

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1988/15-16號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 特別會議紀要

日 期：2016年4月18日(星期一)
時 間：下午5時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：張國柱議員(主席)
陳婉嫻議員, SBS, JP (副主席)
何俊仁議員
梁耀忠議員
馮檢基議員, SBS, JP
梁家騮議員
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
易志明議員, JP
姚思榮議員, BBS
范國威議員
陳志全議員
張超雄議員
黃碧雲議員
潘兆平議員, BBS, MH
鍾國斌議員
楊岳橋議員

缺席委員：梁志祥議員, BBS, MH, JP
鄧家彪議員, JP

出席公職人員： 議程第I項

勞工及福利局副局長
蕭偉強先生, JP

財政司司長辦公室
經濟分析及方便營商處
首席經濟主任(三)
李耀光先生

應邀出席者： 議程第I項

恒生管理學院決策科學學院數學及統計學系

助理教授
李穎欣博士

香港樹仁大學經濟及金融學系

助理教授
楊偉文博士

香港中文大學社會工作學系

副教授
黃洪教授

香港中文大學社會科學院經濟學系

助理教授
梁天卓教授

澳門大學社會科學院經濟學系

兼任講師
陳志誠博士

香港社會保障學會

研究員
莫泰基先生

香港中文大學社會工作學系

教授
黃於唱教授

香港浸會大學財務及決策學系

副教授
麥萃才博士

恒生管理學院經濟及金融學系

講師
劉德政先生

保險起動

李晉希先生

放射良心

吳志傑先生

林芷筠小姐

陳樹滿先生

香港城市大學專上學院

高級講師
李劍明先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
徐偉誠先生

列席職員 : 議會秘書(2)4
朱秀雯小姐

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 全民退休保障的融資安排

[立法會 CB(2)1301/15-16(01) 至 (03) 及
CB(2)1323/15-16(01)至(05)號文件]

主席邀請學者／團體／個別人士陳述意見。共有14個學者／團體／個別人士表達意見，他們的意見綜述於**附錄**。

政府當局就學者的意見作出回應

2. 勞工及福利局副局長(下稱"勞福局副局長")感謝學者／團體／個別人士就退休保障表達意見。他表示，任何涉及龐大開支的退休保障建議，都應從公共財政的負擔能力及可持續性的角度來考慮。此外，有關將現時僱主及僱員向強制性公積金(下稱"強積金")制度所作供款的一半轉入擬議退休保障基金的建議，亦應予以審慎考慮，當中須顧及該項建議可能對現行退休保障制度的其他支柱造成的不利影響，以及僱員的普遍意見。他亦關注到，倘若將大量公共資源用於全民退休金計劃，或會削弱政府當局應付長者在公共房屋、醫療服務及長者護理服務等其他方面需要的財務能力。他強調，擬定可持續、可予負擔並為社會所能接受的退休保障方案十分重要；他並表示，政府當局會審慎考慮出席是次會議的學者就有關退休保障的各項事宜提出的意見，亦會在諮詢期完結前繼續收集更多市民的意見。

討論

由超過180名本地學者聯署提出的不設經濟審查的全民養老金方案

3. 委員察悉，根據超過180名本地學者聯署提出的學者方案，所有65歲及以上的香港永久性居民每月將獲提供不設經濟審查的全民養老金約

3,500元，並由政府當局、僱主及僱員三方負責供款。根據此方案，僱主與僱員均無須作出額外供款，但須把現時各自向強積金制度所作供款的一半轉入擬議的退休保障基金。至於政府當局方面，則須把發放予長者受助人的綜合社會保障援助(下稱"綜援")(標準金額)、高齡津貼及長者生活津貼的經常撥款轉入該基金，以及一次過注資1,000億元作為種子基金。此外，每年盈利超過1,000萬元的企業繳納的利得稅率會增加1.9%，以產生額外稅收來資助此計劃。根據上述融資安排，推算該退休保障基金在2064年前將有大約1,600億元的淨結餘。

4. 潘兆平議員傾向支持學者方案，但他關注楊偉文博士的意見，即政府當局應向1,000億元的種子基金額外再注資500億元，讓此不設經濟審查的養老金方案得以持續。他邀請出席會議的學者就這方面進一步表達意見。

5. 黃於唱教授申報，他是周永新教授領導的研究團隊成員，他表示，學者方案中有關50年新增開支的推算，是基於外匯儲備的估計投資回報率(即0%、0.5%、1%、5%及2%)而作出的。然而，上述推算會受到兩項因素影響，即領取綜援的長者比例的變化，以及每月領取退休金的受助人的年齡限制會否因應壽命延長而提高。

6. 楊偉文博士重申外匯基金投資回報的不確定性，他呼籲聯署提出學者方案的180多名學者按最壞情況，推算不設經濟審查的全民養老金方案下所需的新增開支。

7. 副主席支持推行不設經濟審查的退休保障計劃，但她贊同麥萃才博士的意見，認為退休保障制度的可持續性會受到3項無法控制的因素所挑戰，即壽命延長、通脹及政府收入。應副主席邀請，麥萃才博士進一步就退休保障的未來發展表達意見。他表示，政府當局應強化現行的退休保障制度，例如放寬領取綜援的資格準則，從而加強對有需要長者提供的援助。他亦重申，在每個人均應為自己的退休生活負責的大前提下，把強積金制度

或職業退休計劃的現有供款轉入一個退休保障基金的建議，將會引起是否公平的問題。

8. 梁耀宗議員詢問，以稅收資助退休保障能否有助維護公平，這正是各方對由政府當局、僱主及僱員三方供款的建議意見分歧而引發的關注事項。他亦關注到，現時強積金的投資回報已屬偏低，將現時僱主及僱員向強積金制度所作供款的一半轉入一個退休保障基金的建議，將會進一步降低其投資回報。因此，他建議將現時強積金制度下的供款以一筆過方式轉入退休保障基金，藉以將學者方案下每月養老金的金額由3,500元提高至3,800元。

9. 黃洪博士表示，很多人(尤其是年輕一代)認為強積金制度應停止運作，而現時強積金制度下的供款應以一筆過方式轉入一個不設經濟審查的全民退休保障計劃。他表示，提出學者方案的本地學者認為先前提及的融資安排可行，並可予以進一步研究。

關於融資安排的其他建議及關注事項

10. 鍾國斌議員建議，除考慮將強積金制度現時供款的一半轉入一個退休保障基金外，政府當局亦應考慮將為數約3萬億元的外匯儲備所產生的投資回報用於資助一個全民或非全民的退休保障計劃。他亦認為，由於政府當局不會將任何新增稅務收入撥作資助退休保障，故此並無必要提高利得稅。

11. 首席經濟主任(三)回應時表示，為數約3萬億元的外匯儲備發揮維持聯繫匯率穩定的重要功能。外匯儲備包含約8,000億元的財政儲備，此為政府當局可動用以支付各項政府政策開支的資源總額。鑒於按現值計算，模擬"不論貧富"方案所需的整體新增開支約為1萬5,000億元，差不多是財政儲備的兩倍，因此他呼籲社會在討論退休保障的課題時，考慮市民的負擔能力。

12. 梁國雄議員察悉，政府當局將大量公共資源引向"未來基金"、各項基建項目及公務員退休金計劃，他促請政府當局考慮加稅，以便為合資格長者提供較高金額的高齡津貼或長者生活津貼，改善他們的退休生活。他亦呼籲學者了解基層長者的困境，檢討有關退休保障的建議，以期解決問題的癥結。

13. 張超雄議員讚揚黃於唱教授提出創新意念，將模擬"不論貧富"方案下直至2064年新增開支(即2萬3,950億元)的推算數字，與同期基建項目的推算開支(即4萬4,000億元)作對比。黃於唱教授回應張議員的查詢時表示，根據退休保障的諮詢文件，政府當局須把利得稅和薪俸稅稅率分別調高約4.2個百分點及8.3個百分點，以推行模擬"不論貧富"方案。按此基礎，他粗略估計，政府當局須把有關的增幅至少提高一倍，即將利得稅和薪俸稅稅率分別調高8個百分點及15個百分點，以應付上述基建項目的開支。

不同退休保障方案的成效

政府當局

14. 張超雄議員關注到長者貧窮率偏高，他要求當局提供資料，說明假如推行模擬"有經濟需要"方案，預計政策介入後長者貧窮率將會降低多少。勞福局副局長承諾在會議後提供所需資料，並表示大部分生活於貧窮線以下的長者若非已獲綜援資助，便已表明沒有財政需要。

15. 主席詢問，全民退休保障既被認為有助"銀髮市場"發展，推行全民退休保障可如何刺激經濟。楊偉文博士回應時表示，憂慮"銀髮市場"的發展可能會推高通脹率。麥萃才博士估計，"銀髮市場"會推高本地經濟約兩個百分點，這項估計是考慮到香港現時的每年零售額和預計2040年的長者人口，而據他觀察所得，有需要的長者會使用每月獲發的退休金，但富裕長者則未必會使用此筆款項。

16. 張超雄議員表示，他合資格領取美國政府每月發放的退休金以支持退休生活，令他感到綽有餘裕，消費時無須過於謹慎。他建議政府當局研究

每月提供不設經濟審查的退休金可如何刺激本地經濟和改變長者的消費模式，從而加深市民對退休保障課題的了解，並推動他們就此課題表達意見。勞福局副局長察悉張議員的建議。

17. 馮檢基議員察悉，不少社區團體或政黨於過去兩年進行的調查均顯示，香港人大多要求推行全民退休保障，他不滿政府當局對退休保障的未來路向採取預設立場，即對任何不設經濟審查的方案均有保留。他亦關注到，退休保障的諮詢文件並無提及尊重長者的重要性，現屆政府亦無誠意推展退休保障的課題。勞福局副局長表示，作為負責任的政府，政府當局必須向香港人清楚解釋其對任何不設經濟審查的方案(即不論貧富向所有長者提供劃一援助)有所保留，這是考慮到公共財政的負擔能力和可持續性，以及這些方案可能會對香港經濟及社會發展造成的不利影響。

18. 副主席強調，每月提供退休金可使長者感到安心，她認為不應以長者對房屋及醫療服務等其他方面的需要為理由而否定退休保障。她亦鼓勵對退休保障持不同意見的學者就所考慮的事項進行討論、聽取持份者的意見，以及從較廣闊的角度研究這個課題。退休保障的課題已討論了數十年，儘管各方意見分歧，她對退休保障的未來發展並不感到悲觀。

19. 主席表示，若衛生事務委員會轄下的醫療保障計劃小組委員會完成工作並騰出空額，福利事務委員會轄下的退休保障事宜小組委員會可於2016年5月或6月重新展開工作。

II. 其他事項

20. 議事完畢，會議於下午7時32分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年8月22日

福利事務委員會

2016年4月18日(星期一)下午5時30分舉行的特別會議

全民退休保障的融資安排

學者／團體／個別人士表達的意見及關注摘要

編號	團體／個別人士	意見
1.	恒生管理學院 決策科學學院 數學及統計學系 助理教授李穎欣 博士	<ul style="list-style-type: none"> • 一個完善的退休保障制度應涵蓋各方面，例如收入保障、醫療服務及長期護理服務。 • 政府當局應考慮採用模擬"有經濟需要"方案，以確保經優化的退休保障制度可予持續，以及在人口愈趨老化的情況下更妥善地運用公共資源。
2.	香港樹仁大學 經濟及金融學系 助理教授楊偉文 博士	<ul style="list-style-type: none"> • 按照超過180名本地學者聯署提出的不設經濟審查的全民養老金方案(下稱"學者方案")，政府當局應一次過注資1,000億元作為種子基金。考慮到1994至2015年間的外匯基金投資回報率及通脹，政府當局應向該筆種子基金額外再注資500億元甚或1,000億元，以確保其可持續性。 • 反對學者方案建議將現時僱主及僱員向強制性公積金(下稱"強積金")制度所作供款的一半轉入一個退休保障基金，原因是此項安排不符合全球趨勢，亦可能會帶來道德風險。 • 政府當局應考慮引入商品及服務稅，以資助全民退休保障的推行。
3.	香港中文大學 社會工作學系 副教授黃洪教授	<ul style="list-style-type: none"> • 借助電腦投影片，解釋學者方案的融資安排。 • 根據學者方案，在2064年前將有大約1,600億元的淨結餘，但如推行模擬"不論貧富"方案，在同一年前則可能得出約5,000億元的負結餘。結餘數字差距龐大，可歸因於學者方案的計算方式採用較低的每月退休金額(即按2016年價格計算的3,500元)，以及領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的長者比例較高。

編號	團體／個別人士	意見
		<ul style="list-style-type: none"> 基於各項政治考慮因素，政府當局不會將外匯儲備的投資回報撥作資助退休保障。
4.	香港中文大學社會科學院經濟學系助理教授梁天卓教授	[立法會CB(2)1323/15-16(01)號文件]
5.	澳門大學社會科學院經濟學系兼任講師陳志誠博士	<ul style="list-style-type: none"> 鑒於財政司司長及其委任的長遠財政計劃工作小組所作的財政預測總是有所偏差，政府當局應增撥資源改善其在這方面的表現。 鑒於政府當局在近年的政府財政預算案中均提出"派糖"建議，以及將大量公共資源引向大型基建項目，陳博士認為政府當局並未就財政赤字做好準備。
6.	香港社會保障學會	[立法會CB(2)1301/15-16(03)號文件]
7.	香港中文大學社會工作學系教授黃於唱教授	[立法會CB(2)1323/15-16(02)號文件]
8.	香港浸會大學財務及決策學系副教授麥萃才博士	<ul style="list-style-type: none"> 退休保障制度的可持續性受3項無法控制的因素所挑戰，即壽命延長、通脹及政府收入，這些因素會因應經濟狀況和人口結構的變化而改變。 在每個人均應為自己的退休生活負責的大前提下，如將強積金制度現時的部分供款轉作推行全民退休保障之用，各持份者會對退休保障基金的資金來源意見分歧，並且關注到是否公平的問題。 解釋調動外匯儲備的限制及其投資回報。 每月提供退休金是一項福利政策，會招致經常性開支，而將公共資源引向基建發展則為一項投資，可帶來更多就業機會及促進經濟發展。

編號	團體／個別人士	意見
9.	恒生管理學院 經濟及金融學系 講師劉德政先生	<ul style="list-style-type: none"> 劉先生支持周永新教授領導的研究團隊提出的"老年金"方案，但憂慮未來數十年在人口愈趨老化、勞動人口萎縮及撫養比率上升的情況下，上述方案是否可持續推行。
10.	保險起動	<ul style="list-style-type: none"> 據長遠財政計劃工作小組的預測，結構性赤字將於2029-2030年度浮現，政府當局或會引入新稅種加以應對。考慮到貨幣時間值原則，該團體的代表支持早日推行不設經濟審查的全民退休保障，這可減輕年輕一代須付出的成本，但卻可在他們年老時提供收入保障，使其享有更大利益。
11.	放射良心	[立法會CB(2)1323/15-16(03)號文件]
12.	林芷筠小姐	<ul style="list-style-type: none"> 政府當局從未回應公眾人士認為推行全民退休保障可促進"銀髮市場"發展及讓長者安享晚年的意見。 政府當局應解釋為推行全民退休保障而加稅會對經濟造成的不利影響。
13.	陳樹滿先生	<ul style="list-style-type: none"> 就綜援、長者生活津貼、高齡津貼及強積金制度的不足之處表達關注。 政府當局應認真考慮推行被認為財政上可持續、並能解決貧富懸殊及長者貧窮問題的"老年金"方案或學者方案。
14.	香港城市大學 專上學院高級 講師李劍明先生	<ul style="list-style-type: none"> "銀髮市場"的發展可有助穩定經濟。 長者正面對壽命延長所帶來的風險，推行全民退休保障可對長者的身心健康帶來正面影響。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年8月22日