

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)

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

1. 第一層「全民養老金」(半積累的現收現付制度)

立法會CB(2)1863/13-14(02)號文件

取代老年綜援、高齡津貼和長者生活津貼

方案	理據
資格： 所有年滿 65 歲香港永久性居民	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鉤，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：所有香港永久性居民	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

頁2

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 Nations (2007) *World Economic 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。

頁3

(方案補充資料)

- A. 支持香港全民養老金由僱主供 6%，總供率 12%的論據：
1. 亞洲 42 國僱主平均供 11%，OECD34 國僱主平均供 11.2%，總供率 19.6%。
(2009 年)
 2. 台灣 08 年設國民年金，總供率 12%。中國中西部企業供 20%，深圳企業供 13% (2012 年)。證香港僱主到那裏投資都要供 11%以上。
- B. 方案有助香港政府未來 30 年不用增加退保開支，更可節省政府未來開支：
1. 2014 年長生津、長者綜緩和高津合計約 280 億 (請政府核證)。
 2. 現高津有四成長者不領取，假設 5%長者不領全民養老金，政府供 4%：年均開支 922 億元 $\times 95\% = 3 =$ 平均 291 億 (2014 年至 2041 年)
 3. 2015 年的三項長者援助：280 億 $\times 1.04$ 通脹 = 291 億 (不斷增多)
- C. 香港僱員願供 2%的理據：
1. 平均 9.5 萬元月薪 (起薪 2 萬元至離薪 17 萬元) $\times 2\% \times 12$ 個月 $\times 40$ 年工作期 = 91.2 萬
 2. 退休後享用 19 年 (男性預期壽命 84 歲) $\times 4000$ 元 $\times 12$ 月 = 91.2 萬 (尚未計算其父母、姻親、主婦和殘疾人士)