

選定地方的退休保障制度

2012年3月21日
(於2012年5月7日更新)

余肇中
胡志華
周嘉榮

立法會秘書處
資料研究部

香港中區立法會道1號
立法會綜合大樓305室
電話：(852) 3919 3630
傳真：(852) 2509 9268
網址：<http://www.legco.gov.hk>

目錄

頁數

研究摘要

第1章 —— 引言	1
背景	1
選定海外地方	2
澳洲	2
新西蘭	3
西班牙	4
擴大研究範圍	4
台灣	4
研究範圍	5
研究方法	6
第2章 —— 澳洲	7
歷史發展	7
規管法例及負責機關	9
規管法例	9
負責機關	11
高齡養老金計劃	12
受保障人士	12
領取資格	12
高齡養老金額	14
高齡養老金的徵稅事宜	15
高齡養老金額的調整	15
資金來源	16
高齡養老金的足夠性	16
高齡養老金計劃的持續性	16
保證退休金計劃	17
受保障人士	17
領取資格	17
供款額	18
政府津貼	18
退休金供款的管理	19
退休金供款的徵稅事宜	20
提取退休福利	21
保證退休金的足夠性	21
退休保障制度的檢討	22

第3章 —— 新西蘭	25
歷史發展	25
規管法例及負責機關	27
規管法例	27
負責機關	28
新西蘭退休金計劃	29
受保障人士	29
領取資格	30
退休金額	30
退休金的徵稅事宜	31
退休金額的調整	31
資金來源	32
退休金的足夠性	33
新西蘭退休金計劃的持續性	34
新西蘭儲戶退休金計劃	34
受保障人士	34
參加資格	35
供款額	35
政府津貼	36
新西蘭儲戶退休金計劃供款的管理	37
新西蘭儲戶退休金計劃的徵稅事宜	38
提取退休福利	38
退休保障計劃的檢討	38
新西蘭退休金計劃	39
新西蘭儲戶退休金計劃	40
第4章 —— 西班牙	42
歷史發展	42
規管法例及負責機關	43
規管法例	43
負責機關	44
無須供款的公共退休金計劃	45
受保障人士	45
領取資格	45
退休金額	46
無須供款的公共退休金計劃的徵稅事宜	46
退休金額的調整	46
資金來源	46
須供款的公共退休金計劃	47
受保障人士	47
領取資格	47

供款額	48
退休金額	49
須供款的公共退休金計劃的徵稅事宜	50
退休金額的調整	50
資金來源	50
退休金之足夠性及退休制度之持續性	51
退休保障制度之檢討	52
第5章 —— 台灣	55
歷史發展	55
規管法例及負責機關	57
規管法例	57
負責機關	58
國民年金制度	59
受保障人士	59
資金來源	60
退休金額	60
國民年金制度之徵稅事宜	61
國民年金制度之管理	62
三方供款之勞工保險計劃	62
受保障人士	62
領取資格	62
資金來源	65
勞工保險計劃之徵稅事宜	65
勞工保險計劃之管理	65
強制僱主供款之勞工退休金制度	66
受保障人士	66
資金來源	66
退休金額	67
保證回報率	67
年金保險	67
勞工退休金制度之徵稅事宜	68
勞工退休金制度之管理	68
退休保障制度之檢討	69
退休金之足夠性	69
退休制度之持續性	70

第6章 —— 香港	71
歷史發展	71
規管法例及負責機關	72
規管法例	72
負責機關	73
無須供款的社會保障制度	74
受保障人士	74
領取資格	74
福利金額	75
福利金的徵稅事宜	75
福利金額的調整	76
資金來源	76
強制性公積金制度	76
受保障人士	76
供款額	77
強制性公積金計劃的管理	77
提取累算權益	78
強制性公積金制度的收入替代率	78
強制性公積金權益的徵稅事宜	79
資金來源	79
有關社會保障制度及強制性公積金制度的主要關注事項	79
綜合社會保障援助計劃	80
強制性公積金制度	80
收入貧窮率	82
有關全民退休保障計劃的討論	83
擬議的退休保障模式	83
政府的回應	92
反對全民退休保障模式的意見	94
第7章 —— 分析	96
引言	96
研究地方退休保障制度的基本特點	98
澳洲	98
新西蘭	98
西班牙	99
台灣	99
香港	100

依據世界銀行的五根支柱模式就研究的各地退休保障制度	100
作出比較	
零支柱	100
第一支柱	104
第二及第三支柱	109
退休保障制度的足夠性和持續性	113
澳洲	113
新西蘭	114
西班牙	115
台灣	115
香港	116
附錄	118
參考資料	135

研究報告為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究報告作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

1. 本研究報告探討澳洲、新西蘭、西班牙、台灣及香港的退休保障制度，研究範疇包括：
 - (a) 規管法例及負責機關；
 - (b) 主要特點如領取資格、受保障人士及退休金額；
 - (c) 資金來源及所需供款額；
 - (d) 制度的足夠性和持續性；
 - (e) 曾進行的檢討(若有的話)；及
 - (f) 為改善制度而擬議／推行的改革措施。

2. 本研究亦分析上述選定地方的退休保障制度，與世界銀行在2005年提倡的五根支柱模式的相符程度，該五根支柱分別為：
 - (a) 無須供款的零支柱 —— 由政府出資的基本公共退休計劃；
 - (b) 強制性的第一支柱 —— 與收入掛鈎的強制性公共退休計劃；
 - (c) 強制性的第二支柱 —— 強制性職業或私人退休計劃；
 - (d) 自願性的第三支柱 —— 自願性的退休儲蓄，透過自願向職業／私人退休計劃供款，或其他途徑儲蓄；及
 - (e) 自願性的第四支柱，透過家庭支援、正式社會保障計劃及個人資產。

3. 基於世界銀行的五根支柱模式，下表歸納所研究地方退休保障制度的結構及優勝之處。

表 —— 選定地方的退休保障制度

支柱	目的	融資	計劃特點	退休保障制度				
				澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
0	減貧。收入再分配。	政府收入	全民共享或經濟審查	✓	✓ 完善	✓	✓	✓
1	替代收入。收入再分配。	供款	強制性及公營管理	×	×	✓ 完善	✓ 完善	×
2	透過儲蓄以維持退休前的生活水平。	供款	強制性職業／私人管理退休計劃	✓ 完善	✓	×	✓ 完善	✓
3	增加儲蓄以維持退休前的生活水平。	私人儲蓄	自願性質及私人管理	✓	✓	✓	✓	✓
4	盡可能加強保障。	資金及／或非資金的幫助	自願性質及私人／非正式管理	✓ 完善 (透過自置居所)	✓	✓	✓	✓

澳洲

4. 澳洲已建立多支柱式的退休保障制度，唯獨欠缺第一支柱的保障。以稅收資助的公共退休金計劃，即"高齡養老金計劃"(Age Pension)作為零支柱，而由僱主向職業退休計劃作出強制性供款，即"保證退休金計劃"(Superannuation Guarantee)，構成第二支柱。透過向職業性計劃的自願性供款、投資股票及其他私人儲蓄，成為第三支柱的退休保障。自置居所是澳洲重要的第四支柱，既保障退休後擁有經濟安穩的生活，又為私人退休計劃以外提供另類保障。澳洲的自置居所比率，在過去數十年，一直平穩地維持70%左右的水平。
5. 澳洲的退休保障制度，旨在滿足背景不同的退休人士的需要。高齡養老金計劃為收入／資產匱乏或不多的長者提供安全網。保證退休金計劃及自願性質的儲蓄計劃，保障國民退休後，除領取高齡養老金計劃的最低收入外，還能在退休後有更多的收入保障。
6. 人口老化問題對高齡養老金計劃的持續性構成壓力，澳洲政府為此擬提高合資格領取該福利的最低年齡，由現時的65歲，提高至2023年的67歲，藉以令公共退休計劃可更持久運作。再者，政府亦打算改革實行約20年的私人退休制度，建議提高僱主的供款，由目前的9%，增至在2013-2014至2019-2020財政年度期間的12%
7. 澳洲政府在2011年11月提出法案，要求沒有自行選擇退休金計劃供款的僱員，轉向一個收費較低廉的預設私人退休金產品"我的退休金計劃"(MySuper)供款，有別於現時要求，該類僱員須參加由僱主所揀選的退休基金投資。"我的退休金計劃"採用單一的分散投資策略，並且限制受託人收取的費用類別及金額。財政部估計，對一般僱員來說，參加"我的退休金計劃"可為其節省約40%的費用，令職業退休計劃更有效保障退休人士的生活。

新西蘭

8. 新西蘭的退休保障制度一直維持簡單架構，其現行制度被視為已發展國家所實施最簡單的模式之一。該制度主要包括無須供款的公共退休計劃，即屬於零支柱的"新西蘭退休金計劃"(New Zealand Superannuation)，而"新西蘭儲戶退休金計劃"(KiwiSaver)與其他職業退休計劃則作為第二兼第三支柱。¹年齡介乎18至65歲之間的新西蘭國民在開始新工作時，便會自動登記成為新西蘭儲戶退休金計劃的成員，但他們可於新工作開始後的第2及第8個星期退出該計劃。
9. 新西蘭的公共退休制度原則上與很多已發展國家的制度不同。新西蘭退休金計劃的受助人是以個人而非家庭為單位領取退休金。再者，該計劃提供全民可享的福利，旨在為年滿65歲的人士提供基本但足夠的生活保障，以避免長者落入老年貧窮。事實上，新西蘭退休金計劃在經濟合作與發展組織("經合組織")成員國中，屬於最豐裕的公共退休計劃之一，對於退休前賺取平均收入一半的公共退休金領取人士，於2010年所得的收入替代率達77.5%。²
10. 新西蘭退休金計劃是按隨付隨收的原則由政府收入支付。新西蘭政府在2001年趁當時的人口結構仍然有利，而公共退休金的開支未算高昂時，設立了一個儲備基金，即"新西蘭退休金基金"(New Zealand Superannuation Fund)。設立基金可視為一項預防措施，以應付預期急升的退休金開支。新西蘭退休金基金作為投資基金，從政府獲取撥款作投資之用。

¹ 根據 Organization for Economic Co-operation and Development (2008)，新西蘭儲戶退休金計劃屬於一個半強制性的職業退休計劃。因此，它可被視為新西蘭退休保障制度的第二兼第三支柱。

² 在本研究報告中，澳洲、新西蘭及西班牙所引用的收入替代率是根據經濟合作與發展組織《Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries》內的數據。引用來自同一來源的數據，有助比較澳洲、新西蘭和西班牙退休制度的表現。

11. 僱員登記加入新西蘭儲戶退休金計劃後，可選擇繳付其薪金總額的2%、4%或8%作為供款。其僱主亦須作出相應的強制性供款，供款額相等於僱員薪金總額的2%。由2013年4月1日起，僱員對新西蘭儲戶退休金計劃的最低供款及僱主相應作出的強制性供款，均會由2%提高至3%，以便該計劃日後可更持久運作。

西班牙

12. 西班牙採用多支柱式的退休保障制度，唯獨欠缺第二支柱的保障。"無須供款的公共退休金計劃"(non-contributory Public Pension Scheme)作為零支柱，為通過經濟審查及符合居住年期規定的低收入長者，提供政府出資的退休金。當地亦設有第一支柱及第三支柱以替代退休前入息，讓國民可維持退休前後相若的生活水平。
13. "須供款的公共退休金計劃"(contributory Public Pension Scheme)作為西班牙完善的第一支柱計劃，為工作人口提供豐厚的福利。僱主及僱員必須向該計劃供款，供款額按僱員職業釐定。退休金領取人士通過經濟審查後，可領取由政府出資的退休金補助津貼，以確保他們至少能取得政府訂下的最低退休金額。
14. 儘管西班牙並未設立屬於第二支柱的保障，卻設有自願性職業及私人退休計劃，作為第三支柱。事實上，鑑於公共退休金計劃的福利豐厚，自願性職業及私人退休計劃在退休保障方面擔當次要的角色。
15. 西班牙政府於2000年設立了"社會保障儲備基金"(Social Security Reserve Fund)，將發放退休金後的累積供款盈餘儲存並用作投資。該基金的設立可視作一項防患未然措施，為日後須供款的公共退休金計劃的支出預籌資金。然而，平均預期壽命日漸延長，加上公共財政日趨惡化，促使西班牙政府考慮採取進一步措施，包括提高退休年齡及延長為領取全額退休金所需的供款期，令公共退休金計劃可更持久運作。

台灣

16. 台灣的退休保障制度，切合世界銀行的五根支柱模式。透過零支柱的國民年金制度，發放由政府出資的無須供款基本退休金，為長者提供最低保障水平。受助人須通過經濟審查及符合居住年期規定才可領取。台灣並設有第一、第二及第三支柱，為退休後生活提供長遠的安排。
17. 台灣亦已建立全面的第一支柱計劃，包括國民年金制度下的須供款退休金計劃，以及須供款的勞工保險計劃。前者提供公共退休金予非在職又未能充分獲得社會保險制度照顧的人士，政府撥出一筆過款項，成立種子基金，以啟動國民年金制度，隨後的資金來自所收取的保費、政府補貼及種子基金的投資回報。同時，須供款的勞工保險計劃為受保人士提供多項福利(例如老年年金給付及殘廢給付)，保費分別由僱員、僱主及政府共同支付。
18. 強制性勞工退休金制度屬第二支柱，是一個由僱主向僱員提供的職業退休計劃，特點是僱員各有獨立的退休金個人戶口，可於轉工時自由轉移，而且計劃涵蓋大部分台灣僱員。僱主須向該勞工退休金制度供款，供款額不少於僱員月薪的6%，而僱員可選擇在強制性僱主供款外，自行供款作儲蓄之用，最多為其月薪的6%，自願性質的僱員供款，成為台灣退休保障制度的第三條支柱。
19. 台灣已實行下列措施，以確保其公共退休制度能持久運作：
 - (a) 將老年年金給付，由一筆過支取改為每月以退休金形式發放，以減輕須供款的勞工保險計劃的短期財政壓力；及
 - (b) 逐步提高國民年金制度和勞工保險計劃的供款率。

香港

20. 香港沒有第一支柱式的公共退休計劃，向長者提供全民退休保障。但政府設有無須供款的社會保障計劃作為零支柱，為有經濟需要的長者提供須通過經濟審查的財政援助。例如綜合社會保障援助成為經濟上無法自給的長者的最後安全網；而高齡津貼則為合資格的長者提供每月現金津貼，以應付年老引致的特別需要。
21. 香港設立了由私人管理的強制性公積金(下稱"強積金")制度作為第二支柱，為工作人口提供退休保障。僱主及僱員須為強積金計劃各自供款，繳付僱員每月入息的5%。強積金計劃成員在65歲時，可從該計劃一次過悉數提取累算權益。再者，自願職業退休計劃可作為第三支柱，讓僱員積累更多退休儲蓄。
22. 與其他研究地方不同，由於香港沒有公共退休制度，有關制度的足夠性及持續性並未引起討論。然而，作為退休保障制度零支柱的社會保障計劃，它是否足夠保障有經濟需要的長者的退休生活備受關注。部份立法會議員、非政府組織、智庫及學術界一直促請政府設立全民退休保障計劃，以鞏固退休保障制度。社會各界亦建議了多個退休保障模式，供政府參考。儘管政府不排除設立全民退休保障計劃的可行性，但仍重申立場，認為須優先改善現有社會保障制度及強積金制度。

選定地方的退休保障制度

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 香港就設立強制性退休保障計劃的可行性，在1990年代曾進行廣泛的政策辯論，最終政府決定由2000年12月1日起實施名為"強制性公積金"(下稱"強積金")的私人管理強制性供款計劃。政府表示，強積金制度連同無須供款的社會保障制度³及個人自願儲蓄，組成了世界銀行於1994年所倡議的三根支柱模式退休保障制度。⁴

1.1.2 強積金計劃近年作出了不少改動，以改善其運作，並提高對參與成員的保障。然而，一些尚待解決的問題，例如低收入人士、失業人士及非在職人士，得到的退休保障有限，或未能納入強積金計劃內，以及強積金計劃管理費高昂等問題，均令公眾關注到強積金計劃，是否足以應付退休人士的基本需要。

1.1.3 立法會曾多次討論強積金計劃是否足夠保障退休人士的生活，特別是人口老化及三根支柱模式能否為有經濟需要的長者提供足夠的入息支援。例如在2005年6月13日的福利事務委員會會議上，大多數委員及出席的團體代表均促請政府考慮設立以強制性供款形式的"隨付隨收"(pay-as-you-go)老年退休金計劃，為本港全體長者提供更周全的退休保障。研究有關減貧事宜小組委員會於2005年7月21日的會議上認為，政府應該就設立全民退休保障制度進行研究。

³ 長者的社會福利包括綜合社會保障援助、高齡津貼及傷殘津貼。

⁴ 該三根支柱為：(a)無須供款由公營機構管理的強制性界定福利計劃；(b)須供款由私人機構管理的強制性界定供款計劃；及(c)自願性質的職業或私人儲蓄計劃。

1.1.4 較近期，立法會於2010年12月1日的會議上通過一項議案，促請政府全面檢討強積金計劃，包括設立全民退休保障計劃。福利事務委員會其後曾分別於2010年12月18日及2011年1月10日的會議上，討論三根支柱退休保障模式的成效及實施全民退休保障制度的建議。福利事務委員會根據於2010年12月18日會議上通過的議案，於2011年1月10日的會議上決定成立一個小組委員會，跟進有關落實全民退休保障的建議。退休保障事宜小組委員會經內務委員會批准後，於2011年4月底展開工作。

1.1.5 退休保障事宜小組委員會於2011年6月2日的會議上，要求資料研究部研究希臘、西班牙及新西蘭的退休保障制度，以便小組委員會就本港的全民退休保障事宜進行探討。

1.2 選定海外地方

1.2.1 鑑於希臘與西班牙的退休保障制度相近，意即這兩個國家均倚重公共退休制度，而私人退休保障計劃只扮演次要角色，同時有關希臘退休制度運作的英文資料有限，資料研究部在其研究大綱中建議以澳洲取代希臘。澳洲擁有一個可持久運作的退休制度，其特色可供香港借鑑。

澳洲

1.2.2 澳洲的退休保障制度屬多支柱式的安排，包括(a)以稅收資助的公共退休金(即"高齡養老金計劃"(Age Pension))、(b)由僱主供款的強制性私人職業計劃(即"保證退休金計劃"(Superannuation Guarantee))和(c)自願私人儲蓄。高齡養老金計劃為所有符合居住年期和年齡的規定，並通過經濟審查的澳洲長者而設。澳洲約有80%的退休人士正領取高齡養老金，令該計劃成為經濟合作及發展組織(下稱"經合組織")成員國中其中一個覆蓋範圍最廣的公共退休計劃。

1.2.3 為補足高齡養老金計劃，澳洲政府於1992年推出保證退休金計劃，規定僱主須向該基金供款，目前規定供款額至少相等於僱員入息的9%。低收入人士尤其受惠於高齡養老金計劃及保證退休金計劃，退休前入息只及平均收入一半的退休金領取人士，在2010年因這兩個計劃而得到的收入替代率⁵達到73.3%。

新西蘭

1.2.4 "新西蘭退休金計劃"(New Zealand Superannuation)是新西蘭現行的公共退休制度，該制度有別於其他多個地方的機制，其主要目標旨在提供社會保障多於替代退休前入息，而要在退休後維持較高水平的替代入息，被視為個人責任。就此，新西蘭退休金計劃為所有年滿65歲並符合居住年期規定的新西蘭國民，提供無須供款的劃一金額退休金。據經合組織估計，在新西蘭，退休前賺取工資相等於平均收入一半的公共退休金領取人士，在2010年的收入替代率達77.5%。

1.2.5 新西蘭退休金計劃或可滿足部分低收入人士的需要，而較高收入人士可自行透過向一個半強制性質的職業退休計劃(名為"新西蘭儲戶退休金計劃"(KiwiSaver))供款，為其退休生活作出額外保障。僱員向新西蘭儲戶退休金計劃的供款額可為其薪金總額的2%、4%或8%，僱主則須按照法例為參與的僱員供款，供款額至少相等於僱員薪金總額的2%。

1.2.6 新西蘭預期在短期內將要面對人口老化的問題。該國對退休金的總支出，預計會由現時佔國內生產總值的5%，在30年內增至約8%。在2001年，新西蘭政府設立了"新西蘭退休金基金"(New Zealand Superannuation Fund)作為儲備基金，以應付預期激增的退休金開支。該基金從政府獲取撥款作投資之用，而政府於2020年7月1日之前不得動用基金資助退休金開支。

⁵ 收入替代率比較個別人士於退休前後的消費力。例如，若收入替代率為75%，意即某人退休前能消費100澳元，退休後仍能消費75澳元。

西班牙

1.2.7 西班牙的退休保障制度屬多支柱模式，包含了強制性的"公共退休金計劃"(Public Pension Scheme)，以及自願性質的職業和私人退休計劃。公共退休金計劃分為兩部分，即"須供款的公共退休金計劃"(contributory Public Pension Scheme)和"無須供款的公共退休金計劃"(non-contributory Public Pension Scheme)。須供款計劃的供款額與入息掛鈎，而無須供款計劃則為不合資格領取與入息掛鈎退休金的人士而設，在他們通過經濟審查後，為他們提供劃一金額的退休金。根據須供款的公共退休金計劃，退休金領取人士的退休金額若低於西班牙政府每年訂出的最低退休金額，通過經濟審查後，可獲發退休金補助津貼。

1.2.8 面對平均預期壽命日漸延長，加上公共財政日趨惡化，西班牙政府建議多項措施，包括提高退休年齡及延長為領取全額退休金所需的供款期，以改善退休保障制度在財政上持續可行性。

1.3 擴大研究範圍

台灣

1.3.1 在2011年7月19日的會議上討論擬議研究大綱時，退休保障事宜小組委員會要求資料研究部在研究中加入有關台灣及／或內地的資料，以作比較。經初步研究這兩個司法管轄區後，資料研究部選定台灣為研究對象，原因是台灣與香港的社會及經濟特徵相近，特別是兩者均屬小型市場經濟體系，並正面對人口老化問題而須作處理。此外，台灣的退休制度較為全面，亦有完備資料可供查閱。

1.3.2 台灣的退休福利制度屬多支柱式的安排，當中包括：

- (a) 公共退休金：由"國民年金制度"(National Pension Programme)及由政府、僱主及僱員三方共同供款的"勞工保險計劃"(Labor Insurance Scheme)組成；

-
-
- (b) 企業退休金：僱主為僱員提供的強制性僱主供款"勞工退休金制度"(Labor Pension Programme)；及
 - (c) 向職業及私人退休計劃作出的自願供款，讓個別人士可以為本身的退休福利作更多儲蓄。

1.3.3 相比之下，內地的退休金制度主要包括一個公共養老金計劃及由僱員和僱主共同供款的強制性養老金計劃。內地政府將注意力集中於擴大養老金計劃在農村地區的涵蓋範圍，而處理人口老化的問題僅屬次要。此政策取向主要是針對農村地區的退休保障計劃發展不足的情況。

1.4 研究範圍

1.4.1 本研究報告集中研究選定地方退休制度的下列範疇：

- (a) 規管法例及負責機關；
- (b) 有關制度的運作，包括領取退休金資格、受保障人士及退休金額；
- (c) 資金來源及所需供款額；
- (d) 制度的足夠性和持續性；
- (e) 曾進行的檢討(若有的話)；及
- (f) 為改善制度而進行的改革措施。

1.4.2 是項研究亦涵蓋選定地方的退休制度，在多大程度上與世界銀行於2005年提出的五根支柱模式相符。該五根支柱為：

- (a) 無須供款的零支柱 —— 由政府出資的公共退休計劃，藉發放基本的退休金為長者提供最低程度的保障；
- (b) 強制性的第一支柱 —— 與收入掛鈎的強制性公共退休計劃；
- (c) 強制性的第二支柱 —— 強制性職業或私人退休計劃；
- (d) 自願性的第三支柱 —— 自願性質的退休儲蓄，透過自願向職業／私人退休計劃供款，或其他途徑儲蓄；及
- (e) 自願性的第四支柱 —— 提供非正式的支援(例如家庭支援)，正式社會保障計劃提供的福利(例如醫療及房屋福利)，及個人資產(例如自置居所及逆按揭)。

1.5 研究方法

1.5.1 是項研究以資料閱覽方式進行，包括在互聯網上搜尋資料、閱覽文獻及分析，以及與有關機構通信。

第2章 —— 澳洲

2.1 歷史發展

2.1.1 澳洲於1908年開始提供退休金保障。當時的聯邦政府通過了《病弱殘障和高齡養老金法》(*Invalid and Old-Age Pensions Act*)，為退休及病弱殘障的人士提供劃一金額的公共退休金。⁶ 在此之前，澳洲並無社會保障制度，主要是靠志願團體向有需要人士提供慈善救濟，該等團體在某些情況下亦會獲得政府資助。

2.1.2 "高齡養老金計劃"(Old Age Pension)於1909年開始實施，由財政部(the Treasury)管理，資金來自政府收入，為年滿65歲的男士及年滿60歲的女士提供高齡養老金。領取高齡養老金須通過經濟審查，並符合25年居住年期規定，該規定於計劃實施後不久下調至20年。

2.1.3 高齡養老金計劃(其英文名稱於1947年改為"Age Pension")旨在保證退休後無法在財政上維持生計的長者獲得最基本的收入。高齡養老金計劃自1909年開始實施以來，一直是長者的基本安全網，而當強制性私人退休計劃⁷在1990年代初實施之前，高齡養老金計劃一直是大多數退休人士的主要退休收入來源。在1980年代中期，約有85%年滿65歲的人口，領取全額或部分金額的高齡養老金，正好反映這個趨勢。

2.1.4 高齡養老金計劃得以盛行，可緣於澳洲的私人退休儲蓄計劃缺乏發展空間。私人退休金計劃早於1850年左右開始實施，但這些計劃大多屬自願參加性質，受益人多是收入較高的人士及公營機構的僱員。

⁶ 病弱殘障撫恤金發放予年滿16歲，因意外或病弱殘障，而導致永久失去工作能力的人。

⁷ 在澳洲，"私人退休計劃"(superannuation scheme)一詞泛指職業退休計劃，計劃成員的供款儲存於一個基金內，作為日後的退休保障。

2.1.5 在1983年，當時新上場的工黨政府日益關注到工人過度倚賴公共退休金，而預期在澳洲人口老化所產生的財政壓力下，他們的退休收入容易會受到影響。在1986年，政府、僱主及工會簽署了三方協議，以確保退休金制度能更持久運作。工會同意放棄全國加薪3%，而僱員可獲得僱主向其個人退休金帳戶作出3%供款，以取代加薪。

2.1.6 在1992年，執政的基廷(Keating)政府成功將澳洲的退休金制度定為強制性制度，並頒布《保證退休金計劃(行政)法》(*Superannuation Guarantee (Administration) Act*)，要求僱主為所有僱員(收入最低者除外)向認可退休基金，作出指定的最低金額供款。該供款稱為"保證退休金計劃"(Superannuation Guarantee)，分階段推出，最低供款金額最初訂為合資格僱員薪酬的3%(就僱員的薪酬支出總額超過100萬澳元(811萬港元⁸)的公司而言，則為4%)，其後逐步調高，於2002年達至9%。⁹

2.1.7 隨着1992年推出的保證退休金計劃，職業退休金制度成為向僱員提供金額較高的退休收入的主要工具。目前，澳洲約有90%的僱員，獲僱主代其向退休金戶口作出供款。不過，高齡養老金計劃仍然是主要的安全網。

2.1.8 澳洲現行的退休保障制度屬於多支柱模式的安排，其特色如下：

- (a) 公共退休金 —— 高齡養老金計劃作為零支柱；
- (b) 強制僱主作出供款的私人退休金計劃 —— 保證退休金計劃屬第二支柱；及

⁸ 根據2011年1澳元兌8.11港元的平均兌換率計算。將外地貨幣兌換成港元以便議員就研究地方作出概括比較。

⁹ 自2005年7月1日起，僱員可選擇要求僱主向其退休基金或退休儲蓄戶口(retirement savings account)供款。退休儲蓄戶口是金融機構銷售的簡單保本產品，與其他儲蓄戶口類似，這類金融產品均是通過在若干時間內累積利息達致增長。退休儲蓄戶口的回報低，故不大受澳洲國民歡迎。因此，此項研究只會探討退休基金。

- (c) 透過向退休計劃供款，或其他途徑例如投資股票及管理基金，作為自願性的私人退休儲蓄，屬第三支柱；及
- (d) 自置居所是重要的第四支柱，為退休後的生活及私人退休金計劃以外提供保障。¹⁰

2.1.9 澳洲現時並沒有第一支柱的退休計劃，實由於歷史及政治因素，而並不反映政府一貫的政策立場。澳洲過往曾多次嘗試引入在其他已發展國家所採納的強制性公營管理的職業退休計劃，但都以失敗告吹。例如，在1970年代初，澳洲民間希望引入一套與收入掛鈎的強制性退休計劃，但當時政府認為建議並不合適，而傾向研究採用自願性質的私人退休計劃。隨後的工會運動，爭取政府推行與收入掛鈎的退休計劃，其重點已由公營管理轉為由僱主提供的職業退休計劃。

2.2 規管法例及負責機關

規管法例

2.2.1 《1991年社會保障法》(*Social Security Act 1991*)及《1999年社會保障(行政)法》(*Social Security (Administration) Act 1999*)規管多項福利計劃的領取資格及管理事宜，當中包括高齡養老金計劃、傷殘支援津貼、兒童傷殘支援及其他社會福利。就高齡養老金計劃而言，《1991年社會保障法》列出領取資格準則、福利金額及為領取有關福利，而須通過的入息及資產審查。

¹⁰ 居所擁有人可獲得的權益，是退休後無須支付租金。他們亦可透過轉換面積較細的單位或逆按揭，將其居所的價值套現，於退休後一次過或分期領取有關款項。居所擁有人透過自住用途物業亦可享有資產收益稅的稅務優惠。再者，高齡養老金計劃的資產審查並不包括退休金領取人士的主要居所。澳洲的自置居所比率在過去數十年，一直維持於70%左右的水平。請參閱Australian Bureau of Statistics (2010b)及Willmore, L. & Littlewood, M. (2012)。

2.2.2 《1999年社會保障(行政)法》列出領取高齡養老金的程序及發放方法的詳情，亦就設立社會保障申訴仲裁庭(Social Security Appeals Tribunal)訂定條文，並授權該仲裁庭覆核及撤銷聯繫中心(Centrelink)就高齡養老金或其他社會保障申請所作的決定。聯繫中心是政府的執行機關，負責推行多項社會保障計劃，包括高齡養老金計劃。

2.2.3 退休基金主要受《1992年保證退休金計劃(行政)法》(*Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992*)、《1993年退休金行業(監督)法》(*Superannuation Industry (Supervision) Act 1993*)及《2002年金融服務改革法》(*Financial Services Reform Act 2002*)所規管。《1992年保證退休金計劃(行政)法》為澳洲強制性退休金計劃訂立基礎，並設立機制規定僱主須代其僱員向已登記的退休基金供款，金額按僱員薪酬的某個指定百分比計算。僱主若未能供款，則須支付退休金費用(Superannuation Charge)，金額相等於未供款的數額，另加利息及行政費用。

2.2.4 在澳洲，退休基金以信託形式營運，受託人負責制訂和執行投資策略。《1993年退休金行業(監督)法》透過規管受託人行使的權力，監管退休基金以審慎的方式運作。該法令特別列出有關受託人的委任、匯報規定、投資規則、基金戶口管理，及違反營運規則的罰則等主要營運標準。《2002年金融服務改革法》為另一項法律保障措施，規定受託人必須領取牌照才可營運退休基金，同時亦將退休基金列為金融產品，規定該產品須遵守有關向現有投資者及有意投資人士，披露相關資料的法定要求。

負責機關

2.2.5 公共服務署(Department of Human Services)於2004年成立，為一個中央政策及協調機關，為澳洲國民提供社會及保健服務，包括管理高齡養老金計劃及制定有關政策。該部門設有多個執行機關，當中的聯繫中心負責管理高齡養老金計劃及其他社會福利計劃的執行事宜。就高齡養老金計劃而言，聯繫中心會審核個別申請人，是否符合社會保障法例下的領取資格，以及相應的福利金額水平等事宜。

2.2.6 澳洲的退休金政策屬財政部的管轄範圍。財政部負責就廣泛的退休保障政策，包括退休制度的目標、退休金是否足夠、組織架構及設計等，向政府提供意見。退休基金由3間規管機構共同監管，包括澳洲審慎監管局(Australian Prudential Regulation Authority)、澳洲稅務局(Australian Taxation Office)和澳洲證券及投資委員會(Australian Securities and Investments Commission)。

2.2.7 澳洲審慎監管局負責對所有受規管的退休基金進行審慎監管¹¹，而自行管理的退休基金¹²則由澳洲稅務局負責監管。審慎監管局亦會向退休金受託人發牌，並可向未有履行《1993年退休金行業(監督)法》所訂責任的受託人施加罰則。

2.2.8 澳洲審慎監管局監管退休金投訴仲裁庭(Superannuation Complaints Tribunal)的運作。仲裁庭是一個負責解決糾紛的法定獨立機關，專責處理退休基金成員及基金受託人之間與退休金有關而無法自行解決的投訴。仲裁庭透過協商及／或調解方式處理有關投訴，從而提供訴訟制度以外的其他解決方法，以處理有關個案所涉及的糾紛。

¹¹ 審慎監管包括實施指定的規則或標準，要求金融機構控制風險，並持有充足的資本和流動資金。

¹² 自行管理的退休基金成員少於5名，各成員均為基金的受託人。其組織架構與其他退休基金不同的地方，主要是各成員均自行管理本身的退休基金。他們負責整體的投資策略，以及配合法例方面的規定。

2.2.9 澳洲證券及投資委員會負責保障金融服務消費者，其目標是加強消費者對金融制度的信心，並讓他們可在掌握充分資訊的情況下參與該制度。委員會監管各退休金計劃，並致力確保退休基金的受託人履行向基金成員提供資訊的責任。

2.3 高齡養老金計劃

2.3.1 高齡養老金計劃是澳洲退休金制度的零支柱，為私人收入/資產匱乏或不多的年長國民，提供基本的入息援助，讓他們能在退休後維持可接受的生活水平。聯繫中心會每兩星期將高齡養老金存入退休金領取人士的銀行帳戶。

受保障人士

2.3.2 所有已屆領取退休金年齡的合資格居民，不論工作年資，只要通過經濟審查，便可享有高齡養老金計劃所提供的保障。根據經合組織提供的資料¹³，澳洲現時約有80%的退休人士領取高齡養老金。當中約有三分之二領取全額退休金，其餘的三分之一則按照經濟審查結果，領取部分金額退休金。

領取資格

2.3.3 澳洲的長者必須通過經濟審查，並符合年齡和居住年期規定，方可領取高齡養老金。

合資格年齡

2.3.4 高齡養老金發放予年滿65歲的男性。至於女性，最低的合資格年齡介乎60至65歲之間。到了2014年，女性的最低合資格年齡將訂為65歲，與男性看齊。

¹³ 請參閱Organization for Economic Co-operation and Development (2011)。

2.3.5 由2017年7月1日起，男性及女性的最低合資格年齡，將由65歲提高至65.5歲，其後每兩年調高6個月，直至2023年7月1日達到67歲為止。此項修改是要解決人口老化問題，以及紓緩預期公共退休制度承受的壓力。

居住年期規定

2.3.6 高齡養老金領取人士，須於申請當日須定居於澳洲。此外，該名人士須至少連續10年在澳洲居住，或在合計超過10年的多段時期內在澳洲居住，而其中一段時期至少有5年。

經濟審查

2.3.7 高齡養老金設立安全網，保障未能在工作期間為退休生活儲蓄足夠的澳洲國民。因此，該福利設有經濟審查，以確保發放高齡養老金給有經濟需要人士。高齡養老金的金額視乎入息及資產審查的結果而定，並以兩項所計算出來較低的發放金額為準。

(A) 入息審查

2.3.7.1 如單身退休金領取人士每兩星期的入息不超過150澳元(1,217港元)，或夫婦二人每兩星期的入息不超過264澳元(2,141港元)，可獲發全額高齡養老金。每兩星期的入息包括薪金、利息、股息及租金，但撇除《1991年社會保障法》(*Social Security Act 1991*)第8(8)條所豁免的入息。¹⁴ 就單身退休金領取人士而言，如每兩星期的入息高於可容許上限，每超出1澳元，其可獲發的退休金便會減少50澳仙(4港元)，而夫婦二人各可獲發的退休金，則以每超出1澳元便減少0.25澳元(2港元)計算。

¹⁴ 獲豁免入息包括政府的租金津貼、社會福利，及因物業損失或損壞而獲得的賠償。

(B) 資產審查

2.3.7.2 如退休金領取人士的物業或資產總淨值，高於按年調整的相關資產上限，其獲發的高齡養老金額將被調低。資產審查所涵蓋的常見資產，包括金融投資產品(現金、股票、代管投資等)、房地產(度假／投資物業)，與及車船等個人資產。資產審查不包括某些資產，例如退休金領取人士現正居住的"主要"居所，與及在居所周邊供個人或家庭使用的土地，以兩公頃為限。

2.3.7.3 就居所擁有人而言，若單身退休金領取人士的資產價值不超過186,750 澳元(150萬港元)，或夫婦二人的資產價值不超過265,000 澳元(210萬港元)，均可獲發全額高齡養老金。就非居所擁有人而言，該等上限會增加135,000 澳元(110萬港元)。每超出可容許資產上限1,000 澳元(8,110 港元)，每兩星期的退休金便會減少1.5 澳元(12 港元)。若按資產審查結果計算的退休金額低於按入息審查結果計算的金額，資產審查才適用。

高齡養老金額

2.3.8 單身養老金領取人士的全額高齡養老金，每兩星期為695.3 澳元(5,639 港元)或每月1,390.6 澳元(11,278 港元)；夫婦二人各取得的全額高齡養老金，每兩星期為524.1 澳元(4,250 港元)或每月1,048.2 澳元(8,501 港元)。高齡養老金領取人士如現時從聯繫中心收取其他入息支援，將獲發"養老金補助津貼"(Pension Supplement)，作為基本高齡養老金以外的津貼。養老金補助津貼於2009年開始推行，用以協助低收入的高齡養老金領取人士，應付日常家居及生活開支。單身高齡養老金領取人士每兩星期可獲發的最高金額(包括養老金補助津貼)為755.5 澳元(6,127 港元)或每月1,511 澳元(12,254 港元)；夫婦二人每兩星期各取得的最高金額為569.5 澳元(4,619 港元)或每月1,139 澳元(9,237 港元)。

高齡養老金的徵稅事宜

2.3.9 高齡養老金被視為應課稅收入。不過，若受益人於該財政年度內的收入，只來自高齡養老金，則可獲豁免繳納任何入息稅。相反，若應課稅收入(包括高齡養老金及非養老金收入)超逾澳洲稅務局所設的上限，便須繳付入息稅。於2011-2012年度，單身高齡養老金領取人士的入息上限為30,685澳元(248,855港元)，夫婦二人的入息上限為53,360澳元(432,749港元)。

2.3.10 單身高齡養老金領取人士如賺取應課稅收入超逾30,685澳元(248,855港元)，可獲稅務補助，即"澳洲長者稅務抵銷"(Senior Australians Tax Offset)，以減低應繳付的入息稅。此安排同樣適用於賺取應課稅收入高於53,360澳元(432,750港元)的夫婦。

2.3.11 澳洲長者稅務抵銷是為已屆領取高齡養老金年齡，並符合居住年期規定的人士而設。單身高齡養老金領取人士現時的稅務補助額為2,230澳元(18,085港元)，應課稅收入若超逾30,685澳元(248,855港元)的上限，則每超出1澳元(8港元)，稅務補助便減少12.5澳仙(1港元)。若單身高齡養老金領取人士的應課稅收入達48,525澳元(393,538港元)或以上，將不會獲得任何稅務補助。¹⁵

高齡養老金額的調整

2.3.12 高齡養老金額按消費物價指數或高齡養老金領取人士及受益人生活費用指數¹⁶兩者中的升幅較高者釐定，每年在3月及9月各調整一次。調整後，單身高齡養老金領取人士的全額高齡養老金額將與男性每星期平均入息的27.7%作出比較。夫婦的基準則為男性每星期平均入息的41.8%。若全額高齡養老金額低於用作比較的薪酬基準，政府會將之調高至該金額水平。

¹⁵ 夫婦二人的澳洲長者稅務抵銷額為3,204澳元(25,984港元)，若應課稅收入超逾指定的收入上限，則每超出1澳元，長者稅務抵銷額便減少12.5澳仙(1港元)。如夫婦二人的收入超逾78,992澳元(640,625港元)的收入上限，將不會獲得任何稅務補助。

¹⁶ 退休金領取人士及受益人生活費用指數，是計算物價變動對年長退休金領取人士住戶，與其他領取政府福利的住戶，在生活開支方面所造成的影響。

資金來源

2.3.13 高齡養老金按隨付隨收的方式，由政府收入支付。

高齡養老金的足夠性

2.3.14 澳洲設立高齡養老金的主要目的，並非要代替退休前的收入，而是作為保證退休後能夠獲取一定金額的措施，因此高齡養老金的收入替代率偏低。舉例而言，對於退休前賺取平均收入一半的公共養老金領取人士而言，2010年的收入替代率僅為37.9%。賺取平均收入或以上的公共養老金領取人士，其收入替代率更低。由於高齡養老金額不高，令澳洲的長者陷入老年貧窮的風險更大。根據經合組織的資料¹⁷，澳洲年滿65歲人士的收入貧窮率(即年滿65歲的長者收入少於住戶可動用收入中位數50%的比率)，於2000年代中期為26.9%，是經合組織成員國中最高的第四位。

2.3.15 2009年，根據"穩定及持續退休金改革計劃"(Secure and Sustainable Pension Reform)，澳洲政府開始實行多項公共退休計劃的改善措施，包括增加高齡養老金的金額，讓高齡養老金足夠保障退休後的生活，並簡化發放手續。

高齡養老金計劃的持續性

2.3.16 根據經合組織提供的資料，從國家負擔能力的角度來看，澳洲公共退休制度的情況，相較其他多個已發展國家為佳。於2010年，澳洲在高齡養老金方面的公共開支僅佔國內生產總值的3.6%，居於經合組織成員國中最低之一。多個已發展國家預期在未來面對人口老化的挑戰，但澳洲公共養老金制度估計能於日後持久運作。據經合組織估計，澳洲的公共開支預測於2050年會增至國內生產總值的4.9%，而經合組織的平均比率為11.4%。¹⁸

¹⁷ 請參閱 Organization for Economic Co-operation and Development (2011)。

¹⁸ 同上。

2.4 保證退休金計劃

2.4.1 澳洲的退休保障制度旨在照顧背景不同人士的退休需要。高齡養老金計劃作為安全網，旨在防止沒有足夠儲蓄的長者陷入老年貧窮。保證退休金計劃及自願儲蓄計劃則協助長者在退休時，取得較高齡養老金計劃所保證最低金額為佳的收入。保證退休金計劃於1992年推出，現已涵蓋澳洲的大部分僱員。

受保障人士

2.4.2 保證退休金計劃屬強制性退休儲蓄計劃，除涵蓋全職僱員外，亦為兼職僱員及固定合約員工提供保障。當局並無規定自僱人士向保證退休金計劃供款，但他們可自願向該等計劃供款作退休儲蓄，並就供款申請稅務減免。

2.4.3 根據澳洲統計局(Australian Bureau of Statistics)最近進行的調查¹⁹，於2010年8月，澳洲有90%的僱員獲其僱主代他們向保證退休金計劃作出供款。全職僱員獲僱主代其向退休金計劃作出供款所佔的比例(94%)較兼職僱員(79%)為高。

領取資格

2.4.4 根據《1992年保證退休金計劃(行政)法》，年齡介乎18至69歲之間、月入不少於450澳元(3,650港元)²⁰的僱員均可獲僱主向其退休金戶口作出強制性供款。未滿18歲的僱員須每星期工作超過30小時、月入至少450澳元(3,650港元)，才有資格獲得僱主向其退休金戶口供款。

¹⁹ 請參閱Australian Bureau of Statistics (2010a)。

²⁰ 入息上限自保證退休金計劃推行以來並無改動，設立上限的目的旨在避免將低收入人士納入計劃內，免其承受相對偏高的行政費用。

2.4.5 澳洲政府於2011-2012年度財政預算案中，建議將保證退休金計劃的年齡上限，由70歲提高至75歲。換句話說，年齡介乎70至74歲的僱員，可能會首次獲得僱主向其退休金戶口供款。提高保證退休金計劃的年齡上限，將鼓勵年長員工繼續工作。此項擬議措施若獲國會通過，將於2013年7月1日開始實施。

供款額

2.4.6 僱主須向在政府註冊的退休計劃作出供款，供款額不少於合資格僱員入息的9%，上限訂為每季43,820澳元(355,380港元)。澳洲政府宣布改革措施，若獲得國會通過，將逐步提高僱主對保證退休金計劃的供款率，在2013-2014至2019-2020的財政年度期間，由9%增加至12%。有關的政策轉變應有助國民，為本身的退休生活作出較多的儲蓄準備，並同時鞏固公共退休計劃財政上的持續性，使其能持久運作。

2.4.7 僱員可在強制性僱主供款之上作出個人供款，以增加退休金儲蓄。同樣地，僱主可於強制性供款之上再作供款，以作為：

- (a) 獎勵僱員的表現；
- (b) 共同供款，即僱主的供款額隨僱員的自願供款額增加；
或
- (c) 替代薪酬，即僱主將原本以薪金形式發放的款項用作供款。

政府津貼

2.4.8 僱主向退休金計劃所作的供款可用作扣稅。為鼓勵僱員供款，政府實施"退休金共同供款計劃"(Super Co-contribution scheme)作為財政誘因，協助合資格僱員為未來作個人儲蓄。如合資格僱員自願作出退休金供款，政府會因應他們的供款作出相應供款，但有以下限制：

-
-
- (a) 僱員的年薪若為31,920澳元(258,871港元)或以下，政府會因應其退休金供款作出等額供款，以1,000澳元(8,110港元)為上限；
 - (b) 僱員的年薪若高於31,920澳元(258,871港元)，則其入息每超出31,920澳元(258,871港元)限額的每1澳元，最高退休金共同供款額便會相應減少3.3澳仙(0.3港元)，以61,920澳元(502,171港元)為入息上限；及
 - (c) 僱員若年薪高於61,920澳元(502,171港元)，便不合資格參與退休金共同供款計劃。

退休金供款的管理

2.4.9 僱員有權自行選擇退休基金，由僱主向該基金供款。不過，政府無硬性規定僱員必須作出選擇。如果他們沒有作出選擇，其僱主會自行選擇一個基金，而將退休金供款存入該基金內。澳洲審慎監管局將澳洲退休基金分為下列5大類：

- (a) 企業基金 —— 為某公司或企業的僱員的退休福利而設的基金；
- (b) 行業基金 —— 為同屬某一行業的僱員領取退休福利而成立的基金；
- (c) 公營機構基金 —— 為向政府僱員提供退休福利而設立的基金；
- (d) 零售基金 —— 由金融機構營運、可供任何人士參加的開放式基金；及
- (e) 小型基金 —— 由少於5名私人受託人管理的基金。

2.4.10 截至2011年12月31日，小型基金持有的退休金資產所佔比重最大，相當於總額的31%。其次是零售基金(持有總資產的27%)、行業基金(19%)、公營機構基金(16%)、企業基金(4%)及其他(3%)。

退休金供款的徵稅事宜

2.4.11 退休金供款可分為兩類：優惠(稅前)及非優惠(稅後)。各類退休金供款均設有上限，限制每人每年可作出的供款額。

2.4.12 優惠供款包括由僱主作出的強制性退休金供款及替代薪酬的供款。該等供款可扣稅，供款人可要求就供款扣減入息稅。然而，他們仍可能須於以下兩個階段繳付15%的退休金稅項：在作出供款時²¹及在賺取投資回報時。優惠供款若超逾年度上限²²，供款人須繳付額外稅項(現時按超出供款額的31.5%計算)。

2.4.13 一般而言，非優惠供款是向退休基金作出的稅後供款，包括僱員就其稅後入息所作出的自願供款。政府不會就該等供款徵稅，全部供款會全額記入僱員的退休金戶口內。退休基金就非優惠供款所賺取的收益，須繳納15%的退休金稅項。超逾150,000澳元(120萬港元)年度上限的非優惠供款，須繳付46.5%的懲罰性稅項。

²¹ 優惠供款在撥入僱員的退休金戶口時會扣減15%的暫繳稅。

²² 在2011-2012年度，未滿50歲僱員的優惠供款上限為25,000澳元(202,750港元)，而年滿50歲的僱員，上限則為50,000澳元(405,500港元)。

2.4.14 年滿60歲人士所提取的退休金，全可免稅。若未滿60歲人士提取退休金，可能須就該等退休金繳稅。²³

提取退休福利

2.4.15 保證退休金計劃成員在年屆法例所定的最低年齡(稱為"法定最低年齡"(preservation age))或之後退休，均可領取退休金。法定最低年齡現時為55歲，並將於2015年至2025年間提高至60歲。若計劃成員在年滿法定最低年齡後繼續工作，仍可從55歲起提取退休金，但該退休金只會以不可折算的收入(non-commutable income)形式發放，即從退休基金定期領取收入，但不得一筆過提取退休金。除上述安排外，僱員亦可延至年滿65歲才領取退休金權益。當他們年屆65歲，不管工作與否，均可提取所有退休金儲蓄。

2.4.16 在澳洲，僱員在少數情況下，可提早提取退休金儲蓄。這些情況主要與指定的健康狀況有關(例如永久喪失工作能力及末期疾病)、嚴重經濟困難及永久離開澳洲等。

保證退休金的足夠性

2.4.17 與單靠高齡養老金計劃相比，保證退休金計劃可讓僱員於退休後，享有較高的生活水平。根據經合組織的估計，於2010年賺取平均收入的僱員，單從高齡養老金計劃所得的收入替代率為11.8%，若加入保證退休金計劃，比率則為47.3%。至於退休前賺取平均收入一半的僱員，其於2010年的收入替代率則由37.9%增至73.3%，這亦反映出保證退休金計劃有助改善收入替代率。

²³ 根據 Willmore, L. & Littlewood, M. (2012) 的資料顯示，保證退休金計劃的稅務優惠令政府在 2010-2011 年度少收約 273 億澳元(2,214 億港元)的稅款，相等於國內生產的 2% 總值。政府在公共退休制度的支出(包括稅務優惠的成本)佔國內生產總值的 5.6%。該比率較經合組織 2010 年估計的數字，即載於第 2.3.16 段的 3.6% 為高。

收入貧窮率

2.4.18 除了收入替代率之外，長者的收入貧窮率亦可反映退休金是否足夠。根據經合組織最近提供的資料，澳洲長者的收入貧窮率在2000年代中期為26.9%，高於經合組織成員國13.5%的平均數。²⁴

2.5 退休保障制度的檢討

2.5.1 在2009年5月，澳洲政府宣布會全面檢討沿用近20年的退休金制度，特別是關於該制度的管理、功效、結構及營運情況。該檢討的目標，旨在達到最符合退休基金成員利益，和提高澳洲國民退休收入等效果。

2.5.2 上述檢討由澳洲證券及投資委員會前任副主席谷巴(Jeremy Cooper)領導。《谷巴檢討報告》(Cooper Review)於2010年7月發表，當中一項主要建議，是設立低成本的預設退休金產品，即"我的退休金"(MySuper)，以取代現有的預設基金。澳洲現時有80%的僱員沒有行使其權利自行揀選退休基金，反而倚賴僱主在合資格的"預設退休基金"名單中為他們挑選合適的退休基金。

2.5.3 《谷巴檢討報告》建議，未有選擇退休基金的僱員應將其退休金供款存入"我的退休金"。概括而言，"我的退休金"的特色如下：

- (a) 設有單一的多元化投資策略，而該等策略適用於該基金的所有"我的退休金"成員；

²⁴ 本研究報告有關澳洲、新西蘭和西班牙的數據由經合組織一個2000年代中期進行的調查所得，而香港的數據則根據香港社會服務聯會於2011年編製的報告。至於台灣方面，並沒有官方數據可供公眾查閱。選定地方的收入貧窮率由個別機構依循本身的方法編製，因此不同機構提供的數字不宜直接比較。

- (b) 不設認購費，而贖回費及買／賣差價只按收回成本的原則收取；
- (c) 禁止收取與分銷零售產品，及財務顧問建議有關的隱藏費用及佣金；
- (d) 規定劃一以淺白英語作出匯報；
- (e) 規定"我的退休金"產品的受託人，向成員提供有關其退休金儲蓄的簡單財務意見(基金內部意見)，費用由"我的退休金"成員共同分擔，或向有關服務的使用者收取；及
- (f) 只會按要求向"我的退休金"成員提供專業意見(例如全面的財務策劃意見)。提供有關意見的費用只可在"我的退休金"成員書面同意下，從該成員的戶口扣除。

2.5.4 財政部估計，"我的退休金"會為一般成員節省約40%的收費，成員在工作37年後，其退休金結餘會增加約40,000澳元(324,400港元)。在推行"我的退休金"後，再加上提議將僱主向保證退休金計劃的供款率於2019-2020年度增至12%，預期可為現年30歲的僱員增加近150,000澳元(120萬港元)的退休收入。

2.5.5 在2010年12月，澳洲政府發表一份題為"更豐厚退休金"(Stronger Super)的報告，概述根據《谷巴檢討報告》的建議而擬對退休金計劃作出的修改。當局再於2011年9月發表《更豐厚退休金資料集》(Stronger Super Information Pack)，列出就改革"更豐厚退休金"的主要範疇而所作的決定。在2011年11月3日，政府推出《2011年退休金法例修訂(我的退休金核心條文)條例草案》(*Superannuation Legislation Amendment (MySuper Core Provisions) Bill 2011*)，訂明"我的退休金"主要範圍的立法詳情。

2.5.6 "更豐厚退休金"改革的主要元素如下：

- (a) 推出"我的退休金"作為嶄新、簡單又符合成本效益的預設退休金產品。由2013年10月1日起，僱主必須為未有自行選擇退休金產品的僱員向"我的退休金"產品供款；
- (b) 規定"我的退休金"產品，須設有單一投資策略及一套適用於所有潛在成員的劃一收費基準；
- (c) 將受託人可就"我的退休金"產品收取的費用類別限於行政費、投資費、買賣差價、贖回費及轉換費。除行政及投資費外，其他所有收費均應按收回成本的原則收取；及
- (d) 規定退休基金計劃受託人，就其所希望納入其退休基金計劃的每一項"我的退休金"產品，向澳洲審慎監管局申請批准。

第3章 —— 新西蘭

3.1 歷史發展

3.1.1 新西蘭於1898年通過《老年退休金法》(*Old Age Pension Act*)，成為首個引入老年退休金的國家。立法後推行的公共退休金計劃，為65歲以上的貧窮長者設立最基本的安全網，由政府稅出資發放劃一金額的退休金。申請人必須通過嚴格的申請資格，包括嚴謹的入息及資產審查、具有良好的道德品格²⁵，並在該國住滿25年，因此只有略多於三分之一年滿65歲以上人士符合資格領取公共退休金。

3.1.2 新西蘭的退休保障架構在1898年制定後基本上維持不變，直至1938年，在《社會保障法》(*Social Security Act*)通過後引入兩項新的退休計劃才有所改變。該兩項計劃由稅收資助，提供劃一金額的退休金，取代了之前的老年退休金制度。新的退休計劃(a)供年滿60歲人士領取、須通過入息審查的"老年福利金計劃"(Age Benefit)，以及(b)為年滿65歲，而不合資格領取老年福利金的長者而設的"全民退休金計劃"(Universal Superannuation)。

3.1.3 上述的兩層制公共退休制度幾乎維持了40年，直至新西蘭政府於1977年以一項單一及退休金額較為豐厚的公共退休計劃——"全國退休金計劃"(National Superannuation)²⁶，取代須經入息審查的老年福利金計劃及全民退休金計劃。全國退休金計劃由政府收入出資營運，年滿60歲的人士無論退休與否均可領取。夫婦的退休金額定為平均收入總額的80%，而單身人士則為48%。居民只須在該國居住滿10年，便符合資格領取該退休金，而無須通過入息或資產審查。

²⁵ 例如，酗酒者或曾入獄4個月或以上者，均無資格領取老年退休金。

²⁶ 於1977年前，當局曾推行多項措施改革新西蘭的退休保障制度，但均為時不長。例如，在1975年，當時的工黨政府訂立了一個強制性供款職業退休計劃，將勞資雙方的共同供款逐步遞增至收入的8%，供款存入僱員的個人戶口。然而，該供款計劃只維持了1年，於1976年被新上台的國家黨政府廢除。

3.1.4 推行全國退休金計劃後，由於退休金額的提高、以往適用於老年福利金計劃的經濟審查規定被廢除，以及合資格申請人士的數目增加，令公共退休金的成本大幅上漲。在1980年代，隨著長者人口穩定增長，就全國退休金計劃的開支所造成的財政負擔，成為新西蘭政府日益關注的問題，因而採取了多項措施以削減退休金的政府開支。例如，政府於1989年宣布將合資格領取全國退休金的年齡，在2006年至2025年之間由60歲逐漸提高至65歲。

3.1.5 隨著1991年政府換屆，新上台的政府決定提前實施上述的政策，宣布在1992年至2001年之間將合資格領取公共退休金的年齡，由60歲逐步遞增至65歲。政府在1990年代進一步削減全國退休金計劃的豐厚福利，不再將公共退休金額訂為平均收入總額的80%，改為按通脹率與工資增長率之間的較低者調整退休金額，並立法將已婚夫婦的退休金額限制於除稅後平均收入的65%與72.5%之間。

3.1.6 新西蘭的退休計劃最近的一次修改是在2007年，當時引入一個由政府資助的職業退休計劃，名為新西蘭儲戶退休金計劃(KiwiSaver)(下稱"儲戶計劃")，鼓勵新西蘭國民為準備退休而儲蓄。²⁷長期聘用的僱員，如年齡介乎18至64歲之間，他們在開始新工作時，會自動登記為儲戶計劃的成員。儲戶計劃的推行旨在補足當時實施的職業退休計劃，並提高新西蘭職業退休計劃的整體覆蓋率。於2007年，其覆蓋率為21%，此水平被認為並不足夠。

²⁷ 在1975年，執政工黨政府為驅使新西蘭國民為本身退休收入籌謀，因而推行強制性供款儲蓄計劃，而儲戶計劃是由該計劃演變而來。

3.1.7 新西蘭在2007年推行儲戶計劃，終止了一直由全國退休金計劃(於2003年改稱"新西蘭退休金計劃"(New Zealand Superannuation))及純自願性質、非資助的職業私人退休計劃主導的退休收入政策。自此以後，新西蘭的退休保障制度一直維持一個簡單架構，其現行制度被視為已發展國家所實施最簡單的模式之一。該制度主要包括作為零支柱的新西蘭退休金計劃(一個無須供款的公共退休計劃)，以及作為第二兼第三根支柱的儲戶計劃及其他職業退休計劃。至於第四支柱方面，自置居所比率在1991年至2006年期間²⁸下跌並引起廣泛討論，該比率跌勢預計持續，最快至2016年才結束。²⁹

3.1.8 新西蘭並沒有設立強制性供款的公共退休計劃，作為其退休保障政策的第一支柱。新西蘭政府表示，新西蘭退休金計劃已提供基本生活保障，其國民如欲參加多一個退休計劃，以期獲取較高的收入替代率，這純屬個人責任及決定。政府不須就此設立一個強制性退休計劃，以協助工作人口為本身的退休保障作更多的儲蓄準備。³⁰

3.2 規管法例及負責機關

規管法例

3.2.1 《2001年新西蘭退休金計劃及退休入息法》(*New Zealand Superannuation and Retirement Income Act 2001*)為新西蘭退休金計劃訂定法律架構。該法令訂明領取公共退休金的細節，包括申請年齡、居住年期規定、退休金額及每年調整金額的機制。該法令亦訂明於2001年成立"新西蘭退休金基金"(New Zealand Superannuation Fund)，從政府獲取撥款並用作投資，以應付日後新西蘭退休金計劃的開支需要(請參閱下文第3.3.9至3.3.13段，以瞭解有關詳情)。

²⁸ 自置居所比率在1991年的人口普查達73.8%，自此由高峯回落至1996年的70.7%，2001年的67.8%及2006年的66.9%。加上缺乏最新的自置居所比率數據，難以確定自置居所現時在新西蘭是否成為重要的第四支柱。

²⁹ 請參閱 Hulse, K. et al. (2010)。

³⁰ 請參閱 Hurnard (2005)。

3.2.2 《2001年新西蘭退休金計劃及退休入息法》亦規定退休事務委員會(Retirement Commission)每3年檢討新西蘭的現行退休保障政策，並訂定未來路向。退休事務委員會於1993年成立，屬獨立自主的直轄機構³¹，其宗旨是透過教育與宣傳，協助新西蘭國民在財政上為退休生活作準備。

3.2.3 另一條主要的規管法例是2007年實施的《2006年新西蘭儲戶退休金計劃法》(KiwiSaver Act 2006)。該法令訂明規管儲戶計劃運作的架構，培養個人為退休而進行長遠儲蓄及累積資產的習慣，並特別訂明儲戶計劃的自動登記機制及其供款額。《2006年新西蘭儲戶退休金計劃法》亦規管不同儲戶計劃的設立、註冊及行政事宜，同時訂明該等計劃受託人的職責。

負責機關

3.2.4 新西蘭退休金計劃由社會發展部(Ministry of Social Development)負責管理，該部是為長者、兒童及青年、適齡工作人士、家庭及社區提供社會服務的主要政府機構。該部轄下有多個政策及執行機構，其中工作與入息署(Work and Income)負責向退休人士發放新西蘭退休金計劃的退休金，作為他們的收入支援。該部亦與新西蘭財政部合作，就長者退休保障政策向政府提供意見。

3.2.5 稅務局(Inland Revenue)及金融市場監管局(Financial Markets Authority)共同負責管理儲戶計劃。稅務局收集僱主及僱員向儲戶計劃所作出的供款，並轉交計劃的營辦商。³² 計劃的營辦商(包括銀行、保險公司及投資經理)設計多個不同種類的儲戶計劃，提供由保守至增長型的投資方案。僱員可選擇所屬意的計劃，再挑選相關的儲戶計劃營辦商管理其積蓄。

³¹ 直轄機構是獨立法人。在新西蘭，政府常會委派直轄機構執行當局不便親自執行的行動或職能。

³² 僱主須於發薪日在僱員的稅前薪金扣除僱員的儲戶計劃供款，並將該筆供款連同僱主本身所須作出的供款送往稅務局。稅務局會將每名儲戶計劃成員的供款撥入其儲戶計劃的營辦商，按相關的儲蓄計劃進行投資。

3.2.6 同時，金融市場監管局負責註冊及規管所有儲戶計劃，以確保該等計劃彼此存在競爭，並以最符合計劃成員利益的模式營運。該局於2011年根據《2011年金融市場監管局法》(*Financial Markets Authority Act 2011*)成立，以規管證券交易、財務顧問及經紀、受託人及發行人(包括儲戶計劃及各退休金計劃的發行人)。³³

3.3 新西蘭退休金計劃

3.3.1 新西蘭的公共退休制度原則上有別於很多其他已發展國家所推行的制度。該公共退休金是全民可享，其主要目的是提供基本但足夠的生活保障，藉此避免長者陷入老年貧窮。政府認為要獲取高收入替代水平，這純屬個人責任。在該制度設計下，收入較低的人士可確保公共退休金足以維持其退休生活。對於收入較高者而言，公共退休金提供一條明確的收入底線，讓他們以該底線為基礎，計劃如何增加儲蓄。

受保障人士

3.3.2 所有年滿65歲的新西蘭居民，只要符合居住年期的規定，均符合資格申請新西蘭退休金計劃的退休金。於2010年，約有94%年滿65歲的新西蘭居民根據新西蘭退休金計劃領取退休金。³⁴ 事實上，絕大部分的新西蘭長者非常倚賴公共退休金及其他政府的福利作為其收入援助。社會發展部的資料顯示³⁵，在65歲以上的人口中，有40%除新西蘭退休金計劃以外，並無其他收入來源，另有20%人的收入當中，85%是來自新西蘭退休金計劃及其他政府福利。

³³ 退休金計劃有別於儲戶計劃，但其成立目的，主要亦是提供退休福利。《1989年退休金計劃法》(*Superannuation Schemes Act 1989*)規管新西蘭各類退休金計劃的註冊及運作事宜。

³⁴ 請參閱Ministry of Social Development (2010)。

³⁵ 同上。

領取資格

3.3.3 新西蘭退休金計劃無須供款，所有年滿65歲的新西蘭居民，只要符合居住年期規定，均可獲發劃一金額的退休金。領取退休金人士必須在20歲以後在新西蘭住滿10年，並在50歲以後最少有5年在該國居住，以符合居住年期規定。

3.3.4 除了設有申請年齡資格及居住年期的規定外，新西蘭退休金計劃不設收入或資產審查。不設經濟審查的計劃，加上領取退休金人士是以個人而非家庭為單位領取退休金³⁶，令新西蘭的公共退休制度在全世界以稅收資助的基本退休制度中，差不多屬獨一無二。

退休金額

3.3.5 新西蘭退休金計劃所發放的退休金額按受助人的生活狀況釐定，已婚夫婦³⁷、獨居的單身退休人士，以及與他人同住的單身退休人士，所得的金額各異。所有金額均按已婚夫婦的金額再作調整。根據相關法例，已婚夫婦年屆65歲時所獲得的公共退休金，最少相等於除稅後平均收入的66%，而獨居及與他人同住的單身退休人士，他們可獲得的最低金額，分別相等於已婚夫婦金額的65%及60%。

³⁶ 申請人是否可享有新西蘭退休金計劃的退休金，按申請人的個人資格釐定，已婚夫婦須各自符合個人申請資格，方可領取新西蘭退休金計劃的退休金。

³⁷ 新西蘭的領取退休金人士是以個人而非家庭為單位領取。因此，本研究報告中引用的已婚夫婦退休金額，是指夫婦兩人均符合資格申請退休金的金額。

3.3.6 現時，已婚夫婦(若兩人均符合領取資格)每星期的退休金總額為604.8新西蘭元(3,768港元³⁸)或每月2,419.2新西蘭元(15,072港元)，獨居單身退休人士的金額為每星期400.07新西蘭元(2,492港元)或每月1,600.3新西蘭元(9,970港元)。至於與他人同住的單身人士，有關金額為每星期367.45新西蘭元(2,289港元)或每月1,469.8新西蘭元(9,157港元)。工作與入息署向受助人發放的退休金，金額為扣除稅務編號為"M"或"S"的稅項後的收入淨額。一般來說，稅務編號"M"適用於新西蘭退休金計劃所發放的退休金為受助人唯一或主要的收入來源，而受助人擁有其他主要收入來源則按稅務編號"S"扣減。

退休金的徵稅事宜

3.3.7 根據新西蘭退休金計劃所得的所有退休金均須課稅，這有助政府減低其全民公共退休金方面的開支，而就退休金徵稅，亦可作為"事後"的入息審查，收回發放予較富裕退休人士的部分退休金。新西蘭對最低入息組別的課稅率為10.5%；而最高入息組別則為33%。最高收入人士所保留的淨退休金，相等於最低收入人士的75%。³⁹

退休金額的調整

3.3.8 根據《2001年新西蘭退休金計劃及退休入息法》，退休金每年4月1日按上一年度消費物價指數的變動調整。該法令規定，經調整後已婚夫婦所得的除稅後金額，須介乎除稅後平均收入的65%及72.5%之間。根據現時的政府政策，已婚夫婦的除稅後金額，最低須維持於除稅後平均收入的66%。如已婚夫婦的除稅後金額按消費物價指數調整後低於除稅後平均收入的66%，當局會再作調整，將退休金額提高至該水平。

³⁸ 根據2011年1新西蘭元相兌6.23港元的平均兌換率計算。

³⁹ 該數字根據下列公式： $(1 - 0.33)/(1 - 0.105) \times 100\% = 75\%$ 計算出來。

資金來源

3.3.9 新西蘭退休金計劃是按隨付隨收的原則由政府收入支付。在該安排下，人口老化問題及為退休金提供經費的壓力，會由2011年開始，當戰後嬰兒潮出生的人口開始踏入65歲時，在新西蘭浮現。⁴⁰ 經合組織預計新西蘭退休金計劃的成本將會由2010年佔國內生產總值的4.7%增至2050年的8.0%。⁴¹ 政府在2001年趁當時的人口狀況仍然有利，而新西蘭退休金計劃的開支仍處於低水平時，設立了一個儲備基金，即新西蘭退休金基金，作為一項防患未然的措施，以應付預期激增的退休金開支。

3.3.10 新西蘭退休金基金以投資基金的方式運作，並獲取政府撥款作投資之用，其累積結餘可為新西蘭退休金計劃預籌資金，供政府日後從基金投取款項，用作應付退休金的支出。此安排可讓未來的政府在人口老化問題日益嚴峻時，無須倚重一般稅項(及／或其他如舉債等方法)來籌集資金支付退休金。

3.3.11 新西蘭退休金基金由一個獨立的直轄機構(新西蘭退休金計劃管理局(Guardians of New Zealand Superannuation))負責管理，而該局是為管理政府的供款而成立。《2001年新西蘭退休金計劃及退休入息法》訂明，新西蘭退休金計劃管理局董事會的成員只可從"[財政]部認為在管理金融投資方面受過訓練、具有豐富經驗及專業知識的人才"中挑選委任。⁴² 此外，該法令亦規定有關資產用作投資時須審慎處理，避免不必要的風險。

⁴⁰ 在嬰兒潮出生的人士屬於在1946年至1964年之間世界人口出生率大幅增加的年代所出生的人士。請參閱Wikipedia (2012)。

⁴¹ 有關比率仍低於經合組織於2050年的平均數11.4%。

⁴² 請參閱《2001年新西蘭退休金計劃及退休入息法》第55(a)條。

3.3.12 政府於2003年9月向新西蘭退休金基金作出首筆撥款，款額為25億新西蘭元(156億港元)。政府其後按照新西蘭財政部擬訂的供款編排，每年作出供款，在2004-2005財政年度至2008-2009財政年度期間，每年供款約20億新西蘭元(125億港元)。任何人士必須到2020年7月1日後，才可從新西蘭退休金的基金提取款項。⁴³

3.3.13 經歷過2008年的經濟衰退及其後緊絀的財政情況，新西蘭財政部在2009-2010財政年度將撥款額減至2億5,000萬新西蘭元(16億港元)，而預期在2020-2021財政年度前，不會再作撥款。直至現時為止，新西蘭退休金計劃基金已總共收到149億新西蘭元(928億港元)的政府撥款，用作支付新西蘭退休金計劃的開支。

退休金的足夠性

3.3.14 低收入人士從新西蘭退休金計劃受惠最多，這可從退休前賺取平均收入一半的公共退休金領取人士，於2010年所得的收入替代率達77.5%可見一斑；而賺取平均或更高工資的僱員，所得的收入替代率卻較低。例如，退休前賺取平均收入的公共退休金領取人士，於2010年的收入替代率為38.7%。

收入貧窮率

3.3.15 新西蘭長者的收入貧窮率在2000年代中期為1.5%，遠低於經合組織成員國13.5%的平均數。

⁴³ 根據Guardians of New Zealand Superannuation (2012)，新西蘭退休金計劃管理局預計最早2031年才會開始從該基金提取款項。

新西蘭退休金計劃的持續性

3.3.16 有意見認為，從負擔能力的角度而言，新西蘭公共退休制度，較很多其他經合組織成員國為佳。在眾經合組織成員國中，新西蘭制度的開支最低，但在預防長者貧窮的成效方面，排名仍相當高。⁴⁴ 據經合組織估計，新西蘭在退休金方面的公帑支出，於2010年佔國內生產總值的4.7%，遠較經合組織的平均支出8.4%為低。⁴⁵

3.4 新西蘭儲戶退休金計劃

3.4.1 新西蘭退休金計劃主要是為退休年齡的人士提供基本入息援助(即紓緩長者貧困)。新西蘭政府於2007年引入屬於職業退休計劃的儲戶計劃，以解決新西蘭退休金計劃的關注重點所未能處理的若干問題。儲戶計劃旨在：

- (a) 穩定終身消費(即維持退休前後相若的生活水平)；
- (b) 自願儲蓄；及
- (c) 為自身的退休生活籌措資金(確保每一個世代為本身的退休生活籌措資金，以達至跨代公平)。

受保障人士

3.4.2 所有未滿新西蘭退休金計劃合資格年齡(現時為65歲)的新西蘭國民，均可參加儲戶計劃。截至2011年6月，新西蘭有176萬人或44%的合資格人口(65歲以下人士)參加了儲戶計劃。⁴⁶ 與儲戶計劃開始運作的第一年，新西蘭有716 000人登記參加各儲戶計劃相比，現時參加計劃的人數已增加一倍以上。

⁴⁴ 根據 Perry (2011)，新西蘭年滿 65 歲長者的貧窮率在經合組織中最低。

⁴⁵ 請參閱 Organization for Economic Co-operation and Development (2011)。

⁴⁶ 稅務局由2007年7月開始每年進行調查，提供儲戶計劃的主要營運數據及發展情況。最新的調查結果於2011年10月發表。請參閱 Inland Revenue (2010a)。

參加資格

3.4.3 在新西蘭，僱主必須在年齡介乎18至64歲之間的新聘長期僱員開始工作的首天，自動為他們登記加入儲戶計劃。已登記的僱員可於開始新工作後的第2及第8個星期決定是否退出儲戶計劃⁴⁷，但選擇退出後便不會再獲自動登記，直至他們轉職才可重新登記。新聘僱員如已參加了儲戶計劃，則不會再獲自動登記。同時，如僱主已為僱員選擇另一個"獲豁免"的職業退休計劃，新聘僱員也不會獲自動登記。⁴⁸

3.4.4 未滿18歲的新僱員、臨時農業工人及受僱少於4個星期的臨時工人可自願加入儲戶計劃。自僱人士、失業人士或福利受助人亦可自願登記加入該計劃。

供款額

3.4.5 僱員登記成為儲戶計劃的成員後，可選擇繳付其薪金總額的2%、4%或8%作為儲戶計劃的供款。該筆供款於發薪日從其薪金總額扣除，直接繳予稅務局。僱員如未有選擇供款率，將根據預設的2%供款，但他們每3個月可更改供款率一次。向儲戶計劃供款的僱員，其僱主亦須作出相應的強制性供款，最多相等於僱員薪金總額的2%，但僱員如未滿18歲，僱主則無須作出強制供款。

⁴⁷ 儲戶計劃採取"自動登記、選擇退出"的方法。其理據是，國民應自行為本身的退休生活儲蓄，但很多人須經引導才會作出有關決定。此外，人類常受慣性所影響，即使他們最初沒有決定參加，但一經選擇參加後，很少會選擇退出。請參閱St John, S. et al. (2010)。

⁴⁸ 僱主已選擇的職業退休計劃如符合若干準則(例如有關計劃所提供的退休金相等或高於儲戶計劃的最低退休金規定)，可申請豁免為其僱員提供儲戶計劃。

3.4.6 由2013年4月1日起，僱員對儲戶計劃的最低供款及僱主相應作出的強制供款，均會由2%提高至3%。僱員如希望作出更多儲蓄，仍可選擇4%或8%的供款率。上述調整在2011年的預算案中宣布，以便儲戶計劃日後可更持久運作。

3.4.7 非在職人士，如自僱人士及失業人士，無須向儲戶計劃作出最低供款。但他們可自行決定供款額，並直接向儲戶計劃營辦商繳付。

政府津貼

3.4.8 雖然自動登記機制可推動僱員參加儲戶計劃，但新西蘭政府亦設有多項財政誘因，以提高該計劃的參與率。為僱員而設的誘因包括：

- (a) 提供1,000新西蘭元(6,230港元)的"開戶"津貼，該款項是政府為每個儲戶計劃戶口在登記時提供的免稅供款；
- (b) 參加計劃的僱員每作出1新西蘭元(6港元)的供款，便可獲得50新西蘭元(3港元)的成員稅務補助，上限訂為521.43新西蘭元(3,249港元)；
- (c) 參加儲戶計劃的僱員在該計劃儲蓄滿3年之後，可提取部分或全部儲蓄("開戶"津貼及成員稅務補助除外)作首次置業之用；
- (d) 成員在儲戶計劃戶口供款滿3年後，每年可獲得1,000新西蘭元(6,230港元)的首次置業訂金津貼，津貼上限訂為5,000新西蘭元(31,150港元)⁴⁹；及

⁴⁹ 如夫婦二人均合資格領取首次置業訂金津貼，他們在聯名購買房屋時，可合共取得最多10,000新西蘭元(62,300港元)的津貼。

- (e) 免供款期 —— 參加的僱員向儲戶計劃供款滿12個月，可暫停繳付儲戶計劃供款，期限為3個月至5年。

3.4.9 對僱主而言，他們為其僱員作出的儲戶計劃相應的強制性供款可申請扣減入息稅。過往，根據政府為協助他們抵銷其儲戶計劃供款而設的政策，他們可就每名參加的僱員取得每週最多20新西蘭元(125港元)的稅務補助。該項臨時稅務優惠實施1年後，已於2009年取消。

新西蘭儲戶退休金計劃供款的管理

3.4.10 僱員可自行選擇任何儲戶計劃營辦商，並指示稅務局⁵⁰將他們及僱主的強制性供款，存入該計劃營辦商所提供的註冊投資基金。未有主動作出投資選擇的僱員，會獲分配一個由僱主選擇的儲戶計劃營辦商。如僱主未有選定計劃營辦商，稅務局會隨機為參加的僱員分配一個以保守策略管理投資項目的預設基金。經濟發展部(Ministry of Economic Development)透過投標程序，挑選了6個儲戶計劃營辦商提供各類儲戶計劃預設基金，自動登記的成員獲派任何一個預設基金的機會均等。

3.4.11 選擇參加儲戶計劃的非在職人士，可聯絡任何一個儲戶計劃的營辦商，直接向計劃供款。他們可作出任何數額的供款，但須與營辦者取得協議，他們亦有資格取得政府津貼，如"開戶"津貼及成員稅務補助等。

⁵⁰ 一如第3.2.5段所載，稅務局收取僱主及僱員向儲戶計劃所作的供款，並轉交有關計劃的營辦商。

新西蘭儲戶退休金計劃的徵稅事宜

3.4.12 儲戶計劃的僱員供款金額根據扣稅前的薪金釐定，不過，僱員仍須按他們所賺取的薪金總額繳付稅額。另外，僱員由2012年4月1日起，不再享有僱主相應作出的供款部分的免稅額。現時僱主的供款須繳付"僱主退休金供款稅"，僱主供款部分在扣除稅收後才撥入儲戶計劃。

提取退休福利

3.4.13 儲戶計劃的成員如年滿65歲，便符合資格一筆過悉數提取其退休儲蓄。然而，儲戶計劃成員如面對經濟困難、首次置業、永久移居外地、成員或家人罹患重病及成員身故，可以提早取回退休儲蓄。

3.5 退休保障制度的檢討

3.5.1 在2010年12月7日，退休事務委員會發表"2010年退休收入政策檢討報告"(2010 Review of Retirement Income Policy)。該報告是其第二份每3年一度有關新西蘭退休收入制度及其他相關事宜的評估報告。報告集中研究新西蘭退休保障計劃的兩個主要部分，即新西蘭退休金計劃及儲戶計劃。

3.5.2 其後，政府委任的儲蓄工作小組(Savings Working Group)⁵¹於2011年2月1日發表一份報告，題為"拯救新西蘭：消除弱點與移去增長及繁榮的障礙"(Saving New Zealand: Reducing Vulnerabilities and Barriers to Growth and Prosperity)。該報告檢討了新西蘭的儲蓄政策，包括儲戶計劃在提高國民儲蓄方面的角色。

⁵¹ 於2010年8月，新西蘭政府成立了儲蓄工作小組以研究可如何提高新西蘭國民的儲蓄水平。

新西蘭退休金計劃

3.5.3 退休事務委員會提供的資料顯示，鑑於平均預期壽命延長、領取新西蘭退休金計劃的合資格人士增加，以及高於通脹的退休金額增幅，故未來20年公共退休金的成本將會急升。⁵²當局必須就計劃作出調整，以控制退休金開支，並保持公共退休制度在財政上長遠穩健性。

3.5.4 然而，退休事務委員會並不認為有必要透過為新西蘭退休金計劃引入入息審查等措施，對現行的公共退休制度進行重大改革。反之，該委員會評估了多個調整現行制度的方案後，提出一套包括可維持新西蘭退休金計劃讓全民受惠此重點的方案。該套方案提議由2020年起，分階段對申請資格及領取退休金的規定作出適度調整。擬議調整包括：

- (a) 在2020年至2033年間，逐步將男性及女性的正常退休年齡從65歲提高至67歲，每年提高兩個月；
- (b) 在過渡期間為65至66歲未必有能力供養自己的長者，提供須通過經濟審查的津貼，以資助他們在年滿67歲前的生活；及
- (c) 不再將新西蘭退休金計劃的指數與平均收入淨額掛鉤，改為按消費物價指數及工資增長率的平均變動比率調整。⁵³

⁵² 根據Pension & Development Network (2010)，新西蘭退休金計劃因人口迅速老化，能否長遠持續運作成疑。工作人口與退休人口的比例，預期會由現時的4.5:1降至2036年的2.2:1。公共退休計劃若維持不變，新西蘭退休金計劃的成本預期會由現時佔國內生產總值的4.5%，上升至2035年的6.5%。

⁵³ 一如第3.3.8段所述，已婚夫婦的公共退休金額隨通脹率調整。按法例規定，該金額必須維持於平均收入淨額的65%至72.5%之間。

3.5.5 退休事務委員會於2011年7月收取了政府對其"2010年退休收入政策檢討報告"所作的回應文件。至於報告內有關公共退休計劃的申請資格及領取退休金規定的調整建議，政府答覆"承諾致力保持新西蘭退休金計劃現況不變"。⁵⁴

新西蘭儲戶退休金計劃

3.5.6 退休事務委員會指出，政府對儲戶計劃不斷增加的津貼，成為公共財政的關注重點。截至2011年6月30日，交予儲戶計劃營辦商投資的供款超逾92億新西蘭元(573億港元)，當中政府津貼佔36億新西蘭元(224億港元)或總額的39%。⁵⁵ 在此情況下，將儲戶計劃轉為強制性供款計劃，可視為減輕政府開支的其中一個方法。

3.5.7 然而，鑑於有關強制性儲蓄計劃是否具成效的證據並不一致，退休事務委員會"不贊成將儲戶計劃轉為強制性計劃"⁵⁶。若強制推行該計劃，理論上政府可無須繼續提供成本高昂的經濟誘因，以鼓勵國民參加該自動登記及選擇退出機制。另一方面，在強制性儲蓄計劃下，行政及規管成本將會提高。此外，要遵守強制性儲蓄規定，低收入人士及非正規僱員⁵⁷ 便須減少現有支出以作儲蓄，這可能會減少其生活質素。在某些情況下，人們可依靠新西蘭退休金計劃，而無需作出私人儲蓄，仍能在退休後保持與退休前相若的生活水平。

3.5.8 與退休事務委員會一樣，儲蓄工作小組亦建議應讓僱員自行決定是否參加儲戶計劃。再者，工作小組認為提高儲戶計劃的參與率，有助增加新西蘭國民的儲蓄率，因此提議了多項措施改善儲戶計劃的運作。該等建議包括：

⁵⁴ 請參閱Retirement Commission (2011a)。

⁵⁵ 請參閱Inland Revenue (2011a)。

⁵⁶ 請參閱Retirement Commission (2011b)。

⁵⁷ 此類僱員包括兼職工作或基於不同理由(例如照顧小孩等)而間歇工作的人士。

- (a) 將開始參加儲戶計劃的年齡由18歲降至16歲；
- (b) 將自動登記制度擴展至自僱人士及現時未登記參加儲戶計劃的年滿16歲僱員，但他們仍可自由選擇退出；
- (c) 將"開戶"津貼(現時為1,000 新西蘭元(6,230 港元))攤開5年發放，且視乎參加者是否持續供款才予發放⁵⁸；及
- (d) 設立一個只投資在與指數掛鈎的股票及債券上的收費低廉的預設計劃，以降低計劃的成本、收費及支出。⁵⁹

3.5.9 在回應上述有關儲戶計劃的建議時，新西蘭政府表示，斷定儲戶計劃是否一個可鼓勵國民儲蓄且具成本效益的方法，以及該計劃再加上新西蘭退休金計劃能否有效為新西蘭國民的退休生活未雨綢繆，目前仍言之尚早⁶⁰。尤其是，現正有多個政府機構共同評估儲戶計劃的成效，而評估工作到2013年6月才完成。

⁵⁸ 如降低開始參加儲戶計劃的年齡，將令新加入該計劃的成員大增，此安排可讓政府有較長時間支付預期增加的"開戶"津貼支出，亦可提供誘因鼓勵儲戶計劃的成員在首年後繼續向其戶口供款。

⁵⁹ 目前，儲戶計劃成員如並未指明投資任何儲蓄計劃，政府會在其挑選的6個預設營辦商之中，隨機將成員分配給其中一個營辦商。截至2010年6月30日，29%的儲戶計劃成員獲隨機分配。

⁶⁰ 請參閱Retirement Commission (2011b)。

第4章 —— 西班牙

4.1 歷史發展

4.1.1 西班牙的社會保障制度⁶¹於1900年開始實施，其特色是根據《勞工意外法》(*Labour Accident Act*)設立強制性的傷殘及退休保險計劃，為公營機構的僱員提供退休保障。該計劃其後於1919年擴展至涵蓋私營機構的僱員。到了1930年代，工作人口已受到不同形式的強制性退休保障計劃所保障。由於有關的強制性計劃只為退休人士提供微薄的退休金，西班牙政府為每個行業設立退休基金，由政府及工會共同管理，以補足強制性退休保障計劃。因此，強制性退休計劃與補充性質的職業退休基金，構成了兩根支柱式的退休制度，為退休人士提供支援。

4.1.2 由於不同行業僱員之間的退休基金並無聯繫，加上退休金額各有不同，以致各退休保障計劃並不統一。有見及此，政府自1960年代起嘗試改革退休制度，於1967年作出首次嘗試，透過制定《社會保障法》(*General Social Security Act*)，以整合各退休保障計劃，隨後亦於1970年代後期就社會保障制度實施新的規管架構。

4.1.3 政府在1980年代及1990年代進一步落實多項措施，改善退休保障制度的足夠性和持續性。例如，政府於1985年推行改革措施，控制不斷上升的退休金開支，於1987年立法規管私人退休金，並於1990年設立無須供款的退休金，為長者及傷殘人士提供保障。在1995年，各政黨同意訂立《托萊多協定》(*Toledo Pact*)，透過延長供款期及將須供款與無須供款退休福利的資金來源分開等措施，協助退休制度長期保持財政穩健。

⁶¹ 西班牙的社會保障制度提供多項福利保障，包括退休福利及死亡撫恤金、傷殘、疾病及生育福利，以及與工作有關的福利、醫療保健、家庭津貼及失業保險等。本研究只集中探討退休福利。

4.1.4 經過多年持續改革，西班牙建立了一個多支柱模式的退休保障制度。該制度現由強制性的"公共退休金計劃"(Public Pension Scheme)及自願性質的職業和私人退休計劃組成。公共退休金計劃包含須供款及無須供款的部分。須供款的計劃作為第一支柱，為工作人口提供保障，所發放的退休金額按參加者的入息及供款年期而訂；而屬零支柱的無須供款的計劃為不合資格領取與收入掛鈎的退休金的人士，通過經濟審查後，提供劃一金額的退休金。自願性質的職業及私人退休計劃屬第三支柱式，提供並無獲得政府資助的退休儲蓄計劃，其目的是補足由政府管理的公共退休金計劃。⁶² 鑑於公共退休金的福利豐厚，與公共退休金計劃相比，職業及私人退休計劃在退休保障方面擔當次要的角色。再者，西班牙的自置居所比率高企，現時超逾80%，成為退休保障的第四支柱。⁶³

4.2 規管法例及負責機關

規管法例

4.2.1 《西班牙憲法》第41條訂明，"當局須為所有公民設立公共社會保障制度，保證他們在困境，特別是在失業時，獲得足夠的社會支援及福利。至於額外的支援及福利，則無須強制規定"。此項條文奠定了強制性公共退休金計劃及補充性質的私人退休計劃的憲制基礎。

4.2.2 西班牙多條法例訂明了退休金制度的架構，包括：

- (a) 《規管退休基金計劃的法律》(Law on regulation of pension plans and funds) (Law 8/1987)，規管私人退休計劃的營運；

⁶² 西班牙並無設立任何強制性職業退休計劃，作為第二支柱。

⁶³ 由於欠缺完備資料可供查閱，因此難以確定西班牙的第四支柱，尤其是自置居所，能否有效保障退休人士，特別是長者的收入貧窮率在西班牙處於高位。

-
-
- (b) 《規管社會保障制度所屬無須供款退休金制度的法律》(*Law on non-contributory pensions of the social security system*) (Law 26/1990)，引入無須供款但須通過經濟審查的退休計劃，為長者及傷殘人士提供退休金；及
 - (c) 《規管整合及簡化社會保障制度的法律》(*Law on consolidation and rationalization of the social security system*) (Law 24/1997)，將須供款與無須供款的退休金的資金來源分開，並設立"社會保障儲備基金"(Social Security Reserve Fund)作為儲備基金，為未來的退休金成本籌集資金。

4.2.3 此外，職業及私人退休計劃亦須遵守多項有關規管投資限制、資金轉移及投資開支的規例，以及具體的審計、精算及披露規定。

負責機關

4.2.4 多個政府部門共同分擔退休制度的行政及監管工作。衛生、社會政策及平等部(Ministry of Health, Social Policy and Equality)轄下的國家老人及社會服務局(National Institute for the Elderly and Social Services)負責無須供款的公共退休金計劃的行政事宜。

4.2.5 勞工及入境部(Ministry of Labour and Immigration)轄下的社會保障秘書處(Secretariat of State for Social Security)透過監管下列機關，管理須供款的公共退休金計劃：

- (a) 社會保障庫務局(General Treasury of the Social Security)，負責收集供款、編存僱主、僱員及自僱人士的註冊紀錄、發放退休金及管理社會保障儲備基金；
- (b) 國家社會保障局(National Social Security Institute)，透過核實及審批申請，並計算應支付的退休金額，管理為所有僱員(海員除外)而設的須供款公共退休金計劃；及
- (c) 社會海事局(Social Marine Institute)，負責管理為海員而設的"專門社會保障計劃"(Special Social Security Scheme)。

4.2.6 職業及私人退休計劃均在財政部 (Ministry of Economy and Finance) 的附屬機關，保險及退休基金總署 (Directorate-General of Insurance and Pension Funds) 監管下，由私人企業營辦。

4.3 無須供款的公共退休金計劃

4.3.1 無須供款的公共退休金計劃由政府出資，為通過經濟審查的受益人提供退休金，以應付其基本需要，並確保他們不致陷入貧困。

受保障人士

4.3.2 該計劃為不合資格申請須供款公共退休金計劃的長者提供保障。

領取資格

4.3.3 年滿65歲的長者如從未向社會保障制度供款，或供款年期不足而不合資格領取須供款的退休金，可申領無須供款的退休金。申請人須通過入息審查並符合居住年期規定。沒有配偶的單身人士如年薪低於4,866.4歐元(53,141港元⁶⁴)，即符合資格領取此退休金。不過，若退休金領取人士的年薪超出上述上限不多於25%，他仍可領取無須供款的退休金，惟金額較低。⁶⁵

4.3.4 要符合居住年期規定，退休金領取人士必須在年滿16歲之後至少在西班牙居住10年，並且在緊接申請之前連續兩年居於西班牙。

⁶⁴ 根據2011年1歐元兌10.92港元的平均兌換率計算。

⁶⁵ 請參閱 European Commission (2011b)。

退休金額

4.3.5 全額退休金的金額為每年4,866.4歐元(53,141港元)⁶⁶，相等於每月405.5歐元或4,428港元。若退休金領取人士的年薪超逾4,866.4歐元(53,141港元)但幅度不多於25%，所得的無須供款退休金的金額會相應調低，以每年1,216.6歐元(13,285港元)或每月1,107港元為下限，相等於全額退休金總額的四分之一。

無須供款的公共退休金計劃的徵稅事宜

4.3.6 根據該計劃所得的退休金須課稅，但亦有例外，如發放予傷殘人士的退休金。

退休金額的調整

4.3.7 原則上，無須供款公共退休金計劃的退休金額每年會按消費物價指數的變動作出調整。政府近年已將每年退休金調整至通脹率之上，以確保退休金領取人士取得足夠的退休金。

資金來源

4.3.8 在2000年之前，須供款及無須供款的公共退休金計劃的資金由社會保障庫務局管理，以須供款的退休金所得盈餘資助無須供款的退休金。在2000年，政府設立了社會保障儲備基金，為須供款的公共退休金計劃預先積累，令《托萊多協定》所訂的退休制度的財政基礎更穩健。該基金作為投資基金，收取向退休金領取人士發放退休金後的累積供款盈餘用作投資。在設立社會保障儲備基金後，無須供款的公共退休金計劃全由國家預算撥出的政府資金資助。

⁶⁶ 退休金領取人士每年領取退休金14次，包括在每個曆月月底領取一次，以及在6月及11月領取兩次額外退休金。

4.4 須供款的公共退休金計劃

4.4.1 與收入掛鈎的須供款公共退休金計劃是西班牙退休金制度的主要支柱，該計劃按職業類別分為下列計劃：

- (a) "一般社會保障計劃"(General Social Security Scheme)，為私人企業僱員、專業人士、和地方政府及公營機構僱員提供保障。⁶⁷ 就參加的供款人士及退休金領取人士的人數而言，該計劃屬規模最大的計劃；及
- (b) 5個專門社會保障計劃，為自僱人士、農業工人、海員、家庭傭工及煤礦工人提供保障。

受保障人士

4.4.2 須供款的公共退休金計劃為16至65歲的受僱人士及18至65歲的自僱人士提供保障。

領取資格

4.4.3 退休金領取人士若已供款最少15年，而其中最少兩年屬於緊接退休之前的15年期間，可由65歲開始終身領取須供款的退休金。

4.4.4 僱員可選擇延遲至65歲後才退休，藉以領取較高金額的退休金，或在下列情況下申請提早退休：

- (a) 喪失45%至65%工作能力的傷殘人士，或一直從事危險或容易受傷的工作(例如海員及煤礦工人)，可於65歲前退休並領取全額退休金；

⁶⁷ 軍人及受僱於中央政府及司法機構的公務員由各互惠基金提供保障，並不在一般社會保障計劃的涵蓋範圍之內。

- (b) 於1967年1月1日前已向社會保障制度供款，不管是自願退休或非自願離職，均可於年滿60歲時領取退休金，惟金額較低；
- (c) 於1967年1月1日後向社會保障制度供款最少30年，以及非自願離職超過6個月，可於年滿61歲時領取退休金，惟金額較低；
- (d) 在局部退休的安排⁶⁸下，可於年滿61歲至退休年齡(未必是65歲)之間領取部分退休金；
- (e) 在彈性退休安排下，退休金領取人士若繼續兼職工作，可於65歲前領取金額較低的退休金；及
- (f) 在特別退休安排下，行將退休的僱員若有失業人士填補其工作，可於64歲時領取全額退休金。

供款額

4.4.5 僱主及僱員必須向須供款的公共退休金計劃強制供款，供款額介乎政府每年所訂的每月指定上下限。下限為最低工資的一又六分之一倍，上限則大致為最低工資的五倍。⁶⁹ 供款下限視乎職業類別而定，由未滿18歲僱員及非技術工人的最低金額748.2歐元(8,170港元)，至工程師及大學畢業生的最高金額1,045.2歐元(11,414港元)不等。各類職業於2011年的每月供款上限訂為3,230.1歐元(35,273港元)。

⁶⁸ 在此安排下，僱主會與有關的退休金領取人士簽訂兼職僱傭合約，然後另覓人選填補該退休金領取人士原先的全職職位。此安排可達致兩個目的，即既可讓僱員逐步開展退休生活，亦可讓求職者提早投身就業市場。

⁶⁹ 最低工資每年由政府釐定，年滿18歲僱員現時的最低月薪為641.4歐元(7,004港元)。不過，各類職業的最低工資通常透過集體勞工協議商定。

4.4.6 供款率視乎參加計劃各有不同，例如，一般社會保障計劃的供款率為僱員月薪的28.3%，其中23.6%由僱主支付，其餘4.7%由僱員承擔。⁷⁰ 此外，若僱員已供款最少35年，並在65歲後繼續工作，僱主及僱員均無須供款。

4.4.7 自僱人士須承擔全部供款，供款率介乎26.5%至29.8%之間。他們可選擇供款金額，金額由每月最低850.2歐元(9,284港元)至最高3,230.1歐元(35,273港元)之間。

退休金額

4.4.8 根據須供款的公共退休金計劃所得的退休金額，按供款年期並參考入息釐定，再視乎是否提早或延遲退休作進一步調整。退休金額基於3段合資格時段計算。僱員供款滿15年，即合資格每月支取退休金，金額相等於在緊接退休年齡之前180個月月薪平均數的金額50%。供款年期在16至25年之間的僱員，其供款年期每多一年，其每月退休金額便增加3%，而供款超過25年，每多一年，每月退休金額便再增加2%。供款35年後，最高的累算金額可達100%。

4.4.9 若退休金領取人士已供款至少15年，經計算後，若其退休金額較政府所訂的最低退休金額為低，他可申領退休金補助津貼，以達到最低退休金水平。通過下列經濟審查便符合資格領取退休金補助津貼：單身退休金領取人士的年薪(不包括須供款的退休金)必須低於6,923.9歐元(75,609港元)，即相等於每月6,301港元。退休金領取人士如有受供養的配偶⁷¹，其年薪不得超過8,076.8歐元(88,199港元)，或每月7,350港元。故此，與無須供款公共退休金相比，退休金補助津貼的入息審查準則較為寬鬆。

⁷⁰ 僱主及僱員亦須為其他項目作出供款，例如失業福利、僱員培訓課程，以及保證僱員在企業倒閉時獲發放薪金。

⁷¹ 受供養的配偶，指與退休金領取人士同住，而本身沒有領取任何退休福利的配偶。

4.4.10 僱員提早或延遲退休，所得的須供款退休金額會有分別。例如，僱員若已供款30年以上而在60歲或61歲時非自願離職，其退休金額會根據供款年期並按與65歲相差的年數調低。⁷²

4.4.11 另外，若退休金領取人士決定在65歲後才領取退休金，而供款期不足40年，則其每工作多一年，退休金額會增加2%。退休金領取人士若已供款最少40年，有關的增幅會高達3%。退休金最遲可於70歲才領取，而每月的延付退休金額上限訂為每年34,970.7 歐元(381,880港元)，或每月31,823港元。

須供款的公共退休金計劃的徵稅事宜

4.4.12 僱主及僱員對須供款的公共退休金計劃所作供款可扣稅，而根據該計劃取得的退休金則屬應課稅收入，但亦有例外，例如傷殘人士所得的每月退休金。

退休金額的調整

4.4.13 須供款的公共退休金計劃的退休金額每年會按消費物價指數的變動調整，同時亦設有最低及最高退休金額。儘管如此，政府已將最低退休金額的調整率調至通脹率之上，以確保退休金能應付退休後的生活。

資金來源

4.4.14 須供款的公共退休金計劃按隨付隨收的原則運作，由僱主及僱員共同供款。至於退休金補助津貼，起初是由供款支付，但現時愈來愈依賴來自政府收入的撥款，而預期到2013年，退休金補助津貼將會悉數由政府承擔。

⁷² 若供款期為30至34年，退休金額按年減少7.5%；供款期為35至37年，金額按年減少7%；供款期為38至39年，金額按年減少6.5%；或供款期為40年或以上，則金額按年減少6%。

4.4.15 一如第4.3.8段所述，政府設立了社會保障儲備基金，作為一項預防措施，為日後政府的部分退休金支出作預先積累。該基金所採取的投資政策，以安全、盈利能力及風險分散為基礎，主要投資於境內及海外債券。截至2010年12月，該基金的資產值為640億歐元(6,624億港元)，佔國內生產總值的6.1%。

4.5 退休金的足夠性及退休制度的持續性

4.5.1 鑑於平均預期壽命日漸延長、出生率持續下降及歐洲聯盟(下稱"歐盟")成員國經濟環境不斷轉變等普遍趨勢，歐洲理事會⁷³在2001年12月舉行的拉肯高峰會(Laeken Summit)上商定了11項目標，訂定歐盟在退休金的共同政策。該11項共同目標集中於3個主要範疇：退休金是否足夠、退休制度在財政上可否長久維持，以及因應不斷轉變的經濟、社會及個人需要而將退休制度現代化。各成員國須向歐洲委員會的社會保障委員會(Social Protection Committee)⁷⁴匯報其退休制度的現況及迄至2050年的展望，以達致歐盟的共同目標。在最新的2008年報告⁷⁵中，西班牙政府特別指出近期所作的措施：

- (a) 調高無須供款的退休金及退休金補助津貼金額至通脹率之上，藉此確保退休金足以應付退休後的生活，以及向弱勢社群(如婦女及傷殘人士等)提供進一步的保障；及
- (b) 實施新法例以收緊公共退休金計劃的領取資格，令退休制度在財政上可更長久維持，以及採取措施鼓勵就業及促進經濟發展。

⁷³ 歐洲理事會負責訂定歐盟的一般政治方針及須優先考慮的事項。

⁷⁴ 社會保障委員會是歐盟的諮詢組織，負責加強其成員國與歐洲委員會(歐盟的執行機關)之間在社會保障政策方面的合作。

⁷⁵ 請參閱 Government of Spain (2008)。

4.5.2 儘管推行了上述措施，西班牙退休制度仍然以公共退休金計劃福利豐厚，退休人士的收入替代率偏高見稱。例如，退休前賺取平均收入或平均收入一半的公共退休金領取人士，其於2010年的收入替代率高達81.2%。雖然須供款的公共退休金計劃仍有盈餘，但此退休制度在財政上能否長久維持穩健令人關注，尤其是公共退休金支出預期會由2010年佔國內生產總值的8.9%上升至2050年的15.5%。⁷⁶ 事實上，歐洲委員會曾於2010年發表報告，質疑西班牙退休制度在未來50年是否足夠及可否持續運作。⁷⁷ 部分學術研究亦指出，西班牙退休金制度在財政上能否長期保持穩健存在風險。

收入貧窮率

4.5.3 西班牙年滿65歲人士的收入貧窮率在2000年代中期為22.8%，高於經合組織成員國13.5%的平均率。經合組織表示，西班牙貧窮率高企，是由於為數不少的退休金領取人士供款時間很短，只能領取最低福利。⁷⁸

4.6 退休保障制度的檢討

4.6.1 在西班牙，各界一直要求政府採取措施改革公共退休金計劃，加強供款與退休金之間的聯繫、提升勞動力參與率，並控制退休金支出的增長。近期的經濟衰退，加上歐洲主權債務危機爆發，已促使政府着手推行改革，改善須供款的公共退休金計劃的財政狀況，使計劃能長久維持穩健(關於西班牙當前的經濟狀況，請參閱**附錄I**)。

⁷⁶ 請參閱Organization for Economic Co-operation and Development (2011b)。

⁷⁷ 根據European Commission (2010)第51頁所述，"雖然迄今為止，西班牙在退休制度是否足夠的指標下表現良好，制度亦可持續運作，但鑑於人口老化問題嚴重，加上[金融]危機的壓力增加，就現時的走勢來說，此情況將於未來50年受到挑戰"。

⁷⁸ 請參閱 Organization for Economic Co-operation and Development (2011a)。

4.6.2 1995年的《托萊多協定》建議西班牙國會應每5年設立一個委員會，研究當前的退休制度及評估其未來狀況。因應該項建議，國會於2001年設立研究《托萊多協定》的委員會，對退休金支出進行研究。鑑於2000年代後期經濟情況日趨惡化，研究《托萊多協定》的委員會於2008年再次成立，以討論政府提交的一套公共退休計劃改革措施。

4.6.3 有關的改革建議提出以下主要改動：

- (a) 在2013年至2027年間將退休年齡由65歲提高至67歲。不過，供款達38.5年的僱員可於65歲時退休，而不會被扣減退休金；
- (b) 將評定須供款退休金金額的參考期由15年延長至25年，但合資格領取須供款退休金的最低供款期仍維持在15年；
- (c) 將領取全額退休金所需的供款期由35年延長至37年，同時將供款期由按年計算改為按月計算；
- (d) 將提早退休年齡由61歲延遲至63歲，並收緊提早退休的領取資格，例如把供款期由30年延長至33年；
- (e) 調低提早退休的退休金額，由現時每年6%至7.5% (視乎供款期而定) 調整為7.5%的固定減幅；及
- (f) 由2027年起每5年檢討公共退休制度的參數，以反映平均預期壽命的任何變動，確保該制度可在長遠而言繼續維持穩健。

4.6.4 政府估計，上述的擬議改革措施若獲得國會通過，可於2050年將公共退休金支出削減至相等於國內生產總值的3.5%，並把賺取平均收入的退休金領取人士的收入替代率，由現時的81.2%減至目標的73.9%。

第5章 —— 台灣

5.1 歷史發展

5.1.1 台灣於1958年透過制定《勞工保險條例》(*Labor Insurance Act*)，設立須供款的"勞工保險計劃"(*Labor Insurance Scheme*)，首次向工人提供退休福利，目的是改善工人的生活並加強社會保障。當時，該計劃只提供現金及醫療福利。《勞工保險條例》於1979年作出修訂，擴大退休福利的涵蓋範圍，並將勞工保險計劃分為普通保險及職業災害保險，由政府、僱員及僱主三方共同供款。普通保險涵蓋5類福利，包括老年、生育、傷病、殘廢及死亡給付，而職業災害保險則提供4類福利，包括醫療、傷病、殘廢及死亡給付。

5.1.2 由於台灣經濟在1980年代起飛，勞工密集的工業蓬勃發展，政府認為有必要更周全地保障工人的權益，於1984年通過《勞動基準法》(*Labor Standards Act*)，藉此(a)為就業條件訂定若干最低標準，包括基本工資⁷⁹及標準工時；(b)保障工人的權益，例如退休福利；(c)改善勞資關係；及(d)推動社會及經濟發展。

5.1.3 《勞動基準法》亦規定設立另一個勞工退休計劃，即"勞工退休金制度"(*Labor Pension Programme*)，作為對工作人口退休生活的額外保障。在勞工退休金制度下，僱員可獲僱主將相當於他們月薪⁸⁰2%至15%的供款存入一個退休儲蓄戶口。

⁷⁹ 在台灣，政府使用"基本工資"一詞，而不是"最低工資"。

⁸⁰ 事實上，僱主通常會按2%的下限供款，以達到基本要求。

5.1.4 根據勞工退休金制度，僱員可於退休時一筆過領取退休金。退休金的最高金額相等於僱員退休前6個月平均工資的45倍。僱員在受僱於某公司滿25年後便可申請退休。另外，僱員只要在同一公司工作滿15年，也可於55歲時退休。當時，台灣經濟以中小型企業為主，而該等企業一般不能長期經營。因此，許多工人均無法符合勞工退休金制度的規定領取退休金，因為他們未必能留在同一間公司工作滿15年。

5.1.5 在1990年代後期，政府決定改革勞工退休金制度，藉以保障退休人士的生活水平、消除退休制度的不足之處，以及避免僱員因轉工而影響其享有退休金的權利。經過數年的討論才敲定退休金制度的細節，當局其後於2004年6月制定《勞工退休金法》(*Labor Pension Act*)，並於2005年7月開始實施。該法例為當時退休制度的重要基礎，規定設立新的勞工退休金制度，以補足勞工保險計劃。⁸¹ 新設的勞工退休金制度，其特色是強制僱主供款，以及僱員各有獨立的退休金戶口，可於轉工時自由轉移。

5.1.6 政府容許已參加根據《勞動基準法》所訂的舊有退休金計劃的人士，轉至新設的勞工退休金制度。不過，這並非硬性規定，因為政府承諾繼續營運舊有的退休金制度。然而，由於新設的勞工退休金制度對申領退休福利的資格規定較為寬鬆，有90%以上參與舊有退休金制度的工人選擇加入新制度。至於新的退休金領取人士，他們只准參與新設的勞工退休金制度。

⁸¹ 換言之，台灣的僱員可同時參與勞工退休金制度及勞工保險計劃。

5.1.7 2007年6月，政府通過了另一條重要法例，即《國民年金法》(National Pension Act)，為有經濟需要長者及非在職人士(例如家庭主婦及失業人士)，在年老及／或身體或精神欠佳，而未能充分獲得社會保險照顧時，提供公共退休金。"國民年金制度"(National Pension Programme)於2008年10月實施。

5.1.8 基於上述發展，台灣⁸²現行退休保障制度的特點，是屬於多支柱式安排，由下列各部分組成：

- (a) 公共退休計劃 —— 其特點是以國民年金制度作為零支柱兼第一支柱，而須由政府、僱員及僱主三方共同供款的勞工保險計劃則屬第一支柱；
- (b) 職業退休計劃 —— 以強制僱主供款的勞工退休金制度作為第二支柱；及
- (c) 向勞工退休金制度及私人退休計劃作出的自願供款，成為第三支柱。

5.2 規管法例及負責機關

規管法例

5.2.1 台灣《憲法》第153條規定，政府有責任改善及保護勞工的生活。此條文成為制定下列3項重要退休保障法例的憲制基礎：

- (a) 《國民年金法》規管國民年金制度；

⁸² 資料研究部察悉台灣另設有農民保險制度。鑑於香港務農人口不多，本研究報告並沒有涵蓋此制度。

- (b) 《勞工保險法》規管須供款的勞工保險計劃；及
- (c) 《勞工退休金法》設立強制僱主供款的勞工退休金制度。

5.2.2 《國民年金法》旨在為台灣所有成年人口，提供社會安全網，指定把所有年齡介乎25至65歲之間，而不受現時適用於私營機構僱員、公務員及教師的社會保險制度保障的人士，納入國民年金制度內。合資格的領取人士可終身定期領取退休福利。

5.2.3 《勞工保險法》規定設立勞工保險計劃，發放兩大類別的勞工保險福利：普通保險及職業災害保險。有關《勞工保險法》的修訂於2008年7月獲得通過，並於2009年1月實施，將老年年金給付納入該計劃內。

5.2.4 《勞工退休金法》為規管勞工退休金制度的主要法例。該制度的特點是讓參與人士，各有可自由轉移的勞工退休金戶口，藉以加強工作人口的退休保障、鞏固勞資關係，以及推動社會及經濟發展。該法令特別強制規定僱主須向在該制度下設立的"勞工退休基金"(Labor Pension Fund)供款。

負責機關

5.2.5 作為內閣級的機關，行政院轄下的勞工委員會負責推行政府的勞工政策。該委員會由一名主任委員、兩名副主委及一名主任秘書領導，其下設有勞工退休金、勞工保險、勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工安全衛生、勞工檢查和勞工規劃及統計8個部門。

5.2.6 勞工委員會設有一個附屬機關，即勞工保險局(Bureau of Labor Insurance)，負責管理國民年金制度、勞工保險計劃及勞工退休金制度的日常運作。至於勞工委員會轄下的勞工退休基金監理會(Labor Pension Fund Supervisory Committee)，則負責"國民年金基金"(National Pension Fund)及勞工退休基金⁸³的投資事宜。監事會共有21名委員，包括專任主任委員及專任副主任委員各一名、6名全國性勞工團體代表、一名全國性僱主團體代表、10名學術界及商界代表、行政院證券期貨局及財政部的代表各一名。

5.2.7 根據《勞工保險法》第5條設立的勞工保險監理委員會(Labor Insurance Supervisory Commission)，負責監督勞工保險的營運，並調解保險爭議。委員會現時由一名專任主任委員領導，由16名監管委員提供協助，該16人包括勞方代表6人、資方代表4人、4名專家及兩名政府官員。

5.3 國民年金制度

受保障人士

5.3.1 國民年金制度包含以下兩部分：(a) 無須供款的計劃，為年滿65歲的貧困長者，提供基本退休金；及(b) 須供款的計劃，為年齡25歲以上至65歲以下、不合資格參加須供款的勞工保險計劃及強制性勞工退休金制度的人士提供保障。在2010年年底，約有410萬人參加國民年金制度下的須供款計劃。2011年底，大約378萬人已參加國民年金制度下的須供款計劃。⁸⁴

⁸³ 國民年金基金是台灣政府於2008年撥出，以啟動國民年金制度的種子基金。勞工退休基金則負責收取僱主及僱員對該退休金供款，作投資之用。

⁸⁴ 請參閱內政部社會司(2012)。

資金來源

5.3.2 當國民年金制度在2008年10月推行時，內政部曾撥款370億元新台幣(98億港元)⁸⁵作為設立國民年金基金的種子基金，以啟動根據該制度所設須供款的退休計劃。自此，該制度的資金來自保費收入、政府資助及國民年金基金的投資回報。

5.3.3 國民年金制度的保費率定為某特定工資水平的7%，其後每兩年調高0.5%，直至達到12%的上限為止。每月保費現時訂為1,251.6元新台幣(332港元)，這是以國民最低月薪的7%為基準。台灣政府表示，採納逐步提高供款率的調整機制，是要確保該制度可長久維持財政穩健。

5.3.4 供款額由受保人及政府分擔，受保人支付保費的60%，政府則支付其餘的40%。在國民年金制度實施時年屆65歲的長者，可獲豁免支付保費。低收入及嚴重殘障的受保人亦無須支付保費，而弱勢社群可獲政府發放的不同程度保費津貼，津貼比例由55%至70%不等。2011年，低收入及殘障受保人共約有487 000人，佔國民年金制度全部受保人的12.9%。⁸⁶

退休金額

5.3.5 國民年金制度提供多類福利，包括老年年金給付、身心障礙年金給付、遺屬年金給付及喪葬給付。此外，"敬老津貼"(Old-age Citizens' Welfare Allowance)亦已納入該制度內。

⁸⁵ 根據2011年1新台幣兌0.265港元的平均兌換率計算。

⁸⁶ 請參閱內政部社會司(2012)。

5.3.6 在國民年金制度實施之前，年滿65歲的人士，若符合入息審查及居住年期的規定，可領取每月3,000元新台幣(795港元)的敬老津貼。現時根據國民年金制度下無須供款的計劃，他們若於領取基本退休金前3年，每年在台灣居住超過183天，而又通過經濟審查，即可獲發每月3,000元新台幣(795港元)的基本退休金。基本退休金的資金來自政府收入。

老年年金給付

5.3.7 根據國民年金制度下須供款的計劃，年滿65歲的受保人有權領取老年年金給付。老年年金給付按下列公式計算：

(a) 平均月薪 × 保險年資 × 0.65% + 3,000元新台幣(795港元)；及

(b) 平均月薪 × 保險年資 × 1.3%。

5.3.8 勞工保險局會採用對受保人較有利的公式，來計算其給付額。受保人若向國民年金制度供款不足10年，將一筆過獲發退休金。受保人如向該制度供款10年或以上，則可按月領取退休金。

國民年金制度的徵稅事宜

5.3.9 受保人向國民年金制度繳付的保費均可扣稅，但退休金則須課稅。

國民年金制度的管理

5.3.10 勞工委員會負責監督勞工保險局所推行的國民年金制度的日常運作，而勞工退休基金監理會則負責國民年金基金的投資。截至2011年11月底，國民年金基金的資產總值為1,009億元新台幣(267億港元)，當中有77%為境內資產投資(如定期存款及股票等)，其餘的23%為海外投資(以債券為主)。

5.4 三方供款的勞工保險計劃

受保障人士

5.4.1 須供款的勞工保險計劃規定，若任何公司聘用5名或以上，年齡在15歲以上及60歲以下的僱員，必須參加該計劃；若公司聘用上述年齡組別的僱員不足5名，則可自願參加該計劃。

5.4.2 勞工保險計劃提供普通保險及職業災害保險。普通保險涵蓋5類福利，包括老年、生育、傷病、殘廢及死亡給付。職業災害保險提供4類福利，包括醫療、傷病、殘廢及死亡給付。參加的僱員及僱主均須繳付普通保險及職業災害保險的保費。

5.4.3 2010年，參加勞工保險計劃的僱員有940萬，他們來自約49萬間公司，已收保費總額為2,072億元新台幣(549億港元)。

領取資格

5.4.4 勞工保險計劃為不同類型的受保人提供3類退休金，即老年年金給付、一次性老年福利及單一次老年福利給付。

老年年金給付

5.4.5 若受保人符合下列兩項條件之一，即可申領老年年金給付：

- (a) 年滿60歲，繳付保費15年以上，並已離職及退保；及
- (b) 從事危險、體力勞動或特殊性質的工作15年以上，並已離職及退保。⁸⁷

5.4.6 老年年金給付按下列其中一項公式計算：

- (a) 平均投保月薪 × 保險年資 × 0.775% + 3,000元新台幣 (795 港元)；或
- (b) 平均投保月薪 × 保險年資 × 1.55%。

5.4.7 勞工保險局會採用對受保人較有利的公式，來計算給付金額，退休金給付按月發放。該局表示，此付款安排的好處是，減輕須供款的勞工保險計劃短期的財政壓力。

一次性老年福利

5.4.8 受保人年滿60歲，保險年資未滿15年，可按保險年資，每年獲發放相等於其一個月平均投保月薪的款項。一次性老年福利的保險年資以65歲為限。

⁸⁷ 危險、體力勞動或特殊性質的工作性質由政府界定，包括處理及製造阿摩尼亞及滅草劑的工人、在含有已汽化該等化學品的地方工作的工人，以及從事的工作令關節經常及長期受壓的工人。

單一次老年福利給付

5.4.9 在《勞工保險法》於2008年7月修訂之前，已加入勞工保險計劃的僱員，不合資格領取上述兩類退休福利，但可在符合下列其中一項規定後，在退休時領取單一次老年福利給付：⁸⁸

- (a) 年滿55歲(男性)或60歲(女性)，保險年資最少1年；
- (b) 年滿55歲，保險年資15年以上；
- (c) 任何年齡，在同一間公司任職25年以上；
- (d) 年滿50歲，保險年資25年以上；及
- (e) 年滿55歲，從事經政府核證的危險、體力勞動或特殊性質的工作5年以上。

5.4.10 至於退休金額，按保險年資每滿一年，獲發放相等於一個月平均投保月薪計算。若保險年資合計超過15年，其超逾15年的部分，每滿一年，可獲發放相等於兩個月平均投保月薪的金額，以45個月為限。60歲後的保險年資，最多只能按5年計算。

⁸⁸ 請參閱 Bureau of Labor Insurance (2009)。

資金來源

5.4.11 普通保險及職業災害保險的保費率，按不同基準釐定。普通風險的保費率現時訂為受保人月薪的8.5%，其後按年遞增0.5%至10%，隨後則每兩年增加0.5%至13%為止。⁸⁹ 政府採用逐步提高供款率的調整機制，以確保該計劃可持久運作。職業災害保險按職業類別釐定保費率。

5.4.12 普通保險的保費由僱主、僱員及政府共同支付。若受保人有固定僱主，僱主須支付普通風險保費的70%，受保人支付20%，而政府則支付10%。職業災害保險的保費全部由僱主承擔。

5.4.13 受保人若沒有固定僱主，或屬自僱人士並隸屬於工會，須支付普通風險及職業災害保險保費的60%，政府支付其餘的40%。

勞工保險計劃的徵稅事宜

5.4.14 由僱主、僱員及僱員以外的受保人，支付的勞工保險制度保費可獲扣稅。不過，老年年金給付(包括退休福利)則須課稅。

勞工保險計劃的管理

5.4.15 勞工保險局負責處理勞工保險計劃的日常運作，勞工保險監理委員會則負責監督勞工保險局的表現，以及解決與該計劃有關的爭議。

⁸⁹ 該保費率包括生育、殘廢及死亡給付。

5.4.16 勞工保險計劃所得保費的投資，有部分外判予外間的資產管理公司。勞工保險局及資產管理公司須遵守有關投資額度的限制。例如，可投資於海外市場的資產上限為35%，而投資在任何單一的境內股票或境內基金的資產，不得超逾5%。

5.5 強制僱主供款的勞工退休金制度

受保障人士

5.5.1 根據《勞工退休金法》第7條，大部分僱員⁹⁰(包括兼職工人、臨時工人及半工讀學生)均受強制僱主供款的勞工退休金制度所保障。在2010年年底，勞工退休金制度的參與人數達520萬人，他們來自合共418 300個業務單位。

資金來源

5.5.2 在勞工退休金制度下，僱主須向僱員於勞工退休金基金下設立的個人退休金戶口供款，供款額最低為1,500元新台幣(398港元)，最高為150,000元新台幣(39,750港元)。⁹¹僱主的供款不得少於其僱員月薪的6%。僱員可選擇在強制僱主供款之上再供款，作為儲蓄之用，供款額最高為其月薪的6%。

⁹⁰ 公務員／受薪的公營機構僱員及私立學校的教職員有本身的退休計劃。

⁹¹ 請參閱楊靜利、黃于珊(2009)。

退休金額

5.5.3 根據勞工退休金制度，退休金給付金額是按每月供款及供款的年數釐定。供款年數決定僱員可於退休時一筆過領取退休金，抑或終身按月領取退休金。年滿60歲的僱員，若獲僱主向其個人退休金戶口，支付保費的工作期間不足15年，應一筆過提取退休金。可領取的退休金額，包括僱員個人退休金戶口的本金及累算收益。

5.5.4 僱員若已工作15年或以上，而期間獲僱主向其個人退休金戶口支付保費，在他們年滿60歲時，即使他們繼續工作，亦可按月領取退休金。每月所得的金額視乎僱員退休金戶口內的供款及累算收益而定，並會按平均預期壽命、退休年齡及其他因素作出調整。

保證回報率

5.5.5 勞工退休金制度訂明最低的保證回報率。根據《勞工退休金法》第23條，僱員退休金戶口存款的累算回報率，不得低於銀行兩年定期存款的利率。若有不足，由政府補貼。該保證回報有助減低退休金領取人士，因環球金融市場表現波動，而招致的損失。為供讀者參考，2011年的保證回報率為1.31%。

年金保險

5.5.6 《勞工退休金法》規定，聘用超過200名僱員的僱主可向台灣的註冊保險公司投購年金保險，以代替向勞工退休基金供款。然而，此項安排必須經有關工會批准，如沒有工會，則須經一半以上僱員同意。

5.5.7 與勞工退休金制度的資助安排相若，僱員須向所投購的年金保險作出強制供款，供款額不得少於僱員月薪的6%。僱員亦可選擇在僱主供款之上作自願供款，供款額最多為其月薪的6%。若僱主未能向年金保險計劃作出規定金額的供款，勞工保險局有權施加制裁及／或罰則。

勞工退休金制度的徵稅事宜

5.5.8 僱員及僱主向勞工退休金制度作出的供款，全部均可扣稅，但退休金則須課稅。

勞工退休金制度的管理

5.5.9 勞工保險局負責管理勞工退休基金的收取、發放及託管工作，而勞工退休基金監理會則負責基金的投資。實際上，監理會已把部分基金投資工作，外判予私人資產管理公司。

5.5.10 2011年，受到經濟不穩及金融市場波動影響，勞工退休基金的回報較上年下跌3.8%至13,049億元新台幣(3,458億港元)。2011年，自行管理及由外間管理的投資分別佔勞工退休金基金總額的61%及39%。自行管理的投資主要為銀行存款及境內證券化債券，而由外間管理的投資主要為境內及海外證券和海外證券化債券。

5.6 退休保障制度的檢討

退休金的足夠性

5.6.1 政府表示，台灣正面對人口老化及出生率下降問題。因此，增加工作人口年老時的經濟保障，已成為重要的政策課題。

5.6.2 據台灣政府所述⁹²，現行的退休福利制度為長者提供四根支柱的保障。在國民年金制度下發放的無須供款基本退休金，可為長者提供最低程度的保障，屬於零支柱。第一支柱包括在國民年金制度下須供款的退休金，以及須供款的勞工保險計劃。第二支柱是強制性的勞工退休金制度，屬於為工作人口提供保障的職業退休計劃。第三支柱是職業退休計劃及私人退休計劃中的自願供款的部分，讓個人可為退休生活作更多儲蓄。

5.6.3 政府曾舉例子，說明工人在退休後如何得到基本經濟保障。有30年保險年資的受保人，可於退休時藉零支柱及第一支柱取得46.5%的收入替代率，並通過第二支柱增加額外的21.6%。換句話說，受保人最終取得的總收入替代率為68.1%⁹³，高於國際勞工組織所建議55%的最低標準。

收入貧窮率

5.6.4 資料研究部未能取得政府公布的收入貧窮率。⁹⁴

⁹² 請參閱 Bureau of Labor Insurance (2008)。

⁹³ 台灣政府並無就收入替代率的計算方法作詳細說明。

⁹⁴ 爭取全民退休保障聯席引用 Young Jun Choi and Jin Wook Kim 2010 年的研究《Contrasting approaches to old-age income protection in Korea and Taiwan》內的數據，有關比率為48%。

退休制度的持續性

5.6.5 據國立台灣大學的一位學者⁹⁵所述，他並不察悉有任何關於台灣公共退休金及社會保險制度的檢討，可供公眾參閱。至於台灣公共退休制度可否持久運作，他表示，在全球金融市場波動不定的情況下，很難斷定有關的退休制度可否持久運作。⁹⁶

5.6.6 無論如何，該學者相信，下列政府措施應有助台灣的公共退休制度的財政長遠而言更為穩健：

- (a) 將老年年金給付，每月以退休金形式發放，以減輕須供款的勞工保險計劃的短期財政壓力。以往退休人士是在退休時一筆過支取老年年金給付；及
- (b) 逐步提高國民年金制度和勞工保險計劃的供款率。

⁹⁵ 該位學者是國立台灣大學社會工作學系的傅從喜教授。

⁹⁶ 資料研究部曾致函勞工委員會，要求提供關於退休保障制度持續性的資料。然而，勞工委員會在本研究報告發表時仍未作出回覆。

第6章 —— 香港

6.1 歷史發展

6.1.1 在香港，有關設立一個退休保障制度，為退休人士提供足夠經濟保障的議題，已廣泛討論了數十年。其間，當局最先提出的是中央公積金計劃，其後是退休保障制度、老年退休金計劃及強制性公積金(下稱"強積金")制度。

6.1.2 早於1966年，有關方面已提出討論香港成立中央公積金是否可行的問題，但政府於1966年及1975年為研究設立退休計劃是否可行而成立的兩個工作小組否決了有關建議。立法局其後於1987年5月13日的會議上詳細商討此課題，但議員對是否設立一個類似新加坡的中央公積金制度意見分歧。

6.1.3 政府於1991年11月成立跨部門的"退休保障工作小組"，負責檢討除中央公積金以外，其他可為工人取得較佳退休保障的方案。工作小組於1992年10月發表一份題為"全港推行的退休保障制度"的諮詢文件，載述政府提出為所有65歲以下的全職僱員推行一項名為"退休保障制度"的強制性供款、私人管理退休計劃的建議。然而，由於缺乏社會人士支持，政府在公眾諮詢後決定放棄該項建議。此外，政府認為該退休保障制度無法協助非在職人士，私人管理退休計劃亦普遍存在較高風險。⁹⁷

⁹⁷ 該等風險包括在擬議的退休保障制度下並沒有任何機制處理因欺詐、盜竊或投資管理不善而出現的虧損。請參閱Official Records of Proceedings of the Legislative Council (1995)。

6.1.4 政府於1993年12月15日的立法局會議上提議採用強制性供款的老年退休金計劃，向所有合資格的長者每月發放劃一金額的退休金，但於1995年1月基於公眾意見過於分歧而放棄此建議。

6.1.5 政府其後於1995年6月向立法局提交有關在香港設立強積金制度的法案。強積金計劃是一個強制執行的私人管理職業退休保障計劃，涵蓋範圍遍及全港的工作人口。經社會及立法局廣泛討論後，強積金制度於2000年12月1日起實施。

6.1.6 政府表示，無須供款的社會保障制度、強積金制度及自願私人儲蓄，構成了世界銀行於1994年倡議的三根支柱模式退休保障制度；社會保障制度包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")、高齡津貼及傷殘津貼，為合資格受助人提供福利。⁹⁸

6.2 規管法例及負責機關

規管法例

6.2.1 於2000年12月1日起實施的《強制性公積金計劃條例》(第485章)(*Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance (Cap. 485)*)，是規管強積金制度的主體法例。條例訂明該強制執行、與就業有關的退休保障計劃在運作及安排方面的架構，並就其保障範圍、供款額及提取累算權益等事宜，以及其規管機構的組織架構作出規定。

⁹⁸ 公共援助計劃於1971年推行，旨在向有需要的人士提供現金津貼。該計劃於1993年被綜援計劃取代。政府於1973年引入老弱津貼(其後改稱高齡津貼)及為嚴重殘疾人士而設的傷殘津貼。高齡津貼及傷殘津貼(統稱特別需要津貼)於1993年改稱公共福利金。

6.2.2 在強積金制度實施前，部分僱主為其僱員提供自願性質的退休保障計劃。該自願計劃稱為職業退休註冊計劃，由1993年10月起一直受《職業退休計劃條例》(第426章)(*Occupational Retirement Schemes Ordinance (Cap. 426)*)規管。為配合強積金制度的實施，在實施該制度前，符合一定條件的職業退休註冊計劃可申請豁免強積金規定。⁹⁹ 該等計劃的成員可選擇留在現有計劃或參加強積金計劃。

負責機關

6.2.3 社會福利署是勞工及福利局的執行機構，負責執行社會保障制度，例如處理社會福利申請、核實申請人的資料及發放各項福利。社會保障上訴委員會屬獨立機構，由香港特別行政區行政長官委任的非官方人員組成，負責處理有關社會福利署就社會福利申請所作的決定而提出的上訴。

6.2.4 另外，根據《強制性公積金計劃條例》設立的法定機構——強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")負責監察強積金計劃及獲強積金豁免的職業退休註冊計劃的運作。私人管理的強積金計劃由積金局核准的受託人營運，而強積金計劃的資產則由在證券及期貨事務監察委員會註冊的投資經理負責投資。此外，財經事務及庫務局負責制定強積金制度的政策及立法建議，並監察積金局的運作。

⁹⁹ 獲強積金豁免的職業退休註冊計劃必須符合《強制性公積金計劃(豁免)規例》(*Mandatory Provident Fund Schemes (Exemption) Regulation*)所訂有關受託人資格及投資規定的最低標準。

6.3 無須供款的社會保障制度

6.3.1 香港社會保障制度的其中一個目標，是為貧困長者提供各種經濟援助，而綜援更成為在經濟上無法自給自足的長者的最後安全網，為他們提供基本生活所需；而高齡津貼則為合資格的長者提供每月現金津貼，以應付年老引致的特別需要。年齡介乎65至69歲之間的長者有資格領取普通高齡津貼，而年滿70歲的長者可申請高齡高齡津貼。

受保障人士

6.3.2 政府的資料顯示，在2010年，約有80%年滿65歲的人士領取綜援、高齡津貼或傷殘津貼等福利。¹⁰⁰ 按津貼類別分析，截至2011年9月，有153 978宗高齡綜援個案¹⁰¹、513 483宗高齡津貼個案及138 150宗傷殘津貼個案。

領取資格

6.3.3 申請人如已成為香港居民最少7年，並通過資產及入息審查，即合資格領取綜援。如申請人與家人同住，便須以家庭為單位申領綜援。換言之，在決定申請人的資格時，申請人所有家人的每月收入及資產將一併計算。

6.3.4 高齡津貼的申請人必須符合若干居港規定，即：

- (a) 已成為香港居民最少7年；
- (b) 緊接申請前連續在港居住至少1年；及

¹⁰⁰ 請參閱Labour and Welfare Bureau and Financial Services and the Treasury Bureau (2010)。

¹⁰¹ 高齡綜援個案指年滿60歲正接受綜援的長者個案。

(c) 在領取津貼的付款年度，須在港居住至少60天。

6.3.5 高額高齡津貼受助人無須接受資產及入息審查，但普通高齡津貼申請人的資產及每月入息不超逾指定限額，才合資格領取。單身人士每月入息及資產的上限分別為6,660港元及186,000港元，而已婚夫婦的相應入息及資產限額為10,520港元及281,000港元。

福利金額

6.3.6 普通高齡津貼及高額高齡津貼的金額，由2012年2月1日起均為每月1,090港元。綜援金分3類，即標準金額、補助金及特別津貼，以照顧長者的基本生活及特別需要。由2012年2月1日起，年滿60歲的綜援受助人，每月所得的標準金額介乎2,660至4,810港元之間，金額多寡視乎多項因素，例如受助人是身體健全還是傷殘、獨居還是與家人同住，以及是否需要他人照顧日常起居。長者亦可申請長期個案補助金¹⁰²及社區生活補助金。¹⁰³另外亦設有特別津貼，以月付或一筆過的形式發放給受助人(包括長者)應付其特定需要，包括租金、醫生建議膳食，以及醫療及復康儀器方面的費用。

福利金的徵稅事宜

6.3.7 受助人無須就其領取的綜援及高齡津貼福利課稅。

¹⁰² 有高齡、傷殘或經醫生證明為健康欠佳成員的家庭，如連續領取援助金達12個月或以上，可獲發長期個案補助金，作為更換家居用品和耐用品之用。

¹⁰³ 非居於安老院舍而年老、殘疾或經醫生證明為健康欠佳的綜援受助人，每月可獲發社區生活補助金，為受助人留在社區生活提供更有利的條件。

福利金額的調整

6.3.8 綜援及高齡津貼的金額每年根據社會保障援助物價指數調整，該指數由政府統計處編製，以反映物價變動對福利受助人的影響。

資金來源

6.3.9 綜援及高齡津貼的經費全由政府收入支付。

6.4 強制性公積金制度

6.4.1 強積金制度是一個由私人管理、與就業有關及須供款的強制性計劃，其權益不會再分配。強積金制度連同職業退休註冊計劃及公務員與教師的法定退休金／公積金計劃，幫助工作人口取代部分退休前收入。

受保障人士

6.4.2 一般／臨時僱員¹⁰⁴及自僱人士，只要年齡介乎18至65歲之間，除非獲得豁免，否則均須參加強積金計劃。獲豁免人士包括家庭僱工、自僱小販及已參加海外退休計劃的人士。

¹⁰⁴ 一般僱員指按連續僱傭合約受僱期60天或以上的僱員，而臨時僱員則指在建造業或飲食業工作，按日僱用或受僱期少於60日的僱員。

供款額

6.4.3 僱員及其僱主均須每月向強積金供款，供款額相等於僱員有關入息的5%¹⁰⁵，最高為每月20,000港元。¹⁰⁶ 由2011年11月1日起，每月收入少於最低有關入息水平(即6,500港元)的僱員無須供款，但其僱主仍須作出5%的供款。僱主及僱員可在最高有關入息水平(即每月20,000港元)之上作自願性質的額外供款。¹⁰⁷

6.4.4 自僱人士須向強積金計劃作出其入息5%的供款。一般僱員供款的最低及最高有關入息水平亦適用於自僱人士。

強制性公積金計劃的管理

6.4.5 僱主及僱員的供款會存入註冊強積金計劃成員的個人戶口作為累算權益，並由核准受託人管理。僱主有責任安排僱員參加註冊強積金計劃，僱員可從該計劃中挑選任何成分基金以供儲蓄。

6.4.6 可供強積金成員選擇的基金包括貨幣市場基金(回報率與港元儲蓄利率相若)、保證基金(提供保證回報率)、債券基金、股票基金，以及混合資產基金(投資工具包括股票及債券)。

¹⁰⁵ 有關入息包括僱員以金錢形式收到的工資，如薪金、佣金、花紅、約滿酬金及津貼，但不包括長期服務金及遣散費。

¹⁰⁶ 於2011年6月，政府提出《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》(*Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance (Amendment of Schedule 3) Notice 2011*)，建議將每月最高有關入息水平由20,000港元增至25,000港元。該建議於2011年11月23日的會議上獲立法會通過，將於2012年6月1日起實施。

¹⁰⁷ 臨時僱員的強制性供款計算方法與上文所述一般僱員的計法不同。例如，臨時僱員若非每日支薪(例如每週支薪一次或每兩週一次)，僱主及僱員各須按僱員在供款期間有關入息的5%作出供款，供款額以每天最高32.5港元為限。

6.4.7 截至2011年6月，強積金制度共有19個核准受託人、41個註冊強積金計劃及424個成分基金。截至2011年6月底，所有強積金計劃的資產淨值達3,840億港元，即由2000年12月至2011年6月期間，扣除費用後每年的平均回報率有5.1%。¹⁰⁸

提取累算權益

6.4.8 強積金計劃成員於65歲時，可從計劃一筆過提取其累算權益。而在下列情況下，亦可提早提取有關權益：

- (a) 年屆60歲並提早退休；
- (b) 永久離開香港；
- (c) 完全喪失工作能力；
- (d) 死亡¹⁰⁹；或
- (e) 總累算權益不多於5,000港元，而且在過去12個月並無供款，並表明在可見將來不會成為受僱或自僱人士。

強制性公積金制度的收入替代率

6.4.9 據經合組織的資料顯示，香港強積金計劃成員所得的收入替代率偏低。在2009年，退休前賺取平均收入一半的強積金計劃成員，其收入替代率只有35.4%。

¹⁰⁸ 請參閱Mandatory Provident Fund Schemes Authority (2011b)。

¹⁰⁹ 如基於死亡理由而申索累算權益，只有《強制性公積金計劃條例》所指的遺產代理人，才可代表去世的計劃成員申索該成員的累算權益。

強制性公積金權益的徵稅事宜

6.4.10 僱主及僱員的強積金強制性供款部分可享有稅務寬減。僱主供款的稅務寬減額以僱員每年收入的15%為上限。僱員及自僱人士的強制性供款亦可享有稅務寬減，寬減額以每年最高12,000港元為限。

6.4.11 退休時提取的強積金計劃累算權益無須繳稅。然而，在若干情況下提取的權益則須繳稅。例如，如僱員在尚未終止僱傭關係的情況下，選擇永久離開香港並提取其累算權益，屬於僱主的自願供款部分須全額課稅。¹¹⁰

資金來源

6.4.12 強積金制度的經費來自僱主與僱員的供款、累積供款的投資回報及政府非經常的供款。雖然政府並不負責支付強積金制度的經常開支，它可為指定用途注資入該計劃。例如，政府於1999年出資6億港元作為成立強積金制度的種子基金，並於2009年批准一次過撥款90億港元，向收入少於10,000港元的強積金戶口持有人注入6,000港元。

6.5 有關社會保障制度及強制性公積金制度的主要關注事項

6.5.1 近年有議員及民間福利組織關注到貧困長者無法從綜援計劃及強積金制度得到所需的財政支援。其主要關注的範疇撮述於下文各段。

¹¹⁰ 請參閱Inland Revenue Department (2006)。

綜合社會保障援助計劃

6.5.2 政府訂明綜援須以家庭為單位提出申請。雖然長者可藉個人身份申請綜援，但若其家人拒絕作出不供養父母的聲明，或不提供文件證明他們雖與有關長者同住，但其收入不足以支持長者的生活，該等長者便不合資格申請。因此，政府應廢除上述規定，讓長者可藉個人身份申請綜援。

6.5.3 此外，綜援標準金額被認為不足以應付受助人的日常生活開支。因此，政府應檢討現時社會保障援助物價指數所涵蓋的各類商品及服務，並更新綜援住戶用於不可或缺項目方面的開支模式。

強制性公積金制度

6.5.4 強積金制度未能惠及現今較年長的一羣及低收入人士。鑑於強積金制度需時30至40年才發展成熟，現今較年長的一羣未必有時間累積足夠的強積金儲蓄以應付其退休生活；而低收入人士由於在工作期間對強積金計劃的供款不多，亦難以累積足夠儲蓄供其退休之用。高昂的強積金管理費進一步減少他們的強積金儲蓄，以致不足以替代其退休前收入。

6.5.5 再者，強積金制度並未涵蓋非在職人士(例如家庭主婦)，而僱主獲准將其強積金供款，抵銷僱員的長期服務金或遣散費的安排亦有欠理想。

強制性公積金制度的最新發展

6.5.6 鑑於強積金制度的不足，立法會於2011年11月2日的會議上通過一項不擬具立法效力的議案，促請政府就強積金制度進行全面檢討，該議案要求政府的檢討包括以下範疇：

- (a) 容許退休人士在65歲後，分期領取強積金累算權益；
- (b) 進行社會諮詢，以瞭解強積金制度的不足之處及如何有效達致所有長者退休後皆有保障；
- (c) 推動積金局以促進強積金計劃營辦商之間市場競爭的方式，增加僱員的選擇權，例如盡快落實強積金計劃全自由行；
- (d) 容許強積金計劃成員如有一些特殊理由(例如危疾)，可申請暫停供款，或取回部分強積金累算權益，以應付燃眉之急；
- (e) 簡化強積金計劃計劃的管理及行政程序，以及減低強積金計劃的運作成本；及
- (f) 推動勞工顧問委員會¹¹¹ 討論有關容許強積金僱主供款部分與長期服務金及遣散費對沖的機制。

¹¹¹ 勞工顧問委員會是一個非法定組織，就勞工事務向勞工處處長提供意見。該委員會由勞工處處長出任主席，共有12名非官方委員，僱主及僱員代表各佔一半。

6.5.7 事實上，當局近年曾就強積金制度作出若干修訂，重點集中在改善制度的運作和保障計劃的成員的利益。已經通過的《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例》(*Mandatory Provident Schemes (Amendment) Ordinance 2009*)預期於2012年實施，屆時將會賦權僱員於他們現時的受僱期間，可以把權益從一個計劃轉至另一個計劃，從而加強僱員對其強積金強制性供款部分的控制。新措施改善現時的安排，即只有僱員轉職或停止受聘時，其強積金權益才能從一個計劃轉移到另一個計劃。

6.5.8 2011年9月，積金局的董事會原則上同意下列兩項建議，以改善現時強積金權益的提取安排：

- (a) 容許成員在退休時，在提取強積金權益的方式上有較多選擇；及
- (b) 加入"末期疾病"作為提早取回強積金權益的新理據。

6.5.9 有關建議正進行公眾諮詢，諮詢期至2012年3月止。積金局聽取各界意見後，將於2012年第2季修訂建議，並將於2012年第3季向政府提交有關建議。

收入貧窮率

6.5.10 資料研究部未能取得當局公布的收入貧窮率。¹¹²

¹¹² 根據香港社會服務聯會，香港長者的收入貧窮率在2011年為33.4%。

6.6 有關全民退休保障計劃的討論

6.6.1 一如上文所述，社會上一直關注綜援計劃及強積金制度不足以保障低收入人士及非從事經濟活動人口的退休生活。¹¹³ 部分議員、民間組織、智庫及學術界一直促請政府設立全民退休保障計劃，以確保長者獲得基本的經濟保障。就此，他們提議了多個退休保障模式供政府考慮。¹¹⁴

6.6.2 政府並沒有排除設立全民退休保障計劃的可行性，但對該計劃能否持久運作持審慎態度。除此之外，社會上有部分人士憂慮全民退休保障計劃對工作人口所帶來的財政負擔。

擬議的退休保障模式

6.6.3 社會各界建議了多個退休保障模式，供政府推行全民退休保障計劃時考慮。部分模式建議將現時發放給長者的綜援及高齡津貼合併為單一的社會福利計劃。其他的模式則建議設立一個有以下一項或多項特點的新退休保障計劃：

- (a) 由政府、僱主及僱員三方共同供款¹¹⁵；

¹¹³ 例如，前衛生及福利局副局長何永謙曾表示香港的三根支柱退休保障模式，每根支柱均有其不足之處。他曾要求政府為人口老化所帶來的種種問題未雨綢繆，從而確保長者渡過有尊嚴和經濟保障的晚年生活。何永謙現時為香港中文大學香港亞太研究所榮譽研究員。

¹¹⁴ 資料研究部綜合擬議模式的主要特點，以方便議員就香港的退休保障進行討論。

¹¹⁵ 部分工會(例如香港職工會聯盟及香港工會聯合會)均提出相若建議，即設立全民退休保障計劃，由政府、僱主及僱員三方共同供款。

- (b) 由政府一筆過注資200億至500億港元，作為計劃的啟動基金；及
- (c) 採納部分預籌積累式或完全預籌積累式的融資安排，以保證退休保障制度能夠持久運作。¹¹⁶

爭取全民退休保障聯席"全民養老金方案"的建議

6.6.4 爭取全民退休保障聯席(下稱"聯席")一直呼籲當局設立一個全民退休保障計劃，並制定全面保障長者的政策。聯席於2004年創立，是一個由80多個民間福利組織組成的聯盟。聯席於2005年提議設立"全民養老金方案"¹¹⁷，向年滿65歲的人士每月發放無須通過經濟審查的3,000港元退休金。¹¹⁸

6.6.5 聯席於2005年提出的退休保障模式，屬部分預籌積累式的融資安排，由政府、僱主及僱員三方共同供款。政府供款來自高齡綜援及高齡津貼的經常撥款。僱主及僱員的供款來自他們現時強積金供款的一半(即僱員入息的2.5%)，再加上對每年盈利1,000萬港元以上的公司徵收的利得稅率調高1.75個百分點所得的額外稅收。

¹¹⁶ 部分預籌積累式的安排需要政府在退休金的支出仍屬偏低時，設立一個儲備基金，為全民退休保障計劃作預先積累。當人口老化時，便逐步從儲備基金的累積結餘提取款額，以應付不斷上升的退休金支出。至於完全預籌積累式的安排，是累積僱主和僱員的共同供款，並將供款投資在為退休計劃而設的基金上。當計劃成員退休時，他們除可取回多年供款外，還可賺取從退休基金投資回報所得的收益。

¹¹⁷ 請參閱爭取全民退休保障聯席(2005)。

¹¹⁸ 該擬議計劃獲多個民間組織(如香港社會服務聯會)及學者(如香港中文大學社會工作學系黃洪教授)支持。

6.6.6 於2011年11月¹¹⁹，聯席基於對香港人口老化的問題日益嚴重的關注，修訂了其2005年的退休保障模式。經修訂的模式會透過政府、僱主及僱員的共同供款，繼續為所有年滿65歲的人士每月發放3,000港元的退休金。

6.6.7 按照聯席的經修訂模式，政府須從其龐大的財政儲備¹²⁰撥出500億港元，作為該計劃的啟動基金，用以補足政府的供款，而政府的供款則來自政府對(a)高齡綜援及高齡津貼的經常撥款及(b)調高利得稅率1.9個百分點所得的額外稅收(而非原來建議的1.75個百分點)。同時，僱主及僱員仍須將其現時強積金供款的一半撥予經修訂的方案，每月供款入息上限訂為30,000港元。與現時的強積金安排相同，月入少於6,500港元的僱員無須向全民養老金方案供款，但其僱主仍須支付僱主部分的供款。

公共專業聯盟"全民退休金計劃"的建議

6.6.8 公共專業聯盟¹²¹於2010年發表了一份題為"老有所養"的研究報告，建議成立"全民退休金計劃"，以解決社會保障制度及強積金制度的不足之處。¹²²與聯席的建議一樣，該計劃向年滿65歲的人士每月發放無須通過經濟審查的3,000港元退休金，並由政府、僱主及僱員三方共同供款。

¹¹⁹ 請參閱爭取全民退休保障聯席(2011)。

¹²⁰ 截至2011年11月30日，香港的財政儲備有6,170億港元。

¹²¹ 在2007年的香港特別行政區行政長官選舉中，超過100名來自不同專業界別的選舉委員會委員，共同倡議加速香港的民主進程。選舉結束後，很多選舉委員會委員與其他理念相若的專業人士，決定以此為基礎，組成公共專業聯盟。公共專業聯盟是以會員為基礎的非牟利組織，其宗旨是改善政府的管治質素，令市民有權參與制定政策。

¹²² 請參閱Professional Commons (2010)。

6.6.9 根據公共專業聯盟2010年的建議，政府供款來源包括兩方面：政府每5年注資250億港元，以及來自高齡綜援及高齡津貼的經常撥款。僱主及僱員亦須在法定5%的強積金供款外，各向該擬議計劃供款，款額相等於僱員入息的1.9%。

6.6.10 公共專業聯盟於2011年10月修訂其全民退休金計劃的財務安排建議。¹²³ 該計劃繼續透過政府、僱主及僱員三方供款，向所有年滿65歲的人士發放3,000港元的退休金。政府須撥備500億港元，作為該計劃的啟動基金，另外再每5年注資250億港元，以及將高齡綜援及高齡津貼的經常撥款轉撥入該計劃。僱主及僱員亦須在法定5%的強積金供款外，各按僱員入息的2.5%向該擬議計劃供款。根據經修訂的計劃，僱員的每月供款入息上限訂為50,000港元，若僱員月入少於6,500港元無須供款，但其僱主仍須作出僱員入息2.5%的供款。

香港社會保障學會兩層制"全民退保方案"的建議

6.6.11 香港社會保障學會¹²⁴(下稱"社保學會")建議成立一個兩層制的"全民退保方案"以滿足退休人士的經濟需要。第一層保障向所有年滿65歲的香港永久性居民終身發放全民養老金，以取代高齡綜援與高齡津貼。全民養老金的金額相等於上年度香港每月平均工資的20%。社保學會表示，以2006年每月平均工資16,050港元計算，並假設工資每年以2%名義增長，2014年每月平均工資估計是19,000港元，故此全民養老金在2014年為每月3,800港元(即19,000港元的20%)。

¹²³ 請參閱Professional Commons (2011)及公共專業聯盟(2011)。

¹²⁴ 該學會是一個專注研究內地及香港社會保障事務的民間組織。

6.6.12 社保學會倡議採用三方供款模式，為全民養老金提供資金：政府的供款率為僱員每月工資的4%、僱主6%及僱員2%。若僱員的每月工資在平均工資的一半或以下，無須向擬議的全民養老金供款，其僱主仍須支付6%的供款。收入為平均工資兩倍或以上的自僱人士，須每月向全民養老金供款，而供款率訂為他們每月工資的4%。

6.6.13 基於上述假設，社保學會預計在2014年，政府的供款額為284億港元，或財政預算開支的7%。社保學會表示，如不實行全民退保方案，2014年的高齡綜援及高齡津貼的開支，將急增至180億港元。

6.6.14 第二層保障透過優化現行的強積金制度，以涵蓋所有香港永久性居民。社保學會認為政府應承擔責任，管理及投資強積金計劃，並保證強積金的最低實質回報率為2%。強積金亦應開放予非在職人士作自願儲蓄。同時，強積金計劃成員可選擇由私人保險公司投資其強積金，而無須政府投資。社保學會主張以配對模式籌集資金：僱主須對僱員供款作等額配對，供款率上限訂為5%，而供款額最多則是平均工資的8倍。社保學會認為該模式的好處是鼓勵私人儲蓄，並提供最低回報率，以保障退休人士的生活。

周永新教授三層制"頤老金"的建議

6.6.15 周永新教授¹²⁵建議將高齡綜援與高齡津貼合併為單一的社會福利計劃，優化現有社會保障制度。新計劃按年滿65歲人士的經濟狀況，每月向他們發放1,200港元、2,400港元及3,600港元的三層制"頤老金"。

6.6.16 根據周教授建議的計劃，長者可無須通過經濟審查而領取每月1,200港元的頤老金，金額略高於現時的高齡津貼。對於經濟有困難而資產總值少於160,000港元的長者，他們可領取2,400港元的頤老金，至於資產總值少於80,000港元的長者，他們可領取3,600港元的頤老金。除頤老金外，他亦建議為貧困長者提供如租金援助及減免醫療收費等的生活津貼。

6.6.17 周教授建議的計劃亦容許申請人以個人身份申請頤老金，同時申請人只須接受資產審查，而非如綜援計劃般須同時接受資產及入息審查。周教授表示，改變現行的退休保障制度十分費勁，而他建議的好處，是能為退休人士提供更佳保障之餘，無須政府因設立啟動基金而須作出額外的財政承擔。

¹²⁵ 周永新教授是香港大學社會工作及社會行政學系教授。

王卓祺教授優化社會保障制度及強制性公積金制度的建議

6.6.18 王卓祺教授¹²⁶建議改革綜援、高齡津貼及強積金計劃，以改善現行的退休保障制度。他建議將綜援及高齡津貼計劃合併為單一計劃，並向長者提供兩級津貼。就申請資格及福利金額而言，第一級津貼與高齡津貼相同，而第二級津貼則相當於高齡綜援。王教授表示，該單一計劃不會增加政府開支，並有助消除綜援受助人依賴政府救濟的負面標籤。

6.6.19 另外，王教授亦建議引入最低年金，以釋除現行強積金制度下低收入人士退休保障不足的疑慮。年滿65歲的退休人士如已向強積金制度供款達若干年期¹²⁷，而其強積金累算權益仍低於按平均壽命及退休年齡等因素釐定的退休所需最低收入水平，即有權領取最低年金。

6.6.20 王教授建議以下列方法計算最低年金的金額：

- (a) 最低月薪的75%。假設僱員每月工作26天，每天工作8小時，每小時賺取28港元的法定最低工資，該僱員每月將賺取5,824港元的最低工資，而最低年金金額將為4,368港元；或
- (b) 高齡綜援金額與最低月薪的平均數(即4,812港元)。假設高齡綜援金額為3,800港元而最低月薪為5,824港元。

6.6.21 王教授建議下列3個最低年金的資金來源：

¹²⁶ 王卓祺教授是香港中文大學社會工作學系教授。

¹²⁷ 王教授未有指明最短供款年期，他認為年期可介乎10至30年之間，並未有定案。

-
-
- (a) 新設的"社會共濟退休基金"投資所得的回報。該基金由政府投入200億至300億港元的種子資本成立，並交由香港金融管理局(下稱"金管局")管理；
 - (b) 政府收入；及
 - (c) 特別為該最低年金而設的新稅項。

羅致光博士"退休管理信託基金"的建議

6.6.22 羅致光博士¹²⁸認為應設立"退休管理信託基金"，向在退休時提取強積金累算權益後，自願將該等儲蓄存入信託基金的退休人士，每月提供一筆退休金。與王卓祺教授的建議一樣，信託基金可交由金管局管理，其好處是可賺取穩定的回報及降低管理費。按照羅博士的初步估計，信託基金成員如向基金投資100萬港元，每月可取得3,000港元的退休金。但有意見認為，上述建議不能取代全民退休保障計劃，只可作為保障長者退休生活的方案之一。

6.6.23 羅博士表示，低收入人士及非從事經濟活動人口可選擇將其個人資產存入退休管理信託基金。如他們每月從該基金所得的退休金低於綜援金額，他們可領取入息補助。由於該入息補助由政府資助，該補助只給予通過經濟審查規定的人士。

¹²⁸ 羅致光博士是香港大學社會工作及社會行政學系副教授。

何灝生教授"以群體為本的公共退休計劃"的建議

6.6.24 何灝生教授¹²⁹建議推行"以群體為本的公共退休計劃"，為長者提供保證最低退休金。該計劃採用完全預籌積累式的融資安排，每個群體為本身的退休生活籌措資金，而無須支付其他群體的退休福利。一個群體的定義為在同一年出生的人士。例如，在1986年出生的人士(於2011年為25歲)被視作單一群體。以群體為本的公共退休計劃與隨付隨收制度不同，隨付隨收制度是跨代退休計劃，即適齡工作人口須支付退休人士的退休金。

6.6.25 何教授訂出如何計算個別群體退休後應付基本生活所需的最低退休金的計算方法。¹³⁰鑑於個別群體的平均壽命幾乎是已知資料，每一群體均可計算出確實的供款金額，以便為退休後安享晚年提供所需的最低退休金。政府須為參加計劃的每一群體的供款作出最低回報率的保證。何教授進一步解釋，假設所有群體的保證最低回報率為2%，若回報率超逾2%，政府會藉徵稅抽走高於最低回報率的盈餘，補貼在回報率低於2%時所出現的差額。

6.6.26 對於有經濟困難，無法向擬議計劃供款的人士，何教授建議，如該等人士符合經濟審查規定，政府應補貼其供款。他認為，此安排只集中於協助貧困長者，節省政府的財政資源，所以較聯席的模式為佳。

¹²⁹ 何灝生教授是嶺南大學公共政策研究中心主任。

¹³⁰ 何教授未有訂明所需的最低退休金額，但該金額應足以讓退休人士維持社會可接受的基本生活水平。

6.6.27 何教授亦建議改革現行的強積金制度，為退休人士提供更周全的保障。尤其是強積金計劃行政費用高昂及投資表現波動，均令人關注，故當局須容許強積金計劃成員將其強積金儲蓄交予金管局作投資。此建議與王卓祺教授及羅致光博士提出的建議相若。

政府的回應

6.6.28 政府已就聯席及公共專業聯盟提議的退休保障模式作出回應。¹³¹ 就聯席建議將強積金制度下個人每月供款的一半匯集起來，重新分配予現今較年長的一羣，而不論他們的收入、財富或就業情況，政府懷疑此安排會否得到公眾支持。基於人口老化、出生率下降而平均預期壽命延長，政府亦質疑該模式可否長久維持財政穩健。

6.6.29 就公共專業聯盟的建議，政府關注到，若僱主及僱員須在強積金供款之外，對擬議的全民退休保障計劃作出供款，將對兩者構成沉重的財政負擔。再者，政府的財政資源應投放在協助有經濟需要的長者身上，而非為所有合資格長者提供退休金。

¹³¹ 在為本研究搜集的資料中，資料研究部沒有發現政府就上述學者所建議的退休保障模式作出回應。

6.6.30 事實上，政府曾委託中央政策組進行研究，根據世界銀行於1994年提出的三根支柱模式，評估香港退休保障計劃在財政上能否持久運作。中央政策組於2004年展開5項相關研究¹³²，並於2008年取得若干初步結果。由於中央政策組預期將於2012年完成研究，政府計劃在研究完成時，才一併發表全部結果。政府解釋，初步結果須予更新和作進一步研究，才可提供可靠的資料以評估現行制度的持續性，而面對最新的政策發展(例如法定最低工資保障的推行)及當前社會經濟環境的變化，尤其需要再研究有關資料。

6.6.31 然而，有議員認為，鑑於經濟環境經常出現波動，他們質疑中央政策組是否有需要在深化其研究時，再考慮經濟環境的變化。中央政策組進行的研究曠日持久，令人無法接受。因此，他們促請政府清楚說明何時發表中央政策組的研究結果，並立刻展開對擬議計劃的研究。

6.6.32 政府回應時維持其立場不變，表示不會排除設立全民退休保障計劃及其他可持續方案的可行性。不過，當局須評估中央政策組的研究結果及其他相關因素，例如如何確保社會保障制度可持續發展。政府又認為，社會就現行的退休保障制度進行徹底改革達成共識並非易事。

6.6.33 政府最近提出多項政策措施，優化社會保障制度及強積金制度，加強該等制度所提供的保障。例如，為支援選擇回廣東省居住的年長市民，當局會設立一個新的"廣東計劃"，向居於廣東省的合資格香港退休人士發放高齡津貼。此外，積金局正考慮採取措施改善強積金制度，包括落實強積金計劃全自由行，並容許計劃成員在退休後分期提取累算權益。

¹³² 有關該5項相關研究的詳情，請參閱Labour and Welfare Bureau et al. (2011)。

反對全民退休保障模式的意見

獅子山學會的意見

6.6.34 獅子山學會(下稱"學會")¹³³認為，擬議的全民退休保障模式要求適齡工作人口支付退休人士的退休金，會對他們造成沉重的經濟負擔。面對日益老化的人口，這些模式無可避免令政府在壓力下增加僱員與僱主的供款、削減退休金額，以及提高退休年齡。

6.6.35 一如上文所述，聯席及公共專業聯盟均建議將高齡綜援及高齡津貼的經常撥款撥入全民退休保障計劃。學會表示，讓貧困長者及較富裕的退休人士均可領取全民退休金的安排或會導致資源錯配。再者，貧困長者的生活未必會隨著全民退休保障計劃的實施而改善。目前，合資格長者可取得的綜援標準金額介乎2,660至4,810港元之間，而擬議全民退休保障計劃每月發放的退休金則為3,000港元。

雷鼎鳴教授的意見

6.6.36 雷鼎鳴教授¹³⁴亦對聯席的建議表示關注。他認為，面對人口日益老化，擬議計劃要求人數日漸減少的工作人口支持人數不斷上升的退休人士，可能對工作人口造成沉重負擔。

¹³³ 獅子山學會於2004年成立，是一個提倡自由市場經濟、小政府及低稅制的本地智庫。

¹³⁴ 雷鼎鳴教授是香港科技大學經濟學系教授。

6.6.37 此外，要維持聯席所建議的計劃，須在財政上作出頗大承擔。該計劃必須仰賴政府提供資金，才可每月向所有年滿65歲的退休人士發放3,000港元的退休金。根據雷教授的計算，除了強積金制度的供款外，政府未來45年須耗用11,000億港元的折現值以資助該計劃。¹³⁵ 該筆11,000億港元的經費來自額外的利得稅收入(3,500億港元)與高齡綜援及高齡津貼的經常撥款(7,500億港元)。

6.6.38 除對聯席的擬議計劃表示關注外，雷教授亦呼籲當局落實強積金計劃全自由行，以及立法規定強積金受託人向客戶銷售其基金時，須充分披露相關的資料，以改善現行的強積金制度。¹³⁶

¹³⁵ 請參看雷鼎鳴：《為什麼「全民退休保障制度」不可行？》，《信報財經新聞》，2011年4月4日。

¹³⁶ 須披露的資料包括有關強積金基金的過往投資表現及基金受託人所收取的管理費用。

第7章 —— 分析

7.1 引言

7.1.1 澳洲、新西蘭、西班牙、台灣及香港的退休保障制度，其主要特點載錄於**附錄 II**。本章節根據是次研究的結果，闡述所研究地方的退休保障制度的基本特點，以及依據世界銀行在2005年提出的五根支柱模式，就所研究的退休保障制度作出比較。世界銀行為退休制度提供概念性架構，提倡五根支柱式來避免長者陷入老年貧窮的危機，以及維持退休前後相若的生活水平。此外，本章節亦探討所研究地方的退休保障制度的足夠性及持續性，以方便議員討論香港推行全民退休保障事宜。

7.1.2 世界銀行所提倡的五根支柱模式，概述於下文：

- (a) 無須供款的零支柱 —— 由政府出資的公共退休計劃，藉發放基本的退休金，為長者提供最低程度的保障；
- (b) 強制性的第一支柱 —— 與收入掛鈎的強制性公共退休計劃；
- (c) 強制性的第二支柱 —— 強制性職業或私人退休計劃；
- (d) 自願性的第三支柱 —— 自願性質的退休儲蓄，透過自願向職業／私人退休計劃供款，或其他途徑儲蓄；及
- (e) 自願性的第四支柱 —— 提供非正式的支援(例如家庭支援)，正式社會保障計劃提供的福利(例如醫療保健及房屋福利)，及個人資產(例如自置居所及逆按揭)。

7.1.3 基於世界銀行的五根支柱模式，下表歸納所研究地方退休保障制度的結構及其優勝之處。

表 —— 選定地方的退休保障制度

支柱	目的	融資	計劃特點	退休保障制度				
				澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
0	減貧。收入再分配。	政府收入	全民共享或經濟審查	✓	✓ 完善	✓	✓	✓
1	替代收入。收入再分配。	供款	強制性及公營管理	×	×	✓ 完善	✓ 完善	×
2	透過儲蓄以維持與退休前相若的生活水平。	供款	強制性職業／私人管理退休計劃	✓ 完善	✓	×	✓ 完善	✓
3	增加儲蓄以維持與退休前相若的生活水平。	私人儲蓄	自願性質及私人管理	✓	✓	✓	✓	✓
4	盡可能加強保障。	資金及／或非資金的幫助	自願性質及私人／非正式管理	✓ 完善 (透過自置居所)	✓	✓	✓	✓

7.1.4 各個研究地方均設有多支柱式的退休保障制度。為集中探討這些地方所提供的公共及職業退休計劃，本研究報告不會詳細探討在該等計劃以外提供退休保障的第四支柱。換言之，本章節集中探討各個研究地方，在推行世界銀行五根支柱模式的零支柱、第一支柱、第二支柱及第三支柱方面的情況。

7.2 研究地方的退休保障制度的基本特點

澳洲

7.2.1 在澳洲，現行的退休保障制度屬於多支柱式的安排，包括推行稱為"高齡養老金計劃"(Age Pension)的公共退休計劃作為零支柱；而僱主須向私人退休計劃(superannuation scheme)¹³⁷作出強制性供款，即"保證退休金計劃" (Superannuation Guarantee)，則屬第二支柱。僱員向其私人退休計劃所作的自願性供款、投資股票及其他私人儲蓄，成為第三支柱的退休保障。自置居所是澳洲重要的第四支柱，既保障退休後過着經濟安定的生活，又為私人退休計劃以外提供另類保障。澳洲的自置居所比率，在過去數十年，一直平穩地維持於70%左右的水平。

7.2.2 澳洲現時並沒有第一支柱的退休計劃，實由於歷史及政治因素，而並不反映政府一貫的政策立場。澳洲過往曾多次嘗試引入在其他已發展國家所採納的強制性公營管理的職業退休計劃，但都以失敗告吹。例如，在1970年代初，澳洲民間希望引入一套與收入掛鈎的強制性退休計劃，但當時政府認為建議並不合適，而傾向研究採用自願性質的私人退休計劃。隨後的工會運動，爭取政府推行與收入掛鈎的退休計劃，其重點已由公營管理轉為由僱主提供的職業退休計劃。

新西蘭

7.2.3 新西蘭的退休保障制度一直維持簡單架構，其現行制度被視為已發展國家所實施最簡單的模式之一。該制度主要包括無須供款的公共退休計劃，即屬於零支柱的"新西蘭退休金計劃"(New Zealand Superannuation)，而"新西蘭儲戶退休金計劃" (KiwiSaver)與其他類型的職業退休計劃則屬於第二兼第三支柱。

¹³⁷ 在澳洲，私人退休計劃(superannuation scheme)一詞泛指職業退休計劃，計劃成員的供款儲存於一個基金內，作為日後的退休保障。

7.2.4 新西蘭並沒有設立第一支柱的退休保障計劃。新西蘭政府表示，新西蘭退休金計劃已提供基本生活保障，其國民如欲參加多一個退休計劃，以期獲取較高的收入替代率¹³⁸，這純屬個人責任及決定。新西蘭政府不須就此設立一個強制性計劃，以協助工作人口為本身的退休保障作更多的準備。

西班牙

7.2.5 西班牙採用多支柱式的退休保障制度。零支柱為"無須供款的公共退休金計劃"(non-contributory Public Pension Scheme)，為通過經濟審查的低收入長者提供退休金。此外，西班牙退休保障制度的特點是設有豐裕的第一支柱，透過與收入掛鈎的"須供款的公共退休金計劃"(contributory Public Pension Scheme)，為工作人口提供豐厚的福利。儘管西班牙並未設立屬於第二支柱的退休保障，卻設立自願性職業及私人退休計劃，作為退休保障制度的第三支柱。事實上，鑑於公共退休金計劃的福利豐厚，自願性職業及私人退休計劃在退休保障方面擔當次要的角色。

台灣

7.2.6 經過多年的改革，台灣的現行退休保障制度，切合世界銀行所倡議的五根支柱模式。透過"國民年金制度"(National Pension Programme)向長者發放無須供款的基本退休金，使他們獲取最低程度的保障，屬於零支柱的退休保障。第一支柱則包含須供款的"國民年金制度"及"勞工保險計劃"(Labor Insurance Scheme)。強制性的"勞工退休金制度"(Labor Pension Programme)屬於第二支柱，是僱主為僱員而設的職業退休計劃。第三支柱是職業及私人退休計劃下的個人自願供款，旨在為退休生活所需的金額作出更多的儲蓄準備。

¹³⁸ 收入替代率比較個別人士退休前後的消費能力。例如，若收入替代率為75%，意即某人退休前能消費100新西蘭元，退休後仍能消費75新西蘭元。

香港

7.2.7 與澳洲和新西蘭的情況相近，香港並未設立強制性及與收入掛鈎的公共退休計劃作為其退休保障制度的第一支柱。當局透過無須供款的社會保障制度，包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")及高齡津貼，為有經濟需要的長者提供財政援助。該等社會保障計劃所發放的金額提供了最低退休收入保障，構成世界銀行的五根支柱模式下的零支柱。

7.2.8 香港設立了由私人管理的強制性公積金(下稱"強積金")制度作為第二支柱，為工作人口提供退休保障。僱員向強積金自願供款及參加自願性職業退休計劃則屬第三支柱，旨在讓僱員累積更多退休儲蓄。在強積金計劃下，年齡介乎18至65歲之間的僱員，須繳付其每月入息的5%作為計劃的供款，而僱主也須作出強制性供款，供款額為僱員每月入息的5%，自僱人士亦須繳付其入息的5%作為計劃的供款。僱主、僱員及自僱人士須作供款的每月入息上限訂為20,000港元。

7.3 依據世界銀行的五根支柱模式就所研究的各地退休保障制度作出比較

零支柱

7.3.1 根據世界銀行，零支柱指由政府出資的無須供款基本退休計劃，目的是保障長者的基本生活水平。

澳洲

7.3.2 在澳洲，屬於零支柱無須供款的高齡養老金計劃，為收入／資產匱乏或不多的年長國民，提供基本的入息援助。單身人士可獲取的最高退休金為每兩星期755.5澳元(6,127港元¹³⁹)或每月1,511澳元(12,254港元)。夫婦兩人每兩星期各自領取的最高退休金為569.5澳元(4,619港元)或每月1,139澳元(9,237港元)。領取高齡養老金人士，須通過有關的收入及資產審查，但門檻定得相當寬鬆。因此，澳洲約有三分之二的退休人士可領取高齡養老金，在經濟合作與發展組織("經合組織")成員國中，屬受惠人數最多的公共退休計劃之一。然而，因為公共退休金的主要目的，並非代替退休前的收入，而是屬於保證退休後能夠獲取一定收入的措施，因此高齡養老金的收入替代率偏低。對於退休前賺取平均收入一半的公共退休金領取人士而言，2010年的收入替代率僅為37.9%。

7.3.3 除了收入替代率之外，長者的收入貧窮率(即年滿65歲的長者收入少於住戶可動用收入中位數50%的比率)可同樣反映退休金是否足夠。根據經合組織最近可提供的資料，澳洲長者的收入貧窮率在2000年代中期為26.9%，是經合組織成員國中最高的第四位。¹⁴⁰

¹³⁹ 根據 2011 年 1 澳元兌 8.11 港元的平均兌換率計算。將外地貨幣兌換成港元以便議員就研究地方作出概括比較。

¹⁴⁰ 本研究報告有關澳洲、新西蘭和西班牙的數據由經合組織一個 2000 年代中期進行的調查所得，而香港的數據則根據香港社會服務聯會於 2011 年編製的報告。至於台灣方面，並沒有官方數據可供公眾查閱。選定地方的收入貧窮率由個別機構依循本身的方法編製，因此不同機構提供的數字不宜直接比較。

新西蘭

7.3.4 本文研究所涵蓋的地方中，新西蘭設立完善的零支柱，藉新西蘭退休金計劃，為退休人士提供基本但足夠的生活保障，以避免長者陷入老年貧窮。經合組織的資料顯示¹⁴¹，新西蘭年滿65歲人士的收入貧窮率在2000年代中期為1.5%，在所有經合組織成員國中屬最低。新西蘭退休金計劃無須供款，差不多所有年滿65歲，並符合居住年期條件的新西蘭居民，均合資格領取劃一金額的退休金。領取該退休金無須通過經濟審查，亦不管是否已經退休。現時，已婚夫婦（若兩人均符合領取資格）每星期的退休金總額為604.8新西蘭元（3,768港元¹⁴²）或每月2,419.2新西蘭元（15,072港元），而獨居單身人士的金額為每星期400.07新西蘭元（2,492港元）或每月1,600.3新西蘭元（9,970港元）。

7.3.5 新西蘭退休金計劃所發放的退休金，每年4月1日按往年的消費物價指數的變動而調整。調整後發放給已婚夫婦的退休金，按法例必須相等於除稅後平均收入的65%至72.5%。

7.3.6 新西蘭退休金計劃發放的退休金，屬於徵稅收入，此安排既可減低新西蘭政府在全民公共退休金方面的支出，又可藉徵稅安排作"事後"的入息審查，以收回發放予較富裕退休人士的部分退休金。在新西蘭，最低入息組別的課稅率為10.5%，而最高入息組別則為33%。徵收退休金稅項有助新西蘭政府維持一個財政穩健的公共退休制度，令有關支出低於國內生產總值的5%，政府亦可透過向合資格的國民提供豐厚的基本退休金，為其晚年生活提供有效保障。對於退休前賺取平均收入一半的公共退休金領取人士而言，2010年收入替代率達77.5%。

¹⁴¹ 請參閱 Organization for Economic Co-operation and Development (2011)。

¹⁴² 根據 2011 年 1 新西蘭元兌 6.23 港元的平均兌換率計算。

西班牙

7.3.7 無須供款的公共退休金計劃屬於零支柱保障，為低收入長者提供劃一金額的退休金，以應付其基本生活需要。年滿65歲而不合資格領取須供款退休金的長者，若通過入息審查及符合居住年期規定，每年可領取4,866.4歐元(53,141港元¹⁴³)的無須供款全額退休金，相等於每月405.5歐元(4,428港元)。原則上，無須供款退休金的金額每年均會按通脹率調整。但西班牙政府實際上會將有關金額的調整至通脹率之上，以確保退休金能夠應付退休後的生活。

台灣

7.3.8 在2008年，台灣推出包含兩個部分的國民年金制度，即(a)無須供款的基本退休金計劃，年滿65歲有經濟需要的長者均可申請，及(b)須供款的退休金計劃，年齡25歲以上及65歲以下的人士，如未能符合資格參與須供款的勞工保險計劃或強制性的勞工退休金制度，均可參加該計劃。在國民年金制度下，無須供款的基本退休金計劃屬於零支柱，符合居住年期規定和經濟審查的人士，均可終身領取由政府收入資助的每月3,000元新台幣(795港元¹⁴⁴)的基本退休金。有關的支出來自政府撥款。

¹⁴³ 根據 2011 年 1 歐元兌 10.92 港元的平均兌換率計算。

¹⁴⁴ 根據 2011 年 1 新台幣兌 0.265 港元的平均兌換率計算。

香港

7.3.9 作為退休保障制度的零支柱，綜援為有經濟需要的長者提供最後的安全網，而高齡津貼則為合資格的長者提供每月劃一金額的現金津貼，以應付因年老而引致的特別需要。由2012年2月1日起，年滿60歲的綜援受助人，每月可領取介乎2,660港元至4,810港元之間的標準金額，若有需要更可領取補助金及特別津貼。領取普通及高額高齡津貼人士，則可由2012年2月1日起獲發1,090港元的劃一金額津貼。年齡介乎65至69歲之間的長者，有資格申領須通過經濟審查的普通高齡津貼，而年滿70歲的長者，可申請無須經濟審查的高額高齡津貼。

7.3.10 社會上一直關注綜援計劃不能有效保障有經濟需要長者的生活，尤其是當長者的家人若拒絕作出不再供養他們的聲明，該長者便不能以個人名義申領綜援。此外，標準綜援金額亦認為被訂得太低，不足以應付受助人的生活開支。

第一支柱

7.3.11 第一支柱是指由公營管理及與收入掛鈎的強制性退休計劃，目的是替代退休前所賺取的部分收入。

澳洲及新西蘭

7.3.12 在上文7.2.2及7.2.4段已曾提述，澳洲及新西蘭並無設立第一支柱退休計劃。

西班牙

7.3.13 西班牙設有完善的第一支柱，即與收入掛鈎的須供款公共退休金計劃，為年齡介乎16至65歲之間的僱員及18至65歲之間的自僱人士提供退休保障。僱主及僱員均須向計劃供款，供款率視乎參加計劃各有不同。例如，"一般社會保障計劃" (General Social Security Scheme)的供款率為僱員月薪的28.3%，其中23.6%由僱主支付，而其餘的4.7%則由僱員承擔。¹⁴⁵ 退休人士若已供款15年以上，便可在年滿65歲時，終身領取退休金。

7.3.14 在須供款的公共退休金計劃下，領取退休金人士可申領政府出資的退休金補助津貼，以確保他們至少能取得政府所訂下的最低退休金額。作為須通過經濟審查後發放的福利，退休補助津貼既有助提高須供款的公共退休金計劃的保障，亦有助提升領取人士的收入替代率。對於退休前賺取平均收入或平均收入一半的公共退休金領取人士而言，2010年的收入替代率高達81.2%。儘管擁有高收入替代率，西班牙長者的收入貧窮率在2000年代中期為22.8%，高於經合組織成員國13.5%的平均數。經合組織表示，西班牙貧窮率高企，是由於為數不少的退休金領取人士供款時間很短，只能領取最低福利。

台灣

7.3.15 與澳洲及新西蘭的情況不同，台灣透過實施國民年金制度及由政府、僱主及僱員三方共同供款的勞工保險計劃，設立了全面的第一支柱保障計劃。

¹⁴⁵ "一般社會保障計劃"涵蓋私人企業的僱員、專業人士及部分公營機構的僱員。該計劃是西班牙規模最大的退休保障計劃，參加計劃成員及領取退休金人士的人數亦最多。

7.3.16 國民年金制度旨在為年齡25歲以上及65歲以下的非在職人士(例如家庭主婦及失業人士)，在他們年老及／或身體或精神狀況欠佳而又未能充分獲得社會保險照顧時，提供公共退休金。在2008年，政府撥款370億新台幣(98億港元)作為設立"國民年金基金"(National Pension Fund)的種子基金，以啟動國民年金制度。自此，該制度的資金來自保費收入、政府津貼及國民年金基金的投資回報。現時的保費率定為居民最低月薪的7%，其後每兩年調高0.5%，直至達到12%的上限為止。

7.3.17 根據國民年金制度，受保人須支付保費的60%，政府則支付其餘的40%。低收入及嚴重殘障的受保人無須支付保費，而弱勢人士可獲政府不同程度的保費津貼，津貼比例由保費的55%至70%不等。參加國民年金制度的人士可領取退休金，金額按其平均月薪及繳付保費的年數釐定。

7.3.18 至於須供款的勞工保險計劃，規定公司聘用5名或以上年齡介乎15歲以上至60歲以下的僱員，須強制參與該計劃。勞工保險計劃提供多類不同福利，包括老年、殘廢及死亡給付。保費徵收率現時訂為受保人月薪的8.5%，並按年遞增0.5%直至10%，隨後每兩年增加0.5%直至13%為止。

7.3.19 勞工保險計劃的保費由政府、僱主及僱員三方按照不同比率共同支付。受保人如有固定僱主，保費的70%由其僱主支付，受保人支付20%，政府支付10%。若受保人為自僱人士，則須承擔保費的60%，其餘40%由政府支付。一般來說，受保人年滿60歲，自願離職並退出保險計劃，即可提取退休金。與國民年金制度一樣，退休金的金額按其平均月薪及繳付保費的年數釐定。

香港

7.3.20 在各個研究地方中，只有香港沒有推行公共退休計劃，長者的退休生活依靠零支柱的社會保障制度及第二支柱的強積金制度。然而，計多社會人士認為，這兩根支柱不足以保障低收入人士及非從事經濟活動人口(例如家庭主婦)。故此，他們一再促請政府強化退休制度，設立保障全民退休生活的第一支柱計劃。

7.3.21 事實上，部分議員、民間組織、學術界及智庫機構建議了多個退休保障模式，以供政府在實行全民退休保障計劃時考慮。部分模式建議將現時發放給長者的綜援及高齡津貼，合併為單一的社會福利計劃。其他的模式則建議設立一個有以下一項或多項特點的新退休保障計劃：

- (a) 由政府、僱主及僱員三方共同供款；
- (b) 由政府一筆過注資200億至500億港元，作為計劃的啟動基金；及
- (c) 採納部分預籌積累式或完全預籌積累式的融資安排，以保證退休保障制度能夠持久運作。¹⁴⁶

¹⁴⁶ 部分預籌積累式的安排需要政府在退休金的支出仍屬偏低時，設立一個儲備基金，為全民退休保障計劃作預先積累。當人口老化時，便逐步從儲備基金的累積結餘提取款額，以應付不斷上升的退休金支出。至於完全預籌積累式的安排，是僱主和僱員共同供款，並將供款投資在為退休計劃而設的基金上。當計劃成員退休時，他們除可取回多年供款外，還可賺取從退休基金投資回報所得的收益。

7.3.22 在各個擬議模式之中，由爭取全民退休保障聯席(下稱"聯席")所提出的模式獲最多社會人士討論。由80多個民間福利機構組成的聯席，建議推行部分預籌積累式的"全民養老金方案"，首先由政府一筆過注資500億港元成立基金，並將對每年盈利達1,000萬港元以上的公司所徵收的利得稅率，調高1.9個百分點，所得稅收用以資助該方案。其後則由政府、僱主及僱員三方共同供款。

7.3.23 根據"全民養老金方案"，政府的供款來自長者綜援及高齡津貼的經常撥款。僱主及僱員的供款來自他們現時的強積金供款一半的金額(即僱員入息的2.5%)，每月供款入息上限訂為30,000港元。按照上述的融資安排，每月可為所有年滿65歲的長者發放3,000港元的養老金。

7.3.24 然而就聯席擬議的模式，即將強積金制度下的個人每月一半的供款匯集起來，重新分配予現今較年長的一羣，而又不論他們的收入、財富或就業情況，政府懷疑此等安排會否得到公眾支持。而且基於人口老化、出生率下降以及平均預期壽命延長，政府亦質疑此模式可否持久運作。

7.3.25 公共專業聯盟¹⁴⁷ 擬議的"全民退休金計劃"，亦是另一個獲社會廣泛討論的全民退休保障計劃。與聯席的建議雷同，該計劃向年滿65歲的人士每月發放3,000港元的全民退休金，並由政府、僱主及僱員三方共同供款。計劃下的政府供款來自兩方面：一是長者綜援及高齡津貼的經常撥款，其次是向擬議計劃提供500億港元作為啟動基金，並於其後每5年注資250億港元。僱主及僱員亦須在法定5%的強積金供款外，各按僱員入息的2.5%為該計劃供款，每月供款入息上限訂為50,000港元。

7.3.26 政府認為若僱主及僱員須在強積金供款之外，額外對全民退休金計劃作出供款，將對他們構成財政負擔。再者，政府的財政資源應集中投放於有經濟需要的長者身上，而不該"一刀切"地向所有長者發放全民退休金。

第二及第三支柱

7.3.27 第二支柱是指強制性供款的職業或私人退休計劃，當中供款與退休時所得的退休金額有直接關係。第三支柱保障則屬自願性質的私人退休儲蓄，包括由僱員自願向職業／私人退休計劃供款，或透過其他途徑儲蓄。

¹⁴⁷ 在2007年的香港特別行政區行政長官選舉中，超過100名來自不同專業界別的選舉委員會委員，共同倡議加速香港的民主進程。選舉結束後，很多選舉委員會委員與其他理念相若的專業人士，決定以此為基礎，組成公共專業聯盟。公共專業聯盟是以會員為基礎的非牟利組織，其宗旨是改善政府的管治質素，令市民有權參與制定政策。

澳洲

7.3.28 澳洲設立了保證退休金計劃，作為其退休保障制度的第二支柱。該計劃規定僱主須向一個經政府註冊的退休基金供款，金額至少相等於其僱員入息的9%。僱員可選擇在強制性僱主供款之上作出個人供款，以增加其退休金儲蓄，這類自願性質的儲蓄屬於退休保障制度的第三支柱。而澳洲政府為鼓勵自願性儲蓄，對退休計劃作自願供款人士提供稅務優惠。在2010年，澳洲約有90%僱員享有僱主替他們向退休金計劃的供款。

7.3.29 保證退休金計劃讓僱員在退休時，可享有高於單靠高齡養老金計劃所提供的生活水平。在2010年，高齡養老金計劃下的收入替代率為37.9%，但若加上保證退休金計劃的收入，則可提高至73.3%。

新西蘭

7.3.30 新西蘭於2007年推行一個由政府資助，名為新西蘭儲戶退休金計劃的職業退休計劃，作為其退休保障制度的第二兼第三支柱。一般來說，年齡介乎18至65歲的居民在開始新工作時，便會自動登記成為新西蘭儲戶退休金計劃的成員，但他們可於新工作開始後的第2及第8個星期退出該計劃。

7.3.31 僱員可繳付其薪金總額的2%、4%或8%作為對新西蘭儲戶退休金計劃的供款，法例同時規定僱主須為參與計劃的僱員供款，供款額相等於其僱員薪金總額的2%。新西蘭政府提供了多項財政誘因，以提高新西蘭儲戶退休金計劃的參與率，例如1,000新西蘭元(6,230港元)的"開戶"津貼，及可從新西蘭儲戶退休金計劃的儲蓄戶口提款，作首次置業之用等。與新西蘭退休金計劃不同，新西蘭儲戶退休金計劃主要是提供途徑，讓市民作出自願性儲蓄，令他們終身維持穩定的消費開支(即維持退休前後相若的生活水平)。

西班牙

7.3.32 西班牙並無設立任何強制性職業退休計劃，作為其退休保障制度的第二支柱。此外，由於公共退休金計劃提供豐厚的退休保障，自願性職業及私人退休計劃，亦即第三支柱保障，發展步伐緩慢。

台灣

7.3.33 強制性僱主供款的勞工退休金制度，是台灣退休保障制度的第二支柱。其特點是除公務員／公營機構僱員及私立學校的教職員外，其他各行業的僱員均納入保障範圍，參與者各有可攜式的獨立勞工退休金個人戶口。勞工退休金制度規定僱主須向僱員在勞工退休金基金下開設的退休金個人戶口供款，供款不少於僱員月薪的6%，而僱員則可選擇在強制性僱主供款外，自行供款作儲蓄之用，最多為其月薪的6%。此類自願性儲蓄屬退休保障制度的第三支柱，政府藉對供款提供稅務優惠以作鼓勵。

7.3.34 本文研究所涵蓋的退休保障計劃中，只有台灣的勞工退休金制度為其成員訂定最低保證回報率。法律規定僱員退休金個人戶口存款的累算回報率，不得低於銀行兩年定期存款的利息收入，兩者回報若有相差則由政府補貼。該保證回報有助減低環球金融市場波動對領取退休金人士的影響。

香港

7.3.35 由私人管理的強積金制度在2000年設立，作為第二支柱向工作人口提供退休保障。僱主和僱員均須向註冊的強積金計劃供款，供款額同為僱員入息的5%，每月供款入息上限為20,000港元。僱員月薪低於6,500港元無須向其強積金戶口供款，但其僱主仍須作出5%的供款。退休人士到65歲時，可以從計劃一次過悉數提取累算權益。

7.3.36 社會上認為強積金制度未必能夠為退休人士提供足夠的保障。退休前賺取平均收入一半的強積金計劃成員，在2009年所獲取的收入替代率只有35.4%。強積金制度亦未能惠及現今較年長的一羣、低收入人士及非在職人士(例如家庭主婦)。再者，僱主獲准將其強積金供款，用以抵銷僱員的長期服務金或遣散費。

7.3.37 近年當局曾就強積金制度作出若干改動，重點集中在改善制度的運作和保障計劃成員的利益。已經通過的《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例》(*Mandatory Provident Schemes (Amendment) Ordinance 2009*)預期於2012年實施，屆時將會賦權僱員於他們現時的受僱期間，可以把權益從一個計劃轉至另一個計劃，從而加強僱員對其強積金強制性供款部分的控制。新措施改善現行的安排，即只有僱員轉職或停止受聘時，其強積金權益才能從一個計劃轉移到另一個計劃。

7.3.38 在2011年9月，強制性公積金計劃管理局的董事會原則上同意下列兩項建議，以改善現時強積金權益的提取安排：

- (a) 容許計劃成員在退休時，對其提取強積金權益的方式有較多選擇；及
- (b) 加入"末期疾病"作為提早取回強積金權益的新理據。

7.3.39 有關建議現正進行公眾諮詢，諮詢期至2012年3月結束。強制性公積金計劃管理局聽取各界意見後，將於2012年第2季修訂建議，並將於2012年第3季向當局提交有關建議。

7.4 退休保障制度的足夠性和持續性

7.4.1 研究的所有地方，於最近數年均曾建議或提出措施，以確保其退休保障制度可提供足夠保障及持久運作。這些措施包括提高公共退休計劃的退休年齡，以及增加對職業退休計劃的供款額。新西蘭、西班牙及台灣並進一步深化制度，分別建立儲備基金，預籌資金應付因人口老化而預期大幅上升的公共退休金支出。

澳洲

7.4.2 人口老化問題對高齡養老金計劃的持續性構成壓力，政府為此擬提高合資格領取該福利的最低年齡，藉以令公共退休計劃可更持久運作。現時男性的養老金資格年齡定為65歲，女性則介乎60至65歲之間。到了2014年，女性的退休年齡將提高至65歲，與男性看齊。養老金資格年齡將進一步分階段提高至2023年的67歲。

7.4.3 此外，澳洲政府在2009-2010財政預算案，表示將逐步提高僱主對保證退休金計劃的供款率，在2013-2014至2019-2020的財政年度期間，由9%增加至12%，但該建議須待國會批准。上述政策轉變旨在改變政府和私人在退休金計劃參與的比重，藉此促使工作人口為自身的退休保障作出更多的儲蓄準備。

7.4.4 澳洲政府在2011年11月提出法案，改革已推行近20年的私人退休制度，以盡量增加國民可享有的退休福利。這項改革要求沒有自行選擇退休基金計劃供款的僱員，轉向一個收費較低廉的預設私人退休金產品"我的退休金計劃"(MySuper)供款。

7.4.5 "我的退休金計劃"採用單一的分散投資策略，並且把向受託人收取的費用類別，只限於管理費、投資交易費、買賣差價、贖回費及轉換費。除管理費和投資交易費外，其他費用將按收回成本的原則收取。澳洲財政部估計，對一般僱員來說，參加"我的退休金計劃"可為其節省約40%的費用。加上僱主對保證退休金計劃的供款率，計劃由目前的9%增加至2019-2020的財政年度的12%，如該僱員工作了37年，退休時的退休金結存約可增加40,000 澳元(324,400港元)。

新西蘭

7.4.6 新西蘭退休金計劃是按隨付隨收的原則從政府收入支付。新西蘭政府在2001年趁當時的人口結構仍然有利，而公共退休金的開支仍處於低水平時，設立了一個儲備基金，即"新西蘭退休金基金"(New Zealand Superannuation Fund)，作為一項防患未然的措施，應付預期大幅上升的退休金開支。該基金以投資基金的方式運作，從政府獲取撥款用作投資，至今已總共獲取149億新西蘭元(928 億港元)的政府撥款，用作應付未來退休金的開支需要。

7.4.7 由於新西蘭退休金計劃惠及全國人民，所提供的福利亦算豐厚，社會上有聲音呼籲政府適度修改申請資格及領取福利的條件，令該公共退休計劃可更持久運作。改革措施包括把正常退休年齡逐步從65歲提高至67歲，受影響的65至66歲的長者，在67歲前將獲發放一項須通過經濟審查後才可獲取的過渡性津貼，以資助他們生活。

7.4.8 新西蘭將提高僱員和僱主就新西蘭儲戶退休金計劃的供款，以便該計劃日後可更持久運作。由2013年4月1日起，僱員對新西蘭儲戶的最低供款，以及僱主相應作出的強制性供款，均會由目前的2%提高至3%。

西班牙

7.4.9 無須供款的公共退休金計劃是按隨付隨收的原則從政府收入支付，至於須供款的公共退休金計劃，則由僱員及僱主共同供款。西班牙在2000年設立了"社會保障儲備基金"(Social Security Reserve Fund)，將發放退休金後的累積供款盈餘儲存並用作投資，為日後須供款的退休金支出預籌資金。但是人口老化問題將對西班牙政府在發放豐厚公共退休金的支出，構成沉重的財政壓力。西班牙政府在退休金方面的開支，預計將從2010年佔國內生產總值的8.9%，增加至2050年的15.5%。故此，退休制度的持續性引起了廣泛關注。

7.4.10 西班牙近期遭逢經濟衰退，加上歐洲主權信貸危機爆發，促使西班牙政府致力改革須供款的公共退休金計劃。擬議的改革措施如獲得國會通過，將會在2013年至2027年期間，將退休年齡從65歲提高至67歲，並把取得全額退休金所需的供款年期從35年增加至37年，以及提供誘因鼓勵僱員年屆退休年齡後仍繼續工作。依據政府的估計，擬議的改革可於2050年減少相等於國內生產總值3.5%的公共退休金開支。賺取平均收入的退休金領取人士的收入替代率，將會相應由現時的81.2%減至目標的73.9%。

台灣

7.4.11 與新西蘭和西班牙相似，台灣設立了一個儲備基金，以確保其國民年金計劃在財政上可持久運作。在2008年，政府撥款370億新台幣(98億港元)作為種子基金，設立國民年金基金。

7.4.12 台灣政府承認，面對當前的人口老化及出生率下降問題，加強工作人口年老後的經濟保障，已成為重要的政策課題。政府為此採取了以下措施，以確保公共退休制度的持續性：

-
-
- (a) 提出將老年年金給付，每月以退休金形式發放，藉以減輕須供款的勞工保險計劃的短期財政壓力。以往老年年金給付是在退休時一筆過支付；及
 - (b) 逐步提高國民年金制度和勞工保險計劃的供款率。

香港

7.4.13 與其他研究地方不同，由於香港並沒有公共退休制度，故有關制度的足夠性及持續性並未引起討論。然而，作為零支柱退休保障制度的社會保障計劃，是否足夠保障有經濟需要長者的退休生活備受關注。香港社會服務聯會的資料顯示，香港長者的收入貧窮率在2011年為33.4%。社會人士建議了多個全民退休保障模式，供政府考慮。不過，政府質疑該等模式可否持久運作。

7.4.14 政府表示並不排除設立全民退休保障計劃及其他可持續退休方案的可行性。事實上，政府已委託中央政策組進行研究，根據世界銀行於1994年提出的三根支柱模式，評估香港退休保障計劃在財政上能否持久運作。中央政策組於2004年展開5項相關研究，並於2008年取得初步結果。由於中央政策組預期將於2012年完成研究，政府計劃在研究完成時，才一併發表全部結果。

7.4.15 至於職業退休計劃方面，強積金供款的每月最高有關入息水平，由2012年6月1日起，從20,000港元增至25,000港元。政府表示，調升入息水平旨在鼓勵工作人口作更多的儲蓄準備，以滿足退休後的基本生活需要。不過，有關指強積金制度可能不足以保障工作人口的退休需要。例如，鑑於強積金在2000年12月1日才實施，現今較年長的一羣未必能夠積累足夠的強積金儲蓄，以應付其退休生活。高昂的強積金管理費，亦影響他們的強積金儲蓄額，以致不足以替代退休前收入。

附錄 I

西班牙當前的經濟狀況

A.I.1 西班牙的經濟在全球金融危機中遭受重挫，國內生產總值在2007年至2010年期間下跌了3%，同期的失業率由8.3%上升至20.1%。更重要的是結構性收支失衡¹⁴⁸，令公眾憂慮西班牙是否有能力遵守《穩定與增長公約》(*Stability and Growth Pact*)¹⁴⁹ 所訂的財政赤字及債務水平。事實上，西班牙的財政結餘由2007年佔國內生產總值1.9%的盈餘，變成2010年佔國內生產總值9.2%的赤字，其政府債務水平於2010年達國內生產總值的60.1%，預期於2012年更會增加至69.7%。在此情況下，縱使西班牙的政府債務水平不及已債臺高築的希臘、愛爾蘭及葡萄牙，但愈來愈令人憂慮歐洲主權債務危機可能會由該3國蔓延至西班牙。

A.I.2 因應上述情況，西班牙政府最近宣布一系列的改革措施，包括改革金融業及銀行體系、勞工市場、營商環境及公共退休制度，使該國財政恢復穩健，同時亦推出財政緊縮措施，務求到2014年時可將財政赤字減低至國內生產總值的2.1%，以符合《穩定與增長公約》所訂的3%上限。無論如何，基於西班牙負債水平偏高及經濟前景不明朗等理由，最近有多家主要信貸評級機構降低了西班牙主權債務及西班牙數間最大銀行的信貸評級。¹⁵⁰

¹⁴⁸ 多個因素導致收支失衡情況日益惡化，包括內部需求下降、經濟停滯不前、失業率上升及人口老化令政府開支激增等。

¹⁴⁹ 《穩定與增長公約》規定歐元區的成員國須確保每年的財政赤字不得高於國內生產總值3%的上限，而政府債務則不得高於國內生產總值的60%。

¹⁵⁰ 於2011年10月，3家主要信貸評級機構降低西班牙的長期評級，並對西班牙的評級展望列為負面。穆迪(Moody's)將西班牙的主權評級由"Aa2"降為"A1"，而標準普爾(Standard & Poor's)亦將西班牙的長期評級由"AA"下調至"AA-"。惠譽(Fitch Ratings)同樣將西班牙的長期外幣及當地貨幣發行人違約評級由"AA+"下調至"AA-"，並於2012年1月進一步將西班牙的評級由"AA-"調低至"A"。

附錄II

選定地方的退休保障制度的主要特點

五根支柱退休計劃的分類								
支柱	主要準則			退休保障制度				
	特色	參加情況	資金來源	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
零支柱	基本公共退休計劃提供全民均可受惠或須通過經濟審查發放的退休金。	全民受惠或合資格的受助人。	政府收入。	有，透過高齡養老金計劃 (Age Pension) 推行。	有，透過新西蘭退休金計劃 (New Zealand Superannuation) 推行。	有，透過無須供款的公共退休金計劃 (non-contributory Public Pension Scheme) 推行。	有，透過國民年金制度領取無須供款的基本退休金。	有，透過綜合社會保障援助及高齡津貼推行。
第一支柱	政府管理、與收入掛鈎的公共退休計劃。	強制性。	由計劃成員供款，或再輔以政府出資及有關計劃供款的投資回報。	無。	無。	有，透過須供款的公共退休金計劃 (contributory Public Pension Scheme) 推行。	有，透過國民年金制度(領取須供款的退休金)及勞工保險計劃推行。	無。
第二支柱	職業或私人退休計劃。	強制性。	僱主及／或僱員的供款，或再輔以政府出資及有關計劃供款的投資回報。	有，透過保證退休金計劃 (Superannuation Guarantee) 推行。	有，透過設有僱員自動登記及選擇退出機制的新西蘭儲戶退休金計劃 (KiwiSaver) 推行。	無。	有，透過勞工退休金制度推行。	有，透過強制性公積金 (下稱"強積金") 推行。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

五根支柱退休計劃的分類(續)								
支柱	主要準則			退休保障制度				
	特色	參加情況	資金來源	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
第三支柱	職業或私人退休計劃。	自願性質。	僱員自願向計劃供款。	有，透過僱員自願向私人退休計劃 (superannuation scheme) 供款推行。	有，透過僱員自願向新西蘭儲戶退休金計劃供款。	有，透過僱員自願向職業及私人退休計劃供款推行。	有，透過僱員自願向勞工退休金制度供款推行。	有，透過僱員自願向強積金及／或自願職業退休計劃供款推行。
第四支柱	非正式的援助(例如家庭支援)，正式的社會保障計劃提供的福利(如醫療保健及房屋補助)，及個人資產。	自願性質。	資金及非資金資產。	有，尤其透過自置居所推行。	有。	有。	有。	有。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
規管架構					
規管法例	<ul style="list-style-type: none"> 《1991年社會保障法》(Social Security Act 1991)及《1999年社會保障(行政)法》(Social Security (Administration) Act 1999)規管高齡養老金計劃的申請資格及行政事宜。 《1992年保證退休金計劃(行政)法》(Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992)、《1993年退休金行業(監督)法》(Superannuation Industry (Supervision) Act 1993)及《2002年金融服務改革法》(Financial Services Reform Act 2002)監管私人退休計劃的營運。 	<ul style="list-style-type: none"> 《2001年新西蘭退休金計劃及退休入息法》(New Zealand Superannuation and Retirement Income Act 2001)列明規管新西蘭退休金計劃運作的法律架構。 《2006年新西蘭儲戶退休金計劃法》(KiwiSaver Act 2006)規管新西蘭儲戶退休金計劃的設立、登記及行政事宜。此外，《2011金融市場監管局法》(Financial Markets Authority Act 2011)規管新西蘭儲戶退休金計劃的發行商。 	<ul style="list-style-type: none"> 西班牙憲法奠定強制性公共退休金計劃及私人退休計劃的憲制基礎。 多條法例訂明退休制度的架構，包括《規管退休基金計劃的法律》(Law on regulation of pension plans and funds)、《規管社會保障制度所屬無須供款退休金制度的法律》(Law on non-contributory pensions of the social security system)及《規管整合及簡化社會保障制度的法律》(Law on consolidation and rationalization of the social security system)。 	<ul style="list-style-type: none"> 《國民年金法》(National Pension Act)訂定國民年金制度運作的法律架構。 《勞工保險法》(Labor Insurance Act)規管勞工保險計劃的設立及營運。 《勞工退休金法》(Labor Pension Act)為規管設立勞工退休金制度的主要法例。 	<ul style="list-style-type: none"> 《強制性公積金計劃條例》(Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance)規管強積金制度的運作。 《職業退休計劃條例》(Occupational Retirement Schemes Ordinance)規管獲強積金規定豁免的自願職業退休計劃。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
規管架構(續)					
負責機關	<ul style="list-style-type: none"> • 聯繫中心(Centrelink)為公共服務署(Department of Human Services)轄下負責高齡養老金計劃的執行機關。 • 財政部(Treasury)負責就退休保障政策向政府提供意見，而澳洲審慎監管局(Australian Prudential Regulation Authority)、澳洲稅務局(Australian Taxation Office)及澳洲證券及投資委員會(Australian Securities and Investment Commission)共同監管私人退休計劃。 	<ul style="list-style-type: none"> • 工作與入息署(Work and Income)是社會發展部(Ministry of Social Development)轄下的執行機關，負責發放新西蘭退休金計劃可供領取的退休金。它與新西蘭財政部(New Zealand Treasury)共同就退休保障政策向政府提供意見。 • 稅務局(Inland Revenue)及金融市場監管局(Financial Markets Authority)共同負責管理新西蘭儲戶退休金計劃。 	<ul style="list-style-type: none"> • 衛生、社會政策及平等部(Ministry of Health, Social Policy and Equality)轄下的國家老人及社會服務局(National Institute for the Elderly and Social Services)負責無須供款的公共退休金計劃的行政事宜。 • 勞工及入境部(Ministry of Labour and Immigration)轄下的社會保障秘書處(Secretariat of State for Social Security)負責管理須供款的公共退休金計劃。 	<ul style="list-style-type: none"> • 勞工委員會(Council of Labor Affairs)轄下的勞工保險局(Bureau of Labor Insurance)負責國民年金制度、勞工保險計劃及勞工退休金制度的行政事宜。 • 勞工委員會轄下的勞工退休基金監理會(Labor Pension Supervisory Committee)負責國民年金基金及勞工退休基金的投資。 • 勞工保險監理委員會(Labor Insurance Supervisory Commission)負責監督勞工保險計劃的運作，並就有關爭議作出調解。 	<ul style="list-style-type: none"> • 社會福利署(Social Welfare Department)是勞工及福利局(Labour and Welfare Bureau)負責綜合社會保障援助及高齡津貼計劃的執行機關。 • 強制性公積金計劃管理局(Mandatory Provident Fund Schemes)負責監管強積金計劃的運作。 • 財經事務及庫務局(Financial Services and Treasury Bureau)負責制訂有關強積金制度的政策及立法建議，並監察強制性公積金計劃管理局的運作。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點					
計劃	<ul style="list-style-type: none"> 高齡養老金計劃屬無須供款的退休金，訂有經濟審查，為收入/資產匱乏或不多的長者提供基本的收入援助。 	<ul style="list-style-type: none"> 新西蘭退休金計劃是政府出資的全民退休金計劃，為長者提供基本但足夠的社會保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 無須供款的公共退休金計劃訂有經濟審查，為低收入長者提供退休金，以應付其基本需要，而與收入掛鈎、須供款的公共退休金計劃，則為工作人口提供退休保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 國民年金制度涵蓋： <ul style="list-style-type: none"> (a) 有經濟需要的長者，為他們提供無須供款的基本退休金；及 (b) 年齡在 25 歲以上及 65 歲以下的非僱員，為他們提供供款退休計劃。 由三方供款的勞工保險計劃為工作人口提供退休保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 並未設立公共退休計劃，但設有兩項社會福利計劃(即綜合社會保障援助及高齡津貼)幫助有經濟需要的長者。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點(續)					
受保障人士	<ul style="list-style-type: none"> 所有年滿65歲的男性，而女性的合資格年齡則介乎60至65歲之間，視乎其出生日期而定。 澳洲現時約有80%的退休人士領取高齡養老金。 	<ul style="list-style-type: none"> 所有年滿65歲的合資格新西蘭居民。 在2010年，有94%的合資格申請人透過新西蘭退休金計劃領取退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 無須供款的公共退休金計劃為年滿65歲不合資格領取須供款的公共退休金計劃的長者提供保障。 須供款的公共退休金計劃為16至65歲的受僱人士及18至65歲的自僱人士提供保障。該計劃包括： <ul style="list-style-type: none"> (a) 一般社會保障計劃，涵蓋公私營機構的僱員及專業人士；及 (b) 5個專門社會保障計劃，涵蓋自僱人士及某些指定行業的工人(例如海員及煤礦工人)。 	<ul style="list-style-type: none"> 國民年金制度包括兩部分： <ul style="list-style-type: none"> (a) 為年滿65歲有經濟需要的長者而設的無須供款的退休金計劃；及 (b) 為25歲以上及65歲以下，並不合資格參加勞工保險計劃及勞工退休金制度的非在職人士而設的須供款計劃，計劃成員人數在2011年年底達378萬。 勞工保險計劃規定，公司聘用5名或以上的15歲以上及60歲以下的僱員，均須參與該計劃。在2010年年底，該計劃有940萬成員。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點(續)					
領取資格	<ul style="list-style-type: none"> 須通過居住年期及經濟審查規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 只須通過居住年期規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 須通過居住年期及經濟審查規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 須通過居住年期及經濟審查規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。
居住年期規定	<ul style="list-style-type: none"> 有，申請人必須符合最少10年的居住年期規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 有，申請人必須在20歲以後在新西蘭最少住滿10年。 	<ul style="list-style-type: none"> 有，無須供款的公共退休金計劃的申請人必須在16歲以後在西班牙最少住滿10年。 	<ul style="list-style-type: none"> 有，通過國民年金制度領取無須供款的基本退休金的人士，須在領取該項福利前3年，每年在台灣居住超過183天。 	
經濟審查規定	<ul style="list-style-type: none"> 有，須通過入息及資產審查。 如受助人每兩星期的入息或資產淨值高於政府所訂的上限，將獲發放較低金額的退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 無須通過入息及資產審查。 	<ul style="list-style-type: none"> 有，須通過無須供款的公共退休金計劃所訂下的入息審查。 如合資格受助人的每年入息高於政府所訂的上限，將獲發放較低金額的退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 有，須通過入息及資產審查。 	

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點(續)					
須繳付的 供款 / 保費	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。 	<ul style="list-style-type: none"> 須供款的公共退休金計劃的資金來自僱主及僱員的供款。 領取退休金人士必須最少供款15年，才可終身領取退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 國民年金制度的保費率定於居民最低月薪的7%，其後每兩年調高0.5%，直至達到12%的上限。受保人須支付保費的60%，政府則支付其餘的40%。 勞工保險計劃的保費率定於受保人月薪的8.5%，其後按年遞增0.5%至10%，隨後再每兩年增加0.5%至13%為止。 勞工保險計劃的保費由三方共同供款，例如受保人有固定僱主，其僱主須支付保費的70%，僱員支付20%，及政府支付10%。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點(續)					
退休金額	<ul style="list-style-type: none"> 最高每月金額： <ul style="list-style-type: none"> (a) 單身的退休金領取人士約取得 1,511 澳元 (12,254 港元)；及 (b) 夫婦二人各自取得 1,139 澳元 (9,237 港元)。 	<ul style="list-style-type: none"> 新西蘭退休金計劃以個人而非家庭為單位申領。 若已婚夫婦皆合資格領取退休金，兩人每月退休金總額為 2,419 新西蘭元 (15,072 港元)。 	<ul style="list-style-type: none"> 無須供款退休金的每月金額為 406 歐元 (4,428 港元)。 須供款退休金的每月金額，如供款期滿 15 年，訂為在緊接退休年齡之前 180 個月的平均入息的 50%；如供款期滿 35 年，最高可達 100%。 須供款退休金領取人士若通過經濟審查，可獲發退休金補助津貼，以確保他能取得政府所訂下的最低退休金額。 	<ul style="list-style-type: none"> 年滿 65 歲合資格人士透過國民年金制度領取每月 3,000 元新台幣 (795 港元) 的無須供款基本退休金。 國民年金制度下的須供款計劃及勞工保險計劃所提供的退休金額按平均月薪及繳付保費的年數釐定。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點(續)					
公共退休金是否須課稅	<ul style="list-style-type: none"> 是，高齡養老金計劃所發放的退休金視為應課稅收入。 高齡養老金計劃所發放的退休金若是受益人的唯一收入來源，或受益人的應課稅收入(包括退休金及非退休金收入)並未超逾澳洲稅務局所設的上限，則無須繳付所得稅。 	<ul style="list-style-type: none"> 是，新西蘭退休金計劃所發放的退休金須繳付所得稅。 就退休金徵稅，可減低政府就公共退休計劃的開支，並可作為"事後"的入息審查，收回發放予較富裕退休人士的部分退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 是，無須供款的公共退休金計劃所發放的退休金，屬應課稅收入。 是，根據須供款的公共退休金計劃取得的退休金，屬應課稅收入，但僱主與僱員對該計劃的供款均可作稅務扣減。 	<ul style="list-style-type: none"> 是，國民年金制度及勞工保險計劃所發放的退休金，須繳付所得稅，但就該兩項計劃繳付的保費則可作稅務扣減。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。
無須供款的退休金金額的調整	<ul style="list-style-type: none"> 以消費物價指數或退休金領取人士及受益人的生活費用指數的變動較高者調整。 	<ul style="list-style-type: none"> 退休金額每年按通脹調整。發放給已婚夫婦的稅後退休金，按法例必須相等於除稅後平均收入的65%至72.5%。 	<ul style="list-style-type: none"> 無須供款的退休金額一般按通脹率調整。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無資料。 	

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
公共退休制度的主要特點(續)					
資金來源	<ul style="list-style-type: none"> 按隨付隨收的方式由政府收入支付。 	<ul style="list-style-type: none"> 按隨付隨收的方式由政府收入支付。 	<ul style="list-style-type: none"> 無須供款的公共退休金計劃由政府收入支付。 須供款的公共退休金計劃的資金來自僱主及僱員的供款。 須供款的公共退休金計劃下所發放的退休金補助津貼，主要由政府收入支付。 	<ul style="list-style-type: none"> 國民年金制度的資金來自保費收入、政府補貼及國民年金基金的投資回報。該基金在2008年成立，當時獲政府撥款370億新台幣(98億港元)作為種子基金，以供推行國民年金制度。 勞工保險計劃的資金來自政府、僱主及僱員三方所付的保費。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。
退休金的足夠性(即退休前賺取平均收入一半的公共退休金領取人士的收入替代率)	<ul style="list-style-type: none"> 37.9%。 	<ul style="list-style-type: none"> 77.5%。 	<ul style="list-style-type: none"> 81.2%。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無資料。 	
長者的收入貧窮率(即年滿65歲的人士收入少於住戶可動用收入中位數50%的比率)	<ul style="list-style-type: none"> 26.9% 	<ul style="list-style-type: none"> 1.5% 	<ul style="list-style-type: none"> 22.8% 	<ul style="list-style-type: none"> 並無官方收入貧窮率。 	
退休制度的持續性(即公共退休金支出佔國內生產總值的百分比)	<ul style="list-style-type: none"> 2010年：3.6%。 2050年：4.9% (預測)。 	<ul style="list-style-type: none"> 2010年：4.7%。 2050年：8.0% (預測)。 	<ul style="list-style-type: none"> 2010年：8.9%。 2050年：15.5% (預測)。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無資料。 	

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
職業退休制度的主要特點					
計劃	<ul style="list-style-type: none"> 保證退休金計劃屬強制性退休儲蓄計劃，讓個別人士為本身的退休保障作出更多的儲蓄準備。 	<ul style="list-style-type: none"> 新西蘭儲戶退休金計劃屬政府資助的職業退休計劃，鼓勵新西蘭國民為退休生活作儲蓄準備。 	<ul style="list-style-type: none"> 並未設立任何強制性職業退休計劃，但部分僱主為其僱員提供自願性職業退休計劃。 	<ul style="list-style-type: none"> 勞工退休金制度，其特點是強制僱主供款，以及參與者各有可攜式的獨立個人戶口，旨在加強工作人口退休後的生活保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 由私人管理的強積金計劃，僱員的權益不會被再分配，並能讓他們於退休時一次過悉數提取強積金權益。
受保障人士	<ul style="list-style-type: none"> 為全職及兼職僱員和按固定合約聘用的員工提供保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 為所有未達到新西蘭退休金計劃所訂下合資格領取年齡(現時為65歲)的新西蘭國民提供保障。 		<ul style="list-style-type: none"> 除公務員／公營機構僱員及私立學校的教職員外，各行業的僱員均可參加。 	<ul style="list-style-type: none"> 除獲豁免者外，僱員及自僱人士均須參加。
參加資格	<ul style="list-style-type: none"> 年齡介乎18至69歲之間、月入至少450澳元(3,650港元)的僱員均符合資格參加。 	<ul style="list-style-type: none"> 年齡介乎18至64歲之間的新聘長期僱員均自動登記參與該計劃。他們可於開始新工作後的第2及第8個星期選擇退出。 		<ul style="list-style-type: none"> 沒有具體限制。 	<ul style="list-style-type: none"> 僱員及自僱人士的年齡若介乎18至65歲之間均須參加計劃。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
職業退休制度的主要特點(續)					
供款	<ul style="list-style-type: none"> • 強制性僱主供款額不少於僱員入息的9%。 • 僱員可選擇在強制性僱主供款之上作出個人供款。 	<ul style="list-style-type: none"> • 選擇參與新西蘭儲戶退休金計劃的僱員才須供款。 • 僱員可選擇以其薪金總額的2%、4%或8%供款，僱主須配合作出供款，上限訂為僱員薪金總額的2%。 	<ul style="list-style-type: none"> • 不適用。 	<ul style="list-style-type: none"> • 強制僱主供款不少於僱員月薪的6%，供款額最低為1,500新台幣(398港元)，最高為150,000新台幣(39,750港元)。僱員可選擇作出自願供款，最多為其薪金的6%。 	<ul style="list-style-type: none"> • 僱主及僱員均須強制供款，供款額同為僱員入息的5%，須作供款的入息上限訂為20,000港元。 • 僱員月薪低於6,500港元無須供款，但其僱主仍須作出5%的供款。
政府補貼	<ul style="list-style-type: none"> • 政府就僱員供款額作出相同數額的供款，上限訂為1,000澳元(8,110港元)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府提供多項財政誘因，以提高新西蘭儲戶退休金計劃的參與率，包括： <ol style="list-style-type: none"> (a) 政府為每個新西蘭儲戶退休金計劃的新戶口提供1,000新西蘭元(6,230港元)的供款； (b) 成員供款退稅，每年最高為521新西蘭元(3,249港元)； (c) 可從新西蘭儲戶退休金計劃的儲蓄戶口提款作首次置業之用；及 (d) 每年1,000新西蘭元(6,230港元)的首次置業訂金津貼，每人上限訂為5,000新西蘭元(31,150港元)。 		<ul style="list-style-type: none"> • 政府並無就勞工退休金制度提供直接津貼，但會為僱員退休金個人戶口訂定最低保證回報率，規定不得低於銀行兩年定期存款的利息收入。若有不足，政府會補貼兩者的差額。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府並不負責支付強積金的經常開支，但可就指定用途向強積金注資，例如在2009年向低收入人士的個人強積金戶口一次過注入6,000港元。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
職業退休制度的主要特點(續)					
供款管理	<ul style="list-style-type: none"> 僱員可自行選擇退休金基金，其僱主須向該基金供款。 如果僱員沒有作出選擇，其僱主會將供款存入由其選擇的基金內。 	<ul style="list-style-type: none"> 由稅務局負責收取僱主及僱員的供款，再將款項轉交新西蘭儲戶退休金計劃的營辦商。 新西蘭儲戶退休金計劃的營辦商提供多項投資計劃，僱員可從中選擇將其儲蓄投放用作投資。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。 	<ul style="list-style-type: none"> 勞工保險局負責勞工退休基金的日常運作，勞工退休基金監理會則負責投資基金所收取的供款。 	<ul style="list-style-type: none"> 從僱主及僱員收集的供款，會存入由受託人管理的強積金計劃成員的個人戶口。 僱員可選擇強積金計劃受託人所提供的成分基金以建立本身的投資組合，而該等受託人由僱主揀選。
提取退休福利	<ul style="list-style-type: none"> 僱員年滿55歲便可提取退休金。 只在少數情況下，例如嚴重經濟困難、永久離開澳洲、以及指定的健康問題，才可提早取回退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 年滿65歲可一次過悉數提取退休金。 在面對經濟困難、提款作首次置業之用、永久移居外地、罹患重病及身故等情況下，可提早取回退休金。 		<ul style="list-style-type: none"> 年滿60歲的僱員若供款不足15年，可一次過悉數領取退休金。 年滿60歲的僱員若已供款至少15年，可每月領取退休金。 	<ul style="list-style-type: none"> 年滿65歲時可一次過提取累算的權益。 在60歲時提早退休、永久離開香港、完全喪失工作能力或身故等情況下，可提早取回強積金權益。
職業退休計劃是否須課稅	<ul style="list-style-type: none"> 僱員及僱主向計劃作出的供款均可扣稅，而退休時所提取的退休金亦免稅。 	<ul style="list-style-type: none"> 僱員及僱主的供款須課稅，而提取的新西蘭儲戶退休金計劃福利則免稅。 		<ul style="list-style-type: none"> 僱員及僱主向計劃作出的供款均可扣稅，但退休時所提取的退休金則須交稅。 	<ul style="list-style-type: none"> 僱員及僱主向計劃作出的供款均可扣稅，而退休時所提取的強積金權益亦免稅。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
為改善退休制度的足夠性及持續性而實施／擬議的措施					
實施措施	<ul style="list-style-type: none"> 政府已宣布提高高齡養老金計劃的最低領取年齡，由現時的65歲增至2023年的67歲。 	<ul style="list-style-type: none"> 於2001年成立的新西蘭退休金基金 (New Zealand Superannuation Fund)，從政府獲取撥款作投資之用，為日後新西蘭退休金計劃的支出預籌資金。 	<ul style="list-style-type: none"> 於2000年成立的社會保障儲備基金 (Social Security Reserve Fund)，將發放退休金後的累積供款盈餘並用作投資，為日後須供款的退休金支出預籌資金。 政府最近已實施新法例以收緊公共退休金計劃的申請資格，及採納措施鼓勵就業及促進經濟發展。 	<ul style="list-style-type: none"> 已實施措施包括： <ul style="list-style-type: none"> (a) 將勞工保險計劃發放的老年年金給付，由一筆過支取改為每月以退休金形式發放；及 (b) 逐步提高國民年金制度和勞工保險計劃的供款率。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。

附錄II(續)

選定地方的退休保障制度的主要特點

	澳洲	新西蘭	西班牙	台灣	香港
為改善退休制度的足夠性及持續性而實施／擬議的措施(續)					
擬議措施	<ul style="list-style-type: none"> 如獲國會批准，僱主對保證退休金計劃的供款率，將由現時的9%，增至在2013-2014至2019-2020財政年度期間的12%。 在2011年11月，政府提出法案，透過引入收費較低廉的預設私人退休金產品"我的退休金計劃"(MySuper)，改革保證退休金計劃。 	<ul style="list-style-type: none"> 社會上一直要求政府適度調整新西蘭退休金計劃的申請資格及領取退休金的規定，例如逐步將退休年齡從65歲提高至67歲。 由2013年4月1日起，僱員對新西蘭儲戶退休金計劃的最低供款及僱主相應作出的強制性供款，均會由2%提高至3%。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府已提出措施改革須供款的公共退休金計劃，包括將退休年齡從65歲提高至67歲，並把取得全額退休金所需的供款年期從35年增加至37年。 	<ul style="list-style-type: none"> 沒有資料。 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用。

參考資料

澳洲

1. Australian Bureau of Statistics. (2010a) *Employee Earnings, Benefits and Trade Union Membership*. Available from: [http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/2C82C74337486472CA25788700131F58/\\$File/63100_aug%202010.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/2C82C74337486472CA25788700131F58/$File/63100_aug%202010.pdf) [Accessed March 2012].
2. Australian Bureau of Statistics. (2010b) *Measures of Australia's Progress, 2010*. Available from: [http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2010~Main%20Features~Home%20page%20\(1\)](http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2010~Main%20Features~Home%20page%20(1)) [Accessed March 2012].
3. Australian Bureau of Statistics. (2012) *Quarterly Superannuation Performance, December 2011*. Available from <http://www.apra.gov.au/Super/Publications/Documents/Super%20Quarterly%20Performance%2020111231.pdf> [Accessed March 2012].
4. Australian Council of Social Service. (2009) *Adequate, fair, sustainable, and simple: Retirement income reform*. Available from: http://acoss.org.au/images/uploads/ACOSS_Submission_-_retirement_incomes09-final.pdf [Accessed March 2012].
5. Australian Taxation Office. (2011) *Guide to superannuation for individuals – overview*. Available from: <http://www.ato.gov.au/content/00250233.htm> [Accessed March 2012].
6. Australian Taxation Office. (2012) *Key superannuation rates and thresholds*. Available from: <http://www.ato.gov.au/super/content.aspx?menuid=0&doc=/content/60489.htm&page=2&H2> [Accessed March 2012].

-
7. Barr, N.A. & Diamond, P.A. (2009) Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, Vol. 62(2), pp. 5-29.
 8. Becceea, N.B. (2010) *Assessing perspectives towards the possible effects of a superannuation system: The Mauritian context*. Available from: http://www.dauphine.fr/fileadmin/mediatheque/IFD/Households_Risk_Insurance_2/BECCEEA.pdf [Accessed March 2012].
 9. *Centrelink*. (2012) Available from: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/home/index.htm> [Accessed March 2012].
 10. Commonwealth of Australia. (2009). *Budget 2009-10: Budget Overview*. Available from: http://www.budget.gov.au/2009-10/content/glossy/pension/html/pensions_overview_01.htm [Accessed March 2012].
 11. Commonwealth of Australia. (2011). *Budget 2011-12: Budget Overview*. Available from: <http://www.budget.gov.au/2011-12/content/overview/html/index.htm> [Accessed March 2012].
 12. Cortese, C.L. & Glynn, J. (2006) *Taxation and Australian Superannuation System: An International Comparison*. Available from: <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1119&context=commpapers> [Accessed March 2012].
 13. International Social Security Association. (2010) *Australia: Scheme Description*. Available from: <http://www.issa.int/chi/layout/set/print/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Australia/Scheme-Description> [Accessed March 2012].
 14. Jones, T. (2009) *Centrelink's Age Pension – are you eligible?* Available from: <http://moorestephensresources.com.au/articles/190/1/Centrelinks-Age-Pension---are-you-eligible/Page1.html> [Accessed March 2012].
-

-
-
15. Korporaal, G. (2010). MySuper a good idea that simplifies saving for retirement. *The Australian*. Available from: <http://www.theaustralian.com.au/business/opinion/mysuper-a-good-idea-that-simplifies-saving-for-retirement/story-e6frg9of-1225888222529> [Accessed March 2012].
 16. Macklin, J. (2008) *Speeches: Centenary of the age pension*. Available from: http://www.jennymacklin.fahcsia.gov.au/speeches/2008/Pages/centenary_age_pension_05june08.aspx [Accessed March 2012].
 17. Mallesons Stephen Jaques. (2010). *Cooper Review releases "MySuper: Optimising Australian superannuation"*. Available from: <http://www.mallesons.com/publications/marketalerts/2010/cooperreviewreleasesmysuperoptimisingaustraliansuperannuation/Pages/default.aspx> [Accessed March 2012].
 18. MAP Funds Management Ltd. (2011) *Fact Sheet: Super Co-Contribution*. Available from: http://www.mapfunds.com.au/icms_docs/40353_Super_Co-contribution.pdf [Accessed March 2012].
 19. McAllister, I. et al. (2011) *Sustainable Governance Indicators 2011: Australia report*. Available from: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Australia.pdf [Accessed March 2012].
 20. Organization for Economic Co-operation and Development. (2011) *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Available from: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/8/3/3/CH2267/CMS1313474232347/oezd-pensions_at_glance_2011.pdf [Accessed March 2012].
 21. Parliament of Australia. (2009) *Chronology of superannuation and retirement income in Australia*. Available from: http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/CU1T6/upload_binary/cu1t64.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Chronology+of+superannuation+%22 [Accessed March 2012].

-
-
22. Pension & Development Network. (2010) *Country Database: Australia*. Available from: <http://www.pensiondevelopment.org/32/australia.htm> [Accessed March 2012].
 23. Power, T. (2011) *Your 2011/2012 guide to non-concessional (after-tax) contributions*. Available from: <http://www.superguide.com.au/superannuation-basics/your-2011-2012-guide-to-non-concessional-after-tax-contributions> [Accessed March 2012].
 24. Productivity Commission. (2001) *Review of the Superannuation Industry (Supervision) Act 1993 and Certain Other Superannuation Legislation*. Inquiry Report: Report No. 18. Available from: http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/32515/super.pdf [Accessed March 2012].
 25. Rocha, R. & Vittas, D. (2008) *Comparative Survey of the Payout Phase*. World Bank. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/30/40477870.pdf> [Accessed March 2012].
 26. Rocha, R. et al. (2010) *The Payout Phase of Pension Systems: A Comparison of Five Countries*. Policy Research Working Paper 5228, World Bank. Available from: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/04/29/000158349_20100429154401/Rendered/PDF/WPS5288.pdf [Accessed March 2012].
 27. Stronger Super. (2011a) *Information Pack*. Available from: http://strongersuper.treasury.gov.au/content/publications/information_pack/downloads/information_pack.pdf [Accessed March 2012].
 28. Stronger Super. (2011b) *Key Points: MySuper*. Available from: http://strongersuper.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=publications/government_response/key_points.htm [Accessed March 2012].
 29. Sustainable Governance Indicators. (2011) *Social Affairs: Pensions – Australia*. Available from: http://www.sgi-network.org/index.php?page=indicator_quali&indicator=S13_1 [Accessed March 2012].
-
-

-
-
30. SwissLife. (2001) *Employee Benefits Reference Manual 2011 – Australia*. Available from: http://www.swisslife.com/content/dam/id_corporateclients/downloads/ebm/Australia.pdf [Accessed March 2012].
 31. The Treasury. (2008a) *Australia's future tax system – consultation paper summary*. Available from: http://taxreview.treasury.gov.au/content/ConsultationPaper.aspx?doc=html/publications/Papers/Consultation_Paper_Summary/Chapter_5.htm [Accessed March 2012].
 32. The Treasury. (2008b) *Australia's future tax system – retirement income consultation paper*. Available from: http://taxreview.treasury.gov.au/content/ConsultationPaper.aspx?doc=html/publications/Papers/Retirement_Income_Consultation_Paper/index.htm [Accessed March 2012].
 33. The Treasury. (2009) *Australia's future tax system – the retirement income system: report on strategic issues*. Available from: http://taxreview.treasury.gov.au/content/StrategicPaper.aspx?doc=html/Publications/Papers/Retirement_Income_Strategic_Issues_Paper/index.htm [Accessed March 2012].
 34. University Network for Investing and Trading. (2010) *Superannuation Part 2 – The Cooper Review*. Available from: <http://www.unitaustralia.com/568/> [Accessed March 2012].
 35. U.S. Social Security Administration. *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2010 – Australia*. Available from: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/index.html> [Accessed March 2012].
 36. Whitehouse, E. (2006) New indicators of 30 OECD countries' pension systems. *Journal of Pension Economics and Finance*, Volume 5, Issue 03, pp. 275-298.

-
-
37. Whitehouse, E. (2007) *Pensions Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries: Australia*. Available from: <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/PensionsPanorama.pdf> [Accessed March 2012].
 38. Wikipedia. (2012) *Superannuation in Australia*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Superannuation_in_Australia [Accessed March 2012].

新西蘭

39. Barr, N. & Diamond, P. (2008) *Reforming Pensions*. CESifo Working Paper No. 2523. Available from: <http://cdi.mecon.gov.ar/doc/ifo/wp/2523.pdf> [Accessed March 2012].
40. Buddle Findlay. (2011) *Legal update on Employment Law*. Available from: http://www.buddlefindlay.com/sites/all/files/Changes_to_KiwiSaver_-_Key_issues_for_employers.pdf [Accessed March 2012].
41. Commission for Financial Literacy and Retirement Income. (2011) *Legislation*. Available from: <http://www.retirement.org.nz/about-us/legislation> [Accessed March 2012].
42. Cook, L. (2006) *Questions for our times about retirement saving and pensions*. Available from: <http://www.retirement.org.nz/files/retirement-files/Media/research-library/questions-about-retirement-savings-pensions-oct06-v2.pdf> [Accessed March 2012].
43. Don Brash. (2010) *Challenges for New Zealand's Future Pension System*. Available from: <http://www.donbrash.com/challenges-for-new-zealand-s-future-pension-system/> [Accessed March 2012].
44. Financial Markets Authority. (2010) *Report of the Government Actuary for the year ended 30 June 2010*. Available from: http://www.fma.govt.nz/media/207614/kiwisaver-annual-report_2010.pdf [Accessed March 2012].

-
-
45. Guardians of New Zealand Superannuation. (2012) *Managing Risk*. Available from: <http://www.nzsuperfund.co.nz/index.asp?pageID=2145879232> [Accessed March 2012].
 46. Hulse, K. et al. (2010) *Slow Burn: The Changing Profile of Low-Moderate Income Home Purchasers in Australia*. Available from: [http://www.creative.auckland.ac.nz/webdav/site/nicai/shared/about/research/architecture-planning/housing-researchers conference/ 2010% 20 Conference% 20Proceedings/Hulse,% 20Ralston% 20&% 20Burke% 20A H RC% 202010.pdf](http://www.creative.auckland.ac.nz/webdav/site/nicai/shared/about/research/architecture-planning/housing-researchers%20conference/2010%20Conference%20Proceedings/Hulse,%20Ralston%20&%20Burke%20AHRRC%202010.pdf) [Accessed May 2012].
 47. Hurnard, R. (2005) *The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people*. New Zealand Treasury Working Paper 05/09. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2005/05-09/twp05-09.pdf> [Accessed March 2012].
 48. Inland Revenue. (2011a) *KiwiSaver evaluation – Annual Report (July 2010 to June 2011)*. Available from: <http://www.ird.govt.nz/resources/c/4/c4434f004882ca53bdecdbd625120aaa/ks-ar-2011.pdf> [Accessed March 2012].
 49. Inland Revenue. (2011b) *KiwiSaver for employers*. Available from <http://www.ird.govt.nz/kiwisaver/employers/> [Accessed March 2012].
 50. International Benefits Network. (2011) *New Zealand – An Overview of Employee Benefits*. Available from: <http://www.intlben.com/country-profiles/new-zealand-employee-benefits-state-mandatory-private-pension-plans-taxation.pdf> [Accessed March 2012].
 51. International Social Security Association. (2010b) *Scheme Description: New Zealand*. Available from: <http://193.134.194.37/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/New-Zealand/Scheme-Description> [Accessed March 2012].
-
-

-
-
52. John, D.C. & Levine, R. (2009) *The Retirement Security Project: National Retirement Savings Systems in Australia, Chile, New Zealand and the United Kingdom: Lessons for the United States*. Available from: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/07_retirement_savings_john/07_retirement_savings_john.pdf [Accessed March 2012].
53. Littlewood, M. (2006) *New Zealand: financing retirement – lessons from the New Zealand Way on necessary reforms*. Available from: http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14180/1/pie_dp286.pdf [Accessed March 2012].
54. Littlewood, M. (2010) *Best Practice in Smoothing the Tax Burden: The New Zealand experience*. Available from: <http://docs.business.auckland.ac.nz/Doc/Paper-Best-practice-in-smoothing-the-tax-burden-The-New-Zealand-experience.pdf> [Accessed March 2012].
55. McCulloch, B. & Frances, J. (2003) New Zealand Superannuation (NZS) Fund: Governance of Public Pension Funds: New Zealand Superannuation Fund. In: *Proceedings of the 2nd Public Pension Fund Management Conference*. 5-7 May 2003, World Bank Headquarters. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/government/assets/nzsf/gppf-nzsf-wb.pdf> [Accessed March 2012].
56. McCulloch, B. (2009) New Zealand Superannuation and KiwiSaver. In: *Proceedings of the Green Paper on Pensions Learning from International Experience Conference*. 29 May, Dublin. Available from: <http://www.mcculloch.org.nz/Documents/Ireland.pdf> [Accessed March 2012].
57. Mercer LLC. (2009) *Securing Retirement Incomes in New Zealand: Time to Act*. Available from: <http://www.workplacesavings.org.nz/assets/KiwiSaver/SecuringretirementincomesAug09.pdf> [Accessed March 2012].
58. Ministry of Social Development. (2003) *Description of New Zealand's Current Retirement Income Framework*. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/prg/background/prg-msd-dnzcrif.pdf> [Accessed March 2012].
-
-

-
-
59. Ministry of Social Development. (2010) *Description of New Zealand's current retirement income policies*. Available from: <http://www.retirement.org.nz/files/retirement-files/RIR/2010Review/2010-review-background-paper-description-nz-policies.pdf> [Accessed March 2012].
 60. New Zealand Superannuation Fund. (2011a) *Introduction to Guardians and Fund*. Available from: http://www.nzsuperfund.co.nz/files/Introduction_to_Guardians_and_Fund%20May%202010.pdf [Accessed March 2012].
 61. New Zealand Superannuation Fund. (2011b) *New Zealand Superannuation Fund and Group – 2010-2011 financial statements*. Available from: <http://www.nzsuperfund.co.nz/files/Report%20financials%20for%20WEB.pdf> [Accessed March 2012].
 62. O'Connell, A. (2004) *Citizen's Pension: Lessons from New Zealand*. Pensions Policy Institute. Available from: http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/CPNZ_26_02_04.pdf [Accessed March 2012]
 63. Organization for Economic Co-operation and Development. (2008) *OECD Private Pensions Outlook 2008 – New Zealand*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/16/42574991.pdf> [Accessed May 2012].
 64. Organization for Economic Co-operation and Development. (2011) *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Available from: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/8/3/3/CH2267/CMS1313474232347/oecd-pensions_at_glance_2011.pdf [Accessed March 2012].
 65. Palacios, R. (2002) *Managing Public Pension Reserves Part II: Lessons from Five Recent OECD Initiatives*. Available from: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/83680/0219.pdf> [Accessed March 2012].

-
-
66. Pension & Development Network. (2010) *New Zealand*. Available from: <http://www.pensiondevelopment.org/420/new-zealand.htm> [Accessed March 2012].
 67. Perry, B. (2011) *Household incomes in New Zealand: Trends in indicators of inequality and hardship 1982-2010*. Ministry of Social Development. Available from: <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/monitoring/household-incomes/index.html> [Accessed March 2012].
 68. Preston, D. (2004) *Retirement Income in New Zealand: the historical context*. Available from: <http://www.retirement.org.nz/files/retirement-files/Media/research-library/revised-retirement-income-in-nz-2004-redraft.pdf> [Accessed March 2012].
 69. Rashbrooke, G. (2009) Simple, Effective and (Relatively) Inexpensive: New Zealand Retirement Provision in the International Context. *Social Policy Journal of New Zealand*. Issue 36, August 2009. Available from: <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj36/36-nz-retirement-provision.html> [Accessed March 2012].
 70. Retirement Commission. (2011a) *Government's Response to the 2010 Review of Retirement Income Policy*. Available from: http://www.retirement.org.nz/webfm_send/663 [Accessed March 2012].
 71. Retirement Commission. (2011b) *2010 Review of Retirement Income Policy*. Available from: <http://www.retirement.org.nz/files/file/RIR-FULLREPORT-2010.pdf> [Accessed March 2012].
 72. Rodway, P. (2009) Public Pensions and the Labour Market in New Zealand. In: *Proceedings of the Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*. 26-28 March, Perugia. Available from: <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/pensionreform/Session1/Rodway.pdf> [Accessed March 2012].

-
-
73. Savings Working Group. (2011) *Saving New Zealand: Reducing Vulnerabilities and Barriers to Growth and Prosperity*. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/savingsworkinggroup/finalreport> [Accessed March 2012].
 74. St John, S. (2003) *What is wrong with the New Zealand model for pensions?* Available from: <http://www.asb.unsw.edu.au/research/cps/Documents/S.%20St%20John%20-%20What%20is%20Wrong%20with%20the%20New%20Zealand%20Model%20for%20Pensions.pdf> [Accessed March 2012].
 75. St John, S. (2005) *Discussion Paper PI-0506: Pensions taxation and retirement incomes in New Zealand*. Available from: <http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp0506.pdf> [Accessed March 2012].
 76. St John, S. et al. (2010) *KiwiSaver: The first three years: lessons for Ireland?* Working Paper 2010/2. Available from: <http://docs.business.auckland.ac.nz/Doc/Working-Paper-2-10-KiwiSaver-the-first-three-years-Lessons-for-Ireland.pdf> [Accessed March 2012].
 77. St John, S. & Willmore, L. (2001) Two Legs are Better than Three: New Zealand as a Model for Old Age Pensions. *World Development*, Vol. 29, No. 8, pp.1291-1305. Available from: http://larrywillmore.net/WD_2001.pdf [Accessed March 2012].
 78. SuperLife. (2010) *KiwiSaver – key features for employees and employers*. Available from: <http://www.superlife.co.nz/kiwisaver-key-features-for-employees-and-employers.html> [Accessed March 2012].
 79. SwissLife. (2011) *Employee Benefits Reference Manual 2011 – New Zealand*. Available from: http://www.swisslife.com/content/dam/id_corporateclients/downloads/ebm/New_Zealand.pdf [Accessed March 2012].

-
-
80. TaxTeam. (2011) *TaxTeam Talk: Central Government Budget edition*. May 2011. Available from: <http://www.taxteam.co.nz/Portals/0/docs/May%202011%20Budget%20CG.pdf> [Accessed March 2012].
81. The Treasury. (2006) *A Presentation for the Singapore Central Provident Fund*. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/kiwisaver/background/ks-sing-mcculloch.pdf> [Accessed March 2012].
82. U.S. Social Security Administration. (2011) *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2010 – New Zealand*. March 2011, pp.145-151. Available from: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/newzealand.pdf> [Accessed March 2012].
83. Wikipedia. (2012) *Baby boomer*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Baby_boomer [Accessed March 2012].
84. Willmore, L. (2006) *Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context*. Available from: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/26110/lcl2481i.pdf> [Accessed March 2012].
85. *Work and Income*. (2011) Available from: <http://www.workandincome.govt.nz/> [Accessed March 2012].
86. Workplace Savings. (2011). *KiwiSaver*. Available from: <http://www.workplacesavings.org.nz/kiwisaver/> [Accessed March 2012].

西班牙

87. Boldrin, M. et al. (1999) Social Security and Retirement in Spain. In: *Social Security and Retirement around the World*. Chicago, University of Chicago Press, pp.305-353. Available from: <http://www.nber.org/chapters/c7255.pdf> [Accessed March 2012].

-
88. Boldrin, M. et al. (2004) Micro-Modeling of Retirement Behavior in Spain. In: *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*. Chicago, University of Chicago Press, pp.499-578. Available from: <http://www.nber.org/chapters/c10707.pdf> [Accessed March 2012].
 89. Chuliá, E. (2007) Spain: Between majority rule and incrementalism. In: Immergut, E.M. et al. (ed.) *The Handbook of West European Pension Politics*. New York, Oxford University Press.
 90. de Pedraza, P. et al. (2009) *Ageing population and Spanish pension system reforms: Effects on average pensions and inequality among pensioners*. Available from: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/43425/1/629461821.pdf> [Accessed March 2012].
 91. European Commission. (2010) *Joint Report on Pensions: Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe – Country profiles*. Available from: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_country_profiles_en.pdf [Accessed March 2012].
 92. European Commission. (2011a) *Organisation of social protection: Charts and descriptions*. Available from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5660&langId=en> [Accessed March 2012].
 93. European Commission. (2011b) *Your social security rights in Spain*. Available from: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Spain_en.pdf [Accessed March 2012].
 94. European Commission. (2012) *Social protection systems – MISSOC*. Available from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en> [Accessed March 2012].
 95. Eurostat. (2011) *General government gross debt*. Available from: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tsieb090> [Accessed March 2012].
-

-
-
96. Government of Spain. (2008) *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion of the Kingdom of Spain 2008-2010*. Available from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2566&langId=en> [Accessed March 2012].
 97. International Group Program. (2011) *Summary of Social Security and Private Employee Benefits: Spain 2011*. Available from: http://www.igpinfo.com/igpinfo/public_documents/ss_summaries/Spain.pdf [Accessed March 2012].
 98. International Monetary Fund. (2011) *Staying the Course on Fiscal Adjustment*. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/update/fmindex.htm> [Accessed March 2012].
 99. International Organisation of Pension Supervisors. (2009) *IOPS Country Profiles – Spain*. Available from: <http://www.iopsweb.org/dataoecd/3/41/44878367.pdf> [Accessed March 2012].
 100. Invest in Spain. (2011) *Guide to business in Spain: Labor and Social Security regulations*. Available from: <http://www.investinspain.org/guidetobusiness/en/5/5.pdf> [Accessed March 2012].
 101. *La Moncloa*. (2012) Available from: <http://www.lamoncloa.gob.es/> [Accessed March 2012].
 102. *Ministry of Health, Social Policy and Equality*. (2012) Available from: <http://www.msps.es/> [Accessed March 2012].
 103. *Ministry of Labour and Immigration*. (2012) Available from: <http://www.mtin.es/> [Accessed March 2012].
 104. Ministry of the Economy and Finance of Spain. (2011a) *Reform of the Spanish Pension System*. Available from: <http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Economic%20Policy%20Measures/110211%20Spanish%20Pensions%20System%20Reform.pdf> [Accessed March 2012].

-
-
105. Ministry of the Economy and Finance of Spain. (2011b) *Spain: Policy measures towards a sustained and balanced growth path*. Available from: http://www.thespanisheconomy.com/SiteCollectionDocuments/en-gb/Economic%20Outlook/110704_Presentation.pdf [Accessed March 2012].
 106. National Institute of Social Security. (2011) *Spanish Social Security System: Background and Current Model*.
 107. National Statistics Institute. (2012) Available from: http://www.ine.es/en/welcome_en.htm [Accessed March 2012].
 108. Organization for Economic Co-operation and Development. (2009) *Pensions at a Glance 2009: Retirement-income systems in OECD Countries*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/19/43021643.pdf> [Accessed March 2012].
 109. Organization for Economic Co-operation and Development. (2010) *OECD Economic Surveys: Spain, December 2010*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/22/46654901.pdf> [Accessed March 2012].
 110. Organization for Economic Co-operation and Development. (2011a) *OECD Perspectives: Spain Policies for a sustainable recovery*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/44686629.pdf> [Accessed May 2012].
 111. Organization for Economic Co-operation and Development. (2011b) *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. Available from: http://www.bmask.gv.at/cms/site2/attachments/8/3/3/CH2267/CMS1313474232347/oecd-pensions_at_glance_2011.pdf [Accessed March 2012].
 112. Organization for Economic Co-operation and Development. (2011c) *Spain Country note: Pensions at a Glance 2011*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/32/47367529.pdf> [Accessed March 2012].
 113. Pension Funds Online. (2012) *Spain*. Available from: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/108/country-profiles/spain/> [Accessed March 2012].
-
-

-
-
114. Rodríguez Cabrero, G. (2002) *The reform of the public pension system in Spain*. Available from: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1527/1/dt-0213e.pdf> [Accessed March 2012].
 115. Rodríguez, A.M. et al. (2010) *Annual National Report 2010 – Spain: Pensions, Health and Long-term Care*. Available from: http://www.socialprotection.eu/files_db/892/asisp_ANR10_Spain.pdf [Accessed March 2012].
 116. Sainz de Baranda, P. (2004) Social Security Reform in Spain. In: Modigliani, F. & Muralidhar, A. (ed.) *Rethinking Pension Reform*. New York, Cambridge University Press.
 117. *Social Protection Committee*. (2012) Available from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en> [Accessed March 2012].
 118. *Social Security Website*. (2012) Available from: <http://www.seg-social.es/> [Accessed March 2012].
 119. Swiss Life Network. (2011) *Employee Benefits Reference Manual – Country Profiles: Spain*. Available from: http://www.swisslife.com/content/dam/id_corporateclients/downloads/eb_rm/Spain.pdf [Accessed March 2012].
 120. Towers Watson. (2011) *Spain: Government Approves Social Security Bill*. Available from: <http://www.towerswatson.com/spain/newsletters/global-news-briefs/3811> [Accessed March 2012].
 121. Watson Wyatt. (2007) *Developments in Retirement Programs in Spain*. Available from: <http://www.watsonwyatt.com/us/pubs/insider/showarticle.asp?ArticleID=17777> [Accessed March 2012].

台灣

122. Bureau of Labor Insurance. (2007) *Application and Receipt of the Individual Labor Pension Accounts*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=v5jgqt3RYL4%3d> [Accessed March 2012].
123. Bureau of Labor Insurance. (2008) *Labor Pension Program Established by the Labor Standards Act of 1984 (Old System)*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=K0QpRcb9yj8%3d> [Accessed March 2012].
124. Bureau of Labor Insurance. (2009) *A Brief Introduction to the Bureau of Labor Insurance*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/FileEn.aspx?uid=ZbiXD97YKcg%3d> [Accessed March 2012].
125. Bureau of Labor Insurance. (2010a) *History of the Organization*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=9aTT6wsknxQ%3d> [Accessed March 2012].
126. Bureau of Labor Insurance. (2010b) *Monthly Contribution Wages Classification of Labor Pension*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=Hj%2fA7fEBtTs%3d> [Accessed March 2012].
127. Bureau of Labor Insurance. (2010c) *The New Labor Pension System is not the Old-Age Benefits of the Labor Insurance Program*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=BRN3K4zrsCQ%3d> [Accessed March 2012].
128. Bureau of Labor Insurance. (2011a) *Implementation Rules of the Labor Pension Act*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=IdabX9Glk1s%3d> [Accessed March 2012].
129. Bureau of Labor Insurance. (2011b) *Labor Pension Act*. Available from: <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=UAnf1WG15Mg%3d> [Accessed March 2012].

-
-
130. Council of Labor Affairs of the Executive Yuan. (2008) *Overview of Labor Pension System*. Available from: http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=48eaf5a7 [Accessed March 2012].
 131. *Enforcement Rules of the Employment Insurance Act*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/eng/EngContent.asp?MsgID=194> [Accessed March 2012].
 132. *Enforcement Rules of the Labor Insurance Act*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL014981> [Accessed March 2012].
 133. *Enforcement Rules of the Labor Standards Act*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/eng/EngContent.asp?MsgID=185> [Accessed March 2012].
 134. Executive Yuan. (various years) Taiwan Yearbooks. Available from: <http://www.ey.gov.tw/lp.asp?ctNode=1346&CtUnit=94&BaseDSD=7&mp=11> [Accessed March 2012].
 135. Fu, T.H. (2009) *Pension reform and long-term old age income security: The case of Taiwan*. Available from: <http://www.kent.ac.uk/scarr/events/beijingpapers/Funew2ppr.pdf> [Accessed March 2012].
 136. *Implementation Rules of the Labor Pension Act*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/eng/EngContent.asp?MsgID=256> [Accessed March 2012].
 137. International Affairs Office. (2009) *Q&A for Labor Standards Act*. Available from: <http://www.ifs.sinica.edu.tw/link/0831--QA--Revised-English--Final.pdf> [Accessed March 2012].
 138. Jiao, H. & Chen, Y.Y. (2007) *Pension Reforms in China and Taiwan*. Available from: <http://www.business.uiuc.edu/d-sinow/fin434/docs/Pension%20Reform%20in%20China%20and%20Taiwan.ppt> [Accessed March 2012].

-
-
139. *Labor Insurance Act*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL014980> [Accessed March 2012].
 140. *Labor Pension Act*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL030634> [Accessed March 2012].
 141. Labor Pension Fund. (2012) *Announcement of guaranteed rate for a two-year term time deposit by local banks*. Available from: <http://w2.lpsc.gov.tw/index1-4-2.asp> [Accessed March 2012].
 142. Labor Pension Fund Supervisory Committee. (2011) *Annual Report 2010*. Available from: <http://w2.lpsc.gov.tw/files/Statistics/99report.pdf> [Accessed March 2012].
 143. *Labor Standards Act (2009.04.22 Modified)*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/eng/EngContent.asp?MsgID=190> [Accessed March 2012].
 144. *Labor Standards Act (2011.06.29 Modified)*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/eng/EngContent.asp?MsgID=277> [Accessed March 2012].
 145. *Mandated Management Guidelines for Pension Fund under Labor Pension Act (2010.03.18 Modified)*. Available from: <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL043915> [Accessed March 2012].
 146. *National Pension Act*. Available from: <http://sowf.moi.gov.tw/09/2/2a-3eng.htm> [Accessed March 2012].
 147. National Policy Foundation. (2009) *Establishment of the Pension System in Taiwan*. Available from: <http://www.npf.org.tw/post/3/5577> [Accessed March 2012].
 148. Pension Funds Online. (2012) *Country Profiles: Taiwan*. Available from: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/100/country-profiles/taiwan/> [Accessed March 2012].

-
-
149. Shao, A.J. (2009) *Taiwan Old-Age Security Systems: Equity and Sustainability Implications*. Available from: http://www.actuaries.org/PBSS/Colloquia/Tokyo/JU_AiP.pdf [Accessed March 2012].
150. Swiss Life Network. (2011). *Employee Benefit Reference Manual – Country Profiles: Taiwan*. Available from: http://www.swisslife.com/content/dam/id_corporateclients/downloads/ebm/Taiwan.pdf [Accessed March 2012].
151. The Labor Insurance Supervisory Commission. (2007) *History*. Available from: <http://monitor.bli.gov.tw/eng1.htm> [Accessed March 2012].
152. Tu, F. (2007) *Pension System Development in Taiwan*. Available from: http://www.anbid.com.br/institucional/documentos_download/Fundos/Congressos%20IIFA%20de%20fundos/2007/1400%20Francis%20Tu.ppt [Accessed March 2012].
153. U.S. Social Security Administration. (2011) *Country Summaries. In: Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2010 – Taiwan*. Available from: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2010-2011/asia/taiwan.pdf> [Accessed March 2012].
154. Watson Wyatt Worldwide. (2004) *News Alert: Taiwan – Statutory Pension Benefit Change passed, effective July 2005*. Available from: http://www.watsonwyatt.com/asia-pacific/taiwan/news/pressrelease/LPA_NEWS.pdf [Accessed March 2012].
155. Wu, J. (2008) *New National Pension Program and Financial Sustainability of Taiwan's Social Security System*. Available from: <http://www.tsc.nccu.edu.tw/doc/New%20National%20Pension%20Program.ppt> [Accessed March 2012].
156. 內政部社會司：《國民年金納保人數》，2012年版，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/09/2ax/2ax03.htm> [於 2012 年 5 月登入]。

-
157. 楊靜利、黃于珊：《台灣老年經濟保障制度簡介》，《台灣老年學論壇》第3期，2009年8月版，網址：http://www.ncku.edu.tw/geront/TGF/page5/files/theme_paper_003_01.pdf [於2012年5月登入]。

香港

158. *Alliance for Universal Pensions*. (2012) Available from: <http://www.aup-hk.org/> [Accessed March 2012].
159. Financial Services and the Treasury Bureau. (2009) *Item for Finance Committee*. Paper submitted to the Finance Committee of the Legislative Council for discussion on 13 February 2009. LC Paper No. FCR(2008-09)62.
160. Ho, L.S. (1997) A Universal Fully Funded Pension Scheme. In: *Contemporary Economic Policy*, Vol. XV, July. Available from: <http://www.ln.edu.hk/econ/staff/universal.pdf> [Accessed March 2012].
161. Inland Revenue Department. (2006) *Departmental Interpretation and Practice Notes No.23 (Revised): Recognized Retirement Schemes*. Available from: http://www.ird.gov.hk/eng/pdf/e_dipn23.pdf [Accessed March 2012].
162. *Inland Revenue Department*. (2012) Available from: <http://www.ird.gov.hk/> [Accessed March 2012].
163. Labour and Welfare Bureau and Financial Services and the Treasury Bureau. (2010) *Retirement Protection in Hong Kong*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 18 December 2010. LC Paper No. CB(2)534/10-11(01).
164. Labour and Welfare Bureau et al. (2011) *Follow-up to meeting on 2 June 2011*. Paper submitted to the Subcommittee on Retirement Protection of the Legislative Council for discussion on 11 July 2011. LC Paper No. CB(2)2350/10-11(01).

-
-
165. Legislative Council Secretariat. (2005a) *Fact Sheet on Historical Development of Retirement Schemes in Hong Kong*. LC Paper No. FS18/04-05.
 166. Legislative Council Secretariat. (2005b) *Research Report on Social Security System for Retirement Protection in Selected Places*. LC Paper No. RP09/04-05.
 167. Legislative Council Secretariat. (2011) *Background brief on Retirement protection in Hong Kong*. Paper submitted to the Subcommittee on Retirement Protection of the Legislative Council on 6 May 2011. LC Paper No. CB(2)1664/10-11(02).
 168. *Legislative Council*. (2012) Available from: <http://www.legco.gov.hk/index.html> [Accessed March 2012].
 169. *Lion Rock Institute*. (2012) Available from: <http://www.lionrockinstitute.org/> [Accessed March 2012].
 170. Mandatory Provident Fund Schemes Authority. (2006) *Review of Mandatory Provident Fund Schemes Compensation Fund*. Paper submitted to the Panel on Financial Affairs of the Legislative Council for discussion on 3 July 2006. LC Paper No. CB(1)1848/05-06(08).
 171. Mandatory Provident Fund Schemes Authority. (2011a) *Consultation Paper: Withdrawal of MPF Benefits*. Available from: https://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_cp/consultation_paper_e.pdf [Accessed March 2012].
 172. Mandatory Provident Fund Schemes Authority. (2011b) *Mandatory Provident Fund Schemes Statistical Digest: June 2011*. Available from: http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_sta/files/Jun_2011_Issue.pdf [Accessed March 2012].
 173. *Mandatory Provident Fund Schemes Authority*. (2012) Available from: <http://www.mpfa.org.hk/> [Accessed March 2012].
 174. *Minutes of Meeting of the Panel on Welfare Services of the Legislative Council*. (2011) 10 January. LC Paper No. CB(2)1215/10-11.

-
-
175. *Minutes of Meeting of the Subcommittee on Retirement Protection of the Legislative Council*. (2011a) 2 June. LC Paper No. CB(2)153/11-12.
 176. *Minutes of Meeting of the Subcommittee on Retirement Protection of the Legislative Council*. (2011b) 19 July. LC Paper No. CB(2)227/10-11.
 177. *Minutes of Special Meeting of the Panel on Welfare Services of the Legislative Council*. (2010) 18 December. LC Paper No. CB(2)1687/10-11.
 178. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council* (1995) 8 March.
 179. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council* (2011a) 19 October.
 180. *Official Records of Proceedings of the Legislative Council* (2011b) 2 November.
 181. Organization for Economic Co-operation and Development. (2009) *Pensions at a Glance: Asia/Pacific – 2009 Edition*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf> [Accessed March 2012].
 182. Professional Commons. (2010) *Ensure the Financial Security of the Elderly: Research Report on Universal Old Age Pension Scheme*. Paper submitted to the Subcommittee on Retirement Protection of the Legislative Council for discussion on 25 June 2011. LC Paper No. CB(2)2167/10-11(03).
 183. Professional Commons. (2011) *Universal Old Age Pension Scheme*. Paper submitted to the Subcommittee on Retirement Protection of the Legislative Council for discussion on 31 October 2011. LC Paper No. CB(2)208/11-12(02).
 184. *Professional Commons*. (2012) Available from: <http://www.procommons.org.hk/> [Accessed March 2012].

-
185. Social Welfare Department. (2011) *Statistics and Figures on Social Security: December 2011*. Available from: http://www.swd.gov.hk/en/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_statistics/ [Accessed March 2012].
 186. *Social Welfare Department*. (2012) Available from: <http://www.swd.gov.hk/> [Accessed March 2012].
 187. *Speech by the Chief Executive: The 2011-12 Policy Address*. (2011) Hong Kong, Government Logistics Department.
 188. Wisers Information Limited. (2012) *LegCo News Clipping Services*. [Accessed March 2012].
 189. 公共專業聯盟：《老有所養：全民退休金計劃研究報告》，2011年，為2011年10月31日退休保障事宜小組委員會會議提交的意見書，立法會CB(2)149/11-12(01)號文件。
 190. 爭取全民退休保障聯席：《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005年，為2005年7月21日研究有關減貧事宜小組委員會會議提交的意見書，立法會CB(2)2297/04-05(01)號文件。
 191. 爭取全民退休保障聯席：《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2011年，為2011年11月28日退休保障事宜小組委員會會議提交的意見書，立法會CB(2)367/11-12(01)號文件(修訂本)。
 192. 香港社會服務聯會：《香港的退休制度》，《社聯政策報》第3期，2008年4月版，網址：http://www.hkcss.org.hk/pr/policybulletin/pb03/PB_finalversion.pdf [於2012年3月登入]。
 193. 香港社會服務聯會：《香港退休保障制度——問題與出路》，2011年4月版，網址：<http://www.hkcss.org.hk/pr/pension2011.pdf> [於2012年3月登入]。

-
-
194. 香港社會服務聯會：《2011首半年貧窮數據》，2011年版，網址：www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/documents/poverty_update.doc [於2012年5月登入]。
195. 香港社會保障學會：《全民退保方案》，2012年，為2012年2月21日退休保障事宜小組委員會會議提交的意見書，立法會CB(2)1081/11-12(01)號文件。

其他

196. Holzmann, R. & Hinz, R. (2005) *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Available from: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf [Accessed March 2012].
197. Legislative Council Secretariat. (2011) *Information Note on the World Bank conceptual framework on the reform of pension system and latest development of social security system for retirement protection in selected places*. LC Paper No. IN13/10-11.
198. The World Bank. (1994) *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York, Oxford University Press.
199. The World Bank. (2008) *The World Bank Pension Conceptual Framework*. Available from: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf [Accessed March 2012].
200. Willmore, L. & Littlewood, M. (2012) *Comments on the Research Report "Retirement Protection System in Selected Places"*.
201. 學峰社：《對研究報告"選定地方的退休保障制度"的意見》，2012年，為2012年4月21日退休保障事宜小組委員會會議提交的意見書，立法會CB(2)1773/11-12(12)號文件。