

台湾劳工养老保险“三重安全网”的探讨

王秋寅, 陈晓红

(中南大学商学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 基于台湾劳工退休保险制度中的问题, 提出应构建台湾劳工退休制度“三重安全网”: 劳工保险老年给付采用年金给付制; 劳工退休准备金改为个人帐户制; 积极鼓励劳工购买个人商业年金。

关键词: 老年给付; 劳工退休金; 商业年金; 三重安全网

中图分类号: F810

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2003)06-0801-04

鉴于世界人口急速老化, 世界银行在一九九四年提出《防止高龄危机: 保护老年人及促进成长的政策》(Averting the old crisis policies to protect the old and promote growth), 呼吁各国应建立三足鼎立的养老储蓄制度, 亦即由政府、雇主及个人共同进行养老储蓄的工作, 确保个人老年时的经济安全^{[1](4)}。这就是启发西欧国家所谓“三重安全网”(three-tier safety net)的概念。

台湾劳工退休所得保障的三重安全网, 规划如下:

1. 劳工保险老年给付, 类似西方国家的公共年金(public pension fund), 可供作第一重安全网。目的在提供劳工退休后所得“安全”的保障。
2. 《劳动基准法》劳工退休金, 类似西方国家的职业退休金(occupation pension fund), 可供作第二重安全网。其目的在提供劳工退休后经济上更“舒适”。
3. 劳工的自愿性储蓄鼓励计划(individual pension fund), 类似西方国家自愿性的补充方案, 可供作第三重安全网。其目的在提供劳工退休后经济上更“享受”。

在是否建立多元保障系统的问题上, 世界银行的主张是“为避免单一年金支柱计划固有的问题, 建议把储蓄功能和所得再分配功能两者彼此分离, 并且放在两种不同的强制性支柱中, 不同的融资及管理安排, 亦即一种是公共管理的、以税收筹资的年金制度, 另一种为私人管理的、完全累积的年金制度。”^{[2](3)}

台湾劳工退休保障制度, 由于政治、经济、社会的差异, 虽然不见得完全等同西方国家的三重安全网, 但是同时存在多元系统可以避免单一系统操作不当的风险, 故多元系统较单一系统为佳, 这是无庸置疑的。

一、“第一重安全网” ——劳工保险老年给付的改革

(一) 国民年金与老年给付的调和

在西方国家, 第一重安全网是指国家所提供的公共年金, 而台湾在规划的国民年金, 就正属于这个层次。

国民年金与现有各种社会保险整合的第一个难题就是究竟应该采取单一制还是分立制。单一制是指整合现有各种社会保险为单一的制度; 分立制是原有各个社会保险仍独立运作, 而对于尚未有年金给付的实施对象开办国民年金。研究表明, 若用单一制来整合各项保险, 其工程空前浩繁。较为恰当的做法是第一阶段先采分立制, 也就是将25岁到64岁没有公教、军、劳保的国民先纳入国民年金体系中。至于未来是否整合为单一制的问题, 则留待以后再议。而劳工保险老年给付的改革规划, 因受到国民年金规划的牵绊, 以致于一再延宕。

(二) 劳工保险老年给付的年金化

劳工保险老年给付年金化, 是政府既定的政策。劳工保险基金受到劳工保险医疗给付的侵蚀, 造成

老年给付准备金严重不足,也使得老年给付改采年金制度裹足不前。于今,劳工保险医疗给付已并入全民健康保险,劳工保险财务因医疗给付的外移而渐趋合理。劳工保险老年给付年金化的障碍或牵绊,都已经排除了,实应加紧改采年金给付的办法。

老年给付改采用年金给付,其所得替代率(earnings replacement rate)以多少为合宜?由于其属于第一重安全网,且以社会保险方式办理,所以,笔者认为,应提供至少30%的所得替代为宜。

(三) 建立保险费率调整机制

根据精算,目前规划的年金给付成本高出一次给付成本的一倍,将影响劳工保险财务的规划;但由于年金是分期给付而非一次具领完毕,所以年金给付的金额及社会保险费率的反映,将是逐步调升,而非立刻增加。

费率机制的制定,在于避免劳工保险基金赤字,继而达成劳工保险财务自给自足的目标。调整与否,端视劳工委员会对于“修正提存准备方式”的诠释,也就是可以忍受什么程度的债务世代移转。过往的经验,提高劳工保险给付容易,提高保险费率难矣,所以应该建立一套保险费率调整机制,以确保劳工保险基金的合理化。

二、“第二重安全网” ——《劳动基准法》之劳工退休金的改革

(一) 劳工退休金改革的现状

台湾《劳动基准法》之劳工退休金,相当于工业先进国家的职业退休金,可视为第二重安全网。劳工退休金规范于具强制性质的劳动基准法规之中,显得十分突兀;事业单位提拨比率不高,纵有提拨,其提拨率亦偏低,难以保障劳工退休所需;没有赋益权的设计,以台湾中小企业平均存活十二年来看,劳工退休领得退休金的机率更加渺茫。据统计,一位二十岁的劳工能在同一事业单位服务满二十五年领到退休金的机率只有10.06%^[3]。面对这些困境,究其原因,制度设计不当是关键,政府要严格执行也不是,放任不管也不是,可谓进退失据。

劳工退休金的改革,从劳动基准法实施以来即不断有改制的呼声。劳工退休金改制一直在社会保险制与公积金制之间摆动,至今仍未有定论。

(二) 三轨制的争辩

2001年,台湾经济发展咨询委员会就业组对劳

工退休金改制提出了三个方案,分别是个人帐户制(individual account system)、附加年金制(additional pension)和其它可携式年金制(other pension)。根据经济发展信息委员会的建议,劳工委员会制定了《劳工退休金条例》,将劳工退休金制度定为个人帐户制、附加年金制、其它年金制等三轨并行制。

1. 三轨制的优点:

(1) 三轨并行制面面俱到,兼容并蓄,提供劳工多样选择。

(2) 三轨制皆有可携式(vesting)的设计,有利劳工职场移转。

(3) 三轨制的各制都采用确定提拨(the defined contribution plan),雇主的负担是也固定的,用人成本确定,不用估算,又可免除退休准备金提拨不足的风险。

(4) 政府财务零负担,又可以洗脱长期以来的骂名。

2. 三轨制的缺点:

(1) 三轨并行制是即兴之作:劳工委员会在短短的两个半月内,在事业单位最高提拨率6%的前提下,不经精算订出三轨并行的新制。

(2) 三轨制引发劳工逆选择(adverse selection)。高薪者选择个人帐户制,低薪者则参加附加年金制,形成富者愈富,贫者愈贫的失衡现象。

(3) 其它可携式年金,规定雇用劳工人数三百人以上的事业单位,透过劳资协商机制且有半数以上劳工参加,得为劳工投保符合保险法规定的年金保险,并由雇主全额负担保险费。劳工因职场的移转,分别向不同的保险公司投保,造成不同的保险公司之间的退休金如何移转的难题。

3. 退休金三轨制不可行

有专家甚至建议,与其另创三轨制,不如修改现制。对于现制雇主不依法提拨,罚则太轻。未来只要补强雇主提拨责任,同时把雇主按月提拨储存至信托局的“事业帐户”下,分别开设所有员工的“个人帐户”,并依员工薪资比率拨存到员工帐户,个人帐户可以随转换工作而转调到新工作的“事业帐户”下,直到退休时领取。事实上,这就是个人帐户制,只是这个建议没有提出如何将现制的“确定给付”制(the defined benefit plan),过度到“确定提拨”制。将来可能造成同一家公司,因为新来后到而有不同的退休金给付标准。

劳工退休金改制,从经济发展咨询委员会达成共识后,劳工委员会仅用二个月的时间就完成草案。

为厘清三轨制规划制度内涵,劳工委员会曾多次邀请学者专家讨论,但一直说不出个所以然,法规会讨论草案时,外聘的部份学者、专家也对草案持保留态度。连专家、学者都难厘清的草案,却要劳工未来要从三、四个不同性质的体制中选择其一,且要自行承担选择后果,实在让劳工承担过重责任。

4. 提拨率争议评议

有关劳工退休金提拨率,经济建设委员会估计,若骤然提高到6%,全体企业薪资负担一年将增加1,235亿元,目前没有提拨的中小企业,薪资成本更将立刻增加5.54%,未来将压缩劳工调薪空间。劳工委员会终于接受经济建设委员会的建议,将提拨率从第一年的2%,第二年的4%,到第三年的6%,此一温和渐进调整提拨的方式,应是可行。劳工个人如愿意多提退休金,也可以自第一年起在其工资6%范围内,自愿提缴个人退休准备金,呼应于劳方建议提拨率拉高至12%的主张。如能充分了解退休金是属于薪资一部份的本质^{[4] (14~17)},相信劳资双方不再为提拨率的多寡坚持己见。

(三) 单一个人帐户制是唯一的选择

1. 社会保险制不可行

(1) 如采社会保险方式的附加年金,可能产生世代移转,政府财政上的负担加重。

(2) 如采修正式社会保险的附加年金,也就是政府不介入的附加年金制,将与劳工的期望有相当的落差。劳工望文生义,政府还可能背负欺骗劳工之嫌,年轻世代劳工可能因为往后负担过大而不履行缴费义务,年金基金只好宣布破产,政府也难逃收拾烂摊子的责任。

(3) 劳工保险老年给付的过去服务债务(P. S. L)约有1.6兆之谱^[5],政府不宜再承担附加年金的财务风险。

2. 个人帐户制的可行性

(1) 个人帐户制,每月提拨6%,服务30年的劳工,加计利息,60岁退休,约可提供20%至25%的所得替代率(考量利息水准变动),与劳工保险老年年金30%所得替代相匹配,合计至少有50%的所得替代,则与国际劳工组织的建议相去不远矣^[5]!

(2) 在全球经济自由化的趋势下,政府在退休制度的改革方向上,都倾向朝向个人退休提拨帐户制。其理由不在于保障程度的高低,而在于人口老化的因素,政府无法在第二重的劳工年金制度上采行社会保险制。即便是采行社会保险制的国家,也都部份或全面的朝个人退休帐户的方向改革。

3. 其它可携式年金可提升为第三重安全网

三轨制的其它可携式年金,如以团体商业年金来办理,做为第二重安全网,由于其限制太多,投保的机会可能不大。不如将其提升为第三重安全网—个人商业年金。

劳工委员会认为三轨并行制,提供了选择空间,正可满足不同劳工身分的需求;但仔细探究,不难发现,这正是政治妥协下的结果。表面上看起来是经济发展咨询委员会的共识,但是究其内容,似乎是在“可携式”的一个共识原则下,政府与劳方各自表述罢了。劳工委员会应有担当,从专业的立场,坚持原先的规划,采行个人帐户制。

三、“第三重安全网” ——商业年金的推行

所谓的第三重安全网,也就是鼓励个人提拨的退休准备金。美国的401(k)计划,即属于个人养老储蓄。企业也可以选择相对提拨基金到员工的401(k)帐户中,以留住优秀人才。401(k)计划的三大优点:税负递延、相对提拨及随身携带。

三轨制的个人帐户制中,除雇主提拨的6%外,允许劳工在其每月工资的6%范围内,自愿提缴个人退休准备金,类似美国的401(k)计划。此外,亦可采取定额所得减免,鼓励劳工购买商业年金。

五、结论

综上所述,台湾劳工退休所得保障的三重安全网整合如下:

1. 以劳工保险老年给付,改采年金给付,服务达30年的劳工可享有30%的所得替代,做为第一重安全网。

2. 劳动基准法劳工退休准备金,改制为个人帐户制。个人帐户制,提供一个服务达30年的劳工可享有20%至25%的所得替代,做为第二重安全网。

3. 允许劳工在其每月工资的一定比率内,自愿提缴个人退休准备金;以税负减免鼓励劳工购买个人商业年金,做为第三重安全网。

参考文献:

- [1] World Bank. Averting the old crisis: policies to protect the old and promote growth[M]. Oxford: Oxford University, 1994.

- [2] IMF bulletin[Z]. 3 October 1994.
- [3] 刘天锡. 新旧制劳工退休金提拨制度之差异—兼论其可能之影响[J]. 中国统计通讯, 1999, 1(8): 19.
- [4] E. T. Allen, J. J. Melone, J. S. Rosenbloom. Pension Planing (5th) edition[M]. Richard D. Irwin, Inc., 1984.
- [5] 台湾劳工保险局. 劳工保险财务状况. 1991—2001[Z], 2002.

On the reform of Taiwan's private pension system

WANG Chir-yin, CHEN Xiao-hong

(School of Bessiness, Central South University, Chagsha 410083, China)

Abstract: In Taiwan, the elderly payment of the labor insurance has not been changed to pension system, so it is still unsufficient for labors' whole life insurance. Due to the unappropriate designed system, labors can seldom acquire the retirement payment of the Labor Standard Law. As to the system which encourages labors to save in order to ensure their elderly life, it is still a piece of white paper.

The focus of our research is on how to organize the private pension system and establish the concept which is similar to the "three-tier safety net" of the western European courtries.

Key words: elderly payment; retirement payment; business pension; three-tier safety net.