

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2543/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/HS/1/04

研究有關減貧事宜小組委員會 會議紀要

日 期：2005年7月21日(星期四)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：馮檢基議員, JP (主席)
田北俊議員, GBS, JP (副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
李華明議員, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳婉嫻議員, JP
梁耀忠議員
鄭家富議員
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
張超雄議員
湯家驊議員, SC
鄭經翰議員

缺席委員：劉千石議員, JP
劉慧卿議員, JP
王國興議員, MH
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
鄭志堅議員

出席公職人員： 扶貧委員會秘書長
謝凌潔貞女士, JP

衛生福利及食物局首席助理秘書長
(安老服務及社會保障)2
馮余梅芬女士

經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)
張建宗先生, JP

勞工處高級事務主任(就業)
吳國強先生

強制性公積金計劃管理局
執行董事(規管及政策)
馬誠信先生

強制性公積金計劃管理局
高級經理(政策及發展)
余家寶女士

應邀出席者： 爭取全民退休保障聯席(全保聯席)

全保聯席召集人
中文大學社會工作系助理教授
黃洪博士

全保聯席副召集人
香港社會服務聯會業務總監
蔡海偉先生

香港大學統計及精算學系副教授
陳小舟教授

列席秘書： 總議會秘書(2)5
李蔡若蓮女士

列席職員： 主管(資料研究及圖書館服務部)
陳利華先生

研究主任6
李志輝先生

高級議會秘書(2)1
馬淑霞小姐

議會事務助理(2)5
張慧敏女士

經辦人／部門

I. 下次會議日期及討論事項

主席表示，在2005年7月12日小組委員會內部會議上，委員同意小組委員會將於下一年度起，就若干選定議題展開討論，即“在職貧窮”和“貧窮婦女”，以期就該等議題提出一些建議。主席又表示，秘書處將會參照議員在過往立法會委員會會議上曾經就該等議題提出的相關事項或提議，擬備建議擬稿，供小組委員會討論。

2. 主席補充，小組委員會將於2005年10月下次會議上，討論“在職貧窮”的議題。

II. 退休社會保障制度

[立法會RP09/04-05、RP06/04-05、CB(2)1132/04-05(02)、CB(2)2203/04-05、CB(2)2297/04-05(01)及FS18/04-05號文件]

3. 主席表示，在此議項下所列的3項問題均有關連。他會首先邀請立法會秘書處資料研究及圖書館服務部(下稱“研究部”)介紹“選定地方的退休社會保障制度”研究報告，再由「爭取全民退休保障聯席」(下稱“全保聯席”)介紹有關在香港提供退休障的建議。其後，他會邀請強制性公積金計劃管理局(下稱“強積金管理局”)簡述強積金計劃的推行情況。

4. 主管(研究部)利用電腦投影片，介紹加拿大、日本和新加坡的退休社會保障制度。主席補充，該等地方退休制度的比較載於研究報告表9，方便委員參閱。

(會後補註：簡介資料已於2005年7月22日隨立法會CB(2)2364/04-05(01)號文件送交委員。)

5. 全保聯席的黃洪博士及蔡海偉先生陳述全保聯席就在香港設立供款式退休保障計劃提出的建議。有關兩項方案下(即每月養老金為2,500元或3,000元)的供款率及每月付款額，詳載於全保聯席的意見書內(立法會CB(2)2297/04-05(01)號文件)。黃博士表示，全保聯席的

成員包括50多間非政府機構，其宗旨是促請政府盡早為本港所有長者設立退休保障計劃。有關計劃旨在達致下述目的——

- (a) 讓本港所有長者能維持基本的生活水平；
- (b) 減低老年貧窮；及
- (c) 處理人口老化帶來的公共財政負擔。

6. 黃博士解釋，擬議計劃在下述方面有別於其他退休保障計劃——

- (a) 該計劃的部分款項是預先集資，並包括政府的供款部分(政府的款項現時用於支付綜合社會保障援助(下稱“綜援”)及高齡津貼)；及
- (b) 擬議的計劃能在年青人口佔較大比率時累積更多款項，因此更能長期持續下去。

黃博士補充，全保聯席計劃在下一年度會期向立法會提交正式建議，以供討論。

(會後補註：簡介資料已於2005年7月22日隨立法會CB(2)2364/04-05(02)號文件送交委員。)

7. 主席請委員參閱立法會秘書處研究部擬備的“香港退休計劃的歷史發展”資料便覽。主席其後邀請強積金管局代表向委員簡介強積金計劃的現行運作情況。

8. 強積金管理局執行董事(規管及政策)(下稱“強積金管理局執行董事”)表示，與海外國家相比，本港遵守強積金計劃規定的比率甚佳。截至2005年3月31日，僱主、僱員及自僱人士參與強積金計劃的比率分別為97.9%、96.7%及80.8%。至於強積金供款，強積金管理局執行董事表示，供款模式持續穩定，每月約為20億元。截至2005年3月31日，強積金計劃的結餘為1,240億元。資產的分配大約如下：54%股票、26%債務證券，其餘為存款及現金。強積金管理局執行董事又表示，強積金計劃全面運作只有5年，在2001至04年間，提取的款項相對較少。舉例而言，因退休、永久離開香港，死亡和喪失行為能力而提取的款項分別為9億5,000萬元、7億9,000萬元、1億1,000萬元及5,000萬元。

選定地方的退休社會保障制度研究報告

9. 李鳳英議員從研究部的研究報告中得悉，日本政府推行國民退休計劃和僱員退休金保險計劃，以提供退休保障。李議員要求研究部提供下述資料－

- (a) 在國民退休計劃下，自僱人士和非自僱人士(例如家庭主婦)的供款率是否劃一；以及如何釐訂供款率；及
- (b) 自僱人士若日後受聘，其在國民退休計劃下的供款會否轉往僱員退休金保險計劃，以及兩項計劃是否有重疊。

10. 主管(研究部)表示，國民退休計劃採用劃一的供款率。研究主任(6)解釋，國民退休計劃為一個全民參與的退休金計劃，供20至59歲的所有人士參與。當自僱人士受聘時，他會向僱員退休金保險計劃供款，而該計劃會包括他在國民退休計劃下的供款部分。研究主任(6)答允在會議後就釐訂供款率的準則，提供進一步資料。

研究部

提取強積金計劃的款項

11. 李卓人議員關注到，與遣散費及長期服務金有關的若干款項，可從強積金計劃的累算權益撥付。據他所知，涉及的款項約佔累算權益的四分之一。他詢問該等付款的總額。李議員認為，強積金管理局應檢討此項安排是否有違設立強積金計劃的目的。張超雄議員的意見和李議員相若。

12. 強積金管理局執行董事表示，在2004年，從強積金計劃下累算權益撥付的遣散費及長期服務金約為9億元。關於檢討有關安排的建議，強積金管理局執行董事表示，由於此事涉及政策上的考慮因素，應由經濟發展及勞工局和財經事務及庫務局考慮。據他理解，此項安排是制訂強積金條例時有關各方達致的協議。

13. 經濟發展及勞工局常任秘書長察悉，有關各方協定，僱主根據強積金計劃為僱員作出供款所得的累算權益，可獲准用作抵銷規定支付的長期服務金或遣散費。在這項協定下，強積金法例在立法會獲得通過。他補充，現時要取消這項抵銷安排將極為複雜，並會對僱主有深遠影響。據他初步觀察所得，僱主須因而預留額外款項以支付長期服務金或遣散費。這問題因此須作非常謹慎的研究。

14. 李卓人議員促請政府當局盡早檢討抵銷安排。

全民退休保障計劃

15. 李卓人議員表示，鑒於人口老化概況，政府當局仍未制訂本港的全面退休保障計劃，令人遺憾。李議員詢問，中央政策組現正進行的老年經濟保障研究會否解決這問題。

16. 衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)²(下稱“首席助理秘書長(安老服務及社會保障)”)表示，有關為長者提供經濟保障，香港的模式參考了世界銀行就退休保障所倡議的三大支柱：為在職人士提供強制性退休儲蓄；為有需要長者設立社會安全網；以及自願私人儲蓄。據她所知，中央政策組轄下成立了老年經濟保障專家小組(下稱“專家小組”)，專責探討在未來30年提供退休保障的三大支柱財政上能否長期持續。她相信研究範圍會十分廣泛。

17. 李卓人議員察悉，全保聯席陳述的建議，會為長者提供全面經濟保障，而在該計劃下，政府可在30年後節省800億元。他詢問政府當局會否積極考慮該建議。他亦詢問全保聯席，在其建議下哪一方須支付最多款項。

18. 全保聯席的黃洪博士回應，根據全保聯席的建議，所有供款人的供款，均不會超過他們現時在強積金計劃下須作出的供款。根據方案A(即每月養老金為2,500元)，沒有一方須支付額外費用，不過預期高薪的年青單身人士會獲得最少的整體利益。然而，大部分人士，特別是須供養父母者，會從方案A或方案B(即每月養老金為3,000元)受惠。透過隔代重新分配財富，社會整體會得益。黃博士又表示，根據方案B，每月3,000元的養老金高於現行的高齡津貼。在這方案下，商界的利得稅將輕微調高。

19. 張超雄議員申報他是全保聯席的成員。張議員表示，強積金計劃不能使這一代有需要的長者及沒有參與該計劃的人士受惠。強積金計劃亦未能向低收入人士及非受僱人士(例如家庭主婦)提供適當的退休保障。張議員又表示，由於政府現時提供退休保障的政策，是採用世界銀行倡議的三大支柱模式，因而並無需要進一步評核這模式財政上能否長期持續。鑒於向長者發放的社會保障款項會在30年後大幅增加，政府當局應認真考慮全保聯席的建議，並作出回應。他認為，有關建議並非僅是一種概念化的理論，而是經精算分析，在末年50年切實可行及財政上能長期持續。

20. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)重申，據她所知，中央政策組成立的專家小組亦會利用推算方式，研

究在未來30年，提供退休保障的三大支柱在財政上能否長期持續。然而，由於退休保障超出衛生福利及食物局的範圍，其他相關的決策局及部門亦會向專家小組提供意見。

21. 何俊仁議員表示，政府當局不在現時解決人口老化問題，是不負責任的行為，原因是這一代的年青人在未來數十年，須承擔大量費用，向有需要的長者提供社會保障款項。何議員促請政府當局應認真考慮全保聯席的建議。

22. 關於全保聯席的建議，何俊仁議員詢問，方案B下的每月3,000元養老金，除了應付長者的基本需要外，是否亦可應付他們對醫護服務的需求。若不能應付有關需求，何議員詢問全保聯席會否修訂及擴大其建議，以包括醫護方面的花費，例如把高收入人士的供款最高入息水平調高，以要求他們作出更多供款，使他們日後有更佳的退休保障。何議員表示，此舉亦有助重新分配財富。

23. 全保聯席的蔡海偉先生回應，由於並無數據顯示需要全面照顧長者的醫護開支，因此擬議的退休保障不包括體弱長者在醫護方面的開支。然而，擬議的退休保障會為長者提供經濟保障，使他們可應付基本需要，以及每年可尋求私家醫生治療4至6次。黃洪博士補充，全保聯席曾考慮把供款最高入息水平調高至40,000元，但作出回應的中產人士對增加他們的供款額有猶豫。全保聯席因而提出另一建議，在方案B下提高利得稅，以能作出更大幅度的財富重新分調。

24. 李鳳英議員表示，根據全保聯席，有關建議財政穩健，並可持續50年。李議員詢問，全保聯席在制訂建議時，就未來數十年香港的經濟情況及通脹率，以及工作人口的轉變及其收入水平，作出了哪些假設。

25. 香港大學陳小舟教授解釋，人口數目是根據統計處在2004公布的數據而推算得出，該數據已對長者及工作人口作出保守的推算。鑒於最近通脹率偏低，而30年期美元債券利率約為4%，因此推算時假設有2.1%的實質回報。

26. 蔡海偉先生補充，推算時假設工資水平每年有2.1%的增長。蔡先生表示，若工資水平每年增加2.7%，預計50年後政府的儲備會增加約6,000億元，而非意見書所列的700億元。然而，若經濟衰退，工資水平只有約1.5%的增長，50年後的虧損約為2000億元。儘管如此，在這情況下首30年仍沒有任何問題，而虧損只會在30年過後才

出現。政府當局因而仍有足夠時間採取補救行動解決問題，例如把合資格領取高齡退休金的年齡押後。

27. 陳婉嫻議員表示，香港工會聯合會自80年代起，一直研究香港的退休保障計劃。陳議員讚賞全保聯席提出的退休保障建議。她同意蔡海偉先生的看法，認為在推行退休保障計劃後，若情況有變(例如工資水平的轉變)，當局可採取補救措施。

28. 陳議員又表示，由於過去數年經濟不景，約50萬名低收入人士的月薪低於5,000元。強積金計劃及高齡津貼未能向這群低收入工人提供退休後的適當經濟保障。陳議員又指出，現時長者綜援受助人佔綜援總受助人數的60%，隨著人口老化，會對社會構成壓力。她表示政府有責任研究為低收入工人提供退休保障，否則他們退休後須依賴社會保障援助。陳議員承認退休保障課題涉及福利以外的政策因素，但她促請首席助理秘書長(安老服務及社會保障)向政府當局反映必須處理這問題。陳議員促請衛生福利及食物局和財經事務及庫務局的代表應出席小組委員會下次會議，就全保聯席的建議作出回應。

29. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)表示，政府當局關注人口老化問題，以及有需要為那些沒有財政支援的人士提供退休保障。在此背景下，中央政策組就老年經濟保障制訂研究議程。預期中央政策組委聘的專家小組會在2006年年初提出初步研究結果。首席助理秘書長(安老服務及社會保障)指出，全保聯席低估了政府在綜援及高齡津貼方面的支出，現時的支出已達117億元，而非全保聯席在其報告內所述的80億元。

30. 黃洪博士澄清，全保聯席的建議採用2003年的數據，該數據亦不包括向65歲以下長者提供綜援和高齡津貼的開支，以及為應付綜援受助人特別需要而發放的補助金。

31. 陳婉嫻議員表示，全保聯席的建議有別於強積金計劃，前者將擬議退休保障計劃的供款匯集，為所有長者提供經濟保障，而強積金計劃的供款人則有其個別帳目。她詢問全保聯席有否考慮其擬議制度的運作模式。

32. 黃洪博士解釋，全保聯席的建議引入的概念是以集體方式，由長者的下一代向長者提供經濟保障。由於擬議的退休保障亦包括供款人的父母，作出回應的中產人士認為建議可予接受。

33. 梁耀忠議員表示，除了向長者提供現金津貼外，亦應向有需要的長者提供其他形式的福利援助，例如提供

安老院及醫護服務。他很驚訝沒有一個專責政策局負責統籌長者經濟保障及福利服務的政策，而此事須交由中央政策組負責。他認為衛生福利及食物局應負責長者的整體政策。梁議員詢問為何委派中央政策組研究老年經濟保障，以及會否有任何政策局或部門跟進研究結果或建議。

34. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)表示，正如她較早前曾指出，退休保障不單是福利事宜，而是涉及其他考慮因素，例如工作人口結構的轉變及個別人士的退休計劃。就此，中央政策組轄下的專家小組將研究現時以世界銀行提出的三大支柱為模式的退休保障安排，如何能持續下去。衛生福利及食物局亦會就該項研究提供意見。有關的政策局及部門會考慮中央政策組的研究結果。

35. 梁耀忠議員關注政府當局在處理退休保障問題上做法零碎不全，並沒有指派專責政策局跟進中央政策組就這方面的研究結果及建議。

36. 主席表示，中央政策組向行政長官負責。他希望知道誰人建議應由中央政策組進行此項研究，以及向誰人提交報告。主席又表示，他亦希望知道是由扶貧委員會或任何政策局跟進中央政策組的研究結果和建議，以便小組委員會可就此事繼續與扶貧委員會進行討論。

37. 扶貧委員會秘書長表示，她不知悉中央政策組轄下專家小組進行研究的背景，因為有關工作在她出任此職位前已展開。扶貧委員會秘書長表示，根據她籌組設立強積金管理局的經驗，政府的既定做法是先委聘高層次的委員會，就廣受公眾關注的課題進行深入研究，其後才制訂該課題的政策措施。當局根據高層次委員會的審議結果，可能會檢討相關政策局及部門之間職責上的劃分。關於扶貧委員會會否跟進中央政策組的建議和研究結果，扶貧委員會秘書長表示，秘書處會根據扶貧委員會商定的工作優先次序進行工作。

38. 扶貧委員會秘書長補充，她讚賞全保聯席作出努力，提出退休保障的建議，但政府當局需要時間考慮建議，並研究一些基本的假定，例如投資回報及工資增長的水平，以及工作及非工作人口的比例等。

39. 李卓人議員表示，他擔心中央政策組的研究不會包括全民退休保障問題，亦不會就此提出建議，原因是研究的焦點是評估提供退休保障的三大支柱財政上能否持

續。李議員認為，應要求中央政策組向小組委員會提供其研究的職權範圍。

40. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)表示，政府當局為福利事務委員會2005年6月13日會議而擬備的文件，已概述了中央政策組研究的目的。她表示，一些研究題目，例如探討本港這一代和未來長者的財政狀況及其退休計劃，由中央政策組制訂。

41. 李卓人議員強調，中央政策組的研究，應就全民退休保障提出若干具體的建議，以確保長者在退休後可獲得適當的經濟保障，安渡有尊嚴的生活。

42. 張超雄議員表示，與人口老化有關的事宜已討論了20多年，除推行了強積金計劃外，其他方面無甚進展。張議員關注政府當局會把全保聯席的建議擱在一旁，並不作出任何回應。鑒於人口老化的問題越趨嚴重，他認為小組委員會應迫使政府當局就全保聯席的建議作出回應。張議員強調，政府當局亦應清楚說明，哪一個(或數個)政策局負責統籌全民退休保障的政策。

43. 黃洪博士表示，根據中央政策組的研究招標文件，研究的目的是評核現行的退休保障制度，即提供退休保障的三大支柱在財政上的持續性，並無要求須提出建議。黃博士又表示，不確定中央政策組會否公布其研究結果。黃博士認為，小組委員會應促請政府當局採取行動，解決人口老化的問題。他補充，非政府機構非常樂意在這方面與政府當局合作。

44. 主席表示，為方便小組委員會跟進有關中央政策組研究的討論，小組委員會應致函行政長官，要求索取有關中央政策組進行是項研究的背景、研究的目的及範圍、向何人提交研究報告、會否公布研究結果，以及由哪一個政策局負責跟進中央政策組的研究結果及建議。委員同意這建議。

45. 張超雄議員表示，小組委員會亦應要求政府當局就全保聯席的建議作出回應。主席表示，當小組委員會對全保聯席的建議確立本身的立場後，才適宜採取該行動。在此期間，全保聯席或希望與政府當局進行討論。首席助理秘書長(安老服務及社會保障)表示，她會將全保聯席的建議轉交中央政策組考慮。

政府當局

46. 張超雄議員表示，由於預期專家小組將於2006年年初有初步研究結果，他希望當專家小組有了研究結果後，小組委員會會就此進行討論，並邀請全保聯席出席會議。

47. 主席表示，由於小組委員會較早前同意在下年度會期着手研究“在職貧窮”及“貧窮婦女”，在完成該兩個選定課題的研究後，小組委員會或會考慮跟進有關退休保障的討論。

III. 其他事項

48. 議事完畢，會議於下午6時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年9月7日