

《退休保障 前路共建》諮詢文件

2016年1月8日

政務司司長出席內務委員會特別會議

開場發言

主席、各位議員：

去年12月22日，扶貧委員會發表了名為《退休保障前路共建》諮詢文件，並同時展開為期6個月的公眾參與活動。我、張局長、陳局長和政府同事很高興能出席今天的內務委員會特別會議，向各位議員介紹諮詢文件的內容。我亦想借此機會就過去兩個多星期坊間的討論作一些回應。

全面退休保障不僅是收入保障

2. 我想再次指出，這是一次針對退休保障的全面諮詢，是回歸以來社會首次就這個議題進行大規模的討論，顯示本屆政府關顧長者，和積極處理民生問題的決心。這次諮詢也

可說是過去兩個重要政策課題的延續，即人口政策和長遠公共財政規劃。社會至今的討論較側重長者的收入保障和強積金「對沖」兩個核心議題，但諮詢文件觸及更多的課題。我們檢視了目前退休保障的所有4根支柱，即包括綜援、長者生活津貼在內的社會保障零支柱、以強積金為主的第二支柱、第三支柱的自願性儲蓄，以及公共服務、家庭支援等的第四支柱。扶貧委員會委員雖然對兩個核心議題意見分歧，但大家都同意我們應強化這4根支柱共同發揮的作用，為長者提供全面的退休保障。

3. 「全面」不單指收入保障，還要照顧到長者日常生活的實際需要，特別是第四支柱下以公帑大幅資助的公營醫療服務、長期護理服務、公共交通票價優惠計劃、長者醫療券等。即使有基本的養老金但若果醫護的服務或支援不足，長者也難以退而無憂。畢竟對不少長者而言，能否在體弱多病時得到適切的醫療或長期護理服務，才是他們最關心的議題。所以，我們應將討論焦點擴闊至其他方面的保障。

4. 同樣地，在考慮公共資源分配時，我們也不能將資

源過度集中在收入保障上，而忽略了公共服務的需求將隨人口老化大幅上升而引致的額外開支需要。以 2014-15 年為例，與長者有關的 553 億元政府經常開支當中(不包括公營房屋)，長者醫療、長期護理等公共服務佔 312 億元，還高於社會保障的 241 億元。如只按長者人口增長作調整，並撇除通脹因素和假設服務維持在現有水平，政府預計 2064 年的長者公共服務開支將會是目前的 3 倍或以上。因此，公共資源分配必須在收入保障和其他方面的保障之間取得平衡，不能顧此失彼。

「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則

5. 「不論貧富」原則為所有長者改善退休保障，意願良好，所以不少海外地方早期都採納了這個主要以隨收隨支為主的退休保障制度，但不能迴避的現實問題是計劃的可持續性。正如諮詢文件所述，香港未來的人口結構，包括長者人口持續增加、人均壽命越來越長，但另一方面出生率偏低、勞動人口下降，都不利這些隨收隨支計劃維持可持續性。事實上，按最新推算，周永新教授的「老年金」方案和其他坊

間的「不論貧富」方案，均會在實施後的第 1 至 12 年出現入不敷支。而引證海外經驗，不少採納隨收隨支制度的地方面對人口老化的挑戰，近年都要以延後退休年齡、改變計算退休金方程式等措施，修正這根支柱的問題，以改善其財政可持續性。而這些政府的舉措又往往引發大大小小的抗議行動。

6. 近日不少團體指諮詢文件就「不論貧富」模擬方案的財政評估和以加稅或開徵新稅種的方式融資是「靠嚇」。我想重申我們並無此意圖，文件內的數據目的是協助社會客觀理性討論這個極為重要的議題，亦有很好的教育作用。

7. 諮詢文件提出的「不論貧富」模擬方案，涉及非常龐大開支，其新增開支在 50 年推算期為 23,950 億元，是「有經濟需要」模擬方案 2,555 億元的差不多 10 倍。所以不加稅(包括坊間所講的「三方供款」的其中兩方的僱主僱員負擔的薪俸老年稅)或不徵收新稅種，根本無法實行任何「不論貧富」方案。而我必須指出，諮詢文件對兩個模擬方案的稅率加幅或水平推算，並未計入如要處理長遠財政計劃工作

小組預計約 10 多年後出現的結構性赤字問題而可能須要加稅的幅度；也沒有計及香港因大幅加稅而影響了的競爭力從而導致經濟增長放緩，稅收下降這個可能性。

8. 特區政府認同目前對長者的收入援助仍有改善的需要。根據最新的貧窮線分析香港在 2014 年的貧窮情況，245 000 名非綜援貧窮長者當中，約 14 萬表示沒有經濟需要。餘下的 10 萬長者只有 35 000 名清楚表示有經濟需要，反映人人受惠的「不論貧富」計劃會造成資源錯配。當要向包括沒有經濟需要在內的所有長者提供養老金，不但令整體開支大幅上升，還會攤薄了資源，未能讓有需要長者得到足夠的援助，對貧窮長者反而不利。

9. 有意見表示「有經濟需要」模擬方案的 8 萬元資產上限過低。我要指出 8 萬元這個數字只供參考。如以此劃線，將惠及 6 成或 25 萬名目前正領取長者生活津貼的長者。如認為應提高資產上限，讓更多有需要長者受惠，我們歡迎大家提出意見。然而，要措施具針對性，真正幫到有需要長者，資產上限不能過高，這裏帶出另一個問題，如何幫助擁有若

千資產的長者。

以多元渠道增加長者退休收入

10. 要為不能自顧的長者提供收入保障，除持續的現金援助外，似乎沒有其他方法。但對一些擁有若干資產的長者，例如除自住物業外另擁有一百至幾百萬元資產的長者，是否仍要以現金援助方式去增加他們的退休收入，是值得商榷的問題。

11. 我們明白擁有資產的長者面對長壽和投資兩種風險。由於未能確定自己會有多長壽，長者或會不願消費，影響生活質素。而目前亦可能缺乏投資渠道讓長者善用自己的資產增加退休收入。另一方面，退休保障是個人、家庭和社會的共同責任。如我們能提供一些方法協助長者將資產轉化成穩定的退休收入，以騰空公共資源去支援真正有需要的長者或應付其他方面的長者開支，例如醫療服務，這將也是兩全其美及較公平的安排。

12. 就此，我希望大家能細讀諮詢文件，當中提到的公共年金計劃(細節可見諮詢文件的附件六)、更長年期的零售債券，以及安老按揭，都是與這方面想法有關的建議。

強積金「對沖」

13. 強積金是整個退休保障制度的一根核心支柱，照顧着約 280 萬名僱員和自僱人士的退休權益。目前的安排未臻完善，政府和積金局會繼續推行改革措施，例如在今年落實預設投資策略，強化強積金的退休保障作用。但我們不認同將部分強積金供款作為「不論貧富」方案的收入來源的建議。

14. 「對沖」是一個相當複雜的議題。我明白僱主和僱員各自有很強烈的意見，僱員對自己的強積金權益被提取用作抵銷遣散費和長期服務金，從而大大削弱他們的退休保障，自然感到不滿，但另一方面僱主認為取消「對沖」安排有違僱主和政府在 1995 年通過強積金法例時的共識。然而，我希望大家的討論不要停留在立場的宣示，正如諮詢文件所指，社會應善用

這次機會，就如何妥善處理好「對沖」問題的可行方案對僱主和僱員的影響及政府的角色作全面和深入的討論，努力找出一個勞資雙方都能接受的方法。社會亦應考慮如何理順遣散費或長期服務金和強積金之間的關係，以及透過哪些紓緩措施，減低任何改變對商界(特別是中小企)及勞動市場的影響。

未來路向

15. 有不少團體問及政府的落實時間表。我想指出，縱使社會有共識，要在本屆政府餘下任期落實任何建議，有相當的難度，特別是立法會目前的情況。但不管政府能否在餘下任期落實改善建議，我相信大部分市民都會同意應認真展開討論。而如果我們在諮詢後能為退休保障的未來發展訂下清晰的方向，特別是針對「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則，以及強積金「對沖」這兩個核心議題，我深信這將有利於完善本港的退休保障制度。

16. 多謝主席，我和同事們樂意回答大家的提問。