

## 提交退休保障事宜小組委員會的意見書(2017年4月)

陳志誠 (澳門大學經濟系兼任講師)

雖然香港政府強調以「多元」渠道解決長者退休問題，但對於世界銀行所提出「五條支柱」中的「第一支柱」---全民退休保障計劃，卻以不同的藉口，不考慮。全民退休保障計劃其實起着「社會保險」的作用，是其他計劃無法取代的。

「保險」是一種風險管理方式，主要用於處理經濟損失的風險。一般的「商業保險」計劃為個人向保險公司通過繳納保費，保險公司則在投保人在未來出現收入損失（如退休後失去工作收入）時，補償投保人的損失，而保險公司通過向不同人士提供保險計劃，分散風險，從而取得盈利。而社會保險計劃跟商業保險計劃不同的地方是在於計劃是「全民性」，所有市民都會參與，因為人數眾多，可以將計劃風險減至最低。另外，基於部份市民可能自身風險較高，而被拒絕參與一般商業保險計劃，又或部份市民低估其自身風險，而不願參與，因此社會保險計劃會是「強制性」，由政府立法推行。基於社會保險計劃以立法形式推行，每位市民清楚地知道他們的付出和未來的保障，不像福利制度，需要面對經濟審查和每年政府財政撥款可能增減，因此對未來更有信心，還有計劃含有全民互助的元素，體現「共責精神」，令市民對社會更加認同。現時香港社會充滿矛盾，建立全民退休保障計劃作用更大。

香港現時退休保障制度主要包括政府經濟審查的福利制度如綜援、長者生活津貼和高齡津貼等計劃和強制性公積金計劃，但這兩個計劃都不能處理退休風險的問題。

根據香港政府的說法，“本港社會保障制度的目的，是將福利資源集中投放於最有需要的人士(包括長者)身上”。但誰是「最有需要的人士」是由香港政府所決定，很多生活艱苦的退休人士，政府卻不認為他們「最有需要」，還有接受這些福利的人士要受經濟審查，繁複的手續和負面的標籤效應亦令不少合資格人士放棄申請。而就算得到福利資助的人士，其保障亦可被削減；在2002年香港政府以通縮為理由，要求削減整體綜援金額，長者所領的綜援金額在2003年和2004年分兩期削減，而當時香港經濟正在衰退，市民生活艱苦，而政府竟在這樣情況下，作出如此決定，可見只靠政府「施捨」，絕不能處理退休人士所面對的風險。

現時香港政府建議增加一層高額援助，向較有「經濟需要」長者發放更多津貼，但制度問題仍然存在。而多加一層的審查，亂上加亂，更令申請長者迷惑。

香港還有一個不用經過經濟審查的高額高齡津貼計劃，但並不足以應付退休長者的基本生活需要，還有這計劃的資金來源是每年政府財政撥款，如綜援一樣，面對可能的削減。

強制性公積金計劃的問題在幾方面：第一、計劃並不全面，只包括收入較高的在職人士；第二、跟香港主要的投資市場一樣，實質回報率頗為波動，在 2000-2010 十年內，最高可以達到 30.1%，但最低卻是-25.9%！；第三、計劃只是個人強制性儲蓄計劃，沒有社會保險計劃中全民互助的因素。

政府亦透過各種計劃，包括安老按揭及建議的公共年金，「協助」長者以其個人資產或儲蓄來應付退休生活。但這些計劃都有不少問題：第一、要達到基本保障，長者要有一定資產或儲蓄，因此只有很少人可以參與，以安老按揭為例，由2011年開始至2017年3月，累計申請只有1,728宗，參與人數少於3,500人，相對過百萬的長者人口，簡直是「九牛一毛」；第二、這些計劃作為長期投資，但其保證所領金額，卻沒有考慮通脹因素，參與長者長遠生活能否得到保障，令人懷疑。

現時長者退休問題嚴重，就算加上政府的資助，2015 年仍有近 30 萬長者生活於貧窮線之下，佔長者人口的 30%。一個由全民供款，並在退休後無需經濟審查並定期得到一定金額（扣除通脹後）的退休保障計劃是絕對需要，而香港政府建立這個制度，是責無旁貸。