

土瓜灣退保關注組

立法會退休保障事宜小組意見書：欠缺第一支柱的退休保障制度與長者貧窮的關係

高津年金唔收貨 全民退保係正貨

政府將於 6 月推行每月 3,485 元的高額長者生活津貼(高生津)。此外，政府亦將於 7 月推行公共年金計劃，並計劃將高生津與公共年金配合，將公共年金豁免計算資產，令擁有一定資產的長者亦能夠申領高生津。然而，政府此舉除了赤裸裸地展示政府政策如何矛盾盡露外，還帶出政策財政可持續性成疑的問題。

政策目標矛盾盡露

政府言行不一，這邊廂指長者生活津貼(長生津)和高生津的政策目標是「旨在扶貧」、
「幫助有需要的人」，那邊廂卻讓擁有百餘萬資產的長者透過購買公共年金計劃後申領
長生津或高生津。原來的長生津和高生津是扶貧措施，按政府說法是幫經濟有需要的長
者。可是，現在有100萬買年金都變成是有經濟需要的長者，政府口中所講的政策目標
和實際上現時所執行的政策明顯出現矛盾。購買年金計劃可獲豁免資產計算，之後還可
以繼續領取長生津或高生津，反而將錢留在長者戶口就要計算資產，最後因資產超出限
額而不獲發津貼。政府此舉這明顯是「雙重標準」，為了拒絕推行民意支持、持續可行
的全民退休保障而只推出高生津和公共年金來作出小修小補，做法令人髮指！

政策可持續性成疑

政府除了政策目標矛盾盡露之外，政策的財政可持續性亦令人十分懷疑。政府政策
的轉變同時會改變人的行為。領取金額的調升和領取資格的放寬亦增加了長者申領的

誘因，加上當政府將年金豁免計算資產時，部份有百餘萬資產的長者可能會因此而將一百萬投保至年金後領取長生津或高生津。

勞福局局長羅致光於2017年7月6日在立法會的發言中表示，在計入長生津優化措施的情況後估算，以2017年價格計算，直至2064年的48年間政府每年在長者社會保障方面的額外經常開支約為113億元。¹另外，政府的最新文件亦表示在計入優化長生津後，由2018至2066年49年間，政府於長者社會保障開支每年平均額外開支為116億元。然而，實際上的額外開支很大可能遠高於政府所估計的116億。²政府估計將有八成正領取長生津的長者，會轉為領取高生津，全港長者中有約一成由原本沒有領取任何社會保障或正領取高齡津貼的長者，在長生津的資產限額放寬後，將合資格申請長生津。因此，將有八至九成的長者會領取各式各樣的社會保障作為他們的退休保障。在政府估算的假設中，政府只計算放寬普通長生津的資產限額以及推出高生津，但政府並沒有將因年金可轄免計算資產而申領長生津或高生津的新增個案數目包括在內。

若果以政府「長遠財政工作小組報告」中的數據為政府做個壓力測試，即使只是計算生果金、長生津、高生津以及綜援的標準金額的額外開支，只要各社會保障計劃的領取率稍為改變，政府於長者的社會保障額外開支即會大大增加。

除此之外，港大榮休教授周永新早前於報章上指高生津是全民退保的A貨。³周教授亦估算有了公共年金計劃和高生津後，有約七成長者領取高生津。如果各比率按不同情

¹ 立法會：勞工及福利局局長就「設立全民退休保障制度」議案總結發言：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201707/06/P2017070600954.htm>

² 立法會 **CB(2)1067/17-18(01)**號文件：

https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120180129cb2-1067-1-c.pdf

³ 【明報觀點】周永新：高齡長者生活津貼 是全民退保的 A 貨：

<https://2064universalpensionhk.org/9594734/>

況下的領取率作推算，每年的平均額外開支將大大增加（見下表）。由此可見，當這些開支只由政府獨力負擔時的財政壓力有多大。因此，政府現時所估算明顯地過份樂觀。

2018-2064年各項社會保障計劃平均每年領取率				2018-2064年平均 每年額外開支(億)
綜援	高額長者 生活津貼	長者生 活津貼	高齡津貼	
7.4%	30.6%	17.2%	14.7%	114.9
10%	50%	15%	10%	292.8
10%	60%	10%	10%	352.4
10%	70%	5%	10%	412.1

民間多年來不屈不撓地推行財政上可持續的全民退休保障方案，雖然政府多次刻意推出新數據試圖製造民間方案財政上不可行的假像，但是這些舉動亦不能撼動民間方案的財政穩健性。反觀政府，當政府提出優化長生津後，亦沒有公佈這些措施的財政數據和壓力測試的數據，所以這些措施於財政上是否可持續，一直令市民十分懷疑。

單靠政府只會令「結構性財赤」更早出現

政務司司長張建宗亦承認優化長生津後，可能令政府結構性財赤提早於2026/27年出現。

⁴在提出優化長生津和推出公共年金計劃後，政府沒有進一步公佈在計算這些政策變動時，有關香港整體的財政可持續性的數據，而政府亦沒有表示計算這些措施後，所謂的「結構性赤字」將提早於何時出現。而當經濟不景時，將有更多人申請社會保障，令社會保障的開支大大增加。

⁴ 張建宗：優化長生津或令結構性財赤提早：
<https://news.now.com/home/local/player?newsId=208044>

進一步而言，面對人口老化和出生率下降的挑戰，不單是退休保障，在醫療和安老等政策範疇的開支亦會變得愈來愈多，政府的財政穩健性亦會變得愈來愈脆弱，政府經常提在口邊的結構性財赤，亦會因為政府拒絕推行由三方供款融資的全民退休保障而提早出現。

制度如此複雜 倒不如搞全民退保

既然政府現時架床疊屋的社會保障計劃的覆蓋率已達七至八成，而要經濟審查的制度亦存在大量弊病時，倒不如推行不審不查、惠及全民的全民退休保障，令制度能夠簡化的同時亦能解決又審又查制度的弊病。再者，民間提倡的全民退休保障方案，以三方供款為融資方法分擔風險，而且政府只需一次過投放啟動基金和將原本用於長者的社會保障開支轉至全民退休保障基金中便可，不用承擔額外開支。

總而言之，現時香港的退休保障制度中，單靠政府稅收支撐的零支柱的財政可持續性很低。政策轉變帶來的效果，為政府財政穩健度帶來不穩定性的同時，很多因素亦為政府帶來龐大的潛在經濟壓力。相反，由三方共同供款的全民退休保障正好處理這些不穩定性和現時制度的弊病。因此，設立全民退休保障是維持香港政府長遠財政穩健性的良方妙藥。

— 完 —

2037								
2038								
2039								
2040								
2041								
2042								
2043								
2044								
2045								
2046								
2047								
2048								
2049								
2050								
2051								
2052								
2053								
2054								
2055								
2056								
2057								
2058								
2059								

2060								
2061								
2062								
2063								
2064								
2065								
2066								