



智經研究中心

Bauhinia Foundation Research Centre

彈性退休:更佳選擇

Optional Retirement : *Better Choice*

2009年11月
November 2009

彈性退休:更佳選擇

智經研究中心

嶺南大學亞太老年學研究中心研究小組編制

陳章明教授 BBS JP
馬學嘉博士
陸佳芳博士
劉穎娜小姐

稿件編輯:
Ms. Amy Dinh Anh-hoang
衛心怡小姐
錢文君小姐
陳曉中先生

通訊位址:
香港新界屯門嶺南大學亞太老年學研究中心
電話: 2616 7428 (劉小姐) 電郵: sscmchan@LN.edu.hk

二零零九年十一月

目錄

行政摘要	3
1. 背景.....	5
2. 人口轉變：挑戰與機遇.....	6
2.1 稅收減少和長者撫養比率上升的挑戰.....	6
2.2 長者參與勞動市場的機會.....	7
2.3 對市場和組織的影響	11
2.4 長者是社會的重大貢獻者.....	12
2.5 讓年長員工繼續工作所引申的議題	13
3. 人口老化：不同國家的「彈性退休」模式	15
3.1 全球趨勢	15
3.2 歐盟成員國	16
3.3 英國模式	17
3.4 美國模式	19
3.5 日本模式	21
3.6 新加坡模式	25
3.7 對香港的啓示.....	27
4. 香港可考慮的彈性退休計劃	28
4.1 對於退休後工作的態度.....	29
4.2 應否提高退休年齡令更多人工作更久嗎?	29
4.3 香港的退休計劃選擇.....	31
5. 結論：為有關題議提出政策選擇	32
5.1 今後方向.....	33
參考文獻	37
網頁參考文獻	40
附件: 不同國家的退休計劃的比較	41

行政摘要

1. 猶如其他已發展國家，香港的人口老化迅速增長。就以二零零六年，六十五歲或以上的人口比例為 12.4%，預計到二零三六年更會升至 26%。但另一方面，香港二零零七年的出生率則下降至平均每對夫婦育生 0.89 個嬰兒，遠低於 2.1 的更替生育水準(replacement rate)。假設正常的退休年齡為現時的六十五歲，預計到二零三六年，香港人口的長者撫養率(每 1000 名十五至六十四歲的工作人口中，有多少個六十五歲或以上的人口)會達至 425，是一個相當高的水準。這個不平衡的人口趨勢，將會影響到香港的經濟、稅收、政府的長者計畫和個人退休後的財務保障。本文旨在參考外國的經驗，並羅列出可行的情況和景象，當中有香港需要面對的問題及解決方法。但是，跟西方社會中對長者的印象是體弱和需要照顧的情況不同，大多數的香港長者都是能夠獨立生活及對社會作出重要貢獻。他們的身體健康、生活質素及預期壽命比以前更強，而且也是一班願意參與社會事務的活躍份子。
2. 爲了紓緩個人和社會上的財政壓力，容許人們在社會界定的退休年齡(例如：在香港是六十歲)後繼續工作應是一個明顯需要的策略。由於現時社會產業由勞工密集的生產模式轉變到需要依賴知識和經驗(例如一個變化莫測的金融市場)，一個有工作經驗和成熟的員工會比較適合未來的知識型經濟。人力資源在這種經濟模式中是最寶貴的財產。有技術及有經驗的年長員工仍可爲公司和機構作出很大貢獻。他們有助解決未來可能發生的人手短缺問題，以維持經濟增長，從而使香港保持長期競爭力及製造更多就業機會。
3. 無奈，知易行難。經過多年的社會發展，在市場哲學下，年青人和壯年人被認爲是有助加強工業化經濟體系；而長者則被視爲虛弱和毫無生產力。長者繼續留在勞動市場，多會被認爲是阻礙年青人的發展。爲了提供在退休年齡後有不同的工作選擇，首先要改變的是大眾的心態，而這個改變是需要我們透徹瞭解自己身處的情況及其他人正在做什麼。
4. 所以，本文會先檢視香港在這樣的人口情況下，要面對的挑戰和機遇。強調長者繼續服務社會，能夠解決未來潛在的勞工短缺問題。確認現時香港正隨著其他老齡化國家的趨勢，面對相同的人口情況及社會後果。香港可參考其他發展國家，例如英國、美國、日本及新加坡，有關提供工作與退休選擇之間的經驗。因此，我們對那些國家爲退休人士提供的工作選擇作出了研究，並參照了那些適用於香港情況的例子。從中，本文亦選取了訪問七個不同行業的領導人表達對彈性退休計畫的看法，當中包括：會計

(現任跨國企業總監)、教育(現任教師協會主席)、護理(現任護理協會主席)、保險(現任保險公司總裁)、社會工作(資深退休社工和社工聯合會主席)和公共健康(已退休政府衛生署官員)。

5. 以上所有受訪代表均接受一個可提供雇主和雇員真正選擇的彈性退休模式：
 - a) 雖然年齡可以作為逐漸退休的指引，但持續就業是應該根據能力，而不只是根據年齡。
 - b) 雇主應有權根據雇傭條例為雇員提供或不提供於正常退休年齡之前或之後的合約。雇員也可於到達退休年齡時選擇退休。任何達退休年齡後的持續就業形式，都是雇主與雇員雙方之間的談判。
 - c) 擔任高級管理人員達退休年齡時，應讓位於低層員工，使他們有更多晉升機會。雇主亦可鼓勵前者以工作夥伴或兼職顧問等形式繼續工作。鼓勵管理階層擴大聘請那些仍然希望及有工作能力的前線員工，或調配他們的技能到其他部門。
 - d) 雇員應該明白彈性受聘不是雇主的義務，而是雙方的協議。因此，雇員的報酬可能是由市場決定而非根據年資而衡量出來的。事實上，其中一位受訪的業內領導人說：「彈性退休對我們(一間中國傳統的公司)來說並不是新的。我們一直行使酌情權，繼續聘請退休員工。我們試圖讓那些能夠工作的，繼續工作直至他們不想工作為止。對於那些不能繼續留在現有工作崗位的(例如 68 歲的司機)，我們仍可以利用他們多年豐富的聯繫，調動他們擔任顧問工作。這種做法亦可創造良好的士氣，向其他員工展示他們的忠誠是會被公司珍惜的。當然，維持界定退休年齡，可能是人地道擺脫無法工作的員工的最後手段！」

6. 參考過外國的經驗和香港的獨特情況後，本文建議了一些有關人口老化的政策及措施。當中包括：
 - a) 推動有關彈性退休及積極樂頤年政策的公眾教育，以針對現時大部份人缺乏對自己退休作出準備和選擇的認知。
 - b) 由於現時缺乏一個高層次的政策執行部門去統籌、聯絡及協調各相關的政策局及部門，政府應成立一個掌管老年議題的專員辦事處，其工作包括領導改革有關勞工及強制性公積金的政策及措施。
 - c) 最重要的是：確立研究及實質資料證據基礎以推行計畫及政策，例如對中小型企業進行有關它們對彈性退休的看法及實際安排的調查，所得出的結果可幫助推行在私人機構或非政府機構、醫院管理局(在那裡護士出現短缺情況)、大學等引入試驗計畫。以上各項都能推動政策的規劃，而最重要的是鼓勵雇主接受彈性退休為慣常做法。

1. 背景

7. 一般而言，年長員工常被形容為工作效率低，難以與人合作。因此，當他們達到某一個年齡就會被要求退休，令他們能放鬆自己之餘亦讓下一代補上他們的位置。然而，受人口老化挑戰的社會現正開始向政策制訂者要求就長者就業定出一種新的思路。在這個因出生率低而漸見萎縮的勞動市場，提前退休不單減低個人的活動能力和健康，更會使社會失去有工作能力的人。全世界的長者都想能繼續貢獻和成為社會的一分子。把他們放在一旁忽略他們的智慧、才能、和經驗，不僅冷酷的，亦同時妨礙他們對經濟作出貢獻。今時今日，我們需要細心思考長者在社會裡扮演的角色和職責。現在是時候讓我們重新思考長者的經濟，因為現今的長者有更好的體質、較長的壽命、和較好的生活水準。因此，我們的提案焦點在於工作及退休政策。更重要的是，本文將主力集中於目前三個挑戰傳統就業政策的全球性發展趨勢：市場經濟主導，對待工作概念改變和人口過渡(老齡化)；而不會探討退休金和醫療保健費用的範疇，然而借著提倡不同的退休選擇，以上兩個範疇所承受的壓力會得以減輕。

1.1 市場經濟主導

8. 市場經濟是現今全球的主導思想，主導模式是為促進社會發展和個人福利。我們在世界上其他國家看到了工業化及迅速增長的例子。這歷史性的發展影響了和改變了人口及文化，並影響到長者在社會的角色。
9. 當社會經濟在發展，出生率和死亡率也會受影響。當人民得到更多教育後，他們會更選擇性地生育。另外，因為醫療和生活環境得到改善，人民也會較長壽。這些發展都是促進一個更好的老齡化社會的因素。

1.2 對待工作概念改變

10. 工業化和都市化不單改變了生產方式，亦改變了人民對工作的概念。當中有三個特徵，首先，第二次世界大戰後，女性得到更多接受高等教育的機會，幫助她們在勞動市場活躍起來。其次是，始於德國首相卑斯麥(Bismarck)提出由工廠雇傭制度衍生而來的退休概念。自此以後，退休就變成一個「把年老和衰弱踢出市場」的政策和制度。第三是「第四年齡」的出現 — 在第二次世界大戰前，七十五歲以上的人口數量很小，但該年齡的人口現在卻迅速地增加。以上和其他社會上的轉變(例如電腦的出現)都帶來了一股新的思維 — 工作和家庭(休閒) 是應該互相交錯的，不同的工作方式是應該存在的，例如：彈性工作時間、工作分擔、兼職或於家庭工作、和沒有年齡限制的彈性退休。

1.3 人口過渡(老齡化)

11. 在未來三十年的人口狀況演變(現稱為「人口過渡」)中顯示，亞太地區將會是人口老化最快速的地區。預計六十五歲或以上的人口相對於工作年齡(即二十到六十四歲)的人口的比率將會增加。到二零四零年，該比率在中國和日本分別會達到 60%和 80%。在中國，綜觀所有年齡人士，六十歲或以上的人口百分比將會由二零零零年的10%跳升到二零五零年的30%。
12. 由於日本較香港更早步入老齡化，因此她可以成為香港未來發展的參考指引。在預算中，日本的人口很快開始下降，從二零零七年的 1,290,000 跌至二零二五年的 1,220,000。由一九七零到一九九零年，男性和女性跟子女同住的百分比分別由 72%下降到 54%和由 70%下降到 52%，由此可見子女供養父母的情況亦會逐步下降。

2. 人口轉變：挑戰與機遇

13. 香港與其他已發展國家相似，人口老化速度正不斷上升。在二零零六年，六十五歲或以上的人口比例為 12.4%，預計到二零三六年長者人口比例會上升至 26%(香港政府統計處，2007)。造成這個現象是因為香港現時的生育率低(二零零七年的粗出生率為 10.2)和死亡率低(二零零七年的粗死亡率為 5.6%)(粗出生率和粗死亡率是指每 1000 人當中的出生率或死亡率，而年齡和性別的分別則不會計算在內)。此外，現時人們的健康和生活環境都得到改善，預期壽命比以前更長：女性的預期壽命為 85 歲以上，而男性為 79 歲以上。這種人口不平衡的趨勢，令到社會要面對經濟、稅收、政府的長者計畫及個人退休財政保障受到挑戰。這不單關係到我們步入年老時的退休保障問題，還會關係到我們留給下一代的經濟及社會問題。

2.1 稅收減少和長者撫養率上升的挑戰

14. 隨著人口老化而導致勞動人口下降，其中最直接的影響便是導致稅收減少。人口老化即意味著將來的勞動人口要撫養更多的退休人口。預計長者撫養率會由二零零六年的 168 增長至二零三六年的 425(見表一)。現時大概每六名工作人士要撫養一名六十五歲或以上人士，這數字到二零三六年將會下降至接近兩名。另外，二零零七年出生的女性預期壽命為八十五歲以上，男性則七十九歲以上，可見未來撫養人口的依賴年期會比現在更長。這意味著社會需要更多不同種類的公共服務，包括長期長者照顧服務，特別是為女性而設的服務。

表一：香港人口概況(0-65+)

	人口	性別比率*	年齡中位數	占總人口比例			長者撫養率
				0-14歲	15-64歲	65歲或以上	
2006年年中 (基數)	6 857 100	912	39.6	14%	74%	12%	168
2036年年中	8 570 200	709	46.1	12%	62%	26%	425

* 男性數目與每千名女性相對的比率。

來源：政府統計處，香港人口推算 2007-2036

15. 由此可見，將來的長者照顧及基本生活的公共開支會隨著人口老化而上升。除非現時的社會保障制度、稅制或勞動參與模式會有改變，否則長者(特別是八十歲以上和高齡女性)沒有其他的選擇，只可以依賴政府的資助度日。
16. 由於本文主要是關於工作和退休後的勞動參與(例如彈性或漸進式退休)，以下將只會在有需要時才觸及長者收入保障(例如退休金、供款退休基金、個人儲蓄等)，因為退休後有工作選擇已經能夠提高長者的收入保障。

2.2 長者參與勞動市場的機會

17. 教育程度與大眾的知識和技能水準有很大的關係。在今日的知識導向社會，增加經理級人員/專業人士/輔助專業人士接受大專教育的數目是重要的。而過去十年，人口的教育程度正不斷提升。因此，教育程度的不斷上升，正是另一個現今長者人口的重要特徵(表二)。
18. 在未來三十年，年長群組的教育程度將會有戲劇性的轉變。在二零零六年，五十五歲至五十九歲和六十歲至六十四歲的年齡組群中，只有 10%至 11%的人曾接受專上教育。但是，三十年後，五十五歲至五十九歲和六十歲至六十四歲的群組(即現時二十五歲至二十九歲和三十歲至三十四歲的群組)預計至少會有 39%至 44%的人口接受專上教育(見表二)。現今的香港已轉型至知識型經濟，勞工密集的工作已被高科技和高技術的取代。較多的空缺都是服務性行業，包括金融、投資和酒店餐飲業。這些行業都是需要高知識、良好的社交技巧和豐富的經驗，而這些正正是年長員工所擁有的。這種情況在下一代有較高教育水準的年長員工身上會更為明顯(見表二)。

表二：按年齡組別及教育程度劃分的十五歲及以上居港人口

年齡組別	教育程度 (最高就讀程度)							
	未受教育／學前教育／小學		初中／高中／預科		專上文憑／證書／學位課程		總計	
	數目	%*	數目	%*	數目	%*	數目	%*
15 - 19	3003	1%	387291	88%	48943	11%	439237	100%
20 - 24	8306	2%	232328	49%	229134	49%	469768	100%
25 - 29	16047	3%	263492	52%	222748	44%	502287	100%
30 - 34	28915	5%	308716	56%	212208	39%	549839	100%
35 - 39	43630	8%	353620	61%	180110	31%	577360	100%
40 - 44	89532	13%	420577	63%	161386	24%	671495	100%
45 - 49	169575	26%	379116	57%	110964	17%	659655	100%
50 - 54	199637	37%	265917	50%	68579	13%	534133	100%
55 - 59	183917	44%	194113	46%	44272	10%	422302	100%
60 - 64	124859	51%	93780	38%	27160	11%	245799	100%
65+	640001	75%	156826	18%	55969	7%	852796	100%

*於該年齡組別中，教育程度的比率

來源：二零零六年中期人口統計，及筆者運算

19. 雖然越來越多長者有較高教育水準，但在過去的十年，六十五歲至七十四歲的勞動參與率正不斷下降，由一九九一年的 18.7% 跌至二零零一年的 10.4% (見表三)。同樣地七十五歲至八十四歲的則由 5.9% 跌至 2.6%，八十五歲以上的則由 1.6% 跌至 0.9%。以上的數位是指在全部長者人口中，活躍於經濟活動的長者人口比例。

表三：一九九一年、一九九六年及二零零一年按性別及年齡劃分的長者勞動人口參與率

性別	年齡組別	勞動人口參與率		
		1991	1996	2001
男性				
	65-74	28.1%	21.2%	17.0%
	75-84	9.6%	8.4%	4.4%
	85+	4.4%	3.9%	2.2%
女性				
	65-74	10.3%	5.3%	3.8%
	75-84	3.5%	1.8%	1.2%
	85+	0.7%	0.6%	0.4%
合計				
	65-74	18.7%	13.0%	10.4%
	75-84	5.9%	4.5%	2.6%
	85+	1.6%	1.5%	0.9%

來源：政府統計處：香港二零零一年人口普查主題性報告 - 長者

20. 以上的資料，跟我們之前所相信，教育程度越高的人，在年長時會越積極參與工作和消閒活動並不一致。香港上海滙豐銀行(HSBC) 2008 年的報告，從二十一個來自世界各地已發展和發展中國家中，調查了二萬一千名 40 歲至 79 歲人士，關於退休的議題。研究結果顯示，在香港大部份健康

的退休人士都希望活躍於自己熟悉的社區及願意參加義務工作(超過70%)，但他們掌握參與義工的資訊卻很少。若我們的社會不是忽視了他們，便是將他們排除在我們的世界之外。

21. 根據 Fung(2003)的研究，在香港有接近 16%的在職長者(六十五歲或以上)是經理和行政人員，接近 8%是專業人士和輔助專業人士，對比總勞動人口的 10.7%和 20.8% (見表四)。這表示有較高教育水準和有經驗的長者仍然活躍於勞動市場。然而，在職長者的薪金卻比平均薪金少大概港幣 4,000 元。這表示雖然長者在勞動市場的能力比以前提升了，亦能繼續貢獻社會，但是他們的勞動價值似乎未能完全得到雇主和社會的認同。

表四：二零零一年按職業劃分在職長者人口

職業	在職長者		工作人口主 業收入中位 數 (1) (HK\$)	在職人士		工作人口 主業收入 中位數 (1) (HK\$)
	數目	%		數目	%	
經理及行政級人員	8 417	15.9	17,600	349 637	10.7	26,000
專業人員	1 477	2.8	25,000	179 825	5.5	30,000
輔助專業人員	2 698	5.1	10,500	498 671	15.3	16,000
文員	3 492	6.6	8,000	529 992	16.3	9,110
服務工作及商店銷售 人員	7 210	13.6	6,000	488 943	15.0	9,110
工藝及有關人員	4 326	8.2	7,500	321 000	9.9	10,000
機台及機器操作員及 裝配員	3 680	7.0	6,500	238 666	7.3	10,000
非技術工人	20 906	39.5	5,000	635 393	19.5	5,300
漁農業熟練工人及不 能分類的職業	705	1.3	3,000	10 561	0.3	7,000
總計	52 911	100.0	6,000	3 252 706	100.0	10,000

(1) 資料不包括無酬家庭從業員

來源：Older person in Hong Kong: Past, Present and Future 2003

22. 根據香港上海滙豐銀行的研究(2008)，我們發現不少有趣的現象。這些發現明顯地顯示長者在為經濟獨立而努力，而這些現象在年長女性更為明顯。例如：40%的臺灣和香港女性及 70%的新加坡女性都渴望能夠獨立生活。另外，超過 70%的退休人士希望退休後能夠繼續工作或參與義工。這個發現跟歐洲國家退休人士的想法相似，他們都是希望能夠逐步退休。更重要的是，年老時工作最好是作為興趣，而不是作為賺取生活。所以有別於大眾的想法，退休雇員如果能夠有機會在認受他們的專長及在他們選擇的職業工作，他們應該不會介意賺取較低的薪金和較短的工作時間，而同樣地，年長的女性也想繼續留在工作崗位。而且年長員工會是現今市場主

導經濟的珍貴後備勞動力。

2.2.1 非正式勞動參與

23. 後備勞動力是指一些社會儲備的人力資源，他們工作的首要目的並不是爲了賺取金錢。如果管理得宜，家庭主婦、成年學生和退休人士都會是後備勞動力。他們是社會勞動力的緩衝，可以根據市場的需要，爲社會維持穩定的勞動資源。猶如在經濟衰退時，後備勞動力可以調動爲義工或參與其他社區工作；在經濟好之時，社會需要更多的勞動力，他們便可以成爲補充勞動力。而他們又可以隨時離開勞動市場，又不會影響社會的穩定。例如，在很多國家，雖然男性常被視爲家庭的經濟支柱，但是年長女性卻比男性更能爲家庭和朋友帶來實際的幫助。雖然女性作爲後備勞動力，但並不表示她們不工作。在印度和菲律賓，有半數五十多歲的女性在過去六個月曾爲朋友或家人提供實際的幫助，而男性在同一年齡卻只有三分之一。而這個趨勢會隨著年齡增加而持續上升，在香港、日本和馬來西亞，有20%六十多歲的女性曾經提供實際的幫助(HSBC Report, 2008)。成年學生就像家庭主婦一樣，有需要時，他們都可被調動成爲兼職員工。
24. 退休員工是一班擁有多年工作經驗及備有許多受市場經濟重視技能的員工，迫使他們離開勞動市場對所有人都沒有好處。因此，社會應該讓他們逐步地退休，並且繼續參與社區和經濟事務。即使面對經濟衰退，社會上欠缺足夠的有薪工作，退休員工仍然可以繼續以義務形式參與他們喜歡的工作。例如，中華電力有一個員工會，讓退休員工成爲年輕員工的導師。香港上海滙豐銀行也有一個讓退休經理以專案爲本的模式繼續工作的政策。

2.2.2 繼續留在勞動市場

25. 有兩個原因會導致員工在六十五歲前退休：1)健康欠佳、被解雇或中止工作。2)六十五歲或之前強制性退休。香港上海滙豐銀行(2008)研究報告發現：大部份的國家，其中一個讓六十至七十多歲的人退休的原因是他們達到領取退休金的年齡。80%的中國男士和約50%的日本、馬來西亞、南韓和臺灣的男士都在達到領取退休金的年齡退休。在新加坡，雇員表示是否合資格申請提早退休計畫也是重要的因素，而在香港有超過五分之一的退休男士表示他們是被雇主強迫退休的。
26. 有看法認爲年長員工的保險會非常昂貴，這促使雇主強迫員工退休。然而，以下的事實卻跟這看法有出入：

- 香港上海滙豐銀行的雇員保險：保險費的多少是視乎員工的多少，而不是年齡。
 - 國衛保險(香港)有限公司：所有受保人的年齡限制為六十五歲以下，六十五歲以上的則可商議
 - 英國保誠 – 雇員福利：團體人壽計畫承保年齡為六十五歲以下。而額外保障的最高開始受保年齡為五十四歲，而最高可續保的年齡則是六十四歲，雇主可另外與保險公司為六十五歲以上的員工商討另一保險計畫。
27. 總括而言，保險公司都願意擴大他們的受保年齡至六十五歲以上。而保險費的多少主要取決於總受保人數多於受保人的年齡(例如：越多員工，保費越低)。所以，如果有一定數目的年長員工，勞工保險支出是一個不難解決的問題。

2.3 對市場和組織的影響

28. 長者人口對未來不同生意的營運有重要的影響。市場會因為一個特定的年齡群組越來越龐大(例如：長者)，而去尋找適合長者(因為將會在人口比例占很高的位置)的產品，同時會安排越來越多的年長員工出任一些重要的職位。

2.3.1 資本市場及新的商機 (指銀髮工業)

29. 當人口老化飆升時會對資本市場產生三個影響。首先，長者將會開始從他們的投資及儲蓄中提出資金以維持老年生活。他們的私人積蓄因此而減少，同時亦影響到投資市場。第二，勞動人口的數量將會因人口老化及出生率下降而減少，導致入息稅收入下降，然而香港正是依賴這方面的收入來支持公共開支。第三，政府對年長人口的承擔，是以綜援、公共福利金或醫療及社會照顧形式來提供的。倘若年老貧窮問題未能改善或人口老化問題進一步惡化(這是已確定的)，政府的社會責任支出將會急速上升。除非政府提高稅率或削減其他政府開支，否則政府只能從財政儲備中調動資金以支付所增長的支出。
30. 向好的一方面看，于未來五到十年步入六十歲以上群組的不少成員，其現金及資產方面都是富裕的。若政府政策能有效配合，這些人可成為有消費能力的一群，稱之為「銀髮市場」。高檔產品如服務式住宅(如：房屋協會計畫)，汽車(如：豐田汽車)，文化旅遊(如：澳洲長途旅遊)，化妝品及運動品(如：日本有專為長者而設的套裝)。根據 AGE WAVE(一間研究人口老化的美國公司)總裁 Dychtwald 博士表示，商界應開始拓展新市場而視人口老

化現象為一個商機多於一個問題。

31. 商機是給予那些走在時代尖端的人。由於對長者的歧視態度，香港只有少數企業意識到長者的市場消費潛力。以美國為例，年長消費者是得到以下的公司重視，如汽車生產公司、建屋工業、長線旅遊、消閒及技術工業。年長人口成為社會最富有的一群。他們擁有70%的金融投資，包括基金或股市投資；41%全新汽車及48%名貴汽車都是由50歲以上人口所購買的；50歲以上人口占58%的保健消費。此外，很多年青人，如大學生都是由父母供養。現時年長人口是市場上擁有高消費力和意願的一族(如健康食品、行動輔助工具、高球裝備及名貴汽車)。

2.4 長者是社會的重大貢獻者

32. HSBC 的報告指出六、七十歲的長者在家庭、社區、和工作崗位上均擔當很重要的角色。因為他們較以往活得健康和愉快，所以就更活躍地貢獻社區。最重要的是，他們認為自己擁有獨立和掌握自己生活的能力。

2.4.1 對社會的貢獻 (義務工作)

33. 許多長者都熱衷於參與義務工作。在HSBC報告中，有三分之一的受訪者表示現在或過去曾參與義務工作。在現正參與義務工作的人士當中，有超過一半每星期會撥出半天參與義務工作。單在英國和美國，這些義務工作的價值每年可達230億元。長者是很好的義工來源，當中尤以女性為甚。雖然義務工作發展局已做了一些工作，但香港似乎還沒有一個完善的網路供長者方便地貢獻社區。
34. HSBC (2008) 報告指出，如果香港可以更有系統地組織人力資源，將會有更多退休人士願意參與義務工作。有幾間大公司已開始作出一些嘗試，例如中華電力有限公司成立了一個退休員工組織，為初級工程師作指導。香港賽馬會的退休員工組織則提供義工服務予有需要人士。香港政府入境處亦組織了年輕和退休員工為長者提供義工服務。可是，以上的工作都需要更有系統地組織和推廣。

2.4.2 對勞動力的貢獻

35. 長者透過工作和繳交稅務來貢獻社會及經濟。全球當中，六十歲以上仍留在勞動市場的佔有很大的比例。在經濟發展成熟的地方，約五份一至半數六十多歲的男性和女性仍在工作。在美國，有五份之一七十多歲的長者仍

在工作。在經濟發展中的地方，有大量六、七十歲人士仍活躍於非正規經濟體系中 – 雖然比較少參與服務業和製造業，他們卻擔當了後備勞動力的角色來貢獻社會。

36. 越來越多大公司意識到允許退休員工繼續工作的好處。例如，退休員工以某個模式繼續替公司工作，公司便可以用較低的保費繼續為員工及他們的配偶提供醫療保障。此舉所費不多，但可以提供一個很好的誘因令退休員工繼續在有需要時為企業服務，例如作顧問或義務導師等。

2.4.3 對家庭的貢獻

37. 年長人士為他們的家庭和提供大量的關懷和支持，亦會轉贈相當多的財富給予家中年輕一輩。調查指出年長人士對家庭和提供所的金錢、支持及關懷往往多於自己收到的。這對於亞洲地區的年長女士尤其明顯，傳統上她們是很好的家庭和鄰居照顧者；亦是連系家庭的人— 祖母通常能于重要時日（例如：節日和生日）召集整個家庭的人。另外，長者有較多時間聯繫和結交朋友，透過這些活動他們能建立「街坊網路」，為社區內不同年齡的人提供良好的照顧和看護。例如他們可以幫助年青母親託管小孩子，令這些母親可以有時間稍作休息。
38. 如果我們肯定長者所擁有的智慧，他們不單可以傳遞知識和財富給下一代，更可以充當紮根社會傳統的一個媒介。這些價值觀更有助維持良好的職業道德（例如：責任感、守時、勤快）和社會和諧（例如：互相幫助、愛護鄰里猶如愛護家人）。
39. 為了促成這些「世代轉移」，長者與年輕一輩應有一個互動的平臺，包括：分擔同一份工作、充當良師益友，或互相教導學習（例如：長者充當年輕人的榜樣時，年輕人亦可教導長輩使用電腦。）

2.5 讓年長員工繼續工作所引申的議題

40. 現今很多六、七十歲的人士，都有健康的身體、獨立的生活能力及良好的生活質素。以長者對自己的感覺和能力來作評估，現今七十歲的長者可等同五十歲。這即是說明六、七十歲人士不是社會的負擔，而是社會極大的財富。長者在家庭和社區中所付出的都比他們得到的多。政策制定者應該明瞭這一點，並保證有相應的政策讓長者們維持在社會中活躍的角色。雇主應該肯定年長員工在公司的價值並視之為公司的資產。

41. 考慮到長者在社會的角色漸漸變得重要，因此應該繼續讓他們參與更多有薪或義務工作。由於強制的工作可能跟強迫退休有同樣的負面影響（例如：失去自我角色、抑鬱、失去朋友等等），因此應該提倡彈性退休（歐洲國家多稱為「漸進式退休」），並有以下的特徵：一）給年長員工一個選擇，二）靈活的工作時間，三）跟年長員工的興趣相關，四）讓他們與其他人或年輕人分擔一份工作。
42. 彈性退休有以下多種好處：第一，長者可以彈性地繼續留在原來的工作地方。此舉可減少長者在社會上被排斥。第二，彈性退休可以有效地為企業保留可貴的知識和技能，從而緩和勞動力不足的問題。第三，彈性退休鼓勵員工延長工作年期，這樣可以保證增大他們為未來退休福利所作出的供款額，亦可減少年長員工提早提取退休金的風險。私人企業亦可利用彈性退休計劃為公司作經濟及企業重組，從而紓緩因冗員而出現的裁員計畫。事實上，彈性退休的吸引力正是在於它能夠同時達成眾多不同的目標。
43. 然而，推動彈性退休有一定的障礙。如美國學者詹森(Johnson) 或澳洲學者利昂(Leon Earle)指出，在發達經濟體系中推行彈性退休有以下可能出現的問題：
- 年長員工受到歧視，
 - 阻礙年輕員工晉升，
 - 聘用年長員工較昂貴，因他們年資較高。
44. 這些論點對香港有相關的意義。跟外國一樣，香港也有年齡歧視。在工業化的經濟體系中，歧視一直都存在，例如勞工密集的工作都是要求身體強壯的人出任，而那些「年老和衰弱」的人，尤其是低層員工，在職場上都被視為是低生產力的一群。雖然這種觀點在我們知識型經濟體系並不適切，但這觀點在雇主、甚至在員工之間亦相同普遍。很多學者和研究員都提倡增加更多工作機會予長者，因為先進的經濟體系更需要員工擁有由生活經驗得來的「老練」和「判斷」，而這些質素都是許多年輕行政人員所缺乏的。
45. 至於可能阻礙年輕一輩晉升機會和年長員工薪酬比較高的問題，這都是由市場規律決定的(專業技術的供求是大多於年齡的因素)，雖然在某些界別(例如：非政府機構)，年資仍是晉升因素的一大考慮。
46. 人們一直有個觀念，由於年資的因素，聘請年長的員工需要較高的薪酬。可是，就歐盟一系列的研究顯示，特別在缺乏年輕工人的北歐國家，年長員工是避免工業意外或其他差錯的優秀導師。因此，綜觀年長員工所產生

的整體作用，他們不算是昂貴。實際上，若果他們能夠挑選自己感興趣和得到認同的工作，許多都願意大幅度減低薪酬。許多國家的政策制訂者已經認識到成熟勞動人口的好處，因而開始為晚年就業設計不同的選擇。

3.人口老化：不同國家的「彈性退休」模式

3.1 全球趨勢

47. 由於社會人口形態相近，不難發現很多已發展國家所制定的退休政策擁有頗多的共通點。然而，大多數成熟的經濟體系都會有以下相似的特點：
- 人口轉變對經濟、稅收、公共退休金、個人經濟保障、政府的長者計畫、醫療及其他支援服務來說是一項挑戰，各國政府都希望能充分利用年長員工的人力資源。
 - 科技不斷改變工作的性質。電腦的出現代替了很多人手的工作，減少對某部份員工的需求。數碼化的工作環境亦需要聘用有更高教育水準及技術的員工。
 - 各大企業及公司都正在縮減人手和重組架構，以應付經濟改變帶來的影響及增加全球競爭力。數以千計的常設職位被大幅度削減，以雇用臨時員工或外地勞工來取代。公司透過減少常設員工的數目，以縮減薪金、醫療保險、以至退休金項目上的開支，導致長期性的職位於市場上減少。
 - 很多工作技術在十至十五年內被淘汰，員工必需接受終生學習及訓練。
 - 於現代工業社會裡，提早退休是很普遍的現象，尤其當員工可以提早領取退休金。
48. 我們將會研究一些工業化國家的退休計畫，例如某些歐盟成員國、英國、美國、日本及新加坡。以上國家都擁有較大規模的服務行業、富裕的人口，以及已建立多時的退休金制度和法例。另外，找出這些政策的誘因以及員工對這些誘因的回應，均能有助政策制訂者考慮以不同的方法去應付香港所面臨的人口挑戰。
49. 不同國家所推行的漸進式退休計畫（即雇員由指定歲數開始，逐步減少工作時間至完全退休）各有不同，如香港有意為社會改革而推行漸進式退休計畫，有兩項重要的特點是需要留意的。第一，漸進式退休計畫的措施可以由立法或集體談判來制定及推行。立法通常會傾向強調要保障福利及退休金系統的持續性，而集體談判則與以下的需要有關：減低公司成本、避免突然失去年長及有技術的員工、或提倡不論年齡的平等工作機會。

50. 第二項漸進式退休計畫的特點就是引入縮短工作時間。如果這個「軟性」的過渡期是由法定退休年齡前幾年開始，這便可以避免完全提早退休。但相反，假若漸進式退休計畫是于正常退休年齡後才開始，從而令到退出活動人口的標準時間延遲，這些措施則可被視為支援雇用長者的誘因，以及紓援退休金系統壓力的方法。
51. 當然，以上所提及的論點是互相影響的，採取局部退休安排可能會對各方面都有影響。

3.2 歐盟成員國

52. 為保留長者于活動人口中，大部份的歐盟成員國都支持引入漸進式退休計畫，亦即本文所指的「彈性退休計畫」。彈性退休計畫允許那些接近退休年齡的員工縮減工作時間，並可同時收到某種形式的收入補貼，以彌補薪金的不足。那些已引入漸進式退休計畫的國家包括奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、荷蘭、挪威、西班牙及瑞典。在其他歐盟成員國如愛爾蘭、義大利和盧森堡，漸進式或彈性退休計畫已成為政府及私人企業的一項重要議題。雖然歐盟委員會已正式採用“**Progressive Retirement Schemes**”這個名稱，但上述十個國家所實行的漸進式退休保障計畫的內容卻各有差別。最重要的是，幾乎所有以上的國家都以漸進式退休計畫去改善提早退休問題，使退休變得更「靈活」及便宜。長者的低活動率問題一直以來是很普遍的，還有存在著對未來勞動力短缺的憂慮，這已經在歐洲的資訊科技行業發生。漸進式退休計畫能為政府及私人企業提供一個在經濟上可持續的解決方法。
53. 員工參與漸進式退休計畫一般都需要符合一些特定的資格要求。第一，年齡要求。法定退休年齡由五十歲（奧地利的女性）至六十二歲（挪威），一般漸進式退休的年期約為五年。第二，漸進式退休計畫亦會制定一些跟事業和社會保障供款有關的資格要求。合資格的員工一般需要工作了一定的年期及已為社會保障供款到至少某個金額或年期。這個安排是要確保員工不能過早退休而進一步降低正在收縮的勞工參與率，還可以確保延長退休保障的供款年期，以迎合較長的平均壽命。
54. 漸進式退休計畫通常都是由雇主及雇員一起提出的，而實行安排一般是根據雇主及雇員之間的個別協議。員工在參與漸進式退休計畫時所刪減的工時，會因應不同的計畫及雇主雇員間的個別協議而有所不同。一般被刪減的工時為正常工時的25%至75%。

55. 政府提供補償及誘因給雇主和雇員，以鼓勵他們參與漸進式退休計畫。參與漸進式退休計畫的員工可獲取一些補助，如失業福利或部份的退休金，除了減少了員工的工時及勞力，這些包含「收入」的誘因使漸進式退休計畫更為吸引。不同國家有不同的經濟誘因給予雇主，如減少社會保障的供款。
56. 此外，漸進式退休計畫的引入及定義亦有明顯的分別。有些國家如奧地利、芬蘭、法國、西班牙及瑞典，其引入及實施的規則皆從法律引伸出來，而不需要勞資雙方協議。但是，在其他國家如比利時、德國、荷蘭及挪威，集體談判卻扮演著重要的角色。

3.3 英國模式

57. 英國常把自己列入歐洲的一部份，但卻沒有實施歐盟所有的經濟政策，例如英國於處理退休勞動力時，手法與歐盟成員國有所不同。以下提及的彈性退休政策都是以英國為例的。
58. 六十五歲或以上的人口預料會由二零零五年的9,600,000增加至二零三一年的15,000,000或以上。于未來廿五年間，六十五歲或以上的人口將會有60%增長，約23%英國人口將會在六十五歲或以上 (ONS, 2005-2006)。英國現時的平均退休年齡為63.8歲。如一位男士工作至六十四歲，他的人生有31%是退休後的狀況，然而這個數字相對於一九五零年退休的人士多出8%。因此，漸進式或彈性退休已是英國政府及私人企業的一大議題。一直以來，都存在著長者活動率低的問題，而未來勞動力短缺的憂慮亦于員警、教師及護士等行列出現。
59. 英國並沒有法定的退休年齡（基於平等機會條例所限），然而政府已預設六十五歲為退休年齡。任何正常退休年齡在六十五歲以下，雇主必須提供「客觀合理」的理由。換言之，雇主需要證明因健康和安理由而需要較年輕的退休年齡；同時不能透過其他方法達到有關目的。一般而言，雇主很難證明六十五歲以下的退休年齡是合理的，還有，現行有關防止年齡歧視及防止不合理的解雇的條例，都鼓勵雇主只可在合理及有必要的情況下才要求員工退休。再者，即使雇員到達正常退休年齡（或六十五歲）雇主都不一定需要使其退休，但只要雇主根據正確的程式，包括於退休日期前至少六個月通知其員工有關他的退休日期，雇主仍有權要求雇員于正常退休年齡（或六十五歲的預設退休年齡）退休。同時，雇員亦可以要求延遲退休日期，而雇主亦有責任考慮其申請。

60. 與其他國家一樣，英國的退休人士有三個主要的收入來源，包括基本國家退休金（約每月港幣\$3,500）、企業退休金及私人退休金。企業退休金是由僱主制定的，為員工提供退休保障。私人退休金一般由銀行、房屋協會及人壽保險公司提供。大部份這類型的退休金計畫准許參與人士從五十歲開始（由二零一零年起提高至五十五歲）提取退休金，以及提取部份一筆過的免稅退休基金。持分者退休金(簡稱靈活退休金)也是一種彈性的私人退休金，它可讓參與人士隨時開始及停止供款。
61. 很多退休英國公民都是倚賴國家退休金，原因是他們沒有任何與工作有關的退休金及作任何額外的私人退休金供款。只要符合國家保險稅的要求，即必須為國家保險稅作了特定年期的供款，女士由六十歲及男士由六十五歲起，即可提取基本國家退休金。譬如，一位女士工作了四十四年，她則需要供款三十九年才可獲得全額退休金；又例如一位男士工作了四十九年，他便需要四十四年供款期。由二零二零年四月六日起，不論男女可提取國家退休金的最低年齡便會一律定為六十五歲。二零一零至二零二零年間，政府將會在十年間逐步把女士可提取國家退休金的最低年齡由六十歲提升至六十五歲。
62. 從二零零五年四月六日開始，英國公民可選擇延遲提取國家退休金，直至延期的最後日期，才一次過提款。可是，由於退休金額按年的增長不能趕上通漲的幅度，這種安排的吸引力已逐漸減少。為了補充國家退休金的不足，英國政府還引入了「國家職業退休金計劃」(SERPS)，亦即是「國家第二退休金」(S2P)。申請資格取決於受雇期間的薪金及申請者對國家保險稅的供款額。退休人士只要合符資格，當他們提取國家退休金時，便會一併獲得國家第二退休金的款項。
63. 一般人退休後，收入會減少。英國政府提供了多項輔助退休金計畫，以幫助退休人士適應人生新的階段。退休人士除了國家退休金外，便多了一些其他的退休金。有些計畫是與年齡有關，有些則是根據收入而厘定。英國政府實在有太多不同形式的退休金計畫，不能於這裡全部紀錄下來。英國的政府網頁 [DIRECTGOV](http://www.direct.gov.uk)，已上載了有關退休金及退休人士利益的詳細資料。
64. 英國的經驗涉及一個較為複雜的漸進式退休或彈性退休概念。一方面，它鼓勵人們繼續工作，直至身體不能承受。另一方面，有太多給予退休人士的福利卻鼓勵人們提早退休。香港從此經驗中，需汲取的是當人們可以選擇半退休或工作以賺取收入，而同一時間可接受退休金或國家提供的失業援助的話，漸進式退休所引伸的政策不應與其他福利不一致。

65. 至於支援員工在其他行業繼續工作，值得一提的是國際商業機器 (IBM)在英國的辦事處於二零零七年推行一個名為“Global Citizenship Portfolio Programme”的計畫。此計畫來自一個很簡單的意念，就是再培訓已退休的國際商業機器工程師，使他們成為中學的自然科學教師，因為現正嚴重缺乏合資格的中學教師。為了支持他們的退休員工，國際商業機器亦提倡一個配對計畫，好讓其他公司一同參與。公司每花美金\$1,000於再培訓退休員工，國際商業機器就會支付美金\$500。此計畫源自一間英國企業履行社會責任，亦已成為美國及歐洲的模範。這不但令國際商業機器獲得良好的聲譽，及幫助解決自然科學教師的短缺，亦因為所有新的教師都會推介國際商業機器，而令國際商業機器的銷售上升。此計畫為已退休員工提供另一選擇，即培訓或再培訓已退休員工的專長不但對員工本身有益處，亦為他們的公司及社會作出貢獻。

3.4 美國模式

66. 在美國，78,000,000名嬰兒潮時代出生的人已到達退休年齡。可領取退休工人社會保障援助 (Social Security Retired Worker Benefits) 的最低年齡為六十二歲，而二零零九年六十二歲長者的數目預計比二零零八年的多21%。還有，在二零零六年，退休人士與在職人士的比例為1:3.3，到二零零九年此比例預料會升至1:2.2。為了應付人口轉變所帶來的挑戰，美國政府希望國民延長工作年期，因為延遲退休而推遲提取退休福利日期有助加強經濟，亦可增加退休人士的收入。不過，二零零二年的平均退休年齡為六十二歲（平均退休年齡的計算方法為：在這歲數，有一半或以上的男性人口已不在勞動人口）。隨著預期壽命的增長，一位六十二歲的退休人士預期還有十八年壽命。退休人士占總人口15%，社會正要面對供養龐大退休人口的挑戰。
67. 與其他地方一樣，在美國，有很多因素會影響員工退休的決定，除了恒常的原因，如雇主提供的福利、個人財政、社會規範、健康及個人取向外，聯邦政策也有著重大的影響力。這些政策包括社會保障 (Social Security)、醫療保險 (Medicare) 和與某些私人退休人士保健及確定給付制 (Health and Defined Benefit DB)，和確定供款制 (Defined Contribution DC) 退休計畫等有關的稅收制度。事實上，根據美國審計局的報告 (GAO, 2007)，這些政策很複雜，因此給員工有關何時退休的訊息都很混亂。
68. 在美國，完全退休年齡已由六十五歲延遲至六十七歲。完全退休年齡的增加是為了鼓勵延遲退休，以及提供一個誘因予員工繼續留在勞動人口，以獲取全額的保障。於二零零零年，美國廢除了對完全退休人士進行的社會

保障收入審查 (Social Security Earnings Tests)，這進一步鼓勵員工最起碼工作至完全退休年齡。可是，由於合資格申請政府醫療保險 (Medicare) 的年齡為六十五歲，致令那些本身沒有購買退休人士醫療保險的國民到達六十五歲時便退休，這因為除政府的醫療保險外，他們只可以要求僱主加強對他們的保障，又或是自己購買保險，但這些做法的代價都很大。再者，六十二歲人士已可申請領取非全額社會保障福利，這會誘使員工于完全退休年齡前退休，尤其是那些健康差或預期壽命較短的人士。

69. 美國聯邦稅收政策准許國民可于不同年齡從僱主所贊助的退休金中提取款項，而不需付任何罰款，這也間接鼓勵國民提早退休。例如：聯邦稅收法例可讓國民由59.5歲開始在無需任何罰款的情況下，從個人退休戶口及退休福利提取款項，甚至在特殊的情況下可以在更早的時間提取。還有，員工退休入息保障法 (Employee Retirement Income Security Act) 容許僱主贊助及確定給付制退休金定立一個較早的合資格提取年齡，同時又不用繳付稅務罰款，不少退休金計畫都允許員工於五十五歲退休，但所提取的是非全額福利。
70. 現時美國有接近一半的員工在六十三歲已完全退休，而開始領取社會保障福利人士的年齡中位數為六十二歲。但是，有證據顯示越來越多比較年輕的員工會等待至完全退休年齡才提取福利。另外，有更高比率的人士工作至接近七十歲，以避免進行社會保障收入審查。
71. 美國審計局的報告 (2007) 指退休人士醫療保險及退休金計畫與退休決定有著密切的關係。受到退休人士醫療保險保障的員工，相比於沒有受保障的人士，有較多人選擇於六十五歲前退休(合資格申請政府醫療保險的年齡為六十五歲)，這主要是因為大部份的員工沒有能力自行支付醫療保險。確定給付制和確定供款制退休計畫的分別是：確定給付制計畫是僱主贊助的，而確定供款制退休計畫是僱員自己供款的。有參與確定供款制計畫的員工相比那些沒有參與的較少在六十二歲前退休；然而，有參加確定給付制退休計畫的男性比沒有參與的，多出28%會於六十二歲前退休；但在女性員工中卻沒有出現這情況。
72. 企業推動的計畫在美國似乎比較盛行。例如：為了鼓勵員工繼續留任（尤其是汽車工程師出現嚴重短缺），福特汽車提出一個名為「保健保險」(“wellness insurance”) 的計畫。此計畫的意念很簡單，較年長的員工最渴望他們的醫療保障能得到延長，福特汽車可以作此安排，但條件是要中年的員工去參加「保健」計畫，每一位參加者將會進行健康評估，之後需遵照健康指示去做。這計畫的誘因是福特汽車將會以他們的健康狀況（不是年

齡），來決定是否繼續聘用，及提供全面的醫療保險和較平宜的保費給參加者及其家人。超級市場如沃爾馬亦有為員工提供這類型的計畫。

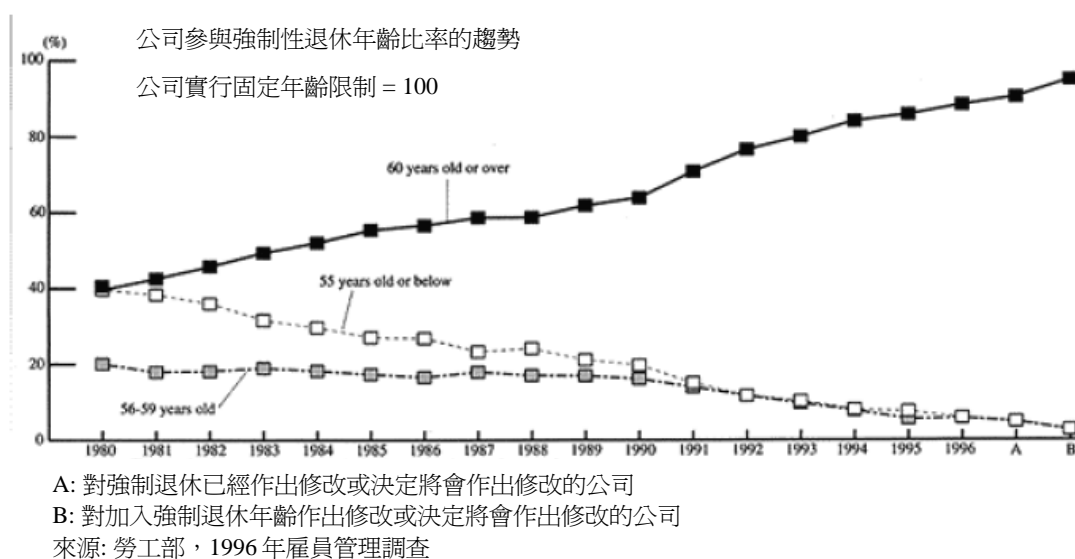
73. 概括地說，美國的彈性退休政策是較為不一致的。一方面，人們有自由選擇在較年輕的年齡提取退休金（即鼓勵提早退休）。另一方面，政府亦鼓勵員工留在勞動人口的時間長一點。從美國的模式及經驗來看，有很多對抗的力量會影響政策改變，而員工本身的情況亦會限制他們對各種誘因的理解。因此，當香港政府考慮改革老年政策時，需審慎考慮其改革所帶出的潛在資訊及影響。根據以上的資料，香港政府可考慮對現行法例、計畫及政策進行全面的修改，以鼓勵延遲退休並以一致的方法去支持退休保障。明顯地，為了使彈性退休的政策恰當地實施，政府需要橫向管治（即要涉及所有有關部門），而非直向管治（即只有單一部門處理）。美國私人企業推動的計畫亦顯示出年長員工及其家人的健康是一個需考慮的因素—若能好好利用這個誘因，將會有很多優秀及願意作出貢獻的長者繼續工作。

3.5 日本模式

74. 日本的人口是全球最老的，其長者人口比例（即六十五歲或以上）是全球最高的。於二零零六年，長者人口（即六十五歲或以上）已達到26,600,000，占總人口的20.8%，但到二零零五年，預計此數字將會跳升至32.3% (Takayama, 2004)。日本人口老化的速度遠高於美國及西歐等先進國家。在二零零七年，日本有一大批嬰兒潮時代出生的人士開始到達六十歲強制性退休年齡。這些人口特點為公共退休金、醫療護理及相關支援服務帶來很多問題。在二零零四年間，退休金的支出是國民生產總值的9.2%，而醫療開支則達至5.2%。到二零二五年，退休金和醫療的開支預料會升至11.6%及8.1%。
75. 雖然由一九七零年代開始，日本是全球擁有最多勞動長者的國家，但對比其他發達國家，包括歐盟成員國及美國，日本的年長員工於法定領取退休金年齡前（一般大約六十五歲）退休的比率，卻以不斷增加的速度增長 (Ebbinghaus, 2006)。再者，有別於歐洲（如德國）有關准許外地勞工自由進出的政策，日本對輸入外地勞工的政策或許是全世界限制最多的。對於一個勞動人口短缺的國家來說，這是否一個合適的政策，此問題一直受到爭議。可是，輸入外地勞工是不能逆轉全球老化的趨勢。或許因為這個原因，日本「被迫」於國內尋求解決方法，所以會較接受招聘或重新聘用年長人士。

76. 根據勞動部於一九九九年進行的職業管理 (Employment Management) 調查，90.2%的日本公司有強制性退休年齡的限制，而當中有80.7%的公司把退休年齡設定為六十歲，尤其是那些擁有5,000名員工或以上的大公司。很多僱主表示反對設立強制退休年齡，而自一九九六年起，設立強制退休年齡為六十歲或以上的公司的比例不斷增加（見圖一）。另外，有些企業已開始引進重新雇用已退休員工的計畫，可是獲持續聘用至六十五歲的情況仍不普遍。

圖一：設定強制性退休年齡的公司比例趨勢



77. 日本的工會于延長長者就業的議題上扮演著重要的角色，如日本的電機連合 (Japanese Electrical, Electronic and Information Union) 自一九九八年便提倡提高退休年齡。但是，勞資雙方的談判相當困難，隨後更是膠著狀態。工會於是軟化立場，但仍堅持資方需于付予退休津貼後才延續聘用年長員工。最後，松下電器產業株式會社 (Matsushita Electric Industrial Co., Ltd.) 就延長就業的談判終於在一九九九年五月達成協議，而一個月後，三洋電機有限公司 (Sanyo Electric Co., Ltd.) 亦達成協議。之後，相繼有不同的公司取得共識，而電機以外的行業亦陸續訂立類似的協議。
78. 與其他國家相若，日本的年長員工需面對很多就業上的困難，如薪酬下降、被調離現在的職位或他們熟悉的工作。退休人士大多被聘請為暫時或合約制員工，而薪金只有退休時的40%至50%。然而，各企業發現雇用年長人士有不少好處，如以較低的工資雇用，但生產力卻是一樣，甚至更好。因此，很多公司開始採納雇用年長員工的方案，實施持續雇用機制

(Fujimoto, 2008)。政府及私人企業亦開始從發展技能方面著手，制定鼓勵長者就業的措施，例如工作培訓和自我進修 (Kajitani, 2008)。

79. 更重要的是，根據Chia, Kitamura, and Tsui (2004) and Takayama (2004)的報告，日本及美國長者的平均可動用收入是最高的，而他們主要依賴三層制退休金制度。這個退休金制度包含一個由政府運作、可應用于所有國民的兩層確定給付制度，及一個從二零零一年引入的第三層確定供款制計畫，以彌補確定給付制計畫的不足。
80. 第一層是一個給六十五歲及以上國民的基本定額退休金，即國家退休金、或國民年金 (KN) 或基礎年金 (Kiso Nenkin)，其中三分之一是由政府一般收入撥款，而餘下的三分二資金是靠供款的。所有二十至五十九歲的國民必須參與第一層的供款，供款額每月13,300日元（約港幣\$1,000），而低收入人士及雇員非在職的配偶可獲部份或全部豁免供款。原則上，提取退休金的年齡是六十五歲，但實際可於六十至七十歲期間領取減少或增加了的退休金。退休金在每個財政年度自動調整，以反映上一年度消費物價指數的改變。此退休金不需入息審查或工作紀錄要求，但是金額並不大。於二零零二年的財政年度，基礎年金最多可提取的金額為每月66,200日元（約港幣\$ 4,500）。
81. 第二層包括雇主的退休保險或厚生年金保險 (Kosei Nenkin Hoken)，以及四類共濟年金 (Kyosai Nenkin)。厚生年金保險所提供的福利是與收入有關連的，並適用於私人公司的雇員（占所有勞動人口85%），而共濟年金則適用于公務員。第二層退休金的運作與隨收隨付形式 (pay-as-you-go PAYG) 的確定給付制大致相似。這個計畫是由勞資雙方各出工資的8.675%，即總數為17.35%，以薪俸稅形式收取。所有雇員都是使用此供款比例，即使低收入人士也不能豁免。然而，放產假（最長為一年）的女性員工可獲豁免供款。厚生年金保險的供款額以每月薪金590,000日元為最高上限。由於此退休金是與員工的薪酬掛勾，供款額的每年累積增長率為0.5481%，參與者由二十歲開始為厚生年金保險作供款，在六十歲退休時，即合共四十年的供款，預計可獲取這四十年工作的28.5%平均月薪的退休金。但是，如果某人於六十至六十四歲期間保持工作，他的退休金會被自動削減20%，而當收入增加的同時，其他退休金福利也會因收入增加需繳付稅款而消失。當月薪高於370,000日元(平均日本男性員工的薪金)時，餘下的80%會受負利得稅影響，以實際利率50%，即每增加賺取20,000日元便需付出10,000日元的稅。

82. 第三層的老年退休保障於二零零一年十月實施，這是確定供款制 (DC) 計畫，領取的金額按投資回報而定。現時有兩種確定供款制的退休金計畫可供選擇：雇主贊助退休金計畫及個人退休金計畫。前者只要求雇主為六十歲以下員工供款，而不需要員工配對供款。供款額的上限按雇主是否參與確定給付制計畫而有所不同，有參與的雇主供款額上限是36,000日元，而沒有參與的雇主則為18,000日元。而後者（即個人退休金計畫）的參加者則可把每月工資的4%存放到其個人退休戶口 (PRA)。自僱人士的最高供款額為68,000日元，而受薪的員工則是15,000日元。個人退休戶口內的供款是可以扣稅的，並且在供款累積期間不會被徵稅的。國民可于二十五歲開始參加計畫，直至六十五歲。但確定供款制計畫沒有保險的原素，參加者需承受投資及通脹的風險。
83. 雖然有這些成功的措施，值得一提的是日本會定期進行檢討及修改退休金制度。為了維持公眾的信心及公共退休金系統的穩定性，日本保障社會委員會正考慮由二零零九年財政年度開始，把政府對公共退休金系統的撥款由現時的33.3%增加至50%。同時政府採取更強硬的懲罰性措施來收取供款，如沒收那些拖欠供款成員的財產。還有，自一九九九年財政年度起，國民年金及厚生年金保險都以消費物價指數代替薪金作為指標。進一步的改革包括提高供款率、減少所得金額及延遲可領取退休金的年齡。例如，於二零零二年財政年度，厚生年金保險以入息審查來扣減退休金的制度，除了對六十至六十五歲的成員進行外，亦擴展至六十五至六十九歲人士。亦有建議供款期由現時四十年延長至四十五年，以獲取全額退休金，不過，此建議最終被駁回。
84. 就日本的經驗，她包括一個全面保障的確定給付制計畫及確定供款制退休補助計畫，以鼓勵大部份勞動人口提早退休（只要工作滿四十年），籍此他們在確定給付制計畫中能夠享有全面的福利。如果只是就確定供款制計畫得到更多好處，延長勞動時間對他們沒有太大的吸引力，因該等受益會受財政風險影響。為他們及其家人提供持續的醫療照顧保障反而可提高吸引力。與福特汽車推動的計畫類似，日本政府於二零零八年四月起，制定了政策，為所有四十至七十四歲員工提供身體檢查，然後提供健康諮詢以改正不健康的習慣。身體檢查的其中一些誘因包括減低雇員的健康保險費用及減少雇主對雇員的負擔。此計畫得到日本健康、勞工及福利部長鈴木廣先生的支持。鈴木先生于瑞士聖加倫世界人口大會會議上發表了演說，談及有關計畫使「銀髮勞動力」對國家及個人都有益處。
85. 雖然香港提供廉價的全民醫療照顧系統，有質素及快速的私家醫療保障對員工及其家人永遠都是歡迎的，特別是那些身居中層及高層職位的人。

3.6 新加坡模式

86. 預期壽命不斷上升和生育率下降，新加坡同樣需要面對因為人口迅速老化而帶來的社會和經濟環境衝擊。新加坡是世界上其中一個人口老化最快的地方。然而，新加坡現時只有 53.7% 介乎五十五至六十四歲的人還在工作。根據香港上海滙豐銀行研究報告 (HSBC 2007)，相對世界上其他地區，新加坡人對人口老化有以下的態度：1) 比起其餘亞洲地區，新加坡人覺得個人更應該負責自己的退休支出；2) 人們比較願意推遲自己的退休年齡來支付日後退休的生活費用多於透過政府強制儲蓄；3) 新加坡的僱主對年長員工有正面的評價，特別是重視他們的忠誠。
87. 在一九八八年之前，新加坡的正常退休年齡為五十五歲。經過幾次的修改，現時新加坡的退休年齡法 (Retirement Age (RA) Act) 訂明最低的退休年齡為六十二歲，此法案是在一九九九年一月生效的。政府更訂明瞭其長遠目標要將退休年齡逐步調升至六十七歲。現時的退休年齡法規定僱主不能在六十二歲之前因為年齡問題而解僱員工，法例亦沒有訂定強制性退休年齡，所以僱主可以繼續聘用超過六十二歲的員工。僱員超過六十二歲將不會再受退休年齡法保障，不論他是合約制還是終身聘用制。因此，任何延長聘用超過六十二歲的員工的安排，必須基於僱主和僱員雙方的協議。
88. 新加坡的勞工法例沒有規定僱主要負擔僱員的退休福利，除非有關合約有明確訂明。新加坡的退休金系統幾乎是完全依賴強制性儲蓄。主要的工具就是在一九五五年成立的中央公積金 (Central Provident Fund CPF)。只有新加坡公民和永久居民才合資格成為公積金的成員。若成員永久地離開新加坡和西馬來西亞，他們可提取戶口內所有儲蓄。新加坡在二零零一年推行額外退休計畫 (Supplementary Retirement Scheme (SRS))，這是一個有稅務優惠的自願性存款計畫，此計畫是公開給居民及外籍人士參加的。
89. 從一九九三年開始，新加坡政府已作出了不少努力讓年長員工能夠繼續工作。為了減低保留六十歲以上員工的支出，新加坡政府推出在退休年齡法 (Retirement Age Act) 下的工資扣減制度。僱主在雇用六十歲以上的員工時有權減少員工最多 10% 的工資，而工資扣減必須基於年齡以外的合理原因，例如員工的生產力、表現、工作或職責有所轉變。工資扣減的形式可以是直接從薪金中扣去或其他組成工資的專案，例如：附加福利、浮動獎金、年度工資補貼 (annual wage supplement AWS) 和底薪。工資扣減可以在員工六十歲以後的任何時間實施。這個扣減可以是多次的，直至扣減的金額不多於原本薪金的 10%。另外，人力部 (Ministry of Manpower)、勞動力發展局 (Workforce Development Agency)、新加坡全國職工總會 (National

Trades Union Congress) 都有舉辦多種技能訓練課程，例如技能提升計畫 (Skills Redevelopment Programme) 和見習計畫 (People for Jobs Traineeship Programme) 來提升年長員工的就業。

90. 年長員工就業能力勞資政委員會 (The Tripartite Committee on Employability of Older Workers) 在二零零五年三月成立，由雇主、工會和政府代表組成，目的是研究如何提升年長員工的質素和成本競爭力。人力部和勞資政委員會重點研究如何促進以下四方面：
 - 增加年長員工的就業機會；
 - 提升年長員工的成本競爭力；
 - 增強年長員工的技能和價值；
 - 營造一個對年長員工的正面觀念。
91. 勞資政委員會組成了兩個工作小組來仔細地研究上述四個議題。第一個工作小組為雇傭實務、薪金及福利架構工作小組，負責檢視提升年長員工的成本競爭力和改善就業及工作環境的措施。第二個工作小組為就業機會及就業能力工作小組，負責處理年長員工再就業及繼續工作的障礙，包括營造對年長員工正面觀念及想法的措施。勞資政委員會透過與人力部、勞動力發展局、新加坡全國職工總會和新加坡國家雇主聯盟 (Singapore National Employers Federation) 的緊密合作，作出了幾個重要的新舉措，包括再就業法例（將會在二零一二年一月一日前實施）。此法例將容許雇主重新聘用已到六十二歲的員工（可繼續現時的工作或轉去另一份工作），員工也可以一直工作至六十七歲才被強制退休。但是，新職位的薪金未必與以前相同。
92. 此外，新加坡勞動力發展局 (Workforce Development Agency WDA) 夥拍新加坡全國職工總會及新加坡國家雇主聯盟，引入了「協助提升就業能力」計畫 (Assistance at Hand to Enhance Employability) (ADVANTAGE!)。此計畫目的是鼓勵公司聘用四十歲以上的成熟員工，或再招聘超過六十二歲的員工。這個計畫為每所公司提供最高\$400,000以資助招聘、保留及重新聘用成熟員工所作出的努力。
93. 公司雇主可選擇透過由人力部及勞動力發展局所發展的彈性工作計畫來尋找本地兼職員工或彈性工作的員工。該計畫的目的是要把三十五歲或以上不活躍于工作的人士（如家庭主婦及年長員工）帶回勞動力市場。該計畫亦提供每間公司最多\$100,000的補助金以協助公司推行兼職及彈性工作安排，例如重新設計工作、顧問開支、招聘、訓練、裝備及缺席者薪酬。

94. 新加坡積極主動的政策是人所共知的。雖然該國的年長人口現時只占總人口的9%，但其政府已為老化的勞動力制定不同法例以作準備。新加坡政府的優勢是其由上而下的策劃文化，得到大部份公民的接受。此外，新加坡亦有成熟的中央公積金系統以緩衝任何新的彈性退休政策所帶來的衝擊。

3.7 對香港的啓示

95. 一般而言，香港並沒有強制性退休年齡。然而享有退休條款保障的公務員，其退休年齡是根據兩條法定條例而制定的：受聘于舊退休金計畫的公務員受制于《退休金條例》；而受聘於新退休金計畫的則受制於《退休金利益條例》。受聘于舊退休金計畫的公務員，不論是文職或紀律部隊，其正常退休年齡為五十五歲。而這兩類別的公務員，當他們達到四十五歲時均可申請提前退休。受聘於新退休金計畫的公務員，文職公務員的正常退休年齡為六十歲，而紀律部隊的退休年齡為五十五至五十七歲(按級別而定)。此外，公務員于一九八七年七月一日前受聘而選擇了新退休金計畫亦可於五十五歲退休。所有紀律部隊公務員均可于五十至五十五歲退休(按級別而定)。某程度上來說，這兩條退休條例都包含了彈性退休的條款，因雇員可選擇提前退休，但卻沒有條款讓公務員于界定退休年齡後繼續工作。
96. 明顯地，總括東方（即日本及新加坡）及西方（即歐盟成員國、英國及美國）國家的經驗，漸進式退休（或其更廣泛的意思，即彈性退休）得到所有國家提倡為肯定年長員工在紓緩未來勞動人口短缺方面所作出有建設性貢獻的策略；還有年長員工收入的增加，亦明顯地能夠抵消他們可能對公共支出的依賴。加強長者在退休年齡後繼續工作的能力對他們個人亦有其他好處。雖然香港不需要關注與退休福利有矛盾的問題，包括提早抽取確定給付制的福利（如國家退休金），但我們需要關注鼓勵彈性退休的政策對其他有關政策所帶來的衝擊，例如社會及醫療福利政策、提取強積金政策、僱傭合約中的晉升前景、勞工保險等。
97. 所有用作參考的國家都能為香港在怎樣發展退休計畫上給予一些啓示。我們同意，以立法形式強制改變應被視為最後的方法，但要培育一個逆向的文化亦不容易（因大部份人都希望早點退休而非延遲退休）。然而，可以用不同國家的經驗及好例子作為改變的參考。可以肯定的是，若香港不作出任何對策及失去「人口紅利」，通向經濟豐收之路在未來二十至二十五年將會更加困難。比較不同退休方案總覽，請參照附件。

4.香港可考慮的彈性退休計畫

98. 綜觀不同國家的退休政策，香港應該如何選擇？香港屬於發達經濟體之一，而且對長者提供良好的公眾設施。多年累積的財富，足以提供差不多全面的社會保障（例如廉價住屋及醫療保健服務、免費個人社會服務及無需資產審查的高齡津貼）。然而，香港現行所提供的老年保障安排，從長遠來說未必能夠持續。在壽命延長及生育率下降的情況下，公帑亦愈見緊絀。雖然彈性退休確實可以紓緩公共開支的壓力，但節流不應該是政策方向的主要考慮因素。由個人決定就業有很多好處。繼續工作可讓年長員工得到社會身份，並且透過積極的生活而得到良好的生活質素。透過這種有建設性的參與，我們年長的一輩繼續貢獻社會並為年輕一輩立下榜樣。參考其他國家實行與工作相關的退休政策，啟發了我們考慮香港實行彈性退休計畫。

99. 在更進一步考慮有關政策方案之前，我們應該回應以下一些基本問題：

- a. 我們的年長員工可以繼續工作嗎？（關乎主觀及客觀的健康狀況問題）
- b. 他們希望繼續工作嗎？（關乎個人選擇問題）
- c. 社會期望他們工作嗎？（關乎文化與態度問題）

100. 對於首兩項問題的答案是肯定的。現時六十五至七十五歲組群一般是健康的，患上少於兩種長期疾病。隨後而來的組群（如：五十至六十五歲），他們受過教育（見表二 — 即將退休組群的教育程度及表五 — 香港高等教育學院員工及畢業生年齡分佈）及相當樂意參與受薪或義務工作（根據香港上海滙豐銀行（HSBC）的報告，超過 70%有此意願）。但是，對於第三題的答案則不是那樣正面。通常是由於社會的負面態度，令政策改變有困難。

表五：二零零七至二零零八年高等教育學院員工及畢業生年齡分佈

年齡組別	教育學院員工年齡分佈*						
	城大	理大	港大	科大	嶺南	中大	浸大
41-50	23	--	377	190	43	--	--
51-60	223	308	250	72	27	--	--
61 或以上	39	20	31	42	4	--	--
教育學院員工總人數***	1138	1253	1207	621	178	1458	465
畢業生年齡分佈**							
41-50	13586	397	--	--	--	--	11453
50 以上	15096	124	--	--	--	7370	30346

*資料由各大院校人事資源部提供

**資料由各大院校學友會提供

***二零零七至零八大學教育資助委員會報告

--拒絕透露

4.1 對於退休後工作的態度

101. 從文獻可以看出，對於延遲退休的傾向是與以下因素有關的：年齡、對收入是否足夠的理解、工作變數（例如工作重要性及公司制度對年長雇員的支援），及對退休的態度。
102. 一般而言，政府面對人口老化的挑戰所採取的措施包括：加稅、減少國家退休金、或提高退休年齡。香港上海滙豐銀行(HSBC)的研究(2008) 發現大部份人(36%)認為他們的政府應強制執行額外個人儲蓄及提高退休年齡(23%)，而不是加稅(12%)或減退休金(12%)。
103. 在香港，以上措施得到不同程度上的支持。一般而言，38%香港市民贊成提高退休年齡，跟著是強制性儲蓄(29%)，為應付人口老化問題的機制。削減退休金為最不受歡迎的方式。此外，支持提高退休年齡的經濟體系當中，日本、新加坡及香港的男性對此的支持較女性高(37-49%男性相比 32-48%女性)，而在英國、美國、加拿大及土耳其，有較多女性傾向此措施(30-56%女性相比 28-46%男性)。
104. 關於長者對退休準備及儲蓄的態度，三個主要方式中：更長久的工作、更多的儲蓄、或更高的稅制，高稅收在差不多所有地區都不受歡迎。然而，正如對政府的期望，世界各地接近一半(43%)的人口表示希望靠儲蓄或更長久的工作(或許兼職工作)，以支撐自己的退休生活。
105. 香港上海滙豐銀行(HSBC)報告(2008) 亦描繪出對退休態度的全球趨勢及本土特徵。一般而言，香港人相信個人儲蓄及更長久的工作是保障他們年老時財政穩健最合乎情理的方式。受到集體文化影響，香港人亦視家人為退休後一個重要的收入來源。相比女性，男性更傾向提高退休年齡。低收入人士對政府給予他們年老時的支持有較高的期望。這些發現對於政策制定有重要的啟示。
106. 總括以上，加稅並不是一個選擇；增加儲蓄或更長久的工作是香港可行的方案。事實上，更長久的工作同時可以為將來非工作時期帶來更多的儲蓄。

4.2 應否提高退休年齡令更多人工作更久嗎？

107. 提高退休年齡不單只是香港人寧可選擇的方式，它同時是頗多的政府用以針對響應人口老化的心理需要及財政困難的重要措施。

108. 在香港社會，對於一個身為家庭支柱的男性來說，保持工作特別是有薪工作，是令他們擁有一個對社會有貢獻的身份的重要因素。健康人士，若他們只是百無聊賴而沒有一份正經的工作，會被視為懶惰及家庭的負擔 - 接著他們將失去他人的尊重，及可能被他們的家人及社區所排斥。工作及工作所提供的相關地位令人們得到尊嚴及社會身份 - 這就是職業。工作亦能給予人們責任感及生存目標。由於工作本身有不同的生理及心理活動需求，這些運動對於促進身體運作及健康來說是有好處的。停止工作，可能就會失去所有這些好處。基於同一道理，世界衛生組織鼓勵繼續工作，作為促進積極晚年和壓縮發病率(即儘量縮短老年疾病發病及彌留時間)的一項策劃。更多的證據顯示，就業長者較游手好閑的長者活得更快樂。
109. 從節省公帑的角度來看，美國國會於一九八三年修正了退休年齡並頒佈了法例，由二零零零年開始，在二十二年期間逐步提高退休年齡由六十歲到六十五歲。根據美國政府審計局的報告(1999)，提高正常或最早合資格的退休年齡或兩者同步進行都可以對 OASDI(即對美國老年社會保障、生還者及殘疾保險的官方統稱)的財政完整性帶來實質的好處。這亦可能延長員工的職業生涯，從而促進經濟增長。
110. 就個人財政保障方面，延長工作年期亦可以為晚年提供更好的保障，不單就個人儲蓄方面，更包括醫療保險的保障。對於那些個人及家庭醫療保險費用昂貴的國家猶如美國來說，繼續工作能得到雇主提供部分醫療保障尤其吸引。
111. 然而，基於下列原因，雇主未必願意聘請或繼續雇用年長員工。首先，提供醫療保障的雇主會較不傾向聘用年長員工，因為年輕員工的保費較低。第二，基於年長員工留在公司崗位的時限可能較低，相比之下，招聘和培訓他們的費用可能會較不化算。這亦是另一個聘用年長員工的障礙。最後，年長員工可能面對的困難是雇主對他們的生產力有負面觀念。研究發現，管理層對年長員工的生產力，同時持正面(這指更佳的判斷力、更好的工作習慣及可靠性高)及負面(這指對新技術或技巧的學習能力下降，及欠缺活力)的觀念。但普遍來說，大部份管理層相信年長員工的所謂負面特徵比他們的正面特徵多 (Hutchens, 1988)。
112. 香港在建立自己的一套彈性退休方案時，可參考以上例子。比方說，需要慎重考慮提高退休年齡對公務員晉升前景所帶來的衝擊(例如年長員工仍任職較高職位，會延遲年輕員工的晉升)。一名已退休的前衛生署官員表示，政府應謹慎地考慮在高級管理層，如署長，副署長及首席醫務人員等推行

彈性退休計畫。提高他們的退休年齡可能會阻礙低層和中層管理人員的晉升機會，從而打擊員工士氣。他補充說，政府應該為已達退休年齡的高層管理人員提供機會，在其他地方繼續貢獻他們的技能和經驗，如教書、在大學進行研究、為非政府機構工作或擔任顧問等。例如上述受訪的官員，從衛生署退休後，便接著為香港中文大學成立公共衛生學院。

113. 在引入任何可帶來重大衝擊的新政策前，政府應鼓勵先推行試驗計畫。最準備就緒推行試驗計畫的可能是具彈性的私人企業。除此之外就是獨立組織，如非政府機構、醫院管理局、大學等。最後，在正式推行任何計畫前，必須向主要的持份者：包括工會及雇主，進行全面的諮詢。
114. 總括來說，提高退休年齡明顯是有需要的。但就香港而言，有關制度應該是漸進及可選擇地進行。採用跟多個歐洲國家相近的政策，即鼓勵雇主及雇員之間的商議，可能比透過立法強制推行來得更好。雖然公務員一般的退休年齡是六十歲，但香港現時並沒有法定的退休年齡。有些大企業以六十歲作為一個關卡(基于健康與能力)，或以契約方式強制員工於六十歲退休，但這些企業會樂意以顧問方式重新聘用他們(如香港上海滙豐銀行，中華電力有限公司)。香港上海滙豐銀行視此為一個雙贏方案，並因此委託顧問公司進行了一個世界性的退休模式研究。
115. 一間本地中型保險公司採取了靈活的彈性退休模式：當一名雇員年齡達六十歲，人力資源部會評估他的工作表現和健康狀況。這些評估將決定公司是否延長該雇員的退休年齡。而這延長安排將會每年以合約形式更新。該公司採用這模式是為了讓員工逐步從工作中退下來，由全職轉為兼職再成為顧問。公司目前有六名超過六十歲的員工。其中一人因為健康問題每天只能上半天工。另一名公司司機則于二零零五年，六十九歲時退休。此外，醫院管理局聘請已退休醫生在臨時診所為豬流感病人診症，亦聘請已退休護士作為兼職員工。
116. 由此可見，彈性退休在香港並不是什麼新方案，問題是怎樣令更多人認識這優良方案及製造一個有利的環境（包括退休模式的選擇和較便宜的勞工保險），令雇主及雇員均可從中得到利益。

4.3 香港的退休計畫選擇

117. 大部份人在他們踏入老年後，仍然喜歡參與有意義的活動。不同種類的退休選擇都可行，而員工亦可逐步退休。例如，由四十五歲開始，員工可縮減五分一的工作時間，到五十歲縮減五分二，到五十五歲則縮減五分三，

如此類推...直到七十歲時完全退出受薪工作。這類遞減式工作時間的退休方案，不單可以讓他們得到更充份的退休準備，更可在他們生理或心理上變得虛弱前，讓他們保持活躍。

118. 此外，成功的彈性退休計畫應該包括以下的先決條件
- 推行更多有關年長人士的教育性及平等概念的計畫，令年長員工更加瞭解他們的選擇，而其他人士亦不會在工作上或社會上歧視他們。
 - 退休及社會保障福利足夠為年長員工提供基本收入。雇主應向員工提供適當的退休前計畫準備。
 - 員工應享有最高自由，決定何時及如何退休。
 - 限制雇主、同事及社會向年長員工施加壓力使其提早退休。
 - 制訂有關可行退休方案政策，以提供彈性及更清晰的引導，令雇主及雇員更容易作出計畫。

5. 結論：為有關議題提出政策選擇

119. 明顯地，發達經濟體系同樣要面對人口老化對工作及退休帶來的挑戰。香港現階段正享受「人口紅利」（這是前文所指低生育率導致較低照顧兒童的負擔，因而個人可作出更多投資/儲蓄為未來作準備）。但香港不久將會面對人口發展階段中因勞工短缺而產生的高撫養率。在其他國家，包括日本及新加坡，政府、雇主及雇員正為新的工作/退休模式作出準備 - 退休員工可選擇繼續工作，尤以兼職為主。因此，我們的政府及雇主需要主動地策劃有關工作模式及維持或擴大年長勞動人口的政策。

120. 政府政策必須考慮聘用超於退休年齡員工的根本原因。低生育率及提早退休以享有更多悠閒時間的趨勢，減少可用員工數目，從而影響持續經濟增長。很多發達國家曾經錯誤地在經濟不景時採用提早退休以紓緩失業問題（例如法國及美國），導致在經濟好轉時因勞工短缺而導致更長時期的經濟衰退。員工愈多生產就愈多，而經濟增長亦會更強勁。近年研究顯示年長員工能對經濟增長作出貢獻，特別當他們擔當具彈性及有質素的後備勞動力。年長員工的技能會隨著時間變為過時，而雇主認為他們不能學習新的技能。事實上，年長員工通常樂於及熱衷於學習新技能。年長員工有能力學習，即使沒有年輕員工一樣的速度。進行技巧訓練需要考慮這種差異而作出調節。很多研究顯示年長員工一般都是健康的，而且能夠適應生理上的衰退，較少出現缺席，較少發生工業意外，及流動量較少。長期處於沒有工作的狀態會帶來負面的影響，例如健康轉差及失去社會角色等。在經濟主導的社會裡，失去經濟成效便意味著失去退休金及尊嚴；而退休後便兩者皆失。那麼，年長員工又有什麼選擇呢？

121. 早年的工作道德標準會為日後奠下一定的基礎模式。人們普遍不會貿然由勞碌一生突然轉為無所事事。人們會嚮往退休生活，同時工作的節奏可能會慢下來，但大部份人隨著年長仍會樂於參與有意義的活動，況且，實在有很多形式的工作選擇都能夠將之實現(表六)。

表六：退休後的工作選擇

正規勞動力	非正規勞動力
轉換工作，原雇主	義務工作
轉換工作，新雇主	照顧家庭
兼職工作	家居維修
再培訓	陪月及托兒

5.1 今後方向

122. 參考過外國的經驗和香港的獨特情況後，本文可建議相關的政策及措施。但任何對現有安排的轉變，都必須經過社會的全面討論，包括不同的持份者、雇主及工會。並且根據社會經濟情況，以及香港的發展需要，作出透徹及小心的研究。要培養大眾對漸進式退休採取新的態度，公眾教育尤其重要。與此同時，不同範疇(我們一般的環境、勞動人口的參與、商業企業、財政政策及給予年長員工的資源)都需要受到關注，方可為年長人士建立一個更好的社會。政府、雇主、雇員都應分擔責任去推動這政策方向。

5.1.1 公眾教育

123. 公眾教育是向公眾灌輸新觀念的最重要策略，包括：一) 向不同年齡人士提供正規及非正規的教育，以灌輸關於人口老化所帶來的衝擊。例如：因為人口老化而出現的勞動力短缺及撫養率上升等情況。而彈性退休計畫可成為其中一個解決方法，以應付未來人口老化的挑戰；二) 鼓勵全民儲蓄以備年老時可茲運用，及盡量延長活躍人生(以繼續工作或另外的形式)；三) 通過教育推廣彈性退休計畫及介紹其好處；四) 鼓勵雇主及雇員于六十五歲後仍然就業；五) 在工作地方鼓勵員工定期健康評估和諮詢，以推動提高健康及安全意識的文化；六) 為銀髮市場營造有利環境，如鼓勵非政府機構及企業以長者為本，度身訂制合乎長者需要的不同產品，例如：大螢幕手提電話、健康食品等；七) 教育市民彈性退休可提升香港的整體生產力和國民生產總值。例如，根據 David (2007)的研究，員工延長工作年期會提高國民生產總值，從而增加對照顧虛弱長者及醫療開支的支持。以下是公眾教育的指導原則：

- a. 工作：政府和雇主應該為員工提供再培訓機會，分享他們的經驗和智慧，調整工作日程，及因應生產情況轉變而調配新的工作。
- b. 退休：政府和雇主應勸阻不符合長遠經濟原則的提早退休政策。應教育、創造、和鼓勵提供足夠收入的儲蓄計畫；鼓勵繼續投入社會；並且促進(有需要時)市民搬到較便宜的地區居住。最重要的是：所有大型及中型企業都應該為員工提供退休前輔導。
- c. 社區和家庭：政府和雇主應教育、鼓勵、和幫助年長員工參與義務工作；明瞭家庭和社區都需要他們作為照顧者的角色。
- d. 終生學習：政府和雇主應教育公眾，長者也歡喜學習，不單為消閒，也為幫助別人或為新的事業。我們需要明白年齡不是生產力的一個關鍵因素，年長員工可以學習及像年輕人一樣，甚至是比年輕人更有生產力。政府和雇主應為他們提供培訓和學習新知識和技能的機會。
- e. 健康和積極晚年：為了使長者維持工作，他們需要一個健康的身體。政府和雇主應教育員工為自己的健康承擔責任，並提供誘因而不是強迫地改變他們的行為，例如日本及福特的做法。

124. 為了讓以上各項建議得以實現，有關當局應注意到它們各項責任。教育局已開始讓年輕一群為社會老化來臨作好準備，尤其有關社會老化對他們要承擔的責任的衝擊。例如，香港學校的課程設計是以達致全人發展為目標。其中包括對德、智、體、群、美的積極參與的健康生活方式。教育局現帶頭於所有學校推行健康校園的學校政策，教育學生保持健康及活躍的身體。近來在學校發展長者學苑（由安老事務委員會積極樂頤年委員會推動），就是教育年輕和年老一輩的良好典範。

125. 勞工及福利局需要評估彈性退休在香港現時的情況和機會，並且應該讓公眾知悉有關資料。該等資料應該包括現時在職長者的人數、類別（兼職或全職，受薪或無薪），他們的健康情況和從事的工作。這些簡單、定期、及有系統陳述的資料可以讓公眾得悉在職長者的貢獻，就像之前香港上海滙豐銀行(HSBC)的研究一樣。這些資料對公眾教育（雇主，雇員，和其他人）也有幫助；亦有利於雇員再培訓局（ERB）或職業訓練局（VTC）針對其服務物件制訂課程。與此同時，有關退休前的準備亦同樣需要，長期工作的員工需要接受教導如何逐步退休，因為退休是一個需要逐漸適應的過程。香港現有少數公司為他們的員工提供退休前輔導，這些輔導計畫可結合健康諮詢計畫（例如在日本），讓員工可以選擇繼續工作。

5.1.2 政策方針

126. 要引起公眾關注最有效的方法，就是把有關的議題引入所有主流的政策領域中，並設立一個高層次的政策策劃和評估平臺。香港安老事務委員的職責是就所有有關長者政策和服務的事項向特區首長提出建議。然而，它的功能是諮詢性的。特區政府應該參考新加坡，設立安老事務專員公署/部長辦公室，把人口老化議題引到香港主流的政策內。
127. 為實行彈性退休鋪路，或有需要就有關勞工及強積金的現有措施作出適當的改動。具爭議性的議題可能包括：不同的雇傭安排、雇員的最低工時、工作分擔安排和責任等。任何對強積金制度的修改建議都會對香港的雇主與雇員造成影響，因此必須作出詳細分析。
128. 政府應制定一些措施來鼓勵雇主採取彈性退休，包括：一) 鼓勵老年或不限年齡就業；二) 促進和支持雇主，尤其是中小企的雇主，採納部份聘用制(如工作分擔)和彈性退休；三) 鼓勵健康的中年人不要提早退休而須為老年及退休作好準備；四) 制定預防措施來處理貧窮女性的問題，因她們通常是沒有強積金和退休金保障的主婦／家庭照顧者，例如政府可參考英國提供福利津貼給家庭照顧者（大部份為女性）和製造更多就業機會，例如護理人員（大部份亦都是女性），讓她們賺取酬勞；五) 鼓勵中型和大型企業設立退休人士俱樂部，讓退休人士有交換經驗的平臺。以上措施可包括提供稅務或現金誘因（效法新加坡政府），以鼓勵雇主保留年長員工。

5.1.3 初步情況調查／檢視和試驗計畫

129. 因政府需要較長時間才能進行主要的政策轉變，獨立機構可就有關議題提出初步討論，甚至推行個別試驗計畫以加快政府的行動：
- a. 由於彈性退休議題在香港未有作過系統性的探討，因此應該進行一個有代表性的抽樣調查(同時在大公司和中小企內進行)。這可以是一個對不同規模公司或組織，特別是中小企業的快速檢視，就他們的退休金、慣例、雇主和員工對彈性退休計畫的意見及取向，作資料收集。同時，這調查亦可用作教育那些機構關於彈性退休的必要性。對於大公司如香港上海滙豐銀行或安盛保險有限公司，政府可鼓勵他們進行一次內部調查或制定有關彈性退休的明確政策。直到現在，仍未有公司就彈性退休計畫的實施情況及資料作出公開報告。
 - b. 確立了彈性退休為可考慮的方向後，便應該在那些準備就緒和有足夠靈活性的機構推行試驗計畫，包括已推行類似計畫的機構如：香港上海滙豐銀

行；和一些員工短缺的機構如：醫管局(護士、醫療、和輔助醫務員工都短缺)；還有非政府機構如：香港社會服務聯會(大部份的員工都接受分擔工作的意念)。理論上公務員亦應有機會選擇彈性退休。然而，考慮到公務員的架構制度及彈性退休可能帶來的重大衝擊，政府可考慮先在適當的特別範疇推行一些試驗計畫，以作支持及示範作用，例如：作培訓用途或在員工(尤其低層員工)短缺的職系；亦可以專案或合約形式為已退休的職員製造臨時職位。這意念跟早前政府開創以培訓津貼為大學畢業生提供工作機會一樣。

- c. 還有，香港的大學沿用終生聘用制度，教職員的專業知識使他們得以被大學保留雇用。該制度自政府開始資助便被取締。由於好的老師一直都不足夠，尤其現今正在引入三三四制度的四年大學教育，退休後的教職員和教授無論受薪或非支薪都應該保留。

5.1.4 其他倡議

130. 年長員工是社會的資源或甚是寶藏。為了維持他們積極地參與社會，我們可考慮：一) 設立一個資料庫和資源中心，為他們配對工作或義務工作；二) 設立培訓中心給年長員工學習社會需要的特別工種的技能例如：長者／嬰兒的照顧託管服務；三) 鼓勵退休專業人士以受薪或義務形式作導師或顧問，例如參與鄰里積極晚年計畫；四) 鼓勵退休人士充當專業導師教導學生例如：退休護士、退休醫生、而退休社工則可促進健康生活和成為反藥物濫用的守望者；五) 鼓勵退休人士透過長者學苑¹參與義務工作。目前，政府缺乏一套機制，讓公共和私人機構提供長者就業方面的資料。因此，若政府有意為長者就業重新定位，即是說彈性退休／提高退休年齡，就有需要推動有關的資料呈報機制，和就現時年長員工在公共和私人機構工作進行研究，為推行彈性退休計畫提供參考理據。

131. 總的來說，推行彈性退休計畫是一個長遠的過程，如果我們都相信它是其中一個重要的新猷以面對將來人口老化的挑戰，政府、企業、和個人都需要採取進一步行動。

-完-

¹長者學苑是由勞工及福利局和安老事務委員會聯合開辦，以學校作平臺的計畫，提倡長幼共融，強化公民教育，和促進不同教育平臺的跨部門協調，如生命分享研討會等等。

參考文獻

- Arkani, S., & Gough, O. (2007). The Impact of Occupational Pensions on Retirement Age. *Journal of Social Policy*, 36, 297.
- Bovbjerg, B. D. (2007). Retirement Decisions: Federal Policies Offer Mixed Signals about When to Retire: GAO-07-753. *GAO Reports*, 1.
- Chan, A. C. M., Phillips, D. R. & Woo, M. L. (2001). *A Review of Social Security Programmes in Hong Kong*. Monograph series, Asia Pacific Institute of Ageing Studies, Hong Kong.
- Chen, Y.-P. (1994). "Equivalent Retirement Ages" and Their Implications for Social Security and Medicare Financing¹. *The Gerontologist*, 34(6), 731.
- Chia, N. C., Kitamura, Y., & Tsui, A. K. C. (November, 2004). The Pension System in Japan and Retirement Needs of the Japanese Elderly, paper presented at Workshop on Ageing and the Status of the Older Population in Southeast Asia, Singapore.
- David A. Wise (2007) Living older and stronger: need to work stronger. Asia's dependency transition: Intergenerational transfer, economic growth and public policy.
- Deloitte and Touche Consulting Group. (1997). *A Study of the Needs of Older persons in Hong Kong for Residential Care and Community Support Services*. Hong Kong: Hong Kong Government Print.
- Demographic Statistics Section, C. a. S. D., Hong Kong. (2007). *Hong Kong life tables, 2001-2036*. Hong Kong: Census and Statistics Department.
- Earle, L. (2003). *Mature Age Employment Study: from Redundancy to Reconstruction*: National Seniors Productive Ageing Centre.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- Fujimoto, Makoto (2008). Employment of Older People after the Amendment of the Act Concerning Stabilization of Employment of Older Persons: Current State of Affairs and Challenges, *Japan Labor Review*, 5(2), 59-88.
- Gelb, B. D. (1977). When compulsory retirement at 65 is ended. *Harvard Business Review*, 55(4), 6-8.
- Gustman, A. L., & Steinmeier, T. L. (1991). Changing the Social Security Rules for Work after 65. *Industrial & Labor Relations Review*, 44(4), 733.
- Gustman, A. L., & Steinmeier, T. L. (1994). Employer-provided health insurance and retirement behavior. *Industrial & Labor Relations Review*, 48(1), 124.
- Hall, A., & Johnson, T. R. (1980). The Determinants of Planned Retirement Age. *Industrial & Labor Relations Review*, 33(2), 241-254.

- Hering, M., & Klassen, T. (2006). *Welfare Regimes and Retirement Ages: Reform Options and Policy Choices in Canada, Germany and Korea, 1995-2005*. Paper presented at the 2006 Annual Meeting of American Political Science Association.
- Hutchens, R. M. (1988). Do Job Opportunities Decline with Age? *Industrial and Labor Relations Review*, 42,(1), 89-99.
- HSBC. (2007). *The Future of Retirement: The New Old Age – A Gender Perspective*”.
- HSBC. (2008). *The Future of Retirement: Investing in later life*.
- Hong Kong CASD. (2007). *Hong Kong population projections, 2007-2036*. Hong Kong: Census and Statistics Department.
- Joulain, M. I., & Mullet, E. (2001). Estimating the 'appropriate' age for retirement as a function of perceived occupational characteristics. *Work & Stress*, 15(4), 357-365.
- Kajitan, Shinya (2008). Does Skill-Development Make Elderly Japanese More Marketable? *Japan Labor Review*, 5(2), 89-112.
- Katalin Velladics, K. H., & Dalen, H. P. V. (2006). Do different welfare states engender different policy preferences? Opinions on pension reforms in Eastern and Western Europe. *Ageing and Society*, 26, 475.
- Lacomba, J. A., Lagos, F., & Cigno, A. (2006). Population aging and legal retirement age. *Journal of Population Economics*, 19(3), 507-519.
- Noriyuki Takayama (February, 2004). *The Japanese Pension System: How it was and What It will Be*, Paper presented at International Conference on Pension in Asia: Incentives, Compliance and Their role in Retirement, Tokyo, Japan.
- Office of National Statistics, United Kingdom (2005-2006).
- Press Release, Labour and Welfare Bureau (2008) LCQ4: Retirement age.
- Salter, T. (2003). Retirement age: Economic outcome or social choice? Pension policies and retirement practices. *Journal of Pensions Management (1462222X)*, 8(6), 148-162.
- Salter, T. (2004). Retirement age: Economic outcome or social choice? Pension flexibility and retirement choice. *Pensions: An International Journal*, 9(3), 256-274.
- Sargeant, M. (2004). Mandatory retirement age and age discrimination. *Employee Relations*, 26(2), 151-166.
- Song, S., & Chu, G. S.-F. (1997). Social security reform in China: The case of old-age insurance. *Contemporary Economic Policy*, 15(2), 85.
- Soidre, T. (2005). Retirement-age preferences of women and men aged 55-64 years in Sweden. *Ageing and Society*, 25, 943.
- U.S. Government Accountability Office. (1999). *Social Security Reform: Implications of Raising the Retirement Age: HEHS-99-112*. (Article)
- Soidre, T. (2005). Retirement-age preferences of women and men aged 55-64 years in

- Sweden. *Ageing and Society*, 25, 943.
- Weller, C. (2002). Don't Raise the Retirement Age. *Challenge (05775132)*, 45(1), 75.
- ZappalÀ , S., Depolo, M., Fraccaroli, F., Guglielmi, D., & Sarchielli, G. (2008).
Postponing job retirement? Psychosocial influences on the preference for early or
late retirement. *Career Development International*, 13(2), 150-167.

網頁參考文獻

Directgov - Official UK government website for citizens

http://www.direct.gov.uk/en/Employment/RedundancyAndLeavingYourJob/DG_065115

European Industrial Relations Observatory On-line

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/09/study/tn0109184s.htm>

European Employment Strategy of European Commission

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm

Japan Institute for Labour Policy and Training

<http://www.jil.go.jp/english/laborinfo/library/Laws.htm>

Singapore Ministry of Manpower (MOM)

<http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/home.html>

Singapore Workforce Development Agency (WDA)

<http://app2.wda.gov.sg/web/Contents/Contents.aspx?Id=72>

Singapore National Trades Union Congress (NTUC)

<http://www.ntuc.org.sg/flexiworks/>

UK-Department for Work and Pensions-Pensions Reform

<http://www.dwp.gov.uk/pensionsreform/>

Directgov - the official government website for citizens

http://www.direct.gov.uk/en/Employment/RedundancyAndLeavingYourJob/DG_065115

USA Social Security Online Retirement Planner

<http://www.ssa.gov/retire2/agereduction.htm>

Crude Birth Rate

<http://geography.about.com/od/populationgeography/a/cbrcdr.htm>

附件: 不同國家的退休計畫的比較

國家	推行計畫及減少工時	最低年齡	職業要求	計畫完成的年齡	收入及獎勵(除兼職的報酬外)	補償式招聘	主要機制
歐盟	(奧地利) (1)給予長者兼職工作。全職工作可達至每星期二十八小時，而兼職則是原本工時的70%。 (比利時、挪威、荷蘭、芬蘭、丹麥等)(2) 部份退休金。可選擇縮減不同長短的工時。	男性為五十五歲，女性則為五十歲。	公營機構：於最後的二十五年，作最少十五年的失業保險/退休金供款。 私人機構：a)於最後的十八個月中，需有十二個月是全職聘用。b)最後的十五年內，有五年的聘用是可領取退休金的。	不同計畫各有分別。有些是在提早退休年齡(男性為六十一歲半，女性為五十六歲半)；有些計畫則是六十五歲或以上。	員工：最少為所減人工的50%。 雇主：勞動市場服務局支付總薪金的25%，以彌補超出實際工時的社會供款。 員工：按比例給予部份退休金/休假津貼/員工：失業援助及額外補償	二零零零年被廢除。沒有需要/沒有任何法律責任要求聘請失業員工(有些是例外的)取代原有的員工/雇主必需聘請失業員工(有些是例外的)/法律規定需聘請替代的員工	政府/有關勞資的平等機會委員會/集體談判
英國	彈性退休/兼職工作：分攤工作	(一般為六十五歲，但並非法定退休年齡)男性為六十五歲；女性為六十歲。	可申請退休金/用職業保健及福利作一年期的健康檢查	無(沒有法定退休年齡)	部份退休金及彈性工作地點/季節性工作	無	年齡問題 雇主論壇/ 集體談判
日本	二十至五十九歲，並合法於日本居住、工作及讀書的國民/彈性工作機會	七十歲以下的員工	可申請退休金	七十歲	老年退休金/額外老年退休金	無	商業機構/ 政府/集體
新加坡	最多可減10%的薪金/彈性工作	三十五歲以上	提供至最多每間公司\$100,000，包括重新招聘、訓練、缺席員工薪酬及裝備的成本	六十七歲或以上	員工需分擔比雇主更大部份的供款。供款比率與員工年齡成反比。	無	老年議會/ 退休年齡法/集體談判

研究小組名單

是次研究由智經研究中心策劃。研究的召集人爲伍穎梅女士，顧問爲陳章明教授和李胡韋珞女士。在 2008 年 8 月到 2009 年 11 月期間，中心更邀請了相關人士組成研究小組參與研究。

召集人：

伍穎梅女士 智經研究中心理事

顧問：

陳章明教授 嶺南大學亞太老年學研究中心主任；
社會老年學講座教授

李胡韋珞女士 智經研究中心研究顧問

研究小組成員：

趙崇彬先生 業威貿易有限公司總經理

劉嘉時女士 香港退休計劃協會主席；
銀聯信託有限公司董事總經理及行政總裁

劉錦勝先生 裕基建築師有限公司董事總經理

梁萬福醫生 香港老年學會會長；基督教聯合醫院老人科顧問醫生

龍炳頤教授 香港大學聯合國教科文組織文物資源管理教授

吳家雯女士 長者安居服務協會副總幹事

王麗珍女士 前香港房屋協會行政總裁兼執行總幹事

胡文俊先生 盛德律師事務所律師

鄔滿海先生 香港房屋協會副主席

楊家聲先生 香港房屋協會主席

袁妙齡女士 恒生銀行有限公司投資服務處高級經理；
結構式投資產品業務主管