

## 180 學者全民養老金方案的融資評析

香港社會保障學會

2017 年 4 月 13 日

### 前言

180 學者全民養老金方案融資方法是非常非常保守。因為它是假設 50 年的僱員工資增長率與當年通脹率相等，和 50 年內的經濟是零增長。同時亦跟隨非常非常保守的 2015 年至 2064 年的統計處人口推算，來作方案的財務推算，結果也測算出在 2064 年有 1,600 億元盈餘。證實全民養老金制度的財務結構是可持續的。(黃於唱，2016)

本文亦提出整個財務推算還有十數個參數可供選用，而且同屬有助推高 50 年的財務盈餘。只要每 3 至 5 年進行 50 年的精算測試，將會有助政府和社會共同進行不同參數的選用和調整，確保每月 3,500 元全民養老金是切實可行的；和保證全民養老金隨通脹率上調，確保維持 2016 年價格的購買力。

### 一、確立劃一全民基本養老金的必要性

2017 年 1 月施政報告第九章退休保障的第 185 段寫道：「長者有不同的退休需要，因此退休保障不應一刀切。」

上列的立論是偏頗和帶有很大的誤導性。長者有不同的退休需要是對的；但不代表不等於政府負責的退休保障制度，特別是公營管理的第一支柱養老金金額不應一刀切。確保全民基本養老金劃一地覆蓋香港全部長者公民，原因有五項：

第一、沒有公民願意看到自己和其他長者在現今或未來退休後要生活於貧窮貧苦當中。為了確保晚年享受一個有尊

嚴的生活質素，納稅人才會願意供款和贊同，動用政府財政來支付稍高於貧窮線的基本養老金。

第二、政府有責任實施退休保障，提供基本養老金，消滅長者貧窮，確保養老金額足夠保障基本生活需要。故此，政府設計的制度必須是能夠覆蓋全民的劃一養老金，使任何長者都可以有尊嚴地安享晚年，以示公平公正公道。

第三、政府沒有責任去提供高於貧窮線很多的基本養老金。因為要提供稍高於貧窮線基本養老金，覆蓋全民是涉及非常龐大的財政開支。保證其可持續性已屬相當難度；在沒有社會經濟根據下，通常會把高額的養老金交由年青的勞動者，透過持續工作和儲蓄實踐自力更生。即如「在職人士通過強積金強制性供款，自願性儲蓄或退休投資等，計劃自己及家人的退休生活（即第二、三及四支柱）。政府則利用稅收在社會保障計劃下進行財富再分配，並大幅資助公營房屋、醫療、院舍和社區照顧等公共服務，確保在人口老化，和維持香港低稅率和簡單稅制的情況下，長遠地持續運作（見圖二）。」（節錄自《退休保障前路共建行政摘要》（2015年）第9段）

第四、一刀切的全民基本養老金的做法，普遍見於大多數的西方發達國家。在亞洲，中日韓三國也有這樣的安排。更見於《中國社會保險法》（2010年）總則第三條明文規定：「社會保險制度堅持廣覆蓋、保基本（即保障基本生活需要）、多層次、可持續的方針，社會保險水平應當與經濟發展水平相適應。」現時中國城鎮和鄉村60歲以上居民同享劃一的基礎養老金。（見《國務院關於建立統一的城鄉居民基本養老保障制度的意見》國發〔2014〕八號）。

第五、即使政府有預設立場諮詢，開動各種民意機器，包括採用語言偽術，如「不論貧富」模擬等字眼概念。但不

同民意調查結果，都有超過六成以上的市民贊同劃一的每月 3,500 元全民養老金制度。」周永新團隊研究報告也推薦劃一全民養老金，因此政府有必要聆聽學者們和民意，推行一刀切的全民養老金。

## 二、180 學者全民養老金財務方案結構可持續至 2064 年

學會支持 180 學者全民養老金方案，指三方供款保障制度能即時為 65 歲以上長者，提供每月 3,500 元的養老金，日後並可隨通脹調整；到 2064 年仍有可觀盈餘（超過 1,600 億元，2016 年價格）（見下圖表 4. 學者全民養老金方案的財務推算：2016 年價格）。

表 4 學者全民養老金方案可持續性 (2016 年價格)

Year	現金輸入 (億元)						現金輸出 (億元)			淨輸入	期末結餘
	政府財政注入	僱主/僱員繳款	長者社會保障轉移*	額外利得稅	利息	總數	養老金	行政費用	總數		
					0	1709	493	2.7	495	1214	1214
2016	1000	366	229	114	0	1709	493	2.7	495	1214	1214
2026	0	346	349	114	55	864	769	2.7	771	93	2859
2036	0	331	485	114	63	993	991	2.7	994	-1	3146
2046	0	325	541	114	60	1040	1070	2.7	1073	-33	2962
2056	0	307	550	114	49	1020	1095	2.7	1098	-78	2394
2064	0	296	552	114	35	996	1085	2.7	1087	-91	1682
五十年平均	20.4	329	460	114	51.6	974	938	2.7	940		

三方供款的財務來源，首先是撥入政府原有推行的長者社會保障支出，包括長者綜援基本金額、長生津及高齡津貼；但保留長者綜援特別津貼及傷殘津貼。第二、政府於 2016 年注資一千億元，以產生投資收益。並隨政府拖延推行全民養老金而上調注資金額。第三、向每年盈利超過一千萬元公司徵收累進性質的利得稅，提供每年 114 億元資金。第四、僱員及僱主每月合共繳交薪金的百分之五的供款，即是從 2016 年起調撥一半強積金供款至全民養老金的融資。收入低

於最低工資的人士不用供款，但僱主部份則需要；2016 年約為 366 億元。

學者全民養老金方案的財務推算，是獲多位經濟學者的贊同和支持（社聯政策報，香港退休保障，2016）。最重要的，還是財務推算 50 年的基本假設是非常保守：

首先，推算是假設每年工資增長與通脹率相同。換言之，香港僱員在未來 50 年都沒有實質工資增長，而供款總額是根據就業人口多寡，統計處人口推算來推算的。若在 50 年內，僱員有任何實質工資增長，都會增加供款總金額，隨而增加財務推算盈餘，即不止 1,600 億元。

其次，財務推算是根據政府統計處 2015 年的人口推算（2015 至 2064 年）來測算的。這個 2015 年人口推算的勞動人口大幅下跌：2015 年比起上一次人口推算（2011-2041 年）的勞動人口少近四萬八千人，2041 年則少超過十萬人，由此而導致全民方案的供款減少。即使如此，即完全跟隨 2015 年人口推算統計，到 2064 年仍有 1,600 億元盈餘。

香港社會保障學會（2016 年）亦曾指出這 50 年的人口推算是過份保守。因為它假設香港總和生育率由 2014 年每千名女性相對有 1,234 名活產嬰兒逐漸下降至 2064 年的 1,182 名。但根據統計處報告表 8 的 2004 年的香港總和生育率由 922 名活產嬰兒，持續 10 年的上升至 2014 年的 1,234 名（沒有包括雙非所生的子女）。只要假設 2014 年至 2064 年的總和生育率 50 年不變，勞動人口是不會下跌的。顯然，統計處的人口推算假設是不合理和過份保守的，甚至可以說是出錯的。換言之，只要假設總和生育率 50 年不變，勞動人口會大幅上升，會大幅增加僱員總供款。2064 年的財務推算盈餘亦會倍增，肯定不止 1,600 億元。

同樣道理，只要在未來 50 年，一千萬元以上的企業有

實質利潤增長，僱主的總供款不會停留於 50 年同樣是每年 114 億元。任何的輕微的利潤改善，便會大幅增加財務推算的 1,600 億元盈餘。

### 三、50 年的全民基本養老金財務推算還有很多參數可作向上調整

第一、《香港大學報告》(2014 年第 133 頁)指出：「高齡津貼自 1973 年推行至今，無論金額多少，總有一成多合資格長者沒有領取，所以老年金是否設立審查機制，對整體財政影響不大。」這意味全民養老金實質只有不到九成長者申領，全民養老金制度只是確保百分百長者的申領權利，而不是百分百領取。只要增加申領程序和註冊安排，將會有助更多於一成的長者數目不領取。換言之，其 2064 年的 1,600 億元盈餘將會是大幅增加的。

第二、現時政府舊制公務員退休後享有長俸（也是依隨通脹率調整的），若公務員長者每月長俸超過 5,000 元，不應再享有 3,500 元全民養老金；否則會是雙重福利。假設有八成長俸公務員退休金每月超過五千元（2016 年數，政府可提交公務員長俸統計），估計約有 10 萬名退休公務員不用申領全民養老金。因此學者方案的財務推算盈餘，又怎會停留在 1,600 億元呢？

第三、延遲退休年齡也是另一可調參數。若立法規定 65 歲為退休年齡，會把全體就業人口增加 5 年就業機會。很自然，僱員的供款也會有一定的升幅；同時增加財務推算的盈餘額。

第四、延遲申領養老金的年歲。現時財務推算是假設 65 歲便可申領養老金，只要調整領取年歲到 67 歲，便會大幅減少養老金的開支，同樣有助財務推算的穩健性和可持續

性。

還有很多其他參數可以考慮選用，例如人口政策、取銷強積金對沖、採用中央公積金制度、進一步降低公積金行政費用比率、逆按揭、部份金額支付制、領取資格、預期壽命掛鈎制、稅務調撥等、行公共年金（而不是私營年金）或終身年金等等，都有助推高財務預算盈餘。使全民養老金的可持續能獲保證和支持。

只要每 3 至 5 年進行精算，測試未來 50 年的財務可持續性，將會有助選用不同參數，來改進全民養老金的融資方案。故找不出有任何難題，值得憂慮學者全民養老金方案的融資可持續性。

## 結語

本文已清楚論證 180 學者全民養老金方案的融資方法，及財務推算至 2064 年（又稱 2064 方案）是非常保守的。即使從不同角度和經濟環境，也能確保在 2064 年有不少於 1,600 億元的盈餘。而且還列出十數個參數可用作上調這 1,600 億元盈餘，所以肯定其融資是可持續的；並符合國際退休保障制度。上列的論點是建基於兩篇重要文章：一是香港社會保障學會於 2013 年提交於中國蘇州舉辦的第十二屆海峽兩岸社會保障制度學術研討會的〈沒有公平公道的香港長者生活津貼〉；另一是香社會保障學會提交給扶貧委員會和勞工及福利局的〈數據總結證全民養老金能解決香港政府四大憂慮並能達致五項退休保障目標〉，刊於學會 2017 年社保論文集。（兩文同時和上文一同交給立法會退休保障事宜小組委員會，歡迎查閱）

## 參考文獻

1. 《行政長官施政報告》(2017年1月18日)。
2. 《退休保障前路共建：行政摘要》(2015年12月)。
3. 香港社會保障學會(2015)：《兩岸八地圓桌會議論文集》(上)，(下)(香港：理工大學社會政策研究中心，2015年10月17至18日)。
4. 香港社會保障學會(2013)：〈沒有公平公道的香港長者生活津貼〉，刊於：《社會保障與民生幸福——第十二屆海峽兩岸社會保障制度學術研討會》(中國蘇州，2013年10月17至18日)，第18-21頁。
5. 香港社會保障學會(2016)：《社會保障論文集：回應退保諮詢文件系列》(香港，2016年4月)。
6. 香港社會保障學會(2016)：〈數據總結證全民養老金能解決香港政府四大憂慮並能達致五項退休保障目標〉，刊於：《社會保障論文集 2017》(香港，2017年)，第19-30頁。已於2016年6月18日提交香港特區政府勞工及福利局和扶貧委員會。
7. 香港社會保障學會(2017)：《社會保障論文集：中港養老保障和最低工資》(香港，2017年1月)。
8. 香港大學社會工作及社會行政學系(2014)：《香港退休保障的未來發展研究報告》(香港，2014年)。
9. 黃洪、黃於唱(2016)：〈180 學者全民養老方案〉，又稱〈全民養老金 2064 方案〉(香港，2016年)。
10. 黃於唱(2016)：〈全民養老金的推算與假設〉及〈專家訪談：評論退保方案的估算假設〉，刊於《社聯政策報：香港退休保障何去何從？》(香港：香港社會服務聯會，2016年3月)。