

## 「與社聯同事商榷對全民退保的解說」

8月30日社聯同事撰文指坊間對全民退保的論述有誤解，甚至與事實不符的地方，希望能加以澄清、把真理愈辯愈明。

筆者認為他們的論據有商榷的地方，但同意真理是愈辯愈明，所以希望能回應她們對全民退休保障7個疑問的解說（編按：作者對第二點沒回應）。

### 一、隨收隨支制度容易破產？

社聯同事辯稱：「他們（經濟學者）或是認為收支建議即使理論上可行，但於實際執行時會因為政客叫價而步步高陞，使制度變得不可持續……解決辦法應為尋求機制使制度不為短視訴求所挾持，而非本末倒置地從根本否定制度。」筆者同意設立有效、透明、事先聲明的可加可減機制或能夠遏止老年金金額上升速度高於通脹或工資增長。但另一方面，我們亦不能低估政治上的壓力，畢竟政府又何嘗不是因為這些壓力，不敢斷然向全民退保說「不」。

### 三、隨收隨支制度已是明日黃花，不符世界趨勢？

社聯同事指出「根據經濟合作暨發展組織的報告，經合組織34個成員國中（多為發達國家），只有13個有推行強制性的私人退休（儲蓄）制度」。這個現象不是因為強制性的私人退休儲蓄計劃不完善，而是由於這些發達國家都已經有了一套供款率高但能提供較為慷慨退休金的計劃。所以沒有空間去推行另一套強制性的私人退休儲蓄，而只能用自願形式去推行私人退休儲蓄計劃，如英國、美國、新西蘭及意大利。

另一方面，他們的文章更批評個人強迫性退休儲蓄計劃：「現時推行個人專戶制度為主導的國家，多是非洲、南美及前蘇共國家。而他們的經驗也不見得完美，即使被視為個人專戶制度國際示範單位的智利，於2008年其政府亦不得不承認退休保障制度改革經驗失敗，而推出了隨收隨支性質的團結退休金計劃。」筆者對智利的退休保障改革略有認識，希望能提出另一個觀點以正視聽。智利在2008年之所以推行團結退休金計劃的改革，主要原因是舊有的扶貧計劃未能有效地減低長者的貧窮率。當然智利的個人退休儲蓄計劃仍有覆蓋率不足、低供款率和高行政費用等問題，不過智利政府並未有全盤否定這個計劃，而是設法改善它。所以智利政府是維持個人退休儲蓄及固定供款（defined contribution）的計劃，而只是強化以稅收支付的扶貧計劃。

### 四、窮的工人要供款（或納稅），富的長者卻可領退休金，窮人無「着數」？

社聯同事稱「……退休制度對市民來說，除了是一堆金錢數字，更是一份社會契約，當中包含對自身公民身分的想像」。這疑問基本是一個對事實的陳述，所以筆者認為這個

「社會契約」的理論亦不能推翻這個事實。其實現有的綜援制度又何嘗不是一種社會契約：對有需要的人士加以援手。社聯同事道：「……如隨便找一位基層街坊，尤其是窮得到老時一定合資格領取綜援的街坊，問他們情願有工做時供款，退休後拿退休金，還是希望一世不用供款，到老時拿綜援（假設領取金額相同）。雖則從經濟人的理性考慮，拿綜援更『着數』，但筆者相信大多數街坊會情願供款然後拿退休金。當中關鍵，是對公民權利與義務的想像。」筆者不會質疑貧窮長者對這假設性問題的答案，但筆者認為假如貧窮長者並未有其他收入來源，現時建議中的全民老年金金額其實是不足夠的。所以申領綜援可能才是真正可以幫助他們的方法。而且低收入在職人士生活捉襟見肘，一百幾十元對他們來說已非小數目，納薪俸老年稅無異是百上加斤。而且所謂僱主納稅，其實亦是羊毛出在羊身上，成為僱員內涵工資的一部分。

可想而知，全民退保不但正如周永新教授所言並非扶貧計劃，而是「劫貧濟富」的計劃。

五、如人人都可拿退休金，便不願為自己退休的儲蓄作準備（即有道德風險）？

社聯同事稱：「與此推斷相反，全民退休保障制度的道德風險理論上較低。需審查的退休制度其實帶有負稅制性質，即是市民退休時收入或資產愈高，所得的退休金便會愈少，因此基本上並不鼓勵退休儲蓄，更不鼓勵退休後有其他收入（如繼續工作）。」這論據表面看來似乎十分合理，但其實混淆視聽，筆者希望能夠詳細解說。退休保障制度有兩個主要目的：扶貧及讓有能力的人士積穀防饑，以至所有長者都能安享晚年。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，強積金及私人退休儲蓄便是幫助有能力的人士積穀防饑的途徑。有能力的人士在工作時會為自己退休生活儲蓄的人，他們並不會預期自己退休時會申領綜援或長津的，所以又怎會因綜援或長津的資產限額而減少儲蓄呢？另一方面，全民老年金是人人有份的，每個長者都會視之為自己的權利。所以有能力的在職人士到退休後亦極可能申領的。所以全民計劃的確確會令他們私人的退休儲蓄的意欲減低的。這個連周永新教授都是同意的。需審查的退休制度針對的是低收入和有需要的人士，所以我們並不會期望他們可以為他們年老的生活儲蓄，因為他們在壯年時生活已經頗為貧困，入不敷支了。

六、供養父母是中國傳統美德，全民退休制度將破壞此傳統？

社聯同事說：「中國人照顧父母、以至『老吾老以及人之老』的傳統，正是推行全民退保背後的文化土壤。」當然概念上，中國人敬老的精神和隨收隨支式的退休保障計劃沒有衝突，不過香港人的敬老傳統愈來愈薄弱亦是不需爭論的事實。而且全民老年金一旦推行，勢必減低子女供養年老父母的整體金額。這個影響是即時的。

七、全民退保供款多少都拿一樣退休金，有違多勞多得精神？

社聯同事說：「退休制度主要有兩大功能，一是確保退休後能維持原本生活水平，另一功能是確保所有長者退休後能有基本生活保障。基本保障功能則是靠基本養老金支持，即讓所有長者大致領取劃一的養老金……生果金、長者生活津貼、綜援是保障長者基本生活的功能……」這點筆者是同意。換句話說全民老年金與生果金、長者生活津貼、綜援

的性質一樣，是扶貧的計劃。這說法與周永新教授的講法剛好相反，因為他多次重申全民老年金不是扶貧計劃。但是假如全民老年金是扶貧計劃的話，筆者最近的研究便顯示全民老年金的扶貧成本效益便遠低於優化綜援的方案了。筆者希望大家討論全民退休長者保障的時候能夠保持客觀的態度，以至大家不至於以偏概全。

作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系系主任及教授