

背境及思路

1. 提出「綜合社會保障方案」的背境

- 1.1 香港的社會保障發展，自從在1971年建立了公共援助制度(即現時長額入息及資產審查的綜援計劃)基本上停滯不前，沒有進一步的改進。現時的社會保障制度，完全單靠唯一的綜合援助計劃，與香港的人均生產總值水平比較，形成一極其不配襯的格局，令很多弱勢社群無法獲得適當的照顧和幫助。
- 1.2 最新的發展是將於2000年12月推行「強制私營公積金計劃」，此計劃從未公布諮詢文件，公開諮詢市民。自政府於1998強行立法實施始，從未獲取多過一成市民贊成或支持此計劃。有民意調查發現超過六成市民反對實行強制私營公積金。就算直至2000年6月，康聯亞洲調查發現95%的市民不願繳強積金計劃；並有77%僱員不滿強積金投資公司促銷優惠歸僱主所有(皆因只有僱主才有權選擇投資公司)。市民對強積金的負面反應原因是此計劃不完整、複雜、及結構性缺陷相當多(參看本報告第一章及附錄五及六)。
- 1.3 香港政府嘗試用強積金來解決人口老化問題，但此計劃需要30年才能發揮效用；那麼未來的卅年，老人的退休保障問題怎樣辦呢？更何況，即使供款足30年，強積金所能提供的保障也十分不足。而且人口老化問題不單是退休金問題，還有老年長期護理

2 五合一社會保障方案(綜合社會保障)政策建議書

問題。經濟方面，亞洲金融風暴後，又有大量失業；婦女的家務勞動又得不到承認；工傷者常被私營保險公司用打官司來拖延賠償；綜援開支急劇增長，福利開支被優估，影響社會福利服務的發展；諸如此類問題困擾市民和政策官員；加上貧富懸殊急劇惡化(見《減貧季刊》第十期，2000年3月)，令整個社會出現很多不安穩的現象。在此情況下，有必要提出多方面的社會保障，綜合治理社會保障問題。《綜合社會保障方案》便是在此背景下提出來！

2. 五合一的《綜合社會保障》思路

- 2.1 強積金雖然有非常多的結構性缺陷，但有一好處是為本港開創了供款式制度來解決市民基本生活保障的問題。這樣的作法亦印証了世界社會保障的歷史發展趨勢，用供款式的社保來顯示運作成本，讓民眾理解要為提高社會保障待遇的應有代價——要提高供款率。特別是在目前香港的社會政治形勢下，即使客觀上有提高稅率的空間和民眾意願，香港似乎不大可能在中短期內達成一合理的加稅幅度。相信能實現增加稅率的幅度亦未必可以提供足夠的社會發展和社會保障的資源。在此情況下，供款式的社會保障將成為可行的選擇。《綜合社會保障》就是選用了供款式的社會保障制度；亦可與稅制改革相輔相成。
- 2.2 五項社會保障當中，我們首先提用了工聯會及民建聯提出的「雙層退休保障」模式，結合「老年退休金」和「強制公積金」來有效解決老年生活保障問題，和

未來人口老化高峰期的財政開支。雙層保障結合公平與效率。它一方面即時提供保障與老人、在職與非在職人士，使現時的老人家、家庭主婦、傷殘人士也可以度過具尊嚴的晚年生活。另一方面，它使工作人士可以適當累積部分供款，為退休後生活再加準備。

- 2.3 同時，由於老年問題不單是退休金，而是涉及衰老後長期護理的困難，現時全港共有兩萬人輪候長期護理床位，估計還有不少是預期有生之年也輪候不到而不登記的。因此，有必要透過社會保險制度來額外提供6萬床位，使老人、傷殘人士及長期病患者，入住護理院舍。這亦有助減輕婦女照顧長期殘疾人士的負擔。更重要的是發展長期護理可以證實醫療融資問題能夠透過發展預防性的社區健康和長期護理服務，減輕醫院病床的財政開支壓力，而無需增加開源途徑，或改變目前的全民健康服務制度。因為早是把滯留醫院病床的長期病患者，轉到平均每日300元成本的長期護理病床，可每日節省醫院2700元的開支。這亦是把現時健康政策的討論議程，從關源式的醫療融資模式討論，如設立醫療隱戶、成本掛鈎等，轉移到節流式的預防、社區護理為本的三層醫療服務模式(見《減貧季刊》第8期1999年6月)。
- 2.4 面對數十萬顯性和隱性失業人士，也有必要提倡發展環保、社會服務，資訊、公屋和醫療等基礎建設來創造更多就業機會；同時提供就業培訓津貼，鼓勵他們參加培訓課程，提升職業技能，自力更生。這個方向亦切合終身學習的發展。在目前社會人士



綜合方案構思

以至政府都對終生學習有共識，但仍停留在口號階段，推行就業培訓津貼，有助推進有關政策的落實。因此不單對失業者，而且對全社會都有積極的作用，特別是僱主有更高技能的未來僱員。

- 2.5 現時工傷私醫保險每年僱主花費23億元，實質只賠償7億多元。私醫保險公司賺取了16億元，但很多工傷者卻要經繁瑣的程序甚至要打官司，才可以得到合理賠償。有必要用非牟利方法，一方面減少僱主支出，另一方面可在合理時間內儘快賠償工傷者損失。
- 2.6 五合一的保障計劃，可以有效地解決老人貧困化的問題，長期護理的難求，醫療融資的困局，和提供自力更生的途徑給失業人士。除了解決五方面的民生問題，這個建議更能有效解決社會保障融資問題，使政府不用藉調養個人來削減綜援(因為佔了六成綜援的老人可每月領取老年退休金)，並可解決現時社會福利融資問題，化解社會工作專業界的矛盾衝突危機。長期而言，社會福利的開支，可以集中用於發展社會服務。通過發展社會服務又可以為社會保障的其他各方面提供更好的補充。

1. 整體構思

- 1.3 全體市民獲5項保障包括：(1)老年退休金；(2)強制公積金；(3)長期護理保障；(4)就業培訓津貼；(5)中央工傷保險。
- 1.2 三方供款：政府供2.2%、僱員供3%及僱主供4.8%；合共10%。(政府的供款開支，可從老人綜援及高齡津貼的支出中省回。)
- 1.3 全面保障：包括所有在職人士如僱主、月薪、月薪、散工、判工和件工等和所有非在職人士如老人、婦女、長期病患者、傷殘及失業者等都受計劃的保障。

表1：《綜合社會保障方案》供款率分布：

	勞方	資方	政府	分項總供款率
(一) 老年退休金(1)	2.5%	2.5%	2%	7%
(二) 強積金(1)	—	2%	—	2%
(三) 長期護理保障(3)	0.25%	—	—	0.25%
(四) 就業培訓津貼(4)	0.25%	0.1%	0.2%	0.55%
(五) 中央工傷保險(2)	—	0.2%	—	0.2%
總供款率	3%	4.8%	2.2%	10%

表2：私營強積金計劃與綜合社會保障方案比較

強積金	月入1萬元的僱員	
	每月供款率, 金額	5%, \$500
退休後的得益(*)	每月\$1,700元至79歲	
綜合社會保障方案	每月供款率, 金額	3%, \$300
	老年退休金	老人每月3,000元至去世
	強制公積金(**)	供款者每月300元至79歲
	長期護理保障	用者每月獲2,000元資助達15年
	就業培訓津貼	失業者每月獲1,000元基本津貼
	中央工傷保障	判傷後即時賠償及僱主每年可省13億元

(*) 指供款25年及以每年投資實質回報率為2%來計算

綜合保障將會是：三贏方案

1. 第一贏方：僱員及市民

- 1.1 總供款率只達3%，比現時強積金少了近半，但保障更為全面。
- 1.2 保證年老時(包括未有供款者)每月有3千元或當時工資中位數30%的退休金，直至去世為止。
- 1.3 年老時有一筆強積金做資產，不用申請綜援；年青時累積超過6萬元時，可動用多餘部分作醫療、買屋及培訓用途。
- 1.4 可保證在病患及年老時或傷殘後，有長期護理服務直至去世為止，而不用擔心收費問題。
- 1.5 失業了保證有受訓機會提升技能，改善工作能力；並能獲基本生活補貼1,000元，另分15級獎勵(每級200元)，最高為每月4,000元。
- 1.6 工傷則不怕私營保險以法庭抗辯拖延賠償，判傷後可即時獲取應得工傷賠償。

- 1.7 確認婦女家務勞動，保證婦女退休及長期護理的權利；透過為照顧對象提供長期護理，減輕婦女照顧家人壓力。

對高薪人士來說：

- 1.8 月入5萬元人士，月供1,500元，供款約25年(因起薪時不會馬上達5萬元)共供款45萬元。但退休後，平均壽命至79歲；有14年享用退休金，每月3,000元；獲益50萬元。
- 1.9 若家中有一老人，便即時享用3,000元的退休金，超出供款一倍。
- 1.10 若家人有需要用長期護理院舍服務，每月獲基金津貼2,000元，較供款額為高。
- 1.11 保證所有家人可享有老年退休金，工傷保險，長期護理，就業培訓津貼，及強積金等全面保障。

2. 第二贏方：僱主

- 2.1 現時已應允5%強積金供款，參與綜合社保只供4.8%，實質是4.6%(因所有僱主已買勞工賠償私營保險0.2%以上)比前者負擔較輕，與現時亞洲國家的退休保障僱主供款平均達9%比較，明顯有利。
- 2.2 現時月入2萬元以上僱員，絕大部份已獲僱主提供職業退休金保障，而且僱主供款多在薪金全額10%以上。因此提高供款上限至5萬元不會增加僱主負擔。
- 2.3 現時僱主每年工傷保險供款達23億，在此方案下只須供10億，省回工傷保險保費13億元，對僱主有利。
- 2.4 方案為員工保證長俸式退休金，就業培訓和長期護理，減少員工在工資和勞工福利問題上對僱主的壓力。

- 2.5 僱主無須擔憂單項的社會保障計劃會逐一增加而做成供款率不斷上升。現可一次過討論綜合保障中的各項計劃，令僱主能穩妥估計開支。
3. 第三贏方：政府(見附件5)
- 3.1 無須增加開支，可為市民即時解決養老、老年貧窮、護理、工傷、就業保障等問題。
- 3.2 可把綜援開支的壓力，特別是因人口老化及失業領取綜援壓力，大大減少。
- 3.3 即使每年增加培訓課程投資，亦屬現有政府政策，是教育發展、提升技術、增強競爭力的有效投資；對整體經濟發展有促進的作用。

《綜合社會保障方案》具體內容

I. 宗旨：

- 1.1 保障全港市民，包括僱主、受僱者和非受僱者，在年老時能享有尊嚴的晚年生活；
- 1.2 保障就業人口，包括僱主和受僱者，在年老時能享有相當的自我儲蓄保障；
- 1.3 保障全港市民，包括僱主、受僱者和非受僱者，在年老、傷殘及病患時能享有長期護理的照顧；
- 1.4 保障全港市民，包括僱主、受僱者和非受僱者，享有終身學習的資助培訓機會；
- 1.5 保障就業人口，包括僱主和受僱者，在遇到工傷時能享用高經濟效益的賠償保障。

2. 原則：

- 2.1 保障全港市民的最基本生活水平；

- 2.2 發揮社會保障的規模經濟效益；
- 2.3 採用單一標準制度可精簡行政及減省運作費用；
- 2.4 發揮政府的中央協調作用，由勞資官三方、專業人士及市民代表參與管理；
- 2.5 經濟保障與服務保障相結合；
- 2.6 不同項目的保障基金及財政是獨立運算及管理，不容許相互融通資金，要專款專用。

3. 整體構思：

- 3.1 三方供款：政府供2.2%、市民供3%及僱主供4.8%，合共10%。
- 3.2 五項保障：(1)老年退休金、(2)強制公積金、(3)長期護理保險、(4)失業培訓津貼及(5)中央工傷保險。
- 3.3 供款上限為工資中位數的5倍(現時為5萬元)，供款下限為工資中位數的一半(現時為5千元)，下限是根據國際就業貧窮線的定義來界定的。
- 3.4 供款率1%可獲年供款58億元(見表4)
- 3.5 供款額是根據僱員每月工資收入(指按照稅務條例規定及僱傭條例中有關工資收入的定義)來釐定。

4. 老年退休金(見附件1)

- 4.1 由政府、僱主及僱員三方供款；僱主僱員各供2.5%，政府供2%(總供款7%)。政府的2%供款，可從現時用於老人綜援及高齡津貼中省回。
- 4.2 市民年滿65歲(合資格者)每月可領取工資中位數的30%(現時為3000元)，一直到去世為止。
- 4.3 凡供款滿10年或以上者，無須申報資產便有資格領取；供款少於10年或從未供款，居港超過七年者，須經資產申報合格後，方有資格領取。(與現時65歲至69歲申領高齡津貼類同)

- 4.4 上述人士的「可動用資產」須以整體直系家庭成員計算；以每成員平均不超過入息中位數的15倍為合資格水平。
- 4.5 老人綜援人士，除享有每月3000元老年退休金外，還可享有公共屋邨的租金補貼，獲減收租金2成至5成。
- 5. 強制公積金**
- 5.1 僱員不用供款。僱主每月供2%，自僱者每月供款也是2%。
- 5.2 中位收入人士(現為1萬元)，30年供款可獲約10萬元(2000年幣值)
- 5.3 月入低於工資中位數一半的僱員，僱主必須按全港工資中位數的一半為他們供2%。
- 5.4 供款及其利息均存於僱員戶口，退休時可領取一半，其餘一半(連息)，分15年每月提取；如遇供款者去世，則由家屬領取餘數。
- 5.5 當戶口累積超過當時工資中位數6倍時(即現時的6萬元)，僱員可提早支取超額部份作為自己及直系家屬的培訓費用、醫療費用、買樓資金及在喪失一半以上的工作能力時的生活費等用途。
- 6. 長期護理保障(見附件2)**
- 6.1 僱員供0.25%，積累基金以提供65歲以上老人、傷殘人士及長期病患者經醫生證明確實有需要者，入住護理院舍的服務。
- 6.2 用家只需付等於成本25%的月費(現時約為HK\$2,000)；便可讓一位有需要的家人享用15年住院服務。
- 6.3 政府需付等於成本50%的資助，餘下25%成本由保障基金資助。
- 6.4 月費定為2,000元是合理的水平，因為政府在計算綜援時已指出一個健康老人平均所需的生活費約為每月2,500元。
- 6.5 方案令沒有供款的人士可即時享用受資助的護理安老院服務。
- 6.6 可資助共6萬的護理院舍床位。
- 7. 就業培訓津貼(見附件3)**
- 7.1 所有大專以下學歷的失業者可免費參加培訓，並獲得津貼。
- 7.2 津貼金額根據領取者的學習進度分15級遞升。基本津貼為每月1,000元；每級遞升200元；最高為4,000元。
- 7.3 金額遞升是要考試合格或領取學分，政府要把程度中小學及各種職業訓練課程審定為不同晉升級數(可用學分制來計算)，並制訂相關工資水平。
- 7.4 領取津貼期限為每兩年最多12個月，超過期限者仍可免費參加學習訓練，但不能領取津貼。
- 8. 中央工傷保險(見附件4)**
- 8.1 僱員無須供款。僱主及自僱者每月供款0.2%，政府負責管理投資保值。
- 8.2 遇有工傷時，經審定賠償額後，由中央工傷保險基金依數撥款賠償。
- 8.3 當中央工傷保險基金累積超過每年總賠額的2倍，可酌情減少僱主供款率。