



退保供款稅局處理 借鏡瑞典

建議政府積極考慮瑞典的模式，將供款部分交由稅局處理，而將積金局的功能擴大至管理所有強積金供款以及年金的安排。

周基利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



上次跟讀者介紹了意大利的退休保障改革，今次同大家討論一下另一個歐洲國家：瑞典。

瑞典人口約950萬，65歲或以上的長者佔約兩成。瑞典的退休保障制度在90年代進行了一個翻天覆地的改革。在此之前，瑞典的退休保障主要依靠兩條支柱：第一是一個全民性的退休金；第二是與收入掛鈎的供款計劃。

退保相連MPF 政府包底保障

前者與本港的全民性70歲或以上的高額高齡津貼(俗稱生果金)相似，而後者是一個隨付隨支(pay as you go)的固定收益退休保障計劃(defined-benefit plan)。但有一個不同之處，瑞典將這兩條支柱連在一起，以提供一個最低保障。即是說，假如退休人士因沒有供款或供款不足而令他們的退休金低於一個最低水平(一般平均工資的三成)的時候，全民性的退休金計劃便會提供所需的差額。

其實香港的退休保障改革亦可從這方面探討，設法使強積金和政府所提供的社會性退休金(social pension;包括現時的長者綜援和生果金以及建議中的長者生活津貼)連在一起，以提供一個最低保障給所有年滿65歲的長者。這樣做便可解決強積金一個為人所詬病的問題，即強積金對家庭主婦及低收入人士沒有幫助。

當然這個建議亦有其副作用或需深入研究的地方，第一：這樣做會否影響強積金供款人對自己的供款進行投資的積極性；其二：這個措施實際上是政府提供一個「包底」的最低保障，那麼它在財務上的可持續性便需要詳細的研究。

改革3層計劃 退休金年金化

1994至1998年間，瑞典的退休保障制度進行結構性的轉變，成為一個三層的計劃。第一層仍然是全民性的補貼計劃、與物價掛鈎，但資金來源由僱主供款改為由稅收提供，資格是年滿65歲和在瑞典住滿40年的長者，其保證最低的金額約是平均藍領

工資的三成，而且還有一些相等平均工資一成的額外房屋津貼。

而第二個計劃則由一個隨付隨支的固定收益計劃(defined-benefit plan)變為一個名義固定供款計劃(notional defined-contribution plan)。這種改革在意大利亦在1995出現，可視為維持退休計劃財務可持續性的慣常手段。其供款率是18%，由僱員及僱主平均承擔，但當僱員因產子、服役、求學、生病或失業而沒有供款，政府是會代供的，投資回報率定為每年實質工資增長。瑞典的名義固定供款計劃的退休金額會被年金化，每月發放，它有一個機制令年金的回報率盡量維持在1.6%的水平。

退休金投資 公營部門營運

最後加上一個類似強積金的強制性個人退休儲蓄計劃，供款率是薪金2.5%。和強積金一樣，供款人可以將所累積的供款進行投資，但和強積金不同，整個計劃的供款由稅局收集和由一個公營部門(Premium Pension Authority)營運。除了以上三條法定的支柱，瑞典還有九成覆蓋率的職業性退休金計劃，主要是僱員和僱主的協定，供款率由2%至5%不等。

大多數是固定供款計劃，主要有四個計劃給四類僱員：藍領、白領、中央和地方政府的公務員。最後，和意大利一樣也透過稅務優惠鼓勵私人退休儲蓄計劃。

第一個值得注意的是，瑞典為了減低強制性個人退休儲蓄計劃(premium pension)的行政費，成立了一個公營部門(Premium Pension Authority)負責管理，替供款人轉換投資的基金、紀錄有關資料、與供款人聯絡，及提供年金的安排。假如供款人沒有主動選擇基金投資，它會將其儲蓄投資在低收費但投資回報不錯的一個國家基金(Swedish National Pension Fund)。

上月積金局剛發表了名為「管理不斷轉變的退休儲蓄環境」的研究報告，探討如何減低強積金的行政成本，它選取了四個國家作比較，包括澳洲、智利、墨西哥和美國，但因為認定了強積金必然是私人營運的退休金制度，於是便不參考其他由政府或公營部門營運的退休金計劃。這確實限制了可作的政策建議。

2004年時，瑞典的強制性個人退休儲蓄計劃的行政費是0.73%，包括0.43%基金收費和0.3%公營部門的行政費。



本港長者生活津貼撥款遲遲未通過，長者要老有所依，完善的退休保障制度不可少。(資料圖片)

而現時強積金的行政費為1.74%，就算實施了報告所建議的五大策略後，亦只可省回的0.35%。因此筆者建議政府積極考慮瑞典的模式，將供款部分交由稅局處理，而將積金局的功能擴大至管理所有強積金供款以及年金的安排。

平衡開支 成全球最穩制度

改革後的瑞典退休保障制度，可說為全球數一數二最全面和最穩定的制度之一。它的穩定性有三個原因。

第一：它有一筆足夠支付五年退休金的國家退休基金(National Pension Funds)支持，以致它可應付不時之需。第二：它內置了一些平衡機制，控制其開支。第三：它有一個全民退休保障的最低金額，而這金額是遠高於貧窮線的。所以就因為經濟不景，名義固定供款計劃的退休金金額需要下調，所面對的阻力亦不會太大。

倡設改革小組 邀黨派爭支持

最後，退休保障改革從來不是容易的，尤其是如瑞典的結構性改革。那麼瑞典的經驗是怎麼樣的呢？簡單來說，國會的所有政黨都被邀請加入一個工作小組，並且包括一些專家。最初，他們就改革的原則達成共識，跟着由公開討論慢慢形成具體建議，最後由小組提出可行的改革並在國會得到八成的支持。所以讓立法會不同黨派參與退休保障改革的工作小組，讓他們對所提的改革建議有參與是十分重要的。說了這些可借鏡的地方，究竟香港又可以學曉多少呢？(系列之二)

瑞典退保改革3層計劃

- 1 全民性的補貼計劃，與物價掛鈎，但資金來源由僱主供款改為由稅收提供。
- 2 由一個隨付隨支的固定收益計劃(defined-benefit plan)變為名義固定供款計劃(notional defined-contribution plan)。
- 3 一個類似強積金的強制性個人退休儲蓄計劃，但和強積金不同，整個計劃的供款由稅局收集和由一個公營部門營運。

瑞典的退休保障制度，曾於90年代進行大改革，現時可說是全球數一數二最全面和穩定的制度之一。(法新社資料圖片)

你有回應？即上
<http://www.hket.com/eti/chinahk.do>