

以「全民養老金」為基本保障，「中央公積金」為第二層保障

**立法會CB(2)1081/11-12(01)號文件**  
**LC Paper No. CB(2)1081/11-12(01)**

## 1. 第一層「全民養老金」(半積累的現收現付制度，見表3)

取代老年綜援和高齡津貼

方案	理據
<b>資格：</b> 所有年滿65歲香港永久性居民	獲得退休保障為所有香港人應享的基本人權 (基本法第39條，經社文權利公約)
<b>待遇：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>以2006年平均工資16050元，每年以2%名義增長率計算，2014年平均工資估計達19000元，20%的養老金將為3800元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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</li> <li>養老金額與平均工資掛鈎，可自動應付經濟增長或逆轉</li> </ul>
<b>繳費率：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>三方繳費，僱員2%，政府4%及僱主6%</li> <li>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%</li> <li>月收入為平均工資兩倍或以上自僱者每月繳4%。</li> <li>以2014年為例，政府供款4%為284億，佔財政預算約7%。如不實行全民退保，預測當年老年綜援及高齡津貼支出將達180億</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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%</li> <li>在香港，勞動成本僅佔總營運成本約20-30%，6%的繳費率只佔總營運成本約1-2%，不對僱主構成負擔</li> <li>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</li> <li>可持續至2039年，足夠克服人口老化高峰期(見表1)</li> </ul>

## 2. 第二層「中央公積金」(自願保證回報儲蓄計劃)

優化強積金，提供由政府投資及運作，保證回報的選項

方案	理據
<b>資格：</b> 所有香港永久性居民	覆蓋全民，非在職人士可自願供款
<b>待遇：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>個人儲蓄，保證最低實質年利率為2%</li> <li>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</li> <li>不設對沖功能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>目前的強積金只是強逼投資，沒有提供任何保障。作為公共政策，政府理應承擔保障者角色</li> <li>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%</li> <li>對沖功能變相削弱勞工保障，應當取消</li> </ul>
<b>繳費率：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>鼓勵儲蓄，但不強制</li> <li>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</li> </ul>

參考數據：

表1 全民養老金收支情況的粗算（2014至2039）

年份	65+ 人口	X養老金	X12月	=總支出	勞動人口 X勞參率	-失業率	X平均工資	X繳費率	X12月	=總收入
2014	110萬	X3800元	X12	=502億元	541萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=853億元
2019	130萬	X3800元	X12	=592億元	536萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=845億元
2024	168萬	X3800元	X12	=766億元	529萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=834億元
2029	208萬	X3800元	X12	=948億元	525萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=827億元
2034	233萬	X3800元	X12	=1062億元	535萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=843億元
2039	249萬	X3800元	X12	=1135億元	551萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=868億元
每年平均支出=834億元					每年平均收入=845億元					

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（2010）《人口推算2010-2039》

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.

表3 加拿大國民養老金的半積累現收現付制度精算規劃（2003）

年份	20-64歲 (萬人)	65歲+ (萬人)	供養比	沒有積累的 現收現付繳費率	半積累的 現收現付率	資產總量 (億加元)
2004	1991	414	4.8	8.27%	9.9%	769
2005	2015	422	4.8	8.36%	9.9%	870
2010	2112	477	4.4	8.73%	9.9%	1468
2020	2193	666	3.3	9.68%	9.9%	3321
2030	2166	889	2.4	10.91%	9.9%	5914
2040	2237	977	2.3	11.07%	9.9%	9624
2050	2282	1031	2.2	11.29%	9.9%	15538

資料來源：加拿大養老金計劃精算報告（2003年12月），刊於：于洪（2005）《外國養老金保險制度》，上海財經大學出版社。

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. 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。
3. United Nations（2007）*World Economic and Social Survey 2007*.
4. ISSA & USA（2011）*Social Security Programs Throughout the World 2010：Asian and the Pacific*. Washington, D.C.
5. 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。