

香港退休保障的未來發展

技術報告（三）

各地退休保障制度的比較



香港大學
社會工作及社會行政學系

二零一四年八月二十日

目錄

引言	1
不同地方退休保障制度的五根支柱分析	1
不同地方養老金的替代率分析	2
不同地方退休保障制度的覆蓋率分析	4
不同地方退休保障的開支分析	5
國際社會退休保障制度改革趨勢及啟示	6
積極增加制度覆蓋率	6
通過“多繳”、“兼顧公平”及“年金化”確保足夠性	7
通過“晚拿”、“增稅”及“長者稅務寬減”實現工作激勵和可負擔性	8
推行和完善「確定提撥」的基金累積制	9
推行名義賬戶 (Notional Account)	10
通過“合併帳戶”、“統一管理”及“推出低成本養老金產品”提高行政有效性 .	11
參考資料	14

引言

本報告將總結世界多個國家及地區的退休保障制度的經驗，分析各種退休保障制度的特性及其發展及改革路徑，借鑒其經驗以助評估香港退休保障制度的狀況及發展方向。本章會對各地的退休保障制度的情況作出綜合比較，檢視其近年的改革措施，從而了解同樣制度一旦在香港實施，會否出現相同的利弊。研究團隊選定以鄰近發展相約國家及地區為主，並輔以各世界各地被譽為制度較妥善的國家以作參考。這些國家和地區為：亞太區（中國大陸、澳門、台灣、新加坡、日本、韓國、澳洲），歐洲和北美（加拿大、瑞典）。

不同地方退休保障制度的五根支柱分析

世界銀行於 1994 年提出三根支柱的退休保障方案，三根支柱分別是隨收隨付的公共退休保障制度，固定供款或個人帳戶制度的強制性退休保障制度，以及自願性的個人儲蓄。2005 年，世界銀行進一步提出更完善的長者入息保障的零支柱；以強制性、公營管理、隨收隨支、確定給付為特色的第一根支柱（即公共退休保障金）；由強制性職業或個人的退休保障計劃構築的第二根支柱、自願性儲蓄所構築的第三根支柱；以及以非正式支援（如來自家庭的支援）和其他非財務的支援所構築的第四根支柱。在報告中我們會引用世界銀行提出的多層退休保障架構，即老年生活保障由多根支柱組成（支柱可分為三根或五根），並非依賴單一的保障。是次研究我們採取五根支柱作為研究及分析框架，參考參考多種文獻和數據資料，我們在表 1 中歸納出所研究地方退休保障制度的結構及其完善程度。

表 1 選定地方的退休保障制度的五支柱分析

支柱	目的	融資	計劃特點	退休保障制度									
				中國大陸	澳門	台灣	新加坡	日本	韓國	澳洲	加拿大	瑞典	香港
0	減貧，收入再分配	政府收入	全民共用或經濟審查	×	√	√	√	×	√	√	√ 完善	×	√
1	替代收入，收入再分配	供款	強制性及公營管理	√	√	√ 完善	×	√ 完善	√	×	√	√ 完善	×
2	透過儲蓄以維持與退休前相若的生活水平	供款	強制性職業/私人管理退休計畫	×	×	√ 完善	√ 完善	×	×	√ 完善	×	√ 完善	√
3	增加儲蓄以維持與退休前相若的生活水平	私人儲蓄	自願性質及私人管理	√	×	√	√	√ 完善	√	√	√	√	√
4	盡可能加強保障	資金及/或非資金的幫助	自願性質及私人/非正式管理	√	√	√	√	√	√	√	√ 完善 (透過自置居所)	√	√

主要參考資料：

余肇中、胡志華、周嘉榮 (2012)。選定地方的退休保障制度。香港：立法會秘書處資料研究部。

OECD (2011). Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing.

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en#page1

OECD (2013a). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from

<http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

不同地方養老金的替代率分析

養老金替代率 (replacement rate) 是指養老金與工資的比例，是衡量養老金待遇足夠性的有效指標，常用於進行養老保障制度的國際比較以及對制度待遇充足性的評估研究 (王曉軍，米海傑，2013)。根據 OECD(2011,2013) 以及其他學者的資料，我們在表 2 中分性別，分退休前的不同收入水平、對相關人士的養老金個人總替代率 (個人養老金總收入/個人退休前的平均收入) 和淨替代率 (個人養老金淨收入/個人退休前的平均收入) 進行了歸納。

如表 2 所示，對於中等收入的人士來說，養老金的替代率為中國大陸最高，個人總替代率男女分別達到了 77.9% 和 61.0%，淨替代率男女更是分別高達 84.7% 和 66.3%。替代率排在第二位和第三位的分別是瑞典和澳洲，其次為加拿大。除台灣和澳門（無相關資料），香港的養老金個人總替代率為選定地方中最低。OECD 所有成員國中，中等收入人群的個人總替代率平均水平男性大概為 54.4%，女性為 53.7%（OECD，2013a）。不過，以上替代率未有包括私人儲蓄。

相比中等收入以及高收入人士，更高的個人養老金替代率常會在低收入人士（收入僅達中等收入水平的 50%）中實現。這顯示出大部分地方的退休保障制度都更傾向於保護低收入人士，防止他們陷入老年貧困。OECD 所有成員國中，低收入人士的個人總替代率平均水平大概為 71%，遠高於新加坡和香港的替代率水平。總體來說，女性的個人養老金替代率普遍比男性為低，顯示出大多數地方的養老保障制度對女性的保護不足，存在著養老金性別間分配不公平的現象。

表 2 選定地方的退休金替代率

個人收入 (% 平均)	總替代率						淨替代率					
	男性			女性			男性			女性		
	50	100	200	50	100	200	50	100	200	50	100	200
中國大陸	97.9	77.9	67.9	78.5	61.0	52.2	106.4	84.7	75.5	85.3	66.3	58.7
澳門 (24.1) ¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
台灣 (68.1) ²	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
新加坡	38.5	38.5	21.7	34.4	34.4	19.4	41.6	42.1	23.8	37.2	37.7	21.3
日本	49.8	35.6	28.0	49.8	35.6	28.0	54.3	40.8	32.8	54.3	40.8	32.8
韓國	59.2	39.6	21.9	59.2	39.6	21.9	64.8	45.2	26.3	64.8	45.2	26.3
澳洲	91.1	52.3	38.7	86.6	47.8	34.4	100.5	67.7	55.6	95.6	61.9	49.2
加拿大	80.1	45.4	22.7	80.1	45.4	22.7	90.7	58.6	32.0	90.7	58.6	32.0
瑞典 ³	68.3	53.8	68.7	-	-	-	67.0	53.6	72.6	-	-	-
香港	34.4	34.8	29.5	32.2	31.5	29.5	36.2	36.8	33.0	33.9	33.3	33.0

註釋：¹ 無相關資料，24.1% 是由「養老金」連同「敬老金」的每月發放最高 3,500 元除以 2013 年第一季澳門本地居民的收入中位數 14,500 元計算得出。

² 引自余肇中、胡志華、周嘉榮（2013）的《選定地方的退休保障制度》，但他們解釋台灣政府並無就收入替代率的計算方法作詳細說明。

³ 瑞典的資料來自 OECD(2011) Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en#page1

主要資料來源：OECD (2013b) Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2013_pension_asia-2013-en#page1

不同地方退休保障制度的覆蓋率分析

一方面，制度需要確保適當的養老金替代率，長者的生活水平才不會因退休而大幅下降；另一方面，制度的覆蓋率 (coverage) 也同樣重要，即該制度是否能廣泛覆蓋不同特徵的人士。根據 OECD (2013b) 關於亞太地區養老保障的報告以及其他相關資料，表 3 列出了對選定地方的退休保障制度的成員數量，成員數量佔勞動年齡人口的比例，佔實際勞動人口的比例以及相應的統計年份。除澳門和台灣（無相關資料），制度覆蓋率最低的當屬中國內地，這與其最高的個人養老金替代率形成鮮明對比。香港的制度覆蓋率居於選定地方的中等偏下水平。

表 3 比較不同地方的退休保障制度的覆蓋率

	統計年份	成員數量	佔15-64歲人口的%	佔實際勞動人口的%
中國大陸	2010	268 200 000	27.7	33.5
澳門	-	-	-	-
台灣	-	-	-	-
新加坡	2012	1 790 000	64.0	84.0
韓國	2011	19 885 900	54.2	79.9
日本	2005	63 560 000	75.0	95.4
澳洲	2005	9 578 000	69.7	90.7
加拿大	2009	16 417 000	70.0	87.4
瑞典	2010	-	-	90.0-100.0 ¹
香港	2009	2 921 815	55.4	78.9
OECD34	-	-	64.7	85.6

註釋：

¹ 90%-100%是依據如下資料估算而來：

Antolin, Payet, & Yermo (2012) "Coverage of private pension systems: Evidence and policy options", OECD working papers on finance, insurance and private pensions, No. 22

主要資料來源：OECD (2013b) *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2013_pension_asia-2013-en#page_1

不同地方退休保障的開支分析

表 4 顯示了今次研究的 10 國家或地區在退休保障的公共開支及私人開支。由於部份地區的資料取自經濟合作與發展組織 (OECD) 的報告 (OECD, 2012)，故此加入了 OECD 國家的平均值以作比較。表 4 顯示各國家或地區的公共開支佔本地生產總值由 1.1% 至 10.2% 不等。若以 OECD 國家平均值的 7.8% 作比較，瑞典、日本的公共退休保障開支高於平均值。相反，澳門、台灣、香港、韓國、中國的公共開支水平較低。不過，比較開支佔本地生產總值時，亦應考慮到該國家/地區的稅率，才能分析其稅收能否支持相關開支。

表 4 選定地方的退休保障開支佔本地生產總值 (GDP) 比率

國家/地區	公共退休保障開支 佔本地生產總值	私人退休保障開支 佔本地生產總值
香港 ¹	2.15% (2013)	1.09% (2013)
澳門	1.1% (2011)	/
台灣	1.5% (2011)	/
韓國	2.1% (2009)	1.4% (2010)
中國	2.3% (2010)	/
新加坡	3.2% (2011)	/
澳洲	3.5% (2009)	4.5% (2010)
加拿大	4.5% (2009)	2.5% (2010)
經濟合作與發展組織國家的平均值	7.8% (2009)	2.1% (2010)
瑞典	8.2% (2009)	1.4% (2010)
日本	10.2% (2009)	/

資料來源：Organization for Economic Co-operation and Development, 2012；澳門特別行政區政府 財政局，2012；澳門特別行政區政府統計暨普查局，2013c；澳門社會保障基金，2012；中華民國行政院主計總處，2012a、2012b；Legislative Council, 2013；政府統計處，2013；香港強制性公積金計劃管理局，2013；中華人民共和國國家統計局，2011b、2012a；Central Provident Fund Board, Singapore, 2012, Singapore Department of Statistics, 2012

¹ 公共退休保障開支部份：取自 2013-14 年度的長者社會保障開支（共 217.2 億元）；及公務員及司法人員的退休金、戰後撫恤金及陸軍義勇軍和海軍退休金金額（共 239.1 億元）加總計算，兩者合共 456.3 億元。私人退休保障開支部分：以強制性公積金（HKD\$149.8 億，佔 GDP 的 0.703%）以及職業退休計畫發放金額（職業退休計畫淨資產總額大致為強制性公積金的一半，按此比例估算其發放金額大致佔 GDP 的 0.39%）計算。

國際社會退休保障制度改革趨勢及啟示

人口老齡化、低出生率以及人類預期壽命的增長等人口結構變化，再加上現收現付制缺乏養老資金的增值渠道，直接導致很多推行「確定給付」(Defined Benefit) 並按收入及供款年期給付的隨收隨支退休制度的國家，都無一倖免地面對財政入不敷支的局面，迫使它們進行養老保險制度的改革；同時，基金制本身所表現出來、如養老金財產化和自願選擇的一些優點，增加了養老保險向基金制改革的可能性。事實上，已採用基金制養老金制度的國家近年來也在嘗試通過一系列的改革和補充使制度不斷完善。表 5 整合了自 2009 至 2013 年期間選定地方的退休保障制度的相關改革方案，並分別就制度覆蓋率、足夠性、可負擔性、工作激勵、以及行政有效性和安全性五個方面的改革措施進行了歸納，發現近年國際社會退休保障制度的改革呈現出以下幾個主要趨勢：

積極增加制度覆蓋率

如表 5 所示，近四年來，大部分選定地方都嘗試通過不同方式盡可能地實現退休保障制度廣覆蓋的目標。例如，中國於 2009 年推出新農保政策，以保障農村居民年老時的基本生活，有效增加了制度的覆蓋率；日本於 2012 年決定將自願性的「確定提撥」計劃擴展覆蓋至 60 或 60 歲以上的員工，由 2016 年起將僱主供款的養老保險計劃將擴展覆蓋至兼職工作人員；韓國於 2010 年將制度延伸至員工人數少於 5 人的企業；澳洲則於 2003 年在私人強制性供款的退休計劃中取消 70 歲的年齡限制；而加拿大推出新的自願性的退休儲蓄計劃(該計劃稱作 Pooled Registered Pension Plan，簡稱 PRPP) 以提高制度的覆蓋率。等等這些舉措提示香港在改革和實施新的退休保障制度時，也應關注制度是否廣泛覆蓋又有著不同需要的人士，及那些從沒工作、沒在任何社會保險和公積金計劃供款的人士，如家庭主婦和低收入人士，他們是更容易陷入老年貧窮的一群。需要考慮能否設立豁免供款或自願補交供款的機制更好地顧及這類人士。

通過“多繳”、“兼顧公平”及“年金化”確保足夠性

為確保未來退休人士能領取充足的養老金金額，各國政府都紛紛通過提高供款比例、增加相對弱勢群體的保障金額或減少公職人員過盛的養老福利、以及以“年金化”方式確保退休人士終身受益。澳洲因人口老化而出現退休賬戶累積金額不足、難以長期維持退休生活開支，而需要增加供款比例；強制性的「確定提撥」制度供款比例將由 2013 的 9% 逐步增加至 2020 的 12%。澳門亦因為市民供款與領取金額嚴重失衡，所以決定陸續提升勞資雙方的供款額及改變供款比例，在 2013 年由 45 元（僱主僱員供款比例為 2:1）增加至 \$100 元（比例 3:2），並陸續增加至 2016 年的 \$270 元（比例 1:1），而改變供款比例的目的是鼓勵雙方共同承擔。2012 年台灣“行政院”牽頭成立了退休金改革領導小組，針對勞工保險率，規劃勞保費率由 9% 逐年調高到 2036 年的 19.5%。

在促進公平性方面，養老金一向與退休前工資水準掛鈎的中國近年不斷提倡逐步提高企業離退休人員基本養老金標準，每年以約 10% 左右的幅度增長，以縮小其與公務員及事業單位離退休人員的待遇差距；日本也提倡為低收入的老年養老金領取者提供其他福利。

新加坡於 2013 年創新性地推出公積金終身入息計劃(CPF Life)讓會員獲得每月入息，直至終老，修改的規定是，在 1958 年或之後出生的，公積金退休戶口至少有 40,000 坡元人士將自動納入計劃。超過 55 歲以後，及 80 歲之前人士也可選擇也可選擇參加計劃；另外，僱員可用房地產價值替代最低存款數額。修改後，計劃在確保養老金的穩定性和足夠性上、比以前僅能維持 20 年相比、有很大提高，有效改善了基金制對長壽者保障不足的情況，受到新加坡大多數民眾歡迎。

這些改革舉措頗值得香港借鑒。一方面，改革中需努力在廣覆蓋率和足夠性之間取得平衡，在富裕與貧困人士中確保制度的相對公平；另一方面，針對強積金累算權益只可以一筆過形式領取及保障嚴重不足的問題，可借鑒其他地方的相關經驗。例如，針對長壽風險即過早耗盡儲蓄以致不

足應付晚年生活，或生前過份壓縮生活開支、逝世後卻餘下大筆儲蓄，將強積金年金化可算是當中可考慮方向。值得注意的是，在一些推行隨收隨支(Pay-as-you-go)退休計劃的國家，因應老年人口依賴比例提升而需要增加工作人口的退休計劃繳費率 (Contribution Rate)，並將退休金發放金額水平下降，這些情況正出現在一些實施與入息掛鈎的隨收隨支計劃的國家和地區。這樣，對年輕人最為不利，因為他們將來退休的收益遠不及他們的供款，年輕人逃避參加供款時有所聞。

通過“晚拿”、“增稅”及“長者稅務寬減”

實現工作激勵和可負擔性

近年來，不少發達國家同時面對人口老化，出生率持續下降，工作人口及供款人數佔人口比例不斷減低的處境。為解決供款人數比例下降及提取退休金人士激增的問題，為確保制度的可負擔性，不少國家已陸續增加稅率或推遲退休金的發放年齡。

近十多年，日本在財政上面對沉重的負擔，養老金是其中一個令該政府頭痛的議題。日本在 2004 年改革後，國庫對基礎年金給付的負擔比例增加至二分之一。為減少政府負擔，日本政府擬將 5% 的銷售稅，於 2015 年增加至 10%。此舉引起社會的激烈討論，日本首相更要改組內閣，以期望得到政黨的支持。為了達成可負擔以及養老金制度的可持續發展的目標，韓國公共養老金計劃的目標替代率將於 2009-2028 期間由 49.5% 逐步下調至 40%。

澳洲由 2013 年 7 月開始，於 1949 年 1 月 1 日至 1952 年 6 月 30 日之間出生的女性的退休年齡提高至 65 歲。亦計劃將退休年齡由 65 歲，並計劃自 2017 年 7 月 1 日起，每兩年增加 0.5 歲，提升至 2023 年的 67 歲。在中國，2013 年底中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》裡也開始討論研究制定漸

進式延遲退休年齡政策的必要性，具體方案將於 2020 年前出台。預計 2016 年開始台灣公務員申領退休金的資格將從“85 制”(工作年限加年齡為 85 年)改為“90 制”；以後公務員須工作滿 30 年，年滿 60 歲，或工作滿 25 年、年滿 65 歲方可按月領取退休金。

除延遲法定退休年齡外，不少國家更是創新性地通過採用更有效的工作激勵機制來軟性延遲退休年齡。例如，澳洲就為達到法定退休年齡但選擇推遲領取養老金的人士、提供更為慷慨的工作獎勵制度、取代現已廢除的養老金獎勵制度(由 2011 年 7 月開始)。瑞典更是在 2009 年和 2010 年提高了所得稅寬減額(Earned Income Tax Credit)以鼓勵就業。

值得注意的是，將退休年齡推遲是大勢所趨，但亦會造成社會人士的不滿。所以，如何能有效地為長者提供工作激勵尤為重要。實際上，在身體狀況允許的前提下，不少長者特別是一些中下階層的年長人士、其實渴望可以繼續工作、多點積蓄，好維持經濟獨立和體面的晚年生活。民建聯(2013)建議設立「長者就業基金」，資助企業及機構聘請長者就業，改善工作環境，掃除長者重投勞動市場的障礙，以吸納長者再就業。

推行和完善「確定提撥」的基金累積制

相當多國家設有「確定提撥」(Defined Contribution) 基金積累的個人退休戶口。香港的強積金便是典型的例子。澳洲、加拿大、台灣及中國都有強制僱主為僱員開立這類戶口。有關模式規定僱主及僱員供款(澳洲只需僱主供款)，而有關供款將撥入僱員的個人賬戶，到法定退休年齡時可一筆過或領取部份款項。這種供款模式無須政府支付，政府並無負擔，只是擔當監管的角色。然而，該款項是否足夠養老需視乎僱員在職時期的收入，收入愈高者，在指定百分比之下實際供款愈高；所以，部份低收入人士未能積累足夠金錢作退休生活，從事家務工作及其他無酬人士更不在保障範圍內。另外，「確定提撥」的基金累積制，勞工退休時所能領到的退

退休金，取決於僱主及勞工自己所提撥金額及其投資回報，政府和僱主均不保證退休金之金額；因此，投資風險完全由勞動者個人自行承擔。

實行「確定提撥」基金積累的制度 (**Funded Defined Contribution System**)，不受人口老化而導致退休金大幅增加的風險，但對弱勢社群及沒有穩定工作人士的退休保障不足。因此，推行確定提撥制度的國家、一般同時設有需要資產及入息審查制度的退休補貼，而且，多採取入息／資產比例 (**Sliding Scale**) 增減的補貼機制。簡單來說，收入若低於某一限額便可獲一固定全額補貼，收入（包括退休及資產收益）較多人士，則獲得補貼較少，直至收入超過某一較高水平，便不獲得任何補貼。這類補貼無須供款，全數由政府稅收承擔；有部份國家亦將退休人士所持有的現金資產轉化為入息計算其收入，以確定該給予多少補貼金，例如澳洲就按每超額一千元現金資產、扣減每月三澳元的補助，此舉亦是要鼓勵退休人士、在領取戶口所積累資金時、購買年金以確保每月有一穩定的收入。

推行名義賬戶 (**Notional Account**)

瑞典是推行名義賬戶管理制度成效較好的國家。這制度用以取代與入息掛鈎的隨收隨支制度。按這制度，所有工作人口及領取社會福利人士需按收入（包括薪金及各種社會福利津貼）的一定百分比供款（僱主亦需供款、社會福利津貼部份由政府供款），供款和隨收隨支制度一樣即時發放給有關的退休人士；所不同者是，每位供款人會開設一個名義賬戶 (**Notional Account**)，記下其供款額及按經濟表現的名義收益，到將來退休時，便按名義賬戶內的數額、退休人數、社會經濟狀況等、計算每月該得到的退休金。如經濟表現差或預期壽命大幅增加，退休金額便會自動調整，確保制度的財政持續性。退休人士亦可彈性選擇退休年齡（如由 61 歲開始），當然早退休會令所得退休金減少。這種「名義式確定提撥」做法 (**Notional Defined Contribution, NDC**)，可減少一般隨收隨支遇到的財政承擔和可持續

性的問題，也可減少在調整退休金額和退休年齡時遇到的龐大阻力。波蘭、蒙古、拉脫維亞、意大利等國家亦有推行名義賬戶。

通過“合併帳戶”、“統一管理”及“推出低成本養老金產品”提高行政有效性

為保障養老金的足夠性，在“開源”的同時，不少國家積極採取“合併帳戶”、“統一管理”及“推出低成本養老金產品”等多種措施，以提高行政有效性、降低養老金制度和產品運行成本。例如，日本養老金服務將用較低的成本運行和管理公共養老金計劃（2010年10月起），並軌員工的退休金系統：包括公務員和私立學校的雇員（2012, 2015年10月起生效）。又如，韓國為社會保障金建立綜合的電子資訊收集系統，以提高管理和監控效率。瑞典養老局更於2010年1月接管了管理國家養老基金的兩間獨立基金管理機構。2010年，澳洲為員工數量少於20的公司提供新的結算所，該措施有望使得「確定提撥」的養老金制度的行政費用減少40%；由2013年7月開始推出澳洲“MySuper”一個簡單、低成本、「確定提撥」的養老金產品，有效降低行政成本。加拿大由2013起，開始實行更積極前瞻的Old Age Security(OAS)的入網體制，從而減少長者申請獲發福利的負擔和行政開支。

一直有批評認為由於強積金現時由私人公司擔當基金的信託人，這些公司收取的行政管理費過高。根據強積金管理局的調查，現時強積金的行政管理費(基金開支比率)屈乎0.17%-4.32%，平均比率為1.74%，此數字高於外國的管理費用(香港社會服務聯會，2013)。香港社會服務聯會(2013)將強積金與其他推行相類似個人專戶制度的地區的平均行政管理費進行比較，得出強積金與海外相類似制度相比，行政管理費偏高的結論。2012年11月1日起實施的強積金半自由行似乎在降低行政費用方面收效甚微(香港職工會聯盟，2013)。該如何檢討制度以提高其行政有效性和投資的安全性值得進一步思考。當然，香港的強積金實施時間不長，經驗不足，累積金額不多，市場有關產品選擇也不多，還有很大的空間可以進一步完善。

表 5 選定外地退休保障制度 2009 至 2013 年期間的相關改革方案

	覆蓋率	足夠性	可負擔性	工作激勵	行政有效性及安全性
中國大陸	於2009年推出新農保政策，以保證農村居民年老時的基本生活，增加了養老金制度的覆蓋率	逐步提高企業離退休人員基本養老金標準，以縮小其與公務員及事業單位離退休人員的待遇差距			
台灣		2012年台“行政院”牽頭成立了退休金改革領導小組，針對勞工保險率，規劃勞保費率由9%逐年調高到2036年的19.5%。另外，“多繳”還包括解決“高薪低保”問題。現行勞保制度依照投保期間最高5年投保薪資計算保費，許多人鑽了這一政策空子，到臨近退休的最後5年，再按高薪資來繳交保費，造成了繳費漏洞。	公務員申領退休金的資格將從“85制”(工作年限加年齡為85年)改為“90制”，以後公務員須工作滿30年，年滿60歲，或工作滿25年、年滿65歲方可按月領取退休金(預計2016年開始生效)。軍工教人員所享有的的18%優存利率將分職級逐步下調至最高9%; 同時，以退休前本俸2倍為基準的退休金計算方法，調降到以最後在職15年平均本俸的1.6倍，使得他們高達九成的所得替代率降至八成以下	2013年11月12日中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》裡面指出研究制定漸進式延遲退休年齡政策。具體方案將於2020年前出台。	
新加坡		推出公積金終身人息計劃(CPF Life)讓會員獲得每月人息，直至終老，在足夠性上比以前僅能維持20年相比有很大提高。在1958年或之後出生，公積金退休戶口至少有40,000坡元人士將自動納入計劃。超過55歲以後，及80歲之前人士也可選擇參加與否。另外可以房地產價值替代最低存款數額。	公積金終身人息計劃下的養老金的每月領取金額會根據人口預期壽命，基金投資收入，影響退休戶口餘額的交易的情況進行相應的調整，以確保基金的穩定性和可負擔性。		
澳洲	在私人強制性供款的退休計劃中取消70歲的年齡限制(2013)。	強制的「確定提撥」制度供款比例將由2013的9%增加至2020的12%(2013改革)。 單身養老金領取者的養老金額于2009年增加12%，而夫婦領取者的金額則增加3%。 養老金基數新安排(由2010年3月開始)。單身領取者的養老金參考標準由男性平均周工資的25%增加至27.7%(夫婦領取者則為41.76%)。同時，亦改變與收入有關的福利的人息審查辦法(由2009年9月開始)。	增加高收入者繳納養老金稅的稅率，同時提高年長工作者需繳納養老金稅的門檻(2013)。 降低針對低收入員工政府養老金最高支付限額以及私人養老金計劃的供款減少至原來的50%(2013)。	對1952年後出生的人口，將逐步提高養老金的領取年齡。計劃由2017年至2023年，男女退休年齡均將從65歲提高67歲。 在私人強制性供款的退休計劃中取消70歲的年齡限制(2013)。 由2013年7月開始，於1949年1月1日至1952年6月30日之間出生的女性的退休年齡提高至65歲。 為達到法定退休年齡但選擇推遲領取養老金的人士提供新的，更慷慨的工作獎勵制度以取代現已廢除的養老金獎勵制度(2011年7月開始)。 由2012年7月1日起，逐步廢除熟齡工人稅務減免制度。	為員工數量少於20的公司提供新的結算所; 措施有望使得「確定提撥」的養老金制度的行政費用減少了40%(2010)。 由2013年7月開始推出“MySuper” – 一個簡單,低成本的「確定提撥」的養老金產品, 2014年1月1日開始將提供“預設”退休金。 雇主最低義務將由2013至2020年逐步提高至12%。 新的“SuperStream”改革方案, 是為優化退休金計劃的管理與合併自2011年設置的多個帳戶。

加拿大	<p>推出新的自願性的退休儲蓄計劃(該計劃稱作Pooled Registered Pension Plan, 簡稱PRPP)。該計劃的推出有望提高聯邦管轄地區的覆蓋率(2012), 阿爾伯塔(2013) 和薩斯喀徹爾省(2013)。</p> <p>建議自動將魁北克超過5名員工企業的雇員自動加入(可以選擇退出)到一個新的自願性退休儲蓄計劃(稱作Voluntary Retirement Savings Plan)(2013)。</p>	<p>增加魁北克養老金計劃(由雇主與雇員同比例供款)的供款比例, 由2011年的9.9%增加至2017年的10.8%。由2018年開始, 將啟動自動調整機制以保障資金的穩定性(2011)。</p>	<p>加拿大魁北克養老金計劃中, 將延遲退休達五年以上的人士的應計利率由原來每月的0.5%提高至0.7%, 累計最高可達36%。對養老金的提前領取者(60-65歲), 每提前一月, 可領取的養老金額將會減少由原本的0.5%增加至0.6%。</p>	<p>由2013起, 開始實行更積極前瞻的Old Age Security(OAS) 的入網體制, 從而減少長者申請獲發福利的負擔和行政開支。</p>
日本	<p>對於企業年金, 員工可不必通過雇主直接向該「確定提撥」計劃供款(2012年1月1日起生效)。</p> <p>將自願性的「確定提撥」計劃擴展覆蓋至60或60歲以上的員工(2012年1月)。</p> <p>縮短國家養老金領取資格的供款年限, 由25年縮短至10年(2012, 將由2015年10月生效)。</p> <p>將雇主供款的養老保險計劃擴展覆蓋至兼職工作人員(2012, 由2016年10月起生效)。</p> <p>將基本的遺屬養老金擴展至無母家庭(2012, 2014年4月起生效)。</p>	<p>為低收入的老年養老金領取者提供其他福利(2012, 2015年10月生效)。</p> <p>為產假中的母親豁免養老保險的供款(2012, 2014年4月起生效)。</p>	<p>由2013年10月至2015年4月廢除特殊級別的養老金金額(2.5%)(2012)。</p> <p>政府關於基本養老保險的負擔永久固定為50%, 通過增加消費稅稅率實現(2012, 2014年4月起生效)。</p>	<p>新的日本養老金服務將用較低的成本運行和管理公共養老金計劃(2010年10月起)。</p> <p>並軌員工的退休金系統: 包括公務員和私立學校的雇員(2012, 2015年10月起生效)。</p>
韓國	<p>於2010年12月開始, 將強制性的職業/遣散計劃延伸至員工人數少於5人的企業(大約150萬人)。</p>	<p>公共養老金計劃的目標替代率將於2009-2028期間由49.5%逐步下調至40%(2007年7月)。</p>	<p>為社會保障金建立綜合的電子資訊收集系統, 以提高管理和監控效率。</p>	
瑞典	<p>2009年提高了65歲以上人士的基本減免額, 並相繼在2010年和2011年進一步增加了65歲以上老年人的基本減免額。</p>	<p>轉向名義帳戶制度下的財務自動平衡機制: 從2009年起, 根據最近三年而不是最近一年緩衝基金的平均值來計算帳戶餘額。這意味著2010年的養老金只減少了3%, 而不是4.5%。</p>	<p>作為2007年改革的一部分, 在2009年和2010年提高了所得稅寬減額(Earned Income Tax Credit)以鼓勵就業。65歲以上的就業人員的所得稅寬減額更高。從2009年開始, 政府還簡化了老年就業人員的所得稅寬減額的計算公式。在2011年, 65歲以下的最高所得稅寬減額是21249瑞典克郎, 而65歲以上的是30000瑞典克郎。</p> <p>相比較而言, 65歲以上的雇員社會保險供款較65歲以下的雇員為低。</p>	<p>2010年1月份, 瑞典養老局接管了管理國家養老基金的兩間獨立基金管理機構。</p> <p>由AP7管理的新基金從2010年開始運作, 作為私營機構投資選擇的另一種低成本的政府選擇。</p>

資料來源:

OECD (2013a) Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

新加坡公積金局 (2013)。“公積金終身入息計劃 - 無憂的安享晚年”。

蔣彥鑫 (2014)。“人社部: 延遲退休方案 2020 年前肯定出台”《新京報》, 3 月 10 日

蘭文 (2013)。“台灣養老金“右轉”求生存”。可參見 <http://www.hxsyzz.com/Article/hxzc/201303/667935.html>

中國國務院辦公廳 (2009)。“國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見。可參見 <http://politics.people.com.cn/GB/1026/10006852.html>

參考資料

Antolin, P., Payet, S., & Yermo, J. (2013). Coverage of private pension systems: Evidence and policy options, OECD working papers on finance, insurance and private pensions, No. 22, OECD Publishing.

OECD(2011) Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2011_pension_glance-2011-en#page1

OECD (2013a) Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

OECD (2013b) Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2013_pension_asia-2013-en#page1

王曉軍，米海傑(2013)。澄清對養老金替代率的誤解。統計研究，30(11)，52-59。

香港社會服務聯會(2013)。香港強積金制度問題與出路。可參見：http://www.poverty.org.hk/sites/default/files/MPF_Booklet_final.pdf

香港職工會聯盟(2013)。強積金半自由行成效不彰減幅逾5%只占約兩成職工盟要求從速求訂立收費上限。可參見：http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=1086&cat_id=24

新加坡公積金局（2013）“公積金終身入息計劃 - 無憂的安享晚年”可參見：

http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/AA5CFA74-6D68-4612-A180-43AD8035A847/0/LIFEBrochure_Chinese.pdf

蔣彥鑫（2014-03-10）“人社部：延遲退休方案 2020 年前肯定出台”《新京報》可參見中國勞動保障新聞網：

<http://www.clssn.com/html/Home/report/94941-1.htm>

蘭文（2013）。“台灣養老金“右轉”求生存”。可參見：

<http://www.hxsyzz.com/Article/hxxc/201303/667935.html>

余肇中、胡志華、周嘉榮（2012）。選定地方的退休保障制度。香港：立法會秘書處資料研究部。

中國國務院辦公廳（2009）。國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見。可參見

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/10006852.html>