

二零零零年十二月十一日會議

討論文件

立法會福利事務委員會
香港社會保障學會五合一社會保障方案

目的

本文件的目的，是臚列行政機關對香港社會保障學會(學會)所提出的「五合一社會保障方案」(方案)所作的回應。

背景

2. 於二零零零年六月二十日的會議上，學會的莫泰基教授向委員介紹方案的內容。在會議上，委員要求政府部門研究方案所提出的建議，並於日後的會議上作出有關回應。

回應意見

3. 就此，衛生福利局已對方案進行研究，並邀請了其他政策局及公共機構¹提供意見。綜合各部門及機關的意見，以下為我們研究結果的重點：

¹ 包括財經事務局、教育及人力統籌局、社會福利署、醫院管理局及強制性公積金計劃管理局。

4. 根據方案所提出的建議，所有月入 5,000 元以上的僱員都需要向基金作出收入 3% 的供款，僱主則供款 4.8%，另外政府供款 2.2%，計算供款的月入上限為 50,000 元。那些月入低於 5,000 元的僱員可豁免供款，但他們的僱主則仍需作出供款，並以月入 5,000 元為計算供款的基礎。根據以上安排，總供款額等如僱員月入的 10%，與現時的強制性公積金(強積金)的供款比率相同。但兩者在供款上的分別則如下：

- (一) 現時強積金由僱主及僱員兩方供款，而學會的方案則是僱主、僱員及政府(即納稅人)三方供款；
- (二) 計算強積金供款的每月入息上限為 20,000 元，學會方案則建議為 50,000 元。因此，僱主供款的比率(4.8%)雖較現時強積金為低，但事實上，他們大部份將要付出更高的實質供款金額；
- (三) 在現時的強積金制度下，那些已經有退休金或公積金保障的僱員(約有 830,000 人)可受豁免而毋須供款。但學會的方案則要求這些僱員供款。如果方案的建議，是要求這些僱員在他們現時的退休保障上再另行為保障基金供款，這無疑是加重僱主及僱員的負擔。否則，這 830 000 僱員的退休保障將較他們原本享有的為低；及
- (四) 方案提出的僱員 3% 供款雖較現時強積金 5% 供款為低，但由於計算供款的月入上限由 20,000 元提升至 50,000 元，因而會出現將高薪僱員享有的利益重新分配給低薪僱員的現象。

5. 基於學會提出的方案的性質，其提供的利益亦有別於強積金。就以退休保障來說已有顯著不同。在強積金制度下，全數 10% 的供款都累積於僱員個人戶口，並用作投資。僱員在 65 歲時，可連帶投資所獲的收益全數提取戶口所累積的金額。但在學會的方案下，僱員的戶口只會有 2% 的累積供款，其中一半可以一筆過提取，另外一半則分開 15 年每月提取。除此以外，大部份的供款(7%)則撥作老年退休金，所有合資格的長者每月可領取 3,000 元。我們將綜合社會保障援助(綜

援)計劃，高齡津貼計劃及強積金與學會的方案比較，得出以下的結論：

- (一) 強積金是一項「介定供款」計劃，最終所能提取的金額視乎供款的數額及投資回報。相反，老年退休金則是一個「隨收隨付」及「介定利益」計劃，長者所領取的利益與供款多少並無關係；
- (二) 方案建議間接暗示老年退休金可取代綜援中援助長者的部份。但其實，現時綜援長者每月領取的金額平均為 3,700 元，較老年退休金的 3,000 元為高。因此綜援長者所得的經濟援助可能因此而受負面影響；及
- (三) 在首十年期間，長者需經資產申報合格後才能獲老年退休金。如果高齡津貼計劃被老年退休金取代，則七十歲以上的長者將受到影響。

方案的假設

6. 由於老年退休金計劃是一項「介定利益」的計劃，因此學會的建議，是一項「介定利益」及「介定供款」計劃。由此，我們必須仔細研究方案的各項假設，以確定方案的健全性。我們認為方案內有些假設是過分樂觀的，影響方案的可行性和持續性，現分別列出如下：

(一) 勞動人口中的供款人數

按照方案計算，只有 373 400 名月入低於 4,999 元的人士可獲豁免，不用供款。但按照強積金管理局的估計，約有 830 000 人是由於已經有不同的退休保障而獲得豁免參加強積金的。因此，方案的估計數字屬於偏高，或如果這批僱員不能獲得豁免供款，則預期方案會帶來很大爭議。

(二) 人口增長

在計算受益人方面，方案估計在 2001-2026 年間的退休人口，比政府統計處的預測少了 9%-17% 不等。而假設的出生率和死亡率均比政府所預期的為高²。這些假設可能導致推算出過高的供款人數和過低的受益人數。

(三) 醫院管理局的出院政策

方案假設由於有部分長者病人獲得長期護理津貼後可以入住護理安老院，因此可以節省醫院裏 10% 的病床佔用率。但現時醫院管理局的政策，已經積極鼓勵長者病人由急症床位轉往療養床位，亦透過提供社區及外展服務，使長者可盡早回家。基於這些原因，要節省這樣高比率的病床佔用率似乎難以達到。再者，即使真的有所節省，也只是非急症或護養病床，而它們的成本遠低於急症病床(急症病床的成本每日約 3,000 元)。

(四) 為因工受傷者提供的中央保險

方案所預計的 7 億元僱員賠償額是偏低的。在一九九九年，按照僱員賠償條例所發出的賠償實際上達 16.62 億元。

(五) 護理安老院的床位成本

方案假設護理安老院每張床位成本是每月 8,000 元，但社署提供的數字則為每月 9,500 元。而護養院的床位成本則更高至每月 14,700 元。在護理安老院內照顧一位體弱的長者則每月需要約 15,800 元。

² 即使方案所假設的最低出生率亦比我們所預期的為高。另外，方案假設 2000-2050 年間的死亡率維持在同一水平，但我們的數據卻顯示有下降的趨勢。

(六) 再培訓的成本

在計算就業培訓津貼開支時，方案並沒有包括為失業人士提供再培訓課程的成本。因此我們認為這項建議實際所需要的支出，是高於現時所預計的。

因此，在這階段若要判斷方案是否可以長期維持財政健全，實在是言之過早。我們認為有些假設需要再重新檢討。

結論

7. 方案雖然為制定一套為長者提供退休保障和為有需要人士提供經濟支援的社會保障制度，提出了一些有趣的概念和元素，但我們必須考慮到，若採取方案的方向，則需對現時正推行的強積金制度作出重大改變。

8. 其實方案所提到的老年退休金計劃部份，在一九九四年時，政府已曾在探索各種為長者提供退休保障的建議時，提出老年退休金計劃進行公眾諮詢。在當時，社會人士對是否成立老年退休金計劃，有着不同的意見。有些公眾人士對計劃表示支持，但有些則覺得由於供款和回報沒有關係而覺得計劃並不公平。有些則認為老年退休金計劃會把經濟上支持長者的責任，由個人或家庭轉移至社會。另一個疑慮則是老年退休金計劃並不是針對性地幫助那些有需要的長者，而且中間也牽涉隔代之間的公平問題。由於眾說紛紜，政府認為並沒有明確顯示我們應該繼續探討老年退休金計劃。

9. 與此同時，我們正採取不同的政策，以改善為長者所提供的經濟保障和護理。舉例說，自從一九九八年四月起，長者每月的綜援標準金額有 398 元的加幅³。此外，我們現正檢討高齡津貼計劃，為那些沒有領取綜援的長者提供額外的經

³ 綜援長者金額中有 380 元的真正增長。

濟支援。我們亦正加強家居和社區護理服務，讓體弱的長者可以繼續在家中養老。

衛生福利局
二零零零年十二月