

香港集思會對「退休保障」諮詢文件的回應

1. 長者年輕時在不同崗位為社會作出貢獻，晚年理應得到足夠的保障，享受安逸的生活。2014年5月，香港集思會完成了一項題為《年輕長者的就業、經濟及生活狀況調查》的研究，訪問了1002名55至74歲的人士，發現超過一半被訪者表示，以自己當時的積蓄、資產、投資收益及退休保障，要應付退休後的生活並不足夠，同時，有高達63%的被訪者表示要依靠下一代供養來維持生活，情況值得關注。

2. 同年10月，香港集思會邀請周永新教授出席研討會，講解他對「香港退休保障的未來發展」的研究及各項建議；集思會又以「強積金」及「香港公共財政的可持續性」為題，舉行其他講座，邀請相關專家分享意見。

3. 2015年12月，政府正式推出「退休保障諮詢文件」，香港集思會率先邀請了勞工及福利局局長張建宗先生出席座談會，就各建議方案作出分析，並闡釋政府的政策立場及原則。

4. 跟社會上的討論相似，本會內部對於「不論貧富」（又稱「全民退保」）及「有經濟需要」（亦即「有經濟審查」）兩個模擬方案的意見不一，認為兩者各有可取之處，但無論是支持哪一個方案，大家一致認為：

（一） **有需要加強對長者的保障**，因為這不單是關乎長者的福祉，對社會的整體穩定，亦相當重要。2016年聯合國發表的《全球快樂報告》，在156國家及地區當中，香港的排名進一步下跌至第75位，相信與退休長者缺乏安全感不無關係；另外，現代的年青人容易躁動，他們不只滿足於個人需要，也追求社會進步，包括養老安老問題（見香港集思會2015年4月發表之《香港年青人的處境和訴求》研究報告），而年青人向上流的機會不多，間接影響他們供養父母的能力。年青人與長者因政府未能加強退休保障而產生對其不滿情緒，投射於政府的整體施政，不利政府管治及社會安定；

（二） 不論透過哪個方案加強對長者的保障，**先決條件是解決「錢從何來」的問題**；

（三） 現時政府的各項福利措施複雜而零散，令人混淆，而不同福利須分開申請成擾民之舉，分開審批也是浪費行政資源，受惠者難以掌握，有需要加以整合。**而計劃加強的退休保障制度，應盡可能按現有機制設計和實施**，避免架床疊屋、增加不必要的行政開支及人手；

(四) 隨着醫療科技的發展，全球人均壽命不斷延長，過往年滿 60 歲人士一般被歸類為長者，至現時大部分發達國家以 65 歲為長者和非長者的界線。而近年港人對健康日益關注，是全球人均壽命最長的地區之一¹，退休年齡亦不斷延後，不少 60 多歲的長者仍然繼續工作，在社會上表現活躍，並有一定的經濟能力。因應社會及人口狀況的變化，政府加強退休保障的新政策可針對 70 歲、甚至 75 歲及以上的長者，使資源更為聚焦，相對於以 65 歲為起點，有關開支亦可大為減省。

5. 就解決錢從何來，及如何加強對長者的退休保障，香港集思會有以下方向性的建議，供政府考慮及作更深入的研究，藉此找出合適和可行的方案。本文就各建議提及的現有及預計計劃開支，均以 2015 年的固定價格計算，未有計及香港未來的人口變化、社會經濟增長、通脹等因素。有關數字只屬初步分析，以便作出方向性的探討，詳細的開支計算及調整方法，有待政府進一步研究。

「錢從何來」建議一：預留政府部分收益，設立「長者生活保障基金」

6. 本會認為政府可效法 2014 年設立的「房屋儲備金」，預留政府部分收入作本金，並持續累積投資收益²。目前政府透過注資部分公共交通事業如香港鐵路有限公司（港鐵）、香港機場管理局（機管局），每年獲得可觀的股息回報；以 2014-15 年為例，政府自法定機構／法團的股本投資收入達 93.8 億元（表一），當中來自港鐵及機管局的收益達數十億元。

7. 而政府在營運橋樑及隧道方面，2014-15 年共有 15.2 億元的專利稅及特權稅收益³（表一）。隨著東區海底隧道的專營權於今年八月屆滿，政府收回隧道後，將帶來額外的隧道費收入，加上八號幹線的交通流量增加，預計 2016-17 年有關專利稅及特權稅收入將升至 21.3 億元。

¹ 根據香港政府統計處《香港的男性及女性主要統計數字 2015 年版》，香港女性平均預期壽命延長至 86.7 歲，僅次於日本女性，排在全球第二位；而香港男性更是全球最長壽，平均壽命達 81.2 歲。

² 為配合未來十年的公營房屋供應目標，政府於 2014 年將 275 億元預留作「房屋儲備金」（其中約 140 億來自 2014-15 年度政府投資收入及利息），計及利息，儲備金於 2015 年底已達 290 億元，之後政府進一步注資約 450 億元（其中約 252 億來自 2015-16 年度政府投資收入及利息）。

³ 包括大老山隧道和愉景灣隧道的專利稅；八號幹線長沙灣至沙田段的收入；以及負責管理香港仔隧道、啟德隧道、獅子山隧道、城門隧道、將軍澳隧道、青馬管制區、海底隧道承辦商所繳付的特權稅。

8. 若能把上述從市場賺取的經常性淨收入，撥入獨立的「長者生活保障基金」，每年將可提供相對穩定的資金來源。若然日後儲備金不足，政府亦可有限度地調整相關收費（例如增加隧道收費），當市民了解收益將用作改善長者的生活，相信大部分服務使用者並不會抗拒，願意為社會作出承擔。

表一：部分政府財政收入

	2014-15 年度 實際收入（千元）	2015-16 年度 修訂預算（千元）	2016-17 年度 預算（千元）
專利稅及特權稅 — 橋樑及隧道	1,520,281	1,545,545	2,131,639
自法定機構／ 法團的股本投資 所獲取的回報	9,379,788	4,686,612 ^(a)	14,412,295 ^(b) (4,686,612)

資料來源：財政司司長辦公室，《2016-17 年財政預算案》

(a) 2015-16 年度收入減少 46 億元，是由於假設香港機場管理局不會派發現金股息，藉以保留由 2014-15 年度起的收益，供進行一項大型基建工程之用

(b) 2016-17 收入增加 97 億元，主要由於預期在 2016-17 年度會收到港鐵的特別股息，括號內的數字已扣除此股息

「錢從何來」建議二：必要時微調稅率，採取能者多付原則

9. 當香港人口持續老化，無論採用哪個保障方案，涉及的開支也會不停增長，單靠上文提及的公共事業收益，未必足以應付所需開支。在這情況下，或無可避免要從稅收著手，輕微調整利得稅及個人薪俸稅率。本會認為可採納「能者多付」的原則，收入高者或盈利高的企業可繳付較高稅率，讓他們在有能力的情況下，肩負更多的社會責任，同時收窄社會上的貧富差距。

10. 本會初步建議，每年收入逾 150 萬元者的薪俸稅稅率，可輕微上調 1%；以 2013-14 年度的有關稅收計算，預計此舉可為「長者生活保障基金」帶來近 20 億元的收入（表二），涉及的納稅人約 6.1 萬多人，佔同年整體納稅人數 3.6%。而在利得稅方面，現時適用於法團的稅率是 16.5%，在避免過分影響香港營商競爭力的前提之下，政府可考慮對每年盈利超過一千萬元的私人企業，額外徵收 0.5% 的利得稅；以 2013-14 年的利得稅稅收計算，新增收入約 31 億元⁴。

⁴ 根據稅務局提供的資料顯示，2013-14 年度共有 6.8% 企業賺取一千萬元以上的應評稅利潤，佔收到的利得稅總額 87.1%。而該年度政府的利得稅稅收合共為 116,097,465,000 元，即這些盈利逾千萬企業所繳稅項即為 1,011 億元，以此推算，它們的應評稅利潤合共約 612,853,891,000。把這批企業的利得稅率調高 0.5%，將可額外獲得約 31 億元的稅收。

表二：2013-14 年度薪俸稅評稅（年入息 150 萬元及以上）

年入息	應科稅款入息實額 (千元)	最後稅款 (千元)	納稅人數	最後稅率 百分比 (%)	增加 1% 稅率後額 外稅收 (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
合計／平均	198,771,210	29,934,810	61,279	15.1	1,987,712

資料來源：稅務局，《稅務局 2014-15 年報》

「加強退休保障」選擇一：有經濟需要方案 — 「升級版長津」計劃 A 及 B

11. 至於具體的實施方案，若政府以「扶貧」的角度處理退休保障問題，希望把資源聚焦於最有需要的長者身上，紓緩貧富懸殊，資產審查的規定亦屬合理。然而，與其架床疊屋，在現有的公共福利計劃裡再增加一層援助，令制度進一步複雜化，可考慮利用現行之「長者生活津貼」（長津），稍作改良及調整，例如提高津貼金額，以增加對有需要長者的保障。

12. 觀乎發放金額及申請資格，「長津」計劃的定位介乎長者綜合社會保障援助（長者綜援）及高齡津貼（俗稱生果金）之間。在現時「長津」計劃之下，年滿 65 歲的長者若符合資產審查（單身長者資產上限 219,000 元、每月入息上限 7,340 元；長者夫婦資產上限 332,000 元、每月入息上限 11,830 元。長者自住物業、參加逆按揭所得金錢，及親友給予的款項並不計算在內），即可每月得到 2,390 元的經濟支援（勞工及福利局於 2016 年 4 月 3 日宣佈，考慮通脹原因，「長津」的金額將調升至每月 2,495 元，並追溯至 2016 年 2 月；但本文分析仍沿用 2015 年底的 2,390 元金額作計算基準，以便與其他同期數據作合理比較）。如此看來，其對象跟「有經濟需要」方案吻合，同樣是中下階層的長者。

13. 政府大可沿用現存「長津」的資產及入息限制，65 至 69 歲長者的津貼金額維持不變，當申請人年滿 70 歲或 75 歲時，把每月的津貼金額由 2,390 元增至 3,230 元（此金額源自周永新教授及其研究團隊的研究，在政府的諮詢文件中被廣泛引用，亦成為本文計算津貼金額的基礎。在周教授提出的「不論貧富」、亦即「全民退保」方案中，建議每月給予每名長者 3,000 元津貼〔此為 2013 年價格〕，若調整至 2015 年價格，金額便提升至 3,230 元），令這批長者在年紀進一步老邁時，得到更多的經濟援助。

14. 以目前約有 30 萬名 70 歲及以上長者、或 21 萬名 75 歲及以上長者領取「長津」推算，若實行「升級版長津」計劃，政府首年的額外開支僅為 30.5 億元或 21.5 億元（表三），後者與諮詢文件中「有經濟需要」模擬方案的支出相比，還要少 3.5 億元（與 2015 年額外開支比較）。最重要的是，政府毋須另設審查制度，能大幅減少行政開支，令計劃更具效率，資源能直接用於有需要的長者身上。

表三：比較現有及建議「升級版長津」計劃 A 及 B

	現有計劃 65 歲及以上 長者開始	建議升級版 70 歲及以上長者增 加長津（計劃 A）	建議升級版 75 歲及以上長者增 加長津（計劃 B）
65-69 歲長者領取長津人數	126,576	126,576	126,576
70-74 歲長者領取長津人數	89,134	89,134	89,134
75 歲及以上長者領取長津人數	213,534	213,534	213,534
65-69 歲長者每月領取長津金額	\$2,390	\$2,390	\$2,390
70-74 歲長者每月領取長津金額	\$2,390	\$3,230	\$2,390
75 歲及以上長者每月領取長津金額	\$2,390	\$3,230	\$3,230
計劃的全年總開支	\$123.1 億	\$153.6 億	\$144.6 億
首年所需額外開支	—	\$30.5 億	\$21.5 億

領取人數為 2015 年 12 月底數字

資料來源：社會福利署

「加強退休保障」 選擇二：不論貧富方案 — 「升級版生果金」計劃 C

15. 若然政府並非只著眼於幫助貧困長者，而是重視「安老」原則，致力承擔所有長者的基本生活需要，使他們能安享晚年，回應長壽帶來的經濟不明朗因素，提升社會的穩定性和安心快樂程度，便須採納「不論貧富」的方案。

16. 政府一直強調，「不論貧富」方案涉及極龐大的財政資源，首年額外開支便達 226 億元，驟耳聽來猶如天文數字。其實觀乎近年本地基建項目的投資額，單是港珠澳大橋、廣深港高速鐵路香港段、南港島線（東段）、啟德發展計劃、沙田至中環線、屯門至赤鱸角連接路、西九龍文化區七個項目，核准預算已達 3,200 億⁵，遠比全民退休保障的開支驚人。不少市民因此質疑政府為何願意大灑金錢推動基建，也不願落實對長者生活保障的承諾。

17. 事實上，只須把「不論貧富」方案稍為調整，開支即可大幅減少。目前 70 歲以上的長者，毋須資產審查，即可申領每月 1,235 元的高齡津貼（生果金），受惠長者約有 22 萬名；政府可考慮推行「升級版生果金」，70 至 74 歲長者的資助額不變，但把 75 歲以上申請者的每月資助額增加至 3,230 元。

18. 假設屆時全港所有 75 歲及以上的長者（扣除領取綜援人士，約有近 47.5 萬人），均會被吸引去領取「升級版生果金」，計劃將涉及 195.1 億元，但同時省掉約 61.2 億元的「長津」（因這批人士將會改領「升級版生果金」），政府首年實際的額外開支約為 100.9 億元，但受惠人數大幅增加了 11.3 萬人（表四）。假如原本領取生果金的 75 歲及以上長者人數不變，加上 21.3 萬名「長津」受助者轉為申領生果金，計劃的總領取人數將為 36.2 萬人，首年額外開支僅為 57 億元（表四）。

⁵ 財政司司長辦公室，《2015-16 年財政預算案》。

表四：比較現有及建議「升級版生果金」計劃 C

	現有計劃 70 歲及以上長者開始	建議升級版 75 歲及以上長者增加 生果金 (計劃 C)
70-74 歲領取生果金長者人數	74,156	74 156
75 歲及以上領取生果金長者 人數	148,209	361,743 ^(a) ~475,000 ^(b)
70-74 歲長者每月領取生果金 金額	\$1,235	\$1,235
75 歲及以上長者每月領取生 果金金額	\$1,235	\$3,230
計劃的全年總開支	\$33.0 億	\$151.2 億~\$195.1 億
計劃的全年總開支 (扣除 75 歲或以上長者領取的\$61.2 億 長津開支 ^(c))		\$90 億~\$133.9 億
首年所需額外開支	—	\$57.0 億~\$100.9 億

領取資助人數為 2015 年 12 月底數字

資料來源：社會福利署

- (a) 假設現時領取長津的 75 歲及以上長者 (213,534 人) 全部轉往領取較高金額的生果金，同時原本領取生果金的 75 歲及以上長者數目 (148,209) 維持不變，總人數 =213,534 + 148,209 =361,743
- (b) 假設在生果金金額提高至\$3,230 後，所有 75 歲及以上的長者 (綜緩受惠者除外) 都被吸引去領取生果金。根據香港統計處的《香港人口推算 2015-2064》，2015 年全港 75 歲及以上的長者約有 545,600 名。於 2015 年 6 月，65 歲或以上的長者有 13% 領取綜緩，以此比率粗略推算，2015 年底沒有領取綜緩的 75 歲及以上長者約為 475,000 人
- (c) 現時共有 213,534 名 75 歲及以上長者領取長津，每人每月的津貼金額為\$2,390，每年的有關開支=213,534 X \$2,390 X 12 = 61.2 億元

「加強退休保障」 選擇三：「混合升級版」計劃 D

19. 「升級版生果金」(計劃 C) 亦可與前文的「升級版長津」(計劃 A) 同時進行，符合長津資格的長者在 70-74 歲時，每月可領取 3,230 元的「長津」；至於未符合有關資格的長者，則依舊領取每月 1,235 元的生果金。而當長者年滿 75 歲，即可無條件取得每月 3,230 元的生果金，原本的「長津」將被取代。這個同時涉及「長津」及生果金金額調整的「混合升級版」(計劃 D)，首年約需 65.9 億至 109.8 億元的額外開支 (表五)。

表五：比較現有計劃及建議「混合升級版」計劃 D

	現有計劃 70 歲及以上長者開始	建議升級版 70 歲及以上長者增加長津 75 歲及以上長者增加生果金 (計劃 D)
70-74 歲長者領取長津人數	89,134	89,134
70-74 歲長者領取生果金人數	74,156	74,156
75 歲及以上長者領取長津人數	213,534	(全部轉往領取生果金)
75 歲及以上長者領取生果金人數	148,209	361,743 ^(a) ~475,000 ^(b)
70-74 歲長者每月領取長津金額	\$2,390	\$3,230 (升級版長津)
70-74 歲長者每月領取生果金金額	\$1,235	\$1,235
75 歲及以上長者每月領取長津金額	\$2,390	(被生果金取代)
75 歲及以上長者每月領取生果金金額	\$1,235	\$3,230 (升級版生果金)
計劃的全年總開支	\$119.8 億	\$185.7 億~\$229.6 億
首年所需額外開支	—	\$65.9 億~\$109.8 億

領取資助人數為 2015 年 12 月底數字

資料來源：社會福利署

- (a) 假設現時領取長津的 75 歲及以上長者 (213,534 人) 全部轉往領取生果金，同時原本領取生果金的 75 歲及以上長者數目 (148,209) 維持不變，總人數=213,534 + 148,209 =361,743
- (b) 假設在生果金金額提高至\$3,230 後，所有 75 歲及以上的長者 (綜緩受惠者除外)，都被吸引去領取生果金。根據香港統計處的《香港人口推算 2015-2064》，2015 年全港 75 歲及以上的長者約有 545,600 名。於 2015 年 6 月，65 歲或以上的長者有 13% 領取綜緩，以此比率粗略推算，2015 年底沒有領取綜緩的 75 歲及以上長者約為 475,000 人

整合現有長者福利 確保資源用得其所

20. 另外，目前的長者福利資源頗為分散，制度亦很複雜。除了長者綜援，以及「公共福利金計劃」下的高齡津貼（生果金）、「長津」、普通傷殘津貼及高額傷殘津貼外（表六），亦有醫療券、「兩元乘車優惠計劃」等長期支援計劃，以及非恆常措施如社區照顧服務券、關愛基金的牙科服務資助，以及將於 2016 年 9 月推行的「大腸癌篩查先導計劃」等（表七）。

21. 政府要有效節約資源，首要任務是檢討現時各項長者福利政策，包括所有恆常計劃及短期措施，研究當中是否有簡化、合併或重組的空間，進行適合的資源整合。此舉既可減省行政開支，令有限的資源用得其所，另一方面亦為長者帶來便利，確保他們能申請最合適的福利計劃。

表六：現時本港長者可申領的公共福利金計劃

計劃名稱	申請資格	65 歲及以上領取人數 (2015 年 12 月)	每月資助金額
長者綜援	60 歲及以上 ⁶ (需資產審查)	146,462	\$5,548*
長者生活津貼 (長津)	65 歲及以上 (需資產審查)	429,244	\$2,390
高齡津貼 (生果金)	70 歲及以上 (不需要資產審查)	222,365 (70 歲及以上人數)	\$1,235
高額傷殘津貼	證明為嚴重殘疾，日常生活中需要他人不斷照顧	14,079 (2015 年 6 月數字)	\$3,160
普通傷殘津貼	證明為嚴重殘疾，情況持續不少於六個月	19,472 (2015 年 6 月數字)	\$1,580

*以目前單身長者平均每月的綜援金額代表，為 2015 年 6 月數字

資料來源：社會福利署

⁶ 綜援本身沒有年齡限制，但 60 歲以上申請人被界定為「長者」，個案屬於「年老」類別。

表七：部分本港長者可申領的其他福利

計劃名稱	申請資格	可享福利
長者醫療券	70 歲及以上	每年可獲\$2,000 醫療券
關愛基金「長者牙科服務資助」	80 歲及以上長津受助人	鑲活動假牙及其他相關的牙科診療服務
長者社區照顧服務券試驗計劃	身體機能中度缺損的合資格長者	服務券每月價值為\$6,250，長者可憑券自行選擇切合個人需要的社區照顧服務
「耀眼行動」白內障手術計劃	已被列入醫管局轄下醫院之白內障手術輪候名單上的病人（當中九成為 60 歲及以上長者）	接受私家眼科醫生進行的白內障手術，可獲定額\$5,000 的資助（病人可能需要支付不多於\$8,000 的自付額）
大腸癌篩查先導計劃（將於 2016 年 9 月推行）	61 歲至 70 歲（合資格者將分批接受測試）	參加者接受大便免疫化學測試服務，可得到政府資助\$280；如須接受大腸鏡檢查，政府會為指定範圍內的服務提供分別\$7800 和 \$8500 的資助
其他長者優惠	65 歲及以上	享用政府部門、公共運輸機構及商號提供的優惠票價、折扣及優先服務，例如「兩元乘車優惠計劃」

資料來源：社會福利署、衛生署、關愛基金

總結及其他

22. 總括而言，本會建議在長者滿 70 歲或 75 歲時，適度提高長津或／及生果金的津貼金額，以增加他們的退休保障，改善長者的晚年生活，真正做到老有所養。表八列出了在本會建議的各個計劃下，不同年齡群長者可取得的津貼金額，以及整個計劃涉及的額外開支（以 2015 年固定價格計算，確定將調整津貼額的「長津」，亦沿用 2015 年底的金額作基準）；表九則計算了部分可用作「長者生活保障基金」的政府財政收入。

表八：建議 65 歲及以上長者（非綜援受助者）可取得的津貼

建議	65-69 歲	70-74 歲	75 歲或以上	首年額外開支
計劃 A	\$2,390 長津	\$3,230 長津 或 \$1,235 生果金	\$3,230 長津 或 \$1,235 生果金	\$30.5 億
計劃 B	\$2,390 長津	\$2,390 長津 或 \$1,235 生果金	\$3,230 長津 或 \$1,235 生果金	\$21.5 億
計劃 C	\$2,390 長津	\$2,390 長津 或 \$1,235 生果金	\$3,230 生果金	\$57.0 億~ \$100.9 億
計劃 D	\$2,390 長津	\$3,230 長津 或 \$1,235 生果金	\$3,230 生果金	\$65.9 億~ \$109.8 億

表九：可用作退休保障之估算政府財政收入

項目	財政收入
專利稅及特權稅 - 橋樑及隧道	\$15.2 億 (2014-15 年實際數字)
自法定機構／法團的股本 投資所獲取的回報	\$93.8 億 (2014-15 年實際數字)
以上小計 (公共事業收益)	\$109 億
薪俸稅增加	\$19.9 億 (按 2013-14 年稅收估算)
利得稅增加	\$31 億 (按 2013-14 年稅收估算)
以上小計 (稅收)	\$50.9 億
總數	\$159.9 億

23. 另一方面，強積金在港已實施十多年，但幾乎所有市民也不滿其成效，政府和強積金管理局應致力改革強積金計劃，包括研究如何逐步取消「抵銷」機制。此外，「逆按揭」實際上可為退休人士提供一定的保障，可惜大部分市民對「逆按揭」的特色、操作和執行細節不甚了了，政府及香港按揭證券有限公司應多作宣傳；五月下旬，本會舉辦了「逆按揭」講座，促進與會者對該計劃的了解，引起在場人士熱烈討論，有關的安老概念值得多加推廣。

24. 在退休保障的整體宣傳及教育方面，政府亦應多花功夫，強調社會團結、互相協作、全民分擔，減低市民對領取津貼長者的標籤，避免造成內部矛盾及分化，給予長者應有的尊重與關心。政府亦須對「退休保障」議題持更開放的態度，認真聆聽民意，考慮各個民間建議的可行性，尋找最適合可行的方案，盡快加以落實，以應對人口老化帶來的嚴峻挑戰。

香港集思會

2016年5月19日