

## 第六章

# 比較「不論貧富」和「有經濟需要」模擬方案

6.1 本章節會處理這次諮詢的核心問題，即應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則來完善現行退休保障制度。為協助社會理解及討論這個議題，委員會在「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則中各以一個模擬方案作比較和分析。另由於委員會未能就這個核心議題凝聚主流看法，因此這章節會鋪陳委員會內不同的意見，希望有助社會掌握兩類方案不同之處。

### 「不論貧富」模擬方案

6.2 《報告》檢視了坊間六個改善退休保障的方案，當中三個屬「不論貧富」方案，兩個為「有經濟需要」方案，餘下一個為公共年金計劃。《報告》最終提出一個「老年金」計劃，性質上屬於「不論貧富」方案。

6.3 四個「不論貧富」方案，即「老年金」和三個分別由香港工會聯合會（工聯會）、爭取全民退休保障聯席（聯席）和公共專業聯盟（公專聯）提出的方案，在發放保障金額的安排基本一致，同是建議向年滿65歲的長者每月發放劃一金額的津貼，毋須經濟審查，分別只在於發放金額水平（由每月3,230元至3,770元不等）（2015年價格）。

6.4 由於「老年金」方案是研究團隊在考慮各個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。

6.5 「不論貧富」模擬方案會向所有年滿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）。這模擬方案與其他社會保障計劃的關係，基本上會與「老年金」方案的建議安排一致，即綜援長者從「不論貧富」模擬方案所獲取的3,230元退休保障金額會視為收入，而有需要長者仍可繼續享有租金、牙科、醫療等方面的綜援保障，以應付特別需要。所以即使得到3,230元的退休保障金額，綜援長者的整體財政支援會跟現行制度下的一樣。長者生活津貼和高齡津貼則會被「不論貧富」模擬方案的退休保障金額取代。至於傷殘津貼，其作用是應付殘疾所引致的特別開支，與退休保障性質不同，所以合資格長者可繼續同時領取。

6.6 《報告》中的「老年金」和三個「不論貧富」方案亦提出了融資安排，同樣建議從政府、僱員和僱主三方籌集資源<sup>1</sup>。委員會認同當中各方都要多付去共同承擔新增開支的原則，但認為社會在這次公眾諮詢要從可持續性、可承擔性等方面，討論「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則所涉及的新增開支，而具體籌資模式不應是這次諮詢的焦點。退休保障只是公共開支其中一環。是否如坊間團體般建議增加稅率或開徵新稅，政府必須同時考慮其他政策範疇的開支需要，包括是否需要加稅以解決預計約十多年後可能開始出現的結構性赤字問題，然後全面評估加稅對民生經濟的影響，從而作出通盤考慮。

6.7 亦有委員留意到坊間所提出的一些「不論貧富」方案，有提及以僱主和僱員的「供款」去籌集部分所需資源，並大致建議把退休保障金額發放給居住在香港的65歲或以上長者。因此，年輕時即使有「供款」，退休後未必一定可以領取保障金額（例如當移居其他地方後），這有別於社會一向對「供款」的理解（即有供款就有權領取退休保障金額），卻反而跟徵稅的概念較接近。這種籌集資源的模式在「老年金」方案都是以「薪俸老年稅」去表述。有見及此，諮詢文件會以「徵稅」去闡述「不論貧富」方案所指的「供款」。

## 「有經濟需要」模擬方案

6.8 《報告》內的兩個「有經濟需要」方案分別由新民黨和民主建港協進聯盟（民建聯）提出。兩個方案非常類近，建議優化長者生活津貼，建立多一層援助，為貧窮長者提供更佳支援，新增開支由政府一般收入支付。新民黨建議資產在10萬元或以下的長者，每月可獲3,870元（2015年價格），而民建聯建議的資產上限為15萬元和每月津貼額為3,660元（2015年價格）<sup>2</sup>。參考了這兩個方案後，政府提出一個概念和方向近似的模擬方案與「不論貧富」模擬方案作比較和分析。具體而言，該方案是向資產在80,000元或以下的單身長者或在125,000元或以下的長者夫婦（分別約為現時綜援單身長者和長者夫婦資產上限43,500元和65,000元的兩倍），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），每人每月獲發一筆高於目前為2,390元的長者生活津貼金額。為方便與「不論貧富」模擬方案作出比較，政府建議「有經濟需要」模擬方案採用同一的金額發放水平，即每月3,230元（2015年價格），估計此模擬方案可令約六成（約25萬名）現時領取長者生活津貼的長者得到進一步財政

<sup>1</sup> 就政府注資部分，四個方案的建議較一致，包括長者社會保障開支的轉移（不包括傷殘津貼、廣東計劃和綜援就租金及其他項目的特別津貼和補助金）和額外注資兩大類。涉及僱員和僱主的部分則有不同建議，包括減低強積金供款以騰出資源作為新方案的收入、向僱員和僱主額外徵稅（例如「薪俸老年稅」）、向盈利達某水平的企業額外徵收利得稅等。

<sup>2</sup> 此外，民建聯建議將長者生活津貼的資產上限提升至30萬元，以及將高齡津貼的年齡限制由70歲下降至65歲。

支援。必須強調的是，這個模擬方案並非政府的具體政策建議，只是一個方便跟「不論貧富」模擬方案作比較的方案，旨在引發討論。

## 比較和分析兩個模擬方案

6.9 為方便比較兩個模擬方案，委員會以共同基礎分析了兩個方案相對「基線情況」（沒有任何改善方案）在未來50年的新增開支。為讓社會掌握這筆新增開支的多寡，委員會假設以不同稅項去支付相關開支，以量化它們對公共財政的影響。諮詢文件附件四會詳細交代這些數據分析。結合兩個模擬方案的主要數據分析，委員就應採納「不論貧富」抑或「有經濟需要」原則以加強現有的退休保障制度有以下不同的意見。

### 理念和目標

6.10 支持「不論貧富」原則的委員一般認為退休保障是基本權利，並非福利，因此不應附帶經濟審查條件。有委員指出，不設經濟審查的退休保障原則，可讓長者更有尊嚴地安享晚年，無須將個人積蓄用至十分低的水平才可通過經濟審查，以獲取社會福利援助；有關原則亦可有效協助長者面對長壽風險，讓他們在晚年得到基本收入保障，令生活更有安全感。按「老年金」和其他「不論貧富」的坊間方案的建議金額水平，似乎每月三千多元應足以提供醫療和住屋以外的基本生活保障。亦有委員指出全民受惠的民生措施不乏先例，例如12年免費教育。

6.11 另一方面，支持「有經濟需要」原則的委員反對在不問經濟狀況下，向所有長者提供劃一資助。他們認為「有經濟需要」原則能集中資源協助有需要長者，貫徹政府所強調的“社會保障和福利制度要在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人”的理念<sup>3</sup>。也有委員指出「有經濟需要」原則代表了香港社會一向強調自給自足和多勞多得的核心價值。

6.12 亦有意見指出有別於強積金「自己供養自己」的概念，「不論貧富」原則的本質是隨收隨支、「一代供養一代」，即是用這代僱員和僱主的供款或稅款，支

---

<sup>3</sup> 請見2014年《施政報告》第46段。

付上一代的退休金。這代人退休後，他們的退休保障便由下一代承擔<sup>4</sup>。有委員擔心這跨代式退休保障安排會增加未來世代對「不論貧富」的退休保障的依賴，繼而減低他們的儲蓄意欲，改變行之有效的「自己供養自己」概念，這對未來經濟發展，以至公共財政和退休保障的可持續性都有負面的影響。

## 覆蓋面

6.13 「不論貧富」原則能讓所有長者即時受惠，覆蓋全面，包括在其他支柱下未獲充分保障的低收入人士和非在職人士。穩定的收入保障能令長者較為安心。方案的設計大致簡單，也易於執行。

6.14 不過，有委員認為在資源有限的情況下，社會應結合長者的貧窮實況去考慮「不論貧富」原則的適用性，不應刻意以單一計劃達致全面的覆蓋率。在已實行了長者生活津貼的背景下，正如第二章第2.17段表示，處於貧窮線下的245 000名非綜援長者，當中約14萬名表示沒有經濟需要<sup>5</sup>，反映人人受惠的「不論貧富」原則會造成資源錯配。當要向包括沒有經濟需要在內的所有長者提供資源，整體開支將要大幅上升；即使日後輕微上調金額水平亦會涉及龐大的新增資源，往往可能因財政考慮而要將改善建議擱置，對有需要的長者反而不利。

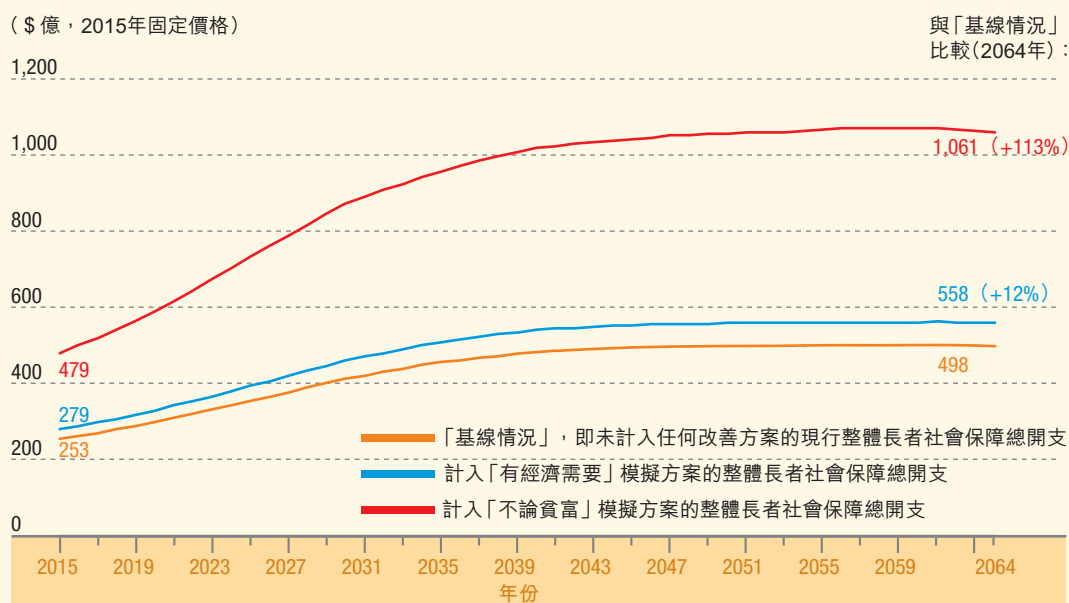
## 「錢從何來」

6.15 正如第二章第2.5-2.10段指出，由於人口老化，勞動力萎縮及經濟增長減慢，政府即使維持現有服務水平，在約十多年後可能須開始面對結構性赤字問題，我們很大機會已經須要加稅以解決財赤問題。雖然不論是「不論貧富」抑或「有經濟需要」安排，都會進一步增加政府的財政壓力，但兩者對公共財政的影響在程度上是有很大的分別。

<sup>4</sup> 雖然「不論貧富」的坊間方案大都建議政府一筆過或分階段注資，以及盡早集體儲蓄（即利用人口老化未達最高峰的時期盡量累積儲備供日後開支），嘗試為方案進行部分預先儲款（partially pre-funded）。然而，香港人口正急速老化，加上勞動人口預期幾年後會持續下降，「不論貧富」方案很快便要隨收隨支的模式營運，因此，方案的本質依然是隨收隨支。

<sup>5</sup> 數據來源為政府統計處自2010年進行的綜合住戶統計調查。當受訪住戶的月入低於某水平時，他們會被問及「為什麼沒有領取綜援？」，並獲提供多項選擇以回答此問題。部分住戶會選擇表示沒有經濟需要，部分則表示有經濟需要但不符合資格或正申請綜援，也有部分拒絕回答。過去五年，持續約60%的非綜援住戶報稱沒有經濟需要。

圖6.1 「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

6.16 圖6.1顯示三個不同情境在50年推算期內的整體長者社會保障總開支，分別是「基線情況」(橙線)，即未計入任何改善方案的現行整體長者社會保障總開支；計入「有經濟需要」模擬方案後的整體長者社會保障總開支(藍線)；以及計入「不論貧富」模擬方案後的整體長者社會保障總開支(紅線)。紅線和橙線之間的差距代表要落實「不論貧富」模擬方案所需的新增開支(以2015年固定價格計算)，將由2015年約226億元大幅上升至2064年的563億元，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)。

6.17 將「不論貧富」模擬方案50年的新增開支加起來，總數高達23,950億元(2015年固定價格)。這筆金額差不多是「有經濟需要」模擬方案所須的2,555億元的十倍，令政府結構性財赤較長遠財政計劃工作小組2014年的推算提早六年至2023-24年出現，而政府財政儲備將提早八年至2033-34年耗盡；而「有經濟需要」模擬方案在兩個情況下均會提早一年。

6.18 因應人口老化，政府預計約十多年後將出現結構性赤字；推動經濟增長、開源節流、增加稅收似乎在所難免。根據長遠財政計劃工作小組2014年3月的報告，在2041-42年可能會出現的財政缺口，差額相當於名義本地生產總值的8.6%至21.7%(視乎開支增長假設)。大幅調整稅率會降低香港作為營商地方的吸

引力。長遠來說，即使標準利得稅和薪俸稅稅率增加一倍，仍不足以填補結構性赤字引致的財政差額。此外，以下為「不論貧富」抑或「有經濟需要」模擬方案所涉及新增開支而作出增加稅率的分析，尚未計算上述為應付人口老化而預計的稅率加幅在內。

6.19 如以加稅應付有關「不論貧富」模擬方案或「有經濟需要」模擬方案的新增總開支<sup>6</sup>，政府須在50年推算期內 —

- (a) 為「不論貧富」模擬方案把利得稅率額外提高約4.2個百分點至20.7%。「有經濟需要」模擬方案的額外加幅是0.4個百分點；**或**
- (b) 為「不論貧富」模擬方案把須繳納的薪俸稅款提高約55%。如轉化成稅率增幅，以標準稅率為例，額外提高8.3個百分點至23.3%。至於「有經濟需要」模擬方案，薪俸稅款須提高6%，標準稅率的額外加幅為0.9個百分點；**或**
- (c) 開徵商品及服務稅，為「不論貧富」模擬方案將稅率定於約4.5%。「有經濟需要」模擬方案的稅率是0.5%；**或**
- (d) 開徵《報告》中「老年金」方案所建議的薪俸老年稅，為「不論貧富」模擬方案把僱主及僱員各自的稅率定於1.6%至3.9%。「有經濟需要」模擬方案的稅率是0.2%至0.4%。

6.20 圖6.2以表列方式顯示兩個模擬方案下各稅項增幅。值得注意的是圖6.2的推算只是一個分析框架，建基於現行稅制下的經濟增長假設<sup>7</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。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，原來的稅基會因而收窄，致使提升稅率未必能同樣按比例增加稅收。故此，上述推算只可以作為衡量社會各界為支付兩個模擬方案的額外承擔的一個參考指標。如前所述，兩個模擬方案的稅率增幅或水平的推算亦未計及如要處理預計約十多年後出現的結構性赤字問題而可能須要加稅的幅度。此外，圖6.2的推算假設發放金額的水平在未來50年維持於每月3,230元(2015年固定價格)。換言之，金額只會按通脹同步調整，並無實質增長。倘若金額要有高於通脹的調整，稅率增幅須要相應地上調。

<sup>6</sup> 不同稅種將影響不同組群。以2013-14應課稅年度為例，有98 500家註冊公司須繳納利得稅，佔所有註冊公司約9%；另有170萬工作人士須繳納薪俸稅，佔整體工作人口的46%。至於「老年金」方案所提議的薪俸老年稅，則是所有僱主和僱員均須繳納(月入低於7,100元的僱員除外)。商品及服務稅的稅基假設涵蓋食品、衣履及日常用品，以及包括醫療、本地交通、教育等服務，受影響人士數目應該是最多，包括例如毋須繳納薪俸稅的低收入人士。

<sup>7</sup> 就2015至2064年的經濟增長假設，見第二章2.5段。

圖6.2 「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案主要數據分析(2015年價格)

比較指標		「不論貧富」模擬方案 \$3,230 (未來50年維持在2015年固定價格)		「有經濟需要」模擬方案 \$3,230 (未來50年維持在2015年固定價格)		
I	與「基線情況」的長者社會保障開支比較 —					
	i 整體新增開支*	2015年至2064年 \$23,950億		2015年至2064年 \$2,555億		
	ii 每年平均新增開支*	\$479億		\$51億		
II	如政府須承擔所有新增開支*，而現行的稅制或稅率不變 —					
	i 政府結構性財赤 將提早多少年出現	6年(2023-24)		1年(2028-29)		
	ii 政府財政儲備耗盡 將提早多少年出現	8年(2033-34)		1年(2040-41)		
III	如以稅收支付新增開支*，加稅的幅度 —					
	方案一：增加利得稅稅率	2015年 2.8個百分點	2064年 4.6個百分點	2015年 0.3個百分點	2064年 0.5個百分點	
		2015年至2064年平均： 4.2個百分點		2015年至2064年平均： 0.4個百分點		
	方案二：增加薪俸稅稅率： 標準稅率增幅 <sup>#</sup>	2015年 4.9個百分點	2064年 9.1個百分點	2015年 0.6個百分點	2064年 1.0個百分點	
		2015年至2064年平均： 8.3個百分點		2015年至2064年平均： 0.9個百分點		
	方案三：開徵商品及服務稅 (稅率)	2015年 2.8%	2064年 5.0%	2015年 0.3%	2064年 0.5%	
		2015年至2064年平均：4.5%		2015年至2064年平均：0.5%		
	方案四： 開徵薪俸老年稅 (僱主和僱員 各自須負擔 的稅率)**	月入	2015年	2064年	2015年	2064年
		\$11,000以下 <sup>##</sup> ：	0.7%	2.0%	0.1%	0.2%
		\$11,000至 \$22,000以下：	1.0%	3.1%	0.1%	0.3%
		\$22,000或以上 <sup>^</sup> ：	1.6%	5.1%	0.2%	0.5%
		月入	2015年至2064年平均：		2015年至2064年平均：	
		\$11,000以下 <sup>##</sup> ：	1.6%		0.2%	
		\$11,000至 \$22,000以下：	2.4%		0.3%	
		\$22,000或以上 <sup>^</sup> ：	3.9%		0.4%	

註：(\*) 「不論貧富」模擬方案的新增開支相等於從發放津貼的支出中扣除因應津貼在綜援制度下視作為收入的部分、長者生活津貼及高齡津貼；而「有經濟需要」模擬方案的新增開支則為在長者生活津貼下增加一層援助的相關開支。參考《報告》假設退休保障計劃的結餘能賺取2%的實質回報(即扣除通脹後)，並以此作為折現率的假設，「不論貧富」模擬方案和「有經濟需要」模擬方案於2015年至2064年所需的整體新增開支在計入折現率後，分別為\$14,420億及\$1,540億。

(#) 假設新增開支由所有繳交薪俸稅的人士按比例承擔(即包括繳交累進稅率及標準稅率的人士)。由於累進稅率涉及多個介乎2%至17%的稅率，而標準稅率為15%，為簡單起見，這裏只顯示標準稅率的增幅。

(\*\*) 薪俸老年稅是「老年金」方案建議開徵的新稅項，作為「老年金」方案的資金來源之一。此分析所用的入息限額亦是根據「老年金」方案的建議，並按通脹調整至2015年價格。

(##) 月入\$7,100以下只有僱主繳稅。

(^) 以\$129,000(即《報告》建議的\$120,000的2015年價格水平)為上限劃界。換言之，按2015年至2064年平均稅率計算，僱主和僱員各自在「不論貧富」模擬方案中的繳稅上限為每月\$5,030，而在「有經濟需要」模擬方案中的上限則約為每月\$520。

資料來源：委員會秘書處

## 扶貧助弱的成本效益

6.21 「不論貧富」模擬方案牽涉龐大資源，但當中很大部分是用以支援正領取毋須經濟審查的高齡津貼，以及目前沒有領取任何現金福利的長者。圖6.3嘗試從長者的角度，比較不同長者群組在兩個模擬方案下可多獲的金額。在「不論貧富」模擬方案下受惠最多的，主要是領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利這些經濟條件較佳的長者，佔整體長者人口的46%。他們每人每月可多領約二千至三千多元的津貼。如以「不論貧富」模擬方案在50年推算期所涉及的23,950億元新增開支去分析，當中只有18%惠及領取長者生活津貼的長者，其餘的82%大部分都是給予領取高齡津貼和沒有領取任何現金福利的長者。「有經濟需要」模擬方案則以能通過建議的資產審查的長者生活津貼受助人為主要受惠對象，反映「有經濟需要」模擬方案具針對性，扶貧助弱的成本效益遠高於「不論貧富」模擬方案。

圖6.3 比較不同長者群組在「不論貧富」及「有經濟需要」模擬方案下可多獲的金額

長者群組 (按社會保障 福利分類)	2015年 6月佔 65歲或 以上長者 人口比率 (人數)	現時 每人 每月 受惠 金額* (%)	引入「不論貧富」模擬方案後			引入「有經濟需要」模擬方案後		
			每人 每月 受惠 總金額 (\$)	每人 每月 新增 金額 (\$)	新增開支 (佔新增 開支總額 的比率) (\$億)	每人 每月 受惠 總金額 (\$)	每人 每月 新增 金額 (\$)	新增開支 (佔新增 開支總額 的比率) (\$億)
綜援#	13% (147 428)	5,548	5,548^	0^	0	5,548	0	0
長者生活津貼	37% (420 227)	2,390	3,230	840	4,264 (18%)	3,230~	840~	2,555 (100%)
高齡津貼	19% (216 205)	1,235	3,230	1,995	5,874 (25%)	1,235	0	0
高額傷殘津貼	1% (14 079)	3,160	6,390@	3,230@	601 (3%)	3,160	0	0
普通傷殘津貼	2% (19 472)	1,580	4,810@	3,230@	761 (3%)	1,580	0	0
沒有申領 社會保障福利	27% (305 889)	0	3,230	3,230	12,451 (52%)	0	0	0
新增開支總額&	—	—	—	—	23,950 (100%)	—	—	2,555 (100%)

註：(\*) 由於兩個模擬方案的每月津貼額\$3,230為2015年價格，為方便比較，所有社會保障福利金額亦採用同一價格水平。有關金額每年2月1日按既定機制調整。

(#) 以目前單身長者(60歲或以上)平均每月的綜援金額代表。

(^) 在「不論貧富」模擬方案下，綜援長者每人每月獲得\$3,230(2015年價格)津貼外，另可在綜援制度下獲得租金及其他津貼。模擬方案的津貼在綜援制度下會視作長者的收入，所以即使得到\$3,230津貼，綜援長者的整體財政支援會跟現行制度下的一樣。

(~) 只適用於通過模擬方案的資產審查的長者生活津貼受助人。

(@) 在「不論貧富」模擬方案下，領取傷殘津貼的長者可同時領取津貼全額。

(&) 由於進位關係，數字相加起來會略有出入。

資料來源：委員會秘書處



## 計劃可持續性

6.22 人口老化和勞動力萎縮，令隨收隨支的跨代供養式全民退休保障計劃面對很大的挑戰。以「不論貧富」模擬方案為例，合資格領取「不論貧富」津貼的長者人口會由2015年的112萬增至2064年的258萬，升幅達130%，致使發放的「不論貧富」津貼總額會由2015年的435億元大幅上升至2064年的1,001億元（2015年固定價格）。與此同時，除非現行人口政策或未來生育率趨勢有重大改變，否則負責繳交稅款以支付「不論貧富」方案開支的勞動人口，將會由2015年的363萬下降至2064年的311萬，跌幅約14%，稅基將持續收窄。事實上，《報告》對「老年金」和三個「不論貧富」坊間方案進行的財務估算亦印證了這一點。所有四個方案會在實施後不出15年便會出現持續入不敷支的情況。只有一個方案能在推算期末（即2041年）仍有淨結餘，其餘三個會在實施第14至29年後耗盡退休基金資源。

6.23 以「老年金」建議的籌資模式，並套用《報告》原來的推算框架，以最新人口和勞動人口推算更新財務估算，結果顯示方案在實施後的第十年已出現入不敷支的情況。到實施後的第25年，方案會開始錄得負結餘；而該負結餘到2064年會增至5,410億元。由方案實施後至出現入不敷支和負結餘的年期分別較《報告》的原來推算提早了三年及四年<sup>8</sup>出現。由此可見，除非大幅增加「老年金」所建議的稅率或削減其津貼額，否則入不敷支的情況難以避免，而情況在最新人口推算下更為嚴峻。

6.24 另外更值得注意的是，上述的推算只反映建議的籌資模式能否支撐建議的保障金額。理論上，只要增加注入的資金便可避免退休基金出現負結餘。不過這過程並未有考慮其他政策範疇公共服務及開支的需要及整體社會的承擔能力。

## 政府的立場

6.25 政府自2014年8月公開《報告》以來，已在不同的場合（包括今年年初發表的《施政報告》和《財政預算案》）表示對「不論貧富」原則有保留。這依然是政府目前的立場。

6.26 政府主要有四方面的關注。第一，在維持現行稅制和稅率以及現有服務水平的情況下，「不論貧富」方案所需的新增開支，會令長遠的公共財政的可持續性更趨嚴峻，不但縮窄政府處理其他退休保障項目（例如醫療、長期護理及社區照顧服務）的財政空間，亦無可避免地壓縮其他政策範疇的開支。第二，香港

正步入人口急速老化的時代，「不論貧富」方案遲早會出現入不敷支情況，方案在財政上難以持續。如屆時要勉強支撐計劃的話，未來年輕一代的稅務負擔將會更形沉重。第三，引入「不論貧富」方案需要大幅加稅甚或開徵新稅種，都會偏離香港一直奉行的低稅率制度，不但削弱香港對外資的吸引力，也不利香港經濟的長遠發展，最終影響香港的競爭力。第四，「不論貧富」原則的資源分配欠缺針對性，不能令資源最有效地幫助有需要的長者。

6.27 同時不可不提的是，根據《基本法》第107條，香港特別行政區的財政預算須以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。

6.28 然而，政府認同現行制度有改善的空間，也不希望退休保障的工作停滯不前。考慮到四根支柱共同發揮的退休保障功能將隨着制度日趨成熟而有所改善，加上優化現行支柱應能為第三章第3.10段提及的四個群組帶來更好的退休保障，因此政府建議社會應集中討論如何鞏固現行制度，完善和加強各根支柱，並善用政府已預留的500億元，讓有需要長者的生活能得到更適切的援助。

6.29 綜合以上的分析，「不論貧富」模擬方案會比「有經濟需要」模擬方案牽涉更龐大的社會資源，將須大幅加稅。即使資金由較高薪人士或盈利較豐厚的企業作出較多的承擔，最終都可能難免影響到普羅大眾，以至香港的營商環境，其影響絕不能輕視。至於「有經濟需要」模擬方案，亦必須審慎考慮政府長遠所須承擔的新增經常開支，以及對公共財政可持續性的影響。

## 更新《報告》內坊間方案的財務推算

6.30 為容易比較，我們套用《報告》原有的推算框架，並按最新的人口和勞動人口推算數據，更新了《報告》內五個坊間方案<sup>8</sup>和「老年金」方案於未來50年的財務推算。更新的推算結果及相關技術細節載列於附件五。更新後的數據反映「老年金」和三個「不論貧富」坊間方案的財政情況較《報告》內的分析更為嚴峻。無論由方案實施到出現入不敷支或負結餘的年期普遍較《報告》內的推算提早，顯示「不論貧富」方案在最新的人口結構

---

<sup>8</sup> 根據《報告》原先的推算結果，可推斷「老年金」方案將於2042年出現負結餘。

<sup>9</sup> 除該五個方案外，《報告》亦涵蓋由羅致光博士提出的公共年金計劃。然而，由於年金計劃涉及大量假設性數據，團隊最終未有就計劃作出推算。

下更不可持續(見圖6.4)。委員會備悉一群學者今年11月提出了另一個「不論貧富」方案，該建議跟聯席的方案十分相似。在調整了保障金額及大幅增加政府注入的資金後，該方案在推算期末有淨結餘<sup>10</sup>。至於兩個「有經濟需要」方案，民建聯方案的新增開支會由2015年的96億元增至2064年的209億元<sup>11</sup>，而新民黨方案的相關數字為49億元和127億元。

圖6.4 三個「不論貧富」方案和「老年金」方案的更新財務推算

	2015年更新的財務推算*(2015年價格)			
	方案實施後多少年 首現入不敷支 <sup>#</sup>	方案實施後多少年 基金出現負結餘 <sup>#</sup>	2041年基金結餘 <sup>~</sup> ( \$ 億)	2064年基金結餘 ( \$ 億)
工聯會	1年 (不變)	13年 (1)	-2,670 <-2,485>	-12,719
聯席	12年 (3)	29年 (—) <sup>@</sup>	376 <1,270>	-5,058
公專聯	6年 (1)	18年 (1)	-1,410 <-1,167>	-9,896
「老年金」	10年 (3)	25年 (4)	-275 <135>	-5,410

註：(\*) 更新的財務推算是按以下的情況進行：(i)套用最新的人口和勞動人口推算；(ii)津貼金額和入息限額更新為2015年價格；(iii)各方案本身建議的融資方法；以及(iv)其他所有假設，包括長者社會保障領取比率假設，均沿用《報告》原有的推算框架。

(#) ( )內的數字是較《報告》原先的推算結果提前的年份。

(@) 由於《報告》的推算以2041年為終結，所以未能作出比較。

(~) <>內的數字為《報告》原先的推算結果，以2013年價格計算。

資料來源：委員會秘書處

## 公共年金計劃

6.31 《報告》內的坊間方案包括了羅致光博士的公共年金計劃。計劃建議已退休或將屆退休人士可把本身的資金(例如強積金權益、個人儲蓄等)，一筆過投入由政府或法定機構營運的年金計劃作整體投資，以換取終身每月獲發穩定的收入(見附件六)。委員會普遍支持年金的觀念，特別是當強積金的累算權益會隨時間增加，加上香港人越來越長壽，社會宜及早討論如何透過年金或其他金融工具，協助退休人士將整筆強積金累算權益或個人儲蓄，轉化成長期甚或終身的定期收入，妥善管理長壽風險，避免長者因擔心耗盡積蓄而過度節衣縮食，影響退休生活的質素和消費模式。

<sup>10</sup> 學者方案的建議跟聯席的方案十分相似，分別只在於建議的保障金額較低(學者方案：3,500元；聯席方案：3,690元)，及建議由政府注入更多資金(學者方案：1,000億元；聯席方案：538億元)。按學者的推算，該方案會於2033年(即實施後第17年)出現入不敷支，而在推算期末(即2064年)有548億元的淨結餘。

<sup>11</sup> 民建聯方案的新增開支可分為三部分：增加一層援助(2015：59億元；2064：150億元)；將長者生活津貼的資產限額提升至30萬元(2015：18億元；2064：33億元)；以及將高齡津貼的合資格年齡由70歲下降至65歲(2015：19億元；2064：26億元)。

6.32 參考海外經驗，公營年金計劃絕無僅有，新加坡的CPF Life似乎是唯一的例子。其他地方例如美國、英國、澳洲和智利等都是由私人市場營運年金計劃。委員會留意到本地的年金市場仍未發展起來，個別保險公司雖有推出年金計劃，但多是介乎5至20年的定期年金，終身年金計劃欠奉。有意見指這是因為香港的金融市場缺乏對沖長壽和長期通脹風險的金融工具。另外，委員會留意到智利等地的私營年金市場發展成熟，主要是當地法例規定退休金必須年金化。強制年金化取決於市民的接受程度，但另一方面自願參與很難避免逆向選擇(adverse selection)的問題，即只有預計自己屬長壽一族的人士才會參與年金計劃，增加計劃提供者的風險。另一考慮是年金應否有保證回報(例如與通脹掛鈎)。提供保證回報的年金計劃提供者會承受較大的風險，或會透過年金價格將部分風險轉嫁予消費者，但非保證回報或未能為長者提供充分的保障。

6.33 委員會認為社會應進一步探討公共年金計劃的可行性。須詳細研究的議題包括政府和私人市場的角色、公共年金計劃所涉及的公共財政承擔、年金化應是強制抑或自願性質、應否規定年金須具保證回報、年金計劃在整個退休保障制度的角色和與其他支柱的關係等。