

# 香港老人退休經濟保障方案

周月清

## —參與「第二屆亞洲社會安全區域會議」心得報告

### 一、前言

「第二屆亞洲社會安全區域會議」(Second Asia Regional Conference on Social Security) 主題是「亞洲社會安全與經濟的不確定性：挑戰與回應」(Social Security Amidst Economic Uncertainties in Asia: Challenges & Responses)，共三天(一月二十四至二十六日)。由香港社會服務聯會(Hong Kong Council of Social Service)及香港社會福利署(Social Welfare

Department) 主辦，會中除了邀請 University of California at Berkeley 社會福利系(School of Social Welfare)的教授 James Midgeley 發表 Keynote Speech 外，共有四個 Plenary Session 的十篇文章及 Concurrent Symposium 的二十六篇。

的職業輔導社以及由公部門社會福利署的「積極就業支援及社區工作單位」，基本上是與社會安全有關的就業體系為主。本人則選擇路線二。

這次開會的主要在探討香港一九九八年的綜合性社會安全補助(Comprehensive Social Security Assistance, CSSA)及二〇〇〇年十二月即將執行的「強基金」(Mandatory Provident Fund, MPF) 方案，這當中也牽涉到兩個議題，即失業問題與老人退休後的經濟保障等。茲就香港的兩個新方案所面臨的爭議性予以探討如下，以作為我國未來即將執行的失業保險方案

與國民年金參考。

## 二、香港強基金

香港特別行政區政府 (SAR Hong Kong Government)，在一九九五年立法通過MPF方案，在二〇〇〇年十二月正式執行。

根據香港學者 (Nagan & Cheung, 2000)，其強基金 (Mandatory Provident Funds, MPF) 可以定義如下幾個重點：

- (一) 公部門立法強制執行；
- (二) 是屬於一種有職者貢獻所得的系統；
- (三) 針對參與就業市場十八至六十五歲者；
- (四) 參與已立案之私營MPF方案；
- (五) 每月資方與勞方各分擔5%的儲蓄；
- (六) 政府的責任是促使法得以執行，信託得以運作；及

(七) 是一種來自法的要求，但非屬於政府供給的一部分。

自一九七〇年代以來，無論是已發展 (Developed) 或是發展中 (Developing) 的國家，社會福利或社會安全制度的發展開始朝市場化及私有化，國家對人民福祉的責任開始逐漸轉移給個人，公共政策從過去重視「社會目的」(Social Goal)，轉變

成強調「經濟目的」(Economic Goal)，從「福利國家」(Welfare State) 轉而成為「競爭性國家」(Competitive State)；而香港的MPF就是立基於這種意識型態下的產物，是屬於一種強制市場供給 (Mandatory Market Provision) 模型 (Dixon, 2000)。

Dixon (2000) 在其論文發表中又指出，這種模型乃指個人被強制要求到被認可的市場 (Approved Market) 購買被認可的權益 (Approved Benefit)，以取代公部門原本提供的利益，自一九八〇年代以來在全球各國迅速發展，截至目前，共有三十三個國家發展此福利模型，尤其以南美

洲最多，包括一九八一年在Chile發展，接續有一九九一年的Peru，一九九六年Uruguay，一九九七年的Bolivia和Mexico，一九九八年的El Salvador和Hungary，一九九九年Poland；而亞洲目前則有六個國家採此模型，包括二〇〇〇年十二月即將執行之香港MPF。

這種強制性由自由市場來提供的退休基金，與普及性國民年金是不相同的，政府並不扮演提供者角色，也不由稅收支出的，政府重視的也不是再分配的 (Redistribution) 與管理的角色 (Drover, 2000)，其目的只是關心要減少政府的支出與負擔，而非在維護人民的社會保障，不僅屬於市場模型 (Marketisation)，且部分甚或完全放棄了社會安全責任，只重視有效率的減少支出 (Dixon, 1999，引自Nagan & Cheung, 2000)。Drover (2000) 稱這種強制性交由私部門管理 (Private Managed but Mandatory) 的退休金制度，並非是一種退休的所得支持 (Retirement

Income Support)，而是屬於退休後的所得轉移（Income Replacement after Retirement），是建立在個人的儲蓄與職業計畫，國家只負責訂定管理辦法和保證角色而已，因此 Drover (2000) 也稱香港的 MPF 只是屬於強制性私營模型 (Mandatory Privately) 的有職業者退休之儲蓄方案；在論文中，他同時進一步和美加兩國的年金制度比較其差異性有四：

(一) 香港的 MPF 是建立在個人的貢獻上而非利益上 (Defined Contribution More than Benefit) ；

(二) 香港的 MPF 是屬於一種由私部門管理的信託基金 ；

(三) 香港的 MPF 在投資的選擇上是自由的；及

(四) 香港的 MPF 利潤所得是以累積總額 (Lump Sum) 按月給付方式。

雖然官方針對香港 MPF 的發展理由有三 (Nagan & Cheung, 2000)：(1) 適切性 (Eguitable) — 有貢獻者享有利益，具有正

向誘發人民努力工作。(2) 投資效率 (Cost-effective) — 在公平自由市場機制下，由私部門經營管理，提昇效率。(3) 適合香港的需求 — 私部門管理退休制度，適合香港的特殊性。而 Nagan 和 Cheung (2000) 隨著也警告香港 MPF 有以下之缺點：

(一) 這並非是一個普及性年金制度，未包括家庭主婦、在家勞務者、自由開業者、年滿六十五歲以上的就業者、障礙者、慢性疾病者、零工、兼職、外勞、低所得四十五歲以上者。

(二) 並非適當的社會保險，因為低所得者及工作未滿十五年者其所儲蓄的，退休後的利益取得未必足夠養老，其將成為社會救助的對象，因此 MPF 只是一個退休保障，非社會保險制度。

因此 Nagan 和 Cheung (2000) 建議香港政府未來仍然必須規劃普及性的年金制度，以補充即將執行之 MPF 的不足。

Dixon (2000) 針對香港 MPF，則語重心長指出，這種強制性市場經營退休金管

理模式，政府必須十分聰明，包括要很清楚の確認是屬於哪一種社會安全保障模式，什麼樣的市場提供，對其可能遇到的非預期結果 (Unintended Consequences) 必須先予以評量，因為私部門和公部門的關心點往往是會衝突的，政府仍然必須扮演補充、監督及評估者的角色，而非放任市場機制經營。

### 三、香港的綜合社會安 全扶助 (CSSA)

香港在面臨失業率的增加，在一九九八年開始執行 CSSA (Comprehensive Social Security Assistance)，有三個主要改變 (Li, 2000)：

(一) 申請資格與限制嚴格，譬如：

1. 屬於長期性的補充性服務 (Long-term Supplement)。

2. 針對單親父母的補充性福利 (Single Parent Supplement)，其中強迫失業者必須

參與積極性就業援助 (Active Employment Assistance)，執行社區工作 (Community Work) 及減少補助容量度。

3. 對受領資格者的私有財產門檻規定提高。

- (二) 推展自力更生方案。
- (三) 忽略了危機預防。

茲介紹屬於CSSA的兩個參觀方案——(1) 香港政府委託社會服務聯會的「單親父母潛在新動」(Let You Fly)，及由香港社會福利署執行的「積極就業支援」方案。

(一) 社會服務聯會的「單親父母潛在新動」(Let You Fly) 的職訓與就業方案 (CSSA)

社聯的職業輔導工作經費贊助皆來自政府的委託案，地點在九龍黃大仙鄰近社區，服務對象主要為社會的弱勢族群，如邊緣青少年、受保護兒少、受感化者，因性格問題而妨礙就業者，戒毒康復者及出獄者。服務方案包括職前輔導、就業安置、就業後追蹤等等。其目前推動的主要

四個方案為：(1) 青少年的職訓與輔導，失業成人的再訓練，(2) 新來港定居人士就業問題的解決，(3) 單親職訓與就業 (CSSA)。

其中所謂CSSA社會救助方案的「單親父母潛在新動」(Let You Fly) 的職訓與就業方案，為一個兩年的新方案，自一九九八年十月開始，目的在協助一二〇位單親習得技巧以進入勞動市場，自力更生以使這些人脫離CSSA的救助對象。

方案的贊助者為香港賽馬俱樂部博愛信託 (The Hong Kong Jockey Club Charities Trust)。根據評估報告 (Cheung, 1999)，在一九九九年八月底的資料已經有一〇六人接受服務，其中八十三位 (七十八%) 是領取CSSA，有四三·四%找到全職或半職工作，有四六·八%CSSA領受者減少依賴CSSA。基本而言，此方案算是有效的，因此在其評估報告中也指出，這種方案最好在初期時就可以提供，而且是針對所有失業人士，而非僅針對CSSA的領受者；另

也當增加服務使用者的自主性和選擇權，以減少救助意義，增加案主增權 (Empowerment)，以及不可忽視雇主也是重要的服務對象。

此CSSA就業方案「Let You Fly」的矛盾有二：(1) 福利和獨立；(2) 親職與就業角色。而在其評估報告中也澄清了一些迷思，譬如單親者或CSSA的領受者並非不願意去工作，單親者尤其必須考慮到他們特殊的背景，如子女與家庭的責任往往是其就業的衝突處。

此方案源自於香港這幾年來受到亞洲經濟風暴影響所帶來之經濟不景氣的背景，政府可動用預算減少了四十億元。因此，政府在福利支出上必須要減少GDP中的二〇% (Cheung, 1999)，加上失業率從在一九九七年的二·二%，在一九九九年上升到六·二%。無可厚非的，香港和世界其他國家相同，由於高齡化的影響，加上經濟不景氣，所導致失業率的增加，政府在社會福

利的支出呈成長現象，尤其屬於所得維持的CSSA成長最快。根據社會福利署(Social Welfare Department)的資料，CSSA的支出在一九九二/九四年時是二·四億元，在一九九八/九九年卻成長為十三億元，其中有較多的失業人口以單親個案最多，如在一九九三年單親佔CSSA的十%，但在一九九八年則佔二十二%。在這種背景之下，CSSA的福利額度不僅減少，而且這些失業及單親的有工作能力者(Able-bodies)必須回到職場。

另從香港這個單親就業方案執行結果也發現，事實上對人民的福祉，不僅只靠社會救助模式，其實提供一個有方向及以需要為導向的服務也是很重要的，人性不是真的喜歡依賴他人的，而是期待給予公平機會的，如就業機會。

## (二)香港社會福利署的積極就業

### 支援方案

這乃是屬於公部門社會福利署(SWD)的自力更生支援方案(Gainful Employment

and Self-reliance)，也是針對CSSA的領受者而發展創新的就業方案，此方案自一九九九年六月一日開始執行，針對那些申請CSSA的有工作能力者(Able-bodies)，其被要求必須參與此方案，否則不可以領取CSSA的救助金。茲介紹自力更生支援方案(Support for Self-reliance Scheme)如下。

此方案共有三個部分(香港社會福利署一九九九年簡章：Carland, 2000)：

積極就業援助(Active Employment Assistance Program)，目的在協助CSSA有工作能力之領取者，盡快回到勞力市場，因此服務項目包括：

1. 個人服務——提供服務使用者相關就業資訊，並與勞工處相關單位聯繫，提供職業訓練、進修、輔導與就業安置等服務。

2. 求職者承諾書——服務使用者必須寫一份求職承諾書，表示明白自己的義務，包括準備隨時受僱，不可以拒絕可以勝任的工作，或故意引致求職失敗，或提出不

合理就職之要求等等；同時承諾，最少每兩個星期申請兩份工作，出席每兩個星期一次的就業計畫，面談並檢討個人就業計畫，以及答應參與社會福利署安排的方案。若未履行承諾則喪失CSSA的資格。

3. 社區工作——在尋找工作同時，求職者必須參與社區工作，目的在加強求職者的自信與工作習慣的養成。針對那些無家庭負擔者，及領取CSSA已有一段時間者或年輕者，工作時間為每星期工作一整天或兩個半天。工作性質乃指到圖書館或櫃台服務，從事環保相關事項，包括清理公園、廢紙回收等等。豁免計算入息——只首日入息可全數減免計算，但兩年內只可免一次，往後者則部分豁免。

### (三)小結

整體而言，香港的CSSA方案乃是屬於一種建立在個人病態學觀點(Individual Pathology)，目前仍備受質疑，包括其忽略來自結構面所導致的失業問題(Li, 2000; Midley, 2000)，香港的福利政策似乎有關

倒車之嫌，尤其對人性的不信任和懷疑是  
不可思議的。

從其在自力更生方案中，所使用的名  
詞字彙更可見一斑——「自力更生」。加上濫  
用社會工作的專有名詞「社區工作」，並將  
此「社區工作」的勞務稱爲志願服務，事  
實上已違背志願服務的基本原則，加上有  
被標籤化的污點（*stigma*），那些到社區服  
務者是失業的低收入者，此正也違背社會  
工作對個人的尊重及相信人是有改變的潛  
能，強調給予公平及自決機會，而非判斷  
或剝奪其自主性。

#### 四、結語

香港的MPF或CSSA方案發展背景，都  
是根源於究竟社會安全和經濟兩者的關係  
爲何呢？社會安全真會拖垮經濟嗎？根據  
此次大會主講者（*Keynote Speaker*）J.  
Midgley（2000）在演講論文中指出，經濟  
和社會安全的關係，由來已久，早期社會

安全制度發展是爲了彌補經濟發展帶來之  
負面影響，但在一九七〇年代以後，新自  
由派經濟學說，認爲社會安全會影響經濟  
的發展，如英國一九八〇年代的新右派及  
美國雷根執政時的福利政策即爲一例。  
「社會安全真會拖垮經濟嗎？」事實上很多  
國家的經驗也發現，普及性的社會安全確  
實也具有減少經濟不確定性危機。因此在  
經濟愈是不景氣時，適性的社會安全制度  
仍有其意義性存在。

根據各國資料顯示社會安全的支出與  
日俱增，但並非源自於接受社會救助人口  
的增加，主因是人口結構改變，導致社會  
走向高齡化，以及家庭結構的改變，婦女  
參與勞動市場等其他多元因素，因此如  
何締造經濟與社會安全的雙贏情況，不得  
不考慮兩者如何共同一起發展。Midgley  
（2000）提出所謂的發展（*Developmental*）  
性模式，建議社會安全也當朝更有目的性  
的發展，包括如何協助經濟上的投資，促  
進經濟發展；而經濟則也當朝解決失業問

題的方向，促進全民就業，以社區爲對  
象，以協助提升人們的品質作爲發展策  
略。兩者是合作的，非敵對局面的。

#### 五、心得與建議

這次的會議與其說是亞洲區域的社會  
安全會議，事實上是針對香港在二〇〇〇  
年十二月即將執行的MPF進行探討，因此  
有五十%的文章不論香港本地或是受邀與  
會者都是以此爲探討核心，其中不乏從美  
國Berkeley大學邀來的著名學者J. Midgley  
及英國J. Dixon，加拿大的Drovet等等。

參加這次的會議，包括兩天半的論文  
討論和半天參觀等，學習最多的也就是對  
香港社福政策的改革現況有初步瞭解，並  
且親自體驗到香港自一九九七年成爲中國  
特別行政區以後的改變。當然十分訝異香  
港在經濟危機下，對社福政策的巨大轉  
型，似乎已經從過去英國殖民地時代其兼  
顧經濟發展與社會保障，取而代之只關心

經濟的再造，使弱勢族群生活更為艱苦，相關原因仍待進一步觀察。然而，現階段的福利意識型態及對福利人口群的認知下所推廣的MPF或CSSA方案實不能苟同。作者也懷疑為何這種階層化及輕視婦女的MPF和CSSA竟然未受到相關民間團體、學者、專業工作者和女性主義者的反彈和反對呢？

會議參與過程的心得，首先作者十分欽佩香港主辦國際會議的豐富經驗和次數的頻繁，其中當然與他們英語能力有極大相關，而召開國際會議，藉此確實可以吸收許多外國及跨文化的經驗，這都是值得我們學習之處。茲針對相關單位建議如下：

(一)多開放自己參與國際會議，但另一方面也要多加強語文能力，並主動性在國內舉辦國際性會議。

(二)針對官方的某一新的政策或方案或已經執行的政策，倘能以國際會議形式討論之，藉此有助於經驗交流的廣度和深

度，譬如我國即將執行之國民年金，事實上在規劃過程中或在現階段，若也能以國際會議模式，邀請國內外相關人員進行討論甚或辯論，當有助於此政策更臻成熟。

(三)作者參加國際會議的經驗這些年下來，每每的感受不會改變的就是，臺灣不容易被關心，不容易引起別人興趣，每次的論文發表，只要是臺灣的議題，回應的機率很低，引不起與會者的熱烈提問。然香港、新加坡也是小國，為何他們的處境和禮遇和我們不同呢？除語言之外，還有什麼呢？不受國際政治或國家在國際地位處境影響也是不可能的，倘若臺灣的經濟稍微差些，恐怕情形更慘。出國與會不是很好受，但愈是退縮會愈惡性循環，加強語言能力，加強成為聯合國的會員，絕對是努力的方向，然而加上國際孤兒的心理建設：處變不驚、莊敬自強，也是必備的會前準備。

(本文作者現任東吳大學社會工作系副教授)

#### 參考資料：

一、中文：

香港社會福利署 一九九九 投入社會、自力更生 香港 香港社會福利署 (簡章)

二、英文：

Cartland, R. (2000). "Support for Self-Reliance"-A Hong Kong Project. In The Hong Kong Council of Social Service & The Social Service Department of the Hong Kong SAR Government (Eds.), Proceedings: Second Asia Regional Conference on Social Security (pp.107119). Hong Kong, January 24-26, 2000.

Cheung, F.(1999). First Program Evaluation Report of "Let You Fly": A Training & Employment for CSSA Single Parent Families. Hong Kong: The Employment

- Service, The Hong Kong Council of Social Service. 24-26, 2000.
- Dixon, J.(2000). Shifting Responsibility for Social Security Provision: Asian Experience in a Global Setting. In The Hong Kong Council of Social Service & The Social Service Department of the Hong Kong SAR Government (Eds.), Proceedings: Second Asia Regional Conference on Social Security.(pp.12-31) Hong Kong,January 24-26,2000.
- Drover, G.(2000). Financing Public Pensions in North America: Implications for Hong Kong. In The Hong Kong Council of Social Service & The Social Service Department of the Hong Kong SAR Government (Eds.),Pro-ceedings:Second Asia Regional Conference on Social Security(pp.32-55). Hong Kong, January 24-26, 2000.
- Li, S.C.(2000). Unemployment Risk Management in Hong Kong: The Case for Unemployment Insurance and Assistance. In The Hong Kong Council of Social Service & The Social Service Department of the Hong Kong SAR Government (Eds.), Proceedings: Second Asia Regional Conference on Social Security(pp.236-243). Hong Kong, January 24-26, 2000.
- Midgley, J. (2000) . Social Security and the Economy: Challenge and Response to Economic Uncertainty. In The Hong Kong Council of Social Service & The Social Service Department of the Hong Kong SAR Government (Eds.) , Proceedings:Second Asia Regional Conference on Social Security (pp.2-10). Hong Kong,January 24-26, 2000.
- Ngan, R., & Cheung, F. (2000). The Mandatory Provident Funds Scheme in Hong Kong. In The Hong Kong Council of Social Service & The Social Service Department of the Hong Kong SAR Government (Eds.), Proceedings:Second Asia Regional Conference on Social Security (Eds.), Proceedings:Second Asia Regional Conference on Social Security (pp.244-260). Hong Kong, January 24-26,2000.
- The Hong Kong Social Welfare Department. (1999). Gainful Employment and Selfreliance (Brochure, Social Welfare Department, Hong Kong).