就退休保障事宜
林兆彬先生提交的意見書

2014 年 3 月 15 日

(A)香港社會現況

(1)人口急劇老化

根據世界衛生組織的定義，若 65 歲及以上的老年人口所佔總人口比率達到 7%的時候，該國家就被稱為「老齡化社會」(ageing society)；當比率增加到 14%的時候，就被稱為「老齡社會」(aged society)；當增加至 20%的時候，就會進入所謂「超老齡社會」(hyper-aged society)。

表 1：本港 65 歲或以上人口比率

年份	本港總人口	65 歲及以上人口	長者比率(%)
1981	5,183,400	342,104	6.6
1986	5,524,600	370,148	6.7
1991	5,752,000	408,392	7.1
1996	6,435,500	656,421	10.2
2001	6,708,389	747,052	11.1
2006	6,864,346	852,796	12.4
2011	7,071,576	941,312	13.3
2016#	7,450,000	1,117,500	15
2021#	7,784,000	1,401,120	18
2026#	8,094,000	1,780,680	22
2031#	8,360,700	2,090,175	25
2036#	8,570,200	2,228,252	26

#屬推算數字

香港人的壽命正不斷增長。根據香港政府統計處在 2011 年進行的人口普查，香港現時有大約 94 萬人為 65 歲及以上，佔總人口的 13.3%。推算到 2036 年，長者人口將會有 220 萬，佔總人口的 26%。根據世衛的定義，香港其實早在 1991 年邁進「老齡化社會」，推算在 2016 年前將會成為「老齡社會」，然後再在 2026 年前成為「超老齡社會」。由「老齡化社會」進入「老齡社會」經歷大約 25 年，但從「老齡社會」演變成「超老齡社會」只需大約 10 年。即是說，香港的人口結構正不斷老化，而速度亦不斷上升。

(2)老年撫養比率持續上升

出生率下降再加上人口老化，香港的老年撫養比率正持續上升。當長者人口在總人口所佔的比例增加，相應地年輕、有勞動生產力和需要照顧長者的人口比例正在減少。老年撫養比率(elderly dependency ratio)指的是每一千名15至64歲勞動人口需要撫養多少名65或以上的長者。

表 2：本地老年撫養比率

年份	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2021#	2031#
老年撫養比率	50	76	86	125	155	177	272	418

#屬推算數字

根據香港政府統計的數字，在 2011 年，每一千名勞動人口需要供養 177 名長者，推算到 2031 年撫養比率將上升至 418。推算數字顯示，未來的增幅將越來越大。上述數字反映出對未來社會來說，需要投放在長者身上的資源將會愈來愈多。

(3)長者貧窮問題惡化

民間社會經常以相對貧窮的概念去定義貧窮線。以住戶人數劃分，入息低於住戶入息中位數的一半便屬於貧窮。根據香港社會服務聯會的研究，香港在 2011 年的貧窮人口超過 120 萬人，貧窮率為 17.8%。以一人、二人、三人和四人家庭為例，2011 年度的入息中位數一半的金額分別是 3450 元、7500 元、10575 元和 12875 元。

當中長者貧窮問題正在惡化，全港現時大約有 29 萬名長者生活在貧窮線以下，相比 2005 年的 25 萬上升了一成半。長者貧窮率長期高於整體貧窮率，由 2010 年的 32.5%，升至 2011 年的 32.7%，即是每三名長者當中便有一名屬於貧窮。按社聯(2010)資料顯示，長者申領綜援的比率，由 1996 年的 11.7%上升至 2009 年的超過 18.4%。在近十年，本港的長者貧窮率一直維持在三成以上，反映問題明顯是結構性，最大的原因是香港欠缺完善的退休保障制度。在現今的社會裡，家庭供養父母的功能漸漸削弱，獨居或兩老長者住戶數目不斷增加，根據人口普查的數據，貧窮長者當中有超過六成也是獨居或兩人居住。

(B)香港現行退休養老保障制度的問題

從上述三個現象中可以得知，香港的安老問題已經迫在眉睫，在未來長者對醫療服務和社

會照顧的需求只會有增無減。但是，勞動人口所佔的比例正不斷下降，政府必須正視這個將要未臨的「超老齡社會」所帶來的問題。雖然世界銀行現時已提出「五條支柱」的退休保障方案，去彌補舊有「三條支柱」方案的不足，可供香港政府參考，但政府現時仍然採用「三條支柱」的模式。「第一支柱」是政府的社會保障制度，「第二支柱」是強積金計劃，而「第三支柱」是個人自願性的儲蓄。本來這個「三條支柱」保障制度就已經不完善，再加上香港政府在制定有關的政策失當，導致三條支柱失效，長者貧窮問題嚴重。

(1)第一支柱失效

綜援和高齡津貼作為香港政府眼中的「第一條支柱」，其保障功能顯然失效。根據學者的研究，每名長者每個月至少需要 3,100 元才足夠應付基本生活的需要。如要過有尊嚴的日子，更要多於 3,500 元。審查較寬鬆的高齡津貼每月只有 1090 元，金額少得根本就談不上甚麼保障，大眾只會當成是「敬老」之用。一名合資格而又健全的長者只可領取每月 2820 元的標準綜援金，根本不夠滿足一名健全長者的基本生活需要，所以不少領取綜援的長者都唯有節衣縮食，減少社交生活，影響身心。長者申領綜援的個人資產上限只有 38,000 元，漠視長者需有「棺材本」和「旁身錢」等積蓄的需要，讓他們缺乏安全感、當中更有長者感到不安和困擾。公營的骨灰龕位供不應求，而私營的骨灰龕超過十萬元一個，長者的醫療開支沉重，低得不合理的資產變相不鼓勵長者儲蓄。

從 1999 年起，政府收緊了長者申請綜援的資格，與子女一起居住的長者難以申領綜援。根據樂施會的統計，現時全港共有 18 萬名長者申領綜援，但亦有 16 萬名合資格的長者沒有去申領佔。覆蓋率低的其中一個原因是綜援只以家庭作為申請單位，假設了子女是會供養父母，所以長者在申領綜援的時候，需要子女提供「未能供養父母聲明書」(俗稱「衰仔紙」)，這個安排對長者及其子女也均構成侮辱。部份子女由於道德壓力或面子的關係，即使無能力供養父母卻不肯提供聲明書；又有部份長者不希望子女背負「不孝」的罪名而選擇不申領綜援，導致部份有需要的長者未能受綜援安全網保障。

審查制度帶來標籤效應，排拒有需要的長者。審查機制的福利政策會帶來的標籤效應、社會分化，有意無意地排斥受助者和醜化他們，讓他們失去社會認同。同時，亦會降低申領福利的意欲，造成福利排斥。前社會福利署長梁建邦在 1998 年發表的「綜援養懶人」言論，讓社會普遍認為領取綜援者是社會的負擔、缺乏自助能力，導致部份合資格又不領取綜援的人士都表示不想被人看低和不想依賴政府。

(2)第二支柱失效

現時香港的第二條退休保障支柱為強積金，但計劃其實先天不足，後天失調，制度的漏洞甚多。首先，長者退休前的供款能力直接影響強積金的儲蓄金額。由於僱員和僱主的供款各只有月薪的 5%，供款率低導致低薪人士的強積金儲蓄根本就不能夠保障退休後的生活。一般公

積金計劃要供款約三十年才夠錢養老，對現時五、六十歲的勞動人口，不能發揮即時保障功能；對低下階層以及未有參與勞動市場的人士，他們退休後所得的強積金金額不足以養老。

另外，強積金的覆蓋率低，不少人都沒有被這條支柱保障。月薪少於 6,500 元以下者、弱智及殘疾人士以及未有參與勞動市場人士，例如家庭照顧者及長期失業人士也沒有強積金保障。20 至 64 歲人口超過 490 萬，當中勞動人口為 370 萬，其中只有 340 萬人有參與退休保障。所以，強積金對於整體成年人口的涵蓋率只有大約 69%，70 萬名家庭照顧者、35 萬名殘疾人士、20 萬名失業人士等通通不受保障。

強積金的把個人儲蓄用作投資，波動率高，投資回報低，特別是在經濟低迷的時候。截至 2011 年 3 月底，自 2000 年實施強積金以來，平均年率化的內部回報率為 5.4%，但是在 2008 至 2009 年度卻錄得 25.9 %的虧損。如果僱員在 2009 年 3 月退休，他得到的平均年率化內部回報率便會是負 0.8%。不少僱員的強積金供款一般都「縮水」10%以上，試問強積金如何保障他們的退休生活。

強積金還有不少操作上的問題。例如行政費過高的問題。現時強積金信託人的私人公司收取管理費過高。根據強積金管理局的調查，現時基金開支平均比率為 1.85%，高於外國的管理費用，如澳洲的 1.26%及美國的 0.75%。如供款 45 年，總計支付的管理費，大約佔預計回報的四成。強積金為一筆過支付的形式，壽命較短的長者可能會在沒有善用儲款的情況下便離世，壽命較長的長者則可能面對儲蓄金額不足以渡過餘生。而由於一般長者缺乏理財觀念，一筆過的支付形式容易受他人挪用及因個人投資失利等原因而減弱保障力度。

(3)第三支柱失效

在政府眼中第三條支柱是自願性地為退休生活供款儲蓄，但香港大多數的長者都缺乏這條支柱提供的保障。沒有投入過勞工市場的人士，例如家庭照顧者，根本難以儲蓄。基層勞工收入低，應付各項生活開支之後，根本沒有能力去為自己退休生活作儲蓄，導致年老的時候個人儲蓄不多。現時 65 歲以上無子女供養的長者當中，有近五成半的儲蓄少於五萬元，更有近四成的儲蓄少於一萬元。可見第三支柱的保障適用於中高收入以上的人士，無法保障整體市民。

(4) 小結

強積金計劃先天不足，後天失調。強積金不保障月薪少於六千五百元的在職人士、弱智及殘疾人士以及未有參與勞動市場人士，而家庭照顧者及長期失業人士也沒有強積金保障。另外，強積金的把個人儲蓄用作投資，波動率高，投資回報低，特別是在經濟低迷的時候。現在，不少僱員的強積金一般都「縮水」10%以上。再者，計劃要供款約三十年才夠錢養老，對現時五、六十歲的勞動人口，不能發揮即時保障功能。試問又怎樣可以保障我們的退休生活呢？

當退休後的生活得不到保障，長者就只好去申領綜援或長者生活津貼。按社聯在 2010 年發表的研究資料顯示，長者申領綜援的比率，由 1996 年的 11.7%上升至 2009 年的超過 18.4%，根據據中大的黃洪教授在 2008 年所發表的研究，預計領取綜援的老年人口比率上升至 2031 年的 24.4%，而推行「全民養老金」後可減低政府因長者綜援個案上升而帶來的財政壓力，預計為政府在未來 30 年間節省 814 億元，單在 2031 年就可節省 61 億元綜援開支，大約為屆時香港政府薪俸稅收入的一成。即是說，如果不推行上述的全民養老金，單靠政府稅收支付未來的綜援開支，平均每名勞動人口需要多繳一成薪俸稅。

先不批評綜援與長者生活津貼的標籤效應，這些福利政策是單靠稅收去支撐的，在人口老化的高峰期，政府根本就沒有足夠的財政能力去應付龐大的開支，到時候就不得不加稅，禍害下一代了。根據民間研究方案，「全民養老金」是一個由僱主、僱員、政府和大財團多方供款的方案，僱員與僱主是無需繳納更多供項，只需將強積金的一半供款改變為全民養老金的供款，而盈利每年超過一千萬元的企業額外徵收 1.9%利得稅。及早推行計劃才就能利用儲蓄渡過人口老化速度最快的十多年，亦可以減低政府因長者綜援個案上升而帶來的財政壓力，為政府在未來節省大量的綜援開支。

(C) 建議

世界銀行(2005)其後發表了《21 世紀老年入息的支援——退休金制度及改革的國際視野》報告書，目的是要確保長者免受貧窮之苦，以及確保退休後的生活水平不會大幅下降。「零支柱」是市民無需供款的基本退休金計劃，由政府出資，為長者提供最低程度的養老保障，防止長者落入赤貧狀態，但通常設有經濟審查機制；「第一支柱」是與收入掛鈎的強制性公共退休金計劃，政府對合資格的長者給予退休金；「第二支柱」是與收入掛鈎的強制性職業或私人退休金計劃，要求僱員或僱主或雙方在退休前為職業退休計劃進行供款，確保收入較高的市民除了基本的公共退休保障金之外，還能獲得額外退休金；「第三支柱」是向職業或私人退休金作自願性供款計劃，以個人儲蓄協助維持長者退休後的生活水平；「第四支柱」是非財政的支援，包括非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療護理)，以及其他個別金融和非金融資產，協助提升長者退休後的生活水平。

香港政府雖然聲稱三條支柱的模式能夠保障長者退休的生活，但覆蓋率低和力度不足，令老人貧窮問題日趨惡化。歸根究柢是香港欠缺一套有效的多元化養老保險制度，所以香港需要朝著「五條支柱」模式的方向，改革退休養老保障制度。世界銀行所提出的「五條支柱」模式，強調透過多元化方式，有效應對漫長退休生活的變數。該模式兼容多種原則與價值觀，例如支柱零和第一支柱偏重財富再分配，而第二和第三支柱則依賴個人儲蓄。

(1) 改革綜援

綜援可以理解成「五條支柱」方案中的「支柱零」，為非供款性、由政府財政支付的社會保障制度。將長者綜援從整個綜援系統中抽出來，新政策容許與家人同住的長者，無需「衰仔紙」便可以個人作單位申領綜援；同時調整資產限額。新政策集中向有特殊需要、佔少數的最貧窮的長者提供最基本的生活保障。

(2)設立全民養老金

香港一直缺乏「五條支柱」方案中的「第一支柱」，一個公營的退休金制度。現時英國、美國、日本、台灣、新加坡、南韓、中國等國家都設有類似的全民性的退休金制度。當領取養老金成為每位長者的權利，就不會出現綜援的負面標籤問題。而在香港，爭取全民退休保障聯席(2012)提出的「全民養老金」方案，該方案建議僱員、僱主與政府三方集體供款，現時長者即時可以每月領取相等於 2010 年購買力的 3,000 元。這是一種混合「隨收隨付」(pay as you go)和「預籌積累」(Pre-funded)的養老金制度，政府先要投放 500 億元種子基金，另外現行用於長者綜援和長者生果金的日常開支亦會作為定期供款；僱員和僱主各將 2.5%月薪作為全民退休保障的供款，而強積金則改為每月供款 2.5%月薪；向盈利每年超過一千萬元的企業額外徵收 1.9%利得稅。

前港大統計及精算學系副教授陳小舟博士認為上述的「全民養老金」方案可持續運作 50 年，超越四、五十年後將會出現的的老年人口高峰期。上述方案的好處為不需要再額外供款，長者可即時受惠。覆蓋率高，保障所有已連續居港滿七年的六十五歲或以上永久居民。隨收隨付，無須有的太大的投資風險。預計領取綜援的老年人口比率上升至 2031 年的 24.4%，推行「全民養老金」後可減低政府因長者綜援個案上升而帶來的財政壓力，預計為政府在未來 30 年間節省 814 億元，單在 2031 年就可節省 61 億元綜援開支，大約為屆時香港政府薪俸稅收入的一成。即是說，如果不推行上述的全民養老金，單靠政府稅收支付未來的綜援開支，平均每名勞動人口需要多繳一成薪俸稅。

(3)改革強積金

只要作出多方面的改革，強積金是可以作為退休保障「第二支柱」保留的。政府可採取措施以保障強積金回報率免受高昂管理費用蠶食。例如政府可以成為信託人或提供低管理費的基金計劃，降低市場的管理費價格，提供多一個選擇給僱主和僱員；推行以年金方式支付的強積金計劃，解決在退休後一筆過支付而帶來的風險。這樣可以確保社會上的勞動者除了最基本的全民養老金之外，能夠獲得額外的退休金。

(4)其他建議

上述的三個改革建議，能夠強化支柱零、第一支柱和第二支柱。全民養老金會作為「第一支柱」，保障所有長者，特別是防止低收入長者陷於貧窮的境況，滿足他們的基本需要。少數有特殊需要的貧窮長者更可申領賴政府的援助，即是「支柱零」。作為「第二支柱」的強積金為勞動市場的工作者提供額外的退休保障，中等收入或以上人士特別受惠。

至於作為「第三支柱」的自願性儲蓄，政府可以透過寬減免稅額或者發行債券，鼓勵市民自願儲蓄，強化未來的退休保障。另外，政府可適量地提供針對低收入長者而發放的醫療及房屋的補助，以強化「第四支柱」。

這個「五條支柱」多元化退休方案能滿足四個目標。充足性，為香港所有人提供充足的收入以防止和消除長者貧窮；可承擔性，涉及的財政負擔為個人與社會也可以承擔；可持續性，財政上可行，並在可見的將來都能維持；堅固性；能夠抵受經濟和人口波動的影響。

(E) 總結

在近十年，本港的長者貧窮率一直維持在三成以上，反映問題明顯是結構性，最大的原因是欠缺一個完善的退休保障制度。及早設立全民養老金才是腳踏實地解決長者貧窮問題，又可減輕下一代的負擔。地球上幾乎所有國家也早已設立了全民養老金，例如加拿大、美國、日本、南韓等，坐擁 7000 億財政儲備、庫房水浸的香港政府又怎會沒能力去拿 500 億去當種子基金呢？最有可能的解釋是，政府不敢向大財團額外徵收那丁點的利得稅，而讓廣大市民在將來受罪。設立全民養老金制度是一個未雨綢繆的做法，不及早去處理這個計時炸彈，到了廿年後便會引爆。

在香港爭取全民養老金的路已經走了超過三十年，也是所有民主派政黨以及工聯會現時的政綱，代表著主流民意也認同全民養老金的概念。可惜，受扶貧委員會委託的周永新教授曾在 2013 年 3 月份表示，相信今屆政府落實推行全民養老金的可行性不高。面對著政府長期漠視民意的局面，我們怎能不用採新的方式抗爭呢？所以，筆者對於有立法會議員在審議財政預算案撥款上發動拉布，實在是樂觀其成，並希望所有支持設立全民退休保障的超過三十五位立法會議員共同宣佈投下反對票否決財政預算案，或參與拉布，或迫使政府立即交出全民退休保障的推行時間表。