

編號：(99)054.807

瑞典實施 NDC 年金制度之研究

計畫主持人：郝充仁

協同主持人：周林毅

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：財團法人台灣綜合研究院

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 99 年 12 月

摘要

瑞典實施名義上確定提撥制(Notional Defined Contribution, NDC)理由為瑞典人口結構呈現老化現象與政府負擔財政沉重。在 NDC 退休金實施前，瑞典各政黨與民間協會進行冗長的協商，最後建立完整退休金政策代議機制及全民皆能接受的社會保障支出緊縮政策。所以 NDC 實施後，瑞典平均稅率有下滑趨勢，也同時降低政府財政負擔。

瑞典 NDC 制度特色包括：緊縮社會保障支出、改變社會保障籌資模式及在社會保障中引入競爭機制等。

一、瑞典政府欲緊縮社會保障支出，所以將退休金最低請領資格年齡提高至 61 歲，津貼給付標準由先前的 65% 工資降到 55% 工資水準。

二、 改變社會保障籌資模式特色中，瑞典 NDC 制度引進被保險人個人帳戶及自行投資概念，採用隨收隨付制度處理收支平衡。

三、 在社會保障中引入競爭機制特色方面，瑞典 NDC 制度有引進部份商業保險概念，但因國內政黨反對退休金私有化政策暫停。

瑞典 NDC 制度套用在台灣現行退休金制度仍然需要評估面向可分為總體環境方面與制度差異方面。因為兩國稅賦制度、人口結構及政治協商機制等總體環境差異，導致 NDC 制度在台灣實施仍需調整。但 NDC 制度中創造中高齡就業政策、金融市場投資標的介入基金運作及緩緩基金設置等，皆可作為未來台灣退休基金改革參考。本研究政策建議如下：

一、法令面

(一) 增訂基金財源法令，做為緩衝基金依靠

(二) 修訂社會保險及退休基金財務績效評估準則，以利資產配置

二、制度面

(一) 運用部份 NDC 設計，作為現行國內退休金制度改革借鏡

(二) 充分利用資本市場的效率性，補足社會年金保障水準

(三) 普及國民理財教育，俾利未來自選基金改革

(四) 設置老年保障議題謀合機制，減少政治干預

Abstract

The reasons for implementing notional defined contribution include population aging and heavily deficit financing in Sweden. Before implementing notional defined contribution, Sweden's parties spent long time to negotiate for new aging social security plans. Finally, Sweden's person accept a lower level of aging benefits after long time negotiation. Thus, Sweden's tax ratio has been trending down in the recent years.

The characteristics for notional defined contribution include stricting social security benefits, The difference financing sources in social security plans, and government allows private sectors to participate in the operation of fund.

Stricting social security benefit policy set up a deferral pension, for example retire age from 55 years old to 61 years old. The benefits level from 65 percent of the month wages to 55 percent of the month wages.

The difference financing sources in social security plans include setting individual account in retire fund, jointing self-investment mechanism, and adoption of pay as you go.

However, owing to some parties oppose private sectors to participate in the operation of fund, thus these policies have been not apply in Sweden.

There are some difference phenomenons between Taiwan and Sweden, such as taxable base, population aging and the characteristics for parties. These phenomenons lead national defined contribution to apply in Taiwan, uneasily. However, the reform of pension may refer to some characteristics for national defined contribution, for example buffer fund, self-investment,

and aging person employment policies. Hence, our policy suggestions are below as:

First, government should revise rules of financing and assessment period. Second, using financial goods to supply some amount of fund. Third, improving popular finance education. At last, setting parties negotiation process to decrease in the political affection.

目 次

第一章 緒論	1-1
第一節 研究緣起	1-3
第二節 研究方法	1-5
第三節 研究架構	1-7
第四節 研究流程與步驟	1-8
第二章 瑞典年金制度發展沿革	2-1
第一節 瑞典政治與經濟環境簡介	2-1
第二節 退休金制度的建立與改革	2-17
第三章 瑞典改革後年金制度簡介	3-1
第一節 瑞典改革年金制度實施概述	3-1
第二節 瑞典改革年金制度操作現況	3-5
第三節 瑞典改革年金制度存在問題	3-63
第四章 國內現行退休基金運作現況	4-1
第一節 國民年金保險制度	4-1
第二節 勞工保險年金給付制度	4-6
第三節 公教人員保險制度	4-16
第四節 勞工退休金制度	4-27
第五節 公務人員退休撫卹基金制度	4-42
第五章 瑞典年金制度特色及對台灣之啟示	5-1
第一節 瑞典年金制度特色	5-1
第二節 瑞典年金制度對台灣之啟示	5-3

第六章 結論與建議.....	6-1
第一節 結論.....	6-1
第二節 政策建議.....	6-2
參考文獻.....	REF-1
附錄壹 兩次學者專家座談會議紀錄	附錄-1
附錄貳 期中報告修正意見回覆	附錄-7
附錄參 期末報告修正意見回覆	附錄-17

圖 次

圖 1-1	研究架構.....	1-7
圖 1-2	研究流程與步驟.....	1-8
圖 2-1	瑞典人口結構變化圖	2-8
圖 2-2	主要國家 0~14 歲人口占總人口比率	2-14
圖 2-3	主要國家 65 歲以上人口占總人口比率	2-14
圖 2-4	主要國家老化指數.....	2-15
圖 2-5	主要國家老年人口依賴比.....	2-15
圖 3-1	瑞典年金制度示意圖	3-1
圖 3-2	不同年齡層之所得替代率變化.....	3-2
圖 3-3	不同年齡層 65 歲時所得替代率.....	3-4
圖 3-4	瑞典年金系統結構	3-10
圖 3-5	瑞典的三支柱老年保險體系	3-13
圖 3-6	基金累積制個人帳戶資金管理模式	3-15
圖 3-7	財務自動平衡機制	3-28
圖 3-8	2002~2008 年 NDC 體系帳戶之資產負債	3-29
圖 3-9	2002~2008 年 NDC 體系帳戶平衡率	3-29
圖 3-10	1965~2010 年社會保障支出佔 GDP 比重.....	3-44
圖 3-11	1960 年以來部分歐盟國家公共移轉性支出占 GDP 比重	3-45
圖 3-12	2008 年瑞典附加年金投資標的.....	3-53
圖 3-13	2001~2007 年 FDC 體系的老年基金規模	3-56
圖 4-1	男性被保險人各年齡占全國人口比例.....	4-2
圖 4-2	女性被保險人各年齡占全國人口比例.....	4-2

圖 4-3	男性被保險人準時繳費比例	4-4
圖 4-4	女性被保險人準時繳費比例	4-4
圖 4-5	男性被保險人遲繳比率	4-5
圖 4-6	女性被保險人遲繳比率	4-5
圖 4-7	2009 年底資金運用餘額	4-36
圖 4-8	2009 年底資金運用餘額	4-40
圖 4-9	退撫基金歷年基金淨值趨勢圖	4-44

表 次

表 2-1 2001~2009 年瑞典主要經濟統計數據	2-4
表 2-2 OECD 國家稅收收入占 GDP 比重	2-6
表 2-4 瑞典年金發展時間表	2-16
表 2-5 瑞典年金改革歷程表	2-26
表 3-1 平均薪資和年金金額	3-4
表 3-2 瑞典四種主要職業退休金之比較	3-11
表 3-3 瑞典現行經濟安全體系	3-13
表 3-4 初始資本的確定和名義帳戶轉型模式	3-23
表 3-5 2002~2008 年 NDC 體系帳戶資產負債與平衡率	3-28
表 3-6 新制度分階段實施的受益比重	3-36
表 3-7 瑞典社會保障支出構成及其占 GDP 之比例	3-45
表 3-8 2006 年社會保障項目的收入與支出	3-47
表 3-9 2005 年度瑞典退休金收支情況	3-49
表 3-10 2005~2008 年 AP 基金收支	3-50
表 3-11 2005~2008 年來自國家預算的退休金收支	3-50
表 3-12 瑞典保障年金盈虧	3-51
表 3-13 2005~2008 年附加年金收支	3-52
表 3-14 FDC 資金投資情況	3-56
表 3-15 收入指數與退休金變化關係	3-58
表 3-16 所得替代率（所得年金，提撥率 16%）	3-60
表 3-17 瑞典所得年金與附加年金規模	3-61
表 3-18 2008 年瑞典年金給付族群	3-61
表 4-1 勞工保險老年給付方式	4-7

表 4-2 國內勞工相關保險給付方式對照表	4-13
表 4-3 2003~2007 年度平均養老給付月數	4-22
表 4-4 2003~2007 年度公保死亡給付件數統計表	4-23
表 4-5 2003~2007 年度平均死亡給付月數	4-23
表 4-6 2003~2007 年度平均殘廢件數統計表	4-23
表 4-7 2003~2007 年度平均殘廢給付月數	4-24
表 4-8 2003~2007 年度眷屬喪葬津貼件數統計表	4-24
表 4-9 2003~2007 年度平均眷屬喪葬津貼月數	4-25
表 4-10 各年度物價指數參考	4-25
表 4-11 舊制勞工退休準備金提撥概況	4-33
表 4-12 舊制基金運用計畫分配表	4-35
表 4-13 基金歷年收益情形	4-37
表 4-14 新制勞工退休金提繳概況	4-38
表 4-15 新制基金運用計畫分配表	4-39
表 4-16 基金歷年收益情形	4-41
表 4-17 參加退撫基金人數	4-43
表 4-18 退撫基金歷年淨值表	4-43
表 4-19 退撫基金國內委託經營績效統計表	4-44
表 4-20 第一次國外委託經營續約績效	4-45
表 4-21 第三次國外委託經營績效	4-46
表 4-22 第四次國外委託經營績效	4-46
表 4-23 第五次國外委託經營績效（亞太股票型）	4-47
表 4-24 第五次國外委託經營績效（國際股票型）	4-47
表 4-25 公務人員退撫基金歷年收益	4-48

第一章 緒論

年金制度為老年生活保障中重要一環，尤其是基礎保障年金制度更是民眾基層老年保障核心。國內現行基礎老年保障制度包括：勞工保險老年給付、軍人保險、公教人員保險等。基礎保障年金制度之財源以部份稅收支應，但就現行老年社會來臨，無異增加政府財政負擔。所以本研究借鏡瑞典名義上確定提撥制度(Notional Defined Contribution, NDC)，該制度符合世界銀行所提出之「三層制」社會保障制度，討論瑞典政治折衝、制度設計、管理營運，最終藉由比較分析討論於國內實施妥適性與可行性。

年金保險制度為一種確定給付制(Defined Benefit, DB)的保險制度，而確定提撥制(Defined Contribution, DC)的特性卻屬於一種採財務提存式的個人帳戶儲蓄制度。在社會保險領域裡，採類似 NDC 制型態時，在保費負擔上，採隨收隨付方式(pay-as-you-go, PAYG)的財務處理按一定提撥比率計收保險費，再存入個人帳戶，而所累積基金總額代表一種虛構式的或稱名目式的年金財富；但在支付制度上則依被保險人保險年資及其薪資所得計算，採 DB 制之隨收隨付方式支付年金額。此種型態為兼具經濟面與政治面考量的替代策略。

就本質而言，所謂 NDC 制係屬一種隨收隨付方式的個人帳戶制。其原意係指被保險人依個人薪資所得的一定比例繳納保險費，存記於個人帳戶項下，其保險給付與保險費間的連結予以個人化，並由同一年齡階層(Same birth cohort)內的個人作其會計帳面上的財務處理(accounting mechanism)，改成為當期保費收入用以支應當期保險給付支出。顯然，個人帳戶裡的基金累積(the presence of funding)或稱現金餘額(balance)已不存在，故此項保費收入在個人帳戶上並無提存準備的基金累積性質，異於個人基金提存累積運用收益的財務提存式的個人帳戶制。因此，

隨收隨付的個人帳戶確定提撥制是一種無財務提存準備的 DC 制型態。簡言之，NDC 制為會計作帳的一種制度，個人保有名目老年保障金額，資金運用則採用隨收隨付模式。

基本上，在 NDC 制度被保險人或雇主按其勞工一生工作期間的薪資所得計繳保險費保障未來老年生活，但支付制度卻建構在隨收隨付基礎。所以，NDC 基金性質兼具無基金提存儲蓄及投資報酬獲利。由於 NDC 制的給付方式是一種生存年金型態，其年金給付額的多寡係依個人薪資所得的比例所繳納的個人保險費總額為計算基礎來決定，但因每一位被保險人在退休前並非均有足夠的所得提供老年退休後的適當給付。因此，NDC 制必須透過各種低收入援助制度補充其不足，通常以最低收入或最低給付保證措施加以基本的保障，透過政府的一般稅收或補助方式籌措其財源。歸納而言，就總體面言，NDC 的資產總額至少必須等於負債總值；就個體面言，在任何時點下的個人帳戶數值應相當於領受年金資格者的年金給付現值。因此，NDC 制應用於社會保險領域中，其兼具保險的再分配功能與個人帳戶制所具有的精算公平性意義。

其實 NDC 制結合隨收隨付式的 DB 制與個人帳戶式的 DC 制兩種制度的特性所建構出的新模式。其中前者的 DB 制具有連帶責任思想的再分配功能，提供最低給付保證的經濟保障；後者的 DC 制則具有費用公平性的財務機制功能，維持費率的穩定與抑制給付遞增的預防效果。其基本架構係將公部門的社會保險理念導入私部門的個人帳戶制概念，而建構成一種公私部門混合式的混搭模式。換言之，NDC 制是一種融合了 DB 制的保險給付性與 DC 制的費用公平性的混合制度。其主要目的在於謀求解決當前政府進行年金保險改革方案中，主張由 DB 制改採 DC 制仍無法解決其財務負擔與制度屬性等問題的困境，基於減輕負擔的經濟條件與短期利益的政治考量所提出的替代改革策略，屬於一種結構性年

金改革的新模式，能維持財務持續力、給付適當性以及世代公平性，以達成年金改革的目標¹。

第一節 研究緣起

年金制度為社會保障制度中最重要的經濟安全制度。就體制與經費來源而言，國民年金制度，可分為國民福利年金制度與國民年金保險制度。丹麥早於 1891 年首創稅收制，瑞典則於 1913 年建立保險制。

國民年金有多種不同的施行模式，就概念而言，國民年金乃國家針對國民的老年經濟安全或針對殘障、死亡等事故，提供長期定期繼續給付，以確保老年人、殘障者、遺屬等生活安定，以維護國民家戶經濟安全之一種社會給付方式與所得移轉措施。由於國民年金制度，係以老人為保障之對象或以老年保障為主體，因此國民年金制度又常被稱為老人年金。

老年保障被視為保險標的之原因在於個體老後之存活期，無法在進入勞動市場時預先予以預期。基於此項不確定性之防備，加上強制社會連帶，大多數人乃被納入名為社會互助之保障體系。而年金保險制度之重心所在，乃活到老領到老。長壽者因此領得多，壽命較短者則領得少，因此，早死者只盡義務，無法享受權利；縱使在死亡給付方面，有受益權移轉之機制設計，但遺屬往往因關係人繳費年資不足、道德危險的防範、身份的喪失、定額給付的限制、就業所得的取得、勞動激勵的考量或年齡因素等等，無法享受權利或權利受到限制。公部門強制性年金保險制度，故而乃是一種早死者及老後存活期較短者，被國家強迫出資奉養長壽者之一種社會制度。

¹ 參考柯木興（2006），談年金保險改革的替代策略——一種無財務準備式的個人帳戶制（NDC）。

再者，社會保險制度所強調的風險分攤，係指常生病者、生重病者、殘障者、因家庭經濟支柱死亡而處於經濟不安全狀態者、失業者等，可將其蒙受社會風險因素所造成的經濟損失不確定性，分攤給參與社會保險而少受或未受危險因素影響者。而年金保險制度所涉及者，卻是在階層別老年平均餘命有別的前提下，所得較薄弱、較短壽者在年金體制內必須負擔所得較高、生活較優渥者因長壽所需之生活資源，此乃有所得逆向分配問題，由而嚴重違反社會安全制度所強調之分配正義。

有鑑於傳統年金保險制度無法適當地破解人口老化所帶來的給付壓力，且有導致所得逆向分配之虞及引起世代正義的爭議，造成社會不安，因此，已實施國民年金制度的部分國家，已陸續進行年金改革。2008 年 10 月 1 日，台灣國民年金制度正式上路。國民年金對台灣而言是新制，但在北歐各國已行之有年，且福利配套措施完善，在欣羨之餘，或許我們更需進一步了解支撐這完善福利制度背後的政策、文化背景因素及其制度的永續性，為台灣未來制度走向的度量參考。瑞典以社會民主體制福利國家聞名，標榜從搖籃到墳墓，由政府一肩扛起照顧全民的職責。本研究關注的是瑞典如何因應人口老化衝擊，並提供穩定全民老年經濟安全保障措施。

第二節 研究方法

本文的資料分為初級資料與次級資料，初級資料的部份採用專家訪談的方式蒐集，並利用比較分析法歸納，次級資料的方式採用文獻回顧法彙整。

一、次級資料彙整分析

本研究利用文獻回顧彙整分析資料包括：

- (一) 探討瑞典年金制度之發展歷程、制度內涵（包括所得替代情形）及所面臨問題與挑戰
- (二) 研究 NDC 制度形成之政經環境、政策形成過程等。
- (三) 瞭解 NDC 制度之內涵與實務操作細節，包括法令變革、組織體制、保險制度設計、財務處理及平衡機制、基金運用方式、制度過渡期作法等。
- (四) 進行瑞典採行 NDC 制度之成效評估（包括涵蓋率、所得替代情形、對政府財政之影響效果、對社會重分配效果之影響等）。

二、初級資料歸納分析

除次級資料外，本研究針對初級資料採用專家座談方式蒐集與歸納分析。

(一) 辦理專家焦點座談

於研究期間內，承辦單位將舉辦二場專家座談，藉由專家的分析瞭解瑞典退休基金制度的優、缺點，並釐清瑞典政府在退休基金虧損時的角色定位、瞭解隨收隨付制形成背景與環境。並邀請勞工退休基金、公務人員退休撫卹基金與國民年金等學者專家進行座談。

（二）比較分析與借鏡

本研究計畫透過初級資料彙整與次級資料歸納，將描述瑞典及主要國家退休基金管理制度之優、劣勢作一比較分析，並從這些國家經驗與作法中，找出可以做為我國未來改革退休基金管理制度借鏡之處。其比較面向分為：

1. 法令構面

本計畫針對瑞典退休基金與我國退休基金相關法令規範進行比較後，釐清其相關法令差異處，從中找出值得借鏡之處，以做為未來我國退休法令相關條文增修之參考。

2. 制度構面

本計畫針對瑞典及主要國家採用 NDC 制度與現行部份提存準備制度之內涵，做一比較分析，並且比較其優缺點，從中歸納值得作為未來我國管理制度之參考。

（三）政策規劃

最後，本計畫綜合瑞典與主要國家退休基金管理優缺點與執行結果，提出台灣與瑞典兩國比較，並進行政策建議，俾利主管機關制定政策或增修法令參考。

第三節 研究架構

配合前揭研究目標，本研究架構初步規劃如下圖所示。

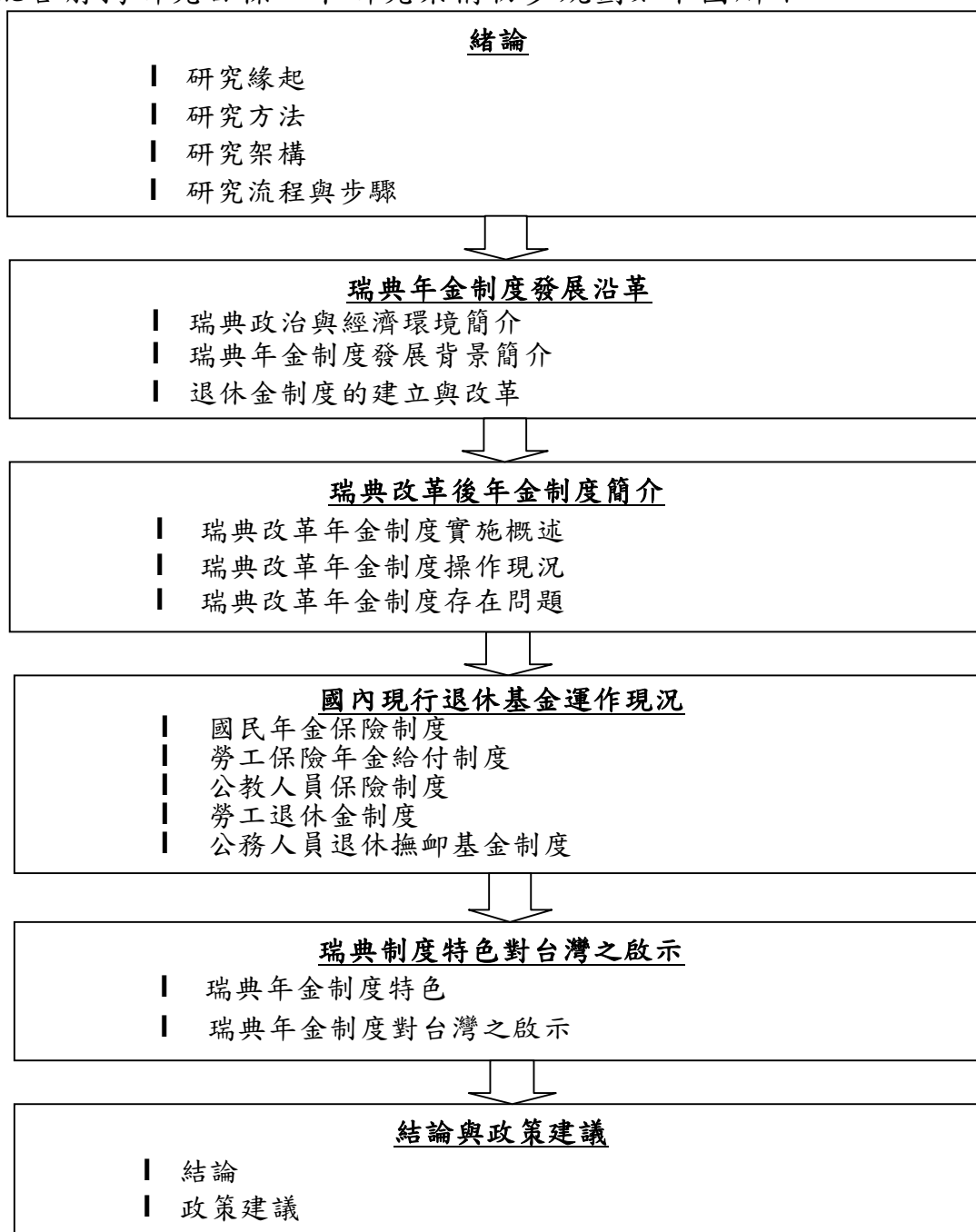


圖 1-1 研究架構

第四節 研究流程與步驟

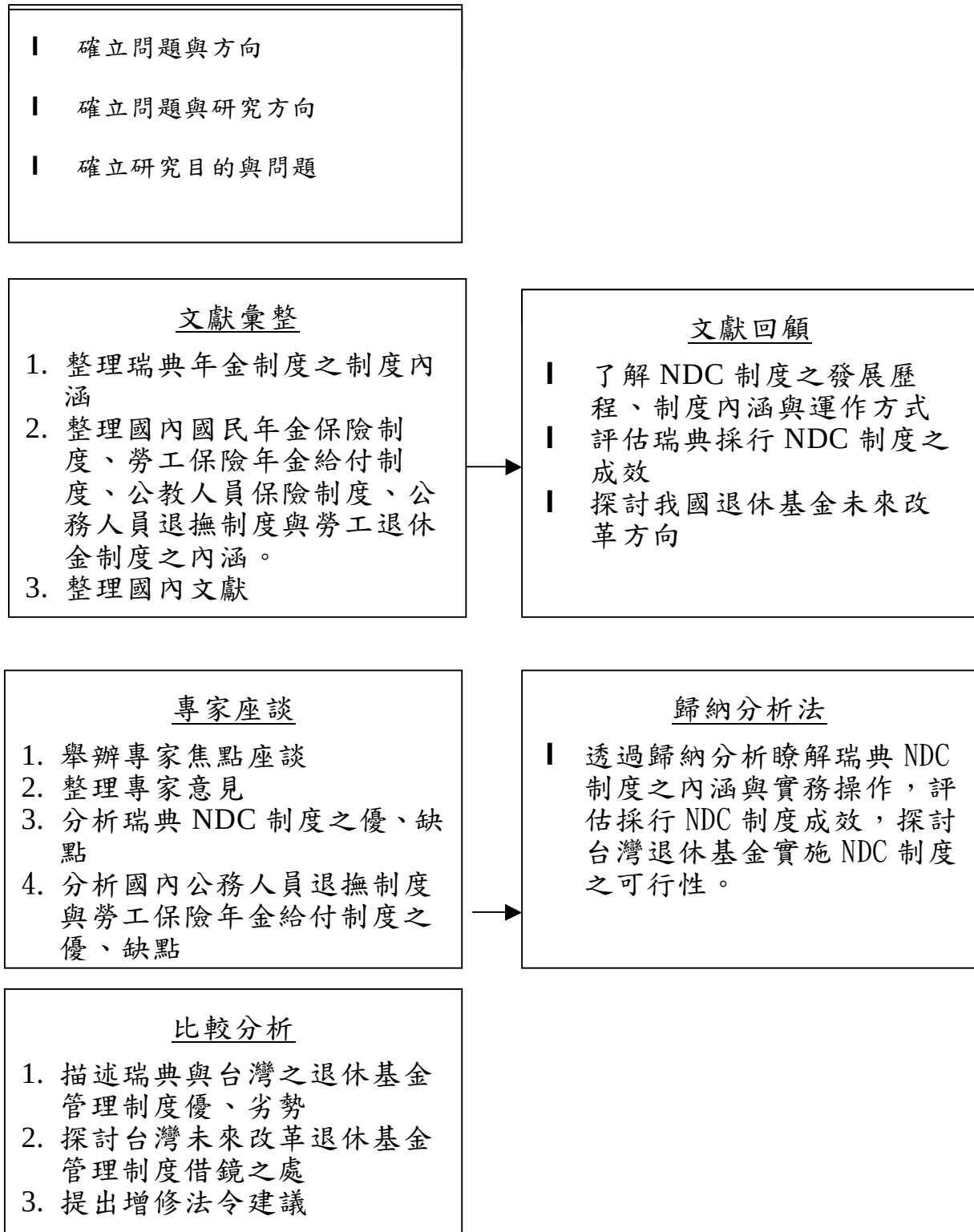


圖 1-2 研究流程與步驟

第二章 瑞典年金制度發展沿革

第一節 瑞典政治與經濟環境簡介

瑞典是君主立憲制國家，卡爾十六世·古斯塔夫是現任瑞典國王，僅履行代表性或禮儀性職責，不干預議會和政府工作。瑞典實行內閣制，政府首長為首相，由議會選舉所產生。現代瑞典的立法機構是瑞典議會，共有 349 名議員，選舉產生首相。議會選舉每四年舉行一次，日期為九月的第三個星期天。其主要職能包括制定法律、決定稅收和公共資金的使用、監督政府行為和國家行政等。內閣受議會委託管理國家，並對議會負責。法院分普通法院和行政法院兩個法院體系。行政法院與議會督導制度共同監督政府行政，是瑞典政治制度的特點。

19 世紀以來，隨著資本主義經濟的成長，加上一直在政治上保持中立，瑞典經濟發展逐漸加速。到 20 世紀中葉更是飛速發展，成為一個工業發達的資本主義國家。70 年代開始，瑞典實施了新的產業調整戰略，進一步加大科研的力度和投入，積極發展現代高新技術產業，成為現代化福利社會。

瑞典由於只有九百萬人口，因此一直支持世界貿易自由化，是經濟高度外向型的國家，對外貿易依存度為 80% 左右，出口利潤佔國內生產毛額（Gross Domestic Product，GDP）的 45% 左右，瑞典是少數未參加第二次世界大戰的國家之一，戰後瑞典集中精力發展經濟，實行廣泛的社會福利政策，建立了比較完善的社會福利制度。社會福利項目從父母帶薪長期產假，到醫療保障病假補助，從失業保障和退休金，到義務教育，內容廣泛，被稱之為「從搖籃到墳墓」的保障。

有學者認為這種斯堪的納維亞福利模式是在社會主義和資本主義之間的一種模式，是一種混合經濟。瑞典的福利制度也因為歐洲經濟衰退

和人口老化而面臨困境。這都是高福利國家普遍存在的問題，瑞典正在進行一系列改革，增強經濟活力，完善制度。

一、瑞典政治、經濟社會概況

（一）地理位置

瑞典王國（The Kingdom of Sweden，簡稱瑞典）位於北歐斯堪的納維亞半島東部，國土成狹長型，西北方緊鄰挪威，東北方與芬蘭交接，國土面積 449,964 平方公里，為台灣的 12.5 倍，世界國土排名第 55 名，為歐洲面積第四大國，北歐第一大國。由於緯度較高，即便夏天氣候依然涼爽，瑞典南部氣候較適宜人居，多數國民居住於此。常見的天然災害為水面上的薄冰層，會影響水陸交通。

瑞典是單一制國家，首都為斯德哥爾摩（Stockholm），是全國政治、文化、經濟和交通中心，同時也是瑞典第一大都市。瑞典實行中央、省、市三級政府結構，全國劃分為 21 個省和 290 個市，省、市級領導機構由選舉產生，均有較大自主權。

（二）人口概述

至 2010 年 8 月 31 日，瑞典人口為 9,393,648 人²，人口密度每平方公里約 20 人，全球人口密度排名第 157 名（台灣人口密度每平方公里 639.55 人，全球排名第 11 名）³，其中 90% 為瑞典人，外國移民及其後裔約 100 萬人。瑞典 65 歲以上人口為 18.8%，倚賴人口比 52.7%（台灣 65 歲以上人口為 10.7%，倚賴人口比 37.7%）。65 歲以上男女比例台灣：瑞典＝0.94：0.79，瑞典老年女性明顯多於男性。台灣出生率死亡

² 此部分有關瑞典統計資料皆參考瑞典國家統計局網站（<http://www.scb.se>）。

³ 此部分有關台灣統計資料皆參考行政院主計處網站（<http://www.dbbas.gov.tw>）及內政部統計處網站（<http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx>）。

率皆低於瑞典，但人口成長速率仍較瑞典高；而瑞典人口移民比率則高於台灣。瑞典 2009 年出生時平均餘命，男為 79.36 歲，女為 83.37 歲，台灣出生時平均餘命男為 75.88 歲，女為 82.46 歲，瑞典比台灣高 2-3 歲，婦女生育率瑞典也高於台灣（1.67：1.14）。宗教方面，瑞典 87% 人口信仰路德教派，台灣佛道不分家，是信仰的最大宗（93%）。瑞典在語言方面，以瑞典語使用居多，其次是 sami 語及芬蘭語。

（三）政治

瑞典目前政治型態是以君主立憲為皮，責任內閣為骨，政黨目前由溫和黨為首的非社會主義聯盟為首。首都位於斯德歌爾摩，行政區域區分為 21 區，國慶日是每年的 6 月 6 日。

瑞典政治以社會民主黨、保守黨、自由黨、農民黨、共產黨、綠黨、基督教民主黨與新民主黨組成。社會民主黨執政長遠，成立於 1889 年，該黨成員佔 25% 為成人勞工階級黨員。社會民主黨從政態度低調，形象溫和，且遵從三級會議架構運作，確保運作過程高度調和。

（四）社會經濟發展

瑞典經濟發展與其社會保障政策存在密切關係，瑞典社會狀況具有較高的經濟發展水準、高稅率與高福利社會保障政策奠定厚實的經濟基礎。再者，人口老化速度緩慢及失業率波動性低降低對社會保障制度的衝擊，同時經濟變化也對其社會福利政策產生重大影響。

1. 經濟發展水準

瑞典為經濟合作發展組織（The Organization For Economic Cooperation And Development，OECD）成員國之一。根據 OECD 官方統

計數據，按照購買力平價計算，2006 年瑞典 GDP 總額為 3,167 億美元，比前年增長 4.1%，人均 GDP 為 34,870 美元，為世界排名前 10 名之內，如表 2-1 顯示。瑞典 2009 年 GDP 約為 \$ 4,054 億美元，世界排名第 22 位（台灣 GDP \$ 3,790 億美元，世界排名第 25 位）⁴。兩國的產業類別占 GDP 產出大致相同，服務業約七成，工業約三成，農業產出都僅佔 1.5%。瑞典賦稅占其 GDP 的 52%，台灣賦稅占其 GDP 的 12.3%。2010 年瑞典消費者物價指數 1.4%，勞動人口 490 萬，失業率 7.8%；台灣勞動人口約 1109 萬，2010 年 1 至 11 月平均失業率為 5.26%。

表 2-1 2001~2009 年瑞典主要經濟統計數據

區分	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GDP(億美元)	2,489	2,589	2,696	2,887	2,959	3,167	3,365	3,405	4,054
GDP 增加率(%)	1.1	2.4	1.9	4.1	3.3	4.1	2.5	-0.2	4.6
人均 GDP(美元)	27,980	29,004	30,097	32,099	32,770	34,870	36,785	36,789	43,157
稅收收入占 GDP 比重(%)	50.7	48.9	49.4	49.9	50.7	50.1	48.3	47.1	50.3
對外貿易占 GDP 比重(%)	43.2	41.1	40.4	42.2	44.9	47.3	48.8	50.5	47.3
失業率(%)	4.9	4.9	5.6	6.3	7.3	7	6.1	6.2	7.8

參考資料：OECD 官方統計網站（<http://stats.oecd.org>）

19 世紀末 20 世紀初，瑞典進入工業化時代，由於自然條件佳，因此形成採礦、林業造紙、電力和機械製造四大傳統工業體系，這使瑞典的工業於其他歐洲國家形成差異競爭，具有一定互補性。因此，20 世紀 30 年代的世界經濟危機雖然對瑞典造成影響，但並未如其他國家一樣發

⁴ 參考資料：行政院經濟建設委員會網站（<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=7499>）
瑞典克朗兌新台幣匯率為 1：4.51

生嚴重衰退，而是繼續保持穩定發展。二次大戰後，瑞典進入黃金時期，20 世紀 50 年代經濟平均增長率為 3.3%，60 年代為 4.6%，但在 70 年代後經濟成長速度趨緩，為 2.5%，80 年代為 2.4%，90 年代初期，瑞典出現經濟危機，1991~1993 連續 3 年負成長，就業人數下降近 10%，公共財政惡化。90 年代末期經濟有所恢復，21 世紀初期再次衰退。1951~2008 年瑞典經濟成長率變化如表 2-1 所示。但受全球金融危機影響，2007 年瑞典經濟成長率再次下降，大約只剩 2.5%，2008 年為-0.2%，且對外貿易收入占 GDP 比重從 2006 年的 47.3%維持至 2009 年。

由表 2-1 可看出，整體瑞典 GDP 呈現緩步增加趨勢，顯示經濟持續成長，雖然 2003~2008 年失業率上升幅度較大，增加政府財政壓力，但 2005~2009 年失業率並未失控，國家經濟仍舊處於穩定狀態，為瑞典社會保障制度奠定厚實基礎。

2. 稅收狀況

瑞典實行以所得稅、增值稅和社會保障稅為主，直接稅和間接稅並重的稅收制度，稅收收入以直接稅為主。所得稅稅率較高，在 1980 年代稅制改革之前，個人所得最高邊際稅率曾經高達 88%，企業所得稅稅率高達 57%，因此，瑞典對稅制進行改革，逐漸降低所得稅最高邊際稅率，2008 年，稅率約在 28.89%~34.9%間，各地稅率有所差異。

瑞典屬於福利國家體系之一，所以於老年保障安全制度有課徵收社會保障稅。2009 年，勞工的基本退休金繳費費率為 7%⁵，雇主社會保障繳費費率合計為 31.42%，自營勞動者繳費費率為 29.71%，社會保障稅佔總稅收收入的 27.3%。

⁵ 關於瑞典稅收狀況，見瑞典財政部網站（<http://www.sweden.gov.se>）。

瑞典實行增值稅制度，所有商品和服務的增值稅稅率為 25%，食品稅率為 12%，書籍、報刊、公共交通稅率為 6%，此外，瑞典還有能源稅、二氧化碳稅、財產稅、印花稅等。瑞典稅收收入占 GDP 的比重在世界上處於較高水準，表 2-2 是 1970 年以來 OECD 國家稅收收入占 GDP 比重的情況，可得知瑞典為 OECD 國家中稅收占 GDP 最高的。

由表 2-2 可看出，1980~1990 年，瑞典稅收收入占 GDP 比重由 46.9% 增加到 52.7%，上升 5.8%，顯示在當時的年金舊制下，公共財政壓力大，進而轉嫁至人民身上，個人邊際稅率持續上升，國民財務負擔大，但高稅率抑制資本和勞動供給，降低國家競爭力，所以瑞典對稅制進行改革，且 1998 年實施瑞典年金新制，新制對政府財政壓力的影響逐年降低，稅收收入占 GDP 比例呈現穩定狀態，瑞典的高稅收亦為 NDC 制度能實施成功的重要因素之一。

表 2-2 OECD 國家稅收收入占 GDP 比重

國家	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
澳大利亞	21.5	26.7	28.5	31.1	29.6	30.5	30.7	31.1	30.9	—
奧地利	33.9	39	39.6	42.6	44.6	43.6	43.1	42.8	42.1	41.9
比利時	33.9	41.3	42	44.9	44.9	45	44.6	44.8	45.4	44.8
加拿大	30.9	31	35.9	35.6	34.8	33.7	33.7	33.6	33.4	33.4
捷克	—	—	—	35.3	35.6	36.3	37.3	38.3	37.8	36.7
丹麥	38.4	43	46.5	49.4	48.4	47.8	48	49.3	50.3	49
芬蘭	31.5	35.7	43.5	47.2	44.6	44.6	44	43.4	44	43.5
法國	34.1	40.1	42	44.4	44	43.4	43.2	43.5	44.1	44.5
德國	31.5	36.4	34.8	37.2	36.1	35.4	35.5	34.8	34.8	35.7
希臘	17.4	18.8	22.8	29.7	28.7	29	28.1	27.1	27.3	27.4
匈牙利	—	—	—	38	38	37.8	37.5	37.6	37.2	37.1
義大利	25.7	29.7	37.8	42.3	42	41.4	41.8	41.1	41	42.7
日本	19.6	25.4	29.1	27	27.3	26.2	25.7	26.3	27.4	—
南韓	—	17.2	18.9	23.6	24.1	24.4	25.3	24.6	25.5	26.8
盧森堡	23.5	35.7	35.7	39.1	39.7	39.2	38.5	37.9	38.6	36.3
墨西哥	—	16.2	17.3	18.5	18.8	18.1	19	19	19.9	20.6
荷蘭	35.4	43.4	42.9	39.7	38.2	37.5	36.9	37.4	39.1	39.5
紐西蘭	25.9	30.6	37.4	33.6	33	34.4	34.3	35.5	37.8	36.5

國家	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
挪威	34.5	42.4	41	42.6	42.9	43.1	42.3	43.3	43.7	43.6
波蘭	—	—	—	31.6	33.6	34.6	34.1	33.4	34.3	—
葡萄牙	18.4	22.9	27.7	34.1	33.8	34.5	34.7	33.8	34.8	35.4
西班牙	15.9	22.6	32.5	34.2	33.8	34.2	34.2	34.7	35.8	36.7
瑞典	38.2	46.9	52.7	52.6	50.7	48.9	49.4	49.9	50.7	50.1
瑞士	19.8	25.3	26	30.5	30.1	30.1	29.4	29.1	29.7	30.1
土耳其	12.5	17.9	20	32.3	35.1	31.1	32.8	31.3	32.3	32.5
英國	37	35.2	36.3	37.3	37	35.5	35.2	35.6	36.5	37.4
美國	27	26.4	27.3	29.9	28.8	26.5	25.9	26	27.3	28.2
以色列	—	—	37	38.1	38.1	37.5	36.4	36.4	36.4	36.8

資料來源：OECD 官方統計網站（<http://stats.oecd.org>）

3. 人口老化速度

人口結構高齡化是世界各國社會福利制度面臨的一項重大挑戰，高齡人口比重的成長速度將影響國家社會福利制度的政策，以及面對財政負擔壓力之下所採取之改革方向。一套完善周延的基礎年金制度，能替代子女奉養或政府救助，藉以保障高齡人口經濟來源，因此人口老化速度對社會經濟、政府政策確實有其影響性。

圖 2-1 為瑞典人口結構變化圖，觀察圖中 65 歲以上人口數變化，可發現 1970 年 65 歲人口大約為 100 萬人，2010 年大約為 180 萬人，預估 2080 年大約為 240 萬人，可見瑞典人口老化速度是相當緩慢的，因此，老化速度緩慢對於國家社會經濟的影響不如其他人口老化速度過快的國家嚴重，青壯年負擔亦較低，故年金制度有足夠時間因應人口結構的變化，降低對政府財政的壓力。

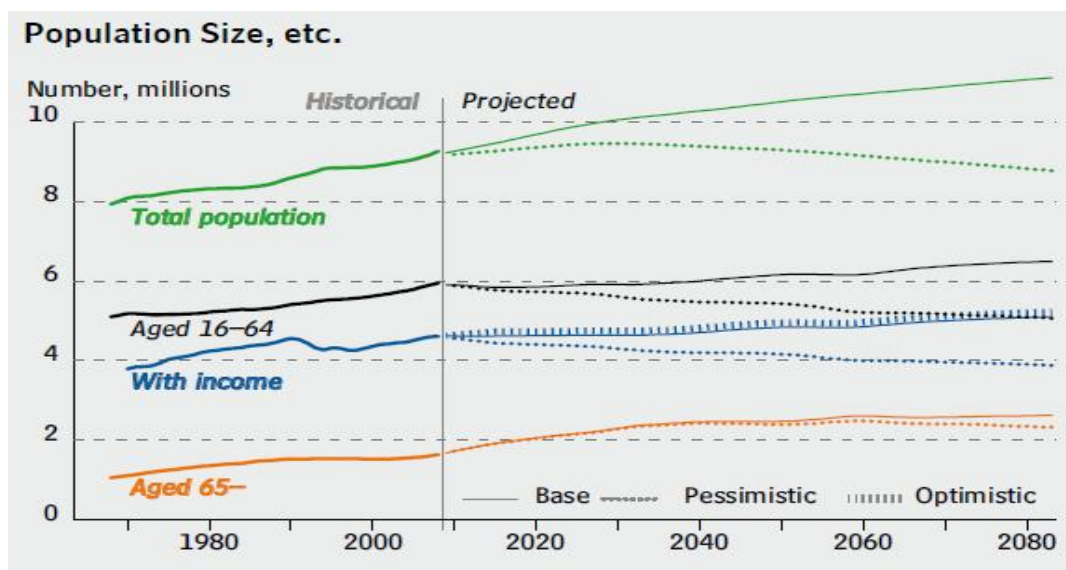


圖 2-1 瑞典人口結構變化圖

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2008。

表 2-3 呈現我國人口三階段年齡結構、人口老化指數及扶養比，由數據中可觀察出台灣目前所面臨的兩種情況：第一，0-14 歲人口從 2010 年至 2015 年皆維持在 3 百萬人以上，而 2015 年之後減至為 2 百萬人以下，顯示未來的青壯年人口將持續下降；第二，65 歲以上人口在 2015 年前大約維持在 2 百多萬人，2015 年至 2020 年增加為 3 百多萬人，之後持續增加，2040 年之後大約會有 7 百多萬人，顯示我國老年人口增加快速。欲觀察我國少子化與高齡化趨勢，可藉由老化指數（或稱老少比）之變化得知，2010 年老化指數為 68.4%，即社會中老年人口與幼年人口之比約為 1：1.5；2015 年老化指數為 97.1%，接近 100%，老年人口將超過幼年人口；2026 年老化指數上升至 192.6%，2038 年為 293.6%，顯示老化指數大約每 10 年即增加 100%；2060 年老化指數將高達 441.8%，即老年人口約為幼年人口之 4 倍，由此可得知我國人口老化速度之快速，少子化與人口老化嚴重成為我國政府亟待解決之問題。

表 2-3 我國人口三階段年齡結構、撫養比及人口老化指數（中推估）

年別	0-14 歲 (千人)	15-64 歲 (千人)	65 歲以上 (千人)	0-14 歲占 總人口 (%)	15-64 歲 占總人口 (%)	65 歲以上 占總人口 (%)	撫養比			人口老 化指數	65 歲以 上人口 比率
							合計 (%)	扶幼比 (%)	扶老比 (%)		
2010	3,634	17,046	2,486	15.7	73.6	10.7	35.9	21.3	14.6	68.4	12.02
2011	3,495	17,190	2,526	15.1	74.1	10.9	35.0	20.3	14.7	72.3	12.21
2012	3,355	17,302	2,598	14.4	74.4	11.2	34.4	19.4	15.0	77.4	12.58
2013	3,268	17,334	2,692	14.0	74.4	11.6	34.4	18.9	15.5	82.4	13.07
2014	3,161	17,355	2,810	13.6	74.4	12.0	34.4	18.2	16.2	88.9	13.70
2015	3,030	17,382	2,942	13.0	74.4	12.6	34.4	17.4	16.9	97.1	14.41
2016	2,947	17,316	3,116	12.6	74.1	13.3	35.0	17.0	18.0	105.7	15.38
2017	2,872	17,245	3,282	12.3	73.7	14.0	35.7	16.7	19.0	114.2	16.31
2018	2,815	17,151	3,450	12.0	73.2	14.7	36.5	16.4	20.1	122.5	17.28
2019	2,766	17,037	3,625	11.8	72.7	15.5	37.5	16.2	21.3	131.0	18.31
2020	2,726	16,898	3,813	11.6	72.1	16.3	38.7	16.1	22.6	139.8	19.43
2021	2,688	16,752	4,003	11.5	71.5	17.1	39.9	16.0	23.9	148.9	20.59
2022	2,651	16,615	4,180	11.3	70.9	17.8	41.1	16.0	25.2	157.7	21.70
2023	2,630	16,446	4,368	11.2	70.2	18.6	42.5	16.0	26.6	166.1	22.90
2024	2,601	16,274	4,562	11.1	69.4	19.5	44.0	16.0	28.0	175.4	24.17
2025	2,587	16,085	4,755	11.0	68.7	20.3	45.6	16.1	29.6	183.8	25.47

(續)

年別	0-14 歲 (千人)	15-64 歲 (千人)	65 歲以上 (千人)	0-14 歲占 總人口 (%)	15-64 歲 占總人口 (%)	65 歲以上 占總人口 (%)	撫養比			人口老 化指數	65 歲以 上人口 比率
							合計 (%)	扶幼比 (%)	扶老比 (%)		
2026	2,569	15,897	4,947	11.0	67.9	21.1	47.3	16.2	31.1	192.6	26.79
2027	2,551	15,705	5,138	10.9	67.1	22.0	49.0	16.2	32.7	201.5	28.14
2028	2,534	15,505	5,331	10.8	66.3	22.8	50.7	16.3	34.4	210.3	29.55
2029	2,519	15,307	5,512	10.8	65.6	23.6	52.5	16.5	36.0	218.8	30.92
2030	2,503	15,115	5,683	10.7	64.9	24.4	54.2	16.6	37.6	227.1	32.26
2031	2,485	14,918	5,853	10.7	64.1	25.2	55.9	16.7	39.2	235.5	33.63
2032	2,467	14,743	5,994	10.6	63.5	25.8	57.4	16.7	40.7	243.0	34.83
2033	2,446	14,552	6,146	10.6	62.9	26.6	59.0	16.8	42.2	251.3	36.16
2034	2,425	14,359	6,294	10.5	62.2	27.3	60.7	16.9	43.8	259.6	37.50
2035	2,400	14,167	6,435	10.4	61.6	28.0	62.4	16.9	45.4	268.1	38.84
2036	2,372	13,984	6,562	10.4	61.0	28.6	63.9	17.0	46.9	276.6	40.12
2037	2,342	13,811	6,674	10.3	60.5	29.2	65.3	17.0	48.3	285.0	41.32
2038	2,310	13,636	6,781	10.2	60.0	29.8	66.7	16.9	49.7	293.6	42.52
2039	2,277	13,460	6,883	10.1	59.5	30.4	68.1	16.9	51.1	302.3	43.74
2040	2,243	13,277	6,985	10.0	59.0	31.0	69.5	16.9	52.6	311.4	45.01
2041	2,207	13,044	7,131	9.9	58.3	31.9	71.6	16.9	54.7	323.1	46.76

(續)

年別	0-14 歲 (千人)	15-64 歲 (千人)	65 歲以上 (千人)	0-14 歲占 總人口 (%)	15-64 歲 占總人口 (%)	65 歲以上 占總人口 (%)	撫養比			人口老 化指數	65 歲以 上人口 比率
							合計 (%)	扶幼比 (%)	扶老比 (%)		
2042	2,170	12,840	7,242	9.8	57.7	32.5	73.3	16.9	56.4	333.7	48.25
2043	2,133	12,617	7,363	9.6	57.1	33.3	75.3	16.9	58.4	345.2	49.92
2044	2,098	12,382	7,487	9.5	56.4	34.1	77.4	16.9	60.5	356.9	51.71
2045	2,063	12,152	7,597	9.5	55.7	34.8	79.5	17.0	62.5	368.2	53.44
2046	2,031	11,915	7,705	9.4	55.0	35.6	81.7	17.0	64.7	379.4	55.25
2047	2,000	11,686	7,796	9.3	54.4	36.3	83.8	17.1	66.7	389.7	56.96
2048	1,972	11,472	7,862	9.3	53.8	36.9	85.7	17.2	68.5	398.7	58.48
2049	1,945	11,265	7,912	9.2	53.3	37.5	87.5	17.3	71.6	406.7	59.89
2050	1,922	11,078	7,935	9.2	52.9	37.9	89.0	17.3	72.5	412.9	61.04
2051	1,901	10,919	7,920	9.2	52.6	38.2	89.9	17.4	73.6	416.6	61.78
2052	1,883	10,750	7,909	9.2	52.3	38.5	91.1	17.5	75.1	420.1	62.61
2053	1,866	10,550	7,924	9.2	51.9	39.0	92.8	17.7	76.2	424.6	63.82
2054	1,851	10,376	7,908	9.2	51.5	39.3	94.0	17.8	77.7	427.3	64.68
2055	1,836	10,177	7,911	9.2	51.1	39.7	95.8	18.0	79.0	430.8	65.85
2056	1,823	9,992	7,897	9.3	50.7	40.1	97.3	18.3	80.4	433.1	66.84
2057	1,811	9,803	7,883	9.3	50.3	40.4	98.9	18.5	81.9	435.2	67.87

(續)

年別	0-14 歲 (千人)	15-64 歲 (千人)	65 歲以上 (千人)	0-14 歲占 總人口 (%)	15-64 歲 占總人口 (%)	65 歲以上 占總人口 (%)	撫養比			人口老 化指數	65 歲以 上人口 比率
							合計 (%)	扶幼比 (%)	扶老比 (%)		
2058	1,799	9,607	7,873	9.3	49.8	40.8	100.7	18.7	81.9	437.5	69.03
2059	1,787	9,414	7,858	9.4	49.4	41.2	102.4	19.0	83.5	439.6	70.15
2060	1,775	9,219	7,843	9.4	48.9	41.6	104.3	19.3	85.1	441.8	71.34

資料來源：行政院經濟建設委員會

綜上所述，將我國人口結構情況與瑞典比較，觀察圖 2-1，可發現瑞典 65 歲以上人口於 1970 年至 2030 年呈現緩步增加趨勢，而在 2030 年之後即呈現平穩狀態；觀察表 2-3，可發現我國 65 歲以上人口從 2010 年至 2040 年，大約每 5 年增加 1 百萬人，2040 年之後維持約 7 百萬到 8 百萬人，50 年內大約增加 535 萬多人，顯示我國人口老化速度相當快速。因此，可得知瑞典與台灣的人口結構有相當大之差異，在發展社會保障機制時應將此項因素詳加考慮。

觀察其他主要國家及我國人口結構情況，圖 2-2 為主要國家與我國 0~14 歲人口占總人口比率，日本因為早在 1960 年即進行人口控制，所以比率較低，變化幅度亦較小；相較於我國於 1970 年才進行人口控制，所以變化幅度較劇烈。觀察圖 2-4、圖 2-5 與圖 2-6，可發現英國與瑞典同屬歐洲國家，具有類似的經濟水準與發展背景，且歐洲地區社會福利制度較為完善，所以人口老化速度較為平緩；而美國因為歷史與文化因素，外來移民的增加，讓美國整體人口老化指數變化是平緩的；中華民國與中國大陸 65 歲以上人口變化相差不大，故老化指數也大致相似；人口老化速度最嚴重的是日本，因為日本很早即進行人口控制，青壯年人口下降，再加上醫療進步，平均餘命增加，故人口高齡化問題嚴重。人口老化指數對國家的社會安全制度影響是深遠的，所以不同的人口結構可能影響社會安全制度的設計與運作方式。

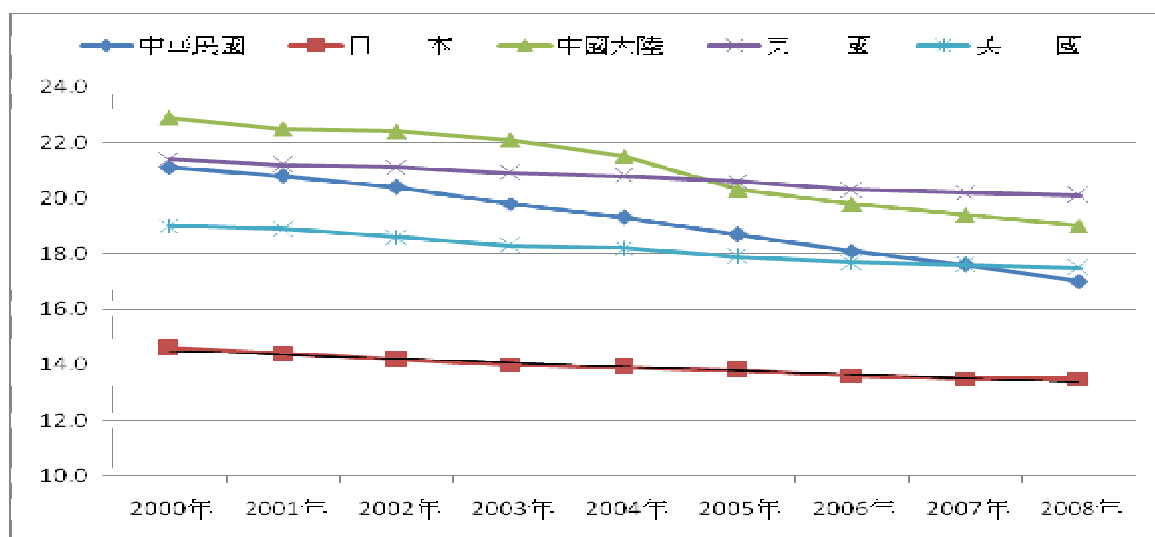


圖 2-2 主要國家 0~14 歲人口占總人口比率

資料來源：內政部統計處

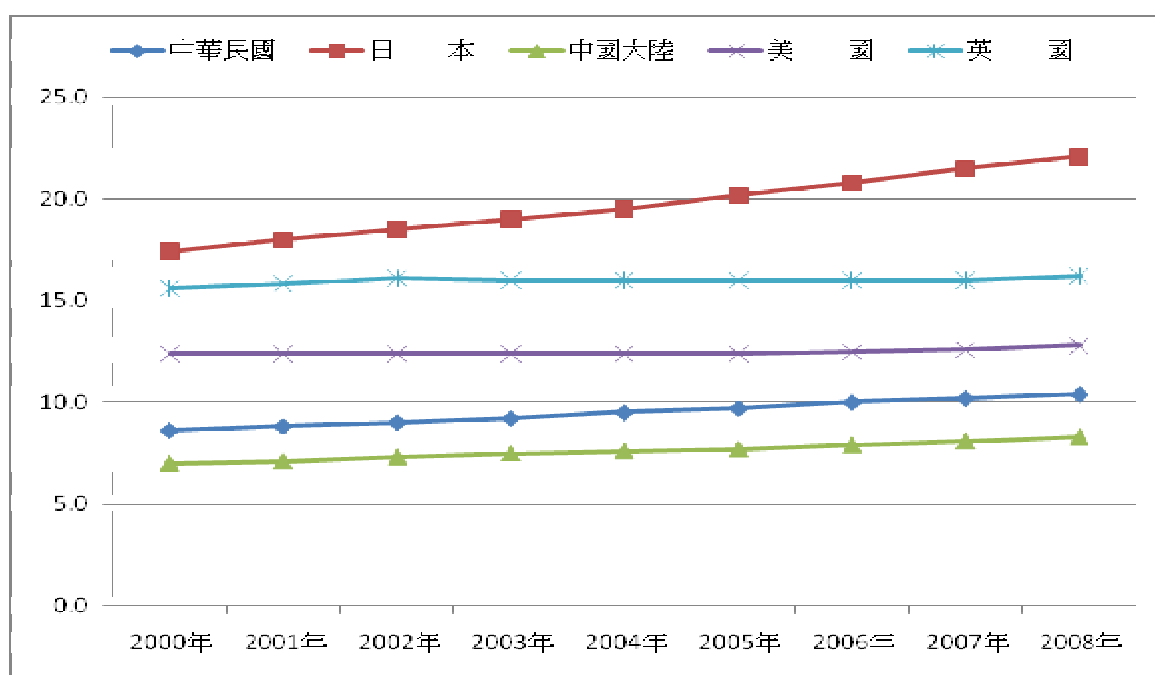


圖 2-3 主要國家 65 歲以上人口占總人口比率

資料來源：內政部統計處

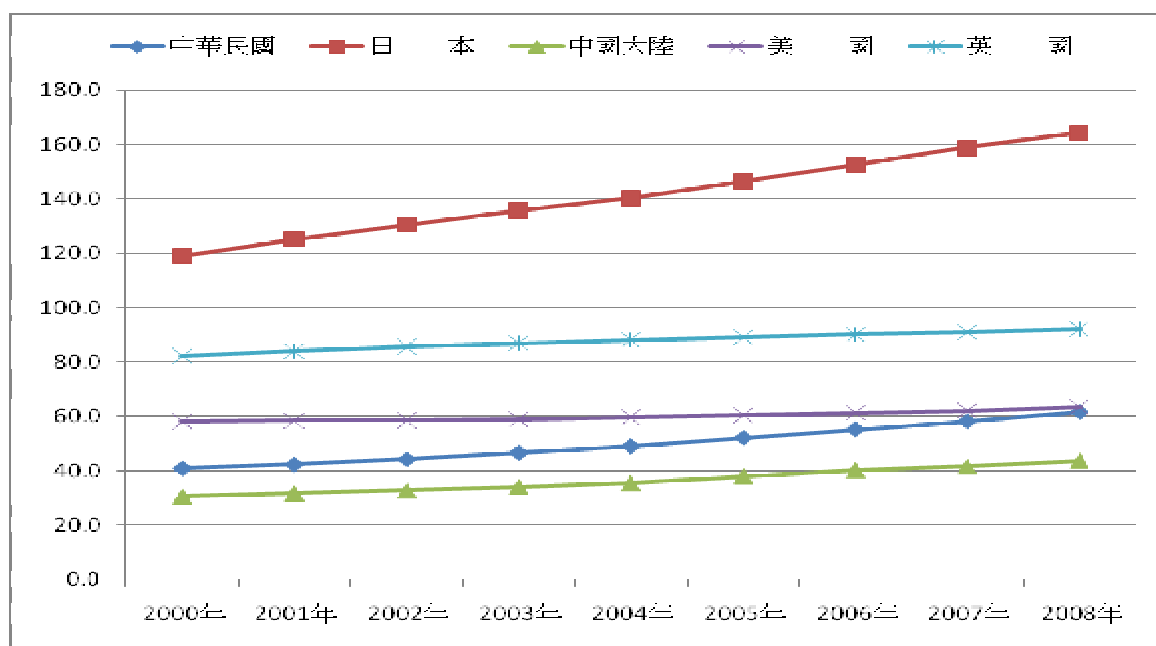


圖 2-4 主要國家老化指數

資料來源：內政部統計處

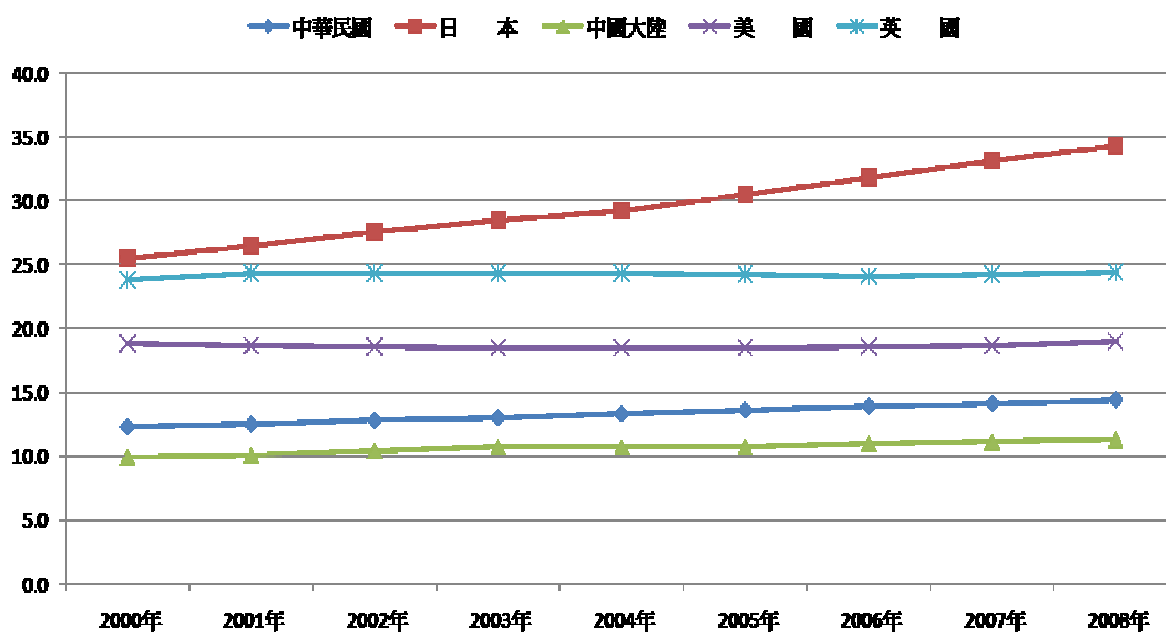


圖 2-5 主要國家老年人口依賴比

資料來源：內政部統計處。

二、瑞典年金發展

19 世紀中後期，隨著工業化過程的推進，為了解決隨之出現的失業、貧富差距等問題，瑞典先後頒布了一些社會福利政策。1913 年通過老年年金法案，保障老年經濟安全，社會保障基本框架形成。之後，1960 年年金制度改革，推出累積年金制度(Allmän Tilläggspension, ATP)，為一 DB 制年金系統，其前身是 folk pension，要繳費 30 年以上才能領全額年金，沿用至 20 世紀末。

雖然瑞典政府深知舊制度上的危機，但由於牽動社會層面既廣且深，政府部門對實際的改革步調也走的漫長，從 1984 年政府任命了一個特別委員會(The Pension Commission)就整個社會安全制度做徹底檢討開始，一直到 1994 年 6 月新法案提到國會討論即已花費 10 年時間，最後到 1998 年 6 月 8 日完成立法程序正式上路又花了 4 年。

瑞典年金發展分為五時期：

表 2-4 瑞典年金發展時間表

階段	內容
萌芽時期 (1763-1912)	瑞典於 1913 年訂定國民年金法案，因瑞典朝向工業化發展，所以該法案研擬期間長達近百年。
草創時期 (1913-1930)	瑞典於 1913 年成立強制性國民年金，16 歲至 66 歲公民依所得等級繳納保險費，政府與雇主均不補助，67 歲以後可領退休給付。隔年政府順應民意，開始提供 50%保險費補助措施。
轉進期 (1930-1950)	最初瑞典年金以「保險費提存責任準備支付」，直至 1935 年社會民主黨執政後第 3 年，修正「基本年金系統」(Basic

	Pension System)，年金財源改採年金稅，並擴大至殘疾人士給付老人年金。
成長期 (1950-1990)	本階段瑞典年金增加物價指數調整給付水準機制，使老人與殘疾人士保障增加。1959 年，瑞典訂立「國民補充年金法」，此為一種所得與投保年資混合給付，所得替代率約為 66%。此時民眾保險費已成為勞工、雇主與政府三方共同負擔。
改革期 (1990-1998)	瑞典年金於改革時期成為公民地位年金，老年保障分三層，第一層為定額基本年金與國民補充年金，第二層為企業年金，第三層為個人年金。由政府主導年金以第一層為主。企業團體協會亦可以類似英國契約外包方式(Contract out)，得不參加強制附加年金，進一步改向商業保險公司投保商業年金保險。

資料來源：本研究整理

第二節 退休金制度的建立與改革

一、舊的老年退休金體系

瑞典原有的老年退休金體系可以分為公共(Public)與非公共(Non public)兩大部分，其中公共部分具有強制性及普遍性，提供了居住該國四十年以上或工作滿三十年以上民眾完整的老年退休金保障；非公共部分則由雇主與受僱人員透過集體協商或由個人直接建立個人退休金計畫，提供受僱人員更佳的退休金保障，其性質基本上是屬於非強制性的，在瑞典整體退休體系上扮演次要角色。

(一) 基本制度

1.在給付方面分為兩層：

第一層是基本年金 (Basic pension)，建立於 1913 年，提供居住該國四十年以上或者工作滿三十年以上居民隨物價變動⁶調整的定額基本年金 (Folk Pension, FP)，這個金額依現行制度是基礎金額 (Base amount) 的 96%，以 1998 年的基準換算，大約是平均薪資的 20% (已婚夫妻同時領時，額度有所調低，大約是合領 30% 強)，旨在保障全體老年人免於經濟貧窮；第二層是補充年金 (Supplementary pension)，建立於 1960 年，提供工作滿三十年以上居民與其所得正相關的補充年金，其計算基礎是以平均所得 (以三十個工作年中經物價調整後較高的十五年所得⁷計算) 的 60% 金額，扣除大約是基本年金的金額而得，每年亦如基本年金隨物價指數變動調整。

對於第二層補充年金的計算，如果低於一定的下限，民眾可以獲取其他現金及居住成本的補助或救助；如果超過上限則超過部分不得領取，此上限大約可以換算為平均薪資的 1.5 倍。

2. 在財源籌措上：

基本年金以稅收等一般財政收入為主要財源，並以雇主提撥金額補其不足；補充年金則以雇主提撥金額為主⁸，其於 1997 年時的提撥金額分別為當年薪資總額的 5.86% 及 13%⁹。就補充年金部分，除了提存以支應 5.5 年支出需要的

⁶ 以生活成本指數變動率代表。

⁷ 有上限規定。這個規定近年來嚴重影響中高所得者實際的退休所得，如後述及。

⁸ 配合新制的推動，這項提撥已於 1998 年起平均由雇主與受僱員工平均負擔。

⁹ 由於瑞典公共退休制度為隨收隨付制，此項提撥金額其實是一種固定比例的薪資稅 (Payroll Tax)。

準備基金（AP funds）外，基本上與基本年金一樣，都是屬於隨收隨付的退休金制度。

3.補充年金準備基金的管理：

分由獨立的四個政府子部門管理，分別投資不同的資產，以 1997 年底的資料觀察，其資產配置大約是固定收益債券 75%（其中 30%為政府債券）最多；指數型債券 9%；權益證券 13%；房地產等佔 3%，基本上屬於保守型的資產管理方式。目前這個準備基金累積了達瑞典 GDP 大約 40% 水準的金額，可以支應 ATP 五年的支付需要。

（二）制度的困境

為全國 90%工作人口提供 65%所得替代率的老年退休金制度，在保障面來說，是相當理想，然而隨著經濟波動加劇，人口結構變化等因素，其制度面的一些缺失影響逐漸浮現：

1.財務穩定性受經濟成長快慢的影響極大

1990 年代早期，瑞典經歷嚴重的經濟衰退，破壞了瑞典福利制度的兩個假設條件，完全就業及經濟成長率穩定，並且引發大規模的公共支出。當經濟成長停頓、失業率上升，導致退休人數增加，年金制度面臨稅收減少及支出上升的雙重打擊。

對應於隨收隨付的退休金制度，長期保持穩定的提撥率是制度存續的重要因素，原制度以物價變動作為支出面的調整因

子，但是在收入面提撥的基礎卻是名目薪資，因此受經濟成長快慢的影響極大。在 1980 年代經濟成長狀況並不良好的狀況下，名目薪資增幅趕不上物價水準變動，使得維持財務平衡的提撥率到達 22.5% 的水準，預估如果實質薪資成長率長期只能維持在不變時，到了 2025 年，均衡提撥率必須達到 49.2%，接近名目薪資的一半。反之，若長期經濟成長較為快速，使均衡提撥率降低，在隨收隨付的制度下也意味著對已退休者相對生活水準保障的降低。

2.第二層補充年金上限調整機制與實際薪資脫節

第二層補充年金的給付上限，限定在一個基礎金額的 7.5 倍，由於這個基礎金額也是按物價變動調整，經過過去多年實質薪資成長率為正數的演變，已經明顯偏低，因而所能實際達成的所得替代率也將明顯降低。根據政府本身的估算，如果未來實質薪資維持 2% 的年成長趨勢，未來 20 年內將有一半男性受僱者與 20% 女性受僱者薪資超過上限。如此，對大部分的退休者而言，這一層的補充年金保障將與所得脫鉤，徹底質變為第一層固定金額的基本年金性質，威脅到補充年金之合法性，並導致職業年金壓力增加。

3.提撥與給付基礎的設計缺乏對稱性

雖然提撥面是依據全部的薪資由雇主面統一徵收，但在給付面由個人在其 30 年（或以上）工作年資中選擇經物價調整後較高十五年的年薪為基礎，一來導致總體收支面的失衡，二來導致不同受薪結構者間的不公平，由薪資成長較為平緩者補

貼薪資所得變動大者。特別是因為薪資成長較為平緩者通常為弱勢受僱者，而薪資所得變動大者卻多為受較多教育及具備較高工作技能的就業者，此種制度設計方式更成為一種逆向的所得重分配過程。

4.人口結構逐年老化，戰後嬰兒潮退休危機迫在眉睫

人口老化是第二次世界大戰以後，各國所普遍面對的問題，對整體退休金體制的衝擊，簡而言之就是「食之者眾，生之者寡」的負擔問題，在瑞典，公元 2000 年時，平均每 100 個工作人口負擔 30 個退休人口生活所需，到了公元 2025 年時惡化到平均負擔 41 個。在隨收隨付的制度設計下，這意味著提高提撥率，而嬰兒潮人口面臨退休年齡的問題，更使原有退休金體系的財務問題加速惡化。

除了以上四大問題外，其餘較間接的部分，譬如說高失業率引發的實際提撥額度不足問題也侵蝕著原有的退休金體系的財務基礎，必須加以正視。

二、新制度的改革

雖然瑞典政府深知舊制度上的危機，但由於牽動社會層面既廣且深，政府部門對實際的改革步調也走的漫長，從 1984 年政府任命了一個特別委員會（The Pension Commission）就整個社會安全制度做徹底檢討開始，一直到 1994 年 6 月新法案提到國會討論即已花費十年時間，最後到 1998 年 6 月 8 日完成立法程序正式上路又花了四年。

改革的目標在建立一套可長可久、大家都可以接受的穩定制度，儘量能以經濟狀況為依歸而避免與政治情勢產生互動關聯。要實現這樣的理想，完全依賴既有模式是難以達成的，經過漫長爭議與妥協，定案的版本架構了一個多層次的公共退休金系統，其中充滿創新的精神，特別是提出了所謂「名義上確定提撥制度」，將一個基本上是 DC 性質的退休金制度，結合了隨收隨付的財政安排，特別引起廣泛的注意。

（一）改革目標

1.依據退休保險繳費歷史決定給付水準，俾以確保公平

如果兩個人所繳的費用一樣，並且退休時間和退休年齡相同，那麼他們在退休後享受的退休金給付應相同。即為將給付水準與個人繳費金額連結，而非根據繳費年數或某一特定工作年數計算。

2.讓退休保障再分配政策更為透明合理

對於大部分瑞典國民來說，其所能獲得的退休金取決於其繳費年限和繳費金額，但對於低收入者或無收入者來說，瑞典政府設立了最低退休保障線，保證最低生活水準，透過財政預算撥款向老年者提供退休金，這種制度為終身貧窮的人提供最低保障。

3.維持退休金制度的財務穩定

面對人口和經濟波動，為了緩解舊制的隨收隨付所帶來的資金壓力，新制將隨收隨付與基金累積制結合，建立個人帳戶制，個人對工作和退休年齡的選擇將會影響其未來退休金的水準。從

長期看，將來工作者與現在工作者的繳費率會達到平衡，有利於制度的財務穩定。

4.建立由私營金融機構管理的金融資本

根據預測，1940 年代出生的人將耗盡目前所累積的退休資金，為減輕財政壓力，在退休金實現部分累積制後，如何提高此部分的退休金投資收益，亦是維持國家財政預算基本平衡的一重要手段。因此，為提高退休保險基金的運作效率，建立了由私營金融機構管理的金融資本。

（二）改革過程

1.政局簡介

瑞典社會民主黨（Sveriges socialdemokratiska arbetareparti；Swedish Social Democrats，SAP）執政久遠，創立於 1889 年，經過 1917 年的普選，第一次參加政府體制，1920 年單獨上台執政。後來十幾年政局動盪，到 1932 年社會民主黨才再次執政，之後連續單獨或聯合執政長達四十四年。1976 年至 1982 年其它三個非社會主義政黨執政，它成為在野黨。到 1982 年又重新執政直到今天，因此，瑞典是社會民主黨執政時間最長的一個國家。

瑞典的政黨格局穩定，主要有五大政黨，兩大集團。此五大政黨分別為社會民主黨、保守黨、農民黨、自由黨和共產黨，保守黨、農民黨和自由黨為非社會主義集團；社會民主黨和共產黨為社會主義集團，雙方力量勢均力敵。實際上，瑞典的多黨制似於兩黨制，因此瑞典的政黨制度又被稱為「多黨兩極制」。

瑞典政局的根本原因為各政黨代表不同階層和集團的利益，不同思維、信仰、主張和政策。而各政黨分歧主要在於國內問題上，國際問題上則較為一致。社會民主黨雖長期執政，但在議會中很少占有絕對多數，所以時常需要依賴其他政黨的支持，但在大多數情況下是靠著左派政黨的支持。

SAP 目標明確，公開聲稱代表工人階級的利益，在該黨的領導及帶領下，政策的制定偏向有利於勞工階級的方向發展。在瑞典福利國家的形成過程中，SAP 從福利角度的初建到完善皆具主導作用。

在工會方面，瑞典 90% 的藍領工作者皆參加了「工會聯合會」（Swedish Trade Union Confederation，LO¹⁰）；絕大多數的私人企業主參加了「瑞典雇主聯合會」（the Confederation of Swedish Enterprise，SAF），這兩大工會組織分別代表勞工與雇主在社會活動中參與活動，勞資雙方都將對方視為合作夥伴而非對手，透過勞資集體協議制度，實現雙方之妥協，這是瑞典政治生活的一項特點。此外，瑞典還有兩個針對白領階級員工的全國性工會組織——「白領勞工工會」（Tjänstemännens Centralorganisation；Central Organization of Salaried Employees，TCO），會員多半是在銀行、保險業、政府部門工作的勞工，約有七十萬人參加。另一個為「瑞典職業勞工協會」（Sveriges Akademikers Centralorganisation，SACO），為擁有大學學歷的勞工參加的工會。工會聯合會是瑞典最大工會組織，約有兩百五十萬會員，是世界上最強有力的利益集團之一，與 SAP 關係良好，每次大選約

¹⁰ LO 是工會聯合會瑞典語的縮寫，故與英文名稱不對應，之後相關瑞典政府機構縮寫亦同。

有 70% 的勞工投票支持 SAP，是 SAP 的堅強後盾，此一強大的政治力量對瑞典社會制度方向有一定的引導作用，為福利國家的建立具有顯著貢獻，有的人甚至將 LO、SAF 與國家議會並稱為瑞典社會的三大權力中心。

2.瑞典社會民主黨與瑞典福利國家模式的形成

20 世紀 70 年代中後期，瑞典社會經歷雙重變化，經濟上受到全球經濟低迷的影響而增長緩慢；政治上，國內中產階級迅速崛起，代表其利益的中間黨派力量快速發展，國內政治結構發生變化。各政黨為了爭取選民支持而大幅提高工資，導致「工資費用危機」，使瑞典經濟陷入困境，SAP 於 1976 年被迫下臺。

在野的 SAP 進行反思。1982 年在“保衛福利，重建經濟”的口號下重新上台，並貫徹政治上全面妥協合作的方針，爭取廣泛的社會支持。社民黨恢復原先被削弱的一些福利項目，使經濟利益得以均衡。此外，政府採取清理和轉賣國有企業、減少國家經濟干預。分步驟降低邊際所得稅率，發揮市場活力，給雇主更大的活動空間和利益；為平衡工會利益，1983 年主導議會通過雇員投資基金法案和其他一些決議，使瑞典擺脫經濟危機。

在階級妥協與合作的原則指導下，SAP 根據不同歷史時期的現實和國內利益集團的分化、組合，靈活調整黨的方針，長期處於執政黨的地位，巧妙地協調各方利益，成功在瑞典推行廣泛而高水準的社會保障制度，形成獨特的瑞典模式。

社會民主黨執政的歷史，即工人階級政黨在瑞典逐步建成福利國家的歷史。

瑞典階級妥協和合作之所以能長期存在並不斷發展，同該國各階級力量之間的均衡和集體談判的傳統密不可分。瑞典模式的成功在某種程度上是因為他們巧妙地避開了資本主義和正統社會主義的極端，成功將資本主義的高生產效率和社會主義的平均分配相結合。

3.改革立法過程

表 2-5 瑞典年金改革歷程表

時間	改革內容
1991 年 11 月	成立工作團隊，進行年金改革研究。
1992 年 8 月	提出改革草案
1994 年 1 月	工作團隊提交研究報告，呈現政黨協商結果。
1994 年 2 月	公布研究報告內容與細節
1994 年 3、4 月	提交改革建議書，進行官方評論。
1994 年 6 月	議會核准年金改革的基本輪廓，並且任命一個執行團體維持改革細節。
1996 年 9 月	提出改革預算案，SAP 公佈延遲實施新制規定。
1997 年	引進公共管理基金，規定年金投保者若沒選擇基金投資標的，則系統將自動投資公共基金。
1998 年 6 月 8 日	正式實施新制
2001 年	第一次根據新規定給付年金

資料來源：本研究整理

在瑞典擁有選舉領導權的 SAP 對年金改革具有相當的影響力。SAP 在 1933~1976（有時與農民黨結盟）、1982~1991 和 1994 到現在皆為執政黨。儘管非社會主義的政黨反對 1959 年 ATP 的改革，領導者仍舊成功讓他們接受年金改革的基本特點。由於 1969 年的憲法改革，瑞典的選舉制度往往會產生少數黨政府，SAP 選擇形成少數黨政府和依靠其他政黨的支持，而資產階級政府則由 3~4 個政黨所組成。1991 年 9 月，因為社會主義政黨無力阻止即將面臨的經濟衰退景況，所以四個黨派所組成的資產階級聯盟成為執政黨，由保守黨主席 Carl Bildt 領導，並於 1991 年上任。

1991 年 11 月，Bildt 政府上台後的第一步即為任命一工作團隊進行年金改革研究，由衛生和社會保險部部長 Bo Kønberg（自由黨）主持，其建議應讓年金制度與經濟情況有更直接的關聯，還有強化提撥面與給付面的連結，並且鼓勵國民進行長期儲蓄。

不同於以往嘗試在官方委員會中進行各黨談判的慣例，此次改革方法為非社會主義政府任命一個工作團隊，由議會中五個主要政黨的代表（社會民主黨、保守黨、自由黨、基督教民主黨、中立黨）所組成。儘管執政黨改變，SAP 在議會中依舊是最大黨，佔有 38% 的席次。不同於 1980 年代的年金委員會，此工作團隊只有政黨代表參加，公會等利益團體無法直接參與，TCO、SACO、LO 等工會團體設法與看法一致的團體進行協商，尤其是 SAP，但他們對於改革內容並無直接影響。

年金工作團隊在 1992 年 8 月公佈改革草案框架，形成 NDC 方案的雛形。報告中預測若經濟持續衰退，ATP 年金將在未來 20

年至 30 年內瓦解，因此需要大幅提高提撥率，但在 OECD 國家中，瑞典為稅率最高的國家，薪資稅的增加在政治角度上是不可行的，且工作團隊認為此舉會逐漸侵蝕現有年金制度，進而威脅 ATP 年金的合法性。為了解決這些問題，報告中建議藉由依據終身收入計算的給付標準強化 ATP 年金中的提撥面與給付面之間的關聯，還有年金應與實質工資連結，而非通膨率，以停止對 ATP 年金給付的侵蝕。最後，儘管工作團隊包含四名非社會主義政黨的成員，但他們因為改革將涉及到雙重給付的問題，所以明確拒絕任何對現有制度的改革。

另外，其他團體亦在 1992 年提出幾項建議。經濟研究協會在瑞典經濟觀察報告中繪製出 ATP 年金制度的圖表，指出該年金制度目前正處於岌岌可危的情況，並且認為應該針對制度進行更多的精算。1992 年，瑞典經濟調查中對年金制度的分析結果，Stefan Akerby 主張強化提撥面與給付面的連結，鼓勵儲蓄，並且應與經濟成長率連結，而非物價指數。經濟學家 Lindbeck 亦認為一個嚴格精算過的制度應以 DC 制為基礎，並非 DB 制。

1992 年工作團隊根據各方建議提出改革藍圖，重點有以下七點：

- (1) 讓根據確定提撥原則修改後之隨收隨付制替代基礎年金與 ATP 年金
- (2) ATP 年金的給付標準依據終身收入，而非最佳 15~30 年薪資。
- (3) 提撥率由雇主及勞工公平分擔

-
-
- (4) 年金提撥率超過收入上限的部分將減少一半
 - (5) 給付標準應與實質經濟成長率連結，通膨率與薪資成長率加入帳戶金額估算，如此可改善制度財務穩定性。
 - (6) 服兵役者、受教育者、養育孩童者有資格申請年金繳費補償
 - (7) 與收入相關制度（包含強制性個人基金帳戶）可補充隨收隨付的給付需求，且配偶可分享年金福利。

最後，舊制的基礎年金和補充年金會被更高的保障年金所取代。

然而，達成協議提出最終報告是有困難的。該報告應在 1993 年夏天提出，但因為持續存在的分歧而延後至 1994 年 1 月，爭議點在於 ATP 年金制度是否該加入額外準備，及由收入支出的提撥金額是否該超過收入上限。1994 年 1 月工作團隊針對提撥金額達成初步妥協。SAP 同意此提撥金額，但認為該金額應稱為「稅」，且此收入應屬國家預算而非 ATP 制度。

1994 年 1 月 24 號工作團隊提出最終報告，針對先前研究提出的問題做出回應，報告中表明年金的成本增加、經濟成長率低和制度是否能因應退休人數增加而維持清償能力是改革年金的最主要理由。工作團隊將年金制度與低儲蓄率、高稅賦等經濟問題相連結，若沒有基礎改革，有些問題將會在 1940 年代出生，並於 2010 年退休的國民身上發生，改善制度以反映經濟發展可以增加民眾對年金制度的信心。

最終報告呈現出五個政黨的協商成果。基督教民主黨與中立黨要求配偶應可分享年金權益，SAP 訴求維持高替代率的強制性

制度，而自由黨與保守黨要求針對提撥面與給付面明確的連結關係、廢除提撥超過上限制度，並且具有額外準備，而提撥率連結實質工資為所有政黨的訴求。雖然 SAP 對於年金改革有相當的影響力，他們仍然默許三件事情：提撥率超過收入上限、分享年金權利與額外準備制度。

最終報告的內容與細節於 1994 年 2 月公佈，立刻招致許多批評。TCO 的領導者，Björn Rosengren 批評給付標準改變成依據終身收入，對於請假照顧孩童的婦女是不利的，並指出年金繳費補償對於高學歷者來說過低。白領階級工會亦反對年金改革建議，因為給付標準的改變將對其成員造成負面影響。1994 年 4 月 25 日，TCO 宣布準備讓 LO 與 SACO 加入並且成立反對聯盟，但此次結盟失敗。因為 LO 雖然不同意改革建議的數個部分，但不及 TCO 的反對程度。相較於工會，商業團體對於建議感到部分滿意，雇主聯盟（SAF）支持改革，認為此舉讓貨幣升值、增加儲蓄與提高工作誘因，是對世界發出積極的信號。

經濟學家也對改革建議提出批評，學者認為改革應該解決未來人口變遷對財務的衝擊，但建議書中仍然沒有對此融資問題提出充分回應。此外，新制需要支付年金繳費補償給受教育者、照顧孩童者和兵役期間者，皆需要國家額外的支出。工作團隊建議利用 AP 基金解決轉換期的資金問題。但因為年金制度（保障年金）預估的成本明顯高於舊制，所以將會造成 AP 基金的龐大壓力。在轉換期間，新制的額外準備累積成為資產，它最終會取代 AP 基金成為儲蓄與投資資本的來源。雖然此部分不會對給付造成影響，但對資產階級政黨來說是一個主要的勝利。

1994 年 3 月和 4 月，最終報告呈現給官方進行評論，標準的評論期間通常很短。在官方評論中，SAF 和瑞典產業聯盟（Industriförbundet, IF）再次表示支持，但同時對過低的年金總額和過高的額外準備表達不滿。LO、TCO 和 SACO 反對個人帳戶中的雇主提撥率改變。LO 對於雇主會提高工資以補償提撥的成本抱持懷疑態度，SAF 和 IF 助長分歧的火焰，他們發表聯合聲明，指出工作團隊針對勞動者財務改變的補償方法是無意義的。SAF 譴責工會利用非正當的方法取得 SAF 同意進行聯合工資談判。

顯然，各政黨同意竭盡所能保護該協議，並且避免年金改革成為選舉議題，在議會正式批准前排除所有否決，最後一件事即工作團隊需解決改革中的潛在否決點。

議會在 1994 年 6 月核准年金改革的基本輪廓，並且任命一個執行團體維持改革細節。議會的立法有幾項改變，其中最重要的轉變為成本的轉換，此項改變會極小化雇主為降低提撥率而增加員工薪資補償的風險。新制度將於 1996 年生效，而非 1995 年，原因在於以便有更多時間針對未決問題進行談判。

改革最艱鉅的阻力來自於 LO 和 SAP，LO 在此期間以大量提案阻擋年金改革建議，SAP 大致也以相同模式抵制法案的通過。1996 年秋季，SAP 進行黨內第三次協商，以回應外界持續的批評聲浪（前兩次分別在 1993 年和 1994 年）。在這段過程中，黨主席被黨員批評有關年金改革的決策過程為封閉式，以及並未完整說明改革需放在首位的理由。令人驚訝的是，改革有利於 LO 的成

員，但工作團隊並無與該團體進行良好溝通。

此外，SAP 主席拒絕來自 LO 和許多黨內提出自願提存額外準備的壓力。1997 年，資產階級政黨同意引進一種公共管理基金，以對抗私人基金，規定年金投保者若沒選擇基金投資標的，則系統將自動投資公共基金。

改革的預算案在 1996 年 9 月提出，SAP 公佈延遲實施新制規定，大約為期一年，因此 1998 年 6 月 8 日正式實施新制，理由在於社會保險機構需要適應新制規定，而 2001 年第一次根據新規定給付年金，提前一年。自 1998 年起，勞工需配合制度運作提撥一半的薪資，因此正式完成 ATP 制度轉換到個人提撥與疾病保險。

4.政策執行協調過程

瑞典在1998年推出年金保險的全面性改革，討論對舊有制度改革的需要，有三個主要的政府機構參與年金改革的辯論：國家保險局（Riksförsäkringsverket）、社會事務部（Socialdepartementet）和財政部（Finansdepartementet）。

在瑞典，政策的決策程序可分為兩種不同的層面：第一層為各部門負責規劃及制定政策，在年金改革的計畫中，負責規劃及制定政策的機構為社會事務部，而財政部為監督角色，因為這些問題牽扯到公共開支的多寡，所以財政部為審核該政策合法性的政府機構。第二層，實施過程屬於眾多機構的責任範圍，這些機構獨立於各部會並受到政府單位的監督。在實施過程中，政府機構和實施部門保持彼此之間的非正式接觸，因此，政府機構在早

期的決策過程中確實扮演重要角色。

(1)國家保險局(Riksförsäkringsverket；RFV)

國家保險局為管理公共年金的主要機構，包括 folkpension 和 ATP 年金，RFV 在年金改革中扮演三個關鍵性角色：第一，該單位提出年金改革的政治議程，討論 ATP 制度未來勢必將面對失敗與挑戰，並且針對此改革提出建議。第二，RFV 負責改革大部分的規劃與計算。第三，負責執行現今的年金制度。

在過去的二十年中，RFV 歷經兩位局長，1981 年到 1996 年由 Karl Gustaf Scherman 擔任（資產階級政黨招聘），1996 年之後由 Anna Hedborg 接任（社會民主黨招聘）。該兩位局長在政治方面對年金改革過程具有影響力，但 Karl Gustaf Scherman 的影響力隨著資產階級政黨的下野而逐漸式微，Anna Hedborg 因此與他進行許多意見交流。

RFV 在 1991~1994 年推動政黨間關於年金改革的談判，在年金改革的工作團隊中有該單位代表，提供各種方案的計算研究，並且提供相關專業知識與建議，負責促進各政黨的溝通協調與創造共識，一旦共識建立，即為從政者的職責範圍。RFV 的代表參與年金改革的各種討論，政治談判是閉門進行，並無任何專家參與。該代表提供各種進行中計畫的技術支援，但不提供解決的實際方案，在此階段，RFV 對於年金改革具有相當重要的影響力。

國家保險局為社會安全體制的管理機構，實施新制度改革，並且在1995~1998年與執行小組密切配合。但RFV並沒有在1994年的協議中針對複雜的政治議題達成具體協議，例如養育孩童期間的問題。另一方面，RFV開始1994年協議的執行工作，但在作規劃時許多事情過於理想，而不存在於現實之中，導致執行工作困難重重。

一旦年金委員會開始為ATP制度即將面臨的財務困境尋求解決之道，國家保險局的行為密切反映了法治國家與專業化的原則。

(2)社會事務部（Socialdepartementet）

社會事務部為統籌瑞典全國衛生與照護事務的內閣部會，主管與衛生、醫療照護、健康保險有關的政策與法規，針對重點照護項目對地方政府進行財務補助，也負責監督以及協調地方政府的衛生照護施政。

年金問題屬社會事務部責任範圍，因此在任何年金改革的討論中它都是重要的成員，各年金委員會由社會事務部部長主持，他可以指派人員進行報告撰寫、宣傳理念及現行法令。社會事務部的角色被定位在改革進程的第二層，即技術援助，職責在於撰寫年金改革的各項報告，並制訂法令與建議。

由於政策制定結果是由五個政黨協議而成，而非政府主導，所以社會事務部的影響力較小，較難針對改革的技術問題提出建議，因為這意味著可能引發另一波的政黨談判。在其他情況下，社會事務部的員工可以透過擁有更改法令建議權利的部長，提出技術困難的解決方案而讓該部會更具影響力。

由於其本身性質，社會事務部不會高度參與年金改革的辯論，他們會向領導者和部長建議更具體的公營政策。此外，不同於RFV，社會事務部並沒有代表可以從事公開提出建議的行為，因為這部分屬於部長的職責範圍。

藉由達成協議，社會事務部高度參與協議過程，該部會職責在於提供必要訊息給年金委員會的成員，幫助他們尋找解決辦法，並準備改革法案的提案工作。

1994年公佈的*Allmän Pension (SOU 1994: 20)*（退休金總報告）包含年金委員會的建議和提案、社會事務部的倡議、RFV提供的計算與建議，和財政部提供的財務與經濟分析後出版，八週後予以審查，社會事務部也積極研擬條例草案，準備於五月份向議會提出。由於該部會與執行小組的密切合作，法案在議程中順利通過，並在之後進行立法程序。各機構有辦法進行密切合作應歸功於瑞典的組織結構，因為相較於其他國家，瑞典在各方面皆具有一定水準。各單位或政府機構保有良好的溝通管道，且部會內員工針對改革團結一致，因為他們理解年金制度急需改革才能永續發展。但在後期的談判過程中，因為改革牽涉到大筆預算，所以財政部特別關切改革對金融方面的影響，因此與財政部出現爭議。

根據瑞典政府的經驗，社會事務部會遭到更多反對的結果應該已可預見，但該部會的所作所為實際上是帶領瑞典走向專業精神和法治國家，儘管它的功能低於RFV和財政部，社會事務部仍然贊同改革法案，並且提供必要援助，協助法案在1994年5月通過。

(3)財政部（Finansdepartmentet）

在「退休籌備工作報告」(SOU 1990:76)中，財政部職責在於避免年金制度帶來嚴重的財政負擔，同時提出長期經濟預測，強調人口老化與經濟成長衰退會讓年金舊制的財務壓力增加，因此年金改革就此啟動。

財政部特別關注ATP年金與經濟相關的三個影響：

- A.因為ATP年金的財務安全需要靠高經濟成長和高提撥率才能維持，所以其本質上是不穩定的。
- B.擔憂ATP年金對人民工作的誘因不足，因為15/30規定不會使人民擁有較高的退休金。
- C.在1990年代早期，瑞典國民儲蓄率較低，應設法增加以產生更高的投資報酬。

在改革剛開始數年，財政部雖然有代表在執行小組，但並無活躍其中，也沒有任何黨代表與該部會有密切關係。該代表工作內容僅止於定期向財政部長報告改革進度與提供專業分析給執行小組，對於關鍵問題的影響力有限。直到1994年法案提交審議，財政部才開始施加龐大壓力，並試圖改變部分改革建議。在過程中，財政部的首要職責在於確保年金改革對財政負擔的影響最小化，其中一項重要的討論事項為收入指數化的退休金上限問題，這意味將會增加國家預算支出，財政部認為需要長期且強大的融資才足夠支應此項措施。因此它在1994年後進行干預，試圖更改部份協議，導致政黨與財政部發生激烈辯論，但雙方始終無法取得平衡點。

有三個主要原因可說明財政部1994年後才參與改革與反對協議的理由：

- A.在1990年代早期，瑞典發生嚴重經濟衰退，財政部有其他
-

更重要的問題待解決；同時，它必須確保年金改革不會使財政困境更為嚴重。

B.於1994年，社會事務部與財政部由自由黨操控，與當時執政黨理念及主張大相逕庭。

C.在辯論後期，五大政黨已討論出初步共識，並已撰寫許多報告，財政部想加入討論與修改協議是困難的。

D.到了談判後期由於已達成協議，委員會階段任務完成，因此逐漸結束各成員間合作關係，使得財政部難以針對協議內容進行干預。

在瑞典政府的運作模式中，社會事務部部長會向財政部長表達自身意見，然後將討論後的建議提交給政府。然而在執行小組的建議計畫中，財政部企圖改變部分協議，但因該部會影響力不足，且更改協議需重新召開談判，費時費力，因此財政部無法成功更改協議。此外，財政部對抗的是強大的政黨聯盟，聯盟迫使財政部接受改革內容，因此財政部唯一辦法僅剩影響實施過程，期望此舉可達成部分目標，例如增加國民儲蓄率。如上所述，種種原因導致改革法案雖然在1994年通過議會審核，卻延宕至1998年才正式實施。

總體而言，財政部滿意改革案達成目標項目如下：

A.執行小組最後取得政黨與財政部雙方之共識，使公共年金制度可維持長期運作。

B.給付面與國家經濟狀況連結，維持國家經濟穩定性。

C.年金制度提高個人儲蓄率

D.將提撥面與給付面結合，增加財務安全性。

但是財政部依舊不甚滿意的改革項目，例如發放撫育孩童津

貼，將使制度的給付水準與提撥比率連結失真。此外，財政部認為保障年金發放資格寬鬆，導致部份人民只想依靠該筆年金生活，失去工作誘因。

1994 年後，由於年金委員會成員大多屬於社會民主黨，因此對於財政部提出之變更大多不願接受，許多委員認為財政部就是改革延遲實施的最大原因，歷經四年激烈爭辯，最後社會事務部成功抵禦財政部，維護五黨協議，年金新制正式實施。

第三章 瑞典改革後年金制度簡介

第一節 瑞典改革年金制度實施概述

瑞典年金制度架構上，保持了以一般財政收入為財源的最低生活水準保障原則，以保障年金（Guarantee pension）¹¹取代了舊制第一層的定額基本年金，所以對新舊制的轉換不會造成劇烈影響；在第一層部分，則在維持原有隨收隨付的精神下以所得年金（Income pension）取代原來的補充年金，另外加上確定提撥方式的附加年金(Premium reserve pension)。

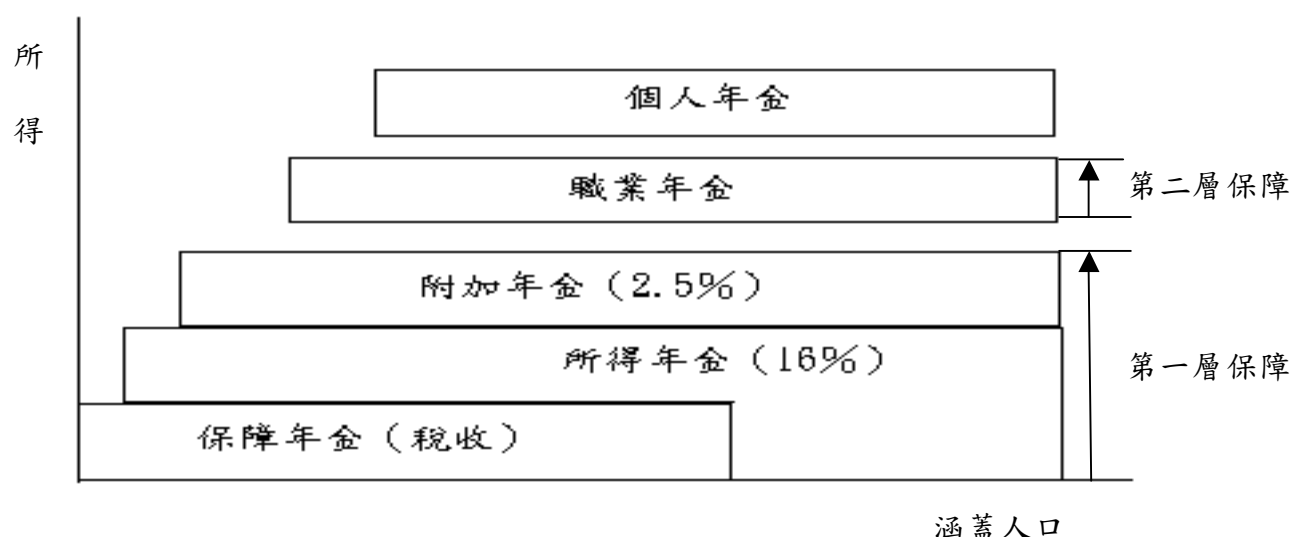


圖 3-1 瑞典年金制度示意圖

¹¹ 亦即所稱之最低年金補助(Minimum pension supplements)。

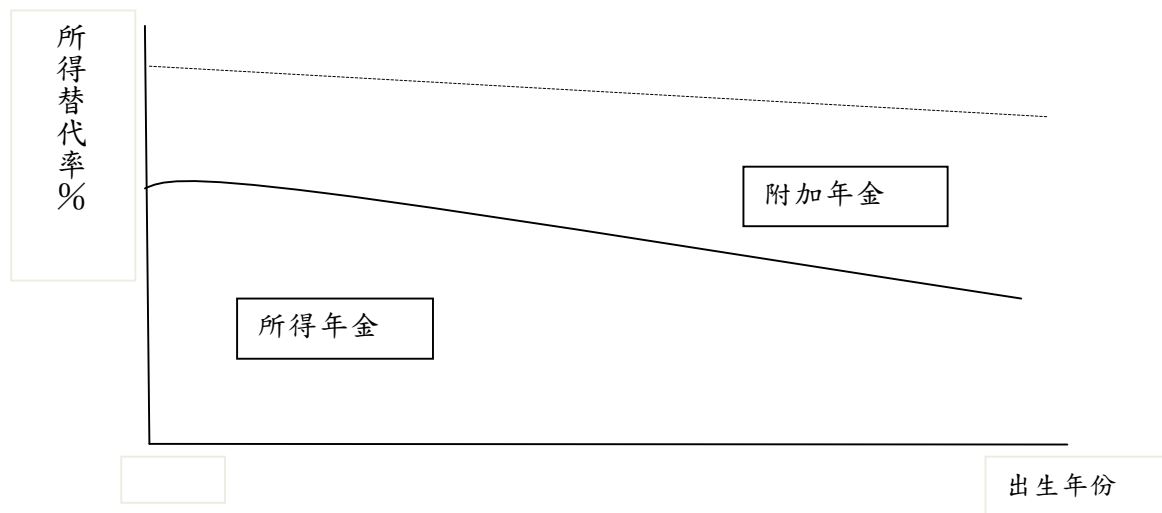


圖 3-2 不同年齡層之所得替代率變化

資料來源：本研究自行整理

一、所得年金

在瑞典年金三層制的規畫中，所得年金屬第一層保障，採隨收隨付方式，以其中所有參加者計算薪資的 16%，且不超過依名目薪資變動率調整的法定上限金額作為當年給付的財源，所以所得年金為同一世代不同年齡的所得重分配，並未有跨世代的所得重分配情形。

因為所得年金為瑞典具有收入來源之勞工必須強制參加之社會保險，財源以所有參加者薪資的 16% 為提撥率，事關瑞典全體國民退休後經濟安全，所以政府有義務及責任妥善經營管理國家退休基金，保障所有人退休後生活。由於國家退休基金之績效易受全球經濟情況或人口結構變化等外在因素影響，所以瑞典政府為了因應暫時性的總體經濟變化，建立了「緩衝基金」，以維持老年年金體系的穩定性。此外，由於新制採取 DC 型給付結構，且年金採用隨收隨付的融資方式，存在著收支不平衡的可能性，因此，瑞典政府設計「財務自動平衡機制」，以保持制度財務平衡，且此機制不受

政治因素干擾，避免了政治操縱風險。

觀察圖 3-2 所得年金所得替代率變化，1950 年代出生的人由於老年人口不多且舊制年金比例較高，所以可獲得的替代率較高，但隨著時間的推移，人口結構面臨老化趨勢，老年人口增多，越晚出生的人其所得年金被老年人口稀釋，所能獲得的替代率將越來越少。

二、附加年金

附加年金在年金體制中同屬於第一層保障，瑞典為每個參加者建立真正的個人帳戶，將其個人據計算薪資所得的 2.5% 金額存入帳戶，並將累積基金投資於各種經核准的公營基金，故累積退休金無法事先確定，需視基金投資績效而定。由於附加年金為個人專戶，會影響年金金額多寡的因素只有個人累積的資金多寡及其投資績效，故完全無世代所得分配問題。

觀察圖 3-2 附加年金所得替代率變化，1950 年代出生的人，由於所能累積的時間較短，故所得替代率較低；相反的，隨著時間增加，年紀越輕的人，累積時間長，所累積的資金較多，故其附加年金所得替代率較高。

綜上所述，1950 年代出生的人所得年金替代率較高，但附加年金替代率較低；而越晚出生的人所得年金替代率較低，但附加年金替代率較高，附加年金的替代率可彌補所得年金替代率減少之部分，故早出生的人與晚出生的人其整體所得替代率是相去不遠的。

年金改革後，根據瑞典社會保險局 2008 年報告的估算結果，表 3-1 為不同世代的平均所得及 65 歲時年金金額，及其所得替代率，名義帳戶採用 18% 的收入成長率，個人累積帳戶 3.25% 的報酬率，按照 18.5 的提撥率，1944 年出生的人口在 65 歲退休時所得

替代率為 65%，1965 年出生的人口所得替代率為 54%，而 1990 年出生的人口所得替代率下降到 53%，顯示新制的年金給付金額會隨參加者參加年分的推移而有所降低，主要原因有兩點，一是預期壽命的增加，二是過去 ATP 制度的給付過多。圖 3-3 為瑞典國民 65 歲時整體年金制度之所得替代率（但不包含保障年金），觀察其中位數變化，可得到隨著時間推移，所得替代率為下降趨勢之結論。

表 3-1 平均薪資和年金金額

單位：瑞典克朗

出生年分	65 歲時年金金額	平均薪資	所得替代率（%）
1944	11,900	18,600	65
1965	14,500	26,900	54
1990	22,300	42,000	53

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2008。

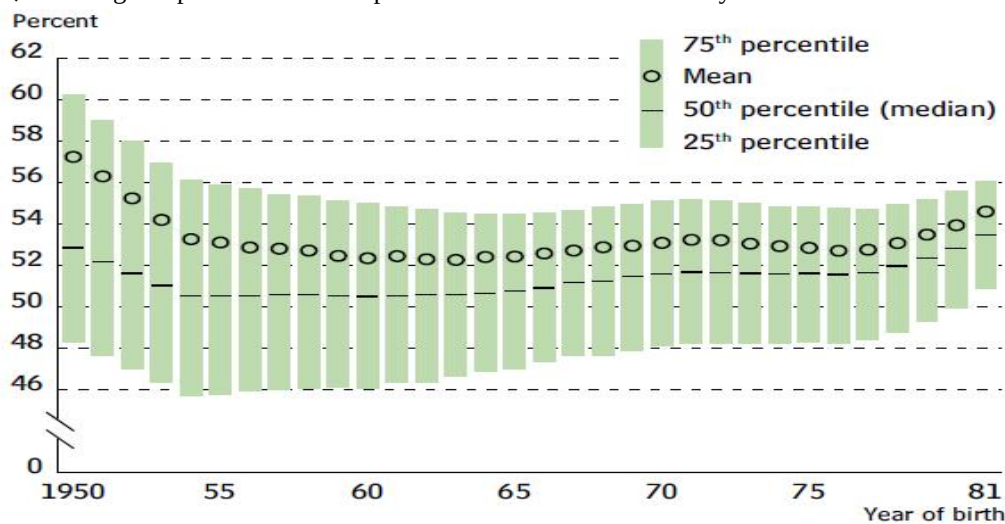


圖 3-3 不同年齡層 65 歲時所得替代率

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2008。

第二節 瑞典改革年金制度操作現況

瑞典早在 20 世紀初（1913）即通過老年年金法案，保障老年經濟安全。之後，1960 年金制度改革，推出 ATP 制度，為一 DB 制年金系統，其前身是 folk pension，要繳費 30 年以上才能領全額年金，沿用至 20 世紀末。

一、基本制度簡介

基於福利國家「從搖籃到墳墓」的政策傳統，瑞典退休金制度改革仍保持其公共性（Public and mandatory system）。新制度改革的基本構想是在維持長期不變的提撥率原則下，以預期壽命、個人退休年齡及實質薪資變動等因素調整參加人員的退休金權利，將給付面與提撥面緊密結合，並以隨收隨付的基礎實際調度基金財務；另外以一個較小的傳統確定提撥基金比率，提供參加者建立個人帳戶累積退休基金。在實際的架構上，保持了以一般財政收入為財源的對最低生活水準保障原則，以保障年金（Guarantee pension）¹²取代了先前第一層的定額基本年金；在第一層部分，則在維持原有隨收隨付的精神下以所得年金（Income pension）取代原來的補充年金，另外加上 DC 方式的附加年金（Premium reserve pension）。

（一）保障年金

新制的保障年金，以一般財政收入為財源，對老年居民提供最低年金收入的保障。其計算方式是設定一個最低年金（Minimum pension）水準，對第一層所得年金不到這個水準的合

¹² 亦即所稱之最低年金補助（Minimum pension supplements）。

格老年居民進行補貼，補貼額度最大從對完全沒有所得年金者給予 2.13 倍基礎金額的水準開始，隨所得年金的增加而遞減，當所得年金達到 3.07 倍基礎金額時，完全停止補貼，並且以物價變動率作為基本金額的調整因子，大幅提高了最低保障水準。據官方的初步估計至少有 40% 居民可以獲得此一補貼¹³。

保障年金從 65 歲才能開始領取，獲得這種權利的基本條件為在瑞典至少居住 3 年。2007 年，已婚夫婦每人每月可以領取保障年金 6,381 瑞典克朗，單身參保者為 7,153 瑞典克朗。對於年齡超過 65 歲延遲領取退休金者，其每延遲一個月，則增加原退休金的 0.7%。2007 年，如果單身參保者每月的所得年金大於或等於 10,310 瑞典克朗時，將不會獲得保障年金，對已婚夫婦來說，對應的收入限制金額為 9,135 瑞典克朗/月。

退休金給付水準取決於一個人在瑞典居住的年數、已婚或單身，又與是否具有其他相關養老保險密切相關，然後再依照某價格基數（price base amount）¹⁴計發。保障年金隨物價指數變化進行調整。每年年底重新計算一次。

（1）對單身老人的支付

A. 如果一個人每年的所得年金不超過 1.26 倍價格基數，他將會得到從 a 中扣除 b 後的金額，其中 a 是價格基數的 2.13 倍，b 是獲得的所得年金，即他的保障年金為 $2.13 \times \text{價格基數} - \text{所得年金}$ 。

¹³ 這點可以顯示瑞典仍然重視對人民基本生活水準的充分保障。

¹⁴ 價格基數市政府根據國家統計局的數字建立的一個基準金額，一年調整一次。社會保障局在計算退休金、疾病補貼時要利用價格基數。

B. 如果一個人每年的所得年金高於 1.26 倍價格基數，那他的退休金金額為 c 減去 0.48 倍 d 後的餘額，其中 c 是 0.87 倍的價格基數， d 等於 $(b-e)$ ， e 是 1.26 倍價格基數，即他的保障年金為 $0.87 \times \text{價格基數} - 0.48 \times (\text{所得年金} - 1.26 \times \text{價格基數})$ ，換算過後，即 $2.13 \times \text{價格基數} - 0.48 \times \text{所得年金}$ 。

要注意的是，此兩種情況只適用於在瑞典居住 40 年以上的人，如果居住時間少於 40 年，1.26、2.13、0.87 這 3 個數字會相應地產生變化。例如在瑞典居住 24 年，1.26 將會變為 $24 \times 1.26 / 40 = 0.756$ ，同樣，其他兩數將變為 1.278 和 0.522。

(2) 對已婚夫婦的支付

A. 如果已婚夫婦的所得年金不超過 1.14 倍價格基數， a 減去 b 後的餘額將會是他或她最後得到的退休金。其中， a 是 1.9 倍價格基數， b 為所得年金，即他（她）的保障年金金額為 $1.9 \times \text{價格基數} - \text{所得年金}$ 。

B. 如果已婚夫婦的所得年金超過 1.14 倍價格基數，那他或她每年獲得的退休金為 c 減去 0.48 倍 d ，其中 c 是 0.76 倍價格基數， d 等於 $(b-e)$ ， e 是 1.14 倍價格基數，即他（她）的保障年金金額為 $0.76 \times \text{價格基數} - 0.76 \times (\text{所得年金} - 1.14 \times \text{價格基數})$ ，換算過後，即 $1.9 \times \text{價格基數} - 0.76 \times \text{所得年金}$ 。

如上所述，此兩種情況也只適用於在瑞典居住 40 年以上的

人，居住年數低於 40 年時，如同單身參保者的支付水準計算。

(二)所得年金

對應於原來制度第二層的補充年金，新制區分為主體的所得年金與附加的附加年金，其財源以所有參加者計算薪資的 18.5% 計算，雇主與受僱人員各負擔一半。在所得年金的部分仍採隨收隨付方式，以其中所有參加者計算薪資的 16%，且不超過依名目薪資變動率調整的法定上限金額作為當年給付的財源，並且建立足夠的準備以應付人口結構等因素導致的短期收支失衡；在附加的附加年金方面則以剩餘的 2.5% 為財源。

在年金的實際給付方面，參加者於退休第一年實際獲得的所得年金，是以其最後一年累積年金權利總額除以一個因人而異的數字決定，這個數字決定於同年齡層參加者（cohort）的預期壽命與個人退休年齡¹⁵；第二年以後的所得年金則依當年的名目薪資成長率減去固定的調整參數 1.6%¹⁶逐年調整。

由於加入了預期壽命與個人退休年齡的調整機制，新制度在領受退休金的年齡也做了相當的開放限制，參加者可以在 61 歲以後隨時退休，也可以重新加入累積或領取部分退休金，所有權利都可以根據精算加以調整，充分提供個人老年生活規劃的自由。

¹⁵ 另外還有一個由政府考量訂定的調整參數（norm），適用於所有退休者，目前是 1.6%。

¹⁶ 由於提撥金額較小，預計提供參加者的選擇權利又多，管理公司的營運成本不低，未來實際運作能否成功，尚待觀察。

特別重要的是，因為提撥率採取的是完全確定不變的方式，給付面的決定必須依個人退休年齡的不同與預期平均壽命的變化而有不同，這點極大的加強了提撥面與給付面的財務平衡聯繫。同時，因為建立了充足的給付準備，更足以支持提撥率長期的穩定於一個不變的水準，因此新的制度被部分學者稱之為“名目的”確定提撥制。

(三)附加年金

除了隨收隨付制度下徵收的 16% 金額，另外建立了完全提撥(fully funded)的附加年金，為每個參加者建立真正的個人帳戶，將其個人據計算薪資所得的 2.5% 金額存入帳戶，經由當事人的指定¹⁷，投資於經附加年金管理局¹⁸ (Premium Pension Authority, PPM) 核定的各種性質的公民警基金，由不同的基金管理機構獨立管理¹⁹，基金參加人自行承擔基金運用風險，其退休金所得完全視基金運用結果，無法事先確定。

在參加者的年金累計方面，對所有參加者都建立一個虛擬的累積帳戶，自 16 歲起²⁰每年計算計其所獲得的年金權利 (Pension rights)²¹，加入逐年依名目薪資變動率調整的累積帳戶中，作為最後計算實際所得年金的依據。

¹⁷ 當事人未指定者，則由獨立經營的政府基金代管。

¹⁸ 附加年金管理局是一個完全的政府單位，其行政費用由政府預算支應。

¹⁹ 同註 16。

²⁰ 充分體現以終身所得作為退休金基礎的精神。

²¹ 年金權利的來源，除薪資所得外，尚有許多針對特殊因素而未能獲取薪資年度設算的金額，例如養育子女、服兵役以及接受高等教育。最特別的是繼承同年齡層參加者 (cohort) 提早死亡的年金權利，據估計僅此一項便可提高總累積退休金權利的 8%。

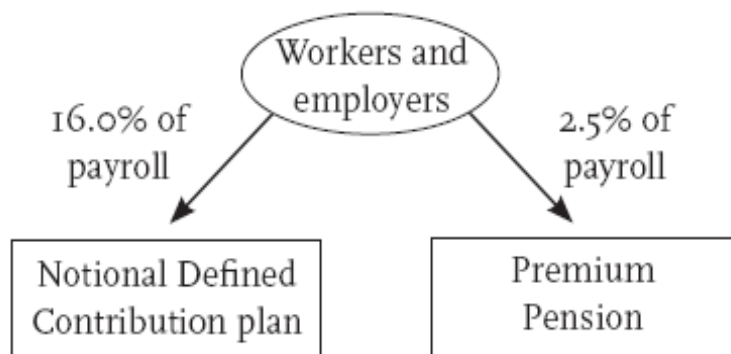


圖 3-4 瑞典年金系統結構

經由附加準備年金途徑累積的退休金，在領取時必須以年金形式由附加準備年金管理局給付，參加人可以在兩種方式中選擇：其一將累積之退休金權利轉回管理局，由管理局根據傳統民營保險原則提供相同現值的生命年金（life annuities）按時給付；其二仍保有個人選擇之基金運用權利，按期依單位淨值計算年金金額（unit link type of pension）領取。

(四)職業年金

職業年金屬於非公共部分，由雇主與受僱人員共同建立個人退休金計畫，作為退休保障的第二支柱，提供受僱人員更佳的退休金保障。瑞典職業退休金的發展，是瑞典社會保障制度引入競爭機制和私營化的突出表現。

根據瑞典《退休金保障法》（Pension Safeguarding Act）的相關條款規定，單一雇主或雇主團體可以為其員工建立補充型職業退休金計畫。同時，幾乎所有計畫都是員工和雇主代表進行全國性的集體談判結果，且所有參與協議的雇主皆須實施。所有被集體契約涵蓋雇主的所有員工

強制納保，不論其是否為工會會員。1992 年，職業退休金主要有四種，共同保障全國 80%~90%的勞動人口。

1.Occupational Pension Scheme for White-collar

Employees (ITP) 保障私部門白領階級勞工

2.Occupational Pension Scheme for Workers (STP) 保

障私部門藍領階級勞工

3.Occupational Pension Scheme for Local Government Employees (KPA)

保障縣市、自治區等地方政府員工

4.Occupational Pension Scheme for Central Government Employees

(SPV) 保障中央政府公務員和其他州政府

員工

表 3-2 瑞典四種主要職業退休金之比較

區分	白領階級勞工 (ITP)	藍領階級勞工 (STP)	中央政府員工 (SPV)	地方政府員工 (KPA)
給付原則	DB 制			
退休限制	工作滿 30 年 (28 歲之後)			
退休金計算 基礎	退休前每年薪資	55 歲~59 歲的薪資 平均值	退休前 5 年薪資平 均值	退休前 7 年中最佳 5 年的 薪資平均值
補償率	10% - 7.5 ba 65% 7.5-20 ba 32.5% 20-30 ba	10 % up to 7.5 ba	10% - 7.5 ba 65% 7.5-20 ba 32.5% 20-30 ba	96% -1 ba 78.5% 1-2.5 ba 60% 2.5-3.5 ba 64% 3.5-7.5 ba 65% 7.5-20 ba 32.5% 20-30 ba
財務原則	額外準備	退休金領取者基金	隨收隨付制	隨收隨付制
財務規定	薪資總額	薪資總額	薪資總額	由退休金領取者支付退 休金費用
部分退休金 補充	有	無	有	有

註：ba=base amount (基礎金額)

資料來源：Edward Palmer and Eskil Wadensjö, Public Pension Reform and Contractual Agreements in Sweden – From Defined Benefit to Defined Contribution。

這些職業年金的參加者在瑞典老年人口中占有相當的比例，瑞

典90%的工作者參與職業年金計畫，繳費率大約為收入的3.5%。因此，對大多數員工來說，其年金保險提撥率通常為22%（18.5%+3.5%）。

表3-3是瑞典1998 年改制後的NDC 年金架構，政府為所有參加者建立一個虛擬的累積帳戶，自16 歲起便每年累積計算年金權利（pension rights），並依據個人日後在儲金帳戶的提撥情形而發予年金。它結合了DC 制與隨收隨付 DC 制的優點，在維持隨收隨付制的基礎上同時採行DC 制，並希望能夠依據精算結果，建立長期而穩定的提撥率，使雇主的退休金責任在薪資發生當時就隨著提撥之完成而解除。DC 制由於是儲金取向，所以在低利率的情況下，年金給付受通膨影響而縮水的現象比較嚴重（Sullivan，2004）。不過，此一年金制度之所以稱為NDC，主要在於其年金給付其實是結合了當期財政收入與儲金帳戶來共同支應退休者的年金需求，比傳統DC 制可能產生的退休基金管理成本及風險較低，也更能保證退休者可以分享一定比重之國民生產成果，因此被譽為歐洲退休制度改革範例（Holzmann & Palmer, 2006）。除此之外，瑞典NDC 年金體制把全民納入同一個年金體系內，也可以避免公私部門員工間的退休所得失衡的不公平現象。圖3-5為瑞典目前的老年保險體系。

表 3-3 瑞典現行經濟安全體系

層	年金類別	範圍	加入	財源	給付	提撥率
三	個人選擇式	老年	自願	確定提撥／完全提存		
二	職業年金	老年	半強制		與提撥金額相關	薪資 3.5%／ 雇主提撥
一	個人帳戶 (附加年金)	老年		確定提撥／提存基金		薪資 2.5%／ 勞雇各半
	所得年金	身心障礙 遺屬	強制	確定提撥／隨收隨付		薪資 16%／ 勞雇各半
	保障年金			稅收／ 隨收隨付	均等費率／資產調查	
	社會救助			稅收	資產調查	

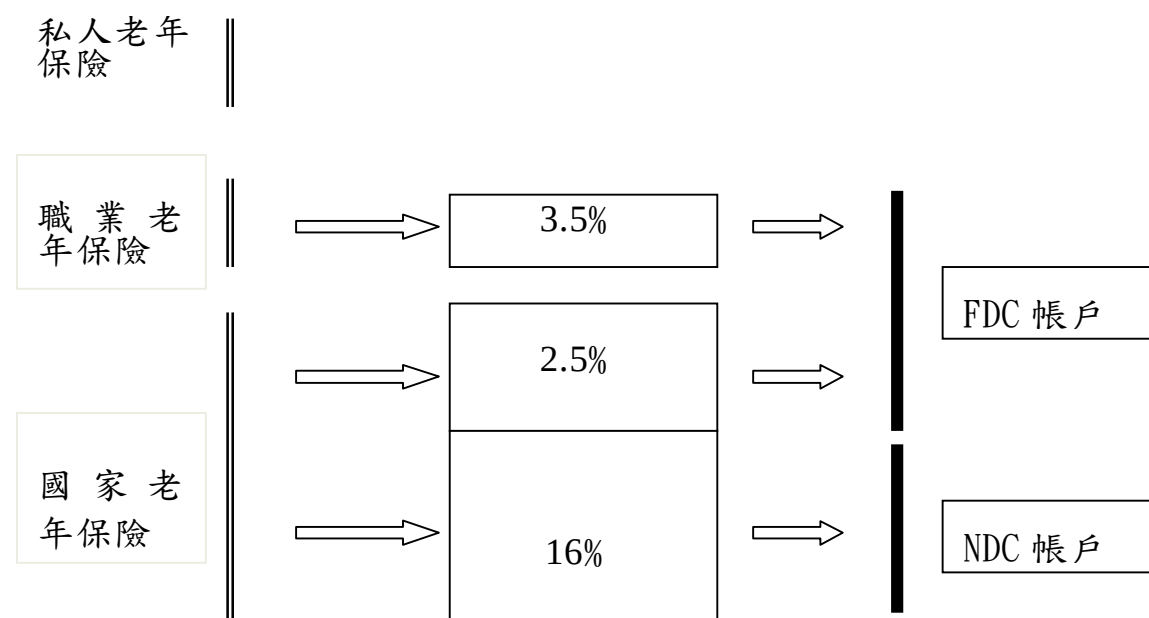


圖 3-5 瑞典的三支柱老年保險體系

*百分比為提撥率

資料來源：粟芳、魏陸等（2009），「瑞典社會保障制度」，P.86。

在基金累積制個人帳戶（FDC）計畫中，參保人可以在資本市場上自主選擇基金進行投資，但盈虧自負。2000年9月通過員工可自選基金，原則上基金數目與交易次數皆無限制。但在初期，基金的轉換成本將由所有參加者共同分攤，理由在於有些人在進行基金投資初期缺乏經驗，收益可能不如預期。

因而，政府該如何把握管理者角色，如何將個人帳戶基金作出合理投資就顯相當重要。瑞典實行的是政府監督下的自治機構管理機制，具體模式如圖3-6所示，主要為由國家稅務局收取稅賦，分別提供國庫與國家社會保險委員會運作年金制度之使用，退休金管理局與國家社會保險委員會相互支持與監管，設立國家金融監管局監督退休金管理局之運作，另設立獨立審計者監督整體年金管理機構之運作與績效。

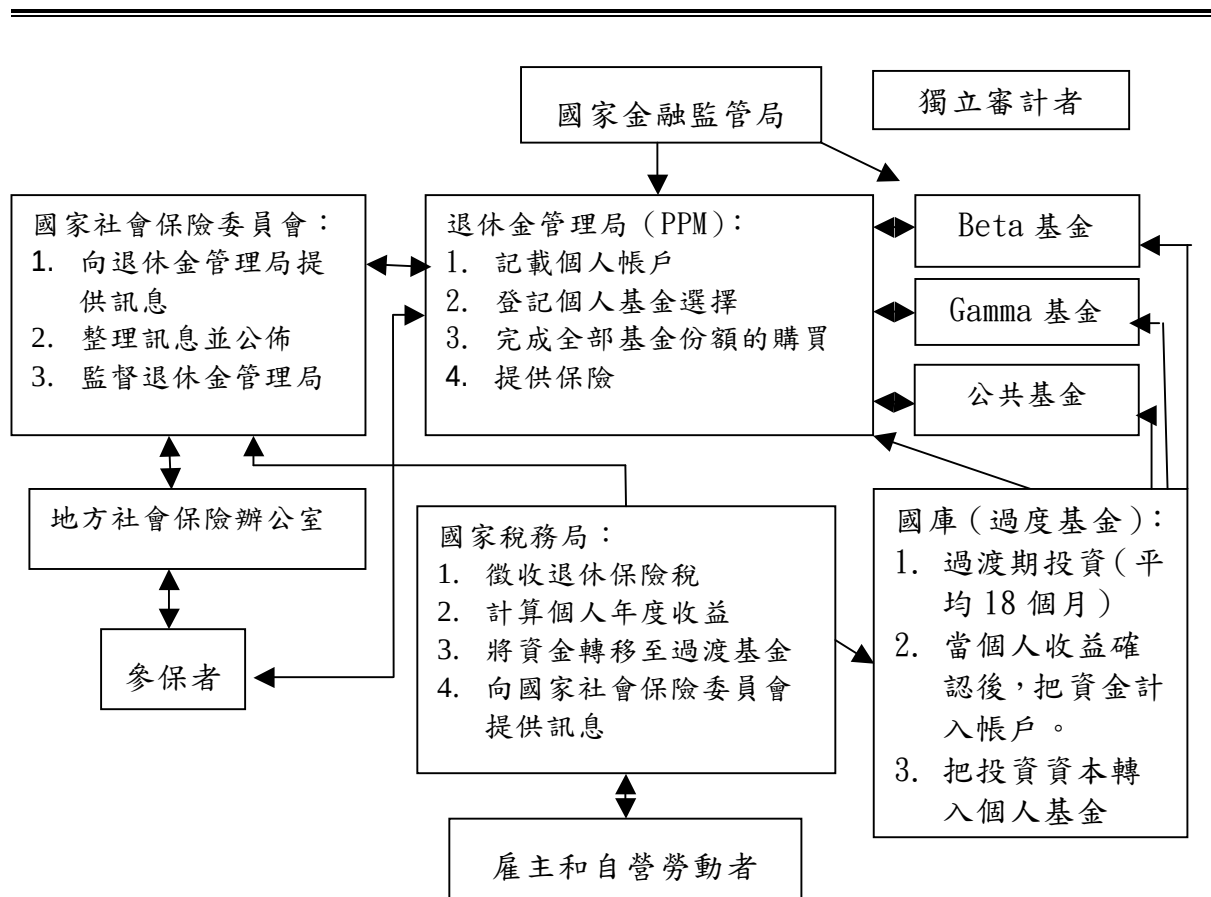


圖 3-6 基金累積制個人帳戶資金管理模式

資料來源：栗芳、魏陸等（2009），「瑞典社會保障制度」，P.110。

（五）瑞典的年金計算與給付

瑞典的年金給付²²分為基本年金、老年津貼、永久性傷殘津貼和遺屬津貼四大類。

1. 基本年金

（1）保障年金

年滿 65 歲，至少在瑞典生活 3 年，並且從所得年金中得到

²² 此部分參考資料為陳培勇（2010），通向老有所養之路－養老保險法律國際比較，pp109-pp114。

較低或者得不到年金的人；如果投保人在國外，必須是在歐盟國家和歐洲經濟區內，並且該國與瑞典有雙邊年金協議，也可以得到該年金。

(2) 所得年金

實施彈性退休年齡，年滿 61 歲即可領取年金，按照申報的終身收入狀況確定年金數額，投保人必須有年收入超過 16,800 瑞典克朗的年份；如果投保人在國外，也可得到年金給付。

(3) 附加年金

按照從 16 歲開始申報的終身收入狀況確定年金數額。

(4) 傷殘年金

投保人至少喪失 25% 的勞動力，並且必須在開始工作時參加傷殘保險，傷殘年金包括兩部分：一是與參加保險期限無關，但與投保人在既定時期內至少一年有收入的關聯部分；二是根據居住時間和最低 3 年投保為條件提供的保障性部分。前者如果投保人在國外，也可以得到年金；後者必須是在歐盟國家和歐洲經濟區內才可領取。

(5) 遺屬年金

遺屬年金包含兩部分：一是投保人死亡支付給遺屬的收入相關年金；二是根據死亡的投保人至少居住在瑞典 3 年為條件支付給遺屬的保障性年金。如果投保人在國外情況與傷殘年金相同。

2. 老年津貼

(1) 保障年金

如果受領人出生於 1938 年及以後，每年給予在瑞典居住至少 40 年且沒有所得年金的單身受領人 84,561 瑞典克朗的津貼，已婚受領人為 75,430 瑞典克朗。如果受領人出生於 1937 年或更早，每年給予單身受益人 86,602 瑞典克朗，已婚為 77,153 瑞典克朗。年金財源來自於稅收，津貼根據薪資指數的變化每年調整一次。

(2) 所得年金

年金運用平均薪資成長基礎中的當年指數，加上退休時平均預期壽命和將來平均薪資成長標準計算，用該方法劃分整體成長的年金資產，以計算出實際支付的年金數額。預期壽命根據最近 5 年男女平均壽命計算得出，平均薪資成長標準為 1.6%，年金財源為稅收，津貼根據薪資指數變化每年調整一次。

(3) 附加年金

年金等於提撥加上個人帳戶年金的投資報酬，財源來自於稅收，津貼根據薪資指數變化每年調整一次。

3. 永久性傷殘津貼

(1) 所得連動的疾病津貼

年金等於投保人預期年收入的 64%，最高限額是一年 297,750 瑞典克朗。假如未來獲得的年金為過去平均收入最好的 3 年計算出來的，年津貼最高限額為 190,560 瑞典克朗。

(2) 保障性疾病津貼

給予在瑞典居住至少 40 年且沒有所得年金的受領人 95,280

瑞典克朗的津貼；對於部分傷殘的國民，根據傷殘程度分別給予全額年金的 3/4，1/2，或 1/4。日常照護津貼可以達到每年 27,177 瑞典克朗。津貼根據消費者物價指數變化每年調整一次。

永久性傷殘津貼財源來自稅收，津貼根據消費者物價指數變化每年調整一次。

4. 遺屬津貼

(1) 保障性遺屬津貼

喪偶者與死亡的投保人結婚或同居至少 5 年，給予 65 歲以下該喪偶者的年金。投保人在瑞典居住至少 40 年且遺屬沒有所得年金的情況下，喪偶者每年可以獲得的最高年金為 84,561 瑞典克朗。當喪偶者再婚或年滿 65 歲時，停發遺屬津貼。遺屬津貼根據消費者物價指數變化每年調整一次。

(2) 所得連動的遺屬津貼

遺屬津貼等於投保人 55% 年金權利，其配偶與投保人結婚或同居至少 5 年，且配偶在投保人死亡時撫養 18 歲以下子女的，給予 65 歲以下該遺屬者 10 個月的年金。如果其配偶監護一個 18 歲以下之子女，遺屬津貼延長 12 個月；如果監護一個或數個 12 歲以下之子女，遺屬津貼將持續發放至最小子女年滿 12 歲。當喪偶者再婚或年滿 65 歲時，停發遺屬津貼。遺屬津貼根據消費者物價指數變化每年調整一次。

(3) 孩童津貼

遺屬中未滿 18 歲之子女，每年可獲得 15,880 瑞典克朗的津貼，直到年滿 18 歲為止，如果身份為學生，則給付到 20 歲。津貼的數額等於在舊制下死亡的投保人累積年金權利的 35%（對 12 歲以下的孩童）或 30%。如果有多於一個孩童，津貼將平分，每位孩童增加 25% 或 20%。孩童津貼的最高數額不能超過死亡投保人年金的 100%；如果一位成年人已經獲得收入關聯的遺屬津貼，孩童津貼總額不可超過死亡投保人年金的 80%。孩童津貼根據消費者物價指數變化每年調整一次。

（4）寡婦津貼

只適用於出生於 1945 年以前並且在 1990 年以前與現在已經死亡的投保人結婚之寡婦。該津貼財源來自稅收，根據薪資指數變化每年調整一次。

（六）補償繳費機制

NDC 制度是一項收入關聯型制度，當由於種種原因參保者無法獲取正常工資收入時，如何對這部分群體的繳費進行補償，成為制度設計中實現分配功能的一個重要問題。在瑞典名義帳戶的繳費機制設計中，繳費費基分為兩類：一項“退休金合格收入”(Pension Qualifying Income)，它由每年的各項收入構成，除工資或營業所得外，個人獲取的疾病現金補助、失業現金補助、家庭津貼等項收入也需要包括在費基之內；另一項是“退休金合格數量”(Pension-Qualifying Amounts)，它也是計算退休金帳戶的費基，但並不是指參保者個人實際獲得的收入。當參保者由於疾病、看護兒童、接受教育或服兵役而無法獲取正常收入時，中央財政按照“退休金合格數量”為個人提供繳費補償，這是對個人

的“非繳費型權利的確認。這種“非繳費型權利”和參加其他社會保險形式期間內所獲得的補助權利都靠一般稅收收入來籌資。總結，瑞典名義帳戶的繳費補償機制主要劃分為兩種情況：

- 1.工傷、殘疾、失業等社會保險項目的現金收入給付金額以及其他社會保障津貼專案(例如疾病現金補助、工作補償、兒童津貼等)的津貼收入視作“退休金合格收入”，個人需要繳納收入的 7%，中央政府財政承擔作為雇主的繳費責任，按 10.21%的繳費率進行轉移支付補貼。
- 2.在個人處於疾病、看護兒童、接受教育或服兵役期間而失去繳費收入來源時，中央政府按 18.5%的繳費率進行完全補貼。

在看護兒童繳費補償方面，通常情況下，婦女可以獲得全額補助，即按照其生育兒童前工作期間的全額收入來計算繳費補助。每生育一個孩子可獲得一個繳費積分，每個積分覆蓋的繳費補償最長期限為 4 年(兩個孩子為 6 年)，積分可由父母雙方的任一方申請。積分權利給予以下條件中收入最為有利的一種情況：(1)父母雙方平均收入的 75%；(2)父母雙方中的任一方在兒童出生前一年全部收入的 80%；(3)給予一個固定收入補償標準，該標準按社會平均工資增長率進行指數化。針對軍人服役權利的補償，按個人參加兵役後從事其工作崗位的就業者的收入標準進行計算。而個人接受等教育期間的權利補償，則基於社會認可的高等教育學歷者可獲取的工資額標準進行計算。

(七) 殘障和遺屬給付金額分配

在瑞典的傳統 ATP 制度下，殘障和遺屬年金是與退休金制度結合

在一起的。1994 年改革後，在建立 NDC 制度後，殘障和遺屬年金從退休金剝離出來，如何整合退休金和殘障、遺屬給付金額是一個難題。

改革後，在處理殘障給付金額上，瑞典的做法是在工人出現殘障後，繼續向個人帳戶內繳費，其標準根據工人過去工作年份內的平均收入計算得出。繳費的融資來源為政府一般稅收，由政府預算轉入名義帳戶和累積制帳戶。按照這種方式，雇員如同正常工作獲取收入一樣進行繳費，但不同的是資金由政府資助的殘障計畫提供，這種做法的好處是保持了殘障給付金額成本的透明性。根據立法，工人到 65 歲時，殘障給付金額轉化成退休年金，由於最低退休年齡為 61 歲，之前的 4 年內仍按殘障給付金額支付。

在 NDC 計畫下，工人在達到預期壽命前死亡時，其帳戶“名義資產”會遺留一筆餘額。在瑞典，名義帳戶內的死亡投保人口被稱為“削減人員”(Deceased Persons)，其帳戶餘額被稱為“繼承所得(Inheritance Gains)”。繼承所得的處理方法是每年將“削減人員”的帳戶結合轉移給與其同年齡組活著的投保人。每位投保人“繼承所得”的分配數額通過計算其帳戶“資產餘額”乘以“繼承所得係數(Inheritance Gains Factor)”得出。“繼承所得係數”是削減人口的帳戶餘額與同年齡組全部存活人口帳戶餘額的比值。這種遺屬給付金額的處理方法實現了制度內的再分配因素，即退休金權利會從短壽者向長壽者轉移，超過平均預期壽命的投保人會受益。

(八) NDC 實施問題

NDC 的實施至少引發兩個問題。第一是如何處理舊制度下的既得權利，第二是在全部退休金領取者仍適用舊制度規則的初始階段時，該如

何逐步平穩地引入 NDC 計畫。NDC 年金的回報率在實踐中特別是一個問題，因為被替代的計畫採用的指數化方法不見得正好符合 NDC 的需要，然而一個好政策可以考慮給舊制度和新制度下的退休金領取者同樣的退休金給付指數化。第三個設計問題是如何處理特權。

1. 轉型速度

瑞典的 NDC 制度於 1999 年開始運行，在舊體制向新體制轉型過程中有兩個關鍵性問題需要處理。

一個是如何計算舊體制下的權利，另一個是從哪一代開始加入新制度。針對舊體制下的退休金權利，有兩種計算辦法：一種是“既得權利原則”(Acquired Rights Principle)，即保留參保者的在原體制下的既得退休金給付權利。

二是“繳費原則”(Contribution Principle)，指的是根據參保者個人的繳費歷史和新制度下的規則，重新確定個人的退休金權利。相比較而言，第二種方法更能體現公平性，也有利於實現新制度財務融資上的可持續性。在這方面，瑞典的做法是採用了第二種原則，即根據舊制度下的個人繳費歷史，按 18.5% 的繳費率來記錄從 1960 年到 1994 年之間的歷史繳費，用 16% (扣除 2.5% 累積制帳戶繳費) 的繳費率來計算 1994 年至 1998 的繳費記錄。

轉型的第一代確定為 1938 年出生的人口，主要考慮到兩方面因素：第一，瑞典自 1940 年以後，婦女開始大規模加入勞動力市場，出於性別平等考慮，新制度確定 1938 年出生人口為轉型的第一代；第二，瑞典自 1960 年開始實施工資的電腦化記錄，對於 1938 年出生的人口來

說，1960年時為22歲，其全部繳費記錄基本上是可以查詢到的，這為記錄名義帳戶歷史繳費奠定了條件。在給付計算方面，對於1938年出生的人口來說，其退休金給付中將有1/5來自新制度，4/5來自舊制度。此後的參保群體加入新制度時，出生年份每推後一年，給付增加1/20，直到1954年及從此之後出生的人口，退休金給付將完全按新制度規則計算。這意味著改革的轉型期為17年。

從2002年開始，舊體制下退休金給付採用的物價指數政策被廢止，開始採用人均收入指數政策。測算的結果表明，如果人均實際收入按2個百分點計算，新制度下的退休金給付將優於傳統體制。因此，對於大部分人口來說，加入新制度是有潛在利益的，這在很大程度上加快了瑞典新舊退休金制度的轉型速度。到2002年末，舊體制下經濟活動人口72%的退休金給付債務已轉入新制度。

表3-4總結了上個世紀90年代引入NDC計畫的5個國家處理既得權利問題的方式。有兩個國家即波蘭和瑞典建立了初始資本，並且轉型速度相對較快，而拉脫維亞，它建立了初始資本，並立即轉向了名義帳戶計畫。另外兩個國家，義大利和吉爾吉斯共和國，它們沒有建立初始資本，並選擇了緩慢的轉型速度。下面分別討論這幾組情況。

表 3-4 初始資本的確定和名義帳戶轉型模式

初始資本的計算				
國家	工資	回報率	繳費率	轉型模式
義大利	沒有初始資本。1992年以後名義帳戶之前的DB公式的條件被收緊了，在1995年繳費滿18年以上者都留在舊制度下，適用1992年的給付規則			在1995年繳費不滿18年者獲得的給付是把新舊制度相結合，按比例公式計算。新進入者完全加入名義帳戶計畫
吉爾吉斯共和國	沒有初始資本。在向完全名義帳戶制轉型過程中獲得的總給付金額是：給付金額=DB轉型給付金額(基於1996年之前的服務年限-最高30年與1991-1995年之間的最高年度工資)+名義帳戶(基於1996之後的工資)+統一比率給付金額(平均工資			

初始資本的計算				
國家	工資	回報率	繳費率	轉型模式
	的 12%)			
拉脫維亞	1.初始資本按記錄的服務年限計算，對於在如下年份退休的人： (1) 1996年:1995年參保人口的平均工資 (2) 1997年:如果1996年個人工資高於1996年所有人的平均工資,就按個人工資計算，否則就按保證工資計算 (3) 1998年:如果在1996-1997年個人平均工資高於全體人口的平均工資，就按個人1996-1997年的平均工資計算否則就按保證工資計算 (4) 1999年:如果1996-1997年之間個人平均工資高於全體人口的平均工資，就按個人在這期間的平均工資計算，否則按保證工資計算 2.計算初始資本的保證工資: 1997-1999年:參保30年以上者，按當期參保人口的總平均工資2000-200×年:個人在1996-1999年期間的繳費工資，或從1996年到申領退休金之間各年所有繳費工資的平均數的40%，從200×年開始，直接規則(×有待確定)	平均繳費工資	20%	為在1996年或1996年以後申領給付的所有工人計算初始資本。一般來說，這意味著對1940年以後出生的女性和1936年以後出生的男性都要計算初始資本(1996年女性退休年齡是56歲,男性退休年齡是60歲)
波蘭	初始資本=舊制度下既得權利的資本現值(算到1998年12月31日,即在1999年1月1日開始實施新制度的前一天)。新權利是基於12.22%的繳費率			名義帳戶制適用於1949年和1949年以後出生的所有雇員和非農業部門自雇者
瑞典	對1938年和1938年以後出生的每個人，初始資本從1960開始的個人工資歷史為基礎。繳費率在1994年是18.5%；1995-1997年是16.5%;從1998開始是16%	平均繳費工資	1995年以前所有各年工資的18.5%	

資料來源：本研究整理

2.低效率

瑞典的NDC 制度1999 年啟用，其精神強調年輕時的自己儲蓄養年老時的自己，加重了個人在經濟安全方面的責任。然而，NDC 制度其潛在可能問題是IRR（Internal rate of return）低，加上瑞典也是標準高齡化、少子化的國家，未來經濟成長前景堪虞；再者新制上路，其財務穩定性仍有待觀察。

二、財務制度

(一)相互提撥

新制的另一項主要改革即為勞雇雙方共同分擔的年金提撥率，轉換成勞工的薪資稅是為了增加民眾對於退休成本的認知。但實際上勞工的薪資稅只有小額的增加，因為大部份勞工的提撥率即為舊制中的疾病保險提撥率，只是重新標訂為年金提撥率。

(二)穩定的提撥率

因為每一年齡階層的預期支出會因為該階層的提撥率自動進行調整，即使是預期壽命增加或經濟表現不佳時，薪資稅率不會因為時間的推移而有所增加。此外，年金的薪資提撥率會隨平均薪資成長，而非物價，所以不會像舊制一樣稀釋薪資。

(三)規模較小的緩衝基金

新制的運作仍大量採用隨收隨付制，緩衝基金可幫助平衡人口結構中的高峰和低峰，但新舊制的緩衝基金有很大的差別，舊制的AP基金不僅為緩衝基金，還可為公營房屋提供投資資金與賺取投資收入；但新制的緩衝基金並無多重用途，規模亦較小。基金資產的降低是因為當AP基金轉換成中央政府的預算時，已用於新制的額外費用。

(四)完全提撥基金

新制將兵役期間、孩童養育期及受教育期間，甚至是殘疾、失業和疾病期間皆可申請繳費補償，瑞典政府在新制中實際訂出提撥標準，即年金的提撥基礎擴大。

(五)自動財務平衡機制

在瑞典新的退休金體系中，名義帳戶制和累積帳戶制都為 DC 型給付結構，這使得制度在長期內具備財政可持續性的基本條件。但名義帳戶制採用隨收隨付的融資方式，仍存在著財務收支不平衡的可能性。在長期內，制度要保持財務上的平衡，必須要實現資產與負債的對等。

在資產方，收入來源於兩個方面：一是保險費，二是緩衝基金流入；負債則取決於未來的年金給付規模。從長期看，NDC 制度設計中存在著一些影響財務穩定性的因素：

- 1.名義帳戶退休金的記帳利率指數為社會平均工資增長率，而不是工資總額增長率。在勞動力(繳費者)數量下降的情況下，由於工資增長率可能高於繳費工資基數增長率，從而導致給付增長高於繳費增長。
- 2.在計算年金給付時，對群體預期壽命的估計採用的是以往的歷史資料，而不是基於當前的預測。因此，預期壽命資料調整滯後於即時變化，由此可能導致制度的長期負債增加。
- 3.緩衝基金的回報率是不穩定的，在回報率低於名義帳戶記帳利率的情況下，也會產生相對應的負債。
- 4.繳費和給付資金流量的變化會影響到制度的財政平衡。
- 5.在執行中，按照收入指數計算公式，收入指數採用的是過去 3 年收入變化的歷史數據，其調整滯後於暫態指數。

為了應對財務上的不穩定性，瑞典在 NDC 制度中引入了財務“自

動平衡機制”(Automatic Balancing Mechanism, 簡稱 ABM) 。該機制的工作原理是根據制度資產與負債的“平衡率(Balance Ratio)”來調節名義帳戶的記賬利率即“收入指數”，從而重新實現資產負債平衡。平衡率是衡量制度財務狀況的比率，其計算公式為：

$$\text{平衡率} = (\text{繳費的資本化價值} + \text{緩衝基金}) / \text{退休金負債}$$

在計算公式中，資產方面包括繳費的資本化價值和緩衝基金的現值。繳費資本化價值是將每年的繳費資產乘以“周轉期”(Turnover Duration)計算得來的。周轉期則是繳費和基於此繳費的給付之間的預期平均時間，它包括兩部分：即繳費週期和支付週期，繳費週期指的是制度內參保成員的平均繳費年齡距離平均退休年齡的年份；而支付週期則指的是平均退休年齡與預期壽命間的年份。退休金負債反映的是當年份未來退休金給付流量的現值，包括兩部分：尚未開始領取退休金人口的所得支付債務和已退休人口的所得支付，通常情況下，尚未退休人口的所得債務可以透過其帳戶記賬餘額反映出來，而已退休人口的年金給付則是當年實際支付的全部退休金數額。

如果平衡率為 1，則隱含名義帳戶制度體系處於財務平衡狀態，即資產和負債相等。如果比率低於 1，制度的負債超過資產。這時，自動平衡機制將啟動，如圖 3-7 所示，退休金記賬利率和給付指數將採用調整機制下的平衡指數，而不再採用原收入指數， $\text{平衡指數} = \text{收入指數} \times \text{平衡率}$ 。例如，當收入指數為 104%、平衡率為 0.99 時，新的平衡指數為 $104\% \times 0.99 = 102.96\%$ ，這時退休金的記賬利率則為 2.96%，而不是 4%。如果自動平衡機制啟動一段時間後，平衡率恢復到 1 以上時，這時平衡指數的增長率將高於收入指數增長率，這段時期為“高指數”

時期，直到平衡指數上升到原收入指數水準，自動平衡機制將停止。

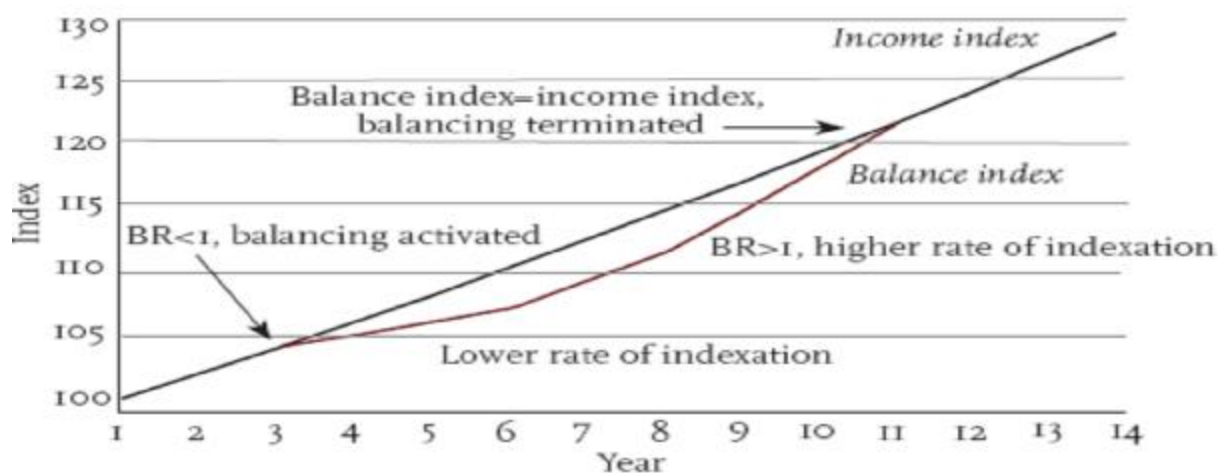


圖 3-7 財務自動平衡機制

資料來源：Swedish Social Insurance Agency, The Swedish Pension System Annual Report 2007。

自2002年制定平衡率以來，接下來的幾年平衡率呈現遞減趨勢，2005年和2006年平衡率上升，2007年又再次下降。2006年NDC體系資產增長4.8%，其中提撥額比2005年增加2,370億瑞典克朗，緩衝基金增加890億瑞典克朗，收益率為10.7%，負債上升3.7%。2007年NDC體系資產增長3.1%，其中提撥額增加1,930億瑞典克朗，緩衝基金增加410億瑞典克朗，收益率為4.4%，負債上升4.4%。表3-5是2002~2008年NDC體系帳戶資產負債與平衡率的情況，圖3-8是2002~2008年NDC體系帳戶資產負債情況，圖3-9是2002~2008年NDC體系帳戶平衡率情況。

表 3-5 2002~2008 年 NDC 體系帳戶資產負債與平衡率

年度	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
緩衝基金	707	898	858	769	646	577	488
提撥資產	6,477	6,116	5,945	5,712	5,607	5,465	5,301
總資產	7,184	7,014	6,803	6,490	6,253	6,042	5,789
退休金負債	7,428	6,996	6,703	6,461	6,244	5,984	5,729
平衡率	0.9672	1.0026	1.0149	1.0044	1.0014	1.0097	1.0105

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2008。

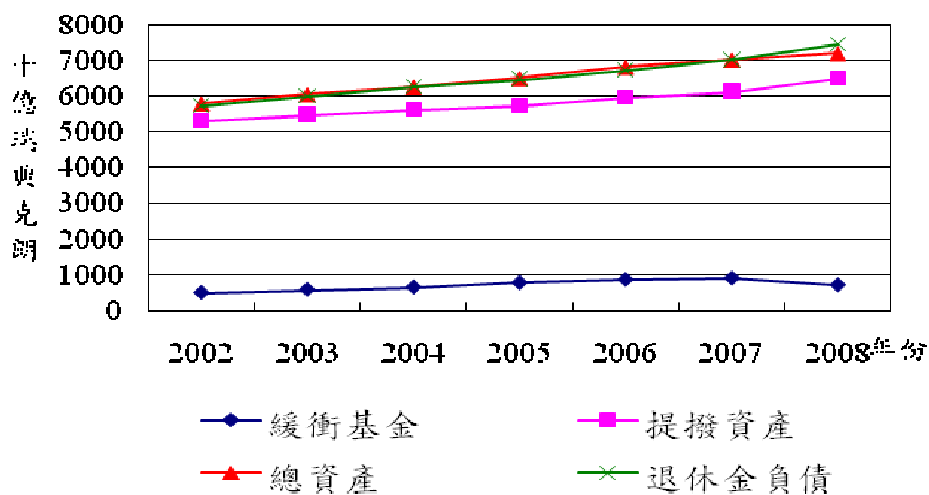


圖 3-8 2002~2008 年 NDC 體系帳戶之資產負債

資料來源：本研究整理

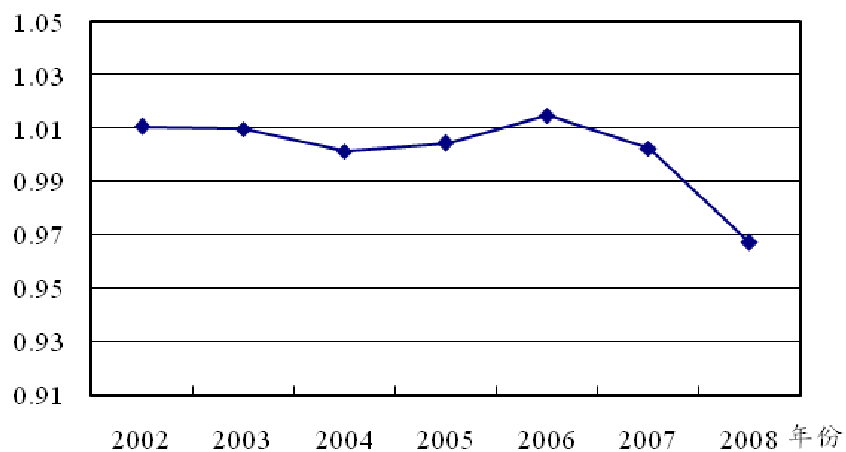


圖 3-9 2002~2008 年 NDC 體系帳戶平衡率

資料來源：本研究整理

財務自動平衡機制對於保證制度的財務穩定性是至關重要的。在

瑞典，財務自動平衡機制是自動運行的，不需任何政治決定，好處在於避免了由於外界因素變化可能引致的政治操縱風險。目前，瑞典的財務自動平衡機制僅僅運用於負債超過資產的情況，資產超過負債的情況並未採取相應的指數下調機制。

(六) 緩衝基金

瑞典從 1960 年 ATP 退休金制度成立以來，就成立了“緩衝基金”。歷史上緩衝基金是一項儲備資產，其目的在於因應暫時的總體經濟波動和人口變化對所得年金隨收隨付制度的影響。自 1999 年退休金制度改革以來，緩衝基金在 NDC 制度運行中的作用日漸突顯。首先，它是財務自動平衡機制中的一個重要環節；其次，從傳統制度向新制度的轉型需要解決舊體制的歷史債務問題，緩衝基金在此過程中發揮了重要作用。

緩衝基金在堅持低風險水準前提下，能夠將長期收益最大化，使其管理的基金不受國家政策（無論是產業或經濟政策）的影響，同時考慮道德因素和外界環境（與最大化收益不相衝突）的宗旨下，維持老年年金體系的穩定。作為引入新的退休金體系的一部分，國家退休基金的一部分將被轉入國家財政預算，以減少國債規模。2000 年前後 2 年，從該基金轉入國家財政預的數額大約為 2,500 億瑞典克朗，以補償改革初期中央政府花費的巨額轉軌成本。

國家退休基金是接受委託對退休金提撥資產進行運作，並完全獨立於政府的一個組織，其組織、投資目的以及方針等全部都由國家法律來規定。國家退休基金（AP 基金）是老年年金保險體系中相對比較小的

一部分，當勞動力市場出現失業率上升或呈現人口減少的趨勢，引起年金體系的保障功能有所弱化時，AP 基金的投資組合產生的高收益將會對年金體系的穩定達到緩和作用。但是，這種作用很有限，首先，AP 基金管理的資產規模限制了其收益；其次，其資產組合的高風險投資，可能產生的收益不高。

1. 國家第一退休基金（AP1）

AP1 基金是五大緩衝基金之一，總部位於瑞典首都斯德哥爾摩。至 2006 年底，該組織有 64 名員工，其中女性員工 18 名，平均年齡 43 歲，75% 的員工具有大學學歷。AP1 基金是獨立性最強的政府機構，它的營運完全不受政府指示，但受瑞典國家退休基金法案的管制。首先由政府任命董事局，董事局指定常務董事，政府同時還委任多名獨立審計者。

每年瑞典政府對該基金的績效進行測評，將測評結果向瑞典國會報告後公布大眾。該基金組織由 7 個獨立的投資部門組成，其中 6 個部門提供業務支持和風險管理服務，這兩項服務對基金投資有關鍵作用，因此這兩項服務主要由基金組織內部員工擔任。

AP1 基金的營運目標是由董事局訂定的，包括總收益率目標（5 年間的投資收益達到 5.1%~6.1%）和經營管理目標（5 年間的有效收益超過基準收益的 0.5%）。AP1 基金資產可投資於瑞典股票、非瑞典股票、新興市場股票、固定收益債券以及其他投資。內部投資部門負責整體投資資產的分配和全球債券組合、歐洲股票和外匯管理。其他資

產（主要是一些非歐洲股票和帳外證券）交由外部投資經理人管理。2007 年底，AP1 基金管理的淨資產達到 2,190 億瑞典克朗，其中外部機構管理的資產接近 1/3。

2. 國家第二退休基金（AP2）

AP2 是五大緩衝基金之一，從 2001 年開始營運。2007 年底，全部員工達到 49 名，其中女性員工 19 名，平均年齡 39 歲，平均工作期間為 15 年。AP2 基金管理的資產可投資於股票、固定收益債券等其他投資工具。

2007 年，該基金組織引入了一個新的管理機構，這一管理機構由瑞典 Alpha 策略、全球 Alpha 策略、定量策略以及外部經理組成。同年秋，這一基金組織還增添了一個投資管理戰略部。新的管理機構對各部門責任的定義更加明確，使得更多的資產組合種類成為可能，而且絕對管理和相對管理的定義也更明悉。5 年間，AP2 的平均收益率達到 6%，接近成立初設立的目標收益率 6.1% 的水準。

2007 年底，該機構還建立了績效評估體系，並且和激勵機制一起從 2008 年 1 月 1 日開始實施。如果基金達到績效目標（高於基準收益 0.5%），則新的績效評估體系讓每個員工能夠獲得相當於兩週薪資水準的紅利，同時，如果完成個人任務，個人還會獲得相當於兩週薪資的額外紅利。

3. 國家第三退休基金（AP3）

AP3 基金是五大緩衝基金之一，受國會委託管理基金資產，它是國立養老基金，政府指定董事局。AP3 資產可投資於股票、固定收益債券和其他資產，其他資產包括私有資本、房地產、木材、基礎設施、生命科學財產等。

截至 2008 年 6 月 30 日，該基金的資產組合價值達到 2,076 億瑞典克朗。AP3 認為，公司的道德標準和釋放股東價值的責任存在相關性，它們在瑞典簽訂的國際慣例和協議的基礎上，對所投資公司的道德倫理標準提出了更加嚴格的要求。

4. 國家第四退休基金（AP4）

AP4 也是五大緩衝基金之一，根據瑞典國家退休基金法案的要求，保障領取者的利益，不受國家商業和其他經濟政策的限制。但在與高收益目標不衝突的情況下，必須考慮外界和社會倫理道德的影響。AP4 組織機構分成 8 個不同的責任部門：瑞典股票、全球股票、固定收益和現貨管理、私有資本、資產分配、風險控制、公司治理和通訊以及行政部門。資產可投資於股票、固定收益資產和房地產，基金的投資目標為：5 年間年實際平均收益率（考慮通貨膨脹）達到 4.5%；有效年收益率（指超過指數的收益）為 0.5%。每年的有效收益率都會不同，2008 年基金降低了投資組合的風險，導致有效收益率降至 0.4%。該基金非常注重資產種類的分配，且會大量委託給外部投資機構進行投資管理，一般進行三種階段的投資：長期投資（40 年）、中期投資（3~5 年）、短期投資（6~12 個月），其中中期投資的比重較大。

5. 國家第六退休基金（AP6）²³

實際上，AP6 也是緩衝基金之一，但規模很小，其基金資產包括初始資本和未分配的利潤，主要投資於瑞典中小成長型的公司，以此促進瑞典工業的發展。

AP6 的初始資本包括從 AP1、AP2 和 AP3 轉移過來的資本、基金清算後的剩餘資本。AP6 基金是不需要每年支付退休金的，盈餘部分可以用於再投資。為了滿足市場需求，AP6 建立了 4 個業務部門和一個財務部門，財務部門主要負責管理市場風險和基金的流動，業務部門涉及的業務包括：AP 直接投資（商品和服務部門等）、AP 合夥投資、AP 可轉換債券、AP 網絡投資、生命科學投資（包括生物工藝、醫療技術、醫藥品）以及基金投資。

至 2007 年末，緩衝基金的資產規模為 8,980 億克朗，按照 2007 年的國民退休金給付水準，大約相當於 5 年的年金給付數額，即“基金能力”（Fund Strength）為 5 年。總起來看，近年來名義帳戶退休金的繳費收入大於支出，每年獲得了較高的投資回報。因此，資產累積增長較快，平均每年為 600 億克朗，增長速度年均接近 10%。緩衝基金較高的投資回報收益獲利於高比重的股票投資和國外證券投資。2006 年緩衝基金股票投資比例為 59%，債券投資為 37%。2007 年緩衝基金投資於股票的比重為 58%，債券投資為 38%。2006 年緩衝基金國外投資比例為

²³ 瑞典國家退休基金不是嚴格按順序排列的，目前沒有國家第五養老基金（AP5），由於 AP6 與 AP1、AP2、AP3、AP4 在基金來源和使用上有較大的差異，沒有連貫排序也是為了以後國家退休金（AP）的擴容留下空間。

58% ，2007 年上升到 62%。

三、管理制度

(一)增加透明度

每位年金參與者會在每年年底收到年度報表，報表中載明從隨收隨付制的所得年金和個人帳戶（附加年金），以及保障年金所能獲得的預期年金總額大小，報表還會預測在退休年齡和瑞典經濟整體表現等不同情況下的給付金額。因此工作者對於未來的年金金額可獲得較多的資訊，但同時也面臨到不確定性的增加。

(二)長時間的轉換期

退休金在一般民眾對老年生活的財務規劃中通常扮演著相當重要的角色，一個行之久遠的公共退休金制度也意味著政府對人民長遠生活保障的一個承諾，因此退休金制度的大幅改變，必然需要一個繁複漫長的過程，其目的不外乎是希望以較長的時間縱深來降低改變對特定族群的不利衝擊。

為實現新舊制度的平穩銜接，瑞典以出生年份為依據，實行"中人"過渡方案，針對1938年至1954年出生的民眾，政府提供了一個長達17年的混合期作為實施新制度的緩衝。以1938年出生的標準受僱者為例，他在65歲退休時可以支領4/20的新制退休金以及16/20的舊制給付；1939年出生的標準受僱者在65歲退休時可以支領5/20的新制退休金以及15/20的舊制給付；如是遞移，至1954年以後出生者則

全數支領新制退休金，亦即舊制退休金制度正式結束²⁴。

1.1938 年以前出生者：適用舊制 ATP。

2.1938-1953 年生者：適用 ATP 及所得年金、附加年金

3.1954 年以後出生者：適用所得年金、附加年金

表 3-6 新制度分階段實施的受益比重

出生年份	新制度下的受益比例	舊制度下的受益比例	出生年份	新制度下的受益比例	舊制度下的受益比例
1938	4/20	16/20	1947	13/20	7/20
1939	5/20	15/20	1948	14/20	6/20
1940	6/20	14/20	1949	15/20	5/20
1941	7/20	13/20	1950	16/20	4/20
1942	8/20	12/20	1951	17/20	3/20
1943	9/20	11/20	1952	18/20	2/20
1944	10/20	10/20	1953	19/20	1/20
1945	11/20	9/20	1954	1	0
1946	12/20	8/20			

資料來源：粟芳、魏陸等（2009），「瑞典社會保障制度」，P87。

為了能平穩地將舊制度轉向新體系，在 1938-1953 年間出生國民的退休金中，有一部分是以補充年金的形式發放的。實際上，補充年金包括以下兩部分：與收入相關聯的退休金（ATP）和基於退休金年數的基本年金，它的計算按照改革前的標準。領取資格是至少有三年的退休金年數，有些人或許只有一年或兩年的退休金年數，為了能夠滿足保險期間至少三年的要求，這些人在歐盟其他成員國或者與瑞典簽訂了社會保險協議的國家的保險期間所獲得的退休金給付也可以累加進來。

比如，某人已累積了 20 年的年金年數，則補充年金由基本年金的 20/30 和 ATP 組成。因此，補充年金的規模取決於其工作年限和收入。要想獲得全額的補充年金，年金領取者必須具備 30 年勞動年限這一條件，每減少 1 年，津貼標準減少 1/30。

²⁴ 對混合新舊制的退休金給付，其後續金額調整都依據新制的設計以名目薪資成長率減去 1.6% 計算。

以補充年金形式領取的年金比重和參保者的年齡有關，越早出生，比重越大，對應的收入型退休金比例也就越小，所有這個年齡段出生的參保者，都按照表 3-4 中的比例來領取不同形式的年金。對於已婚者，每年的補充年金計算公式如下：

$$\left(60\% \times \text{價格基數} \times \text{平均年數} \times \text{權益年限} / 30 + 78.5\% \times \text{價格基數} \times \text{權益年限} / 30 \right) \times \chi / 20$$

其中，平均年數是指 30 年工作期間的 15 年最高收入的平均值，權益年限是指年金累積年數，78.5% 是針對已婚夫婦設立的一個固定數，而單身人員對應地為 96%， $\chi/20$ 是考慮出生年份後，獲得補充年金形式的比例，具體比例見表 3-4。對自營勞動者和某些年份沒有繳費的勞動者來說，工作年限要求會在 30 年的基礎上有所延長。

由於 1938 年之前出生的人和 1938 年以後出生的實行政策有所不同，在 1938 年或之前出生的人完全按舊制給付退休金，所以這批人是不會獲得所得年金和附加年金的，取而代之的是與收入相關聯的年金（ATP），年金水準是基於個人 30 年工作期間的 15 年最高收入的平均值。從滿 65 歲開始，ATP 的調整方式和所得年金相同，與實際經濟增長連結，而 65 歲前領取 ATP 年金，則根據物價指數進行調整。另外，瑞典對在 1938-1953 年出生的人，保證其能得一個特定的年金水準，這個水準是根據 1994 年之前舊體制中的 ATP 計劃和基本年金的總和來決定的。如果個人的補充年金和所得年金及附加年金的總金額沒有達到規定的標準水平，國家會給予保證補貼彌補差額。如果符合領取保證補貼的資格，延長工作年限或延遲領取年金對總年金給付水平的影響就無法確定。

假如延後領取年金，以下三個方面會影響年金水平：一是所得年金將會增加，預期餘命縮短；二是從開始領取年金的當月起，補充年金將會每月以 0.7% 的比例增加；三是保證補貼和保障年金會隨所得年金、補充年金和附加年金的增加而減少。

瑞典法定退休年齡為 65 歲，提早（延後）領取年金將會減少（增加）年金金額。假如提早領取年金，以下兩個方面會影響年金水準：一是所得年金將會減少，預期餘命延長；二是從開始領取年金的當月起至滿 65 歲的當月時止，補充年金將會每月以 0.5% 的比例減少。

（三）年金保險基金的監督管理

國家設立專門的社會保險經營機構²⁵，負責包括年金保險權益紀錄、計算與發放年金等事務，定期向投保人用橙色信封郵寄其參保訊息，告知其現有之權益。2009 年 7 月 1 日設立的國家社會保險監督局和審計機關，分別負責年金保險事務的專業監督和審計監督。

所謂專業監督，即設立獨立於年金保險經營機構的聯邦社會保險局及其派出機構，對年金保險經營機構投保人檔案管理、權益紀錄、年金發放等環節進行監督，並受理投保人之相關投訴。監督的方式分為接受舉報、現場調查資料等，發現問題及時告知年金保險經營機構，要求其盡快改正。同時專業監督的機率遠高於審計監督。

所謂審計監督，審計機關與其派出機構負責年金保險事務之審計監督，對年金保險經營機構每年至少進行一次審計監督，審計內容包括：一是審計年金保險經營機構的會計是否可靠、會計紀錄是否真

²⁵此部分參考資料為陳培勇（2010），通向老有所養之路－養老保險法律國際比較，pp114-pp115。

實公平、審計年金保險經營機構是否依法管理，二是審計政府活動可能影響國家預算的情形，三是審計年金保險轉換中與歐盟合作有關的事項，審計監督結果提交議會。對於確實存在之問題應要求經營機構改正，並由議會進一步監督實際改正情況。

從監督執行情況看，監督機構皆能發現若干問題，但經監督機構提出意見後，經營機構及時進行改正。重要的是，監督機構強調年金保險法律執行多年，尚未出現嚴重的侵占年金保險基金之情況。

（四）年金保險的爭議處理機制

瑞典年金保險的爭議處理機制²⁶，一是行政複議，二是法院訴訟。關於行政複議和行政訴訟，主要是指受領人如果對年金保險經營機構的發放有任何爭議，可以採取行政複議和行政訴訟兩種方式主張自身的權益。其中，行政訴訟屬於司法救助的範疇，由行政法院負責審理。而行政複議為受領人應當針對年金保險爭議首先提請行政複議，對行政複議決定不服的才可提起行政訴訟。近年年金給付引發的爭議增加，根據斯德哥爾摩市行政法院統計，2004年受理的年金保險爭議案件1261件，2008年則為2039件，其中約有80%庭外和解，少數開庭審理。另外，年金保險爭議案件中有相當數量是經營機構認為受領人騙取年金給付所以不允支付所引起。

四、新制度的特色

（一）維持福利國家的傳統思維原則

新制度在福利國家傳統思維與財務失衡隱憂衝擊下建立，

²⁶此部分參考資料為陳培勇（2010），通向老有所養之路－養老保險法律國際比較，pp116-pp117。

除了維持退休金制度主體的公共性之外，其第一層保障年金以一般財政收入為財源，大幅提高最低年金收入保障的設計，是現體福利國家政策的結果。即使以所得年金而言，提撥率的決定、所得年金權利的計算以及附加年金的管理與給付等，亦處處充滿政府積極介入的設計，不但與美國 ERISA 架構下的放任體制大異其趣，並且與世界銀行（World Bank）及國際勞工組織（International Labour Office）所分別提倡多層保障體系下的公權力介入方式有相當區隔。

（二）建立因時制宜的物價調整機制

退休金權利從開始累積到實現乃至於完結，至少歷經數十年歲月，因此任何一個退休金制度的設計都必須充分考慮因為經濟狀況與物價波動所帶來的影響。新制對這個因素在不同層面做了不同的規範，整體而言充分保證了新退休金制度與經濟狀況的連動並且維護了退休者的起碼生活水準。

- 1.保障年金部分保持隨物價指數調整的設計，隱含著新制度將通貨膨脹風險視為保障最低退休金的首要考量，這樣的政策選擇就維護退休者起碼生活水準的目標而言是合理的，但是無可避免的也將導致其占總退休金之比重隨實質薪資變動而擺盪。同時，由於此部份財源係由一般財政收入支應，必須定期（如每年）與其他政事競逐財源，因此無法擺脫政治面的干擾，例如當長期實質薪資成長率為正數而導致保障年金相對於所得年金較低時，國會或許缺乏意願做出相應調整，也就因此實際的調降

了對低所得者的最低年金保障。

2. 所得年金的權利為隨名目薪資調整機制，保證了退休金權利與經濟成長連動；所得年金實際給付時依當年的名目薪資成長率減去固定的調整參數 1.6% 逐年調整的機制，除了提供退休者在高度通貨膨脹時期的保障外，相當程度的抑制所得年金隨經濟成長而增加的程度，算是比較穩健的財務設計。

3. 附加年金根據傳統民營保險原則提供生命年金的設計，因為已經經由商業保險原則將所有風險內化，沒有提供附加物價調整機制的需要。

(三) 結合 DC 制與隨收隨付制的優點

傳統上採用 DC 制的退休金制度，可以比較單純的確定雇主責任，但無法有效規避受僱者累積不足的風險；採用隨收隨付制的財源安排方式，可以避免基金長期的管理成本與運用風險，但必須隨各時期的需要量出為入，否則將造成政府或雇主的財務危機。

新制度結合了兩者的優點，發展出名目的 DC 制的所得年金，採用了架構在隨收隨付財務基礎上的 DC 制度。在提撥面，依據精算結果建立長期穩定的提撥率，使雇主的退休金責任在薪資發生當時就隨著提撥完成而解除；在給付面，以當期收入與準備帳戶充分支應退休者的當期退休金需求，避免在傳統 DC 制度下必然產生的龐大退休基金管理成本及風險，並且保證退

休者可以享有一定比重的國民生產成果。

(四)強化給付面與提撥面的關聯

新制加強了退休金的給付金額與提撥面的關聯，確保了制度在財務面的長期穩定基礎。

- 1.以終身所得作為計算退休金權利基礎的設計，改善了舊制以較高的十五年薪資平均數為計算基礎，對給付面與提撥面的不對稱影響，同時也矯正了原制度的逆向所得重分配效果。
- 2.以預期壽命及實際退休年齡作為計算實際退休金基礎的設計，解決了因為平均壽命延長所導致的制度性財務失衡。就個人而言，因為平均壽命延長而降低的退休金額度，可以利用自願性的延長工作年限補足；反之，如果自覺累積的退休金權利已經足夠，亦可以提前在 61 歲退休，領取較低所得替代率的退休年金，提供了個人比較彈性且公平的退休年齡選擇空間。
- 3.完全提撥的附加年金帳戶，本身即無財務失衡問題。

五、改革的影響

新制度的主要優點在於其消除勞動力流動性的障礙，因為工作者可自由轉換職業，讓工作者有機會尋找更適合自己的工作，而不需要受限於不同的契約式給付制度。且新制度更能對抗經濟與人口所帶來的衝擊，大幅提高長期穩定性，同時也解決了低收入族群與高收入族群之間未預期到的重分配問題。但短期對國家預算為負面

影響，瑞典財政部在 1999 年估計，年金改革消耗掉約 46 億克朗的國家預算。另外，瑞典年金制度改革樹立起兩項重要的政治典範：

(一)在所有 OECD 的國家裡，瑞典的年金改革是最具長遠意義

(二)瑞典的年金改革是團結多黨派聯盟意見，協商結果獲得多數聯盟支持

瑞典年金改革最有趣的就是「政治需要年金」，擁有 NDC 制度與自動財務穩定機制，執政者不再需要針對年金政策作出重大立法決策。新制度的法規規定了計算年金權利的詳細公式，針對給付進行每年的調整，自動調整年金會隨經濟支出、就業程度、工資成長率、通膨率、預期壽命和其他風險等因素改變，這意味著大部分的金融市場波動和預期壽命的增加等風險已由國家轉嫁到各世代的退休者，然而，此部分的改革影響目前仍有待觀察。

六、瑞典採行 NDC 制度成效

依據瑞典社會保險局 2008 年報告，瑞典個人年平均薪資為 42,000 瑞典克朗，該國實施 NDC 制度後，1990 年出生的國民，其個人所得替代率為 53%，相較於 1944 年出生的國民，個人所得替代率為 65%，呈下降趨勢。瑞典退休金提撥率約為 2.5%，退休金資產總額佔 32.6%國內生產毛額，佔 54.1%平均總所得。瑞典平均涵蓋 65 歲以上工作者佔全部工作者比重為 29.4%。在未來瑞典人民退休時給付報酬率為 3%扣除營業成本。瑞典退休金政府支出約佔 1.2%國內生產毛額，相較於其他有財務準備退休金體制國家，實施 NDC 確實使政府支出大幅降低。

（一）社會保障支出總量

做為高福利國家，瑞典社會保障支出在 GDP 中佔有相當高的比重，1965 年以來社會保障支出占 GDP 比重變化如圖 3-10 所示，可反映出瑞典的高福利社會保障制度是以高水平的社會保障支出為支撐的。圖 3-11 是 1990 年以來，歐盟 15 國及瑞典、芬蘭、挪威、丹麥、冰島等北歐國家公共移轉性支出占 GDP 比重，由圖可看出瑞典公共移轉性支出占 GDP 比重除了有一段時間低於芬蘭外，其餘時間皆一直處於前列。表 3-7 是瑞典社會保障支出構成及其占 GDP 的比例，從中可看出老年保障支出是社會保障支出的最大項目。

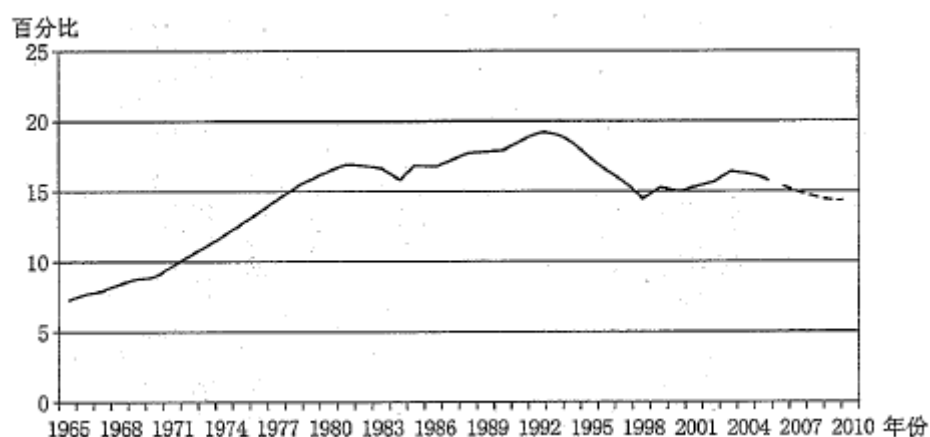


圖 3-10 1965~2010 年社會保障支出佔 GDP 比重

資料來源：栗芳、魏陸（2009），瑞典社會保障制度，P.51。

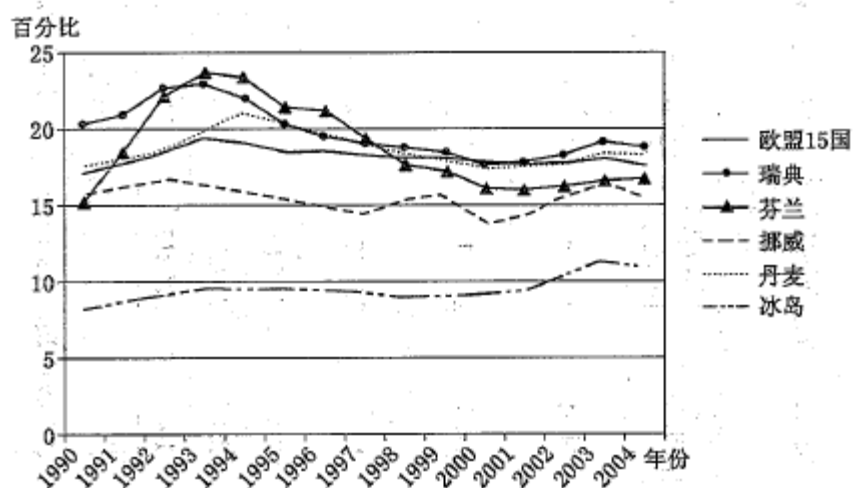


圖 3-11 1960 年以來部分歐盟國家公共移轉性支出占 GDP 比重

資料來源：粟芳、魏陸（2009），瑞典社會保障制度，P.51。

表 3-7 瑞典社會保障支出構成及其占 GDP 之比例

區分	2005 年		2006 年		2007 年		2008 年（預估）	
	支出（百 萬瑞典克 朗）	比 例 （%）	支出（百 萬瑞典克 朗）	比 例 （%）	支出（百 萬瑞典克 朗）	比 例 （%）	支出（百 萬瑞典克 朗）	比 例 （%）
家庭及 兒童保 障支出	60,949	14.0	65,406	14.6	67,364	14.9	69,097	14.9
疾病與 殘疾保 障支出	137,486	31.6	137,710	30.8	135,838	29.9	138,092	29.07
老年保 障支出	215,406	49.5	221,460	49.5	230,025	51.0	241,622	52.0
其他支 出	11,583	2.7	11,810	2.6	8,056	1.8	5,556	1.2
管理費 用	9,855	2.3	10,829	2.4	10,617	2.4	10,357	2.2
總計	435,280	100	447,216	100	450,900	100	464,723	100
占 GDP %		16.3		15.8		15.0		14.7

資料來源：Försäkringsdivisionen Utvärderingsavdelningen（2007），“The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2005-2008”，P.12。

（二）主要社會保障項目之現金流量

從瑞典具體社會保障項目的收支來看，不同的社會保障項目對應不同的收入來源和支出項目。有的社會保障項目完全來自雇主和（或）個人繳費，即能支應整體財務狀況；有的社會保障項目雇主和（或）個人繳費是不足的，尚須依賴政府預算撥款給予資助；有的社會保障項目完全靠國家預算。表 3-8 是瑞典 2006 年不同社會保障項目的收支狀況。

表 3-8 2006 年社會保障項目的收入與支出

	收入				支出			結餘或赤字
	繳費	法律規定政府撥款	其他	合計	支付	管理費用	合計	
父母保險	24,819	0	—	24,819	25,627	1,157	26,784	-1,965
孩童補貼	—	23,750	—	23,750	23,611	139	23,750	—
對有孩童家庭的住房補貼	—	3,911	—	3,911	3,598	313	3,911	—
殘疾兒童護理補貼	—	2,792	—	2,792	2,625	267	2,792	—
單親生活補貼	—	2,637	1,816	4,453	4,038	435	4,053	—
看護孩童期間的退休金補貼	—	4,452	—	4,452	4,452	—	4,452	—
疾病保險	99,350	14,116	—	113,466	107,306	4,543	111,849	1,617
健康護理補貼	—	3,671	—	3,671	3,384	287	3,671	—
殘疾補貼	—	1,279	—	1,279	1,171	108	1,279	—
就業支持補貼	11,755	208	—	11,963	11,755	208	11,963	—
工傷補貼	7,683	61	63	7,807	6,005	387	6,392	1,415
汽車補貼	—	289	—	289	257	32	289	—

(續表)

	收入				支出			結餘或 赤字
	繳費	法律規定政 府撥款	其他	合計	支付	管理費用	合計	
護理補償	—	13,010	3,202	16,212	16,084	128	16,212	—
退休金								
透過 AP 基金	183,624	—	83,356	266,980	176,156	2,077	178,233	88,747
透過國家預算	11,576	9,835	—	21,411	21,339	72	21,411	—
老年保險繳費	26,033	—	—	26,033	232	296	528	—
生存者撫卹金	19,206	992	—	20,198	16,840	92	16,932	3,266
住房補貼	—	11,782	—	11,782	11,410	372	11,782	—
老年生活補貼	—	433	—	433	419	14	433	—
其他補貼	21	81	68	170	152	18	170	—
未分攤的管理費用	—	4	—	4	—	4	4	—
合計	384,067	93,303	88,505	565,875	436,440	10,829	447,290	

資料來源：Försäkringsdivisionen Utvärderingsavdelningen (2007), “The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2005-2008”, P.45.

表 3-9 是 2005 年瑞典整體退休金收支情況，從提撥額與給付額可看出，在瑞典退休金體系中，國家退休金遠大於職業退休金和私人退休金，占據絕對主導地位。

表 3-9 2005 年度瑞典退休金收支情況

單位：百萬瑞典克朗

	提撥	資產管理	給付額
國家退休金	203,176	962,267	169,232
職業退休金	105,493	993,912	25,456
私人退休金	14,540	373,203	16,532
總計	323,209	2,329,382	211,320

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2006。

退休金是社會保障支出中的最大項，其來源包括退休金繳費、國家預算撥款及來自國家退休基金（AP）中的資金。退休金繳費的費率是收入基數的 18.5%，收入基數為薪資收入減掉一般退休金繳費。退休金繳費透過三種不同方式徵收，一是一般退休金繳費，由勞工繳納，費率為 7%；二是雇主和自營勞動者繳納的退休金繳費，繳費比例為收入的 10.21%，即表 3-10 中的社會保險繳費；三是國家退休金繳費，是由獲得福利補貼者繳納，直接由國家預算轉移到國家退休基金中。表 3-10 為 2005~2008 年國家退休基金的收支情況，從表中可看出，AP 基金的收入大於支出，出現結餘，年底基金餘額逐年增長，且預計此種趨勢將持續。

表 3-10 2005~2008 年 AP 基金收支

單位：百萬瑞典克朗

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年 (預估)
收入				
分配進累積型帳戶中的退休金繳費	179,552	183,624	190,894	198,478
其中：社會保險繳費	77,277	81,180	86,042	90,435
一般退休金繳費	73,762	75,098	80,094	84,475
國家退休金繳費	26,450	26,564	23,698	22,827
繳費調整	1,063	782	1,060	741
匯差和利息	114,598	83,356	73,760	68,795
AP 基金收入合計	294,150	266,980	264,654	267,273
支出				
AP 基金支付的退休金	169,071	176,132	185,533	197,733
其中：保障年金	162,564	165,970	170,504	176,358
所得年金	6,507	10,162	15,029	21,375
向歐盟國家的移轉性支出	57	24	35	36
管理費用	2,032	2,077	1,717	1,612
支出合計	171,160	178,233	187,285	199,381
當年結餘/赤字	122,990	88,747	77,369	67,892
當年繳費占支出比例	105%	103%	102%	100%
年底基金餘額	769,190	857,937	935,306	1,003,198

資料來源：Försäkringsdivisionen Utvärderingsavdelningen (2007) , “The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2005-2008” , P.54.

另一部分退休金來自國家預算撥款，表 3-11 為瑞典 2005~2008 年來自國家預算的退休金收支情況。雇主和自營勞動者退休金繳費的一部分要上繳國家預算。同時，國家預算還要再拿出部分資金支付保障年金和一些補充性年金。

表 3-11 2005~2008 年來自國家預算的退休金收支

單位：百萬瑞典克朗

區分	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年(預 估)
收入				
上繳國家預算的退休金繳費	11,352	11,576	12,193	14,083
政府資助	11,138	9,835	8,303	5,555
收入合計	22,491	21,411	20,496	19,638
支出				
保障年金	22,431	21,322	20,419	19,550
一些補充性年金	18	17	17	16
管理費用	42	72	60	72
支出合計	22,491	21,411	20,496	19,638

資料來源：Försäkringsdivisionen Utvärderingsavdelningen (2007) , “The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2005-2008” , P.52.

1. 保障年金

瑞典老年年金管理成本 2008 年約為 12.83 億瑞典克郎，其中保障年金管理成本為 8.46 億瑞典克郎，瑞典保障年金營運如下：

表 3-12 瑞典保障年金盈虧

單位：百萬瑞典克郎

區分	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
年初盈餘	45	61	-70	-92	16	139	312	302	66
收入	734	730	785	904	895	794	514	257	
成本	719	861	807	796	772	622	524	493	
淨利	15	-131	-22	108	123	172	-10	-236	
年末盈餘	61	-70	-92	16	139	312	302	66	
被保險人 人數(單位：百萬)	6.77	6.95	7.09	7.28	7.35	7.44	7.56	7.69	

資料來源：Jönsson A. (2008) Orange report-Annual report of the Swedish Pension System, Swedish Social Insurance Agency (SSIA). P.18.

表 3-12 顯示瑞典保障年金改革後於 2003 與 2004 為虧損狀況外，近 10 年皆有盈餘。

2. 附加年金

附加年金是瑞典年金制度改革後的一個重要組成部分，實行完全基金累積制，附加年金的收入來自雇主和自營勞動者退休金繳費的一部分（2.5%）、國家退休金繳費，主要用來支付附加年金，附加年金管理成本為 4.37 億瑞典克郎，表 3-13 為 2005~2008 年附加年金的收支情況。

表 3-13 2005~2008 年附加年金收支

單位：百萬瑞典克朗

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年（預估）
收入				
分配進累積型帳戶中的退休金繳費	23,805	26,033	27,119	27,313
支出				
已支付的附加年金	104	231	414	690
向歐盟國家的移轉性支出	1	1	1	1
管理費用	252	296	286	291
儲蓄（退休金負債）	23,448	25,505	26,418	26,331
支出合計	23,805	26,033	27,119	27,313

資料來源：Försäkringsdivisionen Utvärderingsavdelningen（2007），“The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2005-2008”，P.54.

基金累積制個人帳戶中的資產構成包括：本金累積、投資收益、生存者收益、管理費用。到勞工退休時，其帳戶累積的資金再轉換成退休年金，供勞工退休後領取，但該帳戶報酬率由資本市場決定。圖 3-12 為 2001~2007 年帳戶中退休基金規模變化。

截至 2007 年 12 月 31 日，約有 583,880 人參加該體系，且逐年增加，2006 年約有 149,194 名新參加者，退休基金總資產高於 3,107.11 億瑞典克朗，99% 的人選擇投資於有價證券基金，其資產超過基金總資產的 99.5%。圖 3-12 為瑞典 2008 附加年金投資情況。

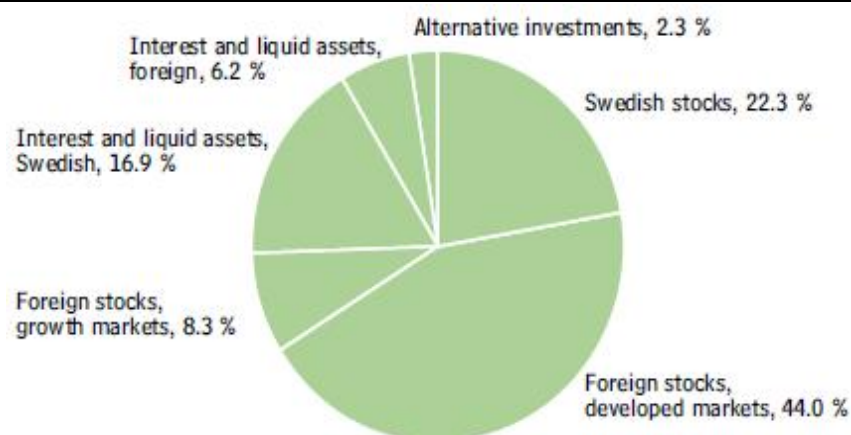


圖 3-12 2008 年瑞典附加年金投資標的

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2008。

FDC 是由雇主、員工與基金經理、保險公司簽訂契約，契約條款由雙方訂定且達成一致，並符合法規要求。

為了讓參加者有更多投資選擇，瑞典對基金投資給予極寬鬆的條件，盡量讓更多基金公司參與該退休基金的投資管理，所有在瑞典註冊從事經營的基金公司都可參與該計畫，但須遵守瑞典金融監管局的相關準則。參與的基金公司必須在 PPM 註冊並簽訂契約，契約規定基金的費用結構、要求和基金公司須向投資者提供的訊息等條件。

為避免基金公司經營成本過高而將成本轉嫁到投資者身上，PPM 用契約形式讓基金公司的費用維持在較低水準。在瑞典，當國家稅務局徵收年金保險繳費後，勞工個人選擇基金管理公司，並決定基金投資方向，但風險自負，基金收益增加，退休金也增加。參加者可以將資金委託給有價證券基金經理人，和在瑞典有營業執照的國家基金運作，也可以選擇交由國家基金公司運作。所有基金管理者必須向參保客戶報告每年費用的詳細資訊和結果。大多數勞工自行選擇基金管理公司，並可隨時作

基金公司的轉換。

每年年初，參保人將收到一份通知，通知參保人所選基金的情況。如果參保人對績效不滿意，參保人可任選其他基金。如果參保人沒有選擇基金投資標的（包括年金儲蓄基金），PPM 對留在帳戶上的基金也會支付一定的報酬。個人帳戶上的資金由於採用基金制的運作方式，且這部分資金可以遺產形式由相關受益人繼承。

為更有效管理基金，每個基金管理公司最多可註冊 15 檔基金，如此基金管理公司的成本降低，而且可以提供不同種類的基金。參保人可以將個人帳戶中的資金投資到規定的四大類基金：利息基金、混合型基金、生命週期型基金、股票型基金。基金類型的選擇主要取決於參保者個人的風險態度和投資方向。四種不同類型的基金會幫助平衡帳戶資產所面臨的風險。

（1）利息基金

利息基金（interest funds）一般風險較低，報酬率也較低，價格變化不大，資產價值穩定。因為風險低，所以不用經常監控帳戶價值變化，具有最低風險值的利息基金有時也稱為短期利息基金，增值空間相對較低。其價值可能會上下波動，但波動率非常小；長期利息基金具有相對較高的風險，增值空間較大。因為受到外匯匯率的影響，投資於瑞典以外的其他國家利息基金風險相對較高。

（2）股票型基金

股票型基金（equity funds）包含大多數股票。因此，基金的績

效和所投資公司的經營狀況關係密切，同時也取決於市場對公司未來發展的預期。股票型基金比利息基金具有更高風險，從長期來看，股票型基金增值機會較大。不同的股票型基金風險值可能相差甚遠，所以參保者在股票型基金組合中宜慎選。同樣，投資於瑞典以外的其他國家股票型基金也受外匯匯率影響。

（3）混合型基金

混合型基金（mixed funds）投資於股票和利息債券，可看作是股票型基金和利息基金的組合。基金經理人決定股票和利息債券的投資組合比例，不同的混合型基金，其股票和債券的比例分配可能不同，風險亦有所差別。混合型基金的風險值一般介於股票型基金和利息基金之間。

（4）生命週期型基金

如果參保者對投資不是很積極，生命週期型基金（generation funds）將是另一種選擇。當離退休年齡還很遙遠時，資金大部分投資於股票，待退休年齡接近，資金會轉投資於利息債券。如果選擇該基金，當參保者年輕時，儲蓄的風險相對較高，鄰近退休時風險較小。所以生命週期型基金不適合風險承受能力較高的年輕人。

如果沒有對上述 4 種基金做出選擇，則參保者個人帳戶資金交由國家第七退休基金（AP7）管理，進入 PPM 設立的年金儲蓄基金帳戶，按市場化原則投資經營。由於新制將由政府為參保者提供最低保障，所以

經營退休基金的公司不承諾最低收益保證。

截至 2008 年底，大約有 773 檔基金可供參保者選擇，由 83 個不同的基金經理人管理，當參保者退休時，PPM 賣掉基金份額，發放退休金。表 3-14 是 2008 年 FDC 投資於不同基金的情況，可看出股票型基金占據絕對多數，其所管理的資產也是最多的。

表 3-14 FDC 資金投資情況

區分	註冊的基數目	管理的資產（十億瑞典克朗）			
	2008	2008	2007	2006	2005
股票型基金	585	105	163	141	99
混合型基金	48	10	10	9	7
生命週期型基金	31	29	35	31	23
利息基金	108	24	13	7	5
年金儲蓄基金 （一種股票型基金）	1	63	87	79	58
總計	773	231	308	267	192

資料來源：Orange Report：Annual Report of the Swedish Pension System 2008。

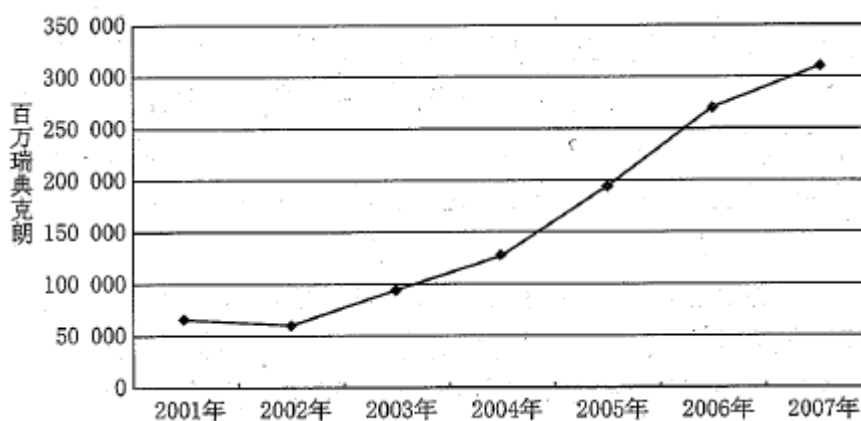


圖 3-13 2001~2007 年 FDC 體系的老年基金規模

資料來源：栗芳、魏陸（2009），瑞典社會保障制度，P.103。

此外，為滿足不願意進行投資的參加者期基金保值與增值需求，政府設立了兩種基金，一種是“獨立基金”，即當參加者不願意或無能力

進行積極性投資選擇時，由 PPM 將該參加者的資金投資於該基金。目前，在保持總體低風險的基礎上，獨立基金實現了長期高收益。另一種基金是為願意進行積極投資，同時也希望政府參與其投資決策的參加者設立的，它與前者不同的是，可以將資金的 100% 投資於權益資本，而前者必須保留一最低比例投資於低風險的固定收益資產。

（三）年金給付水準

瑞典整個老年保障體系是非常透明的，在每年的年度報告中，每個參保人皆可查詢到自己帳戶中的餘額和每月的退休金金額。當勞工退休後去申領退休金時，他們個人帳戶中累積的“名義資本”將會以年金形式發放給參保人。一般來說，退休金給付標準主要根據個人帳戶繳費的累積金額、名義資本的增值（受薪資率、經濟成長率、勞動力規模等因素影響）、退休金的計算公式、退休給付指數化公式這四項因素來決定。名義帳戶年金給付是使用帳戶資產除以預期餘命計算得出，具體公式如下：

$$P_n = \frac{\sum_{i=k}^n [c_i \prod_{j=1}^n (1 + r_j)]}{e_n}$$

其中， p_n 表示參保人於 n 歲退休時領取的退休金水準， e_n 是年金除數，表示在退休時的預期餘命²⁷， r_j 是第 j 年的回報率， k 表示勞工開始繳費的年齡， c_i 表示勞工在第 i 年的繳費。須注意的是，年金除數因年

²⁷ 預期餘命是參保人退休時年齡與當年男女平均預期壽命的差數

齡階層不同而有所差別，反映了參保者首次領取退休金時的剩餘壽命長短。

所得年金每年都會根據收入指數變化進行調整，收入指數為名目工資和薪資增長水準減去物價上漲水準，瑞典規定經濟增長基準為 1.6%。退休金根據收入指數進行調整的具體方式為：如果實質工資和薪資增長速度與經濟增長基準相同（即兩者皆為 1.6%），則退休金給付水準不變；如果當年收入指數變化率大於 1.6%，那退休金高於前一年；如果當年收入指數變化率小於 1.6%，那退休金低於前一年。如表 3-15 所示，如果當年收入指數變化率為 0.7%，退休金將比前一年下降 0.9%；如果當年收入指數變化率為 2.9%，退休金將比前一年提高 1.3%。

表 3-15 收入指數與退休金變化關係

收入指數變化率	+0.7%	+1.6%	+2.9%
減：增長基準	-1.6%	-1.6%	-1.6%
退休金變化	-0.9%	0%	+1.3%

資料來源：粟芳、魏陸等（2009），「瑞典社會保障制度」，P.95。

如果平均壽命延長，相對應的預期餘命亦增加，即勞工生存年限越長，由於年金除數增加，得到的所得年金將會減少；但另一方面，平均壽命延長會使勞工工作時間延長，收入增加，帳戶資產增加，能領取到的退休金就越多，因此，高齡化帶來的人口結構不穩定自動被預期餘命的調整所抵銷。如果在年滿 65 歲之前領取退休金，所得年金將會依之前的預期餘命為基礎進行計算，待領取者年滿 65 歲當年的 1 月份開始，所得年金將依照當日的預期餘命重新計算。

當人們因為特殊原因停止工作（非正常退休）並開始領取退休金時，不會立即得知退休金給付水準，一般要等待 2 年時間，因為稅收機構要

進行稅收評估。在這 2 年內，帳戶內的退休金等於多累積 2 年，帳戶資產增加代表領取者所能獲得的所得年金將增加。

估算所得年金給付水準的變化情況可以用所得替代率進行分析，所得替代率等於年金給付金額/退休前一年收入。假設一個在 1975 年出生的人，從 22 歲開始工作直至退休（61~70 歲期間），在不同的市場利率和預期壽命假設下，所得替代率是不同的，如表 3-16 所示。

在表 3-16 中，假設工資和資本指數的年增長率皆為 2%（資本指數指資本年收益率），則第 1 年其個人帳戶資本餘額為 $27,061 \times 18.5\% = 5,006$ 美元²⁸；第 2 年其個人帳戶資本餘額為 $5,006 \times 1.02 + 27,602 \times 18.5\% = 10,213$ 美元，其餘各年得個人帳戶資產餘額以此類推，為上一年的資本餘額乘以 1.02 再加上當年年金繳費。

預期餘命 1 沒有考慮經濟增長，預期餘命 2 考慮經濟增長；年金 1 和年金 2 皆基於無性別區分的預期餘命計算得出，但年金 1 沒有考慮經濟增長基準 1.6% 的影響，反之，年金 2 考慮經濟增長基準。在不同市場利率和預期壽命假設下，所計算出來的年金金額是不同的。替代率 1 和替代率 2 是分別依據年金 1 和年金 2 計算得出，替代率 1 = 年金 1 / 退休前一年收入，如 67 歲退休，則替代率 1 = $27,814 / 64,677 = 0.43$ ，替代率 2 計算方式與替代率 1 同。

²⁸ 這裡在計算所得替代率時，指個人全部退休金，即包含所得年金與附加年金，因此，個人帳戶資本餘額包括名義帳戶制個人帳戶中的資產，也包括基金累積制個人帳戶中的資產，繳費比率為 18.5%。

表 3-16 所得替代率（所得年金，提撥率 16%）

年 齡	工 資 (美 元)	資 本 指 數	資 本 餘 額 (美 元)	預 期 餘 命 1	年 金 1	替 代 率 1	預 期 餘 命 2	年 金 2	替 代 率 2
22	27,061	1.000	5,006						
23	27,602	1.020	10,213						
...	...	...	...						
...	...	...	...						
60	57,432	2.122	414,368						
61	58,580	2.165	433,493	24.24	17,096	0.30	19.69	21,043	0.37
62	59,752	2.208	453,217	23.41	18,516	0.32	19.14	22,654	0.39
63	60,947	2.252	473,557	22.59	20,061	0.34	18.58	24,397	0.41
64	62,166	2.297	494,528	21.78	21,746	0.36	18.02	26,287	0.43
65	63,409	2.343	516,150	20.97	23,588	0.38	17.45	28,342	0.46
66	64,677	2.390	538,438	20.16	25,603	0.40	16.88	30,580	0.48
67	65,971	2.438	561,411	19.36	27,814	0.43	16.30	33,024	0.51
68	67,290	2.487	585,088	18.55	30,262	0.46	15.72	35,716	0.54
69	68,636	2.536	609,488	17.76	32,944	0.49	15.14	38,654	0.57
70	70,009	2.587	634,629	16.96	35,927	0.52	14.54	41,906	0.61

資料來源：Edward Palmer（2003），“The New Sweden Pension System”，P.11.

從表 3-17 中可看出，在考慮經濟增長基準 1.6% 的影響後，所得年金給付水準高於未考慮經濟增長基準的給付水準，因此，年金 2 的替代率高於年金 1 的替代率，並且無論是否考慮經濟增長基準的影響，退休時間越晚，所得替代率越高。

表 3-17 瑞典所得年金與附加年金規模

單位：百萬瑞典克朗

區分	所得年金(Pay as you go, DC)			附加年金		
	2008	2007	2001	2008	2007	2001
年金保費收入規模	203,140	190,416	156,811	30,118	28,080	18,314

資料來源：Jönsson A. (2001,2008) Orange report-Annual report of the Swedish Pension System, Swedish Social Insurance Agency (SSIA).

表 3-18 就給付年齡族群分析，2008 年女性受領所得年金皆高於男性，反之附加年金則以男性受領人數較多。

表 3-18 2008 年瑞典年金給付族群

區分	保障年金		附加年金	
	女性	男性	女性	男性
61-64	-	-	42,133	46,777
65-69	112,603	30,924	132,692	213,311
70-74	112,812	33,281	89,185	154,730
75-79	126,156	29,186	51,776	115,849
80-84	124,237	28,236	29,917	77,761
85-89	95,908	21,399	15,135	40,659
90-	53,089	10,223	5,939	12,208

資料來源：Swedish Social Insurance Agency (SSIA)(2009). Social Insurance in Figures 2009. Swedish Social Insurance Agency (SSIA) from table 56.1 to table 56.2.

瑞典老年年金支付最高金額為基本投保薪資的 7.5 倍，2007 基本投保薪資的 7.5 倍是 SEK 344,250 (約 NT: 86,063)。

（四）年金給付水準舉例

1.保障年金

一位居住於瑞典且單身的國民，打算從 65 歲開始領取退休金，所得年金為 117,000 瑞典克朗/年，當年的價格基數假設為 39,800 瑞典克朗，則所得年金為 $117,000/39,800 = 2.94$ 倍價格基數。因為所得年金超過 1.26 倍價格基數，所以保障年金為： $0.87 \times 39,800 - (117,000 - 1.26 \times 39,800) = 2,537$ 瑞典克朗/年。

2.所得年金

一位居住於瑞典的國民，年滿 65 歲，名義帳戶資產為 790,000 瑞典克朗，假設該國民預期餘命為 15.7 年，則退休金金額為： $790,000/15.7 = 50,312$ 瑞典克朗/年，月退休金金額為 $50,312/12 = 4,195$ 瑞典克朗/月。假如他延期一年領取退休金，則預期壽命縮短，帳戶總額隨著這一年的退休金累積、生存者收益及收入指數的提高而增加。但須扣除一年的管理費用。當他年滿 66 歲時，如果帳戶資產增加為 830,000 瑞典克朗，預期餘命縮短為 15.1 年，則月退休金金額為 4,580 瑞典克朗/月²⁹。因此，延後退休所能獲得的退休金金額將越多。

3.過渡期國民的補充年金

一位生於 1942 年、已婚、工作滿 30 年的瑞典國民，考慮在 2007 年開始領退休金（65 歲），或是延遲至 2008 年（66 歲）再開始領取退休金，他的退休金平均點數為 5.80，並且累積了 30 年。2007 年的價格基

²⁹ 年退休金金額為 $830,000/15.1 = 54,967$ 瑞典克朗/年，月退休金金額為 $54,967/12 = 4,580$ 瑞典克朗/月。

數為 40,300 瑞典克朗。因為他在 1942 年出生，所以在舊制的比重為 12/20，即他會以 12/20 的比重領取補充年金。

如果在 65 歲領取，則補充年金為： $(60\% \times 40,300 \times 5.80 \times 30/30 + 78.5\% \times 40,300 \times 30/30) \times 12/20 = 103,128$ 瑞典克朗/年（8,594 瑞典克朗/月）。

如果在 66 歲領取，假設 2008 年的指數較 2007 年增長 2%，則 2008 年領取的退休金為 $1.02 \times 103,128 = 105,191$ 瑞典克朗/年。

如果他在 66 歲以後領取退休金，那他的補充年金將會以 $12 \times 0.7\% = 8.4\%$ 的比率（每月增長 0.7%，合計 12 個月）增加，則他最終的補充年金為 $105,191 \times 1.084 = 114,027$ 瑞典克朗/年（9,502 瑞典克朗/月）。

第三節 瑞典改革年金制度存在問題

瑞典年金改革最重要的目的為設計一種年金制度，它的財務狀況即使在面對不利的經濟發展和人口結構時仍然可以保持穩定。新制的實施增加人民工作誘因，並且賦予人民有部分自行管理年金的權利。以下針對年金改革是否能達成目標進行探討。

一、財務風險性有待考驗

瑞典年金改革參考許多因素確保制度的財務穩定性，新制度仍然採取隨收隨付制，因為 NDC 制度的提撥率根據估算後為固定的，所以制度的財務仰賴給付的調整，這意味新制將財務風險轉移到後代子孫上。

當財務狀況失衡時，財務自動平衡機制可立即調整給付，但此機制無法區別因嚴重經濟衰退和人口發展所導致的財務失衡，因此自動平衡機制可能會引發不必要的損失，雖然對於給付的影響不大，但確實會影

響政治穩定性。事實上，此平衡機制只會在財務出現危機時才會啟動，它被認為是一個信號，代表人民的福利受到威脅。較好的策略是將自動平衡機制表徵化，也就是將機制內會影響年金權利和給付的參考因素指數化，一般情況下，給付會隨平均薪資的增加而成長，但報酬率會因資本的不同而改變。有鑒於自動平衡機制啟動的機率很高(當平衡率為 1.01 時)，為了制度的正常運作應該將自動平衡機制進行改善。

二、人民對於給付面資訊認知不足

正常狀況下，新制的所得替代率會比舊制低，因為從 DB 制轉換到 NDC 制度會導致難以估算預期給付。根據 2003 年國家保險局的計算，只有 38% 的人民了解自身福利，人民對於給付面的資訊與認識不足，他們往往高估附加年金對給付的重要性。給付的多寡也取決於附加年金的投資決策，目前國民的投資組合大多以股票投資為主，現今投資者的平均年齡為 42 歲，距離退休年齡相對較遠。此外，除非國民在他們退休時減少股票的持有比例，否則市場的高度波動性將對福利造成影響。

三、公平性與再分配機制受到質疑

新制將提撥面與給付面緊密連結，但對於薪資低於平均薪資一半的勞工，保障年金會破壞此連結，他們即使增加工作也不一定會增加年金給付，依賴保障年金的人無法彈性選擇退休時點，因為年金必須等到 65 歲才能開始給付，但是高額的保障年金才能確保所得安全性。

新制藉由設定高所得者的提撥上限，將所得進行重新分配，自動平衡機制對於各世代間的重分配具有影響力。該機制啟動時，將會降低給付金額指數和當前給付。剛加入年金制度的參與者比即將退休的參與者

有更長的時間彌補給付的損失，目前尚未針對再分配類型的預期規模作全面性研究，但未來勢必將會有某些世代承受較大的負擔，他們可能會要求政府補償。

四、鼓勵工作機制與其他制度衝突

在新制下的退休年齡是彈性的，且每增加一年的工作期間可以增加給付的年金，此項規定目的在於建立工作誘因，美國的證據支持此一觀點，證明 DC 制可以激勵年長者增加工作年數。此外，瑞典的年金制度沒有收入的年齡限制，即只要勞工願意工作，他們皆可以繼續累積年金，然而過去的實際勞動市場讓勞工難以在 67 歲後繼續工作，因為雇主不願繼續雇用超過 65 歲的勞工。為因應年金改革，法律將勞動年齡限制增加至 67 歲，但 65 歲後的勞工仍然不被疾病和失業保險所保障。

因為某些職業保險提供提前退休誘因，且殘疾保險長期被視為一種退休路徑，根據國家社會保險局 2000 年之計算，瑞典國民退休年齡大約為 62 歲。由於醫療進步與預期壽命持續上升，年金制度和勞工法令可能需要重新考慮。

五、附加年金制度投資策略實施困難

瑞典年金制度為個人帳戶提供廣泛的投資選擇。PPM 的目標是增進大眾財政知識，促使勞工作出良好的投資決策，但問題在於此種策略是否可以成功，因為根據美國經驗表示，投資決策是複雜的，參與者容易投資錯誤，此外，參與者不一定可以從眾多的基金選擇中挑選出最適合的投資組合。最後，仰賴保障年金的參與者會願意進行高風險投資策略，以爭取年金給付的最大額。

因此，PPM 的國會議員和代表開始討論減少基金數量的可能性，但因為該制度已經實施基金的廣泛選擇，所以此改革可能是困難的。另一個問題在於如此廣泛的基金選擇是否符合成本效益，因為 PPM 的固定管理費用相對較高，大約為資產的 0.3%（與進入名義帳戶的 0.05% 資產相較），且自動選擇基金的資金管理費用低於大部分的基金。

瑞典經驗證實附加年金對於自動選擇基金的重要性，目前該基金的投資策略以股票為主，該基金經理人也表示此投資策略需要修改，且生命週期基金應有部分的自動選擇基金組合。有關於一旦參與者選擇自選基金方案，就無法恢復成自動選擇基金的規定，還需要進一步的審議。

六、資訊與教育不足

新制度是複雜的且受測者認為有關新制度的知識是有限的，多數的參與者不知道確切的福利、個人帳戶組成部分的概念及附加年金，更重要的是退休收入低於 NDC 給付似乎是普遍現象。參與者表達想要獲取更多資訊的訴求，但目前可提供的資訊有限，所以提供更多資訊可能不會是解決辦法，因此，考慮其他溝通與參與的方式成為國家社會保險局的未來挑戰。

第四章 國內現行退休基金運作現況

第一節 國民年金保險制度

國民年金社會保險制度於 2008 年 10 月 1 日開辦，根據國民年金法第 1 條：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年即發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」，國民年金保險之被保險對象為年滿 25 歲且未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加公教人員保險、勞工保險、軍人保險的國民，國民年金保險提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」及「喪葬給付」四大保障，被保險人只要按時繳納保險費，在遭遇重度以上身心障礙或死亡事故，以及年滿 65 歲時，就可以按月、持續性的請領年金給付，以保障本人或其遺屬的基本經濟生活。

一、國民年金保險被保險人佔全國人口比例

國民年金保險被保險人人數可由應收保費人數資料來推估，統計 2008 年 10 月至 2009 年 9 月各月應收保費人數資料，可計算出全部年齡下應收保費人數，藉此推估出被保險人人數。再依據經建會統計之 2009 年底全國人口數資料，可以計算出國民年金保險被保險人佔全國人口比例，圖 4-1 和圖 4-2 分別為 12 個月所統計之男性及女性各年齡國民年金保險被保險人佔全國人口之比例。以 25 歲男性國民年金保險被保險人佔全國人口之比例來看，2008 年 10 月國民年金保險開辦時比例為 38.3%，2009 年 9 月之比例為 37.9%；25 歲女性國民年金保險被保險人佔全國人口之比例來看，2008 年 10 月國民年金保險開辦時比例為 37.5%，2009 年 9 月之比例為 34.54%，這 12 個月的比例變化不大，由圖形可看出國民年金保險被保險人佔全國人口比例，在這 12 個月中皆相當接近，呈現

穩定趨勢。

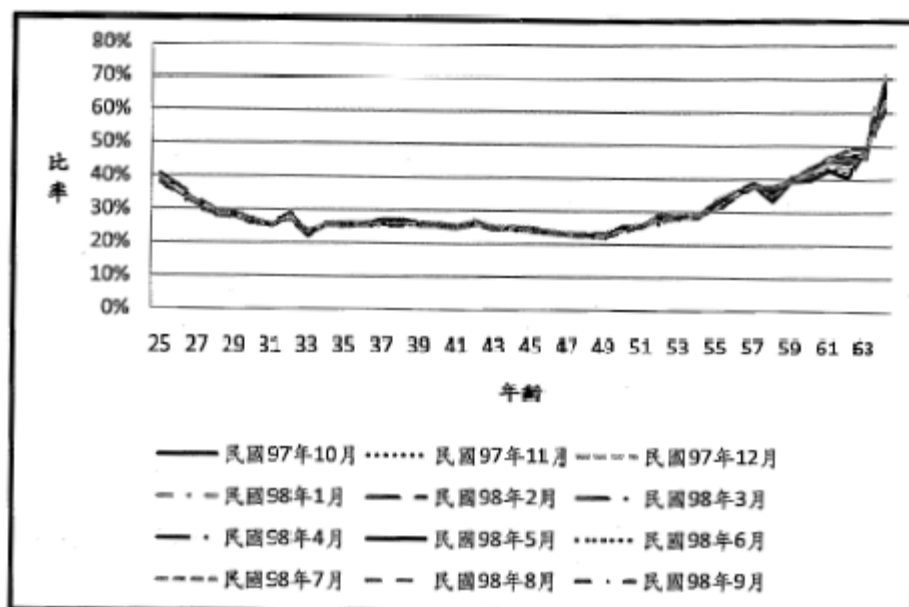


圖 4-1 男性被保險人各年齡占全國人口比例

資料來源：黃泓智、楊曉文（2010），「國民年金保險費率精算及財務評估」，P.8。

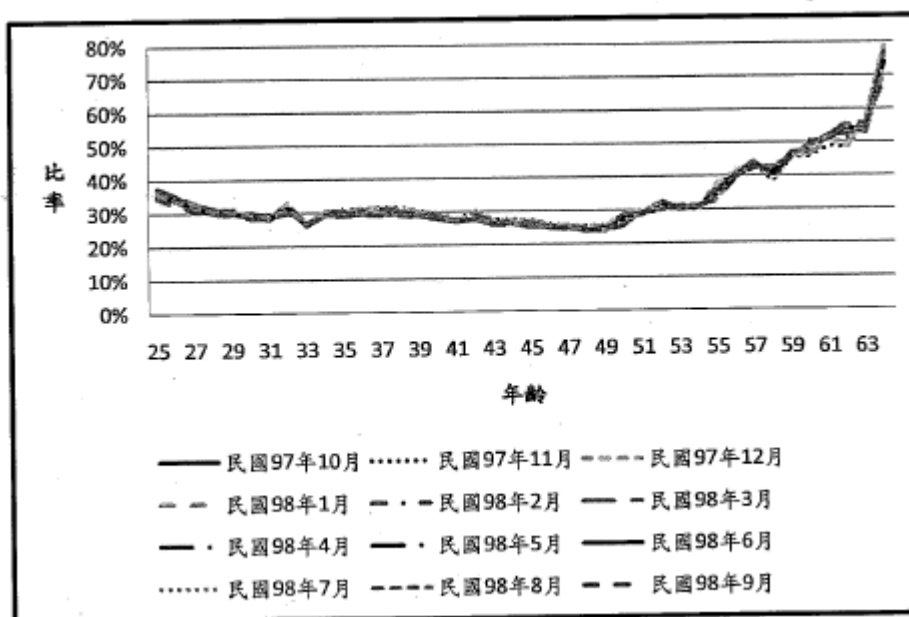


圖 4-2 女性被保險人各年齡占全國人口比例

資料來源：黃泓智、楊曉文（2010），「國民年金保險費率精算及財務評估」，P.8。

二、國民年金保險繳費比例

依據 2008 年 10 月至 2009 年 9 月已收保費人數統計資料來分析繳費比例，繳費可分為準時繳交以及遲繳兩部分，因此分別統計準時繳費比例及遲繳比例，在各期繳費期限底前收到期保費，視為準時繳費；若超過各期繳費期限後才繳納保費，則視為遲繳保費。

圖 4-3 及圖 4-4 為男性與女性各年齡之準時繳費比例之走勢，以 25 歲男性國民年金保險被保險人準時繳費比例來看，2008 年 10 月至 2008 年 11 月之比例為 34.86%，2009 年 4 月至 2009 年 5 月之比例為 38.01%；25 歲女性國民年金保險被保險人準時繳費比例來看，2008 年 10 月至 2008 年 11 月之比例為 36.83%，2009 年 4 月至 2009 年 5 月之比例為 39.51%，準時繳費有增加之趨勢，由圖形可得知被保險人準時繳費比例大致穩定。

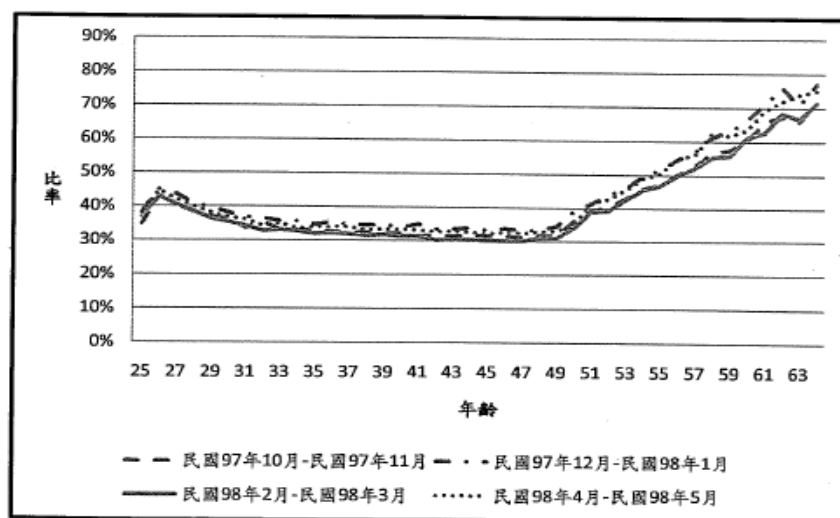


圖 4-3 男性被保險人準時繳費比例

資料來源：黃泓智、楊曉文（2010），「國民年金保險費率精算及財務評估」，P.10。

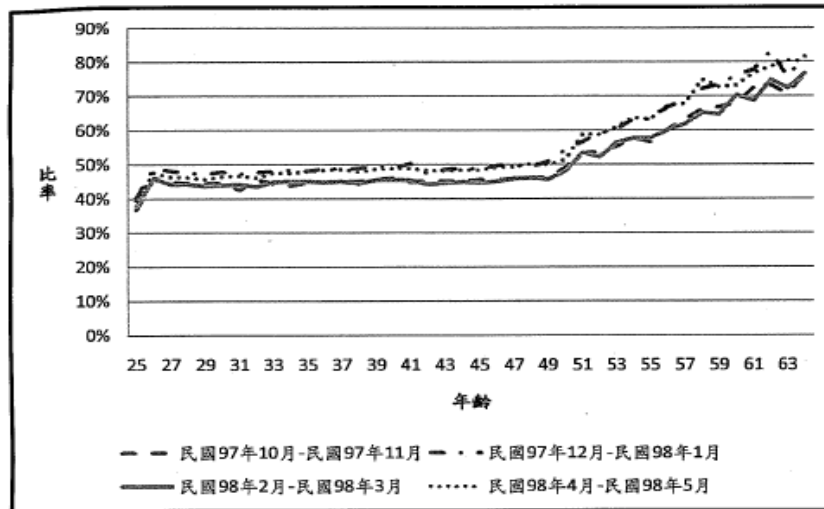


圖 4-4 女性被保險人準時繳費比例

資料來源：黃泓智、楊曉文（2010），「國民年金保險費率精算及財務評估」，P.11。

遲繳部分，圖 4-5 及圖 4-6 為各年齡被保險人遲繳比率趨勢，由圖可發現高年齡的人遲繳比例較高。

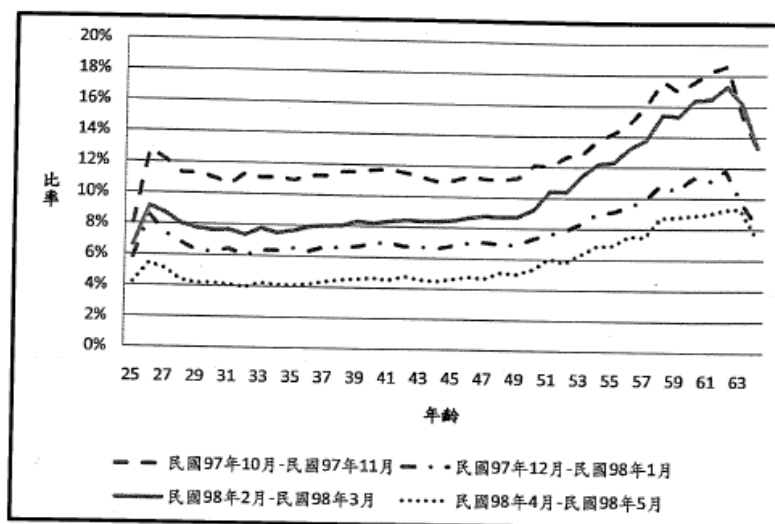


圖 4-5 男性被保險人遲繳比率

資料來源：黃泓智、楊曉文（2010），「國民年金保險費率精算及財務評估」，P.12。

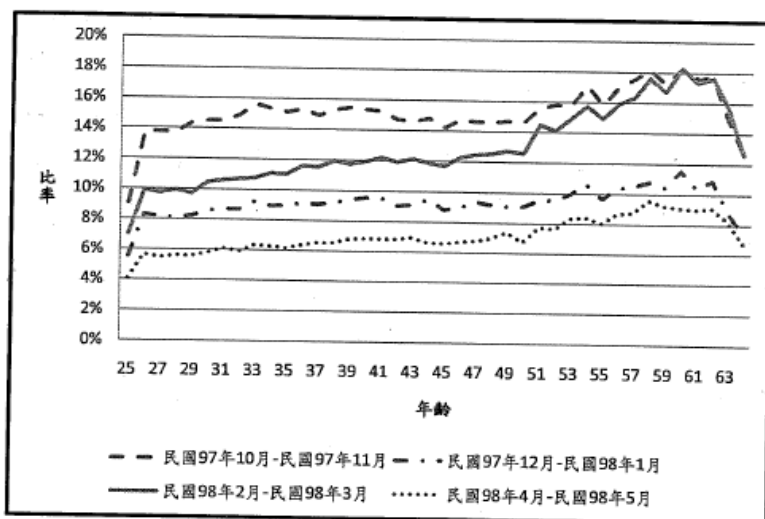


圖 4-6 女性被保險人遲繳比率

資料來源：黃泓智、楊曉文（2010），「國民年金保險費率精算及財務評估」，P.12。

三、保險費率

根據國民年金法第 10 條規定，國民年金保險之保險費率，於施行第 1 年為 6.5%，於第 3 年調高 0.5%，以後每 2 年調高 0.5% 至上限 12%。但保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高。

四、潛藏負債

國民年金保險未來之潛藏負債總共約為 814 億元，平均每人潛藏負債達 19,038 元，其中領取給付之人員為 97,839 人，潛藏負債約 20 億元，潛藏負債佔率為 2.47%，平均每人潛藏負債為 20,576 元；被保險人約為 4,177,682 人，潛藏負債約 794 億元，潛藏負債佔率 97.53%，平均每人潛藏負債為 19,002 元。

第二節 勞工保險年金給付制度

勞工保險年金給付為勞工退休生活第一層保障，基金管理單位為行政院勞工委員會勞工保險局，勞工保險給付範圍廣，共同保障全台灣約 900 多萬名³⁰勞工之經濟安全。

我國勞工保險於 1950 年開辦，其保障的範圍，即已包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年五種給付，並規定各種給付得視實際需要情形分期實施。

根據勞工保險條例，我國勞工保險之分類及其給付如下：

³⁰ 資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局全球資訊網。

1.普通事故保險：分生育、傷病、失能、老年及死亡五種給付。

2.職業災害保險：分傷病、醫療、失能及死亡四種給付。

勞工保險年金給付有老年年金、失能年金及遺屬年金給付，以下分別介紹：

一、老年給付

老年給付分為三種方式，依被保險人選擇新制或舊制以及其投保年資計算給付標準，分為老年年金給付、老年一次金給付、一次請領老年給付等三種。

表 4-1 勞工保險老年給付方式

類別	老年年金給付	老年一次金給付	一次請領老年給付
請領資格	年滿 60 歲，保險年資合計滿 15 年，並辦理離職退保者。	年滿 60 歲，保險年資合計未滿 15 年，並辦理離職退保者。	被保險人於 98 年 1 月 1 日勞工保險條例修正施行前有保險年資者，於符合規定時，亦得選擇一次請領老年給付。
	請領年齡自 98 年至 106 年為 60 歲，107 年提高為 61 歲，109 年提高為 62 歲，111 年提高為 63 歲，113 年提高為 64 歲，115 年以後為 65 歲。		
	依下列 2 種方式擇優發給。 (1)平均月投保薪資×年資×0.775% +3,000 元。 (2)平均月投保薪資×年資×1.55%。	給付金額＝平均月投保薪資×給付月數。	

類別	老年年金給付	老年一次金給付	一次請領老年給付
給付標準	平均月投保薪資按加保期間最高 60 個月之月投保薪資平均計算。 保險年資未滿 1 年者，依其實際加保月數按比例計算；未滿 30 日者，以 1 個月計算。 未達老年年金給付請領年齡而提前請領者，以 5 年為限，每提前 1 年按給付金額減給 4%，最多提前 5 年減給 20%。 符合老年年金給付請領年齡而延後請領者，每延後 1 年按給付金額增給 4%，最多增給 20%。 提前或延後請領期間未滿 1 年者，依其實際月數按比例計算。	平均月投保薪資按加保期間最高 60 個月之月投保薪資平均計算；參加保險未滿 5 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。 保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資發給 1 個月。保險年資未滿 1 年者，依其實際加保月數按比例計算；未滿 30 日者，以 1 個月計算。逾 60 歲以後之保險年資，最多以 5 年計。	給付金額＝平均月投保薪資×給付月數。

類別	老年年金給付	老年一次金給付	一次請領老年給付
			平均月投保薪資按退保當月起前 3 年之實際月投保薪資平均計算；參加保險未滿 3 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。 保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資發給 1 個月；保險年資合計超過 15 年者，超過部分，每滿 1 年發給 2 個月，最高以 45 個月為限。被保險人逾 60 歲繼續工作者，其逾 60 歲以後之保險年資，最多以 5 年計，合併 60 歲以前之一次請領老年給付，最高以 50 個月為限。

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局

二、失能年金

（一）請領條件：

1. 被保險人遭遇傷害或罹患疾病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，經保險人自設或特約醫院診斷為永久失能，且經評估為終身無工作能力者。
 2. 被保險人為身心障礙者權益保障法所定之身心障礙者，經評估為終身無工作能力者。
- * 其他失能程度未達終身不能從事工作者，仍同舊制按失能給付標準規定發給一次金。

（二）依被保險人之保險年資計算，每滿 1 年，發給平均月投保薪資之 1.55%（即平均月投保薪資 × 年資 × 1.55%）。

（三）金額不足新台幣 4,000 元者，按新台幣 4,000 元發給。

（四）因職業傷害或罹患職業病失能者，另一次發給 20 個月職業傷病失能補償一次金。

（五）保險年資未滿 1 年者，依實際加保月數按比例計算；未滿 30 日者，以 1 個月計算。

（六）加發眷屬補助：請領失能年金給付者，同時有符合下列條件之配偶或子女時，每一人加發依第 53 條規定計算後金額 25% 之眷屬補助，最多加計 50%。

眷屬資格：

1. 配偶：符合下列情形之一。

（1）年滿 55 歲，且婚姻關係存續 1 年以上。但如無謀生能力或有扶養下列第 2 點之子女，不在此限。

(2) 年滿 45 歲，婚姻關係存續 1 年以上，且每月工作收入未超過勞保投保薪資分級表第一級。

2. 子女（養子女須有收養關係 6 個月以上）：符合下列情形之一。

(1) 未成年。

(2) 無謀生能力。

(3) 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過勞保投保薪資分級表第一級。

三、遺屬年金

(一) 請領資格：

1. 被保險人在保險有效期間死亡者。

2. 被保險人退保，於領取失能年金給付或老年年金給付期間死亡者。

3. 保險年資滿 15 年，並符合勞工保險條例第 58 條第 2 項各款所定請領老年給付資格，於未領取老年給付前死亡者。

(二) 遺屬順序：

1. 配偶及子女

2. 父母

3. 祖父母

4. 受扶養之孫子女

5. 受扶養之兄弟、姊妹

(三) 請領條件：

1. 配偶：符合下列情形之一

(1) 年滿 55 歲，且婚姻關係存續一年以上。但如無謀生

能力或有扶養下述 2.項之子女，不在此限。

(2) 年滿 45 歲且婚姻關係存續一年以上，且每月工作收入未超過投保薪資分級表第一級。

2.子女（養子女須有收養關係六個月以上）：符合下列情形之一

(1) 未成年

(2) 無謀生能力

(3) 25 歲以下，在學，且每月工作收入未超過投保薪資分級表第一級者

3.父母、祖父母：年滿 55 歲，且每月工作收入未超過投保薪資分級表第 1 級者。

4.受被保險人扶養之孫子女符合前述第 (2) 點子女條件之一者。

5.受被保險人扶養之兄弟、姊妹符合下列條件之一：

(1) 未成年

(2) 無謀生能力

(3) 年滿 55 歲，且每月工作收入未超過投保薪資分級表第 1 級。

(四) 給付標準：

1. 遺屬年金：

(1) 被保險人在保險有效期間死亡者：依被保險人之保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。

(2) 被保險人退保，於領取失能年金給付或老年年金給付期間死亡，或保險年資滿 15 年，並符合勞工保險條

例第 58 條第 2 項各款所定請領老年給付資格，於未領取老年給付前死亡者：依失能年金或老年年金給付標準計算後金額之半數發給。

前述計算後之給付金額不足新臺幣 3,000 元者，按新臺幣 3,000 元發給。

遺屬加計：同一順序遺屬有 2 人以上時，每多 1 人加發 25%，最多加計 50%。

2.遺屬津貼

(1) 參加保險年資合計未滿 1 年者，按被保險人平均月投保薪資發給 10 個月。

(2) 參加保險年資合計已滿 1 年而未滿 2 年者，按被保險人平均月投保薪資發給 20 個月。

(3) 參加保險年資合計已滿 2 年者，按被保險人平均月投保薪資發給 30 個月。

普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資 7.5% 至 13%；勞工保險條例於 2008 年 7 月 17 日修正之條文施行時，保險費率定為 7.5%，施行後第 3 年調高 0.5%，其後每年調高 0.5% 至 10%，並自 10% 當年起，每 2 年調高 0.5% 至上限 13%。但保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高。

表 4-2 國內勞工相關保險給付方式對照表

給付項目	給付金額計算方式		給付期間
老年	一次請領老年給付	老年年金	一次金為一次給付

給付 項目	給付金額計算方式		給付期間
給付	1.按其退保之當月起前3年之實際月投保薪資平均計算。 2.參加保險未滿3年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。	1.按被保險人加保期間最高60個月之月投保薪資予以平均計算。 2.參加保險未滿5年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。	年金為按月給付
失能 年金	失能一次金（含職業傷病失能補償一次金）	失能年金	一次金為一次給付 年金為按月給付
	1.按被保險人發生保險事故（即診斷永久失能日期）之當月起前6個月之實際月投保薪資平均計算。 2.平均日投保薪資以平均月投保薪資除以30計算之。	按被保險人加保期間最高60個月之月投保薪資平均計算。	
遺屬	遺屬津貼	遺屬年金	一次金為一次給付

給付 項目	給付金額計算方式		給付期間
	1.參加保險年資合計未滿1年者，按被保險人平均月投保薪資發給10個月。 2.參加保險年資合計已滿1年而未滿2年者，按被保險人平均月投保薪資發給20個月。 3.參加保險年資合計已滿2年者，按被保險人平均月投保薪資發給30個月。	1.被保險人在保險有效期間死亡者：依被保險人之保險年資合計每滿1年，按其平均月投保薪資之1.55%計算。 2.被保險人退保，於領取失能年金給付或老年年金給付期間死亡，或保險年資滿15年，並符合勞工保險條例第58條第2項各款所定請領老年給付資格，於未領取老年給付前死亡者：依失能年金或老年年金給付標準計算後金額之半數發給。 3.上述計算後之給付金額不足新臺幣3,000元者，按新臺幣3,000元發給。 4.遺屬加計：同一順序遺屬有2人以上時，每多1人加發25%，最多加	
		計50%。	

第三節 公教人員保險制度

公教人員保險（以下簡稱公保）制度創始於 1958 年，其目的在於保障公務人員生活，增進其福利，以提高工作效率，並以銓敘部為主管機關，其於 2007 年 6 月以前係以中央信託局為承保機關，2007 年 7 月 1 日中央信託局與台灣銀行合併後，則以台灣銀行為承保機關，由台灣銀行公教保險部（以下簡稱公保部）繼續辦理公保業務。

1995 年 3 月 1 日前，原公保業務範圍包括公務人員保險、私立學校教職員保險、退休人員保險³¹、公務人員眷屬疾病保險、私立學校教職員眷屬疾病保險暨退休公教人員及其眷屬疾病保險等六類保險之醫療給付業務，及前三類保險之現金給付等相關業務。惟全民健康保險開辦後，僅續辦理公教人員保險、私立學校教職員保險及退休人員保險之現金給付等相關業務，各類保險之醫療給付業務移歸中央健康保險局辦理。

嗣政府鑑於公教人員保險與私立學校教職員保險之主管機關、承保機關暨保險權利義務、給付項目、給付方式、給付條件均相同，基於精簡保險法規與整合保險制度暨契合保險原理與追求經濟效益之考量，故於 1999 年 5 月 29 日將公務人員保險法修正為公教人員保險法，並廢止私立學校教職員保險條例，公務人員保險與私立學校教職員保險自同年 31 日起合併為公教人員保險。

另外，根據公教人員保險法第 5 條規定，保險財務如有虧損，其屬

³¹ 係指民國 74 年 6 月 30 日以前依法退休或資遣未領取老年給付者

於 1999 年 5 月 30 日以前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補；其屬於 1999 年 5 月 31 日以後之虧損部分，應調整費率挹注。且保險財務收支結餘，全部提列為保險準備金；其管理及運用辦法，由主管機關定之。

一、適用對象

- (一) 法定機關編制內之有給專任人員。
- (二) 公立學校編制內之有給專任教職員。
- (三) 依私立學校法規定，辦妥財團法人登記，並經主管教育行政機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員。
- (四) 法定機關編制內有給之公職人員準用之。

二、保險費

保險費率為被保險人每月保險俸（薪）給 4.5% 至 9%。前項費率，應由承保機關聘請精算師或委託精算機構定期精算；主管機關評估保險實際收支情形及精算結果，如需調整費率，應報請考試院會同行政院覈實釐定。

第一項所稱每月保險俸（薪）給，係依公務人員及公立學校教職員俸（薪）給法規所定本俸（薪）或年功俸（薪）為準。私立學校教職員比照公立同級同類學校同薪級教職員保險薪給為準釐定。

保險費按月繳付，由被保險人自付 35%，政府補助 65%。但私立學校教職員由政府及學校各補助 32.5%。

前項政府補助私立學校教職員之保險費，由各級主管教育行政機關分別編列預算核撥之。

三、給付項目

以被保險人在保險有效期間，發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪五項保險事故時，予以現金給付；其給付金額，除育嬰留職停薪津貼以育嬰留職停薪當月起前 6 個月平均保險俸（薪）給 60% 計算外，均以發生保險事故當月份被保險人之保險俸（薪）給數額，為計算給付標準。

（一）殘廢給付

被保險人發生傷害事故或罹患疾病，醫治終止後，身體仍遺留無法改善之障礙，符合殘廢標準，並經中央衛生主管機關評鑑合格地區醫院以上之醫院鑑定為永久殘廢者，按其確定成殘當月之保險俸（薪）給數額，依下列規定予以殘廢給付：

1. 因執行公務或服兵役致成全殘廢者，給付 36 個月；半殘廢者，給付 18 個月；部分殘廢者，給付 8 個月。
2. 因疾病或意外傷害致成全殘廢者，給付 30 個月；半殘廢者，給付 15 個月；部分殘廢者，給付 6 個月。

前項所稱全殘廢、半殘廢、部分殘廢之標準，由主管機關定之。承保機關對請領殘廢給付之案件，得加以調查、複驗、鑑定。

（二）養老給付

被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付。依其保險年資每滿 1 年給付 1.2 個月，最高以 36 個月為限。畸零月數按比例發給。

被保險人於 1999 年 5 月 31 日公保法修正施行前後之保險年資應予合併計算發給養老給付，並受最高 36 個月之限制；其於修正施行前之保險年資，仍依原公務人員保險法或原私立學校教職員保險條例規定標準計算，其未滿 5 年者，每滿 1 年給付 1 個月，未滿 1 年之畸零月數，按比例發給；其於修正施行後之保險年資，依前項規定標準計算。

被保險人於 1999 年 5 月 31 日公保法修正施行前後保險年資合計 12 年 6 個月以上者，如其平均養老給付月數未達 1 年 1.2 個月時，以 1 年 1.2 個月計算；其保險年資合計未滿 12 年 6 個月者，如其養老給付月數未達原公務人員保險法或原私立學校教職員保險條例規定標準時，補償其差額月數。

被保險人請領養老給付後，如再重行參加本保險時，原領養老給付無庸繳回，其原有保險年資，不得合併計算，各次所領養老給付合計月數，最高仍以 36 個月為限。未達最高月數者，補足其差額，其已達最高月數者，不再增給。

被保險人已領養老給付最高月數後，重行參加本保險，日後退休或離職退保時，不再發給養老給付。但重行加保期間未領取本保險其他給付者，其自付部分之保險費，加計利息發還。

被保險人於 1995 年 3 月 1 日以後，1999 年 5 月 30 日以前繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，依原公務人員保險法或原私立學校教職員保險條例規定標準，予以一次養老給付。

公保法修正施行前原參加公務人員保險及私立學校教職員保險之年資，得合併計算。其養老給付月數最高以 36 個月為限。

被保險人在公保法修正施行前，已依公務人員保險法規定請領養老給付，並再參加私立學校教職員保險者，或已依私立學校教職員保險條例規定請領養老給付，並再參加公務人員保險者，其重行參加各該保險之年資，依公保法第 14 條規定請領養老給付。

依公保部現行實務作業，公教人員保險法修法前後保險年資合計在 12 年 6 個月以上者，其養老給付案件所發生之補償金額列計潛藏負債；未滿 12 年 6 個月者，則列計應計負債。

（三）死亡給付

被保險人發生死亡事故時，依下列規定，予以死亡給付：

1. 因公死亡者，給付 36 個月。
2. 病故或意外死亡者，給付 30 個月。但繳付保險費 20 年以上者，給付 36 個月。

依前項規定請領死亡給付者，如曾領取本保險或公務人員保險或私立學校教職員保險之養老給付，應扣除已領老給付月數。

（四）眷屬喪葬津貼

被保險人之眷屬因疾病或意外傷害而致死亡者，依下列標準津貼其喪葬費

1. 父母及配偶津貼 3 個月。

2. 子女之喪葬津貼如下：

（1）年滿 12 歲未滿 25 歲者 2 個月。

（2）未滿 12 歲及已為出生登記者 1 個月。

前項眷屬喪葬津貼，如子女或父母同為被保險人時，以任擇一人報領為限。

四、改保之保留年資

被保險人退保改參加勞工保險或軍人保險，不合請領本保險養老給付條件者，其原有保險年資予以保留，俟其於參加勞工保險或軍人保險期間依法退職（伍）時，得經由原服務機關學校，依公教人員保險法第 14 條規定標準，按其退保當月保險俸（薪）給，請領本保險養老給付。但保留年資已領取補償金者，不適用之。此保留年資只適用於 2005 年 1 月 21 日以後退出公保者。

五、被保險人/投保人口

依據公保部委託研究計畫，「公教人員保險第四次保險費率精算研究」中指出，2007 年 12 月 31 日前公保被保險人基本資料，在公部門部分，總計約有 526,640 人參加公保，平均保俸為 33,212 元；私校部分，總計約有 65,318 人，平均保俸 33,734 元。2003~2007

年總計加保人數為 21,095 人，退休（職）人數為 18,448 人，死亡人數為 566 人，離職人數為 5,334 人。

六、各類給付統計

（一）養老給付

國內公教人員保險平均養老給付隨年齡增長其保障月數增加，最高可請領 35.3 個月，年齡組距 55 歲至 59 歲。

表 4-3 2003~2007 年度平均養老給付月數

年度 年齡	2003	2004	2005	2006	2007	平均
20~24	0.00	2.77	4.60	0.50	7.20	3.01
25~29	4.60	6.52	7.57	6.26	5.13	6.01
30~34	9.36	9.83	9.75	11.21	10.34	10.10
35~39	13.11	13.00	14.52	14.00	14.65	13.86
40~44	21.74	21.03	21.64	23.35	22.60	22.07
45~49	32.77	32.73	33.23	31.60	31.09	32.28
50~54	35.46	35.54	34.64	35.12	34.90	35.13
55~59	35.67	35.51	35.28	35.17	34.88	35.30
60~64	34.53	34.30	34.21	32.92	32.55	33.70
65~69	34.26	34.10	33.68	33.17	33.04	33.65
70+	23.14	28.03	28.73	27.15	21.22	25.65

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.20。

（二）死亡給付

死亡給付分為因公死亡、病故或意外死亡者。死亡給付件數以 2004 年最多，為 584 件。死亡給付最高平均可請領 34.85 個月，年齡組距 55 歲至 59 歲。

表 4-4 2003~2007 年度公保死亡給付件數統計表

年度	件數
2003	579
2004	584
2005	577
2006	570
2007	519

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.20。

表 4-5 2003~2007 年度平均死亡給付月數

年度 年齡	2003	2004	2005	2006	2007	平均
20~24	33.00	34.80	0.00	30.00	0.00	33.50
25~29	31.50	31.20	32.29	31.38	30.40	31.42
30~34	30.64	31.94	31.50	30.91	31.00	31.15
35~39	30.68	31.26	31.28	30.64	31.03	30.99
40~44	31.81	32.21	31.47	33.07	32.42	32.17
45~49	33.78	33.94	33.43	33.96	33.03	33.62
50~54	34.65	34.05	33.33	34.72	33.70	34.04
55~59	34.84	35.18	35.35	34.43	34.46	34.85
60~64	35.76	34.58	33.06	36.00	33.87	34.67
65~69	31.54	34.00	33.60	0.00	34.80	33.33
70+	30.00	36.00	36.00	33.00	26.11	32.87

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.20。

（三）殘廢給付

殘廢給付分為因執行公務或服兵役、因疾病或意外傷害所致，給付分全殘廢、半殘廢及部分殘廢。前項所稱之全殘廢、半殘廢、部分殘廢之標準，由主管機關定之。殘廢給付件數以 2005 年最多，為 1,073 件。殘廢給付最高平均可請領 22.50 個月，年齡組距 20 歲至 24 歲。

表 4-6 2003~2007 年度平均殘廢件數統計表

年度	件數
2003	1,021
2004	1,063

2005	1,073
2006	973
2007	991

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.21。

表 4-7 2003~2007 年度平均殘廢給付月數

年度 年齡	2003	2004	2005	2006	2007	平均
20~24	0.00	0.00	30.00	15.00	0.00	22.50
25~29	12.60	13.22	13.10	9.38	13.50	12.47
30~34	9.67	8.40	10.09	8.22	8.91	9.09
35~39	8.61	7.89	8.55	8.19	7.80	8.21
40~44	7.26	7.40	6.85	7.38	7.21	7.22
45~49	11.39	11.58	12.31	11.29	11.77	11.67
50~54	13.72	12.21	13.07	13.50	12.00	12.93
55~59	13.40	13.91	14.94	14.70	13.40	14.10
60~64	15.52	13.75	14.67	14.31	18.13	15.02
65~69	18.00	12.43	15.38	10.50	9.00	13.50
70+	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.20。

（四）眷屬喪葬津貼

眷屬喪葬津貼給付件數以 2003 年最多，為 15,866 件。眷屬喪葬津貼最高平均可請領 3 個月。

表 4-8 2003~2007 年度眷屬喪葬津貼件數統計表

年度	件數
2003	15,866
2004	15,539
2005	15,492
2006	14,197
2007	14,357

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.20。

表 4-9 2003~2007 年度平均眷屬喪葬津貼月數

年度 年齡	2003	2004	2005	2006	2007	平均
20~24	3.00	2.98	3.00	3.00	3.00	3.00
25~29	2.97	2.94	2.97	2.96	2.94	2.96
30~34	2.93	2.95	2.94	2.93	2.95	2.94
35~39	2.97	2.97	2.96	2.96	2.96	2.96
40~44	2.98	2.98	2.98	2.99	2.98	2.98
45~49	2.99	2.99	2.98	2.99	2.99	2.99
50~54	2.99	2.99	2.99	2.99	2.99	2.99
55~59	2.99	2.99	3.00	3.00	3.00	3.00
60~64	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
65~69	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
70+	0.00	3.00	3.00	0.00	3.00	1.80

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.20。

（五）物價指數之參考

國內公教人員近年來並未調薪，但物價指數卻有成長，依據 2003 年至 2007 年平均調薪幅度為 0.6%，但物價指數卻成長 1.2%。國內公務人員基礎老年保障正嚴重遭受通貨膨脹侵蝕。

表 4-10 各年度物價指數參考

單位：%

年別	軍公教人員 各年調薪幅度	台灣地區消費者 物價指數年增率
1988	10.0	1.29
1989	8.0	4.41
1990	12.0	4.13
1991	13.0	3.62
1992	6.0	4.47
1993	6.0	2.94
1994	8.0	4.1
1995	3.0	3.67
1996	5.0	3.07
1997	3.0	0.9
1998	3.0	1.68

年別	軍公教人員 各年調薪幅度	台灣地區消費者 物價指數年增率
1999	3.0	0.18
2000	0.0	1.25
2001	3.0	-0.01
2002	0.0	-0.2
2003	0.0	-0.28
2004	0.0	1.61
2005	3.0	2.31
2006	0.0	0.6
2007	0.0	1.8
2003~2007 平均	0.6	1.2
1998~2007 平均	1.2	0.9
1988~2007 平均	4.3	2.1

資料來源：林奇璋（2008），「公教人員保險第四次保險費率精算研究」，P.23。

（六）準備金規模

根據「公教人員保險第四次保險費率精算研究」資料，截至 2007 年底，公教人員保險準備金為 130,835 百萬元，其中買入有價證券利益 9,830 百萬元與其他收支結餘數 121,004 百萬元。該保險準備金主要運用項目為轉存銀行存款（活期存款及定期存款）34,652 百萬元、投資短期票券 18,662 百萬元、投資股票及受益憑證 32,069 百萬元、投資債券 24,222 百萬元及墊借國庫未撥補數 17,751 百萬元。

（七）潛藏負債、應計負債

依公教人員保險法第 5 條及其施行細則第 3 條規定，潛藏負債係指所有已在保被保險人於 1999 年 5 月 30 日以前保險年資所應得而尚未發給養老給付之精算負債總額；至於應計負債則專指公保被保險人在資料計算日（2007 年 12 月 31 日）時所有不歸屬潛藏負債部分之養老給付及其他 3 項給付（殘廢給付、死亡給付及眷屬喪葬津貼）之精算負債總額。

在潛藏負債方面，2010 年之潛藏負債金額現值為 142 億元，2015 年之潛藏負債金額現值為 112 億元，2020 年之潛藏負債金額現值為 89 億元，2030 年之潛藏負債金額現值為 6 億 9 千萬元。

在應計負債方面，2010 年應計負債現值為 45 億元，2015 年之應計負債現值為 61 億元，2020 年之應計負債現值為 76 億元，2030 年之應計負債現值為 17 億元。公保的累計應計負債現值有 1,260 億，其意義可以設想若現在即有 1,260 億之準備金，並以每年 4.25% 的利率累計利息，其本利和未來將可給付所有至 2007 年 12 月 31 日年資所攤計之各項給付。

第四節 勞工退休金制度

一、勞工退休金制度沿革

1929 年國民政府公布實施的工廠法，是我國最早期的勞動法規，1975 年為因應台灣邁進開發中國家，進行第二次大幅修法，並於 1976 年由內政部公布實施「工廠法施行細則」，該細則要求企業自訂退休、撫卹、資遣、福利辦法，是我國最早針對勞工退休制度訂定的法規。1984 年勞動基準法頒布實施，並訂有專章明確規範有關退休金事項；1991 年以「勞工老年附加年金保險」草案送交立法院審議，因社會輿論、勞雇團體間有不同意見而未能定案；1997 年 12 月依據國家發展會議之決議，改提「勞工退休金條例」草案，該法案秉持應使勞工能確實領得到退休金、並顧及雇主之負擔能力、避免債務世代移轉等原則下，改採確定提撥制，以設立個人帳戶制為方向；1999 年 4 月勞委會提擬「勞工退休金條例」草案送交行政院審議，並持續與社會各界說明改制之必要性，而因勞雇團體對部分議題爭論不休而未定案；2001 年 8 月經

濟發展諮詢委員會獲致「採行可攜式之個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三軌併行，供勞工自由選擇適用」之決議，勞工退休金制度改制方向，始朝多制併行方向規劃。

2001 年 12 月「勞工退休金條例草案」(勞退新制)獲行政院院會審查通過，旋即送交立法院審議，並於 2004 年 6 月 11 日獲立法院三讀通過(採行個人帳戶制為主，年金保險制為輔)，並訂於 2005 年 7 月 1 日開始實施(柯穎鑑，2004)。

二、勞退舊制問題

(一) 不易成就法定退休條件

勞基法的勞工退休金制度採行確定給付制，原規定勞工於同一事業單位工作滿 25 年或工作 15 年以上年滿55歲者，始得請領退休金，遇有工作異動或事業單位關廠、歇業之情形，則勞工便不易符合領取條件。

(二) 不當手段解僱勞工造成勞資爭議

少數雇主為減少給付勞工退休金責任，常以各種不當手段解僱勞工，造成勞資爭議。

(三) 造成中高齡者就業困難

在舊制下，雇主僱用中、高齡勞工成本相對偏高，導致僱用意願降低，進而影響中高齡者就業。

雖然舊制推行多年，但成效不彰，因此各界要求改革的聲浪不斷，遂

於1999年由勞委會提擬改革草案，並經立法院於2004年三讀通過，2005年正式實施勞工退休金新制。

三、勞工退休金給付計算方法

（一）舊制

1.年資採計

根據勞基法第57條，勞工工作年資以服務同一事業者為限。

2.請領條件

（1）勞工在同一事業單位，有下列情形之一者，得自請退休：

- Ⅰ 工作15年以上年滿55歲者
- Ⅰ 工作25年以上者
- Ⅰ 工作10年以上年滿60歲者（2009.04.24生效）

（2）勞工非有左列情形之一者，雇主不得強制其退休：

- Ⅰ 年滿65歲者（2008.05.16生效）
- Ⅰ 心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者

前項第一款所規定之年齡，對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整。但不得少於55歲。

3.計算方式

依勞基法第55條規定，按照勞工之工作年資，工作每滿1年給與2個基數，但超過15年之工作年資部份，每滿1年給與1個基數，最高總數以45個基數為限。退休金基數之標準，係指核准退休

時月平均工資，為前6個月的平均工資。

（二）新制

1.提繳標準

（1）雇主（強制）：必須提繳每個月勞工工資總額6%以上，不得低於此限制。

（2）勞工（自願）：勞工可以在每個月工資6%範圍內，自願另行提繳其退休金。

2.年資採計

退休金的年資可攜帶，換工作或是事業單位關廠、歇業時，勞工年資不會因此改變或重新計算，退休金會持續累積。

3.請領條件

依據勞工退休金條例第24條規定，勞工年滿60歲，工作年資滿15年以上者，得請領月退休金。（若是勞工死亡則由遺屬或指定請領人一次請領。）但工作年資未滿十五年者，應請領一次退休金。

前項工作年資採計，以實際提繳退休金之年資為準。年資中斷者，其前後提繳年資合併計算。

4.領取及計算方式

（1）月退休金：

勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。

(2) 一次退休金：

一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。

依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行2年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。

第一項第一款所稱年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由勞保局擬訂，報請中央主管機關核定。

四、基金運作概況

(一) 舊制

1. 基金提撥概況

觀察表4-11可發現，1988年已開戶事業單位數為18,513家，提存廠商開戶時員工人數為1,475,696人，累計撥發金額為66億553.5萬元，基金運用餘額為257億8,230萬元，提存金額與撥發金額兩項，由於勞工退休基金於1984年開辦，1988年無統計資料，故以1989年為觀察資料，該年度提存金額為130億9,380萬元，撥發金額為666.8萬元。

1988年至2004年各項指標皆呈現成長狀態，截至2004年為止，已開戶事業單位數達62,516家，提存廠商開戶時員工人數達3,031,661人，提存金額為700億816.1萬元，基金運用餘額為3,738

億4,726.7萬元，相較1988年資料，舊制基金規模擴大許多。但2005年新制實施後，由於新進員工皆參加新制，故2004年後的各項指標雖有增減變動，但基金已大致呈現穩定狀態。2009年已開戶事業單位數為145,498家，提存廠商開戶時員工人數達3,480,245人，提存金額為705億4,178.6萬元，基金運用餘額為4,968億2,626.5萬元。

表 4-11 舊制勞工退休準備金提撥概況

年底別	已開戶 戶數	提存戶數 (扣除結清 戶數)	有餘額 戶數	提存廠商開戶 時員工人數	提存金額	撥發金額	累計提存金額(含 孳息、收益)	單位：家、人、千元	
								累計撥發金額	基金運用餘額
1988	18,513	18,378	15,600	1,475,696	-	-	35,198,598	6,605,535	25,782,300
1989	20,554	20,211	17,848	1,533,612	13,093,798	6,668	49,897,170	13,331,697	31,904,700
1990	21,658	21,044	18,860	1,551,689	13,778,352	9,393,395	67,018,267	23,044,498	40,083,750
1991	22,334	21,452	19,347	1,556,529	16,832,339	11,422,735	87,893,396	34,639,313	53,384,537
1992	22,929	21,778	19,669	1,569,591	17,395,510	10,216,421	109,745,716	45,091,630	60,593,457
1993	24,096	22,634	20,363	1,590,995	19,244,511	12,557,432	134,347,952	58,086,009	70,229,890
1994	25,370	23,620	21,213	1,612,005	22,302,657	15,384,357	162,444,064	73,885,263	83,254,131
1995	26,247	24,218	21,855	1,627,586	24,610,032	15,150,411	193,263,294	97,080,217	89,379,301
1996	27,464	25,176	22,798	1,661,032	26,169,966	17,739,614	225,941,581	115,315,964	105,061,587
1997	31,313	28,750	25,140	1,811,255	29,951,499	20,219,829	262,762,690	135,535,793	121,604,570
1998	39,610	36,655	32,911	2,277,958	43,236,474	24,699,540	313,982,582	160,235,332	142,413,528

(續)

年底別	已開戶戶數	提存戶數 (扣除結清戶數)	有餘額戶數	提存廠商 開戶時員 工人數	提存金額	撥發金額	累計提存金額 (含孳息、收益)	累計撥發金額	基金運用餘額
1999	45,575	42,203	38,709	2,555,277	53,693,743	27,268,581	376,792,705	187,503,913	177,276,158
2000	49,842	45,930	42,651	2,735,359	51,322,772	25,740,158	428,115,477	213,244,071	236,842,642
2001	53,363	48,508	45,634	2,858,192	68,879,287	38,779,427	496,994,764	252,023,498	261,387,148
2002	55,988	50,287	47,439	2,901,789	68,817,688	36,557,258	565,812,452	288,580,756	293,048,927
2003	58,527	52,018	49,183	2,952,468	66,502,127	32,428,355	632,314,579	317,938,816	329,334,224
2004	62,516	55,277	52,029	3,031,661	70,008,161	28,425,932	702,322,740	346,364,749	373,847,267
2005	108,750	99,983	79,854	3,436,762	68,356,825	42,424,845	770,679,565	388,789,594	391,742,648
2006	129,172	117,373	103,537	3,581,966	65,979,765	39,821,047	836,659,330	428,610,661	420,109,000
2007	140,439	125,344	113,497	3,601,644	67,218,568	40,285,663	903,877,899	468,896,324	458,988,409
2008	144,787	125,912	115,246	3,557,042	73,859,901	43,773,893	977,737,800	512,670,217	471,619,982
2009	145,498	122,567	114,156	3,480,245	70,541,786	44,869,634	1,048,279,586	557,539,851	496,826,265

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.31。

2.基金運用計畫

表 4-12 舊制基金運用計畫分配表

運用項目	2009年度中心配置		允許變動區間比例（%）
	自營比例（%）	委外比例（%）	
銀行存款	35	-	25-55
放款	1	-	0-3
短期票券	7	-	0-20
國內債務證券	15	-	10-20
國內權益證券	5	20	20-35
國外債務證券	4	13	4-20
國外權益證券			
合計	67	33	

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.19。

自營與委外資產配置分別占基金淨值之67%及33%，顯示舊制基金運用主要以自營為主，自營部分之資金運用以銀行存款及國內債務證券為主，其中銀行存款比例高達35%。委外部分則為國內權益證券、國外債務證券及國外權益證券。

3.基金運用情形

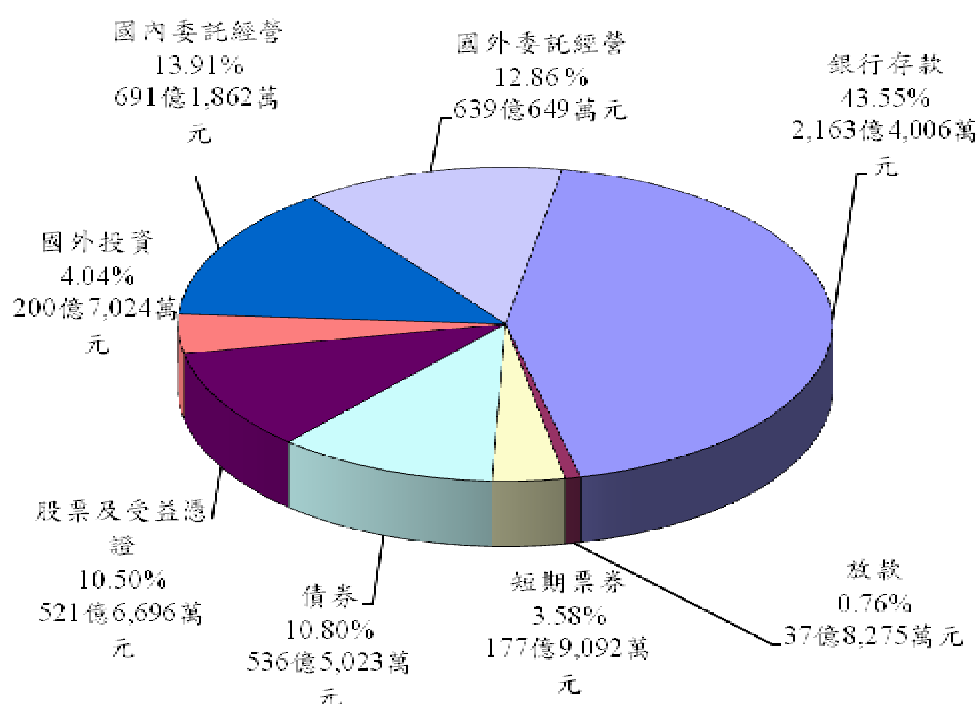


圖 4-7 2009 年底資金運用餘額

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.37。

至2009年底，舊制資金運用餘額為4,968億2,626萬元，由圖4-7可知，舊制因為具有最低保證收益，故資金分配以銀行存款為主，其次為國內委託經營。

4.基金收益狀況

2009年度評價後收益為637億6,068萬元，收益率13.40%。歷年運用淨利益為1,801億1,040萬元，較歷年平均保證收益率所計算之保證收益數1,532億1,791萬元為高，歷年收益情形如下表：

表 4-13 基金歷年收益情形

年度	已實現損益	未實現損益	實際收益數	實際收益率	保證收益率
1987	195,492,785	0	195,492,785	5.15	5.2
1988	1,045,481,197	0	1,045,481,197	5.26	5.25
1989	1,603,011,149	0	1,603,011,149	5.60	5.80
1990	3,308,016,402	0	3,308,016,402	9.08	9.41
1991	4,652,868,846	0	4,652,868,846	10.53	9.55
1992	4,542,827,749	0	4,542,827,749	8.55	8.47
1993	5,374,909,463	-41,055,343	5,333,854,120	8.26	7.89
1994	6,129,115,699	41,055,343	6,170,171,042	8.10	7.67
1995	6,907,041,266	-151,292,051	6,755,749,215	7.75	7.33
1996	7,703,632,104	151,292,051	7,854,924,155	8.22	6.91
1997	9,050,761,238	0	9,050,761,238	8.20	6.24
1998	10,484,041,219	-943,392,902	9,540,648,317	7.48	6.27
1999	10,418,620,554	943,392,902	11,362,013,456	7.32	5.87
2000	26,362,390,820	-24,745,701,638	1,616,689,182	0.55	5.11
2001	8,841,137,160	-1,396,932,096	7,444,205,064	3.13	4.03
2002	5,453,450,702	-3,104,097,818	2,349,352,884	0.90	2.26
2003	4,951,433,713	11,107,609,730	16,059,043,443	5.41	1.41
2004	7,042,282,744	392,102,202	7,434,384,946	2.21	1.18
2005	-3,962,322,971	15,140,294,989	11,177,972,018	3.00	1.44
2006	10,514,206,384	9,716,555,781	20,230,762,165	5.08	1.80
2007	20,542,074,714	906,711,137	21,448,785,851	5.04	2.08
2008	-879,117,059	-41,948,173,329	-42,827,290,388	-9.37	2.28
2009	12,670,338,061	51,090,338,126	63,760,676,187	13.40	0.66

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.39。

觀察表4-13，1995年由於飛彈危機，基金未實現損益為-1億5,129萬2,051元；1998年亞洲金融風暴爆發，導致基金未實現損益達-9億4,339萬2,902元；2000年發生網路泡沫化，影響基金收益，當年未實現損益達-247億4,570萬1,638元，2001年為-13億9,693萬2,096元，2002年為-31億409萬7,818元。2008年歷經全球金融風暴，基金未實現損益高達-419億4,817萬3,329元，為基金運作23年來虧損最嚴重的一年，但2009年底基金收益數與實際收益率達歷年最高，完全補足2008年金融風暴之虧損。

（二）新制

1.基金提撥概況

表 4-14 新制勞工退休金提繳概況

年別	提撥事業單位 家數（年底數）	提繳人數（年底數）			平均提繳 工資（元）	當年度應計提 繳金額（千元）
		合計	男	女		
2005	325,190	3,923,796	2,009,416	1,914,380	30,447	46,709,705
2006	360,359	4,291,152	2,194,179	2,096,973	30,352	100,570,960
2007	375,061	4,506,601	2,309,930	2,196,671	30,970	107,448,088
2008	385,631	4,573,412	2,338,659	2,234,753	31,763	114,680,116
2009	399,116	4,737,178	2,418,516	2,318,662	31,776	115,001,460

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.28。

由表4-14可知，2005年提撥事業單位家數為325,190家，提繳人數總計為3,923,796人，當年度應計提繳金額為467億970.5萬元，由於新制於2005年7月1日才實施，故2005年應計提繳金額約為其他年度金額之半。2009年提撥事業單位家數為399,116家，提繳人數總計為4,737,178人，當年度應計提繳金額為1,150億146萬元。顯示新制於2005年實施以來，由於新進員工的持續加入，故基金規模目前呈現穩定成長狀態。但2005年至2009年的應計提繳金額累積速度快，故基金的資產配置便顯得格外重要。

2.基金運用計畫

表 4-15 新制基金運用計畫分配表

運用項目	2009年度中心配置		允許變動區間比例（%）
	自營比例（%）	委外比例（%）	
銀行存款	28	-	15-55
短期票券	2	-	0-15
國內債務證券	15	-	5-25
國內權益證券	3	22	20-25
國外債務證券	5	25	12-27
國外權益證券			8-28
合計	53	47	

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.18。

新制基金運用在自營部分佔基金淨值的53%，相較於舊制的67%，新制比例是降低的；委外部分佔基金淨值的47%，舊制為33%，新制在此部分的資產配置為增加的。自營的運用項目以銀行存款及國內債務證券為主，其中銀行存款比例為28%，與舊制相較，新制比例相對較低，委外部分則是投資國內外權益債券與國外債務證券。

3. 基金運用情形

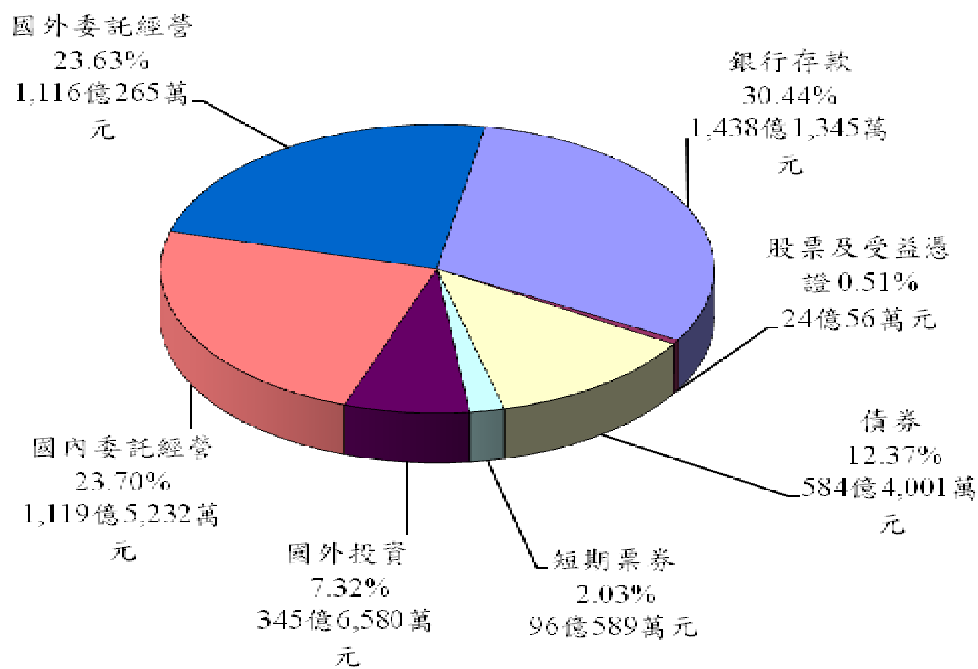


圖 4-8 2009 年底資金運用餘額

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.34。

至2009年底，舊制資金運用餘額為4,724億1,367萬元，由圖4-8可知，新制亦具有最低保證收益，故資金分配於銀行存款較多，其次為國內外委託經營，可得知新制國內外委託經營比例較舊制高出許多。

4.基金收益狀況

2009年度評價後收益為481億1,257萬元，收益率11.8353%。歷年運用淨利益為325億78萬元，較歷年平均保證收益率所計算之保證收益數175億5,736萬元為高，歷年收益情形如下表：

表 4-16 基金歷年收益情形

年度	已實現損益	未實現損益	實際收益數	實際收益率	保證收益率
2005	60,203,663	-	60,203,663	1.5261	1.9278
2006	1,235,817,006	-	1,235,817,006	1.6215	2.1582
2007	2,023,543,911	-1,268,028,530	755,515,381	0.4206	2.4320
2008	-9,925,805,569	-7,737,513,792	-17,663,319,361	-6.0559	2.6494
2009	21,087,353,599	27,025,213,760	48,112,567,359	11.8353	0.9200

資料來源：勞工退休基金監理會2009年年報，P.36。

截至2009年底止，整體基金規模達9,692億3,994萬元，2009年度評價後收益計1,118億7,324萬元，報酬率為12.68%，遠較預期報酬率及最低保證收益率為高，並創歷年新高，不僅完全彌平2008年金融風暴所致604億9,061萬元之虧損，尚挹注基金513億8,263萬元，呈現獲利逐步成長狀態。

第五節 公務人員退休撫卹基金制度

公務人員退休撫卹基金保障方式採用 DB 制，其管理制度與勞工退休金有所差異，計畫將檢視管理制度，以釐清差異。本計畫檢視內容包括公務人員退休撫卹基金管理與績效等制度。

我國公務人員退撫制度始於民國 32 年，原本係由各級政府負擔退撫經費之「恩給制」，但隨著人口老化以及社會環境、價值觀的改變，退休金財源規劃已成為政府重要的經濟議題。自 1973 年始，政府即成立專案小組進行研究，研擬將退撫制度改為由政府與公務人員共同撥繳費用建立「退撫基金」的「儲金制」。

經過 22 年後，終於在 1995 年 7 月 1 日由公務人員率先加入「退撫基金」，公立學校教育人員與軍職人員則分別於 1996 年 2 月 1 日、1997 年 1 月 1 日先後加入「退撫基金」，2004 年 1 月 1 日，在完成「政務人員退職撫卹條例」之立法後，政務人員同步退出「退撫基金」，並取消月退規定改領「一次性給付」之「離職儲金」。

我國公務人員在退休制度中的第一層有公務人員保險（公保）的退休給付，為 DB 制且以一次給付為主；第二層有公務人員退休撫卹制度，亦為 DB 制，但公務人員在退休時可選擇一次給付、年金給付，或者兩者混合之方式領取退休金。由於目前公務人員退休制度皆以 DB 制為主，造成政府龐大的財政負擔，因此思考如何降低退休金確定給付之比例為政府首要工作，以解決政府與退休金之財政隱憂。

一、參加人數

根據公務人員退休撫卹基金管理委員會統計，截至 2010 年 10 月底

止，參加基金之機關學校總數為 7,868 個，參加之總人數為 638,048 人，各身分別人數及比例如次：

表 4-17 參加退撫基金人數

單位：人

身分別	人數	比例
公務人員	292,382	45.82%
教育人員	197,059	30.89%
軍職人員	148,607	23.29%
合計	638,048	100.00%

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

二、歷年基金淨值

根據公務人員退休撫卹基金管理委員會統計，從 1996 年開始計算，當年度基金淨值約為 155 億，之後基金淨值逐年增加至 4 千億元，由於 2008 年全球金融風暴爆發，導致基金淨值下降至 3 千 5 百億，隔年開始增加至 4 千 5 百億，呈現穩定增加趨勢。

表 4-18 退撫基金歷年淨值表

單位：千元

年度	金額
1996	15,550,738
1997	43,685,927
1998	72,827,283
1999	110,995,274
2000	133,583,268
2001	163,753,946
2002	187,186,382
2003	229,994,925
2004	260,182,443
2005	298,788,789
2006	363,095,751
2007	409,438,815
2008	349,536,248
2009	450,751,866
2010 (10月)	471,821,185

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

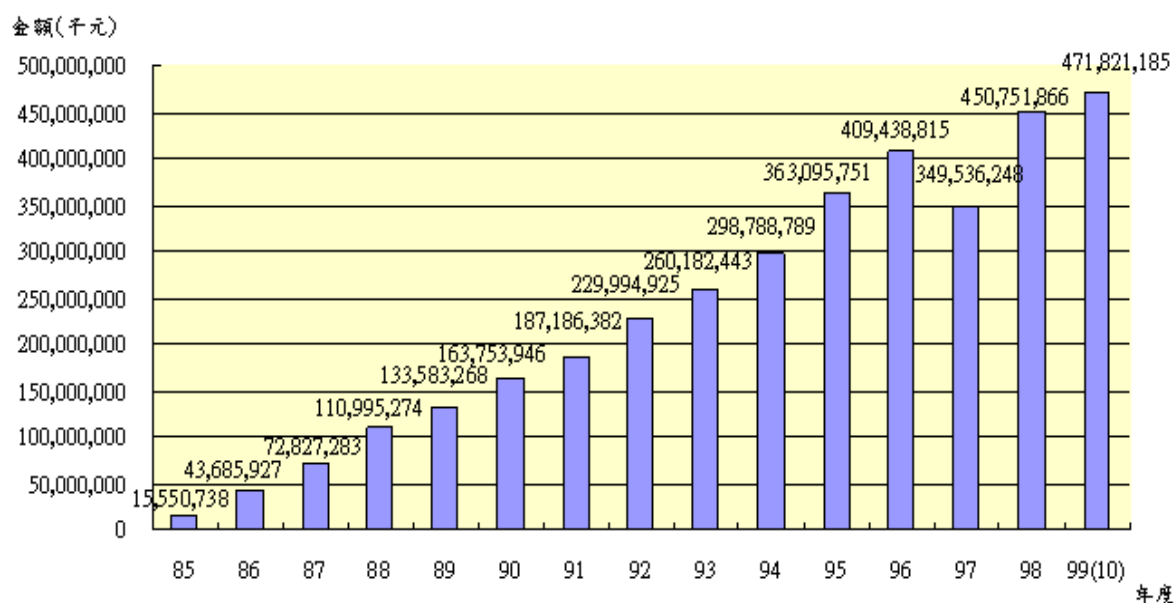


圖 4-9 退撫基金歷年基金淨值趨勢圖

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

三、國內委託經營績效

表 4-19 退撫基金國內委託經營績效統計表

單位：新台幣元；%

	第四次 國內委託經 營續約	第七次 國內委託經 營	第八次 國內委託經 營	第九次 國內委託經 營
	自 2008 年 4 月 1 日至 2010 年 10 月 31 日止	自 2007 年 11 月 7 日至 2010 年 10 月 31 日止	自 2009 年 6 月 8 日至 2010 年 10 月 31 日止	自 2009 年 10 月 29 日至 2010 年 10 月 31 日止
基金委託金額	5,214,064,716	12,000,000,000	20,000,000,000	28,000,000,000
委託資產淨值	5,056,521,031	11,231,142,740	22,283,065,959	29,555,006,332
總損益金額	-157,543,685	-768,857,260	2,283,065,959	1,555,006,332
總損益比率	-3.02	-6.41	11.42	5.55
2010 年度報酬 率	-3.01	-4.17	-0.93	1.03

附註：

1. 上表係以「市價法」評價。
2. 第 1 次、第 2 次、第 3 次、第 5 次及第 6 次共 5 批次國內委託經營業務，已分別於 2010 年 7 月 15 日、2005 年 10 月 5 日、2009 年 10 月 13 日、2009 年 5 月 9 日及 2010 年 4 月 25 日全數終止。
3. 第 4 次、第 7 次、第 8 次及第 9 次國內委託經營業務之委託類型為股票型。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

四、國外委託經營績效

(一) 第一次國外委託經營續約

表 4-20 第一次國外委託經營續約績效

基金類型	第一次國外委託經營續約 (2007 年 12 月 15 日～2010 年 10 月 31 日)
------	--

	指數股票型委任	
	以美元計算(元)	以新台幣計算(元)
基金委託金額	275,595,371.14	(註 1) 8,922,675,736
委託資產淨值	220,150,016.68	(註 6) 6,746,937,561
總損益金額	-55,445,354.46	-2,175,738,175
投資報酬率	-20.12%	-24.38%
2010 年度報酬率	6.61%	—

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

(二) 第三次國外委託經營

表 4-21 第三次國外委託經營績效

基金類型	第三次國外委託經營續約 (2007 年 7 月 18 日～2010 年 10 月 31 日)			
	以美元計算(元)		以新台幣計算(元)	
	股票型委任	債券型委任	股票型委任	債券型委任
基金委託金額	900,000,000.00	400,000,000.00	(註 2) 29,542,500,000	(註 2) 13,130,000,000
委託資產淨值	704,217,271.09	530,136,579.43	(註 6) 21,582,146,707	(註 6) 16,247,095,750
總損益金額	-195,782,728.91	130,136,579.43	-7,960,353,293	3,117,095,750
投資報酬率	-21.75%	32.53%	-26.95%	23.74%
總報酬率	-5.05%		-11.35%	
2010 年度報酬率	7.03%		—	

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

(三) 第四次國外委託經營

表 4-22 第四次國外委託經營績效

基金類型	第四次國外委託經營 (2009 年 9 月 14 日～2010 年 10 月 31 日)	
	股票型委任	
	以美元計算(元)	以新台幣計算(元)
基金委託金額	1,000,000,000.00	(註 3) 32,628,000,000
委託資產淨值	1,139,069,676.54	(註 6) 34,909,068,377
總損益金額	139,069,676.54	2,281,068,377
投資報酬率	13.91%	6.99%
2010 年度報酬率	8.06%	—

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

(四) 第五次國外委託經營

1. 亞太股票型

表 4-23 第五次國外委託經營績效(亞太股票型)

基金類型	第五次國外委託經營 (2010 年 4 月 28 日~2010 年 10 月 31 日)	
	亞太股票型委任	
	以美元計算(元)	以新台幣計算(元)
基金委託金額	400,000,000.00	(註 4) 12,564,800,000
委託資產淨值	435,914,362.32	(註 6) 13,359,467,462
總損益金額	35,914,362.32	794,667,462
投資報酬率	8.98%	6.32%
2010 年度報酬率	8.98%	—

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

2. 國際股票型

表 4-24 第五次國外委託經營績效(國際股票型)

基金類型	第五次國外委託經營 (2010 年 6 月 4 日~2010 年 10 月 31 日)	
	國際股票型委任	
	以美元計算(元)	以新台幣計算(元)
基金委託金額	500,000,000.00	(註 5) 16,137,500,000
委託資產淨值	586,665,494.15	(註 6) 17,979,537,399
總損益金額	86,665,494.15	1,842,037,399
投資報酬率	17.33%	11.41%
2010 年度報酬率	17.33%	—

註 1：依 2007 年 12 月 14 日入帳成本匯率 32.376 換算。

註 2：依 2007 年 7 月 17 日入帳成本匯率 32.825 換算。

註 3：依 2009 年 9 月 11 日央行收盤匯率 32.628 換算。

註 4：依 2010 年 4 月 27 日央行收盤匯率 31.412 換算。

註 5：依 2010 年 6 月 3 日央行收盤匯率 32.275 換算。

註 6：以新台幣計算之委託資產淨值係依 2010 年 10 月底中央銀行外幣結帳價格表之新台幣對美元匯率 30.647 換算。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

五、基金歷年收益情形

表 4-25 公務人員退撫基金歷年收益

單位：新台幣億元，%

年度	以實現收益數 (億元)	已實現收益率 (%)	加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數(億元)	加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益率(%)	台銀 2 年期定期存款利率 (%)
1996	4.83	7.784	4.83	7.784	6.930
1997	34.66	12.420	34.19	12.251	6.292
1998	52.86	9.119	15.51	2.675	6.313
1999	73.97	8.181	110.40	12.209	5.846
2000	196.92	9.973	-171.83	-8.702	5.142
2001	67.13	4.720	54.71	3.847	4.016
2002	45.44	2.594	-44.26	-2.527	2.246
2003	39.50	1.946	164.98	8.129	1.567
2004	63.32	2.628	53.14	2.206	1.496
2005	99.14	3.661	128.30	4.737	1.812
2006	140.96	4.446	346.63	10.932	2.175
2007	210.88	5.617	184.28	4.908	2.473
2008	-94.97	-2.464	-860.87	-22.333	2.693
2009	63.59	1.625	762.63	19.489	0.937
2010 (截至 8 月底)	70.14	2.404	-129.01	-4.422	1.026
2010 (截至 9 月底)	86.31	2.629	44.55	1.357	1.037
2010 (截至 10 月底)	96.91	2.654	67.64	1.852	1.045

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

六、目前公務人員退休撫卹基金制度面臨之問題及其改善之道

(一) 目前公務人員退休撫卹基金制度面臨之問題

根據銓敘部持續縝密檢討退撫新制十餘年實施經驗與研究³²，該部認為公務人員退休制度現階段亟待解決的問題，最主要為以下 2 項：

1.退撫基金提撥率不足反映正常成本

退撫新制實施初期，為建立在職撥繳退休準備金觀念，同時避免立即造成各級政府及公務人員大幅撥繳退撫基金之負擔，因此乃先按法定最低之提撥費率 8%撥繳退撫基金。另退撫基金成立以來，歷來之管理運用收益雖均超過法定標準（除 2008 年全球金融海嘯外），但法定最低費率與正常成本之間仍然存在有差距，是必須適時逐步調整，以免影響現行退休制度根基，進而侵蝕基金支付退休金能力，並造成基金撥繳責任在不同世代公務人員間存有不公平移轉之現象。

2.自願退休公務人員可領取月退休金之年齡偏低

退撫新制實施後，雖已成立基金作為日後退休經費之財源，但現職公務人員須負擔 35%之退撫基金費用，加以新制實施前可隨現職待遇調整之月退休金，已逐漸增加各級政府財政負擔，故若未將自願退休人員月退休金支領年齡設定下限，除將繼續加重各級政府負擔外，退撫基金日後亦將面臨相同難題，甚至在職人員需撥繳更高退撫基金挹注。另外，壯年公務人員自願退休並領取用以保障老年生活之月退休金，亦造成人力資源浪費，偏離退休制度設計本旨。

退撫新制實施之同時，雖已增訂自願退休月退休金支領年齡下限為 50 歲，但近年醫藥科技發達，平均壽命延長，人口老化情況日益明顯，16 歲至 64 歲人口之扶養負擔日增（指扶養 65 歲以上及 15 歲以下人口

³² 資料來源：銓敘部退撫司（2009），公務人員退休法制改革宣導講習會資料。

比值加重)，加上不婚、不育人口之增加，致使我國人口平均壽命逐漸與美、英、德等先進國家相近，50 歲即可開始領取月退休金之最低年齡條件，已較各先進國家為低，無法因應社會結構發展趨勢，而出現不合時宜之問題。

考試院於 2010 年 7 月 13 日三讀通過，並經總統於同年 8 月 4 日公布之退休法，業針對我國人口結構高齡化及少子化之發展趨勢，並吸取各主要國家所採取之退休改革經驗，以及參酌學者專家、相關主管機關匯集之共識後，重新規劃並改革現行公務人員退休制度，以合理公務人員之退休所得，俾適度減輕政府財政負擔；茲就修法之相關改革措施及其預估之效益，分述如下：

1.落實退撫基金收支平衡原則，調整退撫基金法定費率上限

由於現行公務人員退休撫卹基金的法定提撥率係「不足額提撥」，加上近 10 餘年的實際運作結果，公務人員退休撫卹基金確實存有給與（支出）逐漸加遽的現象，因此，目前除加強公務人員退休撫卹基金的開源功能（強化基金的經營績效）之外，亦須將法定提撥率酌予調高，爰參酌精算結果，將公務人員退休撫卹基金的法定提撥率，由 8%至 12%調高為 12%至 15%。

2.延後自願退休公務人員之月退休金起支年齡，對政府及退撫基金之財務均有助益

依現行規定，公務人員任職滿 25 年自願退休，以 50 歲為支領月退休金年齡條件。上開規定之立法本意，原係在避免公務人員於壯年退休並過早開始領取月退休金之現象；然以近年來國人平均

壽命有延長趨勢，致若公務人員自 50 歲開始領取月退休金，其領取年限將長達近 30 年，甚至高於自願退休之服務年資條件，顯不合理。因此，前開退休法中爰明定自願退休人員之月退休金起支年齡應以 60 歲為原則，並參採年資與年齡並重之精神，將任職年資較長（30 年以上）者，另訂較低之起支年齡（55 歲）。又為符合司法院大法官會議解釋之意旨，並增定保障及過渡措施；另配合增加展期與減額月退休金之規定，供公務人員多樣化之退休選擇。

修正後之退休法將訂自 2011 年 1 月 1 日施行，未來實施退撫制度興革之後，預估將可減輕政府對於退撫經費的財務支出，同時也具有溫和改善退撫基金財務之功能，且能逐漸引導公務人員緩步延後退休年齡，留住機關中累積豐富經驗之優秀人才，以活化公務人力資源，創造出多重正面效益。

（二）目前公務人員退休撫卹基金制度改善之道

根據呂明泰（2008）「淺談公務人員退休給與機制的改革方向」一文中所提及之思維與看法，分別為以下3點：

1.應該拋開堅守「確定給付機制」的給與思維

就確保公務人員能有適然的退休給與，以安享退休生活及激發公務人員戮力從公意識的角度而言，「確定給付」的給與機制誠然是較為可行的退休給與機制。但因「確定給付」的給與機制確存有「不利於受僱者在不同職業或不同部門間轉換工作」及「雇主成本不易估算且成本較高」等窘境，因此目前世界各國已多有拋棄「公務人力的退休給與機制仍應堅守『確定給付』」的傳統思維，進而轉變成推動「確定提撥制」或「兼

採『確定給付』與『確定提撥』的雙層制」(以下簡稱「雙層制」)的趨勢。因此，未來我國在公務人員退休給與機制的設計上，誠亦應當拋開堅守「確定給付機制」的思維，期能重新建構一套可長可久的退休給與機制。

2.現階段不宜貿然採行「完全確定提撥」制度

由於「確定給付」的退休給與機制已經在現階段產生若干困窘的現象，因此在拋棄「以完全確定給付的概念來設計我國公務人員退休給與機制」的思維之餘，我們應該要認真思考以「完全確定提撥」的思維設計我國的退休給與機制。但基於以下考量，應該再予審慎研酌；其原因如下：

- (1)現階段若貿然採「完全確定提撥」的概念來設計退休給與機制，在「必須保障現職公務人員退休給與權益」的考量下，該項機制勢必是要以新進公務人員作為開始實施的對象；如果是，則由於同一機關的新、舊公務人員的退休給與權益差異過大，恐將引發衝突性的組織氣候而不利組織功能的運作，進而嚴重影響施政品質與國家競爭力。
- (2)現階段若貿然採「完全確定提撥」的概念來設計退休給與機制，則由於公務人員的退休給與將會大幅縮水；其影響所及，未來恐將使公務機關無法吸引優秀人才至公部門服務。
- (3)公務人員可能因為擔心個人確定提撥帳戶內的孳息不足養老而影響工作效率。
- (4)由於完全確定提撥機制勢必造成公務人員退休所得嚴重縮水或不如預期，以致於可能會形成另外一種新的社會問題。

3.未來改採「雙層制」是可以考慮的改革方向

由於「確定提撥制」與「確定給付制」各有其考量重點，也各有其優缺點，因此採行「完全確定給付制」或「完全確定提撥制」的論究及如何採行，一直都是長久以來各國公部門在設計公務人力退休給與機制的基本思維。但在「減緩國家財政壓力」又能「兼顧型塑穩健組織氣候」與「保障公務人員退休後的安適生活」等思維之下，未來我國公務人員退休給與機制的建構，似乎可以朝「兼採『確定提撥』與『確定給付』的『雙層制』」的方向來思考。

就以上的論述可知，退休給與機制無論是採「確定給付制」或「確定提撥制」，都有其優缺點，因此個人以為：未來我國公務人員的退休給與機制改革應可朝向「兼採部分儲蓄金」的「雙層制」去思考；其理由如下：

- (1)「雙層制」同時具備了確定給付制與確定提撥制的優點。
- (2)在「雙層制」之下，因仍有部分退休金是採確定給付制，所以仍能適度保障公務人員退休經濟的安全。
- (3)採行「雙層制」後，部分退休金的風險責任已改由個人承擔，而且政府也可以鼓勵並設計出個人撥繳額度可以高於政府提撥儲蓄金的機制，因此將有助於減輕各級政府的財政壓力。
- (4)由於雙層制下的確定給付制的給付條件與標準將趨於嚴謹的方向改革，而且自始即採「足額提撥」方式，所以雙層制之下的退撫基金將較目前更為健全；此外，參加人員的權利與義務也能相互平衡，更具個人公平性，並兼顧社會安全責任的履行。
- (5)「雙層制」符合世界年金改革的潮流與趨勢，並能與依據公法契約所聘僱的人員，維持適度的區隔。
- (6)「雙層制」有助於退休制度的彈性設計，且能促進人事新陳代謝，更有助於「促進公、私部門人才交流，增進國家競爭力」

之既定政策的落實。

(7) 有了「雙層制」的實施經驗之後，未來如欲改成完全確定提撥制，將可因為雙層制實施後，確定提撥制部分相應之基金組織設計、金融市場環境等均已上軌道，對於制度改變所帶來的衝擊將會較小，而且規劃也會較為簡便。

綜合上述，未來我國若能規劃由新進的公務人員開始採行雙層制，則一方面可以符合目前世界年金改革的趨勢；二方面可以解決我國未來所面臨人口結構快速老化的問題；三方面可以紓緩我國政府的財政負擔壓力；四方面又可促進公、私部門人才交流以及人事新陳代謝；五方面也可以在不影響現職公務人員權益下，維持社會穩定與和諧；六方面又可以鼓勵現職公務人員依個人意願決定是否參與儲蓄，不至於因恐慌而造成搶退風潮，因此採行「雙層制」應該是我國未來設計公務人員退休給與機制所應認真思考的方向。

第五章 瑞典年金制度特色及對台灣之啟示

第一節 瑞典年金制度特色

1970 年代，受石油危機影響，資本主義經濟出現危機，瑞典高福利社會保障制度所帶來的負面效應開始顯現，財政負擔沉重，生產效率低落，高福利反而逐漸成為社會經濟發展的制約因素，因此，瑞典社會保障進入改革期。

一、緊縮社會保障支出

瑞典財政改革目標是減少財政負擔，緊縮社會保障支出即是達成減輕財政負擔重要措施之一。在退休金方面，1993 年將退休年齡提高到 65~66 歲，1994 年瑞典議會提出退休金改革建議，用收入指數代替物價指數作為確定基數的標準，使得退休金制度與經濟發展趨勢相聯繫，避免退休金增長速度遠高於經濟增長速度。之後更將退休金最低請領資格年齡提高至 61 歲，津貼標準由之前的 65% 工資降到 55% 工資。2003 年 1 月，新制完全取代舊制，為所有瑞典國民提供一份最低保障年金，同時也給所有具收入來源的勞工提供一份所得年金。

二、改變社會保障籌資模式

在緊縮支出的同時，改變制度的籌資模式也是另一改革重點。新制的內容是將原來隨收隨付制的退休金籌資模式，逐步實行 DC 制模式，引入個人帳戶，規定年金提撥率為月薪資的 18.5%，將雇主和員工繳納的 16% 進入隨收隨付帳戶，2.5% 進入員工個人帳戶，退休金依據參保人退休前繳納的數額，以及個人帳

戶所形成的基金在投資活動中的報酬率來決定年金給付標準。

三、在社會保障中引入競爭機制

傳統上，瑞典的社會公共服務部門一直是由政府直接管理的，由於缺乏競爭性導致服務品質和效率並不高。

為了降低社會保障支出，提高社會保障制度的實際效果，早在1980年底，瑞典 SAF 就向議會提出建議，應該在主要社會保障項目方面引入競爭機制。由著名經濟學家 Assar Lindbeck 負責的社會保障制度改革委員會主張，瑞典社會保障應該實現市場化，改革的發展趨勢是消費選擇的自由化，以及社會保障項目謹慎的私營化。因此，在社會保障管理地方化的同時，引入競爭化和私營化也成為改革的重要項目，這些改革使公眾在社會保障方面有更多選擇。

但值得注意的是，瑞典社會保障制度中雖設有競爭機制，但私營化終究沒有成為改革的主要政策。前揭現象主要跟 SAP 的基本主張有關，因為該黨堅持社會保障制度應國有化，對社會保障制度私營化一直抱持謹慎的態度。

瑞典社會保障制度改革也具備與其他國家社會保障制度改革相似特徵，如實行社會保障支出緊縮政策。但也有與其他福利國家改革差異之處，例如社會保障地方化改革成為瑞典改革的重要政策措施，且在制度中引入競爭機制，以實現提高效果的目標，這讓瑞典社會保障制度改革表現出鮮明的國家特色。

因此，回顧瑞典社會保障制度改革歷程，其高稅收、高福利的社會保障制度曾經受到高度肯定，也曾受到質疑，如今進入平穩發展

時期，仍然具有鮮明特色，其對於促進收入公平分配、緩和社會矛盾、保障人民生活安全的作用是無可替代的。但是，其也有許多值得反思的地方，那就是如何處理好制度的公平與效率問題，高福利制度有效促進社會公平，但是由此帶來的高稅收可能影響人民工作積極性和企業投資積極性，不利於生產效率的提高，此點也是瑞典高福利制度為人們所詬病的重要原因。

第二節 瑞典年金制度對台灣之啟示

瑞典與台灣在許多方面皆有許多不同，為了充分了解瑞典 NDC 制度台灣實施之可行性分析，本研究從總體環境及年金制度兩個構面去分析，了解台灣與瑞典之異同，並從中嘗試找出瑞典 NDC 制度對台灣可以借鏡之處。

一、台灣與瑞典之比較

（一）總體環境之分析

台灣與瑞典兩國國情不同，總體環境上有一些值得關心的比較。

1. 稅賦制度的不同

瑞典是屬於高稅賦以及高福利的國家，由於政府稅收以及企業的獲利中，有相當一部分是用來支持社會保險及退休制度之用，因此，其制度之財務穩定度相對較高，而台灣一直以來都維持中低賦稅，面對人口逐步老化，社會保障及社會福利的要求不斷升高，在入不敷出的強況下，各社會保險財源不足的現象也逐漸浮現，如何找尋適當的財源，以穩定各基金的財源，是未來的重要課題。

2. 人口結構的差異

瑞典目前是老年人口比例相當高的國家，但在未來一段時間中，人口老化速度相對平緩，也因為此重要因素，瑞典實施隨收隨付制，而世代間的給付也不會產生過大差距，反觀國內，目前老年人口比，以國際上的標準來看，相對上來說還不是太高，但未來20年內人口老化速度非常快，因此，我們不僅要處理年金財務快速惡化的問題，同時要面臨世代間不公平現象的發生。

3.金融市場的介入

台灣如同瑞典一樣，在金融市場的發展上，有一定的效能。因此，引介金融市場的工具，以解決一部分退休金的財政負擔。如同世界先進主要國家的制度，皆有使用金融市場所發展的商品，並使參與者擁有足夠的選擇權，這將有助於政府面對未來人口結構老化所引發的財政問題。然而，稅賦上的激勵制度，以及理財教育的普及，將是大家共同努力的方向。

4.政治協商體制的差異

瑞典是多黨派內閣制的國家，在面臨國家重大政策時，透過政治協商機制來化解爭議，是常見的模式，而退休議題則是一個明顯的例子，雖然在政治協商過程中時間或許冗長，然而在之後的政策推行時卻能順利實施，減少日後遭遇阻力的機會；而台灣屬於兩黨制，未來在做年金改革過程中，也可以從瑞典政治協商體制中，獲取一些啟示。

5.中高齡就業政策規劃趨勢相仿

由於年金改革的重點之一，是延長工作年齡，但職場上對於中

高齡員工並不是非常歡迎，此種狀況對瑞典與台灣而言，皆面臨類似狀況，因此，在經濟結構快速轉變下，如何為中高齡員工開創更多就業機會，或是擬定配套措施，將是政府重要的議題。

（二）年金制度之比較

台灣與瑞典在年金制度上，有以下不同的狀況。

1.基礎年金架構不同

瑞典的基礎年金是採用單一制，是以保障年金為最底層，保持所有民眾最低生活水準，以政府財政收入為來源，再以隨收隨付制的所得年金，做為第一層主要保障內容，因此，可建構一個較為完善的基礎年金保障網，反觀台灣，目前基礎年金散落在數個社會保險中，包括國民年金，勞工保險老年給付，公務人員老年給付，不僅制度分立，且給付標準也未能統一，未來，是否可參考瑞典以所得年金為主，保障年金為輔的方式，逐步建構國民基礎年金安全網。

2.附加年金設計方式不同

瑞典附加年金的設計，是個人依其薪資所得的 2.5% 存入帳戶，並投資於經政府核准的公營基金，而在台灣，勞工退休金新制的精神，與附加年金類似，但其所提撥的金額，是由政府管理，並提存兩年定存的保證，此外，公務員退休撫恤基金中，亦有公務員提撥部分，未來這些部分的資金，可否讓參與者有自由選擇中投資標的物的權利，亦是年金改革的重點之一。

3.緩衝基金機制的不同

瑞典在 NDC 制度設計的重點之一，是導入緩衝基金，由於新制的運用大量採用隨收隨付制，仍舊面臨提撥不足或總體環境發生突發狀況的風險，緩衝基金的運用，可以幫助降低人口結構變化所帶來的影響，並降低突發性金融危機，對年金制度的衝擊，目前國內尚無緩衝基金的機制，面對未來人口結構快速變遷，退休基金的財務準備會產生很大的壓力，可尋找一確定固定的財務來源，以整體因應社會保險的財務問題。

4.長時間的年金制度轉換期值得借鏡

瑞典年金制度由舊制轉換為新制 NDC 制度時，影響到許多人的權益，因此，為實現新舊制度的平穩過渡，瑞典以出生年份為依據，實施過渡方案，針對 1938 年至 1954 年出生的民眾，提供一個長達 17 年的混合期，作為實施新制度的緩衝，未來國內進行各種年金制度的改革時，也可參照瑞典轉換期的精神，以減少改革阻力。

5.各種年金制度所得替代率的差異

瑞典 NDC 制度中，參與者所得替代率的差異，主要是來自於提撥金額的高低及提撥時間的長短，亦即年金制度的公平性較能維持，而國內各種社會保險及退休金制度，由於設計之初，並未各自協調，以致於不同職業別在退休時，其退休金的所得替代率有相當大的差異，未來國內退休金制度可學習瑞典的精神，第一層基礎年金以確定給付制為主軸，政府稅收為輔，而第二層職業年金以確定提撥制為主，提升人民勞動的意願，以降低政府的財政壓力。

二、台灣實施瑞典年金制度所面臨之限制與解決之道

年金改革對於國家的社會經濟與政治環境之變遷具影響力，退休金制度的運作對於國民之老年生活保障與生活品質更是影響深遠。雖然我國與瑞典的國情不同，社會經濟條件與政治環境亦有所差異，針對我國目前社會保險現況，瑞典 NDC 制度或許可以提供我們相當程度之參考。

台灣借鏡瑞典 NDC 制度之可行性，可從兩方面探討，首先由法規面思考，其次由執行面考量。

（一）法規面之考量

- 1.台灣與瑞典國情不同，若全面套用，則有實際上的困難，包括兩個方面，首先，瑞典為高稅收高福利國家，而台灣為中低稅收之國家。此外，瑞典為老年人口極高，但老化速度緩慢之國家，而台灣為老年人口比較低，但老化速度極快之國家。
- 2.應整合目前第一層社會年金之架構，並建構基礎社會安全網，以 DB 制為設計架構，重視社會公平正義。第二層企業年金可適度導入 DC 制的精神，定義為投資所得年金。
- 3.目前各社會保險及退休基金所面臨之潛藏負債問題，可否透過 NDC 制度來解決，值得研究。但是面對人口結構的劇烈變化，仍應加強配套措施，例如緩衝基金的導入。
- 4.NDC 制度的改革，政治協商過程謹慎且漫長，因此才能順利實施年金新制，值得國內未來針對退休金改革之參考。

（二）執行面之思考

- 1.自選基金的採用，應視參與者的程度而定，例如公教退撫基金與軍

職人員退撫基金可透過員工理財教育訓練，將自提部分開放之，而勞工退休金制度則因參與者規模龐大且對理財認知程度不一，不宜大幅開放。

- 2.財務自動平衡機制考量人口結構及經濟狀況，對退休金制度之財務狀況深具影響力，是瑞典退休金制度設計上的重點。國內目前各社會保險及退休基金制度在作改革之際，可參考此制度之精神，因此，在實際運作上可進行深入研究。
- 3.隨著人口老化現象日益嚴重，以及國內第一層社會保險機制並未有效整合，必要時可利用補償式的社會福利制度，以利此基礎年金之整合。
- 4.未來若開放自選基金，則可視母體大小進行調整，例如勞工退休金可採用較多的投資組合供勞工選擇。
- 5.未來若自選基金規模日益擴大，應設計專屬退休基金投資經理人，此外，也應鼓勵業界設計適合退休金市場之產品，例如生命週期基金（Lifecycle Fund），依照參與者年齡，調整股票及債券配置比例。

第六章 結論與建議

第一節 結論

瑞典實施 NDC 制度主因為退休制度的成本快速上升，造成政府財政壓力急速擴大，導致稅收佔 GDP 比重快速增加，不利國家經濟發展，而自從 NDC 制度實施後，政府稅收佔 GDP 的比重呈現穩定現象。此外，由於瑞典是高齡化國家，但人口老化速度相對平緩，也是促成瑞典退休金制度改革的重要因素之一。

瑞典在討論退休金改革的方案，從 1984 年提出，到 1998 年實施，歷經 14 年的漫長過程，廣納專家學者與各利益團體意見，作為政策制定參考，同時經歷多次的政黨協商，方能得到一致的共識，將新制度順利推展。

瑞典的 NDC 制度設計中，其中一個部分為保障年金，主要是提供所得年金未達一定金額者，給予一定金額的給付，其財務來源為國家稅收，此種方式可以有效整合基礎年金中不同身分別給付差距的方式，使全國人民有齊一的基礎年金給付。所得年金基本上採隨收隨付制計算給付標準，但另外設計緩衝基金的機制，用以調整因人口結構快速轉變，或是面對總體經濟環境突發性的變化，以降低年金受領人所受到的影響。此外，利用財務自動平衡機制的設立，對目前經濟情況進行檢視，決定緩衝基金是否啟動。

在瑞典 NDC 制度的保障中，附加年金是採用 DC 制的方式實施，並允許參與者自由選擇投資標的，而政府會針對基金經理人進行審核，適格者才可進行基金操作，政府會篩選出數檔基金提供民眾選擇，由保守至波動大的投資組合皆有，參與者可依據自身風險態度進行選擇，提高參與者之自主性。

第二節 政策建議

瑞典為高稅收高福利國家，而台灣是屬於中低稅賦的國家，且瑞典目前老年人口比相當高，但人口老化速度相對穩定，而台灣目前老年人口比相對較低，但人口老化速度迅速，因此，在兩國的不同狀況下，台灣無法全然套用 NDC 制度。以下我們根據法令面與制度面提出相關改革建議：

一、法令構面

（一）增訂基金財源法令，做為緩衝基金依靠

為因應未來人口老化，對各社會保險及退休基金之財務衝擊，緩衝基金的設置有其必要，參考世界各國的經驗，緩衝基金的財源各有不同，例如挪威是設置石油基金，愛爾蘭是由 GDP 的 1% 來挹注，以國內狀況來看，可利用能源稅來籌措，一方面達成節能減碳目的，另一方面降低財政壓力，或是由每年財政盈餘的部分來挹注。

（二）修訂社會保險及退休基金財務績效評估準則，以利資產配置。

社會保險老年給付及退休基金有一個非常重要的特質，即在年金累積期中，現金流入遠大於現金流出，在此段期間，可將較多的資產投入於權益證券的部分，以獲取較高的報酬，以減輕政府的負擔，然而，波動性也會隨之加大，短期內，甚至有負報酬，若財務績效是以一年期為主要評估方式，則此種基金的財務規劃人員較無誘因投注較多資產在風險性資產中，建議政府可以改變財務績效評估辦法，將更多的評估比重放在中長期財務績效，例如三年平均投資報酬率或五年平均投資報酬率，以利長期的資產配置。

二、制度面

（一）運用部份 NDC 設計，作為現行國內退休金制度改革借鏡

目前國內的退休金制度及社會保險存在兩大問題，首先是基礎年金制度尚未整合完全，未建立國民基本退休安全網，導致不同身分或職業之國民於退休後所得替代率不一致，讓部分國民面臨退休後保障不足之風險，因此，我們可參考 NDC 制度的精神，利用保障年金補足社會保障不夠的民眾，而此部分的財源可以由稅收支應。其次是各退休金制度皆有潛藏負債的問題，此部分可利用隨收隨付制，並輔以緩衝基金機制的設立，以逐步降低這些債務對國家財政的影響。

（二）充分利用資本市場的效率性，補足社會年金保障水準

瑞典 NDC 制度的另一大特色為附加年金的設置，其允許參與者可以自由選擇政府所提供之數檔基金，這些基金皆通過政府的嚴格審查，不僅提高參與者之自主性，同時確保民眾投資的安全性。透過市場有效率的運作，逐步提升此部分的所得替代率，以降低社會年金給付額下降對社會的衝擊，並降低世代間不公平的程度。

（三）普及國民理財教育，俾利未來自選基金改革

若要在各類退休基金中，全面開展自選基金的業務，除了審慎評估基金經理人的適格性與基金投資標的安全性，基金參與者理財教育的加強，是當務之急，以避免民眾因理財知識的不足而影響到自身，甚至是全體的給付利益。可以考量各類基金參與人員的教育程度，作為開放順序的依據，例如公務人員可率先實施自選基金，而勞工退休金則可視合適時機再開放。

（四）設置老年保障議題謀合機制，減少政治干預

退休金制度的改革是國內政治的重大事項，將對全國人民的老年福利與國家經濟狀況產生巨大影響，應參考瑞典經驗，重視政黨與利益團體的協商過程，在政策規劃的重要時刻，讓主要政黨的代表充分表達意見，參與討論與決策，或許可降低日後在立法或推行過程中的批評聲浪。

參考文獻

1. 符寶玲，1997，退休基金制度與管理，華泰書局。
2. 陳琇惠，1998，從瑞典年金制度改革新方向—探討我國建立國民年金保險制度之意涵，經社法制論叢，第21期，頁383-404。
3. 張士傑、林妙珊，1999，「確定提撥方式下退休所得的風險評估」，風險管理學報，1卷1期，頁35-62。
4. 陳登源，2000，我國退休基金管理現況之探討，台灣金融研訓院。
5. 王儷玲，2001，退休基金資產負債管理—公務人員退休撫卹基金實證研究，退休基金季刊，第二卷，第四期，頁3-22。
6. 陳登源，2001，退撫基金委託經營制度設計評析，退休基金季刊，第二卷第二期。
7. 楊永芳，2001，瑞典退休金制度的改革，退休基金季刊，第二卷第三期，頁7-15。
8. 王儷玲，2002，從美國企業退休基金制度之發展趨勢論台灣勞工退休基金制度之改制，保險實務與制度，第一期，頁4-29。
9. 銓敘部退撫司，2003，公務人員退休制度改革方案初步構想草案，公務人員月刊。
10. 柯穎鑑，2004，從企業社會責任觀點論可攜式退休基金年金制的實施，大葉大學工業關係學系碩士論文。

-
-
11. 柯木興、林建成，2004，從社會安全的功能交替談可攜式年金的崛起。國家政策論談，春季號。
 12. 王儷玲，2005，勞退新制之資金運用對勞工退休所得的影響，退休基金年刊，頁55-70。
 13. 林瑞鴻，2005，退休的成本，世新大學財務金融系碩士學位論文。
 14. 戴肇洋，2005，評析證券交易法修正方向，經濟部投資業務處台商 e 焦點。
 15. 郭淑華，2005，我國新舊勞工退休金制度比較之研究，國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程入學研究計畫書。
 16. 郝充仁，2006，勞工退休基金委外經營之探討，國家政策基金會。
 17. 戴肇洋，2006，國民年金立法之評析，經濟部投資業務處台商 e 焦點。
 18. 郝充仁，2006，編譯介紹國外先進國家公務員退休之確定提撥制度，考試院銓敘部。
 19. 吳春美，2006，勞工退休基金條例之勞工權益與基金運用管理之探討，淡江大學保險經營研究所碩士在職專班碩士論文。
 20. 楊玲，2006，美國、瑞典社會保障制度比較研究，武漢大學出版社。
 21. 王靜怡，2006，我國勞工退休金個人專戶制基金運用中政府介入
-
-

規範之探討，國立中正大學社會福利所博士論文。

22. 王儷玲，勞退新制下個人帳戶制與年金保險制最適轉換時點與轉換價值分析，財務金融學刊，第十五 卷，第一期，2007年4月，頁1-30。
23. 柯木興，2006，談年金保險改革的替代策略-一種無財務準備式的個人帳戶制(NDC)，保險學報，第三期，2006年11月，頁27-37。
24. 邵靄如，2007，勞保普通事故年金保險費率精算及財務評估，行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
25. 郭濟民，2007，勞退新制下最低保證收益規定對政府財政影響：模擬分析，逢甲大學財稅研究所碩士論文。
26. 戴肇洋，2008，改革退撫制度是輕減政府財政壓力的良策之評析，經濟部投資業務處台商 e 焦點。
27. 邵靄如，2008，勞保普通事故年金保險費率精算及財務評估，行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
28. 林奇璋，2008，公教人員保險第四次保險費率精算研究，臺灣銀行股份有限公司公教保險部委託研究報告。
29. 呂明泰，2008，淺談公務人員退休給與機制的改革方向，研習論壇月刊，第 65 期，頁 49-77。
30. 周信佑，2009，退撫基金虧損，是否該由政府預算撥補？，中央網路報。

-
-
31. 林建成，2009，實施附加公共年金制的可行性評析，國政研究報告，國家政策發展基金會。
 32. 詹火生，2009，國民年金周年之回顧與展望，國政研究報告，國家政策發展基金會。
 33. 黃婉茹，2009，瑞典年金制度介紹，台灣老年學論壇，第 4 期，頁 1-17。
 34. 粟芳、魏陸等，2009，瑞典社會保障制度，上海人民出版社。
 35. 勞工退休基金監理會 2009 年年報，勞工退休基金監理會。
 36. 銓敘部退撫司，2009，公務人員退休法制改革宣導講習會資料。
 37. 柯木興與林建成，2010，「從全球金融危機談社會安全制度的財務影響及其對策」，國政研究報告，國家政策發展基金會。
 38. 陳培勇，2010，通向老有所養之路－退休保險法律國際比較，中國法制出版社。
 39. 張烽益，2010，勞工保險未來面臨的挑戰，台灣社會福利學會年會論壇。
 40. 黃泓智、楊曉文，2010，國民年金保險費率精算及財務評估，行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
 41. 王儷玲、黃泓智、楊曉文、蔡宗宏，2010，公務人員退撫制度採行雙層制之制度設計及成本分析研究案，銓敘部委託研究案。
-
-

-
-
42. Patrik Marier (2002) , “Where did the Bureaucrats go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French pension reform debate”.
 43. Edward Palmer (2003) , “The New Sweden Pension System”.
 44. Edward Palmer and Eskil Wadensjö (2003) , “Public pension reform and contractual agreements in Sweden:from defined benefit to defined contribution”.
 45. Joakim Palme (2003) , “Pension reform in sweden and the changing boundaries between public and private”.
 46. OECD (2004) , “Pension Funds for Government Wokers in OECD Countries” ,OECD.
 47. Holzmann R. and Edward, P. (2006) , “Pension reform-Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes”
The world bank.
 48. Karen M.Anderson (2006) , “Pension reform in Sweden:Radical reform in a mature pension system”.
 49. Försäkringsdivisionen Utvärderingsavdelningen (2007) , “The Scope and Financing of Social Insurance in Sweden 2005-2008”.
 50. Jönsson A. (2008) Orange report-Annual report of the Swedish Pension System, Swedish Social Insurance Agency (SSIA)
-
-

-
-
51. Yermo, J. (2008), "Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 15, OECD Publishing
 52. Plamondon P. and Denis L.(2008), Optimal Finding of Pension Schemes, Technical Report 16, ISSA
 53. Orange Report : Annual Report of the Swedish Pension System (2008) , Försäkringskassan.
 54. Antolín, P. *et al.* (2009), "Investment Regulations and Defined Contribution Pensions", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 37, OECD publishing.

附錄壹 兩次學者專家座談會議紀錄

一、第一次專家焦點座談

(一) 舉行時間：

中華民國99年11月19日（星期五）下午14:30~16:30

(二) 舉行地點：

台灣綜合研究院台北辦事處(台北市敦化南路一段2號IBM大樓4樓)

(三) 會議主席：

淡江大學保險學系 郝充仁 副教授

會議紀錄人員：

財團法人台灣綜合研究院研究三所 林孟瑩 助理研究員

(四) 出席人員：

1.學者專家：

吳惠林 (中華經濟研究院研究三所研究員)

柯木興 (銘傳大學風險管理與保險系教授)

陳登源 (淡江大學經營決策系教授)

詹火生 (國家政策研究基金會教授)

2.列席人員(如簽到表)：

(1) 周毓文組長(行政院經濟建設委員會人力規劃處)

(2) 陳靜雯(行政院勞工委員會勞工保險局國民年金業務處)

(3) 周林毅組長(台灣綜合研究院研究三所)

(4) 林孟瑩助理研究員(台灣綜合研究院研究三所)

(五) 會議內容

1.陳教授登源

(1) 因政治經濟環境差異造成台灣實施NDC制度有困難度。

-
-
- (2) 現行勞工退休基金保證報酬率可否透過NDC制度維持清償能力，可以研究。
 - (3) 現行潛藏負債問題可否透過NDC制度清償，應可以研究。
 - (4) 台灣與瑞典為社會福利國家國情不同，有租稅制度與負擔差異。
 - (5) 研究中加入附加年金強制條件應使文章更有可讀性。
 - (6) 增加演算例子應使文章更有可讀性。
 - (7) 緩衝基金類似勞工退休的延壽年金，但仍須有具體數據來評估是否可行。
 - (8) 在自選基金部分，可看母體大小來做調整。例如:全國勞工基金可使用數量較多的投資組合標的供勞工選擇(以公司為單位)。

2.柯教授木興

- (1) NDC 採用隨收隨付制(pay as you go)沒有財務負擔，會導致民眾沒有安全感。
- (2) 確定給付制(DB)應為社會保險基本保障設計精神，確定提撥制(DC)定位應為投資所得年金。
- (3) 透過NDC解決隨收隨付制(pay as you go)與確定給付制(DB)衝突，應以民眾利益為主要考量重點。
- (4) 研究中應加入NDC改革目的。

3.吳研究員惠林

- (1) 政府強制儲蓄將會使老年基金運用無效率性，可能會從事其他用途。
 - (2) NDC未來朝向帳戶制，以自選基金方式較有效率。
 - (3) 補償式社會救濟需要。
-
-

-
-
- (4) 貧窮線下民眾是首要保障族群。
 - (5) 應加入瑞典實施NDC制度基本理論。
 - (6) 必須考量整體社會環境及道德水準。
 - (7) 是否要實施NDC，不應把年金制度單無抽離，應考量總體經濟環境
 - (8) 無論怎精算還是不會長期獲利，政府干擾少比較有效率，可以考量交由民間管理。

4.周毓文組長

- (1) 附加年金是第一層保障還是第二層?請注意投影片第6頁與第7頁，並加以確認。
- (2) 研究應考量老年給付額度減少是否為民眾所接受問題。

5.陳靜雯

- (1) 請於研究中再補充第3頁2007~2008年數據

二、第二次專家焦點座談

(一) 舉行時間：

中華民國99年11月25日（星期四）下午14:30~16:30

(二) 舉行地點：

台灣綜合研究院台北辦事處(台北市敦化南路一段2號IBM大樓4樓)

(三) 會議主席：

淡江大學保險學系 郝充仁 副教授

會議紀錄人員：

財團法人台灣綜合研究院研究三所 林孟瑩 助理研究員

(四) 出席人員：

1.學者專家：

王素琴（行政院勞工委員會勞動條件處專門委員）

呂明泰（考試院銓敘部退撫司司長）

李惠涓（內政部社會司社會保險科辦事員）

姚惠文（內政部社會司社會保險科科长）

楊永芳（考試院公務人員退休撫卹基金管理委員會業務組長）

賴俊男（教育部人事處專門委員）

2. 列席人員(如簽到表)：

(1) 周毓文組長(行政院經濟建設委員會人力規劃處)

(2) 陳靜雯(行政院經濟建設委員會人力規劃處)

(3) 周林毅組長(台灣綜合研究院研究三所)

(4) 林孟瑩助理研究員(台灣綜合研究院研究三所)

(五) 會議內容

1. 呂司長明泰

(1) 台灣實施NDC制度經濟環境有困難

(2) 緩衝基金實施必須搭配政策

(3) NDC制度需考慮政府財政問題

(4) NDC制度為整合性制度，但台灣目前制度分立，套用NDC制度有困難。

(5) 建議未來將全體國民加入國民年金，配合職業成立附加年金，全國性年金整合，讓所得替代率變動極小化。

(6) 潛藏負債為退休撫卹基金最大問題

(7) 現行制度應進行適度調整，自選基金應有配套措施。

(8) 未來設計專屬退休基金投資經理人

(9) 未來若將所得替代率拉平，公保無法誘發民眾加入公務人員體系。

2.楊組長永芳

- (1) 可套用NDC制度精神，而非全然套用。
- (2) 人口結構問題，可透過設立規模較大的緩衝基金解決。
- (3) 緩衝基金結餘不足，實行有困難，可考慮稅收為財務來源。
- (4) 自動平衡機制為必要制度，目前實務上有必要進行深入研究。
- (5) 保障年金保障貧窮線以下國民，非全體國民。
- (6) 附加年金再本質與性質上應屬第二層保障
- (7) 給付與收入分離為NDC精神
- (8) 緩衝基金應為平準基金(足額提撥)
- (9) 探討NDC制度政治協商過程
- (10) 經建會可作長期規劃，當各制度面臨破產時可順勢推出NDC制度。
- (11) NDC的中文定義應為「名義上確定提撥制度」

3.姚科長惠文

- (1) 瑞典為社會福利標竿，但因社會經濟條件、人口結構不同，台灣套用NDC制度有困難，精神可參考。
- (2) DC制會有老年貧窮現象，故需搭配DB制的基礎保障。
- (3) 勞退制度可參考自選基金，但需考量民眾教育問題，可限定一定比例進行自選基金投資。
- (4) 第二層制度可各自發展財務平衡機制，財務自主很重要。
- (5) 國民年金因稅收不足，因而採保險制度使用。
- (6) 整合老年保障制度
- (7) 因為國民知識水平不同、稅制不健全，故自選基金制度需視對象實施。

(8) 政策擬定時即可進行政黨協商，有利制度實施與維持。

4.王委員素琴

(1) NDC制度可部分採用

(2) 勞工自提可參考自選基金，勞保老年給付類似瑞典所得年金。

(3) 金融風暴時期，勞動者皆希望使用現行制度，而非實行自選基金

(4) 勞動者人數眾多，可針對勞動者進行深入探討。

(5) 可各自建構、套用NDC制度，為現行制度解套。

5.賴委員俊男

(1) 雇主責任有限，政府責任大，財政壓力沉重，實施教職員保險每年約虧損24.5億。

(2) 自選基金必須教育教師理財觀念

(3) 目前各制度可進行整合，當各制度責任、給付水準相近時，再探討緩衝基金、財務自動平衡機制的可行性。

(4) 第一層應界定在所得保障，再依不同職業探討職業年金的運作。

(5) 自選基金不可能全數進行投資自選

6.周組長毓文

(1) 提供瑞典人口老化指標

(2) 「職業年金」應為「職業退休金」、「個人年金」應為「個人退休金」。

(3) 整合國民年金等基本保障有困難

附錄貳 期中報告修正意見回覆

審查意見	意見答覆
一、周委員麗芳	
1.P.15 介紹瑞典四種職業退休制度，與瑞典 NDC 制度改革之脈絡關係與連結，建議進一步說明。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-10~3-12。
2.建議補充瑞典實施 NDC 制度改革過程中，在不同時間點、不同行業別所得替代率的變化情形。	附加年金在不同職業參與程度不一致，所得替代率略有差距，若未來有相關研究再另行補充。
3.建議從個體及總體經濟面進行制度分析。 (1) 前者如瑞典實施 NDC 年金制度之過渡期間，相關過渡條款、制度設計、對於個人之衝擊影響等 (2) 後者係指總體年金制度財務流量變化、結構分析。	(1) 已依據委員意見修改，請參見頁 3-34。 (2) 已依據委員意見修改，請參見頁 3-43~3-60。
4. (1) 建議增加社會衝擊影響評估，包括制度轉銜過程中，對於就業者之職業流向影響，如是否轉換行業別或提早離開勞動市場等。 (2) 另對於政府部門年金制度之影響為何。	(1) 已依據委員意見修改，請參見頁 3-34。 (2) 已依據委員意見修改，請參見頁 2-32~2-38。
5.整體年金所得替代率之檢視，建議納入最低一層保障年金，並補充其給付內涵、所得替代率等分析。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-5~3-8。
6.有關瑞典制度之資料收集分析，期待在相關數據資料呈現上稍加著墨，以強化後續作為國內年金制度討論之論述基礎。	已依據委員意見修改
二、莊委員正中	

1. (1) 文獻上建議多補充英文文獻，可補足中文資料或國內缺乏瞭解瑞典年金制度之專家學者之缺口。 (2) 另 48-60 頁、60-69 頁請補充引用文獻。	(1) 已依據委員意見修改，請參見頁 2-16~3-65。 (2) 已依據委員意見修改，請參見頁 3-15、頁 3-37。
2. 本研究提及世界銀行對於瑞典 NDC 制度給予極高評價，該組織意識型態係偏向右派，如時間許可，建議增加較具批判性之觀點，以呈現平衡性之觀點。	已依據委員意見修改，本研究採用瑞典本國觀點
3. P.10 有關瑞典年金制度之發展背景簡介，內容可再充實，例如新制區分 16% 為 NDC 制度，2.5% 為附加年金（DC 制）之設計構想背景為何，可作為國內是否採行之重要參考。	已依據委員意見修改，請參見頁 2-3。
4. 瑞典制度面臨挑戰部分，2008 年金融海嘯為 NDC 制度實施以來的一個重要考驗，是否能維持財務穩健或必須減少給付，建議補充其因應對策，對國內制度改革深具參考價值。	受限於資料不足，若未來有相關研究再另行補充。
5. 瑞典 NDC 制度範圍亦包括我國國民年金所保障人口群，因此有關國內制度之討論部分，建議納入國民年金制度。	已依據委員意見修改，請參見頁 4-1~4-6。
6. 瑞典擁有不同於其他歐洲國家之優	已依據委員意見修改，請參見頁 2-8 與

勢，包括人口老化不如其他國家嚴重、生育率較高、年金準備金較為充足，因此有條件進行改革。另一重要因素為，其新、舊制體制變革不大，亦即若經濟情況良好，基金投資方案及假設均可維持，因此可說服民眾接受。評估國內是否採此制度，建議進行有關人口老化、生育率、勞保基金財務狀況等條件之比較，以確認我國年金制度是否具備與瑞典相同之條件。	頁 5-3。
7. (1) 瑞典制度之特色之一為其「財務自動調整機制」，日本 2004 年進行年金改革亦參考此機制設計，建議進一步瞭解日本之借鏡經驗為何。 (2) 國內制度如考量採行瑞典制度，是照單全收或採行其部分制度設計，可進一步考量。	(1) 有關日本之資料，受限於資料與時間之不足，若未來有相關研究再另行補充。 (2) 已依據委員意見修改，請參見頁 5-7。
三、銓敘部	
1. P.70，第 3 段，我國公務人員退撫制度應始於民國 32 年。	已依據委員意見修改，請參見頁 4-43。
2. P.71，請增列政務人員於民國 85 年 1 月 1 日加入退撫基金之敘述。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-43。
3. P.70，第 4 段，「退職酬勞金」請修正為「離職儲金」。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-43。
4. 現行公務人員退休金制度之缺失部分，請納入今年甫修正「公教人員保	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-43。

險法」之內容。	
5. P.73，引用王儷玲與黃泓智教授研究報告資料部分，請參考本部最新委託研究之資料進行更新。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-43。
6. P.79，第 2 行，「不得少於美金 50 億」請更正為「不得少於美金 250 億元」；第 7 行請刪除「國際平衡型」部分，因當次委託不僅止於委託國際平衡型項目；第 11 行「摩根大通投資管理公司」更正為「JP 摩根投資管理公司」；第 17 行建議修正為「民國 94 年 5 月 13 日配合 93 年 3 月 26 日修正之『公務人員退休撫卹基金委託經營辦法』將國外委託經營...」。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-43。
四、勞委會	
(一) 研究報告涉及「勞工保險」部分	
1. P.3 (一) 辦理專家焦點座談一段，最後一行「勞工保險管理委員會」建議修正為「勞工保險基金」。	已依據委員意見修改，請參見頁 1-6。
2. P.5 研究架構第四欄國內現行退休基金運作現況之「勞工保險退休管理制度與運作」建議修正為「勞工保險基金管理與運作」。	此部分已重新撰寫，請參見頁 1-7。
3. P.80 第二節「勞工保險退休管理制度與運作」建議修正為「勞工保險基金管理與運作」，其內容勞工保險「退休金」建議皆修正為勞工保險「老年給付」。第 4 段第 2 行「經行政院於十月九日令示勞保年金」建議刪除。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-7。
4. P.81-86、P.88-90 提及勞保老年給付背	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-7。

景分析，引用 92 年勞保局委託林中君之精算報告部分，係勞保年金制度立法前之精算，97 年立法通過後，勞保局已重新辦理精算，建請洽該局更新資料。	
5. P.87 第 2.所得替代率 1.55%導致民眾大量湧入勞工保險一節，第(1)私校教師公保年資移轉到勞保等陳述與事實不符，且該案已經行政院審慎研議後決定於公保內改革，故目前正由銓敘部研修公教人員保險法中。另(3)大量無業者（約增加 20 多萬人）透過職業工會加入勞保，而產生「棄國加勞」現象部分，並非事實，不宜引用。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-7。
6. P.87-88 第 3.農保對勞保的侵蝕一節，農保被保險人於農閒之餘從事工作，發生事故時重複請領給付部分，陳述有誤。且勞保分「普通事故」及「職業災害」二類保險，二者財務、會計獨立，故文中所述農保對勞保（普通事故）基金之財務影響，尚非事實。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-7。
（二）研究報告涉及「勞工退休金制度」部分	

1. P.88-90 內容錯誤引用勞工退休金制度相關資料，建請釐清修正。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-28。
2. P.90 第三節係說明勞工退休金，但第 2 段又與勞工保險制度混淆，勞工退休金之管理單位應為勞工退休金管理委員會，並非勞保局，建請釐清修正。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-28。
3. P.92 有關勞退基金投資股票之比例，建議更新至最新資料。	已依據委員意見修改，請參見頁 4-28。
4. P.93 第 2 段，勞工退休金新舊制均為雇主個別責任制，與社會重分配及世代移轉等議題無涉，此部分敘述有誤。有關「執行運作方面」，其中（三）、（五）、（六）部分內容與現況不符，請再釐清。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-28。
五、內政部	
1. P.3 敘明將於計畫完成後，於相關漁業團體網頁鋪陳成果摘要，惟僅列名「漁業」團體，是否有其特別之考量	已根據委員意見修正
2. P.4 「1.法令構面...相官條文」，「官」應為誤植，應修正為「關」。	已依據委員意見修改，請參見頁 1-6。
六、經建會劉參事玉蘭	
(一) 報告文字及內容修正建議	
1. P.9~10，相關數據應加註年份。	已依據委員意見修改，請參見頁 2-2。
2. P.53「待遇債務」指涉為何？請釐清。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-22。

3. P.60 制度成效部分，第 3 行「所得 64.8%」應為「所得替代率 64.8%」。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-43。
4. P.61 表格所表達資訊不清楚，如瑞典 「65 歲以上人口比例」資料應為「65 歲以上人口占工作人口比例」，台灣資料應作修正。	此部分與主題相關性低，已刪除。
5. P.71，「2.公務人員退休年齡下降」，係指現況或法令規定，請釐清。	此部分已重新撰寫，請參見頁 4-43。
6. 報告內容用字應精確，如以「確定提撥制」及「確定給付制」或以「DC」、「DB」表達。	緒論中加入中文名詞，其後皆採用英文縮寫，請參考頁 1-1。
(二) 本研究案思考方向建議	
1. 此報告可看出瑞典改革後年金制度之特點，一是融合社會福利，如 P.57 提及「補償繳費機制」；二為其「保證年金」係以補貼個人年金至一定金額為止 (P.35)，較我國現行國民年金之保障年金之計算方式更為合理。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-5 與頁 3-18。
2. 瑞典得以成功進行制度改革，主要係舊制 (18.86%) 及新制 (18.5%) 之費率差異不大，所得替代率由 65% 降至 60%，給付雖縮減但變動有限，因此獲得國會支持。我國以勞保為例，現行勞保費率 6.5%，實施後 19 年逐步調高至最高 12%，如採行 NDC 制度，費率至少需達到 18% 至 19% (勞保年金化之平衡費率為 22%)，費率	已依據委員意見修改，請參見頁 5-7。

差距過大，民眾難以接受。	
3. 依本會進行年金改革規劃，係建議勞保經由制度調整使成本下降；另就整體年金制度而言，建議第一層均採行 DB 制，第二層則朝向 DC 制改革，以解決代間財務不合理負擔問題。	已依據委員意見修改，請參見頁 5-7。
七、經建會人力規劃處周組長毓文	
1. 本研究案應以深入瞭解瑞典 NDC 制度為主要目的，利於作為政策興革之參考。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-53~3-56。
2. 為利於瞭解瑞典制度，建議相關數據資料可舉實例，如提撥、給付間之關係等。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-61。
3. P.33，註 12 提及「繼承同年齡層參加者提早死亡的年金權利」，類似於世代會計的概念，屬新興之概念，建議進一步瞭解。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-34。
4. P.37 提及「自選基金操作」機制，建議進行深入瞭解其操作績效與所得替代率之相關性，並可作我國勞工退休金制度之政策建議。	已依據委員意見修改，請參見頁 3-52。
八、經建會人力規劃處	
(一) 整體研究之建議	
1. 本研究採世界銀行之年金制度架構為跨國分析架構，建議先行釐清世界銀行各層次年金制度之定義，及瑞典或我國各項年金制度對應此架構之分類情形，以建立清楚的共同語言，利於後續分析及論述。	已依據委員意見修正，請參見頁 1-1、頁 1-7。
2. 有關瑞典制度介紹部分，研究架構有	已依據委員意見修正，請參見頁 1-1。

待進一步綜整，建議依改革背景、改革經過、改革內容，及改革成效評估、面臨問題、未來發展趨勢（包括參採國家經驗）等部分進行綜整。	
3.有關我國年金制度之檢視，應先進行整體年金制度之檢視，再論述聚焦至特定制度進行探討。	已依據委員意見修正，請參見頁 1-7。
4.本研究因涉及制度改革，相關制度名詞繁多，請研究團隊特別注意名詞之前後一致性，例如舊制之二種年金建議以 P.12 所述「基本年金(FP)」及「補充年金(ATP)」統一稱之；新制之三種年金，以 P.35 所述「保障年金(guarantee pension)」、「所得年金(income pension)」及「附加年金(premium pension)」統一稱之，以增加研究報告之易讀性。另 NDC 之中文譯名，建議於研究之始即依其制度內涵定名，如「名義式確定提撥制 Notional Defined Contribution」或「無財務準備式確定提撥制 Non-financial Defined Contribution」，之後則以 NDC 表示即可。	已依據委員意見修正
5.請確認報告內數字格式、資料及相關	已依據委員意見修正

註釋之正確性。	
(二) 報告內容需進一步釐清部分	
1.P.44、47 分別提及「所得年金」採 DB 制及 DC 制，請釐清。	已依據委員意見修正，請參考頁 3-8。
2. P.46：由政府監督之自治機構管理機制（圖 2-3）請增加文字說明。	已依據委員意見修正，請參考頁 3-14。
3. P.49：有關老年津貼、永久性傷殘「津貼」，是否指涉老年年金、傷殘年金之「給付額度」？請修正標題。	已依據委員意見修正，請參考頁 3-15~3-18。
4. P.60：有關瑞典採行 NDC 之成效，係針對「附加年金」部分，或涵蓋「所得年金」及「附加年金」兩項（提撥率總計應為 18.5%），請釐清。此外，表 2-3 所呈現資料來源不清楚，並請以文字加以說明所呈現意義。	此部分與主題相關性低，已刪除。
5. P.64：有關年金盈虧分析，表 2-5 究係呈現「保障年金」或「附加年金(DC)」營運狀況？	已依據委員意見修正，請參考頁 3-50。
(三) 請補充內容部分	
1. P.14：有關瑞典舊制部分，報告提及基本制度及職業退休金兩部分，其中職業退休金在法定年金制度推動改革之後，是否配合改革或維持舊制，請補充說明。另表 2-1 中「補償率」	已依據委員意見修正，請參考頁 3-10。

顯示之意義為何？	
2. P.53：「財務自動平衡機制」為 NDC 永續之重要機制，請補充自 2000 年實施以來，瑞典是否曾啟動此機制，及各年平衡率資料，以進一步瞭解此平衡機制之運作情形，尤其 2008 年金融海嘯的影響。	已依據委員意見修正，請參考頁 3-29。
3. P.43、P.60 及 P.65 均提及新制之所得替代情形，其中之差異性及關連性為何，請補充說明。	已統一採用瑞典社會保險局資料
主席	
1.感謝研究團隊的努力，本案期中報告審查通過，各審查委員及各單位所提建議，亦請研究團隊納入期末報告研究參考，並請掌握進度如期完成。	已依據委員意見辦理
2.請研究團隊將此次審查會議之審查意見，於期末報告時列出回應對照表，利於審查委員檢視對照。	已依據委員意見辦理

附錄參 期末報告修正意見回覆

審查意見	意見答覆
------	------

一、莊助理教授正中	
1.建議在第五章「結論與建議」將瑞典實施經驗及遭遇問題（第三章第三節內容）與我國作一對照，例如關於財務穩定性、公平性與再分配、就業市場、附加年金等，可做為我國借鏡。另「資訊與教育」一節建議可納為政策建議。	已依據委員意見修改，請參見頁5-3~5-8。
2.第五章部分，建議對瑞典制度進行摘要及進一步分析探討，包括財務自動平衡機制、制度過渡期作法、鼓勵中高齡工作措施、與國內五大社會保險之對話等，以利銜接所提出政策建議。另第四章第六節內容亦涉及對我國年金制度之相關建議，可與第五章適度整併。	已依據委員意見修改，請參見頁5-1~5-8。
3.有關經建會劉參事所提，建構社會保障基金作為國內整體社會保險之緩衝基金，愛爾蘭及挪威亦有類似作法，前者基金由每年GDP之1%挹注，後者則設置石油基金。	已依據委員意見修改，請參見頁6-2。
二、周教授麗芳	
1. (1)第四章第五節內容為介紹銓敘部目前規劃公務人員退撫制度雙層制之研究報告內容，與本章探討國內制度運作現況之目的不符，本節內容仍應回歸現行制度架構介紹。 (2)另建議第四章逐一檢視國內各社會保險及退休金制度之現況後，增加一「小結」，綜整呈現檢視後所發現國內制度之優劣勢及面臨困境等。	(1) 已依據委員意見修改，請參見頁4-43。 (2) 已依據委員意見修改，請參見頁5-3~5-8。
2.第四章第六節有關「台灣實施瑞典年金制度所面臨限制」，建議獨立為一章，以串連國內制度之檢視與最後的結論與建議。本章內容首先應對瑞典NDC制度對於解決該國年金制度所面臨問題之成效進行分析，是否值得為我國採行解決我國制度所面臨問題，若值得我國採行，在此前提下再進一步探討我國制度實施NDC制度將面臨之限制，及欲突破此限制可運用配	已依據委員意見修改，請參見頁5-3~5-8。

套措施，區分短中長期作法。例如中長期可採行自選基金機制，配討措施為提供民眾理財教育或政府最後保障責任，以達到改革效果；短期作法係指不修法之狀況下，如借鏡瑞典提升投資效率之作法。	
三、本會劉參事玉蘭	
1.瑞典 NDC 制度納入全體國民，設置緩衝基金以確保年金給付及財務穩定。我國社會保險係依職業、身分別分立，與瑞典不同，本會蔡前主委勳雄曾提出以能源稅為財源，設置社會保障基金，以因應各社會保險未來可能發生基金實質虧損之情形，非單獨為某一社會保險設置。該基金之財源亦可考量由國家每年財政結餘挹注。此方向提供本研究參考。	已依據委員意見修改，請參見頁 6-2。
2.簡報提及建議評估基金投資效益以 3 至 5 年為期，較為合理，可納入政策建議。	已依據委員意見修改，請參見頁 6-2。
四、銓敘部	
第四章第五節請以呈現公務人員退撫制度之現行制度及運作狀況為主，另相關文字及數據請依本部提供資料修正。	已依據委員意見修改，請參見頁 4-43。
五、內政部	
相關文字及數據請依本部提供資料修正。	已依據委員意見修改，請參見頁 4-1。
六、勞委會	
相關文字及數據請依本會提供資料修正。	已依據委員意見修改，請參見頁 4-7、頁 4-28。
七、本會人力規劃處	
1.第四章多引用文獻資料，請加強資料綜整及分析觀點，以呈現我國年金制度所面臨主要問題，並且銜接引進瑞典 NDC 制度之論述。	已依據委員意見修改，請參見頁 5-3~5-8。
2.如時間許可，請以表格呈現瑞典年金制度之改革歷程，以及改革欲處理之問題等，並與我國情形作對照，利於	已依據委員意見修改，請參見頁 2-16、頁 2-26。

政策規劃參考。	頁 2-26。
3.有關政策建議部分，期待研究團隊提出更為具體之措施。	已依據委員意見修改，於第六章第二節提出法規面與執行面之建議，請參見頁 6-2。
4. (1) 章節安排請進一步綜整，避免內容重複呈現，如第二章第二節可併入第三節。 (2) 另第三章第二節有關新制度內容龐雜，現包含 10 個部分，建議綜整為 5 大項，建議架構如下： 一、制度簡介(納入九、補償繳費機制、殘障遺屬津貼及六、年金計算) 二、財務處理制度(納入九、財務平衡機制、緩衝基金) 三、管理制度(納入七、基金監督管理、爭議處理機制) 四、新制度之特色 五、新制度之成效	(1) 已依據委員意見修改，請參見頁 2-16。 (2) 已依據委員意見修改，請參見頁 3-5。
5.p.2-7 有關人口老化速度之跨國比較，瑞典老人人數建議轉換為比率，利於跨國比較。另主要國家與我國人口趨勢圖，目前呈現 2000 年至 2008 年，建議比照瑞典人口結構變化圖，拉長呈現時間，以顯現長期人口變化趨勢。建議引用本會於今年公布我國 2010-2060 年人口推計報告之資料。	已依據委員意見修改，請參見頁 2-8~2-13。
6.本報告摘要部分，請就內容完整度、名詞之正確性等進行修正，並且提供中、英文摘要版本。	已依據委員意見修改，請參見「摘要」。
7.本報告之內容及印製格式請依「行政院經濟建設委員會委託研究計畫作業要點」辦理。	已依據委員意見辦理
主席	
1.本次期末審查原則通過，請承辦單位依審查意見進行報告修正，並於 2 週內提交本會確認，經確認後依契約提送完整研究報告 50 本(含中、英文摘要)、電子檔及光碟片。	已依據委員意見辦理