

長遠規劃、改善民生--設立全民養老金

黃洪

香港中文大學社會工作學系副教授

溫家寶總理最近見記者時特別指出：「(香港)要進一步加強社會保障體系的建設，特別要照顧好弱勢群體。」方向是要有一個長遠的、科學的規劃。可見香港特區政府在中央政府的眼中，仍做不好長遠規劃、改善民生的治港目標。其實，只要香港設立全民養老金，便可同時滿足這兩個目標。香港現時最重要的深層次矛盾是貧富懸殊及貧窮問題，而解決長者貧窮更是解決香港貧窮問題的關鍵。

香港人口老化的速度愈來愈快，據統計署的推算，在 2010 年香港 65 歲及以上的長者人數達 92 萬人佔香港人口 13%，到 2039 年人口老化最高峰時，長者人口會達 249 萬佔人口 28 %。香港社會服務聯會的研究估計，香港長者貧窮率高達三成，現時三名長者中便有一名處於貧窮。長者申領綜援的人數持續增加，反映長者貧窮的現象嚴重，已達到社會不能不正視的階段。

全港七十多個來自不同界別的民間團體自 2004 起年組成了「爭取全民退休保障聯席」(聯席)，經過深入的討論提出「全民養老金」(養老金)的具體建議，希望政府能採納有關建議，盡快解決香港長者的生活保障問題。筆者是有關聯席的前召集人亦份參與方案的精算工作。近日有些反對全民退休保障的評論似乎未深入了解全民養老金的建議，而傳媒報導亦未深入介紹方案，令市民未能明白細節。所以，筆者有需要在此詳細地介紹全民養老金的方案，並分析方案在財政上能足夠應付未來老人人口增加的細節。

首先，聯席要求設立全民養老金的主要目的是為所有 65 歲及以上的香港長者提供一個基本的生活保障，經兩年的討論，聯席同意養老金的水平設在每月 3000 元(以 2006 年購買力計)。近日有些評論如 David Webb 以每月 4000 元或 6000 元計算全民退保，這大幅高於聯席的要求。這些評論認為全民退保經濟上不可行是建基於過高的每月金額的不合理假設。

聯席在 2004 年邀請了港大精算系的學者為全民退休保障金的長遠運作進行精算，確保計劃長遠的持續性。期後在 2008 及 2009 年 年亦再次進行精算。由於人口老化的趨勢上升，2009 年方案較 2004 年方案需要政府增加 500 億元的種子基金，表明養老保障的問題已真的迫近臨界點，不能一再拖延。

很多對全民養老金的負面評論是基於西方社會的「隨收隨支」(Pay As You Go) 的退休金制度出現入不敷支的問題，需要延後退休年齡或要增加供款率。但是聯席經已預先考慮香港會面臨人口急速老化的處境，建議的是一個部份預先儲款 (partially pre-funded) 的計劃，我們的計劃並不是以支訂收，或是以收訂支的計劃，而是利用在 2021 年之前，香港仍有一定比例的勞動人口，進行**集體儲蓄**，以應付期後人口老化高峰期。

全民養老金的供款分為三大部分。首先是政府的供款包括：1) 綜援用於 65 歲及以上受助人標準金額的開支；2) 生菓金的開支及 3) 一筆過撥款的 500 億種子基金。2009 年，政府用於長者綜援及生菓金的開支估計為港幣 113 億元。往後，政府供款部份將會跟隨老年人口的增長率而相應調整。

其次是供僱主的供款分兩個部份，1) 僱主的供款比率為僱員每月薪金的 2.5%。2) 盈利高於 1000 萬的企業，每年額外繳交約 1.9% 的利得稅，以 2009 年計算，款額大約為 65 億元。為了減輕僱主的供款負擔，建議將僱主的強積金供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半（即 2.5%）注資到本計劃。僱主為每位僱員提供職業退休保障的供款維持不變，不會有額外成本。而盈利高於 1000 萬的大企業，取之於民應用之於民，為香港的長老養老承擔較中小企業更大的社會責任。

供款的第三部份來自僱員，供款比率為每月薪金的 2.5%。為了減輕僱員的供款負擔，方案以強積金制度為根基，建議將僱員的強積金供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半（即 2.5%）注資到本計劃。根據此安排，僱員的每月供款金額亦將維持不變。

根據上述安排，在 2009 年共有 89 萬 65 歲及以上的長者，養老金總支出為 301 億，而總經常供款為 405 億，當年剩餘 104 億，加上政府的 500 億種子基金，基金首年累積儲備有 604 億。我們預算養老金的金額與通脹掛鈎，所以實質購買力將不變，以下的推算亦是以 2009 年實質價格推算。到 2029 年，當年有 206 萬長者，養老金總支出為 721 億，而總經常供款 692 億，當年赤字 29 億，但基金累積儲備仍有 2,356 億。到 2039 年，由於動用儲備，累積儲備下降至 2,529 億。

簡單來說，這方案利用十五年的窗口期，由 2009 年至 2024 年，養老金的供款較支出多，連同 500 億種子基金作為計劃的儲備。在 2024-2039 年期間，老年人口比例迅速增加，基金的儲備將會減少。到 2044 年由於老年人口比例已趨向穩定，養老金重新開始出現盈餘，基金儲備再次增加。意味這方案可以持續運作五十年。而且計劃的累積儲備，於運作第五年後，一直維持於超過兩年「全民養老金」的每年開支水平，即使經濟情況出現短期下滑現象而要影響供款率。

聯席這方案可能不是最好的方案，亦不是民間提出的唯一方案，我們只希望拋磚引玉，令政府關注及加強公眾參與。我們現時欠缺的只是政府作長遠規劃、改善民生的決心，希望這一屆特區政府能在任內提出不同的方案，為解決長者貧窮問題作出長遠的規劃，而不再是著眼於如何派錢令人失望的政治化妝之中。