發佈：2016-03-21, 週一 09:53
點擊數：4751

香港特區政府現正就着應否推行全民退休保障
制度，進行新一輪為期六個月的諮詢。但2015年12月底諮詢
還未開始之前，已經受到嚴厲的批評
。有團體提出他們自己的
方案在民間進行資訊討論，政府舉辦的諮詢活動也收到一些組織杯葛，不少人認為政府這一次只是另一個早有預設立場的「假諮詢」
。這個局面，歸根結底都是因為過去多年以來，香港政府都明顯沒有意願去建立全民退休保障制度。這個
問題已經討論了近
半個世紀，始終懸而未決。作為一個經濟發達的地區，無疑也是一個重大的政策缺失。

這篇文章希望透過展示香港社
會保障制度最過去幾十年的主要發展、
轉變及爭議，讓讀者了解為何是次諮詢會面對如此嚴重的質疑，並對諮詢的結果及前景來一個初步的推斷。

「公共援助制度」原意不在安老

在殖民地時代，管治香港的英國曾經是歐洲其中一個最典型的福利國家，但香港未有因而成為一個福利社會，這跟香港
的經濟環境及殖民地身份有關。不過，港英政
府在1970
年代初期已經發展本地的社會保障制度。港
英政府在1971
年推出「公共援助制度」，是一個破天荒而且具有歷史意義的發展里程碑。「社會保障」是大部分現代社會中一個恆常性的制度安排。
自從第二次世界大戰之後，普遍都確認政府有責任透過建立一套全面的社會保障制度以保證國民在面對各種生活風險時，可以得到起碼的保障及適切的支援。

在各種社會保障的方案中，「公共援助」是一個層次較低的項目。但在那個時候推出此一制度，便正式確立了政府有責任為經濟出現困難的市民提供財政上的支援，具有十分重要的政策意義。「公共援助」的操作是由政府撥款，為符合條件的申請者提供「臨時性」的、「過渡性」的及「基本」的支援。因為沒有融資及其他特定的供款安排，政府需要在財政預算的經常開支中撥出款項。因此，援助的水平一般較低，只能應付最基本的生活需要；受助者也要接受入息及資產的審查來確立其資格，而且要定期接受複檢，以保證資源得以針對最有困難及最有迫切需要的人士。
港英政府其後在於1973
年再加設了「特別需要津貼」，即日後的「高齡津貼」及「傷殘津貼」。香港的社會保障制度大致上便在這個框
架下運作至今，期間只加添一了

Phoca PDF

些受惠對象更狹窄的項目，並於1994
年把同時領取「公共援助」及其他現金津貼制度的個案合併處理，正式命名為「綜合社會保障援助計劃」（簡稱「綜援」）。

多年下來，不少人都認為
這個制度的最大問題是沒有為人口老化作準備，始終未有加入退休金的成份。根據國際勞工組織倡議的標準，一個完備的社會保障制度，除了「救濟性」的「公共援助」之外，還應該加入各種符合社會需要的「社會保險」，對老年、病患、工傷和貧窮等等問題分別配置適切的支援安排。隨著經濟及社會的發展，社會保障的內容及覆蓋面也應相應擴大。過去幾十年，香港的發展成績有目共睹。整體的衛生醫療及健康水準不斷提升；另一方面，出生率持續下跌，人口的老化也隨之加快。但持續核心化家庭制度再難以有效擔當其傳統的護老職能。為高齡人士提供合理的「退休保障」安排便顯得更為至關重要了。

「綜援」在性質上是一個「公共援助」項目，原本的政策目標是「短期救濟」，不是要為退休長者提供長遠的生活保障。但因為香港遲遲未能建立有效的退休保障制度，退休老人成為綜援制度的主要受助者。到了今天積
非成是，二十六萬個「綜援」受助個案中，十五萬多是退休長者，涉及超過二十萬老人。換言之，現時每六個香港的長者中便有一人
要以綜援作為退休收入。
一個原本預算是為市民提供緊
急支援的制度，變相成為了退休金。綜援
受助個案中，另外有兩成是殘障人士及長期病患者。即是說，整體有八成個案需要的不是「臨時」及「過度性」的援助，但卻仍然依賴政府在經常開支中撥出資源。在人口持續老化的情況下，這對政府的財政構成了沉重的壓力。另一方面，「綜援」也消耗掉了七成社會福利的總開支，抑制了其他服務的發展。以一個設計於1970
年代的制度來處理今天的福利需要和問題，明顯並不適當，也難以持續。改革香港的社會保障制度，實在刻不容緩。

支柱殘缺不全的退休保障制度

人口老
化加快，是所
有發達地區甚至是部份發展
中地區面對的一個最嚴峻社會挑戰。到了1994
年，世界
銀行發表了一份報
告，倡議各國政府建立一套「多支柱

Phoca PDF

的退休保障制度」。至2005
年時，世界銀行進一步修訂其建議，把原來提倡的「三條支柱」修改為「五條支柱的退休保障方案」。

根據世界銀行的建議，五條支柱中最基本的「
支柱0
」，是一個由政府公共財政承擔
，無需供款的「社會保障制度」(即「公共援助制度」)
，主要是為有迫切需要的社會成員，包括老人，提供一些即時的、短期的救濟性支援。在這之上的「支柱1
」是一個「全民共享」的「公共退休保
障」制度；「支柱2
」則是一個為在職者建立的「
強制性職業退休保障」計劃；「支柱3
」則是要在社會
上建立一個具鼓勵性的「自願性
儲蓄制度」；而最上層的「支柱4
」是各種針對老齡人士的需要而設計的「非正式支援及其他非財務支援」。當然，不同的國家和地區，實際經濟及社會條件不同，政府的能力也有差異，以什麼形式和步伐來逐步發展這一套多支柱模式肯定會有所不同，但作為一個概念框架，世銀的建議普遍得到國際社會的認同。

根據這個標準，
把所有問題交予一個單一的社會保障項目或單一支柱去處理，明顯是一個十分落伍的做法，香港現
時的
情況偏偏
正是如此。如果套
入世界銀行倡議的框架，香港現時的
情況是過度依賴「支柱0」；沒有建立「支柱1」；2000年12
月才推行的「強制性公積金計劃」可以視作
等同於「支柱2」，但
成立時間尚短，實際效果也成疑；至於「支柱3」及「支柱4」則顯得零碎及殘缺不全。

據香港政府的推算，香港在約二十年之後，平均4個人中便有一位是65
歲以上的退休人士，是一個高程度老化的社會。如果還不盡快建立一套長遠有效的退休保障制度，到時的局面將會難以想像。把香港現時為退休人士提供的社會保障項目套入世界銀行倡議的「五條支柱退休保障
方案」來分析，上述的憂慮就更為明
顯了。以「公共援助」(即世銀方案中的「支柱0」)
作為長者退休生活的主要資金來源是難以延續的。「公共援助」本質上不是退休金，沒有融資安排，只靠政府每年以經常開支的方式來撥出款項，面對高比例的退休人口，終究是難以承擔的。

Phoca PDF

發佈：2016-03-21, 週一 09:53
點擊數：4751

原則上，
在這個公共援助項
目之上應有一個由政府營運及管理的
「公共退休保障」制度(即「支柱1」)
。據世銀的建議，這一層的作用是為所有合符公民資格社會成員提供一個最基本的退休金或年金保障，讓所有老年人都能夠得到一些基本的現金收入，來維持最起碼的生活水平。一旦有了這個制度，政府便可以根據人口推算來作出融資規劃及安排；長者也不再需要等待至一窮二白之時才有資格去申請社會救濟；「公共援助」的資源也可以集中幫助那些有短期及迫切需要的其他社會人士。
很明顯，多年來很多人不斷爭取，要求香港政府建立的所謂「全民退休保障制度」正是世界銀行倡議的這一個「支柱1」。

香港現時面對的退休保障問題首先是在缺
乏這個「支柱1」(公共退休保障)。在這情況下，就算在2000
年底建立了「強制性公積金計劃」(即支柱2)
也不能為部分較長時間不在職、沒有職業收入的社會成員，例如家務勞動者，提供合理的養老保障。這一情況也造成「支柱0」捉襟見肘、難以長期維持。

遲來兼力弱的「強積金」制度

事實上，早在1966年港英政府便開始就在香港設立「中央公積金」
的可能性進行研究，其後在1987年及1991
年也分別提交當時的立法局作出討論，期間也進行過公眾諮詢。對於要建立一個這樣影響深遠的制度，市民
有分歧自然難以避免。但幾次諮詢最終沒有辦法落實建立公積金制度的最主要原因，是因為當時由商界主導的立法局反對，本地華人商家也大力反對。反對的理由也是公眾耳熟能詳的老調，例如說「破壞香港的自由經濟」、「增加投資者的成本」、「削弱香港的競爭力」等等。

但人口老化持續加快，老無所依的
現象也越來越普遍，因此，經過多年爭議，香港政府終於在1995
年決定要建立一個強制性的私營公積金制度，即透過政府立法強制，規定每一個勞動者都需要向指定的金融機構建立個人的公積金門口，由這些指定的金融機構，即信托人，負責管理營運，待戶
口持
有人在退
休後取回以保障晚
年生活。這個強「制性公積金計劃」（簡稱「強積金」）在2000年12月開始運作。

Phoca PDF

發佈：2016-03-21, 週一 09:53
點擊數：4751

現時香港350
萬勞動人口都有一個「強積金」的戶口了，但因起步較遲，其保障效果仍然需要慢慢累積起來。而且，這只是一個強制性
的「職業收入儲蓄計劃」，與社會保障概念中「全民退休保障制度」有明顯的分別。

在「強積金」落實推行之時，香港已進
入老齡社會。今天710
萬總人口中，六十歲或以上的達百二萬，單計65
歲或以上的也已經超過一百萬人。這一群年歲較高的港人，很多都是在強積金推行前退休，難以獲得強積金的保障。如果沒有足夠的個人儲蓄，或沒有年輕的家庭成員可以依靠，仍然有可能需要伸領「綜援」。就算是在近年才退休及擁有「強積金」戶口的，因為累積的年期比較短，能夠累積下來的金額，也遠不足以應付漫長退休生活的開支。現時，每一個「強積金」戶口的平均累積金額大約是17
萬港元。可以想像，這一累積水平，對於保障退休生活的作用可說是十分有限的。根據現行法例，戶口持有人可以在65
歲時領回戶口內的所有金額來支付退休生活開支，但如果沒有其收入來源，戶口內的積存總額只足以維持約四年的開支，而且要維持在與領取「綜援」個案般的低生活水平。以目前港人平均能活到80
歲來計算，尚上有超過十一年以上的退休生活沒有着落。長者需要轉向「綜援」這一個最後的社會安網的可能性，仍然不會因
為有了「強積金」制度而完全消除。另一方面，「強積金」
的制度設計及表現上都未能盡如人意，要求建立「全民退休保障制度」
的呼聲，也沒有因為建立了「強積金」而停頓下來。

「強積金」制度的「信任危機」

在人口已經老化後才推行「強積金」，先天已經嚴重不足。在制度設計上，「強積金」也有著明顯的局限性。供款水平明顯長期偏低，大大局限了其奇保障效果
。現時，勞資雙方的法定供款總額，只是薪酬的百分之十，比其他經濟水平相若的地方都低了很多，甚至及不上中國大陸的「養老保險」供款比率。況且，「強積金」只是一個強制性的職業儲蓄計劃，對於大部份家務勞動
者來說意義不大。加上行政費偏高、65歲一次過取回、乃至於要與
屬於勞工保障範疇的「長期服務金」及「遣散費」作
對冲安排等等，市民對「強積金」制度的作用存疑，評價也因而傾向負面。

Phoca PDF

香港理工大學社會政策研究中心在2011
年「強積金」推行剛好十年時進行了一項調查，訪問了一千多人。其中有四成被訪者贊成取消「強積金」，向戶口持有人退款；另一方面，超過六成被訪者認為就算有了「強積金」，也不見得他們的退休生活會更有保障。大部分被訪者都不滿「強積金」行政費用高昂、投資積效平庸、保障力度不足。一個推行了十年的制度竟然不但未能取信於民，而且更引起這麼明顯的反響，難免令人感到憂慮。

經過了十多年，「強積金」制度的局限性越來越明顯，香港社會各界再一次出現了建立「全民退休保障制度」的討論。

重啟「全民退休保障制度」的諮詢

香港在回歸後的頭兩位特區行政長官，對於民間要求考慮建立「全民退休保障制度」之議，一直都採取愛理不理的態度。上一任行政長官曾蔭權就曾公開說，要建立「全民退休保障制度」，社會不可能會達到共識，因此倒不如
把時間用於處理其他問題。這情況到了2012
年第四屆行政長官的選舉前才
出現轉機。當時梁振英在被人看淡的情況下出來競逐特首寶座，為了爭取民間的支持，往往走到社區跟一些基層人士、團體及關注組織見面。談到全民退休保障問題，梁振英曾經肯定社會有必要設立這個制度，更承諾若一旦獲選，便會進行有關研究。為了得到基層市民支持，讓他可以在民意戰中反壓對手，梁振英甚至把這個承諾寫上了他的競選政綱中，這為最近一輪「全民退休保障制度」的諮詢打下了基礎。

梁振英上
任後，重新設立「
扶貧委員會」，並交由這委員會就退
休保障問題作出研究。委員會
後來委托了香港大學的榮
休教授周永新對民間提出的各個全民退休保障方案之可行
性及財務承擔作研究。到了2014年8
月，周教授向扶貧委員會提交了研究報告。報告的結論雖然指出這些方案各有其問題與不足，但周教授認為香港社會推行全民退休保障的時機已經成熟，在人口老化及家庭制度難以承擔的前提下，有關需要亦十分明顯。周教授因而建議政府落實推行「全民退休保障制度」，並另行提出一個方案供政府考慮。

這樣的結果可能真的是大出政府意料之外，也令政府在推行全民退保與否這問題上騎虎難下。因此才不得不採取緩兵之計，說要進行另一輪

Phoca PDF

的諮詢。再拖延了接近一年半，然後才於2015年12月
作出另一輪的諮詢。由此可見，政府根本就沒有推行退休保障的誠意。
很明顯，政府是希望透過一次又一次的諮詢與拖延，意圖得出一個對否決推行「全民退休保障制度」有利的諮詢結果，用以作為它在這一方面不求有所作為的依據。

政府發表的那一份名為「退休保障全民共建」的諮詢文件，
在姿態上不能不承認人口老化及退休保障不足是個
問題。文件中提出了兩個方案供市民討論，第一個方案稱為「
有經濟需要」方案。
主要的意念是在現有的「長者生活津貼」之上再多加一層，申請人仍然要申報資產及入息，以保證符合「有經濟需要」的條件。換言之
，這仍然不是一個「
全民退休保障制度」，而是一個有選擇性的扶貧方案，條件比其他社會保障項目都寬鬆，受惠人數也會因而增加。政府表明認為這個方案長遠可行，而且符合政府一貫所說，要把有限的公共資源針對為最有需要者提供幫助的原則。

政府提出的另一個選擇，大致上跟周永新教授在報告書中提出的方案相若，但諮詢文件卻把這個具有全民退休保障性質的之方
案改稱為「不論貧富」方案。政府表明並不傾向選擇這個方案，又指出如果以這個方案為基礎，未來五十年便需要2,390億元的額外公帑支出，因此有可能需要大幅增加稅收。

很明顯，諮詢文件的措詞
與其說是提供方案供市民選擇，倒不如說是要動員市民出來反對「不論貧富」方案，好讓政府可以脫身。政府顯然是希望以負面的描述把「
全民退休保障制度」這名號污名化，提出的財政影響也有可能把市民嚇怕，放棄選擇這個制度。

政府這一個策略，引起民間及學界的挑戰和反感。事實上也足見政府這一次的諮詢目標並非尋求共識，而是要動員社會對「
全民退休保障制度」的疑慮和反對情緒，從而否定全民退休保障方案，也否定政府自己委託的專家所作的結論及建議。

在政府提出諮詢文件之前，民間組織及部份
學者已經分別另外提出了兩個設計相若的全民退保方案供市民
討論。其中一個由一批學者提
出的方案要求政府先為養老基金注資1000
億元；然後政府每年根據
人口老化的比例，相應撥出等同於長者「綜援」及「長者生活津貼」

Phoca PDF

的數額；另外每年向盈利多於一千萬元的企業多徵收百分之一點九的利得稅；最後，是把往後「強積金」的一半供款，從個人賬戶撥歸民「全民退休保障制度」
的營運基金。根據學者的
推算，這一個具四方融資來源的方案，足以令制度營運至2064年仍然有1600億元盈餘。

另一個由民間關注團體提出的方案，基本設計與學者方案差不多，不過加多了一項是要求僱員及僱主共同承擔額外供款，以保證「全民退休保障制度」可以具更高的持續性。

民意支持「全民退休保障制度」

雖然政府沒有把這兩個民間方案包含在諮詢文件內
，但在過去的兩個月，這些團體積極在不同的社區推銷這兩個方案，舉辦諮詢大會，並向不同的專業團體進行游說，爭取到不少人的支持。

香港人也
似乎沒有因為政府的引導有所逆轉。由全港七十多個不同類別的民間團體組成的「爭取全民退休保障聯席」於政府提出退休保障諮詢文件後不多久，便聯同「香港理工大學應用科學系社會政策研究中心」進行了一個民意調查。於2015年12月底至2016年1月19
日期間以電話問卷訪問了超過一千名市民，是政府公眾諮詢開始後，首個由學術機構進行的全港民意調查。主要是探討民間對政府提出的方案及由民間提出的另外兩個方案中的建議有何看法。

總體而言，調查有下列幾個主要發現：

1. 有
   接近七成市民支持或非常支
   持香港設立無須入息及資產審查的「全民退休保障制度」；
   換言之，政府提出的「有經濟需要方案」並沒有贏得香港市民的支持；
2. 接近九成人
   贊成或非常贊成向有盈利的大企業，徵收不多於百分之二的利得稅，作為全民退休保障的其中一個資金來源；
3. 接近九成人贊成或非常贊成政府注資1000
   億港元，而非政府建議的500億元，作為全民退休保障的啟動基金；
4. 如果政府推行「
   全民退休保障制度」，就算要求僱主及僱員額外供款，也有五成半市民支持；
5. 接近三分之二
   受訪者表示贊成或非常贊成將僱主僱員的部
   份「強積金」供款，轉移至「全民退休保障制度」。

Phoca PDF

民意調
查結果清楚顯
示，香港市民不論年齡、學
歷、身份和收入，大多數支持香港要設立「
全民退
休保障制度」
。市民認同退休保障不應設
有經濟審查，願意參與供款，及要求轉移「強積金」至「
全民退休保障制度」，並且要求政府在財政上作出更多承擔，同時作出稅制改革，以「能者多付」原則，向企業徵收額外利得稅。

結論：落實全民退休保障制度的前景

這一個民意格局在未來數月能否維持，是決定「
全民退休保障制度」最終能否得以在香
港落實的關鍵因素
。很明顯，退休保障問題已經在社會上討論了數十年，香港市民對制度的正反意見已經有一定的掌握。如無意外，這一個民意
格局大幅度轉變的機會不大。在香港，民意往往並非政府作出決策的最主要依據
。但香港政府的民望低落，如果再一次否定港人明顯表達出來的意願，將有可能會是另一個政治危機。

距離諮詢期完結還
有四個月。諮詢的結果會如何，現在
言之尚早，難作結論。
但觀乎過去幾年的輿情變化，可以肯定的是，只在原有的社會保障制度上修修補補，又或者只對「強積金」制度作出微調，既不足以彌補香港在「全民退休保障制度」
上的空白，也不能滿足市民的期望。有人認為，
這可能是香港社會爭取建立「
全民退休保障制度」的最後機會，如果這次再被政府否決，將來就算有機會再提出，都已經難以應對人口老化的現實了。
香港今天的經濟成就，上一代人的辛勤努力是不能否定的。為他們提供合理的、基本的退休保障是社會的應有之義。這除了是從福利的角度來考慮外，也可視作是社會向持份者攤派社會發展的紅利。看來，這一種觀點也得到了民意的廣泛支持，就算是年輕一代也接受這是社會整體應有的承擔，政府再否決「全民退休保障制度」的理據是十分薄弱的。

Phoca PDF

作者鍾劍華 博士為香港理工大學應用社會科學學系 助理教授

社會政策研究中心 主任

參考資料

Beattie, R. & McGillivray, W. (1995), "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis," International Social Security Review, 48, 3/4, 5-22.

Census and Statistics Department (2002a). Hong Kong Population Projections. 2001-2031. Hong Kong: Hong Kong Government Printer.

Centre for Social Policy Studies, APSS, HKPU (2010), Report on study on Mandatory Provident Fund and Retirement Protection. Hong Kong: Centre for Social Policy Studies, Dept of APSS, HKPU

CHUNG, K.W. (2014), "The Legitimacy Crisis of the Mandatory Provident Fund Scheme in Hong Kong" in Lee, James; Midgley, James & Zhu Yapeng (ed.), Social Policy and Change in East Asia, Lanham: Lexington Books

Mandatory Provident Fund Scheme Authority (2011), A 10-year Investment Review of the MPF System (1 December 2000 -31 December 2010), Hong Kong: Mandatory Provident Fund Scheme Authority

The World Bank. (1994), Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford University Press.

The World Bank. (2005), Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf

OCED (Organization for Economic Co-operation and Development) , "Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform", OECD AWP Working Paper 3.1, OECD. http://www.oecd.org/els/public-pensions/2428459.pdf

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (1988), Aging populations: The social policy implications. Paris: OECD.

Siu, A. (2002), "Hong Kong's mandatory provident fund", Cato Journal, 22, 317 – 332.

Phoca PDF

香港大學 社會工作及社會行政學系（2014），
香港退休保障的未來發展研究報告，香港：香港大學

香港特別行政區 扶貧委員會（2015）《退休保障前路共建》諮詢文件，香港：扶貧委員會

香港特別行政區 政府統計處 （2015）香港人口推算：2015-2064，香港：政府統計處

香港理工大學社會政策研究中心（2012），《
市民對設立全民退休保障制度意見調查》調查結果報告，香港：香港理工大學社會政策研究中心

香港理工大學社會政策研究中心（2016），
《香港市民對「全民退休保障意
見」》全港住戶電話調查報告書，香港：香港理工大學社會政策研究中心

鍾劍華（2014）“全民退休保障制度還市民一個公平的機會 "， 爭取全民退休保障聯席（編 ）
香港要 Stand Up，香港：工友權益聯社

Phoca PDF