

全民退保方案

香港社保學會 鄒幸彤 張文進 莫泰基

(2013年8月) 頁1

雙層方案 - 以「全民養老金」為基本保障，「中央公積金」為第二層保障

1. 第一層「全民養老金」(半積累的現收現付制度)

取代老年綜援、高齡津貼和長者生活津貼

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

2. 第二層「中央公積金」(自願保證回報儲蓄計劃)

優化強積金，提供由政府投資及運作，保證回報的選項

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

參考數據：

表 1 全民養老金收支情況的粗算（2016 至 2041）

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

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

表 2 亞洲老年保障制度（2008）

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

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

參考文獻：

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

(方案補充資料)

A. 支持香港全民養老金由僱主供 6%，總供率 12%的論據：

1. 亞洲 42 國僱主平均供 11%，OECD34 國僱主平均供 11.2%，總供率 19.6%。

(2009 年)

2. 台灣 08 年設國民年金，總供率 12%。中國中西部企業供 20%，深圳企業供 13% (2012 年)。證香港僱主到那裏投資都要供 11%以上。

B. 方案有助香港政府未來 30 年不用增加退保開支，更可節省政府未來開支：

1. 2014 年長生津、長者綜緩和高津合計約 280 億 (請政府核證)。

2. 現高津有四成長者不領取，假設 5%長者不領全民養老金，政府供 4%：年均開支 922 億元 $\times 95\% \div 3 =$ 平均 291 億 (2014 年至 2041 年)

3. 2015 年的三項長者援助：280 億 $\times 1.04$ 通脹 = 291 億 (不斷增多)

C. 香港僱員願供 2%的理據：

1. 平均 9.5 萬元月薪 (起薪 2 萬元至離薪 17 萬元) $\times 2\% \times 12$ 個月 $\times 40$ 年工作期 = 91.2 萬

2. 退休後享用 19 年 (男性預期壽命 84 歲) $\times 4000$ 元 $\times 12$ 月 = 91.2 萬 (尚未計算其父母、姻親、主婦和殘疾人士)

致：立法會福利事務委員會

退休保障事宜小組委員會主席陳婉嫻議員及其委員

由：香港社會保障學會

日：2014 年 5 月 15 日

事：最高回報率的強制金也難助長者生活於貧窮線之上

1. 根據積金局向退休保障事宜小組提交強積金累算權益的模擬分析數據（見立法會 CB（2）1280/13-14 號文件及附件），以最高年率化回報率（扣除收費）5% 計算，由 2000 年 12 月 1 日加入強積金計劃算，並於 2013 年 12 月 31 日提取強積金累算權益（期內為就業收入中位數），總金額為 23.2 萬元。
2. 根據政府統計處人口推算的預期壽命，2013 年女性為 87 歲，男性為 81 歲。
女性有 22 年退休生活，每月可提取 $23.2 \text{ 萬元} \div 22 \text{ 年} \div 12 \text{ 月} = \text{約 } 880 \text{ 元/月}$
男性每月可提取 $23.2 \text{ 萬元} \div 16 \text{ 年} \div 12 \text{ 月} = 1200 \text{ 元/月}$
3. 假設僱員於 21 歲加入強積金計劃，按目前工資中位數（即 12,300 元），其於 65 歲可提取強積金累算權益金額為 81.6 萬元（以最高年率化回報（扣除收費）5%，扣除平均通脹 4%）。
4. 2041 年預期壽命，女性（91 歲），男性（84 歲）。女性平均有 26 年退休生活，每月可獲
 $81.6 \text{ 萬元} \div 26 \text{ 年} \div 12 \text{ 月} = 2615 \text{ 元/月}$
男性平均有 19 年退休生活，每月可獲
 $81.6 \text{ 萬元} \div 19 \text{ 年} \div 12 \text{ 月} = 3580 \text{ 元/月}$
5. 根據政府於 2013 年 9 月的單人貧窮線為每月 3600 元，可以得出結論，未來 45 年，強積金制度可累積金額（尚未計算僱主的對沖部份），都不能協助約三分二長者生活於 2013 年貧窮線之上。因此積金局的說法，強積金制度在運作三拾年後，可解決退休生活，是完全不能成立的。



佛朗哥·莫迪利亚尼 (Franco Modigliani)

1985年诺贝尔经济学奖得主，曾是麻省理工学院经济学和金融学教授，他的学术贡献主要是在金融市场功能和家庭储蓄行为分析方面的开创性工作。他的著作大多与社会保障、资本市场、货币供给、欧元和失业有关。主要著作有《稳定政策之争论》(The Debate over Stabilization Policy)和自传《经济学家的探险》(Adventures of an Economist)。他的学术论文被编为五卷，于1980年至1989年出版。

阿伦·莫拉利达尔 (Arun Muralidhar) 现

为FX概念公司(一家私募基金管理公司)的执行总裁，以及Mcube投资技术有限责任公司(该公司通过创新技术协助养老金进行资产管理)的董事长。在此之前，莫拉利达尔博士为位于华盛顿特区的世界银行投资部研发中心的负责人和投资委员会成员，并进而成为J.P.摩根投资管理集团执行总裁和流动性研究中心主任。他是《养老金管理创新》(Innovations in Pension Fund Management, 2003)一书的作者，并在一系列核心期刊上发表了多篇论文。

养老金改革反思

Rethinking Pension Reform



佛朗哥·莫迪利亚尼 (Franco Modigliani)

阿伦·莫拉利达尔 (Arun Muralidhar)

著

孙亚南 译

中国人民大学出版社

· 北京 ·

本章进一步验证了公司养老基金的监管者可以获得的一项关键政策工具：缴费率应当为可变的。保证缴费是不定额的有很多优势。在最基本的水平，这样做会容许一个完全积累的体制获得实现多样化的给付，这种多样化的给付会成长为一个混合体系（以较低下跌风险的形式），即使资产回报的波动未被降低。而且，我们以较低平均给付实现了这个目标。如果不是这些国家的资产市场波动可能特别高，这或许对正在实施完全积累体系的发展中国家颇具吸引力。在一个更加复杂的水平上，我们能够表明，在不定额缴费的情况下目前通过向已实现的长期平均资产回报征收合适的缴费能够实现有保证的替代率。如果有保证的回报率未被设定在一个错误的水平，这样就会解决负担分摊的代际问题。

此外，不论主要系统是积累的还是混合的，不定额缴费都可以帮助降低风险以及政府实施这些体系的潜在成本。但是，每个国家需要在较低的平均缴费与较低的缴费波动之间做出最优权衡。政府、雇主和雇员对这种变化的承受程度应当得到评估，代际公平问题必须得到解决。但将它们分开是非常重要的，因为存在重要的福利收益，并且终止这些规则可以使这个过程非政治化。

结 论

为了确保退休后的财务安全，很多国家已经创立了或者正在考虑背离基本社会保障准则的多重体系。在很多案例中，强调三大支柱体系的改革（作为第二支柱，依托个人账户具有积累性质的强制DC体系）将会导致对资源的极大浪费，并且产生资产管理者暴富而DC体系账户的个人面临糟糕余额的风险。通常，不是通过必须积累的必要基金而是使用政府债券使向这些系统的转变受到影响，这样将预示着产生严重的问题。最后，虽然已经说服自己这些安排已经将政治风险最小化并向参与者提供了选择，但是未能识别真正的政治风险：政府继续对退休安全构成威胁，因为没有充分地关注目标。

替代率和确保基本的费后投资回报。此外，当参与者还没有充分的金融经验或者对挪威或澳大利亚的选择感兴趣时，向参与者提供广泛的投资选择是不恰当的。

我们已经尝试验证一个更加令人感兴趣的~~结构~~，该结构偏好两支柱体系，体系中第一支柱为强制的DB体系（我们的完美模型），第二支柱为自愿的DC体系。DB体系要么是部分积累要么是完全积累的，但更重要的是，其通过资产的集合保证了既定的给付，政府通过创新的掉期合约保证了缴费的回报率。该合约极大地减小了政府操纵基金的政治风险。我们建议成立一支一流的管理团队根据清晰和透明的基准对这些资产的管理予以监督。进一步的，政府提供DB的风险可以通过不定额缴费进行最小化（例如，能被随时改变以反映情况变化的缴费，这些情况在动态经济中都是不可避免的）。虽然各个国家具有降低缴费的趋势，规定一些必要的规则（例如在那些模拟中所强调的）能够再一次将政治风险最小化。

从我们的建议中获得的收益是清晰的：

- 创立了两大支柱，其中只有一个是强制的，与三大支柱相反，将会产生大量的资源节约；
- 就获利而言，在个人账户中至少存在透明度和退休后的安全；
- 通过在一个集合的资产结构和不定额缴费中的“风险的集合化”确保这类安全的成本得以最小化；
- 管理资产的成本被最小化，比如政治风险，这也就产生了更好的费后替代率；
- 个人具有获得“无风险”和“风险”养老金的选择，每个人都可以选择一个满意的组合，这样就给了居民所需要的真实和唯一的选择。

我们同样对美国 and 西班牙验证了在我们的体系中转变是如何受到影响的，虽然这条信息对于所有国家是清晰的。如果不采取迅速和周到的措施，这些国家有可能会遭遇增长问题、迫使人们承受不必要和不公平的负担以及未能实现养老金业绩的风险。出于避免当今争论的原因，他们将为后代留下养老金改革的惨痛经历！