

「全民養老金」學者方案

我們是一群在大學及大專從事教育及研究的香港學者。我們希望香港長者的生活能有足夠保障。我們關心香港未來的財政收支能夠持續。我們要求香港社會的發展能夠彰顯公平公義。

2014年8月周永新教授研究團隊向政府提交「香港退休保障的未來發展研究報告」，報告研究了各政黨、民間團體、工會及學者建議的不同方案的利弊，最後建議政府實施屬全民退休保障類型的老年金方案。然而，政府卻一直未有跟進行動，扶貧委員會今年終於決定將就退休保障於2015年12月進行公開諮詢。政府統計處於2015年10月發表了最新的香港人口推算數據，推算時間由周永新團隊的最後年份2041年延長至2064年，團隊所研究的方案及其最後建議方案均不可能有數據作長時間的推算。由於政府推算的勞動人口大幅減少，我們對有關勞動人口大幅減少的推算有很大的保留，有關推算的假設是政府不會就勞動人口大幅減少而作出任何政策的介入，這是不可能出現的局面。政府只要在人口政策及鼓勵生育、改善托兒服務等方面作出政策調整便可避免勞動人口大幅下滑。

為補足民間方案的推算期不足，我們一群學者仍根據最新人口推算對勞動人口數目的保守推算，參考了各民間組織的全民退休保障方案，按周教授團隊報告中所提出的相同推算假設，提出本方案。我們希望為香港未來退休保障制度，提出一個「惠及全民、具足夠保障及財政可持續」的「全民養老金」學者方案。我們強烈要求扶貧委員會能將有關方案納入退休保障公眾諮詢文件，讓市民能對不同的退休保障方案有全面的認識以及能有真正的選擇。

從上世紀八十年代至今，香港就退休及長者生活保障方案的討論經已持續了三十多年的時間。現行綜援制度明顯具有標籤效果，令不少有經濟需要的長者不願領取綜援，部份甚至要靠拾荒來維持生計。長者生活津貼及高齡津貼的金額又偏低，未能提供足夠的生活保障。強制性公積金計劃首先未能保障眾多未有參與勞動市場的婦女及殘疾人士，其次強積金的保障水平不高，再加上管理費用過高、更有與長期服務金、遣散費對沖等問題，強積金未能提供一個廣覆蓋，有足夠保障水平的退休保障制度。

香港需要一個「惠及全民」的長者生活保障制度。這正如香港有「惠及全民」的公立醫療制度以及公立教育制度一樣，當然政府可將「惠及全民」稱之為「不論貧富」，但「不論貧富」並非我們對免經濟審查的社會政策慣常的描述方式，而且有引導公眾之嫌及違反中立客觀的原則。若我們詢問市民會否要一個「不論貧富」的公立醫療或公立教育制度，得到的支持反應肯定較我們詢問會否要一個「惠及全民」的公立醫療或公立教育制度為低。

全民退休保障制度的精髓在於為香港所有的長者提供基本的生活保障，令長者免於擔心自己的積蓄會坐食山崩、又或子女會無力供養。長者能每月獲取基本的養老金，使其生活

無後顧之憂，這是全民性退休保障制度的最大優點，這亦是周永新教授團隊經過詳細研究所得到的結論：**讓長者感到安心。**

我們認為長者生活保障制度的重點不應只停留於「解決長者貧窮問題」及以「問題為本」的思維和社會政策，我們認為長者生活保障制度應著眼於「**風險為本**」的思維和社會政策。社會保險式（如建議的全民養老金）的退休保障制度相對個人儲蓄專戶制度（如強制性公積金）的好處在於能夠以社會制度的方法來分擔不同的風險，包括：老年長壽的風險（壽命較長的長者能夠有較長的保障）、投資波動的風險（以社會統籌帳戶的基金較個人專戶基金的投資規模較大，可分散投資於不同產品及地區，減輕金融風暴對個人專戶式的強積金帶來的風險）。因此，香港社會需要認清退休保障不是扶貧工作，而是透過全民性的社會保險及共同儲蓄分擔風險的養老保障計劃，讓全港市民勞動一生，老來可以安心。

我們建議的「全民養老金」學者方案要點：

- 1) **全民性**：所有年滿 65 歲及以上在香港長者，無須資產及入息審查，均合資格領取。計劃可「惠及全民」，以體現長者得到基本的生活保障是每位香港長者的基本權利。對於有人提出全民性計劃是向富人派錢的說法，新計劃可參考現行領取高齡津貼的做法，合資格的長者須主動提出申請。
- 2) **基本保障**：以 2016 年計，每月領取的金額為\$3,500，期後金額按通脹調整。有關水平是參考了民間團體對全民養老金水平的計算及由 2013 年至今的通脹。
- 3) **即時生效及開始儲蓄**：由 2016 年開始供款，並即時向合資格長者發放全民養老金。愈早實行有關政策，愈能發揮這計劃的集體儲蓄功能。這計劃不是西方社會所通行的「隨收隨支」(Pay As You Go) 計劃，而是世界銀行所支持的「部份預籌款項」(Partially Pre-funded) 計劃。利用人口未完全老化的黃金機會，實行籌資以應付未來人口更老化階段的資金需要。
- 4) **三方供款**：政府將現行社會保障開支（包括長者綜援標準金額、高齡津貼及長者生活津貼），按老人人口增長率注入計劃。勞資雙方現行每月的強積金供款各減為 2.5%，同時為計劃各供款 2.5%。有關三方供款安排及比率，並不會額外增加勞、資、官三方的供款壓力。只是更好運用現時勞資雙方在強積金的供款以及政府在社會保障有關老人生活保障的開支。
- 5) **政府責任**：由於政府延誤計劃實施日期，應補償自 2013 年至今的累計基金，所以應要在 2016 年為計劃注入 1,000 億元的種子基金。政府經已為實行退休保障預留 500 億元基金，我們的方案只需政府在明年一次過多撥出 500 億元便能令方案財政可持續。

- 6) **大企業責任：**大企業應對現行經已退休的長者有更大的承擔，盈利超過 1,000 萬的企業每年繳納的利得稅應額外增加 1.9%以注入計劃。現時的長者長期為香港的繁榮作出貢獻，而當中最大的得益者為現時香港的大企業，大企業較中小企應承擔更大支付全民養老金的企業社會責任，以體現公平和公義。

據我們推算的結果，「全民養老金」學者方案在 2016 年開始實施，為所有 65 歲及以上的長者提供每月\$3,500 的基本養老金。政府將取消長者綜援（標準金額部份）、高齡津貼及長者生活津貼。由 2016 年至 2032 年，「全民養老金」基金的現金流入多於支出，令基金的結餘由 2016 年的 1,185 億元上升至 2032 年的 2,732 億元。由 2033 年至 2064 年，人口進一步老化，基金的支出會大於收入，基金的結餘會由 2,727 億下降至 548 億元。至 2064 年基金仍然有結餘，顯示基金的財政持續可行。

若政府能夠實行積極的人口政策如鼓勵生育、改善托兒服務等，香港的勞動人口將會上升，而有關基金的結餘將會大幅增加，所以基金不會出現所謂「爆煲」的情況。

我們相信只要政府在大部份市民贊成的民意授權下，有政治意志實行有關「全民養老金」的制度，這制度能夠加強市民對香港的團結感及歸屬感，有利解決香港政治出現撕裂的情況。在經濟上，實施全民養老金較強制性公積金能夠即時增加長者在本地的消費，能促進本土消費及中、低技術勞動力的就業市場增長。最後在社會關係上，有全民性的養老金，長者與子女之間不會再就申請綜援或長者生活津貼而出現要簽未能供養父母同意書或轉移資產等破壞家庭和諧的政策後果。

政府有意只實施須要入息及資產審查的老年保障制度，即改善現行的綜援、長者生活津貼、高齡津貼的制度。這類方案政府須獨力承擔有關所有的開支，其財政更加不可持續，政府必須透過大幅加稅方能應付有關開支。據周永新教授團隊的推算，以民建聯的改善現行社會保障制度建議為例，在 2013 年政府的當年與長者相關社會保障開支為 255 億至 2041 年政府的當年支出為 689 億，而我們建議的方案在 2041 年政府的開支為 472 億，可見非供款性的社會保障制度，政府的財政負擔更加嚴重。

基於以上對「全民養老金」對比其他退休制度的優缺點分析，我們強烈要求扶貧委員會能夠將「全民養老金」學者方案納入退休保障公眾諮詢文件，讓市民能對不同的退休保障方案有全面的認識以及能有真正的選擇。

首輪66位發起聯署學者名單

馮可立	香港中文大學	方敏生	香港大學
蔡寶琮	香港中文大學	何式凝	香港大學
林靜雯	香港中文大學	丁南僑	香港大學
張美珍	香港中文大學	司徒薇	香港大學
梁玉麒	香港中文大學	鄧芝珊	香港大學
黃 洪	香港中文大學	蔡惠敏	香港大學
黃於唱	香港中文大學	丘梓勤	香港大學
碧樺依	香港中文大學	蘇樂怡	香港大學
陶兆銘	香港中文大學	趙維生	香港浸會大學
陳智豪	香港中文大學	洪雪蓮	香港浸會大學
梁芷芳	香港中文大學	杜耀明	香港浸會大學
周志仁	香港中文大學	馮國堅	香港浸會大學
鄭漢文	香港中文大學	黃偉國	香港浸會大學
陳燕遐	香港中文大學	梁漢柱	香港浸會大學
歐陽達初	香港中文大學	陳綺媚	香港浸會大學
蘇耀昌	香港科技大學	邵家臻	香港浸會大學
成 名	香港科技大學	俞若玫	香港浸會大學
謝永齡	香港城市大學	陳清僑	嶺南大學
陳敬慈	香港城市大學	陳允中	嶺南大學
麥海華	香港城市大學	梁旭明	嶺南大學
何榮宗	香港城市大學	陳錦華	香港理工大學
甘炳光	香港城市大學	鐘劍華	香港理工大學
譚巧蓮	香港城市大學	蕭裕均	香港理工大學
馮偉華	香港城市大學	梁志遠	香港理工大學
麥潤生	香港城市大學	陸潔玲	理工大學香港專上學院
李劍明	香港城市大學專上學院	李峻嶸	理工大學香港專上學院
黃志偉	香港城市大學專上學院	劉小麗	理工大學香港專上學院
黃冠能	香港城市大學專上學院	何芝君	明愛專上學院
伍鳳嫦	香港教育學院	郭 儉	明愛專上學院
莊耀光	香港教育學院	羅淑玲	明愛專上學院
舒 琪	香港演藝學院	賴建國	明愛專上學院
陳志誠	澳門大學	簡志偉	香港專業進修學校
鄧 琳	東華學院	陳家傑	北京師範大學香港浸會大學聯合國國際學院

「全民養老金」學者方案推算結果

年份	現金輸入						現金輸出			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入	僱主/僱員 繳款	長者社會保障轉移 [#]	額外利得稅	利息	總數	老年金	行政費用	總數		
2015	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0
2016	100	32.98	20.63	10.23	0.0	163.8	45.1	0.24	45.3	118.5	118.5
2017	0	32.94	21.37	10.23	2.4	66.9	47.0	0.24	47.3	19.7	138.2
2018	0	32.88	22.15	10.23	2.8	68.0	49.0	0.24	49.3	18.8	156.9
2019	0	32.76	23.04	10.23	3.1	69.2	51.3	0.24	51.5	17.6	174.6
2020	0	32.62	24.12	10.23	3.5	70.5	53.7	0.24	54.0	16.5	191.1
2021	0	32.48	25.23	10.23	3.8	71.8	56.3	0.24	56.5	15.2	206.3
2022	0	32.26	26.39	10.23	4.1	73.0	59.0	0.24	59.3	13.7	220.0
2023	0	31.96	27.56	10.23	4.4	74.2	61.9	0.24	62.1	12.0	232.1
2024	0	31.63	28.80	10.23	4.6	75.3	64.7	0.24	64.9	10.4	242.4
2025	0	31.33	30.11	10.23	4.8	76.5	67.6	0.24	67.8	8.7	251.1
2026	0	31.11	31.41	10.23	5.0	77.8	70.3	0.24	70.6	7.2	258.3
2027	0	30.90	32.69	10.23	5.2	79.0	72.9	0.24	73.1	5.9	264.2
2028	0	30.66	34.12	10.23	5.3	80.3	75.9	0.24	76.1	4.2	268.3
2029	0	30.44	35.43	10.23	5.4	81.5	78.5	0.24	78.8	2.7	271.0
2030	0	30.25	36.75	10.23	5.4	82.6	81.0	0.24	81.2	1.4	272.5
2031	0	30.17	37.95	10.23	5.4	83.8	82.9	0.24	83.2	0.6	273.1
2032	0	30.11	39.06	10.23	5.5	84.9	84.5	0.24	84.8	0.1	273.2
2033	0	30.00	40.29	10.23	5.5	86.0	86.2	0.24	86.4	-0.5	272.7
2034	0	29.91	41.41	10.23	5.5	87.0	87.8	0.24	88.1	-1.0	271.7
2035	0	29.84	42.46	10.23	5.4	88.0	89.3	0.24	89.5	-1.6	270.1
2036	0	29.83	43.39	10.23	5.4	88.9	90.7	0.24	90.9	-2.1	268.0
2037	0	29.83	44.21	10.23	5.4	89.6	91.9	0.24	92.1	-2.5	265.5

2038		0	29.79	45.05	10.23	5.3	90.4	93.1	0.24	93.4	-3.0	262.5
2039		0	29.75	45.83	10.23	5.2	91.1	94.2	0.24	94.4	-3.4	259.1
2040		0	29.73	46.57	10.23	5.2	91.7	95.1	0.24	95.4	-3.7	255.5
2041		0	29.73	47.19	10.23	5.1	92.3	95.7	0.24	95.9	-3.7	251.8
2042		0	29.70	47.46	10.23	5.0	92.4	96.2	0.24	96.5	-4.0	247.8
2043		0	29.62	47.66	10.23	5.0	92.5	96.6	0.24	96.9	-4.4	243.4
2044		0	29.52	47.88	10.23	4.9	92.5	97.1	0.24	97.3	-4.8	238.5
2045		0	29.41	48.10	10.23	4.8	92.5	97.5	0.24	97.8	-5.2	233.3
2046		0	29.28	48.29	10.23	4.7	92.5	97.9	0.24	98.2	-5.7	227.6
2047		0	29.14	48.48	10.23	4.6	92.4	98.3	0.24	98.5	-6.1	221.5
2048		0	28.98	48.63	10.23	4.4	92.3	98.6	0.24	98.8	-6.6	214.9
2049		0	28.81	48.73	10.23	4.3	92.1	98.8	0.24	99.1	-7.0	207.9
2050		0	28.64	48.83	10.23	4.2	91.9	99.0	0.24	99.2	-7.4	200.5
2051		0	28.46	48.89	10.23	4.0	91.6	99.1	0.24	99.4	-7.8	192.8
2052		0	28.31	48.91	10.23	3.9	91.3	99.2	0.24	99.4	-8.1	184.7
2053		0	28.15	49.00	10.23	3.7	91.1	99.3	0.24	99.6	-8.5	176.2
2054		0	27.98	49.19	10.23	3.5	90.9	99.7	0.24	100.0	-9.1	167.1
2055		0	27.80	49.35	10.23	3.3	90.7	100.1	0.24	100.3	-9.6	157.5
2056		0	27.62	49.44	10.23	3.2	90.4	100.2	0.24	100.5	-10.0	147.5
2057		0	27.45	49.48	10.23	2.9	90.1	100.3	0.24	100.6	-10.5	137.0
2058		0	27.30	49.48	10.23	2.7	89.8	100.3	0.24	100.6	-10.8	126.2
2059		0	27.17	49.46	10.23	2.5	89.4	100.3	0.24	100.5	-11.1	115.1
2060		0	27.04	49.45	10.23	2.3	89.0	100.3	0.24	100.5	-11.5	103.6
2061		0	26.87	49.47	10.23	2.1	88.6	100.3	0.24	100.5	-11.9	91.7
2062		0	26.74	49.41	10.23	1.8	88.2	100.2	0.24	100.4	-12.2	79.5
2063		0	26.66	49.24	10.23	1.6	87.7	99.8	0.24	100.1	-12.4	67.1
2064		0	26.60	48.95	10.23	1.3	87.1	99.3	0.24	99.5	-12.4	54.8

「全民養老金」學者方案推算結果圖表

