

退休保障 前路共建

諮詢文件



扶貧委員會
2015年12月

目錄

序言	i
<hr/>	
諮詢文件	
第一章 諮詢範圍和目的	1
第二章 人口老化的挑戰	4
第三章 多根支柱制度的政策理念	13
第四章 零支柱和第四支柱現況分析	18
第五章 第二和第三支柱現況分析	32
第六章 比較「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案	43
第七章 提出你的意見	55
<hr/>	
附件	
附件一 扶貧委員會職權範圍和委員名單	58
附件二 海外經驗	59
附件三 遣散費和長期服務金及「對沖」機制的 背景和相關資料	65
附件四 「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案的 詳細財務分析	70
附件五 《報告》內五個坊間方案和「老年金」方案的 財務分析更新	79
附件六 公共年金計劃	104
常用詞彙	106
額外資料連結	113

註：《報告》是指周永新教授團隊於2014年8月向扶貧委員會提交的研究報告。



序言

香港社會對上一次討論退休保障是上世紀九十年代初期。隨後立法局於1995年通過強制性公積金(強積金)計劃條例，到2000年一個強制僱主和僱員供款的退休儲蓄制度正式成立，為香港的退休保障制度翻開新的一頁。

以目前的供款率和覆蓋率，強積金實難以徹底解決長者退休保障的問題。事實上，香港奉行世界銀行倡議的多根支柱模式，除了在職人士通過強積金強制性的僱主和僱員供款為自己作退休準備外，其他支柱包括由政府運用稅支助的社會保障計劃、個人的自願性儲蓄或家人支援，以及政府通過房屋、醫療、福利服務提供的長者照顧。儘管如此，過去多年，要求增設全民退休保障(即不論長者的經濟狀況，劃一為年滿65歲的長者每月提供養老金)的聲音不絕於耳。

扶貧安老是本屆政府的施政重點之一，而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及退休保障制度”。本屆政府已於2013年實施讓超過42萬名長者受惠的長者生活津貼，但我們仍有決心和承擔為長者謀福祉，委託扶貧委員會探討如何改善本港的退休保障，更好地紓緩長者晚年生活的困境。這就是今次公眾諮詢的緣起。

是次有關退休保障的諮詢有幾個特色：

- (一) 諮詢以扶貧委員會的名義進行，文件的取態和內容都經由來自不同背景的委員審議通過。作為扶貧委員會主席，我力求客觀、中立，亦努力協助委員會達成共識，但針對較具爭議性的議題，委員有很不同的意見，諮詢文件都一一如實反映；
- (二) 同樣地，面對一個影響如此深遠的社會課題，作為一個負責任的政府，我們必須向市民交代政府的看法。簡而言之，政府對任何不設經濟審查、不論貧富向所有長者提供劃一援助的方案有所保留，但認同現行退休保障制度有改善的空間，我們最不希望見到的是退休保障的工作停滯不前，香港再次因兩極化的爭拗而無法前進；
- (三) 退休保障制度影響很多代香港人的利益，是次諮詢工作必須深入各階層、各界別、各年齡組群，特別是年青的學生。因此，我們預留了較長的六個月時間，聆聽各界的意見，我和相關官員及扶

貧委員會委員會透過不同途徑，包括社交媒體，接觸各界人士和青年人，引發理性務實的討論；以及

- (四) 針對加強長者退休保障究竟應該採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」的原則，諮詢文件提供可供比擬的模擬方案、兩者的財政承擔及對公共財政的影響。我希望這些詳細的數據有助社會認真討論這個富爭議性的議題。

諮詢文件要處理的另一個富爭議性的議題是強積金的「對沖」安排。在這個問題上，行政長官在其競選政綱中提出應“逐步降低強積金戶口內僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例”。經詳細討論後，委員會認為不應低估處理「對沖」問題的複雜性。委員會同意社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面深入的討論，努力找出一個勞資雙方都能接受的方法，以維護低收入人士的利益，並進一步強化強積金這根支柱和整個退休保障制度。

扶貧委員會委員來自不同的背景，對上述兩個極富爭議性的議題有一定的立場，諮詢文件能按時完成草擬，實有賴委員那份互相包容和求同存異的態度及對香港的承擔，我在此向他們致以衷心的感謝。我亦要多謝由周永新教授領導的團隊早前完成的退休保障未來發展的研究報告，為我們這份諮詢文件提供了有用的基礎。

最後，我鼓勵大家在未來六個月循不同渠道多給我們意見，協助政府和扶貧委員會做好完善退休保障的工作。



林鄭月娥

扶貧委員會主席林鄭月娥

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。

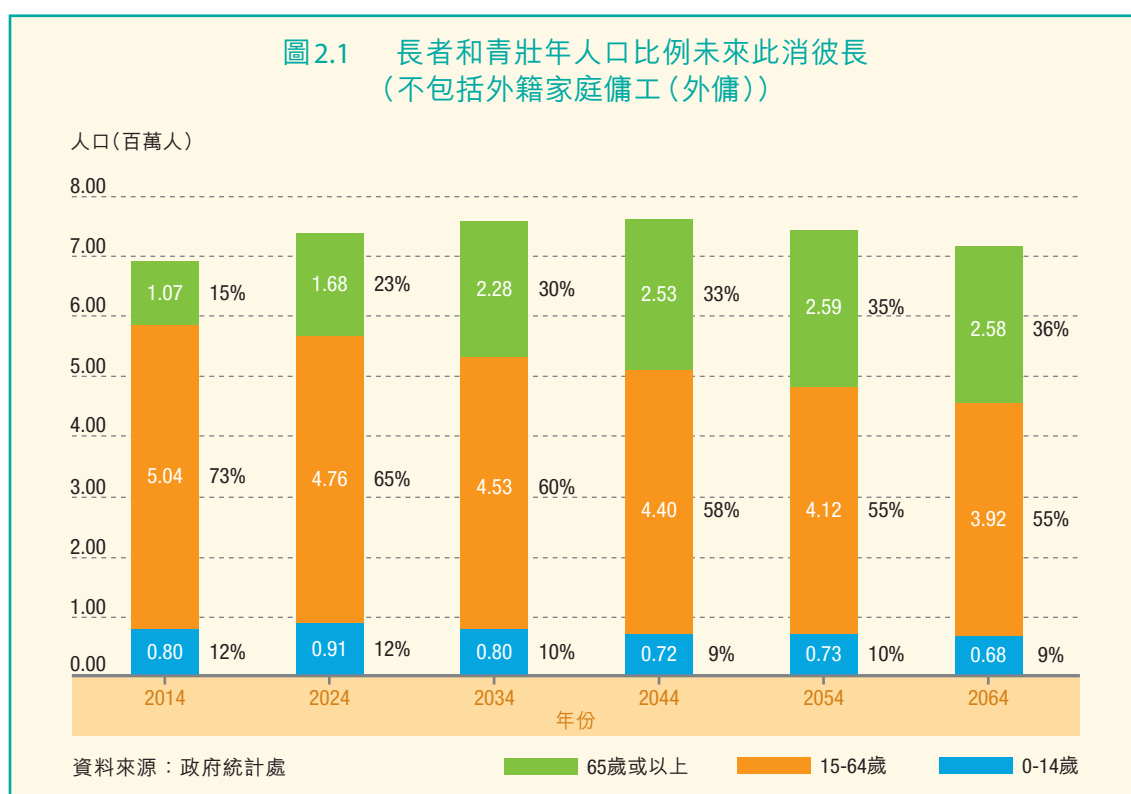
1.19 附件六交代公共年金計劃的具體內容，此坊間建議在《報告》中曾有提述但未獲處理。

第二章 人口老化的挑戰

人口急速老化

2.1. 香港人越來越長壽。現時65歲的長者，預期有六成將活到85歲或以上，四成會年過90。同時影響香港人口結構的還有生育率。香港的總和生育率由1981年每名女性生產1.9個嬰兒下降至2003年的0.9個歷史低位，再回升至近年1.2至1.3個的水平。

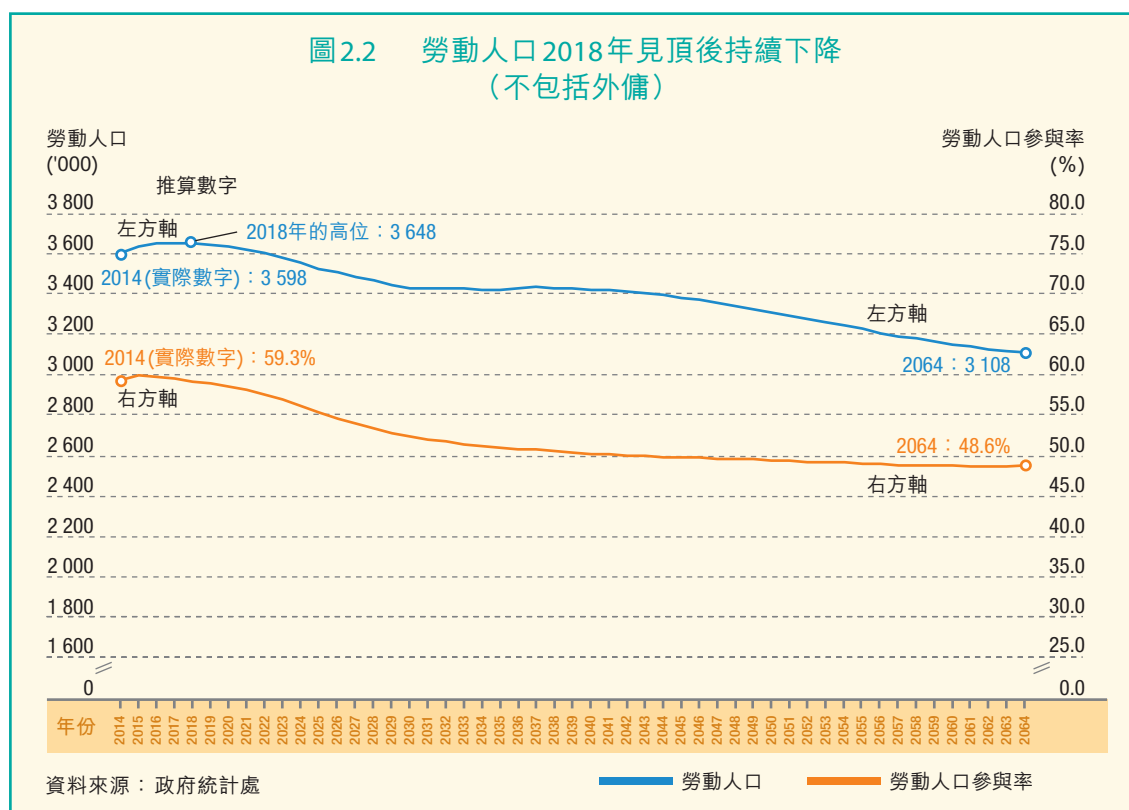
2.2. 在人均壽命延長和出生率偏低的情況下，再加上嬰兒潮時出生的一代陸續步入退休年齡，長者人口在未來40多年會持續上升，到2040年左右，差不多每三名香港人便有一名是長者。最新的人口推算¹顯示，65歲或以上的長者人口將由2014年的107萬（或15.4%），倍增至2064年的258萬（或35.9%）（見圖2.1）。同期75歲或以上的長者人口亦由53萬（或7.6%）上升至162萬（或22.6%）。



¹ 本諮詢文件引用的人口和勞動人口推算數字，是政府統計處在2015年9月公布的最新推算結果。這些數字假設現行政策及過往趨勢不變而得出最有可能發生的情況。倘若有新政策推行或趨勢有所轉變，人口和勞動人口數字亦會不同。政府統計處會密切留意最新的人口和勞動市場的發展情況，並按需要進行更新。

勞動力下降

2.3. 預計長者人口急速上升之同時，青壯年人（15至64歲）的數目，卻由2014年的504萬（或73.0%）大幅下降至2064年的392萬（或54.6%）。青壯年人是勞動人口的中流砥柱，這個年齡層的人數銳減，將導致勞動人口由2014年的360萬微升至2018年的頂峰365萬後，便一直回落至2064年的311萬。勞動人口參與率將由2014年59.3%下降至2064年的48.6%（見圖2.2）。值得注意的是，長者的勞動人口參與率將有所上升，由2014年的8.7%增至2064年的9.4%。



撫養比率惡化

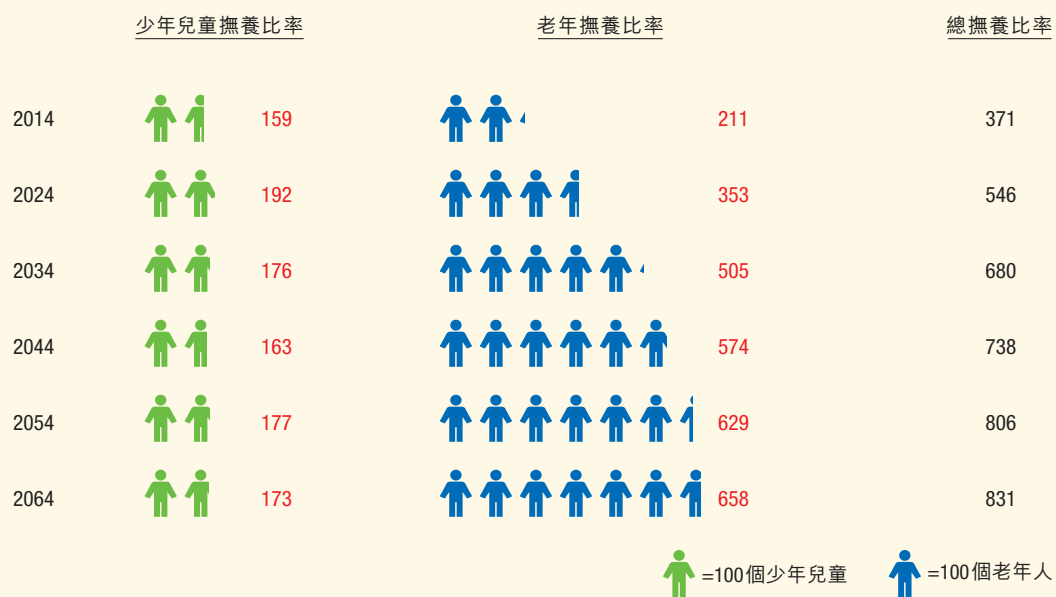
2.4 撫養比率會迅速惡化，每千名適齡工作人士（15至64歲）須撫養的年幼和長者人口，將由2014年的371人上升至2064年的831人（見圖2.3）。在青壯年和長者人口此消彼長，加上長者越來越長壽的情況下，過分倚賴未來世代供養長者的退休保障制度，財政上將難以持續。

公共財政的影響

經濟增長減速 影響稅收

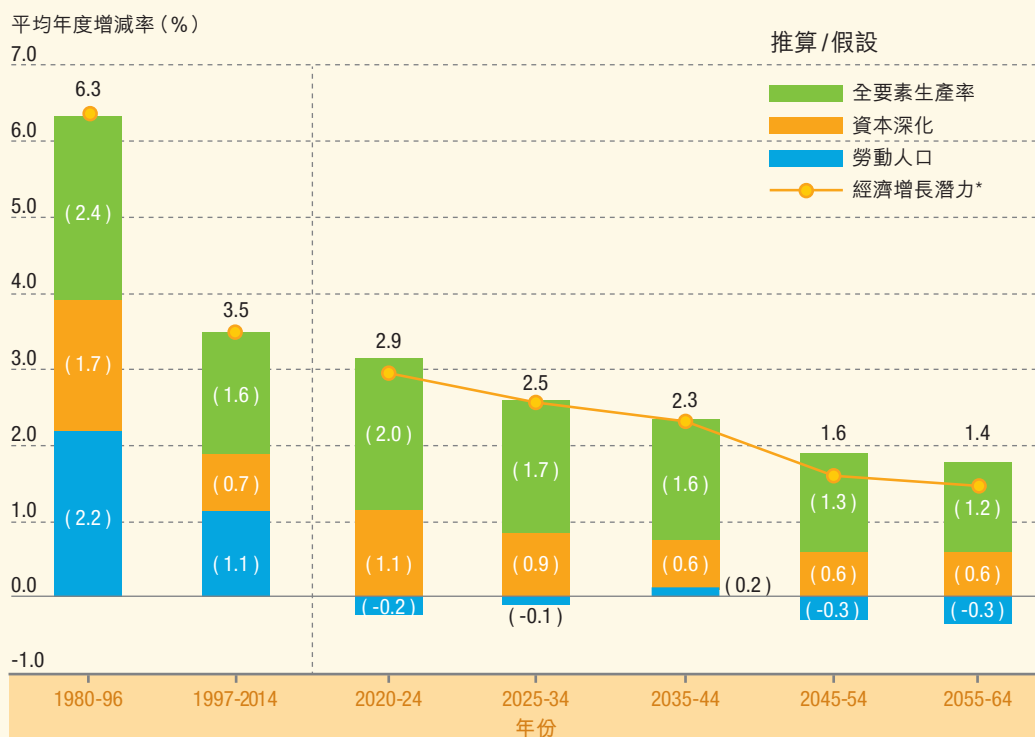
2.5 本地勞動人口長期萎縮，即使勞動生產力繼續上升，長遠經濟增長潛力無可避免受壓。鑑於最新勞動人口推算結果較上一套推算為低，而人口老化的情況亦更形嚴峻，香港經濟的長遠趨勢增長預計會逐步回落（見圖2.4）。2015至

圖 2.3 撫養比率惡化 (不包括外傭)



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

圖 2.4 勞動力不足將拖慢經濟增長



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

2041年的27年間的平均實質經濟增長率假設為每年2.7%，略低於2014年《長遠財政計劃工作小組報告》中假設的每年2.8%。經濟增長減速的情況於2041年後會更為明顯，2042至2064年的23年間的平均實質經濟增長率進一步減慢至1.6%²。這趨勢會影響政府的稅收和其他收入，加重公共財政的壓力，增加財赤的風險。

2.6 上文對長遠經濟增長的假設是基於現有條件的推算。香港經濟發展正受制於兩大局限——人力和土地。如果我們能妥善處理人力和土地資源問題，不排除香港經濟在將來或能以較快速度增長。

公共開支上升

2.7 人口老化將大幅增加醫療和社會福利的需求。這不單是長者人口急速增長的必然結果，還因為長壽延長了長者需要支援或服務的年期，加上除公營房屋和個別長者社會保障項目外，大部分為長者提供的支援或服務項目，例如高齡津貼、醫療、院舍和社區照顧服務、公共交通票價優惠計劃、長者醫療券等，目前都毋須經濟審查。

2.8 2014-15年，政府投放於長者的經常開支（不包括公營房屋）約553億元，佔整體政府經常開支約兩成，即每五元的經常開支便約有一元用來支援長者，主要包括——

(a) 長者社會保障241億元（比2010-11年增加70%）³；

(b) 長者公營醫療服務239億元（比2010-11年增加39%）；

(c) 長者住宿及社區照顧服務62億元（比2010-11年增加57%）；及

(d) 長者醫療券及公共交通票價優惠計劃11億元（比2010-11年增加846%⁴）。

2.9 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（見圖2.5）。

² 名義經濟增長率假設亦會相應調低。2015至2041年27年間的平均名義經濟增長率假設為每年4.3%，略低於《長遠財政計劃工作小組報告》中假設的每年4.4%；而2042至2064年23年間的平均名義經濟增長率亦進一步減慢至3.1%。

³ 不包括財政預算案內一次性紓困措施。

⁴ 由於公共交通票價優惠計劃於2012年6月開始實施，此百分比只顯示長者醫療券在2010-11年和2014-15年期間的開支增幅。

圖2.5 數十年後的長者開支將會是現時的二至四倍

(\$ 億：按2015年價格計算)	2014-15	2064-65
長者社會保障福利(包括綜合社會保障援助(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

註：(*) 這開支只包括向各參與優惠計劃的公共交通營辦商發還因向65歲或以上長者(不論殘疾情況，而不包括65歲以下的嚴重殘疾人士)實施優惠計劃而少收的車/船費收入的款額。

資料來源：相關政策局

公共財政更趨嚴峻

2.10 財政司司長轄下的長遠財政計劃工作小組去年三月發表報告，當中的公共財政可持續性評估顯示，即使沒有通脹和維持現有公共服務水平(換言之，未有計算為改善退休保障而須投入的額外資源)，公共開支會因人口老化而急速上升。如政府開支增幅長期超越收入及經濟增長，政府在2029-30年左右(即14年內)可能開始面對結構性赤字問題。除非削減其他公共服務及政策範疇的開支，否則很大機會要加稅或引入新稅種，以解決財赤問題。可以肯定的是，任何涉及額外公共資源的退休保障建議，將會進一步加重公共財政的壓力。如何避免為社會帶來不能承受的財政負擔，以及確保有限的公共資源能發揮最大的效用，聚焦有效地幫助有需要的長者，是處理退休保障議題的重要考慮之一。

退休保障：責任誰屬

2.11 人口老化會增加公共財政的壓力。如何確保退休保障制度的可持續性，並將供養長者的責任有效和公平地在個人、家庭和社會之間分攤，以及平衡世代之間的利益，是社會要共同探討的問題。

2.12 《報告》指出社會人士在「責任誰屬」的觀念上有分歧。有意見認為是個人和家庭的責任，社會只應協助有經濟需要的長者。也有意見認為政府有能力和條件為所有長者提供基本生活保障⁵。

2.13 政府統計處於2012年進行了一項名為《退休計劃及老年經濟狀況》的主題性住戶統計調查，提供更多客觀數據，有助理解市民對「責任誰屬」的想法、家庭對退休長者的支援，以及個人為退休所作的準備。主要結果如下(見圖2.6) —

- (a) 約八成的受訪者認為自己(49.9%)、兒孫(19.0%)和配偶(10.2%)最應該負起退休後/年老時的生活保障的責任，而認為政府最應該負責任的只有不足一成(9.5%)，顯示社會普遍認同退休保障是自己和個人的責任，自給自足和家庭成員互相支援的心態依然相當牢固。
- (b) 約七成在統計時屬現正退休人士表示家人有為他們提供經濟支援，而家人每月所供給的生活費中位數為4,000元(2012年價格)，顯示家庭支援仍然是不少長者的收入來源之一。
- (c) 比較在統計時屬現正及未來退休人士，後者的工作有提供退休保障的比率為79.2%，遠較在統計時屬現正退休人士的33.6%為高。在統計時屬未來退休人士當中，50.9%有儲蓄及投資；17.1%有購買保障年老時可能出現的各種長期疾病的醫療及護理保險。在統計時屬現正退休人士的相關比率分別只有39.1%和5.5%。這些數據顯示隨着退休保障制度日趨成熟和思維的改變，未來世代的退休準備會比現今的充足，但仍有改善的空間。

2.14 在過去30年，65歲的男性和女性的預期壽命分別增加約五年和六年，2014年年屆65歲的長者預計平均可以活到85歲和89歲。換言之，退休生活可以長達二、三十年。如果年輕時未有規劃，沒有及時為退休後的生活作充足的財務準備，長壽的確會帶來財務風險。退休後要有多少收入才足夠?強積金供款和個人儲蓄能否足夠用過世呢?未來提取強積金時，如何運用整筆款項，確保往後的生活有穩定的收入?如何利用自置居所去改善退休後的生活?要做到退而無「憂」，關係到自己的準備、家人的支援和制度所能提供的保障。

⁵ 節錄自《報告》行政摘要第4頁—“部分意見認為年老時的生活保障應是個人和家庭責任，不應委託給他人，更不應由政府支付全部相關開支；意見常引用外國的經驗，用以說明全民退休保障是行不通的。相反，部分意見則認為退休保障是公民應享的權利，年長市民不論貧富均應有權過著「尊嚴」的生活”。

節錄自《報告》行政摘要第5頁—“部分意見認為，政府只應協助經濟上有需要的長者，因政府資源有限，不能滿足全部年長市民的需要。相反，部分意見認為，以香港的經濟發展水平，及豐厚的財政儲備，政府是絕對有能力和條件，為全部年長市民提供基本生活保障”。

圖2.6 《退休計劃及老年經濟狀況》主題性住戶統計調查之相關結果

	在統計時屬 現正退休人士	在統計時屬 未來退休人士	合計
被認為最應該負起退休後/年老時的生活保障人士：			
自己	39.2%	54.0%	49.9%
兒孫(包括同住或非同住兒孫及其配偶)	33.8%	13.3%	19.0%
配偶	4.9%	12.3%	10.2%
政府	13.4%	8.0%	9.5%
僱主	3.0%	6.4%	5.5%
其他親友	2.4%	2.2%	2.3%
慈善機構/善長人士	0.4%	1.2%	0.9%
不知道/沒有意見	3.0%	2.6%	2.7%
有為退休後/年老時的金錢需要作預備 (可選擇以下多項預備方式)			
儲蓄及投資	39.1%	50.9%	47.6%
養育子女並期望在年老時子女供養作回饋	27.1%	16.3%	19.3%
購買保障年老時可能出現的各種長期疾病的 醫療及護理保險	5.5%	17.1%	13.8%
退休前的工作/現時的工作有提供退休保障計劃	33.6%	79.2%	66.3%
現時有家人作經濟支援的比率	69.7%	不適用	不適用
現時家人每月平均供給的生活費中位數 (不包括那些不知道/忘記及拒絕回答的人士)	\$4,000	不適用	不適用

資料來源：政府統計處

長者貧窮情況

2.15 即使越來越多長者為自己的退休生活作了更好準備，社會上仍有部分長者在現行制度下未獲充分保障。加強對有需要長者的支援，社會應無異議。問題是如何識別哪些是須要進一步關顧的有需要長者？

2.16 外間很多時候會將討論焦點放在貧窮線下的長者。2014年，約29萬名長者在恆常現金政策介入後⁶，仍處於貧窮線之下，佔長者人口的30%。29萬名貧

⁶ 如以所領取的社會保障福利去劃分，這約29萬名長者的分布如下—

社會保障	受惠人數(百分比)
綜援*	48 000*(16%)
長者生活津貼	118 400(40%)
高齡津貼	67 000(23%)
傷殘津貼	7 600(3%)
沒有領取任何社會保障金額	52 800(18%)
總計	293 800(100%)

* 由於並非所有居於綜援住戶的長者都領取綜援，因此數字會與第2.17段及圖2.7的相關數字略有出入。

窮長者無疑是個不容輕視的數目，但我們同時不能忽略貧窮線只計收入的局限，一些「高資產、低收入」的長者會很容易在統計分析上被界定為貧窮，因而推高長者貧窮率。

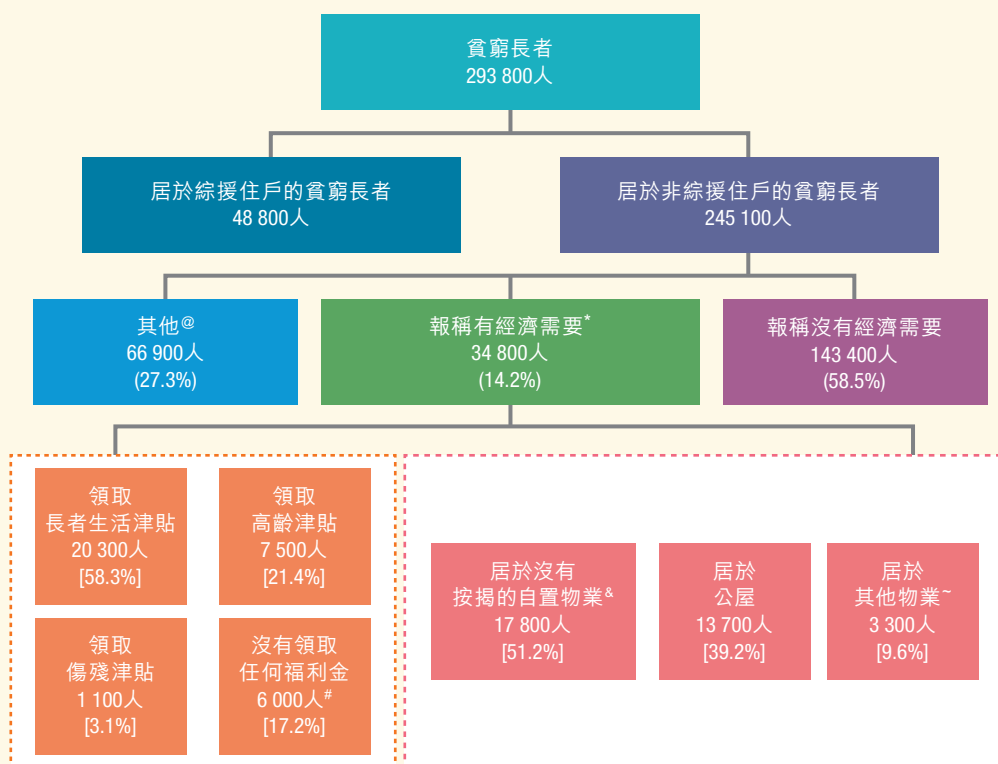
2.17 約29萬名貧窮長者當中，17%居於領取綜援的住戶，他們在綜援機制下的「認可需要」已得到保障。餘下居於非綜援住戶的83%或約245 000名貧窮長者中，約14萬人報稱沒有經濟需要⁷，顯示並非所有貧窮線下的長者都需要支援。他們可能是「高資產、低收入」的長者。

2.18 至於餘下約十萬名非綜援貧窮長者當中，只有約35 000名報稱有經濟需要或正在申請綜援。他們當中約一半住在沒有按揭的自置物業，另有四成是公共租住房屋(公屋)租戶，住屋問題不大。同時這35 000名長者當中，有58%領取長者生活津貼，另約24%領取毋須經濟審查的傷殘津貼或高齡津貼，更有17%沒有領取任何社會保障福利(見圖2.7)。從以上分析可見，須要進一步財政支援的長者應遠較貧窮線下的長者數目為低。委員會認為要有效應對長者貧窮問題，不能單看貧窮線下的長者人數，反而應聚焦分析貧窮線下有經濟需要的長者，包括兩萬多名領取長者生活津貼但仍表示有經濟需要的長者。此外，由於貧窮線並非「扶貧線」，處於貧窮線上但有明顯貧窮風險的長者亦應成為進一步政策介入須關注的群體。

2.19 另一個顯示長者貧窮情況有所改善的數據，是申領零支柱下各項社會保障福利的長者比率在近十年多持續下降，由2002年的83%，下跌至2006年的79%和2011年的76%，現時為73%。當中申領綜援的長者比率由2004年的19%，逐步下跌至2015年年中的13%。這應可釋除部分人士過去表示人口老化將導致綜援長者個案大升的憂慮。儘管如此，由於香港人越來越長壽，當長者耗盡其強積金或個人儲蓄時，他們或需申領綜援或長者生活津貼以支援晚年生活。人均壽命延長仍是影響社會保障開支的潛在因素。

⁷ 數據來源為政府統計處自2010年進行的綜合住戶統計調查。當受訪住戶的月入低於某水平時，他們會被問及「為什麼沒有領取綜援?」，並獲提供多項選擇以回答此問題。部分住戶會選擇表示沒有經濟需要，部分則表示有經濟需要但不符合資格或正申請綜援，也有部分拒絕回答。過去五年，持續約60%的非綜援住戶會報稱沒有經濟需要。

圖2.7 2014年約29萬名貧窮長者的分布圖



註：為恆常現金政策介入後的貧窮數字。

() 佔所有非綜援住戶的貧窮長者的比例。

[] 佔報稱有經濟需要的非綜援住戶的貧窮長者的比例。

(*) 包括報稱有經濟需要及正在申請綜援的長者。

(#) 其中700人(11.9%)為70歲或以上的長者。

(@) 包括拒絕回應。

(&) 包括沒有按揭及借貸的自置私樓及居者有其屋。

(~) 包括居屋(有按揭或借貸)、臨屋及私樓(包括租戶及有按揭或借貸的自置私樓)。

資料來源：政府統計處

共同承擔

2.20 未來的人口結構會為退休保障制度的可持續性帶來莫大的挑戰。要維持制度能長遠持續下去，不能單靠任何一方獨力負擔供養長者的責任。個人、家庭和社會必須共同承擔，而責任的攤分應以公平為原則，避免加重下一代的負擔，並要維繫社會向來重視的自給自足、家庭成員互相支援等傳統價值。事實上，上文第2.13段的調查顯示市民普遍認同自己或家人須為退休作出準備，而現今世代對自己退休時的金錢需要已有更多準備。另外不少退休人士是有家人的經濟支援。在考慮如何改善退休保障制度的問題上，社會必須充分考慮這幾方面的因素。

2.21 坊間支持全民退休保障的團體及委員會內的部分委員，儘管不反對共同承擔的原則，但仍堅持「不論貧富」的退休保障是所有年長居民應有的公民權利。這些意見認為，以香港的經濟發展水平，及豐厚的財政儲備，政府是絕對有能力和條件，為所有長者提供劃一的基本生活保障。

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。

第四章

零支柱和第四支柱現況分析

零支柱下的社會保障計劃

4.1 零支柱是一個多層的社會保障制度，其中大部分計劃的主要功能是扶貧，為那些無法在其他支柱獲得充分退休保障的長者提供最後安全網，或補助他們的生活開支。現時的多層制度涵蓋綜援、長者生活津貼、高齡津貼、廣東計劃及傷殘津貼。這些計劃所提供的津貼金額和申請條件（包括在港居住要求、經濟審查等門檻）各有不同，為不同的長者群組作出支援，而每位長者只能領取其中一項津貼。

4.2 目前這根支柱覆蓋了全港約73%的長者，分別為綜援（13%）、長者生活津貼（37%）、高齡津貼（19%）¹和傷殘津貼（3%）。若以70歲或以上為界線，覆蓋率更高達87%。該四項津貼全以一般稅收支付，市民毋須供款（見圖4.1）。

長者綜援（2015–16年預算開支：94億元）

4.3 綜援的目標是為經濟上無法自給自足的人士提供安全網，應付生活上的基本需要，援助金額是所有社會保障計劃之中最高。雖然綜援並非專為長者而設，但近一半綜援受助人（或約17萬）是60歲或以上的長者²，足見綜援能為有需要長者提供晚年的生活保障。綜援長者會獲得較高的標準金額、特別津貼和補助金，以應付基本和其他特別需要（例如特別食物、醫療用品等）。綜援受助人亦可免費使用公立醫院及公立診所的服務。

4.4 基於綜援的目標是協助不能自顧的人士，計劃設有經濟審查，而審查尺度不宜寬鬆，確保有限資源用在最有需要人士身上。經濟審查以家庭為單位，貫徹家庭成員之間互相支援的理念。現時單身長者和兩位長者的家庭於申請綜援時的資產限額（自住物業不計在內）分別為43,500元及65,000元。如計及所有涉及長者的綜援個案，長者平均每月綜援金額約為5,100元，而單身長者為5,548元。圖4.2列舉四個例子，顯示不同健康和住屋狀況的單身長者每月可獲發由3,667元至10,462元不等的綜援金。

1 沒有把廣東計劃的長者計算在內，因為大部分受惠長者不屬居港人口。

2 在綜援計劃下，60歲或以上人士會被視為長者，無須參加適用於其他健全綜援受助人的「自力更生支援計劃」。

圖4.1 各項長者社會保障計劃的詳情

計劃*	入息/資產限額及每月援助金金額#			65歲或以上 受助人數目 (截至2015年6月底 佔65歲或以上 長者人口的百分比)	2014-15年度 實際開支 (\$ 億)
	入息限額(\$)	資產限額(\$)	每人每月 援助金金額 (\$)		
綜援	每月的 「認可需要」 金額®	43,500 (單身長者)	5,548 [^]	147 428 (13%)	88.9
長者生活津貼	單身人士：7,340 夫婦：11,830	單身人士：210,000 夫婦：318,000	2,390	420 227 (37%)	113.4
高齡津貼	不適用	不適用	1,235	216 205 (19%)	27.9
廣東計劃**	單身人士：7,340 夫婦：11,830	單身人士：210,000 夫婦：318,000	1,235	16 776 (-)##	2.6
普通傷殘津貼	不適用	不適用	1,580	19 472 (2%)	3.3
高額傷殘津貼			3,160	14 079 (1%)	4.9
沒有領取 社會保障的長者			不適用	305 889 (27%)	—
長者總人口(截至2015年6月底)				1 123 300 (100%) [~]	總額：241.0 ^{&}

註：(*) 不同計劃有不同合資格申領年齡。在綜援制度下，60歲或以上人士被視為長者；高齡津貼申請人的年齡須在70歲或以上；而長者生活津貼和廣東計劃申請人的年齡須在65歲或以上。傷殘津貼的申領資格視乎傷殘程度，沒有年齡限制。

(#) 此乃目前經濟審查限額及金額水平，自2015年2月1日生效。有關限額及金額水平每年2月1日按既定機制調整。

(®) 申請人及其家庭成員每月可評估的總收入必須低於他們在綜援計劃下的每月「認可需要」金額。

([^]) 按粗略估算，\$5,548為60歲或以上單身長者(不包括綜援長者廣東及福建省養老計劃受助人)每月平均綜援金額。

(**) 廣東計劃的入息和資產限額只適用於65至69歲的申請人。

(##) 未能提供相關百分比，因為大部分廣東計劃受惠長者都不計入居港人口內。

([~]) 由於進位關係，百分比相加後未必等如100%。

([&]) 若包括一次性紓困措施，開支總額約為\$258.5億(綜援：\$93.9億；長者生活津貼：\$122.9億；高齡津貼：\$30.1億；廣東計劃：\$2.8億；普通傷殘津貼：\$3.6億；高額傷殘津貼：\$5.3億)。由於進位關係，數字相加後可能與總數略有出入。

資料來源：社會福利署

圖 4.2 60歲或以上單身長者每月綜援金額例子

	例子 (一)	例子 (二)	例子 (三)	例子 (四) (入住非資助宿位)
(1) 標準金額	\$3,200 (健全長者)	\$3,200 (健全長者)	\$3,870 (殘疾程度達 100%長者)	\$5,450 (需經常護理長者)
(2) 社區生活 補助金/ 院舍照顧 補助金	\$300	\$300	\$300	\$300
(3) 長期個案 補助金	\$167 ((\$2,000/12月))	\$167 ((\$2,000/12月))	\$167 ((\$2,000/12月))	\$167 ((\$2,000/12月))
(4) 租金津貼	無需交租金	公屋租金：\$800	租住私人樓宇： \$1,640 (租金津貼上限)	非資助宿位院租： \$1,640 (租金津貼上限)
(5) 特別 津貼*	沒有領取其他 特別津貼	<ul style="list-style-type: none"> 老人緊急召援系統 服務費：\$100 電話費：\$128 牙科津貼：\$800 ((\$9,600/12月)) 眼鏡津貼：\$21 ((\$500/24月)) 	<ul style="list-style-type: none"> 特別膳食津貼 (低額)：\$530 老人緊急召援系統 服務費：\$100 電話費：\$128 牙科津貼：\$800 ((\$9,600/12月)) 往返醫院/診所 交通費津貼：\$50 	<ul style="list-style-type: none"> 特別膳食津貼 (高額)：\$1,005 經常醫療用品 費用津貼： - 尿片費： \$1,400 - 胃喉， 血糖用品： \$500
總計#	\$3,667	\$5,516	\$7,585	\$10,462

註：(*) 大部分特別津貼以實報實銷方式發放，而部分津貼設有上限。

(#) 沒有計算近年財政預算案公布向綜援受助人發放的一次性額外標準金額。

資料來源：社會福利署

4.5 自1997年在廣東推行並在2005年擴展至福建的綜援長者廣東及福建省養老計劃，在2015年6月底為1 830名選擇到廣東或福建省養老的綜援長者，提供現金援助³。

³ 計劃受助長者獲發每月標準金額及每年一次的長期個案補助金。視乎長者獲發的標準金額，目前每名長者每月平均獲發3,300元至5,600元不等的援助。計劃的受助長者人數於2006-07年達到約3 300人的高峰後，便一直下降至2015年6月底的1 830人。

圖4.3 平均綜援金額與非綜援家庭開支比較

合資格家庭成員人數	所有綜援個案的平均每月綜援金額* (2015年2月)(\$)	最低支出25%的非綜援家庭平均支出 (2014年12月)(\$)
1人	5,399	4,602
2人	8,560	7,776
3人	11,307	10,658
4人	13,401	13,180
5人	15,521	15,431
6人或以上	19,101	17,389

註：(*) 這個金額是指綜援住戶在沒有其他收入的情況下所領取的綜援金額。一般來說，有關數字可視作綜援計劃下的「認可需要」。

資料來源：社會福利署

4.6 委員認為綜援的全面和具針對性的援助，能滿足長者個人的基本生活需要，作為最後安全網，其角色難以被取代。儘管如此，委員會認為綜援制度仍有進一步優化的空間，其中有委員建議應檢討綜援金額水平。亦有委員認為應檢視家庭成員須申報未能負責有關長者的生活需要的安排，探討入息及資產申報以個人為計算單位的可行性，及有關措施對家庭政策和公共財政的影響。另一方面，也有委員留意到在所有住戶組別當中，平均綜援金額已較全港最低支出的25%非綜援家庭的平均開支為高(見圖4.3)。此外，長者綜援作為綜援制度的一部分，任何改動須考慮會否動搖整個行之有效的制度，必須小心處理。

4.7 委員會亦關注到有子女為了減輕照顧家中長者的經濟壓力，會選擇安排長者入住安老院舍，讓他脫離家庭並獨立申領綜援，此舉不但推高了長者入住院舍的比率，亦影響長者的生活質素。約25 000名綜援長者正居於非政府資助宿位。安老事務委員會(安委會)正研究將服務券模式引入長者院舍住宿照顧服務的可行性，目標受惠對象之一是合資格的綜援長者，讓他們在離開綜援的情況下，可選擇入住參與計劃的院舍，其中一個初步建議是容許家人在服務券所包括的基本服務以外為長者購買一些附加或增值服務，有關的安排旨在讓長者得到更好的服務。政府已預留約8億元，在三年試驗計劃內合共推出3 000張服務券。此外，不願與家人一起申請綜援的長者可考慮以個人或夫婦為單位申領長者生活津貼。

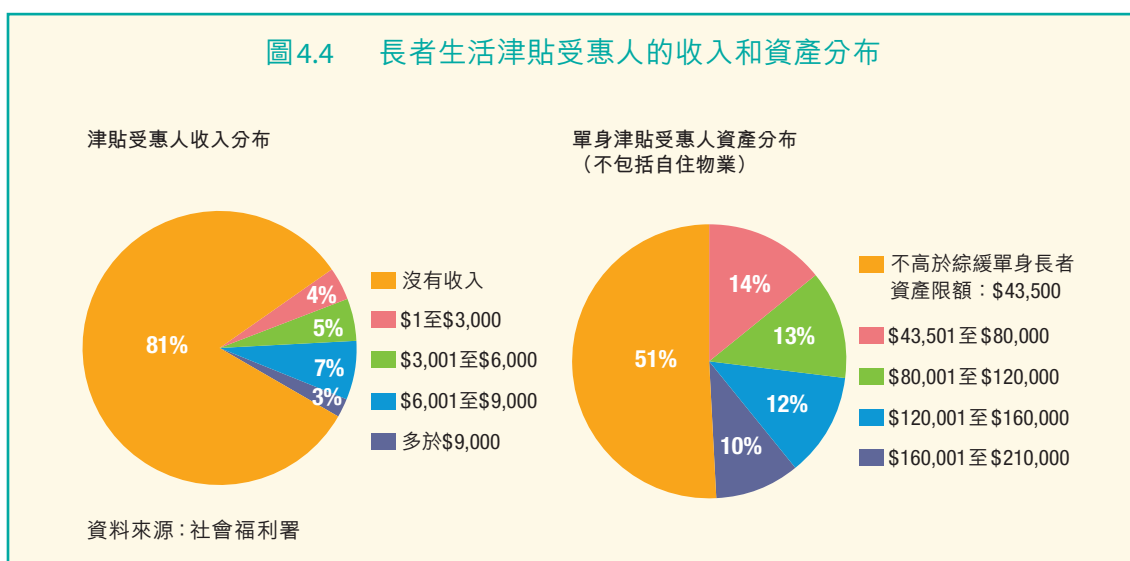
4.8 亦有委員表示可探討是否有空間整合長者綜援和長者生活津貼，作為健全貧窮長者的基本退休金。至於有特別需要的貧窮長者，有關委員認為或應繼續利用現行的綜援制度協助他們。但有意見認為如果整合後長者的受惠金額維持不變，這樣的改動並無實質的政策意義，反而可能會引起混亂，因為當長者的身體情況變差時，他們便要從構思中的整合計劃，轉回綜援這個最後安全網。

長者生活津貼 (2015-16年預算開支：128億元)

4.9 2013年4月推出的長者生活津貼專為65歲或以上的長者而設，是本屆政府上任後實施的首項重大扶貧措施，其定位是為未能或不願申請綜援但又有經濟需要的長者而設的扶貧措施，以補助他們的生活開支。津貼以個人或夫婦名義申請，並採取較綜援寬鬆的經濟審查安排。申請資產上限(210,000元(單身)；318,000元(夫婦))亦較綜援高。申請人亦須符合入息限額(7,340元(單身)；11,830元(夫婦))。長者生活津貼現為符合資格的申請人每月提供2,390元的補助。若一對長者夫婦一起申請，便可每月獲4,780元。

4.10 由於津貼以個人或夫婦作申請單位，家人的資產和收入不用申報。就算家人對長者作出財政支援，也不會視作收入而影響經濟審查，更不會令合資格長者可獲得的津貼減少。長者生活津貼是最多長者領取的社會保障福利，在2015年6月底惠及超過42萬或接近四成長者人口，有效地減低長者貧窮率，並加強了社會保障支柱的退休保障功能。

4.11 42萬名長者生活津貼受惠人當中，約八成報稱沒有收入(不包括家人的支援)，而大部分受惠長者報稱擁有相對較少的資產。舉例來說，若以綜援單身長者資產限額比較，約一半的長者生活津貼單身受惠人的資產不高於該限額(見圖4.4)。



4.12 根據2014年的貧窮數據，約二萬名領取長者生活津貼並處於貧窮線下的長者仍表示有經濟需要。有委員認為應優化津貼，為這些有經濟需要的長者提供更好的生活保障。事實上，《報告》內六個坊間方案的其中兩個，都涉及優化長者生活津貼。委員會普遍認為以長者生活津貼作為平台，增加對貧窮長者的援助，是值得探討的政策方向。

高齡津貼（2015-16年預算開支：29億元）

4.13 即使長者有一定資產或收入，只要年滿70歲仍可申請高齡津貼。津貼又俗稱「生果金」，在70年代推出時的目標是協助長者應付因年老引致的特別需要，而申請人毋須通過經濟審查。現時高齡津貼的金額為每月1,235元。在引入了長者生活津貼後，高齡津貼只是為沒有經濟需要的長者提供應付年老的特別需要的津貼，或被視為社會對這群長者的心意，並非以扶貧為目標的定位已更為清晰。因此，委員會同意不將高齡津貼納入這次檢討範圍內。不過，我們不能忽略這項津貼對受惠的近22萬名（截至2015年6月底）長者來說都是一種財政支援。

廣東計劃（2015-16年預算開支：3億元）

4.14 若長者選擇移居廣東，可參加廣東計劃。津貼的金額與高齡津貼一致，70歲或以上的長者同樣毋須通過經濟審查，65-69歲的長者則須通過經濟審查，而資產、入息限額與長者生活津貼相同。此計劃在2015年6月底惠及在廣東養老約1.7萬名長者。有委員建議應把長者生活津貼納入廣東計劃，以把其覆蓋面延伸至廣東。

傷殘津貼（2015-16年用於65歲或以上受助人的預算開支：9億元）

4.15 身體狀況較差的長者，在符合申領條件下可申請傷殘津貼。該津貼是為嚴重殘疾人士提供津貼，應付因殘疾引致的特別需要，申請人毋須通過經濟審查。傷殘津貼並非專為長者而設，但在2015年6月底有三萬多名長者因其殘疾情況而領取該津貼。津貼金額為每月1,580元（普通傷殘津貼）或3,160元（高額傷殘津貼），較高齡津貼為高。有嚴重殘疾的長者因而可有優於高齡津貼的支援。由於傷殘津貼並非針對協助貧窮長者而設，委員會也同意不將此納入這次檢討範圍內。

第四支柱下的公共服務、家庭支援和個人資產

4.16 第四支柱涵蓋的範圍非常廣泛，包括經濟和非經濟的支援。在經濟支援方面，長者自己的物業、儲蓄以及家人和親屬的經濟支援是當中的重點。在非經濟支援方面，長者能受惠於政府提供的公營房屋、公營醫療服務、資助安老院舍

和社區照顧服務，以及近年新增的長者醫療券和公共交通票價優惠計劃。這些非現金服務節省了長者部分的日常生活開支。另外，根據已發展經濟體的經驗，約10%的長者人口會有某程度的身體缺損，需要某種形式的醫療或長期護理服務。因此委員會認為除收入保障外，目前一系列由公帑資助的房屋、醫療、長者護理、交通和其他公共服務，都是提升長者晚年生活保障不可或缺的元素。

公共服務

公營房屋

4.17 在住屋方面，未能負擔租住私人樓宇單位的低收入家庭可申請入住公屋。政府亦提供居屋和其他形式的資助出售單位，協助中低收入家庭自置居所。現時全港有超過一半的長者居於公營房屋單位，包括出租公屋和資助出售單位。而香港房屋委員會(房委會)設有多項長者配屋的優先計劃亦縮短了長者輪候公屋的時間⁴。在2015年9月底，長者一人申請者的平均輪候時間為2.0年，短於一般申請者的3.6年。非綜援長者戶在簽訂公屋租約時，可獲豁免繳交租金按金。有經濟困難而合資格的房委會公屋長者可申請減免一半租金。居於房委會公屋的住戶如所有成員均年滿60歲或以上，亦可獲豁免在現行「富戶政策」下的申報入息及資產的要求，並可繼續繳交原有租金。此外，香港房屋協會推行「長者安居樂」住屋計劃，以「終身租約」的形式，為合資格的中等入息長者提供專為長者需要而設計，並附設綜合健康護理設施的房屋。

長者公營醫療(2015-16年預算開支：258億元⁵)

4.18 委員會明白長者尤其關注自己的健康情況，以及生病時能否得到適切的醫療服務。作為香港市民的醫療安全網，公營醫療系統確保長者和其他市民可得到由政府大幅資助的醫療服務(目前政府的整體資助率高達97%)。此外，醫院管理局(醫管局)設有醫療費用減免機制，協助因經濟困難而未能負擔公營醫療服務收費，並通過資格評估的長者和其他病人。由醫管局管理的撒瑪利亞基金亦為符合特定臨床準則及通過經濟審查的病人提供經濟援助，以應付一些治療過程中需要，但不屬公立醫院和診所標準收費提供的自費藥物或自資購買醫療項目。至於綜援受助人(包括長者)，一律可獲免費公營醫療服務。這些資助安排確保長者不會因經濟理由而得不到適當的醫療服務。

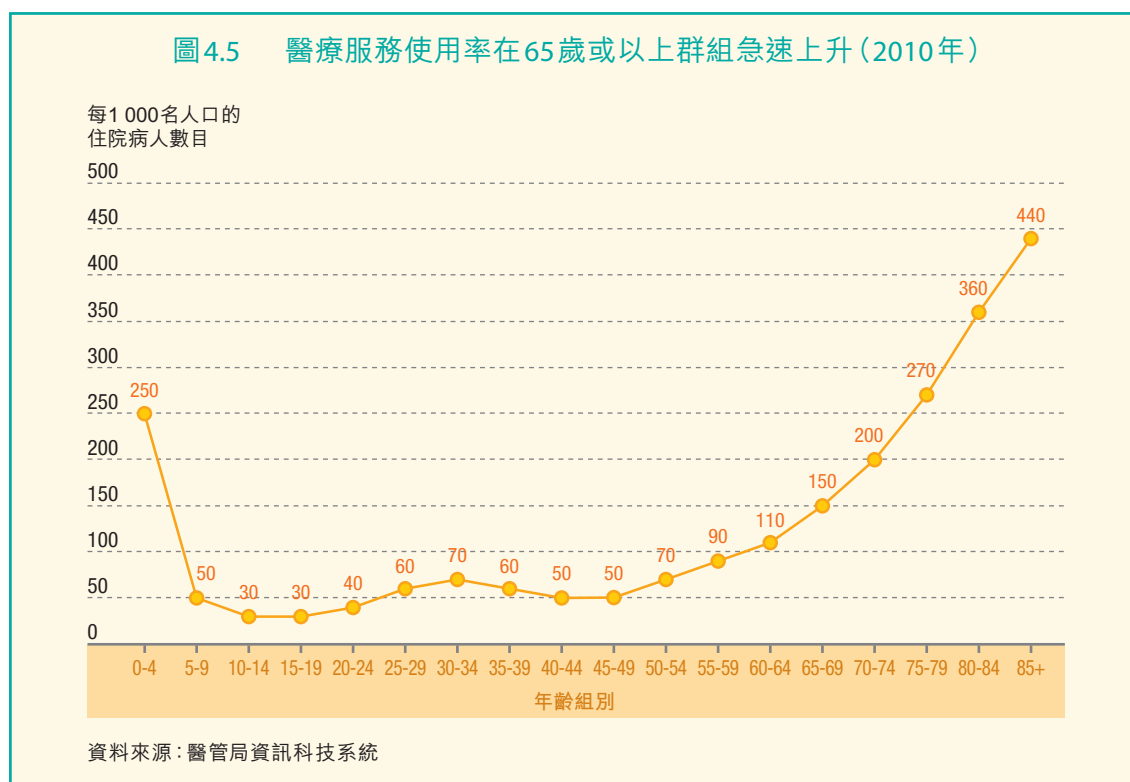
⁴ 輪候時間是以公屋申請登記日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期間的任何凍結時段(例如申請人尚未符合居港年期規定；申請人正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請；申請人在獄中服刑等)。一般申請者的平均輪候時間，是指在過去12個月獲安置入住公屋的一般申請者的輪候時間平均數。

⁵ 此數字只包括為長者提供醫療服務的開支，並非全部的公營醫療開支。

4.19 2014-15年，長者公營醫療服務開支高達239億元，是繼社會保障之後第二大的單一長者開支項目，當中主要涉及醫管局的服務如住院、急症室、專科門診、普通科門診及其他日間和外展服務等，餘下則屬衛生署的基層醫療服務。事實上，用於長者病人的開支佔醫管局2014-15年總開支約46%。

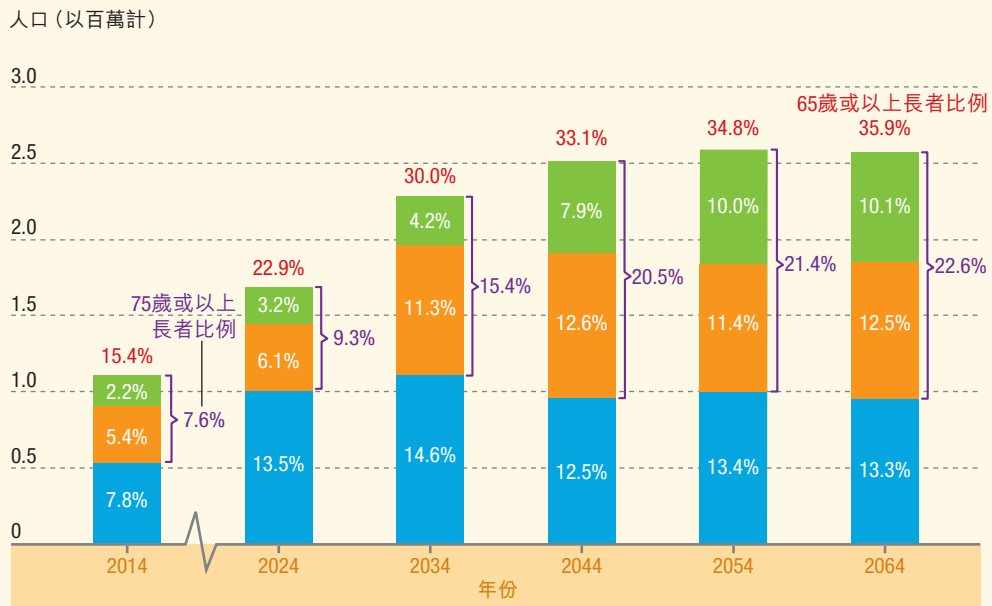
4.20 在人口老化的趨勢下，長者將繼續是公營醫療服務的主要使用者。隨着年齡增長，長者的醫療服務使用率近乎幾何級數上升(見圖4.5)。值得注意的是，人均壽命延長將令75歲或以上長者的比率由2014年的7.6%增至2064年的22.6%(見圖4.6)。2014年長者佔全港人口約15%，但他們卻佔2013-14年普通科門診就診人次的38%，以及醫管局所有醫院的病人住院日次的50%。長者的住院風險約為非長者的四倍(見圖4.7)。除了長者入院人數上升外，他們所患的疾病亦較為複雜，例如患上包括高血壓、中風、糖尿病、認知障礙症等慢性疾病的情況日趨普遍，這無疑為公營醫療系統構成更大的負擔。估計50年後的長者醫療開支將會是現時的三倍⁶。

圖4.5 醫療服務使用率在65歲或以上群組急速上升(2010年)



⁶ 此估算純粹考慮長者人口增加，並撇除通脹因素和假設服務維持在現有水平。

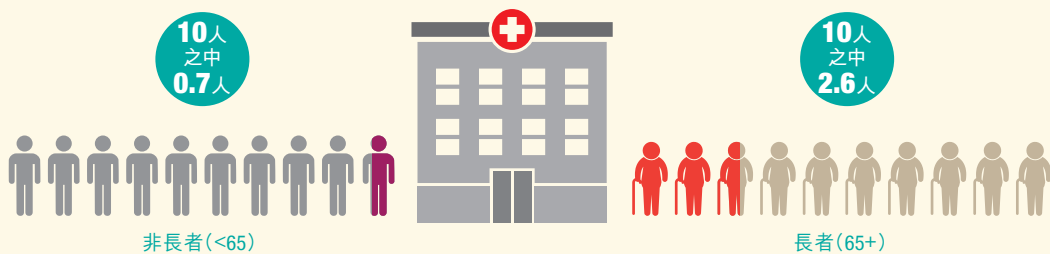
圖 4.6 75歲或以上長者人口比例大幅增加



註：2014年為實際數字，其他年份為推算數字。
 由於進位關係，個別數字加起可能與總數有出入。
 資料來源：政府統計處

圖 4.7 長者（相對非長者）的住院風險

入住醫管局醫院比率*（一般專科）



註：(*) 2010年數字。
 0歲人士沒有包括在服務使用率的計算之內。

醫院病床需求*（一般專科）



註：(*) 2010年數字。
 0歲人士沒有包括在服務使用率的計算之內。
 資料來源：醫管局資訊科技系統

4.21 醫管局在2012年制定了《長者醫療服務策略》，為人口老化趨勢下長者醫療服務的發展作出指引。目前，醫管局有約27 600病床，但隨着人口增長及老化，預計到了2025-26年需增加約5 000張普通科病床；而目前正在落實或規劃的醫院發展或重建項目預計應足以應付這額外需求。為應對人口老化的挑戰，食物及衛生局正制訂長遠的醫院發展計劃。另外，醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會正考慮如何應付預計的醫護人力需求和促進專業發展，並會在2016年上半年提出建議。

4.22 委員會也關注到長者輪候部分專科門診（例如骨科和精神科）的時間過長的問題。今年10月，醫管局就早前發表的醫管局檢討督導委員會報告推出行動計劃書，當中表示會在三年內落實一系列措施縮減專科門診輪候時間，包括善用家庭醫學專科診所以紓緩相關專科門診的壓力，以及加強試行跨網預約安排等。然而，委員會認為醫管局仍須採取進一步行動，以縮短長者輪候專科門診的時間。

4.23 除增加服務容量和縮短輪候時間外，委員會認為醫管局亦應優化服務模式，這包括加強與其他界別（例如衛生署、社福和私營醫療界別等）在基層醫療和康復服務的合作，減低長者入院或再入院的機會，紓緩公營醫療機構的負擔。

4.24 除一般的醫療服務外，醫管局和衛生署也會提供一系列專為長者而設的醫療服務，這包括老人科日間醫院、普通科門診服務的長者專籌安排、為離院長者提供外展服務、由社區老人評估小組向居於安老院舍的長者病人提供外展診症服務，以及透過長者健康中心提供綜合基層健康服務。在牙科護理方面，政府現正為安老院舍、日間護理中心以及同類設施的長者，免費提供外展牙科服務護理及治療。綜援長者可領取牙科治療津貼。關愛基金於2015年9月起分階段為領取長者生活津貼的長者，提供免費鑲活動假牙和其他相關的牙科診療服務，首階段涵蓋約13萬名80歲或以上長者。

4.25 在公營醫療服務以外，長者醫療券計劃資助70歲或以上的長者使用私營基層醫療服務，包括由西醫、中醫、牙醫及其他七類註冊醫護人員所提供的醫療和預防性護理服務（例如身體檢查）。長者醫療券每年金額為2,000元。今年10月，政府和香港大學深圳醫院推出試點計劃，讓合資格的香港長者可使用醫療券支付該醫院指定診療中心/醫技科室提供的門診服務費用。

4.26 政府過去數年推出多項公私營協作計劃，協助應付日增的公營醫療服務需求，當中幾項計劃的受惠對象主要為長者，例如「耀眼行動」白內障手術計劃、長者疫苗資助計劃等。另外，自2014年年中，醫管局在三個地區試行普通科門診公私營協作計劃，旨在幫助紓緩醫管局門診服務的壓力，也方便長者在居住地方附近就診，避免他們舟車勞頓。2015-16年，政府會向醫管局撥款100億元設立基金，利用其投資回報，常規化及優化以試驗性質推行的臨床公私營協作計劃，並發展新的臨床公私營協作措施，例如分階段擴展普通科門診公私營協作計劃至餘下15個地區。

4.27 委員會認為處理公共系統醫護人手不足的問題亦是刻不容緩。委員會認同政府和醫學界過去幾年的努力，但認為需要作更徹底的改變，包括更積極從海外引入醫科專才，特別是在海外修畢醫科的香港學生和香港移民第二代。

社區和院舍照顧（2015-16年預算開支：68億元）

4.28 香港約有6%的長者入住院舍，較很多國家或地方的1%至5%為高。委員會認為政府須要更貫徹落實「居家安老為本、院舍照顧為後援」的政策，一方面繼續加強發展社區照顧服務，盡可能協助長者居家安老，另一方面要多管齊下增加安老宿位，興建更多合約院舍，為有需要長者提供服務。2014-15年，長者的社區和院舍照顧服務的經常開支為62億元，估計50年後的開支將是目前的三倍⁷。

4.29 在家居照顧服務方面，政府近兩年增加的1 666個改善家居及社區照顧服務名額已於今年6月全面投入服務。此外，政府正在試驗採用「錢跟人走」模式的長者社區照顧服務券計劃，並會因應中期檢討結果，擬訂下一階段試驗計劃的細節。政府亦會在今明兩年增加近100個日間護理服務名額，並已在11個發展項目中預留用地以興建新長者日間護理中心或單位，預計可新增約550個日間護理服務名額。

4.30 在2014-15年至2017-18年期間，約1 700個新增的資助安老宿位會陸續投入服務。政府亦已在16個發展項目內預留地方興建新的安老院舍，預計可新增約1 700個安老宿位。與此同時，政府仍會繼續努力物色合適地方，興建更多合約安老院舍，以及向私營或自負盈虧院舍購買宿位。

⁷ 此估算純粹考慮長者人口增加，並撇除通脹因素和假設服務維持在現有水平。

4.31 面對安老宿位需求殷切的問題，單以現有資助模式增加服務名額未必能夠應付服務需求。為此，如上文第4.7段所述，政府委託安委會進行安老院舍住宿照顧服務券的可行性研究，藉以加強善用各類院舍的非資助宿位空缺以滿足服務需求。

4.32 就中、長期而言，政府在2014年向獎券基金注資100億元，推行「私人土地作福利用途特別計劃」，善用非政府機構的用地，通過擴建或重建等方式，提供更多需求殷切的福利設施。這計劃得到40多間機構的積極回應，一共涉及60多個項目。若這批項目均全部按機構的建議落實，將為長者和殘疾人士在未來五至十多年間額外提供多達17 000個服務名額，包括約7 000個長者住宿名額及2 000個長者日間服務名額。此外，安委會正籌劃「安老服務計劃方案」，就安老服務作出全面和長遠規劃。

4.33 由於獲大量公帑資助，使用資助院舍服務的長者只須每月支付1,600元至2,000元的服務費（相對每月約9,900元至21,000元不等政府支付的成本）。日間護理服務的費用為每月900元至1,000元（相對每月約7,700元政府支付的成本），而家居照顧服務的收費各有不同，視乎使用服務的長者的家庭收入及服務用量而定，例如送飯服務收費為每次12.6元至18.6元，家居照顧收費為每小時5.4元至19元（相對每月1,800元至4,600元不等政府支付的成本）。同時，全港有210間資助長者中心為居於不同社區的長者提供支援服務。而公共交通票價優惠計劃則鼓勵長者積極參與社交活動。

4.34 目前，資助護理安老宿位的平均輪候時間約為20個月，資助護養院宿位的輪候時間為28個月。而資助的日間護理和家居護理服務分別為7個月和5個月。委員會認為安老服務多年來供不應求，人口老化會令問題更為嚴峻。政府應設法縮減輪候時間，具體建議包括大幅增加社區照顧名額以加大力度落實「居家安老」的目標、房屋署在發展公營房屋時與社會福利署協調，考慮撥出空間作安老院舍或日間護理中心之用、探討進一步善用私營或自負盈虧安老院舍等。委員會亦認為政府須正視安老服務行業的服務質素、人手短缺及服務條件的問題。

家庭支援

4.35 在家庭支援方面，香港社會畢竟仍秉承着中華傳統文化，目前約76%長者與家人或親友同住，顯示我們的社會依然對家庭價值相當重視。也正如第二章第2.13段所述，大部分退休人士都有家人提供經濟支援，而金額的中位數達每月4,000元（2012年價格）。當然，我們需留意仍有一些長者未有家人的照顧，而隨着子女數目的下降、時下青年人向上流動的機會相對較低，以及獨身人士的人數和比例增加，長者日後從家人獲得的經濟支援可能會較少。

4.36 委員會備悉，目前已有不少政策鼓勵供養和照顧家中長者。這包括父母/祖父母/外祖父母免稅額、房委會轄下多項鼓勵公屋家庭與長者同住或鄰近居住的計劃，以及支援護老者照顧居於社區的長者。在稅務方面，供養60歲或以上父母或祖父母的免稅額現為40,000元；長者住宿照顧開支的最高扣稅限額為80,000元。委員會認同家人在照顧長者方面擔當重要的角色，並認為值得進一步探討如何透過公共政策鼓勵和利便家人對長者作出支援。

個人資產

4.37 委員會留意到越來越多單身長者和二人長者戶擁有並居住在沒有按揭的自置物業（包括私樓及居屋），這類住戶的數目由2004年的6萬多戶增至2014年的約12萬戶。由於物業在香港是極具價值的資產，造就了不少「高資產、低收入」的長者。委員會認為政府應研究如何協助長者將資產轉化成現金流，從而改善他們的財政狀況。

4.38 香港按揭證券有限公司在2011年推出的安老按揭，協助長者以物業作抵押向銀行貸款，從而每月獲取穩定的現金貸款收入，同時可繼續住在原有物業，安享晚年。長者身故後，後人可選擇直接向銀行還款或出售物業作還款之用。2011年至今獲批的安老按揭宗數超過一千宗（見圖4.8）。委員會認為面對人口持續老化和平均壽命有所增加，香港的安老按揭市場仍有很大的發展潛力。越來越多長者，特別是沒有子女的長者，希望透過安老按揭，增加每月可動用的收入，提升生活質素。委員會建議香港按揭證券有限公司應改良安老按揭的運作細節、加強宣傳，及加強監管以增加計劃對長者的吸引力。

圖 4.8 安老按揭計劃的主要統計數字 (截至 2015 年 10 月底)

累計申請宗數	1 034
申請類別	單人：65% 雙人：34.8% 三人：0.2%
年金年期	10年：30% 15年：16% 20年：13% 終身：41%
借款人年齡	平均69歲 (介乎55歲至95歲)
物業估值*	平均\$490萬 (介乎\$80萬至\$4,500萬)
每月年金	平均\$14,700 (介乎\$0至\$16萬)
物業樓齡	平均30年 (介乎1年至61年)

註：(*) 價值超過\$800萬的物業或任何安老按揭的轉按物業，可用作計算年金的樓價須作出折讓；所有\$2,500萬或以上的物業，可用作計算年金的樓價上限一律為\$1,500萬。

資料來源：香港按揭證券有限公司

4.39 與此同時，委員會留意到社會內仍有不少長者抱持應將業權留給子女或親戚的傳統觀念。為照顧這些長者的意願，委員會建議可考慮結合其他界別的力量 (例如社會企業)，協助長者出租他們整個或部分物業，釋放物業的價值，為長者帶來租金收入，讓他們保留業權之餘，亦可以善用房屋資源，解決其他有需要住戶的住屋需要。

第五章 第二和三支柱現況分析

第二支柱的強積金

5.1 在世界銀行倡議的多根支柱模式中，第二支柱是私營的強制性職業供款計劃，以個人帳戶形式管理；換言之，每名計劃成員在退休時的權益跟自己 and 僱主的供款水平有直接的關係。香港的第二支柱涵蓋強積金計劃、獲強積金豁免的職業退休計劃、公務員長俸、補助/津貼學校公積金等。以計劃的參與僱員數目和累積資產總值來說，強積金是眾多計劃之首。

5.2 強積金制度是一個以職業為本、由私營機構管理的強制性界定供款制度。在整個退休保障制度中，強積金擔當了重要的角色。強積金的未來發展主要有兩方面 — (i) 繼續完善運作，維護僱員的退休權益；以及 (ii) 強化與其他支柱的互補作用，照顧在強積金制度下未獲充分保障的僱員。

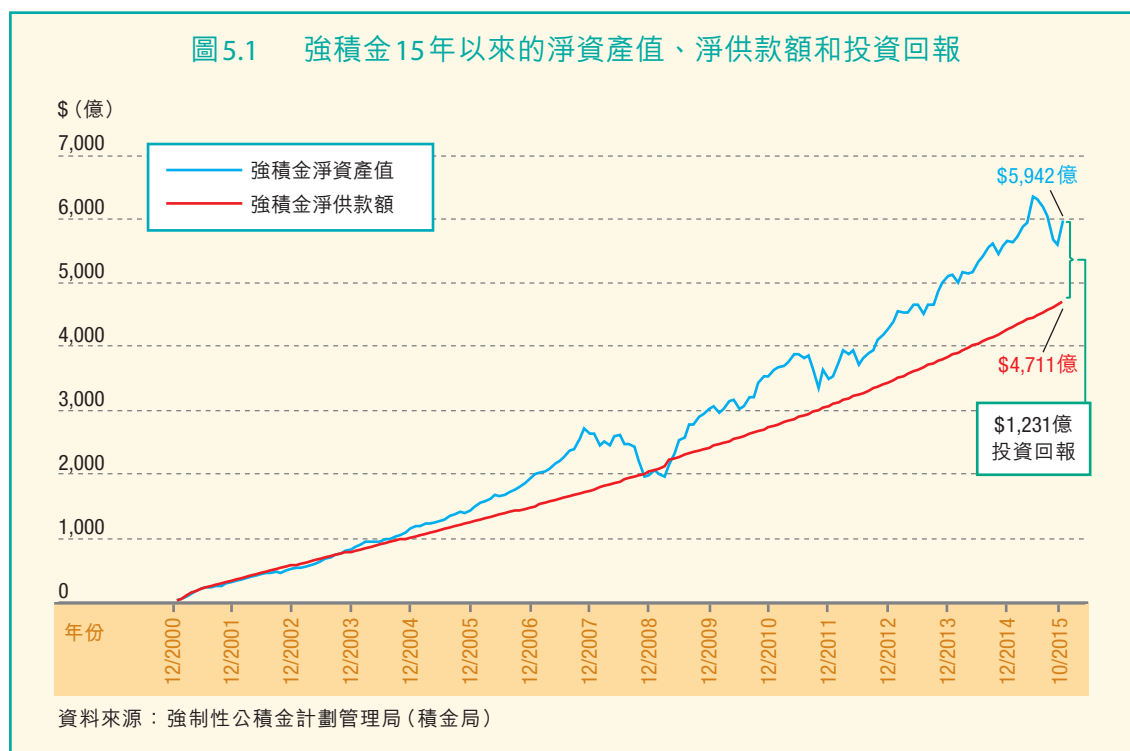
5.3 除獲豁免人士及參與了獲強積金豁免的職業退休計劃的僱員外，僱主必須根據《強制性公積金計劃條例》(第485章) 安排年滿18歲但不足65歲的僱員參加強積金計劃；年滿18歲但不足65歲的自僱人士亦須參加強積金計劃。雖然強積金只有15年的歷史，但制度成熟時所能發揮的退休保障功能不是其他支柱所能替代。原因有二。

5.4 第一，強積金的目標對象是在職人士，其強制參與的特性令計劃的覆蓋率非常高。目前約255萬名僱員已登記成為計劃成員，佔按法例必須參加強積金計劃的僱員的100%，此乃國際極高水平。另有21萬名自僱人士亦是計劃成員。第二，僱主和僱員必須按法例足額供款。作為一個私營管理的強制性供款計劃，不論政府的財政狀況如何，僱員均能夠在65歲或以後或其他特殊情況下從其帳戶提取累算權益。由此可見，強積金能增加僱員的退休保障收入的確定性。

5.5 一直以來，社會內就強積金的設計和運作情況有不少的討論。市民尤其關注強積金是否能提供足夠的退休保障、其投資表現和收費水平，以及「對沖」安排。

供款率、有關入息上下限和投資回報

5.6 強積金是否足夠支持退休生活，與供款率、最高及最低有關入息水平¹、投資回報率等有直接的關係。僱主、僱員和自僱人士的供款額各為相關僱員或自僱人士入息的5%。目前，月入低於最低有關入息水平7,100元的僱員或自僱人士毋須為自己供款，但僱主仍須為這些僱員作出僱主部分的供款。如僱員或自僱人士的薪酬高於最高有關入息水平，即每月30,000元，則僱員及其僱主或自僱人士毋須就此水平以外的工資供款。截至2015年10月底，強積金資產增至5,942億元，其中約1,231億元為投資回報（見圖5.1）。

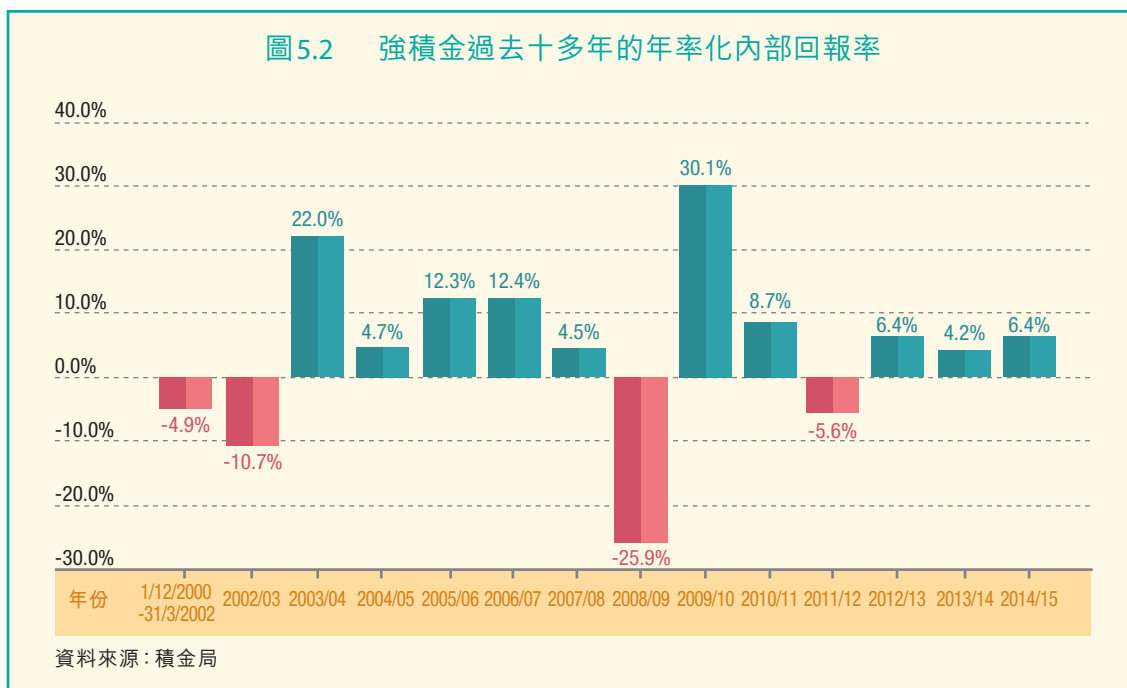


5.7 現時，註冊強積金計劃共有38個，分別由15²個核准受託人營辦，合共提供457個強積金成分基金。強積金計劃由僱主揀選，而計劃成員可在強積金計劃內自行選擇成分基金。計劃成員的投資選擇不但影響累算權益的回報，亦左右強積金的整體投資回報率。自強積金實施至2015年10月底，在扣除費用後，整體強積金制度的年率化內部回報率為3.4%，高於同期1.8%的通脹率。由於強積金累算權益投資於香港股票的比重很高，受香港股票市場的升跌所帶動，強積金制度的年度投資的整體表現甚為波動，各年的年率化回報介乎最低的-25.9%至最高的30.1%（見圖5.2）。

¹ 《強制性公積金計劃條例》(第485章)第9條訂明月入低於最低有關入息水平的自僱人士或僱員無須作出強制性供款，但相關僱主則不獲豁免。第10條表示僱主、僱員或自僱人士無須就高於最高有關入息水平的工資作強制性供款。第10A條訂明最低及最高有關入息水平的調整機制，包括必須每四年進行不少於一次檢討，以及檢討時必須考慮的調整因素。

² 現時，共有19個受託人獲得強制性公積金計劃管理局（積金局）的核准，但只有15個核准受託人活躍於強積金市場。

圖 5.2 強積金過去十多年的年率化內部回報率



5.8 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，強積金累算權益亦沒有被「對沖」³。若以1.6%的撇除通脹後的年率化內部回報率計算⁴，該名成員65歲退休時會有約100萬元強積金累算權益。以此金額按65歲人士的預期平均壽命攤分（男性為85歲；女性為89歲），該人退休後每月可得約4,200元（男）或3,500元（女）的收入⁵。

5.9 以現時的供款率來說，強積金只可為一般收入的在職人士提供基本的退休保障，須與其他支柱的收入來源（例如自願性儲蓄或家庭支援）互相補足。事實上，強積金的設計只是個人退休後的其中一項收入來源。有意見表示要考慮提高供款率或最高有關入息水平，以加強強積金的退休保障功能。例如丹麥和澳洲都有私營強制性職業退休供款計劃。丹麥的僱主、僱員供款率合共一般為9%至17%，而澳洲全由僱主供款，供款率會逐步由2013年的9%增至目前的9.5%和2025年的12%。但亦有意見認為把供款率維持在較低水平可減輕每月供款對僱員及自僱人士（特別是低收入人士）的財政負擔，而僱員亦可自行將部分儲蓄在強積金外作退休財務規劃（例如購買有儲蓄成分的人壽保險計劃）。而對僱主來說，增加供款會加重營運成本。另外，現行制度已容許僱主或計劃成員作出自願性供款。

³ 此乃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。

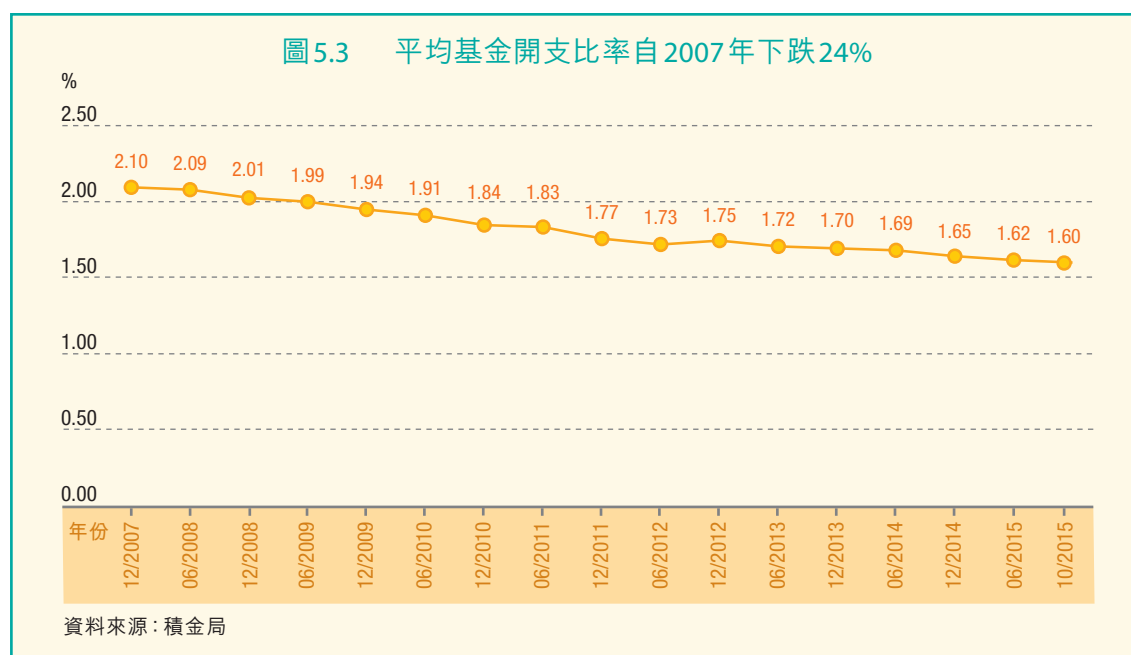
⁴ 由強積金制度開始實施至2015年10月底，強積金制度的年率化內部回報率為3.4%，同期的通脹率為1.8%。

⁵ 假設提取了的強積金權益獲取與通脹同水平的回報率。此例子的金額全按2015年價值計算。

減費和其他改善措施

5.10 由於強積金只有很短的歷史，在近年或短期內退休的長者能累積到的保障有限。然而，隨着強積金日趨成熟，能累積的供款及權益將會增加。政府和強制性公積金計劃管理局(積金局)亦致力完善強積金制度，包括確保僱主和受託人遵守法例規定以保障計劃成員的權益；精簡強積金的行政和運作程序以降低成本；披露強積金計劃的表現、收費和服務以提高透明度；實施僱員自選安排，以加強僱員對強積金投資的管控；以及容許退休時分期提取強積金累算權益以增加靈活性。

5.11 由於強積金計劃由私營機構管理，受託人為提供的服務收取費用，無可厚非。社會一直以來的關注是收費水平是否合理。通過一系列包括2012年引入「半自由行」在內的減費措施，強積金的平均基金開支比率已由2007年年底的2.10%下降至今年10月的1.60%，減幅約24%，是平均基金開支比率自2007年以來的最低數字(見圖5.3)。此外，目前有約四成的強積金基金屬低收費，即基金開支比率不超過1.30%或管理費不超過1.00%。



5.12 儘管如此，委員會認為積金局須要繼續努力減低收費，因為當前的收費水平與計劃成員的普遍期望仍有距離，強調減低收費必須繼續是未來的工作重點之一。委員會亦認為強積金的首要目標是保障計劃成員的退休權益，政府和積金局有責任採取所有切實可行的措施，降低收費和簡化行政安排，讓計劃成員在計劃下獲得最大的保障。

低收入人士保障有限

5.13 正如第5.9段所述，強積金只可為一般收入的在職人士提供基本的退休保障。現行的10%供款未能令計劃成員在退休之時累積足夠的強積金權益，特別是中、低收入人士。若然僱員的薪金低於最低有關入息水平，供款比率就只有來自僱主的5%，他們能累積的強積金權益會更少；若然自僱人士的入息低於最低有關入息水平，更不用供款。這情況同樣會在沒有長期穩定工作的人士身上出現。由於他們的整體工作年期較短，供款期數亦較少，到退休時可累積的強積金權益自然較少，未必能成為可依靠的退休保障支柱。

5.14 雖然提高供款比率或能增加退休時的儲蓄金額，但按第5.9段的分析，我們仍須考慮對僱主、僱員和自僱人士的影響等因素並作出平衡。委員會認為應考慮善用其他支柱為這些低收入或沒有穩定工作人士加強保障。例如社會保障支柱是否須要優化，以作為這群未能在強積金或其他支柱下獲得充分退休保障的長者的最後安全網。

不包括非在職人士

5.15 強積金是一項與就業掛鈎的強制性儲蓄計劃，設計原意是不涵蓋非在職人士，如家庭主婦。這情況亦不單在香港出現，跟其他地方的就業相關退休供款計劃相類似，這些地方會借助其他支柱為非在職人士提供保障。有委員建議考慮提供稅務優惠以鼓勵已婚僱員為其非在職配偶作強積金自願性供款，以期達致鼓勵家庭支援的政策效果，並鞏固第三支柱的退休保障功能；但亦有委員指出有關做法要在現行稅制另作安排，而基於香港的低稅率，成效可能也不高。

「對沖」減低保障

5.16 所謂「對沖」安排，是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》(第57章)規定支付的遣散費或長期服務金。根據積金局提供的資料，自2001年7月至2014年年底，被提取用作「對沖」的強積金權益為250億元，佔該段期間被提取權益總額的29%。行政長官在其競選政綱中提出應“逐步降低強積金戶口內僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例”。

5.17 積金局首次為於2014年被提取用作「對沖」的30億元強積金權益提供進一步的資料，顯示16.6億元是被提取作「對沖」遣散費，而13.5億元是被用作「對沖」長期服務金。這些權益涉及15 600名僱主（或佔所有強積金登記僱主的5.7%）和43 500名僱員（或佔所有強積金登記僱員的1.7%）。平均每名受影響僱主及僱員涉及的「對沖」金額分別為192,800元及69,200元（見圖5.4）。

圖5.4 2014年有關「對沖」的申索資料

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

註：（#）由於一宗申索個案可涉及多於一名申索人（例如僱主和僱員皆就同一宗申索個案向受託人提出申索），因此申索數目是指年內申索人提出的申索數目，而非個別申索個案宗數。

（@）有關僱主和僱員的數目，只是所有計劃的相關數字的總和，當中沒有處理同一僱主/僱員於年內就不同計劃提出多項申索的情況。

（*）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

5.18 《僱傭條例》分別在1974和1986年加入遣散費和長期服務金的保障，目的是為服務同一僱主一段時間後因裁員或其他理由被解僱的僱員提供補償，以紓緩這些僱員因失去工作而面臨的財政壓力。《僱傭條例》在引入這兩項保障之同時亦加入了「對沖」條文，容許僱主從其自願性按年資支付的酬金或退休金計劃供款抵銷須支付的遣散費或長期服務金。

5.19 附件三以時序形式表述引入遣散費、長期服務金和相關「對沖」條文，以及往後修訂「對沖」條文的情況。在委員會討論這議題時，有委員認為政府在引入遣散費和長期服務金時，沒有明確表示這兩項為僱員提供補償的措施有退休保障的功能；但也有委員提出，既然政府其後向立法局表明遣散費和長期服務金設立的目的是作為退休保障的另一個選擇，按政府隨後在立法局就「對沖」安排的發言，加上1992年的退休保障諮詢文件有關長期服務金的內容，難以斷言兩者與退休保障完全沒有關係。

5.20 不論應如何闡釋遣散費和長期服務金與退休保障的關係，現實是香港在設立強積金制度之前，並無任何強制退休保障計劃。為鼓勵僱主設立自願性退休計劃，當時的政府提出透過「對沖」安排，避免僱主須要作出雙重開支。在推行自願性退休計劃時提出這項安排，或許有其道理，但有關安排在強積金實施後仍然維持不變，則一直受到社會部分人士的質疑。

5.21 工會團體一直要求政府取消「對沖」機制。從多年來被用作「對沖」的強積金權益的數額來看，「對沖」無疑減少了僱員可作退休之用的儲蓄。對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，削弱了強積金的退休保障功能。對一些月入低於7,100元而毋須自己供款的僱員來說，影響最為明顯。

5.22 有意見表示要小心處理改變「對沖」安排對僱傭關係、聘用條件以至就業機會的影響。僱主團體指出容許「對沖」是僱主當年支持成立強積金和通過《強制性公積金計劃條例》的先決條件，以免僱主須要作出雙重開支。他們認為如政府取消「對沖」安排，不但有違當年的共識，也會增加僱主(特別是中小企)的財政負擔，而他們一般認為遣散費或長期服務金和強積金之間的退休保障功能有所重疊。另外，部分企業目前以「對沖」作為遣散費和長期服務金的撥備安排。倘若取消「對沖」，企業須要另行預留資金作撥備以符合財務會計安排，這或會影響企業的現金流和營運情況。所以，我們須要進一步評估有關影響。

5.23 另有意見認為「對沖」對推行有助加強市場競爭，進一步減低收費的「全自由行」可能構成障礙。如實施「全自由行」，僱員便有權同時就其供款及僱主所作的供款選擇強積金計劃。僱主關注的問題是，由於僱員可轉移僱主的供款，因而有可能把這部分供款投資在高風險基金上，若出現虧損，僱主日後便須自行承擔大部分遣散費和長期服務金。因此，部分僱主或會因要保留其供款作「對沖」之用而不支持「全自由行」。

5.24 委員會認為純粹從退休保障角度出發，「對沖」安排無疑導致強積金制度出現權益流失問題，削弱了強積金退休保障的功能。儘管如此，委員會強調要處理「對沖」問題，並不應是一個簡單地「保留」或「撤銷」的選擇，在檢視「對沖」安排的同時，也要考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係。

5.25 此外，委員會認為不應低估處理「對沖」問題的複雜性，並知悉僱主對經營成本上升的擔心。若政府認為要逐步取消「對沖」安排，必須讓社會充分討論何時和如何執行，以減低對僱主的影響。委員會認為社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方都能接受的方法，以維護低收入人士的利益，並進一步強化強積金這根支柱和整個退休保障制度。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界（特別是中小企）及勞動市場的影響⁶。

與其他支柱的關係

5.26 作為退休儲蓄制度，強積金屬長線投資，供款的時間越長，複息效應便能更全面發揮，退休時最終累積的強積金權益會越多。強積金在2000年引入，僱員目前在制度內累積的權益有限，只能反映最多15年供款期所能達致的成果。制度須要運作40年，待僱員就整個工作生涯作出供款後，才步入發展成熟的階段。

5.27 強積金、職業退休計劃等與職業掛鈎的退休保障計劃是整個退休保障制度的一根核心支柱。強積金及職業退休計劃分別照顧着約280萬及約39萬名僱員或自僱人士的退休利益。這根支柱的力度越大，便越能減低在職人士日後對公帑支付的社會保障支柱（即零支柱）的依賴，確保整個制度在人口老化和維持香港的低稅環境下，能長遠地持續運作。因此，委員會認為應鞏固這根支柱，讓它發揮更大的退休保障功能。在這前提下，部分委員對將部分強積金供款作為其他方案的收入來源，甚有保留。

短中期策略

5.28 委員會認為長遠目標應是強化強積金這根支柱。在這方面，委員會同意政府及積金局採取以下的策略 —

- (a) 針對「收費高、選擇難」的問題，繼2015年11月向立法會提交條例草案後，目標是在2016年年內推行預設投資策略，確保所有強積金計劃成員均可投資於一個符合退休儲蓄整體目標的高度劃一而有收費

⁶ 其中一位委員田北辰議員同意社會應就「對沖」問題展開討論，但不認為這次諮詢是合適的平台，因為諮詢本身已經要處理「不論貧富」和「有經濟需要」原則等核心議題，同時討論「對沖」安排只會令諮詢更形複雜，而且改動「對沖」安排影響營商環境、各勞工階層等，不單是退休保障或扶貧範疇。田議員認為政府應盡快以另一獨立機制專責處理這重要議題。

管制的投資策略，並立法把預設投資策略的管理費用管控於每年管理資產淨值的0.75%或以下，除令僱員直接得益外，亦希望帶來指標作用，促使所有強積金成分基金調低管理費用。

- (b) 不少僱員對強積金資訊及管理帳戶表現冷淡。委員會認為政府和積金局應加強推廣宣傳工作，提高僱員對制度的認識和認受性，包括積極管理自己帳戶的重要性，這將有利強積金的長遠發展。
- (c) 今年6月，積金局委聘顧問，就如何標準化、簡化及自動化行政程序，進行可行性研究，預計顧問將於2015年12月提交報告。政府和積金局會按此研究結果推動建立積金易或eMPF的中央電子平台的工作，概念模式包括設立一站式電子渠道，方便成員查閱所有相關資料、便利僱主以電腦系統自動計算及遞交供款資料，以及透過電子渠道集中收集供款。有關設施可進一步增加競爭和降低收費。但正如上文第5.23段所述，「對沖」安排可能對增加強積金市場的競爭構成障礙，所以在妥善處理好「對沖」安排之前，降低收費的空間可能有限。
- (d) 長遠而言，推行「全自由行」，讓計劃成員全面管控強積金權益(包括自己和僱主供款部分)，以市場力量進一步降低收費。

5.29 此外，委員會同意下述兩項建議：

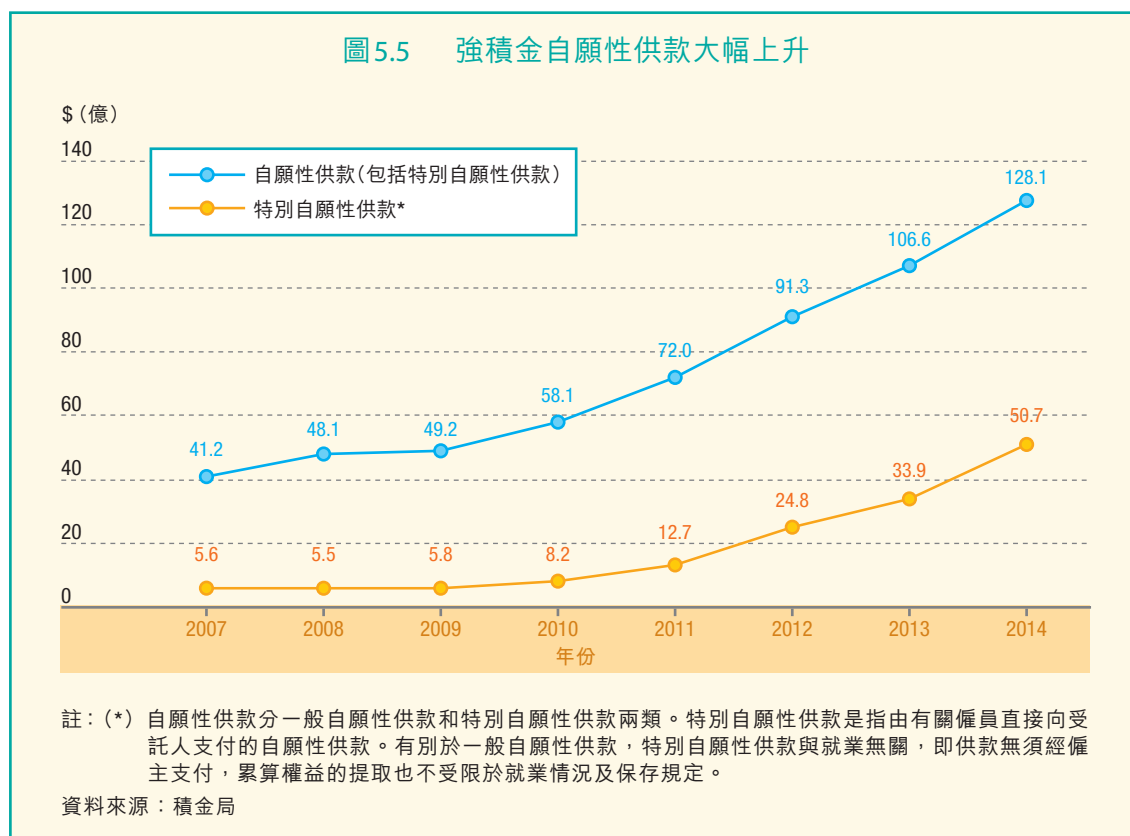
- (a) 妥善處理「對沖」事宜：社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方均能接受的方案。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界(特別是中小企)及勞動市場的影響。
- (b) 適時探討提高供款率：雖然現時未必是提高供款率的適當時候，但待全面落實預設投資策略後，將有助增強計劃成員對強積金制度的信心，屆時可研究提高供款率的可行性。

第三支柱的自願性儲蓄

5.30 第三支柱在定義上比較狹窄。它只涵蓋自願向職業或私人退休計劃的供款或儲蓄。在香港的情況下，強積金自願性供款、投資在具退休儲蓄成分的保險或其他金融產品等都屬第三支柱的覆蓋範圍。

強積金自願性供款

5.31 除了與收入掛鈎的強制性供款外，僱主、僱員或自僱人士都可將額外供款注入強積金戶口。僱主的自願性供款屬於僱員薪酬、待遇的一部分，藉以留住員工。從僱員的角度，若他們認為自行選擇的強積金組合是優質的投資渠道，亦可透過自願性供款作儲蓄。雖然社會上不少人士對強積金的回報和收費有意見，但委員會留意到強積金的自願性供款近年大幅上升，由2007年的41億元(佔同年總供款的13%)增至2014年的128億元(佔同年總供款的21%)，升幅達200%(見圖5.5)。由此可見，強積金的自願性供款安排能提供多一個自願儲蓄渠道，協助強化第三支柱的退休保障功能。



儲蓄保險產品

5.32 2013-14課稅年度，約54%的工作人口毋須繳交薪俸稅。即使要交稅的餘下46%，平均實際稅率也只有8%。政府亦無徵收資本增值稅或遺產稅。因此，香港的稅務環境有利於自願性儲蓄和投資。另外，香港的金融市場發展成熟，除強積金自願性供款外，市民可選擇投資股票、基金、債券、外匯等為退休收入作出安排。市面上也有一些專為退休儲蓄而設的理財產品，例如儲蓄保險。雖然目前沒有資料顯示能用作支付退休生活的保單價值，不過香港人購買人壽保險的情況十分普遍。據了解，香港現時有效的人壽保單數目超過1 100萬張，承保金額總數超過47,230億元，而長期業務的保險密度⁷為40,832元、保險滲透率⁸為13.1%。

5.33 政府統計處2012年進行的《退休計劃及老年經濟狀況》主題性住戶統計調查反映，約一半在統計時屬未來退休人士有為退休後/年老時的金錢需要作儲蓄及投資。不同的側面證據都顯示，個人儲蓄是支撐中產或以上的人士的退休生活主要部分。特別是在未來十年退休的人士，部分把握了香港早年經濟起飛及資產升值的機遇，累積了一些財富。不少嬰兒潮時期出生的退休人士的個人儲蓄較以往世代的退休人士豐裕。

5.34 委員會認為政府可循幾方面進一步鼓勵自願性儲蓄。第一，加強宣傳和推廣，協助市民了解各種有助籌劃退休生活或財富管理的保險和其他金融產品。第二，營造有利的政策環境，鼓勵市場發展更多適合退休投資和理財的金融產品，例如發行數量更多和年期較長的零售債券，以及推動私人市場發展更多包括更長年期或終身年金計劃在內的金融產品，協助市民將積蓄在退休後轉化成持續而穩定的晚年收入，有效管理長壽風險。第三，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，可考慮的稅務優惠建議包括強積金計劃下的自願性供款，以及由已婚在職人士為其非在職配偶作出強積金自願性供款。

⁷ 保險密度是指人均開支。

⁸ 保險滲透率是指保費相當於本地生產總值的百分率。

第六章

比較「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案

6.1 本章節會處理這次諮詢的核心問題，即應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則來完善現行退休保障制度。為協助社會理解及討論這個議題，委員會在「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。另由於委員會未能就這個核心議題凝聚主流看法，因此這章節會鋪陳委員會內不同的意見，希望有助社會掌握兩類方案不同之處。

「不論貧富」模擬方案

6.2 《報告》檢視了坊間六個改善退休保障的方案，當中三個屬「不論貧富」方案，兩個為「有經濟需要」方案，餘下一個為公共年金計劃。《報告》最終提出一個「老年金」計劃，性質上屬於「不論貧富」方案。

6.3 四個「不論貧富」方案，即「老年金」和三個分別由香港工會聯合會（工聯會）、爭取全民退休保障聯席（聯席）和公共專業聯盟（公專聯）提出的方案，在發放保障金額的安排基本一致，同是建議向年滿65歲的長者每月發放劃一金額的津貼，毋須經濟審查，分別只在於發放金額水平（由每月3,230元至3,770元不等）（2015年價格）。

6.4 由於「老年金」方案是研究團隊在考慮各個坊間方案後提出的建議，因此委員會同意按「老年金」方案所建議的金額和發放準則（包括與其他社會保障計劃的關係）模擬一個「不論貧富」方案作分析。

6.5 「不論貧富」模擬方案會向所有年滿65歲長者每人每月發放3,230元（根據研究團隊當時以2013年價格水平提出的3,000元，更新至2015年價格水平）。這模擬方案與其他社會保障計劃的關係，基本上會與「老年金」方案的建議安排一致，即綜援長者從「不論貧富」模擬方案所獲取的3,230元退休保障金額會視為收入，而有需要長者仍可繼續享有租金、牙科、醫療等方面的綜援保障，以應付特別需要。所以即使得到3,230元的退休保障金額，綜援長者的整體財政支援會跟現行制度下的一樣。長者生活津貼和高齡津貼則會被「不論貧富」模擬方案的退休保障金額取代。至於傷殘津貼，其作用是應付殘疾所引致的特別開支，與退休保障性質不同，所以合資格長者可繼續同時領取。

6.6 《報告》中的「老年金」和三個「不論貧富」方案亦提出了融資安排，同樣建議從政府、僱員和僱主三方籌集資源¹。委員會認同當中各方都要多付去共同承擔新增開支的原則，但認為社會在這次公眾諮詢要從可持續性、可承擔性等方面，討論「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則所涉及的新增開支，而具體籌資模式不應是這次諮詢的焦點。退休保障只是公共開支其中一環。是否如坊間團體般建議增加稅率或開徵新稅，政府必須同時考慮其他政策範疇的開支需要，包括是否需要加稅以解決預計約十多年後可能開始出現的結構性赤字問題，然後全面評估加稅對民生經濟的影響，從而作出通盤考慮。

6.7 亦有委員留意到坊間所提出的一些「不論貧富」方案，有提及以僱主和僱員的「供款」去籌集部分所需資源，並大致建議把退休保障金額發放給居住在香港的65歲或以上長者。因此，年輕時即使有「供款」，退休後未必一定可以領取保障金額（例如當移居其他地方後），這有別於社會一向對「供款」的理解（即有供款就有權領取退休保障金額），卻反而跟徵稅的概念較接近。這種籌集資源的模式在「老年金」方案都是以「薪俸老年稅」去表述。有見及此，諮詢文件會以「徵稅」去闡述「不論貧富」方案所指的「供款」。

「有經濟需要」模擬方案

6.8 《報告》內的兩個「有經濟需要」方案分別由新民黨和民主建港協進聯盟（民建聯）提出。兩個方案非常類近，建議優化長者生活津貼，建立多一層援助，為貧窮長者提供更佳支援，新增開支由政府一般收入支付。新民黨建議資產在10萬元或以下的長者，每月可獲3,870元（2015年價格），而民建聯建議的資產上限為15萬元和每月津貼額為3,660元（2015年價格）²。參考了這兩個方案後，政府提出一個概念和方向近似的模擬方案與「不論貧富」模擬方案作比較和分析。具體而言，該方案是向資產在80,000元或以下的單身長者或在125,000元或以下的長者夫婦（分別約為現時綜援單身長者和長者夫婦資產上限43,500元和65,000元的兩倍），並能通過類似長者生活津貼的入息申報安排的長者（即單身長者月入限額為7,340元，長者夫婦為11,830元），每人每月獲發一筆高於目前為2,390元的長者生活津貼金額。為方便與「不論貧富」模擬方案作出比較，政府建議「有經濟需要」模擬方案採用同一的金額發放水平，即每月3,230元（2015年價格），估計此模擬方案可令約六成（約25萬名）現時領取長者生活津貼的長者得到進一步財政

¹ 就政府注資部分，四個方案的建議較一致，包括長者社會保障開支的轉移（不包括傷殘津貼、廣東計劃和綜援就租金及其他項目的特別津貼和補助金）和額外注資兩大類。涉及僱員和僱主的部分則有不同建議，包括減低強積金供款以騰出資源作為新方案的收入、向僱員和僱主額外徵稅（例如「薪俸老年稅」）、向盈利達某水平的企業額外徵收利得稅等。

² 此外，民建聯建議將長者生活津貼的資產上限提升至30萬元，以及將高齡津貼的年齡限制由70歲下降至65歲。

支援。必須強調的是，這個模擬方案並非政府的具體政策建議，只是一個方便跟「不論貧富」模擬方案作比較的方案，旨在引發討論。

比較和分析兩個模擬方案

6.9 為方便比較兩個模擬方案，委員會以共同基礎分析了兩個方案相對「基線情況」（沒有任何改善方案）在未來50年的新增開支。為讓社會掌握這筆新增開支的多寡，委員會假設以不同稅項去支付相關開支，以量化它們對公共財政的影響。諮詢文件附件四會詳細交代這些數據分析。結合兩個模擬方案的主要數據分析，委員就應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則以加強現有的退休保障制度有以下不同的意見。

理念和目標

6.10 支持「不論貧富」原則的委員一般認為退休保障是基本權利，並非福利，因此不應附帶經濟審查條件。有委員指出，不設經濟審查的退休保障原則，可讓長者更有尊嚴地安享晚年，無須將個人積蓄用至十分低的水平才可通過經濟審查，以獲取社會福利援助；有關原則亦可有效協助長者面對長壽風險，讓他們在晚年得到基本收入保障，令生活更有安全感。按「老年金」和其他「不論貧富」的坊間方案的建議金額水平，似乎每月三千多元應足以提供醫療和住屋以外的基本生活保障。亦有委員指出全民受惠的民生措施不乏先例，例如12年免費教育。

6.11 另一方面，支持「有經濟需要」原則的委員反對在不問經濟狀況下，向所有長者提供劃一資助。他們認為「有經濟需要」原則能集中資源協助有需要長者，貫徹政府所強調的“社會保障和福利制度要在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人”的理念³。也有委員指出「有經濟需要」原則代表了香港社會一向強調自給自足和多勞多得的核心價值。

6.12 亦有意見指出有別於強積金「自己供養自己」的概念，「不論貧富」原則的本質是隨收隨支、「一代供養一代」，即是用這代僱員和僱主的供款或稅款，支

³ 請見2014年《施政報告》第46段。

付上一代的退休金。這代人退休後，他們的退休保障便由下一代承擔⁴。有委員擔心這跨代式退休保障安排會增加未來世代對「不論貧富」的退休保障的依賴，繼而減低他們的儲蓄意欲，改變行之有效的「自己供養自己」概念，這對未來經濟發展，以至公共財政和退休保障的可持續性都有負面的影響。

覆蓋面

6.13 「不論貧富」原則能讓所有長者即時受惠，覆蓋全面，包括在其他支柱下未獲充分保障的低收入人士和非在職人士。穩定的收入保障能令長者較為安心。方案的設計大致簡單，也易於執行。

6.14 不過，有委員認為在資源有限的情況下，社會應結合長者的貧窮實況去考慮「不論貧富」原則的適用性，不應刻意以單一計劃達致全面的覆蓋率。在已實行了長者生活津貼的背景下，正如第二章第2.17段表示，處於貧窮線下的245 000名非綜援長者，當中約14萬名表示沒有經濟需要⁵，反映人人受惠的「不論貧富」原則會造成資源錯配。當要向包括沒有經濟需要在內的所有長者提供資源，整體開支將要大幅上升；即使日後輕微上調金額水平亦會涉及龐大的新增資源，往往可能因財政考慮而要將改善建議擱置，對有需要的長者反而不利。

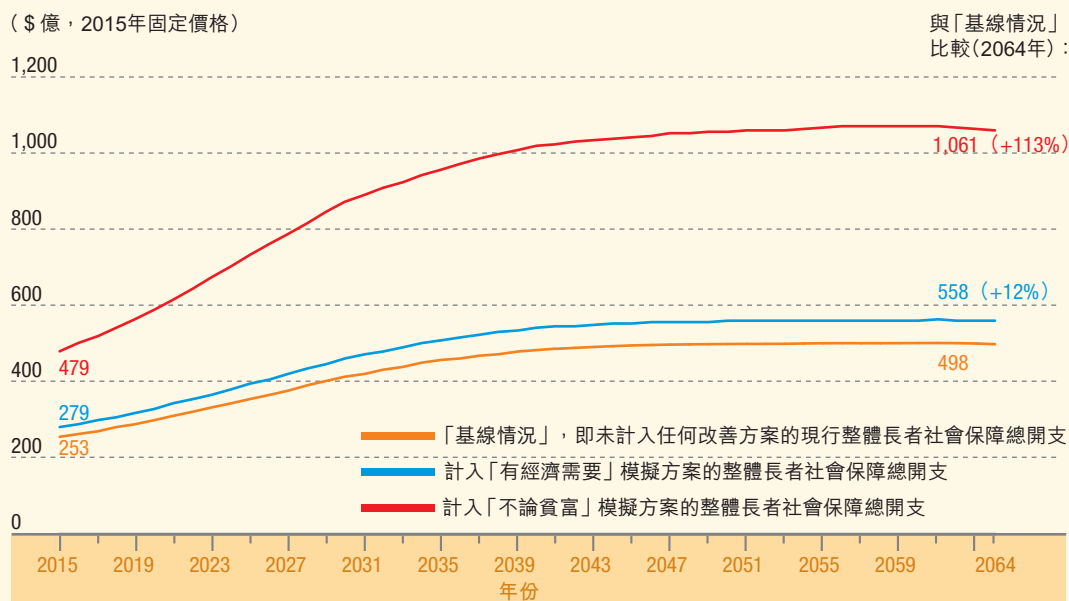
「錢從何來」

6.15 正如第二章第2.5-2.10段指出，由於人口老化，勞動力萎縮及經濟增長減慢，政府即使維持現有服務水平，在約十多年後可能須開始面對結構性赤字問題，我們很大機會已經須要加稅以解決財赤問題。雖然不論是「不論貧富」抑或「有經濟需要」安排，都會進一步增加政府的財政壓力，但兩者對公共財政的影響在程度上是有很大的分別。

⁴ 雖然「不論貧富」的坊間方案大都建議政府一筆過或分階段注資，以及盡早集體儲蓄（即利用人口老化未達最高峰的時期盡量累積儲備供日後開支），嘗試為方案進行部分預先儲款（partially pre-funded）。然而，香港人口正急速老化，加上勞動人口預期幾年後會持續下降，「不論貧富」方案很快便要以隨收隨支的模式營運，因此，方案的本質依然是隨收隨支。

⁵ 數據來源為政府統計處自2010年進行的綜合住戶統計調查。當受訪住戶的月入低於某水平時，他們會被問及「為什麼沒有領取綜援？」，並獲提供多項選擇以回答此問題。部分住戶會選擇表示沒有經濟需要，部分則表示有經濟需要但不符合資格或正申請綜援，也有部分拒絕回答。過去五年，持續約60%的非綜援住戶報稱沒有經濟需要。

圖6.1 「基線情況」、「有經濟需要」模擬方案和「不論貧富」模擬方案下
整體長者社會保障總開支



註：推算採用《長遠財政計劃工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設。「基線情況」的現行整體長者社會保障總開支包括65歲或以上長者領取的綜援、傷殘津貼、長者生活津貼及高齡津貼。在「不論貧富」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及發放模擬方案下的津貼的新增開支(即從津貼支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼和高齡津貼)。在「有經濟需要」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及長者生活津貼下增加一層援助的新增開支。所有開支不包括廣東計劃。

() 與基線情況相比的百分比增幅。

資料來源：委員會秘書處

6.16 圖6.1顯示三個不同情境在50年推算期內的整體長者社會保障總開支，分別是「基線情況」(橙線)，即未計入任何改善方案的現行整體長者社會保障總開支；計入「有經濟需要」模擬方案後的整體長者社會保障總開支(藍線)；以及計入「不論貧富」模擬方案後的整體長者社會保障總開支(紅線)。紅線和橙線之間的差距代表要落實「不論貧富」模擬方案所需的新增開支(以2015年固定價格計算)，將由2015年約226億元大幅上升至2064年的563億元，遠遠高於「有經濟需要」模擬方案的25億元(2015年)和60億元(2064年)(即藍線和橙線的差距)。

6.17 將「不論貧富」模擬方案50年的新增開支加起來，總數高達23,950億元(2015年固定價格)。這筆金額差不多是「有經濟需要」模擬方案所須的2,555億元的十倍，令政府結構性財赤較長遠財政計劃工作小組2014年的推算提早六年至2023-24年出現，而政府財政儲備將提早八年至2033-34年耗盡；而「有經濟需要」模擬方案在兩個情況下均會提早一年。

6.18 因應人口老化，政府預計約十多年後將出現結構性赤字；推動經濟增長、開源節流、增加稅收似乎在所難免。根據長遠財政計劃工作小組2014年3月的報告，在2041-42年可能會出現的財政缺口，差額相當於名義本地生產總值的8.6%至21.7%(視乎開支增長假設)。大幅調整稅率會降低香港作為營商地方的吸

引力。長遠來說，即使標準利得稅和薪俸稅稅率增加一倍，仍不足以填補結構性赤字引致的財政差額。此外，以下為「不論貧富」抑或「有經濟需要」模擬方案所涉及新增開支而作出增加稅率的分析，尚未計算上述為應付人口老化而預計的稅率加幅在內。

6.19 如以加稅應付有關「不論貧富」模擬方案或「有經濟需要」模擬方案的新增總開支⁶，政府須在50年推算期內 —

- (a) 為「不論貧富」模擬方案把利得稅率額外提高約4.2個百分點至20.7%。「有經濟需要」模擬方案的額外加幅是0.4個百分點；**或**
- (b) 為「不論貧富」模擬方案把須繳納的薪俸稅款提高約55%。如轉化成稅率增幅，以標準稅率為例，額外提高8.3個百分點至23.3%。至於「有經濟需要」模擬方案，薪俸稅款須提高6%，標準稅率的額外加幅為0.9個百分點；**或**
- (c) 開徵商品及服務稅，為「不論貧富」模擬方案將稅率定於約4.5%。「有經濟需要」模擬方案的稅率是0.5%；**或**
- (d) 開徵《報告》中「老年金」方案所建議的薪俸老年稅，為「不論貧富」模擬方案把僱主及僱員各自的稅率定於1.6%至3.9%。「有經濟需要」模擬方案的稅率是0.2%至0.4%。

6.20 圖6.2以表列方式顯示兩個模擬方案下各稅項增幅。值得注意的是圖6.2的推算只是一個分析框架，建基於現行稅制下的經濟增長假設⁷，並沒有考慮增加稅率或開徵新稅項對香港經濟活力及長遠競爭力的後續影響。從實際角度考慮，增加稅率(尤其是大幅增加稅率時)必然會改變納稅人士和企業的行為，原來的稅基會因而收窄，致使提升稅率未必能同樣按比例增加稅收。故此，上述推算只可以作為衡量社會各界為支付兩個模擬方案的額外承擔的一個參考指標。如前所述，兩個模擬方案的稅率增幅或水平的推算亦未計及如要處理預計約十多年後出現的結構性赤字問題而可能須要加稅的幅度。此外，圖6.2的推算假設發放金額的水平在未來50年維持於每月3,230元(2015年固定價格)。換言之，金額只會按通脹同步調整，並無實質增長。倘若金額要有高於通脹的調整，稅率增幅須要相應地上調。

⁶ 不同稅種將影響不同組群。以2013-14應課稅年度為例，有98 500家註冊公司須繳納利得稅，佔所有註冊公司約9%；另有170萬工作人士須繳納薪俸稅，佔整體工作人口的46%。至於「老年金」方案所提議的薪俸老年稅，則是所有僱主和僱員均須繳納(月入低於7,100元的僱員除外)。商品及服務稅的稅基假設涵蓋食品、衣履及日常用品，以及包括醫療、本地交通、教育等服務，受影響人士數目應該是最多，包括例如毋須繳納薪俸稅的低收入人士。

⁷ 就2015至2064年的經濟增長假設，見第二章2.5段。

圖6.2 「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案主要數據分析(2015年價格)

比較指標		「不論貧富」模擬方案 \$3,230 (未來50年維持在2015年固定價格)		「有經濟需要」模擬方案 \$3,230 (未來50年維持在2015年固定價格)		
I	與「基線情況」的長者社會保障開支比較 —					
	i 整體新增開支*	2015年至2064年 \$23,950億		2015年至2064年 \$2,555億		
	ii 每年平均新增開支*	\$479億		\$51億		
II	如政府須承擔所有新增開支*，而現行的稅制或稅率不變 —					
	i 政府結構性財赤 將提早多少年出現	6年(2023-24)		1年(2028-29)		
	ii 政府財政儲備耗盡 將提早多少年出現	8年(2033-34)		1年(2040-41)		
III	如以稅收支付新增開支*，加稅的幅度 —					
	方案一：增加利得稅稅率	2015年 2.8個百分點	2064年 4.6個百分點	2015年 0.3個百分點	2064年 0.5個百分點	
		2015年至2064年平均： 4.2個百分點		2015年至2064年平均： 0.4個百分點		
	方案二：增加薪俸稅稅率： 標準稅率增幅#	2015年 4.9個百分點	2064年 9.1個百分點	2015年 0.6個百分點	2064年 1.0個百分點	
		2015年至2064年平均： 8.3個百分點		2015年至2064年平均： 0.9個百分點		
	方案三：開徵商品及服務稅 (稅率)	2015年 2.8%	2064年 5.0%	2015年 0.3%	2064年 0.5%	
		2015年至2064年平均：4.5%		2015年至2064年平均：0.5%		
	方案四： 開徵薪俸老年稅 (僱主和僱員 各自須負擔 的稅率)**	月入	2015年	2064年	2015年	2064年
		\$11,000以下##：	0.7%	2.0%	0.1%	0.2%
		\$11,000至 \$22,000以下：	1.0%	3.1%	0.1%	0.3%
		\$22,000或以上^：	1.6%	5.1%	0.2%	0.5%
		月入	2015年至2064年平均：		2015年至2064年平均：	
		\$11,000以下##：	1.6%		0.2%	
		\$11,000至 \$22,000以下：	2.4%		0.3%	
		\$22,000或以上^：	3.9%		0.4%	

註：(*) 「不論貧富」模擬方案的新增開支相等於從發放津貼的支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼及高齡津貼；而「有經濟需要」模擬方案的新增開支則為在長者生活津貼下增加一層援助的相關開支。參考《報告》假設退休保障計劃的結餘能賺取2%的實質回報(即扣除通脹後)，並以此作為折現率的假設，「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案於2015年至2064年所需的整體新增開支在計入折現率後，分別為\$14,420億及\$1,540億。

(#) 假設新增開支由所有繳交薪俸稅的人士按比例承擔(即包括繳交累進稅率及標準稅率的人士)。由於累進稅率涉及多個介乎2%至17%的稅率，而標準稅率為15%，為簡單起見，這裏只顯示標準稅率的增幅。

(**) 薪俸老年稅是「老年金」方案建議開徵的新稅項，作為「老年金」方案的資金來源之一。此分析所用的入息限額亦是根據「老年金」方案的建議，並按通脹調整至2015年價格。

(##) 月入\$7,100以下只有僱主繳稅。

(^) 以\$129,000(即《報告》建議的\$120,000的2015年價格水平)為上限劃界。換言之，按2015年至2064年平均稅率計算，僱主和僱員各自在「不論貧富」模擬方案中的繳稅上限為每月\$5,030，而在「有經濟需要」模擬方案中的上限則約為每月\$520。

資料來源：委員會秘書處

扶貧助弱的成本效益

6.21 「不論貧富」模擬方案牽涉龐大資源，但當中很大部分是用以支援正領取毋須經濟審查的高齡津貼，以及目前沒有領取任何現金福利的長者。圖6.3嘗試從長者的角度，比較不同長者群組在兩個模擬方案下可多獲的金額。在「不論貧富」模擬方案下受惠最多的，主要是領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利這些經濟條件較佳的長者，佔整體長者人口的46%。他們每人每月可多領約二千至三千多元的津貼。如以「不論貧富」模擬方案在50年推算期所涉及的23,950億元新增開支去分析，當中只有18%惠及領取長者生活津貼的長者，其餘的82%大部分都是給予領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利的長者。「有經濟需要」模擬方案則以能通過建議的資產審查的長者生活津貼受助人為主要受惠對象，反映「有經濟需要」模擬方案具針對性，扶貧助弱的成本效益遠高於「不論貧富」模擬方案。

圖6.3 比較不同長者群組在「不論貧富」及「有經濟需要」模擬方案下可多獲的金額

長者群組 (按社會保障 福利分類)	2015年 6月佔 65歲或 以上長者 人口比率 (人數)	現時 每人 每月 受惠 金額* (%)	引入「不論貧富」模擬方案後			引入「有經濟需要」模擬方案後		
			每人 每月 受惠 總金額 (%)	每人 每月 新增 金額 (%)	新增開支 (佔新增 開支總額 的比率) (%)	每人 每月 受惠 總金額 (%)	每人 每月 新增 金額 (%)	新增開支 (佔新增 開支總額 的比率) (%)
綜援#	13% (147 428)	5,548	5,548^	0^	0	5,548	0	0
長者生活津貼	37% (420 227)	2,390	3,230	840	4,264 (18%)	3,230~	840~	2,555 (100%)
高齡津貼	19% (216 205)	1,235	3,230	1,995	5,874 (25%)	1,235	0	0
高額傷殘津貼	1% (14 079)	3,160	6,390@	3,230@	601 (3%)	3,160	0	0
普通傷殘津貼	2% (19 472)	1,580	4,810@	3,230@	761 (3%)	1,580	0	0
沒有申領 社會保障福利	27% (305 889)	0	3,230	3,230	12,451 (52%)	0	0	0
新增開支總額&	—	—	—	—	23,950 (100%)	—	—	2,555 (100%)

註：(*) 由於兩個模擬方案的每月津貼額\$3,230為2015年價格，為方便比較，所有社會保障福利金額亦採用同一價格水平。有關金額每年2月1日按既定機制調整。

(#) 以目前單身長者(60歲或以上)平均每月的綜援金額代表。

(^) 在「不論貧富」模擬方案下，綜援長者每人每月獲得\$3,230(2015年價格)津貼外，另可在綜援制度下獲得租金及其他津貼。模擬方案的津貼在綜援制度下會視作長者的收入，所以即使得到\$3,230津貼，綜援長者的整體財政支援會跟現行制度下的一樣。

(~) 只適用於通過模擬方案的資產審查的長者生活津貼受助人。

(@) 在「不論貧富」模擬方案下，領取傷殘津貼的長者可同時領取津貼全額。

(&) 由於進位關係，數字相加起來會略有出入。

資料來源：委員會秘書處

計劃可持續性

6.22 人口老化和勞動力萎縮，令隨收隨支的跨代供養式全民退休保障計劃面對很大的挑戰。以「不論貧富」模擬方案為例，合資格領取「不論貧富」津貼的長者人口會由2015年的112萬增至2064年的258萬，升幅達130%，致使發放的「不論貧富」津貼總額會由2015年的435億元大幅上升至2064年的1,001億元（2015年固定價格）。與此同時，除非現行人口政策或未來生育率趨勢有重大改變，否則負責繳交稅款以支付「不論貧富」方案開支的勞動人口，將會由2015年的363萬下降至2064年的311萬，跌幅約14%，稅基將持續收窄。事實上，《報告》對「老年金」和三個「不論貧富」坊間方案進行的財務估算亦印證了這一點。所有四個方案會在實施後不出15年便會出現持續入不敷支的情況。只有一個方案能在推算期末（即2041年）仍有淨結餘，其餘三個會在實施第14至29年後耗盡退休基金資源。

6.23 以「老年金」建議的籌資模式，並套用《報告》原來的推算框架，以最新人口和勞動人口推算更新財務估算，結果顯示方案在實施後的第十年已出現入不敷支的情況。到實施後的第25年，方案會開始錄得負結餘；而該負結餘到2064年會增至5,410億元。由方案實施後至出現入不敷支和負結餘的年期分別較《報告》的原來推算提早了三年及四年⁸出現。由此可見，除非大幅增加「老年金」所建議的稅率或削減其津貼額，否則入不敷支的情況難以避免，而情況在最新人口推算下更為嚴峻。

6.24 另外更值得注意的是，上述的推算只反映建議的籌資模式能否支撐建議的保障金額。理論上，只要增加注入的資金便可避免退休基金出現負結餘。不過這過程並未有考慮其他政策範疇公共服務及開支的需要及整體社會的承擔能力。

政府的立場

6.25 政府自2014年8月公開《報告》以來，已在不同的場合（包括今年年初發表的《施政報告》和《財政預算案》）表示對「不論貧富」原則有保留。這依然是政府目前的立場。

6.26 政府主要有四方面的關注。第一，在維持現行稅制和稅率以及現有服務水平的情況下，「不論貧富」方案所需的新增開支，會令長遠的公共財政的可持續性更趨嚴峻，不但縮窄政府處理其他退休保障項目（例如醫療、長期護理及社區照顧服務）的財政空間，亦無可避免地壓縮其他政策範疇的開支。第二，香港

正步入人口急速老化的時代，「不論貧富」方案遲早會出現入不敷支情況，方案在財政上難以持續。如屆時要勉強支撐計劃的話，未來年輕一代的稅務負擔將會更形沉重。第三，引入「不論貧富」方案需要大幅加稅甚或開徵新稅種，都會偏離香港一直奉行的低稅率制度，不但削弱香港對外資的吸引力，也不利香港經濟的長遠發展，最終影響香港的競爭力。第四，「不論貧富」原則的資源分配欠缺針對性，不能令資源最有效地幫助有需要的長者。

6.27 同時不可不提的是，根據《基本法》第107條，香港特別行政區的財政預算須以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。

6.28 然而，政府認同現行制度有改善的空間，也不希望退休保障的工作停滯不前。考慮到四根支柱共同發揮的退休保障功能將隨着制度日趨成熟而有所改善，加上優化現行支柱應能為第三章第3.10段提及的四個群組帶來更好的退休保障，因此政府建議社會應集中討論如何鞏固現行制度，完善和加強各根支柱，並善用政府已預留的500億元，讓有需要長者的生活能得到更適切的援助。

6.29 綜合以上的分析，「不論貧富」模擬方案會比「有經濟需要」模擬方案牽涉更龐大的社會資源，將須大幅加稅。即使資金由較高薪人士或盈利較豐厚的企業作出較多的承擔，最終都可能難免影響到普羅大眾，以至香港的營商環境，其影響絕不能輕視。至於「有經濟需要」模擬方案，亦必須審慎考慮政府長遠所須承擔的新增經常開支，以及對公共財政可持續性的影響。

更新《報告》內坊間方案的財務推算

6.30 為容易比較，我們套用《報告》原有的推算框架，並按最新的人口和勞動人口推算數據，更新了《報告》內五個坊間方案⁸和「老年金」方案於未來50年的財務推算。更新的推算結果及相關技術細節載列於附件五。更新後的數據反映「老年金」和三個「不論貧富」坊間方案的財政情況較《報告》內的分析更為嚴峻。無論由方案實施到出現入不敷支或負結餘的年期普遍較《報告》內的推算提早，顯示「不論貧富」方案在最新的人口結構

⁸ 根據《報告》原先的推算結果，可推斷「老年金」方案將於2042年出現負結餘。

⁹ 除該五個方案外，《報告》亦涵蓋由羅致光博士提出的公共年金計劃。然而，由於年金計劃涉及大量假設性數據，團隊最終未有就計劃作出推算。

下更不可持續(見圖6.4)。委員會備悉一群學者今年11月提出了另一個「不論貧富」方案，該建議跟聯席的方案十分相似。在調整了保障金額及大幅增加政府注入的資金後，該方案在推算期末有淨結餘¹⁰。至於兩個「有經濟需要」方案，民建聯方案的新增開支會由2015年的96億元增至2064年的209億元¹¹，而新民黨方案的相關數字為49億元和127億元。

圖6.4 三個「不論貧富」方案和「老年金」方案的更新財務推算

	2015年更新的財務推算*(2015年價格)			
	方案實施後多少年 首現入不敷支 [#]	方案實施後多少年 基金出現負結餘 [#]	2041年基金結餘 [~] (\$ 億)	2064年基金結餘 (\$ 億)
工聯會	1年 (不變)	13年 (1)	-2,670 <-2,485>	-12,719
聯席	12年 (3)	29年 (—) [@]	376 <1,270>	-5,058
公專聯	6年 (1)	18年 (1)	-1,410 <-1,167>	-9,896
「老年金」	10年 (3)	25年 (4)	-275 <135>	-5,410

註：(*) 更新的財務推算是按以下的情況進行：(i)套用最新的人口和勞動人口推算；(ii)津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii)各方案本身建議的融資方法；以及(iv)其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。

(#) ()內的數字是較《報告》原先的推算結果提前的年份。

(@) 由於《報告》的推算以2041年為終結，所以未能作出比較。

(~) <>內的數字為《報告》原先的推算結果，以2013年價格計算。

資料來源：委員會秘書處

公共年金計劃

6.31 《報告》內的坊間方案包括了羅致光博士的公共年金計劃。計劃建議已退休或將屆退休人士可把本身的資金(例如強積金權益、個人儲蓄等)，一筆過投入由政府或法定機構營運的年金計劃作整體投資，以換取終身每月獲發穩定的收入(見附件六)。委員會普遍支持年金的觀念，特別是當強積金的累算權益會隨時間增加，加上香港人越來越長壽，社會宜及早討論如何透過年金或其他金融工具，協助退休人士將整筆強積金累算權益或個人儲蓄，轉化成長期甚或終身的定期收入，妥善管理長壽風險，避免長者因擔心耗盡積蓄而過度節衣縮食，影響退休生活的質素和消費模式。

¹⁰ 學者方案的建議跟聯席的方案十分相似，分別只在於建議的保障金額較低(學者方案：3,500元；聯席方案：3,690元)，及建議由政府注入更多資金(學者方案：1,000億元；聯席方案：538億元)。按學者的推算，該方案會於2033年(即實施後第17年)出現入不敷支，而在推算期末(即2064年)有548億元的淨結餘。

¹¹ 民建聯方案的新增開支可分為三部分：增加一層援助(2015：59億元；2064：150億元)；將長者生活津貼的資產限額提升至30萬元(2015：18億元；2064：33億元)；以及將高齡津貼的合資格年齡由70歲下降至65歲(2015：19億元；2064：26億元)。

6.32 參考海外經驗，公營年金計劃絕無僅有，新加坡的CPF Life似乎是唯一的例子。其他地方例如美國、英國、澳洲和智利等都是由私人市場營運年金計劃。委員會留意到本地的年金市場仍未發展起來，個別保險公司雖有推出年金計劃，但多是介乎5至20年的定期年金，終身年金計劃欠奉。有意見指這是因為香港的金融市場缺乏對沖長壽和長期通脹風險的金融工具。另外，委員會留意到智利等地的私營年金市場發展成熟，主要是當地法例規定退休金必須年金化。強制年金化取決於市民的接受程度，但另一方面自願參與很難避免逆向選擇(adverse selection)的問題，即只有預計自己屬長壽一族的人士才會參與年金計劃，增加計劃提供者的風險。另一考慮是年金應否有保證回報(例如與通脹掛鈎)。提供保證回報的年金計劃提供者會承受較大的風險，或會透過年金價格將部分風險轉嫁予消費者，但非保證回報或未能為長者提供充分的保障。

6.33 委員會認為社會應進一步探討公共年金計劃的可行性。須詳細研究的議題包括政府和私人市場的角色、公共年金計劃所涉及的公共財政承擔、年金化應是強制抑或自願性質、應否規定年金須具保證回報、年金計劃在整個退休保障制度的角色和與其他支柱的關係等。

第七章 提出你的意見

7.1 要為未來高齡化社會做好準備，退休保障是重要的一環。香港在這方面還有很多未完的工作，必須迎頭趕上。委員會認為社會必須衡量各方考慮，作出取捨，一方面找出切實可行兼可持續的辦法，強化退休保障；另一方面，必須避免埋下令下一代難以承受的後果。過程中，市民的意見十分重要。委員會尤其希望大家就下列議題發表意見。

7.2 雖然以下的議題按支柱逐一列出，但委員會希望大家能留意不同支柱之間的互動，包括當其中一根支柱得以明顯強化，需要優化其他支柱的迫切性便可能會減低；當措施牽涉公帑時，未必所有措施可以於同期實施，甚至未必能全部實施。所以討論以下議題時，也需考慮落實措施的優次。

「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則

- (a) 在資源有限的情況下，處理長者貧窮問題是改善退休保障的首要目標之一。為有效改善長者貧窮情況和確保制度的可持續性，我們應採納「不論貧富」原則，向所有長者，提供劃一金額的援助，抑或沿用「有經濟需要」原則，集中資源向有需要長者增加援助，讓他們得到足夠保障？理據為何？要應付「不論貧富」方案的龐大開支，加稅或開徵新稅項將無可避免。你是否願意承受這些額外的稅務負擔？

值得關注的組群

- (b) 委員會識別了四個值得關注的組群，分別是一
- (i) 正領取例如長者生活津貼等援助但仍報稱有經濟需要的貧窮長者；
 - (ii) 低收入人士，特別是因收入低而無須作出強積金僱員供款及受「對沖」安排影響的人士；
 - (iii) 非在職人士；以及
 - (iv) 「高資產、低收入」的長者。

你認為還有其他組別須要社會關注嗎？

優化現行支柱

零支柱 — 社會保障

- (c) 目前73%的長者正受惠於不同的社會保障項目，包括綜援、長者生活津貼、傷殘津貼和高齡津貼。如要加強零支柱的扶貧功能，我們應否透過引入「有經濟需要」方案，在長者生活津貼下增加一層援助金額予較需要援助的長者？怎樣識別這些較需要援助的長者？資產限額應定在哪個水平？哪個水平的援助金額才是足夠？

第二支柱 — 強積金

- (d) 委員會贊同以三項主要措施強化強積金支柱，即 —
- (i) 在2016年年內推行預設投資策略；
 - (ii) 設立中央電子渠道把強積金行政程序標準化、簡化及自動化；以及
 - (iii) 長遠而言實施「全自由行」。

此外，委員會認為社會應善用這次公眾諮詢的機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方均能接受的方案。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及討論可透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界（特別是中小企）及勞動市場的影響。委員會亦建議在全面落實預設投資策略後再考慮提高強積金供款率的可能性。

你贊成這些改革方向嗎？尤其是你對如何妥善處理好「對沖」問題有什麼具體方案？

第三支柱 — 自願性儲蓄

- (e) 委員會認為可循三方面進一步鼓勵自願性儲蓄，即 —
- (i) 加強宣傳和推廣，協助市民了解各種有助籌劃退休生活或財富管理的保險和其他金融產品；
 - (ii) 營造有利政策環境，鼓勵市場發展更多適合退休投資和理財的金融產品（例如年金計劃或年期更長的零售債券）；以及
 - (iii) 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。

你是否同意這些建議能有效鼓勵自願性儲蓄？你有沒有其他想法？

- (f) 委員會認為社會應進一步探討公共年金計劃的可行性。你支持這個建議方向嗎？

第四支柱 — 公共服務

- (g) 由於人口老化會大幅增加長者對醫療及安老等服務的需求，我們如何確保這根支柱的可持續性，以及如何規劃各項服務的軟硬件設施（包括土地、人手、服務模式等）以滿足未來的需求？

第四支柱 — 自置物業

- (h) 委員會認為應以創新方法協助「高資產、低收入」的長者改善退休收入。由於物業是具價值的資產，香港的安老按揭市場仍有很大的發展潛力。委員會建議應改良安老按揭的運作細節，並加強宣傳，增加計劃對長者的吸引力。委員會亦建議可考慮結合不同界別的力量（例如社會企業），協助長者出租他們整個或部分物業，以租金補貼退休收入。你支持這些建議嗎？

第四支柱 — 家庭支援

- (i) 委員會認為值得進一步探討如何透過公共政策鼓勵和利便家人對長者作出支援。你有什麼具體建議呢？

公眾教育

- (j) 委員會認為應加強推廣宣傳工作，提高市民對強積金制度的認識和認受性，以及加強市民籌劃退休的意識和推廣及早儲蓄的好處，包括如何計算自己退休後的財政需要和累積所需的退休收入等。你認同這想法嗎？你有什麼具體建議呢？

7.3 請於2016年6月21日或之前，把你對諮詢文件的意見以下列方式送交我們。你提出的意見和建議，可能予以公開。如想以不記名方式表達意見，敬請說明。

電郵： views@rp.gov.hk

網頁： rp.gov.hk

傳真： 3904 5996

郵寄： 香港添馬添美道2號政府總部西翼十樓
勞工及福利局（退休保障公眾參與活動）

查詢： 3142 2303

扶貧委員會職權範圍和委員名單

職權範圍

1. 按年更新貧窮線分析，及適時優化貧窮線分析框架，以檢視香港貧窮情況和扶貧政策成效；
2. 檢視現行政策和探討新措施，並通過轄下專責小組的工作，以達致防貧及扶貧的目的，有利基層(特別是年青一代)在社會階梯向上移、為有特別需要的群組提供適切支援，以及通過關愛基金和社會創新及創業發展基金進行補漏拾遺和推動社會創新以應對貧窮問題的工作；
3. 參考周永新教授及其團隊提交的退休保障研究報告，並因應香港的實際情況，探討優化退休保障的方案，改善長者貧窮情況；
4. 監察有關設立一站式處理福利申請的可行性研究，並因應研究結果就未來路向提供意見；及
5. 鼓勵跨界別協作推動扶貧工作，並與其他政府諮詢委員會就扶貧工作交流及聯繫。

委員名單

主席

政務司司長

非官方委員

陳念慈	陳美娟	陳淑薇	陳鎮仁
鄭家純博士	張國柱	張仁良校長	蔡海偉
余志穩博士	馮檢基	何喜華	林淑儀
劉鳴煒	羅致光博士	梁志祥	梁宏正
李鳳英	雷鼎鳴教授	冼懿敏	田北辰

官方委員

勞工及福利局局長(或其代表)
教育局局長(或其代表)
食物及衛生局局長(或其代表)
民政事務局局長(或其代表)

海外經驗

1. 世界不少地方近年積極處理退休保障制度在人口老化趨勢下所面對的問題。這些經驗有香港值得借鏡的地方，不過正如《報告》所述，“「完美」的養老金制度在現實中幾乎不存在，各國和各地區均依據當地的實際情況、不斷探索和完善的養老保障體制”（《報告》行政摘要：第3頁）。香港不能把某地方的成功制度或改革方案生搬硬套過來，卻可以參考其他地方的經驗，避免重蹈有問題計劃的覆轍，以及加入或強化效果較佳的計劃，以完善現有的制度。

各地的改革趨勢

2. 根據經濟合作與發展組織（經合組織）報告的統計，目前大部分經合組織國家的退休保障制度都包含屬第一支柱的強制性供款計劃。這類退休保障計劃早於1889年在德國開始實行。其概念是由公營管理，主要屬隨收隨支的計劃，即向這一代工作人士收集供款，以支付當代長者的退休金。當這一代人退休後，他們的退休金便由下一代支付，過程中牽涉跨代資源轉移。制度的好處是一旦引入計劃，當代的長者能即時受惠。不少地方都跟隨德國模式成立和擴展類似制度，特別是二次世界大戰後當經濟重新發展和社會穩定下來的時期。

3. 然而，70至80年代期間，人均壽命延長和低生育率引致的人口結構變化，以及外圍經濟因素，為不少地方的公營退休保障制度，尤其是隨收隨支計劃的可持續性帶來了挑戰。國際貨幣基金組織在2011年表示，先進經濟體的公共退休金開支由1960年佔本地生產總值的3.8%，增至1980年的7.1%和2010年的8.4%。在人口老化的趨勢下，工作人口相對退休人士的比率將隨時間下降，久而久之，供款不足以支付數目日增且越來越長壽的長者的退休金，情況在人口急速老化的地方更為嚴峻。

4. 正如經合組織於《2014年經合組織養恤金展望》中概述，由於人口老化，特別是在死亡率及預期壽命持續改善的情況下，隨收隨支的退休保障計劃須面對財務可持續性的問題。也正如《報告》所述，很多推行界定利益（Defined Benefit）並按退休前收入及供款年期給付的隨收隨支退休制度的國家，都無一倖免地面對入不敷支的局面，迫使它們推行養老保險制度的改革。

5. 由於退休保障制度直接影響當前和未來世代的利益，貿然取消存在已久的制度在政治上難以實行，所以大部分地方會保留第一支柱並修正當中問題，務求在退休金制度的可持續性及維持退休金水平的足夠性兩者之間取得平衡。也有

部分地方決定建立新的第二支柱，主要是私營管理的強制性退休金供款計劃，逐步取代原有的隨收隨支第一支柱，或補足整個制度。委員會嘗試歸納相關的海外經驗，作為探討進一步優化香港退休保障制度的背景資料。

改善公營退休金計劃

6. 為改善公營退休金計劃的財務可持續性，主要改革方向包括透過以下措施去減少退休金開支或控制其增長速度 —

(一) 延後可領取退休金年齡

大部分經合組織國家的退休年齡目前已延至65歲甚或以上，而隨着人均壽命增加，相信延後退休的趨勢在未來會持續。

(二) 改變計算退休金方程式

改革措施包括延長用以計算退休金的過往收入年期；引入預期壽命或撫養比率作為調整退休金水平的計算因素；以及改變調整退休金的計算方法，甚或凍結與通脹掛鈎的調整安排。

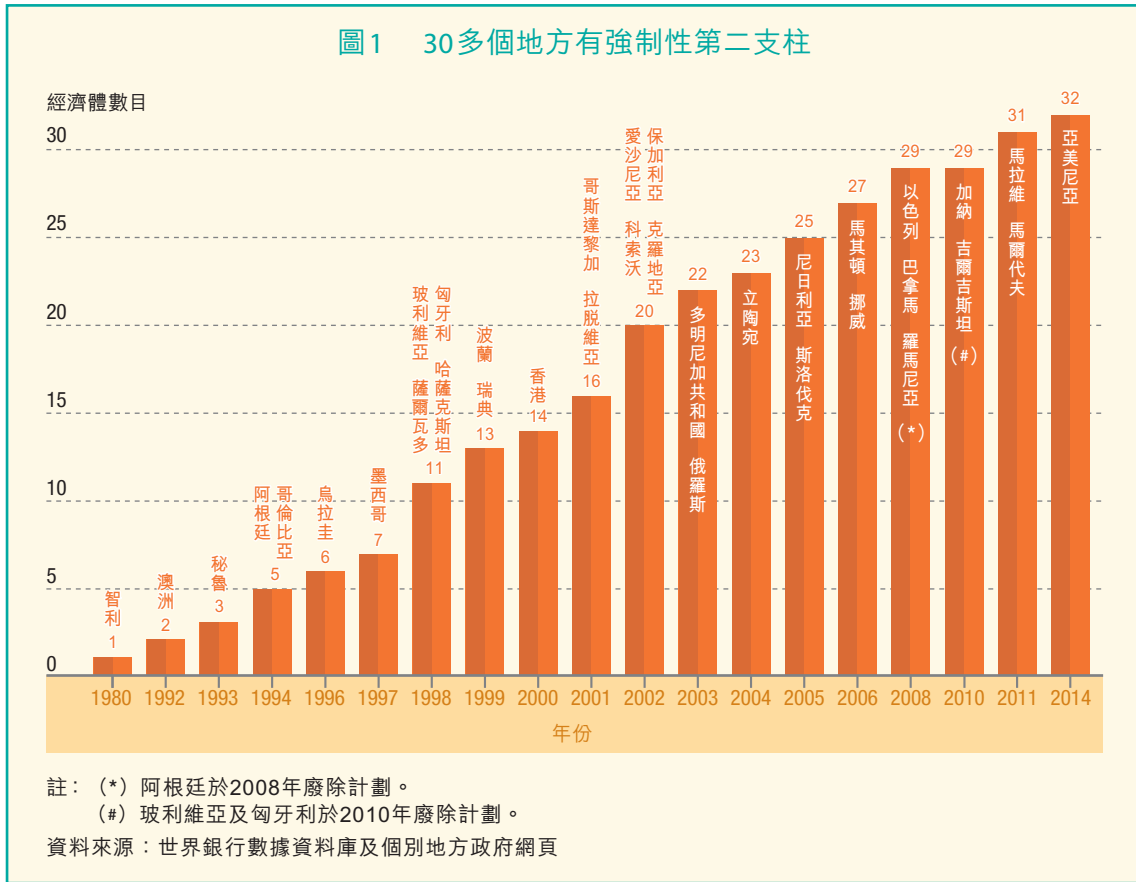
(三) 增加供款率和鼓勵延遲提取退休金

改革措施包括增加供款率、收緊提早退休以享有退休金的資格；增加可領取全額退休金的供款年期規定；以及加入或提高延遲退休於退休金戶口的「獎勵」等。

(四) 推行名義界定供款 (Notional Defined Contribution) 帳戶

在這安排下，提供資金方式維持是隨收隨支，但退休時發放的金額會以界定供款的方式計算，即每位僱員會有一個名義戶口，記錄其供款和由政府釐定的回報率，退休時戶口內的供款和名義回報會在計入人均壽命的變化後轉化成年金發放。

圖1 30多個地方有強制性第二支柱



建立私營管理的強制性供款計劃

7. 有些地方(例如智利)引入了第二支柱，以私營管理的強制性職業退休供款計劃，逐步取代原有的第一支柱。智利在1980年引入第二支柱的經驗，引發更多地方採用這套以個人帳戶管理和界定供款方式營運的退休計劃。截至2014年，共有32個地方建立了強制性的第二支柱，部分地方(例如智利和澳洲)以此支柱為整個退休保障制度的主軸之一，也有些地方(例如瑞典和挪威)引入第二支柱並同時保留第一支柱，以補足整個制度的設計(見圖1)。

8. 雖然越來越多地方引入第二支柱，但這類制度近年也遇上了一些挑戰，特別是2007、08年的全球金融風暴後制度所面對的投資風險和收費問題。部分地方因而推出了應對的策略，以澳洲為例，在2014年推出「我的退休金」(MySuper)作為一項簡單且低成本的預設退休金產品，旨在按供款人的年齡管理投資風險並設有收費管控，盡量增加僱員的退休收入。積金局擬在2016年年內推行的預設投資策略是相類似的安排。

9. Melbourne Mercer Global Pension Index (MMGPI)¹每年均會發表報告，主要以足夠性、可持續性和制度公義三方面，為多個地方的退休保障制度進行評

¹ Melbourne Mercer Global Pension Index是獲澳洲維多利亞省政府支持的一個全球綜合退休保障制度評審指數。其主要目標是透過逾40個指標數據檢視不同地方的退休保障制度的優劣。

分。2015年報告中獲評分最高的丹麥、荷蘭及澳洲，均有較強大的強制性或半強制性的私營職業退休供款計劃。丹麥和澳洲的強制性私營退休金計劃都是界定供款計劃，跟香港的強積金相似。丹麥的計劃由僱主及僱員雙方供款，而澳洲則全由僱主供款。至於荷蘭的第二支柱計劃，則是由不同個別行業或公司自行營運的計劃組成。雖然大部分計劃仍是界定利益，但界定供款的計劃正有上升趨勢。

10. 從整體制度而言，丹麥和澳洲的制度也與香港較近似，都是以私營管理之強制性職業退休供款計劃，輔以公帑支付並須經濟審查的社會保障計劃，且沒有成立公營強制性供款計劃。荷蘭的社會保障支柱則是由僱員供款。

新加坡的制度

11. 委員會亦借鏡了同是稅率較低、經濟發展程度跟香港相近的新加坡的退休制度。新加坡的退休保障以往一直主要依靠中央公積金Central Provident Fund (CPF)。CPF是一個強制性，並以個人儲蓄帳戶模式運作的計劃，僱主及僱員須按僱員的每月收入分別向僱員的帳戶作出17%及20% (合共37%)的供款²，供款入息上限為6,000新加坡元³。但當僱員達55歲時，僱主及僱員的合共供款率便會下降至26%，再到60歲的16.5%和70歲的12.5%⁴。

12. 中央公積金帳戶由政府管理，公積金投資於政府的證券，且有三個不同部分：為置業、教育等用途作儲蓄的一般帳戶、為老年儲蓄和投資的特別帳戶，以及為醫療開支作儲蓄的醫療儲蓄帳戶。在每月合共的37%供款中，注入特別帳戶的供款由35歲以下的6%逐步提高至50至55歲時的11.5%，繼而再逐步下調至65歲時的1%，所以特別為退休保障的儲蓄只佔整體供款的一部分。CPF參與者於年屆55歲時，須把一般帳戶和特別帳戶的儲蓄合併成一個新的退休帳戶。另有CPF Life計劃協助參與者將退休帳戶內的儲蓄轉化成退休後每月可領取的年金。

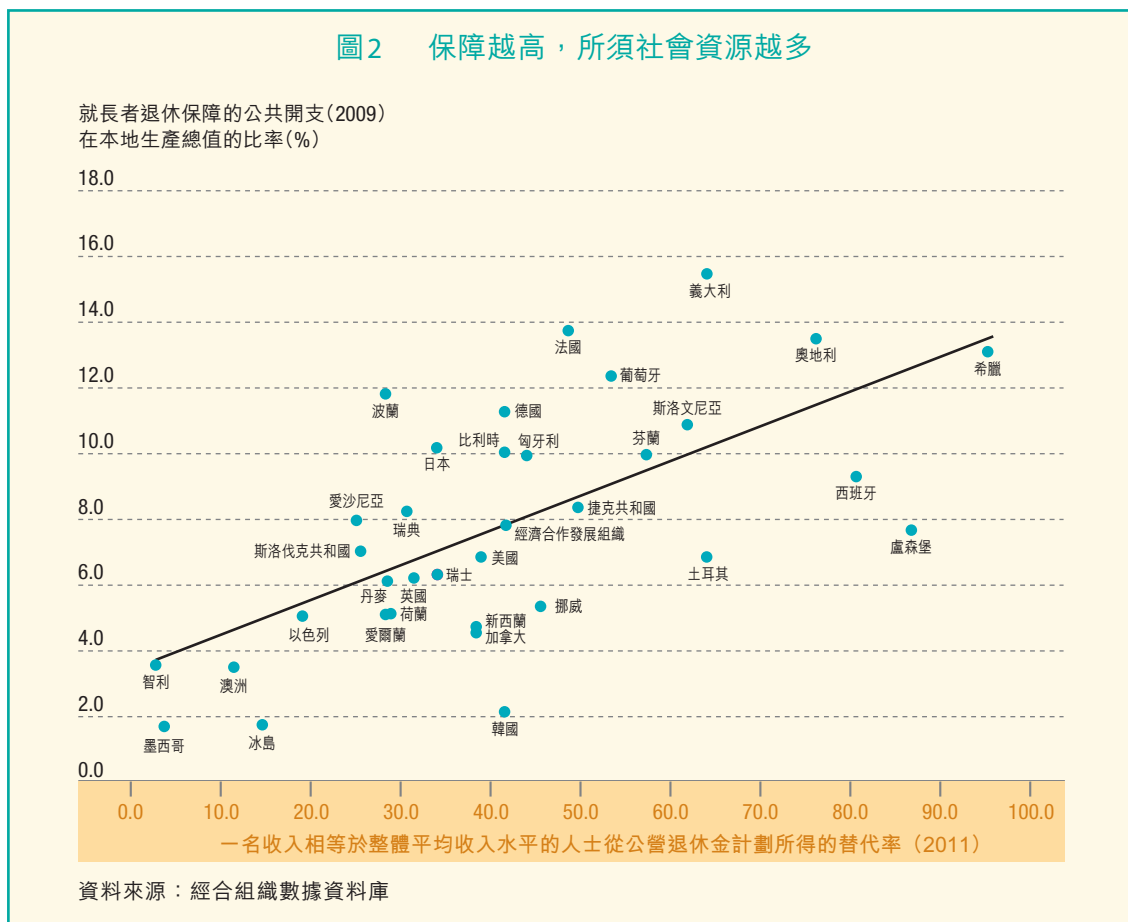
13. 2014年8月，新加坡政府宣布引入由公帑支付的Silver Support Scheme，以加強對較貧窮的退休人士的支援。2015年的財政預算案估計此計劃會惠及30% (約15萬)的長者，當中會向最貧窮的20%長者每季發放300新加坡元至750新加坡元的津貼，並會以工作年期的工資、家庭支援水平和居住的房屋種類三項因素來決定是否合乎資格。

2 適用於新加坡私營及公營非可享有退休金僱員，其每月工資為750新加坡元或以上。

3 1新加坡元=5.48港元 (2015年9月之平均滙率)。

4 僱主及僱員的供款率數字由2016年1月起生效。

圖2 保障越高，所須社會資源越多



總結其他地方可參考的經驗

14. 退休保障制度必須在各方面取得平衡，而該平衡亦須因應該地方的經濟發展程度、稅制、社會價值觀及人口老化趨勢而有所不同。當中最明顯的取舍是當要提供較佳的保障，牽涉的資源便需要更多（見圖2）。

15. 從圖2所反映經合組織國家的經驗可見，公營計劃提供的替代率⁵越高，所須的公共資源便越多，要維持計劃的可持續性的難度自然越高。因此雖然較高的替代率較能保障退休長者的生活水平，但財政負擔最終會落在納稅的人士或企業身上。

16. 以日本為例，其國民年金計劃屬第一支柱，是隨收隨支和界定利益的公營退休金計劃，為所有年屆65歲的日本居民提供基本生活保障。此計劃的資金來自受保人的保費和政府撥款。根據2004年公布的改革計劃，政府撥款的比率會逐步由佔國民年金總開支的三分之一增至一半。雖然這有助改善國民年金計劃的可持續性，卻為已負債纍纍的日本政府進一步增添財政壓力。為了支付這筆和其他與長者有關的開支（例如長期護理和醫療服務等），日本國會在2012年8月通過分兩個階段將銷售稅由當時的5%增至10%。首階段增至8%在2014年4月實施後，住戶減少消費，零售總額下降，日本經濟陷入技術性衰退。最終日本政府決定將原本在2015年10月落實的第二階段增幅，延遲18個月至2017年4月實施。

⁵ 替代率指一名人士領取的退休金相比其退休前收入的比率。

17. 從圖3可見，經合組織國家的稅率一般較香港現行的稅率為高。持續性的另一個關鍵因素是人口老化的速度。從圖4反映，除南韓以外，香港的人口老化速度估計比經合組織國家的更嚴峻。結合以上兩個因素，若香港引入類似的隨收隨支制度，要維持計劃的財務持續性的難度將更高。

圖3 香港的稅率遠低於經合組織國家的水平

	2014年最高累進入息稅率	2015年企業利得稅率 (中央及地方政府合共稅率)
香港	17%*	16.5%
澳洲	45%	30%
加拿大	29%	26.3%
丹麥	21.83%	23.5%
德國	45%	30.18%
意大利	43%	27.5%
日本	40%	32.11%
荷蘭	52%	25%
南韓	38%	24.2%
英國	45%	20%
美國	39.6%	39%

註：(*) 香港薪俸稅的標準稅率和最高累進稅率於2014及2015年沒有改變，分別為15%及17%。
資料來源：香港稅務局、經合組織數據資料庫

圖4 香港人口老化速度比經合組織國家更快

	長者撫養比率	
	2014年	2060年
香港	211	656
澳洲	221	388
加拿大	230	430
丹麥	283	414 (2050年)
德國	325	623
意大利	331	607
日本	424	784
荷蘭	290	492
南韓	173	806
英國	273	458
美國	219	393

註：長者撫養比率指65歲或以上長者人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。荷蘭則是指65歲或以上長者人口數目相對每千名20至64歲人口的比率。
資料來源：政府統計處及各地政府統計部門

遣散費和長期服務金及「對沖」機制的背景和相關資料

遣散費的領取資格

1. 《僱傭條例》於1974年加入遣散費的保障，向已為同一僱主連續服務不少於24個月的僱員，因裁員而遭解僱時提供補償，以紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力。
2. 根據現時的《僱傭條例》，僱主須在下述情況向其連續僱用不少於24個月的僱員支付遣散費：
 - (一) 僱員因裁員而遭解僱；
 - (二) 有固定期限的僱傭合約在期限屆滿後，因裁員的理由沒有續訂合約；或
 - (三) 僱員在《僱傭條例》下所訂明的情況遭停工。

長期服務金的領取資格

3. 長期服務金於1986年加入《僱傭條例》，當時目的是為同一僱主長時間工作的年長僱員，因裁員以外原因而遭解僱時提供補償。長期服務金初期引入時，由於目標是年長僱員，在計算長期服務金款額時，年輕僱員可獲得的款額較年長僱員為低，所要求的年資亦較長。其後條例經多次修訂，長期服務金的條文逐步發展至現時不論僱員年齡都用同一方法計算款額，而保障範圍亦延伸至某些特別情況下辭職的僱員。
4. 根據現時的《僱傭條例》，僱主須在下述情況向其連續僱用不少於五年的僱員支付長期服務金 —
 - (一) 僱員非因裁員或犯嚴重過失遭解僱；
 - (二) 僱員有固定期限的僱傭合約，在合約期滿後不獲續約；
 - (三) 僱員因健康理由永久不適合擔任現時的工作；
 - (四) 僱員年屆65歲而辭職；或
 - (五) 在職期間死亡。

遣散費和長期服務金的計算方法

5. 僱員在同一解僱事件中，只可在遣散費或長期服務金之間得其一。兩者的計算方法一致，即 —

(最後一個月工資 * x 2/3) # x 服務年資

* 僱員可選擇以最後 12 個月的平均工資計算。

月薪上限為 \$22,500，即每服務一年可得的最高金額為 \$15,000

(即 \$22,500 x 2/3)，未足 1 年的服務年期則按比例計算。

遣散費或長期服務金最高可得金額以 \$390,000 為限。

「對沖」安排

6. 遣散費和長期服務金的條文於 1974 年和 1986 年引入《僱傭條例》時，容許僱主從其按年資支付的酬金或公積金抵銷遣散費和長期服務金 (即所謂「對沖」安排)。其後，相關的「對沖」條文曾作出數次修訂，「對沖」安排亦適用於《職業退休計劃條例》和《強制性公積金計劃條例》下註冊的退休保障計劃。

7. 下表撮錄最初因應遣散費和長期服務金立法而引入及其後修訂「對沖」條文時立法機關的討論，當中包括 1995 年立法局就成立強積金的政府議案進行辯論時政府的回應，希望能有助社會理解「對沖」安排的政策原意，以及遣散費和長期服務金與強積金和其他退休保障計劃的關係 —

時間	事件內容
1974 年	<p>《僱傭條例》下的遣散費安排正式生效，為因裁員而遭解僱的僱員提供補償，以紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力。有關修訂條例同時容許僱主利用按年資支付的酬金或其公積金計劃下的供款「對沖」遣散費。</p> <p>根據立法局會議正式紀錄 (1974 年 7 月 3 日，當有關修訂條例草案進行二讀時)，當時政府表示，加入遣散費的保障，是為因裁員而遭解僱的僱員提供補償，以紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力，同時亦可以減少與裁員有關的勞資糾紛，以及為遣散費的支付方法提供一個規範 (詳情見原英語節錄 — “Severance payment on redundancy is the means whereby an employee may be compensated for loss of employment through no fault of their own...The bill has three main aims. It will serve to protect employees against possible hardship arising from redundancy and, with Hong Kong's present system of social security, it seems important that this form of protection should be available to all employees who come within the scope of the Employment Ordinance. Second, it should serve to reduce the incidence of labour disputes concerning redundancy by introducing a minimum legal obligation in all cases. Third, it should help to clear up much of the existing confusion by confirming the practice, and regulating the method, of making severance payments.”)。另外，政府又表明由於部分企業多年來已按僱傭合約提供長期服務酬金或裁員補償的保障，故認為遣散費應是這些計劃的另一選擇，而不是額外的保障，僱員應有權選擇對其最有利的安排。遣散費的目的是為失去工作的僱員提供補償，並不是已有保障以外的額外福利 (“As a number of firms in Hong Kong have for many years included long service gratuities or redundancy provisions in the terms of their contracts of employment, which adequately protect employees against the adverse effects of redundancy, it was concluded that severance pay should be alternative and not additional to such schemes and that employees should be given the option of choosing which was the more favourable. Severance pay is intended to provide compensation for loss of employment and not to operate as a bonus where such protection is already available.”)。</p>

時間	事件內容
1974年	<p>根據立法局會議正式紀錄(1974年8月14日,當有關修訂條例草案恢復二讀並處理委員會審議階段修正案時),當時政府亦考慮到同一條例草案的另一條文不容許享有長俸福利的公務員領取遣散費,因此認為類似原則亦應適用於私營界別,即僱主按年資支付的酬金或其公積金供款可用以抵銷遣散費(“...civil servants as a class of employee are excluded from the right to severance payment because of their entitlement under the Pension Ordinance. It is considered that a similar principle should be applied in the private sector whereby entitlement to gratuity or the employers contribution to a provident fund should be offset against entitlement to severance pay...”)。</p>
1986年	<p>《僱傭條例》下的長期服務金安排正式生效,初時的目的是為年長及為同一僱主提供多年服務後非因裁員而被解僱的僱員提供補償。</p> <p>根據立法局會議正式紀錄(1985年12月4日,當有關修訂條例草案進行二讀時),當時政府表示“...自從1974年起,因裁員而被解僱的僱員是有資格向其僱主索取遣散費的,現時遣散費的定額是僱員每服務滿一年,便可獲得一個月工資的三分之二。倘僱員因其他理由而其僱傭契約宣告中止,僱傭條例現僅規定在相互同意的期間內或在法定期限內給予對方通知,或僱主以工資代替通知便可。在處理解僱一事上有不同的對待,常受人批評及被指為不公平,這尤指與同一僱主有數十載賓主之誼而遭辭退並非因本人犯過失的年邁僱員,實在有欠公允。許多年邁僱員遭辭退後很難找到另一份工作,尤以體力勞動工人為然...長期服務金建議實際上可取代不公平開除員工法。我們是基於這個大前提:解僱一名年邁資深的僱員而對其日後生活不提供任何形式的照顧實在於情於理不合。如立例規定,僱主須按照僱員的年齡及服務年期,發給遭解僱僱員一筆款項,這辦法與不合理開除員工法所規定,即遭受不合理開除的員工有權收取一筆金錢賠償的辦法,兩者方式雖然不同,效果卻是一樣的,但支付長期服務金的辦法則毋須循手續繁複而經費昂貴的訴訟程序來證明在此情形下解僱是不合情理的...”。而有關修訂條例同時容許僱主用其公積金計劃中的供款或按年資支付的酬金,對沖長期服務金,相關條文與適用於遣散費的「對沖」條文類似。</p> <p>根據立法局會議的正式紀錄,修訂條例草案恢復二讀時(1985年12月18日),官員和議員沒有就「對沖」條文有任何討論。</p>
1992年	<p>通過《僱傭(修訂)條例草案》,修訂有關遣散費和長期服務金的規定,當中包括釐清「對沖」安排的一些不明確地方*。根據立法局會議正式紀錄(1992年5月13日,當有關修訂條例草案進行二讀時),當時政府表示“我們建議消除在現行條文中有關從遣散費或長期服務金扣除退休保障計劃款項的不明確之處。為確保僱主毋須付出雙重福利,條例草案第7和第11條清楚規定可從退休保障計劃款項中扣除遣散費或長期服務金,或從遣散費或長期服務金中扣除退休保障計劃款項”。</p>
1993年	<p>《職業退休計劃條例》(Occupational Retirement Schemes Ordinance)正式生效,為規管自願設立的職業退休計劃提供法律基礎。當時的立法過程中並沒有就「對沖」安排作出討論,而《職業退休計劃條例》亦未有就「對沖」條文訂定相關條文。然而,當時《僱傭條例》的條文已訂明僱主可從退休計劃的供款中扣除遣散費或長期服務金。因此,「對沖」安排亦適用於《職業退休保障計劃》下註冊的退休保障計劃。</p>
1995年	<p>1995年3月,立法局就教育統籌司提出的退休保障動議,進行辯論。該動議表示“本局促請政府盡快引進強制性私營職業退休保障制度,該制度應包括退休金的保留及轉撥條款。”</p> <p>教育統籌司在開場發言提到遣散費和長期服務金與強積金的關係時,指出「對沖」安排是讓“僱主毋須重複支付有關款項。遣散費和長期服務金並非輔助性的退休計劃,其設立的目的是作為退休計劃的另一選擇。因此,現行的自願性職業退休計劃下亦訂有抵銷款項的規定。雖然我們須要非常謹慎地考慮強制性私營公積金對這兩項計劃的影響,但我們無意在強制性私營公積金下改變這項規定”。(“Employers do not pay twice. Severance payment and long service payment are not designed as supplementary retirement schemes. They are intended to be alternatives to these retirement schemes. That is why only the offsetting provisions exist under the present voluntary system of occupational retirement schemes. We do not intend to change it under the MPF, although we will need to consider very carefully the effect of the MPF on both schemes.”)</p> <p>教育統籌司在總結發言時表示“我們設計這些(遣散費和長期服務金)制度時,根本沒有什麼退休保障,我們關心工人轉工時可能面對的困難,尤其是年紀較大的工人。上述措施(遣散費和長期服務金)是協助他們解決困難。此外,我們亦曾鼓勵設立自願性質的職業退休計劃。《僱傭條例》已有條文規定,僱主按退休計劃所支付的退休金,可抵銷遣散費或長期服務金”。</p>

註：(*) 主要改動旨在清楚規定可從年積金(當時 gratuity 的中文譯名)或退休計劃款項扣除已支付的遣散費或長期服務金,或從遣散費或長期服務金扣除已支付的年積金或退休計劃款項。

時間	事件內容
1995年	<p>1995年7月，立法局通過《強制性公積金計劃條例草案》。在條例草案進行二讀辯論時，教育統籌司就「對沖」安排作出以下回應——“這是符合我們的政策目的，以便僱傭條例所規定沿用已久的抵銷程序，除適用於依照職業退休計劃條例註冊的計劃外，亦可繼續適用於強制性公積金計劃。我們已十分清楚地表明，在新制度下，僱主無須雙重付款...我們當然明白，長遠來說，政府有需要研究長期服務金和遣散費兩者與強制性公積金計劃的相互關係...”。</p> <p>在委員會審議階段，有議員提出修訂，撤銷「對沖」安排。教育統籌司在回應這項修訂時表示“目前，僱主對退休計劃的供款可與遣散費或長期服務金的任何數額抵銷，所以要僱主繳款兩次是不恰當的”。</p>
2001年	<p>立法會通過《2001年僱傭（修訂）條例》，就《僱傭條例》中適用於遣散費和長期服務金的「對沖」條文作出技術修訂，容許僱主從須支付予僱員的遣散費或長期服務金中扣除已支付予僱員的強積金計劃權益，更準確地反映有關條文的政策原意。</p>

長期服務金與退休保障

8. 除了上述的立法過程討論外，值得一提的是1991年11月，當時政府成立由政府官員和外間團體代表組成的退休保障工作小組。工作小組負責檢討各項可為工作人士改善退休保障的方案。工作小組在1992年10月發表名為《全港推行的退休保障制度》的諮詢文件，建議設立一個與職業掛鈎、僱主和僱員共同供款的強制性制度。當中談及長期服務金在退休保障安排的角色，主要內容摘錄如下：

“當時政府選擇了另一（退休保障）策略，就是——

- （甲）鼓勵設立自願性質的私營退休保障計劃；
- （乙）加強管制已設立的計劃的運作；及
- （丙）促進業已加強的社會福利及改善僱傭條例下設立的長期服務金計劃。”（諮詢文件第1.3段）¹

“建議中的退休保障制度須從下列三方面考慮——

- （甲）現有退休計劃；
- （乙）各項社會保障計劃；
- （丙）長期服務金計劃。”（諮詢文件第7.1段）

“日後的長期服務金計劃，有兩個方案可供選擇。第一個方案是，仍然保留現有的長期服務金計劃，而同時與建議中的退休保障制度並行。根據現行規定，須發放的長期服務金數額，可扣除涉及年期所獲得的退休金中僱主供款部分。這項現行規定將繼續保留。由於所有僱主將須設立退

¹ 此段(c)項的英文稿為“enhancing the provision of social welfare and improving the Long Service Payment Scheme established under the Employment Ordinance”。

休保障計劃，因此他們對支付長期服務金的責任會逐步減少，以至完全消失。根據這個方案，長期服務金計劃短期內不能取消，因為對許多工人來說，在這項計劃下獲得的利益，仍會較退休計劃所提供的為多，這情況是無可避免的。”（諮詢文件第7.8段）

“第二個方案是修訂長期服務金的條文，以便把長期服務金計劃轉為一退休保障計劃……”（諮詢文件第7.9段）

“應在稍後進一步研究採用根據長期服務金計劃而作出修改的退休保障計劃的方案是否可行。”（諮詢文件第10.1(38)段）

海外經驗

9. 立法會資料研究組在今年4月擬備了一份有關各地的遣散費和長期服務金的資料摘要。當中引用了世界銀行在2012年發表的一份有關全球183個地方對遣散費安排的報告，以及國際勞工組織在2013年就95個國家進行勞工保障法例的研究，值得注意的內容包括——

- (a) 在世界銀行研究涵蓋的183個地方中，152個地方(83%)實施強制性遣散費計劃，18個地方(10%)實施半強制性遣散費計劃，而13個地方(7%)兩者皆無；以及
- (b) 在國際勞工組織研究涵蓋的95個國家中，只有瑞士和印尼設有法定長期服務金。

「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案的詳細財務分析

1. 本附件旨在闡述就兩個模擬方案（一個為「不論貧富」；一個為「有經濟需要」）財務推算的技術細節，包括如何推算兩個模擬方案於未來50年所涉及的新增開支；如何評估這兩個方案對公共財政可持續性的影響；及如何估算若要透過個別稅種（利得稅和薪俸稅），或透過新增稅項（商品及服務稅和薪俸老年稅）去支付這些新增開支時，所需的稅率增幅或所需的稅率。

2. 為方便比較，所有金額以2015年價格計算。由於「老年金」方案是研究團隊在考慮所有坊間方案後提出的建議，因此委員會同意按「老年金」方案所建議的金額和發放準則（包括與其他社會保障計劃的關係）模擬一個「不論貧富」方案作分析。該方案的細則為向所有年滿65歲長者每人每月發放3,230元（根據研究團隊當時以2013年價格水平提出的3,000元，更新至2015年價格水平）。另外，推算假設兩個模擬方案會於2015年開始實施。同時，整套推算會採用最新以2014年為基期的人口及勞動人口推算。

基線情況的估算

3. 要計算兩個模擬方案的新增開支和對公共財政可持續性的影響，都須先就基線情況作估算。本分析套用了財經事務及庫務局在2014年3月發表的《長遠財政計劃工作小組報告》（《工作小組報告》）的分析框架，推算出基線情況（即《工作小組報告》的「現有服務水平情況」）下的整體長者社會保障總開支（即未計算為改善退休保障而投入的新增資源），並把推算期伸延至2064年。

4. 此次財務推算中，就未來長者領取各種社會保障計劃的比率的假設主要採用《工作小組報告》的分析框架，詳述如下：

（a）綜援領取比率

圖1(A)顯示長者領取綜援的比率，在過去十年間均呈跌勢，由2005年的19.4%持續下降至2015年的13.1%¹。按《工作小組報告》方法更新，假設該比率會大致跟隨過去趨勢繼續下跌，即由2015年的13.1%逐步跌至2041年的6.7%，及2064年的6.1%。

¹ 以2015年6月領取綜援的長者及2015年年中長者人口（臨時數字）計算。

(b) 長者生活津貼領取比率

由於這項津貼計劃在2013年4月才正式推行，有關領取比率的數據年期較短，加上推行至今一直分階段為受惠人進行覆檢，因而難以深入分析其趨勢。因此，《工作小組報告》的框架假設長者領取長者生活津貼的比率在推算期間保持不變，按65至69歲及70歲及以上兩個年齡組別劃分，領取比率分別為34%和40%。

(c) 傷殘津貼領取比率

《工作小組報告》的框架假設長者領取傷殘津貼的比率與現時水平相若，即維持在3%左右。

(d) 高齡津貼領取比率(70歲及以上長者)

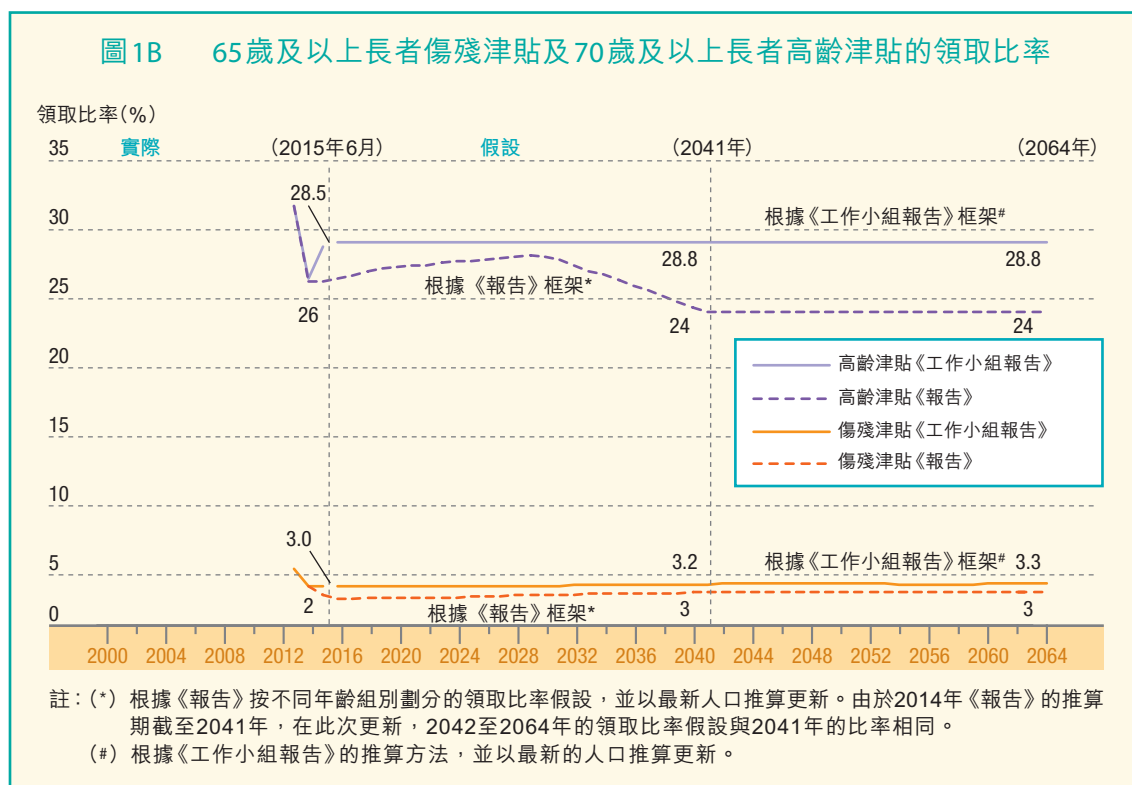
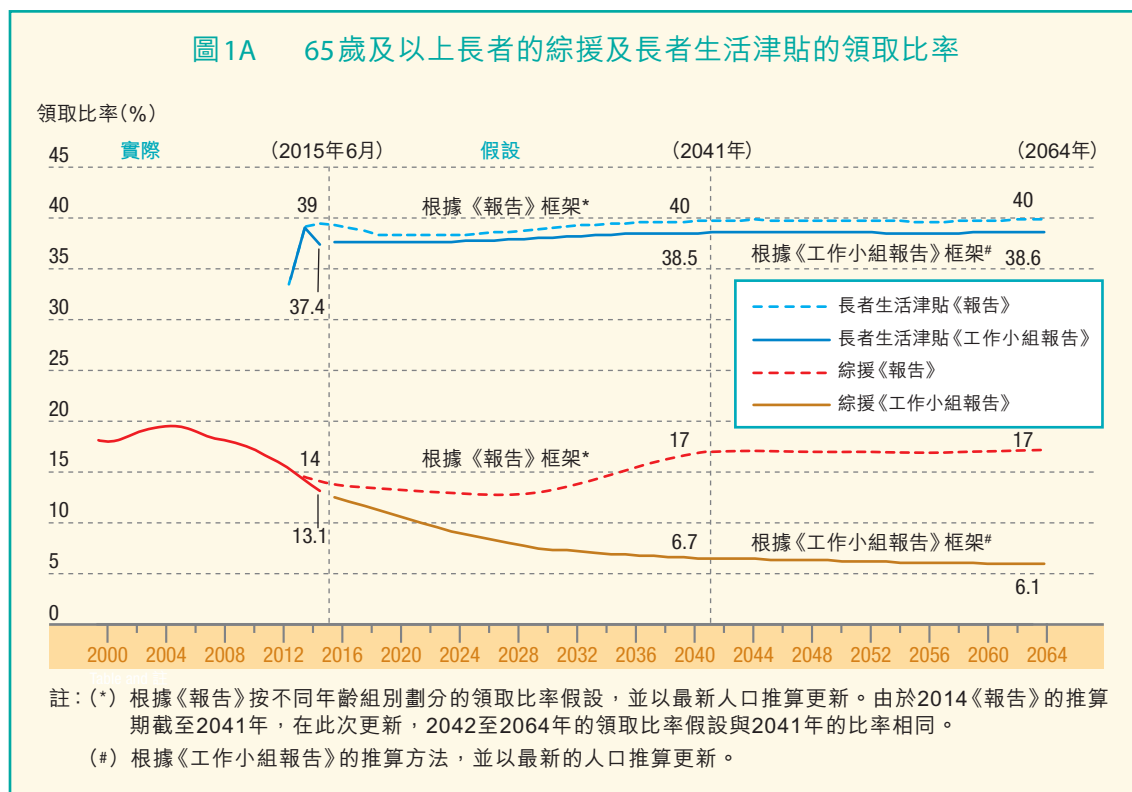
《工作小組報告》的框架假設高齡津貼領取比率在推算期間不變，即在29%左右的水平。

5. 值得指出，上述領取綜援的比率假設跟由研究團隊撰寫的《報告》中所用的有所不同。在趨勢上，《報告》框架中所假設的長者領取綜援比率由現時至2020年代末都會維持於13%左右，由2030年開始便會逐步上升至2041年的17% —《報告》框架所用的領取比率遠較《工作小組報告》的為高(見圖1(A))。由於《報告》框架假設70歲及以上長者中有領取各種社會保障計劃的總體比率為88%，並同時假設綜援領取比率於2030年至2041年期間回升，所以就高齡津貼領取比率的假設水平相應地略低於《工作小組報告》的假設(見圖1(B))。至於領取長者生活津貼及傷殘津貼的比率，上述《工作小組報告》的假設與《報告》框架的假設則分別不大²。

6. 鑑於長者領取綜援的比率在過去十年持續下跌，同時亦考慮到隨着強積金愈趨成熟，65歲人士在退休時能積累的資產水平相信會比現時高，再加上整體的教育水平不斷提升，未來長者墮入「綜援網」的風險相信也會減少。經考慮後，此次的推算採納了《工作小組報告》的框架就長者領取各種社會保障計劃的比率作假設。這做法亦可配合假設所需額外財政資源最終由公帑支付的比較平台，及推算相關新增開支對公共財政可持續性的影響。

² 《報告》框架下假設長者生活津貼領取比率：65至69歲組別大約在31%至32%之間；而70歲及以上組別大約在41%至42%之間；而傷殘津貼則在2%至3%。

7. 根據上述以《工作小組報告》框架就領取綜援、長者生活津貼、傷殘津貼及高齡津貼的比率假設、最新的人口推算數字和每月津貼金額，便可推算出基線情況下的現行整體長者社會保障總開支。



「不論貧富」模擬方案

8. 由於「不論貧富」模擬方案建議向所有65歲或以上的長者每月發放3,230元，推算時會假設香港人口中所有年滿65歲的人士都會領取津貼。

9. 「不論貧富」模擬方案的新增開支相等於從津貼的支出中扣除因應津貼在綜援制度下被視作為收入的部分、長者生活津貼及高齡津貼。按「不論貧富」模擬方案的設計，綜援長者從此方案所獲取的退休保障會被視為收入。有需要長者仍可繼續享有租金及其他津貼，所以綜援長者的整體財政支援會跟現行制度一樣。長者生活津貼和高齡津貼則會被模擬方案下的津貼取代。

「有經濟需要」模擬方案

10. 「有經濟需要」模擬方案建議資產在80,000元或以下的單身長者或在125,000元或以下的長者夫婦，並能通過類似長者生活津貼的入息申報安排的長者（即單身長者月入限額為7,340元，長者夫婦為11,830元），每人每月可領取3,230元。根據社會福利署2015年6月的行政記錄，目前約有六成（25萬）領取長者生活津貼的長者符合該資產限額的要求。參考這數據，推算假設在整個推算期內會有六成原先領取長者生活津貼的長者會由長者生活津貼轉移至「有經濟需要」模擬方案，從而得出該方案涉及的新增開支。

11. 值得注意的是，推算未有估算因為津貼金額由2,390元上調至3,230元後所衍生的新申領個案，故此，現時就方案所涉及的新增開支屬保守估算。

兩個模擬方案的新增開支

12. 表1列出兩個模擬方案在50年推算期內相對基線情況的新增開支。圖2則以圖表形式顯示基線情況和兩個模擬方案的總開支。

13. 相比基線情況，「不論貧富」模擬方案在50年推算期的新增總開支為23,950億元（2015年固定價格³）。「有經濟需要」模擬方案在未來50年合共則涉及2,555億元的新增總開支，是「不論貧富」模擬方案的十分之一左右。「不論貧富」模擬方案的年度新增開支，將由2015年約226億元大幅上升至2064年的563億元（即紅線和橙線的差距），遠遠高於「有經濟需要」模擬方案的25億元（2015年）和60億元（2064年）（即藍線和橙線的差距）。

³ 除非另有註明，所有開支推算為2015固定價格。

表1 「不論貧富」模擬方案及「有經濟需要」模擬方案的財務推算
(2015年價格, \$億)

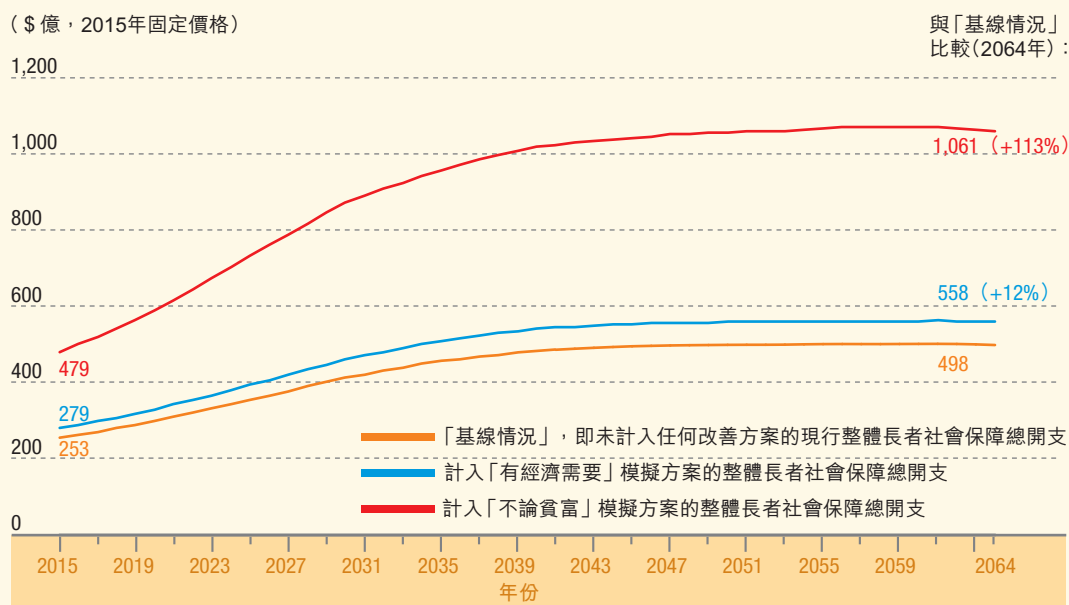
年份	基線情況	「不論貧富」模擬方案			「有經濟需要」模擬方案		
	現行整體長者 社會保障總開支#	總開支#	新增開支*		總開支#	新增開支*	
				增幅(%)			增幅(%)
2015	253	479	226	89.1	279	25	10.0
2016	261	499	237	90.8	288	27	10.2
2017	269	519	250	92.8	297	28	10.3
2018	277	540	262	94.6	306	29	10.4
2019	287	564	277	96.5	317	30	10.6
2020	297	589	292	98.3	329	32	10.7
2021	307	616	308	100.3	341	33	10.8
2022	318	644	326	102.4	353	35	11.0
2023	329	673	344	104.6	366	37	11.1
2024	341	703	362	106.3	379	38	11.2
2025	352	733	380	107.9	392	40	11.3
2026	364	761	397	109.0	406	42	11.4
2027	375	788	412	109.8	419	43	11.5
2028	388	819	431	110.9	433	45	11.6
2029	400	847	447	111.6	447	47	11.7
2030	411	872	461	112.0	459	48	11.7
2031	421	892	471	112.0	470	50	11.8
2032	429	909	480	111.7	480	51	11.8
2033	439	927	488	111.2	490	52	11.8
2034	447	943	496	111.0	500	53	11.8
2035	455	959	504	110.8	509	54	11.8
2036	462	974	512	110.9	516	55	11.8
2037	467	986	519	111.1	523	55	11.9
2038	473	999	526	111.3	529	56	11.9
2039	478	1,010	532	111.5	535	57	11.9
2040	482	1,020	538	111.6	540	57	11.9
2041	485	1,026	540	111.4	543	58	11.9
2042	488	1,031	543	111.4	546	58	11.9
2043	490	1,036	545	111.2	549	59	11.9
2044	492	1,040	548	111.2	551	59	11.9
2045	494	1,045	550	111.3	553	59	11.9
2046	495	1,049	553	111.6	555	59	12.0
2047	497	1,053	556	112.0	556	60	12.0
2048	497	1,056	558	112.3	557	60	12.0
2049	498	1,058	560	112.5	557	60	12.0
2050	498	1,060	561	112.7	558	60	12.0
2051	498	1,061	562	112.9	558	60	12.0
2052	498	1,061	563	112.9	558	60	12.0
2053	499	1,063	564	113.1	559	60	12.1
2054	499	1,067	567	113.6	560	60	12.1
2055	500	1,070	570	113.9	561	60	12.1
2056	500	1,072	571	114.2	561	61	12.1
2057	500	1,072	572	114.4	561	61	12.1
2058	500	1,072	572	114.4	561	61	12.1
2059	500	1,072	571	114.2	561	61	12.1
2060	501	1,072	571	114.1	561	61	12.1
2061	501	1,072	571	114.0	561	61	12.1
2062	500	1,070	570	113.9	561	61	12.1
2063	499	1,067	567	113.6	560	60	12.1
2064	498	1,061	563	113.2	558	60	12.1
2015-2064 總數	21,714	45,664	23,950	110.3	24,269	2,555	11.8
2015-2064 平均	434	913	479	110.3	485	51	11.8

註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設；詳情見本附件第4段及圖1。

(#) 基線情況的現行整體長者社會保障總開支包括65歲或以上長者領取的綜援、傷殘津貼、長者生活津貼及高齡津貼。在「不論貧富」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於基線情況的整體開支；以及發放模擬方案下的津貼的新增開支(即從津貼支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼和高齡津貼)。在「有經濟需要」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於基線情況的整體開支；以及模擬方案下在長者生活津貼下增加一層援助的新增開支。所有開支不包括廣東計劃。

(*) 各方案的新增開支為該方案的總開支與基線情況的現行社會保障總開支的差額。

圖2 「基線情況」、「有經濟需要」模擬方案和「不論貧富」模擬方案下
整體長者社會保障總開支



註：推算採用《長遠財政計劃工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設。

「基線情況」的現行整體長者社會保障總開支包括65歲或以上長者領取的綜援、傷殘津貼、長者生活津貼及高齡津貼。在「不論貧富」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及發放模擬方案下的津貼的新增開支（即從津貼支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼和高齡津貼）。在「有經濟需要」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及長者生活津貼下增加一層援助的新增開支。所有開支不包括廣東計劃。

() 與「基線情況」相比的百分比增幅。

資料來源：委員會秘書處

對公共財政可持續性的影響

14. 如將兩個模擬方案的新增開支，加進《工作小組報告》的基準情境下的財政推算，可評估出在沒有增加稅收的情況下要推行兩個模擬方案對公共財政的影響。從表2可見，若政府推行「不論貧富」模擬方案，政府結構性財政赤字將提早六年至2023-24年度出現，而財政儲備會提早八年耗盡。而「有經濟需要」模擬方案的新增開支則會令政府結構性赤字提早一年出現，而政府財政儲備亦因而提早一年用盡。

表2 兩個模擬方案對政府公共財政的影響

	結構性赤字 出現年份	財政儲備耗盡 出現年份
基準情境(維持現有服務水平) (《工作小組報告》)	2029-30	2041-42
「不論貧富」模擬方案	2023-24 (提早六年)	2033-34 (提早八年)
「有經濟需要」模擬方案	2028-29 (提早一年)	2040-41 (提早一年)

註：() 括號內數字表示相較於《工作小組報告》的基準情境，結構性財赤或財政儲備耗盡出現的年份差距。

籌集相關資源的加稅幅度

15. 為方便公眾討論和比較，委員會分別考慮了四個「錢從何來」的選擇：(a) 增加利得稅；或 (b) 增加薪俸稅；或 (c) 開徵商品及服務稅；或 (d) 開徵薪俸老年稅（按《報告》的「老年金」方案中的提議計算），讓公眾能更了解整體社會須要為兩個模擬方案的新增開支所作的稅務負擔（見表3）。

(a) 增加利得稅

利得稅所得收入與經濟息息相關。過去30年（1985-86至2014-15財政年度），利得稅與名義本地生產總值的比率平均為4.4%。根據《工作小組報告》的推算，利得稅與名義本地生產總值的比率在2015至2041年27年期間平均為6.0%。本推算採用了《工作小組報告》就利得稅與名義本地生產總值於2015至2041年的比率作為假設，並假設2042至2064年期間的比率與2041年的比率相同⁴。

按以上關係，假設以增加利得稅來全數支付「不論貧富」模擬方案的新增開支，在2015至2064年每年平均的利得稅稅率須由現時的16.5%上調至20.7%，即較現時的稅率高出約4.2個百分點；而在「有經濟需要」模擬方案下，稅率則須調升至16.9%，即較現時的稅率高出約0.4個百分點（見表3）。

(b) 增加薪俸稅

過去30年（1985-86至2014-15財政年度），薪俸稅與名義本地生產總值的比率平均為2.3%。《工作小組報告》推算該比率在2015至2041年27年期間約為2.7%。是次財務推算同樣採用了《工作小組報告》就2015至2041年期間的相關比率作為假設，而於2042至2064年間，同樣假設該比率與2041年的相同。

若透過增加薪俸稅來全數支付新增開支，並假設所有薪俸稅納稅人的稅務負擔均按比例上升，各薪俸稅納稅人在2015至2064年平均須為「不論貧富」模擬方案多付55%的薪俸稅；以標準稅率為例，即相當於標準稅率由目前的15%上升8.3個百分點至23.3%。至於在「有經

⁴ 由於所有稅項均以當年價格計算，為方便比較各方案所需的稅款加幅，其新增開支會按《2015-16年財政預算案》及《工作小組報告》消費物價通脹率假設，從2015年固定價格調整至當年價格。2016至2064年的消費物價通脹率假設如下：

	平均每年消費物價通脹率	備註
2016至2019年（4年）	3.0%	根據《2015-16年財政預算案》
2020至2041年（22年）	3.0%	根據《工作小組報告》假設
2042至2064年（23年）	3.0%	假設與2041年的假設相同

濟需要」模擬方案下，各薪俸稅納稅人平均須多付6%的薪俸稅，以標準稅率為例，即相當於標準稅率上升0.9個百分點至15.9%（見表3）。

(c) 開徵商品及服務稅

由於香港目前未有商品及服務稅，故只可作粗略估算。參考了2006年的《稅制改革公眾諮詢的諮詢文件》中商品及服務稅的框架，推算假設商品及服務稅的稅基涵蓋食品及不含酒精飲品、含酒精飲品、煙草、衣履及其他個人用品、燃料及電力、水費、傢具及家居設備、個人護理、醫療及保健、本地交通費、通訊開支、娛樂及消遣（博彩除外）、教育及其他服務（金融及非牟利機構服務除外），而且沒有考慮任何稅務寬免及紓緩措施。根據2014年本地生產總值數據，上述消費額（撇除非本地居民在本地市場的開支）為8,395億元⁵。以此為商品及服務稅稅基計算，則相當於每一個百分點的商品及服務稅稅率可帶來約84億元收入。然而，由於消費模式也會隨經濟週期而變化，為撇除經濟起伏對長遠推算的影響，本推算採用過去20年（1995至2014年）的平均數據來推算未來50年的商品及服務稅稅基。

如果政府以開徵商品及服務稅來支付「不論貧富」模擬方案每年新增開支，2015至2064年平均每年稅率須達到4.5%，而「有經濟需要」模擬方案則需約0.5%（見表3）。

(d) 開徵薪俸老年稅

薪俸老年稅稅基推算是沿用《報告》的原有推算方法，並以統計處最新的勞動人口推算及《收入及工時按年統計調查報告》的收入分布更新。

若以開徵薪俸老年稅來支付「不論貧富」模擬方案的新增開支，對一個就業收入低於每月11,000元的僱員⁶，其僱主及僱員須按該僱員收入分別繳納1.6%薪俸老年稅；就業收入處於每月11,000元至22,000元以下的僱員，該僱員及其僱主須按僱員收入分別繳納2.4%的薪俸老年稅；每月收入為22,000元或以上的僱員及其僱主則須按僱員收入分別繳納3.9%的薪俸老年稅。在「有經濟需要」模擬方案下，三個收入層的相應薪俸老年稅率為0.2%、0.3%及0.4%⁷（見表3）。

⁵ 約為本地生產總值的37.2%。過去20年（1995至2014年），相應的比例平均值為33.5%。

⁶ 就業收入低於每月7,100元的僱員不用繳交薪俸老年稅，只有其僱主須繳交。

⁷ 根據《報告》的設計，薪俸老年稅的收入上限為129,000元（2015年價格），即129,000元以上的每月收入無須繳納薪俸老年稅。因此，僱員及其僱主合計的薪俸老年稅上限在「不論貧富」模擬方案下約為121,000元，而在「有經濟需要」模擬方案下的為12,400元。

⁸ 就2015至2064年的經濟增長假設，見第二章2.5段。

16. 必須注意的是，上述關於「錢從何來」的分析是建基於現行稅制下的經濟增長假設⁸，並沒有考慮增加稅率或開徵新稅項對香港經濟活力及長遠競爭力的後續影響。事實上，在引入「不論貧富」方案而須要大幅加稅甚或開徵新稅種的情況下，都會偏離香港的低稅率制度，亦與環球稅率普遍下降的國際趨勢背道而馳，這不但會削弱香港對外資的吸引力，也不利香港經濟的長遠發展。

17. 而且，從實際角度考慮，增加稅率(尤其是大幅增加稅率時)必然會改變納稅人士和企業的行為，稅基會因而收窄，致使提升稅率未必能同樣按比例增加稅收。所以，要應付各退保方案的開支的所需稅率應會較現時的粗略估算為高。

表3 兩個模擬方案的四個「錢從何來」選擇(以2015年價格計算)

	「不論貧富」模擬方案			「有經濟需要」模擬方案		
	2015年	2041年	2064年	2015年	2041年	2064年
(a) 增加利得稅稅率 (百分點)	2.8	4.5	4.6	0.3	0.5	0.5
	2015至2064年平均			2015至2064年平均		
	4.2			0.4		
(b) 增加薪俸稅 標準稅率~ (百分點)	4.9	9.0	9.1	0.6	1.0	1.0
	2015至2064年平均			2015至2064年平均		
	8.3			0.9		
(c) 開徵商品及 服務稅(稅率)	2.8	4.9	5.0	0.3	0.5	0.5
	2015至2064年平均			2015至2064年平均		
	4.5			0.5		
(d) 開徵薪俸 老年稅(稅率*)	入息限額	2015年		入息限額	2015年	
	\$11,000以下 [^]	0.7		\$11,000以下 [^]	0.1	
	\$11,000至\$22,000以下	1.0		\$11,000至\$22,000以下	0.1	
	\$22,000或以上 [#]	1.6		\$22,000或以上 [#]	0.2	
	入息限額	2041年		入息限額	2041年	
	\$11,000以下 [^]	1.8		\$11,000以下 [^]	0.2	
	\$11,000至\$22,000以下	2.6		\$11,000至\$22,000以下	0.3	
	\$22,000或以上 [#]	4.4		\$22,000或以上 [#]	0.5	
	入息限額	2064年		入息限額	2064年	
	\$11,000以下 [^]	2.0		\$11,000以下 [^]	0.2	
	\$11,000至\$22,000以下	3.1		\$11,000至\$22,000以下	0.3	
	\$22,000或以上 [#]	5.1		\$22,000或以上 [#]	0.5	
	入息限額	2015-64年平均		入息限額	2015-64年平均	
	\$11,000以下 [^]	1.6		\$11,000以下 [^]	0.2	
	\$11,000至\$22,000以下	2.4		\$11,000至\$22,000以下	0.3	
\$22,000或以上 [#]	3.9		\$22,000或以上 [#]	0.4		

註：(^) 收入\$7,100以下只有僱主繳稅。

(#) 收入以\$129,000為上限。

(~) 此增幅是假設在所有新增開支均由所有薪俸稅納稅人按比例承擔的情況下，標準稅率須增加的幅度。

(*) 此稅率為僱員及僱主各自須承擔的稅率。

《報告》內五個坊間方案和「老年金」方案的財務分析更新

1. 本附件分為兩部分，第一部分載列套用《報告》原有的推算框架，更新《報告》中五個坊間方案，即香港工會聯合會（工聯會）、爭取全民退休保障聯席（聯席）、公共專業聯盟（公專聯）、民主建港協進聯盟（民建聯）和新民黨，以及研究團隊建議的「老年金」方案的推算結果¹。第二部分則載列按《長遠財政計劃工作小組報告》（《工作小組報告》）框架推算的結果。

2. 第一部分的更新推算套用《報告》原有的推算框架，包括建議本身的融資方案，但會作以下調整或更新：

- (a) 把所有金額按通脹調整至2015年價格；
- (b) 假設方案於2015年開始啟動：工聯會方案於2015年開始注入資金，2016年開始發放退休保障金額；「老年金」、聯席、民建聯和新民黨方案於2015年同時開始注入資金和發放退休保障金額。不過，由於公專聯估計制度最快要到2017年才實行，所以按其建議假設其方案會於2017年時才開始注入資金和發放退休保障金額；
- (c) 以最新以2014年為基期的人口及勞動人口推算作為基礎；
- (d) 僱員/僱主繳稅方面，工聯會和聯席方案的僱員入息上下限和公專聯方案的僱員入息下限，按強積金的最新有關入息上下限水平更新；公專聯方案的入息上限和「老年金」方案的薪俸老年稅的僱員入息組別上下限則按通脹調整至2015年水平；及
- (e) 綜援、長者生活津貼及高齡津貼的水平按2015年最新水平更新。

三個「不論貧富」坊間方案及「老年金」方案的更新財務推算

3. 按以上調整或更新後，三個「不論貧富」坊間方案及「老年金」方案的發放金額為3,230元至3,770元不等（見表1）。表2A-D及圖1A-D列出各方案按其籌資建議的更新財務推算。按更新的推算，上述四個方案無論由實施到出現入不敷支或負結餘的年期均較《報告》內的推算有所提早（見表3）。

¹ 除這六個方案外，《報告》亦涵蓋由羅致光博士提出的公共年金計劃。然而，由於年金計劃涉及大量假設性數據，團隊最終未有就計劃作出推算。

表1 三個「不論貧富」坊間方案及「老年金」方案的主要參數

方案	《報告》(2013年價格)						更新後(2015年價格)						
	實施年份	每月金額	現金輸入				實施年份	每月金額*	現金輸入				
			僱員/僱主各自承擔的稅款 (薪金的百分點)		額外繳稅 [^]				僱員/僱主各自承擔的稅款 (薪金的百分點)		額外繳稅 [^]		
		減低現行強積金供款，並用作相關方案的收入 [^]						減低現行強積金供款，並用作相關方案的收入 [^]					
工聯會	2016	\$3,250	1%		0.5%		2016	\$3,500	1%		0.5%		
			(最高入息： \$25,000； 最低入息： \$6,500)	(最高入息： 無； 最低入息： \$6,500)	(最高入息： \$30,000； 最低入息： \$7,100)	(最高入息： 無； 最低入息： \$7,100)							
			(2021年起)							(2021年起)			
聯席	2013	\$3,422	2.5%		不適用		2015	\$3,690	2.5%		不適用		
			(最高入息： \$30,000； 最低入息： \$6,500)		(最高入息： \$30,000； 最低入息： \$7,100)								
公專聯	2017	\$3,479	不適用		2.5%		2017	\$3,770	不適用		2.5%		
				(最高入息： \$80,000； 最低入息： \$6,500)	(最高入息： \$86,000； 最低入息： \$7,100)								
「老年金」	2013	\$3,000	薪俸 老年稅 稅率 (%)	1.0	1.5	2.5	2015	\$3,230	薪俸 老年稅 稅率 (%)	1.0	1.5	2.5	
			入息 組別 [#]	\$10,000 以下	\$10,000 至 \$20,000 以下	\$20,000 或以上			入息 組別 [#]	\$11,000 以下	\$11,000 至 \$22,000 以下	\$22,000 或以上	

註：(*) 每月金額按通脹調整至2015年價格。

([^]) 2013年強積金供款入息上下限分別為\$25,000和\$6,500，現時最新的供款上下限分別為\$30,000和\$7,100。此外，公專聯方案入息上限按通脹調整至2015年價格。

([#]) 入息上限由\$120,000(2013年價格)，按通脹調整至2015年價格；入息下限則按強積金供款下限調整，每月收入低於入息下限的僱員毋須繳稅，只有僱主繳稅。

表2A 工聯會方案的更新財務推算（2015年價格，\$億）

年份	現金輸入								現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入 ^(a)		僱主/僱員繳稅*	長者社會保障轉移*	額外利得稅	利息收益		總數	「老年金」	行政費用	總數		
	注入金額	5%政府盈餘				土地基金	「老年金」						
2015	538	16			59.2	45		658				658	658
2016	538	29		225	59.2	35	13	898	493	2.4	495	403	1,061
2017		33		233	59.2	24	21	370	514	2.4	516	-146	915
2018		34		241	59.2	24	18	377	536	2.4	538	-161	754
2019		26		251	59.2	24	15	374	561	2.4	563	-189	565
2020		24		262	59.2	24	11	381	587	2.4	589	-208	357
2021		24	221	274	59.2	24	7	609	615	2.4	617	-8	348
2022		19	220	287	59.2	24	7	616	645	2.4	647	-31	317
2023		16	218	300	59.2	24	6	623	676	2.4	678	-55	262
2024		13	216	313	59.2	24	5	630	707	2.4	709	-79	182
2025		9	213	328	59.2	24	4	637	738	2.4	741	-104	79
2026	538	5	212	342	59.2	24	2	1,181	768	2.4	771	410	489
2027		1	211	356	59.2	13	10	650	796	2.4	799	-149	340
2028		0	209	372	59.2	13	7	660	829	2.4	832	-172	168
2029		0	207	386	59.2	13	3	669	858	2.4	861	-191	-23
2030		0	206	401	59.2	13	0	679	885	2.4	887	-208	-231
2031		0	206	414	59.2	13	-5	687	906	2.4	909	-221	-452
2032		0	205	427	59.2	13	-9	695	924	2.4	926	-231	-684
2033		0	204	440	59.2	13	-14	703	942	2.4	944	-241	-925
2034		0	204	453	59.2	13	-18	710	959	2.4	962	-251	-1,176
2035		0	203	465	59.2	13	-24	717	976	2.4	978	-261	-1,437
2036	538	0	203	475	59.2	13	-29	1,260	991	2.4	993	266	-1,171
2037		0	203	484	59.2	2	-23	725	1,004	2.4	1,006	-281	-1,452
2038		0	203	493	59.2	2	-29	728	1,018	2.4	1,020	-292	-1,743
2039		0	203	502	59.2	2	-35	731	1,029	2.4	1,032	-301	-2,044
2040		0	202	509	59.2	2	-41	732	1,039	2.4	1,042	-310	-2,354
2041		0	202	516	59.2	2	-47	732	1,045	2.4	1,048	-316	-2,670
2042		0	202	519	59.2	2	-53	729	1,051	2.4	1,054	-324	-2,994
2043		0	201	523	59.2	2	-60	726	1,056	2.4	1,058	-332	-3,326
2044		0	201	526	59.2	2	-67	721	1,061	2.4	1,063	-342	-3,668
2045		0	200	528	59.2	2	-73	717	1,065	2.4	1,068	-351	-4,019
2046		0	199	530	59.2	2	-80	710	1,070	2.4	1,072	-362	-4,382
2047		0	198	531	59.2	2	-88	703	1,074	2.4	1,076	-373	-4,755
2048		0	197	532	59.2	2	-95	696	1,077	2.4	1,080	-384	-5,139
2049		0	196	533	59.2	2	-103	688	1,080	2.4	1,082	-394	-5,533
2050		0	195	534	59.2	2	-111	680	1,082	2.4	1,084	-404	-5,937
2051		0	194	535	59.2	2	-119	671	1,083	2.4	1,085	-414	-6,351
2052		0	193	535	59.2	2	-127	662	1,083	2.4	1,086	-423	-6,775
2053		0	192	536	59.2	2	-135	654	1,085	2.4	1,088	-434	-7,209
2054		0	191	537	59.2	2	-144	645	1,090	2.4	1,092	-447	-7,656
2055		0	190	538	59.2	2	-153	636	1,093	2.4	1,095	-459	-8,115
2056		0	188	539	59.2	2	-162	627	1,095	2.4	1,097	-471	-8,586
2057		0	187	539	59.2	2	-172	616	1,096	2.4	1,098	-482	-9,068
2058		0	186	540	59.2	2	-181	606	1,096	2.4	1,099	-493	-9,561
2059		0	185	541	59.2	2	-191	596	1,096	2.4	1,098	-502	-10,063
2060		0	184	542	59.2	2	-201	586	1,096	2.4	1,098	-512	-10,575
2061		0	183	542	59.2	2	-211	575	1,096	2.4	1,098	-523	-11,098
2062		0	182	543	59.2	2	-222	564	1,095	2.4	1,097	-533	-11,631
2063		0	181	542	59.2	2	-233	552	1,091	2.4	1,093	-541	-12,172
2064		0	181	540	59.2	2	-243	539	1,084	2.4	1,087	-548	-12,719

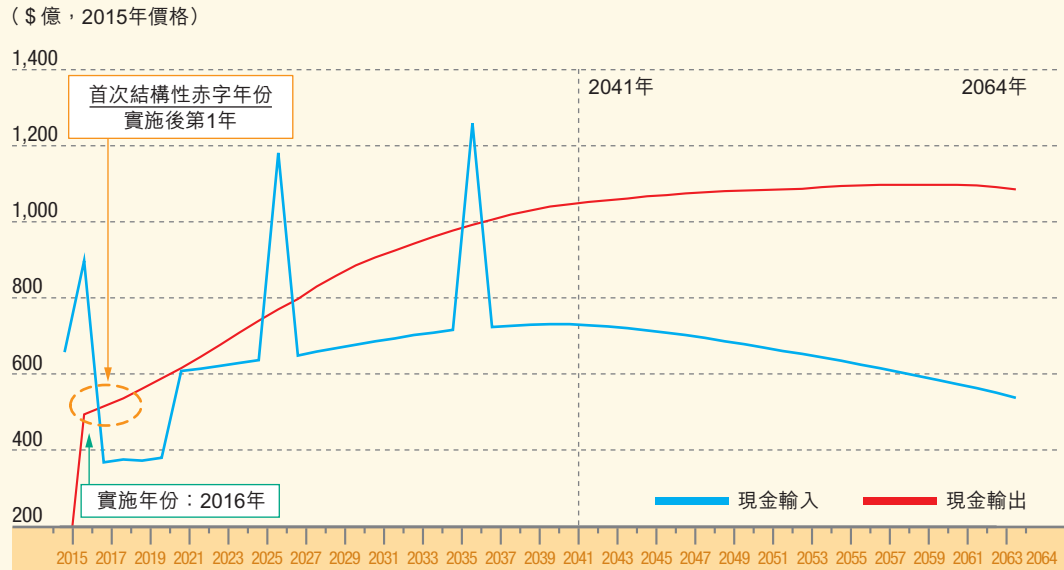
註：推算沿用《報告》原有框架下所有假設，包括長者社會保障的領取比率假設。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(a) 按通脹調整至2015年價格。

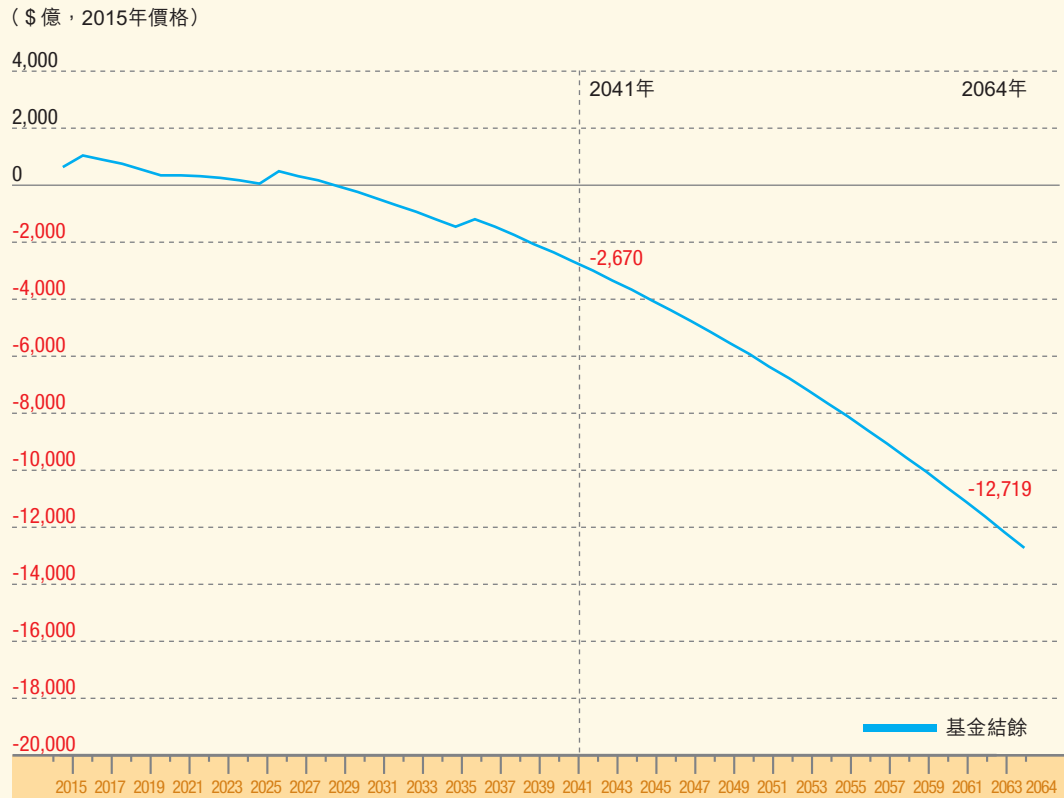
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖1A 工聯會方案的更新財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 更新的財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 工聯會方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表2A。

表2B 聯席方案的更新財務推算 (2015年價格, \$ 億)

年份	現金輸入						現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府 財政 注入 ^②	僱主/ 僱員 繳稅*	長者 社會 保障 轉移*	額 外 利 得 稅	利息 收益	總數	「老 年 金」	行 政 費 用	總數		
	注 入 金 額				「老 年 金」						
2015	538	349	209	112		1,208	497	2.4	500	709	709
2016		349	225	112	14	700	519	2.4	522	179	888
2017		349	233	112	18	712	542	2.4	544	168	1,055
2018		348	241	112	21	723	565	2.4	567	156	1,211
2019		347	251	112	24	734	591	2.4	593	141	1,352
2020		346	262	112	27	747	619	2.4	621	126	1,478
2021		344	274	112	30	760	648	2.4	651	110	1,588
2022		342	287	112	32	773	680	2.4	682	91	1,678
2023		339	300	112	34	784	713	2.4	715	69	1,747
2024		335	313	112	35	796	745	2.4	748	48	1,796
2025		332	328	112	36	808	779	2.4	781	27	1,823
2026		329	342	112	36	820	810	2.4	812	8	1,830
2027		327	356	112	37	832	840	2.4	842	-10	1,821
2028		325	372	112	36	845	874	2.4	877	-31	1,789
2029		322	386	112	36	857	905	2.4	907	-50	1,739
2030		320	401	112	35	868	933	2.4	935	-67	1,672
2031		319	414	112	33	879	955	2.4	958	-78	1,594
2032		319	427	112	32	890	974	2.4	976	-87	1,507
2033		318	440	112	30	901	993	2.4	995	-95	1,413
2034		317	453	112	28	911	1,011	2.4	1,014	-103	1,309
2035		316	465	112	26	920	1,029	2.4	1,031	-111	1,198
2036		316	475	112	24	928	1,045	2.4	1,047	-119	1,079
2037		316	484	112	22	934	1,059	2.4	1,061	-127	952
2038		316	493	112	19	940	1,073	2.4	1,075	-135	817
2039		315	502	112	16	946	1,085	2.4	1,087	-142	675
2040		315	509	112	14	950	1,096	2.4	1,098	-148	527
2041		315	516	112	11	953	1,102	2.4	1,105	-151	376
2042		314	519	112	8	954	1,108	2.4	1,111	-157	219
2043		314	523	112	4	953	1,113	2.4	1,116	-162	56
2044		312	526	112	1	952	1,118	2.4	1,121	-169	-113
2045		311	528	112	-2	950	1,123	2.4	1,126	-176	-288
2046		310	530	112	-6	946	1,128	2.4	1,130	-184	-472
2047		308	531	112	-9	943	1,132	2.4	1,135	-192	-664
2048		307	532	112	-13	938	1,136	2.4	1,138	-200	-864
2049		305	533	112	-17	933	1,138	2.4	1,141	-207	-1,071
2050		303	534	112	-21	928	1,140	2.4	1,143	-214	-1,286
2051		301	535	112	-26	923	1,142	2.4	1,144	-221	-1,507
2052		300	535	112	-30	917	1,142	2.4	1,145	-227	-1,734
2053		298	536	112	-35	912	1,144	2.4	1,147	-235	-1,969
2054		296	537	112	-39	907	1,149	2.4	1,151	-245	-2,214
2055		295	538	112	-44	901	1,152	2.4	1,155	-254	-2,468
2056		293	539	112	-49	895	1,155	2.4	1,157	-262	-2,730
2057		291	539	112	-55	888	1,156	2.4	1,158	-270	-3,000
2058		289	540	112	-60	881	1,156	2.4	1,158	-277	-3,277
2059		288	541	112	-66	875	1,155	2.4	1,158	-282	-3,560
2060		286	542	112	-71	869	1,155	2.4	1,157	-289	-3,848
2061		284	542	112	-77	862	1,155	2.4	1,158	-296	-4,144
2062		283	543	112	-83	855	1,154	2.4	1,156	-302	-4,445
2063		282	542	112	-89	847	1,150	2.4	1,152	-305	-4,751
2064		281	540	112	-95	839	1,143	2.4	1,146	-307	-5,058

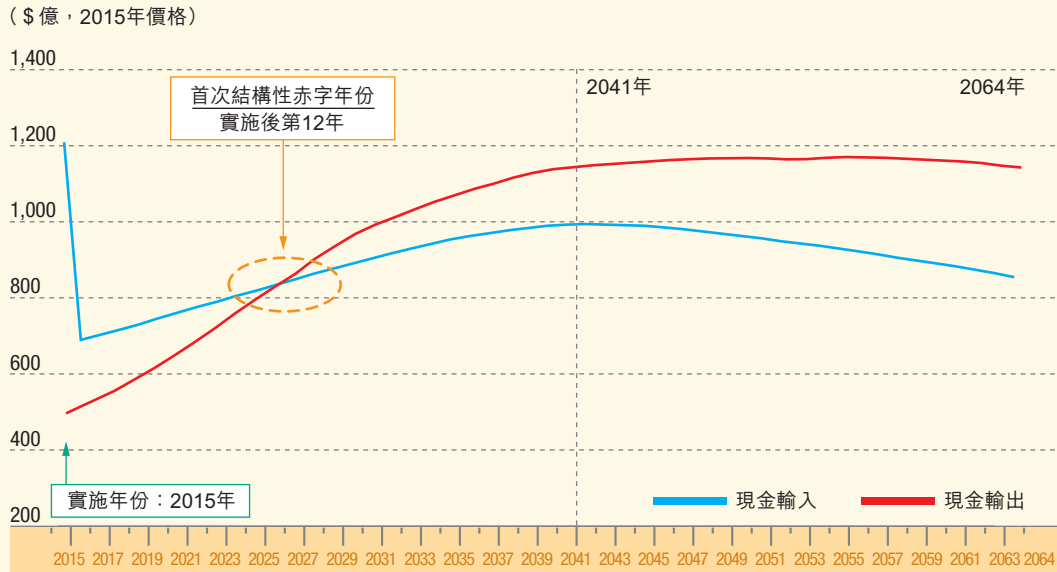
註：推算沿用《報告》原有框架下所有假設，包括長者社會保障的領取比率假設。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(^②) 按通脹調整至2015年價格。

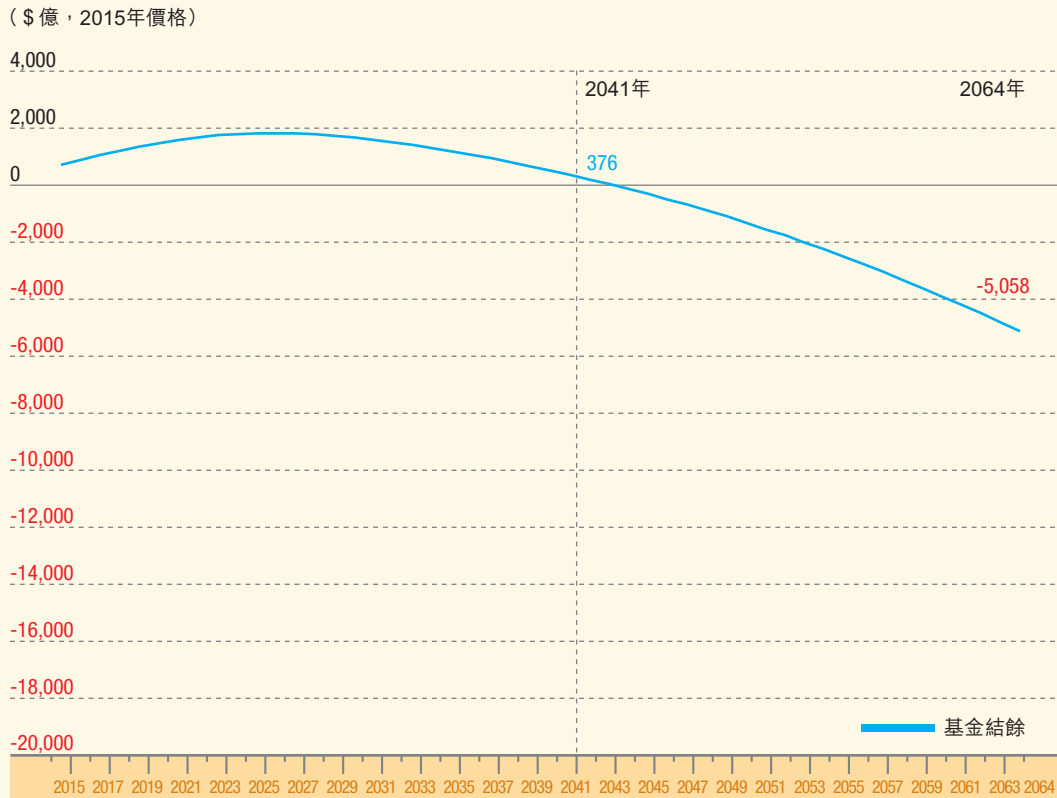
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖1B 聯席方案的更新財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 更新的財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 聯席方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表2B。

表2C 公專聯方案的更新財務推算（2015年價格，\$億）

年份	現金輸入					現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入 ^②	僱主/ 僱員 繳稅*	長者 社會 保障 轉移*	利息 收益	總數	「老年金」	行政 費用	總數		
	注入 金額			「老年金」						
2015										
2016										
2017	471	412	233		1,115	553	2.4	556	560	560
2018		411	241	11	663	577	2.4	579	84	643
2019		409	251	13	673	604	2.4	606	67	710
2020		408	262	14	684	632	2.4	635	50	759
2021		406	274	15	696	663	2.4	665	31	790
2022	236	403	287	16	942	695	2.4	697	245	1,035
2023		400	300	21	720	728	2.4	731	-10	1,024
2024		396	313	20	730	761	2.4	764	-34	990
2025		392	328	20	740	795	2.4	798	-58	932
2026		390	342	19	750	828	2.4	830	-80	853
2027	236	387	356	17	996	858	2.4	860	136	988
2028		384	372	20	776	893	2.4	896	-120	868
2029		381	386	17	785	924	2.4	927	-142	727
2030		379	401	15	794	953	2.4	955	-161	566
2031		378	414	11	803	976	2.4	978	-175	391
2032	236	377	427	8	1,047	995	2.4	997	50	440
2033		376	440	9	825	1,015	2.4	1,017	-192	248
2034		374	453	5	832	1,033	2.4	1,036	-204	45
2035		373	465	1	839	1,051	2.4	1,053	-214	-170
2036		373	475	-3	845	1,067	2.4	1,070	-225	-395
2037	236	373	484	-8	1,085	1,082	2.4	1,084	1	-394
2038		372	493	-8	858	1,096	2.4	1,099	-241	-635
2039		372	502	-13	860	1,109	2.4	1,111	-251	-886
2040		371	509	-18	863	1,119	2.4	1,122	-259	-1,145
2041		371	516	-23	864	1,126	2.4	1,128	-265	-1,410
2042	236	371	519	-28	1,098	1,132	2.4	1,135	-37	-1,447
2043		370	523	-29	864	1,137	2.4	1,140	-276	-1,723
2044		368	526	-34	860	1,142	2.4	1,145	-285	-2,008
2045		367	528	-40	855	1,148	2.4	1,150	-295	-2,302
2046		365	530	-46	849	1,152	2.4	1,155	-305	-2,608
2047		364	531	-52	843	1,157	2.4	1,159	-316	-2,924
2048		362	532	-58	836	1,160	2.4	1,163	-327	-3,251
2049		360	533	-65	828	1,163	2.4	1,165	-337	-3,589
2050		358	534	-72	820	1,165	2.4	1,167	-347	-3,936
2051		356	535	-79	812	1,167	2.4	1,169	-357	-4,293
2052		354	535	-86	804	1,167	2.4	1,169	-366	-4,659
2053		353	536	-93	795	1,169	2.4	1,171	-376	-5,035
2054		351	537	-101	787	1,174	2.4	1,176	-389	-5,424
2055		349	538	-108	778	1,177	2.4	1,180	-401	-5,825
2056		346	539	-117	769	1,180	2.4	1,182	-413	-6,238
2057		344	539	-125	759	1,181	2.4	1,183	-424	-6,663
2058		342	540	-133	749	1,181	2.4	1,183	-434	-7,097
2059		341	541	-142	739	1,180	2.4	1,183	-443	-7,540
2060		339	542	-151	730	1,180	2.4	1,182	-453	-7,993
2061		337	542	-160	719	1,180	2.4	1,183	-464	-8,457
2062		335	543	-169	708	1,179	2.4	1,181	-473	-8,930
2063		334	542	-179	697	1,175	2.4	1,177	-481	-9,410
2064		333	540	-188	685	1,168	2.4	1,170	-486	-9,896

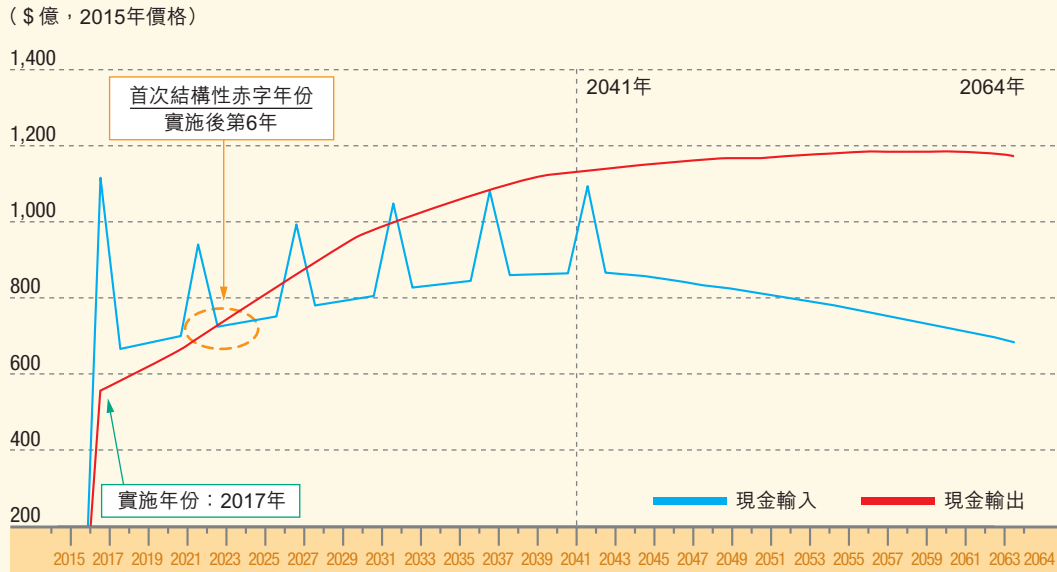
註：推算沿用《報告》原有框架下所有假設，包括長者社會保障的領取比率假設。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(^②) 按通脹調整至2015年價格。

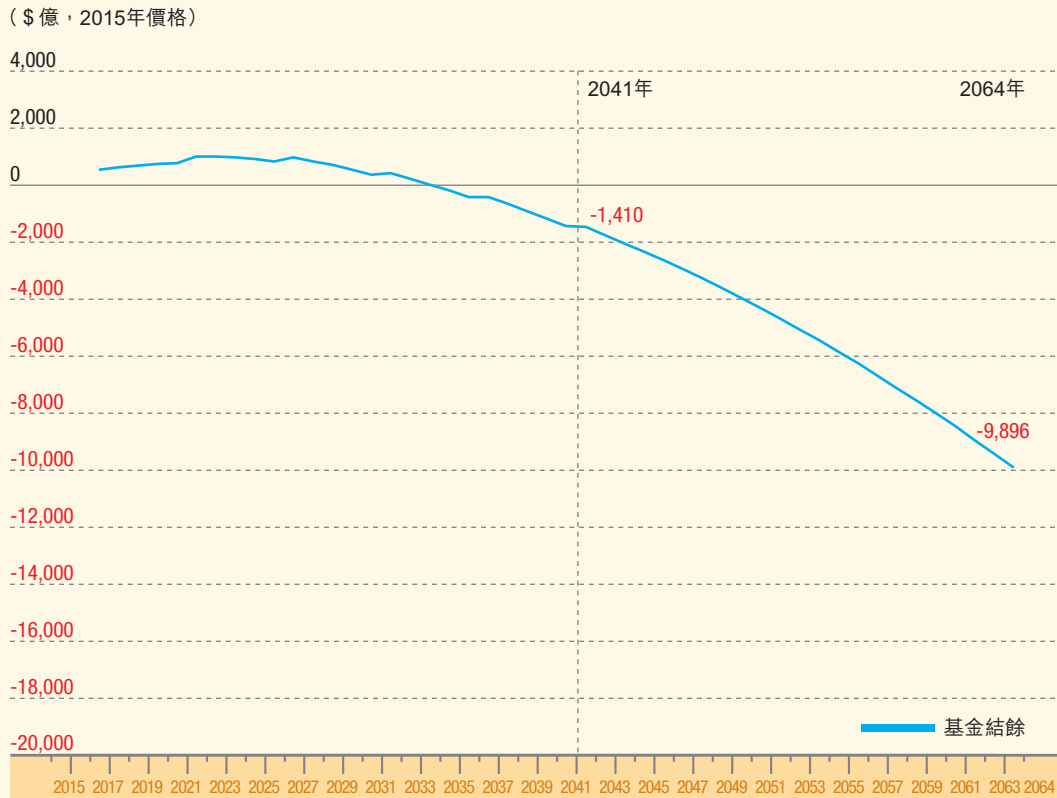
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖1C 公專聯方案的更新財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 更新的財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 公專聯方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表2C。

表2D 「老年金」方案的更新財務推算（2015年價格，\$ 億）

年份	現金輸入					現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府 財政 注入 ^(*)	僱主/ 僱員 繳稅*	長者 社會 保障 轉移*	利息	總數	老年金	行政 費用	總數		
	注入 金額									
2015	538	342	209		1,089	435	2.4	438	651	651
2016		342	225	13	579	455	2.4	457	122	773
2017		341	233	15	589	474	2.4	477	113	886
2018		340	241	18	599	494	2.4	497	102	988
2019		339	251	20	610	517	2.4	520	90	1,078
2020		338	262	22	622	542	2.4	544	78	1,156
2021		337	274	23	634	568	2.4	570	64	1,220
2022		335	287	24	646	595	2.4	598	48	1,269
2023		332	300	25	657	624	2.4	626	31	1,299
2024		329	313	26	668	652	2.4	655	13	1,312
2025		326	328	26	680	681	2.4	684	-4	1,308
2026		324	342	26	692	709	2.4	711	-19	1,289
2027		322	356	26	704	735	2.4	737	-34	1,255
2028		319	372	25	716	765	2.4	768	-51	1,204
2029		317	386	24	728	792	2.4	794	-67	1,137
2030		315	401	23	739	816	2.4	819	-80	1,057
2031		314	414	21	749	836	2.4	839	-89	968
2032		313	427	19	759	852	2.4	855	-96	872
2033		311	440	17	769	869	2.4	872	-102	769
2034		310	453	15	778	885	2.4	888	-109	660
2035		309	465	13	787	900	2.4	903	-116	544
2036		308	475	11	795	915	2.4	917	-122	422
2037		308	484	8	801	927	2.4	929	-128	293
2038		308	493	6	807	939	2.4	941	-135	158
2039		307	502	3	812	950	2.4	952	-140	18
2040		307	509	0	816	959	2.4	962	-145	-127
2041		307	516	-3	820	965	2.4	967	-147	-275
2042		307	519	-5	820	970	2.4	973	-152	-427
2043		306	523	-9	820	974	2.4	977	-157	-584
2044		305	526	-12	819	979	2.4	981	-163	-746
2045		303	528	-15	817	983	2.4	986	-169	-915
2046		302	530	-18	813	987	2.4	990	-176	-1,091
2047		300	531	-22	810	991	2.4	994	-183	-1,275
2048		299	532	-25	806	994	2.4	997	-191	-1,465
2049		298	533	-29	801	996	2.4	999	-197	-1,663
2050		296	534	-33	797	998	2.4	1,001	-204	-1,866
2051		295	535	-37	792	1,000	2.4	1,002	-210	-2,076
2052		294	535	-42	787	1,000	2.4	1,002	-215	-2,291
2053		293	536	-46	783	1,002	2.4	1,004	-221	-2,512
2054		291	537	-50	778	1,006	2.4	1,008	-230	-2,742
2055		290	538	-55	773	1,009	2.4	1,011	-238	-2,980
2056		288	539	-60	767	1,011	2.4	1,013	-246	-3,226
2057		286	539	-65	761	1,012	2.4	1,014	-253	-3,479
2058		285	540	-70	755	1,012	2.4	1,014	-259	-3,738
2059		283	541	-75	749	1,011	2.4	1,014	-265	-4,003
2060		281	542	-80	743	1,011	2.4	1,013	-270	-4,273
2061		279	542	-85	736	1,011	2.4	1,014	-277	-4,550
2062		278	543	-91	729	1,010	2.4	1,013	-283	-4,834
2063		277	542	-97	722	1,007	2.4	1,009	-287	-5,121
2064		276	540	-102	714	1,001	2.4	1,003	-289	-5,410

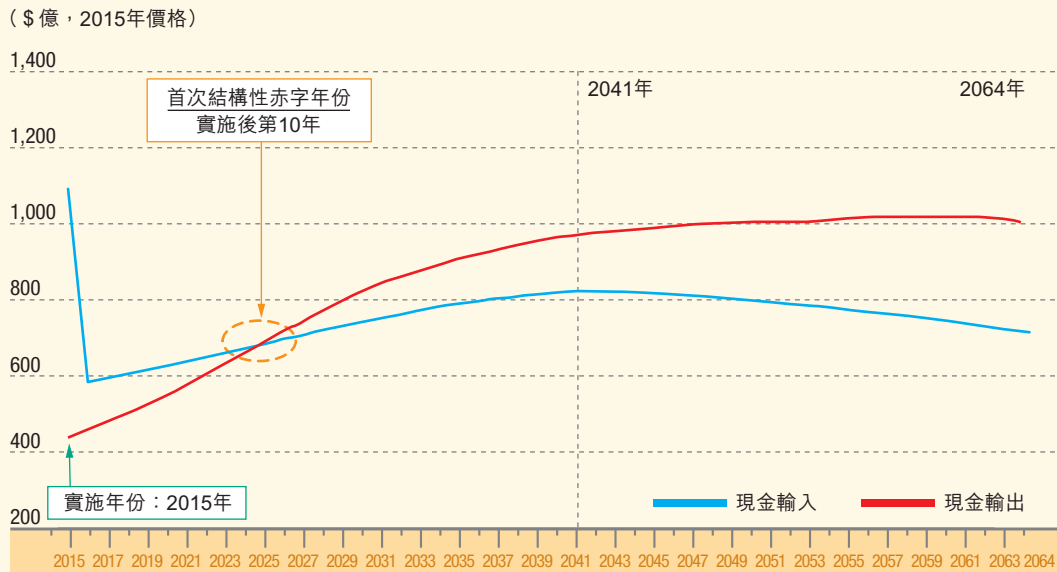
註：推算沿用《報告》原有框架下所有假設，包括長者社會保障的領取比率假設。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 按通脹調整至2015年價格。

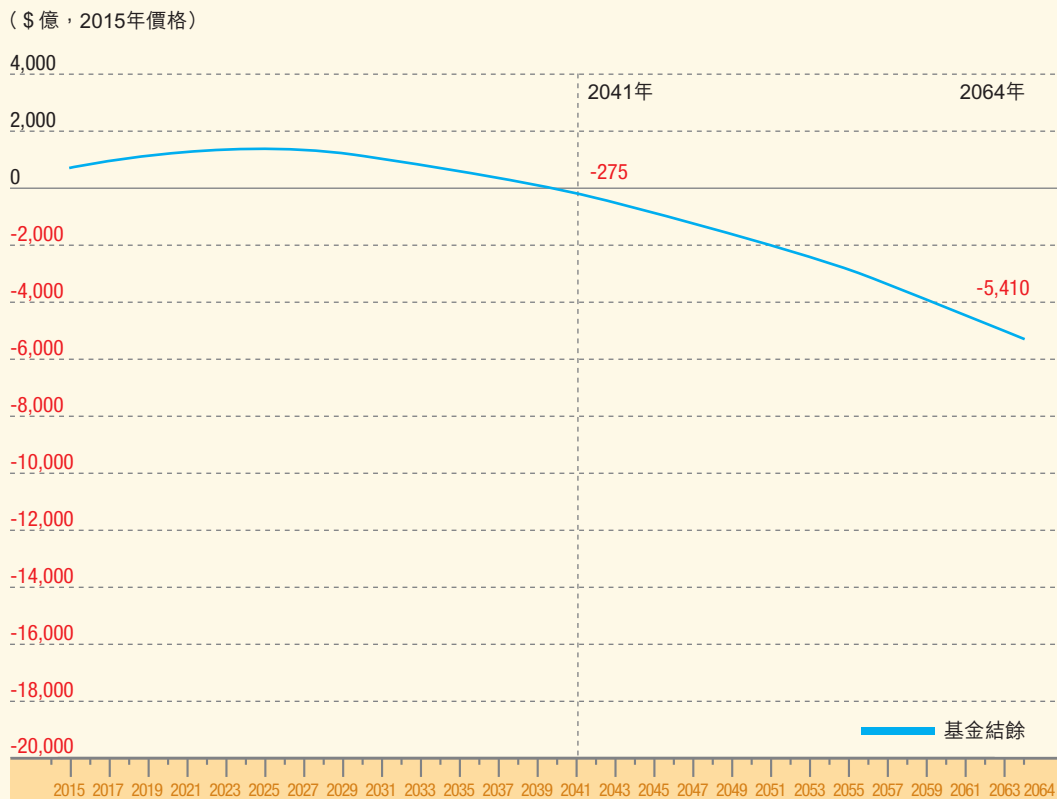
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖1D 「老年金」方案的更新財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 更新的財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 「老年金」方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表2D。

表3 「不論貧富」方案在《報告》及更新後的財務狀況比較

方案	《報告》(2013年固定價格)			更新後(2015年價格)			
	方案實施後多少年會：		2041年 基金結餘	方案實施後多少年會：		2041年 基金結餘	2064年 基金結餘
	出現首次 結構性赤字	耗盡基金 總結餘		出現首次 結構性赤字	耗盡基金 總結餘		
工聯會	1年	14年	-\$2,485億	1年 (不變)	13年 (提早一年)	-\$2,670億	-\$12,719億
聯席	15年	至2041年 有淨結餘	\$1,270億	12年 (提早三年)	29年 (—)^	\$376億	-\$5,058億
公專聯	7年	19年	-\$1,167億	6年 (提早一年)	18年 (提早一年)	-\$1,410億	-\$9,896億
「老年金」	13年	2041年有 些微淨結餘 [#]	\$135億	10年 (提早三年)	25年 (提早四年)	-\$275億	-\$5,410億

註：(^) 由於《報告》原先的推算以2041年為終結，所以未能作出比較。

(#) 根據《報告》的推算結果，可推斷「老年金」方案下基金將於2042年出現負結餘(即方案實施後第29年)。

() 括號內數字顯示相比《報告》原先的推算結果提前的年份。

4. 如表3所示，在《報告》框架下更新財務推算後，工聯會方案於實施後第一年出現結構性赤字，與《報告》相同；聯席方案於實施後第12年首次出現結構性赤字，公專聯方案則於實施後第六年便出現結構性赤字，兩個方案由方案實施到出現入不敷支的年期較《報告》的估計分別提早了三年和一年；「老年金」方案亦在實施後第十年出現入不敷支，較《報告》的估計提早三年。由於持續入不敷支，最新推算顯示工聯會和公專聯方案會分別在方案實施後第13年和第18年便會耗盡全數基金，較《報告》的估計各自提早一年，聯席方案則預期在實施後第29年出現基金負結餘。而「老年金」方案則在實施後第25年全數耗盡基金結餘。各方案的負結餘其後持續擴大，工聯會、聯席、公專聯和「老年金」方案於2064年的總結欠分別估計為12,719億元、5,058億元、9,896億元和5,410億元²。

兩個「有經濟需要」方案的更新財務推算

5. 至於兩個「有經濟需要」方案(民建聯和新民黨)，按通脹調整至2015年價格後，三層保障建議下的各層資產限額和給付金額載於表4，表5A-B則列出上述兩個方案的更新財務推算。

² 2015年11月，一群學者提出了另一個「不論貧富」方案。該方案的建議跟聯席的方案十分相似，分別只在於建議的保障金額較低(學者方案：3,500元；聯席方案：3,690元)，及建議由政府注入更多資金(學者方案：1,000億元；聯席方案：538億元)。按學者的推算，該方案會於2033年(即實施後第17年)出現入不敷支，而在推算期末(即2064年)有548億元的淨結餘。

表4 兩個「有經濟需要」方案在《報告》及現時更新的津貼金額

方案	《報告》(2013年價格)			現時更新(2015年價格)		
	實施年份	長者社會保障援助計劃		實施年份	長者社會保障援助計劃	
		津貼種類	金額		津貼種類	金額
民建聯*	2013	第三層 (資產限額：≤ \$150,000)	\$3,405	2015	第三層 (資產限額：≤ \$150,000)	\$3,660 [^]
		第二層 (資產限額：≤ \$300,000)	\$2,270		第二層 (資產限額：≤ \$300,000)	\$2,390 [#]
		第一層 (資產限額：無)	\$1,135		第一層 (資產限額：無)	\$1,235 [#]
新民黨	2013	新增津貼 (資產限額：≤ \$100,000)	\$3,600	2015	新增津貼 (資產限額：≤ \$100,000)	\$3,870 [^]
		長者生活津貼 (資產限額：≤ \$210,000)	\$2,200		長者生活津貼 (資產限額：≤ \$210,000)	\$2,390 [#]
		高齡津貼 (資產限額：無)	\$1,135		高齡津貼 (資產限額：無)	\$1,235 [#]

註：表中顯示的資產限額為單身長者的資產限額。

(*) 民建聯方案各層津貼的申領年齡為65歲及以上。

([^]) 按通脹調整至2015年價格。

([#]) 2015年2月1日起長者生活津貼和高齡津貼的金額。

表5A 民建聯方案的更新財務推算(2015年價格, \$億)

年份	現行社會保障總開支*	民建聯方案新增開支	民建聯方案總開支	總開支與名義本地生產總值的比率
2015	209	96	305	1.27%
2016	225	105	329	1.34%
2017	233	109	342	1.37%
2018	241	114	355	1.40%
2019	251	120	370	1.43%
2020	262	125	387	1.46%
2021	274	131	405	1.51%
2022	287	137	424	1.56%
2023	300	144	444	1.62%
2024	313	151	464	1.67%
2025	328	157	485	1.73%
2026	342	162	505	1.78%
2027	356	167	523	1.83%
2028	372	173	545	1.89%
2029	386	178	565	1.94%
2030	401	183	583	1.98%
2031	414	186	600	2.02%
2032	427	188	614	2.04%
2033	440	189	630	2.08%
2034	453	191	644	2.10%
2035	465	193	658	2.13%
2036	475	196	671	2.15%
2037	484	198	682	2.16%
2038	493	200	694	2.18%
2039	502	202	704	2.20%
2040	509	204	713	2.20%
2041	516	205	720	2.21%
2042	519	205	725	2.21%
2043	523	206	728	2.21%
2044	526	206	732	2.20%
2045	528	207	735	2.21%
2046	530	208	738	2.21%
2047	531	209	741	2.22%
2048	532	210	743	2.22%
2049	533	211	744	2.22%
2050	534	211	745	2.22%
2051	535	212	746	2.23%
2052	535	212	747	2.23%
2053	536	212	748	2.23%
2054	537	213	751	2.24%
2055	538	214	753	2.24%
2056	539	215	754	2.25%
2057	539	215	754	2.25%
2058	540	215	755	2.25%
2059	541	214	755	2.25%
2060	542	214	755	2.26%
2061	542	213	756	2.26%
2062	543	213	755	2.26%
2063	542	211	753	2.26%
2064	540	209	750	2.25%

註：推算沿用《報告》原有框架下所有假設，包括長者社會保障的領取比率假設。

(*) 不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

表5B 新民黨方案的更新財務推算（2015年價格，\$億）

年份	現行社會保障總開支*	新民黨方案新增開支	新民黨方案總開支	總開支與名義本地生產總值的比率
2015	209	49	258	1.08%
2016	225	54	278	1.14%
2017	233	56	288	1.16%
2018	241	58	299	1.17%
2019	251	60	310	1.20%
2020	262	63	325	1.23%
2021	274	65	340	1.27%
2022	287	68	355	1.31%
2023	300	71	371	1.35%
2024	313	75	388	1.40%
2025	328	78	406	1.45%
2026	342	81	423	1.49%
2027	356	84	441	1.54%
2028	372	88	460	1.59%
2029	386	91	478	1.64%
2030	401	94	495	1.68%
2031	414	97	512	1.72%
2032	427	100	527	1.75%
2033	440	103	544	1.79%
2034	453	106	559	1.83%
2035	465	109	574	1.86%
2036	475	112	587	1.88%
2037	484	114	598	1.90%
2038	493	116	609	1.92%
2039	502	118	620	1.93%
2040	509	120	629	1.95%
2041	516	122	637	1.95%
2042	519	123	642	1.96%
2043	523	123	646	1.96%
2044	526	124	650	1.96%
2045	528	125	653	1.96%
2046	530	125	655	1.96%
2047	531	125	657	1.97%
2048	532	126	658	1.97%
2049	533	126	659	1.97%
2050	534	126	660	1.97%
2051	535	126	661	1.97%
2052	535	126	661	1.97%
2053	536	126	662	1.98%
2054	537	127	664	1.98%
2055	538	127	665	1.99%
2056	539	127	666	1.99%
2057	539	127	667	1.99%
2058	540	127	667	1.99%
2059	541	128	668	1.99%
2060	542	128	669	2.00%
2061	542	128	670	2.00%
2062	543	128	670	2.01%
2063	542	128	669	2.00%
2064	540	127	667	2.00%

註：推算沿用《報告》原有框架下所有假設，包括長者社會保障的領取比率假設。

(*) 不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

按《工作小組報告》分析框架，各方案的更新財務推算

6. 如附件四第4段所述，《工作小組報告》的分析框架跟《報告》中的分析框架的分別，主要在於長者領取社會保障比率的假設，特別是領取綜援的比率。由於在三個「不論貧富」的坊間方案及「老年金」方案的籌資建議中，政府用於綜援標準金額、長者生活津貼及高齡津貼的預計支出會作為方案的現金輸入，用以支付方案提供給長者的退休保障金額，所以《報告》中就綜援領取比率的較高假設或會因而高估了其籌資建議的可持續性。若按《工作小組報告》的分析框架下的社會保障比率的假設推算，三個「不論貧富」的坊間方案及「老年金」方案的財務分析都會遜於按《報告》框架的推算。無論如何，在兩套框架下，各籌資建議均未能證明其在財務上的持續性。按《工作小組報告》的分析框架，三個「不論貧富」的坊間方案及「老年金」方案的財務推算載於表6A-D及圖2A-D。

7. 同樣，本附件亦按《工作小組報告》的分析框架更新兩個「有經濟需要」的坊間方案的財務推算，結果載列於表7A-B，以供比較和參考。

表6A 按《工作小組報告》分析框架，工聯會方案的財務推算
(2015年價格，\$億)

年份	現金輸入							現金輸出			淨輸入	期末結餘	
	政府財政注入 [◎]		僱主/ 僱員繳稅*	長者社會保障轉移*	額外利得稅	利息收益		總數	「老年金」	行政費用			總數
	注入金額	5%政府盈餘				土地基金	「老年金」						
2015	538	16			59.2	45		658				658	658
2016	538	29		217	59.2	35	13	890	493	2.4	495	395	1,054
2017		33		224	59.2	24	21	361	514	2.4	516	-155	898
2018		34		231	59.2	24	18	367	536	2.4	538	-171	727
2019		26		240	59.2	24	15	363	561	2.4	563	-200	527
2020		24		249	59.2	24	11	367	587	2.4	589	-222	305
2021		24	221	259	59.2	24	6	593	615	2.4	617	-25	280
2022		19	220	269	59.2	24	6	597	645	2.4	647	-51	229
2023		16	218	279	59.2	24	5	600	676	2.4	678	-78	151
2024		13	216	290	59.2	24	3	604	707	2.4	709	-105	46
2025		9	213	301	59.2	24	1	608	738	2.4	741	-133	-87
2026	538	5	212	312	59.2	24	-2	1,147	768	2.4	771	376	289
2027		1	211	322	59.2	13	6	612	796	2.4	799	-187	102
2028		0	209	334	59.2	13	2	617	829	2.4	832	-215	-112
2029		0	207	345	59.2	13	-2	622	858	2.4	861	-238	-351
2030		0	206	355	59.2	13	-7	627	885	2.4	887	-260	-611
2031		0	206	364	59.2	13	-12	630	906	2.4	909	-279	-890
2032		0	205	372	59.2	13	-18	632	924	2.4	926	-294	-1,184
2033		0	204	381	59.2	13	-24	634	942	2.4	944	-311	-1,495
2034		0	204	389	59.2	13	-30	635	959	2.4	962	-327	-1,822
2035		0	203	396	59.2	13	-36	635	976	2.4	978	-343	-2,165
2036	538	0	203	402	59.2	13	-43	1,172	991	2.4	993	178	-1,987
2037		0	203	407	59.2	2	-40	632	1,004	2.4	1,006	-375	-2,361
2038		0	203	412	59.2	2	-47	629	1,018	2.4	1,020	-391	-2,752
2039		0	203	417	59.2	2	-55	626	1,029	2.4	1,032	-406	-3,158
2040		0	202	421	59.2	2	-63	621	1,039	2.4	1,042	-420	-3,578
2041		0	202	424	59.2	2	-72	616	1,045	2.4	1,048	-432	-4,010
2042		0	202	426	59.2	2	-80	610	1,051	2.4	1,054	-444	-4,454
2043		0	201	429	59.2	2	-89	602	1,056	2.4	1,058	-456	-4,910
2044		0	201	431	59.2	2	-98	595	1,061	2.4	1,063	-468	-5,378
2045		0	200	432	59.2	2	-108	586	1,065	2.4	1,068	-482	-5,860
2046		0	199	433	59.2	2	-117	577	1,070	2.4	1,072	-495	-6,356
2047		0	198	434	59.2	2	-127	567	1,074	2.4	1,076	-510	-6,865
2048		0	197	435	59.2	2	-137	556	1,077	2.4	1,080	-523	-7,388
2049		0	196	436	59.2	2	-148	545	1,080	2.4	1,082	-537	-7,925
2050		0	195	436	59.2	2	-159	534	1,082	2.4	1,084	-550	-8,475
2051		0	194	436	59.2	2	-170	522	1,083	2.4	1,085	-563	-9,038
2052		0	193	437	59.2	2	-181	510	1,083	2.4	1,086	-576	-9,614
2053		0	192	437	59.2	2	-192	498	1,085	2.4	1,088	-590	-10,204
2054		0	191	438	59.2	2	-204	486	1,090	2.4	1,092	-606	-10,810
2055		0	190	439	59.2	2	-216	473	1,093	2.4	1,095	-622	-11,432
2056		0	188	439	59.2	2	-229	460	1,095	2.4	1,097	-638	-12,070
2057		0	187	439	59.2	2	-241	446	1,096	2.4	1,098	-652	-12,722
2058		0	186	439	59.2	2	-254	432	1,096	2.4	1,099	-667	-13,389
2059		0	185	439	59.2	2	-268	418	1,096	2.4	1,098	-680	-14,069
2060		0	184	439	59.2	2	-281	404	1,096	2.4	1,098	-694	-14,763
2061		0	183	440	59.2	2	-295	389	1,096	2.4	1,098	-709	-15,472
2062		0	182	440	59.2	2	-309	373	1,095	2.4	1,097	-723	-16,196
2063		0	181	439	59.2	2	-324	357	1,091	2.4	1,093	-736	-16,931
2064		0	181	437	59.2	2	-339	341	1,084	2.4	1,087	-746	-17,677

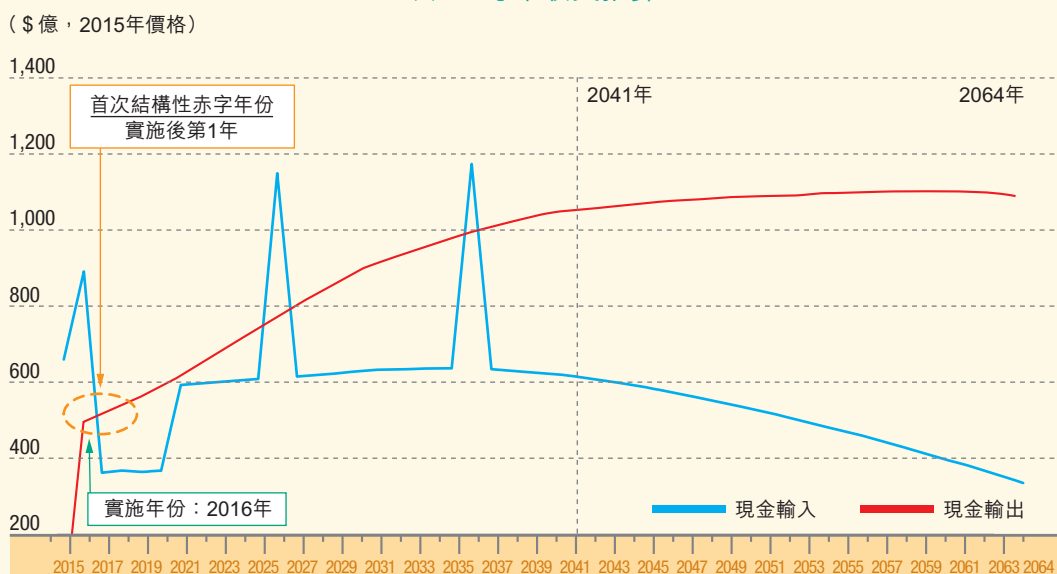
註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設（詳情見附件四，第4段），其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(◎) 按通脹調整至2015年價格。

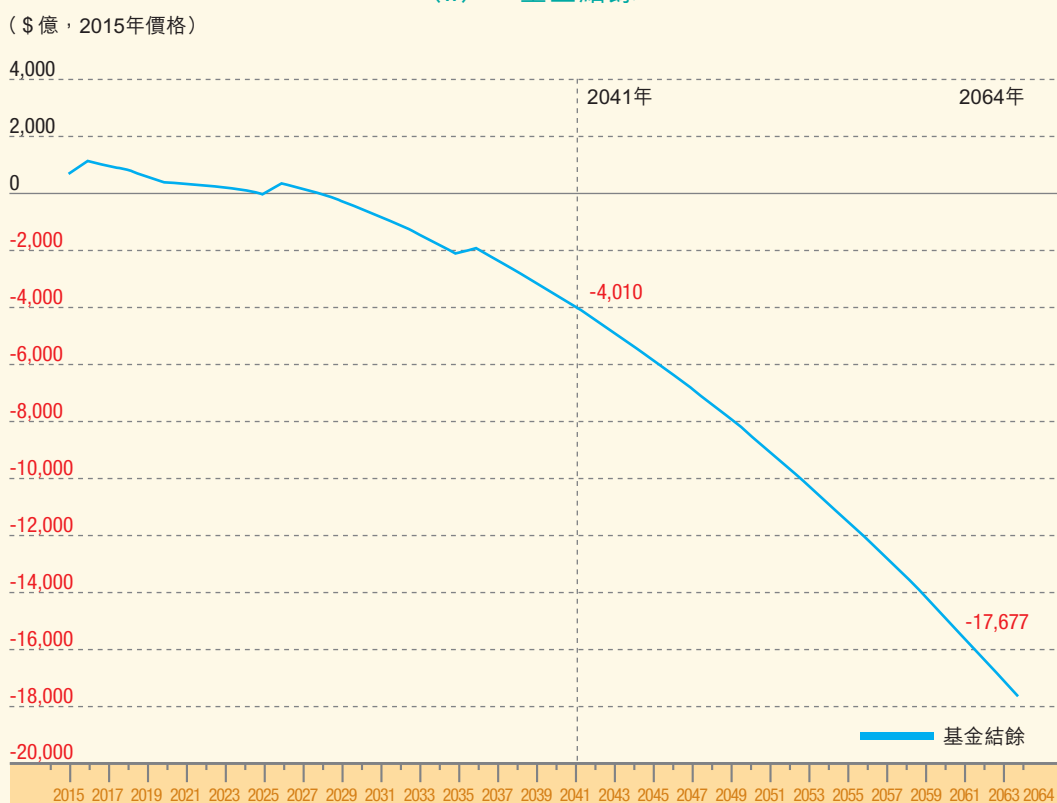
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖2A 按《工作小組報告》分析框架，工聯會方案的財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 工聯會方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 採用《工作小組報告》框架下的長者社會保障領取比率假設，其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表6A。

表6B 按《工作小組報告》分析框架，聯席方案的財務推算
(2015年價格，\$億)

年份	現金輸入						現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府 財政 注入 ^②	僱主/ 僱員 繳稅*	長者 社會 保障 轉移*	額 外 利 得 稅	利息 收益	總數	「老 年 金」	行 政 費 用	總數		
	注 入 金 額				「老 年 金」						
2015	538	349	209	112		1,208	497	2.4	500	709	709
2016		349	217	112	14	692	519	2.4	522	171	880
2017		349	224	112	18	703	542	2.4	544	159	1,038
2018		348	231	112	21	713	565	2.4	567	146	1,184
2019		347	240	112	24	723	591	2.4	593	130	1,314
2020		346	249	112	26	734	619	2.4	621	112	1,426
2021		344	259	112	29	744	648	2.4	651	93	1,519
2022		342	269	112	30	753	680	2.4	682	71	1,590
2023		339	279	112	32	762	713	2.4	715	47	1,637
2024		335	290	112	33	770	745	2.4	748	22	1,659
2025		332	301	112	33	778	779	2.4	781	-3	1,657
2026		329	312	112	33	787	810	2.4	812	-26	1,631
2027		327	322	112	33	794	840	2.4	842	-48	1,583
2028		325	334	112	32	803	874	2.4	877	-74	1,509
2029		322	345	112	30	810	905	2.4	907	-98	1,411
2030		320	355	112	28	816	933	2.4	935	-119	1,292
2031		319	364	112	26	822	955	2.4	958	-136	1,157
2032		319	372	112	23	826	974	2.4	976	-150	1,007
2033		318	381	112	20	831	993	2.4	995	-164	842
2034		317	389	112	17	835	1,011	2.4	1,014	-179	663
2035		316	396	112	13	838	1,029	2.4	1,031	-193	470
2036		316	402	112	9	840	1,045	2.4	1,047	-207	263
2037		316	407	112	5	841	1,059	2.4	1,061	-220	43
2038		316	412	112	1	841	1,073	2.4	1,075	-234	-191
2039		315	417	112	-4	841	1,085	2.4	1,087	-247	-438
2040		315	421	112	-9	839	1,096	2.4	1,098	-259	-697
2041		315	424	112	-14	837	1,102	2.4	1,105	-268	-964
2042		314	426	112	-19	834	1,108	2.4	1,111	-277	-1,241
2043		314	429	112	-25	830	1,113	2.4	1,116	-286	-1,527
2044		312	431	112	-31	825	1,118	2.4	1,121	-296	-1,823
2045		311	432	112	-36	820	1,123	2.4	1,126	-306	-2,129
2046		310	433	112	-43	813	1,128	2.4	1,130	-317	-2,446
2047		308	434	112	-49	806	1,132	2.4	1,135	-328	-2,774
2048		307	435	112	-55	799	1,136	2.4	1,138	-339	-3,114
2049		305	436	112	-62	791	1,138	2.4	1,141	-350	-3,464
2050		303	436	112	-69	783	1,140	2.4	1,143	-360	-3,824
2051		301	436	112	-76	774	1,142	2.4	1,144	-370	-4,194
2052		300	437	112	-84	765	1,142	2.4	1,145	-380	-4,574
2053		298	437	112	-91	756	1,144	2.4	1,147	-391	-4,964
2054		296	438	112	-99	747	1,149	2.4	1,151	-404	-5,368
2055		295	439	112	-107	738	1,152	2.4	1,155	-417	-5,785
2056		293	439	112	-116	728	1,155	2.4	1,157	-429	-6,214
2057		291	439	112	-124	718	1,156	2.4	1,158	-440	-6,654
2058		289	439	112	-133	707	1,156	2.4	1,158	-451	-7,105
2059		288	439	112	-142	697	1,155	2.4	1,158	-460	-7,565
2060		286	439	112	-151	687	1,155	2.4	1,157	-471	-8,036
2061		284	440	112	-161	676	1,155	2.4	1,158	-482	-8,518
2062		283	440	112	-170	664	1,154	2.4	1,156	-492	-9,011
2063		282	439	112	-180	652	1,150	2.4	1,152	-500	-9,510
2064		281	437	112	-190	640	1,143	2.4	1,146	-505	-10,016

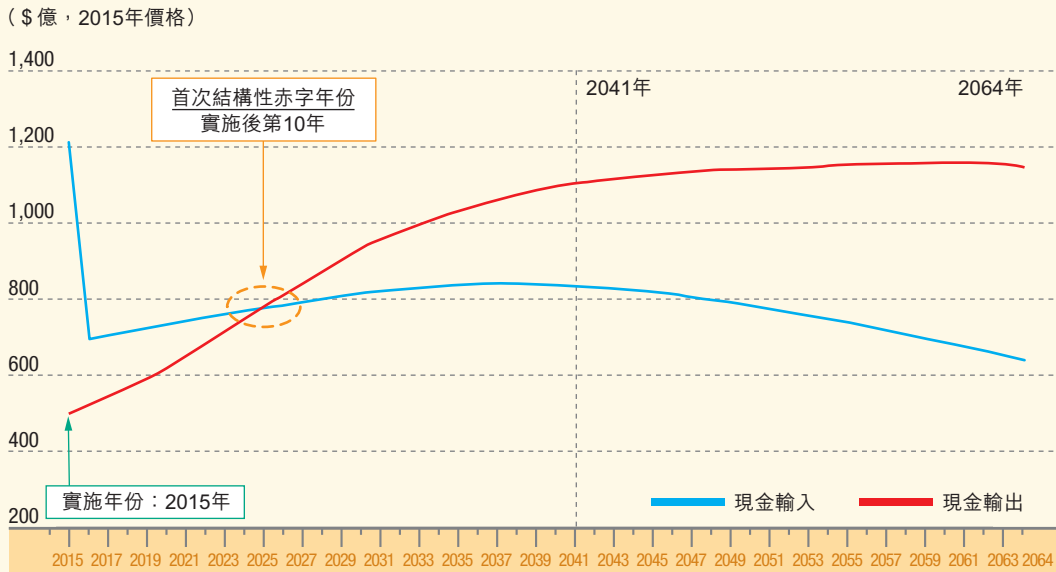
註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設（詳情見附件四，第4段），其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(^②) 按通脹調整至2015年價格。

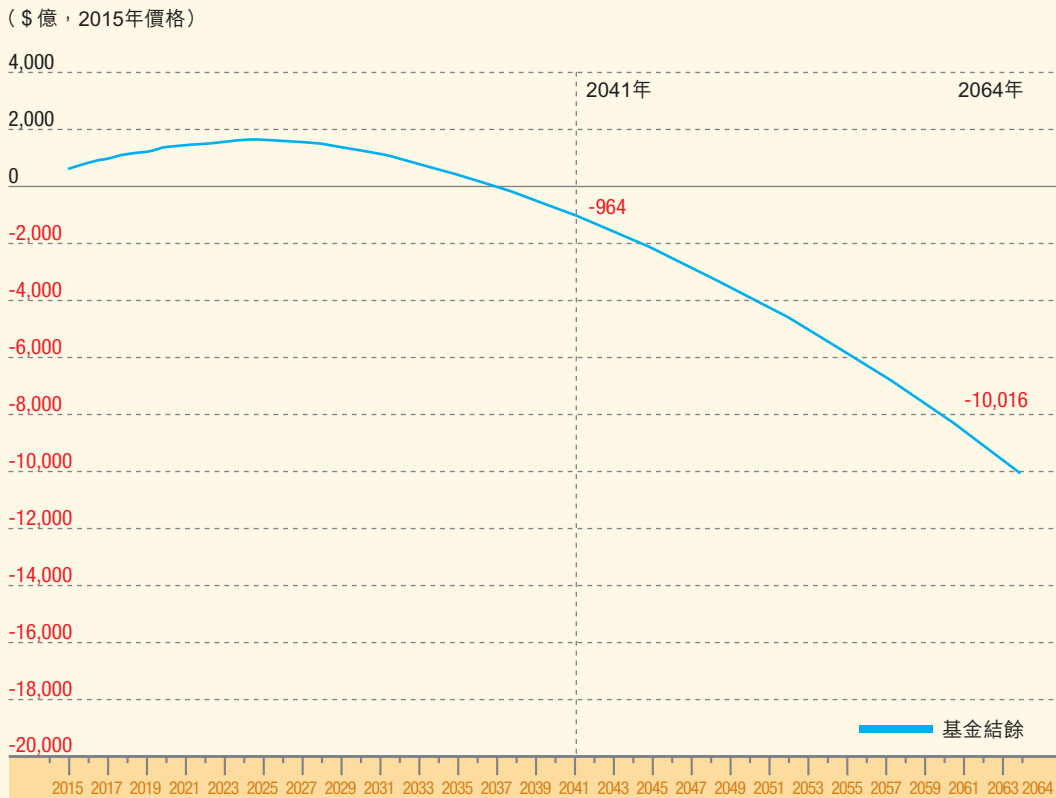
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖2B 按《工作小組報告》分析框架，聯席方案的財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 聯席方案本身建議的融資方法；以及(iv) 採用《工作小組報告》框架下的長者社會保障領取比率假設，其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表6B。

表6C 按《工作小組報告》分析框架，公專聯方案的財務推算
(2015年價格，\$億)

年份	現金輸入					現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入 [◎]	僱主/ 僱員 繳稅*	長者 社會 保障 轉移*	利息 收益	總數	「老年金」	行政 費用	總數		
	注入 金額			「老年金」						
2015										
2016										
2017	471	412	224		1,107	553	2.4	556	551	551
2018		411	231	11	653	577	2.4	579	74	625
2019		409	240	12	662	604	2.4	606	56	680
2020		408	249	14	671	632	2.4	635	36	716
2021		406	259	14	679	663	2.4	665	14	730
2022	236	403	269	15	923	695	2.4	697	225	956
2023		400	279	19	698	728	2.4	731	-33	923
2024		396	290	18	704	761	2.4	764	-60	864
2025		392	301	17	710	795	2.4	798	-88	776
2026		390	312	16	717	828	2.4	830	-113	663
2027	236	387	322	13	958	858	2.4	860	98	760
2028		384	334	15	733	893	2.4	896	-162	598
2029		381	345	12	738	924	2.4	927	-189	409
2030		379	355	8	742	953	2.4	955	-213	197
2031		378	364	4	746	976	2.4	978	-232	-36
2032	236	377	372	-1	984	995	2.4	997	-13	-49
2033		376	381	-1	755	1,015	2.4	1,017	-262	-311
2034		374	389	-6	757	1,033	2.4	1,036	-279	-590
2035		373	396	-12	757	1,051	2.4	1,053	-296	-886
2036		373	402	-18	757	1,067	2.4	1,070	-313	-1,199
2037	236	373	407	-24	991	1,082	2.4	1,084	-92	-1,291
2038		372	412	-26	759	1,096	2.4	1,099	-340	-1,631
2039		372	417	-33	756	1,109	2.4	1,111	-355	-1,987
2040		371	421	-40	752	1,119	2.4	1,122	-370	-2,356
2041		371	424	-47	748	1,126	2.4	1,128	-381	-2,737
2042	236	371	426	-55	978	1,132	2.4	1,135	-157	-2,893
2043		370	429	-58	740	1,137	2.4	1,140	-399	-3,293
2044		368	431	-66	733	1,142	2.4	1,145	-412	-3,704
2045		367	432	-74	725	1,148	2.4	1,150	-425	-4,129
2046		365	433	-83	716	1,152	2.4	1,155	-438	-4,568
2047		364	434	-91	707	1,157	2.4	1,159	-453	-5,020
2048		362	435	-100	696	1,160	2.4	1,163	-466	-5,486
2049		360	436	-110	686	1,163	2.4	1,165	-479	-5,966
2050		358	436	-119	675	1,165	2.4	1,167	-493	-6,459
2051		356	436	-129	663	1,167	2.4	1,169	-506	-6,964
2052		354	437	-139	652	1,167	2.4	1,169	-518	-7,482
2053		353	437	-150	640	1,169	2.4	1,171	-531	-8,013
2054		351	438	-160	628	1,174	2.4	1,176	-548	-8,561
2055		349	439	-171	616	1,177	2.4	1,180	-564	-9,125
2056		346	439	-183	603	1,180	2.4	1,182	-579	-9,705
2057		344	439	-194	589	1,181	2.4	1,183	-594	-10,299
2058		342	439	-206	575	1,181	2.4	1,183	-608	-10,906
2059		341	439	-218	562	1,180	2.4	1,183	-621	-11,527
2060		339	439	-231	548	1,180	2.4	1,182	-635	-12,162
2061		337	440	-243	533	1,180	2.4	1,183	-650	-12,812
2062		335	440	-256	518	1,179	2.4	1,181	-663	-13,475
2063		334	439	-270	503	1,175	2.4	1,177	-675	-14,150
2064		333	437	-283	487	1,168	2.4	1,170	-684	-14,833

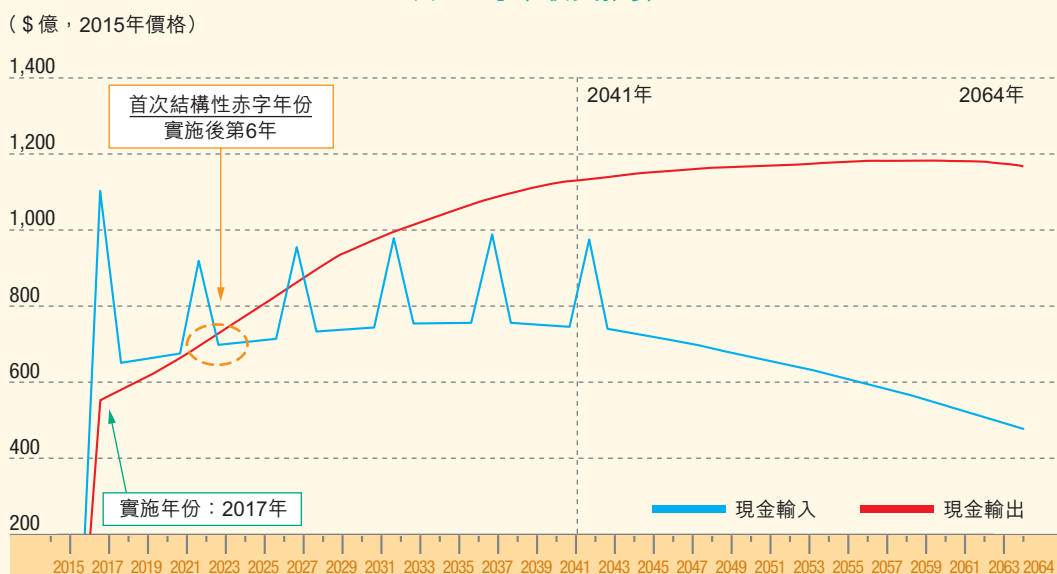
註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設（詳情見附件四，第4段），其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(◎) 按通脹調整至2015年價格。

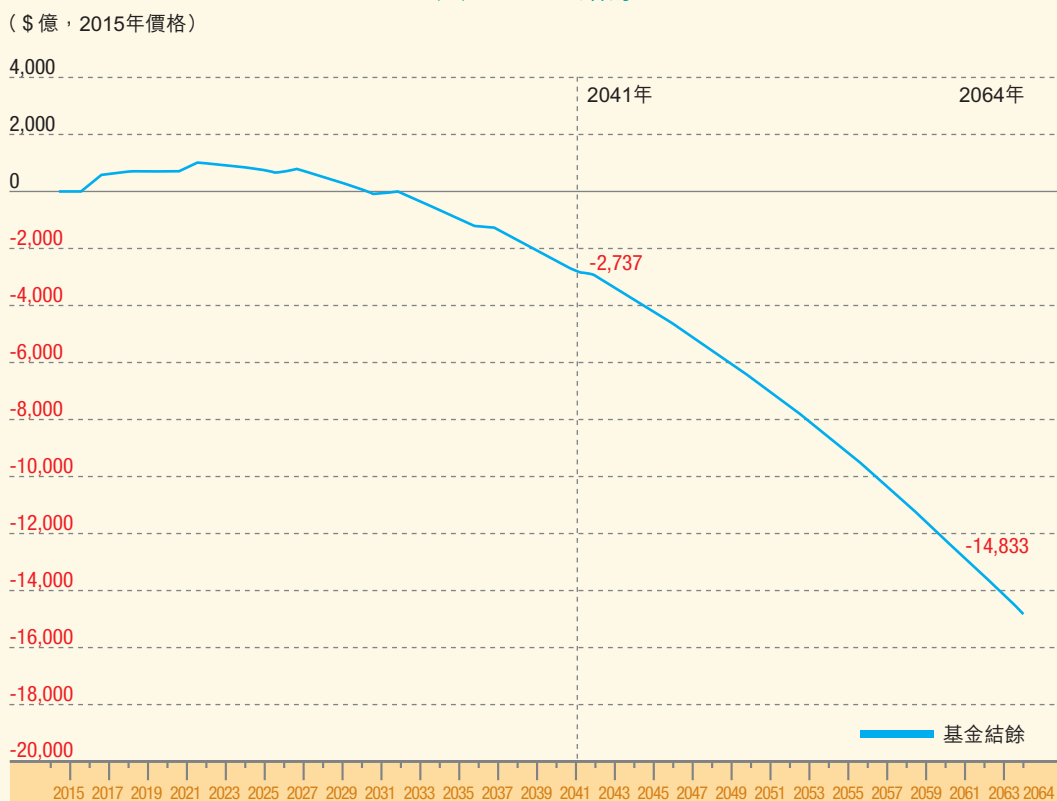
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖2C 按《工作小組報告》分析框架，公專聯方案的財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 公專聯方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 採用《工作小組報告》框架下的長者社會保障領取比率假設，其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表6C。

表6D 按《工作小組報告》分析框架，「老年金」方案的財務推算
(2015年價格，\$億)

年份	現金輸入					現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入 [◎]	僱主/ 僱員 繳稅*	長者 社會 保障 轉移*	利息	總數	「老年金」	行政 費用	總數		
	注入 金額									
2015	538	342	209		1,089	435	2.4	438	651	651
2016		342	217	13	571	455	2.4	457	114	765
2017		341	224	15	580	474	2.4	477	104	869
2018		340	231	17	589	494	2.4	497	92	962
2019		339	240	19	598	517	2.4	520	79	1,040
2020		338	249	21	608	542	2.4	544	64	1,104
2021		337	259	22	618	568	2.4	570	48	1,152
2022		335	269	23	626	595	2.4	598	29	1,181
2023		332	279	24	634	624	2.4	626	8	1,189
2024		329	290	24	642	652	2.4	655	-13	1,176
2025		326	301	24	650	681	2.4	684	-34	1,142
2026		324	312	23	658	709	2.4	711	-53	1,089
2027		322	322	22	666	735	2.4	737	-72	1,017
2028		319	334	20	674	765	2.4	768	-94	923
2029		317	345	18	681	792	2.4	794	-114	809
2030		315	355	16	687	816	2.4	819	-132	677
2031		314	364	14	692	836	2.4	839	-147	530
2032		313	372	11	696	852	2.4	855	-159	371
2033		311	381	7	700	869	2.4	872	-172	199
2034		310	389	4	703	885	2.4	888	-185	14
2035		309	396	0	705	900	2.4	903	-198	-184
2036		308	402	-4	707	915	2.4	917	-210	-394
2037		308	407	-8	707	927	2.4	929	-222	-616
2038		308	412	-12	707	939	2.4	941	-234	-850
2039		307	417	-17	707	950	2.4	952	-245	-1,096
2040		307	421	-22	706	959	2.4	962	-256	-1,352
2041		307	424	-27	704	965	2.4	967	-264	-1,615
2042		307	426	-32	701	970	2.4	973	-272	-1,887
2043		306	429	-38	696	974	2.4	977	-280	-2,167
2044		305	431	-43	692	979	2.4	981	-289	-2,457
2045		303	432	-49	687	983	2.4	986	-299	-2,756
2046		302	433	-55	680	987	2.4	990	-309	-3,065
2047		300	434	-61	674	991	2.4	994	-320	-3,385
2048		299	435	-68	666	994	2.4	997	-330	-3,715
2049		298	436	-74	659	996	2.4	999	-340	-4,055
2050		296	436	-81	651	998	2.4	1,001	-349	-4,404
2051		295	436	-88	643	1,000	2.4	1,002	-359	-4,763
2052		294	437	-95	635	1,000	2.4	1,002	-367	-5,130
2053		293	437	-103	627	1,002	2.4	1,004	-377	-5,507
2054		291	438	-110	619	1,006	2.4	1,008	-389	-5,896
2055		290	439	-118	610	1,009	2.4	1,011	-401	-6,297
2056		288	439	-126	601	1,011	2.4	1,013	-412	-6,710
2057		286	439	-134	591	1,012	2.4	1,014	-423	-7,133
2058		285	439	-143	581	1,012	2.4	1,014	-433	-7,566
2059		283	439	-151	571	1,011	2.4	1,014	-443	-8,009
2060		281	439	-160	561	1,011	2.4	1,013	-453	-8,461
2061		279	440	-169	550	1,011	2.4	1,014	-464	-8,925
2062		278	440	-179	539	1,010	2.4	1,013	-474	-9,399
2063		277	439	-188	527	1,007	2.4	1,009	-482	-9,880
2064		276	437	-198	515	1,001	2.4	1,003	-488	-10,368

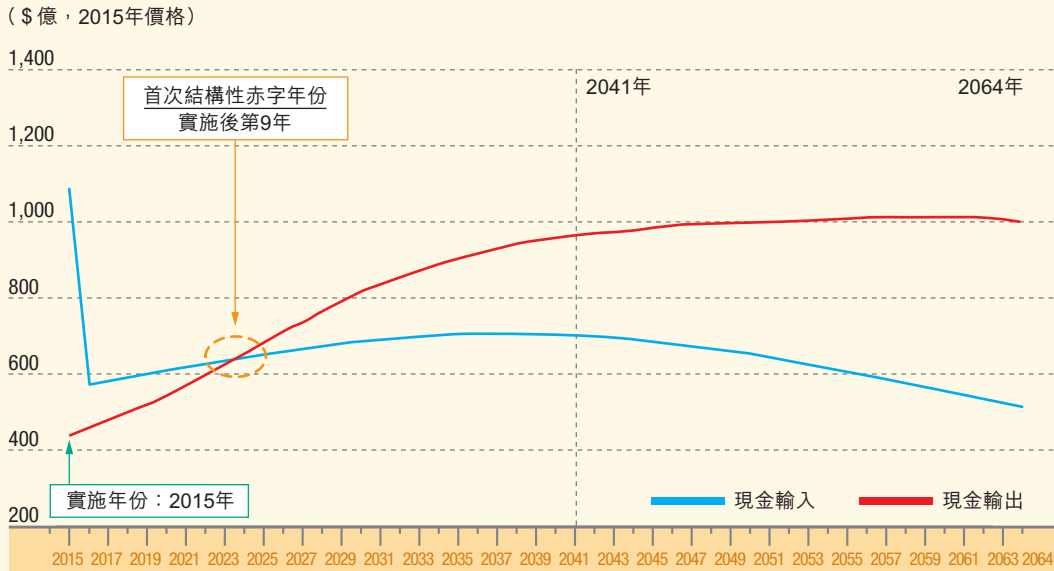
註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設（詳情見附件四，第4段），其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(◎) 按通脹調整至2015年價格。

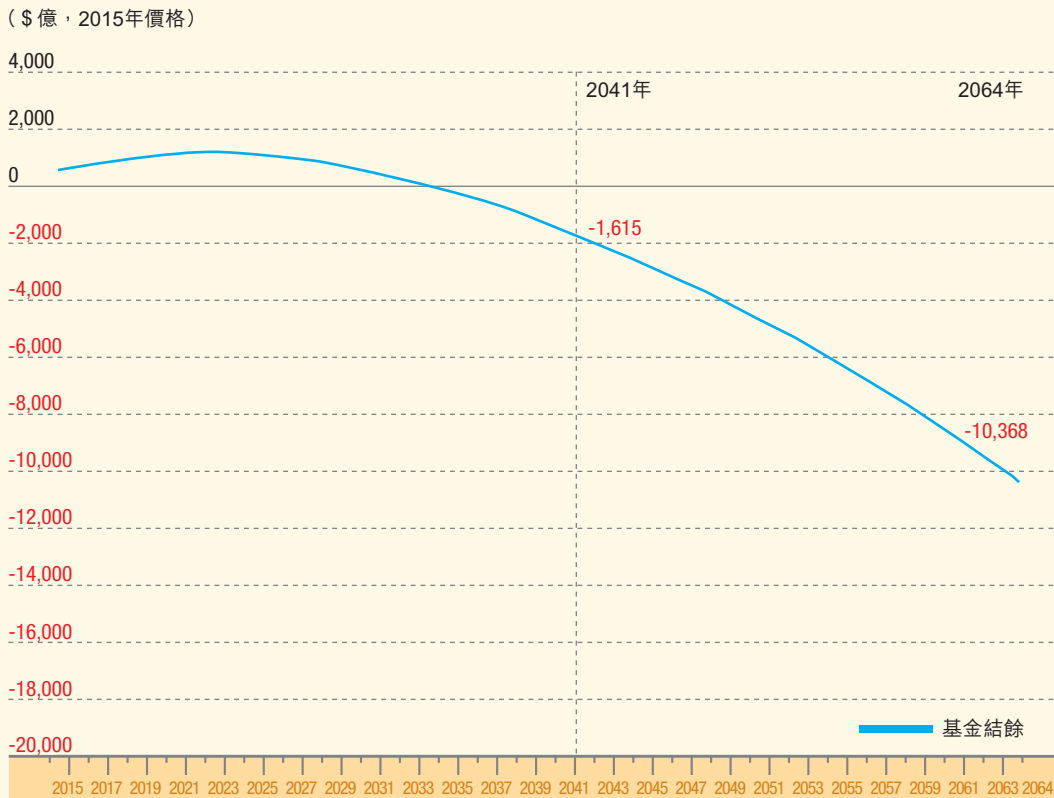
(*) 按最新人口及勞動人口推算更新，所有推算數字為2015年固定價格。

圖2D 按《工作小組報告》分析框架，「老年金」方案的財務推算*

(i) 每年收支推算



(ii) 基金結餘



註：不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

(*) 財務推算按以下的情況進行：(i) 套用最新的人口和勞動人口推算；(ii) 津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii) 「老年金」方案本身建議的融資方法；以及 (iv) 採用《工作小組報告》框架下的長者社會保障領取比率假設，其他所有假設則沿用《報告》原有的推算框架。詳細數字見表6D。

表7A 按《工作小組報告》分析框架，民建聯方案的更新財務推算
(2015年價格，\$億)

年份	現行社會保障總開支*	民建聯方案新增開支	民建聯方案總開支	總開支與名義本地生產總值的比率
2015	209	99	308	1.28%
2016	217	105	321	1.31%
2017	224	109	333	1.33%
2018	231	113	344	1.35%
2019	240	118	358	1.38%
2020	249	122	372	1.41%
2021	259	128	386	1.44%
2022	269	133	402	1.48%
2023	279	139	418	1.52%
2024	290	145	435	1.56%
2025	301	150	451	1.61%
2026	312	155	467	1.65%
2027	322	159	481	1.68%
2028	334	165	499	1.73%
2029	345	169	514	1.76%
2030	355	173	528	1.79%
2031	364	175	539	1.81%
2032	372	177	549	1.83%
2033	381	178	559	1.84%
2034	389	180	568	1.86%
2035	396	181	577	1.87%
2036	402	183	585	1.87%
2037	407	185	592	1.88%
2038	412	187	600	1.89%
2039	417	189	606	1.89%
2040	421	190	611	1.89%
2041	424	191	614	1.88%
2042	426	191	618	1.88%
2043	429	191	620	1.88%
2044	431	192	623	1.88%
2045	432	193	625	1.88%
2046	433	194	627	1.88%
2047	434	195	629	1.88%
2048	435	196	631	1.89%
2049	436	196	632	1.88%
2050	436	196	633	1.89%
2051	436	197	633	1.89%
2052	437	197	633	1.89%
2053	437	197	634	1.89%
2054	438	198	636	1.90%
2055	439	199	637	1.90%
2056	439	199	638	1.90%
2057	439	200	638	1.90%
2058	439	199	638	1.90%
2059	439	199	638	1.90%
2060	439	198	638	1.90%
2061	440	198	638	1.91%
2062	440	197	637	1.91%
2063	439	196	635	1.90%
2064	437	194	631	1.89%

註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設。

(*) 不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

表 7B 按《工作小組報告》分析框架，新民黨方案的更新財務推算
(2015年價格，\$億)

年份	現行社會保障總開支*	新民黨方案新增開支	新民黨方案總開支	總開支與名義本地生產總值的比率
2015	209	62	271	1.13%
2016	217	64	281	1.15%
2017	224	67	290	1.16%
2018	231	69	300	1.18%
2019	240	72	312	1.20%
2020	249	75	324	1.22%
2021	259	78	337	1.26%
2022	269	81	350	1.29%
2023	279	84	363	1.32%
2024	290	88	377	1.36%
2025	301	91	392	1.40%
2026	312	95	406	1.43%
2027	322	98	420	1.47%
2028	334	101	435	1.51%
2029	345	105	449	1.54%
2030	355	108	463	1.57%
2031	364	110	474	1.59%
2032	372	112	484	1.61%
2033	381	115	495	1.63%
2034	389	117	505	1.65%
2035	396	119	515	1.66%
2036	402	121	523	1.67%
2037	407	122	529	1.68%
2038	412	124	536	1.69%
2039	417	125	542	1.69%
2040	421	126	547	1.69%
2041	424	127	551	1.69%
2042	426	128	554	1.69%
2043	429	128	557	1.69%
2044	431	129	559	1.68%
2045	432	129	562	1.69%
2046	433	130	563	1.69%
2047	434	130	565	1.69%
2048	435	130	566	1.69%
2049	436	131	566	1.69%
2050	436	131	567	1.69%
2051	436	131	567	1.69%
2052	437	131	568	1.69%
2053	437	131	568	1.69%
2054	438	131	569	1.70%
2055	439	132	570	1.70%
2056	439	132	571	1.70%
2057	439	132	571	1.70%
2058	439	132	571	1.70%
2059	439	132	571	1.70%
2060	439	132	571	1.71%
2061	440	132	572	1.71%
2062	440	132	571	1.71%
2063	439	131	570	1.71%
2064	437	131	568	1.70%

註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設。

(*) 不包括長者傷殘津貼、長者綜援的租金及其他津貼及廣東計劃。

羅致光博士的公共年金計劃

方案概念

1. 羅致光博士的年金方案建議參加者先付出一筆資金(例如強積金權益、個人儲蓄等)，並按平均壽命及既定利率，轉化成每月可提供給參加者的特定金額(稱為年金)，直至參加者離世。由於不同參與者的壽命長短不同，營運的機構因此可以透過風險分擔，減少長壽風險對營運者在整體財務上所帶來的負擔。

方案細節

2. 由於此類產品現時於私營市場上不多，羅博士建議計劃可由政府或法定組織營運。計劃推行初期(例如首三年)由長者自願參與，日後(例如三年後)可考慮是否強制累積強積金超過15年的退休人士參與。參加者投入計劃的資金來源不設限制，可以是強積金、其他個人積蓄，或是由家人代付。金額在自願參與的情況下不設上下限；若在強制參與的機制下，應訂出下限。計劃下提供三個選擇：

純年金計劃

每月年金較高，但參加者於任何時間過世，計劃並沒有剩餘面值。

基本計劃

每月年金稍低，若參加者在80歲之前過世，計劃將有剩餘面值作為參加者遺產的一部分。剩餘面值逐月減少，到滿80歲時，剩餘面值為零。

額外遺產計劃

每月年金為三個計劃中最少，若參加者在90歲之前過世，計劃將有剩餘面值作為參加者遺產的一部分。剩餘面值逐月減少，到滿90歲時，剩餘面值為零。

3. 年金水平視乎參加者在參加時的年齡、人均壽命及回報率作為計算基礎計算。若投放同一水平的資金，參加者年紀愈大，年金會愈高。基本計劃/額外遺產計劃的年金的計算，是以參加者80/90歲時的預計人均壽命為計算基礎。在回報率方面，羅博士建議應與通脹掛鈎，並保證年金以1%實質回報計算。若投資回報高於保證回報，餘額的一半以分紅形式給付參加者，另一半撥入基金，作為穩定長遠發展之用。

4. 符合資格的年金計劃參加者仍可領取綜緩、長者生活津貼或高齡津貼。不過每月發放的年金將被視為收入計算，而基本計劃及額外遺產計劃的參加者於年金計劃中所擁有的剩餘面值將被視為資產。

5. 建議不會牽涉政府的補貼，所以不用就政府的承擔和可持續性作出推算。不過，政府亦需衡量一些相關風險。例如在投資回報不理想的情況下，政府須動用公帑作補貼以達保證的回報率；當參加者的整體實際壽命比計算年金時的假設更長時，投入的資金便不能應付年金的支出，會須以公帑注資；以及行政費用等。這些風險因素都可能會大大增加計劃的相關公帑開支。

委員會的想法

6. 雖然擁有資產的長者數目和比率趨升，但坊間普羅大眾對年金概念的理解不多。長者們是否接受這種須先投入資產，才在日後逐步提取權益的產品，仍有待了解，特別是不少長者喜歡把資產留在身邊。

7. 整體而言，委員會認為年金概念值得進一步探討，有助長者將一筆過儲蓄轉化成每月穩定的退休收入，特別是當強積金日趨成熟時，改革的重點應由供款累積期轉移至提取期，讓僱員可以透過年金計劃將強積金轉化成每月收入，更好地支援退休生活。委員會認為須詳細研究的議題應包括在香港推行公共年金計劃的先決條件（例如政府的角色、所涉及的公共財政承擔、是否強制執行年金化、應否提供保證回報等）、方案與其他退休保障支柱的關係等。

詞彙	定義
退休保障制度	
世界銀行倡議多支柱模式	<p>1994年，世界銀行提出三大支柱的退休保障安排，包括——</p> <p>第一支柱：由政府資助及管理的社會安全網</p> <p>第二支柱：由私營機構管理的強制性供款計劃</p> <p>第三支柱：個人自願性儲蓄</p> <p>2005年，世界銀行把三大支柱框架擴展為五大支柱，分別為——</p> <p>零支柱：由公帑支付的老年金或社會保障計劃</p> <p>第一支柱：公營管理的強制性供款計劃</p> <p>第二支柱：私營管理的強制性職業或私人退休供款計劃</p> <p>第三支柱：自願向職業或私人退休計劃供款或儲蓄</p> <p>第四支柱：公共服務、家庭支援和個人資產</p>
隨收隨支計劃	此類計劃是用這代僱員和僱主的供款或稅款，支付上一代的退休金。這代人退休後，他們的退休保障便由下一代承擔。這些計劃一般沒有專屬資產以支付未來支付責任，不過，部分國家會以建立儲備等方法，為此類計劃的未來付款預先籌集部分資金（partial pre-funding）。
具備足額資金計劃	此類計劃擁有專屬資產，規定個人所收取的利益必須源自本身的供款，而所累積的資產能夠或預期能夠應付未來應向計劃成員發放的所有退休金利益。
公營退休保障計劃	計劃由政府管理，主要屬隨收隨支計劃。
私營退休保障計劃	計劃由政府以外的機構管理，例如私營退休金提供者或其他服務提供者。計劃通常是具備足額資金。
界定利益計劃	此計劃承諾按預先設定的方程式發放退休金。
界定供款計劃	此計劃規定計劃成員作定期供款，而獲取的利益會視乎其供款和投資收入。
零支柱 — 社會保障	
綜合社會保障援助（綜援）計劃	綜援計劃在1993年推出，以取代原有的公共援助計劃。計劃為因年老、患病、殘疾、單親、失業和低收入等在經濟上無法自給自足的家庭，提供最後的安全網，使他們能應付生活上的基本需要。
綜援長者廣東及福建省養老計劃	綜援長者廣東及福建省養老計劃（1997年推出時只涵蓋廣東省，直至2005年起擴展至福建省），向符合申請資格並選擇到廣東或福建省養老的綜援受助長者繼續提供現金援助。

綜援 「認可需要」	綜援「認可需要」包括綜援受助人基本需要及特別需要，即在綜援計劃下領取 的各項援助金： (a) 標準金額； (b) 補助金；及 (c) 特別津貼。
長者生活津貼	長者生活津貼須經濟審查，在2013年推出，補助65歲或以上有經濟需要的長 者的生活開支。
高齡津貼	高齡津貼在1973年推出，向年滿70歲或以上的長者提供毋須經濟審查的 津貼，以應付因年老而引致的特別需要。
廣東計劃	廣東計劃在2013年推出，讓選擇移居廣東的65歲或以上的合資格香港長者毋 須返港，亦可獲發高齡津貼。65至69歲的長者須符合入息及資產規定，而70 歲或以上的長者則毋須通過經濟審查。
傷殘津貼	傷殘津貼在1973年推出，向嚴重殘疾的人士提供毋須經濟審查的津貼，以應 付因殘疾情況而引致的特別需要。
第二支柱 — 強積金和其他職業退休供款計劃	
強制性公積金 (強積金)	強積金制度旨在協助香港就業人口為退休作儲蓄。在強積金制度下，自僱 人士、僱員及其僱主均須就相關自僱人士或僱員的有關入息的5%作出強制性 供款。
強積金制度 年率化內部 回報率	強積金制度的回報按內部回報率計算，此方法通稱「金額加權法」，當中計及 向強積金制度作出供款及從制度提取權益的款額及時間。年率化內部回報率 按每月內部回報率的12次方計算得出。
強積金最低及 最高有關 入息水平	有關入息低於最低入息水平(現為每月\$7,100)的自僱人士或僱員無須作出強 制性供款，但其僱主仍然要按僱員的有關入息的5%作出僱主部分的強制性供 款。另一方面，如果自僱人士或僱員的有關入息高於最高入息水平(現為每月 \$30,000)，則該自僱人士、僱員及其僱主均無須就超逾該水平的入息作出強制 性供款。
強積金僱員 自選安排	在僱員自選安排(俗稱「強積金半自由行」)下，僱員可每公曆年一次，把強積 金供款帳戶內由僱員強制性供款部分所產生的累算權益，一筆過轉移至自選 的強積金計劃。
強積金平均基金 開支比率	按強積金成分基金的淨資產值加權計算的所有強積金成分基金的平均基金開 支比率。基金開支比率顯示強積金成分基金的總開支佔相關成分基金資產值 的百分比。

「對沖」安排	<p>根據《強制性公積金計劃條例》(第485章)及《僱傭條例》(第57章)，如僱員有權享有遣散費或長期服務金，僱主可使用其為僱員向強積金計劃繳付的僱主供款所產生的累算權益抵銷所須支付的金額。</p>
遣散費	<p>僱員按連續性合約受僱於同一僱主不少於24個月，若符合以下情況可享有遣散費：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 因裁員而遭解僱；或 • 有固定期限的僱傭合約在期限屆滿後，因裁員的理由沒有續訂合約；或 • 在《僱傭條例》下所訂明的情況遭停工。 <p>計算方法： (最後一個月的工資 * x 2/3)[#] x 服務年資 = 應得遣散費[^]</p> <p>註： * 僱員可選擇以最後12個月的平均工資計算 # 計算的月薪上限為\$22,500，即每服務一年可得的最高金額為\$15,000 (\$22,500 x 2/3)，未足1年的服務年期則按比例計算 ^ 最高可得款額為\$390,000</p>
長期服務金	<p>僱員按照連續性合約受僱於同一僱主不少於五年，若符合以下情況可享有長期服務金：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 非因裁員或犯嚴重過失遭解僱； • 有固定期限的僱傭合約，在合約期滿後不獲續約； • 因健康理由永久不適合擔任現時的工作而辭職； • 年屆65歲而辭職；或 • 在職期間死亡。 <p>長期服務金的計算方法跟遣散費一樣(參閱有關遣散費資料)。</p>
職業退休計劃	<p>指受《職業退休計劃條例》(第426章)規管的職業退休計劃。職業退休計劃是在強積金制度實施前，由僱主自願為僱員設立的退休保障計劃，因此其管限規則(如僱員資格、供款水平、提取權益等具體安排)由個別僱主自行釐定。自強積金制度於2000年實施後，積金局根據《強制性公積金計劃(豁免)規例》(第485B章)，豁免若干合資格的職業退休計劃(即獲強積金豁免的職業退休計劃)。有關計劃的僱主需要為新的合資格僱員提供一次機會，讓他們選擇參加強積金計劃還是獲強積金豁免的職業退休計劃。獲強積金豁免的職業退休計劃亦受到《職業退休計劃條例》的規管。</p>
公務員退休金計劃	<p>政府為在2000年6月前按可享退休金條款受聘的公務員，設有兩種法定而無須供款的退休金計劃。舊退休金計劃受《退休金條例》(第89章)規管，而新退休金計劃則由《退休金利益條例》(第99章)規管。</p>
補助/津貼學校公積金	<p>有關公積金是根據《補助/津貼學校公積金規例》(第279C和279D章)為受僱於補助/津貼學校的合資格教師設立的法定公積金計劃。合資格教師每月須向相關的公積金計劃供款，供款比率為其薪金的5%，而政府亦會同時按教師的年資，將相等於其薪金5%至15%不等的贈款付入公積金。</p>

第三支柱 - 自願向職業或私人退休計劃供款或儲蓄

強積金自願性供款	僱員及/或僱主在強制性供款以外作出的自願性供款。
儲蓄保險計劃	保單持有人支付儲蓄保險計劃的供款，並會於一個固定時間、計劃期滿或受保人不幸身故後取得保單所訂的金額。
年金計劃	計劃讓參與者能把一筆過或固定年期的供款於選定的年期內，轉化成定期的收入。

第四支柱 - 公共服務、家庭支援和個人資產

香港房屋委員會各項長者優先配屋計劃	<p><u>「高齡單身人士」優先配屋計劃</u></p> <p>年滿58歲的一人申請者可參加此計劃，但在配屋時必須年滿60歲。參加此項計劃的申請者可選擇包括市區的任何一個地區。符合資格的申請，會比一般家庭申請較早獲得處理。</p>
	<p><u>「共享頤年」優先配屋計劃</u></p> <p>兩名或以上的高齡人士，無論是否屬親屬關係，若同意共住一個公屋單位，即可透過此計劃申請公屋。在申請時所有成員必須年滿58歲，而在配屋時全部成員必須年滿60歲。參加此項計劃的申請者可選擇包括市區的任何一個地區，並會比一般家庭申請較早獲得處理。</p>
	<p><u>「天倫樂」優先配屋計劃</u></p> <p>此計劃鼓勵年輕家庭成員照顧年長父母或受供養親屬，合資格的申請者可獲縮短六個月的輪候公屋時間。年青家庭可選擇與年長父母或受供養親屬同住於包括市區的任何地區的一個單位，或市區以外任何地區的兩個就近的單位。</p>
「長者安居樂」住屋計劃	「長者安居樂」住屋計劃由香港房屋協會推行，以「終身租約」的形式，為合資格的中等入息長者提供專為長者需要而設計，並附設綜合健康護理設施的房屋。目前計劃下有兩個先導項目，分別是位於將軍澳的樂頤居和佐敦谷的彩頤居。
醫療費用減免機制	為確保不會有市民因經濟原因而得不到適當的醫療服務，醫院管理局設有醫療費用減免機制，協助領取綜援、或因經濟困難而未能負擔公營醫療服務收費，並通過資格評估的病人。
撒瑪利亞基金	撒瑪利亞基金(基金)於1950年經立法局(即現時的立法會)決議設立。其目的是為符合特定臨床準則及通過經濟審查的有需要病人提供經濟援助，以應付一些治療過程中需要，但不屬公立醫院和診所標準收費提供的「自資購買醫療項目」或新科技的費用。

老人科日間醫院	為長者病人提供一站式跨專業的評估、醫護及康復服務，讓長者病人在出院後能更快重新融入社區。
普通科門診服務 長者專籌安排	根據長者過往對普通科門診診所服務使用量作估算，各診所預留長者專籌，供65歲或以上患偶發性疾病的長者透過電話預約，以便長者較易獲取普通科門診服務。
為離院長者提供 外展服務	離院長者外展服務包括社區老人評估服務、社康護理服務、社區精神科服務及老人精神科外展服務，以及社區專職醫療服務。
社區老人 評估小組	社區老人評估小組會定期前往安老院舍，為病情較嚴重或複雜，行動不便的院舍病友提供醫護及康復服務，讓他們繼續在社區接受治療。同時亦會加強培訓照顧者的技巧，以改善護理質素。
長者健康中心	衛生署於全港18區每區各設一間長者健康中心，以家庭醫學模式，由跨專業團隊為長者提供基層健康服務，以助長者預防、及早發現和妥善控制疾病。凡年滿65歲或以上的人士，都可到長者健康中心申請成為會員。長者健康中心為會員提供綜合基層健康護理服務，包括健康評估(身體檢查)、健康輔導、健康教育和診療服務。
長者醫療券	計劃資助年滿70歲或以上的長者使用私營基層醫療服務，包括由西醫、中醫、牙醫及其他七類註冊醫護人員所提供的醫療服務。每年金額為2,000元。
長者疫苗 資助計劃	在「長者疫苗資助計劃」下，年屆65歲或以上的長者，現時可獲政府資助每劑季節性流感疫苗港幣160元，前往已登記參與計劃的私家醫生診所接種疫苗。此外，如長者已年屆65歲或以上，及從未接種肺炎菌疫苗，現時亦可獲政府每劑肺炎球菌疫苗港幣190元的資助。
「耀眼行動」 白內障手術計劃	計劃透過公私營協作模式應付醫院管理局病人對白內障手術的需求。一般輪候白內障手術名單上已輪候了一段時間的病人會獲邀請自願參加計劃，在私營醫療界別接受手術。病人可獲5,000元定額政府資助，但須分擔每宗手術的費用，以8,000元為上限。計劃另設多個慈善名額供經濟能力有限的病人申請。
資助安老院舍 服務(資助護理 安老宿位、 資助護養院宿位、 合約安老院舍)	資助安老院舍服務為在「安老服務統一評估機制」下被評為中度至嚴重缺損，而未能在家中獲得足夠照顧的長者，提供資助住宿照顧服務，當中包括資助護理安老宿位及資助護養院宿位。 資助護理安老宿位為在「安老服務統一評估機制」下被評為中度缺損的長者提供資助住宿照顧服務，而資助護養院宿位則為在「安老服務統一評估機制」下被評為嚴重缺損的長者提供資助住宿照顧服務。合約安老院舍則是以公開競投合約形式資助的安老院舍服務，提供護理安老宿位及護養院宿位。

日間護理中心或單位	為身體機能屬中度或嚴重缺損的體弱長者於日間提供照顧及支援服務，協助他們保持最佳活動能力、發展潛能，以及改善生活質素，使他們能夠在熟悉的社區安老。
家居照顧服務	<p>家居照顧服務包括綜合家居照顧服務和改善家居及社區照顧服務。家居照顧服務(體弱個案)和改善家居及社區照顧服務為身體機能屬中度或嚴重缺損的長者提供一套全面的服務，包括照顧管理、基本及特別護理、個人照顧、復康運動、24小時緊急支援服務和護老者支援服務等。</p> <p>綜合家居照顧服務(普通個案)為在社區生活的長者、殘疾人士及有需要的家庭提供一系列的社區支援服務，包括送飯服務、護送服務、個人照顧、簡單護理和家居清潔。</p>
長者社區照顧服務券試驗計劃	長者社區照顧服務券試驗計劃在2013年推出，分兩個階段推行。試驗計劃採用「錢跟人走」的資助模式，讓合資格長者選擇切合其個人需要的社區照顧服務。
安老院舍住宿照顧服務券可行性研究	政府於2014年委託安老事務委員會，以一年時間就引入長者院舍住宿照顧服務券計劃進行可行性研究。有關工作現正進行。
資助長者中心	包括長者地區中心及長者鄰舍中心。旨在為長者及其護老者提供地區和鄰舍層面的社區支援服務，以便長者及其護老者在鄰近的中心接受多元化的服務。
公共交通票價優惠計劃	為鼓勵長者和合資格殘疾人士多些走進社區，建立關愛共融的社會，政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃(優惠計劃)自2012年6月起，已分階段在港鐵一般路線、專營巴士、渡輪和大部分「綠色」專線小巴實施，讓年滿65歲的長者和合資格的殘疾人士(即65歲以下殘疾程度達100%的綜合社會保障援助受助人及同一年齡組別的傷殘津貼受惠人)，可在任何日子以每程2元的優惠票價乘搭這些公共交通工具。
「私人土地作福利用途特別計劃」	政府在2013年9月推出「私人土地作福利用途特別計劃」，透過更靈活運用獎券基金及在規劃或發展過程中提供協助，鼓勵社福界非政府機構善用自已的土地，通過重建、擴建或新發展，提供多元化的津助和自負盈虧設施，特別是安老及康復服務設施。
「安老服務計劃方案」	政府於2014年委託安老事務委員會以兩年時間籌劃「安老服務計劃方案」，為安老服務的發展作長遠規劃。有關工作現正進行。
安老按揭	香港按揭證券有限公司自2011年推出安老按揭，讓55歲或以上的人士以香港住宅物業和壽險保單作為抵押品，向參與銀行貸款。借款人可於選定年金年期內，每月收取年金或一筆過貸款。借款人仍然是物業的業主，可繼續居住在物業中直至百年歸老。一般而言，借款人終身毋須還款。當安老按揭貸款於借款去世後被終止，才正式啟動還款程序。

其他	
勞動人口	<p>勞動人口指15歲及以上陸上非住院人口，並符合就業人口或失業人口的定義。就業人口包括在統計前7天內有做工賺取薪酬或利潤或有一份正式工作的15歲及以上人士。失業人口包括所有符合下列條件的15歲及以上人士：</p> <p>(a) 在統計前7天內並無職位，且並無為賺取薪酬或利潤而工作；及</p> <p>(b) 在統計前7天內隨時可工作；及</p> <p>(c) 在統計前30天內有找尋工作。</p>
勞動人口參與率	勞動人口參與率指勞動人口佔所有15歲及以上陸上非住院人口的比例。
總和生育率	總和生育率指一千名婦女，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。
65歲時平均預期壽命	65歲時平均預期壽命指某年65歲的人士，若其經歷一如該年的年齡性別死亡率所反映的死亡情況，他/她預期能活的年數。
少年兒童撫養比率	少年兒童撫養比率指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	老年撫養比率指65歲及以上人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。
貧窮線	香港的官方貧窮線採納了「相對貧窮」的概念，以政策介入前（即稅前和社會福利轉移前）並按住戶人數劃分的每月住戶收入中位數的50%訂為貧窮線。

《長遠財政計劃工作小組報告》

<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/report-of-the-working-group-on-longterm-fiscal-planning.htm>

《香港退休保障的未來發展》－周永新教授領導的研究團隊報告

http://www.cpu.gov.hk/tc/research_reports/archives/archives_all.html

《退休計劃及老年經濟狀況》主題性住戶統計調查（政府統計處）

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302522013XXXXB0100.pdf>

2014年香港貧窮情況報告

http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/poverty_report_2014_c.pdf

世界銀行

<http://www.worldbank.org/en/topic/pensions>（只有英文版）

立法會

<http://www.legco.gov.hk/>

社會福利署

<http://www.swd.gov.hk>

政府統計處

<http://www.censtatd.gov.hk>

香港房屋協會

<http://www.hkhs.com/index.asp?lang=chi>

香港房屋委員會/房屋署

<https://www.housingauthority.gov.hk>

香港按揭證券有限公司

<http://www.hkmc.com.hk/chi/>

國際貨幣基金組織

<http://www.imf.org/external/chinese/index.htm/>

強制性公積金計劃管理局

<http://www.mpfa.org.hk/tch/main/index.jsp>

勞工處

<http://www.labour.gov.hk>

經濟合作與發展組織

<http://www.oecd.org/social/>（只有英文版）

醫院管理局

<http://www.ha.org.hk>

新加坡中央公積金

<https://www.cpf.gov.sg/members>（只有英文版）

Melbourne Mercer Global Pension Index

<http://www.globalpensionindex.com/>（只有英文版）

