

第一章 諮詢範圍和目的

背景

1.1 20多年後的香港，將會是一個不折不扣的「銀髮城市」，屆時差不多每三名香港人便有一名是65歲或以上。在個人層面，年老是可預見的人生歷程，大家都有責任為自己和家人的晚年生活早作打算。與此同時，當香港正進入人口急速老化年代，並預計長者人口比例會在20年後開始持續高達三成以上，安老是最重要的公共政策議題，須要整個社會正視和共同承擔，讓長者可以在香港這個家安享晚年。

1.2 要讓長者老有所養，退休保障是重要的一環。目前，香港的退休保障制度仍在演變及進化，過去重要的發展包括15年前引入強制性公積金（強積金）制度，以及本屆政府上任初期推出的長者生活津貼。社會上不時出現改善退休保障制度的聲音，但如何改革和怎樣處理改革帶來的財務承擔，卻意見紛紜。有意見認為應優化現行須經濟審查的計劃去幫助有需要的長者（「有經濟需要」原則），但也有建議不設經濟審查、向所有長者提供劃一金額（「不論貧富」原則）。

1.3 退休保障與長者貧窮問題息息相關。行政長官在競選政綱中表示會“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”。儘管本屆政府已實施長者生活津貼，並加強了多項與長者福利、醫療和交通有關的服務，社會仍須繼續改善退休保障制度，為香港人口老化作好部署。

1.4 2013年5月，由政務司司長領導的扶貧委員會（委員會）委託周永新教授領導的團隊（研究團隊），就退休保障的未來方向進行研究。研究報告（《報告》）於2014年8月公開，讓市民討論。今年1月，行政長官在《施政報告》中表示，委員會會在下半年就退休保障進行公眾諮詢，並預留500億元，顯示政府對改善有需要居民在退休後的生活保障的決心和承擔。委員會的職權範圍和委員名單見附件一。

諮詢範圍和目的

1.5 這次諮詢是以委員會的名義進行，但委員會認為諮詢範圍不應只限於由政府提供的社會保障這根支柱（即零支柱），因為退休保障範圍廣泛，單靠個別支柱難以處理長者貧窮和其他退休保障問題。事實上，只集中討論社會保障支柱的做法並不全面，亦忽略了各根支柱互相補足和配合的功能。倘若其他支柱（例如

強積金和自願性儲蓄)能發揮更大的退休保障作用，長遠而言，將有助減輕退休人士對社會保障支柱的依賴，從而有效紓緩公共財政在人口老化趨勢下的壓力，並維持整個制度的可持續性。這個想法與世界銀行倡議的多根支柱模式的理念一致。

1.6 委員會認同部分長者在現行退休保障制度下未被充分照顧，而如何為這些長者提供更好的保障 — 透過「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則 — 是這次諮詢要處理的核心問題。除收入保障外，討論也要涵蓋其他方面的保障。畢竟對不少長者而言，能否在體弱多病時得到適切的醫療或長期護理服務，才是他們最關心的議題。

考慮問題的角度

1.7 委員會建議社會可循多個角度考慮問題，其中包括**理念和原則**。香港本身已有一套退休保障制度，反映着社會多年來抱持的價值，例如自給自足、家庭支援和向有需要長者提供針對性援助。制度往後的發展應否以保留和鞏固這些原則為其中一個重要考慮？如改革的目標是要讓有需要長者得到更好的晚年保障，「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則能更貫徹扶貧的理念？哪個原則能更有效達致世界銀行倡議的足夠性、可持續性、可承擔性及穩定性的目標？這些都是不能迴避的問題。

1.8 委員會認為不管是「不論貧富」或「有經濟需要」原則，其可持續性將直接受制於未來的人口結構變化和社會的承擔能力，因此社會在作出選擇之前，必須充分考慮這兩個因素會如何影響建議的可行性。

1.9 長者並非單一類別的群體，目前百多萬的長者的經濟需要不盡相同，未來的情況也如是。隨着教育水平的改善，**未來世代的長者**應有較佳的經濟條件，加上強積金、自願性儲蓄等退休保障支柱日趨成熟，預計沒有工作收入但擁有若干資產的長者會越來越多。「不論貧富」原則建議向這些長者提供跟其他有經濟需要長者同一水平的現金援助，是否符合善用有限資源的原則？抑或社會應考慮協助這些長者將自己的資產，轉化成定期收入，增加退休後可動用的資源？

1.10 就應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則作為完善現行制度的基本方向，委員會未有一致看法，但同意在諮詢文件內鋪陳委員會內的不同意見，讓社會更好掌握和理解兩個政策方向的優劣。強積金的「對沖」安排是另一爭議議題。雖然委員各有立場，但委員會同意應通過這次諮詢進行全面和深入討論。至於文件內的其他議題，委員會的基本取態大致上沒有太大分歧。委員會特別想指出，即使支持「不論貧富」原則的委員，也認同要改善及加強現行各根支柱的退休保障功能。

諮詢文件具體內容

1.11 草擬這份諮詢文件時，委員會參考了《報告》內的分析和建議、《報告》發表後社會上的意見，以及委員會過去一段時間的討論。委員會亦檢視了香港現有的退休保障制度，以及世界銀行和其他海外地方的經驗，並以最新的人口和勞動人口推算數據，更新和推算不同方案在未來50年對公共財政的影響，以及僱主、僱員的額外承擔。

1.12 諮詢文件的第二章引用最新的人口和勞動人口推算，講述人口老化和勞動力萎縮對公共財政和退休保障制度的可持續性所帶來的挑戰，繼而討論退休保障的責任問題，以及長者貧窮情況。

1.13 第三章討論世界銀行倡議的多根支柱模式，以及香港的多根支柱制度，並嘗試識別需社會進一步關顧的長者和其他群組。此章節亦會闡述海外退休金制度的改革趨勢。

1.14 第四章檢視香港的零支柱(社會保障)和第四支柱(公共服務、家庭支援和個人資產)的現況，而第五章則講述第二支柱(主要為強積金)和第三支柱(自願性儲蓄)的具體內容。該兩個章節亦會同時歸納委員會對現行各根支柱的改善建議。

1.15 第六章在「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則中各以一個模擬方案作比較和分析。「不論貧富」模擬方案會以《報告》建議的「老年金」的金額和發放準則為基礎；「有經濟需要」原則會以一個優化長者生活津貼的模擬方案作分析。當中還會包括以一個簡單易明的框架，在共同基礎下比較兩個模擬方案的新增開支、對公共財政的影響、對僱主、僱員的額外承擔、扶貧助弱的成本效益等。此章節亦會講述政府的立場。

1.16 第七章嘗試拋磚引玉，提出社會可聚焦討論的範疇。

1.17 諮詢文件共有六個附件。附件一載列委員會的職權範圍和委員名單；附件二簡述海外退休金制度的改革趨勢；附件三交代遣散費、長期服務金和「對沖」安排的背景資料。

1.18 附件四及五分別為技術文件。附件四闡述以最新的人口和勞動人口推算為基礎，推算「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案於未來50年的財政承擔的技術細節和結果。套用最新的人口和勞動人口推算，以及《報告》原來的推算框架和各方案本身建議的融資方法，附件五載列《報告》內的坊間方案(包括三個「不論貧富」方案和兩個「有經濟需要」方案)，以及「老年金」方案的更新財務估算。

1.19 附件六交代公共年金計劃的具體內容，此坊間建議在《報告》中曾有提述但未獲處理。