



香港中華總商會

The Chinese General Chamber of Commerce
於香港註冊成立的擔保有限公司
Incorporated in Hong Kong and limited by guarantee

立法會CB(2)1759/15-16(06)號文件

香港干諾道中 24-25 號香港中華總商會大廈 4 字樓
4/F, CGCC Building, 24-25 Connaught Road Central, Hong Kong
Tel : 2525 6385 Fax : 2845 2610
E-mail : cgcc@cgcc.org.hk Web Site : http://www.cgcc.org.hk

編號 : RM (2016)5-10

郵寄及電郵 (views@rp.gov.hk)

香港添馬添美道 2 號
政府總部西翼 10 樓
勞工及福利局
(退休保障公眾參與活動)

敬啟者：

香港中華總商會 對「退休保障 前路共建」公眾諮詢的意見

扶貧委員會現正就退休保障方案進行公眾諮詢，面對人口急速老齡化帶來的挑戰，本會認同諮詢文件提出進一步完善和積極優化香港的退休保障制度，包括對強積金等退休保障支柱進行檢討，惟過程中必須審慎考慮社會的承受能力和涉及的財政開支負擔，讓整個制度得以持續和穩定發展。

鑑於退休保障議題關乎社會整體利益，對企業營運開支以至營商環境帶來深遠影響，本會對此表示關注，並特別成立專責小組進行討論。茲將本會意見重點概列如下，謹供參考。

一、對完善退休保障方案的意見

在資源有限的情況下，處理長者貧窮問題是改善退休保障的主要目標之一。本會認同社會應更集中資源向有需要的長者增加援助，既讓他們得到足夠保障，也兼顧整體社會的承擔能力，確保制度能有效及可持續發展。

審慎考慮財政承擔與可持續性

諮詢文件歸納了“不論貧富”和“有經濟需要”兩類模擬方案，並分析兩者對未來開支預算及長遠財政帶來的影響。本會認為，“不論貧富”方案提出向長者每月發放劃一金額津貼，毋須經濟審查，此舉必然對公共財政造成重大壓力，長遠將難免要透過大幅加稅或開徵新稅項來維持龐大開支，對工商企業以至年輕一代構成沉重稅務負擔。

根據諮詢文件提供的推算資料，“不論貧富”方案在未來 50 年的新增總開支高達 23,950 億元，較“有經濟需要”方案所須的 2,555 億元差不多高出 10 倍。此外，“不論貧富”方案涉及未來 50 年利得稅和薪俸稅稅率的平均增幅分別達到 4.2 及 8.3 個百分點，而“有經濟需要”方案的相關稅率增幅則只在 1 個百分點以下。

隨著本港人口急速老化和勞動力持續下降，涉及長者的公共開

支必然上升，若採納“不論貧富”原則的退休保障方案，將大大加重公共開支壓力，甚至加劇和加速政府面對結構性赤字的問題，最終或令退休保障制度未能有效並持之以恆發展。

認同引入資產審查

本會認為，若採取“有經濟需要”方案，其衍生的公共開支和稅務負擔將顯著低於“不論貧富”方案，而對申請個案進行資產審查並設定資產限額，可更妥善運用公共資源協助真正有需要的長者，減輕公共財政壓力，讓社會福利的財富再分配功能得以更有效發揮，進一步強化零支柱的扶貧功能。

不過，現時諮詢文件就“有經濟需要”模擬方案所提出的資產限額似乎過於嚴謹，或會把一些真正有需要幫助的長者也排除在外。本會建議當局審慎研究在具體公共資源許可的情況下，適度提高申請人資產上限要求，並就不同的水平對受助長者數目和社會開支等影響進行詳細資料搜集和數據分析，從而訂定較合理的資產上限水平。當局亦應研究綜合通脹和其他相關經濟因素，釐定每月發放金額及各項細節安排，以確保制度能在照顧長者和持續發展之間取得最恰當的平衡和最大的成效。

鑑於現時大部份社會保障計劃均有類似的經濟審查要求，我們建議當局可考慮設立劃一審查機制，並簡化申請程序，藉以提升行政和審批效率，為有需要長者提供簡便快捷的申領安排。此外，當局亦應加強對申請人資產狀況等資料的抽查和核實，減少計劃被濫用的可能性，讓整個退休保障制度能落實幫助真正符合需要的長者。

二、對檢討強積金制度的意見

強積金制度是本港整個退休保障體系的重要支柱，諮詢文件亦就優化強積金支柱提出強化措施，並鼓勵各界就妥善處理對沖安排作全面和深入探討。事實上，強積金制度涉及僱主和僱員的長期參與，本會相當關注任何改變強積金制度或安排對企業營運開支、勞資關係以至整體營商環境可能構成的影響。

不認同貿然改變對沖機制

在實施強積金制度之前，僱主一直根據香港法例要求，透過支付遣散費或長期服務金，為僱員離職或退休提供適當的短期補償與退休保障。直至新增強積金計劃，當局認同僱主已向僱員提供了遣散費和長期服務金等保障安排，如再要重複負擔僱員的強積金供款，變相令僱主承擔雙重退休保障開支，最終商議決定設立對沖機制，免卻僱主在支付僱員強積金供款的同時，再要承擔遣散費和長期服務金的開支。如今若貿然取消對沖安排，一方面違背當年“承諾”，另方面亦變相令僱主承擔雙重退保開支，對僱主而言並不公平。

本會希望社會各界能釐清“強積金”與“遣散費”和“長期服務金”之間在退休保障功能方面的關係及概念，避免產生誤會和混淆。事實上，對沖機制只是讓僱員透過遣散費或長期服務金的形式提前領取僱主已支付的強積金供款部份，而並非如坊間所言“蠶食”、“剝削”或“沖走”僱員的應得款項。

影響企業營運與勞資和諧

強積金覆蓋本港大部分就業人口，參與的僱主眾多，大部分更是中小企業。我們憂慮，取消強積金對沖意味著僱主要為僱員提供“雙份”的保障金額，對企業帶來雙重負擔，特別是僅有微薄利潤的中小企將面臨嚴峻考驗。

目前，企業已要面對最低工資、商品說明條例、競爭法等實施帶來的壓力，加上現時環球經濟前景不明朗因素驟增，本港經濟及營商環境也無可避免受到影響，日後如再要應付取消強積金對沖、增加勞工假期、以至標準工時等，只會令企業經營百上加斤，對中小企更可能構成相當衝擊。

取消強積金對沖亦可能引發勞資糾紛、破壞勞資互信。例如部份僱主為避免承擔雙重開支，或會於員工符合領取遣散費或長期服務金的限期前藉詞辭退員工，甚或有企業選擇結業、清盤或破產以逃避補償責任；此外，亦有可能出現僱員為拿取遣散費或長期服務金而故意博取公司辭退等情況。這些潛在的可能性將對企業管理和勞動市場構成負面影響，亦有損本港營商環境和削弱整體競爭力，最終也不利僱員的自身發展。

全面檢討強積金、遣散費及長期服務金制度

本會認為，取消對沖不單為工商各業特別是中小企帶來沉重負擔，更牽涉勞工成本、整個強積金制度、以至整體社會保障制度的複雜問題，當局必須收集充足的理據和數據進行分析評估，並就對沖機制帶來的影響進行詳盡、客觀的研究，不應貿然推行。

我們建議當局應就強積金、遣散費和長期服務金制度進行全面檢討，藉以清晰目前制度所產生的誤會和混亂，長遠更可整合和簡化相關安排，全面平衡社會各界對改善退休保障制度的期望與訴求。

此外，本會認為當局應積極研究改善現行強積金計劃的營運操作，包括推動降低基金管理及行政費用、提升基金表現和增加投資回報等。當局更應探討為收入低於限額而無須作出僱員供款的人士給予更多支援，例如考慮注資他們的強積金戶口甚或代為供款，並與工商界研究稍微增加他們的僱主供款份額，協助基層僱員增加退休保障儲備。

三、對優化其他社會保障支柱的意見

除由公帑支付的社會保障計劃、以及與收入掛鈎的強制性退休供款計劃外，自願性供款或儲蓄保險計劃亦是本港退休保障制度的重要組成部份。諮詢文件提到，近年強積金自願性供款大幅上升，顯示此安排提供了多一個自願儲蓄渠道，協助強化本港的退休保障功能。

加強自願性儲蓄

本會認同當局提出進一步鼓勵市民參與自願性儲蓄，包括加強宣傳推廣和提供稅優惠，協助市民深入了解市場上涉及退休生活或財富管理的保險及金融產品，並鼓勵他們多作自願性退休儲蓄。當局亦應營造有利的政策環境，促進市場發展更多適合退休投資和理財的產品，為市民參與自願性儲蓄提供更多選擇。

為提升市場上有關產品的吸引力，我們建議當局可考慮以政府擔保形式發行保本保利的退休基金，並由政府全權管理，藉以增加市民對投資相關基金產品的信心。

審慎研究公共年金的推行

諮詢文件亦提及公共年金計劃，本會認為有關建議與現行強積金計劃相類似，同樣會面對管理和行政費用過高的問題，實質保障成效有限。我們認為現階段並無迫切需要設立公共年金制度及相關計劃，應有待強積金制度進行改革並趨成熟後，才考慮就公共年金計劃進行討論。即使最終落實推行，也必須由政府主導並進行全權管理，以減低計劃帶來的財政負擔和風險。

總括而言，本會認同特區政府積極優化香港的退休保障制度，相信有助促進社會和諧，對完善市民生活保障亦有莫大裨益。事實上，退休保障制度對社會整體發展影響深遠，當局在照顧長者退休生活的同时，亦必須顧及工商界的承受能力，在社會福利和公共財政理念前提下，通盤考慮政策改變對營商環境、人力資源結構等重要因素的影響，為優化社會退休保障制度和促進工商經濟持續發展之間取得最適當的平衡。

以上意見，請予參考。

此致
勞工及福利局



香港中華總商會
2016年5月26日