

## 全民退休保障請起錨！

據報章報道，扶貧

委員會已委託港大社工

及社會行政學系周永新

教授率領團隊，研究本港退休保障的去向。相信會就民間主張已久的全民退休保障，做一個明確的決定。剛剛應某電視台邀請討論有關問題，筆者亦因此作出一些初步分析，可以和讀者討論一下。

首先我們要討論的當然是全民退休保障是否可行。有一些人士喜歡咬文嚼字，認為「全民退休保障」中的「退休」兩字並不準確，筆者不想糾纏在這些無謂爭論，所以改稱為「全民養老金」。筆者相信沒有太多人會在本質上反對全民養老金的，問題只是「錢」從何來，亦即是說，全民養老金是否在財政上可持續？

可從「小」做起

筆者運用了統計處的 2012 至 2041 人口推算的數據，亦參考了勞工及福利局和社會福利署所提供的資料。估算由 2014 年至 2041 年的 28 年間，現行已有的措施包括長者綜援、長者生活津貼，以及生果金等的開支金額。結果顯示開支會由 2014 年的 240 億元增至 2041 年的 530 億元，增幅約一倍。

筆者假設這筆開支已經是政府可以負擔的經常性開支，於是乎問題便集中在推行全民養老金的額外開支是多少？怎樣支付這些額外開支呢？要計算這個額外開支便取決於全民養老金的基本設計了。其中最重要的兩項因素是可申領養老金的年齡和養老金的金額有多少。

筆者考慮了三個申領年齡：六十五歲、七十歲及七十五歲；和三個金額：2000 元、3000 元和 4000 元。推算結果顯示：如果七十五歲才可申領養老金而其金額是 3000 元的話，額外開支是非常低的，估計會由 2014 年的 11 億元增加至 2041 年的 124 億元。如果把可申領年齡降低至七十歲的話，額外開支便會由 2014 年的 71 億元增至 2041 年的 280 億元。再進一步，把可申領年齡降低至六十五歲的話，額外開支便會由 2014 年的 161 億元大增至 2041 年的 434 億元。

另一方面，假如維持申領年齡在七十歲的水平，但把可得的金額提高至 4000 元的話，估計額外開支便會由 2014 年的 160 億元增至 2041 年的 530 億元。筆者進行這些簡單的推算，旨

在指出這兩個因素：可申領養老金的年齡和養老金可得的金額，確實對養老金的額外開支有很大的影響。

正所謂「大有大做、小有小做」，假如社會有一個共識的話，筆者認為大可從「小」做起，而並不存在只可在「有」和「無」之間選擇。套用梁振英先生的一句話，「有」和「無」之間仍然是有很大空間的。

設計應愈簡單愈好

第二個要解決的問題便是錢從何來。坊間對這方面已經有一些建議，筆者認為都值得研究。不過，筆者認為有五點是值得留意的。

第一：假如我們推行全民養老金，它將成為本港退休保障制度中提供最低保障的一條重要支柱。在設計上應該盡量保持它的獨立性，並與其他支柱保持距離，以至每一條支柱都能盡量發揮其獨有功用。

第二：設計應愈簡單愈好，因為假如設計太複雜，評估它的財政上可持續性並不容易。

第三：應避免太多阻力，以至令建議容易胎死腹中。

第四：牽涉的持份者愈少愈好。

因為愈多持份者，愈難達到共識。

第五：本港有關推算退休保障改革所需的數據非常有限，所以要推算改革措施甚至長者綜援在未來二、三十年的開支，可以說是緣木求魚。有見及此，筆者除了希望有關當局能夠急起直追，在這方面的研究下功夫，亦認為要求長遠的開支推算並不切實際。

筆者的推算顯示只要在 2014 年成立一個 500 億元的養老基金，便足已令這個養老金運作七年。基於以上的考慮，筆者建議成立一個達 500 億元的養老基金，而且建立每五年一次的評估機制，其中希望政府把每年的盈餘的一半撥入這個基金。每次評估時，可以根據當時最佳的數據、基金的財政狀況，以及一套公開透明的可加可減的方程式，以裁定可申領養老金的年齡和養老金可得的金額是否有改善的空間或收緊的需要。

精算師非魔術師

在上述提及的電視節目中，周永新教授建議全民養老金的可申領年齡是六十五歲，而可得的金額是 4000 元。

周教授估計首年額外開支是約 240 億元。他建議這筆額外開支一半由政府承擔，一半由現時的僱員及僱主共同負擔。筆者認為有關建議較為複雜，且容易遇到阻力（尤其是僱主），再加上牽涉較多持份者，所以亦會難有共識。

雖然周永新教授會邀請精算師評估有關建議，可惜精算師並非魔術師，沒有所需數據，結果只會過分保守，於事無補。不過，只要周教授願意「減價」，把可申領年齡增至七十歲而可得的金額減至 3000 元，基本上額外開支便可減至原有方案的一半（約 120 億元），那麼政府便可獨力承擔這個極討好的民生措施；從政治上的考量未嘗不可為呢？

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系教授

周基利