



借鑑意大利「退保」要破舊

本港的改革其中一個問題是政策制定者有膽識去推行一個新的計劃，但沒有勇氣去廢除舊有計劃，以致只有愈來愈多的計劃，架床疊屋；長者生活津貼便是一例。

周基利

香港教育學院亞洲及
政策研究學系教授



長者生活津貼的爭論可說是揭開本港退休保障改革的序幕。政府亦已經承諾會在扶貧委員會討論有關問題。

長

長津爭議 揭退保討論序幕

雖然長者生活津貼的撥款仍在立法會中討論，筆者認為無論結果如何，社會亦應現在開始討論怎樣改善我們的退休保障制度，以致及早達成共識，有利改革的推行。

筆者希望在未來一個月在這個專欄介紹幾個歐洲國家如何進行他們的退休保障改革，藉此希望可以找到本港可以借鏡的地方。首先第一個國家是意大利。

眾所周知，意大利是一個人口老化最嚴重的歐洲國家，在2010年65歲或以上的長者佔6,000萬人口的兩成，根據歐盟估計，在2040年長者將佔人口的三成，究竟這個國家如何面對人口老化的挑戰呢？

早在90年代初，意大利已開始進行退休保障改革，主要目標是控制退休保障的政府開支。因為當時意大利的主要退休保障是隨付隨支 (pay as you go) 計劃，即退休金是由在職人士支付，且金額相當慷慨。據當時估計，如退休保障計劃不變，退休金支出會由1984年佔國民生產總值 (GDP) 17%增至2050年的33%。

意國棄隨付隨支 保持續性

於是意大利在1992年進行了一項名為阿馬托改革 (Amato Reform)。主要措施是提高了退休年齡、增加所需供款年期、所得金額從根據退休前的工資 (通常是最高工資) 而變成根據一生的平均工資，和所得金額從根據工資增長調整而變成根據物價而調整。前兩項措施減少退休金受惠者人數，而後兩項措施減低退休金的金額。

從這個改革，筆者認為有三個值得學習的地方。

第一：財政上的可持續的確是考慮退休保障改革的一個重要元素；

第二：對於一個人口老化的社會，一個純粹隨付隨支的退休保障計劃是不大可行的；

第三：假如一個退休保障在財政上的可持續受挑戰時，

其實是有方法控制其開支的。所以就算免資產審查的長者生活津貼一旦實行，亦不是沒有方法控制其開支的。

定收益變定供款 市民風險增

到了1995年，意大利進行了一個徹底的退休保障改革，名為迪尼改革 (Dini Reform)。

這次的改革是一個結構性 (structural) 的改革，而阿馬托改革只是一個參數性 (parametric) 的改革。迪尼改革是將原本一個固定收益計劃 (defined-benefit plan) 變為一個固定供款計劃 (defined-contribution plan)。

簡單來說，原計劃是根據退休者的工資而決定退休金的金額，所以基本上退休前是可預計所得退休金的多少。例如本港公務員的長俸便是這一類計劃。但改革之後是一個以供款為本的強迫

性個人儲蓄計劃，供款人只知自己要供多少錢，但就不太肯定退休時可有的退休金金額，本港的強積金便屬於這類計劃。

固定供款計劃的供款人主要面對兩項風險，而難以估計自己將來可得的退休金，它們是供款時的財務風險和勞動市場風險。

換句話說，強積金的儲蓄需要供款人透過不同的投資計劃而嘗試增加累積款項，當然亦要自己承受市場波動所帶來的財務風險。另一方面，勞動市場風險是指供款人因失業而斷供，從而令將來可得的退休金減少。

財務風險 由政府承擔

為消除財務風險，意大利的固定供款計劃是一種名義固定供款計劃 (notional defined-contribution plan)。簡單來說，和強積金的計劃一樣，不過供款人毋須為累積供款進行投資，政府便訂定一個名義上的投資回報率，而退休金便會根據供款和這個投資回報率計算而知，發還的形式以年金為主；不過供款人仍然要面對勞動市場風險。

這改革亦給筆者一些啟示。

第一：雖然結構性改革一般來說是較參數性的改革來得困難，不過不是不可能的，所以廢除一個舊有計劃而建立一個新計劃是可行的。本港的改革其中一個問題是政策制定者有膽識去推行一個新的計劃，但沒有勇氣去廢除舊有計劃，以致只有愈來愈多的計劃，架床疊屋；長者生活津貼便是一例。

第二：固定收益計劃是一種過時的計劃，因此政府應考慮是否取消公務員的長俸制度。

第三：隨付隨支的固定收益計劃被固定供款計劃所取代是一個大趨勢。

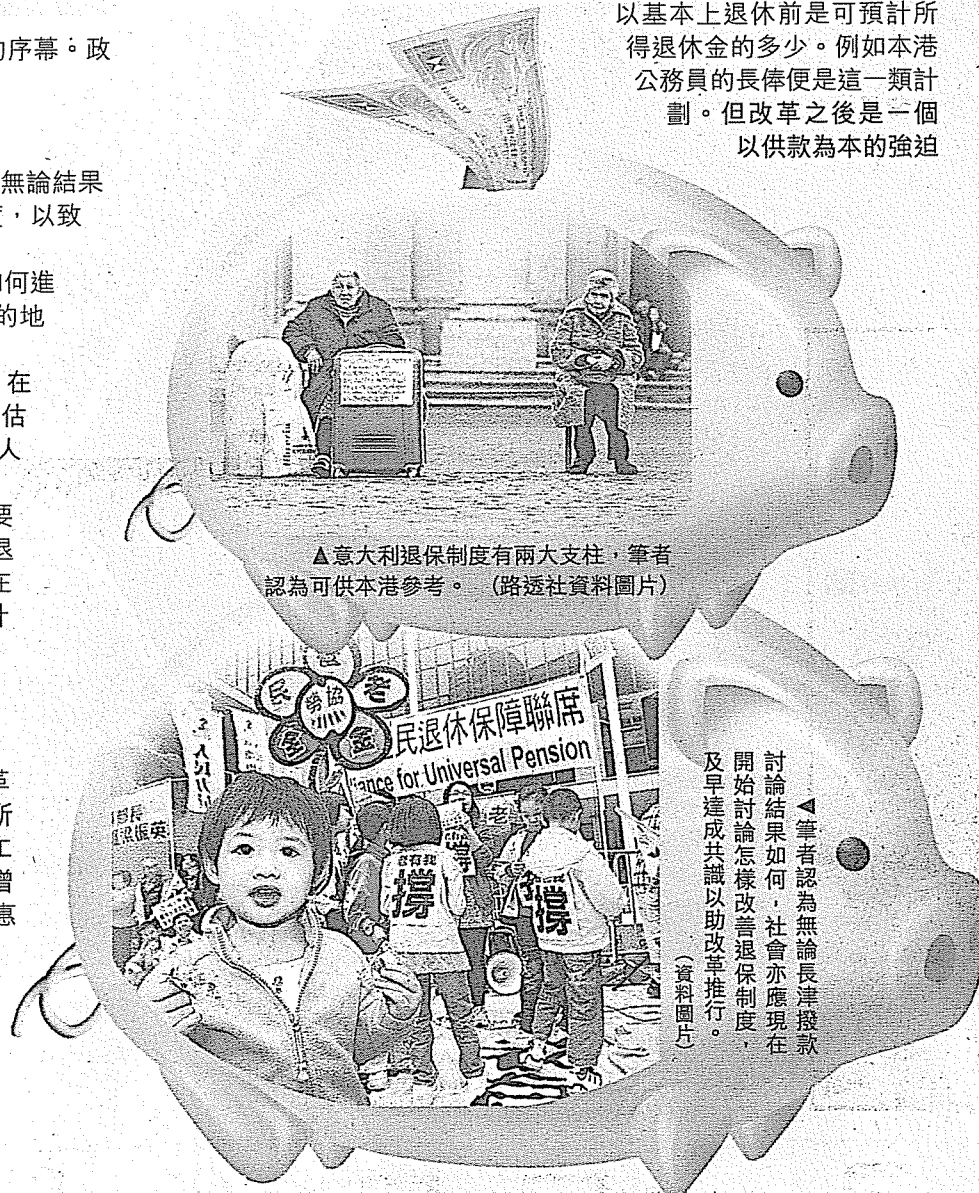
第四：強積金是否可以變成一個名義固定供款計劃，以消除供款人供款時的財務風險。當然，政府是否有能力替供款人承擔這風險呢？

設免稅誘因 助增私人儲蓄

除了這個名義固定供款計劃外，意大利亦有兩條支柱：一是有資產審查、非供款性，及以稅收為財政來源的福利計劃；二是私人退休儲蓄計劃。前者是有再分配的作用，後者以免稅為誘因 (有上限)。為了增加私人退休儲蓄，2004年立法將約滿酬金自動撥入退休儲蓄計劃；當然供款人有權拒絕。

這兩項支柱亦說明退休保障制度的兩個原則。第一：不同支柱在整個退休保障制度是必須的，因為它們有不同作用，和可以互補不足。第二：免稅為誘因和一些預設的措施或可增加私人退休儲蓄。

從意大利這個例子，我們可以看到不同程度的改革和一些改善退休保障的措施，我們可以研究在本港實行的可行性。(系列之一)



▲意大利退保制度有兩大支柱，筆者認為可供本港參考。(路透社資料圖片)

▲筆者認為無論長津撥款討論結果如何，社會亦應現在開始討論怎樣改善退休保障制度，及早達成共識以助改革推行。(資料圖片)

你有回應？即上

<http://www.hket.com/eti/chinahk.do>