

## 退休保障公眾參與活動

向立法會退休保障小組作出簡報

2016年12月19日



SEE

## 匯報 大綱

1. 意見收集形式及情況
2. 意見分析方法
3. 就七大議題所收集的意見
4. 分析及結論

## 意見收集 形式及情況

### 一) 公眾參與活動：110 場

	形式	場數	出席人數 <sup>#</sup>	發言人數
諮詢會／ 研討會	公眾諮詢會	5	923	98
	立法會委員會會議	5	362	290
	區議會會議	18	沒有統計數字*	197
	政府諮詢組織會議	7	沒有統計數字*	5 <sup>##</sup>
	其他團體舉辦的諮詢會／論壇／研討會	46	沒有統計數字*	407 <sup>##</sup>
	青年交流會	3	255	35
	中學學校座談會	16	8 443	127
持份者會議		6	97	70
聚焦小組		4	189	189
	<b>總數：</b>	<b>110<sup>^</sup></b>	<b>10 269<sup>*</sup></b>	<b>1 418</b>

# 政府官員及扶貧委員會委員並不計算在內  
\* 部分活動由其他團體主辦，顧問團隊未能取得準確出席人數  
## 只包括顧問團隊出席之活動的發言人數  
^ 參加者的意見均按各場次或分組進行收錄

## 意見收集 形式及情況

### 二) 書面意見：18 365份

	提交意見的方式	數量
網上表格	<a href="http://www.rp.gov.hk/tc/rp_form.php">http://www.rp.gov.hk/tc/rp_form.php</a>	651
電郵	views@rp.gov.hk	625
傳真	3904 5996	69
郵寄	香港添馬添美道2號政府總部西翼十樓 勞工及福利局（退休保障公眾參與活動）	418
電話專線	3142 2303	44
親自遞交		16 558
	<b>總數</b>	<b>18 365</b>

# 扶貧委員會委託顧問籌辦的公眾參與活動

## 1 公眾諮詢會



## 2 持份者會議

僱主團體	長者團體
僱員團體	學者
婦女團體	強積金業界

## 3 按年齡群劃分的聚焦小組

青年	20 – 34歲
青壯年	35 – 49歲
中年	50 – 64歲
長者	65歲以上

### 大型聚焦小組(全港性抽樣)



## 意見 分析方法

### 質性意見分析 (Qualitative Data Analysis)

- 1. 整理數據 (Organize Data) :** 將所有形式的意見整理成文本紀錄；書面意見已屬文本
- 2. 擷取意見重點並作歸類 (Coding) :** 逐一審閱意見文本，擷取重點，並設定分題，以便之將相似的意見歸類
- 3. 適時比較至概念飽和狀態 (Constant Comparison & Conceptual Saturation) :** 將擷取的重點反覆比較、修正、增補，從而建構主題；研究員亦不斷互相核對及調整，直至可歸納的主題達飽和狀態
- 4. 組織成為主題 (Develop Themes) :** 由諮詢問題出發，顧問在以上的步驟中逐步建構出由意見以來概念，這亦成為陳述的主題及報告大綱
- 5. 詮釋及演繹 (Interpret & Elaborate) :** 在撰寫報告時，有關陳述是對所歸納意見的詮釋及演繹，遂輔以「直接引述」(direct quote)作為證據，確保客觀性，並以事實為依歸

# 原則及融資安排

## 政策原則的意見光譜

傾向有經濟需要原則

傾向不論貧富原則

**1** 維持現狀

**2** 在現有綜援與長者生活津貼之間增加一層現金援助

**3** 提高現有長者生活津貼資產上限及提高其津貼水平

**4** 達某年齡的長者可免審查領取劃一金額的老年金

長者綜援

長者生活津貼

4.55萬元

21.9萬元

單身人士資產上限(港元)

## 政策原則意見光譜下的四大分類

第 1 類	<ul style="list-style-type: none"> <li>認為現有制度已提供足夠的退休保障，毋須改變</li> </ul>
第 2 類及 第 3 類	<ul style="list-style-type: none"> <li>傾向「有經濟需要」政策原則，沿用現有社會保障制度並作出改善</li> <li>同意資產審查或申報機制             <ul style="list-style-type: none"> <li><b>第 2 類</b>：接近當局的模擬方案，即是在單身長者綜援的資產上限 4.55 萬元及長生津的資產上限 21.9 萬元之間增加一層津貼金</li> <li><b>第 3 類</b>：提出把長生津的資產上限提高至 25 萬至 100 萬元不等，部份方案亦提出同時上調其津貼金額</li> <li>有部份建議提倡同時推行第二及第三類建議，即是同時在綜援與長者生活津貼之間增加一層現金援助，以及提高長者生活津貼的資產上限和金額</li> </ul> </li> </ul>
第 4 類	<ul style="list-style-type: none"> <li>傾向「不論貧富」政策原則</li> <li>設免經濟審查的長者現金津貼，金額劃一，約 3 000 元的水平</li> </ul>

### 傾向有經濟需要原則

### 傾向不論貧富原則

支持有經濟需要原則的理據	支持不論貧富原則的理據
<ul style="list-style-type: none"> <li>針對性改善長者貧窮問題</li> <li>資源用得其所</li> <li>維持公共財政量入為出的原則</li> <li>減輕加稅壓力，維持香港競爭力</li> <li>避免加重年輕人負擔</li> <li>公平問題</li> <li>反面論證             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 就學者方案估算的假設提出質疑，以證學者方案財政上將造成沉重負擔</li> <li>✓ 全民式津貼造成市民倚賴政府</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>部分長者生活困難</li> <li>面對長壽風險，沒穩定月入構成心理壓力</li> <li>退休保障乃長者權利</li> <li>維護長者尊嚴</li> <li>社會保障及強積金之不足</li> <li>紓緩青年人供養父母之難</li> <li>認為免審查原則符合所追求社會價值             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 社會和諧穩定</li> <li>✓ 人人有份的公平</li> <li>✓ 敬老是中國的傳統價值</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 應維持原狀：現制度已足夠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>鼓勵長者消費，刺激經濟</li> <li>反面論證：行政成本高、資產上限難界定</li> </ul>

## 理據詮釋的引證

### 支持有經濟需要原則的理據

- 資源用得其所

我是21歲年輕人，我認為強積金及自己的儲蓄已能解決自己日後退休問題。我自己願意自行幫助父母在退休上的經濟問題。因此我認為只需集中幫助有需要長者便可以。我認為推行不論貧富是不合理的，我自己也有能力照顧自己，為什麼要增加自己現在的負擔來幫助以後不需要資助的自己呢？——W115

### 支持不論貧富原則的理據

- 面對長壽風險

我認識一位退休教師，她說去讀書，你知道她讀甚麼嗎？她去讀保安課程考牌。她精通兩文三語，說自己考牌後可以做替工，賺得多少得多少，這個例子我是在半山區見到的……——DA008\_008，區議員

## 退休保障民間方案建議

- 整理合共14個概念較完整的方案而歸納的類型

### 有審查多級津貼類方案

#### 方案元素：

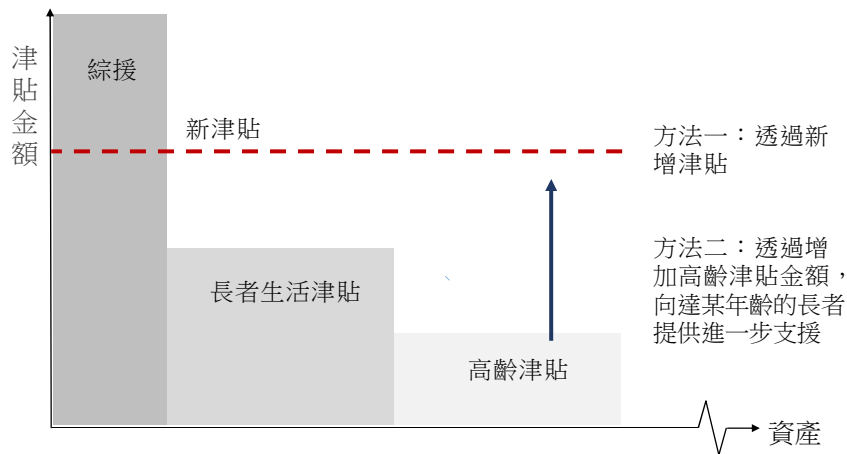
- 給予特定年齡的香港永久居民（建議以65歲為多）
- 設審查：以資產及月入計算為主；大部份方案均不將自置物業納入評估，亦有部份建議把不納入評估的自置物業設定價值上限及加入租金開支、家庭及健康狀況作評估
- 金額非劃一：按經濟級別而調整

### 免審查劃一金額類方案

#### 方案元素：

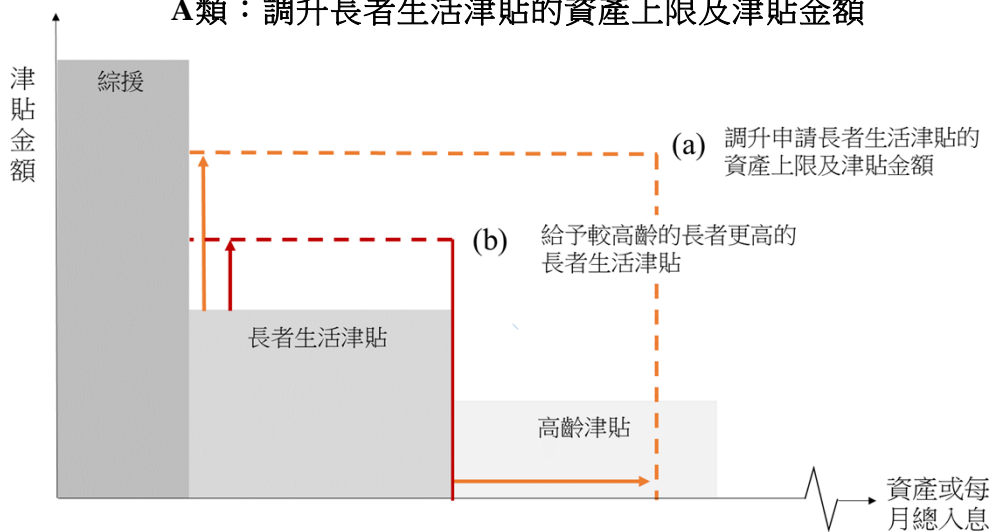
- 給予特定年齡（65、70及75歲），香港永久居民
- 免經濟審查
- 劃一現金津貼，建議金額為3 000元至3 500元不等

## 免審查劃一金額類方案



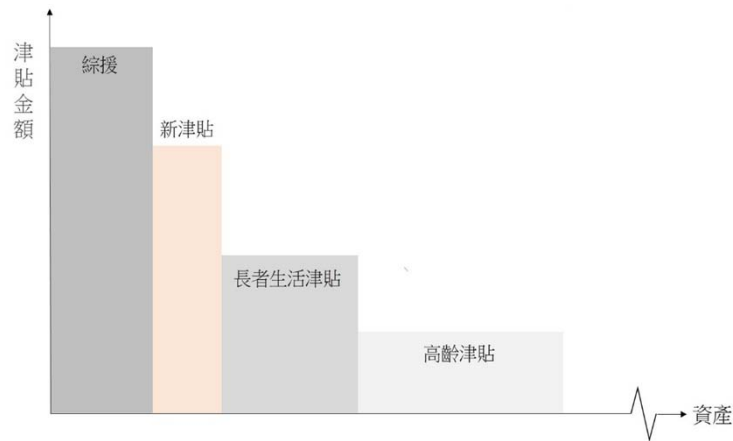
## 有審查多級津貼類方案

A類：調升長者生活津貼的資產上限及津貼金額



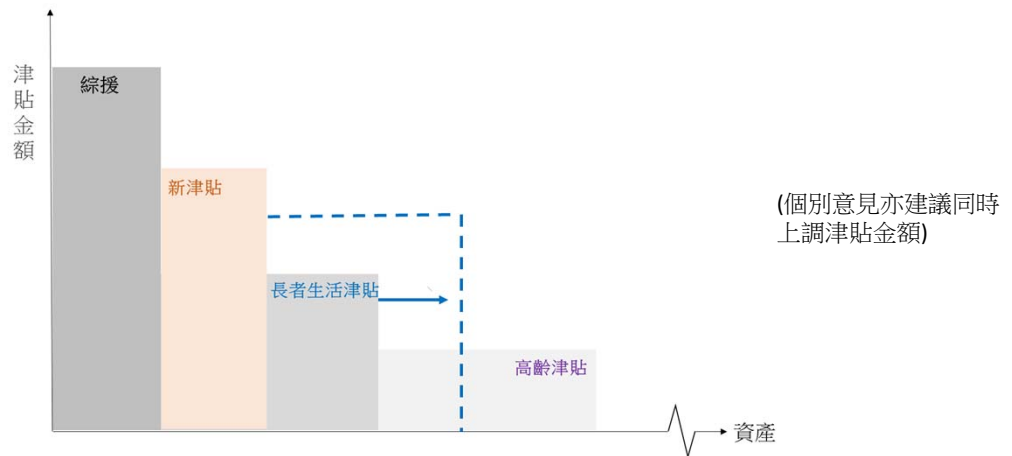
## 有審查多級津貼類方案

**B類：**在現時長者綜援及長者生活津貼之間加設一層津貼



## 有審查多級津貼類方案

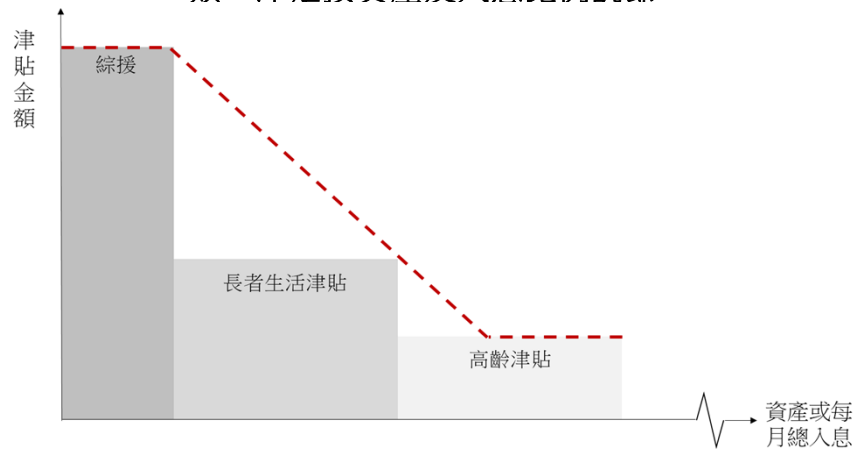
**C類：**在現時長者綜援及長者生活津貼之間加設一層津貼，並同時上調長者生活津貼的資產上限





## 有審查多級津貼類方案

### D類：津貼按資產及入息比例調節



## 有審查多級津貼類方案

### E類：綜合評估機制

- 符合居港條件，可免審查獲發**最低援助金**；
- 通過「**綜合評估機制**」可申請更高津貼；
- 「**綜合評估機制**」除考慮流動資產外，同時將其家庭、健康及經濟等情況納入評估，成為申請較高津貼的理由；
- 資產上限審查界線，與該年期內的**目標領取比率**掛勾；

# 融資 安排建議

(歸納14個建議方案)

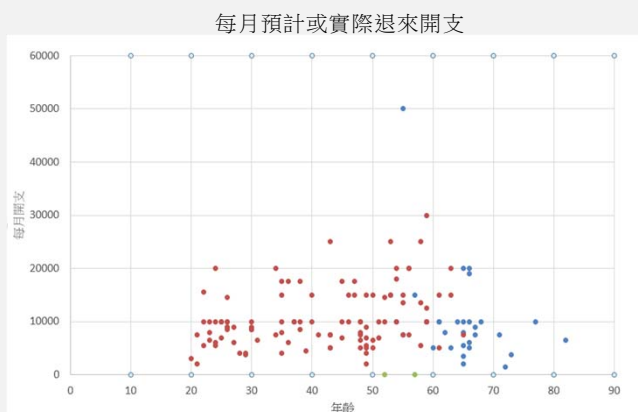
政府注資	<ul style="list-style-type: none"> <li>經常性開支／財政盈餘或儲備；或</li> <li>成立專項基金管理；</li> <li>一次過撥出較高的款項成立種子基金</li> </ul>
調撥現有社會保障開支	<ul style="list-style-type: none"> <li>將長者綜援、長者生活津貼及高齡津貼的款項，調撥至退休保障基金作管理</li> </ul>
轉移強積金供款	<ul style="list-style-type: none"> <li>調撥現時強積金勞資雙方某百分比的供款作退休保障安排之用</li> </ul>
調升稅率	<ul style="list-style-type: none"> <li>以高盈利及高薪酬人士為對象，額外徵收某百分比的利得稅及薪俸稅</li> </ul>
其他	<ul style="list-style-type: none"> <li>開徵較普及的銷售稅及薪俸老年稅</li> </ul>

# 聚焦小組的 觀察

## 概況：退休生活開支：7 000至10 000為多

\* 受訪者提及的多為個人開支，但部份則表明自己需要負擔其他家庭成員的開支

- 在職人士(包括6名大專生)
- 退休人士
- 沒有回答此問題



1. 住屋為主，醫療為次

2. 遲生育，退休後仍要負擔子女開支

## 聚焦小組的 觀察

### 對「全民」的不同理解

#### 一) 人人有份，但富者可以不取

我還是認為如果全部人……正如剛剛各位所說的，讓主導權落回在市民手中。他要主動去申請這筆金錢，如果他認為自己沒有需要的話就不去申請。這就是一個全民退休，全部人都有，就人人都有。——FG15\_005，僱員，27歲

#### 二) 人人有份，但貧者能多取

我就認為政府應該可以做到類似生果金那樣。一個基數就全部人都可以拿。總之到了那一個年紀就可以。但如果審查過那些就可以拿多一點點。不用想得那麼辛苦，即大家都有。就拿得少點，如果想拿多點就要審查。——FG09\_009，自僱人士，58歲

#### 三) 人人應能滿足基本生活需要

……政府政策應該確保不論是有錢的、沒有錢的人，退休後至少也可以達到這個生活水平。假設我們以5 000元作為界線，如果他擁有資產，但不能達到這個生活水平，那政府應該幫助他……那他便可以解決自己的退休生活，政府亦不需要提供那麼多補助。——FG08\_001，自僱人士，55歲

## 聚焦小組的 觀察

### 釐定資產上限水平的考慮

#### 一) 資產限額足以應付緊急需要

八萬元這條界線太低，這個界線根本不鼓勵任何長者去儲蓄用以承擔醫療以及死亡的費用，……八萬元，一旦有癌症就已經花光了……。——FG03\_004，僱員，26歲

至少三、四十萬，十萬八萬、十幾二十萬現在都不夠用，有急事的時候一次就花光了。——FG01\_010，退休人士，65歲

#### 二) 上限應定在失去安全感之前

我預自己五年的生活費已經是很盡了，如果連五年都不預那就死了。我沒有可能不預留生活費。香港人都有一些危機感，預留一些錢。五年的生活費是很基本的。——FG15\_007，僱員，46歲

### 提高資產上限有助減低標籤效應

如果把資產限額定高一點，就能夠拿到「有經濟需要」方案的錢，領取人士會覺得自己不是很慘也可以拿得到，標籤效應會比較低，但又未至於涵蓋所有人。——FG14\_010，僱員，39歲

## 〔第二支柱〕強制性公積金計劃

### 關於強積金「對沖」安排

#### 機制存在原因的不同理解

僱主角度	僱員角度
<ul style="list-style-type: none"><li>「對沖」機制為1995年當時立法局部分議員願意投票支持推行強積金的條件，若政府取消對沖機制，便背棄當初與僱主的承諾</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>「對沖」機制為七、八十年代遺留下來的安排，當時並沒有法例規定僱主必須為僱員提供退休福利，故政府容許自發為僱員提供較優厚退休計劃的僱主，以其退休計劃供款抵銷遣散費及長期服務金（長服金），但既然強積金為強制性要求僱主負責為僱員提供的退休保障，保留此安排則有違立法原意</li></ul>

## 關於強積金「對沖」安排

### 強積金、長期服務金與遣散費之關係

僱主角度	僱員角度
<ul style="list-style-type: none"><li>指政府過去強調僱主不需為僱員提供強積金、長服金及遣散費作雙重繳款，而強積金、長服金及遣散費在實際操作上性質相同。亦有意見指，長服金及強積金功能重疊，都是用以保障僱員的退休生活，當強積金出現後，長遠便應取消長服金，這就不存在「對沖」問題</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>認為強積金、長服金及遣散費各具不同的功能，沒有重疊，並且三者均是僱員應得權益，不可由一方抵銷另一方</li></ul>

## 關於強積金「對沖」安排

### 強積金、長期服務金與遣散費之關係 — 學者分析

- 遣散費及長服金兩者具退休保障的成份；前者兼具「失業保險」的功能，後者亦有「非因工傷殘保險」的功能；
- 遣散費原意是為因遣散而失業的僱員提供保障，而長服金則讓僱主在解僱長期受聘的僱員時多一重考慮，某程度上也產生職業保障的效果；自有「對沖」機制以來，由於僱主的強積金供款是已出之物，因此僱主在遣散僱員或解僱年資較長的僱員時，不在乎是否需支付遣散費或長服金，令致兩者的主要功能只剩下失業保障

➢ 應以不削減僱員福利，及不增加僱主營運成本的方式，來實現這些功能。

Yes, this is from Prof Lau Juen-yee, we think it perfectly illustrates the concerns of both the employers and employees regarding the offsetting issue

## 關於強積金「對沖」安排

### 支持取消「對沖」安排的理據

- 遣散費與長服金是僱員的權利，也是僱主應負之責
- 對沖削弱僱員的退休保障
- 「對沖」令僱員不能自由決定強積金戶口內現職僱主供款部分的管理，有礙實施「全自由行」，阻礙減低管理費用
- 及早實施強積金「全自由行」，有望對計劃的管理費用和投資表現構成競爭力，為僱員帶來更佳投資淨回報和提高僱員的退休保障。
- **支持但仍存憂慮：**認為一旦取消「對沖」，僱主可採取措施來逃避支付遣散費或長服金的責任（例如以短期合約的形式聘用僱員、在僱員工作滿一定年期前先行解僱或減薪等），對僱員不一定有利

### 反對取消「對沖」安排的理據

- 認為長服金、遣散費及強積金三者的性質有所重疊
- 僱員只是提早領取權益而非流失權益，不構成損失，只是把款項從強積金戶口轉至另一個戶口，並非被僱主取走
- 增加企業負擔，因企業要撥備巨額資金作支付遣散費及長服金。面對經營困難的公司，可能被迫結業或遷離香港
- 取消「對沖」可能會引發勞資糾紛或衝突

## 改變強積金「對沖」安排勞資關注點

### 僱主角度

- 僱主及資方是因應政府當年就根據「對沖」安排的承諾而制訂業務的長遠決策，倘若政府現時貿然修改政策，會讓僱主大失預算
- 有僱主提及是否設追溯期、緩衝期，以及能否循序漸進等，這可望有助僱主逐步消化額外的成本，減輕政策帶來的負擔

### 僱員角度

- 僱員關注的為實收權益，這包括賠償金額或是其他聘用條件等
- 即使長服金和遣散費與強積金完全分家，或者取消強積金對沖，又或是有其他替代安排，僱員也可能最終未完全取得取消對沖的相等權益

➤ 期望政府介入協助

## 取消 「對沖」安排 建議

	建議安排	詳情
1	• 完全取消「長服金/遣散費」對沖	➢ 提供稅務優惠作紓緩
2	• 成立失業保險金	➢ 由政府成立，以此取代或支付長服金及遣散費
3	• 成立失業保險金及非因工傷殘保險	➢ 以「失業保險」取代遣散費 ➢ 「非因工傷殘保障」代替長服金
4	• 遣散費由政府成立基金處理	➢ 繼續容許「對沖」長服金，而遣散費由政府成立基金處理
5	• 取消「對沖」遣散費，及廢除長服金	➢ 僱主另行支付遣散費 ➢ 僱主增加強積金供款率2.5%代替
6	• 逐步取消對沖	➢ 逐步下調可對沖比率直至完全取消 ➢ 引入三年的過渡期、預定一個取消日期並容許取消日期前的累算遣散費/長服金或已簽訂的僱傭合約保留「對沖」安排、或 ➢ 由政府支付取消日期前累算的遣散費/長服金

## 保留 「對沖」安排 建議

	建議安排	詳情
1	減低僱主須支付的遣散費及長服金款額，上限為兩萬元	➢ 在扣除對沖款項後，僱主將餘額回存入僱員的強積金戶口
2	逐步增加強積金供款	➢ 建議最終勞資雙方各增加2%，政府的供款比例則相應注入4% ➢ 也有建議僱主增加供款2%，而額外增加的供款不可對沖
3	• 降低對沖比率	➢ 由現時100%降至特定百分比；或 ➢ 按薪酬階梯釐訂對沖比例，即越低薪者可對沖的比例越低
4	• 徵收對沖稅以作儲備金，回撥受對沖影響的僱員的強積金戶口	➢ 每年從僱主向員工支付薪金的總額中，徵收某個百分點「對沖稅」作為儲備金 ➢ 向被對沖強積金之僱員作等額回撥

## 改善 強積金 計劃

### 意見

- 1 • 手續及管理費用高昂
  - 建議改變基金受託人收費的方式
  - 推行強積金「全自由行」、簡化轉移過程，成立中央結算系統/電子平台
- 2 • 強積金回報不穩定，亦未如理想
- 3 • 強積金對部分人士保障不足
  - 如家庭主婦等非在職人士、零散工、就業較困難的弱勢社群
  - 不足以保障薪金低於7 100元的僱員，或至今已屆年長的僱員
- 4 • 有意見建議應該讓計劃成員分期提取累算權益，也有建議提出降低領取的年齡至60歲
- 5 • 長遠提高供款率
  - 建議多為僱員僱主各增加1%至2%的供款率；但亦有反對，認為加重企業負擔
- 6 • 支持預設投資策略，認為可增加收費的透明度
- 7 • 有市民對強積金持負面看法，甚至提出廢除強積金

### 現正面對退休生活困難的長者

經濟條件困難		有其他需要
貧窮長者	(a) 有經濟需要而沒有領取綜援的長者	(d) 有醫療及照顧需要：因長期病患、嚴重疾病、殘疾，或需要院舍照顧，面對龐大醫療開支的長者
	(b) 正領取援助但仍有經濟需要的長者	
邊緣貧窮長者	(c) 「有資產、無或低收入」的長者	(e) 在輪候冊上等候編配資助房屋或院舍的長者
		(f) 有社會支援需要的長者

## 值得關注的組群

### 將來面對退休生活壓力的人士

a) 非在職人士：	包括家庭料理者、殘疾人士照顧者等
b) 強積金保障不足人士：	涵蓋低收入人士、受「對沖」影響人士、強積金滾存年期較短人士
c) 中產人士：	雖擁有一定資產，但其生活開支亦較多，有一定經濟壓力



## 〔零支柱〕 社會保障 制度

### 長者綜援

1. 標籤效應：導致有經濟困難的長者不願申請綜援
  2. 以家庭為申請單位，及要求申請綜援長者的家人提交「經濟狀況聲明」的安排，同樣有礙長者申請綜援
  3. 資產限額太低
  4. 援助金額不足
- \* 其他津貼計劃（包括長者生活津貼、傷殘津貼、高齡津貼）多以放寬資格，及增加援助金額等方向作出建議

## 聚焦小組的 觀察

### 認為各類長者津貼金額不高

- 有參加者誤以為各類社會保障津貼可以同時領取
- 得知長者只可選擇領取當中金額較高的一項津貼時，遂認為單一津貼的金額太少，建議取消有關限制。
- 他們並無觸及「雙重福利」概念的討論，關注焦點在於長者所得的總津貼金額在他們心目中是否足夠應付生活支出。

### 社會對領取綜援長者較少負面觀感

- 對於申領綜援的長者，有參加者會考慮到長者沒有工作能力，對他們的生活需要較大認同，甚至認為他們應該得到更多幫助。

## 對公共年金計劃的關注

### 〔第三支柱〕 自願性儲蓄

#### 1. 可否取回剩餘價值

你現在這樣問很難回答你，如果你告訴我會失去全部本金，那我一定不會支持。……可以按比例取回的話，我就很支持，你多了一個選擇。

——FG15\_007，沒有提供經濟活動狀況，46歲

#### 2. 資金流動的彈性

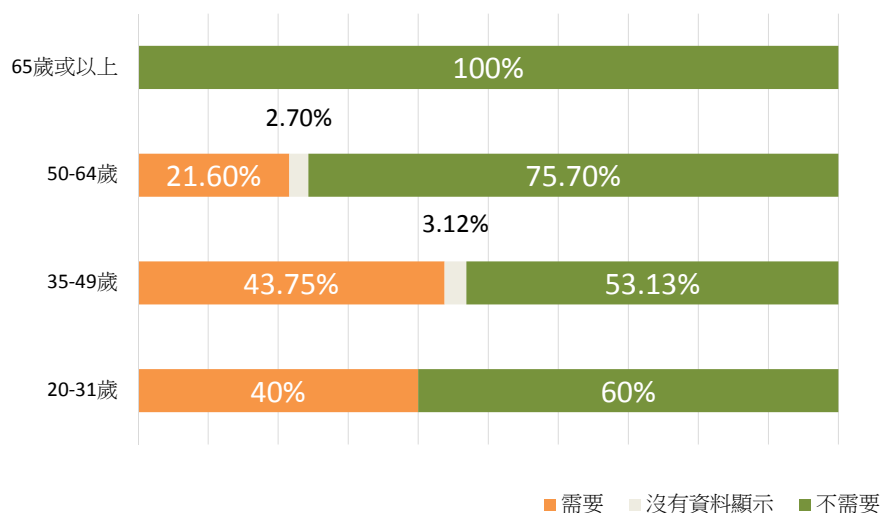
年紀到差不多的時候，連唯一的傍身錢也拿出來，每月只有那麼少的生活費，這聽起來好像很理想，但實行的時候，已經年紀大，生活很徬徨的時候，將傍身錢也拿出來，那真的不一定做得出。——FG13\_008，家務料理者，34歲

#### 3. 計劃穩健性及回報

如果他只能保證一釐回報，我便会想這東西沒有用。如果說在目前環境，有三釐的話，或者好像iBond一樣，至少一釐再加兩、三釐，即跟隨通脹的話，才會比較吸引…因為大家經驗過強積金計劃，似乎大部份都蝕錢，所以大家也會希望追求有穩定回報的東西。——FG08\_001，自僱人士，55歲

### 〔第四支柱〕 公共服務、 家庭支援 和個人資產

聚焦小組中各年齡群組供養父母比率



### 安老按揭計劃

- 公眾對安老按揭計劃認識不足，尤其長者接受程度不高，傾向物業留給子女，亦易誤以為短期離世會白白失去物業
- 建議應改良安老按揭計劃以增加其吸引力，以及加強宣傳計劃

### 住屋需要

- 這是退休生活最需要的保障，不合資格申請公屋而沒有經濟能力購買私人物業的長者，較為憂慮
- 建議增加公營房屋
- 認為「長者安居樂」住屋計劃定價太高

### 公營醫療服務

- 輪候時間長，希望為長者設立特快專科排期
- 擴闊醫療券的使用範圍、提高金額累積上限，及建議計劃能惠及已屆退休但未到70歲的長者

### 交通方面

- 期望乘車優惠計劃可惠及60歲至64歲長者以及進一步覆蓋其他交通工具

## 公眾教育

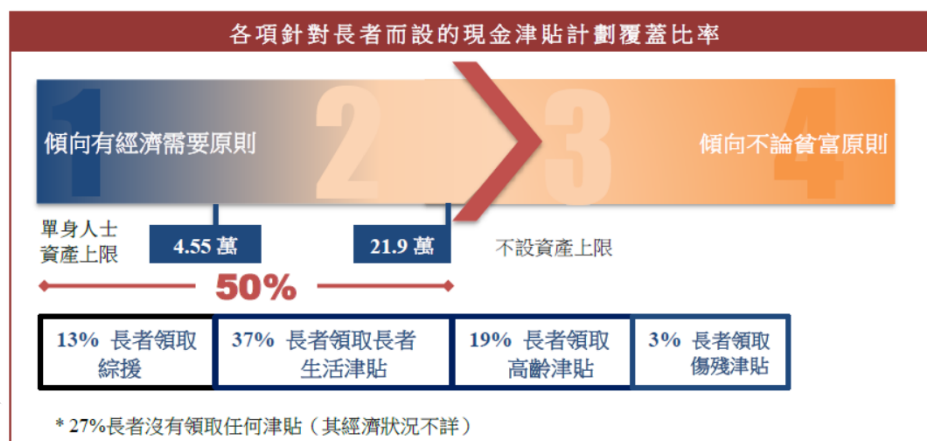
1. 不少意見點出，不少市民對退休生活的準備和規劃不足，認為應就理財教育、生命教育、健康教育等方面，讓市民及早了解退休後所面對的改變
2. 亦有意見指，應加強積金投資及帳戶管理的宣傳教育，鼓勵市民積極管理自己的戶口及投資策略

# 綜合分析及結論

## 綜合分析

### 政策原則

- ✓ 突破現時為長者生活津貼所設定的資產上限。



(註：由於進位關係，百分比相加後未必等於100。)

## 綜合 分析

### 零支柱：釋除標籤

- 不少意見對長者的需要其實較能體諒，對退休保障、甚至長者生活津貼等名字亦有較正面的理解。因此政府日後若為社會人口高齡化早作準備，並探討如何改革各項長者現金津貼時，可一併考慮政策目的，以至命名，以助減少標籤效應。
- 不少意見也建議取消「經濟狀況聲明」（俗稱衰仔紙）的安排，並容許與家人同住的長者以個人為單位申領綜援。

### 支柱二：處理強積金對沖的安排—兼顧勞資雙方利益

### 支柱三：長者需要資金流動的彈性及安全感

### 支柱四：現金津貼以外的支援

## 結論

### 公眾認同「公平」的政策

- ✓ 市民都期望得到公平的待遇，期望公共政策可以闡釋到一個公平的計算，雖然有些社會價值未必能夠量化，但也需要得到肯定，這也是在政策考慮與體諒長者需要之間的平衡。

### 「公平」可參考的方向

#### ■ 「Equity（公平）」與「Equality（平等）」可並存

- ✓ 方向一：善用公帑改善民生及融資方法經濟實惠的公平
- ✓ 方向二：讓有需要者多取、有能者多付的公平
- ✓ 方向三：計劃的持續性體現的公平