

港澳養老保障政策比較研究

賴偉良

[提要] 本文旨在比較香港及澳門的養老保障政策。在回歸後，兩地政府均擴充其養老保障體系，香港政府採用“市場化”策略及“選擇性提供”的取向，而澳門政府採用“全民性提供”的取向及“個人化”策略。澳門體系的基本設計較香港的完善，較接近國際組織所建議的設計方案，主要原因是它設有“全民覆蓋”的社會保障基金，香港則沒有類似的全民養老金計劃。在“養老保障效能”方面，香港體系的保障水平較高，澳門體系的覆蓋面較廣，兩者各有所長。

[關鍵詞] 養老保障 香港社會政策 澳門社會政策 社會保障基金 強制性公積金

[中圖分類號] F123.6 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 01 - 0041 - 09

1997年，香港脫離英國的管治，成為中華人民共和國的特別行政區。兩年後，澳門亦脫離葡萄牙的管治，成為中華人民共和國的特別行政區。到了今天，從經濟發展水平而言，香港和澳門已經是富裕城市。在保障民生方面，兩地政府推行各式各樣的福利政策及計劃，以滿足民眾的各方面基本需要。雖然港澳兩地鄰近，且同樣是華人社會（中國人佔居民總數九成以上），但它們的福利制度在某程度上有明顯的差異。以社會保障政策為例，澳門政府在回歸前已設立擬社會保險的供款式計劃，作為當地養老保障體系的支柱；而香港則沒有類似的計劃，其養老保障體系的支柱是私營公積金。

有關香港養老保障政策的研究，周永新和周基利根據世界銀行所建議的“三層式退休保障體系”方案，討論香港特區養老保障體系之基本結構，第一層為政府的兩個社會保障計劃，第二層為強制性公積金及其他的職業性退休金，第三層為個人儲蓄及家庭的經濟支援。^①余偉錦指出，香港政府運用了兩種取向，改革其養老保障體系。它們是“剩餘性提供策略”的取向（residual strategy-centered reform approach）及“協作性策略”的取向（collaborative strategy-centered reform approach）。^②此外，有些學者嘗試比較香港與其他地方之養老保障政策，例如Ng Kok-hoe分析香港和新加坡的養老保障體系所面對之挑戰。^③鄧廣良探討香港及中國內地的養老保障改革之背後成因；^④杜選則比較香港與廣東的養老保障體系，以及分析它們不足之處。^⑤另一方面，陳慧丹的研究闡述澳門養老保障體系的組成部分及其改革的內容，同時亦分析改革前該體系不足之處，

包括供款水平偏低，養老保障效用不足，家庭主婦未能得到保障及體系的財政穩定性不足。^⑥鄧益奮剖析澳門養老保障體系的兩個“困境”及兩個“偏離”：政府高負擔及民眾低福利；對社會再分配原則之偏離及對責任分擔原則的偏離。^⑦此外，嚴強和吳婧探討澳門民眾對養老保險政策之滿意程度，結果是整體上澳門居民對養老保險體系及其政策的滿意程度不高；而對“雙層式社會保障制度”中的養老保障政策之不滿意度最高。^⑧

在已有的學術文獻中，其實較少集中比較兩地養老保障政策的研究。有見及此，本文的主旨是比較港澳兩地的養老保障政策；而主要比較的範圍包括在回歸後兩地養老保障政策的轉變，兩地體系的基本結構以及它們所發揮的“養老保障效能”。

一、香港養老保障體系

香港的養老保障體系，主要由三項計劃所組成：綜合社會保障援助、公共福利金的高齡津貼及強制性公積金。

1. 綜合社會保障援助

香港政府在 1971 年開始實施公共援助計劃，它是綜合社會保障援助（以下簡稱“綜援”）計劃的前身，向極為貧困的人士及家庭提供現金援助。到了 1993 年，香港政府改革當時的公共援助計劃，把它轉變成現時的綜援計劃；而其中一項主要的改革是提升“年老”受助者的援助金，但同時取消她/他們領取高齡津貼的資格。換言之，香港政府合併“年老”受助者的公共援助及高齡津貼。

綜援計劃屬於社會援助，由社會福利署（以下簡稱“社署”）負責提供。綜援之目的是“為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要”。嚴格來說，綜援並不是養老保障計劃，但由於香港政府過去沒有設立完善的養老保障制度，所以當“年老”人士面對經濟困難時，便與其他類別的貧困人士一樣，依靠社署的綜援過活。因為貧困長者的人數眾多，且不斷增加，所以一直以來她/他們都是綜援的最大受助組群。在過去幾年，“年老”個案平均佔了整體綜援個案的 53.2%。^⑨

綜援的受助者必須通過嚴格的經濟能力審查。就算沒有收入的長者，其資產亦必須低於社署所訂定的限額。在 2012 年 2 月，單身長者之資產總值限額是 38,000 港元，兩名長者的家庭為 57,000 港元。綜援的援助金共分三類：標準金額、補助金及特別津貼。不同類別的長者所得到的標準金額是有所差異的。在同時期，“健全/傷殘程度達 50%”之單身長者的每月金額為 2,820 港元；“傷殘程度達 100%”之長者為 3,415 港元；“需要經常護理”之長者為 4,810 港元。

2. 公共福利金

香港社署在 1973 年開始發放公共福利金，最初只為長者提供一類的津貼，到了 1988 年才增設多一種較高額的津貼。公共福利金計劃屬於社會津貼（social allowance），其目標是“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”。公共福利金計劃設有兩種提供予長者的津貼：普通高齡津貼及高額高齡津貼（除了長者外，殘障人士亦是公共福利金計劃的援助對象）。普通高齡津貼發放予 65 至 69 歲之長者，但申領者必須符合資產限額及每月入息限額。以單身長者為例，在 2012 年 2 月的資產限額是 186,000 港元，每月入息限額是 6,660 港元，這兩項限額均較綜援為高。高額高齡津貼則是全民性發放予 70 歲或以上之長者，即領取的長者毋須接受經濟狀況調查。在 2009 年以前，高額高齡津

貼的金額是高於普通高齡津貼的；但在當年的 1 月，社署劃一這兩種津貼，同時大幅提升它們的金額，高齡津貼的金額由 705 港元增加至 1,000 港元，普通高齡津貼則由 625 港元增加至 1,000 港元。在 2012 年 2 月，兩種高齡津貼的每月金額均為 1,090 港元。

3. 強制性公積金

強制性公積金（以下簡稱“強積金”）計劃在 2000 年 12 月開始推行，它的實施乃香港在回歸後養老保障政策發展的里程碑。強積金屬於供款性的職業退休金計劃，透過強制性儲蓄的方式，為就業人口提供退休保障。根據相關法例的規定，所有年齡界乎 18 至 65 歲的僱員或自僱人士必須參加強積金計劃，但有些類別則獲豁免，例如家務僱員、自僱小販、已受法定退休金計劃或公積金計劃保障的人士、獲強積金豁免的職業退休計劃成員等。

參加強積金的僱員及其僱主均須定期向計劃供款，兩者的供款率均為僱員的每月相關入息之 5%。換言之，僱員及其僱主每月的供款額等如僱員的相關入息之 10%。供款的最高入息水平為 25,000 港元，最低入息水平為 6,500 港元。自僱人士的供款訂為有關入息的 5%，她 / 他們供款的最高及最低入息水平分別為每月 25,000 港元（或每年 300,000 港元）及 6,500 港元（或每年 78,000 港元），並可選擇按月或按年供款。

一般而言，參加強積金的人士必須在年滿 65 歲才可提取其強積金的累算權益；但在某些特殊情況下，則可在 65 歲前提早提取其累算權益，例如年屆 60 歲並提早退休、永久離開香港、完全喪失工作能力或死亡等。

僱員及其僱主（和自僱人士）的供款由政府核准的強積金受託人負責管理（包括投資），當中需要收取管理費用，它們全是銀行或保險集團，例如美國友邦（信託）有限公司、中國人壽信託有限公司、匯豐機構信託服務（亞洲）有限公司等。在強積金計劃中之供款是可以轉移的。僱員及其僱主的供款會累積在強積金帳戶內的“供款帳戶”，當僱員轉職時，她 / 他們有三種方法處理帳戶內的累積款項。第一，把款項存放在自己所選擇強積金計劃的“保留帳戶”內，繼續投資；第二，把款項存放在原有僱主所參加的強積金計劃之“保留帳戶”內，繼續投資；第三，把款項轉移到新僱主所參加的強積金計劃之“供款帳戶”內。

香港政府成立強制性公積金計劃管理局（以下簡稱“積金局”），它的主要責任是“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的公積金計劃”。雖然如此，政府在強積金計劃中只承擔有限的財政責任，包括讓僱主及僱員之供款扣稅，在初期撥出 6 億港元成立賠償基金，以及在 2008 ~ 2009 年度一次過注入 6,000 港元於特定收入以下人士之強積金帳戶。

總結而言，綜援及高齡津貼分別發揮不同的養老保障功能。綜援主要為最貧困的長者提供最低程度的生活保障。高齡津貼則為一般長者提供入息補助；由於它的津貼金額偏低，所能發揮的保障功效極為有限。強積金名義上是香港主要的退休保障計劃，但由於它只實施了十多年，現時有很多的長者未能受惠於強積金，所以它的覆蓋程度可說是相當不足。

除了上述的三項計劃外，香港特區政府在 2012 年 7 月宣佈，將增設“長者生活津貼”，對象是通過入息及資產審查的 65 歲或以上居民，津貼金額為每月 2,200 港元，約等於兩倍的高齡津貼。但在本文執筆時，香港政府仍未落實推行這項計劃。“長者生活津貼”的性質與綜援相似，是屬於社會援助計劃，因為受助者必須通過經濟狀況審查，只是它的申請資格比綜援較為寬鬆。這項計劃的定位是填補綜援及高齡津貼之“空隙”，為那群經濟條件欠佳，但又不至於處於極貧困狀況的長者，提供較高額之生活補助。

二、澳門養老保障體系

目前，澳門的養老保障體系主要包括四項計劃：社會保障基金的養老金、中央儲蓄制度、社會工作局的敬老金及經濟援助。

1. 社會保障基金

社會保障基金（以下簡稱“社保”）在 1990 年開始運作，其運作方式類似社會保險，屬於供款式的計劃。社保之財政來源包括三方面：僱員及其僱主（包括自僱人士）的供款、該基金投資所得的收益及政府的撥款；而政府的撥款主要包括“特區政府預算撥款”及“博彩稅撥款”兩項。在 2012 年，僱員之每月供款額為 15 澳門元，僱主為 30 澳門元。由於供款額低，政府的撥款才是社保的主要財政來源，近年均佔社保的總收入九成或以上。例如在同年社保的收入中，政府的撥款（包括“特區政府預算”及“博彩撥款”）佔了 92.1%，而供款收入只佔 5.4%。

社保之成立宗旨是“為澳門特別行政區居民提供基本的社會保障，尤其是養老保障，以改善居民的生活素質”。它設有一系列的現金津貼，為參與供款的人士提供不同種類的保障，包括養老金、殘疾金、失業津貼、疾病津貼等。顧名思義，養老金乃專為長者（60 歲或以上者）提供經濟保障，在 2012 年其金額為每月 2,000 澳門元；而在每年一月份，領取養老金的長者可額外獲發“特別支付”，數額相等於一個月的養老金。在 2009 年，養老金的領取人數為 32,334 人，佔當時長者人口（60 歲或以上人口）之 51.3%。過去，社保只為就業人口提供保障，但澳門政府在 2011 年進行改革，容許那些尚未加入社保的人士，以“任意性”（自願性）供款的方式加入社保，從而獲得入息保障。所以在 2011 年，養老金的領取人數急升至 56,185 人，佔當時長者人口（60 歲或以上人口）之 83.2%。

2. 中央儲蓄制度

在 2010 年，澳門政府設立中央儲蓄制度，該制度之目的是“為使澳門特別行政區居民退休後的生活得到更好的保障，以及為建立包含僱主及僱員供款的非強制中央公積金制度構建基礎”。換言之，政府計劃在日後把該制度轉化為（非強制性）中央公積金。在該制度中，政府為所有年滿 22 歲之永久性居民開設個人帳戶，並向所有帳戶注資一筆款項。在 2010 年注入 10,000 澳門元，在 2011 年注入 6,000 澳門元，2012 年注入 6,000 澳門元。根據政府的規定，中央儲蓄制度的參與人必須年滿 65 歲或在其他的特別情況下，才可提取個人帳戶內之累積款項。但在本文執筆時，政府仍未決定日後中央公積金的具體運作內容，例如供款和管理細則等。

3. 敬老金

社會工作局（以下簡稱“社工局”）由 2005 年開始發放敬老金，發放之目的是“為體現對澳門特別行政區長者的關懷，並弘揚敬老美德”。它屬於社會津貼，全民性地發給所有年滿 65 歲或以上之澳門永久性居民。在開始發放時，敬老金的數額是每年 1,200 澳門元；到了 2012 年，其金額已增至每年 6,000 澳門元。

4. 經濟援助

澳門政府早於上世紀三十年代已開始為貧窮人士提供現金援助。現時由社工局所提供的經濟援助，其性質屬於社會援助，受助者必須通過嚴格的經濟能力審查。經濟援助之目的是“透過向因社會、健康及其他需要特別援助的因素而處於或陷入經濟貧乏狀況的個人及家團提供社會援助，確保其生活上的基本需要能得到滿足”。經濟援助設有三種援助金：一般援助金、偶發性援

助金和特別援助金。一般援助金的受助者（包括長者）必須被界定為經濟貧乏人士；申請援助的長者就算沒有收入，其資產也必須低於政府所訂定的標準。在 2012 年 7 月，獨居長者的資產限額是 40,320 澳門元。一般援助金的水平是等同於政府所訂定的“最低維生指數”，單人的數額為每月 3,360 澳門元。

總結而言，從提供經濟保障及受益人口的規模來看，社保養老金乃澳門養老保障體系的最主要“支柱”，為八成多的長者人口提供低程度的保障。中央儲蓄制度及敬老金同是一筆過、且全民覆蓋的生活補助。由於它們的數額偏低（2012 年兩者合共平均每月只有 1,000 澳門元），所以為長者提供的保障有限。經濟援助則發揮“最後安全網”的功能，為貧困長者提供最起碼的生活保障。有一點必須提出，上述的四項津貼 / 援助金是可以同時領取的。如果有一位長者已領取養老金，只要她 / 他被證明仍處於貧窮狀況，並符合經濟援助的申領資格，亦可獲社工局發放經濟援助，補助其生活開支；而獲發經濟援助後也沒有影響她 / 他領取敬老金及中央儲蓄制度撥款的資格。

三、兩地養老保障政策之比較

1. 回歸後的政策改革取向

在回歸前，香港政府已設有綜援及高齡津貼；而在回歸後最主要的政策改革是於 2000 年推行的強積金計劃。從政策取向的角度看，香港政府選用“市場化”策略及“選擇性提供”之取向，改革當地的養老保障政策。“市場化”策略（marketization）係利用市場機制以應付社會的養老保障需求。首先，強積金的保障對象是參與勞動市場的人士（包括僱員及自僱者）。第二，強積金成員過去的工作年期及薪金水平，直接影響她 / 他們日後從強積金所獲得之保障；換句話說，養老保障水平與市場地位的關係十分密切。第三，強積金成員所累積到的強積金，在很大程度上受到其投資回報所影響，故金融市場的起伏，最終也決定強積金所提供之養老保障水平。正如陳澤群的分析，強積金本身是一種以市場為導向的介入方式（market-oriented intervention），強化某些市場經濟的價值觀念，例如工作倫理、個人責任。^⑥

另一方面，香港政府除了使用“市場化”策略外，也繼續採用“選擇性提供”的取向（selective mode of welfare provision），為一部分長者提供生活保障，甚至擴闊公共養老保障體系之覆蓋面。眾所周知，綜援屬於高度選擇性的社會援助計劃，受助的長者必須通過嚴格的經濟條件審查，所以只有小部分的長者人口能得到“保障”。而且，強積金不能為沒有參與勞動市場的人士及已退休的長者提供保障，因此綜援仍然是她 / 他們在養老保障方面的“最後安全網”。再者，在很大程度上，“長者生活津貼”也屬於社會援助計劃，因為受助的長者也需要通過經濟條件審查。所以，“長者生活津貼”的實施，意味著香港政府繼續運用“選擇性提供”的取向，擴充原有的社會救助網，為那些經濟環境欠佳但不至處於極貧困狀態的長者，提供生活補助。

在回歸前的澳門，社保是最主要的養老保障計劃，而經濟援助只發揮“最後安全網”之功能。在回歸後，澳門政府對養老保障體系進行了大規模的改革，首先在 2005 年增設養老金，在 2010 年實施中央儲蓄制度，在 2011 年改革社保，增設“任意性”供款方式。這些改革措施，無疑擴大了澳門養老保障體系之覆蓋面及所提供之保障水平。

澳門政府同時採用兩種政策取向改革其養老保障政策：“全民性提供”的取向（universal mode of welfare provision）及“個人化”策略（individualization）。首先，敬老金及中央儲蓄制度

背後之指導原則是全民主義（universalism），即所有長者一同受惠，得到同樣數額的津貼及撥款。而且，在社保中增設“任意性”供款方式，把它的受保障對象擴展至所有澳門居民，這也屬於“全民性”的提供方式。在很大程度上，現時的敬老金、中央儲蓄制度及社保養老金，已是“全民覆蓋”的養老保障計劃。無論在財政支援及行政方面，澳門政府之參與角色是不斷加大。

第二，“個人化”策略是把養老保障與受保障者過往的經濟功績、市場位置、參與勞動市場情況等個人因素“掛鉤”。日後實施的中央公積金，其實屬於“個人化”的養老保障政策，它明顯有別於澳門現行“集體主義”（collectivist）的保障計劃（社保、敬老金及中央儲蓄制度）。中央公積金主要有兩方面的“個人化”元素。一是中央公積金會員日後所獲得的保障，直接與她/他的多項個人因素“相關”，包括工資水平、（受薪）工作年期等。工資越高、（受薪）工作的時間越長的僱員，在退休後所得到公積金的數額就越多；相反，工資越低、（受薪）工作的時間越短的僱員，在退休後所得到公積金的數額就越少。二是中央公積金的會員需要承擔財務方面的風險。她/他們必須把其帳戶內的款項進行投資，以達資產增值的目標。由於投資項目是由會員自行選擇，所以最終的投資結果也由她/他們個人承擔。

如果我們比較回歸後港澳兩地養老保障政策之改革，可以得出如下四點結論：其一，隨著長者人口持續增加及來自民間的政治壓力，兩地政府在回歸後均改革它們的養老保障體系，增設養老保障計劃，增加民眾的養老保障來源。其二，兩地政府所採用的政策取向或策略有所不同，香港政府採用“市場化”策略及“選擇性提供”的取向；澳門政府的政策改革則先建基於“全民性提供”的原則，以及採用“個人化”的策略。其三，澳門政府比香港政府願意作更大規模之介入，投放更多的財政資源，承擔更主要之行政責任。敬老金及中央儲蓄制度的開支全由公帑支付，在社保的收入當中，政府的撥款佔九成以上，而且這三項計劃全是由政府管理。相反，香港政府實施強積金計劃，它主要扮演監督者的角色，以及承擔有限的財政責任。其四，由於香港政府採用“市場化”策略，所以香港的私營養老金之規模遠比澳門的龐大。換言之，在香港私營養老金所承擔的養老保障角色較在澳門的重要。在香港，強積金本身是一項私營養老金計劃，再加上其他的職業退休金計劃，它們已覆蓋大部分的勞動人口，例如在 2005 ~ 2011 年期間之平均覆蓋率為 86.1%。相反，澳門的私營養老金之規模仍然較小，它們在 2005 ~ 2010 年期間的平均覆蓋率只有 25.5%，這個數字遠比香港的為低。^⑤

2. 養老保障體系的基本結構

由上世紀九十年代起，國際組織開始討論和研究理想養老保障體系的設計方案，“多柱式”的取向（multi-pillar approach）已是相關專家們之共識；而討論的焦點只在於不同模式的保障計劃之角色及相對規模。^⑥Holzmann 指出，“多柱式”的取向乃最能提升福利水平的策略。它能夠有效地分散各種養老保障體系所面對的風險，當中包括宏觀經濟風險、政治風險及人口結構變化的風險。相比起“單柱式”的體系，“多柱式”的體系更能在“減低風險”與“提高回報”兩者之間取得平衡。此外，在“多柱式”的體系中，不同“支柱”可以分別達成減低貧窮及保障入息的目標，這避免單一保障計劃需要兼顧這兩項目標而影響最終的效能。^⑦

國際勞工辦事處（International Labor Office）建議的方案由四個計劃所組成。第一層是由政府公共開支所支付，但需要資產審查的社會援助計劃；第二層是以社會保險方式運作的供款性退休保障計劃，其入息補償率約為“終身工作平均入息”（lifetime average earnings）的 40 ~ 50%；第三層是由私營公司管理的強制性公積金計劃；第四層是由私營公司管理的自願性公積金或儲蓄

計劃。⁹另一方面，世界銀行建議“五支柱模式”（five-pillar model）的方案，其內容包括：（1）“零支柱”非供款性質之社會津貼或社會援助計劃，其基本目標是紓解貧窮，為所有長者提供最低程度之保障。（2）“第一支柱”－供款式之“隨收隨支”計劃，其基本目標是維持一部分退休前的入息，以作養老之用。（3）“第二支柱”－強制性公積金計劃，性質屬於“以供款界定”之入息保障計劃（defined contribution plan）。（4）“第三支柱”－自願性質之個人儲蓄計劃，可以採用不同形式推行。（5）“第四支柱”－其他“非入息保障”的支援，例如家庭支援、保健服務、公共房屋、協助置業的措施等。¹⁰

其實，在世界銀行的方案中，“零支柱”、“第一支柱”、“第二支柱”及“第三支柱”，差不多是國際勞工辦事處方案的內容。綜合上述兩個國際組織的建議，“理想”的養老保障體系應設有至少三層的養老保障計劃，其基本結構包括非供款式之社會津貼或社會援助計劃、供款式之社會保險計劃及供款式之公積金計劃。¹¹筆者把這個“理想”方案作為標準，比較港澳的養老保障體系之基本結構。

在提供第一層的保障方面，兩地政府均設立社會津貼和社會援助。香港設有綜援及高齡津貼，前者為經濟條件較為欠佳的長者提供生活保障，後者屬於“全民性提供”的低額生活補助。澳門的經濟援助同樣集中援助貧困長者，敬老金屬於“全民性提供”的低額生活補助。兩地唯一的差異是，香港的綜援及高齡津貼不能同時領取，但澳門的經濟援助及敬老金則容許一同領取。

澳門的社保養老金屬於供款式社會保險，且已“全民覆蓋”。相反，香港則沒有設立供款式的社會保險。香港政府已實施強積金計劃十多年，這代表在香港已設立了第三層的供款式公積金。反觀澳門，雖然政府已設立中央儲蓄制度，並在日後轉化為中央公積金，但民眾仍未開始供款，個人帳戶內只有政府的注入款項，因此嚴格來說它仍沒有發揮養老保障的基本功能。

從基本結構來看，澳門的養老保障體系較香港完善，因為前者同時設有上述“理想”方案中的三層保障計劃。雖然如此，澳門體系不足之處是，第三層的中央公積金尚未“實質地”推行，仍沒有收養老保障之效用。另一方面，在香港的養老保障體系中，第一層（現行的綜援和高齡津貼）及第三層保障計劃（強積金）已運作多時，但它最大不足之處是欠缺第二層計劃，令大部分的長者缺乏最起碼的入息保障。¹²如果“長者生活津貼”能落實推行，雖然它會把更多的長者納入社會救助網之內，但該措施仍不能徹底解決覆蓋面不足的問題。

3. 養老保障效能

比較港澳兩地養老保障政策之“養老保障效能”，該項效能乃養老保障制度的最重要功能，它由兩項指標量度－養老金的入息替代率（replacement rate）及覆蓋率（coverage）構成。養老保障的涵義是為長者人口提供最基本之生活保障；保障水平則應該是社會普遍認同之最起碼生活標準，而受保障對象應該是全體長者人口。因此，養老金的入息替代率顯示（公共及私營）養老金的保障水平之高低，覆蓋率則顯示受保障長者之多少。

由於港澳兩地養老保障計劃之內容及角色不同，再加上文獻中的統計資料不足，所以較難運用一組特定的數據作比較。在養老金的入息替代率方面，筆者計算出香港的兩個相關數據，第一個是綜援（公共養老金）的入息替代率，以過去十年綜援單身長者的援助金佔當地工作收入中位數的比例之平均數，其結果是 33.2%。第二個是把所有公共和私營養老金佔退休前入息之比例，其結果是 36.1%。其實，這兩個入息替代率的差距不大。在澳門方面，養老金的入息替代率只計算公共養老金（包括社保養老金、敬老金及中央儲蓄制度撥款的總和）佔工作收入中位數之比例，

結果過去十年的平均數是 24.6%；而在 2011 年的入息替代率則為 29.2%。無論比較那一個數字，香港養老金之入息替代率明顯高於澳門，這顯示香港的養老保障水平較澳門高（見表 1）。

相對於發達國家的養老保障水平，香港及澳門的養老保障水平明顯偏低，例如經濟合作及發展組織成員國（OECD34）的（公共和私營）養老金之入息替代率為 60.6%，⁹這比香港的水平（36.1%）高 24.5%，比澳門的水平（29.2%）高 31.4%。此外，如果我們把相對貧窮門檻訂定為工作收入中位數之 50%，那麼無論香港及澳門的養老金，平均而言都未能協助長者脫離相對貧窮的狀況。換言之，兩地的大部分長者，仍然生活在相對貧窮的境況中。

澳門養老保障體系的覆蓋率遠比香港為高。社保過去十年的平均覆蓋率達 41.5%；在它改革後（2011 年），由於增設“任意性”供款方式，在政策取向上已是“全民覆蓋”，所以其覆蓋率已達到 85.8%。無論是改革前或後，社保的覆蓋率遠高於香港的 16.5%，主要原因是香港的數字只計算綜援的受助長者，而只有極貧困的長者才可領取綜援（見表 1）。雖然筆者沒有強積金計劃的覆蓋率，但由於該計劃在 2000 年才實施，估計只有小部分長者才能獲得強積金的保障。

港澳兩地養老保障體系在覆蓋率及入息替代率兩項指標中的表現各有長短，香港體系所提供的保障水平較高，而澳門體系則覆蓋面較廣泛，其實已接近“全民覆蓋”。因此，暫時還不能下結論哪一地體系之“養老保障效能”較高，較能為當地長者提供足夠的養老保障。雖然如此，但在本文執筆時，澳門政府宣佈在 2013 年將大幅提升社保養老金的水平，由每月 2,000 澳門元增至 3,000 澳門元，該措施將大幅提升澳門的入息替代率，屆時澳門養老保障政策的“養老保障效能”，可能會接近甚至高於香港。

表 1 港澳養老保障政策的保障效能

	香港	澳門
養老金的入息替代率 (%)	綜援之平均數 (2000-2010) : 33.2 合計公共及私營養老金: 36.1	公共養老金之平均數 (2002-2011) : 24.6 公共養老金 (2011) : 29.2
養老金的覆蓋率 (%)	綜援之平均數 (2000-2009) : 16.5 強積金: 沒有數字	社保之平均數 (2002-2011) : 41.5 社保 (2011) : 85.8

資料來源: Dicky Lai and Ernest Chui, “A Tale of Two Cities: A Comparative Study on the Welfare Regimes of Hong Kong and Macao” (Article under review); OECD, *Pensions at a Glance Asia/Pacific Edition*, Paris: OECD, 2010, p. 29; OECD, *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2011*, Paris: OECD, 2012, p. 31.

以上從回歸後的政策發展、基本結構內容及“養老保障效能”三方面比較港澳兩地的養老保障政策可見，在回歸後的十多年裡，兩地政府均擴展它們的養老保障體系，增設養老保障計劃。香港政府採用“市場化”策略及“選擇性提供”的取向，而澳門政府則採用“全民性提供”的取向及“個人化”策略。比較而言，澳門政府在財政支援及行政方面的介入規模較香港政府龐大；相反，私營養老金在香港的規模則大於澳門。從基本結構看，澳門的養老保障體系較香港完善，前者的設計較接近一些國際組織的建議方案，主要原因是它設有以社會保險方式運作的社會保障基金，現時已能為差不多所有長者人口提供保障。在“養老保障效能”方面，香港體系的保障水平較高，澳門體系的覆蓋面較廣，兩者各有所長，難分高下。如果要優化兩地的養老保障體系，兩地政府有必要提升其養老保障計劃的保障水平，讓所有長者都能獲得基本之生活水準。此外，香港政府必須進一步改革其養老保障體系，增設多一層的全民養老金計劃，把所有長者納入公共養老保障網之內。澳門政府則需要儘早推行強制性的中央公積金計劃，加強勞動人口之養老保障。

①Nelson Chow and Kee-Lee Chou, Sustainable Pensions and Retirement Schemes in Hong Kong, *Pensions: An International Journal*, 2005, 10, 2, pp. 138-140.

②Sam Wai-Kam Yu, Pension Reforms in Hong Kong: Using Residual and Collaborative Strategies to Deal with the Government's Financial Responsibility in Providing Retirement Protection, *Journal of Ageing and Social Policy*, 2008, 20, 4, pp. 504-505.

③Kok-Hoe Ng, Prospects for Old-Age Income Security in Hong Kong and Singapore, *Journal of Population Ageing*, 2011, 4, 4, pp. 271-293.

④Kwong-Leung Tang, Asset Building and Its Determinants: Lessons from Social Security Reform in China and Hong Kong, *Social Development Issues*, 2006, 28, 2, pp. 40-56.

⑤杜選：《建立合作的多元化發展的養老保障體系 - 粵澳養老保障比較研究》，蘭州：《西北人口》，2007年第5期。

⑥陳慧丹：《澳門養老保障制度改革》，廣州：《當代港澳研究》，2010年第1期。

⑦鄭益奮：《論澳門特區政府在社會保障制度中的角色轉型》，北京：《社會保障研究》，2008年第1期。

⑧嚴強、吳婧：《澳門特區養老保險政策及公眾滿意度研究》，南京：《江蘇行政學院學報》，2012年第5期。

⑨資料來源：香港政府統計處：《香港統計年刊二零一一年》，香港：2010年，第340頁。

⑩Chak Kwan Chan, Protecting the Ageing Poor or Strengthening the Market Economy: the Case of the Hong Kong Mandatory Provident Fund, *International Journal of Social Welfare*, 2003, 12, pp. 126-129.

⑪Dicky Lai & Ernest Chui, *A Tale of Two Cities: A*

Comparative Study on the Welfare Regimes of Hong Kong and Macao (Article under review).

⑫Stanford G. Ross, Doctrine and Practice in Social Security Pension Reforms, *International Social Security Review*, 2000, 53, 2, pp. 5-6.

⑬Robert Holzmann, The World Bank Approach to Pension Reform, *International Social Security Review*, 2000, 53, 1, pp. 20-22.

⑭Colin Gillion, The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labor Office, *International Social Security Review*, 2000, 53, 1, p. 62.

⑮Robert Holzmann, Richard Paul Hinz and Mark Dorfman, *Pension systems and reform conceptual framework (SP Discussion Paper No. 0824)*. Washington, DC: The World Bank, 2008, pp. 5-6.

⑯雖然在世界銀行及國際勞工辦事處的方案中均設有“自願性之個人儲蓄計劃”，但由於該措施不會由政府強制性推行，不屬於制度化的計劃，所以不納入筆者所建議的“理想”方案之內。

⑰在現時的香港，最貧窮一群的長者可以依靠綜援過活，中、上階層長者則可依靠其豐厚的公積金或強積金過活。但是，這兩群以外的長者，則只能依賴低額的高齡津貼和 / 或有限數額的強積金過活。

⑱以收入為工資中位數的男勞動者作為計算單位。資料來源：OECD, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, Paris: OECD, 2011, p. 119.

作者簡介：賴偉良，澳門理工學院公共行政高等學校副教授、博士。

[責任編輯 劉澤生]