



# 退休保障 全面支援



《施政報告》記者會  
2017年1月19日

## 簡介大綱

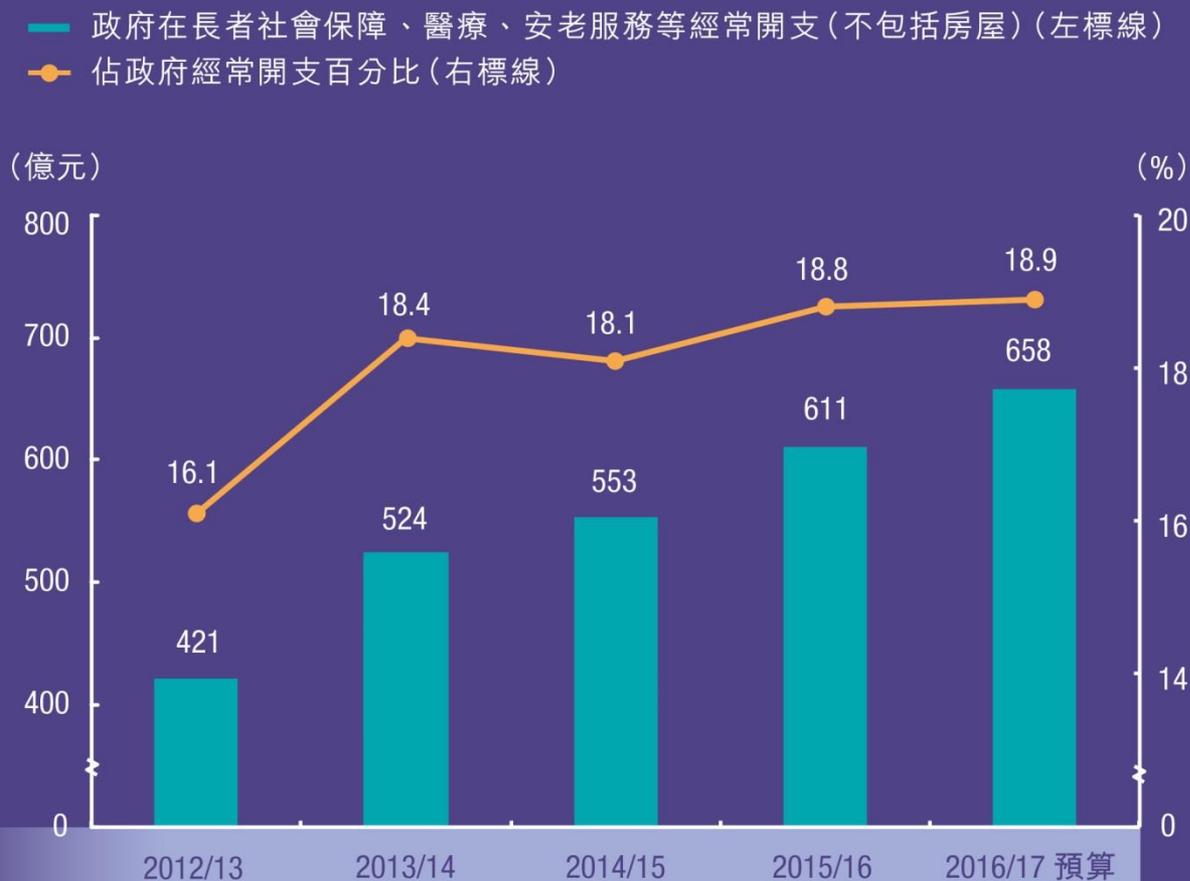
- ◆ 建議的精神
- ◆ 鞏固多支柱制度
- ◆ 優化多層社會保障支柱
- ◆ 更好照顧長者的醫療需要
- ◆ 改良強積金制度
- ◆ 支援長者管理投資
- ◆ 初步估算政府的財政承擔
- ◆ 下一步工作

## 建議的精神

- ◆ 政府自回歸以來首次處理這重要課題，提出一籃子切實可行的建議，對公眾和持份者意見作全面回應，亦反映政府在改善長者福祉方面的極大決心
- ◆ 現有退休保障制度四大支柱，互相補足，一籃子建議旨在強化各條支柱，發揮全面保障作用
- ◆ 全面的退休保障不應限於財政支援的層面。長者有不同的退休需要，部分人須倚靠社會保障，部分人只須一些生活補貼，其他人則能自給自足，因此要透過針對性措施切合不同情況長者的需要
- ◆ 一籃子建議結合相關決策局的跨專業協作，提供適切到位的服務，為退休長者提供更全面的保障
- ◆ 建議的優化措施是社會可承擔、財政上可持續和不會為其他退休保障支柱帶來負面影響
- ◆ 建議在改善僱員保障的同時，亦顧及僱主負擔能力、維護勞資關係，和考慮香港整體競爭力

# 加強長者支援是本屆政府的施政重點， 長者經常開支過去4年增長可觀達56%

退休保障 全面支援  
Full Range of Support for  
Retirement Protection



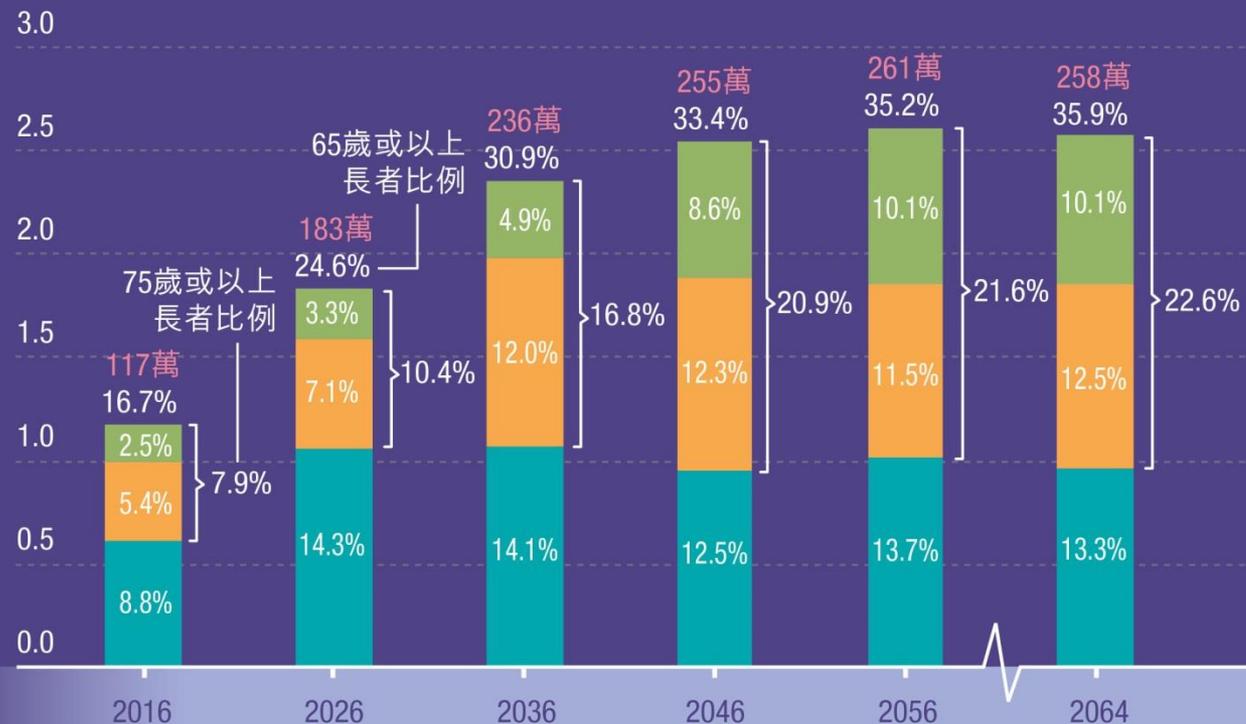
資料來源：相關政策局

# 為應對人口老化，社會整體須為退休保障作進一步投資

退休保障 全面支援  
Full Range of Support for Retirement Protection

## 未來20年人口急速老化，75歲或以上長者升幅尤為明顯

人口（以百萬計）



註：2016年以後為推算數字

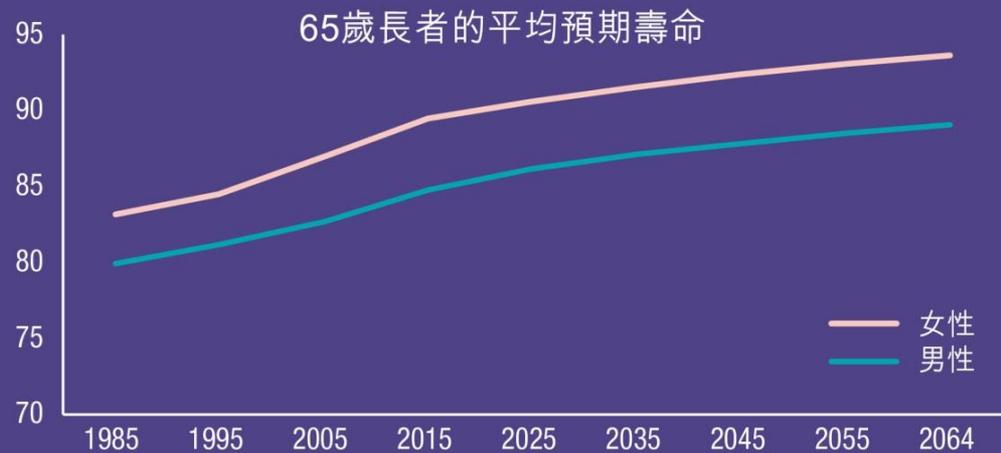
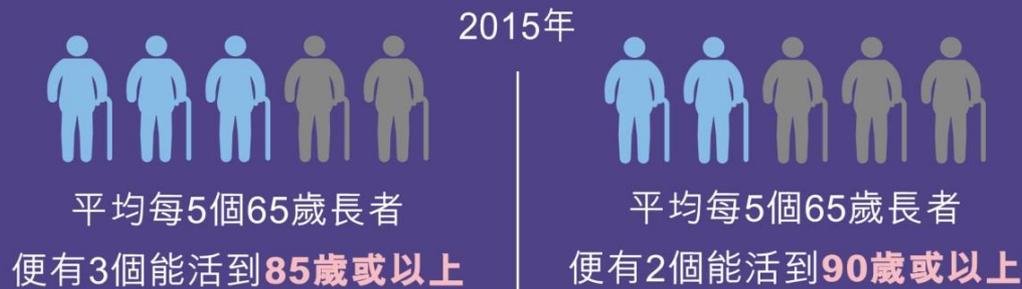
由於進位關係，個別數字加起來可能與總數有出入

資料來源：政府統計處



# 為應對人口老化，社會整體須為退休保障作進一步投資(續)

平均壽命延長，退休生活可長達二、三十年



註：2015年以後為推算數字

資料來源：政府統計處

# 奉行世界銀行倡議的多支柱制度

退休保障 全面支援  
Full Range of Support for  
Retirement Protection

- ◆ 現行多支柱制度強調共同承擔和多元渠道相輔相成



# 奉行世界銀行倡議的多支柱制度(續)

退休保障 全面支援  
Full Range of Support for  
Retirement Protection

- ◆ 除財政支援外，政府亦非常重視為長者提供適切到位的服務



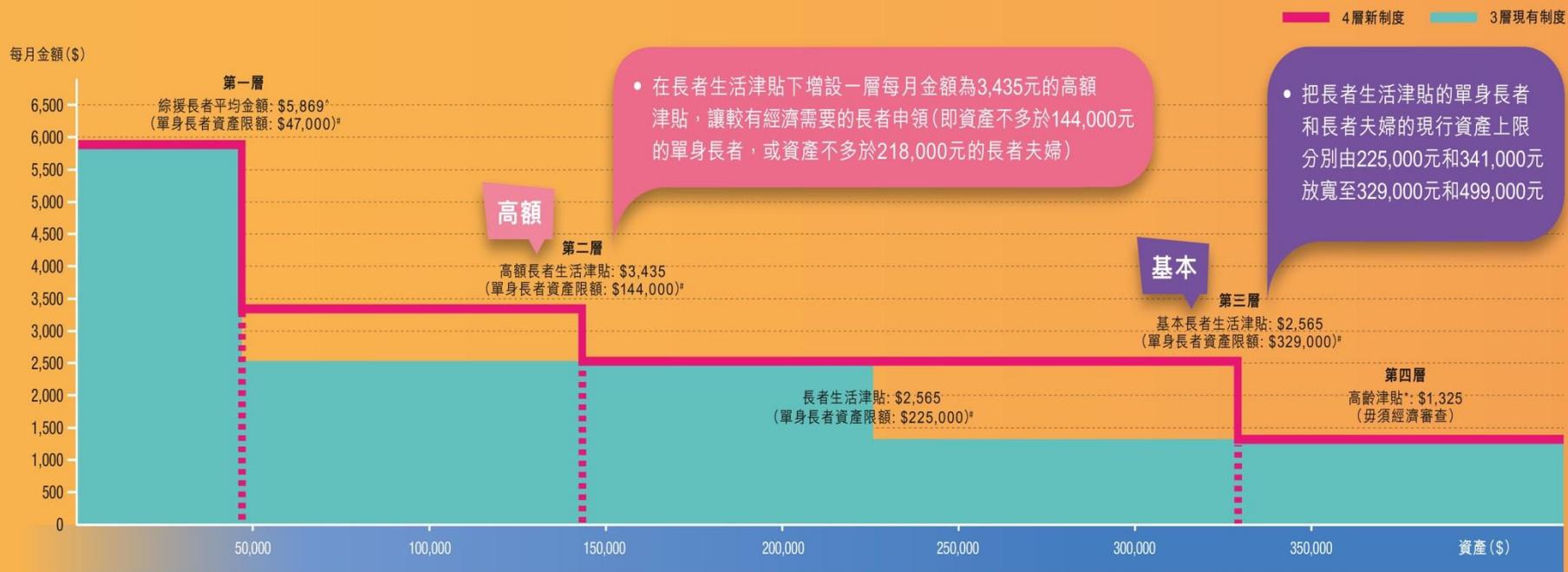
## 奉行世界銀行倡議的多支柱制度(續)

- ◆ 為期六個月的「退休保障 前路共建」公眾參與活動在去年6月底結束。經諮詢公眾，我們認為應沿用多支柱的退休保障制度，並在確保制度在可持續和可負擔的前提下，改善每根支柱
- ◆ 優化措施的方向包括-
  - 優化社會保障支柱，以充分發揮補底作用
  - 改善公共服務支柱，特別要協助長者應付醫療開支
  - 改良強積金支柱，讓僱員獲得最大保障
  - 建構更穩固的個人儲蓄支柱，研發金融產品，讓長者善用資產，以增加退休後投資收入的穩定性

- ◆ 從兩方面優化「長者生活津貼」 -
  - 增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者，即資產不多於144,000元的單身長者，或資產不多於218,000元的長者夫婦，提供每人每月3,435元的高額津貼(金額等同於綜援健全/殘疾程度達50%的長者受助人的標準金額，較現行長者生活津貼金額(由2017年2月1日起為\$2,565)高出約三分之一)
  - 放寬現行津貼的資產上限以惠及更多有經濟需要長者，單身長者的資產上限由2017年2月1日生效的225,000元上調至329,000元，長者夫婦的資產上限由341,000元升至499,000元
- ◆ 兩項措施在實施首年可望惠及約50萬名長者(或約4成長者人口)，每人每年領取多於3至4萬元
- ◆ 連同綜援和毋須經濟審查的高齡津貼和傷殘津貼，經強化後的社會保障支柱可望在實施首年覆蓋約91萬名或約74%的長者

# 優化多層社會保障制度 為有需要長者提供更佳保障

退休保障 全面支援  
Full Range of Support for  
Retirement Protection



註: (#) 另設家庭 (綜援) 或夫婦 (長者生活津貼) 的資產上限  
(A) 按粗略估算, \$5,869為2016年60歲或以上單身綜援受助人每月平均綜援金額  
(\*) 高齡津貼適用於年滿70歲的長者

## 優化社會保障支柱(續)

### 綜援

- ◆ 在保留綜援以家庭為申請單位的規定下，建議取消獨立申請長者(例如與子女分開居住的長者)的親屬須就他們有否向長者提供經濟援助提交聲明(俗稱的「衰仔紙」)的安排。有關資料只須由長者提交
- ◆ 建議將領取長者綜援的合資格年齡由 60歲提高至65歲，配合人口政策延遲退休年齡的方向。新政策實施前，正領取綜援的60至64歲長者將不受影響

## 更好照顧長者的醫療需要

- ◆ 建議讓較年長和較有經濟需要的長者生活津貼受惠人，即75歲或以上而單身長者資產不多於144,000元，或長者夫婦資產不多於218,000元，免費使用公立醫院及診所服務，首年實施時14萬名長者將因而受惠
- ◆ 建議將長者醫療券的受惠年齡由70歲降低至65歲，首年實施時讓額外約40萬名長者每年獲得2,000元的私營基層醫療費用
- ◆ 由2017-18年起向醫院管理局整體增撥20億元經常撥款，改善長者和其他人士的醫療服務，並縮短輪候時間。衛生署長者健康中心和外展隊伍的服務亦會加強

# 長者享有的資助福利

- ◆ 長者按需要獲發現金津貼，大部分政府服務惠及所有長者



## 現行制度

- ◆ 遣散費/長期服務金(長服金)的四大功能 —
  - 為被解僱的僱員提供財政紓緩
  - 在非因裁員或本身犯錯的解僱情況及三個「非自願」辭職情況下(年老、健康理由或在職期間身故)對長期服務的僱員提供補償
  - 提供解僱保障
  - 提供退休保障
- ◆ 最低年資要求 — 遣散費(2年)；長服金(5年)
- ◆ 遣散費/長服金計算方法一樣 —
  - 最後一個月工資 x 2/3 (即66.7%) x 服務年資
- ◆ 會計規則要求企業須就長服金責任作出撥備，在損益表內會列為開支，可在計算稅項時扣稅，毋須以資產作抵押

## 「對沖」安排背景

- 「對沖」安排源自《僱傭條例》，與遣散費(1974)和長服金(1986)同時引入，早於強積金制度的實施。相關條文容許僱主以按僱員服務年資支付的酬金或職業退休計劃供款抵銷遣散費/長服金開支

2014和2015年「對沖」申索個案

年份	因「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
2014	30.06億元	45 400	15 600 (5.7%)	192,800元	43 500 (1.7%)	69,200元
2015	33.54億元	47 300	14 400 (5.2%)	233,000元	45 300 (1.8%)	74,100元

註：括號內數字為涉及「對沖」安排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

- 1995年通過的強積金條例，容許僱主以強積金僱主供款部分的累算權益抵銷遣散費/長服金開支。對受「對沖」影響的僱員來說，平均94%的僱主供款累算權益被提取，當中67%的僱員更被提取了全部僱主供款累算權益
- 在不少「對沖」個案中，僱主的強積金供款累算權益不足以全數支付遣散費/長服金，僱主須補貼餘額。根據積金局2014和2015年資料，平均而言，僱主供款累算權益能抵銷應付遣散費/長服金總額的83%，餘下17%僱主須另行支付

## ◆ 取消「對沖」的指導原則

- 取消「對沖」應不設追溯期
- 需在僱主的承擔能力和僱員的權益之間取得平衡
- 政府在財政上會作出可見承擔，但涉及公帑的開支應有上限和時限
- 不被《強制性公積金計劃條例》或其他法定退休計劃所涵蓋的僱員，由於現時不受取消「對沖」的安排所影響，他們的遣散費/長服金權益會繼續依據現時法例規定處理和計算，不會受到影響
- 任何政策改變應盡量避免產生與政策預期效果不符的後果，例如衍生道德風險、令勞資關係惡化，以及引發大規模裁員潮等

## 改良強積金制度-逐步取消「對沖」安排(續)

### ◆ 建議逐步取消「對沖」的三大元素—

- 第一，從一個未來的日子（實施日期）起，取消「對沖」安排，不具追溯力，並設立「豁免」安排
- 按「豁免」安排，當僱主日後須支付遣散費/長服金，可以實施日期前的強積金僱主供款部分的累算權益及這些權益日後的回報，「對沖」實施日期前受僱期所引致的遣散費/長服金。此部分遣散費/長服金繼續按現行法例計算，即—

實施日期前最後一個月工資  $\times 2/3$ （即66.7%） $\times$  服務年資

## 改良強積金制度- 逐步取消「對沖」安排(續)

### ◆ 建議逐步取消「對沖」的三大元素(續) —

- 第二，自實施日期起受僱期所引致的遣散費/長服金，不能以強積金供款累算權益作「對沖」，須由僱主另行支付。考慮到遣散費和長服金部分功能與強積金制度重疊，因此降低此受僱期所引致的遣散費/長服金款額，由目前每服務滿一年可獲每月工資的三分之二作為補償，下調至每月工資的一半，即計算方法會修改為 —

**最後一個月工資 x 1/2 (即50%) x 服務年資**

(即僱員服務滿兩年如遭解僱會得到一個月工資作補償)

◆ 建議逐步取消「對沖」的三大元素(續) —

- 第三，為協助僱主，尤其是中小企，政府會在建議實施後的十年內，以發還形式向僱主提供補貼，分擔部分自實施日期在沒有「對沖」的情況下僱主須付的遣散費/長服金開支，於第11年起由僱主全數承擔

實施日期後的年份	僱主淨支付部分 (按每月工資的比率)	政府向僱主發還的補貼 (按每月工資的比率)	整體遣散費/ 長服金 (按每月工資的比率)
1	25%	25%	50%
2	25%	25%	50%
3	30%	20%	50%
4	30%	20%	50%
5	35%	15%	50%
6	35%	15%	50%
7	40%	10%	50%
8	40%	10%	50%
9	45%	5%	50%
10	45%	5%	50%
11	50%	-	50%

# 新舊制度對僱主和僱員有什麼分別？

退休保障 全面支援  
Full Range of Support for Retirement Protection

- ◆ 假設僱員在實施日期前受僱3年，並在實施日期3年後被解僱，每月工資15,000元在6年受僱期內維持不變，若不計及強積金供款的投資回報，僱員及其僱主在新舊制度下的情況—



# 新舊制度對僱主和僱員有什麼分別？(續)



- ◆ 「豁免」安排加上政府補貼能減輕對企業的影響。受影響企業在頭幾年的額外財政負擔將大幅減少 -

實施日期後的年份	估計對僱主的整體額外開支	估計額外開支佔全港總薪酬開支百分比
1	1.11 -1.47億元	0.01-0.02%
5	14-19億元	0.2%
11	40-49億元	0.5-0.6%

- ◆ 企業會因應自身情況採取不同應對策略。有了「豁免」安排加上政府補貼，相信大部分行業大致上可應付新措施對成本的影響

## 政府對強積金的願景

- ◆ 今年4月推出「預設投資策略」，回應「收費高、選擇難」的問題
- ◆ 委託積金局就建立「積金易」或eMPF中央電子平台與業界作進一步討論，將強積金計劃的行政程序標準化、簡化和自動化，進一步降低成本，為「全自由行」鋪路。政府會全力支持這些工作
- ◆ 長遠目標是實施「全自由行」，最終達致「一人一戶口」，每位僱員將強積金累算權益集中在一個強積金戶口，更有效管理自己的退休儲蓄

## 支援長者管理投資

- ◆ 政府會研究公共年金計劃的可行性，探討能否由公營機構營運終身年金計劃，協助長者將一筆過資產轉化成每月穩定的退休收入，從而減少不確定性
- ◆ 亦會研究增加備受長者歡迎的銀色債券的發行量和延長年期，並鼓勵金融界多研發退休相關的投資產品

# 初步估算政府的財政承擔

措施	初步估算未來10年 開支或減少收入 (億元)	初步估算實施後 首年受惠人數
長者生活津貼增加一層高額津貼 和放寬現行津貼資產上限	755.7	約50萬名長者
降低長者醫療券合資格年齡	118.6	約40萬名長者
讓領取長者生活津貼中較年長和 較有經濟需要人士免費接受公營醫療服務	31.3	約14萬名長者
政府在取消「對沖」過渡期提供補貼	62.2	-
因長服金撥備作扣稅開支 而少收稅款的最高款額	179.6	-

\*未來十年額外政府經常開支估計平均每年超過90億元，一筆過開支60億元。

## 下一步工作

- ◆ 獲立法會撥款批准後，盡早落實優化長者生活津貼和醫療有關的建議
- ◆ 在未來三個月就逐步取消強積金「對沖」安排，與商界、勞工界、強積金受託人和相關諮詢委員會深入討論，並於今年6月底前提交行政會議決定
- ◆ 展開公共年金計劃的可行性研究

完