

香港全民退保的政治經濟學

曾澍基

香港浸會大學經濟系教授

www.sktsang.com

全民退休保障社會論壇

爭取全民退休保障聯席

香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心

2009年11月8日

香港的社經處境

- 1) 香港經濟滑入低增長期，轉型不了，升級乏力，主要靠跟大陸的不對稱融合，長期發展並不樂觀。
- 2) 本地生育率降至全球最低水平，人口老化趨勢將會持續。
- 3) 分配差距却愈演愈烈。
- 4) 政府政策某程度上返回歷史舊路，金融地產又成為火車頭，直接與間接地加劇特區的貧富懸殊。現時跟當年的分別是：
 - i. 今天香港經濟的平均增長率更低；
 - ii. 目前的社會分化較以前為嚴重。

香港社經處境的後果

- 上述的處境(1) – 增長乏力；及(2) – 人口老化已足以令香港陷於困難的局面。
- 處境(3) – 貧者愈貧、富者愈富，乃火上加油。
- 處境(4) – 政府政策的下降循環，不單令人感嘆，亦意味香港整體社經發展難以好轉。全民退保需要長期規劃，但決策應與時並進，不能拖拖拉拉。

如何處理社經處境的後果？

- 支持老人生活勢將成為特區的沉重負擔。香港的有限退保制度姍姍來遲。頗難想像，強積金(MPF)可有效處理趨近的複雜挑戰。系統改革必須推行；否則，只是向下一代推卸包袱。
- 合理的全民退保機制，應該把三大考慮提作互動的公共議題：(1)社會支援；(2)個人責任；以及(3)社會和個人對未來的承擔。
- (1)社會支援：意味退保牽涉隔代(壯年對老年)轉移與他向轉移，換言之，包含再分配(**redistribution**)的成份；(2)個人責任：是讓市民明白，自己亦要為晚年生活籌謀；(3)社會及個人對未來的承擔：則屬共同的、跨個體、跨世代的挑戰。這三點大家都應面對。

國際經驗

- 一般先進國家在高增長時期都採用了現收現付 **(PAYG)** 的退休金制度；到它們進入成熟/低增長年代，開始引入公營/私營的積金機制，惟大多未有完全取代現收現付/界定利益 **(defined benefit)** 支援。
- 理論上，界定利益體系可能因為各類因素出現帳目不平衡，例如經濟增長大幅下降甚至陷落延長衰退，而人口又異常迅速老化的話。
- 就算這種情況發生，一個現代政府會怎樣處理老人的退休難題呢？結果，還不是要靠稅收或公共債務支撐社會福利。錢從何來？當然是未來的壯年一輩，但他們到時具備能力承接包袱嗎？

國際經驗

- 負責的政策應及早為這些長久問題規劃，穩定保障，減低風險，而非將之推往後代。
- 原則上，強積金(**defined contribution**)機制作為退保系統的一環是合理的：每個市民都應盡力為自己的退休生活打算。
- 不過，大部份的勞動力市場都非完美，僱員收入不一定反映其應得工資。此外，幾十年後累積的退休款項及到時的一般生活境況，差不多完全超乎現時個體的控制。
- 此所以，退休面對很多不明朗的因素，只有政府介入才能紓解。現收現付/界定利益屬不可或缺的退保支柱。觀諸歷史，多重的混合機制似乎最為適當。

未來改革？

- 返回香港的現實。決策者後知後覺，外國一些從現收現付轉至強積金為主的經驗，參考意義不大，因為我們的歷史是返過來的。
- 而且，特區的經濟增長、財富與所得分配型態很不平衡。香港需要的，乃多元化(**multi-pillar**)、切合我們特殊滯後發展的變革。
- 後發的全民退保，應在改革的強積金之外，加入退休金以至其他副系統。退休金利用供款及稅收支付界定利益，但分開帳目來提升透明度。
- 另一方面，就經濟、財政的超常收益，政府可對強積金和退休金作種子式或者額外一次性補助，此所謂預先融資(**pre-funding**)，避免後來對供款、稅收以至利益支付作大幅度改變。

未來改革？

- 此外，當局應定期檢討各項帳目的餘額及替代/應付率，提供數字估計，讓公眾了解跨代的挑戰。
- 綜援和生果金等乃社會安全網(**safety net**)，作用在香港的分化環境下很重要。但是，一般成年人士理性地不會把它們視作老年的依靠。
- 安全網的用處，在於挽救難以預測的困境。反過來，少數長者也許處於領不領都無所謂的情況。
- 怎樣將有審查與無審查的安全網，跟改革後的退保制度和諧化(**harmonized**)，互相對換或補足，社會大眾需要進一步的、更深入的討論。

未來改革？

- 多支柱的退保機制，主要目標在於提升退休生活若干年後的可預測性。沒有最基本的界定利益防線，將令很多勞動者面臨不確定的老年處境，對勞動生產效率與社會和諧帶來負面作用，影響跨世代的行為。
- 至於如何增加長遠的回收率及效益，關鍵之一為擴闊退保總基金的投資規模和範疇。這涉及帳目與戶口之間的轉移，以至投保上限(**cap**)的放寬。
- 中界目標乃增大款池(**fund pool**)，引入更多投資基金的競爭和受保者的選擇，以便提高回報率，減低管理收費。
- 最終，自然是惠及退休的老人家。