

全民退保
多面睇

歐全民退保改革 值得港參照

生果金和綜援金額上升，再加上將推行的長者生活津貼，政府在這方面的開支將會由2006年的120億增至2013年約200億，增加差不多一倍，但這仍只佔本港GDP百分之二以下。所以香港現在的退休保障改革主調並非如何令它在財政上持續，而是如何令它在功能上做得更好。

周基利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



特

首梁振英的首份施政報告將於下周三發表，當中除「重中之重」的房屋政策外，老人和扶貧問題亦是其重要關注點。關於此，其實民間一直有呼聲要求設立全民退休保障，因此本文會探討歐洲退休保障改革進程，思考香港未來在這方面的路向。

歐退保2系統 源於德國丹麥

追源溯始，全球最早的退休保障計劃，是1889年德國成立的一個供款性老年保險計劃。兩年後，丹麥亦建立了一個免供款但有資產審查的老年退休金計劃，主要是由政府稅收支付及營運，對象是有需要的長者。這兩個計劃便成為了退休保障計劃的典範，在歐洲建立了兩個系統。

簡單來說，北歐國家（包括瑞典、挪威和芬蘭）承繼了丹麥的做法，但很快有關計劃便變成全民性（免資產審查）的退休保障計劃了；而西歐和南歐國家則跟隨德國的腳步建立了以工作為本、與薪金掛鈎的供款性退休保障計劃。隨後，中歐和東歐國家亦建立類似的計劃。

其實當時整個歐洲的退休金計劃所提供的保障都是相對低的：一來退休金金額低，二來一般來說，70歲才可領取，因當時人均壽命較現時短，可申領的時間亦較短，所以在歐洲國家，退休保障計劃的支出在1930年時亦可保持在國民生產總值（GDP）的5%以下。

但隨着二次大戰結束，經濟高速增長、工會壯大，退休保障成為福利制度的一部分。漸漸地，退休保障計劃的退休金金額不

斷提高，退休年齡降低，甚至容許有提早退休的安排。因此退休保障計劃的支出在五、六十代亦隨之而上升。

戰後工會壯大 保障開支大增

同時，戰後的北歐國家，除了全民性的退休保障計劃外，亦開始建立另一層以工作為本、與薪金掛鈎的退休保障計劃，以增加對中產人士的保障。而另一方面，其他非北歐國因已有優厚的全民性退休計劃的充足保障，私人性的退休保障計劃的發展反而受到限制。

七十年代經濟不景，戰後寬鬆措施的後果終於在八十年代浮現。德國和奧地利的退休保障計劃支出佔GDP的百分比已超過10%、比利時、法國、意大利、盧森堡和瑞典亦超過8%。

九十年代歐洲各國已經醒覺退休保障計劃在財政或不可持續，而且更會影響經濟發展的競爭力，於是紛紛進行改革。

歸納起來，歐洲國家退休保障的改革主要是分為兩類：參數性的（parametric）和結構性的改革（structural）。

前者包括：提高退休年齡、增加需要供款的年期、減免提早退休的選擇、增加長者參與勞動市場的動機、退休金金額由與薪金掛鈎變為與物價掛鈎、將計算退休金金額的年期由退休前的五年或十年增至工作生命、和基於人均壽命的增加而調減退休金金額或可申領的年齡。這些都主要是針對供款

性退休保險計劃。

另一方面，其實歐洲國家亦對有需要的長者，加強了扶貧性質的基本社會性退休金計劃。包括改善或增加覆蓋範圍（芬蘭、意大利和英國）、增加金額（比利時、法國和西班牙）、或減低入息或資產審查的上限（瑞士）。

結構性的改革則大幅改變一個計劃的性質，或者加入一個新的計劃。例如將一個固定收益計劃（defined-benefit plan）轉變為一個固定供款計劃（defined-contribution plan）（如瑞典和英國）。

另一方面就是加入一個強制性或者自願性的個人儲蓄計劃。法、德兩個歐洲強國亦在1997年和2002年分別建立了自願性個人儲蓄計劃，而瑞典和丹麥則建立強制性的個人儲蓄計劃。

在這些一連串複雜的退休保障改革中，有幾條主線是值得回顧的：

「固定供款」合時 推多支柱保障

第一：雖然提高退休年齡到65歲以後仍有很多爭議，但將退休年齡保留或提前在65歲以前已經是不能容許的了。

第二：固定收益計劃已經不合時宜了，取而代之的是固定供款計劃。

第三：就是強制性或者自願性的個人儲蓄計劃已漸漸普遍。

最後：每個國家都建立自己多支柱的退休保障系統。令退休保障主要有三個功能：即防止長者貧

窮的出現、財富再分配（以減低貧富懸殊）和積穀防饑。前兩項功能是針對有需要人士，主要由政府承擔，而第三項針對有能力人士，主要由個人儲蓄計劃應付。

這些歐洲國家的經驗對香港的退休保障改革又有甚麼啟示呢？

第一：香港並沒有歐洲國家五、六十年代令退休保障開支急速上升的改變。不過生果金和綜援金額上升，再加上將推行的長者生活津貼，政府在這方面的開支將會由2006年的120億增至2013年約200億，增加差不多一倍了。但這個開支水平仍然只佔本港GDP百分之二以下。所以香港現在的退休保障改革主調並非如何令它在財政上持續，而是如何令它在功能上做得更好。

港3成長者捱窮 政策架床疊屋？

第二：香港並沒有隨付隨支或者固定收益（除了公務員的長俸）的計劃，所以亦不需要為這些計劃作結構性的改革。

第三：如歐洲國家一樣，香港其實已建立了一個多支柱的退休保障：有免資產審查給70歲或以上的生果金、有較寬鬆資產審查的長津、有嚴格資產審查的長者綜援、有私人強制性的個人儲蓄計劃（強積金）、和自願性私人儲蓄（包括在強積金計劃內的）。

防止長者貧窮和減低貧富懸殊主要依賴前三項計劃，而積穀防饑則靠強積金或私人儲蓄。問題是為何在如此多條支柱下仍有數據錄得香港有三成多老人屬於貧窮組別？新的長津對扶貧又究竟有幾多作用呢？而香港的保障系統是否仍有漏洞，還是太過架床疊屋反而令有需要的人未得到應有的保障？我們又應如何在這些基礎上作改革？

效歐退保改革 條條大路通羅馬

第四：從歐洲的經驗，我們確實已經明白這些參數性和結構性改革的「招數」，是時候提出可行建議，以供社會人士討論，希望能夠達成共識。

第五：筆者認為就算全民性的計劃亦可透過參數性的招數令它在財政上有持續，所以大家應保持開放的態度，研究不同建議的好壞。最後，歐洲的經驗亦告訴我們，不是只有一個改革的方法是對的，而是可以「條條大路通羅馬」的。所以大家亦不必太執着去找出「唯一」的正道。

(系列之五)



筆者指出，香港如歐洲一樣已建立了多支柱的退休保障，但本港仍有3成多老人屬貧窮組別，問題值得反思。（資料圖片）

社會有不少聲音要求推行全民退休保障，早前有長者及基層家庭到政府總部請願，要求政府盡快公布全民退保路線圖及時間表。（資料圖片）

你有回應？即上

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