

香港社會服務聯會
對「退休保障 前路共建」諮詢文件的意見

1 背景

香港過去未有發展完善的退休保障制度，雖然民間團體多年來持續要求政府就香港的退休制度作全面改革，但政府在不同時期均以不同的理由迴避有關問題。直至去年12月，政府公布了「退休保障 前路共建」諮詢文件，並展開為期6個月的諮詢，邀請市民就退休制度應以「不論貧富」還是「有經濟需要」模擬方案的方向改革及如何完善現有的退休保障支柱發表意見。

香港的社會服務界多年來一直關心香港退休保障制度的發展，香港社會服務聯會(社聯)作為社會服務機構的聯會組織，亦長期參與推動退休保障改革的倡議工作。社聯為積極回應是次退休保障改革的諮詢，過去6個月不斷與不同持份者溝通交流，收集他們對退休保障改革的意見。其中包括諮詢社聯的各常設、專責委員會及各服務網絡，並發動了「退休保障全城傾」計劃，協助服務使用者了解退休保障改革的諮詢內容和相關課題，並鼓勵他們就是次諮詢表達意見。此外，社聯亦主辦及協辦了數場以長者、青年人、殘疾人士、及社福界同工為對象的諮詢會，邀請他們表達對退休保障改革的意見。有關活動的詳情和參加者的意見，詳見附件。

以下是社聯綜合各持份者表達的意見，並分析現時退休制度的問題後，對諮詢文件的回應：

2 對諮詢文件的回應

2.1 退休制度改革應以建立全民養老金制度為主要目標

社聯認為香港一直以來都沒有建立一套完善的退休保障制度。現時長者綜援制度覆蓋面窄，長者生活津貼及高齡津貼則金額不足，強積金制度一方面未能保障非在職或低薪的人士，另一方面亦有管理費高、投資風險高、長壽風險等問題。如長者不依靠上述制度養老，便只有依靠子女供養或積蓄生活。然而隨著社會的少子化，子女對長者的支援日漸減弱。依靠積蓄過活的長者，個人要面對和承擔長壽風險，必須緊縮開支。結果，不同階層的長者，都不能從現有的制度中得到妥善安穩的入息保障。

事實上，在我們的諮詢過程中，很多長者都意識到，即使在職時有中高收入、自己有積蓄及強積金者，很多都表示十分擔心一旦退休後沒有固定收入，他們會面對很大的生活壓力，缺乏安全感。對很多長者而言，穩定的基本收入，確實會令他們得到很大的保障，讓他們能夠安心渡過晚年。

社聯透過發聲卡，以及在不同的會議及諮詢會中收集的意見，大多數的服務使用者，不論是長者、成年人、青少年或少數族裔，都贊成免經濟審查的全民養老金制度。而且不少市民都表示，長者過去一生貢獻社會，不應因其擁有資產或收入，便剝奪他們獲得基本而穩定收入保障的權利。

社聯認為採用不論貧富原則的全民養老金制度，一方面免除收入資產審查能確保長者的尊嚴，避免標籤效應；另一方面每月港幣 3,500 元的養老金水平亦大致滿足長者的基本生活需要，長者不用擔心耗盡積蓄而不能維持生活，制度能有效地保障不同階層長者有穩定的收入維持基本生活。

在社聯進行的諮詢中，有部份持份者表示任何退休金制度的改革，都應避免減弱市民為年老儲蓄的意識或減弱子女供養父母的孝道意識。社聯認為若實施全民養老金，劃一及基本的養老金金額不會隨長者有較多積蓄或有子女供養多少而增減，變相能鼓勵市民儲蓄及子女供養父母。

此外，社聯亦收到不少關注制度可持續性的意見。社聯一直都認同確保制度的可持續性，是推行全民養老金制度的必要條件。社聯認為，根據海外社會的經驗，上述問題並非不可解決；事實上，現時已有不少團體提出透過多方融資的方式，可以在不需要大幅加稅的情況下，讓全民養老金制度達至可持續的目標¹。社聯認為，政府應積極參考這些全民退休保障方案，制訂得到市民廣泛認同的全民退休保障制度。

社聯建議：

建議一：社聯認為退休後的得到穩定的基本收入保障，是一項無分貧富的權利。免審經濟查，讓所有長者領取劃一及足夠水平的全民養老金方案，是有效確保長者入息得到保障的制度。因此香港應設立不設入息及資產審查，每位長者領取劃一金額，水平不少於每月 3500 元²的全民養老金制度。

建議二：不同民間融資方案都顯示全民養老金制度切實可行，具可持續性，政府應盡快提出可行的全民養老金融資方案供市民討論。

2.2 應優化其他退休支柱以補充全民養老金制度的不足

全民養老金制度只是確保長者能得到基本的生活保障，然而由於不同長者有不同需要，例如部份有特殊需要長者(如殘疾人士或長期病患者)滿足基本生活需要的開支較高，而大部份長者除滿足最基本的生活需要外，亦希望有額外的入息支援，以維持退休前的生活水平，因此完善的退休保障制度，必須

¹ 例如由 180 學者提出的，透過由政府、僱員僱主及大企業共同承擔的全民養老金方案

² 以 2015 年的購買力為準，水平按通脹調整

要透過多條支柱的模式，多層次的解決長者退休的問題。然而，現時香港的各條退休支柱都有欠完善，社聯認為除了設立全民養老金制度外，亦應優化現有的退休支柱，以確立多層次的退休保障制度。各退休支柱的現況分析及改革建議如下：

零支柱(綜援)：

現時香港約有 13%的長者領取綜援。社聯認為在完善的退休保障制度設計下，長者入息保障的責任應主要由養老金制度而非由社會援助制度承擔。然而，即使推行全民養老金制度，相信仍會有部份長者因貧窮或其他需要而領取綜援，因此，綜援制度在未來的長者入息保障制度中仍擔當重要角色，故優化綜援制度仍然十分重要。

現時的綜援制度，有著各種不完善的設計，包括須由申請者的子或女填寫「不供養父母證明書」的安排，以及與家人同住的長者須以家庭為單位申請等，這些設計令不少有經濟需要的長者未能申領。根據樂施會的報告³，在合資格領取綜援的長者中，有四成未有申領綜援。

此外，現時單身長者申領綜援的資產上限為港幣 45,500 元，這代表長者須差不多耗盡積蓄才合資格申領綜援，這筆微薄的儲蓄令不少長者未能安心渡過晚年。

社聯建議：

建議三：政府應放寬長者申請綜援的資格，包括容許與家人同住的長者獨立申請綜援，及提升長者申請綜援的資產限額，使有需要的長者能夠得到適切的援助。

建議四：政府應盡快取消「不供養父母證明書」(俗稱「衰仔紙」)的申請程序，建議長者個案申請時只需一般經濟審查及由申請人聲明作實有否得到其他人的支援，無須要求他人(子女)證明有否向受助人提供經濟援助。

第二支柱(強積金)

強積金是現時香港最重要的與職業掛鈎的退休收入保障措施，雖然強積金推行時間尚短，對即將退休或已退休的長者可發揮的作用不大，但隨著強積金推行時間越長，它將在整個退休保障制度中發揮越來越重要的角色。

2. 樂施會 (2010)。《關於未有領取綜合社會保障援助的貧窮長者生活、健康狀況及其對社會保障態度的政策文件》

然而，現時強積金制度卻有多方面的問題，市民大眾對其運作和保障功能漸漸失去信心。其中管理費過高、投資風險過高，以及與遣散費及長期服務金互相抵銷等問題，均為市民大眾所詬病。此外，現時以一筆過的方式支取強積金，市民亦須承受長壽風險。

對於強積金的問題，社會上已有極大的共識，政府應作大刀闊斧的改革，以確保市民的供款能真正有效支援退休生活。

社聯建議：

建議五：政府應設立公共信託人管理強積金，並讓其參與提供預設投資策略，透過規模效應，為市民提供管理費低廉、投資回報及風險合理的強積金產品。

建議六：除設立公共信託人外，政府應推動各種減低強積金行政費的措施，包括降低預設投資策略的最高管理費，以及成立中央系統集中管理與強積金相關的行政工作（例如收集供款）。

建議七：政府應推行公共年金計劃，讓市民於退休後，把強積金的權益轉化為每月的穩定收入。

建議八：政府應立法取消強積金中僱主供款與長期服務金及遣散費抵銷的機制。長期服務金及遣散費主要是作為解僱後的失業補償，與強積金作為退休保障的功能不能互相取代，取消抵銷機制既合乎情理，在社會上亦有廣泛的共識，政府沒有理由再拖延。至於如何達成此目標，社會上已開始有不同的建議，例如成立失業保險制度取代長期服務金及遣散費的失業保障功能。現階段社聯對任何能加強保障僱員的退休保障和失業保障的建議，均持開放態度，只要合乎公平、公義的原則，政府應積極研究，並與市民共議達成目標。

第三支柱(自願儲蓄)

社聯認同自願性的退休儲蓄，能進一步增加市民年老時所得到的入息保障。政府有需要研究各種鼓勵市民增加自願退休儲蓄的政策，而由於以資產審查為條件的福利或公共服務制度，有機會對市民儲蓄帶來負面影響，因此政府亦應審視現時這些服務中各資產審查制度，對市民作自願性退休儲蓄的潛在影響。

社聯建議：

建議九：政府應研究如何鼓勵市民作自願性的退休儲蓄，包括審視各種須作

資產審查的福利或公共服務制度，對市民作自願性退休儲蓄的影響。

第四支柱(其他非現金的支援)

社聯認同其他非現金的支援，對長者的生活十分重要。特別是醫療及長期護理的服務，對長者晚年的生活質素有最重要的影響，亦是現時不少長者最重要的開支項目。隨著香港未來人口老化，長者對上述服務的需求將大幅增加。

然而，政府於過去多年一直未有對上述服務進行長遠規劃，不論在財政投入、人手，及土地上都未有考慮如何作出長遠配套。社聯認為，如要長遠解決上述問題，政府必須盡快展開規劃。

雖然，政府現正進行安老服務程序計劃，但有關計劃其實只是整體長者生活保障的其中一部份，很多涉及醫療、長期護理的服務範圍仍然未有觸及。然而，有關課題涉及廣泛的策政和服務內容，並不應在是次諮詢中一併處理。

社聯建議：

建議十：政府應就未來的醫療及長期護理的需要進行規劃，確保未來有足夠的財政投入、人手，及土地，提供足夠及適切的服務。

建議十一：由於上述範疇所涉範圍甚廣，政府應設立相關的諮詢和規劃平台，與醫護、社會服務及相關的界別及民間團體，共同探索、討論和規劃未來發展方向、政策和服務。

2.3 政府須客觀反映諮詢結果並制訂改革的具體方案及時間表

退休保障的改革已討論多年，社聯認為是次諮詢是凝聚社會共識，為香港退休保障制度作長遠及整體性規劃的重要機會。

然而，政府於諮詢前，已就不論貧富方案或有經濟需要原則表明立場，有不少市民擔心政府能否客觀準確地反映從諮詢中收集到的意見。

現時香港有近三份一的長者活於貧窮線之下，而不同的融資方案亦顯示越遲推行退休保障改革，將為社會應對高齡化社會的來臨帶來越大的挑戰，因此改革退休制度實在刻不容緩。

社會上對退休保障改革難免有分歧，社聯擔心政府會因此簡單地以「社會沒有結論」總結是次諮詢，拖延改革進度。社聯認為政府應客觀面對問題，並且回應市民對全民退休保障制度的期望，在諮詢期過後盡快作出具體及整體性的改革，並交待改革的時間表。

社聯建議：

建議十二：政府必須客觀準確地整合是次「退休保障 前路共建」諮詢所收集的意見，特別是公布那種退休保障改革方案較得到市民的支持。

建議十三：政府應根據是次諮詢結果，包括參考在諮詢過程中，被市民討論的各項民間退休保障改革方案(如學者方案)，作出具體的退休保障改革建議，並盡快制訂執行的時間表。

總結：

香港多年來一直都未有認真建立完善的退休保障制度，以至現時長者貧窮問題嚴重，而稍有積蓄的長者亦不能安享晚年，因此必須盡快改革香港的退休保障制度。

政府是次就退休保障作公眾諮詢，全港市民寄予極大之期望。可惜政府在諮詢未開始之前已預設立場，多番表示對全民退休保障制度有保留。社聯在整個退休保障諮詢過程中，絕大部份的諮詢對象均對政府的改革誠意表示十分懷疑，對政府預設立場亦十分反感。

諮詢即將結束之際，社聯期望政府認真看待退休保障改革的迫切性和市民對全民退休保障的積極意向，盡快以建立無審查、所有長者領取\$3,500劃一水平的全民養老金制度為首要目標，輔以優化現時其他各條退休保障支柱，以從多層次上滿足長者退休的需要。

社聯亦期望政府能如實反映是次諮詢中所收集的意見，並制訂改革方案及推行的時間表，使到上述改革能盡快落實推行。