

退休保障 之路



強制性公積金計劃管理局

目錄

序言	1
概覽	3
第一章：退休保障方案的探索	4
建立正規退休保障制度的因由	4
退休保障制度的目標	6
退休保障制度的類型	8
世界銀行倡議的多支柱框架	10
評估退休保障制度	14
第二章：調整制度與時並進	17
退休保障制度的起源	17
現代退休保障制度的興起	18
第二次世界大戰後公營退休保障制度急速擴展	24
退休保障制度的改革	25
改革措施的整體趨勢	33
第三章：第二支柱 — 退休保障的重要支柱	38
第二支柱制度的目標	38
第二支柱制度的演變	39
推動第二支柱制度發展的因素	46
趨勢及挑戰	49
第四章：多方共同承擔	53
香港早期向長者提供的援助	53
第二次世界大戰後的發展	54
強積金制度的誕生	59
香港退休保障的現況	61
香港退休保障的問題與挑戰	80
第五章：穩步發展的強積金制度	85
強積金成立初期 — 從構思到實踐	85
制度踏入正軌	86
現正進行的主要工作	100
參考文獻	103

出版機構：

強制性公積金計劃管理局

電話 | (852) 2918 0102

電郵 | mpfa@mpfa.org.hk

傳真 | (852) 2259 8806

網址 | www.mpfa.org.hk

本書內的資料或意見僅作一般用途，並無任何形式的明示或暗示的保證。對於該等資料或意見，強制性公積金計劃管理局不會就任何錯誤、遺漏或失實陳述承擔任何責任。對因使用或依據該等資料或意見而引致或涉及的任何損失或損害，強制性公積金計劃管理局概不承擔任何法律責任。

序言

退休保障是重大社會議題之一，不但關乎現今每一個人，亦與未來的世代息息相關，影響深遠。這個議題複雜多面，既關乎個人責任，亦涉及整體社會的責任。每人都有責任在就業之年把部分收入儲蓄起來，為自己的退休生活作好準備，而社會亦有責任為最需要的人士提供支援。

對於退休保障，沒有一個放諸四海而皆準的方案。不過，一如在本書稍後的章節所論述，世界銀行提出的多支柱保障模式，為退休保障設定了一個合理的政策框架。以世界銀行倡議的多支柱模式為基礎，香港成立了強制性公積金（「強積金」）制度，作為退休保障的第二支柱。強積金制度是一個由私營機構管理及具備足額資金的強制性供款制度。

強積金制度是強制參與的，並將管理自己退休儲蓄的責任，包括作出恰當的投資決定，交託予計劃成員。為使制度更具效率，強積金計劃由私人機構管理，並按照市場機制運作。強積金制度具備足額資金，換言之，不論現時還是未來，制度均具備足夠資產履行所有付款責任，因而在財政上可以持續運作。

強積金制度的設立是香港社會政策發展歷程上一大突破。面對人口老化問題，社會各界曾就如何提供退休保障進行漫長討論。強積金制度的設立，建基於社會人士的共識，即認為這個制度是提供基本退休保障的良策。

強積金制度成立15周年，雖然發展年期相對尚短，但已為提高香港勞動人口的退休儲蓄帶來相當貢獻。

強積金制度成功與否，從以下統計數字可見一斑：香港在推行強積金制度前，估計只有約三分之一的工作人口受職業退休計劃（不論任何種類）保障。強積金制度推出後，截至2015年6月止，香港有85%的工作人口（約320萬人）透過強積金制度或其他形式的退休計劃享有退休保障。至於餘下的工作人口，大部分在法律上屬無須參加任何本地退休計劃的人士，

他們包括受海外退休計劃保障的就業人士、未滿18歲或65歲及以上的就業人士，以及家務助理等。按國際標準而言，香港退休保障制度的就業人口覆蓋率已達至很高水平。

截至2015年6月，強積金制度的總資產值達到6,200億港元，當中包括4,550億港元強積金供款（已扣除提取金額）及1,650億港元投資回報（已扣除費用）。一些原本可能積蓄不多，甚至沒有為退休作任何儲蓄的人士，現在透過強積金計劃儲蓄了一筆金錢，以備日後退休生活所需。強積金制度的其中一個優點，是協助目前這一代為自己作好部分退休保障安排，而不是把擔子轉嫁給下一代。

強積金制度發展年期尚短，仍有不少改善空間。我們的檢討工作從沒間斷，日後亦會持續改革。無論如何，有一點不容忽視，就是我們不能單靠強積金解決香港所有退休保障問題。強積金制度從一開始，成立的原意只是提供基本退休保障，以協助香港就業人士應付退休後的部分生活所需。強積金制度畢竟只是整個退休保障框架的其中一根支柱，制度的設計原意是必須與其他退休保障來源（例如政府的社會保障計劃及個人儲蓄安排）相輔相成。社會上不同的退休保障支柱需要共同運作，才能全面協助整體人口作出充足的退休儲蓄。

與其他許多發達經濟體系一樣，香港人口持續老化。如何確保退休人士維持合理的退休生活水平，是各地政府必須面對的一項重大議題。本書扼述香港以至世界各地在退休保障制度方面的趨勢與發展，探討不同社會的應對策略和方針。期盼本書能為所有關注退休保障的讀者帶來一些實用資料和一點啟發。

強制性公積金計劃管理局主席
黃友嘉博士

概覽

為持續邁向高齡的人口提供退休保障，對世界各地來說都是至關重要的議題。決策者、學者及退休金計劃專家一直不斷探討最佳方法，冀能在提高長者的退休保障的同時，可以避免對社會造成過大的財政負擔。

香港的強積金制度於2000年12月1日推出，至今已運作15年。強積金制度是香港整體退休保障制度的一部分。出版本書的目的，主要是希望加深公眾對強積金制度的認識，特別是它在香港整體退休保障框架下所擔當的角色和責任。

本書全面審視退休保障的主要概念、趨勢和發展，內容廣泛，除剖析香港的強積金制度外，還介紹其他不同類別的退休保障安排，當中參考了大量海外國家的退休保障制度。

全書由五個章節組成。第一至第三章放眼世界，探討退休保障制度在海外的發展。第一章首先介紹退休保障制度的基本概念及框架，例如設立退休保障制度的原因及目標，以及介紹世界銀行倡議的多支柱模式。第二章追源溯流，探討退休保障制度的演變，概述發展歷程、種種挑戰及所實行的改革。第三章集中探討屬於第二支柱的退休儲蓄制度，分析其主要目標、發展歷程，以及背後推動其發展的因素、趨勢和挑戰。

第四和第五章聚焦香港，集中探討香港的退休保障制度。第四章回顧過去香港在退休保障方面的發展情況，包括強積金制度創設的過程。文中亦參考世界銀行的多支柱框架，分析香港退休保障制度的現況及未來所面對的各種挑戰。第五章述說強積金制度的發展歷程，回顧強積金制度實施早年遇到的各種困難與挑戰，詳述強制性公積金計劃管理局（「積金局」）至今已對強積金制度所作的改良和提升工作，以及目前正在進行，旨在把強積金制度建設成為一個香港市民珍而重之的退休儲蓄制度的工作。

第一章

退休保障方案的探索

本章介紹退休保障制度¹的基本概念及框架。文章首先討論現代社會退休保障制度興起的原因，然後扼要闡述這些制度的主要目標。隨 退休保障制度在過去一個世紀不斷演變，不同國家採用的退休保障制度亦甚多元化。世界銀行提倡使用多支柱的框架提供退休保障，該框架亦受到不同國家的決策當局重視。本章將會討論若干主要的常見退休保障制度，以及概述多支柱的退休保障框架的特點，包括各支柱的主要目標，以及所適用的服務對象。此外，本章也會簡略討論世界銀行與經濟合作及發展組織（「經合組織」）為評估退休保障制度的成效而制定的若干準則和原則。

建立正規退休保障制度的因由

老年的生活需要可透過自願性個人儲蓄及家庭支援等多種途徑應付。此等安排不一定需要政府介入。然而，自19世紀起，由政府設立的正規退休保障制度逐漸在世界各地盛行。甚麼因素促使政府積極參與退休保障呢？

非正規制度的角色逐漸減退

大多數人的工作能力都會隨 年老而減低。到年老時，他們的財政資源可能再不足以支持自己的日常生活所需。在傳統社會中，家庭會負責照顧年老的成員，子女會供養年長的父母。然而，即使此等安排如常運作，部分長者也可能沒有子女照顧。一些家庭亦可能由於貧窮、不願意承擔供養責任或其他原因，而未能為長者提供足夠照顧。隨 社會價值改變、勞工流動性增加及人口迅速老化，家庭成員的援助不能再被視為長者的可靠及可持續的支援來源（Schwarz, 2006；World Bank, 1994）。據說，德國首相俾斯麥（Otto von Bismarck）於1889年在德國成立退休保障制度，以及其後歐洲各國相繼設立相關制度，正是為了回應該等國家當時在城市化和工業化等力量的影響下所出現的社會變化（Feldstein & Liebman, 2002）。

¹ 在本書內，退休金計劃 / 制度及退休保障計劃 / 制度等詞彙可交替使用。

短視行為

一些具有經濟能力的人可能會透過投資及保險等方法，準備充足的退休儲備，為老年生活籌謀，而無須依賴家庭支援。然而，部分人可能因為短視而沒有考慮將來，在年輕時即使具有經濟能力，也沒有及早為老年生活未雨綢繆，到他們發現問題時可能已經太遲而難以採取補救措施，例如餘下的工作年期可能已經太短，無法累積足夠的退休儲備。為了回應個人因短視而沒有及早儲蓄的問題，政府或需要介入，推行強制性儲蓄等措施 (Feldstein & Liebman, 2002)。

道德風險

另一項行為問題或許也是導致政府需要主動介入退休保障的原因。部分人或會在年輕時過度消費，期望在年老時依靠社會照顧。針對這種道德風險，政府或需要強制有能力負擔的人士參與退休保障計劃，而政府的直接資助則只限提供予貧窮而未能於在職期間儲蓄的人士 (Kotlikoff, 1987; Schwarz, 2006; World Bank, 1994)。

資訊落差

即使是有意減少消費而為退休儲蓄的人士，也未必擁有所需的退休規劃知識以作出有根據的決定。部分研究顯示，人們不一定能作出理性的投資決定。他們常會因為若干行為偏誤 (例如拖延決定及過分自信) 而作出未如理想的投資決定 (Mullainathan & Thaler, 2000)。有些人則可能會作出不恰當的投資決定 (過度進取或過度保守)，導致退休所需的儲蓄金額不足 (World Bank, 1994)。在此情況下，政府或需要介入，作為退休保障計劃或產品的直接提供者或規管者。

市場失效

即使人們擁有適當知識並願意儲蓄，市場上亦必須要有回報合理的適當投資產品供他們選擇。這對小投資者尤其重要，他們往往因未能建立多元化的投資組合以致退休儲蓄能力受到限制 (Diamond, 1977)。再舉一例，若要處理長壽風險的問題，便必須具備適當的年金產品 (Holzmann & Hinz, 2005)。若市場或信譽良好的機構沒有提供此類產品，政府或需介入，作為有關計劃或產品的提供者或規管者。

長期貧窮

部分低收入人士無法於在職期間儲蓄。對他們而言，沒有一項鼓勵個人儲蓄的措施是具成效的。部分人亦需要面對有關工作年期長短的風險 (Diamond, 1977)。有些人可能由於不同原因 (例如健康及家庭) 導致工作年期較短，以致無法累積足夠儲蓄應付本身的退休生活，年老時可能需要社會的協助以紓緩困境。

退休保障制度的目標

從上述討論可見，人們可能面對種種與退休保障有關的問題。因應這些問題，各地政府設立退休保障制度，以達到各種不同的目標。這些目標不一定互相排擠，而是反映處理社會問題的優先次序。各地對各項目標的重視程度，會因應各自的社會、經濟及人口狀況而有所不同；有些國家的退休保障制度，在設計上也許沒有涵蓋某些目標。

預防老年貧窮的風險

有些人終生生活在貧困之中，未能為退休生活儲蓄足夠金錢。因此，許多退休保障制度的主要目標之一，便是為此類人士提供資源，以紓緩他們年老時的困境 (Holzmann & Hinz, 2005)。有些國家 (例如英國) 成立了若干退休金計劃 (例如最低保證退休金以及經入息審查的基本退休金)，主要是針對此類需特別照顧人士的退休需要。

平整消費

部分人於在職期間能賺取可觀的收入，但因年輕時消費過度，以致退休後未能維持合理生活水平。這種行為可能是因為短視或缺退休規劃所需的知識所致。因此，許多退休保障制度的另一項主要目標是達致平整消費，鼓勵或者強制人們把部分在職期間的消費轉移至退休之後 (Barr & Diamond, 2006)。

匯集儲蓄

即使人們已為退休生活進行規劃及儲蓄，但仍要面對很多不確定因素，壽命長短便是其中之一。長壽風險是指個人因壽命較預期為長以致退休儲蓄不足的風險。儘管我們在統計學上難以預測個人壽命的長短，但在預測整體人口的預期壽命方面則會較有把握。因此，原則上，利用退休保障制度把整體人口的儲蓄匯集起來，然後在退休時為他們提供退休保障，或許有助保障個人預防長壽風險 (Barr & Diamond, 2006)。利用匯集模式建構及提供退休保障，可以在退休儲蓄計劃的框架內或透過計劃外的服務提供者 (例如承保人) 以不同方式進行。

重新分配

政府可以利用退休保障制度把較富裕人士的收入重新分配予貧窮人士，藉以確保收入分布更為平等。在退休保障制度的設計方面，貧窮人士的利益 / 供款比率可以較富裕人士為高，並且透過減少發放予高收入退休人士的退休利益，從而提高發放予低收入退休人士的退休利益。政府亦可以從財政預算中特別撥款予低收入的供款人或失業人士 (Holzmann & Hinz, 2005)。

其他目標

除上述主要目標外，退休保障制度亦可能具有經濟發展等其他次要目標。這類制度的設計會影響不同經濟領域，例如金融及勞工市場。一般認為，設立由私人管理的強制性計劃會對金融市場發展帶來正面影響 (World Bank, 1994)。另外，退休保障制度的設計也會影響勞工市場。有意見認為，優厚的公營退休金計劃利益 (例如提供鼓勵提早退休安排的計劃) 會降低勞工參與率 (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Economics Department, 2004)。

在各項目標當中，預防老年貧窮的風險以及平整在職至退休期間的消費，是世界銀行評估退休保障制度的核心準則 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。

退休保障制度的類型

各地的退休保障制度各有不同，形形色色。本節將會按照經合組織的分類，討論退休保障制度的主要分類方式 (Yermo, 2002)。

公營與私營退休金計劃²

公營退休金計劃：此類計劃由政府管理。傳統上，公營退休金計劃屬隨收隨付計劃。就隨收隨付計劃而言，利益的支付是以現有工作人口所作出的供款向現有退休人士支付，及 / 或從政府收入中提供資金，一般不會另外撥出資金以應付未來的退休金開支。不過，部分國家會透過建立巨額儲備等方法，為公營退休金的未來付款預先籌集部分資金 (World Bank, 1994)。

私營退休金計劃：此類計劃由政府以外的機構管理。私營退休金計劃可由私人機構的僱主作為計劃推薦人直接管理，或由私營退休金提供者或其他服務提供者管理。此類計劃通常是已具備資金的計劃。部分國家 / 地區的公營機構也採用私營退休金計劃 (OECD, 2005)。

具備資金與不具備資金的退休金計劃

具備資金的退休金計劃：此類計劃擁有專屬資產，用以支付未來的退休金申索。就具備足額資金的計劃而言，累積的資產能夠或預期能夠應付未來應向成員發放的所有退休金利益。

不具備資金的退休金計劃：不具備資金的計劃又稱為隨收隨付計劃。此類計劃一般沒有專屬資產以支付未來的退休金申索，退休金利益的資金通常來自現有工作人口的供款。根據部分海外國家的經驗，如向不具備資金的計劃作出的供款不足夠用以發放利益，政府可能需要出資援助該等計劃。不具備資金的計劃沒有限制個人所收取的利益必須源自本身的供款，這一點與具備資金的計劃不同 (Barr & Diamond, 2006)。

² 某些退休金計劃可能同時具備公營退休金計劃及私營退休金計劃的一些特徵。

界定利益與界定供款退休金計劃

界定利益計劃：在界定利益計劃下，僱員可享有的退休金利益會以公式計算，按僱員為僱主服務的年期及(在大部分情況下)按僱員的工資或薪金釐定(Bodie, Marcus, & Merton, 1988)。界定利益計劃的利益為「界定」，是因為用以計算可得利益的公式是界定的。公營退休金計劃多為界定利益計劃，不過環顧世界各地，屬界定利益計劃的私營退休金計劃數目正在日益減少。

界定供款計劃：在界定供款計劃下，就僱員作出的供款會用作購買投資性資產。該等資產及其所產生的回報會在僱員的帳戶內累積。向僱員發放的利益，純粹來自就有關僱員向計劃所作出的供款及其所產生的投資回報(Barr & Diamond, 2006)。因此，界定供款計劃傳統上屬於具備足額資金的計劃。僱員向界定供款計劃作出的供款為「界定」，是因為用以計算僱員所作的供款的公式是界定的。然而，僱員無法預先得知其在界定供款計劃下將獲發放的利益，這一點與界定利益計劃不同。

傳統的界定供款計劃稱為金融界定供款計劃，另有一種不同的界定供款計劃，稱為名義界定供款計劃。在金融界定供款計劃下，向個人帳戶作出的供款會投資於僱員所選擇的市場資產(例如投資基金)；在名義界定供款計劃下，供款不會投資於僱員所選擇的市場資產，而是記錄在僱員的帳戶內，按政府釐定的回報率賺取回報，而不是獲取市場回報。一般而言，僱員向名義界定供款計劃作出的供款會用作支付現有退休人士的利益。從這個角度看，名義界定供款計劃在本質上屬於隨收隨付計劃(Palmer, 2006; World Bank, 2005)。

職業退休金計劃與個人退休金計劃

職業退休金計劃：參加此類計劃必須存在僱傭關係。在某些國家，職業退休金計劃可以由僱主、僱主團體(例如行業組織)及勞工團體(例如職工會)成立。此外，僱主可能會挑選一個或多個退休金營辦商或計劃讓僱員選擇。一般而言，僱主負責向職業退休金計劃作出供款，但僱員也可能需要供款。此類計劃可以是強制性參加，也可以是自願性參加(OECD, 2005)。

個人退休金計劃：參加此類計劃無須存在僱傭關係。個人可以自行挑選及參加計劃，但僱主也可以向個人退休金計劃作出供款。某些個人計劃的成員資格可能設有限制(例如須為特定行業協會的成員)(OECD, 2005)。

世界銀行倡議的多支柱框架

整體框架

世界銀行參考多個國家的退休保障制度，在1994年提出三大支柱的退休保障方案，以應對退休保障的問題(World Bank, 1994)。當時倡議的三大支柱包括：

第一支柱：由政府資助及管理的社會安全網；

第二支柱：由私營機構管理及具備足額資金的強制性供款計劃；及

第三支柱：個人自願性儲蓄。

圖1.1 世界銀行的三大支柱框架



根據世界銀行倡議的框架，三大支柱各有不同的主要目標。第一支柱的主要目標是透過重新分配收入紓緩老年貧窮；第二支柱則具有協助工作人口平整消費或增加退休儲蓄的作用；第三支柱則為希望在年老時獲得更多收入及保險的人士提供額外保障 (World Bank, 1994)。

在2005年，世界銀行因應運作經驗，把三大支柱框架擴展為五大支柱框架 (Holzmann & Hinz, 2005)。五大支柱是：

- 零支柱：** 無須供款、由政府資助及管理的制度，提供最低水平的退休保障；
- 第一支柱：** 由政府管理的強制性供款制度；
- 第二支柱：** 由私營機構管理及具備足額資金的強制性供款制度；
- 第三支柱：** 自願性儲蓄(例如個人儲蓄及保險)；及
- 第四支柱：** 非正規支援(例如家庭支援) 其他正規社會保障(例如醫療及房屋)及其他個人資產(例如自置物業)。

圖1.2 世界銀行的五大支柱框架



各支柱的目標

世界銀行認為，退休保障制度的兩個核心目標是預防老年貧窮的風險及平整在職至退休期間的消費 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。視乎支柱的實際設計，一些支柱會較另外一些支柱更適合達致某個特定的目標。

零支柱作為基本的退休金，提供最低水平的退休保障，應可符合防止老年貧窮的目標。零支柱一般由政府收入撥款，採取全民劃一比率的利益或一般社會援助的形式，確保終生收入較低的人士於年老時獲得基本的保障 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。

第一支柱通常是隨收隨付的公營退休金計劃，主要是為了預防個人的短視行為、低收入及退休規劃不善等所帶來的風險。視乎制度的設計，第一支柱可以同時顧及防止老年貧窮及平整消費的目標 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。

第二支柱是由私營機構管理的強制性退休金計劃，主要目標是平整消費，協助在職人士為退休生活儲蓄。第二支柱的制度或會為合資格成員(即在該支柱下的儲蓄款額低於訂明金額的成員)提供最低退休金利益。如設有這項安排，第二支柱亦可發揮防止老年貧窮的作用。

第三支柱屬於自願性質，與正規退休金計劃相輔相成，讓人們能夠累積較多退休儲蓄。第四支柱涵蓋多種正規和非正規計劃，目標包括防止老年貧窮及平整消費 (Holzmann & Hinz, 2005)。

表1.1 不同支柱的主要目標

支柱	目標
0	防止老年貧窮
1	防止老年貧窮、平整消費
2	平整消費、防止老年貧窮(如果有提供最低退休金)
3	平整消費
4	防止老年貧窮、平整消費

資料來源：改編自Holzmann, Hinz, & Dorfman(2008)

退休保障制度的服務對象

根據世界銀行提倡的框架，退休保障制度的服務對象可以分為以下三類(Holzmann & Hinz, 2005 ; Hu & Stewart, 2009)：

- a. **終生貧窮人士**：他們沒有或無法持續就業，因此沒有適當地獲得以就業為本的退休保障計劃的保障，而他們本身也沒有任何個人儲蓄以應付退休開支。當他們年老及無法以全職身分工作時，將會面對老年貧窮的問題。
- b. **非固定行業工人**：他們一般屬於低收入組別，包括某些類型的自僱人士、家庭傭工及散工。他們當中有不少人也許無法參加僱主提供的退休保障計劃。未能持續受僱亦可能不利於他們在職業退休保障計劃內累積儲蓄。
- c. **固定行業工人**：他們主要是固定僱員。與非固定行業工人相比，固定行業工人通常會獲較妥善安排，參加私營及公營退休保障計劃。

多支柱框架最重要的特點是，當中會有若干支柱較切合個別服務對象的需要。例如，零支柱較切合終生貧窮人士的需要，可為他們提供基本的收入支援，儘管他們不受第一或第二支柱保障或未能獲得該兩根支柱充分保障。第一或第二支柱的主要對象是固定行業工人，他們於在職期間透過向私營及公營退休保障計劃作出供款以累積退休儲蓄(Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。因此，在多支柱制度下，各支柱相輔相成，以照顧不同服務對象的需要。

表1.2 不同支柱的服務對象

支柱	服務對象		
	終生貧窮人士	非固定行業工人	固定行業工人
0	高	中	低
1	---	---	高
2	---	---	高
3	低	高	高
4	高	高	中

註釋：各支柱對各服務對象的相對重要程度分為高、中、低三個水平。

資料來源：改編自Holzmann, Hinz, & Dorfman(2008)

評估退休保障制度

世界各地的退休保障制度形形色色，要比較及評估各個制度的表現或成效是一項非常複雜的工作。為此，世界銀行制定了一套政策框架，用以評估退休保障制度的設計，主要評估準則如下(Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)：

- a. **充足程度**：制度能為大部分人口提供足夠利益以防止老年貧窮，並能提供可靠的方法，以平整消費。
- b. **可負擔程度**：制度沒有超出個人及社會的財政能力，亦不會產生難以負擔的財政後果。
- c. **可持續程度**：制度的財務穩健，在可見將來能夠持續。
- d. **公平程度**：制度能夠把富人的收入重新分配予窮人，而這種把財富重新分配的做法須與社會的取向一致。

- e. 可預測程度：制度能夠提供可預測的利益：(i) 界定利益計劃的利益公式由法律訂明，並非由決策當局酌情決定；(ii) 界定利益計劃公式的設計能夠保障個人免受退休前的通脹及工資調整所影響，或界定供款計劃的投資政策能夠保障成員，以免他們因退休前的資產價格調整而受到重大影響；及(iii) 利益與退休期間的物價指數掛鉤，以免成員受到通脹風險影響。
- f. 穩健程度：制度能夠抵禦有關經濟、人口及政治變化等方面的重大震盪。

經合組織採用下列原則評估退休保障制度，當中部分原則與世界銀行所採用的不同(OECD, 2012)：

- a. 制度的覆蓋率，包括強制性(公營及私營)及自願性(私營)計劃。
- b. 公營及私營計劃所提供的退休利益是否足以讓人們在年老時維持合理的生活水平。
- c. 對納稅人及供款人士而言，退休保障制度在財務上是否可以持續及能夠負擔。
- d. 工作動力：盡量避免制度扭曲個人投入勞工市場的意願，並鼓勵人們延長工作年期。
- e. 行政效率：盡量減低在收取供款、支付利益及投資管理等方面的行政成本。
- f. 在不同的支柱制度、服務提供者或管理人(公營及私營)及資助方式(隨收隨付及具備資金)之間分散退休儲蓄，並採取措施，確保在面對不同風險及不明朗因素(例如界定利益計劃的償付能力風險)的情況下，有關的利益仍然安全。

表1.3 世界銀行及經合組織用以評估退休保障制度的原則及準則

原則 / 準則	世界銀行	經合組織
充足程度	✓	✓
可負擔程度	✓	✓
可持續程度	✓	✓
公平程度	✓	
可預測程度	✓	
穩健程度	✓	
覆蓋率		✓
工作動力		✓
行政效率		✓
分散程度及安全程度		✓

總結

退休保障制度是重要的社會政策。隨非正規支援(例如家庭支援)的角色逐漸減退，加上依靠個人自發作出退休儲蓄面對各種局限，各地政府對個人退休保障問題的參與日漸增加。退休保障制度的核心目標是預防老年貧窮的風險以及平整天人在職至退休期間的消費。達到以上目標有不同方法，包括設立公營退休保障計劃、私營退休保障計劃或兩者並行。此等計劃可以是強制性參加，也可以是自願性參加。為提高分散程度和效率，世界銀行提倡使用多支柱框架，並強調每根支柱相輔相成的重要性。由於某根支柱可能較其他支柱更能達致特定的目標及照顧特定的服務對象，因此實行多支柱框架是為整體人口提供全面退休保障最適切的解決方案。

第二章 調整制度與時並進

退休保障雖然是現代概念，但其起源卻可追溯至二千多年前的羅馬帝國。本章概述退休保障的發展歷程。除了探討退休保障制度的起源外，本章亦會討論各種現代退休保障制度的興起，包括由德國首相俾斯麥開創的制度，以及在第二次世界大戰後，各項退休保障制度急速擴展的情況。自1980年代以來，為應對不同的挑戰，世界各地紛紛推行退休保障制度改革。本章將會審視推動有關改革的因素以及改革的整體發展趨勢。

退休保障制度的起源

退休保障制度的起源可以追溯至古羅馬帝國。古羅馬帝國為軍人提供退休福利。最初，該等福利的提供只屬於特別安排，沒有長遠規劃。公元前13年，羅馬帝國的開國君主奧古斯都 (Augustus) 創立退休金計劃，退伍士兵在軍團服役滿16年，再任後備軍滿四年後，便可獲得退休金福利，有關福利由政府的一般收入提供資金。公元5年，奧古斯都為支付退休金設立特別基金，其資金來自5%的遺產稅以及對所有拍賣交易徵收1%稅項。退休金福利大約相等於一名勞工全年收入的75% (Clark, Craig, & Wilson, 2003)。

在17世紀，英國及西班牙政府開始為退伍士兵提供退休金福利，美國亦於1787年設立海軍退休金。英國初期以酌情形式及按個別情況向海關官員提供退休金福利，至1712年為他們引入正規的公務員退休金制度。1810年，英國國會立法，奠定公務員退休金計劃的基礎 (Palacios & Whitehouse, 2006)。

政府為保證平民百姓享有最基本生活保障而最早實施的措施之一，是英國於1597年和1601年訂立的《濟貧法》(Poor Laws)。根據該項法律，各地方機關須負責通過徵收濟貧稅 (一項就財產徵收的稅項) 募集資金，並以此向合資格人士分配濟貧金 (Blake, 2003)。

19世紀末，大型私人公司開始為僱員推出職業退休金計劃。最早期的私營機構計劃是由各主要行業的大型僱主所設立，包括鐵路公司、煤氣公司、銀行、保險公司及製造商。在英國，最早出現的由私營機構設立的職業退休金計劃之一，是煤氣燈和焦炭公司離職金 (Gas Light, and Coke Company Superannuation Fund)。該離職金於1842年提供予定期支薪的員工，至1870年擴展至藍領工人。英國的鐵路公司自19世紀中葉起為僱員設立退休金計劃。至20世紀初，已有多家獨立鐵路公司設立約30個退休金計劃，為90 000名定期支薪的員工提供保障 (Blake, 2003)。美國方面，美國運通公司於1875年在美國設立了首個私營退休金計劃 (Seburn, 1991)。

現代退休保障制度的興起

不同國家退休保障制度的發展視乎當地的情況而定。因此，在國際上，這些制度的發展並非按照單一的模式進行 (Arza & Johnson, 2006)。不過，在現代退休保障制度發展的過程中，這些制度皆依循若干軌道前進，換言之，各制度之間存在一些共同特點。這些軌道可以不同方式歸類，而其中較為人知的就是俾斯麥式與貝弗里奇式這兩種類別 (Cremer & Pestieau, 2003; Ebbinghaus & Gronwald, 2011; Schludi, 2005; Werding, 2003)。

俾斯麥的社會保險

德國首相俾斯麥於1889年成立的退休保障制度，往往被視為世上首個正規的強制性公營退休保障制度。不過，在某種意義上，俾斯麥的退休保障制度卻並非世上首個強制性退休保障制度，因為早於1844年，比利時便已為海員推出強制性的疾病、傷殘、養老、寡婦及孤兒保險計劃，但這個計劃只為社會上一個細小的界別而設，與俾斯麥所設立的大型計劃不可同日而語。俾斯麥所創立的退休計劃，在開始實施時便已涵蓋約40%工人 (Arza & Johnson, 2006)。

一般認為，俾斯麥推出退休金制度及其他社會計劃，是為了抵抗社會動盪及凝聚城市勞動階層對政府的支持。另有學者認為，退休保障計劃於19世紀末及20世紀上半葉在經濟發達國家出現，可能是工業化、城市化、預期壽命延長等社會及經濟因素以及民族國家相繼成立等政治發展所導致(Feldstein & Liebman, 2002)。

俾斯麥推出的退休保障制度是為藍領和低薪白領工人而設的強制性供款制度，僱主及僱員均須作出供款，而政府亦會作出劃一的小額津貼。至僱員年滿70歲時，政府便會向供款人支付一筆與其收入相關的利益。開始時，退休金利益設定在低於維持基本生活的水平，僅相當於平均工資的18%。當時，男性於出生時的預期壽命為45歲以下，因此預期只有極少數工人能夠長期享有利益。由於僱員無須待退休時才能獲得退休金利益，因此可視該計劃實際上是為較年長工人提供某種形式的工資津貼(Arza & Johnson, 2006 ; Börsch-Supan & Wilke, 2004 ; Zviniene & Schwarz, 2014)。1891年，在德國4 900萬總人口中，有1150萬工人獲得退休保障制度的保障。1911年，德國為白領僱員另行設立類似的計劃。1925年，在德國6 200萬總人口中，有1 750萬工人獲得保障(Cutler & Johnson, 2001)。

俾斯麥原先設立的退休保障制度是一個具備資金的制度。其後，在兩次世界大戰之間，大部分資金均投資於政府債券，該制度實際上已轉變成為隨收隨付制度。1957年，德意志聯邦共和國的退休保障制度正式轉變為隨收隨付制度(Börsch-Supan & Wilke, 2004)。經過一段時間後，退休金利益亦已較原本的計劃豐厚得多。

俾斯麥設立的退休保障制度對世界各地影響甚巨。奧地利、比利時、希臘、意大利、盧森堡、葡萄牙和西班牙等國家相繼成立俾斯麥式制度(Werding, 2003)。奧地利於1906年為從事工業的工人推出強制性退休金制度，而該制度自1907年起亦推廣至匈牙利。在兩次世界大戰之間，意大利於1919年為藍領工人推出類似的退休保障制度，並於1939年為白領工人推出相關制度(Ebbinghaus & Gronwald, 2011 ; Thane, 2006)。

俾斯麥式退休保障制度經逐步演變，其主要特點如下(Ebbinghaus & Gronwald, 2011 ; Gern, 2002 ; Werding, 2003)：

- 強制工人參加，並可為不同類別(例如藍領及白領)、不同行業(例如農業、採礦及公營機構)的工人提供不同的退休保障計劃。
- 所享有的利益與工人的供款掛鉤，而供款則與工人的收入相關。一般而言，供款越多，利益水平越高。
- 目標是確保達致相當的收入替代率，為退休工人提供主要的退休收入來源。
- 在設計上屬於界定利益制度。

貝弗里奇(Beveridge)的基本退休金

另一個常被採用的公營退休保障制度模式是貝弗里奇的基本退休金。貝弗里奇式制度以英國經濟學家威廉·亨利·貝弗里奇(William Henry Beveridge)命名，他於1942年向英國國會發表一份題為《社會保險及相關服務》(Social Insurance and Allied Services)的報告，當中提出為全民提供基本退休金等建議(Blake, 2003)。

貝弗里奇式退休保障制度的主要特點是政府僅提供全民劃一比率的最低利益，金額僅足夠應付退休人士的基本需要。在貝弗里奇原來的建議中，基本退休金制度應具備足額資金，而資金來自僱員的供款。然而，基於多種原因，英國採納的基本退休金制度最終演變為隨收隨付制度。貝弗里奇式制度被視作「供款」制度，原因是個人如要享有利益，其供款紀錄必須符合若干條件。然而，由於從該制度所獲得的利益與個人供款年期或實際供款金額的關係不大，因此該制度也許不能視作一般意義的供款制度(Bozio, Crawford, & Tetlow, 2010)。

貝弗里奇提出的基本退休金制度目標明確，就是把最低層退休工人的收入提高至可以維持基本生活的水平，藉以回應老年貧窮的問題 (Conde-Ruiz & Profeta, 2003)。因此，貝弗里奇建議僅按可以維持基本生活的水平發放利益，至於希望退休生活達到較高水平的人士，則應自行作出退休儲蓄 (Blake, 2003)。貝弗里奇在報告內寫道：

“ 國家與個人必須通力合作，以實現社會保障。國家應就服務及供款提供保障。國家在提供保障的同時，不應扼殺個人謀求保障的動力、機會及責任；在建立國家最低保障水平時，應預留空間並鼓勵個人自行為其本身及其家人提供高於最低限度的保障。(Beveridge, 1942, 第6-7頁) ”

貝弗里奇式退休保障制度可見於愛爾蘭、荷蘭及英國。該等制度一般具有以下特點 (Werding, 2003)：

- 全民參加，涵蓋整個國家的全部勞動人口甚至所有國民。
- 供款與發放的利益之間的關連不大。
- 制度的主要目的是保證退休收入達到某個最低水平 (即可以維持基本生活的水平)。

部分國家早於19世紀便採用類似貝弗里奇式的保障制度。例如，丹麥於1891年推出的退休保障制度，是以政府的一般收入提供資金及須經入息審查的；瑞典亦於1913年實施以全民供款方式運作的基本退休金，並輔以補助金，而補助金由稅收提供資金及須經入息審查 (Ebbinghaus & Gronwald, 2011)。

比較兩類公營退休保障制度

一般認為，俾斯麥式制度與貝弗里奇式制度在意識形態上有明顯的差異。俾斯麥式制度旨在確保人們於年老時獲得合理的生活水平，而貝弗里奇式制度則重提供可以維持基本生活的退休收入。對於貝弗里奇式制度而言，所有超出基本公營退休金利益的退休收入均應以私人方式提供 (例如個人儲蓄及私營職業退休金)。一般亦認為，與俾斯麥式制度相比，貝弗里奇式制度更有利於發展私營職業退休金 (即第二支柱) 及個人儲蓄 (即第三支柱)。此外有評論質疑，在俾斯麥式制度下，由於利益發放比較豐厚，因而可能會減低個人儲蓄的誘因 (Ebbinghaus & Gronwald, 2011 ; Feldstein & Liebman, 2002)。

然而，應注意的是，這兩類制度並不是互相排斥的。譬如說，有一些俾斯麥式制度 (例如比利時和盧森堡) 設有最低退休金保證，該等保證的退休金利益並非與供款掛。另一方面，有些貝弗里奇式制度實施了與收入相關的隨收隨付退休金計劃，藉以為國民提供更佳退休保障 (例如英國)。

事實上，部分國家的公營退休保障制度設計一開始便結合了以上兩種制度的特點。在美國，各州政府於1920年代推出以政府一般收入提供資金的經入息審查退休金，其後於1935年制定的《社會保障法令》 (Social Security Act) 又設立了失業保險、受養兒童援助、高齡保險 (Old Age Insurance) 及高齡津貼 (Old Age Assistance)。高齡保險為俾斯麥式的制度，後期逐漸演變為高齡遺屬及殘疾保險，即現時稱為「社會保障」 (Social Security) 的計劃；而高齡津貼則為貝弗里奇式的經入息審查制度 (由聯邦政府及各州政府共同提供資金)，至1970年代初被附加保障收入制度 (Supplemental Security Income) 所取代 (Feldstein & Liebman, 2002)。

公營退休保障計劃源自歐洲，並於第一次世界大戰後逐漸獲得其他地區的注意。若干新成立的國際組織亦開始探討退休保障問題，其中包括國際勞工組織及於1927年在布魯塞爾發起的國家互助救濟金與疾病保險基金國際會議，該組織其後發展成為國際社會保障協會 (International Labour Organization, 2009)。

下表載列多個國家通過首條退休金法例的年份。公營退休保障制度以歐洲為起點，逐步擴展至大洋洲、拉丁美洲、北美洲、亞洲及非洲。

表2.1 若干國家首次就退休金制度立法的年份

歐洲		北美洲	
德國	1889	加拿大	1927
英國	1908	美國	1935
法國	1910		
瑞典	1913	亞洲	
意大利	1919	日本	1941
荷蘭	1919	土耳其	1949
西班牙	1919	中國	1951
波蘭	1927	印度	1952
希臘	1934	新加坡	1953
		沙特阿拉伯	1962
		巴基斯坦	1972
大洋洲		非洲	
新西蘭	1898	南非	1928
澳洲	1908	埃及	1955
		突尼斯	1960
拉丁美洲		尼日利亞	1961
阿根廷	1904	埃塞俄比亞	1963
巴西	1923	加蓬	1963
智利	1924	肯尼亞	1965
哥斯達黎加	1941		
墨西哥	1943		

資料來源：Arza & Johnson (2006)

第二次世界大戰後公營退休保障制度急速擴展

在第二次世界大戰前，公營退休保障制度提供的利益微薄，僅相當於平均工資的15%至20%，而且預期大部分退休人士均會在退休後不久去世 (World Bank, 1994)。經歷第二次世界大戰後，在1950及1960年代，經濟發展蓬勃，工資日益上漲，促使退休保障制度急速擴展。當時，人們除了關注預防老年貧窮的風險外，還開始關注維持老年收入。人們期望領取退休金人士的生活水平，可與受僱人士的生活水平提升的步伐一致。這些提高退休金利益以維持生活水平的期望構成了政治壓力 (Ebbinghaus & Gronwald, 2011)。

俾斯麥式制度在這方面的擴展尤其顯著。舉例來說，某些國家的退休保障計劃原本只提供予從事某些職業的人，其後則擴展至涵蓋大部分或全部工作人口。隨計劃由老年保障擴展至涵蓋鰥寡人士和孤兒，計劃亦因而加入新的受惠人。此外，部分國家降低了法定退休年齡，並給予提早退休選擇，以便個人能夠提前領取退休金利益。在退休保障制度開始時處於事業發展中期的人士，或可無須在整個職業生涯作出供款而獲得全額退休金利益。人們獲發放的利益亦更為豐厚，可以充當退休收入的主要來源，而非輔助收入來源 (Zviniene & Schwarz, 2014)。例如，在1950年代，意大利推出雙層利益 (劃一比率的利益另加與收入相關的利益)，並為供款期不足的人士提供最低退休金。退休金的涵蓋範圍亦有所擴大，把農工和自僱人士涵蓋在內 (Ebbinghaus & Gronwald, 2011)。

有些退休保障制度則由具備資金的制度轉換為隨收隨付制度。例如，德意志聯邦共和國於1957年推出新的計算公式，並把具備資金的制度轉換為隨收隨付制度，為當時領取退休金的人士提供更豐厚的退休金利益 (Ebbinghaus & Gronwald, 2011)。

退休利益膨脹的情況並非只出現於俾斯麥式制度。在採用貝弗里奇式制度的國家中，英國根據1946年的《全國保險法令》(National Insurance Act)推出「基本國家退休金制度」(Basic State Pension)，這是一個隨收隨付的制度。1961年，英國除「基本國家退休金制度」外，另外推行了一個「分層式退休金制度」(Graduated Retirement Benefit)，這是英國首個與收入相關的國家退休金制度。1978年，「分層式退休金制度」被「與收入相關國家退休金計劃」(State Earnings-Related Pension Scheme)取代；至2002年，「與收入相關國家退休金計劃」又被「國家第二退休金計劃」(State Second Pension)取代。此外，英國透過「全國援助計劃」(National Assistance)，提供須經入息審查的利益，該等利益其後演變為「退休金補助」(Pension Credit)(Bozio, Crawford, & Tetlow, 2010)。1960年，瑞典亦推出了與收入相關的退休金制度(Allmän Tilläggspension)，這是一個強制性的隨收隨付計劃，涵蓋所有僱員，至1999年被一項新制度取代(Hagen, 2013)。

在1950年代，美國對《社會保障法令》作出一連串修訂。1950年，從事受社會保障計劃保障的工作的民工佔61%；至1959年，有關數字已逾86%。另外，在1950年，社會保障提供的一般利益平均上升了77%。於1960年代，利益水平亦先後兩次向上調整。除了一般利益為了追上通脹而有所增加外，年長鰥寡人士所獲得的利益亦有所改善。另外，男性可於62歲未屆退休年齡領取退休利益，但領取的利益金額較少(Martin & Weaver, 2005)。

退休保障制度的改革

1980年代，失業率上升，通脹壓力因1973年發生的第一次石油危機而增加，加上持續的人口變化，導致多個國家的財政赤字問題惡化，當中包括發達國家以及拉丁美洲等發展中國家。在東歐，一些國家由計劃經濟過渡至市場經濟，亦對其退休保障制度構成影響。在此背景下，各地紛紛推行退休金改革，其中尤其重緊縮公營退休金計劃及推出由私人託管的職業退休金計劃。

推動退休金改革的因素

人口老化

許多發達經濟體系都面對重大的人口變化，包括預期壽命延長及生育率下降等，此等人口趨勢發展導致長者相對於工作年齡人士的比率急劇上升。例如，在經合組織成員國內，男性退休後的平均預期壽命於1958年為13.4年，於2010年延長至18.5年，預計在2050年將進一步延長至20.3年。預計在2050年，65歲或以上人士將佔總人口數量約四分之一，並約為工作人口(15至64歲)數量的40%(Pallares-Miralles, Romero, & Whitehouse, 2012)。

人口老化對公營退休保障制度，尤其是隨收隨付制度影響深遠，因為工作人口需要供養較多退休人士，而且供養的時間也較長。與此同時，工作人口(退休保障制度的供款人)佔整體人口的比例卻持續下降。

表2.2 經合組織成員國的男性退休後預期壽命
(1958年至2050年)(年數)

國家	1958	1971	1989	1999	2010	2020	2030	2040	2050
澳洲	12.5	12.5	14.7	16.6	18.6	19.5	19.3	19.0	19.7
奧地利	12.0	12.0	14.3	15.7	17.5	18.7	19.5	20.3	21.1
比利時	15.3	15.3	17.6	19.2	21.1	22.3	23.1	24.0	24.8
加拿大	---	10.7	14.4	16.3	18.3	19.1	19.9	20.7	21.4
捷克共和國	15.4	14.2	14.8	16.9	17.0	16.9	17.8	17.2	18.1
丹麥	13.7	11.7	12.2	13.0	16.4	17.1	15.8	16.5	17.2
芬蘭	11.5	11.4	13.9	15.2	16.8	17.6	18.3	19.1	19.8
法國	12.5	13.0	18.8	20.2	21.7	22.4	23.3	24.0	24.8
德國	14.2	14.1	16.0	17.6	17.0	17.9	18.7	19.5	20.3
希臘	19.9	20.7	22.4	23.1	24.0	21.8	22.5	23.3	24.1
匈牙利	15.6	15.1	14.8	14.9	16.5	14.4	14.5	15.4	16.3
冰島	---	---	14.0	14.9	16.8	17.5	18.3	19.1	19.8
愛爾蘭	7.6	7.7	13.1	14.1	16.9	17.7	18.5	19.2	20.0
意大利	---	16.7	23.6	25.4	22.8	21.7	19.4	20.1	20.9
日本	14.8	13.1	16.2	17.0	18.8	19.6	20.3	21.0	21.6
大韓民國	---	---	---	17.5	20.2	21.1	19.9	19.6	19.3
盧森堡	12.5	11.4	13.8	19.0	20.8	22.1	23.0	23.8	24.6
墨西哥	14.2	15.3	16.2	16.4	17.2	17.9	18.3	18.6	18.9
荷蘭	13.9	13.3	14.3	15.1	17.3	18.1	19.0	19.8	20.6
新西蘭	---	15.7	17.9	19.0	18.1	19.0	19.7	20.5	21.2
挪威	9.5	8.9	12.7	13.7	15.7	16.6	17.3	18.1	18.9
波蘭	15.9	15.0	14.3	15.0	14.4	14.9	15.6	16.4	17.2
葡萄牙	12.4	11.8	14.3	15.0	16.3	17.1	17.8	18.5	19.2
斯洛伐克共和國	16.6	15.5	15.3	15.9	14.9	15.7	16.6	17.6	18.6
西班牙	13.1	13.7	15.6	16.2	17.9	19.0	19.9	20.6	21.4
瑞典	11.7	12.0	15.4	16.4	17.9	18.8	19.5	20.3	21.1
瑞士	12.9	13.3	15.5	16.9	18.9	20.0	20.8	21.6	22.4
土耳其	---	14.6	29.9	31.1	31.1	28.4	24.5	21.0	22.5
英國	11.9	12.3	13.8	15.4	16.9	17.7	17.5	17.2	16.9
美國	12.8	13.2	15.0	16.1	16.8	17.3	16.8	17.2	17.7
平均值	13.4	13.4	16.0	17.3	18.5	18.9	19.2	19.6	20.3

資料來源：Pallares-Miralles, Romero, & Whitehouse (2012)

表2.3 經合組織高收入地區內65歲以上人士佔總人口百分比(%)
(2010年至2050年)

國家	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
澳洲	13.9	15.3	16.7	18.2	19.5	20.3	21.0	21.1	21.5
奧地利	17.6	18.5	19.4	21.2	24.0	26.4	27.4	27.5	27.8
比利時	17.4	18.4	19.6	21.3	23.0	24.2	24.6	24.6	24.5
加拿大	14.1	15.6	17.4	19.5	21.2	21.7	21.7	21.7	21.9
丹麥	16.7	18.6	19.7	20.6	21.8	22.9	23.6	23.5	22.7
芬蘭	17.2	19.8	21.7	23.0	23.8	24.1	23.6	23.6	23.9
法國	17.0	18.4	19.8	21.3	22.5	23.3	23.9	23.8	24.0
德國	20.5	20.9	22.1	24.0	27.1	29.7	30.1	29.8	29.7
希臘	18.3	19.2	20.1	21.6	23.0	25.0	26.7	28.2	28.8
冰島	11.9	12.4	14.2	16.4	18.3	19.8	21.0	21.9	23.4
愛爾蘭	11.3	12.2	13.2	14.3	15.5	16.8	18.5	20.3	21.3
以色列	10.2	11.0	11.9	12.7	13.2	13.6	14.5	15.4	16.3
意大利	20.4	21.2	21.9	23.0	25.0	27.3	29.3	29.9	29.4
日本	22.6	25.5	27.1	27.7	28.3	29.5	32.0	33.5	34.2
盧森堡	14.0	14.4	15.6	17.0	18.9	20.9	21.4	21.4	20.9
荷蘭	15.4	17.6	19.3	21.1	23.0	24.6	25.2	24.9	24.4
新西蘭	13.0	14.1	15.4	17.1	18.9	20.1	20.5	20.4	20.5
挪威	15.0	16.5	17.7	18.8	19.9	21.2	22.0	22.0	21.8
葡萄牙	17.8	18.6	19.7	21.2	23.0	24.6	26.4	28.1	28.8
西班牙	17.2	17.3	17.8	19.2	21.2	23.4	25.6	27.5	28.1
瑞典	18.3	19.8	20.5	20.9	21.6	22.4	22.9	22.9	22.7
瑞士	17.2	17.9	18.5	19.5	21.0	22.1	22.4	22.2	22.2
英國	16.6	17.6	18.0	18.8	20.2	21.6	22.1	22.0	22.3
美國	13.0	14.0	15.5	17.3	18.6	19.1	19.3	19.4	19.8

資料來源：Pallares-Miralles, Romero, & Whitehouse (2012)

退休保障計劃對勞工市場的影響

有評論認為，公營退休保障計劃會對勞工市場構成影響。人們如獲得某種形式的退休收入保障，他們願意在法定退休年齡後繼續工作的機會較低（Börsch-Supan, 2012；Pallares-Miralles, Romero, & Whitehouse, 2012）在1960年至2010年期間，不同地區65歲以上人士的勞動參與率均大幅下降。儘管此趨勢可能由於多個因素造成，但較完善的退休保障計劃可能是影響該等人士決定退休的因素之一。

表2.4 1960年至2010年65歲以上人士的勞動參與率(%)變化

地區	1960	1980	2000	2010
東亞及太平洋	40.7	37.6	32.1	29.4
歐洲及中亞	24.4	18.0	11.2	10.1
拉丁美洲及加勒比	34.6	31.7	24.9	22.7
中東及北非	29.0	25.8	20.0	18.0
南亞	47.0	44.9	39.7	36.8
撒哈拉以南非洲	56.7	54.7	50.3	48.3
高收入經合組織成員國	19.8	14.4	7.2	6.3

資料來源：Pallares-Miralles, Romero, & Whitehouse (2012)

於1970年至2010年期間，加拿大、愛爾蘭、盧森堡、挪威和瑞典等國家降低了合資格領取退休金利益的標準年齡（International Monetary Fund (IMF), 2011）。

表2.5 1970年至2010年男性及女性可享有退休金的年齡

國家	男性			女性		
	1970	1990	2010	1970	1990	2010
澳洲	65	65	65	60	60	62
奧地利	65	65	65	60	60	60
比利時	60	60	60	60	60	60
加拿大	68	66	65	68	66	65
捷克共和國	60	60	61	55	57	59
丹麥	67	67	65	62	62	65
芬蘭	65	65	65	65	65	65
法國	65	60	61	65	60	61
德國	63	63	65	60	60	65
希臘	57	57	57	57	57	57
冰島	67	67	67	67	67	67
愛爾蘭	70	65	65	70	65	65
意大利	60	55	59	55	55	59
日本	60	60	64	55	56	62
大韓民國	---	---	60	---	---	60
盧森堡	65	65	60	65	65	60
荷蘭	65	65	65	65	65	65
新西蘭	60	60	65	60	60	65
挪威	70	67	67	70	67	67
葡萄牙	65	65	65	65	62	65
斯洛伐克共和國	60	60	62	55	57	57
斯洛文尼亞	---	---	63	---	---	61
西班牙	65	65	65	65	65	65
瑞典	67	65	65	67	65	65
瑞士	65	65	65	60	62	63
英國	65	65	65	60	60	60
美國	65	65	66	65	65	66

註釋：可享有退休金的年齡指假設個人自20歲開始工作而可以領取全額退休金利益的年齡。

資料來源：IMF (2011)

此外，部分退休保障計劃提供提早退休的安排，亦對勞工市場產生影響。此等計劃被視為高齡就業率減少的成因之一（OECD Economics Department, 2004）。

財政壓力

自1960年代起，退休金利益日益豐厚、人口老化加劇以及退休保障計劃日漸成熟，導致公營退休金開支佔本地生產總值的比例大幅增加。根據國際貨幣基金組織的資料，發達經濟體系的公營退休金開支於1960年佔本地生產總值的3.8%，於2010年上升至佔本地生產總值的8.4%。據國際貨幣基金組織的推算，所佔的比例將會持續上升，至2030年達到9.6%（IMF, 2011）。財政壓力帶來該等退休保障制度能否持續營運的問題。有見及此，多個政府均採取措施以紓緩財政日漸惡化的狀況。

表2.6 1960年至2030年公營退休金開支佔本地生產總值百分比(%)

國家	1960	1970	1980	1990	2010	2020	2030
澳洲	2.9	2.6	4.3	4.1	4.7	4.9	5.5
奧地利	8.3	10.0	11.7	12.8	13.9	14.0	14.8
比利時	4.8	6.5	10.1	9.9	10.0	11.4	12.8
加拿大	2.1	2.4	3.4	4.7	4.9	6.0	6.8
捷克共和國	---	---	---	7.3	7.6	7.4	7.6
丹麥	3.3	5.1	6.4	6.7	7.9	7.4	7.0
芬蘭	4.5	6.1	7.7	9.4	10.6	12.0	12.7
法國	4.7	6.7	9.0	11.1	13.3	12.6	13.4
德國	8.2	8.8	10.2	9.5	10.6	10.7	11.7
希臘	---	5.4	5.9	10.5	12.1	12.2	12.4
冰島	2.1	2.6	2.7	2.9	3.3	3.4	3.7
愛爾蘭	3.2	4.0	5.7	4.3	4.5	4.8	5.3
意大利	4.5	6.7	9.8	10.9	14.7	12.8	13.1
日本	1.2	1.1	4.2	5.2	10.0	10.3	9.8
大韓民國	---	---	---	0.8	1.7	3.4	6.2
盧森堡	3.0	4.9	8.1	9.9	7.4	8.5	12.2
荷蘭	3.7	6.2	10.3	10.9	7.0	7.8	9.4
新西蘭	4.3	4.0	7.5	8.0	5.5	6.2	7.8
挪威	2.4	5.6	6.2	7.9	7.2	8.6	9.5
葡萄牙	---	1.4	5.0	6.5	12.7	13.2	13.4
斯洛伐克共和國	---	---	---	---	6.4	6.1	7.1
斯洛文尼亞	---	---	---	---	10.1	10.8	13.0
西班牙	---	3.1	7.2	8.9	9.2	9.8	9.7
瑞典	3.5	4.9	8.8	9.6	9.6	8.8	8.6
瑞士	1.9	3.6	6.5	6.4	8.2	9.3	10.4
英國	4.0	4.9	6.3	5.9	6.3	5.7	6.7
美國	3.9	4.9	6.5	6.3	6.8	7.4	8.5
平均值	3.8	4.8	7.1	7.6	8.4	8.7	9.6

資料來源：IMF（2011）

改革措施的整體趨勢

為紓緩經濟及人口結構轉變所產生的壓力，近年的改革基本上同時朝多個目標進行，包括：修正公營退休保障制度的問題、發展由私人管理兼具備足額資金的退休保障制度、研究可否轉換為名義界定供款帳戶，以及擴大退休保障計劃的涵蓋範圍。

修正公營退休保障制度的問題

為改善公營退休保障制度的財政，主要改革方向之一是透過以下措施削減退休金開支或控制開支增長(Disney, 2003 ; Gern, 2002 ; OECD, 2014a):

- a. 削減整體利益的水平；
- b. 延長供款期，例如延長享有全額退休金所需的服務年資；
- c. 凍結退休金調整指標或改用增幅較小的指標；
- d. 實施入息審查，須通過入息審查才能享有基本利益；
- e. 提高法定退休年齡；
- f. 收緊提早退休以享有退休金的資格；
- g. 獎勵延長工作年期；
- h. 提高供款率；及
- i. 預先為未來的退休金開支增加撥備(例如設立儲備基金)。

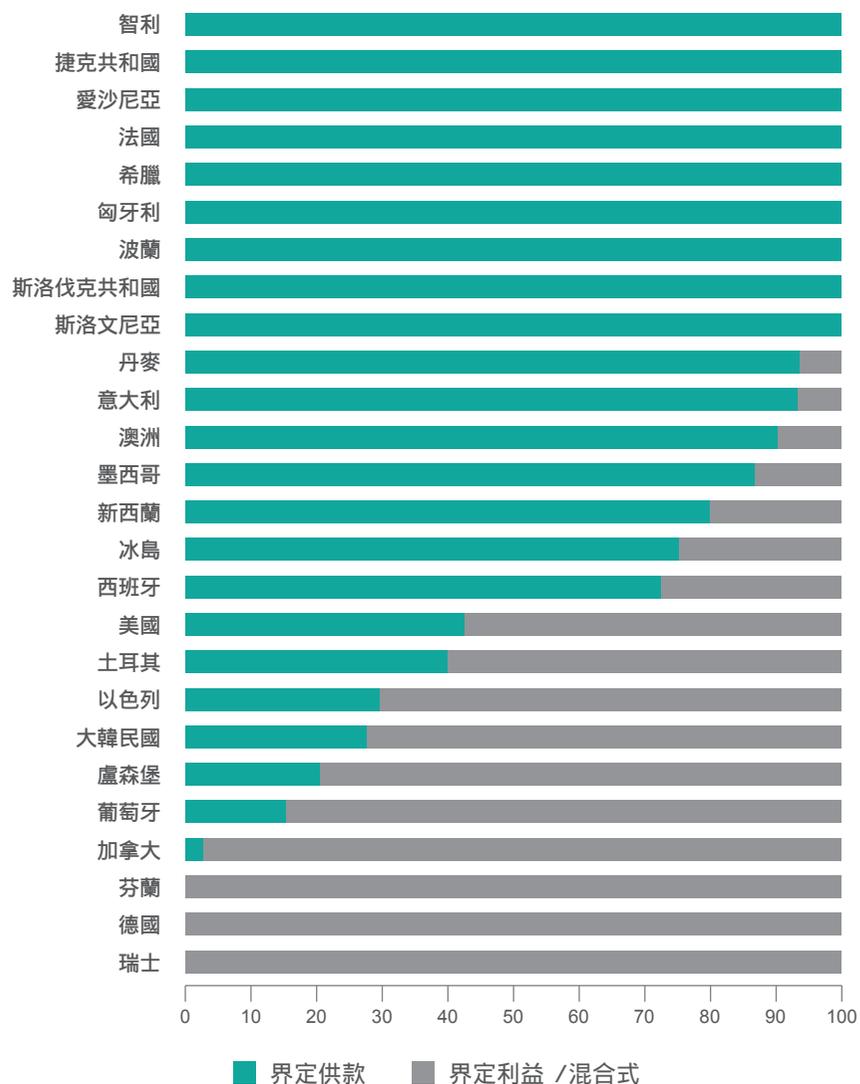
發展具備足額資金並由私人管理的界定供款職業退休金制度

世界銀行在1994年發表《扭轉老年危機：保障老人及促進增長的政策》(World Bank, 1994)報告書，提出解決老年保障問題的三大支柱方案。三大支柱是由政府管理的退休金計劃(第一支柱)、由私營機構管理的強制性退休金計劃(第二支柱)及自願性儲蓄(第三支柱)。

瑞典設立了第二支柱制度以補足多支柱退休保障制度，而部分國家(尤其是中歐、東歐和拉丁美洲國家)則採用具備足額資金的第二支柱制度取代原有的隨收隨付制度。例如，智利於1981年成立全新的強制性第二支柱制度，以逐步取代先前的隨收隨付制度。由於智利成功改革退休金制度，其退休保障制度的前景自1990年代初開始出現顯著改變。智利的退休金制度改革對許多國家的決策當局產生影響。2014年，採用第二支柱的退休金制度的地區已達32個。部分國家在第二支柱的基礎上加以變化，例如制訂僱員自動參加但容許他們選擇退出的制度(例如新西蘭及英國)。

隨 第二支柱制度的發展，在多個國家的自願性職業計劃(即第三支柱)中，界定供款計劃亦日見普遍。如圖2.1所示，在2013年，在26個經合組織成員國中，有16個國家的界定供款退休金的資產所佔的份額，已超過界定利益退休金的資產所佔的份額，其中更有九個國家只設立界定供款退休金。然而，界定利益的退休金仍然擔當 重要角色，主要原因是界定利益的退休金向來是加拿大、芬蘭、德國和瑞士等國家所普遍採用的職業退休安排，具有重要的歷史地位(OECD, 2014b)。

圖 2.1 2013年若干經合組織成員國的界定利益與界定供款
退休金資產佔總資產百分比(%)的相對份額



資料來源：OECD (2014b)

第二支柱制度雖然在多個國家 / 地區盛行，但一直以來均需要面對投資風險、費用事宜以及涵蓋範圍不足等問題，此等問題在2007-08年爆發全球金融危機後尤其顯著。

研究可否轉換為名義界定供款帳戶制度

為削減公營退休金開支，部分國家考慮以具備足額資金的界定供款制度（即第二支柱）取代隨收隨付制度（即第一支柱），但要作出此項改動，必須先處理過渡費用的問題。在過渡期間，有某一代人將須支付兩筆退休金：一筆作為他們父母輩的隨收隨付利益，另一筆作為他們本身具備足額資金的退休金計劃的供款。有些國家選擇不把隨收隨付制度轉換為具備足額資金的界定供款制度，改而探討發展名義界定供款制度的可能性。如前文第一章所解釋，名義界定供款制度是隨收隨付制度與具備足額資金的界定供款制度的混合體。名義界定供款制度雖然以隨收隨付的方式提供資金，但每名僱員均持有帳戶，以追蹤其供款情況，並可按政府設定的回報率（例如意大利政府參考本地生產總值增長，而瑞典政府則參考全國的平均工資升幅）獲得回報。當僱員到達退休年齡，累積供款及名義回報將會轉化為年金，政府亦可以因應人口的整體預期壽命的變化調整年金比率（World Bank, 2005）。

擴大退休保障計劃的涵蓋範圍

確保退休保障計劃的涵蓋範圍充足，尤其是確保對低收入組別的保障，是解決老年貧窮問題的重點。有些政府日益注重為弱勢社群提供基本收入保障，當中有一部分政府已推出措施，把退休保障計劃的涵蓋範圍擴展至該等人士。例如在日本，自2015年10月開始，符合資格領取國民退休金的工作年期將由25年縮短至10年，以惠及職業生涯較短的工人。在墨西哥，專為沒有退休金收入或退休金收入偏低的人士而設立的退休保障計劃「長者退休金」（Pensión para Adultos Mayores），涵蓋範圍已擴大至包括所有65歲或以上人士及已在墨西哥居住最少25年的非墨西哥人。此外，有些國家亦提供儲蓄獎勵，例如配對供款、津貼及稅項減免或抵免等（例如美國401(k)計劃），以擴大自願性私營退休金的涵蓋範圍；有一些國家則利用非金錢的措施，包括作出自動參加的安排（例如英國）（Holzmann, 2012；OECD, 2014a）。

總結

由政府提供退休利益這個做法雖可追溯至羅馬帝國，但現代公營退休保障制度直至19世紀才正式開始實行。自此，以紓緩老年貧窮問題及維持合理退休生活水平為目標的退休保障計劃在世界各地蓬勃發展。

經過一段時間，退休保障計劃的涵蓋範圍和發放金額亦大幅擴展，尤以第二次世界大戰戰後為甚。自1980年代起，基於經濟及人口變化，各國相繼推行退休保障制度的改革。為提升退休保障制度的可持續營運能力，部分國家把公營退休金制度或其中某些部分重新設計。一些國家在多支柱退休保障框架內加入具備足額資金的界定供款制度(即第二支柱)，以減低過分依賴由政府資助的支柱的風險；另一些國家則以第二支柱制度取代既有的隨收隨付制度。為配合上述發展，有些國家集中擴大退休保障的涵蓋範圍，以保障社會上的弱勢社群。由於退休保障制度的發展往往取決於各地本身的情況，因此各地的制度並無統一的設計。

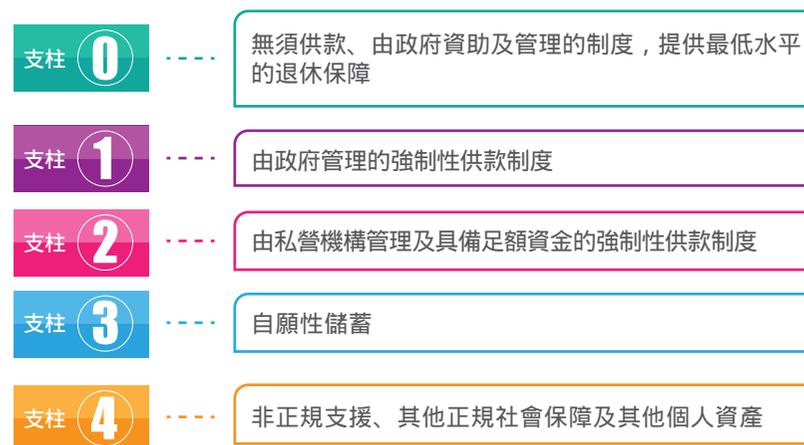
第三章

第二支柱 退休保障的重要支柱

世界銀行倡議採用多元化的多支柱退休保障模式。在這個多支柱模式的框架內，第二支柱制度是一個以就業為本、由私營機構管理及具備足額資金的強制性供款制度。本章審視第二支柱制度在世界各地的發展。文章首先討論第二支柱制度的主要目標，然後探討第二支柱制度在世界各地的演變，以及推動有關制度擴展的因素，最後討論第二支柱制度的發展趨勢以及所面對的挑戰。

第二支柱制度的目標

設立退休保障制度的目的，是讓人們能夠應付退休後的各項開支。一般而言，退休保障制度有兩個核心目標：預防老年貧窮的風險以及平穩消費 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。要達致這兩個目標，需要妥善設計整個退休保障框架。根據世界銀行在2005年提出的退休保障框架 (Holzmann & Hinz, 2005)，這個框架由五大支柱組成：



預防老年貧窮的風險，目的是幫助未能於在職期間賺取足夠金錢，以致無法為老年生活作出足夠儲蓄的人士。該等人士需要社會協助，以免老年生活陷入困境。這個目的主要透過零支柱和第一支柱的制度達致，而該等制度通常按隨收隨付的原則，以政府的一般收入及 / 或指定的成員供款提供資金。由於零支柱及第一支柱制度的管理和權益發放均由政府負責，因此這兩類制度一般稱為公營退休保障制度或公營退休金制度。

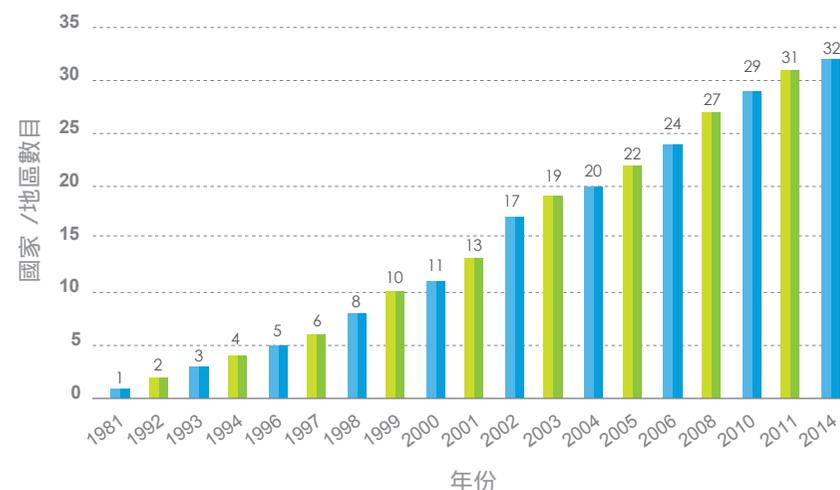
很多人有能力於在職期間賺取可觀的收入。不過，若在年輕時消費過度，退休後便無法維持合理的生活水平。個人儲蓄不足的原因眾多：有些人可能是目光短淺，有些人認為目前享受較積穀防飢重要，有些人的壽命或較預期長；到他們發現手上資源不足以維持退休生活時，往往已經太遲。此外，有些人可能未能掌握充足資訊為退休生活作出適當規劃。以上種種個人行為都有可能造成社會問題。若社會上有一部分人資源不足，未能維持本身的退休生活，便需要其他人施以援手。在退休保障制度中，平整消費這個核心功能正是為了解決這項社會風險而設 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008)。簡而言之，平整消費即是強迫人們在有能力儲蓄的時候為退休儲蓄。

平整消費的目標由零支柱以外的其他支柱達致。在第二支柱制度下，成員須作出供款，並透過退休金投資於金融資產。成員可於退休時或基於其他法定的理由，從自己的帳戶提取累算權益 (即供款連同投資回報)。第二支柱制度一般稱為私營退休金制度。

第二支柱制度的演變

私營機構僱主為僱員設立退休保障計劃，最早可追溯至1842年的英國和1875年的美國 (Blake, 2003; Seburn, 1991)，但該等計劃皆屬自願性質。相較之下，屬強制性質的第二支柱制度的發展歷史較短。智利的退休金制度改革，一般被視為現代的強制性第二支柱制度的起源。1981年，智利創立由私營機構管理及具備足額資金的新強制性界定供款制度，以逐步取代先前的隨收隨付制度。隨 智利成功改革退休金制度，全球退休保障制度的發展亦出現顯著改變，尤其在世界銀行於1994年發表《扭轉老年危機：保障老人及促進增長的政策》之後。2014年，採用第二支柱制度的國家 / 地區已達32個。圖3.1及表3.1顯示第二支柱制度在世界各地的擴展情況。

圖3.1 第二支柱制度的演變



註釋：

1. 「年份」指第二支柱制度開始運作的年份。
2. 僅包括界定供款制度，不包括三個界定利益制度 (即冰島、荷蘭和瑞士)。
3. 不包括不再繼續實行第二支柱制度的國家 (即阿根廷、玻利維亞和匈牙利)。
4. 不包括一個未能確定其第二支柱制度何時開始實施的國家 (塔吉克斯坦)。

資料來源：IMF (2012)；International Organisation of Pension Supervisors (2011)；Maldives Pension Administration Office (2015)；National Pensions Regulatory Authority (2015)；OECD (2009, 2011)；Schermar (1999)；Superintendence of Pensions (2010)；World Bank (2015)

相對而言，在發展中國家 / 地區所設立的第二支柱制度數目較多，尤其是在非洲、中歐、東歐及拉丁美洲。

表3.1 第二支柱制度開始運作的年份

國家 /地區	年份	國家 /地區	年份
智利	1981	愛沙尼亞	2002
澳洲	1992	科索沃	2002
秘魯	1993	俄羅斯聯邦	2003
阿根廷*	1994	多米尼加共和國	2003
哥倫比亞	1994	立陶宛	2004
烏拉圭	1996	尼日利亞	2005
墨西哥	1997	斯洛伐克共和國	2005
玻利維亞 [^]	1998	馬其頓	2006
薩爾瓦多	1998	挪威	2006
匈牙利 [^]	1998	以色列	2008
哈薩克斯坦	1998	巴拿馬	2008
波蘭	1999	羅馬尼亞	2008
瑞典	1999	加納	2010
香港	2000	吉爾吉斯共和國	2010
哥斯達黎加	2001	馬拉維	2011
拉脫維亞	2001	馬爾代夫	2011
保加利亞	2002	亞美尼亞	2014
克羅地亞	2002		

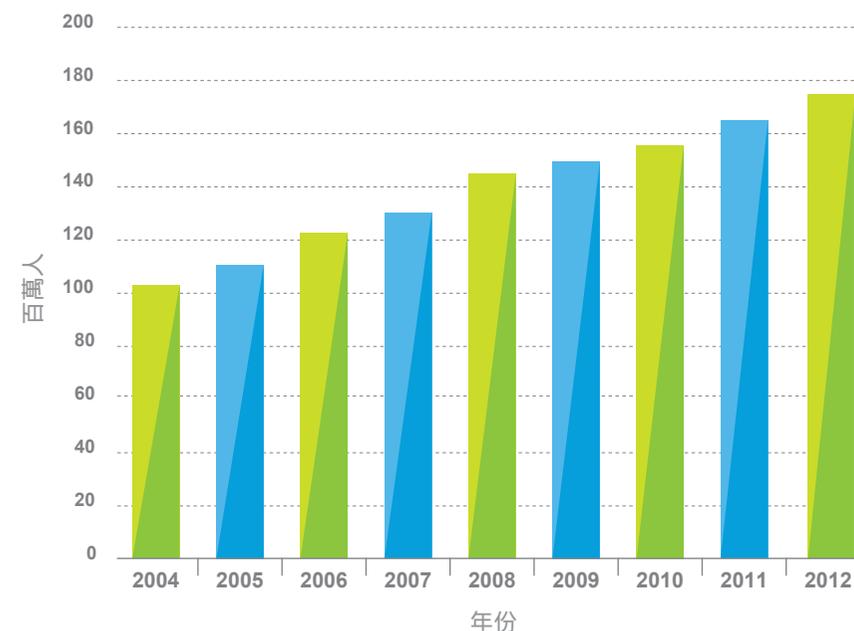
* 第二支柱制度於2008年終止運作。

[^] 第二支柱制度於2010年終止運作。

資料來源：IMF(2012)；International Organisation of Pension Supervisors(2011)；Maldives Pension Administration Office(2015)；Mesa-Lago(2014)；National Pensions Regulatory Authority(2015)；OECD(2009, 2011)；Scherman(1999)；Superintendence of Pensions(2010)；World Bank(2015)

隨 第二支柱制度的發展，獲退休保障制度涵蓋的人口逐步增加。於2004至2012年間，在設有第二支柱制度的23個國家 /地區³中，登記參加制度的成員總數由1.03億人增加至1.75億人。

圖3.2 已登記參加第二支柱制度的成員數目



註釋：

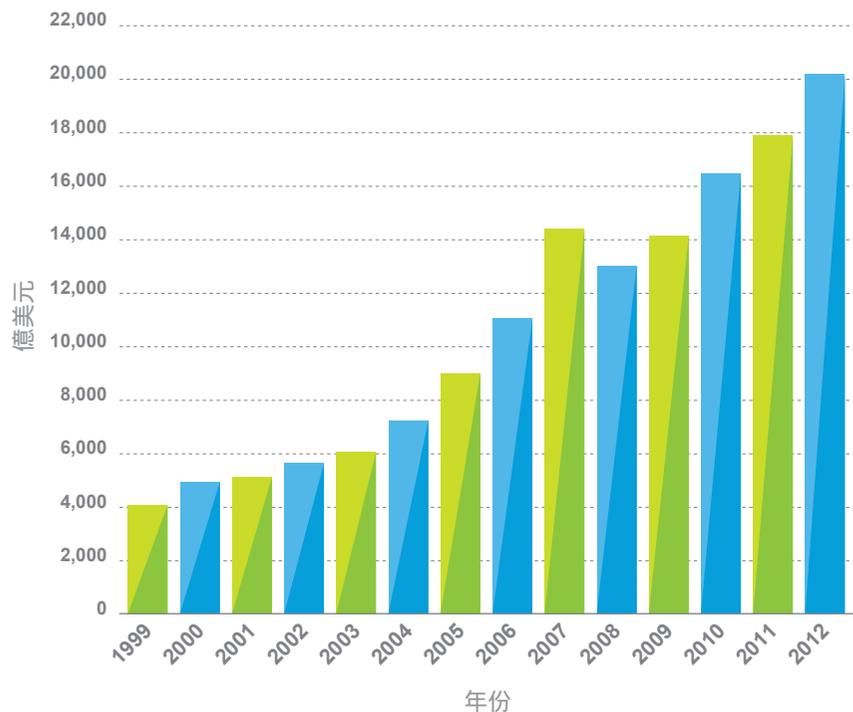
1. 上圖包括2004年(或可取得有關數據的年份)至2012年23個國家 /地區的數據。該等國家 /地區為澳洲、保加利亞、智利、哥倫比亞、哥斯達黎加、克羅地亞(自2005年起)、多米尼加共和國、薩爾瓦多、愛沙尼亞(自2008年起)、香港(強積金計劃)、哈薩克斯坦、科索沃(自2006年起)、拉脫維亞、立陶宛(自2008年起)、馬其頓、墨西哥、尼日利亞、秘魯、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯聯邦(自2007年起)、斯洛伐克共和國(自2007年起)及烏拉圭。
2. 數據截至每年12月，澳洲除外(截至每年6月)。
3. 某些國家 /地區的成員數據採用成員帳戶數目為單位。如果該等國家 /地區有成員擁有多於一個帳戶，則上圖所包括的成員數目可能會被高估。

資料來源：Australian Prudential Regulation Authority(2014)；International Federation of Pension Funds Administrators；積金局

³ 由於欠缺個別國家 /地區的數據，因此僅計及23個實行有關退休金制度的國家 /地區。

隨第二支柱制度的數目持續增加，第二支柱制度所累積的資產亦大幅增長。在24個國家/地區⁴中，累計資產總值由1999年的4,110億美元增加至2012年的20,180億美元。

圖3.3 第二支柱制度的資產增長



註釋：

1. 上圖包括1999年(或可取得有關數據的年份)至2012年24個國家/地區的數據。該等國家/地區為澳洲、保加利亞、智利、哥倫比亞、哥斯達黎加、克羅地亞(自2005年起)、多米尼加共和國、薩爾瓦多、愛沙尼亞(自2008年起)、香港(強積金計劃)、哈薩克斯坦、科索沃(自2006年起)、拉脫維亞(自2004年起)、立陶宛(自2008年起)、馬其頓、墨西哥、尼日利亞、秘魯、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯聯邦(自2004年起)、斯洛伐克共和國(自2007年起)、瑞典(自2002年起)及烏拉圭。
2. 數據截至每年12月，澳洲除外(截至每年6月)。

資料來源：Australian Prudential Regulation Authority(2014)；International Federation of Pension Funds Administrators；積金局；National Social Insurance Board(2004)；Swedish Social Insurance Agency(2006, 2009)；Swedish Pensions Agency(2014)

⁴ 由於欠缺個別國家/地區的數據，因此僅計及24個實行有關退休金制度的國家/地區。

退休金資產的增長對有關國家/地區的經濟的影響亦日益增大。例如，在2002年，澳洲的退休基金資產相當於其本地生產總值規模的68.7%，至2012年則為91.4%，增加了22.7個百分點。

表3.2 退休基金資產相當於本地生產總值規模的百分比(%)

國家/地區	年份	
	2002	2012
澳洲	68.7	91.4
保加利亞	1.0	7.3
智利	52.8	59.8
哥倫比亞	6.4	18.2
哥斯達黎加	4.8	9.8
克羅地亞	1.1	16.3
薩爾瓦多	7.4	28.8
愛沙尼亞	0.2	8.5
香港*	4.2	21.6
墨西哥	4.6	14.1
烏拉圭	8.4	19.4

* 僅計算強積金計劃。

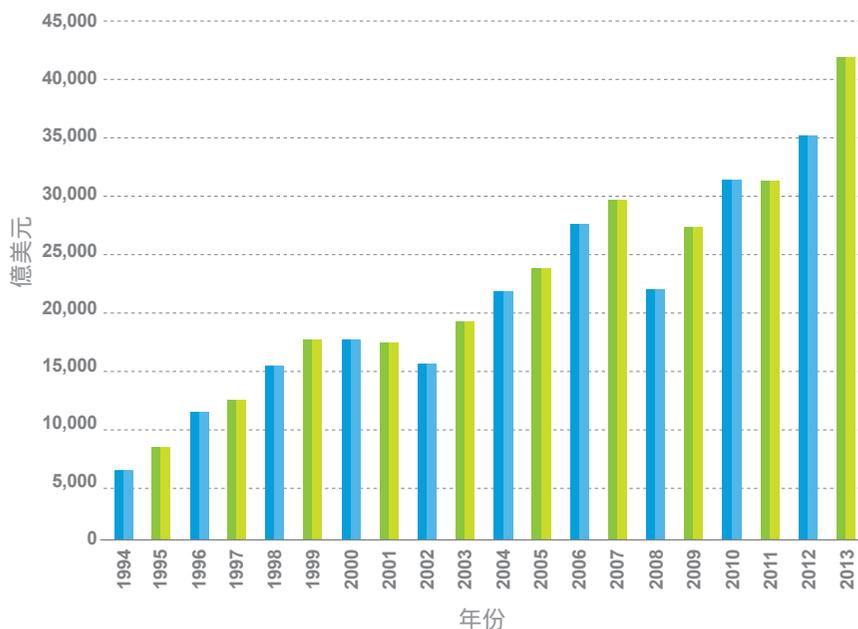
資料來源：OECD(2015)；政府統計處(2015a)；積金局

自願性退休儲蓄計劃作為另外的選擇

有些國家會就向強制性第二支柱制度作出的自願性供款提供稅務優惠，例如澳洲的自願性供款可以扣稅。在另一些國家，政府並沒有設立強制性的第二支柱制度，而是鼓勵或獎勵僱主為僱員設立自願性退休儲蓄計劃。有些政府則透過向僱主或僱員或同時向兩者提供稅務優惠，以鼓勵他們參加有關計劃(例如美國401(k)計劃)，而不會強制他們參加。但是，稅務優惠能否發揮作用，受到多項因素影響，例如稅制結構、課稅水平，以及獎勵使用某一種儲蓄工具的公平問題。有些政府會提供不同種類金錢獎勵，例如在特定情況下由政府對個人帳戶作出等額供款。部分國家(例如新西蘭及英國)會利用其他方法，例如設立自動參加計劃的安排，使僱主必須安排僱員自動參加退休儲蓄計劃，而僱員則可選擇退出計劃。基於僱員本身的情性傾向，該等安排有助提升僱員參加計劃的比率。

在稅率較高的國家 / 地區內，稅務優惠對儲蓄模式的影響尤其重大。以美國為例，設有稅務優惠的401(k)計劃的總資產由1994年約6,750億美元增加至2013年的41,900億美元，錄得龐大增幅。

圖3.4 美國401(k)計劃的總資產(1994年至2013年)



資料來源：Investment Company Institute(2014)

新西蘭的「新西蘭儲戶退休金計劃」(Kiwisaver)設有自動參加安排。在2008至2013年間，該計劃的成員數目和資產值皆錄得強勁增幅；成員總數由2008年約72萬人增加至2013年超過210萬人，同期的資產值亦由7.01億新西蘭元增加至165.65億新西蘭元。

表3.3 新西蘭儲戶退休金計劃

	成員總數	管理資產總值(百萬新西蘭元)
2008	716 637	701
2009	1 100 540	2,660
2010	1 459 942	5,851
2011	1 755 932	9,187
2012	1 966 444	12,735
2013	2 146 843	16,565

資料來源：Inland Revenue (New Zealand) (2013)

以上發展趨勢顯示，透過由私營機構管理的界定供款計劃以私人方式進行退休儲蓄的做法，在多個國家 / 地區獲得廣泛支持。儘管每個國家 / 地區的退休保障制度在設計細節上往往受到當地情況影響，但第二支柱制度本身亦具有許多共通點，使它們有別於其他退休保障支柱。

推動第二支柱制度發展的因素

第二支柱制度發展迅速，箇中不無原因。當中原因包括第二支柱制度能夠維持財政上的持續性、有助紓緩人口老化的壓力、強調供款與權益之間的公平性，以及或可促進經濟增長。

維持財政上的持續性

許多國家 / 地區的退休保障制度均在不同程度上採用隨收隨付的方式提供資金，即以在職人士作出的供款，支付現有退休人士的退休權益。然而，人口變化使這種資金提供方式更加難以實行。隨生育率下降及預期壽命延長，大部分發達經濟體系及若干發展中國家的人口均在持續老化。若退休人士數目的增長速度較勞動人口為快，從在職人士收取的供款將漸漸不足以支付退休人士所應得的權益。有些政府需要運用一般收入來源出資援助退休保障計劃，因而對政府的財政狀況構成壓力 (James, 2012)。在此情況下，多個國家 (例如智利、墨西哥和瑞典) 均將其隨收隨付制度局部或完全轉換為具備足額資金的制度 (即第二支柱制度)，以解決退休保障制度的財政持續性的問題。

就提供資金的方式而言，本身為界定供款安排的第二支柱制度一般具備足額資金，因此其財政持續性亦較隨收隨付制度為高。在具備足額資金的制度下，退休金計劃的資產足夠應付當前和未來的所有支付責任。不管政府屆時的財政狀況如何，成員在退休後均可從本身的計劃帳戶提取累算權益。因此，推出第二支柱制度可減低過度依賴那些由公帑資助的支柱，從而減輕該等支柱的財政壓力。

應付人口老化問題

推出第二支柱制度並非解決人口老化問題的萬靈丹，但卻可在某程度上幫助社會紓緩人口老化的負面影響。第二支柱制度強制在職人士為日後的退休生活儲蓄，避免把支付退休金的責任轉嫁予下一代。此外，第二支柱制度可提供機會把退休儲蓄分散投資於環球市場，因而把過度側重於本地經濟體系的風險減至最低，尤其是人口老化或會對本地經濟產生負面影響(Holzmann & Hinz, 2005)。

強調供款與權益之間的公平性

在第二支柱界定供款制度下，成員的供款與權益關係密切，因為成員是因應入息水平而向帳戶作出強制性供款的。一般而言，成員的薪酬水平越高，向帳戶作出的供款便越多⁵。此外，成員只能提取自己帳戶內累積的儲蓄(即供款另加所得的投資回報)，不能提取其他成員帳戶內累積的儲蓄。因此，這種做法對所有成員來說都是公平的。

此外，在第二支柱制度下，每名在職人士均自行作出退休儲備。因此，第二支柱制度能更有效處理由年輕人士的供款支付退休人士的退休金的公平問題。隨收隨付制度跟具備足額資金的第二支柱制度有所不同。在隨收隨付制度下，在職人士(即年輕一代)作出的供款會用作支付現有退休人士(即年長一代)的權益。當有權領取退休金權益人士的數目超逾作出退休金供款的在職人士數目時，此種代際轉移便無法順利運作(Howse, 2007)。為填補缺口，年輕一代可能需要作出更多供款，又或政府可能需要從一般收入中調撥資源，藉以為該等計劃提供資金。然而，政府的收入主要也是來自在職人士(即年輕一代)繳付的稅款。

⁵ 一般設有入息上限，以規管用以釐定強制性供款款額的最高有關入息水平。

促進社會的經濟發展

儘管促進社會的經濟發展並非推行退休保障制度的主要目的，但卻是第二支柱制度可能產生的外在好處之一。世界銀行及經合組織認為，第二支柱制度至少可在以下三方面帶來經濟效益：增加儲蓄總額、減少對勞工市場帶來消極影響⁶，以及提高金融市場效率(Holzmann & Hinz, 2005; Yermo, 2012)。圖3.5顯示第二支柱制度可能帶來的經濟效益。

設立第二支柱制度不一定會令國家的整體儲蓄增加。若人們本身以理性態度儲蓄，則實施第二支柱制度後，他們自然會相應減少個人儲蓄，因此不會對國家的整體儲蓄產生任何淨影響。然而，若部分人因目光短淺或其他原因而沒有自行作出退休儲蓄，推出第二支柱制度則可增加國家的整體儲蓄(Feldstein & Liebman, 2002)。

在這方面，若干實證研究顯示強制性儲蓄似乎可對國家的整體儲蓄發揮正面作用。例如，世界銀行對43個國家進行研究，發現推行強制性計劃以累積退休金資產，會令國家儲蓄增加。然而，推行自願性計劃是否具有相同效果，則尚存疑問(Murphy & Musalem, 2004)。若干其他研究亦顯示，推出第二支柱制度或會產生「警醒作用」，讓人們意識到自己有需要和有責任作出退休儲蓄，從而進一步推高儲蓄水平(Venti, 2006)。

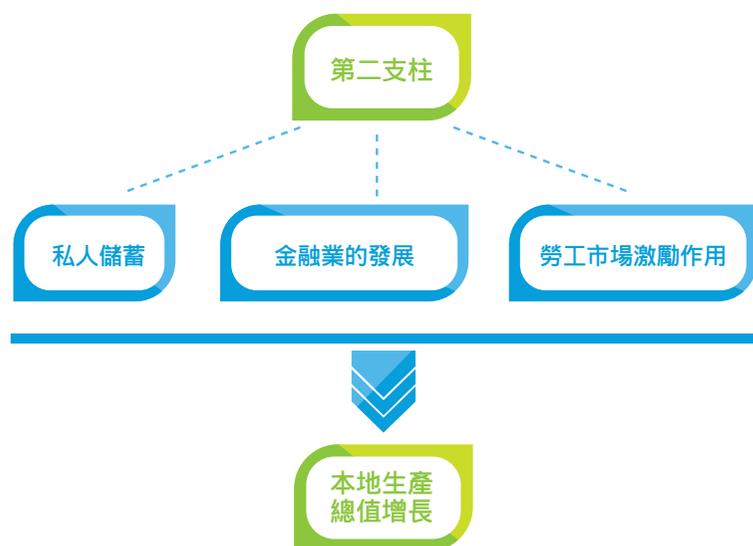
然而，亦有人持相反意見。有人認為，強制性儲蓄可能會令自願性儲蓄減少。若成員因向第二支柱制度的帳戶作出供款而減少自願性儲蓄，則即使第二支柱制度的帳戶結餘增加，亦不會對個人儲蓄總額產生任何影響(Orszag & Stiglitz, 2001)。

第二支柱制度亦可促進金融市場(包括股票和債券市場)的發展，間接為經濟帶來正面影響。澳洲儲備銀行認為，澳洲的第二支柱制度(即離職金制度)增加了金融市場的深度，同時為其他行業提供穩定資金來源，有助維持金融制度穩定(Reserve Bank of Australia, 2014)。

⁶ 有關退休保障制度對勞工市場的影響，第二章有詳細論述。

一般認為，退休保障制度對個人及家庭投入勞工市場會有影響。如人們認為退休金供款是另一種形式的薪俸稅，他們對投入勞工市場的興趣便會減低。有些隨收隨付的制度在人們屆滿某個年齡後便會提供終身退休金權益，有些制度更提供提早退休選擇，使人們能夠提前領取退休金權益。這類制度被視為是導致高齡就業率減少的原因之一（OECD Economics Department, 2004）。在典型的第二支柱界定供款制度下，成員帳戶內累積的權益一般與供款（及其投資回報）掛。人們可以延長工作年期，藉以增加供款，繼而增加儲蓄。此種制度不會減低人們的工作意欲，因此對勞工市場的影響較少（Holzmann & Hinz, 2005）。

圖3.5 第二支柱制度對經濟增長的影響



資料來源：改編自Yermo(2012)

趨勢及挑戰

儘管第二支柱制度在過去數十年獲得多個國家支持，但亦難免遭遇一些挫折，其中以2007-08年的全球金融危機的影響最大。本節將討論第二支柱制度在近年的若干趨勢及所面對的挑戰。

投資回報與風險

全球金融危機突顯了成員在第二支柱界定供款制度下所承受的投資風險。在第二支柱界定供款制度下，成員的供款均投資於投資基金等金融資產中。因此，成員的投資選擇及其投資資產的回報表現，將決定他們最終獲得的權益金額。

政府可採用不同方法應付第二支柱制度的投資風險。經合組織等國際組織建議應適當地設計預設基金。經合組織認為，為盡量減低在成員退休時，市場突然逆轉而對成員的退休權益產生影響，預設基金宜採用人壽周期投資策略。在人生周期策略下，當成員接近退休年齡時，股票投資的比重會減少（OECD, 2012）。

為了讓成員有機會減少退休時市場突然逆轉所造成的虧損，有些制度容許成員延遲提取及/或分階段提取權益。

近期進行的人類行為研究顯示，投資者（包括退休保障計劃成員）在作出投資決定時不一定會理性行事。有些人也許未能掌握作出投資決定所必需的知識，有些人則可能掌握所需知識，但基於惰性而不會主動作出決定（Tapia & Yermo, 2007）。在此情況下，理財教育及完善的資料披露是協助成員作出有根據的投資決定及有效管理退休投資的重要工具。研究建議，應為那些因惰性而不積極管理退休投資的人設立特定安排，例如設計適當的預設基金（OECD, 2012）。

費用及收費

在公營退休金制度中，負責營運制度的政府機構也許不會直接收取行政費用，但實際上，這些行政費用是由納稅人承擔的，因為有關機構的運作資金通常來自政府的一般收入。典型的第二支柱制度由私營機構運作。私營機構負責管理有關安排及就供款進行投資。這些機構為成員提供服務是需要收費的。有關的費用通常會從成員帳戶的資產中扣除。由於扣除費用及收費將無可避免減少成員的投資回報，因此對於許多第二支柱制度而言，如何確保費用及收費水平合理是一項具爭議性的問題。

促進服務提供者之間的競爭，是促使退休金費用及收費下調的常用政策。就此而言，加強費用及收費等資料的披露被視為促進市場競爭的重要工具 (Ionescu & Robles, 2014 ; OECD, 2014a)。有些國家(例如澳洲和智利)嘗試精簡計劃行政工作及收緊預設基金政策，以應對費用及收費的問題。不過，有意見認為，服務提供者之間的競爭並非有效的定價工具，因為最終用戶(即成員)對價格並非十分敏感。

有些制度對退休金設定收費上限，但成效如何則沒有定論。有些意見認為，設定收費上限甚至可能會產生反效果，例如減低服務提供者提升營運效率的動力(Ionescu & Robles, 2014)。

另有意見認為，退休金的資產規模會對費用及收費造成影響，原因是規模較大的基金通常可以享有規模經濟效益(Bikker, Steenbeek, & Torracchi, 2010)。限制基金選擇數目及/或促進退休金計劃和基金之間的合併，都是擴大基金規模的方法之一(James, Smalhout, & Vittas, 2001)。

退休保障的涵蓋範圍

第二支柱制度本身是就業為本的，因此無法為既沒有受僱也沒有自僱的人士提供保障。未能連續受僱的人士亦可能無法獲得足夠保障。由於第二支柱制度的核心目標是平整消費(即預留部分受僱入息作為退休儲蓄)，因此沒有對計劃作出供款或供款不足的人士所獲得的退休保障極為有限，並可能因此而需要面對老年貧窮的問題。由此可見，單靠第二支柱制度並不能完全照顧整體人口的退休需要。若要充分解決老年貧窮的問題，必須以其他支柱補足，例如由政府提供的零支柱或第一支柱制度。

長壽風險

長壽風險是指個人的實際壽命超過預期壽命所造成的風險。如果個人的壽命較長，透過第二支柱制度累積的退休儲蓄或無法應付退休生活。此等風險可以透過多種方法控制，主要方法是增加供款款額或延長工作年期以增加供款。此外，適當設計發放權益的方式，以及開發一些產品把累積的資產轉化為持續不斷的退休收入來源(例如年金或分階段提取權益)，亦有助於控制或轉移長壽風險(Antolin, 2008)。然而，要是儲蓄金額不足，即使轉化為收入流或年金，也無法把它變成充足的收入來源。

總結

第二支柱制度的主要目標是平整消費，協助個人為退休生活儲蓄。在過去數十年，第二支柱制度獲得多個國家/地區支持。作為一個具備足額資金的制度，第二支柱界定供款制度在財政運作上具有持續性。由於成員只可從自己的帳戶提取儲蓄，而且所得的權益基本上與成員的供款款額(及其投資回報)掛鉤，因此這個制度能公平對待各成員。第二支柱制度規定在職人士為自己日後的退休生活儲蓄，可以避免將支付退休金的責任轉嫁予下一代。此外，第二支柱制度可促進經濟或金融發展，儘管這並非其首要目的。然而，第二支柱制度同時亦面對若干挑戰，包括成員須承擔投資風險及長壽風險、費用及收費的問題，以及對失業和低收入人士保障不足等。單憑第二支柱制度實難解決以上種種挑戰(例如有關保障不足的問題)，這根支柱必須與其他支柱相輔相成，才能為整體人口提供全面的退休保障。

第四章

多方共同承擔

本章檢視香港退休保障的發展。文章首先解構早期香港處理老年保障問題的方法及過去數十年來退休保障制度的演變，然後參照世界銀行的五大支柱框架，詳細論述香港由個人、僱主和政府共同承擔的退休保障制度的現況，結尾則分析香港退休保障制度面對的各項挑戰。

香港早期向長者提供的援助

在19世紀，由政府向長者提供的正規援助幾近乎零，長者的援助主要來自家庭的支援。在傳統中國價值觀下，子女有責任照顧父母，以表孝道。如此一來，社會普遍期望家庭成員在財政上彼此相依，共同分享資源，因而長者可從家人獲得所需的協助(Chan, 1998)。

19世紀中葉至末葉，香港發生連串瘟疫和天災，對人命財產造成嚴重損害，亦令社會重新評估應如何保障有需要協助的人士。例如，1855年颱風襲港，連場暴雨對下水道、碼頭、道路及房屋造成重大破壞(Chan, 2011引述 Eitel, 1983)；1890年代，鼠疫導致超過2 000人死亡(Pryor, 1975)。由於財政緊絀，政府的首要任務是應付這些迫在眉睫的問題。在這種情況下，慈善機構和宗教團體便積極發揮作用，為有需要協助的人士(包括長者)提供社會服務，填補社會保障的缺口(Lee, 2009 ; Chan, 2011)。

1869年，原用作讓市民安放祖先靈位的廣福義祠逐漸成為垂危病人及流落無依人士的棲身之所，生環境日漸惡劣，引起公眾人士及政府關注。一群熱心公益的社會領袖遂倡議集資興建醫院協助這些貧困人士。政府資助115,000港元並撥出上環一幅土地以興建醫院，並於1870年頒布《華人醫院則例》，東華醫院得以創立(東華三院, 2014)。

東華醫院是香港首家為貧苦大眾提供免費中醫及健康護理服務的醫院。為彌補政府服務的不足，東華醫院為有需要人士提供免費教育(自1880年起)及免費殯殮服務，並參與賑災工作。此等社區服務逐步演變，並擴展

至安老服務、傷殘人士復康服務、青少年及家庭服務，以及廟宇管理。1931年，東華醫院與1911年成立的廣華醫院和1929年啟用的東華東院合併成為「東華三院」(東華三院, 2014)。

九龍樂善堂是另一例子。自18世紀中葉起，九龍城寨的居民習慣在龍津碼頭附近一個墟集進行買賣。墟集內設有公秤，供秤量貨物，確保交易公平。該公秤由一群貨商管理，每次使用都要收費，所得款項撥作贈醫、施藥及助殮之用。1880年，這個辦理善業的組織正式成為一個慈善機構，名為樂善堂(九龍樂善堂, 2015)。

宗教團體亦有參與提供社會服務，沙爾德聖保祿女修會即為一例。該修會的修女於1848年抵達香港，隨即展開照顧棄嬰的工作。其後，修會的慈善服務逐步擴展至兒童教育及女長者宿舍。1894年香港爆發鼠疫後，修會開始為女長者提供醫療服務。1898年，修會開設醫院，亦即現時聖保祿醫院的前身，為有需要人士提供醫療服務(Sisters of St Paul de Chartres, 2015)。

當時，香港政府及一些大型貿易行分別為公務員及一些僱員提供退休福利，但這只佔香港整體勞動人口的小部分。1862年，政府根據《退休金條例》為公務員提供退休金福利。在私營機構方面，1919年，一家大型貿易行成立了香港首個以信託形式成立的退休計劃(Gadbury, Taylor, & Watkin, 2003)。

第二次世界大戰後的發展

戰後香港的主要特點是人口急速增長，政府的當務之急是處理當時的社會問題(Endacott, 1978)。1947年，政府成立社會局(1958年易名為社會福利署)，主要作為政府與志願機構之間的溝通橋樑(Lee, 2009)。

1953年，石硤尾寮屋區發生大火，約58 000人痛失家園。為安置災民，政府旋即開始興建徙置大廈。八座六層高的徙置大廈於1954年建成，另有21座大廈於其後八年相繼落成。石硤尾的徙置屋 為香港推行大規模的公共房屋計劃掀開了序幕(香港房屋委員會, 2009)。

在1950及1960年代，多個非政府組織(例如慈善機構及街坊福利會)及宗教團體相繼成立，為香港有需要協助的人士提供越來越多社會服務。在這些非政府組織中，部分隸屬於其海外的母機構，它們對香港社會服務的發展貢獻良多。例如，1953年，天主教香港教區創立香港明愛，主要為貧苦大眾提供救濟及康復服務。在創立首十年間，明愛主要為新移民提供救濟服務。自1960年代起，明愛在不同地區設立多元化服務中心，在家庭、兒童及青少年、長者及殘疾人士等方面的社會工作服務發展迅速(香港明愛，2015)。同樣地，基督教靈實協會於1953年成立，初時為居住在調景嶺(即將軍澳附近)的新移民提供醫療救濟，其後逐步發展至為整個社會提供醫療及社會服務(基督教靈實協會，2015)。

除新成立的組織外，一些歷史悠久的機構例如保良局等亦擴展了服務。保良局早於1882年正式成立，初期目的是保護婦孺，防止誘拐及販賣人口。1960年代社會急速轉變，保良局轉為提供兒童住宿、日托、教育、康復及長者照顧等服務(保良局，2015)。1955年，香港賽馬會正式決定把每年的盈餘撥捐慈善公益計劃。1959年，香港賽馬會另外成立香港賽馬會(慈善)有限公司(其後由香港賽馬會慈善信託基金取代)，專責管理捐款事務(香港賽馬會，2015)。

1968年，公益金成立，把籌款和直接提供社會服務兩項工作分開，為當時的慈善事業開創先河。1960年代，安老服務是獲公益金資助的領域之一。公益金撥款開辦安老院/老人院；提供家庭看護及臨時收容所；協助長者修葺房屋和添置家具；提供免費膳食以及經濟及醫療援助(香港公益金，1999)。

政府於1960年代提出多項重要建議，為1970年代的社會服務發展奠定基礎。政府於1965年發表《香港社會福利工作之目標與政策》白皮書，當中述明提供社會服務有以下目的：

“ 政府與志願服務機構，亟應集中注意協助解除或防止造成依賴他人之原因，由而減少貧困之情況。(香港政府，1965，第7頁) ”

至於家庭在支援長者方面所擔當的角色，1965年出版的白皮書提出：

“ 依照中國之傳統，凡因貧窘、過犯、疾病或天災等而有所需求之社會福利措施，均屬個人問題，至少在理論上應由其家庭或在必要時由其家族負責。所以，基於社會與經濟方面之理由，香港應盡力支持與鞏固這種「家庭」責任感。(香港政府，1965，第4至5頁) ”

在發表該份白皮書的同年，政府委任了英國的威廉斯(Gertrude Williams)教授⁷擔任顧問，研究香港的社會福利狀況。威廉斯教授於1966年訪港，並於同年發表《有關香港舉辦社會福利服務及有關事項之可能性報告》，以另一個角度檢視香港的社會福利問題。她在報告中表示：

“ 在發生重大變故時，家庭資助雖係重要保障，然在工業都市緊張生活下，此種資助實無法長期廣續。變故之初次打擊一旦克服後，親屬亦無能為力作長期性資助。(威廉斯，1966，第14頁) ”

威廉斯教授提出的核心建議，是要成立一個獨立研究小組，提供有關長遠及短期社會問題的資料(威廉斯，1966)。其後，政府與香港社會服務聯會於1966年7月(即威廉斯教授發表報告一個月後)共同展開一項調查，以瞭解香港社會服務的情況。就此，政府撥款100萬港元進行「城市家庭生活研究」，藉以提供有助福利機構展開工作的資料(The Hong Kong General Chamber of Commerce, 1966)。

⁷ 威廉斯(Gertrude Williams)教授為倫敦大學社會經濟系教授。

此外，政府成立了一個專責的跨部門工作小組，檢視當時的社會保障情況及提出建議。鑑於香港人口中有大量長者、鰥寡及離婚人士，加上工業化和城市生活的壓力削弱了傳統的大家庭制度，因此工作小組支持推出供款形式的社會保險。然而，政府認為工作小組提出的建議不切實際，而且在財政上不可行，因此拒絕接納有關建議(Chow, 1998)。

1970年代，香港經濟持續發展，社會上要求政府提供長者保障（廣義而言是提供社會服務）的呼聲越來越高。就此而言，社會福利是政府當時 重的三大社會政策領域⁸之一。在社會福利方面，政府識別了多個不同的發展範疇，包括為收入不足以維生的人士提供公共援助計劃⁹，以及特別為殘疾人士及長者提供多項設施¹⁰。政府在1972年10月召開的立法局會議上，提交了一份名為《香港福利未來發展計劃》的白皮書草案(The Legislative Council, 1972 ; Scott, 1989)。

該白皮書不但促使政府推出「老弱津貼」(其後改稱高齡津貼)，亦奠定了香港社會福利五年計劃的基礎。該計劃於1974年首度推出，其後每年進行檢討(Scott, 1989)。

1970年代，政府的社會福利支出急劇上升。例如，政府在1974-75年度的社會福利支出為2.125億港元，較前一年多65%。儘管如此，政府當時並未考慮以作出強制性供款或提高稅項的方式推行社會保障計劃，以應付財政上的承擔(Scott, 1989)。

⁸ 政府於1972年提出的三大發展領域為房屋及新市鎮政策、教育及社會福利(Scott, 1989)。

⁹ 公共援助計劃於1971年推出，並於1993年改稱為綜合社會保障援助計劃(社會福利署，1998)。

¹⁰ 政府在社會福利領域中識別了四大發展範疇，分別是為收入不足以維生的人士提供公共援助計劃；為殘疾人士和長者等弱勢社群提供特別協助；為殘疾人士提供特別設施；以及擴充社會及文娛設施。

事實上，在擬備該白皮書期間，有關方面亦曾經重新討論跨部門工作小組所提出的各項建議。然而，該白皮書並無建議推出任何供款形式的社會保障計劃，原因如下(Chow, 1998)：

- 強制性供款應不會獲香港社會接納；
- 有關計劃會對僱主構成沉重的財政負擔；及
- 營運有關計劃需要設立龐大的行政框架，而所需的框架無法在短期內建立。

1977年發表的社會保障發展綠皮書¹¹，顯示政府當時無意推行需要作出強制性供款的社會保障計劃。其後，政府在1979年發表社會福利白皮書¹²時，採取了上述立場(Chow, 1998)。

1980年代，為長者設立供款形式的社會保障計劃的建議再度被提出。這個問題在1980年代初持續討論了數年。由於政府預期難以管理供款形式的社會保障計劃所累積的資產，因此在1987年再度拒絕設立有關計劃的建議(Chow, 1998)。

在1970及1980年代，隨 香港經濟發展，許多僱主(尤其是規模較大的公司)都自願為僱員設立退休計劃。在實施強積金制度前，估計香港約有三分之一的工作人口受到職業退休保障計劃保障。換言之，按2000年合共330萬就業人口計算，當時約有100萬人獲得退休保障。

¹¹ 該綠皮書題為《為最不能自助者提供援助：社會保障發展計劃綠皮書》。

¹² 該白皮書題為《香港社會福利白皮書：進入八十年代的社會福利》。

強積金制度的誕生

背景

沉寂數年後，設立強制性退休計劃的議題於1991年再被提出。在1991年7月10日召開的立法局會議上，有一項動議提出「立即採取措施，重新研究設立中央公積金或其他強制實行的退休計劃，使本港工人獲得全面的退休保障」。這項動議以29票對11票遭否決(立法會秘書處，2005)。

1991年11月，行政局議決推出退休保障制度(Chow, 1998)。行政局作出議決後，政府於1991年11月成立跨部門的退休保障工作小組，負責研究各項可為工人改善退休保障的可行方案(教育統籌科，1992)。

1992年10月，工作小組發表一份題為《全港推行的退休保障制度》的諮詢文件(教育統籌科，1992)，建議推行一項退休保障制度，即為所有65歲以下的全職僱員推行私營的強制性供款退休計劃。

不同建議引起的爭論

工會及僱主組織認為，政府對建議中以供款形式運作的退休保障制度參與太少。有些人希望政府在建議的制度中承擔更大責任，並認為有關制度應以中央公積金的形式運作(Chow, 1998)。政府在1992年提出有關建議後，社會一直議論紛紛。政府遂於1993年12月15日改為向立法局建議推行一項名為老年退休金計劃的社會保險計劃(教育統籌科，1994)。

其後，政府於1994年7月發表一份題為《生活有保障、晚年可安享—香港的老年退休金計劃》的諮詢文件。在該項建議的退休金計劃下，僱主及僱員均須每月供款，供款額相等於僱員工資的3%。所有65歲或以上的香港永久居民將可以領取劃一金額的退休金，金額為每月2,300港元(以1994年的價格計算)。老年退休金的金額將會以綜合消費物價指數作為指標，每年予以調整(教育統籌科，1994)。

社會各界就該項建議展開熱烈討論。工會大致上歡迎這個概念，但商界卻認為這是從根本上改變了香港的福利政策。由於不同相關界別對老年退休金計劃的意見分歧，因此政府於1994年年底決定撤回該項建議(Chow, 1998)。

強積金的諮詢及立法過程

政府表示，在1994年進行的老年退休金計劃諮詢中，公眾人士提交的意見書顯示，社會上似乎較廣泛支持強制性的私營計劃，而此計劃若能在1997年前設立，當會更受歡迎(立法會秘書處，2005)。

世界銀行在1994年發表《扭轉老年危機：保障老人及促進增長的政策》報告書，提出退休保障的三大支柱方案。政府仔細研究世界銀行的建議後，考慮到香港的人口特徵、香港人的傳統理財及儲蓄習慣，以及本港穩健完善的金融體系，認為強制性的退休儲蓄計劃十分適合香港。這尤其是因為香港已設有綜合社會保障援助計劃(「綜援」)作為第一支柱，而且香港人的儲蓄率偏高，可發揮作為第三支柱的保障功能。這些條件再結合強制參與、與就業相關的供款制度，便可組成三大支柱模式。

政府當時與立法局議員、工會領袖及商界代表開會討論。透過會議討論，政府的信心有所加強，並相信推行強積金制度應是協助退休人士的切實可行的途徑(立法會秘書處，2005)。

結果，政府在1995年3月於立法局提出下列動議：「本局促請政府盡快引進強制性私營職業退休保障制度，該制度應包括退休金的保留及轉撥條款。」(立法會秘書處，2005)立法局投票贊成政府提出的有關引進強制性的私營職業退休保障計劃的動議。其後，政府於1995年6月向立法局提交有關在香港設立強積金的法案。立法局於1995年7月通過《強制性公積金計劃條例》(《強積金條例》)。其後，立法會於1998年訂立詳細的附屬法例。積金局於1998年9月成立，是負責規管及監督強積金計劃運作的法定組織。強積金制度於2000年12月開始實施。

香港退休保障的現況

多年來，香港已建立全面的社會保障制度。雖然有些社會保障計劃(例如綜援)並非專為任何特定的年齡組別而設立，但亦有一些計劃專門照顧長者的需要(例如長者生活津貼)。除了社會保障計劃外，政府亦提供醫療和公共房屋等不同類型的社會服務，促進香港市民(包括長者)的福祉。

除政府資助的社會計劃外，人們亦可以運用其他資源(例如個人儲蓄、家庭支援、強積金或職業退休計劃供款)應付退休開支。

表4.1顯示就世界銀行倡議的五大支柱框架而言，香港的整體退休保障在各支柱的實施情況。然而，表內所載的資料並非詳盡無遺，尤其是有關第三及第四支柱的資料，因為人們可能會採用其他儲蓄或投資方式為退休作準備，而由政府提供或補助的若干其他社會計劃及服務亦可能未全數盡錄。

表4.1 香港退休保障在世界銀行五大支柱框架下的情況

支柱	世界銀行	香港
0	無須供款、由政府提供資金及管理，提供最低水平的退休保障	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡津貼 • 長者生活津貼 • 傷殘津貼 • 綜援
1	強制性供款、由政府管理	---
2	強制性供款、由私營機構管理及具備足額資金	<ul style="list-style-type: none"> • 強積金計劃 • 職業退休計劃 • 公務員退休金計劃 • 補助學校及津貼學校公積金
3	自願性儲蓄	<ul style="list-style-type: none"> • 強積金自願性供款 • 增補職業退休計劃 • 個人儲蓄 / 投資 • 人壽保險 • 年金
4	非正規支援、其他正規社會保障及其他個人資產	<ul style="list-style-type: none"> • 家庭支援 • 公營醫療 • 長者醫療券計劃 • 安老服務 • 公共房屋 • 安老按揭 • 長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃

零支柱

零支柱包括(i)公共福利金計劃下的高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼，以及(ii)綜援。兩項計劃均無須供款，而且由政府管理，並由政府的收入提供資金。合資格人士可以申請綜援計劃下的援助，又或公共福利金計劃下的其中一項津貼，但不可兩者兼得(社會福利署，2015d)。

綜援

綜援的目的，是以入息補助的方法，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。申請人須通過入息及資產審查。自2015年2月1日起，60歲或以上的健全長者每月可領取的援助金額為3,200港元(社會福利署，2015a)。

除獲發放標準援助金額外，已領取綜援超過一年的長者，每年亦可獲長期個案補助金2,000港元。此外，領取綜援人士或可獲發放其他類型的補助金，包括社區生活補助金及院舍照顧補助金(社會福利署，2015a)。

表 4.2 在綜援計劃下長者可獲的款項類別

項目	金額(港元)	頻率
綜援標準金額*	3,200	每月
長期個案補助金	2,000	每年
社區生活補助金	300	每月
院舍照顧補助金	300	每月

* 健全 / 殘疾程度達50%的60歲或以上的長者。

資料來源：社會福利署(2015a)

除現金津貼外，所有綜援受助人均可在香港的公立醫院及診所免費獲得醫療服務(社會福利署，2015a)。

公共福利金計劃

公共福利金計劃的目的是為嚴重殘疾或年齡在65歲或以上的香港居民每月提供津貼，以應付因嚴重殘疾或年老而引致的特別需要(社會福利署，2015d)。

高齡津貼

高齡津貼是為70歲或以上人士提供劃一金額的津貼，是一項全民計劃，無須通過入息或資產審查。高齡津貼俗稱「生果金」，在社會上一般被視作以敬老為主要目的(勞工及福利局，2012)。自2015年2月1日起，此項津貼為每月1,235港元。領取高齡津貼的受助者不可同時領取長者生活津貼或傷殘津貼，也不得申領綜援。

自2013年10月起，政府在公共福利金計劃下增設「廣東計劃」，為65歲或以上選擇移居廣東的合資格香港長者發放高齡津貼，使他們無須每年返港。與高齡津貼不同，65至69歲的長者也可獲得此項津貼，惟須通過入息審查。津貼水平與高齡津貼相同(社會福利署，2013)。

長者生活津貼

政府於2013年4月推出長者生活津貼，以補助65歲或以上有經濟需要的長者的生活開支。與高齡津貼不同，長者生活津貼須通過入息審查。長者生活津貼金額約為高齡津貼的兩倍(勞工及福利局，2012)。自2015年2月1日起，長者生活津貼為每月2,390港元。領取長者生活津貼的受助者不可同時領取高齡津貼或傷殘津貼，也不得申領綜援。

截至2015年5月，領取長者生活津貼的人士超過418,000人，較領取高齡津貼的人數高出近一倍(社會福利署，2015c)。事實上，自推出長者生活津貼後，領取高齡津貼的人數急劇下降，顯示有些領取高齡津貼的人士已轉為領取長者生活津貼。

傷殘津貼

傷殘津貼分為普通傷殘津貼及高額傷殘津貼兩種。普通傷殘津貼提供予嚴重殘疾人士，津貼水平為每月1,580港元。高額傷殘津貼則提供予在日常生活中需要他人不斷照顧，但並沒有在受政府資助的院舍或醫院管理局轄下的公立醫院及機構接受有關住院照顧的嚴重殘疾人士。自2015年2月1日起，高額傷殘津貼為每月3,160港元。領取普通傷殘津貼或高額傷殘津貼的受助者不可同時領取高齡津貼或長者生活津貼，也不得申領綜援(社會福利署，2015d)。

表4.3 公共福利金計劃的統計數字概要

津貼類別	每月金額(港元)	個案數目*
高齡津貼	1,235	215 360
— 廣東計劃		16 904
長者生活津貼	2,390	418 888
普通傷殘津貼	1,580	109 906 [^]
高額傷殘津貼	3,160	19 833 [^]
合計	不適用[#]	780 891

*截至2015年5月止。

[#] 每名人士僅可領取上述其中一項津貼。

[^] 數字包括非長者受助人。

資料來源：社會福利署(2015c, 2015e)

第一支柱

香港目前並未設有第一支柱制度。社會上有意見提倡成立供款形式的全民退休保障計劃。扶貧委員會曾委託香港大學以周永新教授為首的顧問團隊進行研究。該顧問團隊建議政府應考慮設立一項計劃，為所有65歲及以上的香港永久居民提供定期發放的老年金(香港大學, 2014)。就此，扶貧委員會將於2015年12月就退休保障問題諮詢公眾意見。

第二支柱

香港退休保障的第二支柱主要包括強積金計劃、職業退休計劃、公務員退休金計劃以及補助學校及津貼學校公積金。

強積金制度與強積金計劃

強積金制度是以就業為本及具備足額資金的強制性界定供款制度，於2000年12月開始實施，而強積金計劃是由私營機構管理的。

涵蓋範圍

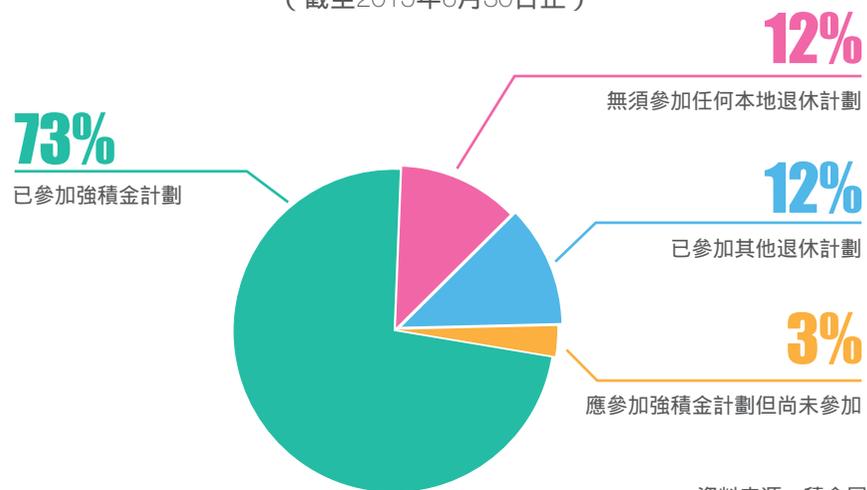
強積金是強制性的制度，有助確保每名在職人士在就業期間撥出部分收入作為退休儲蓄。除獲豁免人士¹³外，所有僱員均受強積金制度保障。各行業的僱主均須安排一般僱員(即18歲至64歲受僱60日或以上的僱員)在受僱首60日內登記參加強積金計劃。飲食業及建造業(兩個業內流動性較大的行業)的臨時僱員，自受僱首日起即受強積金制度保障。至於18歲至64歲的自僱人士，除非他們是獲豁免人士，否則必須於開始自僱後60日內自行登記參加強積金計劃。

在實施強積金前，估計香港大約只有三分之一的勞動人口受到某種形式的職業退休保障計劃保障。換言之，按2000年合共330萬就業人口計算，獲退休保障的只略多於100萬人，其餘大部分受僱人士均得不到任何形式的退休計劃保障。自實施強積金後，截至2015年6月30日止，香港已有85%的勞動人口(約320萬人)獲強積金制度或其他類型的退休計劃保障。至於餘下的勞動人口，大部分是在法律上無須參加任何本地退休計劃的人士，包括受海外退休計劃保障的在職人士、未滿18歲或年滿65歲或以上的僱員，以及家庭傭工。按國際標準而言，香港就業人口獲得若干形式的退休金安排保障的覆蓋率已達至很高水平。

¹³ 以下類別僱員屬於強積金制度下的獲豁免人士：

- (i) 受法定退休金計劃或公積金計劃保障的人士(如公務員及津貼/補助學校的教員)；
- (ii) 選擇留在已獲發強積金豁免證明書的職業退休計劃的僱員；
- (iii) 家務僱員；
- (iv) 來港工作不超過13個月，或獲海外退休計劃保障的海外人士；
- (v) 受僱少於60日的僱員，但不包括建造業及飲食業的臨時僱員；及
- (vi) 駐港歐洲聯盟屬下歐洲委員會辦事處的僱員。

圖 4.1 就業人口(按退休計劃類別劃分)
(截至2015年6月30日止)



資料來源：積金局

強積金供款及累算權益

在強積金制度下，僱員和僱主均須定期向強積金計劃作出強制性供款，雙方的供款額均為僱員有關入息的5%，並受限於最低及最高有關入息水平¹⁴。就月薪僱員而言，最低及最高有關入息水平分別為7,100港元及30,000港元。按《僱傭條例》，如僱員有權獲支付遣散費或長期服務金，則遣散費或長期服務金可與歸因於僱主供款部分的強積金權益抵銷，但須與遣散費或長期服務金的服務年資有關的款額為限。

在強積金制度下，自僱人士須定期向強積金計劃作出強制性供款，供款額為其有關入息的5%，並受限於最低及最高有關入息水平。他們可以選擇按月或按年作出強制性供款，最低及最高有關入息水平分別為每月7,100港元(或每年85,200港元)及每月30,000港元(或每年360,000港元)。

由於強積金計劃的參與率很高，自2000年12月起，僱主、僱員及自僱人士的強積金供款總額一直穩步上升。由2000年12月起至2015年6月，強積金淨供款(即扣除已付權益後的供款)總額為4,551.7億港元。在時間和複合回報的作用下，截至2015年6月的強積金累算權益(即供款連同

¹⁴有關強積金強制性供款的最低及最高有關入息水平，第五章有詳細論述。

投資回報)已增長至6,201.4億港元。換言之，以實際金額計算，強積金制度經扣除費用及收費後的投資回報為1,649.6億港元，該段期間的年化內部回報率¹⁵為4.5%，遠高於同期的通脹率(每年1.7%)。當然，視乎計劃成員所選基金及供款時間而定，個別強積金戶口的具體情況可能有別於平均數字，但整體而言，強積金制度已大大增加了就業人口的退休儲蓄。

圖 4.2 強積金累算權益的增長



資料來源：積金局

職業退休計劃

長久以來，很多私營機構僱主會自願為僱員提供退休計劃。這些僱主支付予核准退休計劃的供款可獲扣減利得稅。為確保該等退休計劃獲得妥善規管，並力求有關僱員可如期獲支付退休計劃利益，政府於1993年制定及實施《職業退休計劃條例》。該條例旨在透過註冊制度規管職業退休計劃，除適用於所有在香港及從香港營辦的職業退休計劃外，

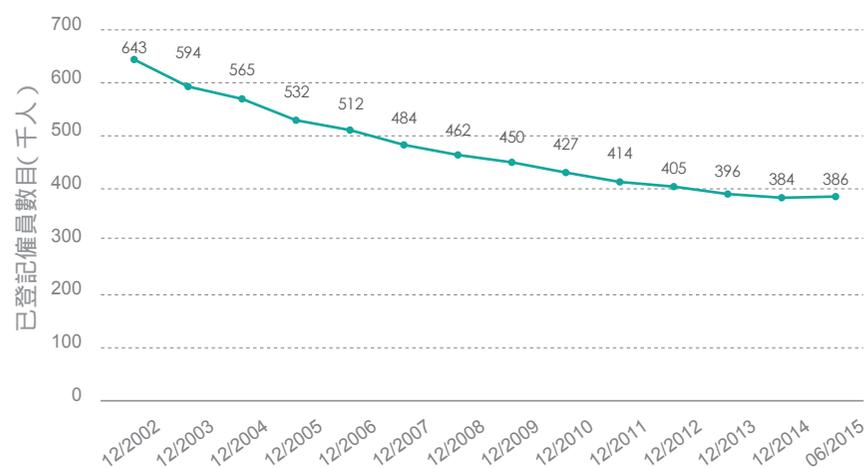
¹⁵內部回報率(亦稱為金額加權回報率)是一種計算投資回報的方法，當中計及向強積金制度作出供款及從制度提取權益的款額及時間。年化內部回報率以內每月內部回報率的12次方計算得出。

亦涵蓋為於香港受僱的成員提供保障的離岸計劃（即以香港以外地方為本籍的計劃，該等計劃或信託受外地法律制度所管限）。根據《職業退休計劃條例》註冊的職業退休計劃（成為職業退休註冊計劃），其計劃條款必須符合若干準則。該等準則主要是為了加強對僱員利益的保障。如某個職業退休計劃是經認可海外主管當局註冊或批准的離岸計劃，或計劃成員中的香港永久性居民身分證持有的人數不超過10%或50人（以較少者為準），則該職業退休計劃可獲豁免，無須遵守《職業退休計劃條例》的註冊規定。這類計劃稱為職業退休豁免計劃。

實施強積金制度時，亦為職業退休計劃與強積金計劃的銜接作出安排，讓合資格的現有職業退休計劃可獲豁免遵守強積金規定。銜接安排的目的是盡量減少對現有職業退休計劃造成干擾，避免影響僱主與現有僱員的合約關係。為保障僱員的權利及利益，獲強積金豁免的職業退休計劃的僱主須向合資格僱員提供一次過的選擇機會，以讓其選擇參加強積金計劃還是獲強積金豁免的職業退休計劃。

雖然強積金計劃已逐漸成為香港退休保障框架下第二支柱的骨幹，但是職業退休計劃對許多受僱人士的退休儲蓄仍有很大貢獻。隨強積金制度的實施，登記參加職業退休計劃的僱員數目持續減少。儘管如此，職業退休計劃累積的資產仍然平穩增長，反映平均而言，職業退休計劃成員的帳戶儲蓄錄得可觀的增長。

圖 4.3 已登記參加職業退休註冊計劃的僱員數目



資料來源：積金局

圖 4.4 職業退休註冊計劃的資產增長



資料來源：積金局

截至2015年6月底止，共有4 801個職業退休計劃，其中4 045個為職業退休註冊計劃，756個為職業退休豁免計劃。職業退休註冊計劃涵蓋共6 400名僱主及385 600名僱員，資產值達2,900億港元。

表 4.4 職業退休計劃的統計數字概要*

計劃數目(包括職業退休豁免計劃)	4 801
職業退休註冊計劃	
計劃數目	4 045
僱主數目	6 435
所涵蓋的僱員數目	385 589
年度供款款額(百萬港元)	17,882
資產值(百萬港元)	290,497

* 職業退休計劃的統計數字根據截至2015年6月30日，就職業退休註冊計劃向積金局呈交的最新周年申報表所載的資料編製。

資料來源：積金局

公務員退休金計劃

政府為按可享退休金條款受聘的公務員設有兩種法定退休金計劃，兩種都是無須供款的計劃。舊退休金計劃受《退休金條例》規管，而新退休金計劃則受《退休金利益條例》規管。於2014年12月，按可享退休金條款受聘的公務員約有106 900人(公務員事務局，2015)。

一般來說，公務員會於退休時或在退休金法例規定的其他情況下獲發退休金。公務員的退休金根據退休金法例訂定的計算方法計算。該方法是按該公務員的薪金、服務年資及所屬退休金計劃下的退休金計算因子，計算出該公務員可領取的退休金(公務員事務局，2015)。

其他並非按可享退休金條款受聘的公務員，則參加公務員公積金計劃，以在強積金制度下獲提供強積金供款。政府按累進的供款率向公務員公積金計劃作出供款。供款率是個別公務員實任職級基本薪金的某個百分比，會隨該公務員按公務員條款受聘並完成的無間斷服務年期而遞增(公務員事務局，2015)。

補助學校公積金及津貼學校公積金

補助學校公積金及津貼學校公積金，這兩個公積金計劃成立的目的是在補助 / 津貼學校教員辭職、退休、解僱或終止合約時，向他們付款，或於教員去世後向其遺產付款。受僱於補助 / 津貼學校並按《資助則例》獲批准的每名教員均須向補助學校公積金或津貼學校公積金供款，惟臨時教員、非合格教員和在55歲或之後首次受聘於補助 / 津貼學校的教員除外(教育局，2012)。

教員每月向補助學校公積金或津貼學校公積金供款的比率為薪金的5%。政府會視乎教員的供款無間年資，作出相等於教員底薪5%至15%的配對贈款(教育局，2015a，2015b)。

2014年，補助學校公積金及津貼學校公積金的供款人數目分別為1 188人及36 385人。截至2014年8月31日，補助學校公積金及津貼學校公積金的淨資產值分別為31.66億港元及713.95億港元(教育局，2015a，2015b)。

第三支柱

根據世界銀行所言，第三支柱是自願性的退休保障安排，形式不限(例如可由個人自行安排或由僱主營辦)，基本上是靈活及酌情性質的安排(Holzmann & Hinz, 2005)。

個人儲蓄安排

個人儲蓄安排可包括個人為退休而準備的儲蓄及投資(包括向強積金計劃作出特別自願性供款)、人壽保險及年金。在個人儲蓄的金額方面，現時並沒有香港人為退休而儲蓄的官方統計數字。根據投資者教育中心¹⁶於2014年進行的調查，45%受訪者表示每月都會儲蓄；28%受訪者表示間中有儲蓄或當有盈餘時才會儲蓄；11%受訪者表示只在有特定需要的時候才會儲蓄；而16%受訪者則表示完全不會儲蓄(投資者教育中心，2014)。根據幾位學者聯合進行的另一項調查，香港約42%的勞動人口並無私下為退休儲蓄(強積金等強制性儲蓄除外)(Chou, Yu, Chan, Chan, Lum, & Zhu, 2014)。

強積金特別自願性供款

如強積金計劃成員希望利用強積金制度作出額外退休儲蓄，強積金制度的特別自願性供款安排亦可滿足其需要。特別自願性供款由計劃成員直接支付予強積金計劃，而無須透過僱主進行。多年來，特別自願性供款越來越受歡迎，供款款額增長迅速，由2005年第四季的3,100萬港元增加至2015年第二季的17.02億港元，上升54倍。

人壽保險

香港的保險市場為區內發展最成熟的市場之一。許多人或已投保人壽保險。因此，人壽保險也可能成為香港居民退休的財政資源的一部分。

¹⁶ 投資者教育中心是以提升香港公眾的金融理財知識和能力為使命的專責機構。投資者教育中心由一個獨立的管治委員會負責管理，委員會成員包括證券及期貨事務監察委員會、香港金融管理局、積金局、保險業監理處四個香港金融監管機構的代表、金融業界及教育局代表和投資者教育中心的總經理。

根據保險業監理處的資料，在2013年，有效的個人人壽保單超過1 000萬份。在個人人壽保單中，有870萬份非投資相連的保單，所提供的總保額約為3.4萬億港元(保險業監理處，2014)。然而，值得注意的是，此等人壽保單並非全部簽發予香港居民。

表4.5 2013年有效的個人人壽保單

	保單數目	保額(百萬港元)
非投資相連	8 741 810	3,438,603.6
終身	5 029 919	2,284,698.0
儲蓄	1 330 690	307,717.8
定期	812 827	356,077.7
其他	1 568 374	490,110.1
投資相連	1 673 956	不適用
總數	10 415 766	不適用

資料來源：保險業監理處(2014)

年金

有些香港居民亦會購買年金，把資金轉為定期收入流。根據保險業監理處公布的統計數字，2013年有效的個人年金保單約有78 000份(保險業監理處，2014)。近年，新簽發的個人年金數目大幅增加。然而，該等年金保單並非全部簽發予香港居民。

表4.6 2013年有效的個人年金保單

	保單數目
非投資相連	45 313
投資相連	32 610
總數	77 923

資料來源：保險業監理處(2014)

表4.7 2011至2013年個人年金(新造業務)數目

	2011	2012	2013
非投資相連	3 242	11 274	19 083
整付	400	776	773
定期繳付	2 842	10 498	18 310
投資相連	138	47	30
總數	3 380	11 321	19 113

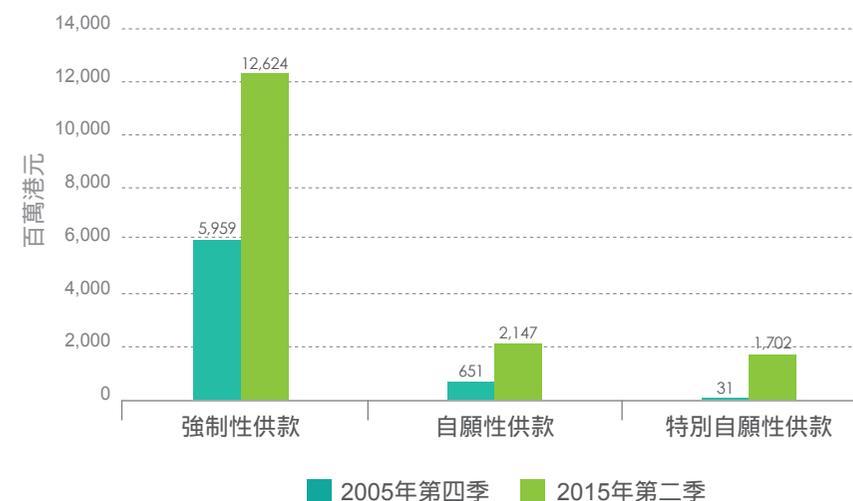
資料來源：保險業監理處(2014)

僱主營辦的儲蓄安排

作為僱員福利的一部分，有些僱主除了提供強積金計劃下強制性供款所累積的權益，還會向僱員提供增補計劃。另外，也有許多僱主會向僱員的強積金帳戶作出自願性供款，即僱主在強積金法例規定應付的強制性供款以外，額外向強積金計劃作出供款。

由僱主及僱員作出的自願性供款款額在十年間大幅增長，由2005年第四季的6.51億港元增加至2015年第二季的21.47億港元，升幅超過200%。

圖4.5 已收取的強制性及自願性供款款額



資料來源：積金局

第四支柱

根據世界銀行的五大支柱框架，第四支柱是指零支柱至第三支柱以外的所有非正規支援、正規社會保障及個人資產(Holzmann & Hinz, 2005)。就香港而言，第四支柱可包括家庭支援、醫療服務(包括長者醫療券計劃)、公共房屋(包括各項長者優先配屋計劃)、安老服務、長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃及安老按揭。

家庭支援

按照中國傳統，由子女供養父母是最為人接納的養老方式。根據政府統計處於2010年進行的調查，約38.5%父母健在的人士在統計前一年內經常或很經常向父母提供經濟支援；另有31.4%人士間中這樣做；而29.9%人士則很少 / 完全沒有在這方面支援父母(政府統計處，2010)。

根據政府統計處於2013年進行的另一項調查，約70%現正退休的人士表示家人有提供經濟支援，其中16.7%表示每月平均由家人提供生活費1,999港元或以下，30.8%為每月2,000港元至3,999港元，而48.5%則為每月4,000港元或以上。該等人士每月平均由家人供給的生活費中位數為4,000港元(政府統計處，2013b)。

醫療服務

住院及求診

醫療服務對長者極為重要。根據醫院管理局的資料，65歲或以上人士的醫療服務使用率近乎幾何級數躍升。長者的住院風險大約為非長者的四倍(醫院管理局，2012)。

在2010年，65歲或以上人士僅佔香港人口約13%，但他們卻是醫院管理局提供的醫療服務的主要使用者。同年，長者佔總住院日數約50%，佔急症室入院總數的53%，並佔未經預約的緊急再入院¹⁷總數達68%(醫院管理局，2012)。

¹⁷ 緊急再入院的定義是在出院後28日內，經急症室再入住醫院管理局轄下任何醫院的同一專科。

就醫院管理局提供的門診服務而言，當中37.5%的普通科門診到診人次及三分之一的專科門診到診人次為65歲或以上的病人。此外，長者到診多個專科門診亦很常見。在2010年，約29%的年長病人曾到診兩個專科，約12%曾到診三個專科，及約5%曾到診四個專科或以上(醫院管理局，2012)。

表4.8 2010年長者使用醫院管理局服務的一些統計數字

	65歲或以上病人 所佔百分比(%)
醫院管理局總住院日數	50
急症室入院	53
緊急再入院	68
專科門診	33.3
普通科門診	37.5

資料來源：醫院管理局(2012)

由於獲政府資助，香港居民僅須就醫院管理局提供的服務承擔部分成本。例如，入住一般病房須支付入院費50港元及住院費每日100港元。住院費包括臨床、生化及病理學檢驗、疫苗注射、一般護理費用及藥物(醫院管理局，2015)。

醫院管理局主要由政府提供經費。因此，向長者提供醫療服務的費用均由政府津貼。在2015-16年度，政府投放在醫療 生方面的經常開支預算為545億港元，佔政府所估計經常開支總額的16.8%(香港政府，2015)。

表4.9 醫院管理局的收費

服務	收費(香港居民)
急症室	每次診症100港元
住院服務(急症病床)	入院費50港元,另住院費每日100港元
住院服務(療養、復康、護養及精神科病床)	每日68港元
普通科門診	每次診症45港元
專科門診(包括專職醫療服務)	首次診症100港元,其後每次診症60港元,每種藥物收費10港元
臨床腫瘤科診所及腎科診所日間程序及治療	每次80港元
敷藥及注射	每次17港元

資料來源：醫院管理局(2015)

長者醫療券計劃

長者醫療券計劃的目的是加強長者基層醫療服務。70歲或以上持有效香港身分證或豁免登記證明書的人士均符合資格使用長者醫療券(生署, 2014)。政府在2009年推出試驗計劃,旨在通過提供財政誘因,讓長者選擇最切合他們需要的私營醫療服務,包括預防性護理服務,藉以輔助現有的公營醫療服務,例如普通科門診和專科門診診所。在2014年,該項試驗計劃已轉為恒常的長者支援計劃,醫療券金額亦由每年1,000港元增加至每年2,000港元。尚未使用的醫療券可以保留和累積,但以4,000港元為上限(生署, 2015)。

長者醫療券可以用作支付西醫、中醫、牙醫、脊醫、註冊護士和登記護士、物理治療師、職業治療師、放射技師、醫務化驗師及根據《輔助醫療業條例》第I部分註冊的視光師的服務費用,亦可用於疾病預防、治療及復康服務(生署, 2014)。

安老服務

此外,政府直接或間接提供各式各樣的安老服務,包括社區照顧及支援服務,協助長者盡量留在社區中安享晚年,以及為護老者提供支援。概括而言,社區照顧及支援服務可以分為三個範疇:長者中心服務(例如長者地區中心)、社區照顧服務(例如長者日間護理中心)及其他地區支援服務(例如長者咭計劃)(社會福利署, 2015b)。

政府亦為65歲或以上未能在家中獲合適照顧的長者提供院舍照顧服務。年齡介乎60至64歲的人士亦可提出申請,但須證實確有需要接受住宿照顧。院舍照顧服務共分為四種:長者宿舍、安老院、護理安老院和護養院(社會福利署, 2015b)。

公共房屋

公共房屋為全港約30%人口提供居所。約39%的65歲或以上的人士居於公營租住房屋(「公屋」)(政府統計處, 2013c)。政府亦推出多個因應長者的特定需要而制定的房屋計劃。

天倫樂優先配屋計劃

為鼓勵較年青的家庭照顧年長父母或親屬,促進家庭和諧共融,房屋署把「家有長者優先配屋計劃」和「新市樂天倫優先配屋計劃」合併為「天倫樂優先配屋計劃」(香港房屋委員會及房屋署, 2015)。

此計劃為家有長者的公屋申請人提供優先編配單位的機會。合資格家庭可視乎地區的選擇和適合家庭情況的單位數目,自行選擇共住一單位或分別入住兩個就近的單位(香港房屋委員會及房屋署, 2015)。

高齡單身人士優先配屋計劃

凡參加此項計劃而符合資格的申請，通常會比一般家庭申請較早獲得處理。申請人必須年滿58歲，而在配屋時必須年滿60歲，並同時符合公屋申請的基本申請資格(香港房屋委員會及房屋署，2015)。

「共享頤年」優先配屋計劃

兩位或以上的高齡人士，如果同意共住一個公屋單位，即可根據此項優先配屋計劃申請公屋；惟他們亦須符合公屋申請的基本資格。凡參加此項計劃而符合資格的申請，通常會比一般家庭申請較早獲得處理。申請人必須年滿58歲，而在配屋時全部人士必須年滿60歲(香港房屋委員會及房屋署，2015)。

其他

安老按揭計劃

香港按揭證券有限公司(「按揭證券公司」)於2011年推出安老按揭計劃，旨在鼓勵銀行向55歲或以上的人士提供安老按揭貸款。安老按揭是一項貸款安排，讓借款人可以利用在香港自住的住宅物業作為抵押品，向參與銀行申請安老按揭貸款。借款後，借款人仍然是物業的業主，並可繼續在該物業安居，直至百年歸老(按揭證券公司，2011，2015a)。

借款人可於選定的年期內(10年、15年、20年或終身)每月收取年金。當安老按揭貸款終止或借款人去世時，借款人或繼承人可優先向銀行全數清還安老按揭貸款以贖回物業。如果借款人或繼承人選擇不贖回物業，銀行將出售該物業以償還欠負的安老按揭貸款(按揭證券公司，2015a)。

如要符合資格申請安老按揭，借款人必須為55歲或以上，並持有香港身分證，且沒有破產或涉及破產呈請或債務重組。借款人擁有的物業亦須符合多項要求。

截至2014年12月，此計劃合共接獲742宗申請。申請人平均年齡為69歲，每月年金平均為14,300港元(按揭證券公司，2015b)。

表4.10 安老按揭計劃的申請宗數

年份(截至12月)	累計申請宗數
2011	173
2012	319
2013	538
2014	742

資料來源：按揭證券公司(2015b)

長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃

這項計劃旨在協助長者和合資格殘疾人士融入社區。65歲或以上長者、65歲以下殘疾程度達100%的綜援受助人及65歲以下的普通/高額傷殘津貼受惠人均可參加這項計劃。受惠人士可以在任何日子和時間以每程2港元的票價，乘搭指定公共交通工具(例如港鐵、專營巴士、渡輪及綠色專線小巴)。如果原來票價已低於2港元，受惠人士只須支付該原來票價(勞工及福利局，2015)。

香港退休保障的問題與挑戰

一如全球許多發展成熟的經濟體系，香港正在面對人口老化和經濟增長減慢的問題。在需求方面，人口老化會增加對退休保障的需求。在供應方面，經濟增長放緩將會削弱政府提供公共服務的能力。

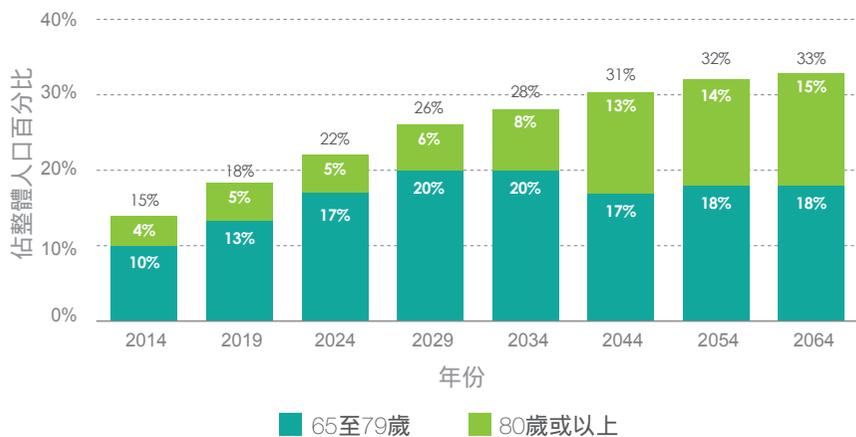
預期壽命延長及生育率偏低

香港居民的預期壽命位於全球最長之列。在2014年，男性的預期壽命為81.2年，女性則為86.9年。預計至2064年，男性和女性在出生時的預期壽命將分別為87.0年及92.5年(政府統計處，2015b)。

香港婦女的生育率(每千名女性的活產嬰兒數目)則位於全球最低之列。在2014年，生育率為1 234個，並預計將會逐漸下降至2064年的1 182個(政府統計處，2015b)。

預期壽命延長，加上生育率偏低，導致香港人口老化。根據推算的結果，65歲或以上年齡組別佔人口的比例將由2014年的15%顯著上升至2064年的33%。同期，80歲或以上人士佔整體人口的比例將由4%上升至15%(政府統計處，2015b)。

圖 4.6 65歲或以上人士佔香港人口百分比的推算



註釋：經四捨五入後，各項數字的總和未必等同總計數字。

資料來源：政府統計處(2015b)

勞動人口萎縮

隨人口老化問題加劇，預期勞動人口將會萎縮。就人數而言，15至64歲年齡組別的人口預期會由2014年的540萬人減少至2064年的460萬人，所佔的整體人口比例將由2014年的74%下降至2064年的58%(政府統計處，2015b)。

圖 4.7 15至64歲人士佔香港人口百分比的推算



資料來源：政府統計處(2015b)

同時，預期香港人口的年齡中位數將由2014年的42.8歲上升至2064年的51.0歲。預期老年撫養比率(即65歲或以上人士數目相對15至64歲人士數目的比率)會由2014年的19.8%上升至2064年的56.7%(政府統計處，2015b)。

圖 4.8 香港老年撫養比率及年齡中位數的推算

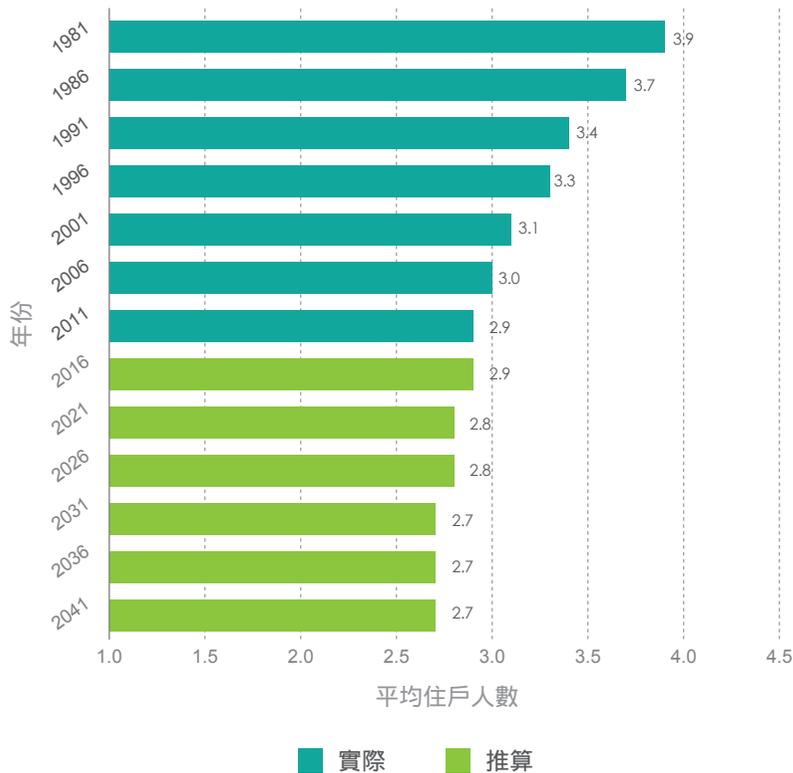


資料來源：政府統計處(2015b)

家庭成員人數減少

鑑於生育率偏低，香港家庭成員人數亦呈現萎縮趨勢。1981年，平均住戶人數為3.9人；2011年，平均人數已下降至2.9人。預測至2041年，平均住戶人數將進一步下跌至2.7人(政府統計處，2013a)。在華人社會，家庭支援過去一直是重要的退休收入來源。家庭成員人數減少，難免會削弱這方面的支援。

圖 4.9 香港平均住戶人數(1981年至2041年)



資料來源：政府統計處(2013a)

經濟增長減慢及政府的財政狀況

據長遠財政計劃工作小組於2014年發表的報告所預測(財經事務及庫務局，2014)，長遠而言，即使沒有通脹，也沒有提升服務水平，政府在一些受年齡因素影響的項目的開支亦會倍增。

表 4.11 政府在一些受年齡因素影響的項目的開支預測

	2014-15年度 (億港元)	2041-42年度 (億港元)
醫院管理局的經常資助金需求	472	856
長者生活津貼 / 高齡津貼	146	364
安老服務	62	163
公共交通票價優惠計劃	6	18
長者醫療券計劃	8	25

(按2013年固定價格計算)

資料來源：財經事務及庫務局(2014)

據報告預測，勞動人口的增長停滯不前，將會拖慢香港長遠的經濟增長。在此情況下，政府開支的增長將會持續超越政府收入及經濟的增長。如果這個趨勢持續下去，政府的財政預算將會在十年內出現結構性赤字。面對結構性赤字，政府提供公共服務的能力難免會被削弱。

總結

過去多年，香港退休保障制度因應社會及經濟發展，出現了巨大轉變。其中，強積金制度的成立可以視為香港退休保障制度發展的里程碑。香港與世界許多地方一樣，面對社會不斷要求完善退休保障制度的聲音。例如，過去數年有些公眾人士反覆要求推行全民退休保障計劃。

香港現時的退休保障制度由個人、僱主和政府共同承擔責任。根據世界銀行的建議，多支柱模式更適合解決退休保障問題。不同支柱有賴個人、僱主和政府共同努力建立。各支柱需要互相配合，共同運作，才能為香港人口提供充分的退休保障。

第五章

穩步發展的強積金制度

強積金制度作為香港退休保障框架的第二支柱，旨在為香港廣泛就業人口提供退休保障。過去15年以來，強積金制度雖然面對種種挑戰，但仍能夠為改進香港的退休保障作出貢獻。積金局是一個法定機構，專責規管及監督強積金計劃。為建立一個香港市民珍而重之的退休儲蓄制度，積金局一直從運作中吸取經驗及聽取各界的建議，不斷改進強積金制度。

強積金成立初期—從構思到實踐

2000年12月，強積金制度開始實施，成為香港其中一項最大型的社會政策工程。強積金制度是世界銀行1994年倡議的多支柱退休保障制度的第二支柱，是一個以就業為本的強制性、由私營機構管理、具備足額資金的供款制度。儘管其他國家/地區的制度早已證明強積金制度賴以建立的運作原理行之有效，但從實際的角度看，強積金制度是由零開始建立的新方案，需要切合香港獨特的人口結構和情況。由於並無類似制度或典範可循，因此要建立強積金制度並不容易。

設立強積金制度的主體法例(即《強積金條例》)，是在經過長時間討論後，於1994至1995年間草擬的，並於1995年7月獲立法局通過。然而，這只是漫長立法程序的開始。1995年通過的《強積金條例》原則上建立了強積金制度，但在實施這個制度前，需要處理大量其他鞏固法例基礎和實際策劃的工作。《強積金條例》於1998年修訂後，須成立一個執行機構負責實施強積金制度。在1998年前，所有有關強積金的工作均由一個規模細小的強積金辦事處處理。直至1998年9月，積金局正式成立，負責籌備實施強積金制度。

為了確保強積金制度能夠順利實施，積金局在強積金制度正式推出前的短短兩年內，完成了以下四項重要工作：

a. 設立一個全面的規管架構，包括制定相關指引、守則及其他規管工具，以盡量避免強積金法例出現漏洞、含糊不清的地方及灰色地帶。

- b. 制定發牌措施，以審批和核准強積金受託人和各類強積金投資產品。同時，積金局亦聯絡為僱員營辦職業退休計劃的僱主，邀請他們申請豁免加入強積金計劃。2000年7月，積金局完成處理所有職業退休計劃的強積金豁免申請。
- c. 推出為期18個月的公眾教育及宣傳運動，提高公眾對強積金的認識及接受程度。這項大型宣傳運動，包含多個特別設計的活動，吸引公眾留意強積金制度，讓普羅大眾瞭解強積金制度可帶來的長遠利益。
- d. 作出適當安排，確保局內作好準備實施強積金制度。籌備工作包括設立辦事處、招聘及培訓員工、開發完善的資訊管理系統，以及設立熱線中心，讓公眾可進一步查詢強積金制度的資料，解答相關疑問。此外，積金局招募督察並進行培訓，以跟進僱主和自僱人士違反強積金規定的個案。

經過一番努力，批核受託人及投資基金並為之註冊的工作已完成，規管架構設立妥當，市民大眾對強積金制度加深了認識，積金局亦已準備就緒，是時候把抽象的理念付諸實踐。強積金制度於2000年12月1日正式開始實施。

制度踏入正軌

強積金制度在實施早年面對種種挑戰與困難。強積金法例是一條極為重要的法例，因此當中的條文訂定了較為詳細的規定，以至強積金制度和積金局皆受到法例的嚴格限制，對於制度所出現的問題，例如收費水平及僱員對計劃的選擇權，往往不能迅速解決。如要改變這些事項，大部分必須透過立法程序進行。此外，有些事項例如以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的安排，根本超出了積金局的職權範圍。因此，積金局的工作重點，是盡可能確保強積金制度在法例訂明的範疇內，以最妥善、最順暢的方式運作，保障整體就業人口的利益。同時，積金局不斷探討如何改善制度，並不時提出修訂法例的建議，以促成適當改革。

強積金制度自2000年12月1日推出以來，一直不斷演變和發展。在2001至2015年的15年間，立法會通過了九條修訂條例草案，從多個方面對強積金法例作出修訂，務求令制度更切合計劃成員的需要。

精簡及減省行政工作

克服了剛推出強積金制度時的重重困難後，積金局便開始應付在強積金制度實際投入運作初期所出現的問題，以及致力減省強積金繁複的行政工作，精簡日常營運。早在2002年，積金局已經朝這個方向展開重要的工作。調整僱員免供款期是個小改變、大改善的例子。法例原先訂明僱主的供款是由僱員上班首天起計算的，而僱員的供款則由第31天起計算。此安排帶來行政不便，因為僱員受聘的第31天一般不是糧期的第一天，僱主要經過繁複的運算才可得出正確的供款數目。2002年的條例修訂給予僱主豁免，讓他們無須為30日免供款期後的任何首個不完整糧期為僱員供款。2008年，另一項條例修訂，就提取強積金權益的手續方面，減輕了受託人通知年屆65歲的計劃成員的法定責任。在2008年之前，受託人必須每年一次要求計劃成員回答如何處理他們的權益，如得不到回應，受託人須再寄發周年權益報表及繼續要求計劃成員給予回應。2008年的修訂取消了必須取得計劃成員回應的規定，此舉有助簡化行政工作。

確保僱主遵守法例

保障計劃成員的權益和利益是積金局的核心職能之一。僱主有責任安排僱員登記參加強積金計劃、為他們依時作出款額準確的供款，以及執行若干行政工作（例如向僱員發出供款紀錄）。制度實施之初，部分僱主不遵守新通過的強積金法例，為逃避供款和行政責任而沒有安排僱員參加強積金計劃或不為他們供款。根據法例，對違例僱主可採取的執法行動包括徵收供款附加費及罰款、通過民事申索追討拖欠的供款，以及提出檢控。

多年來，積金局提出了多項有關登記參加計劃及供款規定的修例建議，目的是加強對違例者的阻嚇作用。在2002年，法例經修訂，加入一項在准許限期內不安排僱員參加計劃即屬持續罪行的條文。然而，經修訂的法例實施五年後，仍有僱主漠視法例，不安排僱員參加計劃或不為他們

支付供款，並且對被判罰款無動於衷。2008年，法例再經修訂，加重對違例者的罰款。此外，在2008年12月，法例獲進一步修訂，凡沒有或未登記參加計劃僱員支付強制性供款的行為均屬違法。

強積金制度成立之時，房屋津貼及福利均不列作計算強積金強制性供款的收入。有些僱主濫用這項豁免，以無理削減本應作出的強制性供款。2008年，法例予以修訂，取消此項豁免。

2012年，兩項與執法有關的法例條文生效：僱主沒有作出強制性供款，屬持續罪行；而僱主沒有按照審裁處或法庭判令支付任何須支付的款項，則屬刑事罪行。2001年4月1日至2015年3月31日期間，積金局調查了約368 400宗與僱主有關的違例個案。主要指控罪行包括拖欠供款及沒有安排僱員參加強積金計劃。

圖 5.1 與僱主有關的調查個案數目
(包括投訴個案及受託人匯報的個案)
2001年4月1日至2015年3月31日



註釋：自2006年4月起，調查個案數目包括受託人匯報的個案。

資料來源：積金局

僱員選擇更廣泛

強積金制度是以就業為本的制度。自僱人士須自行登記參加強積金計劃，而僱員則由僱主安排登記。由僱主為僱員揀選強積金計劃並安排僱員登記參加所揀選的計劃，對僱主的行政安排較為簡便，亦方便有效率地推出強積金制度，但卻限制了僱員的計劃選擇，以致可能限制了市場競爭。

由2012年11月1日起實施的僱員自選安排，目的是增加僱員對強積金投資的控制權。僱員自選安排實施後，僱員有權在每公曆年至少一次選擇把自己所作的強制性供款所產生的累算權益，轉移至自選的計劃，因而對部分強積金投資享有更大自主權。僱員自選安排亦有助加強計劃成員對強積金投資的參與度，以及促進市場競爭。截至2015年6月，受託人共收到約235 000份僱員自選安排的轉移申請。

加強強積金中介人法定規管制度

僱員自選安排推出後，強積金中介人的銷售及推銷對象除包括僱主及自僱人士外，還擴大至涵蓋逾200萬名僱員。為了更有效地保障計劃成員免受可能出現的不當銷售行為損害，強積金中介人的法定規管制度由2012年11月1日開始實施。這個法定規管制度以多個規管機構共同規管的模式運作，為強積金制度推行以來一直沿用的註冊安排提供法理依據。

在該制度下，強積金中介人必須向積金局註冊，才能進行銷售及推銷強積金計劃的活動，或就強積金計劃提供意見。強積金中介人受到前線監督（即保險業監督、金融管理專員及證券及期貨事務監察委員會）監管，必須符合若干操守標準。倘若證實他們違反法定操守要求，積金局會向他們作出紀律制裁。

在多個規管機構共同規管的模式下，積金局與前線監督保持緊密合作，共同處理可能需要作出紀律制裁或刑事檢控的投訴或個案。《根據 強制性公積金計劃條例 規管註冊計劃的受規管者協議備忘錄》（《協議備忘錄》）訂定積金局與各前線監督的互動合作框架。依照《協議備忘錄》，積金局定期與前線監督舉行強積金中介人規管委員會會議，就強積金中介人的監管及執法事宜與前線監督交換意見。

表5.1 註冊強積金中介人數目(2015年6月)

	主事中介人 [#]	附屬中介人 [^]	總計
註冊強積金中介人數目	396	32 362	32 758
按前線監督劃分			
保險業監督	345	25 003	25 348
金融管理專員	18	5 331	5 349
證券及期貨事務監察委員會	33	417	450
總計*	396	30 751	31 147

[#] 主事中介人指由積金局註冊為中介人，以就強積金計劃進行銷售及推銷活動，或就強積金計劃提供意見的商業實體。

[^] 附屬中介人指由積金局註冊為中介人，以代表所隸屬的主事中介人就強積金計劃進行銷售及推銷活動，或就強積金計劃提供意見的人士。

* 附屬中介人可能隸屬多於一名主事中介人，或沒有隸屬任何主事中介人（在正常情況下不會超過90日）。所有附屬中介人均會獲派其主事中介人的前線監督作為其監督。因此，視乎具體情況而定，一名附屬中介人可能會獲派多於一名前線監督，亦可能未獲派任何前線監督。

資料來源：積金局

致力推動減費

一般而言，強積金計劃成員無須直接支付任何收費或費用，而有關收費及費用也不會從其帳戶中扣除。有關收費及費用通常會從計劃成員的權益所投資的基金資產中扣除。然而，強積金基金所涉及的費用會影響計劃成員在就業之年為退休所累積的累算權益款額。假設所有其他因素維持不變，若收費及開支下調，計劃成員退休時所享有的累算權益將會增加。鑑於收費及開支的重要性，致力降低強積金基金的收費及開支水平多年來一直是積金局的工作重點之一。

強積金基金的收費及開支對計劃成員是否公平合理，是具有不少爭議的議題。強積金制度與其他地區的許多第二支柱制度相似，均屬於由私營機構管理的強制性供款制度。由於屬私營機構管理，經營者須收回營辦業務的成本，以及賺取合理報酬。部分國家（例如澳洲及英國）的退休保障計劃，除了由商業機構營運外，亦有由私營的非牟利組織例如工會或業界組織等負責管理，但在現階段，香港暫時未有這類團體表示有興趣

營運。鑑於強積金制度的管理及行政工作既獨特而又複雜，要找出一套指標以衡量強積金收費水平是否合理頗為困難，因此，市場力量成為訂定收費水平的主要機制。儘管如此，在現行的收費架構下，隨強積金資產不斷增長，當資產規模擴大時，相信收費有空間下調。

多年來，積金局一直採取不同措施促使強積金的費用及開支下調，令市場力量得以更充分發揮效用。這些措施包括增加收費透明度，加強披露收費資料；實施僱員自選安排，讓僱員在市場上作出選擇；以及規管若干類別的收費。積金局一直探討降低強積金制度成本的方法，以促使收費下調。為此，積金局在2011年年底委聘了一家獨立顧問公司就強積金制度的計劃行政成本進行研究，並建議如何簡化程序和降低成本（「成本研究」）。成本研究結果在2012年年底公布¹⁸。積金局參考研究的結果，

手在現行法律框架下積極推出短期改革措施，包括要求受託人提供低收費基金；與受託人商討，把效率較低的計劃和基金合併；鼓勵計劃成員整合個人帳戶；以及理順及簡化行政程序，以減低營運成本。上文已討論僱員自選安排，以下各段會介紹其他措施的詳細內容。

增加透明度及加強披露強積金收費及服務資料

積金局於2004年發出《強積金投資基金披露守則》（《守則》），規定強積金計劃提供者必須使用劃一的收費表及以劃一方式披露費用、收費及基金表現等資料。發出《守則》的目的之一，是增加收費透明度及方便市民比較不同強積金基金的收費，令計劃成員更能作出有根據的決定。此外，積金局制定了基金開支比率¹⁹作為比較工具，讓計劃成員衡量基金投資的開支總額，包括成分基金所投資的集體投資計劃所涉及的成本。《守則》規定強積金受託人須定期在基金便覽向計劃成員披露強積金的基金開支比率。

¹⁸ 該報告名為《管理不斷轉變的退休儲蓄環境－香港強制性公積金制度行政成本研究報告》，並已上載至積金局網站（[http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/publications/research_reports/files/MPF%20Consultancy%20Study%20Report\(Chi\).pdf](http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/publications/research_reports/files/MPF%20Consultancy%20Study%20Report(Chi).pdf)）。

¹⁹ 基金開支比率根據有關基金最近期的財務報表編製，是一項合成指標，用以顯示每年從該基金以及該基金所投資的任何基礎基金所扣除的費用及開支。

為方便計劃成員閱覽所有強積金基金的收費資料，積金局於2007年7月推出強積金基金的收費比較平台（http://cplatform.mpfa.org.hk/MPFA/tc_chi/index.jsp），列載在強積金制度下每個成分基金的基金開支比率。自2013年6月起，該平台提供更多資訊，在同一頁面同時提供五年期與十年期的年率化回報及基金收費資料。此外，積金局於2012年9月推出受託人服務比較平台（<http://tscplatform.mpfa.org.hk/scp/tch/index.jsp>），提供不同強積金計劃及受託人的服務範疇的資料。

強積金計劃提供低收費基金

為了讓計劃成員有更多收費較低的基金可選擇，積金局規定強積金受託人必須在每個強積金計劃提供低收費基金供成員選擇。現時，市場上每個強積金計劃至少提供一個低收費基金（即管理費用在1.0%或以下或基金開支比率在1.3%或以下的基金）。於2015年6月底，低收費基金列表中共有175個基金，佔所有強積金基金約40%。在該等基金中，127個基金投資於股票及/或債券，約佔低收費基金的70%。低收費基金列表亦載於積金局網站（http://cplatform.mpfa.org.hk/MPFA/tc_chi/low_fee_fund_list.jsp）。

鼓勵受託人整合強積金計劃/基金

積金局鼓勵受託人探討整合其轄下強積金計劃/基金的可行性，以便取得較大規模經濟效益。2008年，強積金法例已予修訂，以方便計劃的合併及整合。自2012年11月開始，多個規模較細的基金已終止營運，受託人亦把兩個規模較小的計劃與其較大的計劃合併。此整合過程尚在進行中，在2015年亦有受託人就此作出數項公告。

圖 5.2 強積金計劃及成分基金的數目



資料來源：積金局

整合強積金個人帳戶

計劃成員亦可協助削減行政成本，在促使強積金計劃收費下調方面發揮重要作用。整合強積金個人帳戶便是一個很好的例子。倘若僱員在轉工時，沒有指示受託人如何處理他們的強積金累算權益，其前僱主所參加的強積金計劃的受託人便須為他們開立一個新的個人帳戶，以便保存他們的累算權益及讓有關權益繼續進行投資。如果僱員沒有採取任何行動，他們每次轉工便會開立一個新的個人帳戶。個人帳戶過多不僅令計劃成員難以管理強積金資產，而且會增加強積金制度整體的行政成本。

有鑑於此，積金局在2013年舉辦宣傳活動，鼓勵計劃成員整合其個人帳戶，以便更妥善管理帳戶，同時提高強積金制度的整體成本效益。為了協助計劃成員整合個人帳戶，積金局在2013年9月推出一份簡明易用的申請表，讓計劃成員只需填寫該份申請表，便可一次過整合不同計劃下多個個人帳戶。由2013年9月16日至2015年6月30日，受託人合共接獲193 700份整合個人帳戶的申請表。

理順及簡化行政程序

積金局一直致力加強使用電子化程序，以進一步改善制度的運作效率，包括透過不同電子平台及電子方式建立受託人、僱主與僱員之間的連接界面。立法會亦通過多項法例修訂建議，廢除或合併一些以往所需的文件，以精簡行政程序。

規管若干類別的收費

為簡化收費結構，防止受託人以不適當方式收費，積金局建議修訂法例，禁止受託人就部分交易項目收取費用，包括在計劃之間轉移權益、在基金之間轉移權益，以及計劃成員在若干期數內分期提取權益。

在2007年12月至2015年6月期間，強積金基金的平均基金開支比率已由2.10%下降至1.62%，減幅達23%。

圖 5.3 強積金成分基金平均基金開支比率的趨勢



註釋：基金開支比率的數據由2007年開始提供。

資料來源：積金局

確保供款額反映收入增長

強積金制度積累的累算權益是長遠的儲蓄。計劃成員由18歲至64歲，在整個工作生涯期間作出供款。在這段期間，計劃成員的入息水平會因應整體社會的經濟狀況及個人事業的發展，隨 時間而轉變。

圖 5.4 香港每月就業收入中位數



註釋：

1. 不包括外籍家庭傭工。
2. 除2015年外(該年的數字為第一季度的數字)，表內載列的每月就業收入中位數均為每年第四季度錄得的數字。

資料來源：政府統計處(2015c)

就強積金的強制性供款而言，須作出供款的入息水平設有上限及下限。入息水平通常會隨 生活成本增加而上升。設定最低有關入息水平的目的，是豁免一些入息低於這個水平的自僱人士及僱員作出供款，從而減輕強制性供款對低收入人士造成的經濟負擔。設定最高有關入息水平的目的，是讓自僱人士、僱主及僱員無須就超逾該水平的入息作出供款，令較高收入人士可有較大彈性選擇作出強制性供款以外的其他儲蓄方式，以滿足個人的退休儲蓄需要。最低及最高有關入息水平有需要隨 時間作出調整，以反映工作人口的入息分佈的改變。

自強積金制度實施以來，最低有關入息水平及最高有關入息水平已因應當前的經濟情況作出多次調整。最高有關入息水平在強積金制度最初實施時的上限為每月20,000港元，其後由2012年6月起上調至每月25,000港元，再由2014年6月起上調至每月30,000港元。最低有關入息水平亦曾經上調三次，最初為每月4,000港元，其後由2003年2月起上調至5,000港元，並由2011年11月起增至6,500港元，再由2013年11月起上調至7,100港元。

表 5.2 按月支薪僱員的最低及最高有關入息水平

適用於下列供款期：	每月最低有關入息水平 (港元)	每月最高有關入息水平 (港元)
於2003年2月1日前開始的供款期	4,000	20,000
2003年2月1日至2011年10月31日期間開始的供款期	5,000	20,000
2011年11月1日至2012年5月31日期間開始的供款期	6,500	20,000
2012年6月1日至2013年10月31日期間開始的供款期	6,500	25,000
2013年11月1日至2014年5月31日期間開始的供款期	7,100	25,000
於2014年6月1日或之後開始的供款期	7,100	30,000

資料來源：積金局

提高強積金權益轉移效率

轉移強積金權益涉及基金買賣。如果計劃成員把強積金權益從一名受託人轉移至另一名受託人，當中會涉及在兩名受託人之間轉移數據及款項。為了提高強積金權益轉移程序的效率及縮短投資空檔期²⁰，積金局在2012年11月開始實施僱員自選安排時，同時推出名為「電子自動化服務系統」(英文簡稱“ePASS”)的電子平台，讓受託人透過安全穩妥的自動化平台互相傳送轉移強積金權益的資料。

²⁰ 投資空檔期指原受託人贖回基金單位後至新受託人購入新基金單位前的期間。在該段期間內，計劃成員的累算權益不會投資於任何基金。若市場波動，計劃成員可能會蒙受「低賣高買」的損失。

2014年6月，積金局再邁進一步，與香港金融管理局攜手推出「強積金轉移電子化支付」系統。現時所有受託人均已採用該系統，把權益轉移的支付步驟電子化，省卻以往郵寄及以人手進行簽發、核對和兌現支票的手續和時間，亦有助提升轉移過程的準確性和效率，以及縮短強積金轉移所需的時間。投資空檔期已減至一星期，而整個轉移程序亦縮短，由以往平均三至四個星期縮短至現時平均兩至三個星期內完成。

增加提取強積金累算權益的靈活性

現時，計劃成員只有年滿65歲，或基於可以提早提取權益的理由，才可以一筆過的方式提取強積金累算權益。為了讓計劃成員享有更大靈活性，積金局向政府提出建議，而政府於2014年7月向立法會提交修訂條例草案²¹，其中一項修訂是容許計劃成員在年滿65歲或在年滿60歲並選擇提早退休時，可分期提取強積金累算權益。該條例草案於2015年1月獲得通過。預計分期提取權益的相關修訂會於2016年2月生效。

《強積金條例》的另一項修訂，是新增罹患末期疾病為提早提取權益的法定理由之一。這項修訂已於2015年8月1日起生效。條例修訂前，計劃成員在65歲前只可以基於提早退休（即計劃成員年滿60歲並聲明日後不會再次受僱）、完全喪失行為能力、永久離開香港及強積金帳戶出現小額結餘等理由，提早提取強積金權益。

加強監管受託人

在強積金制度下，受託人負責處理強積金計劃的行政工作、制訂投資策略和作出投資決定，以及保管計劃的資產。為保障計劃成員的利益，積金局一直秉持主動及以風險為本的監管方針，密切監督受託人，其監察工作包括實地巡查、檢視受託人提交的報表及報告（作為非實地監察），以及與受託人定期溝通，瞭解他們的經營模式、風險及管控環境。積金局亦會發出守則、指引及通函，確保受託人遵從法例要求。

積金局於2014年8月展開一連串工作，向受託人推廣良好管治及合規文化。積金局與受託人的董事局成員會面，從規管角度與他們廣泛討論有關管治及風險管理的事宜，亦要求他們定期檢討強積金基金的表現及計劃行政工作的最佳作業方式。

為加強對受託人進行調查及執法的工作，積金局於2014年年初成立執法部，由單一個部門集中履行所有執法職能。執法部的主要職責之一是處理對強積金受託人所作的投訴及調查受託人涉嫌違規的個案。積金局可循多個途徑知悉受託人涉嫌違規的情況，包括受託人自行呈報、積金局接獲對受託人不滿的投訴，以及積金局監理部所收集的情報。在2014-15年度，積金局就違規個案向受託人發出合共六張罰款通知書。

加強社會各界對強積金的瞭解

強積金制度作為一個社會計劃，必須得到社會各界支持才能持續發展。強積金制度於2000年12月開始實施時，強積金是個全新的概念。當時，積金局展開大型公眾教育及宣傳計劃，以讓公眾人士意識到強積金制度的推出，並增加公眾對強積金的接受程度，使他們瞭解強積金制度帶來的長遠利益。

隨後，積金局宣傳及教育工作的重點轉移至加強計劃成員的投資知識、鞏固公眾對強積金制度的認識，以及讓他們更清楚知道及早開始為退休進行規劃及投資的重要性。

2005年，積金局展開強積金投資教育推廣計劃，透過不同形式的活動，並在不同媒體向社會人士傳遞強積金投資知識，鼓勵計劃成員更妥善管理自己的強積金投資。

2007年，積金局推出由五個卡通人物組成的「積積樂隊」，以生動有趣的手法講解五類強積金基金的特點和風險水平，協助計劃成員瞭解每類基金的特點，從而設計最切合自己需要的投資組合。

²¹ 有關修訂包括新增罹患末期疾病為提早提取強積金權益的理由，以及建議簡化強積金行政程序及促進使用電子通訊以提高效率。

2009年，積金局展開另一項強積金投資教育推廣計劃，以「積金人生決策審慎」為主題，重點向計劃成員講解在悠長的強積金投資過程中，在不同階段面對六大決策點時須考慮的因素，讓他們掌握資訊，在管理強積金投資時作出有根據的決定。

多年來，積金局充分利用電視、電台、報章雜誌及網上平台等媒介，推出多個專題宣傳計劃，向市民大眾廣泛宣傳強積金投資知識。

隨 網上社交媒體的普及，並尤其受到年青一代歡迎，積金局投放相當資源推出互動的網上教育及宣傳活動，以輕鬆手法傳遞強積金訊息。

深入社群，在不同地區舉辦巡迴展覽及活動，與社區人士直接溝通，亦是積金局宣傳及教育活動的一大特點。

對於那些有興趣取得更多強積金資訊的計劃成員，積金局為他們舉辦公開講座、簡介會及工作坊。此外，積金局於2010年推出「積金之友」計劃，歡迎所有市民加入，以加強積金局與計劃成員的雙向溝通。積金局為「積金之友」舉辦不同活動，以增加計劃成員對強積金的認識。

至於未來的計劃成員（幼稚園學童、小學、中學和大專學生），以及在職年輕人，積金局特別為他們舉辦活動，傳遞精明理財的訊息，教導他們及早開始理財的好處。積金局同時透過相關的親子環節，向較年幼學童的家長傳遞強積金訊息。

除了持續舉辦宣傳活動以提高公眾對強積金制度及強積金投資的認識外，積金局也進行大型的全港宣傳，推廣強積金制度的新措施，例如實施僱員自選安排、調整最低及最高有關入息水平，以及提高對違例僱主的刑罰。

積金局亦定期與工會、僱主組織、學者、傳媒、非政府機構、專業團體、智庫、政黨、立法會議員及區議員等相關界別，以及強積金業界和其他規管機構討論強積金事務，並與他們緊密合作，優化強積金制度。在推行強積金制度改革建議的過程中，積金局亦廣邀相關界別參與會面、簡介會和座談會，瞭解他們所關注的事項和意見，並透過各種途徑廣泛接觸市民，向他們闡釋改革建議及收集意見，令有關的政策建議更能配合市民需要。

現正進行的主要工作

過去15年來，強積金制度克服了不少挑戰和困難。為使強積金制度繼續茁壯成長及發展，制度的未來發展必須配合香港人口、社會及經濟的發展。為此，積金局一直不斷改良強積金制度，目標是讓計劃成員易於管理其強積金儲蓄，並使制度的運作更為簡便，以及令強積金的產品和服務更物有所值。

設有收費管控的劃一預設投資策略

計劃成員最終能獲取多少強積金權益，主要取決於計劃成員所選擇的強積金基金。然而，對計劃成員來說，要作出適當的投資選擇未必容易。現時市場上共有38個強積金計劃，每個計劃平均約有12個成分基金。有些計劃成員表示難以作出選擇，尤其在僱員自選安排實施後，他們可以選擇不同計劃下的基金，選擇更多。

圖 5.5 每個強積金計劃提供的成分基金數目（於2015年6月）



資料來源：積金局

如計劃成員(不論是僱員還是自僱人士)沒有作出強積金投資選擇,受託人便會按照計劃的預設投資規則把該成員的供款投資於所屬計劃下的一個或多個成分基金。目前強積金計劃採用的預設投資基金由受託人指定,不同計劃採用不同類別的基金作為預設基金,結果導致在不同計劃下,預設基金的回報表現和風險水平均出現很大差別。

經過全面研究及檢討後,積金局認為改革強積金制度下一步的重要工作是改善投資選擇的框架,確保所有計劃均備有一個設計得宜及對計劃成員而言是物有所值的劃一預設投資策略。

因應2014年年中進行的公眾諮詢的結果,推行預設投資策略的具體方向如下:

- a. 每個強積金計劃的預設投資策略應以相同的投資方式作為基礎;
- b. 預設投資策略將適用於下列成員的強積金供款或累算權益:(i)沒有就強積金基金作出明確選擇的計劃成員,或(ii)明確選擇採用預設投資策略進行投資的計劃成員;
- c. 預設投資策略應隨計劃成員越來越接近65歲而降低投資風險;及
- d. 預設投資策略的管理費用不可高於每年管理資產的0.75%。

視乎完成所需的立法程序及籌備工作的時間而定,預計預設投資策略會於2016年年底推出市場。

計劃行政標準化、簡化及自動化

強積金制度涉及的行政程序繁多,例如處理供款、報告及跟進拖欠供款事宜,以及處理基金轉移及提取要求等。計劃行政的效率與強積金制度的行政成本有莫大關係。顧問公司在成本研究的報告中識別了數項與強積金計劃行政有關的成本驅動因素,並就相應的策略提出建議,以提升

運作效率及簡化程序。積金局因應成本研究的結果採取多項短期措施,包括要求受託人提供低收費基金、協助受託人整合成本效益較低的計劃及基金,鼓勵計劃成員整合個人帳戶,以及進一步推行自動化及精簡行政程序。

積金局現正考慮進行更根本的改革,把強積金計劃的行政程序簡化及標準化,並已委聘獨立顧問公司研究各個推動強積金計劃行政程序簡化、標準化及自動化的方案的可行性,以及涉及的成本及效益,目的是希望減低強積金服務提供者的營運成本,讓僱主及計劃成員在處理各項強積金事宜時可更方便快捷,同時向計劃成員提供更優質的服務。

這項措施的基本元素包括:

- a. 透過一個中央平台讓計劃成員以電子方式查閱其帳戶的所有相關資料;
- b. 設立中央紀錄冊自動計算供款金額及自動遞交供款資料予受託人;及
- c. 容許透過電子方式集中收集強積金供款。

總結

強積金制度於2000年12月開始實施以來,一直在蛻變、改進。一般而言,這類退休保障制度須經過約40年的平均職業生涯才會發展成熟,因此,強積金制度現時仍處於發展階段。預期強積金制度將會因應社會、經濟及市場環境的變遷以及科技的發展,進一步優化及改善。積金局將致力推展強積金制度的改革,以實現為香港市民建立一個他們珍而重之的退休儲蓄制度的願景。

參考文獻

- Antolin, P. (2008). *Ageing and the payout phase of pensions, annuities and financial markets* (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 29). doi: 10.1787/228645045336
- Arza, C., & Johnson, P. (2006). The development of public pensions from 1889 to the 1990s. In G. L. Clark, A. H. Munnell, & J. M. Orszag (Eds.), *The Oxford handbook of pensions and retirement income* (pp. 52–75). US: Oxford University Press.
- Australian Prudential Regulation Authority. (2014). *Annual superannuation bulletin: June 2013*. Retrieved from <http://www.apra.gov.au/Super/Publications/Documents/Revised%202013%20Annual%20Superannuation%20Bulletin%2005-02-14.pdf> [Accessed July 2015].
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15–39. doi: 10.1093/oxrep/grj002
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services: Report*. London: HMSO.
- Bikker, J., Steenbeek, O., & Torracchi, F. (2010). *The impact of scale, complexity, and service quality on the administrative costs of pension funds: A cross-country comparison* (DNB Working Paper No. 258). Retrieved from http://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20paper%20258_tcm47-237716.pdf [Accessed July 2015].
- Blake, D. (2003). *Pension schemes and pension funds in the United Kingdom* (2nd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Bodie, Z., Marcus, A. J., & Merton, R. C. (1988). Defined benefit versus defined contribution pension plans: What are the real trade-offs? In Z. Bodie, J. B. Shoven, & D. A. Wise (Eds.), *Pensions in the U.S. Economy*, 139–162. Retrieved from <http://www.nber.org/chapters/c6047> [Accessed July 2015].
- Börsch-Supan, A. H. (2012). *Entitlement reforms in Europe: Policy mixes in the current pension reform process* (NBER Working Paper 18009). doi: 10.3386/w18009
- Börsch-Supan, A., & Wilke, C. B. (2004). *The German public pension system: How it was, how it will be* (NBER Working Paper No. 10525). doi: 10.3386/w10525
- Bozio, A., Crawford, R., & Tetlow, G. (2010). *The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010* (IFS Briefing Note BN105). doi: 10.1920/bn.ifs.2010.00105
- Chan, C. K. (1998). Welfare policies and the construction of welfare relations in a residual welfare state: The case of Hong Kong. *Social Policy & Administration*, 32(3), 278–291. doi: 10.1111/1467-9515.00103
- Chan, C. K. (2011). *Social security policy in Hong Kong: From British colony to China's Special Administrative Region*. Lanham: Lexington Books.
- Chou, K. L., Yu, K. M., Chan, W. S., Chan, A. C. M., Lum, T. Y. S., & Zhu, A. Y. F. (2014). Social and psychological barriers to private retirement savings in Hong Kong. *Journal of Aging & Social Policy*, 26(4), 308–23. doi: 10.1080/08959420.2014.939840
- Chow, N. W. S. (1998). The making of social policy in Hong Kong: Social welfare development in the 1980s and 1990s. In R. Goodman, G. White, & H. J. Kwon (Eds.), *The East Asian welfare model: Welfare Orientalism and the state* (pp. 159–174). London: Routledge.
- Clark, R. L., Craig, L. A., & Wilson, J. W. (2003). *A history of public sector pensions in the United States*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Conde-Ruiz, J. I., & Profeta, P. (2003). *What social security: Beveridgean or Bismarckian?* (DOCUMENTO DE TRABAJO 2003-16). Retrieved from <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2003/dt-2003-16.pdf> [Accessed July 2015].
- Cremer, H., & Pestieau, P. (2003). Social insurance competition between Bismarck and Beveridge. *Journal of Urban Economics*, 54 (2003), 181–196. Retrieved from http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/146339/1/cp_urban03.pdf [Accessed July 2015].
- Cutler, D. M., & Johnson, R. (2001). *The birth and growth of the social-insurance state: Explaining old-age and medical insurance across countries* (RWP 01-13). Retrieved from <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/RESWKPPAP/pdf/rwp01-13.pdf> [Accessed July 2015].
- Diamond, P. A. (1977). A framework for social security analysis. *Journal of Public Economics*, 8(3), 275–298. doi: 10.1016/0047-2727(77)90002-0
- Disney, R. (2003). Public pension reform in Europe: Policies, prospects and evaluation. *The World Economy*, 26(10), 1425–1445. doi: 10.1111/j.1467-9701.2003.00580.x
- Ebbinghaus, B., & Gronwald, M. (2011). The changing public-private pension mix in Europe: From path dependence to path departure. In B. Ebbinghaus (Ed.), *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199586028.003.0002
- Endacott, G. B. (1978). *Hong Kong eclipse*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Feldstein, M., & Liebman, J. B. (2002). Chapter 32 Social security. In A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics*, 4 (pp. 2245–2324). doi: 10.1016/S1573-4420(02)80011-8
- Gadbury, J., Taylor, A., & Watkin, J. (2003). *Pensions and retirement funds in Hong Kong – Challenges, issues and opportunities*. Hong Kong: ISI Publication Limited.
- Gem, K. (2002). Recent developments in old age pension systems: An international overview. In M. Feldstein, & H. Siebert (Eds.), *Social security pension reform in Europe* (pp. 439–478). Retrieved from <http://www.nber.org/chapters/c10681.pdf> [Accessed July 2015].
- Hagen, J. (2013). *A history of the Swedish pension system* (Working paper 2013:7). Retrieved from http://ucfs.nek.uu.se/digitalAssets/228/228584_120137.pdf [Accessed July 2015].
- Holzmann, R. (2012). *Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends, and challenges* (Social Protection & Labor Discussion Paper No. SP 1213). Washington DC: World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/1213.pdf> [Accessed July 2015].
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., Hinz, R., & Dorfman, M. (2008). *Pension systems and reform conceptual framework* (Social Protection & Labor Discussion Paper No. SP 0824). Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/06/9968415/pension-systems-reform-conceptual-framework> [Accessed July 2015].
- Howse, K. (2007). *Updating the debate on intergenerational fairness in pension reform* (Oxford Institute of Ageing Working Paper 107). Retrieved from http://www.ageing.ox.ac.uk/files/workingpaper_107.pdf [Accessed July 2015].

- Hu, Y. W., & Stewart, F. (2009). *Pension coverage and informal sector workers: International experiences* (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 31). doi: 10.1787/227432837078
- Inland Revenue (New Zealand). (2013). *KiwiSaver evaluation - Annual report July 2012 to June 2013*. Retrieved from <http://www.ird.govt.nz/resources/5/c/5c208575-1ddb-4751-8c5c-e5ec0f4b383a/kiwisaver-annual-report-2013.pdf> [Accessed July 2015].
- International Federation of Pension Funds Administrators. (various years) *Bi-annual reports*. Retrieved from http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/semestral.html [Accessed July 2015].
- International Labour Organization. (2009). From Bismarck to Beveridge: Social security for all. *World of Work* (The magazine of the ILO), No. 67, December. Retrieved from http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_120043/lang--en/index.htm [Accessed July 2015].
- International Monetary Fund. (2011). *The challenge of public pension reform in advanced and emerging economies*. Retrieved from <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf> [Accessed July 2015].
- International Monetary Fund. (2012). *Republic of Armenia: Fourth reviews under the extended fund facility and extended credit facility* (IMF Country Report No. 12/153). Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12153.pdf> [Accessed July 2015].
- International Organisation of Pension Supervisors. (2011). *IOPS member country or territory pension system profile: Malawi*. Retrieved from <http://www.iopsweb.org/researchandworkingpapers/49669389.pdf> [Accessed July 2015].
- Investment Company Institute. (2014). *The U.S. retirement market, third quarter 2014*. Retrieved from <http://www.ici.org/research/stats/retirement> [Accessed March 2015].
- Ionescu, L., & Robles, E.A. (2014). *Update of IOPS work on fees and charges* (IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision, No. 20). Retrieved from <http://www.iopsweb.org/Working%20Paper%2020%20Update%20on%20IOPS%20Work%20on%20Fees%20and%20Charges%20.pdf> [Accessed July 2015].
- James, E. (2012). *A global perspective on old age security systems*. Retrieved from <http://www.estellejames.com/downloads/Global-Perspective.pdf> [Accessed July 2015].
- James, E., Smalhout, J., & Vittas, D. (2001), *Administrative costs and the organization of individual account systems: A comparative perspective*, The World Bank. doi: 10.1596/1813-9450-2554
- Kotlikoff, L. J. (1987). Justifying public provision of social security. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 674-689. doi: 10.2307/3323524
- Lee, J. J. (2009). *The colonial government of Hong Kong's development of social welfare: from economic and social service perspectives* (Social Welfare Practice and Research Centre Paper 7). Retrieved from <http://web.swk.cuhk.edu.hk/uploads/research/paper7.pdf> [Accessed July 2015].
- Maldives Pension Administration Office. (2015). *Registration at the Maldives Retirement Pension Scheme (MRPS)*. Retrieved from <http://www.pension.gov.mv/announcements/registration-at-the-maldives-retirement-pension-scheme-mrps> [Accessed July 2015].
- Martin, P. P., & Weaver, D. A. (2005). Social security: A program and policy history. *Social Security Bulletin*, 66(1). Retrieved from <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v66n1/v66n1p1.html> [Accessed July 2015].
- Mesa-Lago, C. (2014). *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary* (ESS Extension of Social Security Working Paper No. 44). International Labour Organization. Retrieved from <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=43277> [Accessed July 2015].
- Mullainathan, S., & Thaler, R. H. (2000). *Behavioral economics* (NBER Working Paper 7948). doi: 10.3386/w7948 [Accessed July 2015].
- Murphy, P. L., & Musalem, A. R. (2004). *Pension funds and national saving* (World Bank Policy Research Working Paper No. 3410). Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/09/5163054/pension-funds-national-saving> [Accessed July 2015].
- National Pensions Regulatory Authority. (2015). *Background to the pension reforms in Ghana*. Retrieved from http://npra.gov.gh/site/index.php?option=com_content&view=article&id=50:background-to-the-pension-reforms-in-ghana [Accessed July 2015].
- National Social Insurance Board. (2004). *The Swedish pension system annual report 2003*. Retrieved from <http://secure.pensionsmyndigheten.se/1022009TheSwedishPensionSystemAnnualReport2003.html> [Accessed July 2015].
- OECD Economics Department. (2004). *The labour force participation of older workers: The effects of pension and early retirement schemes*. Retrieved from <http://www.oecd.org/social/labour/31743847.pdf> [Accessed July 2015].
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2005). *Private pensions: OECD classification and glossary*. Retrieved from <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/38356329.pdf> [Accessed July 2015].
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). Pension country profile: Norway. In *OECD private pensions outlook 2008* (pp. 252-256). Retrieved from <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/42574982.pdf> [Accessed July 2015].
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Israel: Review of the private pensions system*. Retrieved from <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/49498122.pdf> [Accessed July 2015].
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *OECD pensions outlook 2012*. doi: 10.1787/9789264169401-en
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014a). *OECD pensions outlook 2014*. France: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014b). *Pension markets in focus, 2014*. Retrieved from <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2014.pdf> [Accessed July 2015].

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Global pension statistics*. Retrieved from <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/globalpensionstatistics.htm> [Accessed July 2015].
- Orszag, P. R., & Stiglitz, J. E. (2001). Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems. In R. Holzmann, & J. Stiglitz (Eds.), *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century*. Washington, DC: World Bank.
- Palacios, R., & Whitehouse, E. (2006). *Civil-service pension schemes around the world* (Social Protection & Labor Discussion Paper no. 0602). Washington, DC: World Bank.
- Pallares-Miralles, M., Romero, C., & Whitehouse, E. (2012). *International patterns of pension provision II: A worldwide overview of facts and figures* (Social Protection & Labor Discussion Paper No. 1211). Retrieved from http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/21/000333038_20120621024626/Rendered/PDF/703190NWP0SPL000Box370035B00PUBLIC0.pdf [Accessed July 2015].
- Palmer, E. (2006). What is NDC? In R. Holzmann, & E. Palmer (Eds.), *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes* (pp. 17-34). Washington, DC: World Bank.
- Pryor, E. G. (1975). The great plague of Hong Kong. *Journal of the Royal Asiatic Society Hong Kong Branch*, 15, 61-70. Retrieved from <http://hkjo.lib.hku.hk/archive/files/45de276ec2338bbab18a7bbb35a4d1de.pdf> [Accessed July 2015].
- Reserve Bank of Australia. (2014). *Submission to the Financial System Inquiry*. Retrieved from <http://www.rba.gov.au/publications/submissions/fin-sys-inquiry-201403/superannuation.html> [Accessed July 2015].
- Scherman, K. G. (1999). *The Swedish pension reform* (International Labour Organization Issues in Social Protection Discussion Paper 7). Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207699.pdf [Accessed July 2015].
- Schludi, M. (2005). *The reform of Bismarckian pension systems: A comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press.
- Schwarz, A. M. (2006). Pension system reforms. In A. Coudouel, & S. Paternostro (Eds.), *Analyzing the distributional impact of reforms*, 2 (pp. 1-42). Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-6348-5
- Scott, I. (1989). *Political change and the crisis of legitimacy in Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Seburn, P. W. (1991). Evolution of employer-provided defined benefit pensions. *Monthly Labor Review*, December, 16-23. Retrieved from <http://www.bls.gov/mlr/1991/12/art3full.pdf> [Accessed July 2015].
- Sisters of St Paul de Chartres. (2015). *Beginning in Hong Kong*. Retrieved from http://www.srspc.org.hk/en/origin_hk.php [Accessed July 2015].
- Superintendence of Pensions. (2010). *The Chilean pension system*. Retrieved from http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-8557_recurso_1.pdf [Accessed July 2015].
- Swedish Pensions Agency. (2014). *The orange report 2013* (Annual Report of the Swedish Pension System 2013). Retrieved from <http://secure.pensionsmyndigheten.se/21952.html> [Accessed July 2015].
- Swedish Social Insurance Agency. (2006). *The Swedish pension system annual report 2005*. Retrieved from <http://secure.pensionsmyndigheten.se/9172009TheSwedishPensionSystemAnnualReport2005.html> [Accessed July 2015].
- Swedish Social Insurance Agency. (2009). *The orange report 2008* (Annual Report of the Swedish Pension System 2008). Retrieved from <http://secure.pensionsmyndigheten.se/9162009OrangeReportAnnualReportOfTheSwedishPensionSystem2008.html> [Accessed July 2015].
- Tapia, W., & Yermo, J. (2007). *Implications of behavioural economics for mandatory individual account pension systems* (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 11). doi:10.1787/103002825851
- Thane, P. (2006). The history of retirement. In G. L. Clark, A. H. Munnell, & J. M. Orszag (Eds.), *The Oxford handbook of pensions and retirement income* (pp. 33-51). US: Oxford University Press.
- The Hong Kong General Chamber of Commerce. (1966). *1966: Annual Report*. Retrieved from http://www.chamber.org.hk/FileUpload/201103031225584778/1966_Annual%20Report.pdf [Accessed July 2015].
- The Legislative Council. (1972). *Official records of proceedings of the Legislative Council, 18 October*. Retrieved from <http://www.legco.gov.hk/yr72-73/h721018.pdf> [Accessed July 2015].
- Venti, S. F. (2006). Choice, behaviour, and retirement saving. In G. L. Clark, A. H. Munnell, & J. M. Orszag (Eds.), *The Oxford handbook of pensions and retirement income*. US: Oxford University Press.
- Werding, M. (2003). After another decade of reform: Do pension systems in Europe converge? *CESifo DICE Report*, 1(1), 11-16. Retrieved from <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=14567823> [Accessed July 2015].
- World Bank. (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. New York, NY: Oxford University Press.
- World Bank. (2005). *Notional accounts: Notional defined contribution plans as a pension reform strategy*, World Bank Pension Reform Primer. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteNotionalAccts.pdf> [Accessed July 2015].
- World Bank. (2015). *Pensions: Data*. Retrieved from <http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/brief/pensions-data> [Accessed July 2015].
- Yermo, J. (2002). *Revised taxonomy for pension plans, pension funds and pension entities*. Retrieved from <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/2488707.pdf> [Accessed July 2015].
- Yermo, J. (2012). *The role of funded pensions in retirement income systems: Issues for the Russian Federation* (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No. 27). doi: 10.1787/5k9180xv25xw-en

- Zviniene, A., & Schwarz, A. M. (2014). The evolution of public pension programs. In A. M. Schwarz, & O. S. Arias (Eds.), *The inverting pyramid: Pension systems facing demographic challenges in Europe and Central Asia* (pp. 13–59). Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9908-8
- 九龍樂善堂 (2015)。 歷史、使命及願景。 取自網頁：
https://www.loksintong.org/zh_hk-history.html (於2015年7月登入)。
- 公務員事務局 (2015)。 公務員事務局。 取自網頁：
<http://www.csb.gov.hk/cindex.html> (於2015年7月登入)。
- 立法會秘書處 (2005)。 資料便覽：香港退休計劃的歷史發展。 取自網頁：
<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/sec/library/0405fs18c.pdf>
(於2015年7月登入)。
- 投資者教育中心 (2014)。 《IEC調查研究：金融理財及借貸的知識、態度與行為》。 取自網頁：
http://www.hkiec.hk/web/common/pdf/about_iec/IEC-research-knowledge-attitudes-and-behaviour-towards-money-management-chinese.pdf (於2015年7月登入)。
- 東華三院 (2014)。 機構簡介。 取自網頁：
https://www.tungwah.org.hk/upload/publications/CorporateBrochure2015_Outline.pdf
(於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (1998)。 《綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告書》。 香港：社會福利署。
取自網頁：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubpress/page_publicatio/
(於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (2013)。 廣東計劃宣傳單張。 取自網頁：
http://www.swd.gov.hk/gds/doc/Leaflet_chi_text_only.pdf (於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (2015a)。 《綜合社會保障援助指引》。 香港：社會福利署。 取自網頁：
<http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec1/CSSAG0715c.pdf> (於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (2015b)。 安老服務。 取自網頁：
http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/ (於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (2015c)。 社會保障。 取自網頁：
http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/#SSAla
(於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (2015d)。 公共福利金計劃小冊子。 取自網頁：
<http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec1/SSAP0315c.pdf> (於2015年7月登入)。
- 社會福利署 (2015e)。 社會保障統計數字。 取自網頁：
http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_statistics/
(於2015年7月登入)。
- 保良局 (2015)。 保良局歷史。 取自網頁：
<http://www.poleungkuk.org.hk/2009071036/our-history/our-history.html>
(於2015年7月登入)。
- 保險業監理處 (2014)。 2013年年度長期保險業務統計數字。 取自網頁：
http://www.oci.gov.hk/chi/stat/index05_13.html (於2015年7月登入)。
- 威廉斯 (Williams, G. R.) (1966)。 《有關香港舉辦社會福利服務提供及有關題目事項之可能性研究報告》。 香港：政府印務局。
- 政府統計處 (2010)。 《主題性住戶統計調查第四十四號報告書家人之間的關係》。
香港：政府統計處。 取自網頁：
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302442010XXXXB0100.pdf> (於2015年7月登入)。
- 政府統計處 (2013a)。 專題文章：至2041年的香港家庭住戶推算。 《香港統計月刊》，
2013年1月。 取自網頁：
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B71301FB2013XXXXB0100.pdf> (於2015年7月登入)。
- 政府統計處 (2013b)。 《主題性住戶統計調查第52號報告書退休計劃及老年經濟狀況》。
香港：政府統計處。 取自網頁：
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302522013XXXXB0100.pdf> (於2015年7月登入)。
- 政府統計處 (2013c)。 《2011人口普查主題性報告：長者》。 香港：政府統計處。 取自網頁：
<http://www.census2011.gov.hk/pdf/older-persons.pdf> (於2015年7月登入)。
- 政府統計處 (2015a)。 《本地生產總值2015年第1季》。 香港：政府統計處。 取自網頁：
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10300012015QQ01B0100.pdf> (於2015年7月登入)。
- 政府統計處 (2015b)。 《香港人口推算2015-2064》。 香港：政府統計處。 取自網頁：
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015062015XXXXB0100.pdf>
(於2015年9月登入)。
- 政府統計處 (2015c)。 表E027：按每月就業收入及性別劃分的就業人數 (不包括外籍家庭
傭工)—(綜合住戶統計調查按季統計報告表4.9A)。 取自網頁：
http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=D5250031
(於2015年7月登入)。
- 香港大學社會工作及社會行政學系 (2014)。 《香港退休保障的未來發展研究報告行政摘要》。
香港：香港大學社會工作及社會行政學系。 取自網頁：
http://www.cpu.gov.hk/doc/sc/research_reports/Future_Development_of_Retirement_Protection_in_HK_chinese_executive_summary.pdf (於2015年7月登入)。
- 香港公益金 (1999)。 三十週年獻禮。 取自網頁：
<http://www.comchest.org/hk/about/pdf/annual/30th.pdf> (於2015年7月登入)。
- 香港房屋委員會 (2009)。 石硤尾 歷史背景。 取自網頁：
<http://www.housingauthority.gov.hk/hdw/b5/aboutus/events/community/heritage/about.html> (於2015年7月登入)。
- 香港房屋委員會及房屋署 (2015)。 照顧長者住屋需要。 取自網頁：
<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/public-housing/meeting-special-needs/senior-citizens/index.html> (於2015年7月登入)。
- 香港明愛 (2015)。 服務範圍。 取自網頁：
http://www.caritas.org.hk/chn/webpage/whom_do_we/social_work/index.asp
(於2015年7月登入)。
- 香港按揭證券有限公司 (2011, 7月11日)。 推出安老按揭計劃新聞稿。 取自網頁：
[http://www.hkmc.com.hk/sites/default/files/chi/mktg/pressrelease/doc/20110711_Launch%20of%20the%20Reverse%20Mortgage%20Programme%20\(c\).pdf](http://www.hkmc.com.hk/sites/default/files/chi/mktg/pressrelease/doc/20110711_Launch%20of%20the%20Reverse%20Mortgage%20Programme%20(c).pdf)
(於2015年7月登入)。
- 香港按揭證券有限公司 (2015a)。 有家安老 — 生活無憂宣傳單張。 取自網頁：
<http://www.hkmc.com.hk/sites/default/files/chi/mktg/ourbusiness/leafletchi.pdf>
(於2015年7月登入)。
- 香港按揭證券有限公司 (2015b)。 《安老按揭計劃之統計數據》。 香港：香港按揭證券有限
公司。 取自網頁：
http://www.hkmc.com.hk/chi/pcrm/publication/rm_statistics.html (於2015年7月登入)。

香港政府(1965)。《香港社會福利工作之目標與政策白皮書》。香港：政府印務局。

香港政府(2015)。財政司司長曾俊華動議二讀《二零一五年撥款條例草案》的演詞。
取自網頁：<http://www.budget.gov.hk/2015/chi/budget43.html>(於2015年7月登入)。

香港賽馬會(2015)。慈善信託基金概覽。取自網頁：
<http://charities.hkjc.com/charities/chinese/charities-trust/overview/overview.aspx>
(於2015年7月登入)。

財經事務及庫務局(2014)。《長遠財政計劃工作小組報告(第一期)》。香港：財經事務及庫務局。取自網頁：
http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/chinese_report_online_version.pdf
(於2015年7月登入)。

基督教靈實協會(2015)。歷史。取自網頁：<http://www.hohcs.org.hk/about.php>
(於2015年7月登入)。

教育局(2012)。補助/津貼學校公積金背景資料。取自網頁：
<http://www.edb.gov.hk/tc/sch-admin/admin/about-sch-staff/provident-fund/background-information-of-provident-fund.html>(於2015年7月登入)。

教育局(2015a)。《補助學校公積金年報2014》。香港：教育局。取自網頁：
http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/sch-admin/admin/about-sch-staff/provident-fund/GSPF_annual_2014_c.pdf(於2015年7月登入)。

教育局(2015b)。《津貼學校公積金年報2014》。香港：教育局。取自網頁：
http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/sch-admin/admin/about-sch-staff/provident-fund/SSPF_annual_2014_c.pdf(於2015年7月登入)。

教育統籌科(1992)。《全港推行的退休保障制度諮詢文件》。香港：教育統籌科。

教育統籌科(1994)。《生活有保障、晚年可安享—香港的老年退休金計劃諮詢文件》。
香港：教育統籌科。

勞工及福利局(2012)。長者生活津貼：善用有限資源助有需要長者宣傳單張。取自網頁：
http://www.swd.gov.hk/oala/doc/OALA_leaflet_final_single_page_c.pdf
(於2015年7月登入)。

勞工及福利局(2015)。政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃宣傳單張。
取自網頁：
http://www.lwb.gov.hk/fare_concession/media/Chinese_Leaflet_Phase4.pdf
(於2015年7月登入)。

生署(2014)。長者醫療券計劃宣傳單張。取自網頁：
http://www.hcv.gov.hk/files/pdf/Elderly%20Health%20Care%20Voucher%20Scheme_Leaflet.pdf
(於2015年7月登入)。

生署(2015)。醫療券。取自網頁：<http://www.hcv.gov.hk/>(於2015年7月登入)。

醫院管理局(2012)。《長者醫療服務策略》。香港：醫院管理局。取自網頁：
https://www.ha.org.hk/upload/publication_42/368.pdf(於2015年7月登入)。

醫院管理局(2015)。醫療收費。取自網頁：
https://www.ha.org.hk/visitor/ha_visitor_text_index.asp?Content_ID=10045&Lang=CHIB5&Dimension=100&Parent_ID=10044&Ver=TEXT(於2015年7月登入)。

An English version of this publication is available
本書備有英文版



強制性公積金計劃管理局