

# 「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案的詳細財務分析

1. 本附件旨在闡述就兩個模擬方案（一個為「不論貧富」；一個為「有經濟需要」）財務推算的技術細節，包括如何推算兩個模擬方案於未來50年所涉及的新增開支；如何評估這兩個方案對公共財政可持續性的影響；及如何估算若要透過個別稅種（利得稅和薪俸稅），或透過新增稅項（商品及服務稅和薪俸老年稅）去支付這些新增開支時，所需的稅率增幅或所需的稅率。

2. 為方便比較，所有金額以2015年價格計算。由於「老年金」方案是研究團隊在考慮所有坊間方案後提出的建議，因此委員會同意按「老年金」方案所建議的金額和發放準則（包括與其他社會保障計劃的關係）模擬一個「不論貧富」方案作分析。該方案的細則為向所有年滿65歲長者每人每月發放3,230元（根據研究團隊當時以2013年價格水平提出的3,000元，更新至2015年價格水平）。另外，推算假設兩個模擬方案會於2015年開始實施。同時，整套推算會採用最新以2014年為基期的人口及勞動人口推算。

### 基線情況的估算

3. 要計算兩個模擬方案的新增開支和對公共財政可持續性的影響，都須先就基線情況作估算。本分析套用了財經事務及庫務局在2014年3月發表的《長遠財政計劃工作小組報告》（《工作小組報告》）的分析框架，推算出基線情況（即《工作小組報告》的「現有服務水平情況」）下的整體長者社會保障總開支（即未計算為改善退休保障而投入的新增資源），並把推算期伸延至2064年。

4. 此次財務推算中，就未來長者領取各種社會保障計劃的比率的假設主要採用《工作小組報告》的分析框架，詳述如下：

#### （a）綜援領取比率

圖1(A)顯示長者領取綜援的比率，在過去十年間均呈跌勢，由2005年的19.4%持續下降至2015年的13.1%<sup>1</sup>。按《工作小組報告》方法更新，假設該比率會大致跟隨過去趨勢繼續下跌，即由2015年的13.1%逐步跌至2041年的6.7%，及2064年的6.1%。

<sup>1</sup> 以2015年6月領取綜援的長者及2015年年中長者人口（臨時數字）計算。

(b) 長者生活津貼領取比率

由於這項津貼計劃在2013年4月才正式推行，有關領取比率的數據年期較短，加上推行至今一直分階段為受惠人進行覆檢，因而難以深入分析其趨勢。因此，《工作小組報告》的框架假設長者領取長者生活津貼的比率在推算期間保持不變，按65至69歲及70歲及以上兩個年齡組別劃分，領取比率分別為34%和40%。

(c) 傷殘津貼領取比率

《工作小組報告》的框架假設長者領取傷殘津貼的比率與現時水平相若，即維持在3%左右。

(d) 高齡津貼領取比率(70歲及以上長者)

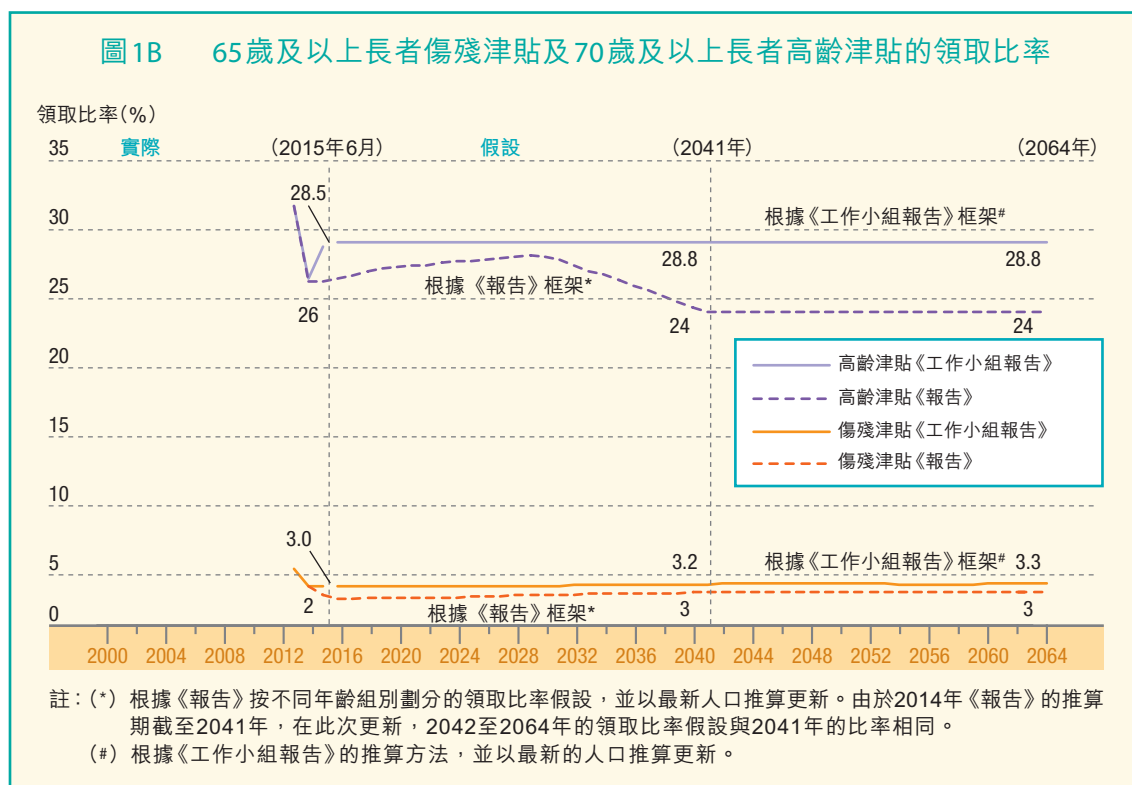
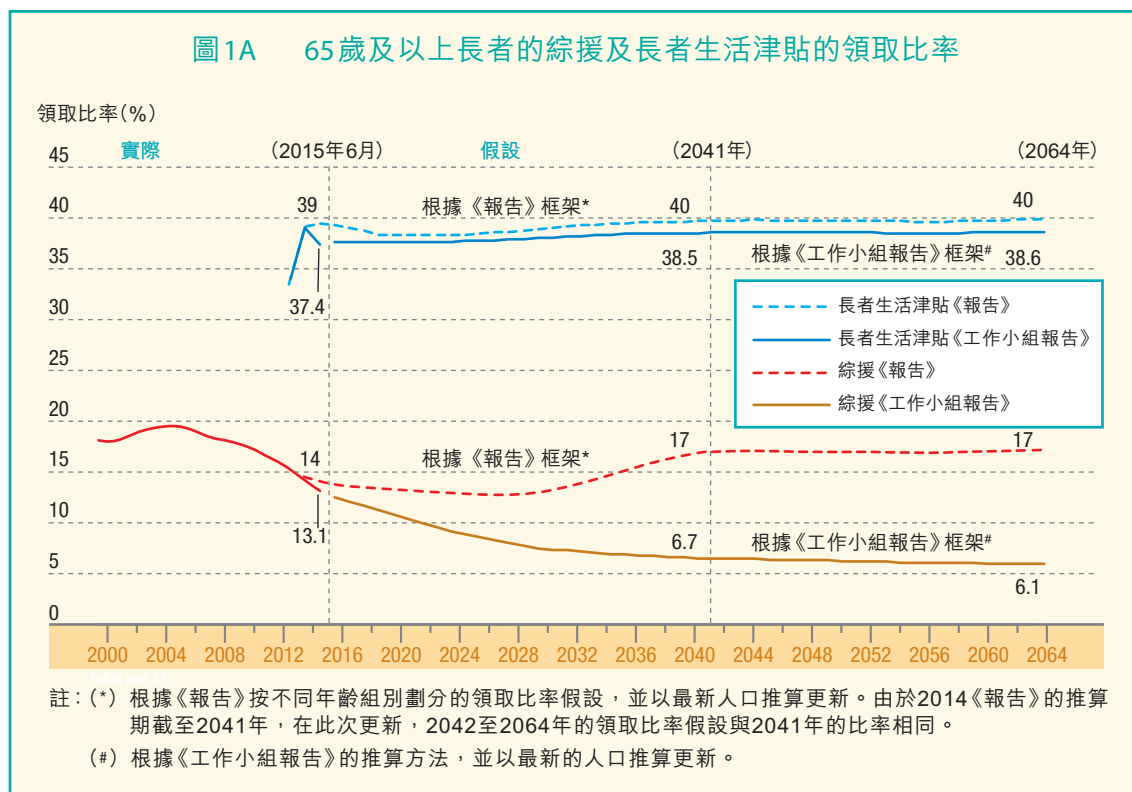
《工作小組報告》的框架假設高齡津貼領取比率在推算期間不變，即在29%左右的水平。

5. 值得指出，上述領取綜援的比率假設跟由研究團隊撰寫的《報告》中所用的有所不同。在趨勢上，《報告》框架中所假設的長者領取綜援比率由現時至2020年代末都會維持於13%左右，由2030年開始便會逐步上升至2041年的17% —《報告》框架所用的領取比率遠較《工作小組報告》的為高(見圖1(A))。由於《報告》框架假設70歲及以上長者中有領取各種社會保障計劃的總體比率為88%，並同時假設綜援領取比率於2030年至2041年期間回升，所以就高齡津貼領取比率的假設水平相應地略低於《工作小組報告》的假設(見圖1(B))。至於領取長者生活津貼及傷殘津貼的比率，上述《工作小組報告》的假設與《報告》框架的假設則分別不大<sup>2</sup>。

6. 鑑於長者領取綜援的比率在過去十年持續下跌，同時亦考慮到隨着強積金愈趨成熟，65歲人士在退休時能積累的資產水平相信會比現時高，再加上整體的教育水平不斷提升，未來長者墮入「綜援網」的風險相信也會減少。經考慮後，此次的推算採納了《工作小組報告》的框架就長者領取各種社會保障計劃的比率作假設。這做法亦可配合假設所需額外財政資源最終由公帑支付的比較平台，及推算相關新增開支對公共財政可持續性的影響。

<sup>2</sup> 《報告》框架下假設長者生活津貼領取比率：65至69歲組別大約在31%至32%之間；而70歲及以上組別大約在41%至42%之間；而傷殘津貼則在2%至3%。

7. 根據上述以《工作小組報告》框架就領取綜援、長者生活津貼、傷殘津貼及高齡津貼的比率假設、最新的人口推算數字和每月津貼金額，便可推算出基線情況下的現行整體長者社會保障總開支。



## 「不論貧富」模擬方案

8. 由於「不論貧富」模擬方案建議向所有65歲或以上的長者每月發放3,230元，推算時會假設香港人口中所有年滿65歲的人士都會領取津貼。

9. 「不論貧富」模擬方案的新增開支相等於從津貼的支出中扣除因應津貼在綜援制度下被視作為收入的部分、長者生活津貼及高齡津貼。按「不論貧富」模擬方案的設計，綜援長者從此方案所獲取的退休保障會被視為收入。有需要長者仍可繼續享有租金及其他津貼，所以綜援長者的整體財政支援會跟現行制度一樣。長者生活津貼和高齡津貼則會被模擬方案下的津貼取代。

## 「有經濟需要」模擬方案

10. 「有經濟需要」模擬方案建議資產在80,000元或以下的單身長者或在125,000元或以下的長者夫婦，並能通過類似長者生活津貼的入息申報安排的長者（即單身長者月入限額為7,340元，長者夫婦為11,830元），每人每月可領取3,230元。根據社會福利署2015年6月的行政記錄，目前約有六成（25萬）領取長者生活津貼的長者符合該資產限額的要求。參考這數據，推算假設在整個推算期內會有六成原先領取長者生活津貼的長者會由長者生活津貼轉移至「有經濟需要」模擬方案，從而得出該方案涉及的新增開支。

11. 值得注意的是，推算未有估算因為津貼金額由2,390元上調至3,230元後所衍生的新申領個案，故此，現時就方案所涉及的新增開支屬保守估算。

## 兩個模擬方案的新增開支

12. 表1列出兩個模擬方案在50年推算期內相對基線情況的新增開支。圖2則以圖表形式顯示基線情況和兩個模擬方案的總開支。

13. 相比基線情況，「不論貧富」模擬方案在50年推算期的新增總開支為23,950億元（2015年固定價格<sup>3</sup>）。「有經濟需要」模擬方案在未來50年合共則涉及2,555億元的新增總開支，是「不論貧富」模擬方案的十分之一左右。「不論貧富」模擬方案的年度新增開支，將由2015年約226億元大幅上升至2064年的563億元（即紅線和橙線的差距），遠遠高於「有經濟需要」模擬方案的25億元（2015年）和60億元（2064年）（即藍線和橙線的差距）。

<sup>3</sup> 除非另有註明，所有開支推算為2015固定價格。

表1 「不論貧富」模擬方案及「有經濟需要」模擬方案的財務推算  
(2015年價格，\$億)

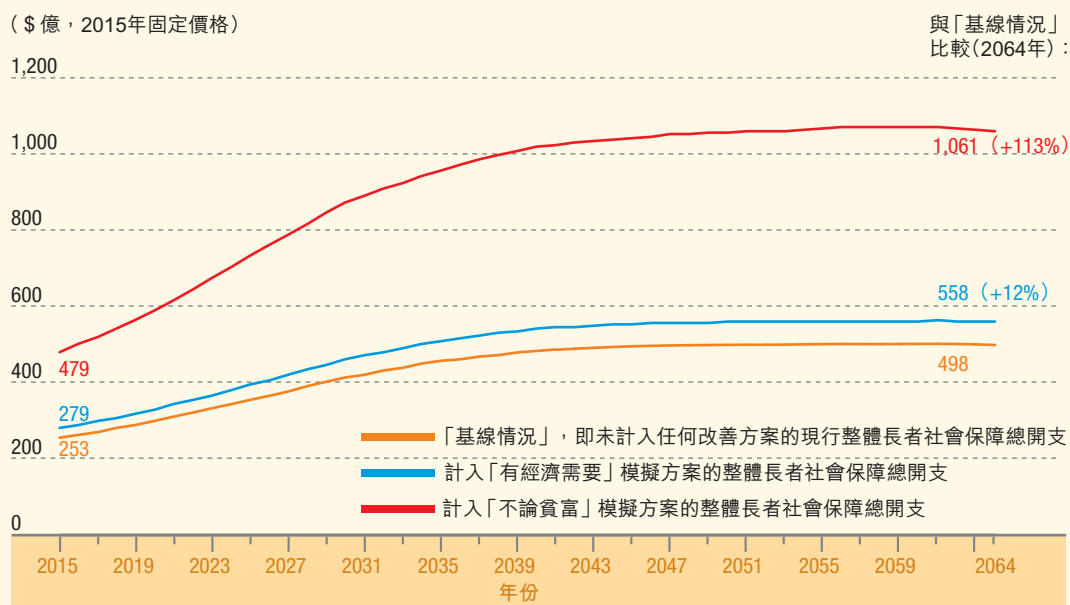
年份	基線情況	「不論貧富」模擬方案			「有經濟需要」模擬方案		
	現行整體長者 社會保障總開支#	總開支#	新增開支*		總開支#	新增開支*	
			增幅(%)			增幅(%)	
2015	253	479	226	89.1	279	25	10.0
2016	261	499	237	90.8	288	27	10.2
2017	269	519	250	92.8	297	28	10.3
2018	277	540	262	94.6	306	29	10.4
2019	287	564	277	96.5	317	30	10.6
2020	297	589	292	98.3	329	32	10.7
2021	307	616	308	100.3	341	33	10.8
2022	318	644	326	102.4	353	35	11.0
2023	329	673	344	104.6	366	37	11.1
2024	341	703	362	106.3	379	38	11.2
2025	352	733	380	107.9	392	40	11.3
2026	364	761	397	109.0	406	42	11.4
2027	375	788	412	109.8	419	43	11.5
2028	388	819	431	110.9	433	45	11.6
2029	400	847	447	111.6	447	47	11.7
2030	411	872	461	112.0	459	48	11.7
2031	421	892	471	112.0	470	50	11.8
2032	429	909	480	111.7	480	51	11.8
2033	439	927	488	111.2	490	52	11.8
2034	447	943	496	111.0	500	53	11.8
2035	455	959	504	110.8	509	54	11.8
2036	462	974	512	110.9	516	55	11.8
2037	467	986	519	111.1	523	55	11.9
2038	473	999	526	111.3	529	56	11.9
2039	478	1,010	532	111.5	535	57	11.9
2040	482	1,020	538	111.6	540	57	11.9
2041	485	1,026	540	111.4	543	58	11.9
2042	488	1,031	543	111.4	546	58	11.9
2043	490	1,036	545	111.2	549	59	11.9
2044	492	1,040	548	111.2	551	59	11.9
2045	494	1,045	550	111.3	553	59	11.9
2046	495	1,049	553	111.6	555	59	12.0
2047	497	1,053	556	112.0	556	60	12.0
2048	497	1,056	558	112.3	557	60	12.0
2049	498	1,058	560	112.5	557	60	12.0
2050	498	1,060	561	112.7	558	60	12.0
2051	498	1,061	562	112.9	558	60	12.0
2052	498	1,061	563	112.9	558	60	12.0
2053	499	1,063	564	113.1	559	60	12.1
2054	499	1,067	567	113.6	560	60	12.1
2055	500	1,070	570	113.9	561	60	12.1
2056	500	1,072	571	114.2	561	61	12.1
2057	500	1,072	572	114.4	561	61	12.1
2058	500	1,072	572	114.4	561	61	12.1
2059	500	1,072	571	114.2	561	61	12.1
2060	501	1,072	571	114.1	561	61	12.1
2061	501	1,072	571	114.0	561	61	12.1
2062	500	1,070	570	113.9	561	61	12.1
2063	499	1,067	567	113.6	560	60	12.1
2064	498	1,061	563	113.2	558	60	12.1
2015-2064 總數	21,714	45,664	23,950	110.3	24,269	2,555	11.8
2015-2064 平均	434	913	479	110.3	485	51	11.8

註：推算採用《工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設；詳情見本附件第4段及圖1。

(#) 基線情況的現行整體長者社會保障總開支包括65歲或以上長者領取的綜援、傷殘津貼、長者生活津貼及高齡津貼。在「不論貧富」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於基線情況的整體開支；以及發放模擬方案下的津貼的新增開支(即從津貼支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼和高齡津貼)。在「有經濟需要」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於基線情況的整體開支；以及模擬方案下在長者生活津貼下增加一層援助的新增開支。所有開支不包括廣東計劃。

(\*) 各方案的新增開支為該方案的總開支與基線情況的現行社會保障總開支的差額。

圖2 「基線情況」、「有經濟需要」模擬方案和「不論貧富」模擬方案下  
整體長者社會保障總開支



註：推算採用《長遠財政計劃工作小組報告》框架下長者社會保障的領取比率假設。

「基線情況」的現行整體長者社會保障總開支包括65歲或以上長者領取的綜援、傷殘津貼、長者生活津貼及高齡津貼。在「不論貧富」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及發放模擬方案下的津貼的新增開支（即從津貼支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼和高齡津貼）。在「有經濟需要」模擬方案下，整體長者社會保障總開支相等於「基線情況」的整體開支；以及長者生活津貼下增加一層援助的新增開支。所有開支不包括廣東計劃。

( ) 與「基線情況」相比的百分比增幅。

資料來源：委員會秘書處

## 對公共財政可持續性的影響

14. 如將兩個模擬方案的新增開支，加進《工作小組報告》的基準情境下的財政推算，可評估出在沒有增加稅收的情況下要推行兩個模擬方案對公共財政的影響。從表2可見，若政府推行「不論貧富」模擬方案，政府結構性財政赤字將提早六年至2023-24年度出現，而財政儲備會提早八年耗盡。而「有經濟需要」模擬方案的新增開支則會令政府結構性赤字提早一年出現，而政府財政儲備亦因而提早一年用盡。

表2 兩個模擬方案對政府公共財政的影響

	結構性赤字出現年份	財政儲備耗盡出現年份
基準情境(維持現有服務水平) (《工作小組報告》)	2029-30	2041-42
「不論貧富」模擬方案	2023-24 (提早六年)	2033-34 (提早八年)
「有經濟需要」模擬方案	2028-29 (提早一年)	2040-41 (提早一年)

註：( ) 括號內數字表示相較於《工作小組報告》的基準情境，結構性財赤或財政儲備耗盡出現的年份差距。



## 籌集相關資源的加稅幅度

15. 為方便公眾討論和比較，委員會分別考慮了四個「錢從何來」的選擇：(a) 增加利得稅；或 (b) 增加薪俸稅；或 (c) 開徵商品及服務稅；或 (d) 開徵薪俸老年稅（按《報告》的「老年金」方案中的提議計算），讓公眾能更了解整體社會須要為兩個模擬方案的新增開支所作的稅務負擔（見表3）。

### (a) 增加利得稅

利得稅所得收入與經濟息息相關。過去30年（1985-86至2014-15財政年度），利得稅與名義本地生產總值的比率平均為4.4%。根據《工作小組報告》的推算，利得稅與名義本地生產總值的比率在2015至2041年27年期間平均為6.0%。本推算採用了《工作小組報告》就利得稅與名義本地生產總值於2015至2041年的比率作為假設，並假設2042至2064年期間的比率與2041年的比率相同<sup>4</sup>。

按以上關係，假設以增加利得稅來全數支付「不論貧富」模擬方案的新增開支，在2015至2064年每年平均的利得稅稅率須由現時的16.5%上調至20.7%，即較現時的稅率高出約4.2個百分點；而在「有經濟需要」模擬方案下，稅率則須調升至16.9%，即較現時的稅率高出約0.4個百分點（見表3）。

### (b) 增加薪俸稅

過去30年（1985-86至2014-15財政年度），薪俸稅與名義本地生產總值的比率平均為2.3%。《工作小組報告》推算該比率在2015至2041年27年期間約為2.7%。是次財務推算同樣採用了《工作小組報告》就2015至2041年期間的相關比率作為假設，而於2042至2064年間，同樣假設該比率與2041年的相同。

若透過增加薪俸稅來全數支付新增開支，並假設所有薪俸稅納稅人的稅務負擔均按比例上升，各薪俸稅納稅人在2015至2064年平均須為「不論貧富」模擬方案多付55%的薪俸稅；以標準稅率為例，即相當於標準稅率由目前的15%上升8.3個百分點至23.3%。至於在「有經

<sup>4</sup> 由於所有稅項均以當年價格計算，為方便比較各方案所需的稅款加幅，其新增開支會按《2015-16年財政預算案》及《工作小組報告》消費物價通脹率假設，從2015年固定價格調整至當年價格。2016至2064年的消費物價通脹率假設如下：

	平均每年消費物價通脹率	備註
2016至2019年（4年）	3.0%	根據《2015-16年財政預算案》
2020至2041年（22年）	3.0%	根據《工作小組報告》假設
2042至2064年（23年）	3.0%	假設與2041年的假設相同

濟需要」模擬方案下，各薪俸稅納稅人平均須多付6%的薪俸稅，以標準稅率為例，即相當於標準稅率上升0.9個百分點至15.9%（見表3）。

### (c) 開徵商品及服務稅

由於香港目前未有商品及服務稅，故只可作粗略估算。參考了2006年的《稅制改革公眾諮詢的諮詢文件》中商品及服務稅的框架，推算假設商品及服務稅的稅基涵蓋食品及不含酒精飲品、含酒精飲品、煙草、衣履及其他個人用品、燃料及電力、水費、傢具及家居設備、個人護理、醫療及保健、本地交通費、通訊開支、娛樂及消遣（博彩除外）、教育及其他服務（金融及非牟利機構服務除外），而且沒有考慮任何稅務寬免及紓緩措施。根據2014年本地生產總值數據，上述消費額（撇除非本地居民在本地市場的開支）為8,395億元<sup>5</sup>。以此為商品及服務稅稅基計算，則相當於每一個百分點的商品及服務稅稅率可帶來約84億元收入。然而，由於消費模式也會隨經濟週期而變化，為撇除經濟起伏對長遠推算的影響，本推算採用過去20年（1995至2014年）的平均數據來推算未來50年的商品及服務稅稅基。

如果政府以開徵商品及服務稅來支付「不論貧富」模擬方案每年新增開支，2015至2064年平均每年稅率須達到4.5%，而「有經濟需要」模擬方案則需約0.5%（見表3）。

### (d) 開徵薪俸老年稅

薪俸老年稅稅基推算是沿用《報告》的原有推算方法，並以統計處最新的勞動人口推算及《收入及工時按年統計調查報告》的收入分布更新。

若以開徵薪俸老年稅來支付「不論貧富」模擬方案的新增開支，對一個就業收入低於每月11,000元的僱員<sup>6</sup>，其僱主及僱員須按該僱員收入分別繳納1.6%薪俸老年稅；就業收入處於每月11,000元至22,000元以下的僱員，該僱員及其僱主須按僱員收入分別繳納2.4%的薪俸老年稅；每月收入為22,000元或以上的僱員及其僱主則須按僱員收入分別繳納3.9%的薪俸老年稅。在「有經濟需要」模擬方案下，三個收入層的相應薪俸老年稅率為0.2%、0.3%及0.4%<sup>7</sup>（見表3）。

<sup>5</sup> 約為本地生產總值的37.2%。過去20年（1995至2014年），相應的比例平均值為33.5%。

<sup>6</sup> 就業收入低於每月7,100元的僱員不用繳交薪俸老年稅，只有其僱主須繳交。

<sup>7</sup> 根據《報告》的設計，薪俸老年稅的收入上限為129,000元（2015年價格），即129,000元以上的每月收入無須繳納薪俸老年稅。因此，僱員及其僱主合計的薪俸老年稅上限在「不論貧富」模擬方案下約為121,000元，而在「有經濟需要」模擬方案下的為12,400元。

<sup>8</sup> 就2015至2064年的經濟增長假設，見第二章2.5段。



16. 必須注意的是，上述關於「錢從何來」的分析是建基於現行稅制下的經濟增長假設<sup>8</sup>，並沒有考慮增加稅率或開徵新稅項對香港經濟活力及長遠競爭力的後續影響。事實上，在引入「不論貧富」方案而須要大幅加稅甚或開徵新稅種的情況下，都會偏離香港的低稅率制度，亦與環球稅率普遍下降的國際趨勢背道而馳，這不但會削弱香港對外資的吸引力，也不利香港經濟的長遠發展。

17. 而且，從實際角度考慮，增加稅率(尤其是大幅增加稅率時)必然會改變納稅人士和企業的行為，稅基會因而收窄，致使提升稅率未必能同樣按比例增加稅收。所以，要應付各退保方案的開支的所需稅率應會較現時的粗略估算為高。

表3 兩個模擬方案的四個「錢從何來」選擇(以2015年價格計算)

	「不論貧富」模擬方案			「有經濟需要」模擬方案		
	2015年	2041年	2064年	2015年	2041年	2064年
(a) 增加利得稅稅率 (百分點)	2.8	4.5	4.6	0.3	0.5	0.5
	2015至2064年平均			2015至2064年平均		
	4.2			0.4		
(b) 增加薪俸稅 標準稅率~ (百分點)	4.9	9.0	9.1	0.6	1.0	1.0
	2015至2064年平均			2015至2064年平均		
	8.3			0.9		
(c) 開徵商品及 服務稅(稅率)	2.8	4.9	5.0	0.3	0.5	0.5
	2015至2064年平均			2015至2064年平均		
	4.5			0.5		
(d) 開徵薪俸 老年稅(稅率*)	入息限額	2015年		入息限額	2015年	
	\$11,000以下 <sup>^</sup>	0.7		\$11,000以下 <sup>^</sup>	0.1	
	\$11,000至\$22,000以下	1.0		\$11,000至\$22,000以下	0.1	
	\$22,000或以上 <sup>#</sup>	1.6		\$22,000或以上 <sup>#</sup>	0.2	
	入息限額	2041年		入息限額	2041年	
	\$11,000以下 <sup>^</sup>	1.8		\$11,000以下 <sup>^</sup>	0.2	
	\$11,000至\$22,000以下	2.6		\$11,000至\$22,000以下	0.3	
	\$22,000或以上 <sup>#</sup>	4.4		\$22,000或以上 <sup>#</sup>	0.5	
	入息限額	2064年		入息限額	2064年	
	\$11,000以下 <sup>^</sup>	2.0		\$11,000以下 <sup>^</sup>	0.2	
	\$11,000至\$22,000以下	3.1		\$11,000至\$22,000以下	0.3	
	\$22,000或以上 <sup>#</sup>	5.1		\$22,000或以上 <sup>#</sup>	0.5	
	入息限額	2015-64年平均		入息限額	2015-64年平均	
	\$11,000以下 <sup>^</sup>	1.6		\$11,000以下 <sup>^</sup>	0.2	
	\$11,000至\$22,000以下	2.4		\$11,000至\$22,000以下	0.3	
\$22,000或以上 <sup>#</sup>	3.9		\$22,000或以上 <sup>#</sup>	0.4		

註：(^) 收入\$7,100以下只有僱主繳稅。

(#) 收入以\$129,000為上限。

(~) 此增幅是假設在所有新增開支均由所有薪俸稅納稅人按比例承擔的情況下，標準稅率須增加的幅度。

(\*) 此稅率為僱員及僱主各自須承擔的稅率。