



香港經濟民生聯盟 對退休保障之意見書

1) 背景

- 1.1) 2015年12月22日，政府發表名為《退休保障 前路共建》的退休保障諮詢文件(下稱「諮詢文件」)，展開為期6個月的諮詢，諮詢期到2016年6月21日。當中觸及強積金與遣散費以及長期服務金的「對沖」安排，相關政策變動關乎香港經濟競爭力及長遠發展，工商界對此非常關注。香港經濟民生聯盟(簡稱「經民聯」)作為工商界、專業界與廣大市民溝通的橋樑，現就退休保障及強積金事宜提供意見。
- 1.2) 按照政府推算，長者人口在未來急速上升。到2040年，老齡人口(65歲或以上)將由現在的112萬增加至247萬，佔整體人口三分之一。加上醫療科技日新月異，長者亦普遍愈來愈長壽，香港確有需要制定退休保障制度，以面對勞動人口下降以及人口老齡化而帶來的沉重公共財政壓力。
- 1.3) 諮詢文件中涵蓋不同學者的方案以及兩個模擬方案(分別為「不論貧富」和「有經濟需要」方案)。兩個方案均向65歲或以上的長者每月發放3230元。當中，「不論貧富」方案不設資產審查，而「有經濟需要」設有8萬元資產上限。經民聯提出以下的關注和建議，期望政府詳加考慮。

2) 經民聯意見及建議：為有經濟需要的長者提供退休保障

2.1) 應設立有資產審查的退休保障制度

- 2.1.1) 經民聯認為，公共資源應該集中協助有需要的長者，不論貧富的全民退休保障方案(簡稱「全民退保」方案)有違政府一貫的「量入為出」公共理財原則，香港社會亦一向強調自給自足和多勞多得的核心價值，不論貧富的全民退保方案亦違反了香港的核心價值。
- 2.1.2) 許多以公帑推行全民退保制度的西方國家都是實行高稅制，但亦已發現有制度無法持續。法國的全國退休金赤字到2010年已達320億歐元；英國政府在同年提出取消常規退休年齡，令僱主無法單以年齡強迫年滿65歲的員工退休；澳洲更倡議在2035年起，把退休年齡提高至70歲。



政府在考慮退休保障模式時，除了考慮民意，更應考慮未來的財政負擔以及退保方案的效用和可持續性，並以穩定未來財政收支平衡為目標。

- 2.1.3) 福利措施落實推行後，往往加易減難，非要去到「爆煲」的境況，民眾才被迫放棄既得利益。不論貧富的全民退保方案的可持續性成疑，一旦「爆煲」，不但會拖跨香港的經濟發展，更為未來年青一代造成沉重的公共財政負擔。
- 2.1.4) 經民聯認為，個人應為自己的退休生活做好準備，不能全部推給政府承擔，然而，低收入人士只能勉強應付日常生活，要求他們未雨綢繆，為將來退休生活做準備，確是強人所難。因此，經民聯認同，應為有經濟需要的長者，提供支援。
- 2.1.5) 在討論「有經濟需要」方案，自然會涉及如何為長者的資產額「劃線」，諮詢文件中的「有經濟需要」模擬方案，設定的8萬元資產上限，估計約25萬名長者符合申請資格，但不少長者批評，8萬元連辦一個較體面的喪禮也不足夠，即是強迫長者連「棺材本」也不能留。因此，經民聯認為，資產上限實在有上調空間，讓長者有一個合理數額的積蓄作為「棺材本」或是用作不時之需。

2.2) 積極考慮其他退休保障制度融資方案

- 2.2.1) 值得注意的是，不論是「不論貧富」或是「有經濟需要」模擬方案都提及增加徵利得稅和開徵銷售稅作為退休保障的財政來源。《基本法》第108條訂明，香港實行低稅政策。加稅將會削弱香港的營商環境和競爭力，令投資者卻步。如果因為應付退休保障支出而增加企業負擔的話，等同殺雞取卵，影響將來香港經濟發展。政府應積極考慮其他的融資方案，作為退休保障的財政來源。

2.3) 反對取消強積金「對沖」機制

- 2.3.1) 強積金「對沖」是指僱主在向僱員發放長期服務金／遣散費後，可從僱員的強積金帳戶內僱主供款部分的累算權益中，提取相等的金額以作抵銷。經民聯強烈反對取消強積金「對沖」，若取消「對沖」，定會衝擊本港營商環境、勞工成本和就業的影響，令到中小企難以生存。因此，無論「逐步降低對沖比例」還是全面取消「對沖」機制，經民聯均明確反對。



- 2.3.2) 事實上，在強積金推行前，《僱傭條例》已容許僱主利用僱主在退休計劃的供款，抵銷遣散費或長期服務金。而立法實施強積金制度時，強積金制度亦承襲了有關安排。時任教育統籌司在1995年《強制性公積金計劃條例草案》立法局二讀辯論時亦明確表示，要僱主繳款兩次是不恰當的。因此，若政府貿然取消強積金「對沖」，是政府違反當年對工商界的承諾。
- 2.3.3) 經民聯在今年3月至5月期間進行問卷調查，以商會為單位，向約300間商會發出問卷，有效回覆為63份，涵蓋企業會員逾一萬兩千間。結果顯示，85.5%受訪者「反對取消強積金對沖機制」。(詳見附件)
- 2.3.4) 2014年有約30億元強積金被「對沖」，當中五成半(約16.6億元)用作抵銷遣散費，其餘(約13.5億元)是抵銷長期服務金。截至2014年年底，15年間用於「對沖」遣散費及長期服務金的強積金金額合共為250億元。這金額看似巨大，但另一方面，根據積金局公開的資料推算，基金公司在15年來，一共收取了近700億元的巨額管理費，才是真正蠶食強積金的最大得益者。
- 2.3.5) 政府經常說低收入人士的強積金戶口「被沖走」，亦對作為僱主的企業不公道，因為除了少數害群之馬，絕大部分僱主，都是按法例要求為僱員供款，正確而言，是被遣散或裁退的僱員「預支」了他們自己強積金戶口的錢，最終絕非袋入僱主的戶口。這筆錢亦著實為突然被遣散或裁員的僱員，提供了過度期的財政支援。
- 2.3.6) 遣散費或長期服務金難以估計，對中小企造成嚴重影響。鑑於長期服務金或遣散費的計算方法是以員工最後一個月的薪金釐定，僱主由僱員入職起，每月為僱員供款5%，將來支付遣散費或長期服務金時，金額定高於當初入職的5%。這對僱主來說，儲備金額難以估計，對資金流緊絀的中小企而言更是一個「計時炸彈」，嚴重影響其財政狀況，不少微企更可能因而倒閉。
- 2.3.7) 取消強積金對沖對勞工密集的行業(例如零售和物業管理)以致社會整體亦有衝擊。以清潔行業為例，現時行業有逾20萬名清潔工，而80%以上是人工成本。若取消「對沖」機制，公司無力負擔大筆長期服務金或遣散費。此外，大部份中小企的毛利不足3%，若取消「對沖」，成本將轉嫁予消費者。香港經濟前景正面對下行風險，政府在改變營商和勞工政策之前，必須有周全考慮，否則只會令到勞資雙方和社會整體一同受害。



- 2.3.8) 受訪者回覆經民聯的問卷調查亦指出，若政府取消「對沖」機制，將對香港經濟多項負面影響，估計企業營運成本增加(78.3%)，削弱香港競爭力(70.0%)，預計勞資關係更為緊張(68.3%)。
- 2.3.9) 約 71.9%受訪者更明言，若政府通過取消強積金「對沖」，會改為聘用更多合約員工；逾六成受訪者表示會提高服務或產品價格，把額外增加的成本轉嫁予消費者；另約超過一半預期，在取消「對沖」機制生效前，企業會考慮解僱年資逾5年，或接近5年的員工，以節省長期服務金。
- 2.3.10) 值得注意的是，認為企業營運成本增加的受訪者當中，約三分二(66.1%)認為取消「對沖」機制會令成本增加5-15%，個別商會更預期有關比率高達30-40%；鑒於全港98%企業為中小企，當中包括聘用大量基層員工的零售、飲食和保安等行業，大部份的毛利不足3%，若貿然取消「對沖」，中小企勢必轉盈為虧，甚至被迫結業。
- 2.3.11) 政府應先採取強化強積金的其他措施。強積金管理費高昂一直為人詬病。供款人每賺取1元，當中約0.38元就作為管理費。立法會在今年5月已通過有關強積金的修訂，法例引進「強積金預設投資策略」，並為收費設上限，強積金管理費被降至0.75%，雜費上限定於0.2%，相信有助解決強積金「收費高」的問題，變相增加僱員的投資回報。經民聯期待政府於新法例實施後積極檢討，在未來進一步調低管理費，改善投資回報表現，令強積金發揮真正的作用，才能強化對僱員的退休保障。

2.4) 優化其他退休保障支柱

- 2.4.1) 經民聯認為，在考慮退休保障時，不應只考慮每月的退保金和強積金，應同時考慮社會整體規劃，例如房屋、醫療服務等。要完善這一系列的退休保障措施，政府的財政負擔巨大。因此，公共資源的分配更應該用於幫助有需要的人。若能集中資源，長者應可有更合理的退保金水平。
- 2.4.2) 除了集中資源支援有經濟需要長者設立退保金，政府亦應完善安老政策和其他退休保障支柱，例如若長者擁有一個自住物業，即使沒有其他收入，透過安老按揭亦可獲得一定收入，改善退休生活。安老按揭由按揭證券公司管理，特別針對高資產、低收入長者。針對安老按揭，政府已建議放寬抵押品要求，接受未補地價的居屋，但應多做宣傳推廣。
- 2.4.3) 安老設施方面，政府應以興建更多公營及資助安老院舍為長遠目標，縮



短長者輪候資助宿位時間，同時增加安老服務業有關的從業員培訓名額，為業界提供足夠人手，讓長者安享晚年。

3) 總結

- 3.1) 每個人的財政狀況、健康狀況及對退休生活的要求不盡相同。因此，「全民派錢」式的全民退保，對整體改善長者的退休生活素質可說是非常有限，徒然增加公共財政壓力。
- 3.2) 退休保障範圍廣泛，單靠個別支柱難以處理長者貧窮和其他退休保障問題。經民聯期望政府全盤檢視現行退休保障制度的各個支柱，在凝聚各界共識的前提下，逐步優化。而任何退休保障制度不應忽視工商界的承受能力，更不應要求工商界單方面承擔僱員退休保障的責任，應兼顧社會不同持分者的利益。

(完)

2016年6月