就「香港退休保障的未來發展」的基本立場

1. 前 言

特區政府委託香港大學周永新教授及其團隊，進行「香港退休保障的未來發展」研究，於去年公布研究結果並建議香港推行「全民老年金」方案，包括開徵「薪俸老年稅」、全民免審查、每名年齡六十五歲或以上的香港市民每月劃一可獲發三千港元等，作為未來本港發展退休保障計劃的另一大重要支柱。事實上，本港的退休保障計劃已在本地爭議了長達三十多年，是次建議的全民老年金方案，與回歸前社會討論的老年退休金計劃極為相似。**我們贊同並支持研究團隊建議的「全民老年金」方案，並促請特區政府儘快落實並推行「全民老年金」方案，積極回應人口老化及長者晚年退休保障支援不足的問題。**我們認為"非全民方式"的退休保障，傾向繼續由政府全資支付，而"非採用"勞、資、官三方供款共同承擔原則。**如此的退休保障制度將因政府的財政能力，未能符合可持續性、可承擔性、足夠性、穩定性等原則。(套用 2015 年施政報告 115 段的 4 個原則)**

2. 抓緊「人口機會窗口」期　儘速落實全民退保

眾所周知，本港已踏入人口老齡化的階段，本地出生率亦有下降趨勢，根據統計資料預期，香港社會踏入「人口機會窗口」期(出生率下降速度快於人口老齡化速度，勞動人口對青少年及兒童撫養與老人撫養均比較低)，香港長者的人口比例將於 2015 年踏入 15%，若能及早應對人口老化的挑戰，將可減低未來公共財政負擔。因此**當局應在這兩年內，儘快完善退休保障計劃，確保每個市民不論貧富，均可享有基本退休生活保障。**

我們認為，**訂立全民退休保障制度的目的包括三大方面: (1)確保每位市民可享有基本退休生活保障、(2)體現長者應有基本權利，並非福利；(3)參考世界銀行就退休保障提出的五支柱方案，完善本港退休保障各支柱。**

3. 誰受惠？全民免審查 抑或保留經濟審查？

儘管特區政府已設有綜援制度，並於 2013 年設立長者生活津貼等福利制度，令本港約 60%的較貧困的長者在退休後獲得某程度的經濟支援，然而，現有制度未能照顧所有退休長者，亦未能透過設立全民性的老年金，以體現長者享有社會保障的權利。至於惟一免經濟審查的高齡津貼（生果金），則每月津貼金額極為偏低，同樣起不到全民退休保障作用。由於本港財政儲備充裕，面對人口老齡化的情況，當局應透過設立全民老年金，「不斷改善」長者退休保障，並「採取適當步驟」，以確保逐步實現退休保障的權利。

在體現長者人人平等，基本生活保障可獲得不斷完善的大前提下，老年金**方案不應視為純扶貧方案而只針對貧窮長者提供支援，應屬免審查制度，全民皆可受惠。**

有意見認為當局可考慮完善綜援制度、公共福利金計劃等，或甚優化長者生活津貼(金額及儲蓄限額)，以完善全民退休保障。然而，現存各項計劃均帶有福利性質，部分長者或因擔心被標籤為福利受助人而拒絕領取，再者，這既未能體現長者的權利，長遠亦未能引入僱主或僱員供款，照顧長者退休生活的開支單方面由政府支付，令政府財政的**可持續性成疑。**

此外，我們同意當局可採納研究報告的建議，**參考澳洲和瑞典的做法，即符合資格領取老年金的長者，若收入和資產超過特定的界限(數額可以是非常高)，他們將被視為自動放棄權利，以免其他高資產長者申領老年金。**這樣既可以減少方案的開支，亦有助提高計劃在財政上的可持續性。

4. 對公共財政的影響和方案本身的可持續性

研究報告中引述的各項方案，抑或是周永新教授團隊提出的「全民老年金」方案，均推算在未來有可能出現入不敷支的情況；然而，這並非否定「全民老年金」方案的理由，因為**各項推算中包括多項經濟狀況假設(例如:本地經濟增長、政府收入、勞動人口變化等等)，只要現實狀況稍一變更，結果可能截然不同。**再者，以周教授方案為例，方案預計在 2026 年出現入不敷支的情況，惟直至 2041 年期末結餘仍屬正數。**由於政府統計處未有提供 2042 年或以後本港人口趨勢的數據，屆時本港老齡人口亦極可能已度過了高峰期，因此 2042 年或以後結餘不一定屬負數，甚至可出現正增長。另外，按過去領取高額高齡津貼人數的經驗，約有百分之十適齡長者不作領取。**如推行「全民老年金」後，少於全數適齡長者領取的話，入不敷支的情況將會推遲出現。**我們建議，當局可於推行全民老年金計劃後五至十年間，再次檢討計劃的成效、資金來源、每月發放金額等各項細節。**

5. 「誰來付鈔」的問題　加利得稅增財政來源

「誰來付鈔」往往是社會上最受爭議的政治議題。作為全民退休保障制度，我們認為增加資金渠道極為重要，當中必須包括僱主、僱員和政府的三方面供款。我們同意研究報告建議各收入階層勞工應付的「薪津老年稅」稅額。此外，由於本港利得稅稅率處於近全球最低水平，以 2013-14 年度(修訂預算)的利得稅為 1,195 億港元為例，若增加 1%，利得稅每年便可增加約 70 億港元，有助增加稅收來源。事實上，由 2008-09 年度削減 1%利得稅後，往後六年政府庫房共少收了約 400 億元，金額足以在現時推行全民

老年金的一年開支。[1]**我們促請當局增加利得稅 1%，甚至推行更具社會財富再分配效果的累進利得稅，並將額外稅收撥入全民老年金中，將全民老年金每月金額由$3,000 元增加至約$3,500 元，更有效地發揮財富再分配的功能。**

6. 具體建議

總體而言，我們促請當局設立全民老年金，建議新方案構思如下:

- **金額數目: 每月$3,500 元**
- **資金來源:**
  - **(1) 政府負責老年金每年預計支出的一半(數額約等於政府用於生果金、長者生活津貼及長者綜援中標準金額的開支)。**
  - **(2) 計劃開始時，政府一次過注資 500 億元。**
  - **(3) 增加 1%的利得稅(即由現時的 16.5%，恢復至早年的 17.5%)，以增加老年金的財政來源。**
  - **(4) 引入薪俸老年稅，僱主和僱員按僱員的薪金數額繳納稅款:**
    - **薪金$10,000 以下的僱員，僱主和僱員各繳納薪金數額的 1%(僱員收入在$6,500 以下的，只有僱主繳納、僱員免除)；**
    - **薪金$10,000 至$20,000 以下的僱員，僱主和僱員各繳納薪金數額的 1.5%**
    - **薪金$20,000 及以上的僱員(以$120,000 為上限劃界)，僱主和僱員各繳納薪金數額的 2.5%。**

香港社區組織協會
香港老人權益聯盟
基層長者退休保障關注組
基層婦女退休保障關注組
基層婦女綜援關注組
兒童權利關注會
兒童關注退休保障發展小組
新移民互助會
關注婦女權益會

2015 年 6 月

---

[1] 前行政長官曾蔭權在 2007-08 年度施政報告中宣佈，自 2008-09 年財政年度將利得稅減少 1%(即從 17.5%削減至 16.5%)(http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p70.html)後，本港每個財政年度於利得稅上的收入均有所減少，至今已少收累積近 400 億港元。若以當年利得稅金額計算，每個財政年度實少收利得稅如下:

財政年度	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14 (修訂預算)	2014-15 (原來預算)
利得稅(億元)	766.1	931.8	1,186.0	1,256.4	1,195.0	1,175.7
恢復 1%利得稅後額外可獲金額(億元)	46.4	56.5	71.9	76.1	72.4	71.3