人口結構變化對全民退休保障的影響

楊偉文　香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授

註：為配合立法會諮詢會題目，本文節錄自楊偉文 (2015)，〈從外國經驗思考香港推行全民退休保障的可行性〉，《青年研究學報》，第 18 卷，第一期，第 3ï 18 頁。本文就節錄部份作了少量修改。

人口問題的核心是人口老化

1. 老年生活的保障危機

二次大戰後，人類生理狀況出現了兩個明顯變化。一個是人的外觀普遍相對年輕，外貌老化情況延後，有人認為現代人的生活態度和消費模式趨向保持年輕時期的習慣，稱為「逆齡現象」(Amortality)[1]，另一個變化是人的壽命逐漸延長 (見表 1)。以上兩個趨勢都有賴於公共衛生不斷改善，生活舒適度持續上升和醫療技術及生化工程大幅進步，老年人口在總人口比例中持續上升，並隨之引致壽命延長後的生活開支問題，這就是「人口老化」的現象。

傳統上，個人的退休生活是依賴個人儲蓄、投資和子女照顧，家庭制度發揮了兩代之間內部跨代資源配置的功能，透過上一代養育下一代成長，下一代回饋上一代照顧，雙向互動的關係達到社會系統平衡。但是，現代家庭系統漸漸崩解，獨居、不婚同居、同性戀愛、離婚和遲婚等均助長「單代家庭」[2]的形成，這是整體出生率下降的原因之一[3]，「無子生活」漸漸成為這個世代的生活範式。傳統家庭的雙向資源互補分配機制瓦解，加上個人實質收入增長放緩，投資回報失誤等均導致個人或子女經濟能力未能支持退休生活的需要。當壽命越長，老年生活保障問題越見嚴峻，情況越趨普遍，建立退休保障制度就越趨重要和迫切。

事實上，「退休保障制度」是健全公共體制的重要部份，讓公民有更好的「經濟安全」保障，不致因為年老而失去依靠，避免造成生活拮据問題和減少貧

---

[1] 這概念出自《時代雜誌》的歐洲總編輯梅爾(Catherine Mayer) 在 2009 年其中一期封面故事〈十個正在改變世界的觀念〉，其後，梅爾進一步豐富有關概念的內容，2011 年在英國出版了《逆齡社會：愈活愈年輕的全球新趨勢》(*Amortality: The Pleasures and Perils of Living Agelessly*) ，引發大量討論和迴響。

[2] 「單代家庭」意指家庭結構不包含兩代成員組成，即不存在父母和子女的互相支援的內部系統。本名詞暫找不到其他文獻採用。

[3] 除了家庭和婚姻觀念的變化外，工作壓力、城市生活緊張、生活成本上漲、女性社會地位和經濟能力提升也是導致出生率下降的原因。

窮家庭出現。從社會層面來說，這不單有助社會穩定和諧，體現互助關愛的社群文化，有利對國家歸屬感的培養，吸引人材扎根定居，豐富社會人才質量的多元化，這是經濟發展最重要的「人材庫資源」建立，能帶來長遠的社會利益，惠及每個階層，不存在中產或基層的階級分野。故此，為了建設更好的「經濟安全」制度，多付一點金錢是值得的，始終世界沒有「免費的午餐」。

表 1：各地區預期壽命 1980ï 2012

國家/地區	1980	1990	2000	2010	2012
美國	74	75	77	79	79
加拿大	75	77	79	81	81
智利	69	74	77	79	80
英國	74	76	78	80	82
法國	74	77	79	82	83
德國	73	75	78	80	81
瑞典	76	78	80	81	82
日本	76	79	81	83	83
韓國	66	71	76	81	81
中國	67	69	72	75	75
香港	75	77	81	83	83
新加坡	72	76	78	82	82

資料來源：世界銀行。

2. 全球人口老化和退保基金財務狀況

表 1 呈現了一個現象，人類壽命不斷上升是普遍趨勢。四十年間的預期壽命 (Life Expectancy) 增加五 (如美國) 至十五年 (如韓國)，不少地區壽命增長多達八年，意味 65 歲或以上人口的規模會持續擴大。根據聯合國發表的《全球人口老齡化 2013》報告，未來十年，預期壽命還是持續增加，已發展地區人口壽命延長一年估計約是七至八年時間，九至十一年後預期壽命估計平均延長兩年；而發展中地區的預期壽命估計增加速度更快，約六至八年時間便延長壽命一年。此外，已發展地區與發展中地區的預期壽命之差距將逐步收窄，估計大部份已發展地區預期壽命達 83 歲，而發展中地區則達 75 歲；到 2045 - 2050 年，全球人均壽命達 89 歲，若以 65 歲為法定退休年齡計算，退休生活時間將長達 24 年。報告指出 2013 年，全球 60 歲或以上人口達 8.41 億是 1950 年(2.02 億)的四倍，到 2050 年，60 歲或以上人口估計達 20 億[4]。

[4] 該報告指出有關數據估算取決於死亡率的變化，但死亡率的不確定性遠低於出生率，這意味估算誤差較低。

這些數據顯示老年人口增長趨勢距離平頂、橫行或逆轉的時間還是遙遠，故預算退休保障計劃的財務開支不應過份樂觀。

評估退休保障計劃的財務穩健性取決於三個因素，包括資產回報率、預期壽命變化和人口結構發展。故此，除了預期壽命估算，人口結構變化趨勢是重要參考數據，影響到退休保障計劃的財務穩健估算的準確性。根據《全球人口老齡化 2013》，自 1950 年開始，老年扶養比率 (old-age support ratio) 一直持續下降，由 1950 年 12 個適齡勞動人口 (即 15 ï 64 歲人口) 供養 1 名 65 歲或以上長者，到 2013 年比率下降致 8 個，估計到 2050 年全球老年扶養比率將降致 4 個，反映勞動人口負擔老人退休生活的經濟壓力會越來越大。報告估計於 2050 年的老年扶養比率在高度發展地區 (more developed regions) 將下降至 2 個，其他低度發展地區 (less developed regions) 和缺乏發展地區 (least developed regions) 的比率會相對急速下降至 5 個和 9 個適齡勞動人口供養 1 名長者。

老年扶養比率變化將影響退休保障的資金規模需求變化[5]，透過計算兩個不同時期的累計退休金需求 (Cumulative Retirement Need) 可估算退休保障金額的缺口規模，即「退休金淨差距」 (Net Pension Funding Gap) 額度；差距額度越大，意味退休保障計劃資金短缺壓力越大，出現退休保障計劃「資不抵債」機會越高。按 Richard Marin 的研究，實行不同退休保障計劃的 14 國家，只有一個國家差距為負值 (即退休基金出現餘額)[6]，其餘 13 個家均出現不同程度的退保基金財赤問題，其中「隨收隨支」比重較大的國家[7]，其財赤缺口相對嚴重 (見表 2)，出現「退保危機」(Pension Crisis) 的機會較高。因此，這些國家 (如法國、比利時、荷蘭、挪威) 紛紛在上世紀 80 年代開始進行「退保金改革」(Pension Reform) ，旨在減少國家在退休金的財務負擔，鼓勵私人養老金計劃的發展，如提高領取年齡，改變退休金計劃方法、降低退休金金額，提升退休供款額和建立自動機制調節退休金融等，但這些改革造成不同階層的利益損害。

---

[5] 參考 Richard A. Marin (2013). *Global Pension Crisis: Unfunded Liabilities and How We Can Fill the Gap*, 38 ï 9. 按退休基金差距方程式 (Pension Funding Gap Equation) 可計算兩個時期之間的退休金淨差距 (Net Pension Funding Gap)。

[6] 退休金淨差距缺口出現負值的國家是南非，導致退休金出現「餘額」的原因在於其「預期壽命」較低，按世界銀行的資料，南非在 2012 年的「預期壽命」為 56 歲 (法定退休年齡為 65 歲) ，2011 年的老年人口 (65 歲或以上) 比率是 5.7，根據聯合國世界衛生組織對「人口老化」的定義，南非並未列入「高齡化社會」(aging society) 的國家，這從偏高的老年扶養比率可以反映有關因素。此外，南非的全民性養老金制度是設有經濟審查 (means test)，若 90 %的老年人口可領取指定金額的養老金，其中 90 %的黑人可領取養老金，而白人則 16%，這些措施也減輕了退休金的財務壓力。

[7] 退休保障制度的資金操作主要分為「隨收隨支」和「全資制」兩種，大部份國家和地區多採用多種資金操作方式的混合體制，分別在於各種退保計劃比重不同。歐洲大陸國家(如法國、德國和北歐國家) 其「隨收隨支」的比重較大，而「英語圈」國家 (即「盎格魯-撒克遜」 (Anglo-Saxon) 國家，如英國、美國、加拿大和澳洲) 則在「全資制」的比重較大。

表 2：選定國家的老年扶養比率與退休金淨差距缺口規模

國家	老年扶養比率 2010	老年扶養比率 2050	退休金淨差距缺口%
法國	3.9	2.2	281
德國	3.2	1.7	317
愛爾蘭	5.9	2.5	145
瑞士	4.0	2.0	148
荷蘭	4.4	2.1	106
巴西	10.0	2.9	114
中國	9.1	2.4	134
智利	7.7	2.7	85
南非	14.3	7.7	- 6
日本	2.9	1.3	293
加拿大	5.0	2.3	155
澳洲	5.0	2.0	161
英國	4.0	2.6	112
美國	5.0	2.9	49
全球	8.0	4.0	141

資料來源：聯合國及 Richard A. Marin (2013). *Global Pension Crisis: Unfunded Liabilities and How We Can Fill the Gap*, 37 & 40。

外國全民退休保障計劃的近況

「德國模式」是以「隨收隨付」制度為基礎，採用「界定給付模式」讓大部份退休者享有某水平的退休生活，不會因個人經濟水平影響其退休金給付金額，一定程度有助收窄貧富差距，具備財富二次分配功能，如果退休金給付金額偏高，可改善老年貧窮問題。原則上，這不會導致其他退休群體的生活水平下降，最大可能是使部份中等收入水平的公民提升生活水平的速度和幅度減少，因為其每一元的邊際效益 (marginal benefits) ，貧窮群體會較富裕群體為高。

問題是「隨收隨付」制度十分依賴勞動人口規模，以當刻勞動人口的生產能力照顧同期退休人口的生活開支，是一個「羅漢請觀音」[8]的制度，問題是當「羅

[8] 相傳古時有五百位護法羅漢，為了測試觀音娘娘道行，在正月二十六日結伴易容成和尚到觀音廟化緣討飯，羅漢發現觀音娘娘不僅大開倉庫讓他們享用齋菜，更將剩下的齋菜送給凡間善心人享用，從此正月二十六日被定為觀音開庫之日。後來，五百羅漢為答謝觀音恩惠，亦備齋菜宴請觀音，因此後世亦有還庫習俗，而「羅漢請觀音」一句的典故，亦由此得來。現代喻意為多人集資請一人吃

漢」人數越少，負擔就越大，最終財政負擔落在政府身上，容易產生「骨牌效應」 (Domino Effect) 導致其他經濟、金融或政治危機出現，如 1975 年紐約市政府出現財政危機，其中一個原因是福利開支嚴重超支，其中纽约市雇员養老金项目(NewYork City Employees' Retirement System) 因退休員工人數不斷上升，紐約市政府需要大幅增加退休金的開支撥款，造成紐約市政府出現嚴重財赤問題。正如本文第一節陳述，全球各地都出現人口老化現象，而且隨著預期壽命續繼延長和出生率持續下跌，人口老化對「隨收隨付」造成的資金壓力只會越來越嚴重，而各國已經就有關問題開始了相應的改革。

3. 延後領取退休金

延後領取退休金幾乎是所有國營退休金的共識，按聯合國的《全球人口老齡化 2013》指出經濟合作與發展組織 (經合組織，Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 的成員國均提出延後領取退休金的年齡，如美國於 2000 年開始將領取退休金年齡由 55 歲提高到 61 歲，於 2005 年再延後到 65 歲，並於 2027 年延後到 67 歲；加拿大於 2023 年起，分六年逐步將領取退休金年齡由 65 歲延後至 67 歲；英國也逐步提升領取退休金年齡於 2020 年由 65 歲延至 66 歲，並於 2026 至 2028 年間延至 67 歲。延後退休金領取年齡最直接影響是依賴退休金的中下階層老人生活水平下降，而保障了較富裕一群的老人生活，效果是「本末倒置」。

4. 降低退休金金額

降低退休金金額是減少財政壓力最直接有效措施，例如南韓於 2009 年的改變退休者的薪酬計算方法，把所得替代率由 76 %大幅減至 62.7%；德國也陸續降低所得替代率，改以稅後實質工資計劃給付標準，日後並按「量入為出」設計，在收入不足時減少給付金額；而瑞典建立財務自動平衡機制，利用資產負債表的平衡率 (Balance Ratio, BR)，調節戶口的收入指數，以調減年金支付金額。這些措施的效果跟延後領取退休金年齡一樣存在加重低下階層退休生活的困難和負擔，說得情緒化一點就是反過來「劫貧濟富」。

5. 提升供款額或加稅

金融海嘯後，提升退休金的供款率或加稅出現明顯上升的趨勢，其中一個原因是政府的財政危機加劇，特別在舉債困難的情況下，提升退休金的供款率或加稅是唯一有效增加流動資金的方法，始於流入政府資金池的流動

飯。

性 (liquidity) 存在時差的特點和效益。例如日本過去不斷上調其退休基金的提撥額，由 2004 年佔薪酬的 13.58% 逐步上調到 2008 年的 15.35 % ，並於 2017 年上調至 18. 3%，其實提高提撥率並逐步減少未來的給付金額及延後領取養老金年齡是日本退休金改革的主要方向；這情況下，隨收隨支制度的最大傷害者是日本青年勞動人口，對他們的積極性造成嚴重的打擊。此外，意大利的提撥率由 2009 年的 32.7% 提升到 2012 年的 33 %；而芬蘭則由 2009 年的 21.6 % 提升至 2012 年的 22.8%。

總結和建議

社福機構和勞工組織過去一段長時間熱烈倡議推行全民退休保障計劃，相信在於有關計劃可以填補「家庭支柱」瓦解下個人退休生活的保障，維持社會穩定，且具備財富二次分配作用，有助改善貧富差距和老年貧窮問題，而對中產人士的退休生活影響估計輕微，故對社會總體效益應是提升和正面。筆者同意全民退休保障計劃的概念是可取的，問題是計劃建基於就業人口的提撥總額能高於同期退休人口的給付總額，否則，財務壓力問題將會扭曲整個計劃的原意和功能，超出倡議者原始的想像和估計。

筆者嘗試整合部份資料和收集各國近年在「隨收隨支」制度上的改革，讓社會各界和政府能小心考慮全民退休保障計劃帶來的衝擊和困難，特別對年青一代可能造成「多付少收」反效果，這情況正在世界各地陸續浮現，這比起政府財政危機的影響更為深遠，也正因如此放棄「隨收隨支」制度或減少「隨收隨支」部份成為全球退休金改革的主要趨勢，筆者不明白在退休保障制度建設上，香港有甚麼堅實的理據和數據支持逆勢而行，採用大部份國家已經開始逐步放棄的制度。

政府委託進行的「港大報告」指出兩點值得我們關注。其一，在報告評估的所有方案之假設都存在很多推算局限，例如受僱人口的實質收入分布和公司的額外利得稅，設定 2013 年水平不變，這意味未來三十年的經濟結構，人口結構和經濟增長變化等因素都沒有考慮對各退保方案的財務穩定的影響，這是對「隨收隨支」的公營退休金之重要參數，缺乏對這些因素變化考慮，對「隨收隨支」的公營退休金是危險的假設和評估。雖然報告已經指出有關這類預測是一項十分艱巨的工作，但也正正反映「隨收隨支」的先天性缺點，準確的經濟和人口變化預測對計劃影響深遠，但極力做好預測工作，特別在「人口老化」加劇的形勢下，更見計劃需要更準確預測。但「港大報告」沒有加強這方面的預測工作，提出更多可能變化下全民退休基金的財務狀況。

其二，所有全民退保方案都在九至二十年內出現「負結餘」的財務問題，周教授建議方案估計到 2041 年，結餘減至 135 億元，按到時每年需 920 多億元的給付金額，退休金需要額外注資應在所難免；而到 2041 年結餘達 1,270 億元的爭取全民退休保障聯盟方案，相信 2045 年之前也出現資不低債，需要額外注資，而且方案需要強積金供款轉移，令整個退休保障系統更需依賴全民退保計劃，增加了整個退保系統的風險水平和脆弱性，這實在違反了世界銀行有關退休制度設計的基本原則。

事實上，問題關鍵不是全民退休保障計劃的理念，而是客觀環境不能發揮計劃的特點和好處，導致社會較弱勢群體得不到真正幫助，反給中低收入家庭和年青勞動力百上加斤。這倒不如集中資源改善低收入家庭的福利政策和改善營商環境及就業機會，減輕中低家庭和年青人的經濟負擔，將更有利經濟發展。事實上，對中等收入階層的最好退休保障計劃是提供更多自行加強退休保障的誘因，例如增加自願性退休計劃供款部份提供免稅鼓勵，加強「逆向房屋按揭」的配套措施，藉以減低老年貧窮個案增加的機會。這些措施都不需要複雜的精算估計，把政策風險降至一個合理水平，這點對公共政策考量也是重要。