

香港添马添美道 2 号
政府总部西翼十楼
劳工及福利局 (退休保障公众参与活动)

智经研究中心就退休保障咨询文件提交意见书

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。面对严峻的人口高龄化挑战，以及考虑到现时数十万贫困长者的迫切需要，智经认同退休保障与长者贫穷问题息息相关。智经本着以人为本，营造关爱社会的理念及原则，认为资源需合理分配，确保社会可持续负担；而政府、雇主、雇员亦需共同承担，以加强社会凝聚力。政府同时应加强公众教育，鼓励市民尽早为退休生活做好准备，一方面为有需要长者提供更佳的支持，另一方面思考如何为将来的世代建立稳健的退休保障。智经深入研究香港现行退休保障措施的优劣，参考海外经验，致力以理性态度提出具策略性的政策建议，为香港整体和长远发展出谋献策。就政府退休保障咨询文件的问题，智经提出务实和客观的建议，详情请见下文。

问题 1

在资源有限的情况下，处理长者贫穷问题是改善退休保障的首要目标之一。为有效改善长者贫穷情况和确保制度的可持续性，我们应采纳「不论贫富」原则，向所有长者，提供划一金额的援助，抑或沿用「有经济需要」原则，集中资源向有需要长者增加援助，让他们得到足够保障？理据为何？要应付「不论贫富」方案的庞大开支，加税或开征新税项将无可避免。你是否愿意承受这些额外的税务负担？

智经认为向所有长者提供划一金额的援助（即「不论贫富」原则），不符合现行各项社会福利措施，集中资源为有经济需要人士提供援助的原则。为了确保有限的公共资源得到合理分配，智经认为有必要设立入息及资产审查。审查制度一方面能以客观机制识别有需要的人士，按他们的经济情况提供适切的支持，另一方面可确保公帑用得其所，为公共财政支出作更好的长远规划。

向所有长者提供划一金额的援助，必须解决财政的可持续负担性，长远而言，恐怕加重香港公共财政压力。智经建议政府设立金额按长者的入息及资产调整的「公共退休金」，取代现时的长者生活津贴及高龄津贴，而公共退休金受助人不可同时领取综援。有关「公共退休金」的财政安排，政府可将综援计划中 65 岁或以上受助人的标准金额开支、长者生活津贴及高龄津贴的开支预算划作「公共退休金」之用，并因应每年长者人口及物价变动调整有关金额。对比现有计划，政府的经常性开支不会因实施「公共退休金」而有所增加，所以不会对政府造成额外负担。另外，为提高计划的可持续负担性，并显示政府对长者退休保障的承担，政府可在计划开始时一次过注资\$100 亿作为启动基金。

我们认为劳资双方可分别按雇员入息的1%为「公共退休金」作出供款，并参考现时强积金的安排，设定供款入息上下限¹。这既能增强资金来源的稳定性，更可体现政府、雇主及雇员三方共同承担的理念。视乎「公共退休金」的实际收支和结余状况，政府可考虑调整雇主及雇员的供款比率。

问题 2

扶贫委员会识别了四个值得关注的组群，分别是：

1. 正领取例如长者生活津贴等援助但仍报称有经济需要的贫穷长者；
2. 低收入人士，特别是因收入低而无须作出强积金雇员供款及受「对冲」安排影响的人士；
3. 非在职人士；以及
4. 「高资产、低收入」的长者。

你认为还有其他组别须要社会关注吗？

智经认为除了以上四个组群以外，政府亦须关注以下组别的需要：

1. 符合资格申请综援但未能受惠的长者；以及
2. 将在未来 20 年逐步退出劳动市场的 45 至 64 岁人士和正值壮年的年青人

¹ 强积金计划设有最低有关入息水平，入息少于该水平（现时为每月\$7,100）的雇员及自雇人士无须供款，以减轻较低收入雇员及自雇人士的财政负担。另外，为免较高收入人士作出过高的强制性供款，让他们有较大的弹性作退休安排，强积金计划亦设有最高有关入息水平（现时为每月\$30,000），即每月供款上限为\$1,500。

符合资格申请综援但未能受惠的长者

部分有经济需要的长者，可能受制于申请资格准则严格的限制而未能得到最适切的援助，他们或只能受惠于长者生活津贴。

此外，综援及公共福利金计划的申请单位分别为家庭及个人，而有关经济审查则分别以家庭及个人 / 夫妇为单位，两者的差异会影响计划之间的连贯性，导致部分长者未能受惠于合适的计划。具体来说，假若因为某些原因，例如家人无力供养长者或长者与家人关系不和，长者希望独立申请综援，但基于面子或道德压力，其子女不愿意作「不供养父母的声明」（俗称「衰仔纸」），长者便不能独立申请综援。

另一方面，综援的负面标签效应亦窒碍了有需要的长者申请援助。不同的调查及媒体报道亦指出市民普遍秉持自食其力的传统信念，视接受社会福利为依赖的表现。²

智经明白综援申请以家庭为单位，旨在鼓励家庭成员互相扶持，并避免子女将照顾父母的责任转嫁政府，但我们认为政府应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。

将在未来20年逐步退出劳动市场的45至64岁人士和正值壮年的年青人

45至64岁人士占整体人口的比例约三分之一，他们在未来20年将逐步退出劳动市场，引领香港进入人口高龄化的高峰期。然而届时他们享有与职业相关退休保障的支持仍十分有限，智经建议从多方面，例如巩固强积金制度及鼓励自愿性储蓄等，优化现存措施，并配合其他支柱，逐步建立完善、整全及稳健的退休保障制度。其中巩固强积金制度及鼓励自愿性储蓄的建议对正值壮年的年青同样重要，好让他们透过工作时的储蓄，作复息滚存，为退休生活累积充裕的资金。有关建议，可参考问题4及5。

² 樂施会的一项调查显示，541名60岁或以上的受访者中16.9%正領取综援，12.7%合资格領取综援，但却未有申領（即合资格領取综援的长者中，约四成未有申領），当中约八成表示无意申请综援。从未申请综援而无意申请者主要表示因获得子女供养及希望自力更生而不申请综援。数据来源：樂施会，《关于未有領取综合社会保障援助的贫穷长者生活、健康状况及其对社会保障态度的政策文件》，2010年，网址：http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_8814tc.pdf

问题 3

目前 73% 的长者正受惠于不同的社会保障项目，包括综援、长者生活津贴、伤残津贴和高龄津贴。如要加强零支柱的扶贫功能，我们应否透过引入「有经济需要」方案，在长者生活津贴下增加一层援助金额予较需要援助的长者？怎样识别这些较需要援助的长者？资产限额应定在哪个水平？哪个水平的援助金额才是足够？

智经认为即使在长者生活津贴上增加一层援助金，仍未能让处于长者生活津贴、或新增一层援助金资格限额边缘的人士得到最理想、最公平的援助。我们在问题 1 提出设立「公共退休金」，取代现时的长者生活津贴及高龄津贴。「公共退休金」按长者的入息及资产情况厘订援助金额，改善他们的生活质素，并确保有限的公共资源得到合理分配。

有关公共退休金的具体建议如下：

申请资格

参考长者生活津贴，申请人（以个人为单位）必须年满 65 岁、已成为香港居民最少七年，以及在紧接申请日期前已连续居港最少一年³。至于入息及资产定义，亦可与长者生活津贴看齐。另外，为了避免同时向同一长者发放双重福利，受助人不可同时领取综援或伤残津贴。

援助方式及金额

参考现时单身健全长者的综援入息及资产限额和标准金额，智经建议每月总入息不多于 \$5,000 及资产不多于 \$50,000 的长者每月可领取 \$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 \$0.005⁴，并以较低所得金额为准⁵，另设下限为 \$1,235（即现时高龄津贴的金额⁶）。⁷ 简单而言，「公共退休金」为所有 65 岁或以上的长者而设，并按长者不

³ 有关连续居港最少一年的定义及领款期间的离港宽限均可参考长者生活津贴的规定。

⁴ 有关援助的入息调整幅度较综援计划下豁免计算工作入息的安排宽松，以降低计划中减少工作意欲的因素，而资产调整幅度则参考每 \$1 可转换至约 \$0.005 的终身年金。

⁵ 举例来说，假设一位长者的每月入息为 \$6,200，并拥有 \$90,000 资产。按入息计算，其每月可领取的「公共退休金」为 \$2,800，即 $\$3,200 - (\$6,200 - \$5,000) \times 0.333$ ；而按资产计算，其每月可领取的「公共退休金」为 \$3,000，即 $\$3,200 - (\$90,000 - \$50,000) \times 0.005$ 。以两者所计算得出较低的金額为准，该名长者每月可领取的「公共退休金」为 \$2,800，较现时长者生活津贴的 \$2,390 高约 17%。

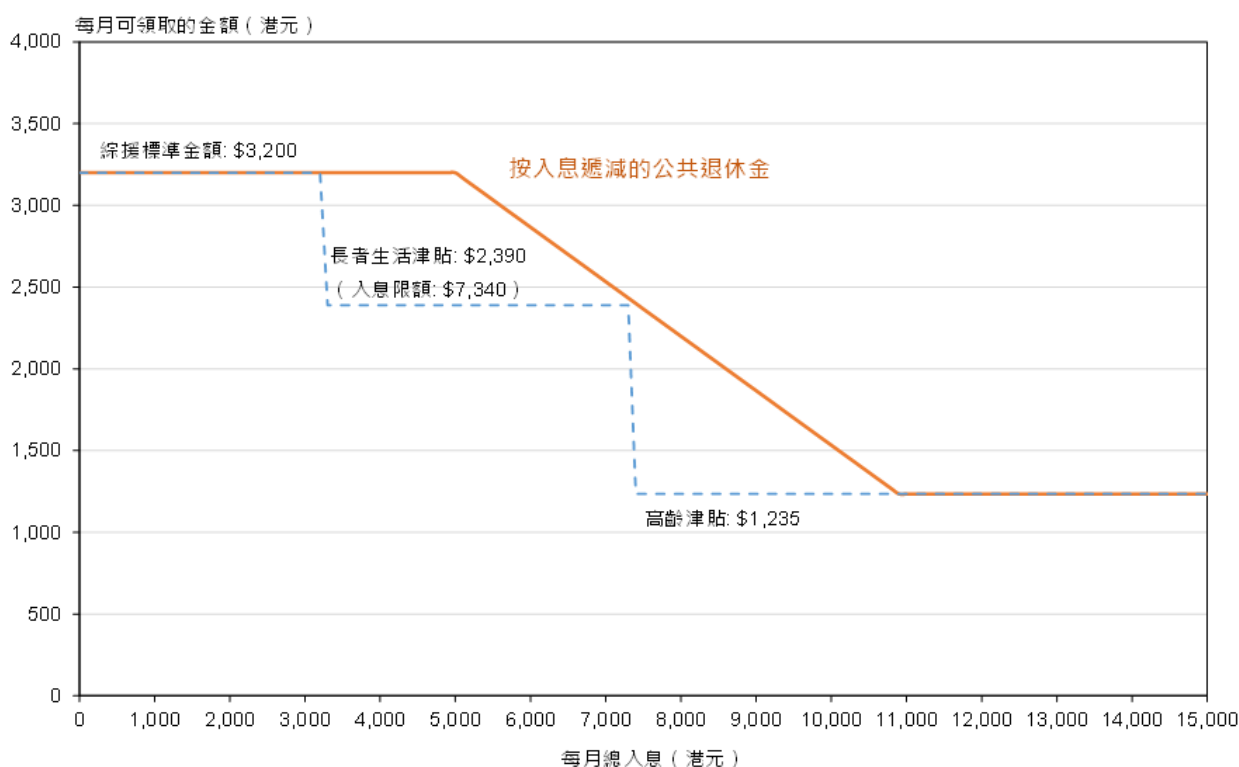
⁶ 为确保有限的公共资源得到合理分配，可要求入息或资产水平高达申领「公共退休金」金额下限的人士须年满 70 岁才可领取（即与现时高龄津贴的年龄规定看齐）。

⁷ 「公共退休金」参考澳洲的高龄养老金计划（Age Pension）。该计划旨在为收入及资产匮乏的长者提供基本入息支持，使他们在退休后维持可接受的生活水平。除了年龄及居住年期规定外，高龄养老金计划亦设有经济审查，并按长者的入息及资产情况厘定可领取的金额。以单身长者为例，其每两周的入息若低于 162 澳元（以 1 澳元兑换 5.5 港元计算，约为 890 港元），便可获发每两星期 788.4 澳元（4,340 港元）的全额高龄养老金；若高于该入息限额，则每超出 1 澳元，其可获发的养老金会减少 50 澳仙。资产审查方面，若单身长者拥有自住

同的经济状况提供金额并不划一的支持。

图1及2分别显示在不同的入息及资产水平下，长者每月可领取的「公共退休金」。考虑到九成多的长者已离开劳工市场，「公共退休金」的金额主要受资产水平影响。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持，估计超过六成长者将因此受惠。这不但有助积蓄仅仅超过综援资产限额的长者纾缓财政压力，更可改善其他经济较紧绌的长者的生活质素。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」的金额则为\$3,200（+34%）；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（+78%）（图2）。

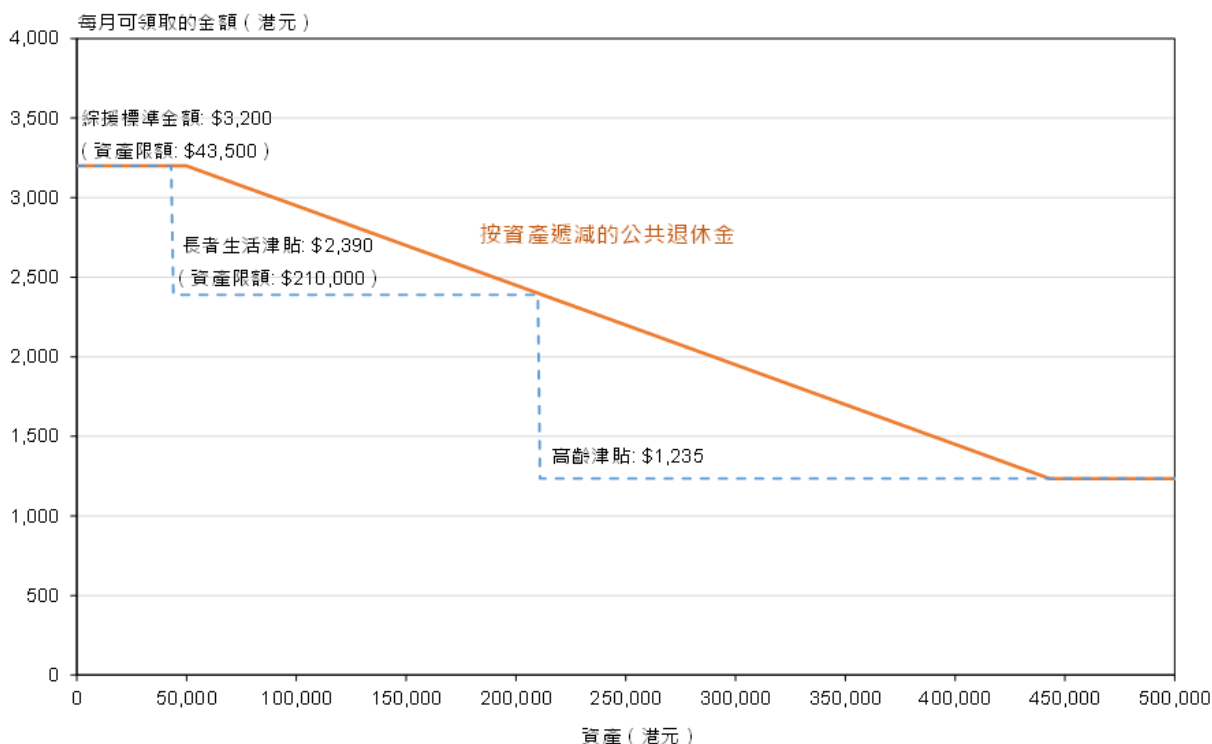
图1：不同入息水平下长者每月可领取的金额



注：为简化讨论，假设单身健全长者可领取的综援金额维持于标准金额不变，直至其每月总收入高于\$3,200，便转至领取长者生活津贴。

居所，其资产值（不包括自住居所）不超过 205,500 澳元（1,130,250 港元），便可获发全额高龄养老金，而非居所拥有人的资产上限则为 354,500 澳元（1,949,750 港元）。每超出有关资产限额 1,000 澳元，其每两周的养老金会减少 1.5 澳元。数据来源：澳洲政府，网址：<http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/age-pension>

图 2: 不同资产水平下长者每月可领取的金额



数据来源: 智经估算。

问题 4

扶贫委员会赞同以三项主要措施强化强积金支柱, 即:

1. 在 2016 年推行预设投资策略;
2. 设立中央电子渠道把强积金行政程序标准化、简化及自动化; 以及
3. 长远而言实施「全自由行」。

此外, 委员会认为社会应善用这次公众咨询的机会, 就如何妥善处理好「对冲」问题的可行方案对雇主和雇员的影响及政府的角色作全面和深入的讨论, 努力找出一个劳资双方均能接受的方案。社会亦应考虑如何理顺遣散费或长期服务金和强积金之间的关系, 以及讨论可透过哪些纾缓措施, 减低任何改变对商界(特别是中小企)及劳动市场的影响。委员会亦建议在全面落实预设投资策略后再考虑提高强积金供款率的可能性。

你赞成这些改革方向吗? 尤其是你对如何妥善处理好「对冲」问题有什么具体方案?

智经认同各项强化强积金支柱的措施，包括尽快设立中央电子平台及数据库，透过集中、划一及简易的运作流程处理供款、查阅数据等服务，以减低行政成本。同时，政府应尽快落实强积金全自由行，容许雇员将雇主的强制性供款的累算权益转至雇员自选的计划及基金，以增加其自主权。智经明白市民对强积金受托人收取高昂的行政管理费用十分不满，故建议当局在有关行政效率显著改善后，考虑逐步上调强积金的供款比率，以强化雇员的退休保障。

就「对冲」问题，智经认为对冲机制削弱了雇员的退休保障和权益，特别是对收入较低、没有个人供款的雇员而言，对冲后强积金计划提供的退休保障近乎为零。相对于自愿性的职业退休计划，强积金为强制性供款规定，目的是为雇员储蓄作日后退休之用，而非作为雇主在遣散或解雇雇员时的补偿。两者的概念不应混淆，有关权益亦不应交换取代，以免雇员的离职补偿及退休保障被剥削。为保障雇员的权益，政府应修例取消对冲机制。智经同时建议政府带头，删除将对冲机制纳入非公务员合约雇员的聘用条款中、推动政府外判服务承办商与其雇员签订的合约不可包含对冲安排，并鼓励公营机构取消对冲雇员的遣散费及长期服务金。

我们明白商界普遍反对取消对冲机制，并担心雇主已为雇员供款所产生的累算权益不能继续用作抵销遣散费或长期服务金，即取消对冲机制对过往累算权益具追溯力。假若雇主不能使用有关累算权益抵销遣散费或长期服务金，企业便须作出拨备。根据统计处提供的本港雇员按服务年期划分的工资分布数据，粗略估算企业为过往累算权益作出拨备的总金额或高达**\$2,400**亿，其对企业及本港经济的影响不容忽视。⁸ 与此同时，部分雇主或会在对冲机制取消前解雇员工，以确保其累算权益能用作抵销遣散费或长期服务金，有关对劳工市场的影响亦须注意。

为了减低取消对冲机制对企业及劳工市场可能造成的负面影响，智经建议政府设定一个取消对冲机制的生效日期，在此日期前，雇主为雇员供款所产生的累算权益仍可用作对冲（即不具追溯力），但对冲机制取消后的供款则不可。有关建议符合一般立法安排，亦可大幅减低雇

⁸ **\$2,400** 亿为企业如在 2014 年解雇所有雇员所涉及的遣散费及长期服务金金额。由于政府统计处综合住户统计调查于 2014 年停止搜集雇员服务年期数据，有关金额按 2013 年的情况估算，并计及 2014 年就业人士名义平均薪金的 4.3% 增长。严格来说，有关金额与雇主为其雇员作出强积金供款所产生的累算权益不同，当中的差异包括前者以最后月薪计算，而后者则为每月供款，期间涉及工资调整及投资回报变动。更准确的估算有待政府统计处及强制性公积金计划管理局提供更详细的数据。另外，根据个别机构的数据，罗致光博士估算企业为过往累算权益作出拨备约占薪酬开支 20%，引申至全港企业，涉及金额估计约为**\$1,800** 亿。数据来源：政府统计处及罗致光，《遣散费 / 长期服务金与强积金取消抵消机制的建议》，《明报》，2015 年 8 月 11 日。

主的财政压力，并取消历史遗留的对冲机制，让雇员的权益得到较大的保障。积金局的数据显示，2014年被提取用作抵销遣散费或长期服务金的累算权益约为\$30亿。假若取消对冲机制，估计企业每年的额外实际开支占薪酬开支约0.4%。即使企业以盈利抵销全数的额外成本，亦只会降低盈利率0.04个百分点。⁹ 尽管部分企业或只赚取微薄利润，而部分劳工密集型行业的雇员薪酬占总开支比例较高，但考虑到企业能采取不同的应对措施（如提高价格、改善生产流程及提升员工的效率），相信大部分企业可以承受取消对冲机制所带来的额外成本。

上述建议充分考虑平衡劳资双方的利益。日后雇主提取过往的累算权益用作抵销遣散费或长期服务金，政府亦可考虑为有关雇员的强积金账户注入一定的金额（如被雇主提取的累算权益的若干百分比），以增加雇员的退休保障。此外，当局可记录取消对冲机制前雇主已为雇员供款所产生的累算权益，以备日后作对冲之用，并容许雇员将现有雇主的强制性供款所产生的累算权益转至其自选的计划及基金，以推行强积金全自由行。

问题 5

扶贫委员会认为可循三方面进一步鼓励自愿性储蓄，即：

1. 加强宣传和推广，协助市民了解各种有助筹划退休生活或财富管理的保险和其他金融产品；
2. 营造有利政策环境，鼓励市场发展更多适合退休投资和理财的金融产品（例如年金计划或年期更长的零售债券）；以及
3. 提供税务优惠，鼓励市民为自己和家人多作自愿性退休储蓄。

你是否同意这些建议能有效鼓励自愿性储蓄？你有没有其他想法？

智经认为上述建议能鼓励自愿性储蓄，但力度略嫌不足；而税务优惠只能惠及需要缴交税款的人士，对收入较高的人士的帮助较大。我们建议政府主动出资，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。¹⁰ 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。¹¹ 非在职人士，如家务料理者，亦可透过配对供款建立个人退休保障。

⁹ 政府统计处的最新数据显示，2014年所有企业的雇员薪酬占业务收益10.9%（中小型企业为7.9%）；而所有企业的整体盈利率为18.3%（中小型企业为12.6%）。即使有关额外成本全数由中小型企业以盈利抵销，亦只会降低其盈利率0.03个百分点（即0.4% x 7.9%）。数据来源：政府统计处，网址：http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp70_tc.jsp?productCode=D5400001

¹⁰ 参考强积金计划的年龄规定，建议涵盖所有年满18岁至未满65岁的人士（包括一般雇员、临时雇员、自雇人士及非在职人士）。

¹¹ 澳洲政府为了鼓励雇员作自愿性供款，设有「退休金共同供款计划」（Super Co-contribution Scheme），低收入雇员每月每作出1澳元

举例说，一名25岁、月入\$10,000的雇员，如果每年愿意额外供款\$4,000，政府以配对形式提供一半补助(即\$2,000)¹²，40年后该名雇员每月的入息保障可由\$2,900增加约50%至\$4,300。另外，假设30岁的家务料理人士每年愿意供款\$4,000，政府配对一半(\$2,000)，35年后每月可得约\$1,000。¹³

为了减低执行配对供款的行政成本，有关人士的自愿供款及政府作出的配对供款可在强积金雇员特别自愿性供款账户下统一处理，并考虑待强积金的行政效率显著改善后推行，以提升供款的储蓄效益。另外，为确保有关款项用作退休生活，政府应限制有关人士须待年满65岁才可提取有关累算权益。整体而言，配对供款虽然会增加政府开支¹⁴，但可鼓励市民储蓄，并透过复息滚存，强化个人退休保障。有关资源投放更可减低市民因过度依赖公共退休保障制度所造成的风险及财政压力。英国政府在2016年财政预算案亦提出类似建议¹⁵：由2017年4月起，18至40岁的市民每储蓄1英镑，政府便会作出25%的配对供款，政府每年的配对上限为1,000英镑。

雇主方面，政府应加强推广雇主为雇员作自愿供款，鼓励企业提升有关退休保障的福利，以吸引人才及增加雇员对公司的忠诚度¹⁶。事实上，政府及部分私营机构已有类似的退休福利安排。以公务员公积金计划为例，政府会在现有5%的强制性供款之上，按公务员的服务年期逐步增加自愿性供款率，至最高为公务员作25%的供款。¹⁷

的自愿性供款，政府便会作出 0.5 澳元的配对供款，每年的配对供款金额上限为 500 澳元（以 1 澳元兑换 5.5 港元计算，为 2,750 港元）。入息超出较低入息门坎的每 1 澳元，政府作出的最高共同供款额便会相应减少三十分之一澳元。数据来源：澳洲税务局，网址：<https://www.ato.gov.au/individuals/super/in-detail/growing/superco-contribution/>

¹² 现时，每月入息为\$10,000人士的每年强制性供款额（包括雇主及雇员）为\$12,000（\$10,000 x 5% x 2 x 12个月）。为了获取政府每年最高\$2,000的配对供款，有关人士要作出\$4,000的自愿供款，其每年储蓄额将因此增加50%（\$6,000）至\$18,000。

¹³ 假设每年供款按3%的通胀率调整，而累算权益的年均回报率为4%。为估算35年后有关累算权益的现值，以3%的年均通胀率折算，并平均摊分20年以计算每月可得的收入。

¹⁴ 2014年本港15至64岁的人口约为500万。参考香港投资基金公会委托尼尔森于2014年11至12月进行的街头访问，约46%受访者表示肯定或可能参加类似的配对供款计划。假设230万人参与有关计划，而政府每年配对供款金额上限定为\$2,000，估算每年开支上限为\$46亿。以50%的配对比率计算，每年\$46亿的政府开支可吸引\$92亿额外供款，显著强化市民的退休保障。

¹⁵ 数据来源：英国政府，网址：<https://www.gov.uk/government/publications/lifetime-isa-explained>

¹⁶ 雇主是否会为雇员作自愿性供款是整个薪酬待遇组合的其中一个重要考虑因素。友邦退休金管理及信托有限公司的调查显示，如雇主承诺作同等数额的额外供款，近六成受访雇员表示会因此愿意作自愿性供款，主要是认为此举「变相加人工，何乐而不为」。数据来源：友邦退休金管理及信托有限公司，「AIA MPF 理想退休生活调查」第五期结果，2014年，网址：https://www.aiapt.com.hk/mpf/ch/resources/1089d68043a52d799769d773ea626857/AIAMPF_release_Chi_20140404_Final.pdf

¹⁷ 数据来源：公务员事务局，网址：http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/retirement/421.html

我们明白任何额外供款将增加企业的营运成本，对资源有限的中小型企业影响尤甚。现时雇主的自愿性供款享有税务豁免优惠，扣减额(包括强制性及自愿性供款)为雇员总薪酬的15%，相信有助减轻雇主的负担。由于现时欠缺有关雇主自愿性供款的数据，难以评估税务豁免是否能有效鼓励雇主自愿供款。待了解具体情况后，政府可考虑增加诱因，例如加大现行税务宽免的扣减额，以鼓励更多企业参与自愿性供款。

问题 6

扶贫委员会认为社会应进一步探讨公共年金计划的可行性。你支持这个建议方向吗？

智经支持进一步探讨公共年金计划的可行性，并建议政府促进年金产品市场发展，例如完善债券市场，让保险公司有适合的配对资产作长寿及通胀风险对冲、加强对死亡率的数据搜集及估算，以改善年金产品的定价，并增加宣传教育，让市民了解不同的年金计划能如何协助筹划退休后的财富管理，特别是终身及金额按年递增的年金计划对减低长寿及通胀蚕食购买力风险的作用。政府可进一步考虑透过财政诱因，鼓励市民购买私营机构或政府提供的终身年金。举例来说，政府可按市民购买终身年金的资产价值提供一定的资助，如有关金额的1%，并设定资助金额上限。¹⁸

问题 7

由于人口老化会大幅增加长者对医疗及安老等服务的需求，我们如何确保这根支柱的可持续性，以及如何规划各项服务的软硬件设施(包括土地、人手、服务模式等)以满足未来的需求？

智经认同除了金钱之外，长者还有很多其他需要。过去，我们亦曾就逆按揭、长者乘车优惠、弹性退休安排等向政府提出建议，而我们亦早于2007年发表过香港未来医疗发展和融资的研究，值得政府探讨。¹⁹

智经早于2010年以新思维研究从竞争力角度出发，引入「小区共融」和「居家安老」概念，朝着以小区为本的长者支持服务方向发展，减少长者对院舍的依赖。²⁰任何能减慢长者由家居自助的环境，变为依赖他人照顾的院所式照料的措施，都可考虑。政府、市场与公众三方也

¹⁸ 2014年，本港长者人口约为100万人，而在未来50年，长者人口预计会增加约500万人（计及其间离世的长者人数）。假设所有长者都会购买终身年金，而有关资助金额上限为\$10,000，政府平均每年的资助金额约为\$12亿（600万人 x \$10,000 / 50年）。

¹⁹ 《香港未来医疗发展和融资》，智经研究中心，2007年8月。

²⁰ 《长者住屋新思维》，智经研究中心，2010年4月。

应合力投放更多资源，去创建一个小区友善的长者生活环境。²¹ 智经认为政府长远可探讨重新规划小区配套以便利长者，满足他们的基本健康和社交需要。香港可参考日本在柏市进行的建设长者友善城市试验计划。该计划将当地的交通重新规划，建造符合长者不同年龄层需要的房屋，又为长者在小区内创造不同的就业机会。²²

安老服务方面，政府现时对于私营安老院舍的发牌准则，是以楼宇结构、防火及保健人手等基本硬件作为要求，而非服务质素，并未能解决私院服务参差问题。智经认为政府需考虑应否增设独立的评审机制，或以具约束力的守则来监管私院的质素。而面对护理人手短缺，智经认为社会需要未雨绸缪，寻找合适的人才及资源，为未来香港长者人口急增作好准备。智经在2014年发表的《香港至2030年的人口及人力需求》研究报告，其中一项建议，是因应低生育率的社会环境，让外籍家庭佣工接受基础训练照顾长者，以应对人口老龄化。²³

问题 8

扶贫委员会认为应以创新方法协助「高资产、低收入」的长者改善退休收入。由于物业是具价值的资产，香港的安老按揭市场仍有很大的发展潜力。委员会建议应改良安老按揭的运作细节，并加强宣传，增加计划对长者的吸引力。委员会亦建议可考虑结合不同界别的力量(例如社会企业)，协助长者出租他们整个或部分物业，以租金补贴退休收入。你支持这些建议吗？

智经支持上述建议，认为改良安老按揭的运作细节可循下述方向。首先，按揭证券公司应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²⁴及容许寿险保单作独立抵押品，以涵盖更多年长人士，让他们更灵活地作财务规划。有关建议与财政司司长于2016-17财政预算案中提出，按揭证券公司进一步和相关机构探讨将计划扩展至未补价的资助出售房屋一致。

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，以及灵活的信用额度（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

²¹ 《长者住屋新思维》，智经研究中心，2010年4月。

²² 〈日长者智能城一职聘3人释劳力 重划道路房屋马会借镜研究〉，《明报》，2015年10月9日，A12页。

²³ 《香港至2030年的人口及人力需求》，智经研究中心，2014年2月。

²⁴ 按现时香港房屋委员会的规定，业主如欲将未补地价的资助房屋按揭或重新按揭，必须事先获得房屋署署长批准。另外，政府统计数据 displays, 约27%的60岁或以上长者拥有自住物业（约30万人）。按60岁或以上长者居住在资助出售单位与私人永久性房屋的比例（1:3）计算，接受未补地价的资助房屋作抵押品可望进一步涵盖约八万名长者。数据来源：政府统计处，《主题性住户统计调查第40号报告书》，2009年，网址：<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302402009XXXXB0100.pdf>

金。最后，有关当局应放宽全数清还贷款限制²⁵，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。

问题 9

扶贫委员会认为值得进一步探讨如何透过公共政策鼓励和利便家人对长者作出支持。你有什么具体建议呢？

智经认为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持计作「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。有关豁免安排可参考现有的豁免计算工作入息，例如子女对领取综援的父母提供的首\$800经济支持，及其后\$3,400的一半，又或每年\$10,000可获豁免计作「可评估收入」。

问题 10

扶贫委员会认为应加强推广宣传工作，提高市民对强积金制度的认识和认受性，以及加强市民筹划退休的意识和推广及早储蓄的好处，包括如何计算自己退休后的财政需要和累积所需的退休收入等。你认同这想法吗？你有什么具体建议呢？

智经认为应加强积金投资及账户管理的宣传教育，并推出方便易用的资料查阅及比较工具，以鼓励及协助市民选择适合自己的强积金计划及基金，从而促进强积金计划营办商之间的市场竞争，促使受托人降低收费及加强产质量素和服务水平。假设上述建议能将基金开支比率降低0.5个百分点，每年可节省约\$28亿，即276万名计划雇员及自人士每年平均可节省约\$1,000。²⁶

²⁵ 为平衡借款人可部分还款的弹性及由此引申较高的行政成本，可考虑设立还款下限。

²⁶ 按截至2015年9月30日强积金计划的总净资产值\$5,613亿计算。数据来源：强制性公积金计划管理局，《强制性公积金计划统计摘要》，2015年9月，网址：
http://www.mpfa.org.hk/eng/information_centre/statistics/mpf_schemes_statistical_digest/files/Sep_2015_Issue.pdf

问题 11

其他意见

退休保障是一个长期承诺，智经秉持以人为本、合理分配资源，以及社会各界共同承担的理念，所关心的不单是现时的长者，更希望为将来的世代实现理想的退休生活。政府应为现时的长者提供更佳的支持，并在劳动人口退休前未雨绸缪，及早作出全面的规划，巩固各项退休保障支柱。假若政府仍议而不决，欠缺积极改善现行制度不足之处的决心，长者退休保障问题只会随人口高龄化而变得更为严峻，有关代价亦会日益提高。资源再分配，难免会遇到零和情况，各界是否愿意共同承担，将会是我们能否为市民提供最佳的退休保障及加强社会凝聚力的关键。

总结

除了具规范的体制改革外，关爱长者、小区互助、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持，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，例如医疗护理、住屋院舍、就业机会及社会资本的配合²⁷，让长者过着丰盛及愉快的晚年生活，达致「积极乐颐年」。

智经研究中心

2016年5月11日

²⁷ 智经于 2012 年曾建议政府提高长者的薪俸税及个人入息课税免税额，并为长者增设扣税项目，以鼓励长者持续就业及增加长者可运用的收入，长远减轻劳动人口萎缩对香港竞争力的影响。详情可参阅有关建议书，网址：<http://www.bauhinia.org/document/doc139cht.pdf>