



退保公私互補 荷蘭丹麥見效

香港亦可考慮這樣的退休保障制度，即將強積金和長者綜援、長者生活津貼及生果金連接在一起，並提供三至四成工資中位數的最低金額。

周基利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



之前和大家介紹了瑞典的退休改革，今次和大家討論另外兩個北歐國家：丹麥與荷蘭的情況。這兩國與瑞典的退休改革相似的地方，是他們都由一個全民性的退休金保障開始發展，雖經不同的發展過程，卻出奇地有殊途同歸的結果。

荷蘭政黨最初普遍認為退休後的生活開支是個人的責任，於是在1919年通過老年法案 (Old Age Act) 成立一個供款性的退休保障計劃，需供款至少24年才得到保障。在1957年荷蘭通過退休金法案 (Old Age Pension Act)，成立了一個供款性的退休保障計劃 (AOW)，資格是有一定的居住及供款年期，但退休金金額卻是劃一，而且供款上限頗低的 (與免稅額接近)，避免排斥私人公司的職業性退休保障計劃。另一方面退休金金額比其他國家的基本退休金為高。2008年的金額是每年約為12,700歐元，約為平均工資的29%。最後能獲取多少金額則取決於工人的供款或居住年期，因每年可得全部金額的2%，即是說假如工人工作50年便可得全部金額。

荷蘭職業退保 覆蓋高補不足

和瑞典不同的是，荷蘭從來沒有建立一個退休金金額與收入掛鈎的退休金計劃，只是以私人公司的職業性退休保障計劃以補AOW的不足。在過去20年職業性退休保障計劃迅速發展，覆蓋率亦高。

絕大多數 (97%) 的職業性退休保障計劃都是固定收益 (benefit defined)，並且有團結一致的原則 (principle of solidarity)，以減少坊間所謂的分化作用。因所有公務員或大公司的員工都屬同一

退休金計劃，所以在某一行業或大公司內會有分擔風險的作用。同時更重要的是長者最終可獲得的退休金金額是工人最後工資的七成，但要扣除了AOW的金額。換句話說，AOW和職業性退休保障計劃合共提供七成工資的退休金。香港亦可考慮這樣的退休保障制度，即將強積金和長者綜援、長者生活津貼及生果金連接在一起，並提供三至四成工資中位數的最低金額。

丹麥退休金 針對基層設審查

丹麥於1891年已設立了以稅收為財政來源的退休金計劃。由於申請手續寬鬆，差不多所有申請人都不會被拒於門外的。換句話說，這計劃實際上可說是全民性。到現在這個計劃已經慢慢演化成三部分了，而所有65歲以上的人都可申領。



△荷蘭沒有建立退休金金額與收入掛鈎的退休金計劃，但在過去20年職業性退休保障計劃迅速發展，覆蓋率亦高。(路透社資料圖片)

△丹麥的退休金計劃歷史悠久，所有65歲以上的長者都可申領，差不多所有申請人都不會被拒於門外。(彭博社資料圖片)

△筆者指，公私混合模式的退休保障制度，可以和以全民退保計劃為主的退保制度產生相同的政策後果。這為香港退休保障的改革打了一枝強心針。(資料圖片)

有65歲以上的人都可申領。

第一部分是基本金額：假如申領者在丹麥居住超過40年或以上並且已經退休，便可得全部基本金額，金額約平均工資的17%。

第二部分是津貼金額：可得金額隨退休人士在其他退休金計劃可得的金額而定。假如退休人士沒有其他退休金計劃的幫助，便可獲得全數約17%平均工資的金額。

在2004年，計劃加入第三部分：是針對最貧窮的退休人士，所以是有資產審查的。

另一方面，在1991年丹麥亦成立了一個職業性退休保障計劃和一個固定供款退休計劃，因為全民性的國家退休金計劃已為低收入人士提供足夠的退休保障，所以在丹麥，退休保障改革反而是由中產推動。最初由礦業的工會與僱主達

成協議，推行職業性退休保障計劃，跟着其他行業的工會亦跟隨，現在差不多所有僱員都有參與這類職業性退休保障計劃。

計劃由僱員和僱主組成的董事會管理，現有的供款率由10%至16%不等，三分之一由僱主供款，其餘三分之二由僱員供款。這種管理模式讓僱員在管理計劃上的參與大大增加，香港的強積金計劃是否可以效法呢？

公私營可並存 避免一方獨大

在退休保障制度改革中，免資產審查但劃一金額的退休金計劃與退休金金額與收入掛鈎的退休金計劃好像是不能共存的。因為它們建基於不同的原則：前者是本着團結一致的原則 (principle of solidarity)，因為每一個市民都會享有同樣的權利，並且能充分照顧低收入或家庭主婦；後者是根據等值的原則 (principle of equivalence)，意即退休金的金額和退休前的工資成正比。不過經過一段改革之後，我們卻發覺它們不但可以並存，而且更可以是互補不足的。

瑞典、丹麥和荷蘭，這三個歐洲國家的經驗告訴我們，免資產審查的公營計劃與以等值的原則設計的私人退休保障計劃是可以並存，沒有某一個計劃獨大的情況發生，而共存更可產生良好的政策後果，只要政策制定者注意它們之間相互影響的關係便可以了。

第二個假設是當一個國家開始改革時選擇了某個途徑 (path)，她以後的改革便要依這途徑上發展下去，很難另闢行徑，稱之為途徑依賴 (path dependence)，但是改革的經驗卻顯示這個假設是不對的。所以假如發覺改革初期的方向是錯誤的話，絕對是可以「急轉彎」的。

第三：原來是可以「條條大道通羅馬」。當比較不同國家的改革過程後，不同的退休保障制度原來可以產生相似的後果。例如瑞典、丹麥和荷蘭的退休保障制度都不同，但他們長者貧窮和貧富懸殊的問題都十分相似。原來一個公私混合模式的退休保障制度可以和一個以全民退保計劃為主的退休保障制度產生相同的政策後果。這些經驗之談都可以為香港退休保障的改革打了一枝強心針，令我們可以用大膽假設、小心求證的態度去進行。(系列四)