2016年3月 第二十期

社聯政策報
POLICY BULLETIN

香港退休保障：何去何從？

- 解讀不同退休保障方案
- 青年看退保：全民還是按需要分配?
- 全民退休保障爭論中的權利論述
- 海外推行退休保障的經驗

香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

目錄

2 編者的話

3 **「退休保障」在香港社會的討論歷程及海外經驗的啟示**
香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃和平先生
香港社會服務聯會政策研究及倡議主任何俊傑先生

分析與觀點

11 • **全民養老金的推算與假設**
香港中文大學社會工作學系黃於唱教授

21 • **專家訪談：評論退保方案的估算假設**
香港大學社會工作及社會行政學系葉兆輝教授
恒生管理學院商學院院長蘇偉文博士
香港中文大學全球政治經濟社會科學碩士課程客席講師黃元山先生
香港城市大學公共政策學系王小虎教授

26 • **全民退保：不單惠及長者也惠及供養者的政策**
青年撐退保 洪俊毅先生

28 • **退休保障宜引入綜合評估機制**
青年新政

30 • **全民退休保障爭論中的權利論述**
香港社會服務聯會政策研究及倡議業務總監黃健偉先生

33 問卷調查

35 昔日政策報

《社聯政策報》編輯委員會

主席　葉健民教授（香港城市大學公共政策學系教授）
成員　鍾劍華博士（香港理工大學應用社會科學系助理教授）
蔡玉萍教授（香港中文大學社會學系教授）
王惠梅女士（香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席）
羅偉業先生（香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會委員）

編者的話

「老有所養」是文明社會的共同責任，但如何落實這個理想卻是一個極難處理的課題。隨著科技發展，世界各地人口普遍日趨長壽，與此同時，大部份國家也呈現出生率下降的趨勢。結果是勞動力比例不斷下降，而整體人口也出現老齡化現象，而香港的情況亦無例外。但長期以來，我們的政府似乎祇是以見步行步的方法，以拖拖拉拉的態度去處理有關挑戰。

回歸前，社會各界曾提出各種方案去回應人口老齡化的問題，結果千等萬等祇換來一個效果有限的勞資供款的強積金制度，聊勝於無。但在強積金與遣散費賠償對沖機制下，這種保障作用更被再進一步弱化。到了去年十二月，政府再度就有關問題諮詢公眾，事情看似有轉機。但觀乎有關文件，政府卻早已設下立場，明確拒絕了民間各界所提出的更為進取退休金方案。

作為一個負責任的政府，決策時當然要充份平衡各種考慮，不能純粹按社會一時間的情緒反應去施政，而謹慎考慮政策的財政效果，也是應有之義。但政府也絕對有責任去以道理、事實和數據，去和社會各種意見就不同的政策選項作理性辯論，讓公眾可以更清楚看到各選項的優劣利弊。因為祇有這樣，政府才能建立社會共識，決策才可取信於民。

兩個由多名學者和周永新教授團隊提出的退休金方案，主張利用多種資金來源，既有公帑注資，亦一定比例市民供款，以覆蓋大部份的適齡長者。兩套方案，絕非祇是感情用事、完全不考慮現實局限的遊戲之作，而是多名專家多年反覆思量的心血結晶。這些建議考慮是否週詳，當中有那些地方思慮不週，絕對可以討論，但政府似乎開宗明言斬釘截鐵地予以否定，令人失望。為甚麼由政府一次過注資成立專項基金不可行？政府一再表示擔心會因此耗盡儲備，那甚麼水平的財政儲備才算合理？又或者究竟是極少數沒有經濟需要的人濫用退保制度問題大，還是絕大部分長者老無所依的社會代價高？我們的政府從來沒有回答過這些問題。但作為一份積極推動社會政策討論的刊物，我們自覺有責任為去為大家釐清問題。

今期我們以長者退休金制度為題，深入淺出討論有關爭議。黃和平和何俊傑兩位社聯同工為我們回顧了近半個世紀有關的討論歷程，也為大家作出一些國際比較，為討論提供了一個重要的背景參考。今期的主打部份，是評議兩個學者方案的得失。黃於唱為我們撰文作深入分析，絕對不容錯過。我們也走訪了葉兆輝、蘇偉文、黃元山和王小虎四位專家，邀請他們按各自的專業角度，去分析兩個學者方案的各種基礎估算是否合理、假設能否成立。另外，青年撐退保的洪俊毅和青年新政，也為我們從青年人的角色去理解退保制度的重要性。最後，黃健偉從一個相對較抽離較為哲學的層面去探討有關退休制度爭論的文章，也值得細讀。

政策報編輯委員會主席　葉健民

「退休保障」在香港社會的討論歷程及海外經驗的啟示

黃和平先生
香港社會服務聯會
政策研究及倡議主任

何俊傑先生
香港社會服務聯會
政策研究及倡議主任

介紹

香港社會討論退休保障制度已多年，政府在回歸後實施強制性私營公積金制度(下稱「強積金」)。回顧已實施十五年的強積金，社會有不少意見都批評強積金制度不足。首先是制度本身只保障在職人士，不能惠及沒有受僱紀錄的人士，如全職家務人士。二，制度未成熟，供款少的僱員未能儲蓄足夠退休金以安享晚年。三，強積金收費較高，回報又受環球經濟波動影響，令市民即使有「強積金」這退休保障制度，仍有感其保障不足。當長者耗盡個人積蓄，甚或要應付突如其來的醫療開支，便很大機會跌入貧窮線下。雖然申領綜合社會保障援助(下稱「綜援」)是他們可以選擇的出路，但部份長者礙於「負面標籤」的考慮不願意申領。

鑑於香港的退休保障制度仍有不足，社福界及公民社會持續探討退休保障制度的出路，為香港所有長者提出一套有尊嚴、可滿足基本生活需要的全民退休保障方案，令長者晚年生活安心無憂。可是，香港政府一直視全民退休保障為複雜及極具爭議性的建議(中華人民共和國香港特別行政區政府，2011)，直到行政長官梁振英上任後，把退休保障的問題交由新成立的扶貧委員會轄下的專責小組討論，並委託周永新教授的研究團隊，以客觀的分析，評估本港不同的退休保障方案，最後他們提出了政府、僱主、僱員三方供款的「全民老年金」方案。由於「全民老年金」方案需要僱主及僱員的額外供款，社會有不同意見。政府終於在2015年12月22日展開為期六個月的「退休保障：前路共見」公眾諮詢，提出「有經濟需要」及「不論貧富」兩大模擬退休保障方案，前者有經濟審查，後者則不設這類審查，但政府坦言對「不論貧富」的全民性方案有保留，認為這類方案未能善用有限資源，另需加稅以確保計劃可持續運作，最終增加年輕一代供款負擔。若全民性方案出現負債或「爆煲」，年輕一代晚年甚或取不到任何退休金。這些觀點與民間團體、周永新教授研究團隊及部份學者的看法迥異，他們以自己模型假設推算，證明香港具備落實推行全民退休保障的條件。

由於全民退休保障爭議不休，本文將嘗試從多種角度解釋社福界及民間社會提倡全民退休保障方案的原因，及透過分析希臘及紐西蘭退保制度，說明全民退休保障制度的設計如何可具備持續性。

藉改善退休保障而對應人口老化帶來的挑戰

香港的人口持續老化，長者社會保障開支亦不斷膨脹。根據「退休保障：前路共建」諮詢文件，2014年65歲或以上長者人口約107萬人，即一名長者有五名在職人士撫養；但50年後的2064年，長者人口預計會升至258萬人，在年輕人口增長有限下，屆時只有1.5名在職人士照顧一名長者。現時香港其中一項退休保障制度主要倚靠福利制度支援長者晚年生活，社會保障開支將不斷增加，假如政府維持現有稅收方式不變，這將為社會保障制度帶來極大的財政上壓力，因此社福界持續探討退休保障制度作為另外出路。

應對人口老化及完善退休保障制度並非香港獨有的問題，世界銀行於2005年提出五條支柱的退休保障方案建議，其主要目標是防範老年人陷入貧窮風險，同時期望透過制度維持年長公民可享有與退休前相若的生活水平。要達到上述目標，世銀認為要五根支柱支持，當中包括，由公帑支付的社會保障計劃的「零支柱」以支援貧困長者的綜援、長者生活津貼屬此支柱。第一支柱是「公共退休保障金」，它是以多方供款方式融資並由公營機構管理的社會保險制度，香港暫時未有此支柱。第二支柱是為在職人士設立的強制性職業或個人的退休保障計劃，即香港的強積金制度。第三支柱是自願性儲蓄計劃，香港的強積金自願性供款部份及退休儲蓄保險屬此支柱。第四支柱是公共服務、家庭支援和個人資產，例如公營房屋及醫療、家庭支援及自置物業等。根據世銀，全面的退休保障制度不一定要具備五條支柱，倘若欠缺某些支柱或某些支柱力度不足，政府便要增加其他支柱的力度。

按世銀五條支柱作分類框架，香港現行退休保障制度可分為表一所列載的各個部份。根據過去研究所得，每一部份都存在相應問題。

表一：按世界銀行五條支柱作分類框架分析香港現有的退休 / 長者生活保障

世銀建議的退休保障支柱	香港現行制度	相應問題
零支柱	綜援、長者生活津貼及免入息及資產審查申領高齡津貼(下稱「生果金」)	綜援制度帶有負面標籤，令部份長者選擇不申領。根據樂施會研究（樂施會，2011），五個合資格申領綜援的長者中，有兩個選擇不申請。 長者生活津貼的覆蓋面較闊，但其金額只有2,390元(2015年)，未達長者綜援的標準金水平，不足以滿足長者基本生活需要。 生果金金額只有1,235元(2015年)，未達長者綜援標準金水平以滿足基本生活需要，亦缺乏機制釐訂合理金額水平。
第一條支柱	沒有	不適用
第二條支柱	強積金	這項制度不足以保障低收入或未有參與勞動市場人士。此外，強積金的收費水平較高，2010/2011年底的平均基金開支比例為1.74%，比其他國家如澳州(1.21%)及美國(0.83%)的收費為高(安永，2013)；另強積金回報受市場波動影響，令退休後所得的強積金不確定。現時強積金的產品眾多，市民需要對產品收費、回報及風險有所認識，但部份市民缺乏相關的理財知識(The Hong Kong Council of Social Service, 2016)。

表一：按世界銀行五條支柱作分類框架分析香港現有的退休 / 長者生活保障 (續)

世銀建議的退休保障支柱	香港現行制度	相應問題
第三條支柱	個人儲蓄	根據統計處2009年住戶調查第四十號報告書，有逾23萬名65歲或以上的長者沒有申領綜援，亦沒有子女供養，當中，近六成長者只有少於五萬元的儲蓄(香港社會服務聯會，2011)。
第四條支柱	家人供養	獨居或二老住戶的長者佔長者人口的比例不斷增加，由1999年29%升至2009年36% (香港社會服務聯會，2011)。此外子女供養父母觀念減弱。根據統計處2009年住戶調查第四十號報告書，全港有近四成長者並沒有得到子女提供的生活費(政府統計處，2009)。

公民社會對全民退休保障的共識

事實上，退休保障制度在香港並非新鮮事物，早在六十年代已開展討論。當時由於國際勞工組織積極推動各會員國設立社會保險形式的計劃以保障工人權益，港英政府便成立小組研究社會保險計劃的可行性，但因為當時香港處於一個不穩定時代，令討論無疾而終，但政府為了處理當時的貧窮問題，便改以推行各種由公帑支付的社會福利制度，包括在1971年推行的公共援助計劃，即今天的綜援；及在1973年實施傷殘老弱津貼，即今天的傷殘津貼及高齡津貼(或生果金)。

七十年代中，港英政府邀請英國社會保障部檢討香港社會保障制度，並於1977年發表社會保障發展綠皮書，建議設立僱主及僱員共同供款的社會保險制度，以保障僱員傷病時的生活支出。若成功推動計劃，保險範圍可擴大至所有長者退休生活。當時勞工團體「基督教工業委員會」進行調查，指有愈八成半受訪者願意參加供款式的退休保障計劃(蔡建誠，2008)。可是在僱主極力反對下，政府在1979年發表的「社會保障的未來發展」綠皮書中放棄推行社會保險計劃。

到八十年代，由社會服務機構、勞工團體及學者成立的「關注社會保障委員會」推出《民間社會保險計劃綠皮書》，要求政府為退休、失業、工傷和分娩建立全民性社會保障。直至1986年，工聯會提出設立中央公積金，港英政府在民間壓力下發表《中央公積金評估分析》，但時任港督衛奕信在《施政報告》中拒絕有關建議，但隨後設立長期服務金和遣散費制度，並逐步提高長者領取的綜援金和生果金金額。然而民間團體繼續爭取全面的退休保障，例如在五一勞動節行動中要求成立中央公積金制度。在1989年，香港社會保障學會提出《三方供款老年保障方案》。有別以往的中央公積金，該方案是全民性，以政府、僱主及僱員的供款融資，僱員供款年期越長，其所得退休金金額越高。若沒有供款的市民則只享有基本退休金。

但在九零年代初，社會仍舊討論應否設立中央公積金。在第一屆立法局地區直選選舉後，立法局議員便動議辯論檢討設立中央公積金或其他形式的強制性退休保障計劃。雖然議案被大多數議員否決，但政府其後在商界的遊說下，建議推行強制性與受僱相關的、私營管理退休制度，即類似今天推行的強積金計劃。但民間團體及政黨不支持由私人機構管理公積金制度，在1993年初，港府遂宣布放棄強制性私營公積金計劃。

1994中旬，港府再推出「老有所養諮詢文件」，令人意外的是，她提出「老年退休金計劃」的建議，此計劃類似現時倡議的全民退休保障計劃，建議僱主及僱員都要按每月薪金的1.5%供款，所有供款超過10年的65歲或以上市民，及所有70歲或以上市民(不論有否供款)，每月均能取得2,300元的退休金(以94年市值計算)。該計劃得到許多長者支持，而勞工界及社福界對該計劃原則上持肯定態度，但當時有78名學者(以經濟學者為主)在報章刊登聯署公開信反對，部份商界亦表示反對。由於當時正值香港回歸，中國政府十分關注英國政府會否不合理地增加香港社會福利開支，以淘空港府庫房，因此當時中英聯合聯絡小組中方代表批評「老年退休金計劃」會令香港「車毀人亡」。由於社會對「老年退休金計劃」的意見紛紜，立法局通過對「老年退休金計劃」提出質疑的決議。在1995年初港府宣布放棄「老年退休金計劃」。

不久，港府重新研究公積金計劃的可能性，重提強制性私營公積金制度，立法局隨後通過強制性公積金條例。在香港回歸後，特區政府成立強制性公積金計劃管理局及補償基金，於2000年強積金正式運作。

儘管政府已實施強積金計劃，民間團體仍繼續爭取全民退休金，於2001年，立法會動議檢討強積金制度，及盡快設立「全民退休保障計劃」。香港社會服務聯會（下稱:「社聯」)亦於2003年提出一個惠及所有長者的「全民退休保障計劃」，這項計劃主要用分擔風險的方式，透過政府、僱主及僱員三方供款，為全港長者提供劃一的、可滿足基本生活需要的退休金。在2004年，多間社會服務機構成立「爭取全民退休保障聯席」，以「老有所養」的理念，推動全民退休金方案，呼籲政府及早未雨綢繆。自此，「爭取全民退休保障聯席」用了不同形式在社會帶出全民退休保障的理念。

表二：香港退休保障制度的發展歷程

1965年	《香港社會福利目標及政策白皮書》提出按華人傳統應該是由家庭負責照顧家中的長者。
1965年	港府委託英國專家Gertrude Williams研究香港社會福利狀況，結論是應該設立制度化社會保障而不能單靠家庭供養。
1967年	港府成立跨部門工作小組，認同逐漸實施社會保險制度這政策目標，然而其後考慮到推行供款制度的困難，故逐步推行以稅收支持的公共援助及傷殘老弱津貼。
1971年	港府實施公共援助制度。
1973年	港府實施傷殘老弱津貼。
1977年	港府發表社會保障發展綠皮書，建議實施半自願式傷病及死亡福利供款，即傷病人壽保險計劃，由勞資各供款工資2%。
1986年	工聯會提出設立中央公積金制度，與現時強積金類似，即勞資雙方供款到個人帳戶，僱員退休後則可從中提取儲蓄，但戶口由政府或法定機構統一管理及經營。 基督教工業委員會初期支持社會保險方案，後來在八十年代中改為支持中央公積金方案。
1989年	香港社會保障學會 (社保學會)草擬《三方供款老年保障方案》，提出由勞方、資方及官方各供款 2%的制度，全港65歲市民每月可以領取相等於每月工資中位數三至四成的退休金。
1991年7月	立法局動議辯論，提出「立即採取行動，檢討設立中央公積金或其他形式的強制性退休保障計劃，使香港勞動人口能夠獲得全面的退休保障」，但議案被大多數議員否決。
1991年11月	港府成立以教育統籌司為首的「退休保障工作小組」

表二：香港退休保障制度的發展歷程（續）

1992年10月	小組發表「全港推行的退休保障制度諮詢文件」，該文件建議推行強制性與受僱相關、私營管理的退休制度[1]。
1992年12月	港府通過「職業退休計劃條例」，目的是規管僱主自願成立的退休保障計劃。
1993年2月	立法局通過促請政府認真考慮議員要求，加速設立中央公積金的動議。
1993年12月	港府在立法局宣布放棄強制性私營公積金計劃，並有意推行「老年退休金計劃」[2]。
1994年7月	港府推出「老有所養諮詢文件」，建議採取「老年退休金計劃」，在民間引起激烈爭論。該計劃得到許多長者支持，但78名學者(以經濟學者為主)在報章刊登聯署公開信反對，部份商界亦反對計劃，至於勞工界及社福界則對計劃原則上持肯定態度。
1994年11月	立法會通過對「老年退休金計劃」提出質疑的決議。
1995年1月	港府發表「老年退休金計劃的諮詢文件」的諮詢結果，指市民對計劃意見分歧，宣布放棄「老年退休金計劃」。
1995 年4月	港府發表委托顧問公司進行研究並完成「強制性私營公積金制度顧問報告」，提出與現時的強積金制度相似的建議。
1995年7月	立法會通過強制性公積金條例的主體法例。
1998年4月	臨時立法會通過強制性公積金附屬法例，並批准政府撥款50億港元成立強制性公積金計劃管理局及補償基金。
2000年12月	強積金正式運作，僱主及僱員開始向強積金供款。
2001年6月	立法會動議檢討強積金制度，並盡快設立「全民退休保障計劃」，然而在分組點票中，未能獲得功能組別過半數贊成而被否決。
2003年	社聯提出全民退休保障計劃建議，提出轉移強積金供款，徵收額外利得稅等設計。
2004年	由七十多個跨界別民間團體組成的「爭取全民退休保障聯席」成立。
2006年6月	立法會福利事務委員會通過沒有約束力的動議，要求政府立即實行全民養老金計劃。
2006年6月	立法會動議辯論安老政策，提出「為長者提供足夠的經濟援助，並推行全民性的退休保障計劃，為所有長者提供基本的生活保障」，在沒有議員反對情況下獲得通過。
2012年	政府把退休保障議題交予扶貧委員會跟進。
2013年	政府推行長者生活津貼計劃。
2014年	政府委托周永新教授進行的香港退休保障研究報告，報告建議香港實行全民性的「全民老年金方案」。
2015年12月	政府正式就退休制度改革展開為期6個月諮詢

表二羅列了過去六十多年社會就退休保障的討論及爭持，反映商界與民間的角力，及社會對全民退休保障制度的顧慮。不過在過程中，來自不同界別的民間團體對設立一套公營管理的強制性供款計劃或全民退休保障計劃逐漸凝聚共識，他們的倡議由早期關注在職人士退休的勞工權益，廣及至關顧整體長者的退休保障；與此同時，民間亦利用研究及科學化推算，提出具可信性的方案，與社會各界對話及釋除社會對落實全民性退休保障的疑慮。

國際案例對香港實施全民退休保障帶來的啟示

儘管如此，社會上仍有不少聲音引用希臘經驗，質疑全民性方案將會令政府財政入不敷支，甚或「爆煲」，令年輕一代辛苦供款給上一代後，晚年卻只得個「桔」。因此我們嘗試剖析希臘退休保障制度的可持續性問題，以及介紹一個與全民退休金方案十分相似的紐西蘭退休保障制度，以協助讀者了解箇中優劣。

1 此方案建議強制為全港在職人士提供退休保障，退休金由私營管理，供款形式可以是只由僱主供款或由僱主僱員同時供款，可以是「界定供款」與「界定收益」形式，支付退休金的形式可以是一筆過支付或以年金形式支付，而已為僱員提供退休計劃的公司，則可繼續沿用其舊有制度。

2 老年退休金計劃類似現時倡議的全民退休保障計劃，該計劃建議僱主及僱員每月按薪金的1.5%各供款，所有供款超過10年的65歲或以上市民，及所有70歲或以上市民(不論有否供款)，每月均能取得2300 元的退休金(以94年市值計算)。

希臘改革前的退休金制度

希臘最為香港人所熟悉的就是她的龐大國債，導致銀行關閉，亦觸發政府改革退休金制度以削減國家開支。當地退休金制度是一種非全民性的公營退休保障制度，退休金金額與退休前工資掛鈎。在2010年前，每名長者的退休金金額，是按其退休前五年的平均工資，再乘以他們在計劃供款年期所得的百份比所決定。計劃參加者每供款一年，可積累2%，若供款35年，積累率可達70%，退休金金額便相等於退休前5年平均工資的70%。換言之，供款年期愈長，退休前五年的平均工資愈高，計劃參加者的退休金便愈高。

根據經濟合作及發展組織的計算(Organization for Economic Co-operation and Development, 2009)，在希臘一名普通僱員退休後所得的退休金金額水平，接近當時僱員平均工資9成以上。若以扣減薪俸稅後的平均工資計算，退休人士領取的退休金比平均工資高出10%，可見希臘的退休金水平是相當優厚。因此，每年的整體退休金開支有不確定性。

希臘改革後的退休金制度

由於希臘政府難於估算長遠的退休金開支，她每年需為退休金制度注資，在債務危機下，此制度終需要改革。首先，希臘政府將退休年齡延遲至62-67歲(按供款年期而定)，不容許僱員提早退休。同時，她把每年的供款累積比率由2%降低至0.8%至1.5%，以減低退休金金額與工資的掛鈎比例，令一名普通僱員退休後所得的退休金約下降至平均工資的5成半。調整退休制度時，該國推出基本退休金(Basic　Pension)制度，向所有67歲以上及在希臘居住滿十五年的長者，每月提供約480歐元的退休金，這金額不會隨著個人的退休前平均工資上升而上升，令政府較容易估算及控制退休金的總支出。

總括而言，希臘退休金制度問題主要來自金額與退休前五年平均工資掛鈎。雖然它面對可持續性問題，但透過制度調整，仍能維持運作，因此以「爆煲」概括希臘制度並不準確。更重要是香港社會討論的全民退休金制度與希臘情況並沒有可比性，原因是市民領取的退休金與退休前的工資並沒有任何關係。

紐西蘭的退休金制度及其效果

在已發展國家中，與香港民間團體倡議的全民退休金制度較相似的，是紐西蘭推行的Superannuation制度，而紐西蘭的另一退保制度KiwSaver，亦與香港的強積金十分類似，因此紐西蘭經驗有其參考價值。

紐西蘭的退休金制度基本分兩層，第一層為Superannuation，為居於紐西蘭逾十年的長者提供基本退休金。合資格長者不論貧富均可領取劃一基本金額，金額會按長者的家庭狀況(例如獨居或與配偶同住)而有不同，每名長者約可領取每星期300至400紐元。這制度令當地長者貧窮率比經濟合作及發展組織其他成員國家為低，2012年時約為8.2%[3]。若市民期望更富裕的退休生活，他們可以在另一制度KiwiSaver增加供款，以提高退休金。

3　由於Superannuation的支付水平貼近貧窮線，因此仍有長者會生活於貧窮狀況，而在2008年，由於當時的工資中位數處於較低水平，因此紐西蘭的長者貧窮率曾低至2%。

KiwiSaver這制度與香港的強積金相似，是紐西蘭第二層的退休保障。僱員每月需向指定受託人供款，供款額約薪金的3%至8%，僱主會因應僱員的供款比例，提供不少於3%的供款。與強積金不同之處是，僱員可自願退出或暫停供款，僱主亦會停止配對供款。

紐西蘭人所得的退休金是須要課稅。退休金愈高，稅率便愈高，而抽稅的比率可高達退休金的三份一。對於富者而言，扣稅後他們所得的退休金淨值會較低。

紐西蘭與香港同樣面對人口老化問題，65歲以上人口將由現在佔總人口14%，上升到2050年的25% (NZSUPERFUND, N.D.)。由於Superannuation開支全部倚靠政府經常性收入，因此它基本是隨收隨支的制度，到人口老化高峰期或會面對財政上可持續性的危機。

隨收隨支的財務安排為退休保障制度帶來不穩定性，故紐西蘭政府在2001年透過立法設立信託基金NZSUPERFUND。按精算結果，將未來40年的總退休金支出數額分攤，令政府在人口未到老化高峰期時，應法例要求，在此制度前期，每年根據國民生產總值狀況向基金注資，其注資額會高於退休金支出，從而累積所得儲備，以應付在老年人口高峰期的退休開支。

基金的設計是單純計算40年期間的總收入及總支出達平衡預算，但在實際運作上，滾存的儲備會用作投資以賺取額外收入，令基金更形穩健。基金現時儲備為280億紐元，預計到2080年，基金仍會增長 (NZSUPERFUND, N.D.)。

希臘及紐西蘭經驗反映，全民退休保障設計上，若按計劃發放指定退休金，令每年退休金開支較可預視，政府便可藉得宜的規劃及適時注資，減低全民退休金方案出現負債的機會。

總結

香港的退休保障制度各支柱均有不足，同時民間社會已逐漸凝聚推行全民退休保障方案的共識，以體現退休保障為市民的基本權利，而非救濟援助。年滿退休年齡、離開勞動市場的長者均合資格領取基本退休金，令他們可安心退休，在晚年持續實踐自己甚至貢獻社會。退休保障除了是一種公民權利，也是一種公民責任。但凡是香港市民都有責任供款，能者多付，互相支援，分擔風險。相對希臘及紐西蘭推行退休保障制度的經驗，周永新教授或由一群學者提出的全民退休金方案設計均相當謹慎，例如金額只訂在滿足基本生活需要上及因應通脹調整、資金由多方來源支撐，以及沒有額外要求增加個人供款等。社會是時候就退休保障制度的發展向前踏步，以應對人口老化帶來的挑戰。

參考資料:

- The Hong Kong Council of Social Service. (2016). Hong Kong Financial Education Landscape Research Final Report. Hong Kong: Author. Retrieved from: http://webcontent.hkcss.org.hk/pra/research_report/HongKong_-Financial_Education_Landscape_Research_Final_Report.pdf

- NZSUPERFUND. (n.d.). Purpose and Mandate of NZSUPERFUND. Retrieved from : https://www.nzsuperfund.-co.nz/nz-super-fund-explained/purpose-and-mandate

- Organization for Economic Co-operation and Development. (2009). Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD Countries. Retrieved from: http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/43021454.pdf

- 中華人民共和國香港特別行政區政府 (2011)。《2011至2012年施政報告》。取自 http://www.policyaddress.gov-.hk/11-12/chi/p77.html

- 安永 (2013)。《管理不斷轉變的退休儲蓄環境：香港強制性公積金制度行政成本研究報告》。香港：安永諮詢服務有限公司。取自強制性公積金計劃管理局網站：http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/publications/research_reports/files/MPF%20Consultancy%20Study%20Report(Chi).pdf

- 政府統計處 (2009)。《主題性住戶統計調查第四十號報告書：長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力》。香港：政府統計處社會統計調查組。

- 香港社會服務聯會 (2011)。《香港退休保障制度：問題與出路》。香港：香港社會服務聯會

- 樂施會(2011)。《未有領取綜合社會保障援助的貧窮長者生活、健康狀況及其對社會保障態度的調查報告》。香港 ：作者。

- 蔡建誠(2008)。＜港式退休保障政策的政治經濟學＞。《思」雙月刊》，108期，頁7-11。取自香港基督徒學會網站：http://www.hkcidata1.org/database/sze/108/sze108-4.html#article

全民養老金的推算與假設

香港中文大學社會工作學系
黃於唱教授

政府於去年12月就退休保障未來發展進行為期半年的公眾諮詢，提出兩大模擬方案，分別是不論貧富方案(下稱「政府方案」)，以及資產上限為八萬元的有經濟需要方案。政府明言，不論貧富方案會令政府庫房出現結構性財赤，需要增加稅收或開徵新的稅收應付50年近2.4萬億元的開支。周永新教授於同日隨即發表修訂方案(下稱「周教授修訂方案」)，把其在「香港退休保障的未來發展研究報告」建議的方案，修改發放金額為2016年的3,200元，排除最富有的5%長者的領取資格，並要求政府注資由500億增至1,000億元，未來50年間全民退休保障能在財政上可持續。

另一方面，為補足周永新原方案就人口數據的推算期不足，一群支持全民退休保障的學者參考政府最新2015–2064年人口推算數據，發表全民養老金方案(下稱 「學者方案」)，反駁政府對全民退保的既定立場。

今期政策報特別邀請香港中文大學社會工作學系黃於唱教授賜文，為讀者介紹、梳理及比較三個方案內容。

學者方案、周教授修訂方案及政府「不論貧富」方案

學者所提出的全民養老金方案 (下稱「學者方案」) 是讓所有香港市民到達65歲時，便可領取每月定額的養老金，金額為2016年價格的3,500元，以後發放金額隨通脹調整。周永新教授團隊在其「香港退休保障的未來發展研究報告」(下稱「周教授報告」)建議的方案中(下稱「周教授原方案」)，也提出相同的領取資格，金額則為2013年的3,000元 (周永新團隊，2015a)。周教授在去年12月22日扶貧委員會公佈《退休保障前路共建」諮詢文件》(下稱「諮詢報告」)同日自行召開的記者會中，提出若將原方案的發放金額修改為2016年的3,200元及將領取資格作出限制，排除最富有的5%長者，並要求政府從原方案注資500億增至1,000億元，其方案在未來50年間仍可維持財政可持續性，本文稱之為「周教授修訂方案」。修訂方案和學者方案都有詳細說明其財務案排。政府的「不論貧富」方案，亦屬全民性，發放金額為2015年的3,230元，建議透過增加稅收或開徵新的稅項以支付額外經常性開支(表 1)。

表 1 各方案財務安排比較

	學者全民養老金方案	周教授修訂方案	政府「不論貧富」方案
養老金金額	3,500元 (2016年價格，無需入息/資產需審查)	3,200 元 (2016年價格，500萬元資產以下，自住單位除外)	3,230元 (2015年價格無需入息/資產需審查)
政府一次過注資	1,000億 (2016年價格)		無
政府額外經常性開支	無*		透過加稅，由經常性開支全數支付額外開支
社會保障調撥	65歲或以上原有社會保障 (除綜援租金等津貼及傷殘津貼)		
企業額外利得稅 (只向盈利一千萬以上企業開徵)	1.9% (固定於2016年價格的114億)	無	無
僱主/僱員每月供款	工資5% (僱主/僱員各2.5%)，參與強積金供款者， 由強積金調撥	額外供款，不從強積金調撥	無
需供款工資上/下限 (2013 價格)	僱員供款 (上限$30,000) $6500以下免供款 僱主為僱員供款 (上限$30,000/ 不設下限)	僱員月薪 $6,500 以下免供 $6,500 – 10,000 以下 1% $10,000 – 20,000 以下 1.5% $20,000 – 120,000 以下 2.5% 僱主為僱員供款, 不設供款下限 僱員月薪$10,000 以下 供款1%; 其餘供款與僱員相同	不適用

*除政府以僱主身份為長俸公務員供款

推算人口的方法

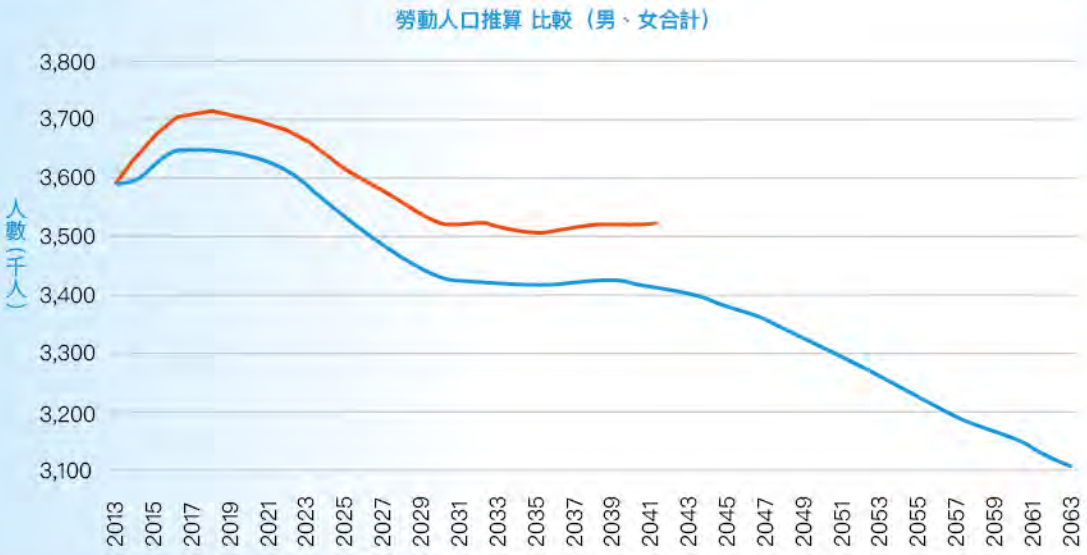
政府統計處最新的人口推算由2015年推算50年至2064年。比對上一次進行的推算，即2012年至2041年，推算期多出20年。這亦是政府統計處首次作出50年人口推算。統計處說明，這次推算是基於近年出生率、死亡率及人口淨流入，即移居香港及離開香港的居民差額等趨勢作基礎，再按香港人口特性，如年齡、性別及教育程度因素的影響而作出。當中最重要的假設，是政府不會作出政策上的改變。換句話說，政府若推行針對性的人口政策，便要修訂推算數據。

例如近年持單程證來港定居的人數有下降趨勢(2014年為每日119人)，預計2027後平均每日只有100人，比150的上限有差距，因此統計處推算將來持單程證來港人數亦會如此，故勞動人口便會減少。

此外由於婦女普遍教育程度提高，按過往教育程度較高的婦女在生育年齡結婚偏低的狀況，統計處推算在生育年齡期間仍未結婚的婦女會由該人口組別人數七分之一，大幅增加至三分之一。至於婦女的生育率亦由2014年每人生育1.23位（包括「單非孕婦」所生子女、但不包括「雙非孕婦」），下降至2064年的1.18。這數字比日本及大部份歐美國家為低（政府統計處，2015a）。

推算結果是未來的勞動人口會比上一次在2012年所作的推算大幅下降（政府統計處，2015b），人數由2018年高峰的365萬持續下降至2064年的310萬（圖 1）。

圖 1 未來50年人口推算 (不包括外籍家庭傭工)



方案融資的推算方法及理念

在融資方法上，政府的「不論貧富」方案單以政府每年税收來支付養老金。概念上是把養老金視之為政府的經常性開支。學者方案及周教授方案是要設立一獨立的養老基金，由政府、企業、僱主及僱員多方供款。當注入基金的款項出現盈餘時，投資的收益亦歸於養老基金所有，而長者領取的養老金亦由此一獨立基金支付。

政府在計算其「不論貧富」方案所需額外税收時，是以單一税種全數支付的方式計算，例如如果要由利得税全數支付推行全民養老金額外開支，即需要增加利得税4.2%。即由目前的16.5%的利得税率，增至20.7%。又或者開徵銷售税，所需税率達4.3% (扶貧委員會，2015)。

在推算未來數十年的供款或税收，所有方案都以最新人口推算數據作基礎，再配合一些假設如養老金發放金額、工資分佈及增長、投資回報率、公司盈利增長等作推算。另外，由於推行全民養老金後，無需再推行現有的長者社會保障，包括綜援基本金(但保留綜援內租金和其他津貼及傷殘津貼以待有需要長者申領)、長者

生活津貼(下稱「長生津」)及公共福利金計劃下的高齡津貼(下稱「生果金」),所省下的開支,根據政府方案則直接用作經常性的養老金,而學者方案及周教授的方案則撥入養老基金滾存。

學者方案採用周教授報告的推算假設,在僱主及僱員供款、公司額外利得稅方面,都以2013年的狀況作基礎,假設未來50年都只會與通脹同步增減,不會有實質的改變。這假設相當保守。供款方面是根據2013年時按性別、年齡的工資分佈作基礎,隨未來50年的性別和年齡分佈作出相應調整,而得出整體工作收入和供款(周永新團隊,2014b)。舉例來說,年輕人及中年女性收入於2013年偏低,若某一推算年份中這兩組人比例較多,整體工作收入及供款便會因而減少(表 2)。同時,額外利得率收入的推算亦只按通脹調整,假設公司盈利不會跟隨實質經濟增減而改變。因此,學者方案推算每年的額外利得稅收益為114億,隨後50年不變,維持相等於2016年價格的相同水平。

表 2 周教授及學者方案推算假設

項目	假設	
	學者方案	周教授修訂方案
未來50年人口數目及年齡結構	按政府統計處2015–2064年人口推算結果	
實質投資回報率	2%	
工資分報及增長率	根據2013年的分佈,工資只按通脹增減	
利得稅增長率	只按通脹增長	
領取養老金人數 #	所有年滿65歲香港永久居民	以排富方式讓95%年滿65歲香港永久居民領取

#推算時未排除未附合永久居民資格及居留要求的人

投資回報率計算

學者方案是依據周教授報告所假設的2%(即扣除通脹)實質按年投資回報率計算,這亦是政府在諮詢報告中按《長遠財政計劃工作小組報告》(下稱《工作小組報告》)框架計算的實質投資回報率。諮詢報告中表6A及表6B都以這回報率推算得出有關數據。按金融管理局2015年初發表的《外匯基金投資回報率(1994至2014年)》[1],在這二十年間的複合年度投資回報率為5.2%,而期間複合年度綜合消費價格指數升幅為2.2%。

另外,強制性公積金計劃管理局於一月份發表報告指出,強積金制度在15年間的年率化回報為3.1% [按:已扣除費用],同期的通脹率為1.8%,即實質回報率為1.3%[2]。近年的通脹率較高 (以2015年9月計算,過去三年為4.4%,五年則為4.5%,過去一年則只有2%)[3],強積金回報於2012財政年度為6.4%,2013年度為4.2%,2014年度6.4%,但2015年度首半年已錄得9.3%虧損,實質回報率約為1.9% (2012), -0.2% (2013), 2.0% (2014),2015年未有全年數字,但應錄得實質虧損。

1 http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/press-release/2015/20150126c4a3.pdf
2 見 http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/press_releases/6630_record.jsp
3 見《強制性公積金計劃統計摘要2015年9月》表III.5.2. http://www.mpfa.org.hk/eng/information_centre/statistics/mpf_schemes_statistical_digest/files/Sep_2015_Issue.pdf

作出50年推算，我們傾向用較長期回報率計算，但若果回報率改為1.5%，學者方案在期末結餘為770億，若進一步調低至1%，期末結餘則只有74億元 (表 6)，周教授修訂方案則會出現535億赤字 (未計算因虧損而要支付的利息)，需要延遲領取年齡才可回復盈餘。

關鍵問題：現行長者社會保障於未來使用率的假設

周教授報告中的《技術報告 (十)》說明未來長者社會保障的使用率(周永新團隊, 2014b)。該報告的表8詳細說明由2013年至2041年的使用率假設，學者在推算2042至2064的數據時，沿用2041年的使用率，只稍為按65歲或以長者年齡分佈作出調整，因為70歲以使用率較高，如果70歲以上人士比例增加，整體65歲或以上的使用率會增加。

政府使用《工作小組報告》的長者社會保障使用率假設，以綜援為例，政府以過去十年的趨勢 (自2005年19.4%，下降至2015年中13.1%)，估計未來低收入人士到年老時因有強積金戶口，所以長者領取綜援比例在2064年將大減至6.1% (諮詢報告40-72頁)。長者生活津貼的使用率則差異不大(見表 3)。相反70歲以上人士領取的生果金的使用率方面，政府的估計比學者的估計為高。

由於使用率的改變，推算長者社會保障的調撥減少，以2041年為例，學者方案為526億(2016年價格) 。而政府基於《工作小組報告》的推算為424億(2016年價格為439億)。到2064年，學者方案估算為552億，而政府為452億(2016年價格)。若按政府《工作小組報告》的使用率推算，學者方案會出現虧損，但若將發放年齡平均推遲至67歲，則仍會在期末錄得1,524億盈餘，就算同時實質投資回報下降至1.5%，仍有471億盈餘，當中已包括因推遲發放養老金年齡已要為65-66歲長者重新提供綜援及長生津。

表 3 65歲或以上長者領取綜援及長者生活津貼百份比假設

	學者 / 周教授方案使用率（百份比）		《工作小組報告》使用率（百份比）	
	長者綜援	長者生活津貼	長者綜援	長者生活津貼
2015	14.2	39.4	13.1*	37.4*
2021	13.2	38.3	10.0	37.4
2041	17.0	39.6	6.7	38.5
2064	17.2	39.8	6.1	38.6

*為2015年中數值 (基於年中人口臨時數字)

政府大幅調低使用率假設，應調撥的金額因而減少，影響退保制度的可持續性。但以現時香港的非長者貧窮狀況，加上強積金與長期服務金及遣散費的抵銷(對沖)機制，未來長者社會保障使用率很難下降。我們認為周教授團隊的假設更合理。

對公共財壓力的推算

政府方案的養老金是經常性開支，必需全數由政府稅收支付。學者方案和周教授的方案則由多方供款注入養老基金內，以此滾存投資收益及支付養老金；政府的經常性開支只涉及撥入養老基金的長者社會保障開支，及政府為在職的長俸制公務員的供款。學者方案及周教授修訂方案同樣推算2016年撥入養老金制度的長者社會保障開支為229億元，到2064年為552億元，50年平均為每年460億元。2016年的開支為當時國民生產總值的1%，若果隨後50年的經濟實質增長為2%，2064年相關開支為當時國民生產總值的0.9%，若實質經濟增長只得1%，撥入養老金制度的開支則為國民生產總值的1.5%。另一項涉及經常性開支的退休開支，是政府聘用長俸公務員的僱主供款，我們沒有公務員薪金的分布數字，但假設現時在政府工作仍享有長俸退休待遇的12萬人月薪平均為25,000元，則2016年的供款為9億元，但這數目會因有關公務員陸續退休而逐年減少。

推行全民養老金，無論由稅項或供款支付都要由社會整體承擔，能否或是否願意承擔，要視乎社會是否覺得養老金值得推行，這是社會發展和社會價值的問題，同樣問題也應套用於決定是否推行龐大基建項目、發展醫療及教育。學者方案及周教授的方案都說明政府、企業、僱主和僱員在未來50年所要承擔的費用，社會可就此公開討論。但政府的方案則沒有說明企業、個別納稅人及僱主如何分擔稅項。

至於推行養老金後會否用盡財政儲備，按學者方案及周教授修訂方案的財務安排，政府只須在制度開始時注資1,000億，和及後替現職長俸公務員供款和按原有長者社會保障的支出撥入養老基金，對財政儲備沒有其他額外影響。以目前政府達8,300多億豐厚儲備，再加上多個由金管局管理的公共及政府基金的2,800多億，而這數目尚未包括金管局多年投資的累積多達5,400多億的盈餘 (香港金融管理局, 2015)。注資1,000億對政府而言是否不能負擔可公開評論。況且，當設立養老制度後，養老基金有獨立的財政來源，政府的財政儲備和其他資產便不需再為養老基金注資，可投放在其他社會發展需要方面。

政府的長遠財政工作小組推算至2041年時，就算政府沒有在期間推出新服務，亦已用盡現有的8,300億財政儲備(但不包括上述2,800多億的基金及金管局繼續累積的盈餘)。另外，政府亦推算期間的基本工程開支仍保持平均7.5%的高速增長，到2041年會由現時佔本地國民生產總值的3.5%增加至7.5%(政府財經事務及庫務局，2013)! 但按政府的未來人口推算，勞動人口會大幅減少，老齡人口比例增加，香港是否仍要不斷推出大型基建項目至用盡儲備，值得公開討論！

全民養老金的可持續性

學者和周教授的修訂方案都為養老金制度作出50年的推算。學者方案的養老金為2016年每月3,500元，所有香港永久居民年齡達到65歲便可領取，居港及留港年限參考現時領取生果金的要求。周教授修訂方案為2016年價格的3,200元，並作出領取限制，排除最富有的5%長者，例如要求長者申報其自住物業以外的資產總值不超過五百萬才可領取。

周教授修訂方案亦要求政府一次性注資1,000億，這與學者方案一致。學者方案使用周教授報告的推算假設和模型，因此原有長者社會保障開支撥款及投資回報相同，但由於周教授的方案不設額外利得稅，而且供款率不同，所以兩方案的收入有所不同。

在推算50年期間，兩方案在開始三十年一直有累積盈餘，到2036年達到高峰，分別為學者方案的3,000多億和周教授修訂方案的2,000多億。隨後每年支出比收入稍高。到2064年分別結餘為前者1,682億，而後者591億 (表 4及表 5)。

表 4 學者全民養老金方案可持續性 (2016年價格)

	現金輸入 (億元)						現金輸出 (億元)				
Year	政府財政注入	僱主/僱員繳款	長者社會保障轉移#	額外利得稅	利息	總數	養老金	行政費用	總數	淨輸入	期末結餘
2016	1000	366	229	114	0	1709	493	2.7	495	1214	1214
2026	0	346	349	114	55	864	769	2.7	771	93	2859
2036	0	331	485	114	63	993	991	2.7	994	–1	3146
2046	0	325	541	114	60	1040	1070	2.7	1073	–33	2962
2056	0	307	550	114	49	1020	1095	2.7	1098	–78	2394
2064	0	296	552	114	35	996	1085	2.7	1087	–91	1682
五十年平均	20.4	329	460	114	51.6	974	938	2.7	940		

表 5 周教授修訂方案可持續性 (2016年價格)

	現金輸入 (億元)						現金輸出 (億元)				
Year	政府財政注入	僱主/僱員繳款	長者社會保障轉移#	額外利得稅	利息	總數	養老金	行政費用	總數	淨輸入	期末結餘
2016	1000	348.6	229	0	0	1578	428	2.7	431	1147	1147
2026	0	329.6	349	0	44	723	667	2.7	670	53	2248
2036	0	314	485	0	46	845	861	2.7	864	–18	2285
2046	0	308	541	0	40	889	929	2.7	932	–43	1979
2056	0	293	550	0	28	872	951	2.7	954	–82	1340
2064	0	282	552	0	14	847	942	2.7	945	–97	591

註：由於修訂方案在2016年的發放金額相等於2015年的綜援基本金額，政府可能有需要補足領取綜援人士基本金額的通脹差額，以2016年價格計算為每位領取長者綜援人士112元計算，估計平均每年為4.4億元，50年為220億元。周教授方案的餘額會相應減少。

有關推算是基於較保守的人口推算，工資和公司利得稅亦只隨通脹調整。如前述實質投資回報只得1.5%，前者仍有771億盈餘 (表 6)，後者則出現59億元的虧損，要調整領取年齡才再出現盈餘。

學者方案假設所有長者均會領取養老金。但現時七十歲以上長者中，雖然可申領其中一項長者社會保障，包括不設資產及入息審查的生果金，有12-13%卻沒有作出任何申領。我們估計當推行全民養老金時，雖然金額接近三倍於生果金，到時仍然會有5-10%長者不打算申領。由於長者人數多，而且涉及50年，期末結餘的數目差距很大。假如有5%長者不申領，以50年平均每年二百萬長者計算，涉及款項在未計投資收益前已達1,750億元，若包括當中投資收益，期末結餘會增加3,000多億元。事實上，每減養老金100元，即每年每人1,200元，期末結餘在未計算投資收益前便會增加1,200億元。這也是為何政府在諮詢文件推算周教授原方案會出現5,000億赤字，而周教授作出兩項修訂，包括排除最富有5%的長者申領養老金及將養老金額從3,300元 (原方案為2013年3,000元，相等於2016年3,300元) 下調至3,200元後便可達至出現盈餘的結果。

同樣地，當預期人口壽命延長時，仍可選擇將領取養老金年齡延遲。例如每十年將領取年齡延後一年，但需為未達領取養老金年齡的六十五歲或以上長者提供綜援和長生津以助貧困人士。按現時人口推算，每延遲一年領取，相等於減少5-8%申領人數，有助維持養老金制度的可持續性(表 6)。

表 6 學者方案在不同領取養老金年齡及實質投資回報率下的期末結餘

	2064年期末結餘 (億元)		
	領取年齡		
實質回報率 (%)	65歲	66歲	67歲
0	(844)*	547	1,939
0.5	(452)	1,121	2,694
1	74	1,860	3,646
1.5	771	2,806	4,841
2	1,682	4,011	6,340

*括號內數字為虧損

學者方案與周教授的方案在僱主和僱員供款最大的不同在於學者方案的供款是從強積金轉撥，而周教授是額外供款。因此學者方案對已有強積金户口的在職人士沒有額外支出。不過在退休時，強積金戶口的結餘便會減少。從個人角度而言，大部份僱員所損失的累積供款連投資利息會少於退休平均22.5年每月養老金的「現時值」。即相等一筆過的現金，以本金及利息支付22.5年按通脹調整的養老金。

視乎實質利息而定，接近入息中位數(每月15,000元)的僱員，供款35年後累積供款連利息相等於養老金「現時值」的三成至五成。入息為20,000元的，則為四成到六成。2015年有200萬人，即64.5%工作人口入息不超過此數。收入30,000元的人士，在較高利息的情況下，供款連利息，便會超過養老金現時值(表 7)。當然，若果壽命超過22.5年的，養老金現時值仍會比累積供款多。此外，這個人計算，並未包括父母、祖父母可即時領取的金額。

實施全民養老金既有扶貧作用，也可為積蓄不足以應付二、三十年退休生活的長者提供基本而穩定的收入，應付日常生活，減輕憂慮，安享晚年。對於年輕人，可視作將部分強積金購買一份長壽保險，減低其強積金所面對的投資風險。

最後推行全民養老金制度是一項社會基建，為香港社會建造安全感和歸屬感，並促進社會的共融。香港作為世界上前列的富裕社會，擁有豐厚的財政儲備和資產，但退休保障嚴重不足，導至大量長者生活在貧窮線之下。大多數人都擔心個人儲蓄無法應付二十多年的退休生活。全民養老金制度能為所有長者提供一個穩定及可靠的基本收入，讓長者可有尊嚴地安享晚年，香港政府實不應再拖延落實此一重大的社會基建。

表 7 不同實質回報率下的供款與養老金比例

		2014 年收入狀況(外籍家庭傭工除外)*						
		中位數收入		稍高收入 (65.4% 人等於或低於此收入)$20,000		高收入 (80.3% 人等於或低於此收入)		養老金每月金額
		$15,000		$20,000		$30,000		$3,500
供款年期	實質回報率	供款累計「未來值」	佔養老金「現時值」百份比	供款累計「未來值」	佔養老金「現時值」百份比	供款累計「未來值」	佔養老金「現時值」百份比	養老金「現時值」
35年	0%	$315,000	33.3%	$420,000	44.4%	$630,000	66.7%	$945,000
	1%	$376,975	44.6%	$502,633	59.4%	$753,949	89.1%	$845,918
平均領取退休金年期	1.5%	$413,943	51.6%	$551,924	68.8%	$827,886	103.3%	$801,633
22.5年	2%	$455,661	59.9%	$607,548	79.9%	$911,322	119.8%	$760,479

*政府統計處 (2015c)

參考資料:

- 周永新團隊 (2014a) 。香港退休保障的未來發展研究報告
http://www.cpu.gov.hk/doc/en/research_reports/Future_Development_of_Retirement_Protection_in_HK_main_report.pdf

- 周永新團隊 (2014b) 。香港退休保障的未來發展技術報告(十) 推算結果
http://www.cpu.gov.hk/doc/en/research_reports/Future_Development_of_Retirement_Protection_in_HK_techncial_report_10.pdf

- 政府統計處 (2015a) 。 香港人口推算2015–2064
http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015062015XXXXB0100.pdf

- 政府統計處 (2015b)。香港統計月刊專題文章：2015年至2064年香港勞動人口推算
http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71510FB2015XXXXB0100.pdf&product_id=FA100042&lang=2

- 政府統計處 (2015c)。按每月就業收入及性別劃分的就業人數 (不包括外籍家庭傭工)
http://www.censtatd.gov.hk/FileManager/EN/Content_1149/T05_01_01A.xls

- 香港扶貧委員會 (2015) 退休保障前路共建諮詢文件
http://www.rp.gov.hk/tc/pdf/721500402_Consulation_Document_C_full.pdf

- 香港金融管理局 (2015)。外匯基金資產負債
http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/market-data-and-statistics/monthly-statistical-bulletin/T080102.xls

- 政府財經事務及庫務局 (2013)。長遠財政計劃工作小組報告 (第一期)
http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/chinese_report_online_version.pdf

評論退保方案的估算假設

香港大學社會工作及
社會行政學系
葉兆輝教授

恒生管理學院商學院院長
蘇偉文博士

香港中文大學全球政治
經濟社會科學碩士
課程客席講師
黃元山先生

香港城市大學
公共政策學系
王小虎教授

是否及如何落實全民退休保障再次成為香港其中一個引來熱議的政策議題。今期政策報除邀請了黃於唱教授撰文介紹政府方案、周永新教授提出的原方案及修訂方案，及一群支持全民退休保障學者提出的方案，並從融資安排、人口推算、投資回報，及計劃可持續性等方面比較各方案的異同。

社會在討論上述方案就不同數據假設和推算、公共財政可持續性及操作問題時，由推算假設背後的主要原則，到方案的推算假設是否合理，各有不同的認知及了解。因此今期政策報就各方案中的人口推算、經濟發展推算、投資回報假設及公共財政安排四個範疇，訪問香港大學社會工作及社會行政學系葉兆輝教授、恒生管理學院商學院院長蘇偉文教授、香港中文大學全球政治經濟社會科學碩士課程客席講師黃元山先生，及香港城市大學公共政策學系王小虎教授進行評析。

訪問整理：香港社會服務聯會 政策研究及倡議主任 黃雅怡

人口推算

人口推算：出生入死

香港大學社會工作及社會行政學系葉兆輝教授解釋，人口推算是以出生人口、死亡人口及人口淨流入(移居香港及由香港移民他國的居民差額)三個數據作基礎。就香港出生及死亡人口估算上的困難不大。出生率方面，自「零雙非」政策實施後，香港每年出生人數約5至6萬。而每年香港的死亡人數則每年約4至5萬。估算惟一較大的挑戰在於人口遷移的數字，有關數字受到兩個主要因素所影響，一是每日150個單程證來港定居的配額或透過優才計劃或投資移民來港定居的人數，另一個因素是移居海外的香港居民人數。

單程證配額假設的改動

整體而言，政府方案、學者方案及周教授修訂方案均引用政府的最新人口推算數據，葉教授認為此做法合理。相比2012年的推算，政府統計處最新的人口推算(2015 - 2064年)調整了未來的勞動人口估算，人數由2018年高峰的365萬持續下降至2064年的310萬。葉教授指出，2012年人口淨流入的推算仍沿用150個單程證配額作假設，但近年持單程證來港定居的人數有下降趨勢，最新推算估計，2027後平均每日只有100人持單程證來港定居。葉教授進一步解釋，單程證人數估算減少，是基於近年跨境婚姻減少，以及國家發展前景改善令內地人來港定居意欲減少這兩個已知趨勢有關，故政府在最新的人口估算中，把單程證來港人數的推算由每日150人減至100人，有關改動是符合以過去趨勢作基礎的推算要求。

至於在職人口估算，現時周教授修訂方案及學者方案均假設失業率高於3.3%而少於4%，葉教授指出這假設非常接近全民就業水平，若經濟波動，失業率升至5%或以上，情況將完全不同，但在「沒有水晶球」的情況下，以現況作基準推算亦合理。

退保金額背後，對長者安享晚年的想像

葉教授亦分享他對香港退休保障的想法，他認為除了爭論退保的發放金額，大家亦需考慮退休長者各方面的確切需要，例如租金低廉的房屋、可承受人口老化龐大需求的健全醫療制度，政府甚至可以考慮「包生死」，照顧長者的殮葬需要，讓長者能無憂及有尊嚴地安享晚年(decent living)。

經濟發展推算

經濟預測方法

恒生管理學院商學院院長蘇偉文教授解釋，要為一個地方的經濟增長作假設預測，通常做法是根據該地方的經濟結構，以支出的計算方法，參考過去一段時期的消費、投資、政府開支和出入口貿易的數據，在財政年度未完結前去推論該年度的最終總產值，或用以估算未來經濟發展有機會可達到的目標，但這推算模型精確度或準繩度會隨預測時段的長短所影響。因此他強調，按理論經濟預測固然可以做到，但利用過去數據預測未來數十年的經濟發展，令人對其精準度存疑，因經濟結構可以出現急劇變化，令模型內的參數可以出現極大變化，因此預測數據只可作為參考。

全民退保方案在經濟發展推算上的缺陷

整體而言，蘇教授形容「學者方案」及「周教授修訂方案」方案是「數字上可行」，但兩個方案的其中一個缺陷，是未能把科技發展(technological advancement)這因素考慮其中，這個因素對經濟發展而言是一把雙刃劍。一方面科技發展可令社會減少所需的勞動力但足以維持足夠生產力，甚至有望增加產值；另一方面，科技發展使人變得長壽，變相退休年期更長，成為了制訂退休保障制度上另一難以估計的變數。科技急速發展下，蘇教授預期經濟週期(economic cycle)將有可能愈見縮短，因為科技發展有可能令本地經濟找到新的增長點及優勢，但由於世界各地

各地的科技也會發展，香港面對更強烈的競爭，或甚無法找到新經濟增長點，限制了未來的經濟發展，可見科技發展對經濟發展的重要性，但其發展及影響是難以預測。

方案財務安排執行性存疑

兩個方案另一缺陷，是忽略了人為因素的影響，方案要行得通，需要處理可行性的問題。例如學者方案建議撥入強積金到退保基金，但此舉會令個人供款注入中央基金，變相增加了個人入息稅項，而本來個人可透過其投入去選擇合適投資選擇而有機會得到更多的退休金成果，卻變成獲平均發放同等的退休金，這做法未必能得到社會接受。

加稅是「死路一條」

對於政府方案建議政府以加稅來應付未來推行全民退休保障的開支，蘇教授指出加稅固然是解決財政負擔的可行方法，但現實上加稅是「死路一條」，因現時香港稅率於區域的競爭力已不算高，在全球化下，現在的趨勢只講減稅而不講加稅，不同城市都希望吸引及留住外資以發展經濟，如果香港未來加稅，只會進一步削弱香港低稅制的優勢。

基金形式推行全民退保

蘇教授認為香港要推行全民退休保障，最大的挑戰是如何做到財政上收支平衡，他建議以二千億元基金形式推行全民退保，條件是市民先要接受預算案減少「派糖措施」，讓省下的公帑成立基金，而且這個基金至少要閒置六至七年不能動用，讓其有更多時間賺取回報以滾存利息。而要做到收支平衡，基金發放的金額並非固定，而是須按投資回報表現來調整，甚至奉行「今年賺100蚊，派90蚊，儲10蚊」的儲蓄原則，以儲備應付退保基金虧損下的恆常開支。按現時建議即時發放金額予長者，且發放金額是固定的，則本金將難以滾存，回報也不會多，影響財政可持續性，令下一代退休時或無法受惠。

投資回報假設

投資回報的影響因素

香港中文大學全球政治經濟社會科學碩士課程客席講師黃元山指出，預期投資回報需要考慮投資年期(average time horizon)及資產配置(asset allocation)，根據現時方案，香港的全民退保資金投資年期約三十至四十年，期間需要動用本金，並會在四十年內耗盡。由於本金投資年期較短，因此投資應相對保守，選擇的投資產品風險不能太高，資產配置應以債券為主，確保退保基金不但保本且回報穩定以應付支出。相比之下，外國的永續基金(Endowment Fund)在不動用本金的前提下，只提取投資回報應付開支，投資年期更長，可承受的風險相對較高，因此資產配置會傾向選擇回報較高的股票。

投資回報率從何而來?

黃元山解釋，學者方案及周永新方案假設實質投資回報率為2%，估算合理，因過去(1994 –2014年)外匯基金回報率約為5.2%，減去通脹2.2%，實質回報率約3%，將估算假設定在2%就有緩衝空間，「不會太保守或太進取」。

未來投資回報有限

但他指出，運用過去數據作估算有限制，因為經濟週期形態，由過去7、80年代經濟較長期急速增長形態，變成現時短促及波動，故不宜相提並論，只可作主要參考。加上金融海嘯後，美國推行量化寬鬆貨幣政策，官方息口為零情況下，債券市場已屬「熊市」周期，回報亦沒過去般理想(債券投資回報受制於息口，息口愈高，債券回報愈高，反之亦然)。縱觀現況，股票市場波動，而且風險相對債券較高，同時債券市場「大牛市」大勢已去，未來息口只有加沒有減，債券亦需面對「負利率」的情況，他估計債券投資回報會很低，「2-3%(投資回報)已是相當理想」。

全民退保「爆煲」屬偽命題

然而，有坊間意見認為，投資回報假設太高將忽視全民退保「爆煲」危機，黃元山認為投資回報率的估算假設根本不是「爆煲」的重要因素，且「爆煲」實屬偽命題。全民退休保障以供款作為一種稅收，是財富再分配的一個手法，關鍵在於當錢不夠用時，或投資回報不如理想，政府需要思考錢該如何「左手交右手」，是透過增加稅收或新增稅項，如資產增值稅及銷售稅，再向退保基金注資，以應付人口老化的高峰期。他舉例，新加坡約三分一的稅收來自銷售稅，基層人士有相關的退稅的紓緩措施，可借鏡參考；加上退保只需數百億的注資，香港政府儲備豐厚，注資不成問題，如何分配資源才是關鍵。

改良現有退保制度

最後，有關香港退休保障的改革，黃元山傾向支持改良強積金或生果金制度，例如建議政府進入強積金市場，提高信託人間的競爭力，減少管理費，改善強積金回報；另一方面，增加生果金金額，為香港長者提供金錢上更大的保障。

公共財政

基本概念：政府收入、支出

香港城市大學公共政策學系王小虎教授指出，公共財政有兩個基本概念，一是政府收入，當中包括恆常性收入如稅收、一次性收入如賣地或服務收費，以及收入總額(sources and size of revenue)；二是政府支出，包括恆常性支出、一次性支出及支出總額(sources and size of expenditure)。

三個原則看退保方案的財政安排

王教授解釋，一個地方的公共財政是否健康，取決於收支平衡情況、負債情況及財政儲備。現時香港政府2014/15年度錄得728億元盈餘，財政儲備高達8,000多億，舉債不多，公共財政狀況相當穩健。

若以公共財政的角度審視退休保障方案的財政安排，則有三個考慮原則，一是財政可持續性(financial sustainability)，二是財政來源多元性(financial diversity)，三是財政穩定性 (financial stability)。

他指出，各個方案均有學者的專業估算及分析，推算假設下的計算都是財政可持續的，毋須質疑數字(calculations)。三個方案中，他認為學者方案的財務安排最能體現財政來源多元，方案供款有五個來源：一是政府一次性的1,000億注資、二是僱主僱員強積金轉移一半供款、三是向盈利超過1,000萬元的企業每年額外徵收1.9%的利得稅、四是政府每年的長者社會保障支出、五是基金的投資回報。而且，方案建議額外徵收的利得稅稅收，是固定用於退保發放金額的開支，有助鞏固財政來源的穩定性。

從退保到稅制改革的討論

有意見指人口老化大環境下推行全民退休保障，會令香港庫房「爆煲」。王教授認為，香港稅基狹窄，稅收依靠不多於三百萬人的勞動人口，要應付人口老化下的公共財政開支，包括退保金額，除了加薪俸稅外，他建議政府需要找新的收入來源，如開徵銷售稅、資產增值稅等，不只擴闊稅基，亦是增加稅收用作支付公共開支的方法。問題是香港的公共財政哲學仍留在「低稅率」及「簡單稅制」的想像，稅制改革難以推進。要維持公共財政穩健，另一做法是限定部分稅收的用途用作應付退保開支，如部分的利得稅劃入退保基金。

個人而言，他認為公共財政資源應按需分配，傾向支持為最有需要的人士提供退休保障。他亦視這次討論為一個相當難得機會，讓社會各界檢視香港的稅制，引發討論，裝備大眾於參與稅制改革討論上的認知及能力。

結語

總的而言，四位專家認為三個方案就人口推算、公共財政持續性、經濟增長及投資回報的推算假設均為合理，但未來科技發展對經濟增長及人口發展的影響，將是影響方案可行性的一大變數。在退休保障討論上，四位專家的分享引伸了三個問題：一，退休保障應是全民受惠或按需分配？ 二，退保的財務安排，應以加稅或基金投資形式應付龐大開支？ 三，退休保障除了發放金額之爭，香港長者的退休需要是甚麼？退休生活質素的想像是甚麼？這些問題值得社會深入討論。

全民退保：不單惠及長者也惠及供養者的政策

青年撐退保成員
洪俊毅

青年撐退保簡介

我們作為社會上青年，因為全民退保諮詢，而集結成為支持全民退休保障的聲音，主張在街頭以行動道出我們的主張。我們認為全民退保不單關乎長者安老政策，更是讓青年在供養壓力中釋放的政策。

全民退休保障爭取至今，由上輩努力到現在，經歷近三十年的光陰，讀過周永新教授爭取全民退保的歷程，不得不感嘆三十多年來，全民退保一次又一次的胎死在政治考量與虛假的諮詢中。2015年冬至，政府終在佔領運動後交出回歸以來首次的公眾諮詢文件，我們以為，最起碼傘運以後政府會以全民退保作為平息民怨之手段，讀畢諮詢文件、聽過由全民轉為不論貧富字眼改變的新聞後，便知這是政府再一次作假弄虛的門面諮詢。

作為青年，我們剛畢業，脫下畢業袍便要面對的是高昂的學債。我們沒有多元的經濟發展選擇，只能在浮浮沉沉的勞動市場裡隨波逐流，賺一個大專學生可以賺取的接近五位數薪金。我們意欲置業，可是負擔不來一層需供數以十年計樓價的物業。即使租屋自住尋找自己的空間，也便等同是將近半薪金上繳包租公，節衣縮食繼續面對各項生活難關。

我們無暇思索退休生活如何，眼前生活壓力沉重，退休是四十年後的事。四十年間，我們自問對前路沒有信心，對強積金隨金融市場浮動更沒有信心，哪我們的退休保障又何從？

林鄭月娥司長曾問：「若要年輕人來支撐全民退保，公義嗎？」那我們也要問，政府任由「市場」施加到年輕人身上的生活壓力，也是「公義」嗎？

全民退休保障於我們青年而言，不止是安老政策，而是一個正在減輕各個階層生活壓力的政策。供養父母甚至祖父母的壓力，對我們這代人而言是沉重的壓力，既要應付長輩基本生活需要，更要應付醫療住屋等開支，在經濟傾斜的社會下，我們只能說這些不是我們未來能夠承擔的重擔，因此設立全民退休保障，既是一套回饋過去上一代人貢獻的政策，也是讓財團與政府承擔起部份長者的供養壓力，以一個簡單數字舉例，不論是何種融資方式，青年人每月約供五百元供款，我們父母隨即可領取約六千五百元的退休金，以家庭而言，這是莫大地舒緩生活逼人的政策。

坊間非常關注政策持續性的可能，雖然政府諮詢文件中，各個全民方案均在政府的人口推算中「被爆煲」，但我們必須從仔細看整個推算的根本－五十年人口推算的數字推算，勞動人口將大幅減少近十三萬、女性的適齡不婚率近三分之一、另長者領取綜援的人口比例大幅下調。我們必須質疑政府這些「極端」人口推算是否屬實及有幾大可能發生。更值得政府回應的是，「學者方案」在這種人口推算下，仍可在2064年錄得盈餘，足證政策的持續性，而且話說回來，全民退休保障實屬基本社會保障，與免費教育及醫療同質，政府不會要求免費教育需具持續性的財政能力，那又為何對全民退保的財政能力如此「雞蛋挑骨頭」？ 現時學者已提出一個可持續的方案，政府還有何求?

我們面對壓力，生育下一代的成本不敢想像，政府藉以2064年的人口老化推算來試圖游說市民全民退保在財務上是一個不可行的方案，但正因為人口老化，落實全民退保愈有急切性。

距離2064年我們尚有48年的光陰，政府今日可以繼續執意於剩餘性的社會福利觀，選擇藉人口老化再一次打倒全民退保，作意識型態的鬥爭；亦可以選擇重新審視全民退保，視之為一種彌補社會生活壓力經濟體系失衡的社會政策，釋放供養壓力，嘗試解決我們租金學債等種種生活壓力、讓社會有更多空間與養份創新與建設，讓我們有減輕生育後代的經濟壓力，有利推動人口年輕化。

假若政府在公共政策的討論上，仍不推動市民思考種種的周邊效益，只停留於爆煲與不爆煲的討論上時，這是毫無意義的諮詢。政府要做的，是應盡力在諮詢期間，了解市民對於全民退保融資方式的意願，收窄大家的分歧，才是有為做法。

退休保障宜引入綜合評估機制

青年新政

青年新政簡介

青年新政以「公平公義，港人本位」為大原則，實踐「由下而上」的理念，藉著議會路線去捍衛本土、確立香港人身份認同。我們亦會走入社區，服務市民，守護香港人的生存空間，爭取我們應有的的自由、民主、公平、正義。

香港人口將於未來數十年急劇老化，長者貧窮問題仍然嚴峻，現行社會保障計劃明顯地不足以應付未來人口老化需要。而且經過坊間以至政府近年作出多次的諮詢和討論，「老有所依，老有所養」似乎已成為社會共識，香港有需要為人口老化的實際情況徹底改革現行社會保障計劃，務求長者於退休後仍可生活無憂，安享晚年。

可是，對於退休保障是否需要「全民劃一無經濟審查」，社會上仍有不少爭議。有意見認為，退休保障應如現行公共醫療及免費教育等，屬基本公民權利，社會應有保障網可令長者於退休後仍然有尊嚴地安享晚年。沒有上一輩的努力，就沒有現在繁華的香港。對於他們一生作出過的貢獻，我們都認為政府每月向他們提供無需審查的退保金額以表敬意，是理所當然的事。但在社會資源有限，尤其是奉行低稅制的香港，將資源善用、適當地用於有需要的人士，於長遠公共財政的穩健性而言亦無可厚非。況且每位長者於退休後的經濟能力不一，若貿然以劃一金額分配予所有長者，將會造成資源錯配。因此我們認為引入一定程度的綜合評估機制，透過降低較有能力長者可申領的免審查金額，令最有經濟需要的長者獲得更多的社會資源，提高整體長者最基本的生活質素，更能彰顯社會公義。

因此，我們認為「全民退休保障」應按照不同經濟需要的長者提供不同程度的支援。首先，所有年滿六十五歲，已於香港居住一定年期的長者，無需資產審查，皆可申領基本退保金額。其次，有一定資產但退休後沒有固定收入的長者，他們會為突如其來、尤其是醫療和護理方面的支出而擔心，所以他們會希望保留現有資產傍身，以備不時之需。對於這類長者，我們認為可以加設一個較為寬鬆的資產審查，合資格的長者可以申領較高的退保金額，以應付日常起居飲食的基本需要。最後，亦是社會上最需要援助的一群長者，他們收入低資產少，有的在申請長者綜援，有的仍堅持自力更生，在路邊執拾紙皮維生。我們認為，即使每月三千元的退保金亦不足以改善他們的生活環境，故應向他們發放的退保金額應與長者綜援基本金額看齊，甚至更高。除此之外，如果以資產審查為單一決定退保金的準則，將會與現時大部份長者福利政策無異，總有僅僅在資產分界線以上的「N無人士」被排拒於福利機制之外。要解決這政策斷層，我們認為可以參考現時綜援政策，利用綜合評估機制，除資產外，將家庭狀況、健康狀況等亦引入成為評估退保金的準則，務求將資源真正投放於有需要人士手中。

退休保障另一個較大的爭議是在融資方面。我們認為有三大原則必須顧及：第一、能者多付，正如一般稅項一樣，退保基金的融資渠道應為累進而非累退；第二、不應造成跨代財富轉移，因為於社會勞動力的下降週期下，此做法較難維持公共財政的穩健性，難以保證下一代於他們退休之時，政府仍有能力向他們發放退保金額；第三、不應利用強積金供款作退保用途，此舉不單削弱強積金原有的保障功能，實質上更與大幅增加薪俸稅無異，強積金的封頂機制更令供款額變成累退，有違能者多付原則。故此，我們並不完全贊成坊間提出的退保方案的融資渠道，尤其是強積金轉移方面。現時政府財政儲備有七千餘億，這全都是上一輩人努力的成果。我們認為利用他們放在政府的積蓄，動用庫房儲備，於他們退休時回饋他們，此做法合情合理，符合社會公義。除此之外，於能者多付的大原則下，我們亦贊成向大企業徵收額外利得稅，讓他們履行其社會責任。

要徹底解決長者貧窮，改善生活基本質素，單一的現金補助方案顯然不足。每月三、四千元的退保金額即使能解決長者日常生活的基本需要，若社會上其他設施例如醫療、護理等未能預先作出配合，始終未能全面改善長者於退休後的生活環境。所以除了探討全民退休保障之外，政府亦不可以忽視於房屋、醫療及護理等方面的改革。要解決人口老化問題，政府應把握仍有充裕財政能力的未來十數年黃金時間，杜絕所有不必要的大白象工程，將社會資源用於香港人身上，增加於照顧長者項目的投資，例如加快興建公屋以減少長者輪候時間；培養本地醫護人才以抒緩前線人員的工作壓力，減低醫療事故的發生機會；將護老院規範化，提升整體護老服務的質素。

香港人口老化問題已經逼在眉睫，落實全民退休保障以及增加社區對長者的支援措施已刻不容緩。政府應立即面對，不能再拖！

全民退休保障爭論中的權利論述

香港社會服務聯會 政策研究及倡議業務總監
黃健偉先生

自退休保障諮詢推出以來，在公眾層面的討論中，筆者觀察到「權利」這個觀念一直處於一種十分尷尬的位置。從意識形態層面看，支持全民退保的民間團體，自然不斷論證退休保障是一種權利，應全民受惠；反對者則覺得「福利」和「權利」是兩回事，對權利一說有很大的保留。然而，無論是前者和後者，在公眾討論中，皆不見他們以「權利」這個觀念作為討論的重點。「權利」看似是論據，但在現今的政治論述裡，愈來愈像是一個乏力的權宜。

據筆者的非正式觀察，「權利」一詞在香港的政治語境內，並沒有多大的含金量，近年她僅餘的力量似乎也在下降中。在政府的眼中，「權利」一詞尤如粗言穢語，任何人或團體引用「權利」觀念作為論據，都會被看作為一種主觀的偏好。事實上，「權利」之說，從來都是一種價值法則（Nominative Rule），她的確涉及一種偏好，只是在現代社會中，有某些偏好即使不是人人同意，但在絕大部份情況之下，社會內的絕大部份成員不會質疑，例如，中國人說「孝」，所以絕不會殺害父母，即使社會上的確會有零星弒父殺母的事件。

在我們這個社會或「人民」裡，有沒有這種接近不證自明的理性，叫做「權利」呢？我們可以看看大眾媒界的取態。於「權利」一詞它們雖不至不歡迎，但經常不置可否。近年，人們常說這是因為媒體自我審查之故，但我們可以反思一下，在未有自我審查之下，媒體真覺得「退保作為一種權利」是不證自明嗎？即使採訪有這種偏好，他們必定明白在他們的平台上，讀者／觀眾／聽眾不會明白。如果相信他們的專業判斷，那即是我們這個「人民」，骨子裡其實並不明白要求公權力保障其個人收入穩定，怎麼會是一種權利。

有些人會認為，那是一種外力壓迫或壓抑之下造成的結果。這些說法，或許都太樂觀。說權利被壓抑，是一種十分廉價的批判；背後好像說香港的文明傳統從來都是講究權利的，今天她失去了含金量，完全是因為政治壓制。香港真的有那種講究權利的文明傳統嗎？即使有，那真是全因為本土政權壓制了權利觀念嗎？

要探討香港是否真的有那種講究權利的文明傳統，我們可以看看支持全民退保的人士／團體如何闡述他們的權利觀。筆者的觀察，他們大多都只是以一種自證的斷言方式去講權利，背後的假設是她本身就是一種有政治份量的論述。事實上，在自由主義的哲學傳統中，權利從來都有一種所謂「自然人」的想像，「自然人」是一個有政治普遍性的符號，而權利也就成為了所謂「普世」價值。聯合國人權宣言中提及的「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等」，其實看上去也是一種自證斷言式的「普世價值」觀，權利是一個不假外求的自證觀念；她亦不可以基於她自身以外的任何觀念或力量，否則人就不可能自由。

然而，即使在世界人權宣言中，實際上亦已隱含著一種關於權利的政治條件或外在基礎：「茲鑒於人類一家，對於人人固有尊嚴及其平等不移權利之承認確係世界自由、正義與和平之基礎」。人類意識到自己身處一個充滿差異／矛盾的世界，在人類一家這個美好意念上假設一項先於差異／矛盾的統一觀念，稱之為「權利」；那即是說，「權利」這觀念一開始就是一種政治的權宜，一開始她就啟動了她自身的一種危機。Hardt and Negri (2000)在他們Empire一書中，認為這是現代性的危機(Crisis of Modernity)。按他們的說法，權利正是構成現代國家主權政治論述的那一種反動元素，在自文藝復興以來百家齊放、百家爭鳴的革命性多元力量中，她提出一種公共／集體／普遍性利益，對無約束的多元力量加以制約。

筆者這樣說，並非反對「退休保障是一種權利」的說法；只是，筆者更加關注為何這種看似十分理所當然的權利，難以取信於當下的香港人。筆者認為，在今天的香港社會，任何一種反動或制約性的論述，一般都會被一股以自由和差異為後盾的力量質疑其正當性。這大部份是與香港當前的政治形勢密不可分的，但同時也折射出權利的觀念根本未有真正成為普遍港人的核心價值，她只是被說成是核心價值，沒有在香港政治、經濟、社會、文化結構中成為一項最重要(或核心)的結構元素。一個人民的核心價值，必然是其核心利益所在。可悲的是，要說港人的核心利益的話，「權利」可能連「和諧」也比不上。「和諧」權充為港人的核心價值，並不是因為她本身有甚麼價值，而是她涉及港人在實際生活上實踐的價值觀：不和諧就會亂、亂就不能「搵食」。這不是說權利觀念不彰是因為香港社會沒有相關的經濟和物質基礎，而是不論是物質或非物質，港人今天根本就沒有提出核心價值和利益的空間和可能。

在後殖民(有說是再殖民)時代的今天，很多人都會覺得權利不彰是回歸後的香港獨有的問題，因為港府和北京的政治壓制。筆者認為，這只是指出了問題的一半。英國過去十多年在其本土積極推進所謂的財政紀律(austerity)，不斷地蠶食著英國人的權利觀念，年前倫敦的騷亂，其後有學生反對增加學費的抗爭等等，都顯示出英國人的「社會權」觀念正面臨考驗。更大的考驗，是當恐怖主義遍及全世界，在安全的考慮之下，世界各地均陸續在不同的領域下挑戰概有的政治權利觀念，權利觀念愈來愈難制約那些個人化的欲望，個人要求從「恐懼」、「風險」中解放，形成一股排他的右翼政治力量，席捲全球，只要能達到個人的欲望，解

放個人或社群的恐懼，即使無法保障他人的權利，亦要先發制人。抽象的權利觀念變得不可恃，當下實質的利害權衡變得更重要。

有朋友說，推動全民退保應以「風險」角度入手，這正正道出了全民退保爭論中那個權利論述的問題。她的問題，不是其道德正當性問題，或許也不是「誰的道德」的問題，而是這些所謂核心價值基礎，究竟經歷了甚麼的洗禮而被構造成為我們的核心。無論來自第一代或第五代的香港人，我們有沒有一種能力去建立一種有普遍性的核心價值或利益，去爭取一種惠及全民的保障呢？這是筆者最為關心的課題。

問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至policybulletin@hkcss.org.hk。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？ (請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低				最高
所選政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的實用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

_____

_____

_____

_____

3. 你對政策報的其他意見：

_____

_____

_____

_____

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a. ☐ 政界　　b. ☐ 商界　　c. ☐ 學術界　　d. ☐ 新聞界　　e. 社福界

f. ☐ 其他專業界別：(請註明) _____

姓名(自由填寫)：_____

聯絡電話/電郵 (自由填寫)：_____

讀者意見

你對今期政策報探討的議題有什麼想法？歡迎讀者來信，傳真至2864 2999或電郵至policybulletin@hkcss.org.hk與我們分享。

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入http://webcontent.hkcss.org.hk/pra/Policybulletin/main.htm

創刊號 - 香港2012 - 特首對香港應有什麼承諾？
第二期 - 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？
第三期 - 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？
第四期 - 扶貧紓困由地區做起
第五期 - 香港需要一個公民社會政策嗎？
第六期 - 市區重建
第七期 - 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向
第八期 - 逆按揭
第九期 - 醫保以外：醫療服務質素
第十期 - 市民福利的社會規劃
第十一期 - 住房的價值：房屋政策新探
第十二期 - 住房的條件：房屋政策新探（續）
第十三期 - 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」
第十四期 - 人口發展政策 目標的思索
第十五期 - 少數族裔在香港
第十六期 - 移民政策與社會發展
第十七期 - 社會企業：如何推動社會創新之路？
第十八期 - 香港好青年
第十九期 - 從長期護理服務看安老：政策與實踐

促進公共政策質素　探究核心原則、價值

《社聯政策報》第二十期
出版：香港社會服務聯會
地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓
電話：2864 2929
傳真：2864 2999
網頁：http://webcontent.hkcss.org.hk/pra/Policybulletin/main.htm
電郵：policybulletin@hkcss.org.hk
版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟轉載前須先取得本會同意。

香港公益金
THE COMMUNITY CHEST
香港公益金贊助