

「退休保障改革—釐清全民養老金目標」

由港大周永新教授負責的退休保障研究將在本月中向扶貧委員會匯報，跟着便會在立法會討論；不過，大家討論的焦點似乎都放在如何推行全民養老金的方案上，筆者希望能夠提醒社會人士在討論這個問題時，應考慮的一些原則。

首先，我們要清楚明白退休保障的目標。

根據世界銀行的指引，退休保障有兩個主要目的：扶貧及讓有能力的人士積穀防飢。長者綜援和長者生活津貼（長津）都是針對較有需要的長者而提供援助，以減低長者貧窮率的計劃；另一方面，強積金便是為在職人士而設的一個個人、強迫性、退休儲蓄計劃。所以，筆者認為，社會人士必須認清退休保障的目標，我們才可以評估香港退休保障制度是否需要改革，如何改革，及評估改革的成效。這點是非常重要的。

長者貧窮率被高估

假如社會人士同意退休保障其中的一個主要目標是扶貧，退休保障能否減低長者貧窮率便非常重要了。據報章報道，政府要求周教授對長者貧窮情況的形容詞由「嚴重」改為「不可忽視」，可見長者貧窮率的確會影響社會人士對退休保障改革是否迫在眉睫的看法。

不過，筆者認為，政府採用了住戶入息中位數的一半作為貧窮線，將高估長者貧窮率，因為，的確確有一些長者是「低收入，高資產」的。據筆者的數據估計，假如把資產及支出計算在內，長者貧窮率可能由 33% 下降為約 24%，所以有一個較準確量度貧窮的指標是非常重要的，因為它不但可以更準確反映長者貧窮的情況，而且亦更能顯示退休保障改革的成效。

生果金就是養老金

周教授指出全民養老金並非為了扶貧，目的是無論貧富都有最低的一個生活保障，而且周教授把全民養老金歸類為世銀提倡五條支柱的第二條（**first pillar**），即一個供款性質的計劃。但筆者認為，假如全民養老金沒有供款性質，由稅收支付，養老金金額又和退休人士在工作時的工資沒有一定關係，基本上它是屬於世銀五條支柱的第一條（**zero pillar**），其作用是為所有長者提供一個最低的收入保障，但目的是扶貧。和本港現行的長者綜援、長津及生果金的性質是一樣的。

筆者同意，社會上不論貧富都應可安享晚年，但這個應是整個退休保障制度的目標，不是其中一條支柱「全民養老金」的目的。實際上，本港其實已經有全民養老金，它就是生果金。全民養老金不過把生果金的申領年齡限制由 70 歲降至 65 歲，金額由 1200 元增至 3000 元。但我們要問的是：這個改革是否有效減低長者貧窮的方法？長者可以用個人名義申領綜援，增加長津或生果金的金額是否更有成本效益呢？

強積金作用尚未顯現

周教授的立論是因為強積金對一般在職人士的退休保障是不足夠的，不但是低收入的人在職人士，就算是中上收入的，他們可以在強積金累積的退休金是有限的。對於這個論據，筆者有四點要補充：一、強積金只推行了 14 年，但它是需要 40 年才能夠完全發揮其作用的，因為假設一個 25 歲的年輕人開始工作，其強積金供款年期是 40 年（65 歲），所以對於中上收入的人在職人士，強積金的作用在未來 25 年仍然是會不斷增加的。

二、強積金所以對中產人士的保障不足，其中的原因包括投資回報未如理想、供款率偏低、收費偏高、與遣散費對沖等；所以，改革的方向應是針對強積金這些問題，設法改善，而不是以全民養老金去補貼強積金的不足。

三、除了強積金外，其實還有其他退休保障，包括生果金、私人儲蓄、子女供養及一些資助公共服務如醫療、長期照顧、公屋及車資優惠等。這些資源是否可以彌補強積金的不足呢？

四、對於低收入人士，強積金的確作用有限，而且對家庭主婦亦沒有任何幫助。對於這些組群，長者綜援、長者生活津貼、生果金、子女供養及一些公共服務是防止他們成為貧窮長者的方法。

周教授在節目中估計，全民養老金的最大得益者可能是現在拿取生果金的長者或現在沒有領取任何現金援助（綜援、長津或生果金）的長者，因為如果養老金只有 3000 元，現在領取逾 4700 元綜援的 20 萬位長者，未必有動機轉領養老金；現在正領取 2200 多元長津的長者，轉領養老金亦只會多約 700 元的津貼。所以，最大得益者將是現在拿取生果金的長者或是現在沒有領取任何現金援助的長者。

改善綜援長津或更有效

筆者認為，雖然有一部分領取生果金的長者是貧窮的，但總括來看，相比起現在，推行全民養老金對於減低長者貧窮率的作用可能未必顯著。社會人士對這個資源分配又是否接受呢？相反，改善長者綜援和長津的扶貧政策可能更為有效。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系系主任及教授