

# 全民退保爭議是否終結了？高額長生津起的作用



博約集  
王卓祺

## 前言

2018年施政報告沒有提及退休保障的議題，引起一些人的不滿，但卻未引起熱議，使我聯想到「全民退保」爭議可能塵埃落定，到了終結篇。因為經過扶貧委員會幾年的努力，所謂「全民退保」已經變相落實，不過是「A貨」（引用周永新，見下文）而已。由於是「A貨」，關鍵是引入高額長者生活津貼（長生津），再加上其他長者社會保障計劃，已實際上構成一個全民的制度。

## 零支柱的「有經濟需要」方案

上屆政府，林鄭月娥任主席的扶貧委員會找了周永新教授做了一個退休保障的研究。筆者當年適逢其會，在中央政策

組（現已改組）任顧問，是政府內部督導周教授研究團隊小組的召集人，因此對該研究亦有一些認識。扶貧委員會後來出的諮詢文件名為《退休保障前路共建》（2015年12月），其中有兩個方案作公眾諮詢：其一是政府傾向的「有經濟需要」方案，其二是周永新為代表的「不分貧富」方案，即包括有「全民退保」內涵的全民老年金計劃。

「有經濟需要」方案的新措施就是長生津加多一層，即現今的高額長生津，對象是所有有經濟需要的長者。若將4個主要惠及長者的社會保障計劃一併考慮（見表），它們的整體覆蓋率，事實上變成全民。

今年年中特區政府正式推出高額長生津，與普通長生津一樣，容許長者將超過的資產限額現金購買年金後，獲得每月3485元的福利金。借用周永新形容為「全民退保A貨」的全

民老年金制度便大致落實了。與「全民退保」三方供款不同之處，它是世界銀行零支柱的社會救助，完全由公帑支付。

## 高額長生津起的作用

附表的4個長者社保計劃，最低層是全民的高齡津貼，跟着是有嚴格經濟審查的長者綜援，然後是兩層只需申報經濟狀況的長生津。有兩點關鍵因素促成高額長生津比高齡津貼有更高的覆蓋率：第一，長生津計劃的資產限額大幅提高。2013年4月推出時，即現在的普通長生津，資產限額為一人210,000元、夫婦318,000元。2015年諮詢文件討論的另一層，即現在的高額長生津，資產限額分別建議為一人80,000元及夫婦125,000元。正式確定長生津分為普通及高額的時候，附表看到的資產限額明顯寬鬆得多：高額長生津分別為一人146,000元及夫婦221,000元；普通長生津則分別為一人334,000元及夫婦506,000元。從資產限額的寬鬆化，可以說

反映特區政府解決長者貧窮的決心。

第二，便是活用年金保險變成收入的機制。在社會福利署的公共福利金備註中，自住物業、將來自用的骨灰龕及保險計劃的現金不屬於資產類別。長者可以購買香港年金公司的終身年金計劃（即公共年金），每10萬元每月有580元固定收入，100萬元便每月有5800元。當然，長者亦可購買私營年金。這樣的靈活安排，長者便可將超過限額的資產變成收入，同時獲長生津，尤其是高額の，與全民老年金相等的福利金。

基於這兩點關鍵作用，怪不得倡議全民老年金方案的周永新撰文（〈高額長者生活津貼是全民退保的A貨〉，2018年5月15日《明報》）表示：政府現在的高額長生津和公共年金結合方式，就是容許資產超過115萬元的長者都可以領取長生津。他感慨地說：這樣兜兜轉轉，到頭來還不是給予大部分長者每月3000多元的生活津貼，還增加行政審查費用。

因此，周教授形容這是「全民退保」的「A貨」。

這個周永新口中的「A貨」，若結合其他3項長者社保計劃，與「全民退保」分別是，後者金額劃一，而4個社保計劃有不同的金額。它們加在的一共有901,612個個案；若以2016年中期人口統計，65歲及以上人口為1,163,153，則起碼有77.5%覆蓋率（附表只計個案，但要考慮長者綜援年滿60歲可領取）。

## 總結及展望

高額長生津出台前，領取高齡津貼約有50多萬人，但福利金額低得多。今天大部人都轉而領取高額長生津的3000多元。長生津接受程度高，多得政府高官努力宣傳，表示長者可以將超過資產限額的資金轉予可靠親友託管，以及購買年金。但是關鍵還是特區政府放寬資產限額的規定，並結合年金計劃。這個兜兜轉轉，背後還是社會福利價值的因素，即特區政府認為公共開支應以滿

足有經濟需要者，而非不分貧富。

特區政府排斥有「全民退保」內涵的「不論貧富」方案，但還是要實事求是解決30%的長者貧窮問題，高額長生津加上活用年金便是逼不得已的選擇。我們稍後便會曉其扶貧效果。高額長生津實際上有「全民退保」的福利水平，亦沒長者綜援的社會標籤。

向前一步，這個高額長生津，若結合強積金來思考減貧作用，將來效果更好。新加坡有一個「終身入息標準計劃」，將中央公積金的最低金額（Minimum Sum）變為收入。2016年底香港強積金有920萬戶，平均每戶結餘15.4萬元。若以香港公共年金計算，則可換成每月近900元的收入（若公共年金如新加坡恒常化的話）。最近兩年（2015及2016年），長者貧窮切線為月入3800元及4000元。高額長生津加上這個公共年金的收入，已經超過貧窮線了。若此，「全民退保」的爭議應當終結吧！當然，爭取「全民退保」團體還可移動龍門，或加碼要求，這又另議了。

不過，說得公道點，主其事者這樣兜兜轉轉不也是搞出了一個「全民退保」的「A貨」，這又何必當初那樣打擊周永新的全民老年金方案，將之標籤為「不分貧富」呢！

作者是香港中文大學  
香港亞太研究所  
名譽高級研究員

## 長者社會保障4項主要計劃詳情

計劃	年齡	資產限額（港元）	月入限額（港元）	待遇（月，港元）	受助個案
高齡津貼	年滿70歲	沒有	沒有	1,345	253,210
長者綜援	年滿60歲	47,500（一人）	每月的「認可需要」	平均6,201	143,651
普通長生津	年滿65歲	334,000（一人）； 506,000元（夫婦）	7,820（一人）； 12,770（夫婦）	每人2,600	84,933
高額長生津	年滿65歲	146,000（一人）； 221,000（夫婦）	7,820（一人）； 12,770（夫婦）	每人3,485	419,818

註：見社會福利署網頁綜援及公共福利金相關信息；最新的資料為2018年8月