

老年退休保障制度与人口结构

以香港、新加坡和台湾地区人口转型为例

涂肇庆

摘要 本文针对人口年龄结构之变迁,讨论“随收随付”、中央公积金和其他退休保障制度中,人口年龄结构所产生的利弊。也依据香港、新加坡和台湾地区目前所实施的退休保障制度,提出一些与其人口结构特征有关的退休基金管理上的原则。

作者 涂肇庆,男,1947年生,香港科技大学社会科科长高级讲师。(香港九龙清水湾)

一、老年社会安全保障制度

社会安全制度保障最初设立时,其基本原则与精神是提供退休人口一个固定的生活保障,其金额则视退休人口在工作年龄时期对此一基金所贡献的金额而定。此一革命性的概念最初产生于19世纪的德国,基本原则是强制所有工作人口在工作期间必须储存一部份工资做为退休保障金,旨在避免所有人口于退休时依赖社会和政府提供各种支助。如果各国所实施的社会安全保障制度能完全摆脱政治与政客的干扰,完全取决于精算原则,和所有工作年龄人口所累积之资金、退休年龄和家庭成员的婚姻状况,那么该制度则不会陷入目前西方国家所面临的困境。

例如,每个人在工作的40年间平均储蓄10%的收入,而退休时希望能以3%的偿还率领取退休金额,如果设定的退休年龄为67岁,领取的年限为15年,那么他(她)在15年中所领取的退休金额,几乎是所有40年间收入的2/3。因此,一个家庭自当年收入30000元中储蓄3000元,40年后,每年几乎可以领取到20000元的退休金。由于子女长大成家立业,因此每年20000元的退休金可能使这些老人过得比退休前更宽裕。

当然,强制参加退休保障,并不意味着每位退休人员都能够依赖退休金额生活,因为有的退休人员在工作时期所赚取的工资原本就很低,或许由于长期失业或慢性疾病缠身之故,因此,为了要使这些退休人口能达到最低生活标准,政府势必由税收中提出以补助这些人。不过需要这类补助的人口不应会太多,一般经济学家估计,在美国,如果每个工作人口照规定都付出该付出的退休保障金额的话,则每五个家庭中才有一个家庭需要政府所提供的补助^[1]。以美国而言,老年退休保障通过两种方式:一为通过政府,另一则为通过私营方式。前者以社会

安全保障制度(Social Security System)为主要方式,通过此一制度,不仅提供退休人员退休金,同时也扩大到该退休人员去世后遗属鳏寡及子女身上。目前有关社会安全保障制度的立法在美国所涵盖的范围已包括所有 65 岁以上人口及残障人口。虽然当初立法设立社会安全保障制度旨不在提供每个退休人员所有退休后的生活费用,但目前似乎绝大部分的美国人口以此收入为主要生活费用。在 1984 年,社会安全保障制度提供的金额已经是一半以上老人所有收入中的 60% 以上。

至于私营方式,在美国并未有任何立法强制各企业提供退休金计划。一般较大的企业或工会组织存在的企业较可能设立退休金计划。各级政府公务人员及军人目前均有退休保障。私营退休金不可转移。一个雇员由甲公司转到乙公司工作,其在甲公司的退休金额不可移转到乙公司;不过在甲公司工作五年以上的雇员纵使已任职于乙公司,将来仍可依据在甲公司服务的年数(五年或以上)领取退休金。此项立法保障了一般劳动人口的退休权益,但此立法并未规范军公教人员。

除了社会安全保障制度之外,美国联邦政府也针对老人提供若干其他项目,包括老人健康保险(Medicare),所有低收入贫户的医疗保健(Medicaid),以及针对所有低收入老人所提供的津贴(Supplemental Security Income)。针对退休所提供的延缓征税的各种储蓄计划,参与这类储蓄计划的金额在 59 岁之前可以免税。不过这类储蓄计划目前仅能吸引收入较高的劳动人口。

有关社会安全保障金额危机的争论于 70 年代到 80 年代主要集中在此一基金是否由于工作年龄人口与退休年龄人口失衡所导致未来长期的危机,抑或仅是由于高失业率所导致的短期困境。针对此一争论,新的立法通过不仅增加工作年龄人口的社会安全保障税收,同时也裁减受惠老人的金额,除此之外,目前也考虑是否延缓老人领取社会安全保障年金的年龄,以及废除强制退休年龄的限制。这些措施能否挽救社会安全保障制度的危机目前尚无法确定,至少大家同意这些措施无法扭转提早退休的大趋势。

目前一般欧美国家所实施的社会安全保障制度是以“随收随付”的方式提供老年人口退休金额。此方式包含财富再分配的概念在内,工作年龄人口津贴老年人口。由工作年龄人口的税收承担目前老年人口的社会安全年金。此方式在一个成长人口中可产生正偿还率(rate of return),但是当生育率下跌,甚至跌至替代水平时,退休人口数量与提供社会安全年金的工作年龄人口比例失调时,老年人口平均预期寿命不断提高时,劳动人口进入劳动市场的年龄不断延缓,提早退休人口数量不断增加时,领取社会安全金额的年数将不断增长,而提供这些金额的人数与年限则不断递减,此一趋势必定对社会安全保障制度的维系构成威胁。当然,真正的危机目前可由妇女劳动参与率的上升稍微减缓一些,但长期而言,此一制度所面临的危机难以避免。

美国在 1935 年成立随收随付制度时,只向雇主及雇员各征收相当于雇员薪酬 1% 的税收。其后,随着老人寿命延长,生育率不断下降政府渐渐感觉到入不敷出,因而不断调整增加社会安全税收,目前雇主和雇员合计需要缴纳 15% 的税收。而其他实施类似“随收随付”社会安全保障制度的欧美国家均面临同样的困难。因此,每当财政出现困难,便唯有加税,但针对工作年龄人口不断加税,到他们退休后自会要求提高年金金额,以补偿过去所缴纳的高税率。我们过去的研究论文以台湾为例,进行社会安全保障制模拟,其结果发现 1986 年以后出生的队列都将无法享受正的偿还率。他们很可能因为在“随收随付”制之下,面临恶性循环,直到整

个制度崩溃为止^[2]。

如果此一情况不幸发生,其所带来的政治上的冲击会很大,所有人口在工作年龄所缴纳之社会安全保障税金,到退休时却无法以正的利率偿还他们。在香港,这个危机是很现实的,1970年,一个妇女一生中平均生育3.3个子女,到了1991年,总和生育率已经下降到1.2个子女,香港生育率已相当低,倘若现在实施“随收随付”制,因为现有能力缴纳社会安全保障税的中青年人口数十分充足,老年人口应可获得不错的社会安全保障年金。但几十年后,下一代年轻人口数量开始呈现低于老年人口数时,如果不大量调整提高社会安全保障税收是无法应付逐渐增加的老年人口数。

除了人口因素以外,“随收随付”制可能会降低人均收入的长期增长率。香港科技大学两位经济学家采用相当复杂的计量经济学实证方法估算,如果实施“随收随付”制,会有超过99%的机会使经济增长率下降,而下降的幅度则视缴纳的税率而定,他们两位估计在香港经济增长率会下降0.36个百分点左右^[3]。由于香港人的储蓄率极高,台湾也是如此,因此,“随收随付”制应该不会对港人储蓄率造成显著影响,它之所以会引致经济增长率下降,主要原因是家庭结构会发生变化。目前,香港有90%以上的老人得到子女的供养,实施社会安全保障制度以后,预料这个数字会大幅下降。父母教养子女可能是主要出于爱心,但望子成龙,将来得到子女的回馈,应该也是部分原因。政府若施行“随收随付”制,老年人口能领取到的年金金额,将取决于政府能收到多少税金,与父母曾否尽责教养子女无关。反之,若子女将来会供养父母,那么在年轻时,愈是多教育子女,将来自己获益亦愈大。经济增长的主要动力来自教育,社会安全保障制度有减低父母教育子女意愿的可能性,对经济增长率造成负面影响,这方面的影响虽然不一定很大,但问题在于经济增长率有一丝轻微受挫而下降,长期累积下来的效果仍会极为巨大。

社会安全保障制度几乎已有60年的历史,目前全世界149个已建立退休保障制度的国家中,有90几个是采用“随收随付”制,其中包括欧美诸国,以及70多个经济水平不及港台的发展中国家。社会安全保障方案有财产再分配的作用,为来不及供款的这一代老年人口及无力供款的低收入阶层,提供65岁以后的基本生活保障,其精神值得我们继续保存的。但是由于在执行上受年龄结构的浮动影响,势必在基金的征收上设计一套避免受年龄结构浮动的方式。我三年前在一篇研究论文中^[4]提及任何一个社会开始实施社会安全制度时,已届退休年龄的人口势必需要依赖“随收随付”方式领取社会安全年金。那么,我们应考虑的重点是如何在税收率与津贴率(benefit rate)之间找到一个最佳结合点,以及如何处理年龄结构浮动所带来的问题。在该论文中提及两种方式:一为每个队列,不论大小,将缴纳固定的社会安全保障税额,另一则为每个队列,不论大小,领取固定的津贴率。自政治方面考虑的话,当退休队列一年比一年增加时,也许固定津贴率较固定税收率受欢迎,这是因为固定津贴率可延迟偿还率(rate of return)下降的开始时间,较容易改变那些反对参加社会安全保障制的人。同时,每个参加此一制度的人可预见未来不算短的一段时间内,津贴率与税收率的变动情形,此一情况也可减少一般大众对参加社会安全保障制度的顾虑与恐惧。自人口学角度而言,固定津贴率也可延迟一个降至零成长的人口所提供的金额回升到较高偿还率的时间。

面临人口转型期的人口,也就是那些经历由高生育率,高死亡率转移到低生育率,低死亡率的各个队列(在台湾大约是那些由60年代初到70年代末出生的人口),则将深受社会安全保障制度中队列之间巨大差异之苦。差异程度则视该人口增长率下降速度而定,下降速度愈

快, 税收率或津贴率以及偿还率的变化则愈大。不过转型期的队列也会享受到那些转型期前就经历高成长率的队列所带来的福利。

如果我们的目标是以达到固定偿还率为主, 那么, 津贴率与税收率必须依据每个队列下降速度为调整的准则。因此, 人口学以稳定人口增长模型所推估的人口数量与年龄结构若不正确的话, 其对社会安全保障制度的各项率的调整后果将不堪设想。如果人口增长速度比估计的快, 那么津贴率和税收率则会继续下降; 如果预计该人口为零增长, 但实际上为持续下降, 那么津贴率与税收率将会继续上涨。基于这方面的考虑, 如果必须实施社会安全保障制度, 我想人口学家必须正确掌握该人口的稳定增长模式, 同时, 所选择的津贴率与税收率不能太具争议性。

维持固定偿还率, 大众则必须对政府具有充分信心, 税收率会因队列大小而不断调整, 容易引起每个参与社会安全保障制度的人不满, 除非税收率的调整与变化能直接与未来所领取的津贴金额有关。维持固定偿还率的代价是必须不断依据队列大小调整税收率和津贴率。决策者当然可以针对特大或特小队列制定不同的税收率和津贴率, 大队列可降低其税收率与津贴率; 小队列则可提高其税收率与津贴率。

二、其他退休保障方式

除了上述全民社会安全保障制之外, 也有些国家实施其他形式的退休保障制度。其中之一为中央公积金; 这是一种强制性的储蓄计划, 每个人被迫在个人帐户里储存一部分个人收入, 但此一基金由政府管理经营, 目前实施此一方式最受人注目的是新加坡、马来西亚和印尼。在新加坡, 政府甚至可动用此笔基金于国外投资或资助政府各项建设上。1984年新加坡每个雇员与雇主必须提供其工资的 25% 给中央公积金, 到 1989 年时, 每个雇员需缴纳其收入的 15%, 而雇主则需缴纳其所付给每个雇员工资的 23%。由于中央公积金是由政府垄断经营, 个人无任何选择余地, 而且缺乏市场竞争的机会, 它对经济效益的反效果是可想见的, 目前, 此一方式所带来的是低偿还率, 以及缓慢的经济成长。

中央公积金的一个优点正在于它资金庞大, 可以实现“规模效益”(economy of scale)。经济学家指出, 市场中若有“规模效益”的话, 各大企业自会尽量扩充, 或互相合并, 以求规模变得更大。但反之, 企业若大而无当, 亦会出现“规模反效益”(diseconomy of scale), 这时, 它们便会自行拆散成更小的单元, 以求增加效率。经济学理论指出, 一味求大不一定有好处, 企业应找出自己最适当的规模。在基金市场中, 大小基金各有其赖以生存的优点, 不见得大的基金表现便一定比小的基金好, 否则, 谁会把钱存在小型基金中? 其实, 纵使“规模效益”十分重要, 我们并不见得必须依靠中央公积金, 可把钱自行存入私营基金中同样可以得到“规模效益”。以香港为例, 一年累积的公积金不外是 200 亿, 与国际上一些近万亿港元资产的退休基金相比, 只是小巫见大巫。反过来说, 若市场中出现“规模反效益”, 政府仍硬要大众把钱存放在过于庞大的中央公积金中, 更会引起大众的损失。

一般而言, 中央公积金较适用在一般低储蓄率的社会, 台湾及香港的个人储蓄率相当高, 在世界上可能名列前茅, 中央公积金只是强制人们从一个私人帐户的储蓄金额转移到一个他们不能动用的政府帐户中, 这对许多人都会造成损失。年轻人储蓄, 可能主要为了成家立业; 已婚的人储蓄, 可能为子女未来的教育; 中年人储蓄, 可能为了健康。但中央公积金迫使正在工作年龄的就业人口自其工资中抽取同一比例的金额储存在政府帐户中, 但由于每个人储蓄目的不一, 因此无法满足每个人的要求。既然香港和台湾地区居民储蓄率已很高, 则此方式有

画蛇添足之嫌。

设若政府一定要实施强制性储蓄,为了保障退休者的利益,有三点原则是需要考虑的。第一,投资的基金应有竞争性。民营基金的效率通常比中央公积金要高,原因在于民营基金经营不善时,客户会跑掉,直接影响该基金的利益。但政府基金则无此压力,不求有功,但求无过。

第二,管理基金应有独立性,尤其是政治独立性。这一点对中央公积金更为重要。人们把钱存放在公积金,是为了保障自己退休之用,但基金数额庞大时,对政客是会有莫大引诱力的,它们可能用提高偿还率的借口,建议资金应如何如何投资,基金便成为他们的政治筹码。例如,某议员为了争取进行某项工程,建议用中央公积金去投资,是否赚钱,不一定是他的目标。虽然动机可能令人敬佩,但为了非经济的因素而影响投资利益,对参与退休基金的人们是很不公平的,因而若设立中央公积金,负责机构及成员的独立自主性必须受到保护与保障。美国联邦储蓄银行所具有的独立性对这一点很具参考价值。

第三,人们应有选择基金的权利。倘若中央公积金或某种政府基金表现差,政府没有理由不容许人们自由转移基金,但不准他们动用所积累的资金,以便足够保持储蓄的强制性。有人担忧资金经常在各种基金之间转移,会造成金融的不稳定,这点可能是过虑了。有买有卖,原本是市场提高效率的手段,而强制性的公积金只是迫使人们把自己的储蓄从个人的帐户转到另一帐户,对社会上的总储蓄是不会有显著影响,对投资额亦不会有大作用,最多是投资组合会起变化而已。既然当前的自由买卖未引起危机,为什么将来要怕自由转移基金会造成问题呢?况且退休基金多数投资在较稳定的证券上。

上述三点,最关键的是选择权,有了选择权,基金之间自由竞争,政治势力亦很难控制住多少基金。只要容许人们有权自由转移其资金自中央公积金到私营基金中,则中央公积金所可能引起的弱点则会瓦解。

在已开发的国家中,中央公积金是绝无仅有的,新加坡是显著的例外。它的中央公积金在1955年开始运作,当时,雇主及雇员要缴纳其薪水的10%,但现在已增至40%,在1984年-1986年间,更曾一度上升到50%。如此庞大的强制性储蓄,造成的影响十分巨大,有学者指出,新加坡与香港相比,便缺乏了肯冒险及为自己财富负责的企业家精神,原因之一正是由于他们的资金几乎全部被锁在中央公积金内,无法动弹。这笔资金政府是怎样投资的呢?以1980年为例,其中95%都是用来购买政府债券,钱既然已经供给政府了,其用途更深受政治目标所左右。新加坡吸引外资很成功,有人认为部分原因是政府用这笔钱去补助外资,在80年代,新加坡人自己的投资偿还率低于10%,但美资在新加坡的偿还率竟远超过30%。

新加坡的中央公积金的投资受制于政治因素,其偿还率是很低的。过去,其偿还率由政府决定,但自1986年起;它是以四个银行一年定期及储蓄存款的平均利息为准。1993年7月它的偿还率是2.6%,如此低的偿还率当然不会大受欢迎。1993年3月,新加坡政府大幅度的改变中央公积金政策,容许人们在某些中央公积金帐户中提走达80%的款额,自行在房地产、黄金及股票等市场投资(过去也曾部分容许这些投资,但自由度远不及此次大)。这次政策符合选择权的原则,目前此一政策的修订所引起的效果为房地产界、金融界、及在中央公积金拥有存款的人们,全部雀跃万分,认为是政府的一大善政。近半年来,新加坡股市急升,部分原因相信是人们不断把公积金移入私人投资所致,此一实例可做为推行中央公积金方式的最佳参考。简而言之,若欲实施中央公积金制,则政府须容许人民有选择权,在不满意中央公积金的表现时,可以把全部或部分资金转投到其他私营的退休基金中,并且可自由选择不同风险程度及偿还

率的基金。

在此方面实施较成功的当属智利,在1981年5月前,智利采用“随收随付”社会安全制度,该制度因为表现不佳,财政出现困难,智利政府决定另谋他法。不过一旦实施“随收随付”制之后,若欲放弃,并非易事。因为当时领取社会安全保障金的老人在年轻时已缴纳了社会安全税,他们预期年老时,政府同样向年轻一代的人口征税,以支付他们养老的福利。此制度一旦废除,政府不再向年轻人征收社会安全保障税,老年人口以前所付出之税金,现在却得不到回报,这将使目前老年人口面临困境。但当时智利政府不想再强迫人民缴纳社会安全保障税,于是决定以发行债券方式,向人民借钱支付老年人福利费用,当然,政府债券最终仍要通过纳税方式偿还,不过此方式可把负担分散在未来很多代人口的身上,政府压力较低。此方法是多年前由芝加哥大学经济学大师诺贝尔奖得主 Milton Freedman 提出过,智利政府采用实施后,目前似乎相当成功。人民争相退出“随收随付”制度,加入新成立的简称为 AFP(Pension - fund - administration scheme)的私营退休计划。此一新的制度具有五个特点:

第一、人民仍有权参加“随收随付”制度,若他们决定退出,则必须参加一些私营的退休基金。

第二、基金具备相当程度的透明度,人民可以在任何时间知道自己帐户中累积款项的数额,并随时可转移到其他基金里。

第三、雇员须向基金缴纳薪金的10%,但政府及雇主不用负担。此一原则可避免对就业市场的负面影响,因为政府已设定最低工资及薪金。

第四、倘若某人收入低微,参加基金多年后退休金额累积后仍低于某一最低数额,政府调查后可以承担部分退休金。

第五、政府规定基金公司要其保证可达到某一最起码的最低偿还率;若无法达到,基金则须以他的储备金来补救,若储备金用完后仍无济于事,则该基金会被迫解散。

此一制度在智利实施后,表现相当杰出,于1981-1990年间,其偿还率为12.6%,一般老年人口所领取的金额也较同时存在的“随收随付”制度多43%。

由上述例子可知政府也可按市场规律管理经营此一基金,政府也可把资金分配到各私营基金中投资。一般人不太愿意把自己的钱委托政府代为投资,政府的功能在本质上与专门牟利的投资角色不相协调,勉强要它做不擅长及没有能力做的事,只会吃力不讨好。在自由市场中,基金公司想多得客户,便需要改进自己的表现。但若政府一些官员有权决定中央公积金应分给那些基金公司,只要说服这些官员便可以了。因此,政府希望把市场规律引进中央公积金,只要容许人民自由把资金由中央公积金中移转到民营基金中便可以了。

三、结论

社会安全保障制度最初的目的是希望每个人能够在工作年龄阶段储蓄一笔金额做为将来退休之后的生活保障。基于此一崇高的目标,许多国家在执行时多以“随收随付”方式为主,也就是政府征收社会安全保障税,收到的税款立即分发给现在的老年人口。一般而言,雇员与雇主都会按雇员薪酬的多少来缴纳此项社会安全保障税。有些国家的政府也须提供资金,也就是三方供款。不过,事实上雇主替雇员供款,自会减少雇员的薪津以作补偿,同样的,政府若须供款,它亦须在其它方面开源节流。羊毛出在羊身上,多少方面需要供款是无关紧要的,最后负担主要仍然落在雇员身上。此一制度的特点在于年轻人口被强制津贴老年人口,所有老年人口都得到福利,所有年轻人口都要缴税。由许多国家执行此一制度的经验中已知道在人口

迅速增长的情况下,带给老年人口的福利是以正偿还率进行;一旦人口开始衰退或减缓增长,其对此一制度的压力随之增加。有鉴于此,我过去的两篇有关研究报告中已提出若干解决方法:第一,将届退休或即将退休人口的保障金额分别处理,设法运用其它财源来支付一批已退休人口的福利,其他队列人口则仅为自己所属的队列缴纳资金彼此分摊风险,不再顾虑为其他队列人口提供退休基金。简而言之,每一人口队列自为一个单元,其所缴纳累积的社会安全保障基金于届龄退休时按人数均分,以摆脱人口衰退与结构老化的不利影响。第二,必须考虑固定税收与固定津贴率,以及偿还率的问题。退休队列大时,也许固定津贴率较固定税收受欢迎。为了达到固定的偿还率,津贴率和税收率必须依据队列因素下降速度加以调整。

维持一个固定或正的偿还率,大家必须对政府具有很大的信心,由本文的讨论已可看出这是相当困难的,除了需要一个庞大的政府架构管理、运用与发放之外,同时也会受到政客的干扰与影响。因此本文建议,同时应允许民营基金在健全的立法制度之下,与政府的社会安全基金竞争。在美国,我个人所参加的纽约州政府退休保障计划,不仅允许我转移资金到民营基金中去,同时在三个月之内,还可以在所有的基金之间转换,也不限制必须投入一家私营基金。此一方式可避免或分摊个人资金投入民营基金的风险。

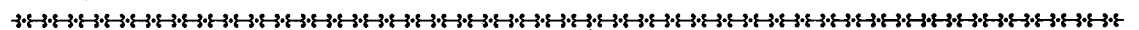
换言之,本文建议以混合方式实施社会安全退休保障制度,不仅确保每个老年人口退休之后的基本生活费用,同时在退休之前能够充分掌握所投入之资金的偿还率情况,而随时以转移基金的方式加以调整。

致于确保私营基金不致失败的方法包括健全的立法,以及强制这些基金必须提供充分的储备金,同时也可限制他们投入某一金融股票证券市场中某一项目的资金不可超过某一数额。

总结,最佳确保任何一种形式的退休保障制度不致失败的方式就是必须具备弹性,同时提供所有参加此一制度的人们充分的选择性。政府所应扮演的角色是监督以及确保那些贫苦老年人口能取得最基本的生活年金。

参考文献:

- 1 Becker, Gary S. 1993. How to Secure Social Security Future. Business Week(July):18.
- 2 涂肇庆与陈宽政.台湾地区人口变迁与社会安全制度的影响.中国社会学刊,1989年,第13期:169-190页.
- 3 Ehrlich, Issac and Lui, Francis T. 1993. Social Insurance, Family Insurance, and Economic Growth. unpublished manuscript.
- 4 涂肇庆.年龄结构对随收随付社会安全制度的影响.王国羽主编.社会安全问题之探讨,147-154页.嘉义:中正大学社会福利研究所,1993年.



(上接第63页)布不均,多寡悬殊,因而运用与分析也绝非易事。对这方面材料的搜集和正确运用,既是作者较强的社会调查能力和不懈努力的结果,也显示出他严肃谨慎的治学态度和鉴别、运用史料的能力。作者在“后记”中曾引用石泉教授所说做研究工作的三原则:(1)依据的关键性材料是否可靠?(2)对材料的使用是否有误?(3)如果材料可靠,理解无误,其运用是否正确?通读全书,可以说,作者相当好地做到了这三点。

本书是作者博士论文的修订稿,以其征引材料之丰富,理论方法之创新,在这一研究领域中为前所未有。笔者有幸拜读过作者的博士论文,觉得本书在内容与理论方法方面都有进一步的拓展,表现出作者几年来学术水平的不断提高,相信作者在不久的将来会取得更大的成绩。

(作者工作单位:武汉大学历史地理研究所 武汉市 430072)