

出國報告（出國類別：開會）

第 11 屆「海峽兩岸暨港澳地區養老保險研討會」

服務機關：衛生福利部

姓名職稱：邱副執行秘書碧珠

楊組長宗儀

派赴國家/地區：澳門

出國期間：108 年 10 月 23 日至 26 日

報告日期：108 年 11 月

摘要

世界銀行 2005 年提出之五柱型年金體系，現已廣泛運用在各國養老年金制度分類與衡量。五柱型年金體系之第零支柱為資產調查之社會救助，第一支柱為公共強制性的年金保險，第二支柱是強制性的個人儲蓄或確定提撥制年金，第三支柱是自願型的個人儲蓄或財務管理，第四支柱是非財務型支持（如家庭照顧）。本次參與第 11 屆「海峽兩岸暨港澳地區養老保險研討會」，即是以前面所提世界銀行五柱型年金體系觀察比較臺灣、香港、澳門及中國大陸的養老保險制度、發展現況、所面臨之問題與挑戰，以及可借鏡之處。

本次研討會主題為「公平、效率、善治」，第一天議程係由臺灣、香港、澳門及中國大陸代表與專家分別就「制度進展」、「政策」與「公平性」發表 3 場專題演講，再以「第三支柱的發展現狀與挑戰」、「環境、社會及治理(ESG)投資的策略性架構」進行 2 場小組討論，相互交換意見。第二天進行閉門會議，由主辦方澳門社會保障學會就澳門社會保障發展及面臨之問題提出分析，再與臺灣、香港及中國大陸代表作閉門討論。另原預計當日下午赴香港參訪宏利投資管理公司，了解香港強制性公積金（強積金）實務運作經驗與問題，惟遇香港抗爭而改由宏利投資管理公司來澳門簡介強積金，並與與會者進行討論替代。二天會議提供豐富的資訊及國際交流機會，使衛生福利部能以更深廣宏觀的角度辦理國民年金監理業務。

目 次

壹、前言.....	3
一、目的.....	3
二、行程說明.....	3
貳、過程.....	6
一、專題演講.....	6
二、小組研討.....	17
三、閉門會議.....	19
四、香港強積金經驗分享.....	20
參、心得及建議.....	22
一、心得.....	22
二、建議.....	23
肆、附錄.....	26

壹、前言

一、目的

為共同探討臺灣、香港、澳門及中國大陸等地養老保險與退休基金所面臨的問題，增進相互間制度之瞭解，提供意見交流平台，自 2008 年起，中華民國退休基金協會、中國社會保險學會、香港退休計畫協會及澳門社會保障協會即每年定期舉行「海峽兩岸暨港澳地區養老保險研討會」，分別輪流主辦，每年訂定不同討論議題，一同交換意見，學習經驗，共同為未來養老保險與退休基金發展方向提出建議。

2019 年舉辦之第 11 屆「海峽兩岸暨港澳地區養老保險研討會」輪由澳門社會保障協會主辦，並以「公平、效率、善治」為主軸，探討臺灣、香港、澳門及中國大陸養老保險改革情形、養老保險制度之公平性，以及如何提升以民眾個人之力為養老做準備之方案等。本次衛生福利部受中華民國退休基金協會邀請，一同參與第 11 屆「海峽兩岸暨港澳地區養老保險研討會」，期能拓展與各地交流管道，瞭解養老保險風險問題，學習其他地區社會保險養老經驗，增進國民年金保險監理動能。

二、行程說明

參加會議人員於 108 年 10 月 23 日由桃園國際機場起程赴澳門，參加 24 日及 25 日研討會，並於 26 日返國。詳細會議議程如下：

(一) 10月24日

時間	會議內容	
8:30 - 9:00	報到	
9:00 - 9:20	開幕致詞	胡偉星先生 澳門大學社會科學學院院長 胡曉義先生 中國社會保險學會會長 王儷玲女士 臺灣退休基金協會理事長 李子恩女士 香港退休計畫協會行政委員會主席 鄧玉華先生 澳門社會保障學會會長
9:20 - 9:25	主禮嘉賓向與會嘉賓致送紀念品	
9:25 - 9:35	拍照留念(主禮嘉賓及四地代表團)	
專題演講 1 兩岸四地暨港澳地區養老保障制度新進展		

(主持人：中國社會保險學會會長 胡曉義先生)	
9:35 - 10:55	郭建華先生 人力資源和社會保障部社會保險事業管理中心副主任 蔡長銘先生 臺灣退休基金協會秘書長 徐英偉先生 香港特區政府勞工及福利局副局長 陳寶儀女士 澳門社會保障基金廳長
10:55 - 11:15	休息
專題演講 2 善治與養老保障政策 (主持人：臺灣退休基金協會理事長 王儷玲女士)	
11:15 - 12:35	席 恒先生 西北大學教授 賴俊男先生 教育部私校退撫儲金監理會執行秘書 方 方女士 普華永道思略特合夥人 鄞益奮先生 澳門社會保障學會副理事長
12:40 - 14:15	午餐
專題演講 3 養老保障制度的社會公平問題 (主持人：澳門社會保障學會會長 鄧玉華先生)	
14:30 - 15:30	翟紹果先生 西北大學教授 黃泓智先生 臺灣退休基金協會副理事長 黃於唱先生 香港明愛專上學院教授暨香港退休計畫協會兩岸四地研討會工作小組成員 陳建新先生 澳門社會保障學會理事長
15:30 - 15:50	休息
小組研討 1 養老第三支柱的發展現狀與挑戰 (主持人：香港退休計畫協會兩岸四地研討會工作小組成員 譚旭耀先生)	
15:50 - 16:50	耿 紅女士 博時基金管理有限公司首席養老金業務官 巫慧燕女士 施羅德證券投信公司總裁 余盛名先生 強制性公積金計畫管理局總經理(產品規管) 劉嘉時女士 香港退休計畫協會研討會召集人暨行政委員會成員 馮永權先生 宏利人壽保險(國際)有限公司分行經理
小組研討 2 環境、社會及治理投資的策略性架構 (主持人：天達資產管理董事總經理、大中華機構業務主管 梁浩雯女士)	
16:50 - 17:50	Deirdre Cooper女士 天達資產管理投資組合經理 李子思女士 美世財富及投資業務亞洲區董事總經理 王儷玲女士 臺灣退休基金協會理事長 楊曉文女士 政治大學金融學系教授
17:50 - 18:00	小結：陳建新先生 澳門社會保障學會理事長
18:30 - 20:30	晚餐

(二) 10月25日

時間	會議內容
9:00 - 9:30	報到
「公平、效率、善治」 閉門會議	
9:30 - 11:45	題目： 澳門社會保障體系的成就和發展 澳門社會保障學會 互動討論 兩岸四地代表
11:45 - 12:30	兩岸四地與會代表討論持續合作、交流等事宜
12:30 - 14:30	午餐交流
香港強積金實務運作經驗與案例	
15:30 - 17:30	譚旭耀先生 宏利投資管理公司

* 本日下午原預計前往香港宏利投資管理公司參訪，因香港當日有遊行抗爭活動，爰改由宏利投資管理公司譚旭耀先生來澳門進行簡報與討論

貳、過程

一、專題演講

(一) 專題演講 1 - 兩岸四地暨港澳地區養老保障制度新進展

1. 臺灣

臺灣五層支柱架構簡介

- (1) 第零層支柱為社會救助，訂有《社會救助法》，有生活補助、醫療補助、災害救助等。
- (2) 第一層支柱為社會保險，依不同職業而有不同的社會保險制度，包括軍保、公教保、勞保、農保及國民年金保險。各項社會保險中，政府對保險費有不同程度的費率補助。給付部分，雖然各種不同的社會保險有不同的規範、不同的給付條件和不同給付要項，但基本上為社會保險架構。
- (3) 第二層支柱為強制性的職業年金，目前分為軍公教退撫金、私校教職員退撫金及勞工退休金。2018年臺灣年金改革是公教退撫金，改革趨勢係多繳、少領、延長退休等方向。多繳就是個人法定提撥率由12%提高至18%，繳費分擔比率，政府(具雇主身分)負擔65%，軍公教人員負擔35%。少領，就是逐年調降退休所得計算標準，從以「退休時薪俸」為基準逐年調整，至2029年以後即均以「15年薪俸平均」為基準。至早期退休人員以利率「18%」優惠存款替代年金最低保障，於2018年改革後，兩年即落日。由所得替代率觀察，2018年7月1日已經退休的人員所得替代率是75%，逐年調整，至2019年下調至60%，2029年只有45%，調整比率很高。延長退休就是延期支領的概念，2018年只要55歲就可以支領月退休金，但逐年調整，2030年以後已變成滿65歲才可以領月退休金，但設計有減額年金等配套。
勞工退休金分為舊制和新制，舊制是DB(確定給付制)，新制是DC(確定提撥制)。私立學校教職員有另外一套退休金系統，是DC(確定提撥制)。
- (4) 第三層支柱，是自願儲蓄，包括商業保險、有價證券或個人儲蓄。政府也設計了許多誘因，包括證券交易所得分離課稅，不列入所得稅計算，以及所得稅儲蓄投資特別扣除額等，就是用政府的力量或者稅務的力量引導大家儲蓄投資。
- (5) 第四層支柱，家庭供養。臺灣在家庭供養有非常多的措施，比如說設立專責機構主責辦理社會及家庭事項，所得稅對於長者也有較高的免稅額，訂定長期照顧法，或者與父母同住可享有國宅優惠、租金補貼、修繕補貼等。

2. 中國大陸

養老保險制度改革近期進展情形

- (1) 近年持續推動養老保險覆蓋範圍，自 2014 年開始進行「全民參保計畫行動」，截至 2019 年 6 月已有 13.6 億人參加，占全國人口統計數據的 97.5%。職工基本養老保險參保人數 4 億 2,243 萬人，較去年增加 341 萬人。城鄉居民基本養老保險參保人數是 5 億 2,494 萬人，較去年底增加了 102 萬人。
- (2) 養老保險基金的收支情況，2019 年 1 至 6 月，企業職工基本養老保險基金總收入 1 兆 9,138 億元人民幣，較去年同期增加 1,025 億元人民幣（5.7%）。征繳收入 1 兆 4,139 億元人民幣，增長 7.7%。支出方面，總支出 1 兆 6,103 億元人民幣，較去年同期增支 1,535 億元人民幣（10.5%）。2019 年上半年當期結餘 3,035 億元人民幣，累計結餘 5 兆 772 億元人民幣，基金可支付月數 18.9 個月，比上年同期增加 0.4 個月，比去年底增加 0.7 個月，基金當期收大於支。
- (3) 近兩年實施基本養老保險基金中央調劑制度，去年調劑比例為 3%，調劑資金規模共 2,422 億元人民幣。2019 年全年調劑比例上漲至 3.5%。全年調劑基金規模增加 6,000 億元人民幣。此項政策緩解中西部和老工業區基金支付壓力，確保各地養老金按時發放。
- (4) 2019 年實施降低社會保險費方案，企業職工養老保險單位繳費比例高於 16% 的 29 個省，單位繳費比例全調降，減輕企業負擔。此外調整單位繳費基數，減輕個人繳費負擔。又對個體工商戶和靈活就業人員調整自願選擇繳費基數，提高自願參與誘因。
- (5) 多層次養老制度繼續推進。截至 2019 年 6 月底，第二支柱企業年金參保的企業數和參保職工人數均增加，資金達 1 兆 6,176 億元人民幣，領取企業年金人數達 130 多萬人。32 省中有 29 省完成職業年金受託人招標，21 省已確定託管人和投管人，且有 10 省將企業年金投入市場投資營運。
- (6) 基本養老金領取金額調整情形，2018 年調整幅度 5%，共有 9,000 多萬退休人員受惠。
- (7) 持續推展養老保險關係續轉工作，建立統一的社會保險公共服務平台，清理轉移系統中的未辦理業務，優化轉移接續業務經辦流程，開通轉移業務辦理進度網上查詢功能，開發城鎮企業職工養老保險關係轉移業務網上申請功能。

- (8) 草擬港澳臺人員參保暫行辦法，維護在內地大陸就業、居住和就讀的港澳臺居民依法參加社會保險和享受社會保險待遇的合法權益。
- (9) 未來繼續推進之改革方向，包括健全地方養老基金缺口分擔機制，通過活用存量資金、處置國有資產、財政預算安排等多渠道籌措資金，彌補缺口，確保基本養老金按時足額發放。建立基本養老金正常調整機制，改進行政工作，實現社保經辦轉型升級。

3. 香港

香港養老保障制度新進展

- (1) 香港人口隨著嬰兒潮一代已經到退休年齡，勞動人口預期從 2023 年起開始下降，目前 65 歲以上香港人口約 17%，20 年後將上升至 30%。隨著長者越來越長壽，75 歲以上者將不斷增加，而且 85 歲以上老老人口的增幅是將來政府最大的挑戰。因為過去有很多香港市民退休後去大灣區養老，85 歲以後很多人會選擇回香港，因為他們覺得香港的服務、福利、醫療比較好。香港政府主要開支在安老服務，2018 年至 2019 年的開支預算約 862 億元港幣，從安老服務、長者醫療、財政支援都包含在內，預估數字將來會繼續上升。
- (2) 香港社會保障制度是不需要民眾繳款的，所有社會保障制度都是由政府承擔。在 2019 年至 2020 年，政府在社會保障方面的經常性開支約為 536 億元港幣，預期將隨人口高齡化繼續上升。香港有三層長者社會保障，第一層保障是高齡津貼（生果金），從 1973 年開始推出，協助長者因年老所致特別的財務需要，可視作社會對長者表達的心意，2019 年 8 月底，約有 25 萬人享受此權益。第二層保障是長者生活津貼，給有經濟需要的 65 歲以上長者，普通津貼約 2,675 元港幣，高額津貼約 3,585 元港幣。第三層保障是綜合社會保障援助（綜援），自 1971 年推出，發給因年老（65 歲或以上）、患病、殘疾、單親等而無法在經濟上自給自足者。平均一位單身長者如果符合資格有 6,718 元港幣。如因身體有特殊狀況，有其他特別金額補貼，每月可高達 1 萬元港幣。
- (3) 香港約有 72% 的長者都有領取政府不同的社會保障，有很多香港市民退休後會選擇到內地養老，隨著大灣區的發展，需求可能會越來越大，因此預計 2020 年 1 月開始，居住在廣東、福建的香港長者也可以領取給付，希望香港長者可以選擇在港退休，也可選擇在其他地方享受退休生活。
- (4) 第二支柱方面，2017 年強積金供款總額達到 689.9 億元港幣，當中 34.6 億元港幣屬計畫成員自願性供款，政府鼓勵雇主及雇員除強制性供款（繳費）以外，

也可考慮增加供款。2019年4月開始，符合資格者可開立自願性供款帳戶。另外最近較大的議題就是取消強積金的「對沖」設計，就是取消以雇主強制性供款抵消遣散費及長期服務金的安排。

- (5) 強積金與其他職業退休保障計畫、自願性供款、公共服務及家庭支援都是退休保障制度的重要元素，所以政府在2018年推出了香港年金計畫，一年共推出1,000份保單，平均保費約50萬元港幣左右，以因應對年金之需求發展，由社會與個人共同承擔退休的保障責任。
- (6) 香港人到大灣區接受服務的發展空間非常大，未來將發展包括共同付款機制、自負盈虧服務、探討長期護理保險等融資、政府增加銀色債券的發行量和延長年期、鼓勵金融界多研發退休相關的投資產品等方式，以確保安老服務的財政可持續性並鼓勵責任承擔。

4. 澳門

澳門社會保障制度發展回顧與展望

- (1) 制度簡介：澳門目前實施雙層式的社會保障制度，包括第一層社會保障制度，為澳門居民提供最基本的養老保障。第二層是非強制性中央公積金制度，加強居民的養老保障。第一層社會保障制度建立於1990年，經過改革以後，2011年覆蓋範圍已經擴展到全澳居民，是以社會保險的原則運作，由澳門本地雇員與雇主按照法律規定強制性向社會保障制度供款（繳費），其他澳門居民可按個人意願選擇性供款。目前供款金額每人每月90元澳門幣。主要給付項目包括養老金、殘疾金與失業津貼、疾病津貼、結婚津貼、出生津貼、喪葬津貼。現行社保養老金金額每月3,630元澳門幣，每年發放13個月。第二層非強制性中央公積金（央積金）制度於2018年正式實施，以個人帳戶模式運作，通過累計供款，讓澳門居民投資增值，提高自身的養老保障。資金來源包括分配制度與供款制度兩部分。分配制度是由政府撥款，合資格的澳門居民除了可以獲得政府發放的一次性鼓勵性質之基本款項每人1萬元澳門幣，也可以獲得政府按年度財政盈餘計算特別分配撥款。供款制度包括由勞資雙方共同參與供款之公積金共同計畫，以及由居民以個人名義定額供款的公積金個人計畫。參加供款計畫後，澳門居民還可以把分配制度的政府撥款靈活調動，合併至供款計畫當中一併投資增值，加大投資規模。
- (2) 社保制度發展情況：社保制度最早建立於1990年代，實施初期，只有受僱的本地雇員才可以參加自助供款。隨著社會發展，社會保障基金不斷致力擴大覆

蓋範圍，增設自僱勞工供款、自願供款等。2011 年進行改革，新的制度增設一次性制度供款，把過去未能參加保障的居民納入社會保障範圍，擴展覆蓋至所有澳門居民。

除了制度改革，配合經濟發展，社保制度的養老金已先後作了 8 次調整，目前養老金金額是 3,630 元澳門幣。此外，2008 年 9 月之後，將領取養老金年齡從 65 歲下調至 60 歲，以減額方式領取養老金。

為了配合優生多育政策，2018 年社保基金將出生津貼金從 1,957 元澳門幣大幅調升至 5,000 元澳門幣，增加了 155%。父母雙方均可申請，鼓勵居民優生多育。目前出生津貼是 5,260 元澳門幣。

此外，政府十分重視身心障礙人士的福祉，以往社保殘疾金只適用於取得受益人資格後才出現殘疾狀況的受益人。2018 年已經通過修改相關法律，使殘疾金能夠普遍適用於所有身心障礙人士，同時也推出殘疾金受益人就業計畫。

- (3) 非強制性中央公積金制度：為使澳門居民在退休生活得到進一步的保障，政府在 2008 年首次提出構建雙層式社會保障制度的構想，在 2018 年之後，第二層「非強制性中央公積金制度」正式生效。同時，政府自 2010 年開始向每名合資格的澳門居民發放一次性鼓勵性質之基本款項 1 萬元澳門幣。基金已經連續第 10 年進行預算特別分配，2019 年每位澳門居民非強制性中央公積金個人帳戶累計政府撥款最高可達 7 萬 5,643 元澳門幣，總金額為 257 億元澳門幣，受惠總人數為 44 萬 7,000 人。

「非強制性中央公積金制度」是一個新的制度。為了鼓勵和推動各行業積極參與，社保基金一直不間斷進行制度推廣，使居民普遍認識參與的好處。雖然目前制度屬於非強制性參與，但已加入的雇主有 196 名，包括六大博彩企業。另外已經有 5.2 萬名居民參與個人計畫，預計未來的人數會持續上升。

- (4) 澳門與許多國家和地區一樣面臨著人口老化的影響，在第一層社會保障供款金額偏低的情況下，為了確保社保資金的可持續發展，政府在 2018 年提出建設社會保障長效機制。其後通過不同措施，例如提出額外出資，確保社保資金的穩健性，目前社保基金資產總值已達 850 億元澳門幣，整體財政狀況穩健。同時，為了鞏固社保基金的中長期財政穩健性，政府早於 2015 年提出要研究建立社會保障基金與財政盈餘掛鈎的撥款資金，直到今年 8 月份的時候，已通過實施鞏固社會保障基金財政資源法，正式建立恆常機制，從而維持社保基金未來 50 年的運作。社保制度從 1999 年到 2019 年的收入和支出情況，由於金額

大幅提升和人數的增加，近 10 年來給付支出顯著上升，增加幅度是 514%，所以建立社會保障的長效機制十分重要。

- (5) 近年社保基金致力完善服務網絡，積極優化各項行政程序，推動服務電子化。加強粵澳地區社會保障範疇，通過定期互訪、培訓交流，共同推動粵澳社會保障事務的發展。另外，即便澳門居民回到內地生活，在收取社保養老金、給付等方面並不會受到區域限制，已經參保的澳門居民在內地期間也可以繼續供款。
- (6) 澳門目前推行的社會保障體系已經比較接近世界銀行所建議的「五支柱」式老年經濟保障模式，從政府雙層式社會保障制度加上社會援助、社會福利聯同居民的個人儲蓄、家庭資助等多層支柱，政府是以多點支撐、多層覆蓋的模式，發揮社會安全網功能，為居民提供適切的養老保障。
- (7) 未來展望：繼續完善雙層式社會保障制度，加速推動居民參與非強制性中央公積金，逐步由非強制性邁向強制性。

(二) 專題演講 2 - 善治與養老保障政策

1. 臺灣

臺灣私校退撫金自主投資現況與未來

- (1) 臺灣對於私校老師退休的照顧主要分為三層次，第一層公保，第二層私校退撫金，有新制 DC 與舊制 DB 的區分。第三層是非強制性的增額提撥，政府在稅務上也設有誘因。第一層公保年金是配合私校退撫新制，於 2010 年開始，服務年資 30 年約月領 2 萬元新臺幣。第二層的私校退撫舊制是 1992 年確定給付 DB 制，因財務由政府與學校提撥，每年政府要填補的財務缺口近 25 億元新臺幣，故於 2010 年起改變制度設計成 DC 制，由教職員、學校及政府各負擔 1/3 到老師的個人帳戶中，提供老師做退休金選擇的自主投資。商品很簡單，只有保守型、穩健型及積極型三種投資組合，並且在 2017 年 9 月推出人生周期基金。2108 年 10 月起開辦第三層自願性增額提撥。
- (2) 私校退撫金目前是將未選擇基金投資類型的，預設為人生周期基金。實施結果，因教師們對三類型投資績效滿意，認為目前提供的退休年金保險比一般基金績效佳，希望退休後繼續投資，明年開始實施延後領取措施。
- (3) 私校退撫金目前三種投資類型，保守型在投資資本利得(股票)部分最多 25%，穩健型的下限是 30%、上限是 60%，積極型是 40%跟 80%。只有保守型提供不低於兩年定期存款的保證收益。私校退撫金從成立以來迄今之累積報酬，保守

型 4.1%，積極型 40%，穩健型 2%。平均一年的收益率，保守型約 2.2%，穩健型與積極型約 6%以上。一開始實行時，保守型人數約 96%，但目前績效現後，保守型下降至 66%。

- (4) 第三層增額提撥部分，目前提供 4.2%免稅優惠，一樣可自選投資組合，但不能提撥超過所領的薪水。
- (5) 新制私校退撫基金轉型經驗是成功的，老師可以通過網路查詢個人帳戶中的本金與餘額及自選狀況，且每個月會以 email 通知，每年會寄發紙本通知單。如果願意加入群組，每周會把整體市場狀況與總體報酬訊息傳給教師。從不相信到相信並肯定制度，許多教師退休後把錢留在帳戶，故第三層提撥人數已經達到 48%。估計在 15 年之後，私校退撫基金將與公校基金拉平，確實做到政府省錢，老師有錢。

2. 中國大陸

養老保障合作與基本養老保險全國統籌

- (1) 人類風險化解中的合作機制：人類生活面臨許多風險，社會保障研究應從風險形成機制和風險化解機制的關連來思考。風險形成機制會因區域而有差別。養老保障是以合作方式，化解老年困境和收入不足形成的風險。合作要分析合作動力、合作資本、合作制度條件與合作的障礙。另外，合作機制建立方式則包括社會信任機制、社會信息共享機制、監督約束機制和利益分配機制。
- (2) 養老風險化解的合作類型：養老保障具有一定的複雜性，例如個人帳戶制是私人活動，但需要以公共手段解決，因此兼具私人性和公共性。養老保險性質又具有區域性和全國性，因此政府間的合作（央地關係）以及區域合作（例如澳門與廣東間）更顯重要。
- (3) 基本養老保險全國統籌與養老保障合作：基本養老保險全國統籌，應先釐清中央與地方關係，即財政權和事權問題。全國統籌可為養老保障的區域合作提供中央基礎養老金支撐。區域合作則期望提供地方間附加養老金資源配置互補的政策支持。
- (4) 基本養老保險全國統籌的實現路徑：全國統籌就是全國形成一個統收統支的養老金體系，一方面要保障欠發達地區利益，同時不能犧牲發達地方之利益。統收部分，目前國有資產劃轉社保基金、地方附加及兩稅合併已提供支援。統支部分，建議可採中央發給基礎養老金，地方發給附加養老金模式辦理。另外，建立統一的服務平台，優化計發辦法等管理條件亦有必要。未來如能建立國家

基礎養老金、計發附加養老金、職業養老金、私人養老金計畫等四個模塊，即可實現全國統籌，並提供區域及政府間社會保障合作的基礎。

3. 香港

香港與粵港澳大灣區共建養老創新實驗區

- (1) 香港的養老缺口涉及以下因素，第一，受到新型態就業環境的挑戰，年輕一代的就業前景更加艱鉅。第二，必須面對中產階級的隱憂，中產階級是社會穩定的基礎，也是主要的消費來源，但香港的中產階級被三座大山壓著：教育、養老、醫療。香港養老制度面對以下問題：一、一刀切的養老方案，雖然都是有三支柱，但中產在養老的政策建設上面較缺乏。二、投資範圍有限且收益率低。以加拿大為例，從 2000 年到 2016 年的收益率達到 7.56%，但通貨膨脹率只有 1.9%。香港強基金過去的平均收益率只有 2.8%，扣除通貨膨脹率後，收益更低。三、行政基礎效率較低，香港強積金整體規模不大，但仍依賴手工的記帳。四、稅收體系尚需完善。五、香港和大陸地區第四支柱非常匱乏。要解決以上的問題，光靠政府是不夠的，要靠企業和政府一起解決。香港的企業在大灣區有的機會，包括跨境的資產配置、ESG、中產養老科技、金融和醫養。
- (2) 跨境資產配置：2015 年開始，全球各地已紛紛加速跨境的資產配置。加拿大的養老金收益率相對較高，其資產配置從 2006 年至 2019 年最重要的兩個變化，是另類資產及跨境投資資產配置比例的增加。到 2019 年，其境外的配置已達到 84.5%。日本的養老體系曾有慘痛教訓，就是跨境配置太晚。他們於 2013 年才開始大量增加，至 2014 年跨境配置大概是 38%左右，到 2018 年權益類的跨境資產配置已經達到 62%。雖然有高收益，但面臨風險加劇問題，2018 年 GPIF 巨額虧損，暴露出跨境資產配置能力並非一蹴而就，需長時間培養，所以香港企業需要先考慮建立海外的團隊，或是通過併購合作，加深海外的參與及建立系統化的風險控制機制。
- (3) ESG(環境、社會和公司治理)：全球 ESG 綠色金融的規模在歐洲和美國滲透率非常高。日本政府養老基金近期把 ESG 的投資由 3%上調至 10%。大灣區可作為 ESG 發展的一個非常重要的地點，未來應更鼓勵投資機構往 ESG 的投資方向發展。
- (4) 中產階層的養老解決方案：應提高政府的抵稅額，加強投資者教育。香港強積金為什麼投資報酬率不高，是因為民眾不懂金融，最後多選擇保本。中國大陸的第三支柱同樣缺乏政府的引導和投資者教育。美國金融產業較成熟，2004 年開始推出「養老保險法」規定，如果個人不做投資選擇時，就引導投資於某

類的產品，香港初期可能需要類似的引導。另外，中產階層的需求不一定是金錢，而是生活品質。比如富達的養老平台上有一個寬泛的財富管理概念，其中包括教育基金與醫療基金等。

- (5) 科技金融：科技金融機會來自於全產業鏈，下一步的科技機會來自 5G、物聯網等。國外已經有養老產業做一些 5G 和物聯網的嘗試，大灣區有機會提供創新。
- (6) 醫養：國際上荷蘭是世界排名第一的養老國家，荷蘭的經驗告訴我們，硬體加軟體才是真正優秀的養老。大灣區基於各方面的服務、軟體上的優勢，應該能夠在醫養方面提供最佳的產業創新。

4. 澳門

澳門社團在養老服務中的角色：以澳門街坊總會為例

- (1) 澳門在養老保障和養老服務上，是由政府和社會團體合作的具體展現。合作不僅是基金面的合作，還有政府和企業的合作。本次以一個傳統但最大型的社團－「街坊總會」為例，分享其在澳門養老服務中的角色，不僅改變政府承擔過重之局，且各盡所能，充分發揮政府、個人、社會和企業各方面的作用，共同承擔養老公共事務。
- (2) 澳門現在已經進入老齡化社會，也是各地普遍的現象。如果從官方文件來看，2014 年 65 歲以上的澳門居民約占總人口 8.4%，至 2036 年可能進入超老齡化社會。街坊總會沒有官方色彩，是一個自治組織，提供的長者服務內容涉及醫社服務、權益保障、生活環境改善，承擔了許多長者服務的提供和遞送的角色，是規模最大的社會服務團體，服務覆蓋面非常廣。組織結構有 3 個分區辦事處和 28 個基層坊會，還有 30 多個服務中心。總會和坊會之間關係密切，政府的撥款由總會收受，再分配給坊會。街坊總會下面有很多社會服務的設施和社會服務機構，部分有提供長者日間照護服務。
- (3) 澳門是以善治合作模式，從街坊總會和政府的社會服務中，創造三贏結果。

(三) 專題演講 3 - 養老保障制度的社會公平問題

1. 臺灣

臺灣退休金計畫評價指標－老人貧窮與世代不均

- (1) 臺灣 2018 年最大的年金事件就是年金改革，造成勞工與公教族群、老年人與年輕人產生對抗，理由是否充足，改革得到何種效果，此次將所有退休金制度量化，以精算數字來觀察以下構面。
- (2) 第一個構面是永續經營能力，即討論退休基金的破產問題。精算結果，公保的永續經營能力最好，資產負債比有 86.72%，代表 100 元的債務中已準備好 86.72 元的資產，而勞保最低，只有 7%。臺灣中央政府總預算一年約 2 兆新臺幣，精算出來，勞保在破產前，如果國家要提撥預算來填補，必須提撥一年 2 兆的 57.17% 才有辦法避免破產，而公保只要 11.5%。以永續經營能力來說，勞保最差，但去年年金改革沒有處理，因為窟窿太大。
- (3) 第二個構面是老人經濟安全保障，觀察所得替代率。精算結果顯示，勞工的第一層保障（勞保）和第二層保障（勞退）相加後達 99% 左右，公教人員第一層保障（公保）和第二層保障（公教退撫金）相加，年改前為 86%，年改後為 74%，所得替代率並沒有勞工好，但公教人員在退休時平均薪資較勞工為高，所以縱使替代率沒有勞工高，金額仍是高於勞工的。
- (4) 第三個構面是世代公平性的問題，觀察不同年齡的加保者投資 1 元至退休時的金錢價值比（即回報率），以 55 歲年齡層來看，國保的金錢價值比最高，達 5.34，勞保為 4.07，退撫改革前為 3.58，改革後為 4.17；但以 25 歲年齡層來看，勞保還有 1.77，退撫只有 0.95，意思是說現在 25 歲的年輕人參加勞保繳 1 元，65 歲退休時還有 1.77 元，但參加退撫只能拿回 0.95 元，產生巨大的世代公平問題。
- (5) 再從職業與個人公平性來看，精算不同退休金的投資報酬率，個人帳戶的勞退都有 3.68%，如果將勞保與勞退加起來，投資報酬率相當不錯，但公保、退撫金遠低於此。也許現在退休的公教人員在養老金上是占優勢的，但改革後的公教人員在公保加上退撫金後的投資報酬率比勞工還差，試問以後誰還願意來當公務員？
- (6) 公教人員退休金問題的解決方式，應如同勞退新制，引入個人帳戶制，才能減輕世代負擔。如果全民都有自提的個人帳戶，未來年輕人負擔就會降低很多。

2. 中國大陸

貧困轉型、韌性治理與政策因應

- (1) 老年貧困產生的理論有兩種說法，貧困結構論及貧困個體論。結構論認為在社會結構的非均等化狀態下，就會出現資源的匱乏和機會的流失，進而產生貧困；

個體論認為，貧困的產生係因個人能力的差異化，能力不足產生的後果。不論肇因為何，惡性循環的結果便是代際貧困。

- (2) 數據上來看，1978 年中國大陸的貧困人口約 2.5 億，到 2000 年降為 3,000 萬，2018 年末約 1,660 萬，希望 2020 年底能全面滅絕貧困。經歷了減貧、扶貧和反貧階段，貧困轉型最重要的，就是增強貧困人口的發展性，通過資源能力提升公平機會，收益共享，近而脫離貧困，實現社會公平與最大的公共利益。
- (3) 中國大陸老齡化程度也許沒有臺灣或香港那麼大，惟程度逐漸加深。從經濟情況來看，絕大部分的農村老年人口難以依靠目前的農村居民養老保險維持，且城鄉差距明顯。老年人支出較為剛性，特別是醫療支出費，更容易造成經濟貧困，削弱老年人社會認同與社會參與。
- (4) 貧困治理應採分類治理的概念，針對現在的貧困人口進行風險預防機制；針對突發性風險所造成的家庭貧困人口，提供貧困救助機制；針對長期處於貧困人口，提供能力提升機制；對於一般的貧困人口，提供服務保障機制。通過健康照護計畫，增強健康風險的應對能力；提供多重的收入保障計畫，降低經濟貧困的發生率。另外，通過多元協助參與，提升社會的發展機會。

3. 香港

香港長者貧窮問題：現況、前景及訴求

- (1) 香港老齡化的問題非常嚴重，65 歲以上人口比例越來越多，85 歲以上比例也越來越高。在政府沒有發給社會保障津貼之前，依貧窮線來看，長者的貧窮率為 44%。計算多重社會保障措施後，貧窮率下降至 30%，相對世界各國來說仍非常高，原因有二：第一是香港的長者教育水平較低，統計數據 60 歲以上者，學歷在小學以下者占一半，年輕時實際上賺得不多。其二是香港退休保障非常不足，因為香港是在 2000 年才正式成立強積金，長者退休儲備非常少，且也是工作人口才有，沒工作者就無保障，完全依賴社會保障。
- (2) 香港長者老年給付所得替代率，中位數收入的大概約 40%，應該如何改善長者的貧窮狀況？其一是重新定義貧窮家庭的收入，比方是否計入資產與收入、公共房屋及政府補貼，但恐使數字失真。第二就是做好第一支柱的社會保障，但目前香港缺乏第一支柱的保障。第三是鼓勵長者就業，目前 65 歲至 69 歲長者勞動參與率只有 24%，貧窮人口的長者，勞動參與率只有 8%。如能提升勞動參與率，就可以有收入脫離貧窮。第四就是發展年金計畫，目前參加者仍以中

產長者為多，有待推廣。第五就是易按揭計畫（類似以房養老）還有子女供養，目前參與易按揭計畫者太少，沒有辦法幫助解決貧窮的問題。

- (3) 其他長者生活改善方式，如能提升醫療服務，或者增加社會服務（長期照顧），將可提升長者日常生活品質。

4. 澳門

澳門社會保障制度與問題

- (1) 由基尼係數看澳門貧窮問題，2012 至 2013 年是 0.38，2017 至 2018 年是 0.40。如果納入政府財務轉移，2012 至 2013 年約 0.35，2017 至 2018 年約 0.36，可以看出政府轉移有一定的成效。根據澳門政府的統計資料，平均每一個家庭可支配的收入比例也是不斷上升。因此澳門相對來說，貧窮問題可能不如香港這麼嚴重，但問題在於，澳門主要靠的是單一博彩產業，很容易受世界環境的影響，收入並不穩定。
- (2) 澳門第一層支出情形，與 OECD 其他國家或地方比較，政府開支比重相對較大，約 24.3%。居民供款（繳費）情形，雇員供款約 0.2%，雇主約 0.5% 左右，相對其他 OECD 國家來說，供款比例很低。
- (3) 澳門領取養老金的情況和中國大陸、香港及臺灣有點不同，就是領取年齡，長者可以一面領着養老金，一面繼續工作。OECD 的國家一般如果提早領就會減額，晚領就會增額，但澳門制度是早領晚領，金額並沒有太大差異。
- (4) 澳門養老金的所得替代率約 20%，由 OECD 國家排名來看並不高。但如果整合來看，第一重保障也不僅只有養老金，還有政府提供的現金分享，每年當澳門政府收入足夠，就會直接撥款進入居民個人的中央公積金帳戶，所以整合來看，所得替代率約有 30%。訪談長者後，很多長者覺得現在每月約可以拿到 6,000 元澳門幣已很滿足，因此關鍵在於有沒有自有住屋。如果沒有自住房屋，財務壓力較大。
- (5) 由公共行政角度來看，澳門政府會主動對公共服務進行滿意度調查，建議可以重新建構服務承諾。澳門市場太小，中國大陸、臺灣及香港所提出的不同經驗，均值得澳門學習。

二、小組研討

(一) 養老第三支柱的發展現狀與挑戰

- (1) 在高齡化及少子化浪潮下，靠政府提供的第一支柱養老金已無法滿足退休生活所需，強化第二支柱卻仍有不足，故第三支柱的個人責任更顯其重要性。
- (2) 臺灣第二支柱在 2005 年把確定給付改成確定提撥(即新制勞退)，同時也有個人最多增提 6%的第三支柱設計（即勞退自提）。但十幾年過去，真正自提的只有 7.8%，探究原因應是無自選機制及民眾理財教育不足有關。臺灣目前的問題是，第三支柱市場上產品很多，但政府統一平台上卻沒有選擇性，民間公司則可能為了賣商品，卻提供不適合的產品給民眾。未來政府應在支付通平台上引進較合適的退休金商品，並從學校教育及雇主教育著手，增加賦稅誘因，完善第三層退休制度的建構。
- (3) 中國大陸第三支柱的發展情況，到今年 9 月底約有 23 家公司參加養老金稅收優惠試辦，累計保費收入 2 億，參保人數 4.5 萬人，效果比預期落差大。原因有兩個，一是得適用者的限制過高，縮小了目標群。二是流程上相對較複雜，降低了參加的動力。如何改進，應思考制度設計上公平和效率的問題。第三支柱採帳戶制還是產品制？恐怕帳戶制才對人民有誘因。另外，第三支柱設計的稅收優惠應提出更有力的獎勵，並提供更有吸引力的產品。中國大陸第一支柱養老保險替代率從 1997 年的 76% 下降到 2017 年的 46%，第二、第三支柱的發展對生活保障勢在必行。如能建立帳戶制，將第二、第三支柱個人帳戶積累打通，建立方便業務處理、兼顧基金監管、訊息披露的公共平台，提供有力的資本市場和管理機制，同時以互聯網進行投資者教育，會對第三支柱的發展有非常大的幫助。
- (4) 香港強積金制度比較像第二支柱的制度，但有自願性供款，所以也有第三支柱的元素存在。強積金在覆蓋率、安全程度、可持續性都比較好，未來推進的目標包括提升效率及建立投資解決方案實驗室。關於效率方面，會建立一個基金 e 平台進行行政工作精簡化、標準化和自動化。關於建立投資解決方案實驗室，就是政府監管單位與業界代表一起坐下來商討，以「簡單、透明、收入明白，進出了解」為原則，鼓勵發展退休基金方案。
- (5) 澳門的第三支柱是 2018 年 1 月開始的央基金，實施至今約 2 年，已有 186 個公司(約 1%)參與，覆蓋 4 萬 2,600 個雇員(約 20%)，可見均是大公司參與，成效在可接受範圍，但仍有問題待解決。第一，澳門居民較保守，對投資並不積極，仍需再教育。第二，基金整體收益不吸引人，央積金 7 家公司 42 檔基金中，兩年下來投報率 22 檔是負數，超過 4%者僅 4 檔，無法做出績效吸引民眾參加。第三，現在央積金有 7 家基金公司參與，平均每家提供 3-7 檔基金，但企業只

能選其中一家公司簽約，員工就只能在企業簽約的基金公司提供的基金中做選擇，選擇有限，且商品成分類似，沒有抗風險作用。第四，直接服務客戶的代理人報酬過低。第五，澳門中小企業難生存，且員工流動率高，雇主不願替員工提供此項福利。建議政府可結合企業及社團力量，共同加強市民財經教育，增加基金產品可選擇之種類，引入補償金機制以彌補基金投資虧損時市民心理損失，同時提高代理人報酬。

(二) 環境、社會及治理投資的策略性架構

- (1) ESG(環境、社會和公司治理)議題廣泛，但對投資領域影響較大的，是與氣候變化相關的風險因子。2019 年全球最關注的五大風險，氣候變化排名第一。由投資者觀點分析氣候變化對實體經濟的影響發現，如果在投資組合上配合永續投資，可以控制全球氣溫變化，壓力測試及潛在投資組合結果，都能提升投資報酬率。
- (2) 以往認為，企業投資 ESG 會提高成本，造成收益下降。但研究發現，投資符合 ESG 公司的基金，長期回報表現更好。ESG 也是企業社會責任的一種，重視 ESG 的企業，在面對風險時的管理及治理一定較佳。企業面對 ESG 評級、編製報告書，應該以創造正向循環、回饋環境的精神辦理，而非只是把負向的因子去除。
- (3) 以臺灣的經驗為例，政府在 2017 年編製了永續指數，而且政府退休基金的投資組合中，95%-98%的企業均已落實社會責任，各投資公司近年也發展許多 ESG 相關指數或 ETF 商品，可見政府基金做領頭羊可發揮立竿見影之效。退休基金投資在 ESG，ESG 又可增強長期投資報酬率，將會是三贏的情形。回顧亞洲區裡也有很多大型政府基金，將 ESG 嵌入投資流程與基金管理人的評估。也許貫徹 ESG 投資理念無法一步到位，但未來退休基金再加速發展與推進投資 ESG，社會中參與 ESG 的公司就會更多。

三、閉門會議

(一) 題目：澳門社會保障體系的成就和發展

澳門社會保障學會就澳門的養老體系發表論文，分別由社會保障、醫療服務及社會服務等三面向分析其發展與問題。其中社會保障部分，係以 SWOT 分析法分析現行澳門社會保障體系之優勢、劣勢、機遇、威脅及其解決之發展策略。醫療服務部分，則以 PEST（政治、經濟、環境及社會）分析法分析澳門長者醫療服務異地就醫之跨境治療、跨境監管、開放性協作及統一平台等機制。至於社會服

務部分，則以 InterRAI（住民評估）工具，探討區域社會服務之協同發展基礎與管理策略。

(二) 互動討論

臺灣、中國大陸及香港代表，針對澳門代表所發表之論文，依個別發展經驗，提出建議意見。（因屬閉門會議，爰僅簡述過程）

四、香港強積金實務運作經驗與案例

(一) 香港強積金簡介

- (1) 強積金制度係香港特區政府於 1995 年制定「強制性公積金計畫條例」，並於 2000 年 12 月開始推行實施，係第二支柱，也是由私營機構管理的強制性供款計畫，目的在協助就業人口為退休生活儲蓄。全職或兼職雇員（獲豁免人士除外）均受強積金制度涵蓋。由雇主及雇員雙方共同供款（繳費）成立基金，一般情況下，雇員要到 65 歲後或個別原因，才可取回款項，以作退休之用。
- (2) 強積金計畫分為三類：第一類是集成信託計畫，透過集合不同雇主及其雇員和自僱人士的供款，發揮規模經濟效益，使計畫管理更具效能。第二類是雇主營辦計畫，只限受僱於同一雇主或其有關連公司的雇員參加。第三類是行業計畫，是特別為臨時雇員較多的飲食業和建造業的雇員而設，臨時雇員如在該兩個行業內轉職，只要其前雇主及新雇主都是參加同一個行業計畫，在轉職時便無須轉換計畫。
- (3) 強積金帳戶有三類，分別為供款帳戶、個人帳戶及可扣稅自願性供款帳戶。供款帳戶主要用作接收成員現時受僱或自僱所作出的強積金供款，以作投資。個人帳戶主要用作接收轉移自其他強積金帳戶、由成員以往受僱或自僱所累積的累算權益，以及成員轉移自供款帳戶的現職累積累算權益，以作投資。自願性供款帳戶用作接收由帳戶持有人提出的可扣稅自願性供款及產生的累算權益，以及從其他可扣稅自願性供款帳戶轉移至該帳戶的累算權益。雇員及其現職雇主所作出的強積金供款，會保存在雇主選擇的強積金計畫（即原計畫）的供款帳戶內以作投資。雇員轉職時，可把累算權益從原計畫的供款帳戶轉移至雇員在其他集成信託計畫或行業計畫下的個人帳戶；或把累算權益從原計畫的供款帳戶轉移至新雇主參加的計畫的供款帳戶。如雇員滿意原計畫，亦可把累算權益保留在原計畫下的個人帳戶。在 2012 年 11 月雇員自選安排實施後，雇員亦可每年一次選擇把現職期間雇員部分的強制性供款所產生的累算權益，轉移至其他自選的集成信託計畫或行業計畫。

(二)強積金投資現況分析

- (1) 強積金在自選投資機制下，目前共有 30 個計畫，429 個基金，員工在計畫內選擇投資分配之基金數量達 14.6 個，選擇性非常多。市場中的基金含有 5 種風險類別，由員工依自己的投資目標、投資期限以及風險作投資組合。
- (2) 以強積金資產管理規模大小來看基金投資類別，約有 39%投資於股票基金，36%投資於混合資產基金，只有 12%投資於貨幣市場基金，顯見強積金的持有者偏好投資高風險或中高風險的基金。若以投資地區來區分，59%的資金投資於香港，17%投資於北美洲，11%投資於歐洲，顯見投資者對香港經濟發展非常看好。
- (3) 強積金所提供之基金種類中，較特別的是針對不同年齡族群推出不同的「目標日期基金」，該種基金是一種混合資產基金，投資組合會隨著目標日期到來時間做不同型態的配置。舉例而言，如預計 30 年後退休，以 30 年為目標日期，現在的投資組合可能會有 90%放在風險較高的股票型基金、5%配置在債券基金、5%配置於現金。隨時間遞移，15 年後 70%配置在股票型基金、25%配置在債券基金、5%配置於現金。30 年到期時，考量退休之所需及風險承受程度，60%配置於現金，40%配置於債券基金，不再配置股票型基金。

(三)強積金面臨的問題與解決方式

- (1) 2019 年強積金大力推展可扣稅自願性供款帳戶，香港政府提供減稅優惠，希望民眾多提撥款項為未來老年生活做準備。目前已有逾 3,400 個新開立的可扣稅自願性供款帳戶，繳款金額近 2,000 萬元港幣。但抵稅誘因是否能有效吸引民眾仍有疑義，且如何平衡抵稅後所減少的稅收對社會經濟之影響，以及如何提高帳戶行政管理效率及成員繳款之便捷度，尚待研究。
- (2) 強積金提供的基金數量非常多，但民眾未必有足夠的財經知識能做出適當的選擇，故投資教育是一直以來面臨的問題。教育民眾選擇基金應考慮的因素，包括僱主如何選擇計畫及雇員如何選擇退休金，以及個人承受風險能力與基金風險與回報的關係，一直是基金管理公司重視的問題。目前基金管理公司儘量在網站或 app 設計友善且淺顯易懂的自選基金操作介面，並推廣「目標日期基金」。而積金局在網頁上也以分齡的方式提供養老基金投資知識，都是使用各種行銷管道和工具進行退休教育的實例。

參、心得及建議

一、心得

(一) 歷史因素，各地養老制度大不同

臺灣、香港、澳門及中國大陸養老制度因歷史發展各異，成就不同的體系。香港因商業發展早，由政府主辦之強制性社會保險一直無法建立，沒有第一支柱存在，而是直接以高齡津貼發給年滿 70 歲以上的居民作保障，再以對有工作者強制提撥之第二支柱強制性公積金（即強積金）為主要養老給付的支撐。最近在第二支柱上發展了強積金可扣稅自願性供款制度為第三支柱，強化居民對養老年金之需。

澳門則有第一支柱社會保險制度（強制有工作者參與，無工作者可選擇任意參與），卻沒有強制提撥的第二支柱，第三支柱非強制性中央公積金（簡稱央積金）也是近年才開始實施。

中國大陸第一支柱社會保險係採統籌帳戶與個人帳戶結合，依給付別區分為養老、醫療、工傷、失業與生育等五大保險類別，其中養老保險又分為企業職工基本養老保險與城鄉居民養老保險。前者是由企業工作人員及機關事業單位工作人員等有工作者參加，但城鎮個體工商戶和靈活就業人員（即無一定雇主者）也可參加。後者則是年滿 16 歲，非國家機關和事業單位工作人員，及不屬於職工基本養老保險制度覆蓋範圍的城鄉居民可參加，類似臺灣的國民年金保險及農民健康保險。

臺灣第一支柱社會保險屬職域型社會保險，有勞保、公保、農保、軍保，沒有參加其他社會保險者才加保國保，各社會保險之加保資格、投保金額計算、給付項目、給付條件等均各有不同。第二支柱職業退休金則有個人帳戶制的新制勞工退休金與私校退撫金，以及確定給付制的公教人員退撫金等。第三支柱只有自願提繳勞工退休金，以及私校退撫金自提機制而已。

(二) 面對高齡化、少子化社會，養老基金解決財務問題各有方法

隨著人類醫療進步、出生率放緩，全球各地均面臨高齡化、少子化風險，亞洲亦不例外，政府養老年基金均出現提存準備不足的問題。香港強積金實施有年，但高齡者領取金額不足，依靠政府稅收支應之津貼者比例很高，造成政府財務負擔日益沈重。為解決此問題，香港政府採取的是推出第三支柱，強積金可扣稅自願供款帳戶來強化居民自我儲蓄養老的責任。

澳門因近幾年發展博彩觀光業有成，人均 GDP 已達全球排名第三，故雖第一支柱社會保險養老給付所得替代率不高，惟政府近年因財政有盈餘，每年均發放約 1 萬元澳門幣之分紅入居民之個人央積金帳戶，也造成福利依賴現象，同時亦是第三支柱非強制性央積金不易推展原因之一。

中國大陸因範圍廣大，各省區域經濟發展及面臨的高齡化、少子化程度不同，部分地區養老金赤字問題嚴重，入不敷出，故實施「中央調劑制度」，由中央調節各省養老金調撥，以確保各地方養老金能正常發放。另外，中國大陸以強制國營企業劃轉 10% 股權予社會保障基金方式，直接為基金注入資本，國營企業收益也可直接挹注基金收入。

臺灣為解決年金破產問題，甫於近兩年進行年金改革，以公教退撫制度為改革對象，以適時調整法定提撥率、少領、延長退休年齡方式，使基金破產時間暫向後延。若由各年金制度之潛藏負債比率來看，最高者為勞保，卻因牽動廣大，未能有所行動。未來年金改革方向，值得關注。

（三）善治養老，是政府、企業及個人共同的責任

近年來世界各國政府提供之第一支柱公共強制性年金保險之所得替代率已越來越無法支應國民退休後生活之所需，且第二支柱強制性個人儲蓄或確定提撥制年金飽受收益率不佳批評，亦無法滿足長者的退休生活。如何由政府、企業與個人共同強化第三支柱的養老支持，在本次研討會有深入的討論。香港、澳門及中國大陸於近年紛紛強化第三支柱在養老年金保險之角色，例如香港則大力推動強積金可扣稅自願供款帳戶，澳門亦推出非強制性央積金，中國大陸以試點方式辦理個人稅收遞延型商業養老保險等均屬此類，反觀臺灣，勞退自提部分比率較低，私校退撫金增額提撥亦剛起步。可預見未來善治養老，不應僅由政府負擔所有給付責任，而應由政府制定好適當的政策，發展由企業與員工共同採非強制性的自願提撥部分薪資至個人帳戶，依個人可承擔之風險程度投資獲取收益，為個人未來的退休生活做準備。

二、建議

（一）臺灣社會保險有待整合，個人責任應予提升

臺灣第一支柱社會保險目前包括勞保、公教保、農保、軍保及國保，各社會保險費率、投保金額、給付項目、給付條件、給付內容等均不相同，且因客觀因素造成潛藏負債各有高低，以致整合困難。由中國大陸經驗來看，早年養老保險

也分為農村社會養老保險、城鎮居民養老保險、城鎮職工養老保險、事業單位職工養老保險及公務員養老保險，但在 2014 年已合併為城鄉居民養老保險及企業職工基本養老保險兩類，避免社會養老保險給付不公平的現象。因此在研討會中曾有與會來賓針對臺灣職域分立式社會保險制度提問，中國大陸已在養老社會保險中由雙軌制走向趨同，為何臺灣多軌制無法走向趨同？經主講者以財務角度分析整合之困難性。但在各社會保險給付不一致之情形下，職域間給付不公現象難以自圓其說，故早日整合臺灣第一支柱社會保險為基礎的國民年金保險，是未來應儘速完成的目標。

另外，隨著高齡化風險造成的社會保險財務沉重包袱，政府如使用預算填補，勢必排擠其他支出項目，甚至拖垮財政。少子化風險使得社會保險之世代間所得移轉功能，無法避免將造成下一代太多的責任與負擔，正當性已被質疑。在政府已無法承擔過多的社會保險財務責任下，提升第二支柱強制性個人儲蓄或確定提撥制年金，及第三支柱自願型個人儲蓄年金的支持，讓企業及國民共同為自己未來老年生活負責，避免債留子孫，才是根本解決問題之法。

（二）持續監督國保基金社會責任投資(SRI)，兼顧收益與永續發展

企業社會責任(CSR) 係指企業超越道德、法律及公眾要求的標準，進行商業活動時亦考慮對各相關利益者造成之影響，商業運作必須符合可持續發展的想法，除考慮自身的財政和經營狀況外，也要考量其對社會和自然環境所造成的影響，是一種廣泛的概念。CSR 有許多相關的指標，例如 SRI（社會責任投資）與 ESG（環境、社會與公司治理）原則。有關國保基金投資運用應重視投資標的之企業社會責任，已明定於「國民年金保險基金管理及運用作業要點」中，且目前接受國保基金委託投資運用之勞動部勞動基金運用局亦以 SRI 為指標，定期公布國保基金社會責任投資比例，自 2015 年 12 月迄今，國保基金各月投資 SRI 之比例均在 97%以上，確實做到政府基金重視社會責任投資領頭羊的角色。未來本部國民年金監理會將持續監督勞動部勞動基金運用局，在自營及國內外委託經營之投資組合上更加重視企業社會責任，兼顧基金收益及社會永續發展。

（三）拓展監理視野，持續參與海峽兩岸暨港澳地區退休基金交流

此次研討會係透過中華民國退休基金協會參與，該協會成員包含政府機關、投信投顧公司、保險公司與學者專家，以民間團體方式參與退休基金交流，收獲甚多。臺灣與香港、澳門及中國大陸地理位置相近，然制度發展卻各有特色。加

上參加本次研討會者涵括各地產學各界，有機會面對面交流彼此養老保險制度發展現況與所面臨的問題，完整討論老年社會保障體制五支柱應如何相互配合，以解決共同面臨的高齡化、少子化老年保障不足問題，拓展國際視野，對於提升本部辦理國民年金制度之監理有正面意義，建議應持續參與，學習他山之石，並將臺灣經驗帶向國際。



研討會臺灣、香港、澳門及中國大陸代表合照



研討會參與人員大合照