

## 附錄四 少子化現象與年金財政

人口老化與人口成長率的減少給資本形成和老人安養帶來了挑戰。問題的關鍵是：如果青壯年的工作者是儲蓄的主力，人口老化一則可能使私人的總儲蓄率下降，牽制資本之形成；二則可能使老人安養的財務出現短絀的現象，而老人安養的財務是否健全，又影響老人之福利。因此，在人口老化的歐洲、日本，甚至在人口相對而言比較年輕的美國，年金改革與人口政策密切相關。其中涉及：老人福利的保障程度（給付額）、給付的年齡限制、給付與所得的關連、老人福利的財源、老人安養（退休）基金的投資途徑（投資報酬越高、養老財政的負擔越輕）、甚且老人年金對金融保險產業的促進的作用，等等。

養老金的來源可有許多。依照當前各國的實務，大體可分三類：社會保險形式的年金、職業退休金、個人的儲蓄（與保險）。這也是世界銀行在 1994 年所提出的老人安養的三層財務保障。根據年金的實質給付在事前是否可以預知，年金可以分為確定給付（defined-benefit）和確定提存（defined contribution）兩種。原則上，確定給付式的年金以預先設定的未來給付額來決定財源提撥之額度和方式；確定提存式的年金則量入為出，由預先設定的財源提撥之額度、及其投資報酬率所生的本利和來決定未來給付之額度，如果不考慮風險分攤的性質，此一方式頗似個人的儲蓄或投資。目前世界各國通行的各種社會保險年金和職業年金以確定給付者居多。若是確定給付者，則其財源籌措的方式可大致分為：（1）隨收隨付式（pay-as-you-go），（2）完全準備制（fully funded），（3）部分準備制（partially funded）。從二次大戰以來至今，確定給付的年金以隨收隨付者居多。至於確定提存式的年金，根據定義，其財源必定是完全準

備的。

人口老化對老人財政的影響可以從隨收隨付制和完全準備制的對比來看。隨收隨付與家庭養老類似，是以工作人口的收入來支應老人的消費（跨代的財富移轉）。當人口老化、生產人口相對減少時（食之者眾、生之者寡），如果技術進步和資本深化（capital deepening）的程度有限，則或者青壯工作人口的負擔加重（稅率提高），或者老年消費人口的福利得減少，或者兩者皆是。由於人口老化給採取隨收隨付制的各種公共年金或職業年金帶來了沈重的財務負擔，頗有些國家考慮改用準備制以取代之。若以完全準備制來支應養老金，則養老的財源比較不受人口老化的影響，並且，完全準備制的退休金提撥其實是一種強制儲蓄的方式，可促進資本之形成。但是，完全準備制的退休基金之淨值卻受到投資報酬（含通貨膨脹）之風險的影響，如果投資報酬不好、而且養老給付是確定的，此時政府仍然可能得籌措財源以支付保障給付額。此外，從隨收隨付制轉向準備制時，過渡期間之退休者的利益損失（早年工作時付稅以扶養上一代、但退休時青壯人口不再付稅養他）也必須考慮。上述的問題，正是目前美國、歐洲、日本的年金政策改革的焦點。改革的方向主要有六（參考楊靜利，1998）：（1）收入方面 I：提高社會保險之費率（稅率）；（2）收入方面 II：將隨收隨付制的財源籌措方式改成完全準備制，或兩者混合的方式；（3）支出方面 I：退休金給付的門檻提高，例如延後領取給付的年齡，延長合格的最低年資；（4）支出方面 II：或者收縮給付額之指數調整（benefit indexation）的寬限，或者以較長的服務年數來平均給付之薪資標準，以降低所得替代率；（5）支出方面 III：取消部份公務人員的特殊年金給付（如芬蘭、希臘、義大利與葡萄牙）。（6）將公營的退休基金之管理改為私營，以求提高退休基金的投資報酬

率，例如智利始自 1981 年的退休年金私有化政策。以下分別說明，以強制性的社會保險、職業年金、個人儲蓄為主，但也涉及非強制的職業年金。

## 一、美國

### （一）大要

美國的老人退休金包括下列三種主要的型態：

1. 聯邦政府建立的社會保險制度（社會安全給付）：政府對一般受雇者（包括自雇者）於退休時給付之老年年金，始自 1935 年的社會安全法案，並至 1965 年間，陸續對受雇者的老年、遺屬、與失能，提供保險（Old Age, Survivor, Disability Insurance，OSDAI）。凡是有酬工作者，包括自雇者，均強制參加此一保險。被保險人雖限於有酬工作人員，受益者則包括被保險人的家屬。
2. 私人企業的退休金制度（職業年金）：除了社會安全制度之外，美國還有龐大的、自願性的企業退休年金。例如 1980 年以前比較普遍的確定給付式的退休金（按月給付），和 1986 年以後逐漸增加的、確定提存式的 401（K）計畫。401（K）是遞延課稅的退休金帳戶，由企業員工將其部分的稅前薪資提存至特定個人帳戶，並得自由選擇加入雇主所規劃的投資組合。帳戶所有人暫時無須繳納存款與投資利潤的所得稅，直到退休提領時才須付稅。由於未來年老時所得較低，且享受較多的賦稅優惠，故退休時應繳的稅金相對減少。401（K）計畫之財務來源，多數由雇主負擔，受雇者可以自由提撥，政府不負擔。實施確定給付的企業如果依破產法的第十一章申請破產保護，而不能履行其對員工的退休金給付時，由聯邦政府支持的退休金擔保公司（Pension Benefit Guaranty

Corporation) 可能對受害員工給付保險金。但是，對於 401 (K) 計畫的投資報酬，政府完全不提供任何保險，投資的損失由受雇者自己負責。

3. 個人退休帳戶：針對未參加雇主辦理之退休計畫的工作人口所設計的，例如 IRA 帳戶和針對自由業者的「Keogh 計畫」，採自願性質，其財務來源為個人提存之金額，政府不負擔。

## (二) 社會安全給付

### 1. 給付

從收入面來看，美國的社會安全制度以就業人口的保障為主，與工作所得有所關聯，保險年資並須達 10 年之久，好似強制的職業年金，而不是普及型的國民年金。但是，被保險人的家屬也接受給付，因此頗有普及年金的實效。在 2004 年，老年年金的領取資格為年滿 67 歲，並將逐漸提高給付年齡。給付額度依照複雜的公式計算，大致以 35 年工作的平均薪資乘上某一比例，此一比例並且是依薪資水準而累進的。62-64 歲領取減額年金，如果 65-69 歲退休，則年金增額給付。另外，70 歲以下，未給付前所得若超過一定數額，將使得年金給付額減少（參考 Sass and Triest, 1997; 楊靜利，1998; Kotlikoff and Burns, 2004）。

### 2. 財務來源

按受雇者薪水之一定比率提撥薪資稅 (payroll tax)，由受雇者與雇主共同負擔。目前的 OASDI 薪資稅率為 12.4% (其中 10.6% 是老年和遺屬部分，1.8% 是失能部分)，被保險人繳交 6.2%，雇主繳交 6.2% 的薪資稅。

### 3. 改革的過程與方向

面對人口老化對社會安全財務所生的潛在壓力，美國在 1983 年對社會安全制度進行了主要的改革，主要內容包括逐步提高薪資稅率、對社會安全之給付開徵所得稅、聯邦受雇者加入社會安全制度、以及從 21 世紀開始延長老年給付的合格年齡。

即便如此，長期財務可能依舊無法平衡，根據社會安全局在 2004 年的財務報告，假設稅率逐年上漲，到 2060 年後為 13.3%，則在 2012 年以後，最遲從 2018 年起，薪資稅的收入就開始少於當年的退休年金之支出。如果動用歷年累積的社會安全信託基金以填補虧損，或可維持到 2042 年（國會預算辦公室（CBO）則估計可維持到 2052 年）。只是，社會安全信託基金大多投資於政府公債。

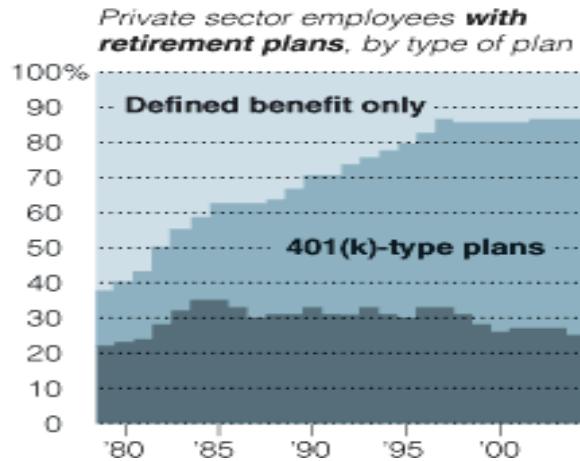
針對人口老化所助長的長期財務問題，社會安全局在 1996 年進一步提出改革的方向，包括：（1）財務健全方面：提高基金的投資報酬率，進一步地累積基金。（2）財務應獨立：社會安全的支出不以聯邦政府的一般稅收補貼。（3）減緩支出之成長 I：設法增加延後退休（領取老年給付）的誘因；退休年齡延後的政策加速實施，並根據平均餘命的延長的而繼續延長（增強勞動參與）。（4）減緩支出之成長 II：平均工作所得的計算年數從 35 年逐步延長到 38 年，以降低以後的給付水準。（5）平均同一世代之內的所得分配：將來降低給付時，確保低所得者的給付水準，以削減中、高所得者的給付為主。（6）平均各世代之間的所得分配：設法使每一代的社會安全稅（薪資稅，也就是社會保險的保費）的報酬率彼此接近（參考楊靜利，1998）。

到目前為止，其他爭議較多的改革提議還有：（1）直接降低社會安全的老年給付之水準，或逐步增加受雇者與雇主的薪資稅；（2）容

許社會安全信託基金投資股票市場。(3) 建立強制性的個人儲蓄帳戶：在目前社會安全體系之外，另外增收 1.6% 的薪資稅，由被保險人負擔，存入由政府管理的個人帳戶，帳戶所有人可自行決定投資組合，所累積的基金在退休提領時轉換為指數年金，由政府保證最低的年金額（參考楊靜利，1998）。Kotlikoff and Burns (2004) 則另外提議，不增收薪資稅，但取消薪資稅之中老年保險的部分，將同等的金額撥入強制儲蓄的個人帳戶，並開徵新的聯邦銷售稅，以支應在過渡期間從舊制度中累積的老年退休給付。(4) 結合社會保險和強制儲蓄，建立雙層年金制。

### （三）私人企業的退休金制度（職業年金）的改變

如上述，在 1980 年以前，美國私人企業的自願性的退休給付普遍是確定給付的。但從 1986 年以後確定提存式的 401 (K) 計畫逐漸增加（見附圖 A）。可能的解釋之一，就是人口老化（員工退休後的壽命延長）和嬰兒潮世代（即將）退休對私人企業所產生的財務壓力。近年來有些企業因退休給付的準備不足而申請破產保護，通用汽車公司（GM）的供應商 Delphi 在 2005 年 10 月的破產申請案便是一例。目前 Delphi 的確定給付的退休金債務有 80 億美元，其中達 43 億沒有提存準備（見 *The Economist*, October 15<sup>th</sup>-21<sup>st</sup>, 2005）。今年（2006 年）初，財務健全的 IBM 公司也宣布凍結確定給付的退休金計畫，而將改行 401 (K) 計畫（見 *The New York Times*, January 9<sup>th</sup>, 2006）。



說明：(1) 2000-2004 年的資料乃估計值。

(2) 圖中最下方之陰影代表既不受確定給付制保障、也不受 401 (K) 計畫保障的受雇者之比例。

資料來源：Employee Benefit Research Institute; *The New York Times*, 2006 年 1 月 9 日

### 附圖 A 私人企業受雇員工的退休金計畫比例

## 二、日本

### (一) 年金制度

日本的年金制度，主要有兩層的保障：社會保險形式的年金和職業退休金。

#### 1. 社會保險（國民年金，或稱基礎年金）

日本的普及性社會保險起於 1959 年的「國民年金法」，為非受雇者提供老年年金。自 1985 年起，凡 20 歲至 60 歲者皆須投保國民年金（包括厚生年金保險及共濟年金之參加者）。財務來源為政府補助與保險費收入。其中政府負擔給付成本的三分之一和行政費，財源來自於一般稅收。保險費收入則因被保險人的身份而有不同，低收入戶、失業、無業者免繳保費。有支領薪資者，按其薪資多寡依分級表繳費（共分成 30 個薪級，類似我國之勞保投保薪資分級表）；對於所得不易掌握者，採定額繳費方式。國民年金的老年年金領取資格為

繳費滿 25 年且年滿 65 歲，但可提前至 62 歲（原先是 60 歲）或延後到 70 歲，前者減額給付，後者增額。

2.職業退休保險金：分成民間企業受雇者保險（厚生年金保險）和公部門人員年金保險（共濟年金）兩大類，構成第二層的保障（附加年金）。

#### （1）厚生年金保險

厚生年金保險適用於民間受雇者，1941 年制定勞動者年金保險法、1944 年修訂為厚生年金保險法，使大部分的民間企業受雇者享有國家老年年金的保險。財源來自被保險人、雇主與政府。目前的保險費率為薪資的 17.35%，雇主與被保險人各負擔一半，政府則負擔所有的行政費用。厚生年金的給付辦法類似於國民年金，但給付額根據退休前的平均薪資來計算。給付之合格年齡是 60 歲。

#### （2）公部門人員年金（共濟組合年金）

共濟組合年金適用於政府公務員、私立學校教職員、農林漁業團體受雇員工、國營的公用事業和專賣事業所僱用的人員。財源來自被保險人（受雇員工）與雇主（政府）。目前的費率為薪資的 17.44%，受雇者與政府各負擔一半。共濟組合年金的給付辦法也和國民年金者相似，但給付額根據退休前的平均薪資計算之。

（3）私立的職業退休基金：以上兩種職業退休保險金都是強制性的公共年金。另外，日本的民間企業可根據公司所得稅法和職工退休保險法成立自願性的退休基金。多年來，其基金之淨值約當公共基金（國民年金、厚生保險、共濟組合）的 1/5。



## （二）公共年金改革的過程與方向

根據日本政府在 2005 年 10 月 1 日發佈的最新人口普查，目前日本的總生育率是每婦女 1.3 人，而同時，日本的人口（1 億 2 千 7 百萬）開始減少，比去年少了 1 萬 9 千人。在 1950 年代，65 歲以上人口約佔日本總人口的 5%，現在，此一比例已達 19%，為世界最高者。根據中推計的結果，到了 2025 年，此一比例將達到 30%。

由於人口老化的壓力，從 1994 年至今，日本已經進行了多次的老年年金的改革，其重點主要是：（1）在支出面調整給付的年齡、資格、和額度，以求一方面減輕財務的壓力，同時刺激高齡者的勞動參與。（2）在收入面，調高一般的保費，但若有利於生育時，可針對育兒家庭在特定的階段減免保費。改變課稅的所得基礎。其具體的內容包括：（1）國民年金的老年給付的最低年齡已提高到 62 歲，預定男性至 2013 年時、女性至 2018 年時為 65 歲。（2）厚生年金老年給付的合格年齡仍然是 60 歲，但在 2025 年將提高到 65 歲。（3）降低退休金之受益水準，自 2000 年 4 月開始，雇員退休金之給付額已減少 5 %。（4）從 2000 年起的退休給付，僅根據消費物價指數之變化來調整。（5）年金給付額加就業所得的總額，隨著就業所得的增加而增加，以避免老人就業意願的降低。（6）1994 年的厚生年金保險稅率為 14.5%，現已調整為 17.35%。（7）從 2000 年起，國民年金的保費則每年增加 500 圓至 2015 年止。（8）針對特定情況，減免保費：從 1995 會計年度開始，休育嬰假者可免除當月的厚生年金保費，以求延緩生育率的下跌（楊靜利，1998）。

雖有以上的變革，有人認為，從勞動供給和長期財務平衡的觀點來看，這些措施並不夠。由於日本新生兒的預期壽命已達 82 歲，Keio 大學的經濟學家 Atsushi Seike 認為，所有公共年金的最低給付年齡應

該立即提高到 67 歲、甚至 70 歲；同時，法定的退休年齡也應該取消（Seike，2005）。

### 三、智利

在中、南美洲的國家之中，智利的生育率雖然比較低（在公元 2000 年是 2.2，見 United Nations World Population Chart，2004），但是，這個數字還在替代生育率之上，與 OECD 國家或台灣相比，不算太低。不過，智利的強制性的、但私營的個人儲蓄養老制度，十分特殊，曾獲世界銀行之點名讚許，也為受困於人口老化之壓力的許多國家提供了改革的參考。

#### （一）制度大要

智利的社會保險老年年金起於 1924 年，保障對象是薪資受雇者，採隨收隨付制。但是嚴重虧損。受雇者繳交之保險費逐年增加（至 1973 年時，受雇者繳交之保險費已達薪資的 26%），是當時世界上最昂貴的年金。到了 1980 年，智利政府另設立強制的、但私人經營的年金保險制度，但原有的國營的公共年金也予以保留，而採公私雙軌並行的制度。新制以就業者（包括自雇及受雇者）為保障對象，就受雇者的薪資強制提撥一定的比例作為保險費，存入其個人的退休年金帳戶，雇主和政府都不負擔保險費。退休年金帳戶的基金交由民間的「退休基金管理公司」（Administradoras de Fondos de Pensiones，AFPs）投資管理。參加者可以自由選擇一個退休基金的管理公司，基金投資的收益是投保人之資產，悉數撥入其退休之帳戶中，儲金的本息作為將來支付退休年金之用，投保人死亡時，帳戶餘額為其遺產，由受益人繼承。但投資本息的未来收益由投資績效決定，事前無法預知，所以智利的新年金制度是提撥確定的，但給付不能確定。

由於雇主和政府都不負擔保險費，所以，智利的新的年金制度少有人際之間的風險分攤，基本上不是社會保險，而大約是強制性的私人年金保險。但是，由於給付額不能事先確定，此一制度甚至連保險都不像，而更像強制儲蓄。簡言之，智利的年金之舊制與美國的社會安全制度類似；而新制與新加坡的公積金制度類似，只是，新加坡由中央政府統一管理基金，而智利則交由民間公司投資管理。智利政府的責任則類似美國聯邦政府支持的退休金擔保公司（Pension Benefit Guaranty Corporation），對投資收益不佳的投保者提供最低的保險給付。

## （二）財務來源

（1）本金：智利年金新制的財務來源主要是：強制受雇者提撥薪資的 10% 金額作為老年年金準備金、3% 金額作為殘障、遺屬年金準備金；受雇者可以自願加成到薪資的 20%。法定提撥金額可以扣抵個人的所得稅，而超過法定提撥的自願提存不份，則不得扣抵。受雇者退休並領取法定的年金給付時，須列入所得課徵範圍，但自願繳交的部分，在領取年金給付時，則不列入所得課徵的範圍。

（2）投資收益：受雇者的提撥本金交由退休基金管理公司投資後所產生的收益，自然是受雇者的資產，而為退休基金的財務來源之一。

## （三）政府之責任

上面提到，原則上，智利政府不負擔保費，但是，如果受雇者的所得不及最低工資的 75%，則其保費由政府負擔。此外，另如上述，智利政府保障最低年金給付水準，此項經費的財源來自於一般的稅

收。凡是繳費超過 20 年，而基金的本利和未達最低給付水準者，由政府補貼其差額。

#### （四）對儲蓄率的影響

在隨收隨付制之下，進帳的收入立即供老年的收受者消費，此制本身無法產生太多儲蓄。而確定提存的年金必是完全準備的，故可促進儲蓄，進而支持資本之形成。在 1980 年代之初，智利的儲蓄率接近於零，但是，到了 1996 年，已達到 27%，為中南美洲國家之最高者。人口老化的潛在威脅之一，是私人總儲蓄率的降低。因此，智利和中南美洲國家的人口雖還年輕，但其年金制度可資人口老化國家的參考。1990 年代以後，阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、墨西哥、秘魯、和烏拉圭等國，都採取了與智利相似的年金制度。

#### （五）投資效益和年金財政

與台灣和 OECD 國家相比，智利和中南美洲國家的人口還很年輕。如前所言，隨收隨付制的財務深受人口老化影響，完全準備制則否。確定提存必然是完全準備的，基本上不受人口老化的影響。因此，智利的制度對人口老化的國家有參考的價值。問題是，和私人的財務管理一樣，在確定提存制之下，老年給付的豐儉決定於投資的效益。因此，對於任何類似智利的老年年金制度來說，基金的投資管理制度是影響年金財政之良窳的最大關鍵。如前述，智利年金系統的第一個特點是民營。其次，和日本的退休基金、美國的社會安全基金之投資管理相比，智利政府所容許的基金投資標的比較廣闊。AFPs 可將退休基金投資於股票市場、房地產、指數連動的債券、政府公債、金融機構發行之公司債、可轉換公司債、以及海外的金融資產。對投資標的分配比例，政府依其風險性質而有所管制。到目前為止，智利的投資報酬率頗高，在 1981-1992 年之間，AFPs 管理的平均年投資報酬

率是 13.4%。長期而言，仍然有待觀察（符寶玲，1999；楊靜利，1998）。

退休基金的投資管理可能刺激金融保險產業，尤以準備制的年金制度為然。對此我們在第三節的人口老化與產業之中，另有說明。

#### 四、新加坡

新加坡的年金制度通稱中央公積金制度（the Central Provident Fund）。就強制儲蓄的作用而言，新加坡的年金制度與智利的類似，只是強度更大，其用途也不止於養老和疾病醫療，還包括購屋準備。中央公積金制度設立於 1955 年，其原始的作用與人口老化無關。但是，近些年來，與香港、台灣、日本、韓國相似，新加坡的總生育率持續低於替代生育的水準，人口趨於老化。公積金制度的強制儲蓄功能正好對人口老化所引發的儲蓄問題、資本形成之問題、和年金財政的問題，提供了參考的角度。

中央公積金制度的保障對象是新加坡的所有公私機構的受雇者。政府強制每一受雇者及雇主從受雇者之薪資中提撥一定的比例，存入政府強制設立的個人帳戶。提撥金額由受雇者與雇主各自負擔一半。提撥費率因受雇者的年齡大小而有不同，最低者為 65 歲以上者，提撥薪資的 10%，雇主與受雇者各負擔 5%。提撥比例最高者為 55 歲以下者，提撥薪資的 40%，雇主與受雇者各提撥 20%。每人有三個戶頭：普通戶頭、醫療儲蓄戶頭、特別戶頭。依實際需要（例如醫療支出、購屋、購買保險、投資信託基金等等）和特定的條件，受雇者始得動支某一戶頭的款項。受雇者於退休時得提取普通戶頭和特別戶頭的存款，但必須保留一部份的最低金額，作為老年年金的本金。中央公積金所累積的資金，由中央公積金局負責投資管理，投資標的

主要是新加坡的政府債券、股票、以及海外的金融資產（符寶玲，1999）。