

以精算財務觀點分析台灣 公共退休金政策

張士傑

一、前言

完善的社會安全制度是政府保障人民的最大福利，面對台灣的人口高齡化及未來老年醫療成本的增加，我們必須著手擬定可行的公共老年給付政策，公共退休計畫(Public Pension Plan)的推行似乎是解決此問題的首要方法之一，而當退休給付採行年金的形式時即為我們所熟悉的國民年金制度，這也是目前政府既訂的施政方針，未來的付諸實行相信能夠使廣大的老年及弱勢族群受益，但政府在擬定此一制度的同時應考量財務收支的問題，世界各國實行公共老年福利制度的多年經驗可供我們參考，究竟施行如此立意完善的制度並非容易，成敗往往攸關國家的競爭實力及全民的福祉。於此文中我們無法就各方面詳細的研究，將僅就基金的財務面進行討論，以精算的觀點進行分析，相信唯有健全的財務考量才是制度長久的保障，而在面對各種企業年金及社會保險並存的今日，如何有效地合併各項保險體系，整合出一套可行的制度，避免多頭馬車的情形，以長遠的觀點減少社會成本的原則下推動福利政策造福大眾。精算技術層面諸如計算退休金計畫中成員過去服務的所得福利亦是討論的重點，本文希望以精算的觀點討論政府著手勢在必行的福利政策，並且在實施之先得到更多的建言與共識。

在面對人口老化的壓力，鄰國的日本於1961年開始施行國民年金制度，相較於歐美的國家(德國1889年；英國1908年；法國1910年；瑞典1913年；義大利1919年；美國1935年)算是相當晚才著手擬定，於1986年修訂的年金制度中將全體國民分成三類，第一類為自由類及無業者，第二類為薪水階級者，第三類為被雇用者的

本文作者張士傑先生，現任國立政治大學風險管理與保險學系副教授。

配偶，亦即薪水階級的配偶。依Clark(1991)對日本退休金制度的研究，基本上年金的給付分成兩層，第一層國民年金（亦稱為老年基礎年金），不分職業別、性別等全體國民所領取的年金皆相同，第二層為福利年金（亦稱為老年福利年金），針對受薪階級者所領取的年金。此外於領取國民年金的制度中對於提早及延後領取年金的數額有一致的規定，雖然提早領取年金在利息收入方面較為有利，但晚領取年金在年金總額上有優惠。雖然日本施行年金已有一段時間，但是仍有許多問題須要解決，諸如“空洞化的國民年金”的問題，即指日本年金施行時發生許多國民欠繳保費的情形，而福利年金與國民年金的合併等問題，都是目前日本施行國民年金的問題，而這都是未來我們將可能面對的問題，所謂的他山之石可以攻錯，我們實在應該記取他人的教訓，不宜重步別人錯誤的腳步。

美國對於社會保險的概念起源於1930年，於此前美國對於失業的認定為工作的不勤奮所造成，並無所謂一般勞工的退休保障，主要為製造業的私人退休計劃最早自1875年即開始，因為大部分的雇主為鐵路，銀行或與大眾相關的事業，員工的平均年齡較輕使得當時的退休給付極少，初期的財務大都採實支實付的政策，隨著工業結構的改變及來自於當時經濟蕭條的刺激，失業者遍佈街頭造成嚴重的社會問題，因此於1933年立法成立現今的各項社會安全及保險制度，主要的對象是即將進入老年的貧困者，以實際的現金給付或是醫療補助協助退休後的老年人，此處所指的老年以65歲為標準，但依實際的社會狀況老年的定義將有新的認定，於下一節中我們將以美國的現況為例進行討論。

二、美國社會安全及醫療制度的現況

美國社會安全制度與健康照護基金監理委員會於1994年向國會公佈年度基金財務狀況及未來預估精算結果，我們將摘要結果並分析此基金監理委員會的建議事項，相信可提供國人對於福利完善的美國所面臨的財務問題一窺究竟，希望對於日後政府擬定社會保險政策時提供參考。於文章之先，我們應先釐清社會保險與社會救濟之間不同的地方，社會保險強調財務的收支平衡，給付的多少直接影響到保費，亦或是國家財政的稅捐，端視政府以何種方式覓得所需的財源；如果就社會救濟而言，則強調濟弱扶傾，收入多的人應有義務來幫忙收入少的人，這常是我們所熟稱的社會公平或是社會正義，財務上的收支平衡反而不是主要的重點。於本文中，我們將著重於社會保險的層面深入討論，以財務面分析社會保險的未來，政府在擬定優渥保險給付的同時，實應該考量基金是否能夠支付所預期的給付，否則也只是紙上談兵，實施不了多久就面臨基金破產的命運，或是持續造成國庫負債的增加，無法真正使全體國民受益。

美國社會安全制度與健康照護基金監理委員會主要是由六位理事所構成，分別為財政部長、勞工部長、健康福利部長、社會安全制度的主任委員、及兩位經過總統提名經國會同意後任命的理事，依法此基金監理委員會須每年向國會報告年度財務狀況及未來的預估，此基金監理委員會主要掌管四個與社會安全制度與健康照護

直接相關的信託基金，摘要報告(1995)所得的結果陳述如下，

- 聯邦老年存活保險(The Federal Old-Age and Survivors Insurance，簡稱為 OASI) 信託基金，提供年齡超或 65 歲的老年人各項福利，預計此基金有長期財務上的危機，將於公元 2031 年時破產，應尋求合理的財務方法達成長期財務收支平衡。
- 聯邦失能保險(The Federal Disability Insurance，簡稱為 DI) 信託基金，對喪失工作能力的勞工給予的各項給付，一般與 OASI 合稱為 OASDI，預計此基金有長期財務上的危機，將於公元 2016 年時破產，應尋求合理的財務方法達成長期財務收支平衡。
- 聯邦住院保險(The Federal Hospital Insurance，簡稱為 HI) 信託基金，提供年齡超或 65 歲的老年人或喪失工作能力的勞工於住院時的給付，通常稱為此計劃中的 A 部份，預計此基金有短期財務上的危機，將於 7 年後破產，應儘速尋求合理的財務方法達成長期財務收支平衡。
- 聯邦門診保險(The Federal Supplementary Medical Insurance，簡稱為 SMI) 信託基金，提供年齡超或 65 歲的老年人或喪失工作能力的勞工於就醫門診時的給付，因為採用每年收入與支出相抵原則，僅基於有限的資訊之下暫時沒有財務危機，但在未來醫藥成本高漲的情形下，委員會的理事建議國會應採用更有效的財務方法解決未來可能的危機，並透過立法的程序要求行政機關執行。

我們將首先介紹上述基金的財務現況，於計算費率時我們須特別說明下列名詞：

1. 須繳稅所得薪資(Taxable Payroll)：即總收入或自營所得薪資的部份中屬於 OASDI 與 HI 制度的部份。
2. 年度基金收入(Annual Income Rate)：此基金每年應稅收所得的收入。
3. 年度成本支出(Annual Cost Rate)：此基金每年應給付所需的支出。
4. 須繳稅的薪資比例(Percentage of Taxable Income)：就每年依須繳稅的薪資比例中繳納 OASDI 與 HI 的比例繪圖，了解短期與長期財務的支出情形。
5. 精算收支(Actuarial Balance)：依合理的法定精算成本方法結算支出與收入的差異，如果支出大於收入則此基金為虧損，相反則為盈餘。
6. 信託基金比例(Trust Fund Ratio)：基金中收入的部份比上支出的部份，如果基金比例為 100%，代表預期的收入與支出相符。
7. 基金破產時間(Year of Exhaustion)：依照所預估的成本方法推算基金中收入無法支付給付的時間。
8. 短期評估(Short Range Test)：以十年為一期進行評估，如果信託基金比例皆大於 100%，或於十年內每年的收入足以支出或存在盈餘，則我們稱基金達到短期的平衡。
9. 長期評估(Long Range Test)：以七十五年為一期進行評估，如果信託基金比例的變化皆大於 100%，或於七十五年內每年的收入足以支出或存在盈餘，則我們稱基金達到長期的平衡。
10. 精算財務健全(Actuarial Soundness)：當此基金的累積資產及投資收益能夠於任意時間都大於負債的情形。

表一 美國信託基金收益表

單位：百萬美元

項目	OASDI	OASI	DI	HI	SMI
1993底資產	378.3	369.3	9.0	127.8	24.1
1994收入	381.1	328.3	52.8	109.6	55.6
1994支出	323.0	284.1	38.9	104.5	60.3
淨收益	58.1	44.1	14.0	5.0	-4.7
1994底資產	436.4	413.5	22.9	132.8	19.4

表二 美國法定稅收比例表

單位：百分比%

信託基金	1990-1993	1994-1996	1997-1999	2000-
總和	7.65	7.65	7.65	7.65
OASDI	6.20	6.20	6.20	6.20
OASI	5.60	5.26	5.35	5.30
DI	0.60	0.94	0.85	0.90
HI	1.45	1.45	1.45	1.45

註：此表為僱員的稅收比例，若同時考慮雇主與僱員時稅收比例將加倍。

由表一的結果可知四項保險於1994年的年度基金收入及成本支出，除了SMI的淨收益為負值外其餘皆為正值，1994年底的資產除了SMI外皆增加，但依委員會的短期及長期評估所得的結果，將來10年短期的財務狀況仍然穩定，但是75年的長期預估都呈現破產的危機，我們可利用信託基金比例估計實際基金破產的時間。於表二中我們可知美國各項基金於稅賦中須繳稅的薪資比例，各項比例呈現穩定，但是大量給付產生時是否能夠維持精算的財務健全將是一項考驗，委員會於報告中強烈建議仔細考量精算收支方法是未來須努力的方向。

依美國精算學會出版的退休金報導中Gebhardtbauer(1997)指出，OASDI制度的修正事實上已經由美國國會的公共退休基金指導委員會開始規劃修改，為配合基金長久的財務穩定及健全原則，公共退休基金指導委員會擬定出三個修改的政策選擇，分別考慮採取以小幅度及較大幅度的改變修正未來OASDI社會保險的財務制度，依序分別為：

1. 維持給付選擇 (Maintain Benefits Option, MB)，意指以小幅度的方式修正原有的公共退休金制度，僱員將比以前多繳1.6%薪資的稅捐，基金將投資40%盈餘的部份於股票相關的金融工具，預估將使得基金投資的收益增加。

2. 個人帳戶選擇 (Individual-Account Option, IA)，基本上改變了固定給付的形式至固定提撥的計畫，採用分離帳戶的精神處理個人的財務，固定提撥將造成個人提

撥率的增加，甚至將造成某些族群加倍的提撥比率，但是明顯地減少 20% 政府的負債，是否能夠施行仍有待商榷。

3. 個人安全帳戶選擇 (Personal Security Account Option, PSA)，採取比較大幅度的制度修正，基本上 PSA 制度將財務投資的責任轉嫁於個人，為避免個人收益變動過大，政府必須擬定投資限制的規定，同時此種制度是否對於高收入及低收入者達到公平的財務原則亦是討論的重點之一。

基本上，由以上的結果可知美國對於未來社會福利政策有著十分不同的認知程度，支持度若以公共退休基金指導委員會的 13 位成員為例，分為 MB(6/13)、IA(2/13)、PSA (5/13)，或許可以說明於可預計的未來，此類的美國國會仍將以此議題為重點，建立適當的退休收入模型也將是同時必須考慮的方向，可參考 Bone 與 Mitchell(1997) 的討論，我們相信長久的財務考量是穩定整體國家經濟面非常重要的一環，未來美國制度的改變將一定可作為我們擬定政策的參考。

三、基金的財務分析

基金的給付與基金成員的人口結構有著息息相關的因果關係，眼前基金的財務健全並不能保障未來沒有危機的產生，最主要的關鍵在於管理基金者所採行的財務政策為何，回顧現行的方法可分為(一)準備制 (Reserve)，此與傳統人壽保險中提存責任準備金的思考方式相同，必須於給付之先就要對未來的支出作預先的帳上累積，即利用各種公認可行的精算成本法 (Actuarial Cost Methods) 於每一年度提存金額於未來給付之用；(二)實支實付型 (Pay As You Go)，即當年度的收入與支出維持平衡，每年依情況調整保費；(三)最終籌資 (Terminal Funding) 方法，即事先不提存退休金，僅於符合退休時編列一筆預算以供成員退休以後的支付，即雇主透過購買私人保險公司的年金保險支付成員老年的給付。實支實付的財務處理方式為每年計算，在財務報表上無法呈現基金的真實狀況，而且隨著時間的改變，往往許多因素會使給付產生很大的變動，對於維持長久財務穩定的觀點而言，利用實支實付的概念並不是有效的財務方法，同時最終籌資方法事先不提存退休金，而採用當期結算的方式，此種方法無法達到保障基金中成員的權益，一旦基金財務發生危機可能影響到未來成員給付的所得，亦不為穩健的財務成本方法，以上的方法於本文中我們將不列入考慮的範圍，而主要以準備制為討論的重點，近年來，亦有北美洲的學者認為實支實付的方式是唯一符合現有政治及經濟狀況的方法，可參考 Brown(1997) 的分析，但是筆者認為文中部份有關實支實付的論點仍有待討論。

基金管理委員會應每年對外公佈退休基金的財務狀況，其中應該包含基金管理委員會所使用的財務方法，現有的基金金額，累積的負債及當期的基金收益，必須清楚及一般化方能使社會大眾了解目前基金的財務狀況，社會保險政策的擬定往往牽涉到許多的層面，唯有公開地揭露公共退休基金的負債，方能在制訂政策時集思廣益達到共識，對於政府目前執行的許多社會福利制度，以公務人員保險為例，是否能夠有效地利用會計處理原則揭露基金的成長就是十分重要的話題，唯有公平正

確的揭露財務狀況才不至於產生不必要的爭論，也唯有將專業的財務規劃回歸專業來擬定才能得到合理的結果。

以下我們將以基金面的角度分析基金的財源，可參考 Allen 等(1992)，Davis (1995) 等的探討，以政府或是基金管理者的立場分析籌集資金成本的過程，希望有助於未來政策的擬定，基本上對於公共退休金制度所繳交的保費計算有兩方面，第一種為累積的方式，第二種為賦課的方式，第一種方法亦可視成固定提撥 (Defined Contribution，以下簡稱為 DC) 的方法，個人所繳納的金錢分別設立帳戶，成為個人的儲蓄，如此不會造成政府財務的問題，通常此法有稅賦上的優惠，新加坡及智利是目前採行此種制度最典型及成功的國家，雖然於基金管理上所採行的政策不儘相同，基本上是國家的強迫儲蓄制度。第二種方法乃是對於全體國民訂定保費，類似全民健保的費率，或是隨同繳稅時一併徵收，徵收的費率可依不同類別採固定或差別費率，如此之下所繳交的費率就會隨著不同的基金政策而有所差異，如果未來的國民年金的給付方式是固定金額，與日本的基本年金相類似，則政府對於財務政策就必須小心擬定，因為最後的成敗完全由政府承擔，風險完全在政府身上，由美國的例子可知，社會安全制度的財源透過稅捐徵收，在初期給付較少的情形時於短時間內容易累積龐大的基金，但在第二次世界大戰後嬰兒潮 (Baby Boomers) 出生的人邁入給付的階段時可能於短短的幾年就將原先龐大的預留基金用完，如果不審慎於事先仔細研究財源如何累積，將會造成基金有破產危機。

接下來，我們將探討各種精算成本法及所需考量的因素，各種成本法的說明及討論可參考 McGill 與 Grubbs(1989)，Anderson(1992)，Winklevoss(1993) 及 Aitken (1994)，為取得一致性，我們將以退休金名詞委員會 (Joint Committee of Pension Terminology，以下簡稱為 JCPT) 於 1981 所公佈並經過美國精算學會 (Society of Actuaries)，美國精算學協會 (American Academy of Actuaries)，執業精算師學會 (The Conference of Actuaries in Public Practice) 及美國退休金精算師學會 (The American Society of Pension Actuaries) 等六個學會認可使用的成本法討論，於此我們將分析可行的方法並且討論它對於基金成長的優點與缺點以供決策者參考，當然我們儘量降低它的困難度，避免過於艱深的字眼，為顧及專業性，如有交代不清的地方請參考上述書籍中的解釋，實務上，有許多不同的精算成本計算方法可供我們使用，對一般的分類而言，可以劃分成應計給付 (Accrued Benefit) 方法，給付分攤 (Benefit Prorate) 方法及成本分攤 (Cost Prorate) 方法；另一類的分類方法，簡單地分成個別基金方法 (Individual Funding Method) 和總計基金方法 (Aggregated Funding Method) 兩種類型；其中屬於個別基金的方法諸如單位估計給付成本法 (Projected Unit Credit Method) 和加入年齡正常成本法 (Entry Age Normal Method) 等，此時的正常成本 (Normal Cost, NC)，附加成本 (Supplemental Cost) 和精算負債 (Actuarial Liability) 等乃針對個人的給付成本分別計算，最後加總而得；對於總計成本法 (Aggregated Cost Method) 而言，我們所關心的是依一定金額 (Constant Dollar) 或一定薪資比例 (Constant Percentage) 所計算的總體成本與負債，不對個人做成本評估。於討論成本法之後，我們須先省思退休金計畫中的人口結構為何，依 Bowers et al.(1986) 於第十

八章及 Winklevoss(1993) 第四章中對於人口理論的探討，依照退休基金人口成長比例可分成：

1. 固定成員群體 (Stationary Population)，2. 穩定或成熟成員群體 (Mature Population)，3. 人數設限成員群體 (Size Constrained Population)。

以下我們將分別討論各服職成員結構的定義及簡單的描述，

(一) 固定成員群體

即假定退休基金中的新進成員維持固定比例，一般的基金精算評估大都利用此種假設計算給付及提撥率。

(二) 成熟成員群體

即假定退休基金中的新進成員隨著整體成員的增加而呈現固定比例的成長，此種假設將使得基金人數逐年增加。

(三) 人數設限成員群體

即假定退休基金中的新進成員將依照整體成員維持固定人數的情形下增加，因此所增加的人數將與離職的人數有直接的關係。

如果就整體退休基金結構而言，除了穩定成熟人口之外，又可區分成未成熟成員群體，即假定退休基金中的低年齡成員維持較大的比例，顯示基金人口處於年輕的階段；過度成熟成員群體，即假定退休基金中的高年齡成員維持較大的比例，顯示基金人口有老化的跡象。如果所討論的退休金對象沒有老化的情形而且成長比例一定，諸如公務人員的退休制度，由中華民國考試院統計提要(1996)中的公務人員年齡結構資料我們可利用穩定人口模型來分析，此時給付的支出沒有太大的改變，我們可較有彈性的使用各種法定成本法，根據社會經濟的因素調整可行的基金計劃，此時各種不同成本法不會造成太大的差異。而當人口的結構逐漸轉變成老化的狀況時，我們必須逐年修正提存的方式，如果年輕的比例仍佔比較重的比例，我們可利用成本平均分攤的方式，雖然可能會對年輕的一代造成比較大的壓力，相信對一個人口並未全部老化的基金而言仍然可行，反而是退休金初期所產生的負債是我們所須要清楚決定的部份，在認定上可能會有不一致的結果，我們將以整體的方式討論其差異並且提出筆者個人認為可行的認定方式。

一般而言，期初未提存負債我們以 UAL(Unfunded Accrued Liability) 表示，表示計畫實施前所累積的過去服務義務 (Past Service Obligation)，可表示為應計負債 (Accrued Liability，以下簡稱 AL) 與資產 (Asset) 的差異，應計負債基本上代表員工已累積的服務成本至退休時能夠給付的貼現金額，隨著員工服職年齡的增加將使得應計負債的部份增加，累積的基金至員工退休時恰能支付計劃所應給付的金額，如果計劃初期的基金資產為零，則 $UAL_0 = AL_0 - Fo = AL_0$ ，期初未提存負債代表退休金計畫實施之前所累積的債務，依照美國財務會計準則委員會 (Financial Accounting Standard Board，以下簡稱為 FASB) 公佈的第 87 號公報 (1995) 的想法，採用應計會計 (Accrual Accounting) 的想法，改變原先現金會計 (Cash Accounting) 的想法，並且修

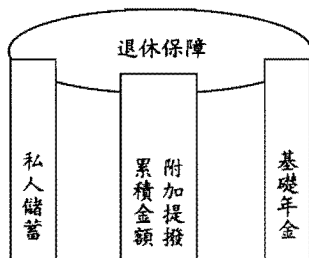
改原先會計原則第8號公報 (APB No.8) 對於揭露方式不一致所造成的缺點及不適用的部份進行修改，最後所得的結論是依照預估單位成本法 (Projected Unit Credit, 簡稱為 PUC) 來認列負債，使以員工的立場於雇主的會計帳目上呈現出應計的負債與義務，其中規定揭露的標準為累積給付義務 (Accumulated Benefit Obligation, 簡稱為 ABO)，預估給付義務 (Projected Benefit Obligation, 簡稱為 PBO) 及既得給付義務 (Vested Benefit Obligation, 簡稱為 VBO)，因為政府目前並無財務揭露的一套會計準則，如果基金是以契約形式認定，比較可行的方式是沿用美國政府會計準則 (Government Accounting Standards Board, 以下簡稱為 GASB) 的精神以既得給付的認定方式計算期初負債 (可參考馬秀如, 1996)，主要的原因在於避免認知上的不一致，但對於基金財務公報揭露的對象必須認定清楚，如果對象同為政府相關機構則採用與基金累積方式相同的揭露方式為宜，比較可行的方式是沿用 GASB 第 27 號公報的精神如此方能在會計上真實地反應成本，但隨著社會的改變實際的修正是必要的，而於提撥時的考量可參考揭露財務狀況的基金政策，美國於 1974 年通過的員工退休收入安全法案 (Employee Retirement Income Security Act, 簡稱為 ERISA)，於法案中曾就提撥及退休基金做過詳細的規定，諸如針對退休基金中最低提撥金額即最高雇主提撥免稅金額的計算公式，就精算面規定了完整清楚的提存公式相信可作為今後政策擬定的參考方向，此外諸如精算盈虧 (Actuarial Gain/Loss) 的計算亦影響提撥金額，如果預估與實際相同將不會產生精算盈虧，因為精算假設與事實往往存有差距，每年所計算的各項成本與負債會隨著社會經濟變項及人口因素而改變，而每年精算評價方法的不同亦會造成結果的差異，如果精算結果呈現前期的基金收支有盈虧，則應該於基金中員工服職未來年限中攤計，攤計的時間將會影響基金的穩定性，為避免造成成本與負債認定上的問題及提撥率大幅度的改變，必須考量攤提時限的合理性。

我們將先就美國聯邦政府為服職人員所建立的聯邦僱員 (Federal Employees) 及公職人員 Servants 儲蓄退休計劃 (Thrift Savings Plan, 以下簡稱為 TSP) 進行討論，TSP 為一種固定提撥計劃，美國國會於 1986 通過聯邦僱員退休系統法案建立 TSP，屬於員工累積退休給付的模式，此計畫自 1987 年開始至今，已經累積至 470 億美金並且以每週 1 億美金的速度增值，計畫共包括 2 百萬聯邦僱員，並持續增加中。雇主負有相對提撥的義務，基本上是對員工提供多一層的退休保障，目前美國的法律對一般的員工給予退休年金 (Annuity) 及社會安全制度的各項保障，而此計劃基本上是以雇主 (即政府) 的立場對所屬員工的一種福利政策，彌補退休年金及社會安全制度下對退休保障的不足，TSP 基本上由政府機構任命的委員會管理與監理，員工於工作期間可由薪資中固定提撥一定比例至分離帳戶的 TSP 基金中，政府相對提撥一定的金額至個人分離帳戶的 TSP 基金，基本精神與美國私人退休 401(k) 計劃相似，有關美國 401(k) 的內容可參考 McNeil 與 Lloyd (1993) 的介紹，所提撥的金額享有退休前免稅的優惠，而於退休給付時繳交所得稅，實際上因為達到退休年齡時稅賦上常享有優惠，因此對老年的財務安排上相當合適，同時在採累進稅率下因為除去以提撥的金額對於現階段所繳的稅金亦享有較少稅賦的優惠，此時個人於退休時所領取

的金額為員工及雇主相對累積的結果，此計劃賦予參與者選擇個人帳戶中資金所投資的方式，TSP(1996)的投資方式分為三種，政府證券投資基金(Government Security Investment Fund，簡稱為G基金)，一般股票投資基金(Common Stock Index Investment Fund，簡稱為C基金)，固定收益投資基金(Fixed Income Investment Fund，簡稱為F基金)，G基金由聯邦退休儲蓄投資委員會管理，而C及F基金依契約委託由Wells Fargo基金信託公司管理，員工可依實際投資的結果選擇適合自身的投資基金，亦可於期中改變所選擇的投資基金，依據統計G基金佔約237億美金，C基金佔約208億美金，F基金佔約26億美金。已提撥的基金雖提存於分離的帳戶，但與一般的儲蓄帳戶不同，員工於服職之間不可提前領出，員工如果臨時需要財務上的援助，TSP(1996)基金亦可容許借款，但以基金中分離帳戶中的員工以累積的金額為限，充分給予員工選擇的自由及資金運用的靈活度，相信可供我們借鏡以提供私人及公家退休金計畫的作為參考。

反觀現今政府主導的各項公共退休政策，許多的執行方法仍然停留在早期固定給付的模式(可參考公務人員退休撫卹基金監理法規輯要，1996)，諸如公務人員保險、勞工保險等，可能的原因在於公務人員或勞工相關法令的規定，時效性而且經過勞資雙方充分討論後的修改十分迫切，關於公務人員退休撫卹基金詳細的內容可參考陳登源(1997)，基本上此類固定給付將會帶來政府財務上的收支問題，由美國社會安全與健康照護財源的報告數據可知，目前美國新成立的退休金計劃絕大多數朝向固定提撥的方式，可行的建議是將現行退休制度完全是固定給付的情形稍作修改，擬將固定給付所佔的比例自100%降低，其餘的部份為固定提撥的部份，宜採用美國401(k)的精神建立員工服職時提撥的概念，給予稅法上的優惠並且提供投資上的多樣性，與現行新制公務人員保險中員工必須提撥的狀況類似(現行公務人員退休撫卹制度屬於固定給付計畫，僅提撥時採行雇主與成員相互提撥)，但是計劃中員工提撥的部份宜個別設立帳戶，即所謂公積金的概念，但是為確保成員退休後最低的保障，必須保留共同年金給付的部份，是否馬上採取新加坡式的中央公積金制度實有待商榷，個人退休的經濟保障應該分成三個方面考量，參考陳雲中(1996)等多位學者所主張的經濟生活保障三大層次，分別為國家最基本的生存保障，企業對員工過去工作所耗費歲月的補償及個人運用服職期間所得薪資投資所累積的財富形成穩定的退休保障，簡單的想法如下：

- 退休的保障 = 基礎年金 (全國一致性的國民年金)
+ 附加提撥累積金額 (公保、勞保、類似TSP的計畫等)
+ 私人帳戶的累積儲蓄



在未來通貨膨脹因素及利率的不確定下似乎TSP與基本年金並行是相當可行的模式可供我們參考，我們也不難發現此種想法也與現今日本厚生年金的設計相似，如果要對特定族群訂定差別提撥率，可能需要事先仔細的精算研究，方能達到實質社會公平的要求，當然健全與多樣化的投資工具與迅速確實的資訊建立是刻不容緩的當務之急。

四、財務面的考量

在政府預算有限而人民福利需求增加的同時，我們不禁要問錢從哪裡來，是利用稅賦的方式向人民課稅還是依個人的帳戶累積而來，或者是利用其他的稅捐而來，如果是利用稅賦形式而來，如何處理無業或是受薪階級配偶繳交保費的原則，如何處理自由業的財源。當勞保或是公保與一般族群分離時，主要工作的族群與弱勢財務分離時如何只利用自由業及弱勢族群的提撥支付弱勢族群的給付，還是保險與社會救濟的差別長久未釐清，到頭來還是需要利用稅捐來補足差額，但隨著人口逐漸老化及醫療成本高漲的趨勢之下如何能夠維持長久的制度，是利用發行龐大政府公債的方式向民間借款或是提高稅賦向民間徵收財源，希望此種情形不會立即產生。

財務處理的技術方法必須謹慎的考量，定期財務狀況的揭露必須強制立法要求政府對社會大眾公告，清楚而且一致的呈現出所討論退休金計畫下退休給付的負債，未來必須建立政府強而有力的精算專職機構來管理及監理民間的退休金計畫是否合適，以專業及長遠的眼光來規劃財務收支，究竟精算面過於分工專業的知識並不是一般人能夠馬上了解，但是加強教育一般的社會大眾是必須而且迫切的，須知個人退休後經濟上的保障並不是國家單方面的責任。個人，國家及企業三方面佔有相同的責任，強化民間企業對退休金計畫的規劃才是未來徹底照顧員工的方法之一。

五、結語與建議

基本上公共退休基金財務的健全與否在於基金現金流量的處理，各種假設及精算成本方法將直接對負債、資產及成本的計算及結果產生影響，以下將簡單地依幾個方面討論未來制度建立時應該注意的問題並同時提出可能的解決方法。

(一)給付方式

因為公共退休金的給付計算方式必需提供給精算部門擬訂提撥率，但隨著員工退休後物價指數的提高及預估利率的改變，常常需要修正給付的方式，但事實上因為政治因素的干預，常常有許多政治人物會透過立法的程序刻意增加某些族群的退休給付，但此種作法將變相使得基金的成本提高，過去於美國西南州的例子時有所聞，可參考Bleakney(1991)的陳述，對於政府未來施行公共退休金政策時必須立法清楚防範此類事件的發生，否則將對政策的持久造成反向效果。

(二)提撥計算

提撥計算的專業及公開才可取信於大眾，長久以來政府部門內部缺少獨立精算部門的建立已是眾所皆知的事實，但是公共退休金計畫攸關全民的福祉，由以往全民健保財務收支的例子使我們不得不呼籲政府應正視技術面的重要性，唯有執行的本身具有專業的素養才能對全民負責，今日的分工結果將仰賴專業的訓練，否則外行領導內行將不是全民之福，希望政府於實行前擬訂出完整的規劃，此外政府也必須建立強而有力的監理機關，因為政府如欲民間保險公司配合，在面對未來多樣化的變額保險或是帳戶型年金商品時，是否有明確的準則可以遵循，相信相關的會計揭露制度及監理流程都是迫不及待必須完成的工作。

(三)退休年齡

老年化的結果將對生產力造成直接的衝擊，相信未來的社會結構老年的比例將大幅提高，因此對於退休年齡的調整似乎對於給付產生十分重要的影響，勞基法中規定的60歲及公務人員退休法中規定的65歲強制退休年齡是否要調高，或者未來國民年金給付的年齡要調整都是可討論的話題，依日本採彈性比例給付或是採單一年齡給付也必須進行評估才可付諸實行，如果只是齊頭式地以過低的退休年齡的方式發放退休給付將會產生過於優渥的給付，增加政府財政上的支出，當然老年人工作的參與將與生產力與勞動人口有著互動的關連，必須有著全體的規劃。

(四)稅賦優惠

稅賦上的優惠是許多政策施行的具體誘因，未來國民年金或是相關的退休金計畫的施行成敗也與政府稅賦政策有關，美國401(k)計畫的廣為企業或政府退休計畫所採行其中最主要的因素就是稅賦上的優惠，未來政府所主導的國民年金勢必需要民間退休金計畫的配合，也希望政府能夠在擬妥政策前能夠事先透過立法或修法規範退休金計畫稅賦上的優惠，日本於1960年代初期，因為退休金管理上具有稅賦上的優惠，使得不到二十年的時間，退休金的市場即廣為拓展，相信日本的經驗可供政府為之借鏡，當然稅賦的優惠是否會造成間接大企業的壟斷或是給人圖利大財團的假象，政府在擬定租稅時應該列為考量的重點，但是無論如何稅賦是政府推行政策的最後的方法，必須同時考慮到公平性與合理性。

(五)固定提撥

諸如智利或是新加坡式的公積金制度，雖然擺脫了固定給付的財務負擔，但是實施的利弊得失必須了解清楚方能於日後適用於台灣，智利式的公積金將可能因為委託的基金管理機構相互惡性競爭，使得行銷的成本增加，依Brown(1997)陳述，智利式的公積金宣傳成本及佣金比例約佔基金的12%-15%，相較於美國的OASDI制度的0.8%及加拿大，魁北克退休金計畫(Canada/Quebec Pension Plan，簡稱為CIQPP)的1.3%，有過高的成本風險。的而新加坡式的中央公積金制度完全由政府主導，政府基本上屬於強勢領導的地位，固定提撥比例的決定可由每年基金的收益來決定，如果基金投資報酬率過低，將會使提撥比率有較大的變動，反觀目前台灣的政治生

態是否可以採行必須審慎評估。

(六)基金成長

最後但是最重要的就是基金的穩定性及持久性，因此基金的管理及監理委員會成員的選定就十分的重要，必須要把握公平、公開、專業等原則，集思廣益，透過產官學各界的合作及監督制衡，政府必須充分教育社會大眾，善盡管理者告知的義務，究竟國家政策的成敗政府須對全民負責，唯有透過全民的了解與共識，政府在推動時才不會阻力重重，也希望如此立意完美的政策在考量基金財務狀況下能夠真正造福全民。

參考文獻：

一、中文部份

1. 中華民國考試院統計提要，考試院編印，中華民國八十五年六月。
2. 公務人員退休撫卹基金監理法規輯要，公務人員退休撫卹基金監理委員會編印，中華民國八十五年七月。
3. 陳登源，公務人員退休撫卹基金之組織與運用概況，公務人員退休撫卹基金季刊，第六期，中華民國八十六年五月。
4. 馬秀如，公務人員退撫基金的會計處理，公務人員退撫基金季刊，第三期，中華民國八十五年十月。
5. 陳雲中，因應高齡化社會來臨：探討我國國民年金保險制度之規劃與實施，“新世紀的保險經營管理”學術研討會論文集，國立政治大學保險學系主辦，中華民國八十六年五月十九日。

二、英文部份

1. Actuarial Status of the Social Security and Medicare Programs (1995), Social Security Bulletin, Vol. 58, No. 2. Summer, p:58-64.
2. Allen, E. T., Melone, J. J., Rosenbloom, J. S. and VanDerhei, J. L., 1992, Pension Planning: Pensions, Profit-Sharing, and Other Deferred Compensation Plans, 7th edition, IRWIN, Boston, Massachusetts.
3. Aitken, W. H., 1994, Pension Funding and Valuation: A problem solving approach. ACTEX Publications, Winsted, Connecticut.
4. Anderson, A. W., 1992, Pension Mathematics for Actuaries, 2nd edition. ACTEX Publications, Winsted, Connecticut.
5. Bleakney, T. P., 1991, Retirement Systems for Public Employees, 5th edition. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
6. Bone C. M., and O. S. Mitchell, 1997, Building Better Retirement Income Models, North American Actuarial Journal, Vol. 1, 1-12.
7. Bowers, N. L., Gerber, H. U., Hickman, J. C., Jones, D. A. and Nesbitt, C. J., 1986, Actuarial Mathematics, Society of Actuaries, Schaumburg, Illinois.

8. Brown, R. L., 1997, In Defense of Pay-As-You-Go (Paygo) Financing of Social Security, North American Actuarial Journal, Vol. 1, No.4, 1-20.
9. Clark, L. Robert, 1991, Retirement System in Japan, Pension Research Council, University of Pennsylvania, Philadelphia.
10. Davis, E. P., 1995, Pension Funds: Retirement-Income Security, and Capital Markets: An International Perspective, Clarendon Press, Oxford.
11. Financial Accounting Standards Board, 1995, Original Pronouncements 1995/6 edition Accounting Standards Volume 1 FASB Statements of Standards, John Wiley & Sons, Inc.
12. Gebhardtbauer, R., 1997, Old-age Survivors and Disability Insurance Program, Pension Section News, SOA.
13. McGill, D. M., and Grubbs, D. S., 1989. Fundamentals of Private Pensions, 6th edition, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
14. McNeil, B. J., and Lloyd, M. E., 1993, 401(k) Plans: A Comprehensive Guide, Employee Benefit Library, John Wiley & Sons, Inc.
15. Governmental Accounting Standards Board, 1994, Financial Reporting for Defined Benefit Pension Plans and Note Disclosures for Defined Contribution Plans, Statement No. 25 of the Governmental Accounting Standards Board, Nowalk, Connecticut.
16. Governmental Accounting Standards Board, 1994, Accounting for Pensions by State and Local Governmental Employers, Statement No. 27 of the Governmental Accounting Standards Board, Nowalk, Connecticut.
17. Thrift Savings Plan: Guide to TSP Investments, Federal Retirement Thrift Investment Board, May 1996.
18. Thrift Savings Plan: Withdrawing Your TSP Account, Federal Retirement Thrift Investment Board, May 1996.
19. Winklevoss, H. E., 1993, Pension Mathematics with Numerical Illustrations, 2nd edition, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.