

# 退休保障 前路共建

## Retirement Protection Forging Ahead

2016年5月12日



# 內容

- ◆ 諮詢背景
- ◆ 人口挑戰
- ◆ 公共財政挑戰
- ◆ 現行多根支柱退休保障
- ◆ 如何改善，錢從何來？
- ◆ 怎樣抉擇？

# 退休保障公眾諮詢的背景

- ◆ 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”
- ◆ 公眾諮詢由扶貧委員會進行，但目的是涵蓋全面退休保障，關注不同經濟狀況、不同家庭狀況和不同健康狀況長者獲得更好照顧

# 特區政府的立場

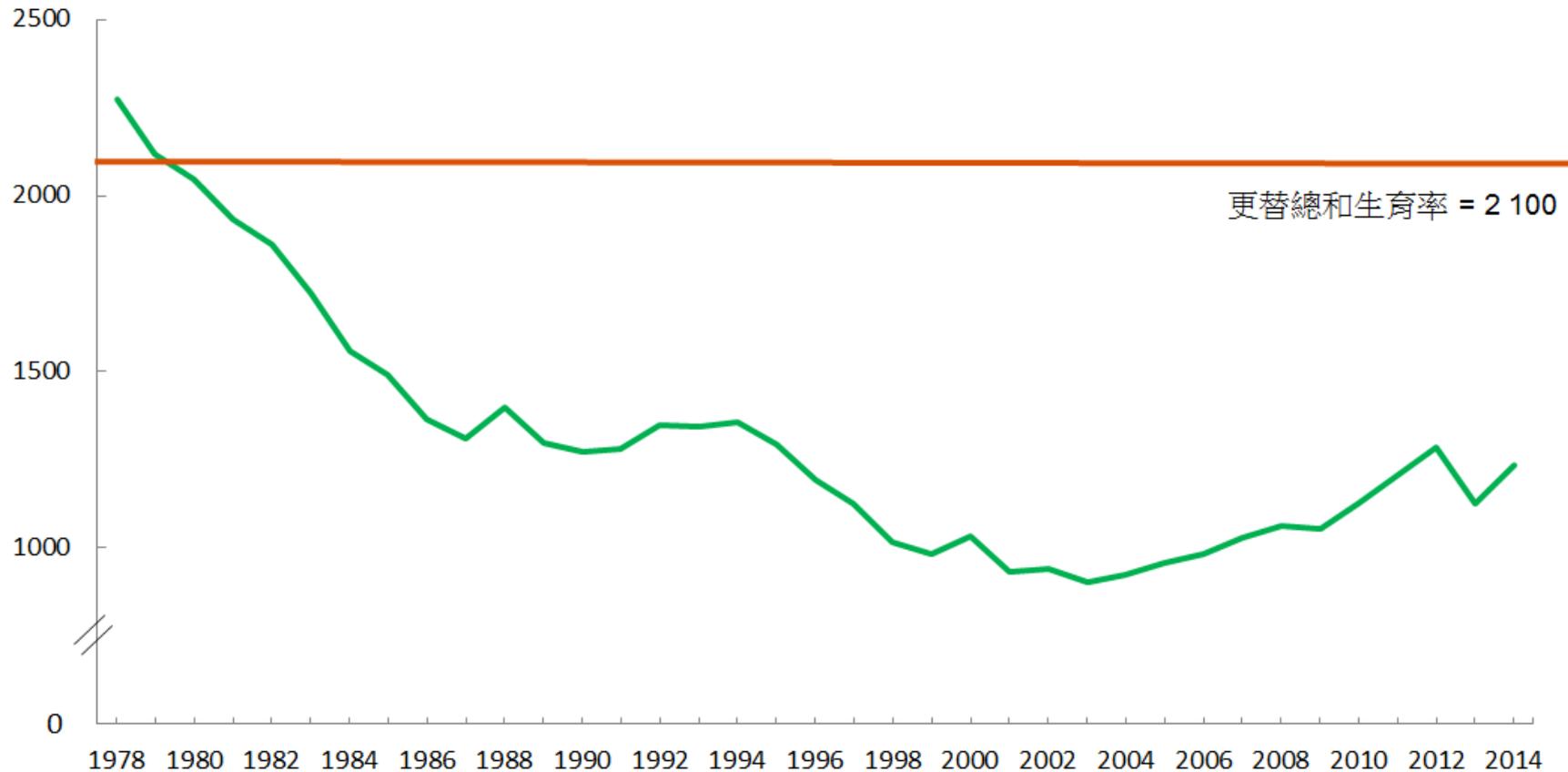
- ◆ 回歸18年以來首次由政府提出，展示本屆政府不迴避社會問題的積極態度
- ◆ 政府尊重扶貧委員會委員的不同立場，諮詢文件「求同存異」
- ◆ 對公共財政構成重大影響的議題，政府有必要清楚交代政府的看法，不能含糊
- ◆ 政府不希望改善退休保障工作停滯不前，並已為改善措施預留500億元

# 人口挑戰

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead



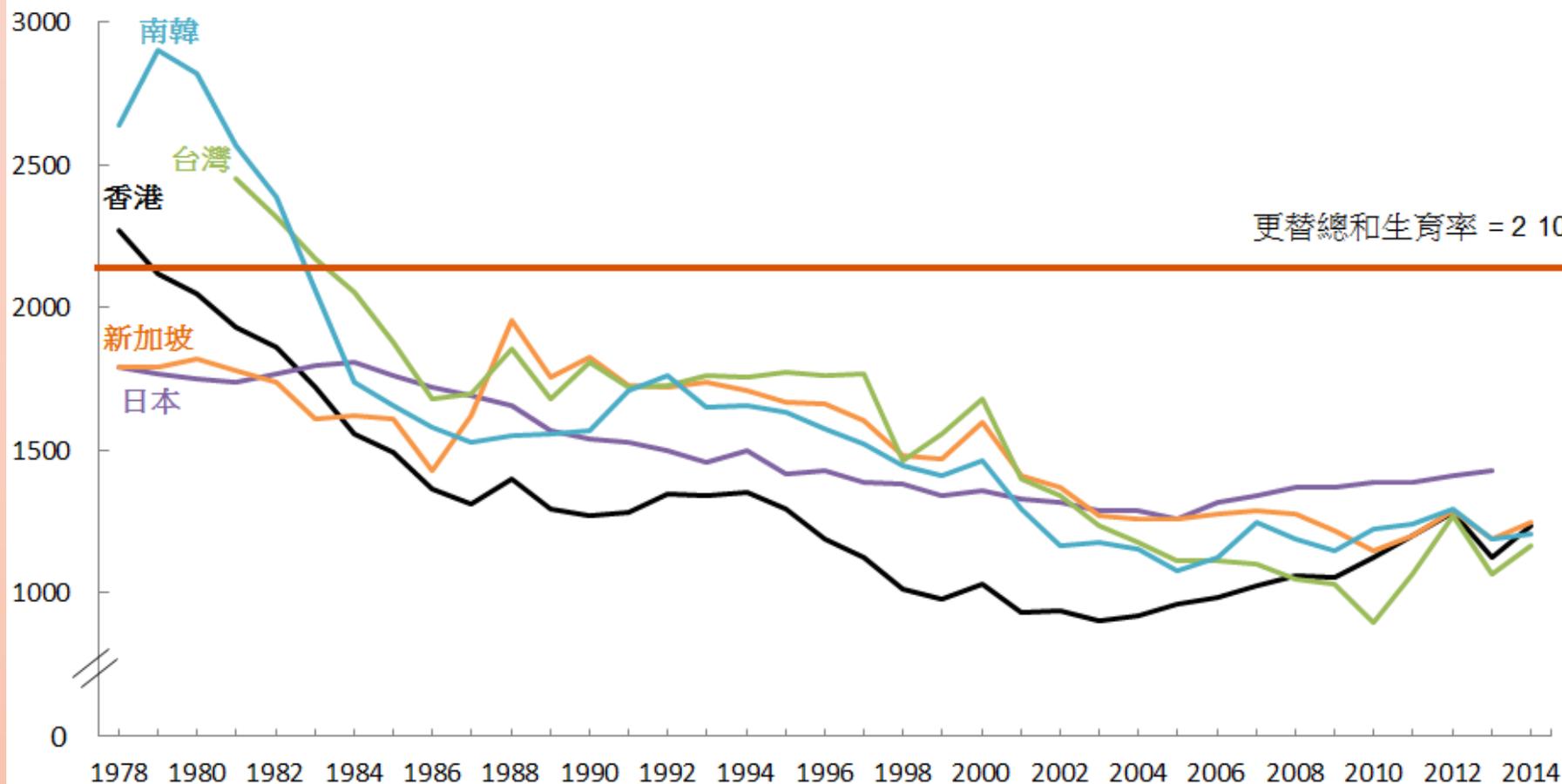
# 香港的總和生育率持續下降



註：總和生育率是指每1 000名婦女，若她們在生育齡期（即15至49歲）經歷了一如該年的年齡組別生育率，其一生中活產子女的平均數目

# 亞洲已發展地方同樣面對 低生育率問題

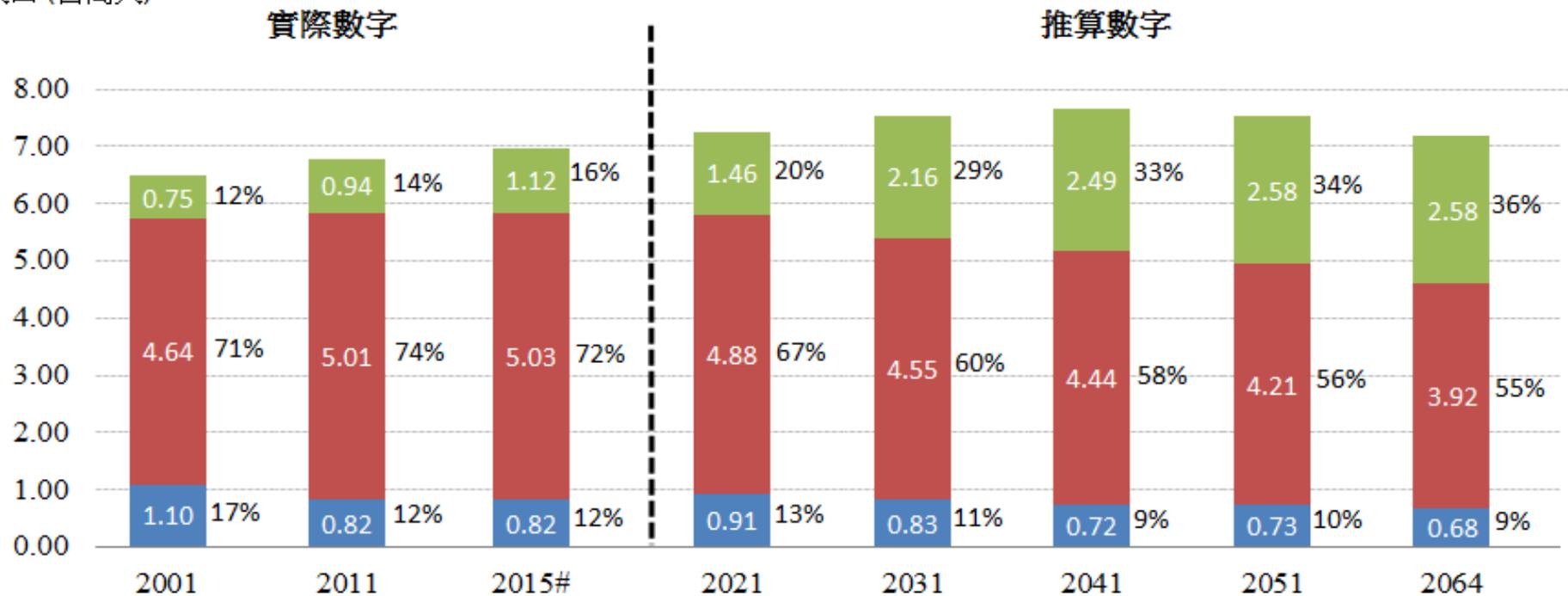
退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead



註：總和生育率是指每1 000名婦女，若她們在生育齡期（即15至49歲）經歷了一如該年的年齡組別生育率，其一生中活產子女的平均數目

# 2041年後3人便有1人是長者

人口(百萬人)

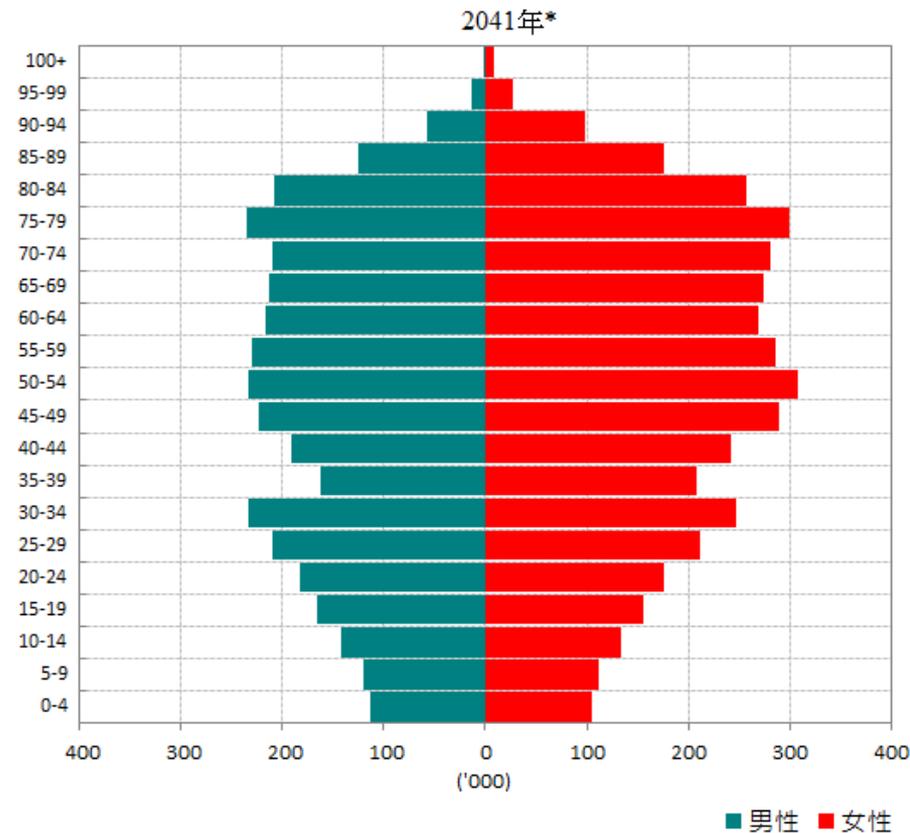
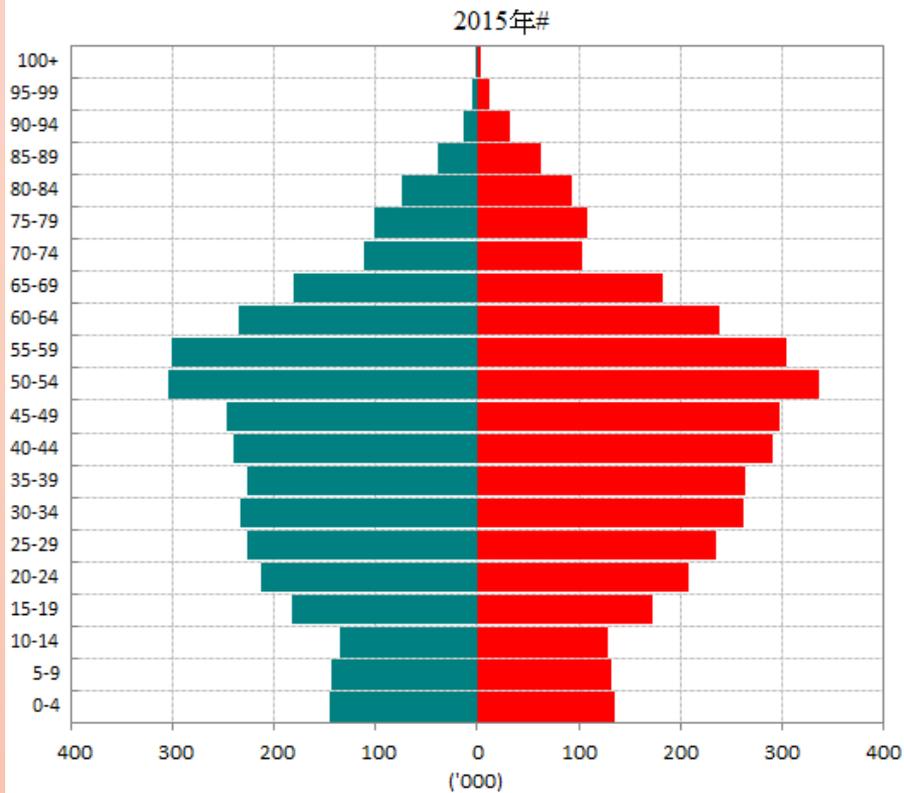


註: 外籍家庭傭工除外  
# 臨時數字

資料來源: 政府統計處人口統計組

■ 65歲或以上  
■ 15-64 歲  
■ 0-14 歲

# 2041年的倒形人口金字塔，75歲或以上長者將大幅增加(由55萬增加至151萬)

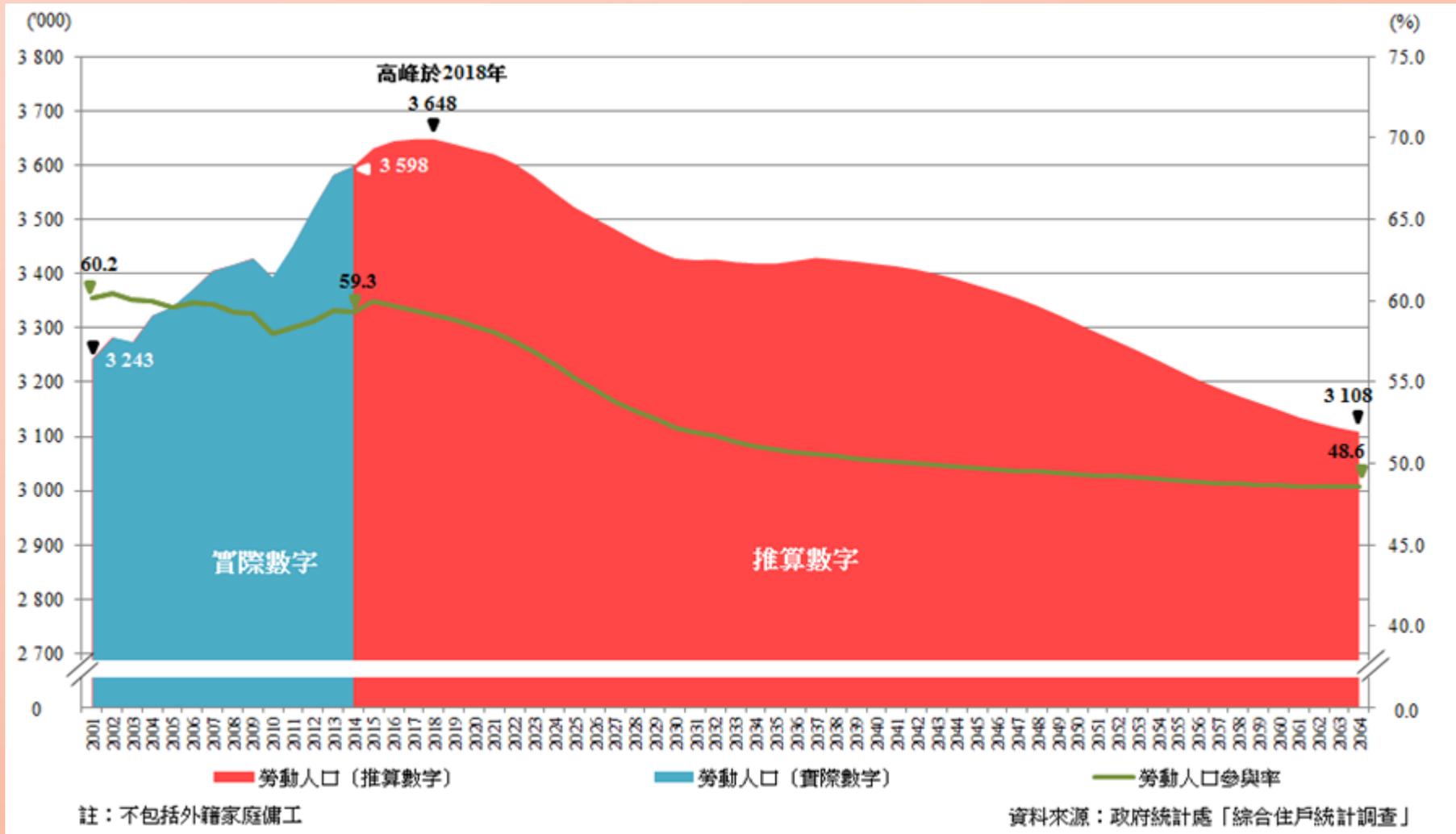


■ 男性 ■ 女性

# 臨時數字 \* 推算數字

資料來源：政府統計處人口統計組

# 勞動人口2018年見頂後下降



# 撫養比率惡化



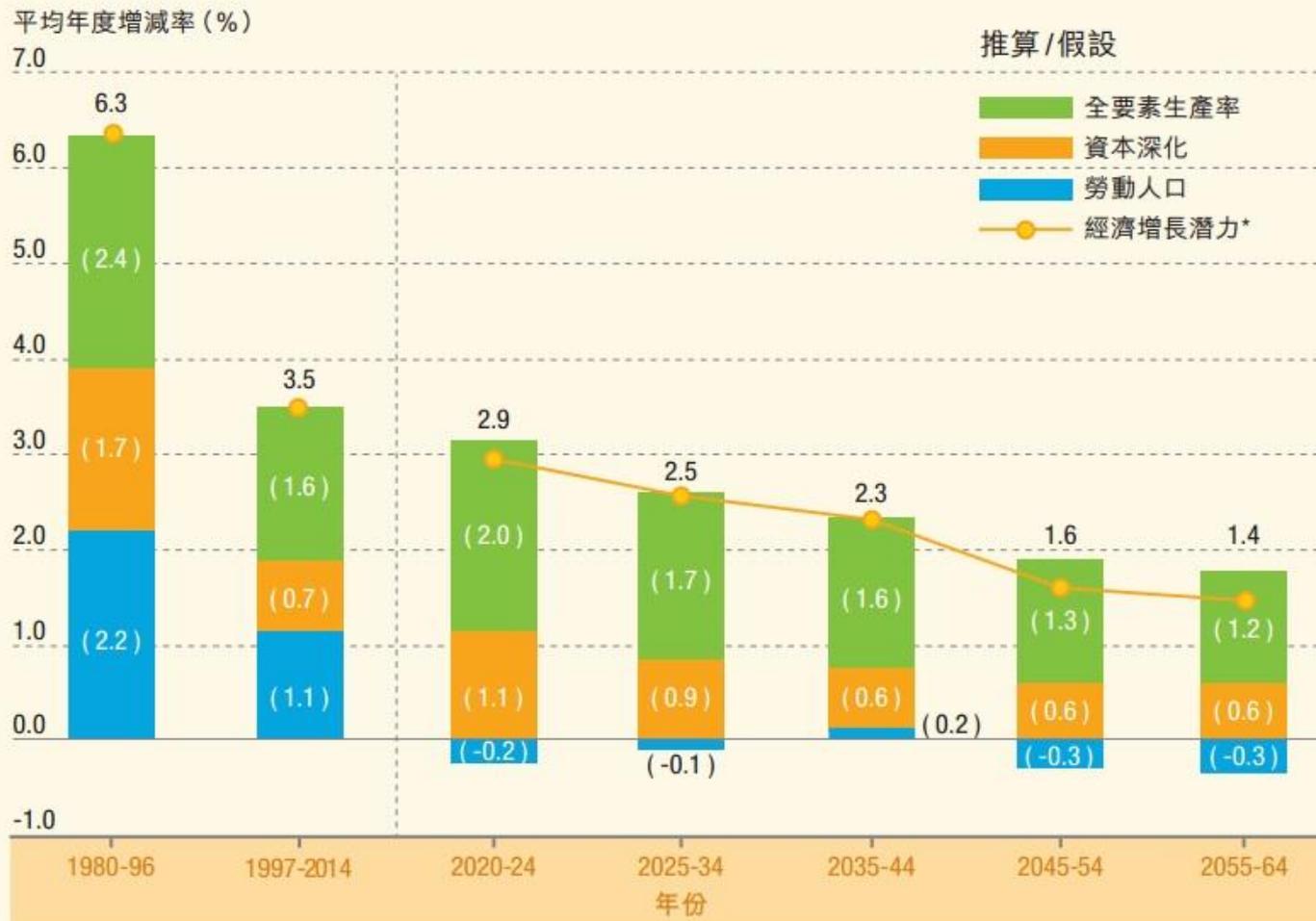
註：少年兒童撫養比率是指15歲以下人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。  
老年撫養比率是指65歲或以上人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。  
由於進位關係，少年兒童撫養比率和老年撫養比率相加起來會跟總撫養比率略有出入。  
資料來源：政府統計處

# 公共財政挑戰

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead



# 勞動力不足拖慢經濟增長



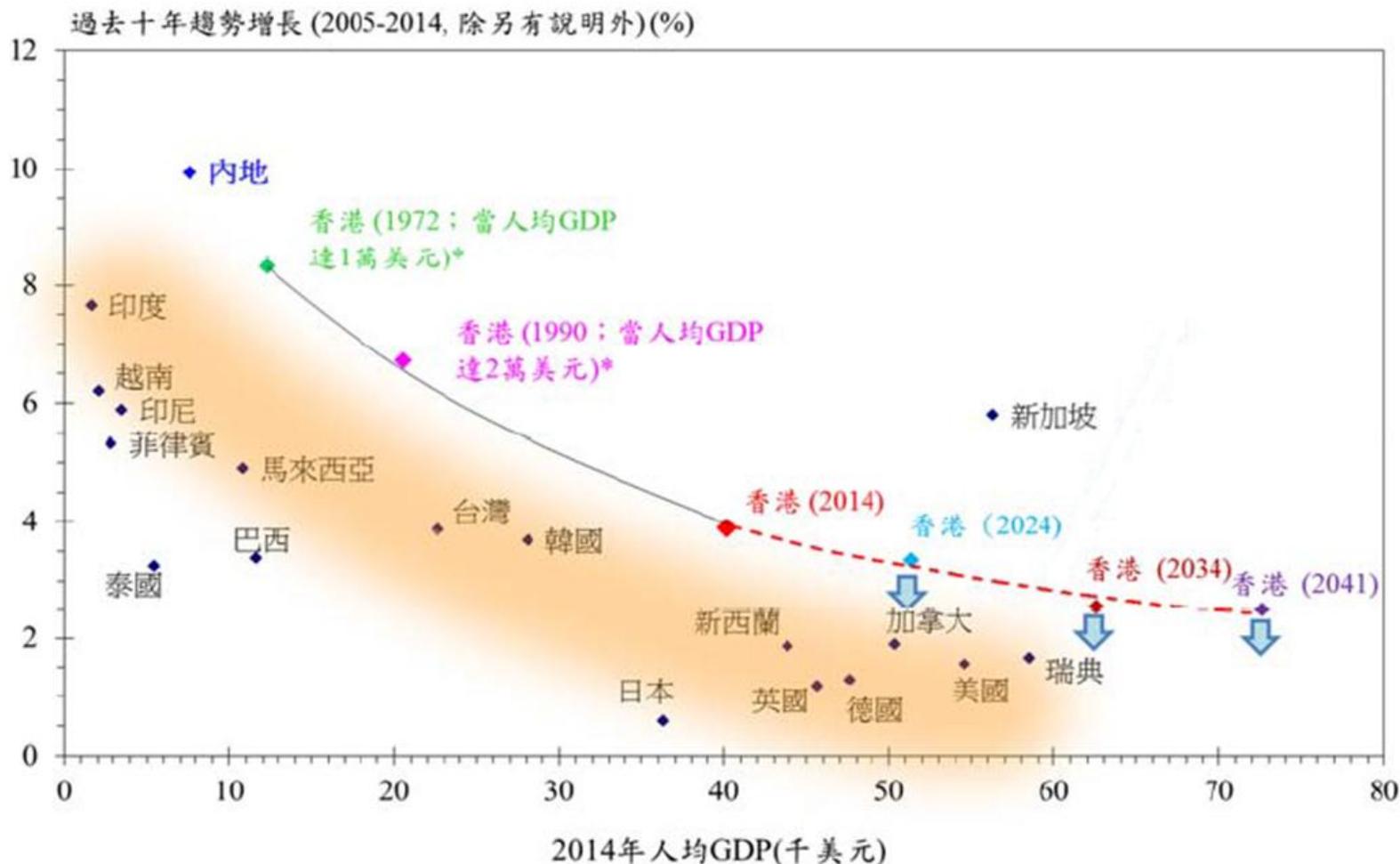
註：( ) 各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率。

(\*) 經濟增長潛力指的是在全民就業及其他生產要素的使用率處於正常水平下的潛在產出增長。因此，上圖關於1980年至1996年及1997年至2014年的增長率較同期本地生產總值的實際增長率略有出入。

由於進位關係，個別數字加起來未必與總數相等。

資料來源：經濟分析及方便營商處

# 作為成熟經濟體，香港經濟增長溫和



註：(\*)這些數據點顯示的人均本地生產總值數字，是以2014年的固定幣值計算，即有關數字已因應多年來的價格變動作出調整，以便進行更有意義的比較。

資料來源：長遠財政計劃工作小組報告(2014年)

# 人口老化會增加政府開支

- ◆ 如只按長者人口增長作出調整，並撇除通脹因素和**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

(\$億; 按2015年價格計算)	2014-15	2064-65
長者社會保障福利(包括綜援、長者生活津貼、高齡津貼、傷殘津貼和廣東計劃)	241	二倍
長者公營醫療服務	239	三倍
長者住宿及社區照顧服務	62	三倍
長者公共交通票價優惠計劃	4	四倍
長者醫療券	7	四倍
<b>總計</b>	<b>553</b>	
(佔整體政府經常開支約五分之一)		

資料來源：相關政策局

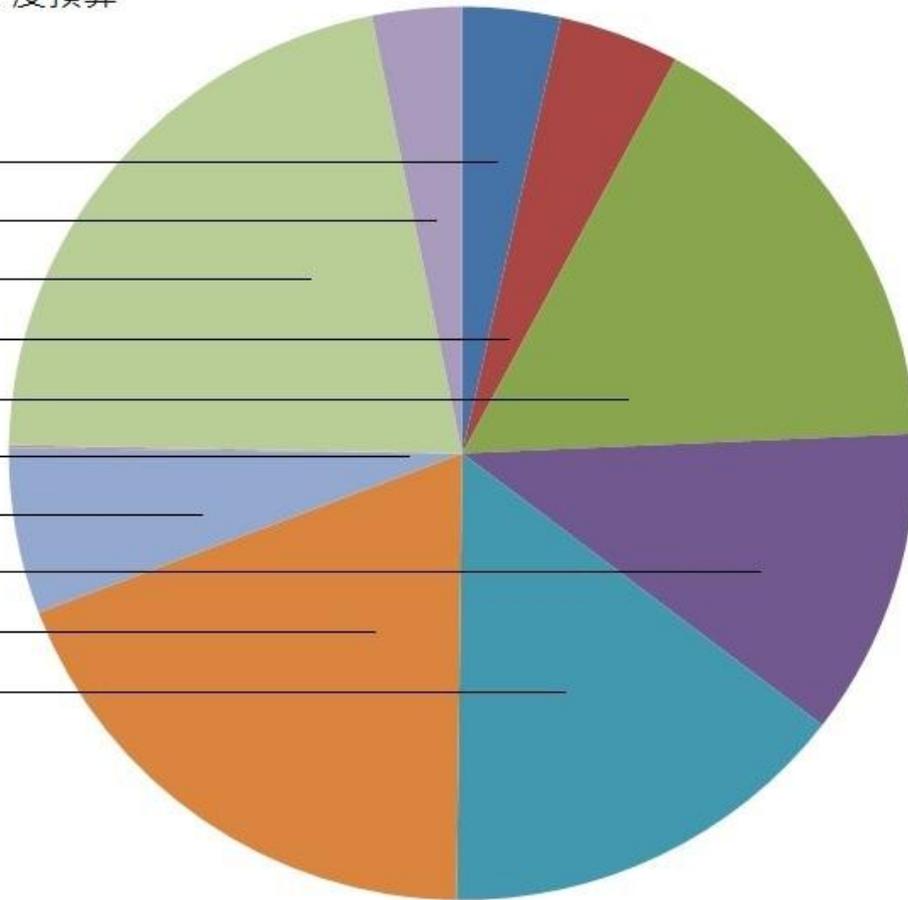
# 福利開支在本屆政府增加55%， 遠超整體政府經常開支25%的增幅

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

按政策組別列出的開支百分比

政府經常開支：二零一六 / 一七年度預算

社區及對外事務	3.5%
經濟	3.2%
教育	21.5%
環境及食物	4.3%
衛生	16.5%
房屋	0.1%
基礎建設	6.0%
保安	11.1%
<b>社會福利</b>	<b>19.0%</b>
輔助服務	14.8%
	100.0%



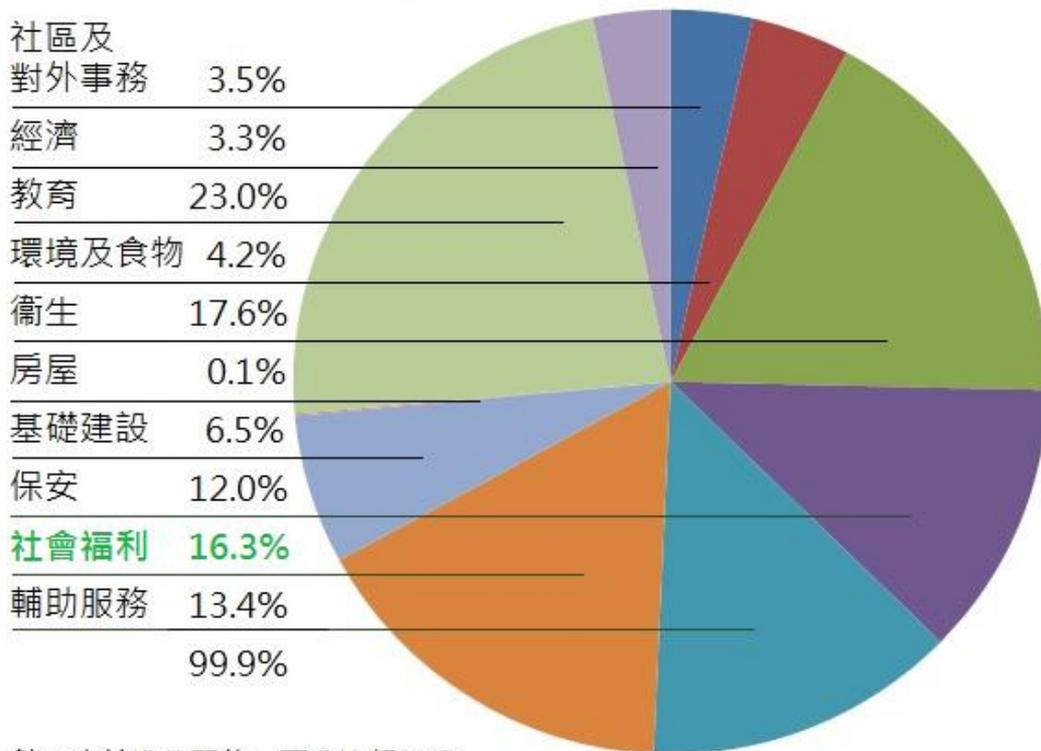
總額：3,475億元

# 政策組別的經常開支

## 「此消彼長」，不容忽視

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

按政策組別列出的開支百分比  
政府經常開支：二零一二 / 一三年度



註：由於進位關係，百分比相加後  
未必等如100%。

總額：2,623億元

### 經常開支百分比首三位

2012-13(實際)	2016-17(預算)
(1)教育 (23.0%)	(1)教育 (21.5%)
(2)衛生 (17.6%)	(2)福利 (19.0%)
(3)福利 (16.3%)	(3)衛生 (16.5%)

# 預期政府將面對結構性赤字 及耗盡財政儲備

- ◆ 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
- ◆ 未計入要改善退休保障，政府很可能已經要加稅去解決財赤問題



# 現行多根支柱退休保障

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead



# 世界銀行倡議的多根支柱發展模式

- ◆ 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
- ◆ 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



資料來源：世界銀行

# 四根支柱照顧不同長者需要

- ◆ 四根支柱以多元渠道和共同承擔原則，照顧不同長者需要
- ◆ 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

香港退休保障制度

## 零支柱

綜合社會保障援助；  
長者生活津貼；  
高齡津貼；  
廣東計劃；  
傷殘津貼

## 第二支柱

強積金強制性供款；  
職業退休計劃；  
公務員長俸；  
補助/津貼學校公積金

## 第三支柱

強積金自願性供款；  
退休儲蓄保險

## 第四支柱

公營房屋；  
公共醫療；  
社福服務；  
長者醫療券；  
公共交通票價優惠；  
家庭支援；  
自置物業

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）

## 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

- ◆ 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2015年\$154億(佔總供款23%)

# 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



# 如何改善，錢從何來？

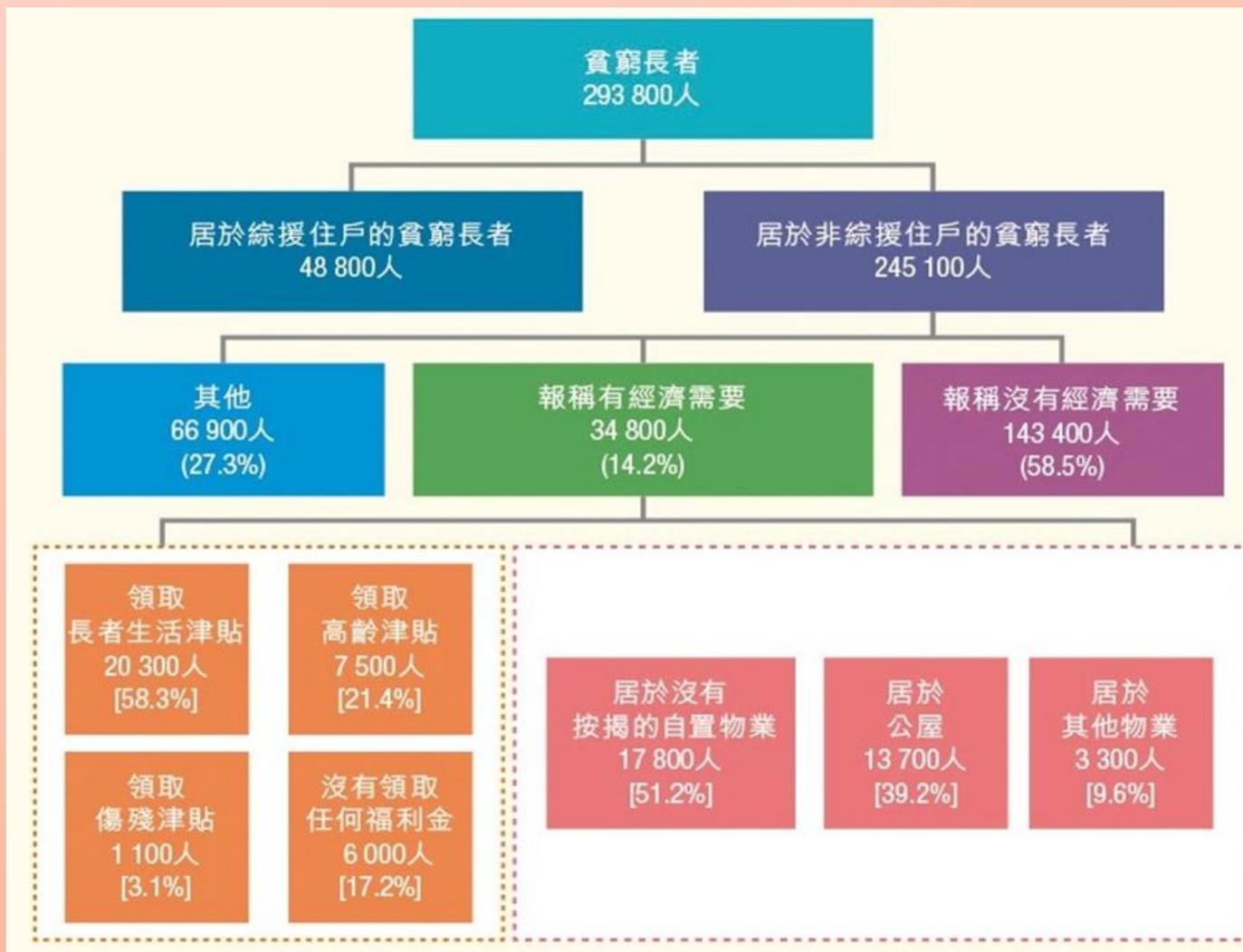
退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead



# 長者貧窮情況

「貧窮線」只計算收入、不計資產。

「貧窮線」下的29萬長者，14萬報稱沒有經濟需要



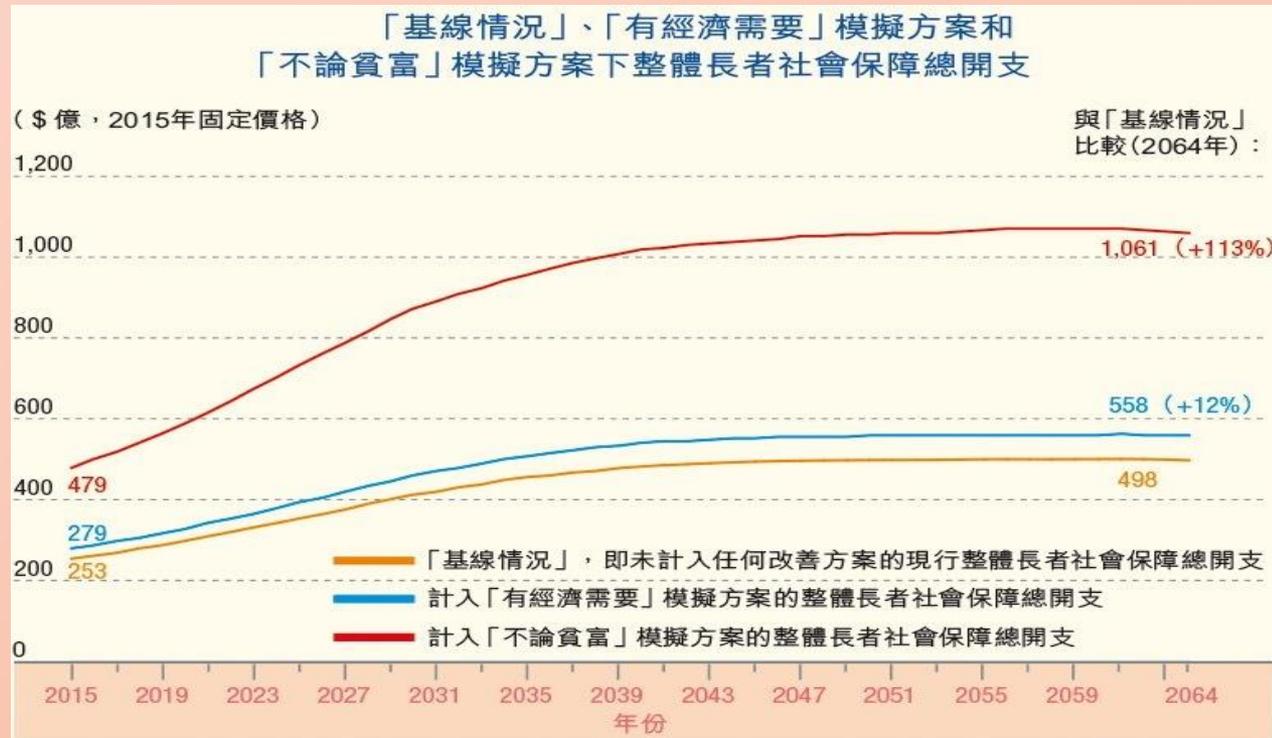
# 改善措施(一)：為未獲充分照顧的長者

## 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，並以單身長者資產上限80,000元為參考
- ◆ 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

# 「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」模擬方案須大幅加稅

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%

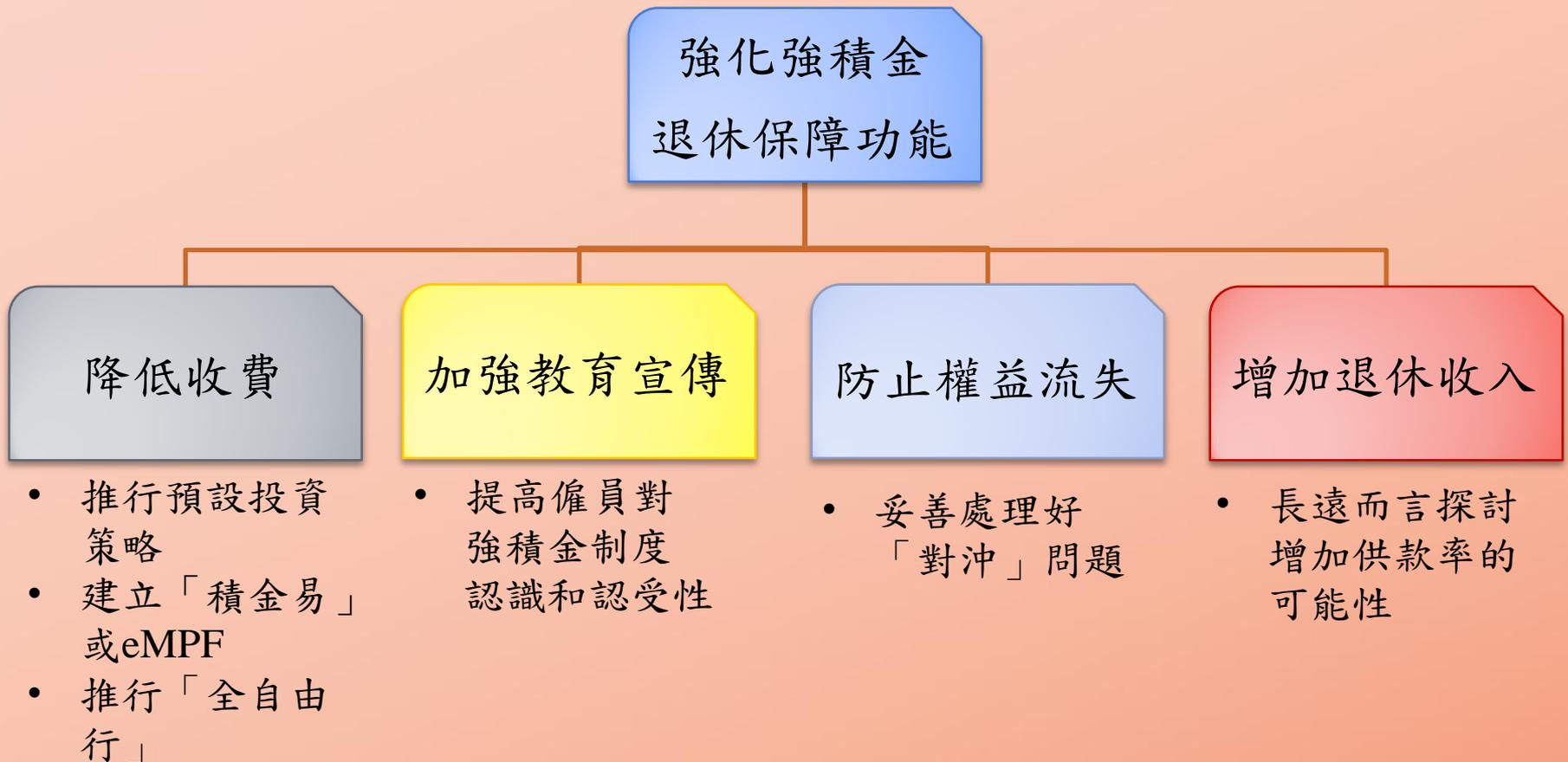
## 政府對「不論貧富」原則有保留

- ◆ 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

- ◆ 「多方供款」若涉及大幅加稅，將削弱香港經濟競爭力；若要求僱主僱員作額外承擔（例如「老年稅」），將極具爭議性；若減少強積金供款比率，將大大削弱強積金退休保障功能。因人口老化，公共財政可持續性成疑。

## 改善措施(二)：強化強積金



## 改善措施(二)：強化強積金

### 強積金「對沖」安排削弱強積金

### 退休保障功能

- 根據積金局資料，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

## 改善措施(三)：鼓勵自願性儲蓄， 並協助有資產長者作更好財富管理

- ◆ 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  
(2016-17年財政預算案建議推出試驗計劃，於今明兩年發行銀色債券，首批為三年期)

## 改善措施(四)：加強公共服務、 家庭支援和自置物業的運用

- ◆ 確保各項長者相關服務的軟硬件設施滿足未來的需求並維持制度的可持續性(例如2,000億元長遠公營醫院規劃、長者社區及院舍照顧服務券等)
- ◆ 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  
(2016-17年財政預算案建議探討將計劃擴展至未補價的資助出售房屋)
- ◆ 透過公共政策鼓勵家人更好支援長者  
(2016-17年財政預算案建議提高供養父母或祖父母的免稅額，以及父母或祖父母入住安老院舍的住宿照顧開支的可扣除上限)

# 怎樣抉擇？

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead



# 怎樣抉擇？

- ◆ 全民式不論貧富的政府計劃意願良好(例如每月1,235元的“生果金”、2元交通優惠和每年2,000元的長者醫療券)，但我們必須量力而為  
(上述三個計劃的2015-16年度開支分別為32億元，7億元和10億元，但每月3,230元的「不論貧富」方案首年即涉及479億元開支，並會隨人口老化節節上升)
- ◆ 公共政策不能只看眼前，財政的可持續性至為重要(即使不作任何改善措施，結構性赤字將於2029-30年出現，財政儲備於2041-42年耗盡)
- ◆ 讓長者不論貧富獲得每月相同的養老金，抑或把錢集中幫助有需要長者，哪種做法更符合公義、更可改善本港的貧富懸殊呢？
- ◆ 若把公共資源都投放在全民養老金，如何回應長者對公共房屋、醫療、安老院舍，社區照顧服務的需求呢？

## 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

# 謝謝

退休保障 前路共建  
Retirement Protection  
Forging Ahead

