

精算思政就「退休保障 前路共建」諮詢文件的回應

建議

我們認為，老有所養，推行全民退休保障，是一個負責任的政府應做的政策。

沒有人知道自己有多長壽，沒有人能預知到老時自己有多少財富，沒有人能預計到時子女能否供養。政府制訂退保政策時，當應用社會保險的概念。全民退保，就是一個社會保險，讓所有人共同分擔風險，讓所有人都有保障

諮詢期間政府不斷以香港將有結構性赤字去推搪不實行全民退保。我們認為，既然香港未來將會有結構性赤字，重新檢視公共理財政策、包括稅制的檢討，就是不可避免。正因如此，用「會需要加稅」為理由而不推行全民退保是不負責任的。

全民退保的成本，應該放在上述的公共理財政策檢討之下來檢視，而非作為扶貧委員會的其中一個項目去推行。

對文件具體問題的回應

就 7.2a) 所提出的從「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則中二選其一，我們強烈認為應採納「不論貧富」原則，政府應該提供基本退休保障，下面會舉出詳細理據。

政府應確保「零支柱」是否足夠

政府的角色是解決社會問題，如長者退休保障需要存在，根本不須就退保方案進行諮詢，而是應著眼如何融資。如只遵照量入為出的原則一成不變，那基本上任何持續需要開支的政策都不能實施。

諮詢文件提到，引入「不論貧富」方案需要大幅加稅甚或開徵新稅種，都會偏離香港一直奉行的低稅率制度，不但削弱香港對外資的吸引力，也不利香港經濟的長遠發展，最終影響香港的競爭力。這是否意味著市民的保障並非政府的首要考慮，吸引到外資比確保長者得到基本生活保障更有需要？

退休保障的新增開支可以引申社會效益，從而減低淨開支

政府不斷強調需要大幅加稅以支援「不論貧富」方案，鮮有發生於其他諮詢，不難感覺到政府已有既定立場。然而，政府比較方案的方式不乏漏洞如下述。

一來，評論一套方案的優劣必須先與沒有方案的世界進行比較，是否不推行任何退保方案就可以省卻所有相關開支、長者安老問題就自然解決呢？政府根本沒有清晰目標，未清楚所需解決的問題，才會得出二方案選其一的所謂諮詢。

二來，只列出財政開支數字而完全沒有考慮方案的效益(即成本效益分析, *cost benefit analysis*)是不負責任的，舉例來說，考慮興建基建項目都會評估長遠經濟效益，提供社會保障更加應考慮資源運用可以達到什麼效益。要知道，發放退休保障必然可以刺激內需，促進經濟發展，從而增加稅收，是立刻改善長者生活，成效比基建還要來得快。然而這些在政府的推算都沒有被考慮。

三來，那些退保會縮窄政府處理其他退休保障項目、壓縮其他政策範疇的開支等恐嚇，其實站不住腳，退休保障的優點在於現金發放相對如醫療券等集中應付某種特定需要的措施的靈活性，保障可用於多方面，應付老人全面需要，減輕其他開支的需要。

從社會保險角度看全民退保，平衡世代之間的利益

全民退休保障的概念是一種社會保險，不一定需要下一代資助上一代，更重要的其實是早死的補貼遲死的，是同一代人為自己一代買的長壽

保險，為不能預計的長壽這種不確定性購買保障，由政府擔當風險攤分的角色，適當的推行其實可促進個人為社會的責任承擔。如果沒有這種形式的社會保險，各人各自儲蓄為自己的退休生活作準備，面對未知還會活多久的不確定性而緊縮開支，一來會影響長者的生活質素，更重要的是沒有活力的「死錢」會造成相當大的社會浪費。相反，有了退休保障應付基本生活，長者的儲蓄可以更靈活地運用而無後顧之憂，更能促進社會效率。

現有的財政儲備，是上一代人所積累下來的，投放一部分作退休保障作啟動基金是合情合理的。有獨立的退保基金，可以確保供款會全數用於發放退休保障。另外，跨代供養問題可以透過訂立計劃細節解決，例如每一年齡層可以有獨立的專款專項，供款或退休保障金額可作出相應調整。

相對於「不論貧富」原則，「有經濟需要」反而不鼓勵市民在退休前儲蓄，甚至有鼓吹趕快把積蓄花光，好讓自己跌落安全網的風氣之嫌。

「不能持續」的退休保障？

所有退休保障方案都要面對融資問題，而任何推算都不可能做到完全

準確，要維持有足夠資源提供可持續的退休保障，關鍵並非僅靠制定退休保障應發放予全民與否，因為其中相當多的假設，如長期通脹水平、人口推算等，其實都有不少的不確定性。反而更重要的考慮是整套系統的設計，包括一套訂明的調節機制，例如當推算的假設並不在現實中實現，就要有相應機制調節供款水平、退保金額、領取年齡等，機制應反映社會共識，以減少日後爭議。所以，無論實行任何退保方案，政府都應儘快與持分者達成共識，最少有一套供款及發放原則，不然當將來長者生活問題更為嚴重，真正爆煲時，政府只有加稅作唯一選項，屆時政府財政就真正實現「不能持續」。

退休保障與扶貧

諮詢文件提及，在「不論貧富」模擬方案下受惠最多的，主要是領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利這些經濟條件較佳的長者。這種想法根本是在煽動階級鬥爭，抹殺了這些長者為社會的貢獻。

「有經濟需要」的人，如現有的綜援或長生津制度不能應付他們的需要，應該先檢討現行制度的不足從而改良，而不是把退休保障強行拉到扶貧問題上。訂立第三層需要資產審查的方案定位模糊，欠缺政策理念。不用多說，資產審查的效率也為人詬病，多重的資產審查所需的行政費，如能讓長者直接受惠更為合理。

推行退休保障刻不容緩

人口金字塔已經開始出現倒三角，現在已經過了推行退休保障的最佳時機，如果仍蹉跎於退休保障原則上的爭拗，融資問題只會愈來愈難解決。作為一個有承擔的政府，應該當機立斷，成立獨立退保基金以應付日趨嚴重的退休保障需求。否則，面對日益嚴峻的人口老化及老年貧窮問題，想往後再寄望社會有共識作共同承擔將會是不可能的任務。

諮詢文件其他提問

諮詢文件中 7.2b)及 7.2c)的提問，已有既定「有經濟需要」立場，透過引導性問題徵求認同，手法拙劣。

而 7.2d)至 7.2e)及 7.2g)至 7.2j) 的提問都不聚焦現行政府承擔退休保障的不足，偏離是次討論重點，只要加強零支柱在本質上就可舒緩其他支柱所承擔的壓力，加強宣傳和推廣等不用諮詢隨時都可以執行吧。當然仍需解決其他支柱的問題，但最迫切的討論應集中在全民退休保障上。

就 7.2f)的提問，全民退休保障不正是公共年金的實行方法嗎？我們

所欠缺的是否只是其設定細節？