香港社會保障學會
HONG KONG SOCIAL SECURITY SOCIETY

香港理工大學
社會政策研究中心
CENTRE FOR SOCIAL POLICY STUDIES
THE HONG KONG POLYTECHNIC UNIVERSITY

合辦

兩岸八地圓桌會議 2015

主題：養老政策

論文集

17 / 10 / 2015 (星期六)
地點：香港理工大學 AG710 室

18 / 10 / 2015 (星期日)
地點：香港理工大學 AG710 室

目錄

頁數

i. 目錄 ***2***

ii. 前言 ***5***

1. 程序 ***6***

2. 會議文章 ***9***

2.1 盈利企業必須承擔繳費責任行三方供款的 **4,600** 元養老金 ***9***
張超雄、梁寶龍、莫泰基

2.2 香港退休保障制度的演變 ***25***
張國柱（香港立法會議員（社會福利界））

2.3 立足實際先行先試 建立城鄉一體化社會養老保險制度
—東莞市社會養老保險制度建設情況介紹 ***30***
麥瑞玲（東莞市社會保障局）

2.4 基本養老金倒掛現象分析及思考 ***35***
熊素冰（東莞市社會保障局）

2.5 人口老齡化視角下日本養老服務制度對我國的啟示 ***42***
葉春玲（東莞市社會保障局）

2.6 從二次分配公平性探討養老保險制度改革 ***52***
盧程輝（東莞市社會保障局）

2.7 蘇州推進「全民參保登記」的實踐與思考 ***62***
譚國明、周琪、王曉靖（蘇州市社會保險基金管理中心）

2.8 關於山東省日照市學習考察被征地農民養老保障工作的調查報告 ***71***
徐蘭生（安慶市人力資源和社會保障學會調研組）

目錄

頁數

2.9 台灣公務人員退休保障制度的發展與挑戰 ***78***
傅從喜（台灣大學社會工作系）

2.10 個人因素和社會資源影響澳門居民對退休保障改革的觀感 ***104***
陳建新、李嘉俊、陳慧丹、伍芷蕾、陳嬌、蕭楊輝（澳門社會保障學會）

2.11 中國經濟轉型下的勞工權益 ***118***
吳貴軍、梁寶霖（香港社會保障學會）

2.12 淺析珠三角第一代農民工養老保障的制度缺失與構建設想——以深圳為例 ***125***
蘇媛、梁寶霖（香港社會保障學會）

2.13 按照《社會保險法》完善個人繳費帳戶能達致基本養老保險的全國統籌和制度統一 ***136***
梁寶霖、梁寶龍、莫泰基（香港社會保障學會）

2.14 依法治理養老保險文章系列（一） ***147***
——名義個人帳戶違法違規
李成康、石炳坤、莫泰基（香港社會保障學會）

2.15 依法治理養老保險文章系列（二） ***153***
——不挪用個人帳戶，統籌養老基金也可持續到 **2050** 年
黃和平、莫泰基（香港社會保障學會）

2.16 依法治理養老保險文章系列（三） ***159***
——制訂統籌養老金的目標替代率區間為全國城鄉平均工資 **40%**至 **45%**
梁寶霖、莫泰基（香港社會保障學會）

2.17 依法治理養老保險文章系列（四） ***163***
——如何安排個人帳戶做實和保值增值
梁寶龍、莫泰基（香港社會保障學會）

目錄

頁數

3. 其他文章 ***169***

3.1 檢討《環境、社會及管治報告指引》勞工團體聯名意見書 ***169***

3.2 現行《工傷保險條例》中一些不完善的問題 ***175***
中國勞動透視

註：文章內文使用之繁簡字體均以原文為準

前言

本文集是 2015 年 8 地會的論文及有關社保文章的匯編，供大家批評及指證，為推動更完善社會保障盡力。

本次交流會得到理工大學社會政策研究中心協助合辦，實屬難得；參加者有學者、官員、NGO12 基層人士，來自海峽兩岸。

由於近年來善老及安老問題成為社會熱門話題，所以今期以此為一重點討論及交流，希望真正的「老有所養」得以落實於海峽兩岸。

香港社會保障學會 與 香港理工大學社會政策研究中心
2015 年 10 月

1. 程序

兩岸八地圓桌會議 2015
主題：養老政策

大會日程表

17 / 10 / 2015 (星期六)
地點: 理大 AG710 室

時間	主題	講者
09:00	接待	
09:30	歡迎辭	香港社會保障學會 梁寶霖先生 理大社會政策研究中心主任 鍾劍華博士
09:40	主題演講： 探討香港養老金制度 及 安老服務政策	**主持**：香港中文大學社會工作學系名譽副教授 馮可立教授 **主題**： ● 「香港退休保障制度的演變 」 立法會議員（社會福利界）張國柱議員 ● 「香港安老服務的問題 」 香港中文大學社會工作學系副教授 黃洪博士 **評論**： - 香港中文大學社會工作學系副教授 黃於唱教授 - 全民退休保障聯席（全民退保）代表 黎婉薇女士 - 關注家居照顧服務大聯盟（關顧聯） 代表
11:00	小休	
11:30	公開討論 及 總結	**主持**：馮可立教授
12:30	午餐	

（續下頁）

17 / 10 / 2015 (星期六)
地點: 理大 AG710 室

（續上頁）

時間	主題	講者
14:15	兩岸八地情況	**主持**：香港社會保障學會 施育曉先生 **主題：內地社會保險及養老制度** ● **東莞市社會養老保險制度建設情況介紹** 东莞市社会保障局 麥瑞玲女士 ● **關於"全民參保登記"的實施做法及其思考—以蘇州為視角** 蘇州市社會保險基金管理中心 周琪先生 ● **安慶市徵地農民養老問題** 安慶市人力資源和社會保障學會會長 徐蘭生女士 ● **珠海市相關情況** 珠海社保代表 **評論：** - 香港城市大學應用社會科學系副教授 陳敬慈博士 - 勞動力總幹事 蔡毓毓女士 - 南京大學法律系副教授 周長征教授
15:15	小休	
15:30	公開討論 及 總結	**主持**：施育曉先生 **總結**：周長征教授
18:00	晚宴	

（續下頁）

18 / 10 / 2015 (星期六)
地點: 理大 AG710 室

（續上頁）

時間	主題	講者
09:30	兩岸八地情況	**主持**：香港城市大學應用社會科學系副教授 何榮宗博士 ● **台灣公務人員退休保障制度的發展與挑戰** 台灣大學社會工作系助理教授 傅從喜博士 ● **澳門居民養老保障體系改革意見** 澳門社會保障學會會長 陳建新博士 **評論**： - 香港社會保障學會 黃和平先生 - 亞洲社會保險網絡 李成康先生
10:30	小休	
11:00	公開討論 及 其他社保議題分享 總結	**主持**：何榮宗博士
12:15	致送紀念品及合照	
12:30	午餐	
14:00	機構探訪活動	深水埗關顧聯、全民退休保障聯席、香港社區組織協會

2. 會議文章

(2.1)

盈利企業必須承擔繳費責任行三方供款的 4,600 元養老金

張超雄、梁寶龍、莫泰基

2015 年

前言

香港特區政府將於 2015 年第四季公開諮詢有關香港人口老化的老年保障問題，其中一個爭論點是否實行全民性的養老金制度。受政府委托的《香港大學 2014 年退休保障研究報告》，（下稱《港大報告》）於 2014 年 8 月公佈，明確結論指出香港應實行不用經濟審查的全民養老金制度。這是符合《香港基本法》第三十九條的規定：「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約的適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規規定外不得限制。此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」很明顯，全民養老金是《基本法》規定的法定權利。因為《經濟、社會與文化權利的國際公約》第九條列明：「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」事實上，《國際人權宣言》第一、二、二十二、二十三及二十五條，皆清楚聲明每一個人都應享受社會保障的權利。（見莫泰基，1999）故此，先進國家絕大多數建立全民共享的第一層全民養老金（見表 1）。

表 1　先進國家的第一層全民養老金的工資替代率（2005）

國家	替代率	國家	替代率	國家	替代率
奧地利	37%	希臘	40%	新西蘭	38%
比利時	38%	冰島	25%	挪威	33%
加拿大	25%	愛爾蘭	31%	葡萄牙	44%
丹麥	34%	意大利	22%	西班牙	33%
芬蘭	21%	日本	19%	瑞士	26%
法國	31%	南韓	30%	英國	33%
德國	24%	盧森堡	46%	美國	20%
		荷蘭	34%	瑞典	34%
平均					31%

資料來源：OECD:(2009) Pensions at a Glance: Asia/Pacific.

本文將討論為何盈利企業必須承擔繳費責任來推行三方供款的全民養老金制度。

一、怎樣制訂全民養老金的水平

《港大報告》提出每月 3,000 元的全民養老金計劃（見香港大學，2014 年，第 129 頁），理據是金額水平約為現有長者綜援的標準金額，並須考慮政府在安老政策上所作的規劃和承擔（港大報告，2014 年，第 134 頁），但《港大報告》沒有詳細論證金額水平。筆者不敢苟同，理由如下：

第一、《港大報告》是因看到香港老年貧窮非常嚴重，才導致他們決定推行全民養老金。因此，主要制訂養老金的準則和宗旨是要大幅度消滅香港的老年貧窮，讓長

者過有尊嚴的生活。

第二、3,000 元的水平没有考慮政府安老政策規劃和承擔。

第三、没有考慮金額的調整。

制訂香港全民養老金的合理水平，我們應考慮下列原則和數據：

首先可以參考《中國社會保險法》的總則和基本養老保險的章則。總則第一條：「維護公民參加社會保險和享受社會保險待遇的合法權益，使公民共享發展成果，促進社會和諧和穩定。」第二條：「國家建立基本養老保險，保障居民在年老情况下依法從國家和社會獲得物質幫助的權利。」第三條：「社會保險制度堅持廣覆蓋、保基本、多層次、可持續的方針，社會保險水平應當與經濟社會發展水平相適應。」第十八條：「國家建立基本養老金正常調整基制。根據職工平均工資增長，物價上漲情况，適時提高基本養老保險待遇水平。」上列 4 項條文是經中國 20 年的實踐經驗總結出來，是有相當重要啟示的作用。

二、保基本方針是要養老金水平必須高於貧窮線和綜緩低保水平，應確立在香港平均工資的 20%

第一個原則是養老金必須高於單身人士貧窮線水平。特區政府曾於 2013 年 9 月公佈 2012 年貧窮線，單身人士為 3,600 港元，因此《港大報告》提每月養老金額 3,000 元是違反大原則：保障長者的基本生活需要（即是保基本）。若推算至 2016 年，採用與通脹調整養老金水平應為 4,400 元（與中國目標通脹率年均 4%來計算調整，見第十八條）。

第二個原則是養老金必須高於低保金額，即香港的綜緩金額。根據政府綜緩數據，2015 年 6 月的長者綜緩金平均是月 5,548 港元。換言之，原則上全民養老金在 2016 年不應低於 5,600 港元，也如《港大報告》所建議，實行全民養老金後應保留扮

演安全網的長者綜緩制度。但視養老金為正常收入，使有特別需要的長者仍可申領 5,600 港元來生活。

第三個原則是考慮長者的基本家居照顧需要的開支。筆者曾參與家居照顧服務關注組的保障方案討論，現握要論述工作組曾提出的基本家居照顧津貼思路：

①仿醫院飯堂的長者優惠餐券：（每天 10 元早餐+25 元午餐+25 元晚餐）X30 日 =1,800 港元；

②每天 1 小時家居照顧服務，包括送飯、清潔、個人衞生護理等，時薪 87 元 X30 日＝2,610 港元；（時薪 87 元是根據社會福利署薪給表和通脹調整）

③每月 4 小時的陪診：時薪 87 元 X4 小時=348 港元；

④每月紙尿片開支： 40 元 X30 日＝1,200 港元，四項合共 5958 港元；

⑤2015 年最新的社區照顧券金額為每月 6,250 元。

建議採用學會確立每月養老金為全港平均工資的 20%，根據學會提交給 2012 年立法會和給 2013 年港大研究團隊的方案（見附件 1 ），統計處確認 2011 年人口普查的全港工作人口的平均工資為 19,000 元，經通脹調整，2016 年的全民養老金應為 4,600 元，高於 2016 年的貧窮線水平（推算），但低於長者綜緩平均金額 5,600 元和低於基本家居照顧津貼金額 6,000 元。

三、學會建議合理合適的全民養老金水平應為 4,600 元

事實上學會早於 2000 年 6 月向立法會多個事務專責委員會主席陳婉嫻議員及其委員提交的《綜合社會保障政策建議書》，並獲他們採納和通過的全民養老金已是每月 3,000 元，達當時平均工資的 19%。再反思林煥光負責的 1994 年全民老年金（不用資產審查）已達每月 2,300 元， 對於現行的長者生活津貼（要資產審查的）2,200 元，恐

成一大政策失誤和倒退的諷刺。因此從多角度考慮，2016 年實行的全民養老金應為 4,600 港元。低於長者綜緩月均水平金額的長者可繼續申領綜緩，低於基本家居照顧津貼的 6,250 元，只要扣除養老金，便可根據實報實銷原則，達到政府規定的上限。政府也節省大筆的服務券開支，故 4,600 元是合理合適的。

事實上，養老金與平均工資掛鈎及依通脹調整是符合國 際社會一貫做法，也符合《社會保險法》第十八條。養老金訂為平均工資的 20%，不單適用於香港，也適用於中國。筆者曾測試其可行性，與 2007 年的中國低保水平比較（見附件二），並發表於 2009 年第八屆海峽兩岸社會保障學術研討會（見梁寶霖、石炳坤、莫泰基，2010 年）。筆者也曾採用 2013 年中國統計摘要，用城鄉人口分佈推算，採用城鄉平均工資的新統計，粗算出城鄉平均工資在 2015 年約為 2,500 元人民幣，20%養老金為 500 元人民幣，稍高於推算低保標準 435 元人民幣（見謝馥盈、莫泰基，2013 年 ），適宜用於制訂城鄉基礎養老金標準。故此，全民養老金與平均工資 20%掛鈎是符合國際原則，也符合香港和內地的全民養老金水平。

四、全民養老金每月 4,600 元甚至 6,000 元也是可持續的

表 2 全民養老金收支情況粗算（2016-2041）

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	X4600 元	X12	＝651 億元	538 萬 X0.65	X0.96	X2.32 萬	X12%	X12	＝1118 億元
2021	145 萬	X4600 元	X12	＝800 億元	362 萬 X0.65	X0.96	X2.32 萬	X12%	X12	＝1113 億元
2026	182 萬	X4600 元	X12	＝1005 億元	524 萬 X0.65	X0.96	X2.32 萬	X12%	X12	＝1089 億元
2031	212 萬	X4600 元	X12	＝1170 億元	514 萬 X0.65	X0.96	X2.32 萬	X12%	X12	＝1068 億元
2036	242 萬	X4600 元	X12	＝1336 億元	517 萬 X0.65	X0.96	X2.3 萬	X12%	X12	＝1074 億元
2041	254 萬	X4600 元	X12	＝1402 億元	516 萬 X0.65	X0.96	X2.32 萬	X12%	X12%	＝1072 億元
每年平均支出=1061 億元					每年平均收入=1089 億元					

結論：每年平均盈餘 28 億，總盈餘=840 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）《 人口推算 2012-2014》

從表 2 可見 2011 年人口普查所統計出來的平均工資，加上 5 年年均 4%的通脹來調整養老金至 2016 年，養老金為每月 4,600 元，2016 年平均工資為 23,117 元，再以每 5 年 1 次的估算，至 2041 年證實有 840 億盈餘，肯定是可持續。用同樣方式推算平均工資達每月 3 萬元，養老金每月 6,000 元同樣是可持續，證明學會方案是完全可行的。最大的原因是上列的推算和假設是非常保守的。

第一、推算是假設每年的工資增長與通脹率相等，明顯是非常保守，因這樣是假設香港市民在未來 30 年都是沒有實質經濟增長，沒有分享到任何經濟成果，這是說香港未來 30 年購買力沒有任何增長，這是難以想像的。

第二、《港大報告》（2014 年，第 133 頁）：「高齡津貼自 1973 年推行以來無論金額多少，總有一成多的合資格長者沒有領取，所以老年金是否設立審查機制，對整體財政影響不大（意指全民養老金實質只有不到九成長者申領，也實質是非全民的，顯然是確保每位長者的申領權利）。」若扣除一成長者領用，上列推算會有更多盈餘。

第三、現時舊制公務員退休後領有長俸，若每月長俸超過 5,000 元，不應再享有 4,600 元養老金，否則會是雙重福利。日後若有公務員參與供款繳費，則可規定享有養老金。估推算在 17 萬公務員當中約有 10 萬退休，故不符合資格享養老金，推算上應扣除現領每月 5,000 元長俸的公務員人數。故也會有更多盈餘。

註：2015 年 9 月下旬，香港統計處公佈最新的人口推算，由 2015 年至 2064 年。可惜筆者已定稿，並交理工大學主辦中心，未能以新數據補充本文。後來用了 7 天時間，採取新數據來粗算，沿用保守假設，指未來 50 年沒有工資實質增長，扣除 10%長者不申領全民養老金及 10 萬享有每月 5,000 元長俸的退休公務員，證實 2016 年 4,600

元養老金是可持續至 2064 年。當年盈餘達 450 億元以上。感到有疑慮的歡迎聘用精算師來測算。事實上，有關可持續的憂慮，可以因香港是中國的一部份而抵銷，中國的養老保險統籌養老金也是採用現收現付制。只要中國的 13 億人口養老金是可持續，那何來害怕香港的 800 萬人口，不難吸納在全中國的 4 億長者人口。（還有很多參數可用，如逐步延遲退休年齡。筆者認為 50 年人口推算數據證學會方案可持續至 2064 年。）

五、確保全民申領養老金權利，但依法規定富人須申報資產

只要立法規定家庭人均資產超過 300 萬元的長者，必須在申領 4,600 元填表銀行戶口時，申報資產是否超過家庭人均 300 萬元，否則屬虛假聲明陳述，違反刑法，犯刑事罪。只要申報資產就算達 1,000 萬元或 1 億元，也可享用 4,600 元養老金，相信會有更多超富人不作申用，更可持續。

六、設薪俸老年金稅和企業老年金稅三方供款養老金制度

筆者贊同《港大報告》（2014 年，第 131 頁）建議引入薪俸老年金稅：「主要考慮是資金來源，十分穩定。老年金的給付水平既與資金來源掛鈎，任何實質的增加，繳納稅款的僱主僱員必有意見，老年金的金額不會隨意改動。繳納款稅比率的不同安排，目的在減低低收入僱員和中小企僱主的負擔，亦間接達到縮窄現有收入差距的目的。」上列原則亦是筆者早年批評長者生活津貼的不合理情況（鄒幸彤、梁寶霖、莫泰基，2013 年）。

制訂 2、4、6 三方繳費率是合情合理的，即僱員供 2%，政府供 4%及僱主供 6%。最主要原因是 2010 年亞洲 42 個國家和地區的老年保障平均繳費率為僱主 11%，僱員 7%。在現時強積金勞資雙方各供 5%的情況下，參照亞洲 42 國的做法，僱員須多繳 2%，而僱主多繳 6%。至於政府財政投入 4%，是負擔非在職人口的養老開支；

事實有助減輕政府財政開支。據《港大報告》（2014 年，第 13 頁）中顯示：「現有長者社會保障制度的支出推算：在基準經濟狀況假設下，支出會由 2013 年的 217 億元增加至 2041 人的 591 億元（2013 年的價格）。」換言之，政府財政在這 30 年平均每年開支達 404 億元，而學會方案政府繳 4%，也只不過 350 億元，即可節省政府財政年均 50 億元。

至於僱員要多繳 2%及僱主多繳 6%，僱員不會反對，因多繳 2%約 180 億元，可在家庭長者和日後領取 4,600 元養老金，肯定可以多得（測算數據已交立法局）。何況設薪俸老年金稅，由政府在薪俸稅中撥出約 180 億，簡單方便又能發揮高收入員工轉移至低收入人士，有小部份的資源再分配果效，發揮社會保障的最佳安排。

至於僱主要多供 6%，一定會反對年繳約 500 多億元。但只要我們細心分析，僱主的反對是完全沒有理據的（見下文詳解）。

七、2010 年亞太 42 國老年保障的僱主繳費率平均為 11%（見表 3）

香港有盈利的僱主企業或公司必須為實行全民養老金承擔工資 6%的繳費。理由如下：

第一、亞太區 42 個國家、地區的人均生產總值絕大多數都是低於香港，經濟發展程度也是低於香港。它們設立的老年保障大多不是全民性的（中國、南韓、日本是全民的），但僱主也能承擔平均 11%的供款率，香港僱主可以說出甚麼理由來支持他們不承擔 6%的繳費來推行全民養老金。

第二、亞太 42 國除少數外，絕大多數是資本主義社會，與香港經濟制度相同。為何他們的僱主也願意繳費 11%，來推行老年保障制度，而且他們的社會經濟也不斷進步。這也可推論香港盈利僱主完全有能力承擔繳費責任，而不影響香港企業發展。

第三、香港有不少商家到亞洲各地投資設廠，也是要為當地老年保障繳費 11%。為何在香港，這些有盈利的商家企業却大聲反對承擔 6%的供款責任！

第四、事實上，商界很多都北上在內地從事經濟活動，他們都要支付工資總額的20%作為基本養老保險的繳費（見《社會保險法》第十二條），那麼，還有甚麼藉口在香港的經濟活動不承擔 6%的繳費責任！

第五、設立企業老年金稅不會影響中小企的生存空間，若利得稅不能支付企業的老年金稅， 政府是完全有條件來開徵股息稅、股票交易稅，或資產增值稅，肯定足夠解決企業僱主反對，及逃避繳費責任。

表 3 亞太區國家和地區老年保障制度繳費率（2010）

國家	僱員	僱主	總率
澳洲 Australia	0	9	9
阿塞拜疆 Azerbai Jan	3	22	25
巴林 Bahrain	6	9	15
汶萊 Brunei	8.5	8.5	17
中國 China	8	20	28
菲濟 Fiji	8	8	16
格魯吉亞 Georgia	25	0	25
印度 India	12	17.61	29.61
印度尼西亞 Indonesia	2	4	6
伊朗 Iran	7	20	27
以色列 Israel	0.34	1.8	2.14
日本 Japan	7.852	7.852	15.704
約旦 Jordan	5.5	9	14.5
哈薩克 Kazakhstan	10	23	33
基里巴斯 Kirbati	7.5	7.5	15
科威特 Kuwait	5	10	15
吉爾吉斯 Kyrgyzstan	10	17.25	27.25
老撾 Laos	4.5	5	9.5
黎巴嫩 Lebanon	0	8.5	8.5

馬來西亞 Malaysia	11.5	12.5	24
馬紹爾群島 Marshall Island	7	7	14
尼泊爾 Nepal	10	10	20
阿曼 Oman	6.5	9.5	16
巴基斯坦 Pakistan	1	5	6
帛琉 Palau	6	6	12
巴布亞新畿內亞 Papua New Guinea	6	8.4	14.4
菲律寶 Philippines	3.33	7.07	10.4
薩摩亞 Samoa	5	5	10
沙地阿拉伯 Saudi Arabia	9	9	18
新加坡 Singapore	20	15	35
所羅門群島 Solomon Island	5	7.5	12.5
南韓 South Korea	4.5	4.5	9
斯里蘭卡 Sri Lanka	8	12	20
敍利亞 Syria	7	14	21
台灣 Taiwan	1.3	10.55	11.85
泰國 Thailand	3.44	3.44	6.88
土耳其 Turkey	9	11	20
土庫曼斯坦 Turkmenistan	1	20	21
烏斯克斯坦 Uzbekistan	4	25	29
瓦魯阿圖 Vanuatu	4	4	8
越南 Vietnam	6	9	15
也門 Yemen	6	9	15

資料來源：ISSA & USA（2011） Social Security Programs Throghont the World 2010:Asian and the Pacific. Washington, D. C. Pp.22-24.

結語

一個真正消滅老年貧窮的養老金水平，在 2016 年應是每月 4,600 元，只要跟從亞洲 42 國的養老保障勞資供款平均水平，而政府只需負責非在職長者的養老金，全民養老金 4,600 元是可持續至 2064 年的。盈利企業必須供款 6%，因企業到內地或亞洲多國都要支付 11%以上的養老保障供款，企業不應在港逃避 6%的責任。由於設企業老年金稅不會影響中小企的生存空間，或是勞動密集的企業（見《港大報告》），若還有企業僱主反對，他們是極不負責任，更遑論什麼是企業社會責任，與香港社會服務聯會頒發的關懷社會是背道而馳。

補充註釋：回應 2015 年 10 月 10 日公佈《2014 年香港貧窮情況報告》

2014 年貧窮線一人住戶為 3500 元；二人住戶為 8500 元。

有人會質疑 2016 年養老金 4600 元會否過高。回應不是過高，因為養老金必須要維持購買力，應對每年的物價上漲。根據 2011 年人口普查得來的平均工資 19000 元掛鉤的 20%是養老金 3800 元，至 2016 年的 5 年必須根據通脹來調整養老金來維持購買力(見《中國社會保險法》第 18 條)。而實質的調整是應每 5 年 1 次的人口普查或中期調查得來的全港平均工資調整為平均工資 20%的新養老金，開展日後 2 年的通脹調整，即每年名義調整。因此上文提出的 4600 元養老金是完全合適合理。另一數據也證明 4600 元合適合理；就是 2014 年二人住戶貧窮線為 8500 元，顯示 4000 元養老金，兩老便只有 8000 元低於貧窮線了。4600 元使兩老有 9200 元，稍高於貧窮線上，證 4600 元養老金是合適合理。

附件一　全民退保方案

香港社保學會 鄒幸彤 張文進 莫泰基

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」(半累積的現收現付制度)

取代老年綜緩、高齡津貼和長者生活津貼

方案

資格：

所有年滿 65 歲香港永久性居民

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

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

理據

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)

- 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

- 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%的繳費率只佔總勞動成本約 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

資格：所有香港永久性居民

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

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

理據

覆蓋全民，非在職人士可自願供款

- 目前的強質金只是強逼投資，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

- 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)　　《人口推算 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.

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。

附件二

構思的最低養老金及各地區的城鎮低保金額的比較

地區	年平均工資(a)	月平均工資(b)=a÷12	城鄉平均工資(c)=(b)×60%	最低養老金(d)=(c)×20%	城鎮低保綫比較(e)	比較(d)-(e)
北京	46,507	3,876	2,325	465	330	+135
天津	34,938	2,912	1,747	349	330	+19
河北	19,911	1,659	996	199	159	+40
山西	21,825	1,794	1,076	215	164	+51
內蒙古	21,884	1,824	1,094	219	172	+47
遼寧	23,202	1,934	1,160	232	193	+39
吉林	20,513	1,709	1,026	205	153	+52
黑龍江	19,386	1,616	969	194	178	+16
上海	49,310	4,109	2,466	493	350	+143
江蘇	27,374	2,281	1,369	274	245	+29
浙江	31,086	2,591	1,554	311	262	+49
安徽	22,180	1,848	1,109	222	201	+21
福建	22,283	1,857	1,114	223	199	+24
江西	18,460	1,533	920	184	153	+31
山東	22,844	1,904	1,142	228	217	+11
河南	20,935	1,745	1,047	209	152	+57
湖北	19,818	1,652	991	198	163	+35
湖南	21,534	1,795	1,077	215	168	+47
廣東	29,443	2,454	1,472	294	218	+76
廣西	21,898	1,825	1,095	219	161	+58
海南	19,357	1,613	968	194	161	+33
重慶	23,098	1,925	1,155	231	178	+53
四川	21,312	1,776	1,066	213	175	+38
貴州	20,668	1,722	1,033	207	156	+51
雲南	20,481	1,707	1,024	205	170	+35
西藏	46,098	3,842	2,305	461	226	+235
陝西	21,296	1,775	1,065	213	158	+55
甘肅	20,987	1,749	1,049	210	156	+54
青海	26,166	2,181	1,308	262	177	+85
寧夏	26,210	2,184	1,311	262	182	+80
新疆	21,434	1,786	1,072	214	138	+76

註：以上所指金額為人民幣

參考文獻：

1. 香港大學社會工作及社會行政學系（2014）：《香港退休保障的未來發展研究報告》，2014 年 8 月 20 日，香港；
2. 梁寶霖、石炳坤、莫泰基（2010）：〈香港全民養老金應與中國養老保險銜接〉，刊於《兩岸社會問題與改革──第八屆海峽兩岸社會保障學術研討會論文集》，澳門，澳門社會保障學會，第 134-144 頁；
3. 謝馥盈、莫泰基（2013）：〈以保基本為重──提高城鄉基礎養老金的具體方案〉，刊於《社會保障與民生幸福──第十二屆海峽兩岸社會保障制度學術研討會論文集》，蘇州，2013 年 10 月，第 38-43 頁；
4. 國家統計局編（2013）：《中國統計摘要 2013》，北京，中國統計出版社；
5. 香港社會保障學會（2013）：〈全民退保方案〉，提交立法會及香港大學退保研究團隊，香港，2013 年；
6. 香港社會保障學會（2000）：《綜合社會保障政策建議書》，香港，2000 年 6 月；
7. 莫泰基、梁寶霖、蔡泳詩（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，2011 年 10 月，第 62-81 頁；
8. 鄒幸彤、梁寶霖、莫泰基（2013）：〈没有公平公道的香港長者生活津貼〉，刊於《社會保障與民生幸福──第十二屆海峽兩岸社會保障制度學術研討會論文集》，蘇州，2013 年 10 月，第 18-21 頁；
9. 莫泰基（1999）：《香港滅貧政策探索》，香港，三聯書店，1999 年；
10. 香港特區政府統計處（2015）：《香港人口推算：2015 至 2064 年》

(2.2)

香港退休保障制度的演變

張國柱（香港立法會議員（社會福利界））

香港現時採納世界銀行所倡議的三根支柱模式的退休保障制度，即**個人儲蓄**、無須供款的**社會保障制度**(包括「綜合社會保障援助計劃」、「公共福利金計劃」、「長者生活津貼」及「傷殘津貼」)、以及職業供款的**強制性公積金計劃**(簡稱強積金)。

一般中國人都重視儲蓄的習慣，2009 年 5 月 Visa 調查顯示，香港高收入人士(首 20％至 40％高收入家庭)平均每月 37%儲蓄投放於銀行存款。但 2010 年 1 月匯豐保險發表調查結果顯示，24%港人表示沒有儲蓄習慣，佔亞洲區內最高比例。以上兩個調查並沒有矛盾，重點是香港貧富懸殊仍然嚴重，低收入家庭每月入不敷支，那有餘錢儲蓄作退休之用呢。同樣，根據政府統計處 2010 年的調查，超過一半長者(55.8%=63 萬)的個人儲蓄少於 5 萬元。根據匯豐銀行於 2010 年於香港進行的調查 ，平均港人的退休儲蓄約只有 315,000 元，即一位擁有中等退休儲蓄的市民，若退休後要達至每月開支 3,000 元的基本生活水平，其儲蓄亦只夠維持約十年。總結來說「個人儲蓄」並不是一根可信賴的退休支柱模式。

社會保障制度方面，本港的「公共援助」(至 1993 年被改名為「綜合社會保障援助」)，於 1971 年開始以現金援助的方式向有需要的人士提供協助。其申請資格是需要通過入息資產審查，所提供的援助金額亦以當時釐定以應付基本生活需要

的水平作為標準。而本港自 1973 年開始設立一項無須供款的「高齡津貼」制度(俗稱「生果金」)，原意是透過少量的金額來鼓勵家人照顧長者，因此其金額非常有限，不過部份長者卻以高齡津貼來幫補生活開支。而高齡津貼分為兩種，即「普通高齡津貼」及「高額高齡津貼」，年齡介乎於 65 至 69 歲，並通過入息及資產審查的長者可領取「普通高齡津貼」，而年屆 70 歲或以上的長者則無須申報經濟狀況便可領取「高額高齡津貼」。另外，香港政府於 1979 年發表《進入八十年代的社會福利》白皮書，當中建議在「公共援助」制度內加入包括長者的各類補助金。而當局亦於 1981 年實質增加了公共援助金金額百份之二十五，令公共援助金可應付的生活開支高於當初的絕對基本生活需要。但長者在申請綜合社會保障援助時需要遞交俗稱「衰仔紙」的「不供養父母證明書」的制度亦一直為人所咎病。2013 年，政府設立金額相當於高額高齡津貼兩倍的「長者生活津貼」，唯申請人需要符合經濟條件的要求。

職業供款方面，來自工業界的立法局議員鍾士元博士曾於七十年代初在立法局促請政府成立公積金制度，以保障退休人士的生活。政府於 1976 年邀請英國社會保障部的薛樸先生來港檢討本港的社會保障制度，當局並於 1977 年發表《社會保障的未來發展》綠皮書，其中一項建議是設立僱主和僱員共同供款的社會保險計劃，以保障僱員傷病，甚至年老退休生活需要。可是政府於 1979 年發表包括社會保障在內的《進入八十年代的社會福利》白皮書時，並沒有推行綠皮書時建議的社會保險計劃。

直到八十時代，勞工團體要求政府成立退休保障制度的聲音越來越大，而當時較受社會接受的是類似新加坡的中央公積金制度。但政府當時不認為有設立強制性退休保障計劃的必要，只答應加強勞工保障措施，並於 1987 年設立「長期服務

金」和「遣散費」，以及改善長者綜援金和生果金。《職業退休計劃條例》(ORSO) 於 1993 年起生效，所有在香港或從香港營辦的自願性職業退休計劃，均受該條例規管。該條例的目的是透過註冊制度規管退休計劃行業，確保所有自願成立的職業退休計劃均獲妥善管理及供款，並力求保障僱員可如期獲支付退休計劃利益。

1995 年，立法局通過「強制性公積金」法例，並於 2000 年推行強制金制度。本港強積金制度的目的在於為退休保障提供第二條支柱，即由私營機構管理的強制性供款計劃。強積金法例規定入息不低於某水平的僱員及其僱主各須供款相當於該僱員入息百份之五的金額作為強積金戶口的儲蓄。可惜強積金制度在收費、行政成本，以及僱主供款與僱員的「長期服務金」和「遣散費」對沖的機制等方面均令社會到強積金制度普遍持反對態度，並質疑強積金對退休保障的成效。另外，由於只有在職人士擁有強積金供款，故其未能保障照顧者、家務勞動者及失業人士的老年生活水平。

政府曾於 1993 年提出「老年金計劃」方案，但由於計劃在社會上的爭議性較大，故該建議在提交立法局時，未能得到過半數議員支持。其後民間爭取全民退休保障制度的聲音不斷。2013 年，香港政府扶貧委員會委託香港大學社會工作及社會行政學系周永新教授就本港推行退休保障制度進行研究，並於 2014 年 8 月 20 日發表《香港退休保障的未來發展》的顧問研究報告。顧問研究報告臚列各個主要的民間退休保障方案(各個退休保障方案的內容詳情請參閱下表)，並作出建議。報告認為老年貧窮的問題非常嚴峻、不容忽視，並同意老年金是市民的權利，只要是香港永久性居民及到達特定年齡，均有權享有年老金。報告建議當局不設任何資產審查地向 65 歲或以上的長者發放相當於每人每月 3000 元的老年金。

特首梁振英於 2015 施政報告指出《香港退休保障的未來發展研究報告》公布後，社會意見分歧。有相當多意見反對任何免審查方案，堅持公共資源應投放在最有需要的長者，並提出財務可持續性和「誰來付鈔」等關鍵問題。報告中提及的包括免審查的老年金方案在內的 4 個全民退休保障建議，按推算將分別會在 2030 年至 2050 年耗盡退休基金資源。海外經驗顯示，「隨收隨支」的全民退休保障計劃遲早出現財政問題，往往須延後退休年齡、降低退休金水平或增加供款率以改善財政狀況，調整過程漫長而痛苦。社會上的討論顯示，僱主和僱員都抗拒額外供款或徵稅，因此就退休保障融資安排達成共識，未許樂觀。結論是退休保障是非常重要的社會議題，扶貧委員會將制訂退休保障公眾諮詢文件的框架及內容。並於 2015 年底就不同的退保方案諮詢市民意見。

參考資料：

- 香港大學社會工作及社會行政學系，2004 年，《香港退休保障的未來發展研究報告》。
- 強制性公積金計劃管理局，2015 年，《強制性公積金計劃管理局網》
- 立法會秘書處，2013 年，《福利事務委員會 2013 年 12 月 9 日舉行的會議立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介：香港的退休保障》
- 立法會秘書處，2014 年，《退休保障事宜小組委員會 2014 年 2 月 25 日舉行的會議立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介》
- HSBC Insurance Holdings Limited. 2011. The Future of Retirement. The Power of Planning: Hong Kong Report.
- 《主題性住戶調查第四十號報告書》中，約 10 000 個住戶接受了訪問，回應率為 75%。http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302402009XXXXB0100.pdf

(2.3)

立足实际先行先试 建立城乡一体化社会养老保险制度
——东莞市社会养老保险制度建设情况介绍

麦瑞玲（东莞市社会保障局）

东莞市位于珠江三角洲东北部、穗港经济走廊的中间，全市总面积 2465 平方公里，常住人口 834 万人，其中户籍人口 191 万人，非本市户籍从业人员逾 600 万人。改革开放以来，东莞坚持以经济建设为中心，充分发挥地理人文优势，大力发展外向型经济。二十多年间，东莞经济一直保持着高速增长的态势，财政收入、城乡居民的可支配收入连年增长，人民物质和精神文化生活水平不断提高。在发展国民经济的同时，东莞市委、市政府高瞻远瞩，早在 1992 年就提出了按“现代化城市格局建设东莞”的战略构想，并积极推进农村工业化和城市化的进程。经过二十多年的长足发展，在工业化的推动下，东莞由一个典型的农业县变成了颇具现代化规模的中等城市。

随着东莞农村城市化和城市现代化步伐的不断加快，我市社会保障机制城乡二元化格局的调整步伐也在加快。自 1984 年开始正式实施城镇企业职工基本养老保险制度以来，截至 2009 年底，已覆盖了 261.37 万名参保人，保障了 5.9 万名退休人员的基本生活。2001 年我市又预先建立起农（居）民基本养老保险制度，截至 2009 年底，已覆盖了 46.06 万名农（居）民，保障了 25.96 万名农（居）民退休人员的基本生活。2010 年，根据工业现代化和农村城市化发展的总体规划与要求，在市委、市政府的高度重视和正确领导下，在省委、省政府的领导和上级主管部门的鼓励下，我市先行先

试、勇于探索、大胆创新，将原有的农（居）民基本养老保险制度和城镇企业职工基本养老保险制度合二为一，在全市范围内实现了养老保险制度的一体化，用统一的制度覆盖了东莞的城镇职工、城镇居民、农村居民以及外来务工人员等不同群体，使东莞的社会养老保险制度充分体现了公平、公正的原则，较好地保障了户籍人口及全体劳动者的社会保险权益，开创了社会保险的“东莞模式”。下面从制度的建立背景、做法和实施效果三个方面对东莞社会养老保险制度做一个简要的介绍：

一、建立城乡一体社会养老保险制度的背景

十七大报告指出，要统筹城乡发展，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，缩小城乡发展差距，让广大农民共享改革发展成果。其后的十七届一、二、三中全会亦均强调“大力推动城乡统筹发展”的要求。《省委省政府关于贯彻实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）〉的决定》更明确提出“到 2020 年，珠三角地区全面建立城乡一体化的社会保障体系，实现公共服务均等化”的任务。省长朱小丹在全省城镇化工作会议上的讲话中，也明确提出要求“促进城乡一体化发展，加快公共服务向农村覆盖，建立健全统一的城乡居民基本养老保险制度”。

东莞于 2001 年 1 月参照城镇企业职工基本养老保险的有关规定，按照统账结合的模式在全国地级市中率先建立并实施了农（居）民基本养老保险制度，将本市户籍未能进入城镇企业职工基本养老保险制度的农（居）民（包括已经达到退休年龄的老年居民）纳入养老保障范围。制度实施以来，虽然在一定程度保障了农村居民晚年的基本生活，但随着东莞城乡一体化进程的加快，农（居）民基本养老保险制度的可持续性逐步下降，主要体现在以下三个方面：

1.农（居）民的养老金水平较低。我市农（居）民基本养老保险制度刚实施时，农（居）民的基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成，基础养老金标准为

150 元/人月，从 2006 年 1 月起，基础养老金调整为 200 元/人月。截至 2009 年 12 月，农（居）民月人均基本养老金为 231 元，水平较低。

2.按不同群体来建立养老保险制度和两种制度的分设运行，既不便于参保人衔接其养老保险关系，又增大了社会保险经办机构的管理难度。为适应城乡发展转型，东莞大力推进“创业东莞”工程，引导、支持广大城乡居民灵活择业、充分就业、再就业和自主创业，全市城乡居民就业形式多样。但是，由于养老保障机制的城乡分设、城乡两途，以致不断变换就业形式的城乡居民，不得不在农（居）民基本养老保险制度和城镇企业职工基本养老保险制度之间频繁转换养老保险关系。当时我市还没有形成一套完善的衔接机制，使相当部分的参保人，在接近退休年龄时，都要面临究竟保留农（居）民基本养老保险或城镇企业职工基本养老保险的艰难选择。社会保险经办机构也要花费大量的人力、物力资源处理参保人在两个制度之间频繁转换关系的业务。

3.基金统筹能力逐步下降。农（居）民基本养老保险制度建立之初，对全市从未参加城镇企业职工基本养老保险的年老农（居）民（男年满 60 周岁、女年满 55 周岁），不需缴费就发放养老金，而且随着户籍人口老龄化，农（居）民领取养老金人员将不断增加。此外，随着“村改居”步伐加快，部分农（居）民因转到城镇就业或大学毕业后就业而转为参加城镇企业职工基本养老保险，使得农（居）民基本养老保险的参保缴费人员逐年减少。一方面是参保人数的逐年减少；另一方面是领取养老金人数的逐年增加，导致农（居）民基本养老保险的抚养比（即参保缴费人数与领取养老金人数的比例）逐年降低，基金统筹能力也逐步下降，影响了农（居）民基本养老保险制度的可持续发展。

二、建立城乡一体社会养老保险制度的做法

基于上述背景，加快东莞农（居）民基本养老保险制度和城镇企业职工基本养老

保险制度的整合，建立保障水平适度、全市城乡一体的东莞社会养老保险制度已十分必要、十分迫切。所以，在坚实的制度基础、广泛的社会基础、充分的资源保障下，我市按照科学发展、先行先试的要求，以科学发展观为统领，立足实际，尊重规律，着眼落实东莞人民的民生福址，经多年研究、探索、反复测算、论证，并在总结两个镇试点经验的基础上，实行全市农（居）民基本养老保险与城镇企业职工基本养老保险统筹发展，全面建立城乡一体的社会养老保险制度。由于 2001 年启动的东莞农（居）民基本养老保险制度，原本就是参照城镇企业职工基本养老保险制度的设计原则和框架进行设置。2006 年，东莞再次调整农（居）民基本养老保险制度，使之与城镇企业职工基本养老保险制度基本同构。因此，2010 年我市把农（居）民基本养老保险、城镇企业职工基本养老保险两个制度整合成统一制度、统一标准、统一管理、统一基金调剂使用的城乡一体的社会养老保险制度时，没有制度障碍。通过对原农保体制内的 71 万人实行“分离”、“补缴”的分类办理办法，加大财政资金投入，采取资金分期投入方式，用职保的制度模式，全面整合“职保”和“农保”两个制度。整合后的社会养老保险制度不论是整体制度框架，还是在缴费费率设定、缴费基数设定、基金管理使用、个人账户构成、养老保险待遇计发标准等方面都保持同城镇企业职工基本养老保险制度一致。

三、城乡一体社会养老保险制度的实施效果

我市的城乡一体社会养老保险制度建立并实施以来，制度运行平稳、待遇大幅提升、基金保障有力，取得了良好的效果：

1.促进了东莞社会保障城乡一体化进程。建立城乡一体社会养老保险制度，适应我市城乡经济社会快速融合的要求，在制度上消除了养老保障的城乡差别，有效地化解了不同类别参保人在养老保险城乡两制之间频繁转换的矛盾。在城乡一体化社会养

老保险体制内，有效地形成了不分单位性质、不分城镇乡村、不分户籍归属的人员均可享受统一政策、均等服务的养老保险参保缴费新格局。对促进社会保障城乡一体化发展，改善民生福祉，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度，促进经济社会发展“双转型”，建设和谐东莞等方面产生巨大的社会效应。

2.增强了基金的统筹调剂能力。在城镇企业职工基本养老保险基金增值幅度抵消不了通货膨胀率的情况下，城镇企业职工基本养老保险基金积累得越多，则基金运用的效用越低。通过将农（居）民基本养老保险基金和城镇企业职工基本养老保险基金进行整合，实现农（居）民基本养老保险和城镇企业职工基本养老保险基金的统筹调剂使用，有利于更好的发挥基金的互助共济功能，增强基金的保障能力，用活用好城镇企业职工基本养老保险的结余基金，促进全市养老保险事业的可持续发展。

3.农（居）民的养老待遇水平逐年提高。在城乡一体社会养老保险制度正式实施前，农（居）民月人均养老金为 266 元；在城乡一体社会养老保险制度正式实施后，农（居）民月人均养老金提升到 385 元，再经过 2011 年至 2015 年五年的年度待遇调整后，农（居）民的月人均养老金进一步提升到 980 元。可见，实施城乡一体社会养老保险制度后，通过基本养老金年度增长机制，进一步提高了农（居）民的养老保障水平，有效缩小城乡差距，让城乡居民共享全面小康社会和现代化建设成果，进而使其公平感和幸福感明显增强，有效促进了社会和谐稳定，产生了良好的社会效应。

(2.4)

基本养老金倒挂现象分析及思考

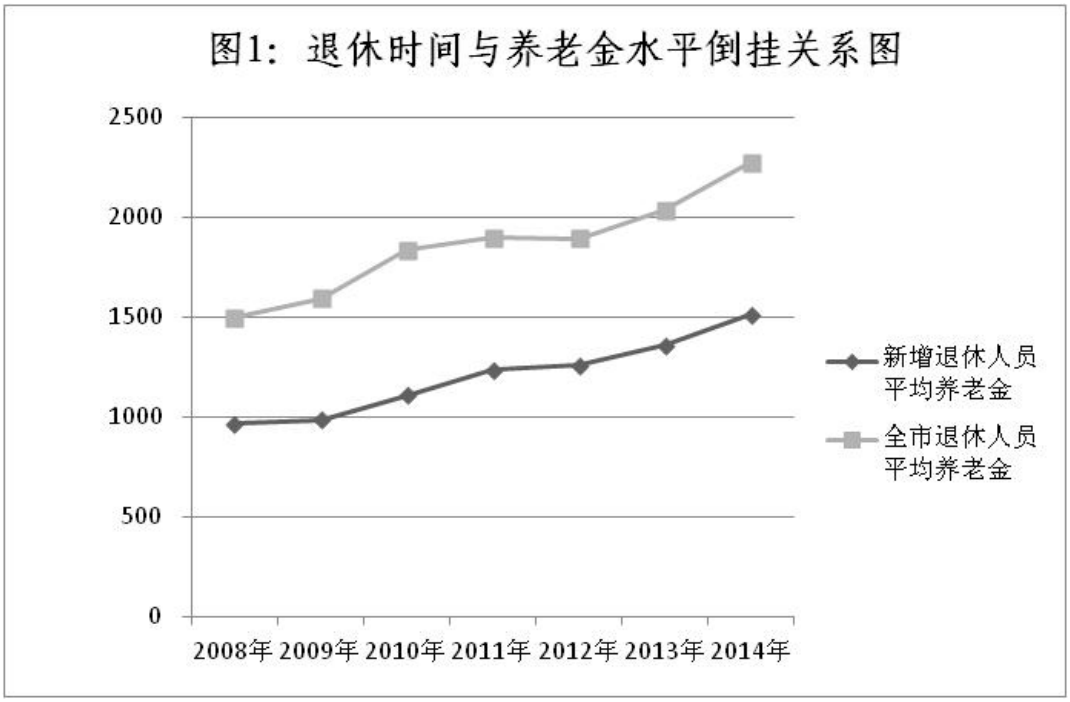
熊素冰（东莞市社会保障局）

基本养老金“倒挂”是指养老保险参保人退休时与缴费年限相对短、缴费基数相对较低的早年退休人员相比，其缴费年限、缴费基数和基本养老金所得不成正比，即在缴费年限、缴费水平等其他条件相同的情况下，缴费年限长、缴费多、晚退休的人员所能够领取的基本养老金低于缴费年限短、缴费少但是早退休的人员，而且退休时间间隔越长，差距越大。

一、基本养老金倒挂现象分析

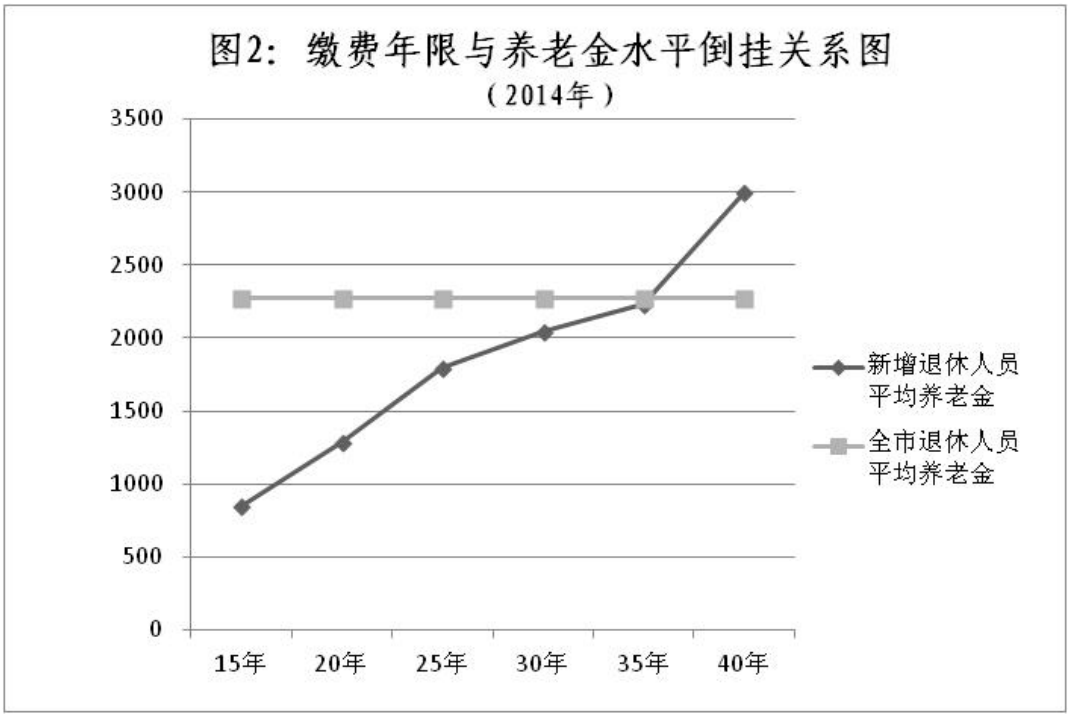
从 2006 年以来，全省乃至全国均呈现不同程度的基本养老金“倒挂”现象，通过分析东莞市近 6 年来企业退休人员的基本养老金情况，发现企业退休人员基本养老金倒挂现象主要呈现以下两个特点：

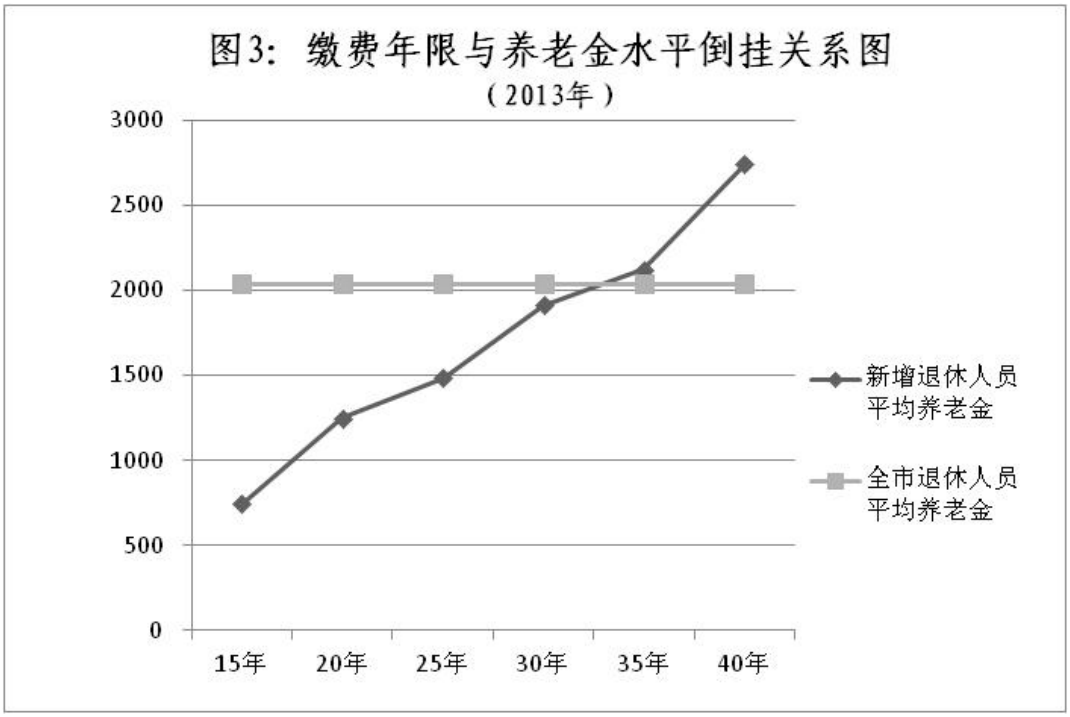
（一）基本养老金倒挂与退休时间成正比关系。即退休时间越晚，基本养老金倒挂差距越大。例如：2008 年（社保年度，下同）我市新增退休人员的月人均养老金为 966.56 元，占同期月人均养老金（1499.31 元）的 64.47%；2009 年新增退休人员的月人均养老金为 985.24 元，占同期月人均养老金（1593.10 元）的 61.84%；2010 年新增退休人员的月人均养老金为 1107.47 元，仅占同期月人均养老金（1832.41 元）的 60.44%。2011 至 2014 年，新增退休人员的月人均养老金占同期月人均养老金的比重均在 65%左右。



总体上，2006 年之后新退休人员的平均养老金水平低于同期早退休人员，并且退休时间越晚，基本养老金倒挂差距越大。

（二）基本养老金倒挂与缴费年限成反比关系。即缴费年限越短，基本养老金倒挂差距越大。以 2014 年为例，缴费年限 15 年的新增退休人员的月人均养老金为 853.61 元，占同期月人均养老金（2274.60）的 37.53%；缴费年限 20 年的新增退休人员的月人均养老金为 1287.44 元，占同期月人均养老金的 56.60%；缴费年限 25 年的新增退休人员的月人均养老金为 1796.44 元，占同期月人均养老金的 78.98%；缴费年限 35 年的新增退休人员的月人均养老金为 2236.64 元，占同期月人均养老金的 98.33%。





从不同年度的缴费年限与养老金水平倒挂关系发现，缴费年限 25 年以下的退休人员基本养老金倒挂差距较大，缴费年限在 25 至 35 年区间的退休人员，基本养老金倒挂差

距随缴费年限增加而减少，当缴费年限超过 35 年以上时，基本养老金倒挂差距已比较微小。

二、基本养老金倒挂现象产生的过程及原因

（一）基本养老金计发办法改革使新增退休人员的养老金水平下降

基本养老金倒挂现象起源于近年来养老待遇年度“大幅度”调整政策的连续实施，特别是 2006 年贯彻实施《关于贯彻国务院完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》（粤府〔2006〕96 号），也即是贯彻落实《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）后，为调整完善基本养老保险制度，对基本养老金计发办法进行改革，并设置过渡期以保证新旧计发办法的平稳过渡。在过渡期内，新增退休人员基础养老金的计发基数一直固化在 2004 年的城镇企业职工月平均工资水平。而在此时点（即 2006 年 7 月）前的退休人员经过近几年来的连续大幅度调整之后，其基本养老金已有了成倍的增长，于是产生了基本养老金“倒挂”现象。

即使过渡期结束之后，由于原来的养老金计发办法的完全取消，相同缴费年限的新退休人员的养老金水平要低于早退休人员，主要因为大部分参保人的缴费年限都是 20 年以下甚至是仅仅 15 年，而根据初步测算的结果显示，当参保人的缴费年限达到 22 年且逐年的缴费基数都达到全省在岗职工平均工资 60%以上的，采用新办法计算的养老金才会与原来的旧办法基本持平。而缴费年限少于 22 年的，采用新办法计算的养老金则比原来的旧办法要低，且缴费年限越短则差额越大，若缴费年限又短、缴费基数又低于全省在岗职工平均工资 60%以上的，则差额更大。

（二）养老金年度大幅度调整政策使早退休人员的养老金水平提高幅度较大。

国家为提高企业退休人员的养老保险待遇水平，从 2006 年以来连续出台基本养老金年度大幅度调整政策，调整幅度并没有与物价指数、社会平均工资增长率等因素挂钩。为贯彻落实国家要求，我省也从 2006 年（即粤府〔2006〕96 号文出台之年）开始连续实

施养老金年度大幅度调整政策。2006 年前的退休人员经过近几年来的连续大幅度调整之后，其基本养老金已有了成倍的增长。以我市情况为例，据统计数据显示，我市企业退休人员的月人均养老金在 2010 至 2014 年间，各个年度调整额累计达到 897.06 元，年均增幅 10.5%，超过同期 10.1%的全省企业在岗职工月平均工资年均增长率。由此，新退休人员以新的全省企业在岗职工月平均工资为基数计发基本养老金的增量部分，低于已退休人员基本养老金的调整增量部分，这样就产生了基本养老金“倒挂”现象。

综上所述，上年度企业在岗职工月平均工资增长率小于已退休人员的养老金年度调整增长率，导致新退休人员首次计发的基本养老金比已退休人员调整后的基本养老金低，当养老金年度调整增长率持续大于上年度企业在岗职工月平均工资增长率时，每年的倒挂不断叠加，形成越晚退休，基本养老金倒挂差距越大的状况。

三、对消除基本养老金倒挂现象的思考

思路一，建立养老金年度调整差额补调机制。

这一思路是通过计算各年度的养老金调整增加额，再按照定额和定比相结合的方式，为相应年度首次领取基本养老金的企业退休人员加发养老金，以弥补养老金年度调整差额。按这一思路，将已退休人员基本养老金调整额高于新退休人员首次计发基础养老金增加额的部分补调给新退休人员，较好地体现了公平原则，但也正由于是“补调”的方式，即需要在每年年度调整后才能通过计算了解倒挂程度，再确定加发金额，因此这一思路带有滞后性及缺乏延续性，每年仍会产生企业退休人员基本养老金倒挂现象。

思路二，调整基础养老金计发办法。

基本养老金倒挂现象产生的主要原因是新退休人员首次计发基本养老金的增加额低于已退休人员参加养老金年度调整的增加额。因此，可考虑通过调整基础养老金计发办法，提高新退休人员的基本养老金水平。

目前基础养老金的计算公式为：基础养老金=（退休上年度全省在岗职工月平均工资×a+本人指数化月平均缴费工资）÷2×缴费年限（含视同缴费年限）×1%，此处 a 是为了使养老保险征收与待遇计发基数相对应的调整系数，本人指数化月平均缴费工资=退休上年度全省在岗职工月平均工资×本人平均缴费指数。每一社保年度，随着全省上年度在岗职工月平均工资的增长，新退休人员的基本养老金也随着增长。为使其增长额略大于或等于已退休人员的年度调整额，在计算公式中再增加设置一个调整系数，即基础养老金=（退休上年度全省在岗职工月平均工资×a +本人指数化月平均缴费工资）÷2×缴费年限（含视同缴费年限）×1%×（1+**b**），此处 b 为一个动态指标，当上年度待遇调整幅度大于工资增长幅度时，**b=上年度待遇调整幅度-工资增长幅度**；当上年度待遇调整幅度等于或小于工资增长幅度时，**b=0**。即当年度调整幅度大于工资增长幅度时，为避免产生基本养老金倒挂现象，在工资已计算增长的基础上，通过 b 这个调整系数对新退休人员的基础养老金进行相应的微调，消除年度待遇调整差别，使新退休人员首次计发基础养老金的增加额略大于已退休人员基本养老金的年度调整额。当年度调整幅度等于或小于工资增长幅度时，由于没有产生基本养老金倒挂现象，在工资已计算增长的基础上，不需要再通过调整系数 b 进行微调（在公式中体现为 b=0）。

以一名缴费年限为 15 年、每月均按全省在岗职工月平均工资 80%缴费（即本人平均缴费指数为 0.8）的参保人 A 为例，假设其退休上年度全省在岗职工月平均工资为 2500 元，A 的基础养老金=（2500+2500×0.8）÷2×15×1%=337.5 元，假设当年基本养老金的调整幅度为 10%，则 A 经过年度调整后的基本养老金（忽略过渡性养老金和个人账户养老金，下同）为 371.25 元。假设全省在岗职工月平均工资增长率为 8%，另一名缴费情况相同的参保人 B 在下一年度退休，即全省在岗职工月平均工资增长到 2700 元，其基础养老金=（2700+2700×0.8）÷2×15×1%=364.5 元，与 A 的养老金倒挂差距 6.75 元。若采用调整后新的计发办法，则 B 的基础养老金=（2700+2700×0.8）

÷2×15×1%×（1+10%-8%）=371.79 元，略大于 A 经过年度调整后的基本养老金 371.25 元，从而不会产生基本养老金倒挂现象。

这一思路从调整基础养老金计发办法角度考虑，尽管计算公式中增设的调整系数 b 为动态指标，但固定于基础养老金的计算公式中，操作简单，具有延续性，最终达到消除企业退休人员基本养老金倒挂现象的目的。

思路三，建立健全基本养老金年度调整机制。

形成基本养老金倒挂现象的另一原因是国家连续几年实施养老待遇年度“大幅度”调整政策。国家确定总的调整幅度（如 10%）后，再由各省根据本地实际在总调整幅度范围内自行制定调整方案，报人力资源和社会保障部审批后执行。这样，各省往往想方设法到部里争取确定范围内的最大幅度调整方案，以大幅度提高本地区退休人员的基本养老金水平，基本养老金倒挂现象也随之产生了。

为此，可考虑通过建立健全基本养老金年度调整机制的方式消除基本养老金倒挂现象。从国家层面建立一套与经济发展水平、物价指数、社会平均工资增长率等因素挂钩联动的基本养老金年度调整机制，确立与相关因素关联的动态指标，例如按企业在岗职工月平均工资增长率的一定幅度对已退休人员的基本养老金进行年度调整，形成一个常规的、动态的调整机制，使不同缴费水平、缴费年限人员基本养老金的“合理差别”仅在其首次计发基本养老金时体现，而不在待遇年度调整上使这个合理差别延伸与扩大，从而避免产生年度调整额与基本养老金增长额的差别，消除基本养老金倒挂现象。

(2.5)

人口老龄化视角下日本养老服务制度对我国的启示

叶春玲（东莞市社会保障局）

【摘 要】半个多世纪以来，日本在应对人口老龄化发展的过程中，逐渐形成了较为完善的养老保险制度和养老服务产业链，实行多元化协作式养老模式，养老服务产业实现专业化、职业化和法制化，不仅彰显了人文关怀，也有效应对了人口老龄化发展中所带来的系列问题。日本的经验值得我国借鉴和启示。

【关键词】人口老龄化，养老服务，启示

近年来如何应对老龄化社会的呼声日益强烈，按照联合国标准，65岁以上人口占总人口比例超过7%，就称为老龄化社会。人口老龄化的不断加深，给经济发展、社会进步、老年人生活保障等多方面带来广泛而深远的影响，特别是对各国的养老保险制度和养老服务机制产生极大的挑战。人口老龄化及其所带来的系列问题已成为国际社会关注的焦点，日本是全世界人口老龄化速度最快、程度最高的国家之一。为应对该情况，日本政府对养老保险制度和养老服务产业采取了一系列的改革和不断完善。

一、日本养老保险及养老服务产业情况

2012年，日本65岁以上的老年人就已占总人口的24.1%，平均寿命为82岁，其中日本90岁以上的高龄人口达到了101.6万，并且日本社会老龄化的趋势将进一步加剧。相

关研究显示，预计到2055年，每2.5个日本人中就有1名65岁以上的老人，每4个日本人中就有1名75岁以上的老人，社会平均年龄将达到51.3 岁。面对如此庞大的人口老龄化压力，日本在应对老龄化的历程中，逐步形成了积极有效的养老保险制度和养老服务产业模式。

（一）保险制度

目前的日本在对于老年福利制度方面，是以“年金—医疗—护理”为核心的、完善养老福利服务体系。该体系从一开始就呈现出全民化、法制化的特点，是通过立法而制定的全民公共养老福利制度。其中，在养老保险金的政策方面，主要包括有两个制度：

1.国民公共养老基础年金制度。

日本在1959年颁布《国民年金法》，规定年满20至60岁的日本公民，都应参加国民年金体系（具有强制性特点）。政府拿出111亿日元作为启动资金，此后，国库承担总费用的1/3，剩下的由行业、个人负担。根据该法，个人缴纳年限满25年、且年满65岁，便可定期领取养老年金。在国民养老保险年金的基础上，国家还为公务员特设了“互助养老保险”（即共济年金）；企业还可以为员工购买“厚生养老保险”。国民养老保险年金、共济年金、厚生养老年金构成了日本公共养老保险制度的基础年金。该年金由政府来运营，体现了与中国养老保险金制度相类似的跨代抚养特征。据统计，国民公共养老基础年金待遇占老人家庭收入的63.6%，成为日本老年人生活的主要保障，发挥着基础保障作用。

2.老年介护保险金制度。

日本的人口老龄化在20世纪90年代发展迅速，老年人口的增多和日本年轻人不婚不育的思想发展，家庭越来越不能承担对老人的照顾和护理，高龄老人的医疗保险费不断增加。于是在2000年，日本政府为了有效地解决老年人的医疗和护理问题，实施

了《老人介护保险法》。这是一项新型的老年社会保险制度，该制度强制要求国民从40岁开始缴纳老年介护保险金，65岁以上需要护理或帮助的老人，以及40岁以上未满65岁的特定疾病需要护理者，可以享有保险待遇。介护服务按介护度分为五个等级，不同等级享受不同的保险金待遇。其内容包括对老年人进行医疗保健、心理护理、日常护理与帮助、健康推进、疾病预防、医疗看护、环境保健等。对于介护理疗的费用，国家和地方政府各承担45%（即政府共报销90%），个人仅承担10%。老年介护保险制度的实施有效地解决了老年人的生活和医疗问题，是老年社会保障体系的重要组成部分，也使各类养老服务业逐步形成产业链，老年产业有了新的、很大的发展空间。

（二）日本养老服务产业情况

在日本，在政府主办的以老年人为对象的公共服务发挥着保基本的作用，属于非盈利的性质。同时，鼓励发挥民间资本经营养老服务产业，并颁布了众多法律确保其公平、公正。民间资本经营的养老服务具有营利性的性质，近年来得到蓬勃的发展。概况来说，日本的养老服务产业体现如下几个特点：

1.种类丰富，满足国民多样需求。

日本的养老服务模式也由最初的政府包揽转向政府主导下的社会、市场多方参与的形式，从以机构和家庭养老为中心、以社区老年服务为补充逐渐向社区居家养老服务模式过渡。养老服务产业可以分为六大块：老年住宅(收费型老人公寓、老人集体住宅、昼夜看护服务旅馆等)、老年金融(终身险、看护险、特殊医疗保险、养老金代管等)、家政服务(家务、保健护理、登门洗澡等)、福利器械用品(疗养床、轮椅、拐杖、多功能便池等)、文化生活服务(老人旅行、老人大学、体健等)、其他(老人生活用品开发、销售)。由于日本老年居住和服务设施分类详细，全面覆盖了各类人群的需求，因此很受国民的欢迎。

2.以法律为基础，管理和运营实现规范化。

从上世纪六十年代至今，日本出台的相关养老服务的法律及政策近10部，包括《国民年金法》、《厚生年金法》、《老人福利法》、《老人保健法》、《老人介护保险法》，还有《高龄老人保健福利推进10年战略计划》、《社会福利士和介护福利士法》和《福利人才确保法》等，构成了日本养老服务设施运营和管理的政策支持和法律保障系统。

3.介护设施体现精细化、专业化特征。

日本当前的养老服务设施以介护保险设施为主，根据老年人在不同年龄阶段的身体状况和需求，分为介护老人福祉设施、老人保健设施、介护疗养型医疗设施、认知症高龄者设施和特定设施等五个类型，互为补充，相辅相成，组成一个全面覆盖各类老年人群需求的养老服务系统。（1）介护老人福祉设施，又称特别养护老人福祉设施，主要收住临终前高龄老人，目前超过6000家；（2）老人保健设施，多收住高龄老人，以康复后返回家中居住为目的，目前约有3500家；（3）介护疗养型医疗设施，多收住从医院治疗初步恢复尚需后期康复治疗、不能在家自主生活需要介护的高龄老人，有2200多家；（4）认知症高龄者设施和特定设施，约为11900家。

不同类型的介护设施根据介护度等级相应配备了不同的人均使用面积、人均护理定员数以及按相应比例配备医师、介护士等8 个工种的专业工作人员。在每个管理环节中，都有严格的标准和评估体系。

4.社区居家养老服务体现人性化特点。

居家养老和居所看护是养老服务的重要方式之一。政府扮演主导角色，同时鼓励和支持社会力量广泛参与，通过一定程度的市场运营模式，使养老服务与社区相结合，介护保险政策得以更好地实施。社区居家养老服务面向所有老年人群体，由于地域熟悉、保留老年人原有居住模式等特点，深受普通国民的欢迎。日本的居家养老服

务对比其他国家，体现如下几个特点：

一是政府大力支持，鼓励包括NGO在内的社会力量参与，设立相关社会福利基金，推出“银色住宅计划”，开发三代同堂的住宅区，对愿意入住的家庭提供优惠贷款计划。同时政府出资培训专业家庭护理员，扩大家庭服务员队伍，负责各项专门服务。

二是服务类型体现人文关怀。一方面，结合各种老年人的需求，提供休息、特别看护、短时服务等不同类型的设施，包括日间服务中心、老人活动室、日间托老所等；另一方面，条件许可的社区，建立小规模的多功能综合机构,聚集老人公寓、老人病院、特别养护老人院等多个不同职能的设施，有助于保持护理服务的连续性和照顾老年人的身心健康。

三是服务项目多样化。采取上门服务、日托服务、短托服务、长期服务相结合，访问、咨询、指导、看护、机能训练治疗相结合的内容多样化的服务。

5.养老服务人才实现职业化教育，晋升机制吸引。

养老服务产业的发达，需要专业化的人才。目前，日本在养老服务产业的从业人员超过100万，养老服务队伍由医师、看护人员、介护人员、理学疗养士、作业疗法士、机能训练指导员、生活相谈员、介护支援专门员等8个职种构成。养老服务队伍呈现专业化、职业化的特点，每个岗位都必须接受职业化教育，持证上岗。同时，由于按级取薪，晋升机制吸引，鼓励了养老服务人才不断考取更优秀的级别，保持了人才队伍的稳定性。

二、当前中国养老服务业情况

养老服务是指专为老年人提供特定商品和服务，包括老年公寓、医疗、旅游、保健、生活照料、教育、中介服务以及各种特殊用品等诸多方面。随着经济社会发展和

人的意识观念的逐渐转变，这些年来，部分一线城市的养老服务从救济型向福利型、从封闭型向开放型、从单纯供养型向供养康复型转变，逐步形成政府为引导、居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的社会化养老服务体系。

（一） 国内部分先进地区的做法

1.广州

（1）机构养老服务不断发展。据统计，各类养老服务机构有近200家，除政府办的养老机构外，鼓励发展民办养老。目前民办养老服务机构数已占全市一半，提供的床位数占全市的60%。其中鼓励推广起点较高、投入较大、环境较好、设施较齐全的服务机构，发挥引领示范作用。

（2）鼓励发展居家养老服务。通过这几年的努力，广州市居家养老服务初步形成了以政府为主导、社会力量参与、服务载体多元化的发展格局。目前，广州市有80个社区居家养老服务部，覆盖全市114 条行政街，上门服务的工作人员有近600人[1]。同时在模式上也有所创新，例如：越秀区东湖街依托物业管理公司开展居家养老服务；白云区松洲街依托民办老人院成立社区居家养老服务部；天河区员村街依托社区“星光老年之家”建立托老所、日间照料中心、老年康复中心等社区老年福利服务机构；荔湾区金花街依托社区服务中心，引入民间组织“牵手互助社会工作服务站”承接居家养老。

2.上海

上海市连续多年将新建养老床位、老年人日间服务中心以及社区居家养老服务等方面多个项目列入市政府办实事项目，特别是2005—2010年，每年完成1 万张养老床位。以2010年统计数据，上海市有养老机构580家，居家养老服务人数达21万人；设立社区老年人助餐服务点192个；老年人日间服务机构188 家；老年活动室5000多家。

[1] 余伟：《关于广州人口老龄化及养老问题的思考》，《探求》2010 年第 2 期

上海市政府在推进养老服务方面，不断加大财政投入力度，制定各种激励办法。一是设立养老服务专项护理补贴，对等级为中度或重度享受养老服务补贴的低保、低收入的本市户籍老人，设立不同数额的养老服务专项护理补贴。二是提高“万人就业项目”中养老服务从业人员收入待遇，对养老服务人员培训费予以补贴。三是解决居家养老服务工作经费，居家养老服务日常运作经费、人员经费、低收入老人的评估经费等，由各级财政予以安排。四是实施老年人日间服务中心的支持政策，是财政对列入市政府实事项目的示范型老年人日间服务中心给予建设补贴。五是扩大养老机构中的医保范围，对符合条件、内设医疗机构管理较好的养老机构，纳入医保联网范围。六是统筹养老护理服务资源，老年护理医院发挥医疗护理优势，侧重为老年人提供医疗护理服务；养老机构侧重为老年人提供生活护理服务。

（二）中国养老服务业发展的瓶颈问题

虽然国内部分一线城市的养老服务业开始发展，但就全国情况来看，养老服务业的发展还有很长的道路要走，不论是国内二三线城市与一线城市相比，还是国内一线城市与国际发达国家相比，都存在不少的差距。表现最为明显的是，养老服务业与经济社会发展水平和人民群众的需求很不匹配，是社会事业发展的一个“短板”。目前制约发展的问题主要有如下几个方面：

1.社会化和产业化的基础仍很薄弱。中国很多城市已进入“未富先老”阶段，多数老年人的可支配收入低于社会平均水平，老年人能够承担的养老费比较有限。政府办的养老服务机构提供的是基础服务，且由于资金来源单一（单靠财政投入），难以有完善的配套设施和充足的专业人士。而在发展民办养老服务方面，由于建立和开展养老服务产业的硬件投入（启动资金）较大、而利润又相对其它产业微薄，因此对于民办资金而言，若缺乏政府的政策鼓励和政策支持，吸引力不大。

2.供需矛盾日益明显。目前国内绝大部分城市的养老机构都是政府办的公立养老

服务机构，服务内容基本都是定位于基本生存需要的水平，且床位数较为紧张，缺乏的是能满足中高端需求的服务，所提供的服务项目和内容也十分局限。随着现在民众的养老观念的转变，对待老年照料的方式也在不断转变。一方面，入驻养老机构的观念已逐步得到认同，不仅是对于生活不能自理的老人希望入住养老机构，有一定经济能力、儿女不在身边的空巢老人也希望入住；另一方面，日间照料、短期托管、精神慰藉等需求也逐渐产生。各项需求的不断增加必然导致养老服务的供给不足。

3.人才队伍缺乏职业化教育和晋升机制。目前国内尚未建立对养老、保健、医疗、福利等相关的专业人才的职业化教育机制和与薪酬制度相关联的晋升机制，因此，在劳动力市场上的就业吸引力不大，从业人员素质低、就业稳定性差。而人才的培育和发展是行业发展的基础和智力支持，缺乏此基础，养老服务产业难以真正可持续发展。

三、对中国养老服务改革的启示

当前中国老年人养老服务产业和消费市场开发进展缓慢，整个养老产业仍处于“沉睡”阶段。日本虽然和中国国情不同，但地理位置相近、并深受中国儒家文化思想影响，因此，其社会养老服务的发展经验，对于目前仍处于起步阶段的中国来说，有着十分重要的借鉴意义。

1.建立健全法律制度，制定养老服务发展规划。

目前我国有关养老服务的法律、政策非常少,从日本的经验中我们可以发现，其社会养老服务的每一步发展都离不开政策法律的支持，法律在日本社会养老服务事业中起到了引领、指导作用，例如《黄金计划》、《介护保险制度》等。养老服务的法律政策支持体系不仅包括对服务内容和标准的规定，同时对政府责任加以界定，有法可依、有章可循，提高服务效率。

2.鼓励民间资本参与，扩宽养老服务的资金来源渠道。

传统观念认为养老服务产业属微利产业，民间资本不愿意介入。要解决这个问题，一方面，在经营主体和资金渠道方面，政府应鼓励私营机构、慈善组织、民间团体、个人的资金投入；另一方面，探讨跨地区（如大陆和港澳台）的养老服务合作，以及探讨国家养老保险、医疗保险制度与养老服务产业之间的合作，例如，养老保险的年金投资于养老服务产业、符合资质的养老服务机构的医疗室、保健室纳入社会保险定点医疗机构等。

3.丰富养老服务种类和内容，满足国民多层次需求。

作为社会特殊群体的老年人，他们在年龄、身体状况、文化水平等多方面存在差异，对养老服务的需求也就有所不同。从日本的发展经验不难看出，日本已经建立起了一个可以满足多层次老年人需求的养老服务体系,根据不同的等级及需求，制定了不同类型的服务内容，包括定期健康检查、上门医疗服务、家庭护理、机构护理及康复训练等，并制订了服务的标准。因此我们也应建立起一个多层次的养老服务,来满足老年人的各种需求。因此，我国可以从一线城市开始，向二三线城市推进，建立个性化的，针对高龄、空巢、独居、残疾及非自理老年人不同需求的多层次、多元化和多项目的服务体系。

4.建立职业化人才培养机制，推进养老服务专业化发展。

从日本的经验来看，服务是否专业化是衡量养老服务质量好坏的关键因素，服务质量的好坏和市场认可度，在于怎么去加强专业队伍的培训和培养。这就需要建立一套完整的人才培养机制，不断地为养老服务行业输送专业化人才，并采取相应的措施使得这一群体的经济和社会地位得到保障。我们在探索的道路上也要注重这些人才机制的建立，只有机制完整了，才会支撑起养老服务事业的发展。

参考文献：

1.王延中.中国老年保障体系研究[M].北京：经济管理出版社

2.田原.日本城市社区养老服务的经验与启示[J].当代经济，2010（5）

3.康越.日本社区养老服务体系的做法与经验[J].中央社会主义学院学报,2011(10)

4.冯晓娟.我国养老服务发展状况与社会工作介入分析[J].理论与现代化,2012(1)

(2.6)

从二次分配公平性探讨养老保险制度改革

卢程辉（东莞市社会保障局）

[摘要]本文通过分析我省养老保险的现况以及制度运行上的问题，说明了养老保险制度改革的必要性和迫切性。此外本文从二次分配公平性出发，重新设计养老保险制度，并分析了其可行性。

[关键词]养老保险制度改革，二次分配

目前的养老保险制度，无论从民间角度还是从政府角度，都看来有问题，但因角度不同，大家看到的问题不一样。民间认为现在的养老保险费高，负担重；而政府则看到养老金支出不断增长，基金压力不断增大。仍而这都是目前养老保险制度，没能与人口政策和现今社会经济发展情况相适应所产生的问题。下面本人将从广东省养老保险的现状出发分析养老保险制度的问题所在，并从二次分配公平性角度来探讨养老保险制度设计。

一、 养老保险制度现况

从目前数据来看，我省养老保险基金情况不容乐观，人口趋势亦不利于目前制度的运行：统筹基金隐性债务越来越大，抚养比逐渐下降，统筹基金将无法实现“现收现支”，政府的兜底责任将迫使我们进入“福利国家陷阱”。

（一）基金财务情况不乐观

1. 全省养老保险基金囊中羞涩

从 2013 年的数据来看，全省企业养老保险累计结余继续增长，达 4394 亿元，其中个人账户 3899 亿元，统筹基金 495 亿元。仍而，存在广州、江门、佛山、肇庆和省直等珠三角地区在内的 17 个统筹区的统筹基金存在赤字，赤字额度高达 652 亿元，较 2012 年底增加了 153 亿元[2]。按最保守估计，我省企业养老保险统筹金隐性债务达 5354 亿元[3]，占 2013 年广东省地方公共财政收入的 75.67%，且随着参保人权益的增加而增加，即每新增一条缴费记录，将加大统筹基金的隐性债务。

2. 收支情况没有改善

从2014年上半年数据来看，与上年同期比较[4]，城镇职工养老金年度调整后，过渡性养老金科目支出增加110.1 亿元，大幅增长52.0%。统筹基金支出增长22.5%，当期结余由上年同期的30 亿元转换为赤字5 亿元，累计净赤字额由上年同期的604.2 亿元增加到771.7 亿元，增长27.7%。养老保险统筹基金收支失衡的情况并没有得到改善。

[2] 《关于 2014 年上半年广东省社会保险运行情况分析的报告》
[3] 即假设全省企业养老参保人员全员转出我省，我省需转出 3899 亿元个人账户外，还需转出约 5849 亿元统筹基金，而目前统筹基金结余只有 495 亿元，缺 5354 亿元。若按待遇支出法计算，则隐性债务达 3.5 万亿元。
[4] 《广东人社统计月报》2014 年 04 月

（二）人口结构趋势不利于目前养老保险制度的运行

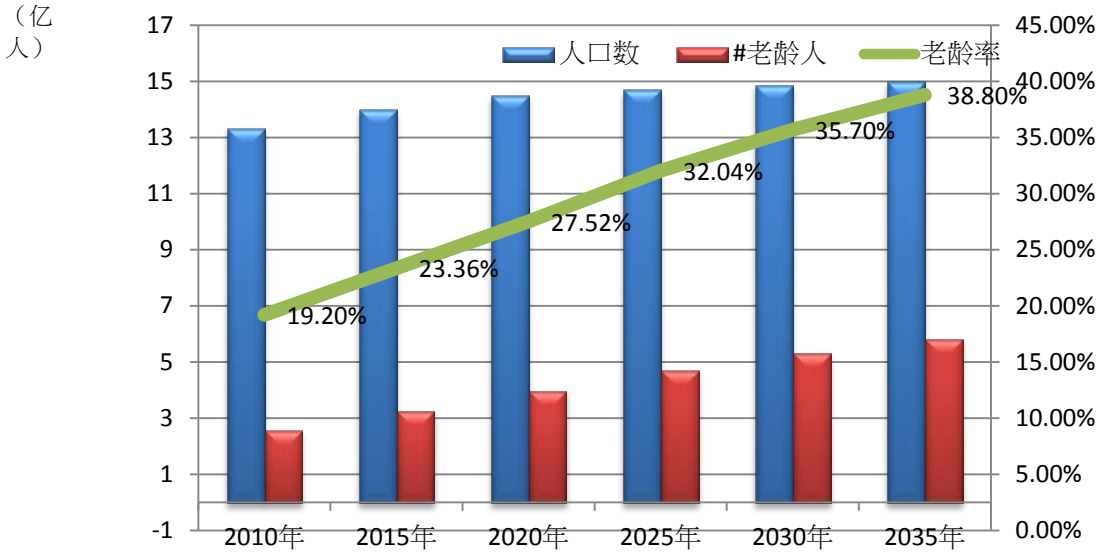


图 1[5]

自上世纪 80 年代初实行计划生育政策以来，我国人口增长得到控制。仍而，在人口得到控制同时，新生人口和未来劳动人口将不断下降（目前已呈现萎缩态势），这使我国成为世界老龄化最快的国家。如图 1，根据国家人口计生委流动人口服务管理司研究，预计到 2035 年，我国人口将达到最高峰 15 亿，届时我国老龄人口将达 5.8 亿，老龄率达 38.80%。此时抚养比[6]将从 2010 年的 3.4:1 上升至 2035 年的 1.2:1，这也说明未来社会（包括家庭和养老保险制度）的赡养压力将十分巨大。

二、 现养老保险制度的结症

从上述现象中可明显地看出，我省的养老保险基金面临问题的严重性。而这归根究底主要是目前养老保险制度没能与人口政策和现今社会经济发展情况相适应，定位不清晰导致的。主要表现在以下三点：

（一）保障程度定位不清

无论从我国国情，还是从《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》

[5] 根据国家统计局《2010 年第六次人口普查》数据模拟；
[6] 只计算养老的抚养比，没计算幼儿的抚养比。

还是《广东省人民政府关于贯彻国务院关于完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》中的指导思想，目前养老保险制度应还是“保基本，广覆盖”。

然而近 10 年的养老金调整，偏离了保基本的思想，调整幅度大于《广东省人民政府关于贯彻国务院关于完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》中调整办法的调整幅度。从 2013 年底的情况来看，全省退休人员的平均养老金（1920 元/月·人）已经超过广东省中等偏下城镇居民家庭平均现金收入（22175.09 元/年·人[7]），且多个统筹区的养老金替代率[8]已超 90%。

这给我省带来不良影响：**一是**直接给我省养老保险基金带来巨大的负担，是形成基金隐性债务的最直接因素；**二是**形成错误期望惯性，连续近 10 年的大幅度提高养老金，使参保人误认为“养老金每年调整 10%”是政府的必然行为，连续大幅调待时间越长该思维越巩固，越加大以后降低调整幅度的社会风险。

（二）效率与公平定位不清

在制度设计上，我们往往需权衡效率与公平，尽可能使之同时兼顾。然而目前的养老保险制度既表现不出其效率性，公平性也不能很好地体现。

1.缺乏效率性。一是基金征缴缺乏效率，按目前制度，缴费年限越少缴费水平越低，其获得的回报相对越高，这使得对政策清楚的参保人，会有不按实际工资和实际工作时间参保，而人社部门对该行为的管理成本很高。**二是基金管理缺乏效率**，由于目前基金管理相关规定以及基金监督条例的制约，养老保险基金的平均收益低于同期 CPI增长[9]。尽管目前我们已作出了新的投资尝试，但一方面我们基金已经“贬值”了多年，另一方面委托投资的尝试在短时期内难以推广。

2.公平性不足。一是基金征缴不公。我省目前对养老保险缴费设立上下限，意愿

[7] 数据来源：《2013 年广东省统计年鉴》
[8] 平均养老金/人均缴费基数*100%
[9] 2013年我省全年的基金利息收入为110亿元，剔除委托社保基金理事会投资运营的1000亿基金结余后，平均收益率仅为2.06%。而同期CPI增长率我2.5%。

是既保护低收入群体未来养老金水平又可以限制高收入群体未来养老金水平，然而在实际实施情况来说，其确实可以限制高收入群体未来养老金水平，但从低收入群体来看，其更表现出“劫贫济富”：根据 2014 年的缴费基数上下限来看，我省养老保险的缴费下限为 2408，确实已经低于全省在岗职工平均工资，但其仍高于众多的社会底层群体。社会底层群体本身可支配收入少，该规定加重了该群体的负担，加大养老保险制度对低收入群体覆盖的难度。

二是待遇不公。①代际不公。近十年养老金高于制度设计办法的调整，造成养老待遇的代际不公。在同样缴费水平和缴费年限情况下，早退休人员的待遇较迟退休人员高，形成了“倒挂问题”，同时也一定程度促使参保人有提早退休的冲动。**②群体之间不公。**从目前职工养老保险制度来看，不久将来就需要各级财政投入大量资金弥补因“高待遇”而产生的统筹基金赤字。一方面，对于“非职工养老保险”参保群体来说，如农民或其他无法参保人员，其退休后没有退休保障或保障较低，更需要政府补助，而职工养老保险统筹基金赤字是因“高待遇”产生的，政府投入大量资金兜底，对于“非职工养老保险”参保群体来说是不公平的。另一方面，在同“职工养老保险”参保群体来说，未来政府对高收入群体的补贴大于低收入群体[10]，这也是不合理的。

（三）统筹与个账定位不清

统账结合的职工基本养老保险制度，对完成我国企业保险向社会保险的过渡，对强化单位和劳动者个人分担今后社会养老的责任意识，都起到了非常积极的作用。然而目前对个账与统筹的定义[11]以及其功能的定位不清晰，导致整个养老制度运行上存在较大缺憾。

一是个账与统筹的收支矛盾。目前制度下，我省个账费率为 8%，单位费率将统一为 13%-15%，个账的收入约占保险费收入的 36%。但是目前个账基金支出仅有个人

[10] 尽管在养老金调整中，已采取措施逐步减少高低收入群体的养老金差距，但从现在实际情况来看，每个退休人员基本在退休的第 3 年，其累计获得的统筹部分养老金已超其及其单位累计缴纳的统筹基金和利息（如表 1），越高收入的人其“统筹赤字”越大。
[11] 指个账与统筹是两个制度还是一个制度的两个方面。详见《当前职工基本养老保险制度改革诌议》东莞市社会保障局 甘剑。

账户养老金支出[12]，其支出额占比不到 10%；而统筹基金则以 64%的收入支付超过 90%的待遇，这是统筹基金出现赤字的根本原因。

二是个账与统筹的单向调剂与基金管理效率矛盾。社保法及社保基金财务管理规定明确基本养老保险统筹基金、个人账户基金等各项社保基金专项管理、专款专用、互不挤占挪用。实际上，由于个人账户养老金设计有待遇核发期限，而目前我国人口预期寿命和退休余命不断提高，退休人员余命已大超待遇核发期限，个人账户养老金在个账用完后还需从统筹支付，亦即只能统筹基金向个人账户基金单向调剂。在统筹基金“收不抵支”的情况下，还需向个人账户基金单向调剂，这加大了统筹基金的赤字。若各地区在出现基金赤字时，政府立即投入资金补实，这将会造成大量的资金闲置，降低资源的使用效率。因此这迫使部分地区不得不“占用”个人账户基金。

三、 从二次分配公平角度重新设计养老保险制度

养老保险统筹基金不久将来将会出现赤字且赤字规模越来越大。这个问题已经被众多学者讨论研究，但许多学者都认为扩大参保面能解决基金不足。从现在的数据，以及政策的具体办法来看，通过扩大参保面来解决养老金不足是个伪命题。

若严格按照制度设计的征收、待遇核发和待遇调整的办法执行，每个参保人在人均预期寿命里并不能基本维持个人的收支平衡。现在一方面人均寿命不断提高，另一方面养老金待遇调整幅度超制度设计，即每新增一个参保人或每增加一条缴费记录将会增加基金的隐性债务。

资源是有限的，政府弥补养老保险统筹基金赤字的投入将会越来越多，从而对其他方面的投入将越来越小。公共财政资金是二次分配资源，我国政体决定了资源的二次分配需公平地向低收入群体倾斜。从上述分析看到，现养老保险制度因“高待遇”造成了资源二次分配不公。因此本文从二次分配公平性角度出发，探讨重新设计养老保险制度。

[12] 这里仅讨论养老金待遇支出。

本文养老保险制度重新设计的思路为：**通过分离“统筹和个账”，促使“公平和效率”的分别实现。一是重新定位“统筹基金”（基本险）的保障水平：广覆盖，保基本，政府对统筹基金有兜底责任；二是通过做实分离“个账”成立补充险，以自愿为原则参加，政府提供稳定增值的投资渠道，保证人民有改善退休后生活的机会，退休时一次性领取。**

（一）保障水平定位及制度设计

养老保险制度目的是保障人们退休后的生活。这包含了两个层次：**第一层次是**保障退休后的基本生活；**第二层次是**改善退休后的生活水平。

目前制度是退休人员基本维持其退休前的生活水平。在目前全国退休人员生活水平严重不均的情况下（广东也不例外，从 2013 年底广东各市养老保险退休人员的人均养老金分布计算，广东省退休人员收入的基尼系数为 0.54，为严重不均），政府还将需投入大量资源（主要补实未来出现的统筹基金赤字）维持现行制度是不经济的。按照我国目前阶段，养老保险应该更注重保基本。

1.基本保障水平的定位。人们生活需要各种各样的东西，物质上的精神上的，基本可分为五类，从低到高为：生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求[13]。一般来说，某一层次的需求相对满足了，就会向高一层次发展。相应地，获得基本满足的需求就不再是一股激励力量。如生理需求基本满足，继续投入资源在生理需求上，人们的满意度或幸福感并不会无限提高，其资源边际效用是递减的。后一层次的满足投入资源是前一次层的数倍。因而保基本的待遇水平为刚能满足人民生理需求的物质基础。具体待遇标准应根据统筹层次，区域生活水平等因素制定，同时根据统筹区物价变化进行调整。本文以下分析，以广东为例，基本保障水平根据《2013 广东省统计年鉴》中《城镇居民家庭平均每人全年消费性支出》制定[14]。

[13] 马斯洛需求层次理论。
[14] 以“中等偏下收入户”的食品、衣着、居住支出 19576.89 元/年（约为 798 元/月），再上调 10%，约为 880 元/月。

2.做实并分离个账成立补充养老保险。由于社会上各层次的人需求不同，保基本不能满足所有人的需求，此时通过商业养老保险、企业年金或补充养老保险，实现改善退休后的生活水平。

从前面分析可以看出，目前个人账户的设置是不合理的，基本养老保险制度应取消个人账户。然而由于个人账户的所有权是清晰的，具有排他性，不能简单的取消。不过我们同时可利用其所有权清晰的特点，通过做实个人账户后，将其分离独立为补充养老保险，以自愿为原则参加，政府提供稳定增值的投资渠道，保证人民有改善退休后生活的机会，退休时一次性领取。

而从目前委托投资运营的尝试来看，其收益率已经达到 6%以上，基本超过市场一般的投资渠道，完全可以成为分离后的个账的运营方式，实现基金的增值。

（二）制度的过渡及可行性分析

目前制度与本文中新设计的制度有较大差异，我们需分群处理和逐渐过渡：

1. “新人”，强制参加基本险，保险费由单位承担，费率为 5%，退休领取基本养老金；补充险自愿参加，保险费由个人及单位共同承担，其中个人 8%、单位 8%，退休一次性领取补充养老保险养老金。总的来说总体费率没有变化，然而强制性费率却可以根据情况大大下降，为实现全覆盖提供便利。

2.“中人”，在过渡期内，可自愿选择原制度参保或新制度参保。若按新制度参保，缴费将按“新人”办法执行，其退休时的一次性养老金除按新制度缴存的补充养老保险金外，还需加上“旧制度”缴存的个人账户养老金以及从统筹基金划转同等金额作为补充。

3.“老人”，已退休人员是最大的既得利益者，已普遍超额获利，其待遇难以改变，因而适合保持原待遇。但在以后年度调整时改变调整幅度和调整方式：一是降低调整幅度，跟随新制度基本养老金的调整幅度调整；二是“双调整”，由于目前制度养老金各地严重不均，除普遍性调整外，还需每年对最低保障线调整，使基本养老待遇

更趋向公平。

因新制度长远来看基金对退休人员的支出是大大下降的（表 1 例子），主要问题是人民是否愿意选择新的制度。下将以具体实例进行分析。

如表 1，本文选择了一个 2013 年 12 月新领取养老金的，其首次养老金与全省平均养老金接近（容易模拟全省平均情况）的退休人员作为例子，并假设在过渡期内养老金按 5%增长。

性别	退休年龄	缴费年限（月）	待遇核发月数（月）	个账（元）			统筹（元）		
				余额合计	本金	利息	余额合计	本金	利息[15]
女	50	286	195	47218.88	38586	8632.88	55737.05	41783	13954.05

	目前制度					新办制度			
	首次养老金（元）			个账余额（万元）	统筹余额(万元)	首次养老金（元）			统筹余额
	合计	个账	统筹			合计	一次性养老金[16]	基础养老金	
	1921.17	242.15	1679.02			95317.76	94437.76	880	8518.17
	累计领取养老金（万元）					累计获利（万元）			统筹余额（万元）
	合计	个账	统筹			合计	一次性养老金自行投资累计收益	累计领取养老金	
1 年	2.42	0.29	2.13	4.43	3.44	11.07	0.57	10.50	-0.20
5 年	13.38	1.45	11.92	3.27	-6.35	18.01	2.73	15.28	-4.98
10 年	30.45	2.91	27.54	1.82	-21.97	28.81	6.09	22.72	-12.43
20 年	80.04	5.81	74.23	0.00	-69.75	60.21	15.85	44.36	-34.07

表 1

确实，对于退休人员来说，从长远角度来看，现有制度的获益是最大的：退休 20 年，现制度累计领取养老金 80.04 万元；而新制度累计得益为 60.21 万元，其中 44.36 万元为养老金，15.85 万元为退休时一次性养老金按 5 年期定期的投资收益。若退休人员是一个“完全经济人”，是不可能选择新制度的。

[15] 按指数化年利率为 5%（接近 5 年期定位利率）计算。
[16] 个人账户记账金额加上统筹基金划转的相等金额。

然而，短期的巨大利益差距（退休 1 年，现制度累计领取养老金为 2.42 万元；新制度累计获利为 11.07 万元），以及相较接近的中期利益（退休 10 年，现制度累计领取养老金为 30.45 万元；新制度累计获利为 28.81 万元），将会诱使相当部分人选择新制度，因而新制度是可以实现逐步过渡的。

四、 结论

统筹基金赤字问题，迫使我们必须重新认真考虑养老保险制度的合理性。而养老保险制度改革，目的不是让政府抛开人民养老的责任，而是通过更合理的二次分配资源，使更多人更公平地享受社会成果。

本文从二次分配公平性讨论养老保险制度的改革，通过分离“统筹和个账”，重新定位基本养老保险：保基本、广覆盖；做实和分离个账成立补充养老保险，提供基金稳定增值渠道。这有利于促进基本养老保险的扩面，使养老保障能全覆盖；有利于明晰政府对人民的养老责任，使二次分配更公平；有利于为降低社会用工必要成本，增强社会劳动以及经济运行的效率；有利于整合职工基本养老保险和城乡居民养老保险，维护社会的和谐。

(2.7)

苏州推进“全民参保登记”的实践与思考

谭国明、周琪、王晓靖（苏州市社会保险基金管理中心）

【摘要】客观阐述了苏州开展全民参保登记工作的实施背景及其做法，全面分析了开展全民参保登记存在的主要问题，并就强化法律政策、完善参保机制、提高社保经办建设水平、拓展数据公共服务功能提出自身思考。

【关键词】全民参保登记；社会保障治理能力；实时动态管理

【Abstract】This paper objectively analysis of the Suzhou universal coverage registration work of the profound background and practice, analyzes the comprehensive to carry out the main problems of universal coverage is registered, and put forward their own thinking.

【Key Words】universal coverage to register, the social security governance capabilities, the real-time dynamic management

党的十八大提出“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标任务，以全面深化改革为主题的党的十八届三中全会则明确提出建立“更加公平可持续的社会保障制度，要扩大参保缴费覆盖面”。按照国家关于实施“全民参保登记” 部署要求，苏州以顶层设计为推动，以现有“城乡一体”社保为基础，以引导社会广泛参与为依托，多方面协同推进全民参保登记工作。

一、苏州实施“全民参保登记”的背景及考量

2012年，苏州市实现社会保障城乡并轨，初步建立起了“保障层次多元、覆盖人群广泛、转移衔接顺畅、管理服务高效”的社会保障体系。至2013年末，社会保险参保人数为856.7万人，然而，仍有部分私营个体从业人员、灵活就业人员、外来务工人员游离于社会保障之外，个别用人单位因参保意识淡薄，存在着应保未保的现象，劳务派

遣单位的参保情况也是良莠不齐。这部分人群中，除流动就业人员外，相当一部分是因无力负担缴费义务而中断的大龄参保对象。另外，因大量本市户籍人员流动到外地就业参保，由于不掌握具体情况，使得参保覆盖率等数据统计不够精确。

同时，受宏观经济形势影响，特别是进入经济增长换挡期、转型升级关键期、深化改革攻坚期、各类矛盾叠加期的特殊阶段，财政对社会保障的支撑力度已显捉襟见肘。随着人口红利的逐渐消失、人口老龄化进程的加快，加之产业结构调整带来参保人数增长缓慢已经成为新常态，就业和参保人数呈现下降趋势，导致社保基金收入减少，而社保待遇水平逐步提高，社保基金收支压力增加。

“全民参保登记”是深化社会保障改革的一项重要举措。通过实施全民参保登记，对全市的参保情况作进一步梳理和分析，完善参保数据，同时深入了解参保人群的需求，实现从制度全覆盖到人群全覆盖迈进。

二、苏州实施“全民参保登记”探索实践

“全民参保登记”管理模式从以单位为依托向以社区为依托、以个人为对象转变，登记参保范围由参保单位扩大到灵活就业人员、城乡未就业居民等全民范围，参保登记工作的要求更高，实施难度也更大。

从苏州市实际来看，实施全民参保登记面临着参保登记工作量大、信息登记采集难、灵活就业人员、城乡未就业居民参保意识淡薄等一系列现实困难，但也具备一定有利条件。首先，城乡居民养老保险和医疗保险城乡并轨，全民参保意识较强，为实施全民参保登记提供制度保障。其次，经过多年的发展，社保经办建立起纵联“市、区、街道、社区”四级社会保险经办（工作）机构的经办管理网络，将灵活就业和非就业居民参保及退休人员社会化管理等53项社保业务下沉社区，社区成为居民家门口的社保中心。第三，金保工程上线，实现了与人社部平台3.0版的对接，统筹范围内参保人员“同人同城同库同卡同号”，并发放部颁标准的社会保障卡。建立全市社会保障数

据资源库，人社系统实现资源共享，并通过公安、地税、工商等实时联网，建立数据交换机制，实现对常住人口各险种参保数据的集中管理，为实施全民参保登记提供数据支撑。

（一）顶层设计部署，构建实施框架与工作机制。在全民参保登记工作起始，苏州就明确参保登记工作以政府为主导，并纳入各级政府工作。市政府印发《关于开展苏州市全民参保登记工作的实施意见》，明确按照“统一部署、整体推进、分片实施”的总体要求，以社会保险统筹区为单位，苏州市“全民参保登记”工作于 9 月份在全市范围内全面启动，集中登记工作将于 2015 年底前全部完成。根据苏州市政府文件，苏州市人力资源和社会保障局印发《苏州市区全民参保登记工作实施办法》，市区统筹范围全民参保登记工作在 10 月率先实施，集中登记工作于 2014 年 12 月底完成。

从工作机制上，一是明确各部门职责，建立人社、发改、公安、财政、民政、教育、工商、税务八个部门的协作机制。二是与公安、财政、教育、民政、税务、工商等部门建立起部门间信息资源共享机制，建立数据交换机制，可实现对全市常住人口各险种参保数据的集中管理，为实施全民参保登记提供数据支撑，有效解决全民参保登记中“与谁共享、为什么共享、共享什么”的关键问题。三是争取各级财政的大力支持，建立全民参保登记工作经费长效管理机制，落实全市工作经费 1296 万元，确保系统、任务、措施、人员、经费的“五到位”，为顺利实施全民参保登记工作提供了人员和经费保障。

（二）自主研发系统，搭建信息采集与管理平台。自主研发“全民登记信息管理系统”，包括五个子系统：参保信息登记系统、移动采集平台APP、数据采集推送系统、数据整理系统和数据标准化系统。参保信息登记系统，主要是社区对未参保人员进行信息采集登记，实时上传到“苏州市全民参保登记信息管理系统”；移动采集平台APP（手机、平板，2个系统版本IOS、Android），集信息采集、上传和查询于一体，社区

工作人员通过平台，采集同时就将信息直接上传，实现实时传输。全民参保登记数据统计分析系统，从数据精确化要求，依托数据采集推送、整理、标准化三个系统，实现对所有的数据比对、采集进度和相关数据进行实时动态统计分析，用具体、明确的量化标准、模型和算法，取代笼统、模糊的管理要求，为部门决策提供数据支持。依托该系统，可实现跨地区、跨险种、跨部门的数据比对，提高信息登记和确认工作的有效性。

“全民登记信息管理系统”与“苏州市人力资源和社会保障一体化信息平台”、“苏州市人力资源和社会保障社区平台”无缝对接，延伸到市、区、街道、社区四级社保经办（工作）机构，充分利用全市集中的社会保障数据资源开展跨地区、跨险种、跨部门的数据比对，按照市、区、街道、社区、户进行五级定位及任务分配，确定入户调查名单，提高信息登记和确认工作的有效性，在此基础上，建立起全人群覆盖的“苏州市常住人口参保情况信息库”。

（三）经办组织实施，形成全程化管理与服务体系。制定了“12345”工作目标，一是户籍人口走访登记率必须达到百分百，二是确保信息系统和个人信息的两个安全，三是通过全民参保登记一体化平台、社区平台和移动平台的“三个平台”登记，四是健全全区域联网、全人群覆盖、全过程控制、全方位联动的“四全”工作机制，五是实现系统、任务、措施、人员、经费的“五到位”，将管理服务理念渗透到在全民参保登记各个环节中，并引导、调节、控制参保登记实施进程，便于及时发现问题，及时纠正管理行为。

1.实施准备阶段：一是制定参保个人的入户调查和未参保单位的登记告知两个经办流程，对采集对象、采集内容、入户调查、告知对象、告知内容及完成时间等统一操作。二是设计《信息采集表》，包括人员信息、联系方式、就业状况、采集状态、参保情况、未参保原因等18项指标项，全面掌握人员参保状况。三是开展数据比对，

按照市、区、街道、社区、户进行五级定位，确定入户调查名单。四是对工作人员进行业务集中培训。明确全民参保登记的范围和对象、调查指标含义、口径等内容。

2.集中登记阶段：一是建立全民参保登记调查员队伍。充分发挥街道、社区基层组织管理优势，广泛发动社区工作者、自管小组长以及其他社会各方力量组建调查员队伍，入户调查人员携带“一牌三材料”（工作牌、入户调查花名册、信息采集表、宣传手册），按照查不漏户、户不漏人、人不漏项的“三个不漏”工作要求，开展入户调查。二是建立因地制宜的走访机制。建立全天候工作模式。抓住工作重点，对人户分离、长期外出、集体空挂户、联系方式缺失的调查对象，采取求助原工作单位、发动“亲友团”、动用社区“警务通”等办法，摸清具体情况。三是建立实时进度跟踪制度。建立参保登记周通报制度，对在入户调查中的工作部署、职责分工、宣传发动、有序推进四个方面的进展情况进行每周通报。建立“全民参保登记 QQ 群”交流平台，在线实时交流，现场解答问题，交流先进经验。

3.集中考核阶段：在集中登记工作结束后，对所有相关单位进行一次性集中考核。考核内容包括基础管理、入户调查、信息录入和参保扩面四个方面、19项指标，强化工作成效。

4.动态管理阶段：对于采集到的未参保人信息数据定期与一体化系统数据和公安人口数据进行比对，将应保未保信息定期提请人社局责任部门依法处理，规范用工及参保行为，扩大参保覆盖面，建立起全方位联动的持续扩面机制。同时，定期对登记信息进行统计分析，将有关数据分析报告提供给人社等行政部门，建立起长效管理机制。

同时，将宣传引导和提升服务贯穿登记工作始终。依托政务微博、门户网站、官方微信等渠道，宣传解释社会保险政策，提高参保积极性。继续推广实施“网上社保申报、网上异地转移、网上就医结算、网上待遇支付、网上资格认证、网上属地管理、

网上社银平台、网上公共查询、网上预约业务、网上参保证明”等网上业务经办，积极推行“一窗式”服务，发放五险合一、覆盖各类人群的“个人权益记录单”，全面实行养老金就近领取、个人参保通过银行缴费、业务经办短信免费告知等便民服务举措，推进工作的顺利实施。

三、实施工作进展和存在问题分析

（一）“全民参保登记”进展情况

目前，我市全民参保登记工作按照目标计划，市区统筹范围内于2014年12月16日全部完成集中登记阶段工作，并进入常态化管理。各县市正在有序推进全民参保登记，大市范围内已建立“苏州市全民参保登记平台信息管理系统”，各市（县）、区计划于今年11月底前全部完成集中登记工作。从实施推进来看，参保登记工作取得初步成效。

一是实现对未参保人员信息全面摸底。从已完成集中登记的市区来看，市区已登记完毕25个街道、269个社区，市区本市户籍走访率达百分百，基本摸清了市区统筹范围未参保人员底数，对未参保人员实现精确定位，从源头上全面提升了扩面征缴的工作水平和实际效果。

二是建立起全市“全民参保登记信息管理系统”。进一步完善人口数据信息、个人参保信息、未参保人员信息，全市已实现统一数据来源、统一数据比对、统一数据接口、统一综合应用的“四个统一”，为全面实施全民参保登记工作，提供有效地信息技术和信息数据支撑。

三是社会参保意识进一步增强。由“被动登记”到“主动参保”的良好社会效果初步显现，全市经宣传动员后有16322名“断保”人员又重新接续上了社会保险。

（二）实施中存在主要问题分析

在全民参保登记工作取得初步成效的同时，也面临着一些问题，主要体现在以下几个方面。

一是法律的支持力度不够。目前对城乡未就业居民和灵活就业人员参保采取的是自愿参保原则，社会保险法未对这类人群依法强制参保作出要求，给参保动员工作带来一定难度。

二是社会综合治理机制尚待加强。人员信息的登记、核实不仅取决于部门信息共享机制的建立，更取决于社会相关部门信息的实时更新。从市区参保登记结果来看，市区户籍人口走访率为100%，信息采集率为86.7%；外来人员走访率达74%，信息采集率为54.12%。分析原因主要有：其一，居住分散，存在人户分离，使得信息收集、整理、核对困难；其二，存在挂靠参保现象，比如部分大学生读书期间户口在学校，毕业后，未及时将户口迁走，导致无法核实登记；其三，参保人员统一落在单位集体户口，企业一旦不存在，其人员信息无法核实；其四，因房屋拆迁，住址发生变化，相关人员处于“失联”状态，无法采集信息。

三是参保各项机制有待完善。从续保机制来看，对参保中断人群，特别是大龄困难人员，没有持续的缴费能力，因而不能继续参保。从参保缴费机制来看，部分缴费满15年的人员，会选择中断参保。对外来人口来说，社保关系转移接续不畅，导致自身不愿参保。

四是基层社保经办力量不足。我国目前社保经办人员与服务对象之比为1:6400，苏州市社保经办机构经办人员与服务对象的比例为1：23200 。基层社保经办机构在开展日常工作同时，为确保走访的落实，登记工作通常利用双休日进行，并负责动态化管理具体运用和组织实施数据核对和信息维护，工作负担更重。

四、体会与思考

全民参保登记计划作为全国范围内实施的一项工作，其重要性和实施的必然性自不必说。当前社会保障发展是以提高“治理能力”和强化“依法实施”为主要方向，笔者认为，问题的关键是如何更好推进此项工作，让其不流于形式，长期动态实施，更好发挥其作用。

（一）强化法律政策推动力度。始终坚持依法实施，用法治思维、法治方式研究问题。在实际工作中，全面清理本地的参保政策，为扩面拓展更大空间。如果社保法对灵活就业和居民均实行强制参保，将对全民登记参保工作带来更大的推动。

（二）完善参保各项机制。强化多缴多得、长缴多得，断保即止机制导向；建立制度衔接机制，职工保险一旦中断，可以自动纳入居民保险；完善续保帮保机制，通过“爱心”补贴、小额贷款等方式，将困难群体纳入保障体系。

（三）提高社保经办建设水平。加强社保经办机构和基层服务平台建设，为参保登记提供组织、人员、经费保障。强化信息技术支持，做好信息采集、整理和数据分析工作，提高工作的效率和数据量化的精确度。着力优化业务流程和工作机制。提升服务水平，以优质高效的服务增强群众对参保的认同、认可和信任。

（四）拓展数据公共服务功能。根据全民参保登记信息，合理确定各险种扩面目标，形成持续社保扩面征缴机制；适应人口流动需要，实现城乡社保制度之间顺畅转移接续；依据政策决策需要，建立实施动态管理机制，通过动态分析，提供决策服务；从维护社保权益出发，为社保个人权益提供数据支撑；强化数据动态管理，进一步提高城市综合治理水平。

【参考文献】

[1]尹蔚民.中华人民共和国社会保险法释义[M]北京:中国劳动社会保障出版社,2010.

[2]人力资源社会保障部.关于实施“全民参保登记计划”的通知(人社部发[2014]40号) [Z].

[3]胡晓义.加快健全经办服务体系 更好满足人民群众需求[J].中国劳动保障,2014(2):10-11.

[4]胡晓义.加快实现社会保险全覆盖[R].在全民参保登记计划试点工作视频会上的讲话,2014-7-16.

[5]赵祥坤.参保登记走向全民[N].中国劳动保障报,2013-9-27(3).

[6]苏州市人民政府办公室.关于开展苏州市全民参保登记工作的实施意见(苏府办[2014]167号)[Z].2014.

[7]苏州市人力资源和社会保障局.关于印发苏州市区全民参保登记工作实施办法的通知（苏人保险管[2014]13 号）[Z].2014.

(2.8)

关于山东省日照市学习考察被征地农民养老保障工作的调查报告

徐兰生（安庆市人力资源和社会保障学会调研组）

为保障被征地农民基本生活，完善我市被征地农民养老保障政策，最大限度维护被征地农民合法权益，我市花了二个月的时间对被征地农民养老保障工作进行了调研，参照山东省日照市的做法对我市被征地农民养老保障工作，提出了积极的意见和建议。

一、山东省日照市被征地农民社会养老保障工作

（一）基本情况

日照市位于鲁东南，面向黄海。1989 年设立地级市，现辖两县（莒县、五莲县）、四区（东港区、岚山区、日照经济技术开发区、山海天旅游度假区）和日照国际海洋城，总面积 5348 平方公里，人口 288 万，其中被征地农民 28.78 万人。

（二）出台《日照市被征地农民参加养老保险暂行办法》的背景

随着经济社会的快速发展，被征地农民的社会保障问题日益突出。日照市先后探索了两种保障机制，寻求解决被征地农民年老后的基本生活。一是 2010 年借鉴新农保制度框架，按照“被征地农民养老保险水平不低于当地最低生活保障标准”的要求，确定其基础养老金不低于每人每月 75 元（高于当时每人每月 55 元的新农保基础养老金标准）。二是 2012 年结合大型项目建设落户，将日照钢铁精品基地和日照机场建设新增的被征地农民基本保障标准提高到城镇居民最低生活保障标准，即每人每月 320

元。这两种方法虽有一定成效，但都没有妥善解决问题。为此，2013 年日照市借鉴南京等地做法，考虑建立被征地农民养老保障长效机制，一揽子解决历史遗留问题，出台了《日照市被征地农民参加养老保险暂行办法》，取消了被征地农民险种，由个人一次性自主选择参加企业职工养老保险或城乡居民养老保险。现选择参加企业职工养老保险 18 万多人，其中享受养老金 4.2 万人；选择参加居民养老保险 10 万多人。

（三）**被征地农民参加企业职工养老保险的政策亮点**

1、参保范围：各级政府统一征地时享有农村集体土地承包权且征地后户人均耕地不足 0.3 亩（含 0.3 亩）、年满 16 周岁（不含在校学生）、具有该市常住户籍的在册农村集体经济组织成员（含失海渔民和整建制农转非的城镇居民），由其自愿以灵活就业人员身份选择参加企业职工养老保险。

2、参保缴费：在参保年限上不设上限。男满 60 周岁、女满 55 周岁，一次性足额补缴 15 年养老保险费后，可领取基本养老金（2013 年为 571.97 元/人·月）；男满 45 周岁不满 60 周岁，女满 40 周岁不满 55 周岁的，从男满 45 周岁、女满 40 周岁时补缴；男不满 45 周岁、女不满 40 周岁的，从参保之日起按规定缴费。补缴标准按照补缴当年灵活就业人员的参保缴费标准执行（一次性补缴 15 年为 45850.69 元）。已参加居民养老保险的被征地农民，个人帐户余额抵缴企业职工养老保险缴费额，差额部分按规定缴纳。

3、待遇享受：按规定缴费达到退休年龄后，被征地农民可按月领取养老金，其标准按照国家和省有关规定调整。退休后死亡，其继承人可享受一次性抚恤金（为山东省上年度社会月平均工资的 10 倍，2013 年为 38000 元）和丧葬费（1000 元），及遗属补助金（金额为低保标准，按月领取）。

4、一次性补费减免：男超过 60 周岁、女超过 55 周岁的，年龄每增加 1 年，补缴养老保险费额度相应减免 1500 元，累计减免不超过 1.5 万元。

5、政府补贴标准：被征地农民参加企业职工养老保险，政府给予一次性补贴，在本人办理退休手续后拨付到位。2003 年 12 月 31 日以前被征地的，标准为 3500 元/人；2004 年 1 月 1 日～2010 年 12 月 31 日被征地的，标准为 7000 元/人；2011 年 1 月 1 日以后被征地的，分别按征地区片综合地价每亩不低于 1 万、1.5 万、2 万元的标准补贴（目前实际仍按 7000 元标准执行）。

6、**政府资金来源：**按规定从土地出让收入中提取的社会保障资金中支付。从 2014 年 1 月 1 日起，各级政府将被征地农民参加企业职工养老保险政府补贴列入同级财政预算，纳入被征地农民社会保障资金管理。

7、银行贷款缴费：为缓解被征地农民的参保缴费压力，对那些缴费确有困难，政府补贴、集体补助后仍无能力缴费的被征地农民，由政府出面协调合作金融机构为他们提供农户小额贷款，给予每人最高 5 万元，期限 10 年的无担保、无抵押贷款，并取消贷款年龄上限，执行同档次贷款基准利率。

8、扩征地块人员的一次性处理：近几年，日照市飞速发展，大型项目纷纷落户投入建设，由于规划、土地指标等问题，出现工程实际征收的土地面积远超出项目报批的土地面积，被征土地需要保障的失地人员，根据本地规定又不符合纳入被征地农民社会保障，无法享受相关待遇。政府结合本地实际，采用政府租赁的方法，解决超出报批土地面积之外的被征地农民养老保障待遇问题。国土部门按统筹基金征收标准核定统筹基金数额，财政部门征收，纳入基金统一管理，人社部门按相应政策发放其待遇。

（四）被征地农民参加城乡居民基本养老保险政策亮点

被征地农民选择参加居民养老保险的，按现行居民养老保险政策执行。2010 年 12 月 31 日以前征地的被征地农民不享受政府给予的一次性补贴；2011 年 1 月 1 日以后被征地农民，分别按征地区片综合地价每亩 1 万、1.5 万、2 万元的标准补贴。

二、我市被征地农民养老保障工作存在的问题

（一）市区扩征地块失地农民未能享受养老保障待遇

由于规划、土地指标等原因，在实际工作中，工程实际征收的土地面积远超出项目报批的土地面积，出现“少批多征”、“未批先征”等扩征地块问题，致使不少农民土地实际已被征用，但根据规定又不能纳入社会养老保障范围，无法享受相关被征地农民养老保障待遇，上访不断。市辖四个区都不同程度存在此类问题，各区政府也多有反映。据不完全统计：市本级尚有 6000 余人左右未纳入保障，如开发区新河（康熙河）水系治理工程项目，现已交付使用的土地实际征收面积 2758.671 亩，其中耕地面积 1509.774 亩；市国土部门报省政府批复土地已征面积 1638.864 亩，，其中耕地面积 888.447 亩。由于实际征地面积大于报批土地面积，导致被征地农民养老保障待遇无法解决，群众集体上访事件不断发生，为平息事态，开发区政府一直在垫付被征地农民养老保障金。

（二）被征地农民养老保障统筹基金面临支付压力

近几年，随着城镇化进程的加快，被征地农民基本养老保障资金的筹集逐渐增多，为到龄人员发放养老金提供了资金的支撑。但随着经济常态化的到来，各地征用土地趋于减缓，征地量少。统筹基金征收也相应减少，基金积累明显降低。如我市枞阳县 2015 年第一季度统计数据显示：期末实有被征地农民 41356 人，其中享受待遇 9590 人，期末基金累计结余 82.91 万元。如果一旦失去征收来源，按目前标准发放，不够发放一个月，被征地农民养老保障利益将受到损失，待遇发放面临极大的支付风险。

（三）被征地农民养老保障待遇不统一，标准过低

安庆市于 2007 年启动实施被征地农民养老保障工作，截至 2014 年底，全市八县（市）四区期末实有被征地农民 24.2 万人，其中享受待遇 5.73 万人。待遇月领取标准

最低 80 元，最高 220 元，平均月领取标准 133 元。失去土地的农民大都生活在城郊结合部，随着生活水平的提高，物价上涨，现有的养老金待遇标准远远不能满足失地农民的生活要求。，他们与城镇退休职工“同城不同待遇”，被征地农民要求提高待遇的呼声在省、市人大、政协议案中多次提出。

三、日照市的经验给予我们工作的启示

（一）日照市被征地农民养老保险制度可学习借鉴。

由于企业职工养老保险或居民养老保险，具有制度统一性和稳定性、待遇水平的适时增长性，养老金国家财政兜底等特点，被征地农民二选一的可接受程度会比较高。目前我市实施的被征地农民养老保障政策，统筹层次低，待遇水平不高，从执行政策中出现的诸多问题和被征地农民日益高涨提高待遇要求来看，基金支撑能力严重不足，如不抓住时机及早解决问题，将是今后政府工作的一大“包袱”。通过将被征地农民与城乡居保或职工养老保险衔接并轨，即可减轻被征地农民养老保障基金萎缩给当地财政压力，又能调动被征地农民的参加企业职工养老保险或居民养老保险的积极性，提高他们的待遇水平，解决从根本上被征地农民的生活保障问题。

（二）我市被征地农民养老保障制度改革的建议

方案一、被征地农民以灵活就业人员身份参加企业职工养老保险。

1、参保范围：男满 60 周岁、女满 55 周岁一次性补缴 15 年企业职工的养老保险费。男满 45 周岁不满 60 周岁、女满 40 周岁不满 55 周岁，从男满 45 周岁、女满 40 周岁时补缴。男不满 45 周岁、女不满 40 周岁，从参保之日起按规定缴费。

2、被征地农民养老保险资金的来源。征地时从土地出让收入中足额提取的社会保障资金、集体补助资金、被征地农民个人缴纳的资金、其他财政补助资金、其他补助资金。从土地出让收入中提取的社保资金应适当，过高会增加土地出让成本，过低会导致社保资金缺口大，为此要统筹考虑。

3、缴满 15 年的养老保险费的测算。15 年的养老保险费，按 2015 年测算约为 6.5 万元。月享受养老金 580 元，减去现政策每月 150 元和居民养老金 80 元，实际增加养老金 350 元。

4、可行性分析。被征地农民参加企业职工养老保险，养老金标准能真正起到养老的作用，且养老金标准按国家规定动态调整。享受待遇后的人员，市财政不需考虑其费用了。但男满 45 周岁、女满 40 周岁的被征地农民一次性补缴养老保险费，但是目前政策不允许。

如何找到政府补贴和个人缴费的平衡点是制度设计的核心。政府补贴要考虑政府的财力，个人缴费要考虑个人参保的可接受。建议按政府和集体每人一次性补 12/20，即 3.9 万元，个人缴费一次性补 8/20，即 2.6 万元，比较合理。政府和集体补 3.9 万元，相当于财政支付个人 15 年的月养老金 217 元，远低于最低生活保障标准。但市财政当期支付压力较大。

方案二、被征地农民养老纳入城乡居民养老保险制度

随着城乡居民基本养老保险制度的全覆盖，我市被征地农民参加城乡居保人数在逐步增加，由于城乡居保参保人群覆盖范围广，缴费有十三个档次，每年最低为 100 元，最高为 3000 元，参保群众易于接受，加上国家补助基础养老金，再加上中、老年被征地农民中已有相当数量人群已参加城乡居保养老保险等优势，是否能够考虑用到龄后发放的被征地农民养老金，提前给正在缴纳城乡居保的参保人群补贴保费的思路，进行探讨衔接。

方案三、建立被征地农民养老金调整与最低生活保障挂钩制度，随城乡居民养老保险金发放。

维持现行的被征地农民养老保险制度基本不变，建立被征地农民养老金标准与最低生活保障挂钩制度。被征地农民养老金与最低生活保障标准的比例由现在的

32.61%，每 2 年增加 4%（约 20 元），逐步增加到 50%。养老金随城乡居民养老保险金发放。

（三）一次性解决被征地农民历史遗留问题。

对于过去扩征地块出现失地农民未纳入养老保障，按照“谁征地、谁收益、谁负责”的原则，通过采用租赁的方式，比照被征地农民养老保障统筹基金标准缴纳租金后，纳入被征农民养老保障政策覆盖范围，符合条件享受待遇。

（四）建立被征地农民养老金上调机制，

按照省政府《关于做好被征地农民就业和社会保障工作的指导意见》的要求，建立养老金上调机制，适时调整被征地农民养老金待遇，使他们的待遇不低于最低生活保障标准

（五）全市出台统一被征地农民养老保障政策，

根据目前城镇职工养老保险统筹层次，如决定改革被征地农民养老保险模式，建立被征地农民参加职工养老保险，建议由市政府制定统一政策，全市步调一致，解决过去的各县（市）政策不尽一致、待遇水平高低不同的现状。

(2.9)

台灣公務人員退休保障制度的發展與挑戰

傅從喜（台灣大學社會工作系）

台灣的公務人員退休保障體系最早是沿用國民政府在大陸時期的法令與制度；國民黨政府遷台後，於 1950 年代迅速建立公務人員的退休保障與社會保險養老制度。初期因政府財政艱難，至公務人員待遇偏低，且退休保障水準亦不足，導致公務人員不願退休，影響行政效率。後為維持公務人員生活及促進人員之新陳代謝，以各種途徑提供在職公務人員薪酬補貼，同時提高退休保障以提升退休的誘因。

經過半個世紀的發展，當前台灣公務人員的薪資待遇已大幅提高，連帶地也使得以薪資水準為計算基礎的退休給付也跟著大幅提昇。目前，由於台灣公務人員的退休保障水準已遠高於一般勞工，已引發公務人員退休「過度保障」以及台灣年金體系「行業不公」的爭議。

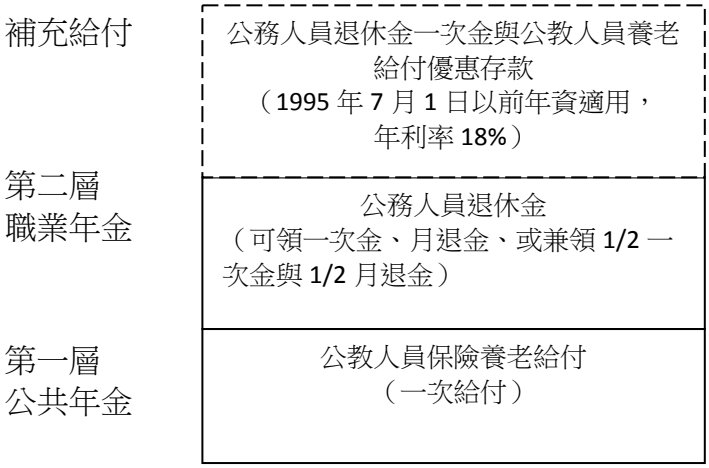
過去二十年來，台灣公務人員的退休保障制度雖歷經幾次重大變革，但基本上仍維持著給予公務人員相當優渥的退休養老保障。在近年來政府財政日益困窘，以及民主化之下社會對於合理化公務人員退休保障之呼聲日益殷切之下，進一步的制度改革已是不可避免。

本文探討台灣公務人員退休養老保障體系的發展、現況與未來挑戰。本文內容分為四個部分，第一部份回顧台灣公務人員退休養老保障制度的發展，第二部分介紹台灣公務人員退休養老保障制度的現況與挑戰，第三部分分析當前台灣公務人員退休養

老保障制度的改革方向，第四部分提出本文之討論與結語。

一、台灣公務人員退休養老保障制度之發展

台灣目前公務人員的老年經濟安全保障體系主要包括三個核心的方案：公務人員社會保險養老方案、公務人員退休金方案、以及退休公務人員儲蓄優惠利息方案。整體而言，台灣公務人員退休保障體系如下圖一所示。



圖一 台灣公務人員退休保障體系圖

其中，公務人員社會保險養老方案為台灣社會保險體系的一環；公務人員退休金方案則被視為是政府以雇主的角色為其受雇者所提供的一種職業年金方案；退休人員儲蓄優惠利息方案則是以優惠利率的方式提高退休公務人員之所得。以下先方別介紹這三種制度的發展沿革。

（一）公務人員社會保險制度

台灣社會保險體系的早期發展，直接受到國民黨政府遷台前在大陸時期的相關發展之影響，公務人員養老保險制度的發展亦不例外（楊舒婷，2003）。1934 年第一次全國考詮會議於南京召開時，考試院即提出辦理公務人員社會保險議案。其後此案經歷多次研商，後因中日戰事爆發而中斷研議。1946 年，政府抗日勝利還都南京，於一月由考試院通過銓敘部所擬「公務人員保險法草案」，並與行政院會商後，提立法院審議。後因國共軍事對抗，又告擱置（郭寅生，1980）。

國民黨政府遷台後，迅速展開公務人員社會保險制度的規劃。考試院於 1951 年初通過「公務員工保險辦法」，並與行政院協商。該草案訂定由考試院轄下之銓敘部為保險主管機關。同年六月，行政院院會亦通過「中央公務員保險辦法」，並明訂由內政部為主管機關。由於行政院與考試院各自提出公務人員社會保險的實施辦法，且各自規劃的主管機關不同，此後兩院為此磋商不斷（郭寅生，1980；葉長明，1995；翟璟，1983）。

1958 年立法院完成「公務人員保險法」三讀立法程序，並於同年 9 月實施。新實施之「公務人員保險法」為一綜合社會保險方案，提供生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬等七項給付，並附離職退費（翟璟，1983）。公務人員保險方案開辦後，即因物價上漲及被保險人增加，導致各項給付遽增；尤其是因政府厲行退休政策而造成之養老給付增加影響尤鉅。在這些因素之下，促使主管機關在制度開辦後第七年—即 1965 年--提請修改公務人員保險法（郭寅生，1980；翟璟，1983b）。其中經過相關單位多次協商，始於 1974 年 1 月完成修法程序（郭寅生，1980；翟璟，1983b）。其後因社會快速變遷，公務人員保險之各項作法是否應順應社會條件而再做修正，又成為受關注之課題。考試院於 1986 年向立院提出修正草案，內容包括提高保險費率以及緊縮養老給付的標準等，但由於立法委員意見不一，未能通過立法（柯木興，1997；葉長明，1995）。

1999 年 1 月，行政院和考試院向立法院提出合併公務人員保險與私立學校教職員保險之法律修正案。最後於 1999 年 5 月修正通過「公教人員保險法」。此一修正，除了將兩項保險合併，也對保險內容做了重大的修正，並成為當前公務人員養老給付的主要內涵。

經過歷次的修正，台灣公教人員人員保險養老給付的重要內涵如下：

一、保障對象：

1. 中央政府與地方政府各級法定機關編制內之專任人員 [17]
2. 各級公立學校編制內之專任教職員
3. 依法辦理登記之私立學校之編制內專任教職員

簡言之，台灣的公教人員保險涵蓋了全體中央與地方政府單位所聘僱的所有編制內人員，以及各級學校所任用的編制內教師與職員。軍人並未納入公教人員保險的範圍，而是參加另一個軍人保險方案。此外，政府各級機關與學校另以勞動契約所聘任的非編制內人員，亦未納入公教人員保險，而是參加另一個勞工保險方案。2012 年時，公教人員保險的被保險人數計 593,846 人；其中任職於中央政府層級者 265,880 人，占 44.77%；地方政府層級者 327,966 人，占 55.23%（台灣銀行，2012）。

二、制度類型與給付計算：

屬於確定給付制，公教人員保險法所提供的養老給付是一次給付，法規中明訂養老保險的給付公式：符合請領條件者，每一年的投保年資可獲得 1.2 個月（以退休時薪資為基準）的給付，最高以 36 個月為限 [18]。換言之，公教人員的一次老給付金的給

[17] 根據「公務人員任用法」之規定，新進公務人員之任用均須依法考試及格後任用。考試院每年辦理各級公務人員考試，以招聘新進人員。另有「中央政府機關總員額法」規範中央政府編制員額之上限、「地方行政機關組織準則」規範各級地方政府編制員額之上限。除了編制內人員外，各級單位亦常見另以工作契約聘任非編制內人員，此等人員不符參加公教人員保險之資格，須另參加勞工保險。

[18] 台灣訂有「全國軍公教員工待遇支給要點」，明訂各級職公務人員支薪酬標準。根據台灣主計處 2012 年「人力運用調查報告」的資料，從事「公共行政及國防、強制性社會安全」行業者（通常屬公務人員）的平均月薪資為新台幣 47,988 元，較全體公私部門受雇者

付水準與其退休時的年齡、工作單位、級職、工作性質等均無直接之關係，僅由其退休時之投保年資與薪資水平來決定。此外，由於養老給付屬於一次性給付而非長期性給付，因此不像年金制度需要設定給付的調整機制。

三、財務處理

台灣的公教人員保險是繳費式的社會保險方案，給付的財源主要來自於保險費，另由政府編列預算支應行政費用。目前的保險費率為 8.25%。保險費用的負擔，公務人員部分，由被保險人自負 35%、雇用單位負擔 65%；私立學校教職員部分，由被保險人自負 35%、雇用單位（學校）負擔 32.5%、政府補助 32.5%（由各級教育主管行政機關編列預算支應）。保險的財務處理方式，屬於部分提存準備制（partial funding），保險費的收入除了支應當期給付的需求外，仍有結餘可作為未來給付的準備金。例如，2012 年的保險費收入為新台幣 315.5 億元，同年的支出為新台幣 149.2 億元，結餘 166.4 億元為保險準備金（台灣銀行，2012）。公教人員保險的準備金是獨立運作的基金，並不融入政府的預算中。同時，公教人員保險未來若出現虧損，應調整保險費率來支應；政府除了支應行政事務費之外，不負責虧損的撥補。

四、可攜性（portability）規定：

被保險人退保改參加勞工保險或軍人保險而不合請領本保險養老給付條件者，其原有保險年資可以保留，俟其於參加勞工保險或軍人保險期間依法退職 (伍) 時，再請領本保險養老給付。

的月平均薪資新台幣 35,376 元高出 36%。

（二）公務人員退休保障制度

前述公教人員保險，屬於社會保險方案，其所提供的養老給付，屬於公共老年所得保障制度。除了該項制度之外，台灣的公務人員另有屬於職業年金的退休金制度之保障。

台灣的公務人員退休金制度也和公務人員保險制度一樣，受到國民黨政府在大陸時期的政策遺緒之影響。台灣公務人員退休金制度的發展可溯源自 1943 年國民黨政府於大陸時期所頒訂的「公務員退休法」。該法明訂退休的條件、請領退休金的資格、以及退休金的給付標準。根據本法之規定，退休金分一次退休金與年退休金兩種，服務年資達 5 年以上未滿 15 年者退休者，可請領一次退休金；服務年資達 15 年以上退休者，可請領年退休金。

在國民黨政府遷台初期，由於政府財政吃緊，無力調整公務人員待遇，且國共兩黨仍處於軍事對峙，政府財政資源絕大多數均優先用於國防經費[19]，導致公務人員待遇偏低。因公務人員待遇無法調整，使得與公務員薪俸連動的公務員退休金也偏低，影響公務員之退休意願，雖有退休法的訂定，許多已達退休年齡之人員亦不願退休。又由於退休金給付低，公務員退休後經濟生活堪慮，故機關長官對於已達年齡而不願退休者，亦不忍令其退休。最後的結果，是公務人員幾無新陳代謝，對行政效率造成不利之影響（李鎮洲，1991；蘇威郎，2008；關中，2013）。

1950 年國民黨政府遷到臺灣後，對於公務員欠缺流動導致行政效率不彰的問題更加重視。因應退休給付過低、無人願意退休之情況，公務員退休法於 1959 年進行大幅改革，並更名為「公務人員退休法」，擴大適用的對象，同時提高退休保障水準。退休金部分，除了任職 5 年以上未滿 15 年者維持給與一次退休金之外，任職 15 年以上者則給與一次退休金或月退休金，由退休人員擇一支領。這一次修法首次開創了可讓退休公務人員自行選擇領取一次金或月退休金之作法，此一作法一直沿用至今。同時，

[19] 1950 年至 1971 年間，政府預算用於國防支出之比率高達 82.4%（蘇威郎，2008）。

本次的修法也大幅地提高了公務員的退休保障水準。任職滿 15 年，退休金的所得替代率就高達 75%；且服務年資較高者，最高所得替代率可達 90%。若再加上已於 1958 年實施的公務人員保險養老給付，這兩項給付相加後，公務人員退休後之所得替代率已可超過 100%。這絕對是全世界所得替代率最高的退休金制度之一。由於公務員待遇低，政府以提高退休金所得替代率之方式吸引其退休，建立了所得替代率偏高的公務員退休保障制度，也成為後續合理化公務人員退休金保障制度改革的難題。

1979 年公務人員退休法再度做修正，有關退休金之請領資格並未變動，但退休金之請領方式則做了大幅調整。給付標準方面，一次退休金給付與月退休金給付的計算方式並未有變動。請領資格方面，任職 5 年以上未滿 15 年者給與一次退休金的規定亦維持不變；但是任職滿 15 年以上的公務人員之退休金，可以領取有更多的選項，包括：領取一次退休金、領取月退休金、兼領二分之一之一次退休金與二分之一月退休金、兼領三分之一之一次退休金與三分之二月退休金、或是兼領四分之一之一次退休金與四分之三月退休金。

這一次的修法首創退休公務人員可以兼領一次退休金與月退休金的設計，加上退休金的給付因薪資的提高而連動上升，使得退休公務人員領取月退休金的比開始率大幅上升，公務人員退休後的長期經濟安全保障亦獲得提升。退休金制度的改善提升了公務人員退休的意願，公務人員欠缺人事新陳代謝的問題已不復存在，取而代之的是公務人員過早退休的問題。同時，也由於退休人數日益成長，退休金支出大幅成長，造成政府財政的重大負擔；甚至有部分地方政府因財政困難，無法編列人員退休金經費，導致不適任人員無法退休。而公務人員退休金所得替代率過高，也成為待解決的問題[20]。為解決這些問題，行政院和考試院於 1988 年向立法院提出「公務人員退休（撫卹）法部分條文修正草案」請其審議（陳桂華，2001；蘇威郎，2008）。草案提出後，在立法院歷經 4 年的討論與審議，終於在 1992 年 12 月完成修法，並於 1993 年 1

[20] 見當時的銓敘部長陳桂華在立法院所做的提案說明。立法院，1988，立法院公報，第 78 卷，第 59 期，頁 36-37。

月公佈；但因配合其他相關周邊法制的建制，到 1995 年 7 月才正式實施。此次修法後，建立了全新的公務人員退休撫卹制度，此即當前實施的公務人員「退撫新制」（蘇威郎，2008）。

1995 年的公務人員退休法修法建立退撫新制的制度架構後，再分別於 2008 年與 2010 年進行部分條文之修正（蘇威郎，2008；考試院，2013）。經過歷次修正，目前公務人員退撫新制的主要內涵為：

1. 退休條件：
   (1) 自願退休：公務人員任職 5 年以上滿 60 歲或任職 25 年以上者可自願退休。擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，任職滿 5 年後，其自願退休年齡可酌予降低，但不得少於 50 歲。
   (2) 屆齡退休：公務人員任職 5 年以上年滿 65 歲者應屆齡退休。但擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，可酌予降低屆齡退休年齡，但不得少於 55 歲。
   (3) 命令退休：公務人員任職滿 5 年以上因身心障礙致不堪勝任職務者，或因公傷病致不堪勝任職務者，應予命令退休
2. 退休金種類：
   (1) 一次退休金
   (2) 月退休金
   (3) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金
3. 退休金領取條件：
   (1) 任職 5 年以上未滿 15 年，或屆齡延長服務者，給與一次退休金；
   (2) 任職滿 25 年以上年滿 60 歲，或任職滿 30 年以上且年滿 55 歲而自願退休者，得選擇領取一次退休金、月退休金、或兼領一次退休金與月退休金；
   (3) 任職滿 25 年自願退休者，若年齡未達 60 歲或是尚未符合「任職滿 30 年且年滿 55 歲」者，可選擇下列方式領取退休金：

i. 僅能領取一次退休金。

ii. 至年滿月退休金起支年齡時開始領取月退休金。

iii. 提前於年滿月退休金起支年齡前開始領取減額月退休金。

iv. 支領二分支一之一次退休金，並至年滿月退休金起支年齡時開始領取二分之一之月退休金。

v. 支領二分支一之一次退休金，並提前於年滿月退休金起支年齡前開始領取二分之一之減額月退休金。

4.退休金計算方式：

(1) 一次退休金：以退休生效日在職同等級人員之「本俸加一倍」[21]為基數，每任職 1 年給與 1.5 個基數，最高 35 年給與 53 個基數。退撫新制實施後才初任公務人員且服務年資逾 35 年者，自第 36 年起每年增給 1 個基數，最高以 60 個基數為限。

(2) 月退休金：以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年照基數之 2%給與，最高 35 年給與 70%為限。退撫新制實施後才初任公務人員且服務年資逾 35 年者，自第 36 年起每年增給 1%，最高增至 75%為限。

5.給付之調整：月退休金發給後，並不依物價或薪資指數自動調整，而是遇公務人員薪資調整時，才予一併調整[22]。

6.財務來源：由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（獨立於政府預算以外之基金）支付之。目前之費率為 12%，由政府負擔 65%、公務人員自負 35%。撥繳滿 40 年後免再撥繳。

7.提前離職與再任職權益：

(1)公務人員依規定不合退休、資遣於中途離職者，得申請發還其本人原繳付之基金

[21] 根據台灣「公務人員俸給法」之規定，公務人員之俸給分本俸及加給。一般而言，公務人員之「本俸」約為其全薪之一半，故以「本俸加一倍」（大約即當於於其全薪水準）作為計算基準。

[22] 最近十年來，台灣的公務人員僅分別於 2005 及 2011 年分別調高薪資 3%。

費用本息。繳費退撫基金 5 年以上，除因案免職或撤職而離職者外，得同時申請一次發給政府補繳之退撫基金費用本息。

(2) 依法退休、離職或資遣者，如再任公務員時，無須繳回已領之退休金、資遣幾與或離職退費，其退休、資遣或離職前之任職年資於重行退休時不予計算。

（三）優惠存款

立法院法制委員會於 1959 年在審查公務人員退休法時決議，要求相關部會會商文武職人員退休給與之配合標準及國庫負擔能力檢送立法院審查。銓敘部與相關部會進行會商後，提出 8 項處理原則，其中就包括要讓退休公務人員可依優惠存款方式辦理儲蓄。在此之前，國防部與財政部已於 1958 年發佈「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄款辦法」，讓退伍除役官兵所領取之退除給與可辦理優惠存款。實施退休公務人員優惠存款方案，可平衡文武職人員的保障；同時，由於當時公務人員退休保障低，一旦退休將面臨經濟困難，導致公務人員不願退休，故辦理優惠存款，也具有公務人員退休所得、提升其退休動機的功能（吳嘉娟，2007；連煌林，2005；銓敘部退撫司，1996）。

1959 年，考試院在修正「公務人員退休法施行細則」時，增列「退休人員或重行退休人員支領之退休金，自儲蓄時，得由政府金融機關受理優惠儲存…優惠儲存以所領之一次退休金為限」，做為辦理公務人員優惠存款之依據。接著，銓敘部會同財政部於 1960 年 11 月發佈「退休公務人員退休金優惠存款辦法」，讓依「公務人員退休法」規定選擇領取一次退休金的公務人員可將該項給付金額辦理優惠存款，此即公務人員退休金優惠存款制度之濫觴（銓敘部退撫司，1996）。其後，國防部與財政部又於 1964 年會銜訂頒「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」，讓軍人領取的軍人保險退伍給付辦理優惠存款。同樣基於文武職平衡之考量，考試院也於 1974 年再頒訂「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，讓公務人員依「公務人員保險

法」所領取之養老給付也能辦理優惠存款（吳嘉娟，2007；連煌林，2005；銓敘部退撫司，1996）。

1960 年「退休公務人員退休金優惠存款辦法」最早頒佈時，其所規定之優惠存款之利率訂為「存款機關一年期定期存款牌告利率加 50%」。1960 年制度實施第一年，優惠利率水準訂為月息 18%（年息 21.6%），當時銀行一年期存款利率為 14.2%。由於早期臺灣一般銀行存款利息亦高，故以優惠存款來提高公務人員退休所得，並未引發太大的爭議。1979 年再度修正優惠存款辦法再度修正，除了維持原來比照一年期存款利息加 50%計算之規定，另增訂優惠利息不低於 14.25%下限的保障。1983 年再度修正，將優惠儲蓄利率的下限定為 18%。其後，公務人員退休優惠存款之利率水準即固定在 18%，至今未再有修正（連煌林，2005；吳嘉娟，2007；陳錦稷，2011；趙揚清與黃怡靜，2007）。歷年來退休公務人員退休金辦理優惠存款辦法之優惠利率修正情形詳如表一。

表一 歷年公務人員退休金辦理優惠存款辦法之優惠利率修正情形

年	銀行業一年期存款利率	優惠利率(年息)	「退休公務人員退休金辦理優惠存款辦法」之修正
1961	月利率 5.4%，年利率約 10 %	21.6%	優惠存款開辦時存款利率為月利率 1.8%，相當於年利率 21.6%。
1971	月利率 4.76%，年利率約 9.5 %	14.25%	比照前一年期存款利率加 50%：9.5%x(1+50%)=14.25%
1979	11.13%	16.7%	年利率=11.13%x(1+50%)=16.7%。另於 1979 年訂定優惠存緩利率不低於 14.25%之保證。
1983	7.55%	18%	1983 年 12 月起優惠存款利率保障下限訂為 18%。年息(7.55%x1.5＝11.33%)低於保障下限，故採用 18%

資料來源：修改自趙揚清與黃怡靜，2002。

1983 年迄今，優惠存款利息的利率並未調整。目前優惠存款的業務是由台灣銀行負責辦理，優惠利息則由政府編列預算補貼。由於當前一般金融行庫的利率水準偏低，相較之下，凸顯出公教人員退休金優惠存款利率的過度優渥。近年來，公教人員退休金優惠存款不僅造成國庫的重大負擔，也普遍被視為是有違社會公平正義的制度。

1995 年，公務人員退休制度有了大幅的變革，建立了由政府和公務人員雙方撥繳基金為財源的退撫新制。配合此一新制度的實施，公務人員的退休優惠存款制度也規劃落日條款。同一年，「退休公務人員退休金優惠存款辦法」修正，並更名為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」。本次修正的最主要變更，是規定公務人員在 1995 年 7 月 1 日退撫新制實施前的任職年資所核計的一次退休金仍可辦理優惠存款；但公務人員依退撫新制實施後的年資所核計的一次退休金，已不得再辦理優惠存款（銓敘部退撫司，1996）。換言之，對於 1995 年以後才初任職的公務人員而言，已完全無法享有退休金儲蓄存款的優惠。然而，目前已退休接近退休年齡之公務人員，多是在 1995 年以前即任職公務人員，故還需要相當時日，才能藉由時間之自然遞移，讓公務人員退休金優惠存款真正完全走入歷史。

台灣公務人員各項主要的養老保障方案早期之發展沿革，可以整理如表二。

表二 台灣公務人員各項主要的養老保障方案早期之發展沿革

年	公教人員保險	公教人員保險養老給付金優惠存款	公務人員退休金
1943			國民黨政府於大陸時期頒訂「公務員退休法」
1958	立法院通過「公務人員保險法」		
1959			大幅改革公務員退休法，並更名為「公務人員退休法」
1960		銓敘部會同財政部發佈「退休公務人員退休金優惠存款辦法」。	
1974		考試院頒訂「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」	
1983		優惠利率訂為年利率 18%，此後未再修正此一水準	
1995			實施公務人員退休撫卹新制
1999	公務人員保險與私立學校教職員保險合併成為公教人員保險		

資料來源：本文作者整理。

二、臺灣公務人員退休保障制度實施現況與挑戰

如前文之分析，臺灣早於 1960 年以前即已針對公務人員建立社會保險養老給付、退休金制度以及退休金與養老給付存款優惠等三項老年經濟安全支持方案。早期由於退休保障水準不足，影響公務人員的退休意願與人事汰換。政府於 1960-1980 年代大幅調高公務人員的薪資與退休保障水準，目前公務人員與教育人員、軍人等群體已是臺灣享有最優渥退休保障的人口群。各項公務人員老年所得保障制度發展至今，實施

的現況與面臨的挑戰包括以下幾個面向：

（一） 過度保障

公務人員目前退休，可領取公務人員保險的養老給付（一次給付）、退休金（可一次領、月領或兼領一次金與月退金）；1995 年 7 月以前任職年資核計之公保養老給付與公務人員退休金一次金尚可獲得存款優惠。在享有前述三項保障的情況下，其退休後所領取得各項給付總和，有些甚至超過現職人員的待遇水準。根據主管機關之推算，加計優惠利率存款後，公務人員退休金之所得替代率最高可達 123.5%（銓敘部，2013b）。

1995 年 7 月 1 日以後才初任職公務人員者，因無法享有養老給付與退休金存款 18%利率之優惠，其退休後之所得保障，包括公務人員保險養老給付與退休金給付，二者之合計已無法超過 100%。然而，在現行的公務人員退休金制度下，選擇領取月退休金者，每一年的服務年資可獲得 2%之所得替代率，參考目前退休公務人員的平均退休年資約為 31 年（考試院，2013），則公務人員退休金給付平均之所得替代率超過 60%。在 1995 年建立公務人員退休新制，提高其退休金保障水準後，加上平均餘命逐年延長，目前絕大部分的公務人員於退休時都選擇領取月退休金。2012 年時，退休總人數有 10,169 人，其中選擇領取月退休金者 9,966 人，佔全體之 98%；選擇領取一次退休金者僅有 132 人；選擇兼領二分之一之一次退休金及二分之一之月退休金者亦僅有 71 人（銓敘部，2013b）。

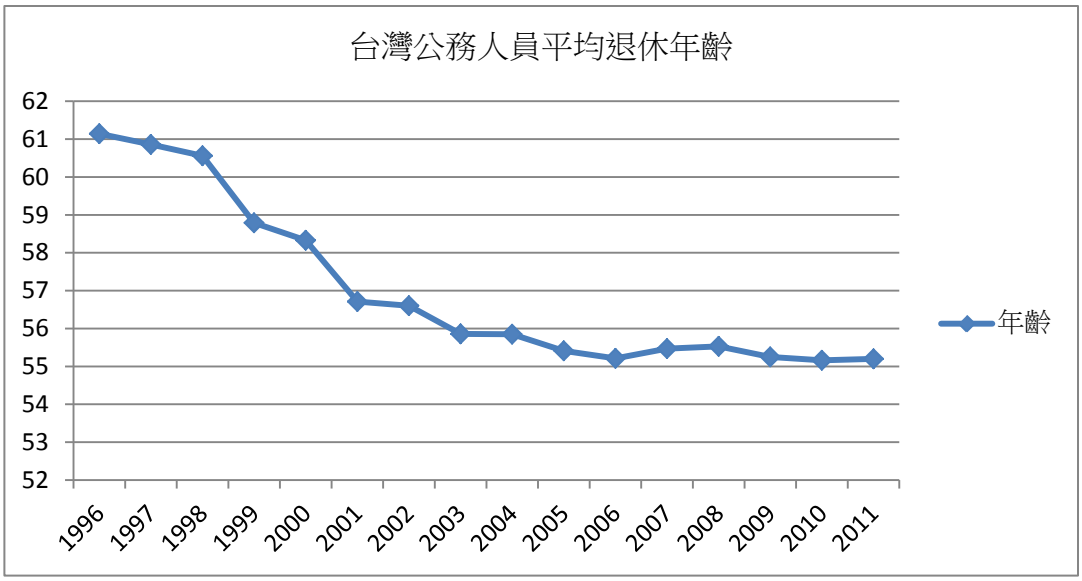
而且，公務人員退休金的計算基礎，是以退休時的薪資水準作為計算之基礎。由於公務人員之工作性質，一般情形下薪資只會隨年資增加而向上調整，故退休時之薪資通常是其就業生涯中最高的薪資水準。依此最高薪資水準作為其退休金之計算基礎，是對公務人員最有利之安排。

除了退休金之外，公務人員退休尚可領取公教人員保險養老給付之一次給付。

2011 年時，公務人員與教育人員領取公教人員保險養老給付金額平均為新台幣 1,377,920 元（台灣銀行，2012）。退休金與養老給付二者合計後，則公務人員之老年經濟保障仍屬偏高。

（二） 過早退休

由於公務人員退休保障相對優渥，提高退休的誘因，導致公務人員的退休年齡偏低，絕大多數公務人員均在未達屆齡退休年齡即申請自願退休。2012 年時，公務人員退休計 10,169 人，其中自願退休人數達 9,212 人，佔退休總人數之 86.8%（銓敘部，2013b）。此外，公務人員平均退休年齡，從 1996 年公務人員退撫新制建立時，為 60.56 歲，之後逐年下降，到 2011 年時已降為 55.2 歲（見下圖二）。



圖二 台灣公務人員平均退休年齡

資料來源：本研究整理自歷年「銓敘業務統計」

2012 年時，台灣全體退休公務人員中，退休年齡在 50 歲以下者佔 1.1%，在 50-54 歲者佔 48%，在 55-59 歲者佔 28.1%，在 60-64 歲者佔 15.7%，在 65 歲及以上者僅

佔 7.1%（銓敘部，2013b）。換言之，幾乎有半數的公務人員在未達 55 歲以前即退休。公務人員早退，不僅形成人力資源的浪費，也為公務人員老年保障制度造成沈重的財務負擔。

（三） 政府財政負擔

目前公務人員退休保障的三種制度中，政府財政挹注的形式不同：

1. 公務人員保險：1999 年公務人員保險和私立學校教職員保險合併為公教人員保險，這兩項保險在本次改革之前已形成之虧損，由政府編列預算撥補；其後之虧損則以調高保險費率平衡之。為彌補 1999 年之前所造成之虧損，財政部逐年編列預算撥補，自 1999 年至 2012 年，合計已撥補新台幣 3,109 億元[23]。
2. 退休金制度：1995 年退撫新制實施前的年資所合計之退休金由政府預算支應；1995 年新制度實施後之年資合計之退休金，由政府和公務人員共同撥繳之退撫基金支應。由於目前已退休之公務人員，幾乎都是在 1995 年以前就任職公務人員，故各級政府仍應編列預算，支付其 1995 年以前任職公務人員所核計之退休金。2013 年時，台灣中央政府（不含各級地方政府）支付公務人員退休撫卹之預算，達新台幣 1,329.5 億元[24]。
3. 優惠存款：1995 年退撫新制實施前之年資核計之一次退休金與公務人員保險一次養老給付可辦理優惠儲蓄存款，由政府補貼利息。2010 年時政府負擔公教人員（未區分公務人員與教育人員）優惠存款利息支出達新台幣 462.8 億元（陳錦稷，2011），相當於當年度中央政府總預算之 2.4%。

[23] 整理自 1999-2012 年財政部與行政院主計處中央政府總預算。
[24] 中央政府總預算，行政院主計總處，
http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/102/102Ctab/102C%E6%AD%B2%E5%87%BA%E6%94%BF%E4%BA%8B%E5%88%A5%E9%A0%90%E7%AE%97%E7%B8%BD%E8%A1%A8.PDF。

（四） 公務人員退休基金財務隱憂

1995 年所成立之公務人員退撫基金，雖實施至今時間尚短，但其財務隱憂已然呈現。2001 年度時，公務人員退撫基金收入為新台幣 160 億元、支出為新台幣 32 億元，當年度支出僅佔當年度收入之 20.1%。到 2011 年度時，收入為新台幣 273 億元、支出為新台幣 167 億元，當年度支出占收入之比已大幅升高到 61.4%（公務人員退休撫卹基金管理委員會，2011）。在這十年之間，退撫基金之收入成長僅 82%；而支出之成長達 422%。

根據主管機關之估計，在現行各項制度條件之下，到 2020 年時，公務人員退撫基金會首度出現當年度收入低於當年度支出之情形，導致基金結餘開始下降；至 2031 年時，基金就會耗盡（銓敘部，2013c）。

（五） 養老給付的現代化改革

如前文所述，公教人員保險所提供的養老給付至今仍只有一次給付，並未改為月退休金給付。隨著公務人員退休年齡的降低以及平均餘命的延長，一次性給付對於公務人員退休後的長期經濟安全助益有限。

另一方面，一次性給付也不符合公務人員主觀之期望。如前文所述，在公務人員退休金（第二層職業年金）部分，公務人員可選擇領取一次退休金、月退休金、或兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。結果，絕大多數之公務人員於退休時皆選擇領取月退休金。因此，不管從公務人員退休後長期經濟保障之角度，或是回應公務人員對於月退休金之偏好，都有需要將公教人員保險之老年給付改為年金給付。此外，台灣勞工保險的老年給付已於 2009 年時由一次給付改為按月支給之年金給付，更凸顯公教人員保險老年給付改為年金給付之迫切性。

三、台灣公務人員老年保障體系之近期改革

如前文所述，台灣公務人員的老年保障體系於 1960 年代實施至今，雖各項方案都經歷多次重大之變革，但目前仍存在一些亟待改革之議題。尤其是與其他就業群體的民眾相比較時，公務人員的老年保障體系明顯過於優渥，導致社會不公之質疑。同時，由於近年台灣政府財政狀況日益艱難，而公務人員老年退休保障制度的支出對於政府財政所造成的負擔確有增無減。

國民黨政府於 1950 年遷台後，基於政治穩定與籠絡忠誠的目的，長期運用國家有限的資源給與軍公教人員特殊的優惠與福利（林萬億，1994）。同時，由於公務人員傳統上被視為是支持國民黨的重要族群（陳陸輝與陳映男，2013），因此，儘管公務人員退休養老保障過於優渥的問題早在 1990 年代就已浮現，但國民黨政府卻未試圖根本性地解決此一問題。尤其是，在民間銀行存款利率持續下降的趨勢下[25]，公務人員領取的一次養老金仍能享有年利率 18%的優惠存款待遇，引發社會其他群體的不滿。

2000 年民進黨贏得總統大選，台灣經歷第一次政黨輪替。2005 年時，當時的總統陳水扁宣示要對軍公教人員退休優惠存款制度進行改革。當年 11 月，考試院通過公務人員退休所得合理化改革方案，方案的主要內容，包括：(1)限制公教人員保險一次養老給付金得辦理優惠利息存款之金額；(2)設定退休金所得替代率之上限（銓敘部，2006）。簡言之，此一改革若實現，公務人員退休養老的保障水準將受到限縮。

當時民進黨雖為執政黨，但立法院卻仍由國民黨據有多數席次。對於執政的民進黨所提出的緊縮公務人員退休保障的改革方案，國民黨運用立法院的多數優勢另闢戰場。2006 年 1 月，立法院要求行政院及考試院修改「軍公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款利率」，並暫緩實施養老給付優惠存款改革方案。同時，立法院大規模凍結考試院及銓敘部的預算，力圖阻擋改革[26]。另一方面，國民黨也抨擊此一改革方案對基層公務人員的衝擊大於中高階公務員，認為此一改革是「肥大官、瘦小

[25] 以台灣銀行一年期固定存款利率為例，2001 年 1 月時已降為 5%；2013 年 1 月更已降至 1.355%。詳見台灣中央銀行網頁：www.cbc.gov.tw。
[26] 詳見「中華民國 95 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」。

吏」[27]。

行政部門和立法部門對於公務人員退休金改革的角力持續延燒。2006 年 2 月，銓敘部宣佈公教人員退休優惠存款利率改革方案如期實施。2006 年 3 月，立法院法制、預算聯席委員會表決廢止考試院頒佈的公務人員養老給付優惠存款改革方案行政命令；並於聯席會通過對考試院長姚嘉文、銓敘部長朱武獻的譴責案，並移送監察院調查糾彈[28]。然而，考試院長姚嘉文表示公務人員養老給付優惠存款改革方案將繼續照常實施。

2008 大選，國民黨再度贏回執政。復於 2010 年提高公務人員養老給付優惠存款的法律位階；同時，鑑於民進黨執政時期對於公務人員優惠存款扣減過多，而於 2010 年 11 月發佈新的辦法，允許退休公務人員調增優惠存款額度。然而，新的辦法引發社會激烈的批評，認為政府不顧財政負擔以及公務人員退休福利已明顯較其他群體優渥之實，又慷人民之慨以增公務人員福利。社會的批評聲浪導致考試院在新的方案實施一個月後即予以廢止。其後，考試院重新研議以調整方案內容，提出公務人員養老給付優惠存款再調整方案，同時調降公務人員退休的所得替代率[29]。

儘管公務人員的養老保障已經略有縮減，但其保障水準仍較一般勞工高出甚多，進而引發社會爭議。2012 年底，勞工保險最新的財務精算評估報告顯示，勞工保險的財務危機已迫在眉睫（邵靄如，2012）。此一報告公告後，經媒體連日大幅報導，引發勞工團體的恐慌與不滿。勞工團體一方面深怕勞工保險破產而致其未來老年時無法請領老年年金給付，同時也更不滿其退休保障比起公務人員遠遠不如的事實。在這樣的背景之下，台灣於 2012 年底開始展開全面性的年金改革，公務人員的養老保障制度也在檢討改革之列。

根據主管機關所提出的改革簡報資料，這一波公務人員退休金改革的主要原因，

[27] 詳見立法院公報，第 95 卷，第 15 期，頁 141-183。
[28] Ibid。
[29] 詳見考試院，2011，「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法總說明」。

包括[30]：

1. 公務人員退休人數逐年攀升、退休年齡逐漸下降。
2. 政府及退撫基金支出金額持續成長，且收支比例快速升高。
3. 過早退休即支領退休金之情形嚴重。
4. 退撫新制基金提存不足，累積鉅額潛藏債務。

而此次改革之政策目標，則包括：減緩政府支付退撫經費壓力、確保退撫基金永續經營、合理保障退休人員經濟生活等三項。具體的改革內容，則包括：

1. 整體制度變革：新的公務人員退休養老體系將分為三層次年金：公務人員保險為第一層保障，提供基礎給付；原來之公務人員退休金制度改為雙層職業年金制度，提供第二層與第三層之保障。
2. 第一層公教人員保險養老給付：養老給付從一次給付改為年金給付；投保年資 35 年者給與所得替代率 15%。
3. 第二層與第三層職業退休金：原有之公務人員退休金改為雙層制之退休金制度，第一部分確定給付制，年資 35 年給與所得替代率 30%；第二部分採行確定提撥制，以 35 年年資獲得所得替代率 30%以上為目標。
4. 退休年齡：延後月退休金起支年齡，從工作滿 25 年年滿 60 歲調整為年滿 65 歲開始起支[31]。
5. 調降退休所得替代率：透過下列兩種方式，降低公務人員退休金之實施所得替代率：
   (1) 調整退休金計算基準：依現行規定退休金乃依公務人員退休當時之薪資所得作為計算退休金之基礎。未來將先改為依「在職最後 10 年平均俸額」計

[30] 以下公務人員老年退休保障制度改革之相關內容，參考銓敘部 2013 年 2 月制度改革座談會簡報資料：「公務人員退休制度未來改革方向」。
[31] 在現行制度下，公務人員工作滿 25 年且年滿 60 歲即可請領月退休金，一般稱為「85 制」（25+60=85）。未來預計改為工作滿 30 年且年滿 60 歲、或工作滿 25 年且年齡滿 65 歲始能領取月退休金，即「90 制」（30+60=25+65=90）。

算；長期再進一步改為依「在職最後 15 年平均俸額」計算。

(2) 調降退休金基數內涵：目前退休金之計算，是以退休公務人員「本俸之 2 倍」來認定其薪資水準，未來新進人員將改以「平均俸額之 1.7 倍」來認定其薪資水準，以計算其退休金。

6. 提高退撫基金提撥費率：退撫基金提撥費率預計由現行之 12%調高至 15%，未來再進一步調高至 18%。此外，政府與公務人員提撥費用分攤比率預計從現行政府負擔 65%、公務人員負擔 35%改為政府與公務人員各負擔 50%。
7. 調降儲蓄優惠利率：公務人員一次退休金與養老給付現行儲蓄優惠利率為 18%，預計逐年提降到 9%；長期以「台灣銀行一年期定期固定利率+7%」為優惠存款利息，並以 9%為上限。

台灣公務人員養老制度改革方案的新舊制度內涵之對照如下表二所示。

表二 台灣公務人員養老制度改革方案的新舊制度對照表

保障層次	方案別	現行制度	改革提案
補充給付	一次養老給付金優惠存款	年利率 18%	年利率逐步遞減，2017 年降為 12%、之後每年調降 1%；至 2021 年調降至台灣銀行 1 年期定期存款利率+7%，並以 9%為上限
第二層職業年金	公務人員退休金	一層制：確定給付制，所得替代率=投保年資 x2%	双層制：確定提撥制，所得替代率目標 20% 確定給付制，所得替代率上限 40%
第一層社會公共年金	公教人員保險養老給付	確定給付制，一次給付，每投保 1 年獲 1.2 個基數，最高 36 個基數	確定給付制，年金給付，所得替代率上限 15%

資料來源：作者整理。

這一次公務人員老年退休保障制度的改革，主管機關規劃之改革幅度相當大，包括給付的大幅削減、請領年齡的提高、提撥費率的調升等；同時還預計首度實施確定提撥制的退休金制度。主管機關提出如此大幅的改革方向，除了是基於政府支應公務人員退休金負擔過高、公務人員退休撫卹基金已出現財務危機等財務面之壓力外，主要也是因既有的制度保障過高，不僅衍生出公務人員過早退休等諸多後果，更長期造成社會對於公務人員退休保障過於優渥之不滿。

然而，台灣在民主制度的運作下，主管機關之改革方案尚須經過立法院完成相關法律之修改後，始能實施運作。這一波公務人員年金改革，在主管機關提出改革方案後，已面臨公務人員團體的激烈抗拒[32]，未來是否能依照主管機關所規劃之改革方向

[32] 例如，「全國公務人員協會」持續在媒體發生，抨擊政府的公務人員退休金改革方案，並發動公務人員及親友至立法院年金改革公聽會聲援。見「中華民國全國公務人員協會 facebook」。

修正實施，仍是充滿變數。

四、討論與結語

衡諸世界各國的經驗，公務人員通常是最早被納入公共養老年金體系保障的群體；而且許多國家都針對公務人員辦理不同於一般勞工的特別方案以保障其老年所得安全[33]。同時，OECD國家中有提供公務員特別退休方案者，多數都提供公務人員明顯高於一般勞工的養老保障水準（Palacios and Whitehouse, 2006）。

如前文所述，台灣也對公務人員辦理獨特不同於一般勞工的退休金制度。在 1995 年之前，公務人員退休金制度是由政府編列預算支付的恩給制，1995 年的改革將其改為繳費式的基金制，政府與公務人員各分攤費用的 65%與 35%。為了減少制度變革的阻力，乃將退休金之計算從優設計，以「本俸乘 2」做為計算退休金之基礎，且本俸是以該公務人員退休時的標準來計算（考試院，2013: 212）。這個優渥的設計，加上前述的優惠存款制度，導致部分退休公務人員在退休後可以獲得超過 100%的所得替代率（考試院，2013: 186）。

另一方面，優渥的退休金使得公務人員退休年齡越來越低[34]。台灣在 1970-1980 年代因經濟成長佳、私部門薪資成長率高，故社會對於公務人員退休得早且可以領取優渥退休金的情形，並未出現重大的反彈聲浪。但自 1990 年代以來，台灣經濟成長停滯，近年更出現薪資無成長反而倒退的情形[35]。此種情形導致台灣社會對於公務人員優渥的退休金制度之反彈越來越高。

同時，台灣 1990 年代以來的民主化發展打破了政府威權的形象。政府官員在立法院或地方議會受民意代表嚴厲質詢甚至斥責的畫面透過大眾媒體的傳播深植人心；民眾在社會抗爭的場合中對政府官員激烈嗆聲對立的狀況也屢見不鮮。更有甚者，而近

[33] Palacios 與 Whitehouse(2006)曾蒐集 158 個國家的年金體系的狀況，其中有 84 個國家針對公務人員提供不同的方案。
[34] 2012 年時，參加退撫基金的公務人員辦理退休者，在 55 歲或以下年齡退休者佔 69.6%（銓敘部，2013b）
[35] 台灣主計處公布的 2013 年 1-7 月的資料顯示，此一期間的平均薪資已倒退到 1998 年的水準（聯合報，2013.09.23）。

年來政壇不時傳出各級官員違法亂紀的新聞，也屢屢對公務員形象造成重創。公務人員在民眾心目中的地位已遠非過去威權時代可以比擬。影響所及，過去公務人員享有優渥退休待遇的作法已喪失廣泛的社會支持。在此情況下，當國家財政日益困窘、年金制度運作引法財務疑慮之際，公務人員養老制度也不可避免地成為改革的重要對象。

自 1990 年代以來，台灣公務人員養老保障改革的主要方向，是在合理化削減退休公務人員過於優渥的保障水準。而改革的結果，也大致與西方國家年金改革的經驗同樣地呈現路徑依賴（path-dependent）的狀況。正如 Myles 與 Pierson（2001）所言，既有的制度架構會使改革的可能選項受到限縮，對制度的未來發展方向產生約制的效果。台灣公務人員的養老制度，自建立之始就是採取和一般勞工的養老保障分開獨立辦理的策略。其後經過半個多世紀的變革，這種分立式的制度架構始終未做改變。1990 年代末期台灣進行「國民年金制度規劃」過程中，主管公務人員養老體系的考試院銓敘部一度主張讓公務人員保險走向終結，讓新近的公務人員參加新開辦的國民年金保險。但最終國民年金制度的變革也是依循著職業分立式的年金制度架構。同時，歷年的改革也未改變台灣公務人員養老制度（包括第一層公教人員保險養老給付和第二層公務人員退休金）採取確定給付制的制度類型。2013 年考試院所提出的公務人員養老保障制度改革，首度試圖引進確定提撥制的設計，若此一改革能實現，將是台灣公務人員養老體系的重大結構性變革。

此外，台灣公務人員養老制度的改革過程，也和西方國家年金改革一樣，面臨既得利益者抗阻改革的問題。公務人員雖受僱於國家，且其受僱相關之權利與義務均受國家法令之規範。但在民主體制下，公務人員同樣具有集會結社的自由，可以透過組織的力量，表達自身的主張並捍衛自身的權益。2005 年政府試圖進行公務人員退休優惠存款方案的改革時，就曾出現軍公教團體號召 1 萬 5 千人上街頭抗爭的事件（楊戊龍，2007）。2012 年底當政府宣布將對公務人員養老制度進行改革，隨即面臨「全國

公務人員協會」與「軍公教退休人員權益促進會」等組織的強力抗爭。這些組織除了號召群眾舉行街頭遊行，同時也透過立法部門對行政體系施壓，試圖阻止改革的進行，或是削減改革的幅度。隨著台灣近 20 年來民主化的發展，公務人員這個群體，也從過去威權時代凡是配合政府政策，轉變成堅定捍衛自身的利益。因此，2013 年這一波公務人員養老保障的改革，最後是否能順利完成既定的改革方向，仍須通過重重嚴峻的考驗。

參考文獻

公務人員退休撫卹基金管理委員會，2011。公務人員退休撫卹基金年報。
台灣銀行，2012。公教人員保險統計。
立法院，1959。立法院公報，第 24 會期，第 25 期。
李鎮洲，1991。我國退休制度之演進。收於中華民國公務人員退休撫卹制度，考試院考詮叢書指導委員主編。台北：正中書局。
行政院人事行政總處，2012。公教人員待遇歷年調整狀況統計。http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=9273&CtNode=395&mp=1。
邵靄如，2012。。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估。台北：行政院勞工委員會勞工保險局。
吳嘉娟，2007。軍公教 18%優惠存款制度之研究。台灣大學國家發展研究所碩士論文。
考試院，2013。關中院長對於公務人員退休年金改革的理念與說明。台北：考試院。
林萬億，1994。福利國家—歷史比較的分析。台北：巨流。
林萬億，2008。台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。台北：五南。
郭寅生，1980。公務人員保險法概論。台北：台灣學生書局。
柯木興，1997。社會保險。台北：中國社會保險學會。
連煌林，2005。從信賴保護觀點論我國公務人員退休制度之改革。中正大學法律研究所碩士論文。
趙揚清、黃怡靜，2002。軍公教人員存款優惠利息之評析。國家政策研究基金會。
陳陸輝與陳映男，2013。台灣政黨選民基礎的持續與變遷。收於陳陸輝編，2012 年總統與立法委員選舉：變遷與延續。台北：五南出版社。
陳錦稷，2011。18％優惠存款評議，台灣新社會智庫。
陳桂華，2001。公務人員退休制度之改革與展望。公務人員月刊，56: 7-14。
銓敘部，2006。公務人員退休所得合理化改革方案說帖。台北：銓敘部。

銓敘部，2013a。公務人員退休改革方案說帖。
銓敘部，2013b。銓敘業務統計。
銓敘部，2013c。公務人員退休制度未來改革方向。
銓敘部退撫司，1996。現行退休公務人員一次退休金暨公保養老給付優惠存款制度之回顧與展望。公務人員月刊，6: 22-27。
楊舒婷，2003。我國社會保險制度行程之歷史分析：1940-1958 年。中正大學社會福利研究所碩士論文。
楊戊龍，2007。論公務人員的勞動節社權與我國公務人員協會。公共行政學報，22: 39-70。
葉長明，1994。公務人員保險相關制度的籌建與改進。收於考試院編纂室編，中華民國公務人員保險制度。
翟璟，1983。中華民國公務人員保險制度籌畫與建立經過。收於考試院考銓叢書指導委員會主編，中華民國公務人員保險制度。台北：正中書局。
廖振威，2006。公務人員退休所得替代率之探討。政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
蘇威郎，2008。我國公務人員退休政策之政經分析（1945-2006）。台灣大學政治學研究所碩士論文。
Myles, J. and P. Pierson, 2001. The comparative political economy of pension reform. In P. Pierson (ed.), The new politics of the welfare state, p.305-333.
Palacios R. and E. Whitehouse, 2006. Civil-service pension schemes around the world. Social Protection Discussion Paper, No. 0602. Washington DC: World Bank.

(2.10)

個人因素和社會資源影響澳門居民對退休保障改革的觀感

陳建新、李嘉俊、陳慧丹、伍芷蕾、陳嬌、蕭楊輝（澳門社會保障學會）

摘要

澳門和內地都面對越來越嚴重的人口老齡化問題，而現行的退休保障機制進行改革也是勢在必行。可是針對退休保障機制改革多是由專家和政府提出，但是甚少從居民角度進行瞭解，應知不少地方政府都強調建構服務型政府，所以如何引導社會對退休保障改革達成共識便顯得很重要。所以澳門社會學會便便進行前測先評估問卷的合適程度，再經前測結果調整問卷後便進行電話調查，期待取得具代表性樣本去檢測個人因素（孝道、個人權利與義務）和社會網路對退休保障改革的意見（退休年齡、供款和給付機制），所以透過多項回歸分析結果，分析有那些顯著因素，並提出相關建議。

關鍵字：孝道、社會網路、退休保障、世界銀行退休保障五支柱

前言

澳門的社會保障基金雖由勞資雙方供款，但由於供款金額相當低(勞方 15 元、資方 30 元，合共 45 元)，特別近年由於人口老齡化的關係，社保基金支出年年增加，因此政府投入了大量資源，並承擔相當重要角色。近年來澳門賭業興盛發展，政府的博彩稅大增，有能力投入資源興辦各項民生事業，特別是對社會保障基金提供充足的財務支援，但與此同時卻出現了社會保障基金過於依賴政府注資的情況，一直為本澳市民所擔憂的是，一旦政府稅收減少，社保基金的財政狀況能否支持自身持續運營下去。自 2014 年 6 月起，博彩稅收入已連續 15 個月下跌，未來可能面對政府稅收下跌以至基金乾涸的風險 [36]越來越受關注。

至於澳門未來的退休保障計劃應採取什麼方案，一直是過去十年社會的熱話。政府提出建立雙層式社會保障制度，新的社會保障制度已於 2011 年實行，但在增加勞資雙方供款上雖有共識，但具體金額仍需進一步討論；2012 年也推出了公積金個人帳戶，並於 2014 年完成諮詢及公布諮詢總結報告。在社會援助方面，政府也作了不少努力，在財政稅收許可的情況下，已適時調整各種援助金金額；增加援助服務如食物銀行、弱勢群體如老年人和殘疾人士的福利服務等等。然而，社會大眾都意識到人口老化問題，是我們必須面對的社會課題，如何建構一個澳門市民能接受、政府能承擔，而且可持續發展的退休保障計劃，是我們希望在是次研究計劃中希望探索的問題。我們是次研究計劃會分析澳門市民對退休保障的想法，並結合不同國家的經驗，希望探索出一個適合澳門未來發展的社會保障制度。

[36]根據澳門日報在 2011 年 5 月 3 日的報導，指出若養老金及供款額維持不變，至二o一四年，社保將出現一億七千萬元的赤字，至二o二o年破產，屆時政府需撥款二十二億五千萬元，隨後每年須額外撥款三十一億一千萬元；若將養老金調升至三千元，社保在二o一二年便出現四億四千萬元赤字，二o一六年破產，屆時政府要額外撥款十六億三千萬元，之後每年額外撥款二十八億六千萬元，且每年額外撥款還會隨着領取養老金人數增加而逐年提高。即使養老金隻調升至二千五百元，二o一二年也會出現四千萬元赤字。

研究方法

本研究的數據收集是通過電話調查的方法從澳門市民中抽取出 1000 份的數據，期望可以達到獲得更具代表性樣本的目的。問卷分為四部份：傳統價值觀和權利與義務、社會網絡、澳門社會保障制度的評價與未來變革取向、及被訪者社經背景。問卷的設計主要由研究小組參考通過文獻回顧所得的現有模式，而現在尚未有確立的量表亦通過研究團隊共同商議及討論設計出共同認同的量表。傳統價值觀主要參考林一星副教授（香港大學秀圃老人研究中心主任）的研究團隊所發表的"當代考道量表"[37]，權利與義務主要來自研究團隊的文獻回顧而成 [38]，社會網路主要根據社會網絡量表 (Lubben's Social Network Scale)[39]，澳門社會保障制度的評價與未來變革取向主要根據文回顧和澳門坊間對社會保障制度的建議來整合而成。收集到的方法將會通過二元邏輯回歸模型 (Logistic Regression Model) 進行分析 [40]，因變量 (Dependent Variable) 主要為變革方向，包括退休年齡、供款模式、給付機制，由於其他變革方向，被訪者可能較少接觸，以致所表達意可能較原本的養老金安排出現更大偏差，所以研究分析便以同意維持現在制度為基準，即是被訪者對現在制度表達為"稍為同意" 、"同意" 和"非常同意" 為同意維持現在制度，其他選項（包括"一般"、"稍為同意"、"同意"和"非常同意"）為不同意維持現有制度，由於因變量只有兩個選項，所以回歸分析便以邏輯回歸分析進行。自變量可分成四類別，包括被訪者社經背景 (包括年齡、是否僱主及是否澳門永久性居民等)、文化價值觀（孝道、自身義務和自身權利）、社會資源（社會網絡—家庭和朋友）及社保體系評價 (包括整體社會保障體系的足夠性、退休保障體系的持續

[37] Lum, T.Y.S., Yan, E.C.W., Ho, A.H.Y., & et al. (2015).Measuring Filial Piety in the 21st Century: Development, Factor Structure, and Reliability of the 10-Item Contemporary Filial Piety Scale.Journal of Applied Gerontology, February 9, 2015 0733464815570664 (published on line)

[38] 陳健新，伍芷蕾："社會保障體系的狹意與廣義，與市民的關係一" ，http://www.fss.gov.mo/zh-hant/promotion/article?id=14，2013 年 2 月 28 日。

[39] Lubben, J., Blozik, E., Gillmann, G., Iliff, S., Kruse, W., Beck, J. C., & Stuck, A. E. (2006).Performance of an Abbreviated Version of the Lubben Social Network Scale among Three European Community-dwelling Older Adult Populations.The Gerontologist. 46. 503-513.Tomaka, J., Thompson, S., & Palacios, R. (2006). The Relation of Social Isolation, Loneliness, and Social Support to Disease Outcomes among the Elderly.Journal of Aging and Health. 18. 359-384. Gray, J.,Jinsook Kim, James R. Ciesla& Ping Yao (2014).Rasch Analysis of the Lubben Social Network Scale–6 (LSNS-6).Journal of Applied Gerontology. 1-21.

[40] 陳健新，林玉鳳，林辰樂："社群意織和組織集體效應作為澳門舊區重整選擇的干擾效應分析" ，《行政》第二十四卷，總第九十四期，2011 年 N ˚. 4，935—955。

性及社會保障體系的金融安排的認同感)，本研究會以層次性分析來看不同類別對因變量的影響。

研究結果

此部份將會分為樣本及量表描述、迴歸分析和總結三部分。在作出分析前，先列舉受訪者的背景資料及問卷結果作出描述。

樣本及量表描述

在電話調查被訪者的社經背景，年齡一項中可見 55－64 歲年齡層的比例最高，佔 20.7%，而本研究的重要樣本為 65 歲以上的被訪者，佔 16.2%。在家庭每月收入的項目中，樣本中定為收入 8,000 元（澳門幣）以下為貧窮的佔有比例為 15.4%，被視為較富裕的收入 40,000 元（澳門幣）則佔有 27.1%。樣本的就業情況的重要樣本為僱主，佔有 2.0%。而本研究較關注的失業人士（1.4%）、待業（2.5%）、家庭主婦（7.2%）、以及退休人士（21.1%）。而在澳門居住年期來看，重要的為居住六年或以下的樣本，佔 2.6%。

表 一、電話調查樣本描述

	n	%		n	%
年齡			就業情況		
18 – 24	155	14.8	僱員	552	52.8
25 – 34	154	14.7	僱主	21	2.0
35 – 44	142	13.6	待業	26	2.5
45 – 54	209	20.0	失業	15	1.4
55 – 64	216	20.7	家庭主婦	75	7.2
65 以上	169	16.2	學生	93	8.9
			退休	220	21.1
家庭每月收入是			自僱	31	3.0
8,000 以下	161	15.4	其他	12	1.1
8,000 - 13,999	116	11.1			
14,000 - 19,999	159	15.2	在澳門居住年期		
20,000 - 39,999	326	31.2	一年以下	2	0.2
≧ 40,000	283	27.1	一年至六年	25	2.4
			七年至十五年	72	6.9
教育程度			十五年以上	946	90.5
小學或以下	222	21.2			
初中	214	20.5	性別		
高中	255	24.4	男性	422	40.4
大專／大學或以上	349	33.4	女性	623	59.6
其他	5	0.5			

研究中所使用量表的項目總分相關系數(Item-total Correlation) 全數高於 0.3[41]， 表示整體量表和個別項目之有著較高的關系。 從Cronbach’s alpha(α)[42]檢視的綜合關聯度或(內部)信度的系數亦高於 0.7[43]，表示量表的信度達滿意程度。從探討性因子分析對各量表作出分析，顯示各量表可分為若干部分：

1. 傳統價值觀中的變項可分為“物質上的支持”和“精神上的支持”兩部分
2. 權利與義務中的變項可分為“自身權利”和“自身義務”兩部分
3. 社會網絡中的變項可分為“親人”和“朋友”兩部分
4. 澳門社會保障制度的評價中的變項可分為 “整體社會保障體系的足夠性”、“退休保障體系的持續性”和“社會保障體系的金融安排的認同感”三部分

全數量表根據KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)所測取樣適當性的KMO值皆高於進行因子分

[41] Muhamad, Saiful, Bahri, Yusoff, (2011), Reliability and validity of the Adult Learning Inventory among medical students Education in Medicine Journal, 2011, Vol.3 (1): e22-e31
[42] Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. Psychometrika,16, 297–333
[43] Nunnally, J. C., & Bernstein, I. H. (1994).Psychometric theory. New York: McGraw-Hill. Oreste, S. (2005).A comprehensive model for web sites quality.WSE'05.Proceedings of the 2005 Seventh IEEE International Symposium on Web Site Evolution.

析的普遍準則 0.60 的系數[44]，顯示本部分的變項適合進行因子分析。從Barlett's球形檢定的顯著性部分中的p-value亦符合標準值，顯示適合進行因子分析[45]。而相關子量表的信度系數皆高於或接近 0.70，可見子量表也有很理想的信度。

效度分面，本研究小組運用了內容效度（Content Validity）和效標效度（Criterion Validity）。由於本研究都是依據相關量表、文獻回顧和理論而建構，加上內容經過研究小組、顧問小組商討，繼而完成相關問卷，所以相信相關量表應該具備頗理想的內容效度。而問卷得出的結果亦符合相關理論和相關指標的預測，顯示問卷具理想的效標效度。

澳門養老保障調整方向

通過問卷的核心部分，意在了解樣本對澳門的社會保障未來改革方向的意見。 本部分共分為四個部分，分別為退休年齡，供款模式，給付金額調整方式及中央公積制度的建構意向。

1. 退休年齡：被訪者較高認同是"訂明退休年齡(如 65 歲)， 但仍可選擇提前領取養老金年齡的安排" ，相反較低認同是"延遲退休年齡"；

2. 供款安排：被訪者較高認同是"按收入而定的階梯式劃一供款金額"，相反較低認同的是"不論收入高低的劃一供款金額(維持現有模式)"；

3. 給付金額安排：被訪者較高認同是"與供款金額/比例掛鈎，多繳多得" ，相反較低認同度的是"劃一給付金額(維持現有模式)"

4. 對引入強制性中央公積金制度抱著較認同的意見。

[44] Prasad, D. K. G., Subbaiah, V. K., Rao, N. K., &Sastry, C. V. R. S.(2010). Prioritization of customer needs in house of quality usingconjoint analysis. International Journal for Quality Research,4(2), 145–154.
[45] Bartlett, M.S., 1951. A further note on tests of significance in factor analysis. British Journal of Statistical Psychology 4, 1–2.

表 二、澳門的社會保障未來改革方向意見的描述分析

		遺漏值	平均值	標準差
退休年齡				
1	訂明退休年齡(如 65 歲),但仍可選擇提前領取養老金	2.78%	5.594	1.386
2	65 體歲前退休則需要按身體狀況提前領取養老金	2.20%	5.526	1.483
3	延遲退休年齡	3.83%	3.820	1.971
4	彈性退休年齡	3.92%	5.457	1.462
供款安排				
1	不論收入高低的劃一供款金額	5.84%	4.292	1.873
2	與給付水平掛鈎的劃一供款比例	19.52%	4.993	1.487
3	按收入而定的階梯式劃一供款金額	11.58%	5.232	1.460
4	與收入掛鈎的累進供款比例	17.03%	5.146	1.431
5	繳納相等於月收入某個百分比的供款額	13.49%	5.020	1.541
給付安排				
1	劃一給付金額(維持現有模式)	10.24%	4.803	1.602
2	與消費物價指數掛鈎(如維生指數掛鈎)	9.57%	5.050	1.678
3	與收入中位數掛鈎	14.16%	4.823	1.549
4	與供款金額/比例掛鈎,多繳多得	7.94%	5.228	1.515
中央公積金意見				
1	有必要引入強制性中央公積金制度	11.29%	5.319	1.520
2	引入強制性中央公積金會無阻個人儲蓄計劃	12.44%	5.174	1.557

迴歸分析

本研究的迴歸分析將以各自變量與退休年齡、供款模式及給付模式進行分析，藉此找出具顯著性的因素。

退休年齡

以社經背景及文化價值觀為自變量的分析顯示出量表與退休年齡這一維度的顯著性不高 (p-value >0.05)，而社保體系評價這一自變量與退休年齡這一維度有較明顯的顯著性。其中可持續性及金融服務與因變量呈正相關關係，說明較認同社保體系的可持續性及金融服務的被訪者傾向認同維持原有的退休年齡。

表 三、層次性多項線性迴歸分析—退休年齡

	B	s.e.	p-value
社會及經濟背景			
家庭收入 < 8,000	-0.0430	0.3136	0.8908
家庭收入 ≥ 40,000	0.3353	0.2226	0.1320
年齡 ≥ 65	0.0390	0.3154	0.9015
年齡 ≥ 18; 年齡 < 25	-0.2551	0.2545	0.3161
小學教育程度	0.3587	0.2839	0.2065
大專教育或以上程度	-0.0500	0.2181	0.8186
雇主	-0.4872	0.5617	0.3857
自雇人士	0.1201	0.4977	0.8093
家庭主婦	0.4947	0.4488	0.2703
非永久居民	-0.1504	0.5751	0.7937
男性	-0.1986	0.1869	0.2878
文化價值觀			
孝道（物質照顧）	0.1591	0.1464	0.2771
孝道（精神照顧）	-0.0635	0.1153	0.5818
自身義務	0.1443	0.0781	0.0649
自身權利	0.0516	0.1214	0.6708
社會網絡			
家庭	-0.0090	0.0946	0.9241
朋友	0.0499	0.0854	0.5595
社保體系評價			
整體社會保障體系的足夠性	0.0913	0.0901	0.3107
退休保障體系的持續性	**0.1873**	**0.0784**	**0.0169**
社會保障體系的金融安排的認同感	**0.2744**	**0.0911**	**0.0026**

供款模式

分析顯示各個自變量包括社經背景(年齡及是否僱主)、文化價值觀(孝道)及社保體系評價 (整體服務性保障及可持續性)與供款模式這一維度有較明顯的顯著性 (p-value <0.05)。其中是否僱主這一子項目與供款模式呈負相關關係，即僱主較偏向不認同維持現有的供款模式。而孝道、社保體系的整體服務性保障及可持續性與供款模式呈正相關關係，即認同孝道、社保體系的整體服務性保障及可持續性的被訪者傾向認同維持現有的供款模式。社經背景中的年齡及是否澳門永久居民和社保體系的金融服務等子項目對供款模式這一維度未能顯示出顯著性。

表 四、層次性多項線性迴歸分析—供款模式

	B	s.e.	p-value
社會及經濟背景			
家庭收入 < 8,000	-0.0978	0.2416	0.6858
家庭收入 ≥ 40,000	0.0832	0.1711	0.6269
年齡 ≥ 65	**0.5489**	**0.2438**	**0.0244**
年齡 ≥ 18; 年齡 < 25	-0.2692	0.2099	0.1996
小學教育程度	-0.1993	0.2054	0.3319
大專教育或以上程度	-0.3370	0.1750	0.0542
雇主	**-1.3118**	**0.5513**	**0.0173**
自雇人士	0.0087	0.4103	0.9830
家庭主婦	-0.2232	0.2763	0.4192
非永久居民	-0.9282	0.5098	0.0686
男性	0.1974	0.1490	0.1850
文化價值觀			
孝道（物質照顧）	0.0598	0.1260	0.6354
孝道（精神照顧）	**0.1971**	**0.0952**	**0.0384**
自身義務	-0.0614	0.0664	0.3549
自身權利	-0.2060	0.1076	0.0557
社會網絡			
家庭	0.0355	0.0737	0.6295
朋友	-0.0465	0.0675	0.4914
社保體系評價			
整體社會保障體系的足夠性	**0.2863**	**0.0721**	**0.0001**
退休保障體系的持續性	**0.2811**	**0.0664**	**<0.0001**
社會保障體系的金融安排的認同感	0.0341	0.0786	0.6646

給付模式

從給付模式維度對三個自變量作出分析顯示出社經背景(是否澳門永久居民)和社保體系評價(整體服務性保障及可持續性)有較明顯的顯著性 (p-value <0.05)。其中是否澳門永久居民這一子項目與給付模式呈負相關關係，即非永久居民傾向不認同維持現有的給付模式。而社保體系的整體服務性保障及可持續性與給付模式呈正相關關係，即認同社保體系的整體服務性保障及可持續性的被訪者傾向認同維持現有的給付模式。年齡及是否僱主等社經背景，以及文化價值觀中的孝道和社保體系評價中的金融服務等子項目對給付模式、這一維度未能顯示出顯著性。

表 五、層次性多項線性迴歸分析—給付模式

	B	s.e.	p-value
社會及經濟背景			
家庭收入 < 8,000	-0.0994	0.2666	0.7092
家庭收入 ≥ 40,000	-0.0908	0.1757	0.6053
年齡 ≥ 65	0.1670	0.2682	0.5334
年齡 ≥ 18; 年齡 < 25	-0.1228	0.2145	0.5671
小學教育程度	0.1012	0.2304	0.6605
大專教育或以上程度	-0.0297	0.1803	0.8692
雇主	0.0500	0.4948	0.9195
自雇人士	0.3027	0.4257	0.4771
家庭主婦	0.1065	0.3290	0.7462
非永久居民	**-0.9494**	**0.4801**	**0.0480**
男性	0.0331	0.1542	0.8301
文化價值觀			
孝道（物質照顧）	0.1057	0.1334	0.4282
孝道（精神照顧）	0.0928	0.0989	0.3481
自身義務	0.0425	0.0670	0.5257
自身權利	0.0423	0.1099	0.7005
社會網絡			
家庭	-0.0397	0.0791	0.6159
朋友	-0.0517	0.0714	0.4690
社保體系評價			
整體社會保障體系的足夠性	**0.2793**	**0.0738**	**0.0002**
退休保障體系的持續性	**0.2160**	**0.0668**	**0.0012**
社會保障體系的金融安排的認同感	0.0072	0.0836	0.9310

總結

根據本研究得出的結果及分析所得的顯著性因素，我們作出以下的總結：

在迴歸分析中，“退休保障體系的持續性”越認同便越希望可以維持現在體系，“社會保障體系的金融安排的認同感” 越高則只希望維持現在退休年齡安排，“整體社會保障體系的足夠性” 越認同便越希望可以維持現在供款和給付機制；相反，社會網絡卻對現在機制的認同感沒有顯著影響；個人文化狀況只針對供款機制的認同感有所影響，當中以孝道的精神支持有較顯著性影響；而社經背景則個別對供款和給付模式帶來顯著影響，年長人士較傾向維持供款現狀，而雇主則較不想維持供款現狀，留澳少於七年

人士較傾向改變現有給付狀況。

從以上研究結果看，大致符合澳門社會的主流意見，而且研究的被訪者都認同澳門政府在推動退休保障的大方向，只是可能退休保障體系未必如澳門社會所認識般簡單，當中涉及不少對退休保障體的認知和了解。電話調查的研究結果反映被訪者較看重制度可持續性和較為前瞻性（如世界銀行所提倡的五條支柱制度[46]）。

從維持現有機制的因素來看，社經背景主要影響供款和給付機制， 居澳年期少於 7 年對調整相關機制意見較大， 可能與這類型人士多是家庭團聚的，而且他們都是較為年長，社經背景都與澳門居民都分別不大，養老金對這類居民便顯得很重要，但是內地和澳門養老保險的制度卻分別較大，而且他們卻對澳門制度了解不深，因此他們便有較大調整養老金的訴求。雇主一向對供款機制意見頗多，特別是勞資雙方供款比例，而年長人士則多希望維持現狀， 可見研究結果有一定合理性。而文化因素方面，孝道（精神支持） 越高越認同維持現有供款制度；而孝道（物質支持） 則沒有對供款制度帶來顯著影響， 可能該變量的選項的平均值都接近 7 （即相關選項的最大值）， 導致該變量的敏感度不高；自身權利和義務都不是顯著因素，儘管被訪者都較認同自身義務，這結果可能被訪者都會覺得養老金是社會福利， 多於本身設計原則—社會保險。社會網絡卻沒有帶來明顯影響，估計原因可能被訪者沒有看成社會網絡是重要養老資源有關。而養老保障體系觀感上，新養老安排觀感對維持現在領取養老金年齡存在正相關，而被訪者都較高認同引入較前瞻性養老安排，例如央積金和安老按揭計劃[47]；現有制度持續性對維持現在制度都存在正相關，可能與被訪者都普遍認同現有制度；現有制度足夠性則對維持現在制度的供款和給付存在正相關，而被訪者卻較低認同現在制度的足夠性，特別是跨境養老。

[46] 黃必紅：“完善澳門老年保障的第條支柱”，http://www.fss.gov.mo/zh-hant/promotion/article?id=8，2012 年 11 月 9 日。
[47] 陳健新，林辰樂，韓克慶：“生命週期假說和美國逆房貸來看港澳兩地逆向房貸發展空間”，載於《第三屆兩岸四地養老保險研會文集》，2012 年。

建議

綜合以上研究結果，本研究便提出幾方面建議：

調整養老保障方：領取年齡方面，被訪者較高認同現有機制，但較低認同延遲領取年齡，儘管不少國家都會以延遲領取年齡為改善退休保障體系的財政狀況；同時被訪者都頗認同根據身體狀況和彈性處理領取年齡。供款制度方面，被訪者較高認同累進性供款機制，可能與澳門坊間會覺得澳門貧富懸殊問題嚴重，或者養老金應該以福利制度方向建設。給付制度方面，被訪者較高認同以多繳多得角度建立給付機制，同時也較認同以恆常機制來建立給付制度。被訪者都認同引入中央公積金制度。

引入市場化措施：隨著財政收入下降，澳門市民開始擔心各項社會福利和保障制度的持續性，所以現在會是適當引導社會討論調整方向。引入及說明新養老安排，例如中央公積金和安老按揭計劃，其實這些措施都是頗為配合澳門政府施政方向—“小政府、大市場”，其行政改革原則是新公共管理（New Public Management），所以近年有不少行政措施都會傾向市場化發展，但是當中也有個別因素值得考慮，原因是澳門市民是否理解這些措施，還有澳門市場較少，所以這些措施能否為澳門市場所承受，這也是值得留意問題。

中央公積金：澳門政府近年致力建構第二層養老保障體系，從這些調研結果可見，澳門居民都能接受這制度，還有澳門居民都認同「多繳多得」的給付機制，作為補充性養老體系的第二層保障體系，正符合澳門居民的訴求，因此澳門政府盡快引入中央公積金制度。當然引入該制度也面對不少挑戰，例如中央公積金制應該轉向那個制度—新加坡的高供款高給付和較全面的保障制度，與及香港的低供款高市場化的保障制度。其實過去有不少澳門學者批評澳門體制是低供款低給付體系，以致相關保障水平不高。新加坡的較全面的中央公積金制度卻會招致較高的供款比例，可是近日在社保

基金調升供款金額卻遲遲未能獲取社會共識，特別是勞資供款比例，可見以新加坡模式可能因供款安排，以致澳門政府在推動中央公積金會面對不少困難；而投資方式也是多由政府作主導，就以近來全球股票市場頗為波動，以致澳門居民開始關注投資風險，可是澳門政府為了避免招致投資損失，多是投資於較安全的資產，結果在經濟環境理想時，投資回報卻與澳門居民期望有距離。相反香港的強積金制度所需的強制供款金額較低，可能較為易於引入，而且投資回報都是較依賴市場化運作，政府只專注於制度的監管角色，相對於新加坡機制應該較為容易引入，可是香港強積金卻因供款金額少，以致保障程度不高，所以近年在香港有不少團體要求香港引入全民退休保障體系。

宣傳推廣多層養老：從本研究結果看，澳門居民對多層次支援長者退休生活都沒有很深入了解，其實不少研究都指出公平和效率並不可以同時間可以取得，因此世界銀行建議以多支柱模式來應對養老問題。所以政府應該對澳門市民宣傳多層次養老保障體制，並把不同層次體制的功能進行推介，從而有助於發揮各制度的成效，好像家庭功能在養老角色，可是近日有一宗「孝女虐老」事件，這事件便誘發支援家居安老的問題。

長者就業：近年中國內地都不斷強化 9073 養老模式，即長者人口有九成長者是健康的，隨著中國內地的人口紅利已經消失，中央政府也積極尋找新紅利來維持經濟發展。同樣地，澳門人資長期短缺，而長者服務也面對招聘人才困難的老問題，而近來澳門政府也有發表《澳門人口政策研究報告》，當中人口老齡化也是重點之一。儘管澳門政府沒有引入強制退休年齡，但是長者健康問題和長者就業保障問題（特別是勞工保險問題）對長者參與勞動市場造成不少限制。在有關長者就業的政策制定中，有些外地政府已經實行根據長者就業市場制定專門的就業保險和職業安全措施。例如，加拿大聯邦政府為支持失去工作和居住在經濟不穩定社區的年長失業工人制定了一項“年長工人目標計劃”（Targeted Initiative for Older Workers）。過去三年，該計劃已投入

2,300 萬加拿大元支援受企業萎縮、倒閉或經歷持續高失業影響的社區中約 2,600 名較年長的失業工人。日本政府於 1995 年制定《高齡社會對策基本法》，2001 年制定「高齡社會對策大綱」，2006 年修改《高年齡者僱用安定法》，分別從就業及所得、健康與福祉、學習與社會參加、生活環境、調查研究、國民意見反應等 6 個面向，提出國家的因應方向。在歐洲，歐盟工作安全與健康推動委員會劃分中高齡勞工比較常出現的疾病與傷害風險，提出其他替代做法的建議。可見不少已發展地區都在完善相關行政法規和監察措施來開發和拓展長者勞動力，期望澳門政府可以參考外地措施，發展適合澳門的相關措施。

(2.11)

中国经济转型下的劳工权益

吴贵军、梁宝霖（香港社会保障学会）

一) 工业化拉动的经济增长模式发生改变

上世纪 70 年代末，邓小平市场化改革以来，中国以低成本的劳动力和广阔的市场为依托， 吸引了大量的外国资本和投资，实现了奇迹般的经济增长。奇迹般的经济增长一道而来的社会变迁以及经济分配不平均同时引发大规模的社会矛盾: 2010 年“富士康十二连跳”、“南海本田罢工”使世界瞩目。 2012 年始, 中国经济增速开始放缓, 2014 年的GDP增长为 7.4%[48]。

中国这一个新常态的核心不是GDP增长多少，而是这几十年工业化拉动的经济增长模式发生改变, 服务业自 2014 年起增长超前于制造业,引起一片“中国制造终结”的讨论。2014-2015 年以抵抗关厂、搬迁、争取社保 为代表的一系列罢工潮 [49]的出现，都预示着以往低成本的劳动力市场已经难以维持。 在中国经济再一次转营的同时, 中国的劳资关系亦面临着严峻的转型危机, 那未,资本是如何应对和作出调整的？工人又如何回应? 对工业关系和劳资关系有何影响？劳工问题一直深刻地影响着中国的现代转型和社会变迁。

[48] 国际货币基金组织(IMF)2015 年 5 月 7 日发布《亚太区域经济展望报告》指出中国经济正放慢到更可持续的增长速度——2015 年 GDP 将增长 6.8%，2016 年将增长 6.3% 。 “IMF:预计 2015 年中国 GDP 增速 6.8%”, 《文汇报》, 2015 年 5 月 7 日。

[49] 2014 年 11 月, 深圳先进微电子科技有限公司(下称 ASM) 因工厂搬迁却未给予劳方合理的说明及赔偿爆发近五千工人罢工。12 月, 东莞一月之间倒闭 8 家鞋厂, 2015 年 1 月微软关闭在中国东莞、上海的工厂, 栽员 9000 人。 2015 年 2 月 5 日，日本西铁城集团在华重要生产基地---西铁城精密（广州）有限公司清算解散，通知和全体员工从 2 月 6 日起解除劳动合同等等。上述工潮，多家媒体用到“突袭式解散”，从媒体报导看，有关人社局对这些解散和清算，应该是提前有了准备。没有准备的，是普通的员工, 类似的例子不胜枚举。

整个调研由 2015 年 1 月起至 2015 年 3 月止, 研究用面谈及电话访问的形式回访曾经经历过因搬迁、关闭、企业重组重新进行商业注册登记出现过劳资矛盾导致罢工 190 名工友, 当中包括 31 家有相关劳资矛盾的企业的员工, 共收集有效问题 176 份 [50]，是次问卷调查样本主要涉及于深圳(44.3%)以及广州(35.8%)地区的企业与工人。

二) 甚么企业怎样做?

2.1 以香港资本的低技术行业 1000 人以下规划的工厂首当其冲

接近一半涉及企业转型升级的工厂为港资企业(44.3%), 另外外资企业为第二涉及多的资本来源, 接近 90%的涉及企业搬厂/ 倒闭/ 更名而受影响出现劳资矛盾的企业是 1000 人以下规模的工厂, 当中又有一半是 500 人以下的企业, 经营电子、玩具、服装业的企业合共约占样本的 40%左右。早期落户广东省的电子、玩具、服装业一般是以劳工密集的低技术工人为主，故他们的工人往往亦是由早年就跟随工厂发展努力一同成长的第一代深圳成功的建设者。

2.2 减少加班、同地搬迁作为手段节约成本

较有能力的企业一般在收到搬迁的要求后在新的地方设立新厂生产线，一方面在新厂重新招人， 另一方面则在原厂安排技术工人或有经验的工人到新厂培训员工，然后慢慢填充新厂的机器、生产线与订单以数年的时间由老厂转移至新厂生产，当中 76.4%的工厂在搬机器时并没有明确告知工厂。老厂则减少分配订单，减少工人加班时间，由于大部份的工人他们的工资当中有超过三份一是来自加班工资，当加班减少则意味工资的减少，不少的工人会因此无法一直以最低工资在城市中生存而被迫自愿离

[50] 访问的地域分布,主要是集中在深圳及广州, 故是次问卷调查样本主要涉及于深圳(44.3%)以及广州(35.8%)地区的企业与工人; 虽然东莞工人罢工的新闻报导非常多, 但在本次调查中仅 2.8%的受访者来自东莞

职。

与此同时, 企业亦以这种间接的方式减少了因搬迁解雇工人的赔偿成本。

按照中国 2008 年《劳动合同法》第四十条规定："有下列情形之一的，用人单位提前三十日以书面形式通知劳动者本人或者额外支付劳动者一个月工资后，可以解除劳动合同：……（三）劳动合同订立时所依据的客观情况发生重大变化，致使劳动合同无法履行，经用人单位与劳动者协商，未能就变更劳动合同内容达成协议的。"当中虽对于企业违法解除劳动合同有具体的规定, 但当中所谓"客观情况"的定义则仍存在极大的争议空间, 兴起大量的劳动仲裁。

到最后，老厂的工人规模由原数千人减少到 1000 人以下，这些工人往往是一直与企业成长的长工龄的工人，关厂或完全搬迁时只有 13％的工厂给工人全额的赔偿，接近 70％的个案是完全没有提出赔偿方案的。更甚者，工厂会使用手段在同城进行工人安置，90%的工友选择不跟随企业搬迁去另外的地方, "*劳动者不愿意随迁提出解除合同的，不能获得经济补偿*" 使得工人成为违反合同的使工厂不用赔偿。

2012 年 7 月 28 日深圳市中级人民法院关于审理劳动争议案件若干问题的指导意见 (试行) (2009 年 4 月印发) 中规定，用人单位在深圳市行政区域内搬迁的，劳动者因此提出解除劳动合同并要求用人单位支付经济补偿金没有法律依据，不予支持。用人单位由深圳市行政区域内向深圳市行政区域外搬迁的，可以依据《劳动合同法》第四十条第一款第(三)项的规定，对劳动者要求支付经济补偿金的请求，予以支持。指导意见的意思是用人单位搬迁只要不超出深圳市范围（包括罗湖、福田、盐田、南山、宝安、龙岗、光明新区、坪山新区），劳动者不愿意随迁提出解除合同的，不能获得经济补偿。如果用人单位搬迁到深圳市外，比如惠州、东莞，劳动者因此提出解除合同的，用人单位应当支付经济补偿。

表一. 工厂提出的补偿方案 (经济补偿金)

		数量	百份比	有效百份比	累计百份比
有效	低于最低工资标准 × 工作年限	3	1.7	1.7	1.7
	最低工资标准 × 工作年限	3	1.7	1.7	3.4
	个人平均工资 × 工作年限	24	13.6	13.6	17.0
	没有补偿方案	117	66.5	66.5	83.5
	其他	29	16.5	16.5	100.0
	总计	176	100.0	100.0	

这意味着搬迁的深圳企业中大部份的工人没有办法 "依法" 获得失去工作的经济赔偿。变相工人惟有采取集体谈判的方式争取法律以外的赔偿。

2.3 少于一个月的通知期，主要由主管告知而非书面通知

在搬厂的个案当中，只有 34%的工厂有以书面通知的方式告知工人厂的变化，但当中大部份只有搬迁的时间地点而非工厂对剩下工人的安置方案。 工人多是从经理口中非正式得知消息（36.4%），员工通过工厂生产与经营状况发现的有 16.5%，23.3%的工人是到最后搬机器时才知道厂搬迁的消息。他们往往未能反应甚至组织动员。

三) 工人是提出诉讼还是以采取集体行动来解决怨愤?

自中共十六届六中全会上通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，确定了当届政府的执政理念之一是构建「和谐社会」。最终, 《劳动合同法》于 2008 年 1 月 1 日施行。《劳动争议调解仲裁法》于 2008 年 5 月 1 日施行。两法的出台尝试进一步在“依法治国” 的框架下规范用工情况, 扩大法规适用范围, 规范和尝试响应劳动合同短期化、劳动关系法制化落实难的问题以缓和劳资矛盾。

劳动争议的个案数量在 2008 年-2009 年间进入急增阶段 [51], 2008 年全国劳动争议增至 29.3 万件 ，较 2007 年增长 93.93%。2008 年广东省受理劳动争议案件 79281 件，较 2007 年增加 157.56%[52] 。2008 年广东省 10 人以上的群体性劳动争议涉案人数 6173 人、案件数量 138 宗 [53]，分别较 2007 年增长 221.07%和 236.6%。

两法开始执行的时侯,海量的个案都比较能公正地得到解决，但随着 2009 年中国美

[51] 《广州劳动争议诉讼情况白皮书（2008－2010）》，广州市中年级人民法院，2014 年 4 月, 第 2 页。
[52] 其中，深圳市 2008 年受理劳动争议案件 36176 件，较 2007 年增加了 203.54%；江苏省 2008 年受理劳动争议案件 29862 件，较 2007 年增加了 139.28%；浙江省 2008 年受理劳动争议案件 19193 件，较 2007 年增加了 159.61%。
[53]群体性劳动争议是指双方当事人中一方为 10 人以上劳动者，另一方为同一用人单位，存在相同或相似的事实或法律问题的劳动争议。在广州法院的司法实践中，通常将群体性劳动争议案件根据不同的劳动者分别按照单独的个体劳动争议案件予以受理之后，再进行合并审理，因此，X（≥10）个劳动者（涉案人数）与同一用人单位发生的劳动争议，在案件总量的统计上表现为一宗群体性劳动争议、X 件个体劳动争议。

国次贷危机引起的全球经济衰退，出口订单减少面对大量的工厂倒闭、工人失业的困境；国家在维持经济增长、地方政府在争夺外资、完成政治指标的巨大压力下, 执法的力道往往作出种种的妥协。2009 年后各省份的劳动仲裁数字出现续年下跌，在判决结果上，劳动者主要要求得到支持的比例在下降。2006-2007 年，广州市劳动者主要要求得到支持的案件占案件总量的 43.6%，2008-2010 年，这一比例降至 28.50%。由接近 50%的到只有接近 30%可能的胜诉率 [54]，地方法院归因于工人滥用法律提出不合理诉讼，工人抱怨于法院的不执法，造成的冲突开始超越劳资矛盾的层面。最后演变为工人以信访, 上街等型式要求政府在法律诉讼层面以外介入,直接将问题往更高层反映, 让政府对企业施压, 要求工厂支付拖欠的工资和福利。

表 2．工人维权的路径

	数量	有选取的样本	百份比
(1)没有	176	18	10%
(2)打官司	176	27	15%
(3)停工、怠工、罢工等集体行动	176	109	62%
(4)联名到相关政府部门投诉或举报	167	97	58%
(5)找媒体报导	168	71	42%
(6)通过微博等在网上发布维权消息	168	56	33%
其他	168	11	7%
Valid N (listwise)	167		

值得注目的是：大部份的案例当中, 工人在行动前是先研究了国家法律, 寻求过律师、公益机构的咨询, 这是 “基于政策的抗争”, 然而“依法维权”作为解决冲突模式的失落, 使大多数的工人并没有把 “去法院”、 “打官司” 解决看作最佳的手段； 集体行动、寻求上级政府的处理, 发布消息制造压力、寻求社会关注以至在行动中自发选出工人代表(四分之三的工人行动当中，都是有选出工人代表进行协商，甚至当中 74.4%的工人代表是自发选举产生)成为了新的机制。

[54] 《广州劳动争议诉讼情况白皮书（2008－2010）》，广州市中年级人民法院，2014 年 4 月, 第 6 页。

那么,这些新的解决问题的机制效果如何? 是否能通过集体协商解决工人与资本之间的矛盾?

四) 行动的限制: 压力下的不公平协商，只带来有限的维权效果

我们可以判断，上文中提及所有的罢工都是工人在少于 30 天所动员的，过程中，面对内部临时组织组织，外部有资方、政府方的压力，工会代表性低，纵然工人自发选出工人代表，亦面对非常庞大的压力。大多数的维权能讨回养老保险、住房公积金以及一些零星的项目，但对于增加离厂经济补偿金赔偿的金额则帮助不大。

整个过程, 政府主导又与资本作为共谋者, 既要在政策上协助企业减少成本达成转营搬迁的行政指标 [55], 促成企业能以低成本转移, 则只能在因搬厂或倒闭出现的劳工维权案子上作出有利于企业的判决,再一次地牺牲工人。在个案当中，协商中除了劳资双方，或劳、资、劳动部门三方，有 23%的个案是警察参与到协商桌上，负责地方街道管理的街道办亦是协商会议中的常客(31.2%)。

最后，被辞退的工人也最终只能在条件更差地方找到工作。

五) 成为城市中更边缘的群体

涉事的样本当中 60% 是搬迁, 当中有 71%的企业是整个企业搬迁, 超过一半为市内搬迁, 三成为企业迁移到广东省内其他城市, 受影响的以 30-50 岁或以上的工人为主，工龄平均以 10-15 年为主，当中一半的农民工已经在城市与家人同住，在深圳建立生活圈, 故 90%的工友选择不跟随企业搬迁去另外的地方。

[55] 2008 年, 广东省政府即推出《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》使珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移；而东西两翼、粤北山区的劳动力，一方面向当地二、三产业转移，另一方面其中的一些较高素质劳动力，向发达的珠三角地区转移。2012 年即出台为解决因产业迁移而出现的审理劳动争议案件的指导意见: ”深圳市中级人民法院关于审理劳动争议案件若干问题的指导意见(试行)”。

我们随即会联想到这一批第一代的农民工大部份将会继续留在城市, 随着经济转营下制造业职位减少, 她/他们过去长期被拖欠养老等历史遗留问题亦因政策关系悬而未决, 她/他们将成为城市中更为边缘的群体, 亦势必是产生社会福利要求和抗争的温床, 不仅影响社会的稳定亦考验政府管理能力。

(2.12)

浅析珠三角第一代农民工养老保障的制度缺失与构建设想——以深圳为例

苏媛、梁宝霖（香港社会保障学会）

摘要：改革开放三十余年过去，第一代农民工到达退休年龄。但是养老保险欠缴的数额巨大，众多农民工无法领取退休金，老年贫困状况加剧。此种情况在以深圳为代表的珠三角地区最为严重。多年欠缴养老保险所导致的损失，不应该由第一代农民工个人承担，更应该由政府、企业共同承担的。弥补损失最重要的方法就是补缴过往欠缴的养老保险，但就深圳而言，目前并没有具体的操作方法，以及补缴的空间收到限制。解决方法之一是出台补缴细则，让补缴成为可能，且更应该放开补缴与延缴的条件，让第一代农民工能够在深圳或者城市享受退休待遇。

关键字：养老保险 第一代农民工 补缴 延缴延退

20 世纪 80 年代，我国经济体制从计划经济向市场经济转变，城市的养老保障经历了从“单位保险”到“社会保险”的转变，建立了统账结合的模式，国家、企业、个人均应承担养老保险费[56]。且，保险的对象扩展到民营企业。在深圳，1987 年就开始有农民工可以缴纳养老保险[57]，1995 年《劳动合同法》响应农民工的权益保障问题，也

[56] 黄爱明，我国养老保险制度改革：经验与借鉴，2009
[57] 《深圳市临时工社会劳动保险试行办法》（深府〔1987〕10 号），www.szsi.gov.cn

在 1999 年通过国务院所提出的《社会保险费征缴暂行条例》，设立专属民企的三险（后来增加到五险一金）[58]。2011 年，《社会保险法》实施，有关养老保险等社会保险的法律法规逐步完善。而养老保险的作用，就是为保障农民工的退休生活而设，规定农民工在打工满十五年后，就能享受政府所设立的退休金。然而，十五年后，第一代农民工[59]却发现，竹篮打水一场空。

三十年前，农民离开土地，为城市建设与国家发展做出贡献；三十年后，到达退休年纪的他们被夹在了历史与现实之间，城市与农村之间[60]。我国的体制转型、城镇化等的发展，农村人口外出务工，农村经济结构、家庭结构、人口结构等均发生很大的改变，使农村"养儿防老"等家庭承担养老责任的观念在现今越来越行不通[61]。每个人有一份退休金，是基本的权利。二十年的养老保险制度改善的过程，也意味着第一代农民工的养老保障受到历史局限性的影响，存在大量的权益损害，直到现在依然面临诸多问题。

深圳作为改革开放的桥头堡，三十年后如今还是一座年轻的城市，但第一代来深圳建设的农民工，却都已经到达了退休年纪，养老保险与退休待遇成为他们最关心的议题。第一代农民工的养老保障问题也最为严重，集中体现在无法补缴过往养老保险历史欠账而导致退休无望。

一、 深圳第一代农民工养老保障现状

（一）深圳第一代农民工生活现状

在 2015 年 4 月 7 日深圳统计局公布的深圳 2014 年年末常住人口 1077.89 万人，非

[58] 叶静漪、周长征，2007
[59] 第一代农民工指，在 80 年代以前（计划经济体制时期）出生的，自 80、90 年代进城务工的农民工为第一代农民工。王营营，龚基云，2013
[60] 中国青年报 2015 年 5 月 13 日报道，"这些父辈，干到何时才能安心养老？" 记者：陈墨、杨海、陈轶男
[61] 余红霞，中国社会转型期农村社会养老保险制度建设研究—以浙江为例，2008

户籍常住人口有 745.68 万人，占比重 69.2%。《2014 年全国农民工监测调查报告》显示，2.73 亿农民工中，50 岁以上的占 17%，约 4600 万[62]。笔者无法找到深圳高龄农民工的数字，但按照同比推算的方法，深圳大概有约 127 万高龄外来工。这个数字是有偏高的，因为深圳的劳动力结构中，年轻人比重较大。但依稀可以看出，这个数字应该是非常庞大的。

其中有部分工人是自 80 年代、90 年代初便来深圳打工。第一代农民工的数量有多少，无从考证，但从笔者日常与工人的接触中，这个人群人数很大，而由于第一代农民工经历过找工难的境况，同时缺少技术，家庭经济压力大等的因素，第一代农民工更盼望工作稳定，所以连续在一家企业工作十年以上的农民工也不在少数。

我国目前规定的退休年龄为：女性 50 岁，男性 60 岁。笔者接触到二十余名到达退休年纪仍然留在深圳的工友，他们有三种选择：一为继续留在原来的工厂工作；二是进入不正规的小厂工作；三是从事环卫工。中大型企业在员工达到退休年纪时，会自动接触与员工的劳动关系。而第一代农民工多数没有技术，从事最简单的劳动。离开工作岗位后只能够不正规小厂或者要求更低的清洁环卫行业继续工作，劳动权益更加没有保障。且到达退休年纪，不管是否缴纳养老保险，是否达到退休年纪，均没有任何赔偿。

在第一代高龄农民工中，女工退休保障情况更为糟糕。原因是女工大多从事最基层的工作，在工厂中属于最后一批缴纳社会养老保险的，且退休年纪比男工提前十年，缴纳养老保险的时间更短。导致其无法领取退休金的可能性更大。

（二）第一代农民工的养老保障现状

1、 养老保险历史欠账严重

[62] 中国青年报 2015 年 5 月 13 日报道，“这些父辈，干到何时才能安心养老？” 记者：陈墨、杨海、陈轶男

1992 年，深圳出台《深圳市社会保险暂行规定》，其中规定强制外来工缴纳社会养老保险，但相当一部分企业开始缴纳养老保险的时间却是在《劳动合同法》出台后的 2008 年。

从 1992 年到 2008 年 16 年的时间，制度的变化让农民工的选择出现很大的不同。但过往政策上的缺陷，以及企业违法与政府部门消极执法导致大批的人未及时缴纳社会养老保险，从而使面临退休年龄的第一代农民工们处于养老金空缺的尴尬地步。有调查显示，在来深圳超过 10 年的外来劳务工中，有七成的人没有缴够 10 年保险 [63]。

据深圳特区报 [64]报道，截至 2009 年年底，深圳养老保险参保人中非深户员工已达 450 多万，并有 400 余非深户来深建设者领上了深圳的养老金。显然，领取退休金的第一代农民工的比例相当低。

然而深圳市的社会保险基金根本补不缺钱。截止到 2013 年底，深圳养老保险基金滚存结余 1829.102 亿元 [65]，这其中就有第一代农民工养老保险中放入统筹账户的钱。可以说，深圳政府社保基金的累计，却是来自众多第一代农民工们的付出。

2、 缴费基数低

关于缴费基数的规定，深圳市的养老保险条例有几次修订。在所有的条例中均规定用人单位应当按照上月工资为基数缴纳社会养老保险。同时会规定最低缴费基数。最低缴费基数经历了如下三个时间段的变化：1999 年的市平工资 40%，2001 年 2 月的市平工资 60%，2006 年 7 月修改成最低工资。2006 年以后，大多数企业均按照最低工资标准缴纳。

[63] 《非深圳户籍劳动者养老保险状况调研项目分析报告》，黄巧燕、苏媛，2014。
[64] 深圳特区报 2010 年 2 月 2 日，“我在深圳也能领退休金了”，记者杨丽萍
65 深圳特区报 2014 年 11 月 19 日，社保基金滚存结余近 2434 亿，庄瑞玉

在上述提到的调研报告中显示，有 77.5%的工友是以最低工资标准缴纳社会养老保险的，按照实际工资缴纳社会养老保险的只有 4.8%。而自 2014 年 5 月，裕元工人要求按照实际工资补缴养老保险以后，工人对于实际工资缴纳社会养老保险的要求也越来越多。但，以最低工资为基数缴纳养老保险的单位，仍然为大多数。如此将会影响到退休金的待遇。

3、 退休金低

笔者按照《深圳经济特区社会养老保险条例》及实施细则中深圳退休金的计算方法，从 1999 年 1 月起至 2013 年 12 月刚好 15 年时间，摒除其中的利息，不计算过渡性养老金等，以此来计算退休金数额。得出以下数字：

1） 以最低工资为基数：女性最低退休金为 618 元，男性为 656 元；

2） 以市平工资为基数：女性最低退休金为 971 元，男性为 1065 元.

相比相差 350 元—410 元。相差在 57%—62%之间。

2013 年全年人均养老金达到 3646 元/月 [66]。这个数字与测算出来的数字相差很大。在笔者接触到的工友中，有一名外来女工缴费满 182 个月，以高于最低工资 200 元—500 元左右的工资缴纳养老保险费，2014 年 8 月起领取的退休金为 912 元，而她退休前一年的工资超过 5000 元。另一个从国企下岗后到深圳打工的男工，以最低工资缴纳养老保险，2014 年退休金有 2800 元左右。退休金的替代率低，在第一代农民工群体中将会非常明显。

4、 养老问题迫在眉睫

在产业升级转型的背景之下，国家主导的产业升级和转型，为年老工人定下一个

[66] 深圳特区报 2014 年 11 月 19 日，社保基金滚存结余近 2434 亿，庄瑞玉

死期。若企业倒闭或者搬迁，他们将难以再找到合法的企业继续缴纳社会养老保险，对于已达退休年龄的工友来说，在目前需要企业共同申请补缴的制度设计下，将再无可能补回过往的养老保险。于是外来工们迫切地希望争取退休权益。这就是裕元几万人罢工及珠三角工潮此起彼落的背景之一。在一份针对珠三角 2015 年一季度的集体事件分析中，诉求涉及社保公积金补缴的集体事件最多，占 47.8%[67]。

（三）造成历史欠账的原因

早期的养老保险政策存在制度上的缺陷，以及第一代农民工的乡土情结，让外来工对于养老保障的想象集中在两点之上：其一，对城市缺乏归属感，打工只为解决一时之需的想法让第一代农民工认为在城市退休无望；其二，由于养老保险可以退，甚至是可以多退企业缴纳部分，让养老保险变成临时储蓄。如此造成两种情况：一是不了解政策，企业若没有缴纳社会保险也极少向社保部门投诉，二是退掉养老保险金。2009 年年底的退保潮就集中反映了养老保险制度缺失 [68]。

2010 年 1 月 1 日开始实施《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》中规定，养老保险被强制规定不能退保，且，随着《社会保险法》的颁布，建立全国统筹的养老保险体系提上日程。外来工对于在城市领取退休金的信心才越来越足。

未能及时缴费，企业与政府也有不可推卸的责任。1999 年起，农民工社会保险强制缴纳的有三险，企业为减低成本，完全不缴社保或者不缴养老保险或者只给部分人缴纳养老保险的现象非常普遍。2013 年在一份针对第一代农民工的调研报告 [69]中显示，有 50.36%的工厂只为部分人缴纳社会养老保险。此外，社保部门的未积极执法，为企业的违法做了庇护。而在 2015 年 1 月，有学者指出广东省的基层政府部门私下与企业达成社保缴费人数上的协议，即企业只需达到某个百分比，基层政府部门便不会

[67] 数据来源：微信公众号“锤子之声”，2015.4
[68] 百度百科，http://baike.baidu.com
[69] 黄巧燕、苏媛，《非深圳户籍劳动者养老保险状况调研项目分析报告》，2014。

再监察[70]。

在第一代农民工养老保险历史欠账的问题上，企业和政府均有责任，当面临要为责任付出代价时，不能全部归咎于第一代农民工们的维权意识弱。

二、 第一代农民工的养老保险制度的缺失

深圳的养老保险制度中关于延缴延退、退休年纪等的方面与广东省其他地方区别不大，但在补缴的处理上，却区别很大。在广东省其他地区，补缴有方可寻，但深圳目前尚不行。在广州和佛山，均有补缴超过两年养老保险的案例，深圳尚无一案。制度上的缺失，让已经问题重重的第一代农民工的退休保障没有可行的解决办法。

（一）养老保险转移接续的操作尚未落实；

近五年时间，国家的养老保险制度建设进程缓慢。2010 年《社会保险法》出台，其中规定养老保险可以转移接续。但具体的操作以及各个省市出台政策的速度不一。如此影响到即将退休的第一代农民工养老保险待遇领取的办理进程[71]。

笔者了解一个个案：肖大姐，52 岁，湖南人，在深圳工作 20 年缴纳 7 年养老保险，2014 年 10 月工厂倒闭。因其没有达到在深圳延缴延退[72]的标准，想转回老家的新农保或者职工保险，但户籍所在地的工作人员告诉肖大姐，没有相关政策可以操作，所以她的社保一直放在社保基金中。同样，重庆也无法转回老家新农保。

由于配套的转移接续方法未建立，导致诸多像肖大姐的工友，既无法在深圳补缴养老保险，又无法转回老家，需要继续工在城市工作以维持生计。

（二）养老保险的历史欠账的解决方法未建立；

[70] 石秀印，2015
[71] 社会保障学会二十周年文集
[72] 外省户籍需在深圳连续缴费 10 年，才能够在深圳延缴延退。

历史欠账所面临的问题，需要依靠补缴过往的养老保险来解决。深圳关于补缴的政策源于深圳 2013 年出台的《深圳经济特区社会养老保险条例》第五十一条的规定，超过两年追缴时限的，可以申请补缴，但此有两个前提，一则需要企业方同意，二则需要补缴细则出台。然而补缴细则从应当公布之日起至今将近两年时间，仍然没有出台。

在笔者多次前往深圳市人社局询问补缴细则的进展，得到的回馈均为：此事关系重大，需要权衡，而人社部门已经将方案交给市政府。

目前，广东省的产业转型速度正在加快，企业搬迁倒闭的情况层出不穷。深圳市政府部门此举会导致诸多第一代农民工因为企业主体的消失而使得补缴机会完全丧失。补缴细则时间拖得越久，受此损失的人数将会越多。

（三）延缴延退的门槛依户籍不同而有不同待遇

延缴费用高。广东省在近年出台延缴延退的相关政策，让在广东省工作多年的工人可以有机会继续缴纳社会保险费。

在核定养老保险领取地的标准上，户籍歧视明显。主要体现在两方面：第一，延缴延退的资格认定，广东省户籍的只需累计缴费五年，省外户籍的需连累计费十年。截至到目前，若需缴费满 10 年，则需要至少从 2005 年开始缴纳养老保险。但有相当一部分企业从 2008 年过后才开始缴纳保险，即便工厂在 2005 年之前已经缴纳社会养老保险，也存在工厂只为管理或者职员缴纳保险的情况，普工则无法享受此待遇。也就是说，能够延缴延退的工人只是少数。

第二，按照深圳的规定，延缴的基数为市平工资的 21%，加上基本医疗保险，延缴的费用达到 1137 元/月。而深圳户籍的退休人员，则可以自由选择缴费基数，范围在最低工资到市平工资三倍之间。真正需要选择权的是第一代农民工。他们在

城市的收入低，很难支撑如此高昂的费用。何况，1137 元中有 13%纳入社保基金。如此规定，有失公平。

三、 完善第一代农民工退休保障制度的设想

深圳是一座年轻的城市，也正是由于早年间数以万计的外来工退保而将大笔企业资金留在深圳市社保局，才有了深圳大存量的养老保险基金。可以说，深圳富裕的背后是第一代农民工血汗。而深圳也完全可以解决第一代农民工的退休金。笔者从让第一代农工及高龄农民工有选择的机会出发，提出几点初步的设想，以期处理当前不断累积的退休保障问题。

（一）出台补缴细则，开放个人补缴途径；

欠缴问题由来已久，但在近几年集中爆发。补缴是解决此问题的最好方法。目前在深圳补缴需突破两重困难：其一，社保部门应尽快出台补缴细则；以确保补缴有章可循；其二，补缴的前提是需要企业与员工共同申请补缴。如此企业与员工之间的纠纷会更多，尤其是通过集体谈判的方式去争取补缴。

为囊括无法组成集体谈判的个人养老保险问题的解决，建议在法律规定上，开放个人补缴途径，由个人提供资料证明工作年限的材料，通过劳动部门认定属实的，即可以在深圳补缴过往的养老保险。同时，对于补缴未缴的养老保险，社保部门应当取消两年强制追缴的时间限制，用强制的行政权利要求企业补缴历史欠账，让已经到达退休年龄又失去用人单位的第一代农民工有机会在深圳退休。

此方法针对在深圳工作多年，个人社保出现欠缴的情况。简单来说，即破除户籍限制，不区分是否户籍人口，对所有常住人口统一对待，共同享受城市发展的成果。

（二）降低延缴延退门槛，在深圳退休成为可能；

到达退休年龄不能继续缴纳社保费用的规定，只应当适用于可以领取退休金的情况。高龄农民工退而不休，无法像政策规定的到达退休年龄退出工作岗位享受养老待遇，他们只能继续在城市中从事劳动待遇更差的工作以维持生计。而其企业缴纳的养老保险费却贡献给了政府的社保基金，如此，高龄农民工将会面临继续为城市服务而享受不到城市发展带来的成果的不公平境遇。由于这个群体的特殊性，相关部门应当根据现实情况制定更宽松、更弹性的政策。

延缴延退的门槛不应依据户籍不同而有限制。广东省户籍与非省户籍的工人应当享受同样的规定，即累计在城市缴费满五年以后即可在深圳继续缴费，延缴年限不超过 5 年，且缴费基数应该与户籍人口享有同等的选择权，即可以在一定区间内自由选择。

缴纳社会养老保险，本应该是企业的责任。养老保险历史欠账，企业更应当及时弥补。若员工存在欠缴养老保险年限的情况，只要员工可以证明其入厂日期，延缴延退的损失均应由企业支付。

四、 结语

第一代农民工以及高龄农民工的退休保障问题虽然首先在珠三角特别是深圳市爆发，这是因为珠三角地区是最早开放的地区。未来几年，随着国家城市化城镇化的推进，社会保险尤其是养老保险作为城市化进程中人民最关注的议题之一，在其他沿海地区及内陆城市等工业聚集区，终将会面对如今珠三角面临的问题。如何解决好这个问题，也将成为未来几年工人最迫切的争取方向。解决好这个问题，不只是这第一代农民工的问题，也是成千上万的底层家庭的问题，更与国家的和谐稳定发展息息相关。

参考资料：

1、 香港社会保障学会，《化威胁为安全—香港社会保障学会 20 周年文集》，2009

2、 香港社会保障学会亚洲专讯资料研究中心，《社会保障论文集》，2013、2014、2015

3、 叶静漪、周长征主编《社会正义的十年探索—中国与国外劳动法制改革比较研究》，北京大学出版社

4、 中华全国总工会研究室主编，《第七次中国职工状况调查》，中国工人出版社

5、 张东生主编，《中国居民收入分配年度报告（2013）》，中国财政经济出版社，2013

6、 王营营，龚基云，我国第一代农民工养老问题研究，2013

7、 余红霞，中国社会转型期农村社会养老保险制度建设研究—以浙江为例，2008

8、 黄爱明，我国养老保险制度改革：经验与借鉴，2009

(2.13)

按照《社会保险法》完善个人缴费账户能达致基本养老保险的全国统筹和制度统一

梁宝霖、梁宝龙、莫泰基（香港社会保障学会）

前言

全国人大常委会于 2010 年 10 月制订《社会保险法》是总结了廿多年的中国养老保障制度的探索试点，实践和多次的归纳及创建。细致的分析，可以知道《社会保险法》是涵盖了 1991 年〈国务院关于企业养老保险制度改革的决定〉，1995 年的〈国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知〉，1997 年〈国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定〉，1999 年的〈社会保险费征缴暂行条例〉，2003 年的〈社会保险稽核办法〉，2005 年的〈国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定〉和 2009 年的〈国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见〉。

因此《社会保险法》是中国领导管理层和众多学者和地方官员的结晶，实不宜随便修改修订，更不应在没有研究和数据争辩下作出改变。本文就是根据《社会保险法》的条文推论出个人缴费账户的完善及做实情况下，能够达致基本养老保险的全国统筹和制度统一。

让我们全心铭记《社会保险法》总则第一条：为了规范社会保险关系，维护公民参加社会保险和享受社会保障待遇的合法权益，使公民共享发展成果，促进社会和谐稳定，根据宪法制订本法。和第三条：社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、

可持续的方针，社会保险水平应当与经济发展水平相适应。并参照第二章：基本养老保险、第七章：社会保险缴费和第八章：社会保险基金；特别是第六十四条第二款和第三款：社会保险基金专款专用，任何组织和个人不得侵占或者挪用。基本养老保险基金逐步实行全国统筹。因此结合地方政府的推行经验，我们可以推论推论和完善个人缴费的制度和改进公民个人账户养老金的水平。

一、建议国务院立即为已建立个人账户的每位中国公民做实其个人账户，并确保不被篡改，删减记账金额。

大家都知道基本养老保险的个人账户部份出现被挪用和空账运行情况越趋恶劣，必须立即纠正。2005 年：《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（2005 年 12 月 3 日　国发〔2005〕38 号）：「主要任务是：保障离退休人员基本生活；逐步做实个人账户；（见该〈决定〉第四项），统一城镇个体工商户和灵活就业人员参保缴费政策；改革基本养老金计发办法，建立参保缴费的激励约束机制；合理确定基本养老金水平；建立多层次养老保险体系，划清中央与地方，政府与企业及个人的责任。」

因此，现时个人账户被挪用和空账运营是违法违规（见李成康等〈名义个人账户违法违规〉）。

2013 年中央财经大学中国社会保障研究中心褚福灵曾用 2001 至 2009 年间 10 年数据模拟测算，论证全国的基本养老保险基金能够保持平衡，并有一定结存。提出他的基本养老保险基金全国统筹方案：「全部基金全国统筹，个人账户一步做实。」要点是以统一制度为起点，以基本养老保险全国预算管理为据，实现基本养老保险基金在全国范围内统筹使用，解决费率高低悬殊，基金分散贬值、权益转续困难，中央政府与地方责任模糊等问题（见褚福灵，2013 年）。

实际上个人账户是能够做实。2014 年，人力资源社会保障部社会保障专业管理中

心研究员王发运（2013 年，第 64 页）曾明确指出个人账户的空账是可以做实：「由于养老保险个人账户基本被用于当期基金发付，个人账户没有做实，个人账户记账额在迅速扩大，但基金累计结余额与个人账户记账额基本持平。到 2012 年底企业养老保险个人账户累计记账额达到 2 万 8 千多亿元。全国算总账：如果把基金累计结余转化为账户资本养老保险个人账户在财政的支持下可以做实；个人账户基金缺口并非外界所传那么大。」笔者也曾参与论证，不挪用个人账户，统筹养老基金也可持续到 2050 年（见《依法治理养老保险文章系列》（一）至（四），2015 年）。另一位上海财经大学学者张熠也确认必须做实（2014 年，第 89 页）:「就个人账户计划改革来看，应当人人当前实际上的名义账户制转向完全积累制，做实个人账户，回归个人账户的设计初衷，彻底使其成为一种产权明确的强制储蓄计划。」

二、人力资源社会保障部应为参加基本养老保险的公民在国有银行开设个人养老缴费储蓄户口，方便个人直接存入缴费，用银行储蓄来监察个人缴费总额资产的增值。

且看《社会保险法》有关个账的条文及其指向（以下条文皆来自《社会保险法》，说明除外）

第十一条：基本养老保险实行社会统筹个人账户相结合。

第十二条：用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费，记入基本养老统筹基金。职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费，记入个人账户。

第十五条：基本养老金由统筹养老金和个人账户养老金组成。

根据全国人大法工委的解释（2010 年，第 33 页）:「1997 年明确社会统筹和个人账户相结合的模式。这种形式下基本养老保险基金和待遇分为两部份，一部份是用人

单位缴纳的基本养老保险费进入基本养老统筹基金，用于支付职工退休时社会统筹部份养老金，基本养老统筹基金用于均衡用人单位的负担，实行现收现付，体现社会互助共济。另一部份是个人缴纳的基本养老保险费进入个人账户，用于负担退休个人账户养老的支付，体现个人责任。按照政策，个人账户的养老实行积累制，按照投资收益或者银行利息实现增值。」

很明显，企业缴费进入基金，而个人缴费进入账户。因此没有必要将个人缴费进入基金，或由企业代扣代缴。简单的做法是规范银行为个人建立独特的个人养老账户，由个人直接存入政策规定的工资 8%作为日后支付个账养老金的基础，由个人负责监督个人养老账户的储蓄金额，避免现时的记账及代扣代缴的繁复程序，做成记账容易被篡改或企业虚报扣缴费用等不良情况。也不用核查工资缴费标准，节省大量工序。

三、个人缴费享 30 年定期存款高息，年均利率 6%至 8%来保值增值，也可按国家社保基金投资收益实现部份增值。

第十四条：个人账户不得提前支取，记账利率不得低于银行定期存款利率，免征利息税。个人死亡的，个人账户余额可以继承。

第十八条：国家建立基本养老金正常调整机制。根据职工平均工资增长，物价上涨情况，适时提高基本养老保险待遇水平。

这两条文指出个人账户份属基本养老保险的组成部份故同样要求正常调整机制，最低限度不得低于通账率的上调，自然每年银行定期存款利率，必须高于通账率。以中国人民银行 5 年定期存款利率在 2015 年 3 月是 4.125%，存入银行的个人账户年利率不得低于 4.125%，才可勉强保值，抵销通胀，维持个人账户养老金的购买力。第六十九条的「社会保险基金在保证安全的前提下，按照国务院规定投资运营实现保值增

值。」为了达致增值的要求，银行定期存款利率必须符合多数学者长期的要求，年利率应为「通胀率+2%」。现时中央政府已订出目标通胀率不得高于 4%，而通胀数据从 1980 年至 2008 年平均是 5.9%，因此合理的做法是中央政府国有商业银行商讨协定给予个人账户年利率 6%至 8%。事实上全国社保基金自 2000 年设立至 2014 年，投资回报率年均超过 8%（见 香港《信报》，2015 年 6 月 29 日，A10 版），是完全有能力协助增值。何况个人账户不得提前支取，个人缴费可以有长达 30 年的定期存款，高于 6%的年均利率是完全有可能的。

事实上，过去五年四大国有商业银行，包括建设银行、农业银行、工商银行和中国银行，由 2009 年至 2013 年年均盈利增长百分比超过 24%（见《阿斯达克财经网》2015 年 3 月）给予个人养老账户存款利率 6 至 8%是可行的，若银行拒絕这样做，可要求银行把个人缴费存款交由国家社保基金代为投资运营。（见第十一条第二款）

四、个人缴费可在 35 岁前一笔过或分批缴交 15 年约年均工资 8%的不同缴费总额档次，在退休后享不少于全国平均工资 10%的 10 年期确定给付的个人账户养老金。

第十六条：参加基本养老保险个人达到法定退休年龄时，累计缴费满 15 年的，按月领取基本养老金。参加基本养老保险的个人达到法定退休年龄时，累计缴费不足 15 年的，可以缴费至满 15 年，按月领取基本养老金；也可以转入新型农村社会养老保险，或城镇居民社会养老保险，按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。

上列条文很清楚显示缴费满 15 年，便可按月领取基本养老金。不足 15 年的，可以缴费至满 15 年，按月领取基本养老金。由于个人缴费的功能是强迫储蓄，体现多劳多得的个人责任，属个人资产；只要能改善养老金额的替代率，做到基本养老金（即

统筹养老金+个人账户养老金）合乎保基本的原则，是没有必要立法规定个人缴费多于15 年的。

全国人大法工委有下列的分析（2010 年，页 49）：「规定最低缴费年限，明确了个人缴费责任，也可以保证养老保险基金的支付能力。这样可以将更多的劳动者纳入基本养老保险覆盖范围。目前我国正在城镇化过程中，大量的农村居民进城务工，他们就业不稳定，过高的缴费年限会将相当一部份人挡在基本养老保险的制度之外；如果规定他们与城镇职工一样参加基本养老保险，缴纳基本养老保险费，就应当降低「门槛」，允许少缴少得，这样才公平。」因此不论城镇职工或农村职工或农民缴费满15 年，便合资格按月领取统筹养老金和个人账户养老金，不用再作 15 年以外的个人缴费（但企业任何时间都要缴费，工资总额的 20%进入统筹养老基金）。只要立法规定15 年的总缴费额档次（即是强迫储蓄的存款金额，第十二条），没有劳动关系的中国公民，包括灵活就业人士、农民、家庭妇女、残疾人士，只要达到规定档次的总存款金额，便可按月领统筹养老金，和个人帐户养老金（见仇雨临、刘潇，2010 年。）

全国人大法工委进一步解释（2010 年，第 50 页）：「在实际执行中，许多地方允许退休时缴费不足 15 年的一次性补缴或者继续缴费至 15 年，按月享受基本养老保险待遇。据统计截止到 2009 年 11 月，全国 23 个省（自治区、直辖市）规定了基本养老保险继续缴纳制度。……继续缴费的方式主要有三类：一是按月缴纳，共有 15 个省；二是一次性缴纳，有北京、吉林、海南等省；三是按月缴纳与一次性缴纳相结合，有四川、广州、厦门、青岛等。本法吸收了地方好的经验，规定缴费不足 15 年的可以缴费至满 15 年，将更多的人纳入养老保险制度的范围。」

笔者建议多一种缴费办法：鼓励个人在 35 岁前定分批或一次过一笔过交 15 年的总额档次，便可按月享受基本养老金。好处是不用企业为员工代扣代缴（企业须缴20%工资总额）。节省企业行政成本；也大幅度减省社保经办机构的工作量，不用为个

人缴费记账和定期告知当事人。更公平的是让没有劳动关系的，包括农民、妇女、非正规就业人士，只要能在 35 岁前存入 15 年总额档次到银行的个人养老账户，便合资格在法定退休年龄后，按月享受基本养老金，作为全覆盖的统一主流养老保障。还有一个好处是：只要人人在 35 岁前存入 15 年的总额缴费档次，便可确定享受基本养老保险金外，更可有 30 年的定期存款（利息或投资）回报来增值，真真正正的积累制度。只要透过精算，定出不同个人缴费总额档次和积累 30 年的定期存款利率；笔者初步粗算，测示出领取全国平均工资的职工，缴费 15 年达总金额 10 万元，在 35 岁前存入银行的个人养老账户，积累定期 30 年，可以为该个人在 65 岁后提供当月时全国平均工资 10%替代率的个人账户养老金达 10 年之久。用国际精算方法测算，相信更能明确个人缴费总额档次，可如何达致确定给付的个人账户养老金制度，包括提供 10 年、13 年、16 年、20 年长，确定给付的个人账户养老金，总额档次在 10 万元基础上可订出 3 万元、5 万元、10 万元、15 万元、20 万元、25 万元、30 万元和 35 万元的 8 个档次。

五、工龄和缴费年限齐用，每年工龄或缴费年限获 1%统筹养老金，上限为 45%统筹养老金；和上限 20%替代率的个人账户养老金（同属确定给付制）。

只要全国实行由税局负责的个人年度报税制度（类似香港现行的个人报税制度，企业要为雇员工资收入报税），便可在法定退休年龄时，申请领取统筹养老金和个人账户养老金。现统筹养老金是根据缴费年限来计算，缴费每满 1 年可获年度全国或省平均工资 1%的统筹养老金（见国发〔2005〕38 号）。由于个人大多缴纳一笔过的 15 年总额缴费档次，不能再根据缴费年限来计算，统筹养老金的百分比，应改为参照个人报税表的工龄时段，按每满工龄 1 年可获当时全国平均工资 1%的统筹养老金。比方工作了 40 年，便可获当时全国平均工资 40%的月统筹养老金。同时国家应规定可获最低

限度全国平均工资 10%的个人账户养老金。这也与第十三条相约：国有企业事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。全国人大常委法工委明确指出：（2010 年，第 39 页）：「为使制度顺利转轨，保护实施前职工的利益，本法明确规定实行个人缴费制度前职工的连续工龄可视同缴费。」30 年工龄上限可见另文论述（见梁宝霖、莫泰基，2015 年）。

六、政府补贴低收入的中国公民的缴费总额档次至上限 10 万元。

公民必须证明不少于 10 年劳动才可参予缴费低于 10 万元的总额档次，因此笔者建议领取最低工资达 8 年的职工、农民工，或收入水平相近的农民、灵活就业人员，可在 35 岁前，缴 3 万元的最低档次，而中央政府为他们个人补贴 7 万元。使他们的个人养老账户在 35 岁时达 10 万元，积累 30 年，退休后 10 年期支付每月当时平均工资 10%的个人账户养老金。由于是分年分批补助，而有一半农民是有能力缴 10 万元（见吕庆喆，2015 年，第 44 页，省市农村居民家庭人均纯收入排名前 15 名的省市年纯收入在 8,600 元以上）。中央政府与地方政府合共补贴每年約各 1 千亿元，占总财政收入约 0.1%，是完全可行的。

政府补贴的根据是：一是《社会保险法》第二十一条：新型农村社会养老保险待遇，由基础养老金和个人账户养老金组成。第二十条：新型农村社会养老保险实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合。二是〈国发〔2005〕38 号〉第三项（2009 年，第 119 页）：「要进一步落实国家有关社会保险补贴政策，帮助就业困难人员参保缴费。城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比为 20%，其中 8%记入个人账户，退休后按企业职工基本养老金计发基本养老金额。」由于该决定受到该文《社会保险法》第三条的保基本原则，缴费比例 20%只限收入超过平均工资的个体工商户，如：律师、会计、作家、医生等专

业人士，而不是非专业的灵活就业人士。即灵活就业人士只须缴收入的 8%进入个人账户，也应享有政府补贴的机会。

七、做实和完善个人账户将促进全国统一的基本养老保险制度。

做实和完善个人账户将会建立如下的保基本，多层次养老保险制度（见黄和平、莫泰基，2015 年，梁宝霖、莫泰基，2015 年）（梁宝龙、莫泰基，2015 年）

第一层是没有缴费和没有劳动力的长者获基础养老金。

第二层是有缴费但低于 3 万元档次的长者享受基础养老金，和少于 3 万元档次的个人账户养老金。

第三层是大多数的公民缴交 15 年的 10 万元或以下 3 个总额档次（即 3 万、5 万和 10 万元），于 35 岁前存入国有银行的个人养老账户，达 65 岁后，享不少于 15%的统筹养老金和不少于 10 年期的 10%个人账户养老金。

第四层是少数收入较佳的公民于 35 岁前缴交 5 个总额档次（即 15 万、20 万、25 万、30 万和 35 万）存入国有银行的个人养老账户，达 65 岁后，享 15%到 45%上限的统筹养老金和 10 年至 20 年期上限的 10%个人账户养老金。

（注：具体总额档次须视乎精算计算 30 年定期存款的投资回报和银行协议利息的个人账户保值增值。）

个人跨统筹地区就业的基本养老保险关系随本人转移，缴费年限累计计算（见第十九条）。个人可自由选择退休地，因全国统筹后，到那里也是以全国平均工资来计算 15%至 45%的统筹养老金。并且完全符合《社会保险法》有关养老保险的所有条文。故此，可以不用 2010 年订出的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》

既复杂难行，又高工作量，又成效不彰，（见 2014《中国社会保险发展年度报告》）也能贯彻 1995 年的〈国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知〉（国发〔1995〕6 号，1995 年 3 月 1 日）第一项规定：「基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度，统一标准，统一管理和统一调剂使用基金。」（注）

（注：笔者按农民和妇女照顾 12 岁以下子女应被视为劳动者，《劳动法》也应如斯修订。）

参考文献

1. 褚福灵（2013）：〈基本养老保险统筹探讨〉，刊于《社会保障与民生幸福论文集》，第十二届海峡两岸社会保障制度学术研讨会，苏州，2013 年，第 1-4 页。
2. 马方（2013）：〈我国城乡养老保险制度衔接问题研究〉，刊于《社会保障与民生幸福论文集》，第十二届海峡两岸社会保障制度学术研讨会，苏州，2013 年，第 251-260 页。
3. 周文蓉（2013）：〈苏州在全国率先建立城乡社会保障一体化制度的实践与思考〉，刊于《社会保障与民生幸福论文集》，第十二届海峡两岸社会保障制度学术研讨会，苏州，2013 年，第 260-266 页。
4. 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著（2010）：《中国社会保险法解读》，北京，中国法制出版社，2010 年。
5. 《社会保障法律政策全书》，北京，中国法制出版社，2009 年。
6. 仇雨临、刘潇（2010）：〈公共养老金等资产模式的比较分析〉，刊于周弘主编（2010）：《社会保障制度国际比较》，人力资源和社会保障部社会保障战略研究课题，北京，中国劳动社会保障部出版社。

7. 李成康、石炳坤、莫泰基（2015）：〈名义个人账户违法违规〉，《依法治理养老保险文章系列（一）》，香港，2015 年。
8. 黄和平、莫泰基：（2015）：〈不挪用个人账户统筹养老基金也可持续到 2050 年〉，《依法治理养老保险文章系列（二）》，香港，2015 年。
9. 梁宝霖、莫泰基（2015）：〈制订统筹养老金的目标替代率区间为全国城乡平均工资 40%至 45%〉，《依法治理养老保险文章系列（三）》，香港，2015 年。
10. 梁宝龙、莫泰基（2015）：〈如何安排个人账户做实和保值增值〉，《依法治理养老保险文章系列（四）》，香港，2015 年。
11. 邹幸彤、谢馥盈、莫泰基（2012）：〈中国养老保险制度的改革方向〉刊于：《民生视觉下的社会保险制度建设》，第十一届海峡两岸社会保障研讨会论文集，东莞，2012 年 10 月。
12. 王发运、丁谊（2013）：〈2013 年社会保障事业稳中求进〉，刊于：李培林等主编：《2014 年中国社会形势分析与预测》，社会蓝皮书，北京，社会科学文献出版社。
13. 吕庆喆（2015）：〈2014 年中国城乡居民收入居民收入与消费状况〉刊于：李培林等主编：《2015 年中国社会形势分析与预测》，社会蓝皮书，北京，社会科学文献出版社。
14. 张熠（2014）：《中国公共养老金体系研究》，上海世纪出版集团，2014 年 8 月。
15. 刘岸华（2010）：〈基本养老保险个人账户管理模式探讨〉，刊于《两岸社会保障问题与改革》，第八届海峡两岸社会保障学术研讨会，澳门社会保障学会，第 208 页至 215 页。

(2.14)

依法治理养老保险文章系列（一）
——名义个人账户违法违规

李成康、石炳坤、莫泰基（香港社会保障学会）

中国社会科学院世界社会保障研究中心主任郑秉文曾于 2012 年 9 月 3 曰这样写道：「中國養老保險制度統賬結合基本框架的本質與核心是部份累積制。但事實上其實現方式有很多，統賬結合只是其中一種，此外，還有德國的積分制、瑞典等 7 國的名義賬戶制。對於中國而言，最適合的養老保險體制是實行記賬式名義個人賬戶制（NDC）。

究竟甚么是 NDC，名义账户制，中国人民大学公共管理学院社会保障专业博士王海东（2014，第 160-161 頁及 164 頁）有以下详尽解释和分析：「在养老金私有化改革中，有一种较为特殊的制度模式，即“名义缴费确定型”（notional defined contribution, NDC），通称为名义账户制。所谓名义账户，即有其名、无其实。这种账户建立 DC（即缴费确定型）型计划的责任关系，但在财务制度安排方面，仍按照现收现付制运作。

名义账户的最大特征就在于建立了个人账户，但却完全没有累积的基金，仍采用现收现付制的财务制度。但根本的变化在于 DB（即待遇确定型）型转向 DC 型，即过去由政府承担的责任变成了个人责任。这是一个重要的变化，这大大减轻了政府的刚性责任。名义账户部份的 DC 型待遇取决于个人的缴费和基金的收益。

若收益差责任完全落回政府身上。

2008 年，瑞典经济困难，股市大跌，市值降低了 40%，Premium pension 的基金受到影响，因为大部份基金投入了股市，收益率为负 34.3%。

有一种观点认为应该关注长期投资收益，然而对个人而言，其缴费可能年限集中在 30 年左右，期间遇到一次经济或金融危机，就将给终身带来巨大损失。就瑞典而言，从 1918 年到 2008 年的 90 年间，斯德哥尔摩证券交易所的平均真实收益率为 6.3%，然而，这不能保证 10 年、20～30 年一定有这样的收益。例如，从 1930 年以后的各个 10 年间，真实的投资收益率从平均每年 23%（1980-1989 年）降到负 2%（1970-1979 年），1931-1940 年也是负值。从 1999-2008 年这 10 年间，股票年均收益率为 1.2%，但是前移一年，1998-2007 年这 10 年间的平均收益率跳到 8.5%。这种现象不是唯一的，许多 10 年间的平均值都有大幅的波动。」

且看郑秉文怎样说明其心仪的名义个人账户（2012 年）：

所谓记账式个人賬户制，即参保人缴纳一定百份比的个人收入，由国家为其记入个人账户；但资金随即可用于支付当代养老金，个人账户并无真实资金存在，仅有缴费纪录。在中国实行向记账式个人账户养老金制度的转轨并不复杂，只需要将现在企业缴给养老保险统筹账户的资金统统划入缴费者个人账户之中。」

这样的名义账户制明显违法违规。「参保人缴纳一定百份比的个人收入，由国家为其记入个人账户；但资金随即可用于支付当代养老金」。这与现时空账运行个人账户，完全没有分别。但实质上违反《社会保险法》第十二、十三、十四、六十四、六十五和六十九条。

《社会保险法》：

第十二条　用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费，记入基本养老保险统筹基金。

职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费，记入个人账户。

无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员参加基本养老保险的，应当按照国家规定缴纳基本养老保险费，分别记入基本养老保险统筹基金和个人账户。

第十三条　国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。

基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴。

第十四条　个人账户不得提前支取，记账利率不得低于银行定期存款利率，免征利息税。个人死亡的，个人账户余额可以继承。

第六十四条　社会保险基金包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账，分账核算，执行国家统一的会计制度。

社会保险基金专款专用，任何组织和个人不得侵占或者挪用。

基本养老保险基金逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹，具体时间、步骤由国务院规定。

第六十五条　社会保险基金通过预算实现收支平衡。

县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴。

第六十九条　社会保险基金在保证安全的前提下，按照国务院规定投资运营实现保值增值。

笔者再次重申《社会保险法》立论非常非常非常优良，不应随便修改。

有些人提出：法例是可以修改的，没甚么大不了。这样做法是非常危险的。因为它是经历了 25 年的实务经验总结和多项法规所历炼而成的大法。且看下列条文：

《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》〔1997 年第 26 号〕

第四及第七项；

四、按本人缴费工资１１％的数额为职工建立基本养老保险个人帐户，个人缴费全部记入个人帐户，其余部分从企业缴费中划入。随着个人缴费比例的提高，企业划入的部分要逐步降至３％。个人帐户储存额，每年参考银行同期存款利率计算利息。个人帐户储存额只用于职工养老，不得提前支取。职工调动时，个人帐户全部随同转移。职工或退休人员死亡，个人帐户中的个人缴费部分可以继承。

七、抓紧制定企业职工养老保险基金管理条例，加强对养老保险基金的管理。基本养老保险基金实行收支两条线管理，要保证专款专用，全部用于职工养老保险，严禁挤占挪用和挥霍浪费。

《社会保险费征缴暂行条例》〔1999 年 259 号〕第四及第十六条：

第四条　缴费单位、缴费个人应当按时足额缴纳社会保险费。

征缴的社会保险费纳入社会保险基金，专款专用，任何单位和个人不得挪用。

第十六条　社会保险经办机构应当建立缴费记录，其中基本养老保险、基本医疗保险并应当按照规定记录个人帐户。社会保险经办机构负责保存缴费记录，并保证其完整、安全。社会保险经办机构应当至少每年向缴费个人发送一次基本养老保险、基本医疗保险个人帐户通知单。

缴费单位、缴费个人有权按照规定查询缴费记录。

国务院《关于完善城镇社会保险体系的试点方案》〔2001 年 42 号〕规定：「统筹账户与个人账户分开，个人账户基金不用于支付当期养老金」的基本原则。

《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》〔2005 年 38 号〕第四项及第五项第二款：

四、逐步做实个人账户。做实个人账户，积累基本养老保险基金，是应对人口老龄化的重要举措，也是实现企业职工基本养老保险制度可持续发展的重要保证。要继续抓好东北三省做实个人账户试点工作，抓紧研究制订其他地区扩大做实个人账户试点的具体方案，报国务院批准后实施。国家制订个人账户基金管理和投资运营办法，实现保值增值。

五、加强基本养老保险基金征缴与监管。要全面落实《社会保险费征缴暂行条例》的各项规定，严格执行社会保险登记和缴费申报制度，强化社会保险稽核和劳动保障监察执法工作，努力提高征缴率。凡是参加企业职工基本养老保险的单位和个人，都必须按时足额缴纳基本养老保险费；对拒缴、瞒报少缴基本养老保险费的，要依法处理；对欠缴基本养老保险费的，要采取各种措施，加大追缴力度，确保基本养老保险基金应收尽收。各地要按照建立公共财政的要求，积极调整财政支出结构，加大对社会保障的资金投入。

基本养老保险基金要纳入财政专户，实行收支两条线管理，严禁挤占挪用。要制定和完善社会保险基金监督管理的法律法规，实现依法监督。各省、自治区、直辖市人民政府要完善工作机制，保证基金监管制度的顺利实施。要继续发挥审计监督、社会监督和舆论监督的作用，共同维护基金安全。

事实上，名义账户制在欧洲实行不到 20 年的历史，实质的正反效果有待观察和验证。现在简单地照搬，又未经民眾仔细讨论，便推翻近卅年的中国本土经验，更改《社會保險法》，实在值得商榷。笔者会在一系列文章详尽探讨这问题。系列文章（一）:〈名义个人账户违法违规〉; 系列文章（二）:〈不挪用个人账户，统筹养老基金也可持续到 2050 年〉; 系列文章（三）:〈制订统筹养老金的目标替代率区间为全国城乡平均工资 40%至 45%〉; 系列文章（四）:〈如何安排个人账户做实和保值增值〉。

参考資料：

1. 鄭秉文：《出路 NDC》，載：财新《新世纪》200 年第 35 期（总第 517 期，2012 年 09 月 03 日）第 67 页）http://china.caixin.com/2012-08-31/100435989.html；http://magazine.caixin.com/2012-08-31/100431293.html。

2. 王海东（2014）：《基本养老保险制度研究》，北京，中国人事出版社

(2.15)

依法治理养老保险文章系列（二）
——不挪用个人账户，统筹养老基金也可持续到 2050 年

黄和平、莫泰基 （香港社会保障学会）

3 年前笔者写道（2012）:「统筹养老金和基础养老金皆可持续。」

商业保险界和金融界人士常常质询，不用缴费也同享保险权益会做成基金入不敷支。上列观点是采用商业保险原则看社会保险，是不适当的。但事实是否如此，必须进行精密的 75 年期精算测算才可说明；更重要的必须每 3 年进行一次最新数据精算，才能说明事实。

根据笔者的粗算评估，由用人单位和个人缴费以及政府补贴等组成的基本养老保险基金（《社会保险法》第十一条），足以支付统筹养老金和基础养老金。即现收现付制的养老保险基金是可持续到 2050 年（因笔者数据有限），若测算至 75 年后，则要靠国家统计局的人口推算 75 年的长期测算了。

表 1 中国人口预测统筹养老金的供养比　　单位：亿人

年份	总人口	劳动年龄人口	估计缴费人口	60+	65+	供养比例 单位：
2015	14.1	10	4	2.1		1.91 养 1
2020	14.4	10	5	2.5		2.00 养 1
2030	14.8	9.9	6	3.5		1.71 养 1
2040	14.8	9.3	6		3.1	1.94 养 1
2050	14.4	8.9	6		3.2	1.88 养 1

资料来源：60 岁以上老人数预测来自联合国的 2004 年世界人口估算的数据库，刊于龙朝阳

（2009）《中国公共养老金制度模式研究》，知识产权出版社，第 144 页，表 5.1。65 岁以上老人数预测是来自国家人口与计划生育委员会的测算数据，刊于：卢海元：《中国特色新型养老保险制度研究》表 1.1 ，群众出版社，2009 年 11 月版，第 11 页。

于 52 页证明相同。

根据表 1 的推算，2011 至 2050 年，平均会达致 1.89 位的缴费劳动人口供养 1 位 65 岁老年人口。这是非常保守的估算，因为它假设中国的劳动参予率约为七成，与现时接近八成的劳动参予率是低很多，才会推算 2050 年只有 6 亿缴费人口，即企业缴工资 20%（而非劳动者真正缴费，因劳动者缴费限进入个人账户，而不进入社会统筹）。加上《国务院关于完善企业职工基本养老保险的决定》（国发〈2005〉38 号）说明缴费每满 1 年便可多获当地平均工资 1%。理论上可以从 16 岁开始工作至 65 岁，即达致当时当地省平均工资的 50%统筹养老金。若从现时估算全国平均工资 3000 元，统筹养老金在 2012 年是 1500 元高于城镇 2012 年居民家庭收入五分组的中等收入户人均生活消费开支的 1275 元（吕庆哲，2012 年），若单以企业缴费 20%是勉强的：20%X1.89 元=37.8%，但不要忘记，2050 年的 3.2 亿 65 岁以上老年人口，估计有三分一到四分一是城乡居民，只享受平均工资 20%的基础养老金，而中央政府已承诺财政全资支付基础养老金，即政府财政负责非劳动者的基础养老金（包括农民），约 6%补贴（三成劳动人口），因此估算企业缴费加财政补贴：（20%+6%）X1.89=49%，肯定足够支付统筹养老金和基础养老金。（何况职工大多工作 45 年只亨 45%统筹养老金）

也证明政府不应也不允许动用个人赈户的积累，因个人账户的缴费属个人资产，不是政府资金故需用银行账户方式列明为个人资产，这样有助全国养老保险制度健康运行。」（邹幸彤、谢馥盈、莫泰基等 2012 年，〈中国养老保险制度的改革方向〉）

3 年后的今天，2015 年 3 月 27 日，我们有更多统计数据去评估笔者于 2012 年 9 月 27 日所作的粗算：

首先，对 2015 年至 2030 年的中国 60 岁以上老年人口（即 60+）的预测符合联合

国人口司的最新预测（2010 和 2013）:（见刘芩玲、徐雷的 2014 年，表 1）和（李建民，2013，第 20 页），根据中国第六次全国人口普查结果显示，2030 年 60+达到 3.46 亿。

2014 年末，中央政府亦决定逐步延迟退休年龄，假设中央政府于 2014 年初宣布单独子女可生二胎的政策受欢迎，年增 250 万小孩（注：往后还可再放宽，见杨燕姣，2014 年），到 2030 年刚满 16 岁可进入劳动人口会增加至 250 万适龄劳动人口，使 2030 年适龄劳动人口达 9.93 亿。

2040 年 65+是 3.1 亿，而 2050 年 65+是 3.2 亿，那么 2030 年的 65+会是 3.0 亿。

至于劳动参与率的估算也是正确。劳动参与率是指经济活动人口（包括就业和失业者）占劳动年龄人口的比率。根据 2010 年中国人口普查数据的 1%样本，我们发现包含农林牧副渔业在内的全国 16 岁以上劳动年龄人口的劳动参与率为 70.8%；其中 16-64 岁劳动年龄人口的劳动参与率为 77.3%（见都阳、陆旸，2013 年，第 42 页）。因此，2012 年的粗算估计是非常保守的，他们也进一步说明在过去的 10 年，劳动参与率在不断的提高。这推翻了复旦大学就业与社会保障中心主任封进教授的说法（2014 年，第 210 页）

劳动参与率因应人口老化和科技发展会缓慢下降，保守估计，劳动率会由 2015 年的 77%每 10 年年平均率下降 1%至 2050 年的 73%；可以计算出职工人口的缴费人数。由于农民没有企业缴费，须要剔除于缴费人数，（因个人缴费进入个人账户，不进统筹基金）。根据 2013 年的《中国统计摘要》，2012 年第一产业人数 2.6 亿，并在前 10 年年均减少 1 千万人，估计 2020 年要扣除 1.8 亿农民，至 2050 年扣除 9 千万农民（占总人口的 6%），相信是合理的农业人数变化。这样便得企业职工人口。但由于现时执法部门尚未健全，征缴率约 80%。复旦大学的封进（（2014）也这样估计；但相信随依法治国改革不断改善，至 35 年后征缴率可达 98%。从而得实缴人数，除以当年的 60+或 65+人口，便可计算多少缴费人口供养 1 名老年人的赡养比。平均这 5 个数，得

1.91 养 1 名老人的平均赡养比。与 3 年前的 1.89 养 1 ，相差只是 0.02；显示粗算有一定的可信性和准确性。

推算统筹养老金的可持续性，可以采用 3 年前的相同计算方法。估算企业缴费率加财政补贴：（20%+6%）x1.91 赡养比＝49.66%，肯定足够支付 45%，设定为统筹养老金的目标替代率（此论题将会于系列文章（三）讨论），也证明政府不用也不允许动用个人账户基金，（见《社会保险法》第十三、六十四、六十五及六十九条），更没有必要设空账的名义账户制。结论与 3 年前粗算结果相同的。

表 2 预测中国统筹养老金的赡养比（2015 至 2050 年）

单位：亿人										
年份	09 年推算总人口	+	14 年起放宽二胎	＝	15 年推算总人口	09 年推算劳动年龄总人口	+	放宽生育二胎的成年数	＝	新推算劳动年龄人口
2015	14.1	+	0.025	＝	14.125	10	+	0	＝	10
2020	14.4	+	0.15	＝	14.55	10	+	0	＝	10
2030	14.8	+	0.4	＝	15.2	9.9	+	0.025	＝	9.93
2040	14.8	+	0.65	＝	15.45	9.3	+	0.35	＝	9.65
2050	14.4	+	0.9	＝	15.3	8.9	+	0.65	＝	9.55

年份	新推算 x 估计劳 - 的 业 ＝ 工 职 x ： ﹀ 率缴 ＝ 人 费 缴 ÷	老年人	比 养 赡

	劳动年龄人口		动参与率（%）										60+	65+	
2015	10	x	0.77	-	2.3	＝	5.4	x	0.8	＝	4.32	÷	2.1		2.06 养 1
2020	10	x	0.76	-	1.8	＝	5.8	x	0.85	=	4.93	÷	2.5		1.97 养 1
2030	9.93	x	0.75	-	1.4	＝	6.05	x	0.9	＝	5.44	÷	3.5	3	1.81 养 1
2040	9.65	x	0.74	-	1.1	＝	6.04	x	0.95	＝	5.74	÷		3.1	1.85 养 1
2050	9.55	x	0.73	-	0.9	＝	6.07	x	0.98	＝	5.95	÷		3.2	1.86 养 1
平均赡养比＝1.91 养 1 老人															

（注：上列粗算未包括合并事业单位养老保险政策影响；也未估算未来放宽生二胎的劳动年龄人口（见杨燕绥 2014 年，研究报告 1）；也未计算企业农场的农民人口）

总结

现时已完成的 2011 年人口普查获取人口发展的最新数据，可用作推算未来 75 年的人口老化状况；亦有劳动人口数据，足以精算和测试上文的养老保险制度是否可持续。笔者的粗算结果证实此制度是可行和可持续的。因此我们建议中国养老保险应向下列制度完善：全国公民享有养老保险，与用人单位拥有劳动关系的职工（包括农民工）享受统筹养老金；没有劳动关系的劳动者（包括非正规就业人士）和城乡居民不用缴费也享受基础养老金；而个人有缴费的全数拨入个人账户，年老后享有 18 年确定给付的个人账户养老金。《社会保险法》总则的保基本原则显明低收入人士不用缴费，享有的基础养老金待遇水平则稍高于低保水平，确保能解决老人基本生活需要。剩下来的问题主要是改革双轨制，改为全国统一标准统一管理制度，达致养老保险公平共亨（梁宝霖等，2009 年）。

参考资料：

1. 刘苓玲、徐雷（2014）:〈劳动力有限供给视角下养老保险基金财务可持续性研究〉，刊于:《社会保障研究》，2014 第 2 卷（总第 20 卷），第 44-56 页；
2. 杨燕绥主编（2014）:《中国老龄社会与养老保障发展报告》，北京，清华大学出版社；
3. 都阳、陆旸（2013）:〈经济发展新阶段的劳动供给形势与政策〉，刊于蔡日方主编:《中国人口与劳动问题报告》，第 38 至 61 页；
4. 封进（2014）:〈城市化进程中的中国养老保险制改革〉，刊于任远等主编:《重塑中国和北欧国家的福利制度》，第 204 至 217 页，复旦大学出版社；
5. 国家统计局（2014）:《2013 年中国统计摘要》;
6. 李建民（2013）:〈中国人口发展趋势与政策调整〉，刊于蔡日方主编:《中国人口与劳动问题报告》，第 16 至 30 页；
7. 王海东（2014）:《基本养老保险制度研究》，北京，中国人事出版社；
8. 邹幸彤、谢馥盈、莫泰基（2012）:〈中国养老保险制度的改革方向〉，刊于《民生视觉下的社会保障制度建设：第十一届海峡两岸社会保障研讨会论文集》，东莞，2012 年 10 月，第 68-73 页。

(2.16)

依法治理养老保险文章系列（三）——制订统筹养老金的目标替代率区间为全国城乡平均工资 40%至 45%

梁宝霖、莫泰基（香港社会保障学会）

中国人民大学公共管理院社会保障专业博士王海东探讨基本养老保险制度的保险水平（2014 年，第 46-47 页）：

「第一、基本养老保险遵循“保基本”的原则是符合实际、符合国情的 60%左右的预设社会平均工资替代率目标具有一定的社会现实依据，是科学合理的设定结果，既考虑到老年人基本生存的需要，又紧紧结合我国当前经济社会发展的现实条件。

第二、制度目标与制度设计存在冲突。作为基本养老保险制度的重要目标，社会平均工资替代率呈逐年下滑趋势。

第三、替代率的下滑没有引起足够重视，后果严重。随着时间的推移，退休人员中“中人”的人数不断增加，比例也不断提高，由制度设计内生的替代率下降问题的影响面越来越大。因此，现在的制度改革应该特别重视这一点。

第四、养老金复杂的计发办法、行政化而非法制法的零星调整，加剧了信息不对称，不利于人们形成正确、稳定的养老预期，从而不定于人们在个人养老储蓄方面做出正确的决策，也不利于建立起人们对制度的信任、提高制度本身的吸引力。因此，一方面，需要进一步完善计发办法，规范调整机制，使人们看得懂，以便做到“心中有

数”；另一方面，要加大宣传和制度执行的透明度，既有利提高人们对制度的认识，也是尊重民众知情权的重要体现。」

笔者建议制订统筹养老金的目标替代率区间方法依《社会保险法》总则第三条保基本原则和第二章和第八章的原则。

2013 年国务院宣布十二五规划要把全国最低工资提高至职工平均工资 40%水平。如果最低工资达省平均工资 40%水平可供养城镇家庭平均 3 人的生活，相信省平均工资 40%作为所有老人申统筹养老金替代率是足够支付老人的基本生活需要。

这个统筹养老金目标替代率区间，有五大优点：

一、 若当年的统筹养老金替代率在 40%-45%浮动，便不用每年调整；

二、 有助全国统一金额达致全国统筹（见《社会保险法》第六十四条和十二五规划）；

三、 简明易行，提高很多透明度，给社会和人民监察；

四、 与城乡职工平均工资（省或全国平均工资）挂钩，助公平公正；

五、 方便统计局从城镇平均工资调整至城乡平均工资（即包括乡镇企业和农场企业职工工资来计算）。

制订替代率区间并依《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》的精神（2005 年 12 月 3 日国发〔2005〕38 号）缴费每满 1 年发给 1%（但取销指数化月平均工资的平均值为数，因太繁复使公众难明），和基本养老金由统筹养老金（《社保险法》第十五条已正名）和个人账户养老金组成。退休时的统筹养老金（笔者按 65 岁才可申领），以当地省上年度职工月平均工资为基数，缴费每满 1 年发给 1%。个人账户养老金月标准，根据职工退休时（笔者按 60 岁可申用）城乡人口平均预期寿命，本人申领年龄、利息等因素确定。

2011 年城镇单位就业人员年平均工资为 41,799 元（见 2013 中国统计摘要），即月工资 3,483 元，若订统筹养老金替代率区间为职工平均工资 40%至 45%。20112 年的月统筹养老金应为 1393 至 1567 元。

这是远高于 2012 年城镇居民家庭中等收入户的人均消费支出 1310 元。展示这区间的合理性，因为统筹养老金金额远高于一半城镇居民家庭人均消费，肯定已经超过《社会保险法》第三条的保基本原则。有心人若花时间计算前 5 年职工平均工资的 40%至 45%，相信同样区间的的养老金高于下年的城镇中等收入户的人均消费支出。也显示这替代率区间符合由九十年代国务院规定下来至 2010 年《社会保险法》的保基本原则。

2012 年的城镇单位就业人员平均工资为 46,769 元（2013，中国统计摘要，第 42 页），依目标替代率区间的月养老金在 2013 年为 1,559 至 1,754 元，也高于 2013 年城镇居民家庭人均年现金消费支出 18,023 元，即月 1,502 元。(吕哲庆，2014 年)

因此设立统筹养老金替代率 45%上限也有五大好处：

一、 确保养老保险的养老金是确保给付（DB）保人民养老需要；

二、 符合保基本原则，又能减轻政府财政开支。设定统筹养老金替代率上限 45%；超过 45%的个人不用缴费，但企业用人单位仍须缴费至离职止。有助减轻政府财政负担又没有增加企业的负担（即维持企业缴费 20%）

三、 有现成统计数据作制订替代率区间的选用；

四、 符合国际劳工组织第一○二号公约规定的 40%养老保 障水平；

五、 与国际养老制度接轨，例如欧美国家的公共养老金替代率有很多在低保障水平的 35%至 45%。何况中国养老保险制度还包括个人账户养老金可达省平工资 5%至 15%。上列数据都论证统筹养老金目标替代率在 40%至 45%区间的合理性。

参考资料：

1. 吕喆庆（2014）:〈2014 年中国城乡居民收入和消费状况〉，刊于：《2015 年中国社会形势分析与预测》，社会蓝皮书，北京,社会科学文献出版社。

(2.16)

依法治理养老保险文章系列（四）
——如何安排个人账户做实和保值增值

梁宝龙、莫泰基（香港社会保障学会）

法理依据

对于如何安排和对待个人账户，中央政府的对策和法规是一贯的；可以从下列 4 份文件看到一致的处理方法：

1995 年：《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通告》（1995 年 3 月 1 日 国发〔1995〕6 号）

第七项：「做好缴费记录和个人帐户等基础工作，严格控制管理费的提取和使用，坚持专款专用原则，切实搞好基金管理，确保基金的安全并努力实现其保值增值。」

1997 年：《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（1997 年 7 月 16 日　国发〔1997〕26 号）

第四项：「个人帐户储存额只用于职工养老，不得提前支取。职工调动时，个人帐户全部随同转移。职工或退休人员死亡，个人帐户中的个人缴费部分可以继承。」

2005 年：《国务院关于完善企业职工基本养老保险度决定》（2005 年 12 月 3 日 国发〔2005〕38 号）

第四项：「逐步做实个人账户。做实个人账户，积累基本养老保险基金，是应对人口老龄化的重要举措，也是实现企业职工基本养老保险制度可持续发展的重要保证。……国家制订个人账户基金管理和投资运营办法，实现保值增值。」

2010 年：《社会保险法》：

第十一条：基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合。

第十二条：用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费，记入基本养老保险统筹基金。

职工应当按照国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费，记入个人账户。无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员参加基本养老保险的，应当按照国家规定缴纳基本养老保险费，分别记入基本养老保险统筹基金和个人账户。

第十三条：基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴。

第十四条：个人账户不得提前支取，记账利率不得低于银行定期存款利率，免征利息税。个人死亡的，个人账户余额可以继承。

第十五条：基本养老金由统筹养老金和个人账户养老金组成。

第六十条：职工应当缴纳的社会保险费由用人单位代扣代缴，用人单位应当按月将缴纳社会保险费的明细情况告知本人。

第六十一条：社会保险费征收机构应当依法按时足额征收社会保险费，并将缴费情况定期告知用人单位和个人。

第六十四条：社会保险基金专款专用，任何组织和个人不得侵占或者挪用。基本养老保险基金逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹。

第六十九条：社会保险基金在保证安全的前提下，按照国务院规定投资运营实现保值增值。

<u>如何做实个人账户？</u>

人力资源社会保障部社会保障专业管理中心研究员王发运（2014 年，第 64 页）

曾明确指出个人账户的空账是可以做实：「由于养老保险个人账户基本被用于当期基本支付，个人账户没有做实个人账户记账额在迅速扩大，但基本累计结余额与个人账户记账额基本持平。到 2012 年底，企业养老保险个人账户累计记账额达到 2 万 8 千多亿元。全国算总账如果把基金累计结余转化为账户资本，养老保险个人账户在财政的支持下 可以做实，个人账户基金缺口并非如外界所传那么大。」

由于个人账户是记账，容易遭他人篡改；篡改后难以稽查谁应负责， 会因贪腐导致职工个人账户遭受损失。因此，笔者建议，所有基金养老保险个人账户应全部存入四大国有商业银行：建设银行、农业银行、工商银行和中国银行等。这是与《社会保险费征费暂行条例》第十四条相同：「征收的社会保险费存入财政部门在国有商业银行开设的社会保障基金财政专户。……各项社会保险基金分别单独核算。」所不同的是安排个别职工拥有个人的银行存折簿，让职工个人任何时间都可以查阅用人单位为职工个人缴费所每月存入的个人账户金额，做到符合《社会保险法》所规定的上列列出 9 条法律，特别是第六十条的每月监察。这样不单可以减经办机构的工作量，行政成本，防挪用；更可进一步安排职工遇到危疾时，可以提早动用养老保险个人账户的养老金来医病。这是开明的做法，不会因不能提早动用，而眼白白看着自己的资产冻结在银存折簿上，身体患危疾也没钱医而死去的不合理安排。只要立法规定提早提取条件，如限大病危疾和存定期缩短的年利率等便可。

<u>如何替个人账户保值增值</u>

众所周知，个人账户每年是根据当年银行的 1 年定期存款利率生息。但在正常情况下，是远远不能保值。因为根据统计，1980 年至 2008 年间我国的平均通货膨胀率约为 5.9%。每年定期存款利率约 1 至 2%，又怎可保值呢？所以必须要想方法为过去 1997 年建立个人账户时追回所有亏损的保值办法。更要进一步依《社会保险法》第六

十九条做到增值。

国内很多学者早已多次要求政府设定每年个人账户利率应为（通胀率+2%）来达致 1995 年国发 6 号第七项所指定的保值增值。而《社会保险法》第十四条已说明「记账利率不得低于银行定期存款利率」；是特意留有空间让中央政府制订适当利率来保值增值。

笔者建议应参考中国人民银行 5 年定期存款利率（2015 年）4.125%，而国有商业银行的 5 年定期存款利率亦有约 4%，与中国政府目标通胀率定为 4%或以下的做法可达致保值。笔者在香港银行界负责财务管理专业人员交流时，他们表明若放在银行定期存款达 30 年，利率平均可以达 10%以上。这是因为银行可以运用该笔金钱作循环投资信贷达 6 个循环，即 4%x6 循环=24%。而且香港银行没抵押品信贷的合法年利率高达 10%至 20%。因此给予个人账户平均年利率 10%是可行和合理的。假若中央政府（迈向全国统筹）与四大国有商业银行签订协议，确保 30 年定期存款（因絶大多数不能在 60 岁前提前支取）可以作年利率 10%的回报，有助做实后的个人账户逐步追回 18 年前的亏损，直至完成保值增值（通胀率+2%）的安排。完成后也可考虑年利率 6%的保证回报。（注：四大国有商业银行由 2009 年至 2013 人的年均盈利增长是 24.2%（见表 1 ），肯定可给予 30 年定期存款年均利率 6 至 10%。

表 1. 四大国有商业银行 5 年盈利增长百分比

单位：%						
	2009	2010	2011	2012	2013	5 年平均
建设银行	14.15	15.38	30.93	31.09	16.34	21.58
农业银行	17.75	20.3	34.05	51.5	27.41	30.2
工商银行	13.12	15.79	31.53	33.24	17.12	22.16
中国银行	15.42	13.61	24.14	34.09	26.72	22.8
四行平均；						24.19
资料来源：《亚斯达克财经网》，2015 年 3 月。						

小结

上列的安排也会受民众的欢迎，因为《社会保险法》第六十九条：社会保险基金在保证安全的前题下，按照国务院规定投资运营，实现保值增值。同时，把个人账户金额全部按个人身份证明存放 30 年的定期存款，可以顺理成章由银行发给个人账户储蓄户口存折，让职工可以在任何时间查阅和监督用人单位有否认真代扣、代缴个人账户养老保险缴费，一举三得，何乐而不为！做实个人账户后，便可透过 30 年定期存款年息 10%，达到保值增值，是简单易明直接不过的良好依法治理个人账户。

参考资料：

1. 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编着（2010）：《中国社会保险法解读》，北京，中国法制出版社。
2. 《社会保障法律政策全书》，（2009 年版），北京，中国法制出版社。
3. 王发运、丁谊（2014 年），〈2013 年社会保障业稳中求进〉：《社会蓝皮书：2014 年中国社会形势分析与预测》，北京，中国社会科学文献出版社，第 59-70 页。

3. 其他文章

(3.1)

檢討《環境、社會及管治報告指引》勞工團體聯名意見書

引言

香港上市公司涉及公眾利益，訊息理應公開透明，接受公眾的監察及保障一般投資者的利益。世界各地交易所近年都不斷提高上市公司有關環境、社會及管治（**ESG**）透明度。香港交易及結算所有限公司（**港交所**）在 2015 年 7 月提出的「檢討《環境、社會及管治報告指引》諮詢文件」（**諮詢文件**）。

然而，正如諮詢文件的引言所述：「《指引》是推行環境、社會及管治匯報的第一步，更長遠的目標是令發行人在這方面達致更完善及更全面的匯報。」職工盟認為現時諮詢文件的建議，未能達到其長遠的目標。因此，職工盟建議：

1. **港交所現時檢討《指引》中建議部分範疇由建議披露提升為「不遵守就解釋」，並未能夠有效令上市公司披露公司的訊息，應提升為「強制披露」；**
2. **《指引》對就業及勞資關係的資訊披露不足，應該增加僱傭、健康與安全、勞工準則及供應鏈管理的披露、**
3. **制定清晰的罰則，懲處未有遵守勞工法例及披露要求的上市公司**

1.「不遵守就解釋」未能有效令上市公司披露訊息

所謂「不遵守就解釋」是指發行人若偏離守則條文，便要提供合理解釋。倫敦政治經濟學院在 2005 年就倫敦證券交易市場「不遵守就解釋」的訊息披露規定進行研究[73]，發現不遵守的公司只會提供差劣的解釋。更甚的是，每 5 個不遵守的個案，便有 1 個完全沒有解釋不遵守的原因。

這充份顯示了上市公司只會濫用這個彈性空間，刻意規避披露 ESG 訊息。而諮詢文件亦未有闡述，「不遵守就解釋」的原則如何可以鼓勵到更多上市公司披露 ESG 訊息。相反，港交所亦承認「…不少發行人其實均在等待環境、社會及管治報告指引的建議披露升級為『不遵守就解釋』之時，方開始進行報告。」（諮詢文件第 72 段）港交所其實也深明沒有規範下，很多上市公司也不會自願披露。

[73] 請參閱 http://eprints.lse.ac.uk/24673/1/dp581_Corporate_Governance_at_LSE_001.pdf

強制披露才是國際金融市場的趨勢

事實上，多個金融地區已就環境、社會和管治的事宜作出強制性披露的規定。上海交易所和深圳交易所已強制若干上市公司於 2009 年開始披露環境、社會和管治資料；新加坡交易所也於 2014 年 10 月宣布於不久將來強制規定上市公司作可持續發展報告；英國亦會實施強制性溫室氣體排放規定。另外，上市公司亦須披露人權及性別多元化等資料。

本港投資者多數贊成強制性披露 ESG 訊息

香港樂施會早前曾訪問包括本地發鈔銀行、資產管理及保險公司等在內的 42 間機構投資者，結果發現超過八成半受訪者表示在投資時，會將 ESG 列入考慮因素；近六成半受訪者更指港交所應強制上市公司披露 ESG 資料，政府則應立例規管。

2. 現時《指引》對就業及勞資關係的資訊披露不足

職工盟認為《指引》對就業及勞資關係的資訊披露不足。勞資關係對企業的營運有非常重大的影響，假如企業未有處理其勞資關係或其外判商/供應商的勞資關係，將會對其股東及其他持份者帶來負面影響。

以 2013 年香港國際貨櫃碼頭（HIT）工潮為例，由於公司未有處理其外判商與工人的工資及工作條件的糾紛，結果致導工人罷工達 40 天。據花旗銀行估計，HIT 損失超過一億元。而且企業的公眾形象亦大受損害。而和記黃埔 2013 年的年報，只是簡述工業行動導致港口吞吐量減少 1%，卻未有交代工潮造成的具體損失。

再者，企業社會責任其中一個重要的元素是符合勞工標準、保障僱員結社自由及集體談判權利 [74]。企業應該確保自已及其外判商/供應商符合國際規定的勞工標準，以及真誠地與工會及員工代表開展集體談判。

不少國家都有規定企業應該披露有關勞工標準及勞資關係的資訊。例如英國要求中至大型企業要在董事會報告中披露有關僱員參與企業事務的資料 [75]。而澳洲亦鼓勵企業披露經濟、環境及社會可持續性的事務，當中應參考聯合國及經合組織的條約及準則 [76]。上海及深圳證券交易所亦有要求企業披露有關職工權益保護的資料 [77]。

故此，職工盟認為港交所應該參考國際勞工組織公約以及《經合組織跨國企業準則》以豐富《指引》有關勞工權益及勞資關係披露要求。在「僱傭及勞工標準」及「營運慣例」下，應加入更多勞工標準及勞資關係的資訊，涵蓋的範圍應該包括上市公司、子公司及供應商。具體修訂包括以下幾個方面（建議修訂可參考附表）：

[74] 準則可以參考《全球盟約》(Global Compact)、國際勞工組織各項條約、社會責任 80000 (SA8000)、《經合組織跨國企業準則》等等。
[75] 英國 The Companies Act 2006 (Strategic Report and Directors' Report) Regulations 2013, Part 3
[76] 澳洲證券交易所 Corporate Governance Principles and Recommendations, 3rd Edition
[77] 《深圳證券交易所上市公司社會責任指引》及《關於加強上市公司社會責任承擔工作的通知》

A.「層面 B1 僱傭」
良好的工作待遇及條件能夠提高員工對企業的歸屬感，亦可以減少勞資糾紛，確保企業能夠專注發展業務。因此，建議加入關鍵績效指標「B1.3：按每月收入及每周工作時數劃分的僱員總數」以及「B1.4：按僱傭種類（長期合約、短期合約、兼職、外判）劃分的僱員總數」。

B.「層面 B2 健康與安全」
現時《指引》只是披露因工作關係而死亡的人數及比率及因工傷損失工作日數，對公眾了解企業施行的職業安全措施並不足夠。職工盟建議在「層面 B2 健康與安全」一般披露中，包括披露有否使用對僱員具潛在危害性的物質或設備及其清單，以及如何向僱員提供保護措施。另外加入關鍵績效指標「按工傷意外及職業病類別劃分的個案總數」以及「每千名工人計的意外率」。

C.「層面 B4 勞工準則」
國際勞工組織四個主要的條約分別消除強制勞工、廢除童工、消除就業相關的歧視及保障結社自由及集體談判。可是，現時《指引》內有關「勞工準則」部份只有童工及強制勞工相關的一般披露及關鍵績效指標，其他兩項主要勞工準則卻完全沒有披露。

正如前述，勞資關係是企業發展的重要部份。而保障僱員集體談判的權利就是保證勞資關係正常的重要步驟。根據《綜合組織跨國企業準則》，主要有以下幾項要素：
1) 尊重僱員建立或加入自己選擇的工會和代表組織的權利，並開展集體談判；
2) 向僱員代表提供必要的便利及訊息以協助達成有效的集體談判；
3) 就重大業務變化時，特別是涉及集體解僱或遣散情況下，應將消息通知員工代表和員工組織。

因此，職工盟建議在「層面 B4 勞工準則」的一般披露中，加入「有關保障結社自由及集體談判的：(a)政策；及(b)遵守對發行人有重大影響的相關法律及規例的資料。並加入關鍵績效指標「B4.3：描述與員工代表和員工組織的溝通形式、次數及成效」。

就消除歧視方面，建議在「層面 B4 勞工準則」的一般披露中，加入「有關取消就業歧視的：(a)政策；及(b)遵守對發行人有重大影響的相關法律及規例的資料。並加入關鍵績效指標「B4.4：按性別及國籍劃分的專業職系(經理級及專業人員)僱員總數」以及「B4.5：按性別及國籍劃分的高層管理人員總數」

D.「層面 B5 供應鏈管理」
在全球化經濟環境下，企業越來越依賴供應鏈生產。供應商對環境及社會的影響對企業都會帶來風險。例如去年東莞裕元鞋廠欠供社會保險的工潮，其客戶包括多間國際知名的品牌如 Nike 及 Adidas 等。工潮對跨國企業的生產及品牌形象造成負面影響。但現時《指引》有關披露供應商的資料極少，對公眾監察的作用有限

因此，職工盟建議在「層面 B5 供應鏈管理」，修改關鍵績效指標「B5.1」為「按地區劃分的供應商名稱及地址清單。」，以及加入關鍵績效指標「B5.3: 供應商違反該地勞工法例、國際勞工準則的個案數目」。

3. 制定清晰有關未有披露《指引》規定訊息的罰則

港交所應該訂立懲罰的機制，處理上市公司未有遵守《指引》的情況。如果缺乏罰則，即使是要求強制披露，上市公司只會視《指引》為「無牙老虎」。若然港交所希望達致更完善的匯報，訂立清晰的罰則能夠給予上市公司一個明確的訊息。職工盟建議修訂《上市規則》訂明罰則，包括發出譴責、公開聲明、停牌或除牌等措施。

4. 加強監管上市公司、其下屬子公司及供應商遵守勞工法例

除本諮詢文件外，職工盟建議港交所考慮加強規管上市公司、其下屬子公司及供應商，對違反香港或外地的勞工法例的企業應予以懲處。具體建議如下：

a. 有關遵守勞工法例的規定
   i. 當接到投訴，有確實證據證明香港上市公司或其下屬子公司，不論於香港或外地，不遵守該地勞工法例時，立即通知該上市公司的持牌法團，並要求該持牌法團採取迅速和有效的補救行動，及在指定時間內提交包括補救行動的詳細調查報告；
   ii. 該上市公司須把違規事宜刊登在其年報及 ESG 報告的當眼位置，及發信向投資者披露事件，讓廣大投資者充分了解風險；
   iii. 在港交所網頁上載年度報告，把違規的上市公司名單公開，讓投資者可以公開查閱；
   iv. 若上述不遵守當地勞工法例的行為未見改善，或發現重大的違規情況，港交所應到違規的該地的子公司現場審查，或成立獨立的調查委員會，作出進一步的調查或查訊，並在適當情況下採取紀律行動，包括公開譴責、撤銷或暫時吊銷牌照及罰款；

b. 對尋求上市的公司有關遵守勞工法例的核查：
   i. 應要求所有尋求上市的企業作出違反投資地的勞工法例的核查，其結果將作為批准上市的其中一個條件；
   ii. 為推動上述政策，上市規則應立即作出相應修改；
   iii. 該公司而言，港交所應立即向該公司了解，其是否已制定各項保障內地勞工的政策，及其對各項有關違反勞工法例等指控的具體回應，在未有滿意回覆前，應停止其上市程序；

聯名團體：
香港職工會聯盟
中國勞動透視
2015 年 9 月 18 日

聯絡人:
香港職工會聯盟政策研究幹事潘文瀚 電話: 2770 8668 / 電郵: manhonpoon@hkctu.org.hk

附件　《指引》建議修訂（只列出「層面 B1 至 B5」，修訂部分以斜體及下間線表示）

B. 社會

層面B1　　僱傭

一般披露　　有關薪酬及解僱、招聘及晉升、工作時數、假期、平等機會、多元化以及其他待遇及福利的：
(a) 政策；及
(b) 遵守及嚴重違反相關準則、規則及規例的資料。

關鍵績效指標B1.1　　按僱傭類型、年齡組別及地區劃分的僱員總數。
關鍵績效指標B1.2　　按年齡組別及地區劃分的僱員流失比率。
關鍵績效指標B1.3　　按每月收入及每周工作時數劃分的僱員總數
關鍵績效指標B1.4　按僱傭種類（長期合約、短期合約、兼職、外判）劃分的僱員總數。

層面B2　　健康與安全

一般披露　　有關提供安全工作環境及保障僱員避免職業性危害的：
(a) 政策；及
(b) 遵守及嚴重違反相關準則、規則及規例的資料。
關鍵績效指標B2.1　因工作關係而死亡的人數及比率。
關鍵績效指標B2.2　因工傷損失工作日數。
關鍵績效指標B2.3　　按工傷意外及職業病類別劃分的個案總數。
關鍵績效指標B2.4　　每千名工人計的意外率。
關鍵績效指標B2.5　描述所採納的職業健康與安全措施，以及相關執行及監察方法。

層面B3　　發展及培訓

一般披露　　有關提升僱員履行工作職責的知識及技能的政策。描述培訓活動。
培訓指職業培訓，可包括由僱主付費的內外部課程。
關鍵績效指標B3.1　按僱員類別（如高級管理層、中級管理層等）劃分的受訓僱員百分比。
關鍵績效指標B3.2　按僱員類別劃分，每名僱員完成受訓的平均時數。

層面B4`　　勞工準則

一般披露　　有關防止童工或強制勞工的：
(a) 政策；及
(b) 遵守及嚴重違反相關準則、規則及規例的資料。
有關保障結社自由及集體談判的：
(a) 政策；及
(b) 遵守及嚴重違反相關準則、規則及規例的資料。
有關取消就業歧視的：

(a) 政策；及
(b) 遵守及嚴重違反相關準則、規則及規例的資料。

關鍵績效指標B4.1 描述檢討招聘慣例的措施以避免童工及強制勞工。
關鍵績效指標 B4.2 描述在發現違規情況時消除有關情況所採取的步驟。
關鍵績效指標 B4.3 描述與員工代表和員工組織的溝通形式、次數及成效
關鍵績效指標 B4.4 按性別及國籍劃分的專業職系(經理級及專業人員)僱員總數
關鍵績效指標 B4.5 按性別及國籍劃分的高層管理人員總數

層面B5 供應鏈管理
一般披露 管理供應鏈的環境及社會風險政策。
關鍵績效指標B5.1 *按地區劃分的供應商名稱及地址清單。*（原來條文：按地區劃分的供應商數目）
關鍵績效指標B5.2 描述有關聘用供應商的慣例，向其執行有關慣例的供應商數目、以及有關慣例的執行及監察方法。
關鍵績效指標B5.3 供應商不遵守該地勞工法例、國際勞工準則的個案數目。

(3.2)

现行《工伤保险条例》中一些不完善的问题

中国劳动透视

1、劳动者因工受伤(包括职业病)在赔偿之前进行治疗期间，工作单位和社会保基金不垫付医疗费的问题？

在现形体制下，很多劳动者因工受伤后，进行治疗的时候，用人单位出现不垫付医疗费或中途不支付医疗费的情况，而社保基金也不垫付，导致治疗的医院怕所欠费用收不回来，有的医院直接就赶工伤职工离开医院。很多工伤和**患职业病的人**因没有医疗费而得不到及时救治，导致病情由轻伤残转为重伤残情形，他们苦不堪言。产生医院和工伤职工之间的矛盾。

《工伤保险条例》第六十二条 用人单位依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加的，由社会保险行政部门责令限期参加，补缴应当缴纳的工伤保险费，并自欠缴之日起，按日加收万分之五的滞纳金；逾期仍不缴纳的，处欠缴数额 1 倍以上 3 倍以下的罚款。

依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加工伤保险的用人单位职工发生工伤的，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。

用人单位参加工伤保险并补缴应当缴纳的工伤保险费、滞纳金后，由工伤保险基金和用人单位依照本条例的规定支付新发生的费用。

《职业要病防治法》第五十六条医疗机构发现疑似职业病人时，应当告知劳动者本人并及时通知用人单位。

用人单位应当及时安排对疑似职业病人进行诊断；在疑似职业病病人诊断或者医学观察期间，不得解除或者终止与其订立的劳动合同。

疑似职业病病人在诊断、医学观察期间的费用，由用人单位承担。

《社会保基金先行支付暂行办法》第二至五条规定了：因第三人造成工伤事故的，不管有没有参加社会保险，社保基金要先行支付相关医疗费用。

第六至八条规定了：没有参加社会保险的工伤职工或者其亲属可以持工伤认定书向社保经办机构申请支付工伤保险待遇和应当由工伤保险基金支付的项目。

第九条**规定了**:个人或者其近亲属向社保经办机构提出先行支付申请，经社保经办机构审核不符合先行支付条件的，在收到申请后 5 个工作日作出书面不予先行支付的决定。

当事人可以根据第十七条第二款进行行政诉讼和行政复议。

第十二条规定了：由社保基金先行垫付了的相关费用或者待遇，第三人不偿还的，由社会保险经办机构向人民法院提起诉讼解决。

第十三条和第十四条规定了：由社保基金先行垫付了的相关费用或者待遇，用人单位不偿还的，社会保险经办机构可以向银行和其他金融机构查询其存款账户进行划拨所垫付的款项，也可以向人民法院申请扣押、查封、拍卖其价值相当应偿还的数额财产进行偿还。

以上《工伤保险条例》《职业病防治法》《社会保险基金先行支付暂行办法》所规定关于医疗保障的条文都是纸老虎，得不到真正实施。问题如下：

1、那么社会保险行政部门不去责令用人单位参加社会保险怎么办？

2、用人单位不支付医疗费谁由来监督？监督不到位又怎么办？

3、社保经办机构先行垫付不作为，怎么办？

4、相关行政单位不作为的责任是什么？应受到那个单位的处罚是什么？没有明确和强制性规定，导致无法操作落实，是以上问题的根源。

2、第二十二条;企业注销和搬迁后工伤认定送达主体的问题？

企业搬迁时没有书面告知所在地劳动部门该单位迁往地址的和搬迁后注销的单位，劳动部门根据工伤职工提供的合法材料被认定为工伤的，工伤认定书由负责认定工伤的劳动部门通过登报送达，60 日视为送达。

《民事诉法》**第九十二条** 受送达人下落不明，或者用本节规定的其他方式无法送达的，公告送达。自发出公告之日起，经过六十日，即视为送达。

而负责工伤认定的劳动部门也根据以上规定进行了送达，但是还是有些争议？因为工伤劳动争议案件的送达的主体，有可能是与劳动者有劳动关系的用人单位？有可能是承担赔偿责任的上级单位？或者是搬迁合并变更名称的单位？是否这几种情形都应该送达？《民事诉讼法》里没有？《工伤认定办法》里也没有？

应该在《工伤认定办法》里明确，工伤认定书的送达主体首先是与工伤职工有劳动关系的用人单位，如该单位已搬迁合并变更名称的，就由搬迁合并后承担赔偿责任的单位为送达主体。企业注销或者被吊销营业执照的，由投资方或者上级主管单位为工伤认定书送达的主体。企业法人注销无法确定送达主体的，根据《民事诉法》第九十二条的规定：进行公告送达，60 日为送达期限。这些问题得到解决，就减少了争议发生。

3、停工留薪期应从何时算起的问题？

《工伤保险条例》第三十三条例规定了“**职工因工作遭受事故伤害或者患职业病要暂停工作接受工伤医疗的，在停工留薪期内，原工资福利待遇不变，由所在单位按月支付。最长不超过 24 个月，停工留薪期满后仍需要治疗的，继续享受工伤医疗待遇。**”由于该条没有明确工伤职工停工留薪期内原工资福利待遇应从何时算起？导致产生很多的劳动争议纠纷。

工伤职工因工受伤的时间点确认有些不清楚，一般在突然发生的很容易确认，但对于职业病等工伤，形成是需要一个漫长时间过程。没一般工伤那么快，并且，当中就包括凝似职业病的医学观察期，诊断期、治疗期再到病情稳定，进行伤残评定。要经过这那么多的时间过程。所以，确定受伤时间点就很需要在《工伤保险条例》中明确。时间点应从受伤接受治疗时开始算起。才是合理合法的。并且，是有法可依的，《职业病防治法》第四十条规定了“**用人单位应保障劳动者行使前款所列权利。<u>因劳动者依法行使正当权利而降低其工资、福利等待遇或者解除、终止与其订立的劳动合同的，其行为无效。</u>**”该条很明确规定了工伤职工行使正当权利时，降低其工资、福利待遇是违法、无效的。工伤职工和职业病患者受伤治疗期间就是在行使正当权利，**就应从受到事故伤害和发病接受治疗时算起。**不应从职业病诊断结论时间或者工伤认定时间算起，因为认定前已在治疗工伤了，在这期间有很多原因会影响了工资收入，比如：调岗降薪、去交诊断材料、工伤认定材料、搜集相关材料、病重休息等不能正常出勤的因素，工伤职工的工资待遇受到了影响，被降低了。

4、工伤职工或者患职业病的人在医疗期内住院治疗几年后，在办理赔偿时工资基数需要按照国家和该用人单位每年调整的基数逐年调整的问题？

首先，工伤职工（包括患职业病的）所受伤是为企业创造利润而受伤的，是为社会发展而作出的贡献。他们受伤治疗期间与用人单位是保留着劳动关系的，是该单位的员工，应该与同厂在职的没有受伤的员工一样同时得到公平的调薪待遇。要不然，对工伤职工很不公平。现在工伤职工受伤在没有办理保险待遇前不调薪是普遍现象。

还有用工单位没有为应享受伤残津贴的工伤职工参社会保险的也是如此。他们得不到国家的调整，也得不单位的调整。他们情况更惨，有违公平合理原则。

《工伤保险条例》第三十三条规定了"**职工因工伤伤害或者患职业病需要暂停工作接受治疗的，在停工留薪期内，原工资福利待遇不变，由所在单位按月支付。**"该条只能对短期内即一年内的工伤者进行工伤赔偿适用该条例规定的赔偿基数标准相对公平。对治疗几年后的工伤职工，在国家规定或单位对同厂职工调整几次后或物价上涨后，治疗几年的工伤职工他们的赔偿还在适用以上三十三条的规定标准，工资基数停留在几年前的标准上不上调，他们不能因工受伤，一方面要承受身体伤害之痛，另一方面还要承受不调薪的不公平待遇。对这些工伤者很不公平。因此，赔偿标准应随着国家和单位逐年调整而调整，才符合公平合理原则。

5、５-１０级的工伤职工和职业病患者后续治疗的问题？

《工伤保险条例》第三十五条规定了"**职工因工致残被鉴定为一级至四级伤残的，保留劳动关系，退出工作岗位，享受待遇，由用人单位和职工个人以伤残津贴为基数，缴纳社会保险。**"该条保障了一级至四级伤残的职工的后续治疗费和生活保障。

而 5 – 10 级的工伤职工就不一样了，《工伤保险条例》第三十六条规定了"**劳动、聘用合同期满终止，或者职工本人提出解除劳动、聘用合同的，由工伤保险基金支付一次性工伤医疗补助金，由用人单位支付一次性伤残就业补助金。。。。。。**"这些 5

– 10 级伤残职工与用人单位解除劳动关系后，没有了用人单位，不能继续参加社会保险，失去医疗保障，也因身体受伤无法通过进厂体检来再就业，没有了经济来源，失去活保障。会导致因工受伤之后生活和医疗费成为生活中的最大困难。也会因缺治疗费导致工伤职工由轻伤残变成重伤残的痛苦窘境。而这些责任不应由５-１０级的工伤职工来承担。应修改《工伤保险条例》把这部份工伤职工拿入保障范围，让他们共享社会发展成果。不要再为没有医疗费和生活费过得生不如死。有违《工伤保险条例》的立法综旨。

6、住院费用社保基金报销后，不能报销的剩余部份不应由工伤职工来承担？

目前，很多住院的工伤职工的住院费用由社保报销后，剩余部份都由工伤职工承担着，有些不合情理。工伤者为企业创造利润，为社会发展贡献出了自已健康的身体，换来了残疾与健康人体会不到的痛苦。作为弱势的群体，不能再受到不公平的待遇。应在《工伤保险条例》中规定明确治疗费通过社保报销后，剩余部份由所在用单位全额承担。

7、5 – 10 级伤残的工伤和职业病职工根据《工伤保险条例》规定轻伤残职工在病情稳定后，由原单位安排适当的工作，其工资待遇的问题？

根据《工伤保险条例》第 36、37 条规定 5 – 10 级较轻的伤残职工，由原单位安排适当的工作，工伤职工的工资不应随着岗位变动和工作性质变化而受到影响，应该按照受伤前十二个月的平均工资进行发放，并且，在国家规定和单位调整其他没有受伤的工友工资时同时进行上浮调整，才是合理合法的。

8、解决工伤职工再就业的问题？

全国有几百万及至千万的工伤职工，因工致残后，找不到工作，没有经济来源，生活因此而过得艰难。建议在各县或地级市设立残疾人工厂，解决残疾人再就业问题，来改善因工受伤职工的生活状况。办厂基金由残联或社会慈善人士出资或福利彩票基金支出。

《工伤保险条例》第一条规定了"为了保障因工作受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿，促进工伤预防和职业病康复，分散用人单位的工伤风险，制定本条例。"本条立法综旨是保障工伤职工受伤后与生活相关的待遇，再更进一步的建立残疾人工厂，让更多的工伤职工解决受伤后的生活之苦，让他们价值重新得到体现的机会，又何乐不为呢？

9、《工伤保险条例》第十条"职工有下列情形之一的，视同工伤;
(一)在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或在四十八法时之内经抢救无效死亡的。"
该条中"四十八小时"的限定有很大的问题，没有科学道理？

企业为利益最大化，超时加班是经常的事，地方政府部门也是默许。导致劳动者体能超负荷，身体素质下降，成为过劳死的情况因此而发生。以上条例既然把"在工作时间和工作岗位上突发疾病"的劳动者拿入了工伤保障范围，就不应该用四十八小时的时间来限定，发病和死亡是不受撑控的，有的可能在四十八小时内死亡，有的可能会超过一小时、半天或一天都是有可能，像这些超过的人就认定不了工伤，与四十八小时内死亡的，前面的工伤认定要件都是相同"**在工作时间和工作岗位**"就因超过四十八小时的时间，被排斥在外，有些不合理。应去掉该条四十八小时的不合限定。只要符合"**在工作时间和工作岗位**"**突发疾病死亡的一同认定为工伤。**不应不公平地区分、排

斥。

企业为了逃避严重超时加班产生的过劳死，医院在用人单位的作用下往往在职工患病后打强性针拖延死亡时间，超过四十八时间后才给死亡，这样就可以达到不被认定为工伤和不赔偿的目的，而对为工作超时加班死亡的职工就是很不公平的事。

10、用人单位在职工工作期间参加社会保险少报缴费工资，导致受到工作伤害后，影响待遇赔偿的问题？

《广东省工伤保险条例》第五十八条的规定“用人单位少报职工工资，未足额缴纳工伤保险费，造成工伤职工享受的工伤保险待遇降低的，工伤保险待遇差额部分由用人单位向工伤职工补足，应加上：从受伤治疗时开始双倍补偿二十年。”

这样既保障了工伤职工的权益，又保障了社保基金足额缴纳法定义务，又减少了逃避社保缴费的不法行为。

11、第三十九条;一至四级工伤职工停工留薪期满后，死亡的问题？

条文：职工因工死亡，其近亲属按照下列规定从工伤保险基金领取丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金：

(一)丧葬补助金为 6 个月的统筹地区上年度职工月平均工资;

(二)供养亲属抚恤金按照职工本人工资的一定比例发给由因工死亡职工生前提供主要生活来源、无劳动能力的亲属。标准为：配偶每月 40%，其他亲属每人每月 30%，孤寡老人或者孤儿每人每月在上述标准的基础上增加 10%。核定的各供养亲属的抚恤金之和不应高于因工死亡职工生前的工资。供养亲属的具体范围由国务院社会保险行政部门规定;

(三)一次性工亡补助金标准为上一年度全国城镇居民人均可支配收入的 20

倍。

伤残职工在停工留薪期内因工伤导致死亡的，其近亲属享受本条第一款规定的待遇。

一级至四级伤残职工在停工留薪期满后死亡的，其近亲属可以享受本条第一款第(一)项、第(二)项规定的待遇。

该条最后款规定了“一至四级伤残职工在停工留薪期满后死亡的，其近亲属享受本条第一款第（一）项、第（二）项规定的待遇。”的规定有些不公，停工留薪期内死亡的，可以拿 60 万左右，而停工留薪期满后死亡的只能得到一半或一半多一点，导致同命不同价，显失公平。**应修改为: “一至四级伤残职工在停工留薪期满后死亡的，其近亲属享受本条所规定，但要扣除死亡之前所领取的工伤待遇。”这样才同命同价，合理合法。**

12、**用人单位搬迁待遇赔偿的问题？**

第四十三条　用人单位分立、合并、转让的，承继单位应当承担原用人单位的工伤保险责任;原用人单位已经参加工伤保险的，承继单位应当到当地经办机构办理工伤保险变更登记。

用人单位实行承包经营的，工伤保险责任由职工劳动关系所在单位承担。

职工被借调期间受到工伤事故伤害的，由原用人单位承担工伤保险责任，但原用人单位与借调单位可以约定补偿办法。

企业破产的，在破产清算时优先依法拨付应当由单位支付的工伤保险待遇费用。

在后面添加“用人单位搬迁时，应书面告知向所在地劳动部门和上级主管部门以及劳动者其搬迁后的所在详细地址和搬迁后在工商登记部门的企业名称。这样才不会让工伤职工为赔偿找不主体而成为障碍。

13、用人单位没有为享受伤残津贴的职工参加社会保险的，伤残津贴调整的问题？

条文： 第四十条 伤残津贴、供养亲属抚恤金、生活护理费由统筹地区社会保险行政部门根据职工平均工资和生活费用变化等情况适时调整。调整办法由省、自治区、直辖市人民政府规定。

应添加：用人单位没有为享受伤残津贴的职工参加社会保险的，其统筹地区社会保险行政部门根据所在地职工月平均工资和生活费用变化调整的伤残津贴相关待遇由用人单位足额支付给工伤职工。

用人单位注销、吊销或者被撤销营业执照以及搬迁时，工伤职工所在企业应根据伤残津贴调整数额一次性支付工伤职工应调整的伤残津贴和应依法支付的伤残津贴待遇到人均寿命年龄 80 岁为止。

这样既解决了参保与没有参保工伤职工公平、同等地享有伤残津贴调整的问题，也解决了没有参保的工伤职工达到退休年龄后的生活保障。

14、修改第四十五条，解决职业病晋级伤残加重后的赔偿问题？

第四十五条 职工再次发生工伤，根据规定应当享受伤残津贴的，按照新认定的伤残等级享受伤残津贴待遇。

修改为：职工再次发生工伤或者职业病晋级的，是新伤的按照新认定的伤残等级享受相关待遇，是由原来的伤再次受伤的，享受新伤残与原伤残之间的差额，职业病晋级

的享受相关伤残待遇差额。

原条例有些问题，如果工伤职工再次发生工伤，达不到享有伤残津贴的条件（一至四级伤残），就不享受工伤待遇有些欠妥。还有职业病晋级是现在出现的新问题，牵涉面广，应该归纳进去，会减少很多争议问题。

15、职业病民事赔偿司法不统一的问题？

应增加：职业病除享有工伤赔偿外，还可以根据相关民事法律享有精神抚慰金、父母赡养费、小孩扶养费以及残疾赔偿金，但残疾赔偿金应扣除工伤已领取的一次性伤残补助金。

原因是《职业病防治法》第 **59** 条规定了**"**职业病病人除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律，尚有获得赔偿的权利的，有权向用人单位提出赔偿要求。**"**由于职业病赔偿按照《工伤保险条例》的规定执行的，而《工伤保险条例》中又没有明确规定民事赔偿有哪些？导致有的法院支持民事赔偿，有的法院则支持一点点，有的根本不支持。由于条例中没有明确，导致现在人民法院审理职业病民事赔偿案件一遍司法混乱。加以明确，也解决了职业病民事赔偿的司法统一性原则。

編委

梁寶霖 (香港社會保障學會)
呂悅華 (香港理工大學 社會政策研究中心)
黃建邦 (香港理工大學 社會政策研究中心)

香港社會保障學會
HONG KONG SOCIAL SECURITY SOCIETY

與

香港理工大學
社會政策研究中心
CENTRE FOR SOCIAL POLICY STUDIES
THE HONG KONG POLYTECHNIC UNIVERSITY

合辦

兩岸八地圓桌會議 **2015**（主題：養老政策）

論文集