

行政院及所屬機關出國報告

(出國類別：考察)

考察美國社會保險老年年金制度 及運用實務作業

服務機關：勞工保險局

出國人姓名：總經理廖碧英

：財務處經理李瑞珠

出國地區：美國

考察期間：92年8月20日至9月1日

報告日期：92年12月

D2/c09203209

系統識別號:C09203209

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 39 含附件: 否

報告名稱:

考察美國社會保險老年年金制度及運用實務作業

主辦機關:

勞工保險局

聯絡人/電話:

/

出國人員:

廖碧英 勞工保險局 總經理室 總經理

李瑞珠 勞工保險局 財務處 經理

出國類別: 考察

出國地區: 美國

出國期間: 民國 92 年 08 月 20 日 -民國 92 年 09 月 01 日

報告日期: 民國 92 年 11 月 27 日

分類號/目: D2/保險 /

關鍵詞: 美國,老年年金制度,美國退休基金運用

內容摘要: 美國社會保險老年年金制度)係於一九三五年通過社會安全法案(Social Security Act)開辦迄今,數十年來該制度幾經研修已臻成熟,同時累積了長久實施之經驗,足資我實施勞保年金制度之參稽借鏡。考查的重點除偏重於『美國社會保險老年年金制度及運作實務』外,並訪問美國加州及紐約州退休制度,對各該退休制度之資產管理之方法與優點有深刻體驗,對吸取其寶貴之實務經驗有所著墨,以期能對未來勞保基金之制度運用與管理有所幫助。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目 錄

壹、前言.....	1
貳、考察行程.....	3
參、考察心得.....	6
一、美國社會保險制度.....	6
(一) 制度背景.....	6
(二) 制度目的.....	10
(三) 制度特色.....	11
二、美國年金保險作業實務.....	12
(一) 保險(適用)對象.....	12
(二) 保險給付.....	13
(三) 保險財務.....	16
(四) 保險行政及監理.....	17
三、美國退休基金運用.....	19
(一) 加州公務人員退休制度.....	19
(二) 紐約市公務人員退休制度.....	29
肆、結論與建議事項.....	36

壹、前言

我國勞工保險制度提供之老年給付向以「一次給付」方式辦理，惟「一次給付」易因通貨膨脹幣值受貶，或因退休勞工本身之投資運用不當而資金耗盡，有礙發揮保障勞工退休後經濟生活之功能，所以邇來迭有專家學者及勞資雙方提供改採「年金制度」之建議，提昇我國勞工保險制度之健全發展，以落實政府照顧勞工晚年生活的政策。

截至本（九十二）年七月底全國總人口數 22,560,996 人，六十五歲以上人口有 2,057,255 人，其比率已達 9.12% ，高齡化社會凸顯了勞工保險制度更趨合理化之重要。

為因應此一高齡化及經濟全球化的趨勢，政府即將研擬實行勞保年金制度。此次奉派出國考察美國社會保險老年年金制度，旨在蒐集美國年金制度的相關資訊，諸如：政策擬定、執行細節、法令規章甚或歷年如何更修等情，作為我國釐定政策方向及執行策略之參考。

美國社會保險老年年金制度（Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI）係於一九三五年通過社會安全法案（Social Security Act）開辦迄今，數十年來該制度幾經研修已臻成熟，同時累積了長久實施之經驗，足資我實施勞保年金制度之參稽借鏡。

此次考查的重點除偏重於『美國社會保險老年年金制度及運作實務』外，並訪問美國加州及紐約州退休制度，對各該退休制度之資產管理之方

法與優點有深刻體驗，對吸取其寶貴之實務經驗有所著墨，以期能對未來勞保基金之制度運用與管理有所幫助。

期盼最近已排入立法院法規修正議程之勞工保險老年給付改採年金制度經獲社會共識完成立法程序，本案規撫之初除運用承襲原勞工保險五十年豐富的承辦經驗外，此次美國考察其年金制度及運用實務的心得願能提供芻蕘之見，樂見我國退休勞工生活之經濟安全獲得更深層的保障。

貳、考察行程

一、本次考察行程包括美國紐約市政府(City of New York)、紐約市公務人員退休體制 (New York City Employees' Retirement System)、加州公務人員退休體制 (California Public Employees' Retirement System)、AXA(全球最大保險公司)、紐約銀行(全美最大保管銀行)、美國大聯資產管理公司 (Alliance Capital Management) 及惠悅 (Watson Wyatt) 資產管理顧問公司。

二、美國社會安全署 (Social Security Administration) 之簡介

美國社會安全署 (簡稱 SSA) 總部座落於巴爾的摩，約有一萬三千五百餘名員工負責行政與資訊之業務。該署於全國設有十個區域辦事處 (Regional Offices)，指揮、協調區域內第一線辦事處 (Field Offices) 各項現金給付之業務。

二、第一線辦事處是被保險人與社會安全署接觸的主要地方，其處理的業務主要包括：發給社會安全號碼、幫助雇主或受雇者訂正薪資資料、幫助申請者填寫申請給付的表格，裁定老年和遺屬給付的申請並決定其可享領的給付數額，以及提供被保險人及其家屬瞭解參加本保險權利義務的資料。

三、CalPERS 之簡介

加州公務人員退休體制 (California Public Employees'

Retirement System) 於一九三二年根據州政府法律而成立，目前為美國最大公務人員退休基金，共有一百三十萬名會員、超過二千四百個公共部門單位，為加州公務人員、已退休者及其受益人之退休與健康給付。在組織人員方面，加州公務人員退休制度共有一千六百名受雇者，由加州公務人員退休管理董事會(Board of Administration) 依加州州法負責整體退休制度之管理與監督。

加州公務人員退休制度為一確定給付退休制度，係為本地公共部門受雇者之退休制度，提供退休、失能、死亡給付予符合條件之受雇者及其受益人。其資金來源來自三方面，一為提撥受雇者收入的某個比例，該比例依法令規定為固定比例且介於 5%至 9%之間；其二為投資於股票、債券、房地產及其他投資工具之收益；其他部分則是雇主自行提撥之金額。

截至二〇〇三年六月底加州公務人員退休制度之總資產為一千四百四十八億美元，其資產配置主要為股票(含國內與國外投資部位) 占總資產 64.9%，其次為固定收益部位占總資產 26.9%，餘為不動產約占總資產 8.2%。

四、NYCERS 簡介

紐約市公務人員退休制度 (New York City Employees' Retirement System) 於一九二〇年依據紐約州立法通過、創立時該

退休制度之參與人員僅有1萬3千餘人，截至二〇〇三年八月份該退休制度之參與成員超過三十三萬九千餘人及退休申領者為二十四萬三千餘人，為全美資金規模第四大之政府管理退休基金。

紐約市退休基金提供申領對象範圍為紐約市公務人員、教師退休系統之人員、消防人員退休系統人員、警察退休系統人員及教育退休系統之董事會人員。

該退休制度申領退休金之要件為自一九七六年七月二十六日以後加入之參與人員及雇主，目前大多適用於年齡達六十二歲且工作年資滿5年為申領退休之基準；另年滿五十五歲亦可提出申領退休金，惟將減少其申領之退休金。而其保險費提撥率係依據參與人員之參與時間及職業類別計分不同等級，依其規定自一九七六年七月二十六日以後加入之參與成員及任職於紐約市相關機關編制之成員等二項人員，其提撥率為5%，惟須額外加計提撥（Additional Member Contributions）薪資的3%，以提供退休儲備基金（Retirement Reserve Fund）獨立帳戶管理與運用，故目前多數紐約市公務相關機關人員之提撥率合計為8%。

截至二〇〇二年十二月底紐約市公務人員退休制度之總資產六百九十億美元，其資產配置之主要投資為美國境內股票佔總資產50%；其次為投資美國境內債券佔總資產34%；第三為投資國外股票佔總資產15%；其餘為投資不動產暨其他投資事項僅佔總資產1%。

參、考察心得

一、美國社會保險制度

(一)、制度背景

美國社會保險制度建基於一九三五年通過社會安全法案 (Social Security Act)，對於美國社會安全政策產生巨大的改變，是美國最大並且是最重要的所得維持法案。利用社會保險的原理原則，每月提供現金給付以彌補部分因老年退休、嚴重殘廢或死亡所導致的個人及家庭收入的損失。

其制度性質屬於強制性社會保險，以受雇者為保障對象，換言之，非受雇者無法享有保障。該制度以社會安全捐 (Pay Roll Tax) 為制度財源，受雇者於就業期間必須依規定繳納，對於薪資所得較低者，提供較優厚的給付條件。就制度性質而言符合勞動者公共年金型態 (the Mandatory Publicly Managed Pillar) 的基本特質。

嚴格而言，以往以受雇者為對象而實施的美國社會安全制度，僅含括年金保險 (Pension)、失業保險 (Unemployment)，以及其後以退休老人為保障對象的「老年健康保險」(Medicare)。一九三五年社會安全法開始實施後，老年之退休保險最優先列入，一九三九年再列入遺屬保險，一九五四年復修訂增加殘廢保險，故而通稱為老年遺屬殘廢保險 (Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI)，一九八八年再作修正，

為美國社會保險制度的重心。

美國社會安全制度類型基本上就是一種與薪資相關 (Salary - Related Pension System) 的保險制度，提供薪資相關年金 (即年金給付金額與薪資高低相關，但不一定是等比例的關係)，因此美國社會安全制度與薪資稅有密切的關係，而在社會安全制度中非常重要的一個方案是「所得維持方案」(Income Maintenance Program)，這個方案是由聯邦政府所支持的，基本上可以分成兩大部份：

第一部份是「社會保險方案」(Social Insurance Programs)其經費是透過薪資稅(Payroll Tax)而來，薪資稅指的就是一般所謂的「職業稅」(Employment Taxes)，是美國目前公共部門成長最快速的一種稅源，一方面它是一種「國庫稅」(Exercise Taxes)，依薪資表來課稅，因生產勞動因素所給付的薪資或薪酬所課賦的一種稅。薪資稅雖然是所得稅(Income Taxes)的一種，但是薪資稅(Payroll Taxes)稅基有別於個人所得稅(Personal Income Tax)，因為納稅者由其它來源所獲得的收入，並不列入計算的稅基之中，更清楚的說，薪資稅只考慮勞動力薪酬而不考慮財產及其他所得。

年金保險內容可分成兩種：一為聯邦社會安全方案(Federal Social Security Program)，即所謂的老年遺屬殘廢保險(OASDI)其含蓋範疇達勞動力人口的百分之九十。另一為聯邦政府其它年金計畫，如公務員退休計

畫、鐵路工人退休計畫以及軍人退休計畫，上述二者可以重複參加。

「所得維持方案」的第二部份是「公共救助(福利)法案」(Public Assistance Welfare)是透過一般的稅收來支付。視為一種以政府的課稅能力運作下的移轉性支出，但是必需經過資產調查(Means Test)供作執行依據，具體措施有食物券(Food Stamp)、失依兒童家庭津貼(AFDC, Aid Families with Dependent Children)、州政府的一般救助方案(General Assistance)、醫療補助(Medicaid)、社會安全生活補助金(SSI, Supplementary Security Income)等之社會福利方案。

納稅者所繳納的社會安全稅係為支付退休金、傷殘保險金、家屬福利、遺屬福利和醫療保險等五種社會福利，有關此五種社會福利之支付情形，說明如下：

一、退休金

當勞動者達到足夠工作季點數，且符合領取全額退休金的年齡就可以申請退休福利。提前退休的年齡最早是六十二歲，但其領取的退休金額會永久性地減少。如果是一九三八年以前出生的，領全額退休金的年齡是六十五歲。一九三八年以後出生的人，領取全額退休金的年齡將會每年遞增，至一九六〇年以後出生者將增到六十七歲。如到了可領全額退休金的年齡仍不申請福利，每延後一月則有延遲退休金的優惠計算，此優惠計算到七十歲為止。有關美國逐步提高老年年金退休年齡(What is Full

Retirement Age?) 的措施詳如下表：

出生年 (Year of Birth)	退休年齡 (Retirement Age)	出生年 (Year of Birth)	退休年齡 (Retirement Age)
1937 or earlier	65	1955	66 and 2 months
1938	65 and 2 months	1956	66 and 4 months
1939	65 and 4 months	1957	66 and 6 months
1940	65 and 6 months	1958	66 and 8 months
1941	65 and 8 months	1959	66 and 10 months
1942	65 and 10 months	1960 and later	67
1943-1954	66		

二、傷殘保險金

凡累積有一定數額的工作季點時，因身體或精神上面的疾病不能工作，或只能賺取很少的收入，這種情況估計將維持一年以上，或病情嚴重導致死亡者，可以申請領取傷殘保險金，一般來說，每月的工作收入高於 \$740 美元，將被認為超越領取傷殘保險的限制。如已領取傷殘保險金，而身體逐漸康復，嘗試再次工作者，在福利金和醫療保險方面，社安局有特別的優惠計畫以激勵他們重返工作崗位。

三、家屬福利

符合資格領取社會安全退休金或傷殘保險金者，其家屬也可能領取福利，包括六十二歲以上的配偶，或六十二歲以下但正在撫養十六歲以下子女的配偶；十八歲以下的未婚子女，或十九歲以下仍讀高中的子女，或成年的殘障子女。如已離婚，離婚配偶也可能有資格領取福利。

四、遺屬福利

當勞工已有足夠的工作季點而不幸逝世，家屬可能有資格領取遺屬福利，這包括年滿六十歲的配偶，或年滿五十歲的傷殘配偶，或正在撫養十六歲以下子女的配偶；十八歲以下的未婚子女，或正在讀高中的十九歲子女。如果是父母的主要供養人，他們也可能領取遺屬金。配偶和子女也可能領取一次葬殮費用。離婚配偶在一定條件下可領取寡婦/鰥夫福利。

五、醫療保險

醫療保險分兩部份，醫院保險(Part A)和醫生保險(Part B)。

一般來說，凡六十五歲以上且領取社會安全福利者將會自動享有醫療保險。其他人則需要申請。就業勞工繳納社會安全稅之一部份是用來支付醫院保險(Part A)，包括住院費、專業護士的料理及其它的服務。聯邦的一般稅收和加保者繳納之保險費是用來支付醫生保險(Part B)，其中包括醫生費、門診費及其他醫療服務以及醫療用品。

(二)、美國社會保險制度目的

根據美國社會安全手冊 (Social Security Handbook)，美國社會安全法及其相關法令所開辦之各種社會安全方案，其基本目的：

1. 提供個人及家庭之基本需求。
2. 保障老年、殘障者不致因疾病支付醫療費用，使原先的積蓄消耗殆盡。
3. 使家庭成員能免於分崩離析。

4. 孩童健康及安全的成長

(三)、美國老年年金制度特色

1. 以勞動人口為主體，對象並未擴及全民

美國社會保險開辦時僅以工、商業界勞動人口為主要保障對象(約佔開辦當時勞動人口的60%)，隨後雖不斷擴大承保對象，但均以勞動人口為主體，勞動人口之眷屬雖得以享領部分給付，但基本上，眷屬所領取之給付完全依據勞動者之投保資料決定，故事實上眷屬係居於從屬角色，勞動人口才是此制度的主體。其並未包含所得較低之自營作業者及臨時性的家事或農事受雇者，至於非勞動人口中不具有被保險人眷屬身分者，自無領取任何給付之機會。

此制度雖不是全民的制度(Universal System)，但目前已有超過96%的勞動人口受到此制度之保障，加上其人數龐大的眷屬，目前已成為美國最大且最主要的社會保險制度。

2. 無需資產調產(Non Means Test)

領取給付是被保險人所應享有的權利，無論個人的儲蓄、年金、私人保險或其他與工作無關的收入有多少，給付均應支付。被保險人事先均了解他們並不須證實自己是否有給付的需要而能享領給付。由於無資產調產，任何被保險人及其家屬均能由社會安全的提供中獲得保障。

3. 財務自給自足

美國社會保險係採納費制，其財務來源主要均係受雇者與雇主各半分擔，小部分由自雇者自付之社會安全稅。老年殘廢遺屬（OASDI）之行政事務費用完全由各該基金支付，另該制度曾於一九八二年十月發生保險收入不敷支出的財務危機，嗣後透過緊急向殘廢保險及醫療保險借款外，並於一九八三年迅速通過社會安全法案修正案，提出各種開源節流的改革措施，並於基金財務狀況好轉後陸續歸還原借款，並未因此由國庫補貼任何款項，社會保險制度自給自足之精神相當明確。

4. 法令清楚界定權利

社會安全給付對個人能享領的金額及條件，在法令中均清楚界定，且採用客觀事實來確定，故依賴行政上自由認定的幅度十分有限。個人只要符合法令中所規定的條件即可申請給付。申請人若對於保險當局對其個人所作的給付決定不同意時，可進行行政訴願，且倘行政救濟均無效，仍可請求進行司法救濟。

二、美國年金保險作業實務

（一）保險（適用）對象

社會安全法案中的老年年金保險制度，初期僅保障商業與工業界的受雇者，嗣後承保對象不斷擴大，涵蓋所有擔任有酬工作者，包括自雇者。發展至今幾乎含蓋所有的勞動者，使之均在保障範圍。

因此，無論從事工作者年齡、性別或是否為公民，只要是在美國

境內從事工作者均在承保之列。附帶值得一提的是，自一九八四年一月起總統、副總統、國會議員及新任用的聯邦政府公務員等均為適用對象。

此一法案廣泛性與強迫性的本質係為達成有效率地預防對社會救助之依賴，且確保美國就業人口及其家庭在個人的就業生涯中能享有持續性的保護。

(二) 保險給付

1. 給付項目

(1) 老年年金：適用於年滿六十五歲者（年齡介於六十二歲至六十四歲間者，得發給減額年金），逐步於二〇〇〇年至二〇二七年間，將退休年齡提高至六十七歲。

被保險人：在投保之工作期間，其合於給付資格者，係按“季（quarter）”計數。被保險人每年可以享有最高四季的投保時間，此端賴被保險人每年的投保薪資而定。通常而言，所謂合於投保資格的工作時間與個人參加本法案後預期其能工作的時間有關，最高為十年，最低為一年半。一九九一年或以後到達六十二歲的人，將需具有在投保行業中工作十年的紀錄，以符合領取老年給付的資格。

一般而言被保險人領取老年年金需具有四十個保險季

(Quarter of Coverage) 的投保年資 (但對在一九九一年前已年滿六十二歲者, 保險年資可酌減)。

與美國訂有雙邊互惠協定之國家, 其國人可申領老年年金 (即外國人在美國繳付社會安全稅而老年退休時住在美國以外的地區), 但外國人的眷屬與遺屬, 於一九八四年後之申領通常必須符合居住調查之規定。

(2) 殘廢年金: 適用於因受傷而喪失從事有酬工作能力者, 而且預期此殘障情形將持續一年以上或導致死亡者。

被保險人: 自年滿二十一歲後到致殘期間, 每年須有一季的投保年資, 最高為具四十季的投保年資。在致殘前十年內若具二十季的投保年資亦可適用。

(3) 遺屬年金: 適用於已故被保險人是年金領取者, 或自二十一歲後至過世前一年, 每年均有一季的投保年資最高具四十季的投保年資者, 其遺孤子女及須扶養遺孤子女之非老年寡婦。

2. 給付條件 (配偶及子女權益問題)

(1) 年滿六十二歲具完全投保 (fully insured) 資格者即得開始享領退休月給付。所指「完全投保資格」係在法定適用職業上有四十個保險季; 或一九五〇年 (或年滿二十一歲) 以後, 每年至少有一個保險季, 直到他死亡、殘廢或年達六十二歲為止, 但最少要

有六個保險季。

惟在六十五歲以前提早退休，故給付按提早退休月數減額給予，且終身均按該減額給付。

(2) 享領老年給付者之配偶

眷屬津貼部分為勞工年金的 50% ，發給年滿六十五歲的妻子或丈夫，或發給任何年齡的妻子或丈夫，其扶養未滿十六歲或有殘障子女受其照顧者；若已離婚之配偶，需與被保險人至少結婚十年以上，且符合六十五歲者，至於年齡介於六十二歲至六十五歲者，須視六十二歲時被保險人是否符合請領給付條件而定，又其給付金額係按提早開始領取之月數減額。

(3) 享領老年給付者之子女

被保險人如有扶養年滿十六歲或身心障礙的子女時，發給被保險人未滿十八歲且未婚子女，或年齡介於十八歲至十九歲就讀初級或中級學校的全時學生，另凡於二十二歲以前致殘之年滿十八歲子女，亦得享領被保險人基本保險金額的 50%

3. 給付金額計算

被保險人所得以享領之老年給付係按其基本保險金額的一定百分比計算。所謂基本保險金額係個人工作生涯的投保薪資經調整為現值後平均而得之投保薪資。

(三) 保險財務

1. 財源如何籌措

被保險人：受雇者-繳納薪資的 6.2% 。

自雇者-繳納薪資的 12.4% 。

雇主：繳納薪資總額的 6.2% 。

政府：除負擔在一九六八年前年滿七十二歲者之特別老年月給付的費用及資產調查之津貼的所有行政費用外，原則上不負擔社會保險年金給付之財源。

2. 財務處理方式

美國社會保險老年年金在財務處理上採行隨收隨付制 (Pay As You Go)，以避免因完全或部分提存準備的財務處理方式累積過於龐大之基金，造成投資與管理之困難。

3. 財務狀況

美國社會安全制度最主要的問題在其財務的健全性，歷年來制度的改革重點也都以改善財務的負擔，做為調整給付的重要依據。

根據美國社會安全信託基金管理委員會報告中指出：近年老年殘廢遺屬保險面臨財務問題，以長期而言，此等保險費率需勞資雙方各負擔 8.2% ，始能支應財務上的平衡，而一九八三年的社會安全修正案，解決當時短期財務困難，並使長期問題較趨緩和。

未來美國老年遺屬保險信託基金仍將發生提存準備不足的問題，而此一問題又隨著人口結構老化因素的影響，反應在家戶薪資稅及雇主的稅費負擔上；其中中小企業的反彈（業主負擔加重）以一般民眾的錯覺（以為社會安全是免費的）致使社會保險事項政治化，而使社會安全制度的財務更形惡化。

美國政府採取兩種措施，以解決其財務問題，一為提高最高投保薪資限額，另一為延長退休年齡，由原六十五歲改為七十歲以前不得強制退休。

（四）保險行政及監理

美國社會安全係以聯邦政府的健康及人群服務部所屬的社會安全署（Social Security Administration）為主管機關，執行機關係由衛生暨人群服務部（Department of Health and Human Service）之社會安全署透過其各地區之中心及辦事處負責保險業務之執行，另其財務機關則由財政部（Department of the Treasury）透過其地方稅收服務單位-賦稅署（Internal Revenue Service）收取保費、核發給付（給付支票的製作與郵寄或將給付直接存入受益人的銀行帳號）及管理基金。

信託基金是由財政部加以投資管理，財政部長為經理董事(Managing Trustee)，在投資策略的決定上乃依照一定的規定來進行。

美國社會安全署總部座落於巴爾的摩，約有一萬三千五百餘名員工負

責行政與資訊之業務。該署於全國設有十個區域辦事處（regional offices），指揮、協調區域內第一線辦事處各項現金給付之業務。

在社會安全署之下設有精算處(Office of Actuary)，負責財務的推估，精算處並有總精算師負責提出精算假設及製作精算報告。社會安全董事會(The Boards of Trustees for the Social Security)負責保險基金的監督，董事會必須向國會提出精算結果及建言，對於精算的部份，首席精算師(Chief Actuary)可就董事會的精算方法，提出是否符合精算原則的評論。

依據社會安全法規定，社會安全信託基金必須在財政部設一專戶，由社會安全董事會負責保險基金的管理與監督。董事會的成員有五人，分別為財政部長、勞工部及衛生人群服務部部長及由總統提名經參議院同意所任命的兩名社會公正人士，而此兩名人士不得屬於同一政黨。董事會以財政部長為經理董事(Managing Trustee)負責基金之經營，社會安全署署長為OASDI信託基金的執行秘書，保健財務署的署長為住院保險基金（HI）及補充醫療保險基金（SMI）信託基金的執行秘書，這三個信託基金分別向國會提出年度報告。

另外從1969年起，依照社會安全法的規定，衛生及人群服務部長每四年應任命新的社會安全諮詢委員(Social Security Advisory Broad)，其責任為對OASDHI的各項保險的相關問題加以檢討，並成立財務審核小組。

三、美國退休基金運用

公務人員退休金管理與運用由個別的州政府負責，而各州退休基金之資產管理均由該州政府之退休管理董事會（Retirement Board）全權管理與監督。

謹就加州及紐約州政府退休制度分別說明如下：

（一）加州公務人員退休制度（California Public Employees' Retirement System；以下簡稱 CalPERS）

1. 簡介

加州公務人員退休制度目前為美國最大公務人員退休基金，共有一百三十萬名會員，包括加州公務人員、已退休者及受益人等，會員結構大致區分為州政府、學校行政部門、以及所參與之公共部門的現任受雇者及過去受雇者，約各佔三分之一。加州公務人員退休制度不僅是有超過二千四百個公共部門之退休制度，亦為全美受雇者健康給付計畫總額排名第二之體制，其提供加州公務人員及其受益人之長期照料服務，並且投資數十億美元協助所管理的福利計畫進行籌資。

加州公務人員退休制度於一九三二年根據州政府法律而成立，一九三九年與加州公務人員退休制度簽約之公共部門以及非教職之學校受雇者被准予加入，一九六二年州政府授權加州公務人員退休制度提供醫療福利予州政府受雇者，該計畫於一九六七年擴張至與加州公務人員退休制度簽

約之公共部門以及非教職之學校受僱者，一九九五年該制度開始以非營利方式提供長期醫療保險。

2. 制度性質為確定給付制(Defined Benefit Retirement Plan)

加州公務人員退休制度為一確定給付退休制度，係為州政府受僱者、學校受僱者、以及與加州公務人員退休制度簽約執行退休計畫管理之本地公共部門受僱者，這些計畫提供退休、失能、死亡給付予符合條件之受僱者及其受益人。在確定給付退休計畫當中，退休受僱者之退休金是根據加入會員的就業年數、退休時年齡及最高之一年或三年受僱薪資等公式計算出來，與確定提撥計畫(Defined Contribution Plan)有所不同，確定提撥計畫之給付非由公式計算，而是由提撥入帳戶的金額，加上投資獲利之合計。

確定給付退休計畫的資金來源來自三方面，其一為受僱者根據其收入的某個比例做提撥，該比例為固定，依據計畫型態以及該受僱者是否參與社會福利計畫，該比例介於 5% 與 9% 之間；其二為投資於股票、債券、房地產及其他投資工具的投資獲利，此金額會呈現盈虧之浮動情形；其三則是雇主提撥的部分，當前項投資報酬率上升時，雇主提撥會降低，相反地當投資報酬率下降時，雇主提撥則增加。

3. 組織結構

(1) 成員規模

在組織結構方面，加州公務人員退休管理董事會(Board of Administration)選出執行長，負責一千六百名受雇者的篩選及管理，大部分受雇者負責退休及醫療福利、長期照料、會員房屋貸款計劃及其他計劃與服務事項，至於有一百四十位負責基金投資業務相關之職員，其薪資來自基金，其中一百一十一位與其他一千四百餘員工適用同一薪資架構，另二十九位外聘投資專家其薪資待遇則豁免(Exempt Position)於該薪資架構，與金融市場上壽險公司相關專業投資人員相當。

以固定收益團隊為例，首席投資長為外聘投資專家，帶領該部門八十多人，負責每日投資操作及各期間投資策略之訂定，並且在管理委員會投資會議之前，與該委員會會員進行溝通。

(2)退休管理董事會(Board of Administration)

加州州法(California Constitution)於一九九二年修正，授權加州公共退休基金或退休管理董事會擁有資金運用以及制度管理的唯一權利，董事會制度主要是保護退休制度防範不當的政治壓力介入，並且確保基金的唯一使用目的乃是提供相關給付予參與者及其受益人。加州公務人員退休制度擁有特殊之治理結構，以確保決策過程涵蓋廣泛的委員會代表及注重會員權益至上原則。

依加州州法規定，加州公務人員退休管理董事會之成員由十三人組成，其組織可概分下列三種：

- ①由CalPERS各機構之成員中推選六人：CalPERS參與機構中由政府現職員工、教師現職員工、其他公職機構現職人員與退休員工各推選出一名代表，另二員由全體CalPERS之成員選出。
- ②法令規定指派列席四人：依加州州法規定指定由加州之財務廳廳長、主計長、人事管理機構主管及加州人事委員會會成員推派一人等，共計四人列席。
- ③指派人員三人：州長由州立機構與壽險保險機構中各指派一人，另一人為州議會下議院發言人以及參議院委員會共同選出。

上開成員之任職期間均為四年，且依加州州法規定-董事會成員數目、任期及相關推選機構與指派列席人員等相關規定非經選舉人過半數之認可，不得立法修改。

各退休基金董事會對投資及制度之行政有全權及信賴責任，其要項如下：

1. 退休基金或退休制度之董事會對其資產有專屬及排他之信賴責任。董事會透過行政系統能迅速發放給付予參與者及其受益人之責任。公共退休基金或系統之資產屬於信託基金，其排他之目的在確保參加人及其受益人之條件成就時可獲得一定之給付，以及系統行政管理之合理開支。
2. 董事會對參與者及其受益人之義務優先於其他義務。
3. 董事會成員應依謹慎之義務，在類似地位並熟悉相關事項之專業、技

能、謹慎及勤勉以履行其對退休基金之責任（投資人誠信原則）。

4. 董事會成員應注意分散投資，以降低損失之風險並增加收益。
5. 董事會成員為促使其管理基金之資產合宜，負有精算之責任。
6. 董事會成員數目、任期與選舉及免職非經選舉人過半數之認可，不得立法修改。
7. 州議會得以立法繼續禁止某項投資，但以合乎公共利益且不違反董事會之注意事項及誠信義務為限。
8. 董事會之定義包括行政管理(Board of Administration)、財產信託 (Board of Trustees)、決策指導(Board of Directors)及其他公共退休基金之行政治理 (Governing Body)。

上揭為加州州法第十六篇第十七條 (Article X VI, Section 17) 之規定，其功用係保障退休基金之獨立性，以減少政治干預，將投資人誠信原則入法，並強調退休基金董事會之責任，以確保參與者權益。而退休管理董事會於投資策略所扮演角色如下：

- ①加州參議院提供投資決策方向，並授權予 CalPERS 董事會為整體退休制度之投資運用與財務管理之受託人職責。
- ②CalPERS 董事會資產管理之受託職責為獨立超然。
- ③加州參議院明確指定 CalPERS 董事會管理運用準則—分散投資以達最小風險與最高報酬之效果。

④加州參議院同意立法單位之禁止事項－為達公眾利益，要求董事會成員須具備受託人之善盡管理職責與忠誠義務。

(3)各委員會

各級委員會以每月開會為原則，每次開會為期超過四天。各委員會之分工如下：

①投資委員會：建置資產配置、制訂投資政策及監督基金經理人，並且為加州公務人員退休制度投資決策之最終負責單位，所有的委員會成員皆為投資委員會成員。

②給付及計畫管理委員會：對退休計畫管理、精算政策、雇主提撥率及退休制度管理等提供政策建議。

③健康醫療給付委員會：提供醫療福利設計及管理之政策建議，並對加州公務人員退休制度之長期照料計劃提供設計及管理建議。

④財務委員會：提供所有預算事項的財務監督，評估相關提撥事宜，監督加州公務人員退休制度的預算準備、建議提案、內部控管及監督策略計畫。

⑤績效及薪資委員會：評估薪資機制與標準，發展薪資政策及手續，並對重要人事的薪資方案提供建議。

4. 投資決策流程

加州公務人員退休制度有完整之投資策略，以確保投資收益，其參與

者及其受益人之給付金額中每一美元便有七十五美分是來自於投資的獲利。州法規範加州公務人員退休制度投資決策的框架基礎，提供該退休制度之委員會擁有全權執行力，且對其資金運用與制度管理有完整之受託責任，同時亦提供該退休制度委員會為其唯一資產且排他之受託人。

州法明訂除非在不適當的情況下，否則委員會必須分散投資以達到報酬最大化以及降低損失風險的目的，董事會如有違反受託責任與誠信義務，立法部門可以禁止部分投資。

董事會透過委託顧問公司之協助作基金管理，每年年初對該年度的市場提出預測，以供建立投資目標，如預期報酬率及波動風險，並訂定投資綱要與因應策略，進一步根據各項決定因子諸如夏普指數、負債與資產結構、承受風險值、提撥比率、提撥費率級距(Contribution Level)、績效報酬、穩定度等等因素，透過效率前緣(Efficient Frontier)，建立最適化投資組合(Optimization)之方案。在資產運用方面，加州公務人員退休制度委託 Towers Perrin 為顧問公司，債務 (Debt) 部分則委由 EFI 顧問公司協助，至於其他事項之協助還包括 Wilshire 顧問公司。

加州公務人員退休制度之投資團隊每年透過各個工作小組(workshop)，邀請精算師、外部講師等，針對整體人口結構變化及與該基金相關議題進行研討，彙集各工作小組之研討結論，提供管理委員會以投票方式決定各因子的比重，進而決定最終資產配置之建議比重。工作小組

的籌劃運作一般需要七~八個月，研擬出會議討論議題，提供給管理委員會以作成決策，生效日期為每年的一月三日，並作為一年之投資依據。

5. 資產配置

資產配置是董事會所執行的重大決策之一，長期而言，資產配置乃是該委員會得以分散股票、債券、不動產、創業投資（Private Equity）以及其他投資工具，各類資產之配置比重為決定長期績效的重要因素，並且是選擇與衡量不同資產類別的執行基礎。

該董事會每年制定資產配置策略，由投資人員負責執行，並由顧問及基金經理人監督該策略的實際執行情形。其資產配置係就各種廣泛因素進行全面性評量，例如對全球金融市場的經濟情況進行模擬分析，且考慮未來的負債以及預期未來的雇主提撥率等。

加州公務人員退休基金採取分散投資之方式，一方面是將風險最小化，同時確保計畫能夠受惠於整體市場成長趨勢。投資策略為長期，目標訂在各期負債履行時，能夠取得足夠的資產來支應退休給付福利。資產配置在經過董事會同意後，分別訂出各項資產類別的目標區域。

截至二〇〇三年六月底資產配置情形詳如表一，整體股票部位的策略性比重訂為 65%，實際比重為 64.9%，其中美國境內股票為 39%（策略比重）與 40.1%（實際比重），非美國股票為 19%（策略比重）與 19.8%（實際比重）；整體固定收益部位的策略性比重訂為 26%，實際比重為 26.9%，

其中美國債券為 23 %(策略比重)與 22.8 %(實際比重)，非美國債券為 3 %(策略比重)與 4.1 %(實際比重)；不動產及其他投資比重策略性比重為 9 %，實際比重為 8.3 %。

消極方式與積極方式投資的比重配置方面，消極方式投資係以整體投資組合能緊跟隨市場指標 (Benchmark) 之波動，其目標為與大盤(市場指標)同步。而積極方式投資係以經理人對總體經濟、產業或個股分析並主觀的選擇投資標的與買賣時點，經由上往下 (Top-down) 或由下往上 (Bottom-up) 等決策過程，其策略係以打敗大盤(市場指標)為主；整體股票部位當中 70.1 %為消極方式投資，29.9 %為積極方式投資，其中國內股票投資部分以消極方式投資 (82%) 為主，國外股票投資部分亦以消極方式投資 (62%) 為重，目前國外投資委由六家資產管理公司代為管理。在內部管理與外部管理的比重配置方面，值得注意的是所有國外投資部分，加州公務人員退休制度百分之百完全委由外部管理，沒有任何內部管理，與國內部份有 80.7 %為內部管理，僅 19.3 %委由外部管理的情況極為不同。

表一：加州公務人員退休基金之資產配置
(2003 年 6 月 30 日)

單位：十億美元

資產類別	總計 股票	國內 股票	非美國 股票	未公會發 行股票	全球 債券	美國 債券	非美國 債券	現金	不動產 及其他	基金 總計
目標比重	60-70 %	N/A	N/A	5-9%	21-31%	N/A	N/A	N/A	7-11%	N/A
策略比重%	65.0%	39.0%	19.0%	7.0%	26.0%	23.0%	3.0%	0.0%	9.0%	N/A
實際比重%	64.9%	40.1%	19.8%	5.0%	26.9%	22.8%	4.1%	(0.2%)	8.3%	N/A
偏離度 %	(0.1%)	1.1%	0.8%	(2.0%)	0.9%	(0.2%)	1.1%	(0.2%)	(0.7%)	N/A

策略性配置 金額 \$	\$94.1	\$56.5	\$27.5	\$10.1	\$37.7	\$33.3	\$4.3	\$0.0	\$13.0	N/A
實際配置金 額 \$	\$94.0	\$58.0	\$28.7	\$7.3	\$39.0	\$33.0	\$5.9	-\$3	\$12.1	N/A
偏離 \$	(\$0.1)	\$1.5	\$1.2	(\$2.8)	\$1.3	(\$0.3)	\$1.6	(\$0.3)	(\$0.9)	N/A
消極投資 (%)	70.1%	82.9%	62.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.9%	46.0%
積極投資 (%)	29.9%	17.1%	38.0%	100%	100%	100%	100%	100%	94.1%	54.0%
內部管理 (%)	49.8%	80.7%	0.0%	0.0%	81.2%	95.8%	0.0%	7.2%	5.9%	54.7%
外部管理 (%)	50.2%	19.3%	100%	100%	18.8%	4.2%	100%	92.8%	94.1%	45.3%

資料來源：加州公務人員退休基金(2003)

6.年度投資報酬率

加州公務人員退休制度從一九六七至二〇〇二年之投資績效情形(詳如表二)，由表二可發現整體長期投資運用結果屬於穩定獲利，以各時期分別觀察，自一九六七至一九八三年間投資報酬率由 4.40%，穩定攀升至 10.56%；自一九八四至二〇〇二年十八年間投資報酬率超過 10.00%，即佔十一個年份；在取樣的三十五年中投資報酬呈現負數的只有一九八四、二〇〇一及二〇〇二等三個年虧損、分別為-3.10%、-7.23%、-5.97%，而投資報酬率超越 20%有一九八五、一九八六及一九九七等三個年份、收益分別為 35.40%、24.60%、20.10%，經檢核了解二〇〇一及二〇〇二年係受全面經濟景氣衰退影響；而呈現連續二年虧損情形，就二〇〇三年上半年之投資績效為 3.9%，似已擺脫前二年投資虧損之窘態。

表二：加州公務人員退休基金投資績效一覽表

年度別(至 6/30 止)	報酬率	年度別(至 6/30 止)	報酬率
1967	4.40%	1984	-3.10%
1968	4.70%	1985	35.40%
1969	4.70%	1986	24.60%
1970	4.87%	1988	3.90%
1971	5.37%	1989	15.70%
1972	5.52%	1990	9.70%
1973	5.59%	1991	6.50%
1974	5.74%	1992	12.50%
1975	5.90%	1993	14.50%
1976	6.08%	1994	2.00%
1977	6.36%	1995	16.30%
1978	6.69%	1996	15.30%
1979	7.23%	1997	20.10%
1980	7.91%	1998	19.50%
1981	8.72%	1999	12.50%
1982	9.58%	2000	10.50%
1983	10.56%	2001	-7.23%
		2002	-5.97%

(二) 紐約市公務人員退休制度 (New York City Employees' Retirement System ; 以下簡稱 NYCERS)

1. 簡介

紐約市公務人員退休制度於一九二〇年經紐約州立法通過、當年並依據該州法第四百二十七章以精算結論創立該退休制度，當時參與人員僅有一萬三千餘人，至一九九八年六月底參與人員增加至十六萬五千餘人，截至二〇〇三年八月份該退休制度之參與成員超過三十三萬九千餘人及退休申領者二十四萬三千餘人，已成為全美資金規模第四大之政府管理退休基金。

紐約市退休基金提供申領退休金之對象範圍包括：紐約市公務人員、教師退休制度之人員、消防人員退休制度人員、警察退休制度人員及教育

退休制度之董事會人員；以上各基金均有其退休董事會（Board of Trustees）執行該退休體系相關保費提撥、精算與投資決策...等管理事務，在投資管理運用之事務則可互相交流分享。

該退休制度申領退休金之要件為自一九七六年七月二十六日以後加入之參與人員及自雇者，目前大多適用於年齡達六十二歲且工作年資滿五年者；另年滿五十五歲亦可提出申領，惟將按比例減少退休年金。

有關該退休制度之保險費提撥率係依據參與人員之參與時間及職業類別計分四項類別，其一為自一九七六年七月二十六日以後加入之參與成員，其二為任職於紐約市相關機關編制之成員，其三為任職於法務機構之調查人員，其四為雖於一九七六年七月二十六日以後才加入，但於一九八三年九月一日前即為法務機構之調查人員，並以調查人員身份參與（此類人員亦可以第三項類別人員參與），上開第一、二項人員之提撥率為5%，第三、四項人員之提撥率為8%；另參與成員須額外加計提撥（Additional Member Contributions）薪資的3%，該筆額外加計提撥之總額係提供退休儲備基金（Retirement Reserve Fund）獨立帳戶管理與運用，故目前多數紐約市公務人員之提撥率合計為8%（法務機構調查人員之提撥率合計為11%）。

2.組織編制

紐約市退休年金制度包括五個市府養老金（其對象均為市府僱用人員，

包括公務人員、教師退休人員、消防人員、警察及教育董事會人員)之主要管理者為主計長(Comptroller)，而主計長所扮演角色為督導上述五種基金之保管與提供投資諮詢外，另有建立退休制度之資產配置、建構投資策略、推薦經理人與監督投資績效等；主計長的職責不僅參與紐約市多種市政管理，亦負責彙報紐約市的預算與經濟，並監督市府各種機構之財政規章制度得以執行及對紐約市退休制度之相關問題進行政策性之研究。

主計長轄管之組織機構包含申訴及審議處、財務處(含投資室)、諮詢顧問、外部公關處、資訊工程處與政策、稽核、契約及會計處等不同職務單位，另有執行秘書長及行政助理協助其處理業務。

3. 投資報酬相關因素

紐約市退休基金表示與投資運用績效之相關因素，有提撥費率、投資盈餘、投資組合與風險控管等因素，藉由下列各層不同觀點分別說明：

- (1)財務收支觀點：年度保險費提撥率攸關退休年金現金流量之增減，當年度現金流量有結餘時，可採積極型態投資運用以創造投資收益；當提撥發生短缺情形，將增加雇主負擔。採確定給付制可使雇主支應可預期階段性之固定金額給付。
- (2)退休年金觀點：倘退休年金基金追求高投資報酬時，意謂著傾向高風險投資，而退休基金管理者應掌握低風險下可能之最高報酬的決策方向，規劃時可參考效率前緣之投資內容，研擬以獲得較長期之高報酬為

目標；當投資運用有較高獲利情形時，則可進一步規劃降低保險費提撥率或者提高給付之福利事項。

(3)投資組合觀點：投資組合為影響投資績效最重要之因素，即使採取積極操作之投資組合亦能達成分散投資風險；投資組合有效時間之長短，亦會影響投資績效，一般而言，投資組合之有效時間拉長具有平緩價格或殖利率波動性的功能。

(4)風險控管機制：風險控管機制為確保投資交易安全性，以避免投資報酬遭受到交易對手信用(財務)問題或作業程序疏失等造成嚴重虧損，其中尚須注意法令規範之風險管理(如最低之債信評等等級、單一公司或產業之最高投資上限等規定)、對投資公司財務或信用之監控、對經理人員採稽查方式管理監督等。

4. 投資決策過程與資產配置

(1) 投資決策過程

資產管理局(Bureau of Asset Management)透過審慎評核程序，為退休基金遴選投資諮詢顧問，以為國內及國外股票、國內債券等投資標的評定投資債信等級、管理現金流量、查核符合法令規範與諮詢顧問建議之資產配置，並檢核各個投資諮詢者之建議績效及監督投資交易是否遵循投資作業準則(Investment Guidelines)之執行等。

(2) 資產配置

截至二〇〇二年十二月底紐約市公務人員退休基金總資產六百九十億美元，其資產配置之主要投資工具為美國境內股票、國外股票、美國境內債券、不動產暨其他投資事項(含現金部位)等四大類，其中以美國境內股票之投資總額達三百四十六億餘元為最高，佔總資產 50 %；其次為投資美國境內債券金額達二百三十二億餘元，佔總資產 34 %；第三為投資國外股票金額為一百零二億餘元，佔總資產 15 %；其餘為投資不動產暨其他投資事項為八億餘元，僅佔總資產 1 %，詳如表三所示。

進一步探討其各項投資工具之設定目標區間，以投資股票為最高，設定區間為 61~71 %，其中國內股票為 47~52 %、國外股票為 13~19 %；美國債券設定區間為 35~36 %；而不動產暨其他事項僅維持於 0~1 %。

若以二〇〇二年三月底至十二月底間之資產配置作一比較，發現該退休制度之總資產由八百十五億餘元減少至六百九十億餘元呈現大幅縮水現象，但其各項投資工具之權重呈穩定配置趨勢，僅「國內股票」投資權重由原來 54 %降為 50 %，而「美國債券」投資權重由 30 %調高至 34 %，檢視此二時期投資整體股票總額，由原來五百六十二億餘元急遽降至四百四十八億餘元，計縮減了一百十四億餘元，不難推測出該退休基金在投資股票部位遭逢全球不景氣及美國反恐戰爭之影響，又其資產以市價評估 (Mark to Market)，遂呈現大幅縮減。該退休制度成立已久，深具投資經驗且投資於美國成熟的金融市場，仍難免受景氣拖累而產生資產縮減之情

形，實值得引以為鑑。

表三：紐約市公務人員退休制度資產配置

單位：百萬美元；%

投資項目	至2002年3月底		至2002年12月底		資產配置 設定目標 之區間(%)
	資產金額	佔總資產 百分比(%)	資產金額	佔總資產 百分比(%)	
國內股票	43,768	54 %	34,625	50 %	47~52 %
國外股票	12,513	15 %	10,243	15 %	13~19 %
股票小計	56,281	69 %	44,868	65 %	61~71 %
美國債券	24,500	30 %	23,286	34 %	35~36 %
不動產及其他 (現金)	745	1 %	847	1 %	0~1 %
資產共計	81,526	100 %	69,001	100 %	--

(三) AXA 簡介

AXA 為美全球第四大暨法國最大規模之保險公司，此次訪美時談論二項議題為一般帳戶 (General Account) 型式支應死亡給付時增加 3% 利息之給付額及各類的壽險年金；目前壽險保單資產總額三百五十億美元及保險費率為 3%，資產運用的投資組合中，有八成的資產配置於公司債，其債券殖利率為 6% 時，依策略性投資組合所建置，只有 2% 資產使用於投資股市，其他資產(約 18%)投資於商業不動產抵押債權證券(Commercial Mortgage-Backed Securities)、不動產及避險基金，投資組合所持有的主要債券種類為十年期公司債及不動產抵押債權證券，而投資高收益高風險債券 (High Yield Bond；亦稱垃圾債券) 亦佔總資產 4%，與過去持有此類債券達總資產 11% 情況相較，現階段已逐漸減少投資此類債券。AXA 僅

投資以美元計價之商品，故無匯兌風險。

為遵循壽險帳戶資產之策略性投資組合，美國對保險公司投資於債券不同於股市採分別帳務處理方式，股票以市價(Marked-to-Market)評價，而債券則以持有至到期期間之發行成本，另一理由為 AXA 會檢視其資產之投資年限趨近於五年，就實務作業而言，因受二〇〇一及二〇〇二此二年股市下跌影響，故投資組合傾向以獲得較現金收益高之投資商品，此結果使大量的各類年金資產轉投入比股市報酬佳且具較高信用等級的壽險保單帳戶，俟股票市場景氣回升時，前述流入資產能再轉回至原各類年金資產部位。

對於各時期不同的利率上限(Intrest Rate Cap)與利率下限(Intrest Rate Floors)採取階段性操作衍生性金融商品，以免受利率大幅波動而影響投資績效。資產投資之內部管理要件為只有低流動性的小投資部位(少於 1 億美元)，餘均委由大聯資產公司(Ailliance Capital Co.)管理，AXA 資產管理委員會一年約召開五次研討投資策略與資產配置投資會議。

各類年金帳戶之資產總額約為三百五十億美元，在不同的資產運用規劃下，由許多的管理單位(包括大聯資產公司)列出一系列債券、股票及其他各類的投資工具。最後，大聯資產公司與銀行間有一信用額度，用以依實際現金流量需求而設，為善盡利用低融資成本，目前此信用額度幾乎已達所限定之最高使用金額。

肆、結論與建議事項

此次考察美國社會保險老年年金制度及運用實務深感獲益良多，由於時間有限，難免遺珠之處，就美國社會安全總署出版之〈一九九九年各國社會安全制度要覽〉及後續出版〈二〇〇二年各國社會安全制度要覽-亞太與歐洲區域〉刊載，在一九九八年全世界實施社會安全制度的國家已有一七二國，其中提供老年、殘廢、遺屬給付者共有一六五國，較五十年前增加了一三二國，近幾年實施社會安全制度國家亦呈有增無減情形，由此可知五十年來，老年、殘廢、遺屬的保障制度均受各國的重視，而且普遍獲得實施。

然而老年年金並非一般所謂敬老金、老年津貼，它是一種長期契約終身受益的社會給付；年金給付除具當代共濟互助外，尤具有世代間的所得重分配的功能，此一理念目前廣大社會勞工尚未能普遍認知，有賴政府大力宣導，以符合世界潮流及時代趨勢。

美國社會保險老年年金制度，經多年之執行、修正，累積之經驗，自是我國參考仿效之對象，然其制度之特點與我國勞工保險老年給付尚有相異之處，足可借鏡參酌：

一、美國社會保險老年年金制其所適用於就業者，包括受雇者及自營業者，與我國勞工保險條例規範之對象大致相同，而所不同者係美國自一九八四年起新任用的公務員亦包含在老年年金給付的適用對象，我

國公務人員之保障另設有法令規章，未包含於勞工保險條例之內。

二、美遵行兩性平等原則，年金領取給付對象包括配偶及子女，其制度對離婚的一方同受年金的保障，目前我國勞工保險條例之老年給付採「一次給付」之方式，僅以給付就業者本身為原則，未包含配偶及子女。

三、美國的老年年金給付水準，給予基本經濟生活之保障，至於個人需求之滿足，仍需靠自助努力才能達成；相較之下我國勞工保險條例之老年給付目前所提供之一次給付金，易因通貨膨脹或投資不當而耗盡，有礙保障勞工老年基本經濟生活。

四、探討退休基金制度之內部管理與外部管理方面，加州退休基金配置於國內投資佔總資產78%（股票40%、債券23%、不動產及其他9%），全部為內部管理，由機構內人員負責；國外投資之總資產為22%（股票19%、債券3%），全委由外部管理；而紐約市退休基金授權予各基金退休董事會執行投資決策與管理運用，其國內與國外投資均委由外部資產管理公司管理。上述二種內、外部管理投資權重值得參酌。

五、從美國退休年金長期投資績效觀點，加州退休基金整體投資運用情形，自一九六七至一九八三年間投資報酬率由4.40%，穩定攀升至10.56%，一九八四至二〇〇二年十八年間投資報酬率超過10.00%，即佔十一個年份，其中二〇〇一及二〇〇二此二年投資報酬受全球景

氣衰退影響有虧損（-7.23 %、-5.97 %），該退休基金長期整體投資績效仍為穩定獲利，並確保提供其參與成員與受益人保險給付權益。紐約市退休基金於二〇〇二年之資產受景氣拖累而產生縮減14%，顯示退休年金基金之管理與運用應重分散風險之資產配置，更須落實長期投資觀點及加強財務健全，以達年金制度永續經營與照顧參與成員之老年基本經濟生活安全之使命。

揆諸上述，謹就此次考察之心得臚陳建議如后：

- 一、為求社會互助與保險功能的充分發揮，先進國家勞工退休制度多已採行年金制度，為考量我國已漸入人口高齡化國家之列，建議儘早將勞工保險的「一次給付」方式改採「年金制度」，以保障退休勞工生活之經濟安全。
- 二、我國近年來由於勞工短缺，有逐年引進外籍勞工之情形，對整體社會產生一定衝擊。為減少社會成本，可考量本地中、高齡勞動力之再參與，運用社會保險老年年金合理之設計，以提高中、高齡者的工作意願，並提供適當部分工時之工作機會，使能獲得階段性的移轉以適應退休後的生活，並得以一定程度解決國內勞動力缺乏的問題。
- 三、美國社會保險年金制度對未參與就業市場而無老年年金保障之失婚女性，同受年金的保障，目前國內年金制度尚未實施，將來應可考量國情研議合理制度，使失婚女性老年之生活得有充分保障。

四、年金制度之安全性與優點，政府宜早規劃透過報章雜誌與廣電媒體，作適當之教育及宣導，期使勞資雙方有正確之認知，以利將來年金制度之推行。

五、資產配置攸關退休年金之投資績效，參考美國退休年金之資產配置決策過程，本局勞工保險基金規劃年度基金運用計畫及收支預算，建議增訂法規、建立制度，可採委託投資諮詢顧問方式，做更專業之規劃，俾利配合效率前緣架構下，研擬整體資產配置較長期之策略性投資權重。