

「潛藏負債」算不算負債？

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

舊歷年前，勞保局公布了新的勞工保險基金精算報告，過往三年，因人口老化以及請領人數增加，勞保基金之「潛藏負債」由六兆八千億，上升為八兆四千億，增加了一兆五千億元，且在十一年後有「破產」之虞。縱使這些訊息早已不是新聞，但一時間所謂「潛藏負債」的議題又躍上了檯面。「潛藏負債」不僅存在於勞工保險，同樣存在於軍公教人員之退撫給付、與公農軍保以及國民年金保險，嚴重性則不等；勞保涉及人數為最多有九百餘萬、金額也最龐大，但以各基金提撥與給付對應情況來看，農保和軍保的問題尤甚於勞保和公保。

「潛藏負債」的意涵必須先予釐清。年金制度之「潛藏負債」係指該制度，截至財務精算衡量日止，對所有被保險人，以按現值計算之應計未來給付總額，減除根據給定報酬率計算之已提存基金現值後之餘額。依據主計總處於年度預算案所揭露之數字來看，截至二〇一五年六月底止，預估之「潛藏負債」合計為十七兆九千億，主要內容除包含未來三十年至五十年間，全國軍公教人員之退撫給付、與公保和軍保在之年金給付外，也包含勞保及國民年金保險之給付。

近十八兆的「潛藏負債」數字，乍聽之下，當然嚇人，但此一驚惶多半出於誤解。此可由許多媒體報導、甚至學者專家，每每草率地將政府一般債務與「潛藏負債」兩數合計的做法可知。「潛藏負債」並不是真正的欠債，沒有還本付息的壓力，即便確實發生，也絕非一次性支出。若將十八兆支出的規模粗略的按四十年攤計，一年的金額為四千五百億元。換另一個方式作必較，以目前一年兩兆元的中央政府總預算來看，一切不變且不折現的情形下，中央政府「應計」未來四十年支出合計為天文數字的八十兆元。

諸多因素，如折現率、通貨膨脹、薪資成長與勞動參與情形的變化等，甚至不同精算公式的選用，都會影響計算出的金額大小。「潛藏負債」尤其與基金投資報酬息息相關；同樣的費率，報酬率高，「潛藏負債」少，甚至沒有，反之，「潛藏負債」較多。雖說將費率調高可以減少或消彌「潛藏負債」，但在人口老化、退休者平均餘命增加的情形下，年輕的工作世代繳納的費率就不得不再提高，是而埋下爆發代際間矛盾與衝突的引信。

總之，所謂「潛藏負債」，不過是精算的一個過程，且涉及長達五十年的各項參數假設，估計的結果難免令人質疑，因此每隔三、五年就需重新精算。但讓人難過的，每次精算結果公布，外界的反應像是「破產」倒數計時。須知，計算「潛藏負債」之意義在於提供保險費率決策時之參考；過高的「潛藏負債」，是年金制度需要調整因應的一項警訊，政府自當留意，並提出修改對策，但不應造成社

會恐慌。

在現制下，面對人口老化、平均餘命延長、勞動市場結構改變以及整體經濟環境不明的大環境，若想要解除「潛藏負債」於基金財務健全的隱憂，又不打算增加人民負擔，擺明了就是不可能，但工會代表對於勞保「絕不能多繳少領」的主張，充分反映了改革困難之癥結。有學者想出了解套妙方：由政府續年編列預算撥補勞保基金。問題是政府沒有搖錢樹，若不加稅增加一般人民負擔、排擠政府其他施政支出或發行公債，此項撥補款項又從何而來？

在此一波年金改革的聲浪中，民粹激情與破產恐懼的訴求，佔據了討論的版面。一端有學者大聲疾呼：勞保「絕對不會倒」，也「沒有財政問題」；另一端卻有專家深信：台灣即將「希臘化」，整體財政傾倒在即。我們相信兩方都有立意良善的改革訴求，但偏執扭曲的言論，除很難讓參與討論者認同外，更是讓外界無所適從。激情與恐懼不能是永續政策推動及改革的動力。