港九勞工社團聯會
The Federation of Hong Kong & Kowloon Labour Unions

九龍長沙灣道1-5號長勝大廈5字樓D室
Flat D, 5/F, Cheung Shing Bldg., 1-5 Cheung Sha Wan Road, Kln., H.K.
電話 Tel：2776 7232　　傳真 Fax：2788 0600
電郵 E-mail：info@hkflu.org.hk
網址 Website：www.hkflu.org.hk

致　立法會福利事務委員會
　　退休保障事宜小組委員會：

「退休保障　前路共建」退休保障的意見書

從政府統計處的資料，由 2016 年至 2064 年作推算，65 歲或以上的人口由 117 萬上升至 258 萬[1]，升幅為 120%。長者佔全港人口的比例由 2016 年的 15.9%上升至 2064 年的 33.1%。

從 2016 年至 2064 年的推算結果，勞動人口由 2016 年的 364 萬上升至 2018 年的 365 萬，然後持續下跌至 311 萬人，累積跌幅為 14.6%。

這足以顯示人口老化的問題是無法避免，問題也會越趨嚴重，而且能夠承擔這個問題的勞動人口也不斷下降。

第一支柱：由政府資助及管理的社會安全網

2014 年，香港大學社會工作及社會行政學系榮休教授的周永新教授團隊（下稱周教授）就香港的社會保障制度和退休保障措施進行研究，並發表《香港退休保障的未來發展研究報告》(下簡稱《報告》)。《報告》亦指出綜觀世界各地如台灣、日本及瑞典均有完善的公共退休保障，設立退保機制已是大勢所趨，並且有足夠的外國經驗作為參考。周教授除了就不同團體推出的「全民」及「非全民」退休保障方案進行比較，亦另外提出「薪俸老年稅」的建議。最終此方案被扶貧委員會調整為「不論貧富」的模擬方案。

另外，扶貧委員會同時亦提出「有經濟需要」模擬方案，但政務司司長和扶貧委員會的廣告宣傳，經常提及「不論貧富」的模擬方案會令政府入不敷支，加速財赤的壓力。在諮詢期間提出這種說法，間接否定「不論貧富」的模擬方案的可行性。對於「未諮詢，先判斷」的做法，勞聯表示失望。

應保證所有長者有基本養老的權利

根據世界銀行提出的五條退休保障支柱概念，香港仍缺乏「第一支柱」，即公共退休保障金，而在某些國家的第一支柱是不設審查機制的，這與長者生活津貼及綜合社會保障援助（綜援）計劃設有資產審查機制不同，長者生活津貼及綜援是世界銀行建議的零支柱，是給予貧困長者最低入息的社會保障制度，設有審查機制，確保社會上不會有長者落入赤貧狀況。但我們支持的「不論貧富」的模擬方案，卻並不單只是保障貧困長者，而是保證所有長者退休後有基本養老的權利。

「有經濟需要」模擬方案未能覆蓋整體有需要長者

我們必須明白，落實退休保障的原意，正正就是保障整體退休人士的權利，「有經濟需要」在概念上與原意已有衝突。我們不反對在常規扶貧政策上設有資產審查，以助有需要人士。但是，不能否認的是，在退保政策上設資產審查，會令部份資產僅高於限額的低收入或零收入長者難以受惠。諮詢

[1] 政府統計處（2016）·*香港人口推算 2015-2064*·取自 http://www.censtatd.gov.hk/media_workers_corner/pc_rm/hkpp2015_2064/index_tc.jsp

文件中的「有經濟需要」方案提出資產審查以 8 萬元為上限，不單使受惠人數有限，無助解決問題，亦把視線轉移至資產審查線的高低，間接否定了全民退休保障的可行性，本會對此表示失望。

「不論貧富」的模擬方案的可行性

政府財政儲備頗為充裕，預計財政儲備至 2016 年 3 月底達 8600 億元，相等於 24 個月的政府開支[2]。就算馬上推動「不論貧富」的模擬方案，亦不會馬上為政府帶來嚴重的赤字，故不應在諮詢期間前「間接排除」「不論貧富」的模擬方案的可行性。

另外，諮詢文件亦重點提及透過開設薪俸老年稅、增加薪俸稅、增加利得稅或開徵商品及服務稅以支付兩個方案的開支。但是，相關的數字推算的前設是「只單靠增加或開徵單一稅項」來支付額外開支。如果只依靠一個稅項，增加的幅度必定是明顯，無疑為支持「不論貧富」的模擬方案的人士帶來壓力。為什麼不可以同時增加多個稅項來支付「不論貧富」的模擬方案的開支？為什麼不可以透過社會各界共同分擔？

本會支持一個可讓 65 歲以上長者即時受惠的全民退休保障計劃，每月金額約為 3500 元，並以三方供款模式進行，由社會各界共同負擔，不需要將財政壓力集中於單一群體，同時能夠讓所有長者受惠。

貧窮長者持續上升

目前惟一毋須經濟審查的高齡津貼（俗稱「生果金」），每月金額僅得 1,290 元[3]，要長者賴以維生根本是天方夜談，更遑論是改善長者整體生活質素。《2014 年香港貧窮情況報告》指出，貧窮長者數目持續上升，即使在一系列恆常現金政策介入後，該年度貧窮長者數目仍將近 29.4 萬人，貧窮率為 30.0%[4]。在財政儲備充裕的情況下，我們長者的生活依然毫無保障，接近平均每三個長者便有一個處於貧窮線之下，朝不保夕，退休或喪失工作能力後，難以承擔沉重的日常生活開支，試問這就是社會對待辛勞半世的勞動者的合理回報嗎？若果政府只推行「有經濟需要」的退休保障制度，我們擔心受惠人數有限，跟現時的長者生活津貼情況相似，無法明顯地改善整體長者的貧窮情況。

自願性儲蓄和強積金作為退休保障的不足

政府統計處數據顯示，2016 年 2 月至 4 月的勞動人口數目為 394 萬人，總就業人數達 381 萬人[5]。撇除外籍家庭傭工後，個人每月收入中位數為$13,400。依香港情形為例，作為退休第二根支柱的強制性公積金計劃，是僱主和僱員以僱員入息水平為準[6]，每月向強積金受託人注入有關入息 5%或以上作為供款，但強積金的累算權益亦可就遣散費和長期服務金進行對沖（與對沖的相關的資料，稍後會詳細提及），有些僱員的累算權益便提早被『沖』了出來，未能累積作退休之用；而且若僱員工作年期不長，到退休時支取的強積金款項根本不足以維持往後二、三十年的生活開支。在現時百物騰貴的情形下，打工仔憑藉微薄的收入亦難以倚賴自願性儲蓄作為有效退休保障。

本會意見

---

[2] 香港特別行政區政府（2016）·*二零一六至一七財政年度政府財政預算案*·取自 http://www.budget.gov.hk/2016/chi/index.html

[3] 香港特別行政區政府社會福利署（2016）·*社會保障*·取自 http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/#SSAla

[4] 香港特別行政區政府（2015）·*2014 年香港貧窮情況報告*·取自 http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/poverty_report_2014_c.pdf

[5] 香港特別行政區政府政府統計處（2016）·*勞動人口*·取自 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so200_tc.jsp

[6] 香港特別行政區政府政府統計處（2016）·*按年齡組別及性別劃分的就業人士每月就業收入中位數*·取自 http://www.censtatd.gov.hk/FileManager/EN/Content_1149/T05_08_08A.xls

隨著本港人均壽命延長，退休年齡亦應被進一步延後，以有效善用勞動人口資源。政府於 2015 年宣佈預留 500 億元改善市民退休保障，本會希望政府能妥善運用該筆款項，甚至作為起動資金，推行一個讓 65 歲以上長者即時受惠的全民退休保障方案，每月金額約為 3500 元，並可透過三方供款模式，讓整體社會和政府共同承擔責任，讓長者老有所依。

第二支柱：強積金

強積金由 2000 年成立至今，其退休保障的功能無法獲得社會的認同，原因在於對沖機制令強積金的退休保障功能形同虛設。同時，由於供款比例較低及受供款年期影響，制度亦未能令所有退休人士獲得足夠保障。強積金是為僱員提供退休保障，而遣散費及長期服務金之目的是紓緩僱員因失去工作而面臨的財政壓力，是僱傭條例賦予的僱員權益。前者屬於退休保障的範疇，後者屬於勞工保障的範疇，將兩個大相徑庭的制度混在一起，令兩個範疇的功能性同時大幅度被削弱。

行政長官參選承諾仍未兌現

現任特首梁振英曾於 2012 年的特首競選政綱，僱員權益的第 16 項中提及「逐步降低強積金戶口內，僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例」[7]，政府把取消強積金納入退休保障諮詢文件中，是借較複雜、要花較長時間討論的退保安排，轉移市民的視線，拖延社會要求取消強積金對沖的安排，本屆特首任期到 2017 年便屆滿，勞聯敦促特首及政府兌現承諾，盡快制定取消強積金對沖機制時間表。

強積金對沖的情況

根據積金局「以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告」，當中提到在 2014 年抵銷遣散費／長期服務金的申索數目達到 45400，涉及僱員為 43500 人，申索總額為 30.06 億元[8]；在 2015 年抵銷遣散費／長期服務金的申索數目達到 47300，涉及僱員為 45300 人，申索總額為 33.54 億元[9]。由 2001 年 7 月至 2015 年 12 月為止，抵銷遣散費／長期服務金的申索款額更累積至 280 億元，足見對沖機制嚴重蠶食僱員的強積金。

報告提及對沖申索數目最高的五個行業類別是批發／零售 ／進出口貿易業(20.9%，5.8 億)、製造業(約 11.9%，4.2 億)、飲食業(12.3%，1.7 億)、社區／社會／個人服務業(8.2%，1.6 億)及建造業(11.2%，2.0 億)。2015 年對沖的總額逾 33 億元，同年單是最高的五個行業已對沖近 15.4 億元強積金累算權益，可見對這些「重災區」行業的工友來說，他們的強積金累算權益更可能所餘無幾，令工友退休生活更感徬徨。

本會意見

政務司司長亦在多個場合表示對沖安排無疑導致強積金制度出現權益流失問題，削弱了強積金退休保障的功能，因此政府應立下決心解決問題，不應以勞資雙方無共識為由而擱置處理。

---

[7] 梁振英（2012）·*行政長官競選政綱*·取自 http://www.ceo.gov.hk/sim/pdf/manifesto.pdf

[8] 強制性公積金計劃管理局（2015）·*以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告(2014 年 1 月 2 日至 2014 年 12 月 31 日)*·取自 http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/statistics/MPF_Statistical_Report/files/Statistical_Report_on_SP_LSP-c.pdf

[9] 強制性公積金計劃管理局（2016）·*以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告(2015 年 1 月 2 日至 2015 年 12 月 31 日)*·取自 http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/statistics/MPF_Statistical_Report/files/Statistical_Report_on_SP_LSP_Offsetting_2015-c.pdf

政府作為全港最大的僱主，應考慮取消非公務員合約僱員的強積金對沖安排，以及規定政府外判服務承辦商與其僱員簽訂的合約不可包含對沖安排，以起帶頭作用。

本會期望強積金對沖的問題能夠儘快解決，就算分階段降低對沖的比例也未嘗不可。

社會上亦有聲音表示增加強積金僱主的供款比例和政府額外向戶口進行供款，降低對強積金被對沖的人士的影響。另外，曾經有學者提出，僱主和政府另外開設一個與破產欠薪保障基金相若的基金，專門用作處理對沖問題，而現時的強積金不會再被用作對沖。以上的意見，本會覺得有值得推行的價值，前提是不應令僱員遣散費和長期服務金的權益受到削減及不增加僱員的供款負擔，在此前提下政府當局應該主動提出可行方案，保障僱員的退休生活。

港九勞工社團聯會

2016 年 6 月 20 日