



樂施會
OXFAM
Hong Kong

就《非強制性中央公積金制度》諮詢的意見書

2014年6月

樂施會是一個國際扶貧發展機構，旨在推動民眾力量，消除貧窮。樂施會於 2012 年在澳門成立分會，致力在澳門投放更多資源，向澳門社會推動發展教育，開展扶貧發展項目及倡導扶貧政策的改變，期望貧窮人的基本生活及權利獲得合理的保障。

香港及澳門一如世界上很多其他地方一樣，人口正在老化之中。香港 65 歲或以上的人口比例，由 2011 年的 13%，增加至 2041 年的 30%，而澳門 65 歲或以上的人口比例，亦由 2011 年的 7.3%，增加至 2036 年的 20.7%。當中，相信有一定比例的長者生活於貧窮之中。世界銀行於 2005 年建議一個完善的退休保障制度，由五大支柱組成¹，澳門目前已實現了五大支柱的其中三項，包括：（一）零支柱：為最貧困階層提供作為安全網的社會救濟金，合資格個人申請者可獲每月澳門幣 1,965 元²（2013 年）；以及由 2005 年開始實施的敬老金：年滿 65 歲之澳門永久居民，在無需入息及資產審查的情況下領取每年澳門幣 6,000 元³；（二）第一支柱：澳門於 2011 年 1 月起正式實施「社會保障制度」，以社會保險隨收隨付的方式運作。由制度受益人（僱主、僱員、任意性供款制度供款者⁴）之定額供款、及政府總預算經常性收入的 1%撥款及博彩撥款運作。透過向合資格受益人發放養老金、殘疾金、失業津貼等，為澳門居民提供基本的社會保障及就業期間的工作風險保障⁵；及（三）第四支柱：非正式支援（如家庭支援）及非財務性的公共支援服務，包括長者免費醫療、社會房屋等。澳門現正就《非強制性中央公積金制度》（下稱央積金）進行諮詢，樂施會歡迎澳門政府進一步完善退休保障制度，透過引入央積金作為社會保障制度的第二支柱。

為了協助就業人士及早儲蓄和投資，部署退休生活，香港特區政府於 2000 年設立「強制性公積金制度」（下稱強積金制度）。澳門特區政府表明，建議中的央積

¹ The World Bank, 2005, Old Age Income Support in the 21st Century (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/21/000090341_20050621120802/Rendered/PDF/32672.pdf)

² 澳門社會保障基金 (<http://www.fss.gov.mo/zh-hant/newscenter/news?id=122>)。

³ 澳門特別行政區，社會工作局，敬老金 (https://iasweb.ias.gov.mo/services/index_04.jsp)。

⁴ 澳門社會保障基金 (<http://www.fss.gov.mo/zh-hant/social/social-arbitrary>)。

⁵ 澳門社會保障基金 (<http://www.fss.gov.mo/zh-hant/social/social-intro>)。

金制度主要參考香港的強積金制度⁶。香港的強積金制度由 2000 年開始實施至今已接近 14 年，當中有些實踐經驗值得澳門特區政府參考，以完善央積金制度。以下是樂施會對央積金制度的意見：

1. 央積金必須強制實施

澳門自 1999 年已經設立非強制性的「私人退休金制度」，由僱主選擇已獲當局批准之基金營運者運作退休基金，由僱主與基金營運者制定私人退休金計劃詳情，包括供款比率、供款限制、年期計算等；然後由僱主及僱員按所定立的條件供款⁷。目前參與澳門私人退休金制度的人數超過十萬人，佔澳門總勞動人口約三成⁸。新建議之央積金計劃，除了在供款比例、供款上、下限有所規範外，本質上與現有的「私人退休金制度」無異；央積金計劃規定僱主及僱員的供款比例各為僱員月薪的 5%、對月入超過澳門幣 30,000 元的僱員，雙方的供款上限各為澳門幣 1,500 元⁹。若僱主希望以更佳的退休保障吸引及挽留人才，而僱員亦有意為退休生活作長遠計劃，雙方均有較大機會選擇現時限制較少、自主性較高的「私人退休金制度」。

然而，對於低收入僱員來說，他們未必有能力負擔「私人退休金制度」的供款安排，而根據建議的央積金制度，即使僱員因低薪無須供款（月薪澳門幣 6,500 元以下），仍可享受僱主的供款保障。但由於建議的央積金制度是非強制性的，如僱主不參加該計劃，低收入僱員便無法享有僱主的供款保障。儘管澳門政府打算在央積金計劃實施三年後作出檢討，探討計劃是否需要強制推行；但可以預期，在私人退休金計劃彈性較高、加入央積金計劃誘因不足的情況下，僱主加入央積金計劃的比例並不樂觀。

樂施會認為，要廣泛幅蓋勞動人口、有效保障僱員的退休生活，央積金計劃必須強制推行，由僱主及僱員共同供款，低收入僱員亦能受惠於僱主供款部分。

2. 取消設立權益歸屬比例及賠償抵扣

就建議僱員可獲僱主供款部分的累計款項，諮詢文件建議兩個方案：（一）設立權益歸屬比例，當僱員轉職或離職時，可根據供款年期按比例取得僱主供款的部分或全部累計款項。僱員的供款年期最少要達到三年，方可獲得僱主供款部分的 30% 累算權益；權益歸屬比例按僱員供款年期遞增，僱員供款達十年或以上方可全數獲得僱主供款；（二）設立僱主供款部分作為解僱賠償的抵扣，允許僱主供款部分的累計款項可用作支付僱主不合理的解僱或僱員以合理理由解取勞動合同

⁶ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 14。

⁷ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 11。

⁸ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 42。

⁹ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 21。

的解僱賠償¹⁰。

樂施會認為上述二個方案均不能有效保障僱員利益。方案一要求僱員為同一僱主工作十年或以上才能獲得全數僱主供款，原意是希望僱主能借此挽留人才，實際卻在剝削僱員的退休福利以及限制僱員選擇職業的自由。如僱員在三年內轉換工作，將不會得到任何僱主供款，對有付出的僱員極不公平。此外，方案更製造漏洞，誘使無良僱主辭退任職未滿三年的員工以節省供款開支。

方案二容許僱主以供款部分的累計款項作為解僱賠償的抵扣，僱主供款的原意是為僱員提供退休保障，假如僱主無理解僱員工，僱主有責任承擔有關賠償費用，不能從屬於僱員的退休供款中扣除。

方案二與香港強積金制度中的「抵銷遣散費和長期服務金」類似，同樣容許僱主可使用為僱用強積金計劃供款的累算權益，抵銷根據香港《僱傭條例》須向僱員支付的遣散費及長期服務金¹¹。此「對沖」機制在香港引起激烈爭議，有香港工會指出，在「對沖」機制下，香港強積金被蠶食高達港幣 200 億¹²，嚴重威脅僱員的退休保障。樂施會重申，僱主有責任為僱員提供退休保障，僱員在任何情況下均應全數獲得僱主供款部分的累計款項，我們反對任何有損僱員退休保障的方案。

3. 建議混合提取退休款項

澳門政府建議，為年滿 65 歲的公積金個人帳戶擁有人、以及 60 歲以上，以退休為理由申請提取款項的帳戶擁有人提供二項提款方案，分別為：（一）維持每年可全部或部分提取、及（二）以年金方式發放¹³。

樂施會認為，兩個方案各有不足之處。假如款項只能以每年全數或部分提取，部分市民由於不善管理突如其來的一大筆累算權益，有可能因財富管理不善或投資失誤，在短時間內花光退休金，跌進貧窮網，需要申請政府援助過活之餘，亦有違成立退休保障的原意。另一方面，如款項只能以年金方式發放，供款者便會失去動用退休金以作為應急的靈活性。

故此，樂施會建議一個混合二個方案的提款方式，要求合資格的供款者先提取部分公積金累算權益，以作個人應急之用，然後將餘下部分來購買年金。然而，若提取比例太高，則日後每月可領取的年金金額便會太少，不足以提供退休保障；

¹⁰ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 26-31。

¹¹ 香港強制性公積金計劃管理局，抵銷遣散費和長期服務金
(http://www.mpfa.org.hk/tch/mpf_system/system_features/offsetting_long_service/index.jsp)。

¹² 香港職工會聯盟 (http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=1035&cat_id=8)。

¹³ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 36。

但若比例太低，供款者如日後需要大筆金錢應急，相關款項便不敷應用。故此，決定提取比例時需要考慮很多因素，需要社會更多討論以達成共識。

4. 自僱人士／臨時僱員的央積金供款安排

目前的諮詢文件並未就自僱人士或臨時僱員的央積金供款作出特定安排，雖然上述人士是均可加入央積金的「個人供款計劃」，每月最少供款澳門幣 500 元¹⁴，但「個人供款計劃」缺乏彈性，未必適合他們的需要。

樂施會建議參考香港強積金的做法，自僱人士可選擇按月或按年供款，供款率及供款上下限均於一般僱員體齊¹⁵。而香港強積金制度專門為建造業及飲食業這二個較多僱用臨時僱員的行業設立「行業計劃」，只要前僱主及新僱主均參加同一行業計劃，臨時僱員在同一行業內轉職時便無須轉換計劃，繼續獲得僱主供款¹⁶。

5. 其他建議

降低行政管理費

香港強積金制度一直為人垢病的地方，是基金所收取的行政管理費過高，嚴重蠶食供款人在退休後可得到的保障。香港消費者委員會一項研究發現，基金公司從強積金戶口收取費用，1%收費的分別，可以大大影響僱員的強積金結餘。以每月供款港幣 2,000 元（連同僱主供款部分），每年平均總回報 5%計算，若每年額外支付 1% 收費（即 2%收費），30 年間，僱員的強積金戶口累積結餘會減少港幣 22 萬元（16%）；若額外支付 2%（即 3% 收費）的話，強積金戶口會減少港幣 40 萬元¹⁷。樂施會建議澳門政府加強監管基金收費，透過引入競爭、優化行政措施、甚至立法規管收費，確保基金管理費維持低水平。

設立基金預設選項

正如參與私人退休金制度一樣，市民需要在眾多認可的央積金退休計劃中進行投資選擇，如市民缺乏足夠的金融投資知識，實在難以選擇出最適合自己的基金產

¹⁴ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 22。

¹⁵ 香港強制性公積金計劃管理局，自僱人士

（http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/faq/self_employed_person/index.jsp）。

¹⁶ 香港強制性公積金計劃管理局，行業計劃僱員

（http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/faq/employee/industry_schemes_employee/index.jsp）。

¹⁷ 香港消費者委員會，《選擇》月刊 432 期

（http://www.consumer.org.hk/website/ws_chi/news/press_releases/p43201.html）。

品。再加上在建議的央積金制度中，社會保障基金以銀行定期存款方式管理¹⁸，在目前存款息率低迷的情況下，定期存款的息率不足以抵抗每年通脹，當基金一直以定期存款方式滾存，其購買力只會不斷減少。故此，樂施會建議澳門政府設立一個基金預設選項，提供收費低廉、風險及回報較穩定的基金產品，當市民未能在市場中選擇合適投資產品時，便自動將供款及社會保障基金的款項投資在預設選項，最大保障市民利益。

樂施會促請澳門特區政府考慮上述建議，進一步優化央積金計劃，完善社會保障的第二支柱，為澳門市民提供一個完整的社會保障制度。

¹⁸ 澳門社會保障基金，《非強制性中央公積金制度》諮詢文本，頁 19。