

立法局會議過程正式紀錄

一九八七年五月十三日星期三
下午二時三十分開始會議

出席者：

總督衛奕信爵士，K.C.M.G.（主席）

布政司霍德議員，L.V.O.,O.B.E.,J.P.

署理財政司易誠禮議員，J.P.

律政司唐明治議員，C.M.G.,Q.C.

鄧蓮如議員，C.B.E.,J.P.

陳壽霖議員，C.B.E.,J.P.

王澤長議員，C.B.E.,J.P.

何錦輝議員，O.B.E.,J.P.

李鵬飛議員，O.B.E.,J.P.

黃保欣議員，O.B.E.,J.P.

政務司廖本懷議員，C.B.E.,J.P.

陳鑑泉議員，O.B.E.,J.P.

施偉賢議員，O.B.E.,Q.C.,J.P.

張鑑泉議員，O.B.E.,J.P.

張人龍議員，O.B.E.,J.P.

周梁淑怡議員，O.B.E.,J.P.

譚惠珠議員，O.B.E.,J.P.

葉文慶議員，O.B.E.,J.P.

范徐麗泰議員，J.P.

伍周美蓮議員，J.P.

潘永祥議員，M.B.E.,J.P.

楊寶坤議員，C.P.M.,J.P.

湛佑森議員，J.P.

衛生福利司湛保庶議員，O.B.E.,J.P.

陳濟強議員

鄭漢鈞議員

張有興議員，C.B.E.,J.P.

招顯洸議員

鍾沛林議員
格士德議員
何世柱議員，M.B.E.,J.P.
許賢發議員
林鉅成議員
李柱銘議員，Q.C.,J.P.
李汝大議員
李國寶議員，J.P.
廖烈科議員，J.P.
倪少傑議員，O.B.E.,J.P.
彭震海議員，M.B.E.
潘志輝議員
蘇海文議員
司徒華議員
戴展華議員
譚王荔鳴議員
譚耀宗議員
謝志偉議員，O.B.E.,J.P.
黃宏發議員
劉皇發議員，M.B.E.,J.P.
地政工務司班禮士議員，J.P.
教育統籌司布立之議員，O.B.E.,J.P.
保安司謝法新議員，C.B.E.,J.P.
運輸司梁文建議員，J.P.
工商司麥高樂議員，J.P.

缺席者：

胡法光議員，O.B.E.,J.P.
陳英麟議員，J.P.
雷聲隆議員
潘宗光議員

列席者：

立法局執行秘書羅錦生先生

文件

下列文件乃根據會議常規第 14 條第（2）段的規定，呈交局方省覽：

項目	法例公告 編號
附屬法例：	
消防條例	
1987 年消防處（報告及證書）（條訂）規例	127／87
海關條例	
1987 年海關（修訂第二附表）令	132／87
人民入境條例	
1987 年人民入境（越南難民中心）指定（綜合）（修訂）令	133／87
人民入境條例	
1987 年人民入境（越南難民中心）（開放中心）（修訂）規則	134／87

一九八六至八七年度會期內省覽的文件：

- (58) 市政局於一九八六至八七財政年度第四季內批准的追加撥款
- (59) 回應一九八七年一月政府帳目委員會報告書的政府覆文

各項問題的口頭答覆

港人對香港的一般信心水平

一、李汝大議員問題的譯文：自從中英聯合聲明公布後，政府是否有任何方法去評估港人對香港的一般信心水平？如有的話，請問如何進行評估和有什麼結果？

布政司答覆的譯文：

主席先生，我知道李鵬飛議員日前在論及香港的穩定問題時曾說過，穩定程度是受季節性波動所影響。主席先生，我個人的意見卻是，穩定程度可以每月、每周甚或每天都受影響的。事實上，一到星期三下午，尤其是當議員所提的問題，三條中有兩條是要由我本人回答時，我的信心有時更會下降至「空前低點」（眾笑）。但為免有人指責我以「輕率」的態度來回答嚴肅的問題，我想指出我所說的其實是有道理的。

任何關於香港一般信心水平的意見，大都可以說是主觀的。單憑某些統計數字或指標來證明某項意見是恰當確切的，必然會受非議。基於這個原因，政府的做法，是透過其聯絡網，與社會各階層保持接觸，以探悉市民的意向。此外，政府並經常留意社會狀況指標和經濟指標，以及獨立調查公司所進行的民意調查。

主席先生，經濟指標所顯示的趨勢，令人鼓舞。在一九八六年內，廠房設備和機器的投資，按實質計算，比上一年增加 8%。更具體來說，工業用機器的留銷入口量，按實質計算，則增加了 26%。工業用機器的留銷入口量，是製造業投資的一項重要指標。

香港的物業市場過去一直波動不定，直至最近才穩定下來，我相信這個情況可以顯示社會人士的信心水平。有意買樓自住的人越來越多，而政府在一九八六年推出的 13 000 個居屋單位，申請人數比推出額超逾 18 倍之多。此外，樓宇買賣合約的價值在去年上升了 32%。

政府現時在長遠的基本設施工程上所投入的龐大資金，和私營機構在第二條海底隧道、貨櫃碼頭以及物業發展方面所作的投資，都足以反映各界人士對香港的信心，正處於高水平。

在一九八六年年底進行的全球性蓋洛普民意測驗，調查了 31 個國家的人民對前途的意見，結果顯示港人對一九八七年的前景最具信心。儘管香港市場研究社最近進行一項調查，被引述為信心下降的證明，但根據該項調查所得，仍有 73% 的市民表示對前途有信心。主席先生，試問世界上有多少個國家能夠作出同樣的聲明？

不過，要答覆李議員的整個問題，就必須舉出一些有關移民的統計數字。早在三十多年前，港人已有移居外地的風氣。遷徙自由和旅行自由是港人可享有的基本權利。本年一月，保安司曾在本局會議席上說過，當局並無詳盡統計數字，顯示移居外地人士的人數及其他詳情。唯一的統計資料只能指出，每年持香港旅遊證件離開香港的人數以及返抵本港的人數。在一九八〇至八四年間，本港居民離境人數的淨額，每年平均有 20 000 名，但這數字並不包括來往中國的人數在內。在一九八五年，這數字下降至 11 500 名，而到了一九八六年，則稍為少於 14 000 名。人數下降的其中一個原因，是很多已經移民而又在外國取得公民權、或永久居留權的香港華人，由於本港有更佳的就業機會和其他種種優點，現正陸續回港居住。從英國、加拿大及美國返國的人士，大都具有大學學位和工作經驗。他們有助於促進香港成為更繁榮的國際城市。舉例來說，去年便有超過 8 000 名持外國護照的前香港居民，返回香港並獲准入境。此一趨勢實在令人鼓舞。

然而，主席先生，我無意隱瞞事實，有些人的確覺得香港的前途不明朗。事實上，任何社會都有這種情況，但當我們環顧周遭不少國家都長期受到無法解決的問題所困擾，香港便有理由比其他地方更具信心地面對將來。當然，本港市民對一九九七年前後的政制，深感關注，但亦正因如此，市民方會熱烈討論這個題目，發表富建設性的意見。

如果我們能花點時間想想，香港不但經濟日趨蓬勃，犯罪率逐漸下降，工人勤奮可靠，而且本港社會的實力，並沒有像許多其他地方一樣，受到種族、宗教、派系等問題所影響。因此，我相信大家都會同意，香港實在有很多值得我們深感欣慰和憧憬的地方。

最後，主席先生，我想補充說，大部分的香港人都對香港前途，真正抱有信心，並決意留下為美好的將來而努力。如果他們的意見，較近數個月來獲得更大的重視，我相信會為我們帶來可喜的轉變。

李汝大議員問（譯文）：主席先生，關於布政司答覆（英文本）的第三頁，請問自一九八七年初以來的移民數目有多少？如果數目有增加的話，又是否與中國最近所發生的事情有關係？

布政司答（譯文）：主席先生，我現時並沒有本年首數個月的數字資料，但我會設法向李議員提供這些資料。（附錄一）我想指出的是，本港移民的趨向，往往是視乎他們想移民的國家所給予的限額而定。我從今早的報章得悉，其中兩個國家：澳洲和加拿大，正在積極吸引香港人到其國家定居。正如我說過，有些人希望轉換環境，到其他國家碰碰運氣，而在這樣的背景下，這些國家的移民限額全部告滿，是不足為奇的。我認為我們不應該在移民的數字上強行加進任何政治意義。

林鉅成議員問：主席先生，請問，港元與美元的繼續掛鈎，是否在某一程度方面，是代表港人對前途信心的問題呢？如果不是的話，正如答案第二段指出，香港經濟的前景是這麼好，那麼為何這個掛鈎制度仍要繼續呢？

財政司答（譯文）：主席先生，我相信各位議員都知道政府數年前是在甚麼情況下實施聯繫匯率制度的。我認為這個制度一直運作良好。這個制度與港人目前的信心問題，並無關係。事實上，我認為聯繫匯率制度自從在兩三年前實施以來，對本港的經濟發展很有幫助。

李柱銘議員問（譯文）：主席先生，當局是否認為港人對將來的信心，和他們對中華人民共和國的領導人能否在中國繼續推行開放政策，有很大的關係？如果是的話，中國共產黨最近對「資

產階級自由化」態度的轉變，對港人的前途信心又有甚麼影響呢？

布政司答（譯文）：主席先生，中國領導人最近發表的聲明，以及在港的中方代表，經已清楚指出，中國政策的改變不會對香港或香港的將來造成任何影響。這項聲明經已重複多次。我認為我們應該把它視為中國政府的政策聲明，因此在中國所發生的事，都不應該影響香港人對將來的信心。

檢討公安條例第 27 條的問題

二、張有興議員問題的譯文：鑑於市民對最近修訂通過的公安條例第 27 條焦慮不安，政府可否告知本局，會否考慮在適當時機盡早檢討該條文？

布政司答覆的譯文：

主席先生，政府當然知道，由於當局保留公安條例第 27 條，若干方面，特別是有些傳播界的人士，感到焦慮不安。不過我要補充一句：我相信他們的焦慮，大部分是由於他們對該項法例的目的及其實際影響有所誤解。

為協助發行人了解他們在該項法例下的地位，並為說明第 27 條條文實際上會如何施行，律政司最近公布若干指引，以便律政司署人員向律政司建議應否根據該項條文提出檢控時有所遵循。人們感到憂慮的，是該項條文會對新聞自由濫加限制，我相信上述指引的公布，大有助於消除這項疑慮。

該項條文背後的精神，是市民有權受到法律的保護，免受不負責任人士發布虛假消息所造成的駭人聽聞所困擾。本港地狹人多，報刊數目龐大，且慣於從別的報章抄襲消息；這種種因素，都使到謠言不脛而走。過去已經有很多例子，顯示市民對一些消息的反應，遠遠超乎消息本身的重要性。香港與其他人口較為稀疏地方的不同之處，是特別容易受到虛假消息散播所影響。

行政局議員建議把該項條文納入有關法例範圍內，最主要便是基於上述原因；而本局也是鑑於同一道理，通過保留該項條文。

發布虛假消息的條文不會對新聞從業員產生禁制作用，令他們不敢發布心目中認為真實的消息。這項條文肯定與負責任的傳播界一向為本身所定下的專業標準互相配合。事實上，我發覺無論在該條例通過之前或之後，傳播界都似乎沒有受到該條例所制肘。正如我以前曾經指出，這條例絕無削弱本港新聞自由權利的意思。

我在立法局席上提出公安條例草案時，曾經指出當局只會在別無他法時，才會引用該項條文，而律政司所發出的指引，亦已清楚表明當局只會在極少數的情況下才會引用條文。

主席先生，有鑑於此，政府認為目前毋須修訂公安條例第 27 條。

但如真正有需要，而且又查明確有這種需要的話，當局可以隨時檢討條例。我們認為就這條例而言，應先看看新措施實際運作成效如何，然後再作打算。日後如立法局擬檢討這項條文，當然可以這樣做。

張有興議員問（譯文）：主席先生，請問布政司有沒有看過香港大律師公會主席張健利先生，在今天的南華早報上所發表題為「是澄清第 27 條的時候了」的函件？請問布政司是否準備就政府對該函件上各論點的意見，給我一個書面答覆？

律政司答（譯文）：主席先生，我相信布政司定會答：「好，可以的。」而我們已經研究過那封函件。張先生所提出的建議，可以說是不必要的，因為除了一項之外，他建議要求澄清的事項，都已隱含在第 27 條之內，只要引用一般法律釋義規則，便可看出該條文已有說明。例外的一項，是關於引起公眾一般或普遍恐慌的程度，要怎樣才屬於第 27 條的範圍之內。而關於這一點，我認為張先生的建議與該條文及我所發表的指引並不一致。主席先生，我們已經極慎重考慮過香港

大律師公會主席的所有建議，但認為到目前為此，似乎仍不需要亦不應當按照他的建議去修訂第 27 條。

李柱銘議員問（譯文）：主席先生，布政司所提及最近由律政司發出的指引，可說是前所未見，這是否非常清楚地顯示該項條文並不妥善？既然如此，如將該條文撤銷，是否會更為合理？另一可行的辦法是，當局何不頒行律政司所發出的指引內容，作為該條文的修訂部分，從而賦予這些指引法律效力，而毋須不時視乎在任律政司的心意而作出決定？

律政司答（譯文）：是的，主席先生。當局發出指引，指導如何引用某一法例，這樣做是有用的，但此舉並不表示法例本身有不妥善之處。事實正好相反，大多數法例往往都要參照判例法及既定做法，以便看看法庭如何方可公正地詮釋法例。上述指引只不過是為該項條文提供類似的指導。至於應否賦予這些指引法律效力，我認為這是不必要的。這些指引只是為公正地闡釋公眾的利益，以及該條文的意思。指引是由律政司簽署發出的（而無論如何律政司亦受該條文所規限），我認為這點正好顯示出普通法如何可以不時地公正施行。

張鑑泉議員問（譯文）：主席先生，布政司在倒數第二句說就這條例而言，應先看看新措施實際運作成效如何，然後再作打算。可否請布政司就這句話加以解釋？他的意思是否說除非真的有案件須在法庭上引用這條例，看其如何運作，否則政府是不會檢討該條例呢？

布政司答（譯文）：主席先生，我認為我的意思是相當明確的，而事實上，我只是重複在數個月前當我初次向本局提出條例草案時所說過的話。現在讓我向各位覆述當時我說過的話：「最後，為回應部分議員的要求，我可以向各位議員保證，政府將會謹慎監察整個情況，並會根據實施經驗而檢討這項條文。我認為這並不是說當局必須基於任何特別理由或在任何指定的時間內，看看是否需要援引該項法例。」我認為那句話是沒有其他含意的。

李汝大議員問（譯文）：主席先生，布政司在其答覆的倒數第三段中，指出在別無他法時，才會引用公安條例第 27 條。我想詢問政府，既然緊急措施規例條例已有幾乎相同的條文，因而在別無他法時引用，那麼為何還須制定該條條文？

布政司答（譯文）：主席先生，關於李議員所提的問題，我們在辯論原來條文時已詳細探討過，我認為現階段並不是重新討論該點的適當時候。

李柱銘議員問（譯文）：主席先生，關於律政司對我所提問題的答覆，律政司有否考慮到，判例法是香港法律的一部份，因而對法庭具約束力，至於指引則完全沒有法律效力，因此是不應依賴這份指引來加強本身已是十分含糊的法例？

律政司答（譯文）：李柱銘議員誤解了我的意思。我所說的不過是當新條文出現時，在定義上來說該條文並沒有判例法可以援引。我們毋須制訂如何施行制裁強姦或謀殺的指引，因為法典上已有很多關於引用那些法例的說明。因此，在沒有判例法可循的情況下，我認為這份由我們制訂的指引，會對在律政司署工作的人員十分有用，可以指示他們日後處理檢控事件時，應如何向有關方面提供意見。

因練習氣功而受傷的事件

三、廖烈科議員問：鑑於最近愈來愈多團體及個別人士開設氣功研習班，政府可否告知本局：

- (1) 有關部門曾接獲多少宗因練習氣功而受傷的報告？以及
- (2) 傷者之中有否因此而需要接受治療？

衛生福利司答覆的譯文：

主席先生，我得說明，醫務衛生署存放統計資料的方式，是不能顯示出有多少人曾因練習氣功而受傷。因此，我們無法肯定指出，是否有任何人士曾因練習氣功受傷而接受治療。

不過，本人從醫務衛生署方面得悉，目前並無跡象顯示，因練習氣功而受傷的事件並不算多。

廖烈科議員問：主席先生，提供氣功訓練的機構，是否須向政府註冊，而政府是否有計劃監察有關的活動，同時可否建議政府部門例如康體處增設氣功班，使市民得到正確的指導？

衛生福利司答（譯文）：主席先生，目前當局並無規定該等氣功班必須註冊，我會將廖議員的建議轉告文康市政司。

各項問題的書面答覆

康樂文化活動的撥款問題

四、許賢發議員問題的譯文：政府可否告知本局有關撥款給政府部門、社區組織及志願機構，以供舉辦文化及康樂活動的政策？又政府是否知悉，由於當局所發給的津貼額有差距，志願機構因而須收取較高入場費，才能舉辦類似政府部門及社區組織所提供的文化及康樂活動？

政務司答覆的譯文：

主席先生，正如所有其他服務一樣，由政府部門推行或支持的文化及康樂活動的撥款，是根據需要及優先次序的基本原則，透過每年的財政預算而分配的。

對於由各志願福利機構舉辦的文化及康樂活動，政府是以發放每年補助金的形式給予支持。至於由其他社區組織建議的計劃，政府是按個別情形，考慮是否應批准撥款。

受資助機構在舉辦類似政府部門或社區組織所提供的活動時，須收取較高費用的情況，政府是知道的。不過，亦有出現這些機構的收費較其他兩者便宜的情況。政府資助額只是決定收費水平的其中一項因素。其他經費來源、節目的目的與受歡迎程度，以及節目對象在參與節目方面的消費能力等因素，都影響到收費水平。

由於多個組織為不同目的而安排的文娛活動種類繁多，所以撥款情況及收費水平不盡相同的現象是無可避免的。事實上，當局須給予舉辦機構若干程度的伸縮性，俾能在設計節目方面有一些自由發揮的餘地。

發展密度分區政策

五、葉文慶議員問題的譯文：政府可否告知本局有關為發展密度第一區和第二區內各類不同地盤的上蓋面積所採取的政策，以及根據什麼原則制訂上述政策？

地政工務司答覆的譯文：

主席先生，在香港，發展密度是受建築物條例、法定圖則及官契條件所管制的。如果法定圖則或官契條件對區內的發展密度並無一般性限制時，區內所容許的最高發展密度須遵照建築物（設計）規例的規定。這些發展密度限制載於建築物（設計）規例附表，通常稱為最高第一區發展密度。不過，對於某些地區，政府認為祇可以容許較低的密度，並依據各別的發展密度分區表訂定修訂批約條款及新批約所容許的最高極限。其中一個例子，就是適用於半山區某些地區和其他地區內指定為中密度房屋發展區的發展密度第二區。發展密度第三區則為許可發展密度較前兩者更低的地

區。在若干情況下，發展密度的限制是依據法定圖則的規定執行，除此之外，則會透過行政方法確保發展密度符合既定的限制。

我在上文曾經說過，管制發展密度第一區的圖表詳載於建築物（設計）規例附表。現隨覆文附上發展密度第一區、發展密度第二區以及新市鎮發展密度區的發展密度表（附件）。不過，由於發展密度亦可有可能進一步受到其他規例或個別批地契約中更為明確的限制所規限，故此並非只受這些圖表的各項規定所管制。

附錄 I, II 及 III 是三個發展密度分區表，在規定個別地盤的指定上蓋面積時，亦有提及其他有關因素。這些因素包括擬建樓宇的高度，以及發展密度第一區的發展密度表載列的預期用途（住宅或非住宅）。在發展密度第一區及第二區而言，有關地盤所面對的街道數目，亦為決定該地盤類別的其中一個因素。

雖然尚有其他因素會影響到非住宅樓宇的發展密度，但擬訂個別地盤發展密度的一般原則是，上蓋面積越細小，樓宇可建高度便越高，而樓面可用面積也越大。將各地盤分為甲、乙及丙類，目的是為縮減處於光線及空氣不充足環境下的樓宇體積。例如面臨一條街道的甲類地點，其可建上蓋面積是會較面臨兩條街道的乙類地盤為小。

附錄 I

表一

住宅樓宇的密度管制—第二區

地區—香港島、九龍及新九龍

高度—用作住宅 用途的層數	上蓋面積的百分率			地積比率		
	地盤類別			地盤類別		
	甲	乙	丙	甲	乙	丙
3	55	66.5	72.5	1.65	2.00	2.18
4	45	54	60	1.80	2.16	2.40
5	40	48	53	2.00	2.40	2.65
6	35	42	46	2.00	2.52	2.76
7	30	36	39.5	2.10	2.52	2.77
8	30	36	39.5	2.40	2.88	3.16
9	30	36	39.5	2.70	3.24	3.56
10	27.5	33	36	2.75	3.30	3.60
11	27.5	33	36	3.03	3.63	3.96
12	27.5	33	36	3.30	3.96	4.32
13	25	30	33	3.25	3.90	4.29
14	25	30	33	3.50	4.20	4.62
15	25	30	33	3.75	4.50	4.95
16	25	30	33	4.00	4.80	5.28
17	25	30	33	4.25	5.10	5.61
18	25	30	33	4.50	5.40	5.94
19	25	30	33	4.75	5.70	6.27
20	25	30	33	5.00	6.00	6.60
20 以上	任何 20 層以上的樓宇的可建地積比率均不得超逾 20 層高樓宇的可建地積比率					

附錄 II

表二

住宅樓宇的密度管制—第三區

地區—香港島、九龍及新九龍

高度—用作住宅 用途的層數	上蓋面積的百分率— 所有地盤	地積比率— 所有地盤
2	30	0.60
3	25	0.75
4	22.5	0.90
5	20	1.00
6	20	1.20
7	20	1.40
8	17.5	1.40
9	17.5	1.58
10	17.5	1.75
11	17.5	1.93
12	17.5	2.10
13	15	1.95
14	15	2.10
15	15	2.25
16	15	2.40
17	15	2.55
18	15	2.70
19	15	2.85
20	15	3.00
20 以上	任何 20 層以上的樓宇的可建地積比率均不得超逾 20 層高 樓宇的可建地積比率	

附錄 III

表三

新市鎮住宅樓宇地盤的 建議可建地積比率及上蓋面積

樓宇高度 (層數一 假設每層 三米高)	第一區		第二區		第三區	
	最高可 建上蓋 面積	住宅 地積 比率	最高可 建上蓋 面積	住宅 地積 比率	最高可 建上蓋 面積	住宅 地積 比率
3	不適用	不適用	55.0	1.65	25.0	0.75
4	不適用	不適用	45.0	1.80	22.5	0.90
5	不適用	不適用	40.0	2.00	20.0	1.00
6	60.0	3.6	35.0	2.10	20.0	1.20
7	55.7	3.9	30.0	2.10	20.0	1.40
8	52.5	4.2	30.0	2.40	18.7	1.50
9	48.9	4.4	30.0	2.70	17.5	1.58
10	46.0	4.6	27.5	2.75	17.5	1.75
11	45.5	5.0	27.5	3.03	17.5	1.93
(一九八一年九月前適用的標準)				(無綜合認可藍圖的規劃區)		
12	44.2	5.3	27.5	3.30	17.5	2.10
13	43.1	5.6	25.8	3.35	16.5	2.15
14	42.1	5.9	25.0	3.50	15.7	2.20
15	42.0	6.3	25.0	3.75	15.0	2.25
16	41.3	6.6	25.0	4.00	15.0	2.40
17	40.6	6.9	25.0	4.25	15.0	2.55
18	40.0	7.2	25.0	4.50	15.0	2.70
19	39.5	7.5	25.0	4.75	15.0	2.85
20	39.0	7.8	25.0	5.00	15.0	3.00
20 以上	33.33	8.0	25.0	5.00	15.0	3.00
				(有綜合認可藍圖的規劃區)		

管制垃圾堆填區對附近地區造成環境污染的措施

六、潘志輝議員問題的譯文：鑑於部分垃圾堆填區設於市區（例如：觀塘牛頭角垃圾堆填區），經常發出難聞氣味，對鄰近居民的居住環境及健康構成影響。隨着炎夏的來臨，政府可否告知本局，有何改善方法以防止上述情況進一步惡化？

衛生福利司答覆的譯文：

主席先生，佐敦谷垃圾堆填區於去年啓用，預期會用至一九八九年。相信這個堆填區會是市區內最後一個垃圾堆填區，日後會由設在九龍灣的垃圾轉運站取代。垃圾轉運站內的廢物，將會由特別設計的垃圾車運送到新界各個垃圾堆填區。這些垃圾車和轉運站均經過特別設計，不會洩出難聞氣味，對周圍地方不會造成環境污染妨害。

雖然佐敦谷垃圾堆填區只會使用三年，但其設計標準亦與其他大型垃圾堆填區一樣，並且特別注意到必須避免對鄰近居民造成妨害（包括臭味）。當局經已竭盡全力，以確保所收集的垃圾在運抵後立即壓實，並且加以密封，而在垃圾堆填區地盤內的道路及已鋪築的地區，均經常由掃街車清掃。當局同時亦採取措施以控制各種害蟲滋生，這些措施包括確保廢物全部密封、使用較細小的壓平操作面、使用有效壓實法、清理死水，以及使用殺蟲劑等。

佐敦谷垃圾堆填區主要是收集市政總署車輛所運載的住戶垃圾。在雨季，這些廢物很多時是非常潮濕的，而垃圾車內垃圾互相擠壓的情況，更會令大量的液體從廢物中擠出來。很多運載廢物前往佐敦谷垃圾堆填區的垃圾車，都不能將這些液體全部載牢，因而讓污水濺溢在垃圾堆填區地盤及附近的公用道路上。在一九八七年五月七日的一次實地視察中，有關人員在鄰近順利、順安及順天邨的順利邨道垃圾堆填區外，發現污水。這些污水似乎是佐敦谷垃圾堆填區附近發出難聞氣味的主要原因。市政總署經已同意檢查現有垃圾車的設計，看看能否加以改善，以及在訂購新垃圾車時留意這個問題。

環境保護署已將該垃圾堆填區的發展情況及管制環境污染和妨害的措施，詳細告知有關區議會及其轄下各委員會。一九八六年十月二十四日，區議會議員、順利分區委員會及東牛頭角分區委員會的委員視察該垃圾堆填區，大致上對有關情況表示滿意，但要求安排在夏季再進行視察。同時，環境保護署將繼續監察該垃圾堆填區的運作情況，並在有需要時建議改善措施。最近的改善措施，包括在斜坡噴草及在四周植樹，以改善該處的外觀。

司法職位的委任

七、戴展華議員問題的譯文：主席先生，政府可否告知本局，是否擬委任律政司署的現職人員為臨時裁判司及地方法院法官，但這些人員其後須返回律政司署視事；如打算這樣做，政府會否考慮這項安排對司法應該明確地與行政各自獨立的基本原則的影響？

律政司答覆的譯文：

主席先生，律政司署的專業人員，過去一直有為司法部提供所需的人才，對司法部有寶貴的貢獻。我相信當局繼續實施這項安排，對於本港的司法制度大有幫助。

司法職位的委任政策，概由首席按察司決定。我知道他會在短期內諮詢司法人員叙用委員會的意見，研究如何評定本署看似適宜出任法官或裁判司的人員的審裁能力。在該項諮詢未有圓滿解決問題的辦法出現之前，當局不會採用戴展華議員的問題內所說的委任安排，但我保證會把戴議員問題的內容，轉達首席按察司考慮。

政府事務**動議****長俸（增加）條例**

布政司提出動議

（詳情請參閱會議過程正式紀錄英文本）。

布政司致辭的譯文：

主席先生，本人動議通過議事程序表所列以本人名義提出的首項議案。

政府的既定政策是維持公務員長俸的原有購買力，這些長俸包括根據撫恤孤寡恩俸計劃和遺孀及子女恩俸計劃所支付的恩俸在內。維持原有購買力的辦法，是按照甲類消費物價指數的變動而定期調整長俸和恩俸的金額。

最近一次檢討的期間，是由一九八六年四月一日起至一九八七年三月三十一日止；在該段期間內，甲類消費物價指數的每年移動平均數上升了 5.2 點，即 3.23%。政府現按照一貫的做法，建議增加長俸和恩俸額 3%，由一九八七年四月一日起生效。

增加各類長俸和恩俸 3% 的總開支，以一整年計預算需費 2,440 萬元。這是一筆法定的開支，得由本局根據適用的條例決議批准。

主席先生，本人謹此提出動議。

（鄭漢鈞議員以書面聲明自己有利益關係，並放棄就此項動議投票）

此項動議付諸表決並獲通過。

撫恤孤寡恩俸（增加）條例

布政司提出動議

（詳情請參閱會議過程正式紀錄英文本）。

布政司致辭的譯文：

主席先生，本人提出議事程序表所列屬本人名下的首項動議時所作的解釋，亦同樣適用於本人名下的第二項動議。本人謹此再提出動議。

（鄭漢鈞議員以書面聲明自己有利益關係，並放棄就此項動議投票）

此項動議付諸表決並獲通過。

條例草案**條例草案首讀****1987 年華人永遠墳場（修訂）條例草案**

條例草案經過首讀，並經按照會議常規第 41 條第（3）段的規定，下令紀錄在案，以便二讀。

條例草案二讀**1987年華人永遠墳場（修訂）條例草案**

政務司動議二讀：「一項修訂華人永遠墳場條例的草案」。

政務司致辭的譯文：

主席先生，本人動議二讀 1987 年華人永遠墳場（修訂）條例草案。

本條例草案提出修改華人永遠墳場條例第 3 條，規定區域市政總署署長得成為華人永遠墳場管理委員會的另一位當然委員。為著確保該管理委員會的委員總數保持不少於 12 人，但不超過 20 人起見，故須作出一項輕微的相應修訂。

本條例第 3 條規定政務司為該委員會的當然主席，而屋宇地政署署長及市政總署署長則為當然委員。對於市區的私人墳場，由市政總署署長代表市政局執行監管工作。在新界方面，則由區域市政總署署長代表區域市政局擔任類似的工作。

目前，上述管理委員會管理三個分別位於香港仔、荃灣及柴灣的墳場。當局現已在將軍澳撥出一幅新地給該委員會，以供發展為新墳場之用，而新墳場將於一九八九年啓用。區域市政總署署長料將更多參與該委員會的事務，故此建議他亦應成為該委員會的當然委員。

主席先生，本人動議押後辯論此項議案。

動議：上述條例草案二讀辯論應予押後。

此項動議付諸表決並獲通過。

其他議員所提出之條例草案**條例草案首讀****1987年瑪利亞方濟各傳教女修會法團（修訂）條例草案**

條例草案經過首讀，並經按照會議常規第 41 條第 (3) 段的規定，下令紀錄在案，以便二讀。

條例草案二讀

王澤長議員動議二讀：「一項修訂瑪利亞方濟各傳教女修會法團條例的草案」。

王澤長議員致辭的譯文：

主席先生，本人動議二讀 1987 年瑪利亞方濟各傳教女修會立案法團（修訂）條例草案。

香港的瑪利亞方濟各傳教女修會是根據主要條例於一九五五年立案法團。相信各位議員都知道，該法團除了傳教之外，還從事很多其他活動，包括推廣教育、濟貧扶弱，以及參與其他慈善和社會服務。

該法團在香港擁有各種不動產，其中之一已不再需用。為免再支付該產業的保養維修費用，該法團已決定放棄該產業。

然而，主要條例的現有條文並沒有說明該法團具有出售或放棄其所擁有的產業的明確權力。因此，當局擬訂此條例草案，列明這項權力。

當局並藉此機會修訂該法團名稱中的一個拼寫上的錯誤，即將原文拼錯的「Missionaires」一字改為「Missionaries」。

主席先生，本人動議押後辯論此項議案。

動議：上述條例草案二讀辯論應予押後。

此項動議付諸表決並獲通過。

下午三時

休會

律政司提出動議：本局現在休會。

主席：本局 21 位議員曾作通知，表示有意發言。本人擬根據會議常規的規定，運用本人的決定權，讓各議員有足夠時間讀畢演辭，並讓官守議員亦有足夠時間答覆這些演辭，然後才將休會問題付諸表決。

中央公積金

陳鑑泉議員致辭的譯文：

主席先生，早在十多年前已有人提議設立中央公積金。不過，要覺察到問題是易事，但要提出可行的解決辦法，以最少的資源取得最大的收益，又要令各方都感到滿意，則較諸口惠而實不至的批評，實在困難得多。

經過多月來會見市民，蒐集意見和背景資料，以及由兩局議員人力統籌小組和「立法局議員籌備中央公積金休會辯論小組」舉行多次聯席會議後，出席本年五月五日聯席會議的議員，讓我再說一次，出席該次會議的議員終於達致以下的共識，並於五月八日舉行的立法局議員內務會議席上匯報下列各點：

- (a) 必須正視人口老化的問題，因為老年人口的增加日後勢必對現有的社會保障服務構成沉重的負擔。
- (b) 設立中央公積金是解決這問題的其中一個辦法，但在尋求實際可行的解決辦法時，必須小心從事，確保不致對本港經濟帶來不利的影響。

主席先生，參與今次辯論的議員共有 21 位，由於他們來自社會不同的階層，具有不同的背景和代表不同的利益，因此他們會就這個富爭議性的問題提供不同層面的正反意見。就讓我們來一次香港式的百花齊放，同時希望這些花朵會帶來豐碩的果實。

作為兩局議員人力統籌小組及「立法局議員籌備中央公積金休會辯論小組」的召集人，只要盡量保持不偏不倚及客觀的態度，也不難在各種對立的意見中維持均衡。我留待此刻才發表個人的意見，以便可以不畏縮和不偏袒地發言。

背景

因新儒家學派走上極端，使儒家的優點也備受攻擊，他們將一己利益置於家庭和社會的和諧關係之上，更視孝道為父母利用子女的一種手段。但這些儒家的攻擊者卻沒有建立到一套經得起時間考驗的哲學或理論體系，取代他們所摧毀的一切。由於這個原因，子女不單不再重視供養父母的責任，而且予以放棄。有人將父母遺棄在醫院的病床上而沒有提供聯絡住址。在某個屋邨內，甚至有人將年邁的至親棄置在垃圾房內。如果為人父母者有錢供養自己和維持做人的尊嚴，這類悲劇便不會發生。

中國人有這樣一個故事：一名父親偶然聽到子女打算把他攆走，於是將數個大箱拴在一起放在床沿，牢固地鎖好。每晚鎖好房門後，他便開始數錢，把僅餘下的數個銀元大聲地數完又數，並記下銀元不斷增加的假數。他的子女以為父親儲有大量銀元，只不過為人吝嗇而矣。此後，各子女爭相奉承老父，希望老父遽歸道山後，可以分得較大份的銀元。父親死後，衆子女開啓大箱，但大失所望，因為箱內只有石塊和便條一紙，寫着「如無石子、餓死老子」數字。

本人已過了 60 歲退休之齡，又已經拿取了退休金，故並無利益關係可聲明。就退休金來說，永久及長俸編制的公務員則更好，他們可選擇領取一筆退休酬金連同縮減或未經縮減的長俸。在「大行」和政府工作的僱員差不多整整一生都受到照顧。如果說我們不支持私人機構的僱員應有若干退休福利以安享晚年，那未免自欺欺人。

孟子的理想是：「頑白者不負戴於道路矣，七十者衣帛食肉」。在今時今日繁榮的香港，這理想有否實現到呢？

事實上，本港的僱主也有本身的困難，尤其是那些僱用 50 人以下的小型機構。根據香港統計月刊一九八七年二月的一期，在一九八六年第三季內，本港從事製造、零售批發、出入口、酒樓餐廳和酒店、金融、保險、地產和商業服務等各行業的機構總共有 170 692 間，其中小型機構佔 165 377 間，即全部機構的 96.8%。在小型機構就業的僱員數目為 913 556 人，佔該些行業總就業人數（1 666 219 人）的 54.83%。

許多小型機構都屬於家庭式經營，只有 1 至 9 名僱員左右，東主的生意和盈利有限，有些甚至連付款購貨或支付工資也有困難。

爭論的原因

有些工人希望供款 5% 及要求僱主供款 5% 或以上，另外一些更要求政府參與供款。這就是引起爭論的原因，所以我提議刪除有關僱主供款的要求，因為僱主們覺得這 5% 的額外供款實在等於要求加薪，從而削弱其產品的競爭力和可能因此減少利潤及僱員職位。假如由政府負責一筆大額的供款，肯定會導致大幅加稅，因而損害本港的經濟。

我通常會問員工代表們是否已計算出應供款項的數額，他們預期有什麼退休福利，以及有沒有管理退休基金的經驗。很少代表能作答，部份含糊地說希望在退休時有一筆 30 萬元的款項。但用完這筆款項之後又如何呢？

假如他們自己也不能說明每月供款和一次過可收取的退休金或其他福利的實際數額，我不知道他們怎樣能夠向工人們推廣這方面的概念。

我建議解除這個問題的爭端，不再要求僱主供款。若由僱員每月供款 150 元或按照一般工人每年 13 個月工資的 5% 遞減供款率，將可提供下列福利：

個別計算

由 18 至 60 歲的工齡 = 42 年或 504 個月的供款；每月供款 150 元

假設由第三者管理的投資盈利率或收取的利息率為每年 10% 或每月 0.83%，再使用「償債基金的公式」計算，

退休時的本金連利息將為	\$ 1,171,324.84
又假設退休僱員領取有關人士提議的一筆過退休金	\$ 300,000.00
可供再投資的餘額為	\$ 871,324.84
按月息 0.83% 可得的每月利潤或利息	\$ 7,261.04
假如退休僱員以後每月支取長俸	\$ 3,000.00
剩下的安全界限差額，可集體用作任何僱員突然死亡的保險費或行政費用及額外的福利。	\$ 4,261.04

在退休僱員逝世後，上述每月 3,000 元的長俸可給予其配偶，配偶死後則可由其未成年的遺孤領取。

上文所引述每年 10% 的盈利率或息率已屬保守的估計。事實上，很多大銀行的投資經理多年來都能夠賺取更佳的利潤。

總體計算

我也有作過總體計算，而且發覺行得通。但我寧可日後由一個高層工作小組（如獲委任的話）負責加入各項變數，例如出生率、死亡率、失業率、過早死亡應付予的金額、以及一筆過退休金或每月長俸的數額等。我只是用一部小型計算機來計算，但計算更多變數及計算變數對利潤影響的測試時，則應使用電腦。

假如中央公積金計劃是公開讓所有市民參與的話，那末它便是一項屬於市民、由市民管理和為市民而設立的基金，僱主不應再辯駁謂該基金會使流返消費市場的資金減少。香港的自由經濟體系會被用作一項論據，那麼僱員便應有自由選擇每月儲蓄 150 元或是將它花去。否則，便會變成僱主希望「你的便是我的，我的就是我自己的」。可是，如果僱員不希望設立這項計劃，這問題便不會存在。此外，亦難保僱員不會到外地旅行而花費超過 150 元。

現有的退休保障計劃

我所提出的建議避開把現有的私辦退休保障計劃或公積金併入中央公積金所可能引起的問題。因此僱員仍然會被良好的僱主所吸引而離棄卑劣的僱主。

在 42 年內，累積的總體資金及盈利估計約達 20,000 億元。重要的是政府只可以控制這筆基金，但卻不能沾手使用這些款項。雖然我們不知道屆時美金 1 元是否仍然相等於特區貨幣的 7 元 8 角，但作為一項儲備金，可將之分存入一籃子貨幣。大規模和信譽良好的銀行的投資經理，都不會拒絕代本港的顧客把天文數字的款項投資於外國的業務，以及把投資所賺取的外幣利息和盈利匯回香港。問題只是如何在技術上分配投資的資金，以免損害香港的經濟。我們應從別人所犯的錯誤汲取教訓，可以規定一個數目較小而固定的每月供款額，提供有限度的福利。由於這些福利只是用以補充日常生活的不足和設法令退休後的生活較為好過，因此在供款和福利方面都不用把通貨膨脹計算在內。

對那些在一九九七年後仍須留在香港的人來說，這無疑是重要的強心劑，而且可視作英國管治者遺留給本港最重要的安全網之一，如同公共房屋（特別是給老年人居住的）、廉宜的醫療服務、免費教育等。

讓我再次引述孟子的話：「今恩足以及禽獸而功不至於百姓者，獨何與？」，和「挾太山以超北海是誠不能也，不爲長者折枝是不爲也」。

作為結語，我謹要求主席先生委任一個像「破產欠薪保障基金」那樣有高度權力的工作小組。該基金每年只須從每個商業登記證徵收 100 元，亦即每天 27.4 分，便足以消除破產案件中未獲支薪的工人的憤怒。既然 1 支香煙的價錢是 4 角，上述徵收的款項便只相等於煙蒂的價格。假如我們切實地分析一個問題，那麼只要有決心，必定會尋求出一個解決辦法。破產欠薪保障基金現時運作良好，並積累了相當數額的盈餘以應付本港在過渡時期動盪及不明朗的投資狀況。剩下的唯一爭端便是政府向各類基金收取行政費用所採取的不一致政策；大部份均不用收取，有些收 2% 至 2.5%，但破產欠薪保障基金則收足，而最近宣佈成立的若干基金又只收 2.5%。我提出此點只是希望中央公積金不會受到這方面的負累，因為它的受惠者全是工人。

主席先生，本人謹此陳辭，支持當前動議。

蘇海文議員致辭的譯文：

主席先生，我非常感激本局議員准許我不依正常次序發言，因為今夜稍後時間我要趕搭飛機到外地去。我今天將會十分簡潔地論述一般性的問題，要是我有帶我自己的告示板來，相信我還可以說得更短。

當我在世界各地旅遊並嘗試解釋有關香港的成功的因素時，我一定會提到香港勞動人口的勤奮和貢獻，是本港一項最重要的資產。這是毫無疑問的事；但我們亦因此應照顧那勤勞工作的

受薪

階層。然而，我在討論這些事項時，亦有經常說到本港的整體經濟系統及政策都是以一個強烈的信念為基礎，就是確信如果容許個人享有高度的選擇自由，定會有所得。我們的徵稅額很低，而我們的稅制亦很簡單。除了對公共房屋項目外，政府不會大量提供資助；除非在例外的情況下，政府不會試圖干預市場的供求力量。市民在香港可以保留他們大部份的入息，按照自己的意願去消費或儲蓄起來；他們通常亦有自由為他們本身和家人的最佳利益計，自行安排各項事務。但他們亦同時知道，如一旦失敗，他們將不會得到什麼保障。這種情況培育出自力更生的精神，同時提供強大的推動力量。主席先生，我認為這實在是令香港獲得令世人羨慕的成就的主要原因。

我們今天在這裡辯論有關成立中央公積金的正反兩方面的意見，這實在是一個十分複雜的題目。我感到很奇怪，本港竟然有人支持如此一項建議，要求增加稅項，並把個人儲蓄的方式和儲蓄的數目，以及如何運用這些金錢投資等的決定權讓給政府一畢竟，這些正是中央公積金實際要做的事項。這與我們傳統上贊成自由選擇的概念實在是背道而馳。實行一項中央公積金計劃，很可能是標誌着香港開始失去透過一種經證實有效的，倚賴個人超卓努力而邁進的能力。

固然，推行中央公積金計劃並不一定會製造一個福利國家，但這可能是朝向那個目標走的第一步。我們是否樂於接受短期而言會破壞本港經濟和可能使我們喪失競爭優勢，長期而言則對我們的取態有不良影響的局面？基於我們的集體儲蓄明顯地不能全部投資在香港，我們是否準備讓別人去管理這樣龐大數目的金錢呢？中央公積金是否真的是對提供保障予老年或失業人士這問題的最佳答案；而我們這樣做會否是背離一項只限提供援助給真正有需要人士的政策，轉而把利益加諸那些不願意接受或不需要援助的人身上？由中央公積金所得的利潤，與個別人士自行投資或作出的保險安排所獲的收益比較，兩者是否相同或前者會否更佳？

假如這些問題的一部份或大部份答案是否定的話，我將會提出說，並沒有設立中央公積金的充分理由，而我們應把研究局限在其他可行的辦法上。這些辦法包括對那些符合資格的人士繼續實施由政府一般收入資助的社會福利制度；按照標準條款運作、屬強制性但分別由個別機構營辦的公積金計劃；或在政治上和法律上鼓勵在全港推行更多志願性私辦計劃；然後留待就業市場本身在一般時間內，補充所需的動力，去把這些退休福利標準化和跟隨有關受薪者而轉移。我贊成後者的辦法，並非因為我漠不關心或逃避問題；而是因為要在香港的特殊情況下，促成一項可達致所期望的效果的解決辦法；而在另一方面仍可保留我們的基本力量—生存的意志和決心，並靠個人的努力去獲致成功。

主席先生，本人支持當前的動議。

何錦輝議員致辭的譯文：

主席先生，由於香港人的預期平均壽命增長，人口不斷老化，當局應制訂長遠計劃，以保障老人退休後的生活。然而，有關如何達到這項社會保障計劃的目的，社會服務界和金融界的個別團體與政府各工作小組之間，存着分歧的意見。經詳細衡量各方面所發表的見解和評論後，我認為為本港的最佳利益着想，我們應採用一個具備下列各項特點，由私人機構營辦的公積金計劃：

- (1) 該基金最好能惠及同一機構的所有受薪者；
- (2) 僱主和僱員應按同一比率向基金供款；
- (3) 僱員所得的福利金應根據記入其帳戶的結餘加上所賺得的利息計算；
- (4) 僱員所得的福利金應在退休或因喪失工作能力而被辭退時發放，如轉換工作，應將福利金轉撥入新任職機構的退休計劃內，如不幸死亡，則應發予其遺屬；
- (5) 該基金應由私營投資機構管理；及
- (6) 該基金應受政府監管及由有關法例管制。

在推行公積金計劃的最初幾年，我希望看到私營公積金計劃以自由營辦方式發展。僱員和僱主，特別是中小型機構的僱主，均須接受指導以認識此種儲蓄計劃的作用和運作程序。政府有關

部門因而亦有時間添置所需的設施以及栽培所需的專門人材，擔任審批、監察及管制這些計劃的工作。目前，經當局批准的私營公積金及退休計劃約有 4 700 個，為大約 300 000 名僱員提供保障。至於有多少個在施行中的計劃未有獲得稅務局局長的批准，則不甚清楚。過去一年來，每月約有 50 個新計劃獲得當局批准施行。如果政府積極鼓勵和策動私營機構設立此等儲蓄計劃，我深信私營公積金的增長必定會更為迅速。在此情況下，僱主便會受到無形的壓力，促使他們設立類似的退休計劃，以改善他們在招聘和留用僱員方面所處的地位。

一個以自由設立方式由私營機構各自營辦的公積金計劃，對本港的金融市場只會產生有利的影響，對工業界的運作所構成的影響也十分有限。因此，我相信本港的經濟體系，會更易適應以這種形式推行的計劃，而同時又能保持經濟上的平衡。一九九七年前的過渡期，是一段最敏感的時期；強迫推行中央公積金計劃會對社會產生重大而激烈的影響，嚴重破壞本港的經濟以及打擊本地及海外工商界人士對本港的信心。而經濟繁榮乃是維持本港安定和建立未來社會的基礎。

由於公積金計劃是一個非常複雜的制度，涉及很多不明朗的長遠問題和深遠影響，我認為政府不應在倉猝間對這項社會保障措施作出承擔，卻應成立一個由僱員、僱主代表，以及投資和保險統計專家組成的委員會，以深入研究此問題。

關於公積金計劃本身，我們應對若干重要細則加以詳細討論。

第一，供款額必須訂於僱主及僱員能夠負擔的範圍之內。由雙方各自供款百分之五的辦法顯然是可以接納的。基於兩項理由，收入十分低微的僱員也許應獲豁免加入公積金計劃：他們的薪金微薄，僅足以維持生活；即使他們加入供款計劃，由於所供款額非常少，退休時所得的福利金是微不足道，不能保障其生活。至於僱主在供款方面所承擔的責任，可以僱員的最高收入限額為界

限。僱主應鼓勵高薪僱員另行在外間參加其他儲蓄計劃，作為補助。這種做法是與「自食其力」的中國傳統思想相符。

第二，必須在開始設立公積金時明確界定在何種特殊情況下可發放此項福利金。假如公積金計劃的主要目的是保障僱員晚年的生活，則只應在僱員退休、喪失工作能力或死亡時才發放福利金。其他國家的例子顯示，在下述各種情況下均可發放福利金：例如購置居所、投資股票證券、支付僱員子女的教育或結婚費用或失業。但若擴大特殊情況的適用範圍，便須將供款額提高，致使僱員和僱主均須負上沉重的負擔。

第三，其他國家所推行的大多數儲蓄計劃，均是一次過發放退休金的。有些人擔憂受款人會將畢生積蓄揮霍於不合乎經濟原則的活動上。因此有關方面建議以其他形式發放款項，例如分期發放款項給受益人或建議受益人參加購買年金計劃。我想及早提出一項警告，就是不要將福利金與受益人退休是的薪金聯繫起來，因為採用這種計算方法會令僱主負起無窮無盡的經濟承擔，而最壞的情況是此舉可能會導致有關機構受到破產的威脅。

第四，必須制定一些法例，以授權政府或一個法定機構去監管託管於各投資機構的公積金的運作情況。當局可訂定一些基本規則和程序，以便僱員在轉換工作時可將其公積金福利轉入其他儲蓄計劃內。建議中的法定機構將會負責推廣公積金計劃。

最後，當局可考慮對僱員的公積金供款實施寬免稅項。這項經濟利益對於鼓勵僱員參加安享晚年儲蓄計劃很有幫助。目前僱主的供款已可獲得扣減稅項。建議中的委員會研究公積金計劃時，應同時研究目前有關社會保障及勞工方面的規定，以期為退休僱員提供更大的保障。我的同事胡法光議員對於這項建議，亦有同感。

根據統計數字顯示，單身老人是接受公共援助人士中人數最多的一群，約佔全部個案的 70 %。此外，當人們越趨年老，特別是年逾 75 歲者，便越會依賴公共援助。因此，該委員會理應檢討公共援助和高齡津貼計劃以及保障老人生活的其他福利計劃，因為這些福利援助金是貧苦老人的主要收入來源。

此外，當局亦應檢討現行有關長期服務金和遣散費的規定及其他勞工法例，並擴大上述規定和法例的範圍。同時為僱員的利益起見，亦應修訂有關條件，包括僱員符合資格的年齡、最高賠償額及其他有關工資方面的權利。

主席先生，總括而言，我深信我在演辭中所詳述的三管齊下辦法可為老人提供充份的社會保障。僱主將公積金視為一項付出一定費用後便能夠提高僱員福利和促進和諧的勞資關係的辦法，而僱員則把公積金看作激發他們自力更生的工具。人們更會認為政府已克盡職責，關心民生，改善多項有關福利及勞工的規定，以照顧最不能自助的居民。同時，公積金計劃只會對本港的經濟造成極小的影響，但卻完全不會對香港未來的繁榮和安定構成威脅。

張鑑泉議員致辭的譯文：

主席先生，若干社會評論家曾提出指責，說工業家對成立中央公積金反應並不積極，這完全為了替本身的利益着想，而僱主一般來說都忽視他們的僱員的福利。讓我藉這個機會來糾正這項說法。現時香港一般工業家，特別是那些已成功在本地建立基業的工業界人士已更能意識到有需要照顧其僱員的福利，但他們所採取的這種態度仍未為人所知悉和稱許。在過去 15 年，當局繼續開展和制定勞工法例（最新的例子是由僱主提供長期服務利益計劃），顯示大部份負責任的工商業機構，都支持我們尋求繼續改善本港勞動人口的工作條件所作的努力。

主席先生，我曾與很多工業家討論有關這個退休福利問題，對現時情況所得的結論就是工業家們並非反對在本質上提供退休福利給本港的勞動人口；他們只是認為在未經仔細審議和考慮任何法例可能對香港的經濟造成不良影響之前，不應匆速制定這些法例。我或許應在這裡說出一個明顯的事實，就是我們認為絕對不應把任何公積金加諸長期服務支付利益之上。我們必須承認香港企業須在世界市場上與所有國家競爭的實在情況；而香港要有合理機會在經濟上生存，便需要繼續維持本港輸出貨品和服務的能力。此外，鑑於本港現有的企業（其中包括製造行業、批發和零售業、出入口貿易、酒樓和酒店、或甚至財務、保險、地產和商業服務行業）超過 80% 是每一機構僱用少於 20 名僱員的小規模生意，若把任何強制性計劃加諸這些小型企業上，將會對它們的生存能力造成不良影響；因此我們亦需要審慎考慮這些衝擊和影響。這類機構總計僱用 64 萬人。假如我們按照一些人所建議的辦法，准許這些機構豁免遵守任何強制性計劃的話，我們怎可能對本港勞動人口中大約 30% 的人交代？他們最後可能就是在未來最需要協助的一群。

近來，本港商界人士不論是否有所根據，一般都認為本港的積極分子已運用近來甚為熱門的「民意」策略，把中央公積金或強制性公積金的問題推到議論的最前線。雖然為了政治的理由他們的行動是可以理解的，但我認為這些行動實無助於對未來退休利益計劃這個重要題目提供客觀而詳盡的分析。要指出某一個社會是在老化中，而我們要設法解決照顧老人的問題，當然是很方便的事。但現時在香港這問題的嚴重程度如何？香港在有關所謂老化中的社會這問題上，與其他國家比較的情況是怎樣？在解決這個問題方面有沒有其他辦法？實行強制性退休福利計劃會否真正解決為本港老年市民提供援助的大部份（如果不是全部）問題？我們應否對所有老年市民提供援助，抑或按照我們現已正確地實行的辦法，即只限援助那些最不能照顧自己的人？實行這項計劃對本港未來的經濟發展有什麼較顯著的影響？我們能否從其他國家汲取一些經驗？

主席先生，在對我們所熱愛的本港社會，決定作出一項肯定會長遠影響它的經濟生存能力的行動之前，我們亦必須對一系列其他有關問題尋求明智的答案。我們不應把問題視作只為達成重新分配社會財富的目標的一項辦法。我們應從廣闊的角度看待問題，以決定一項倉卒實施的計劃會否危害我們全體都在極力爭取的香港經濟的生存力。香港工業總會曾嘗試從廣闊的角度去分析和處理這些問題，而且已達成若干初步的意見。該會並已發表一份有關這題目的文件供公眾人士參考，我不想再在這裏複述了。

主席先生，我要立即補充一點，以上所提到研究有關問題的嘗試絕不是最後的一項工作。事實上，我們都承認分析工作可以更為透徹，特別是研究因入息與儲蓄比率和消費習慣的改變，對本港經濟在財政及金融方面所帶來的影響的問題。因此，工業總會表示支持由一個政府委任

的委員

會去詳細而客觀地研究這項問題的意見。關於這一點，我認為應該在這裡提一提，我們現在已經有一個由七位參加高級公務員第七號課程的才智兼具的人員組成的計劃小組，開始對這些問題進行深入的研究。他們所採取的方法和途徑，我認為是合理、正確而客觀的。我認為即使不是每個人都同意小組的研究結論，但所有認真學習這個問題的人士都應該閱讀和研究這個計劃小組的報告。主席先生，請容許我在這裡引述幾點我已徵得小組顧問同意去透露的主要研究結論：

- 「(1) 目前本港的老人似乎並不急需當局施予援手；高齡人口中只有 6.7% 需要領取公共援助。這比率在過去 7 年來都相當穩定，出入不大；
- (2) 如果高齡津貼的申請人需要接受經濟狀況調查，政府將可省回不少公帑；
- (3) 沒有跡象顯示中國家庭供養長輩的傳統觀念現正顯著衰退；
- (4) 收入低微（本港 75% 的工人每月收入是低於港幣 4,000 元），最沒有有能力儲蓄以安渡晚年的工人，是最需要社會援助的一群，在所有公共援助計劃中，他們都應優先獲得考慮；
- (5) 經濟繁榮和政局穩定對本港的前途至為重要，切勿讓構思欠佳和難以接納的建議影響本港的安定與繁榮；
- (6) 目前仍未能確定究竟本港的工人是否真正需要一個強迫性的公積金計劃；及
- (7) 自從當局立法規定實施長期服務金計劃後，有更多私營機構設立公積金計劃，因為該等機構可因而獲准豁免履行長期服務金方面所規定的責任。」

最後，主席先生，費斯坦 (FELDSTEIN)（美國總統列根的經濟顧問委員會前任主席）等經濟學家普遍認為，政府透過社會保障計劃所提供的援助越多，國民儲蓄的興趣也就越少，結果進一步發展經濟所需的再投資資源亦會萎縮。此外，費斯坦估計，美國的社會保障制度使個人儲蓄減低幾達 38%，導致再投資所需的累積資金減少，因而使截至一九七二年的國民生產總值的增長率減低 11 至 15% 之多。如果將這套方案用於香港，也許我們要記着，本港以往的經濟增長，除了是由於我們的企業家勤奮工作外，他們本身及其親朋戚友的儲蓄也是一個重要的因素，因為有了本錢加上工作的幹勁，他們才能創基立業，在社會逐步往上爬。本港有很多非常成功的事業都是由最小的規模做起的，我敢說將來會有更多的成功故事，而創業的規模同樣也是非常細小和需要一番辛苦經營的。不論本港將來的政制是怎樣，也不應窒礙本港市民在發展事業方面所應享有的機會。設立中央公積金，實際上等於強迫個人將其儲蓄投入一個由國家運作和管制的儲蓄庫內，從而將這些資金凍結二三十年，然後才取出使用。毫無疑問，這種凍結資產的做法對本港未來的經濟發展肯定有不良的影響；甚至會減低出身寒微的人士白手興家創業的機會。直至目前，本港基本上一直興旺不衰，這是由於本港的社會為具有創業精神的人士提供了良好的發展環境。為了本港未來的經濟前途，我們是否必須保存這些優點？如果我們必須這樣做，我極力主張我們須謹慎從事，切勿在倉卒間作出決定，在我們成功的領域內強制施行改革。

湛佑森議員致辭的譯文：

主席先生，投資是科學與藝術的結合，是為了未來的收入而承受風險。基本上來說，中央公積金的計劃主要是令僱員作強迫性儲蓄，因為短期間工資雖然不容易調低，但長期來說，在香港這個自由經濟體系裏，真正的工資包括薪酬及福利，會自動調整，以反映勞工的生產力。儲蓄經由公積金計劃導入用作投資，最後當員工退休時，就可提取作為退休之用；所以公積金對投資方面的影響，實足深入研究。

在一個比較年青的社會裡，強迫儲蓄在實行之初，會被引導作投資之用；最新的估計顯示，初步供款約為每年 50 億至 100 億元之間。雖然香港股票市場在八四、八五及八六年底的平均市值為 2,910 億元，但過去三年在股票市場買賣的股票，認股證、信託基金及債券等，每年的平均成交額總值只為 830 億元，故此，如果中央公積金需要將全部資金投入本港，則本港的股票及債券市場均會有影響。

在中央公積金實施之後，由於人口逐漸老化，以及家庭計劃的影響，未來公積金的收入將會因僱員人數減少而逐漸縮減。當公積金的資金流出多於流入時，就須由公積金提取款項，此時，公積金的流動性則要視乎資本市場當時的環境，因而對債券及股票市場造成壓力；如果投資項目質素欠佳，更會為公積金的流動性帶來困難。在過去數月來，我們已可見到本港債券的第二市場因賣家突然增加而變得極不活躍。因此，雖然良好的管理及監察對基金將會有所幫助，但如果市場情況轉變而令基金產生困難，那亦是無可避免的。

另一項需要考慮的問題是一強制性的要求公積金必須投資在本港；此舉無疑使監管容易，而投資在本港所產生的積極效果也可令本港的經濟得益。但是，由於基金相當龐大，此舉也會減低基金的靈活性，以及可供投資的不同組合。反過來說，容許基金作海外投資則可使投資風險更為分散，但在英國的「南海公司」事件之教訓，充份反映出投資於一種資產或營業額不足的股票所引致的風險。

另一項需要考慮的因素為提取公積金對通貨膨脹的影響。雖然分散投資可增加基金的流動性及穩健性，但一個分散的投資組合或會因投資於質素較佳的項目而減少收益，因此，在提取公積金的時候，投資的收益應能至少追上通貨膨脹率。如果公積金的收益趕不上通貨膨脹率，則立例令所有僱員作強迫儲蓄便等於降低僱員辛勤工作得來的儲蓄所帶來的購買力。

主席先生，除非世界在生物技術工程方面有重大突破，否則社會人口老化的問題是無可避免的。本港必須腳踏實地面對這個問題，而由於上述各種不明朗的情況及風險，本人支持成立一個由僱主、僱員及專家組成的專責委員會，進一步深入研究有關之各項問題，務使有關之問題得以切實、靈活及公平地解決。專責委員會的研究有結果時，政府更應廣泛徵詢市民的意見。

格士德議員致辭的譯文：

主席先生，一般僱主都是負責任、能夠明白到滿足而合作的僱員對他們本身和他們業務的價值的人。過去三十年來，本港勞動階層所獲得的社會保障、法例保障及支援等都已逐步改善，除了有賴政府的領導和各工會為會員所作的努力外，僱主的開明態度也同樣重要。在僱主與僱員關係的社會發展方面，政府與勞資三方面大致上能和諧協商，特別是透過非常成功運作的勞工顧問委員會而進行。這個委員會是社會有關人士就影響本港經濟發展及社會進步的事宜進行有效協商的最佳例子。我要趁此機會恭賀政府，特別是勞工處處長，因為所擬訂的原則和程序，令勞工顧問委員會得以順利運作。我希望政府屬下的其他委員會亦像勞工顧問委員會一樣深具代表性。

今天辯論的問題對本港社會及經濟日後的發展極為重要。關於設立中央公積金的問題，各方面已討論了數月之久，而事實上勞工團體亦大力鼓吹了數年。資方和勞方的觀點看來顯然有很大的分歧，即使是經驗豐富、勞資雙方成員關係良好的勞工顧問委員會，亦不能就原則上可否接納這項制度的基本問題達成協議。

政府有關中央公積金的諮詢文件詳細列出了各方面的考慮因素，並將可能影響設立中央公積金的正反雙方意見加以比較。在座各位都已經看過這份文件，而大部份人還有機會獲得各有關方面的意見。要考慮中央公積金的問題，當然不能不考慮一些和它直接有關的事項，因此，我曾嘗試從一個涉及社會及勞工法例方面較大範疇的觀點來看這個問題。

結果，我支持為本港老年人設立較佳社會保障制度的概念，但卻無法支持藉設立中央公積金來達致這項目的的想法。鑑於政府諮詢文件中所提出一切反對設立中央公積金的原因，我反對在本港設立中央公積金。我認為政府若參與一個這樣的制度，會對商業投資人士和他們的投資有不良影響。基本的原因是，商界將須直接供款給這項計劃，然而，對於這項計劃的發展程度卻無法予以控制，而其成本卻有可能逐漸不斷增加；根據其他國家的經驗，這是一個很實在的考慮因素。除了必須處理日益增多，從工人行列中退休的老年人，以致這項計劃的負擔會不斷增加外，處理從第一天起便注入計劃內的龐大資金，亦會產生很多問題。假設僱員從薪金中抽5%作為供款，而僱主亦付出僱員薪金的5%，如果所有勞動人口都受計劃保障，估計首年的供款已超過100億。

元。政府運用如此龐大的中央公積金款項作為投資，必須有穩健的財政管理制度，單是這個制度的運作方面，亦會耗資甚鉅。

設立中央公積金肯定會增加勞工成本，雖然所增加的數目和所帶來的影響，或許會因公司全面改良生產效率而得以緩和，但在僱主方面，特別是製造業人士會非常關注其行業的整體競爭能力。我們不能利用在本地調整價格的方式來減低因生產成本增加而引起的影響。本港的製成品中，超過 90% 是輸往外地，而這些產品的價格，必須在世界市場上保持競爭能力。工業界的僱主已經清楚知道業內的實際工資每年均有穩定的增長，在充分就業的情況下，他們必須盡力改善廠房的生產效率來維持現有的市場。

還有一點就是，中央公積金並不能為一些自僱人士，例如小販、農民及零售商等提供任何福利，而這些人士卻有數以萬計之多。當局有可能須為他們發展其他社會保障計劃，藉以保持社會保障制度若干程度的均衡。

同樣，失業人士及因病無法工作的人士亦不能獲得中央公積金的任何福利。

本局部分議員已經或將會闡釋上述及其他各種原因；基於這些理由，我反對任何擬在本港設立中央公積金的建議。

事實上，除了中央公積金外，我們還有其他可供選擇的辦法。我認為我們現時必須仔細研究發展類似養老金形式的計劃的可能性；若施行這種計劃最理想是申請人毋須接受經濟狀況調查，而且所有年滿 65 歲的合資格本港居民最終均可申領。目前，本港已設有高齡津貼計劃。根據這項計劃，申請人毋須接受經濟狀況調查，凡年滿 70 歲的人士只要申請登記，每月便可獲發給津貼 255 元。有關當局可按照這項計劃在年齡規定及發放金額方面逐步予以發展及改善。

所有先進國家均已接納推行養老金計劃的原則，我認為本港目前已有長足的發展，可以考慮為那些畢生在本港辛勞工作的年長居民提供什麼程度的社會保障。

養老金將由政府負責發放，而所需的資金當然由政府一般收入項下支付。我明白考慮這項擬議計劃所需動用的公帑必須極為審慎，但我相信本港的經濟情況足以應付這筆財政開支。這項計劃若能付諸實行，將會使本港無數的居民受惠。

主席先生，我希望聲明一點，以上只是我個人的意見，未必獲得我所代表的功能團體的完全同意。然而，我認為今天我在本局的責任是盡我所能，協助當局在不斷的探索中謀求一個我們能夠負擔而又是最妥善的社會保障制度。因此，我建議成立一個委員會，全面研究本港現行的社會保障制度，該委員會的職責範圍，可包括考慮發展養老金的計劃。

主席先生，政府若決定本港下應推行中央公積金計劃，那麼顯然該做的便是改善現有的社會保障措施。然而，這些改善措施必須視作整體社會保障制度的一部份。這個整體制度，不但能以合理的支出為我們提供全面的服務，並且須作為整體措施來加以發展，而非視作一連串無法正確衡量所需費用，彼此相關但缺乏協調的措施。

張有興議員致辭的譯文：

主席先生，我認為政府應更徹底研究，為港人設立某種形式的強制性私人機構公積金制度的需要程度、可行性和其所產生的相對利益。

在這方面，我有以下的見解：

第一，以我迄今已研究的資料看來，我並不認為中央公積金制度適合奉行自由企業的香港，因為本港經濟必須靈活有勁，能與世界各地競爭。

第二，這問題不應單獨處理，應以現行提供的社會保障形式的廣大架構為出發點，從而漸次

為港人建立我們所負擔得起的最高層次的社會保障網，而不致殺雞取卵，妨礙本港的經濟繁榮。

第三，我認為為年邁或退休人士提供供養是一項須予考慮的重要因素，這不獨關乎低薪人士，即使白領或夾心階層亦有其需要。

第四，我贊同現時所進行的，由政府廣泛宣傳，促進私人機構進一步發展公積金或退休金計劃，然後稍後時，比方說兩三年後，倘政府的研究顯示，立法強制執行公積金是實際而適宜的，當局便即進行立法。

第五，在政府進行研究之際，現行的社會福利架構，例如長期服務金制度、有可能改善的公共援助和特別需要津貼計劃、高齡津貼等，都應予以檢討，以視是否可以在三、五年間設立強制性的私人機構公積金制度。

第六，我想強調，倘政府在研究後認為，私人機構公積金制度長遠來說對香港繁榮和港人福利有利，當局便應立法保障這類公積金的供款。

第七，為鼓勵多些僱員參與公積金計劃，政府甚至應現在修訂現行法例，使僱員的供款有免稅額，而從公積金賺取的利息收入亦可免稅。

鍾沛林議員致辭：主席先生，香港應否於此時設立一個由政府負責管理的強制性「中央公積金」？我認為這是一個關係重大而影響長遠的實際問題。在作出取捨或任何決定之前，應慎重考慮以下五點。

（一） 僱員需要

就中央公積金計劃來說，假設僱主與僱員的每月供款各為僱員薪金的百份之五，則在實際上，經濟基礎好的高薪人士可能並不在乎，生活負擔重的低薪人士就恐怕不易應付。因此，對於這個有如增加入息稅一倍的中央公積金，在多數情形裏面，僱員是否真正需要或樂意接受，實在應該先進行廣泛而充份的諮詢和研討，力求找出實際答案。

（二） 僱主方面

商人認為中央公積金等於把利得稅率提高一倍，並可能引致製作原料及人力資源的成本上漲，會削弱本港工商業競爭能力。我認為，假如對資方的反應照顧不周，而設立法定的中央公積金，則在工商業自由的原則下，就難保不以調整人事或節制工資去適應這個制度的供款規定的額外負擔。在此情形下，中央公積金的長期供款，將無法保證個別僱員的應得利益均獲得實際保障。

（三） 實際問題

即使主僱雙方都十分合作，中央公積金仍要面對一個實際問題。就是說跨越「九七」的新計劃，怎能肯定本港將來每年工資的實質增長率？怎能肯定公積金投資的每年收益可以增長百分之幾？在許多「未知數」之前，如果我們要由一個中央機構對「預期三十年」的公積金計劃成果放在「假設」的基礎上作出肯定或承擔，這不但不切實際，而且還會有危險。

（四） 經濟利害

據估計，中央公積金可令本港人每年積蓄 100 億元。如果三十年不變，本金的累積數便最少可達 3,000 億元。這筆巨款如積存下來或有所偏向，一會導致受薪者的消費力普遍削弱，二會使到整個市場的活力降低，三會造成經濟積滯及可能引起結構性的變化。當然，如果供款能夠激發每個人的更大生產力，如果累積的巨款附有可靠的管理方法，如果能在本港進行適宜的投資生息或作其他有利用途，公積金自可採取另一種看法。

（五） 社會負擔

從社會觀點說，關於人口老化問題，當局認定中央公積金計劃將不會減少政府現行福利政策對包括老人的個案負擔。我覺得如果這個說法不錯，倒還有一種更加可慮的隱憂，即中央公積金的新例一開，將會引起其他更多社會福利的要求，本港納稅人和政府財政所感受到的義務壓力就會越來越大。

主席先生，綜觀上述五點理由，很明顯在為保障本港僱員長遠利益的設想上，「公積金」祇是一個「適當的管理和管理的責任」問題。我認為與其計劃由政府設立一個中央機構負責管理，不如由政府鼓勵和指導私人公積金在現有基礎上普遍發展。因此，我建議：

- 一、政府應鼓勵私人機構盡可能自主設立公積金制度，並訂立一個基本的公積金法，以便解決管理問題。同時公積金並得轉名過戶，這可以增進同業的積極競爭，直接加強互利合作的勞資關係，根本有助於社會安定和社會繁榮。對所存私辦的公積金，政府應該扮演監管和指導角色，切實負起監管責任，提防公積金被移作別用，以保障僱員權益。基於本港的自由原則，納稅人並不希望政府對任何公積金試作財務的介入或承擔。
- 二、在現有社會福利服務基礎上，政府應訂定一個全面而具體的安老政策。尤其着重敬老和養老，擴展老人康樂及護理設備，增設老人居屋及適當資助老人院，並導致一個「安老慈幼」的左鄰右里互助計劃普遍實現，務使老有所養，少有所長，老少提攜，家家受益。
- 三、健全現行的長期服務金制度，最重要的一點，是要補充規定「自動辭職」者如提出合理的理由，均可照數獲得長期服務金。修訂這一條例的目的，在防止任何僱主會迫人辭退，使有關員工得到應得的保障。

主席先生，香港的成功在有一個世界景仰的自由制度和用不盡的靈活辦法。如果認為中央公積金計劃存在不可行的實際問題，我希望政府考慮我現在的三項建議。

何世柱議員致辭：主席先生，當本局同寅及社會各界人士熱烈探討有關中央公積金的各項問題時，政府亦成立了兩個工作小組，分別研究現行勞工法例及私人公積金與現行社會保障制度。最近，該等小組的中期報告披露，引起了勞工界及社工界朋友的紛紛猜疑，認為政府有意迴避公積金問題及打擊爭取中央公積金人士的信心，我認為這種猜測是過份敏感的。就我個人而言，該兩個工作小組報告的資料，並沒有改變我對中央公積金問題的一貫看法。我覺得基於自助原則的供款式公積金制度，與照顧最不能自助者的公共援助、傷殘津貼等社會保障措施，在性質上並不相同，後者絕對無法，也不應被用以取代前者。我認為在市民辛勤得來的報酬中，預留一部份作為未來退休後的生活保障，是更合情合理的辦法，社會施予的援助應該給最不能自我照顧的一羣。

主席先生，我很高興見到由衛生福利司主持的工作小組，在研究現行社會保障制度後，所作出老人問題並非十分嚴重的結論及支持該等結論的數據，然而我實在無法完全放心，也不敢肯定，未來會否出現例如核心家庭激增、子女供養父母意願下降，或其他社會因素影響而形成的老年人口社會保障需求的急劇增加。主席先生，香港人口老化的趨勢是不爭的事實。根據統計處預測，到公元二〇〇〇年，香港 60 歲以上的人口將達 90 萬，佔全港總人口的 14.1%。即使我上述的憂慮並不出現，換言之，即老人在社會保障個案所佔的比例並無上升，並且所得到的保障仍然維持在目前的水平，但到時用在老人的社會保障開支仍會非常龐大，必定對屆時的政府形成沈重的壓力。假若處理不善，更可能影響社會的繁榮和安定。主席先生，及早制訂方法去面對社會人口的老化，是政府所責無旁貸的，我籲請當局從速進行深入、詳盡及認真的研究，考慮包括自願參加的公積金及強制性公積金計劃在內的各種可行辦法。

主席先生，根據由副教育統籌司主持的工作小組的報告，在過去兩年，私人公積金的數目有顯著增加。這顯示了在適合條件下，僱主會主動照顧僱員的退休福利。據我個人了解，隨着競爭加劇，更多僱主願意提供更多的福利，其中包括公積金計劃，去吸引或維持優秀的工人。我認為政府應該重視上述的趨勢，並且積極向僱主提供直接及間接的扶助，例如稅項上的進一步寬減，鼓勵他們成立私人公積金，從而逐步為解決人口老化問題作出準備。主席先生，在私人公積金計劃得到全面的研究及推廣之前，我覺得實在無法準確無誤地評估香港是否需要強制性中央公積金。

主席先生，我認為在實行強制性公積金或自願參加的私人公積金，政府只適宜擔任立法及監察的角色，絕對不應直接介入作為承保人或投資策略的制訂者。政府應該負責草擬有關的法律條文

及操作守則，確保公積金計劃在公平及穩健的基礎上運作。當局直接參與承保及投資將會導致無數的問題，其中最顯而易見的是政府將會集中一筆相當龐大的資金，因而減低本港經濟的活躍性，並且，政府的投資活動，亦難以避免產生干預市場的結果。我認為這些都是對香港的經濟不利的。

主席先生，最後，我再次呼籲政府盡快成立一個包括勞資雙方、各有政府部門及金融保險業代表在內的專責小組，全面研究鼓勵工商界設立私人公積金的方法，以及強制性公積金的可行性，小組應在成立後的一年內完成報告，以便有關的建議早日得到實施。

主席先生，上述的陳辭，除了是本人的意見外，有關先盡量鼓勵成立自願性私人公積金，然後再考慮強制性公積金的建議，是獲得范徐麗泰議員支持的。

主席先生，本人謹此陳辭，支持動議。

許賢發議員致辭：主席先生，中央公積金是否在港施行的問題，已經歷長達二十年斷斷續續的爭論，到今日才在本局舉行首次的休會辯論，這實在是對向來講求效率及開放態度的政府，一個莫大的諷刺。面對這個歷史性的時刻，本人除了抱着戰競心情，為無數市民表達支持成立中央公積金的心聲外，更要對部份政府官員在處理這個問題上，所採取的不公平手法、不敢面對事實，以及畏懼承擔未來社會責任的心態，表示遺憾及不滿。

經過多年爭辯後，正反雙方現時的形勢，已非如過去的壁壘分明，而是存着幾點難得的共識。可惜政府並沒有在這些共識的基礎上加以討論及採納；反而由內部成立兩個工作小組，分別研究現行勞工法例、私人公積金，以及現行社會保障問題，並在本局休會辯論前，發表一些似是而非的數據，企圖推搪政府在此問題上所應負的責任。對於這種偏袒而一意孤行的做法，本人認為有需要加以嚴詞譴責，以正視聽。

主席先生，本人見到共識的第一點，就是兩局人力統籌小組、本局籌備休會辯論中央公積金專責小組、勞工顧問委員會，以及社會福利諮詢委員會的成員代表，都認為本港人口不斷老化，而將來老人退休後的生活保障問題，會對政府構成極沉重的財政承擔。

可惜，一個由衛生福利司領導的工作小組，卻找出以下三個數據，認為老人問題並非如一般人想像中的嚴重。這三個數據是：（1）根據八六年中期人口統計，60至64歲老人的勞動參與率高達43%，而65歲以上的也達18%；（2）同期的人口統計亦顯示有八成60歲以上的老人與家人居住，以及（3）在八五至八六年度的公共援助個案中，雖然60歲以上獨居老人接受公援的個案，佔總數的68%，但接受率只在75歲以上才較為顯著。

本人並非懷疑上述數據的準確性，而是指出政府官員是怎樣將這些資料玩弄數字遊戲，作出似是而非的結論。首先，政府官員認為老人的勞動參與率高，可減輕老人的經濟問題。然而，本人認為老人勞動參與率高，正好反映本港嚴重缺乏社會保障和退休制度；否則，已達退休階段的60歲以上老人，毋須再盡有生之年的尙餘氣力，幹着入息低微的工作。本港今日已成為國際稱譽的繁榮城市，若以老人勞動參與率高，而認為老人的經濟生活不成問題，實在是相當不人道和落伍的看法。

其次，八成60歲以上的老人與家人同住，這並不表示我們可安枕無憂，因為據八六年中期人口統計，本港從事經濟活動的人口中，每月收入的中位數是2,573元，試問以低薪工人捉襟見肘的工資，何以有餘力負擔家中老人的生活開支？這點其實正是引證及解釋老人勞動參與率高的原因。事實上，有不少家庭不和的原因，是與子女不願或不能供養家中的父母而產生的。根據一九八四年一項調查顯示，依靠子女為主要收入來源的老人，與家人關係惡劣。其實中央公積金主要的目的就是為退休人士帶來較大的經濟獨立能力，使老人成為家庭中受歡迎的一成員，政府為什麼不重視這個社會安定的因素呢？！

再者，老人對公共援助金的依賴到75歲以後才顯著的數據，並不表示75歲以前的老人生活不成問題，而是反映在現時每人每月510元的公援金水平太低，一般仍有些微活動能力的老

人，寧願辛苦一點，賺取比公援金稍高的工資，以應付緊隨通貨膨脹而上升的基本生活開支。

此外，本人亦指出工作小組所提供之有關老人領取公共援助的數據，事實上，根據政府統計處發表的數字，在本年一月領取公共援助的總數當中有 64% 是 60 歲以上老人的個案，即有 40 075 名老人領取公共援助，這簡單數字足以反映出老人對公援倚賴的程度，工作小組為何只引用獨居老人領取公援的數字，是否企圖隱瞞事實的真相，混淆公眾視聽呢？

事實上，政府應重視的，是本港人口估計至二〇〇一年時，將有 14% 是 60 歲或以上的老人。以人口老化的速度、老人對公共援助計劃的依賴程度，以及老人津貼的開支推算，估計政府屆時單用於有關老人公援及津貼方面的開支，可達 80 億港元。這無疑是對將來的政府，在財政開支及繼續維持低稅率的政策上，構成極沉重的經濟壓力。為何政府仍不慎重考慮一個由僱主及僱員共同供款，共同承擔將來老人退休生活問題的中央公積金制度？

主席先生，本人接着指出第二個共識基礎，就是在正反雙方中，都有許多人認同公積金計劃，是一個解決老人退休生活問題的可行辦法。可惜，有關的政府官員並沒有在此基礎上，深入研究推行此制度的細節問題；反而成立一個由副教育統籌司率領的工作小組，研究與退休保障問題毫不相干的長期服務金計劃和破產欠薪保障基金，以及對整體的急切需要於事無補的自願性私人公積金計劃作出打算。對於這種不負責任的倒退做法，本人實在不敢苟同。

其實，為什麼僱主可接納長期服務金計劃甚至遣散費，而拒絕接受在總開支方面，相對付出差不多的中央公積金？就是因為後者需要僱主每月付出供款，而對於前兩者，僱主可到最後才付款，甚至一走了之，逃避所有責任。這些事例過去已屢見不鮮。因此，本人懷疑這個工作小組是否鼓勵僱主只看眼前利益，而不願對將來的社會，承擔應盡的責任。有關的官員為何不實事求是地確認現行的勞工法例，並沒有一條是保障僱員退休生活的法例，而加以及時的制訂？

再從另一角度觀察，實在不難看到那些只從小處着眼並罔顧整體利益的僱主心態。現時經常被僱主引用為反對的藉口，主要有兩個，其一是顧主要為僱員提供其月薪 5% 的供款，被認為會導致生產成本增加，削弱產品外銷的競爭能力。其二是累積供款，令僱主的資金週轉不靈；而龐大的公積金基金，亦會干擾金融市場。對於以上兩個「想當然」的觀點及現象推論，本人認為有需要加以澄清。

首先，在一般產品的生產成本中，工資約佔成本的二至四成，而僱主及僱員提供其月薪 5% 的供款額，亦不過是令生產成本增加 1% 至 2%。這個數目比每年的工資調整、通脹率及雜項開支的加幅低許多，僱主實在不難應付及預計。因此，不能以增加成本作為推搪藉口；若非如此，那些早已設立公積金制度的私人機構，豈非要在市場上處於不利的競爭地位？

勞工處一位資深人士曾指出，在過去二十年內，香港的勞工福利逐漸提高，但一向無阻碍經濟的發展，亦無造成社會不安，雖然有些僱主認為設立公積金會增加成本，但從勞資關係來說，設立公積金的無形收益，比有形的支出更大，例如公積金可改善勞資關係，令工人更投入生產，提高產品的質量，資方的收益自然增加。

其次，據經濟學家指出，中央公積金每年的存款量約有港幣 50 億元，但以本港金融及股市總市值來衡量，中央公積金所佔的市值比例僅是 1%，這個數字怎能對金融市場造成巨大干擾？此外，本港現時的外匯基金保守估計，最少也有 300 億港元，但這些儲備未嘗對香港的外匯市場產生衝擊，故毋須擔心那區區 50 億元之數。

至於擔心龐大資金的投資回報率問題，亦屬不必要，因為中央公積金是由多間政府認可的私人機構承辦，他們的分散投資及競爭回報率要向基金會員交代，加上由政府設立的中央公積金管理局監察基金運作，風險程度大可減至最低。

由此可見，那些頑強反對設立中央公積金的僱主，只為本身的短暫利益，而不惜在沒有實際數據支持的基礎上，任意誇大推行中央公積金所帶來的經濟損害，以收危言聳聽之效。事實上，只要這些僱主細心思量，便會明白中央公積金為將來社會所帶來的經濟效益，以及不能以價值來衡量的社會及政治貢獻，比現時所付出的不知要强大多少倍。除非這些僱主早已為九七年撤離香港，制訂時間表，否則實在不能對將來僱員退休的生活保障問題視而不見，聽而不聞。

至於自願性的私人公積金計劃，本人認為這是不切實際，因為按現時每月增加 50 宗私人公積金的發展速度看來，本港最少要在三百多年後，才能有一個惠及全部僱員的退休保障制度。

此外，鼓勵私人機構自設公積金制度，是完全忽略「轉承」制度的意義和作用，這個制度亦只有強制性的中央公積金才能確定。各位都會知道，公積金是針對僱員的退休生活而設，假若僱員需要轉工，而不能將在原機構之累積供款、利息及年資等，一併轉入新機構內，無疑已失去公積金要累積至退休時，才一併領回的基本原則。

對於成立一個專責委員會，全面探討解決老人退休生活保障問題的建議，本人頗有保留，除非該專責委員會是深入研究落實及執行中央公積金的細節問題，因為前車可鑑，港府在過去二十年也會先後成立兩個工作小組，最後都是找出大量反對理由，否決在港施行。然而，今次實在不容再拖下去，因為一個如此龐大的制度，由創制至見效，往往需時五至十年，本人恐怕這個問題拖了數年後，政府又以政治為理由，加以否決。

主席先生，本人明白中央公積金對將來社會的經濟、政治及民生，都有重大的影響，故此本人贊成事前應作慎重的考慮；但絕不應容許部分政府官員採取鴕鳥政策，對有關問題視而不見並偏袒短視的僱主利益。

本人認為，今日的政府應果斷地在現有的共識基礎上，進一步決定成立中央公積金，否則我們這一代就是放棄了對下一代應盡的責任。這對將來的納稅人、市民、政府及企業家，是極不公平的，因為他們將要承擔沉重的財政負擔及社會問題，而這些都會是今日的短視及逃避責任的政府所造成的。

下午四時三十五分

主席（傳譯）：我想在這時刻，大家都應休息一會。

下午五時

主席（傳譯）：本局會議現告恢復。

林鉅成議員致辭：主席先生，閣下在四月九日宣誓就任總督的致辭時曾說：「讓社會大眾都能分享我們的成就」，也提及「要照顧個別市民的需求和願望，繼續改善本港的社會福利服務，為老年人和不能照顧自己的人設想」。中央公積金若能推行，對落實閣下上述的承諾，有極大的幫助。

在一九七四年立法局會議上，鍾士元爵士曾要求政府從速慎重考慮設立中央公積金之可行性。當時官方的答辯認為「社會福利諮詢委員會」將會注意及跟進這個問題。十三年後，「社會福利諮詢委員會」終於清楚表示贊成設立一個由政府負責立法及監察之強制性公積金制度。十三年並不是一個短時期，在這問題上，「社會福利諮詢委員會」所作出的決定，可以說是經過十分詳細而慎重研究後作出的。

為了節省時間，我盡量不再重複本局內同事們所提過贊成和反對設立中央公積金的論點。而經過今天本局內衆多位議員發表意見後，政府應盡快作出決定，並清楚地告知市民其決定所根據的理由。因為從衛生福利司在八七年四月三十日交給立法局議員籌備中央公積金休會辯論小組的文件（檔號：立法局文件 86—87 年第 644 號）內容的表達方式中，我十分擔心政府在中央公積金的問題上仍想採取「拖延政策」。因為一些實質上增加的數字，卻用百分率的方法去製造出下降的形像；例如：

一、 60 歲以上獨自生活而需倚靠公共援助的人數由一九七六年的 25 769 人增至一九八六年的 32 527 人。但文件卻以一九七六年的 57.1% 下降至一九八六年的 45.9% 來表達。

二、 同樣地，70 歲以上受公共援助的人數由一九七六年的 18 810 人增至一九八六年的 31

736人，卻用一九七六年的13.2%下降至一九八六年的12.8%的形式來表達。

主席先生，誠如閣下就任時所說：「政府對社會的種種需求，必須作出敏捷的反應……顯示出確實具有毅力和決心去克服困難」。中央公積金實屬本港內部的問題，不但有多數的民意支持，更沒有和基本法銜接的困難，最重要的是它有確實的需要和對香港整體來說是利多於弊。

主席先生，全港市民現在全神注視閣下如何作出如閣下所說的敏捷反應，去處理這個公積金的問題，閣下正確的決定，將會得到他們的信心和支持，更有助於官民合作，應付將來種種的挑戰。

主席先生，本人支持成立一個由政府協調和監管的強制性公積金計劃，並建議當局考慮以下的推行程序：

- 一、第一階段：（一九八七年下半年）成立一個政策委員會，全面考慮各方面的細則，定出運作方式，以達到基金所必須具備的性質；例如：1. 強制性；2. 統一性（包括轉移性）；3. 穩定性；4. 保障性；5. 政府、僱主及僱員的參與性。
- 二、第二階段：（一九八八年）將政策委員會之建議諮詢各有關團體後，呈交行政局定奪。
- 三、第三階段：（一九八九年）完成一切有關立法程序，進行成立管理局，全面展開實施公積金計劃。

主席先生，拖延或迴避並不是解決問題的方法，更會動搖市民對政府的信心。倘若我們抱着「同舟共濟」的精神，互讓互諒，任何富於爭論性的問題，必能夠迎刃而解。

譚王易鳴議員致辭的譯文：

主席先生，我猜想李柱銘議員仍忙於撰寫他的演辭，所以我才有機會先發言。

主席先生，本港應否設立中央公積金是一個影響廣泛而深遠的重大問題。本人在發表意見之前，希望先重新確立一個問題—究竟為何需要討論中央公積金計劃？我們希望藉此解決社會上甚麼問題？

可能有人認為，討論中央公積金只是為了針對那些經濟有困難的年老退休僱員。但我想，在本港現行缺乏妥善退休制度下，即使獲得親人接濟的退休僱員，同樣面對缺乏經濟獨立能力所帶來的種種問題。目前本港絕大部份的僱員，在缺乏任何保障僱員退休的勞工法例下，退休時都無法獲得一筆可觀的退休金。無疑當中那些無依無靠的退休僱員是最為悲慘的，在退休後連基本的生活都不能夠維持，需要依賴微薄的公共援助金節儉過活，或者在高齡之年仍要繼續出售勞力，以維持生計。

根據政府的統計，目前本港每 5 名年齡在 60 歲以上的老人中，就有一位是單身或者與老伴同住，缺乏親人照顧。而在申請公共援助金的市民中，64% 是老人。但是我們不要忽略，那些即使獲得親人接濟的年老退休僱員，在經濟不能獨立自主和無法選擇退休後的生活方式下，與親人的關係、個人的心理、以至生存意慾各方面，都容易出現問題。近年來虐待老人問題日趨嚴重，老人自殺率明顯上升都是一些表徵。因此，本人認為，缺乏妥善退休制度為年老僱員帶來的問題，不單是物質方面的匱乏，亦是心靈上的打擊；我們需要做的，不是單求物質上的供應，而是尋求一種途徑，令所有僱員在擁有自尊和自信下，享有基本生活條件。

因此本人對於社會上一種看法，認為只需加強現行公共援助制度，提高各項援助的金額，即可解決年老退休僱員問題，恕難苟同。撇開龐大的財政開支和壓力不談，這項建議充其量只能解決問題的一半，為有需要的老人提供經濟援助，但解決方式本身卻會打擊接受者的心理。畢竟目前港府的福利精神是援助那些不能自助或短期內無法自助人士，是以公共援助本身是帶有強烈的標記意義，令接受者心理上容易感到自卑和無能。

本人認為，較積極和理想的解決方法，是針對本港缺乏妥善退休制度的問題，設立公積金制度，令僱員在年輕時能按多勞多得的原則將部份薪金儲蓄起來，待年老退休時能夠擁有一筆屬於自己的退休金，不論是否有親人照顧，都可以維持基本生活，並且擁有較多自由選擇退休後

的生活方式，不失自尊和自信。要建立這種公積金制度，我們並不能夠透過鼓勵性方法令僱主自發設

立，否則按照近年每月設立 50 個公積金的速度，要令全港 20 萬企業，特別是那些中小型廠商都設立公積金，將需要花上一段長時間方可達到。

主席先生，本人認為最適當的做法是立例規定各大小僱主必須設立公積金制度。而這個公積金制度應該具備下列五項特質：

首先，立例強制本港所有私營企業均需設立公積金，由僱主和僱員同時參與供款計劃。第二，為方便實行，可以採取漸進性方法，分階段進行，先行對大企業立例規定設立公積金計劃，逐漸推廣至中小型企業。第三，在立例時應該為公積金訂下統一標準，如勞資雙方的供款額不能低於某一個水平。第四，當僱員離職時，供款可由一個基金轉移到另一基金去。第五，各企業的公積金供款無須統一管理，各企業可自行委託保險公司或其他財務機構投資管理。

本人深信，為着解決年老退休僱員的生活保障問題，為着應付本港人口老化所帶來的壓力，為着在未來重要的十年中穩定社會局面，目前是需要積極考慮如何在本港建立公積金制度。本人十分贊同政府應盡快委出一個特別工作小組，專責研究設立強制性公積金計劃。

李汝大議員致辭：主席先生，「養兒防老，積殼防飢」是中國農業社會數千年以來的傳統，在靜態經濟的農業國家當然可以實行。今日香港是一個動態經濟社會，成年的兒子一般入息很難供養父母，以中下級工人月薪中位數 2,500 元而言，「養兒防老」肯定不行。至於「積殼防飢」，或可解作積蓄餘錢留待老年。都市繁榮引致持續通脹，積蓄餘錢留到老年亦肯定不足以維持生活。另一方面，由於現實需要，本港家庭大都實行家庭計劃，每對夫婦只生育兩名兒女，人口老化再加上家庭計劃，將發展至三代家庭中祖父母退休，孫兒女年幼在學只有第二代（即中間的一代）的夫婦在社會工作。於是形成社會上只得三分一人從事生產，其餘三分二須受撫養。一般繁榮都市必然出現這個問題，香港男性平均壽命 74 歲，女性 79 歲，今後仍會增加下去。如果 60 歲退休，大概每人約有十多二十年的退休生命，社會福利與私人儲蓄肯定不能應付，所以設立包括全部從事經濟活動人口的公積金是唯一的解決辦法。

凡是負責任的政府都要考慮將來，而作預先計劃。香港政府如非「跛腳鴨」，則必定要設計一個全面性的公積金制度。至於名稱方面，我建議將「中央公積金」改稱「法定公積金」。由於香港前途和主權交替的考慮，香港人對於政府管理公積金當然沒有信心，而「中央」一詞容易導致「由政府管理」這樣解釋的誤會，所以必須易名。「法定」乃由本局通過法例規定，而成立一個獨立組織監察和管理。這個獨立組織如果包括政府人員，其數目必須少至無足輕重。

不久以前，循道愛華村服務中心代表到兩局議員辦事處遞交調查報告，調查的被訪者以年輕（20 至 39 歲）工人為主（佔 85.6%），接近九成認為香港有設立中央公積金的需要，四分三人願意每月供款。至於保障範圍，一般認為須包括年老退休，傷殘及醫療。這些調查結果及建議，我完全贊同和接受，其實最近有幾位區議員和我亦完成一項問卷調查，其結果亦大致相同。

一些工商界反對中央公積金，認為會增加成本，削弱港貨競爭力，甚至宣稱影響投資者興趣。其實香港目前政治穩定，稅率又低，投資優點仍然甚多，不會因為施行中央公積金而改變。況且，公積金與薪酬關係密切，供款在表面上由雙方各自提供，其實長遠發展可能受人力市場供求所左右。譬如工廠推行機械化和自動化，減低人力需求，工人與僱主就工資討價還價的力量因而削弱，於是僱主在每年檢討薪酬時故意延遲加薪或縮減加薪幅度，直至僱主供款部分完全轉嫁給僱員為止。所以公積金制度不一定增加產品成本，仍須視乎生產自動化的進度和人力市場的供求關係而定。況且現在已實施長期服務金法例，僱員必須被解僱才能領取。於是即使年老力衰，依然繼續工作，不肯自動請辭或退休，因而做成員工整體老化現象，對於生產效率大有損失，恐怕亦非僱主之福。最近我接獲一項投訴，一間著名的日本百貨公司有一名職員年老患病，血管硬化，半身不遂。僱主給予停薪留職安排，不予解僱，故意逃避發放長期服務金，所以我建議公積金制度決定實施以前，長期服務金條例必須修訂改善，藉使年老而喪失工作能力者亦可以領取，同時亦防止員工老化的問題。

至於政府在本局休會辯論以前，已成立兩個工作小組，研究公積金以外的其他選擇。就程序而言，極端不當，在市民觀感中必然視作預先意圖影響立法局辯論。我建議兩個小組應予取消，同時考慮成立一個立法局的特別委員會（Select Committee）研究應否設立公積金制度。因為本局的特別委員會公開討論，並且可以公開聆訊社會人士（包括資方及勞方）的意見，其工作方式肯定公平客觀，而更獲市民支持。

此外，本港存在不少中小型企業，推行法定公積金制度必須考慮它們的處境。我建議若果實施中央公積金制度，可以給予中小型企業（例如僱員在 100 人以下者）一個緩衝期或適應期，譬如法例實施最初三年可以自由參加，超過該適應期才規定必須參加。

主席先生：我的辯論發言到此告一段落，提出各項觀點希望官方直接回應，我覺得回答是官方的責任。

李國寶議員致辭的譯文：

主席先生，中央公積金計劃影響深遠，因此，關於香港日後應否推行此類計劃的問題，必須極為審慎予以考慮。

本港長期面對「人口問題」，致有應否設立中央公積金的問題出現。本港的人口中，老人及退休人士所佔比例日漸增加，令人口問題更為嚴重。政府估計至一九九一年左右，65 歲或以上的老人約有 518 000 人，相等於勞動人口的 16.2%，至二〇〇一年，更會增至 674 000 人，即勞動人口的 19.1%。根據此項估計，到下一世紀，本港的老人便不能單靠傳統的方式，由家人供養。因此，我們現在確須考慮訂定一些措施，為老人提供更多經濟上的保障。然而，設立中央公積金只是一項可供選擇的辦法；政府在評估是否有需要施行一套強制計劃時必須考慮的因素之一，就是自動儲蓄的方式是否足以應付本港老年人的需要。

本港的入息儲蓄比率為 25%，屬世界上儲蓄率最高的地區之一。本港的自願儲蓄率這樣高，正好反駁本港大多數工人不懂得自行儲蓄這一說法。我認為政府的首要任務就是採取積極措施，在這個高比率的基礎上，鼓勵工人自動儲蓄。這些措施可以包括對僱員參與私辦公積金的供款給予稅項上的寬減，以及改善私辦公積金計劃的現行規例。

如果能夠增加退休利益轉移的機會，工人將會更樂於參與私辦公積金計劃。不過，這也會造成工人流動率增加的不良後果。僱主也會因此而不願意投資於對本港工業至為重要的員工培訓及發展。所以，當局或須考慮對退休利益的轉移施以若干限制，這樣既可鼓勵僱主參與公積金計劃，亦能維持相當穩定的勞動人手；規定必須有起碼三至五年的服務年期始可轉移退休利益，可稱恰當。

若容許供款人有較大自由按本身的需要而運用公積金，可令公積金計劃更有吸引力。例如僱員若可選擇以供款作為購買屋宇的貸款抵押，相信定會大大增加公積金計劃的受歡迎程度。

公積金計劃主要為較大規模的公司所歡迎。然而，本港有 50 萬以上的工人，即 41% 的製造及貿易行業的勞動人口是受僱於只有不足 20 名職員的小型商號。他們大部份都不受任何私辦公積金計劃所保障。為鼓勵這些商號的僱主設立這類計劃，政府或須擴大現行長期服務金計劃的適用範圍，例如將 41 歲以下僱員最低限度的服務年期由十年縮短為五年。公積金的目的，是為參與者到達退休年齡時提供經濟上的保障，而長期服務金計劃則旨在保障較年老的工人，以免被無理解僱。儘管兩種計劃的目的不同，但都需要僱主供款。由於僱主對於長期服務金計劃所負的責任，可藉他們對獲准設立的私辦公積金的供款抵銷，因此，如果擴闊現行長期服務金計劃的範圍，則會更加鼓勵僱主設立私辦公積金。

總括來說，我認為由政府施行中央公積金計劃的概念是完全違反本港的基本經濟原則的。無論如何，政府應該循着我所指出的路向，設法鼓勵更多私人機構設立公積金計劃，為目前未能獲得任何年老生活保障的 50 多萬工人提供經濟上的保障。

倪少傑議員致辭：主席先生，香港應否設立中央公積金，或强制性的公積金計劃，並非單純是一個勞工保障或社會保障制度的問題，而是關乎整體經濟發展和利益的大問題。假如我們把它視作解決老人問題，或者改善社會福利和增加勞工保障的工具，將會把問題混淆，而且相當危險。

回顧香港工業發展的歷史，我們知道創業精神（Entrepreneurship）實在是本港工業成長過程中的主要原動力。創業所需的資金和知識，早期主要來自移民。後來逐漸有很多本來是在工廠工作的僱員自行開創事業，他們的資金幾乎全部來自本身的積蓄，知識和技術則是多年工作經驗累積得來。我特別強調這種草根階層資本家的創業精神，是因為香港製造業有九成以上是中小型企業，肯定其中很多東主都是由僱員出身。

近年來，這種草根階層出身的企業家似乎大為減少，而創業精神亦有轉弱的趨勢。這種轉變的原因是多方面的，例如投資市場的複雜化和多樣化，生產技術越來越著重分工和專門化等，都間接影響了創業者所需的資金和全面知識。但是，我認為更重要的，是政府近年來不斷制訂各項嚴格的勞工保障法例，雖然這些法例獲工業界贊成，例如遣散費、有薪假期、有薪病假、分娩假、長期服務金、強制性僱員保險和僱員賠償法例等等。這些法例的不斷擴張是不容否認的事實，就是相等於工商業經營成本的增加，亦即等於對中小型創業者構成更多的障礙，對於本港工商業的靈活性和就業機會的創造十分不利。假如香港設立中央公積金或任何形式的強制公積金計劃，不難想像，中小型企業繼續經營，以及小規模創業者的創業興趣，將會更形低落，這對香港未來經濟增長肯定會有深遠的影響。

主席先生，中央公積金實際上是一種強迫儲蓄，將會剝奪受薪階層自由選擇參與的權利，亦即剝奪他們運用所得工資的自由。一些僱員在年青時克勤克儉，目的是希望儲蓄到一筆錢，以備在累積到相當工作經驗後自創一番事業。假如政府設立了中央公積金，僱員儲蓄將會有部份或大部份撥歸這個基金之內，私人儲蓄自然相應減少，而他們自資創業的希望亦會隨之幻滅。中央公積金的支持者假設僱員將會終生受僱於人，不會有進取心去成為創業者，並且忽視了創業精神本來就是香港經濟發展的原動力。

主席先生，中央公積金一旦成立，將會對本港的流動資金和消費市場造成惡劣影響。香港目前勞動人口達到 260 萬多，根據政府公佈的數字，在一九八五年，僱員直接收入估計達到 1,000 億元。以勞資雙方總供款率為 10% 計算，並假設大部份僱員都須硬性參與這項計劃，每年所涉及的供款將達到 100 億元。假如勞資雙方各須負擔一半供款（即 50 億元），則在計劃實行的第一年，私人消費即減少了 50 億元在市面流通，這對香港內部消費市場將會構成打擊，對於零售業和服務行業都極為不利。另一方面，資方亦須共同承擔 50 億元，本來可以用作投資或週轉用途的現金遭受凍結，而供款額且會按年累積，並且可能在若干年後才開始流回市面，以香港的小規模和全賴出口的經濟來說，能否抵受這種並非短期的衝擊，是政府應該慎重考慮的問題。

主席先生，工業界都承認人口老化是必須面對的社會問題，而社會上亦的確有一些極需要援助的人士。這些問題在目前和可預計的將來的嚴重性究竟達到甚麼程度？而香港目前的社會保障和勞工保障法例是否足夠？全都是我們所關注的。

根據社會保障工作小組調查結果，本港老人問題並非如想像中嚴重，這是一個事實。由一九七六至一九八六年間，老年人口的增長並不一定引致公共援助需求的增加；很多 60 歲以上的人士仍然工作；而有超過八成 60 歲以上人士與家人同住。主席先生，我十分同意這個調查結果，因為中國的家庭觀念、傳統的思想，並沒有因為社會進步而退化。至於 75 歲以上人士對於公共援助的依賴卻十分顯著。我覺得這項調查有參攷價值，可作為政府制訂未來老人福利政策的根據之一。同時，也顯示了 75 歲以上高齡人士對於政府協助有真正的需求，因此，政府可能需要加強這方面的資源，才是合乎實際的做法。

主席先生，我不準備在這裡糾纏在數字爭辯中，但剛才有議員提出，因參與公積金計劃致令工業成本增加百分之一至二，是不足以影響對外的競爭力。我只想提醒各位，製造業工資部份所構成的成本，會因工廠的大小、生產自動化的高低、設備的新舊、產量的多寡等等不同而有

異，假

如故意不留意或抹煞這些事實，就有嘩眾取寵之嫌。再說目前有數千間公司自辦公積金而未見其對外競爭力有何影響，我們發言的議員未有說明究竟這幾千間自辦公積金的公司是甚麼企業，是大工廠，抑或是中型小廠，抑或是小型的細廠呢？其中各類型所佔的比例是多少？各家企業的能力又可及至那處？假如只說其果，未道其因，同樣有嘩眾取寵之嫌。

主席先生，老人問題基本上應該列入社會福利問題內解決，而不應該直接或間接地由僱主獨力承擔，更不應該以為成立中央公積金就是一種適當的解決方法。維持香港經濟繁榮是大家的責任，假如要以整體經濟利益來換取小部份人口的利益，實在是極不明智和不化算的。

主席先生，本港的勞工保障法例，比很多先進工業國家並不顯得落伍，更可能有過之而無不及。我想指出，本港有不少僱主已設立公積金或者其他形式的退休制度，可見僱主對公積金的概念日漸加強，而且私人機構的公積金可能較一個中央公積金更容易和靈活地管理，且中央公積金的投資風險問題甚多，如貨幣的長期保值、對外投資匯率和回報率的保障等都不易解決。我建議政府可透過減稅等途徑，鼓勵私人機構主動設立公積金計劃，不應立例強迫勞資雙方參加中央公積金計劃，因而干預了社會資源的分配。

主席先生，我的結論是，香港的繁榮和穩定極依賴一個大致上可以預測而不會驟變的政治經濟體系作為基礎，使企業家和受薪階層都清楚知道，他們付出了多少努力，就能夠換得多少報酬。中央公積金的建議顯然忽視了這個基礎，也忽視了對整體經濟帶來的嚴重後果。主席先生，我認為應該將它擱置。

彭震海議員致辭：主席先生，有關應否推行中央公積金計劃，本局全人十分重視，因此特別安排進行一次休會辯論。本人深切期望透過今天的辯論，對香港廣大僱員年老退休後保障問題產生積極和肯定的作用；更會帶來實質的結果和共識，進而替推行中央公積金計劃消除障礙。

主席先生，早在二十年（一九六七年）以前，政府各部門聯合工作小組，在檢討香港的社會保障制度時，已經指出「將來老年人的數量必然增加，尤其在未來二十年間，更為顯著；老年保障必將成為一項重要的社會問題」。這是一九六七年得出來的遠見。

到一九七七年，政府另一次發表了一份「社會保障發展計劃綠皮書」的諮詢文件，其中一章建議半自願性供款之僱員傷病人壽保險計劃，當僱員願意參加供款時，僱主須提供僱員所供的相等金額，勞資雙方各供僱員月入工資的 2%，但最高供款額為港幣 40 元。這項建議是自願參加而沒有強制性的，因此在一九七八年三月十六日勞工顧問委員會會議席上，資方果然反對，勞方亦不滿意，所以無法達成一致結論。此項計劃一直擱置。主席先生，當時我們僱員的代表一致建議：

- (1) 供款必須強制性，讓所有受僱傭條例所保障的僱員參加，避免因僱員自願參加而被資方覺得不滿，甚至可能會遭受無理解僱。
- (2) 供款必須提高到 5%，使僱員獲得較大的受益。

主席先生，香港的各業職工會及關心社會的團體，一直以來，從不氣餒地不斷敦促政府必須正視事實，針對廣大僱員隊伍中漸漸老化及一旦退休，生活毫無保障所帶來的社會問題，應該作出相應的措施把問題解決。

主席先生，令人非常失望，政府對一九六七年政府部門聯合工作小組編訂的「社會保障問題報告書」，工作小組的卓見和忠告，以及一九七七年社會保障綠皮書諮詢在勞工顧問委員會討論時勞方提出的意見，不僅沒有採納，甚至採取毫不考慮的態度。

主席先生，社會人士包括資方，已經體會到，對有關年老僱員退休後生活應該得到保障的問題，實際上是個需要迫切尋求解決的社會問題。因為我們已經獲得共識，包括我們立法局專責小組的同僚。

主席先生，當應否考慮推行中央公積金問題提出後，政府有關部門卻在運用拖延、敷衍的手

法，並且成立了兩個內部工作小組在進行研究：

- (1) 考慮改善社會保障制度中的公共援助和高齡津貼。
- (2) 研究怎樣去鼓勵工商界自動推行僱員退休或公積金的計劃。

這些行動，明顯地企圖阻撓了中央公積金的推動。這完全是政府想逃避責任的做法。

主席先生，現在政府對中央公積金的態度和做法，結果完全驗證了二十年前的遠見和警告——「如果我們在那個時候才認識到在數年前沒有這些遠見的不是處而感覺悲哀時，亦沒有什麼用了。」

主席先生，本人樂於希望見到政府能果斷的面對現實，對推行中央公積金抱持公正和積極的態度，盡快成立一個專責小組來着手進行各項準備工作。

最後，本人想再用一九六七年報告書的另一段說話作為結尾：

「所以我們以為現在正是勸告社會人士協助自己設立年老保障計劃的時候，如果必要時，則應以強迫方式進行；社會某些人士可能以干涉個人自由為理由而反對，但是這些人士往往就是那些當年老貧困的問題不能解決時，立即指責行政當局缺乏遠見的人士。」

主席先生，我剛才聽到有幾位發言的議員說，香港是一個中小型企業、工商業最多的地方，但他們忘記了現在的大企業便是由當時的中小型企業變成的，所以沒有中小型企業，那裡有發展成大型企業的時候。工人畢生替香港工業作出貢獻，而一旦退休無人憐惜他們，任由自生自滅，這不僅是工人悲慘的事，亦是社會的恥辱。

主席先生，我謹此陳辭。

潘志輝議員致辭：主席先生，隨着香港社會家庭傳統的改變，削減了我們中國人一向存有的「養兒防老，積殼防饑」及子女必須供養父母的觀念。人口的日漸老化，更加速了我們對老年人退休後生活保障問題的關注。中央公積金的計劃作為一項退休後生活保障的中央金計劃，也成了市民熱門的話題，而中央公積金的精神、原則與概念，實屬無可厚非，是值得支持的。

不過，由於中央公積金計劃影響異常深遠，不但直接影響在香港工作的二百六十多萬僱員及他們家庭每一成員，也影響香港未來的社會經濟發展。故此，政府在決定是否推行中央公積金計劃前，必須深思熟慮，計劃週詳，兼顧各方的利益，方可免使一個本意造福社會的計劃演變成一個危害社會經濟發展的建議。事實上，對中央公積金計劃是否推行的爭論仍多，尚須詳細研究分析解決的問題也不少，例如：

- (1) 公積金計劃是否為退休僱員提高生活保證的最好辦法及有否其它更可行的計劃？
- (2) 對一些小型公司／機構、利潤幅度低而又不能支付僱員公積金的工業來說，政府是否仍強行規定他們參與中央公積計劃及政府有否任何協助？
- (3) 公積金對生產成本及出口競爭能力影響的詳細評估是怎樣？
- (4) 公積金計劃對低薪僱員退休後生活保障的能力多大，同時會否減弱低薪僱員退休前對長期生活的改善？
- (5) 會否促使僱主長期壓低僱員工資，或減低福利，把僱主公積金供款的負擔直接或間接轉嫁於僱員身上，使到僱員得不償失？
- (6) 政府能否保證中央公積金的投資，百分之一百全無風險或者必定有盈利？倘若公積金投資有所損失或盈利率低於通脹，至令僱員蒙受損失時，政府如何處理？
- (7) 公積金會否減低了一部份僱員利用多餘資金，自行或合資投資創業，大展鴻圖的機會？

主席先生，上述問題只是中央公積金引起問題的一部份。由於推行公積金計劃影響深遠，我提議政府在有關問題未獲完滿解決前，不應即時作出任何結論或決定但必須從速成立專責委員會，詳盡研究分析中央公積金計劃的利弊、解決辦法、對各方的利益能否兼顧，有了結論後才決定是否進行公積金計劃。

最後，我想在這裏特別強調，無論推行中央公積金計劃與否，政府在長遠方面實在應該特別關注中小型公司或在工廠工作的工人，在他們年老退休後，必須得到照顧和保障，因為這羣勞動工人佔整個私營企業勞動人口的大多數，他們的收入及福利，普遍上較大企業為少。同樣，希望這些中小型工廠或企業能夠得到當局的關注及協助以便他們在富競爭性的社會中能夠得以生存，當局並應進而提供更多的棲身之所，以及加強工人現有的福利。

主席先生，本人謹此陳詞。

司徒華議員致辭：主席先生，有科學家說：宇宙間一切事物的發展軌跡，都是呈拋物線狀態的。即使是最陽光，也不是絕對的直線。任何事物的發展，都有它的起點、上升、頂點、下降和終點。一個人的一生，就是如此。但整個人類的歷史，卻是永遠向前發展的，為什麼呢？因為我們每一代都以上一代的拋物線的頂點作為起點，起點在連接着頂點，這樣，人類的歷史就成為了一條不斷上升的直線，永遠向前發展。

我們必須感謝我們的先祖，假如沒有他們，人類事事都要從頭做起，恐怕至今還仍然只是禽獸。對我們仍然活着的先祖—社會上退休的老人，我們怎能讓他們的晚年毫無保障，過着悽苦的生活呢？

讓退休老人的晚年生活得到保障，不但是一種道義，還為了培養更好的下一代。假如社會缺乏制度去照顧年老的一代，責任必然落在家庭中年青的一代的身上，他們就不能不挑起雙重的重擔，既要照顧上一代，又要照顧下一代，勢必影響了對下一代的照顧。假如社會建立起制度來分擔他們照顧上一代的責任，他們就能夠較集中能力去照顧下一代，為社會培養出更好的下一代來。這樣，我們的社會才能一代勝過一代，一代比一代幸福，不斷進步。

誰無父母？使退休老人的晚年生活得到保障，這應該是我們不爭的共識。建立怎麼樣的制度呢？設立「中央公積金」是可行的，是必須的。

目前，贊成和反對設立「中央公積金」形成了兩大壁壘。斷然拒絕或立即實施，將會使兩大壁壘更為對立。這兩大壁壘的意見不是沒有共同點，只是缺乏溝通。假如充分發揮協商精神，從長計議，我認為雙方可以逐步靠近，共同合力去設立一個使退休老人晚年生活得到保障的制度。

為了溝通，為了發揮協商精神，從長計議，我支持成立專責委員會的建議。但是我必須強調，這個委員會是研究怎樣逐步建立一個中央公積金，而不是研究怎樣才可不建立中央公積金或者研究怎樣的私人公積金。這委員會的成員應包括政府、僱主、僱員、社工、金融、保險、法律等各方面的代表。

假如這樣的建議也被拒絕的話，還有什麼可說呢？我只可說：我們的社會、政府和僱主，是恩負義的，是看不見明天的。我支持中央公積金的設立，並認為設立一個專責委員會是它的第一步。

李柱銘議員致辭的譯文：

主席先生，較遲發言的好處是我能先聽其他的議員發言，然後才演述我匆匆擬就的講詞。

我打算盡量利用這個機會，謹採用發言贊成設立中央公積金的各位議員所提出的全部理由，而對發言反對的議員所提的意見卻不敢苟同。

主席先生，我細聽本局同寅蘇海文和張鑑泉兩位議員滔滔雄辯之餘，對於在今時今日這個已十分進步的香港，聽到如此才智之士所提出的這些論據，不禁有些憂心。

拋開修辭不論，他們的論據可以歸納如下列各點：

「因為我們的工人是那麼勤懇，我們不應在他們老年時給予幫助。讓他們自行儲蓄。讓他們

知道倘若儲不夠，便會餓死。因為只要了解到這一點，他們便會加倍努力，這便會使本港經濟更趨強勁。這與本港成功的故事相符。」

主席先生，若非蘇海文議員已告訴我們他還要趕搭飛機，我便會以為他已乘搭時空穿梭機回到狄更斯的時代。的確，蘇海文議員甚至要說實行中央公積金是香港的成就開始完蛋之時。不過，這個說法怎會是對的呢？並非人人都可以在退休時有足夠儲蓄，因為人生往往變幻無常，這點我們知之甚詳。倘若我們認識到我們的成就是建立在屬員的勤懇工作上，那麼，表示感激的方式自然是協助他們儲蓄，與此同時，我們本身亦作少量貢獻，從而使他們老年時可以照顧自己，同時維持本身的尊嚴，這或許是我們的老人在境況暗淡的晚年所僅有的了。

主席先生，在我發言前許多議員已簡要說明贊成設立中央公積金的理由，我不想於此再贅。我只是就各位議員和社會人士反對設立中央公積金所舉理由，選取其中一些重要論據，加以斥駁。

張鑑泉議員所舉一項論據是，僱員供款會使生產成本大為增加，因而削弱本港產品的競銷能力。

我的看法是：首先，中央公積金所提供的利益會是僱員整份薪酬中的一環，因此僱主日後可以據此調整僱員的薪金和附帶利益。其次，本港經濟學家都認為，中央公積金所造成的壓力最終會給香港現時的經濟體系和氣氛所吸收，即使在調整的過渡期會有若干程度的不安。此外，倘若供款率低，例如只是各供 5%，則不安程度甚低，必然可以容忍。第三，事實上許多大機構本身已設有公積金，許多亦正打算推行類似計劃，足證此類計劃對勞資雙方都有利。第四，際茲香港經濟欣欣向榮，設立中央公積金正是其時。換句話說，時機已經成熟。

由張鑑泉、倪少傑兩位議員提出的另一論據是，設立中央公積金所導致的不安，對許多只賺取蠅頭微利的小生意會有不良影響。的確，誠如張鑑泉議員所說，在本港的商業機構中，逾 8 成的機構每間僱用不足 20 人；而我顯然就屬於這類僱主。

我的回答是，首先，中央公積金當然可以按訂定的時間表漸次推行。先規定由較大的機構實施，然後逐漸推廣，比方三、四年間，所有機構都要參加中央公積金計劃。這樣可使較小的機構有時間作必需的準備，以便予以適應。其次，較小的商業機構無論如何亦應有相當儲備金以便支付長期服務金和遣散費。因此可利用中央公積金的利益以支付僱主這些法定開支，以減少不安的程度。第三，僱主不必為此而補繳供款。

另一論據是，一項為數龐大的累積基金，比方說，在十年間累積達百億，一旦由公共機構集中投資，會擾亂金融市場。

我的回答是：首先，中央公積金集中管理，而非集中投資，是最具成本效益的。這可免除小型商號管理其僱員帳目的重擔，又可避免由於管理當局不同以致投資收益大有不同而引致不滿。此外更可避免因管理不善而引致某些人士有重大損失，甚或全部損失。東華三院管理的最後平均月薪計劃管理不善，便是近期一個最佳例子。其次，中央公積金管理當局有可能委任各類本港或國際知名的商號來分散投資：比方半數購買外國股份、債券和外幣；25% 購買本港股份、債券和物業；另 25% 則按其時利率貸給可靠的借款人，第三，收益率因而可劃一分配給中央公積金的參加者，從而避免不必要的不滿。第四，在 10 至 15 年後當中央公積金的規模已穩定下來，所支款項與供款大約相等，政府可讓該計劃的受益人從其名下提出若干百分比的款項進行一些長線投資，例如購屋自住。

反對中央公積金的另一論點是，中央公積金計劃與政府的積極不干預政策相違，同時略帶社會主義色彩。

我的回答是，首先，政府只須略為干預，即可保障本港社會的長遠利益。政府並沒有干預投資者的投資政策，只是立法規定他們修改其僱員的薪酬或入息結構，以保證他們能積蓄防饑。這種形式的干預是遠較設立工業銀行或工業研究實驗所甚或資訊中心為輕。其次，倘若中央公積金給視為社會主義政策，則依邏輯來看，世上所有現代工業化和先進資本主義國家都是奉行社會主義了。

蘇海文和倪少傑兩位議員所提另一論點是，強迫所有僱主參加中央公積金計劃是不合理的。

我的意見是：首先，中央公積金是一項劃一的標準計劃，其中所包含的條款極少，而所規定的供款額亦只訂於極低水平，勞資雙方只須各供款約5%。第二，如任何機構或公司現在或即將有其自己的退休計劃，其條件對僱員來說較中央公積金更為優厚，則可豁免加入這項計劃。第三，凡收入少於約1,500元的僱員，亦可豁免加入這項計劃。第四，由於中央公積金的條款劃一，設立後可保持甚至加強勞工的流動性，這點必然有利於本港工業的發展。

另一個論點是，雖然這計劃有助於加強非熟練勞工的流動性，但熟練勞工、已受訓練或專業或專門人才需要僱主大量投資，因此，持有這論點的人士認為，如果勞動人口的流動性過大，則會對僱主不利。

我的答覆是，這些僱主在訓練其僱員或工人前，必然已清楚明白到，必須規定這些僱員或工人簽訂定期合約，那麼中央公積金便不致影響其流動性，除非他們自願毀約，而在這情況下，他們必須賠償有關損失。

另一個論點是，僱員可能以將來在中央公積金計劃可取得的利益作為抵押，而向財務機構或親友告貸，藉此恢復其原來地位及消費力，結果使這項計劃失去應有的成效。

我的答覆是：首先，如果我們研究外國，即實行社會保障或類似中央公積金計劃的國家的情況，便會知道並無證據顯示這種現象十分普遍。第二，我們可制定法例，使這類抵押在法律上無效及不能強制執行，藉以禁止中央公積金計劃的受益人未經許可而將其利益用作抵押。

至於何錦輝及張鑑泉兩位議員提出論點，認為在這段敏感的過渡時期推行如此重要而影響深遠的社會政策，會影響香港人的信心、社會的穩定和繁榮。

我的答覆是，如果政府為了將來老化的人口有基本保障，而決定在現時推行這項重大的社會政策，則正可證明當局不是「跛腳鴨」政府，而且能夠為本港市民的長遠利益着想而勇於去做認為正確的事。此外，工業家及其他投資人士願意協助實施這項政策，可顯示出他們並非只關注自己眼前及短期的利益，亦重視香港市民將來的長遠利益；同時亦可顯示他們願意作出短期適應，以確保我們的未來政府毋須承擔沉重甚至難以承受的責任。這確實是一種肯負責任的態度。既然政府採取如此負責任的政策，而投資人士亦抱着如此負責任的態度，那又怎會影響本港市民的信心？誠然，如果我們計劃在一九九七年後仍留在香港，則根本沒有甚麼理由不願意付出較少的代價（與社會保障及退休金計劃比較），來支持香港政府及市民作出如此長遠的計劃，除非我們希望在數年內盡量賺取利潤然後收拾一切離港，則自當別論。

主席先生，總括而言，現在正是政府、工業家及其他僱主在行動上表示對「我們所熱愛的本港社會」（如張鑑泉議員所稱）的長遠未來作出真正承諾的適當時機。主席先生，僅成立一個委員會，去研究中央公積金的利弊，不論委員的身份如何崇高，恐怕亦無法顯示出這種承諾。如所週知，成立調查委員會所宣稱的目的是提供消息，但是在大多數的情況下，其結果必然是拖延時間，因而失去「行動的意義」。

譚耀宗議員致辭：主席先生，雖然你到任只有個多月的時間，就遇上這一個棘手的問題，但是，我相信主席先生對社會上的草根階層有著充份的同情及支持，而對社會的發展趨勢亦會有充份的理解。因此，我肯定主席先生所擁有的智慧、勇氣與社會良心會促使香港能早日建立全面的退休保障制度，以解決今日的老人與明日的老人的憂慮，這將是香港之福！

主席先生、各位同事，你們曾經有過下列的切身體會嗎？一個七十多歲的老婆婆，被啤機砸斷了三隻手指後，仍要拖著疲乏的身軀上班，兒子媳婦勸她不要上班；但是老婆婆說子女的生活負擔重，入息不高，所以仍要工作，至死方休。另一個行動不便從事裝卸工作的老人則在風浪中「震騰騰」爬上貨艇，然後在高達幾層樓的吊機上操作。

假使你們是那位老婆婆，是那位老人，你們會有什麼感覺呢？假使你們已屆六七十歲，而不能乘坐冷氣房車上班，還要擠上擠迫的公共車去「搵兩餐來餬口」，你們又會有什麼感覺？

你們會認為自己命該如此嗎？會認為自己自作孽嗎？你們會有何怨憤呢？

這些老工人為香港的美好發展和繁榮景象貢獻了一生的時間，但是我們號稱進步開放的社會却這樣回報他們。他們能沒有怨憤嗎？他們有，我也有。他們埋怨為何他們竟然不能獲得退休保障以安享晚年，我埋怨我們的社會待薄了他們！

人口老化趨勢，豈容忽視？

不要以為上述只是個別的例子，在勞工階層裡，這些例子俯拾即是。我們又豈能忽視這問題呢？即使大家不作這種實地的、深入的調查體會，只看有關的數字資料，問題已夠嚇人。但是，要看資料也不能倚靠政府日前提交我們的、由衛生福利司領導的內部工作小組所提供的資料。那些資料是片面的，且對問題缺乏前瞻性預計，再者在分析時充滿謬誤的推論。因此，他們聲稱老人問題並不嚴重這個結論，是難以令明眼人苟同的！事實上，依據統計處的數字，現時 60 歲以上的人口佔總人口的 11.6%，到二〇〇一年將會增加至 14.1%；而老人人口的扶養比例也由 113 增至 151。人口結構圖顯示，踏入二〇〇〇年後，人口老化問題就會日趨嚴重，而自二〇一〇年或二〇一五年開始，問題最為嚴重。這方面，多位同事已加以陳述，故不再重複。

為什麼一定要中央公積金？

這問題可從兩方面來解答：中央公積金計劃本身的作用，以及相較於各種退休保障計劃的優點缺點。

先看看中央公積金制度本身能為我們解決什麼問題。我們現在面對及將會面對的問題有：一、老人人口有大量增加趨勢，扶養比例加大，人口老化問題日益嚴重；二、政府在社會保障上的負擔會因老年人口大量增加而加重；三、現行勞工法例沒有提供年老退休生活保障；四、甚少僱主會為僱員退休及其他情況作好款項儲備。這些問題都是明顯存在的。令人擔心的是，社會上及經濟上一些趨勢會加劇我們所面對的問題。這些趨勢包括：

- 一、 經濟發展放緩：經過多年高速度發展後，香港經濟將進入週期性及階段性的低潮期。今天，有能力的老人仍然可以依靠工作來維持生計；但當經濟出現逆境，社會沒有足夠的就業機會時，首當其衝被解僱的就是老人家。
- 二、 經濟結構變型：香港的經濟結構日漸變型，估計服務性行業的比重會日增，而服務性行業的受僱對象主要為年青人；此外，技術上的革新也促使年老而缺乏技術培訓的勞動力更快地受淘汰。
- 三、 反儲蓄現象：根據統計處與恒生銀行在七九至八〇年度以及八四至八五年度的家庭開支調查，很多低收入家庭都有開支超過收入的現象；而若對比這兩個年度的結果，自會發現這個現象有惡化的趨勢，而整個社會的儲蓄也有下跌跡象。這反映不能靠自行儲蓄來解決退休生活保障這個社會問題。

經濟發展放緩，經濟結構變型，以及反儲蓄現象都會加劇已經存在的人口老化及缺乏全面退休保障的問題，而設立中央公積金制度將會有助解決這些問題。

至於解決老年退休生活保障問題可以有多種方法，為什麼不可採用其他方法而需要中央公積金制度呢？這涉及中央公積金與其他制度相對上的優點缺點問題。

第一、現行的勞工法例根本沒有提供退休保障，長期服務金只是解僱時的補償，法例上且有不少漏洞；破產欠薪保障基金則只補償在僱主破產時僱員被積欠下的薪金。

第二、根據現行社會保障制度，公共援助的基本金額只有 500 多元，只夠老人餬口之用，其他生活開支又怎辦呢？

第三、自願性質的公積金計劃方面，我曾經以現有工商業經營的數目，以及現在私人公積金的發展速度來計算，發覺需時三百多年才會使私人公積金計劃遍及全港，使全港僱員受惠。有人認

為我的計劃有所誇大，但請你們告訴我，若只鼓勵自願性質的公積金計劃，究竟至那年那月才能造福全港僱員？

第四、社會保險制度是另一種供款式的社會保障制度。對僱員而言，這種制度的優點比中央公積金更多。它的保障範圍更廣，可以包括年老、疾病、工傷、弱能、分娩、失業、家貧、孤寡及意外等各種組合；而它所提供的收益與供款額不成正比，愈低收入的僱員相對收益愈大；此外，它也有整體社會平均承擔風險及「財富再分配」的含意。事實上，社會保險制度對勞工的保障更為全面，更為徹底。不過，社會上某些人士對「中央公積金」已抱這樣負面的態度，他們會接受社會保險制度嗎？

與上述各種方法比較，中央公積金制度作為一種供款式的強迫儲蓄計劃，它的特點是：一、參與性，僱主、僱員及政府共同參與，免却了所謂「福利社會」的陰影，或是所謂「免費午餐」的陰影；二、多勞多得，自我照顧，免却了「下一代供養上一代」可能會產生的問題，綜觀而言，中央公積金制度只是一個「比下有餘，但比上不足」的方法。

對中央公積金制度疑慮的分析

部分同事已經在他們的演辭中力陳他們對中央公積金的憂慮，而我估計政府官員們一會兒也會再度陳述中央公積金的所謂壞處，特別是經濟方面的壞處。因此，我必須對這些觀點力斥其非，提出另方面的分析。

第一、金額過鉅，難以投資：根據政府諮詢文件的估計，中央公積金的供款額每年有 100 億元，但這數字實有誇大不正確的成份。首先，它包括了基本工資以外的收入，如：花紅、佣金、津貼，而中央公積金的供款實只以基本工資即月薪來計算；此外，它包括了三類可能不參加計劃的僱員，即：公務員，已參加私營公積金的僱員及接近退休年齡的僱員。若剔除了可能不參與的僱員人數，再以全港僱員的平均月薪計算，得出的結果約為 50 億元，只及諮詢文件所估計的一半。

另一方面，若以動態的概念來推測累積款額的影響，據一些經濟專家的計算，二十年後款額總數將達 5,500 億港元的水平；但此時香港的金融市場亦已不斷膨脹，屆時存款市場加上股票市場的總體累積將達 96,000 億港元。這樣的話，中央公積金的積存只會佔它的 5.7% 而已；而在二十五年後這個百分比更會趨於下降。因此，對於這個低比率，本地的金融市場亦可輕易吸收，投資也就不成難題了。

反而在經濟學上來說，對於小額資金持有人而言，集資投資比自己進行投資有較合的優點，例如：一、可以分散風險的方法來投資；二、在風險一樣的情況下，愈大數額的投資更能提高收益；三、在操作上較靈活；及四、投資顧問比一般市民更有經驗及掌握更多訊息，較少犯錯機會。

第二，關於勞工成本上升的問題，許賢發議員對這問題已經作出了分析；倪少傑議員亦作出了回應，我在這裡亦不想再重複，但是俗語有謂「大話怕計數」，我希望大家可以一同將有關數字仔細計算出來。

第三，流動性增加。如果中央公職金是強制每個僱主都必須參加的，僱員也就不會因此而選擇更換僱主，也就不會增加僱員的流動性。事實上，在中央公積金成立前也已會有流動性這問題的存在，而僱主亦已需要透過各種措施如提高種種福利去達到挽留人才的目的。成立了中央公積金後，只要他不改變舊有的條件，僱員亦不會因此而轉換工作。總的而言，我們實難同意中央公積金制度會增加員工流動性。

綜觀中央公積金對金融市場及勞力市場的經濟影響，都是影響甚微，或是在短期內可以回復平衡的。這樣的話，以中央公積金對經濟會帶來壞影響為理由，而否定其設立的需要，迫切程度及可行性，根本就缺乏說服力，也是在既有立場下的偏頗分析。

再者，分析中央公積金的設立問題也絕對不能單從經濟角度來考慮，而須考慮其社會性及政治性影響。中央公積金的本質是共同承擔未來及共同承擔解決一項社會問題，所做成的團結氣氛和共同意識會帶來很多政治上、經濟上、社會上的好處。大家都清楚知道，穩定的社會環境是創造繁榮的基石，為免日後老人退休保障問題惡化時對社會造成震盪，我認為我們不可以不立即設立中央公積金制度。

建議

我認為設立中央公積金制度是在現存環境中最為切實可行而又最易為各方面人士所能共同接納的退休保障方案。理想中的中央公積金是：一、中央管理、分散經營：政府設立管理局來監察各公積金計劃；二、具備五項性質：強制性、款項可以轉移、三方參與、穩定性和保障性。這些性質在有關團體，如：香港工會聯合會、141個勞工及工會團體的方案中已有述及，本人不作重複。

而本人建議政府應立即進行下述各項工作：

- 一、 設立有勞資雙方、專業人士及政府代表參與的專責委員會，全面研究老人退休保障制度，並研究如何推行中央公積金制度。這委員會必須立即成立，並於一年內提交報告；但政府不能再以此為迴避問題的手法，而須誠懇切實尋求解決方案。這項建議亦得到在本人左邊的同事謝志偉議員的支持。
- 二、 檢討及改善長期服務金的漏洞，以造福現在已屆高齡的年老工人。
- 三、 加強對現有公積金計劃的監管。
- 四、 對僱主及僱員作廣泛的宣傳及教育，以建立他們對中央公積金的正確觀念。

最後，本人想對政府就中央公積金問題所抱態度及其工作方法提出批評：

- 一、 政府一而再，再而三的採取迴避策略，對整個退休保障問題採取置身事外，所謂出山觀虎鬥。難道這是一個負責任的政府處理公共政策時應有的態度嗎？政府先把問題擱置多年，及後又做出一份先採取否定態度的文件，又急忙成立兩個內部工作小組，都是明証。
- 二、 政府所提出的諮詢文件只是抽象地估計中央公積金對經濟帶來的壞影響，而並非已設想出中央公積金有何可行方案，從而討論不同方案會帶來的不同影響。政府這種方法無疑使討論難以具體化，難以深化；而這種方法也實使社會上的討論難以得到共同結論。

究竟一會兒政府官員會如何回答我們的要求呢？我們勞工階層的呼聲又會否為政府所重視呢？我們將會洗耳恭聽。

主席先生，我今天的演詞實在太長了，耽誤了大家很多時間，但是作為勞工界的代表之一，本人對於年老工人退休應有保障這一個問題實際上是有很多話要說的。為了使主席先生對這個問題的重要性提高關注，我將會向主席先生送上一本年老工人的生活寫照，其中有很多老工人的生活照片，本人謹此陳詞。

黃宏發議員致辭的譯文：

主席先生，我們在不再任由資本主義無拘無束方面已走了一段遙遠的路，因為我們已實施各種福利措施，例如公共援助、高齡津貼及傷殘津貼等，以及推行勞工法例，例如就長期服務金、遣散費及破產欠薪保障基金作出規定。雖然如此，退休老人的經濟保障問題仍然存在，因為本港 260 萬工人中，只有大約 $1/6$ 是獲得僱主自願設立的公積金、養老金及退休金計劃所保障。我並不想誇大這問題的嚴重性，因為大多數老人現在均是由他們已成長的子女照顧，將來也會繼續如此，這實在是由於中國人對孝道有源遠流長的傳統所致。不過，在豐足的日子裡，子女會真摯和樂意地給予父母充分照顧，但當子女過着艱苦的日子，即使不致陷於絕境，亦可能會口出怨言，甚或不再照顧其父母。設想在經濟衰退時，數百萬人胼手胝足地謀生亦僅堪糊口，

倘若他們本身亦衣食不足，則可以想像他們在絕望中會做出的行爲。因此，在社會保障的範圍內作出若干安排肯定是有需要的，不論是基於人道和慈愛理由，抑或純粹為那些需要獲得保障的人士着想，以免他們受絕望行爲的損害。

主席先生，稱為社會保障福利的福利措施以及提供僱傭福利的勞工法例確是屬於這類安排；它們亦確是基於無私和利己的理由而訂定。但最重要的問題是：第一，在現有安排下所提供的福利在資格標準及款額比率兩方面是否均已足夠？第二，如不足夠，僅進一步改善現有安排是否便可以令情況改觀？

第一個問題的答案必然是：即使並非絕對不足夠，但至少在一定程度上是不足夠。我相信各位清楚知道有關標準是如何嚴謹及有關款額是如何微薄。教育統籌司對設立中央公積金問題的檢討導致今天的辯論，更充分證明了即使現有安排本身並無缺點，在現有安排下提供的福利亦確有未盡善之處。

主席先生，讓我談到第二個、也是更重要的問題，就是能否只透過進一步改善現有安排便可提供充足的福利措施？我要再一次說，答案是否定的，我的意思是，並不應提供足夠的福利，而是單靠改善現有安排是不夠的，還需尋求其他方法。我會首先從福利措施或所謂社會保障福利兩方面解釋本身的立場。主席先生，對於主要倚賴政府照顧退休老人的需要、為他們提供福利的做法，本人提出兩大反對理由。第一：所有這些福利措施都是由政府目前的稅收提供經費，遇上經濟不景，政府稅收沒有增長時，這肯定會對政府造成沈重的負擔。經濟愈蕭條，人們對福利的需求便愈殷切。因此，政府提供的福利，只應用來維持生活，這點至為重要。第二：無論本局成員是否透過直接選舉選出，款額的比率必然會不時成為重要的政治論題，因為這是邁向重新分配福利國家的唯一肯定途徑。如果不實行例如公積金這類安排，恐怕政府愈來愈難避開這方面的社會及政治需求。主席先生，本人並不反對資本主義，只是為不受約束的資本主義而擔心。同樣，本人絕不反對提供福利，只是為毫無約束的施與而憂慮。我不僅是為自己，而是為所有人，尤其是為我們當中贊成或反對兩派的議員而感到憂慮，我擔心他們不自覺地破壞了我們偉大社會的組織，從而也損害了市民本身。

主席先生，我現在解釋為何斷定只進一步改善現有的勞工福利措施，而不推行公積金計劃，並非解決退休老人問題的正確方法。主席先生，只要勞工法例既能保障僱員，而同時又對僱主公平，我不反對制定這些法例。不過，如果勞工法例規定僱員離職時應得的金額、或被解僱時應得的長期服務金數額或在其他情況下所得的金額，則難以確定如何才是公平。而且，上文所述的福利措施只獲政府極少的資助，如果又不推行公積金計劃，則勞工法例便會成為主要的政治問題，而且屆時其範圍可能更廣，並會涉及如福利費用的比率等其他問題。因此，我認為應推行公積金計劃，以改善現行的措施。此外，我實在不明白不少僱主反對中央公積金或非由中央機構管理的公積金這意念的理由。長期服務金法例規定，僱主在服務滿十八年的僱員離職時，須發放不超過 12 個月的薪金；以僱主及僱員分別付出相等於僱員薪金的 5% 作為供款的公積金來說，假設以 2.5% 的利息計算，則在二十年後僱員可獲得約 22.7 個月的薪金。換言之，僱主只須負擔 11.35 個月的薪金，而這筆款項包括了僱主在過去二十年來實際上付出的供款及這筆供款的利息。僱主早已承擔了類似的責任。

主席先生，我對立例強制推行公積金計劃之議的支持，至此應非常明顯。這項強制措施不應被視為妨礙僱員在消費或儲蓄兩者之間作出決定的自由，亦並非限制他對各種投資方式的選擇；反之，強制計劃應被視作儲錢防老的辦法，再者，任何人均不應有特權（並非自由）要公眾對他承擔責任，故上述計劃亦可算合理，就好像車主須購買第三者保險一樣，他們這樣做並不是為了本身的利益，而是保障可能因其行為而受損的其他人士的利益。

不過，主席先生，我反對強制設立中央公積金的建議。為了簡潔起見，我不打算在此闡述理由，但要附帶一提的是：如可能的話（而現今情況是可能的），私人公積金計劃是唯一符合本港高度競爭及重視創新的自由企業經濟體系的計劃。

主席先生，有關這問題的第一次檢討是在一九六六年進行，經過二十多年的時間，我們現在才進行辯論及討論。我贊成由閣下委任一個委員會的建議，但該委員會不應再審議有關計劃的利弊，而應詳細研究在實施方面的細節。讓我們坐言起行，不再等待明天，因為「明日復明日，明日何其多」。我們不應徒然希望惡運永不來臨而拖延此事。

下午六時四十三分

財政司致辭的譯文：

主席先生，正如陳鑑泉議員在今天下午這次辯論首先發言時說過，顯然各議員對於香港應否設立中央公積金一事，意見分歧，且各執一詞。稍後，衛生福利司會談到給老人的公共援助，而教育統籌司亦會就設立強制性公積金所帶來的影響，作全面的評估。我現在要談的，是財政和經濟方面的問題。

多位議員已留意到，設立公積金對財政和經濟確實會有些影響，不容我們忽視。不過，我必須清楚指出，我並非有意向設立中央公積金這個概念潑冷水，潑的或許只是些少溫水而已。然而，如果將財政和經濟方面的影響，置之不理，視若無睹，那麼，容許我大膽說一句，我們全都會陷入水深火熱之中。

因此，我認為我應該將一些較重要的經濟和財政因素告訴各位。一些議員已就這方面發言，我將會重複一部份他們觀察到的問題，但我相信這些問題頗為重要，亦備受關注，因此是值得重複提出的。政府的經濟主任曾與他們在大學與理工學院，以及金融界的同業進行討論，我亦會用討論的結果來支持我的論點。

主席先生，在我未開始潑溫水之前，我們或應對這個計劃所會涉及的龐大款額，先有一個粗略的概念。按一九八五年的薪酬水平計算，如強制規定僱主及僱員各須供款 5%，便會如格士德議員指出，每年須自本港社會抽取約 100 億元，即僱主及僱員各付出 50 億元。這個數目相等於一九八六至八七年度薪俸稅收入的 80% 以上或利得稅收入的 40% 以上，或僅少許便相等於本局上星期通過的一九八七至八八年度各項政府服務開支的四分之一。這筆款項足夠我們每年建造 3 條東區海底隧道或 5 間威爾斯親王醫院。無論以何種標準計算，這是一筆非常龐大的款項。許賢發、譚耀宗及其他議員相信這筆款項對本港的金融市場不會有很大的影響。我同意鍾沛林議員的見解，我們不應忘記，100 億元只是第一年的數目，而這計劃的款項是會以按年供款的方法累積，經過多年後才會開始有支出。期間所累積的總額，是會十分可觀的。

正如張鑑泉議員曾提醒我們，無論是中央公積金抑或任何強制性私營機構公積金，基本上都是一个由僱主及僱員共同供款的強迫性儲蓄計劃。正如湛佑森議員曾指出，既然雙方均須供款予這個計劃，他們可用於本身認為應用方面的款項，自然而然會相應減少。如果我的記憶無誤，倪少傑議員亦會提出相同論點。

就僱員而言，推行中央公積金的其中一項即時效果，就是減少實得工資。正如蘇海文議員認為，5% 的供款率相等於增加 5% 的薪俸稅。而實際上，亦等於把至少 100 萬名現時毋須繳付薪俸稅的僱員包括在稅網內。對於僱主來說，其效果大約相當於增加利得稅率超過 40%，即由現時的 18% 增至 25% 以上；而盈利率低而發薪額高的商號將承受最沉重的負擔。主席先生，無論要說服僱員或僱主，使他們樂意接受這個巨額強迫供款率，都不會是容易的事。

在大多數情況下，最少在推行初期，由於僱主須承擔的費用增加，以致本港產品在國際上的競爭能力受到影響。不過，許賢發、譚耀宗及李議員認為，事實並不會如此，設立中央公積金對生產成本所造成的影響會是微不足道。主席先生，這點我不能苟同。撇開以加工價值為基礎的勞工成本佔生產成本 60% 至 70%，而非許賢發議員所指的 20% 至 40% 這個事實不談，正如我所說的，如果僱員想收回他們的供款，便等於提出加薪 5% 或以上的要求，而製造商是不會對這筆款項毫不在乎的。長遠來說，由於本港的工資率主要取決於勞工市場的供求，一如我相信李議員曾暗示說，僱主會作出各項調整，以減低中央公積金對成本方面的影響，例如，他們會減低以後的工資增長幅度，或減少僱用人數。無論作出那一項調整，市場供求力量最終都會減低實際工資至足以維持全面就業的水平，以致中央公積金的財政負擔，大部份都轉嫁到僱員身上。

雖然中央公積金對各行業所帶來的影響，不會永久持續下去，但在短期所造成的干擾，則會甚為顯著。在這期間，經濟增長會受到若干程度的影響，各行業會蒙受損失，同時有

人或會因而失去工作。在經濟增長方面的損失，可能永遠不能完全得以彌補。

主席先生，以上我概述了中央公積金對本港經濟會帶來的一些顯而易見的影響。正如格士德及湛佑森議員指出，運用這筆極為龐大的累積基金，也會牽涉許多問題。如果這些基金再流入本港市場，即表示可供用作本港內部私人投資的款項，將有所增加，當然，由於原屬私人投資的部份個人儲蓄，已轉入中央公積金，因此，公積金款項用作私人投資時內部私人投資不會有相等數額的增加。不過，由於在本港有利可圖的投資機會不多，因此，假如公積金款項只限在本港投資的話，則只能投資在一些質素較差或收益較低的資產上，因而可能令參加該公積金計劃的人士蒙受損失。

不過，如果將大量資金投資在海外的外幣資產上，則可能會對外匯及金融市場造成不良影響，同時由於聯繫匯率制度的緣故，亦會令致港元利率波動無常。但我得補充一點，當中央公積金的收支趨於平衡時，將累積資金投資所引起的問題，會較為沒有那麼嚴重。不過，中央公積金要經過相當多年的時間，才會達到收支平衡。

主席先生，中央公積金對財務機構之間的資金流動，亦可能會起重新分配的作用。中央公積金的供款人，大部份會是現時將積蓄存放在銀行的小存戶，而中央公積金則是一項中央管理的基金。因此，最初時，財政資源會由銀行轉移至一項基金。除非能夠制訂出有效的再循環程序，否則這種情況可能會對銀行界帶來問題，特別是那些倚重本地存戶支持的本地小型銀行為然。

有人提議，取代中央公積金計劃的一個辦法，是成立若干經批准的私營公積金，規定參加者必須供款。這個辦法可確保基金的管理方式，能符合個別參加者的最佳利益，不像由中央管理的基金那樣，可能因政治壓力而影響其投資決定，從而影響參加者的利益。不過，大部份我剛才提及有關整體經濟的其他問題，以及對僱主及僱員構成的影響，會依然存在。然而，我同意何錦輝及其他議員的建議，認為如果推行一個非由中央管理的自願供款計劃，這些問題便不會那麼嚴重。

簡單來說，無論推行一個由中央管理的公積金，或一系列強制性的私營公積金，都會對本港的金融及經濟產生深遠的影響。即時的結果會是增加勞工成本及減少僱員的實得工資，其效果和提高利得稅及薪俸稅的稅率沒有分別。這結果可能對經濟活動、就業水平及商界的信心，普遍帶來影響，而影響的程度，則視乎供款率及個別僱主及僱員的情況而定。即時的不良影響，可能會隨着時間過去而消失，但過渡期間會很長，而對經濟增長所造成的打擊，可能永遠也無法彌補。

主席先生，我無意力辯由於一個中央管理及強制施行的儲蓄計劃，對財政及經濟有深遠影響，因此絕對不宜在本港推行。不過，我今日在本局洒了一些溫水，是希望能夠引起各議員的注意，困難確實存在，其中有些非常嚴重，可能甚至不可克服，因而有必要提出討論，不容大家忽視。這些困難，並不如譚耀宗議員所說般毫不嚴重。在決定推行這個計劃之前，政府及整個社會必須確實認為，為了獲得公積金所可能帶來的利益，即使有削弱本港在國際競爭力，以及妨害本港經濟穩步發展的危險，也是值得的。牛津字典對「provident」一字的解釋為「具有或顯出遠見」。主席先生，就讓我們在考慮設立中央公積金時，顯出遠見，不單只顧及個人的社會福利，同時亦顧及社會的整體經濟利益。

衛生福利司致辭的譯文：

主席先生，從今天各位議員的致辭中，可見設立中央公積金的建議，是出於對香港老人福利的真心關注，以及為了保障他們退休後能夠有足夠的金錢，維持合理的生活水準。大部分的先進國家均設有某種供款式的社會保障制度或社會保險制度；我認為香港發展到現階段，也適宜研究應否發展這種制度。

香港雖然沒有供款式的研會保障制度，但也有本身的社會保障制度，而就保障老人福利來說，這個制度可分為兩個部分。

公共援助計劃是本港現行社會保障制度的主要部分。這計劃是根據家庭的經濟狀況和需要而提供援助，因此正好符合香港人以家庭為重的悠久傳統。是項計劃就像一張安全網，把需要援

助的家庭納入保障範圍之內，凡入息低於規定限額的家庭，都有資格受惠，而入息限額是根據家庭成

員人數而計算。就以今年一月為例，年逾 60 歲而正接受公共援助的老人共有 40 575 名，佔總受惠人數的 64%，顯然在本港低入息家庭中，大多數是有老人的。此外，年滿 60 歲的公援助助人每人每月除基本津貼外，更可領取 255 元的老人補助金，這項補助金有助減輕需要照顧年老親人的家庭的額外負擔。因此，年逾 60 歲的公援助助人不會只領取每月 510 元的基本金額；這項基本金額加上老人補助金和最高達 276 元的租金津貼，每名老人每月共可領取近 1,000 元。

本港社會保障制度的第二部分是高齡津貼，每月津貼額為 255 元，申請人不必接受經濟狀況調查，凡 70 歲以上而沒有接受公共援助的老人均有資格領取。設立這項津貼的目的，在於鼓勵家庭繼續照顧年老的成員，並配合政府所提倡的「社區照顧」政策。目前，已有超過 240 000 人申請並領取這項津貼，佔全部符合資格人數的 87%。

除了現今津貼外，政府及其他補助機構並提供多種直接服務，其中包括家庭服務助理、社康護理、老人康樂中心、老人日間護理中心，以及老人服務中心等，以協助老人繼續與家人同住，或獨自在社會中生活下去。至於因某些原因而不能與家人同住的老人，當局亦提供各類住宿服務，例如讓他們入住宿舍、老人院、護理安老院、療養院等，以照顧老人的不同需要。當局最近參照行政立法兩局議員福利事務小組的建議，決定成立一個委員會，以統籌老人服務事宜。該委員會的成員包括志願機構及政府的代表在內。

各位議員都知道，我在不久之前成立了一個工作小組，研究老人的經濟需求，及目前的社會保障措施對老人照顧到何種程度，以供政府考慮是否設立中央公積金之用。雖然該工作小組尚未作出任何定論，但我們從過去數月的研究中，卻發現了若干指標。

似乎很多人都認為，造成老人問題的兩個主要原因是：第一，社會上的老人數目迅速增加，並會繼續增加下去；第二，傳統的中國大家庭制度正在瓦解，而年青的一代越來越不願或不能供養年老的父母。

這兩項假設的首項是毋庸置疑的。由於港人的平均壽命不斷增長—已經是全世界最長壽的地方之一—市民活得更久，自然使本港老人的數目以及他們佔本港總人口的比例，均穩步上升。預計到了一九九二年，本港將會有 780 000 人超過 60 歲，約佔總人口的 13%，而一九八六年則佔 11.6%。

不過，並沒有確實證據，證明家庭制度正逐漸瓦解這個假設屬實。根據中期戶口統計，一九八六年有 80% 以上的老人是與家人同住、7.6% 與配偶同住，只有 11.9% 是獨居的。老人與家人同住的比率大大高於多數西方國家，因此，可以說香港的家庭大致上仍然照顧及供養年老的親人，雖然正如數位議員指出，這可能對家境較差的家庭造成頗沉重的負擔。

我們亦有研究領取公共援助金老人的比率，以及過去十年這方面的變化情況。一九七七年一月，60 歲以上的老人有 7.3% 領取公共援助金（即全部 412 200 老人中有 29 935 老人）。一九八七年一月有 6.2% 的老人領取公共援助金（即 656 100 老人中有 40 575 老人）。雖然領取公共援助金老人的百分率在十年期間內輕微下降，但總人數卻有相當大的增加，因而可能在未來歲月逐漸加重社會的財政負擔。

這些統計數字，顯示有頗多六十歲以上的老人，仍然從事經濟活動。在 60 至 64 歲之間的人士中，超過 40% 仍然工作。雖然我們無從知道其中有多少人是自己願意工作，而又有多少人是因為要維持合理的生活水準，迫於無奈才繼續工作。但有許多 60 歲過外，甚至年紀更大的人士，仍然身體健康，精神奕奕。而且有跡象顯示，與二、三十年前比較，一般人都會在年紀更老邁時，才有因老弱多病而引起的特殊需要。

我要強調一下，工作小組的研究仍未完成，亦未達到可以作出確實建議的階段。但目前有幾點是可以暫下結論的。首先，我剛才引述的統計數字，並非顯示大家庭制度普遍瓦解，以致極多老人必須單獨居住，並依靠政府給予的經濟援助。但無可否認，本港確有很多老人須靠公共援助來支付起碼的生活費用，而且數目可能會繼續上升。

還有一個結論是，無論是否設立強制性的公積金制度（中央公積金或其他形式的公積金），本港仍然需要有公共援助計劃；因為最需要援助的人，是那些由於某種緣故沒有固定職業，因而無法儲蓄足夠的公積金供養老之用的人士。甚至一些有全面保險計劃的國家，也認為有需要推行輔助性質的福利措施。

很明顯，老人會因不同的年齡和健康狀況、本身環境和家人供養他們的程度，而有極之不同的經濟需求。年紀越大的人，越有需要依靠公共援助；這種需要到 75 歲之後，則更為明顯。這實在是由於年紀越大的人健康越差的關係，而且他們半生工作得來的積蓄，到這時候可能也已用完。

我們現在要討論的事項，是考慮如何能使社會保障制度更多照顧最老弱無依老人的特別需要。有一個辦法或許我們可以考慮的，就是為不同年齡組別的老人，訂立不同的高齡津貼額；年紀較老邁的，譬如說年過 75 歲，應比年紀較輕的領取較大數額的津貼。另一個建議我們一直在考慮中，就是設立一種「常護津貼」，而該津貼可以是不必受經濟狀況調查的特別需要津貼計劃的一部分，或可以附屬須要接受經濟狀況調查的公共援助計劃。該項津貼當在老人或傷殘人士需要別人常加護理時發放，這通常是指家庭有一名本來可以出外賺錢的成員，由於要照顧該名老人或傷殘人士，而須要留在家中，或者是要另外僱用一名人士到家裏來負責護理事務。這個建議有另一個優點，就是不單只有助我們達致盡量使老人不脫離社會這個目標，還可減輕護理安老院的壓力。目前輪候入住該類老人院的人實在非常多。

正如一九七七年社會保障綠皮書的書名指出，任何社會保障制度的主要目標，都是「為最不能自助者提供援助」。我們小組的研究，目的並不是證明無須設立中央公積金，而是就所有可供選擇的辦法提供意見，以確保本港的年老市民能維持個人的尊嚴，過着合理舒適的生活。我們繼續研究時，當會緊記這個目的。

教育統籌司致辭的譯文：

主席先生，沒有人會對防老的需要表示懷疑，不過採用甚麼方法卻比較成問題。今天下午多位議員所發表的意見，反映出本局及社會人士對這個問題的意見，存着重大的分歧。由於意見紛紜，特別是由於政府在作出任何確實的結論前，需要時間來小心考慮各位議員的意見，所以我不打算即時答覆各位所提及的每一點。

大致上來說，一派的意見是支持設立某種強制性的公積金安排，而另一派則反對。正如各位議員都知道，「中央公積金」的意思，是指由政府部門或法定機構參照新加坡中央公積金的形式所推行的中央計劃。

另一個方式，是由私人基金管理機構，在劃一及受規管的情況下，設立強制性但自行管理的公積金計劃。不過，無論是中央管理或自行管理，都不能避免同一的原則問題，就是究竟應否強制執行公積金計劃？

然而，這並不是公積金所引起的唯一問題。過去兩年來，有關整個公積金辯論的主要重點，是為老年人提供經濟保障的問題。這亦須加以討論。

支持強制性公積金計劃的人士指出，本港人口的年齡結構正在改變，老年人的數目以及他們佔總人口的比例，日益增加。他們另一項論據是，在職人士日後可能無法及不大願意照顧年老的親人，以致公共援助計劃的負荷，可能會大幅度增加。

如果這個論據是正確的話，實施一個強制性計劃似乎很有說服力。這個計劃並不會取代公共援助的需求，因為始終會有些人，由於不同原因而未能長期或定期工作，以致未能在中央公積金累積到足夠的利益，但大多數工人最低限度可以肯定，他們在晚年可以得到基本的經濟保障。

不過，對於我所提及的基本論據，以及這些論據所引致的結論，我認為我們不應毫不遲疑便

表示贊同。誠然，本港的人口現正老化，老人的總數目亦逐漸增加，但正如衛生福利司剛才所說，

情況並非所顯示的那末悲觀。越來越多人，即使年事已長，仍能保持身體健康，活力充沛，工作壽命亦較以前長。申領公共援助的老年人，比例上仍少；目前亦沒有跡象顯示，本港的家庭已不像以往一般有能力和願意供養家中的老人。

主席先生，我這樣說，並不是想將問題一手撇開不理。事實上，有關晚年經濟保障的問題，確實備受廣大市民關注，而當局對此可以及應該做些甚麼，亦是必須處理的問題。設立一個強制性的公積金計劃，無論是否由中央管理，肯定是其中的一個方法，但絕不是唯一，或必然最好的方法。

設立中央公積金的影響，詳載在一九八六年十月教育統籌科發表的一份檢討文件內。我們曾經就這份文件，諮詢有關方面的意見，包括社會福利諮詢委員會及勞工顧問委員會。這項檢討工作，代表政府有關決策科及部門對這個問題所能作出的最佳評估，而我必須強調，檢討工作是以開明的態度進行，忠實地嘗試確立有關事實及問題。有些人認為當局抱有偏見，我感覺非常遺憾。該份檢討文件，隨附在我的講辭印刷本後。（附件）

贊成及反對設立中央公積金的基本論據，相當容易說明。贊成設立的論據是，這個計劃可減輕日後對老年人提供社會福利的負擔，而且可鼓勵市民自力更生。至於反對的人士，則認為最需要得到援助的人士，不會因任何公積金計劃而受惠；同時，中央公積金在經濟方面，最低限度短期來說，會有很大的影響，甚至會造成損害。我想就我認為重要的三方面，加以詳述，就是中央公積金對經濟的影響、對日後社會福利需求影響，以及強制供款的問題。

關於第一點，無論所設立的是中央或非中央公積金，對這類計劃所帶來的經濟影響，我實在無法如許賢發及譚耀宗議員般樂觀。問題並不單只是個別工人或僱主是否願意付出相等於5%工資的款額，作為這個強制性公積金的供款。工人方面，由於預期扣減5%可得回10%的利益，可能會願意參與計劃。但實際情形卻並非如此簡單，個中原因，財政司剛才已作解釋。中央公積金計劃或強制性個別公積金計劃數以百萬計的個別供款，都會對實際工資的增長率產生影響。最低限度在短期內，亦會減弱本港產品的競爭能力，甚至能引致部份人士失業。至於現時表示願意供款的人士，他們是否會繼續長期供款支持這類計劃，情況並不明確。

我要提出的第二點，便是回到老年經濟保障這個問題上。從公積金得益最大的，將是那些長年有固定職業及工資頗高的退休人士，換言之，亦正是那些即使沒有公積金計劃，亦最有能力儲蓄的人士。實際上，本港儲蓄率頗高。目前設有強制性公積金計劃的地方，幾乎全部都是在發展中的細小國家，與這些地方比較，香港無疑是一個高度發展的金融中心。在本港，無論小資本或大資本的投資者，都有無數積存私人儲蓄的機會。個別人士可按本身的特別需要及選擇，權衡可得利潤與風險的比重，投資取利。小資本投資者亦充份利用這些機會。因此，強逼個別人士將部份儲蓄轉移往公積金，並不一定會對他們有任何實際利益。

另一方面，任何強制性計劃，不論是否由政府負責管理，都不能提供任何額外保障給那些沒有固定職業或入息一向低微的人士，說得確切一點，即那些很可能須依靠公共援助生活的人士。這就帶出我要提到的第三點。如果強制性計劃有打擊經濟的危險，而在任何情形下都不能夠為最需要的人士在老年時提供保障的話，我們就難有理由強制所有從事經濟活動的人士，參加公積金供款計劃。

由於以上各項原因，我們在推行強制性的公積金計劃之前，必須三思。設立這項計劃，畢竟較在計劃一旦實施後將其結束容易得多。因此，我們更有需要清楚了解其他可供選擇的辦法，才可作出決定。

各位議員都知道，當局已成立兩個工作小組去研究其他辦法。數位議員擔心這兩個工作小組的成立，是表示政府對這個強迫性參加的辦法，甚至連考慮也不願意。我可以向各位議員保證，當局絕無這樣的意思。探討各種可供選擇的辦法，最恰當的時間是在作出決定之前，而這正是我們的目標。有關的檢討文件，概略提到另一項可以採取的策略。我們必須更確實了解這項策略的內容，才能作有根據的判斷。

這項策略所包含的其中一點，很可能是改善現有的社會保障制度。由衛生福利司出任主席的工作小組，現正研究這個問題，而衛生福利司在發言時，亦有提及此事。

這項可供選擇的策略所包含的另一點，可能是鼓勵私營機構自願設立公積金計劃。去年列入僱傭條例有關長期服務金的條文，在鼓勵各公司推行各種員工福利計劃方面，已起了很大的作用，因為僱主在這方面所應負的責任，可藉着其對獲核准公積金或退休計劃的供款而得以抵銷。在這方面，我必須強調，對於許賢發議員認為改善長期服務金計劃與此事無關的意見，我未敢苟同。正如我剛才所說，探討各項選擇的適當時候，是在作出決定之前，而改善長期服務金計劃，顯然是我們可採取的其中一項選擇。當這個計劃開始實施時，我曾答應在計劃推行一年後進行檢討。勞工處已經完成這項檢討工作，現在考慮多項改善措施，包括將這項計劃擴展至因病或年老而退休的僱員，或發放福利金予在工作時死亡的僱員遺屬等可能性。李汝大議員曾提出必須採取這方面的改善措施。

由教育統籌科一名人員擔任主席的第二個工作小組，正在考慮如何進一步鼓勵一些機構自願發展令人滿意及有效的安排。舉例而言，該小組與各保險及保險統計協會一直在研究可否發展一項模範計劃，其中的安排包括在僱員轉職時，將其福利一併轉移。正如李國寶議員所說，此事可以從一個以上的角度加以研究，而工作小組將會仔細考慮此事的各個方面。在這兩個工作小組進行工作的同時，金融司亦正研究審慎監管各項退休計劃的問題，以保障僱員的利益，而這正是有些議員在今午所提出的另一個問題。

總結時，我想再次強調剛才所說過的。政府對這個問題仍無定論，因此衷心歡迎各方面提出不同的意見。多位議員都談到有需要設立立法局特別委員會或專責委員會的問題。如果今天的辯論有任何結論的話，這就是我們在作出最後決定之前，必須作進一步的考慮和諮詢。在決定應否設立中央公積金的過程中，今天的辯論本身是重要的一環。各位議員所提出的意見，包括設立專責委員會的建議，將會連同兩個內部工作小組的研究結果，在適當的時候提交行政局。預料兩個工作小組的工作約於本月底完成。在作出最後決定之前，進一步諮詢的範圍，包括設立專責委員會是否可行這點，會是行政局考慮的問題之一。正如尤德爵士在本年度會期開始時所說，這個計劃牽涉到許多方面的問題，而最終的決定，不但影響勞工福利，對社會的一般經濟情況，亦會造成影響。

休會動議付諸表決並獲通過。

附件

在香港設立中央公積金的影響

引言

多年來，當局曾間歇地考慮可否在本港設立中央公積金。分別於一九六六年及一九七五年成立的兩個工作小組，曾從進一步發展社會保障制度的角度，對中央公積金計劃加以研究，但結果均不贊成設立中央公積金。第二個工作小組於一九七五年十一月將報告書呈交行政局。其後，該工作小組重組，增強其代表性，以作更詳盡的研究。一九七七年八月，工作小組將另一份報告書呈交行政局參閱。該報告書經衡量經濟、社會及政治各方面的論點後，認為不宜設立中央公積金。

2. 自一九七七年以來，各界人士不時提出設立中央公積金的要求；而若干個有關的問題亦曾在立法局提出。社會事務司（及其後衛生福利司及教育統籌司）於回答有關問題時曾強調，政府提供社會福利的策略，是透過以公共援助計劃及特別需要津貼計劃為基礎的非供款式社會保障制度，協助那些最不能自助的人士。在一九八四年十一月的立法局施政辯論中，教育統籌司於回答一項有關問題時，認為對於任何可行的中央公積金計劃所需的供款率，僱主及僱員雙方均可能有所保

留；不過他表示，他是不會反對就任何可能獲得廣泛支持，而供款率不會太高亦可望獲利頗豐的計劃，作進一步研究。

3. 在一九八五年立法局施政辯論和最近的財政預算案辯論中，教育統籌司曾告知各議員，政府正就整個問題進行檢討。本文件嘗試概述各項贊成和反對設立中央公積金的論點，作為更詳盡考慮的基礎。

法定公積金的特點

4. 好些在亞洲、非洲和加勒比海的發展中國家，都設有法定公積金。這些國家大部份曾歸英國管治，但其他國家，例如尼泊爾及智利，亦有設立類似的基金。基本上，公積金是一種強制性儲蓄計劃。參與成員都有自己的獨立帳戶，以便存入供款，而帳戶內的款項，亦可賺取利息。結存款項通常會在該成員達到指定年齡（一般是 55 歲）或因健康欠佳或受傷而不能工作時，一次過全數支付給他們。假如有關成員身故，則該款項會支付給其所指定的遺屬。此外，結存款項通常亦會支付予永久移居外地的成員；同時，有些計劃更容許成員在某些情況下，提取全部或部份供款，例如失業、購置房屋、支付醫療費用、子女教育費、結婚費用或某些指定用途等。

5. 法定公積金是由僱主和僱員共同供款的。總供款額通常是僱員工資的一個百分率，由僱傭雙方各負責一半的供款，或由僱主負責大部份供款。一般來說，供款都是按月繳付的；有些計劃則對僱員須繳付供款的收入，定出一個最高限額。在亞太地區，法定公積金的供款率，由印尼佔工資的 3% 至新加坡的 35% 不等（在一九八六年四月一日以前，新加坡的供款率為工資的 50%）。平均的供款率介乎 10% 至 20% 之間（斐濟（Fiji）、印度（India）、基利巴地（Kiribati）、巴佈亞新畿內亞（Papua New Guinea）、所羅門群島（Solomon Islands）、西薩摩亞（Western Samoa）、馬來西亞（Malaysia）、尼泊爾（Nepal）和斯里蘭卡（Sri Lanka））。新加坡中央公積金的供款率特別高，主要由於該計劃除了提供傳統的保障外，更協助成員購買房屋；而參與成員的大部份供款，正是預留用作這個用途。

6. 大部份受薪人士都是規定必須參加法定公積金的，在某些國家，由於政府僱員已有其他形式的保障，故通常都獲豁免參加公積金計劃；同時，為免有關的行政工作變得複雜，散工及在小規模機構工作的工人，通常亦獲得豁免。此外，某些公積金計劃亦容許自僱人士自願參與。

7. 公積金管理人將成員的供款用作投資，而投資的收益則用作支付各成員帳戶所賺取的利息。法定公積金通常以政府部門或法定團體的方式設立，而兩者之中以後者較為普遍。如以法定團體的方式設立，則政府會指定某部門，通常是勞工部或財政部，負責一般監管。日常的管理事務，通常由一個包括僱主、僱員及政府代表的委員會全權負責。法定公積金的投資通常會受國內有關的受託人法例所限制；而在大多數設有法定公積金的亞洲國家，供款全部投資於政府發行和政府擔保的債券上，不過亦有些國家容許部份供款作海外投資。在很多實行中央公積金計劃的國家，公積金是應付政府借貸需求的主要資金來源。

8. 新加坡和馬來西亞的中央公積金計劃，是兩個以規模而言最大及最適宜作比較的計劃。新加坡中央公積金的總供款率於一九八五年上升至工資的 50%（即僱主和僱員各自繳交 25%），不過僱主的供款率最近會作大幅度削減（降低至工資的 10%），令總供款率下降至收入的 35%。

9. 馬來西亞的公積金計劃所提供的福利，較新加坡的為少，故供款率亦遠較新加坡的為低。（總供款率是工資的 20%，由僱主負責 11%，僱員負責 9%。）

贊成設立中央公積金計劃的論點

10. 贊成設立中央公積金計劃的人士所提出的論點很多，主要在於中央公積金計劃能幫助有關人士安享晚年。由於 60 歲以上的人士佔人口的比例不斷上升，加上傳統的家庭觀念日趨薄弱，老人問題的嚴重性將與日俱增。其他的論點包括：

- (a) 中央公積金計劃可以彌補現有社會保障制度中某些不足之處，及減少根據現有社會保障制度下提出申請援助的個案數目，從而使政府公帑在這方面的負擔，得以減輕。
- (b) 設立中央公積金計劃可改善香港在國際上的形象。
- (c) 供款形式的計劃，符合現時社會保障政策的方針，即對最不能自助的人提供援助，而另一方面鼓勵其他人自力更生。
- (d) 由於中央公積金所提供的福利，與供款額有直接關係，因此，如果實行中央公積金計劃，要求增加各種福利的壓力，會比現時為低，因為在現時的制度下，各種福利是由政府或僱主承擔的。
- (e) 中央公積金計劃容許當成員轉換工作時，福利可隨之自由轉移，此點可促進勞工流動性；反之，若福利的多寡視乎為同一僱主服務的年資而定，則勞工流動性會受到抑制。
- (f) 中央公積金的大量資金，在有需要時，可用來應付政府在借貸方面的需求。

反對設立中央公積金計劃的論點

11. 反對設立中央公積金的人士，亦提出了各種論點，他們認為，該計劃作為一項解決老人問題的方法，其主要弱點在於公積金所提供的福利是視乎供款多少而定，致令最需要得到援助者可能得到最少的利益。在中央公積金制度下，得到最大利益的人，是那些穩定就業、長期供款及收入可觀者。但是最需要保障者，卻是那些不能工作，或沒有固定職業，或入息低微的人士。中央公積金所能給予他們的益處十分有限。其他的論點簡述如下：

- (a) 香港已有一套頗具規模的社會保障制度，因此並無需要設立中央公積金。
- (b) 由於中央公積金對最有需要的人士所能提供的幫助甚少，這個計劃不會大幅度減少根據現有社會保障制度而申請援助的個案數目。
- (c) 中央公積金計劃會減少僱員的實得工資，導致生活水準下降，並帶來要求加薪的壓力（因而對商號帶來進一步的不利影響）。
- (d) 中央公積金計劃可能會損害經濟。由於勞工成本增加，個別商號的經營能力和香港在國際上的競爭能力，都會受到不良影響，進而妨礙經濟的增長。
- (e) 對僱主及僱員雙方來說，實行中央公積金計劃會導致開支增加，其效果和加稅沒有分別。
- (f) 有關方面會施加壓力，要求政府承擔中央公積金的行政費用，並在公積金的收益率不符理想時，「補貼」各項福利的不足。
- (g) 中央公積金計劃是一種中央管理的強制性儲蓄計劃，事實上不單祇未能鼓吹自力更生的精神，反而由於逼使僱員依靠政府管理的基金和放棄自由選擇的權利，因而削弱他們自力更生的決心。
- (h) 私人公積金近來發展迅速，設立中央公積金會減低商號設立私人公積金的興趣。這種做法實在是扶助公營企業，而打擊私營企業。
- (i) 中央公積金是一個規模宏大，實力雄厚的投資機構，對金融市場和經濟所產生的影響，小者會引起市場不穩定，大者甚至會危害市場的運作。
- (j) 由於數目龐大的公積金可以隨時應付政府在借貸方面的需求，這會促使政府降低在制定財政策略時所採取的審慎態度。
- (k) 設立中央公積金計劃所帶來的好處，未必如想像中一般多，因為將來參加計劃的商號，很多現在已經設立了私人公積金計劃。

12. 本文件下面各節，會就設立中央公積金計劃在經濟上及其他方面的影響，作更詳細的分析。

財政上的影響

13. 一如上面所述，如有需要，中央公積金的累積款項，可供政府借用。政府可以利用借款去支持一項非經常性或經常性的赤字開支，或例如為房屋委員會提供多一個資金來源。現時房屋委

員會主要依靠發展貸款基金以優惠條件所提供的貸款，資助公共房屋的發展計劃（不過，預計在未來十至十二年內，公共房屋的需求可望大部份獲得解決，而房屋委員會亦會逐步在財政上趨於自給自足）。

14. 反過來說，要求中央公積金以比其他資金來源更優惠的條件貸款給政府，是不公平的。除在非常特殊的情況下，政府一向不須要依賴借貸來應付財政赤字；即使在那些情況下，政府向市場借貸，亦從未遭遇過困難。政府亦無意改變現時的財政政策，而在更大程度上去依賴赤字財政。

15. 如果政府真的利用中央公積金作為一項資金來源，便可能會招人非議，說政府其實在徵收一項變相的稅項；同時政府亦可能遭受壓力而作出一些不大理智的投資決定，引致資源分配不當。

對勞工市場的影響

16. 中央公積金的一項重要特色，就是僱員受益的權利，並不是決定於僱員是否為某一僱主連續服務，或從事某份工作的服務年資。在這方面來說，中央公積金制度可說是較那些將僱員利益繫於為同一僱主服務年資上的法例為優。

17. 中央公積金的供款額，通常是僱員收入的某一百分率，因而會隨着工資的多寡而有所不同。因此，僱主供款是屬於隨經濟情況而變動的成本，而不是固定的基本開銷。一旦勞工市場在工資、就業等方面都適應了中央公積金的運作，中央公積金的存在應該再不會對勞工流動性或企業家的投資意願，構成太大的影響。

18. 長遠來看，中央公積金計劃的推行，也不會逼使僱主提高工資，以抵銷工人因須繳付中央公積金供款而降低了的實得收入。對存在着集體工資談判的地方而言，這種情況或會出現。但在本港，工資率主要決定於勞工市場的供求情況，因此，雖然在這方面可能有些壓力，特別是在中央公積金計劃剛推行後的一段期間，但這個計劃最終對工資所構成的影響不會太大。

19. 如果僱員真的透過談判成功地爭取得較高的工資，以抵銷他們所繳付的中央公積金供款，僱主實際便要同時承擔本身以及僱員雙方的供款。在大多數情況下，增加僱主在成本上的負擔，對有關行業的盈利率或出口製品的競爭能力，都會產生短期的不良影響。從較長遠的角度來看，僱主多會利用種種調節方法來減低成本方面所受到的影響，例如減低日後的增薪率，或縮減人手等等。最後，無論僱主用何種方法，市場供求力量將促使實質工資下降，以致恢復全面就業為止。

20. 必須強調的是，上述各點基本上是從長遠的角度來看的。即使在像香港這樣靈活的勞工市場，推行中央公積金計劃也可能構成頗大的干擾。就算工資率真的會出現必然的調節，這過程亦必耗時多年，期間不但各行各業會蒙受損失，而且還會使一些人失業。

對整體經濟的影響

21. 中央公積金對本港私人儲蓄及消費模式可能造成的影響，現時仍未能清楚得見。這要視乎基金的收支數額而定，也視乎這些收支對基金供款人及受益人的經濟行為有何影響而定。

22. 在中央公積金推行初期，由於只有曾供款的人才可受益，而受益數額亦只根據供款按比例計算，所以，供款人數目會遠遠超過受益人數目。因此，在最初幾年會有大筆淨資金流入。不過，淨資金的流入會日漸遞減，最後的情形則視乎人口變動的因素以及金錢收入方面的增長率而定。

23. 在最初幾年，中央公積金所造成的經濟影響，主要是決定於其對供款人行為上的影響，以及累積基金的用途。僱員縮減私人儲蓄以負擔全部甚或大部份供款，似乎不大可能。因此，僱員的消費開支至少在初時可能下降，以致對消費性行業及這些行業的就業水平產生不良的影

響。不

過，到了中央公積金收支趨向平衡時，這動影響可能完全改變過來，原因是受益人很可能因為年紀大了，收入減少了。所以比供款人更傾向於把收入所得用去。

24. 推行中央公積金計劃會對資源產生重新分配的作用，類似加稅後所產生的效果。只是，在這種情況下，資源會是由僱主及僱員方面重新分配到基金方面去，而不是重新分配給政府。一九八五年，僱員直接收入估計達 1,000 億元之巨。因此，以總供款率為 10% 計算（舉例來說），假如絕大部份僱員參與這項計劃，僱員及僱主將各繳付 50 億元的中央公積金供款。這筆款項大約相等於政府在薪俸稅方面的總收益，也超過利得稅收益的一半。

25. 因此，對僱員來說，實行中央公積金計劃的影響，就如加收五個百分點薪俸稅一樣，同時把稅網擴大至最少多包括 100 萬名僱員在內。對僱主的影響，則差不多跟增加利得稅率 50% 一樣。不過，薪俸與應課稅利得之間的關係，並不是那麼簡單，對個別僱主的影響，差異很大。盈利率低而須支付巨額薪俸的公司，負擔就最重了。增加僱主及僱員的負擔，可能會導致兩者向政府施加壓力，要求減稅，以抵銷這些額外負擔。

26. 至於累積資金對本港經濟會有甚麼影響，就得視乎如何運用這些資金。正如較早時討論過，如果把這些資金視作政府的一項經費來源，供政府作赤字開支，那麼最重要的問題就是這筆資金的運用可帶來多大的效益。如果這些資金投資於有可觀收益的項目上，對本港經濟可能有裨益。不過，根據其他地方的經驗，結果卻大多是資源分配未如理想。

27. 這些資金若在香港境內再流通，便會成為一筆額外融資，可供私營機構作本地投資之用。但由於部份儲蓄要先撥歸中央公積金，所以這些資金不可能全用於投資。不過，即使有了可供借貸的額外資金，也不一定會吸引更多的私人投資，除非利率降低，或者提供借貸的機構能以較寬的尺度來評估投資風險，則作別論。

28. 在聯繫匯率制度下，港元利率相對於美元利率來說，下降的可能性實屬有限。因此，有了額外的借貸資金，本港的金融市場很可能出現的反應，就是資金外流增加，以致國際收支差額的其他組成部份，亦隨之而受到影響。現時還未能確知那些組成部份會受到影響，也不清楚影響情況是怎樣，只能說一因為根據定義，收支必須平衡一有需要設法引入一些淨資金，以抵銷差額。

29. 假如用以抵銷差額所流入的淨資金，一如預料要透過增加貿易盈餘而獲致的話，那就要削減入口，代價就是一般經濟活動會因而放緩。這大概會是一種過渡現象，到了中央公積金的收支趨於平衡時，這種影響就會遞減。不過，這種現象會持續多年，其間經濟發展受到妨礙，更可能無法復原。

30. 如果准許中央公積金運用部份資金作海外投資，亦會引致與上述各種情況類似的後果。要是這樣的話，則資金是直接而非間接外流，亦會出現同樣的調整過程。

對金融及投資的影響

31. 每年的中央公積金供款額為數甚巨。假設有絕大部份僱員參與該項計劃，以總供款率為 10% 計算，一九八五年的供款額約為 100 億元（見第 24 段）。這些款項將由中央公積金管理人用作投資，而這對整體經濟的影響，已在上文討論過。

32. 從金融的觀點來看，出現這樣規模的投資機構，對香港的金融市場，會有重大影響，而這些影響的性質卻難以預知，一切要視乎中央公積金的投資策略而定。毫無疑問，公積金所採取的投資策略，跟沒有公積金的情況下，供款人整體的投資策略，會是非常不同的，結果，對市場可能產生干擾。舉例來說，將大部份資金投資在外匯資產上，會對外匯及金融市場產生非常不利的影響，令港元匯價及利率受到壓力而動盪不穩，以致當局很可能必須透過外匯基金主動干預，才能恢復和維持金融市場的穩定。

33. 為了將干擾市場的程度減至最低，可以限制公積金的投資策略。譬如，規定公積金須集中在本地市場投資，不過，在這情況下，香港根本沒有足夠的優良港元資產可吸收這筆可運用的巨額資金，因此，基金可能會被逼投資於一些較次級的資產上。

34. 這些對公積金投資策略的限制，可能會導致收益相應減低的不良影響。如果加上有關期間通貨膨脹偏高，使利益的真正價值有所減損，受益人可能感到不滿，從而施加壓力，要求有關方面「補貼」公積金支付利益的不足之數。

公務人員參與計劃的影響

35. 現時，在預留款項支付公務員長俸方面，以及為公務員推行公積金形式的計劃方面，政府受到一定的壓力。如果設立中央公積金，壓力就更見加重。雖然在職公務員可繼續受現行長俸制度所保障，但要提出理由，反對將中央公積金計劃最少擴大至包括新入職的公務員在內，卻絕非易事。一旦擴大中央公積金的實施範圍，以包括公務員在內，就會在財政方面造成影響。即使中央公積金計劃只限新入職公務員參與，而僱主供款率只定為 5%，以時值計算，第一年的費用預計為 1,300 萬元，第十年增至 2 億 6,600 萬元，而第十八年則達 5 億 8,600 萬元。

僱員的反應

36. 新加坡中央公積金計劃最初推行時，只有 24 萬人參加，當時的行政費用佔收入 63%。現時由於參加人數增加，行政費用所佔比率已降至 2%。為了把中央公積金的行政費用減低至可予接受的水平，就要有一定百分比的勞動人口參加。在香港實行中央公積金計劃所需的行政費用，現時很難作準確估計；為方便計算起見，現假設供款率為 10%，則行政費大概佔供款的 2.25%（見附件第 3(c) 段）。對這個數字的準確性，我們必須有所保留，但推行中央公積金計劃的行政費用無疑會十分龐大。基於這個原因，中央公積金計劃應屬強制性質，而可獲豁免的僱員類別亦應盡量減少。（舉例來說，如果公務員獲得豁免，這就跟豁免已參加私人計劃的人士一樣，大大限制了參加的人數。）因此，這個計劃必須獲得廣泛支持。

37. 「中央公積金」這個名稱似乎令人直覺上樂於支持，假使採用一個較為明確的名稱，說明這主要是一項為受僱人士而設的中央管理強制性儲蓄計劃，情況便有所不同。即使如此，亦不管很多發言人怎麼說，我們仍無法得知參與計劃的大部份僱員，會否給予長期支持。不過，從以下兩個因素看來，答案可能是否定的。

38. 第一，本港僱員一般都寧可獲得較高的實得工資，而不要額外的附帶福利。這點與經濟學家經常所作的假設一致，就是工資以現款支付，對僱員來說，較以福利形式支付更為實惠，因為如果以現款支付，僱員可以選擇購買最合意的貨品和服務。中央公積金計劃實質上是一個強逼性儲蓄計劃，有須將現時和日後的消費劃分出來的含意，這點實有違一般僱員的意願。事實上，如果每個僱員都願意將兩者加以劃分，那就根本沒需要設立中央公積金。

39. 第二，即使中央公積金計劃目前取得有關人士的支持，但日後如果政局或經濟出現不明確的跡象，很多人便會退出這個計劃。

40. 當然，僱員的反應在一定程度上，亦視乎公積金所提供的福利水平而定。有關當局會根據供款率及供款年期的不同配合，計算出不同的公積金數額，並以供款人最後月薪額的倍數顯示（見附件）。此外，亦根據相當於最後月薪不同百分比的每月可支取的年金額，計算出參與年金計劃所須一次過繳付不同保費額。

41. 以實例說明，假設公積金每年投資的實質收益率為 2.5%，總供款率為 10%，供款二十年後就有一筆相等於最後月薪 22.7 倍的公積金。供款三十年，該筆公積金數額便等於最後月薪的 33.2 倍。這些數額的公積金可用以參與年金計劃，假設年金計劃的收益率與公積金的相若，則每月可得到一筆分別相等於最後月薪的 15.6% 和 22.8% 的年金額。

僱主的反應

42. 長期服務金法例的實施，促使很多僱主考慮到本身所須承擔的長期責任，並對設立私人公積金計劃的優點作出研究（經批准計劃的供款可獲減稅，而計劃所提供的利益可抵銷長期服務金的支出）。不過，一般來說，僱主似乎對一個由中央管理、強制參加的中央公積金計劃有相當大的保留。近年實施的各項勞工法例，使僱主須承擔的累積開支越來越多，這個問題已經備受關注。雖然，長遠來看，正如上面所討論過的，中央公積金計劃對工資成本的影響將逐漸減低，但對個別僱主的短期至中期影響仍然十分重大。由於這計劃必然會對僱主構成異常沉重的額外負擔，設立中央公積金計劃的建議很可能遭遇強烈反對，尤其是在這個僱主對成本增加特別敏感的時候。

現行的制度

43. 在決定中央公積金是否適宜在本港推行之前，必須首先考慮目前的有關安排是否足夠。傳統的中央公積金計劃，主要是提供退休、醫療、失業及（以新加坡為例）房屋方面的福利。如果本港在這幾方面確有實際需要，而這些需要又可以或正在透過本港的房屋計劃、免供款式社會保障及保健制度、勞工法例、現有的儲蓄計劃及公積金計劃等獲得解決的話，設立中央公積金的需要就會相應減低，特別是考慮到勞動人口大多對日後始提供福利的中央供款計劃會表示懷疑。下文就現行提供各種福利的制度作出研究。

房屋福利

44. 新加坡中央公積金計劃提供房屋方面的福利。這個特點備受歡迎，但供款率卻因此而特別偏高。現時，本港的大型公共房屋計劃及有關的居者有其屋計劃，為超過 250 萬人（佔全港人口約 47%）提供居所，已照顧到市民對房屋方面的需求。自居者有其屋計劃及私人機構參與計劃推行以來，售出的單位共 6 萬個。購買這些單位的家庭。有 42% 以上以前是公屋住戶。財務機構一直以來提供快捷有效的按揭樓宇服務。此外，出租公屋住戶可以將單位傳給下一代，因此實際上獲得業主所享有的大部份權益。

社會保障福利

45. 提供起碼的社會保障，是一項政府願意承擔的責任，而政府主要是透過各項免供款計劃來提供這些社會保障的。這些計劃包括公共援助、特別需要津貼、暴力及執法傷亡賠償、交通意外傷亡援助和緊急救濟。除公共援助外，上述所有計劃的申請人都不須接受經濟狀況調查。

46. 公共援助計劃是一項提供現金援助的計劃，以便將需要幫助的家庭的收入提高，使他們獲得各種例如食物和衣服的必需品。住宿費用則由另一項租金津貼支付，而一些特別費用，例如教育、交通或特殊飲食需要的費用，則由酌情發給的補助金支付。在公共援助計劃之中，下述人士可以獲得額外的劃一數額補助金：長期領款人（長期個案補助金）、超過 60 歲的年老領款人（老人補助金）和身體部份傷殘的領款人（傷殘補助金）。截至一九八六年八月底，約有 6 萬住戶（共 9 萬人）領取公共援助。當局現正考慮改善這項計劃，將不會從公共援助金扣除某一數額收入的措施推廣，以及為成員數目較多的家庭提供更多的援助。不過，有人擔心增加公共援助，可能會減低領款人尋找全職工作的意願，因此，有關建議對經濟方面的影響，必須加以詳細評估。

47. 特別需要津貼計劃包括高齡津貼和傷殘津貼。這項計劃為老人和嚴重傷殘人士提供現金援助，以照顧他們的特殊需要，而申請人毋須接受經濟狀況調查。凡年齡在 70 歲或以上的人士，均有資格領取高齡津貼。至於傷殘津貼則發給完全喪失工作能力的人士。截至一九八六年八月底，約有 232 000 人領取高齡津貼，另有 48 000 人領取傷殘津貼。當局現正研究是否可以為時刻需要他人照顧的嚴重傷殘人士，增設一項新的津貼，而領取這項津貼，可能須先接受經濟狀況調查。

48. 當局會定期檢討公共援助津貼和特別需要津貼的付款額，以切合生活費的水平，同時亦打算全面檢討老人福利的問題。

49. 暴力及執法傷亡賠償計劃，為因暴力罪行或因執法人員執行職務而受傷的人士，以及因上述原因死亡的死者遺屬，提供賠償。交通意外傷亡援助計劃，為交通意外受害者或死者家屬迅速提供經濟援助，而不論該宗意外是誰人的過失所致。遇有天災，當局即向災民展開緊急救濟，提供現金津貼、熱飯和其他必需品。上述三項計劃為失去有工作收入的成員的家庭，以及有不同傷殘程度的人士、因傷而須支付額外醫療費用的人士，以及在過渡適應期間失去謀生能力的人士，提供現金賠償。

醫療福利

50. 香港的公共衛生服務大部份是由公帑資助的，而收費亦非常低廉。提供普通門診服務的診療所及專科診療所每次的收費分別為 9 元及 12 元，而物理治療、職業治療及兒童智能測驗的收費，都是每次 12 元。如病人有經濟困難，經醫務社會工作員證明後，可獲減費或豁免收費。政府醫院三等病床收費是每日 18 元，包括一切費用在內，如有需要，亦可豁免。母嬰健康中心、胸肺科診療所、社會衛生科診療所、急症室及醫療船所提供的醫療服務，則完全免費。

僱傭福利

51. 總督在一九七六年十月該年度立法局首次會議時，發表施政報告，定下了目標，要使香港有關僱傭條件、健康及安全的法例，大致上達到那些經濟發展程度與本港相若、社會文化背景類似的亞洲鄰近國家所達到的最高水平。過去幾年來，香港的勞工法例循着以上的目標發展，已有了顯著的進步。雖然現時香港的法例並無明文規定退休及失業方面的福利，不過法例上的其他規定，在某種程度上可彌補這項不足。

52. **長期服務金** 自從一九八六年一月一日起，受僱傭條例保障的僱員，只要為同一僱主服務的年資符合資格，便可以在遭解僱時，獲發長期服務金，計算的方法是每服務一年可獲得一個月工資的三分之二。雖然長期服務金被視為在沒有不公平解僱法例的情況下的一種替代措施，目的並非取代退休金福利或中央公積金，不過這項計劃可使年紀大的僱員在遭解僱時，獲得一筆為數頗大的現金。舉例來說，為同一僱主服務十八年的僱員，在他的工作生涯即將完結時，就有資格領取最高限額的長期服務金，數目相等於他最後每月工資的 12 倍。這項福利與中央公積金可帶來的福利的比較，列在附錄內。

53. **長期服務金計劃**因一些理由而受到批評。首先是保障範圍有限，僱員只在遭解僱的情況下，才能得到長期服務金，其他情況，例如自動退休、因紀律原因而被即時解僱或因健康原因自動辭職等，都不包括在現時長期服務金的保障範圍。僱主也可以在僱員有資格領取長期服務金之前，將他解僱。另外一點受批評的，是年齡在 40 歲以下的僱員，只有資格領取一部份長期服務金，數額是原來的 50% 或 75%，視乎年齡而定。長期服務金計劃在實施一年後會予以檢討，到時會考慮將領取長期服務金的資格放寬，以及為 40 歲以下的僱員提供比現時較佳的福利。檢討時亦會研究當僱員身故時，其遺屬可否領取福利金的問題。

54. **遣散費及破產欠薪保障** 僱傭條例規定，僱主因工作不足而令僱員暫時停工或因裁員而解僱僱員，須向有關僱員支付遣散費。當遣散費的規定在一九七四年開始實施時，計算遣散費的方法是定為每一年服務可享有三分一個月的工資。後來，遣散費的數額提高了兩次，首先是加至每一年服務可享有半個月的工資，然後在最近（一九八四年六月）再提高至每一年服務可享有三分二個月的工資。

55. 由於遭遣散的僱員通常都很快便找到新工作，而失業工人亦可領取公共援助（須通過經濟狀況調查，同時須在區內本港就業輔導組登記求職及積極找尋新工作），所以現時遣散費的數額應該是足夠的。

56. 不過，過去曾有一些個案，因有關公司在完成清盤或破產程序後資產不足，以致不能全數支付拖欠的遣散費。因此，有人要求將破產欠薪保障基金的保障範圍擴大至包括遣散費。目前，基金的保障範圍只包括欠薪，數額以不超過公司條例及破產條例規定的優先支付款額 8,000 元為限。有關方面現正考慮將基金的保障範圍擴大至包括代通知金。稍後亦可能會根據對基金的運作所吸取的更多經驗，考慮將保障範圍進一步擴大至包括遣散費。

57. 僱員賠償 根據僱員賠償條例及肺塵埃沉着病（賠償）條例的規定，凡因公受傷或患上職業病（包括肺塵埃沉着病）的僱員，都可以獲得賠償。如僱員因公受傷或染上職業病而死亡，他的遺屬也可以獲得賠償。因病缺勤的僱員，在病假期間仍可領取三分之二的正常工資，但以 120 日為限。至於女性僱員，在分娩假期中（由預產期前 4 星期至產後 6 星期為止），也同樣可以領取三分之二的正常工資。

58. 私營機構的公積金計劃 在研究僱員可得的利益時，應該考慮到由公司本身推行的各種計劃。現時，已有不少僱主設立了公積金、養老金和退休金計劃，使屬下僱員可以及早儲蓄，為退休作好準備。僱主對這類計劃的供款，是可以獲得減稅的。截至一九八六年九月底為止，已有 4,429 個計劃經稅務局局長批准，而數目還在不斷增加，每月超過 50 個。（至於其他仍未向當局申請給予批准的計劃，數目未明，但相信為數頗多。）根據估計，參與經批准計劃的私營機構僱員，至少有 20 萬名。此外，另有 20 萬名公務員及政府補助機構僱員受到長俸或公積金制度保障。

59. 這些計劃之中，有些是須由僱主及僱員一同供款，有些則只須由僱主供款。供款額一般佔僱員薪金的 15%，由僱主及僱員各付 7.5% 供款，或由僱員支付 5% 供款，而僱主則支付其餘 10%。在這些情況下，福利和供款額是有直接關係的。不過，越來越多人採用「按最後薪額計算」的計劃，把福利決定於僱員在退休時的薪額及為有關僱主服務的年資，類似僱傭條例所規定的長期服務金計劃。現時已有 628 個「按最後薪額計算」的計劃獲得批准。

60. 然而，在資產管理方面，這些計劃不是每一個都提供與中央公積金一般程度的保障。由於當局並沒有規定計劃的資金籌集和管理須與公司的分開處置，所以便出現了僱主無力清償債務，以致由僱員供款的公積金資產化為烏有的情況。為了糾正這稱弊端，有關當局現擬修訂僱傭條例，除非有關計劃經由稅務局局長根據退休金計劃規則予以批准，否則一律禁止僱主因設立供款性質計劃而扣減僱員工資。根據退休金計劃規則的規定，計劃名下的資產必須獨立管理。

建議的另一個辦法

61. 取代中央公積金計劃的另一個辦法，可能包括下述各個要點。第一，由於香港跟很多已推行中央公積金計劃的國家不同，本身已是一個高度發展的金融中心，所以必須強調的是本港已有越來越多的私人儲蓄和投資計劃，可供一般僱員參與。這些計劃使個別僱員可在儲蓄與消費之間，以及在種種風險及得益各有不同的計劃之中，自行決定作出選擇。下面列出的例子，都是現時小本投資者可以自行選擇的投資方式：

- 存款在持牌銀行 現有的存款服務，種類很多，雖然收益率頗低，但卻是一種可靠的投資方式。
- 單位信託 本港及海外市場都有種類繁多的單位信託投資基金。
- 人壽保險 這是個沿用已久又具靈活性的方法，可為投保人提供退休後的生活保障，及在投保人不幸早逝時，為其家屬提供保障。現時已有很多類這樣的計劃，由定期保險以至各種（可選擇有沒有年金的）人壽定期保險，式式俱備。
- 儲蓄互助社 儲蓄互助社提供既可儲蓄，又可低息貸款的服務。
- 地產 由於財務機構提供了各種按揭服務，投資地產的小本投資者日見增多。
- 股票市場 這種沿用已久的投資方式，甚受小本以至財雄勢大的投資者歡迎。

62. 第二個要點就是繼續現行的政策，逐步改進目前已頗具規模的社會保障制度，在確定某些不足之處時，或在人力物力許可的情況下，提高保障的一般標準。上文提到的例子如下：

- 長期服務金計劃 檢討這項計劃的工作將在明年初完成。當局會根據檢討結果，考慮放寬有關資格的規定，例如基於健康理由而辭職的僱員也可受惠。此外，亦會考慮為不足 40 歲的僱員提供比現時較佳的福利；要是僱員身故，其遺屬可領取福利金。
- 破產欠薪保障 當局現在檢討可否將這項計劃的保障範圍，擴大至包括代通知金在內。此外，如果這項計劃的運作情況仍然令人滿意的話，當局也可能在日後將保障範圍擴大至包括遣散費。
- 對私人公積金供款的保障 現建議修改僱傭條例，禁止僱主因設立供款性質計劃而扣除僱員的工資，除非這些計劃獲得稅務局局長批准；而作為批准條件之一，稅務局局長規定這些基金必須獨立管理。
- 社會保障福利 當局正在考慮改善公共援助計劃，將不會從公共援助金扣除某一數額收入的措施推廣，以及為成員數目較多的家庭提供更多的援助，然而，當局頗關注這些改善計劃對經濟的影響。此外，又考慮在特別需要津貼計劃下，為那些時刻需要他人照顧的嚴重傷殘人士，增設一項新的津貼，申請人可能須先接受經濟狀況調查。這兩項計劃的援助款額將定期加以檢討，以便隨着生活費用的增加而修訂。此外，又計劃全面檢討老人福利的問題。

63. 一如第 58 段所述，截至一九八六年九月底為止，已有 4 429 個私人公積金、養老金及退休金計劃獲得稅務局局長批准，而數目還在不斷增加，每月約增加 50 個之多。這些計劃有超過 20 萬名僱員參與。因此，有關另一個辦法的第三個要點，就是鼓勵更多僱主推行這類計劃，方法簡述如下：

- 游說 有關方面可透過合適的公共關係媒介，積極鼓勵僱主設立本身的計劃，並向他們提供所需的意見和協助。必須特別強調的一點是，經批准的公積金或退休金計劃所提供的福利，可抵銷長期服務金法例規定僱主承擔的責任。因此，設立該類計劃，是僱主為承擔長期服務金責任作好準備的有效方法。
- 行政措施 目前，公積金及退休金計劃的供款已獲豁免繳交利得稅。不過，當局會不時檢討有關的行政程序，確保由公司推行的計劃盡早獲得稅務局批准，不致有所延誤。
- 立例 必要時，可考慮立例，規定僱用超過某一指定數目僱員的公司設立這類計劃。不過，如要避免中央管理和強制推行的計劃所引起的種種弊端，就必須非常審慎地評估這個法例的範圍和影響。

摘要

64. 將以上討論過的各點整理好後，便可以大致得出以下的論點：

- (a) 視乎供款率及供款期而定，中央公積金計劃會使那些一直有工作的人士，在退休後生活得到一定程度的保障，但是，對那些最有需要的人來說，卻未必得到多大的利益，他們就是那些不能工作，或沒有固定職業或入息低微的人士。
- (b) 故此，中央公積金不可能大幅度減輕現有社會保障制度在提供援助方面的負擔。
- (c) 中央公積金可提供一種較全面性的退休生活保障（對於可以在一段長時期內供款的人而言），而且不會像那些將利益繫於為同一僱主服務年資上的計劃一樣，對勞工流動性構成不良的影響。
- (d) 推行供款式的社會保障計劃，可以說是跟鼓勵自力更生的一般政策互相吻合；但是，反過來說，由於中央公積金是強制性的，因此僱員在為將來作出打算方面，被逼放棄自由選擇的權利，故此這個計劃又可說削弱他們自力更生的決心。
- (e) 中央公積金的資金可以用來應付政府在借貸方面的需求。不過，政府現時並無需要利用這種借貸上的便利；如果因為有這筆備用資金而令當局須投資在一些不大化算的計劃上，則反為不美。
- (f) 在某些情況下，政府可能遭受壓力，被要求「補貼」中央公積金福利的不足，或津貼基金的運作費用。

- (g) 各項經濟上的正反論點，以不贊成設立中央公積金計劃的為多。設立這種計劃的即時後果，是增加僱主負擔的勞工成本和減少僱員的實得工資，其後果跟提高利得稅及薪俸稅的後果一樣，會對各級經濟活動、僱傭情況及一般的商業信心，構成不良影響（影響的程度視乎供款率及個別僱主和僱員的情況而定）。這些即時的不良後果，會隨着時間過去而減退，不過，過渡期會是一段很長的時期，而其間經濟增長會受到妨礙，可能永遠無法復原。
- (h) 設立中央公積金會對香港的金融市場構成巨大的影響，假如將大部份資金投資在外匯資產上，會對外匯及金融市場產生頗大的干擾，令港元匯價及利率受到壓力而動盪不穩，以致當局要透過外匯基金作更大程度的干預，才能恢復和維持金融市場的穩定。假如資金祇限於作本地投資，則香港又沒有足夠的優良港元資產，可吸收這筆可運用的巨額資金。
- (i) 僱主對任何有關設立中央公積金的建議，看來都不會支持，特別是現時他們普遍對成本增加的問題都十分敏感。僱員的反應比較難以評估，支持與否主要視乎供款率、僱主和僱員在供款方面所須分擔的比例、個人的經濟狀況、他們對消費和儲蓄的取捨等種種因素而定。同時，僱員的反應，亦可能受到他們對政局的看法所影響。
- (j) 香港社會保障計劃及私營機構公積金計劃已頗具規模，因而沒有太大必要去推行中央公積金計劃。
- (k) 除設立中央公積金外（如以上第 61 至 63 段所述），另有可行辦法，其中包括下列各項要點：
- (i) 強調本港有越來越多各種形式的私人儲蓄及投資計劃，可供一般僱員參與，例如：
 - 存款在持牌銀行。
 - 單位信託。
 - 人壽保險。
 - 儲蓄互助社。
 - 地產。
 - 股票市場。
 - (ii) 逐步改善現有的社會保障制度，以應實際需要，例如：
 - 放寬可領取長期服務金的資格。
 - 擴大破產欠薪的保障範圍。
 - 立法保障向私人公積金計劃所作的供款。
 - 改善公共援助計劃及特別需要津貼計劃，並檢討老人福利。
 - (iii) 以下列方法促進私人公積金計劃及退休金計劃的進一步發展：
 - 游說。
 - 行政措施。
 - 立法（有需要時）。

布政司署
教育統籌科
一九八六年十月

附錄

中央公積金所提供的各種福利水平

前言

1. 本附件旨在大致列出不同供款率、不同供款期的中央公積金為個別僱員所提供的各種福利水平，並考慮在僱員退休時，這些福利所能給予的保障。為此，當局已分別以薪金 10%、15% 及

20%的總供款率為基礎而計出不同的福利水平。此外，僱員根據長期服務金的規定而可以一次過領取的金額，亦一併列出，以作比較。

2. 選擇這些供款率，是由於贊成在本港設立中央公積金的人士，大多建議將總供款率定為10%，而本港現有公積金及退休金計劃最常用的總供款率為15%（比例為僱員供5%而僱主供10%，或各供7.5%）。至於馬來西亞則將中央公積金的總供款率定為20%（比例為僱員供9%而僱主供11%）；這個計劃所提供的福利，祇限於在退休時一次過領取款項。在東南亞各地的中央公積金計劃之中，馬來西亞所推行的是一個合理的例子。正如本文第5段所述，新加坡中央公積金計劃採用的總供款率為工資的35%。這是一個例外的情況，因為這個計劃所提供的福利範圍，較本港中央公積金所須提供的更為廣泛。

假設

3. 為方便計算起見，必須先作出粗略的假設，即如供款期間的實質工資增長、中央公積金資產用作投資所得的實質收益率，以及中央公積金的行政費用。現將各種假設列出如下：

- (a) 工資的實質增長率假設為3%。過去十五年來，工資的實質增長率平均為每年2%。此外，預計僱員在供款期間獲得增薪及晉升，因此，假設的實質增長率須附加1%。
- (b) 投資方面的實質收益是根據下列兩個不同的比率推算：計為2.5%（即一九七三至一九八三年期間，津貼學校公積金在投資方面所得平均實質收益率2.37%的整數）和4%（這是這類計劃在投資方面將會得到的收益的一個樂觀估計）。
- (c) 根據目前有關新加坡中央公積金行政費用的資料估計，如供款率定為10%，則有關費用應相等於供款的2.25%。如供款率定為15%和20%，則有關費用所佔的百分率將分別為1.5%和1.125%。這些估計數字是假設香港較高的勞工流動率所引致的較高行政費用，可因新加坡的計劃更為複雜而互相抵銷（因為新加坡的計劃還提供房屋和醫療福利）。實際上，由於香港有較多的勞動人口，理應可以因廣泛推行計劃而減省行政費用，但實際的效果是難以估計的。不過，僱員可得的福利水平，不會因為以上假設的行政費用的多寡而受到太大的影響。

各種模式

4. 根據上述各種假設，同時假定供款期分別為四十年、三十年及二十年，並在同一日屆滿，現將僱員可從中央公積金獲取的款額按每一種供款率計算，以其最後月薪的倍數表示如下：

累積數額為最後月薪的倍數

供款期 假設投資收益率	四十年		三十年		二十年	
	2.5%	4%	2.5%	4%	2.5%	4%
總供款率						
10%	43.3	58.2	33.2	41.5	22.7	26.3
15%	65.4	87.9	50.2	62.6	34.3	39.7
20%	87.6	117.6	67.2	83.8	45.9	53.2

供款人希望獲得的福利水平

5. 對於中央公積金要提供怎樣的福利水平才算合理，各界人士必定有不同的意見。為方便說明起見，有關方面已計算過僱員若要參與年金計劃，以便退休後每月有相等於下述數額的收入，好安享晚年的話，則須繳付一筆相等於最後月薪若干倍的保費：

- (a) 最後月薪的 20%；
- (b) 最後月薪的 35%；及
- (c) 最後月薪的 50%。

6. 年金計劃的保費會因僱員的年齡、性別、當時的利率和選擇參與何類年金計劃而各有不同。如果採用的是「一次過繳付保費而可得十年年金收入保證」的年金計劃，則年金持有人退休後可終生按月支取年金（若他在十年內去世，則其遺屬可在其餘年數內繼續支取年金）。如果採用的是「一次過繳付不能退回的保費而可終生支取年金收入」的辦法，則年金在持有人去世後便停止支付。有關這兩類年金計劃的保費額，當局已徵詢保險核計方面的意見；保費額乃基於年金計劃的實質投資收益率是與中央公積金模式的投資收益率相若，而退休後僱員即可開始支取年金等假設而計算。由於中央公積金主要是為工業工人而設，所以退休年齡便假定為 65 歲。雖然，預料參與本港中央公積金計劃的供款人甚少會在 60 歲時退休，但為着方便比較，假定退休年齡為 60 歲而計算出來的保費額，亦一併列出。

計算

7. 根據上述假設而計算所得的結果，分別表列於本文件的附件 A（「一次過繳付不能退回的保費而可終生支取年金收入」的年金計劃）及附件 B（「一次過繳付保費而可得十年年金收入保證」的年金計劃）內。

8. 從本文所述各點可以明顯地看到，個別供款人對中央公積金計劃是否值得參與一點所抱的看法（從所需供款額及供款期方面着眼），主要視乎他希望獲得甚麼樣的福利、他喜歡在甚麼年齡退休，以及中央公積金的運作情況而定。附件 C 列出一個例子，以資說明。

長期服務金

9. 根據一九八六年一月一日生效的長期服務金計劃的規定，行將退休的僱員，可根據他為某一僱主工作的服務年資獲發長期服務金，計算方法如下：

服務年資	獲發的長期服務金數額（以最後月薪的倍數顯示）
十年	6.67
十八年或以上	12

（根據規定，長期服務金數額最高為最後十二個月薪金的總和。按每服務一年可獲得一個月工資的三分之二計算，十八年後便可達到最高的數額。）

10. 有一點要注意的是，以長期服務金來說，僱員是毋須供款的。但以中央公積金來說，假定僱主和僱員各負責相等的供款，則僱員從公積金所獲得的福利，有一半其實來自本身的供款。

附件 A

「一次過繳付不能退回的保費而可終生支取年金收入」的年金計劃

按月支取的年金額	參與年金計劃所需的保費（以最後月薪的倍數顯示）			
	65 歲退休投資收益率	60 歲退休投資收益率	65 歲退休投資收益率	60 歲退休投資收益率
男性僱員	2.5%	4%	2.5%	4%
(一) 最後月薪的 20%	25.7	23.0	32.4	27.4
(二) 最後月薪的 35%	44.9	40.3	56.7	47.9
(三) 最後月薪的 50%	64.1	57.5	81.0	68.4
女性僱員				
(一) 最後月薪的 20%	30.0	26.5	35.6	30.8
(二) 最後月薪的 35%	52.5	46.3	62.3	53.9
(三) 最後月薪的 50%	75.0	66.2	89.0	77.0

附件 B

「一次過繳付保費而可得十年年金收入保證」的年金計劃

按月支取的年金額	參與年金計劃所需的保費（以最後月薪的倍數顯示）			
	65 歲退休投資收益率	60 歲退休投資收益率	65 歲退休投資收益率	60 歲退休投資收益率
男性僱員	2.5%	4%	2.5%	4%
(一) 最後月薪的 20%	29.1	26.1	33.3	29.4
(二) 最後月薪的 35%	50.9	45.8	58.3	51.4
(三) 最後月薪的 50%	72.8	65.4	83.4	73.5
女性僱員				
(一) 最後月薪的 20%	32.6	28.7	37.3	32.2
(二) 最後月薪的 35%	57.0	50.2	65.2	56.3
(三) 最後月薪的 50%	81.4	71.8	93.2	80.5

附件 C

例子

一名男性僱員，如在第一年賺取的工資是現時體力勞動工人的平均工資額，即每月 3,130 元，並將收入的 5% (156.5 元) 作為中央公積金的供款 (僱主供款額相同)，則在二十年後便可以一次過領取相等於最後月薪 22.7 倍的款項 (如果中央公積金的實質增長率達 2.5%)，或一筆相等於最後月薪 26.3% 倍的款項 (如果中央公積金的實質增長率達 4%)。根據上述第 3(a) 段就收入的實質增長率所作的假設計算，二十年後的最後月薪會達到每月 5,653 元，而可以一次過領取的款項亦分別達 128,323 元或 148,674 元。再過十年後，最後月薪會再增至 7,597 元，而一次過領取的款項則會是 252,220 元或 315,276 元。

現假設該僱員將這筆一次過領取的款項投資在十年保證的年金計劃上。如果年金的收益率是 2.5%，而支取期是由 65 歲起直至去世的話，那麼按供款二十年後一次過可領取的款項計算時，該僱員可以每月得到一筆相等於最後月薪的 15.6% 的年金收入，即 882 元，或按供款三十年後一次過可領取的一筆較大款項計算時，可得相等於最後月薪的 22.8% 的年金收入，即 1,733 元。如果年金的收益率是 4%，則每月可得的年金收入，將分別為最後月薪的 20% 或 31.7% (即每月 1,138 元或 2,412 元)。

下次會議

主席：本人現依照會議常規的規定，宣佈休會，下次會議於一九八七年五月二十日星期三下午二時三十分舉行。

會議遂於下午七時二十二分結束。

（附註：會議過程正式紀錄所列動議／條例草案簡稱的中文譯名，僅作參考指南，並無權威性效力。）

書面答覆

附錄一

布政司就李汝大議員對第一項問題的補充提詢所作書面答覆譯文

根據當局的紀錄，一九八七年首季的本港居民離境人數淨額為 4 410 名。詳細的數字如下：

一月	— 47 069
二月	+ 44 265
三月	— 1 606

不過，我須指出，只有以一段長時間的離境人數淨額來作分析，才會有意義，因為這樣才可以不受季節性變動所影響。舉例來說，一月及二月的數字極高，這其實反映出本年一月二十九日農曆新年及該期間內的出入境人數。

香港政府印務局局長馬逸志印行