黄元山

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:關於香港退休保障的討論

坊間有關全民退休保障計劃(下稱:全民退保)的討論,有部份集中在「應不應該(公民權利 vs 福利的討論)」推行,另外一部份就集中在「如何籌錢支付」的問題上。

筆者認為後者的討論不對焦,主要原因是概念上混淆不清,導致不能談到問題的核心部份,就是增加稅收或稅種。

首先聚焦稅務問題

現時坊間提出所謂的「三方供款(即政府、僱主及僱員)」;「供款」說得多好聽,但其實就是稅收。政府「供款」部份,固然是由稅收支持,就算是僱員及僱主的供款部份,我們都可以視之為稅收,因為任何「強制性(mandatory)」的供款,就算是放在一個由政府專款專項管理的基金中(dedicated funds),只要是會把其中所得款項分給社會上其他人士使用(即所謂的 socialized),自然就可介定為稅項。

那麼有人或會問,強積金(MPF)也是「強制性」的供款,是否也算是稅項呢?

這當然不是,MPF除了部份費用要被強迫給予基金經理外,所供的款項不會分給社會上其他人士,款項還是屬於供款者。因此,現時坊間建議把原有的 MPF供款,部份轉移用來支付全民退保的計劃,就是把私人的供款(雖然是「強制性」),變為一個額外的稅務。

加稅不一定是問題,然而,問題在於稅項應該屬於累進制,抑或累退制?

筆者認為,現時坊間「三方供款」的做法,會令到現時低收入人士相對負擔的稅率百分比增加,有的本來不用交稅、或只需要交很少稅的人,都會因此而跌入稅網。

試想想,現時無論是利得稅或薪俸稅,都是首10%至20%個人或企業負擔八至九成的總稅收,而薪俸稅中位數只是約200元。若實行坊間「三方供款」後,由於僱員及僱主的「供款」就是稅收,因此方案實施後,整體稅收必然會更「累退」,

使低收入人士的税收比例上升。

不應剝削現有福利

另一個概念是,如果「全民」的理論基礎是公民權利,就不應該影響現有的福利安排;否則,正在領取福利的有需要人士,相對的生活就不能有真正的提升。

相反,坊間「三方供款」計劃為了更有持續性,把現有的福利都加進退保的金額中,結果就是領取綜援的人士,在計劃中並不會有實際的得益。這個做法,就等於先把本身受惠現有福利的人士撇除,然後重新給予他們新一筆等額的錢。

然而,這種做法並不理想,為了「全民」的權益,令到有需要的人並不能特別受 到幫助。因此,筆者認為,整個有關全民退保的討論應該建基於現有福利不變的 情況下。

總括而言,筆者認為在談論應否支持全民退保之前,必須要更聚焦討論稅務增加 的問題;否則,談全民退保,而不談加多少稅或加多哪一種稅,就會使整個討論 難以對焦,甚至會做出「累退」的隱性稅制等不理想效果,也可能會攤薄了之前 領取福利的有需要人士的相對支助。