

香港社區組織協會 及 香港老人權益聯開
就「香港退休保障的未來發展」研究報告
向立法會福利事務委員會
「退休保障事宜小組委員會」提交之意見書

1. 前言

由 1994 年末代港督彭定康提出，由勞資官三方供款”全民退休金諮詢文件”，至(本屆)梁振英政府由 2013 年再次研究，至 2015 年又再次諮詢，長者呆等廿二年仍然沒有任何退保方案，此諮詢期間見到政府不斷質疑「全民退保方案」：包括政府片面提出「對年輕人不公義」，以及資源要用在最需要的人身上，蓄意混淆了「退休保障」及「社會福利」二個不同概念，而政府至今承諾了「無論全民退保」或「有經濟審查方案」，現屆政府(2017 年 6 月 30 日前)均不會落實任何具體退保方案，我們聯同長者繼續表達「支持勞資官三方供款的全民退休金」，以及改革綜援制席，改革強積金制度。。

2. 抓緊「人口機會窗口」期 儘速落實全民退保

眾所周知，本港已踏入人口老齡化的階段，本地出生率亦有持續下降趨勢。香港長者（65 歲或以上）的人口比例已於 2014 年踏入 15%（107 萬人），預計到了 2024 年會增加至 23%（168 萬人），而到了 2034 年將達到 30%（228 萬人），估計 2064 年更達至 36%（258 萬人）。因應人口老化的挑戰，政府更有必要在這關鍵時候全面完善對長者退休保障、醫療衛生服務、院舍及社會照顧等方面的政策，否則隨著未來一段時間人口老化的急速發展，日後要改善有關政策服務將會更「事倍功半」、「舉步維艱」，同時缺乏全面保障制度也對不起這一代以至未來一代曾為香港繁榮進步發展作出過不少貢獻的長者。

過去多年，香港一直缺乏全民退休保障計劃，不少長者早前辛勞工作，晚年積蓄耗盡生活困苦，逼不得已依靠綜援或高齡津貼(生果金)維生。以 2011 年本港男性和女性平均預期人均壽命分別為 80.5 歲和 86.7 歲推算，若長者晚年缺乏充分生活保障，退休後將面對極大生活困難。本港遲至 2000 年才推行強積金，惟供款金額亦不足應付行將退休的低收入勞工退休後生活開支，反映全民退休保障的迫切性。

以 2000 年一名 50 歲的男性勞工為例，月入一直維持在就業收入中位數，65 歲退休，以累算強積金金額除平均壽命，從而得出每月可供退休生活的金額只有約 1,800 元！¹這批人士更即將臨屆退休，因此設立退休保障

¹ 推算方式及假設可參考強制性公積金計劃管理局網站內的「強積金累算權益計算機」：

制度更為迫切。

本會認為，訂立全民退休保障制度的目的包括三大方面：(1)確保每位市民可享有基本退休生活保障、(2)體現長者應有基本權利，並非福利；(3)參考世界銀行就退休保障提出的五支柱方案，完善本港退休保障各支柱。

3. 本會對全民退休保障方案的意見

3.1 長者享有社會保障的人權及法律基礎

香港長者享有社會保障的權利，當中法律依據從《基本法》及國際人權公約可見一斑。《基本法》第三十六條規定：

香港居民有依法享受社會福利的權利。**勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。**

另外，《基本法》第三十九條第一款亦列明：

《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

《經濟、社會與文化權利的國際公約》（下稱經社文公約）第九條規定：

本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

聯合國經濟、社會及文化權利委員會更於 2008 年發出一般性評論 (General Comments)²，指出「《公約》締約國必須盡最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障的權利，其中包括社會保險。《公約》第九條的措詞表明，為提供社會保

http://www.mpfa.org.hk/tch/mpf_education/mpf_calculators/mpf_accrued_benefits/calculator.jsp

在估算成員日後所得的權益時採用了以下假設：

- 預期每年加薪幅度為 3.9% (因 2004 年第 4 季至 2013 年第 4 季的就業人士名義平均薪金指數的按年變動百分率是 3.9%) (資料來源：香港特區政府統計處)
- 僱員的自願性供款為 0.0%
- 預期的強積金投資每年回報率為 4.4% (扣除費用後) (因強積金制度自開始實施以來 (即自 2000 年開始實施直至 2013 年 12 月 31 日)，年率化內部回報率是 4.4%)
- 預期的通脹率為 2.5% (因綜合消費物價指數的按年變動百分率在過去五年 (2008 年至 2013 年) 及十年 (2003 年至 2013 年) 分別是 3.3% 及 2.5%) (資料來源：香港特區政府統計處)

² 經濟、社會和文化權利委員會第 39 屆會議 (2007 年 11 月 5 日至 23 日) 第 19 號一般性意見 社會保障的權利 (第九條) (E/C.12/GC/19 4 February 2008) 第 4 段

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f19&Lang=en

障福利而採用的措施的定義不能過於狹窄，而且在任何情況下，都必須確保所有人享有最低限度的人權」。

一般性評論進一步指出措施可包括非繳費性計劃，既可以是普及計劃(即原則上向所有遭到某種風險和突發情況的人提供有關福利)，或者有針對性的社會援助計劃(向處於困境的人提供福利)。締約國應將需要非繳費性計畫，確保能顧及所有人。一般性評論亦指出締約國在推行退休保障計劃以體現公民的社會保障權利時，需要顧及社會保障制度的存在(availability)、處理社會風險和突發情況(social risks and contingencies)、適足性(adequacy)、可及性(accessibility)，以及與其他權利的關係等因素。

一般性評論亦指出：「有些老人雖然已經到了國家法律所規定的退休年齡，但是仍然沒有達到繳費年限，或者沒有資格領取其他的基於保險的養老金、社會保障福利或資助，而且沒有任何其他收入來源。針對這種情況，締約國應該盡最大的努力，向這些老人提供非繳費性的老年福利金、社會服務以及其他援助。」(見評論第 12(c)段)。與此同時，評論指出保障制度的可及性而言，為了實現普遍覆蓋，非繳費性計劃往往是必要的。(見第 23 段)

此外，經社文公約第十一條第一款亦規定：

本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

從以上法律條文可見，特區政府在法律上承諾本港勞工的退休保障受法律保障，在落實有關保障時，當局亦承諾履行國際人權公約的原則，包括「不斷改善」(continuous improvement)及「採取適當步驟確保權利實現」(take appropriate steps to ensure the realization of this right, i.e. progressive realization)。為此，特區政府有必要履行法律責任和國際承諾，逐步完善本港長者退休保障制度。

另方面，國際勞工組織大會於 2012 年通過的第 202 號《關於國家社會保護底線的建議書》，當中第 4 及 5 段亦規定「成員國應根據國情盡快建立並保持包括基本社會保障擔保在內的社會保護底線。這些擔保至少應確保，所有需要此種保護的人在一生中能夠享有基本的醫療保健和基本的收入保障，兩者共同確保實際獲得國家一級所規定的必要物品和服務……包括至少是在國家規定的最低水平上針對老年人的基本收入保障」。

3.2 誰受惠？全民免審查 抑或保留經濟審查？

基於以上法理分析，本會支持本港應推行全民免審查的老年金方案。有關誰能受惠方面，本會認為全民退保的目的是強調每位市民可享有基本退休生活保障、並體現長者應有的基本權利。

儘管特區政府已設立綜援，並於 2012 年設立長者生活津貼等福利制度，令本港約 60% 的較貧困的長者在退休後獲得某程度的經濟支援，然而，現有制度未能照顧所有退休長者，亦未能透過設立全民性的老年金，以體現長者享有社會保障的權利。至於惟一免經濟審查的高齡津貼（生果金），則每月津貼金額極為偏低，同樣起不到全民退休保障作用。由於本港財政儲備充裕，面對人口老齡化的情況，當局應透過設立全民老年金，「不斷改善」長者退休保障，並「採取適當步驟」，以確保逐步實現退休保障的權利。

在體現長者人人平等，基本生活保障可獲得不斷完善的大前提下，老年金方案不應視為純扶貧方案而只針對貧窮長者提供支援，應屬免審查制度，全民皆可受惠。

有意見認為當局可考慮完善現行的綜援、公共福利金計劃等制度，或甚增加長者生活津貼金額，以完善全民退休保障。然而，現存各項計劃均帶有福利性質，部分長者或因擔心被標籤為福利受助人而拒絕領取，再者，這既未能體現長者的權利，長遠亦未能引入僱主或僱員供款，令政府用於照顧本港長者退休生活財政開支不斷增加，財政負擔的可持續性成疑。

此外，本會同意當局亦可採納研究報告的建議，參考澳洲和瑞典的做法，即符合資格領取老年金的長者，若收入和資產超過特定的界限(數額可以是非常高)，他們將被視為自動放棄權利，以免其他高資產長者申領老年金。這樣既可以減少方案的開支，亦有助提高計劃在財政上的可持續性。

3.3 對公共財政的影響和方案本身的可持續性

研究報告中引述的各項方案，抑或是周永新教授團隊提出的「全民老年金」方案，均推算在未來有可能出現入不敷支的情況；然而，這並非否定「全民老年金」方案的理由，因為各項推算中包括多項經濟狀況假設(例如：本地經濟增長、政府收入、勞動人口變化等等)，只要現實狀況稍一變更，結果可能截然不同。再者，以周教授方案為例，方案預計在 2026 年出現入不敷支的情況，惟直至 2041 年期末結餘仍屬正數。由於政府統計處未有提供 2042 年或以後本港人口趨勢的數據，屆時本港老齡人口亦極可能已度過了高峰期，因此 2042 年或以後結餘不一定屬負數，甚至可出現正增長。另外，按過去領取高額高齡津貼人數的經驗，約有百分之十適齡長

者不作領取。如推行「全民老年金」後，少於全數適齡長者領取的話，入不敷支的情況將會推遲出現。本會建議，當局可於推行全民老年金計劃後五至十年間，再次檢討計劃的成效、資金來源、每月發放金額等各項細節。

3.4 「誰來付鈔」的問題 加利得稅增財政來源

「誰來付鈔」往往是社會上最受爭議的政治議題。作為全民退休保障制度，本會認為增加資金渠道極為重要，當中必須包括僱主、僱員和政府的三方面供款。本會同意研究報告建議各收入階層勞工應付的「薪津老年稅」稅額。此外，由於本港利得稅稅率處於近全球最低水平，以 2013-14 年度(修訂預算)的利得稅為 1,195 億港元為例，若增加 1%，利得稅每年便可增加約 70 億港元，有助增加稅收來源。事實上，由 2008-09 年度削減 1% 利得稅後，往後六年政府庫房共少收了約 400 億元，金額足以在現時推行全民老年金的一年開支。³ 本會促請當局增加利得稅 1%，甚至推行更具社會財富再分配效果的累進利得稅，並將額外稅收撥入全民老年金中，更有效地發揮財富再分配的功能。

3.5 與強積金的關係

若當局決心完善全民退休保障制度，本會認為新方案不應與強積金供款混為一談，兩者亦分開處理，當中包括兩大原因。

首先，《基本法》第六條規定：香港特別行政區依法保護私有財產權。由於強積金供款全屬個人資產，若資產轉移至新的計劃，極有可能引起社會人士不滿，甚至採取法律行動(例如：司法覆核)挑戰當局決定，引來索償訴訟，指控當局侵害私有財產，以求體現《基本法》中列明保護私有財產權的基本權利。

再者，強積金設立原意是市民自行為其個人退休生活作充足的儲蓄；若將強積金供款轉移至新的計劃予其他退休人士使用，便有違強積金設立目的。此外，縱使當局決議修改法例，訂明新方案只適用於法例修訂後的供

³ 前行政長官曾蔭權在 2007-08 年度施政報告中宣佈，自 2008-09 年財政年度將利得稅減少 1%(即從 17.5% 削減至 16.5%)(<http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p70.html>)後，本港每個財政年度於利得稅上的收入均有所減少，至今已少收累積近 400 億港元。若以當年利得稅金額計算，每個財政年度實少收利得稅如下：

財政年度	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14 (修訂預算)	2014-15 (原來預算)
利得稅(億元)	766.1	931.8	1,186.0	1,256.4	1,195.0	1,175.7
恢復 1% 利得稅後 額外可獲金額(億元)	46.4	56.5	71.9	76.1	72.4	71.3

款，現有及以往供款不受影響，這亦有損強積金作為退休保障制度中第二及第三支柱的角色。

為此，新方案應與強積金供款分開處理，前者作為全民劃一退休生活保障，後者是市民個人計劃退休生活；這樣既能強化退休保障制度各條支柱，亦體現政府對完善退休保障制度的決心。

3.6 本會建議

總體而言，本會促請當局設立全民老年金，建議新方案構思如下：

- 金額數目：每月\$3,500 元
- 資金來源：
 - (1) 是勞/資/官三方供款的 65 歲以上長者的全民退休金。
 - (2) 增加 1% 的利得稅(即由現時的 16.5%，恢復至早年的 17.5%)，以增加老年金的財政來源。

4. 改革現行退休保障制度其他支柱

除研究報告提及的老年金方案外，當局亦應改革現行制度，增強對退休長者的支援，當中包括：

4.1 改革綜援制度

4.1.1 恢復「與家人同住長者獨立領綜援」的權利

- 確認與家人同住長者獨立申領綜援的權利，避免與家人同住的赤貧長者因現行規定而卻步申領綜援。

4.1.2 申請綜援資格及在內地定居長者申領綜援規定

- 把「長者申請綜援資產限額」提高一倍；
(1 人長者資產限額為 45,500 元，夫婦長者限額為 68,000 元)
- 放寬長者申領綜援在內地定居的規定，將現時只局限廣東省及福建省兩省，逐步擴展至中國大陸其他地區，例如：上海、北京等等，讓長者有更多在內地定居的選擇。
- 由於近年人民幣急速升值、內地消費物價屢創新高，導致綜援金購買力大幅下跌，綜援基本金額及長期生活補助金不足以應付受助綜援長者在內地生活開支。當局應擴大對在內地領取綜援長者的資助範圍，除現行的基本金額及長期生活補助金外，還應考慮包括其他基本開支項目，包

括：租金津貼、水費津貼等等。

- 特區政府應就在內地生活的最低生活開支展開定期調查，參考不同省市的生活水平，制定港人在內地的社會保障援助物價指數，並每年進行預測性的金額調整，確保綜援購買力，並以人民幣向參與計劃的受助長者發放每月生活津貼，避免因人民幣升值削弱綜援購買力。

4.2 取消強積金與長服金及遣散費對沖，制定取消對沖時間表

- 取消僱主累算權益可對沖僱員的長期服務金及遣散費的安排
- 改革強積金，設立核心基金，並設定 0.75% 管理費上限，以減低基金管理的行政開支，從而令僱員的強積金儲蓄有所提升。
- 研究將強積金改為中央公積金。

4.3 改革長者生活津貼及高齡津貼

- 把「長者生活津貼資產限額」提高一倍；
(單身長者資產限額為 219,000 元，長者夫婦限額為 332,000 元)
- 放寬申領長者生活津貼的規定，撤銷申請人需要緊接申請日期前已連續居港最少一年的規定，並撤銷領取後的離港規定。
- 為現在或曾經領取高齡津貼或長者生活津貼的長者提供免費公營醫療服務。

4.4 支援在內地生活長者

- 除日常生活開支外，由於很多長者均需定期覆診及接受醫療治療，為強化兩地融入及支援，特區政府可考慮與內地民政部門聯繫，提供醫療服務支援，確保在內地的香港長者獲得適切的治療。
- 為使計劃達到協助貧窮長者在內地獲得基本生活的政策目標，當局應加強支援年齡較高的內地長者(例如：70 歲或以上)的醫療及生活需要，向他們發放醫療費用補助金，以應付因年老而增加的醫療開支。

香港社區組織協會
香港老人權益聯盟
長者退保權益組
退休保障關注組
關注老人權益組

2016 年 6 月 20 日