黃元山
中文大學全球政治經濟社會科學碩士課程客席講師
香港大學專業進修學院中國商學院客席副教授

意見書：回應《香港退休保障的未來發展研究報告》

對於長年研究「全面退休保障」的學者，筆者是非常尊重的；他們的出發點非常好，就是「老有所養」，希望每個人都能有尊嚴的過晚年的生活。

筆者在家訪時，亦見過有不少老年人，畢生在香港打拼，最後晚年時，卻要瑟縮在只能容納一張床的板間房內度餘生。**香港需要面對的，不單是人口老化，更重要的是，老年貧窮問題，包括在所謂「M 型社會」中「中產下流化」的現象。面對着香港經濟不斷轉型和產值提升，同時間卻行業單一化，財富愈來愈集中，香港所面對的老年貧窮問題只會愈來愈嚴重。**

退保專款專項 莫動強積金供款

據《2012 年香港貧窮情況報告》，65 歲或以上貧窮長者逾 38 萬人，貧窮率達 43.5%；加入政府恒常現金福利後，如長者綜援和「生果金」（高齡津貼），貧窮長者亦逾 29 萬人，貧窮率達 33.3%（長者生活津貼出台後，情況進一步有所改善）。在領取綜援的個案中，超過一半是老年人，佔整體老年人口的 18.4%。

問題是，向所有過了某個年紀的市民「派錢」，是否最有效的解決方法？對於長者經濟保障模式，世界銀行（World Bank）的制度設計指，長者生活保障必須是足夠的、可負擔的、可持續的、穩定的。

最近，政府委託港大教授撰寫「退休保障研究報告」，建議推出「全民老年金」，所有 65 歲或以上本港永久居民，毋須資產及入息審查，每人每月可獲 3,000 元老年金（按未來通脹調整），希望解決本港長者貧窮問題。

該報告又建議，由「三方供款」，政府首先注資 500 億元，然後勞資雙方額外供款「薪俸老年稅」，超過 2 萬元薪金的僱員，勞資雙方各供月薪的 2.5%（上限為月薪 12 萬），低於 2 萬元的，所供的百分比更低。

報告中以詳盡的數據，分析各方案的利弊，筆者對這些嚴謹的量化分析，持肯定的態度。而且，筆者也贊同報告中的一些理財方針，如報告中反對以政府經常性開支為老年金埋單，因為現在以「專款專項」處理，更有透明度，和能聚焦社會

討論；另外，報告反對調撥強積金供款，筆者也同意，因為兩個計劃的性質完全不同。

不過，筆者認為這個計劃有幾點值得商榷。

扣減綜援金 無額外福利

首先，老年金要解決甚麼問題？筆者同意老年貧窮問題嚴重，不過，老年金開宗明義說明，老年金不是福利，**事實上，從報告所提供的資料來看，老年金不會對最貧窮的老人有任何的幫助**，即是那 18.4%領取綜援的長者。**這從老年金的「來源」和「支出」就很明顯：為了使計劃可以持續，錢的來源有約一半是從現有政府對長者的福利，即是所謂「長者社會保障轉移」**（包括長者綜援標準金額、「生果金」及長者生活津貼，但不包括長者傷殘津貼以及其他綜援的津貼，如租金等）。**而長者雖然可以繼續拿綜援，但老年金就會當成是收入，從綜援金額扣減。**

換句話說，**領綜援的長者，不會有任何額外的收入；而諷刺的是，老年金的用意是「非福利」，但要支撐其營運，卻又是用了政府老年福利的開支為基礎。**

有論者指出，現有的綜援制度不健全，很多極度貧窮的長者不願意（如俗稱「衰仔紙」制度和綜援的標籤效應）或者是不能領取綜援。**筆者非常同意綜援制度極需要改革，但不應以盲目「派錢」作為解決手段，相反，應更針對性的幫助那些在綜援網以外的有需要長者。**

老年金不單對綜援長者沒有幫助，就算對經濟條件較好（不用領綜援，但符合資產入息規定）**的那一批**（超過 40 萬）**正在領取長者生活津貼**（每月 2,285 元）**的人，其實幫助也不大，只是增加了約 700 元的收入。**

資源錯配 阻「中上產往下流」？

領取綜援和長者生活津貼的長者，已經多於整體長者人數的一半；但搞了這麼多的「大龍鳳」，如此龐大及長遠性的財政計劃，筆者不禁要質疑，為何最有需要的長者的受惠程度（金額上）卻沒有明顯幅度提升呢？

這是因為報告一方面坦承資源有限（2026 年有負現金流，2042 年累積餘額應該也是負數），**但又另一面希望達到「全民」人人平等的崇高理想，於是惟有拉低老年金的金額，使最有需要的長者生活得不到改善。**如果資源無限，「全民」自然是一個最理想的目標，**但在現實情況下，是否仍要追尋「全民」目標，卻導致了資源錯配，不能集中把資源送到最有需要的長者呢？**

既然老年金不能使最有需要的長者得益，那些人會最受惠呢？當然就是本身不能拿綜援和長者生活津貼的長者（即是經濟條件較好的一半長者，假設未來拿長者福利的比例不變），除了那些月入高於 6 萬元的頂層人士（撇除供款年期計算，即假設供款和提款年期相若，也假設提款的通脹調整能追上實際購買力）。

為甚麼是 6 萬元？簡單的概念，**所謂資方供款，羊毛出自羊身上，所以，強制性的勞資雙方供款 5%，就等於是增加收入稅 5%**（有論者認為供款不是稅，是漠視強制性的含義）；**老年金 3,000 元除以 5%，就是 6 萬，收入少於此數者，拿到的會多於付出；多於此數的，則會付出多於收入。而個人收入高於 6 萬元的人，是屬於香港頂層 10%的高收入人士；因此，可以這樣說，老年金是以最頂層收入的人，去支付現時拿不到綜援和長者生活津貼的人**（可以說是「中上產人士」）。

這就牽涉到整個計劃的政策目標。這個計劃是否防止「中上產往下流」的最佳方法？而且，防止「中上產往下流」是否這個老年金的政策目標呢？如果是，為甚麼報告對這方面的問題沒有太多着墨？而且，**如果真的要做財富再分配和轉移，要最頂層收入的人，去資助中上產人士，為甚麼又要把收入上限設於 12 萬元呢？**

借用商界力量 拓銀髮市場

相反，報告以「老年貧窮問題」為切入點，卻完全沒有對這個「老年貧窮」問題有任何紓緩的建議。於是，整個老年金計劃就流於目標模糊，呈現對焦不清的問題。

筆者是同意需要有社會安全網，和社會保障制度。但是，保障者，乃是幫助不幸有需要的人士；**要做到人人「老有所養」，在資源有限的環境下，人人「派錢」似乎並非最佳辦法。從今次的報告中，透過不同的數據，就清楚說明這個道理：要做到人人均等「派錢」，結果竟然是最需要的人並沒有獲得太多額外的幫助。**

雖然筆者對於這個報告的老年金有所保留，但是筆者認為這個報告是一個好的開始，使社會注視老人貧窮問題的嚴重性，更踴躍提議其他更有效可行，和更具針對性的方案。

至於更廣泛的人口老化問題，甚至要幫助防止「中上產往下流」，筆者認為政府的角色不應無限擴大，而優先次序就是要盡快處理各方面不足的地方，包括：公共醫療、房屋供應、護理人手等；同樣重要的，**應該以更開放的思維，增加社會創新（social innovation），包括借用商界的力量，開拓老年市場，提供更多的服務，避免公共資源排擠（crowd-out）了市場的力量。**

釋放市場力量 抗人口老化

很簡單的道理，未來的日子，當長者佔人口整體超過三分之一的時候，如果所有關於長者的服務，皆有政府照顧和包辦，香港的經濟便成一個由公共行政主導，而非市場主導的機制，資源分配可能更失效。

因此，筆者認為，**政府應該鼓勵人口老化作為一個市場的契機，如把安老服務發展成產業、考慮發展老人品牌用品，而非視作福利措施。例如，日本政府非常大力推動私人資本參與養老產業**，私人投資的護老院在 2012 年增至 7,000 多間，老人日間護理中心數目亦逾 4 萬間，可見商界的投資參與，不但改善老人服務需要，更可增加就業率。

然而，**本港的安老產業及老人用品商店均較日本及台灣落後，安老扶弱工作仍屬政府責任，私人資本參與未算廣泛，資源運用的有效性，還有待進一步提高。**

釋放市場力量，才是應對人口老化長遠之策；政府應該集中力量和公共資源，使最有需要的長者得到適當的照顧，才能真正改善老年貧窮的困境。