

如何让人们 体面地老去

随着全球人口老龄化的加剧，调整养老金和
公共政策势在必行

大卫·阿玛格罗贝里、艾拉·大波拉·诺里斯、维特尔·加斯帕

除非你生活在法国，否则你可能会认为在法国最近发生的反对养老金改革提议的大规模罢工与你没有任何关系。但是鉴于全球人口的快速变化，这个想法可能是错误的。如果你生活在欧洲，且你的父母准备在 65 岁退休（65 岁是许多国家的法定退休年龄），那么你应该知晓，当今，每位 65 岁及以上的退休人士平均需要 3.4 位劳动适龄人士来供养。到 2050 年，即你可能考虑退休的年份，这个数字预计会减少到 2 位。

日本现已接近这个数字。到 2050 年，其他逾 35 个国家（相当于世界人口的 7%）也将加入日本的行列。这意味着工作者供养退休人士的负担将大幅增加。这个巨变将对经济社会产生重要影响，无论是政府还是个人都不能忽视。

这种现象并不局限于欧洲或更普遍的发达经济体。老龄化正影响着世界各地，只是影响的程度不同而已。就人口的年龄构成而言，有两大主要因素导致了这种转变：人口寿命不断延长、生育率持续下降。北半球的许多国家，尤其是日本，已处于人口过渡的更高阶段。而其他国家（多数为非洲国家），则正处于早期阶段。

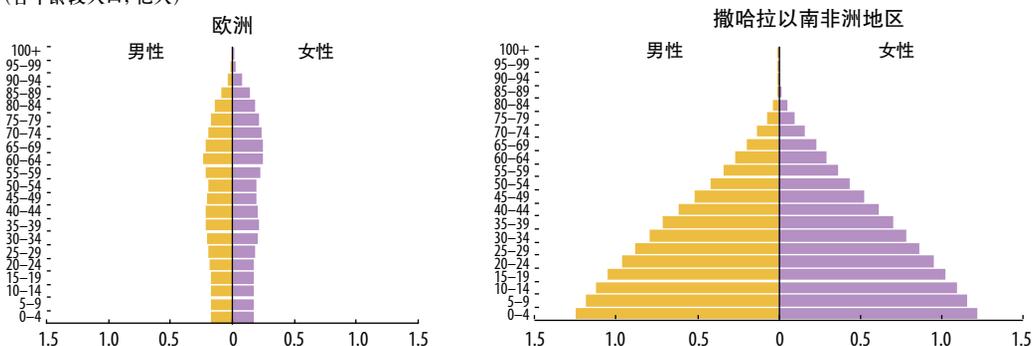
在处于过渡后期阶段的国家，劳动力正不断萎缩，这意味着支付养老金的人口正日渐减少，同时，这些国家又必须确保人们在退休后获得体面的生活。另一方面，处于人口过渡早期阶段的国家每年必须创造大量就业机会以吸纳快速增长的劳动适龄人口。到 2050 年，这种现象在不同地区将形成鲜明的对比，例如欧洲和撒哈拉以南非洲地区（见图 1）。

图1

头重脚轻

到2050年，欧洲的人口将大幅萎缩，且日益老龄化，而撒哈拉以南非洲地区的人口规模将增长一倍，且人口构成更加年轻化。

(各年龄段人口, 亿人)



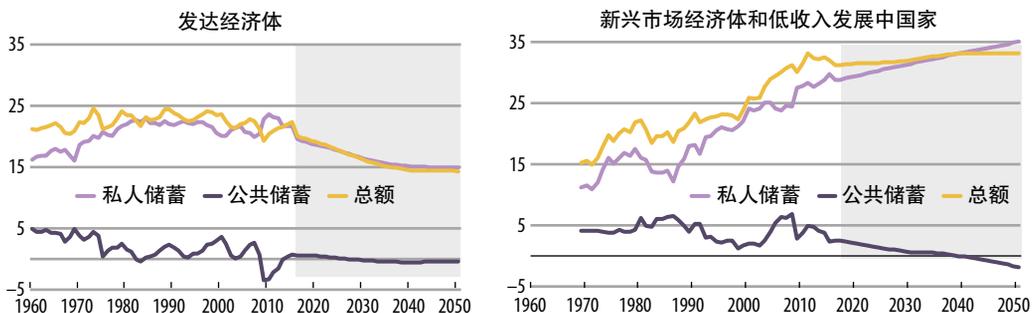
资料来源:《联合国世界人口展望》(2019年)。

图2

未来储蓄面观

到2050年，随着政府在养老金上支出的增加，老龄化人口的储蓄减少，发达国家的储蓄总额预计将下滑。

(储蓄在GDP中的占比预测)



资料来源: IMF,《世界经济展望》; 以及作者的计算。

老龄化对储蓄的影响

在世界大部分地区，如果其他条件都保持相同，当前的老龄化进程意味着储蓄水平将不断下降。一般而言，储蓄行为贯穿着人的一生：在刚就业的早期阶段，人们往往会借贷；在工作的黄金年龄，人们会不断储蓄；而一旦失去劳动力，人们就会开始花费自己的一些储蓄。虽然这个模式在收入较低的国家可能不太明显，但在处于老龄化高级阶段的国家，储蓄总额可能会下降。

事实上，IMF 的近期研究 (Amaglobeli 等人 2019) 表明，在发达经济体中，由于未来 30 年内

养老金支出的增加（其他条件保持相同），私人 and 公共储蓄（实际上是政府的财政平衡）预计会双双下降。如果这些国家的年轻一代要享受与当今退休人士相似的养老金福利，那么改变就势在必行：随着大众寿命的延长，他们必须大幅增加储蓄，并将退休时间推迟数年。

就新兴市场经济体和低收入发展中国家共同而言，相反地，相对年轻的人口将带来更高的私人储蓄（见图 2）。随着这些国家在养老金方面的公共支出在现有水平上不断增长，私人储蓄的增加将超过公共储蓄的下降预期。

然而，这些广泛的总额掩盖了不同国家之间

随着大众寿命的延长，年轻一代必须大幅增加储蓄，并将退休时间推迟数年。

的巨大差异。即使对于处于人口过渡相同阶段的国家也是如此，因为养老金系统的设计特征至关重要。影响未来储蓄趋势的两大重要特征是公共养老金系统的养老金是否足够，以及提供专门养老金储蓄账户的养老金计划是否存在。这些账户被称为养老金固定缴款计划，而非固定收益计划，后者承诺基于一个公式为每位退休人士提供一定金额的养老金。

在其他条件保持相同的情况下，提供过高的公共养老金会导致公共和私人储蓄的双双下降。在提供较高公共养老金的国家（按每位老年人的养老金支出均值计算），随着退休人员的增加，最终政府支出会相对提高。这意味着除非这些国家能调整其他方面的支出（例如，减少政府员工工资支出或公共采购支出），否则公共储蓄将下降。承诺支付高额公共养老金也会影响个人的行为，他们将不太愿意去储蓄。相反，较低的公共养老金能推动私人储蓄的增加，因为他们会促使人们增加储蓄，以便退休后能自给自足。

平均而言，相较于没有养老金固定缴款计划的国家，在采用固定缴款计划的国家，私人储蓄预计将有所增加。例如，美国的个人退休账户使人们更容易通过专门的养老金储蓄账户轻松储蓄，以备退休后所用。因此，这种做法有助于增加私人储蓄。

全新的模式

公共政策在为退休后提供足够收入，并确保

养老金系统的可持续性方面发挥着重要作用。这些政策可以分为养老金系统、金融和劳动力市场政策。我们将对这些领域逐一进行探索。

许多国家已经意识到当前的人口过渡带来的诸多挑战，于是纷纷在近年实施了重大的养老金改革。这些改革的目的是控制养老金领取者人数的增长。这些改革通常通过改变养老金系统的关键参数得以实现，例如延长法定退休年龄、制定严格的资格规则。法国近期提出的改革提议旨在将领取全额养老金的退休年龄提高至64岁；巴西在2019年10月推出的改革规定将男性的退休年龄从56岁延长至65岁，女性则从53岁延长至62岁。在塞浦路斯、丹麦、荷兰和葡萄牙等国家，法定退休年龄根据预期寿命的提高而延长。

有些国家的改革还试图通过减少养老金来调整养老金的收益规模。这可以通过修改收益计算公式来实现，例如确定通胀指数化构成、重新制定物价稳定规则（对过去的收益进行调整，说明从获得养老金领取权到领取到养老金的时间内生活水平变化），以及改变递增率（随着成员服务在养老金固定收益计划中得以实现，养老金收益不断递增的比率）。

虽然缩减公共养老金规模和限制新退休人口可减轻长期的财政脆弱性并减慢储蓄总额的下滑，但这些改革也会引发分配性后果。因此，这些改革的实施必须慎之又慎。例如，将法定退休年龄的进一步延长与寿命的增长挂钩，将有助于减缓新退休人口的增加并能鼓励年长的工作者继续留任。并且，这个做法对采取有效规定以防止

金融扫盲可以培育储蓄文化，并帮助公众更好地制定退休计划。

老年贫困至关重要。

在退休制度不完善的国家，目前急需提高养老金规模，并扩大覆盖范围。中国和韩国是养老金覆盖率和规模双低，但储蓄率高、社会保障制度完善的典型。因此，这些国家的政策制定者应通过扩大社会保障制度覆盖范围、提高社会养老金规模（即转给老年人的现金）、增加对口社会援助转移等方法，重新分配资源，以减少老年贫困。这些举措将减少家庭的预防性储蓄需求，并改善不平等和老年贫困等状况。

除了本文所探讨的改革之外，各国还需要反思其养老金系统的整体架构。比如，假设各项必要的前提条件都得到满足，各国可以考虑出台公共的养老金固定缴款计划，即鼓励民众通过专门的个人退休计划为退休生活储蓄的计划（Rudolph 和 Rocha，2009）。

通过开发金融业工具刺激人们主动为退休生活储蓄是另一个重要的方法。金融体系不够发达的国家应首先专注于提高金融包容性。从全球来看，仍有 31% 的成人没有银行账户；且这些没有银行账户的人口多居住在撒哈拉以南非洲地区（Demirgüç-Kunt 等人 2018）。

金融扫盲可以培育储蓄文化，并帮助公众更好地制定退休计划。金融业较为发达的国家可以制定政策，支持个人为退休生活主动储蓄。例如，美国提供 401(k) 计划等税收优惠的退休储蓄工具。同时，这些国家还可以考虑推出提供税收优惠的普通储蓄账户或教育储蓄账户。中等收入家庭的参与对于这些计划能否促使额外储蓄而不是简单地将现有的储蓄转移到他处而言至关重要。

各国可以采取政策来应对劳动力的预期减少。例如，如同意大利和西班牙的做法，将改革的重点立于弥合劳动力参与中的性别差距。这个做法可以释放大量潜力，因为当前全球仅有 50% 的女性参与劳动力市场，而男性则为 80%（Dabla-Norris 和 Kochhar，2019）。提供优质廉价的儿童看护服务也可以让更多的年轻妈妈进入劳动力市场。由于临近退休的老年人口的劳动参与率往往会下降，特别是考虑到公众寿命的延长，各国可以出台政策，鼓励年长工作者继续工作。各国政府可以重新考量支持提前退休的税收和福利情况，以便更轻松地挽留年长工作者。

总而言之，这些政策不仅能抑制国民储蓄的预期下降，还能提高养老金系统的可持续性，并确保人们在退休后可以过着体面的生活。FD

大卫·阿玛格罗贝里（DAVID AMAGLOBELI）是 IMF 财政事务部主任助理，维特尔·加斯帕（VITOR GASPAR）是该部主任，艾拉·大波拉·诺里斯（ERA DABLA-NORRIS）是 IMF 亚洲及太平洋部的主管。

参考文献：

- Amaglobeli, D., H. Chai, E. Dabla-Norris, K. Dyczk, M. Soto, and A. Tieman. 2019. "The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World." IMF Staff Discussion Note 19/01, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and K. Kochhar. 2019. "Closing the Gender Gap." *Finance and Development* 56 (1).
- Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer, S. Ansar, and J. Hess. 2018. "The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution." World Bank Report 126033, Washington, DC.
- Rudolph, H., and R. Rocha. 2009. "Enabling Conditions for Second Pillars of Pension Systems." World Bank Policy Research Working Paper WPS4890, Washington, DC.