

行政摘要

1. 香港正面對人口老化的社會挑戰，扶貧委員會（委員會）於 2015 年 12 月 22 日發表名為《退休保障 前路共建》的諮詢文件，並展開為期六個月的公眾參與活動。思網絡有限公司獲委聘為獨立顧問，協助安排各項諮詢活動，並有系統地收集和記錄從不同途徑所收集的意見，然後以質性意見分析方法整理和分析不同持份者和界別就退休保障的意見。公眾參與活動期間，委員會主辦及獲邀出席了合共 110 場諮詢活動，逾一萬名市民參與其中，1 418 人次曾公開發言表達意見。諮詢期內共收到 18 365 份來自團體和個別人士提交的意見書，可見社會對議題的關注。
2. 世界銀行提出多根支柱的退休保障概念，是次公眾參與活動以此作為框架討論如何較全面改善本港長者的退休保障，以及相應的融資安排和政策配合。為了將紛陳的意見作系統化闡述，顧問遂按專業的質性意見分析方法逐一將所收集到的意見歸納及分流，由下而上建構社會對退休保障期望與承擔的論述。
3. 是次諮詢羅列了七大討論議題，其中有關政策原則與相應融資安排，以及如何處理強積金「對沖」安排是公眾尤為關注的重點議題。社會各界就改善長者現金津貼計劃以及處理強積金「對沖」等兩項安排，提出了豐富而具體的執行方案建議，顧問從中歸納了它們共通之處，以及可應用的政策元素，以便社會及當局探討政策細節時可作參考。
4. 就政策原則而言，是次諮詢議題中提出政府應採納「有經濟需要」或「不論貧富」的原則，而在參與諮詢活動的 1 418 人次，以及提交的 18 365 份書面意見當中，是有較多意見傾向支持「不論貧富」原則的。然而，社會在這半年的互動交流中，顧問歸納並發現紛陳的意見中，其實有大部分並非二元對立的思考，反而是在改善現制度前題下有程度之別]。不同的意見大致上可分為四個程度，它們分別為：（一）「維持現狀」；（二）「在現有綜援與長者生活津貼之間加一層現金援助」；（三）「提高現有長者生活津貼計劃的資產上限，及/或提高其津貼水平」，這類意見與第二類意見的其中一個分別，在於有關資產上限突破了現時長者生活津貼的 21.9 萬元上限（單身長者）；最後，（四）「達某年齡的長者可免審查領取劃一金額的老年金」，即民間最多提及的全民方案。（詳見報告內文 3.2 段）

5. 滿足社會需要的另一面，是關鍵的融資問題，即市民對相應所需資源的承擔。諮詢期間可見市民普遍抱有政府財政充裕的印象，意見遂傾向有關計劃開支由政府先付、有能者次之，並以經濟實惠的手法推行。至於個人額外的財政承擔，市民的意見則較分歧。不少市民關心退休保障方案的設計應有可見的持續性，才能展現共同承擔與成果共享的平等機會。
6. 上文第 4 段提及是次諮詢所收集到有關原則傾向的四個不同程度的意見，當中較能接受在中間落墨安排的意見中，就資產上限標準的討論，則提出以可預期的非經常性開支所需作參考（主要是遇到較嚴重疾病所需的醫療費，或用作身後殮葬安排的費用等），又或是可參考足夠長者生活約三至五年時間的費用，以至他們可在失去生活安全感之前申請各項有關的現金津貼計劃。
7. 就處理強積金「對沖」安排的討論，其實勞資雙方立場鮮明。僱主關注現有制度若出現改變，會影響其經營預算，新增成本難以負擔；至於僱員的關注，則認為遣散費及長期服務金是個人應得的補償，從強積金戶口的僱主供款中作「對沖」，有如用僱員口袋的錢賠償自己。有意見便提出，考慮到遣散費及長服金的失業保險、非因公傷殘保險，以及退休保障等功能與現實情況，需要政府介入協調，斥資成立基金以作資助，但同時亦可保留僱主部分能夠承擔部份責任，以令其解僱員工需付出成本，藉以發揮職業保險的功能。
8. 另外，就現行社會保障制度的討論，有意見指綜合社會保障援助（綜援）計劃目前設定的資產上限太低、獨立申請綜援長者的親屬需提交「經濟狀況聲明」（俗稱「衰仔紙」），以及與家人同住的長者未能以個人為單位申請綜援等安排，均構成標籤效應及阻礙長者申請綜援的原因，有需要改善，這亦是民間爭取全民式免審查津貼制度的其中一項重要原因。有意見提出，現金津貼計劃的資產上限介定了當事人為貧窮者，影響其自我定位，是標籤所在，因此提高資產上限，可望減低標籤效應。同時，諮詢期的討論發現，社會大眾對長者晚年需要較多積蓄的心態其實較能體諒，如何在政策設計時體現這份體諒亦是如如何減低標籤效應可探討的方向。
9. 至於其他退休保障支柱的討論，亦包括長者的住屋及醫療需要、如何為「有資產、低或無收入」長者將資產化成流動現金，以及更有效為持有一定資金的長者把資金轉作投資，以換取終生每月穩定收入以解決長壽風險，即如年金計劃等。市民亦提出了對公營房屋及醫療服務的關注，這兩項需要正是長者退休後最大生活開支所在。至於有關將資產化成流動現金及年金計劃等方面的討論相對較少，這反映部分市民對退休理財規劃的認知及準備有限，對諮詢文件中提及的年金計劃，在現階段細節資料不足的情況下，亦持較保守

的態度。然而，公眾對公營的投資儲蓄計劃，例如近年已推出市場的 iBond 反應則較為正面。

10. 最後，在公眾參與活動期間，不少市民有談及經濟困難長者以「執紙皮」謀生的情況，又有意見提出已達一定教育水平的中產長者同樣憂慮因長壽而帶來的經濟問題，這是由於他們在原有職位退下來以後，要在勞動市場再找到與其教育程度相稱而較具彈性的工作機會，其實不易。因此，如何讓長者老有所依，亦老有所為，將會香港社會今後面對人口老齡化仍有待進一步探討的課題。