

亚洲金融风暴对社会保障政策的启示

莫 泰 基

内容提要：本文对所汇集的数据资料加以分析、综合，就亚洲金融风暴对社会保障政策的启示进行了探讨，提出用最低生活保障和职训津贴补助的办法，对受金融危机影响最大的失业群体加以保护的建议。

亚洲金融风暴对经济的直接影响

1. 股市价值下滑 2 成至 5 成

从表 1 可见，由 1997 年 10 月至 1998 年 10 月间，亚洲各国及地区，除了中国外，都面对股市的大幅下跌。日本及台湾下跌约 2 成，余下的地方都超过 4 成；马来西亚更下跌超过 5 成。在短短期间，各国及地方都损失四成多的资产，情况实在令人惊心。

表 1 各地股票市场指数变化

国家及地区	股票指数	9/10/1998 截数日期	Year-to-date % Change 1998 年 1 月至 1998 年 10 月	Year-on-year % Change 1997 年 10 月至 1998 年 10 月
美国	Dow Jones Industrial	7899.52	-0.11	-2.01
英国	FTSE-100	4823.40	-8.10	-7.60
德国	DAX	3983.65	-6.26	-6.11
法国	Paris CAC 40	3092.90	3.13	4.47
日本	Nikkei 225	12879.97	-15.59	-25.88
新加坡	Straits Times	976.66	-35.22	-44.71
马来西亚	KLSE Composite	372.22	-37.38	-54.88
泰国	SET	292.50	-21.52	-44.83
韩国	Korea Composite	327.96	-12.85	-46.18
台湾	TSE Weighted Average	6944.17	-15.18	-17.94
菲律宾	PSE Composite	1301.36	-30.38	-35.11
印尼	JSX Composite	304.84	-24.12	-41.50
香港	Hang Seng	8506.79	-20.67	-40.40
香港	HS China-Affiliated	812.37	-53.46	-71.65
香港	HS China Enterprises	391.42	-45.86	-63.19

资料来源：恒生银行经济研究部，1998 年 10 月。

2. 汇市价值亦出现贬值

经过金融风暴, 各国及地方的币值都相继下调。四小龙, 除香港维持联系汇率免去贬值可能性外, 其余亚洲国家及地区的货币[中国除外]有 30% 至 80% 的贬值。印尼的贬值更高达 340%。这些都对整体资产价值做成庞大的打击。(见表 2)

表 2 亚洲金融风暴前后各国及地区货币贬值情况 per US \$ 每美元

	1996	1997		1998F		1999F	
	Ex change Rate 汇率(基数年)	Ex change Rate 汇率	Compared with 1996 rate 与 1996 年比较	Ex change Rate 汇率	Compared with 1996 rate 与 1996 年比较	Exchange Rate 汇率	Compared with 1996 rate 与 1996 年比较
香港	7.74	7.75	-0.13%	7.75	-0.13%	7.75	-0.13%
韩国	844.6	1415.2	-67.56%	1500.0	-77.6%	1625.0	-92.4%
新加坡	1.40	1.68	-20.0%	1.78	-27.14%	1.71	-22.14%
台湾	27.49	32.64	-18.73%	35.67	-29.76%	33.33	-21.24%
印尼	2362	4650	-96.87%	10333	-337.47%	9000	-281.03%
马来西亚	2.53	3.89	-53.75%	3.80	-50.20%	3.87	-52.96%
菲律宾	26.3	39.9	-51.71%	46.0	-74.90%	45.3	-72.24%
泰国	25.7	48.2	-87.55%	47.0	-82.88%	45.0	-75.10%

F: Forecast 预测数字

资料来源: Datastream, Reuters, GS estimates.

3. 贬值后进出口不升反跌

有些政策人士, 特别是国际组织如世界银行及国际货币基金组织, 都认为贬值会有助于出入口的竞争力, 刺激经济复苏。但事实却刚好相反(见表 3), 1998 年的预测, 除了印度外, 其余各国和地区都出现负增长。出口下跌的估计达 5% 至 10%。而入口更出现大幅减少。除了台湾和香港只下跌 6% 至 10%, 其余下跌超过 12% 以上; 泰国和印尼更大幅减少 3 成。显示贬值不一定可以增加出口, 减少入口也只能延缓而已。

表 3 亚洲各国及地区的进出口总值变化百分比

	出口 Export (US \$)				进口 Import (US \$)			
	1996	1997	1998F	1999F	1996	1997	1998F	1999F
香港	4.0	4.0	-5.9	-5.8	3.0	5.1	-9.9	-2.2
韩国	5.5	6.7	-5.9	-3.0	13.3	-2.2	-33.0	5.2
新加坡	6.4	-0.2	-9.6	3.8	5.4	0.7	-18.4	5.1
台湾	3.8	6.4	-7.2	1.2	-0.1	9.6	-5.8	1.9
印尼	5.8	12.2	-5.5	2.5	8.1	-2.9	-36.3	-11.6
马来西亚	7.1	1.3	-7.0	6.0	2.1	0.7	-16.0	8.0
菲律宾	17.7	22.8	16.7	14.2	20.8	14.0	-12.4	2.1
泰国	1.6	3.6	-7.1	0.9	0.3	-13.4	-31.7	-7.0

资料来源: Datastream, Reuters, GS estimates.

4. 经济前景都出现相当负增长

结果, 亚洲各国和地区的经济由高速增长突然转为负增长。除中、印、台外, 余无一幸免。韩、马、泰估计负增长 6%—8%; 印尼则出现可能 18% 的大幅负增长。(见表 4)

5. 失业情况急趋恶劣

当整体经济呈现负增长时, 失业问题肯定急趋恶劣; 所有受金融风暴影响的国家及地区, 失业率都较前一年增加一倍以上。表 5 显示除台湾及新加坡能维持低于 4% 以外, 余下都超过 5%; 韩国、菲律宾及印尼等地被估计其失业率急升 10% 以上。

6. 工资下降、楼价下跌

由于失业人员大增, 造成劳工市场供大于求。企业雇主乘机调低工资, 减少成本。例如香港的工资普遍下调 1—2 成。同时, 因消费力减弱, 销售市场欠佳, 用者无法负担高昂楼价或租金。造成楼价及租金也下跌。香港的情况尤为厉害, 楼价下跌达 3 成。

表 4 亚洲各国及地区生产总值变化百分比

	生产总值 GDP			
	1996	1997	1998F	1999F
香港	4.6	5.3	-4.6	-3.0
韩国	7.1	5.5	-7.0	-3.0
新加坡	6.9	7.8	-1.2	0.2
台湾	5.7	6.8	4.7	4.9
印尼	8.0	4.6	-18.5	-1.1
马来西亚	8.6	7.8	-5.8	-0.9
菲律宾	5.8	5.2	-1.2	0.5
泰国	5.5	-0.4	-8.0	-2.5

资料来源: Datastream, Reuters, GS estimates

表 5 亚洲各国及地区的失业率趋势

	1995	1996	1997	1998F	1999F	2000F
印尼	7.2	4.9	9.0	19.0	24.0	22.0
菲律宾	9.4	8.4	9.0	14.0	19.0	13.0
韩国	1.8	2.3	3.1	10.0	13.0	12.0
泰国	1.7	2.0	1.9	9.5	11.5	7.0
香港	3.6	2.6	2.5	8.0	7.0	5.0
马来西亚	2.8	2.5	2.7	5.5	4.8	6.0
台湾	1.8	2.6	2.7	3.5	3.0	2.5
新加坡	2.0	2.0	1.8	3.0	3.0	2.3

资料来源: HSBC Economics(Asia Pacific) 4th Quarter, 1998.

亚洲金融风暴对社会保障的直接影响

1. 社会保障基金投资回报遭受大损

退休保障, 特别是个人帐户形式的公积金制度, 积累庞大的社保基金; 有关当局必须想法投资以保值增值。但投资往往带有极大风险, 特别是投资于股票及汇率市场, 价值涨落波幅很大。这次亚洲金融风暴的出现, 导致股市汇市相继大幅下调, 将令很多社保基金损失惨重。这里尝试看看香港情况。

由于香港已决意发展强制私营公积金, 这里将分析对其可能影响。首先, 我们发现全球性的金融风暴差不多每十年发生一次。投资回报须以周期性来分析, 不能断章由某高峰期来估算。例如上一次股灾是 1987 年, 便不适宜用 1983 年来估算, 应从股灾后起投资至另一次大股灾如 97 年为一周期, 才能较准确估算投资的真正确实的回报。

就现时强积金草案纵容高风险投资策略, 容许以百分之百资产投资于股票市场, 即使以最后一年才以百分之百资产投入股票市场, 并只以现时香港的金融风暴的影响来计算(若用东南亚情况计算, 灾害更大), 一旦出现问题, 非同小可。

在过去十年投资周期, 香港私营的整体退休基金的周期年均回报率, 粗估只有 6%(假设

股票损失 3 成)。这估算低于年均通胀率 8.8%。换言之,强积金草案的高风险投资策略易受金融风暴摧残。(见表 6)

表 6 金融风暴周期的投资回报实况

1987 年(股灾后开始投资 100 元)	香港退休基金 投资回报率(注 1)	土地基金 回报率(注 2)	周期投资回报累积 (1987 至 1997)	
	扣除 2% 行政费	(除去行政费)	香港退休基金	土地基金
1988 年	9.7%	8.4%	109.7	108.4
1989 年	15.9%	5.8%	127.1	114.7
1990 年	5.4%	7.4%	120.3	123.2
1991 年	14.1%	10.4%	137.2	136.0
1992 年	3.2%	7.0%	141.6	145.5
1993 年	51.3%	10.3%	214.3	160.5
1994 年	15.3%	8.4%	181.5	174.0
1995 年	13.4%	4.4%	205.8	181.6
1996 年	14.0%	12.5%	234.6	204.3
1997 年(金融风暴)	-30%		159.5	195.3
10 年平均回报率			6.0%	9.5%

注: (1) 惠悦退休基金投资回报调查报告(1996)。

(2) 香港特区政府土地基金信托报告(1997)。

强积金办事处回应 1997 年投资回报只损失 7%; 但参考香港上市公司 10 大家族的资产变化, 即可见 1997 年大多损失 30% 至 50% 不等, 可见笔者的估计准确可信。换言之, 私营强积金的高风险的投资策略不能抵受金融风暴的打击, 导致市民极大损失。

若以土地基金的稳重投资策略(即 30% 股票 40% 债股和 30% 银行现金), 即使遇到相同金融风暴的负面影响, 1988 至 1997 的周期年均回报率粗估有 9.5% (假设股票损失 30%)。换言之, 对比年均通胀 8.8%, 仍能保值及些少增值。但据最新 1998 年 6 月底结算, 土地基金的投资也难以保值。可见亚洲金融风暴的杀伤力。相信现时亚洲大多数采用公积金制度的国家, 其基金的损失会是惨重的, 将严重削弱回馈能力。

2 失业人数增加, 供款缴费雇员减少

由于亚洲金融风暴导致失业率急剧趋升, 大部分国家的失业率达 10%。这表示有 1/10 的雇员不能供款缴费, 而其雇主供费缴费部分, 亦相应损失。那么供款缴费总金额肯定损失了那年度的 1/10 基金。假若这些情况延续 3 年, 情况将更为恶劣。因为大部分国家的估算很少预测失业率达 10% 以上的, 这将造成整个社会保障基金的精算测算出现偏差, 甚至影响其财政稳健性。

3 工资下降, 供款缴费金额减少

避开失业的雇员很可能会遭雇主减压工资。因经济不景, 失业大军增长, 雇主会趁机减工

资,以降成本,增利润。当工资下降,自然在供款缴费率不变情况下,雇员雇主双方的缴费金额数目相应减少,导致社会保险总金额也会下降。当然这会影响其财政稳健性。

4. 企业困难增多,撇帐和不缴费上升

由于经济不景,很多企业会出现倒闭、裁员、减薪或迁离。结果企业负责供款缴费部分减少。另有些企业勉强维持运作,但难以兼顾雇员福利,于是剥减员工福利。首当其冲当然是社会保障利益:志愿性质的企业退休金,医疗保险等会取消或削减;国家立法规定的社会保障计划,也不一定能应付;不能供款缴费比率会相应增加,直接影响社保基金的财政稳健性。

5. 失业人数增加,失业保险及社会援助财政负担加重

由于失业人数增加,自然领取失业保险金人数增多,直接加重失业保险金的支出,导致财政负担加大。另由于失业保险金一般只提供6个月至1年的保障,领取完毕后仍在失业的只能转向领取社会援助金。西方国家例子可见一斑;如英国和荷兰,失业人士领取社会援助金占其总数的4成至6成。现时香港失业人士领取社会援助占社会援助个案总数超过10%,正在走向西方情况。这造成政府财政重担。

亚洲金融风暴对社会保障发展的启示

1. 社保基金不宜投资股市

从上表1至表6的分析结果,投资股市的风险是极高的。即使依国际惯例限制少于30%投资于股市,其后果一如香港土地基金,难以抵御金融风暴,要蒙受损失。故社保基金不宜投资股市。近期美国秘密式的对冲基金的违规做法,亦暴露其缺点及风险,损失过千亿美元,产生国际银行体系的连锁影响,导致美国政府也介入干预及挽救。相信,若没有其他更好的监管方法,这类隐蔽式的危险投机团体,还会是无日无之,在背后操纵金融市场。对于以社会保障为目标的社保基金,实不宜冒这些风险,以免伤及受保人士的福利。

2. 社保基金宜投入社会服务及基本建设,可保值及创造就业机会

社保基金不投资股市,可转移投入社会服务及基本建设。不但稳健,而且有很大的界外经济效益。现时很多亚洲国家,尚未依政策规划,提供足够的服务,满足不同对象的需要。因此,可以借此机会,增加发展社会服务速度,满足社会需要,从而可即时创造就业机会,聘请人手,提供服务。

投资发展社会服务来增加就业机会的最大好处是它能为很多低技术的中年人士,提供就业机会。在一般情况下,低技术的中年人士,不论男女,都是较难与年青有技能的人士,竞争就业机会。同时,这些上年纪的人士亦较难接受技术培训,较难提升技能。但社区服务,如个人照顾、家务助理、家居维修等便民服务,是颇适合中年非技术人士来担任的。因此,这些社会服务的设立是很有必要的。

在较高层面来看,社会服务的发展如公共房屋、教育及医疗等将更大规模创造就业机会,解决失业,减少贫困。下面以香港情况来说明论点。

现时轮候公屋人士超过15万份申请表。假若香港特区政府能坚持每年兴建5万个公屋单位,将大大减少轮候人数,缩短轮候时间;且能满足未来香港人口的增长,达至800万人。除了较快地满足住屋需要外,其创造就业机会及功能效果是显著的。建造公屋可为建筑业带来生意,聘请建筑业工人;入伙时,住客需要装修设计,增设家用电器、家什杂物等,产生连锁性的经济效益,使整个销售业、百货业兴旺,自然增加就业机会。在公屋户区内的大型商场会增加

零售业的发展。

同样,为了改善教育素质,有必要修建和加建现时的中小学。现时的教职员办公室是非常挤迫,难以发挥老师辅导学生的能力。现时师生比例太大,有减少每班学生人数的需要,以增加老师对学生的关顾。

同样,改善医疗设施也发挥相同的效果。现时报章常有报导医院病床不足,常要加设帆布床;医院人手不足,特别是护士及护理人员等。这些都有必要增加分区医院,招聘更多医护人员,以维持及改善服务质量。加建医院,增设医学科技设备,加聘人手等,将有助创造更多就业机会。

因此,发展整体社会服务,不但能改善社会工作服务、教育、房屋和医疗的设施和服务,更好地满足市民的需要,也会带来更多就业机会。

也许政策制订者会问:究竟投资入社会服务建设可带来什么经济效益?且以北京的“经济适用住房”建设为例来分析。“经济适用住房”的供应对象是城市的中低收入家庭,希望他们靠自己的经济收入,用10到20年时间,拿出20%到30%的家庭收入,买下这样的一套住房。且以北京近郊区县近北京地段:每平方米2000元到4000元可买商品房。若以1997年北京市政府规定的购房成本价,城近郊区为每建筑平方米1450元左右。以一间50平方米小房计算,造价是72500元。若分25年期付款,每月平均要供240元,这供款如同交租,占现时三人家庭平均入息1200元的20%。若订在25%,中下层人士每月供300元,那么有60元或20%的利润。可见投资社会服务基本建设是可保值增值的,还可带来相关社会经济利益。

3. 应以基本保障为主,维持低水平的社保金额

由于亚洲金融风暴导致股市市值下调,相信不少社保基金损失两成以上。甚者,更会影响基金财务健全性。因此,社会保障金额水平应维持于低水平和保障基本需要为主;不宜过分扩展,来保障社会中产阶级人士。这样会使社保基金保持稳健,即使受金融风暴打击,亦能保证融资充裕,有足够基金提供社保金给予基本需要人士。换言之,在世界金融体系未完成改革之前,甚或改革之后,仍恐怕会有很多隐蔽组织如长期资本管理对冲基金等趁机炒卖,应把“维持低水平社保金额以保障基本需要为主”的政策订为长期国策,不宜修改。即使国家经济蓬勃发展,也不宜提高保障金额水平。一则可避免如金融风暴的突如其来的破坏,同时可采用丰富资源用在社会服务式的社会保障,三则更可维持市民工作动力,不因社保金额水平过高而挫伤劳动积极性。

4. 不应设立失业保险,造成财政负担

应否设立失业保险常常成为政策的争议。但经亚洲金融风暴一役,其后遗症显然导致大量失业。除新加坡、马来西亚和台湾仍可维持失业率在5%以下外,其他国家和地区大都接近10%或以上。试问要为这么庞大的失业大军提供基本的失业保险金,所花费的财政将会是天文数字。一下子要拿出这笔金额,将会对已备受冲击的经济不景下的政府财政造成沉重负担。因此,制订稳健的社会保障政策适宜避免设立失业保险。保障失业者,可改由社会援助来提供最低生活保障,保证不会跌穿社会安全网。对应付诸如金融风暴的危机,这种社保安排会较为妥善。

事实上,一般西方国家的失业保险安排,都是为失业者提供失业保险金半年至一年后,届时若还未能找到工作,只能转移申请资产入息审查的社会援助救济来解决基本生活问题。因此若以基本生活保障为主,根本无须为有一定资产储蓄的失业者提供过渡性质的失业保险金。

即使以没有受金融风暴冲击的中国来说,为所有非自愿性失业者包括那些有一定资产储蓄的中产失业者提供失业保险金,将造成很多后遗症。

(1) 失业保险财政易出赤字。自1986年建立失业保险以来,1992年失业保险支出,因失业人数增加,便达到前年来总和;1994年的失业保险支出,又是前7年总和的1.2倍;有些地区已出现入不敷出的情况。所余的基金只能维持200万人一年的基本生活,但据预测,从1995年到2000年,由于企业破产解雇,减产裁员的职工将达1800万人,年均300万人。加大10倍失业保险基金也不一定足够应付(《中国再就业工程实施指南》,1998年)。

(2) 失业保险制度名下出现各种开支,包括医疗费、丧葬补助费、亲属抚恤费、生产自救费和管理费等,难以监管审计。故有提出建立由用人单位、劳动者、工会和公众团体的代表组成的社会监督机构,其实效有待证实。

(3) 现时适用范围限于国有企业,若推广至各种企业制和打破城乡界限,承担的责任将超越数亿人,包括1.2亿的乡镇企业工人。是否可以承担,实成疑问。

较可行的办法是以最低生活保障制度来为失业者提供“安全网”保证基本生活需要。而有关资源则可用作再就业服务资金,提供职训津贴,以鼓励改进本身技能、转业准备、寻找职业和生产自救。这比设立失业保险为佳。事实上,现时中国国策也是把失业保险的救济功能放在首位。因此,精简正名,倒不如选用最低生活保障和职训津贴补助来得更直接有效(详尽分析日后可见莫泰基等编,《香港劳资关系与社会保障》,2000,中国劳动出版社)。

5. 制定贫穷线,作为社会援助金的安全网水平

不设立失业保险,则必须有一个妥善社会援助制度。但很多社会援助制度都是因随政治争执而改变,未能有效地提供一适当保障水平,照顾最不能自助者的需要。较有依据的做法是选择适当的方法,制定官方贫困线,以此为社会援助制度的基本保障金,以社会安全网形式,成为社会最后防线,保障市民。这样会有效率地照顾最需要的人士,并保证社会安定,维持良好治安法纪。

参考文献:

李罗力主编,1998,《第二冲击波——从东南亚金融风暴到全球经济大变局》,贵州人民出版社。

姜建青主编,1998,《海外金融风潮评析》,上海财经大学出版社。

王航等编,1998,《阻击风暴——东亚金融危机中的狙击与阻击》,贵州人民出版社。

莫泰基,1993,《香港贫穷与社会保障》,香港:中华书局。

莫泰基,1999,《消灭贫穷的政策构思》,中华书局。

莫泰基等,1996,《扶贫与就业》,理工大学与香港社保学会。

《中国再就业工程实践指南》,1998,工商出版社。

Asian NGOs, 1998, *Financial Crisis: Our Response*, Hong Kong: Clear Cut Pub.

作者系香港浸会大学社会工作系教授,博士
责任编辑:郑菁