

研究摘要

过去几年，社会各界对改革香港退休保障制度的讨论日益热切，就设立全民退休保障计划的意见尤见分歧。考虑到现时数十万贫困长者的迫切需要，智经认为社会应向有需要长者提供最佳的支援。随着人口高龄化情况越趋严重，我们更应思考如何为将来的世代建立稳健的退休保障。就此，智经深入研究香港现行退休保障措施的优劣，并参考海外经验，为完善退休保障制度提出具体建议，以保障长者的晚年生活。

确保长者衣食足：检讨长者综援

2. 完善的退休保障制度应从多方面为长者提供经济保障。首先，保障长者的基本生活，免受饥寒。由政府支付及管理的综合社会保障援助（综援）计划，正可为有需要的个人及家庭提供最后的安全网。然而，碍于综援的严格申请要求及经济审查，部分有真正经济需要的长者或被拒诸安全网外。就此，**智经建议政府检讨长者综援的申请资格**，特别是考虑免去子女作「不供养父母的声明」，让长者以个人为单位申请综援，从而涵盖更多有需要的长者。与此同时，审批长者综援的援助金额时，当局应考虑豁免子女对父母的部分经济支援计作「可评估收入」，以鼓励子女供养父母，让长者的生活质素有所改善。

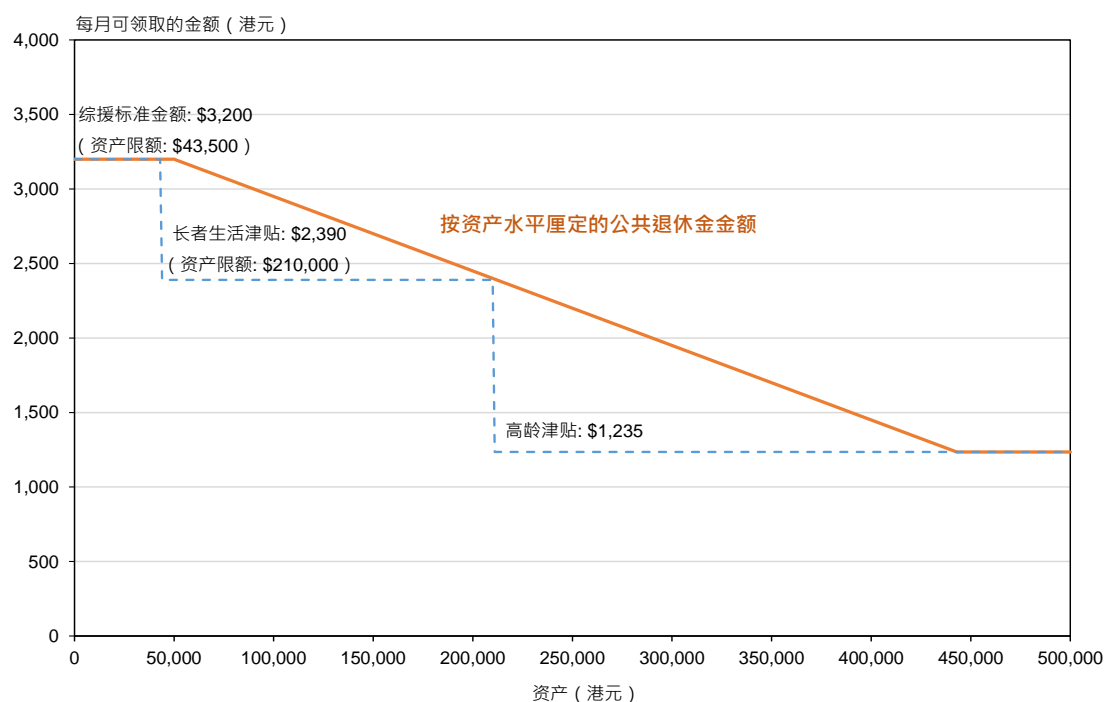
纾缓长者经济负担：设立「公共退休金」

3. 至于经济状况较佳的长者，现时可受惠于金额较低、分别为了补助生活开支及带有敬老性质的长者生活津贴及高龄津贴。尽管有关津贴的原意并非让长者赖以为生，但由于支援有限，社会各界纷纷提出金额较高、以至向所有长者发放的全民退休保障方案。**智经认同社会应增加对有需要长者的支援，而为了确保有限的公共资源得到合理分配，有必要设立经济审查。**审查制度一方面能让政府以客观机制识别有需要的人士，按他们的经济状况提供适切的支援，另一方面可确保公帑用得其所，为公共财政的稳定和可持续负担作更好的长远规划。

4. 为了向有需要的长者提供较佳的经济援助，我们建议政府设立「公共退休金」，取代现时的长者生活津贴及高龄津贴，向 65 岁或以上、每月总收入不多于\$5,000 及资产不多于\$50,000 的长者每月发放\$3,200 的全额公共退休金。「公共退休金」的金额随后按长者的入息及资产按比例调整 (sliding scale)，每高于有关限额\$1，其可领取的退休金便相应减少\$0.333 及\$0.005，并以较低所得金额为准，另设下限为\$1,235 (即现时高龄津贴的金额)。

5. 对比现时长者生活津贴及高龄津贴的金额，「公共退休金」能显著提升对长者的经济支援，估计超过六成长者将因此受惠。有关建议不但有助纾缓积蓄仅仅超过综援资产限额长者的财政压力，更可改善其他经济较紧绌的长者的生活素质。具体来说，拥有\$50,000 资产的长者现时只能受惠于\$2,390 的长者生活津贴，而建议「公共退休金」的金额则达\$3,200；拥有\$250,000 资产的长者现正领取\$1,235 的高龄津贴，而建议「公共退休金」的金额则为\$2,200。事实上，「公共退休金」不但以较公平的方式加强保障有需要长者，更明显较社会上的全民退休保障方案可持续负担。只要在现行长者社会保障开支之上，政府一次过注资\$100 亿作启动基金，而劳资双方愿意按雇员入息作出 1%的额外供款，「公共退休金」的收支便能在未来 50 年维持正数，2064 年的结余更高达约\$2,000 亿。

按资产水平厘定的公共退休金金额



资料来源：智经估算。

增强个人退休保障：更充裕、更有效率、更稳健

6. 上述建议有助建立更完善的公共退休保障制度，增强长者的经济保障，并反映政府对长者的关顾和承担。除了关注现时的长者外，政府亦应探讨如何协助市民为退休作更好的财政准备。强制性公积金（强积金）计划便是以个人储蓄账户形式作退休准备。针对强积金制度保障不足、行政效率低及一笔过提取累算权益的风险，智经建议：（一）取消对冲机制，长远调高雇主及雇员供款，以强化雇员的退休保障；（二）改善行政措施，例如尽快设立中央电子平台及资料库，以减低行政成本，并落实强积金全自由行，让雇员自主；及（三）促进年金市场发展，鼓励市民购买终身年金，以减低长寿、通胀等因素增加退休保障不足的风险。

7. 另一方面，现时强积金自愿性供款参与率甚低，规模有限，智经认为政府应加强鼓励不同人士作自愿供款，以进一步巩固个人退休保障。具体来说，政府应积极推广雇主为雇员作自愿供款，并考虑增加税务诱因，鼓励企业提升雇员的退休保障福利。与此同时，智经建议政府出资，透过配对供款方式，按入息划分不同的配对比率，鼓励个人自愿供款。为集中协助较低收入人士增加退休储蓄，有关配对比率应较高，如每月入息为\$10,000 或以下人士每作出\$1 的自愿供款，政府可作出\$0.5 的配对供款，而较高收入人士的配对比率则按比例降低。

8. 由于现时与职业相关的退休保障支援十分有限，而占整体人口约三分之一的 45 至 64 岁人士将在未来 20 年逐步退出劳动市场，巩固强积金制度及鼓励自愿供款，让他们透过工作时的储蓄，为自己的退休生活累积充裕资金，实在刻不容缓。当中，取消对冲机制及透过政府配对资助鼓励自愿供款，更特别有助提升较低收入人士的退休保障。随着强积金制度日渐成熟，市民对退休储蓄的意识逐步增强，个人储蓄的累积将有助建立更完善、整全及稳健的退休保障制度，并减低长者对公帑资助退休保障计划的依赖和政府的财政负担。

协助长者灵活理财：改善安老按揭计划

9. 除了政府、企业及个人的责任外，家庭亦是长者退休支援的重要一环。现时社会仍然重视传统的家庭养老观念，但随着家庭结构、社会文化等改变，家庭的支援作用难免逐步下降。当各种支援不足以应付日常开支，个人资产便是长者的依靠。其中，透过将物业转化为稳定收入的安老按揭计划，有助长者更灵活地作财务规划，提升生活质素。

10. 安老按揭计划推行时间尚短，暂时反应不算热烈。智经建议香港按揭证券有限公司放宽安老按揭计划下抵押品的适用范围，例如接受未补地价的资助房屋作抵押品，以及容许寿险保单作独立抵押品，以涵盖更多年长人士。除了继续加强推广有关计划外，有关当局应推出更多元化的安老按揭计划，以配合借款人的不同需要，例如年金按通胀调整的计划，让借款人避免通胀蚕食年金的购买力；灵活的信用额度（line of credit）安排，容许借款人按其需要自由提取贷款，而非只限于每月收取年金；放宽全数清还贷款限制，容许借款人随时部分还款而毋须缴交任何罚款，以减省其借贷成本。

让长者安享晚年：完善退休保障制度

11. 针对香港现行退休保障措施的不足，智经按不同群组的情况提出具体政策建议。有关建议不但以按需分配的原则，为弱势人士提供较佳的援助，更考虑到在未来人口变化中不同措施之间的互相补足配合，以完善退休保障制度，确保长者的晚年生活得到更佳的支援。值得注意的是，资源再分配，难免会遇到零和情况，各界是否愿意共同承担，将会是我们能否为长者提供更佳退休保障及加强社会凝聚力的关键。

12. 除了具规范的体制改革外，关爱长者、社区互助、理财规划等的宣传教育亦十分重要。事实上，长者需要的不单是金钱或物质的支援，关怀和照顾更能提供心灵上的支持。为了体现「老有所为、老有所依、老有所养、老有所居」的精神，还须各个范畴的配合，例如医疗护理、住屋院舍、就业机会及社会资本，让长者过着丰盛及愉快的晚年生活，达致「积极乐颐年」。

政策建议概览

退休保障措施	政策建议
综援	1. 检讨长者综援申请资格，考虑让长者独立申请综援，以及豁免计算子女对父母的部分经济支援
公共退休金	2. 设立「公共退休金」，金额按长者的入息及资产厘定
强积金	3. 取消对冲机制，长远调高雇主及雇员供款 4. 改善行政措施，增加雇员选择基金的自主权 5. 促进年金市场发展，鼓励购买终身年金
自愿性供款	6. 鼓励企业提升退休保障福利，并考虑增加税务诱因 7. 政府配对资助，鼓励个人自愿供款
安老按揭	8. 放宽抵押品要求，推出更多元化服务