

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1097/16-17 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB2/HS/1/16

退休保障事宜小組委員會 會議紀要

日期：2017年2月7日(星期二)
時間：上午10時45分
地點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：郭偉強議員(主席)
吳永嘉議員, JP (副主席)
梁耀忠議員
林健鋒議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
梁國雄議員
姚思榮議員, BBS
陳志全議員
麥美娟議員, BBS, JP
郭家麒議員
張超雄議員
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, JP
楊岳橋議員
何君堯議員, JP
邵家輝議員
陸頌雄議員
劉小麗議員

缺席委員：張宇人議員, GBS, JP
李慧琼議員, SBS, JP
黃國健議員, SBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP

梁志祥議員, BBS, MH, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
尹兆堅議員
朱凱迪議員
何啟明議員
邵家臻議員
許智峯議員
鄭俊宇議員
羅冠聰議員

出席公職人員： 議程第 I 項

署理勞工及福利局局長
蕭偉強先生, JP

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)4
莊國榮先生

政務司司長私人辦公室政策及項目統籌處處長
何珮玲女士, JP

財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處
副政府經濟顧問
歐錫熊先生, JP

勞工處助理處長(勞資關係)
陸慧玲女士

社會福利署助理署長(社會保障)
劉婉明女士

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經
事務)3
鍾韻妮女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
馬淑霞小姐

列席職員 : 高級議會秘書(2)1
黎靄妍女士

文書事務助理(2)1
楊潔儀小姐

I. 行政長官 2017 年施政報告中與退休保障有關的施政措施

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附件**)。

2. 政府當局須應委員要求提供下列資料：

- (a) 在下列情況下，估計每年額外政府經常開支分別為何：
 - (i) 長者生活津貼不設經濟審查；及
 - (ii) 長者生活津貼的單身長者資產上限提高至 80 萬元及 100 萬元；及
- (b) 就綜合社會保障援助受助長者而言，
 - (i) 與家人同住的長者人數；及
 - (ii) 按他們獲發補助金和特別津貼劃分的分項數字，連同對應的金額；
- (c) 就在未來 10 年強化現行退休保障制度各根支柱及福利服務的擬議優化措施，推算/估計的政府經常開支及承擔額，以及在政府經常開支總額中所佔比例；
- (d) 推行各項擬議退休保障優化措施的收入來源；及
- (e) 按何理據建議高額長者生活津貼的水平及資產上限，即就資產不多於 144,000 元的單身長者，或資產不多於 218,000 元的長者夫婦而言，每月津貼為 3,435 元。

II. 其他事項

3. 主席表示，委員將於適當時候獲通知下次會議的日期。
4. 議事完畢，會議於下午 12 時 50 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 3 月 29 日

**退休保障事宜小組委員會
會議過程**

日期：2017年2月7日(星期二)

時間：上午10時45分

地點：立法會綜合大樓會議室1

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
<i>議程第 I 項——行政長官 2017 年施政報告中與退休保障有關的施政措施</i>			
000000 - 001141	主席	致序辭	
001142 - 002108	主席 政府當局	政府當局作出簡介 (立法會 CB(2)671/16-17(01)號文件)	
002109 - 003132	主席 副主席 政府當局	<p>副主席表示，"對沖"安排容許僱主以其強制性公積金("強積金")供款的累算權益與遣散費/長期服務金對沖，商界反對取消該項安排。估計一旦取消"對沖"安排，中小型或微型企業的經營困難將會加劇。</p> <p>副主席詢問/關注下列各點：</p> <p>(a) 政府會否率先採納為非公務員合約僱員逐步取消"對沖"安排的建議；及</p> <p>(b) 無限公司一旦倒閉，其獨資經營者或合夥人在遣散費/長期服務金方面有何法律責任，以及有關僱員可否就欠薪及解僱補償向破產欠薪保障基金("破欠基金")申請特惠款項。</p> <p>政府當局表示，"對沖"安排是具爭議性的課題，有其歷史背景。逐步取消"對沖"安排時須符合政府當局文件所載的指導原則。政府當局已透徹討論取消"對沖"的方案，該方案將會成為進一步討論的基礎。政府當局會在未來 3 個月與商界、勞工界、強積金受託人及相關諮詢委員會進行深入討論，向他們解釋有關政府當局逐步取消"對沖"安排的建議，並聽取他們的意見，目標是在</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>2017 年 6 月底前將最終方案提交行政會議作決定。就破欠基金的事宜，政府當局表示，若僱主無力償債及無法支付工資和解僱補償，僱員可向破欠基金申請《破產欠薪保障條例》所指定的特惠款項。</p>	
003133 - 003700	<p>主席 陸頌雄議員 政府當局</p>	<p>陸頌雄議員就下列各點提出意見：</p> <p>(a) 政府當局採用世界銀行的多根支柱退休保障模式時，刻意不設立第一根支柱或須供款的全民退休金支柱，而且沒有回應社會上對於不設經濟審查的退休保障的訴求；</p> <p>(b) 當局在長者生活津貼下為較有經濟需要的長者增加一層高額援助，把現時為長者而設的社會保障制度重整為 4 層，即長者綜合社會保障援助("綜援")、高齡津貼、長者生活津貼及高額長者生活津貼。當局應考慮將制度簡化，把長者生活津貼納入高額長者生活津貼；及</p> <p>(c) 雖然逐步取消"對沖"安排的建議是一項改善措施，但有關注指，修訂遣散費/長期服務金的計算公式後，僱員所得的遣散費/長期服務金總額將會減少。</p> <p>政府當局回應時表示，世界銀行雖然倡議多根支柱的退休保障模式，但強調沒有單一個制度適合所有經濟體，亦沒有必要齊備 5 根支柱。每個經濟體均應根據自身的歷史背景和情況，建立其退休保障制度。社會保障制度下的多層援助，旨在切合長者的不同需要。遣散費/長期服務金的功能與強積金有些重疊，因此需要考慮降低遣散費/長期服務金的計算比率。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
003701 - 004318	主席 郭家麒議員 政府當局	<p>郭家麒議員就下列各點提出意見/質詢：</p> <p>(a) 強烈不滿政府當局不願意按由周永新教授所領導的研究團隊擬備的《香港退休保障的未來發展研究報告》("研究報告")所建議，推行不設經濟審查並由政府、僱主及僱員三方供款的全民退休保障制度；該方案按推算可持續至 2064 年，而且普遍獲社會人士支持；及</p> <p>(b) 若取消"對沖"安排，改由政府向大企業提供補貼，以分擔其部分遣散費/長期服務金開支，做法並不合理。政府應考慮只向每年盈利不超過某指定金額的企業提供補貼。</p> <p>政府當局表示，一如長遠財政計劃工作小組的報告顯示，隨着人口老化，勞動力下降，結構性赤字可能會於 2029 年出現，因而或需進行稅制改革。政府當局認為，香港應繼續沿用現行多支柱的退休保障制度，並在確保制度可持續和可負擔的前提下，強化現有的每根支柱。此外，亦應充分考慮如何分配資源，並將資源編配予有需要人士。</p>	
004319 - 004932	主席 麥美娟議員 政府當局	<p>鑒於"對沖"安排對基層工人造成不利影響，麥美娟議員呼籲政府當局從速取消有關安排。</p> <p>麥議員就下列各點提問：</p> <p>(a) 有見商界的反對意見，政府當局是否有信心落實取消"對沖"的方案，逐步取消"對沖"安排；</p> <p>(b) 政府當局會否因應持份者提出的建議，考慮微調取消"對沖"的方案，例如在該方案的實施日期後維持遣散費/長期服務金的現有計算方式；及</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>(c) 政府當局會否考慮設立種子基金的建議，即由政府 and 商界供款，協助中小型企業("中小企")應付因取消"對沖"安排而引起的遣散費及長期服務金額外開支。</p> <p>政府當局表示持開放態度，並樂意聽取持份者的意見。政府經濟顧問將會協助評估持份者所提出的相關方案，務求根據客觀分析幫助各方充分掌握資料，就此議題進行討論。政府當局強調，處理"對沖"安排的議題時，在僱主負擔能力與僱員權益之間取得平衡，尤其重要。</p>	
004933 - 005459	主席 姚思榮議員 政府當局	<p>鑒於政府在取消"對沖"的方案中的財政承擔有限，姚思榮議員深切關注長遠而言對僱主造成的沉重經濟負擔。</p> <p>姚議員提出下列各點：</p> <p>(a) 若取消"對沖"安排，將會嚴重打擊中小企的經營。預計會引發大規模裁員潮，衍生道德風險，以及令勞資關係惡化，並會因中小企倒閉而產生壟斷性競爭的連鎖效應；及</p> <p>(b) 政府當局應聽取商界的意見，修改取消"對沖"的擬議方案，包括聽取下述建議：若商界與勞工界達成共識，應由政府設立種子基金，協助商界應付因取消"對沖"安排而引起的遣散費及長期服務金額外開支。</p> <p>政府當局表示隨時樂意聆聽持份者(包括商界)的意見。</p>	
005500 - 010141	主席 潘兆平議員 政府當局	<p>潘兆平議員認為，鑒於社會上已明確提出落實全民退休保障的訴求，政府當局僅制訂一套能強化現行退休保障制度各根支柱的方案，根本無法回應訴求。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>潘議員就下列各點提出關注：</p> <p>(a) 料理家務者未能受惠於強積金及其他與職業掛鈎的退休保障計劃，政府當局應照顧他們的退休需要；</p> <p>(b) 政府當局應上調擬議高額長者生活津貼的資產上限；</p> <p>(c) 就取消"對沖"的方案而言，採用經修訂的公式計算遣散費/長期服務金金額(將會減少約 16.7%)，理據為何；政府向僱主提供補貼的年期應由 10 年縮短至 6 年；</p> <p>(d) 政府當局會否考慮下述建議：若商界與勞工界達成共識，由政府設立種子基金，協助商界應付因取消"對沖"安排而引起的遣散費及長期服務金額外開支；及</p> <p>(e) 下屆政府會否貫徹推行將於 2017 年 6 月敲定的取消"對沖"的方案。</p> <p>政府當局表示：</p> <p>(a) 一如退休保障諮詢文件所提到，扶貧委員會曾考慮提供稅務優惠以鼓勵已婚僱員為其非在職配偶作強積金自願性供款，但亦有關注指，基於香港的低稅率，以及要在現行稅制另作安排，有關做法成效可能也不高。政府會繼續探討這方面的方案；</p> <p>(b) 估計擬議的高額長者生活津貼將惠及約 80% 現正領取長者生活津貼的較有經濟需要長者。因此，政府當局認為，擬議高額長者生活津貼的資產上限是適當的；及</p> <p>(c) 對於強積金"對沖"，政府當局持開放態度，並會樂意聆聽相關持份者的意見。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
010142 - 011028	主席 梁耀忠議員 政府當局	<p>梁耀忠議員就下列各點提出意見/關注：</p> <p>(a) 政府當局拒絕推行研究報告或學者方案建議的不設經濟審查全民退休保障制度；該制度由政府、僱主及僱員三方供款，長遠推算是可持續的。反之，儘管政府預計將來無可避免會出現結構性赤字，也寧願加強由公帑資助的長者生活津貼；</p> <p>(b) 應考慮取消長者生活津貼的經濟審查，從而減少所招致的行政費用；及</p> <p>(c) 下屆政府會否妥善地跟進將於2017年6月敲定的取消"對沖"的方案。</p> <p>政府當局表示：</p> <p>(a) 實施設有經濟審查的長者生活津貼，行政費用只需4,000萬元，即135億元長者生活津貼開支的0.3%；</p> <p>(b) 政府當局須因應長者的不同需要，在向他們提供經濟援助與非經濟援助之間取得平衡。事實上，香港大學和香港中文大學分別獨立進行的兩次民意調查的結果顯示，當受訪者被要求在全民與有特定對象兩種做法之間作出選擇時，結果不相上下，這說明在社會上有強烈意見支持有特定對象的做法；</p> <p>(c) 對於把一半強積金供款轉移去資助全民退休金的建議，有關指，從個人供款帳戶轉移款項到共用的資金池，做法等同徵稅，是否適當。就制度層面而言，這樣轉移供款會嚴重削弱強積金支柱的退休保障功能；及</p> <p>(d) 關於擬議強積金"對沖"措施，下屆政府將須注意任何獲社會廣泛支持的方案。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
011029 - 011601	主席 陳志全議員 政府當局	<p>陳志全議員認為，高額長者生活津貼無法回應社會上對落實全民退休保障的訴求。</p> <p>至於單身長者資產上限設於 329,000 元的水平，陳議員認為相當嚴格，並詢問政府當局會否考慮進一步放寬上限。</p> <p>政府當局表示，增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者提供每人每月 3,435 元的高額津貼，以及放寬現行長者生活津貼的資產上限(單身長者上調至 329,000 元，長者夫婦上調至 499,000 元)，這兩項措施在全面實施首年估計可惠及約 50 萬名長者(或約四成長者人口)，包括約 81% (或 365 900 名)現正領取長者生活津貼的較有經濟需要長者。同時值得注意的是，長者生活津貼可以個人或夫婦名義申請，長者生活津貼的經濟審查亦較綜援的寬鬆。</p> <p>政府當局重申，退休保障不但包含經濟援助，亦包含政府繼續以大幅補貼方式提供的一系列公共服務，例如房屋、醫療及住宿照顧服務。</p> <p>政府當局須應要求提供資料，說明如果長者生活津貼的單身長者資產上限放寬至 80 萬元及 100 萬元，估計額外政府經常開支分別為何。</p>	政府當局
011602 - 012259	主席 蔣麗芸議員 政府當局	<p>蔣麗芸議員就下列各點提出建議/質詢：</p> <p>(a) 把高齡津貼的合資格年齡由 70 歲降至 65 歲；</p> <p>(b) 提高給予綜援受助長者的標準金額；及</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>(c) 按何理據保留與家人同住的長者綜援申請人須提交俗稱"衰仔紙"的規定，即規定其親屬須就他們有否向長者申請人提供經濟援助提交聲明。</p> <p>政府當局回應時表示，有限的公共資源應當用於有經濟需要的長者身上。除社會保障支柱外，其他支柱亦應相輔相成，為長者提供退休保障。至於為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網的綜援計劃，申請應以家庭為單位，這是該計劃的精髓。至於一同居住、共用家居設施的家庭成員，則應互相扶持，先利用自身的資源應付日常生活所需。</p> <p>政府當局須應要求提供下列資料：</p> <p>(a) 按綜援受助長者獲發補助金和特別津貼劃分的分項數字，連同對應的金額；及</p> <p>(b) 與家人同住的綜援受助長者人數。</p>	政府當局
012300 - 012727	主席 何君堯議員 政府當局	<p>何君堯議員歡迎政府當局提出加強退休保障措施，包括在 2017 年施政報告中引入高額長者生活津貼。</p> <p>何議員關注推行各項退休保障優化措施對公共財政的影響。他要求政府當局提供下列資料：</p> <p>(a) 若實施不設經濟審查的長者生活津貼，估計額外政府經常開支為何；</p> <p>(b) 就在未來 10 年強化現行退休保障制度各根支柱及福利服務的擬議優化措施，推算/估計的政府經常開支及承擔額，以及在政府經常開支總額中所佔比例；及</p> <p>(c) 推行各項擬議退休保障優化措施的收入來源。</p>	政府當局

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
012728 - 013549	主席 政府當局	<p>主席認為，政府當局建議的一套強化現行退休保障制度各根支柱的方案，仍然無法充分回應社會上對落實不設經濟審查的全民退休保障的明確訴求。他認為下屆政府應正視此要求。</p> <p>主席就下列各點提出關注/意見：</p> <p>(a) 鑒於在取消"對沖"的擬議方案下政府對僱主的補貼會在 10 年發還期內逐步縮減，以及僱員最後一個月的工資將會是計算受僱期所引致的遣散費/長期服務金的關鍵因素，部分僱主可能會在政策改變後首數年內解僱其僱員，然後以新合約重新聘用有關僱員；及</p> <p>(b) 高齡津貼代表對長者的敬意，合資格申領的年齡應由 70 歲降至 65 歲，與簽發長者卡予 65 歲或以上本港居民的做法看齊。</p> <p>政府當局回應時表示，為長者而設的公共服務和社會保障計劃，各有不同目標及用意。在決定各項服務及計劃的涵蓋範圍和年齡資格時，公帑是否運用得宜，以及有關服務及計劃是否可予負擔及持續推行，均為重要的考慮因素。關於取消"對沖"的擬議方案，政府當局對持份者的意見持開放態度。</p>	
013550 - 014316	主席 張超雄議員 政府當局	<p>張超雄議員詢問政府當局對於僱主是否有責任向其僱員提供退休保障的立場；政府當局作出回應。</p> <p>張議員認為，鑒於大多數僱主的強積金累算權益已用來對沖應給予其僱員的遣散費/長期服務金，僱主未有履行為其僱員提供退休保障的責任。政府當局澄清，根據強制性公積金計劃管理局的行政紀錄，受"對沖"安排影響的登記僱員少於 2%，涉及的僱主約佔 5%至 6%。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>張議員亦質疑政府在強化現行退休保障制度各根支柱的擬議優化措施方面的長遠財政承擔。</p> <p>政府當局表示已充分考慮有關建議的財政影響，儘管下屆政府將須研究擴闊收入來源的事宜，以應付如長遠財政計劃工作小組的報告所推算，不論會否推行任何退休保障優化措施，2029-2030 年度可能會出現的結構性赤字。</p>	
014317 - 015005	<p>主席 梁國雄議員 政府當局</p>	<p>梁國雄議員認為，落實全民退休保障將會帶來財富再分配。盈利豐厚的大企業應為其僱員提供退休保障。</p> <p>梁議員批評政府拒絕落實全民退休保障，而僅設立未來基金。</p> <p>政府當局重申，公帑的負擔能力和可持續性，是制訂退休保障方案的重要考慮因素。直至 2064 年，擬議長者生活津貼優化措施所引致每年平均增加的開支，估計僅約為學者方案的五分之一。</p>	
015006 - 015904	<p>主席 林健鋒議員 政府當局</p>	<p>林健鋒議員強調，退休保障是個別僱員、僱主及政府的集體責任。僱主向強積金作出供款，便已履行其責任。受"對沖"影響的僱員所得的，顯然是提取自僱主強積金供款的累算權益，亦即是由僱主支付的款項。他認為，如果基金管理費可以降低，強積金計劃的表現將有所改善，從而加強強積金的退休保障功能。</p> <p>林議員認為，在退休保障議題上，政府應作出長遠承擔和負起更多責任。政府應積極考慮香港經濟民生聯盟的建議，包括成立政府基金，以便"對沖"安排一旦被取消時，協助僱主應付遣散費/長期服務金開支。</p> <p>政府當局表示，如有需要，可就取消"對沖"的方案設立討論渠道或平台。政府當局會與適當的持份者聯絡，包括</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		商界及勞工團體。此外，政府當局已研究取消"對沖"安排對企業的影響，並可在適當時候與議員分享研究結果。	政府當局
015905 - 020347	主席 蔣麗芸議員	<p>蔣麗芸議員認為，鑒於中小企在落實逐步取消"對沖"安排時面對財政壓力，政府在取消"對沖"的方案下向僱主發還的補貼比例應予提高。</p> <p>蔣議員表示，龐大財政儲備沒有妥善地用來改善基層長者的生活，她對此感到失望。她要求政府當局解釋，按何理據建議高額長者生活津貼的水平及資產上限，即就資產不多於 144,000 元的單身長者，或資產不多於 218,000 元的長者夫婦而言，每月津貼為 3,435 元。</p>	政府當局
020348 - 020705	主席	<p>主席認為取消"對沖"安排有其好處，包括挽留員工和增加倒閉的成本。他認為，現在是適當時候取消"對沖"安排。</p> <p>下次會議日期。</p>	

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 3 月 29 日