

初稿曾刊登在《快報·眾議園》，1992年11月18日，星期三，頁5。

初論《全港推行的退休保障制度》：一份缺乏宗旨的退休保障計劃

(發表這篇文章時，香港仍未推行目前之強制性退休保障計劃。)

李翊駿博士

香港中文大學社會工作學系副教授

導論

西方工商業社會將退休保障視作僱員的工後報酬之一。這些地區之退休保障制度形式各異，實施之方法亦有所不同。香港是一個華洋雜處的大都市，至今仍未有一個為僱員而設的公共退休保障計劃。香港是否需要制訂一個公共退休保障制度，久已成為工商界和社會各階層人士談論的焦點，近年更成為一個重要的政治和經濟議題。

設立供款形式的退休保障計劃，需要僱主為僱員供款。這是僱主生產成本的一部分。本地很多僱主為求減低生產成本，增加競爭力，及為維護本身的利益，基本上採取否定的態度來反對香港設立退休保障制度。

香港政府在管治架構內設立不少委員會，成員多來自工商界。政府一方面為求強化本地工商界發展海外市場時的競爭力，另一方面需要爭取他們支持以推行管治工作，大體上採取偏袒這個業界利益的政策，推延制訂退休保障計劃。

社會人士不顧僱主和政府的反對，自六十年代起，不斷呼籲政府盡快設立退休保障制度，讓退休者晚年得點經濟保障。社會團體多番推出不同形式的退休保障計劃，供政府參考。在眾多建議的退休保障計劃中，以設立中央公積金最具爭議性。

官商聯手反對設立中央公積金

香港政府在六十年代中已開始着手研究本地應否設立中央公積金形式的退休保障計劃。資方議員為求保障本身的利益，在行政和立法兩局內大力反對這項計劃。社會上來自基層之民眾則鼎力支持，民間團體並催促政府盡快制訂及推行有關計劃。政府在勞資兩方的壓力下觀望風色，狐疑猶豫，遂令此議案懸而未決。香港政府在社會的壓力下，八十年代中期再度將議案納入兩局議程，經過一番爭辯，政府終於在1987年5月正式否決設立中央公積金。

政府在政策上採取一種保留的態度來看待設立中央公積金的事宜，對民間強烈要求盡快成立中央公積金之建議視若無睹。資方反對設立中央公積金乃意料中事。當時政府接納工商界人士反對之主要理由如下：

- (一) 設立中央公積金所滾存之累積款項會隨着歲月消逝而增加，供款過於龐大，難於管理。管理機構一旦管理不善，會直接擾亂本地之金融體系和市場運作。

- (二) 政府沒有經驗管理退休金款項。若然由政府直接管理這筆累積之公積金款項，倘不得其法，直接損害到供款人士之退休福利。
- (三) 由政府管理此筆供款，徒令整個社會承擔額外之風險。
- (四) 預期低收入人士、家庭主婦、失業者、收入不穩定之僱員、和自僱人士(例如，小販、車主司機)等等不會加入供款；容或加入，此等最需要退休入息保障之人士受惠最小。
- (五) 設立中央公積金直接增加僱主之生產成本，不但會削弱香港貨品在國際市場的競爭力，亦會妨礙本地之經濟增長。及
- (六) 行政費用預料會非常龐大。

政府否決設立中央公積金計劃後，為自辯而三番四次重複此等論調。人力統籌司陳祖澤在 1991 年 10 月更重申以上各點理由。孰料峰迴路轉，在 1991 年透過直選入局的立法局議員中有不少出自民間，他們在局內之見解和取向為立法局帶來了新氣象，直接衝擊了政府和工商界之傳統政治意識。這種衝擊所形成的壓力，促使政府要從新全盤檢討設立中央公積金的可行性及其意義。

立法局直選議員對政府所施加的壓力

香港九七回歸中國的日子越來越近，立法局在 1991 年開始落實新的選舉制度。由功能組別出身的立法局議員、全港直選當選之議員、和由港督委任的最後一屆委任議員組成了新一屆立法局。立法局內的政治勢力由是產生了微妙的變化。很多當選的議員為了要向選民交代，聲言會支持設立中央公積金，社會之壓力團體和學者亦適時提出三方供款計劃，建議由僱員、僱主和政府按所定百分率各自供款(建議供款額不超過僱員入息百分之五)，待僱員退休後按計劃領用該筆退休金。社會團體和學者要求政府負責行政和監管所得供款，以促使政府在這個計劃中扮演一個關鍵性角色。

立法局在 1991 年度決定重開「應否設立中央公積金」之議題。香港政府誠恐立法局一旦通過設立中央公積金的議案，自陷於一個尷尬的地位，乃搶佔先機，在行政局內議定放棄設立中央公積金。政府在完全沒有徵詢立法局和市民意見的情況下，通過設立強制性退休保障計劃(Compulsory retirement plan)，並聲明會透過立法，要求僱主和僱員共同供款，以逃避政府供款的責任。政府的做法是將勞工階層的退休保障擔子加諸於僱主和僱員身上。政府先發制人，利用行政手段，甚至是偷天換日的手法，將供款和管理款項的事項致身事外。這種做法徒令本港的民眾明白政府事實上是不欲在這方面扮演一個主動的角色。

設立強制性退休保障計劃

香港政府在 1991 年 10 月底正式通知立法局有關行政局之決議，附帶要求立法局制訂詳細之強制性退休保障計劃細則。立法局遂在 1991 年 12 月 11 日開始辯論並通過行政局之建議，設立強制性退休保障計劃。香港從此放棄設立中央公積金制度。

香港政府並在 1991 年 11 月成立一個工作小組，專門研究有關本地行將設立的退休保障計劃事宜。政府其後根據這個工作小組的建議，在 1992 年 10 月中發表了一份《全港推行的退休保障制度》諮詢文件，收集市民對這個計劃的意見，以便決定如何來實施這個強制性退休保障計劃。

缺乏宗旨的退保保障計劃

這份諮詢文件連附錄在內，中文版厚四十三頁，英文本則為五十四頁。我在閱畢這份諮詢文件後，竟然找不到這個計劃的整體目標，這種情況耐人尋味。這份諮詢文件是由資深的政府官員、香港會計師工會、香港精算學會、香港保險業聯會、及香港受託人協會等費了約一年時間寫成初稿，並經行政局再三推敲後通過印行的本子。為什麼會沒有列出計劃的宗旨？這是怎麼一回事？

政府這份諮詢文本是經過冗長和嚴謹的商議程序才印行的，斷不可能委過於疏忽，遺漏了撰寫退休保障計劃的宗旨。這些專業團體和政府官員均擅長於制訂政策，更擅長於將整個政策之內容概括性地透過宗旨一項書寫出來。這些人士要撰寫此項計劃之整體宗旨，真是易如反掌，亦有程序可稽，又怎會遺漏呢？況且還要經過行政局審閱，硬說他們大意漏寫，委實說不過去。原因何在？

大概政府認為這項退休保障計劃不是出自本意，是在新一屆立法局議員的壓力下推出的。政府不想在立法局一旦通過設立中央公積金之建議後，陷於進退兩難的局面。政府為求擺脫這種困局，把握先機，以行政局的名義，在 1991 年 10 月底正式通知立法局有關推行強制性退休保障計劃之決議。政府在 1992 年 10 月中推出這份諮詢文件時，因而並無拘泥於列出這個計劃的宗旨或目標，甚或從原稿中剔去宗旨一項。

政府也許有其苦衷，如果將這項計劃的宗旨定得太理想，構造一種壓力，政府恐怕將來需要調撥龐大的資源來達成這項計劃的理想目標。倘若不定下退休保障計劃的目標，政府或有機會擺脫承擔最後的管理風險。

政府也許考慮到將宗旨定得太理想，會為市民帶來一種不切實際的希望 (false hope)，令市民誤會一旦參加了這個由政府倡議的退休保障計劃，將來退休後之生計便有着落。對政府來說，這是一種難以抵禦的壓力。反過來說，政府倘若將宗旨定得過低，又會為社會大眾所非議，最終可能需要修改。政府如果不列出強制性退休保障計劃的宗旨，便可馬馬虎虎，蒙混過關。當草擬正式的退休保障計劃時，政府相信還有時間再斟酌情況撰寫宗旨一項。既然是已成定局的文件，如何寫法，理論上應該沒有人過問了。政府這樣做法，可在諮詢期間省去不少壓力。是耶！非耶！還需問政府諸官。

邏輯上的三個目標

政府雖然沒有列出退休保障計劃的宗旨，從邏輯上可以推斷政府建議設立強制性退休保障計劃是有三個目標的：

第一個目標是顯性的(manifest purpose)，政府可宣稱順應國際社會潮流和

因應本地的社會經濟發展需要，為退休者提供一種達到某一程度的收入保障，使其退休生活過得好一點。

第二個目標是隱性的(latent purpose)，政府藉着只負責監管，由僱主和僱員各自供款，使僱員在退休後得到一些退休金過活，從而減少這些退休人士依賴公共援助渡活的機會，為政府省回一筆為數不菲的福利款項。

第三個目標是在成立建議中的退休保障制度後，政府只負責立法監管整個計劃的運作模式，委託第三者(機構)管理供款，從而無需負擔因營運失當所帶來的財務和政治風險。政府藉此置身事外。

政府當發展建議成立的強制性退休保障計劃後，社會聒噪之音遠去，樂得清靜，優哉，游哉。這是政府一舉數得的如意算盤。

姑勿論內情如何，一個缺乏統籌整體計劃宗旨的諮詢文件只會使提供意見的團體和市民陷入一種揣摩的苦惱中。他們只能就保障計劃推行的技術性問題提供意見，而不能就其理念和思維提出一些配合宗旨的整體性評論。這種可能使社會大眾陷於進退失據，無所依恃的諮詢文件，徒然浪費了民眾的時間和心力，政府亦難以獲得針砭時弊的寶貴意見。得失已定，莫之奈何。

總結

若從推行建議成立的強制性退休保障計劃之可行性來評論，大家均明白政府不參與供款，或不負擔其管理事項，只是立法將責任推交給私營公司和僱主，是一種短視而又不合邏輯的做法，對社會大眾毫不負責。在香港的現實情況下，很多僱員對尤其是小型公司僱主所提供的退休入息保障計劃並無絕對信心。他們並不熱衷於參與這類小型公司所倡議的退休計劃。勞工大多數認識到退休入息保障計劃之重要性，在於為他們未來之生活提供一點經濟上的保障。他們對政府提供也負責管理的退休計劃肯定抱有較大信心。香港政府應該遵從民意，重新考慮在香港為所有僱員提供一套公共的或由政府管理的退休入息保障計劃，減輕退休者的經濟生活壓力，同時亦可穩定社會秩序，提高社會的生產力，造福廣大市民。