全民退保方案

香港社保學會 鄒幸彤 張文進 莫泰基

2013年8月 (修訂版) 頁1

雙層方案 - 以「全民養老金」為基本保障，「中央公積金」為第二層保障

立法會CB(2)1484/13-14(01)號文件

1. 第一層「全民養老金」(半積累的現收現付制度)

取代老年綜緩、高齡津貼和長者生活津貼

方案	理據
資格： 所有年滿 65 歲香港久永性居民	獲得退休保障為所有香港公民應享的基本人權 (基本法第 39 條，經社文權利公約)
待遇： • 每月領取上年度全港平均工資 20%的全民養老金，直至去世為止。工資替代率可根據未來實質經濟狀況上調 • 以 2011 年平均工資 19000 元，每月以 2%名義增長率計算，2014 年平均工資估計達 20162 元，20%的養老金將為 4000 元	• OECD 國家的第一層全民養老金的工資替代率平均為 31%，20%的提議已經相當保守 (見表) • 深圳居民的平均養老金於 2010 年已達 ¥3000，香港經濟比深圳發達，老人養老金沒有理由比深圳還少 • 養老金額與平均工資掛钩，可自動應付經濟增長或逆轉
繳費率： • 三方繳費，僱員 2%，政府 4%及僱主 6% • 僱員月入在平均工資的一半及以下者，不用繳費，其僱主要供 6% • 月收入為平均工資兩倍或以上自僱者每月繳 4%。 • 以 2014 年為例，政府給予長者的經濟援助估計達 280 億，且會每年遞增。按照學會方案，政府 2014 供款亦僅為約 300 億，且每年供款額相若。	• 2010 年亞洲 42 個國家的老年保障平均繳費率為僱主 11%，僱員 7% • 在香港，勞動成本僅佔總營運成本約 20-30%，6%的繳費率只佔總勞運成本約 1-2%，不對僱主構成負擔 • 香港的勞動參與率約為六成，政府理應負擔其餘非在職人口的養老開支 • 可持續至 2039 年，足夠克服人口老化高峰期 (見表 1)

2. 第二層「中央公積金」(自願保證回報儲蓄計劃)

優化強積金，提供由政府投資及運作，保證回報的選項

方案	理據
資格：所有香港久永性居民	覆蓋全民，非在職人士可自願供款
待遇： • 個人儲蓄，保證最低實質年利率為 2% • 僱員在個人或家人年度醫療開支達 20,000 元以上，可支取積累作醫療用途 • 不設對沖功能	• 目前的強積金只是強逼投資，沒有提供任何保障。作為公共政策，政府理應承擔保障者角色 • 1994 年至 2010 年金管局投資回報年均 5.9%，同期綜合消費物價指數平均增長 1.6%。對比強積金過去 12 年平均回報僅為 5%，兼且行政費用高昂。 • 對沖功能變相削弱勞工保障，應當取消
繳費率： • 僱員供多少，僱主必須亦供多少，上限 5%。繳費上限訂為平均工資 8 倍 • 僱員可選擇交由私人保險公司投資或交由中央公積金投資	• 鼓勵儲蓄，但不強制 • 瞭解金融市場運作的投資者可自行選擇更高回報的投資策略

參考數據：

表 1 全民養老金收支情況的粗算（2016 至 2041）

年份	65+ 人口	X 養老金	X12 月	=總支出	15-64 歲人口 X 勞動參與率	-失業率	X 平均工資	X 繳費率	X12 月	=總收入
2016	118 萬	X4000 元	X12	=566 億元	538 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=967 億元
2021	145 萬	X4000 元	X12	=696 億元	536 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=963 億元
2026	182 萬	X4000 元	X12	=873 億元	524 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=941 億元
2031	212 萬	X4000 元	X12	=1018 億元	514 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=924 億元
2036	242 萬	X4000 元	X12	=1162 億元	517 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=929 億元
2041	254 萬	X4000 元	X12	=1219 億元	516 萬 X0.65	X0.96	X2 萬	X12%	X12	=927 億元
每年平均支出=922 億元					每年平均收入=942 億元					

假設失業率為 4%，工資增長率等於通脹。人口預測數據取自統計處（2012）《 口推算 2012-2041》

表 2 亞洲老年保障制度（2008）

國家	平均替代率（%）	參保人數（百萬）	佔勞動力（%）	僱員繳費（%）	僱主繳費（%）	總計（%）
中國	51	159	21	8	20	28
印度尼西亞	10	16	16	2	4	6
馬來西亞	21	……	……	11.5	12.5	24
菲律賓	68	8	27	3.3	7.1	10.4
新加坡	10	……	……	20	14.5	34.5
泰國	35	88	23	3.4	3.4	6.8
越南	65	6	13	5	11	16
印度	31	39	9	12	17.6	29.6
巴基斯坦	57	4	6	1	5	6
斯里蘭卡	32	3	36	8	12	20
日本	28	64	95	7.7	7.7	15.4
韓國	35	19	78	4.5	4.5	9
經合組織 OECD	49	463	83	……	……	……

資料來源：國際勞工組織（ILO）（2010）*World Social Security Report*. Geneva, 2010..

參考文獻：

1. 梁寶霖、蔡詠詩、石炳坤、莫泰基（2011）（《社會保險法》引申的養老保險制度的具體措施），香港，香港社會保障學會，2011 年 1 月。
2. 莫泰基、梁寶霖、蔡詠詩（2011）（香港銜接中國養老保險制度的中途方案），刊於《第十屆海峽兩岸社保研討會論文集》，珠海，珠海勞動和社保學會，第 62-81 頁，2011 年 10 月。
3. 香港社會保障學會（2000）〈五合一社會保障方案：綜合社會保障政策建議書〉，2000 年 6 月提交立法會的政策方案，香港，香港社會保障學會，第 17-31 頁。
4. 國際勞工組織（ILO）（2010）World Social Security Report. Geneva, 2010.
5. United Natiions（2007）World Economis and Social Survey 2007.
6. ISSA & USA（2011）Social Security Programs Throughout the World 2010：Asian and the Pacific. Washington, D.C.
7. 首都經濟貿易大學勞動經濟學院、亞洲專訊資料研究中心、香港理工大學及香港社會保障學會（2010）《第二屆亞洲社會保障圓桌會議：亞洲人走向一致的最低標準論文集》，北京，2010 年 11 月 18 至 20 日。