

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1983/16-17 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 4 月 29 日(星期六)
時 間 : 上午 9 時
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
張宇人議員, GBS, JP
李慧琼議員, SBS, 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
張超雄議員
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, JP
尹兆堅議員
朱凱廸議員
何君堯議員, JP
何啟明議員
邵家輝議員
邵家臻議員
陸頌雄議員
鄭俊宇議員
羅冠聰議員
劉小麗議員

缺席委員 : 林健鋒議員, GBS, JP
黃國健議員, SBS, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
郭家麒議員
盧偉國議員, SBS, MH, JP
楊岳橋議員
許智峯議員

[高等法院原訟法庭於 2017 年 7 月 14 日作出裁決，宣布梁國雄、羅冠聰、姚松炎及劉小麗自 2016 年 10 月 12 日起被取消就職立法會議員的資格，並已離任立法會議員的職位，無權以立法會議員身分行事。]

出席公職人員 : 議程第 I 項

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
首席經濟主任(1)
李耀光先生

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
侯明慧女士

應邀出席者 : 議程第 I 項

香港工會聯合會

鄧家彪先生

個別人士

香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授
楊偉文博士

香港樹仁大學經濟及金融學系副教授
潘志昌博士

香港樹仁大學經濟及金融學系副系主任
袁偉基博士

美國克林信大學經濟系副教授
徐家健教授

香港中文大學社會工作學系副教授
黃洪教授

城市大學專上學院高級講師
李劍明先生

香港中文大學社會工作學系副教授
黃於唱教授

爭取全民退休保障聯席

組織幹事
陳學風先生

劉卓奇先生

個別人士

香港社會保障學會研究員
莫泰基先生

街坊工友服務處

黃潤達先生

個別人士

香港理工大學社會政策研究中心主任
鍾劍華博士

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

議會事務助理(2)1
吳佩珊女士

I. 全民退休保障的融資安排

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於附件)。

2. 小組委員會聽取出席會議的 12 個團體 / 學者口頭陳述意見。大部分出席會議的團體 / 學者支持推行全民退休保障計劃。他們的主要意見和關注綜述如下：

- (a) 鑑於人口老化所帶來的挑戰，以及社會人士數十年來對退休保障不斷提出的強烈訴求，政府當局應為所有長者提供養老金，幫助他們應對隨預期壽命延長而出現的風險，讓他們安享晚年，有尊嚴地過經濟受保障的生活。考慮到財政儲備龐大，以及行政長官在其競選政綱中承諾會作出財政撥備，成立及累積養老基金，以改善退休保障，政府應從速推行不設經濟審查的全民退休保障計劃。從扶貧的角度研究此議題，亦不恰當；
- (b) 這些團體 / 學者支持"全民養老金 2064 方案"或"2064 方案"(前稱"學者方案")下部分預籌款項的全民退休保障計劃，該計劃其中一項建議是每月向所有 65 歲及以上的香港永久性居民發放不設經濟審查的全民養老金約 3,500 元(按 2016 年物價水平計算)。在此建議下，僱主與僱員均無須作出額外供款，但須把現時各自向強制性公積金("強積金")制度所作供款的一半轉入擬議的退休保障基金。至於政府方面，則須設立一項基金，把發放予長者受助人的綜合社會保障援助款項(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。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擬議計劃。按推算，擬議的財政安排可持續推行，而到了 2064 年將會有相當可觀的盈餘；

- (c) 團體/學者不滿政府當局不願意推行不設經濟審查的全民退休保障計劃，而僅在 2017 年施政報告中提出增加一層設有經濟審查的高額長者生活津貼和放寬現行長者生活津貼的資產上限。他們亦關注到，引入優化長者生活津貼會衍生倫理風險，因為長者生活津貼的受助長者可能會將其資產轉移給家人，以符合資產限額，預計此類個案的數目將會增加；及
- (d) 團體/學者關注到，預留作退休保障之用的 500 億元是否已作其他用途，例如資助長者生活津貼的優化措施，以及按逐步取消強積金"對沖"安排的擬議方案，向僱主提供資助；根據該方案，僱主可利用其強積金供款的累算權益，對沖遣散費和長期服務金。

3. 另一方面，部分學者對於推行不設經濟審查的全民退休保障有所保留。從海外實施類似制度的經驗可以預見，由於平均預期壽命會延長，加上生育率偏低、工資調整速度放緩，以及僱傭關係日益零散化，推行全民養老金制度會令公共財政面對很大的財務風險。這些學者不支持把僱主和僱員向強積金所作的部分供款轉入退休保障基金，因為此舉會削弱強積金的退休保障功能。當局反而應致力加強本港退休保障制度的現有支柱。舉例而言，當局可考慮增加高齡津貼的覆蓋率，以及將高齡津貼的每月金額調高至例如 3,000 元。他們又警告，若推行全民退休保障，政府當局應考慮採取配套措施，例如在有需要時延遲領取養老金的合資格年齡、調低養老金款額及開徵新稅項。至於擬議公共年金計劃，當局應考慮擴大其覆蓋範圍。

4. 部分委員對於政府當局拒絕接納"2064 方案"表示強烈不滿，他們認為該方案正回應社會人士數十年來對退休保障提出的強烈訴求，而且根據精算研究推算，該方案可持續推行。這些委員贊同大部分團體/學者的看法，認為享受全民退休保障是長者的基本權利，旨在表揚他們過往對社會所作的貢獻。規定長者須接受經濟審查才可領取養老金，實在有欠恰當。

5. 政府當局回應出席會議的團體/學者及委員的意見和關注時，提出下列各點：

- (a) 香港的退休保障制度沿用世界銀行倡議的多根支柱模式，由 4 根支柱組成；這些支柱互相補足，切合長者的不同需要。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。長者有不同的退休需要，部分人須倚靠社會保障，部分人只需一些生活補貼，其他人則能自給自足，因此退休保障不應一刀切；
- (b) 把一半強積金供款轉移去資助全民退休金的建議令人關注到，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。以動搖或削弱其他支柱作為代價來建立新支柱，是極具爭議的做法；
- (c) 為展示政府如 2015 年施政報告所述，有決心、有承擔，銳意保障有需要市民的退休生活，政府已預留 500 億元，以應付日後的需要。經考慮就退休保障從公眾參與活動收集所得的意見，政府認為應沿用現行以有需要長者為對象的多支柱退休保障制度，並在確保制度可持續和可負擔的前提下，加強每根支柱的效能。此外，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；

- (d) 一如 2017 年施政報告及 2017-2018 財政年度開支預算所載，政府提出了一系列措施，加強各根支柱，特別是政府將會優化強積金支柱，以提高對約 300 萬名僱員的保障，包括透過推行"預設投資策略"和建立"積金易"電子平台，降低行政費用，以及提出逐步取消強積金"對沖"安排的方案。在社會福利方面，當局會推行措施優化長者生活津貼。直至 2064 年，擬議長者生活津貼優化措施所引致每年增加的經常開支，估計平均為 113 億元，僅約為"2064 方案"估計每年開支增幅的五分之一。在公共服務支柱方面，政府會改善醫療券及各種長者服務，包括安老服務及醫療服務。此外，政府會研發金融產品，例如銀色債券，讓長者善用資產，以增加退休後投資收入的穩定性。擬議年金計劃亦會加強自願性儲蓄支柱。此外，在財經事務及庫務局轄下將會成立稅務政策組，積極研究如何通過稅務措施，促進香港的產業發展；同時優化香港的稅制結構，務求有足夠資源支持社會的持續發展；及
- (e) 考慮到長者的不同需要及要慎用公共資源，政府須在向長者提供財政援助和非財政援助(包括設有和不設經濟審查的援助計劃)兩者之間取得平衡。

II. 其他事項

6. 主席表示，小組委員會暫定於 2017 年 6 月 13 日下午 2 時 30 分舉行下次會議，以討論逐步取消"對沖"安排。委員商定就此議題聽取公眾意見。

7. 議事完畢，會議於上午 11 時 22 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 7 月 31 日

**退休保障事宜小組委員會
會議過程**

**日期：2017年4月29日(星期六)
時間：上午9時
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
議程第I項——全民退休保障的融資安排			
000000 - 000819	主席	致序辭 是次會議及下次會議的安排。	
000820 - 001326	主席 香港工會聯合會 鄧家彪先生	陳述意見	
001327 - 001945	主席 香港樹仁大學("樹仁")經濟及金融學系助理教授楊偉文博士	陳述意見	
001946 - 002637	主席 樹仁經濟及金融學系副教授潘志昌博士	陳述意見 [立法會 CB(2)1280/16-17(01)號文件]	
002638 - 003151	主席 樹仁經濟及金融學系副系主任袁偉基博士	陳述意見	
003152 - 003718	主席 美國克林信大學經濟系副教授徐家健教授	陳述意見 [立法會 CB(2)1280/16-17(02)號文件]	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
003719 - 004337	主席 香港中文大學("中大")社會工作學系副教授黃洪教授	陳述意見	
004338 - 005113	主席 城市大學("城大")專上學院高級講師李劍明先生	陳述意見	
005114 - 005507	主席 中大社會工作學系副教授黃於唱教授	陳述意見 [立法會 CB(2)1280/16-17(03)號文件]	
005508 - 010252	主席 爭取全民退休保障聯席("聯席")陳學風先生及劉卓奇先生	陳述意見 [立法會 CB(2)1392/16-17(01)及(02)號文件]	
010253 - 010946	主席 香港社會保障學會("社保學會")研究員莫泰基先生	陳述意見 [立法會 CB(2)1280/16-17(04)至(06)號文件]	
010947 - 011520	主席 街坊工友服務處黃潤達先生	陳述意見	
011521 - 012231	主席 香港理工大學社會政策研究中心主任鍾劍華博士	陳述意見	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
012232 - 012814	主席 邵家臻議員 政府當局	<p>邵家臻議員申報，他是"全民養老金2064 方案"("2064 方案")的倡議人之一。</p> <p>邵議員要求政府當局解釋為何拒絕採納"2064 方案"，他質疑是否因為該方案影響作為退休保障支柱之一的強制性公積金("強積金")。</p> <p>政府當局表示，香港的退休保障制度沿用世界銀行倡議的多根支柱模式，由4 根支柱組成；這些支柱互相補足，切合長者的不同需要。政府當局致力在確保退休保障制度可持續和可負擔的前提下，加強每根支柱。</p>	
012815 - 013511	主席 張超雄議員 政府當局	<p>張超雄議員申報，他亦是"2064 方案"的倡議人之一。</p> <p>張議員批評政府當局不願意推行不設經濟審查的全民退休保障，無視政府坐擁龐大財政儲備，以及民間關注團體多年來提出多項類似方案。他強調，全民退休保障是長者的基本權利，不應從扶貧的角度考慮。他又強調，根據有關的精算研究，"2064 方案"可持續推行。</p> <p>張議員不滿，當局未有就擬議的高額長者生活津貼妥善諮詢公眾。他關注推行優化措施的經費來源。</p> <p>政府當局提出下列各點：</p> <p>(a) 對於應採納"不論貧富"原則抑或"有經濟需要"原則來改善退休保障制度，當局在 2015 年 12 月至 2016 年 6 月的公眾參與活動期間收集了公眾意見。經考慮所接獲的公眾意見及有需要確保制度在財政上可持續，政府建議設立高額長者生活津貼和放寬現行津貼的資產上限，以加強社會保障支柱。預期上述優化長者生活津貼的擬議措施在全面推行首年將惠及約 50 萬名長者；及</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		<p>(b) 優化長者生活津貼的擬議措施在首 10 年將會涉及逾 755 億元的額外經常開支。此外，在財經事務及庫務局轄下將會成立稅務政策組，積極研究如何通過稅務措施，促進香港的產業發展；同時優化香港的稅制結構，研究擴闊稅基和增加收入，務求有足夠資源支持社會的持續發展。</p>	
013512 - 014248	<p>主席 梁國雄議員</p>	<p>梁國雄議員強烈認為，政府當局應向長者提供不設經濟審查的全民退休保障，以表揚他們過去多年為經濟繁榮作出的貢獻。</p> <p>梁議員特別指出低收入人士為退休生活籌謀的困難。他認為，退休保障議題可透過重新分配公共資源和財富來解決。他批評政府當局沒有利用未來基金推行全民退休保障。</p> <p>主席表示支持利用未來基金推行全民退休保障。</p>	
014249 - 014823	<p>主席 陳志全議員 政府當局</p>	<p>陳志全議員批評政府當局儘管坐擁龐大財政儲備，仍無意推行全民退休保障，並且從未回應"2064 方案"。他詢問，就退休保障預留的 500 億元是否可供使用。</p> <p>政府當局重申，香港的退休保障制度沿用多根支柱模式，由 4 根支柱組成，互相補足，切合長者的不同退休需要。為此，2017 年施政報告提出了一系列措施，加強各根支柱。在社會福利方面，擬推行的優化長者生活津貼措施在首 10 年將會涉及逾 755 億元的額外經常開支。連同對公共服務的擬議改善措施(降低長者醫療券合資格年齡及讓領取長者生活津貼中較年長和有經濟需要人士免費接受公營醫療服務)，擬議措施在未來 10 年將會涉及逾 900 億元的額外開支，款額遠遠超出預留作退休保障之用的 500 億元。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
014824 - 015134	主席 劉小麗議員	<p>劉小麗議員表示，鑑於財政儲備龐大，推行全民退休保障的經費來源應該不成問題。根據有關的精算研究，"2064 方案"可持續推行，她不滿政府當局拒絕推行該方案下建議的全民退休保障。</p> <p>劉議員表示，從海外經驗所見，推行全民退休保障能有效培養社區歸屬感；她促請政府當局就此認真考慮推行全民退休保障。</p> <p>(主席指示把會議延長 15 分鐘。)</p>	
015135 - 015515	主席 聯席 陳學風 先生及劉 卓奇先生	陳述進一步意見	
015516 - 015540	主席 社保學會 莫 泰基先生	陳述進一步意見	
015541 - 015741	主席 中大黃洪教 授	陳述進一步意見	
015742 - 015946	主席 城大李劍明 先生	陳述進一步意見	
015947 - 020157	主席 樹仁楊偉文 博士	陳述進一步意見	
020158 - 020306	主席 樹仁潘志昌 博士	陳述進一步意見	
020307 - 020515	主席 邵家臻議員	<p>邵家臻議員重申，他關注政府當局拒絕採納"2064 方案"。</p> <p>邵議員詢問，就長者生活津貼的擬議高額援助而言，長期收入來源為何，以及將來須否透過加稅來獲取經費。</p>	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
		邵議員不滿政府已把預留供日後需要改善退休保障時使用的 500 億元，調撥作資助其他公共服務之用。	
020516 - 020803	主席 梁國雄議員	梁國雄議員認為，推行全民退休保障制度的訴求，與公共年金計劃相似，個別長者每月會獲發養老金，以維持生活。 (主席建議把會議進一步延長至上午 11 時 30 分，委員表示同意。)	
020804 - 021020	主席 鄺俊宇議員	鄺俊宇議員認為，全民退休保障是長者的基本權利，旨在表揚他們過往對社會所作的貢獻，故此不應設有經濟審查。 鄺議員不滿政府當局沒有解釋為何拒絕採納"2064 方案"。	
021021 - 021233	主席 張超雄議員 中大黃洪教授	應張超雄議員邀請，黃洪教授解釋，若為了符合設有經濟審查的長者生活津貼的資產限額，受助長者將資產轉移給其他人，所衍生的倫理風險為何。	
021234 - 021517	主席	主席提出下列質詢： (a) 鑑於香港貧富懸殊，而稅制及各項社會保障計劃在解決貧窮問題方面成效不彰，政府會否考慮推行全民退休保障，加強重新分配財富的效用，紓緩長者貧窮情況； (b) 鑑於某些社會保障計劃的申領準則設有經濟審查，以及一些長者申請人會為了符合資產限額而轉移資產，政府有否就所衍生的倫理風險及相關事宜進行評估；及 (c) 鑑於生活費用高昂，現今年輕一輩為退休需要而儲蓄，比現時的長者面對更大困難。他關注政府當局為解決上述問題而採取的長期措施。	
021518 - 022234	政府當局	政府當局就委員及團體/個別學者的意見和關注作出綜合回應。	

時間標記	發言者	主題/討論	需要採取的行動
022235 - 022335	主席	結語。	

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 7 月 31 日