

香港社區組織協會 及 基層勞工關注組
就「香港退休保障的未來發展」研究報告
向立法會提交之意見書

1. 前言

特區政府早前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，研究建議香港推行老年金方案，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。本會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。

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。

過去多年，香港一直缺乏全民退休保障計劃，不少長者早前辛勞工作，晚年積蓄耗盡生活困苦，逼不得已依靠綜援或高齡津貼(生果金)維生。遲至 2000 年本港始推行強積金，惟供款金額亦不足應付低收入勞工退休後生活開支，反映全民退休保障的迫切性。

本會認為，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)體現長者應有的基本權利，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. 本會對全民退休保障方案的意見

本會支持本港應推行全民免審查的老年金方案，詳情如下：

3.1 誰受惠？全民免審查 抑或保留經濟審查？

有關誰能受惠方面，本會認為全民退保的目的是強調每位市民可享有基本退休生活保障、並體現長者應有的基本權利，因此不應將方案視為純扶貧方案，只針對貧窮長者提供支援，因此應屬免審查制度，全民皆可受惠。

有意見認為當局可考慮完善現行的綜援、公共福利金計劃等制度，或甚增加長者生活津貼金額，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，這亦未能體現長者的權利，長遠亦未能引入僱主或僱員供款，令老年金方案的財政的可持續性成疑。

此外，為鼓勵就業人士為其退休生活儲蓄，本會同意當局亦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。

3.2 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。本會建議，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。

3.3「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，本會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。本會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 70 億港元，有助增加稅收來源。本會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，更有效地發揮財富再分配的功能。

3.4 與強積金的關係

由於強積金設立的原意是市民各自為其個人退休生活作儲蓄供款，如將僱主/僱員的強積金供款轉移至新的計劃，將有違強積金的原意，亦有損強積金作為退休保障制度中第二及第三支柱的角色。再者，由於強積金供款全屬個人資產，若資產轉移至新的計劃，極有可能引起社會人士不滿，甚至引來司法訴訟等問題。若當局決心完善全民退休保障制度，本會認為新方案不應與強積金供款混為一談，兩者亦分開處理。此舉亦體現當局對完善退休保障制度的決心和財政上的承擔。

4. 改革現行退休保障制度其他支柱

除研究報告提及的老年金方案外，當局亦應改革現行制度，增強對退休長者的支援，當中包括：

4.1 改革綜援制度

4.1.1 申領綜援資格

- 確認與家人同住長者獨立申領綜援的權利，避免與家人同住的赤貧長者因現行規定而卻步申領綜援。

4.1.2 在內地定居長者申領綜援規定

- 放寬長者申領綜援在內地定居的規定，將現時只局限廣東省及福建省兩省，逐步擴展至中國大陸其他地區，例如：上海、北京等等，讓長者有更多在內地定居的選擇。
- 由於近年人民幣急速升值、內地消費物價屢創新高，導致綜援金購買力大幅下跌，綜援基本金額及長期生活補助金不足以應付受助綜援長者在內地生活開支。當局應擴大對在內地領取綜援長者的資助範圍，除現行的基本金額及長期生活補助金外，還應考慮包括其他基本開支項目，包括：租金津貼、水費津貼等等。
- 特區政府應就在內地生活的最低生活開支展開定期調查，參考不同省市的生活水平，制定港人在內地的社會保障援助物價指數，並每年進行預測性的金額調整，確保綜援購買力，並以人民幣向參與計劃的受助長者發放每月生活津貼，避免因人民幣升值削弱綜援購買力。

4.2 改革強積金

- 取消僱主累算權益可對沖僱員的長期服務金及遣散費的安排
- 改革強積金，設立核心基金，並設定 0.75%管理費上限，以增加低收入人士的強積金積蓄
- 研究將強積金改為中央公積金。

4.3 改革長者生活津貼及高齡津貼

- 放寬申領長者生活津貼的規定，撤銷申請人需要緊接申請日期前已連續居港最少一年的規定，並撤銷領取後的離港規定。
- 為現在或曾經領取高齡津貼或長者生活津貼的長者提供免費公營醫療服務。

4.4 支援在內地生活長者

- 除日常生活開支外，由於很多長者均需定期覆診及接受醫療治療，為強化兩地融入及支援，特區政府可考慮與內地民政部門聯繫，提供醫療服務支援，確保在內地的香港長者獲得適切的治療。
- 為使計劃達到協助貧窮長者在內地獲得基本生活的政策目標，當局應加強支援年齡較高的內地長者(例如：70 歲或以上)的醫療及生活需要，向他們發放醫療費用補助金，以應付因年老而增加的醫療開支。

2014 年 11 月