

2012年12月14日 星期五

## 完善長者津貼 效英國改革

撰文:周基利 香港教育學院亞洲及政策研究學系教授

欄名:全民退保多面睇

英國早於 1908 便立法通過退休金法案 (Pension Act)，建立了一個有資產審查但免供款的長者福利，可說和本港的長者綜援相似。從此，英國的退休保障便逐漸建立起來。

1946 年，英國透過通過社會保險法案 (Social Insurance Act)，成立了國家基本退休金 (Basic State Pension; BSP)，它是一個劃一供款率和劃一退休金金額的退休保障計劃，在 1995 年金額大約是平均工資的 15%。因為要有足夠供款年期的供款人才合資格申請，所以這個計劃和本港的強積金一樣，對於長期失業和家庭主婦幫助不大，但早前提及有資產審查但免供款的長者福利便能補助這些未能受惠的人士的退休生活。

### 福利設有審查 補退保不足

從這時開始，英國的退休保障制度便一層層的建立起來。而且我們亦可見將兩個退休保障計劃連繫在一起，互補不足的好處。

此外，在四、五十年代私人公司亦開始提供一些退休金計劃，經過 20 年的發展，在 1960 年，已經有約一半的在職人士參與這些計劃。換句話說，仍然有一半在職人士只能單靠國家基本退休金了。有見及此，英國於 1978 年推出與國家工資有關的退休金計劃 (State Earnings Related Pension Scheme; SERPS)，提供達工資四分之一的退休金，加上國家基本退休金的 15%，總共可提供 40% 工資水平的退休金。但已參與私人公司退休金計劃的，便可選擇繼續參與原本計劃。

筆者認為 SERPS 的推行是彌補當時國家基本退休金和私人公司退休金計劃的不足，情況其實和現在香港的問題有點相似。強積金和政府

的生果金與綜援仍然沒法為所有長者提供足夠的收入保障，究竟剛在立法會通過的長者生活津貼是否可以填補缺口呢？大家一定會拭目以待。

### 緊縮改革奏效 助政府節流

80年代，戴卓爾夫人政府推行了三項緊縮的改革措施，令政府在退休保障制度的角色變得更加輕。

第一：令國家基本退休金金額的增長由工資掛鈎改為與物價掛鈎，減低有關開支。

第二：令國家工資有關的退休金計劃（SERPS）提供達工資四分之一的退休金金額減為只提供工資的五分之一。

第三：除了私人公司的退休金計劃和SERPS外，更設立了一個個人儲蓄的固定供款（Defined Contribution）退休金計劃。供款是免稅的，除非到達一個上限。

英國可說有先見之明，早其他歐洲國家整整十年，便開始為退休保障制度財政上的可持續性進行改革。對香港來說這些措施都不大合用，因政府在退休保障制度所投放的資源可說是甚少。

### 全民保證津貼 港值得借鏡

跟着工黨上場，嘗試幫助長期失業的在職人士。如在2001年推出一個低成本的個人退休金計劃（Stakeholder Pension）鼓勵低收入人士參與，但不太成功。第二：將SERPS轉換成一個「國家第二個退休金」（State Second Pension），提供較高退休金金額給予低收入和長期失業的在職人士。但卻令計劃對中及高收入人士更不公平，以致他們有更大的動機選擇私人公司的退休金計劃或新設立的個人儲蓄固定供款退休金計劃。

第三：1999年，設立了最低收入保障（Guarantee Minimum Income），代替了國家基本退休金，將退休金金額的增長再改與工資掛鈎，以提高增長速度。甚至於2003年成立退休金津貼（Pension Credit）以取代GMI。津貼分為兩部分：保證津貼（Guarantee Credit）和儲蓄津貼（Savings Credit）。保證津貼基本上是全民性的，凡年滿65歲及居

住在英國的便可申領，保證收入（單身一人）不低於每周 142.7 英鎊，值得港府借鏡。而儲蓄津貼是給予有退休儲蓄者的另外津貼，金額不低於每周 18.54 英鎊。

國家第二個退休金、私人公司的退休金計劃和個人儲蓄固定供款退休金計劃可說是英國退休保障的第二層，所以他們的參與率都是此消彼長、互相補足的。

今年英國正進行兩項改革措施。第一：假如僱員沒有參與其他認可的退休金計劃，他的僱主便有責任自動安排（automatic enrollment）其僱員參與認可固定供款或固定收益（defined benefit）退休保障計劃，當然僱員有權不接受這安排。這項措施似乎是參考了行為經濟學的研究成果而設計，當然這措施是否能有效地增加僱員參與退休金計劃的比率便要拭目以待。

### 效英公營強積金 減行政費

美國亦有利用行為經濟學理論去設計一些退休儲蓄計劃，以增加其參與率。港府亦應盡快在本港進行有關研究，以確定這些措施是否有效。

第二：英國亦成立了國家僱員儲蓄信託（National Employment Savings Trust），以供僱主選擇作自動安排固定供款退休保障計劃。國家僱員儲蓄信託由國家僱員儲蓄信託公司運作，是一個公營機構直接透過政府部門向國會負責，行政費只是 0.3%，這個安排和上次介紹瑞典的情況十分相似。

筆者認為政府確實需要考慮成立類似的公營機構營運強積金計劃，以減低其高昂的行政費用。（系列之三）

Website:

<http://paper.hket.com/article/703279/%E5%91%A8%E5%9F%BA%E5%88%A9%20-%E5%AE%8C%E5%96%84%E9%95%B7%E8%80%85%E6%B4%A5%E8%B2%BC%20%E6%95%88%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E6%94%B9%E9%9D%A9>