

施政報告退休保障方案的融資問題

香港中文大學社工系 黃於唱

2017 年 4 月 20 日

經過多年來的研究和爭議，大多數港人所期待的全民退休保障，終於被本屆政府否定。按施政報告所推出的方案，只有四成長者可以獲得每月三千四百多元的長者綜援或高額長者生活津貼，比民間團體和學者所爭取全民受惠的養老金在人數及金額上都有所差距。除了這部份長者外，其餘若兩成每月只能領取 2,500 元的長者生活津貼。較富裕的二成長者可能不在乎政府的津貼，但有二成長者則一無所有，要等到 70 歲時才可領取生果金，或所餘資產達到付合領取長者生活津貼的水平時才獲得津貼(見表一)。這些人對政府的不滿可想而知。

施政報告提到的退保方案，按政府自己所提供的額外開支數額為未來十年平均每年九十億，當中包括將 65-69 歲長者納入醫療券計劃，按每人每年 2,000 元計算，2017 年最高可達 8 億(2017 年為 40 萬 x 2,000 元 = 8 億; 2027 年為 60 萬 x 2,000 元 = 12 億)，但因部份長者沒有用盡每年 2,000 元的金額，最終開支不會超過此數。估計用於退休保障方面的額外開支為 80 億左右。

表一 施政報告的退休保障方案估計的使用率及人數

社會保障項目	現有制度		施政報告建議	
	佔 65 歲或以上長者百分比	佔 65 歲或以上長者人數	佔 65 歲或以上長者百分比	佔 65 歲或以上長者人數
長者綜援/高額	13%	43%	15.3 萬	50.4 萬
長者生活津貼	37%	17%	43.4 萬	20.0 萬
高齡津貼(生果金)	19%	14%	22.3 萬	16.4 萬
不合資格領取以上任何一項或領取傷殘津貼	23%	18%	27.0 萬	21.1 萬
只合資格領取生果金但沒有領取	8%	8%	9.4 萬	9.4 萬
總數	100%	100%	117 萬	117 萬

在《退休保障前路共建》諮詢文件中，政府首次運用累計近 50 年 (2015-2064) 的總開支來分析政策的財政承擔，並指出 50 年間全民退休保障比現有長者社會保障制度總共會多出接近 2 萬 4 千億元 (第 50 頁)，並指出如果要由政府全數「找」這條天文數，利得稅在 2015-2064 年間平均要增加 4.2%，如果不加利得稅，薪俸稅的標準稅率在同期平均就要增加 8.3%，如果兩樣都不做，就要開徵消費稅，同一期間平均要 4.5% (第 49 頁)。我們以為政府以後在推新政策時，都會用這方法說明財政負擔。但這次政府卻沒有這樣做。現在我們試試用諮詢文件的方法來計算一下這方案的財政負擔情況。

以 2017 年價格計算，施政報告的方案第一年推行使涉及超過 60 多億的額外開支，然後隨著長者人口增加，每年的額外開支一直會增加至 2062 年，然後才開始稍為回落。從 2017 年至 2064 年這 47 年間，額外開支總額超過 5 千 6 百萬元，平均每年為 120 億左右(表二)。如果按退休保障諮詢文件中以稅收來支付這筆額外開支，2017-2064 年間平均要增加利得稅 1.0%，如果不加利得稅，薪俸稅的標準稅率在同期平均就要增加 2.0%，如果兩樣都不做，就要開徵消費稅，同一期間平均要 1.1%。

表二 施政報告退休保障方案的財政承擔推算

年份	周教授模型 (億元) 2017 價格		長遠財政工作小組 (億元) 2017 價格	
	現有長者 社會保障開支	施政報告方案 額外開支	現有長者 社會保障開支	施政報告方案 額外開支
2017	248.4	66.8	246.0	63.9
2027	379.5	101.6	343.3	99.7
2037	516.0	129.0	433.9	124.6
2047	566.1	138.3	462.7	133.4
2057	574.6	141.0	468.0	136.7
2064	575.7	139.7	465.9	134.6
總值		5,836.3		5,656.5
平均值		121.5		117.8

註：不計算將 65-69 歲長者納入醫療券計劃，估計 2017 年最高開支為 8 億元

民間團體和學者所提出的全民退休保障方案，獲得六成民意的支持，當中有明確的融資方案，政府漠視民意而推行這方案，當中涉及頗大的額外開支，卻沒有交待會以可種加稅方式來應付，實在令人憤怒及失望。