發佈：2016-04-01, 週五 09:21
點擊數：8247

香港退休保障(下稱「退保」)
討論經年，今輪的退保討論，早在2010年揭幕。2010
年由民間七
十多個團體組成「爭取
全民退休保障聯席」，開始策動爭取退保的行
動。2012
年特首選舉，民間團體要求當時的候選人梁振英承諾推行全民退保，但梁當選後就沒有再提及此事，反而在2013
年實施需要資產審查的長者生活津貼（俗稱「
特惠生果金
」或「長生津」），官方的解釋是「會研究如何改善退休保障，但沒有承諾一定會推行某一種方案或全民退休保障」。言下之意，政府可能覺得
「長生津」已是完成了當初的「承
諾」，官方亦一直拖延，在2015
年底才推出方案進行為期半年的退保諮詢。到諮詢結束，特首離卸任只餘一年，要推行也是下一任特首的事情，因此民間團體大力批評政府毫無誠意。之前有論者懷疑梁振英有心將全民退保放在任期最後才推出以爭取連任，看來不會成為事實。

無論如何，是次退保討論，比香港之前任何一次都要深入，九十年代的退保討論較為分散，今次民間團體的凝聚力更強，更能體現公民社會的成長與成熟。

香港現有的退休保障

某些民間團體說現時香港沒有全民退保，
那是錯誤的。1973
年香港已有高齡津貼（俗稱「生果金」
），現時只要超過70歲就可以無條件無審查地每月領取$1235港幣(約台幣$5300)
，由稅收支付，65-69
歲長者則須通過資
產審查方可領取生果金。有資產審查
的公營退休保障亦包括2013年實施的長生津（每月港幣$2390，約台幣$10300）。

總括而言，根據現行制度，65歲以上如通過資產審查[1]可領取台幣$10300，70
歲或以上不符資格者每月可得台幣$5300。

另外，由2000


Phoca PDF

發佈：2016-04-01, 週五 09:21
點擊數：8247

年開始實施的強積金
，是供款式強制職業退休計劃，要求僱員
及僱主各供款5%予私營信托基金，此薪金的10%
供款將會滾存直到供款人65歲時領取。強積金的覆蓋率達勞動人口的九成以上。

現在民間團體爭取的，是一個覆蓋全民，
提供更高金額(每月港幣$3200-$3500，約台幣$14000至$15000)
，公營的退休保障。無論是政府或民間提議的各個方案，都是將現有的生果金及有資產審查的長生津，合併成為一個統一的「全民退保」，並加大金額。

民間不同形式的退保建議

支持的陣營有好幾個，論述不外乎老有所養，長者要活得有尊嚴，解決長者貧窮，退保是社會共責等等。他們都同意劃一領取的分配方式，建議領取金額分別不大，其中主要分歧在於如何融資
。第一種方法是增設1-2.5%「薪俸老年稅」[2]
。第二種方法是三方供款，以政府撥款，增加1.9%企業利得稅[3]
，加上在原來薪金10%的強積金供款中，轉移其中一半(即5%)作為供款[4]
。第三種是沿用生果金的做法以稅收直接支付[5]
。第四種是先從政府庫房撥出港幣6500億（約台幣$28000億）作為養老基金[6]
，然後這筆錢就能一直持續提供養老金到 2064年，毋須供款及稅收支持。

以上四種方法，第一種、第二種及第四種是以基金形式使資金與一般政府財政分開，第三種以庫房直接支撐。

有人認為以基金形式做退保的原因主要是大家預見香港經濟發展放慢，政府會出現財赤，不削減福利就要加稅，礙於《基本法》規定
香港必須奉行低稅政策[7]及財政必須量入為出[8]
（不能如歐美國家般以借貸支撐財政），以獨立於公共財政的基金運作，要增加供款或注資會比較容易。問題是，所謂的供款如果不是進入個人戶口，而是有財富再分配，實質就是加稅，近年政府財政充裕盈餘滿瀉，加稅引起部分工作人口反對。

有人認為只須直接增加生果金，然後從稅收中扣除就行了。他們絕口不提當政府財政儲備耗盡時應如何解決，是不是要加稅，或削減其他開支。港俗語說「過了海就是神仙」，對於這些支持者來說，先實行，後檢討，至於未來的問題，就在未來的時空思考解決辦法。


Phoca PDF

發佈：2016-04-01, 週五 09:21
點擊數：8247

退保制度可持續性有虞

反對者的光譜比支持者廣闊。第一類反對者是根正苗紅的右派，從原則上反對社會福利，反對財富再分配，反對政府坐大，反對奪去個人決定如何使用積蓄和籌謀退休的自由，更加反對增加財政負擔造成加稅壓力，他們是無論如何也不會支持退保的。

其他反對者原則上不反對退保，但對實行方法有各種各樣實際的擔憂。第二類反對者擔心退保的可持續性，例如香港科技大學經濟學教授雷鼎鳴認為坊間對於可持續性的推算有誤，任何退保方案都不能避免增加財政負擔及加稅。

事實上，坊間的討論只聚焦在現金派發上，人口老化，開支大的還有是安老服務和長者醫療。根據政府2014
年的《長遠工作小組報告》，即使在沒有通脹也沒有提升服務水平的情況下，單單因為人口急速老化，安老服務的開支在2042年是現在的2.6
倍，長者醫療券計劃是現在的3倍。假設香港未來經濟放緩[9]
，加上社福服務水平提升，勞動人口萎縮，香港將於8年內出現結構性財政赤字。

有論者批評這份報告的
估算過於保守，與政府稱推行全民退保會帶來
港幣$24000億（台幣約$103000
億）的開支一樣，是故意將數字造大引起恐慌。香港政府以及公務員向來財政非常保守，報告小組裡的人都是經濟學家、會計師、精算師，這班人是社會也是社會最保守人士，所以並不奇怪。

可是
，即使是
支持退保的靈魂人
物香港大學學者周永新也承認，他提
出的「薪俸老年稅」到2026
年已出現年度負數，不是一個可持續的計劃[10]，所以「不可持續」之說並非憑空想像。

人口老化為現行福利制度帶來沉重壓力，即使無全民退保，加稅可能也無可避免，除非有方法令人均生產力突飛猛進。


Phoca PDF

公平與效率的討論

第三類反對聲音牽涉公平的問題。有人認為福利只應施予有需要的人，有些長者坐擁財富，實在不必給予幫助，好讓有需要的人得到較豐厚的幫助，所以應該有資產審查，這種思想沿襲香港一貫的安全網福利制度模式。這也牽涉達到公平的方法。

理論上，把錢送到最有需要的人，把處於最低位置者的位置提升，這樣做用的資源最少，也比全民分發進一步拉近大家的相對距離。問題是甄別制度未必很有效率，沒有效率的制度，使不需要的人獲得補貼，需要的卻得不到，這兩種人加在一起佔有需要人士的比例越高，制度效率越低。支持者認為現在長者貧窮率高，顯示現行甄別制度低效，所以不如全民派發。但制度低效，可以改善制度，不一定要將其變成全民退保。

另一個支持全民派發的說法，是因為這是一個社會保險，是風險分擔的工具。理念上，社會需要長壽保險是因為人壽命有長短，長壽者需要更多資源退休，卻又無法預料長壽風險，所以退保強迫所有人供款，然後以短壽者的供款補貼長壽者。要造到風險分擔，就必須全民供款，人數夠多才能分散風險。不過，根據諾貝爾得獎經濟學家 Peter Diamond 所說[11]
，世界上很多公認的社會保障制度，有的只有60%覆蓋率，有的是90%
，都不是百分百必需全民，重點在如何設計制度切合國民需要。

退保的世代爭議

第三類反對者是年輕人，與支持退保的年輕人形成鮮明對比，更有雨傘運動後組成的青年政黨「青年新政」直接打出反對退保的旗號。反對的年輕人主要是認為有些長者本來富有，根本不需要政府幫助，為甚麼還要年輕人去承擔
他們的退休生活呢？在1950年至1960
年代出生的一代戰後嬰兒，享受香港
經濟高速發展的果實（80年代每年7.4%
增長），但他們當時抗拒推行一個全面的退保制度，到現在差不多退休了，才要求退保。香港大學社工系榮譽周永新教授七八年代時訪問勞工團
體，東奔西走十年，始發現工人不支持社保。1991年港英政府進行
公眾諮詢，顯示私營供款的強積金計劃
不獲社會普遍支持[12]
，周永新的著作也
印證了90年代社會根本不支持退保，


Phoca PDF

仍傾向安全網社保制度[13]。戰後嬰兒當時介乎二十多歲至四十多歲，正值年輕一代。

未來香港經濟發展恐怕
受中國拖累，會放緩甚至可能出現通縮，年輕
人收
入微薄，工資十年來沒有上升過，物價樓價卻一路向上，整體勞動人口亦比上一代少，要不幸的後者供養幸運的前者，在公義上說不過去。年輕人未必反對創造一個退保制度保障現在及將來的年輕人，但現在的制度的效果是將財產重新分配給人口龐大的戰後嬰兒，他們一部分有私人儲蓄也有價值翻了數倍的房產，但從來都沒有供過款，年輕人就不太情願。

對退保跨代分配的不滿只是一個表徵，經濟原因例如勞動市場轉型、社會機會萎縮、上流階梯斷裂、社會既得利益的坐大和壟斷只可解釋部分原因。更深層的原因源於兩代的不理解與割裂，雨傘運動後兩代對政治和社會理解分歧放大更加劇了這種割裂，箇中因由也不是三言兩語可以解釋過來。

另一方面，支持退保的年輕人為數不少，因為年輕人自然較老年人擁抱左翼思想，他們支持退保是基於對社會理想的想像，而支持的壯年及老年主要仍然是物質主義地純粹因為自己毋須付出就有利益所以支持，兩者有分別。此外，香港的保守意識者不少，亦集中在年長的年齡層，認為庫房不應大花金錢，所以對退保的態度不能單單以年齡分割。

討論退保不能抽空政治現實

第四類反對者是本土主義者，近幾年中港衝突頻生，中央對香港操控日深，本土主義興起，其論述雖未紮實但已在社會討論上自成一派。香港的本土主義門派眾多，這裡泛指以「港人優先」為原則的群組。主要論述是由於香港沒有中國大陸居民移居香港的單程證的審批權，香港的福利比中國要好得多，自會吸引更多大陸人湧進香港，獲取福利。這些移民從未為香港經濟出力，卻能短時間內獲得退保，是對土生土長香港人的不公平，而且經濟上會構成無底深潭。即使加上住滿七年的條件，仍不能令本土派釋懷，因為若不能篩選移民，新移民住滿七年成為「香港人」只是時間問題。本土主義者並非從原則上反對退保，但一天香港人沒有掌握控制誰是「香港人」的權利，全民退保必定不能實行[14]。

這是支持退保的左翼無法回答的問題，因為在他們的定義裡，可以成為香港永久居民的人就需要保障，任何人一旦取得香港的身分證明文件，就是「香港人」，就應該受到保障，他們也不認為以香港納稅人的錢幫助大陸新移民是問題。由此可見，這個分歧在於兩派在「香港人」定義上的


Phoca PDF

分歧。

最後，第五類反對者是出於對香港政治未來的擔憂。市民每年在政府的養老基金累積財富，制度是否能持續，四十年後退休之時政府是否能兌現養老承諾，視乎管治、監察也視乎政治。支持退保者大概以為養老金成立後資金會很安全地收取投資回報直至退休。
但中國經濟崩盤，各省各縣的地方養老金已進入節節下跌的中國股市，「惡意沽空」者被捕及受到司法追究，中國挪用貪
佔養老金的消息更不絕於耳。《澳門日報》在2015年3
月報導，澳門政府正計劃將超過3000億澳元(約台幣12500億)
交予廣東省投資及國家開發銀行投資[15]。

香港的資本主義只保證去到2046
年，在這之前，基本法
的規定及一國兩制是否就能夠保持，經過李波
事件[16]
，今時今日香港市民已經十分懷疑了。近年香港政府大力發展與中國有關的基礎建設，包括港珠澳大橋及
高鐵，當初通過時
已受社會各界大力反對，期間開支不
斷上升，造價高達港元844億(約台幣3600億)及1177億(約台幣5000億)
，而且尚未封頂。政府向立法會動議增加撥款，並與親中建制派議員串通，漠視議事規則及民意，強行中止議員討論，強行通過撥款，引起社會嘩然，這跟台灣通過服貿的爭議類同，但港人無能為力，眼睜睜看著公帑流進大白象工程。

由於缺乏能監察政府的機制，政府基本上為所欲為，如果現在民選的議會及議員也無法抵抗選舉制度的不公，他日政府要拿養老金做不合理的投資，或者拿上中國救天災股災，即使公民圍堵立法會也無力阻止。政治、管治及問責的問題，支持退保的陣營徹頭徹尾都沒有面對過。

總括而言，香港人對於是否要推行退保仍存在分歧，是次的退保討論除了是社會政策和公共財政的討論，也涉及跨代分野，本土主義，及對香港政治前途的擔憂。在發達國家，社保可能是自然而然的事，但當香港的政治現實擺在眼前，考慮和牽涉的問題更多，也許推行全民退保就不是一件天經地義的事。

作者阮穎嫻?港大經濟金融學院助理講師


Phoca PDF

發佈：2016-04-01, 週五 09:21
點擊數：8247

註解

[1]~~2016年單身長者的入息上限為港幣$7,340(約台幣$32000)，資產上限為港幣$219,000(約台幣940000)~~；長者夫婦的入息上限為港幣$11,830(約台幣$51000)，資產上限為港幣$332,000(約台幣$1430000)。

[2]香港大學榮休學者周永新教授2014年最原本的方案，後來他發現根本無人願意支持要加稅的方案，所以擱置

[3]盈利1000萬以上企業才須支付

[4]聯席及學者群體方案

[5]政黨社民連、人民力量及港大學者周永新教授2015年支持的方案，也是政府予公眾諮詢的方案

[6]由數位經濟學者提議

[7]《基本法》第一百零八條



Phoca PDF

[8]《基本法》第一百零七條

[9] 2009-2015年實質本地生產總值為3.9%，預測以後為2.8%

[10]香港大學社會工作及社會行政學系，《香港退休保障的未來發展研究報告》，2014年8月20日

[11]於2016年1月14日香港中文大學經濟系所舉辦的講座中所說

[12]《織網達人：所有決策都是政治我不喜歡，但是真的》，明報，2016年1月3日。

[13]Chow, Nelson. 1998. "The making of social policy in Hong Kong: Social welfare development in the 1980s and 1990s." *The East Asian welfare model: welfare orientalism and the state*:159-174.

[14]
有論者反駁現在綜緩的條件是在港住滿一年，新移民沒有攜帶資產到香港，要得到綜緩現時十分容易，

所以是否有全民退保根本無分別。



Phoca PDF

[15]澳門日報，《擬洽國開行 儲備回報肯定高於2%》，2015年3月31日

[16]於2015年10月至12
月
期間
，與香港
銅鑼灣書店有關的
股東、工作人員及業務經理等五人陸
續失蹤。失蹤半個月到3
個月後，部分證實身處中國大陸並自稱正與司法機關調查案件，其餘下落不明。由於最後失蹤的股東李波在香港境內失蹤，因此廣受香港社會關注。社會上有團體、立法會議員及市民質疑李波是否被人強行帶回中國大陸、及有否牽涉中國大陸官方人員跨境執法。令人擔憂「一國兩制」下香港受保障的言論自由、出版自由及人身自由受到侵蝕。美國、歐盟及日本等主要國家亦紛紛發表聲明表示關注這事件。


Phoca PDF