

# 勞保基金破產？公務人員退撫基金破產？都是「精算報告」惹的禍！

●黃世鑫／國立台北大學財政學系名譽教授

今（2012）年10月10日的「中華民國」國慶當天，有報導指出：「勞保加速滅亡！……根據勞保基金最新精算報告，財務持續惡化的勞保基金收支逆差時間往前提早到民國107（2018）年，破產時間也加快四年腳步變成116（2027）年，也就是今年五十歲（含）以下勞工，屆時退休恐領不到老年給付，七百五十萬名勞工老本沒了。」約一個月後，不只是勞保基金破產的新聞而已，根據2010年3月出爐的第四次公務人員退撫基金精算報告，包括軍人、公立學校教師、和公務人員的退撫基金，亦均將分別在十年內，面臨破產的危機。

上述之報導亦指出，「勞保基金破產」，並非新聞；二年前，2010年7月9日，媒體就曾根據審計部98（2009）年度之決算報告報導：勞保應給付現值近五兆，十六年後恐破產。且在同年10月29日立法院衛環委員會在審查99（2010）年度之預算時，立委黃淑英發現勞委會並未編列撥補預算，詢問勞委會為何未提出勞保財務缺口補救辦法？勞委會勞保處處長石發基表示，已經根據立法院決議，於本月2日函請行政院主計處，希望自2010年起，分十年編列預算撥補勞保基金潛在債務總額。

二年後，不僅問題似乎沒有解決，反而加速惡化。且「勞保基金將破產」的消息一傳出，引發一波波的勞工退休潮；短短的一、二月的時間，被「擠領」的老年給付，就超過一、二百億元。

不過，約在同時，又有報導指出：安泰投信副總謝青良被控掏空勞退基金自肥，檢調介入偵辦。「政府基金被坑殺」，一時又佔據各大平面媒體的版面，並成為電子媒體政論節目名嘴們議論之熱門話題。

勞保基金是否真的要破產？這個問題，就如同蘇東坡的詩句所描述的：「橫看成嶺側成峰」！其實是「角度」問題。除此之外，勞保基金如果真的會破產，那導致破產的

原因，也絕非是所謂「提撥率」不足，或「人口老化」等因素所造成。而是「被掏空」、「收資失利」、或「金融海嘯」、或「社會災難」、甚或「人禍」等因素所導致。換言之，勞保基金會破產，是因累積之基金數額過於龐大，而非基金數額不足！

### 精算報告是如何計算的？社會保險與商業保險的混淆

勞保基金要破產，軍公教退撫基金要破產，這是各基金管理委員會委託民間財務顧問公司「精算」的結論<sup>1</sup>，似乎應該有其「科學」上的根據和準確性。不過，如果檢視其「精算」所採用的方法和過程，其實，並不那麼科學，也毫無「精確性」可言！

以退撫基金之精算為例，美世顧問股份有限公司完全是採用「商業保險」的精算模式；其主要之「任務」，在於「估算」精算基準（或評估）日<sup>2</sup>之未來各年度之「基金資產現值（present value）」和「應給付退休金（即基金之負債）現值」；基金資產現值包括：當年度之保費收入和已累積基金之餘額和投資收益。應給付退休金之給付現值包括：當年度之已退休者和在職者已可領取之退休金。就「清算」之角度，二者應該維持平衡。

在此種精算模式下，如果應給付退休金現值大於累積基金餘額現值，表示仍應提撥之數額，下列之提撥率的意義即在此<sup>3</sup>：

$$\text{提撥率} = \frac{\sum PVFB - Fund}{\sum PVFS}$$

*PVFB*：未來給付之現值（包括已退休者 *PVFB<sub>w</sub>* 和在職者 *PVFB<sub>I</sub>*）

*Fund*：評估日時基金餘額現值

*PVFS*：未來本俸二倍之現值

至於所謂「潛藏債務」，係指：已退休者可領取之退休金現值超過已提撥之基金現值，換言之，也就是提撥不足；如下列所示：

$$\text{潛藏債務} = \sum PVFB_w - NC_e \times PVFS$$

$NC_e = \frac{PVFB_e}{PVFS_e}$ ：依個人計算之加入基金年齡（*e*）時之提撥率

這種精算模式，折現率、資產報酬率、通貨膨脹率、以及薪資成長率之「設定」，對其精算結果，影響甚大。因此，無怪乎，2012年11月8日苦勞評論在「真正被精算的，是『政治』」一文中，嚴厲指摘：「官方透過『專業』的包裝，用看似精確的數據，透過媒體的哈哈鏡，描述出一個『危機』來，一面精算勞保的收支、一面精算政治的效應，造成了這段時間來，讓我們感到恐慌的效應，一個對我們每一個人的未來，有如此深遠影響的政策，竟然操作得如此兒戲。」<sup>4</sup>

一般對於勞工保險之老年年金給付或軍公教退撫的「年金給付」，係屬於「社會保險」，應該有共識。社會保險不同於「商業保險」；其具有重分配與強制性。商業保險

係市場經濟體系裡的產物，係自願參加，但除了必須有能力負擔保險費者，才能加入者外，保險費之計算，又完全決定於被保險人風險大小，和保險事故發生時之補償金額的高低，二者之間，具有「等價報償」(quid-pro-quo)的關係，故其費率需經「精算」，且不至於有產生逆選擇(adverse selection)的問題；不過，由於其係自願參加，為維持財務之穩定，需有高額的安全準備。

傳統上，經營商業保險之最高指導原則，為追求「財務平衡」；也就是，既不能有虧損，又不應有盈餘；因為，保險制度的產生，與合作社的形成相同，亦係針對資本主義社會之巧取豪奪，弱肉強食的叢林法則；所以，即使是商業保險，本身亦具有相當濃厚的「社會性」或「自助互助」的精神<sup>5</sup>。

社會保險具有重分配與強制性，其之所以稱為「保險」，只是運用保險之集體保障、風險分攤的原理，但在財務之操作上，完全與商業保險不同；對個別的被保險人而言，其保費費率的高低與發生保險事故時，能夠得到的補償，並無等價關係；同時，因其為強制納保，故一方面不致於產生逆選擇的問題，另一方面，亦不需有高額的安全準備。也因此，社會保險之保險費的性質，較接近指定用途稅。除此之外，在保險團體高、低所得之各被保險人之間，社會保險具有重分配之功能，以保障低所得者，亦能享有一定水準之經濟安全的保障。

“However, the fact that social security does not have a large trust fund should not be a source of concern in a social insurance program. A private pension program must have sufficient assets to meet all prior and current commitments, because it cannot be certain of receiving future premiums. In contrast, the social security program, which relies on the government’s taxing powers to meet its obligations, can continue to compel future generations of workers to pay social security taxes.”<sup>6</sup>

## 完全準備制 (Full-Funded) v.s.隨收隨付制 (Pay-as-you-go)

社會保險的財務運作，完全不同於商業保險。社會保險的財務，向來有所謂「完全準備」和「隨收隨付」之爭議。

首先，從歷史的發展沿革，大部分的國家最初實施老年經濟安全維護制度時，其實，都是採取完全準備制，只是實施過一段時間，也就是當制度成熟時，或遇到重大之政治或經濟上的災難，必然就變成隨收隨付制。

例如德國在1889年Bismarck創立公共年金制度係採「完全準備制」，至1957年，因為在經濟大恐慌和第二次世界大戰期間，累積的資本存量，嚴重侵蝕，而轉為「部分隨收隨付制」(partial Pay-as-you-go scheme, PAYG)或稱「分攤制度」(Umlageverfahren)；1969年，因基金用罄，而成為「純隨收隨付制」(pure PAYG)。義大利1919年的民間

受雇者年金制度（The private sector employees fund, INPS-FPLD）建立時，係採「隨收隨付制」和「準備制」的混合制，但經過1939～1945年的戰爭和通貨膨脹，所有的準備金（主要投資於公債）化為烏有，而於1952年轉變成「純隨收隨付制」。法國在1945年以前，亦有一些完全準備的職業年金（fully funded occupational schemes），但同樣經歷1930年代之通貨膨脹和二次世界大戰，完全被摧毀，而改為隨收隨付制。

美國本土並無如以上歐洲國家，曾發生二次世界大戰的毀滅性災難。同時，美國的社會安全制度（social security system）係制定於1930年代經濟大恐慌後；1935年美國通過之年金制度係採完全準備制，經過精算至1980年可累積460億元，相當於美國流通貨幣量的八倍，儲蓄銀行存款的五倍，足以購買所有的農場，還剩140億元；這可能累積的龐大基金，在當時引起極大的爭議；因此，在政治上之壓力下，1939年通過修正案，除將提前年金的給付由1942年提前至1940年外，同時，並將老年保險擴大為老年及遺屬保險<sup>7</sup>。除此之外，總體經濟的考量，也是重要因素；即擔心累積基金過於龐大，產生所謂的「財政拖累」（fiscal drag），而抑制經濟的復甦。

“Congress modified its handiwork in 1939. The amendment of that year drastically altered the act. On the financing side, the new law moved away from full funding toward a pay-as-you-go basis,....”<sup>8</sup>

其次，完全準備制和隨收隨付制，係基於完全不同觀念；前者係基於「儲蓄養老」的概念，後者則是傳統的「養兒防老」。

完全準備制之財務運作如下列方程式：等式左邊為工作時之儲蓄累積之基金；右邊為退休以後所能獲得的所得。由於死亡年齡未定，其等號（=）其實是不存在。

$$\sum_{i=1}^n \sum_{a=25}^{65} T_i (1+r)^{a-25} = \sum_{j=1}^m \sum_{a=65}^? P_j$$

- $i$ ：25～65歲之工作者； $n$ ：人數；
- $j$ ：65歲以上之退休者； $m$ ：人數；
- $T_i = tYd_i$ ：第 $i$ 個人之每年應繳之保險費；
- $r$ ：資本報酬率；
- $a$ ：年齡；
- $P_i$ ：第 $i$ 個人之每年可獲得之年金；
- ？：死亡年齡，未定。

如果採完全準備制，年金之財源來自以前累積之資本和其孳息，年金水準之主要決定因素之一，為以前累積之資本，其又決定於以前（可能二十年前）之所得，所以，與當前的經濟情況脫節；除此之外，雖然在完全準備制之下，以前累積資本之運用所產生的孳息（包括資本損、益），亦是影響年金水準的重要因素，或可反映當前的經濟情

況，但在金融資本主義制度的後現代社會，資本的證券化、貨幣化，不只是傳統的通貨膨脹，極不穩定的金融市場，對年金水準的影響，難以掌握，亦可能讓退休者一輩子累積的資本，一夕之間，化為烏有！1990年代的金融風暴，已足夠說明完全準備制之不可靠。

隨收隨付制之財務運作如下列方程式：等式左邊為退休者每年所領的退休金總額，加上一定額度的安全準備金；右邊為工作者每年所繳納的保險費總額。

$$\sum_{i=1}^m P_i + R = \sum_{j=1}^n T_j$$

$i$ ：退休者（65歲以上）； $m$ ：退休者人數

$j$ ：工作者（25~65歲）； $n$ ：工作者人數

$P$ ：每年領取之退休金； $R$ ：安全準備

$T$ ：每年收取之保費； $T = tY_j$ ； $t$ ：費率； $Y_j$ ：工作者之所得； $Y_j \approx Y_i$

所得替代率： $\pi = P_i / Y_{di}$ ； $Y_{di} = Y_i (1-t)$ ：退休者退休前繳納保費後之工作所得

在隨收隨付制下，主要之關鍵性政策變數為退休所得的高低（ $P$ ），而其決定因素為所得替代率（ $\pi$ ）和計算基礎（ $Y_d$ ），工作者繳納保費後之工作所得（ $Y_{dj}$ ）和退休者退休前繳納保費後之工作所得（ $Y_{di}$ ），二者基本上應該是接近的。左邊決定之後，再計算右邊的費率（ $t$ ），決定應收保費總額。由於這幾項變數均係連動的，且 $P$ 與 $t$ 成反向變動；例如，如果 $\pi$ 訂為60%，則 $P = Y_d \times \pi = Y (1-t) \times \pi$ ；當工作者之費率（ $t$ ）提高，退休者之退休金（ $P$ ）自然下降；故在維持一定的退休所得水準之前提下，隨收隨付的財務操作，如同翹翹板，可以維持平衡。除此之外，由於這幾項相關因素，只有在相當長的時間才會變化，故財務上，容易做長期規劃。

### 錯誤的知識、錯誤的政策：災難

隨收隨付之下，其重視的是「現金流量」。如果根據前述之精算報告，在軍保將破產的民國106（2017）年，就現金流量而言，軍公教退撫基金所累積之餘額仍將達5,433億元。而截至101（2012）年，各種退休基金所累積的基金餘額總計已近二兆七千億元（公務人員退撫：4,663億元；公保：1958億元；私校教師退撫：119億元；勞工退休：14,232億元（舊制5,759億元，新制8,473億元）；勞保4,519.8億元；國民年金：1,287億元）。這麼龐大的資金，並非我國當前的金融市場所能胃納。特別是在當前已接近零利率，且國內、國際金融市場甚為不穩定的時代，其在一夕之間，化為烏有，並非是不可能！

例如根據勞保基金100（2011）年度之決算，其投資於權益證券628億元，其收益：國內投資：-11.2%（自行操作：-10.4%；委託操作：-11.9%）；國外投資：-6.95%（自

行操作（境外基金）：-9.55%；委託操作：-3.28%）。勞保基金的投資失利，並非個案，其他基金，亦是虧損累累。因此，「謝青良坑殺政府基金案」，並非執行面之問題，而是「制度」使然。

除此之外，就總體經濟而言，這麼龐大的基金數額，是否已產生所謂的「財政拖累」，似乎也是值得深入探討的問題。換言之，目前景氣低迷，內需不足，或許「它」亦是禍源之一。

#### 【註釋】

1. 公務人員退撫基金委託：美世顧問股份有限公司；勞保基金委託：川誠精算顧問有限公司。
2. 第四次精算報告之基準日為民國 97（2008）年 12 月 31 日。
3. 以下二式，摘自：公務人員退撫基金第四次精算報告（2010 年 3 月）。
4. 孫窮理，〈苦勞評論：【勞保危機】專題系列三 真正被精算的，是「政治」〉，《苦勞網》，2012 年 11 月 08 日，<<http://www.coolloud.org.tw/node/71401>>。
5. 2011 年初，歐洲法庭（Der europäische Gerichtshof，簡稱 EuGH）的一項判決：自 2012 年底開始，各種私人保險的費率，不得再有性別上之差異；即所謂“Unisex-Tarife für Versicherungen”。主要受影響的，包括：私人醫療保險、私人年金保險、私人照護附加險、企業年金保險、意外人身保險、職業失能險，以及卡車司機意外險等。
6. Alicia H. Munnell, *The Future of Social Security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977), pp. 94-95.
7. Edward D. Berkowitz, “Opening address: The Transformation of Social Security,” in Steven A. Sass and Robert K. Triest (eds.) *Social Security Reform: Links to Saving, Investment, and Growth*, Conference Series 41, (Boston: Federal Reserve Bank of Boston, 1997), pp. 19-28, <[http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf41/con41\\_02.pdf](http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf41/con41_02.pdf)>.
8. Bruno Stein, *Social Security and Pensions in Transition: Understanding the American Retirement System* (New York: The Free Press, 1980), p. 51.◆