

循序有序完善與優化 香港退休保障制度

劉遵義 (Lawrence J. Lau)

香港中文大學 藍饒富暨藍凱麗經濟學講座教授
美國斯坦福大學李國鼎經濟發展講座榮休教授

香港, 2016年6月20日(星期一)

Tel: +852 3943 1611; Fax: +852 2603 5230

Email: lawrence@lawrencejlau.hk; WebPages: www.igef.cuhk.edu.hk/ljl

*本文僅代表作者個人意見, 並不必然反映與作者相關各機構觀點

大綱

- ◆ 引言
- ◆ 現代退休保障制度的原則
- ◆ 現時強制性公積金 (MPF) 面臨的問題
- ◆ 解決對沖問題的建議
- ◆ 進一步優化退休保障制度的一些意見
- ◆ 結語

引言

- ◆ 香港現行退休保障制度有很多不完善的地方。
- ◆ 2000年，香港引進強制性公積金（強積金）制度。但港人退休後養老，單單依賴強積金帳戶的累積，是絕對不足夠的。同時強積金 (MPF) 本身也面臨很多的其它問題。
- ◆ 一個很重要的因素是港人出生時預期壽命的增長，從1971年的女性75.3年與男性67.8年至2015年的女性87.3年與男性81.2年。
- ◆ 假定退休年齡為65歲，一個香港男士退休後需要維持生活的時間，從2.8年增加到16.2年，大大增加了所需要準備的資源。在差不多半個世紀前養老有餘的積蓄，到了今天，就變成大大的不足！
- ◆ 60歲時的預期剩餘壽命則更高，分別為女性28.4年與男性23.7年。退休後需要維持生活的年份，分別增加到女性23.4年與男性18.7年。

引言

- ◆ 香港人口增長的趨勢，也不利於養老。兒女數目減少，養兒防老不再靠得住，同時從整個社會角度而言，人口老化，退休人士相對工作人士的比例迅速增高，社會負擔加重。

現代退休保障制度的原則

- ◆現代的社會經濟背景是：預期壽命越來越長，子女數量越來越少。養兒防老已經靠不住，但積穀防饑還可以。
- ◆一個有工作能力的人，在工作的時段要有足夠的儲蓄累積，來維持退休時段的生活。
- ◆一個沒有工作能力的人，無論退休前或退休後，都是社會的責任。
- ◆現代退休保障制度可持續性的必要條件，就是每一代人都需要負責他們自己的養老資源，不能倚靠下一代。

現時強制性公積金 (MPF) 面臨的問題

- ◆ 供款率不足夠，供款上限太低。
- ◆ 基金績效欠佳，管理費用太高。從2000年12月至2016年3月，平均年淨回報率為2.6%，與同期之年均通貨膨脹率1.95%相比。只高0.65%。同期間，最低年淨回報率基金種類為貨幣市場基金，平均0.6%；最高年淨回報率基金種類為股權基金，平均3.7%。
- ◆ 強積金可選擇基金種類太多，大約有400多種，每一基金規模太小，不能達到有效率規模來分攤管理費用和投資風險。
- ◆ 很多由僱主供款的強積金帳戶也因為「對沖」機制導致流失，抹殺了強積金退休保障的作用。2015年，因對沖而流失的強積金是其總淨值的0.6%，是當年供款的5.6%。
- ◆ 這些問題都需要逐步解決。

現時強制性公積金 (MPF) 面臨的問題

：「對沖」導致強積金的累積流失

- ◆ 所謂「對沖」安排，就是容許僱主以僱員的強制性公積金（強積金）帳戶因僱主強制或自願供款的累算權益金額，抵銷全部或局部《僱傭條例》所規定僱主需要支付僱員的遣散費或長期服務金。
- ◆ 根據積金局提供的資料，自2001年7月至2014年年底，被提取用作「對沖」的強積金權益為250億元，佔該段期間被提取權益總額的29%。

解決對沖問題的建議

- ◆ 要解決「對沖」問題，我們應當首先察看遣散費及長期服務金的有什麼功能是強積金缺乏的，然後再思考在今天是否有更好、更有效率、同時也不會削減僱員福利、不會增加僱主營運成本的方式，來實現這些功能。
- ◆ 我們需要區分保險與退休保障的功能。每人都會退休，但不是每人都會有意外。

解決對沖問題的建議： 以失業保險代替遣散費

- ◆ 遣散費適用於為僱主連續僱用不少於24個月而因裁員遭解僱的僱員(包括有固定期限僱傭合約但在期滿後因裁員理由沒有續約的僱員)。
- ◆ 按現時香港實行的遣散費支付辦法，實質上，遣散費除了退休保障功能之外，也含有失業保險的功能，因為它是由僱員因服務機構需要裁員或結業因而解僱時所觸發的。
- ◆ 但這些失業僱員實際上並無享受更多的福利，只是允許他們從他們自己的強積金帳戶裡提前取出。

解決對沖問題的建議： 以失業保險支付代替遣散費

- ◆但失業保險金是應當用來應付臨時性與過渡性的風險，不應當利用退休養老基金來支付。
- ◆失業保險最適當的提供者是政府，而不是僱主本身。到了一個僱主因為冗餘人力或結業而需要解聘僱員的時候，它的業務與財務狀況已經很差，未必有支付遣散費的額外資源。更糟糕的是，它很可能被迫宣佈破產，僱員可能什麼都拿不到。

解決對沖問題的建議：

以非因工傷殘保險代替長期服務金

- ◆ 長期服務金則適用於非因裁員或犯嚴重過失而遭解僱（若僱員因裁員遭解僱可得遣散費），同時也曾為同一僱主連續僱用不少於五年之僱員。僱員也必須符合下列條件其中之一：（1）僱員年屆65歲而辭職；（2）僱員在職期間死亡；（3）僱員因健康（傷殘（disability））理由永久不適合擔任現時的工作；或（4）僱員有固定期限的僱傭合約，在合約期滿後（非因裁員）不獲續約。

解決對沖問題的建議： 以非因工傷殘保險代替長期服務金

- ◆ 長期服務金的一個主要功能是提供僱員的退休保障和在職期間過世僱員遺屬的補助金。然而，這一功能已經納入於2000年推出的強制性公積金計劃內。因此，現有的長期服務金條例的要求與強積金計劃是有重疊性的。
- ◆ 但是由於強積金的供款並不追溯到2000年強積金計劃推行之前，從長期服務金計劃過渡到強積金計劃，必須作適當的調整。
- ◆ 長期服務金的另一個功能是提供僱員在職期間非因公（工）傷殘（disability）而無法繼續當時工作的補償。（因公（工）傷殘已在《僱員補償條例》下有適當的補償）。

解決對沖問題的建議： 以非因工傷殘保險代替長期服務金

- ◆ 實質上，現行長期服務金對僱員因傷殘離職的規定，等於是要求僱主對其僱員的非因公（工）可能傷殘作自我保險（self-insurance）。
- ◆ 一般中小企業僱主的僱員不多，自我保險的風險太大，沒有能力承受，也有實際上的困難。同時它們也很難找到負擔得起的商業性傷殘保險。社會化傷殘保險可降低保險成本、有效分攤風險，是僱員傷殘保險必須走的路。
- ◆ 再者，傷殘保險的目的，是維持突然受到傷殘影響而必須離職的僱員日後的生活。他們可能還很年輕，距離應當利用強積金的退休年齡相當遠，不應動用養老基金，或讓它用來「對沖」。

解決對沖問題的建議：

其它經濟體如何處理這些問題？

- ◆ 很多經濟體都有由政府提供的失業保險與傷殘保險。
- ◆ 例如，在美國，失業保險是強制性的，由聯邦政府監管和監督，由州政府實施。例如，加利福尼亞州的失業保險（Unemployment Insurance）直接補貼滿足該計劃資格要求的失去工作僱員。它的目的是讓僱員能夠渡過短期難關，直到僱員開始新一份工作。支付的金額大約是僱員失業前每週收入的一半，上限是450美元（折合每月約港幣15,210元），最長領取時期是26週（六個月）。
- ◆ 2015年美國人均所得為55,759美元，香港人均所得為42,430美元，如按比例計算，香港上限應為每月港幣11,574元，或每週港幣2,671元。如以六個月為最長領取時間計算，則失業保險每人最高支付上限應為港幣69,444元。

解決對沖問題的建議：

其它經濟體如何處理這些問題？

- ◆ 在美國，傷殘保險也是強制性的，由聯邦政府提供所有僱員“OASDI (old age, survivor and disability insurance)（老年、遺屬和傷殘保險）”，是它的強制性供款“社會保障(social security)”計劃的一部分。
- ◆ 另外，每州也有它們自己的工傷補償（Workmen’s Compensation）計畫。

解決對沖問題的建議方案

- ◆ 首先，我們考慮一位在2000年實施強積金計劃後首次就業的僱員。這名僱員將由強積金計劃提供退休福利與遺屬津貼。
- ◆ 但單單在強積金計劃之下，這名僱員將不再有資格享受失業福利或非因工傷殘福利。
- ◆ 一個公平可行的解決辦法，是由政府推行失業保險和非因工傷殘保險。當僱員發生失業或非因工傷殘時，可以由保險支付津貼給予受影響的僱員。這樣一來，僱主就不再需要支付遣散費或長期服務金，也不需要動用僱員的強積金帳戶來「對沖」。
- ◆ 這應當會大大降低僱主的預期成本，尤其是那些只有少數僱員的僱主，但也不會影響僱員所享受的福利。其實僱員會比以前更好，因為他們的福利將變得更加確定和可靠，他們的強積金帳戶也不會讓僱主用來「對沖」。¹⁶

解決對沖問題的建議方案

- ◆ 失業保險和僱員非因工傷殘保險都應當由政府提供，政府有必要參與，因為這兩類保險都必須是強制性的，才能確保保險池足夠大，人均行政費足夠低，保險費率可以負擔得起。政府亦有足夠的可信度與能力作自我保險。
- ◆ 保險原則上可以是繳費式或非繳費式，非繳費式比較簡單，行政費用也比較低廉，可由政府在財政預算中撥備。

解決對沖問題的建議方案

- ◆ 假使一個僱員在2000年強積金計劃實施之前就開始受僱於現時的僱主，有超過15年以上的年資，應當怎麼辦？
- ◆ 首先，該僱員也應當被失業保險和非因工傷殘保險所涵蓋。
- ◆ 其次，僱主可根據長期服務金計劃的指引，計算它對該僱員在某結算日，例如2016年12月31日，的潛在長期服務金負債。
- ◆ 第三，僱主還可以以同一結算日計算該僱員的強積金帳戶因其供款的累積餘額。
- ◆ 假如要降低僱主負債與累積餘額對結算日的敏感度，可以使用結算日前30日，90日甚至365日之間的平均數。

解決對沖問題的建議方案

- ◆ 如果僱主的潛在負債低於強積金帳戶因其供款的累積餘額，僱主對該僱員就再沒有支付長期服務金的義務，也就不再需要「對沖」。但如果潛在負債是大於累積餘額，僱主就必須從下列選項中選擇其一：
 - ◆ (1) 繼續履行長期服務金計劃及其「對沖」的規定；
 - ◆ (2) 一次性注入該僱員的強積金帳戶短缺的資金；或
 - ◆ (3) 在以後五個年度分五期，每年一期，彌補短缺。
- ◆ 假如僱主選擇 (2) 或 (3)，它以後也就再沒有長期服務金的義務，也不再需要「對沖」。因為僱員強積金帳戶從2000年開始已有15年的累積，而長期服務金亦有上限，所以短缺不會太大，應當是一個僱主有能力承擔的數目。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

：失業救濟金

- ◆ 2014年，因「對沖」遣散費而提取的強積金權益涉及僱員人數大約為3萬名，是參加強積金的全體僱員（約250萬）的1.2%，總金額大約為16.56億。（2015年為30,400名）。這些都是因冗餘或結業而被解聘的僱員（包括有固定期限而因冗餘理由沒有續約的合約僱員）。
- ◆ 假如香港所有僱員都有失業保險，就沒有需要利用遣散費來處理僱員短期非志願失業的過渡生活問題。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

：失業救濟金

- ◆ 失業救濟金額度應與失業前薪酬掛鉤（假定是一半），並設有上限，假定為每月港幣11,574元（失業前薪酬每月為港幣23,148元），最長時間只能領取6個月。每領取失業救濟金的僱員的最高成本是港幣69,444元，3萬人就是港幣20.833億元。
- ◆ 但並非每人都能夠領取最高上限(因與失業前薪酬掛鉤)，同時也並非每人都會連續失業6個月，假定平均失業前薪酬為港幣20,000元（薪酬超過上限者按上限計算），平均失業救濟金為每月港幣10,000元。再假定每失業者平均領取3個月失業救濟金，3萬人就是港幣9億元，所以實際支付金額估計應當是不會超過港幣10億元。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

：失業救濟金

- ◆最近數年，香港失業率非常低，在3.2%左右，所以上述計算，基於每年有3萬人新失業，可能低估了失業保險需要支付的額度。
- ◆香港失業率在歷史上最高曾經達到8.5%（2003年）。從1997年回歸後到現在，失業率平均是4.8%。假如用4.8%來算的話，估計年均失業人數會由3萬人增加到4.5萬左右，每年平均失業保險需要支付總金額約可估計為13.5-15億元。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

：失業救濟金

- ◆ 實際上，失業保險也應涵蓋參與了獲強積金豁免的職業退休計劃的僱員，所以全民失業保險需要覆蓋不僅是參與了強積金的250萬人，可能需要覆蓋300萬人，則年均預計總支付可能要再增加20%，達16.2-18億元。
- ◆ 但假如有獨立的失業保險，就無需使用破產欠薪保障基金（破欠基金）來墊支僱員根據《僱傭條例》應享有但遭拖欠而未獲支付的遣散費。同時能夠避免強積金的流失，也會降低政府將來的養老福利支出。所以政府年均淨成本應當低於18億元。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

：非因工傷殘保險補償

- ◆ 非因工傷殘保險應當採取與《僱員補償條例》下評估喪失工作能力一樣的安排，津貼金額也比照僱員因工受傷引致永久完全喪失工作能力的補償金額。
- ◆ 若僱員非因工受傷而引致永久地完全喪失工作能力，補償金額可按僱員受傷時的年齡及每月收入來計算：
- ◆ 40歲以下--96個月的收入（上限為每月26,070元）或最低補償金額426,880元，折合每月4,446.7元，以較高金額為準。
- ◆ 40歲至56歲以下--72個月的收入（上限為每月26,070元）或最低補償金額 每月4,446.7元，以較高金額為準。
- ◆ 56歲或以上--48個月的收入（上限為每月26,070元）或最低補償金額 每月4,446.7元，以較高金額為準。
- ◆ 若僱員因工受傷引致永久地部份喪失工作能力，補償金額須視乎僱員喪失賺取收入能力的程度，並參照永久地完全喪失工作能力的補償金額，按比例計算。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

： 非因工傷殘保險補償

- ◆ 比照因工傷殘的補償金額，非因工傷殘保險補償金額可計算如下：
- ◆ 40歲以下總補償金額，每人最低為 \$426,880元，最高為2,502,720元，平均數為1,464,800元。
- ◆ 40歲至56歲以下總補償金額，每人最低為 \$320,162元，最高為1,877,040元，平均數為1,098,601元。
- ◆ 56歲或以上總補償金額，每人最低為 \$213,442元，最高為1,251,360元，平均數為732,401元。
- ◆ 三群組僱員合併平均數為每人1,098,601元。
- ◆ 非因工傷殘保險應與因工傷殘保險合併，可大量降低管理成本。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

： 非因工傷殘保險補償

- ◆ 2014年，因「對沖」長期服務金而提取的強積金權益涉及僱員人數大約為14,000名，是參加強積金的250萬全體僱員的0.56%，總金額大約為13.51億。（2015年為14,900名）。這其中包括四類僱員：達到年齡65歲正常退休的僱員、因故死亡的僱員、因傷殘（disability）離職的僱員、與非因裁員但未有續約的合約僱員，而絕大部分是第一類。
- ◆ 假定因傷殘離職的僱員，是當年離職僱員的8%（強積金全體僱員的0.045%），并全部是非因工傷殘，或1,120人（這是按金額計算，實際人數數字不詳，可能低達2%，或280人），則非因工傷殘保險所需支付總金額可估算為12.304億元（1,120 乘1,098,601元）。

解決對沖問題的建議方案的社會成本

：失業救濟金

- ◆ 假使失業前薪酬上限設為每月港幣26,070元（與工傷補償的上限看齊），則失業救濟金的上限是每月港幣13,035元，最高成本達港幣78,210元，3萬人就是港幣23.463億元。
- ◆ 假定平均失業前薪酬為港幣22,525元（薪酬超過上限者按上限計算），平均失業救濟金為每月港幣11,263元。再假定每失業者平均領取3個月失業救濟金，3萬人就是港幣10.14億元，所以實際支付金額估計應當是港幣10億元左右。
- ◆ 假定平均失業率是4.8%，失業保險需要涵蓋300萬人，支付總金額估計應當也是港幣18億元左右。

香港有能力負擔失業保險與非因工傷殘保險

- ◆ 根據香港財政司曾俊華先生的預算報告，香港政府2014-2015財政年度的盈餘為638億元，而2015-2016財政年度的預算盈餘，在撥備房屋儲備金450億元後，估計還會達到300億元。香港自從2008年開始，連續8年，每年都有顯著的財政盈餘。過去10年年均盈餘達548億元。
- ◆ 每年失業保險的預期支付是18億元，每年非因工傷殘保險的預期支付最高是12億3千萬元，總數為**30億3千萬元**，香港政府絕對有能力負擔香港所有僱員的失業保險與非因工傷殘保險。

解決對沖問題的建議方案

- ◆ 僱員的整體權益福利並沒有減少，但是從不同但更可靠的來源提供。他們原來應享受的福利完全被保留，同時也再沒有「對沖」。
- ◆ 僱主對僱員的責任也沒有減少，因為他們將繼續向僱員的強積金帳戶供款；但遣散費及長期服務金非退休養老保障的功能，就分別由失業保險和非因工傷殘保險所取代。

解決對沖問題的建議方案

- ◆ 更重要的是僱員達到退休年齡的時候，他們的強積金帳戶由僱主供款部分不會被「對沖」了，還有相當累積，可以作為他們養老的資源。社會與政府屆時的養老負擔也會相對地減輕，所以政府應當看待失業保險和傷殘保險的引進，是一種長期性的社會投資。
- ◆ 「對沖」問題解決之後，強積金的投資選擇，也可完全由僱員決定，「全自由行」也不會再有障礙。

進一步優化退休保障制度的一些意見

- ◆ 退休人士最大的恐懼是通貨膨脹。政府應考慮發行長期保值債券（inflation-indexed bonds）作為可供退休養老投資的工具。
- ◆ 鼓勵人壽保險公司設立終身年金（annuity）制度，讓退休人士有可靠的現金收入足以應付生活所需，直到辭世為止。
- ◆ 完善逆向抵押（reverse mortgage）制度，讓退休人士能安心繼續在現有住家一直居住下去，並可增加他們的現金流，也直到辭世為止。
- ◆ 延後退休年齡，讓工作年期能夠加長，同時允許僱主與僱員在65歲後繼續向強積金帳戶志願在稅前供款。
- ◆ 修改相關法律與條例，承認強積金帳戶資產為合法結婚夫妻雙方共同資產。

結語：

逐步完善與優化

- ◆ 第一步，引進失業保險和非因工傷殘保險，對參加強制性公積金計畫的僱員而言，就可以取消遣散費與長期服務金。如果這兩項計劃不再存在的話，「對沖」的問題也就會自然完全消失了。
- ◆ 第二步，通過競爭與監管，降低各基金管理費用，促使基金合併，以達到經濟規模，設立單一默認（default）基金，為無選擇自動生效選項（瑞典經驗）。
- ◆ 第三步，考慮調整供款率與供款額上限，與引進僱員志願供款課稅優惠。
- ◆ 第四步，考慮其它進一步優化退休保障制度政策與措施。