

推行老年金理據欠說服力

扶貧委員會 8 月 20 日發表早前委託港大社會工作及社會行政學系名譽教授周永新的《全民退休保障研究報告》（下稱《報告》），《報告》最重要的一章為第十章：「研究團隊的結論及建議」。研究團隊建議設立全民老年金，凡年滿六十五歲的香港永久居民均可申領，毋須任何入息及資產審查；《報告》指出，建議推行的全民老年金，應視為香港永久居民享有的權利。

不過，筆者不明白為何這是一種權利。兒童健康成長也應受到保障，每個香港出生的兒童又是否享有每月三千元兒童津貼的權利？有些倡議全民老年金的人辯稱，本港的教育和醫療亦是全民性的，為何老年金不可以？筆者認為兩者性質上根本不同，老年金是現金援助（cash benefit）、沒有任何條件；醫療和教育則是實物援助（in-kind benefit），有需要我們才會享用醫療服務，教育則是投資未來的人才，亦須因應現行教育制度的需要。

《報告》羅列七個推行全民老年金的原因，但筆者不敢苟同。

一、《報告》指出，長者貧窮率高達三成三。過去五年，領取綜援的長者均維持在 15%，老年貧窮問題十分嚴峻，絕對不可忽視。周永新教授在發表《報告》後，多次重申他提議的全民老年金並非扶貧措施，而且《報告》也沒有評估全民老年金對長者貧窮的幫助。

不過，筆者的研究卻發現如果優化長者綜援，扶貧的成本效益會是推行全民老年金的一倍；理由其實很簡單，全民老年金的資源大部分只會投放在貧窮線以上生活的長者，對減低長者貧窮率的幫助不大。

二、研究團隊解釋，強積金對家庭主婦、因病不能工作的人、低收入在職人士的幫助有限，甚至沒有任何保障，所以應該推行全民老年金，令這些人能老有所依。

雖然強積金是個眾所周知的問題，但筆者認為，推行全民老年金並非解決強積金問題的唯一方法，有人息和資產審查的長者綜援和長者生活津貼（長津）亦可為強積金補漏，幫助那些有需要的人；而且設立強積金是幫助有能力為自己退休生活積穀防饑的人，它不能幫助弱勢社群是可以理解的。

三、《報告》指出，2013 年推行的長津，到 2014 年 3 月已有 42 萬長者成功申領；由於長津設有入息及資產審查，這便反映一般長者的資產不多。

不過，長津的審查相當寬鬆，也不計算自住物業和子女供養的金額。筆者過往的研究亦顯示個人有五十萬元或以上資產的六十歲長者有 10%；隨口強積金和私人退休儲蓄漸趨重要，未來長者的資產只會愈來愈多。

四、《報告》指出，未來十年是戰後嬰兒的退休高峰期，這一代年齡組合人士，年輕工作期間多從事製造業及低技術服務業，收入偏低和儲蓄有限，所以未來十年，這些戰後嬰兒對老年生活的保障需求甚大。

筆者不同意有關說法，因為這些戰後嬰兒受惠七八十年代本港經濟的迅速發展，加上八十年代末的移民潮，他們晉升的機會已大幅提升。就算研究團隊的論述正確，亦只是未來十年的挑戰，不應因這短暫的困難，便設立一個全新的永久性計劃。

五、雖然世界銀行提倡五根支柱的退休保障制度，但世銀並沒有說每個社會都要整備五根支柱。不過《報告》認為假如香港設立一項全民老年金的話，這個計劃便是香港所沒有的「一支柱」了。

筆者認為，假如全民老年金沒有供款性質，只由稅收（薪俸老年稅）支付，老年金金額又與退休人士在工作時的工資沒有一定關係的話，基本上它只是屬於世銀五條支柱的「零支柱」（zero pillar）；其作用是為所有長者提供一個最低的收入保障，目的是扶貧，這與現時的長者綜援、長津和生果金的性質是一樣的。

六、《報告》辯稱，現在是設立全民老年金的客觀條件較以往成熟。一來政府在長者綜援、長津及生果金的開支已達二百四十億元；二來強積金的運作暢順。年老人士應有獨立的收入來源已是社會共識。

筆者認為，這些都是似是而非的道理，既然政府在長者的社會保障上，開支已經那麼大，有什麼理由要政府在這方面的開支繼續增加？強積金漸漸成熟，正好是時機大刀闊斧改善它。

筆者同意市民期望每位長者均可有一定的退休保障，但這不是一根支柱可以做到的，而是令每根支柱都能發揮它的作用，而且互相補足，才能令所有長者都能安享晚年。

七、研究團隊認為，如果政府不設立全民老年金，有關退休保障的爭議便會持續下去。

筆者認為，這想法有點妙想天開。就算明天就成立全民老年金，退休保障的爭議仍會出現，因為總有人希望金額可以多一點、僱員或僱主可以少納一點稅、推倒強積金、改善長者綜援。何況每個退休保障制度都應與時並進，不斷改善。總括而言，推行全民老年金的理據欠缺說服力，值得商榷。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系系主任及教授

周基利