

## 海外經驗

1. 世界不少地方近年積極處理退休保障制度在人口老化趨勢下所面對的問題。這些經驗有香港值得借鏡的地方，不過正如《報告》所述，“「完美」的養老金制度在現實中幾乎不存在，各國和各地區均依據當地的實際情況、不斷探索和完善的養老保障體制”（《報告》行政摘要：第3頁）。香港不能把某地方的成功制度或改革方案生搬硬套過來，卻可以參考其他地方的經驗，避免重蹈有問題計劃的覆轍，以及加入或強化效果較佳的計劃，以完善現有的制度。

### 各地的改革趨勢

2. 根據經濟合作與發展組織（經合組織）報告的統計，目前大部分經合組織國家的退休保障制度都包含屬第一支柱的強制性供款計劃。這類退休保障計劃早於1889年在德國開始實行。其概念是由公營管理，主要屬隨收隨支的計劃，即向這一代工作人士收集供款，以支付當代長者的退休金。當這一代人退休後，他們的退休金便由下一代支付，過程中牽涉跨代資源轉移。制度的好處是一旦引入計劃，當代的長者能即時受惠。不少地方都跟隨德國模式成立和擴展類似制度，特別是二次世界大戰後當經濟重新發展和社會穩定下來的時期。

3. 然而，70至80年代期間，人均壽命延長和低生育率引致的人口結構變化，以及外圍經濟因素，為不少地方的公營退休保障制度，尤其是隨收隨支計劃的可持續性帶來了挑戰。國際貨幣基金組織在2011年表示，先進經濟體的公共退休金開支由1960年佔本地生產總值的3.8%，增至1980年的7.1%和2010年的8.4%。在人口老化的趨勢下，工作人口相對退休人士的比率將隨時間下降，久而久之，供款不足以支付數目日增且越來越長壽的長者的退休金，情況在人口急速老化的地方更為嚴峻。

4. 正如經合組織於《2014年經合組織養恤金展望》中概述，由於人口老化，特別是在死亡率及預期壽命持續改善的情況下，隨收隨支的退休保障計劃須面對財務可持續性的問題。也正如《報告》所述，很多推行界定利益（Defined Benefit）並按退休前收入及供款年期給付的隨收隨支退休制度的國家，都無一倖免地面對入不敷支的局面，迫使它們推行養老保險制度的改革。

5. 由於退休保障制度直接影響當前和未來世代的利益，貿然取消存在已久的制度在政治上難以實行，所以大部分地方會保留第一支柱並修正當中問題，務求在退休金制度的可持續性及維持退休金水平的足夠性兩者之間取得平衡。也有

部分地方決定建立新的第二支柱，主要是私營管理的強制性退休金供款計劃，逐步取代原有的隨收隨支第一支柱，或補足整個制度。委員會嘗試歸納相關的海外經驗，作為探討進一步優化香港退休保障制度的背景資料。

## 改善公營退休金計劃

6. 為改善公營退休金計劃的財務可持續性，主要改革方向包括透過以下措施去減少退休金開支或控制其增長速度 —

### (一) 延後可領取退休金年齡

大部分經合組織國家的退休年齡目前已延至65歲甚或以上，而隨着人均壽命增加，相信延後退休的趨勢在未來會持續。

### (二) 改變計算退休金方程式

改革措施包括延長用以計算退休金的過往收入年期；引入預期壽命或撫養比率作為調整退休金水平的計算因素；以及改變調整退休金的計算方法，甚或凍結與通脹掛鈎的調整安排。

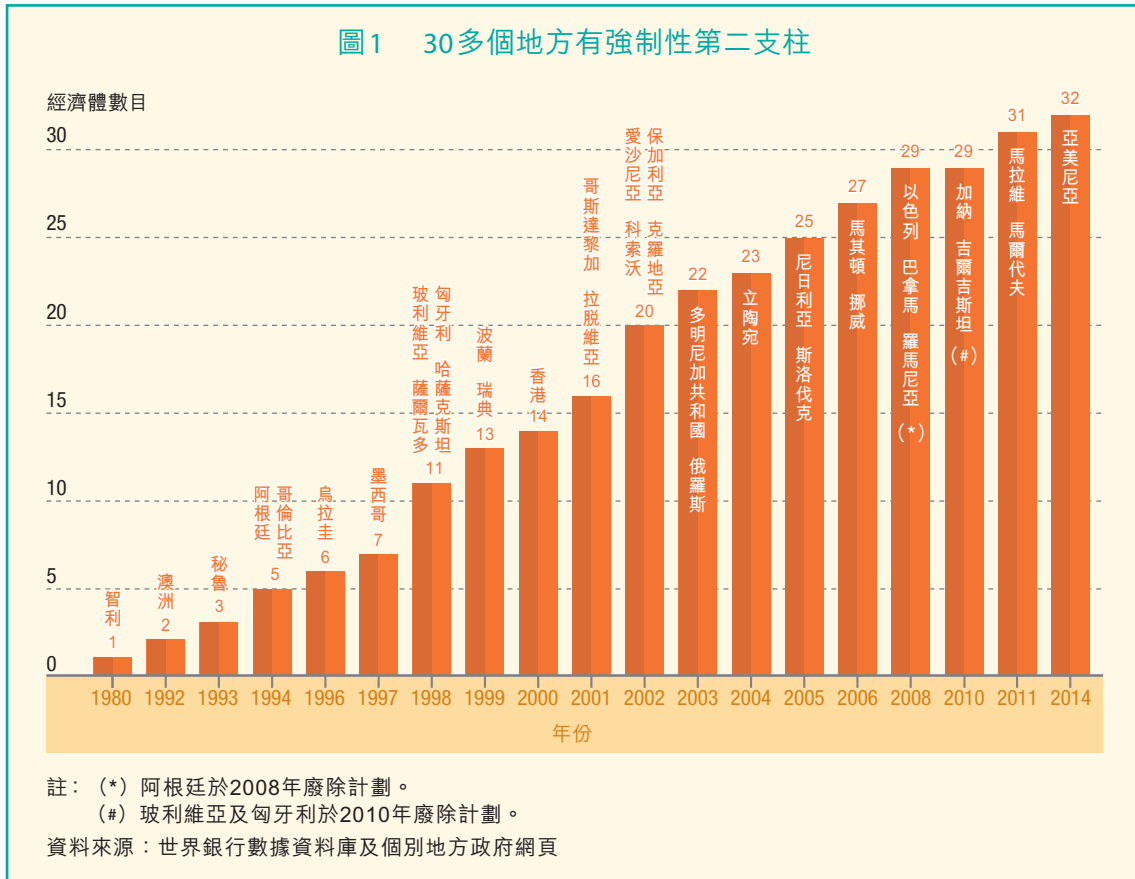
### (三) 增加供款率和鼓勵延遲提取退休金

改革措施包括增加供款率、收緊提早退休以享有退休金的資格；增加可領取全額退休金的供款年期規定；以及加入或提高延遲退休於退休金戶口的「獎勵」等。

### (四) 推行名義界定供款 (Notional Defined Contribution) 帳戶

在這安排下，提供資金方式維持是隨收隨支，但退休時發放的金額會以界定供款的方式計算，即每位僱員會有一個名義戶口，記錄其供款和由政府釐定的回報率，退休時戶口內的供款和名義回報會在計入人均壽命的變化後轉化成年金發放。

圖1 30多個地方有強制性第二支柱



## 建立私營管理的強制性供款計劃

7. 有些地方(例如智利)引入了第二支柱，以私營管理的強制性職業退休供款計劃，逐步取代原有的第一支柱。智利在1980年引入第二支柱的經驗，引發更多地方採用這套以個人帳戶管理和界定供款方式營運的退休計劃。截至2014年，共有32個地方建立了強制性的第二支柱，部分地方(例如智利和澳洲)以此支柱為整個退休保障制度的主軸之一，也有些地方(例如瑞典和挪威)引入第二支柱並同時保留第一支柱，以補足整個制度的設計(見圖1)。

8. 雖然越來越多地方引入第二支柱，但這類制度近年也遇上了一些挑戰，特別是2007、08年的全球金融風暴後制度所面對的投資風險和收費問題。部分地方因而推出了應對的策略，以澳洲為例，在2014年推出「我的退休金」(MySuper)作為一項簡單且低成本的預設退休金產品，旨在按供款人的年齡管理投資風險並設有收費管控，盡量增加僱員的退休收入。積金局擬在2016年年內推行的預設投資策略是相類似的安排。

9. Melbourne Mercer Global Pension Index (MMGPI)<sup>1</sup>每年均會發表報告，主要以足夠性、可持續性和制度公義三方面，為多個地方的退休保障制度進行評

<sup>1</sup> Melbourne Mercer Global Pension Index是獲澳洲維多利亞省政府支持的一個全球綜合退休保障制度評審指數。其主要目標是透過逾40個指標數據檢視不同地方的退休保障制度的優劣。

分。2015年報告中獲評分最高的丹麥、荷蘭及澳洲，均有較強大的強制性或半強制性的私營職業退休供款計劃。丹麥和澳洲的強制性私營退休金計劃都是界定供款計劃，跟香港的強積金相似。丹麥的計劃由僱主及僱員雙方供款，而澳洲則全由僱主供款。至於荷蘭的第二支柱計劃，則是由不同個別行業或公司自行營運的計劃組成。雖然大部分計劃仍是界定利益，但界定供款的計劃正有上升趨勢。

10. 從整體制度而言，丹麥和澳洲的制度也與香港較近似，都是以私營管理之強制性職業退休供款計劃，輔以公帑支付並須經濟審查的社會保障計劃，且沒有成立公營強制性供款計劃。荷蘭的社會保障支柱則是由僱員供款。

## 新加坡的制度

11. 委員會亦借鏡了同是稅率較低、經濟發展程度跟香港相近的新加坡的退休制度。新加坡的退休保障以往一直主要依靠中央公積金Central Provident Fund (CPF)。CPF是一個強制性，並以個人儲蓄帳戶模式運作的計劃，僱主及僱員須按僱員的每月收入分別向僱員的帳戶作出17%及20% (合共37%)的供款<sup>2</sup>，供款入息上限為6,000新加坡元<sup>3</sup>。但當僱員達55歲時，僱主及僱員的合共供款率便會下降至26%，再到60歲的16.5%和70歲的12.5%<sup>4</sup>。

12. 中央公積金帳戶由政府管理，公積金投資於政府的證券，且有三個不同部分：為置業、教育等用途作儲蓄的一般帳戶、為老年儲蓄和投資的特別帳戶，以及為醫療開支作儲蓄的醫療儲蓄帳戶。在每月合共的37%供款中，注入特別帳戶的供款由35歲以下的6%逐步提高至50至55歲時的11.5%，繼而再逐步下調至65歲時的1%，所以特別為退休保障的儲蓄只佔整體供款的一部分。CPF參與者於年屆55歲時，須把一般帳戶和特別帳戶的儲蓄合併成一個新的退休帳戶。另有CPF Life計劃協助參與者將退休帳戶內的儲蓄轉化成退休後每月可領取的年金。

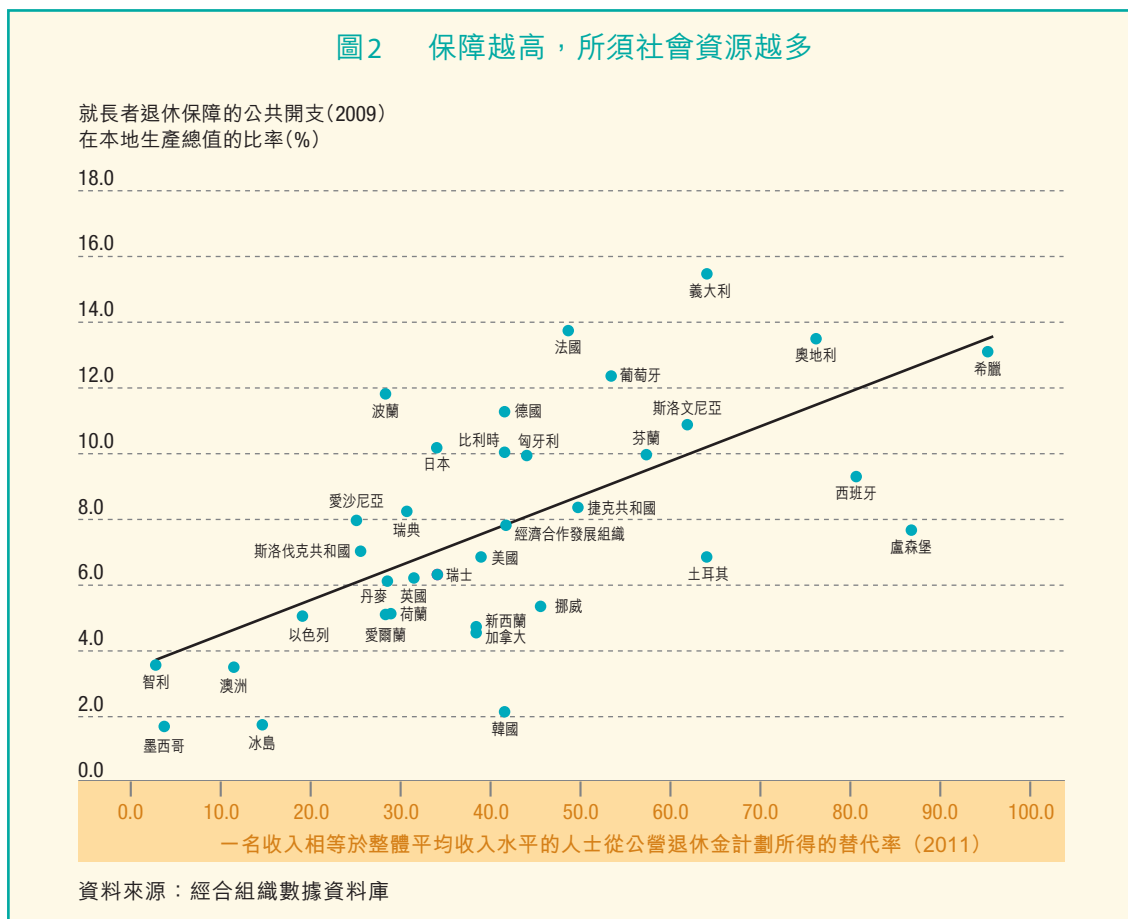
13. 2014年8月，新加坡政府宣布引入由公帑支付的Silver Support Scheme，以加強對較貧窮的退休人士的支援。2015年的財政預算案估計此計劃會惠及30% (約15萬)的長者，當中會向最貧窮的20%長者每季發放300新加坡元至750新加坡元的津貼，並會以工作年期的工資、家庭支援水平和居住的房屋種類三項因素來決定是否合乎資格。

2 適用於新加坡私營及公營非可享有退休金僱員，其每月工資為750新加坡元或以上。

3 1新加坡元=5.48港元 (2015年9月之平均滙率)。

4 僱主及僱員的供款率數字由2016年1月起生效。

圖2 保障越高，所須社會資源越多



## 總結其他地方可參考的經驗

14. 退休保障制度必須在各方面取得平衡，而該平衡亦須因應該地方的經濟發展程度、稅制、社會價值觀及人口老化趨勢而有所不同。當中最明顯的取舍是當要提供較佳的保障，牽涉的資源便需要更多（見圖2）。

15. 從圖2所反映經合組織國家的經驗可見，公營計劃提供的替代率<sup>5</sup>越高，所須的公共資源便越多，要維持計劃的可持續性的難度自然越高。因此雖然較高的替代率較能保障退休長者的生活水平，但財政負擔最終會落在納稅的人士或企業身上。

16. 以日本為例，其國民年金計劃屬第一支柱，是隨收隨支和界定利益的公營退休金計劃，為所有年屆65歲的日本居民提供基本生活保障。此計劃的資金來自受保人的保費和政府撥款。根據2004年公布的改革計劃，政府撥款的比率會逐步由佔國民年金總開支的三分之一增至一半。雖然這有助改善國民年金計劃的可持續性，卻為已負債纍纍的日本政府進一步增添財政壓力。為了支付這筆和其他與長者有關的開支（例如長期護理和醫療服務等），日本國會在2012年8月通過分兩個階段將銷售稅由當時的5%增至10%。首階段增至8%在2014年4月實施後，住戶減少消費，零售總額下降，日本經濟陷入技術性衰退。最終日本政府決定將原本在2015年10月落實的第二階段增幅，延遲18個月至2017年4月實施。

<sup>5</sup> 替代率指一名人士領取的退休金相比其退休前收入的比率。

17. 從圖3可見，經合組織國家的稅率一般較香港現行的稅率為高。持續性的另一個關鍵因素是人口老化的速度。從圖4反映，除南韓以外，香港的人口老化速度估計比經合組織國家的更嚴峻。結合以上兩個因素，若香港引入類似的隨收隨支制度，要維持計劃的財務持續性的難度將更高。

圖3 香港的稅率遠低於經合組織國家的水平

	2014年最高累進入息稅率	2015年企業利得稅率 (中央及地方政府合共稅率)
香港	17%*	16.5%
澳洲	45%	30%
加拿大	29%	26.3%
丹麥	21.83%	23.5%
德國	45%	30.18%
意大利	43%	27.5%
日本	40%	32.11%
荷蘭	52%	25%
南韓	38%	24.2%
英國	45%	20%
美國	39.6%	39%

註：(\*) 香港薪俸稅的標準稅率和最高累進稅率於2014及2015年沒有改變，分別為15%及17%。  
資料來源：香港稅務局、經合組織數據資料庫

圖4 香港人口老化速度比經合組織國家更快

	長者撫養比率	
	2014年	2060年
香港	211	656
澳洲	221	388
加拿大	230	430
丹麥	283	414 (2050年)
德國	325	623
意大利	331	607
日本	424	784
荷蘭	290	492
南韓	173	806
英國	273	458
美國	219	393

註：長者撫養比率指65歲或以上長者人口數目相對每千名15至64歲人口的比率。荷蘭則是指65歲或以上長者人口數目相對每千名20至64歲人口的比率。  
資料來源：政府統計處及各地政府統計部門