2014 年 9 月 26 日

# 對本港退休保障改革的建議

周基利

香港教育學院
亞洲及政策研究學系教授及系主任

當我們考慮如何改善本港退休保障制度的時候，首先要清楚明白退休保障的目標。根據世界銀行的指引，退休保障有兩個主要目的:扶助有需要的長者脫貧及讓有能力的人士積穀防飢(income smoothing)、為將來的退休生活籌謀。長者綜援和長者生活津貼(長津)都是針對性措施，向有需要的長者提供援助，以減低長者貧窮率。假如扶貧是我們改革的目標，改革的方案便應該針對長者貧窮的問題，切法改善有關計劃(即長者綜援和長津)，以提升它們在扶貧上的作用。當然有需要時，亦可推行新的計劃。另一方面，强積金便是為在職人士而設的一個强迫性、個人化退休儲蓄計劃，令這些人能夠將一部份工資儲起留待作退休生活所需之用。所以如果改革的目的是令有能力的人士積穀防飢，改善強積金種種弊病，與及鼓勵私人退休儲蓄便是可考慮的相應對策。不過，環顧面對人口急促老化的先進國家，另一個主要的改革原因便是維持退休保障制度在財政上的可持續性。當然假如本港現行的長者社會保障(長者綜援、長津及高額高齡津貼即生果金)在未來三十年的開支佔本地生產總值將會大幅上升的話，我們便要考慮如何量入為出、減低開支增長的速度、或增加收入等。由此看來，不同的退休改革目標，應對的方案亦會有所分別，甚至背道而馳。所以社會人士必須認清退休保障改革的目標，我們才可以評估香港退休保障制度是否需要改革，如何改革，及評估改革的成效。這點是非常重要的。

扶貧委員會在去年九月二十八日的扶貧高峰會中公布了本港首條官方的貧窮線，採用了住戶入息中位數的一半作為貧窮線。高峰會亦發表了一份長達 160 頁名為「2012 年香港貧窮情況報告」，詳述貧窮線的分析框架、貧窮線的局限和制訂貧窮線的其他技術性細節。報告指出本港長者貧窮率高達三成三，令人側目，亦令社會人士認為這個情況不能接受。而這個長者貧窮率亦令倡議全民退休保障的聲音越來越大。所以如何減低本港長者貧窮率，應是改革本港退休保障制度的首要目標。

本研究有兩個主要目的。第一是評估在 2013 年落實的長津在 2014 年對長者貧窮率的影響。第二是評估三個現時坊間討論得比較多的退休保障改革方案在扶貧上的成效及其成本效益，它們是：1）全民老年金（即所有 65 歲或以上的長者都可申領，每月三千）;2）增加長津的金額至每月三千；及 3）優化長者綜援。本研究假設如果綜援進行一系列的改善措施，如長者可以以個人名義申領、毋須長者子女提供經濟狀況聲明等、便可以令更多合資格的長者願意申領綜援，讓更多有需要的長者得到援助。這研究項目是獲研究資助局的策略性公共政策研究計劃資助，為期五年(2012-2017)名為「建立一個足夠、使均等而已負擔得起的香港退休保障制席」研究的其中一部份。

這個研究主要分析了本港在 2012 年 8,000 多個有代表性的住戶調查數據，同時運用了電腦微觀模擬模型（dynamic micro- simulation modeling）程式，推算由 2013 年到 2041 年，接受長者綜援、長津、和生果金的人數及其開支，與及長者住戶的收入、支出及所擁有資產的金額。比較長者的住戶入息和貧窮線，便可知道長者是否貧窮，從而計算長者貧窮率。根據以上所得的結果，便可評估在 2014 年落實的長津對長者貧窮率的影響，和上述三個方案在扶貧上的作用及其成本效益。微觀模擬模型現在已經被廣泛應用在退休保障改革的研究中，美國(DYANSIMS)、英國(SAGE) 、加拿大(DYNACAN) 、挪威(MOSART) 、瑞典(SESIM) 、日本(INAHSIM) 、澳洲(APPSIM) 、法國(DESTINE) 等國家都運用自己研發的微觀模擬模型去評估退休保障制度在財政上的可持續性，與及各種各樣改革方案的成效及其可行性。2005 至 2008 年間，筆者受中央政策組委託，進行一項名為「評估香港退休保障的三重支柱在未來三十年的財政可持續性」(The Study on Sustainability of the Three Pillars of Retirement Protection in Hong Kong) 的研究，我們亦是採用電腦微觀模擬模式來預測未來各根支柱在財政上的可持續性。微觀模擬模式的好處是較為容易評估改革方案的成效，而且能夠推算長者收入、支出及資產的分佈，以計算貧窮率及量度貧富懸殊的堅尼系數。

在這個研究中的電腦微觀模擬模型是利用 LIAM2 語言編寫的，這語言是由比利時政府開發，歐盟出支的。電腦微觀模擬模型的基本流程是參考了英國的 SAGE 和澳洲的 APPSIM 設計的，大體是這樣的：

圖一：電腦微觀模擬模型的基本流程

在微觀模擬模型中，我們亦通過改變五個重要變數(parameters)去模擬出 324 個情境，以用於敏感分析(sensitivity analysis)。這五個變數是開支(95%、100%、105%及 115%) 、資產升值率(3%、5%及 7%)、子女的經濟支援(90%、100%、110%)、薪金增長率(低、中及高）以及退休計劃儲蓄投資回報率(0%、4%及 8%) 。最後用每年本地生產總值的實質增長率的四個水平(1%、3%、5%及 7%)來計算長者社會保障(長者綜援、長津、和生果金)的開支金額（以佔本地生產總值百分率計算）。我們選擇了三個情境：基線、最好的個案及最差的個案來闡述微觀模擬模式得出的結果（見表一）。

表一：用來模擬基線、最好個案及最差個案情境的基本模式的變數。

| | 基線情境 | 最好的個案情境 | 最差的個案情境 |
|---|---|---|---|
| 投資回報率 | 4% | 8% | 0% |
| 資產升值率 | 5% | 7% | 3% |
| 子女的財政支援 | x 1 | x 1.1 | x 0.9 |
| 薪金增長率 | 中 | 高 | 低 |
| 開支模式 | x 1 | x 0.95 | x 1.15 |

結果顯示，在 2014 年推行長津後，政府在長者社會保障的開支，將會由 2014 年的 244 億增加至 2041 年的 624 億(見表二)。假設本地生產總值實質增長率是百分之三，長者社會保障的開支佔本地生產總值的百分比便會由 2014 年的 1.31%增加至 2041 年的 1.55%。但如果在最差的個案情境，長者社會保障的開支佔本地生產總值便會增至 1.85%。情況已經不太樂觀了。

由於本港的貧窮線是訂於住戶入息中位數的一半，這條貧窮線是採用一個相對貧窮的概念。譬如在 2014 年落實了長津後，本港整體住戶入息中位數便會因此有所上升，從而亦會推高了貧窮線。因此評估長津對長者貧窮率的影響，主要有兩個方法。第一個方法可稱為「固定貧窮線」，首先假設在 2014 年沒有落實長津，根據這情況下住戶入息中位數的一半作為貧窮線，從而計算沒有長津下的長者貧窮率。然後我們會模擬落實長津後，一部份長者的住戶收入會有所提升，跟著再與假設沒有長津的貧窮線作比較，計算推行長津後新的長者貧窮率。這方法的好處是能夠反映措施的全部成效，因為長者貧窮率在這個方法下是可以減至零的。所以這方法某程度上可以減少因為採用相對貧窮概念訂定貧窮線的弊病。第二個方法名為「移動貧窮線」，意即模擬落實長津後會有一條新的貧窮線以計算長者貧窮率。這方法的好處是反映現實。為了令結果簡單易明起見，這研究只採用「固定貧窮線」的方法。結果顯示落實長津後，2014 年的長者貧窮率由 33.2%大幅下降至 23.0%。因為長者貧窮率以收入作為量度貧窮的指標，並無考慮資產的因素，因此有一些被界定為貧窮的長者，其實可能是「低收入，高資產」的非貧窮長者。假如將長者的資產(包括現金、活期或定期銀行存款、自住物業、非自住物業、股票、債券、有儲蓄性質的人壽保險及基金等)年金化，使這些資產的價值變為每個月的收入，直到長者去世為止。假設年金利率是兩厘，長者貧窮率將由 23.0%下降至 16.5%。這個貧窮率便和全港的貧窮率相常接近。總括而言，研究結果顯示落實長津後，長者貧窮率已經大幅改善了。

表二：在基線情境中，2014-2041 高齡組別綜援、長津、生果金的開支情況

| 年份 | 領取高齡組別綜援人數 | 領取長津人數 | 領取生果金人數 | 高齡組別綜援開支 | 長津開支 | 生果金開支 | 總開支 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2014 | 231,848 | 411,292 | 202,867 | 10,294,051,200 | 11,277,626,640 | 2,872,596,720 | 24,444,274,560 |
| 2015 | 240,185 | 422,408 | 216,167 | 10,664,214,000 | 11,582,427,360 | 3,060,917,640 | 25,307,559,000 |
| 2016 | 248,919 | 423,202 | 220,931 | 11,052,003,600 | 11,604,198,840 | 3,128,375,880 | 25,784,578,320 |
| 2017 | 258,844 | 435,112 | 234,230 | 11,492,673,600 | 11,930,771,040 | 3,316,696,800 | 26,740,141,440 |
| 2018 | 267,578 | 450,198 | 243,758 | 11,880,463,200 | 12,344,429,160 | 3,451,613,280 | 27,676,505,640 |
| 2019 | 278,297 | 462,902 | 256,859 | 12,356,386,800 | 12,692,772,840 | 3,637,123,440 | 28,686,283,080 |
| 2020 | 283,458 | 500,220 | 268,968 | 12,585,535,200 | 13,716,032,400 | 3,808,579,800 | 30,110,147,400 |
| 2021 | 291,795 | 512,130 | 278,893 | 12,955,698,000 | 14,042,604,600 | 3,949,117,800 | 30,947,420,400 |
| 2022 | 309,263 | 547,066 | 285,046 | 13,731,277,200 | 15,000,549,720 | 4,036,251,360 | 32,768,078,280 |
| 2023 | 316,806 | 585,972 | 309,660 | 14,066,186,400 | 16,067,352,240 | 4,384,785,600 | 34,518,324,240 |
| 2024 | 326,731 | 612,968 | 316,211 | 14,506,856,400 | 16,807,582,560 | 4,477,540,680 | 35,791,979,640 |
| 2025 | 338,244 | 639,170 | 351,742 | 15,018,033,600 | 17,526,041,400 | 4,980,666,720 | 37,524,741,720 |
| 2026 | 350,948 | 666,166 | 370,004 | 15,582,091,200 | 18,266,271,720 | 5,239,256,640 | 39,087,619,560 |
| 2027 | 361,270 | 705,072 | 392,236 | 16,040,388,000 | 19,333,074,240 | 5,554,061,760 | 40,927,524,000 |
| 2028 | 374,768 | 730,480 | 403,749 | 16,639,699,200 | 20,029,761,600 | 5,717,085,840 | 42,386,546,640 |
| 2029 | 386,678 | 770,974 | 425,981 | 17,168,503,200 | 21,140,107,080 | 6,031,890,960 | 44,340,501,240 |
| 2030 | 397,397 | 824,172 | 449,404 | 17,644,426,800 | 22,598,796,240 | 6,363,560,640 | 46,606,783,680 |
| 2031 | 412,483 | 842,434 | 470,644 | 18,314,245,200 | 23,099,540,280 | 6,664,311,960 | 48,078,097,440 |
| 2032 | 421,217 | 879,752 | 499,029 | 18,702,034,800 | 24,122,799,840 | 7,066,250,640 | 49,891,085,280 |
| 2033 | 433,921 | 917,070 | 526,224 | 19,266,092,400 | 25,146,059,400 | 7,451,324,760 | 51,863,476,560 |
| 2034 | 455,359 | 930,568 | 545,875 | 20,217,939,600 | 25,516,174,560 | 7,729,590,000 | 53,463,704,160 |
| 2035 | 466,475 | 957,564 | 586,369 | 20,711,490,000 | 26,256,404,880 | 8,302,985,040 | 55,270,879,920 |
| 2036 | 477,194 | 990,912 | 595,897 | 21,187,413,600 | 27,170,807,040 | 8,437,901,520 | 56,796,122,160 |
| 2037 | 484,737 | 1,005,204 | 621,107 | 21,522,322,800 | 27,562,693,680 | 8,794,868,040 | 57,879,884,520 |
| 2038 | 491,883 | 1,018,702 | 640,560 | 21,839,605,200 | 27,932,808,840 | 9,070,322,520 | 58,842,736,560 |
| 2039 | 497,044 | 1,023,466 | 654,852 | 22,068,753,600 | 28,063,437,720 | 9,272,697,240 | 59,404,888,560 |
| 2040 | 526,819 | 1,072,694 | 671,724 | 23,390,763,600 | 29,413,269,480 | 9,511,611,840 | 62,315,644,920 |
| 2041 | 528,010 | 1,073,488 | 670,732 | 23,443,644,000 | 29,435,040,960 | 9,497,558,040 | 62,376,243,000 |

跟著本研究評估全民老年金、長津三千、及優化長者綜援三個改革方案在扶貧方面的作用以及其成本效益。假設政府在 2014 年分別推行這三方案，數據顯示長者貧窮率會進一步減少(見表三) 。假如推行「全民老年金」(並取消長津及生果金)，額外開支是 134.1 億，長者貧窮率會減至約 12.8%，但扶貧成本效益(即減低貧窮率一個百分點所需額外開支) 是 13.1 億。另一方面優化綜援方案的額外開支是 25.5 億、並將長者貧窮率降至 19.0%，而扶貧成本效益是 6.4 億。這樣看來推行優化綜援方案不但相對較易承擔，而且在扶貧成本效益方面亦

相對較高。

最後一個問題是為何優化長者綜援後，仍然有百分之十九長者生活在貧窮線下，原因有四：第一、我們沒有提高綜援的資產審查的上限，所以仍然會有一些有需要的長者，但因其擁有的資產略高資產上限，因而無法申領綜授；第二：一部份長者雖然已申領綜援，但因為綜援金額偏低、所以未能令他們脫貧。第三、雖然我們已經模擬大部份合資格的長者申領綜援，但我們仍然假設有兩成合資格的長者因某種原因沒有申領綜援。第四：如前所述，有部份收入貧窮的長者因擁有豐厚資產，所以並非真正是貧窮的。由此看來，放寬綜援的資產審查上限，以及增加綜援金額可以是進一步優化長者綜援的方法，以增加其扶貧的作用。

表三: 全民老年金、長津三千、及優化長者綜援在 2014 年對長者貧窮率的影響及其成本效益

| | 現況 | 全民老年金 | 長津三千 | 優化綜援 |
|---|---|---|---|---|
| 長者綜援 | 102.9 億 | 75.1 億 | 92.6 億 | 172.6 億 |
| 長津 | 112.8 億 | 0 | 148.6 億 | 75.4 億 |
| 生果金 | 28.7 億 | 0 | 27.6 億 | 21.9 億 |
| 全民老年金 | 0 | 303.4 億 | 0 | 0 |
| **總開支** | 244.4 億 | 378.5 億 | 268.8 億 | 280.2 億 |
| 額外開支 | 0 | **134.1 億** | **24.4 億** | **25.5 億** |
| 長者貧窮率(固定貧窮線) | 23.0% | 12.8% | 20.4% | 19.0% |
| 扶貧成本效益 (減低貧窮率一個百分點所需額外開支) | | 134.1 億÷ (23.0%-12.8%) = **13.1 億** | 24.4 億÷ (23.0%-20.4%) = **9.4 億** | 25.5 億÷ (23.0%-19.0%) = **6.4 億** |

現時社會人士只集中討論周永新教授所提出的「全民老年金」在財政上的可持續性，忽略了探討退休保障改革的目標問題。這個研究卻能令大家知道，如果我們不清楚改革退休保障制度的目標，便無法評估改革的成效。假如改革的目的是扶貧，我們的研究顯示落實長津已成功將長者貧窮率大幅改善。本研究的結果亦顯示優化綜援在扶貧的成本效益上較全民老年金優勝。所以社會是時候「停一停、想一想」，如何善用有效的資源，以及香港退休保障改革的路應如何走下去。

這研究只集中討論如何改善本港退休保障扶貧的作用。所以我們會繼續研究如何改善強積金，與及鼓勵私人的退休儲蓄等問題，令更多有能力的人士可以為將來的退休生活積穀防飢。而且本研究只是簡略提及長者社會保障財政上可持續的問題，將來我們將會在問題作出深入研究。最後周永新教授在「香港退休保障的未來發展」的研究報告中所提及的六個方案，我們亦詳加分析研究，以供社會人士參考。