

第三章 多根支柱制度的政策理念

世界銀行多根支柱模式

3.1 面對人口老化的挑戰，全球不少地方致力改革退休保障制度，讓制度更可持續。為協助各個地方有系統地作出分析和比較，世界銀行在1994年提出了一個三根支柱的退休保障框架，並在2005年把這個框架更細緻地劃分為五根支柱(見圖3.1)。

3.2 世界銀行認為，退休金制度的核心目標是防範老年貧窮的風險，以及透過儲蓄以維持與退休前相若的生活水平。世界銀行表示為退休生活累積足夠的儲備是一個複雜的問題，因此必須以多管齊下的方式解決，確立多個退休儲蓄或收

圖3.1 世界銀行倡議的多根支柱發展模式



資料來源：世界銀行

入來源。由於每根支柱的目的和目標對象各有不同，其財政來源亦各異，所以多根支柱模式更能滿足社會內不同長者組群的需要，也有助退休金制度抵禦在經濟、人口及政治方面的風險。

3.3 世界銀行雖然倡議多根支柱模式，但並無表示一個全面的退休保障制度必須齊備五根支柱，反而強調不存在一個適用於所有地方的制度。每個地方都要因應固有的退休保障制度、改革的需要，以及是否已具備有利改革的客觀條件等因素，考慮未來的發展方向。

香港退休保障現況分析

3.4 香港的退休保障制度沿用世界銀行倡議的多根支柱發展模式，由多個計劃組成，並構成四根支柱，支柱間互相補足以滿足不同長者組群的需要：

- 零支柱** 由公帑支付的社會保障計劃；
- 第二支柱** 強積金下的強制性供款和其他職業退休計劃；
- 第三支柱** 強積金下的自願性供款、退休儲蓄保險等；以及
- 第四支柱** 公營房屋、醫療和福利服務、家庭支援和個人資產（例如自置物業）。

由於香港沒有一個公營管理的強制性供款計劃，所以沒有任何屬於第一支柱的安排。圖3.2按世界銀行的框架表表述香港的退休保障制度。

圖3.2 按世界銀行的框架表述香港的退休保障制度

	零支柱	第一支柱	第二支柱	第三支柱	第四支柱
世界銀行的五根支柱	由公帑支付的老年金或社會保障計劃（毋須或設有經濟審查）	公營管理的強制性供款計劃（通常是隨收隨支）	私營管理的強制性職業或私人退休供款計劃	自願向職業或私人退休計劃供款或儲蓄	公共服務、家庭支援和個人資產
香港退休保障制度	綜援*； 長者生活津貼； 高齡津貼； 廣東計劃； 傷殘津貼	沒有	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	強積金 自願性供款； 退休儲蓄保險	公營房屋； 公營醫療； 院舍和社區照顧服務； 長者醫療券； 公共交通票價優惠； 家庭支援； 自置物業

註：（*）包括綜援長者廣東及福建省養老計劃。

資料來源：世界銀行和相關政策局

完善現行制度的目標

3.5 香港的退休保障制度強調有能力工作的人士應自給自足，政府的角色是支援經濟上無法自助的長者。換言之，在職人士通過強積金強制性供款、自願性儲蓄或退休投資等，計劃自己及家人的退休生活（即第二、三及四支柱）。政府則利用稅收在社會保障計劃下進行財富再分配，通過不同的計劃向長者提供社會安全網或補助（即零支柱），並大幅資助公營房屋、醫療、院舍和社區照顧等服務，照顧長者的日常需要（即第四支柱）。這樣的安排較能確保制度在人口老化和維持香港低稅率和簡單稅制的情況下，長遠地持續運作。

3.6 委員會認為香港應繼續採用多根支柱模式，確立多元的退休儲蓄或收入渠道，並輔以一系列的公共服務。為貫徹香港既定的社會福利和公共理財理念，委員會認為香港的退休保障制度應保留以下社會珍惜的固有價值和原則——

- (a) 透過持續工作和儲蓄實踐自力更生；
- (b) 鼓勵家庭成員互相支援；以及
- (c) 向有需要長者提供社會安全網。

3.7 我們的目標是建立一個全面、足夠、可持續、可承擔和穩定的退休保障制度，讓特別是未能自顧的長者，可以維持合理的生活水平。「全面」是指除收入保障外，制度亦要提供住屋、醫療、福利等支援服務。「足夠」是指收入保障是否足以支持晚年生活。「可持續」是指制度在財政上是否具可持續性。「可承擔」是新增開支會否超越政府、僱主和僱員的承擔能力。「穩定」是指制度在不同的經濟表現情況下能否保持穩定，不因經濟起伏而出現退休金須大幅削減的情況。這五個目標可共存但互相影響，例如過分強調足夠性的代價是制度難以持續，而只追求持續性或會令長者得不到足夠的保障。委員會認為當前的挑戰是在它們之間尋找切合香港實際情況的平衡點。

須關注的群組

3.8 假設一位僱員由25歲開始供強積金，每月薪金15,000元（與2014年就業人士入息中位數水平相同），期間無實質薪金調整，強積金累積權益亦沒有被「對沖」¹。此僱員65歲退休時可累積一筆強積金權益足夠轉化成大概每月三千至四千元的收入（現時價格）²。再加上毋須經濟審查的每月1,235元的高齡津貼，其

財政資源應該可以應付房屋及醫療以外的一般生活開支。雖然何謂「足夠」難有客觀標準，但《報告》涵蓋的各個「不論貧富」方案所建議的給付金額都在三千多元的水平，我們可以大致以此作為「足夠」的水平。

3.9 至於在適齡工作期間從事較低收入的工作、強積金權益曾被「對沖」、料理家務者、或未有長期連續工作等人士，他們能累積的強積金權益有限。如計及其他支柱仍未有充分保障，他們可申領須經濟審查的綜援或長者生活津貼。

3.10 經檢視長者貧窮情況和現行退休保障各根支柱所能覆蓋的長者後，委員會認為下列群組的情況值得關注 —

- (a) 在政策介入後仍處於貧窮線下並有經濟需要的長者。以2014年的貧窮數據分析，這包括在貧窮線下並報稱有經濟需要的35 000名非綜援長者，當中有兩萬多正領取長者生活津貼。
- (b) 強積金現行供款率、供款上下限等的設計難以令這根支柱滿足所有退休需要，加上制度只有15年的歷史，低收入人士在退休時累積的儲蓄會較少。特別是那些因收入低而無須作出僱員供款及受「對沖」安排影響的一群。2014年，受「對沖」影響的僱員約有43 500名，佔強積金已登記僱員的1.7%。
- (c) 非在職人士，例如目前約有65萬名料理家務者，大部分為家庭主婦。他們或許只能靠個人儲蓄、家庭支援或社會保障提供的經濟支援來維持晚年生活。
- (d) 有些長者不算富有，但擁有若干資產(例如自置物業)。這些長者既沒法確定自己有多長壽，又擔心會在有生之年耗盡積蓄，因此會盡量節衣縮食，以致晚年生活貧困。目前約有25萬名長者擁有並住在沒有按揭的自置物業(包括私樓及居者有其屋(居屋))。

3.11 委員會建議社會可聚焦探討如何改善上述四個群組的退休保障安排。但正如上文第3.7段所述，在全面、足夠以外，還需平衡制度的可持續性和可承擔性等。這也是不少海外地方近年改革退休金制度時要處理的課題。

¹ 此乃強制性公積金計劃管理局(積金局)曾引用的例子。「無實質薪金調整」即薪金水平只按通脹調整，沒有實質增幅。「對沖」安排容許僱主以包括強積金累算權益在內的金額，抵銷《僱傭條例》規定須支付的遣散費或長期服務金。

² 此例子的其他假設包括強積金在40年工作年期內年率化內部回報率為1.6%(即強積金開始實施至2015年10月底的年率化內部回報率，再扣除期內的通脹率)；退休時提取的強積金權益日後獲取與通脹同水平的回報率；以及以65歲人士的預期平均壽命攤分所能獲取的每月金額。詳情可參閱第五章第5.8段的例子。

海外經驗

3.12 附件二檢視了海外一些地方改革退休保障制度的趨勢，當中有兩點主要觀察——

- (a) 許多地方過去都主要以隨收隨支方式，發展屬第一支柱的公營強制性供款計劃。然而，隨着生育率下降和預期壽命延長，當退休人士的增長速度較勞動人口為快時，這些地方的第一支柱面對不少的財政問題。其中一個改革方向是保留這根支柱並修正其問題，通過延後退休年齡、改變計算退休金方程式等措施，減低退休金開支或控制其增長速度，以改善第一支柱的財政可持續性。
- (b) 另一個改革方向是越來越多地方成立了第二支柱，主要為私營管理、以個人帳戶模式運作的強制性職業退休供款計劃。由於這根支柱一般具備足額資金，計劃所累積的資產能足以應付當前和未來的支付責任，因此其財政可持續性較高。然而，一如香港的強積金，這些地方的第二支柱亦遇上了一些挑戰，包括收費問題、保障不足，以及僱員所承受的投資和長壽風險，要推行包括引入預設退休金產品等措施，以降低收費和更好管理投資風險。