

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(2)2041/17-18 號文件

檔號：CB2/HS/1/16

### 2018 年 10 月 5 日內務委員會會議文件

#### 退休保障事宜小組委員會的報告

#### 目的

本文件旨在匯報退休保障事宜小組委員會("小組委員會")的商議工作。

#### 小組委員會

2. 內務委員會於 2016 年 10 月 28 日委任小組委員會，負責研究與保障全民性退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。小組委員會的職權範圍載於**附錄 I**。

3. 郭偉強議員及吳永嘉議員分別為小組委員會的正、副主席。小組委員會的委員名單載於**附錄 II**。小組委員會自 2016 年 11 月開展工作以來，先後舉行了共 10 次會議，並曾在其中 6 次會議上聽取 219 個團體、學者及個別人士就相關事宜表達意見。曾向小組委員會提出意見的團體、學者及個別人士名單載於**附錄 III**。

#### 背景

4. 根據政府統計處("統計處")於 2017 年 9 月發表的《香港人口推算 2017-2066》，65 歲及以上長者的比例推算在未來 20 年將增加超過一倍。撇除外籍家庭傭工，長者人口由 2016 年的 116 萬(佔總人口的 16.6%)上升至 2036 年的 237 萬(31.1%)。至 2066 年，長者人口推算達 259 萬(36.6%)。年齡中位數的上升也可反映人口老化的趨勢，預計年齡中位數將會由 2016 年的 44.3 歲上升至 2036 年的 50.9 歲，再進一步上升至 2066 年的 54.5 歲(不包括外籍家庭傭工)。

5. 據政府當局表示，香港的退休保障制度沿用世界銀行倡議的多根支柱模式，<sup>1</sup> 由多個計劃組成，並構成 4 根支柱，支柱間互相補足，以滿足不同長者組群的需要：

- (a) 零支柱：由公帑支付的社會保障制度(包括綜合社會保障援助("綜援")計劃、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼)；
- (b) 第二支柱：強制性公積金("強積金")計劃下的強制性供款和其他職業退休保障計劃；
- (c) 第三支柱：強積金計劃下的自願性供款、退休儲蓄保險等；及
- (d) 第四支柱：公營房屋、醫療和福利服務、家庭支援和個人資產。

6. 財政司司長在 2013-2014 年度財政預算案演辭中宣布，在 2013 年 6 月委任長遠財政計劃工作小組，研究如何在公共財政上作出更周全的規劃，以應付人口高齡化問題和政府其他長遠財政承擔。<sup>2</sup> 該工作小組分別於 2014 年 3 月及 2015 年 3 月發表第一期報告及第二期報告。該工作小組強調，人口老化及預期經濟發展放緩，將會為公共財政帶來沉重壓力。該工作小組提出多項建議，包括政府必須控制其開支增長，以及為未來一代設立"未來基金"或儲蓄計劃。

---

<sup>1</sup> 世界銀行於 2005 年發表《21 世紀老年入息的支援：退休制度及改革的國際視野》報告書("《報告書》")，並建議在三根支柱模式上加入兩根支柱，即(a)由政府出資、無須供款的基本退休金計劃，即第一支柱；及(b)非財政支援，包括可取得的非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療及/或房屋)，以及其他個別金融及非金融資產(例如自置居所及在適用情況下提供的逆向按揭)，即第四支柱。世界銀行在《報告書》內重申，使用退休保障多根支柱模式能較單一支柱模式更有效地為長者提供確切的退休保障。《報告書》亦指出，任何改善退休保障計劃的建議，必須兼顧個別地方的實際情況。

<sup>2</sup> 該工作小組由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)領導，負責根據現行政策評估長遠的公共開支需要及政府收入的變動，以及參照海外經驗建議可行措施。該工作小組的報告摘要可於以下網址瀏覽：  
<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/papers/fcfc-47-c.pdf>。

7. 周永新教授領導的研究團隊("研究團隊")受託於扶貧委員會，<sup>3</sup> 於 2013 年 5 月展開退休保障研究。該研究旨在按照世界銀行倡議的多根支柱模式，評估不同的擬議退休保障計劃方案，並就未來路向提出建議。研究團隊把有關的研究結果和建議載於其題為"香港退休保障的未來發展"的報告("研究報告")。研究報告已於 2014 年 8 月 20 日提交扶貧委員會，並於同日向公眾發表。<sup>4</sup>

8. 前行政長官在 2015 年 1 月的施政報告中表示，扶貧委員會將於 2015 年下半年展開退休保障公眾諮詢，並預留 500 億元改善有需要市民在退休後的生活保障，以突顯政府的決心和承擔。扶貧委員會於 2015 年 12 月 22 日展開為期 6 個月的退休保障公眾諮詢("公眾諮詢")，<sup>5</sup> 諮詢工作至 2016 年 6 月 21 日結束。概括而言，公眾獲邀就多個退休保障的重要議題表達意見，包括他們認為應以"不論貧富"抑或"有經濟需要"原則改善退休保障制度，以及如何強化強積金制度和其他退休保障支柱。勞工及福利局委託獨立顧問公司，負責整理及分析收集到的公眾意見。顧問報告<sup>6</sup>經扶貧委員會討論後，已於 2016 年 12 月發表。政府對公眾諮詢的整體政策回應，則載於 2017 年 1 月發表的施政報告內。

9. 退休保障事宜小組委員會曾先後在第四屆及第五屆立法會成立，負責研究與保障全民性退休生活有關的事宜。

---

<sup>3</sup> 扶貧委員會於 2012 年 12 月重設，由政務司司長擔任主席，扶貧工作為其主要任務之一。

<sup>4</sup> 研究報告可於以下網址瀏覽：  
[http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/ws\\_rp/papers/ws\\_rp0829-sum20140820-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/ws_rp/papers/ws_rp0829-sum20140820-c.pdf)。

<sup>5</sup> 題為"退休保障 前路共建"的諮詢文件可於以下網址瀏覽：  
<http://www.rp.gov.hk/>。

<sup>6</sup> 顧問報告可於以下網址瀏覽：  
[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Final%20Report\\_Chi\\_Full.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Final%20Report_Chi_Full.pdf)。

## 小組委員會的商議工作

### 退休保障的政策方向

#### *公眾諮詢結果*

10. 在第五屆立法會成立的前退休保障事宜小組委員會曾提出多項建議，包括第六屆立法會的相關委員會應與政府當局跟進退休保障公眾諮詢的結果。小組委員會就此開展其工作。有見在公眾諮詢期間接獲的書面意見中，逾九成支持"不論貧富"的退休保障方案，大部分委員均認為，社會上已明確提出落實不設經濟審查的全民退休保障計劃的訴求。這些委員不滿顧問報告並未就"不論貧富"原則，提出改善現行退休保障制度的具體建議，只是記錄及分析在公眾諮詢期間收集到的意見。此外，顧問公司採用了質性意見分析的方法來整理在公眾諮詢期間收集到的意見，調整書面意見的相對比重。這些委員質疑草擬顧問報告時所採用的方法，以及政府當局有否就草擬顧問報告向顧問公司作出方向性指引。

11. 政府當局表示，公眾透過意見書、聚焦小組、公開論壇及諮詢會，就退休保障的議題表達意見。除此以外，在聚焦小組討論期間，當局亦曾與參加者進行深入面談，並隨機抽樣選出參加者，以期就此議題取得客觀的意見。因此，在公眾諮詢期間收集到的公眾意見顯示，各界對退休保障的議題有廣泛意見。政府當局進一步表示，對於應以"不論貧富"抑或"有經濟需要"原則改善退休保障制度，意見分歧。鑒於退休保障的議題性質複雜，當局認為宜採用質性意見分析的方法來整理在公眾諮詢期間收集到的意見。以此方法分析意見，會有助制訂相關的政府政策。委員亦獲告知，當局委託顧問公司進行公眾諮詢時，已責成其就收集到的意見進行質性意見分析。

12. 部分委員質疑，政府是否有誠意和決心，制訂退休保障的政策方向。政府當局向委員保證，行政長官會在2017年1月18日發表的施政報告中，就改善退休保障制度提出政策方向及具體措施。

#### *政府對公眾諮詢的回應*

13. 一如2017年1月發表的施政報告所載，政府已制訂一套優化現行退休保障各根支柱的措施("該套措施")，有關的政策方向如下：

- (a) 優化社會保障支柱，以充分發揮補底作用；
- (b) 改善公共服務支柱，特別要協助長者應付醫療開支；
- (c) 改良強積金支柱，讓僱員獲得最大保障，包括逐步取消"對沖"安排；及
- (d) 建構更穩固的自願性儲蓄支柱。

14. 委員普遍歡迎政府當局為加強長者退休保障而提出的措施，但有委員對於政府決定不採納研究報告建議的全民"老年金"方案，<sup>7</sup> 即不設經濟審查的全民退休保障計劃，表示強烈不滿和失望。這些委員認為，該套措施根本無法回應社會上對落實不設經濟審查的全民退休保障計劃的強烈訴求。然而，另有委員支持當局的政策，認為應把有限的公共資源用於最有需要的長者身上，並對不設經濟審查的全民退休保障計劃在財政上的可持續性有所保留。

15. 政府當局解釋，扶貧委員會承認研究團隊經考慮坊間各個退休保障方案後提出了"老年金"方案，並同意在公眾諮詢中按"老年金"方案所建議的金額和發放準則模擬一個"不論貧富"方案作分析。"不論貧富"模擬方案會向所有 65 歲或以上的長者每月發放 3,230 元(根據研究團隊當時以 2013 年價格水平提出的 3,000 元，更新至 2015 年價格水平)。

16. 政府當局強調，香港現行的多根支柱退休保障模式，其設計體現退休保障責任應由個人/家人、僱主和政府共同承擔，以及通過多元渠道照顧長者的不同需要。一如長遠財政計劃工作小組的報告顯示，隨着人口老化，勞動力下降，結構性赤字可能會於 2029 年出現，因而或需進行稅制改革。有見及此，政府當局認為，香港宜繼續採用現行的多根支柱退休保障制度，並確保該制度在財政上可持續和可負擔的前提下，改善現有的各根支柱。

---

<sup>7</sup> 研究團隊在研究報告中提出多項建議，包括建議政府考慮以 2013 年價格水平設立"老年金"，向全港 65 歲或以上的香港永久性居民每月發放 3,000 元。

## 零支柱下的社會保障計劃

17. 香港的零支柱或社會保障支柱為一個多層社會保障制度，涵蓋綜援、長者生活津貼、<sup>8</sup> 高齡津貼、廣東計劃、<sup>9</sup> 福建計劃<sup>9</sup> 及傷殘津貼。據政府當局表示，大部分社會保障計劃均以扶貧為其主要功能，為那些無法在其他支柱獲得充分退休保障的長者提供安全網，或補助他們的生活開支。社會保障計劃設有不同津貼水平及申請資格，包括居港規定、經濟審查等，為不同組群的長者提供支援。每名長者只可領取一種津貼。截至 2017 年 12 月底，社會保障制度覆蓋了本港長者人口約 72%。若以 70 歲或以上長者人口為界線，覆蓋率更高達 87%。在 2018-2019 財政年度，社會保障制度的預算經常開支為 522 億元(包括向 65 歲或以上長者發放的 392 億元)。

### *實施高額長者生活津貼*

18. 根據 2017 年施政報告宣布的該套措施，政府當局建議改善社會保障支柱，並透過長者生活津貼，在以下兩方面為長者加強針對性援助：

- (a) 增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者(即資產不多於 144,000 元的單身長者，或資產不多於 218,000 元的長者夫婦)，提供每人每月 3,435 元<sup>10</sup> 的高額津貼(即高額長者生活津貼)；及
- (b) 放寬現行普通長者生活津貼的資產上限以惠及更多有經濟需要的長者，單身長者由 225,000 元上調至 329,000 元，長者夫婦則由 341,000 元升至 499,000 元。<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> 高額長者生活津貼於 2018 年 6 月 1 日推出後，長者生活津貼已易名為普通長者生活津貼。有關詳情請參閱第 18 段。

<sup>9</sup> 符合指定申請資格的受助長者如選擇移居廣東或福建省，可繼續領取綜援或高齡津貼。

<sup>10</sup> 由 2018 年 2 月 1 日起，高額長者生活津貼的資產上限為：單身長者 146,000 元，長者夫婦 221,000 元；高額長者生活津貼的金額則為 3,485 元。

<sup>11</sup> 由 2018 年 2 月 1 日起，普通長者生活津貼的資產上限為：單身長者 334,000 元，長者夫婦 506,000 元。

19. 大部分委員認為，放寬單身長者或長者夫婦申領普通長者生活津貼的資產上限的建議，仍然過於嚴苛。部分委員提醒政府當局，有些長者申請人為了符合資產上限，或會把部分資產轉移給家人，因而衍生倫理風險及可能會引起資產擁有權糾紛。亦有委員建議，取消長者生活津貼的經濟審查，可減少所帶來的不必要行政費用。委員促請政府當局考慮進一步放寬資產上限。

20. 政府當局表示，向長者提供每人每月 3,435 元的高額長者生活津貼，以及放寬現行長者生活津貼的資產上限(單身長者上調至 329,000 元，長者夫婦則升至 499,000 元)，這兩項措施在全面實施首年估計可惠及約 50 萬名長者(或約四成長者人口)，包括約 81%(或 365 900 名)現正領取長者生活津貼的較有經濟需要長者。此外，長者生活津貼可以個人或夫婦名義申請，長者生活津貼的經濟審查亦較綜援的寬鬆，故認為高額長者生活津貼的資產上限屬恰當。政府當局進一步表示，實施設有經濟審查的長者生活津貼，行政費用只需 4,000 萬元，即每年 135 億元長者生活津貼開支的 0.3%。

#### *強化現行社會保障制度的其他措施*

21. 政府當局亦就該套措施建議，取消獨立申請綜援的長者的親屬須就他們有否向長者提供經濟援助提交聲明(俗稱"衰仔紙")的安排。取而代之，有關資料只須由長者申請人自行提交。

22. 大部分委員歡迎該建議，但質疑當局保留與家人同住的長者須以家庭為單位提出綜援申請的規定，理據為何。這些委員強烈促請政府當局一併取消此項規定，因為如果長者的家人不願意作出如此聲明，這些長者將難以申領綜援。此外，綜援計劃的標籤效應及繁複的申請手續，亦令許多弱勢長者望而卻步，放棄申請設有經濟審查的社會保障援助。

23. 政府當局表示，綜援計劃旨在為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，申請應以家庭為單位，這正是該計劃的精髓。至於一同居住、共用家居設施的家庭成員，則應互相扶持，先利用自身的資源應付日常生活所需。有見委員關注綜援的標籤效應及部分長者申請人所面對的困難，政府當局建議容許個別長者申請人自行作出聲明，申報其親屬有否向他們提供經濟援助。

24. 鑒於政府坐擁龐大財政儲備，大部分委員認為，高齡津貼代表對長者的敬意，合資格申領年齡應由 70 歲降至 65 歲，與

簽發長者卡予 65 歲或以上本港居民的做法看齊。一些委員亦指出，受助傷殘長者不得同時領取傷殘津貼及綜援/高齡津貼/長者生活津貼，既不合理亦不恰當。

25. 政府當局表示，有限的公共資源應當用於有經濟需要的長者身上。除社會保障支柱外，其他支柱應互相補足，為長者提供退休保障。事實上，為長者而設的公共服務和社會保障計劃，各有不同的目標及用意。在決定各項服務及計劃的涵蓋範圍和合資格申領年齡時，公帑是否運用得宜，以及有關服務及計劃是否可予負擔及持續推行，均為重要的考慮因素。

### 作為第二支柱的強制性公積金

26. 小組委員會另一主要關注事項，是強積金制度發揮其退休保障功能的成效。《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(“《強積金條例》”)訂明多項事宜，包括：除非獲得豁免，僱主及僱員均須各自以僱員有關入息 5%，向註冊強積金計劃供款，計算供款的有關入息訂有上限和下限，目前分別為 30,000 元及 7,100 元；該上限和下限亦適用於須以其有關入息 5%作供款的自僱人士。《強積金條例》亦賦權藉規例容許提取累算權益中的僱主供款部分，以抵銷僱員按《僱傭條例》(第 57 章)可享有的遣散費或長期服務金(“長服金”)(“對沖”安排)。據政府當局表示，單以 2016 年計，有 49 300 多名僱員的強積金戶口內的僱主供款累算權益被用以對沖遣散費或長服金，涉及款項總額達 38.55 億元(包括約 34 億元強制性供款及約 4 億元自願性供款)。

27. 委員非常關注強積金制度是否能提供足夠的退休保障、其投資表現和收費水平，特別是“對沖”安排。部分委員深切關注到，“對沖”安排會導致僱員所得的強積金累算權益大幅減少，有違強積金制度為工作人口提供退休保障的原意。這些委員指出，每年有超過 30 億元的僱主強積金供款累算權益被用作對沖遣散費及長服金。平均每宗對沖個案的受影響僱員的強積金累算權益會減少約 78,300 元。這些委員多番促請政府當局加快推行取消“對沖”安排的建議，使僱主的強積金供款及累算權益可全數保留，以加強低收入僱員的退休保障。

28. 然而，另有委員提醒小組委員會，在強積金制度實施之前，《僱傭條例》已容許僱主可以退休計劃的供款抵銷遣散費或長服金。經廣泛諮詢僱主組織及僱員工會，並衡量所有相關的考慮因素後，此項行之已久的“抵銷”安排的範圍擴展至涵蓋強積金計劃。由於遣散費及長服金是基於僱員為同一僱主服務



而向僱員提供的若干保障，"對沖"安排屬合理，以免僱員就同一服務期獲得"雙重福利"。若僱主須為僱員的退休保障繳款兩次，實在有欠公允。這些委員強調，如果取消"對沖"安排，企業將須預留專用經常撥款，以支付遣散費/長服金。此舉會令僱主不勝負擔，同時影響營商環境。

### 取消"對沖"安排的建議

29. 2017 年 1 月發表的施政報告概述了政府當局有關逐步取消"對沖"安排的建議。該建議具備下列 3 項主要元素：

- (a) 取消"對沖"安排的做法不具追溯力(即在該建議實施日期前的僱主強積金供款將獲"豁免")；
- (b) 在實施日期後的受僱期所引致的遣散費或長服金款額將會降低，由目前服務滿一年可獲最後一個月工資的三分之二作為補償，下調至最後一個月工資的一半；及
- (c) 政府會由實施日期起計的 10 年內，分擔僱主的部分遣散費或長服金開支，以協助僱主，特別是中小型企業("中小企")。

30. 委員就該建議表達了不同的意見。部分委員歡迎取消"對沖"安排的建議，但對於政府當局建議把勞工可享有的遣散費/長服金，由最後一個月工資的三分之二下調至最後一個月工資的一半，他們認為此舉有損勞工權益，因此深表不滿。亦有關注指，僱主可能只會保留服務年資少於 5 年的員工，從而規避向有關僱員支付長服金的法定責任。除此之外，這亦會引致僱主解僱員工，然後以短期方式重新聘用他們，此情況尤以 10 年政府資助期屆滿後為甚。這些委員強調，遣散費/長服金與強積金累算權益在性質上各有不同。前者確立僱員為同一僱主服務一段指定時間後所享有的勞工權益，並旨在紓緩僱員因失去工作而面臨的短期財政壓力；後者則旨在提供退休保障。這些委員認為，"對沖"安排應予取消。

31. 然而，另有委員對是否需要推行政府當局的建議表示極有保留，因為在取消"對沖"安排後，僱主將須預留專用撥款以支付遣散費/長服金。他們認為這會嚴重打擊中小企的經營，並會即時引發裁員潮，遭解僱的僱員其後會再以新合約重新獲得聘用。當中有部分委員察悉，政府當局建議以發還方式向僱主

提供 10 年政府補貼，以分擔部分遣散費或長服金開支；他們建議，政府應設立基金，協助僱主履行承擔遣散費及長服金額外開支的長遠承諾。

32. 政府當局表示，建議把遣散費/長服金的比率下調至最後一個月工資的一半，有其理據，事關遣散費/長服金的部分功能與強積金制度互有重疊。這個調整並非一項勞工權益的倒退，因為遣散費/長服金會在僱主強制性強積金供款之外另行發放，而僱主的強制性強積金供款會全數保留作退休之用。對於大部分僱員來說，他們在政府當局的建議下可獲得的總金額會明顯高於現時的安排。政府當局亦明白，取消"對沖"安排會增加僱主的成本，尤以中小企為然。因此，政府當局提出了史無前例的建議，提供 10 年合共 79 億元的補貼，以協助僱主適應有關改變。在該 10 年因長服金撥備作扣稅開支而少收的稅款，最高款額約為 180 億元。

33. 政府當局進一步表示，自 2017 年 1 月公布其建議後，已與主要僱主團體和職工會積極進行討論。然而，僱主和僱員均未有接納有關建議，他們之間也未能同意任何獲雙方接受的替代方案。經仔細考慮僱主和僱員團體提交的意見和替代方案，政府當局認為在所提出的方案當中，其原建議仍然最為可取，並提議以此為基礎推進相關工作。依政府當局之見，其建議是一個經仔細平衡三方利益的解決方案，即僱主、僱員和政府各方都要付出多一點或作出一些讓步，而所造成的影響相信亦是三方大致可承受的，也能維持政府只作一次過和有時限的財政承擔。

34. 政府當局強調，落實取消"對沖"安排是本屆政府其中一項首要處理的工作。政府對取消"對沖"安排的立場是明確的，亦願意加大財政承擔，以減低取消"對沖"安排對企業(尤其是中小微企)的影響。政府將繼續協助勞資雙方就此事良性互動，希望最終能取得共識和實質成果。由於小組委員會的工作期將於 2017-2018 年度會期完結後屆滿，委員同意，取消"對沖"安排的建議應由人力事務委員會("事務委員會")跟進。小組委員會察悉，事務委員會已在其 2018 年 5 月 15 日的會議上獲政府當局簡介就取消強積金制度下的"對沖"安排提出的最新建議。<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 關於政府當局就取消強積金制度下的"對沖"安排提出的最新建議，請參閱立法會 CB(2)1374/17-18(05)號文件。

### 第三支柱的自願性儲蓄

35. 世界銀行倡議的退休保障模式的第三支柱，涵蓋自願向職業或私人退休計劃的供款或儲蓄。在香港，強積金自願性供款、投資在具退休儲蓄成分的保險或其他金融產品等，均屬第三支柱的覆蓋範圍。據政府當局表示，本地金融市場缺乏可協助長者有效管理長壽和投資風險的產品，特別是終身年金。在此情況下，政府當局會按該套措施所述，研究公共年金計劃的可行性，探討香港能否由公營機構營運終身年金計劃。政府當局亦會考慮增加銀色債券的發行量，並鼓勵金融界研發多些與退休有關的投資產品。

#### *香港年金計劃*

36. 在 2017 年 11 月 27 日的會議上，小組委員會獲香港按揭證券有限公司("按揭證券公司")簡介其建議推出的年金計劃，並審視該計劃對支援長者退休生活的成效。委員察悉，香港年金計劃將以終身保證定額即享年金形式提供，讓 65 歲或以上的投保人在存入介乎 5 萬元至 100 萬元的一筆過保費後，可即時獲享固定金額的年金直至終老。假設內部回報率為 4%，投保年齡為 65 歲，以每 100 萬元保費計算，男性每月可提取約 5,800 元定額年金，女性則可提取約 5,300 元。

37. 委員普遍歡迎在市場上推出更多元化的金融產品，包括香港年金計劃，以切合不同長者組群的各種退休需要。然而，部分委員指出，長者大多無法負擔 100 萬元的保費，以提取每月五千多元的年金。至於對應於較低保費金額而可提取的每月年金，又不足以為投保人提供經濟保障。因此，香港年金計劃只可惠及較富裕的長者。按揭證券公司解釋，香港年金計劃可為長者提供多一個理財選擇，幫助他們將一筆過現金轉化成有生之年每月均可收取的固定收入，有助應付在退休後的部分理財需要。

38. 委員亦關注香港年金計劃的投資風險，以及該計劃下每月定額年金的購買力將會日益下降。據按揭證券公司表示，該公司計劃將香港年金計劃所收取到的保費投資於外匯基金。憑藉香港金融管理局在投資管理方面的專業知識及經驗，香港年金計劃的投資風險相信可予審慎管控。預期該計劃將會是既具吸引力又能在財政上可持續的年金計劃。香港年金計劃是一項長期保險產品，旨在為退休提供終身穩定入息。雖然投保人可選擇在收取到 105% 已繳保費之前退保，但由於涉及貶值，並不鼓勵他們這樣做。

39. 按揭證券公司進一步解釋，鑒於目前金融市場上並沒有對沖通脹風險的投資產品，香港年金計劃下的每月年金將會定額發放。儘管如此，長者可按個人情況及需要，同時申請安老按揭計劃<sup>13</sup>和香港年金計劃，以確保每月平均可提取合共約 2 萬元。

40. 部分委員察悉，在香港年金計劃下繳付的投保保費金額，可在長者申請設有經濟審查的長者生活津貼時獲豁免計算為他們所擁有的資產。這些委員指出，部分未能通過資產審查的長者在繳付保費參加香港年金計劃後，將變得符合資格申請長者生活津貼。他們質疑，如此安排會否違背政府的社會保障宗旨，即把公共資源投放於有需要的長者身上。

41. 政府當局表示，推出香港年金計劃的目的，是為了加強自願性儲蓄支柱。該計劃旨在為長者退休後提供終身穩定入息而設，作為他們多一個理財選擇。把該計劃視為一種福利並不恰當，因為 65 歲或以上的投保人須繳付一筆過保費，才能取得固定金額的年金直至終老。此外，入息限額規定亦適用於長者生活津貼的申請人。

#### 第四支柱下的公共服務及個人資產

42. 第四支柱涵蓋的範圍非常廣泛，包括經濟和非經濟的支援。在經濟支援方面，長者自己的物業、儲蓄以及家人和親屬的經濟支援是當中的重點。在非經濟支援方面，長者能受惠於政府提供的各類服務，例如公營房屋、公營醫療服務，以及資助住宿及社區照顧服務。

#### *加強公共醫療服務*

43. 委員同意政府當局的看法，認為除入息保障外，公帑資助的服務也是提升長者晚年生活保障不可或缺的元素。委員歡迎政府當局就醫療費用減免機制及長者醫療券計劃的涵蓋範圍提出的優化措施，詳情載於該套措施內。概括而言，為了減輕非綜援貧窮長者的醫療開支負擔，政府當局會把醫療費用自動減免安排擴展到領取長者生活津貼的較年長和較有經濟需要的長者(即 75 歲或以上而資產不超過 144,000 元的單身長者，或資產不超過 218,000 元的長者夫婦)，讓他們獲得與綜援受助人相同的待遇，免費使用公立醫院和診所服務。在這項安排實施

---

<sup>13</sup> 關於安老按揭計劃的詳情，請參閱第 45 段。

首年，約 14 萬名正領取長者生活津貼的長者將會因而受惠。另外，政府當局亦建議把長者醫療券的合資格年齡由 70 歲降至 65 歲。預計在推行首年，額外約 40 萬名長者可使用每年 2,000 元的醫療券，接受私營基層醫療服務。

44. 政府當局表示，過去多年來一直以優惠收費為長者提供各類社區支援、醫療及住宿照顧服務。政府當局認為，所有此等措施已在某程度上資助長者的日常生活及個人護理開支。

#### *安老按揭計劃*

45. 按揭證券公司於 2011 年 7 月推出安老按揭計劃。安老按揭讓 55 歲或以上的長者，利用其自住物業或壽險保單作為抵押品，向銀行借款，於固定年期內或終身每月收取定額年金。借款人可繼續居住在原有物業直至百年歸老，並可終身無須還款。按揭證券公司作為保險公司，向銀行提供按揭保險。長者亦可利用其壽險保單作為額外抵押品，向銀行借款。按揭證券公司會承擔與住宅物業價值及利率波動有關的風險。

46. 部分委員察悉，截至 2017 年 10 月 31 日為止，安老按揭計劃只有 2 200 宗申請，他們關注該計劃發揮其退休保障功能的成效。據按揭證券公司表示，安老按揭計劃確保退休人士未來有穩定的現金流，從而協助他們更好地計劃退休生活，應對退休的長壽風險。安老按揭計劃下的物業估值範圍寬廣，符合不同借款人的理財需要。過去數年，按揭證券公司就安老按揭計劃推出了多輪優化措施，為借款人帶來更多靈活性和好處。舉例而言，該公司於 2016 年 10 月推出一項新的優化措施，將安老按揭計劃擴展至未補地價的資助出售房屋。

47. 部分委員始終認為，推出香港年金計劃及安老按揭計劃，難以對低收入人士發揮退休保障作用。他們強調，提供這些金融產品，將無法取代為所有長者推行不設經濟審查的全民退休保障計劃的需要。

#### 是否需要在香港採納第一支柱

48. 根據世界銀行倡議的多根支柱退休保障模式，第一支柱涵蓋由政府出資、無須供款的基本退休金計劃。小組委員會曾研究是否需要在香港採納第一支柱。

## 長者貧窮情況

49. 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處和統計處聯合編撰了《2016年香港貧窮情況報告》("《2016年報告》")。《2016年報告》的"貧窮線"<sup>14</sup>分析顯示，在2016年恆常現金政策介入後，65歲或以上長者的貧窮人口為33.7萬，貧窮率為31.6%。委員深切關注到，儘管政府當局以推行各種社會保障措施的形式作出恆常現金政策介入，長者的貧窮率仍然高企。

50. 政府當局解釋，《2016年報告》發現，在33.7萬名貧窮長者中，約30萬人居於非綜援住戶，推算當中約21萬人(逾七成)沒有經濟需要，而其中約13萬人(逾六成)居於沒有按揭的自置居所，反映這些被界定為貧窮的長者部分或擁有一定資產。《2016年報告》的分析顯示，33.7萬名貧窮長者中約有八成領取不同形式的社會福利金，反映社會保障政策已能惠及大部分被界定為貧窮的長者，並向他們提供一定程度的經濟援助。因此，政府當局的策略是以具針對性的方式，進一步支援有需要的長者。

51. 至於政府當局的分析指，一些"低收入、高資產"的人士在統計上可能被歸類為貧窮人口，因而高估了實際的長者貧窮情況，部分委員對此有所保留。這些委員促請政府當局進行另一輪統計調查，搜集有關長者所擁有資產價值的資料，以便就長者貧窮情況及相關政策制訂事宜進行更具意義的討論。

52. 政府當局指出，參照統計處的經驗，在搜集受訪長者所擁有資產價值的統計數字方面有技術困難，因為很多長者不願披露有關資料。政府當局進一步解釋，根據經扶貧委員會批准、採用"相對貧窮"概念來設定官方貧窮線的框架，在一般情況下，未有政策介入前在統計上必然會有貧窮人口。此外，貧窮線僅考慮住戶收入，但沒有考慮資產和負債。由於大部分長者是沒有工作收入的退休人士，他們在統計上或會被歸類為貧窮人口。這正說明為何長者人口的實際貧窮情況或會被高估。此外，預計長者人口所佔的比例不斷上升，亦會推高貧窮率。

---

<sup>14</sup> "貧窮線"定於政策介入前(即稅前和社會福利轉移前)之每月住戶收入中位數的50%。

## 全民退休保障計劃對消滅長者貧窮的成效

53. 有見本港的長者貧窮情況，部分委員質疑，當局就現行退休保障制度各根支柱所作的零碎改善，對紓緩長者貧窮問題有何成效。這些委員強烈認為，各項設有經濟審查的社會保障計劃所提供的津貼和援助，對長者來說只是短期的紓困措施，絕不能取代全民退休保障計劃。這些委員強烈促請政府當局積極考慮是否需要推行不設經濟審查的全民退休保障計劃，即世界銀行倡議的第一支柱退休保障模式。

54. 政府當局請委員注意，世界銀行雖然倡議多根支柱的退休保障模式，但強調沒有單一個制度適合所有經濟體，亦沒有必要齊備 5 根支柱。每個經濟體均應根據自身的歷史背景和情況，建立其退休保障制度。此外，香港大學和香港中文大學分別獨立進行的兩次民意調查的結果顯示，當受訪者被要求在全民與有特定對象兩種做法之間作出選擇時，結果不相上下，這說明在社會上有強烈意見支持有特定對象的做法。

55. 考慮到政府當局不願意採納第一支柱，小組委員會曾與學者及團體交換意見，探討在香港推行不設經濟審查的退休保障計劃是否可行，以及建議的計劃可如何切合長者的退休需要及紓緩長者貧窮問題。

56. 曾有學者及民間關注團體提出一個以"部分預籌款項"形式推行的全民退休保障計劃，部分委員及大部分向小組委員會表達意見的團體對此均表示支持。該計劃的主要特色包括：每月向所有 65 歲及以上香港永久性居民發放由政府、僱主及僱員三方供款、不設經濟審查的養老金約 3,500 元(按 2016 年物價水平計算)。至於政府方面，則須一次過注資 1,000 億元以設立退休保障基金，並把發放予長者受助人的綜援款項(標準金額)、高齡津貼及長者生活津貼的經常撥款轉入該基金。在此建議下，僱主與僱員均無須作出額外供款，但須把現時各自向強積金制度所作供款的一半轉入擬成立的基金。此外，每年盈利超過 1,000 萬元的企業，繳納的利得稅率會增加 1.9%，以產生額外稅收來資助此項計劃。按推算，擬議的財政安排可持續推行，而到了 2064 年將會有相當可觀的盈餘。

57. 然而，另有委員強烈反對推行不設經濟審查的退休保障計劃。這些委員認同《2016 年報告》的分析，認為由於貧窮線只考慮住戶收入而無考慮資產和負債，一些"低收入、高資產"的人士在統計上被歸類為貧窮人口，因而高估了長者貧窮情況。

鑒於本港人口老化趨勢及勞動力下降，這些委員尤其關注推行不設經濟審查的退休保障計劃所帶來的財政影響。他們亦認為，擬議的退休保障模式主要採用"隨收隨支"的財務方式，即由現有就業人口提供資金作為這一代退休人士的退休金，要年輕一代承受沉重的財政負擔，對他們並不公平。

58. 政府當局表示，國際研究及統計數字顯示，透過全民退休保障計劃把大量資源分配予較少需要的人士，這種扶貧方式的成本效益較針對性政策為低。全球約有 68% 的國家/地方已發展屬第一支柱的公營強制性供款計劃，當中涉及僱員的自願及非自願供款，計劃主要採用"隨收隨支"的財務方式。據政府當局表示，國際文獻及海外經驗顯示，人口老化對採用"隨收隨支"財務方式的全民退休金的可持續性有深遠影響，也對年輕一代造成沉重的財政負擔。近數十年，很多地方(包括冰島、英國、愛爾蘭及日本)紛紛採取極端措施，透過延遲退休年齡及/或提高供款比率等，挽救當地的退休金計劃。本港就業人口不斷萎縮，加上生育率低、平均預期壽命延長和供養比率上升，若在此時建立"隨收隨支"類型的全民退休金計劃，公共財政將會為此承受巨大的財務風險。特別是預計長者供養比率將會迅速上升，每千名處於就業年齡(即介乎 15 歲至 64 歲)人士須供養的長者數目，將由 2016 年的 231 人增至 2066 年的 674 人，而 2066 年的整體供養比率，將高達每千名人士須供養 844 名長者。

59. 政府當局進一步表示，具針對性恆常現金津貼政策在處理長者貧窮問題上比"全民式"的措施更見成效。如採納全民退休保障計劃，超過八成的額外資源將用於相對較少需要的長者身上，包括目前沒有領取任何現金津貼或只領取無須經濟審查的高齡津貼的長者。

60. 部分委員贊同政府當局的觀察所得。這些委員認為，政府當局應繼續審慎研究並強化本港現行多支柱退休保障制度的每根支柱，為有需要長者提供更多具針對性的援助，而不必推行不設經濟審查的全民退休保障制度。

61. 然而，另有委員始終認為，鑒於現行的四根支柱退休保障模式缺點重重，政府當局以零碎的方式改善現行的退休保障制度，實在無助於有效應對人口老化所帶來的挑戰。他們認為，社會上對推行全民退休保障計劃已有普遍共識。政府若不盡快推行全民退休保障計劃，用於各項社會保障計劃的公共開支將會因人口老化而激增。



62. 政府當局強調，公帑的負擔能力和可持續性，是制訂退休保障方案的重要考慮因素。政府當局向委員保證，退休保障不但包含經濟援助，亦包含政府繼續以大幅補貼方式提供的一系列公共服務，例如房屋、醫療及住宿照顧服務。政府當局須因應長者的不同需要，在向他們提供經濟援助與非經濟援助之間取得平衡。當局會繼續強化現行四根支柱退休保障模式的每根支柱，使它們更能彼此配合、互相補足，透過不同渠道照顧長者的多元化退休需要。

## 建議

63. 小組委員會建議政府當局考慮以下各點，以進一步強化現行退休保障的各根支柱：

- (a) 進一步放寬長者生活津貼的資產上限；
- (b) 取消與家人同住的長者須以家庭為單位提出綜援申請的規定；
- (c) 高齡津貼的合資格申領年齡應由 70 歲降至 65 歲；及
- (d) 進行另一輪統計調查，搜集有關長者所擁有資產價值的資料，以便就長者貧窮情況及相關政策制訂事宜進行更具意義的討論。

64. 部分小組委員會委員強烈促請政府當局積極考慮是否需要推行不設經濟審查的全民退休保障計劃，即世界銀行倡議的第一支柱退休保障模式。這些委員亦促請政府當局加快推行取消強積金制度下的"對沖"安排的建議。

65. 小組委員會亦建議，與現行四根支柱退休保障有關的各項事宜，應繼續由立法會相關委員會跟進。

## 徵詢意見

66. 謹請委員察悉小組委員會的工作，並支持其建議。

議會事務部 2

立法會秘書處

2018 年 10 月 3 日

## 退休保障事宜小組委員會

### 職權範圍

研究與全民性退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。

退休保障事宜小組委員會

委員名單\*

主席	郭偉強議員, JP
副主席	吳永嘉議員, JP
委員	梁耀忠議員 張宇人議員, GBS, JP 林健鋒議員, GBS, JP 李慧琼議員, SBS, JP 謝偉俊議員, JP 姚思榮議員, BBS 陳志全議員 梁志祥議員, SBS, MH, JP 麥美娟議員, BBS, JP 郭家麒議員 張超雄議員 潘兆平議員, BBS, MH 盧偉國議員, SBS, MH, JP 楊岳橋議員 尹兆堅議員 朱凱迪議員 何君堯議員, JP 何啟明議員 邵家輝議員 邵家臻議員 許智峯議員 陸頌雄議員, JP 鄭俊宇議員
	合共：25 位委員
秘書	馬淑霞女士
法律顧問	戴敬慈女士

\* 委員名單的變更載於附錄 II 的附件。

退休保障事宜小組委員會

委員名單的變更

委員	相關日期
陳恒鑾議員, BBS, JP	至 2017 年 1 月 25 日
葉劉淑儀議員, GBS, JP	至 2017 年 4 月 27 日
黃國健議員, SBS, JP	至 2017 年 11 月 13 日
蔣麗芸議員, SBS, JP	至 2017 年 12 月 12 日

高等法院原訟法庭於 2017 年 7 月 14 日作出裁決，宣布梁國雄、羅冠聰、姚松炎及劉小麗自 2016 年 10 月 12 日起被取消就職立法會議員的資格，並已離任立法會議員的職位，無權以立法會議員身分行事。

退休保障事宜小組委員會

曾向小組委員會口頭陳述意見的團體/個別人士名單

1. 學峰社
2. 爭取全民退休保障聯席
3. 社民聯
4. 現代管理(飲食)專業協會有限公司
5. August Moon Tour and Travel Co. Ltd.
6. 照顧者關注組
7. 天主教香港教區 教區勞工牧民中心－港島
8. 天主教香港教區 教區勞工牧民中心－九龍
9. 天主教香港教區 教區勞工牧民中心－新界
10. 老人權益中心
11. 清潔服務業職工會
12. 清潔工人職工會
13. 社區文化關注
14. 社區前進
15. 外判清潔工權益關注組
16. 關注家居照顧服務大聯盟
17. 建築地盤職工總會
18. 民主建港協進聯盟

19. 香港眾志
20. 教區勞工牧民中心
21. 香港理工大學社會政策研究中心主任鍾劍華博士
22. 梁漢柱博士
23. 香港樹仁大學經濟及金融學系副教授潘志昌博士
24. 香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授楊偉文博士
25. 曾焯文博士
26. 香港樹仁大學經濟及金融學系副系主任袁偉基博士
27. D 錢你架咩俾返 D 錢老人家仗義執言組
28. 香港老人權益聯盟
29. 基督教香港信義會社會服務部
30. 政府前綫僱員總會
31. 政府前線僱員總會
32. 政府第一標準薪級員工總會
33. 基層勞工關注組
34. 基層發展中心
35. 香港職工會聯盟青年事務小組
36. 香港弘愛會
37. 香港中國旅遊協會
38. 香港浸會大學社會工作學會
39. 香港物業管理及保安職工總會

40. 香港飲食業聯合總會
41. 香港天主教勞工事務委員會
42. 香港廚師聯盟
43. 香港基督教服務處
44. 香港基督教服務處－長者評議會
45. 香港職工會聯盟
46. 香港家務助理總工會
47. 香港婦女中心協會
48. 香港入境旅遊接待協會
49. 香港進出口貿易從業員協會
50. 香港政策透視
51. 香港的士商會
52. 香港婦女勞工協會
53. 勞資關係協進會
54. 香港物業管理經理學會
55. 稻苗學會
56. 勞協女工合作社
57. 葵涌邨居民權益關注組
58. 葵涌邨勞工權益關注組
59. 葵芳邨長者權益關注組
60. 工友權益聯社

61. 社會民主連線
62. 自由黨
63. 自由黨青年團
64. 落馬洲中港貨運聯會
65. 吳家欣小姐
66. 陳寶瑩小姐
67. 深水埗區議會議員鄒穎恒小姐
68. FONG Hiu-tung小姐
69. 胡笑萍小姐
70. 李嘉欣小姐
71. Natalie TSUI Wai-fong小姐
72. 陳惠珍小姐
73. 蘇蟬恩小姐
74. 容子慧小姐
75. 黃寶熹小姐
76. 王芷欣小姐
77. 伍頌恩小姐
78. 107動力
79. 尤思聰先生
80. CHAN Chi-wing先生
81. 陳錦章先生



82. 陳梓峰先生
83. 馮檢基先生
84. 傅威翰先生
85. 張景勛先生
86. 馮鈞堂先生
87. 香港社會保障學會研究員莫泰基先生
88. 何弘達先生
89. 何沛龍先生
90. 區健濠先生
91. KWOK Wai-shing先生
92. 黎煒棠先生
93. 林子中先生
94. 林宗祐先生
95. 林兆彬先生
96. 城市大學專上學院高級講師李劍明先生
97. 梁俊皓先生
98. 梁國雄先生
99. 東區區議會議員梁兆新先生
100. 呂家進先生
101. 西貢區議會議員呂文光先生
102. 莫家豪先生

103. 顏烈封先生
104. 周偉雄先生
105. 謝威裕先生
106. Mr Why
107. 黃志坤先生
108. 王佐基先生
109. 黃創筠先生
110. 黃浩銘先生
111. 袁偉德先生
112. 林培元先生
113. 熊若水先生
114. 許強先生
115. 鄭量之先生
116. 鍾碧梅女士
117. 霍美崧女士
118. 林倩雯女士
119. 盧麗萍女士
120. 深水埗區議會議員伍月蘭女士
121. 尹美霞女士
122. 葉美容女士
123. 街坊工友服務處

124. 新民主同盟
125. 同根社
126. 北區就業問題關注組
127. 北區基層之友組
128. 北區低收入家庭關注組
129. 北區關注退休保障小組
130. 白田民生關注組
131. 美國克林信大學經濟系副教授徐家健教授
132. 香港中文大學社會工作學系副教授黃洪教授
133. 香港中文大學社會工作學系副教授黃於唱教授
134. 推廣員及零散工工會
135. 零售、商業及成衣業總工會
136. 深水埗社區協會
137. 民間長遠社會發展運動
138. 香港社區組織協會
139. 香港基督徒學生運動
140. 第三十七屆香港社會工作學生聯會
141. 公民黨
142. 民主黨
143. 港九勞工社團聯會
144. 香港物業管理聯會

145. 草根人
146. 香港社會服務聯會
147. 香港失明人互聯會
148. 香港工會聯合會
149. 香港工會聯合會權益委員會
150. 香港護衛及物業管理從業員總會
151. 獅子山學會
152. 許智峯立法會議員辦事處
153. 香港旅遊業議會
154. 將軍澳全民退保關注網絡
155. 全民退保關注組
156. 爭取全民退保大行動
157. 慧思薈婦女退保關注組
158. 婦女就業問題關注組
159. 婦女各界熱烈支持全民退休保障關注組
160. 女工合作社
161. 青年民協
162. 土瓜灣退保關注組
163. 小市民關注退休保障生活組
164. 工黨新西支部
165. 工黨新東支部

166. 中西區護老關注組
167. 中產關注退休保障陣線
168. 中華電力公司華員職工會
169. 天水圍長者權益關注組
170. 天主教勞工中心－九龍 勞工關注組
171. 天主教勞工中心－九龍 單幢大廈保安護衛關注退休生活小組
172. 天主教勞工牧民中心－九龍 保安護衛關注組
173. 天主教勞工牧民中心－九龍 單幢大廈物業員關注組
174. 左翼21
175. 全民退休保障免審查人人有份關注組
176. 全民退休保障免審查關注組
177. 全民退休保障落實關注組
178. 全民退保我有份關注組
179. 全民撐退保社福聯盟
180. 安老服務使用者權益關注組
181. 老人福利關注組
182. 汽車交通運輸業總工會
183. 明愛專上學院社會科學系系會
184. 東區長者退休關注組
185. 東區長者關注退休保障組
186. 東區長者關注組

187. 爭取全民養老金暴兵團
188. 爭取退休保障聯盟
189. 爭取落實全民養老金－港島
190. 社工學聯外務部
191. 社工學聯退保關注組
192. 青少年關注退保小組
193. 青年支持退休保障委員會
194. 青年革新
195. 青年唔要被對沖小組
196. 青年退保關注組
197. 青年無全民退保So sad
198. 保安物業關注組
199. 香港社會工作學生聯會
200. 香港島關注退休事宜小組－青年
201. 香港航空貨運及速遞業工會
202. 香港淋病病人協會
203. 香港聖公會麥理浩夫人中心社區發展部
204. 香港製造業總工會
205. 病人自助組織關注全民退保聯席
206. 荃灣長者聯合組
207. 退休保障同學關注組

208. 退而求其次後發現連條毛都有受害者權益保障協會
209. 基層民生關注組
210. 婦女中心退保關注組
211. 將軍澳長者民生關注會
212. 單幢保安退休保障關注組
213. 街工勞工組
214. 進步教師同盟
215. 葵芳工友組
216. 葵涌邨長者權益關注組
217. 聲討長者援助大聯盟
218. 關注長者福利援助大聯盟
219. 贏返全民退保行動

只曾向小組委員會提交書面意見的團體/個人名單

1. 香港浸會大學青年研究實踐中心
2. 澳門大學社會科學院經濟系兼任講師陳志誠博士
3. 美國維克森林大學經濟系助理教授梁天卓博士
4. 維珍尼亞理工學院暨州立大學副教授曾國平博士
5. 香港僱主聯合會
6. 香港環境衛生業界大聯盟
7. 香港工業總會
8. 港九電船拖輪商會有限公司

9. 香港旅行社協會
10. 香港貨櫃車主聯會
11. 香港民主促進會
12. 香港環保、物流及清潔從業員協會
13. 香港總商會
14. 沙田區議會議員王虎生先生
15. 新世界第一渡輪服務有限公司
16. 香港物流商會
17. 香港中華總商會
18. 香港中華廠商聯合會
19. 香港化粧品同業協會
20. 香港物業管理公司協會
21. 青年公民
22. 王孝鋒
23. 何秀珍
24. 梁釗霖
25. 黃倩碧
26. 鄭俊鴻先生