

從政治經濟學看全民退保

如何改善香港退休保障，將是現屆政府必須處理的一個重要議題。筆者以前的研究多是評估各種退休保障改革在財政上的可持續性，例如民間要求的全民退休保障計劃，財政上可否在未來三十年得以持續。其實，退休保障改革亦可從政治經濟學的角度檢視。究竟為什麼退休保障會與政治經濟有關係？

考慮多種經濟環境

一、退休保障計劃通常涉及累積的巨額資金，例如本港強積金只運作十二年，已累積四千億元的資產，到它十八年後完全成熟時，更可累積至多達一萬億元。這筆頗大的資金不但是基金經理一門好生意，也可對金融市場有一定的影響。

二、由政府提供的退休保障計劃，通常都是政府的最大筆經常性開支，也是財務壓力的一個重要來源；現時政府提供的長者綜援、生果金和即將推行的長津，每年開支預計將達二百億。

三、另一個為人忽略的影響是對就業市場的影響。由於香港沒有強制退休年齡，所以合資格領取退休金的年齡，便會變為僱員、僱主和社會認同的退休年齡（例如六十五歲才可取回強積金），強積金在這方面的影響，將隨它的成熟程度而漸漸增強。

四、假如退休金屬全民性，便可對社會有一定團結作用。另一方面，假如領取退休金須作資產審查或只有某行業的人才資格領取，便可能導致社會分化和矛盾，最近的長津爭議便是一個最佳例子。雖然有意見認為，必須通過資產審找出有需要的長者，但亦有人認為資產審查將造成不必要的社會分化。

五、在退休保障改革過程中，將會產生新的受益者或受損者，於是在社會和諧上便會造成一定影響和政治上的角力。

六、退休保障將是各類競選政綱必有的項目，這方面的取態亦會影響選民的投票意向。無論最近的特首或是立法會選舉，是否贊成推行全民退休保障，差不多是參選者必然遇到的問題。隨着本港人口老化，長者在政治上的能量只會有增無減，對這個議題的影響力亦會愈來愈大。

退保改革應走方向

從經濟角度來看，退休保障的挑戰其實源自人口老化，人口老化的成因，則是人均壽命增加和出生率低。這兩個因素在香港尤為明顯，本港的人均壽命之高和出生率之低都是全世界數一數二的；而且這些因素不但極難逆轉，未來只有愈來愈厲害。

雖然新移民可以減輕人口老化的趨勢，但要維持長者與在職人士的比例則不大可能。所以退休年齡、就業率和在職人士的生產力便成為退休保障是否可以持續的決定性因素。歐洲的退休保障改革的其中一個主調，便是推遲申領退休金的年齡，而且把提早退休的機會減至零。

香港在這方面的討論非常少。十年前筆者進行有關研究，並作出一系列的建議（Chou, 2005），但多年來進展不大。隨着社會對退休保障的討論愈來愈深入，市民應逐漸明白，提高退休年齡將是解決人口老化問題的重要措施之一。

另一挑戰是全球化所帶來的經濟轉變，令資金流動性變得非常高，僱主議價能力變得愈來愈大。資金來源由銀行借貸轉為金融市場集資，於是公司股東（股票持有者）要求的是即時回報。在這個開放經濟型的社會中，政府可以提高稅收（尤其是利得稅）的能力亦相對減低。為什麼這個加稅能力在退休保障改革是這樣重要？因為假如沒有另類財源，加稅似乎是增加退休保障的唯一方法。

北歐國家和英語系國家推行的退休保障改革政策，在這方面可說是南轅北轍。北歐國家奉行的是高稅率，但會提高全民退休保障，而且特別照顧貧窮長者；英美國家卻予企業稅務寬減，以刺激投資，透過企業提供退休保障。那麼，香港的改革方向是仿效英美國家，還是學習北歐的經驗？市民對這個方向性問題又持什麼態度？

全球化影響福利政策

另一方面，全球化亦令政府對福利的看法有所改變。從前，政府以稅收資源再分配到因市場風險以致有需要的人，例如因勞工市場的結構形式轉變而遭淘汰的工人，便可獲得失業保障，現在已經轉為如何令他們再接受培訓，以增加他們的生產力，從而鼓勵他們重返職場。各個政府面對全球競爭的威脅，注重的是如何透過經濟政策吸引外資，促進企業發展和創新，以及透過社會政策加強勞動市場的靈活性，提供高效率高技術的勞動力。

所以退休保障的加強，可說是與這個大勢背道而馳的要求。

最後，勞動市場已經由福特時代模式（**Fordist mode**）轉變成後福特時代模式（**Post-Fordist mode**）。福特時代模式是標準化的大量生產（**mass production**），而工人有較優厚的待遇，以致他們能夠負擔自己生產出來的產品，晉升機會亦會講究論資排輩。但後福特時代模式則講求靈活有彈性的生產模式，僱用方式亦趨於個人化，由生產為主轉為以服務為主的行業，產品針對的已不是大眾市場，而是縫隙市場（**niche**

market)。這模式意味職業由終身制轉為間斷不連續的職場生命，可以說是較有彈性，但缺乏安全感。

這模式亦滲入家庭生活，男主內、女主外的分工不再明顯，甚至逆轉，遲婚、同居、高離婚率、低出生率形成各式各樣的家庭。這些轉變對退休保障都有極大的影響，但這方面的研究工作仍屬起步階段，有待日後探索。

總括而言，當我們思考如何改革退休保障制度的時候，這些經濟大環境必須列入考慮，主張全民退休保障的人應該對這些經濟因素帶來的憂慮有所應對，才能增強說服力。由於篇幅所限，退休保障改革的政治因素留待下次再談。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系教授周基利

參考文獻：Chou, K.L. & Chow, N.W.S. (2005). To retire or not to retire: Is there an option for older workers in Hong Kong. *Social Policy and Administration*, 39, 233-246.