

第一章 前言

社會安全制度自十九世紀末實施以來，歷經百年以上，其爭議從未間斷過，惟縱使質疑不斷，時至今日絕大多數的國家仍是採取社會保險方式，由國家介入來提供民眾遭遇各種社會風險時的經濟安全保障。然而，近年來多數工業化國家由於人口結構的改變、人口老化現象越趨嚴重、醫療逐年上升以及經濟成長的下降等諸因素，造成社會安全制度財務問題日趨嚴重，面臨所謂社會安全制度的危機，故近年來各國紛紛提出社會安全制度的改革，而以自八十年代開始掀起的私有化或民營化(privatization)浪潮最受矚目，期藉私有化的經營理念來提高競爭力與效率化，釐清財務責任，以改善其財務結構，解決其財務負擔問題(柯木興，2000)，南美的智利即為此中之先驅。

其中老年殘廢遺屬保險(Old age, Survivors and Disabled Insurance, OASDI)由於提供長期性的保險給付，其財務問題更甚於其他制度，本報告即是針對老年殘廢遺屬保險之私有化議題進行討論，唯沿用美國的用法，仍以社會安全制度名之。本報告第二章先就社會安全制度的危機與挑戰加以分析，並探討私有化的定義；第三章則討論目前三個具有代表性的改革典範，或可說是三種不同的私有化模式，包括完全私有化的智利模式、部分私有化的英國模式及概念性的確定提撥制的瑞典模式等；第四章將各界對於社會安全制度私有化的成效與問題

之相關論述加以歸納分析，以便能掌握私有化所可能帶來的正面效益與負面影響；最後一章為結語，但非為結論，而是提出此波社會安全制度私有化改革的省思，包括對於原先廣為大眾接受的社會安全制度的功能與價值之影響、經濟成長與社會團結間的關聯等，並提出此議題對台灣的啟示。附錄則為美國社會安全制度改革提案的相關論辨。

第二章 社會安全制度私有化的背景與定義

第一節 社會安全制度之危機與挑戰

近年來，社會安全制度面臨相當大的挑戰，甚至可以說是危機，分析其背後因素，普遍的共識是由於預期壽命的增加與生育率的下降，人口快速老化，導致社會安全制度面臨相當的財務壓力，這個現象隨著戰後嬰兒潮逐漸步入老年而更趨嚴重，故自 1980 年代開始，各國亟思進行社會安全制度之改革，希望能有效解決未來可能遭遇的危機。然而，各界對於改革的方向與幅度卻有相當的歧見，甚至對於現行社會安全制度應否繼續存續亦有前所未有的質疑。社會安全制度私有化之爭議即是反映了此波社會安全制度所面臨的危機與挑戰，學者 Kingson and Williamson(1999)歸納其主要是受更為保守的政治環境、因戰後嬰兒潮世代退休所導致的財務問題、對公部門普遍欠缺信心、金融市場的蓬勃發展所引發的投資熱潮、對未來經濟狀況的焦慮、所得不均日益嚴重、社會安全制度新的財務問題與普遍對該制度欠缺信心等因素之影響；另有學者從社會安全制度的外在環境來解釋目前的挑戰與危機，如 Hoskins(1998)即認為社會安全制度之爭議主要起因於經濟全球化趨勢、市場導向思維與對政府能力失去信心等

(Hoskins, 1998)。Midgley(1996)曾提出現行社會安全制度所面臨的挑戰為財務、經濟成長、公平性、行政與信心等問題，以下即以此一架構分以人口老化、經濟成長、財務與信心等不同面向來探討社會安全制度所遭遇的問題與挑戰。

一、人口老化

Aging problem is complex, multifaceted and ill defined; aging is not a *problem* so much as it is a *dilemma*. Problems have solutions, dilemma don't.

~F. Landis Mackellar

自古以來，追求長壽即為人類共通的願望，隨著社會的發展與科技的進步，長壽已不再是夢想，人類預期壽命已大幅提高，然而，同時生育率也顯著地下降，在此兩種趨勢交互作用下，食之者日眾、生之者日寡，人口結構的老化普遍成為新世紀各國不可承受之壓力。

可以透過相關的統計數字來瞭解此一趨勢，導致人口老化的兩項因素，即生育率的下降與預期壽命的增加，意味老人人口的增加與幼齡人口的減少，可用兩項指標來說明：老年依賴率(65 歲以上老年人口佔勞動人口比例)及總依賴率(老年與 0-14 歲幼年依賴人口對 15-64 歲勞動人口比例)，很明顯地，前者一直在增加，詳表 2-1，其中以德、日與義大利等國老化情形最為嚴重，至 2030 年時，老年依賴率皆超過 40%。

表 2-1 老年依賴率及總依賴率

| | 老年依賴率* | | | 總依賴率** | | |
|-----|--------|------|------|---------|------|------|
| | 1960 | 2000 | 2030 | 1960 | 2000 | 2030 |
| 台灣 | 2.5*** | 12.3 | 30.2 | 30.9*** | 42.8 | 57.1 |
| 澳洲 | 13.9 | 16.7 | 33.0 | 63.2 | 48.0 | 62.6 |
| 奧地利 | 18.6 | 23.3 | 44.0 | 52.1 | 49.3 | 71.4 |
| 加拿大 | 13.0 | 18.2 | 39.1 | 70.5 | 48.3 | 69.0 |
| 丹麥 | 16.5 | 21.6 | 37.7 | 55.8 | 49.1 | 67.0 |
| 法國 | 18.8 | 23.6 | 39.1 | 61.3 | 52.8 | 67.9 |
| 德國 | 16.9 | 23.8 | 49.3 | 47.4 | 46.7 | 75.1 |
| 希臘 | 12.3 | 25.5 | 40.9 | 52.0 | 48.8 | 66.3 |
| 義大利 | 13.3 | 26.5 | 48.3 | 47.9 | 47.8 | 72.7 |
| 日本 | 9.5 | 24.3 | 44.5 | 56.6 | 47.2 | 70.5 |
| 墨西哥 | - | 7.0 | 14.8 | - | 61.5 | 48.1 |
| 葡萄牙 | 12.7 | 23.5 | 38.7 | 59.1 | 46.4 | 59.8 |
| 西班牙 | 12.7 | 23.5 | 41.0 | 55.1 | 45.3 | 64.8 |
| 瑞典 | 17.8 | 26.9 | 39.4 | 51.8 | 57.9 | 70.4 |
| 瑞士 | 15.5 | 23.6 | 48.6 | 51.5 | 49.6 | 77.0 |
| 土耳其 | 6.7 | 8.9 | 16.2 | 81.4 | 57.9 | 48.6 |
| 英國 | 17.9 | 24.4 | 38.7 | 53.7 | 54.0 | 68.0 |
| 美國 | 15.4 | 19.0 | 36.8 | 67.4 | 52.0 | 68.0 |

*指 65 歲以上人口佔工作人口比例。

**指 0-14 歲與 65 歲以上人口佔工作人口比例。

***為 1961 年資料。

資料來源：OECD；Kingson(1999)；台灣部分出於行政院主計處的「中華民國台灣地區社會指標統計」、行政院經建會出版的「中華民國台灣地區民國八十七年至一四一年人口推計」。

除依賴率增加外，平均餘命的增加亦顯而易見，如表 2-2，可以發現兩性 60 歲時的平均餘命在過去三十多年間增加甚多，其中日本女性提高了 7.5 歲，無論是平均餘命或增加幅度，均為各國之最。

表 2-2 60 歲平均餘命—按性別

| | 女性 | | 男性 | |
|-----|------|------|------|------|
| | 1960 | 1995 | 1960 | 1995 |
| 美國 | 19.5 | 22.9 | 15.8 | 18.9 |
| 澳洲 | 19.4 | 23.7 | 15.6 | 19.5 |
| 奧地利 | 18.6 | 22.9 | 15.0 | 18.7 |
| 加拿大 | 19.9 | 24.3 | 16.8 | 19.9 |
| 丹麥 | 19.1 | 21.4 | 17.2 | 17.6 |
| 法國 | 19.5 | 24.9 | 15.6 | 19.7 |
| 德國 | 18.5 | 22.5 | 15.5 | 18.1 |
| 希臘 | 18.9 | 22.8 | 17.0 | 19.9 |
| 義大利 | 19.3 | 23.5 | 16.7 | 19.0 |
| 日本 | 17.8 | 25.3 | 14.8 | 20.3 |
| 墨西哥 | 18.1 | 22.4 | 16.8 | 18.9 |
| 葡萄牙 | 18.6 | 22.0 | 15.9 | 18.0 |
| 西班牙 | 19.2 | 24.1 | 16.5 | 19.5 |
| 瑞典 | 19.3 | 23.9 | 17.3 | 19.8 |
| 南韓 | -- | 20.1 | - | 15.5 |
| 瑞士 | 19.2 | 24.5 | 16.2 | 20.0 |
| 土耳其 | 15.9 | 18.1 | 14.7 | 15.8 |
| 英國 | 19.3 | 22.9 | 15.8 | 18.9 |

資料來源：OECD, Health Data, 1997；Kingson(1999)

另一個對人口老化壓力推波助瀾的因素，則是戰後嬰兒潮(the baby boomer)世代已逐漸進入老年，這些在第二次世界大戰後 1946 至 1964 年間出生的世代，目前正值壯年至中老年，這群世代在工作期間對世界經濟的發展有相當的貢獻。然而，再過十年，戰後嬰兒潮世代即陸續進入老年期，由表 2-3 即可發現，各國的老年人口佔全部人口之比例在未來三十年間將大幅的提高，開發中國家，如巴西、智利、墨西哥、中國大陸等國，甚至以倍數增加。

表 2-3 60 歲以上人口比例

| | 2000 | 2030 |
|-----------------|------|------|
| OECD 國家* | | |
| 美國 | 16.5 | 28.2 |
| 澳洲 | 15.3 | 27.7 |
| 奧地利 | 21.5 | 34.5 |
| 比利時 | 22.5 | 32.2 |
| 加拿大 | 16.8 | 30.2 |
| 丹麥 | 20.4 | 32.1 |
| 芬蘭 | 19.8 | 30.9 |
| 法國 | 20.2 | 30.1 |
| 德國 | 23.7 | 35.3 |
| 希臘 | 24.2 | 32.5 |
| 冰島 | 14.9 | 26.0 |
| 愛爾蘭 | 15.7 | 22.9 |
| 義大利 | 24.2 | 35.9 |
| 日本 | 22.7 | 33.0 |
| 盧森堡 | 21.2 | 29.5 |
| 荷蘭 | 19.0 | 33.4 |
| 紐西蘭 | 15.9 | 26.8 |
| 挪威 | 20.2 | 29.6 |
| 葡萄牙 | 19.8 | 29.7 |
| 西班牙 | 20.6 | 30.9 |
| 瑞典 | 21.9 | 30.0 |
| 瑞士 | 21.9 | 31.0 |
| 英國 | 20.7 | 29.6 |
| 其他國家 | | |
| 阿根廷 | 13.7 | 19.3 |
| 巴西 | 7.7 | 16.9 |
| 智利 | 9.8 | 20.8 |
| 中國大陸 | 10.2 | 21.9 |
| 哥倫比亞 | 6.7 | 18.0 |
| 墨西哥 | 6.6 | 15.7 |
| 俄羅斯 | 18.7 | 24.9 |

*不包括捷克、匈牙利、波蘭與韓國。

資料來源：OECD, National Accounts, Main Aggregates, Volume 1, January 1998 ;
Kingson(1999)

人口老化所反應的是人口結構失衡的問題，即所謂不患寡而患不均的問題，有的學者試著從比較正面的角度來詮釋，如 Kingson(1999)即認為，當更多人可以活超過 65 歲，可以活得更久，這應該是人類的一大成就，而不是危機；應視為一種挑戰，而不是失敗。而 MacKellar(2000)則提出，人口老化是一種困境(dilemma)，而非問題，兩種主要的差別在於，問題找得到解答，但困境則不然。人口結構是長期發展的結果，很難以人為的政策干預在短期內產生顯著效果，除非發生天災或戰爭，然而換個角度來看，既然人口老化是一不可逆的趨勢，較積極正面的作法，或許是改變對老年的定義，即若人類平均可活一百歲，也許老年的定義應該延後，如七十歲或七十五歲以上，先進國家將老年年金給付年齡逐漸提高即是反應此一人口趨勢。

人口老化所可能造成的影響是全面性的，包括勞動力、經濟發展、社會資源分配等各個層面，而其中與社會安全制度最密切相關的，則是在人口老化下，意味更多的老人領取給付，在勞動人口成長幅度相對較低的情況下，許多先進國家的社會安全制度均面臨相當的財務壓力，更有學者擔心其有「破產」(go broke or bankruptcy)之虞，以下則針對社會安全制度的財務壓力進一步討論。

二、財務問題

人口老化意味政府需花更多成本在年金與醫療照護上。以美國為

例，其國會預算局(the Congressional Budget Office)估計在目前制度下，政府需支付社會安全制度與健康照護方面的成本將成目前 GDP 的 10% 提高至 2030 年的 18%，其後還會繼續增加。若欲以提高稅率來應付所增加的支出，則個人所得稅需提高一倍或將薪資稅從 15% 提高至 35% 以上(Feldstein, 1997)。歐洲國家所面臨的狀況更嚴重，表 2-4 顯示各國所推估在現行制度維持不變下，未來年金制度保費佔薪資之比例，其中法國由 1995 年的 18.9%，至 2040 年需提高為 40.8%，而德國則需從 1995 年的 18.6% 提高至 2030 年的 27%，成長幅度最快 (Daykin, 1999)；另一學者 Borsch-Supan(2000)估計德國若維持現行給付條件不變，則未來所需費率將需由現行的 28% 提高至 37~40% (Borsch-Supan, 2000)。表 2-5 為 OECD 國家未來年金成本佔 GDP 之比例推估，除英國與愛爾蘭外，其他國家年金成本皆有實質的增加，特別是在 2020 年後，澳洲、冰島、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、葡萄牙與西班牙在 2020 年與 2050 年間更是呈現倍數成長，在 2050 年時，奧地利、比利時、芬蘭、德國、義大利、日本、葡萄牙與西班牙其年金成本皆超過 GDP 的 15% (Roseveare et al, 1996)。

若從個別國家的社會安全制度財務問題來看，將更能有效掌握此一問題。美國 OASDI 自 1935 年實施以後，至 2000 年屆滿 65 年，換言之，在制度開辦當年出生的人已開始進入退休期，制度已臻成熟，

儘管目前仍有大量的信託基金(trust fund)，未來在人口老化的壓力下，長期仍有財務壓力，據社會安全署 2000 年所做的 75 年期精算推估報告顯示，若現行費率維持不變，至 2015 年起，OASDI 的給付支出將超過保費收入，而所有的基金將於 2037 年用罄，當年保費收入僅能支付 72% 的給付支出(SSA, 2000)。然而，拜近年經濟繁榮之賜，OASDI 的財務狀況要較過去的推估來得好，如 1999 年所估計的信託基金於 2034 年即用罄，2000 年的推估則延後了 3 年。其實與其他先進國家比起來，美國 OASDI 的財務壓力相對而言不大，長期精算赤字為薪資稅的 1.89%，但仍引起美國各界的熱烈討論，有些學者認為社會安全制度已瀕破產，非做大幅度調整不可；而有些學者則認為在人口結構改變下，僅作部分調整即可解決財務問題。

在年金制度成熟及人口老化雙重影響下，其所面臨的財務壓力將日益升高，在財務危機的驅力下，各國均面臨年金制度改革的迫切壓力。

表 2-4 年金制度保費佔薪資比例

單位：%

| | 1995 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 |
|-----|------|------|------|------|------|------|
| 法國 | 18.9 | 20.9 | - | 28.0 | - | 40.8 |
| 德國 | 18.6 | 19.7 | 21.5 | 23.1 | 27.0 | - |
| 愛爾蘭 | 13.6 | 13.3 | 13.7 | 17.1 | 23.5 | - |
| 盧森堡 | 22.3 | 23.9 | 25.8 | - | - | - |
| 荷蘭 | 11.0 | 11.0 | 11.0 | 12.0 | 14.0 | 14.0 |
| 葡萄牙 | 25.8 | 26.9 | 28.1 | 31.4 | - | - |
| 瑞典 | 17.0 | 16.3 | 16.7 | 17.5 | 17.6 | - |
| 英國 | 18.2 | 17.7 | 17.4 | 16.8 | 17.2 | 14.0 |

資料來源：引自 Daykin, 1999。

表 2-5 年金成本佔 GDP 比例

單位：%

| | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|-----|------|------|------|------|------|------|
| 澳洲 | 2.3 | 2.3 | 2.9 | 3.8 | 4.3 | 4.5 |
| 奧地利 | 8.6 | 10.2 | 12.1 | 14.4 | 15.0 | 14.9 |
| 比利時 | 9.7 | 8.7 | 10.7 | 13.9 | 15.0 | 15.1 |
| 加拿大 | 5.0 | 5.3 | 6.9 | 9.0 | 9.1 | 8.7 |
| 丹麥 | 6.4 | 7.6 | 9.3 | 10.9 | 11.6 | 11.5 |
| 芬蘭 | 9.5 | 10.7 | 15.2 | 17.8 | 18.0 | 17.7 |
| 法國 | 9.8 | 9.7 | 11.6 | 13.5 | 14.3 | 14.4 |
| 德國 | 11.5 | 11.8 | 12.3 | 16.5 | 18.4 | 17.5 |
| 冰島 | 2.4 | 2.4 | 3.1 | 4.2 | 4.8 | 5.2 |
| 愛爾蘭 | 2.9 | 2.6 | 2.7 | 2.8 | 2.9 | 3.0 |
| 義大利 | 12.6 | 13.2 | 15.3 | 20.3 | 21.4 | 20.3 |
| 日本 | 7.5 | 9.6 | 12.4 | 13.4 | 14.9 | 16.5 |
| 荷蘭 | 5.7 | 6.1 | 8.4 | 11.2 | 12.1 | 11.4 |
| 紐西蘭 | 4.8 | 5.2 | 6.7 | 8.3 | 9.4 | 9.8 |
| 挪威 | 4.9 | 6.0 | 8.6 | 10.9 | 11.8 | 11.5 |
| 葡萄牙 | 6.9 | 8.1 | 9.6 | 13.0 | 15.2 | 16.5 |
| 西班牙 | 9.8 | 10.0 | 11.3 | 14.1 | 16.8 | 19.1 |
| 瑞典 | 11.1 | 12.4 | 13.9 | 16.0 | 14.9 | 14.5 |
| 英國 | 4.5 | 5.2 | 5.1 | 5.5 | 5.0 | 4.1 |
| 美國 | 4.2 | 4.5 | 5.2 | 6.6 | 7.1 | 7.0 |

資料來源：引自 Roseveare et al, 1996。

三、經濟發展

(一) 經濟全球化趨勢

邁入二十一世紀,在高科技推動下的新經濟 (New Economy)時代裡,將持續上個世紀末的經濟全球化趨勢(Globalization of national economics),已經很少有國家可以自外於全球性的經濟趨勢,勞動市場的全球性分工日益普遍,對每一個國家都可以產生影響。此外,資本亦快速的流動,1997年的亞洲金融危機中即可發現貨幣波動與投資報酬率會吸引資本的流動,進而對一國的經濟產生重大的影響。即使是高度工業化國家亦無法單憑自己國家的力量來捍衛本身的經濟利益,必要時,仍得尋求國際財務機構的協助。在此全球化經濟發展趨勢下,政府若無法完全掌控本國財經發展,是否仍有能力提供全體國民適切的社會安全保障,不無疑問。更甚者,即使政府仍可向勞動者徵稅,但卻越來越困難向一些國際投資與金融交易課稅,當政府需要更多財源來提供失業與所得安全保障時,卻發現在全球化經濟下,此目標越來越難以達成(Hoskins, 1998)。

(二) 市場導向思維

在社會安全制度發展的頭一世紀裡,普遍認為社會安全制度可緩和經濟發展下所可能導致的所得不平均,及工業社會中失去生產工具的勞動者在遭遇失業、殘障與死亡危機時提供經濟安全制度保障。然

而，隨著全球化的經濟發展趨勢，伴隨而來的市場導向的思維 (Dominance of market-oriented thinking)，不再相信社會安全制度可以促進經濟發展，許多學者，如諾貝爾經濟學得主貝克(Becker)，甚至批評社會安全制度不利儲蓄與投資，並導致高失業，於是越來越多的人支持，應將現行的公共年金制度改為個人儲蓄帳戶，以提高儲蓄率，從而促進經濟發展(Hoskins, 1998)。

在經濟全球化與市場導向思維的交互衝擊下，影響了人們對於政府集權式的社會保險年金制度的信心，在經濟狀況變遷快速的情況下，民眾是否相信官僚體制仍有能力維持原有的制度承諾 (commitment)，即基本的經濟安全保障，在此波社會安全制度存續與否的爭議中，是相當關鍵的因素，以下則以合法性危機來探討此一爭議。

四、合法性危機

在民主社會中，政府一切施政的合法性基礎來自民眾的授權，換言之，如果民眾不再信任政府有能力執行某一政策，該政策就無法持續，或政權必須轉移。自 1980 年代產生所謂福利國家的合法性危機 (crisis of legitimacy)，或可說信心危機，是對福利持續擴張下的反思。而在社會安全制度的爭議中，普遍可以發現其中所隱含的信心危機問題，特別是年輕的世代，對於政府是否有能力在致力經濟發展的同

時，仍能維持某一程度的社會正義產生疑問，而對於現行隨收隨付的年金制度，年輕的世代體認到人口結構劇烈的轉變，他們質疑負擔是否過重，而在工作生涯中履行代間契約 (generational contract or compact)的義務後，下一代是否願意再持續這種代間契約。美國曾做過民意調查，發現年輕一代普遍欠缺對社會安全制度未來的信心，甚至相信幽浮者的比例還高於相信社會安全制度財務健全者。當越來越多的民眾對既存的社會安全制度產生質疑時，為維繫其合法性，社會安全制度勢必進行某種程度的改革。

在上述社會安全制度所面臨的挑戰與爭議下，迫使現行社會安全制度進行調整與改革，而其中對已有百年歷史的社會安全制度產生結構性衝擊的，即是本報告中所探討的私有化主張。有關社會安全制度私有化是一個多面向的議題，在進行相關討論之前，有必要對私有化的定義與內涵加以探討，以利後續討論之進行。

第二節 社會安全制度私有化定義

一、私有化意涵

在英文，private 是 public 的相對(private is contrary to the word public)，意謂私人擁有(some kind of private ownership)，或私人管理

(private management)。而私有化(privatization)，則是代表各國政府在公共服務活動(the activities of public services)及資產所有權(the ownership of assets)的縮減，而各國原本由公共(營)部門(public sector)所承擔的功能，藉由私人(營)部門(private sector)或市場機能來運作，進而帶給私人部門在公共服務及資產所有權角色的增加（詹中原，1993；引自柯木興，2000）。私有化興起於1980年代初，如英國幾起私有化事例，包括英國電信公司和英國煤氣公司，政府通過這種辦法能夠籌措大量資金，從而有助於減少貸款需要和降低稅率（參考劍橋百科）。由此可知，私有化意味將原有政府事務或機構移轉民間經營，或可謂民營化。

二、社會安全制度私有化意涵

至於社會安全制度的私有化，依據學者的定義，則是「以個人管理與運用的帳戶來取代現行的大多數未提存基金之確定給付制的社會安全制度」(Geanakoplos, Mitchell and Zeldes, 1998)，亦即「勞動者被要求建立個人退休帳戶，以取代集體、隨收隨付的退休方案，在退休或發生殘障事故時，勞動者即可提領帳戶內的存款，若在退休前死亡，其遺屬可繼承其帳戶內的存款。在退休時，部分計畫允許將帳戶內的存款轉換成年金，可享領至死亡為止。」(Burtless, 1999; 2000)，其中包含幾個重要因素：建立個人帳戶、由確定給付制改為確定提撥

制及提存準備。而社會安全制度私有化從 1981 年智利以個人退休帳戶取代原有的退休保障制度開始，逐漸為各國所重視，許多國家亦採取相同或類似的改革模式，而世銀在 1994 年所發表的「扭轉老年危機」(Averting Old-age Crisis)一書中，亦曾大力推介此種改革方向。

Willmore & Bertucci(1999)用二元概念，即提存準備與否、確定給付制與確定提撥制等將現行各項制度予以分類如下：

| | 未提存準備 | 提存準備 |
|-------|-----------|---------------|
| 確定給付制 | 傳統的隨收隨付制度 | 傳統的職業或雇主提供的方案 |
| 確定提撥制 | 概念性的帳戶 | 世銀提案(1994) |

來源：Willmore & Bertucci(1999), p.2。

然而，上述概念或許過於簡化了社會安全制度的私有化，有些學者進一步去釐清私有化的可能意涵，與其他相似的概念，如 Geanakoplos, Mitchell and Zeldes (1998)即分析比較了私有化、預先提存準備(prefunding)與分散化(diversification)，根據他們的定義，私有化為「以個人管理與運用的帳戶來取代現行的大多數未提存基金之確定給付制的社會安全制度」；預先提存準備為「提高費率或降低給付以便降低制度中可能的債務」；分散化則是「將社會安全基金分散投資於廣泛的資產，包括股票」。至於私有化與預先提存準備二者之差別在於提高該制度基金比例，但卻無須改為個人帳戶；相反地，亦可建立個人帳戶而無須預先提存基金或承諾給付（詳表 2-6）。舉例說明，新加坡的中央公積金制度(CPF)是一種預先提存準備(prefunding)

的制度，但卻由中央政府負責營運及管理。拉托維亞 (Latvia) 近來建立的則是一種私有化但非預先提存準備的制度，類似瑞典的概念性個人帳戶制(notional accounts)，帳戶登載其所提存的金額，但卻沒有實質的資金在內，乃由於整體財務並未預先提存準備。智利則是一種既預先提存且私有化的制度，即勞工擁有個人的帳戶，並可投資其帳戶內的基金。

美國國家社會保險機構 (National Academy of Social Insurance) 在 1999 年曾由麻省理工學院經濟系教授 Peter Diamond 主導一個「社會安全制度私有化」(Issues in Privatizing Social Security)專家評估小組，在其報告中，將社會安全制度私有化分成三個面向來討論 (Diamond, 1999)：

(一) 預先提存準備(advance funding)：

在現有社會安全制度下建立更多的準備金 (基金)，不管是否採用個人帳戶。

(二) 分散化的投資組合(portfolio diversification)：

將社會安全準備基金投資於廣泛的資產配置，包括股票與公司債(corporate bond)。

(三) 個人帳戶(individual accounts)：

以建立個人帳戶的確定提撥制來取代部分或全部現行確定給

付制。

在進行社會安全制度改革時，有可能僅採取此三種方向中的一至兩項，如提高提存準備比例，但不建立個人帳戶，或是將現有的基金分散化投資，以提高其收益率，亦有的改革同時採用三項原則，即透過建立個人帳戶，將退休基金完全提存準備，並分散化投資，如智利。此外，必須特別注意的是，縱使這幾個概念可以用來詮釋私有化的可行途徑，但不代表這些方法必須在私有化的前提下才得以進行，實際上，advance funding 與 prefunding 是指在年金制度累積基金或準備金，而個人帳戶不必然一定是私人的，社會安全制度或公共年金制度亦有可能為其參加者設立個人帳戶，其給付視其所提撥金額加計市場利息而定。這幾個概念都可能由私部門來進行，獨立於公部門之外，或皆可由公部門來運作。

本篇報告所定義的「社會安全制度私有化」，參採美國國家社會保險機構之定義：「提高既有社會安全制度之準備金，並將準備金投入私有市場」；或「建立確定提撥制之個人退休帳戶，取代原有的確定給付制之年金計算方式」，均屬於社會安全制度私有化的範疇。

表 2-6 私有化、預先提存準備與分散化之比較

| | | 私有化(privatization) | | |
|---|-------------|--|-----------------|-----------------|
| | | 否 | 是 | |
| 預先提存準備(Prefunding) | 否 | ● 現行制度 | | |
| | | ● 建立個人帳戶。 ● 發行認可債券(Issue recognition bonds) ● 使現行制度下的利率足以支應債務 (perpetually roll over enough of principal and interest to keep path of debt same as implicit debt under current system) | | |
| | | 分散化 | | |
| | 否 | 現行制度 | 否 | 將個人帳戶基金投資於債券 |
| | 是 | 舉債、透過信託基金投資於股票 | 是 | 允許個人帳戶投資於債券與股票中 |
| | 是 | ● 提高稅率或降低給付以降低未提存準備的債務 (unfunded liability) | | |
| ● 建立個人帳戶。 ● 發行認可債券(Issue recognition bonds) ● 提高稅率或降低給付以降低現行制度下的未提存準備的帳務 (make path of debt lower than path of unfunded liability under current system) | | | | |
| 分散化 | | | | |
| 否 | 將信託基金投資於債券中 | 否 | 將個人帳戶基金投資於債券 | |
| 是 | 將信託基金投資於股票 | 是 | 允許個人帳戶投資於債券與股票中 | |

資料來源：Geanakoplos, Mitchell and Zeldes (1998)。

第三章 社會安全制度私有化模式

自八十年代開始，已有許多國家之社會安全制度朝私有化方向改革，在目前已進行改革的國家中，可將之歸納成三個具有代表性的改革典範，或可說是三種不同的私有化模式，第一是智利，將原有社會保險制度完全私有化，建立個人退休帳戶；第二則是英國，將其職業年金制度 SERPS 以各種方式鼓勵自願移轉到 (Contract out) 個人退休帳戶，屬於部分私有化，這主要是因為當初進行私有化改革時，遭到一致的反對，於是採用自願方式讓受雇者自由選擇；第三種則是瑞典，所謂的瑞典模式，亦可稱為概念性的確定提撥制 (Notional Defined Contribution Plans)，其以確定提撥制取代原有的確定給付制，個人擁有提撥帳戶，但其整體財務運作仍為隨收隨付制，個人帳戶中登載提撥者所提撥之累積額與利息，但實際上這些帳戶並未有實質的金錢在內，所以稱為「概念性」的帳戶。本章即探討這三種不同改革模式之背景與內涵。

第一節、智利模式：完全私有化

智利自 1981 年實施個人退休帳戶制度，為世界上第一個將社會安全制度改為個人帳戶制的國家，其改革經驗對其他國家，特別是中

南美洲各國，產生相當大的影響，已有多國已採取類似的改革。就已社會安全制度私有化角度而言，智利所代表的是一種完全私有化的改革模式，即將原有的制度完全以新建立的個人帳戶制取代。以下即分就改革背景與制度內涵加以說明。

一、改革背景

智利原先的社會安全制度始於 1924 年，屬於隨收隨付的確定給付制度，主要有公務員、薪資受雇者(salaried employees)與體力勞動者(manual workers)等三個方案，外加超過數十種不同的職業方案，各項方案各有不同的費率、調整率、給付水準、受益資格與行政組織。在改革之前，原先的方案在財務上完全無法運作，此乃由於給付之計算與最後成本無關，且社會安全制度基金投資運用不當所致，在制度日趨成熟後，領取給付者越來越多，財務出現嚴重虧損，費率居高不下，不僅政府財務負擔沈重，許多雇主為避免保費支出成本，亦多以減少雇用或低報薪資等方式因應，原有社會安全制度財務可說瀕臨破產。此外，舊制度也由於管理不當且常因在政治上有影響的團體動輒以降低低所得者的給付來獲取較高給付，其合法性受到嚴重地質疑。故自 1970 年代開始，由 Pinochet 將軍主導的軍政府即著手進行改革，其改革的主要目的即是將退休安全保障責任由政府移轉至個人身上，以降低政府財政負擔，並藉此刺激經濟與鼓勵就業(Diamond and

Valdes-Prieto, 1994 ; Kritzer, 1996; Thompson, 1999b; Edwards, 2000)。

雖然在改革過程中，不同的利益團體意見分歧，甚至抗拒變革，但在號稱「改革之父」的勞動部長 Jose Pinera 的積極運作下，並以提高薪資作為誘因，新制終於在 1980 年 11 月完成立法，於 1981 年 5 月 1 日智利勞動節正式實施，唯軍人並不參加新制(Edwards, 2000)。

二、制度內涵

(一) 制度類型

屬於確定提撥制的個人退休帳戶，勞動者可以自行選擇私人年金公司（稱為 administradoras de fondos de pensiones, 簡稱 AFPs）來管理其帳戶，提撥額每月由僱主直接由其薪資轉至其所選擇的 AFPs，勞動者可以自由變更其 AFPs，一年最多四次。AFPs 只被授權來管理年金基金，每個公司只能管理一種基金，故選擇不同的年金公司意謂選擇不同的基金帳戶投資策略。

(二) 參加對象、費率與給付條件

凡受雇於正式部門的勞動者依法均需參加個人退休帳戶制度，其費率為薪資的 10%，另需提撥薪資的 3% 用以購買人壽與殘障保險。自營作業者並不強制參加。

退休時，可將其帳戶內所累積的存款用以購買養老金（可向不同

的年金公司購買)，或是將存款留在原有的公司，按期提領。若轉為養老金，給付必須按物價調整，且需提供遺屬給付，若將存款留在原公司，按月提領之給付有一定的限制，依據一綜合公式來計算。勞動者亦可採用上述兩種方式之綜合，部分留在原有公司按月提存，部分用以購買養老金。男性滿 65 歲、女性滿 60 歲以上，且已提撥至少 20 年以上者，政府提供相當於基本工資 85% 之最低年金保障，若個人帳戶內存款轉換成年金低於此一數額，由政府補足。

若發生殘障或死亡事故時，參加者本人或遺屬符合一定條件者可領取殘障年金或遺屬年金。

(三) 基金投資規範與報酬率

智利新制自實施以來，累積的基金規模相當的迅速，從 1985 年至 1995 年，基金總額從 GDP 的 10% 提高至 43%，估計到了 2020 年，將達 GDP 的 134%(Edwards, 2000)。

新制實施早期，政府對 AFPs 投資標的採取嚴格的規範，一開始僅允許放在銀行孳息、投資在公司債(corporate bond)或抵押債券(mortgage bonds)，直到 1985 年才開放投資在股票，但對個股的選擇上規定甚嚴。另於 1989 年開放投資於房地產、1992 年則是允許投資於海外市場。

為防範基金公司因投資不慎而影響投資人權益，智利政府規定

AFPs 必須提供基本報酬率(minimum rate of return)給每一個會員，此基本報酬率為平均報酬率的一半或少於平均報酬率的兩個百分點，兩者取其高者，如果該公司當年度報酬率低於此一基本報酬率，則必須由其投資儲備金(investment reserve)補其不足。另外，亦規定有最高報酬率(maximum)，為平均報酬率的一半或高於平均報酬率的兩個百分點，兩者取其高者，高於此一報酬率的公司，則需將超過的部分提存至收益儲備金(profitability reserve)，用以挹注投資報酬率不佳時期。由於此一規範，故各 AFPs 於投資時皆相當謹慎，演變到最後，各家投資組合均大同小異，以避免投資報酬率與其他公司落差過大。

就智利新制投資報酬率而言，1981 年至 1998 年之平均報酬率達 11%，唯近幾年表現普遍不佳，甚至出現虧損，詳表 3-1。就 1980 年代而言，其報酬率大半為兩位數，當時基金大部分是投資在政府債券上，因此高報酬率只是反映了同時期的高利率。而近年來投資報酬率出現負數，則是反映了股票市場表現不佳的狀況。

表 3-1 智利個人退休帳戶制的實質報酬率

| 年別 | 報酬率 | 年別 | 報酬率 |
|-------|-------|------|-------|
| 1981 | 12.6% | 1990 | 15.5% |
| 1982 | 28.8% | 1991 | 29.7% |
| 1983 | 21.3% | 1992 | 3.1% |
| 1984 | 3.5% | 1993 | 16.2% |
| 1985 | 13.4% | 1994 | 18.2% |
| 1986 | 12.3% | 1995 | -2.5% |
| 1987 | 5.4% | 1996 | 3.5% |
| 1988 | 6.4% | 1997 | 4.7% |
| 1989 | 6.9% | 1998 | -1.1% |
| 平均報酬率 | | 11.0 | |

資料來源：Official Government Statistics(SAFP)；Jose Pinera(1999)

(四) 行政事務費

由於個人帳戶是由 AFPs 管理，AFPs 可向參加者收取相關的行政事務費，或可稱為管銷費用(fees and commissions)，其額度由各家公司自行決定，計費方式包括定額與定率兩種，有些公司另收取新開戶費用及其他服務費用。由於智利新制允許個人自由移轉其 AFPs，各家公司為爭取客戶，不惜投入高額的廣告與行銷成本，導致轉換率過高，而行政事務費用也因之高漲。另一方面，由於各家公司各自管理其基金，較無規模經濟可言，這也是行政事務費偏高的原因之一。估計 1997 年之行政事務費高達提撥額的 15.6%(Mitchell, 1998)。

(五) 過渡措施

由於智利是從一隨收隨付的公共年金制度改為一完全提存準備的私有化年金制度，在改革過程中，無可避免地必須面對制度轉換成

本(transition cost), 即原有制度所遺留的債務問題。為解決此一問題, 智利政府以國營企業移轉民營方式籌措了約 5.5% 的 GDP 作為挹注轉換成本的財源。此外, 在新制實施之前, 亦對原有公共年金進行部分改革, 包括提高退休年齡與取消部分給付等, 以減輕相關財務負擔。

新制實施後, 由於雇主無須負擔任何費用, 故政府為鼓勵受雇者參加新制, 強制規定雇主對參加新制者一次性地提高其薪資 18%, 實質上雇主整體負擔與新制實施之前並無差異。

對於新制實施五年前已參加原有制度超過 12 個月者, 在轉換到新制後, 其原有年資可獲得一憑證(recognition bond), 據以在退休後請領給付。支付這些給付的財源則完全由政府負擔, 估計需持續支付至 2050 年, 在 2007 年達到最高點, 往後逐年減少, 每年所需財源約為 GDP 的 1.5~5% 以上(Kritzer, 1996)。

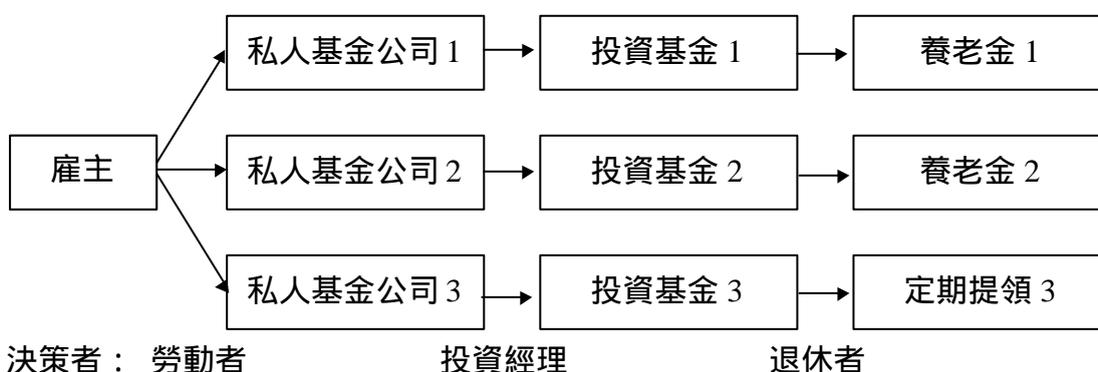


圖 3-1 智利個人帳戶制運作模式

資料來源：Thompson, 1999b.

三、制度特色

- (一) 智利新制乃是為了導正舊制度給付與所繳費用不成比例之缺失，而改採確定提撥、個人帳戶制，並將管理責任交由私人年金公司，確定提撥制可避免年金給付不當地調整，而以私人年金公司來運作則可避免政治的不當干預。而賦予個人自由轉移年金的權利則可有效規範這些年金公司。
- (二) 在確定提撥制下，未來的年金給付是不確定的，為降低此種不確定的危險，而有新的管制規範與數種財務保證。規範包括提供相關的投資與收益的資訊，以確保年金公司確實有效地管理基金，而亦提供兩種給付保證：收益與最低給付保證。
- (三) 除建立個人提撥帳戶外，勞工可自由選擇投資經理人，並可將帳戶移轉不同的年金基金公司，而其年金基金類似共同基金，但根據國家所定規範來運作。

四、問題與挑戰

- (一) 智利模式採分散化的方式，然而在自由選擇年金基金下，導致相當高的行政事務費，高行政事務費相對降低了基金的收益率，將影響帳戶提撥者的實質利益
- (二) 由於原隨收隨付之舊年金制度仍遺有相當的債務，在由隨收隨付制轉為確定提撥的個人帳戶後，如何清償過去的服務債務將

是必須面對的一項課題。

(三) 由於道德危險問題，導致個人購買年金成本相對增加。

(Diamond and Vades-Prieto, 1994 ; Thompson, 1999b)。

第二節 英國模式：部分、自願式的私有化

英國所代表的是部分、自願式的私有化模型，相較於智利，其非全面性的強制性改革，而是提供相當的誘因，鼓勵民眾自願參加私有化的個人退休帳戶。

一、改革背景

(一) 英國退休經濟安全保障制度簡介

英國退休經濟安全保障制度主要可分為兩層，這兩層之老年給付資格皆是男性年滿 65 歲與女性年滿 60 歲(在 2010 至 2020 年逐漸提高到 65 歲)。

1. 第一層：國家基礎年金(Basic State Pension)

1908 年設立，為一強制性的的國家基礎年金制度，屬於定額給付，依據投保年資給予給付，最高給付約為平均薪資的 20%，涵蓋 84% 的工作人口。

2.第二層：強制性的薪資相關年金制度

薪資超過國家基礎年金投保薪資下限的受雇者，即強制參加國家薪資相關年金制度 (State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)、雇主提供的職業年金方案或個人年金方案，但不包括自營作業者。參加雇主提供的職業年金方案或個人年金方案的受雇者，其所繳薪資稅之 25% 將會移撥至其私人年金方案。至 1995，約有七成的受雇者參加 SERPS 或職業年金方案，只有三成左右參加個人年金方案。SERPS 於 1978 年設立，取代 1961 年開始實施的分級年金 (Graduated pension)，提供薪資相關的年金給付，SERPS 給付約為最高 20 年平均投保薪資的 25%，從 1999 年開始，則改為全部投保薪資平均之 20%。1988 年開始允許參加者退出 SERPS，改參加個人年金制度。

(Blake, 1997 ; Liu, 1999)

(二) 英國年金私有化之改革歷程

1.1961 年開辦薪資相關年金制度，稱為分級年金 (Graduated pension)，其提供在國家基礎年金之外，第二層的年金給付。唯因受到部分已提供職業年金給其受雇者的企業之反彈，故允許雇主可自由選擇，讓其受雇者參加第二層公共年金，或參加私人職業年金制度（為確定給付制）。

2.1988 年，允許工作者可退出(contract out)SERPS 或雇主提供的私人職業年金制度，而改參加確定提撥的個人退休帳戶制度，或謂個人年金制度。另亦鼓勵雇主將原為確定給付制的職業年金制度改為確定提撥制。本文主要以個人退休帳戶制度來探討私有化模式。

3.1999 年提出年金改革綠皮書(Response to the Pension Green Paper)，於 2000 年生效，除原有的國家基礎年金外，將建立國家第二層年金(State Second Pension)，與第一層年金一樣，均為定額給付，以取代原有的 SERPS，主要是針對最貧窮的 25% 人口給予保障，另外亦針對經濟狀況較好的 15-25% 的人口，設立所謂的補充年金(stakeholder pension)，採用賦稅優惠(tax relief)的方式鼓勵民眾的參加。

二、制度內涵

(一) 制度類型

個人年金制度，正式名稱為適當的個人年金(Appropriate personal pensions, APPs)，定位為第二層的職業年金，其為確定提撥的個人退休帳戶制度，相較於確定給付制的 SERPS 與大部分為確定給付制的職業年金方案，個人年金制度提供受雇者另一個選擇。

(二) 參加對象、費率與給付條件

新進受雇者可以自行選擇是否要參加個人年金制度，而已參加 SERPS 或職業年金方案者，亦可選擇留在原有制度中或改參加個人年金制度。對於受雇者的選擇，政府並未有太多的規範，然而，由於發生一些不當銷售(mis-selling)的事件(註 1)，英國政府從 90 年代中開始對相關計畫管制趨嚴，以保護受雇者的權益。與其他國家模式不同的是，即使已參加個人年金制度者，亦可再申請轉回(buy back into)SERPS。原參加 SERPS 者，其年資予已保留，於退休時可申請相關給付。此外，所得低於最低薪資下限者(lower earnings limit, LEL, 1997 年為 62 英鎊)與自營作業者是沒有資格參加第二層的公共年金制度的，但自營作業者可自願參加個人年金制度。

不管參加什麼方案，雇主與受雇者皆須繳交國家保險費(National Insurance) (註 2)，而選擇參加個人年金制度者，政府由其所繳的國家保險費中，以所謂退費(rebate)方式直接轉至個人帳戶中，而這種轉出(contract-out)費率為 4.6%(Agulnik, 1999)。為鼓勵受雇者選擇個人年金制度，開辦前五年(1988~1992 年)政府提供額外 2%的「紅利」(bonus)，一併撥至個人帳戶中，而 1993~1996 年則降為 1%(Liu, 1999)。

受雇者從 50 歲開始即可開始提領其帳戶內的存款，目前規定必

須購買年金(annuity)，最遲需在 75 歲前購買，年金給付調整率為每年 3%，且提供遺屬給付，額度為受益人年金額的 50%。年金需課稅，但個人最高可一次提領帳戶存款的 25%，這部分免稅，且於其死亡後可留給配偶與子女。

(三) 基金投資規範與報酬率

為防範政治干預，英國採取多元化的管理，選擇參加個人年金制度者可自由選擇基金公司，多數為保險公司所經營，其他則為銀行、信託公司等，選擇不同的基金公司即等於選擇不同的投資方式。投資報酬與資本利得(capital gains)皆為免稅(CBO, 1999)。

相較於智利政府對基金公司的嚴格管制，英國政府並未對相關投資設下太多規範，一般而言，僅要求基金公司遵守所謂謹慎原則(prudent rule)，將投資分散化，同一資產不能投資超過 10%，且不能投資超過 5% 在自家公司。一般而言，基金公司會提供顧客不同風險程度的投資選擇，典型的投資計畫約將 55% 投資在英國股票、40% 投資在外國股票，另 5% 則放在票據與債券(bills and bonds)(CBO, 1999)。

估計 1986~1995 年個人年金制度年平均報酬率為 13.3%，同時期的通貨膨脹率為 4.6%，且整體而言股票市場表現相當的好(Williamson, 2000)。

(四) 行政事務費

由於個人年金制度由私人基金公司管理，這些基金公司會向參加者收取行政事務費，包括基本費(initial commissions)、年度管理費(management fees)與提早解約費(early surrender values)等，不同公司有不同的規定，一般而言，年度管理費多在基金的 0.5%~1.5% 之間，但基本費與提早解約費差異性很大。此外，在進出勞動市場時，失業期間儘管沒有收入，亦需負擔行政事務費，由其帳戶內存款直接扣除。

(五) 過渡措施

由於英國採取自願式的私有化模式，故其所面臨的轉換成本並未同智利一般地高，主要是由於在引進個人年金制度之前，即允許受雇者參加雇主提供的職業方案，故實際上參加 SERPS 的受雇者不到全部勞動者的 50%，即便在個人年金制度實施後，有相當多的受雇者移轉至個人年金制度，但影響不大。其次，SERPS 的給付不高，且政府在之前即已著手部分改革，包括調降給付額度（由佔薪資的 25% 降為 20%）與年金給付調整率，亦可減輕部分財務負擔。再者政府用稅收補助國家保險基金最多 17% 的給付支出，亦有助於維持財務的健全(Liu, 1999)。

三、制度特色

- (一) 自願式的私有化模式，受雇者可在公共年金制度、雇主提供的職業年金方案或個人年金方案中擇一參加。
- (二) 允許在不同方案間移轉，受雇者可以從公共年金制度移轉至私人年金方案，亦可要求再移轉回公共年金制度方案。
- (三) 退休時強制購買年金，以確保退休後穩定的所得來源。
- (四) 參加個人年金方案仍繳交國家保險費，再由國家保險基金將部分金額直接撥入個人帳戶，而非由個人直接提撥。

四、問題分析

- (一) 行政事務費太高，佔其帳戶內存款比例由 3.3%~24% 不等，平均約為 13%(CBO, 1999)。
- (二) 逆選擇：只有薪資較高者才有機會將其薪資相關年金方案移轉至個人年金方案。此外，允許個人在退休後至 75 歲間購買年金，亦造成逆選擇的問題，只有預期自己會存活較久的人才會在一退休即購買年金，如此大大提高保險公司的成本，進而降低了年金給付的額度。
- (三) 對未來年金成本影響不成比例：根據 National Audit Office 計算，目前薪資相關年金方案約已轉移 93 億英鎊至個人年金制度，但只降低其未來給付債務(liability)約 34 億英鎊。
- (四) 管理較為鬆懈：與拉丁美洲模式比起來，英國採取自願性的方

案，在管理上也較為鬆懈，導致許多弊案，包括詐欺與不當販賣(mis-selling)。目前規範有趨緊的趨勢。

(五)英國採多元化的管制(decentralization control)用以防止不當政治干預，然而，與拉丁美洲比較起來，英國並非用個人自由移轉來規範制度的運作，故其參與者受到年金基金公司較多的箝制，此外，允許在公私不同制度的自由移轉，亦導致相當的逆選擇問題，均影響了個人年金制度在降低未來公部門年金債務的成效，亦會導致職業年金制度（由雇主所提供的）成本的增加(Thompson, 1999b)。

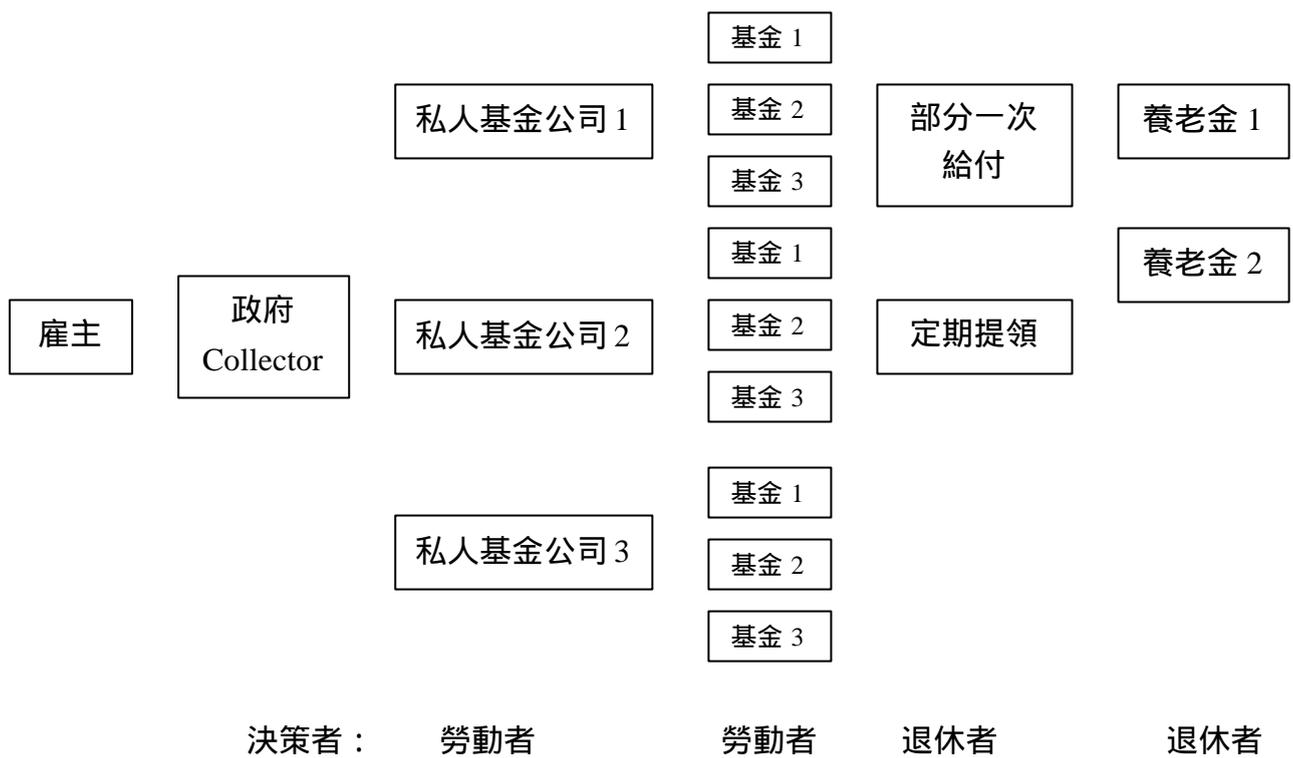


圖 3-2 英國個人帳戶制運作模式

資料來源：Thompson, 1999b.

第三節、瑞典模式：概念性的個人退休帳戶

相較於智利與英國的私有化模式，瑞典代表的是另一種模式，即仍維持公共年金性質，且財務仍以隨收隨付制方式來運作，但給付計算方式卻為確定提撥制，強調給付與保費之關連，透過一個概念性的帳戶，來登載個人所提撥之金額與孳息，為退休領取給付之依據。此模式主要是以確定提撥制取代確定給付制，來加強繳費義務與給付權

益之關係，避免扭曲勞動市場機制，如提早退休或轉為非正式部門，且因以隨收隨付制來處理財務問題，可避免拉丁美洲國家在制度轉換時所導致的龐大債務。

一、改革背景

瑞典為典型的福利國家，其完善的社會福利制度向為各國稱羨。在老年經濟安全保障方面，原制度包括兩部分，包括提供定額給付的基本年金（自 1913 年實施）及所得相關給付的補充年金（ATP，自 1960 年實施），基本年金提供基本的老年經濟安全保障，補充年金則是維持退休後生活水準，全額年金最高可達薪資的 60%。若無補充年金或金額過低者，亦可領取一額外給付，約相當於基本年金的 50%。

改革主要原因仍是由於人口老化所導致的財務問題，瑞典政府於 1984 年指派一年金委員會(The Pension Commission)來研究其老年年金制度的問題，該委員會認為瑞典的年金制度將於 2020 年遭遇嚴重的財務危機，於是在 1990 年提出改革提案，包括改變給付調整率、延長退休年齡與提高全額年金年資等。惟社會民主黨政府於 1991 年大選落敗，由四個非社會主義政黨組成的新政府所取代，年金改革成為優先處理的政策，新政府指派由各黨派代表組成的國會小組著手研議年金制度改革，這個小組只限於政黨代表，並延聘相關學者專家，完全沒有勞工團體與退休者代表參與。該小組考量各種可行的方案，

包括從在原有制度中做部分的調整，到改革為一完全提存準備與私有化的新制度。經過數年的討論，最後於 1994 年提出年金改革方案，主要的精神仍維持隨收隨付制與公共年金制度，但另包括一小型的私人個別帳戶。此提案雖獲得國會九成以上的支持，但在隨後的細節討論中仍引發相當多的爭議，故遲至 1998 年 6 月 8 日通過立法，新制於 1999 年 1 月正式實施(Sunden, 2000)。

二、制度內涵

(一) 制度類型

瑞典的年金新制稱為所得年金(income pension)，取代原有的薪資相關年金 ATP。瑞典模式亦可稱為概念性的確定提撥制 (Notional Defined Contribution Plans)，其以確定提撥制取代原有的確定給付制，個人擁有提撥帳戶，但其整體財務運作仍為隨收隨付制，個人帳戶中登載提撥者所提撥之累積額與利息，但實際上這些帳戶並未有實質的金錢在內，所以稱為「概念性」的帳戶。

(二) 參加對象、費率與給付條件

新制仍是適用全體國民，費率亦仍維持 18.5%，勞資各半分擔，但受雇者其所需提撥的金額計算基礎有一定的薪資上限，而雇主則以全部薪資為計算的基礎。在全部提撥金額中，16%屬於一概念性的帳

戶，另 2.5% 則為一完全提存準備的個人帳戶。

在概念性帳戶方面，提撥者符合退休條件時，依據其帳戶所登載的累積額加上利息，依據精算原則，包括所得成長率及單一性別的預期壽命等條件，將個人提撥累積額轉換成年金給付，其給付每年仍按薪資成長率加以調整。服役與育兒年資亦可併入年金給付計算中，但其財源是由政府一般稅收支應，不會影響一般帳戶內的存款。

至於個人帳戶則由一新的政府機構 Premium Pension Agency(PPM)來管理，包括收繳費用、記錄保存與提供參加者相關資訊，亦是唯一的年金提供者(the sole provider of annuities)，退休時，帳戶存款總額將轉換成一固定或變動年金，亦可購買具有保險性質的遺屬給付。

退休年齡為彈性的，從 61 歲開始即可提出申請。

對於沒有年金或金額過低者，則提供保證年金 (guarantee pension)，這種保證年金將取代現行的基本年金與年金補充額，但必須通過資產調查，且給付開始年齡為 65 歲，這部分的財源將完全由一般稅收支應(Sunden, 2000)。

(三) 基金投資

在個人帳戶中，個人可就政府所許可的海內外基金公司中擇一投資，由 PPM 將其帳戶內存款撥至該基金公司，個別基金公司負責選

擇該公司者的整筆基金投資，並不代表個別的投資者(Sunden, 2000)。至 2000 年春季，瑞典政府所核可的基金公司有 67 家，所提供的基金選擇達 453 種，多數非瑞典本國公司所經營。此外，若個人並未主動選擇投資任何基金公司，則將由一風險較低、政府經營的基金公司代為投資，稱為 Premium Savings Fund(Premieparfonden)，這家公司與其他私人公司一同競爭(Herbertsson, Orszag & Orszag, 2000)。

(四) 行政事務費

為避免重蹈其他國家在私有化過程中所導致的高行政事務費問題，瑞典採用集中化的機構來處理個人帳戶的行政事務，包括收繳費用、記錄保存與提供參加者相關資訊，企圖藉規模經濟來降低行政事務費。個人可以投資在政府許可的基金管理公司，基金公司亦會向個人收取行政事務費，包括管理費與年費，原則上與一般私人基金相同，但由於收繳費用等工作已由政府機構負責，故實際成本要較私人基金低許多，這其中的差額基金公司必須退費給 PPM，PPM 再將之退還給個人。個人可以自行決定轉換基金公司，但必須負擔移轉費。

(五) 過渡措施

新制將逐步實施，對於生於 1938 年之前的國民，其將完全依據

舊制來領取給付；生於 1938 年至 1953 年者，則年金給付計算新舊制混合；至於生於 1954 年後者，則完全適用新制，參考表 3-2 (Normann & Mitchell, 2000)。

過渡措施主要財源是來自概念性退休帳戶 16% 的薪資稅，這部分的稅收將支應新舊制中屬於隨收隨付制的給付支出。另一財源為信託基金的資產，目前基金總額為 7500 億 Kronor，約相當於瑞典 GDP 的 40%。若當年給付支出超出薪資稅收，則由基金負擔。信託基金資產目前投資於政府債券、住宅債券、股票、政府企業、現金存款、外國債券與公司債等。

表 3-2 瑞典新制過渡措施

| 出生年代 | 從新制領取給付比例 | 從舊制領取給付比例 |
|----------|-----------|-----------|
| 1938 年之前 | 0% | 100% |
| 1938 年 | 20% | 80% |
| 1939 年 | 25% | 75% |
| 1940 年 | 30% | 70% |
| 1941 年 | 35% | 65% |
| 1942 年 | 40% | 60% |
| 1943 年 | 45% | 55% |
| 1944 年 | 50% | 50% |
| 1945 年 | 55% | 45% |
| 1946 年 | 60% | 40% |
| 1947 年 | 65% | 35% |
| 1948 年 | 70% | 30% |
| 1949 年 | 75% | 25% |
| 1950 年 | 80% | 20% |
| 1951 年 | 85% | 15% |
| 1952 年 | 90% | 10% |
| 1953 年 | 95% | 5% |
| 1954 年 | 100% | 0% |

資料來源：Normann & Mitchell, 2000.

三、制度特色

- (一) 建立概念性退休帳戶，財務運作仍維持隨收隨付制，以避免過渡時期的龐大轉換成本；但給付計算則以確定提撥制取代原有的確定給付制，來加強繳費義務與給付權益之關係。
- (二) 在概念性退休帳戶之外，另設立個人退休帳戶，並允許個人自由選擇投資方式。
- (三) 政府扮演更大的管理者角色，採用集中化的機構來處理個人帳戶的行政事務，包括收繳費用、記錄保存與提供參加者相關資訊，以期降低行政事務費。
- (四) 瑞典的概念性確定提撥制，亦承認因受教育、育兒及失業期間之未繳費年資，財源由一般政府稅收支應，具有部分所得重分配功能。

四、問題分析

基本上，瑞典仍維持原有社會保險制，所改變的是給付計算方式，且其第一層的概念性退休帳戶財源仍採隨收隨付制，並未真正建立基金，對長期國家儲蓄及金融市場發展沒有幫助，此外，亦將排擠建立第二層強制儲蓄的職業年金制度之可能。

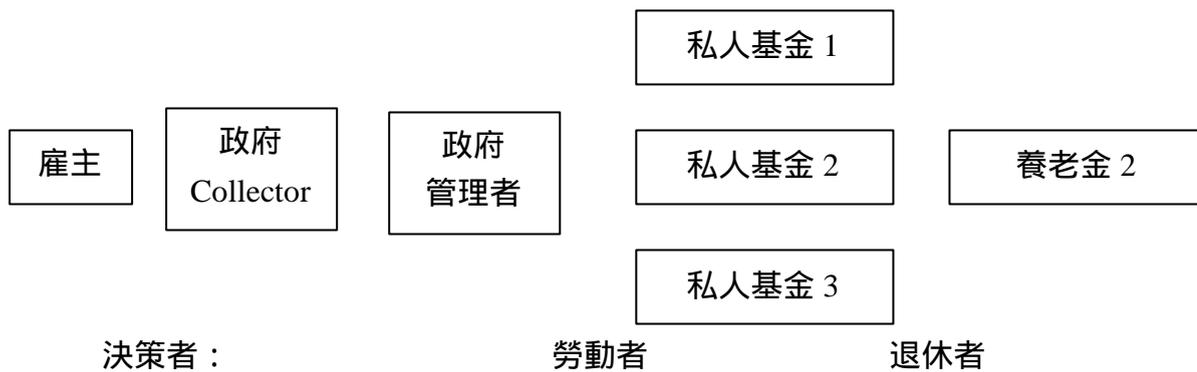


圖 3-3 瑞典個人帳戶制運作模式

資料來源：Thompson, 1999b.

為瞭解上述三種私有化模式的異同，可參考表 3-3。

表 3-3 三種私有化模型之比較

| | 智利 | 英國 | 瑞典 |
|----------------------------|--------|----------------------|----------|
| 一般特徵 | | | |
| 是否強制參加 | 是 | 否 | 是 |
| 提撥率 | 13% | 3.4~9% | 2.5% |
| 預算補助 | 過渡時期 | 部分 | 否 |
| 負責收繳保費單位 | 基金管理公司 | 財稅機構 (Tax Authority) | 財稅機構 |
| 負責匯交保費單位 | 雇主 | 雇主 | 雇主 |
| 負責保存紀錄 | 基金管理公司 | 基金管理公司 | 政府 |
| 雇主報告頻率 | 每月 | 每年 | 每年 |
| 投資管理 | | | |
| 由誰來選基金管理人 | 受雇者 | 受雇者 | 受雇者 |
| 由誰決定投資策略 | 基金管理公司 | 受雇者 | 受雇者 |
| 受雇者有多少選擇 | 無 | 無限 | 無限 |
| 入帳延遲期限(time lag) | 日 | 18~24 個月 | 18~24 個月 |
| 基金提領 | | | |
| 是否允許一次提領 | 否 | 最多 25% | 否 |
| 是否強制購買年金 | 否 | 是(75 歲之前) | 是 |
| 是否隨物價調整 | 是 | 最多 3% | 否 |
| 由誰選擇年金提供者 | 受雇者 | 受雇者 | 政府 |
| 保證 | | | |
| 絕對報酬率 | 否 | 否 | 否 |
| 相對報酬率 | 是 | 否 | 否 |
| 最低給付 | 是 | 否 | 否 |
| 優先受清償權 (prior law benefit) | 否 | 否 | 否 |
| 基金管理公司的償付能力 | 是 | 否 | 否 |

資料來源：Thompson, 1999b.

註釋

註 1：所謂不當銷售，即基金公司的 sales 為了業績，提供不當資訊給勞動者，使其由給付較優的職業年金計畫轉入個人年金計畫，因而損失其原有職業年金計畫的年資(賦益權 vesting rights)，估計約有 56 萬人受影響。

註 2：此為薪資稅，依受雇者薪資高低而有不同費率，1997 年受雇者所需負擔的為週薪 62 英鎊的 2%，加上 62~465 英鎊部分的 10%，超過 465 英鎊以上則無須課稅，雇主則依其受雇者薪資高低負擔 3%~10% 不等。國家保險基金由社會安全部管理，其中 67% 支付雙層年金制度，19% 為殘障與遺屬年金，11% 為國家健康服務，另外 3% 則為疾病、生育失業與工作傷害。

| 週薪 | 受雇者費率 | 雇主費率 |
|---------------|----------------------------------|------|
| 62 英鎊以下 | 0 | 0 |
| 62~109.99 英鎊 | 超過 62 英鎊的薪資部分為 10%，加上 62 英鎊的 2% | 3% |
| 110~154.99 英鎊 | 超過 62 英鎊的薪資部分為 10%，加上 62 英鎊的 2% | 5% |
| 155~209.99 英鎊 | 超過 62 英鎊的薪資部分為 10%，加上 62 英鎊的 2% | 7% |
| 210~465 英鎊 | 超過 62 英鎊的薪資部分為 10%，加上 62 英鎊的 2% | 10% |
| 465 英鎊以上 | 465 英鎊之內的薪資部分同上，超過 465 英鎊的薪資不另課稅 | 10% |

第四章 社會安全制度私有化之成效及問題分析

自社會安全制度廣泛為各國接受並落實開始，支持與反對的聲浪從未停止，基本上，許多的主張與看法是彼此對立的，其背後代表著立場鮮明的意識型態與價值觀，如集體責任與個人責任，社會適當性與個人公平性等等。而在最近的私有化議題上，亦充斥著各種相互衝突的價值、廣泛且不同的問題定義與解決方案，及不確定的結果，政治科學家 William Dunn 稱此一現象為政策的混亂”policy mess”。立基於不同的角度與思考觀點，所得出的結論即會完全不同。

從支持社會保險的觀點來看，提升廣泛的財務安全，強調維持尊嚴及強化家庭與社會的價值應優於其他的政策目標，財務穩定與確保適當、足以對抗物價膨脹與景氣波動的給付兩者應是相同重要的。而適當的重分配可以提供長久工作但所得偏低者一個基本的經濟保障，故此制度應是強制參加的。

相對的，強調個人責任與選擇自由的人而言，長久以來一直主張應由自願 私人儲蓄與有限的資產調查式的社會救助的方式來達成經濟安全保障的目標，主張政府在市場經濟上扮演有限的角色。雖說制度應是為大多數的弱勢者而建立，但此模式實質上對較高所得者較為有利，然而主張此觀點者還是認為市場是最有效率與公平的分配財務與服務的機制，而社會保險則會影響自由市場。因此，不難想像何以

其會主張將現有的社會保險模式改為私人退休安全制度(Kingson & Williamson, 2000)。

雖然上述觀點互異的論述均言之成理，然而，正如部分學者指出，進行社會安全制度私有化之改革最久者，如智利，不過短短二十年，尚不足以論斷其改革是否成功。職是之故，本章嘗試整理不同立場的社會安全制度私有化議題之相關論辯，第一節先討論主張私有化者所宣稱的優點與成效，第二節則討論批評者所提出缺點與負面影響，而在列出持正面看法者的觀點後，亦將同一觀點的負面分析予以說明，透過正、反觀點的激盪，或許終究能萃取出一可為廣泛接受的論點。

第一節 社會安全制度私有化之成效

It's your money, your choice, your future.

~CATO

一般主張社會安全制度私有化者，其所提出有力的主張包括可提高儲蓄率、提高報酬率、促進經濟成長、維持政治穩定及增進勞動市場效率等等，以下即分別加以說明。

一、提高儲蓄率

主張將社會安全制度私有化者，如 Estelle James、Martin Feldstein 等學者，認為現行社會安全制度採隨收隨付制的財務處理方式與確定給付制，對儲蓄率有負面影響，此乃由於個人因預期退休時可享領老年年金給付，且其給付計算方式通常是以退休前薪資做為計算基礎，故個人將較無動力累積私人儲蓄或資產；另一方面，由於勞動者必須繳交薪資稅或保費，亦影響其累積儲蓄的能力，換言之，薪資稅或保費與私人儲蓄兩者有替代效果的存在，或可說是排擠效果(Feldstein, 1998；Beach & Davis, 2000)。而儲蓄率過低則將影響資本市場的建立，從而影響經濟的發展。因此，透過個人退休帳戶的建立，強制個人儲蓄，以預先提存準備(advance funding)累積退休基金，可增加國家整體儲蓄，從而強化資本市場(James, 1995；Feldstein, 1998)。

在此議題上，Orszag & Stiglitz(1999)提出相當詳細的分析，他們認為，個人帳戶制度的預先提存準備(prefunding)是否會提高國家儲蓄，可以從兩個方面來看，狹義而言，prefunding 意味年金制度預先提存準備以應付未來所需給付，廣義而言，prefunding 則指可以提高國家儲蓄。狹義的 prefunding 並不必然為廣義的 prefunding。若個人因提撥至帳戶而降低了其他的儲蓄，則整體私人儲蓄將不受個人帳戶制的影響。換言之，即使無個人帳戶制度，個人仍會將等量的金額以

其他者形式儲蓄起來。若大眾的儲蓄不受影響，則國家儲蓄亦不會受到個人帳戶狹義的預先提存準備而改變，也因此無所謂廣義的 prefunding 存在。同樣的，若公共年金制度以信託基金方式將基金部分提存準備，若因信託基金而抵銷非年金稅的減少或非年金給付的增加，且若私人行為不受公共年金制度影響，則公共體系將不會影響公共儲蓄或國家儲蓄，因此也無所謂廣義的 prefunding 發生。此外，狹義的 prefunding 並無總體經濟上的意涵，只有廣義的 prefunding 才能提供實際總體經濟上的給付。而 Diamond(1999)也指出，對一個儲蓄率低的國家而言，即使私人儲蓄未受到個人帳戶制的影響，則其所增加的國家儲蓄有可能是來自個人消費的減少(Diamond, 1999)；Thompson(1999c)亦認為儲蓄只有在消費降低的情況下才有可能真正地提高，個人帳戶可能伴隨提高稅賦與降低給付，故欲提高儲蓄率必須盡可能降低其他非社會安全制度的政府預算增加之抵銷(Thompson, 1999c)。

Orszag & Stiglitz 進一步分析,私有化與廣義的 prefunding 是兩種不同的概念，私有化不必然為廣義的 prefunding。假設在隨收隨付制中，每個人所領的給付與所提存金額有直接相關，每個人皆有個人帳戶，這些所提存的金額將依據精算表而轉為給付。若政府決定以狹義的方式將帳戶完全預先提存準備，等於是政府先向大眾借錢，國家

儲蓄因而維持不變，所改變的只是政府的債務形式而已。這樣的轉變並未有總體經濟上的實際效果，只是將舊制度的隱藏債務轉為公開債務而已。以債務做為財源的私有化並無任何總體經濟效果，這些公開的債務與舊的隱藏債務是一致的。關鍵在於隱藏與公開債務總和，但皆不會影響廣義的 prefunding。

相反的，廣義的 prefunding 並非得以私有化的形式來進行，政府仍可以公共確定給付計劃來累積未來給付所需的財源。此種 prefunding 並不必然需要透過私有市場的投資方式，這會牽涉政治經濟的考量。舉例而言，常有論者以美國的社會安全制度為例來說明公共制度無法預先提存準備，但過去一年，美國的決策者仍同意將社會安全制度的盈餘與其他預算分開，換言之，已有廣義的 prefunding。同樣的，馬來西亞的受雇者公積金制度(Employees' Provident Fund, EPF)實質上亦對國家儲蓄有實質的貢獻，約增加 1980 年代國家儲蓄的 20-25%。

雖然有相當多的文獻爭論引進隨收隨付制將會降低國家儲蓄，但與將既存的隨收隨付制度轉為個人帳戶是否會提高國家儲蓄是兩回事。若引進隨收隨付制會將低國家儲蓄的話，則轉為個人帳戶亦不會提高國家儲蓄。

其實關鍵在於如何提存準備，是透過公部門或私部門的方式，而

非是否去提存準備的問題。根據部分學者如 Heller(1998)、Modigliani, Ceprini, and Muralidhar(1999)的看法，公共的、預先提存準備的確定給付制度是優於私人的預先提存準備的確定提撥制 (Orszag & Stiglitz, 1999)。

另外，ISSA(1998)在研究報告中亦指出，年金制度對儲蓄與投資影響並不明確。統計資料並無法證實不同年金制度對國家儲蓄率有負面的影響，基本上要看費率是否大於個人儲蓄率、費率與給付和民間的比較、年金資產投資方式與民間是否相同，以及是否妨礙個人儲蓄意願。經濟合作發展組織 (OECD) 近來曾嘗試建立年金基金資產之累積與國家儲蓄率間之關係，但無法成功。分析 OECD 國家之儲蓄率，可以發現公共年金僅為眾多對影響國家儲蓄率因素之一，其他還有財稅政策、內部結構、金融與信用市場政策，以及前述各種個人考慮因素。進一步來說，年金政策通常是透過政府預算對國家儲蓄率產生影響，正如同其對私人儲蓄率之影響一般。研究資料顯示，尚未有任一種年金方案被證實對國家儲蓄率之影響較另一方案來得高 (ISSA, 1998)。Samwick(2000)嘗試透過時間序列分析模型(time-series pattern)來研究近年來進行社會安全制度改革的國家，其儲蓄率的變化情形，但除智利外，其餘國家如英國、奧地利、瑞士等，儲蓄率並未因新制度的引進而有所提升(Samwick, 2000)。是以社會安全制度的私

有化對儲蓄率的影響尚未能獲得實證的支持。

二、提高報酬率(Rate of Return) (提高個人自主性與經濟安全保障)

支持私有化者認為，由於社會安全制度的高費率將對私人儲蓄產生排擠效果，對許多中低收入勞動者家庭而言，社會安全制度給付是唯一的老年經濟安全來源，故社會安全制度的報酬率，即所繳保費與所領給付間的關係，對被保險人的老年經濟安全保障是相當重要且關鍵的(Beach & Davis, 2000)。而正如 Paul Samuelson 40 年前所指出的，在一成熟的隨收隨付制之報酬率，約相當於勞動力及生產力的成長率(Orszag & Stiglitz, 1999)，多數先進國家的社會安全制度均已行之多年，制度已臻成熟，加上人口結構的變遷，對目前與未來的勞動世代而言，其所繳保費與退休時可領的給付之報酬率將無法與制度初辦時相提並論。以美國社會安全制度為例，估計 1964 年出生的世代在現行制度下所享領之報酬率為 1.97%、1975 年出生者則僅為 1%(Beach & Davis, 2000)。

因此，倡議將社會安全制度私有化者認為，若改為個人帳戶制度，並將基金投資在股票市場，可以獲致較高的報酬率。如表 4-1 顯示，在美國投資在股票市場的平均報酬率為 9~10%，而同時期 OASDI 的報酬率只有 2% 左右(Feldstein, 1997; Geanakoplos et al, 1998;

Geanakoplos, Olivia and Zeldes, 1998)。由於個人帳戶制的報酬率較高，故勞動者可以提存較現制保費為低的費用，而領取較高的退休給付。

表 4-1 美國股票與債券報酬率比較, 1926-1996

| Asset | Mean | Standard Deviation |
|--------------------------|------|--------------------|
| S&P 500 | 9.4 | 20.4 |
| Long-term bond | 2.4 | 10.5 |
| Intermediate-term bond | 2.3 | 7.1 |
| Short-term Treasury bill | 0.7 | 4.2 |

註：本表數值已根據物價調整過(inflation adjusted)。

資料來源： Geanakoplos, Olivia and Zeldes, 1998.

在此議題上，反對私有化者則提出幾點辯駁。首先，Burtless(1999)指出，上述所提到的 9%，是過去七十年的平均值，但實際上，各年差異性很大，其標準差達 20%。不同時間點參加與領取給付者，儘管其所繳保費相當、生命週期相當，所領到的給付可能會差異很大。換言之，有可能高者高達 29%，而低者則為-11%。美國是一個相當成功的資本市場，但其過去金融市場的報酬率不代表其他國家亦有同樣的表現，甚至未來的美國是否能繼續維持，都不無疑問。Goetzmann and Jorion(1997)比較美國與其他 38 個 1920 年即有股票市場的國家之股票市場指數發現，美國平均年報酬率為 5%，而英國低於 3%，其他國家更低於 1.5%（不計算股東分配的紅利）。債券提供較穩定的收

入，但其代價是報酬率較低，在美國，債券(Treasury bills)的報酬率只有 1% 不到，於是一般的投資顧問都會建議一開始投資在股票市場，以獲取更大的報酬率，在退休後則逐漸轉至債券上 (Willmore & Bertucci, 1999)。比較同一國家私人年金與公共年金的報酬率，可以發現，普遍來說，私人年金的報酬率較高，但其差異性也相當地大，而可以發現，不管在那一國家，隨收隨付制的報酬率都相當的穩定，其差異甚至低於 GDP(Burtless, 1999)。

其次，Orszag & Stiglitz(1999)亦指出，在一動態有效率且無危險資產的經濟體系中，實質報酬率確實會高於勞動力及生產力的成長率，因此，在一動態有效率的經濟體系中，即使無分散化，個人帳戶之報酬率將高於隨收隨付制。但在私有化過程中，若未考量個人帳戶的行政事務費及轉換成本兩項因素，此種簡單的比較是不夠準確的。在行政事務費方面，簡單的報酬率通常只比較粗報酬率，但若考量行政事務費，則高行政事務費將會降低實質的淨報酬率。此部分將會在本章第二節詳論。至於轉換成本，既然個人帳戶的財源是來自目前原繳至公共社會安全制度之保費，則在個人帳戶之報酬率之計算必須包括繼續支付符合請領舊制度給付之退休者所需之成本，若這些既有債務無法打消，則這些成本將持續至所有符合資格者皆退休為止。既然轉換成本不可免，則個人帳戶就無法將此成本忽略不計。因此，在評

估個人帳戶制度的報酬率時，若必須考量行政事務費與舊制度的轉換成本，對其報酬率將有實質的影響，甚至可能低於公共制度。

Geanakoplos, Olivia and Zeldes(1998)亦強調在考量報酬率時，除轉換成本外，確定提撥制的個人帳戶將使個人承擔較大的投資風險，不同投資者所能獲得的報酬率將會有相當大的差異，是以報酬率不能以單一面向來衡量。

針對此點爭議，有學者主張將公共年金制度財務提存準備，並將基金分散投資於資本市場，即可提高其報酬率，不一定需要轉為個人帳戶制度。唯 Geanakoplos, Olivia and Zeldes(1998)指出，將隨收隨付制轉為提存準備的過程中，仍必須考量其中的轉換成本及可能對某一世代形成雙重負擔或其給付權益降低間的抉擇(trade-off)問題。

三、促進經濟成長與資本市場的發展

支持私有化者認為，透過提高國家儲蓄與資本投資，個人帳戶亦可以促進經濟成長。有些學者主張，引進一個完全提存準備的個人帳戶制度有明顯的總體經濟效果，可促進高度的資本市場的發展與長期資產需求的增加(Holzmann, 1997)，但有的學者則指出這種效果只有對開發中國家才比較明顯，對已經高度發展的國家，如美國，其效果並不大(Ajit Singh, 1996; Thompson, 1999c)。

此外，支持私有化者認為確定提撥制有助於發展一國的資本市場，但在開發中國家的股票投資風險性是相當高的，比一般具有廣泛的金融市場的國家要高，因此，在某些國家會將投資限制在政府債券，如智利，在 1981 年採行私有化時，一開始年金基金僅能投資在政府債券與短期貨幣市場。至於有人主張將之投資在海外市場以分散風險，但此作法對本國金融市場發展並無助益，卻可能讓投資人去面對海外投資的風險(Burtless, 1999)。

四、避免政治不當干預

支持社會安全制度私有化者認為，由於政治力不當干預，導致社會安全制度發生財務問題，包括制度內涵與基金投資兩方面。在制度內涵方面，民主社會中政治人物為討好選民，經常會要求降低年金制度的保費，或放寬給付條件與提高相關給付標準，特別是在制度未臻成熟之前，若未能控制在合理的範圍內，將會使年金制度產生嚴重的財務問題(ISSA, 1998)。而在基金投資方面，支持私有化者認為若由政府負責社會安全基金的投資，將會產生幾個問題：首先，一反過去公營事業民營化的努力，因為政府握有龐大資金投資於市場，足以成為企業的主要股東，等於將企業國營化，進而讓政客介入企業的經營，使企業無法正常運作，導致無效率與競爭力低落，影響整體經濟

的運作。其次，若政府投資無法避免貪污的發生（如官商勾結），則投資將受利益團體的控制，或囿於本身角色的問題（如避免投資爭議性的行業，如煙商等），或基金投資成為政策工具（如以基金救股市），而無法從事正確且適當的投資(Mitchell, 2000)。Thompson(1999b)即指出，政治干預會降低投資報酬率，證據顯示，新加坡的公積金、瑞典的社會安全基金與馬來西亞的公積金制度，皆由於政府介入投資，導致其投資報酬率低於一般市場報酬率(Thompson, 1999b)。是以主張私有化者認為，將現有社會安全制度予以私有化，回歸自由市場，才可避免政治的不當干預。

此議題充分反映出大眾欠缺對政府的信心，不認為由政府來投資會產生較高的報酬率，所以私有化或建立個人帳戶其實要解決的是這個政治問題。但私有化仍無法避開政治議題，即為保證投資大眾的權益，政府須適當訂定相關投資規範，在執行的過程中，若無法做到透明且公開化，仍有可能受到政治的不當干預。

五、增進勞動市場效率

在許多經濟學者的眼中，政府以公權力建立老年經濟安全保障制度，透過社會保險的機制，強制雇主與受雇者繳交保費，對勞動市場干預過多，且社會安全制度的設計亦扭曲了勞動市場的運作，包括勞

動需求與供給、退休決定等方面。在勞動需求方面，經濟學者認為社會安全制度保費增加勞動成本，致使企業成長緩慢，甚至外移或轉入地下經濟，阻礙就業機會的增加；在勞動供給方面，受雇者可能為規避保費負擔，轉而投入非正式部門；制度相關設計亦影響退休行為，如許多國家的年金制度提供提早退休給付，或全額年金給付規定過於寬鬆，賦予勞動者提前退休的誘因，或如美國 OASDI 的退休薪資調查（已於 2000 年 4 月廢止），大為減低勞動者繼續留在勞動市場的意願。1992 年諾貝爾經濟學獎得主 Gary S. Becker(1995)亦曾指出，歐洲向以完善的社會福利政策著稱，但這種以高稅率及高企業成本為財源的政策，致使歐洲勞動成本普遍快速地增加，是導致歐洲過去十五年來失業率大幅增加的主因。

是以支持私有化者，認為將現行確定給付制轉為確定提撥的個人退休帳戶制，可避免勞動市場的扭曲，透過強化保費與給付間的關係，將使勞動者有更強的意願與動機留在勞動市場，不再將保費視為稅賦，而是退休的資產(James, 1998; Feldstein, 1998)。

在此議題上，反對私有化者提出不同的見解。首先，關於公共年金制度與失業間的關連性，Orszag, Orszag, Snower, and Stiglitz(1999)曾嘗試建立勞動市場與年金制度的互動關係模式，用以解釋年金制度與失業保險間的交互關係，但實證結果發現，兩者間並無直接的關連

性(Orszag, Orszag, Snower, and Stiglitz, 1999)。

其次，在影響退休決定方面，Orszag & Stiglitz(1999)指出，年金制度提供提前退休給付，具有調節勞動市場供給的功能，特別是在技術更新快速的資訊社會中，老年勞動者所擁有的技術能力常無法跟上職場所需，此時提前退休給付可做為老年勞動者在退休前的緩衝。此外，調整公共年金制度相關規定，即可有效鼓勵勞動者繼續留在勞動市場，包括提高退休年齡、提高延遲退休給付等，是以公共年金制度未必對勞動市場有絕對負面的影響(Orszag & Stiglitz, 1999)。

第二節 社會安全制度私有化之問題

Projected outcomes of privatization plans are, at best, untested theories, at worst, ideological justifications.

Cornman & Kingson, 1999

對於支持社會安全制度私有化者所宣稱的成效與優點，反對私有化者則提出其可能產生的問題，包括制度轉換成本、行政管理與成本過高、個人面臨金融市場的危險、擴大所得不平等與對弱勢族群欠缺保障等。

一、制度轉換成本(Transition Cost)

不管採行何種私有化的改革模式，都必須面對制度變革過程中所需的轉換成本(transition cost)，然而不同的改革方式之轉換成本亦有所不同，牽涉其對原有制度之服務債務大小與處理方式等，一般而言，影響制度轉換成本主要有四項因素：包括年金潛藏債務(implicit pension liabilities)規模的大小、舊制度年資兌現方式(recognition of accrued benefits) 新舊制度的選擇性(choice between systems)與處理財源短缺的方法(financing the revenue shortfall)(CBO, 1999)等。比較三種私有化的改革模式，其中智利模式轉換成本最為沈重，其由原先的隨收隨付之確定給付制轉為提存準備之確定提撥制，由於新制度採基金制，舊制度所遺留之龐大服務債務將是政府的一大負擔；瑞典模式雖亦採行改採確定提撥的個人帳戶制，然而財務處理仍是以隨收隨付方式處理，新制度個人所提撥的金額(即 contribution)，用於支付當年度所需的給付支出，故其轉換成本不致過於龐大，但相對地新制度所可累積的基金就相當地有限。

在面對由隨收隨付制轉為確定提撥制所產生的轉換成本，學者 James(1998b)歸納幾種可行的解決方法，分述如下：

(一) 減少潛藏債務與財政缺洞(reducing the implicit debt and the financial gap)

1. 在制度改革前先調整相關給付：

如降低舊制度之給付標準、提高退休年齡、提高提前退休之門檻、改變給付調整方式等，均可降低未來需償付的給付債務。

2.將過去服務債務轉為受益憑證(recognition bond)或給予補償年金(compensation pension)：

由於受益憑證或補償年金均需俟被保險人退休時方能對現或領取，故可延後債務償付的年數。

3.將部分勞工留在舊制度：

如設定適用舊制的特定對象或提供新舊制的選擇權。此法雖有助於解決短期的成本，但由於制度過渡期間延長，增加長期的潛藏債務。

4.新制度中保留部分隨收隨付制，可用於償付當年度的給付支出。

(二)尋找替代財源(finding alternative revenue sources)

1.利用歲入剩餘來償付。

2.利用社會安全之剩餘來償付。

3.利用國營企業民營化之資產來償付。

(三)舉債或加稅(using general borrowing and taxation)

短期內可用舉債方式來籌措所需財源，但長期仍須由稅收予以支應。

二、行政管理與成本過高問題

支持私有化者認為，透過自由市場的競爭，可使個人帳戶的行政管理與成本，或稱行政事務費降低。然而，許多學者對此看法不以為然，並提出反駁。一般而言，管理方式有兩種，即集中化與分散化，根據美國社會安全顧問會議(Advisory Council on Social Security)估算，若採集中式的管理，個人帳戶制的行政事務費約佔個人帳戶累積 40 年後的最終總存款（即退休前）的 2%，而分散化的管理，卻可能高達 20%，這主要是因為分散化的管理需要較高的管銷費用，且缺乏規模經濟所致(Orszag & Stiglitz, 1999)，有的學者認為社會安全顧問會議低估了個人帳戶制的行政成本，如 Thompson(1999a)就指出，依據美國保險市場與其他國家在確定提撥退休帳戶的運作經驗，若有不當的政治干預或過高的行政成本，個人帳戶內約有 40%的給付會被這部分成本侵蝕掉(Thompson, 1999a)。

Thompson(1999b)進一步說明，管理社會安全制度需要四方面的成本，包括收取保費、保存帳戶記錄、管理投資、撥付給付。在現行公共年金制度中的行政成本通常相當的低，如美國的社會安全制度 1998 年約只有年度所收保費的 0.6%。不同個人帳戶方案行政成本之差異主要在於保存帳戶記錄與管理投資上，如 1990 年中，英國的制度所需成本約為保費的 8%，加上託管資產的 0.9%，而智利 1995 年則約保費的 19%。另一個主要差異則在於將帳戶存款轉換為年金之費

用。在一公共年金制度中，被保險人退休後即按月給付老年年金，但在個人帳戶制度，則需決定是否轉換成年金，且轉換成年金時須負擔相關費用，如在美國，一個 60 歲的男性需付一次給付之 20% 費用以將一次給付轉換成年金(Thompson, 1999b)。

三、個人面臨金融市場的危險

在確定給付制中，由於給付條件與標準已預先設定好，故被保險人可預期未來可領取的給付額度。然而，在確定提撥制中，由於個人未來所領取的給付將視其存款加上投資利得而定，由於牽涉變數過多，個人較難以掌握未來退休時可領給付金額高低，是以個人需承擔的不確定性將較確定給付制來得高。另一方面，如以個人退休帳戶取代現行社會安全制度，則原有社會保險的風險分擔與重分配功能將喪失，個人將直接面對生命週期與自由市場所可能遭遇的風險。

由個人來決定其退休帳戶中資金的運用與投資，其可能遭遇的風險有以下幾種：

(一) 個人可能遇到經濟衰退期而導致其投資存款實際報酬率降低

個人帳戶制與市場榮枯具有密切關係，如果一國經濟長期不振，則個人勢必無法累積足夠的退休金，屆時政府仍須介入(Williamson, 2000)。

(二) 個別帳戶報酬率差異性大

在個人帳戶制度中所領到的年金是來自個人退休帳戶下的金融市場資產，而所領的實際值將受到當時市場價值的影響，雖然支持個人帳戶者相信只要勞動者可以購買安全性高的資產，就可產生較高的收益率，但過去一世紀美國的經驗發現，金融資產的價值與實質報酬率都是很不確定的。勞動者即使依循相同優異的投資策略，但在不同年份退休者所能享領的年金將會有很大的不同，會受到當時經濟狀況的影響。可提高較高的預期報酬率與年金給付的投資策略通常風險也是最高的，而其實質報酬率有時甚至低於美國隨收隨付制的年金制度。

假設勞動者每年提撥薪資的 6% 到個人退休帳戶，並將所累積的基金投資於一般股票市場，歷史的經驗可以發現他們開始領取的年金給付額佔其工作生涯最高薪資的比例，由 20% 至 100% 不等，若考量平均退休期與通貨膨脹影響，則其實質所領年金佔工作生涯最高薪資的比例，則在 15% 至 70% 之間，在真實世界中，這種結果的差異性將會更大，因為許多謹慎的勞動者會選擇更為保守的投資策略，低風險的投資策略，可能導致其所領的年金額會低於工作生涯最高薪資的 15% (Burtless, 2000)。

(三) 退休時所購買的名目年金(nominal annuities)仍會受到通膨的影響

私人年金的實際值，在勞動者退休後易受到通貨膨脹的影響，因為多數提供年金的公司並未能隨物價調整年金給付額，若遇到通貨膨脹嚴重的時期，退休者的年金之實際購買力將隨之降低。此外，確定提撥制的個人退休帳戶可能使勞動者遭遇另一個實質的風險，即未來帳戶內所累積的退休金不足以應付退休生活之所需。其實，私人退休帳戶所宣稱的提高參加者的給付收益率，公共年金制度亦可透過提高提存比例(advance funding)與審慎投資準備金(reserves)，同樣可以達成相同的預期報酬率，而且金融市場的風險將更低，只是這種公共年金變革是否可行，在政治運作上是否能持續，都是一個很大的問題(Burtless, 2000)。

(四) 退休時將存款轉換成年金成本過高

主要是受到四個因素影響，如預期餘命、購買年金者的逆選擇、保險公司的利潤與投資時的市場利率等，轉換成年金成本過高將降低個人退休後實際可領之給付，影響其老年生活保障(Burtless, 2000)。

而相對之下，採隨收隨付的確定給付制年金可以避免這些危險，由於給付是由當代的勞動者所繳保費，而非依賴過去投資收益，故通膨危險較可控制，而保費亦會隨著物價調整。此外，給付最終由政府的舉債與稅收(borrow and tax)來支應，而非由個人退休帳戶所有的資產來支應。

四、擴大所得不平等：貧富差距及階層化

現行社會安全制度除作為經濟安全保障制度中的一環外，其亦有所得重分配的功能，包括水平與垂直重分配，透過相關制度設計，以期降低老年貧窮的發生，並提供一個合理的退休生活所需。

私有化會擴大所得不平等，其原因部分是由於私有化的年金給付呈現不平等的分配，部分則是由於在制度轉換過程中，為解決相關財務問題而調降給付，對所得高低者產生不同的衝擊(Phillipson, 1999; Schultz, 2000)。Ball & Bethell(1998)即指出，個人帳戶雖會增加國家儲蓄，卻可能是來自於低所得者。若個人被要求提撥部分所得進入個人帳戶，可能會因而減少其他部分的儲蓄。特別是對低所得者，也許根本無力負擔(Ball & Bethell, 1998)。

五、對弱勢族群欠缺保障

私有化對女性的影響遠超過男性，由於女性負擔較多的育兒與照護工作，經常進出勞動市場，就業年數普遍較男性短，若以個人帳戶制取代現行社會安全制度，女性可能因就業年數較少與薪資較低等因素，以致其帳戶內無法累積足夠的存款(Smeeding, 1999; Williamson, 2000)。此外，從實務層面來看，個人帳戶制對於停止繳費者仍繼續課徵行政事務費，如英國，對於經常中斷就業的女性更為不利。

第五章 結語：社會安全制度私有化之省思

社會安全制度私有化的浪潮從八十年代開始，普遍為世界各國重視，不少國家甚至已落實改革，而部分學者注意到此一趨勢，並密切觀察是否有所謂的聚合現象(convergence)的發生，即如同過去曾廣受各界討論的福利國家聚合(the convergence of welfare states)現象一樣，若社會安全制度的改革呈現聚合現象，則未來各國社會安全制度均有可能朝向私有化路線發展，將原有的公共年金制度改為確定提撥的個人退休帳戶制。本報告探討了社會安全制度私有化的背景與定義、模式、成效與問題分析等，在最後的章節不擬就上述討論做成結論，而是想退一步省思在這一波社會安全制度的改革中，對於原先廣為大眾接受的社會安全制度的功能與價值，將有何種程度的影響。正如 Willmore & Bertucci(1999)指出的，是否將公共年金制度私有化，其關鍵不在經濟面的分析，而是在於一個國家究竟應該扮演怎樣的社會角色。故本章將先探討退休保障制度之主要目的與原則，及進行社會安全制度改革所應考量的因素；第二部分則是說明近來學者嘗試在經濟成長與社會團結(economic growth and social cohesion)間，為社會安全制度的改革方向找到一個平衡點；第三部分為心得與建議。

第一節 回到起點：社會安全制度之主要目的與原則

一、社會安全制度之目的

若要為社會安全制度的目的提出一清楚的說明，可以 Burtless(2000)為代表，即「提供遭遇老年、早死與殘障時的所得損失保障，並提供可預測與足夠的老年經濟來源」(Burtless, 2000)。換言之，社會安全制度的建立，是為彌補市場無法提供的保障，使民眾免於貧困的危險，或保障因失業、工作不穩定、育兒等種種問題所導致的所得中斷，這些都是一般市場所無法提供的。而 Willmore & Bertucci(1999)則點出社會安全制度的底線：「每個國家都應該建立一個基本的年金制度，以提供國民老年最低生活保障，若稅收有其困難，可採用資產調查，若財源不足，亦可僅限定給殘障者。」(Willmore & Bertucci, 1999)。

為達成上述的目標，某種程度的政府干預是必要的，因為自由市場並不能提供所有公民適當的退休經濟來源，而政府的干預主要目的即在於消除貧窮，特別是一些無工作能力的弱勢族群，但後來逐漸擴大其角色至提供安全網(safety net)，即確保最低生活水準。

若進一步分析，社會安全制度通常由政府扮演強制性的角色，乃基於幾項考量：第一，許多勞動人口常可能因為過於短視(myopic)而無法預存足夠的儲蓄以備退休之用，這是一種父權式(paternalistically)

的想法。其次，為避免謹慎的社會成員因一些心存免費午餐(free-riders)或不勞而獲者的影響，故政府強制全民必須先行繳費或儲蓄。第三，降低不確定性，當面對經濟波動、投資報酬、通貨膨脹、預期壽命等不確定因素時，政府的干預可以提供一定的保障(Thompson, 1998)。

二、社會安全制度的基本原則

若論及社會安全制度的基本原則，可以 Ball(1978) and Ball and Bethell(1997)所提出九項基本原則為代表：

- 普遍性 universal
- 既得的權利 an earned right
- 薪資相關 wage-related
- 繳費與自給自足 contributory and self-financed
- 重分配 redistribution
- 非所得調查 not means-tested
- 按薪資調整 wage-indexed
- 通膨保障 inflation-protected
- 強制性 compulsory

這九項原則在過去普遍為各國所接受，並為其建立社會安全制度的主要準則。一般而言，若將現行的隨收隨付制改為提存準備，則只有在資本累積(capital fund accumulation)與投資組合(investment

portfolio)上有所不同，但仍符合這九項原則。但倡導私有化者無法接受其中的四個原則：賺得的權利、薪資相關、重分配與通膨保障，不認為給付應與薪資相關，在私有化的社會安全制度中，個人所能得到的給付將視其帳戶內的存款而定，而不管個人退休前的薪資為何。即使個人終其一生皆有固定的薪資報酬，但若個人的投資獲利在退休時突然下降，那將無可避免地會得到較少的給付。且私有化無重分配的功能，個人給付高低皆與自己帳戶內存款相關，而所領給付亦不會隨物價指數調整（Seidman, 1999）。

三、社會安全制度改革的考量

Look before you leap. 三思而後行。

1999 年是國際老人年(International Year of Older Persons) , ISSA 以「保障全體國民的社會安全制度(a social security for all ages)」為訴求重點，提出對社會安全制度改革的幾點呼籲(ISSA, 1999)：

- 避免過度誇大人口老化對年金制度的影響。
- 在持續改革現有制度的同時，應避免對老年人形成歧視。
- 社會安全制度仍為現今多數國家的老年人提供經濟安全之保障。

在各國致力於社會安全制度的改革之際，有學者如 Thompson(1998)、Orszag & Stiglitz(1999)提出在改革時所應審慎評估衡量的幾項要素，茲綜述如下：

- (一) 在檢討社會安全制度應如何改革時，必須強調的一點是，年金制度並非為總體經濟的目的而建立的，其最初的設計是為了提供老年人口退休經濟安全保障，故在檢討各項年金制度的財務機制時，必須同時考量其作為一個退休所得來源的適當性。
- (二) 在探討是否採行確定給付制或個人帳戶制時，必須瞭解到究竟那些部分是制度本身的問題，或是執行上的問題。換言之，如果我們認為 A 制度成效不彰，我們應該將 A 制度轉換成 B 制度，或是在 A 制度上做調整？當然，比較一個理想的 B 制度與已執行的 A 制度並不合理，因此在比較上皆須先行探討兩種制度的特質，然後再分析各項政經狀況是否可能有差別性的影響，在探討社會安全私有化問題時，有許多迷思皆是將制度本身的問題與執行上的問題混為一談。
- (三) 在評估年金制度改革時，改革當時的狀況是很重要的，必須特別注意，在無任何制度下實施個人帳戶制與將現有已成熟的制度轉為個人帳戶兩者是不能換為一談的，很少有國家無須面對已有退休保障制度存在的問題，絕大多數的國家都已有行之多

年、涵蓋層面廣的退休保障制度，換言之，在進行社會安全制度私有化的同時，制度之轉換成本是必須加以考量的。

(四) 許多政治人物常會將注意力僅放在短期的問題上，而忽略長期成本的問題，但在探討是否改革現有制度的同時，亦不能僅是關注長期成本問題，而忽略了短期的問題。亦即，制度的變革是否可能影響某一世代的福祉，必須盡可能避免以犧牲某一世代福祉來增加另一世代福祉。

(五) 在探討社會安全制度改革的同時，必須注意的一點是，終極目標並非是儲蓄與成長，增加社會大眾的福祉才是最終的目標。因此，應避免在鼓勵民眾儲蓄的同時，卻使其陷於更大的不確定與危險中。

第二節 經濟成長與社會團結

If a free society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich.

~ John F. Kennedy, 1961

主張社會安全制度私有化者認為應將現行的制度改為個人退休帳戶，不管是第一層基礎年金或第二層職業年金，其出發點不外是可以促進經濟成長、降低政府財政負擔及提高個人退休生活保障，然誠如前所提及的，社會安全制度並非為總體經濟的目的而建立的，其最

初的設計是為了提供老年人口退休經濟安全保障，而在降低政府財政負擔方面，政府雖然可以降低相關的給付支出，但若一旦此制度未達成其原來的目標，甚至發生危機，政府仍須負擔此部分的成本，包括以稅收提供經濟弱勢者的經濟安全保障，與彌補參加了個人帳戶，而仍無法獲得足夠的保障者必須的經濟補助，整體政府的財政負擔是否真的降低，不無疑問。另外，個人退休帳戶與提高儲蓄率、促進資本市場發展不完全是同一件事，對許多資本市場根本不發達的國家而言，過多的資金是否真能幫助其資本市場的發展，這是我們需要深思的，亞洲金融風暴的殷鑑應該不遠。已有經濟學者提出經濟成長與社會團結之間的問題，社會安全制度改革是否能在兩者之間取得平衡，攸關社會安全制度之存續。

Thompson(1998)即指出，公共年金制度在當代社會中所扮演的促進團結(ensuring cohesion in a modern society)的角色與其所產生經濟效益同等重要。Kingson(1999)則有進一步的闡述，他認為許多改革方案強調世代公平的概念，將社會安全政策侷限於財務成本的考量，忽略了其作為一個社會團結(social cohesion)的重要性，及國家社群每個成員的義務與責任(overlooks its value as a source of national social cohesion and as an expression of the contributions and obligations of each member of the national community)。實質的意識型態上的差異限

制了當代社會安全制度的爭議。即使如此，許多社會安全制度的忠實支持者將焦點放在一些技術層面的改革上，相對地忽略了在兩個不同價值體系上所形成的重大爭議：即支持社會安全方案者之社群提升價值與反對者所持的自由主義價值(community-enhancing values of the program's defenders versus the libertarian values of its critics)，後者要求縮減政府規模，並將風險責任由國家社群轉由個人來承擔，這種爭議基本上包括強調每個人的責任感(sense of responsibility)、所有工作世代在遭遇老年、殘障與早死等風險的基本保障、公私部門共同努力來確保安全、不同改革對個人與家庭之福祉所帶來的實質影響等等。的確，應該鼓勵所有的人來儲蓄，但私有化等於是將大部分的風險由政府轉由個人來承擔，降低了政府對一般人民在面臨老年、殘障與死亡等風險時的基本經濟安全保障，可能的結果是在遭逢經濟轉型期時，一般人民就業與生活水準將較沒有保障。社會安全的道德基礎是，提供個人及家庭遭遇風險時適當的保障，這樣的概念與高度個人主義的概念有很大的不同，其強調的是世代公平，故會在相關的方案上強調私有化。

在美國「1994-1996年社會安全制度顧問會議」中六個贊成維持現制的成員曾提出相似的論述，認為社會安全是個人努力的報酬(reward for individual effort)，同時也是社群團結(community solidarity)

的混合物，社會安全是立基於「生命共同體」(we're all in this together) 的信念，每個人共同分享責任，不只為自己與家人的安全做出貢獻(繳費 contributing)，亦為社會的每一個人，現在與未來的安全做出貢獻。這不只是感情用事，這不是自由主義或保守主義(neither liberal nor conservative)，它單純地具有意義(simply make sense)。由於無法先預知誰最終會成功、誰會失敗，誰會早死或遭遇殘障，誰會活得夠長到退休，身體狀況好或壞，所以我們集合所有資源，因此能夠對抗平均的風險，以每個人都負擔得起的成本。社會安全制度的重分配給付公式，只有在每個人都參與這個制度才可行，不止幫助我們對抗貧窮的風險，且由於是普及式的制度，其成本較比私人保險為低，亦可避免福利制度的烙印問題(stigma)。

Hecl(1998)亦有深入的分析，他認為現行的年金爭議其實是反映了政治上的爭議，年金私有化所引發的個人或集體儲蓄亦是反映了價值與政治可行性的問題，而非純粹經濟問題。選擇何種改革方案亦不只是個人儲蓄的計算問題，而是反映了整個社會的價值、人民彼此的權利與責任及構成一個好的社會的條件。所有的年金方案都有不可避免的長期的問題(risks)，重點是，這些問題應如何來分擔？雖然某些特定的方案隱含更深的規範性承諾(deeper normative commitments)及價值，但這些卻不曾公開地被討論，這些價值特別容易被忽略，而改

以經濟底線的面貌出現，但這些隱含在方案決策中的價值是值得深入地探討的。兩個主要的原則：個人自由選擇與社會集體責任，前者強調個人自我負責，後者則認為社會風險集體分攤。強調個人自由者，認為所謂安全是經由個人自己擁有與管理資產來達成，應避免依賴他人；強調社會集體責任者，則認為應透過集體安排來避免個人單獨面對經濟上的不確定與依賴慈善救助。而如何在不同價值與理念間取捨，長久以來一直是政策規劃與決策者的重大挑戰。

第三節 心得與建議：對台灣的啟示

台灣自 1994 年開始規劃國民年金制度，歷經兩階段的規劃，在 2000 年總統大選後新政府上任前，基本上是主張在現有的社會保險基礎上發展，除將原有社會保險的給付條件與內容予以調整外，並針對目前未有享有任何老年經濟安全保障的國民開辦國民年金保險。而在同年 5 月新政府上任後，國民年金制度規劃出現了不同的思維，在原規劃案外，另提出結合社會保險與個人帳戶的國民年金儲蓄保險案，及採稅收制的全民提撥平衡基金案。截至目前為止，國民年金制度規劃尚未定案。

台灣進行國民年金制度規劃之背景與其他國家相似，皆是面臨人口老化與其所可能造成的財務問題，然與本報告主題社會安全制度私

有化的論辯不同的是，目前多數國家面臨的政策難題是應否在現有制度上繼續發展，僅作部分調整，或是將已臻成熟的社會保險制度轉為個人帳戶制，而台灣在此議題上的思辨空間更為寬廣，可說重新在各種可能性中，包括社會保險、稅收制與個人帳戶制等，思考台灣老年經濟安全保障的出路。從此波社會安全制度私有化論辯，可歸納幾點心得與建議，或可提供台灣在建構社會安全制度時一些啟示：

- 一、任何一項社會工程的建構，都必須考量可行性與持續性，可行性包括長短期政府財政負擔能力、政策執行難易、民眾接受程度等，而持續性則是基於信賴保護原則，政策一旦開辦，便不能輕言廢止或改弦易轍，必須考量民眾權益維護問題。是以理性的政策規劃不應屈就政治現實，或純粹兌現競選支票，若僅考量短期的政治利益，對民眾權益之保障將有不利之影響。
- 二、無論未來台灣將採行何種方案來建構老年經濟安全保障制度，都必須考量改革時所可能的轉換成本，即過去服務債務清償問題，畢竟所面臨的制度環境並非從零到有。
- 三、私有化並非解決現行社會安全制度所面臨的問題之唯一方法，問題的關鍵在於人口老化，無論採取何種制度都無法完全免除人口老化對未來經社的沉重負擔，而在思考未來社會安全制度走向時，必須面對的是有限資源如何有效分配、財務責任如何公平分

擔等議題，需要更多的理性思維與政策辯論，來尋求社會整體的共識。

在重新思考台灣未來老年經濟安全保障的方向時，應能有更恢弘的格局，除參採國際新趨勢外，亦應審慎評估各種可行方案的政策效益，必需強調的是，在追求政治與經濟效益之外，民眾利益與社會團結之提升與維持，才是建構社會安全制度最終的目標。

參 考 文 獻

柯木興

2000 社會保險，中國社會保險學會。

Blake, David

1997, “**Pension Choices and Pensions Policy in the United Kingdom**”, *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience*, Salvador Valdes-Prieto, ed. Cambridge Univ. Press, New York.

Borsch-Supan, Anxel

2000, “**A Blue Print for German’s Pension Reform**”, paper prepared for the Workshop “Reforming Old-Age Pension System”, Herbert-Giersch-Stiftung, Magdeburg.

Burtless, Gary

1997, “**Privatizing Social Security: The Troubling Trade-Offs**”, Brookings Policy Brief, No.14.

--

1998, “**The Role of Individual Personal Saving Accounts in Social Security Reform**”, Testimony for the Subcommittee on Social Security Committee on Ways and Means U.S. House of Representatives, June 18, 1998.

--

1999, “**Privatizing Social Security: The troubling trade-offs**”; *The Washington Quarterly*, Washington; Vol. 22, Iss. 1; pp. 205-15.

--

1999, “**Distributional Impact of Social Security Reforms**”, presentation at the Second Annual Joint Conference for the Retirement Research Consortium, *The Outlook for Retirement Income*, May 17-18, 2000 in Washington, DC.

--

2000, “**Social Security Privatization and Financial Market Risk**”, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper No. 10.

Congressional Budget Office

1999, “**Social Security Privatization: Experiences Abroad**”, CBO Paper.

- Daykin, C. D.
1999, "Can We Avert the Old-Age Crisis?".
- Diamond, Peter and Valdes-Prieto, Salvador
1994, "**Social Security Reforms**", in *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, eds Bosworth, Barry P., Rudiger Dornbusch and Raul Laban.
- Diamond, Peter(eds)
. 1999, "**Evaluating Issues in Privatizing Social Security**", panel report issued by the National Academy of Social Insurance.
- Edwards, Sebastian
2000, "**The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program**", in *Privatizing Social Security*, edited by Martin Feldstein, the University of Chicago Press, pp33-62.
- Feldstein, Martin
1997, "**The Case for Privatization**", *Foreign Affairs*, Vol. 76 No.4, pp.24-38.
- Feldstien, Martin ed.
1998, "**Privatizing Social Security**", National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Geanakopulos, John, Olivia S. Mitchell and Stephen P. Zeldes,
1998, "**Would a Privatized Social Security Really Pay a Higher Rate of Return?**", in R. Douglas Arnold, Michael J. Graetz and Alicia H. Munnell (eds.), *Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics*, National Academy of Social Insurance, pp.137~156.
- Hecl, Hugh
1998, "**Political Risk and Social Security Reform**", in R. Douglas Arnold, Michael J. Graetz and Alicia H. Munnell (eds.), *Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics*, National Academy of Social Insurance, pp..
- Herbertsson, Tryggvi Thor, J. Michael J. Orszag and Peter R. Orszag
2000, "**Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform**", Prepared for the Nordic Council of Ministries.
- Hoskins, Dalmer D.
1998, "**The Redesign of Social Security**", a paper presented in *Developments and Trends in Social Security 1996-1998*, ISSA, Marrakech, Oct. 25-31, 1998.

ISSA

1998, “**The Social Security Reform Debate: In Search of a New Consensus, a Summary**”.

James, Estelle

1998b, “**New models for old-age security: Experiments, Evidence and unanswered questions.**”, World Bank Research, Vol: 13, Iss:2, p.271-301.

Kingson, Eric & John Williamson

2000, “**Economic Security Policies**”, in Robert H. Binstock and Linda C. George(eds), *Handbook of Aging and the Social Science*(fifth edition).

Kingson, Eric

1999, Testimony of “**Social Security Reform Lessons Learned in Other Countries**”, in the Hearing before the Committee on Ways and Means House of Representatives 106th Congress , February 11,

Kohl, Richard and Paul O’brien

1998, “**The Macroeconomics of Ageing, Pension and Savings: a Survey**”, Working Paper AWP 1.1, OECD.

Kritzer, Barbara E.

1996, “**Privatizing Social Security: The Chilean Experience**”, *Social Security Bulletin*, Vol.59, No.3, pp. 45-55.

Liu, Lillian

1999, “**Retirement Income Security in the United Kingdom**”, *Social Security Bulletin*, Vol. 62. No.1, pp.23-46.

Midgley, James

1996, “**Challenges Facing Social Security**”, in Martin B. Tracy ed., *Challenges to Social Security—An International Exploration*, Auburn House.

Mitchell, Olivia

1998, “**Administrative Cost in Public and Private Retirement Systems.**” In M. Feldstein ed. *Privatizing Social Security*, Chicago: University of Chicago Press.

Normann, Goran and Daniel J. Mitchell

2000, “**Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers**”, Backgrounder No. 1381, Heritage Foundation.

Orszag, Peter R. & Joseph E. Stiglitz

1999, “**Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems**”, Presented at the conference on “New Ideas About

- Old Age Security”, The World Bank, Washington, DC, September 14-15, 1999.
- Orszag, J. Michael, Perter R. Orszag, Dennis J. Snower, and Joseph E. Stiglitz
1999, “**The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches**”, presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, April 29, 1999.
- Quinn, Joseph F.
1999, “**Criteria for Evaluating Social Security Reform**”, in Olivia S. Mitchell, Robert J. Myers, and Howard Young(eds.), Prospects for Social Security Reform. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, pp.37-59.
- Roseveare D. Leibfritz W et al
1996, “**Ageing populations, pension systems and government budgets: simulations for 20 OECD countries**”, Working Paper No 168, OECD.
- Samwick, Andrew A..
2000, “**Is Pension Reform Conducive to Higher Saving**”, Review of Economics and Statistics, V82 I2 pp.264-270.
- Smeeding, Timothy M.
1999, “**Social Security Reform: Improving Benefit Adequacy and Economic Security for Women**”, CPR Aging Studies Program Policy Brief # 16.
- Sunden Annika
2000, “**How Will Sweden’s New Pension System Work?**”, (Issue Brief No.3). Chestnut hill, MA: Center for Retirement Research, Boston College.
- Thompson, Lawrence H.
1999a, “**Options for Administering Individual Accounts in Social Security**”, Urban Institute Brief Series, No. 2.
- 1999b, “**Administering Individual Accounts in Social Security: The Role of Values and Objectives in Shaping Options**”, The Retirement Project, Occasional Paper Number 1.
- 1999c, “**The Implications of Social Security’s Long-Range Financial Projections**”, the Retirement Project Brief Series, No.6,

Urban Institute.

Williamson, John B.

2000, “**Social Security Privatization: Lessons from the United Kingdom**”, Working Paper from Center for Retirement Research at Boston College.

William W. & Gareth G. Davis

2000, “**More for Your Money: Improving Social Security’s Rate of Return**”, in *Improving Retirement Security* edited by David John, Heritage Foundation.

Willmore, Larry & Geido Bertucci

1999, “**Public Versus Private Provision of Pensions**”, DESA Discussion Paper No. 1, United Nations.

附錄

美國社會安全制度改革提案的論辨

一、改革背景

美國社會向來為強調個人主義與自我負責的觀念，唯其社會安全制度，即所謂的老年、殘障與遺屬保險(Old-Age, Survivor and Disabled Insurance, OASDI)，自 1935 年實施以來，至 2000 年 8 月 14 日屆滿 65 年，成功地發揮了保障個人與家庭對抗老年、殘障與死亡等風險之重要功能，論者多以美國最成功的政府政策之一為其定位，相對於完全私有化的醫療政策，社會安全制度所具有的風險分擔與社會重分配功能，在預防貧窮上發揮了相當的成效，可說是提供了基本的經濟安全保障。OASDI 至目前為止仍運作良好，並累積了龐大的基金，然而，受到制度成熟以及人口老化的衝擊，估計該項制度至 2037 年開始即可能入不敷出，而發生財務危機。有鑑於此，自八零年代開始，各界即醞釀進行社會安全制度的改革，以維持其財務之健全。其中主要之爭議在於，是否應將社會安全制度予以私有化，取代原有的制度設計，這亦成為 2000 年總統大選兩黨候選人互別苗頭之政見訴求，唯至今為止，美國在社會安全制度改革上，尚未能形成共識，此一議題恐怕在短期內不會有結論。

雖然八零年代起即出現將社會安全制度私有化的主張（如

Ferrara, 1983), 但在當時的政治環境下, 並未被認真的考量, 1983年由葛林斯潘(Alan Greenspan)主導的社會安全改革國家會議(the National Commission on Social Security)所提出的修正案中, 即完全地避開了私有化及其他較為激進的提案, 認為這會影響社會安全制度的基本原則(Kingson and Williamson, 1999)。

然而, 自 1990 年代中開始, 各項私有化的提案大量出現, 且被認真地評估其可行性, 政治激進主義者(political activist)如 Sam Beard 甚至展開了一項名為私有化的國家陣營(a national campaign for privatization), 宣稱其提案可以創造數以百萬計的百萬富翁。而 State Street Bank 總裁也提出社會安全制度私有化將使所有參加者受益。而一自由主義的智囊 Cato 機構也展開一項社會安全制度私有化計畫, 鼓吹美國應採取智利的私有化模式。而世界銀行於 1994 年亦開始主張將社會安全制度予以私有化。更為具體的主張, 則有共和黨的參議員 Bob Kerrey 與 John Danforth 提出社會安全制度私有化的改革提案, 而在 1997 年時「1994-1996 年社會安全制度顧問會議」所提出的報告, 更是開展了未來社會安全制度應否私有化的論辨, 而這也是第一次倡導私有化者成功地展現私有化改革提案的種種詳細完整的考量。

綜觀這波私有化的改革浪潮, Kingson and Williamson(1999)認為

其主要原因包括更為保守的政治環境、受戰後嬰兒潮世代退休所導致的財務問題、對公部門普遍欠缺信心、金融市場的蓬勃發展所引發的投資熱潮、對未來經濟狀況的焦慮、所得不均日益嚴重、社會安全制度新的財務問題與普遍對該制度欠缺信心。而私有化提案中最為有力的訴求，則是代間公平性(generational equity)問題，認為未來的年輕世代將無法負擔老年人的經濟安全保障負擔，進而強調現行制度改革的必要性。

二、美國社會安全制度改革提案

為有系統地瞭解近年來美國社會安全制度的各項改革提案，包括私有化的主張，參照 Aaron & Reischauer(1998)的分類，將各項社會安全制度改革方案分成三類：一是保留現制但改革其財務問題、二是降低社會安全給付與增加一個較小的個人帳戶、三則是完全取代現制(Aaron & Reischauer, 1998)。

(一) 保留現制但改革其財務問題

主要以 1994-1996 年社會安全制度顧問會議中六個委員所支持的維持現行制度(Maintenance of Benefits plan)為主。

1.降低給付

--薪資採計期間由 35 年提高至 38 年。

2.增加收入

--社會安全制度之給付將與強制性的私人年金方案一樣，均需課稅。

--投保薪資上限(maximum taxable earnings)將逐漸增加 18%。

3.其他調整

--所有新進的州與地方政府的公務員均需加入社會安全制度。

--至 2015 年，將信託基金儲備金(trust funds' reserves)之 40% 投入分散化資產管理的一般股票(diversified portfolio of common stocks)中。

(二) 降低社會安全給付與增加一個較小的個人帳戶

1. 個人帳戶計畫 Individual Accounts plan

(1)調整現行社會安全制度

--逐漸降低未來平均工作期間薪資超過 5,724 元之退休者的給付。

--薪資採計期間由 35 年提高至 38 年。

--社會安全制度之給付將與強制性的私人年金方案一樣，均需課稅。

--所有新進的州與地方政府的公務員均需加入社會安全制度。

--退休年齡將提前至 2011 年提高為 67 歲，以反映預期壽命的增加。

--配偶給付將由二分之一降為三分之一，而遺屬給付則改為夫妻兩

人原先所領給付合計之四分之三。

(2)建立個人帳戶

--受雇者需另行提撥 1.6%的薪資稅至個人帳戶中。

--受雇者退休時，其帳戶內的存款累積額需轉為按物價調整的年金給付。

2.Moynihan 計畫（社會安全制度財務健全計畫）

(1)降低給付

--每年給付之生活成本調整指數(cost-of-living adjustment)將低於消費者物價者數 1 個百分點。

--退休年齡將每年增加兩個月，預計在 2017 年提高至 68 歲，往後則每兩年增加一個月，至 2065 年提高至 70 歲。

--薪資採計期間由 35 年提高至 38 年。

(2)增加收入

--社會安全制度之給付將與強制性的私人年金方案一樣，均需課稅。

--投保薪資上限(maximum taxable earnings)將逐漸增加 18%。

(3)其他調整

--薪資稅將降低 2%，隨後逐漸調整，以維持現行的隨收隨付制度。

--建立自願退休儲蓄帳戶，參加的受雇者將提撥薪資的 1%至帳戶

中。雇主將必須提撥同額的金額，受雇者可選擇參加政府自願投資基金局(government's Voluntary Investment Fund Board)，與目前聯邦受雇者所參加的節約儲蓄計畫(Thrift Savings Plan)之管理機構類似，或私人基金管理公司。帳戶內存款只有在退休時才可提領。

--所有新進的州與地方政府的公務員均需加入社會安全制度。

--廢除薪資調查(註)。

3. 兩黨參議員社會安全改革方案(David C. John, 1999)

包括 Judd Gregg(R-NH)、John Breaux(D-LA)、Charles Grassley(R-IA)、Robert Kerrey(D-NE)、Fred Thompson(R-TN)、Charles Robb(D-VA)與 Craig Thomas(R-WY)等兩黨參議員於 1999 年共同提出的社會安全制度改革方案，其主要有三項特徵：

--跨黨派的。

--採取策略以降低社會安全制度未提存準備的債務 (unfunded liability)。

--允許勞動者將現有的社會安全薪資稅移轉部分至個人所擁有的退休帳戶。

主要改革內容如下：

--由現行社會安全薪資稅中提撥 2% 進入個人退休儲蓄帳戶。

- 勞動者可以動用個人退休儲蓄帳戶內的存款去進行投資或替子女或孫子女繳學費，若於退休前死亡，帳戶存款將可由遺屬繼承。
- 隨著個人帳戶內存款的增加，社會安全制度的退休給付將逐步調降。
- 社會安全制度的投資報酬率將提高。

(三) 完全取代現制

主要以 1994-1996 年社會安全制度顧問會議中二個委員所倡議的個人安全帳戶計畫(Personal Account Plan, PSA)，主要內容如下：

1. 特徵(General Changes)

- 所有新進的州與地方受僱者皆加入此一新制。
- 退休薪資調查(the Retirement Earnings Test)將被取消（註）
- 加速在 2011 年即提高退休年齡至 67 歲，以反應老人預期壽命的增加。
- 開始領取給付年齡將在 2011 年前由 62 歲提高至 64 歲。
- 殘障給付將逐漸降低，估計對目前年齡的勞動者約降低 30%
- 在未來 72 年，薪資稅將提高 1.52%。

2.25 歲以下勞動者

第一層：

- 工作滿 35 年以上者，其將領取約相當於現制低收入勞動者所領

取的給付之 76% , 其為固定、隨物價調整之給付。工作未滿 35 年者 , 每少一年給付降低 2% , 若於正常退休年齡前開始請領給付者 , 約減少 30%。

--工作時間低於十年的配偶 , 其所領取的固定給付將等於主要勞動者所領給付的一半 ; 喪偶者所領取的給付至少為夫妻共同領取金額之四分之三。

--固定給付配偶、遺屬與殘障給付之財源將由雇主之薪資稅 (薪資之 6.2%) 及受雇者薪資稅之 1.2% 來支付。

--所有固定給付都列入所得稅課徵範圍。

第二層

--經由個人選擇的財務處理機構來建立個人安全帳戶 , 受雇者薪資的 5% 將存入此一帳戶。

--個人可以投資帳戶內的存款 , 其規定與現行的個人退休帳戶 (Individual Retirement Accounts) 相似。

--在可以開始請領給付時 , 每個可以使用帳戶內的存款去購買年金、定期領款、或將之轉贈給繼承人 ; 所領取存款皆免稅。

3.25 至 55 歲

第一層 :

--這些受雇者所領取的年金給付將是混合新舊制度 , 年紀越大其第

一層給付來自社會安全制度的比重越多。

第二層

--同年輕的受雇者一樣建立個人安全帳戶，但其所能累積的存款會較少。

4.55 歲以上

--請領現制的社會安全給付。

五、柯林頓 1998 年改革計畫

柯林頓曾於 1998 年提出社會安全制度改革計畫，其改革主要精神乃是將現行社會安全制度的盈餘（即基金）用以消除債務，長期可以節省大筆的利息支出，並主張將盈餘投入股市，以賺取更高的收益。以下即為柯林頓計畫的主要內容：

--未來十五年將社會安全預算盈餘之 60% 投資於私部門（如股票），以獲取較高的收益。

--利用預算盈餘之 11% 來鼓勵個人建立退休帳戶，但並未說明是否為強制。

--降低老年婦女貧窮率。

--廢除薪資調查。

六、2000 年總統大選兩黨政見

由於美國對於社會安全制度改革遲遲未能達成共識，相關爭議延燒至公元 2000 年的總統大選，共和與民主兩黨總統候選人皆針對此議題提出改革方案，其中民主黨候選人、現任副總統高爾所主張的方案基本上是延續柯林頓的計畫，即保留現行社會安全制度，僅予部分調整；而共和黨候選人小布希則是主張將社會安全制度予以私有化。茲將兩方陣營所提方案略述如下，唯必須說明的是，由於這些提案均為競選策略的一部分，方案內容可說是相當模糊，且對於對民眾權益可能的負面影響均略而不提，此即為所謂的 political correctness。

（一）布希提案

- 將現有確定給付制改為確定提撥制。
- 建立個人帳戶，允許年輕的工作世代將部分社會安全保費提撥至個人帳戶。
- 不加稅。
- 已領給付者權益不受影響。
- 利用盈餘償付改制為私人帳戶所需的過渡成本。

（二）高爾提案

- 1.維持現行社會安全制度。
 - 維持確定給付制。
 - 將社會安全制度盈餘用以降低債務。

--長期所節省下的債務利息支出可使社會安全制度基金維持至 2054 年。

--反對提高退休年齡或降低給付。

2.增進遺屬與母親的權益

--將育兒年資列入領取給付之年資計算。

--提高遺屬給付。

3.增加自願退休儲蓄方案。

--建立個人退休帳戶。

--以賦稅優惠鼓勵提撥個人帳戶。

--個人帳戶由私人財務機構來運作。

註：

美國眾議院於 2000 年 3 月 1 日全數通過廢除 65 至 70 歲的薪資調查，這將使社會安全制度受益人可以繼續工作，而不影響其年金給付之領取。先前的規定是受益人薪資超過 17,000 元者，薪資每增加三元將減少其年金給付一元。這項立法自 1930 年社會安全制度初建立時即已實行，主要用意是鼓勵老人退出勞動市場，以增加年輕人的就業機會。這項修正案將追溯至今年一月生效，將影響 800,000 名六十五歲以上仍在工作的受益人及其眷屬。除此之外，有 100,000 名因仍在工

作而為開始請領給付者亦會受到影響，這項法案的通過將會使這些人開始請領給付。估計因廢除退休薪資調查，每一受影響的受益人今年將增加 6,700 元給付。這項規定從 1930 年代五個工作人口對一個受益人，至今約為三個工作人口對一個受益人，至 2030 年將降為二個工作人口對一個受益人，故廢除薪資調查將可促進老年勞動參與率，對於已開始進入退休年齡的戰後嬰兒潮世代尤為重要。