

老年入息保障計劃 報告書



香港社會服務聯會

2006 年

「老年入息保障計劃」工作小組成員

黃洪博士〔召集人〕	香港中文大學社會工作系
陳小舟博士〔研究及精算顧問〕	香港大學統計及精算學系
張超雄博士	香港理工大學應用社會科學系
藍宇喬女士	嚮色園 主辦可健耆英綜合服務中心 (至 2004 年 7 月) 個人 (由 2004 年 8 月起)
蔡海偉先生	香港社會服務聯會
陳惠容女士〔秘書〕	香港社會服務聯會

鳴謝

封面攝影：徐兆康先生

目錄

引言	全民退休保障的理念.....	1
第一章	香港的新挑戰 — 持續上升的老年人口.....	3
1.1	人口高齡化.....	3
1.2	香港長者現時的貧窮狀況.....	5
第二章	香港退休保障的現況 — 不完整的制度.....	7
2.1	長者就業.....	7
2.2	家庭支援.....	7
2.3	就業退休保障.....	8
2.4	社會保障.....	9
第三章	香港退休保障的未來 — 有甚麼選擇？.....	11
3.1	改善強積金制度.....	11
3.2	維持綜援制度.....	11
3.3	立例規定子女供養父母.....	12
3.4	設立全民老年入息保障制度.....	12
第四章	民間方案 — 「老年入息保障計劃」.....	15
4.1	目的.....	15
4.2	原則.....	16
4.3	領取資格的規定.....	18
4.4	假設及預計.....	18

4.5	方案甲：2,500 元方案.....	19
4.6	方案乙：3,000 元方案.....	27
4.7	行政安排.....	31
4.8	對不同組別人士的影響.....	35
4.9	計劃的優點與關注事項.....	38
結語	「老年入息保障計劃」合時可行.....	41
 <u>附件</u>		
一	• 常見問題解答.....	42
二	• 技術備註.....	45

引言

全民退休保障的理念

「老有所養」是中國社會傳統的價值信念，亦是世界各地文明社會對長者們義無反顧的承擔。長者為香港勞碌半生，締造社會的繁榮進步。可是，他們早年的薪金微薄，收入僅足以維持日常生活，即使稍有積蓄，亦敵不過年年上升的通脹。同時，香港社會數十年來一直缺乏一套完整的退休保障制度，令為數不少的長者在晚年時，未能有足夠的收入及積蓄以維持基本生活需要，須生活於貧窮之中。我們理應支援長者的生活，與他們一同分享社會繁榮進步的成果。

與此同時，人口結構高齡化是世界性的普遍現象，亦是香港歷史的新一頁。面對人口高齡化，聯合國第二屆國際老齡大會訂定《國際老齡行動計劃 2002》¹，要求世界各國推動各種方案，確保長者退休後有基本的生活保障，保證所有長者享有足夠的最低收入。為有效地應付人口高齡化所帶來的挑戰，我們實在需要策劃及落實一套全民性的退休保障制度，集市民大眾之力，達致「老有所養」的目標。

有見及此，香港社會服務聯會〔社聯〕的社會保障及就業政策專責委員會於2002年成立一個工作小組，並邀得香港大學統計及精算學系陳小舟博士合作研究一個名為「老年入息保障計劃」的全民性的長者生活保障制度方案。在設計方案的整個過程，一直保持與社會各界接觸，了解不同群體、不同階層的意見，並對方案作多番修訂。被諮詢者當中包括長者、婦女、工會等民間團體，亦收集了商會、經濟學者及專業人士的意見。

¹ 聯合國，2002a。《第二次老齡問題世界大會的報告》。紐約：聯合國。2005年6月14日下載自 <http://www.un.org/ageing/coverage>。

於 2004 年，由五十多個不同界別的民間團體成立的「爭取全民退休保障聯席」〔簡稱聯席〕，根據社聯的「老年入息保障計劃」的運作方案，提出兩個「全民養老金」水平的方案建議，進行公眾諮詢。

本報告書詳細解說社聯「老年入息保障計劃」的構思，並以聯席所提出的兩個方案的金額水平(即 2,500 元及 3,000 元)為例，展示及探討計劃的可持續性。社聯一方面希望本報告書內的建議能令市民對人口高齡化現象有更全面的掌握，引發社會對長者缺乏完善退休保障制度的關注，另一方面亦期望本報告的資料提供一個成熟而理性的討論平台，爭取政府盡早策劃及制訂全面保障老人的政策，應付未來三、四十年人口高齡化帶來的挑戰。

第一章

香港的新挑戰 — 持續上升的老年人口

1.1 人口高齡化

正如其他已發展國家或城市一樣，香港的出生率下降至更替水平之下，老年人口比率上升。政府統計處分別在 2001 年及 2003 年進行人口推算研究，推算未來三十年的人口結構的發展。根據香港政府統計處〔2004a〕²的推算，到了 2033 年，超過四分之一香港人口為 65 歲或以上的長者。〔見圖一〕

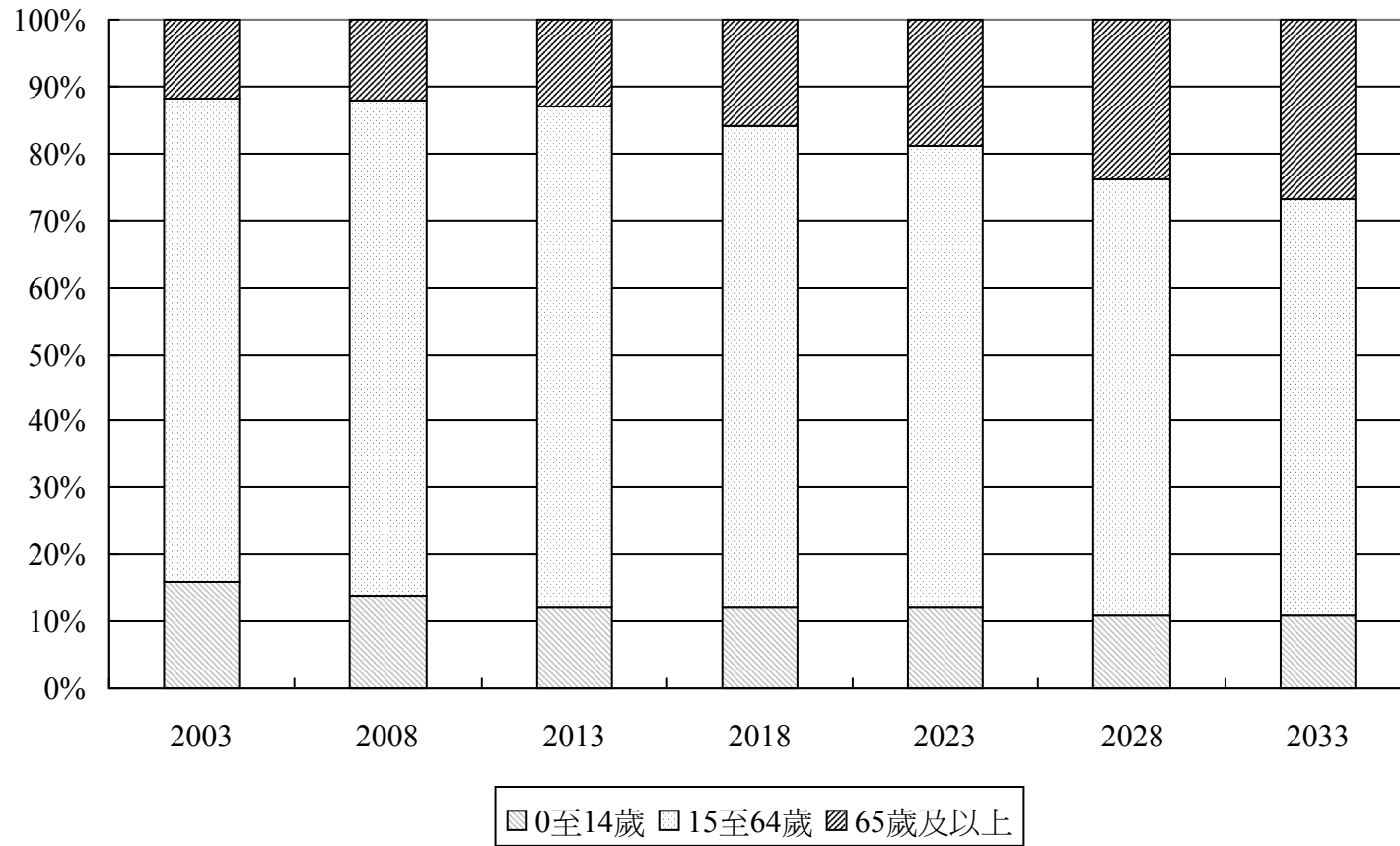
聯合國《World Ageing Population 1950-2050》³指出，人口高齡化造成的效應，可以是經濟、社會及政治領域。經濟領域方面，牽涉到勞動力供求、經濟發展、儲蓄及投資、養老金及稅收安排等。

因此，聯合國第二屆國際老齡大會訂定《國際老齡行動計劃 2002》，要求世界各國推動各種方案，確保長者退休後有基本的生活保障，保證所有長者享有足夠的最低收入。

² 香港政府統計處，2004a。《香港人口推算 2004-2033》。香港：香港政府統計處。

³ 聯合國，2002b。《World Ageing Population 1950-2050》。紐約：聯合國。2005 年 6 月 14 日下載自 <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>。

圖一：人口結構高齡化



資料來源：香港政府統計處〔2004a〕

1.2 香港長者現時的貧窮狀況

在香港，老人貧窮問題嚴重；自 90 年代起，長者貧窮率有上升趨勢。根據社聯〔2006〕⁴的數字顯示，長者貧窮率⁵由 97 年及以前的二成多〔1991 年為 24.8%，1997 年為 28.0%〕上升至 98 年及以後的三成以上〔1998 年為 34.2%，2001 年為 33.7%，2003 年為 30.4%〕。而政府統計處〔2001a〕⁶的資料亦顯示有約三十五萬長者〔即三成八〕生活在每月少於港幣 2,000 元的入息水平。

與此同時，長者綜援個案不斷上升⁷〔見圖二〕，亦顯示長者貧窮情況正在惡化。由 1996 年至 2003 年，領取綜援的長者與老年人口的比例上升了近五成，由 1996 年的 11.7% 增至 2003 年的 17.2%。

香港長者現時的貧窮狀況反映了長者並未普遍享有足夠的退休收入，亦即反映了現行香港所依賴的退休保障制度實有不足之處。

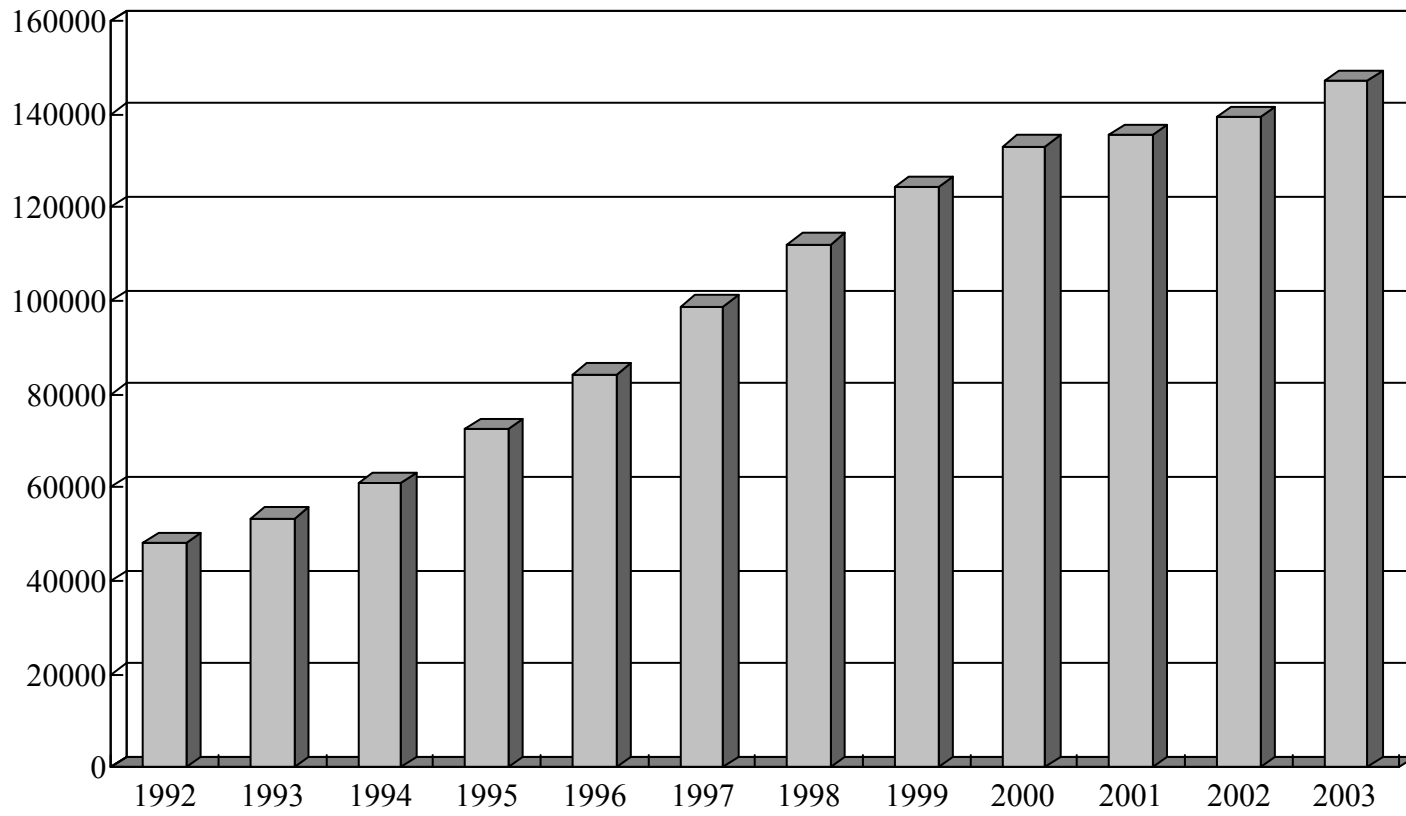
⁴ 香港社會服務聯會，2006。《Fact Sheet on Poverty in Hong Kong》。香港：香港社會服務聯會。2006 年 8 月 8 日下載自 http://www.hkcss.org.hk/cb4/ecp/factsheet_povertyHK.pdf。

⁵ 長者貧窮率指低收入住戶的 65 歲或以上成員佔全港該類人士的比率。低收入住戶的定義是：按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶中位數一半的住戶。

⁶ 香港政府統計處，2001a。《從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料：第二十七號專題報告書》，香港：香港政府統計處。

⁷ 香港政府統計處，1993-2004。《香港統計年刊》，香港：香港政府統計處。

圖二：長者綜授個案不斷上升



資料來源：香港政府統計處〔1993-2004〕

第二章

香港退休保障的現況 — 不完整的制度

「老有所養」是中國社會的傳統。香港沒有全民退休保障，長者的收入來源主要是來自就業、家庭供養、就業退休保障及（如有經濟需要）社會保障。過去幾年香港經濟增長放緩卻暴露了香港現有退休保障的不足。

2.1 長者就業

隨著香港經濟轉型，邁向知識型及以服務業為主的經濟模式，令長者在就業市場的競爭力更加減退，以推遲退休來增加收入及退休儲蓄的效用因此成疑。在過去二十年，長者的就業率有下降趨勢。根據香港政府統計處資料顯示⁸，65歲或以上人士的勞動參與率由1983年的19.4%降至2003年的5.5%，而同期失業率則由3.4%升至4.5%。

2.2 家庭支援

香港政府統計處〔2001a〕的調查發現有近六成的長者是由子女提供經濟收入的。但近年中年人士在經濟轉型下所面對的困境日益加深，六成中年人士〔40-59歲〕只有初中或以下程度，而這些低學歷中年人士的失業率比整體高出五成，因此他們不單未必能有足夠能力繼續在經濟上支援年紀老邁的雙親，甚至是能否為自己的退休作足夠的儲蓄亦是疑問。

⁸ 香港政府統計處，2006a。《統計表：按年齡組別劃分的勞動人口及勞動人口參與率》，香港：香港政府統計處。2006年8月8日下載自 <http://www.censtatd.gov.hk/showtableexcel2.jsp?tableID=008&charsetID=2>。

2.3 就業退休保障

香港在推行強制性公積金計劃（簡稱強積金計劃）前，擁有就業退休保障的人數並不理想。根據香港政府統計處〔2001a〕，只有 16.7%的長者享有就業退休保障，而 45 至 59 歲將近退休人士中，只有三成〔30.4%〕享有退休保障。

為了應付人口高齡化所引的退休保障問題，香港政府於 2000 年底正式推行強積金計劃，所有 18 至 65 歲的在職人士，除獲豁免者⁹外，都必須參加。僱主須為僱員每月供款，款額現為有關月入的百分之五，月入上限為二萬元，不設下限；僱員則亦須為自己供款，款額現為有關月入的百分之五，月入上限為二萬元，月入少於五千元者不用供款。但由於強積金計劃本身的不足，對很多人來說，有了強積金並不代表一勞永逸。

首先，強積金計劃需要 30 至 40 年方可積累至成為一個僱員的重要退休儲蓄部份，對於現時的長者，中年人士、家庭主婦、殘疾人士及失業人士沒有多大作用。此外，就算對於有強積金計劃作退休準備的人士來說，由於強積金計劃替代率低，供款 40 年的替代率預計為 20%，即退休收入將只有退休前的五分一左右，如只靠強積金作退休保障亦是不足的。估計 48%工作人口供款四十年退休後，其強積金提供的每月收入將低於長者綜授標準金額，此類低收入人士絕不能靠強積金安享晚年。

⁹ 家務僱員；自僱小販；獲法定退休金計劃或公積金計劃保障的人士（如公務員和津貼及補助學校教師）；獲發豁免證書的職業退休計劃的成員；來港工作不超過 13 個月或已獲得海外退休計劃保障的海外人士；受僱於駐港歐洲聯盟屬下的歐洲委員會辦事處的僱員。

2.4 社會保障

香港政府現時主要透過兩個福利計劃幫助有經濟困難的長者應付日常生活的開支：綜合社會保障援助計劃（簡稱綜援計劃）及公共福利金計劃的高齡津貼（俗稱生果金）。

綜援計劃的目的，是以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。要符合領取資格，申請人的住戶入息及資產價值不能超過規定的限額。現時 60 歲以上長者可領取的標準金額為每月 2,150 至 3,885 元，視乎殘疾程度及是否需要他人經常護理。

公共福利金計劃是為嚴重殘疾或年齡在 65 歲或以上的香港居民，每月提供現金津貼，以應付因嚴重殘疾或年老而引致的特別需要。65 至 69 歲人士，如想領取高齡津貼，必須接受經濟狀況調查，收入及資產沒有超過規定的限額，才合資格領取現時每月 625 元的津貼。70 歲或以上的長者，則沒有收入及資產限制，可領取每月 705 元的高額高齡津貼。

但正如本報告第一章第 1.2 節所述，長者綜援個案不斷上升，引致社會福利開支不斷增加，近幾年政府的財政赤字亦令社會關注到現時的福利政策及系統是否有能力承受將來人口高齡化可能帶來的壓力。

第三章

香港退休保障的未來 — 有甚麼選擇？

面對現行退休保障制度的不足，香港可有甚麼選擇？簡單來說，我們可以有至少四個方法〔或這些方法的不同組合〕，包括：改善強積金制度、維持現有綜援制度、立例規定子女供養父母及設立全民退休保障制度。它們各有優缺點如下。

3.1 改善強積金制度

其中一個改善方法可以由現時僱員退休後一筆過獲取所有供款，改為每年或每月派發。優點是預設「年金計劃」讓長者在退休後有穩定入息，直至終老。而且變動較少，爭議較少。缺點是按年或按月派發，增加行政費用。另外，替代率低的情況未有改善，每月可得退休金額仍不足以維持基本生活，未能改變對低收入及非勞動人口保障不足的弊病。

另一個改善方法為提高僱主及／或僱員的強積金供款比率。此方法令僱員在退休後可取回較高退休金額，對低收入人士保障更較大。但會增加僱主及僱員供款負擔，而僱主將大力反對。而且低收入人士現已入不敷支，難以負擔更大供款率。另外，此方法亦未能改善非勞動人口處境。

3.2 維持綜援制度

另一選擇為維持現況。尤其是綜援制度，為清貧長者提供最基本生活保障金。相對其他制度上的改動，此方法容易被社會接受，但老年人口及壽命增加，出生率下跌，令老年扶養比率不斷上升，政府財政負擔同時增大。另外，社會負

擔大會造成負面標籤，令部份清貧長者不願意申請綜援。因此，除非香港經濟能回復往日的高增長，否則現行制度的長遠持續性成疑。

3.3 立例規定子女供養父母

政府亦可立例規定家庭年青一代供養父母，例如參照新加坡的醫療儲蓄制度，父母所需的醫療開支可從子女醫療供款戶口中扣除。此舉可以為勞動人口以外的人士提供保障，例如家庭主婦等，而不會增加政府及僱主的負擔。但由於供養父母牽涉社會價值觀，容易引起爭議，而且推行困難，間接造成部分家庭不和。另外，加重勞動人口的家庭負擔，尤其是中年勞工，因需要同時應付生活開支、供養父母及子女、及為自己未來的退休保障供款，所以推行的空間有限。

3.4 設立全民老年入息保障制度

政府亦可參照其他國家及國際組織的經驗，設立全民皆可享有的基本養老金制度，以彌補現時基層勞工退休保障不足的問題，這方法須經細心策劃，確保其可行性及可持續性，亦需獲得市民的支持。

我們嘗試研究通過重新調配綜援、強積金等計劃資金，設立全民性的老年入息保障制度〔詳見第四章〕。這計劃不需僱主僱員額外供款，可立即為現時所有長者提供經濟保障，不需要等幾十年的成熟期，亦因預設「年金計劃」，為長者提供穩定入息，直至終老，而且低收入人士、家庭主婦、傷殘人士、長期病患者等人士亦可受惠。

但要計劃可行，需考慮的因素包括因為強積金供款減少會令金融市場資金減少，預期銀行、保險及金融界會反對；另外，減少供款者的選擇可能引起強調自由選擇的人士的反對；加上社會上可能引起對退休金水平及供款率的爭議。

第四章

民間方案 — 「老年入息保障計劃」

老年人口增多是必然的趨勢，亦是社會必須處理的課題。若能善用未來的十年，就退休保障課題作出全民性的討論，制定及落實有關方案，將會令香港順利過渡人口高齡化高峰期。

正如上兩章所討論，香港現時主要設有「強制性公積金計劃」及「綜合社會保障援助計劃」，這兩項計劃用作處理人口高齡化及保障退休人士的基本生活，明顯有所不足。經過多番討論及整理，「老年入息保障計劃」方案可以整合現有各項退休及社會保障的措施，亦考慮到社會各階層的關注點及種種社會因素，希望透過討論方案，令整體社會正視有關全民退休保障課題的迫切性，令政府及民間更為理性、具體地探索，共同找到出路。

4.1 目的

「老年入息保障計劃」確立市民應該享有的退休保障權利，保證所有市民年老時享有足夠的最低收入，其目的是有效運用資源，在不用增加政府、僱主及僱員財政負擔的情況下，能夠：

- 維持所有長者的基本生活水平；
- 減低老年貧窮；
- 處理人口高齡化所帶來的公共財政負擔。

4.2 原則

全民性的退休保障方案牽涉到社會每一個人的退休生活安排，是長遠而大型的政策規劃。「老年入息保障計劃」的設計，符合以下五個普遍性原則。

原則一：全民保障

所有合資格的長者均可享有入息保障。換言之，領取保障資格並不與有否工作及有否供款掛鉤。

對於現時未能獲得任何退休保障的人士，尤其家庭工作者、不被納入強積金計劃的低收入零散工人，都能在此方案中受惠。同時，此方案意味著這是市民所享有的退休保障權利，而並非社會保障制度〔綜援〕下的經濟援助，避免成為清貧長者的標籤。

原則二：即時受惠

採用「隨收隨支」〔Pay As You Go〕的運作模式。方案實施後，所有合資格的長者將會即時享有退休入息保障。

相對於強積金或其他私營公積金制度，需要等待三至四十年的成熟期；此方案可以即時為長者提供入息保障。對於現時已退休及即將退休的人士，他們是社會上最需要退休保障的一群，方案可以令他們即時受惠，而避免被剔除於現有的退休保障措施。

原則三：足夠水平

退休入息保障必須足夠維持長者的基本生活需要。

有關的金額應該設定在足夠讓長者支付食物、衣物、交通、及社交等各基本需要開支的水平。有關的金額應該按當時的通脹或通縮情況而有所調整，以維持基本購買力。值得注意的是，建議的「老年入息保障計劃」只涵蓋長者維持基本生活的開支，有關醫療、房屋及長期護理的保障應由另外的制度或服務承擔。

原則四：持續運作

作為長遠的政策規劃，考慮到可持續運作，應付未來人口高齡化高峰期的需要。設計方案時已經考慮到各種因素的趨勢，尤其人口增長，人口結構的改變，經濟發展的程度等幾個主要因素。預測方案可以持續運作五十年，毋須提高供款比率，而有關的保障金額亦足以維持在足夠的水平／購買力。

原則五：全面配套

「老年入息保障計劃」只提供基本的生活保障，必須有其他有關醫療、房屋及長期護理的保障及社會服務，作為配套。

長者退休後另有很多不同的需要，退休入息保障涵蓋長者維持基本生活的開支。現時領取綜援的長者，基本金額改由「老年入息保障計劃」的現金入息替代，但即使方案落實，應該仍然享有綜援制度的特別津貼〔如租金〕及連帶福利〔如免費公立醫療〕。換言之，「老年入息保障計劃」並非保障長者一切基本需要，醫療、住房及社會服務的需要應該透過其他配套的政策及服務來保障。

4.3 領取資格的規定

「老年入息保障計劃」為所有合乎領取資格的長者，每月提供現金入息。領取資格包括：

- 年齡為六十五歲或以上；
- 已連續居港滿七年的永久居民；
- 未有領取政府長俸¹⁰。

4.4 假設及預計

在計算供款額及計劃收支平衡時，有以下的主要假設：

- 根據政府統計處對 2003 – 2033 年人口推算所作的假設，再推算 2033 – 2053 年人口；
- 每年薪酬實質增長為 2.1%；
- 每年平均實質投資回報率為 2.1%；

有關假設及預計對計劃可行性的詳細討論，請閱「附件二：技術備註」。

¹⁰ 長俸制公務員不納入「老年入息保障計劃」，有關的公務員毋需供款，亦不會領取有關老年入息金。對於每月長俸低於老年入息金的低薪公務員，「老年入息保障計劃」為其提供差額補貼。

4.5 方案甲：2,500 元方案

4.5.1 金額

「老年入息保障計劃」的方案甲，每月向每位合乎領取資格的長者提供現金入息。內容如下：

- 每月 2,500 元〔以二零零三年物價水平計算〕。
- 金額將會跟隨甲類消費物價指數調整，以維持購買力。
- 金額涵蓋長者維持一般基本生活的開支，但不包括房屋、醫療及長期護理等項目。領取綜援及經過收入及資產審查合格的長者，可繼續獲得綜援特別津貼及連帶福利，如租金、免費公共醫療等。

4.5.2 資金來源

「老年入息保障計劃」為三方供款方案，分別由政府、僱主及僱員三方供款，為計劃注入資金。

〔A〕 政府

方案透過靈活運用政府用於老年綜援和高齡津貼〔生果金〕的開支，作為注資。政府的注資分為兩個項目：

- i.) 「綜合社會保障援助計劃」中，用於六十五歲或以上受助人的基本金額的開支¹¹；及
- ii.) 「公共福利金計劃」中，用於普通高齡津貼及高額高齡津貼的開支。

由於以上兩個項目的政府開支注入了「老年入息保障計劃」，落實計劃後，政府將不再向六十五歲或以上的長者綜接受助人發放基本金額，亦將取消生果金的福利。這些受助人將與其他長者一樣，享有「老年入息保障計劃」的現金入息。

2003 年，政府用於長者綜援基本金額及高齡津貼的開支估計為港幣 80 億元。落實計劃後，不再設有以上兩個福利項目，而這筆款項將作為政府注資部份，並會跟隨長者人口的增長率而每年作相應調整。

〔B〕 僱主

按每位僱員計算，僱主的供款比率為僱員每月薪金的 2.5%〔入息上限設為 20,000 元，不設入息下限〕，有關供款注入「老年入息保障計劃」。

為了減輕僱主的供款負擔，方案以強積金制度為根基，並不需要僱主額外供款。強積金條例強制僱主必須按其僱員的有關入息，供款 5%。方案建議將僱主的強積金¹²供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半〔即 2.5%〕注資到本計劃。換言之，按每位僱員每月入息計算，僱主為強積金供款 2.5%，入息上限為 20,000 元，即每月最多供款 500 元；另外，供款到本計劃，即每月最多 500 元。僱主為每位僱員提供職業退休保障的供款金額不變。

¹¹ 有關開支不包括綜援制度用於六十五歲或以上受助人的補助金及特別津貼。

¹² 方案涵蓋參加強積金及其他認可的職業退休註冊計劃的僱主。

〔C〕 僱員

按個人入息計算，供款比率為每月薪金的 2.5%〔入息上限設為 20,000 元，下限則為 5,000 元，即每月入息少於 5,000 元的僱員不需供款〕，有關供款注入「老年入息保障計劃」。

為了減輕市民的供款負擔，方案以強積金制度為根基，並不需要額外供款。方案建議將僱員的強積金¹³供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半〔即 2.5%〕注資到這計劃。換言之，按每月入息計算，僱員為強積金供款 2.5%，入息上下限分別為 20,000 元及 5,000 元，即每月供款 125 - 500 元；另外，供款到本計劃，即每月 125 - 500 元。僱員的供款金額不變。

〔D〕 供款比率

三方供款方案，政府、僱主、僱員的供款比例大約是 4:3:3，預計供款的比例在未來五十年維持不變。圖三顯示方案甲中政府、僱主及僱員為「老年入息保障計劃」供款的金額。〔備註：以下圖三至八及表一至四的價格，全以 2003 年價格水平計算。〕

¹³ 方案涵蓋參加強積金及其他認可的職業退休註冊計劃的僱員。

4.5.3 部分預留資金

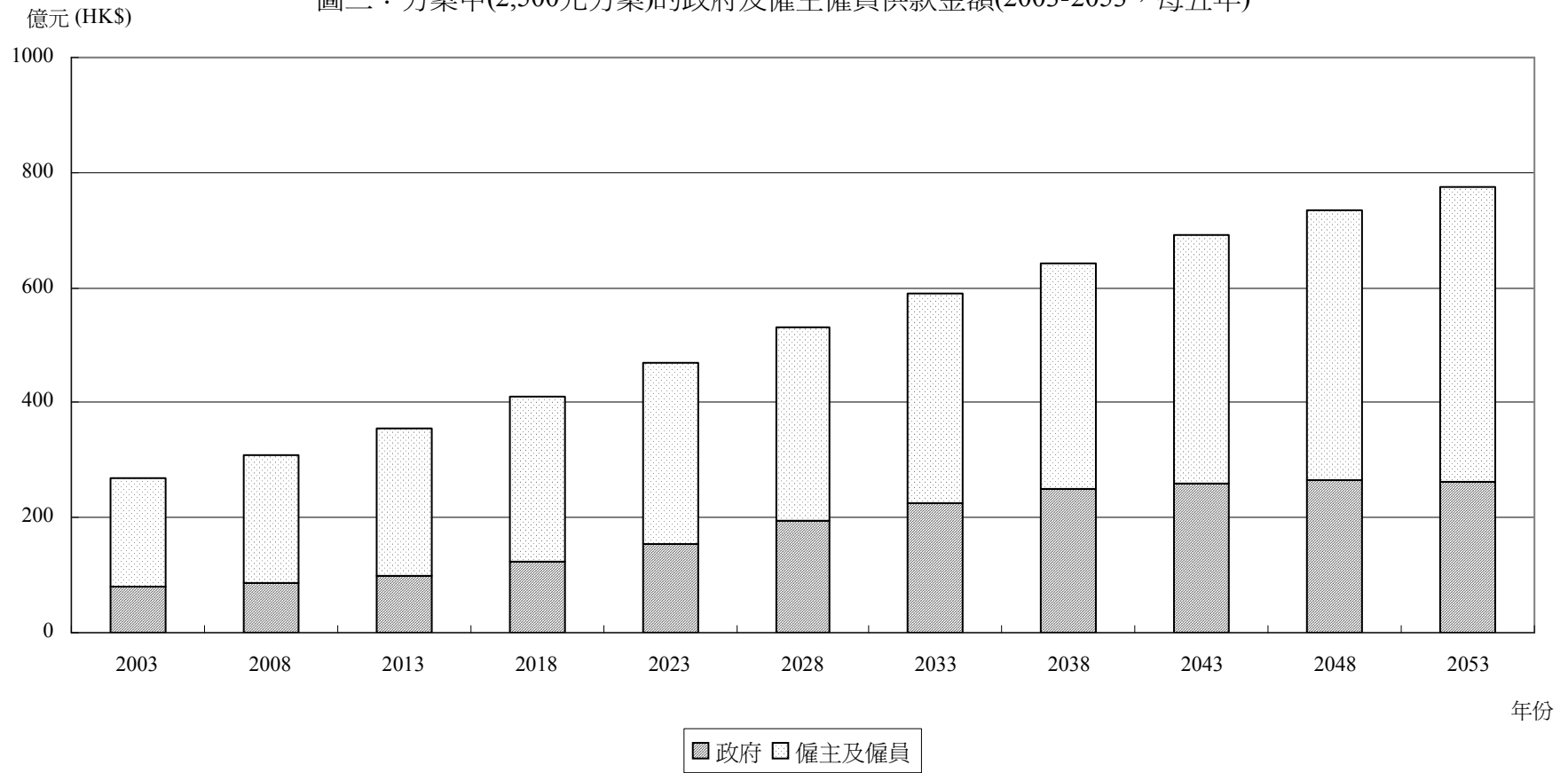
根據香港政府統計處〔2004a〕的推算，2023年前，六十五歲及以上的老年人口比例逐漸上升，但是，仍然維持在百分之二十以內。「老年入息保障計劃」利用未來二十年的窗口期，為整個計劃累積儲備。

由2003年至2023年，計劃運作的首二十年，三方供款的總數比要支付的「全民養老金」為多，估計累積盈餘港幣1,180億元，作為計劃的「部分預留資金」。直至2026年，老年人口比例迅速增長，需要動用「部分預留資金」。「部分預留資金」的設立，令計劃持續運作五十年，超越2038至2043年的老年人口高峰期。

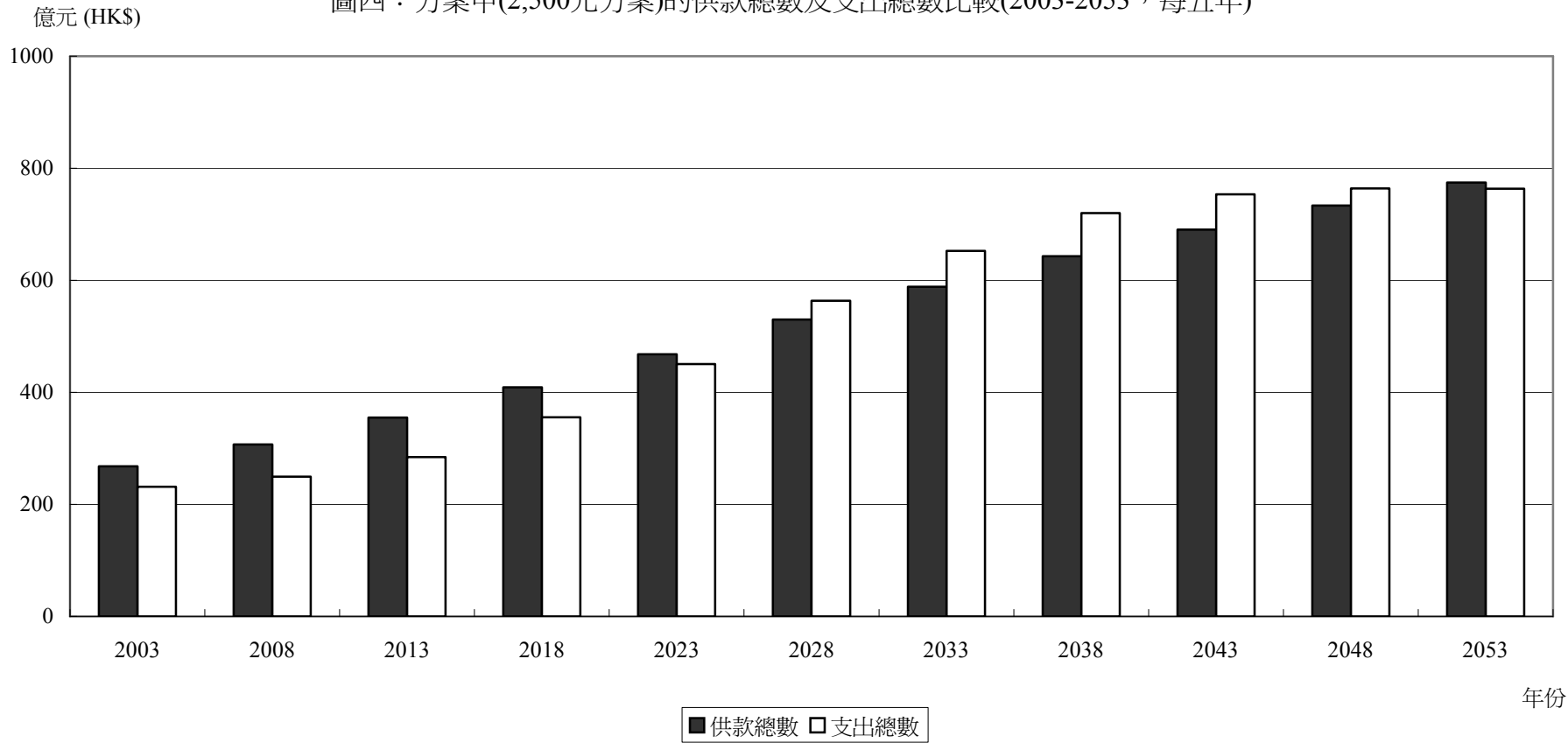
圖四顯示方案甲由2003至2053每五年的供款總數及支出總數，而圖五則顯示同期每五年的累積盈餘。

表一列出方案甲由2003至2053每五年的供款總數、退休入息保障金支出及盈餘。

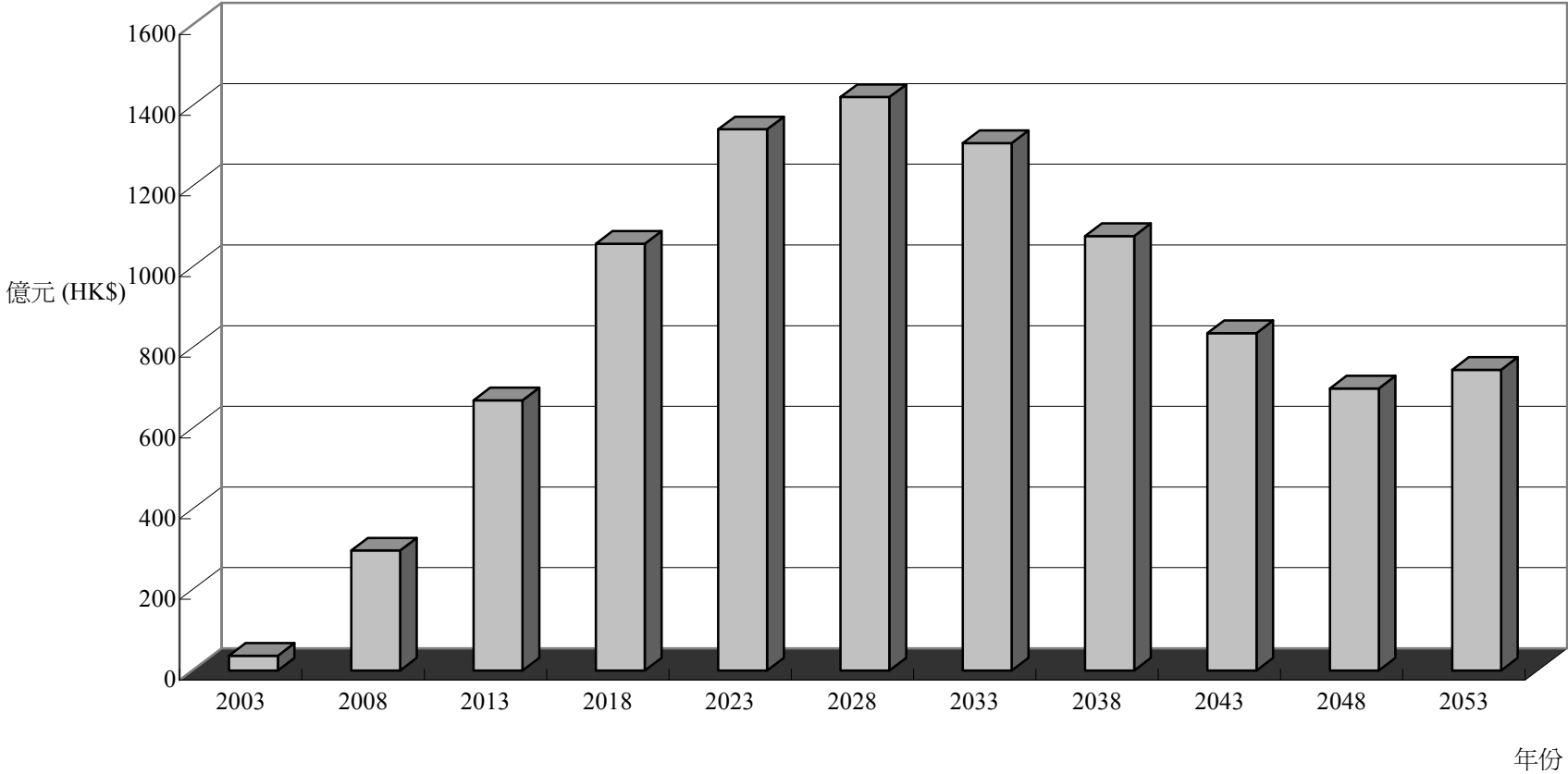
圖三：方案甲(2,500元方案)的政府及僱主僱員供款金額(2003-2053，每五年)



圖四：方案甲(2,500元方案)的供款總數及支出總數比較(2003-2053，每五年)



圖五：方案甲(2,500元方案)的累積儲備(2003-2053，每五年)



表一：方案甲〔2,500元方案〕

年份	15-64歲人口 〔'000〕	長者數目 〔'000〕	資金來源〔億元〕			養老金支出 〔億元〕	剩餘 〔億元〕	累積儲備 〔億元〕
			政府	僱主及僱員	總數			
2003	4,724.5	795.4	80.0	188.2	268.2	231.5	36.8	36.8
2008	5,002.0	857.0	86.2	221.0	307.2	249.4	57.8	297.5
2013	5,235.5	977.9	98.4	256.6	355.0	284.6	70.3	669.8
2018	5,265.6	1,220.8	122.8	286.2	409.0	355.3	53.7	1,058.1
2023	5,180.3	1,548.4	155.7	312.2	467.9	450.6	17.4	1,341.4
2028	5,015.6	1,936.3	194.8	335.2	530.0	563.5	-33.5	1,421.4
2033	4,897.0	2,242.9	225.6	363.0	588.6	652.7	-64.1	1,307.3
2038	4,797.0	2,473.4	248.8	394.3	643.1	719.8	-76.7	1,076.7
2043	4,718.4	2,590.0	260.5	430.2	690.7	753.7	-63.0	836.5
2048	4,643.5	2,626.0	264.1	469.5	733.6	764.2	-30.6	699.2
2053	4,555.3	2,622.9	263.8	510.8	774.6	763.3	11.3	745.1

4.6 方案乙：3,000 元方案

4.6.1 金額

「老年入息保障計劃」的方案乙，同樣每月向每位合乎領取資格的長者，提供現金入息，而水平提高到 3,000 元，內容如下：

- 每月 3,000 元〔以二零零三年物價水平計算〕。
- 金額將會跟隨甲類消費物價指數調整，以維持購買力。
- 金額涵蓋長者維持一般基本生活的開支，但不包括房屋、醫療及長期護理等津貼。領取綜援的長者，可繼續獲得特別津貼及連帶福利，如租金、免費公立醫療等。

4.6.2 資金來源

以政府、僱主及僱員的「三方供款」為基礎，由於將每月現金入息提高至 3,000 元水平，需要加設「老年入息保障稅款」，令整個計劃持續運作。

〔A〕 政府

政府注資的安排維持不變，透過靈活運用政府用於老年綜援和高齡津貼的開支，作為注資。政府的注資分為兩個項目：

- i.) 「綜合社會保障援助計劃」中，用於六十五歲或以上受助人的基本金額的開支¹⁴；及
- ii.) 「公共福利金計劃」中，用於普通高齡津貼及高額高齡津貼的開支。

同樣地，「老年入息保障計劃」落實後，不再設有給予六十五歲及以上綜援受助人的基本金額及高齡津貼。

〔B〕 僱主

僱主注資的安排維持不變。按每位僱員計算，僱主的供款比率為僱員每月薪金的 2.5%〔入息上限設為 20,000 元，不設入息下限〕，有關供款注入「老年入息保障計劃」。

方案建議將僱主的強積金及其他認可的職業退休註冊計劃〔Occupational Retirement Schemes Ordinance (ORSO) Registered Schemes〕供款水平相應減少一半，原來供款的另一半注資到本計劃。僱主為每位僱員提供職業退休保障的供款金額不變。

〔C〕 僱員

僱員注資的安排維持不變。按個人入息計算，供款比率為每月薪金的 2.5%〔入息上限設為 20,000 元，下限則為 5,000 元，即每月入息少於 5,000 元的僱員不需供款〕，有關供款注入「老年入息保障計劃」。

¹⁴ 有關開支不包括綜援制度用於六十五歲或以上受助人的補助金及特別津貼。

方案建議將僱員的強積金及其他認可的職業退休註冊計劃供款水平相應減少一半，原來供款的另一半注資到本計劃。

〔D〕 利得稅

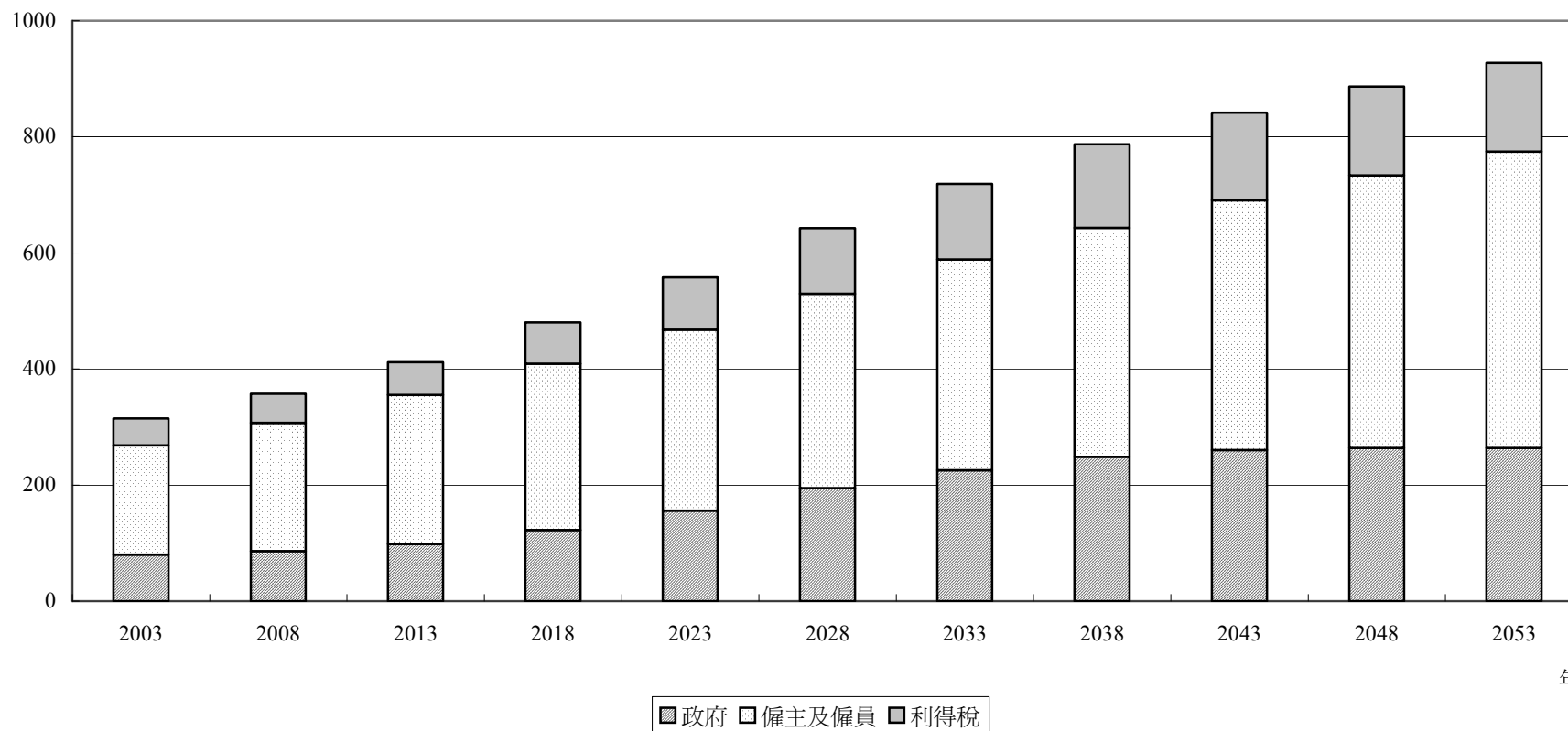
「三方供款」以外，建議加設「老年入息保障稅款」。有關稅款只向每年盈利超過一千萬元的企業收取，以利得稅的形式為整個方案提供額外資金，建立企業公民責任。以 2003 年計算，有關企業共需要繳交多 46 億利得稅，作為「老年入息保障稅款」，約等於增加多收 10% 的利得稅，或將利得稅稅率增加 1.75 個百分點。

〔E〕 供款比率

加入「老年入息保障稅款」後，三方供款的比例有所改變。政府、僱主、僱員、企業利得稅的比例大約是 3:2.5:2.5:2，預計供款的比例在未來五十年維持不變。圖六顯示方案乙中政府、僱主、僱員及企業為「老年入息保障計劃」供款的比例。

圖六：方案乙(3,000元方案)的政府、僱主僱員及利得稅供款金額(2003-2053，每五年)

億元 (HK\$)



4.6.3 部分預留資金

「老年入息保障計劃」的方案乙同樣利用未來二十年的窗口期，為整個計劃累積儲備。

加入「老年入息保障稅款」後，由 2003 年至 2023 年，計劃運作的首二十年，供款總數比要支付的為多，估計累積盈餘港幣 1,180 億元，作為計劃的「部分預留資金」。直至 2026 年，需要動用「部分預留資金」。「部分預留資金」的設立，令計劃持續運作五十年，超越 2038 至 2043 年的老年人口高峰期。

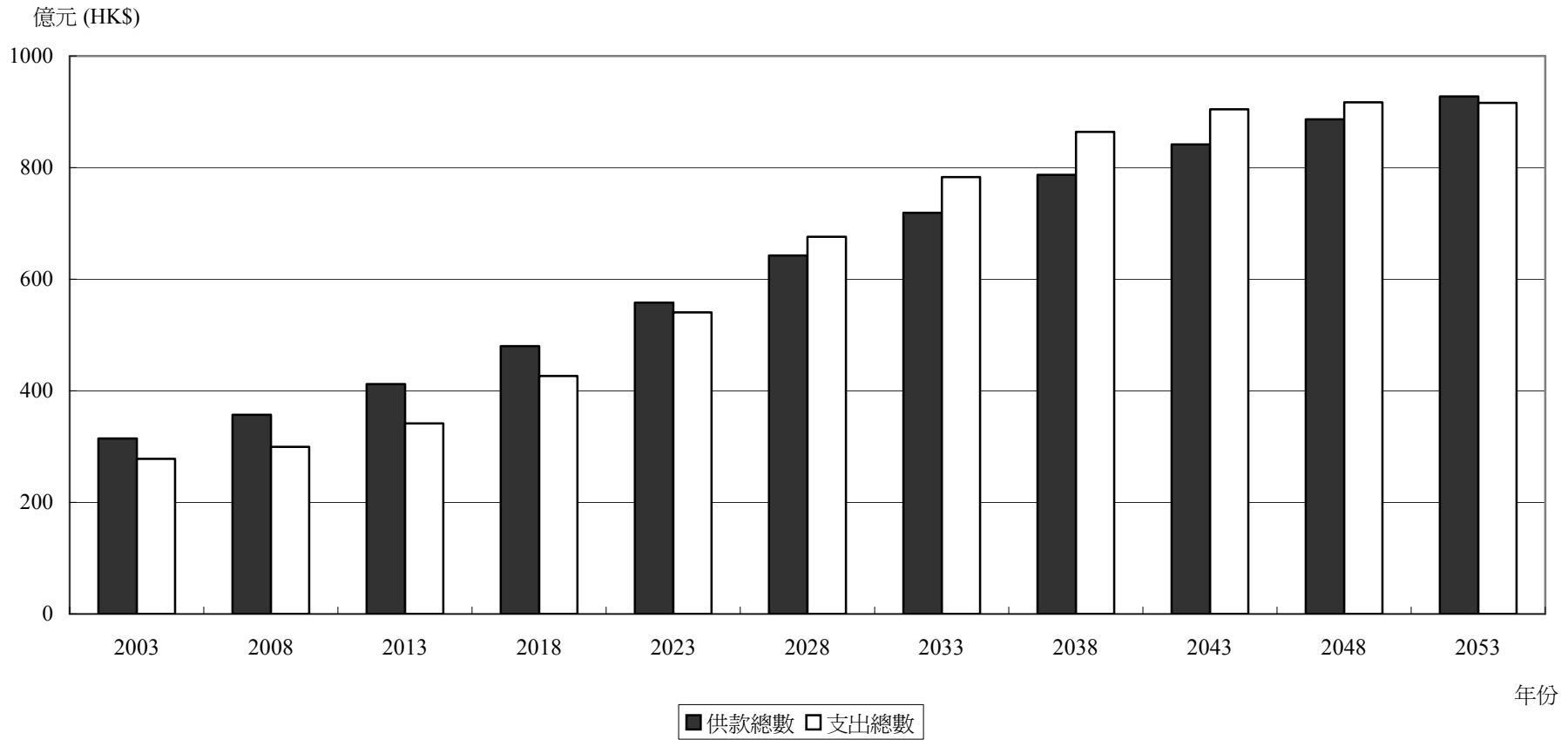
圖七顯示方案乙由 2003 至 2053 每五年的供款總數及支出總數，而圖八則顯示同期每五年的累積盈餘。

表二列出方案乙由 2003 至 2053 每五年的供款總數、退休入息保障金支出及盈餘。

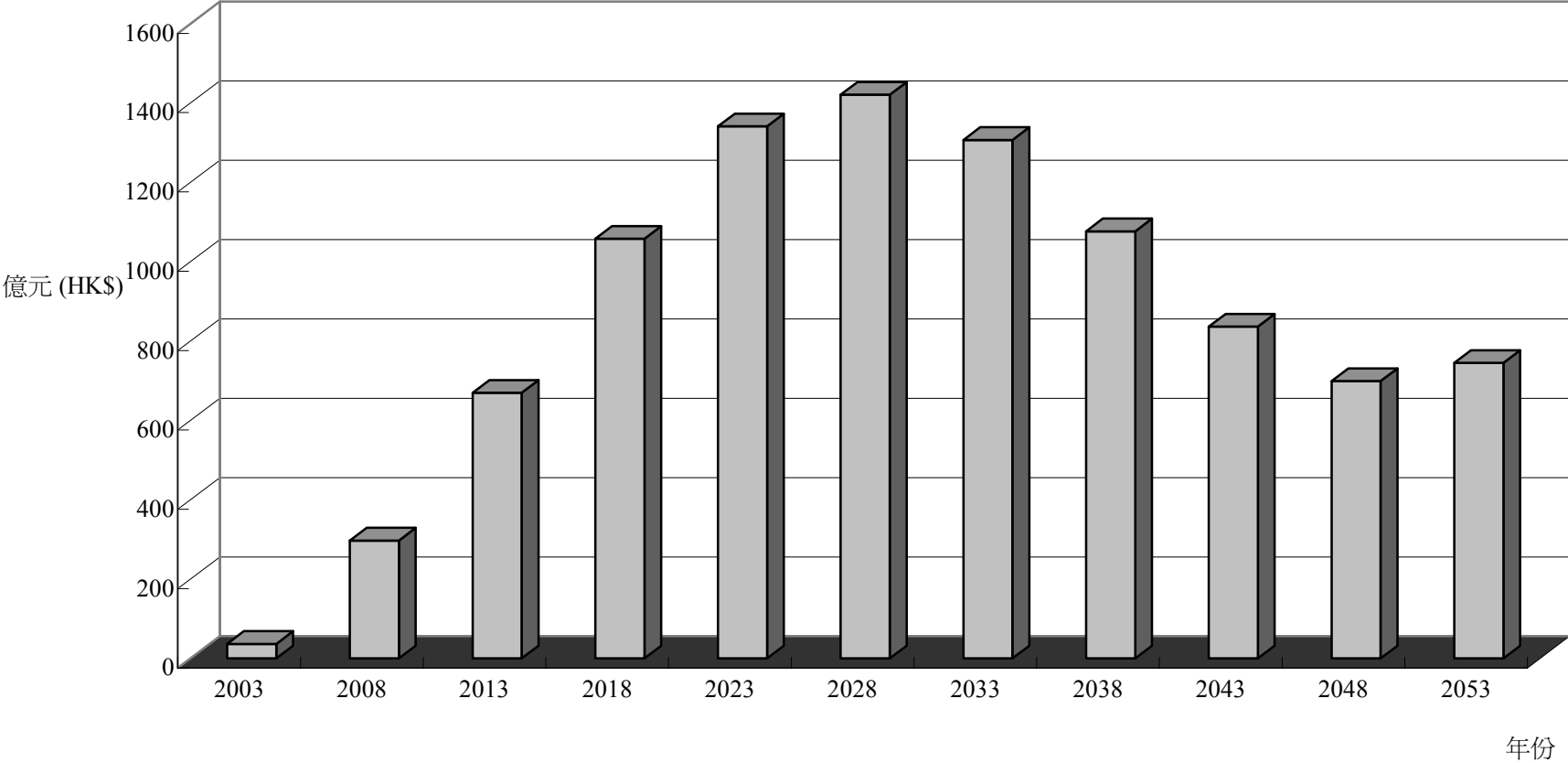
4.7 行政安排

方案實施後強積金及其他私營公積金計劃仍然運作，為減低對現時退休保障措施的改動及行政開支，建議「老年入息保障計劃」僱主及僱員供款的行政安排透過現時強積金的機制運作。另外，由於計劃在早年將有盈餘，建議成立信託基金管理及投資盈餘，用以應付以後的財政負擔。

圖七：方案乙(3,000元方案)的供款總數及支出總數比較(2003-2053，每五年)



圖八：方案乙(3,000元方案)的累積儲備(2003-2053，每五年)



表二：方案乙〔3,000元方案〕

年份	15-64歲人口 〔'000〕	長者數目 〔'000〕	資金來源〔億元〕				養老金支出 〔億元〕	剩餘 〔億元〕	累積儲備 〔億元〕
			政府	僱主及僱員	利得稅	總數			
2003	4,724.5	795.4	80.0	188.2	46.4	314.6	277.8	36.8	36.8
2008	5,002.0	857.0	86.2	221.0	49.9	357.1	299.3	57.8	297.5
2013	5,235.5	977.9	98.4	256.6	56.8	411.8	341.5	70.3	669.8
2018	5,265.6	1,220.8	122.8	286.2	71.1	480.1	426.4	53.7	1,058.1
2023	5,180.3	1,548.4	155.7	312.2	90.2	558.1	540.7	17.4	1,341.4
2028	5,015.6	1,936.3	194.8	335.2	112.7	642.7	676.2	-33.5	1,421.4
2033	4,897.0	2,242.9	225.6	363.0	130.5	719.1	783.2	-64.1	1,307.3
2038	4,797.0	2,473.4	248.8	394.3	144.0	787.1	863.8	-76.7	1,076.7
2043	4,718.4	2,590.0	260.5	430.2	150.7	841.4	904.4	-63.0	836.5
2048	4,643.5	2,626.0	264.1	469.5	152.8	886.4	917.0	-30.6	699.2
2053	4,555.3	2,622.9	263.8	510.8	152.7	927.3	916.0	11.3	745.1

4.8 對不同組別人士的影響

表三列出不同組別人士在現行強積金制度及兩個建議方案的制度下所提供保障的比較。首先，不論方案甲或乙都不會為僱主帶來額外的供款負擔。對於低薪僱員〔月入 4,700 元〕，假若他們將來不會領取綜援，實際工作 36 年，所獲提供的退休保障將有大幅增長。保障由 70 歲前每月約 860 多元的強積金儲蓄〔70 歲後連同高額高齡津貼共 1,500 多元〕增至方案甲的 2,900 多元，增幅約 2.4 倍〔70 歲後則為八成七〕或方案乙的 3,400 多元，增幅約 3.0 倍〔70 歲後則為增加 1.2 倍〕。

而對於一般僱員〔月入 10,000 元〕，他們的退休保障亦有所增加。保障由 70 歲前每月 3,600 元左右〔70 歲後連同高額高齡津貼共 4,300 多元〕增至方案甲的 4,300 多元，增幅一成八〔70 歲後則兩者相若〕或方案乙的 4,800 多元，增幅三成二〔70 歲後則為一成三〕。

對較高薪僱員〔月入 20,000 元或以上〕來說，所獲提供的保障減幅將是相對有限¹⁵——由 70 歲前每月 7,300 多元〔70 歲後連同高額高齡津貼共 8,000 元左右〕減至方案甲的 6,100 多元，少約一成六〔70 歲後少約兩成三〕或方案乙的 6,600 多元，少約百分之九〔70 歲後少約一成〕。

對於現時只領取高齡津貼的長者而言，他們的保障將會大幅調高，增幅將達兩至三倍。而現時領取長者綜援的 65 歲人士來說，他們的保障金額亦可望有超過一成的調升。

¹⁵ 相對於低薪及一般僱員，強積金及「老年入息保障計劃」現金入息佔較高薪僱員的退休儲蓄比例會較低，因此這方面的變動對他們的影響也會相對地較少。而且現時較高薪僱員多是年資較高年紀較大，由強積金計劃在 2000 年底實施起計，他們積累強積金的年期會較我們假設的 36 年供款年數短，因此「老年入息保障計劃」的實施對這批人士的影響亦會較我們所舉的例子為少。

表三：不同組別人士在強積金及「老年入息保障計劃」的比較

組別	強積金計劃	老年入息保障計劃	
		方案甲 (2,500 元方案)	方案乙 (3,000 元方案)
低薪僱員 (月薪\$4,700)	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$204,007, 65 歲後平均每月領取\$865 - 70 歲後每月領取高齡津貼\$705 - 每月總保障為 \$865-\$1,570 	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$102,004, 65 歲後平均每月領取\$433 - 「老年入息保障計劃」僱主供款共\$78,334, 65 歲後每月領取\$2,500 - 每月總保障為 \$2,933 	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$102,004, 65 歲後平均每月領取\$433 元 - 「老年入息保障計劃」僱主供款共\$78,334, 65 歲後每月領取\$3,000 元 - 每月總保障為 \$3,433
一般僱員 (月薪\$10,000)	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$868,117, 65 歲後平均每月領取\$3,680 - 70 歲後每月領取高齡津貼\$705 - 每月總保障為 \$3,680-\$4,385 	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$434,059, 65 歲後平均每月領取\$1,840 - 「老年入息保障計劃」供款\$333,336, 65 歲後每月領取\$2,500 - 每月總保障為 \$4,340 	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金積投資積累 \$434,059, 65 歲後平均每月領取\$1,840 - 「老年入息保障計劃」供款\$333,336, 65 歲後每月領取\$3,000 - 每月總保障為 \$4,840
較高薪僱員 (月薪\$20,000 或以上)	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$1,736,234, 65 歲後平均每月領取\$7,359 - 70 歲後每月領取高齡津貼\$705 - 每月總保障為 \$7,359-\$8,064 	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$868,117, 65 歲後平均每月領取\$3,680 - 「老年入息保障計劃」供款\$666,672, 65 歲後每月領取\$2,500 - 每月總保障為 \$6,180 	<ul style="list-style-type: none"> - 強積金投資積累 \$868,117, 65 歲後平均每月領取\$3,680 - 「老年入息保障計劃」供款\$666,672, 65 歲後每月領取\$3,000 - 每月總保障為 \$6,680
領取綜援長者 (65 歲或以上)	<ul style="list-style-type: none"> - 標準金額 (健全或 50% 殘疾), 每月領取 \$2,270 	<ul style="list-style-type: none"> - 「老年入息保障計劃」 (不包括房屋、醫療及長期護理等津貼), 每月 \$2,500 	<ul style="list-style-type: none"> - 「老年入息保障計劃」 (不包括房屋、醫療及長期護理等津貼), 每月 \$3,000
領取綜援長者 (60-64 歲)	<ul style="list-style-type: none"> - 標準金額 (健全或 50% 殘疾), 每月領取 \$2,270 	<ul style="list-style-type: none"> - 不變, 每月領取標準金額 \$2,270 	<ul style="list-style-type: none"> - 不變, 每月領取標準金額 \$2,270
領取高齡津貼長者	<ul style="list-style-type: none"> - 65-69 歲: \$625 - 70 歲或以上: \$705 	<ul style="list-style-type: none"> - 「老年入息保障計劃」, 每月 \$2,500 	<ul style="list-style-type: none"> - 「老年入息保障計劃」, 每月 \$3,000
僱主	<ul style="list-style-type: none"> - 為僱員強積金戶口供款 	<ul style="list-style-type: none"> - 無須增加供款 	<ul style="list-style-type: none"> - 無須增加供款, 但每年盈利超過一千萬的企業將多交 1.5% 利得稅, 作「老年入息保障稅款」

- 註：
1. 低薪僱員薪金為 2003 年非技術工人工資中位數，一般僱員薪金為 2003 年所有就業人士收入中位數，較高薪僱員薪金為現時強積金供款入息上限，在 2003 年入息超過此數者估計佔勞動人口約兩成。
 2. 我們假設薪金每年平實質增長率為 2.1%。
 3. 「老年入息保障計劃」供款率為僱員 2.5% 僱主 2.5%，強積金供款率下調至僱員 2.5% 僱主 2.5%。
 4. 「老年入息保障計劃」供款入息上下限與強積金相同。我們假設兩者按薪金增長而調整，即每年上調 2.1%。
 5. 積金局假設僱員供款期為 40 年不切實際，因忽略提早退休、失業、進修等情況，及大量婦女婚後離開勞動市場。我們假設從 25-64 歲的工作壽命，實際工作及供款年期為 36 年。
 6. 在 2003 年，出生時平均預期壽命。男性為 78.5 年，女性為 84.3 年。我們假設平均預期壽命為 85 歲。
 7. 我們假設強積金在僱員 65 歲前的每年平均實質投資回報率為 1.5%。
 8. 我們假設僱員 65 歲後將積存的強積金投資改為投保年金計劃，年數為 22 年，每年平均實質投資回報率為 1.0%。

表四根據 2003 年就業數字推算相對於現行強積金制度，在「方案甲」的制度下，在職人士在可獲保障金額方面的得失分佈如何。推算顯示，約六成七的在職人士在「老年入息保障計劃」下所得的個人收益多於現有強積金的收益〔如包括 70 歲後的高額高齡津貼，則降至約五成〕。比方說，一名低收入人士，假設他於 25 至 64 歲期間實際工作 36 年，起薪點每月 5,000 元，薪金實質年增 2.1%，至 65 歲時，在現有強積金制度下，估計每月可得 1,840 元收益〔70 歲後連高齡津貼共 2,545 元〕，在「方案甲」下，估計每月可得收益 3,920 元〔包括強積金及「老年入息保障計劃」現金入息〕。根據同樣估計，每月入息超過 14,000 元的人士，在「方案甲」下，退休保障收益可能會減少〔如高額高齡津貼也計算在內，打和點降至約每月入息 10,000 元〕。在 2003 年，每月入息超過 14,000 元的就業人士佔就業人口約三成三，而每月入息超過 10,000 元的則佔約五成¹⁶。

表四：強積金與「老年入息保障計劃」〔方案甲〕的比較

每月入息 〔25-64 歲期間，供款共 36 年，薪金年增 2.1%〕	強積金 退休後每月收益 〔斜體數字：包括 70 歲後每月領取高 額高齡津貼\$705〕	「老年入息保障計劃」 退休後每月收益 〔強積金+「老年入息保 障計劃」現金入息〕	盈虧 〔斜體數 字：包括 70 歲後每月領 取高額高齡 津貼\$705〕	佔就業人口百分比 〔2003 數據〕	
				不包括 高額高 齡津貼	包括高 額高齡 津貼
沒有就業入息	\$0 \$705	\$2,500	+2,500 +\$2,295	--	--
\$5,000	\$1,840 \$2,545	\$3,420	+1,580 +\$875	<\$14,000 ≈67%	<\$10,000 ≈50%
\$10,000	\$3,680 \$4,385	\$4,340	+\$660 -\$45		
\$12,000	\$4,416 \$5,121	\$4,708	+\$292 -\$413	<\$14,000 ≈33%	≥\$10,000 ≈50%
\$14,000	\$5,151 \$5,856	\$5,076	-\$75 -\$780		
\$20,000	\$7,359 \$8,064	\$6,680	-\$679 -\$1,384		

註： 1. 請參考表三註解所列各項假設。
2. 由於強積金計劃於 2000 年底實施，大部份 2003 年的就業人士積累強積金的預期年數將較我們假設的 36 年為少，因此在「老年入息保障計劃」實施的初期，實際受負面影響的就業人士將遠較我們估計的三成三〔不包括高額高齡津貼〕或五成〔包括高額高齡津貼〕為少。

¹⁶ 如採納「方案乙」，打和點約在每月入息 16,000 元左右〔如高額高齡津貼也計算在內，打和點約每月入息 13,000 元〕。在 2003 年，每月入息超過 16,000 元的就業人士佔就業人口約二成七，超過 13,000 元的佔約三成六。

4.9 計劃的優點與關注事項

4.9.1 方案甲的優點

〔A〕 政府

提供有效政策，協助政府控制長者福利開支，應付人口高齡化所帶來的挑戰。

〔B〕 長者

所有合資格的長者即時受惠，毋須等待「強積金」成熟。而且全民享有，毋須進行資產及入息審查，讓長者有尊嚴地生活。方案相等於一個「年金計劃」，每月為長者提供穩定的入息，直至終老。

〔C〕 市民

現行法例規定，僱主及僱員都需要為強積金或職業退休計劃供款；方案在不需要市民及僱主額外增加負擔的同時，提供更為全面的保障。包括對在職及非在職人士，例如家庭工作者、殘疾人士、散工、低收入人士及失業者等人士而言，大部份市民所得的個人收益多於供款。如家中有長者，長者可即時獲取入息保障金，減輕供養父母的經濟壓力，整個家庭受惠。

4.9.2 方案甲的關注事項

對於高收入而毋須供養父母的人士來說，他們退休後的收益減少，較可能反對方案。一些有信心強積金可獲高回報或者強調自由選擇的市民，亦可能會反

對。另外，需要縮減強積金，令金融市場資金減少，預期銀行、保險及金融界會對計劃有所保留。為實行方案，需要修改有關強積金的法例，可能引致法律訴訟。同時，可能引致未來社會不斷就退休金的金額水平、供款比率、基金表現等爭議。

4.9.3 方案乙的優點與關注事項

方案乙的情況大概與方案一相同，但長者可以獲得的現金入息水平調高，更接近基本生活水平，使長者免於挨餓受凍。

相反，供款比率的調整以及多交利得稅作「老年入息保障稅項」可能令商界產生分歧或作出反對，亦可能引致投資減少，影響經濟及就業。

結語

「老年入息保障計劃」合時可行

香港人口高齡化已經開始，預期這趨勢在未來五十年仍會持續，加上長者貧窮情況轉壞，令香港現時的退休保障制度能否保障香港市民退休後的生活水平，以及公共財政能否負擔將來長者福利開支，成為一個需要關注及研究的迫切性課題。社聯根據「全民保障」、「即時受惠」、「足夠水平」、「持續運作」及「全面配套」等五項原則，設計了這個利用部份強積金及政府長者社會保障開支注資的「老年入息保障計劃」，務求在不用增加政府、僱主及僱員財政負擔的情況下，保證所有長者們能獲得現金入息，維持基本生活水平，從而減低老年貧窮，減輕人口高齡化為公共財政所帶來的壓力。我們利用合理的假設，以數量模型衡量過 2,500 元及 3,000 元兩個現金入息水平後，相信「老年入息保障計劃」在技術上——特別是在收支平衡方面——是可行的，因此期望本報告所提建議能作為社會各界一個討論的起點及平台。

附件一

常見問題解答

[A] 長者

問 1：現在已經退休的長者，沒有就「老年入息保障計劃」作供款，是否可以享有計劃所提供的基本退休金？

答 1：「老年入息保障計劃」是一個「隨收隨付」的制度。計劃實行後，為每一位六十五歲或以上、合乎資格的長者提供基本退休金，所有長者即時受惠。換句話說，已經退休的長者，即使沒有就計劃作供款，亦應該享有退休保障。

問 2：現在領取綜援的長者，在「老年入息保障計劃」下，是不是完全沒有影響？

答 2：「老年入息保障計劃」將會取代六十五歲或以上的老年綜援的基本金額，主要的分別是：

- a. 「老年入息保障計劃」的現金入息將會取代綜援制度中的基本金額部分；
- b. 取消入息及資產審查，長者可以尊嚴地生活；
- c. 原本綜援制度的補助金及特別津貼將會被保留，如房屋及醫療津貼等。

問 3：部分已退休的長者，每個月都可以領取退休金，他們已經有退休保障了，是否仍然可以享有計劃所提供的基本退休金呢？

答 3：可以。只要是六十五歲或以上，已在港連續居住滿七年的永久居民，而現時通常在中國境內居住，而又未有領取政府長俸的長者，就有資格領取。

〔B〕 非在職人士

問 4：家庭工作者沒有參與就業市場，亦沒有就「老年入息保障計劃」作供款，是否可以享有計劃所提供的現金入息呢？

答 4：可以。只要是六十五歲或以上，已在港連續居住滿七年的永久居民，而現時通常在中國境內居住，而又未有領取政府長俸的長者，就有資格領取。

〔C〕 高薪人士／中產

問 5：本身已經有其它退休保障計劃的人士，對退休已經有足夠的準備，是否需要參與計劃及供款？有沒有損失？

答 5：計劃涵蓋所有參加強積金及其他認可的職業退休註冊計劃的僱員，因此，除了可享有長俸的公務員及部分獲豁免人士外，所有在職人士也需要參與計劃。僱主需為這些僱員供款，供款的每月入息上限則為二萬元。而僱員方面，月入少於 5,000 元的不需供款，而供款的每月入息上限亦為 20,000 元。有否損失視乎供款年期、薪金及強積金或公積金投資回報而定。假設強積金或公積金實質投資回報為每年 1.5%，工資實質增長為每年 2.1%，65 歲後將強積金投資改為投保年金計劃，年數 22 年，每年回報 1.0%，對一位工作壽命由 25 至 64 歲但實質工作及供款年數為 36 年的人士來說，如果他的月入超過 10,000 元〔13,000 元〕，他 70 歲後〔現時毋須審查可獲 705 元高齡高齡津貼〕的退休保障收益在方案甲〔方案乙〕下可能會減少。以上限月入 20,000 元為例，收益每月約少 1,300 多元〔800

多元〕。以 2003 年的就業數據作保守推算，假設所有就業人士實際供款 36 年，最多五成〔三成六〕的就業人口會受負面影響。

〔D〕 低薪人士／零散工友

問 6：從事「家務助理」工作或散工的人士，是否需要參與「老年入息保障計劃」，並就計劃作供款呢？供款的安排是怎樣的呢？

答 6：由於家務助理〔及其僱主〕現時不用為強積金供款，因此他們亦不用為「老年入息保障計劃」供款，只要他們將來符合有關的領取資格，亦可得到「老年入息保障計劃」的保障。但從事散工的人士，因他們需為強積金供款，因此僱主及僱員亦需為「老年入息保障計劃」供款。供款的安排與強積金供款安排相同。

〔E〕 政府

問 7：「老年入息保障計劃」是否會增加政府的長者福利開支呢？

答 7：政府供款來自高齡津貼及綜援中 65 歲或以上受助人的標準金額，並按老年人口增長而同步調整。由於綜援計劃的接受率〔take-up rate〕預計在將來會持續上升，因此政府在“老年入息保障計劃”方面的開支會較沒有「老年入息保障計劃」而需支付高齡津貼及綜援中 65 歲或以上受助人的標準金額的開支為低。「老年入息保障計劃」能協助政府控制長者福利開支。

附件二

技術備註

〔A〕 引言

社聯構思的「老年入息保障計劃」有以下特色：

- 所有居港連續滿七年的六十五歲或以上香港永久居民，如未有領取政府長俸，皆可從「老年入息保障計劃」每月得到現金入息¹⁷；
- 政府將長者綜援的開支〔房屋、醫療及長期護理津貼部份除外〕及高齡津貼開支轉作「老年入息保障計劃」供款，供款額按 65 歲及以上人口的增長率調整；
- 僱主及僱員強積金計劃或職業退休註冊計劃供款的一半轉作「老年入息保障計劃」供款；
- 「老年入息保障計劃」主要是一種「隨收隨付」計劃，但每年如有盈餘〔即供款多於發款〕，將撥入一個儲備基金，並作投資；如有虧損〔即供款少於發款〕，即可從儲備基金撥款補貼〕；
- [只限方案乙]向每年盈利超過一千萬元的企業徵收一項「老年入息保障稅款」的額外利得稅，用以彌補每月需要較方案甲多發的款項。

根據以上的計劃特色，香港大學統計及精算學系陳小舟博士為我們建構了量化模型，對通脹率、人口與薪酬及投資回報趨勢作合理假設，從而定出計劃的各主要變量——即供款、發款、盈虧及累積儲備——在 2003 年的起始值，並推算它們由 2004 至 2053 年期間的變化，用以衡量計劃的持續性。

¹⁷ 方案甲為每月 2,500 元，方案乙為每月 3,000 元。

〔B〕 有關通脹率的假設

本報告未有就通脹率作出任何的假設及推算。報告內所列的所有金額均以 2003 年價格水平為基準，任何金額的增長率均為實質增長率。

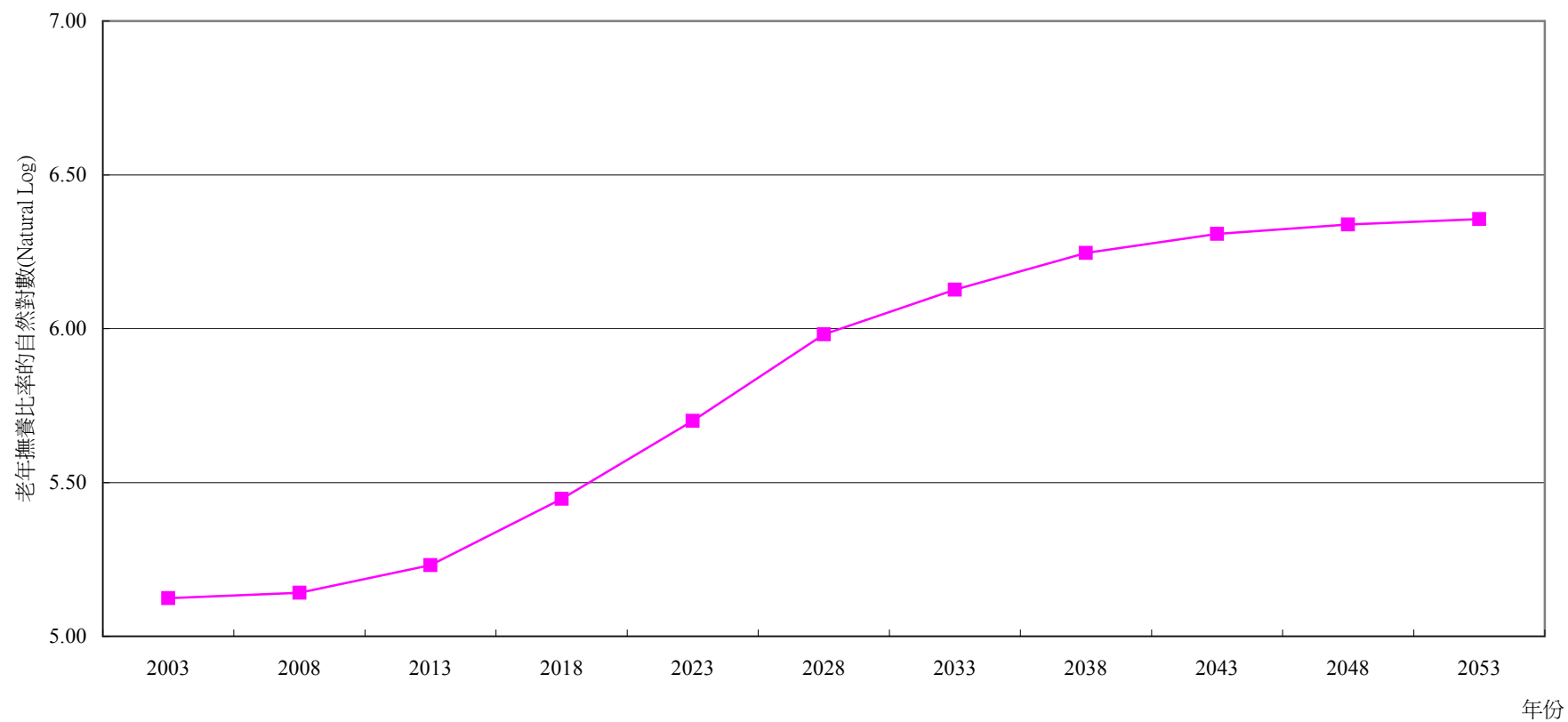
〔C〕 人口的假設及推算

2003 至 2033 年的人口數字為香港政府統計處〔2004a〕的推算。由於我們預計香港人口高齡化趨勢需在四十至五十年後才會扭轉，因此陳小舟博士依據香港政府統計處所用的假設，特別是總和生育率及淨遷移人數分別維持在每千名婦女平均生育 993 名活產嬰兒及每年 59,800 人的水平，推算香港 2034 至 2053 年的人口數字。圖九顯示老年撫養比率在 2003 至 2053 間預計的趨勢，可見老年撫養比率的升勢在 2003 年已開始加速，但升勢會在 2028 年左右開始放緩；在 2053 年後，老年撫養比率將趨向平穩。

人口的推算數字主要用作計算每年發款總額及供款總額。65 歲及以上人口數目直接影響可領取現金保障的人數。由於除年齡外，計劃亦有居港連續滿七年及沒有資格領取政府長俸的限制，我們估許在 2003 年符合資格的長者數目約是 65 歲及以上人口的九成七，即約 771,500 人，該年發款總額將為 231.5 億元〔2,500 元方案〕或 277.8 億元〔3,000 元方案〕。發款總額計算方法如下：

$$\text{發款總額} = \text{長者人口} * \text{符合資格的長者人口比例} * \text{每人保障金額}$$

圖九：老年撫養比率(2003-2053，每五年)



假設符合資格的長者人口比例在 2004 至 2053 年間保持不變，則往後每年的發款總額的實質增長率將與 65 歲及以上人口的增長率相同；即 2053 年的發款總額將分別為 763.3 億元〔2,500 元方案〕或 916.0 億元〔3,000 元方案〕。

長者人口的增長亦為政府供款部份的增長設定上限。我們估計在 2003 年政府供款——即相等於用於 65 歲或以上的綜援開支〔扣除房屋、醫療及長期護理津貼部份〕及高齡津貼開支——約為 80 億元，按長者人口增長率調整，2053 年的政府供款將增至 263.8 億元。

15-64 歲人口數目將影響工作人口數目，從而影響僱主及僱員的供款總額的增長。由於僱主及僱員的供款總額將為原本強積金及職業退休註冊計劃供款總額的一半，因此我們估計 2003 年僱主及僱員為「老年入息保障計劃」供款的總額將是 188.2 億元。假設僱主及僱員供款總額的增長只取決於 15-64 歲人口的增長及薪酬的增長¹⁸，僱主及僱員供款總額計算方法如下：

$$\begin{aligned} \text{僱主及僱員供款總額} &= \text{上年度僱主及僱員供款總額} * \\ &\quad [1 + 15-64 \text{ 歲人口增長率}] * [1 + \text{薪酬增長率}] \end{aligned}$$

假設薪酬平均每年增長 2.1%，則 2053 年的僱主及僱員供款總額將增至 510.8 億元。

¹⁸ 我們採用此假設來簡化了僱主及僱員供款總額的計算；如要更精確的計算，便需對勞動參與率及薪酬分佈等作推算。

〔D〕 薪酬及投資回報的假設

老年撫養比率在 2003 至 2053 年其間預計會不斷上升，因此在沒有實質薪酬增長的情況下，無論是方案甲或方案乙，「老年入息保障計劃」不能持續。回顧香港過去的薪酬增長趨勢，根據香港政府統計處數據¹⁹顯示，所有選定行業類別的就業人士實質平均薪金指數在 1983 至 2003 年間的平均每年升幅為 4.00%，在 1993 至 2003 年間的平均每年升幅為 3.04%，在 1998 年至 2003 年間的平均每年升幅為 3.05%。在不同的年期，經歷經濟循環的起跌，實質薪酬仍有可觀的增長。我們將實質薪酬增長率假設為每年 2.1%，一方面定得較為歷史水平保守，但另一方面卻足夠令計劃於 2053 年轉虧為盈，而累積儲備亦維持在一定水平。

同樣地，我們將累積儲備的實質投資回報率假設為每年 2.1%，與實質薪酬增長相同。與其他類似的基金比較，我們相信此回報水平亦屬合理。例如，外匯基金總投資回報率〔以美元計〕在 1993 至 2003 年間的平均回報率為 6.8%，同期綜合消費物價指數平均每年升幅為 2.0%，即實質回報率約 4.8%²⁰。

薪酬增長與投資回報相比，由於僱主及僱員供款佔每年發款的資金來源的大部份，因此在考慮計劃的持續性時，薪酬增長的假設便需要非常精確。當薪酬增長未能達到我們預期的每年 2.1% 時，例如只有每年 1.6%，估計計劃開支的打和點將往後推十多年，令投資回報需提升至每年 5.5%，或較原先假設高 162%，才能僅僅應付需要。相反，假設薪酬增長維持每年 2.1%，就算投資回報降低至每年 0.7%，計劃亦能剛好應付需要。

¹⁹香港政府統計處，2006b。《統計表：按行業類別劃分的就業人士實質平均薪金指數》，香港：香港政府統計處。2006 年 8 月 8 日下載自 <http://www.censtatd.gov.hk/showtableexcel2.jsp?tableID=023&charsetID=2>。

²⁰香港金融管理局，2004。《年報 2003》，香港：香港金融管理局。

〔E〕 有關「老年入息保障計劃稅款」的假設

由於方案乙的保障金額較高，估計就算在 2003 年政府供款及僱主及僱員供款已不足應付發款需要，因此提議向每年盈利超過一千萬的企業徵收「老年入息保障計劃稅款」的額外利得稅。我們所用模型假設每年所收的稅款，剛好足夠令每年計劃盈餘與方案甲的每年計劃盈餘相等。以 2003 年為例，需要稅款為 46.4 億元，約相等 2003 至 2004 年席利得稅稅收的一成左右，亦即利得稅稅率可能需要提高 1.75 個百分點。

〔F〕 就業人士預期工作年數及投資回報的假設

積金局假設就業人士供款期為 40 年不切實際，因忽略提早退休、失業、進修等情況，及大量婦女婚後離開勞動市場。我們參考了美國 Vocational Econometrics, Inc. 編製的 The New Worklife Expectancy Tables (2002)²¹，以健全〔沒有影響工作的殘疾〕男性於 25 歲時的預期工作年數〔即 36 年〕為我們香港就業人士預期工作年數的假設。

而就業人士的個人投資方面，我們假設強積金投資每年平均回報率為 1.5%，65 歲後所投保的年金計劃每年平均回報率則為 1.0%。這兩項回報率均較計劃累積儲備的投資回報率為低，原因在於數額較龐大的計劃累積儲備應可享有較低的行政及基金管理費用〔以百分比計〕，而且在分散投資下，可以同一風險水平獲得更高的回報。至於年金計劃投資回報率較強積金投資為低，原因在於年金計劃普遍較保守，以保本及提供穩定收入為投資目標。

²¹ 於 2004 年 8 月 10 日摘自 <http://www.vocecon.com/metrics/Worklife/worklife.htm>。

此兩項個人投資回報率亦對哪個入息水平在職人士得益有頗大影響。如將這兩項投資回報率定為 2.1%，即與計劃累積儲備的投資回報率相等，則〔2,500 元方案〕的打和點會由每月入息 14,000 元降低至 11,000 元〔計算高額高齡津貼在內的話，由 10,000 元降低至 8,000 元〕，而〔3,000 元方案〕的打和點會由每月入息 16,000 元降低至 13,000 元〔計算高額高齡津貼在內的話，由 13,000 元降低至 10,000 元〕。

表五總結不同變量的起始值及其增長路徑的假設。

表五：主要變量的起始值及增長路徑²²

變量	2003 年〔起始值〕	2004 至 2053 年增長路徑
65 歲及以上人口	約 795,400	2004 至 2033 年數字為香港政府統計處的推算；我們再依據香港政府統計處所用的假設自行推算至 2053 年 ²³ 。
15 至 64 歲人口	約 4,724,500	2004 至 2033 年數據為香港政府統計處的推算；我們再依據香港政府統計處所用的假設自行推算至 2053 年。
僱主及僱員供款額	約\$188 億 ²⁴	假設與 15 至 64 歲人口及薪酬一同增長 ²⁵ 。
政府供款額	約\$80 億 ²⁶	限定與 65 歲及以上人口同步增長。
發款額	約\$231 億 ²⁷	假設與 65 歲及以上人口同步增長 ²⁸ 。
儲備基金累積總額	約\$37 億	每年增長為該年供款額扣除發款額所得的餘額加上上年儲備基金所得的利息收入 ²⁹ 。

²² 所有金額以 2003 年價格水平計。

²³ 主要假設為總和生育率 = 0.993% 及淨遷移 = 59800 維持不變至 2053 年。

²⁴ 僱主及僱員供款額 = 〔原本強積金計劃供款額 + 原本職業退休註冊計劃供款額〕 * 0.5；估計原本強積金計劃及原本職業退休註冊計劃的合共供款額為原本強積金計劃供款額 * 1.21。

²⁵ 〔1 + 僱主及僱員供款額增長率〕 = 〔1 + 65 歲及以上人口增長率〕 * 〔1 + 薪酬增長率〕；假設實質薪酬增長率為約每年 2.1%。

²⁶ 政府供款額 = 原本有關 65 歲及以上受助者的綜援開支〔不包括房屋及長期護理津貼〕 + 原本高齡津貼開支。

²⁷ 發款額 = 每月\$2,500 * 12 個月 * 65 歲及以上人口 * 符合居港年期要求及未有政府長俸的長者人口比例；假設符合資格的長者人口比例為 97%。

²⁸ 假設在 2004 至 2053 年期間符合資格的長者人口比例不變。

²⁹ 假設儲備基金賺取每年約 2.1% 的實質投資回報。

香港社會服務聯會政策研究及倡議
老年入息保障計劃 報告書

- 督印人 ： 蔡海偉先生 香港社會服務聯會
- 研究及精算顧問： 陳小舟博士 香港大學統計及精算學系
- 研究助理 ： 陳羅欣小姐 香港社會服務聯會
 蔡偉康先生 香港社會服務聯會
- 設計 ： 正怡印刷有限公司
- 出版 ： 香港社會服務聯會
 香港灣仔軒尼詩道 15 號
 溫莎公爵社會服務大廈 13 樓
- 電話 ： 〔 852 〕 2864-2929
- 傳真 ： 〔 852 〕 2865-4916
- 電郵 ： council@hkcss.org.hk
- 網頁 ： <http://www.hkcss.org.hk>
- 出版日期 ： 2006 年 第一版第一次印刷 1000 本
- 國際書號 ： ISBN-962-8777-68-8
- 定價 ： 港幣 50 元正

版權屬香港社會服務聯會所有，凡轉載必須註明出處