

社會保障 與香港工人



社會保障概念
中央公積金爭議
香港社會保障分析

(第三版)

香港基督教工業委員會
香港社會工作者總工會
職工青年聯會
老人權益促進會
公教職工青年會
天主教青年聯會
香港社區組織協會
關注香港社會保障委員會
工業傷亡權益會
觀塘社區教會
西九龍社區教會
成衣製造業職工總會
基青協進會
新婦女協進會

聯合出版
一九八六年五月一日

社會保障與香港工人（第三版）

編者：

梁寶林・莫泰基・周永新・鄧廣良

植字排版：

中天植字排版公司

印刷：

新青年(印務)合作社

出版日期：

一九八六年五月一日

訂價： \$15

編者語

“社會保障與香港工人”已是第三次出版了，但今次內容全部修訂，並加強了“中央公積金的爭議”這一部份，希望可以讓現時各界關注香港社會保障發展的團體，及人士提供一些參考資料。同時，大部份的文章亦適合一般市民閱讀，希望藉此讓更多人士認識及參與完善本港保障制度。

我們在此謹向各位供稿的作者、協助本書編輯出版工作的個別人士及團體表示謝意。書內文章僅代表作者的個人意見。歡迎讀者研究及批評。

如有興趣進一步認識及參考香港社會保障問題，請聯絡下列團體：—

- | | |
|----------------|--------------|
| 1. 香港基督教工業委員會 | 電話：3-665965 |
| 2. 關注香港社會保障委員會 | 電話：3-7139166 |

鳴謝

香港社會工作者總工會“滙力”
中國勞動人事出版社
香港精算學會
財經日報
香港工會教育中心“工運月報”

獻給
國際勞動節一百週年紀念
(1886—1986)

目錄

編者語

第一部份 社會保障緒論

- | | | |
|---------------------------------|------------|---------|
| 1. 社會保障簡介..... | 莫泰基 | 3 - 11 |
| 2. 國際勞工公約有關規定..... | 劉有錦 | 12 - 14 |
| 3. 世界社保發展及近況..... | 梁寶霖 | 15 - 18 |
| 4. 星加坡、香港、台灣、南韓
四地社保比較 | 周永新
梁寶霖 | 19 - 26 |

第二部份 香港社會保障分析

- | | | |
|------------------------|-----|---------|
| 1. 從經濟角度看香港社會保障..... | 陳坤耀 | 29 - 33 |
| 2. 香港老人退休保障——燃眉之急..... | 莫泰基 | 34 - 43 |
| 3. 婦女與社會保障..... | 張彩雲 | 44 - 47 |
| 4. 社會保障與香港未來發展..... | 周永新 | 48 - 49 |

第三部份 中央公積金的爭議

- | | | |
|--------------------------|-----|---------|
| 1. 公積金——新加坡的經驗..... | 繆熾宏 | 53 - 56 |
| 2. 中央公積金倡議..... | 陳立僑 | 57 - 61 |
| 3. 中央公積金的探討..... | 鄧廣良 | 62 - 69 |
| 4. 供款式社保對僱主同樣有利..... | 莫泰基 | 70 - 76 |
| 5. 中央公積金制度與社會保險制度比較..... | 梁燕屏 | 77 - 78 |
| 6. 公積金的爭論..... | | 79 - 80 |

附錄

- | | |
|--------------------|---------|
| 1. 香港社會保障統計數字..... | 83 - 85 |
| 2. 香港社會保障參考資料..... | 86 - 87 |

第一部份
社會保障緒論

社會保障簡介

★莫泰基

1.1 基本概念

每一個人都需要一種起碼的安全感——生活上得到保障。這種安全感是基於每個人能夠有一定程度上的肯定，不論在現時或將來，自己及自己的家人的基本需要得到滿足，和生活水平得到維持。

但社會上時常都會發生很多變故令到一個有工作能力的人面對下列情況：收入減少，支出增加，收入不足夠及收入不穩定。這些困難會令他難以維持固有的生活水平或甚至不能夠滿足基本生存需要。例如：

（一）年老：年老機能衰退，以致工作能力減弱或喪失，因而減少或失去收入；衰老帶來的健康問題，同時增加醫療的支出。

（二）死亡：因健康、天災或人爲意外所導致的死亡，會可能做成孤寡，加上死後要支出一筆殮葬費會突然加重經濟負擔。

（三）殘弱：一個人假若是傷殘或弱智，工作能力大打折扣，無法賺取足夠收入去維持生計。

（四）疾病：每一個人都難保不患病，生病便要看醫生及不能工作，收入自然減少及增加支出。

（五）分娩：婦女在分娩期間，不宜工作，須住院接受護理及子女出世後要照顧等，都會加重經濟負擔。

（六）工傷：勞動階層常常會因工受傷；不但工作能力被削弱，且要付出一筆醫療費用。

(七) 失業：由於市民消費需求的減少，科技的改革，經濟結構的轉變，或季節性的訂單改變等等，都會導致失業或開工不足；會造成收入不穩定。

(八) 家貧：由於子女衆多，生活費用增加，也會做成長期性的經濟重擔。

(九) 通脹：很多時物價上漲，收入又不能追上，生活便出現問題，做成經濟上的不穩定。

重要的是，上列種種變故却非個人的錯失，亦非個人能力所能應付，但每個人都有很大的機會遇到的。故此，這些經濟問題便需社會整體去共同應付，承擔和解決，因而出現了「社會保障」。

根據國際勞工組織秘書處所下的定義，社會保障是：「由社會上適當的組織對社會人士可能遭受的某種變故而提供的保障，這些變故是入息低微的個別人士沒有辦法藉着他本身的能力和先見之明，甚至聯同他的親朋也不能夠有效地加以預防的。」

據此，社會保障可以理解為一個政府設立的制度，運用大眾的財富，給予需要的人最基本或應得的援助，藉以維持生活需要與及配合社會發展，增加國民福利。社會保障的內容都是圍繞上列各項變故而提供經濟形式或服務形式的幫助。這是每個市民應有的權利。

《保障形式》

(一) 公共援助式：由政府撥款給予被審核為低於某一程度家庭收入的市民，使他們能維持起碼的生活。當他們的家庭收入達到某一特定程度時，或有其他資源去維持起碼生活時，有關保障的援助款項便會被終止。

(二) 特別津貼式：由政府撥款給予符合特定條件的社會人士，目的在於補償那些因失去工作能力而收入減少的人士如老弱傷殘等，或是在於津貼那些沒有自立能力的人士如兒童孤寡等，使他們獲得有限度的津貼，幫助解決生活上的需要。

(三) 僱主負責式：由政府立例規定僱主負起賠償責任，以保障僱員在受聘期間遇到某些事故時，能獲取經濟賠償。如僱員賠償條例，有薪分娩假期及有薪病假法例等。

(四) 中央公積金式：由僱主和僱員一同供款，交政府統籌處理，於僱員退休時或符合提取條件時，可提取該僱員所積存之本息，以保障老年生活的一種儲蓄性保障制度。）

(五) 社會保險式：由僱主、僱員和政府共同供款，依據保險理論，承擔風險。作用是當僱員遭遇事故時，可根據保險額從中央儲款處獲取補償，以維持應有生活水平。

1.2 中央公積金

《基本原理》

中央公積金主要原理是由僱主和僱員，共同按月依一定之比率供款，交由政府之專責機構，統籌管理運用，以僱員個人之名義專戶儲存生息，而於僱員退休或發生其他提取公積金條件時，可以提取該專戶所積存之本息，用以保障老年生活的一種儲蓄性退休保障制度。

例如一個普通工人在工廠工作，每月薪金為三千元。當他參加中央公積金制度時，而供款率是薪金的5%的話，那麼，他每月要供款150元，連同僱主的供款每月150元，共同儲入政府之專責機構，統籌管理，以該僱員之名義設立一戶口登記所供款項，並保證一定之利息率生息。故此，每年他將可獲款3600元連利息。若該僱員於二十年後退休，他的供款將會利疊利情況下有二十年時間不斷供款不斷生息。假定薪金跟隨通貨膨脹而調整，而一年期之定存利率為10%，那麼，該僱員於二十年後退休時，可領取實際款項為廿三萬元左右。每年供存本息情況可參考下列圖表；由表中可見，供款期愈長則獲款愈高；相反，供款期短則獲款則較少得多：如第五年約二萬四，第十年則六萬三，第十五年十二萬六。

第一年： $\$3600 \times (1 + 10\%) = \$8,316$

第二年： $(\$3960 + \$3600) \times (1 + 10\%) = \$8,396$

第三年： $(\$8316 + \$3600) \times (1 + 10\%) = \$13,108$

第四年： $(\$13108 + \$3600) \times (1 + 10\%) = \$18,378$

第五年： $(\$18378 + \$3600) \times (1 + 10\%) = \$24,176$

第六年：($\$ 24176 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 30,554$
 第七年：($\$ 30554 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 37,569$
 第八年：($\$ 37569 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 45,286$
 第九年：($\$ 45286 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 53,775$
 第十年：($\$ 53775 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 63,112$
 第十一年：($\$ 63112 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 73,383$
 第十二年：($\$ 73383 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 84,682$
 第十三年：($\$ 84682 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 97,110$
 第十四年：($\$ 97110 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 110,780$
 第十五年：($\$ 110780 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 125,828$
 第十六年：($\$ 125828 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 142,361$
 第十七年：($\$ 142361 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 160,557$
 第十八年：($\$ 160557 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 180,572$
 第十九年：($\$ 180572 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 202,590$
 第二十年：($\$ 202590 + \$ 3600$) $\times$ ($1 + 10\%$) = $\$ 226,808$

《基本原則》

(一) 強迫性：中央公積金是一種強迫儲蓄的制度，必須經過立法程序，對不遵守者嚴訂罰則，切實執行，方能保證定期供款的穩定性和保障退休的生活需要。

(二) 儲款保值：公積金的供款均須繳存於中央儲款處；由於積存一段長時間後才提供作退休保障，專責機構必須統籌中央儲款，運用生息如投資商業，政府債券或基本建設等，來抵銷通脹，替儲款保值及增值。

(三) 保證利率：雖然專責機構可統籌運用中央儲款作投資以保值增值，他們必須遵守安全保值原則，訂出穩固的年存利率，使供款者無須憂慮因市場利率起跌而影響儲款的備值及利息增長。財務的健全性是十分重要。

(四) 擴展保障範圍：中央公積金主要是為保障年老退休而設。但是，經一段時間後，中央儲款將積存甚大；專責機構可考慮加設其他保障如醫療、意外、傷殘、購屋、或其他貸款形式，使供款者獲最大的得益，滿足需要。

《中央公積金的功用》

(一) 保障年老生活

由於供款共儲於中央集存，由政府之專責機構統籌辦理，故所供存的公積金，不致因企業之興衰更替，及僱員之調職轉業而受影響，資金運用安全穩定，能為僱員及其家屬保障退休後的生活。

(二) 平均財務負擔

公積金之供款，對於僱主而言，等於將員工退休金以分期提款之方式，交由中央管理，而不必於員工退休時一次籌措鉅額款項，故有平均財務負擔之效果。

(三) 減輕財政負擔

現行的社會保障支出之財政來源，主要是來自政府稅收，而中央公積金之財政來源則由僱主和僱員雙方負擔。政府只是負責行政費用，或於必要時支付投資收益率低於保證利率時之差額，故有減輕政府財政負擔。

(四) 支援基建發展

由於中央公積金所累積之金額甚鉅，可用作投資社會基本建設如公共房屋，運輸系統等，對社會未來的發展，有一定的幫助。

1.3 社會保險

《基本原理》

社會保險主要原理是由社會大眾共同分擔某種事故的危機性，定期供給小量款項於中央儲款處；使到每當某投保人不幸遇到危機時，可從中央儲款處領取投保數額的款項，以應付由危機所帶來的經濟打擊。

若以工傷保險為例，假設香港過去幾年平均每年有工傷者六萬人而全港勞動工人約一百萬，假若大多數工人認為每次工傷需要六千元作為經濟保障（即保險額），那麼每年六萬工傷便需費用 $\$6000 \times 6\text{萬次工傷} = 36,000\text{萬元}$ （即中央儲款數）；再假設

全部工人願意投保，這些費用便由 100 萬工人去分擔，即每個工人每年要供款： $36,000 \text{ 萬元} \div 1,000,000 \text{ 人} = 360 \text{ 元/人}$ 。這樣當投保的工人遇到工傷時，他可以領取 6000 元去解決工傷問題而無須依靠個人積蓄。

若果用社會保險術語，這基本原理是：

$(\text{保險額} \times \text{冒險率}) + \text{行政費} = \text{投保費}$

「保險額」是指投保人認為應付某種危險所需的款項。

(例：工傷需 \$ 6000 應付，那麼 \$ 6000 便是「保險額」)

「冒險率」是指投保人遇到該危險的可能性的百分比。

(例：工傷冒險率是每年受傷總數 $\div$ 投保人數，即 6 萬人 $\div$ 100 萬人 = 6 %)

「投保費」是指投保人每年要供款的總數。

(例：即 $\$ 6000 \times 6 \% = \$ 360$ ；假使這個供款是由政府、僱主及僱員平均分擔，那麼工人實際上每年供款 \$ 120 即每月供 \$ 10)

社會保險原理就是這樣由大眾共同分擔事故的危險性，不過這些只是基本原理；實行時原理會較為複雜，但這裡不便詳細討論。

《基本原則》

(一) 強迫性：如果社會保險制度是強迫性，它可以更易更全面地去保障全體市民的多方面危機，並且減低行政成本，同時亦可因而增加賠償款項（即保險額）。

(二) 保障收入：社會保險是提供一個能夠在遇險時維持合理生活水平的保障，而不單單保障起碼生活需求。

(三) 社會滿足論：社會保險所提供的利益是去維持受保者的一定程度的生活水平，而並非依據所供款項多少而決定應得的利益。故此社會保險制度通常是有利於低下層市民；即是說低下層市民可獲取超過供款比例的保障利益。與私人保險根據投保費比例而訂出的保險賠償額不同。

(四) 薪金多得論：雖然社會保險強調社會滿足論，但亦會維持薪高者可得較多保障利益的做法，以使薪高者能藉此制度保障其較高生活水平；只不過他們不像低下層市民，可以獲取超過

供款比例的得益。

(五) 無需審查：社會保險的得益是基於受保人的權利而無須根據受保人的家庭經濟情況來決定；與公共援助不同。

(六) 法例規定：社會保險制度是要由政府立法及市民參與決策而制訂出來的；有關保險的利益計算及投保者的資格等等要經法例制訂。

《與私人保險比較》

社會保險	私人保險
1. 強迫性參與	自願性參與
2. 保障基本收入	視乎個人願望及經濟能力
3. 法例規定得益	得益視乎公司合約
4. 保障基本權利	視乎法律上的周旋
5. 政府統籌	市場競爭
6. 非謀利性質	謀利性質
7. 無包銷	可作個人或團體包銷
8. 受市民監管	不受市民監管
9. 社會滿足論	個人標準論

《社會保險的功用》

(一) 保障全民生活

社會保險可以保障全體市民，包括在職或不在職者，如婦女、退休人士、傷殘孤寡等。保障範圍不局限於退休而可以包括醫療、疾病、分娩、工傷、失業、殘弱等。而且主要作用是為維持基本生活水準。

(二) 可以立即施行

由於社會保險主要原理是由社會整體市民共同分擔風險，由僱員、僱主或連同政府供款，來支付事故所引起的補償，故可以在制度建立後立即施行，受保者可即時於發生事故後獲取保障。

(三) 穩定經濟發展

社會保險的保障作用，可根據凱因斯經濟理論，於經濟不景時，使有困難的市民獲得經濟補償，維持一定的收入及消費能力，使市民消費及生產需求保持一定水平，對經濟及社會發展有一定的穩定作用。

(四)保存勞動美德

社會保險制度強調受保人必須從勤勞工作中才可獲經濟上的保障；如領取失業保險金，申請人必須事前工作滿一段規定的時間，而失業保險金的派發只限於一定時間（通常不超過六個月），規定時間過後，受保人必須自行處理自己的經濟問題，或改申請公共援助。由此可見，社會保險是鼓勵市民工作。

1.4 五種保障形式簡要比較

總括而言，社會保障的五種形式各有特點，現將各種形式互相比較：（見附表）。

參考資料：

1. "The CPF" in The MIRROR Vol. 19 No.23, December 1, 1983 Singapore.
2. 簡介公積金制度 郵聯簡訊 84年2月20日第三版 台灣
3. 社會保險 康國瑞著 黎明文化事業公司出版 台灣1979年
4. Midgley, J.(1984) Inequality, Social Security and the Third World, Wiley.

附表 五種社會保障形式比較

特色	公共援助式	特別津貼式	僱主負責式	中央公積式	社會保險式
1. 審查需要	詳細經濟能力 審核 限於赤貧	無需經濟能力 審核 年老殘弱兒童 孤寡	無需經濟能力 審核 限於受僱僱員	無需經濟能力 審核 所有僱員	無需經濟能力 審核 全民性
2. 保障對象					
3. 保障內容	整體家庭	特定人士	可以多方面	以退休為主	可以全面性
4. 保障作用	援助赤貧	津貼性質	賠償性質	儲蓄性質	平擔風險
5. 財政來源	稅收	稅收	僱主	僱員僱主供款	供款
6. 財富再分作用	很低	很低	視乎賠償金額	視乎雙方供款 比例	視乎供款與受 惠金額比例
7. 弊端	a 一些有需要的人士 因怕歧視及複雜審核 而不加申請 b 非赤貧而有需要者 未能獲取保障 c 援助金額偏低未能 提供充份保障 d 大量援助金 會加重政府財 政負擔	a. 津貼金額偏低 未能提供充 份保障 b. 因低下層人士平均 壽命較短，高齡津 貼有利於中等及富有 的退休人士 c. 大量的津貼 會加重政府財 政負擔	a. 因利害關係 僱員會不願申 請賠償 b. 賠償額多依 薪金比例故保 障不足夠 c. 有些僱主逃 避責任或拖延 付款 d. 非受僱者如 家庭主婦、失 業者、自僱者 等不能受益	a. 並非根據需 要來保障只是 強迫儲蓄 b. 沒有固定職業如散 工、失業、主婦、自 僱不能受益 c. 要經過一段長時間 供款，方能產生保障 作用 d. 保障作用不利短時 間供款者 e. 儲款價值受通貨膨 脹所影響	a. 有些供款比例屬累 退式未能起財富再分 配之作用 b. 若退休人士佔全人 口比例過重時，會增 加供款者之負擔 c. 因以平擔風險為準 供款者未必取回其所 供款項 d. 若申請保障款項過 多時會導致中央儲款 出現財政困難