

港澳養老金制度比較研究

陳慧丹、郭瑜*

一、背景

隨着人口老齡化的全球趨勢，以及澳門和香港兩地貧富懸殊進一步拉大，使兩地老人貧窮問題備受關注。同時，適逢澳門正加速改革養老保障體系，以及香港即將全面檢討強積金制度的運行情況，透過兩地養老金制度的比較可以提供互為借鑒的機會。港澳兩地都分別建立了符合自身社會經濟環境所需的養老金制度，兩地的體系基本以保障長者能過上滿足基本需要的晚年生活，而不至於陷入貧困之境，而且，兩地現行的養老金制度均主要以市場和家庭作主導。

雖然港澳兩地受其獨特的社會、經濟、政治因素影響而構建各具特色的養老金制度，但兩地有極相近的歷史及文化背景。縱觀各國養老金制度的建立均以體現公平、效率、充足性、可持續性及穩健性為共同目標，因此，兩地養老金制度間存在很高的可比性。本文的目的除了比較兩地養老金制度的相似與不同之處，也希望以公平、效率、充足性、可持續性及穩健性來比較兩地體系的優點與不足，期望可以更清晰論述兩地養老金制度的發展路向。

二、養老保障兩大核心概念

(一) 公平

在公共財政範疇中，公平主要分為橫向公平、縱向公平和代際公平。橫向公平指社經情況相約的社會群體應獲得相應的徵稅及福利等政策待遇，制度本身對某些群體不存在任何歧視。縱向公平指一些政策待遇因某些群體的社經情況與遭遇不同而有所改變，但最終不影響社會群體的社經狀況的排列情況。現今各地稅制多是以累進稅制為基礎，其原理就是收入越

高，徵稅比例(或稅率)越高，背後原因就是來自縱向公平的概念，相反，收入越低享受政府福利卻相對較多，以改善貧富不均。代際公平指不同年代的人士都應該享有同等待遇，養老保障制度是較常引用為說明此概念的例子。上世紀中葉，不少西方國家以隨收隨支(Pay-as-you-go)方法營運養老保障制度，結果導致早期成為制度受益者享有較低的供款及較理想的保障，相反越晚加入制度的人士卻承擔較高的供款及享受較差的保障，並由此衍生出養老保障制度“可持續性”這個重要觀念。當這個制度的可持續性受到挑戰甚至破產時，人們才明白到這種制度安排忽略了對年輕一代的公平性，例如現正受金融海嘯影響極大的“歐豬五國”(PIIGS)正面臨極大財政危機，通常在處理這類危機時常用開源節流的方式，而節流常針對福利政策，特別是養老保障；另一種做法就如法國早前提高退休年齡和領取全份養老金年齡，暫緩國家養老金缺口擴大的現實，故如何處理養老金制度的可持續性，是今後一個極為重要的課題。

(二) 效率

效率的定義最常引用帕雷托效率(Pareto Efficiency)來說明。帕雷托最優狀態只是一種資源分配最優狀態，意即在這種情況下，不可能再找出其他分配方法，以改善或提高某些人的效用或滿足程度，而不致其他人的利益受損。換言之，在帕雷托最優狀態上，某些人福利提高，就會造成另一些人的福利損失。在現實生活中例子很多，如香港引入強積金制度前，也曾考慮引入中央公積金制度，而香港政府之所以選擇前者，與效率息息相關。例如供款人可隨本身需要而作出合理的投資選擇，私人機構營運效率較政府高等，當然也有不少學者指出中央公積金制度的統一投資可以帶來規模效應，也可看成是效率的一種。效率

* 前者為澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、後者為香港大學社會工作及社會行政系博士研究生

本身存在多面性，故如何理順效率及社會需要的關係存在相當難度，世界各地須根據自身狀況才能制定其養老金制度。現時，港澳兩地對養老金制度的爭議多集中在效率方面，尤與投資相關的議題。在香港，有些學者建議把強積金營運機構的選擇權由僱主轉至僱員，甚至有學者倡議把強積金轉成中央公積金，原因是因為香港政府所作的投資回報遠較私營機構營運強積金的基金投資回報為高。

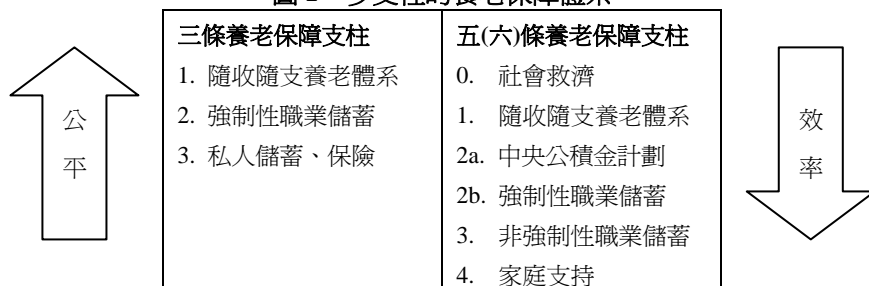
三、多支柱的養老金體系

要制定一個面面俱全的養老金制度並非易事，世界銀行建議各地政府以多層支柱保障形式構建養老金制度。不同的保障層次各具功能，現時世界各地的養老金制度無不參考世界銀行在 1994 年和 2005 年建議的三條及五(或六)條支柱模式¹(圖 1)，後一種模式是在前一種模式的基礎上作出改良。兩個模式中，共通點都是越低層次的保障具有較高的公平性；越高層次的保障則具有較高的效率性。世界銀行提出的第一層保障主要目的是處理貧窮，以及收入再分配問題，而第二層強制性職業儲蓄及第三層自願保險和儲蓄則基於效率的考慮。世界銀行之所以提出這個多層支柱的想法，主要是 20 世紀 80 年代南美洲國家出現大規模金融危機，逼使這些國家尋求別的方法來代替隨收隨支的養老保障制度，當中較為人所關注的改革是，智利引入了強制性職業儲蓄計劃(香港的“強積金”也以

此作為藍本)，所以不少學者都以“智利模式”統稱強制性職業儲蓄計劃。經過學者們長時間研究及比較傳統的“隨收隨支”及“職業儲蓄”養老金制度後，使這兩種模式的功能更為清晰，然後再配合傳統自願儲蓄的做法，世界銀行就將這三種不同的處理養老問題的方法稱為“三條支柱”模式。

及後，不少學者發現到“隨收隨支”及“職業儲蓄”未必可以有效解決老年貧窮問題，於是世界銀行便加上第“零”層來緩減這個問題的影響。而在第二層強制性職業儲蓄除了“智利模式”外，新加坡的“中央公積金”也是強制性職業儲蓄一種，但兩種模式的運作大有分別。一般強制性職業儲蓄包括行政、信託和投資三個方面，新加坡的中央公積金制度中，政府集合三種功能於一身，儘管在投資方面，新加坡政府已逐漸開放，例如容許市民利用積金戶口的資金投資於購置組屋。相反，在“智利模式”中，政府只擔當監察角色，行政、信託和投資多交由私人市場運作，這就是後來在這一層次中將職業儲蓄再細分為兩類的原因。最後一層的家庭支持可看作是另一種較為常見的養老模式。不少長者仍與其家人居住，而家庭成員可以提供一些非財務性的幫助，即非正規服務或家庭對長者支援，這都成為了養老保障中不可缺少的一環，這是世界銀行再加上這一層的主因。當然，世界銀行提出的只是一個制度框架，以便各地在構建和完善養老金制度時有遵循原則，各國的政策仍需考慮融資、評估、營運、監察等問題，設計適合國情和區情的養老金制度。

圖 1 多支柱的養老保障體系



2005 年，世界銀行根據不同國家或地區的實際情況，提出了衡量養老金制度有效性的四個標準²：①充足性，指整個養老體系能使市民獲得充足的保障，避免老年貧困；②可承擔性，指在個人(個人供款)和社會經濟的負擔能力之內；③穩健性，指整個養老體系可以承受重大的經濟、人口結構和政治的衝擊；④可持續性，指養老體系財政穩健，在可預見將來能夠

持續運營。

這四個標準和公平概念關係十分密切，例如充足性就與橫向公平概念十分相近，政府應該確保在體系內，使大部分長者可免於貧窮之苦；可承擔性便和縱向公平有關，能力較高的群體可多承擔一點，相反能力較低相對少承擔一些，這樣可使不同階層不會因能力問題而未能參與社會保障計劃；穩健性和可持續性

與跨代公平有很強的聯繫性，因為養老保障體系的穩健性和可持續性越高，其所帶來的福利性就越大機會可以惠及下一代。

四、港澳兩地面對老齡化挑戰

根據聯合國的定義，如一個社會的老年人口佔總體人口比例達 7%，或是 60 歲及以上老年人超過 10%，該社會可被視為老齡化社會。在澳門，早在 2003 年老年人口佔總人口的比例為 7.5%，但 2008 年老年人口佔總人口的比例為 7.2%，這是由於澳門近年經濟發展需要大量外地勞工，致使老年人口比例稍有回落，實際上老年人數每年都在增加³，老化指數也由 2003 年的 39.8 升至 2008 年的 56.2⁴，並預計 2031 年升至 156。⁵ 在香港，由於人口出生率的下降和人口壽命的增長，截至 2009 年中，60 歲及以上老年人口已達人口總數的 17%，65 歲及以上人口高達 12.7%，80 歲或以上耆老(old-old)人口也達到 3.4%。⁶ 這些數據顯示港澳兩地已達到聯合國規定的老齡化社會標準。同時，港澳兩地在未來 5-10 年間，老齡化問題將隨生於五、六十年代的人士年屆 65 歲而日趨嚴重。澳門老年人口將由 2011 年的 7% 升至 2031 年約 19%。⁷ 老年人口依賴比也由 2008 年的 9% 上升至 2031 年的 28%。⁸ 與此相應的是，到 2031 年，香港 65 歲以上的老齡人口將上升至 25.9%，60 歲以上的老齡人口更高達 31.1%。⁹

近年，人口經濟學者及人口學學者提出“人口紅利期”的概念，指一個社會的生育率及幼兒扶養率下降，勞動人口比例增加，在人口老齡化達到較高水平之前的勞動力相對豐富的時期。人口學學者亦多以“人口窗口”(demographic window)來指出政府可準備人口老化的問題的時間，這段期間一般是指老年人口比例上升到 14% 之前。¹⁰ 澳門未來幾年整體扶養率呈下降趨勢，需到 2016 年或以後才升至 2006 年水平，之後扶養率將會再次上升。數據顯示，澳門的“人口窗口”期到 2021 年以後達到 14%¹¹，意味着政府仍有 10 年時間準備澳門人口老化問題，當中包括養老保障問題。而香港的老齡化程度則比較嚴重，資料顯示，到 2013 年香港的老年人口即將達到 14%，也就是說，香港的“人口紅利”即將用盡。¹²

談到人口政策，我們不可忽略移民政策，因為不少西方國家都希望透過自身優勢來吸引發展中國家的高學歷、具有特別技能或身家豐厚的家庭或人士移

民，希望藉此提升國民水平，原因基於人口技術水平越高，生產力相應越高，從而可適度緩減人口老齡化帶來的問題。但是，港澳兩地過去十幾年移民人口大都以家庭團聚為主，當然從某些角度來看，是可以補充兩地勞動力不足的問題，但同時兩地也因鄰近地區的競爭，而走上知識型經濟的道路，這些新補充的勞動力往往因教育水平參差，不一定能為兩地帶來新的經濟動力。目前，兩地政府正積極思考如何善用這批潛在勞動力，以紓緩人口老齡化帶來的壓力。

五、港澳兩地的養老金制度

(一) 澳門的養老金制度

澳門的養老保障最早見於 1938 年澳葡政府成立的救濟及慈善總會(澳門社會工作局前身)，主要是提供救濟性援助，保障最低生存條件。後來，為加強對澳門僱員的保障，1989 年澳葡政府正式建立了社會保障制度，並明確規定其適用範圍、福利項目及其發放標準、供款形式和責任等內容。1990 年 3 月 23 日成立社會保障基金並正式投入運作，構建了主要以保障本地僱員在年老、失業、疾病時提供經濟補助的社會保障體系。現時澳門的養老金制度主要由社會保障基金管理的社會保險制度及非強制性中央公積金制度，以及社會工作局提供的經濟援助和敬老金組成。¹³ 社會保險被認為是澳門養老保障的第一度防線，不在此防線內的，由社會救助予以保障¹⁴，第二度防線是新建立的非強制性中央公積金制度，為人們提供在社會保障的基礎上較寬裕的養老生活。

1. 一般援助金和敬老金

援助金和敬老金由社會工作局負責發放。援助金發放的主要對象為因社會、健康及其他因素導致陷入貧窮狀況的人士，目的是維持他們最基本的生活需要。它提供的經濟援助是一種非供款式現金援助計劃，由政府稅收承擔財政支出，需經資產審查，發放金額為個人每月收入或家團每月收入的總和與相應的最低維生指數數值¹⁵的差額。其提供的經濟援助是社會的最基本安全網，支援缺乏經濟收入的人士。¹⁶

敬老金向全體年滿 65 歲的澳門永久性居民發放，不需供款或收入審查，屬於一種福利金，按年發放，主要是體現敬老精神，而不是作為扶貧或者彌補養老金金額不足的用途¹⁷，但仍有部分老年人視其為生活的經濟來源，現時發放金額為每年澳門幣 5,000 元。

2. 養老金

養老金為社會保險保障中的一個主要項目，由社會保障基金負責管理和發放。2011年1月1日生效的新《社會保障制度》¹⁸規定，供款來源自政府稅收撥款及供款款項，供款又分為強制性供款(所有受僱的永久或非永久居民強制供款)和任意性供款(其餘年滿18歲或以上的本地永久居民可選擇自願參加)，正式納入家庭主婦、散工、殘疾人士等原來不被納入社會保險制度的人士，標準供款年期為30年。僱主和僱員每月分別供款為澳門幣30元和15元，共45元，自願供款人士須承擔供款全額。在新制度實施前已加入的受益人到65歲時有權領取養老金全額1,700元，年屆60歲但未滿65歲的受益人經申請可按比例提前領取養老金。¹⁹新制度實施後加入的受益人則視供款總月數(最少已供5年)獲發相應的養老金，改變了原來只要供款5年就可獲發全份養老金的條件。

3. 非強制性中央公積金

為了讓居民退休後在最基本保障基礎上得到較寬裕的生活保障，政府從2007年開始提出非強制性中央公積金的建議，並作為強制性中央公積金的過渡期。2010年政府已為年滿22歲的澳門永久性居民開設個人賬戶，並由政府向每個個人賬戶注入澳門幣1萬元作起動資金，並於今年再注入6,000元。將來主要由僱主和僱員共同供款，年滿65歲方可動用，除因嚴重傷病要負擔龐大醫療開支等情況，可酌情提前動用個人賬戶中的款項。基金管理傾向由政府集中統籌，個人賬戶中的資金由基金管理機構代為管理。而僱主和僱員供款比例設定，具體的基金投資策略和選擇、與私人退休金計劃銜接方式在今年作出討論。

4. 公務員退休計劃和私人退休金計劃

《公務人員公積金制度》於2007年1月1日生效，它是政府為公務人員提供的一種供款式的退休保障計劃，由退休基金會負責管理及執行。²⁰它正式取消了長久以來的公務人員退休長俸制，但仍允許原制度人士選擇維持舊制或加入新制。新制度規定本身設有退休保障制度的部門聘任的個人勞動合同人員，又或是退休及撫恤制度受益人的退休人員以散位合同方式再獲聘擔任公職的，不得登記。而當時未受退休及撫恤制度保障的以散位及個人勞動合同等方式聘請的人員可按自己意願加入，擴大了有退休保障的公務人員範圍。公務員及政府按預設的供款率，供款人的供款計算基礎的7%，政府供款為該基礎的14%，雙方每月共同供款，透過供款的累積連同投資回報作退休之用，供款人可透過建立個人投資組合參與投資。

私人退休金計劃的法例早於澳門回歸前已訂立，但因種種原因未能付諸實行。直至2002年，政府對有關法規進行了修改，通過稅務優惠，鼓勵私人企業設立退休金制度，作為僱員福利的一種補充。私人退休金自2002年開始運作以來，管理資產每年均有15%以上增幅。截至2007年3月，資產達到澳門幣29億元。參加計劃的僱員已由最初20,000多人增加至60,000多。²¹因應人口老齡化，私人退休金制度作為社會福利的補充角色越見重要，必須增強個人責任，分擔政府在社會保障的負擔，並彌補社會保障制度的不足。

5. 個人儲蓄和家庭支援

因深受中國傳統文化影響，孝道觀念仍被人們所重視，子女供養父母責無旁貸。因政府在養老上承擔的責任是有限度的，個人儲蓄和家庭支援，特別是成年子女對父母的供養，構成了養老保障的重要一環。香港及澳門市民儲蓄比率其實不低，除了銀行存款及金融產品外，房地產亦是重要投資工具。華人傳統上大都養成儲蓄習慣，此舉曾被西方學者總結為導致是次金融海嘯的元凶，他們更建議東亞國家應透過擴大內需及增加自身社會福利開支，誘導國民消費，讓全球經濟取得平衡。但是回想20世紀80年代南美洲金融危機、90年代亞太金融危機，當其時大部分西方學者卻責難這些處於危機中的國家過於揮霍，而建議這些國家應該緊縮開支。這些西方學者對於儲蓄的看法此一時彼一時，故港澳不宜盲目吸納西方觀點來改革自身的養老金制度。由於港澳兩地的稅率不高，所謂“稅務寬減”措施是否適用也值得商榷。對於兩地如何透過政策鼓勵儲蓄還有思考的空間。

(二) 香港的養老金制度

香港養老保障制度深受其經濟、政治、文化和歷史背景影響。1971年以前，政府在社會保障方面以實物救濟為主，後來轉變為以現金支付為主的援助方式，並逐漸擴大服務範圍，由最初只為貧窮者而設的公共援助發展到不計算資產的高齡津貼和傷殘津貼。目前構成香港社會保障主要是綜合社會保障援助(前為公共援助)和特殊津貼。²²多年來，香港都採取“小政府、大市場”、低稅制和自由貿易的發展模式。在這種模式下，香港連續16年被*Wall Street Journal*和*Heritage Foundation's Index of Economic Freedom*評為最自由的經濟體系，人均GDP更達到229,329港元(29,514美元)。²³另一方面，香港的貧富差距懸殊，堅尼系數(Gini-coefficient)高達43.4²⁴，位列發達經濟

地區之首。雖然曾經長期處於“福利國家”英國的管治之下，卻從來沒有實行過福利主義。從文化歷史層面來看，香港深受中國傳統儒家文化的影響，子女奉養父母似乎是天經地義、無可置疑。因而，香港的養老金制度是與這些經濟、政治和文化基礎息息相關的。香港現有的養老金制度可以分為三個範疇。

1. 綜合社會保障援助計劃和高齡津貼

兩者可歸類為養老保障的第一層保障，也就是強制性公共支柱。在香港主要是由綜合社會保障援助計劃(簡稱“綜援”)和高齡津貼(俗稱“生果金”)構成。綜援計劃具有非繳費、財政稅收資助，以及資產審查的性質，目的在於以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到能夠應付生活基本需要的水平。高齡津貼屬於公共福利金計劃，為嚴重殘疾或年齡在 65 歲或以上的香港居民，每月提供現金津貼，以應付因嚴重殘疾或年老而引致的特別需要。其中高齡津貼包括普通高齡津貼和高額高齡津貼，前者是針對 65-69 歲之間而收入及資產並沒有超過規定限額的長者，後者的對象是所有 70 歲以上的長者。高齡津貼要求申請者“已成為香港居民最少 7 年；及在緊接申請日前連續居港最少 1 年；而且沒有領取本計劃下的其他津貼或綜合社會保障援助”。兩種津貼的金額均為每月 1,000 港元。²⁵ 世界銀行已將養老金制度由金錢資助方面，擴展至社會救助及實物援助，政府除了生活津貼以外，亦向傷殘人士給予實物(如家居照顧服務及安老院舍服務等)或現金援助(如殘疾津貼等)，而這些制度上的改良，甚至稱為改革，過去十年取得了長足發展，而且政府更就個別項目進行重點研究。

2. 強制性公積金和職業退休計劃

這是香港的兩大資金積累型的養老金體系，共同構成了養老保障的第二層保障。強積金制度是政府於

2000 年 12 月開始推行的一項強制性退休金計劃。根據《強制性公積金計劃條例》規定，任何 18-65 歲在職人士必須參加該計劃，以協助就業人士安度退休生活。僱員和僱主都必須定期供款，標準為包括當月薪金、傭金、紅利、津貼等“有關所得”的 5%。自僱人士供款標準為其收入的 5%。供款標準還依照收入水平高低有特別規定，如月收入不足 4,000 港元者，僱員可免供款，但僱主仍要供款；而月收入高於 20,000 港元者，供款額以 2,000 港元為上限。²⁶ 強積金制度在協助就業人口享有基本退休保障方面，擔當着重要角色。首先，強積金計劃具有強制性特點，雖然僅進行了短短 10 年，但其參與率非常高。根據政府統計處資料，截至 2010 年中，全港總勞動人口約為 366.7 萬人，其中就業人口為 350 萬人；在就業人口中，其中 70% 獲強積金計劃保障，16% 受其他退休計劃保障(公務員退休金計劃及獲強積金豁免的職業退休計劃等)，11% 的就業人口無法律責任參加本地退休計劃，大部分為家務僱員及 65 歲以上或 18 歲以下的僱員，其餘 3% 的就業人口為應參加強積金計劃但尚未加入的人士。²⁷

職業退休計劃(俗稱“公積金”)，是指在強積金制度實施之前(即 2000 年 12 月 1 日之前)由僱主自願為僱員設立的職業退休保障計劃。在實施強積金制度前，香港不少僱主已經自願營辦退休計劃，為僱員提供退休福利。在強積金制度實施後，積金局根據《強制性公積金計劃(豁免)規例》豁免若干合資格的職業退休計劃。這些自願推行的計劃受《職業退休計劃條例》規定，至今仍有不少在繼續運作。²⁸

3. 個人儲蓄和家庭資助

同澳門一樣，個人和家庭在香港養老保障中，仍承擔着重要的責任。有關內容此不贅言。

表 1 港澳兩地的養老金制度

支柱	形式	資金來源	對應制度	
			香港	澳門
第四層	個人儲蓄和家庭支持	個人和家庭	個人儲蓄和家庭資助	
第三層	非強制性職業儲蓄	僱主和僱員共同供款	私人退休金計劃	
第二層	a. 公積金計劃	僱主和僱員共同承擔	強制性公積金	非強制性中央公積金
	b. 強制性職業儲蓄	僱主和僱員共同供款	公務員退休計劃、職業退休計劃	公務員退休計劃
第一層	隨收隨支養老體系	政府、僱主和僱員共同承擔	養老金	
		稅收支付	綜援計劃、高齡津貼	社會救濟、敬老金

六、港澳兩地養老金制度的比較

養老金制度被公認為必須體現公平性，同時強調效率的價值和原則。除了在價值觀念上，也需顧及養老金制度的充足性、可承擔性、穩健性及可持續性的指標。本文將從這些角度，比較澳門和香港兩地的養老金制度。

(一) 公平性

在澳門，主要承擔養老保障的第一層保障的社會保障制度非世界銀行倡議的模式，改革前的制度是以“所有工人”為保障對象，不過經 20 多年的實踐，除了出現了實際上未完全保障到“所有工人”的困境，也出現了一些新的保障問題，如家庭主婦、殘疾人士的養老問題。而新制度提出年滿 22 歲的永久性居民可加入，這無異於全民保障。縱使如此，現行制度的第一層保障的安排仍未解決縱向不公平的情況，而可能出現累退性問題。此層保障的融資方法主要來自參與計劃人士劃一供款，這供款方式忽略了高收入階層和低收入階層不同的特質：首先，高收入階層接受教育時間較長，較遲進入勞動市場，高收入階層相應供款年期較短；第二，高收入階層因較易獲得更好醫療服務及其相關資訊而預期壽命較長，在此退休保障模式下將收取較多退休金；第三，從精算學角度來看，其中時間成本是精算學重點考慮之一，在調整了時間成本下，即使有最高供款年期(30 年)，低收入階層整體供款仍較高，因低收入階層的折現率(discount rate)一般亦較高。所以，不論舊制或新制劃一供款的安排，都沒有考慮高、低收入階層的差別，這點明顯地偏離第一層保障的原則，同時很少政府在第一層退休保障中推行此類供款模式。²⁹

在香港，普通高齡津貼的對象是針對 65-69 歲之間而收入及資產並沒有超過規定限額的老年人，高額高齡津貼則是所有 70 歲以上的老年人，但無需資產審查，兩種津貼都劃一發放 1,000 港元。香港特區行政長官曾蔭權原想在對 70 歲或以上的申請高齡津貼者加設審查機制，原因是人口日趨老齡化，而財政資源有限，有需要考慮將資源分配給最有需要者。實際上，這可看成是考慮縱向公平和代際公平的做法，但各界卻一致認為此做法出現不公平情況，一方面對加入新制的年滿 70 歲的老年人說來可能因未符資格申請綜援，而高齡津貼將作為其經濟來源的一種，若要引入審查制度，無疑是奪取了將來的老年人其一部分的生活來源，但現時已享用高齡津貼的老年人仍可繼續享

有此權利。另一方面，此舉被認為高齡津貼違反“敬老”原意，對有一定經濟能力的老年人不公平。而這兩種說法被看成有違橫向公平的理念，故此最後此計劃被擱置。此外，業界和學術界指出香港欠缺了世界銀行所提出的第一層隨收隨支的、以公營為基礎的養老金保障。³⁰ 現時其養老保障主要是靠強制性公積金和職業退休計劃，由勞資雙方供款，從這個意義上說，現時的老年人、家庭主婦、失業者及殘疾人士是不受保障的。但從廣義的綜援制度看來，仍有不少措施對這批人士予以幫助，例如前述的殘疾津貼，而且一般綜援金額是以家庭為單位，老年人當然算是家庭成員之一，因此間接為他們提供援助。近年修正後的世界銀行養老模式也包括這種社會救助，因此不能完全否定現行制度沒有照顧弱勢社群的養老需要。

(二) 效率性

與香港相比，澳門特區政府現階段對非強制性公積金制度傾向集中處理。這種處理雖然可使行政費及管理費隨着公積金計劃的規模加大，而使相關平均支出顯著下降，此外，還可增加買方對服務提供者的叫價能力。可是，非強制性公積金作為退休保障的第二層保障，政府只提及了覆蓋對象、資金來源和政府財政資助的分配及資金的管理等方面，至於在投資策略會否因人而異、戶口資金運用、投資工具種類、如何有效監察政府運作以防止政府在未經參與人同意下更改投資策略及金融產品等問題的討論鳳毛麟角。³¹

在香港，強積金計劃的設計頗具有“香港特色”，它致力於“建立效益效率兼備的制度，以審慎的方式規管及監督私人託管”。僱主和僱員的供款都歸僱員本人，僱員有權選擇計劃的成分基金。這種制度安排有利有弊。其益處在於由個人進行投資選擇，將來也容許僱員的供款“半自由行”，即每年可以至少一次將強積金戶口已供的僱員供款轉至自選的受託人公司，並由強積金局進行監督監管，目前基金透明度和投資的效益效率都較為理想。其弊端則在於個人也相應承擔了過多的責任，甚至是風險。例如強積金制度經受過全球金融市場逆轉的危機。至 2010 年 3 月 31 日，強積金制度扣除費用後的年率化回報為 30.1%，但是上一年的回報則為 -25.9%。不過強積金制度的總投資回報率迄今尚可，截至 2009/2010 財政年度終結的淨年率化回報為 4.8%。³² 另外，強積金採用退休時一次性支付的方式，而不是按月發放，也就是說退休人士需要自己承擔長壽風險、通貨膨脹風險以及低回報風險。

(三) 充足性

關於澳門養老保障充足性的討論，主要集中在供款金額和領取金額是否充足的問題上。在供款金額方面，現時社會保障基金中每月供款由僱主和僱員共同承擔澳門幣 45 元。然而，當受益人退休後，卻可每月領取 2,000 元，其爭議在於：一是受益人的供款未必與其薪酬有直接關係，每位受益人不論收入高低均採定額供款制度，並不能體現財富再分配的社會保險精神。³³ 二是每月供款 45 元微不足道，供款只佔每月收入中位數的 0.005%，與發放金額 2,000 元的水平顯然不成比例。曾有學者計算，以供款 30 年算，在各種條件不變下，合共供款 16,200 元，並以當時養老金發放金額 1,700 元的水平，只需 9 個月即可全數取回。³⁴ 在領取金額方面，不少本地學者都認為養老金和經濟援助金額都較低。參照社會工作局的最低維生指數，現時以一人家庭為例，養老金和援助金額分別佔每月收入中位數的 22.2% 和 30.7%，國際標準一般認為援助金額應為個人每月收入中位數的 1/2 到 2/3。³⁵ 而關於中央公積金制度仍處於建立階段，在這一層保障上，澳門現時未能與香港作出比較。

在香港，39% 的綜援受助人是長者。到 2009 年中，60 歲及以上老年人口約為 1,226,900 人³⁶，當中約 15% 為高齡人士，大概每 6 位老年人中就有 1 位是依靠綜援金生活。但是，綜援終歸只有社會安全網的作用，只能保障最基本的生活。綜援所能提供的資金非常有限，60 歲及以上的老年人根據其殘疾程度而獲發不同的金額，如殘疾程度達 50% 的單身人士和家庭成員分別獲 2,590 港元和 2,445 港元，殘疾程度達 100% 的分別為 3,140 港元和 2,775 港元，需要經常護理的分別為 4,420 港元和 4,050 港元，並不能夠提供給老年人充足體面的生活。但是有加入強積金制度也不代表高枕無憂，其替代率也是一個不容忽視的問題。一般來說，強積金是否足夠作為退休生活費，最重要的決定因素是供款年限，也就是說，儲蓄時間越長，其替代率也就越高。迄今強積金計劃運作只有 10 年，而一個退休金計劃的成熟通常需要 30-40 年，而此前香港並沒有類似的強制性退休金計劃，因此它很難保護現時的老年人和即將步入老年的就業人口。一般來說，在 20,000 港元月薪之內，通常所需的生活費約為其入息的 70%。生活費越高，其將來所需的退休金也越高。按通貨膨脹率 4%、退休年齡 65 歲、強積金增長率 5%、所需生活費年期 15 年，以及無間斷供款來模擬計算，強積金儲蓄佔預計所需退休生活費的百分比也有較大不同，25 歲開始供款可以達到 67%，40 歲則

僅有 39%，如果是 60 歲開始儲蓄就只能拿到 7%。³⁷ 總的來說，由於強積金的繳費比例和繳費限額等因素，作為養老金的替代率並不高，並不能保證強積金的參與者藉此就能夠獲取充足的退休保障。

但是當我們在論述整體養老金制度時，往往忽略了私人儲蓄這一塊。其實最早期所談論的養老金制度只集中在私人儲蓄，後來因工業化及貧富懸殊等問題惡化，逼使政府不得不介入養老保障問題，而使政府着手建立養老金制度，私人儲蓄讓位於社會養老保障。前文也提及華人儲蓄率甚高，有些老年人面臨着一個問題——“資產甚豐，但缺乏現金流”，如果能理解這個實際情況，便應該另外針對他們考慮別的可行方案，而不應只從在第一層及第二層養老保障的角度思考，其實活化年金(annuity)市場及引入逆向房貸(reverse mortgage)也可算是當中考慮方向，以增加他們的現金流。

(四)、穩健性

在不少中央公積金制度中，政府都有確保的回報率，因而衍生了現時較常討論的潛在性負債(contingent liability)，情況有如現在“歐豬五國”，需要在經濟不景時大幅舉債以處理是次金融海嘯，以穩定經濟發展和社會不安。不少學者常用私人機構及公營機構來比較整體營運成本，往往得到的答案是公營機構最為理想，但是實況又會否忽略一些重要成本呢？例如潛在性負債、官僚運作、角色衝突等問題。

在澳門，不少學者注意到香港強積金制度的情況，因而增加了對非強制性公積金制度可持續性的關注度。與香港相比，澳門政府本身仍未有一套完善的財政儲備系統，更遑論通過一套儲備金系統來應付潛在負債風險。而且，政府現時只初步提出的投資對象只有金融產品，而這些金融產品本身波動性較大，政府如何減低因投資市場波動，從而增加制度的穩健性是一個值得探討的問題。其次，與其將政府收入撥入非強制性公積金制度，倒不如考慮一併撥入第一層保障，加強第一層保障的穩健性，亦可進一步清晰第一層與第二層保障的功能和作用。³⁸

在香港，嚴格來講強積金不具有社會保障性質，而是一個強制儲蓄計劃，幫助就業人口為退休後的生活進行儲蓄，具有對個人一生中的收入和支出進行調節和再分配的功能。由於該體制採用完全資金積累制，如何減少由個人承擔過多風險的情況，特別是反思強積金制度經受過全球金融海嘯造成的經濟大波動的影響，這將是香港檢討該制度時需要深思的問題。

(五) 可承擔性和可持續性

在澳門，社會保障基金的功能涵蓋了失業、養老、殘疾等範圍，受不同社會經濟狀況影響而在特定時期發揮相應功能。如在 2002 年，澳門博彩業在“非典”時期大受打擊，而澳門失業率急速上升，當時失業津貼的支出佔澳門社會保障基金整體發放金額的最高比例。在 2003-2007 年領取養老金人數逐年增加，金額也先後調升至現時澳門幣 2,000 元，導致社會保障基金的支出轉以養老金為主，佔總發放金額的 7 成。現時僅靠供款收入(佔社會保障基金總數入不足 20%)，明顯不足以支付養老金這一項長期支出。現時政府撥款已佔基金總收入 8 成³⁹，並已承諾“包底”，其撥款越見舉足輕重，造成了社會保障基金極倚賴政府撥款才能運作下去的情況。⁴⁰ 加上澳門經濟波動性較大，日後當遇上經濟不景時，政府財政收入減少，又因社會福利的不可逆性，勢影響到社會保障基金的持續性，進而有可能影響長者退休後的基本生活來源。

在香港，2004 年高齡津貼支出為 36 億港元，2008 年為 41 億，2009 年則迅速攀升到了 64 億元，其中 55.4 億用於高齡高齡津貼，8.7 億用於普通高齡津貼。⁴¹ 截至 2010 年 6 月 30 日，共有 498,559 位老年人領取高齡津貼：其中 86% 為 70 歲以上的老年人領取高齡高齡津貼，約 14% 領取普通高齡津貼。⁴² 值得注意的是，截至 2009 年中，65-69 歲年齡人口總數為 222,100 人，當中約 1/3 人口在領取普通高齡津貼。⁴³ 隨着香港人口老齡化加劇，可以預見到高齡津貼的支出將會持續上漲。而該項支出完全是以隨收隨付模式的稅收支付，因此，政府能否長期承擔這一項支出？勿庸置疑的是，人口老齡化對於該體系的可持續性提出了挑戰。

近年來，香港特區政府用於高齡津貼的支出逐年上升，與澳門在養老金的支出情況中有相似之處，原因首先在於發放金額根據社會經濟發展實情有所調升而使支出上漲，其次因為兩地的老年人口趨增，更多長者符合領取的資格。再加上預計在 5-10 年後，兩地合資格領取高齡津貼或養老金的人數將因五、六十年代出生人士相繼退休而增加，而且人的預期壽命越來越長，意味着受益人領取養老金的時間越來越長，如果沒有其他應對人口老齡化的政策措施下，可預期養老保障支出對政府財政構成負擔和壓力。

七、結語

澳門和香港都奉行“小政府、大市場”、低稅制和自由貿易的發展模式。其養老金制度主要是提供一個基本的社會安全網，目的是解決老年人貧窮問題。澳門在原有的社會保障制度擴大覆蓋對象範圍，為全體居民退休後提供基本的養老保障，並建立非強制性公積金制度，提供較寬裕的晚年生活條件。而香港強制性公積金制度覆蓋的對象是就業人口，而且個人承擔大部分風險，學界一直提倡應建立更完善及全面的養老金制度。兩地都在努力不懈地根據各自的社會實情完善養老金制度，在這過程中，無不在建構養老金制度中體現公平、效率理念，秉持充足性、可承擔性、穩健性和可持續性原則，這就為兩地養老金制度提供了可比較的內容。

本文初步比較了港澳兩地的養老金制度，在公平性上，香港主要關注體系覆蓋的對象，澳門着重是劃一供款額帶來的縱向公平性問題。在效率性上，香港採取個人進行投資選擇，私營機構營運，並由政府監管，澳門雖未有詳細實施方案，但政府傾向採用中央公積金模式。在充足性上，港澳兩地的保障金額被認為較低，同時需再度加強對私人儲蓄的關注。在穩健性上，港澳兩地意識到制定相應的措施應對經濟大波動，盡量減低對退休金計劃的負面影響，特別是澳門的經濟結構單一和現時仍未有一套完善的財政儲備制度，更顯得尤為迫切。在可承擔性和可持續性上，港澳兩地面對人口老齡化加劇的趨勢下，養老保障支出趨增，都需要制定相應措施以防出現支付風險。

儘管港澳兩地都可稱為富裕地區，可是經濟規模小及極受外部經濟環境影響，而養老金制度的支出卻甚為固定，甚至易放難收，具有不可逆性，使兩地政府都不敢輕易改革養老金制度。而且養老金制度並不只是一個普通社會政策，當中涉及層面遠較我們所想象的深而闊，相信仍需各方面學者共同合作，方能取得社會各方面共識。

(本文作者鳴謝香港大學周永新教授及澳門大學陳建新助理教授給予之指導。)

註釋：

- 1 World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press. Also available at: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf, 21st July 2010. Holzmann, R., R. P. Hinz and et al. (Eds). (2005). *Old-age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems*. Washington, D. C.: The World Bank. Also available at: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf, 21st July 2010.
- 2 Holzmann, R., R. P. Hinz and et al. (Eds). (2005). *Old-age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems*. Washington, D. C.: The World Bank. Also available at: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf, 21st July 2010.
- 3 澳門統計暨普查局：《澳門人口預測 2007-2031》，載於澳門統計暨普查局網站：http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/fe8bcba5-2ee7-4c33-b70d-461ec9b8f41b/C_PPRM_PUB_2007_Y.aspx，2010年11月1日。
- 4 同上註。
- 5 澳門統計暨普查局：《澳門人口估計(2008年)》，載於澳門統計暨普查局網站：http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/845ce977-515a-48fb-b9d4-3675ee57e207/C_POP_FR_2008_Y.aspx，2010年11月1日。
- 6 香港統計處：《香港人口推算 2010-2039》，香港：香港統計處，2010年。
- 7 同註3。
- 8 同註5、註3。
- 9 同註6。
- 10 AKono, S. (2002). A Study of the Speed of Population Ageing in Asia. IUSSP Regional Population Conference Paper, Bangkok.
- 11 同註3。
- 12 同註6。
- 13 鄧玉華：《澳門社會保障的演變》，載於鄧玉華、陳建新編：《澳門社會保障改革》，澳門：澳門社會保障學會，2009年，第190-191頁。
- 14 鄧玉華：《完善制度——讓勞動者都得到社會保障(澳門實況分析)》，載於鄧玉華：《澳門社會福利與社會保障》，澳門：澳門基金會，2007年，第60-71頁。
- 15 最低維生指數載於澳門社會工作局網站：<http://www.ias.gov.mo/services/>，2010年11月1日。
- 16 賴偉良：《澳門社會保障——制度與模式》，載於《行政》，第16卷，第1期(總第59期)，2003年，第83-100頁。
- 17 鄧玉華：《檢討澳門的人口老化問題及相關社會福利政策》，發表於“檢討澳門的人口老化問題及相關社會福利政策”研討會，澳門，2009年5月9日。
- 18 《社會保障制度》，載於澳門印務局網站：http://bo.io.gov.mo/bo/i/2010/34/lei04_cn.asp，2011年3月2日。
- 19 同上註。
- 20 《公務人員公積金制度》，載於澳門印務局網站：http://bo.io.gov.mo/bo/i/2006/35/lei08_cn.asp，2010年7月20日。
- 21 《澳門保險公會 20週年特刊》，載於澳門保險公會網站：http://www.mia-macau.com/news/20th_Anniversary.pdf，2010年7月20日。
- 22 周永新、趙環：《香港社會保障所需要的改革》，載於劉伯龍、鄧玉華編：《兩岸社會保障問題與改革》，澳門：澳門社會保障學會，2010年，第93-101頁。
- 23 見香港特區政府網站：<http://www.gov.hk/en/about/abouthk/facts.htm>，2010年8月28日。
- 24 根據 UNDP 的報告顯示，1992-2007 香港的平均基尼係數為 43.4，位列發達經濟之首位，載於 UNDP 網站：<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html>，2010年8月28日。
- 25 見香港社會福利署網站：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_ssallowance/，2010年11月1日。
- 26 見香港強積金管理局網站：http://sc.mpfa.org.hk/gb/www.mpfa.org.hk/tc_chi/abt_mpfs/abt_mpfs_fms/abt_mpfs_fms.html，2010年8月28日。

- 27 《強積金計劃統計摘要》第38期(2010年6月)，載於香港強積金管理局網站：http://www.mpfa.org.hk/sc_chi/quicklinks/quicklinks_sta/files/June_2010_issue.pdf，2010年8月28日。
- 28 相關數據見香港強積金管理局網站：http://sc.mpfa.org.hk/gb/www.mpfa.org.hk/tc_chi/abt_mpfs/abt_mpfs_bgd/abt_mpfs_bgd.html，2010年8月28日。
- 29 陳建新、陳慧丹：《退休保障能否達公平與效率？》，載於《澳門日報》，2008年4月30日，第F06版；陳建新、陳靜雯、陳秀霞、陳慧丹：《從預測及比較到澳門退休保障發展》，載於香港社會保障學會：《在貧富懸殊下的社會保障制度改革：中國社會保障論壇暨2008兩岸五地圓桌會議論文集》，香港：香港社會保障學會，2009年，第74-81頁。
- 30 梁寶霖、石炳坤、莫泰基：《香港全民養老金應與中國養保險銜接》，載於劉伯龍、鄧玉華編：《兩岸社會保障問題與改革》，澳門：澳門社會保障學會，2010年，第134-141頁。
- 31 陳建新、陳慧丹：《雙層式社保方案尚待深化》，載於《澳門日報》，2008年5月7日，第E10版；陳建新、陳靜雯、陳秀霞、陳慧丹：《從預測及比較到澳門退休保障發展》，載於香港社會保障學會：《在貧富懸殊下的社會保障制度改革：中國社會保障論壇暨2008兩岸五地圓桌會議論文集》，香港：香港社會保障學會，2009年，第74-81頁。
- 32 香港強積金管理局：《2009至2010年年報》，載於香港強積金管理局網站：http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_pub/quicklinks_pub_ar_11.html，2010年8月28日。
- 33 Rejda, G. E. (1999). *Social Insurance and Economic Security (6th Edition)*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall. Thompson, L. and M. Melinda (1997). *The Social Insurance Approach and Social Security*. In E. R. Kingson and J. H. Schulz (Eds.). *Social Security in the 21st Century*. New York: Oxford University Press. 轉引自註16。鄧益奮：《澳門社會政策中社會保險的錯位及其重構》，載於《行政》，第20卷，第3期(總第77期)，2007年，第675-683頁。
- 34 《社會保障和養老保障體系改革方案》，載於澳門社會保障基金網站：www.fss.gov.mo/plan/download.asp?file=nplan.pdf，2009年7月27日；羅榮健、尹寶珊、王家英：《晚年生活與退休準備》，載於黃紹倫、楊汝萬、尹寶珊、鄭宏泰編：《澳門社會實錄——從指標研究看生活素質》，香港：香港中文大學香港亞太研究所，2007年。
- 35 鄧玉華：《澳門社會保障制度回顧與前瞻——建立多層次的社會保障》，載於鄧玉華：《澳門社會福利與社會保障》，澳門：澳門基金會，2007年，第9-26頁。
- 36 同註6。
- 37 經濟一週：《強積金超高回報新手入門》，經要文化出版有限公司，2006年。
- 38 陳建新、陳靜雯、陳秀霞、陳慧丹：《從預測及比較到澳門退休保障發展》，載於香港社會保障學會：《在貧富懸殊下的社會保障制度改革：中國社會保障論壇暨2008兩岸五地圓桌會議論文集》，香港：香港社會保障學會，2009年，第74-81頁。
- 39 同註34。
- 40 同上註。
- 41 香港社會福利署：《社會福利服務統計數位一覽》(2009年)，載於香港社會福利署網站：http://www.swd.gov.hk/doc/res_stat/2009fig.pdf，2010年8月28日。
- 42 同上註。
- 43 同註6。