

從外國經驗思考香港推行全民退休保障的可行性

楊偉文

香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授

本文將透過對不同退休金制度結構的分析，嘗試探討在全球人口老化不斷惡化及金融危機對「隨付隨支」制度造成衝擊的情況下，參考外國所實行相應的退休保障策略，藉此整理香港在推行全民退休保障計劃需要關注的問題。

關鍵詞：隨收隨支制度、退休金危機、退休金改革、人口老化

A Study on the Feasibility of Implementing a Universal Retirement Protection Scheme in Hong Kong based on Overseas Experience

Raymond Wai-man YEUNG

Assistant Professor, Department of Economics and Finance, Hong Kong Shue Yan University

This paper examines the structures of several pension systems and the worsening trend in global aging of the population. It then reviews the pension strategies adopted by some other countries to cope with the problem of the financial crisis in a "Pay as you go" system. Lastly, it considers the issues surrounding the implementation of a universal retirement protection scheme in Hong Kong.

Keywords: Pay-as-you-go system, Pension Crisis, Pension Reform, Population Ageing

香港特區政府於 2013 年委託香港大學社會工作及社會行政學系周永新教授就有關「香港退休保障」課題進行研究，周教授的研究團隊（下稱「研究團隊」）於 2014 年 8 月提交了《香港退休保障的未來發展》的研究報告（下稱「港大報告」），並再次引起社會關注和熱烈討

論，這些討論最終可能會影響政府的政策決定。然而，就這個課題進行的大規模討論，這已經是第三次了。

自 1965 年，港英政府發表《香港社會福利工作的目標與政策》白皮書開始，福利政策的關注和討論便持續至今。

通訊作者：楊偉文，香港北角寶馬山慧翠道 10 號香港樹仁大學經濟及金融學系。電郵：wmyeung@hksyu.edu
Correspondence concerning this article should be addressed to Raymond Wai-man YEUNG, Department of Economics and Finance, Hong Kong Shue Yan University, 10 Wai Tsui Crescent, Braemar Hill Road, North Point, Hong Kong; email: wmyeung@hksyu.edu

1967年，港英政府發表了包括退休保障計劃的《社會保障的若干問題》報告書，但因香港處於暴亂時期，政府認為不是適當的討論時間，最終沒有跟進有關研究。到1977年港英政府發表了《社會保障的未來發展》綠皮書，就應否仿效新加坡設立中央公積金（Central Provident Fund, CPF）展開辯論，但最終擱置建議，第一輪的退休保障討論就此停下來。

八十年代中期，不少勞工團體和社福組織就退休保障問題再次展開討論，倡議參考新加坡的中央公積金制度；到1991年立法局引入地區直選議席，退休保障問題便成為社會焦點，香港社會保障學會提出「三方供款老年保障方案」¹，及跟香港工會聯合會（簡稱「工聯會」）和民主建港聯盟（簡稱「民建聯」，2005年後稱「民主建港協進聯盟」）共同草擬「雙層退休保障方案」²，隨後兩個方案成為退保主流方案。1993年底，政府宣布有意推出「隨收隨支」（pay-as-you-go, PAYG）的「老年金計劃」（Old-Age Pension Scheme），建議隨即引發激烈辯論，社會意見分歧嚴重。政府在1994年7月發表《老有所養》（Taking the Worry Out of Growing Old）諮詢文件，

進行了三個月諮詢工作。最後，政府放棄「老年金計劃」，並在1995年建議「強制性公積金計劃」（Mandatory Provident Fund, MPF，下稱「強積金」），並獲立法局通過；但立法工作拖延到1998年才完成，2000年底強積金才開始運作，這是第二輪的退休保障討論。2014年由研究團隊提交的港大報告引發社會關注和討論，就是「第三輪」討論（見表一）³。

經過三場大型辯論，香港的主要相關團體、學者和政府機構對退保問題的各種觀點和看法應該有相當的掌握和了解，例如社會結構變化對老年生活的衝擊和保障制度的需要；「全資」制（fully funded system）未能保障非勞動人口的老年生活和投資風險偏高的隱憂；「隨收隨支」制存在財務持續性、穩定性和公平性問題等，這些都是耳熟能詳的討論，問題是哪個論述或觀點可以拿出更多有力的證據去解答問題和補救制度上的缺點。本文目的是就全民退休保障方案可行性問題提供一些外國經驗例證，讓相關問題能取得多些具體數據和例證作參考。

本文分為四節，安排如下：第一節說明退休保障制度的重要性，全球人口老化

-
1. 「三方供款老年保障方案」是由勞資雙方和政府各供款2%，總供款率為6%。
 2. 「雙層退休保障方案」是混合型方案包括中央公積金與老年退休金結合，僱員和僱主要就中央公積金各自再供款3%。
 3. 參考周永新（2014），《香港退休保障的未來發展》，頁7-9；田北海（2008），《香港與內地老年社會福利模式比較》，頁50-55；易憲容（2004），《香港強積金》，頁73-77；莫泰基（1999），《香港減貧政策探索：社會發展的構思》，頁106-159；雷鼎鳴（1998），《老有所養——退休保障評議》，頁3-13。

表一：香港有關退休保障問題討論的歷史回顧

	1965 – 1977	1987 – 1995	2014 – 現時
發生事項	<ul style="list-style-type: none"> • 《香港社會福利工作的目標與政策》白皮書 • 《社會保障的若干問題》報告書 • 《社會保障的未來發展》綠皮書 	<ul style="list-style-type: none"> • 「三方供款老年保障方案」 • 「雙層退休保障方案」 • 「老年金計劃」 • 《老有所養》諮詢文件 	<ul style="list-style-type: none"> • 《香港退休保障的未來發展》的研究報告
結果	擱置討論	實行「強制性公積金計劃」	未知結果

的趨勢特徵和各地區退保財務情況；第二節介紹退休保障計劃的各類結構和基本局限；第三節就全民退休保障問題列舉外國經驗說明有關隱憂；最後一節總結有關討論的癥結和提供建議。

一、人口問題的核心：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」⁴

（Amortality），另一個變化是人的壽命逐漸延長（見表二）。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」⁵的形成，這是整體

4. 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。

5. 「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。

表二：各地區預期壽命 1980-2012

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

出生率下降的原因之一⁶，「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。當壽命愈長，老年生活保障問題愈見嚴峻，情況愈趨普遍，建立退休保障制度就愈趨重要和迫切。

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，不至於因為年老而失去依

靠，避免造成生活拮据問題和減少貧窮家庭出現。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，更有利對國家歸屬感的培養，吸引人才扎根定居，豐富社會人才質量的多元化，這是經濟發展最重要的「人才庫資源」，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」。

2. 全球人口老化和退保基金財務狀況

表二呈現了一個現象，人類壽命不斷上升是普遍趨勢。四十年間的預期壽

6. 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。

命 (Life Expectancy) 增加五年 (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 億⁷。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 15-64 歲人口) 供養 1 名 65 歲或以上長者，到 2013 年比率下降至 8 個，估計到 2050 年全球老年扶養比率將降至 4 個，反映勞動人口負擔老人退休生活的經濟壓力會愈來愈大。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 個適齡勞動人口供養 1 名長者，而其他低度發展地區 (less developed regions) 和缺乏發展地區 (least developed regions) 的比率，則會相對急速下降至分別 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⁸，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；差距額度愈大，意味退休保障計劃資金短缺壓力愈大，出現退休保障計劃「資不抵債」機會愈高。按 Richard Marin 的研究，實行不同退休保障計劃的 14 個國家，只有一個國家差距為負值 (即退休基金出現餘

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

8. 參考 Richard A. Marin (2013)，《Global Pension Crisis: Unfunded Liabilities and How We Can Fill the Gap》，38-9，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)。

額)⁹，其餘 13 個國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¹⁰，其財赤缺口相對嚴重（見表三），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「退休金改革」（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額等。但這些改革造成不同階層的利益損害，下文再作說明。

二、退休保障計劃的分類

退休保障制度可以從不同層面進行分類，例如管理層面、資金操作或支付模式等界定退休基金的屬性和功能，從而了解各種退休基金制度的局限和風險。

1. 管理層面的退保基金分類：

- a. 由國家負責管理退休金運作，退休開支責任由國家承擔，屬國家退休保障制度（State Pension Fund）。一般人認為這是風險最低的安排，因為國家最終可透過各項稅收，增加出售國家資源（如土地、水、石油）或舉債集資來解決退休基金的資金問題，破產風險極低，但如金融海嘯和歐債危機等情況，則會導致不少歐洲國家和新興工業的中央退休金出現嚴重的資金問題。世界銀行在 2008 年 12 月曾發表報告說明金融海嘯對發展中國家的退保制度造成衝擊和影響，並在 2013 年開發 PROST（Pension Reform Options Simulation Toolkit）測試系統供各國政府使用，加強各國政府在制定「退保計劃」時對財政能力的關注和評估，並提醒沒有就退保方案進行長期財政能力預測和評估是一個相當「危險」的施政行為¹¹。例

9. 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。

10. 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「全資制」的比重較大。

11. 參考 World Bank (2008). *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries* 和 World Bank (2013). *Modeling Pension Reform: The World Bank's Pension Reform Options Simulation Toolkit*。

表三：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。

如，希臘政府的財政危機，在強大民衆的示威遊行和罷工壓力下，政府依然大幅度削減公務員退休金福利和裁員計劃，西班牙的情況也相似；台灣也因政府精算報告（2012年）指出退保基金出現嚴重負債的預測，引發「退保基金危機」，質疑政府在高負債和經濟低迷情況下，無力解決五大

中央退保基金¹²的負債，導致社會出現信心危機。事實上，這不是沒有依據的恐慌，美國汽車工業重鎮底特律（Detroit），因支柱產業不振和中央退休金財務問題，導致底特律市政府在2013年7月宣布破產，而底特律的公務員養老基金得不到任何法律的保障。

12. 台灣中央退休金按職業分為五類，分別為教職員退休年金、公務員退休年金、軍士官退休年金、老農年金和勞保年金。各有不同的專項法例規管，其中只有教職員退休年金、公務員退休年金和軍士官退休年金受法例保障，由政府保證承擔支付年金，而勞保年金的「政府最終支付責任」條例還在擬訂和爭論中。

- b. 由企業或行業組織負責管理或安排的退休金運作，退休開支責任由企業或行業組織承擔，屬職業性退休保障制度（Occupational Pension Fund）。這類退保基金的最大風險是企業破產和資不抵債，例子多不勝數，如 2008 年美國雷曼兄弟公司破產、2009 年美國通用汽車和日本航空破產等事件，均影響其下養老金運作，員工蒙受嚴重損失。金融海嘯發生後，多年來全球企業破產宗數處於高水平，報導指出 2008 年的金融海嘯造成的養老金損失高達 5.5 萬億美元，企業退休金損失尤其嚴重，約達 5.2 萬億美元，而其中美國的企業退休金首當其衝損失慘重¹³。
- c. 由個人負責退休金的安排和運作，退休開支責任由個人負責，屬個人退休保障制度（Individual Pension Fund）。個人的退休保障計劃主要透過儲蓄和投資進行，分為「自發性」（voluntary）和「強制性」（statutory）兩種。在沒有推行中央退休保障計劃的國家或地區，大多數地區已經推行強制性的個人退休金

賬戶制度，讓大部份就業人口得到某程度的退休保障安排。跟企業退休金一樣，個人退休金存在較高投資風險或回報率不理想等困擾，退休時是否有足夠退休金儲備存在不穩定性。根據世界銀行資料顯示，實行強制性個人退休儲蓄計劃的智利，其退休金在 2008 年錄得平均 46% 的負增長表現，以 2002 至 2008 年七年的整體表現來說，退休金年度化回報率達 3-10%¹⁴；而跟智利模式接近的香港，據強制性公積金計劃管理局報告，強積金於金融海嘯爆發初期（2008 年 4 月至 2009 年 3 月）錄得平均 26% 的負增長表現，是強積金實施以來表現最差的記錄，計劃實施以來的十年年度化（2000 年至 2010 年）表現達 5.5%¹⁵，略高於平均通脹率 4.6%¹⁶（2011 年至 2013 年）。

2. 資金操作層面的分類：

- a. 全資型退休金制度是透過個人儲蓄和投資等資本累積方法解決退休生活的開支需求，因累積資金以個人賬戶方式儲存，故不具備任何財富再分配的

13. 參考鄭秉文 (2009)，〈金融危機對世界養老金影響有多大〉，《中國評論》。

14. 參考 World Bank (2008). *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries*。

15. 參考強制性公積金計劃管理局 (2011)，《強積金制度十年投資表現回顧》。

16. 數字根據政府統計處 (2014)，《2013 年消費物價指數年報》的數據資料計算得來。

功能，對解決老年貧窮問題幫助很少，但有機會減少老年貧窮人口增長。退休金能否減少貧窮老年人口數量取決於投資回報率、薪金增長率和通脹率等變化，即不受人口老化程度的直接影響，同時不會加重公共財政壓力，故不會與其他福利開支爭奪資源，香港現行的「強積金」屬於這類型的退休制度。

- b. 「隨收隨付」退休金制度是以當時勞動人口的供款為融資渠道，支付同期退休人口的生活開支需要，過去多以「界定給付模式」（Defined Benefit, DB）支付每位合資格的退休者定額養老金，具跨代財富再分配功能，有助減少老年貧窮人口和收窄整體貧富差距。首個實施強制性隨收隨支退保制度的國家是德國，於 1889 年發放定額退休金給 60 萬個退休公民，故稱「德國模式」或「國際模式」（見表四），香港勞工和社福機構倡議的「全民退休保障計劃」屬於這類模式的方案。「德國模式」成效取決於人口老化速度、薪金增長率、基金回報率、通脹率和經濟增長率（若部份資金由企業利得稅徵收而來）。但人口老化速度遠超估計，令「隨收隨付」制帶來嚴

重資金不足危機¹⁷，不少國家開始推行「退休金改革」，改革方向主要有兩個，其一是放棄「隨收隨付」制度，轉向「全資」制，個人基金賬戶可減低人口老化的資金壓力，這是現在退休金改革的國際趨勢，稱為「改革範式」（Parametric Reforms），即「智利模式」或「新加坡模式」，不少經濟發達國家如北美、西歐和北歐國家已經進行有關改革¹⁸；另一個改革方向是保留「隨收隨付」制，由「界定給付模式」改為「界定提撥模式」（Defined Contribution, DC），建立虛擬個人賬戶提存資金，規限個人退休金額等同其供款貢獻，加上財務自動平衡機制（Automatic Balancing Mechanism, ABM），自動調控給付金額，解除「界定給付模式」的資金壓力，這意味放棄透過退休金制度進行跨代財富再分配，以減少老年貧窮人口和收窄貧富差距等目標。首先採用這種退休金制度的國家是瑞典，故稱「瑞典模式」或「國民界定提撥模式」（Notional Defined Contribution, NDC）（見表四）。

17. 參考 Larry Willmore (2004). Population Age and Pay-as-you-go Pensions. *Ageing Horizons*, 1, 1-11 及 Richard A. Marin (2013). *Global Pension Crisis: Unfunded Liabilities and How We Can Fill the Gap*, John Wiley & Sons.

18. World Bank (2005). *Transition: Paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions*.

表四：退休保障計劃的模式分類

	全資型退休金制度	「隨收隨付」退休金制度
界定給付模式	(不適用)	德國模式
界定提撥模式	智利模式 (民營模式) 新加坡模式 (國營模式)	瑞典模式

3. 支付模式的分類：

a. 「界定給付模式」，這模式不是按供款人或納稅人的資金貢獻計算其退休金額，而是按退休者過去工資歷史，計算其退休金額或按生活水平需要而擬定固定金額，以期望退休者不會因停止工作而令生活水平受到嚴重影響。計算退休金佔退休前薪酬水平的比率為「所得替代比率」(income replacement ratio)，存在不同的計算方法，如按退休前的薪金水平計算的「末期薪酬制」(final-salary system)，也有按退休前數年計算平均工資方法，或按退休者整個工作時期的薪酬收入計算其平均值等；計算薪酬的歷史愈長，替代率一般會愈低，部份國家利用這個方法減低支付退休金的財政壓力，如南韓多次調整計算方法(見表五)，目的就是減少退休金額的支付。因「界定給付模式」不按供款累積金額計算個人的退休金水平，故只能適用於國家或企業層面，不適用於個人退休金模式。

b. 「界定提撥模式」，這模式是按個人供款累積金額，透過資產增值方法來支付退休生活開支需要，又稱「個人基金賬戶制」(Funded Individual Accounts)。上世紀70年代末期，智利軍政府為了解決「隨收隨付」制帶來的財政困難，於1980年11月頒布設立新的退休金制度，把1924年成立的「隨收隨付」退休金制度改為強制性私營退休金制度，稱為 Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)，成為首個把私營運作退休基金引入國家退休保障系統的國家，故稱為「智利模式」(見表四)，香港於2000年採用「智利模式」建立退休保障系統，即「強積金」制度；而新加坡也是採用「界定提撥模式」建立其退休保障制度，於1955年開始運作，跟「智利模式」的主要分別是新加坡採用國營方式運作國民的基金戶口，即「中央公積金制度」或稱「新加坡模式」(見表四)，並於1968年起不斷增加公積金的其他功能，包括置業、醫療和儲蓄(含遺產

表五：南韓公務員退休金的改革方案和所得替代率變化

	1995 年以前	1995 年改革	2000 年改革	2009 年改革
所得替代率	76%	76%	76%	62.7%
薪酬計算方法	最後一年	最後平均三年	最後平均三年	在職期間平均
法定退休年齡	無限制	60 歲 (新進者適用)	60 歲 (現職者漸進適用)	65 歲 (新進者適用)

資料來源：張靜文(2012)，〈軍公教退休條件優渥，成政府財政重擔〉，《今周刊》，第 826 期，頁 138。

成份)，現在東盟國家多實行中央公積金模式。無論是「智利模式」或「新加坡模式」都不具備財富再分配功能，對老年貧窮或貧富懸殊沒有直接的紓緩作用，但能大大減少人口老化帶來政府財政壓力的困擾。

至於到底哪種退保模式可取，筆者認為取決於採用計劃之目的，社會的經濟和財政承擔能力，以及計劃的整體風險評估。從過去的歷史個案觀察，「德國模式」的風險主要在於人口結構迅速老化這個關鍵問題，可惜「少子化」(fertility decline)和「長壽化」(tendency of longevity)加深了「隨收隨付」的風險。不過，國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)認為「隨收隨付」的財政壓力問題不是由於領取養老金

人數持續上升導致，而是經濟發展緩慢，政府對營商環境規管不力，營商模式蠶食市場有效運作，這不是退休保障制度的結構問題，而是現今經濟結構問題。按防止老年貧窮和提供有保障的退休生活，「德國模式」具有保障制度上的優勢。但世界銀行(World Bank, WB)認為人口老齡化和超高齡趨勢(super-aged)¹⁹直接衝擊各國退休金的可持續性，造成公共財政極大壓力，隨時觸發各種社會不穩定的危機，故倡議「五大支柱退休保障制度」，目的正是減少對「隨收隨付」的依賴，主張進行退休金改革，並於 2006 年發表報告推薦「瑞典模式」²⁰，這在於對「人口老化」的風險管理之關注。

19. 世界衛生組織(World Health Organization, WHO)定義，65 歲以上人口佔總人口達 7% 為「高齡化社會」(aging society)，達 14% 為「高齡社會」(aged society)，和達 20% 為「超高齡社會」(super-aged society)。

20 Holzmann, R.& Palmer, E. (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NCD) Schemes*. Washington, D.C. : The World Bank.

三、全民退休保障計劃的問題

本節集中討論實行「德國模式」國家的最新變化，作為文章主題有關「全民退休保障」計劃提供參考。「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。

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」²¹的制度，「羅漢」愈少，負擔愈大，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，其中紐約市僱員養老金項目（New York 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，導致紐約市

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，而且隨著預期壽命繼續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愈來愈嚴重，而各國已經就有關問題開始相應的改革，現簡介如下：

1. 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，並將於2027年延後到67歲；加拿大則將於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的最直接影響，是依賴退休金的中下階層老人生活水平下降，而較富裕老人的生活則得到保障，加稅或增加供額的財務壓力亦有所紓緩，效果是「本末倒置」。

21. 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飯。

2. 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 76.0% 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困難和負擔的情況，說得情緒化一點就是反過來「劫貧濟富」。

3. 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，始終流入政府資金池的流動性（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，

對他們生活和工作的積極性造成嚴重打擊。此外，意大利的提撥率由 2009 年的 32.7% 提升到 2012 年的 33.0%；而芬蘭則由 2009 年的 21.6% 提升至 2012 年的 22.8%。

四、總結和建議

社福機構和勞工組織在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，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，超出倡議者原初的想像和估計。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，這情況在世界各地陸續浮現，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，香港有甚麼理據支持逆勢而行，採用大部份國家已經開始放棄的制度。

「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未能考慮對各退保方案的財務穩定的影響，這對「隨收隨支」的公營退休金是危險的假設和評估；雖然報告指出有關預測是一項十分艱巨的工作，但這正指出「隨收隨支」制的先天性缺點，而準確的經濟和人口變化預測對計劃影響深遠，特別在「人口老化」加劇的形勢下，更見計劃需要更準確的預測。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，周教授的建議方案估計到 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 年之前也出現資不抵債，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，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，導致社會上較弱勢的群體得不到真正幫助，反給他們百上加斤的壓力。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

年青人的經濟負擔，將更有利經濟發展。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免稅鼓勵，加強「逆向房屋按揭」的配套措施等，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相當重要。

參考文獻

- 王釗洪（2012）：《熟齡經濟學淺釋》，台灣：活石文化。
- 田北海（2008）：《香港與內地老年社會福利模式比較》，北京：北京大學。
- 田習如（2013）：〈3 解藥，停止剝削下一代〉，《財訊》，第 416 期，頁 90-94。
- 田習如（2013）：〈獨家專訪日本世代研究專家三浦展：錢要用在年輕人身上〉，《財訊》，第 416 期，頁 95-97。
- 周永新（2014）：《香港退休保障的未來發展》研究報告，香港：香港特別行政區政府中央政策組，網址：http://www.cpu.gov.hk/doc/en/research_reports/Future_Development_of_Retirement_Protection_in_HK_main_report.pdf
- 政府統計處（2014）：《2013 年消費物價指數年報》，香港：特別行政區政府。
- 和春雷（主編）（2001）：《社會保障制度的國際比較》，北京：法律出版社。
- 郝充仁、周林毅（2010）：《瑞典實施 NDC 年金制度之研究》（編號：(99)054.807），台灣：行政院經濟建設委員會。取自「國家發展委員會」（台灣），網址：www.ndc.gov.tw/dn.aspx?uid=9447

- 易憲容 (2004) : 《香港強積金》, 北京: 社會科學文獻。
- 香港社會保障學會 (2000) : 《綜合社會保障》政策建議書: 五合一社會保障方案, 香港: 香港社會保障學會。
- 陳東豪、林敬殷 (2012) : 〈945 萬勞工真悲哀: 勞保變小, 變小又貴〉, 《新新聞》, 第 1337, 頁 19-25。
- 郭偉偉 (2011) : 《亞洲國家和地區社會保障制度研究》, 北京: 中央編譯。
- 陳聽安 (2003) : 《國民年金制度》, 台灣: 三民書局。
- 強制性公積金計劃管理局 (2011) : 《強制金制度十年投資表現回顧》, 香港: 強制性公積金計劃管理局。
- 莫泰基 (1999) : 《香港減貧政策探索: 社會發展的構思》, 香港: 三聯書店。
- 黃琴雅 (2012) : 〈台灣, 下一個希臘?〉, 《新新聞》, 第 1338 期, 頁 28-34。
- 黃富櫻 (2014) : 〈高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革——兼論對我國的啟示〉, 《國際金融參考資料》, 66, 109-142。
- 張靜文 (2012) : 〈軍公教退休條件優渥, 成政府財政重擔〉, 《今周刊》, 第 826 期, 頁 136-140。
- 楊紹華 (2012) : 〈誰偷走你的退休金?〉, 《今周刊》, 第 826 期, 頁 126-133。
- 雷鼎鳴 (1998) : 《老有所養——退休保障評議》, 香港: 商務印書館。
- 鄭秉文 (2009) : 〈金融危機對世界養老金影響有多大〉, 《中國評論》, 取自「中國評論通訊社」, 網址: <http://hk.crntt.com/doc/1009/6/8/8/100968815.html>
- 張寶增 (2001) : 〈南非的社會福利制度〉, 載於楊光、溫伯友 (主編), 《當代西亞非洲國家社會保障制度》, 北京: 法律出版社, 頁 164-190。
- Barr, N. & Diamond, P. (2010). *Pension Reform: A Short Guide*. NY: Oxford University Press.
- Drucker, P. F. (1995). *The Pension Fund Revolution*. US: Transaction Publishers.
- Fabel, O. (1994). *The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes*. John Wiley & Sons.
- Holzmann, R. & Palmer, E. (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NCD) Schemes*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Lee, S.H., Mason, A. & Park, D. (2011). *Why Does Population Aging Matter So Much for Asia? Population Aging, Economic Security and Economic Growth* (ERIA-DP-2011-04). ERIA Discussion Paper Series.
- Marin, R. A. (2013). *Global Pension Crisis: Unfunded Liabilities and How We Can Fill the Gap*. John Wiley & Sons.
- OECD (2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. Retrieved from <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>
- Takayama, N. (2012). *Matching Defined Contribution Pension Schemes in Japan* (Discussion Paper No. 570). Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Japan. Retrieved from <http://cis.ier.hit-u.ac.jp/English/publication/cis/dp2012/dp570/text.pdf>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, (2013). *World Population Ageing 2013*. United Nation Publication. Retrieved from <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2013.pdf>
- Willmore, L. (2004). Population Age and Pay-as-you-go Pensions. *Ageing Horizons* (Oxford Institute of Ageing), 1, 1–11.

World Bank (2013). *Modeling Pension Reform: The World Bank's Pension Reform Options Simulation Toolkit*. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteModeling.pdf>

World Bank (2008). *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries*. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNote-Financial_Crisis_12-10-2008.pdf

World Bank (2005). *Transition: Paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions*. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteTransition.pdf>

Copyright of Journal of Youth Studies (10297847) is the property of The Hong Kong Federation of Youth Groups and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.