

# 退休保障全城傾



簡介：政府於早前推出退休保障諮詢文件，這份單張涵蓋了與此次諮詢有關的大多數議題。

## 退休保障 Q&A

### 基本篇

#### 1. 這次退休保障諮詢的主要爭議是什麼？

這次諮詢中，政府提出了全民（即不論貧富方案）及非全民（即有經濟需要）方案諮詢市民意見，此外，政府亦就如何改善現有的退休保障制度諮詢市民意見。

#### 2. 什麼是全民養老金方案，什麼是非全民方案？

全民方案<sup>1</sup>：所有65歲或以上長者皆可領取劃一的養老金，此方案將取代原有的高齡津貼（生果金）、長者生活津貼（長生津）及長者綜援標準金。

非全民方案：設有經濟審查，長者須合乎資產及入息限額才可領取。諮詢文件提出的方案是在高齡津貼、長生津及長者綜援外，加設一層退休保障制度。

#### 3. 推行全民養老金方案或非全民方案後，長者分別可領取多少錢？而制度所需開支是多少呢？

| 全民方案下的退休保障制度              | 非全民方案下的退休保障制度        |                       |
|---------------------------|----------------------|-----------------------|
| 每月領取金額                    |                      |                       |
| 一律領取\$3,500養老金(免審查)       | 資產少於\$43,500         | 領取綜援標準金\$3,200 + 額外津貼 |
|                           | 資產少於\$80,000         | 領取非全民方案\$3,230        |
| 原本領取綜援的長者可領\$3,500 + 額外津貼 | 資產\$80,000-\$210,000 | 領取長生津\$2,390          |
|                           | 資產高於\$210,000        | 領取高齡津貼\$1,235         |
| 平均每年總開支 <sup>2</sup>      |                      |                       |
| 940億元                     | 510億元 <sup>3</sup>   |                       |

1. 此全民養老金方案以學者方案為藍本，與諮詢文件的模擬方案及民間其他的全民方案，在領取金額及融資方法上略有不同。

2. 這兩項數字計算了整個退休保障制度的總開支，而諮詢文件所列數字只計算退休保障方案所需的新增開支，並不包括原有的長者社會保障開支。

3. 此數字以《長遠財政計劃工作小組報告》研究報告的框架推算得出。該報告假設香港的高齡津貼、長者生活津貼領取率維持不變，長者綜援的領取率則會由2015年的13.1%下跌至2064年的6.1%。

### 融資篇



#### 4. 民養老金每年涉及數百億，錢從何來？是否要向市民大幅加稅？

根據學者方案，全民養老金的財政來源主要有四項：

- (一)政府於方案推行前注資一千億；
- (二)政府每年把原本用作長者綜援、高齡津貼及長生津開支撥入方案；
- (三)僱員僱主各減少每月2.5%的強積金供款，並把該筆款項用以支持全民養老金；
- (四)向盈利一千萬元以上的大企業額外徵收1.9%利得稅。

根據此方案，市民不需要額外供款，亦不需向市民徵收新稅項，而由於政府原本用於綜援、長生津及高齡津貼的開支是政府本身的恆常開支，因此實際所需額外資金，是向大企業收1.9%利得稅及政府一千億元的種子基金。

#### 5. 學者方案提倡動用強積金的款項轉化為全民養老金的供款，是否表示「充公」市民強積金戶口的權益？

學者方案是將現時僱員、僱主強積金供款由5%減少至2.5%，並把該筆款項轉移至支持全民養老金，但不會動用現時市民強積金戶口中的累計權益一分一毫，市民退休後可同時領取強積金及\$3,500的養老金。

#### 6. 強積金供款減少，即表示退休後可領取的強積金會減少，那是否推行全民養老金後市民會有損失？

現時的強積金制度，須供款的薪酬上限定為\$30,000，因此推行全民養老金後，即使高薪人士每月減少的強積金供款也不會多於\$1,500。然而市民於65歲後，除可領回強積金戶口的所有金額，每月還可領取\$3,500養老金，預計大部份在職人士能在全民養老金方案中得益。

#### 7. 在未來人口急劇老化下，全民養老金會否破產？

全民養老金是一個「部份預先儲蓄」(partially pre-funded)的制度。整個制度與積穀防飢的道理一樣。即政府在現時人口較年青時儲備盈餘，以待日後人口老化高峰期之用。根據學者方案，全民養老金仍能維持運作50年，至2064年仍會有超過1,600億元盈餘，故財務上是可持續。

#### 8. 據聞海外很多推行相類似制度的社會也面對破產的問題，香港是否也不能倖免？

第一，現時發達國家中並無國家真正因推行全民退休保障制度而破產。

第二，大部份國家都是在二戰後嬰兒潮時期開始推行相類似退休制度，並沒有預計日後的人口老化問題，而現時學者的全民養老金方案是因應人口老化問題而設計，更能面對人口老化的衝擊。

第三，全民養老金建議所有長者每月劃一領取\$3,500的基本水平（少於工資中位數的25%），而那些所謂出現財政危機的國家（例如希臘），市民領取的養老金卻遠高於此水平，金額甚至有機會高於平均工資，因此不可與香港的情況作比較。

#### 9. 推行全民養老金後會影響政府推行其他福利政策嗎？

根據學者方案，若推行全民養老金計劃，政府除了一開始須投入1,000億元作種子基金外，政府只須把用作高齡津貼、長生津及長者綜援的標準金開支撥入全民養老金。換言之，除種子基金的投入外，政府不需要有新增的開支項目，因此並無佔用其他福利資源的問題。

#### 10. 現時不少企業只能賺取微薄利潤，增加1.9%利得稅會否使他們經營困難？

學者方案建議只向盈利高於一千萬元的企業收取額外利得稅，現時盈利高於一千萬元企業只佔香港整體企業數目少於7%，表示養老金方案對大多數企業沒有影響，而這些少數賺取龐大利潤的企業應共同承擔社會責任。



#### 11. 現時香港的退休保障系統是否足以支撐貧窮長者？

現時香港的退休保障制度不足以保障長者生活。高齡津貼、長生津的金額不足，而在綜援的資產及入息審查，以及社會對綜援人士的負面標籤下，不少有需要長者不願意領取綜援。根據樂施會2010年的報告，約有四成合資格領取綜援的長者沒有領取綜援。香港的長者貧窮率近十年都高於30%，而2014年有超過28萬名貧窮長者。在人口老化下，預期長者貧窮人口將繼續上升。

#### 12. 政府表示不少所謂貧窮長者其實資產豐厚，因此長者貧窮率是高估長者貧窮情況，這是否代表香港的長者貧窮問題其實並不嚴重？

根據2009年統計處進行的調查，香港超過一半長者的資產少於\$50,000。雖然確實有部份長者擁有物業，但是物業

大多是自住性質，最多只能節省他們的租金開支，不能應付他們的其他生活費用。

### 13. 在現時的退休保障制度下，中產人士是否可以安心渡過退休生活？

政府現時提供的退休保障只以支援貧窮長者為目標，中產長者除了於七十歲時受惠於高齡津貼(\$1,235)外，基本上不會得到任何保障。因此不少中產人士即使退休時有積蓄，但日後沒有任何固定收入來源，面對各種未知的風險(包括長壽風險或醫療開支)時，只能節衣縮食，不敢動用積蓄。

### 14. 為什麼現行的退休保障制度要改革？

不論貧窮長者，還是中產長者，在現時的退休保障制度下，均不能安心地生活，而且未來人口老化，如長生津及長者綜援的比率持續上升，在現有制度下政府難以獨力承擔龐大的退休保障開支，將面對可持續性的問題。

## 受惠篇

### 15. 什麼人會受惠於全民養老金方案？

一) 基層長者:可免卻現時繁瑣的審查程序，有尊嚴地得到退休保障；全民養老金額亦比長生津高。

二) 中產長者:現時得不到任何政府支援，全民養老金可確保年老時每月得到穩定收入。

三) 成年人/青年人:每月減少\$1,500或以下的強積金供款(現時強積金制度下，供款的資薪上限為\$30,000，即月入\$30,000以上人士最多供\$1,500)，換取退休後每月可得到\$3500的穩定收入，而且年老父母可即時受惠，減輕供養父母的負擔。

### 16. 在高通脹下\$3,500在十年後已不值錢，為何還要支持制度？

全民養老金的\$3,500會隨通脹水平調整，假設香港每年通脹率為2%，十年後養老金額將相應調整至\$4,266。

### 17. 領取全民養老金後可否繼續領取高齡津貼或長生津？

全民養老金會與高齡津貼及長生津整合，因此領取全民養老金後，長者將不能領取高齡津貼及長生津。然而，由於全民養老金的金額高於高齡津貼及長生津的水平，因此不會對領取此兩項津貼的長者帶來損失。

### 18. 我現時領取的綜援金額已超過\$3,500，全民養老金推

### 行後會否使我的綜援金額降低？

綜援制度分為標準金額及特別津貼兩部份，現時長者綜援的單人標準金額為\$3,200。全民養老金只會與綜援標準金額抵銷，領取綜援人士可繼續領取其他特別津貼。

### 19. 不少市民已表示不喜歡強積金，為什麼還要有供款給全民養老金？

全民養老金與強積金的性質並不相同：強積金是個人給自己儲蓄的制度，而全民養老金是一個社會共同供款、承擔養老責任的制度。因此全民養老金的供款並不會給予基金公司，而是由政府管理。所得的款項大部份會即時用於發放給長者，因此沒有收取高額管理費的問題，亦大致避免投資風險的問題。

## 價值篇

### 20. 全民養老金的目標是扶貧嗎？

全民養老金的理念並非扶貧。扶貧制度的目標旨在支援社會上無法自助的人士，然而全民養老金應視為政府給予所有長者的基本養老金(如同政府發給給公務員的長俸)，其目標是給予長者應有的保障，但同時可達至防貧的效果。

### 21. 如不設資產審查，富人也因此而受惠，為什麼要給予這批人養老金？

首先，不少所謂較富有人士，其實只是薄有積蓄，如退休後完全沒有任何穩定的收入，他們亦難以安心生活。

第二，全民養老金視領取基本退休保障為市民的基本權利，而富者在工作時期亦需要為退休金供款。即使是現在已退休的較富有長者，年青時亦是納稅人，故排拒他們於這基本權利之外是不合理的。現時政府提供大部份的服務，包括醫療、教育，都是全民性質，正是體現這種精神。

第三，設資產及入息審查會減低長者儲蓄及工作誘因。第四，取消審查可以避免浪費進行審查的行政資源，亦可減少因為逃避審查而衍生的浪費社會資源行為(例如提早結束保單，並把資產轉移至其他人士)。

### 22. 設立審查制度以集中資源支援貧困長者，是否對貧窮長者更為有利？

現時設有審查的綜援及長生津制度，都有不同程度的標籤效應問題，有調查顯示四成合資格領取綜援的長者，未有領取綜援。

此外，當社會視公共養老金為對少數貧窮長者的救濟金，其實是把社會的長者分化為窮人與非窮人，不合資格領取援助「非貧窮」人士往往會要求減少對貧窮人士的支援，最後受害的仍是窮人。

### 23. 全民養老金即等如年青人養長者？對青年人不公平？

全民養老金是青年供養長者的說法有誤導成份，因為當青年人年老時，其實亦會受惠於全民養老金制度。事實上，推行全民養老金所需動用的公帑，大部份亦是由上一輩所貢獻。現時青年人所享用的種種福利與建設(包括教育、基建)，大部份都是由上一代努力的成果。

### 24. 全民養老金是否有違供養父母的傳統？

現時的綜援制度中，子女給予年老父母的收入將在綜援中扣減，間接不鼓勵子女供養父母，推行全民養老金後，所有長者都得到基本的養老金保障，即使子女給予父母更多的支援，亦不會影響父母領取的養老金，有助鼓勵子女供養父母。

### 25. 全民養老金是否違背多勞多得的精神？是否違背市民要為自己積穀防饑的價值？

如設資產及入息審查，若長者的儲蓄及收入高於限額，便不合乎領取政府補助的資格。這樣對努力積蓄的市民並不公平，亦降低長者繼續工作的誘因。相反，全民養老金方案下，基層長者不會因努力工作及儲蓄而不被保障；高薪及有經濟能力人士亦可以透過儲蓄達致更豐盛的退休生活。因此全民養老金更合乎多勞多得的精神。

### 26. 市民是否反對全民養老金？

一直以來，不少市民對全民養老金的態度正面。根據港大民意調查<本港全民退休保障意見調查2007>，非常贊成及幾贊成全民養老金的人合共佔76.8%，反對只有約一成。香港理工大學於2012年進行的<市民對設立全民退休保障制度意見調查報告>，青年組別中有94.6%表示同意設立全民受惠的退休保障制度；中層及上層階級亦有逾七成(75.9%)表示贊成。根據社聯於2015年的調查，越了解全民養老金的市民越傾向支持此制度。

### 27. 學者方案中，高薪人士不論薪金多高，最高供款額亦是\$1500，是否一種累退性稅制，對窮人不公平？

首先，不論以何種融資方式，貧窮人士都能從全民養老金方案得益。

第二，學者方案的供款制度有累退性質，但盈利一千萬元以上企業加徵1.9%利得稅的部份則有累進性質。

第三，現時全民養老金有不同融資方案，例如港大團隊提出的老年稅建議，則有較強的累進性(月薪\$80,000以上則開始累退)。如社會認同所有長者免審查領取養老金的理念，可以繼續討論是否及如何增加融資方法的累進性(如有意見提出單純以現有稅收支付)。