

促進公共政策質素
探究核心原則、價值

社聯政策報

Policy

第三期：2008年4月



**香港的退休制度
給你信心？令所有人憂心？**

目錄

編者的話	1
發展	2
焦點	
-香港退休制度的核心問題	4
-香港人未為退休作出準備	7
分析與觀點	
-李仕達及潘寧	11
-黃洪	13
-周永新	14
國際經驗	16
統計資料	23
參考資源	25
問卷調查	26

社聯政策報

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

設計及印刷：瀚林智設計印刷公司

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，唯須在轉載前與本刊編輯聯絡，取得本會同意。



編者的話

現時全港65歲以上的長者中，超過四成生活於低收入住戶。¹其中大部份均沒有領取綜援，很多長者都必須依賴六七百元的高齡津貼(俗稱生果金)維持日常開支。這可解釋為何所有政黨均要求增加生果金至一千元。

據估計，到2036年，香港65歲或以上人口將佔本港人口的26%。²這或可解釋政府不願意增加生果金，及遲遲不願意公開其有關退休保障的研究報告，因為所資源可能很大。但正正因為人口高齡化的出現，政府更應盡快對香港的退休保障制度作出全面檢討。

究竟，現時香港的退休制度可否令市民安心?還是令人憂心?

如何確保每一位長者都能安享晚年，是政府以及市民都必須處理的問題。本港現時退休人士的生活，主要靠強積金、私人儲蓄、家人供養以及社會保障制度所支持，然而，現時強積金的行政費高，保障程度和保障範圍有限；家庭對長者的承托轉弱；貧窮人士難有足夠的儲蓄，而社會保障制度亦受政府開支不能過分增長所限

制。香港的退休制度如何面對種種挑戰?本期政策報將會嘗試探討上述問題。

本期政策報將回顧本港退休保障政策自九十年代起的發展，並簡介現時本港退休制度面對的核心問題以及可行的改革方向。此外，為了使讀者了解香港人目前的退休準備狀況，我們將公布2006年一項相關研究的結果。

我們在本期政策報中，邀得香港退休計劃協會前主席李士達先生及潘寧女士、曾領導爭取全民退休保障聯席，現職香港中文大學的黃洪博士，以及一直對爭取退休制度作出深入研究的香港大學社會工作及社會行政學系周永新教授撰寫專題文章，分析本港退休保障政策的優劣之處，以及探討各種改革建議，從而幫助我們從專業的角度進一步分析本港退休保障面對的問題及發展方向。

今日的壯年人將會成為明天的長者，因此每一位香港市民，都有必要關心本港的退休政策。我們期望透過本期社聯政策報，能夠為讀者提供一個專業的分析框架，吸引社會大眾對退休制度作出更多的討論，從而為香港制訂出更完善的方案。

1. 香港社會服務聯會，2008。《香港低收入住戶統計概覽2008》。香港社會服務聯會：香港

2. 香港政府統計處，2007。《香港人口推算2007-2036》。香港政府統計處：香港

本港退休制度發展回顧

在強積金實施前，香港只有自願形式的職業退休計劃，直至強積金計劃實施之前，職業退休計劃大約只為全港兩成多的勞動人口帶來退休保障。在90年代，政府及民間日漸意識人口高齡化的問題，因此希望制定更全面的退休保障方案，這些不同方案引起了各方激烈的討論，而今天對強積金計劃的批評及對各種退休保障計劃（如全民養老金計劃）的倡議，正是過去討論的延續。

由90年代至今展開的討論中，主要圍繞以下三大範圍進行：

自願參與－強制參與

雖然政府、勞工界認為有制定強制性退休保障計劃的逼切性，但有部份人士卻認為強制性的退休計劃有違自由市場原則，政府只須加強對自願性退休計劃的管理及推廣。

全民保障－與受僱相關的保障

有意見認為全民退休保障計劃一方面並不合乎勞者多得的原則，另一方面對計劃的可持續性表示質疑，但亦有意見認為全民退保有分擔風險、減低長者（特別是女性長者）貧困的意義¹。至於政府則方向搖擺，92年及95年政府提出的方案支持與受僱相關的計劃，94年的老年退休金計劃，則類近全民退休保障方案。

中央管理－私人管理

政府在92年及95年的方案，都支持計劃由私人分散管理，以透過競爭減低管理成本，至於商界、勞工界及社會福利界，則希望政府設立中央公積金，或部份參與管理退休計劃，以承擔部份風險。

下表簡要地列出自90年代，本港退休保障計劃的發展

年份	主要內容及建議
1991年7月	立法局動議辯論，提出「立即採取行動，檢討設立中央公積金或其他形式的強制性退休保障計劃，使香港勞動人口能夠獲得全面的退休保障」，但議案被大多數議員否決
1991年11月	香港政府成立了以教育統籌司為首的「退休保障工作小組」
1992年10月	小組發表「全港推行的退休保障制度諮詢文件」，該文件建議推行強制性與受僱相關、私營管理的退休制度 ²
1992年12月	香港政府通過了「職業退休計劃條例」，目的是規管僱主自願成立的退休保障計劃

1. 香港的兩大勞工團體，職工盟及工聯會都贊成應推行與受僱相關的退休計劃，但亦希望同時能夠推行全民退休保障計劃

2. 此方案建議強制為全港在職人士提供退休保障，退休金由私營管理，供款形式可以是只由僱主供款或由僱主僱員同時供款，可以是界定供款與界定收益形式，支付退休金的形式可以是一筆過支付或以年金形式支付，而已為僱員提供退休計劃的公司，則可繼續沿用其舊有制度



年份	主要內容及建議
1993年2月	立法局通過了促請政府認真考慮議員要求，加速設立中央公積金的動議
1993年12月	政府在立法局宣布放棄強制性私營公積金計劃，並有意推行「老年退休金計劃」 ³
1994年7月	政府推出「老有所養諮詢文件」，建議採取「老年退休金計劃」，在民間引起激烈爭論。該計劃得到許多長者支持，但78名學者(以經濟學者為主)在報章刊登聯署公開信反對計劃，而部份商界亦對計劃表示反對，至於勞工界及社福界則對該計劃原則上持肯定態度
1994年11月	立法會通過對「老年退休金計劃」提出質疑的決議
1995年1月	政府發表「老年退休金計劃的諮詢文件」的諮詢結果，指市民對計劃意見分歧，宣布放棄「老年退休金計劃」
1995年4月	政府發表委托顧問公司進行的研究—「強制性私營公積金制度顧問報告」，該報告的具體建議與現時的強積金制度相似
1995年7月	立法會通過強制性公積金條例的主體法例
1998年4月	臨時立法會通過強制性公積金附屬法例，並批准政府撥款50億港元成立強制性公積金管理局及補償基金
2000年12月	僱主及僱員開始向強積金供款，強積金正式運作
2001年6月	立法會動議檢討強積金制度，並盡快設立「全民退休保障計劃」，然而該動議因功能組別在分組點票中，未能獲得過半數贊成而被否決
2006年4月	立法會動議設立可持續運作的「全民退休保障計劃」，由於未能獲得功能組別過半數贊成而被否決
2006年6月	立法會福利事務委員會通過沒有約束力的動議，要求政府立即實行全民養老金計劃
2006年6月	立法會動議辯論安老政策，並提出「為長者提供足夠的經濟援助，並推行全民性的退休保障計劃，為所有長者提供基本的生活保障」，在沒有議員反對的情況下，獲得立法會通過

資料來源:布政司署教育統籌科。1992。〈全港推行的退休保障制度諮詢文件〉。香港政府:香港

布政司署教育統籌科。1994。〈政府建議的老年退休金計劃諮詢文件〉。香港政府:香港

香港政府印務局。1994。〈老年退休金計劃〉。香港政府:香港

Francis, T. L. 1998. Retirement Protection: A Plan for Hong Kong. City University of Hong Kong Press: Hong Kong.

易憲容。2004。〈香港強積金〉。社會科學文獻出版社:北京

3. 老年退休金計劃類似現時倡議的全民退休保障計劃，該計劃建議僱主及僱員每月各供僱員薪金的1.5%，所有供款超過10年的65歲或以上市民，及所有70歲或以上市民(不論有否供款)，均能夠每月得到2300元的退休金(以94年市值計算)

焦點：香港退休制度的核心問題

「老有所養」是中國一直以來所追求的社會目標，然而即使目標不變，養老制度卻隨時代而不斷改變 - 由古時的濟養院、鄉約等等，發展到現在的綜援、強積金。隨著香港社會經濟結構改變，香港現時的退休保障制度正面對嚴峻挑戰，本港的退休保障制度下一步又應如何轉變？

挑戰一：超過四成長者未能從現時的退休制度中獲得足夠的收入保障，部份甚至未能滿足基本生活需要

香港退休人士的收入來源主要包括強積金、高齡津貼、綜援、私人儲蓄及家人供養，然而上述各項制度都有不同的限制(見表一)。事實上，現時的退休制度遠未以為所有的長者提供足夠的生活保障，部份長者甚至難以維持基本生活需要：

- 社聯根據2006年中期人口統計的數據分析，香港長者(65歲或以上)的貧窮率達40.1%，即每五名長者中，便有超過兩名屬於低收入住戶成員¹。
- 2006年社聯的一項研究顯示，近九成的拾荒長者(60歲或以上)表示因經濟需要而拾荒，當中三成更表示拾荒是為了維持生計²
- 根據2006年社聯委托香港大學政策廿一有限公司進行的一項研究，超過四成長者(65歲或以上)的支出低於綜援平均水平
- 隨著人口老化，老年貧窮的問題將對我們帶來更大挑戰，因此我們必須認真思考如何提昇香港退保障制度對低下階層的保障能力。

表一

退休保障制度	限制
強積金	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強積金制度仍未到達成熟期，並未能保障已退休人士及即將退休人士 2. 低收入人士、長期失業人士及無業人士(如家庭主婦等)，由於供款不足而有欠保障 3. 即使強積金步入成熟，強積金亦只能為大部份供款人提供低於綜援水平的退休收入
高齡津貼	金額未足以保障長者的基本生活需要
綜援	<ol style="list-style-type: none"> 1. 必須低於特定收入及資產水平才有資格領取，有論者認為現時申請門檻過高，未能保障部份資產或收入僅高於限額的低收入長者 2. 現時綜援規定長者若與家人同住，不能獨立申請綜援，這使部份與家人同住卻未得到家人供養的長者未能申請³ 3. 現時領取綜援者很多時被標籤為受政府救濟，部份長者因此而拒絕申請
家人供養	<ol style="list-style-type: none"> 1. 隨著香港人家庭觀念的轉變，愈來愈多人選擇單身或婚後不生育兒女，而子女供養父母的觀念亦較過去薄弱，以至依靠家人供養作為退休保障的作用日漸減弱 2. 現時中年人士的學歷普遍較低，在知識型經濟制度下更易面臨失業及就業貧窮，較難負起供養父母的責任。
個人儲蓄	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調查發現港人為自己退休生活儲蓄的觀念不足，根據社聯於2006年委托香港大學政策廿一有限公司進行的研究顯示，超過九成五市民沒有為自己的退休擬定具體的財政計劃 2. 低收入人士難有餘力儲蓄，為自己的退休生活作準備

1. 長者貧窮率指生活於低收入住戶的長者比率，低收入住戶則指住戶收入少於住戶收入中位數一半的住戶

2. 香港社會服務聯會，2006。《香港拾荒長者研究》。香港社會服務聯會：香港。

3. 現時長者若與子女同住而子女拒絕供養，可在子女簽署「不供養父母證明書」後獨立申請綜援，但現實上，許多遇到上述情況的長者，即使有需要都不會申請綜援。



挑戰二：領取高齡綜援的長者數目將不斷上升，為政府帶來愈趨沉重的財政壓力

在人口高齡化及長者貧窮化的趨勢下，本港領取綜援的人數近年不斷上升，假若退休制度維持不變，上述趨勢預計將在未來加劇，對本港的公共財政構成沉重的壓力(見表二)。我們必須未雨綢繆，思考如何改革退休保障制度，盡早為本港退休保障制定更完善的融資方案。

表二

長者(65歲或以上)佔人口比率	香港65歲以上長者佔整體人口的比率，由1996年佔人口的10.0%，上升到2006年的12.1%，預期到2033年將上升到27% ⁴
領取高齡綜援人口	領取高齡綜援的人數由1996年的9萬7千人(佔60歲或以上長者人口的11.7%)，上升到2006年的18萬8千人(佔17.1%) ⁵ ，而據社聯的推算，到2033年將上升至54萬7千人(佔24.4%) ⁶
整體高齡綜援開支	高齡綜援的開支由1996年度的35億9千2百萬上升到2006年度的82億8千2百萬 ⁷ ，若不計算綜援金額的提高，單以領取人士數目上升幅度按比例調高現時高齡綜援的開支，到2033年，估計開支將達240億

要回答上述的問題，便必須考慮下列的制度選擇，從而找出合適的制度組合。

政策選擇

由公共財政支付?還是以供款融資?

退休保障政策的爭論點之一就是如何融資解決預期將會越趨嚴重的財政壓力。主要方案有下列兩項：

以公共財政支付	
可處理問題	潛在的問題
暫時不須開徵新的稅項或其他供款項目，較易得到市民接受	長遠唯有加稅才能足以解決人口老化帶來的財政壓力 退休保障的保障程度受政府維持低稅制及財政須量入為出的原則所限制可持續性較易受政府收支的波動而影響

4. 香港政府統計處，2004。《香港人口推算2004-2033》。香港政府統計處:香港

5. 立法會福利事務委員會2007年11月12日文件

6. 我們先以一個LOGISTIC MODEL預計在沒有強積金情況下申領綜援的長者比率，再以一個LOGARITHMIC UTILITY MODEL預計強積金對延遲長者領取綜援的年期，最後得出未來年長者領取綜援的預計比率

7. 立法會福利事務委員會 2007年11月12日文件

以供款支付 (即要求市民為退休制度供款(如強積金或全民退休保障制度))

可處理問題	潛在的問題
把退休保障從公共財政分離，可避免公共財政的波動影響退休制度的可持續性，亦可減少退休制度對公共財政的影響	部份市民較難認同以供款的形式支付公共開支

不作再分配? 分配給貧窮長者? 分配給所有長者?

不同退休保障資源的分配方式，代表不同的公共財務分配原則，各可解決特定的問題卻同時須面對另一些潛在問題。

不作再分配 (公共的私人儲蓄計劃)

理念：鼓勵或強制私人儲蓄 (如強積金)

可處理的問題	潛在的問題
每人退休後所得都是來於自己的供款，可確保收支的可持續性	計劃沒有再分配成份，沒有能力供款者，退休後的生活不能得到保障

只向低收入人士分配

理念: 退休保障作為對貧窮人士的扶助 (如綜援)

可處理的問題	潛在的問題
可以集中資源幫助最有需要的人	部份長者往往因為不願背負「接受救濟」的標籤效應而拒絕申請，因而影響制度對長者的保障能力

向所有長者進行分配

理念: 退休保障作為對長者的回饋 (如高齡津貼)

可處理的問題	潛在的問題
執行簡單，確保所有長者也得到基本生活保障	由於所有長者都有領取退休金的資格，人口龐大，未來人口及資助金額的增加都會對制度的可持續性帶來更大壓力
制度作為對長者的回饋，長者樂於接受。	

焦點：香港人未為退休作出準備

香港的退休保障制度能否為港人提供足夠的退休保障，在多年來一直引起爭論。為此，香港社會服務聯會委托香港大學政策廿一有限公司於2006年1月至6月，隨機抽樣訪問了495位退休及未退休人士，了解他們退休後的經濟狀況或是退休前是否有足夠的儲蓄準備。本章節介紹及分析是次研究的結果，以助讀者了解現時香港退休保障制度面對的問題。

被訪者基本資料分佈

	受訪人數(%)	加權後推算全港人數(%)
35 -64歲	244 (49.3)	2,231,643(71.7)
65歲及以上	251 (50.7)	879,657(28.3)
已退休	291 (58.8)	903,800(29.0)
未退休	204 (41.2)	2,207,500(71.0)
總數	495(100.0)	3,111,300(100.0)

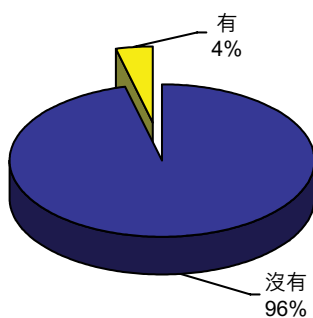
研究方法:

為確保樣本有足夠的65歲及以上人士，研究的樣本分為35歲及以上及65歲及以上兩組「子樣本」。抽樣採用政府統計處的屋宇單位名單按分區比例進行抽樣，然後派員造訪被抽中的單位，認定單位內合資格的訪問人士(即35歲以上或65歲以上人士)，並隨機抽選合資格的人士進行訪問。結果，是次調查共選取了799個住戶，成功訪問了當中的690個，並訪問了495位合資格受訪者。由於我們所抽取的65歲以上人士樣本數目較真實情況為高，所以我們在分析樣本時必須根據全港人口的實際年齡分佈情況對樣本進行加權，以推算全港的情況。因此在本報告中所顯示的統計資料，反映的並不是受訪者的原始統計數據，而是經加權調整後的推算數據。

退休準備不足

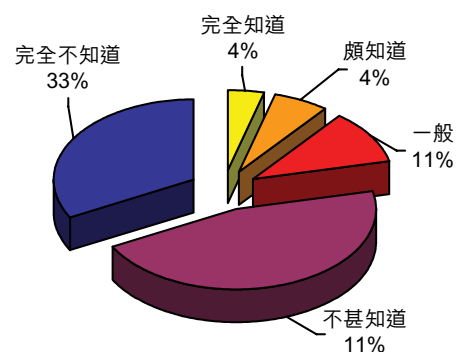
是次調查發現，普遍香港的市民退休準備不足。

(未退休人士)有否擬定具體的退休計劃?



在是次調查發現，高達96%的未退休市民表示沒有為自己擬定一個具體的退休財政計劃，有擬定的，只有4%。

(未退休人士)是否了解需要多少儲蓄才足以維持預期的退休後生活水平?



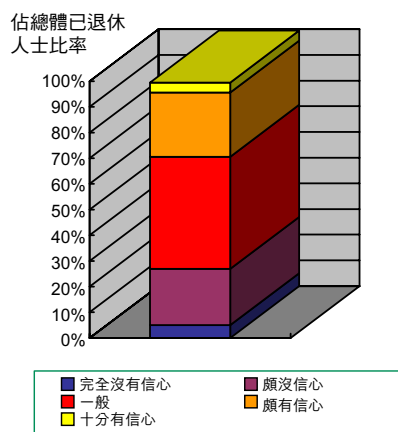
當問及未退休人士是否知道需要多少儲蓄，才足以應付退休生活，33%表示完全不知道，46%表示不甚知道，合共佔未退休人士的八成，而表示頗知道或完全知道的市民，只佔約一成(10.5%)。

未退休人士的預期退休生活及退休人士的實際退休生活

我們亦將未退休人士的預期退休生活，與已退休人士的實際生活進行比較，發現未退休人預期退休後的經濟情況，較已退休人士的實際情況樂觀。

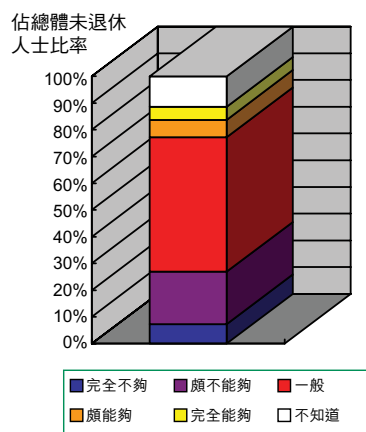
雖然隨著強積金計劃的成熟，將有助未來退休人士提昇退休生活水平。然而，現時強積金即使供款40年，亦只有兩至三成替代比率，那表示市民若要於退休後維持較高開支水平，便必須要在強積金外尋求其他退休方案。但先前的數據顯示，只有4%的市民表示有為未來的退休生活制定具體的財政計劃，這可能反映很多市民均未有詳細了解退休後的實際情況。

(未退休人士)是否有信心現時的積蓄及收入(包括配偶)足夠滿足退休後的經濟需要?



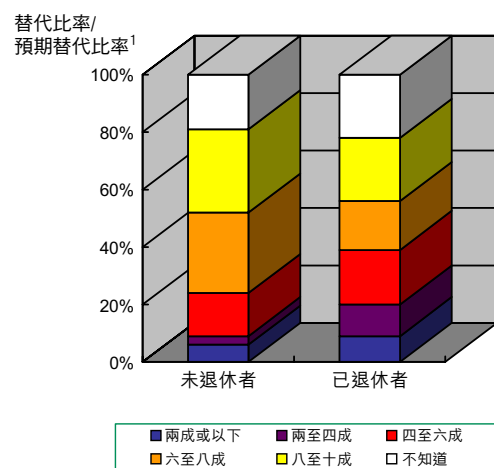
是次調查中，有29%未退休人表示有信心或頗有信心現時的積蓄能應付退休後的經濟需要。至於表示沒有信心或頗有信心的，則佔27%，其餘44%，則表示一般。

(已退休人士)現時的支出是否能夠滿足退休前預期的支出需要?



在已退休人士中，有26%表示退休後的開支完全不能夠或頗不能夠維持預期的退休生活，50%表示一般，只有12%表示頗能夠/十分能夠。

(退休人士/未退休人士)退休後支出/預期支出佔退休前支出的多少?



研究亦調查未退休人士預期退休後的開支，以及已退休人士的實際開支。在未退休人士中，有28%預期退休後的開支能維持現時的六至八成開支，更有29%預期維持八至十成。然而在已退休人士中，實際上能維持六至八成，或八至十成退休前開支的，僅有17%及22%。

相反，預計能維持兩成以下，兩至四成，及四至六成開支者的未退休人士則分別佔6%、3%及15%。低於已退休人士的9%、11%及19%，

1. 替代比率一般是指退休前收入與退休後收入的比率，由於是次研究主要調查被訪者的支出，因此以退休人士退休前支出與退休後支出的比率作為替代比率的估算。

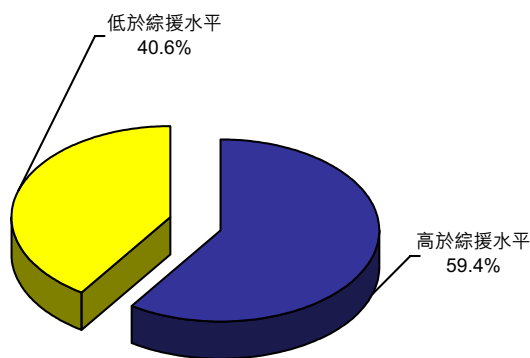


貧窮人士的退休準備及退休狀況

在國際有關退休政策的討論中，特別關注貧窮人士的收入保障，因此本部份特地分析本港貧窮人士的退休準備及退休狀況。

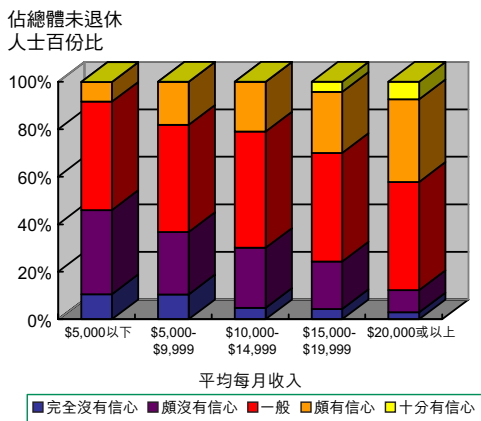
調查結果顯示，低收入的退休人士應付退休後生活的信心較低，而低開支²的已退休人士，亦較不能滿足退休前所預期的生活。調查亦顯示，有超過四成(40.6%)已退休人士收入低於平均綜援水平³，情況顯示在本港退休制度下，有部份退休人士未能得到足夠的生活障。

退休人士每月總開支是否高於平均綜援水平?



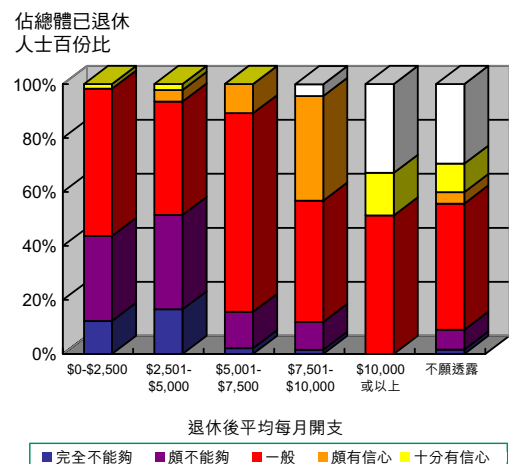
調查顯示超過四成(40.6%)的退休人士開支低於綜援水平，這顯示香港退休制度未能為普遍的市民提供基本收入保障。

(未退休人士)是否有信心應付退休後的經濟需要?



調查顯示越是低收入者，越缺乏應付退休後經濟需要的信心，在收入少於\$5,000的人士中，有超過四成半(46.0%)表示頗沒有信心或完全沒有信心可應付退休後的經濟需要，在收入\$5,000至\$9,999的群體中，亦有超過三成半(36.7%)表示頗沒有信心或完全沒有信心，相反在月入\$20,000或以上的群體中，只有約一成(12.3%)表示頗沒有信心或完全沒有信心。

(已退休人士)開支是否足以應付退休前預期的退休生活?



調查顯示，在每月支出\$2,500或以下及\$2,501-\$5,000的退休人士，分別有超過四成(43.7%)及五成(52.0%)的人表示退休後的生活頗不能夠或完全不能夠應付退休前的預期。相對於每月支出\$5,001-\$7,000及\$7,501-\$10,000的退休人士，則分別只有約一成半(15.6%)及一成(11.8%)人表示頗不能夠或完全不能夠，而月入\$10,000以上的人口，更沒有人表示不足以應付退休前預期的退休生活。

2. 在研究中退休人士可能依靠積蓄生活而沒有收入，因此本研究以退休人士的支出定義他們的經濟狀況。

3. 2006年單人長者的平均綜援水平為3740元，由於無有關二老家庭平均綜援金額的數據，因此二老的平均綜援金額以3740元加2175元(健全/殘疾程度達50%長者的標準金額)計算，此數額未有計算第二位長者成員的特別津貼金額及成員如屬100%殘疾程度或需經常護理而可得到更高標準金額的情況，因此本報告將稍低估退休人士支出低於平均綜援水平的比率。

結論

研究結果顯示現時本港的退休保障制度，有兩點值得我們關注的問題：

1. 現時很多市民對退休後的財政安排缺乏足夠的預備，部份人對退休生活的預期過於樂觀，卻未有部署相應的退休儲蓄計劃。這可能預示未來將有大量人口踏入退休年齡，卻仍未有足夠的退休準備，單靠現時的退休制度未足以保障他們的生活。因此，政府應思考如何在退休政策上作出相應改變以應付上述趨勢，有關當局亦應及早向市民加強退休理財教育，加使市民為退休準備的意識。
2. 調查發現在未退休的市民當中，低收入者較缺乏應付退休後生活的信心，而低開支的已退休人士亦較不能滿足退休前預期的生活。是次調查亦顯示有超過四成退休人士每月總開支低於綜援平均水平，如果綜援代表一條最基本的收入保障線，那麼上述數字反映現時退休制度不足以為所有退休人士提供基本生活保障。因此，本港必須審視當中的制度漏洞，制定更能確保普遍市民得到基本保障的退休政策。



以世界銀行的多重支柱模式評估本港的退休保障制度

李仕達及潘寧



世界銀行的多重支柱模型

世界銀行(世銀)所倡議的多重支柱模式包含下列部份：¹

- 零支柱：**「基本」或「社會」退休保障，以紓緩貧困
- 第一支柱：**強制性、公營管理、現收現付制的「界定利益」(Defined Benefit)退休方案
- 第二支柱：**強制性、私營管理的積累制的「界定供款」(Defined Contribution)退休方案
- 第三支柱：**自願性的職業退休或個人退休儲蓄計劃
- 第四支柱：**非財務性支援，例如家庭支援、醫療補助、房屋補助等等

與單一支柱的模式比較，多重支柱模式可以更廣泛、更公平、更有效地減少貧窮、減低收入波動，以及控制系統性風險。世銀認為每一個國家應該因應自身的獨特性在多重支柱模式的框架下，去度身訂造解決方案，但是世銀亦認為每一國家都可跟據下列標準量度退休改革的成效：²

1. 充足性 - 為所有人口提供足夠的收入以消除長者貧窮；
2. 可承擔性 - 所涉及的財政負擔為個人及整個社會可以承擔；
3. 可持續性 - 財政上可行，並在可見將來都能夠維持，以及；
4. 堅固性 - 能抵受經濟、人口及政治波動的衝擊

我們將跟據世銀的多重支柱模式以及上述成效標準，回顧本港的退休制度。

香港的退休制度

香港的退休制度可以概括為以下部份：

高齡津貼：這包括普通高齡津貼(65-69歲人士申領，須經收入審查)及，高齡高齡津貼(70歲或以上人士申領，無須經收入審查)。這部份可視為香港的支柱零。

強制性公積金(強積金)：強積金成立於2000年，是一個界定供款的基金制度。除個別人士外，強積金涵蓋全港所有18-65歲僱員(包括部份時間工作及自僱人士)，僱主與僱員每月向強積金供款。強積金制度可算是香港版本的第二支柱，然而強積金於退休後即一筆過支付(Lump Sum Payment)而非每月支付退休金，卻成為本港制度的特有缺點。

職業退休計劃：職業退休計劃為僱主發起，僱員自願參與的退休計劃。計劃可以是界定利益、界定供款或是採取混合模式。職業退休計劃早在強積金計劃推行前已存在，然而即使參加計劃者可以豁免參加強積金計劃，現在很多職業退休計劃都已停止讓新僱員加入。職業退休計劃可視為香港的第三支柱。

除此以外，部份工種，例如教師、2000前入職的公務員或醫管局員工等，亦被不同的法定職業退休計劃所保障。

最後卻同樣重要的是，香港就如其他很多亞洲城市，有著儒家傳統。香港人一直以來強調家庭對長者的支援作用。然而隨著生育率減少(現在只有0.9，為世界最低)以及家庭核心化的社會轉變，傳統家庭對長者支援的角色在一定程度上受到削弱。

1. Holzmann and Hinz, "Old Age Income Support in the 21st Century", The World Bank, Washington, DC, 2005. pp 2-3.

2. Holzmann and Hinz, p6.

香港的退休制度成效有多大?

假若我們以足夠性、可承擔性、可持續性及堅固性作為量度標準，那麼香港的退休制度是可承擔、可持續、甚至是堅固的，然而香港的退休制度仍不足以符合為香港市民晚年提供足夠收入的真正目標。

優點

香港的退休制度有很廣泛的幅蓋率。跟據強積金管理局的資料，85%的就業總人口受強積金制度、職業退休計劃或其他法定退休制度所保障。

以投資範圍來說，強積金亦相當自由。強積金的供款人可從香港或世界各地不同的均衡基金、保本基金或貨幣基金中進行選擇。香港的退休金治理水平與其他亞洲國家相比亦較高。

缺點

雖然有上述優點，香港的退休制度亦有相當多部份未盡如人意。

第一，支柱零提供的保障遠未足夠。現時長者津貼只有HK\$625，高齡長者津貼則為HK705，一般人只視之為「生果金」。

其二，香港並無第一支柱的制度。

其三，強積金的儲蓄並不足夠退休之用。現時，僱員與僱主每月各以僱員收入的5%進行供款(月入 HK\$20,000 以上部份不需供款)。假設一僱員25歲，每月收入HK\$20,000，那僱主及僱員每月合共供款HK\$2,000。假定每年淨回報率為5%，僱員薪金每年上升5%，以及須

計算供款的最高月入每年上調5%，那麼35年後這僱員退休時，將可獲得450萬一筆過支付的退休金。這數目看似不少，事實卻並非如此。假定每年有3%通漲，那麼這筆450萬的金額只等同現時市值160萬，亦即約等同該僱員43個月的退休前最後月工資。假如我們把一筆過支付的退休金轉做按月支付，而年金因數(annuity factor) 為150，那麼替代比率(即每月退休金相對僱員退休前最後收入的百份比)為28.6%。除非退休人士有可觀的其他儲蓄，否則強積金的低替比率將代表退休後生活水準大大下跌。

第四，強積金的管理費過高。強積金的總體平均管理年費為2%，長遠來說，高昂的管理費在累積效果下會明顯地耗損投資價值。例如，假設未收管理費前的回報為7%而收取後為5%，此2%的管理費用將使10年後的整體回報減少33%。

最後，強積金以一筆過形式支付而非每月支付。一筆過支付形式無可避免地使到退休人士必須承受壽命比預期長以及把退休金作錯誤投資的風險。強積金的發放階段(Distribution period)似乎遠比累積階段(Accumulation period)更為脆弱。

結論

香港在構建一個可行的退休制度上達到一定成果的同時，仍有很多地方有待改進。當中最重要，是政府必須鞏固支柱零及構建第一支柱去減少長者貧窮。此外，亦應改善強積金計劃以提高強積金的足夠性以及分發階段的可行性。同時鼓勵私人市場的競爭以減低強積金的管理費。



行公義、分風險、利全民 – 「全民養老金」保障長者基本生活

香港中文大學社會工作學系 黃洪助理教授



「老吾老以及人之老」、
「老有所養」，是中國社會
傳統的價值信念，亦是現代
世界各地文明社會對長者們
義無反顧的承擔。聯合國第
二屆國際老齡大會，訂定
《國際老齡行動計劃2002》
，各國政府（包括中國政府
）均同意推行。行動計
劃要求世界各國推動各種方

案，確保長者退休後有基本的生活保障，保證所有長者享有足夠的最低收入。國際組織如世界銀行及經濟合作發展組織亦建議透過以下三重方案保障長者生活：由社會為所有長者提供基本收入、與工作相關的退休金、以及自願儲蓄投資。可惜香港現時並非所有長者均能由社會提供基本的生活保障，而造成香港長者貧窮問題愈來愈嚴重。在2005年香港長者貧窮率高達 31.5%，即差不多每三名長者中便有一人處於貧窮狀況，貧窮長者高達二十五萬六千人。為此，五十多個民間團體組成「爭取全民退休保障聯席」，要求政府儘早設立「全民養老金」。

香港人口老化的情況愈來愈明顯，根據香港政府統計處最新的人口推算，在2036年，香港人口中將有26.4%為65歲或以上的長者，即是在三十年後每四名香港人中就會有一名為長者。在2036年，香港50歲以上的人口高達45%，即差不多每兩個人就有其中一人是50歲以上。其實，人口老化是一個中性詞，指在一個地區內，長者比例上升的一個過程。重要的是社會有沒有相關的政策能未雨綢繆、加以配合。若能善用長者豐富的人生經驗，將為社會帶來不可估計的資本，而人口老化也未必是一個社會問題。假若我們的社會政策未能未雨綢繆，到時才臨渴掘井，人口老化方成為社會問題。

過去數十年，香港斷斷續續地討論長者的退休保障，直至2000年底正式推行強制性公積金計劃。但早在九十年代初強積金計劃倡議階段，社會各界、立法局議員以至政府都曾指出此計劃不足之處：例如此計劃需要三、四十年才成熟，供款年期較短者及低收入人士絕不能靠強積金安享晚年，亦未能保障家庭作業及失業人士等。

2006年的中期人口普查顯示香港的勞動參與率為60.3%，亦即是說有四成16歲及以上的人口並沒有參與勞動力市場，所以不受到強積金的保障。另外，根據統計處的中期人口普查數字，在香港工作人口中有半數的收入少於10,000元，以供款四十年計，強積金的入息替代率 (income replacement ratio) 只有20%，亦即是說有半數工作人口於工作四十年後，其強積金化為退休後的每月收入只有每月2,000港元，比起現時長者的綜援標準金額2,305港元，還要少305多元。強積金的保障水平對這部份工作人口來說連綜援也不如。

根據上述推算，有四成成年人口不受強積金所保障，另有三成成年人口之強積金所提供的水平低於綜援水平的情況下，強積金的保障實在非常不足。在強積金制度下七成成年人口(約四百零三萬人)的退休生活，將低於基本生活水平。莫說回報長者對社會的貢獻，連免於貧窮的基本人權亦未能達到。強積金保障的範圍亦太窄，未能保障家庭主婦、失業及傷殘人士等。

再者，現行強積金需長時間累積，完全不能即時解決及舒緩現時經已退休及已屆退休年齡人士所面對的問題，大量長者仍然需要領取綜援以維持生計；而一些因綜援的負面標籤而拒絕領取的長者，生活更加困苦。若果現時香港的退休保障政策不變，單靠強積金、綜援及高齡來面對人口老化，整體香港社會將會面對沉重的代價。

若政府不改變短視作風，全面改革老年人保障制度，只會逼使愈來愈多長者依賴綜援，政府將不得不長期繼續運用稅收填補強積金制度的漏洞，對整體社會必定構成更大的壓力。其實，透過合理運用資源從而對所有長者提供足夠保障不一定會大幅增加政府財政負荷，「爭取全民退休保障聯席」經過兩年多的討論，提出經過精算研究的可行方案，並向政府及社會各界進行討論及遊說。

聯席認為未來的「全民養老金」必須符合以下「五項原則」：

1. **全民保障** - 所有長者均可享有經濟保障，避免成為貧窮人士的標籤。
2. **即時受惠** - 即時可以為長者提供經濟保障，不需要等待幾十年的成熟期。
3. **足夠水平** - 有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要。
4. **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。
5. **全面配套** - 必須有配套的醫療和住房的保障及社會服務。

「全民養老金」現時的構思是一「社會保險」計劃，以「部份儲備款項」的方式來運作。「全民養老金」向所有香港的長者支付每月三千元水平的基本生活保障，而資金的來源有三：一是將強積金中半數的供款，即僱主及僱員各2.5%的供款撥入「全民養老金」中；二是將政府長者綜援基本金額以及高齡津貼的開支，撥入這計劃，日後按長者人口增長率遞增；三是增加每年利潤超過一千萬元的大企業的利得稅稅率來支付有關開支。

由於「全民養老金」是一項「社會保險」計劃，不同收入及年齡的市民的風險可以平均分擔，眾多市民參與，自然令每名市民的負擔下降。而亦因為「全民養老金」是一項「集體儲蓄」計劃，利用未來二十多年人口老化高峰期來臨前進行儲蓄；經精算確認，直至2028年，養老金的收入比支出多，可以儲蓄生息，可應付之後的人口老化高峰期，而無須增加供款率或延遲退休年齡。

全民養老金的優點是能即時消除長者貧窮。養老金金額與物價掛鈎，保障未來長者有基本水平的生活。而且保障可以惠及「全港市民」，長者、無酬家務勞動者(主婦及家庭照顧者)、低收入人士、中年人士、殘疾人士均可獲得保障。相對強積金及綜援等措施，計劃利用整個社會在人口老化高峰期前進行集體儲蓄和供款，共同迎接人口老化，轉危為機。若臨渴才掘井，未來社會將難以承擔！

對於個人，如計劃獲實施，打工仔女可獲雙層保障，既享養老金，亦獲強積金；亦增加大部份僱員退休後獲得的退休保障；對於一般的家庭，有長者成員的，則即時可獲養老金，大大減輕供養壓力；而家中的無酬家務勞動者年老後亦可獲保障。對於整體社會，全民養老金大大減輕社會的重擔，未雨綢繆，集體儲蓄，減低加薪俸稅的壓力；而每年發放的養老金，資金流向本土，亦能刺激香港的經濟。

「全民養老金」制度能行公義、分風險、利全民，希望政府及社會各界能支持早日設立。



我構想的退休保障

香港大學社會工作及社會行政學系 周永新



退休保障是我主要的研究課題。過往三十年，我發表了百多篇文章，也出席了數十計、大大小小本地和國際會議和研討會，討論的不單是香港的退休保障，還有中國、東亞、東南亞國家和地區相關的安排和措施。因此，我不打算重複過往討論過的，只集中解釋關於香港

退休保障未來發展的兩點意見。

第一，是關於退休保障的設計。參考其他國家和地區的經驗，也參考了自己和其他學者所做關於香港退休保障的一些調查和研究，我愈來愈相信，未來的退休保障必然是一種多元化的制度，資金來源也必然是政府稅收、企業繳款和個人儲蓄的結合。

早於上世紀九十年代初，那時政府還未決定用那種形式推行退休保障，我便提出單單考慮一種方案不能解決問題，必須承認在香港這個以華人為主的社會裡，子女奉養父母仍是天經地義的事；雖然香港的家庭形式正急速改變，但在制訂未來所應實施的退休保障制度時，我認為決不可忽略家庭的貢獻。事實上，要確保退休人士有足夠的生活條件，子女的責任仍十分重要；若子女不需奉養父母的觀念一旦成為主流思想，香港未來的退休人士的生活必更傍徨無着。

另一方面，我認為香港人十分著重儲蓄，就是收入微薄的，也情願剩幾個錢以備不時之需。因此，我當時主張在設計退休制度時，必須善用香港人這種傳統美德。換言之，我的看法是單單談政府要做甚麼是不夠的：為了應付退休人士生活上的需要，除政府透過稅收保障老人

基本生活外，還要設立強制性制度鼓勵個人儲蓄，及盡力保留華人社會子女奉養父母的習慣。

我明白這種想法並不得到社會福利界同工的認同（一般市民倒贊成），因他們正爭取全民退休保障，並於九十年代中開始提出『三方供款』方案：他們認為，若按照我的想法，全民退休保障難有成功的機會，政府也會以家庭和個人的責任來減輕自己在退休保障上扮演的角色。因此，爭取全民退休保障的團體多不願考慮家庭和個人的責任：他們多認為子女奉養父母不可靠、個人儲蓄也只是延續收入分配不均的情況，只有退休人士一律過領取相同的金額才是最公平和符合社會公義的原則。他們並認為我是反對全民退休保障的。

其實，我並非反對全民退休保障，只覺得提出來的方案（包括香港政府於九四年提出的老年退休金）並不完善，也不符合公平和公義的原則。首先，提出方案的人士認為建議可給予長者足夠的生活費用，好像只要有了全民退休保障，香港不再有貧困長者。這並不真確。政府的老年退休金提出來時，講的是每人每月二千三百元，現在講的最多也只是每人每月三千元。每月三千元足夠一位長者生活嗎？綜緩長者單身金額是每月三千七百元（包括租金），還不計算他們在醫療和其他福利服務上得到的協助。

其次，全民退休保障在其他國家和地區都是政府提供的基本生活保障，由稅收支付，並不需要額外供款；而且，既說是屬於全民的制度，理應由全民透過稅收承擔，若低薪人士也要供款，這算是甚麼的公平和公義？我明白爭取全民退休保障的團體怕一旦提出要政府加稅支付開支，公眾一定反對，所以轉彎抹角的說責任由多方承擔，結果卻扭曲了全民退休保障的意義，既不能提供足夠生活保障，又對低薪人士不利。

國際經驗

這部份將從其他發達國家的退休保障計劃，分析推行退休保障制度的國際經驗。

各國退休保障制度簡介¹

芬蘭

芬蘭的公共退休金計劃對低、中、高收入人士都提供相當高水平的保障，除了以基本退休金計劃為低收入人士提供基本收入保障，所有人士都可以透過公共退休金計劃，維持約等如退休前七成的收入。

國家退休金 (National Pension)

所有芬蘭居民均合乎資格領取，每月金額為 € 467-€ 488(約人均收入的20%)，但退休者如有其他退休金收入，這部份收入的50%需要從基本退休金中扣除。

按收入調整制度 (Earnings-related Pension System)

在此制度中，退休人士在18-52歲時的收入將會給予1.5%累積率(即退休金年收入/工作年收入)，53-62歲的累積率為1.9%，63-67歲的累積率為4.5%(2005年)，如一人由18歲工作至65歲，總累積率則為77.5%，退休人士之前的收入將會按整體工資增長及通漲調整，而退休後的退休金額，亦將每年根據通漲及整體工資增長調整。

財政來源

芬蘭的「國家退休金計劃」由政府資助，「按收入調整制度」則由僱主及僱員供款，供款額分別為薪金的16.8%及4.7%，款項亦用於部份其他社會保障的開支(如傷殘津貼)。

加拿大

加拿大的公共退休金計劃較著重為退休人士提供基本生活保障，按在職收入調整的「加拿大退休金計劃」部份則只有較低替代比率(尤其對高收入者而言)，整個公共退休制度支付的最高退休金額只有約等於人均收入的四份一。

保證收入補貼 (Guaranteed Income Supplement)

目的為對低收入者提供保障，長者收入(包括退休金)低於一定標準即可領取，單身人士最高保障額為C\$628.36(2007年)(約人均收入的17%)。

老年退休保障制度 (Old Age Security)

對象為所有長者，每人每月最高得到C\$497.83(2007年)作養老金(約等如人均收入的13%) (居住在加拿大四十年或以上者可得全額，少於四十年者按比例扣減，但最少必須居住超過十年或以上)。

加拿大退休金計劃 (Canada Pension Plan)

計劃目的是為一般僱員提供退休前收入25%的生活保障，僱員65歲後可獲得一生平均收入的25%為退休金(按通漲調整)，但金額不會多於C\$863.75(約等如現時人均月入的25%)(2007年)。

財政來源

「保證收入補貼」及「老年退休保障制度」全數由稅收支付，「加拿大退休金計劃」則由僱員及僱主各供款薪金的4.95%，(但年薪低於C\$3,500不用供款，年薪高於C\$42,100的部份亦不用供款)(2007年)。

1. 下列各表所列資料，除特別注明外，都以2002年資料為標準。



新加坡

新加坡的退休保障計劃主要為固定供款計劃，政府透過資助低收入人士供款及為供款提供優惠的利息回報，向市民提供補貼。

中央公積金 (Central Provident Fund Scheme)

在職人士定期向中央公積金供款，至55歲時，在扣除最低數額計劃(Minimum Sum Scheme)及保健儲蓄計劃(Medic-Save Scheme)的儲蓄要求後，可一筆過取回餘下的供款作退休金。中央公積金的回報利率為2.5%(基本戶口 Ordinary Account)² 或4%(特別戶口Special Account及醫療儲蓄戶口)(利率視乎市場利率變化及所存入的戶口而變動)，此外戶口的首S\$60,000(2008年)儲蓄將獲得1%的額外利率。政府亦會透過資助計劃，幫助低收入人士供款。

最低數額計劃 (Minimum Sum Scheme)

此計劃為中央供積金的一部份。當市民到達55歲時，他們需在提取供款前，預留一筆儲蓄(S\$99,600)(2008年)作領取退休年金之用。市民可用該筆儲蓄購買私人保險公司的退休年金計劃，或可選擇將款項留存於中央公積金的戶口中。如選擇後者，市民可最早於62歲起每月領取固定數額的退休金值至戶口的金額盡用為止。該筆退休金的支付年期約為20年，每月的支付金額約為S\$790(2008年)(約等於人均工資的22.7%)。如市民去世時戶口仍有未完全支付的餘額，該筆餘額則會給予遺屬。

輔助退休計劃 (Supplement Retirement Scheme)

政府為鼓勵市民進一步作退休儲蓄而展開的計劃。計劃為自願參與性質，參加者在指定商業銀行開設戶口並進行供款，退休後可取回款項，所供款項可在薪俸稅扣回，及不徵收資產增值稅。此外在退休後取回供款時，亦只會對50%的款項徵稅。

財政來源

中央公積金計劃由僱員及僱主供款，僱主的供款額約為薪金的14.5%，僱員的供款額則約為20%(隨薪金及年齡不同而有所調整)，超過S\$4500以上的收入則不用供款。供款約有六成分配於基本戶口，一成半於用特別戶口，一成用於保健儲蓄戶口(隨不同年齡有不同的分配比率)。至於輔助退休計劃則由市民自願供款，每年最多可共供款S\$11,475(2008年)。

日本

日本退休保障計劃的基本生活保障部份，與加拿大及英國相約，但日本按在職收入供款的退休計劃，替代比率則較高，較能保障高收入者的退休生活。

老齡基礎年金

退休者領取金額因應供款年期而調整，最高領取金額為一年JPY804,200 (以供款40年計算，即約等如國民平均收入的20%)，平均領取金額為JPY\$620,000。金額隨通漲調整。

老齡厚生年金

領款者按在職收入供款，最少供款一個月，所領款項因應供款額而計算，累積率為0.75%，但月薪高於JPY\$620,000(約等如平均月入的175%)部份將不用供款，以工作收入不超過收入頂點，而工作40年計算，替代率為30%。

財政來源

兩項計劃都為強制性參與。除豁免者外，所有20-60歲人士須為「老齡基礎年金」每月供款JPY\$14,100(2007年)，所有20-65歲在職人士及其僱主則須為「老齡厚生年金」各供款薪金的7.498%。

2. 基本戶口的儲蓄除用作退休後一筆過提取外，亦可用作置業、教育及購買特定保險之用。

美國

美國的退休金制度的基本收入保障成份相對較低，與在職收入掛鈎部份則相對較強。

社會安全補助金 (Supplemental Security Income)

收入及資產低於一定限度的退休人士可領取，金額最高為US\$6540一年，(約等如人均收入的20%，收入較高者將扣減金額，若收入高於US\$6540者，則將不合資格領取。)此外，部份州政府亦提供貧困長者的生活補貼，金額約為人均收入的13%。

社會安全退休福利 (Social Security Retirement Benefit)

美國在70多年前已設立按收入調整退休金計劃，退休金額以社會保障稅的課稅收入計算。領取退休金者必須最少從事有薪工作十年。(市民每從工作賺得US\$1,000可得社會保障分1點，每年最多可儲4點，領取退休保障者必須最少有40點)。有薪工作每月收入的首US\$592(人均收入的22%)將獲得90%的替代比率，US\$593至US\$3,567(人均收入的150%)的僱員獲得32%的替代比率，US\$3,568至US\$7,075(即人均收入的250%)，可獲得15%的替代比率，US\$7,075以外的收入將不會計算退休金。

財政來源

美國退休保障的收入來源由社會保障稅支付，當中僱員及僱主各供僱員收入的5.3%用以支付退休及遺屬保險³，但稅款不超過US\$6,045 (2007年)。

英國

英國的退休保障計劃與加拿大相似，主要目的是提供基本收入保障，至於按薪金而調整的退休金部份，為高收入人士提供的退休保障相對較低。

退休保證金 (Pension Credit)

英國保證一切60歲以上的人士，每周收入不足£119.05者(即年收入£6,190.6)(約等如人均收入29%)，將得到政府補貼之餘額(65以上者可豁免部份收入，最高保證每周收入額為£167，即每年£8,684)。

基本國家退休金計劃 (Basic State Pension System)

年齡65歲或以上，一生十分之九的工作年期為國家保險計劃供款者(男性一生的工作年期一般為44年)，將得到最高保障額，金額為一年£4,381(約等如人均收入20%)。低於此供款年期者，年金將按比例扣減，但供款者一般最少必須供款11年。

國家第二退休計劃 (State Second Pension Scheme)

此項退休金計劃與退休者在職時的工作收入掛鈎，替代比率將隨在職收入的增長而減少。退休者在職期間年均工作收入若為£4,264-£12,100，退休後每年可獲得£3341.4退休金(約等如人均收入15%，因擔當家庭照顧崗位而沒有工作的年份亦以此金額計算)，若收入為£12,101-£27,800，超出£12,100部份的替代比率為10%，若收入為£27,801-£32,760，超出£27,800部份的替代比率為20%。

財政來源

兩項退休金計劃的供款都由國家保險(National Insurance)供款支付，週薪£670以下的僱員，須繳交收入的11%作供款，若週薪超過£670，超出部份須繳交1%作供款；僱主方面，則須為僱員繳交12.8%的供款(不設上限)。不論僱員及僱主，首£100的週薪都不用繳交供款。(2007年)。

資料來源：World Bank. 2007. Pension Panorama, Retirement Income System in 53 Countries.

Websites of Service Canada (Canada), Social Security Online (U.S.), Social Insurance Agency (Japan),

The Pension Service Part of the Department for Work and Pension (U.K.) and Central Provident Fund(Singapore).

3. 社會保障稅除退休及遺屬保險外亦包括殘疾保險部份，稅率為僱員及僱主各繳交僱員收入的0.9%。



縱觀上述各國(除新加坡外)的退休保障計劃，各種保障計劃都離不開下列三種原素：

1.最低生活保障部份：

此部份的目的是確保貧窮的長者有足夠的金額滿足日常生活所需。一般收入及資產低於某一水平，以及在該國居住滿一定年期，即可領取。

2.基本(全民)退休金部份：

此部份一般不論在職時收入高低，均可獲得固定數額的退休金。獲得退休金的資格一般根據在職時有否供款，或是在該國的居住年數而決定。

3.與在職收入相關部份：

此部份的目的是確保退休人士，可根據退休前的平均收入，按比例獲得退休金。此類計劃要求僱員在職時按薪金比例進行供款，而退休金額亦多會根據通漲或經濟增長調整。

各國公共退休制度的替代比率：

表一列出了不同國家公共退休計劃對不同收入群體的替代比率(2002年)。有關數據顯示，在下列五個國家中⁴，各國公共退休保障計劃對低收入者的替代比率都高於高收入者的替代比率，這表示這些國家的退休計劃都有財富轉移的意義，而除美國外，其他國家低收入人士的替代率都接近七成。

至於中收入及高收入者，芬蘭的替代比率維持在63.3%，日本中、高收入者的替代率，亦有三成半至五成。加拿大與英國的退休保障制度則主要旨在維持低收入者的生活水平，隨著收入增加，替代比率顯著減低，兩國高收入人士的替代比率僅有約兩成。相反美國退休保障制度雖對低收入者的保障較低(不足五成)，但對高收入者的保障水平則較高(近三成)。

表一 各國公營退休計劃中不同收入階層的替代比率 (2002年)

	加拿大	美國	日本	英國	芬蘭
個人收入為平均收入50%者	72.4	49.6	69.2	67.4	75.9
個人收入等如平均收入者	42.5	38.6	50.3	37.1	63.3
個人收入為平均收入2倍者	21.3	28.1	36.9	22.5	63.3

資料來源：The World Bank. 2007. Pension Panorama, Retirement Income System in 53 Countries.

各國公共及私人退休制度的總體替代比率

上述各國的公共退休保障計劃對不同收入階層的保障程度各不相同，但私人退休制度與公共退休制度互相配合，就可為所有長者提供較充足的退休和收入。若五個國家的退休長者分為十個收入群組，並與工作人口的收入作比較(表二)，結果顯示，不同收入組群的長

者都能維持約等於同組別工作人口七成以上的收入。考慮到加拿大、英國等地的公共退休金計劃只為高收入人士提供約等於退休前收入兩成的收入，那表示他們在公共退休金計劃以外，亦擁有其他充足的收入來源。

4. 因世界銀行的有關報告並無有關新加坡的數據，因此下列分析將不包括新加坡。

表二 各國不同階層退休人士與該收入階層18-64歲人口收入比率(90年代中期)⁶

	加拿大	美國	日本	英國	芬蘭
第1等份	148	80	72	76	101
第2等份	107	78	73	69	83
第3等份	94	77	73	66	78
第4等份	87	78	77	64	75
第5等份	85	78	77	64	73
第6等份	86	81	78	65	72
第7等份	86	83	81	67	72
第8等份	86	94	84	72	72
第9等份	87	83	87	67	73
第10等份	96	94	94	72	75

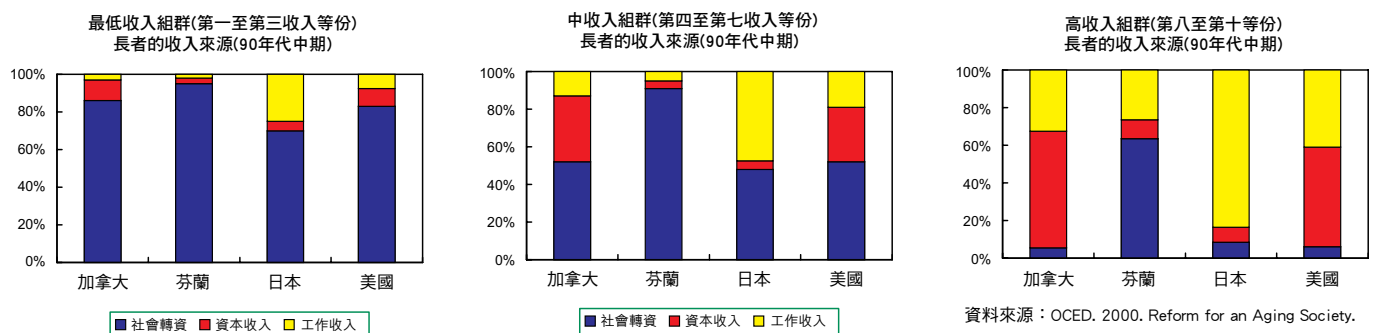
資料來源：OCED, 2001. Aging and Income Financial Resources and Retirement in 9 OCED Countries.

不同收入群體的退休收入來源

下圖展示四個國家長者退休後的收入來源，分別以三幅圖代表低收入、中收入及高收入的長者群組。從圖中可見，所有國家的低收入群組，社會轉移(即公共退休金制度)都是最主要的收入來源。

在中收入人口中，公共退休計劃仍佔近五成或以上的收入來源，但在日本，工作收入⁷佔收入來源的比重，則上升至近五成。而美國及加拿大，資本收入(包括個人儲蓄、投資或私人退休計劃)亦佔約三成的收入來源。

在高收入人口中，社會轉移佔收入來源的成份大為減少(芬蘭除外)，在加拿大及美國，資本收入成為最大收入來源，而工作收入亦佔收入來源三至四成。至於日本，工作收入佔超過八成的收入來源。至於芬蘭，不論低、中或是高收入人口，社會轉移都佔超過六成的收入來源，但在高收入人口中，工作收入亦佔超過兩成收入。



6. 即將65歲以上人口，及18-64歲人口，各自按其收入分成十等份，然後計算相同收入等份中，65歲人士與18-64歲人士的收入比率。

7. 包括長者本人的工作收入及他們家人的工作收入



總括來說，上述國家透過不同的收入來源，使不同收入組群的人士在退休後都能維持七至八成的退休前生活水準。所有國家的低收入群體，主要靠國家的公共退休制度提供收入。對於中、高收入群組，公共退休制度在芬蘭仍是主要的收入來源，日本則強調工作的收入(這與日本人退休年齡較遲，以及日本子女供養父母比率較高有關)，加拿大及美國則更加強調私人退休計劃、投資，以及儲蓄的作用。

總結：

國際的經驗顯示，一個完善的退休保障制度，必須依靠完善的公共長者收入保障制度、資本收入(儲蓄或私人退休金計劃)、以及家人的供養(或長者個人的工作收入)來維持。透過不同的收入來源，一方面確保基層市民的退休生活可以得到基本保障，另一方面亦確保中收入及高收入的市民，於退休後的生活質素不會過度倒退。因此，本港必須思考的問題是：

1. 公共退休保障

本港的高齡津貼及綜援制度，是否足夠為長者提供足夠

的基本的生活保障？長遠來說政府是否能負擔這些制度帶來的財政壓力？

2. 私人儲蓄

強積金作為一種強制性的私人儲蓄計劃，是否足以確保一般市民退休後的生活質素不會過度倒退？

3. 家人供養

隨著更多人選擇單身或不養兒育女，家人對長者的承托是否足夠？

統計資料

由於出生率下降，人均壽命增加，香港長者佔人口比率不斷上升；在十年後，當嬰兒潮時期出生的人士進入老年，香港長者的比例將迅速上升，而長者的撫養比率同樣將大幅上升。

長者人口比率(1961-2036)

年份	人口	65歲或以上長者	長者佔人口百分比
1961	3,168,100	100,100	3.2%
1971	4,045,300	182,300	4.5%
1981	5,183,400	344,300	6.6%
1991	5,752,000	502,400	8.7%
2001	6,724,900	753,600	11.2%
2006	6,857,100	836,400	12.1%
2016*	7,450,000	1,129,600	15.2%
2026*	8,094,000	1,783,500	22.0%
2036*	8,570,200	2,261,000	26.4%

(資料來源：香港政府統計處2006)

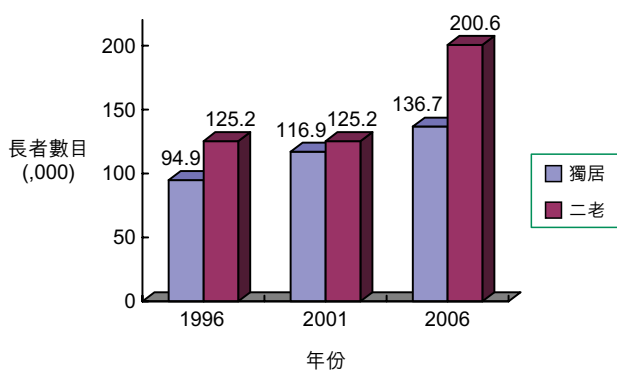
撫養比率(2001-2036)

年份	少年兒童	長者	總體
2001	227	155	382
2006	185	168	354
2016*	162	208	370
2026*	189	336	525
2036*	186	425	611

(資料來源：香港政府統計處2006)

獨居及二老長者的數目，亦不斷增加

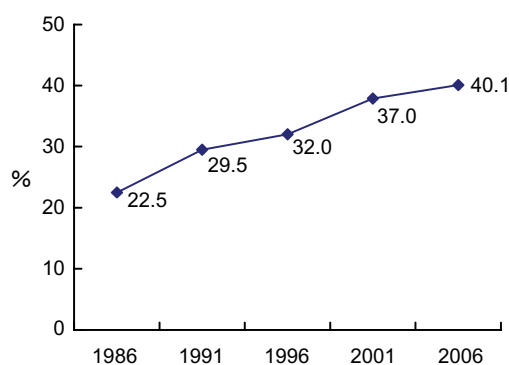
獨居及二老長者數目(1996,2001,2006)：



(資料來源：香港政府統計處2007)

長者貧窮問題嚴重，近二十年來長者的貧窮率不斷上升：

生活於貧窮住戶長者的比率 (1996-2006)：

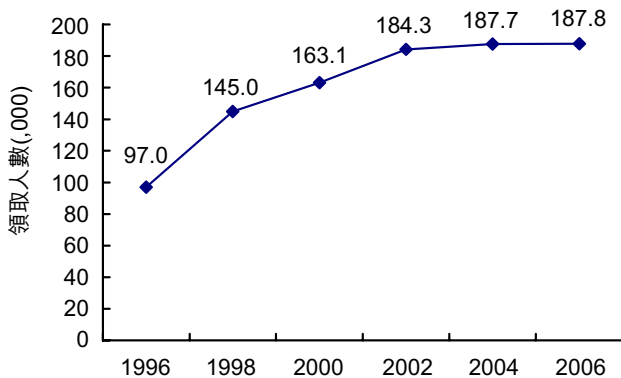


(資料來源：香港社會服務聯會。2008。《香港低收入住戶統計概覽2008》。香港社會服務聯會-香港)



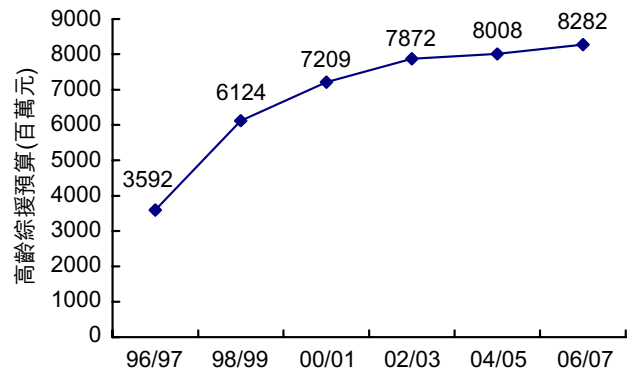
長者貧窮狀況亦使領取高齡綜援的受助人數目不斷增加，為政府帶來龐大的財政壓力：

領取高齡綜援人士數目(1996-2006)：



(資料來源：社會福利署 2007)

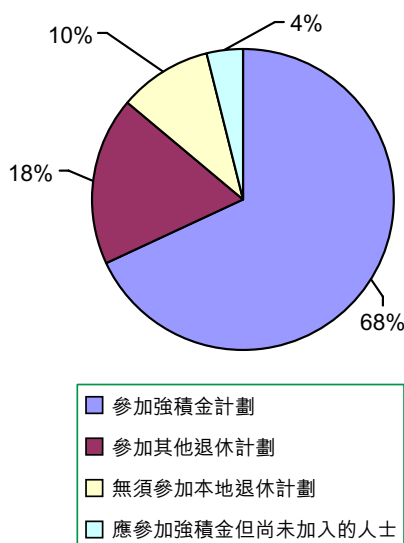
高齡綜援預算(96/97-06/07)：



(資料來源：立法會財務委員會 2007)

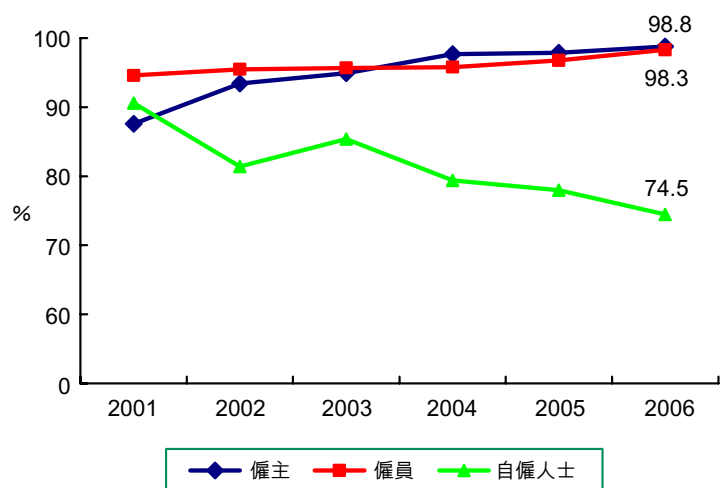
強積金由2000年推行至今，大部份的僱員已受到該計劃(或其他認可的退休保障計劃)的保障，然而，現時仍有4%應參加強積金的僱員並未受到計劃保障，此外自僱人士的參與率近年亦有下降趨勢。

就業人口(按退休計劃種類劃分)(2007年3月)



(資料來源：強積金管理局 2007)

強積金參與登記率(第三季)(2000-2006年)：



(資料來源：強積金管理局 2007)

參考資源

強積金管理局網站	http://www.mpfa.org.hk/
爭取全民退休保障聯席網站	http://www.pensionforall.org.hk/html/index.php
亞太經濟合作組織 有關退休保障網站	http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37411_1_1_1_1_37411,00.html
世界銀行網站 對各國退休 保障制度的調查及分析	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIONS/0,,menuPK:396259~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:396253,00.html
美國 社會保障在線 (Social Security Online- Retirement Planner) 介紹美國的公共退休制度	http://www.ssa.gov/retire2/
英國 就業及退休金部 (Department of Work and Pension) 介紹英國的退休制度	http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/penret/
加拿大 服務加拿大 (Service Canada) 介紹加拿大的退休制度	http://www.servicecanada.gc.ca/en/audiences/seniors/index.shtml
新加坡 中央公積金局 (Central Provident Fund) 網站	http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/home.htm



問卷調查

我們希望聽取你對本港退休制度及政策報的意見。請將本版影印後填寫，並在6月30日前傳真至2864 2999。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

你認為本港現時的退休保障制度，是否足以承擔下列功能？

	非常足夠	足夠	普通	不足夠	完全不足夠
1. 保障低下階層的基本退休生活	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 使一般市民退休後足以維持與退休前大致相約的生活水平	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 承擔未來經濟或政治波動帶來的風險	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 為市民提供不同供款和支付退休金方式的選擇	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

你對本港的退休保障制度有什麼意見及建議？

對社聯政策報的意見

5. 你對政策報有何意見？（請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。）

	最低		最高		
	1	2	3	4	5
選擇政策的合適性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
分析的可讀性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
內容深淺的適中性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
資料的有用性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？（請填寫）

7. 你對政策報的其他意見：（請填寫）

背景資料

8. 你所屬的主要界別是：

a 政界 b 商界 c 學術界 d 新聞界 e 社福界

f 其他專對界別：（請列出）

姓名（自由填寫）：

聯絡電話/電郵（自由填寫）：
