

民間爭取全民退休保障的回顧

黃洪

香港中文大學社會工作學系副教授

爭取老人退休保障的歷史發展

「老吾老以及人之老」、「老有所養」，是中國社會傳統孝道的價值信念，亦是現代世界各地文明社會對長者們義無反顧的承擔。聯合國第二屆國際老齡大會，訂定《國際老齡行動計劃 2002》，要求世界各國推動各種方案，確保長者退休後有基本的生活保障，保證所有長者享有足夠的最低收入。要體現中國傳統孝道價值，以至普世現代人權價值，自上世紀七十年代開始，香港民間社會一直爭取要求設立長者的社會保險制度，為長者提供基本的生活保障。但由於商界一直持反對立場，政府又在設立老人退休保障制度採取拖延的態度，雖然進行了多次的研究、發表了不同的諮詢文件，最後的妥協結果是在 2000 年成立一個十分不理想的強制性公積金制度。

香港社會就應該設立怎樣的養老及退休保障制度在過去半世紀一直爭論不休。首先，爭論環繞應該維持由家庭供養長者的中國傳統，還是建立「社會保障」制度，由國家或社會負責供養長者；第二個爭論點是，應該採用集體「社會保險」性質的養老金制度，還是個人專戶的「公積金」制度；第三個爭論點是，有關款項應該單由一般稅收支付，還是由勞資雙方或勞、資、官三方供款負責；最後一項爭論是有關制度應該是「全民性」惠及所有長者還是「選擇性」只集中照顧有需要的長者。

為什麼有關爭論一直延續至今？從歷史的發展來看，有時候確是政府與民間未有共識，但更多時候是由於商界的強力反對及有意的拖延，使到政府缺乏足夠的決心去推行養老及退休制度的改革。香港政府一直以漸進、充滿妥協的方法來推動退休保障政策，令現行養老及退休制度出現不少矛盾及漏洞。

殖民地政府保守的社會福利政策可見於 1965 年發表的《香港社會福利目標及政策白皮書》。當時殖民地政府認為貧窮、犯罪及面對天災均是個人問題，按華人傳統應該是由家庭負責照顧家中的長者。政府認為有必要保留這傳統，並擔心在香港推行社會保障對經濟的影響。這種保守的剩餘福利價值觀一直延續至今，影響政府及社會對社會福利的看法。

同年，香港政府委託英國專家 Gertrude Williams 研究香港的社會福利狀況，她提出與港府不同的意見；並表明應該要設立制度化的社會保障，而不能單靠家庭供養。Williams 建議推行社會保障計劃，因此，政府成立跨部門工作小組研究有關建議。1967 年，跨部門工作小組向政府建議推行「公共援助及社會保險」計劃。這是香港歷史以來第一本有關香港社會保障的報告書，工作小組提出社會保險的重要性及適切性：「沒有施行社會保險制度的代價才是昂貴的，因為問題會隨時間流逝而日趨嚴重，因而使到這一代價亦日益提高。……在原則上，逐漸實施社會保險制度應視為政策目標之一」。(註釋)今天回看，工作小組有關的意見具前瞻性，而作出代價日益增加的警告，現在經已變成事實。

有關跨部門工作小組對社會保險制度的建議着重制度的長遠成本負擔，指明社會保險是以個人的供款先行，不足時才由公帑補足。明顯地這是受制於殖民地港英政府一切以經濟考量為先的想法，着眼於社會保障制度的籌資來源，而不是保障的水平及保障的範圍。

可是，這個基於保守哲學的社會保險建議仍然未獲當時香港政府接納。一方面，當年發生左派暴動，殖民地政府根本無心亦無力推行重大的社會政策改革；另一方面，政府亦擔心要求個人供款在動盪的社會形勢下難以獲得支持。政府以香港市民不會歡迎強逼供款計劃而且行政費用太高，否決跨部門工作小組建議，使到工作小組有關社會保險的建議無疾而終。香港政府只採納另一建議，在 1971 年成立「公共援助制度」(公援)，以公帑來協助老弱病殘人士應付基本生活需要。公援日後發展成為「綜合社會保障援助」(綜援)制度，成為貧窮長者的主要入息保障來源。政府其後在 1973 年推出「傷殘老弱津貼」，這是一項毋須經濟審查及毋須供款的福利計劃，為老人及殘疾人士提供現金津貼，日後演變為「高齡津貼」及「傷殘津貼」。

於 1977 年，政府發表《為最不能自助者提供援助—社會保障發展綠皮書》當中建議實施半自願式傷病及死亡福利供款(即傷病人壽保險計劃)，由勞資各供款工資的 2%。雖然傷病人壽保險的建議保守，但仍遭僱主反對；僱員雖表示歡迎，但認為計劃保障不足。港府最終只採納了公共援助及有關老人福利的建議，而拒絕採納傷病人壽供款計劃的意念，供款式社會保障計劃的建議又再一次被否決。

民間的勞工組織、工會及社福團體，在七十年代後期開始積極爭取供款式的社會保障包括退休保障制度，進行了不同的調查顯示勞工願意參加供款。1989 年，香港社會保障學會(社保學會)草擬《三方供款老年保障方案》，提出保障制度應由勞方、資方及官方各供款 2%，使得全港 65 歲市民每月可以領取工資的三至四成的退休金。這方案引發了不少基層團體的討論和提出更多不同的方案。多數民間團體主要是勞工及社福團體在八十年代中至九十年代中一直爭取以供款社會保險方式設立退休保障制度。

基督教工業委員會初期支持社會保險方案，後來在八十年代中改為支持中央公積金方案。中央公積金的方案源自新加坡，是一由勞資雙方供款的個人專戶式的「指定供款」(Defined Contribution)式的「公積金」計劃，「中央」的意思是指計劃由政府或法定機構統一管理及經營。工聯會亦於 1986 年提出設立中央公積金以解決香港工人退休保障的意見。

在八十年代後期，工會、勞工組織及論政團體繼續爭取退休保障制度及中央公積金。在政治壓力下，行政局於 1991 年 10 月原則上同意推行強制退休保障制度，同年 11 月成立跨部門的「退休保障工作小組」，負責檢討中央公積金及各項可為工人改善退休保障的方案。工聯會於 1992 年 4 月提出《老有所養—工聯會退休保障綜合方案》；這是一個由強制性公積金計劃及全民社會保險計劃組成的全面退休保障制度。

1992 年 10 月，香港政府布政司署教育統籌科根據「退休保障工作小組」的討論發表一份題為《全港推行的退休保障制度》的諮詢文件。政府在文件中建議為所有 65 歲以下的全職僱員推行一項名為「退休保障制度」的強制性供款的私營退休計劃，亦即後來強制性公積金的初始藍本。而政府以強制性公積金性質的「退休保障制度」來代替民間建議的中央公積金，

實在是基於金融界的游說，以及避開由政府管理基金的責任，亦服膺於港府的「積極不干預」的管理哲學。政府的立場是拒絕為「中央公積金」計劃參與供款、管理營運及作財政保證。

可是，由於強制性供款的私營退休計劃不獲社會普遍支持，政府在進行公眾諮詢後決定不採納這項建議。當時，政府表示強制性公積金模式的「退休保障制度」對非在職人士並無幫助，並指出私營退休計劃普遍存在較高風險。以現時強積金的運作經驗來看，當年兩個擔心均在現實中出現。不過，事實上當時不少僱員反對這模式的「退休保障制度」，並非有關供款問題，而是反對由公營部門管理的「中央公積金」模式改為由私營金融機構管理的「強制性公積金」模式。

1992年7月9日彭定康出任第28任港督。他的就任不單為香港的政治發展帶來眾多的變數，連香港的社會政策亦有重大的轉變。在他的影響下，香港政府一改不支持社會保險方案的立場，於1993年12月向立法局建議「老年退休金計劃」，該計劃向所有合資格的長者每月發放劃一金額的退休金。政府表示：

在提供退休保障的多項方案中，老年退休金計劃較切合本港社會的需要。與中央公積金及退休保障制度比較，老年退休金計劃具有以下的主要優點：

- (1) 可即時為長者提供退休金，而中央公積金及退休保障制度卻要等候30至40年；
- (2) 涵蓋範圍較中央公積金及退休保障制度廣泛，低收入人士、退休人士、家庭主婦及工作人口以外的人士都納入保障範圍內；
- (3) 可保證提供不受通脹影響的基本退休收入，而中央公積金或退休保障制度提供的退休收入，則須視乎供款人的收入而定，亦須承受投資回報不穩定的風險；及
- (4) 在老年退休金計劃之下，僱主及僱員的供款率較中央公積金或退休保障制度之下的供款率為低。」

（立法會資料研究及圖書館服務部：香港退休計劃的歷史發展，2005。頁2-3）

港府其後於1994年7月發表設立老年退休金計劃的諮詢文件，建議年滿65歲居民可以每月領取工資中位數的30%的退休金（當年價格計算為2,300港元）。老年退休金計劃的經費，將來自僱主及僱員共強制供款3%。政府計劃提供100億港元的注資作為成立經費，並使計劃可即時發放退休金給合資格人士。這是政府首次指出「老年退休金」較「公積金」模式優勝的地方，有關分析仍未過時，亦會是基本養老金模式較現行強積金優勝之處。

當時社會對政府由支持強積金改為支持老年退休金感到突然，亦就「老年退休金計劃」展開激烈爭論。支持者雖然原則上贊成設立老年退休金計劃，但他們不少在贊成之餘亦提出多項不同的先決條件，例如，要求當局同步推行強積金計劃和老年退休金計劃，以及要求當局在設立老年退休金計劃前即時改善綜合社會保障援助計劃。另有部份意見反對設立老年退休金計劃，其主要論據包括：（1）把社會福利和退休保障兩個概念混淆；（2）把保障老年生活的責任由個人及家庭轉嫁到社會之上；（3）這項計劃並不公平，理由是退休金金額並非按供款額而定。此外，退休金以劃一金額的形式發放，對貧困的人來說可能並不足夠，但對富者來說則並非必要；及（4）重蹈眾多福利國家推行老年退休金計劃失敗的覆轍。

政府於 1995 年 1 月宣佈，由於公眾對老年退休金計劃的意見過於分歧，將放棄推行老年退休金計劃；其實反對聲音主要來自商界、金融保險界及經濟學者。政府於 1995 年 3 月在立法局動議盡快引進「強制性私營職業退休保障制度」，而且再次回到支持設立強制性公積金的立場。1995 年 7 月立法局正式通過《強制性公積金計劃條例》，及後強制性公積金(強積金)制度最終於 2000 年 12 月 1 日實施。

強積金制度是一個強制性，由勞資雙方供款及由私營機構管理的公積金制度。法例規定 18 至 65 歲的僱員和自僱人士均須參加強積金計劃。僱主和僱員各自須按最低及最高入息水平內僱員入息的 5%，向已註冊的強積金信託計劃供款。自僱人士亦須按本人入息供款 5%。

強積金雖然成立十多年，但是「先天不足，後天失調」，仍存在眾多問題和不足。首先是強積金的保障範圍狹窄，未能保障最需要保障的一群。已經退休的長者和沒有投入勞動市場的人士（如家庭照顧者、部份殘疾人士）並不受保障。

其次，由於供款率低只有 10%，加上最高入息水平設定在三萬元(2014 年 6 月)，強積金需要長時間的積累才能產生保障退休生活的功效。第三，強積金的風險過高。在此制度下，市場波動的風險全由市民個人承擔。在現時全球化年代，國際金融市場風險極高，亦加大強積金的投資風險。第四，強積金僱主供款的部份可以與僱主須支付的遣散費及長期服務金對沖，令僱員退休時的強積金大減。

歸根究底，強積金是與受僱掛鈎的個人專戶式退休制度，因此非在職人士未能受到強積金的保障。強積金的個人專戶制度，只是一個強制儲蓄的制度，將人生年青時的消費轉為儲蓄供自己未來年老時之用。強積金並不具備資源再分配的功能，亦不能將風險分擔；現時在職貧窮人士在強積金制度安排下，將來很可能成為貧窮長者。總括而言，單靠現時的強積金制度將無法有效解決長者貧窮問題。

因此，民間社會一直要求政府應推行其他的退休保障計劃，如全民養老金。可見香港對應設立什麼退休保障制度並未因成立強積金而解決；反而因為強積金的管理費高昂、投資回報低而引起社會的關注與討論。

爭取全民退休保障聯席

2003年，香港經歷「沙士」，社會經濟不景並出現通縮，強積金回報亦隨經濟表現下滑。政府藉以通縮為由全面削減社會福利開支，雖然民間團體極力反對，政府依然以「一刀切」方式向所有綜援受助人削減綜援金額 11.1%。爭取全民退休保障聯席(以下簡稱聯席)在 2004 年成立，整合了公民社會的力量和意見，具體提出了全民養老金的方案。聯席提出「全民養老金」方案，主要是填補香港缺乏基本退休金制度的不足之處；並可在不需僱主僱員額外供款的情況下為未來三十年的所有長者提供基本經濟生活保障¹，由社會共同承擔改善結構性老年貧窮的責任，並大幅減低政府因長者綜援個案上升帶來的財政及加稅壓力，也能面對人口老化高峰期的社會衝擊。聯席倡議「全民養老金」目的是：

- 維持所有長者的基本生活水平²；
- 減低老年貧窮；
- 處理人口老化所帶來的公共財政負擔。

並對提出了全民退休保障制度要符合以下五項原則：

¹若根據政府統計處《人口推算 2010-2039》的數字作推算，「全民養老金方案」能維持五十年的運作。

²根據 2005 年社聯進行的基本生活需要研究的標準，當時基本生活開支為 2,652 元，計算通脹後，約等於 2010 年的 3,000 元。

- **全民保障**—所有長者均可享有的經濟保障，避免審查制度成為貧窮人士的標籤；
- **即時受惠**—即時可以為長者提供經濟保障，不需要等待數十年的成熟期；
- **足夠水平**—有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要；
- **持續運作**—有關制度可持續運作，應付未來人口老化高峰期的需要；
- **全面配套**—必須保留及提供醫療、護理服務和住宿保障等配套性的社會服務。

由 2004 年至 2007 年，筆者是聯席的召集人，參與制訂「全民養老金」的方案。根據香港社會服務聯會（社聯）與香港大學統計及精算學系陳小舟教授在 2004 年合作研究及建議的「全民退休保障計劃」為基礎，聯席經過差不多兩年的細緻討論，於 2005 年提出「全民養老金」方案，並公開諮詢公眾意見。期後亦將有關方案向不同階層的團體，以及向不同政黨及政團進行介紹及游說，全民養老金方案得到立法會內大多數政團的支持。

多年來，社會各界一直對全民退休保障態度正面，不同民間團體及政團多番要求政府盡快落實。原因是現行的強積金制度未能保障最需要保障的社群。此外，由於供款率低，導致供款多年退休時也不能有理想的人息替代率。加上管理費高昂、風險率高等問題，強積金實未能為退休人士提供有效的保障。要根本地消滅長者貧窮問題，大部份民間團體的共識是必須設立全民退休保障制度。

不同團體(包括爭取全民退休保障聯席、公共專業聯盟、公民黨等)提出的方案，均認為這個退休保障制度應是一個免除入息及資產審查的「全民性」計劃，為 65 歲以上的長者提供符合基本生活保障水平的生活，在 2013 年大概應是 3000-4000 元的水平。至於資金的來源，主要應來自政府，而僱主和僱員亦要參與承擔一部份供款；至於具體供款來源、供款率等細節可以透過研究不同的方案，加以調協。可見有關民間的共識，經已凝聚，但基於來自商界的阻力，政府一直採取拖延的策略。

爭取全民退休保障的下一階段

我們看到香港的公民社會與民間組織自上世紀七十年代起一直爭取設立社會保險方式的退休保障制度，直至 2012 年有關設立全民保障的爭取聲音未嘗停止。雖然這不是扶貧的議題，但政府最終在 2012 年成立的扶貧委員會中的社會保障及退休保障工作小組負責檢視未來香港退休保障的安排。在完成本文之際，扶貧委員會已委託香港大學的周永新教授，對在香港推行退休保障的方案進行推算及研究報告正式提交特區政府。

上文回顧了上述半世紀有關應設立那一種退休保障制度最符合香港的情況，結果實在令人感慨。1967 年政府跨部門小組對不及早設立供款性社會保險制度，會令設立制度的代價增加的警告，隨著人口老化而成為事實。社會在 1992 年辯論強制性供款的私營退休計劃的問題和批評，已隨著 2000 年落實和執行強積金制度一一出現；而政府在 1993 年提出老年退休金模式較公積金模式優勝的觀點，現時已成為強積金制度中最主要的問題與漏洞。只要能理性思考，政府內部有很多官員明白全民供款性退休保障制度較現行的強積金及綜援制度優勝。然而，在多次退休保障政策制訂過程中，政府出現的「突然轉軌」和「無疾而終」，並不是由於考量政策的保障效果、經濟可持續性等因素。而是基於政治上的考慮，在商界的反對和壓力下，唯有採用權宜之計，不斷提出一些不理想的方案如強制性公積金來回應民間的訴求。

香港人口持續老化是不爭的事實。「人口老化」嚴格來說不是一個社會問題，可是由於香港政府一直對這社會變化缺乏認真的準備，沒有制訂長遠及完善的退休保障計劃，未能提供足夠的社區支援，醫療及長期護理服務，以致大批長者現時陷入貧窮的處境。未來預計有愈來愈多的長者會成為貧窮長者，長者貧窮持續惡化才真正令人擔心。

筆者期望政府的退休保障研究能終結過去 40 多年來香港要推行什麼退休保障制度的爭論。香港經已沒有時間進行無休止的爭論，若不能在人口老化未完全到達高峰期的時候，在未來兩至三年間落實推行供款性全民退休保障制度，香港將會錯失最後時機，未來只能在現行的強積金、綜援及長者生活津貼制度中進行修修補補的改善。但由於非供款性的社會福利要依靠一般稅收，水平受到基本法低稅規定的必然限制。香港政府繼續迴避及拖延落實全民退休保障制度，長者貧窮問題將來仍然會揮之不去，很多老人退休後依然無法享有基本的生活保障。

在歐洲推行社會保險制度的過程中，設立全民性的社會保險制度是用來團結國民，增加國民的歸屬感和認同感的重要手段。香港社會現在面對的撕裂與對立，正正是我們的社會福利及社會保障制度中過多強調誰是值得幫助，誰不值得幫助的想法。設立全民退休保障制度有助建立全港市民的歸屬感與團結，為解決現時香港社會及政治的撕裂局面，提供其中一個解決的出路。