

Terms of Use

The copyright of this thesis is owned by its author. Any reproduction, adaptation, distribution or dissemination of this thesis without express authorization is strictly prohibited.

All rights reserved.

香港老年保障制度改革模式

王雪梅

哲學碩士

嶺南大學

二零零五年

香港老年保障制度改革模式

王雪梅

論文呈交以符合哲學碩士課程之部分要求

嶺南大學

二零零五年

論文撮要

香港老年保障制度改革模式

王雪梅

哲學碩士

1971 年，香港已經建立了綜合援助計劃，以幫助貧困長者，並在 2000 年 12 月開始執行強積金計劃。從目前的情況來看，香港已經建立多支柱的老年保障體系，SSA 和 CSSA 為長者提供基本生活保障，MPF 制度為正規部門的就業人員提供年金保障，ORSO 制度為正規部門就業人員提供額外保險。但此體系還相當的不完善，並不能給長者提供足夠的、可承受和可持續的養老金。

因此，面對日益嚴重的人口老齡化和老年貧困問題，香港老年保障制度也面臨極大的資金壓力，並處於老年保障支出越來越多，老年貧困問題越來越嚴重的尷尬局面。本次研究針對這些突出問題，結合國際老年保障制度改革的經驗，並根據香港實際情況，提出適合香港本身的老年保障制度模式，即提高 MPF 繳費率，擴大繳費基數，改革個人賬戶積累發放辦法，並將 SSA 由全民平均津貼制改為收入調查津貼制。

本文運用世界銀行開發的 PROST 軟件，從精算的角度進行具體成本分析。通過對未來 70 年的成本預測，以及與現制度的成本比較，以判斷此改革模式是否具有長期財務可持續性和可行性。通過此次研究，希望能為香港的老年保障制度提供一個雙贏的方案 - 既可提供長期的老年保障資金支持，又可促進經濟持續發展。

本人謹聲明，本論文為本人之原創性研究成果，所有引用已發表或未發表之研究作品，均已適當註明出處。

王雪梅
二零零五年十月

畢業論文核准證

香港老年保障制度改革模式

王雪梅

哲學碩士課程

論文審查委員會：

_____ (主席)
陳效能博士

_____ (校外考試委員)
陳國康博士

_____ (校內考試委員)
陳章明教授

_____ (校內考試委員)
魏向東博士

導師：
陳章明教授

副導師：
Prof. David Phillips

代教務會核准：

饒美蛟教授
研究及高級學位課程委員會主席

日期

目錄

第一章 導論	1
一、本文研究背景.....	1
二、本文研究的主要目的.....	2
三、研究範圍.....	3
四、研究的主題和基本思路.....	3
五、研究的意義.....	4
六、本文研究的方法.....	5
第二章 社會保障的起源和發展	7
一、社會保障的萌芽和發展.....	7
1, 家庭保障.....	7
2, 社會保障萌芽、起源和創建.....	10
3, 社會保障制度的發展.....	15
二、社會保障制度創建的理論基礎.....	17
1, 西方社會保障理論.....	17
2, 馬克思主義社會保障理論.....	24
三、社會保障發展現狀及未來的改革.....	26
1, 社會保障模式.....	26
2, 社會保障發展現狀.....	29
3, 社會保障制度未來的改革.....	37
小結.....	38
第三章 香港老年保障及國際比較：主論基礎	40

一、香港的老年保障	40
1，綜合援助計劃（CSSA）和公共福利計劃（SSA）	41
2，強積金（MPF）	41
3，職業年金計劃（ORSO）	43
二、目前香港老年保障制度存在問題	43
三、香港和五個國家的老年制度比較	45
1，經濟人口特徵比較	46
2，制度改革比較	48
3，經驗吸取	49
四、香港社會保障制度可行性的理論基礎	50
小結：可行性主論和執行模式	52
第四章 分析方法和假設	55
一、預測方法	55
1，輸入文檔	57
2，輸出文檔	58
二、測算數據及預測假設	58
（一）概要	59
1，基年數據	59
2，宏觀經濟數據假設	59
（二），人口數據和假設	60
1，人口結構	60
2，生育率	60

3, 死亡率	60
4, 遷移率	61
5, 人口預測	61
6, 人口老齡化	62
(三) 勞動力數據和假設	63
1, 勞動參與率	63
2, 失業率	64
3, 工資分佈情況	64
(四) MPF 數據和假設	64
1, 基本參數	64
2, MPF 繳費者	65
3, 覆蓋面	65
4, 退休方式	66
5, MPF 支出模式選擇	66
6, 投資回報	66
(五) CSSA 和 SSA 假設	66
1, SSA 假設	67
2, CSSA 假設	68
第五章 財務預測	69
一、改革方案選擇和預測模擬方案	69
(一) 改革方案模式	69
(二) 預測模擬方案	70

二、基本方案預測分析	71
1，基本方案預測.....	71
2，靈活性 - 敏感性分析.....	73
三、改革方案預測	76
1，成本預測.....	77
2，替代率.....	78
3，敏感性分析.....	79
小結	81
第六章 總結	83
第七章 證實	85
Reference	86

表目錄

表 3-1：七個國家/地區人口情況比較·····	46
表 3-2：七個國家 /地區 GDP 增長和老年保障支出佔 GDP% 比較 ·····	47
表 3-3：各國新舊老年保障制度比較 ·····	48
表 4-1：宏觀經濟指標假設 ·····	60
表 4-2：男女預期壽命預測 ·····	61
表 4-3：男女人口預測 ·····	62
表 4-4：男女繳費者和退休人員預測 ·····	66
表 4-5：實際投資回報率假設 ·····	67
表 5-1：SSA 和 CSSA 總支出比較 - 基本方案和方案 1 ·····	74
表 5-2：不同投資回報率下的替代率水平 ·····	75
表 5-3：SSA 和 CSSA 總支出比較 - 基本方案和方案 3 ·····	76
表 5-4：不同假定條件下受益人數和財務成本預測 ·····	77
表 5-5：不同方案 SSA 受益人數和財務成本比較·····	80

圖目錄

圖 2-1：多層次老年保障體系	38
圖 4-1：PROST 預測方法	56
圖 4-2：人口金字塔	63
圖 4-3：男女繳費者分佈	65
圖 5-1：基本方案受益人數和總財務成本變動情況	72
圖 5-2：不同實際投資回報率下的替代率	73
圖 5-3：基本方案和方案 5 受益人數比較（千人，佔當年 GDP%）	78
圖 5-4：不同實際投資回報率下替代率（最後一年工資 %）	79

鳴謝:

我衷心感謝我的導師陳章明教授對我的幫助和指導，為我提供許多資料，購買相關資料，並為我提供在外參加研討會的機會，衷心感謝導師 David. R. Phillips 對我的關心和幫助。我也真心感謝我的論文指導老師冼懿敏女士（陳章明教授指定其為我的論文指導老師），為我提供 PROST 模型，對我的制度改革建議和具體測算提供極具價值的指導和幫助，讓我能夠順利完成此論文。

我也真心感謝 APIAS 的同事對我的幫助和關心。此外，我也衷心感謝我的父母對我的理解和關愛，衷心感謝我國內朋友對我的幫助和關心，讓我能夠在這裏安心完成學業。

第一章 導論

一、本文研究背景

本世紀全世界將面臨的一個突出問題，是快速人口老齡化問題。全球普遍存在問題是，隨著生育率和死亡率的下降，人類的平均壽命越來越長，老年人口佔總人口的比重越來越大，老年撫養比也越來越高。這導致世界各國的老年保障制度出現嚴重危機，傳統現收現付老年保障制度，已不能應付老年人口快速增長而導致的龐大開支需要，養老保險隱形債務導致經濟增長速度下滑。為了應對人口老齡化危機，世界各國紛紛研究並改革現行養老保險制度，將制定一個可提供足夠養老金，且政府和個人可承受，並具有長期財務可持續性的老年保障系統，以及降低勞動成本以應對國際競爭，發展本國經濟作為目標。

香港的經濟在過去幾十年裏得到長足發展，人均 GDP 從 1961 年的 2,347 港元上升到 1997 年的 207,194 港元，平均每年的 GDP 增長率為 15.72%。但在 1998 年的亞洲金融風暴以後，GDP 開始了負增長，由 1997 年的 11% 的年增長率下降到 2002 年的 -0.8%¹。同時，社會保障支出由 1971 年的 12 百萬港元上升到 2002 年的 19,752.9 百萬港元，佔當年 GDP 的百分比由 0.04% 上升至 1.57%，而其中用於長者的社會保障支出由 1997 年的 6,597 百萬港元上升至 2002 年的 11,119 百萬港元，增長 68.54%²。

1981 年，65 歲或以上人士（簡稱長者）的數目為 344,300 人，佔總人口數的 6.6%；而到 2003 年中，長者為 798,200 人，已達總人口數的 11.7%。

¹ 資料來源：香港政府統計處，《主要經濟及社會統計指標》

² 資料來源：社會福利署及相關網頁

據預測到 2031 年，長者將達 2,120,000 人，老年人口比例為 24.3 %，即每四名香港人中，約有一人是 65 歲或以上的長者，人口老齡化現象十分嚴重。而老年人的貧困化問題也日趨嚴重。領取綜援的老年人數 2002 年底為 167,028 人，比 1997 年增長了 48.64%，增幅十分驚人。如何解決老年貧困，有效的改善和提高老年人的退休生活將是一個迫在眉睫的問題。

自 1971 香港政府建立公共援助計劃到今天的 MPF 制度，香港似乎已建立了世界銀行所提倡的三個支柱，即：綜合援助計劃（CSSA）為第一支柱——強制性的公共年金計劃，MPF 為第二支柱——強制性的個人儲蓄計劃，ORSO 為第三支柱——自願的職業年金計劃。但強積金究竟能不能保障老年人的退休生活呢？多支柱的結合能不能切實的解決人口老齡化呢？在香港究竟應該採取怎樣的養老保障制度才能真正的解決老年貧困問題？此次研究將從財政的角度總結我工作中許多經驗，同時考慮當前的社會、經濟、政治環境以決定養老保險政策取向。因為在工作中有很多機會瞭解世界各國養老保險的政策趨向、改革模式和趨勢、制定社會保障預算和開徵社會保障稅的方法以及社會保險資金的投資管理等等情況。因此將通過對國際養老保險的研究學習，結合實際工作情況，從香港制度本身問題入手，結合本地人口、經濟等問題，從精算角度對現制度和預定改革方案做出財務預測，力求為香港老年保障制度提出一些改革建議。

二、本文研究的主要目的：

經濟和社會的發展，人口的快速老齡化，老年貧困人口的快速增長，使香港的社會保障制度處於大發展機遇和嚴峻問題相交的十字路口。本文

將主要考慮老年社會保障在經濟和人口領域方面的問題，從制度分析的角度對社會保險的產生、發展及運行機制等問題進行分析探索，結合對不同國家的制度比較，在此基礎上，對香港的社會保障制度發展狀況，特別是現時的多支柱社會保障體制做一分析，以評定香港這一制度的可行性，並對未來制度改革提供理論和實踐依據，使其能尋求一個雙贏的解決方案，在有利於經濟發展的基礎上，以實現老有所養，老有所依的目的。

三、研究範圍

我們知道，社會保險範圍極廣，包括養老保險、醫療保險、失業保險等等。現在香港對老年人口的醫療保障和住房補貼制定了相應的制度，提供了足夠的保障，因此這裏本文將忽略這些因素，旨在研究其中的一個部分，即養老保險部分。同時，影響養老保險制度運行的因素很多，但由於時間有限，本文將只著重於對經濟和人口變化對制度運行可能造成的影響進行預測分析，而將忽略政策因素的影響。

四、研究的主題和基本思路

面對日益迫近的人口老齡化危機、老年貧困問題及其造成的經濟影響，香港的老年生活保障是否具有長期財務可持續性？是否可以為老年人口提供足夠的老年生活保障？政府是否可以承受快速老年人口增長所導致的支出增長？是否能應對老年人口危機同時可促進經濟發展？未來的目標改革模式和政策取向應是如何？本文將根據筆者在實際工作中的經驗所得，結合國際社會保障體系改革比較，從財務分析的角度去回答這幾個問

題。

本文研究的基本思路分爲以下四個部分：

第一部分，從世界範圍的角度對社會保障的起源及發展進行理論研究，並對不同經濟發展國家社會保障制度進行介紹分析，包括其社會、經濟等發展態勢。此部分爲以下幾部分作鋪墊，寄此探索一個由香港的社會、經濟文化發展態勢所選擇的一個制度安排。

第二部分，介紹香港現在的老年保障系統，分析其問題所在。按照世界銀行的三支柱原理，精選幾個國家（美國、澳大利亞、新加坡、瑞典和新西蘭）對其人口經濟狀況和社會保險改革模式等進行比較分析，探討其改革成敗之處，尋求香港改革方向。

第三部分，在第二部分研究內容的基礎上，運用世界銀行的精算模型——PROST 模型對香港的社會保險資金未來的資金流量等進行預測分析，旨在對香港現行制度的可行性進行分析。並在此基礎上，模擬幾個多支柱結合方案，通過比較分析以選擇最佳方案。

第四部分，論文分析旨在指出香港現行制度是否具有可行性，並爲香港社會保障模式的重新構建提供一個理論依據。此部分內容將在第二、第三部分研究的基礎上，對香港社會保障制度未來的改革走向、目標模式等提出對策建議。

五、本文研究的意義

雖然香港一直以來都在致力於爲香港建立一個完整的社會保障制度，以保障不同老年群體的生活所需，但經過幾十年的發展和改革，仍然進展

緩慢，隨著人口老齡化，政府負擔加重，而老年人口貧困問題未得到真正解決，社會各界對現時的老年保障制度人有諸多質疑和批評。因此，本文的研究意義在於：一是研究世界各國的老年保障制度和改革模式，從其成敗之處汲取經驗教訓，可更好的設計適合香港的老年保障制度改革模式；二是充分考慮香港自身情況，從理論和實際相結合的角度考慮香港的改革方案，使其更具有針對性；三是在考慮進行老年生活保障制度改革，保障老年人生活的同時，也考慮如何降低勞動成本，減輕財政負擔，促進經濟發展以應對國際競爭，最終在發展和改革中達到雙贏的目的。

六、研究方法：

第一：此次研究以各種學術性著作為基礎，同時將其與各種學科如政治學、社會學及經濟學等多方面的相關基礎理論有機的結合。本次研究將以世界銀行所提出的“三支柱”養老保險模式為立足點，同時強調用制度分析方法研究不同地區，不同經濟類型國家的社會保障制度模型、運行機制等。因此，以籌資模式和“三支柱”的不同形式的結合為基礎，為更好的瞭解不同地區、不同國家的老年生活保障體系的運作環境及其經驗，選擇幾個採取了不同形式的單或多支柱養老金體制的國家，如美國、新加坡、新西蘭、澳大利亞、瑞典等，分別對其老年生活保障制度的模式、體制及資金運營情況作比較分析，其目的是在於深入總結和分析外國老年生活保障制度發展的背景及其經驗教訓，探索社會保障的不同發展道路。

第二、力求準確分析香港老年生活保障的長期可行性問題，具體包括：

1、香港的社會保障發展歷史及改革；2、目前的強積金制度和綜援制度是

否可提供足夠的、可承受和可持續養老金以應對人口老齡化和老年貧困人口問題；3、從一個前人較少予以深入研究的領域，即養老保險精算領域，考慮相關的制度運行因素以及社會、經濟統計指標，如全港總人口情況、勞動參與率情況、失業率情況、生育及死亡率情況、GDP、工資、投資回報率等的增長變動情況（香港已公佈的統計資料將是資料的第一來源，調查過程中所收集的資料將對其予以補充。在對這些資料（如覆蓋面、養老金支出、養老金資金流量、投資回報等）整理後，與世界銀行、國際金融組織、國際勞工組織、國際社會保險協會所測算資料和相關資料進行對比分析）從保險精算的角度對香港的社會保障制度的運行可行性情況進行具體的分析；4、對老年生活保障中長期資金流量的分析。利用世界銀行的養老保險精算模型—PROST（已徵詢世界銀行同意）來測算老年生活保障的財務成本，以分析制度的可持續性問題；5、隨著經濟的發展，國際的競爭，審查老年生活保障制度在發展和改革進程中可能承受的壓力及影響。

第三：老年生活保障是一項社會福利事業，其收支活動是政府財政分配的重要內容，並直接影響政府財政分配狀況（從其籌集方式、範圍、標準、待遇水平、投資管理模式來分析）。因此，此次研究將從財政的角度，同時考慮當前的人口和經濟環境以分析制度的可行性。通過上述的分析，研究香港的養老保險改革模式，即：採取哪種不同形式的多支柱結合養老體制，其籌資模式，運作方式、待遇水平等等。

第二章 社會保障的起源和發展

美國經濟學家司落格利茨在其著作《經濟學》所說：“同情不如自己那麼幸運的人是人類的基本價值觀。政府對窮人的救助計劃反映了這樣一種信念，即所有公民都有集體責任去照顧他們當中那些需要幫助的人們。政府計劃多數旨在減少極端的不平等，特別是旨在防止貧困和為很窮的人提供安全保障”。由此可見，人類的生活保障問題，始終是一個備受社會關注的社會和經濟問題。經過一百多年的發展，各國的社會保障制度日趨成熟，其存在的各種各樣的問題，為各個學術界研究方向提供了不同的主題，極具現實意義。而要對這一制度進行詳盡的分析，對其發展歷史的研究分析是不可缺的一部分。本章旨在通過對社會保障制度的起源、發展、各個國家不同制度發展的簡單介紹比較以及不同理論流派的比較，從而瞭解不同經濟類型國家由於歷史文化、價值觀取向的不同而導致得對社會弱視群體採取不同的社會保障計劃，以此更清楚的分析 and 估計香港社會保障制度的可行性和面臨的各種問題，從而提出更有效的解決方法。

一. 社會保障的萌芽和發展

縱觀整個社會保障制度的發展史，我們不難看出，社會保障發展進程取決於一定的社會政治條件及經濟發展條件。

1, 家庭保障

在傳統的自然經濟佔統治地位的封建農業社會裏，社會主體是農民，小

農的自然經濟是基本生產方式。家庭是社會經濟細胞，作為一個基本生產單位，它同外界的經濟聯系和經濟交往很少，不僅給自己提供最基本的食物保障，也進行工副業生產以滿足家庭生產和生活對非農產品的大部分需要。因此，生產和消費只是每個自給自足的農民家庭的事，每一個家庭承擔著生產、生育和贍養的傳統自我保障功能。有關研究均表明，在當時的社會裏，不管是西方社會還是東方社會，均普遍存在老一代向下一代轉移財產或遺產的習慣。老人在其年老、完全喪失勞動能力的時候，將其房屋和“一家之主”的地位交給他的繼承人，而這位繼承人承擔起贍養的責任，給老人提供充分的供養。正是這種具有強烈忠孝觀念的社會規範，使得家庭養老行為一直延續至今。

因此，家庭的這種社會定位，使其具有相當靈活性進行風險調節，造就了家庭成員之間相互依賴相互照顧的內生機制，而為了提高家庭保障水平與穩定，在傳統社會中常見的大家庭便通過跨村分散風險方法來解決這以問題。邁克爾·米特羅爾等通過對歐洲家庭的歷史研究，對家庭養老的原因進行了分析：“實質上，農民經濟是一種無貨幣經濟，以致于贍養老人的供養只在家內是可行的，提供實物在超出一定的距離時就會是不可能的，因為這需要用現金支付並用此錢購買食物。而在前工業時代，在這一區域的農業地區中，這兩者都是不存在的，因此，對於老年農民或夫妻雙方來說，在把家交出去之後仍留在家裏就具有經濟上的必要性。”

但是隨著經濟、社會的改變，特別是十六世紀以英國為代表的工業革命以後，家庭不再是基本生產單位，大型的工廠、集團代替了傳統的家庭手工坊。勞動者走出了家庭，由此人們在生產、生活中所面臨的風險也遠遠大

於以前，這種風險是家庭難於獨立承擔的。因此，社會救助逐漸取而代之。正如 WHO 專家哈爾·肯迪格、埃基科·哈希莫托在《世界家庭養老探析》一書中說“家庭和社會大照料、贍養老年人的方式上的差別，可部分的歸於幾個宏觀因素，其中包括人口因素、經濟因素、政治因素和文化因素。這些因素大大影響到老年人提供的贍養類型和質量，影響到家庭提供的照料與國家提供的照料之間的相對平衡”。³

縱觀整個社會發展，我們可知家庭養老逐步淡化的主要影響因素是⁴：

(i) 經濟環境改變。隨著經濟的發展，產業結構發生了改變。農業在整個國民經濟中所佔的比重逐步減少，以城市為基礎的工業及服務行業所佔比重增長極快。城鄉之間人口流動隨之加快，眾多年輕人離開了故鄉使得家庭贍養的作用降低。

(ii) 政治環境影響。社會化大生產對勞動者的素質要求也越來越高，家庭傳教方式培育出來的人才已不能適應社會化大生產的要求。越來越的學校湧現，年輕人得到了較父母更多的教育，贍養父母的家庭時間越來越少，對老年人的關心也越來越少。

(iii) 社會文化環境改變。在封建社會，以大家庭為主，但如今核心家庭已經發展成為最主要的家庭模式，子女選擇結婚對象、結婚年齡和居住位置的權利日益增強，由此削弱了傳統的家庭護老功能。同時由於社會對婦女出外工作態度的改變，婦女接受教育的機會提高，使得婦女就業情況逐步改變，家庭護老的婦女比以前顯著減少。

(iv) 法律環境的轉變。在以前老年人將財產的繼承權作為保護自己的一

³ 哈爾·肯迪格、埃基科·哈希莫托在《世界家庭養老探析》第 275 頁

⁴ 《防止老齡危機》

種手段和對下一代贍養自己的一種獎勵，但隨著遺產被徵稅或法律要求財產必須平分給家庭成員時，父母得到子女贍養費的可能已存在潛在的危機。

(v) 人口結構的改變。由於低生育率和低死亡率的原因，老年人口的依存率越來越高，長壽老人越來越多，子女的負擔越來越重，天長日久矛盾就會突出。從整體上來說，傳統的養老方式已經無法保證老年人群的安全。日趨嚴重的老齡化趨勢和許多現實問題之間的矛盾愈發難以調和。

故而，社會養老逐步代替家庭養老，並成為養老制度的主要形式。但是，家庭養老地位仍然十分重要，一是社會還沒有經濟能力將整個社會養老問題包下來，二是老人不僅需要物質的保障，而且也需要精神的慰藉，在這一點上，家庭仍具有不可代替的作用。三是家庭保障作為第三支柱的一部分，對正規保障制度起著補充作用，這個作用仍然不容忽視。正如馬克·赫特爾所說：“以前，子女有義務贍養他們年老的父母。自從 19 世紀核心家庭私有化和獨立的新觀念出現以後，這種義務就喪失了其重要性。結果使政府日益忙於為老年人提供財政資助和保健的便利條件。不幸的是，政府的力量是有限的，尚不能滿足退休老人的要求。此外，政府建立的福利計劃無法證明自己有能力與前工業時期老年人從由他們子女和其他親戚所構成的親屬網路中獲得的義務感、滿足感相抗衡”。“只要家庭存在，家庭贍養就存在——即使家庭贍養不總是充分的，不是所有老年人都能得到的。家庭在提供經濟自主、生活幫助和感情支援上起著重要的作用”⁵。

2，社會保障萌芽、起源和創建

⁵ 哈爾·肯迪格、埃基科·哈希莫托：《世界家庭養老探析》中國勞動出版社 第 278 頁

從社會保障產生和發展的歷史進程來看，社會保障從簡單的思想萌芽，發展為近現代的一種社會保障制度，經歷了幾千年。

社會保障思想的萌芽

早在奴隸和封建社會，就已經出現了社會保障思想的萌芽。西元前十九世紀巴比倫國王曾命令官員負責人徵收稅資作為救濟之用。西元前 400 多年以前，古希臘帕拉圖的《理想國》就描述了一個沒有壓迫和剝削，人人平等、生活幸福的社會。在《聖經》中也有“窮人求助，我總樂意幫助；孤兒求助，我就伸出援手。……我摧毀強暴者勢力，救援他們被欺壓的人。”之說。在埃及石匠中，曾有一種互助性的組織，用參加者繳納的互助會費，支付加入該組織者死亡後的喪葬費用。

中國古代早在《王制》篇提及：“五十不從力役，六十不與服戎，七十不與賓客之事，八十齊喪之事弗及也”。春秋戰國時期齊國也有規定：70 歲以上老人免一子賦役，80 歲以上老人免二人賦役，90 歲以上老人免全家賦役。在孔子《禮記·禮運篇》也有類似反映：“人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，又有所長，矜孤獨廢疾者皆有所養”。漢文帝明令：80 歲以上老人每月供給一定量的大米、酒和肉。“凡孝於親者人帛五匹”。

唐朝、宋朝、元朝規定：男 70 歲、女 75 歲以上者皆給一子侍。孫中山先生在《三民主義》中說到：“講到中國固有的道德，中國人至今不能忘記的首先是‘忠孝’，其次是‘仁愛’，其次是‘和平’。這些舊道德中國人至今是常講的。……講到‘孝’字，幾乎無所不包，無所不至。現

在世界中最文明的國家，講到‘孝’字，還沒有像中國講到這麼完全，所以‘孝’字更是不能不要的。”等等。

這些安民、養民、護民的理論和舉措，無論在奴隸社會還是封建社會，都體現了人民追求人人平等、共同生存下去的呼聲。社會成員之間的互助互濟行爲，在西方社會從某種意義上來說，可以將其稱之爲慈善事業。但這種救災濟貧的活動，並不是爲滿足社會成員的需要，而只是舉辦者根據其財力及意願而從事的一種隨意的、臨時的救助活動。它是與自然經濟相聯繫的，還不是真正意義上的社會救濟和社會保障。隨著自然經濟向市場經濟的過渡，逐漸擺脫了人身依附關係的農民，開始向城鎮流動，造成了日益增多的貧困現象和社會問題。各種慈善事業，已無力滿足社會上的保障需求。爲了穩定社會秩序，國家便出面幹預。國家的介入，使救濟行爲成爲政府的一項社會政策，逐漸發展成爲現代的社會保障制度。

社會保障的起源

在家庭保障這一部分中已提及，在十六世紀以英國爲代表的工業革命以後，社會化大生產極大提高了勞動生產率，使剩餘產品增多，不僅有了進一步擴大物質資料再生產的資金，也有了用於公共消費、改善人們生活福利的資金，爲社會保障的國家化、社會化發展提供了財力上的可能。社會化的大生產爲社會保障的得建立和發展奠定了堅實的經濟基礎。由此家庭養老逐步瓦解，社會養老逐步取而代之。

英國是起步較早的資本主義。16世紀初，由於城市中羊毛工業的興起，資產階級爲了實現資本的原始積累，一方面在農村中大量發展畜牧業，變

農田為牧場；另一方面，又通過行政手段，實行圈地運動，將大批農民趕出家園。其結果是大量的自耕農和佃農失去了賴以生存的土地，許多人開始流入城鎮，成為不受法律保護的無產者，淪為城鎮貧民或乞丐。由此，無產者的失業、流浪和貧困問題，成了一個嚴重的社會問題。

為了穩定社會秩序，消除失業、流浪和貧困現象，1601年英國女王伊麗莎白一世頒佈了《濟貧法》（又稱舊《濟貧法》）該法案對窮人進行救濟的規定較為全面，主要目的旨在強迫貧民勞動，以杜絕流浪現象。但其救濟範圍極為狹小，仍有眾多貧民未有任何的生活保障，成為政府最棘手的社會問題。這不僅造成社會動蕩，危及政府的統治，而且阻礙工業化進程。為此，英國政府於1834年頒佈了新的《濟貧法》新《濟貧法》的頒佈，對貧民實行全面救濟，安定了社會秩序，對英國在19世紀的大發展做出了貢獻，也為歐洲其他工業化國家建立社會保障制度提供了制度借鑒。其他歐洲國家在土地革命以後，也都實行了與英國類似的貧民救濟計劃，比如瑞士在1847年和1871年制定了《濟貧法》荷蘭亦於1854年頒佈了《濟貧法》法國則發佈了一些濟貧法令。

歐洲的濟貧法採取了由政府出面強迫貧民勞動與救濟相結合的原則，使社會團體實施的慈善救濟轉化為國家為責任主體的政府救濟，其實質是慈善救濟的發展，是宗教團體區域慈善救濟的擴大化，是國家對全國範圍內的普遍慈善濟貧。國家承擔起了社會保障的責任，並為社會保障制度確立了國家承擔最終責任的原則。

社會保障制度的創建

歐洲國家在 18 世紀取得工業革命後，先後邁入工業社會，市場經濟取代了小農經濟，社會結構日益走向複雜化，雇員則逐漸成為社會階層結構中的主體。在德國，社會化和規模化使得越來越多的勞動者從農村進入城鎮工作和生活，以往作為家庭或個人風險的年老、疾病、工傷、失業等特定事件，也開始演變成一種社會風險。同時，19 世紀下半葉，在馬克思主義廣泛傳播的形勢下，社會主義政黨出現在德國政治舞臺上，推進德國工人運動的發展，無產階級組織的力量相當強大，而新興資產階級的力量則相對軟弱。工會組織強力要求政府實施保護勞工的政策，同時自發組織各種互助儲金會等，迫使當局考慮社會保障問題。此外，德國處於俾斯麥執政期間，他認識到要取得對內對外政策的勝利，關鍵是安撫好工人，希望通過社會保險立法拉攏工人隊伍，以此取得工業革命的先機，獨特的社會背景等促使德國成為最早建立社會保障制度的國家。因此，1883 年，德國頒佈了《疾病保險法》規定由雇主負擔 1/3，雇員負擔 2/3 的費用，用以支付雇員在生病期間的各種醫療費用。1884 年，頒佈了《工傷保險法》規定雇員因工受傷，由雇主負擔其全部醫療費和生活費。1889 年，頒佈《養老、殘疾、死亡保險法》規定雇員因年老不能勞動，其老年的生活費用，由雇主和雇員平均負擔。這三項法令的頒佈，標誌著世界上第一個最完整的社會保險體系的建立，社會保險制度從此產生了。德國也因而成為世界上第一個實行社會保險制度的國家。

隨後，歐洲其他國家也先後實施了一些社會保障制度。如英國要求地方政府在原有的“濟貧法”範圍之外，給失業者提供以工代賑性質的工作，於 1908 年通過了《養老金法》並於 1911 年制定了世界上第一個強制

性的失業保險法《國民保險法》。瑞典在 1909 年爆發了全國總罷工後，迫使統治階級進行一些社會改革，於 1912 年制定了《老年和殘廢年金法案》。其他國家如奧地利的工傷保險（1887）和疾病保險（1888），匈牙利的疾病保險（1891），波蘭的工傷保險（1884），丹麥的老年保險（1891），疾病保險（1892）和工傷保險（1898）。這樣，在 19 世紀末 20 世紀初，德國、英國以及歐洲其他國家，普遍實行了社會保險制度，表明社會保障制度在歐洲大陸已經確立起來。

3，社會保障制度的發展

第一次世界大戰之後，1929 年至 1933 年資本主義社會爆發了空前的經濟危機，衝擊了整個資本主義世界，大危機造成了大量的工人失業和貧困問題。受害最深的是勞工和老年人，特別是失業者，他們要求社會變革，獲得社會保障。基於這種現狀，英國經濟學家凱恩斯提出了國家干預經濟的理論，主張擴大政府開支，降低利息率，刺激有效需求，以實現充分就業，並以徵收所得稅為手段，調節經濟和社會生活，為失業者提供生活保障，包括養老金、醫療保健、家庭津貼等，以緩和和消除生產過剩的經濟危機。至此西方國家全面的承擔起社會保障的責任，從而把社會保障推上了新的發展階段。

1933 年 12 月，在羅斯福倡議下，國會通過了《聯邦緊急救濟法案》，撥款 5 億美元補助各州進行勞動和失業救濟，並相應建立了緊急救濟的行政機關。1935 年，又通過了歷史上第一部《社會保障法案》。其五個基本專案是：老年社會保險、失業社會保險、盲人補助、老年補助、未成年人補

助。其中，盲人補助的範圍限於貧窮的盲人，老年補助的範圍限於貧困的老人，未成年人的補助的範圍限於失去雙親、出走或殘疾而無人撫養的兒童少年。社會保險或社會保障一詞，第一次出現在法案之中。美國社會保障法案的頒佈實施，標誌著現代社會保障制度的真正建立。英國也分別於1934年和1936年，通過了《失業法》、《農業失業法》和《國民健康保險法》。瑞典在經濟危機期間，執政的社會民主黨實行了一系列的福利措施，而且在30年代，正是瑞典學派主張通過國家調節穩定經濟、消除失業的理論傳播之勢。

但隨即而來的第二次世界大戰給全世界人民帶來巨大損失和災難，17世紀以來西歐所形成的社會保障制度也被衝破了。1941年，William Henry Beveridge (1879-1963)受英國政府委託，負責制定戰後實行社會保障的計劃。1942年底，這個計劃以《the Social Insurance and Allied Services Report》為題發表，提出在戰勝德國法西斯以後，英國將建立一套“從搖籃到墳墓”的社會福利制度。該報告提出了社會保險的六項原則，社會保障的範圍和社會保障的內容。

貝氏的社會保障計劃得到英國政府的原則上的批准，為後來英國政府制訂一系列的保險法規，奠定了堅實的基礎，也為西歐經濟的重建提供了借鑒。後來，人們把這一計劃稱為“貝弗裏奇報告”，它在社會保障發展史上的影響是很大的。

隨後，英國政府在貝氏計劃的基礎上，通過了一系列的社會保障法案，其中最重要的有：《社會保險法》（1946）、《國民健康服務法》（1946）、《家屬津貼法》（1945）、《工業傷害法》（1946）、《國民救濟法》（1948）、國民

保險部法》(1944) 這六項立法，加上其他一些措施，構成了戰後英國的社會保障新法規和社會保障體系。1948年，英國首相艾德禮公開宣稱，英國已建成了“福利國家”，西方所謂“福利國家論”從而產生。運用社會保障措施實行國民收入再分配，縮小收入差距，成為瑞典後來推行“福利國家”的理論基礎。

英國社會保障計劃和一系列社會保障法規的實施，影響和帶動了西方其他各主要資本主義國家，紛紛重建社會保障制度。現代意義的社會保障制度在西方國家普遍形成，並在近一個世紀裏得到了全面的發展，到目前為止，大多數國家都建立了符合國情的社會保障制度。

二. 社會保障制度創建的理論基礎

在不同歷史發展階段，社會貧窮及老人、婦女、兒童、殘疾等問題都引起了許多社會學家、經濟學家和思想家的關注和思考，並提出了不同的主張和見解，為當時的社會保障制度的建立提供了相應的理論基礎。隨著社會進步和發展，社會保障理論也隨之逐步完善。

1, 西方社會保障理論

A.C. 庇古的福利經濟學

1920年，庇古完成其著作《福利經濟學》此書的出版標誌著福利經濟學（新古典福利經濟學）的建立。在這本著作中，庇古將福利經濟學定義為直接或間接與貨幣量杠杆相關聯的社會福利一部分。作為經濟科學的一個部分，庇古認為福利經濟間接影響了經濟發展水平，他認為只要國民總

收入沒有下降，任何的經濟增長都會同時帶來福利經濟的增長。

庇古認為要實現資本積累由富人向窮人轉移，其方法是向富人徵收稅賦。他主張通過自願轉移的途徑來實現國民收入的再分配，這樣更有利於國民收入和社會福利的增長。因為他認為雖然強制轉移也是必要的，但如果稅收過重，這種轉移必將同時削減富人的整體消費水平，從而反過來減少國民收入和整個社會福利。因此，為了實現國民收入和社會福利的雙增長，如何確定一個適度的“蛋糕”給需要的窮人是非常必要的。

庇古同時指出，無論是自願轉移還是強制轉移收入，如果採取的方式或制度不夠健全，都有可能形成“懶人”現象，即削弱那些有能力為自己提供一部分收入的人的工作積極性。因此，在確定利益轉移時，需要給那些懶散的人附加一些條件，如先確定這些人是否有掙得生活費的能力等，以督促其主動尋找或繼續工作。否則，這些懶人將會完全依靠救濟生活，而使得收入轉移失去本來的意義，國民收入也會遭受巨大的損失。由此庇古提出，這種轉移應該盡可能的做到有效益的，使得這種投資於社會福利的收益能夠超過投資於機器和農莊的回報率。而要實現這一目標，最好的方法是將社會福利資金投資於教導窮人新的技能，和對他們孩子的教育上。

在著作中，庇古提出了實際收入的最低標準之說。他認為應該建立一個最低收入基準線，以確保所有公民在任何情況之下都不至於生活在這一標準之下。這個最低收入應該包括住房，醫藥，教育，食物，工傷等等內容，以保障公民最基本的生活之需。

庇古的福利經濟學為‘福利國家’社會保障的發展提供了比較堅實的理論基礎，促進了社會保障事業的發展。其再分配之說實際上是現在生活

狀況調查津貼制的翻版。他在當時所提出的‘懶人’問題，至今也是各國家不斷探討和期待解決的問題。

費邊主義

1884年，費邊社會主義建立，成員主要包括 Beatrice (Potter) Webb, Sidney Webb, Bernard Shaw, H.G. Wells 等。費邊社會主義的建立及其社會福利思想在社會上引起了廣泛的響應，並被稱為 19 世紀歐洲社會福利國家概念和政策制定的萌芽。1938 年，費邊主義者這樣描繪他們的使命：社會由社會主義者組成。社會主義者的主要目的應是建立一個機會平等，經濟發達，消除個人和階層特權的社會，這主要通過集體和民主對國民收入的控制和支配來實現，並通過社會改良，政治民主的方式來達到最終目的。

費邊主義者提倡機會平等，他們認為這是最基本的民主權利，不論什麼性別，種族或信仰，都應該享有這種權利，這樣可以使得個體的自我發展具有最大的活動餘地。但費邊主義者不提倡收入上的完全平等，也不主張過渡的貧富懸殊。他們認為，收入上的完全平等必會削弱社會發展的動力，而在迅速膨脹的經濟中，政府應該採取必要的措施防止個人財富的迅速積累。這種措施可以通過土地公有制，各種稅收以及價格和收入政策調整等來實現。

費邊主義者認為每一個對經濟增長起作用的因素，也同時應符合並影響社會需要。因此他們提倡整個社會支出應對整個經濟增長起促進作用，這種作用主要體現在免費教育，免費健康保障，失業保障等方面。他們認為這應該是社會保障的主要功能，社會服務計劃應該為那些老幼病殘和無

法找到工作的人提供必要的部分救濟，以保障他們最低生活標準。因此，費邊主義者不喜歡生活狀況調查津貼制，他們認為這一制度不能使公共需要最大化，反而限制了公眾的需要。他們建議應該建立一個最低收入標準以保障公民的最低生活需要。

同時，費邊主義者也認識到福利國家福利政策的局限性和危害性。他們就此提出了四個值得注意的問題，即：社會福利的不公平而不是公平性問題，社會貧窮而不是不平等問題，個體機會平等性被限制，以及福利制度被政府用來作為其他的政治工具。

費邊主義思想對英國影響很大，1906 年的英國自由黨政府在其影響下進行圍繞養老金的一系列社會立法，從而使英國成為現代福利國家奠定了基礎。1909 年發表的一份報告更被是為‘福利國家’概念和政策的最先制定者，它第一次對福利的概念和政策做出全面詳盡闡述和規劃，後來的許多主張均是該報告的翻版。

凱恩斯的經濟理論

英國經濟學家 J.M.凱恩斯在其 1936 年發表的《就業、利息和貨幣通論》中，就如何解決經濟失調，確保足夠需求以消除經濟蕭條，失業等危機，提出了經濟理論和政策主張。在以後很長的一段時間裏，他的經濟理論佔據著主要地位，美國總統羅斯福根據其國家幹預經濟的理論建立了社會保障體系。

凱恩斯認為一個國家的總就業量取決於有效需求的大小，有效需求的不足導致了大量失業。所謂有效需求，就是能夠給帶來最大利潤量的社會總需求，或使商品的總供給價格與需求價格達到均衡狀態時的總需求。他

認為就業的增長將會促進國民收入總積累增長，為此提出為了實現充分就業，應該提升市場機制以消除“摩擦性”失業，即減少邊際無效勞動以消除自願性事業，同時提升邊際生產力和非工資性商品的價格。

凱恩斯強調對邊際消費傾向，資本邊際效率和利率的分析。他認為隨著消費傾向和資本邊際效率的遞減，以及影響消費量的心理動機等因素的改變，消費需求和投資需求都將會同時減少而導致不足，這樣就不可避免的出現非自願失業和經濟蕭條。因此，凱恩斯認為任何國家都不可以忽略市場的影響，而應該採取一系列的政策實現充分就業。換一句話說，國家應該通過國家干預經濟的政策適當調整消費傾向和引導國民投資，從而使經濟達到充分就業均衡的情況，實現經濟繁榮。

同時，凱恩斯認為國家應該承擔消除貧困和失業狀況等社會義務，他建議應該通過稅收和社會福利政策，以重新調整國民收入的再分配，達到緩解貧困和社會矛盾，實現經濟繁榮的目的。

凱恩斯的政府積極干預經濟理論和政策主張，成為各國克服市場缺陷、對付經濟危機、制定經濟政策和社會保障制度的主要理論依據。此理論使二戰後的美國經濟得以復蘇，緩解了社會貧困和社會矛盾，成為建立福利國家的重要思想基礎。

貝弗裏奇報告

貝弗裏奇是英國著名的經濟學家和失業保障問題專家。1942年12月1日，貝弗裏奇提出了著名的《社會保障和相關福利問題》的報告。此報告成為了1945-51年執政的英國工黨政府進行社會保障改革而頒佈的社會福

利法案的立法基礎。

貝弗裏奇認為在社會上存在著五大“毒瘤”，即貧困、疾病、無知、髒亂和懶惰。因此，要實現真正的社會保障，國家和個人必須合作。換而言之，具有工作能力的人應該參與工作，作為回報，失業者，疾病者，退休者以及寡婦都應該會得到一個最低生活保障。如何獎勵一個全面的社會保障，貝弗裏奇提出了三種社會保障建立方法：為基本需要提供社會保險，為特殊群體提供社會救濟，為額外保障提供自願保險。同時，應該擴大社會保障的覆蓋範圍已應對福利增長所帶來的危機。

在報告中，貝弗裏奇提出了社會保障的六項基本原則，即：1，收益率統一；2，繳費率統一；3，管理職責統一；4，受益額適度；5，全面性；6，分類處理。在這六項基本原則的基礎上，貝弗裏奇將受益對象分為了六類，即：雇員，其他有收入雇員，家庭主婦，達工作年齡的其他人員，未達工作年齡的人員和退休者。他指出社會保障計劃應該覆蓋所有的公民，不設收入上限，但應該視同其生活狀況有所區別，年滿 60 歲的老人應該得到退休養老金。貝弗裏奇為這六類受益對象設計了不同的社會保障利益，如兒童津貼，養老金，失業救濟金，傷殘金，培訓費用以及孕婦津貼等等。

貝弗裏奇報告的主要目的是為了給福利國家設計一套“從搖籃到墳墓”的，包括兵役，普遍養老金，失業保險，家庭保障等的全面社會保障體系。他的這一報告很快成為了英國以及歐洲等現代福利國家的指導藍圖。這一報告的問世標誌著英國福利思想的發展已完成了由理論向實際政策的過渡。在此之後的幾十年，人們更多的圍繞具體福利政策的爭論，而不是提出和確立新原則。

新福利經濟理論

新福利經濟學的主要代表人物是英國經濟學者帕雷託（Pareto）、卡爾多（Nicholas.Kaldor）、希克斯(John.Hicks)。美國學者帕格森和薩繆爾森（Abram.Bergson and Paul.A.Samuelson）關於社會福利函數的研究，使得新古典福利經濟學得以復蘇，並開創了經濟數學的新紀元。新福利經濟學著眼於個人福利，因為他們認為個人是進行經濟測量的基本單位，整個社會福利應該是社會上所有個人福利的總和。

1906年，帕雷託提出了其著名的帕雷託效應理論，或稱為帕雷託最優化論，至今仍有許多經濟學家引用這一理論作為分析經濟的工具。帕雷託認為在沒有任何人福利受損的情況下，可以使至少一個個體受益，那麼這種變革稱為福利最大化。但希克斯和卡爾多則認為，任何的變革都將會使一部分人受益，同時導致一部分人福利受損，但政府可以制訂相關的福利政策對利益受損者進行補貼。只要受益者和受損者都贊同這一補償政策，這一政策將會推動經濟達到帕雷託福利最優化。他們的這一理論被稱為卡爾多-希克斯效益。

基於上訴理論，帕格森和薩繆爾森創建了社會福利函數。這一函數將社會福利表達為社會成員效用水平函數，以及一個社會福利應該如何運作以達到福利最大。他們認為此函數應該包括許多經濟變量（如收入，生命預期等）作為輸入數據，用這些變量來測算具體的社會福利。同時，帕格森和薩繆爾森指出，要達到社會福利最大化，將收入的再分配和分配的效用性兩者結合在一起是至關重要的。收入的再分配考慮了“分餅”的問題，分配的效用性需解決“如何分餅”即合理分配的問題。他們用收入可

可能性曲綫論證了分配和效用的關係問題。運用這一曲綫，他們認為效用可能性曲綫和無差異曲綫的切點，代表社會福利函數的最大值。

新福利經濟理論是社會福利和經濟有效結合的具體體現，其從促進國民福利最大化的角度指出收入再分配是實現國民福利最大化的重要途徑，成爲社會保障理論指導思想。

2，馬克思主義社會保障理論

馬克思主義對社會保障思想的論述，主要從再生產、分配和再分配等幾個方面進行的。其對社會保障的性質和內容的高度概括，成爲社會主義國家社會保障的重要理論依據。

馬克思認為，從社會再生產的角度來看，社會保障基金使一切社會再生產活動得以正常運行，是一切社會生產方式的基礎。他認為，在再生產的正常狀態下，只有新追加的勞動用在不變資本的生產上，即用在不變資本的補償上。因此利潤的一部分必須充當保險基金，他認為這是除了用來擴大再生產過程的部分以外，必須繼續存在的一部分。他進一步指出，如果再把剩餘勞動和剩餘產品，縮小到社會現有生產條件之下，一方面爲了形成保險基金和準備金，另一方面爲了按社會需求所決定的程度來不斷擴大再生產所必要的限度；最後，如果把那些有勞動能力的人必須爲社會上還不能勞動或已經不能勞動的成員而不斷進行的勞動，包括到必要勞動和剩餘勞動中去，……那麼剩下的就不再是這幾種形式，而只是他們的爲一切社會生產方式所共有的基礎⁶。也就是說，在再生產的運行過程中，勞動

⁶ 《马克思恩格斯选集》第 25 卷第 990 页

者除了為自己的個人消費，個人保障提供所需以外，還應為非直接勞動者，即兒童、老人等提供社會救濟和保障。

在《哥達綱領批判》中，馬克思針對拉薩爾的“公平的分配”和“不折不扣的勞動所得”的觀點，提出對社會總產品分配之前應做三項必要扣除，即：第一，用來補償消費掉的生產資料的部分；第二，用來擴大生產的追加部分。第三，用來應付不幸事故、自然災害等的後備基金或保險基金。在作了這些必要的扣除以後，剩下的作為消費資料部分在進行個人分配之前，還應該扣除，第一，和生產沒有關係的一般管理費用。第二，用來滿足社會需要的部分，如學校、保健設施等。第三，為喪失勞動能力的人等等設立的基金，總之，就是現在屬於所謂官辦濟貧事業的部分⁷。我們可以這樣認為，其第一次扣除的第三條，屬於社會保障制度中社會救濟的內容，是為社會救濟作儲備，而第二次扣除的第二、第三兩點，前者屬於社會福利，後者屬於社會保險的內容。這就是說，社會總產品不可能是公平地被不折不扣地分配掉的，必須留出一部分用於社會保障事業。在這些保障基金扣除以後，才能談得上公平的分配。

對社會保障享受物件的問題，馬克思提出了相對過剩人口理論，而這個相對過剩人口的最低層處於需要救濟的赤貧境地。他在將流浪者、罪犯、妓女、真正的流氓無產階級撥開以後，將這個階層的救濟物件分為三種人，即：第一類是有勞動能力的人；第二類是孤兒和需要救濟的貧民的子女；第三類是衰敗的、流落待頭的、沒有勞動能力的人⁸。也就是說社會保障應該覆蓋正處在勞動年齡階段勞動力、未成年人和老年人等各個年齡段的社

⁷ 《马克思恩格斯选集》第 19 卷，第 19-20 页

⁸ 《马克思恩格斯全集》第 23 卷，第 706 页

會成員。

列寧認為最好的工人保障形式應是國家保險，他於 1921 年提出了根據四項原則建立國家保險的理論。四項原則分別為：工人喪失勞動能力時國家保險給予保障，如傷殘、疾病、年老、殘疾、失業等；保險物件為一切雇傭勞動及家屬；保險費由國家和企業承擔，給付標準為全部工資；各種保險由統一的保險組織辦理，並按區域和被保險者完全自立的原則建立。他的這一思想在前蘇聯的社會保障實踐中得到具體運用。

馬克思主義所提倡的社會保障理論模式被後來的社會主義國家所採用，成為、前蘇聯、東歐社會主義國家以及其他社會主義國家建立了國家保障型社會保障制度的理論基礎，對當時的社會主義社會保障制度建立指明方向，發揮了重要作用。

三. 社會保障的發展現狀及未來的改革

1, 社會保障的模式

現代社會保障經過一個多世紀發展演變已日趨成熟。雖然世界各國的社會保障制度不盡相同，但總是萬變不離其中。根據各國社會保障制度的共同點，結合不同的情況，我們可以對社會保障模式進行不同分類。在這裡主要根據繳費和年金的關係問題進行分類，將社會保障模式分為規定受益額計劃(Defined Benefit Plan)和規定繳費額計劃(Defined Contribution Plan)兩種模式。

規定受益額計劃

規定受益額計劃是事先確定職工退休後每月可享受的退休金，再根據基金的運營狀況、職工年齡、服務年限等因素，逐年計算繳費額。這種計劃的投資風險是由雇主承擔的，雇員則承擔企業倒閉，工作調動，退休前工資不再增長以及通貨膨脹等等風險。在規定受益額計劃下個人需繳納一部分費用或不繳費，雇主、政府負擔一部分或全部費用。規定受益額計劃最大優點是每一個職工在其退休時都有收入保障，個人也沒有投資風險。它可以是全積累式的，也可以是半積累式或者是現收現付制的。現收現付制所要求的繳費率較低。支付第一代退休者相對容易，此時工人較多，而養老金受益人數較少，整個體系處於盈餘狀態。但是隨著制度逐步成熟，人口逐步老化，現收現付將越來越難以維繫。全積累式的規定受益額計劃由於其有一定的資金積累，因此對人口老齡化情況從長遠來看有一定承受能力。而且如果將積累基金進行有效的投資，將會極大的促進投資市場的發展和經濟的增長。

雖然規定受益額計劃使退休人員的收入有一個保障，但實際上其風險被轉移到政府和年輕人的身上。因為大多數政府都會對退休人員領取的養老金待遇在其生命週期中有一個調整，或根據工資增長，或根據通貨膨脹進行調整，這樣使得繳費和年金之間的差距加大，這個缺口只能由年輕人或政府承擔。政局的變動帶來的政策改變或政府稅收能力降低也會帶來一定的政策風險。雇主破產或雇員工作變動也可能導致雇員失去收入保障。因為大多數雇主在為雇員制定計劃時，規定如果其辭職或被解雇將不再享受此計劃，因此雇員為了能享受年金計劃而不得不繼續保持現有工作，這樣限制了勞動力的流動，阻礙了勞動力市場的發展。同時由於繳費和年金

之間關係的割裂，使得一些人所得年金或少於他們的繳費，或遠遠高於他們的繳費，這樣致使工人將繳費看作額外的稅收而想方設法逃避，由此逃稅漏稅、提前退休或逃避到非正規部門等現象產生。

規定繳費額計劃

每一個參保者都有個人賬戶，每年的繳費額是預先固定的，其繳費額決定其未來的受益額，即養老金給付取決於其工作時的繳費額和投資收益的高低，通常由僱主提供一系列的投資選擇供雇員投資參考，雇員自行決策，自擔風險。這種類型的安排通常稱為規定繳費額計劃。在規定繳費額計劃下工人或僱主或者是兩者均需繳費。由於其預先積累資產，以支付負債和獲得利息，因此沒有隱性債務或不可支付承諾的情況。但由於替代率是有賴於投資回報，則基金管理和投資選擇顯得至關重要。

由於繳費者未來受益額取決於個人賬戶資金積累，因此通常規定繳費額計劃都是全積累式的。由於此計劃中每一個人都有其個人賬戶，因此與規定受益額不同的是，即使雇員辭職或企業倒閉，雇員不會失去其積累的年金，仍然有享受年金的權利，這樣使得勞動力的流動有靈活性，利於促進勞動力市場的發展。雇員的繳費額和投資收益直接決定了其未來的年金，繳費和年金的緊密關係使得工人的繳費被視作一種價格而不是額外的稅收，由此可以提高雇員繳費的積極性，有助於鼓勵人們延長工作年限，降低提前退休的傾向。同時，在繳費額計劃中其長期積累的基金可以持續支付等量的養老金，因此不會受到以後迅速增長的隱形債務的影響。與全積累式的規定受益額計劃一樣，繳費額計劃可以增進資本的積累，有助於

緩解人口老齡化的壓力，如果基金管理得當，可以促進投資市場的發展，雇員也可以從多樣化的投資中受益。投資收益在很大程度上取決於國家經濟的健康發展，同時也有助於國家經濟的增長。

但是，由於投資方式的選擇往往是由雇員決定的，雇員必須承擔極大的投資風險，即如果投資收益過低，個人賬戶累計的資金不足以支付雇員的養老金，雇主將不承擔任何的責任。而且由於投資選擇是由雇主提供的，這些投資選擇，如對收益和風險的權衡有可能與雇員的意願相違背，對私人管理的基金來說，雇員無從對投資公司的能力和運作情況進行評估，這就使得投資風險進一步加大。因此，這一計劃往往要求基金投資者有著極強的管理能力和對投資市場的判斷分析能力。而對公共管理的基金來說，政府可能對有限的投資選擇或投資收益進行幹預而會導致一定的政治風險。

2，社會保障發展現狀

從以上對社會保障起源和創建的介紹我們可知，世界上大多數國家和地區都建立了社會保障制度，在當時對緩解貧困起到了積極作用。但進入二十世紀七十年代以後，經濟危機的爆發致使許多國家的經濟停滯，人口老齡化日趨嚴重，過重過高的社會保障支出成爲財政負擔，各國不得不採取各種措施對社會保障制度進行改革，如美國、德國、瑞典通過提高退休年齡、法國通過提高計算年金時使用的繳費年限標準來降低福利標準。在這裡根據各國的改革情況，結合社會保障模式，我們將選擇幾個國家，在此對其進行簡單的制度介紹(主要爲養老保障)，並將會在第三章進行詳細的

比較分析。

從過去 20 年各國老年保障制度改革情況來看，比較典型的是，瑞典的制度改革後，由規定待遇型轉為典型的規定繳費型計劃，但卻為‘名義帳戶’；新西蘭仍為典型的規定待遇性計劃，但改為積累性質，為資金積累型的全民平均津貼制；澳大利亞也為規定繳費型計劃，採取的是典型的強制年金計劃；而在個人儲蓄計劃中，最具代表性的是新加坡的中央公積金；美國沒有進行大規模制度改革，仍為傳統的規定待遇型計劃，但其制度運行在世界範圍來說比較成功，到目前為止沒有出現歐洲發達國家的老年保障危機。這幾個國家的制度在世界範圍內極具代表性。在此，本文以這幾個國家作基準，進行養老保障制度的比較分析，目的旨在通過這幾個具有代表性的不同制度的分析，以給香港提供有用的經驗或教訓。

● 美國養老保障制度

美國的社會保障制度始於 1935 年的第一次社會保障立法，經過多次修改，美國的社會保障制度日臻完善。目前的制度類型為經濟狀況調查津貼和社會保險相結合。

經濟狀況調查津貼(supplemental security income, means-tested benefit)涵蓋了 65 歲或以上，低收入和僅有少量資產的長者，雙目失明或殘疾者，在美國居住並為美國公民或具有永久居民身份者。經濟狀況調查基於其勞動所得和非勞動所得的調查，這些所得也包括補助費用，政府救濟金等。享受經濟狀況調查津貼的資產限制是單身人士資產沒有超過 2000 美元，夫妻二人的資產沒有超過 3000 美元。經濟狀況調查津貼每年根據生活水平的改變

有一次調整，政府承擔其全部費用。從 2004 年 1 月開始符合條件的單身人士每月可得 564 美元的津貼，夫婦二人每月可得 846 美元的津貼。

目前美國的社會保險體系始於 1935 年並經過多次修改，如今覆蓋範圍為所有從事有收益工作的人員、政府雇員以及自我雇傭者，但不包括偶然性農業雇工和家務雇工，年純收入低於 400 美元的自我雇傭者。雇主和雇員分別按雇員工資的 6.2% 供款，自我雇傭者繳費比例為 12.4%。保險費繳費基礎最高限額為年收入 87,000 美元，這一最高限額隨著工資水平的改變而作相應的調整。享受待遇條件為：2003 年年滿 65 歲者可領取足額養老金，2004 年足額退休年齡已經從 65 歲上升到 65 歲零兩個月，到 2027 年，足額退休年齡將提高到 67 歲。退休待遇為：養老金計發不是以退休當時的工資水平，而是根據 1950 年以後直至 62 歲或死亡這一時期平均投保收入計發（不包括收入最低的五年）年滿 62 歲可以領取養老金，但每提前一個月領取要減發一定數額的養老金。1981 年以後，年滿 62 歲的參保人員沒有最低養老金的保障，是否能領取最高養老金依賴於參保者選擇退休時的年齡。從 2004 年開始，年滿 62 歲退休者可得 1422 美元的養老金，而年滿 70 歲退休者養老金高達 2111 美元。這對鼓勵延遲退休有一定的積極作用。退休待遇每年根據全國消費水平和生活費用的提高，對退休人員的養老金水平相應作適當調整，以保證養老金水平不因物價提高而下降過大。

其社會保障制度（包括經濟狀況調查津貼制）的管理機構是社會保障署，這是一個行政部門內的獨立署，它通過區域項目中心，地區辦事處和分支機構執行社會保障項目。財政部通過國內稅務局，負責社會保障稅的徵收和管理社會保障基金，支付保險待遇金。

- 瑞典養老保障制度

瑞典的社會保障制度因其高福利而聞名於世，目前的社會保障制度由新、舊兩個部分組成，即普遍養老金和社會保險組成舊制度，統一的社會保險制度加上強制個人賬戶組成新制度。新制度于 1999 年建立，為解決新舊制度的過渡性問題，按照不同的出生年分人員參與什麼制度做出明確規定。制度規定，1938 年至 1953 年出生的人員可從舊制度逐步轉移到新制度；1937 年及以前出生的人員，繼續在舊制度裏參保；1954 年及以後出生的人員則必須參加新制度。從 1999 年開始，新舊制度的資金來源統一，即參保者按收入的 7%繳費，雇主按雇員工資的 10.21%繳費，自我僱傭者按收入的 17.21%繳費，最高繳費基數大約為 46690 美元。在新制度中設有擔保養老金，政府負擔擔保養老金，以及在舊制度中沒有收入關聯養老金收入者的普遍養老金所有費用。而退休人員養老金所得都必須繳稅。

舊制度始於二十世紀五十年代，那時經濟狀況極好，每年有 4%的增長，人均壽命也比現在低得多，因此舊制度的構思也極慷慨：由普遍養老金和收入關聯養老金組成。在 1999 年的改革中，普遍養老金轉變為擔保養老金，覆蓋所有居民，其年滿 65 歲，在瑞典住滿 3 年即可以得到擔保養老金，但只有在瑞典居住滿 40 年且沒有收入關聯養老金者才可以得到 11,451.3 美元（單身人士），或 10,214.77 美元（夫婦二人）的擔保養老金。擔保養老金每年根據物價指數調整。收入關聯養老金覆蓋了所有年收入超過 5485.64 美元的雇員和自我僱傭者。當其年滿 65 歲並參加收入關聯養老金計劃 3 年以上，即可得到養老金，但參保 30 年才可得到全額養老金，相當於

15 年收入超過 9303.94 美元年份的平均收入的 60%。而在工作年份收入低於 9303.94 美元的可得到收入的 96%（單身人士）或 78.5%（結婚人士）的養老金。但如果在 61 至 64 歲的提前退休者，其養老金每月會固定減少 0.5% 直到年滿 65 歲，而 70 歲退休者，其養老金每月會相應增加 0.7% 的養老金。

新制度始於 1999 年，由收入關聯養老金，額外養老金和擔保養老金三部分組成。收入關聯養老金和額外養老金覆蓋了年收入超過 2435 美元的所有雇員和自僱人士，擔保養老金覆蓋了所有居民。參保人員在 61 歲即可以開始退休，養老金取決於雇員或自僱人士制度內一生的收入是多少，即在其參保期間，有一些年份的年收入必須超過了 2435.02 美元。養老金由名義賬戶內，將積累的養老金資產用年指標計算發放。這一年指標是根據平均工資水平、再加上不同年齡組退休時的平均生命預期所得年金係數考慮所得。養老金的發放同時會考慮未來平均工資增長預期，增長的標準設定為年平均增長 1.6%。養老金在此基礎上每年做一調整。額外養老金的發放也是基於參保者從 16 歲開始制度內的一生收入狀況，但其退休時，繳費收入和投資回報轉變為不同的年金，按期發放給退休人員。新制度的擔保養老金計劃與舊制度相同，在此不再多述。

所有的保障制度都是由國家社會保險局統一監督和管理。21 個社會保險群體負責具體的執行項目，額外養老金局管理強制性個人賬戶。自我雇傭者的保險費連同所得稅一起繳納，而雇主的繳費由稅務局連同其收入所得稅一起繳納。

- 新西蘭養老保障制度

2001 年，新西蘭重建其全民平均津貼制的養老金系統，採用全積累模式，覆蓋所有公民，雇員和雇主均無需繳費，政府的一般財政收入負擔了所有成本支出。

年滿 65 歲，並在 20 歲以後居住滿 10 年，包括 50 歲以後居住滿 5 年，均可享受養老金，除了已結婚並有不符領取養老金條件的配偶外，沒有收入或退休的限制。如果到國外不超過 30 個星期，可得到最高 26 個星期的養老金；如果在國外呆更長時間，則應和政府有一個互惠的協定，如最高不超過養老金 50% 為其全額養老金發放。根據這些條件限制，符合條件並一個人生活的單身老年人每星期可得到 157.65 美元的養老金；非一個人居住的單身老年人每星期可得到 229.93 美元的養老金；夫婦二人，每星期可得到 383.22 美元的養老金。養老金沒有收入限制，但如果從國外其他政府得到養老金或其他利益者，將會被減少養老金所得。對夫婦二人，如果有一個配偶不符合享受養老金條件，則可不受收入限制的享受全額養老金的一半，或在符合收入限制條件的情況下，可全額享受養老金。有收入限制的養老金每年隨著上一年度的物價指數調整而調整。

- 澳大利亞養老保障制度

澳大利亞的第一次立法始於 1908 年的老年和傷殘養老保險制度，經過多年的變革，形成了目前的經濟狀況調查津貼和強制職業年金計劃相結合的社會保障體系。

經濟狀況調查津貼制個人或雇員無需繳費，政府負擔所有成本，主要來源於國家的總收入。此計劃覆蓋了所有居民。經過經濟狀況津貼調查後，

當男性年滿 65 歲，女性年滿 62.5 歲（到 2013 年 7 月 1 日退休年齡將會推遲到 65 歲）且在澳大利亞連續居住時間達 10 年，或連續居住時間達 5 年（如果其在澳大利亞總居住時間超過 10 年）每星期就可得到 119.32 美元（單身人士）或 100.03 美元（夫婦二人）的養老金利益。如果在其領取養老金期間離開了澳大利亞，養老金利益就會相應減少。

強制職業年金計劃覆蓋了所有月收入超過了 255.68 美元的雇員（自僱人士除外）。雇主承擔所有成本，必須繳納相當於雇員基本工資的 9% 的費率，雇員沒有強制性繳費，但鼓勵其自願繳費。當參保者年滿 55 歲，永久性退休的時候，便可一次性提取所有的繳費金額及投資回報率，但需扣除管理費用和稅收。

整個計劃是由社會保障部管理和監督，另有 401 個服務中心和 16 個區域性機構負責項目的具體執行。基金有獨立的私營基金管理機構負責投資和管理。

- 新加坡養老保障制度

1953 年新加坡建立了中央公積金制度並從 1955 年開始實施。此計劃以立法形式強制個人儲蓄，實行完全積累，為計劃成員提供一次性利益支付和年金支付。公積金收入按照不同的用途分別記入三個不同賬戶，即：普通賬戶，其作用是為住房購買提供資金，進行投資或其他計劃；特別賬戶，其作用是老年保障；醫療賬戶，其作用主要是支付住院和門診費成本，為嚴重疾病提供醫療保障計劃。另外，當計劃成員年滿 55 歲，將為其設立一個退休賬戶。

中央公積金覆蓋了所有月收入超過 280.9 美元的從業人員和一些自我僱傭者，但已經參加了經核准的相當於私人計劃的成員可以不參加中央公積金計劃。僱主和僱員共同承擔繳費，從 2002 年 10 月 1 日起，月收入超過 421.35 美元的僱員每月需按收入的 20%繳費，而月收入在 280.9 美元和 421.35 美元之間的，只需按收入的 5%，再加上超過 280.9 美元以上數額的 0.6%繳費。月收入低於 280.9 美元的僱原則無需繳費。年滿 55 歲或以上的成員繳費率會相應降低。計劃也規定最高繳費收入為每月 3370.79 美元。僱主是否繳費按每月在冊工資為計。如果每月在冊工資收入為 28.09 美元以上者繳費率為 16%，低於 28.09 美元者無需繳費。當計劃成員年滿 55 歲，即可得到一筆一次過的利益收入，這筆利益收入相當於僱員和僱主的繳費總和，再加上至少 2.5%的復利收入，再減去公積金提取額。此提取額是指從普通賬戶和特殊賬戶中提取的金額，主要用於兒童教育，房屋購置及其他許可的產業購置等。

同時，當計劃成員年滿 55 歲時，必須建立一個新的賬戶：退休賬戶。在提取公積金前，需存留 47,471.91 美元（到 2013 年退休賬戶金額將逐漸升至 67,415.73 美元）在退休賬戶中，以確保 62 歲以後的生活所需。而且，從 2004 年 1 月 1 日起，如果計劃成員在退休賬戶中已預留了規定金額，在他們提取公積金時，還需留出規定金額在醫療賬戶中。2004 年醫療賬戶的資金限額是 1404.49 美元，然後每年會增加 1404.49 美元（隨通貨膨脹而調整），到 2013 年 1 月 1 日將會達到 14044.94 美元的最高限額。

新加坡中央公積金的總監督部門為勞動部，管理機構為中央公積金管理局。公積金的使用和管理有嚴格的法律程式。中央公積金局監護基金使

用和執行項目，該局由三方代表組成的理事會和主席領導。

3, 社會保障制度未來的改革

目前世界各國的人口結構發生了很大的變化，低出生率，人口壽命延長和退休人口增長形成了日益嚴重的人口老化危機，社會保障支出也隨之日漸增長。許多歐美國家的財政開支面臨極大的壓力，政府難以實現在社會保障體系中對老年人口的承諾。因此，社會保障制度必須做出相應改革以應對這個危機，許多經濟學家和決策者都在積極尋找解決這些問題的方法。

1994 年，世界銀行出版了《防止老齡危機》一書，具體研究分析了老年保障的三種功能，即再分配、保險和儲蓄功能，提出了在為老年人提供更好保障的同時促進經濟的增長的雙向目標。為實現這一目標，世行提出了建立三支柱構成的老年保障制度設想：第一個支柱是公共管理的強制性制度，其目標是有限度的緩解老年人中的貧困，體現一種再分配功能；第二項是職業年金計劃或私人經營的強制性儲蓄制度；第三項是自願儲蓄制度，包括企業自願年金制、家庭保障和個人儲蓄。第一項提供再分配功能，後兩項提供儲蓄功能，三者結合為老年人口提供風險保障⁹。實現這樣一個多層次的養老保險體系的目的，在於把養老保險制度的儲蓄功能和收入再分配功能分開，以不同的融資方式和管理方式加以實施，從而使養老保險制度在整體性安排上可以達到防止老年貧困，同時促進經濟發展的目標。本文將著重分析第一和第二支柱的影響和指定。

⁹ 世界銀行：《防止老齡危機——保護老年人和促進增長的政策》 第一頁

圖 2-1：多層次老年保障體系



資料來源：《防止老齡危機——保護老年人和促進增長的政策》

在實際操作中，並不是每個國家均具有三支柱，每個國家的老年保障制度改革均根據其本國人口、經濟等情況考慮不同的制度改革體系，特別是考慮原有制度體系，以保證新舊制度的平穩過渡。各國也均會互相借鑑制度長處，從長遠看，隨著各國之間頻繁人口流動，世界或許有一個框架結構基本趨同的老年保障制度體系，但經濟、人口的差異性仍將決定制度差異性的存在。

小結

1，縱觀世界社會保障體系發展史，經過了從最初的非正規養老制度，即簡單的家庭養老，到十八世紀由於歐洲工業革命而產生社會保障制度的萌芽，從十九世紀由於德國政治鬥爭而產生現代社會保障制度，到二十世紀中葉“從搖籃到墳墓”的社會保障體系的建立，社會保障已成為全世界各國共同採取的經濟社會基本制度之一。

2，各西方社會保障理論（庇古舊福利經濟學、費邊主義、凱恩斯經濟理論、貝弗里奇報告和新福利經濟學等）與馬克思主義理論在不斷發展和完善中相結合，為‘福利國家’和社會保障制度建立提供堅實的理論基礎。

3，由於各國人口、經濟等情況不同，各國的社會保障制度執行不盡相同。但總的來說可以分為規定待遇型計劃和規定繳費型計劃。

4，由於人口老齡化問題，全球老年保障制度正在經歷一番變革。其基本框架正走向統一目標，即建立多元化、多層次的社會保障體系，其目的是在保障老年人口生活所需的同時，促進本國經濟的發展。

下一章將著重分析幾個國家的老年保障制度變革，並在此基礎上分析香港可從中借鑑之處，以考慮香港老年保障制度改革模式。

第三章 香港老年生活保障及國際比較

一，香港的老年保障

和其他國家一樣，香港老年保障制度最初的制定，也使基於前面所提到的各理論基礎，於 1965 年提出社會福利白皮書，開始對貧困人群的救濟。1971 年公共援助計劃以先進形式發放；1973 年建立了普遍高齡津貼制，所有年滿 75 歲的老人均可受惠。1978 年將高齡津貼合格年齡由 75 歲將到了 70；1988 年設立普通高齡津貼，規定 70 歲以上老人可得高額高齡津貼，無需資產或收入審核，65 對至 70 歲者可的普通高齡津貼，但有收入和資產審核；1993 年建立了綜合援助計劃；經過漫長的討論之後，2000 年 12 月開始執行強積金計劃。

非繳費型的社會保障制度的目的，是為社會上真正需要金錢或食物援助的人群提供基本的、特別的需要。目前這一制度由三個方面組成，並由社會福利署具體管理和運行：

- 綜合援助計劃：這是一個生活狀況調查津貼制計劃，目的是為需要援助的家庭或個人提供資金援助，以滿足其基本或特別的生活需求；
- 公共福利金計劃：公共福利計劃是為 65 歲或以上長者，以及嚴重殘疾者提供津貼，以應付其特別需要。這項計劃包括普通高齡津貼、高額高齡津貼、普通傷殘津貼及高額傷殘津貼。除普通高齡津貼外，其他津貼發放均無需接受經濟狀況調查。
- 其他計劃：由三項無需經濟狀況調查的計劃（暴力及執法傷亡賠償計劃、交通意外傷亡援助計劃和緊急援助）組成，目的是為這些受害者提

供現金或物質援助。

強積金計劃由強積金局負責管理運行。在‘強積金制度下，計劃成員可得的累算權益與他們的供款額成正比。這不但對每名成員同樣公平，亦可鼓勵他們自願增加供款額，為退休生活提供更大保障。’

1，綜合援助計劃 (CSSA) 和公共福利計劃(SSA)

CSSA 和 SSA 制度覆蓋了所有居民，這兩個計劃都無需受益人員繳費，所有受益金額由政府一般財政收入負擔。

符合享受 CSSA 的條件是，只要年滿 60 歲或傷殘，為香港永久居民，並至少一年的連續在港居住的人員均可申請 CSSA。但要進行收入狀況和資產狀況調查，並根據不同類型的受助人員，再加上一些特別津貼等，單身人士的受益金額從每月 2270 到 3870 港元不等，家庭成員受益金額每人每月從 2140 到 3545 港元不等。

SSA 制度包括高齡和普通老齡津貼。65 至 69 歲的老人，如其為香港居民並在港居住連續 5 年，符合收入限制和資產限制條件者，可領取每月 625 元的普通高齡津貼；70 歲以上的老年人，如其為香港居民並在港連續居住滿 5 年，無需收入限制或資產限制調查，可領取每月 705 元的高齡老齡津貼。

2，強積金 (MPF)

強積金計劃始於 2000 年 12 月，目前已覆蓋了大約 63% 的就業人員。下面對 MPF 做一個簡單介紹。

覆蓋人群：MPF 為典型的待遇繳費性（DC）制度，只要年齡介於 18 至 65 歲，在僱傭合約下連續受僱超過 60 日的全制和兼職雇員，以及自雇人士，均需加入 MPF 計劃。但屬於下面任何一種情況者，可獲豁免而無需加入 MPF 計劃：-家務僱員；自僱小販；獲法定退休金計劃或公積金計劃保障的人士（如公務員和教師）或發豁免證書的職業退休計劃成員；來港工作不超過 3 個月或已獲得海外退休計劃保障的人士；以及受僱於駐港歐洲聯盟屬下的歐洲委員會辦事處雇員。

繳費：MPF 繳費為強制繳費，雇員和雇主分別按雇員有關收入的 5% 繳費。繳費基數介於港幣 5,000 港元和 20,000 港元之間，即雇員每月收入低於 5,000 港元者，雇員無需繳費，雇主仍以其收入為基數按 5% 為其繳費；雇員每月收入高於 20,000 港元者，雇員和雇主仍以 20,000 港元為基數繳費。雇主和雇員以及自雇人士均可在強制性供款以外做自願性繳費。

歸屬：雇主、雇員以及自雇人士的強制性供款、雇員的自願性供款一經支付于受托人，便及時歸屬於雇員，但雇主的自願性供款的歸屬依照雇主的規定。

利益：雇員年滿 65 歲，便可從其個人賬戶中一次性提取累積權益。但另外在 5 種情況之下，可提前領取累積權益：死亡；年滿 60 歲並永久性退休；永久性離開香港；完全喪失勞動能力；或過去 12 個月沒有繳費，個人賬戶積累低於 5000 港元，且表明以後不在工作。

稅項寬減：雇員的強制性繳費是可以扣稅的，最高的扣減額為每年 12,000 港元。退休時所領取的累積權益也是免稅的。

管理機構：強積金管理局于 1998 年 9 月成立，其使命是建立效益及效

率兼備的制度，規管及監督私人托管公積金計劃的運作。

基金投資和管理：MPF 為雇員投資選擇計劃，雇員承擔投資風險，雇員根據受托人提供的投資產品中，根據自身情況選擇最適合自己的投資產品。現時各受托機構共為雇員提供了 47 個強積金計劃及 324 個成分基金。

3, 職業年金計劃 (ORSO)

職業年金計劃屬於雇主提供的自願繳費計劃，有固定繳費性、固定待遇型，或固定待遇和固定繳費結合型三種。目前此計劃大約覆蓋了 20% 的就業人口。

同 MPF 制度不同的是，雇主自由決定制度規定，這裡沒有繳費基數最高限和最低限規定，通常對待遇歸屬有規定比例，大部分根據在本公司工作年限長短而定。當雇員退休時，根據待遇歸屬標準，一次過領取贏得利益。

二, 目前香港老年保障制度存在的問題

自 1971 香港政府建立公共援助計劃到今天的 MPF 制度，香港似乎已建立了多支柱養老保險體系，即：綜合援助計劃 (CSSA) 和 ‘生果金’ —— 非繳費的公共年金計劃，MPF —— 強制性的個人儲蓄計劃，ORSO —— 自願的職業年金計劃。但實際上整個體系並沒有很好的結合起來。MPF 雖然是成功的，但還不成熟。以下是對這些問題的具體分析：

和其他國家一樣，香港也面臨著人口快速老齡化問題。據預測，人口自然增長率將會由 2003 年的 0.9% 下降到 2033 年的 0.4%，而長者占總人口

比例將為達到 27%。也可以預見，出生時的預期壽命將會越來越長，生育率將會逐步下降，這些原因將會導致老年保障支出的迅速增長。目前香港的老年撫養比 2003 年為 0.161，即約每 6 個 15 至 64 歲的勞動力人口負擔 1 個 65 歲以上老人。而到 2033 年，老年撫養比將達到 0.428，即約每 2 個 15 至 64 歲的勞動力人口負擔 1 個 65 歲以上老人，增長 166%¹⁰。這樣快速增長的老年撫養比勢必會加重政府和下一代的負擔，而且對下一代來說也是極不公平，極不現實的。因此，需要有一個未雨綢繆的方案來解決這問題。採取什麼樣的老年保障政策，以應對快速人口老齡化問題，保障老年人口的生活需求，並能維持長期財政平衡是至關重要的。

利益水平太低。根據香港綜合住戶調查可知，每一個住戶平均每月基本生活費開支為 6,243 港元，現在每一家庭平均人口為 3.1 人¹¹，則相當於每一個人的每月基本生活開支為 2,013 港元，約佔薪金中位數的 20%。從 SSA 來看，‘生果金’僅僅為老年人提供很少的，有名無實的老年津貼，即 65 到 69 歲長者每月 625 港元，70 歲以上長者每月 705 港元，僅分別約佔人均 GDP 的 4.5% 和 5%。不難看出，這樣的津貼是難以為老年人口提供足夠的生活所需的，特別是對那些沒有其他收入的老年人。

如上所述，人口快速老齡化使得社會保障支出增長迅速，從長遠來看政府已難以負重，而消除老年貧困的目的也並未達到。據統計，用於長者的社會保障支出由 1997 年的 6,597 百萬港元上升至 2002 年的 11,119 百萬港元，增長 68.54%¹²。這主要是因為 65 歲或以上人士（簡稱長者）的數目增長迅速，1997 年，為 678,200 人，佔總人口數的 10.5%。而到 2003 年，長者為

¹⁰ 數據來源：香港人口推算：2004–2033

¹¹ 數據來源：統計署網站

¹² 資料來源：社會福利署及相關網頁

811,900 人，增長為 11.9%。同時，領取綜援金的老年人口年年增長，從 1990 年的 44,806 人增加到 2004 年的 147,887 人，佔領取綜援金總人數的 50.7%，總增幅為 69.7%。這種增長幅度使政府財政在中長期難以持續。

當前的社會保障制度本身也存在著許多問題。第一個主要問題是，現在的 MPF 以及職業退休計劃均允許職員在退休時以一筆過的方式提取養老金，這樣的基金發放方法有可能造成新的老年貧困；第二個主要問題是繳費基數太低。MPF 制度規定繳費基數最高每月收入為 20,000 港元，這樣使得強積金成員不能有效資金積累，以保證其退休後生活。而‘生果金’是全民平均津貼，即每一個長者都可以領取津貼，沒有財源的再分配，這筆錢對富人並無意義，而對終生貧困者又沒有提供更有效的保護。

因此，香港需要一個相結合的多支柱社會保障體系，既能使現在的老年人能夠老有所養，保證其基本生活需求，又能使下一代公平負擔，能應付未來的老齡危機，以保證制度的長期持續性。在這裡，將對美國、瑞典、澳大利亞、新加坡和新西蘭六個國家的制度做一個具體的分析比較，以求從其經驗或教訓中尋求適合香港的老年保障制度。

三. 香港和五個國家的老年制度比較

由於個國家的經濟、人口等不盡相同，因此制度的安排也都根據本國的具體情況設計。下面我將根據各個國家不同的人口和經濟情況，著重分析其制度改革的原因和利弊，並在此基礎上分析什麼樣的制度才是真正適合於香港的。

1, 經濟、人口特徵

任何國家在考慮老年保障制度時，都不會忽視人口結構變化影響。我們知道，在現收現付制養老保險體系中，在養老保險待遇固定的情況之下，老年撫養比越高，所需要的繳費率就越高。未來幾十年快速的人口老齡化，迫使各個國家考慮老年保障制度的改革。下面兩個表顯示了 6 個國家或地區的經濟和人口狀況，正是這些經濟和人口結構的差異性，導致了不同改革方案的產生。

表 3-1：七個國家/地區人口情況比較

國家	總人口數 (百萬)	65歲以上老人占總人口%		老年撫養比%		出生時預期壽命 (2003)	
		2003年	2030年	2003年	2030年	男	女
美國	291	12.3	19.64	18.83	32.37	74.6	80.4
瑞典	9	17.2	24.42	27	40.85	77.6	82.6
新西蘭	4	11.9	17.75	17.42	27.33	76	80.9
澳大利亞	19.9	12.8	21.07	18.4	33.87	77.4	82.6
新加坡	4.3	7.5	24.42	10.5	37.83	75.9	80.3
香港	6.8	13.45	27	16.1	42.86	78.6	84.3

資料來源: World Development Indicators database; US, Census bureau database; OECD in figure;

香港人口推算 2004 -2033

2003 年瑞典的老齡化程度最嚴重，65 歲以上老年人口已經佔到總人口的 17.5%，老年撫養比達到 27%。美國、新西蘭和澳大利亞的人口結構和老年撫養比十分接近。新加坡和智利相對於其他幾個國家來說，人口結構比較年輕。而且，每個國家或地區的人口都迅速老齡化，到 2030 年，65 歲以上老年人口佔總人口的比例都超過 15%，老年撫養比均在 25%以上。香港的老齡化程度最為嚴重，65 歲以上老年人口已經佔到總人口的 27%，為 2003 年的兩倍，老年撫養比將會達到 42.86%。從出生時的預期壽命來看，也是

香港最長，男、女分別達到 78.6 歲和 84.3 歲。

而從下表可知，雖然幾個國家和地區經濟狀況不盡相同，但差距不是太大，人均 PPP 都在 20,000 美元以上。然而，如此高的經濟狀況在高速增長的老年保障資金情況下，仍然開始出現難以承受之重。在過去 20 多年，由於制度本身過於慷慨，使得老年保障支出迅速增長。從下表我們可以看出，從 1990 年到 2001 年間，各個國家的老年保障支出的增長速度都遠遠超過了 GDP 增長速度。

表 3-2：七個國家/地區 GDP 增長和老年保障支出
佔 GDP 百分比比較

國家	人均PPPs (US\$)	GDP增長率	老年保障支出增長率
		1990-2001	1990-2001
美國	37,500	2.95	5.23
瑞典	26,620	1.84	4.5
新西蘭	21,120	2.68	1.49
澳大利亞	28,290	3.28	11.16
新加坡	24,180	7.06	-
香港	28,810	4.16	9.78 ^a

資料來源：World Development Indicators database; Singapore Department of Statistics website;

HK Census and Statistic Department Website a, 1996 -2002

從這幾個國家經濟增長速度來看，西方發達國家增速相對比較平和，從 1990 至 2001 年，平均 GDP 每年增長速度在 2%-4%之間。而香港、新加坡的 GDP 增長很快，特別是香港和新加坡，90 年代初期，GDP 增長速度在 6%以上。隨着年金制度的日趨成熟，過於慷慨的老年保障制度設計，使得老年保障支出在過去的幾十年時間里迅速增長，增長速度遠遠快於 GDP 增長速度，這樣的老年保障開支速度不僅和經濟發展不相符，而且還會拖累

經濟發展步伐，使財政承受不堪承受之重。這是西方福利國家積極推行老年保障制度改革（稍候會介紹各國制度改革情況）的主要原因之一。

2，制度改革比較

前面已經根據人口、經濟和過去二十年老年保障支出的比較，得出了各國進行老年保障改革的原因。從上世紀八十年代開始，各國紛紛著手於老年保障制度的改革。表 3-3 在對新舊制度比較的基礎上，對這些改革做了一個概括性介紹。

表 3-3：各國新舊老年保障制度比較

國家	舊制度				新制度			
	制度類型	繳費率		退休年齡	制度類型	繳費率		退休年齡
		雇主	雇員			雇主	雇員	
美國	MT, ER	6.2	6.2	65	MT, ER	6.2	6.2	65.2
瑞典	ER, UF	18.86	1	65	MPG, ER(NDC)	11.91	7	65
新西蘭	UF			60	UF(FF)			65
澳大利亞	MT			65/男 60/女	OP, MT	9		65/M 62.5/F
新加坡	CPF	16	20	55	CPF	16	20	55
香港	UF, MT			65	UF, MT, MPF	5	5	65

MT - 生活狀況調查津貼制；ER - 收入關聯制；UF - 全民津貼制；CPF - 公積金制；

MPG - 最低擔保年金；MPF - 職業年金制；

資料來源：美國社會保障署網站

從上表可知，整個老年保障系統有改變的國家有瑞典和澳大利亞。2001年，瑞典將其現收現付的待遇固定性制度，改爲了部分積累的待遇繳費性制度；1992年，澳大利亞將其單一的生活狀況調查津貼制改爲了多支柱體系，即增加了職業年金計劃。

在上述幾個國家中，美國、澳大利亞、新西蘭均提高了符合享受養老

金的年齡；除此之外，美國和瑞典都採取增加推遲退休者養老金，以此鼓勵推遲退休。另外，瑞典將提前退休年齡從 60 歲提高到 61 歲，同時限制了最低擔保養老金的覆蓋人群，即領取了收入關聯津貼的人員不可享受。為了增加保障收入，瑞典還提高了繳費率，將雇員的繳費率從 1% 提高到 7%。另外，新西蘭將全民津貼的籌資方式從現收現付制改為積纒制，以應對日益增加的財政負擔。但無論什麼樣的改革，如上所說，都和本國的人口經濟結構相適應的。

3. 經驗吸取

每一個國家的制度改革都是由本國人口、經濟以及政治狀況來決定的，因此，儘管各國的制度都在本國有著積極影響，但並不每一制度都是適用於香港的。下面我將分析香港可以從這些制度改中學到什麼，以及什麼樣的制度是適合香港的。

如上所述，隨著退休時預期壽命的逐步提高，美國在未來幾年逐步提高退休年齡到 67 歲，同時，其繳費工資基數上限為 87,000 美元一年，相當於社會平均工資的 4.5 倍。香港可以借鑑的是：香港出生時的預期壽命大約比美國長四年，老齡化程度比美國嚴重得多，推遲符合養老金領取年齡可以相應減少政府開支；前面已經提到，香港現行制度問題之一就是其繳費基數上限太低，僅相當於中等收入的 2 倍。因此，在制度改革時，有必要將繳費基數上限提高，以便為雇員提供更有效的保護。

瑞典 1999 年的改革是成功的，其名義賬戶吸引了世界各國的目光，紛紛做以研究或以此為其改革的標榜。但如前所述，香港的 MPF 雖然不成熟，

但是相當成功，因此沒有必要去考慮制度的轉變。

新西蘭在每年精算評估的基礎上運行的全積累全民津貼制確實給政府財政緩解了不少壓力。但香港收入不平等問題十分嚴重，2001 年，堅尼係數達到 0.525¹³。實行全民津貼制不能體現收入的再分配功能，對有錢人來說，他們也根本不在乎這一點全民津貼，而對終生貧窮者來說，這可能是救命錢。因此，全民津貼制不能體現社會公平性，從這方面來說，運行生活狀況調查津貼，將財力再分配到真正需要的人手中更具有效益。

澳大利亞的職業年金計劃，以一次性發放的方式發放職工的累計結餘額。這種發放方式造成的結果是，許多精明的退休人員將其一次性領取的累計結餘額轉移到他處，或者將養老金結餘額很快的花光，以此獲得生活狀況調查津貼資格。這種現象稱為‘雙重騙賑’。與澳大利亞相同，香港的 MPF 也是一次性領取發放法，為防止類似澳大利亞的這種情況發生，應該考慮將一次性發放改為年金按月發放。

新加坡的 CPF 繳費率極高，尤其在年輕時，但由於其基金為公共管理，且管理透明度很差，基金大部分投資於政府債券等社會投資範圍，故而投資回報很低；另外由於在退休之前的，用於教育、住房等的基金提取，使參保人員在其退休時，基金積累很低。這是香港需引以為戒的地方。

四，香港社會保障制度改革可行性的理論基礎

前面已經提到，香港的社會保障制度也是在第二章所提到的社會保障理論基礎上建立的。由於歷史因素，香港的社會保障制度緣於英國制度，

¹³ 2001 population census, Hong Kong

屬於國家福利型，是在經濟發達、整個社會物質水平提高的情況下實行的一種比較全面的保障形式。最初的理論基礎是庇古的福利經濟學中提出的通過稅收的形式，由‘富人’向‘窮人’收入轉移，以及費邊主義所提出的建立最低標準以保障公民最低生活所需，和貝弗裏奇的‘六項原則’。香港目前的社會保障項目很齊全，包括了‘從搖籃到墳墓’的一切福利保障。此社會保障制度對香港的經濟和社會發展確實起到了重要作用。

但這幾個理論偏重於再分配，即‘分餅’的問題，而沒有過多考慮‘如何分餅’才可以使社會福利最大化。因此，隨著制度的成熟和人口老齡化，香港福利保障制度漸漸露出了很多弊端，一是高齡老年津貼為求得‘平等’而犧牲了一些‘效益’，即使其僅僅是象徵性的一點補貼。二是隨著人口老齡化，用於社會保障開支越來越大，但並非所有老年人口都被覆蓋，資金運作的效用性越來越差。三是提前退休人口越來越多，50、60 左右退休的情況在這幾年均呈現上升趨勢，出現這些理論裏所提到的‘懶人’現象。要解決這些問題，就需要重新考慮‘如何分餅’，以使資金發揮效應，達到社會福利最大化。

新福利經濟理論著重於‘如何分餅’的問題，提出收入的再分配考慮了‘分餅’的問題，分配的效用性需要解決‘如何分餅’的問題。因此，要解決當前香港福利制度的資金效用性問題，需要重新量度‘餅’的大小，考慮香港的貧富差距懸殊的社會現狀，將有限的‘餅’分配到真正需要的人手中。從 CSSA 和 SSA 角度來看，就需要將收入的再分配和分配的效用性結合起來，取消重複分配和高額高齡津貼的無效分配，將兩個制度合併起來，實行對真正需要的老年人口的有效分配。

新、舊福利經濟學均認為福利經濟間接影響經濟發展水平，只要國民總收入沒有下降，任何經濟增長都會同時帶來福利經濟增長。凱恩斯也提出國家應該幹預經濟，應該通過稅收和社會福利政策，達到緩解貧困和社會矛盾，實現經濟繁榮。這一理論對香港制度改革的指導作用是，香港目前的經濟正處於復蘇時期，個人工資收入也有所增長。因此，在這個時候通過國家幹預提高個人強制性‘儲蓄額’，即，提高 MPF 繳費率，擴大繳費基數以提高繳費額，對個人和經濟都不會產生負面影響。相反，個人強制性‘儲蓄額’的提高，可以使個人在退休後有更高的收入保障，以次達到緩解貧困的目的；另外，香港的金融市場活躍，是香港的經濟主導力量，個人強制‘儲蓄額’的提高會增加投資市場的投資份額，將 MPF 個人帳戶的一次性發放改為按月發放可以延長資金在金融市場的投資期，以此活躍投資市場，而達到經濟繁榮的目的。因此，在這個時候提高 MPF 繳費率是可行的。

至此，根據前面所提到的幾個國家養老保險制度比較的經驗教訓，結合早期的社會保障理論對香港社會保障改革的理論引導，可以基本得出，什麼樣的老年保障制度更適合於香港，香港應該有什麼樣的制度改革。在下面的章節中，本文將先對制度改革的具體要素做一個概括性說明，接著作具體的預測分析，以判斷其長期可持續性問題。

小結：可行性主論和執行模式

1，經過幾十年的發展，香港老年保障制度仍存在許多問題。人口的快速老齡化使得政府老年保障開支越來越大，香港需要一個相結合的多支柱

社會保障體系，既能使現在的老年人能夠老有所養，保證其基本生活需求，又能使下一代公平負擔，以保證制度的長期持續性。

2，世界各國的老年保障制度不盡相同，這是由其不同的人口、經濟等情況不同所決定的。香港在借鑑這些國家老年保障制度改革之時，需同時考慮香港自身的經濟、人口狀況，以及現制度的運行狀況。

3，從香港老年保障制度的問題分析，以及其他國家老年保障制度改革的經驗吸取，同時考慮香港的實際情況，本著保持香港目前的社會保障體系總體結構不變和不增加政府支出的原則，以下為此次可行性研究的立論。在後面的第四和第五章將會作詳細的財務預測分析以論證其可行性。

第一支柱公共養老金計劃部分：取消 SSA 中的全民津貼部分，將其由普遍平均津貼制改為生活調查津貼制，併合並 SSA 和 CSSA 中老年保障部分。目的是實現再分配，為真正需要幫助的老年人群和低收入者提供基本生活需求，並減少老年保障支出，緩解政府壓力。

我們已經知道，目前的 SSA 制度並不能為長者提供足夠的、可持續的養老金。前面談到包括住房和醫療的支出水平是人均每月 4,429 港元，而現時綜合援助計劃下對享受綜援的長者有單獨的房屋租金津貼（每月 1,265 到 4,435 港元不等）。因此，這裡扣除住房開支，則食物、電、水和氣的基本生活開支只有大約每人每月 2,013 港元，約為收入中位數的 20%。因此，將 SSA 的目標替代率定為收入中位數的 20%是比較合理的。在本文的整個模擬期，都將以收入中位數的 20%作為 SSA 的目標替代率。

第二支柱強制性供款部分：保持目前的 MPF 整體結構不變，只做一些參數調整，即將一筆過的養老金發放辦法改為按月或年金發放辦法。這樣

可以防止前面提到的‘騙賑’行爲，以及有些短視的退休人員過快將養老金花光而陷入貧困的現象出現。

同時，爲使目標替代率達到 45%-50%水平，需要逐步將目前雇員和雇主各 5 %的繳費率提高到 7 %，即將繳費率提高到 14%。確定目標替代率爲 45%-50%的原因是，2001 年，包括住房、食物、水電和醫療服務的平均每戶基本支出水平爲每月 13,732 港元¹⁴，按照平均每戶 3.1 人計算，人均支出大約爲每月 4,429 港元，因此，將 MPF 的目標替代率定爲 45%-50%是比較合理的，可以保證其生活所需。提高繳費率的好處是，一可以使 MPF 成員退休時有足夠的積累，以負擔其退休生活，二可以增加投資市場的資金投入，活躍投資市場。

個人儲蓄或自願保障部分：政府應對個人儲蓄或自願保障計劃採取鼓勵態度，以保障其在老年時可以得到更多收入及額外保障。

考慮一個制度改革方案的可行，關鍵是看這個制度是否具有長期財務可持續性。因此，在本文的以下章節將著重於對以上改革方案建議進行財務預測分析，即對第一支柱的 CSSA、SSA 和第二支柱的 MPF 制度未來 75 年的資金流量進行預測。通過現制度和改革方案的比較,以驗證改革方案的長期財務可持續性問題和可行性問題。同時會考慮一些不確定性因素的變化進行敏感性分析，如生育率的變化、勞動參與率的變化等等，以檢驗這個制度是否可以抵擋人口、經濟等變化所帶來的衝擊。

¹⁴ 統計署網站公佈數據

第四章 分析方法和假設

養老金改革可選方案模擬工具包 (PROST 第 12 版) 是由世界銀行社會保障部開發的一個通用的、基于微機的養老保險基金預測模型。該版本有足夠的靈活性對積累型的養老保險制度進行預測分析，據此可以用來分析和預測香港老年保障制度的改革可選方案。該模型利用 VBA 開發而成，可用于 Windows95/98/NT 作業系統以及 Office97 或更新的平臺。

之所以選擇 PROST 作為模擬工具，是因為 PROST 可以用來模擬一國養老金制度的演變過程，並回答了幾個問題¹⁵，這是我做這個研究的主要目的，即：

- 在未來幾十年養老保險體系的成本是多少？這個成本是否是政府可提供的和可持續的？
- 在未來幾十年退休人員的養老金水平會是多少？
- 養老金制度是否是公平的？是否可以提供適當的養老金收入給不同類型的退休人員？
- 如果擴大覆蓋範圍、改變符合領取養老金資格、改變利益水平或調整繳費率對這個制度又怎樣的影響？在不同的改革方案中成本、支出水平的變化是怎樣的？

一，預測方法

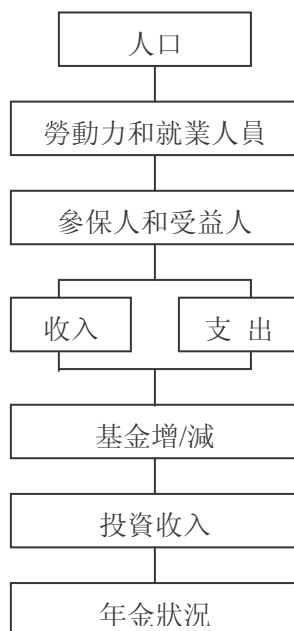
如同任何類比模型一樣，PROST 輸出資訊的可靠性很大程度上取決于資料的性質和質量以及類比所採用的假設條件。鑒于目前已有 53 個國家用

¹⁵ Modeling Pension Reform - The World Bank's pension reform options simulation toolkit

PROST 為養老保險的政策討論輸入定量資料，這種方法已被證明是具有足夠的活力，其靈活性使之容易根據香港的情況進行調整，用于在各種不同的經濟和政策情況下進行敏感性測試和比較。

PROST 由 1 個輸入工作表和 5 個輸出模組組成。輸入文檔/模板是一個 Excel 工作簿，其中有 6 個內嵌式工作表，內含許多經過定義的變數。5 個輸出模組都包含不同的 Excel 工作表，對關鍵結果進行圖形表述。PROST 以自上而下方式為起始點，首先預測人口，然後確定勞動力規模和就業人數。根據所選的方法，繳費人數可以從總人口或勞動力人數中計算得出。然後，根據退休模式和每個年齡組的繳費人數來確定受益人，再根據不同替代率下的年金支出情況計算財務成本。整個過程如下圖所示：

圖 4-1：預測方法



1, 輸入文檔

模擬期的基年和終年的資料登錄。基年的數據來自不同的部門，如果預期會出現變動并可能改變基年和終年之間的綫性關係，那麼可以插入期間年份的假設。在輸入文檔中，可以根據不同的需要或數據的可用性而考慮“流量”和“存量”的處理。按照“存量”方法，當前的繳費人和受益人表示為占總人口或就業人口的百分比；在此之上，新增退休人員和新增殘疾人的推斷是根據按年齡組劃分的繳費人的存量，同時考慮假設的退休年齡、工齡和以往退休模式。按照“流量”方法，首先計算不同類別的增量（或減量）然後，將這些增量/減量與繳費人和受益人初期的存量加總。在這裡，我將採用基於‘人口存量’的處理，以保證更穩定的結果。

下文總結了輸入模板項下對資料的要求：

- 概要：輸入有關經濟的資訊（通貨膨脹率、實際利率、實際 GDP 增長率等等）以及有關養老金制度的參數（即期待遇支出、退休年齡、基金積累結餘等等）。
- 人口：輸入類比期基年人口的年齡結構和具體年齡的生育率、死亡率以及人口流動資訊
- 勞動力：輸入模擬期的勞動力參與率、失業率、收入概況。
- 養老金：輸入基年的養老金制度資訊，其中包括繳費人、繳費年限、繳費者佔總人口比例、退休方式，以及根據相關公式得出的新受益人替代率。
- 個人情況：輸入具體個人的情況資料，其中包括性別、工齡、收入和死亡率情況。

- 改革：輸入改革該制度的相關參數，其中包括改革前和改革後的轉換模式、獲取的權利和替代率，名義帳戶項下的規定以及基金積累制確定型繳費制度。

2, 輸出文檔

PROST 產生 5 個輸出模組。每個模組都包含一系列的 Excel 工作表以及關鍵指標的圖形總結。輸出模組的安排如下所示：

- 人口預測：關鍵輸出包括人口金字塔、生命表（按性別和年齡劃分）、預期壽命變動和各項人口指標，例如人口撫養率。
- 人口結構：生成繳費人和受益人、繳費時間長短、退休時工齡、養老金體系的人口結構、養老金制度撫養率的預測。
- 單支柱的資金流量：計算個人工資分佈、宏觀經濟趨勢、繳費收入和養老金支付，然後預測每年的財務平衡和隱性養老金債務。
- 多支柱的資金流量：每個支柱的財務平衡、替代率、年金流量以及改革的總結果。
- 個人帳戶：使用現收現付繳費方案、可支付的替代率、確定型繳費和多支柱方案項下的個人生成示例。

二, 測算數據及預測假設

預測假設的模擬期定為 2003 年到 2075 年。考慮到大多數已收集的數據都是出自 2003 年，因此在這裡我將以 2003 年為基年。同時考慮以 2075 年為末年，因為從 2003 年到 2075 年跨度為 72 年，大約覆蓋了現在剛開始工

作的人口到其死亡整個時間跨度。而且，考慮到老年保障制度運行的長期性，因此做預測時，時間跨度越長，越能充分了解制度資金運行情況。另外假定改革從 2007 年開始。

(一) 概要：

1, 基年數據：基年，即 2003 年的數據，如 GDP - 1,220,023 百萬都來自統計署和強積金局公佈數據。

工資分佈情況：不同性別的主要職業者每月工資水平的分佈情況源自綜合住戶調查季度報告。

出生時的性別比：2003 年新生男孩和女孩的比率大約 107.2，根據《香港人口推算 - 2004-2033》的數據推算，假設到 2075 年，男女出生時的性別比仍然為 107.2。

2, 宏觀經濟數據假設

2003 年所有宏觀經濟指標出自統計署及金融管理局公佈數據。2005-2008 年的 GDP 和通貨膨脹率出自政府 2004-2005 預算講演稿。2009 年以後的經濟指標，是根據香港過去幾十年的經濟發展情況和國際發達國家的經濟發展標準假設的。

1997 年金融風暴影響帶來持續幾年的經濟低增長，為了檢驗制度抵禦經濟低迷的影響，依照過去幾年的 GDP 增長速度，在這裡考慮一個經濟低增長的方案，即：在 2009 年以後，實際 GDP 增長基本維持在 3% 的水平。

在給定經濟增長假設情況下，假定實際工資增長隨著人均 GDP 增長而增長。

表 4-1： 宏觀經濟指標假設

	2003	2004	2005	2006	2009	2010	2015	2025	2050	2075
經濟高增長										
實際GDP增長	3.2%	3.5%	3.8%	3.8%	4.0%	4.0%	4.0%	4.5%	5.0%	5.0%
實際工資增長	3.2%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.8%	4.9%	5.0%
貼現率	4.3%	4.3%	4.3%	4.3%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
通貨膨脹率	-2.6%	-1.0%	0.7%	0.7%	1.5%	1.5%	1.5%	2.0%	3.0%	3.0%
經濟低增長										
實際GDP增長	3.2%	3.5%	3.8%	3.8%	4.0%	4.0%	3.8%	3.5%	3.0%	3.0%
實際工資增長	3.2%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	2.8%	2.8%	2.9%	3.0%
貼現率	4.3%	4.3%	4.3%	4.3%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
通貨膨脹率	-2.6%	-1.0%	0.7%	0.7%	1.5%	1.5%	1.5%	2.0%	3.0%	3.0%

數據來源：統計數網站，作者假設

(二) 人口數據和假設

1， 人口結構：2003 年份年齡組（5 歲一個年齡組）和性別的人口分佈情況，是從香港統計署出版的《香港人口推算 2004 到 2033》中得到的。

2， 生育率：從 2003 年-2033 年的不同年齡組（5 歲一個年齡組）的生育率分佈情況，也是出自香港統計署出版的《香港人口推算 2004 到 2033》。即：2003 年的總和生育率是 0.925，即每 1000 名女性相對活產嬰兒是 925 個，2008 年的總和生育率為 0.952，2013 年至 2033 年為 0.993。考慮到香港的生育率已經相當低，因此，在基本方案中，將會假設 2033 年以後至 2075 年的總和生育為 1。

高生育率假設：結合其它低生育率國家的經驗，如丹麥，在生育率達到一個谷底的時候，通常都會逐步緩慢回升。為檢驗人口變化對制度的影響，在考慮敏感性分析時，假設從 2033 年後，到 2075 年生育率會逐步回升到 1.8。

3, **死亡率**：2003 年到 2033 年的死亡率數據出自統計署的香港人口生命表 1998-2033。2033 年到 2075 的死亡率數據，是根據 2033 年以前每年的死亡率下降情況，而假設 2033 年後死亡率仍然會有平緩下降。根據 PROST 輸出文件的人口生命表預測值和香港人口生命表（1998-2033）的比較可知，從 PROST 得出的預測值是合理的。從不同年齡段目前的壽命和預測的壽命來看，相同年齡段的平均餘命在整個模擬期都是逐步上升的。

表 4-2： 男女預期壽命預測

	2003	2005	2010	2020	2030	2040	2060	2075
男								
預期壽命 出生時	78.4	78.8	79.8	80.9	82.2	83.6	85.9	87.9
20歲時	58.8	59.2	60.2	61.5	62.5	63.8	66.2	68.2
60歲時	21.7	22	22.6	23.7	24.4	25.5	27.4	28.9
65歲時	17.8	18	18.6	19.5	20.2	21.2	22.8	24.2
退休時	17.8	18	18.6	19.5	20.2	21.2	22.8	24.2
女								
預期壽命 出生時	84.2	84.5	85.4	86.6	87.5	88.7	90.9	92.8
20歲時	64.6	64.9	65.7	66.9	67.7	68.9	71.0	72.9
60歲時	26.1	26.4	27.1	28.1	28.8	29.8	31.7	33.4
65歲時	21.6	21.9	22.6	23.5	24.1	25.1	26.9	28.5
退休時	21.6	21.9	22.6	23.5	24.1	25.1	26.9	28.5

數據來源：PROST 輸出文件

4, **遷移率**：2003 到 2033 年每年總淨遷移率是從統計署出版的《香港人口推算 - 2004-2033》中得到的。根據此總人口遷移率，再結合世界銀行 2001 年分年齡和性別遷移人口分配情況，推設出不同年齡段的遷移人口數。但這只是個粗略估計數字，未來香港和中國關係的進一步密切會使人口流入和流出情況很難預料。

5, **人口預測**：根據以上人口假設，未來 70 年香港總的人口趨勢為：

表 4-3：男女人口預測

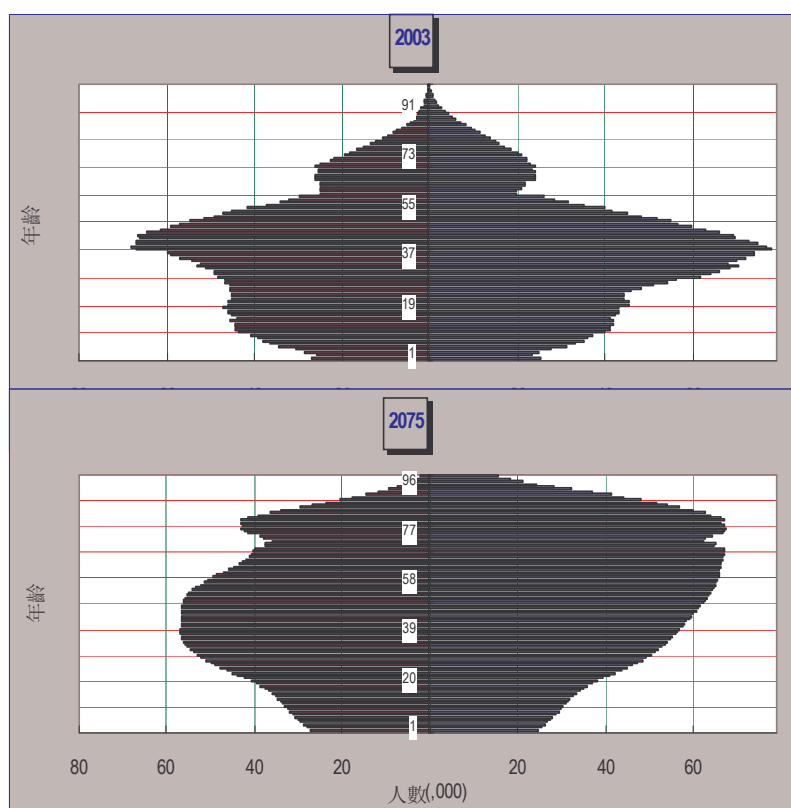
	2003	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2075
總人口	6,845.40	6,946.22	7,276.62	7,981.36	8,567.97	8,962.25	9,153.22	9,322.46
男	3,306.10	3,332.51	3,407.78	3,559.52	3,656.43	3,673.17	3,657.50	3,850.34
女	3,539.30	3,613.71	3,868.84	4,421.84	4,911.55	5,289.09	5,495.72	5,472.12
比例	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
0 - 14	15.4%	14.4%	12.5%	12.3%	12.1%	11.4%	11.3%	10.5%
15 - 65	72.8%	73.4%	74.7%	69.9%	62.3%	59.0%	57.9%	57.4%
65歲以上	11.9%	12.2%	12.8%	17.8%	25.6%	29.6%	30.8%	32.1%
老年撫養比	16.30	16.60	17.11	25.51	41.06	50.16	53.15	55.91

數據來源：PROST 輸出文件

6，人口老齡化

根據上表可知，香港的老齡化程度十分嚴重，到 2075 年，65 歲以上老年人佔總人口的 30.7%，老年撫養比從 2020 年的 25.51% 上升到 2040 年的 50.24%，僅僅用了 20 年的時間。通過下圖人口金字塔年齡分佈的比較，可以更清楚的看到香港的老齡化問題。

圖 4-2： 人口金字塔



數據來源：PROST 輸出文件

(三) 勞動力數據和假設

1. 勞動參與率

在基本方案中，根據統計署 2003 年公佈數據而得出每 5 歲一個年齡組的勞動參與率。假設從 2003 年到 2075 年整個模擬期，除了 55-59 歲、60-64 歲、65-69 歲年齡段的勞動參與率分別提高到男性為 90%，76%和 46%，女性為 50%、34%和 14%，其他年齡段的勞動參與率都維持在 2003 年的水平。

高勞動參與率假設：在進行敏感性分析時，將做一個比較樂觀的假設，即假設女性的勞動參與率會逐步提高，到 2075 年女性的勞動參與率達到 70%。

2, 失業率: 2003 年的每 5 歲一個年齡組的男女失業率數據來自統計署的公佈數據。考慮到經濟的增長假設, 這裡假設 2003 年後失業率會隨著經濟的增長而逐步回落, 到 2033 年將下降為 2003 年的 50%。

3, 工資分佈情況: 每 10 歲一個年齡段的, 主要職業的男女工資分佈情況來自統計署 2001 年人口普查公佈數據。在這裡, 不同年齡工資分佈表示為與最低工資的百分比。

(四) MPF 數據和假設

1, 基本參數:

退休年齡的假設: 基本方案: 現在領取 MPF 的正常年齡為 65 歲, 這裡假設在整個模擬期, 退休年齡為 65 歲。

改革方案里, 隨著退休後平均餘命的提高 (從 2007 年到 2075 年, 退休後的平均餘命大概提高了 6 歲), 每 4 年將退休年齡增加 3 個月, 到 2036 年將退休年齡增加到 68 歲, 而到 2075 年, 退休年齡將會增加到 70 歲。

繳費率的假設: 在基本方案中, 雇員和雇主的繳費率均為 5%, 這裡假設在整個模擬期, 雇員和雇主的繳費率均為 5%。

在改革方案中, 考慮到提高繳費率對經濟和勞動力市場的可能性影響, 以及生產力和工資的持續增長, 假設改革從 2007 年開始, 繳費率每年提高 0.5%, 則到 2010 年時, 雇員和雇主的繳費率分別提高到 7%。

繳費基數的假設: 在基本方案中, 繳費基數上限為月工資 20,000 港元, 下限為 5,000 港元。在改革方案中, 假設繳費基數上限為工資中位數的 300%, 下限為工資中位數的 60%。

徵繳率：爲了預測雇員退休時的強積金賬戶的累計結存額，在這裡假設 MPF 徵繳率爲 100%。

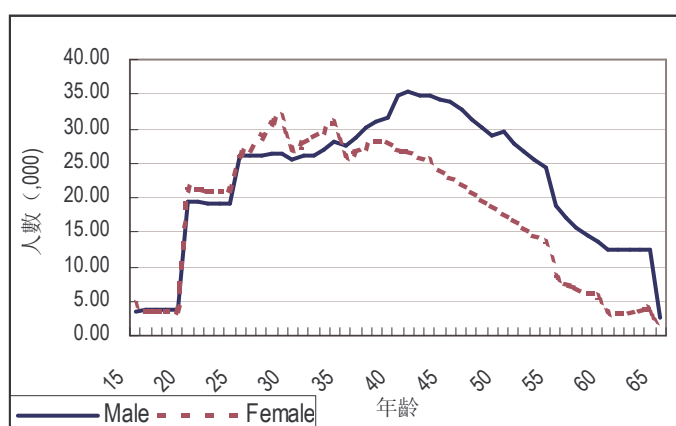
累計結餘額：2003 年底 MPF 累計結餘額爲 80,468 百萬港元。在這裡的計算可以表示爲：

$$B_n = C_1 W [(1+r)^n + (1+r)^{n-1}(1+g) + \dots + (1+r)(1+g)^{n-1}]$$

這裡，C 爲繳費率，r 爲投資回報率，g 爲工資增長率，W 爲基年工資。

2，MPF 繳費者：根據 MPFA 公佈的 2003 年底總繳費者人數 - 2,032 千人，繳費者佔總就業人數的百分比 - 63%，按照前面的不同性別和年齡段的就業人數分佈情況數據，而推設出 2003 年按年齡分佈的男女繳費者人數。

圖 4-3： 男女繳費者分佈



數據來源：作者根據就業人口和繳費者總數假設

3，覆蓋面：2003 年，參加 MPF 人數只佔總就業人員 63%。考慮到還有 5% 的就業人員應該參加強積金但還未參加，在基本方案中，假設到 2033 年，參加 MPF 的人數佔總就業人口的比例增長到 68%，到 2075 年增長到 73%。

高覆蓋面：為了檢驗覆蓋面擴大對制度的影響，在敏感性分析時，考慮到參加 ORSO 制度的人數逐步呈下降趨勢，可以假設 2003 年後，繳費者將會逐漸增加，到 2033 年佔就業人數的 75%，到 2075 年約為 85%。

4，退休方式：按照 MPF 規定，正常退休年齡應為 65 歲，即領取強積金積累的正常年齡。在這裡我將其作為正常退休年齡，並假設在整個模擬期，此退休年齡保持不變。同時因為 60 歲退休人員仍然可以提取強積金積累，因此這裡我們假設在 65 歲以前提前退休仍然存在，其中假設有 10%、20%、30%、40%、50%和 100%的繳費者分別選擇在 60、61、62、63、64 和 65 歲退休。

根據繳費者人數預測，以及退休方式假設，可以推算出未來幾十年繳費人數和退休人數的變化情況，如表所示：

表 4-4：男女繳費者和退休人員預測

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2075
繳費者(,000)	2062.4	2203.9	2268.5	2144.0	2135.6	2144.6	2248.2
男	1146.6	1214.5	1211.9	1089.7	1049.3	1043.6	1199.6
女	915.7	989.4	1056.6	1054.4	1086.4	1101.0	1048.6
退休人員(,000)	42.1	311.8	975.1	1605.1	1780.4	1695.1	1519.8
男	33.1	239.9	710.2	1086.2	1088.1	921.7	635.4
女	9.0	71.9	265.0	518.9	692.2	773.3	884.3

數據來源：PROST 輸出數據

5，MPF 支出模式選擇：在基本方案中，MPF 總積累是一次性發放的。在改革方案中，將一次性發放轉為年金發放辦法。一種方案是所有積累必須以年金形式發放；另一種方案是在購買規定的年金金額後，可以一次性領取剩餘的積累額。

6，投資回報：根據私人養老金投資回報率在過去 20 年的歷史表現，其投資回報率和工資增長率的差異大約在 2%-2.5% 左右。據此，在基本方案中，將做高投資回報率的假設，即在整個模擬期，投資回報率和工資增長率的差異在 2%。

低投資回報率：為了檢驗制度是否能夠抵禦低投資回報所帶來的影響，依照最近幾年的投資表現，假設在 2015 年之後，投資回報和工資增長的差距逐步下降到-1%。

表 4-5：實際投資回報率假設

年	實際投資回報率	
	高	低
2005	5.00%	5.00%
2006	5.00%	5.00%
2009	5.00%	5.00%
2010	5.00%	5.00%
2015	5.00%	4.80%
2025	5.80%	4.80%
2050	6.90%	4.90%
2075	7.00%	4.00%

數據來源：作者假設

(五) CSSA 和 SSA 假設

1，SSA 假設

受益人數：2003 年高齡老年津貼受益人爲 359,165 人，普通老年津貼受益人爲 97,633 人。將 2003 年高齡和普通老年津貼受益人表示爲 65 歲以上老人的 45%和 13%，並假設這一受益比例在整個模擬期不變，以此推測現在的計劃在未來 70 年受益人數變動情況。

在改革方案中，受益人數隨著 MPF 制度的成熟而減少。具體人數測算可從 PROST 輸出文檔中得出。

財務成本： 在基本方案中，SSA 的 2003 年待遇水平（每月 625 和 705 港元）表示為工資中位數的 6.25% 和 7.05%，並假設在整個模擬期內，此待遇水平保持不變，以此推測現計劃在未來 70 年的可能性成本。

在改革方案中，假設 SSA 的待遇水平為工資中位數的 20%，以此推測未來 70 年的可能性成本。

2. *CSSA 假設：*

受益人數： 在基本方案中，目前的 CSSA 受益者作為一個基礎，用於預測未來 70 年的受益人員變動情況。2003 年 CSSA 受益人數為 156,514 人（65 歲以上）在這裡將其表示為佔 65 歲以上老人的 20%，並且假設這個受益比例在未來 70 年內不會有變化，以此推測現在的方案在未來 70 年的受益人數變動情況。

財務成本： CSSA 的 2003 年平均待遇水平（每月約 3000 港元）表示為工資中位數的 30%，並假設在整個模擬期內，此待遇水平保持不變，以此推測現在的計劃在未來 70 年的可能性成本。

第五章 財務預測

通過第三章對幾個國家老年保障制度的比較分析，我們大概知道什麼樣的制度適合於香港。在進行具體制度改革設定之前，有必要建立幾個指導原則：

- 建立養老保險制度的主要目標是，讓參保者在工作時期進行積累，
 以使其在退休時得到足夠的替代收入；
- 建立一個可以為退休人員提供足夠的養老金，參保者或政府有能力
 供款，同時具有長期財政可持續性的養老金制度；
- 對香港而言，需要解決的燃眉之急的問題是，釋放 CSSA 和 SSA 的
 財政壓力，以使政府可以將財力進行更為有效的分配。

一、改革方案選擇和預測模擬方案

(一)、改革方案

結合國際養老保險制度改革經驗，以及香港自身的問題所在，本文建議香港制度的改革方案為：

1，提高繳費率：要使目標替代率達到 45%-50%（根據綜合住戶調查，包括住房在內的人均支出大約為每月 4,429 港元，將 MPF 的目標替代率定為 45%-50%是比較合理的）則應該逐步將繳費率提高到一個合理的水平，到 2010 年大約為繳費工資的 14%左右，雇員和雇主各按 7%繳納。

此繳費率的計算為：

$$C = R(1+g)^n(1+(1+d)^{-1}+\cdots+(1+d)^{-(m-1)}) / [(1+r)^n+(1+r)^{n-1}(1+g)+\cdots+(1+r)(1+g)^{n-1}]$$

這裡， C 為繳費率， R 為替代率（表示為最後工資的%）， r 為投資回報率， g 為工資增長率， d 為貼現率， n 為繳費年限， m 為退休後生存年限。

2，擴大繳費基數：為了解決繳費基數太窄的問題，應該適當調整繳費基數。如最低繳費基數為工資中位數 60%，最高為工資中位數 300%。這樣的繳費基數考慮，一是基於擴大繳費基數，以過大工資收入者的繳費範圍，並使繳費基數隨著工資增長而增長，以增加積累，更有效的保護退休人員生活所需；二是考慮以後和中國大陸的接軌問題，目前中國大陸的養老金繳費基數為平均工資的 60%-300%，

3，逐步提高退休年齡：隨著人口預期壽命的提高，應逐步提高退休年齡和領取 SSA 的年齡，即，從假定改革年 2007 年開始，到 2075 年增加到 70 歲。

4，為消除類似澳大利亞職業年金計劃一次性發放所造成的‘騙賑’現象，MPF 發放辦法應由一次性發放改為購買年金制，按月發放；

5，為實現再分配目標，減少老年保障支出，將 SSA 由普遍平均津貼制改為養老金收入調查津貼制。即 SSA 津貼享受資格只需經過養老金收入調查，而無需財產調查。根據綜合住戶調查，扣除住房開支，則食物、電、水和氣的基本生活開支只有大約每人每月 2,013 港元，約為收入中位數的 20%。因此，將 SSA 的目標替代率定為收入中位數的 20%是比較合理的。

（二）預測模擬方案

為了檢驗是否改革方案可以提供足夠的、可持續的養老金給老年人口，這裡將根據改革方案確定幾個模擬測算方案，同時根據經濟和人口可

能性變化，而考慮一些敏感性分析，以驗證制度的靈活性。

基本方案 - 現在的制度體系，假設高增長率

方案 1 - 基本方案，假設低增長率

方案 2 - 基本方案，假設低投資回報率

方案 3 - 基本方案，假設高生育率

方案 4 - 提高繳費率為 14%，繳費基數擴大為工資中位數的 60% - 300%

方案 5 - 方案 4，推遲退休年齡到 68 歲

方案 6 - 方案 4，假設低增長率

方案 7 - 方案 4，假設高生育率

方案 8 - 方案 4，假設低投資回報率

方案 9 - 方案 4，假設高劳动参与率

方案 10 - 方案 4，假設高覆盖面

方案 1-3 是對基本方案的敏感性分析，方案 4 - 5 是對改革方案的預測，方案 6 - 10 是對改革方案的敏感性分析，以判斷改革方案抵禦人口、經濟變動風險的能力。

二，基本方案預測分析

對現制度進行具體的預測分析，將從其是否可提供足夠的和可持續的養老金利益給受益者，並通過敏感性分析，檢驗這個制度是否具有足夠的

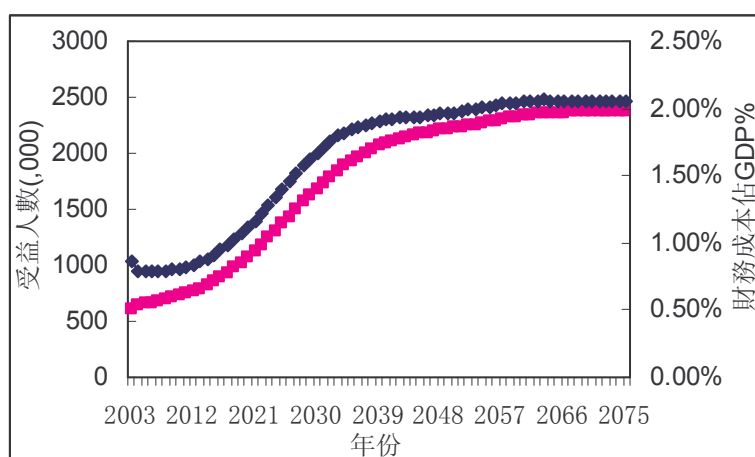
活力可以承受人口、經濟變化的影響所帶來的衝擊。

1, 基本方案預測

財務成本：

根據前面對 SSA 和 CSSA 的受益人數假設，即假設在未來幾十年受益人數佔 65 歲以上老年人的比例保持不變。同時按照未來 70 年老年人口的變動情況，可以對目前制度的受益人數和總財務成本有一個粗略預測，如下圖所示。

圖 5-1：基本方案受益人數和總財務成本變動情況



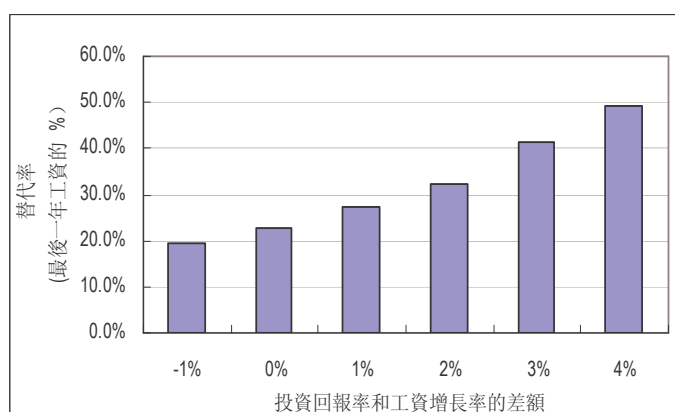
數據來源：作者根據 PROST 輸出數據計算

由上圖可知，隨著人口老齡化，受益人口也逐步增加，從 2003 年的 61 萬人增加到 2075 年的 230 萬人。隨之，財務支出成本也同時迅速增長。到 2075 年，總財務成本佔當年 GDP 的比例由 2003 年的 0.86% 上升到 2.06%。可以說，從中長期來看，政府中長期以來是不可以負擔這樣的成本支出。

替代率

從 MPF 來看，我們知道，投資回報率和工資增長率的差別影響者替代率的大小，兩者差距越大，替代率越高。根據目前的總和繳費率 10%，考慮實際投資回報率和實際工資增長的不同差額，假設退休年齡在 65 歲，服務年限為 35 年，根據統計署公佈的 2003 年生命表，MPF 工資替代率計算如下。

圖 5-2：不同實際投資回報率下的替代率



來源：作者計算

根據香港私營養老保險金過去 30 年的投資表現，投資回報率和工資增長的差額大約平均為 2%。從此表可知，如果實際投資回報率和工資增長率的差額達到 2%，退休人員所得的養老金仍然只相當於其最後工資水平的 34%。這樣的工資替代率水平並不能給退休人員提供足夠的替代收入，以保持其相當於工作時期的生活水平。

2、靈活性 --- 敏感性分析

爲了進一步檢驗制度的靈活性，即承受經濟變動和人口變動等風險的能力，這裡制定了三個敏感性分析方案，方案一是假設經濟低增長，即經濟增速低於基本方案的經濟增速，到 2075 年儘爲 3%；方案二是假設低投資回報率，即投資回報率和工資增長率的差額到 2075 年時降爲-1%；方案三是假設高生育率，即 2033 年後綜合生育率逐步回升，到 2075 年回復到 1.8。

方案一：在第四章假設實際工資增長速度與人均 GDP 增長水平同步，低經濟增長使得 GDP 和工資總額同時下降。低經濟增長使得可供財力的能力下降，逐年增長的 SSA 和 CSSA 總支出水平更是使政府負擔加重，到 2075 年，總成本佔當年 GDP 的%爲 2.11%，比基本方案高 0.05 個百分點，佔一般性財政收入的%爲 12.63%，比基本方案高 0.3%。

表 5-1：SSA 和 CSSA 總支出比較
(基本方案和方案 1)

	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2075
佔GDP%：							
基本方案	0.79%	0.81%	1.11%	1.67%	1.92%	1.97%	2.06%
方案1	0.79%	0.81%	1.12%	1.69%	1.95%	2.02%	2.11%
佔一般性財政收入%：							
基本方案	4.70%	4.84%	6.67%	10.00%	11.46%	11.80%	12.33%
方案1	4.70%	4.84%	6.70%	10.13%	11.68%	12.08%	12.63%

來源：PROST 輸出文檔和作者計算

方案二：低投資回報率的假設主要反映在對個人賬戶積累的影響上。表 6-4 假設繳費率爲 10%，實際工資增長率爲每年 3%，根據前面的假設，實際投資回報率分別表示爲高回報 5%和低回報 2%。假設退休年齡爲 65 歲，退休後的平均餘命爲 17.8 年。根據這樣的假設，我們可以得出在不同

繳費年限和不同投資回報率時的替代率水平（表示為最後一年工資的%）。

表 5-2 不同投資回報率下的替代率水平

繳費年限	工資		繳費率		替代率（佔最後一年工資%）	
	3.0%	10.0%	5%	2%		
1	1	0.1	0.65%	0.65%		
2	1.03	0.103	1.32%	1.30%		
3	1.0609	0.10609	2.00%	1.95%		
..		
..		
..		
35	2.731905296	0.27319053	32.4%	19.5%		
36	2.813862454	0.281386245	33.7%	20.0%		
37	2.898278328	0.289827833	35.0%	20.4%		
38	2.985226678	0.298522668	36.3%	20.9%		
39	3.074783478	0.307478348	37.7%	21.3%		
40	3.167026983	0.316702698	39.1%	21.8%		

來源：作者計算

從此表可以清楚知道，在繳費年限和退休年齡相同的情況下，實際投資回報率越高，替代率越高，反之亦反。根據此表的測算可知，如果實際投資回報率為 2% 時，35 年的繳費只可得 19.5% 的替代率，遠遠低於實際投資回報率為 5% 的替代率 32.4%。低投資回報使得制度不可提供足夠養老金的缺點更加顯而易見。

方案三：在方案三中，2033 年以前的總和生育率基於統計署出版的數據，假設 2033 年後生育率逐步回升，到 2075 年為 1.8 水平。這樣造成的結果是，2033 年後新增出生人口不會增加整個模擬期的老年人口數目，但加大了少兒和勞動力人口比例，極大的緩解了人口老齡化問題。由於此方案沒有對模擬期老年人口增長造成影響，因此與基本方案相比，SSA 和 CSSA 支出水平變化不大。

表 5-3：SSA 和 CSSA 總支出比較 - 基本方案和方案 3

	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2075
佔GDP%：							
基本方案	0.79%	0.81%	1.11%	1.67%	1.92%	1.97%	2.06%
方案3	0.79%	0.81%	1.12%	1.67%	1.92%	1.97%	2.04%
佔一般性財政收入%：							
基本方案	4.70%	4.84%	6.67%	10.00%	11.46%	11.80%	12.33%
方案3	4.70%	4.84%	6.67%	9.98%	11.47%	11.78%	12.22%

數據來源：PROST 輸出文檔和作者計算

三、改革方案預測

從上對現制度的預測可知，無論是 SSA 還是 MPF 制度，均不可提供足夠的養老金給退休人員，隨著人口老齡化，亦不可提供長期的可持續財務支持。從其承受經濟、人口變化的情況來看，經濟的低迷導致支出的增加，特別是低投資回報更導致 MPF 個人賬戶積累急劇縮水。現在需要知道的是，是否確定的改革方案足以提供足夠的、可承受並可持續的養老金待遇給長者。

方案 4 和方案 5 提供了不同情況的制度改革方案預測，方案 4 將 MPF 繳費率提高到 14%，擴大繳費基數，改一次性發放為按月發放，SSA 改為收入調查津貼制。方案 5 在方案 4 的基礎上推遲了領取 SSA 的年齡和退休年齡到 70 歲。這幾個方案的測算是為了驗證不同的改革方案的財務可持續性。方案 6 至方案 10 在方案 4 的基礎上進行敏感性測算，主要目的是驗證經濟、人口變動對改革方案的影響程度，以此進一步驗證此改革方案的可行性。

1, 成本預測

前面談到爲了實現收入再分配，使政府財力發揮最大的效應，因此考慮將 SSA 改爲收入調查津貼制。以下是改革後 SSA 受益人數和 SSA 總成本預測。

表 5-4， 不同假定條件下受益人數和財務成本預測

方案	不同年份受益人數(,000)			不同年份SSA支出佔GDP%		
	2007	2040	2075	2007	2040	2075
基本方案	679.61	2092.52	2382.85	0.79%	1.92%	2.06%
方案4	732.41	1366.79	1303.84	1.00%	1.21%	1.67%
方案5	732.43	1196.55	913.12	1.00%	0.98%	1.12%

數據來源：PROST 輸出文檔及作者計算

從不同改革方案受益人數、SSA 和 CSSA 支出總成本與基本方案的比較可知，各改革方案受益於 SSA 的受益人數和總支出成本均比基本方案大大減少。

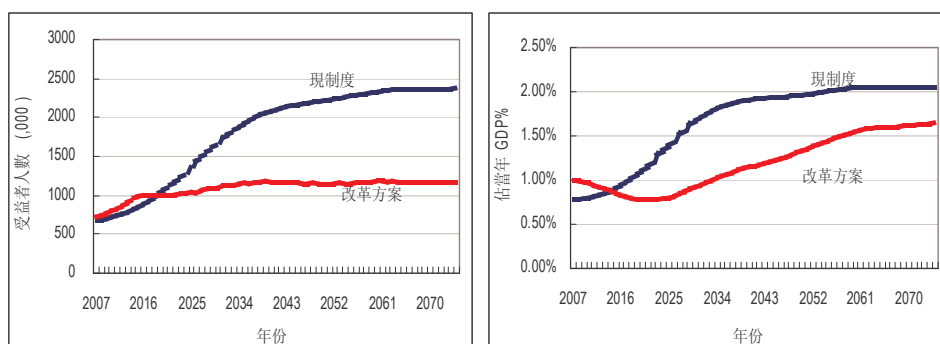
方案 4 的提高了繳費率，擴大了繳費基數，由此雇員可以得到比基本方案高的個人賬戶積累，退休後的年金收入相應提高，使得低收入人群減少。2075 年，方案 4 受益人數僅爲 1303.84 千人，比基本方案減少 1079.01 千人，減幅爲 45.29%。2075 年的總支出只佔當年 GDP 的 1.67%，與基本方案相比，下降了 0.39%。

方案 5 在方案 4 的基礎上逐步推遲退休年齡，到 2075 年退休年齡達到 70 歲，可以預見，此預測結果是最理想的。退休年齡的推遲使得總老年人口（達到規定退定退休年齡）急劇下降，到 2075 年總老年人口爲 2,449 千

人，比基本方案 2,992 千人下降 543 千人，這使得享受 SSA 的人數大幅減少。這兩組受益的減少，使得 2075 年受益人數僅為 913.12 千人，比方案 4 減少 389.88 千人，比基本方案的 2382.85 千人減少 1469.73 千人，減幅近 161%。SSA 總支出佔當年 GDP 的比例，2075 年僅為 1.21%，比方案 4 減少 0.46%，比基本方案下降 0.85%。

下圖為方案 4 和基本方案從 2007 年 2075 年總人數和財務成本比較，從這裡可以更清楚看到改革方案與基本方案的差異性。

圖 5-3：基本方案和方案 5 受益人數比較（千人，佔當年 GDP%）

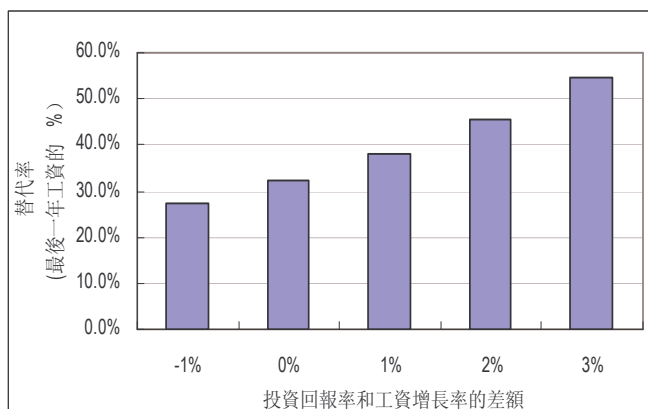


數據來源：作者根據 PROST 輸出文檔計算

2, 替代率

改革方案中，由於 MPF 繳費率提高，個人賬戶積累增加，可以預見個人替代率會高於基本方案替代率水平。當繳費率為 14%，假設退休年齡在 65 歲，服務年限為 35 年，根據統計署公佈的 2003 年生命表，MPF 工資替代率計算如下：

圖 5-4：不同實際投資回報率下替代率
(最後一年工資%)



數據來源：作者計算

從此表可知，如果實際投資回報率和工資增長率的差額達到 2%，退休人員所得的養老金相當於其最後工資水平的 45.3%。這樣的工資替代率水平可以給退休人員提供足夠的替代收入，以保持其相當於工作時期的生活水平。

3、敏感性分析

通過對改革方案的分析已經知道，此改革方案從長遠來看是政府可承受，可持續發展的。但由於經濟、人口或政治是多變的，為了驗證此制度售否可以經受住這些變化而保持其長期可承受性和可持續性，下面著重考慮不同經濟、人口和覆蓋面等變化對此改革方案的影響。

這裡考慮了 5 個方案進行敏感性分析。每個方案均在方案 4 基礎上進行。方案 6 是考慮經濟的低增長，以此驗證是否此改革方案可以在經濟低迷的情況下仍可提供同樣的、足夠的和政府可承受的養老金給老年人。方案 7 考慮較高的生育率水平，以此驗證其對該制度的影響。方案 8 假設低

投資回報率，以此驗證是否此改革方案在低投資回報影響下，是否仍可提供足夠年金給老年人，是否會增加政府負擔。方案 9 和方案 10 分別考慮高勞動參與率和高覆蓋面，以此考慮一個人口總數變動和覆蓋眾多人口的制度會怎樣影響 SSA 的提供。下表為不同敏感性分析模擬方案預測。

表 5-5：不同方案 SSA 受益人數和財務成本比較

方案	2007	2020	2030	2040	2050	2060	2075
方案4	1.00%	0.80%	0.97%	1.21%	1.39%	1.59%	1.67%
方案6	1.00%	0.81%	0.98%	1.22%	1.41%	1.61%	1.70%
方案7	1.00%	0.80%	0.97%	1.21%	1.39%	1.59%	1.66%
方案8	1.00%	0.81%	0.98%	1.23%	1.42%	1.62%	1.71%
方案9	0.99%	0.67%	0.59%	0.64%	0.76%	0.96%	1.06%
方案10	0.99%	0.76%	0.87%	1.04%	1.14%	1.24%	1.19%

數據來源：PROST 輸出文檔和作者計算

從此表可知，經濟、人口的變化導致不同的測算結果，但在整個模擬期的總財務成本佔當年 GDP 的%與方案 5 相比均變化不大，即，此方案可抵禦人口或經濟變動所帶來的影響。經濟低增長使得政府可提供財力的能力降低，日漸增長的 SSA 支出水平更加重政府負擔，因而財務成本佔當年 GDP 的比例比方案 6 增加 0.03 個百分點，為 1.70%；2033 年後的高生育率假設使人口老齡化程度得以緩解，但不會改變整個模擬期的老年人口數目，因此，方案 8 與方案 4 相比，SSA 財務成本變化不大；低投資回報率使得 MPF 個人賬戶積累明顯減少，直接造成年金下降，但對財務成本影響仍然不大；高勞動參與率和高覆蓋面使得越來越多的人進入勞動力市場，越來越多的就業人員有年金保障，因此貧困或無收入者越來越少，直接導致 SSA 總成本降低。

四、小結：

1，人口的迅速老齡化問題。我們看到，2005 年老年撫養比為 16.6，而到 2075 年時，將增加到 55.91。老年人口佔總人口的比例是衡量一個國家是否進入老齡化社會的主要指標之一，2003 年香港老年人口佔總人口的比例為 11.9%，到 2075 年已上升到 32.1%，老齡化程度十分嚴重。這將造成政府老年保障支出迅速增長，成為政府不可承受之負擔，不具有中長期財務可持續性。

2，現制度養老金不足和財務可持續性問題。SSA 所提供的養老金僅僅為一般意義上的‘生果’津貼，並不能提供足夠的基本生活保障；目前的 MPF 個人賬戶替代率水平也不能為有工資收入的老年人群提供足夠的替代收入；SSA 和 CSSA 總支出隨著老年人口增長而迅速增加，使得政府不可承受的，不具有長期財務可持續性。

3，改革方案是可行的。SSA 實現了再分配目的，並能夠提供足夠的養老金給終身貧窮者，以保障老年人基本生活所需，防止老年貧困；MPF 能使參保者得到足夠的積累，使其退休後可以得到足夠的替代收入，保持穩定的消費水平；提高後的繳費率控制在 20%的水平之內，對繳費者而言也是可承受的；SSA 支出水平與基本方案相比有很大下降，這樣的支出水平不會對經濟造成負面影響，屬於政府可承受範圍，具有長期財務可持續性，並可抵禦可能的經濟、人口等變動所造成的風險。

4，此改革方案充分體現了再分配原理。建立老年保障計劃目的之一就是向終身貧困的老年人再分配額外收入。改革方案將 SSA 由全民平均津貼

制改爲收入狀況調查津貼，並提高待遇到一個比較適合的水平，即工資中位數的 20%，使真正需要幫助的老年人群，如低收入者或沒有收入的人得到基本生活保障津貼，達到再分配和防止老年貧困的目的，同時也可以防止因待遇水平過高而導致的勞動力市場扭曲情況出現。

第六章 總結

香港的經濟在過去幾十年裏得到長足發展，人均 GDP 從 1961 年的 2,347 港元上升到 2003 年的 179,333 港元，平均每年的 GDP 增長率為 11.17%。同時，領取綜援的老年人數 2002 年底為 179,811 人，比 1997 年增長了 60.02%，支出由 1997 年的 6,597 百萬港元上升至 2002 年的 11,119 百萬港元，增長 68.54%¹⁶，增幅十分驚人。快速的人口老齡化將使這一問題進一步惡化。雖然香港目前的養老保險體系不健全，但沒有必要對其進行大刀闊斧的改革。相反，香港應該從其他國家不同的養老保險體系改革中吸取經驗，主要考慮構建貧困老年人口安全網和 MPF 制度的結合問題。這裡應該特別注意的幾個問題是：

1，關於年金市場。現在存在的一個問題是香港的年金市場還很不成熟，目前有效年金產品只有非投資相連和投資相連年金產品兩種。到 2003 年底，各保險公司經營的非投資相連的有效個人年金產品僅為 202 個，保單保費僅約為 30 萬元。因此，需要保險公司發展指數化掛鈎的年金產品。

2，關於稅收問題。現在一次性過的 MPF 個人賬戶積累是免稅的。但實行年金計劃後，存在稅收問題。應仔細考慮採取哪一種方式徵稅，以避免可能出現的勞動力市場扭曲現象。

3，關於投資問題。基金監管、私人和機構投資者資本市場空間的擴大等問題都需要進一步探討。另外，須對投資組合進行高效管理，以控制風險、創造出基金的高回報。

4，關於基金管理問題。雖然私人管理通過市場競爭帶來極大的投資效

¹⁶ 資料來源：社會福利署及相關網頁

應，產生最佳的資金配置效應和儲蓄效應，但市場競爭也使基金管理更加複雜，管理成本很高。如何避免基金管理中的重大失誤，仍將是個繼續探討的課題。

5，關於香港和大陸的制度接軌問題。現在可以看到，香港和大陸之間的經濟和文化交往越來越緊密，勞動人口流動越來越頻繁。而且，越來越多的老年人口選擇到大陸安度晚年。從長遠來看，考慮香港養老保障制度和大陸養老保障制度的接軌，兩地職工養老保險金權益可以在兩個制度之間轉移是相當重要的。對政府來講，這是一個應該慎密考慮的問題。

第七章 證實

最後需要說明的是，由于時間、精力和筆者研究水平的限制，因此，此次對制度改革模式和財務預測還只是初步，有許多問題如個人賬戶基金的管理及資金運營模式等方面的探討還未涉及；同時由于在做資料處理和分析過程中，由於數據的欠缺使得有的資料帶有一定的局限性和不合理性，如工資分佈、總人口數和勞動參與率、繳費人數等的關係問題有些脫節，且在本次類比分析報告中，整個類比期間由于是基于未來不確定事件及其結果的假設，事實上很有可能一些不確定因素如人口的變動、通貨膨脹率的高低等都與假設有差距，所以最終的事實很可能與預測的結果大不相同。

Reference:

- 1、鄭功成著 (2000), 《社會保障學—理念、制度、實踐與思辯》 商務印書館
- 2、劉燕生著 (2000), 《社會保障的起源、發展和道路選擇》 法律出版社
- 3、哈爾·肯迪格、埃基科·哈西莫托、拉里·科珀德 著 (1996), 劉夢、付愷斐、楊衡平 譯 《世界家庭養老探析》 中國勞動出版社
- 4、鄧大松等著 (2000), 《中國社會保障若干重大問題研究》 海天出版社
- 5、林義著 (1996), 《社會保險制度分析引論》 西南財經大學出版社
- 6、香港政策論壇、社會保障學會, (1991), 《社會保障論文集—1991 年社會保障國際圓桌會議文件》
- 7、叢樹海著 (1995), 《社會保障經濟理論》 上海三聯書店
- 8、老年學文集之五, (1996) 《家庭與老人》 中國文聯出版社
- 9、周永新著 (1993), 《社會福利十二講》 商務印書館
- 10、穆壤種主編 (2001), 《社會保障國際比較》 中國勞動社會保障出版社
- 11、余功斌著 (1999), 《發展與改革中的社會保障》 中國財政經濟出版社
- 12、社會保障學會, (1991), 社會保障論文集 香港政策論壇,
- 13、馬克思恩格斯全集 (1956-1974) 第 19, 23, 25 卷
- 14、世界銀行, (1994), *防止老齡危機*
- 15、A.C.Pigou (1960) *The economics of welfare*
- 16、Asli Demirguc-Kunt, Anita M. Schwarz (1999), *Taking Stock of Pension Reforms Around the World*
- 17、Augusto Iglesias, Robert J. Palacios (2000), *Managing Public Pension Reserves -- Part I: Evidence from the International Experience*
- 18、Census and Statistic Department, (2001), *2001 Population Census*

- 19、Census and Statistic Department, Demographic Statistic Section, (2004), *Hong Kong Life Tables 1998-2033*
- 20、Census and Statistic Department, Demographic Statistic Section, (2004), *Hong Kong Population Projections 2004-2033*
- 21、Census and Statistic Department, (2003), *The Quarterly Report on General Household Survey*
- 22、Dan M. McGill (1996), *Fundamentals of private pensions*
- 23、Edward Palmer (2000) *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues*
- 24、Edward Whitehouse (2000), *How poor are the old --- a survey of evidence from 44 countries*
- 25、Edward Whitehouse (1999), *The Tax Treatment of Funded Pensions*
- 26、Francis T. Lui (1998), *Retirement Protection: A Plan For Hong Kong*
- 27、Helpageing international , *How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*
- 28、Hazel Bateman and John Piggott, (2001), *Australia's Mandatory Retirement Saving Policy: A View from the New Millennium*
- 29、Jan Walliser, (2000), *Regulation of Withdrawals in Individual Account Systems*
- 30、J.M.Keynes (1997), *The general theory of employment, interest and money*
- 31、Louise FOX, Edward PALMER (2000), *New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?*
- 32、Mukul G. Asher, (1999), *The Pension System in Singapore*
- 33、Paul A Samuelson (1985), *Economics*
- 34、Robert Palacios, Rafael Rofman, (2001), *Annuity markets and benefit design in multipillar pension schemes: Experience and lessons from four Latin American countries*

- 35、 P. C. Rother, M. Catenaro and G. Schwab, (2003), *Ageing and Pensions in the Euro Area: Survey and Projection Results*
- 36、 Suzanne Doyle, John Piggott (2002), *Mandatory Annuity Design in Developing Economies*
- 37、 Salvador Valdes-Prieto (1998), *Risks in Pensions and Annuities: Efficient Designs*
- 38、 Vic George and Paul Wilding, (1976), *Ideology and social welfare*
- 39、 William. Beveridge (1942), *The Social Insurance and Allied Services Report*
- 40、 World Bank, *Modeling Pension Reform: The World Bank's pension reform options simulation toolkit*
- 41、 World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*
- 42、 World Bank, World Development Indicators 2004
- 43、 World Bank (2005) , *Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*
- 44、 World Bank, (2003), *Social security programs throughout the World*
- 45 、 Hong Kong, The Social Welfare Department Website, <http://www.swd.gov.hk/>
- 46 、 Hong Kong, The Census and Statistic Department Website, <http://www.info.gov.hk/censtatd/home.html>
- 47、 Hong Kong, Mandatory Provident Fund Scheme Authority Website, <http://www.mpfahk.org/>
- 48、 Hong Kong Oxfam Website, <http://hkpoverty.oxfam.org.hk/>
- 49、 The U.S. Social Security Administration Website, <http://www.ssa.gov/>
- 50、 Singapore Department of Statistics website, <http://www.singstat.gov.sg/>
- 51、 OECD website, http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html