

「有經濟需要」方案不能迴避的融資問題

香港中文大學社會工作學系

黃於唱

2016年12月28日

引言

由政務司司長主持的扶貧委員會於2016年12月16日公佈退休保障諮詢期間委托顧問公司所收集得的結果（《退休保障公眾參與活動最後報告》¹，下稱「諮詢報告」）。當中收集得一萬八千多份書面意見，超過九成贊成推行不設審查的全民退休保障計劃，或政府所說的「不論貧富」方案。而在諮詢期間多份學術機構所作的民調，綜合來說，亦顯示約六成受訪者支持全民退休保障。扶貧委員會將報告直接交予特首，並表示特首會於2017年1月18日，其任期內最後一份施政報告說明未來的退保發展方向。

不過政府仍重申他們立場不變，仍屬意以有收入及資產審查的「有經濟需要」方向來推行未來的退休保障政策。但何謂「有經濟需要」，顧問報告中亦指出社會人士與政府的想法很不一樣，大多的意見均遠超過政府模擬方案中的8萬元資產限額。本文列舉及分析由特首參選人及支持「有經濟需要」方案的主要政黨及人士近期所提出的方案，分析其所涉及的額外支出，並指出這些方案均涉及龐大的額外支出，都不能迴避融資的問題。

最近提出的方案 - 何謂有經濟需要

自諮詢報告發表後，已宣佈參與來屆特首選舉的胡國興法官和葉劉淑儀，在發表其政綱時都有提到有關退休保障的方案。胡官表示基本上採納學者方案的融資方式，即包括轉移部份強積金供款及增加公司利得稅，但全民養老金則由3,500元改為2,500元，但資產不超50萬元的人士則可獲發放3,500元的養老金。另一參選人葉劉淑儀則建議給資產限額少於112,570元的人士每月4,405元的「頤老金」。領取綜援的長者及部份現時領取長者生活津貼（下稱長生津）的人士便可受惠。領取長生津的資格則維持不變。其餘長者達65歲便可領取高齡津貼（即生果金），不用再等到70歲。長生津和生果金的津貼額都有所增加。

與葉劉淑儀同屬新民黨的田北辰則在電台節目中表示葉劉淑儀的方案「涼薄」，並提出兩級方案的建議。他表示將長生津從每月2,490元提高至3,800元。而同時65歲長者亦可領取生果金，無須再等到70歲。同樣，由於3,800元已超越長者綜援的標準金額，所以所有領取綜援的長者理應可領取每月3,800的養老金取代長者綜援標準金額的3,340元。

民建聯在九月份立法會選舉時曾發表其退休保障方案。他們的建議是擁有30萬元或以下資產的長者領取每月領取養老金3,600元，30萬以上至80萬的領取2,400元，超過80萬的則領取接近生果金的1,300元，全部都可在65歲時開始領取，生果金亦無須等到70歲。

表一詳細顯示各「有經濟需要」方案的發放金額和資產限額。當中亦顯示政府在2015年底發表的《退休保障前路共建諮詢文件》（下稱退保諮詢文件）中提出的模擬方案，即設8萬元的資產限額，讓部份領取長生津人士領取每月3,250元的津貼（2015年價格，與當時長者綜援標準金額相同，2016年金額為3,340元）。表中亦顯示筆者估計各級養老金額在65歲或以上長者間的使用率。使用率方面分別採用周永新教授之前為扶貧委員會所做的退休保障研究所引用的使用率假設及數據，與及政府在退休保障諮詢文件中引用長遠財政工作小組（下稱財政工作組）的假設（見表二）。兩者主要的分別是長者綜援的使用率的假設有較大的差異。周教

¹ http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/rp_report_c.pdf

授模型的假設是到 2041 年時有 17.0% 長者仍需領取綜援，但財政工作組模型到則只有 6.7%。周教授的報告因只推算至 2041 年，所以未有提及 2041 年後的假設，諮詢文件引用周教授模型作推算時，假設輕微增加至約 17.2%²。

在估算各方案使用率的假設時，筆者基於此兩模型的為基礎作出估算。例如估算符合胡官的 50 萬元資產限額的長者比例時，假設會比符合領取長生津（219,000）的人數多 20%，再加上原本領取長者綜援人士轉為領取每月 3,500 元的養老金，合共使用率為 61%（周教授模型）及 57.9%（財政工作組模型）。

葉劉淑儀的「頤老金」方案所建議的 112,570 元資產限額，估計會涵蓋 65% 領取長生津的長者及所有領取長者綜援的 65 歲或以上人士，合共使用率為 39.4%（周教授模型）及 37.3%（財政工作組模型）。餘下 35% 合資格領取長生津的長者佔 65 歲或以上長者的 13.7%（周教授模型）及 13.1%（財政工作組模型）。領取第三級生果金的 65 歲或以上長者與目前領取生果金的 70 歲或以上長者的使用率相同，分別為 26.1%（周教授模型）及 28.8%（財政工作組模型）。

而民建聯所設的 30 萬元資產限額便可領取每月 3,600 元的方案，則估計領取人數會比長生津多 10%。再加上原本領取長者綜援人士轉為領取每月 3,600 元的養老金，合共使用率為 57.1%（周教授模型）及 54.1%（財政工作組模型）。民建聯方案亦建議擁有 30 萬至 80 萬資產可領取第二級的養老金，筆者估計 80 萬的資產限額會涵蓋至 80% 的長者，因此扣除領取第一級 3,600 元的長者後，領取這一級別的長者分別為 22.9%（周教授模型）及 25.9%（財政工作組模型）。其餘 65 歲長者領取第三級別的養老金。由於目前 70 歲長者中，有 12-13% 沒有領取包括生果金及傷殘津貼的任何一項長者社會保障，由於這一級別與生果金沒分別，估計就算擴展至 65 歲的長者，會有 15% 不申請領取任何一個級別的養老金。因此扣除前兩個級別的使用率，只有餘下若 5% 的長者會領取。

² 《退休保障前路共建諮詢文件》頁 72，圖 1b

表一 各「有經濟需要方案」，不同級別的使用率

方案	第一級				第二級				第三級			
	金額 (2016 價格)	資產 上限	估計佔長者 百份比 (2016 年)		金額 (2016 價格)	資產 上限	估計佔長者 百份比 (2016 年)		金額 (2016 價格)	資產 上限	估計佔長者 百份比 (2016 年)	
			周教授 模型	財政工作組 模型			周教授 模型	財政工作組 模型			周教授 模型	財政工作組 模型
政府模擬方案 (8 萬資產上限) ¹	3,340	綜援	13.9%	13.0%	3,340	80,000	22.5% ²	21.5% ²	2,490	219,000	16.7% ³	15.9% ³
模擬方案 (全面提升長生津)	3,340	綜援	13.9%	13.0%	3,340	219,000	39.2%	37.4%	1,290	不設 (70 歲領取)	26.1%	28.8%
田北辰二級 養老金方案	3,800	219,000	53.1% ⁴	50.4% ⁴	1,300	不設	26.1% ⁵	28.8% ⁵				
葉劉三級 頤老金方案	4,409	112,570	39.4% ⁶	37.3% ⁶	2,935	219,000	13.7% ⁷	13.1% ⁷	1,470	不設	26.1%	28.8%
民建聯三級 退保方案	3,600	300,000	57.1% ⁸	54.1% ⁸	2,400	800,000	22.9% ⁹	25.9% ⁹	1,300	不設	5%	5%
胡官二級 養老金方案	3,500	500,000	61.0% ¹⁰	57.9% ¹⁰	2,500	不設	39.0%	42.1%				

1. 此模擬方案有第四級，即生果金。不設資產上限，七十歲時若不符合領取其他級別的養老金的資格，便可領取。2016年每月為1290元。
2. 由政府的《退休保障前路共建諮詢文件》第74頁表一有關模擬方案財務推算的額外開支計算所得的使用率。本文亦用此使用率於周教授模型中。
3. 第二級和第三級合共為現時長生津的使用率。
4. 為現時長者綜援及長生津的合共使用率。
5. 為現時70歲人士生果金的使用率。
6. 由於資產上限低於長生津的219,000元，估計65%的現時領取長生津的長者符合領取資格。再加上領取長者綜援人士，得出此使用率。
7. 第一及第二級合共為現時長者綜援及長生津的使用率總和。
8. 由於資產上限高於長生津的限額，估計使用率為長生津的1.1倍，即增加10%。再加領取長者綜援人士，得出此使用率。
9. 資產上限為800,000元，估計與第一級的使用率合共為80%。
10. 由於資產上限高於長生津的限額，估計使用率為長生津的1.2倍，即增加20%。再加領取長者綜援人士，得出此使用率。

表二 65 歲或以上長者領取綜援及長生津百份比假設

	周教授模型使用率 (百份比)		財政工作組模型使用率 (百份比)	
	長者綜援	長生津	長者綜援	長生津
2015	14.2	39.4	13.1*	37.4*
2021	13.2	38.3	10.0	37.4
2041	17.0	39.6	6.7	38.5
2064	17.2	39.8	6.1	38.6

*為 2015 年中數值 (基於年中人口臨時數字)

財務推算 – 額外開支頗大

表三及表四分別列出各「有經濟需要」方案按周教授模型及財政工作組模型的財務推算結果。有關方案均與現有長者社會保障支出比較，以推算所涉及的額外開支。表中的長者社會保障支出包括現行給予 65 歲或以上長者的綜援標準金額、長生津及生果金，但不包括綜援人士領取的租金及其他津貼與及殘疾人士領取的傷殘津貼。各方案在推行後仍要保留這些支出給予現時領取綜援及傷殘津貼的長者。以 2016 年計算，上述長者社會保障開支為 233 億（周教授模型）及 225 億（財政工作組模型），而各方案推出後會增加 28 億（政府模擬方案）至 205 億不等（胡官方案）。除胡官方案外，其他方案都沒有說明融資方法。假定這些開支全由政府承擔，第一年政府便要增加表中所列的支出，以應付各方案所涉及的額外開支。除著老齡人口的增加，額外開支亦會逐年增加。到 2064 年額外開支會介乎 65 億至 485 億之間。從 2016 年至 2064 年間的每年平均額外開支，以周教授模型推算，政府模擬方案為 54 億、田北辰方案 182 億、葉劉淑儀方案 228 億、民建聯方案 256 億，以及胡官方案為 373 億。如果用財政工作組模型推算，前三個方案額外開支較少，後兩個方案則較多。基本上，如果方案涉及同時放寬領取資產上限及領取金額，所涉及的額外開支較多而且財政工作組模型所推算的額外開支較周教授模型為大。

結論 – 不能迴避融資問題

政府在退保諮詢文件中提出的「有經濟需要」模擬方案，新增的津貼要符合 8 萬元的資產限額才能領取，被社會人士視為過於苛刻。在諮詢期間，就算認同按「有經濟需要」發放不同養老金的人士亦難以接受。相當多市民指出，大多數人在退休時只得數十萬元積蓄，實在無法應付未來的退休生活，這些退休人士實在亦有經濟需要。因此本文列舉的方案均已將資產上限定得比 8 萬元寬鬆，而且津貼金額亦更高。不過如無融資安排，除非建議這些方案的人士能出任下任特首，以政府在諮詢期間強調的財政壓力，看不出現屆政府會改變態度，支持推行這些方案。

本文顯示，長者退休保障不足，不單是扶貧的問題，而是大多數港人現在和未來所面對的重要問題。有經濟需要的人數眾多，近期特首參選人及主要倡議「有經濟需要」方案的政黨和人士，所提出的方案均需要大量資金以應付未來的養老支出。全民退休保障有明確及可持續的融資方法，政府一直迴避討論，面對反映市民需要的新方案時，實在要探討融資方法，解決香港忽略多年的退休保障問題。

表三 各「有經濟需要」方案的財政狀況 (按周教授模型推算)

年份	周教授模型 (億元) 2016 價格						
	現有長者社會保障*	額外開支 (億元) 2016 價格					
		政府模擬方案 (8 萬資產方案)	模擬方案 (全面提升長生津)	田北辰二級 養老金方案	葉劉三級 頤老金方案	民建聯三級 退保方案	胡官二級 養老金方案
2016	232.9	28.2	49.2	99.1	122.4	142.9	204.9
2020	271.2	31.7	57.2	116.7	143.9	173.4	247.6
2025	339.5	39.9	72.0	145.9	179.7	218.6	312.2
2030	415.0	49.6	87.3	172.8	213.8	255.4	367.3
2035	481.3	56.5	97.8	187.6	235.4	266.8	389.0
2040	526.8	60.7	104.6	200.1	253.3	277.2	406.1
2045	546.5	63.0	107.7	205.1	260.3	280.3	412.1
2050	552.7	62.8	109.1	208.0	263.8	285.8	419.8
2055	556.8	64.9	110.1	210.7	267.1	290.3	425.7
2060	561.0	64.9	110.6	210.1	266.8	288.6	424.2
2064	558.9	65.2	109.9	208.1	264.5	283.2	417.3
平均值	465.8	54.2	93.8	181.5	228.3	255.7	372.6

* 現有長者社會保障數字見《退休保障前路共建諮詢文件》表 2A-D，表中數字為 2015 年價格，本表按 2015 年通脹率 3.5% 計算 2016 年價格。開支數字不包括綜援人士領取的租金及其他津貼與及殘疾人士領取的傷殘津貼

表四 各「有經濟需要」方案的財政狀況 (按長遠財政工作小組模型推算)

年份	財政工作組模型 (億元) 2016 價格						
	現有長者社會保障*	額外開支 (億元) 2016 價格					
		政府模擬方案 (8 萬資產方案)	模擬方案 (全面提升長生津)	田北辰二級 養老金方案	葉劉三級 頤老金方案	民建聯三級 退保方案	胡官二級 養老金方案
2016	224.6	26.9	46.9	97.7	120.6	146.3	208.8
2020	257.7	31.1	56.1	116.5	142.1	181.1	256.1
2025	311.5	39.3	71.0	143.9	173.4	235.8	331.1
2030	367.4	48.6	85.5	159.6	191.7	282.5	397.6
2035	409.9	54.9	94.9	172.3	207.6	307.3	434.2
2040	435.7	59.0	101.7	185.4	222.7	328.5	463.8
2045	447.1	61.1	104.4	188.8	226.9	336.1	474.8
2050	451.3	61.1	106.0	193.0	231.4	343.5	484.3
2055	454.4	63.1	107.2	195.5	234.1	348.5	490.9
2060	454.4	63.1	107.5	195.6	234.0	349.8	492.6
2064	452.3	63.1	106.5	190.1	227.9	343.4	484.8
平均值	393.8	52.8	91.3	170.0	204.4	296.7	418.4

* 現有長者社會保障數字見《退休保障前路共建諮詢文件》表 6A-D，表中數字為 2015 年價格，本表按 2015 年通脹率 3.5% 計算 2016 年價格。開支數字不包括綜援人士領取的租金及其他津貼與及殘疾人士領取的傷殘津貼