

# 香港公务员养老金如何“并轨”

[李 缘]

一位 1980 年加入政府的公务员，若选择在今年退休，能拿到多少退休金呢？以高级公务员退休前月薪 10 万港币为例，在旧退休金计划下，可以一次性拿到 280 万港币酬金，之后每月发放 5 万港元生活费，直至百年归老。

这是仿效英国公务员退休保障的“长俸制”，对全体公务员有效，但特别有益于在政府年期较长的高级公务员，为奖励他们的服务而发放的期满佣金。如果公务员能称职和清廉地工作至退休年龄，则可以领取一次性领取丰厚酬金，之后每月还获得相当于退休前月薪 60% 至 80% 的退休金。

如此丰厚的退休金，加上稳定的工作环境，使得公务员在香港一度是最理想的“铁饭碗”选择。但这般好福利已是过去时，最近 30 年香港公务员退休保障制度经历两次大的改革，现在公务员退休金和私企待遇相差无几。

第一次改革在 1987 年，着重点是延迟退休年龄、提高旧制度的灵活性，待遇方面则未有减少。政府规定，自 1987 年 7 月 1 日后新加入的公务员，退休年龄由之前的 55 岁延长至 60 岁，且不准提前退休。警察、海关人员等因为体力消耗大，退休年龄仍为 55 岁。此前旧制度下的退休年龄为 55

岁，若有全家移民海外等合理原因，甚至可以申请 45 岁便退休。但旧制也规定，要服务政府至退休才能拿钱，若公务员在退休前离开政府，未来的退休金会一笔勾销。

新制度允许服务政府满 10 年的公务员即使离职，退休时也可以按比例领取退休金。新制度还调高退休后一次性领取薪酬的上限，由 25% 提高至 50%。以新退休金计划为例，上述公务员可以选择一次性领取 507 万港币，之后终身享有每个月 3 万元港币退休金的方案。为方便公务员知晓退休后的收入情况，政府网站上有专门的退休金计算器。

随着香港公务员队伍规模变大，“长俸制”退休保障给政府财政造成很大压力。特别是 1998 年至 2005 年期间，亚洲金融风暴和 SARS 疫情接踵而至，香港政府连年出现赤字。公务员薪酬津贴等开支占政府经营开支逾 6 成，在未来财政告急的紧张气氛下，第二次公务员退休保障改革推行。

2000 年，香港 16 万公务员加入了强积金计划，供款率和私企相同，统一为最低 5%。此次改革令公务员退休保障彻底告别“长俸制”，公务员也加入了全香港的强积金计划，相当于公务员和私企退休保障“并轨”。根据制度，雇员和雇主都需要将月薪

至少 5% 注入强积金账户,为了不过多占用现时现金流,政府也设下了每个月最多供款 1250 港元的上限,而月薪低于 7100 港元的人士,则毋需供款。一般情况下,供款人要到 65 岁时才可提取,但如果遇到死亡、丧失行为能力、永久离港或提早退休,则可在 65 岁前支取。

5% 只是最低供款额,政府也按照公务员在政府的工作年资来决定雇主供款比例。3 年以下政府会将月薪 5% 注入雇员的强积金账户,3 年至 15 年为 15%,此后每 5 年再增加一定比例,直至 30 年以上无间断工作的公务员,最多获得 25% 的雇主供款。虽然私企也会给予高管或资深员工更高的供款率,但公务员系统的雇主供款率仍是遥遥领先。

强积金计划也是香港政府在 1999 年推行公务员体制改革时提出的其中一项建议。“我们曾仔细研究现行的退休金制度,在促进私营机构和公务员系统交流人才方面,是助力、还是阻力?”时任公务员事务局局长王永平说,之前的退休金制度更利于年轻时便加入政府,之后拾级而上的资深公务员,但在吸引高级公务员“空降”政府方面则缺乏卖点。改革的目标,是使公务员架构更开放、灵活和公正,以便吸纳人才。

改变非昼夜发生,此前香港已经历漫长的讨论。香港政府自 1966 年起便开始研究不同的退休保障方案,先后提出过四种以上的方案,但都未获得议会通过。社会的焦点是,如果政府“一视同仁”(对老者集中发放统一数额的退休金),财政资源则不能得到最优分配,面临“富裕者不需要、贫困者

不足够”的窘境。

直至 1995 年,政府提出《强制性私营机构退休保障计划》,即现时的强积金制度,方案才获得通过。立法和执行仍有 5 年的时距,2000 年 12 月强积金正式运行。

每个人的供款组合可以自由选择,政府和其他私企雇主会提供一个集成信托计划,计划内涵括保本、低风险、中风险和高风险成分的基金,雇员在入职时选择,允许中途转换。

近年通胀猛于虎,万物腾贵,退休金也水涨船高。政府遵循专门的《退休金(增加)条例》,每年按照甲类消费物价指数调整退休金和遗属抚恤金,如 2013 年增加的幅度为 3.5%。

在香港,私立医院牙科、产科等收费非常昂贵,故很多私企将之划归为额外福利,每年限制使用或在医保中剔除。公务员福利则涵盖牙科和产科,还有 4 间只开放给公务员的诊所。

除每个月给予金钱保障外,公务员事务局成立专门的退休公务员服务组,不定时地组织旅行联谊,但鉴于朴素原则,仅为本地的一日游,去年便安排的是蒲台岛和鲤鱼门。

回顾香港公务员退休保障的演变史,每次改革都让政府“减负”,把沉重的养老负担分散至商业养老保险(比如强积金),也令政府和私企的养老保障互通互融,让香港打工仔在职业选择上更灵活,不至于受到养老金的束缚。

(作者为经济观察报记者)

# 美国市政债券的运行设计

[张宪昌]

1817年美国纽约州为开凿 Erie 运河采取发行债券而不是征税的办法,进行筹集资金,开启了市政债券的“潘多拉魔盒”。到1840年,债券余额扩大到2亿美金左右,1950年以后激增至240亿美金,如今达到数万亿美金。美国市政债券的运行,可谓经久不衰。这得益于美国充分的市场运作,完善的市场监督。

## 一、运行市场经济规则

市政债券是指州和州以下地方政府及其授权机构或代理机构发行的,以地方政府信用为担保,承诺在一定期限内还本付息的债务性融资工具。由于美国是联邦制国家,地方政府发行市政债券具有独立的自主权,不需要上一级政府的批准或同意,也不需要向美国证券交易委员会(SEC)注册。这就赋予了地方政府发行债券具有独立、自由、平等的市场主体地位。但这并不意味着地方政府在发债上,可以为所欲为,肆无忌惮。各州的宪法或法律几乎无一例外对举债的规模、结构和用途作出严格要求和限制。一般来说,通过市政债券获的资金,禁止用于弥补地方政府的财政赤字,主要用于:公共资本项目的支出如道路、机场、港口、隧道、供水电气等基础设施建设,支持并补贴私人活动如养老院、学生贷款和工业发展等,以新债再融资等。

出于这一用途,为降低地方筹资成本,

鼓励个人投资,一般对市政债券的利息所得税免征联邦所得税。即使在《1986年税收改革法案》颁布之后,也仅有较少比例的市政债券征收联邦所得税。这就大大降低了市政债券发行的成本,增强了与公司债券甚至是国债竞争的相对优势,提高了市场竞争力,扩大了投资者范围。经过近二百年的培育,除了几个屈指可数的较大的发行方之外,基本上形成了数量庞大的市场发行机构和广大分散的投资持有人群体,市场流动性较强。

## 二、强化市场约束监管

美国市场债券的发行在严格遵循市场规则的同时,不断强化市场约束监管,防控市场交易的道德风险,降低市政债券发生违约的概率。

一是充分发挥公民的知情权、投票权和监督权。州和地方政府发行市场债券,必须经过公众投票决定。

二是强化信用评级(credit rating)与信用增进(credit enhancement)的市场约束。按照监管规定,美国市政债券发行必须具有信用评级,且须经两个评级机构进行信用评级。评级机构如穆迪、标准普尔之间是相互独立的关系,他们主要根据发行人的债务结构、坚持稳健预算财政的能力、收入构成和整体经济环境进行分别评级。美国证券业与金融市场协会(SIFMA)发布的数据

显示,2013年第一季度86%的市政债券投资级别在AAA/Aaa-BBB/Baa之间,少数为BB/Ba或以下。在投资者眼里看来,信用等级的高低,关系到投资风险的大小,直接影响到投资者的信心指数和投资回报,从而影响到市政债券的筹资成本。这是地方政府不得不考虑的市场约束之一。1971年市政债券保险的诞生,使信用增进变为现实。发行者通过为某一债券向保险公司或商业银行进行投保,支付保费,从而在不能按时还本付息的情况下由后者承担还付责任,从而降低了违约风险,也提高了自身信用等级。信用增进的兴起,还推动了中小债券发行的繁荣。

三是有效发挥行业自律和主管部门的监管作用。1975年,美国国会组建了市政债券条例制定委员会(MSRB),成为监管系统的一个部门,负责制定市政债券的行业规则,从内部加强行业自律。外部行业监管部门为美国证券交易委员会(SEC)。其主要职责有二:一是根据反欺诈条款进行事后监管;二是负责市政债券各项政策和规则的审批。1981年,美国的证券交易委员会(SEC)首次正式确定了市政债券的信息披露制度,此后信息披露越来越规范和严格。1989年市政债券披露法规被批准,适用对象为100万或以上的 newly 发行的市政债券。另外,各州宪法或法律大多设定地方政府一般责任债券的举债上限,对负债率、债务率或资产负债率有着专门的规定,从规模上控制市政债券的发行。

### 三、设立破产保护机制

1937年,为应对经济大萧条带来的大规模的市政府债务拖欠问题,美国国会通过了一项债务偿还标准和地方政府破产程

序的法案。1946年形成固定永久性的法规,1976年、1978年相继进行了增订修改。特别是1978年,美国颁布了现行的《美国破产法》。其中,第九章“市政府债务之调整”明确规定了地方政府破产处理办法,形成了美国特色的市政破产保护机制。自1981年以来,已有40多个城市的地方政府成为这一保护机制的受益者。当然,这一机制并不单纯考虑债务人的利益,债权人的利益同样重要。其设计的目的,在于“通过将诚实的债务人从巨额债务中解脱出来使他获得‘重新开始’的机会,在债务人偿债能力的范围内使各债权人得到‘有序、合理的清偿’”。从一定意义上来讲,这一机制是当地政府化解债务危机的最后一根救命稻草。

要抓住这根救命稻草,并非易事。一是申请条件比较严格。符合条件的申请者,必须是州以下政府,必须得到州政府的明确许可,必须丧失债务清偿能力,必须为诚实性的申请,必须在破产前与债权人协商。二是潜在后果较为严重。一旦实施破产,将有可能极大损害当地政府在民众中的信誉,也不利于未来的市政债券融资安排,甚至会带来连锁反应,对附近城市市政债券发行造成消极影响。若有欺诈行为,还会追究刑事责任。进一步讲,为偿还债务,政府还会紧缩财政,进行裁员,减少公共福利支出,容易带来社会摩擦,引发社会矛盾,也不利于经济增长。因此,这一机制名为保护,实际上也构成了地方政府发行市政债券的硬约束,从而强迫地方政府对自己的债权人,树立高度负责的态度和精神,进而打造高效、清廉的行政队伍,不断改进提高公共服务水平。

(作者单位:中共中央党校 100091)