

## 全民退休保障的 7 個疑問

明報 2014 年 8 月 30 日

政府日前公布扶貧委員會委託周永新教授進行的香港退休保障研究報告，當中提及的多個退保方案引起社會熱切討論，尤其包括周教授老年金計劃在內的全民退保方案的可持續性，更成為討論焦點。

對於全民退保，坊間有不同論述，當中蘊含誤解或與事實有偏差之處，值得在研究報告公布後加以澄清與解釋，因為不論支持哪一種退休制度，政策討論應建基於事實，才能把真理愈辯愈明，促進社會為完善香港的退保制度早日達成共識。

### 一、隨收隨支制度容易破產？

隨收隨支是指現時長者的需要由現在年輕一代支付。現在香港大多數與長者有關的開支都是隨收隨支性質，例如長者去公立醫院看病，是由這一代人的稅款支付大部分成本。不論你喜歡與否，這些制度都將繼續存在，而隨收隨支制度穩健與否，關鍵在於供款與支款水平是否合理。

經濟學者分析全民退休保障制度時，憂慮隨收隨支的融資方式是否可持續，他們多是預設收款支款必定處於不合理水平，而他們多數並沒有細閱這些方案實際的收支建議；他們或是認為收支建議即使理論上可行，但於實際執行時會因為政客叫價而步步高陞，使制度變得不可持續。如問題是後者，解決辦法應為尋求機制使制度不為短視訴求所挾持，而非本末倒置地從根本否定制度。

### 二、很多歐洲國家，如希臘因為搞全民退保而破產？

以希臘作類比根本並不恰當，希臘的退休保障制度分為基本退休金和與工資掛鉤退休金兩部分，現時主要是後者出現問題，出問題的基本原因是支付水平過高，市民領取的退休金甚至比退休前工資還要高（當初的淨替代率超過 100%，經改革後，現時水平已調低），然而該制度與全民性全沾不上邊，因為只有工作年期足夠（最少 15 年）的市民才獲退休金，年期不夠的市民則一分錢也拿不到，結果是把財富從工齡短的市民轉移向工齡長的市民，並不公平。

現時民間倡議的全民退保制度，是每人領取劃一基本水平退休金，與希臘出問題的制度根本不能比較。如要比較，應與其他國家的基本退休金制度比較，如新西蘭的基本退休金，一般來說這些制度的收支狀況都十分穩定。

### 三、隨收隨支制度已是明日黃花，不符世界趨勢？

隨收隨支制度現時仍是全世界、特別是發達國家的主流，而個人帳戶制度多只是作為輔助性質。根據經濟合作暨發展組織的報告，經合組織 34 個成員國中（多為發達國家），只有 13 個有推行強制性的私人退休制度。

綜觀世界，現時推行個人專戶制度為主導的國家，多是非洲、南美及前蘇共國家。而他們的經驗也不見得完美，即使被視為個人專戶制度國際示範單位的智利，於 2008 年其政府亦不得不承認退休保障制度改革經驗失敗，而推出了隨收隨支性質的「團結退休金計劃」。

### 四、窮的工人要供款（或納稅），富的長者卻可領退休金，窮人無「着數」？

主流經濟學家或保險業者，分析退休制度的切入點，往往是以精算模型計算不同人士的供款與支款，再計算哪個制度對哪些人較為「着數」，但退休制度對市民來說，除了是一堆金錢數字，更是一份社會契約，當中包含對自身公民身分的想像。

此道理看似書生的高談闊論，但如隨便找一位基層街坊，尤其是窮得到老時一定合資格領取綜援的街坊，問他們情願有工做時供款，退休後拿退休金，還是希望一世不用供款，到老時拿綜援（假設領取金額相同）。雖則從經濟人的理性考慮，拿綜援更「着數」，但筆者相信大多數街坊會情願供款然後拿退休金。當中關鍵，是對公民權利與義務的想像。

### 五、如人人都可拿退休金，便不願為自己退休的儲蓄作準備（即有道德風險）？

與此推斷相反，全民退休保障制度的道德風險理論上較低。需審查的退休制度其實帶有負稅制性質，即是市民退休時收入或資產愈高，所得的退休金便會愈少，因此基本上並不鼓勵退休儲蓄，更不鼓勵退休後有其他收入（如繼續工作）。同樣道理，如子女的供養亦列入審查範圍，則亦變相鼓勵子女不供養父母。明顯例子是以現時綜援制度，如父母領綜援，子女給予父母的供養需全數扣除，結果有時基層子女希望給予父母一二百元零用錢以顯孝心，亦只有望之而卻步。

### 六、供養父母是中國傳統美德，全民退休制度將破壞此傳統？

新近有關退休制度的研究，愈趨強調退休制度需配合不同社會的經濟文化環境，有論者認為供養父母是中國傳統美德，把供養責任推給政府，並不符合國情族性。亦有論者認為，西歐的國家退休制度，是二戰後國家飽經戰亂，不同階層能團結一致下形成的社會契約，因此對香港並不適用。

然而，中國人照顧父母、以至「老吾老以及人之老」的傳統，正是推行全民退保背後的文化土壤。隨收隨支式退休制度的基本原則，就是讓有工作能力的年輕一代，支援沒有工作能力的長者，這與中國傳統敬老文化一脈相通，即使現時社會頗為分化，但當涉及長者的議題時，在大方向上仍能達一致共識，正是這種敬老文化的具體體現。

## 七、全民退保供款多少都拿一樣退休金，有違多勞多得精神？

多勞多得是退休制度的重要原則，卻不是唯一原則。退休制度主要有兩大功能，一是確保退休後能維持原本生活水平，另一功能是確保所有長者退休後能有基本生活保障。綜觀不同國家的退休制度，前者多靠與薪金掛鈎的退休制度支持，即退休前收入愈高的人，他們付出的供款也愈高，退休後的退休金亦愈高。基本保障功能則是靠基本養老金支持，即讓所有長者大致領取劃一的養老金（部分國家會扣減富有長者的金額）。

因此，評議退休保障制度時，必須綜合分析所有支柱，香港的強積金大致確保供款較多的人獲得較多退休金，是多勞多得的制度。反過來說，強積金並沒有保障長者有最基本生活的功能，生果金、長者生活津貼、綜援是保障長者基本生活的功能，然而社會現時的爭論點正是這些制度保障功能並不足夠。

## 總結

在此並不是宣傳一種退休制度比另一種制度好，社會有不同人士基於其利益位置與背景經驗，對制度有不同的分析與評價，而退休制度作為一社會契約，亦必然是不同社群在相互角力、爭拗、求同存異以及協商下得出的成果。然而，即使有爭拗，亦應以事實說明觀點，否則社會將不斷內耗，而社會政策亦無進步之日。

作者陳惠容是香港社會服務聯會總主任（政策研究及倡議）、黃和平是香港社會服務聯會主任（政策研究及倡議）