

研究摘要

過去幾年，社會各界對改革香港退休保障制度的討論日益熱切，就設立全民退休保障計劃的意見尤見分歧。考慮到現時數十萬貧困長者的急切需要，智經認為社會應向有需要長者提供最佳的支援。隨着人口高齡化情況越趨嚴重，我們更應思考如何為將來的世代建立穩健的退休保障。就此，智經深入研究香港現行退休保障措施的優劣，並參考海外經驗，為完善退休保障制度提出具體建議，以保障長者的晚年生活。

確保長者衣食足：檢討長者綜援

2. 完善的退休保障制度應從多方面為長者提供經濟保障。首先，保障長者的基本生活，免受飢寒。由政府支付及管理的綜合社會保障援助（綜援）計劃，正可為有需要的個人及家庭提供最後的安全網。然而，礙於綜援的嚴格申請要求及經濟審查，部分有真正經濟需要的長者或被拒諸安全網外。就此，**智經建議政府檢討長者綜援的申請資格**，特別是考慮免去子女作「不供養父母的聲明」，讓長者以個人為單位申請綜援，從而涵蓋更多有需要的長者。與此同時，審批長者綜援的援助金額時，當局應考慮豁免子女對父母的部分經濟支援計作「可評估收入」，以鼓勵子女供養父母，讓長者的生活質素有所改善。

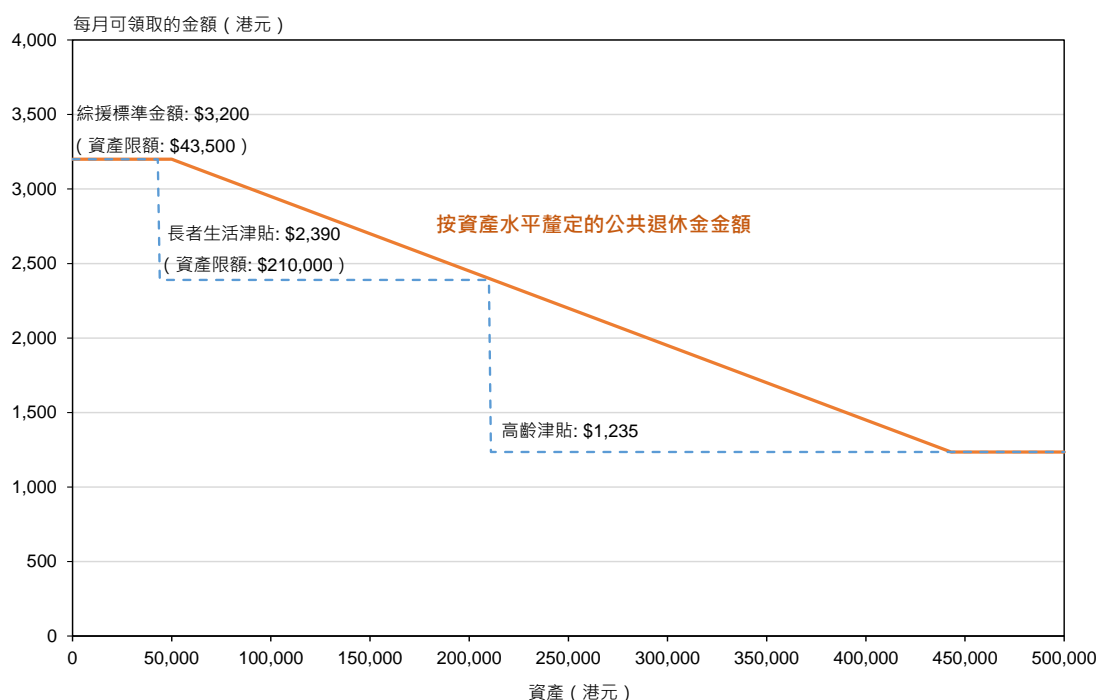
紓緩長者經濟負擔：設立「公共退休金」

3. 至於經濟狀況較佳的長者，現時可受惠於金額較低、分別為了補助生活開支及帶有敬老性質的長者生活津貼及高齡津貼。儘管有關津貼的原意並非讓長者賴以為生，但由於支援有限，社會各界紛紛提出金額較高、以至向所有長者發放的全民退休保障方案。**智經認同社會應增加對有需要長者的支援，而為了確保有限的公共資源得到合理分配，有必要設立經濟審查。**審查制度一方面能讓政府以客觀機制識別有需要的人士，按他們的經濟狀況提供適切的支援，另一方面可確保公帑用得其所，為公共財政的穩定和可持續負擔作更好的長遠規劃。

4. 為了向有需要的長者提供較佳的經濟援助，我們建議政府設立「公共退休金」，取代現時的長者生活津貼及高齡津貼，向 65 歲或以上、每月總入息不多於\$5,000 及資產不多於\$50,000 的長者每月發放\$3,200 的全額公共退休金。「公共退休金」的金額隨後按長者的入息及資產按比例調整 (sliding scale)，每高於有關限額\$1，其可領取的退休金便相應減少\$0.333 及\$0.005，並以較低所得金額為準，另設下限為\$1,235 (即現時高齡津貼的金額)。

5. 對比現時長者生活津貼及高齡津貼的金額，「公共退休金」能顯著提升對長者的經濟支援，估計超過六成長者將因此受惠。有關建議不但有助紓緩積蓄僅僅超過綜援資產限額長者的財政壓力，更可改善其他經濟較緊絀的長者的生活質素。具體來說，擁有\$50,000 資產的長者現時只能受惠於\$2,390 的長者生活津貼，而建議「公共退休金」的金額則達\$3,200；擁有\$250,000 資產的長者現正領取\$1,235 的高齡津貼，而建議「公共退休金」的金額則為\$2,200。事實上，「公共退休金」不但以較公平的方式加強保障有需要長者，更明顯較社會上的全民退休保障方案可持續負擔。只要在現行長者社會保障開支之上，政府一次過注資\$100 億作啟動基金，而勞資雙方願意按僱員入息作出 1%的額外供款，「公共退休金」的收支便能在未來 50 年維持正數，2064 年的結餘更高達約\$2,000 億。

按資產水平釐定的公共退休金金額



資料來源：智經估算。

增強個人退休保障：更充裕、更有效率、更穩健

6. 上述建議有助建立更完善的公共退休保障制度，增強長者的經濟保障，並反映政府對長者的關顧和承擔。除了關注現時的長者外，政府亦應探討如何協助市民為退休作更好的財政準備。強制性公積金（強積金）計劃便是以個人儲蓄帳戶形式作退休準備。針對強積金制度保障不足、行政效率低及一筆過提取累算權益的風險，智經建議：（一）取消對沖機制，長遠調高僱主及僱員供款，以強化僱員的退休保障；（二）改善行政措施，例如盡快設立中央電子平台及資料庫，以減低行政成本，並落實強積金全自由行，讓僱員自主；及（三）促進年金市場發展，鼓勵市民購買終身年金，以減低長壽、通脹等因素增加退休保障不足的風險。

7. 另一方面，現時強積金自願性供款參與率甚低，規模有限，智經認為政府應加強鼓勵不同人士作自願供款，以進一步鞏固個人退休保障。具體來說，政府應積極推廣僱主為僱員作自願供款，並考慮增加稅務誘因，鼓勵企業提升僱員的退休保障福利。與此同時，智經建議政府出資，透過配對供款方式，按入息劃分不同的配對比率，鼓勵個人自願供款。為集中協助較低收入人士增加退休儲蓄，有關配對比率應較高，如每月入息為\$10,000 或以下人士每作出\$1 的自願供款，政府可作出\$0.5 的配對供款，而較高收入人士的配對比率則按比例降低。

8. 由於現時與職業相關的退休保障支援十分有限，而佔整體人口約三分一的 45 至 64 歲人士將在未來 20 年逐步退出勞動市場，鞏固強積金制度及鼓勵自願供款，讓他們透過工作時的儲蓄，為自己的退休生活累積充裕資金，實在刻不容緩。當中，取消對沖機制及透過政府配對資助鼓勵自願供款，更特別有助提升較低收入人士的退休保障。隨着強積金制度日漸成熟，市民對退休儲蓄的意識逐步增強，個人儲蓄的累積將有助建立更完善、整全及穩健的退休保障制度，並減低長者對公帑資助退休保障計劃的依賴和政府的財政負擔。

協助長者靈活理財：改善安老按揭計劃

9. 除了政府、企業及個人的責任外，家庭亦是長者退休支援的重要一環。現時社會仍然重視傳統的家庭養老觀念，但隨着家庭結構、社會文化等改變，家庭的支援作用難免逐步下降。當各種支援不足以應付日常開支，個人資產便是長者的依靠。其中，透過將物業轉化為穩定收入的安老按揭計劃，有助長者更靈活地作財務規劃，提升生活質素。

10. 安老按揭計劃推行時間尚短，暫時反應不算熱烈。智經建議香港按揭證券有限公司放寬安老按揭計劃下抵押品的適用範圍，例如接受未補地價的資助房屋作抵押品，以及容許壽險保單作獨立抵押品，以涵蓋更多年長人士。除了繼續加強推廣有關計劃外，有關當局應推出更多元化的安老按揭計劃，以配合借款人的不同需要，例如年金按通脹調整的計劃，讓借款人避免通脹蠶食年金的購買力；靈活的信用額度（line of credit）安排，容許借款人按其需要自由提取貸款，而非只限於每月收取年金；放寬全數清還貸款限制，容許借款人隨時部分還款而毋須繳交任何罰款，以減省其借貸成本。

讓長者安享晚年：完善退休保障制度

11. 針對香港現行退休保障措施的不足，智經按不同群組的情況提出具體政策建議。有關建議不但以按需分配的原則，為弱勢人士提供較佳的援助，更考慮到在未來人口變化中不同措施之間的互相補足配合，以完善退休保障制度，確保長者的晚年生活得到最佳的支援。值得注意的是，資源再分配，難免會遇到零和情況，各界是否願意共同承擔，將會是我們能否為長者提供更佳退休保障及加強社會凝聚力的關鍵。

12. 除了具規範的體制改革外，關愛長者、社區互助、理財規劃等的宣傳教育亦十分重要。事實上，長者需要的不單是金錢或物質的支援，關懷和照顧更能提供心靈上的支持。為了體現「老有所為、老有所依、老有所養、老有所居」的精神，還須各個範疇的配合，例如醫療護理、住屋院舍、就業機會及社會資本，讓長者過着豐盛及愉快的晚年生活，達致「積極樂頤年」。

政策建議概覽

退休保障措施	政策建議
綜援	1. 檢討長者綜援申請資格，考慮讓長者獨立申請綜援，以及豁免計算子女對父母的部分經濟支援
公共退休金	2. 設立「公共退休金」，金額按長者的入息及資產釐定
強積金	3. 取消對沖機制，長遠調高僱主及僱員供款 4. 改善行政措施，增加僱員選擇基金的自主權 5. 促進年金市場發展，鼓勵購買終身年金
自願性供款	6. 鼓勵企業提升退休保障福利，並考慮增加稅務誘因 7. 政府配對資助，鼓勵個人自願供款
安老按揭	8. 放寬抵押品要求，推出更多元化服務