

消滅老人貧窮，成立老人退休金制度

香港社會保障學會 2005年6月13日

據統計處最新數據，香港男性的平均預期壽命已從 1983 年的 72.3 歲增加至 2003 年的 78.6 歲；而女性的平均預期壽命則從 78.4 歲上升至 84.3 歲。本來長命添壽是值得高興的事，但對香港很多貧困長者，這卻是一件令人擔憂的事 – 捉襟見肘的日子還要過多久？

政府近年積極宣揚長者對社會的貢獻，並提倡積極晚年、老有所為等訊息。但在目前香港的退休保障政策下，“積極晚年”、“老有所為”，對於全港生活在貧苦之中的 80 多萬老人，不單是陳義過高，甚至是一種侮辱。香港過去數十年經濟快速增長，傲視全球，但當年很多辛勤付出的工友，並沒有充分分享回報。反而由於政府奉行不干預政策，從未正視香港的貧窮問題，拒絕建立如老年退休金等能夠保障所有市民的退休生活的制度，以他們晚年陷於貧苦。我們可以預期，由於長者人口比例不斷上升，但沒有即時的退休保障制度保障他們，貧窮長者的數目只會有增無減。

香港政府盲目奉行世界銀行及國際貨幣基金會所提出的三條支柱(私人儲蓄；綜援及強制性公積金)作為香港人的退休保障是十分不智的。目前，能夠依靠積蓄過退休生活的老人不足 4%，而強積金這種制度，要在 30 年後，才能真正能對現時年輕的經濟活躍者產生退休保障功能；它對現時的老人、即將退休的人士、低收入人士及家庭主婦等，根本甚少、甚至沒有絲毫退休保障功能。

老年生活獲得保障，是所有社會成員以不同的方式貢獻社會應得的權利，政府有責任去為市民的老年生活保障作出承擔。所以香港實有必要推行一個全面的退休保障制度，既解決即時的老年貧窮問題，也為未來的人口老化作好更全面和穩妥的制度預備。但香港的老年保障制度卻是在 2000 年才開始建立，而且選擇的是備受爭議的強制性私營公積金計劃(簡稱強積金計劃)。

1. 香港老年人口

雖然香港的65歲以上人口在1996才超過一般人口老化的標準界線的10%，但如果以另一常用界線60歲以上，則香港在1980年已經步入人口老化，當時法定退休年齡60歲及以上人口佔整體人口比例剛好為10%，這個比例在2033年預計上升至33.9%。有人或者以為雖然老人撫養比率在未來十年會上升，但同時由於出生率下降，總撫養率實質不升反降，因此人口老化引致的整體經濟問題在20至30年後才嚴重。這種想法忽略了目前少年兒童撫養比率降低但教育投資不斷提高的現實，也無視以60歲為界線計算，老年撫養比率，在未來十年就會上升達28.1%(由208升至259)，更沒有考慮到目前老人貧窮問題的嚴重。

表一、香港人口預測推算

	2003 年中	2013 年中	2023 年中	2033 年中
人口	6,803,100	7,386,900	7,970,200	8,384,100
0 至 14 歲	16%	12%	12%	11%
15 至 64 歲	73%	75%	69%	63%
65 歲及以上	11.7%	13.2%	19.4%	26.8%
60 歲及以上	15.1%	19.3%	27.7%	33.9%
撫養比率				
少年兒童撫養比率	216	163	168	171
老年撫養比率*	161	178	282	428
老年撫養比率**	208	259	402	543
總撫養比率*	378	341	449	598
總撫養比率**	425	423	569	713

*以65歲或以上人口計算。 **以60歲或以上人口計算。資料：政府統計處〈香港人口推算2004—2033〉。

2. 老年貧窮狀況

香港老人綜援個案由 1991 年的近 4.5 萬宗增至 1997 年的近 10 萬宗，再跳升至 2004 年的 14.7 萬宗，可見香港老人貧窮問題急劇惡化。

表二、老人人口及老人綜援個案

	1991	1997	2004
老人綜援個案	44,806	98,765	147,433
綜援個案總數	66,675	166,720	290,705
老人綜援個案佔綜援個案總數比例	67.2%	59.2%	50.7%
60 歲或以上老人人口(萬人)	76.9	94.9	106.4
老人綜援個案佔老人人口比例	5.8%	10.4%	13.9%

資料來源：社會福利署各年年報及統計處網頁(2005.6.10)。

家庭照顧老人情況

根據調查，能夠依舊積蓄去過退休生活的老人不足 4%，42%的長者居住於家庭住戶每月收入在 15000 元以下的家庭。而強積金這種制度，要在三十年後，才能真正能對現時年輕的經濟活躍者產生退休保障功能。但對即將現時的老人、即將退休的人士、低收入人士及家庭主婦等，根本甚少、甚至絲毫沒有退休保障功能，無法解決香港即時的老人問題，同時亦沒有顧及老人對長期護理的需求。

表三、2001 年按家庭住戶每月收入劃分的有長者居住的家庭住戶數目

家庭住戶每月收入(港元)	有長者居住的家庭住戶
<5999	157,980 (28.4%)
6000-9999	76,026 (13.6%)
10000-14999	79,090 (14.2%)
15000-29999	136,516 (23.6%)
30000-59999	78,662 (14.1%)
≥60000	27,718 (5.0%)
總計	555,992 (100%)

資料：政府統計處 2001 年人口普查主題性報告-長者。

註 1：括號內的數字顯示在總計中所佔的百分比。

註 2：數字是經由抽樣統計調查估算所得。

表四、過去十二個月內有否供養父母及與受供養父母同住的十五歲及以上人士數目

過去十二個月內有否供養父母／是否與受供養父母同住	人數	百分比(註1)
有	1678100	30.1
沒有	3905800	69.9
總計	5583900	100

資料：政府統計處主題性住戶統計調查第十一號報告書。

註 1：括號內的數字顯示在過去十二個月內有供養父母的所有十五歲及以上人士中所佔百分比。

表五、在過去十二個月內有供養同住父母的
15 歲及以上人士的數目及每年供養支出

	人數	每年支出中位開支
供養同住父母	1008600	25000
供養非同住父母	708900	30000

資料: 政府統計處主題性住戶統計調查第十一號報告書。

3. 強積金制度的結構性問題

早於一九九四年，世界銀行的政策研究報告書中已清楚指出，強制強積金制度天生有許多弊端，無法改變，包括：

- 一· 其原則建基於僱主的利益之上，多於社會整體發展利益；
- 二· 不能夠改善低薪工人和老人的貧窮生活；
- 三· 無法解決低投資回報和人口老化所帶來的危機等。

3.1 對社會大部份人沒有足夠甚至沒有保障：

對供款者：不足退休生活費用

30 年供款也不能為全港 230 萬僱員提供退休後 14 年（平均）綜援金水平的退休生活費用。月入一萬元者，工作 25 年者，平均每月亦只得 1700 元。

就業不穩定者及失業者: 退休無保障

就業不穩定者及失業者退休將無保障。目前香港已經出現大量的失業和半散工，他們很多無能力或不願加入為強積金供款，到他們退休後，累積的強積金可以說是少得可憐。

女性

由於婦女很多時都要照顧家庭事務，撫養子女及照顧老弱傷殘成員，因此不少婦女損失很多就業機會，在職時間一般較男性為短。例如香港的 1970 至 1996 年的統計顯示，男性平均在職年期為 33 年，婦女則只有 25 年。婦女平均工資較男性少 3 成至 5 成。而且婦女較多時間擔任臨時工及部份時間工作(兼職)，因此，婦女的社會保障都是較男性為差 (Brocas,1990)，例如在英國，比男性多 1 倍的婦女陷入貧窮；多男性 1 半的老年婦女是貧窮老人；男性較女性多出三分二能夠享受退休保障(Glendinging & Millar,1987)。因此，個人帳戶對於工作時間較短，平均工資較少的婦女來說，難以保障婦女；就算保障婦女也是帶有歧視成份。

3.2 行政費用過高，侵蝕回報

根據強積金管理局的數據，強積金的每年行政費用將佔基金資產的 1.6%至 2.4% (強積金管理局 8/4/1997)

表六、估計強積金行政費用比例

	費用 (佔強積金資產比例)
(a) 託管銀行收費	0.5-1
基本運營開支	0.00-0.06
專業彌償保險的保費	0.05-0.15
強積金管理局收費	0.05-0.2
(b) 投資行政費	1
(c) 專業彌償費用	0.03
總數	1.63-2.44

表面看來，數個百分點的行政費用影響不大，但如 OECD,1992 所指出，這等於約 25-35% 總繳費會用在商業投資基金的行政費和利潤上。這是要審慎研究的。

更令人擔心的是，萬一市場上出現了數間大型投資公司成功壟斷本港強積金市場後，大幅調升行政費，那時行政費可能遠遠高於目前水平。目前強積金尚屬於初期階段，各大公司要搶市場佔有率，放眼未來累積龐大資金的回報和影響力，因此可以以極低的費用吸引顧客¹。但根據西方研究，一個為期六年投資回報研究顯示，一個有營利的投資基金平均要花 5.2% 于行政費當中 (Spencer,1994)。因此就算未來卅年，能維持 9% 的投資回報，有 5.2% 去了行政費，加上 2% 利潤和 2% 通脹率，將難望有什麼實質回報。假若政府還要花費去監管和收發個人帳戶費用，則恐怕只得回負回報。強積金要達至實質 1% 的增值，必要先能加應付起碼 3-5% 行政費、抵銷本港過去二十五年每年平均 8.8% 的通脹。

3.3 加劇社會不穩定

無法協助解決現時急切的老年退休保障問題

強積金要於三十年後才能真正稱為能對現時年輕的經濟活躍者產生退休保障的功能，換言之，在之前三十年，即使曾為經濟活躍者的老人亦不能或甚少從強積金中獲得的合理的退休保障，而社會上大部份非經濟活躍者的老人的退休保障更是無著落。

在香港，生活於貧窮線下的 60 歲以上老人超過 27 萬，佔全港老人人口 106 萬的四分之一，比歐日國家多出一倍。面對嚴重的老人問題，以向市民提供良好退休保障為目標的強積金對此完全解決不了。

加劇貧富差距

因為工資高，高收入人士供款會比低收入人士多，因此強積金制度是費了一半資源於一些沒有強烈經濟需要的高收入人士提供保障。但對低收入者則未有足夠保障。強積金未能針對大部份有需要的人，成本高而效益低。

表七、不同收入僱員的強積金供款佔僱主供款的比例

每月就業收入	人數	佔總就業人口比例	僱主供款	佔僱主供款總額比例
below 5000	555,000	16.9%	88,355,000	4.8%
5000-9999	1,122,300	34.2%	422,027,500	22.9%
10000-14999	614,000	18.7%	383,750,000	20.8%
15000-19999	324,200	9.9%	283,675,000	15.4%
20000 或以上	667,000	20.3%	667,000,000	36.2%
總就業人數	3,282,500		1,844,807,500	

2004 年 4-6 月 General Household Survey

四、政策建議

政府要令長者享受“積極晚年”、“老有所為”，其不可替代的角色是制定有效的社會保障政策，而不可以單單做公共教育，口惠而政策不至。我們認同民間組織「爭取全民退休保障聯席」提出的爭取改革強積金、設立老年退休金的要求。

我們也認同聯席提出的五點退休保障制度的原則：

- 一、全民保障 - 所有長者均可享有的經濟保障，避免成為貧窮人士的標籤。
- 二、即時受惠 - 即時為長者提供經濟保障，不需要如強積金般等待幾十年的成熟期。
- 三、足夠水平 - 有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要。
- 四、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。

¹事實上現時強積金的收費披露制度有欠完善，而加費的機制也缺乏監管，已經留下很大的危險。

五、全面配套 – 必須有配套的醫療和住房的保障及社會服務。

本會也認同聯席建議，將強積金的 50%供款及政府的老人綜援和高齡津貼支出，即時起支付所有 65 歲以上老人每月 3000 元。

老人退休金制度的社會保障功能分析

社會目標與功能

1. 能保障老年基本生活

我們提倡香港實行的老人退休金，是界定收益的保障制度。只要界定的收益水平能保障基本生活，現數現支制便可達目標；而且退休金的領取是直至老人去世為止，比個人帳戶只計算預期壽命平均水平較為完整和全面。

2. 能消滅老年貧窮

我們建議將老年退休金訂於中位工資的 25-30%左右。若此制度覆蓋全民，將肯定能消滅老年貧窮。

3. 能拉近老年貧窮差距

由於現收現支的公共退休金是劃一支付，不會像個人帳戶做成老年貧富差距，並令公民平等及兩性平等權益得到多一點確認。

4. 制度精簡易明

退休金是劃一支付，簡單易明，不會容易被欺騙減發。而且繳費 4%，家中老人便可領取 40%工資替代率的退休金，有很大的鼓舞繳費作用。

經濟目標及功能

有批評指老年退休金制度減低儲蓄率，做成提早退休，難以持續發展去應付人口老化高峰期而造成龐大財政負擔。但這些理論都缺乏實證支援。以下是從跨學科角度看現收現支的負面評價：

1. 有經濟學家提出由於人們可從基本養老保險金獲得老年保障，職工可以減少為退休期的消費而在工作時積累資產的需要(asset-substitution effect)，但有大量的研究反駁他的計算程式出錯及理論基礎(見 Barro, 1978; Leimar and Lesnoy, 1982)。世界銀行報告(1994)亦承認難以下定論。
2. 事實上，有學者研究法國的退休保障由 1950 至 1993 年的發展，發現繳費的回報，是受制於下列三要素：年利率、繳費者的工資年均增長率及繳費人口的年淨增率；並基於此要素，計算出現收現支制與個人帳戶制的回報能力有相等的果效 (Reynaud, 1995)。何況，現收現支制更可發揮部份積累功能，利用較低老人扶養比例時，進行較高而穩定的繳費率，積累一定基金以作後期人口老化高峰時發揮緩解作用。
3. 世界銀行曾評現收現支做成大量工人提早退休來領取退休金，但所列舉事實(以 OECD 國家 1986-90 年的資料)則與當時這些國家進行縮減人手相關(Kohli, 1991)，可見世銀論點難成立。而這個問題也可以通過嚴格的領取退休金年歲的做法來解決。
4. 不少評論指歐美各國經驗是現收現支制難以應付人口老化高峰危機，導致要提高退休年齡及繳費率。這種分析欠精確。首先在這些國家，出現財政危機並非是第一層退休保障的劃一支付公共退休金(flat-rate pension)，而是第二層與收入掛鈎的退休保險金(earnings-related)。環顧所有建立繳費式的現收現支的第一層劃一公共退休金制度，大多數在四十年前建立，至今無一有所更改或修訂，包括沒有削減金額；亦沒有出現任何財政危機。(見表八)
5. 當然任何退休保障制度都要求精算未來 50 年的財政穩健性。一般現收現支制更明確要每年或每兩年精算一次來調校財政安排和預算。香港的全民老年退休金方案經過政府進行兩次、本會委託中國社會保險研究所進行一次和最近 4 次精算測試，並證實長

遠上財政穩健，足夠應付人口老化高峰期。

表八、世界各國的繳費式劃一公共退休金的建立年份、金額及替代率(1999年)

	建立年份	劃一金額	替代率
日本	1959	US\$550	24%
丹麥	1984	US\$615	15%
芬蘭	1956	US\$490	—
愛爾蘭	1908	US\$490	30%
挪威	1936	US\$505	18%
英國	1908	US\$445	18%
荷蘭	1956	US\$880	—
	1946	US\$530	14%

資料來源：Social Security Program Throughout The World 1999. USA, 2000.

本會懇請各政府有關官員及立法會議員立即推動研究在香港推行老年退休金的可行性和利弊之處，並積極鼓勵市民參與討論，因為這是關係香港未來的發展，也關係所有人的福祉：我們都有父母，自己也會成為老人。

參考文獻

- Atkinson, A.B. 1995. "Is the Welfare State necessarily an obstacle to economic growth?", in *European Economic Review*, Vol.39.
- Davis, E.Philip. 1995. "Pension funds: retirement-income security and capital markets, an international perspective". *Oxford*: Clarendon Press.
- Reynaud, Emmanuel. 1995. "Financing retirement pensions: pay-as-you-go and funded systems in the European Union", *ISSR*, 48:41-57.
- Singh, A. 1996. "Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: a critical commentary on the World Bank's proposals" *.ISSR*, 49:21-44.
- World Bank. 1994. "A World Bank policy report: averting the old age crisis, policies to protect the old and promote growth", *Oxford University Press*.
- 莫泰基，1999，《香港減貧政策探索》，三聯書店，香港。
- 香港社會保障學會《五合一社會保障方案》，香港。
- 香港政府(1995)。《強制性公積金計劃條例草案》。
- 香港政府布政司署教育統籌科(1992)。《全港推行的退休保障制度諮詢文件》。1992年10月。
- 香港老人權益聯盟與香港社區組織協會(1996)。《非綜援貧窮老人生活調查報告》。1996年9月。
- 香港社會服務聯會與樂施會(1996)。《香港低開支住戶開支模式研究》。1996年12月
- Mandatory Provident Fund Office, Financial Services Branch, HK government, 8 April 1997 Information Note on Administrative Fees of the MPF System submitted to LegCo Subcommittee on MPF System