構性赤字問題，並於2041-42年耗盡財政儲備，因此很大機會要加稅或引入新稅種，以解決財赤問題
- ◆任何退休保障改善建議，將會進一步加重公共財政壓力，加快結構性赤字的出現，或須加大增加稅收的力度

13

## 須處理的主要議題



14

## 為未獲充分照顧的長者提供額外 收入保障—「不論貧富」或「有經濟需要」原則

- ◆ 兩個模擬方案歸納兩套原則，不是具體政策建議。  
「不論貧富」認為退休保障是基本權利；「有經濟需要」強調集中資源幫助有需要長者，貼近現行制度的主張
- ◆ 「不論貧富」模擬方案以周永新教授研究團隊建議的「老年金」為基礎，而「有經濟需要」的模擬方案以現行社會保障制度為基礎
- ◆ 兩個模擬方案採用同一金額發放水平，即每月3,230元(2015年價格)，以方便比較
- ◆ 兩個模擬方案各自進行開支評估，但如何集資應付開支則採用一致的指標，例如加稅或開徵新稅，以方便比較

15

## 兩個模擬方案細節

### 「不論貧富」模擬方案

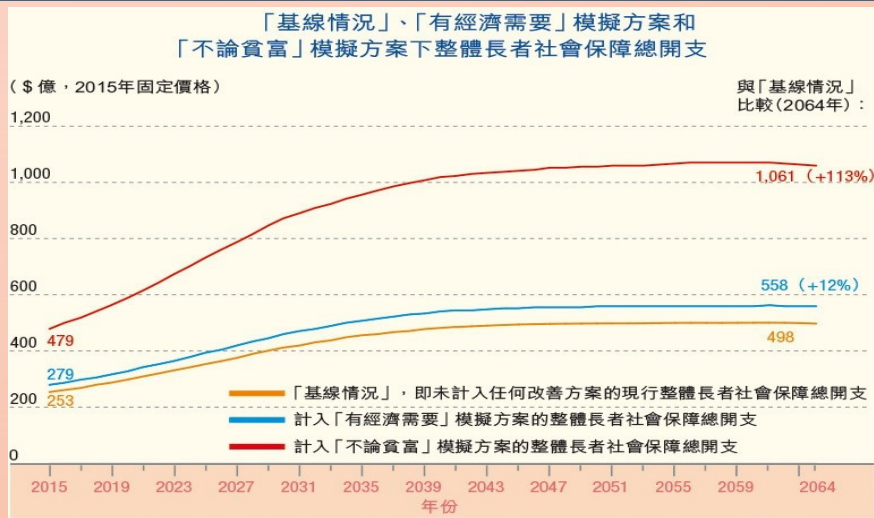
- ◆ 向所有年滿65歲長者每人每月發放\$3,230(2015年價格)，不設經濟審查
- ◆ 截至2015年6月，全港約112萬名長者

### 「有經濟需要」模擬方案

- ◆ 在綜援和長者生活津貼之間，建立多一層援助，向符合以下資產和入息條件的長者每人每月發放\$3,230(2015年價格) —
  - ✓ 資產不多於\$8萬的單身長者或\$12萬5千的長者夫婦
  - ✓ 通過類似長者生活津貼的入息申報安排的長者(單身月入限額為\$7,340；夫婦為\$11,830)
- ◆ 估計目前約25萬名(或6成)長者生活津貼受惠長者符合上述資產和入息條件

16

# 「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案的新增開支分別是\$23,950億元及2,555億元



新增開支 (2015年價格)	「不論貧富」模擬方案 (紅線減橙線)	「有經濟需要」模擬方案 (藍線減橙線)
2015	226億元	25億元
2064	563億元	60億元
2015-2064 50年總計	23,950億元	2,555億元

# 「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案令結構性財赤分別提早6年及1年出現

假設政府須承擔所有新增開支，而現行的稅制或稅率不變 —

	「不論貧富」 模擬方案	「有經濟需要」 模擬方案
政府結構性財赤將提早多少年出現	6年	1年
政府財政儲備耗盡將提早多少年出現	8年	1年

# 支付「不論貧富」和「有經濟需要」 模擬方案新增開支所須的加稅幅度

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

假設以稅收支付新增開支，加稅的幅度或開徵新稅的稅率——

		50年推算期(2015-2064) 稅率增幅或新稅稅率	
		「不論貧富」 模擬方案	「有經濟需要」 模擬方案
方案一：增加利得稅稅率		16.5%→20.7%: ↑4.2個百分點	16.5%→16.9% ↑0.4個百分點
方案二：增加薪俸稅稅率： 標準稅率增幅		15%→23.3% ↑8.3個百分點	15%→15.9% ↑0.9個百分點
方案三：開徵商品及服務稅 (稅率)		4.5%	0.5%
方案四：開徵薪俸老年稅 (僱主和僱員各自 負擔的稅率)	月入\$11,000以下：	1.6%	0.2%
	月入\$11,000至 \$22,000：	2.4%	0.3%
	月入\$22,000以上：	3.9%	0.4%

19

## 政府立場

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

- ◆ 對「不論貧富」原則有保留
  - ✓ 令公共財政的可持續性更趨嚴峻，縮窄政府處理其他退休保障項目的財政空間，壓縮其他政策範疇的開支
  - ✓ 人口急速老化，方案遲早會入不敷支，加重年輕一代的稅務負擔
  - ✓ 大幅加稅甚至開徵新稅種，削弱香港的競爭力和對外資的吸引力
  - ✓ 資源分配欠缺針對性(雖然新增開支龐大，但超過一半是惠及經濟條件較佳的長者)，偏離集中資源幫助有需要長者的原則
- ◆ 認同現行制度有改善空間，也不希望退休保障的工作停滯不前
- ◆ 認同部分長者在現行制度下未獲充分照顧，包括 35 000名正領取如長者生活津貼等社會保障援助但仍報稱有經濟需要的貧窮長者
- ◆ 建議社會集中討論如何鞏固現行制度，並善用政府已承諾的\$500億，讓有需要長者的生活能得到更適切的援助

20

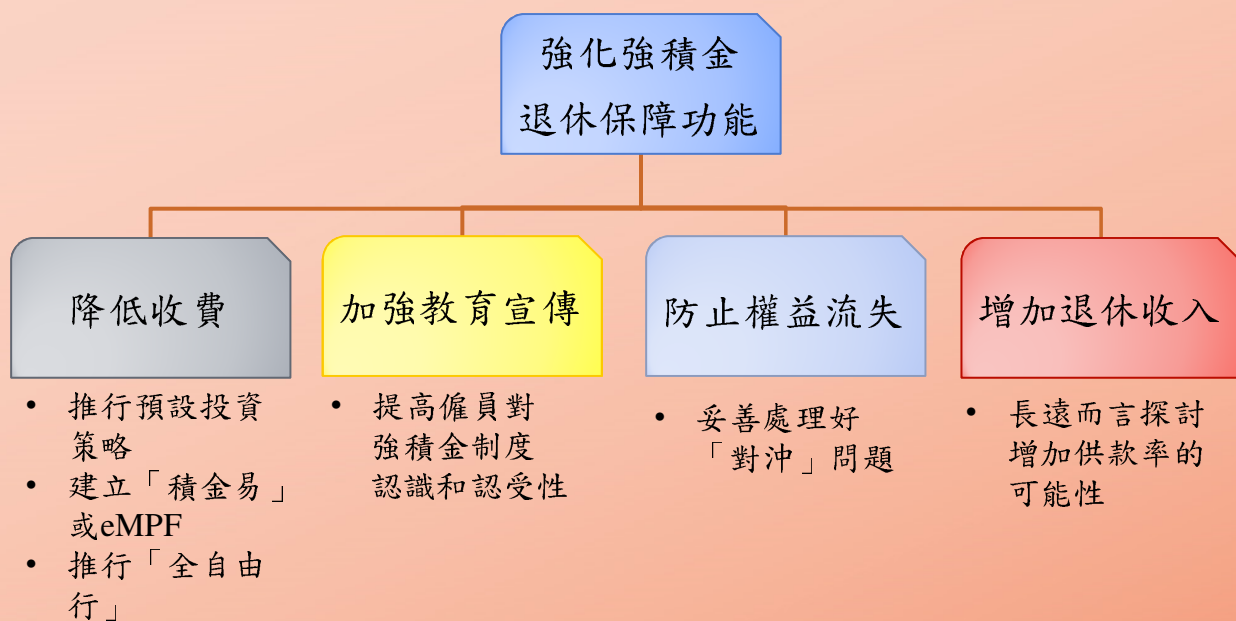
## 零支柱 - 社會保障

- ◆ 應否按「有經濟需要」原則，在長者生活津貼下增加一層援助金額予較需要援助的長者？資產限額應定在哪個水平？哪個水平的援助金額才算足夠？

	每月援助金額	資產限額
綜援	\$5,548	單身長者 - \$43,500 二人長者住戶 - \$65,000
增加一層支援？	？	？
長者生活津貼	\$2,390	單身長者 - \$210,000 長者夫婦 - \$318,000

21

## 第二支柱 - 強積金



22

- ◆ 強化強積金退休保障功能—降低收費；加強教育宣傳；防止權益流失；長遠探討增加供款率的可能性
- ◆ 就防止權益流失，須研究如何妥善處理好「對沖」問題。根據資料，對於2014年受「對沖」影響的43 500名僱員來說，他們平均約94%的相關僱主供款因「對沖」被提取

申索類別	因作出「對沖」而提取的強積金權益	申索宗數	涉及僱主數目	每名僱主的平均「對沖」金額	涉及僱員數目	每名僱員的平均「對沖」金額
遣散費	\$16.56億	30 900	9 100	\$182,100	29 700	\$55,800
長期服務金	\$13.51億	14 500	7 200	\$187,500	13 800	\$98,000
整體	\$30.06億	45 400	15 600 (5.7%)*	\$192,800	43 500 (1.7%)*	\$69,200

(\*) 括號內數字為受對沖安排影響的僱主及僱員佔已登記僱主及僱員總數的百分比。  
資料來源：積金局

## 強積金「對沖」安排(續)

- ◆ 委員會認為 -
  - ✓ 不應低估處理「對沖」問題的複雜性
  - ✓ 不應是一個簡單地「保留」或「撤銷」的選擇
  - ✓ 認為社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方均能接受的方案
  - ✓ 社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界(特別是中小企)及勞動市場的影響

## 第三支柱 - 自願性儲蓄

- ◆ 考慮提供稅務優惠，鼓勵市民為自己和家人多作自願性退休儲蓄，例如由已婚在職人士為其非在職配偶作強積金自願性供款
- ◆ 開發更多金融或其他產品，協助中產或以上長者將資產轉化成每月穩定收入
  - ✓ 探討公共年金計劃的可行性
  - ✓ 發行專為協助市民進行退休儲蓄的債券，類似目前的 i-bond 但數量更多和年期更長

## 第四支柱 - 公共服務、家庭支援 和自置物業

- ◆ 如何規劃各項長者相關服務的軟硬件設施以滿足未來的需求並維持制度的可持續性？
- ◆ 如何改善安老按揭或協助長者出租其物業，以增加他們的退休收入？
- ◆ 如何透過公共政策鼓勵家人更好支援長者？

## 退休保障 前路共建

- ◆ 請於2016年6月21日或之前提出意見  
網址：[rp.gov.hk](http://rp.gov.hk)  
電郵：[views@rp.gov.hk](mailto:views@rp.gov.hk)  
傳真：3904 5996  
郵寄：政府總部勞工及福利局  
(退休保障公眾參與活動)  
查詢：3142 2303
- ◆ 諮詢期內會諮詢立法會、18區區議會、各商會、工會及關注團體，並舉辦地區論壇、焦點小組等

27

# 謝謝



28





**退休保障 前路共建**  
**Retirement Protection**  
**Forging Ahead**

2016年3月3日