

青年撐退保聯合陣線
意見書

(一)前言

在香港，每三名長者就有一名生活在貧窮線以下。¹隨著人口老化，按現時的趨勢，長者貧窮問題將會更趨嚴重。退休保障是每位公民的基本權利，長者為香港勞碌工作了幾十年，政府有責任讓他們晚年的生活過有尊嚴。

(二)退休金制度的概念架構

世界銀行(2005)其後發表了《21 世紀老年入息的支援——退休金制度及改革的國際視野》報告書，目的是要確保長者免受貧窮之苦，以及確保退休後的生活水平不會大幅下降。「零支柱」是市民無需供款的基本退休金計劃，由政府出資，為長者提供最低程度的養老保障，防止長者落入赤貧狀態，但通常設有經濟審查機制；「第一支柱」是與收入掛鈎的強制性公共退休金計劃，政府對合資格的長者給予退休金；「第二支柱」是與收入掛鈎的強制性職業或私人退休金計劃，要求僱員或僱主或雙方在退休前為職業退休計劃進行供款，確保收入較高的市民除了基本的公共退休保障金之外，還能獲得額外退休金；「第三支柱」是向職業或私人退休金作自願性供款計劃，以個人儲蓄協助維持長者退休後的生活水平；「第四支柱」是非財政的支援，包括非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療護理)，以及其他個別金融和非金融資產，協助提升長者退休後的生活水平。

(三)退休養老保障制度改革建議

香港政府雖然聲稱三條支柱的模式能夠保障長者退休的生活，但覆蓋率低和力度不足，令老人貧窮問題日趨惡化。歸根究柢是香港欠缺一套有效的多元化養老保險制度，所以香港需要朝著「五條支柱」模式的方向，改革退休養老保障制度。世界銀行所提出的「五條支柱」模式，強調透過多元化方式，有效應對漫長退休生活的變數。該模式兼容多種原則與價值觀，例如支柱零和第一支柱偏重財富再分配，而第二和第三支柱則依賴個人儲蓄。

a.改革綜援

綜援可以理解成「五條支柱」方案中的「支柱零」，為非供款性、由政府財政支付的社會保障制度。將長者綜援從整個綜援系統中抽出來，新政策容許與家人同住的長者，無需「衰仔紙」便可以個人作單位申領綜援；同時調整資產限額。新政策集中向有特殊需要、佔少數的最貧窮的長者提供最基本的生活保障。

¹長者貧窮惡化社聯促設全民退保(2012 年 10 月 15 日)。am730。

b.設立全民養老金

香港一直缺乏「五條支柱」方案中的「第一支柱」，一個公營的退休金制度。現時英國、美國、日本、台灣、新加坡、南韓、中國等國家都設有類似的全民性的退休金制度。當領取養老金成為每位長者的權利，就不會出現綜援的負面標籤問題。而在香港，爭取全民退休保障聯席(2012)提出的「全民養老金」方案，該方案建議僱員、僱主與政府三方集體供款，現時長者即時可以每月領取相等於 2010 年購買力的 3,000 元。這是一種混合「隨收隨付」(pay as you go)和「預籌積累」(Pre-funded)的養老金制度，政府先要投放 500 億元種子基金，另外現行用於長者綜援和長者生果金的日常開支亦會作為定期供款；僱員和僱主各將 2.5%月薪作為全民退休保障的供款，而強積金則改為每月供款 2.5%月薪；向盈利每年超過一千萬元的企業額外徵收 1.9%利得稅。²

前港大統計及精算學系副教授陳小舟博士認為上述的「全民養老金」方案可持續運作 50 年，超越四、五十年後將會出現的老年人口高峰期。³上述方案的好處為不需要再額外供款，長者可即時受惠。覆蓋率高，保障所有已連續居港滿七年的六十五歲或以上永久居民。隨收隨付，無須有太大的投資風險。預計領取綜援的老年人口比率上升至 2031 年的 24.4%，推行「全民養老金」後可減低政府因長者綜援個案上升而帶來的財政壓力，預計為政府在未來 30 年間節省 814 億元，單在 2031 年就可節省 61 億元綜援開支，大約為屆時香港政府薪俸稅收入的一成。即是說，如果不推行上述的全民養老金，單靠政府稅收支付未來的綜援開支，平均每名勞動人口需要多繳一成薪俸稅。⁴

c.改革強積金

只要作出多方面的改革，強積金是可以作為退休保障「第二支柱」保留的。政府可採取措施以保障強積金回報率免受高昂管理費用蠶食。例如政府可以成為信託人或提供低管理費的基金計劃，降低市場的管理費價格，提供多一個選擇給僱主和僱員；推行以年金方式支付的強積金計劃，解決在退休後一筆過支付而帶來的風險。這樣可以確保社會上的勞動者除了最基本的全民養老金之外，能夠獲得額外的退休金。

d.其他建議

上述的三個改革建議，能夠強化支柱零、第一支柱和第二支柱。全民養老金會作為「第一支柱」，保障所有長者，特別是防止低收入長者陷於貧窮的境況，滿足他們的基本需要。少數有特殊需要的貧窮長者更可申領賴政府的援助，即是「支柱零」。作為「第二支柱」的強積金為勞動市場的工作者提供額外的退休保障，中等收入或以上人士特別受惠。

²爭取全民退休保障聯席(2012)。全民養老金方案諮詢文件。

³精算專家助計「全民養老金」(2009 年 10 月 24 日)。星島日報。

⁴黃洪(2008)。最低工資與全民退休保障。

http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/pubfile/teaching/SWK4592_L8_min_wage_and_URP.pdf

至於作為「第三支柱」的自願性儲蓄，政府可以透過寬減免稅額或者發行債券，鼓勵市民自願儲蓄，強化未來的退休保障。另外，政府可適量地提供針對低收入長者而發放的醫療及房屋的補助，以強化「第四支柱」。

這個「五條支柱」多元化退休方案能滿足四個目標。充足性，為香港所有人提供充足的收入以防止和消除長者貧窮；可承擔性，涉及的財政負擔為個人與社會也可以承擔；可持續性，財政上可行，並在可見的將來都能維持；堅固性；能夠抵受經濟和人口波動的影響。