

唯有全民退休保障計劃，才能使長者安心

陳志誠 (澳門大學經濟系兼任講師)

立法會CB(2)783/17-18(01)號文件

2018年1月

要令香港市民退休後安心，必須考慮他們所面對的風險問題，無論現時政府提出加強或優化退休保障「支柱」的建議措施，都無法處理，唯有落實全民退休保障計劃（第一支柱）才可做到。在全民退休保障計劃下，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。而計劃在財政上能持續，亦是一個令退休人士安心的重要條件，「全民養老金2064方案」便是一個可行的建議。「2064方案」財政持續性是根據扶貧委員會委託周永新團隊所設計的模式作推算，而模型是得到政府認可，因此政府再不能以「財政不可持續」而否定全民退休保障的可行性。

反觀現時政府以審查為主的退休保障制度，並無法解決長者貧窮問題。在2016年，考慮了所有政府介入，仍有33.7萬長者，在政府界定下，視為貧窮，貧窮率達31.6%¹，勞工及福利局長羅致光亦承認即使長者生活津貼2018年加至近3,500元，僅可將長者貧窮人口減少百分之一至二²，可見政府政策極為失敗。現時政府打算在已經非常複雜和混亂的審查制度下，再加一層「高額長者生活津貼」，令制度亂上加亂。而根據中文大學社會工作學系黃於唱副教授以周永新團隊模型的推算，增加「高額長者生活津貼」後，政府長遠財政開支比「2064方案」還要高³，政務司司長張建宗亦指出增加「高額長者生活津貼

¹ 香港特別行政區政府（2017年，11月）。2016年香港貧窮情況報告。取自 [https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016\(2017.11.17\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016(2017.11.17).pdf)

² 羅致光：新措施未必大減貧窮人口（2017年，11月20日）。明報新聞網。取自 https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171120/s00002/1511114243244

³ 黃於唱（2017年，4月20日）。施政報告退休保障方案的融資問題。立法會文件編號：CB(2)1280/16-17(03)號文件。取自 <https://www.legco.gov.hk/yr16->

」後，可能令政府「結構性財赤」提早於2026年出現⁴。諷刺的是，民間團體所提的「2064方案」考慮財政持續性，而政府卻迴避，足証政府在財政持續性問題比民間團體更不負責任。而當財政上無法承擔時，政府便會削減資助或提高審查標準，受資助退休人士隨時失去保障，無法安心。

香港現時另外一個的退休保障制度---強積金亦有不少問題。首先、「對沖」問題仍未解決；第二、計劃並不全面，只包括收入較高的在職人士；第三、回報極為波動，在2000-2015十五年內，最高可以達到30.1%，但最低卻是-25.9%⁵！而風險由受僱人士獨自承擔。如果受僱人士想減低風險，投資當中的「保證基金」，回報卻低於通漲⁶，最終無法令香港市民退休後安心。

政府亦試圖透過各種計劃，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：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12月，累計申請只有2,317宗，參與人數少於5,000人，相對過百萬的長者人口，微不足道。

而政府建議的「終身年金」計劃，由香港按揭證券公司承保，而香港按揭證券公司是依靠外匯基金支持。參與計劃人士先交一筆款項給香港按揭證券公司作投資，然後定期(每月)得到固定年金，直至終老。理論上參與計劃人士無需承擔風險，但投資本身有極大風

17/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120170429cb2-1280-3-c.pdf

⁴ 張建宗：《優化長生津或令結構性財赤提早》（2017年，1月21日）。Now新聞台。取自 <http://news.now.com/home/local/player?newsId=208044>

⁵ 強制性公積金計劃管理局（2016年）。《強積金制度15年投資表現回顧（2000年12月1日至2015年11月30日）》。取自 http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/publications/research_reports/files/15-year_Performance_Review-c.pdf

⁶ 強制性公積金計劃管理局（2016年）。《強積金制度15年投資表現回顧（2000年12月1日至2015年11月30日）》。取自 http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/publications/research_reports/files/15-year_Performance_Review-c.pdf

險，風險便轉嫁到香港按揭證券公司，在回報不足時，香港按揭證券公司(亦即外滙基金)便需「包底」，事實上政府官員清楚知道當中問題，在扶貧委員會的諮詢文件《退休保障前路共建》附件六「羅致光博士的公共年金計劃」中提到

「...，政府亦需衡量一些相關風險。例如在投資回報不理想的情況下，政府須動用公帑作補貼以達保證的回報率；當參加者的整體實際壽命比計算年金時的假設更長時，投入的資金便不能應付年金的支出，會須以公帑注資；以及行政費用等。這些風險因素都可能會大大增加計劃的相關公帑開支。...」⁷

如果計劃金額龐大，外滙基金要承受的風險便會很高，政府是否願意承擔？但如果計劃金額很少，參與人數又很少，最後跟安老按揭計劃一樣，只成為「點綴」，製造政府官員「做事」的假象。

綜觀來說，政府決策官員以各種藉口，拒絕全民退休保障計劃，試圖以其他措施解決退休保障問題，不幸的是，這些措施都無法處理風險問題，唯有全民退休保障計劃，才能使長者安心。

⁷ 扶貧委員會(2015年,12月)。《退休保障前路共建(諮詢文件)》。取自 http://www.rp.gov.hk/tc/pdf/721500402_Consultation_Document_C_full.pdf