

香港集思会对「退休保障」咨询文件的回应

1. 长者年轻时在不同岗位为社会作出贡献，晚年理应得到足够的保障，享受安逸的生活。2014 年 5 月，香港集思会完成了一项题为《年轻长者的就业、经济及生活状况调查》的研究，访问了 1002 名 55 至 74 岁的人士，发现超过一半被访者表示，以自己当时的积蓄、资产、投资收益及退休保障，要应付退休后的生活并不足够，同时，有高达 63% 的被访者表示要依靠下一代供养来维持生活，情况值得关注。

2. 同年 10 月，香港集思会邀请周永新教授出席研讨会，讲解他对「香港退休保障的未来发展」的研究及各项建议；集思会又以「强积金」及「香港公共财政的可持续性」为题，举行其他讲座，邀请相关专家分享意见。

3. 2015 年 12 月，政府正式推出「退休保障咨询文件」，香港集思会率先邀请了劳工及福利局局长张建宗先生出席座谈会，就各建议方案作出分析，并阐释政府的政策立场及原则。

4. 跟社会上的讨论相似，本会内部对于「不论贫富」（又称「全民退保」）及「有经济需要」（亦即「有经济审查」）两个模拟方案的意见不一，认为两者各有可取之处，但无论是支持哪一个方案，大家一致认为：

（一） **有需要加强对长者的保障**，因为这不单是关乎长者的福祉，对社会的整体稳定，亦相当重要。2016 年联合国发表的《全球快乐报告》，在 156 国家及地区当中，香港的排名进一步下跌至第 75 位，相信与退休长者缺乏安全感不无关系；另外，现代的年青人容易躁动，他们不只满足于个人需要，也追求社会进步，包括养老安老问题（见香港集思会 2015 年 4 月发表之《香港年青人的处境和要求》研究报告），而年青人向上流的机会不多，间接影响他们供养父母的能力。年青人与长者因政府未能加强退休保障而产生对其不满情绪，投射于政府的整体施政，不利政府管治及社会安定；

（二） 不论透过哪个方案加强对长者的保障，**先决条件是解决「钱从何来」的问题**；

（三） 现时政府的各项福利措施复杂而零散，令人混淆，而不同福利须分开申请成扰民之举，分开审批也是浪费行政资源，受惠者难以掌握，有需要加以整合。**而计划加强的退休保障制度，应尽可能按现有机制设计和实施**，避免架床迭屋、增加不必要的行政开支及人手；

(四) 随着医疗科技的发展，全球人均寿命不断延长，过往年满 60 岁人士一般被归类为长者，至现时大部分发达国家以 65 岁为长者和非长者的界线。而近年港人对健康日益关注，是全球人均寿命最长的地区之一¹，退休年龄亦不断延后，不少 60 多岁的长者仍然继续工作，在社会上表现活跃，并有一定的经济能力。因应社会及人口状况的变化，**政府加强退休保障的新政策可针对 70 岁、甚至 75 岁及以上的长者，使资源更为聚焦**，相对于以 65 岁为起点，有关开支亦可大为减省。

5. 为解决钱从何来，及如何加强对长者的退休保障，香港集思会有以下方向性的建议，供政府考虑及作更深入的研究，藉此找出合适和可行的方案。**本文就各建议提及的现有及预计计划开支，均以 2015 年的固定价格计算**，未有计及香港未来的人口变化、社会经济增长、通胀等因素。有关数字只属初步分析，以便作出方向性的探讨，详细的开支计算及调整方法，有待政府进一步研究。

「钱从何来」建议一：预留政府部分收益，设立「长者生活保障基金」

6. 本会认为政府可效法 2014 年设立的「房屋储备金」，预留政府部分收入作本金，并持续累积投资收益²。目前政府透过注资部分公共交通事业如香港铁路有限公司（港铁）、香港机场管理局（机管局），每年获得可观的股息回报；以 2014-15 年为例，政府自法定机构 / 法团的股本投资收入达 93.8 亿元（表一），当中来自港铁及机管局的收益达数十亿元。

7. 而政府在营运桥梁及隧道方面，2014-15 年共有 15.2 亿元的专利税及特权税收益³（表一）。随着东区海底隧道的专营权于今年八月届满，政府收回隧道后，将带来额外的隧道费收入，加上八号干线的交通流量增加，预计 2016-17 年有关专利税及特权税收入将升至 21.3 亿元。

¹ 根据香港政府统计处《香港的男性及女性主要统计数字 2015 年版》，香港女性平均预期寿命延长至 86.7 岁，仅次于日本女性，排在全球第二位；而香港男性更是全球最长寿，平均寿命达 81.2 岁。

² 为配合未来十年的公营房屋供应目标，政府于 2014 年将 275 亿元预留作「房屋储备金」（其中约 140 亿来自 2014-15 年度政府投资收入及利息），计及利息，储备金于 2015 年底已达 290 亿元，之后政府进一步注资约 450 亿元（其中约 252 亿来自 2015-16 年度政府投资收入及利息）。

³ 包括大老山隧道和愉景湾隧道的专利税；八号干线长沙湾至沙田段的收入；以及负责管理香港仔隧道、启德隧道、塞拉利昂隧道、城门隧道、将军澳隧道、青马管制区、海底隧道承办商所缴付的特权税。

8. 若能把上述从市场赚取的经常性净收入，拨入独立的「长者生活保障基金」，每年将可提供相对稳定的资金来源。若然日后储备金不足，政府亦可有限度地调整相关收费（例如增加隧道收费），当市民了解收益将用作改善长者的生活，相信大部分服务使用者并不会抗拒，愿意为社会作出承担。

表一：部分政府财政收入

	2014-15 年度 实际收入（千元）	2015-16 年度 修订预算（千元）	2016-17 年度 预算（千元）
专利税及特权税 —桥梁及隧道	1,520,281	1,545,545	2,131,639
自法定机构 / 法团的股本投资 所获取的回报	9,379,788	4,686,612 ^(a)	14,412,295 ^(b) (4,686,612)

数据源：财政司司长办公室，《2016-17 年财政预算案》

(a) 2015-16 年度收入减少 46 亿元，是由于假设香港机场管理局不会派发现金股息，藉以保留由 2014-15 年度起的收益，供进行一项大型基建工程之用

(b) 2016-17 收入增加 97 亿元，主要由于预期在 2016-17 年度会收到港铁的特别股息，括号内的数字已扣除此股息

「钱从何来」建议二：必要时微调税率，采取能者多付原则

9. 当香港人口持续老化，无论采用哪个保障方案，涉及的开支也会不停增长，单靠上文提及的公共事业收益，未必足以应付所需开支。在这情况下，或无可避免要从税收着手，轻微调整利得税及个人薪俸税率。本会认为可采纳「能者多付」的原则，收入高者或盈利高的企业可缴付较高税率，让他们在有能力的情况下，肩负更多的社会责任，同时收窄社会上的贫富差距。

10. 本会初步建议，每年收入逾 150 万元者的薪俸税税率，可轻微上调 1%；以 2013-14 年度的有关税收计算，预计此举可为「长者生活保障基金」带来近 20 亿元的收入（表二），涉及的纳税人约 6.1 万多人，占同年整体纳税人数 3.6%。而在利得税方面，现时适用于法团的税率是 16.5%，在避免过分影响香港营商竞争力的前提之下，政府可考虑对每年盈利超过一千万元的私人企业，额外征收 0.5% 的利得税；以 2013-14 年的利得税税收计算，新增收入约 31 亿元⁴。

⁴ 根据税务局提供的数据显示，2013-14 年度共有 6.8% 企业赚取一千万元以上的应评税利润，占收到的利得税总额 87.1%。而该年度政府的利得税税收合共为 116,097,465,000 元，即这些盈利逾千万企业所缴税项即为 1,011 亿元，以此推算，它们的应评税利润合共约 612,853,891,000。把这批企业的利得税率调高 0.5%，将可额外获得约 31 亿元的税收。

表二：2013-14 年度薪俸税评税（年入息 150 万元及以上）

年入息	应科税款入息实额 (千元)	最后税款 (千元)	纳税人数	最后税率 百分比 (%)	增加 1% 税率后额 外税收 (千元)
1,500,001 至 2,000,000	34,225,973	5,201,126	23,684	15.2	342,260
2,000,001 至 3,000,000	41,607,164	6,362,070	19,261	15.3	416,072
3,000,001 至 5,000,000	38,290,835	5,750,682	10,578	15.0	382,908
5,000,001 至 7,500,000	22,981,793	3,410,040	3,862	14.8	229,818
7,500,001 至 10,000,000	13,147,965	1,956,691	1,551	14.9	131,480
10,000,001 及以上	48,517,480	7,254,201	2,343	15.0	485,175
合计 / 平均	198,771,210	29,934,810	61,279	15.1	1,987,712

数据源：税务局，《税务局 2014-15 年报》

「加强退休保障」选择一：有经济需要方案 —「升级版长津」计划 A 及 B

11. 至于具体的实施方案，若政府以「扶贫」的角度处理退休保障问题，希望把资源聚焦于最有需要的长者身上，纾缓贫富悬殊，资产审查的规定亦属合理。然而，与其架床迭屋，在现有的公共福利计划里再增加一层援助，令制度进一步复杂化，可考虑利用现行之「长者生活津贴」（长津），稍作改良及调整，例如提高津贴金额，以增加对有需要长者的保障。

12. 观乎发放金额及申请资格，「长津」计划的定位介乎长者综合社会保障援助（长者综援）及高龄津贴（俗称长者津贴）之间。在现时「长津」计划之下，年满 65 岁的长者若符合资产审查（单身长者资产上限 219,000 元、每月入息上限 7,340 元；长者夫妇资产上限 332,000 元、每月入息上限 11,830 元。长者自住物业、参加逆按揭所得金钱，及亲友给予的款项并不计算在内），即可每月得到 2,390 元的经济支持（劳工及福利局于 2016 年 4 月 3 日宣布，考虑通胀原因，「长津」的金额将调升至每月 2,495 元，并追溯至 2016 年 2 月；但本文分析仍沿用 2015 年底的 2,390 元金额作计算基准，以便与其他同期数据作合理比较）。如此看来，其对象跟「有经济需要」方案吻合，同样是中下阶层的长者。

13. 政府大可沿用现存「长津」的资产及入息限制，65 至 69 岁长者的津贴金额维持不变，当申请人年满 70 岁或 75 岁时，把每月的津贴金额由 2,390 元增至 3,230 元（此金额源自周永新教授及其研究团队的研究，在政府的咨询文件中被广泛引用，亦成为本文计算津贴金额的基础。在周教授提出的「不论贫富」、亦即「全民退保」方案中，建议每月给予每名长者 3,000 元津贴（此为 2013 年价格），若调整至 2015 年价格，金额便提升至 3,230 元），令这批长者在年纪进一步老迈时，得到更多的经济援助。

14. 以目前约有 30 万名 70 岁及以上长者、或 21 万名 75 岁及以上长者领取「长津」推算，若实行「升级版长津」计划，政府首年的额外开支仅为 30.5 亿元或 21.5 亿元（表三），后者与咨询文件中「有经济需要」模拟方案的支出相比，还要少 3.5 亿元（与 2015 年额外开支比较）。最重要的是，政府毋须另设审查制度，能大幅减少行政开支，令计划更具效率，资源能直接用于有需要的长者身上。

表三：比较现有及建议「升级版长津」计划 A 及 B

	现有计划 65 岁及以上 长者开始	建议升级版 70 岁及以上长者增 加长津（计划 A）	建议升级版 75 岁及以上长者增 加长津（计划 B）
65-69 岁长者领 取长津人数	126,576	126,576	126,576
70-74 岁长者领 取长津人数	89,134	89,134	89,134
75 岁及以上长者 领取长津人数	213,534	213,534	213,534
65-69 岁长者每 月领取长津金额	\$2,390	\$2,390	\$2,390
70-74 岁长者每 月领取长津金额	\$2,390	\$3,230	\$2,390
75 岁及以上长者 每月领取长津金 额	\$2,390	\$3,230	\$3,230
计划的全年总开 支	\$123.1 亿	\$153.6 亿	\$144.6 亿
首年所需额外开 支	—	\$30.5 亿	\$21.5 亿

领取人数为 2015 年 12 月底数字

数据源：社会福利署

「加强退休保障」 选择二：不论贫富方案 —「升级版长者津贴」计划 c

15. 若然政府并非只着眼于帮助贫困长者，而是重视「安老」原则，致力承担所有长者的基本生活需要，使他们能安享晚年，响应长寿带来的经济不明朗因素，提升社会的稳定性和安心快乐程度，便须采纳「不论贫富」的方案。

16. 政府一直强调，「不论贫富」方案涉及极庞大的财政资源，首年额外开支便达 226 亿元，骤耳听来犹如天文数字。其实观乎近年本地基建项目的投资额，单是港珠澳大桥、广深港高速铁路香港段、南港岛线（东段）、启德发展计划、沙田至中环线、屯门至赤𧭛角连接路、西九龍文化区七个项目，核准预算已达 3,200 亿⁵，远比全民退休保障的开支惊人。不少市民因此质疑政府为何愿意大洒金钱推动基建，也不愿落实对长者生活保障的承诺。

17. 事实上，只须把「不论贫富」方案稍为调整，开支即可大幅减少。目前 70 岁以上的长者，毋须资产审查，即可申领每月 1,235 元的高龄津贴（生金果），受惠长者约有 22 万名；政府可考虑推行「升级版长者津贴」，70 至 74 岁长者的资助额不变，但把 75 岁以上申请者的每月资助额增加至 3,230 元。

18. 假设届时全港所有 75 岁及以上的长者（扣除领取综援人士，约有近 47.5 万人），均会被吸引去领取「升级版长者津贴」，计划将涉及 195.1 亿元，但同时省掉约 61.2 亿元的「长津」（因这批人士将会改领「升级版长者津贴」），政府首年实际的额外开支约为 100.9 亿元，但受惠人数大幅增加了 11.3 万人（表四）。假如原本领取长者津贴的 75 岁及以上长者人数不变，加上 21.3 万名「长津」受助者转为申领长者津贴，计划的总领取人数将为 36.2 万人，首年额外开支仅为 57 亿元（表四）。

⁵ 财政司司长办公室，《2015-16 年财政预算案》。

表四：比较现有及建议「升级版长者津贴」计划 C

	现有计划 70 岁及以上长者开始	建议升级版 75 岁及以上长者增加 长者津贴（计划 C）
70-74 岁领取长者津贴长者人数	74,156	74 156
75 岁及以上领取长者津贴长者人数	148,209	361,743 ^(a) ~475,000 ^(b)
70-74 岁长者每月领取长者津贴金额	\$1,235	\$1,235
75 岁及以上长者每月领取长者津贴金额	\$1,235	\$3,230
计划的全年总开支	\$33.0 亿	\$151.2 亿~\$195.1 亿
计划的全年总开支（扣除 75 岁或以上长者领取的\$61.2 亿长津开支 ^(c) ）		\$90 亿~\$133.9 亿
首年所需额外开支	—	\$57.0 亿~\$100.9 亿

领取资助人数为 2015 年 12 月底数字

数据源：社会福利署

- (a) 假设现时领取长津的 75 岁及以上长者（213,534 人）全部转往领取较高金额的长者津贴，同时原本领取长者津贴的 75 岁及以上长者数目（148,209）维持不变，总人数=213,534 + 148,209 =361,743
- (b) 假设在长者津贴金额提高至\$3,230 后，所有 75 岁及以上的长者（综缓受惠者除外）都被吸引去领取长者津贴。根据香港统计处的《香港人口推算 2015-2064》，2015 年全港 75 岁及以上的长者约有 545,600 名。于 2015 年 6 月，65 岁或以上的长者有 13% 领取综缓，以此比率粗略推算，2015 年底没有领取综缓的 75 岁及以上长者约为 475,000 人
- (c) 现时共有 213,534 名 75 岁及以上长者领取长津，每人每月的津贴金额为\$2,390，每年的有关开支=213,534 X \$2,390 X 12 = 61.2 亿元

「加强退休保障」 选择三：「混合升级版」计划 D

19. 「升级版长者津贴」（计划 C）亦可与前文的「升级版长津」（计划 A）同时进行，符合长津资格的长者在 70-74 岁时，每月可领取 3,230 元的「长津」；至于未符合有关资格的长者，则依旧领取每月 1,235 元的长者津贴。而当长者年满 75 岁，即可无条件取得每月 3,230 元的长者津贴，原本的「长津」将被取代。这个同时涉及「长津」及长者津贴金额调整的「混合升级版」（计划 D），首年约需

65.9 亿至 109.8 亿元的额外开支（表五）。

表五：比较现有计划及建议「混合升级版」计划 D

	现有计划 70 岁及以上长者开始	建议升级版 70 岁及以上长者增加长津 75 岁及以上长者增加长者津贴 (计划 D)
70-74 岁长者领取长津人数	89,134	89,134
70-74 岁长者领取长者津贴人数	74,156	74,156
75 岁及以上长者领取长津人数	213,534	(全部转往领取长者津贴)
75 岁及以上长者领取长者津贴人数	148,209	361,743 ^(a) ~475,000 ^(b)
70-74 岁长者每月领取长津金额	\$2,390	\$3,230 (升级版长津)
70-74 岁长者每月领取长者津贴金额	\$1,235	\$1,235
75 岁及以上长者每月领取长津金额	\$2,390	(被长者津贴取代)
75 岁及以上长者每月领取长者津贴金额	\$1,235	\$3,230 (升级版长者津贴)
计划的全年总开支	\$119.8 亿	\$185.7 亿~\$229.6 亿
首年所需额外开支	—	\$65.9 亿~\$109.8 亿

领取资助人数为 2015 年 12 月底数字

数据源：社会福利署

(a) 假设现时领取长津的 75 岁及以上长者 (213,534 人) 全部转往领取长者津贴，同时原本领取长者津贴的 75 岁及以上长者数目 (148,209) 维持不变，总人数=213,534 + 148,209 =361,743

(b) 假设在长者津贴金额提高至\$3,230 后，所有 75 岁及以上的长者（综缓受惠者除外），都被吸引去领取长者津贴。根据香港统计处的《香港人口推算 2015-2064》，2015 年全港 75 岁及以上的长者约有 545,600 名。于 2015 年 6 月，65 岁或以上的长者有 13% 领取综缓，以此比率粗略推算，2015 年底没有领取综缓的 75 岁及以上长者约为 475,000 人

整合现有长者福利 确保资源用得其所

20. 另外，目前的长者福利资源颇为分散，制度亦很复杂。除了长者综援，以及「公共福利金计划」下的高龄津贴（长者津贴）、「长津」、普通伤残津贴及高额伤残津贴外（表六），亦有医疗券、「两元乘车优惠计划」等长期支持计划，以及非恒常措施如小区照顾服务券、关爱基金的牙科服务资助，以及将于 2016 年 9 月推行的结肠癌筛查先导计划等（表七）。

21. 政府要有效节约资源，首要任务是检讨现时各项长者福利政策，包括所有恒常计划及短期措施，研究当中是否有简化、合并或重组的空间，进行适合的资源整合。此举既可减省行政开支，令有限的资源用得其所，另一方面亦为长者带来便利，确保他们能申请最合适的福利计划。

表六：现时本港长者可申领的公共福利金计划

计划名称	申请资格	65 岁及以上领取人数 (2015 年 12 月)	每月资助金额
长者综援	60 岁及以上 ⁶ （需资产审查）	146,462	\$5,548*
长者生活津贴 （长津）	65 岁及以上（需资产审查）	429,244	\$2,390
高龄津贴（长者津贴）	70 岁及以上（不需要资产审查）	222,365 （70 岁及以上人数）	\$1,235
高额伤残津贴	证明为严重残疾，日常生活中需要他人不断照顾	14,079 （2015 年 6 月数字）	\$3,160
普通伤残津贴	证明为严重残疾，情况持续不少于六个月	19,472 （2015 年 6 月数字）	\$1,580

*以目前单身长者平均每月的综援金额代表，为 2015 年 6 月数字
数据源：社会福利署

⁶ 综援本身没有年龄限制，但 60 岁以上申请人被界定为「长者」，个案属于「年老」类别。

表七：部分本港长者可申领的其他福利

计划名称	申请资格	可享福利
长者医疗券	70 岁及以上	每年可获\$2,000 医疗券
关爱基金「长者牙科服务资助」	80 岁及以上长津受助人	镶活动假牙及其他相关的牙科诊疗服务
长者小区照顾服务券试验计划	身体机能中度缺损的合资格长者	服务券每月价值为\$6,250，长者可凭券自行选择切合个人需要的小区照顾服务
「耀眼行动」白内障手术计划	已被列入医管局辖下医院之白内障手术轮候名单上的病人（当中九成成为 60 岁及以上长者）	接受私家眼科医生进行的白内障手术，可获定额\$5,000 的资助（病人可能需要支付不多于\$8,000 的自付额）
大肠癌筛查先导计划（将于 2016 年 9 月推行）	61 岁至 70 岁（合资格者将分批接受测试）	参加者接受大便免疫化学测试服务，可得到政府资助\$280；如须接受大肠镜检查，政府会为指定范围内的服务提供分别\$7800 和 \$8500 的资助
其他长者优惠	65 岁及以上	享用政府部门、公共运输机构及商号提供的优惠票价、折扣及优先服务，例如「两元乘车优惠计划」

数据源：社会福利署、卫生署、关爱基金

总结及其他

22. 总括而言，本会建议在长者满 70 岁或 75 岁时，适度提高长津或 / 及长者津贴的津贴金额，以增加他们的退休保障，改善长者的晚年生活，真正做到老有所养。表八列出了在本会建议的各个计划下，不同年龄群长者可取得的津贴金额，以及整个计划涉及的额外开支（以 2015 年固定价格计算，确定将调整津贴额的「长津」，亦沿用 2015 年底的金额作基准）；表九则计算了部分可用作「长者生活保障基金」的政府财政收入。

表八：建议 65 岁及以上长者（非综援受助者）可取得的津贴

建议	65-69 岁	70-74 岁	75 岁或以上	首年额外开支
计划 A	\$2,390 长津	\$3,230 长津 或 \$1,235 长者津 贴	\$3,230 长津 或 \$1,235 长者津 贴	\$30.5 亿
计划 B	\$2,390 长津	\$2,390 长津 或 \$1,235 长者津 贴	\$3,230 长津 或 \$1,235 长者津 贴	\$21.5 亿
计划 C	\$2,390 长津	\$2,390 长津 或 \$1,235 长者津 贴	\$3,230 长者津 贴	\$57.0 亿～ \$100.9 亿
计划 D	\$2,390 长津	\$3,230 长津 或 \$1,235 长者津 贴	\$3,230 长者津 贴	\$65.9 亿～ \$109.8 亿

表九：可用作退休保障之估算政府财政收入

项目	财政收入
专利税及特权税 - 桥梁及隧道	\$15.2 亿 （2014-15 年实际数字）
自法定机构 / 法团的股本 投资所获取的回报	\$93.8 亿 （2014-15 年实际数字）
以上小计（公共事业收益）	\$109 亿
薪俸税增加	\$19.9 亿 （按 2013-14 年税收估算）
利得税增加	\$31 亿 （按 2013-14 年税收估算）
以上小计（税收）	\$50.9 亿
总数	\$159.9 亿

23. 另一方面，强积金在港已实施十多年，但几乎所有市民也不满其成效，政府和强积金管理局应致力改革强积金计划，包括研究如何逐步取消「抵销」机制。此外，「逆按揭」实际上可为退休人士提供一定的保障，可惜大部分市民对「逆按揭」的特色、操作和执行细节不甚了了，政府及香港按揭证券有限公司应多作宣传；五月下旬，本会举办了「逆按揭」讲座，促进与会者对该计划的了解，引起在场人士热烈讨论，有关的安老概念值得多加推广。

24. 在退休保障的整体宣传及教育方面，政府亦应多花功夫，强调社会团结、互相协作、全民分担，减低市民对领取津贴长者的标签，避免造成内部矛盾及分化，给予长者应有的尊重与关心。政府亦须对「退休保障」议题持更开放的态度，认真聆听民意，考虑各个民间建议的可行性，寻找最适合可行的方案，尽快加以落实，以应对人口老化带来的严峻挑战。

香港集思会

2016 年 5 月 19 日