

# 高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革 — 兼論對我國的啟示

黃 富 櫻

## 摘 要

### 一、研究動機與範圍

#### (一) 初始研究動機

我國年金制度「不足額提撥制」已累積可觀的潛藏負債，加上人口結構變遷，雙雙衝擊年金制度永續發展。另一方面我國年金制度改革方案亦未涉足年金財務永續平衡的制度面常設機制設計。爰啟發建構年金財務自動平衡常設機制的研究動機，該機制的優點在於可排除政治壓力，自動調減年金給付金額，有效維持年金財務平衡。

#### (二) 以瑞典 NDC 年金改革為研究個案之 主要理由

瑞典歷經 10 餘年完成年金改革，其(1)年金支出占 GDP 比率由改革前預估 2025 年高達 25% 大幅降至低於 10%；(2) 搭配財務自動平衡常設機制，有效平衡年金財務收支；(3) 維持固定透明 18.5% 提撥費率，遠低於改革前預估 2025 年須提高至 30% 等實施新制的成功經驗，引發多國的高度興趣，世界銀行特別推薦瑞典 NDC 年金制度，可成為各國年金

改革的重要參考策略。更重要的是，各國為因應年金財務問題大都採提高提撥率及調低給付水準的改革措施，但瑞典卻反其道而行，率先推出財務自動平衡機制，不再提高提撥率，而是維持低提撥率固定不變，值得進一步探究。

#### (三) 研究範圍

高齡社會引發年金改革，及建構財務自動平衡機制，維繫年金財務永續健全，係本文的研究重點與核心價值，至於「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用效率、政府責任」等我國五大年金改革面向，則不屬本文的研究範圍。

### 二、瑞典 NDC 確定提撥年金制度的主要特色

#### (一) 三層保障年金新制、18.5% 固定提撥 費率及保費補貼

瑞典大幅改革後的年金制度採三層保障的年金新制，包括名義上確定提撥之所得年金(費率 16%)、完全提撥之確定提撥附加年金(費率 2.5%)及保證年金。瑞典政府以財政收

入為財源，保障老年居民的最低年金收入。此外，政府亦提供瑞典公民在兵役、孩童養育及受教育，甚至殘疾、失業及疾病期間之保費補貼。

### (二) 財務自動平衡常設機制

1、內涵：設置年金資產除以負債的平衡率，當平衡率低於1時，年金系統自動啟動平衡機制，依既定公式設算，並調減年金支領金額，直至平衡率恢復為1時，年金系統才自動終止平衡機制。

2、效益：可有效維持年金財務平衡，避免經濟金融危機及人口結構變動對年金財務的負面衝擊。再者，因屬常設機制，可規避政治干預壓力。

3、缺失：瑞典修訂後之自動平衡機制出現延宕財務不平衡之必要調整時間。

### 三、瑞典年金改革經驗對我國的重要啟示

(1)財務自動平衡機制可自動調減年金支領金額，恢復財務平衡。因屬常設機制，可規避政治干預，加速年金財務的平衡過程，是一種取得全民共識之去政治化策略。(2)由國會議員代表組成之年金改革專案工作小組，可順利通過年金改革立法，加速完成年金改革工程。

### 四、建議

本文建議我國年金制度改革參酌瑞典NDC年金制度中去政治化的財務自動平衡常設機制，建構符合國情的財務自動平衡常設機制，並在過渡期間實施新舊制的適用比率，以維持年金制度永續發展，並避免引發政治干預壓力及街頭抗爭。

## 一、前言

第二次世界大戰以後，世界各國普遍面臨人口結構變遷之人口老化與少子化的高齡社會問題，除引發政府全面檢討福利政策外，對政府及個別家庭亦產生老年人口照顧的沉重負擔，其中直接衝擊政府的退休年金制度(註1)(以下全文統稱年金制度)的財務穩健性，在隨收隨付制(pay-as-you-go, PAYG)的財務處理方式下，普遍存在領年金者眾但繳費者少之年金財務黑洞。高齡社會對年

金制度的衝擊，已迫使多數OECD國家改革年金制度，改以確定提撥制(Defined Contribution, DC)替代傳統沿襲的確定給付制(Defined Benefits, DB)，試圖平衡年金財務收支，確保年金財務永續運作。因此，高齡社會引發的年金改革，一方面是政策議題，也是政治議題，更是民主選舉兵家必爭的選舉戰略；另一方面，年金改革也引發觀念上的爭論，甚至引發街頭抗爭，長久以來已成為

(註1) 一般而言，年金制度包括公共年金、職業年金及私人年金。我國的國民年金、公保、勞保、農保等屬公共年金，軍公教退休金及勞退新制雇主強制提撥部分則屬職業年金，我國前者的比重不大，後者的比重較大。

各國政府最優先的施政目標與挑戰。

瑞典於 1998 年開始實施名義上確定提撥 (Notional Defined Contribution, NDC) 年金新制，其實施 NDC 的優勢，包括重視公共討論與周詳計畫、龐大儲備金、保存早期提撥紀錄及政府高素質的行政執行力。瑞典率先全球實施 NDC 新制後，相繼有多國仿效瑞典的 NDC 模式，但各國國情不同，是否具備瑞典實施年金新制的優勢，能否全盤仿效仍存有許多爭議。儘管如此，去政治化策略、補助特殊對象提撥退休保險金及建立自動平衡機制等瑞典 NDC 經驗仍屬值得各國借鏡之處 (莊正中，2012a)。世界銀行 2006 年的報告 (註 2) 甚至推薦，瑞典 NDC 年金模式，可成為各國年金改革的重要參考策略。特別是，瑞典新制的年金支出占 GDP 比率較舊制大幅降低，以及提撥率由改制前預估 2025 年須提高至 30% 改為固定透明的 18.5% 等顯著效益，凸顯瑞典 NDC 年金制度維繫財務永續穩健的成功經驗，值得我國年金改革的參考，本文爰特別以瑞典為個案。

台灣已成為全球老得最快的國家，人口老化對退休金制度的衝擊，係政府的棘手問題，如何改革年金制度，已然是政府與全民必須共同面對的嚴肅課題。行政院已於 2013

年 1 月 30 日宣布啟動第一階段年金制度改革方案 (註 3)，但我國的年金體制錯綜複雜，亟須改革之處不勝枚舉，政府的改革方案與輿論見解中，亦鮮少觸及瑞典財務自動平衡機制的成功經驗；再者，我國的年金制度改革大多屬職業年金，而瑞典的年金改革則屬公共年金，兩者屬性確有差異，但財務自動平衡機制是一種獨立的技术性典章制度，可同時應用於各種年金制度。因此，本文純由高齡社會下年金財務永續性的觀點，特別探索瑞典 NDC 模式中的財務自動平衡機制，試析對我國年金制度可供借鏡之處。因此，建構財務自動平衡機制，維繫年金財務永續健全，係本文的研究重點，至於「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用效率、政府責任」等五大面向，則不屬本文研究範圍。

本文共計六章，除本前言外，第二章說明高齡社會引發年金制度改革的根本原因，第三章扼要說明瑞典因應高齡社會的年金制度改革，第四章介紹瑞典年金制度的財務自動平衡機制，第五章由若干重要指標分析我國年金制度的財務問題，並說明瑞典經驗對我國的啟示，最後為結論與建議。

(註 2) Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes.

(註 3) 針對「經費不足、行業不平、世代不均」三大問題，秉持「全面、漸進、透明」三大精神及「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」四個原則，從「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用效率、政府責任」等五大面向切入，落實年金制度的公平性與合理性。

## 二、高齡社會與年金制度改革

本單元將說明高齡社會與年金制度改革兩者間的關聯性，除先扼要指出高齡社會的全球發展趨勢外，另亦說明高齡社會引發年金制度改革的根本原因。

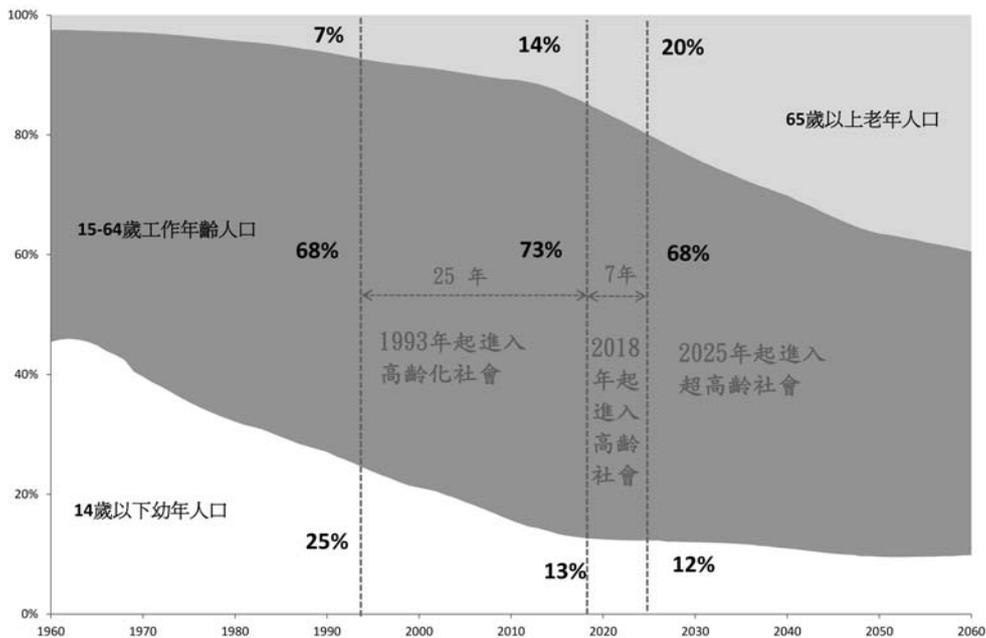
### (一) 高齡社會的全球發展趨勢

全球人口結構轉變，漸次邁入高齡化(aging)、高齡(aged)及超高齡(super aged)社會，特別是先進國家。國際上將 65 歲以上人口占總人口比率達到 7%、14% 及 20%，分別界定高齡化社會、高齡社會及超高齡社會。

表 1 顯示法國及瑞典在 19 世紀時就已進入高齡化社會，美、英、德、瑞士及日、韓、台灣則在 20 世紀時邁入高齡化社會；截至 2013 年除美國、韓國及台灣外，其他 6 國均已進入高齡社會；日本及德國已先後於 2005 年及 2009 年邁入超高齡社會，次為瑞典，估計於 2015 年進入超高齡社會。

另就高齡社會的轉換速度加以觀察，台灣的高齡化倍增速度較其他先進國家快。65 歲以上老年人口所占比率於 1993 年超過

圖 1 台灣的高齡社會



資料來源：經建會人力規劃處「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」，2012 年 7 月 23 日。

7%，開始進入高齡化社會；行政院經建會 2012 年發布的人口推計資料（註 4）推估在 2018 年增為 14%，開始邁入高齡社會；2025 年將達 20% 的超高齡社會（見圖 1）。換言之，我國在短短的 25 年間由高齡化進入高齡社會，並在更短的 7 年期間計入超高齡社會，相較其他先進國家兩階段的轉換時間均較台灣來得慢又長（見表 1）。例如，瑞典的兩階段轉換時間分別為 85 年及 43 年。高齡社會的轉換時間若較漫長，可提供政府更充裕的時間與空間，進行必要的調整措施。值得加以高度關切的是，台灣未來在短短的 7 年，由 2018 年的高齡社會進入 2025 年的超高齡社

會，隱含相關年金制度改革的迫切性，較諸他國尤為嚴重。

## （二）高齡社會引發年金制度改革的根本原因

人口結構變動引發高齡社會係近 10 多年來全球各國的共通趨勢，大體而言，先進國家較早邁入高齡化社會，新興經濟體或開發中國家或未開發國家等非先進國家則較晚進入高齡化社會，此與一國的所得水準及醫藥發達良窳有關，但一旦進入高齡化社會後，再度進入高齡社會或由高齡社會進入超高齡社會所需的轉換時間，反而出現反轉的現象，非先進國家出現較快速的陡峭上升走

表 1 主要國家高齡化轉換所需時間

	65 歲以上人口所佔比率到達年度(年)			轉變所需時間(年)	
	高齡化社會 (7%)	高齡社會 (14%)	超高齡社會 (20%)	7%-14%	14%-20%
台灣	1993	2018	2025	25	7
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2017	2026	18	9
美國	1942	2014	2034	72	20
英國	1929	1975	2027	46	52
德國	1932	1972	2009	40	37
法國	1864	1990	2020	126	30
瑞典	1887	1972	2015	85	43
瑞士	1931	1986	2020	55	34

資料來源：同圖 1。

（註 4）經建會每兩年公布人口推計資料，最近一期的公布日期為 2012 年 7 月 23 日，下一期的公布日期為 2014 年 7 月左右。

勢，反之，先進國家則呈平緩走勢(註 5)。但無論轉換時間的快慢，先進國家與非先進國家均面臨高齡社會加諸年金制度的財務壓力，領退休金的人多，繳保險費的人少。因此，如何照顧退休後的老年人生活無虞，及建構財務永續穩健的年金制度，已成為各國選政府為贏取選戰的最艱鉅挑戰，此實屬高齡社會引發年金制度改革的最根本原因。茲由人口結構變動的老化指數與扶老比等主要指標及政府年金支出占 GDP 比率加以說明更深層背後原因如下：

### 1、65 歲以上人口所占比率與老化指數

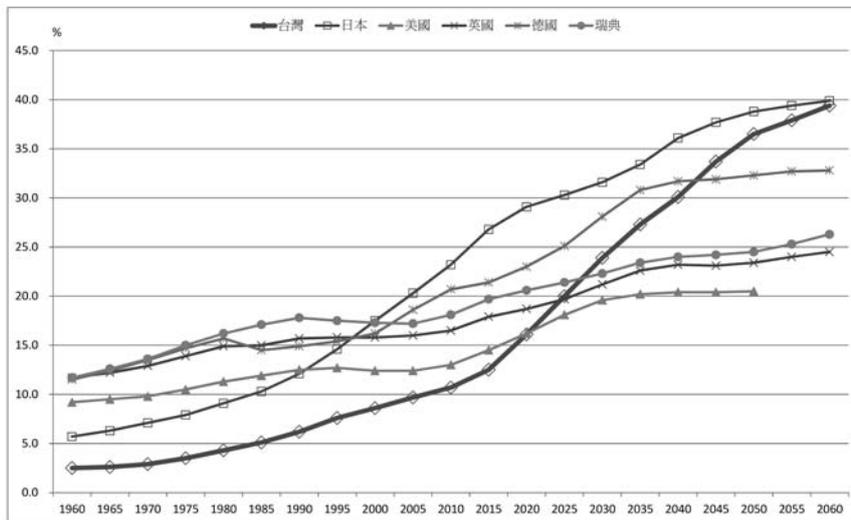
圖 2 顯示主要國家 65 歲以上人口占總人

口的比率，推估在 2060 年超過 30% 的國家有日本(39.9%)、台灣(39.4%)及德國(32.8%)，瑞典、英國及美國則均低於 30%。另就老化指數(註 6)加以觀察，其走勢與圖 2 類似，推估在 2060 年，日本及台灣的老化指數均超過 400%(圖 3)。換言之，65 歲以上人口為 0-14 歲人口的 4 倍，此種嚴峻情勢是高齡化加上少子化的必然走勢。

### 2、扶老比

另就扶老比指標加以觀察，一般常見的扶老比(註 7)意指年輕人扶養老年人的人口數，例如，77.7% 的扶老比係指 1 個年輕人扶養 0.777 個老人。惟如欲強調 1 個老人需要多

圖 2 主要國家 65 歲人口占總人口的比率



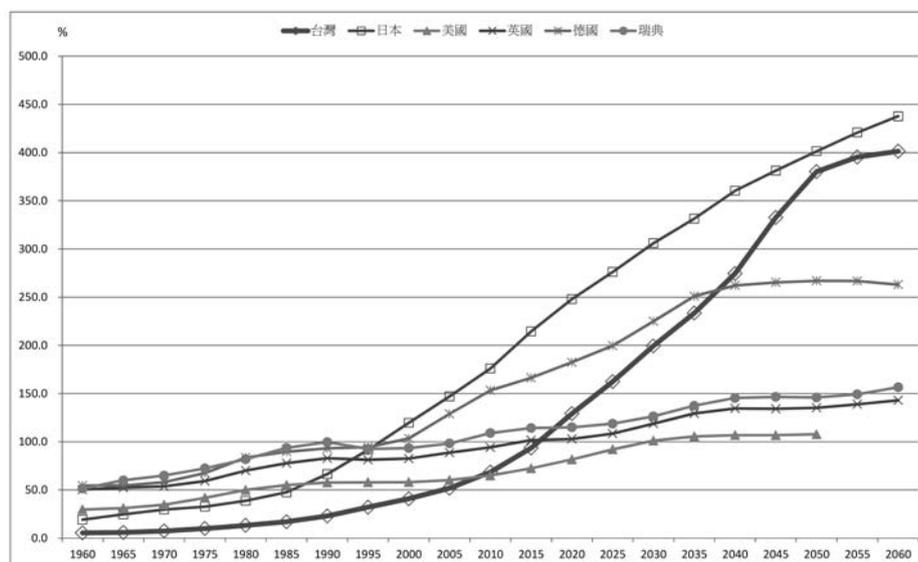
資料來源：同圖 1。

(註 5) 此與各國少子化的發展速度有關，先進國家的少子化趨勢起步較早，近 10 餘年則維持平緩走勢；反觀非先進國家較晚出現少子化現象，後續則出現加速升溫的趨勢。

(註 6) 65 歲以上人口數除以 0-14 歲人口數。

(註 7) 以 65 歲以上人口除以 15-64 歲人口。

圖 3 主要國家的老化指數



資料來源：同圖 1。

少年輕人扶養，則可取前項比率的倒數（註 8），例如，1.3 的扶老比係指 1 個老人需要 1.3 個年輕人扶養。

本文採倒數的計算公式，藉以凸顯扶老比的嚴重發展趨勢。圖 4 顯示主要國家的扶老比均呈向下走低的趨勢，其中尤以台灣的低走勢最為明顯，其他國家則大多維持平緩低走勢。台灣在 1960 年時仍有 21 個年輕人扶養 1 個老人，但推估在 2060 年時只剩下 1.3 個年輕人扶養 1 個老人，足見高齡社會下 15-64 歲工作人口支撐家庭經濟支出的高負擔隱憂。若進一步以隨收隨付制下退休金繳費與支領的資金來源與用途加以詮釋，意指就

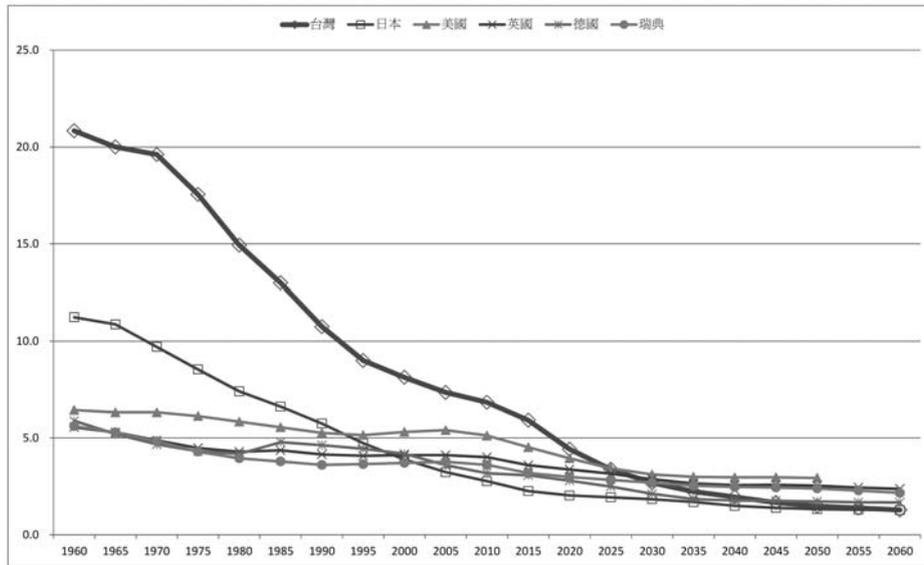
每一位請領退休金的退休人而言，在 1960 年時其資金來自 21 位勞工繳費，但在 2060 年時，只剩下 1.3 個勞工繳費挹注退休金支出，亦彰顯退休金財務負擔加諸未來年輕世代的沉重壓力。

### 3、政府年金支出占 GDP 比率

主要國家之 65 歲以上人口占總人口比率、老化指數及扶老比在在顯示人口結構變動之高齡社會對各國社會安全制度所構成的威脅，加諸各國年金制度財務負擔壓力。表 2 OECD 最新的統計資料顯示，主要國家政府年金支出占 GDP 比率逐年上升，有些國家如法國、德國及日本在 2009 年該項比率已超過

（註 8）以 15-64 歲人口除以 65 歲以上人口。

圖 4 主要國家的扶老比



資料來源：同圖 1。

表 2 主要國家年金支出占 GDP 比率

	年金支出 (% 占 GDP)					變動率 (%)	年金支出 (% 占政府總支出)	
	1990	1995	2000	2005	2009		1990	2009
法國	10.6	12.0	11.8	12.4	13.7	29.2	21.4	24.2
德國	9.7	10.5	11.1	11.4	11.3	15.7		23.4
日本	4.8	6.1	7.3	8.7	10.2	111.4		19.1
韓國	0.7	1.2	1.4	1.5	2.1	193.5	3.7	6.5
瑞典	7.7	8.2	7.2	7.6	8.2	6.8		15.0
瑞士	5.6	6.7	6.6	6.8	6.3	11.9	18.6	19.5
英國	4.8	5.4	5.3	5.6	6.2	28.1	11.6	12.1
美國	6.1	6.3	5.9	6.0	6.8	12.6	16.4	16.3

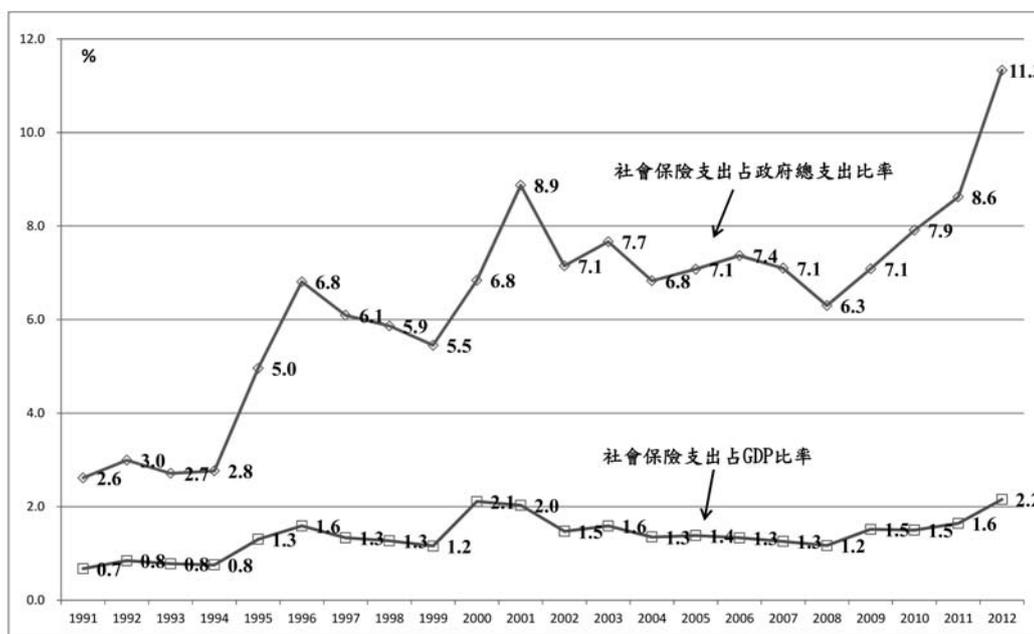
資料來源：OECD 網站最新資料。

令人擔憂的 10% 臨界點；另就年金支出占政府總支出的比率加以觀察，法國及德國在 2009 年均超過 20%，日本及瑞士則逼近 20%。

台灣非 OECD 的會員國，國內統計資料及發表文獻亦無相關統計資料可供參考，茲由財政統計年報公布的資料設算我國社會保險支出占 GDP 及政府總支出的比率如圖 5。該圖顯示我國社會保險支出占 GDP 比率維持平穩略升走勢，近 20 年之比率介於 0.7%-2.2%。社會保險支出占政府總支出比率的走勢則較為陡峭，2012 年甚至由 2011 年之

8.6% 攀升至 11.3%。儘管上述兩項比率遠低於表 2 韓國以外之其他 OECD 國家，表面上顯示我國年金支出的財務面問題似乎不嚴重，但反觀我國的年金制度錯綜複雜，長久以來不足額提撥制及給付條件優渥衍生潛藏負債居高不下，所引發退休金財務赤字及永續發展的隱憂，可能較諸他國來得嚴重。更嚴重的是，年金潛藏負債若全數須由政府編列預算支應，而年金潛藏負債又未列入公共債務法債限規範，雙雙導致政府處理年金債務問題更加棘手，政府赤字擴大，財政惡化，可能是未來難以迴避的問題。

圖 5 我國社會保險支出占 GDP 與政府總支出的比率



資料來源：中華民國 2012 年財政統計年報，財政部統計處編印，2013 年 7 月。

### 三、瑞典因應高齡社會的NDC年金制度改革

社會學者論及國家福利制度，莫不以北歐國家為典範，其中再以瑞典為代表。楊瑩(1993)報告指出，社會福利學者 Catherine Jones 將瑞典歸類為高水準社會福利支出與高度政府干預的福利資本主義型態；另一位學者 Esping-Andersen 則將瑞典歸類為社會民主型態的福利國家。事實上，瑞典的福利制度係建構在普及主義(universalism)、連帶責任(註 9) (solidarity)及平等(equality)三大原則基礎下，才得以成為北歐國家甚至全世界的典範。確定提撥制(註 10)取代確定給付制已逐漸成為全球年金改革的浪潮，瑞典亦改採確定提撥制，但是一種名義上確定提撥年金制，本章將逐一說明NDC的概念、瑞典年金改革的緣起與過程、其主要改革內容與特色、以及有效性。

#### (一) 名義上確定提撥制(NDC)

NDC 是一種保留隨收隨付的年金個人帳戶確定提撥制，其原意係指被保險人依個人薪資所得的一定比率繳納退休保險費，存在個人帳戶項下，並以同一年齡層為基礎，

將保險繳費與未來退休時的保險給付間的連結予以個人化，但整個年金制度仍由當期保費收入支應當期保費支出。因此，名義上雖仍稱為確定提撥制，表面上有獨立的個人帳戶，但其實保費收入在個人已無隱含提存財務準備的基金累積性質，異於完全提撥的確定提撥制，此即一般所稱不完全提撥之無財務提存準備的確定提撥制，瑞典則以名義上、概念式、或虛擬式的確定提撥制稱之(何木興，2006)。

#### (二) 瑞典年金制度改革的緣起與過程

瑞典耗費相當長的時間進行年金制度改革，其改革緣起與過程饒富趣味與參考價值，爰特別加以說明供參考。傳統上各國的年金制度多屬隨收隨付的確定給付制，但隨著經濟波動加劇，及人口結構快速變動，人口老化速度加快，各國年金制度出現財務負擔承重的壓力。瑞典亦然，加上 1990 年代初期瑞典經歷經濟衰退及高失業率等危機，在退休基金的財源減少下，退休基金的財務負擔更加惡化，加上年金舊制亦出現結構性的

(註 9) 連帶責任意指瑞典民眾心中存有集體目標與共同命運的集體意識而養成休戚與共的團結意識。

(註 10) 確定提撥制包括不完全提撥(或無財務準備)的確定提撥制(Nonfinancial Defined Contribution, NDC)及完全提撥(或有財務準備)的個人帳戶確定提撥制(Financial Defined Contribution, FDC)。後者 FDC 完全跳脫傳統隨收隨付的財務處理方式，勞工個人退休金帳戶內累積的保費收入，結合其投資收益，用來挹注其未來退休時的年金給付，例如，智利採完全提撥制，自己存愈多，未來領愈多，不會出現遞延負債至下一代的不公平現象。

缺失(註 11)，爰啟發推動年金改革的構想，以確保年金制度不受經濟波動與人口結構變動的影響，建構一個具備財務永續性的年金保險制度。

表 3 顯示瑞典於 1887 年、1972 年及 2015 年先後分別進入高齡化、高齡及超高齡社

會。為進行年金制度改革，瑞典政府先於 1984 年設立一個年金改革特別委員會(The Pension Commission)，針對整個社會安全制度進行全盤檢討。1991 年秋季瑞典大選，社會民主黨挫敗，改由非社會主義的四大政黨組成中間靠右(center-right)的聯合政府，新政

表 3 瑞典人口結構變動與年金發展

人口結構變動		年	年金發展	
開始步入高齡化社會		1887 (1)		
		1913 (2)	(2)-(1) =26 年	開始實施老人年金
開始步入高齡社會	(3)-(1) =85 年	1972 (3)		
		1984 (4)	(4)-(2) =71 年	政府設立年金改革特別委員會(The Pension Commission)，開始徹底檢討整個社會安全制度
		1991		大選獲勝之聯合政府在國會設立國會團體，優先改革年金制度
		1994/6 (5)	(5)-(4) =10 年	改革法案提交國會討論
		1998/6 (6)	(6)-(5) =4 年	改革法案完成立法，正式實施
		1999		1 月至 3 月政府寄發橘色信封
		2001		立法通過財務自動平衡機制，並首度依據新年金制度支付年金
		2008		財務平衡率首度低於 1
		2010		T+2 年首度自動啟動財務平衡機制，降低年金給付金額
開始步入超高齡社會	(7)-(3) =43 年	2015 (7)		

資料來源：Sunden(2000)。

(註 11) 例如，勞工所有工作期間的收入均須提撥退休保險費，但退休時支領退休金以勞工退休前最高收入的 15 年為計算基礎，出現年金繳費與支領間之非系統對稱及不公平的結構問題。又如，依據舊制計算年金給付金額時，勞動參與率降低並未同時使年金給付減少，亦造成勞動市場的扭曲問題。

府以改革年金制度作為最優先的政策，於焉由國會議員代表組成年金改革工作小組（註 12）(parliamentary pension group)，進行年金制度的專案改革。1994 年 6 月瑞典政府將 NDC 年金制度新法案提交國會討論，其後再花 4 年於 1998 年 6 月 8 日完成立法程序，正式付諸實施新制。1999 年政府開始寄送橘色信封（註 13），2001 年立法通過財務自動平衡機制及依新制支付退休年金。總之，瑞典政府原先計畫在 20 年內完成年金制度改革工程，但因延後改革，致改制期間縮短為 16 年。整個年金改革由啟動至實際落實執行的時間相當漫長，主要係因社會安全制度所牽動的社會層面既深且廣，並非一蹴可幾。例如，新舊制過渡期間之年金給付計算就是一件相當複雜的工程。可喜的是，瑞典政府保留早期每位公民完整的年金紀錄，利於依出

生年齡別公平設算年金給付之舊制與新制比率(表 4)。

### (三) 主要改革內容與特色

本單元將由所得年金、附加年金及保證年金等 NDC 三層保障年金新制及瑞典獨有的橘色信封探討年金新制的主要改革內容。緩衝基金雖非改革後新設立的部分，但因緩衝基金在年金改革初期及財務自動平衡機制中扮演儲備資產的重要角色，也是瑞典年金制度的重大特色，爰一併加以說明，更能窺探瑞典改革後的年金制度。此外，瑞典政府匠心設計年金改革專案工作小組的巧思及保留早期完整的個人年金紀錄，亦屬瑞典年金改革的特色，也一併加以說明。至於財務自動平衡機制雖屬瑞年年金改革的一大特色，但因屬本文的研究焦點，爰於下一章專章加以詳述。

表 4 瑞典過渡期間年金舊制與新制給付比率

出生年	年金來自舊制與新制的比率
1938 以前	100%舊制
1938	80%舊制，20%新制
1947	50%舊制，50%新制
1953	5%舊制，95%新制
1954 及以後	100%新制

資料來源：同表 3。

(註 12)年金改革工作小組是一種非傳統形式的公共事務檢討團體，只限定由瑞典所有五大政黨的國會議員代表組成，並由社會政策局長(Minister of Social Policy)負責綜攬所有業務。

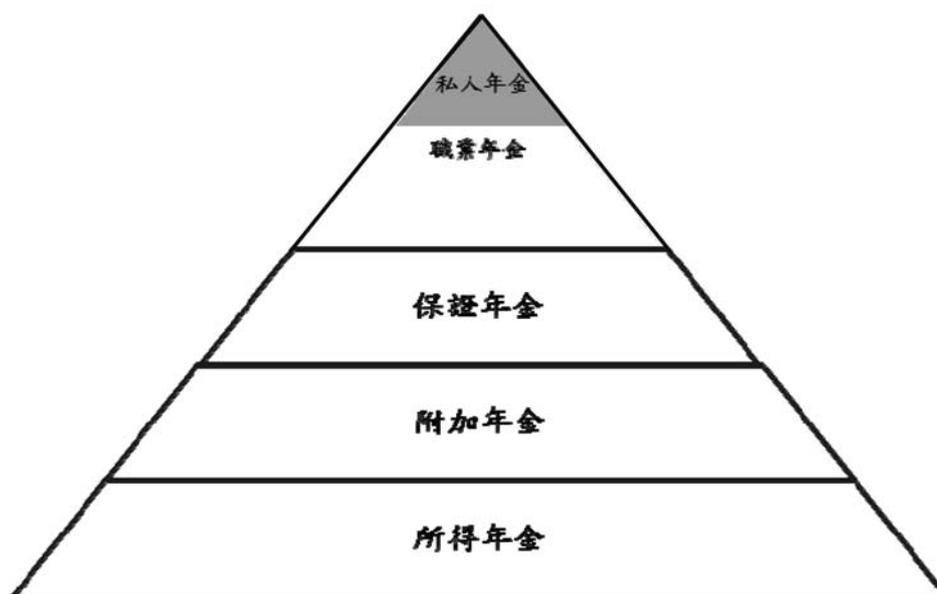
(註 13)橘色信封用來通知保險人個人退休金帳戶的累積紀錄，及未來退休時可領退休金的估計金額。

### 1、NDC 三層保障年金新制

瑞典早於 1913 年即已開始實施年金制度，採隨收隨付的確定給付制，包括第一層的基本年金及第二層的補充年金。1998 年實施 NDC 三層保障年金新制度則仍維持原制度隨收隨付的精神，並以所得年金(income pension)取代補充年金(supplementary pension)，另設保證年金，新制中亦增設完全提撥之確定提撥附加年金(premium reserve pension)(Settergen, 2001a)(圖 6)。此外，政府亦提供瑞典公民在兵役、孩童養育及受教育期間，甚至殘疾、失業及疾病期間之保費補貼。

所得年金屬第一層保障，採隨收隨付制，其保險費為薪資的 16%，其給付與退休年齡、預期壽命及薪資成長連動。保證年金則以財政收入為財源，用來保障老年居民的最低年金收入，政府先設定最低年金水準，針對第一層所得年金達不到最低水準的合格老年居民進行補貼，並以物價變動率作為基本金額的調整因子。附加年金則屬第二層保障，是一種完全提撥的個人帳戶，將個人薪資所得的 2.5% 存入附加年金帳戶，經由當事人指定投資於附加年金管理局(Premium Pension Authority, PPA)核定之各種公民營基金(註 14)，給付視報酬而定。因此，第一層

圖 6 瑞典的年金系統



資料來源：作者繪製。

(註 14)由 800 檔基金選五檔或由政府操作。

年金之 16% 加計第二層年金之 2.5% 後，瑞典年金被保險人之提撥率固定維持在 18.5%。其中雇主負擔 10.21%，勞工負擔 7%（註 15），不足部分由政府編列預算支應。再者，新年金制度亦將請領年金給付之法定年齡由 55 歲延長至 61 歲，以緊縮社會保障支出。

## 2、橘色信封

瑞典率先全球實施的名義上確定提撥年金制度(NDC)，是一種確定提撥之個人帳戶制，但保有確定給付制的隨收隨付精神，在名義上是一種強制性的退休儲蓄帳戶，其利息隨著經濟成長幅度調整，期滿(退休後)領回，中間不得提前解約。每年春季瑞典政府寄送 1938(含)年以後出生的每位公民一個橘色信封(註 16)，類似存款帳簿，內有保險人當時的退休存款加上利息的累積紀錄，加上政府提供未來退休後每個月可領退休年金的估計數(註 17)(projected monthly pension)。保險人決定退休時，橘色存款簿的所有存款(本金加利息)加上未能活到平均壽命的退休者未領足錢(inheritance gains)，除以退休當時同一世代保險人所剩的平均壽命(註 18)，就是退

休後可以領的退休年金。簡言之，橘色信封是瑞典NDC年金制度的象徵及管理年金制度的規律工具。

## 3、緩衝基金

瑞典為因應暫時性的總體經濟波動與人口結構變動對年金隨收隨付制度的影響，早在 1960 年設立累積年金制度，勞動人口占總人口比率仍上升之際，即成立緩衝基金，作為儲備資產，將勞工所繳納之部分退休保險金移撥至緩衝基金，委由專業機構操作，成為適時補足退休金缺口，穩定年金制度的重要工具，特別是當失業率上升或人口減少，削弱年金的保障功能時，緩衝基金投資組合收益，有助於維持年金制度的財務穩定。

### (1)緩衝基金的種類與投資策略

緩衝基金的投資管理與運作具獨立性，不受國家政策影響，以避免政治操作風險，其組織設計、投資標的及方針等悉數由國家法律加以規範。目前共有五大緩衝基金(AP1, AP2, AP3, AP4, AP6(註 19))，為追求長期收益最大化，資產主要配置在投資報酬率較高之股票與債券投資，其中國外投資比率高達

(註 15) 勞工個人負擔 7%，最高年金基礎為投保年金的 8.07 倍，相當於本薪的 7.5 倍(投保年金須先扣除 7% 保費，相當於 93% 的薪資總額)。

(註 16) 政府每年寄出 6 百多萬個橘色信封，約占總人口的 67%，其中會開信封查看年金資料者約占 80%。

(註 17)  $\text{Projected monthly pension} = \left[ \text{projected pension capital (income pension + premium pension) at 61/65/70} \right] / \left[ \text{projected average life expectancy at 61/65/70 (birth cohort)} \right]$  (KPA, 2010)。該年金估計數以在瑞典居住滿 40 年(含)以上的公民為基礎，若少於 40 年，其未來每個月可領的年金少於橘色信封的估計數。

(註 18) 即退休後預估的平均餘命。

(註 19) 瑞典政府未嚴格按順序排列緩衝基金的序號。目前沒有 AP5，直接跳到 AP6，主要係因 AP6 的規模很小，其來源與運用與其他類型緩衝基金有較大的差異，沒有連貫排序，其實是為未來緩衝基金的擴充留下空間。

6成。事實上，個別緩衝基金仍有不同的功能與投資策略，例如，AP3 可投資瑞典的房地產、木材及基礎設施；AP6 主要投資於中小型成長公司，以促進瑞典的工業發展。

## **(2)緩衝基金的撥補功能**

自 1999 年瑞典實施年金新制以來，緩衝基金在 NDC 年金制度中的重要性日漸明顯。緩衝基金不僅是財務自動平衡機制中計算資產面的重要組成份子，也是新制改革實施初期之轉型過渡階段，用來解決舊制歷史財務包袱的重要工具，瑞典的緩衝基金著實發揮重要功能，例如，為採新的年金制度，將部分緩衝基金轉入國家財政預算，以減少發行國債的規模，2000 年前後兩年，約有 2500 億瑞典克朗的緩衝基金轉入國家財政預算，用來挹注改革初期中央政府花費的巨額轉換成本。此外，戰後出生的嬰兒潮即將於 2015 年開始陸續退休，在高齡化與少子化的共同趨勢下，更加凸顯勞動參與率降低，及請領退休金的人數上升，造成年金財務負擔加重的不可避免現象，瑞典政府已未雨綢繆進行相關年金財務赤字的估測作業，未來並計畫以緩衝基金挹注嬰兒潮退休衍生的財務赤字問題。瑞典早在勞動參與率高的階段建構的緩衝基金機制，在必要時，適時發揮緩衝功能的重要角色。

## **4、匠心設計年金改革專案工作小組**

1991 年瑞典大選獲勝之新政府以改革年金制度作為最優先的政策，委由五大政黨國

會議員搭配專業文官設立年金改革工作小組，進行年金制度的專案改革，由於該年金改革工作小組具有 85% 國會議員的支持，其相關改革建議案在提交政府部門後，政府送審國會的改革方案很容易獲得國會立法通過，此實係瑞典政府在改革年金制度初期非常技術性的細膩用心巧妙設計。另一方面，該改革工作小組雖不包括勞動團體組織或退休團體協會的代表，但利益團體經常得列席改革工作相關會議，進行簡報或提供相關意見。此外，國會亦有 20 多個小型工作小組對各個利益團體的意見進行 90 多項調查。因此，年金改革工作小組雖為政黨決策，但並非關起門來做決策。再者，年金改革工作小組成員均配置專業文官出任專業秘書，渠等不能有政治傾向，而是在幕後提供各種計劃與精算的專業技術與專業支援。總之，表面上，瑞典的 NDC 年金制度改革是政黨運作的成果，但實質上，可以說是專業文官在年金改革工作小組擔任國會議員代表之專業秘書的智囊團傑作。

## **5、政府保留完整的年金早期個人紀錄，利於渡過實施新制初期的過渡期**

政府計畫性保留每位公民早期完整的年金紀錄，助益推動新制及順利渡過新舊制的過渡期間。新舊制過渡期間之年金給付計算是一件高度涉及公平正義的繁複工程。可喜的是，瑞典政府保有每位公民早期完整的年金紀錄，利於在每次年金改革後，依出生年

齡別公平設算年金給付之舊制與新制比率，助益順利實施新制及安度過渡期。

#### (四) 瑞典年金制度改革的有效性

瑞典實施NDC新制以來，退休基金的政府支出明顯縮減，足可用來說明瑞典NDC年金制度的有效性。例如，政府原先預估舊制年金的提撥率在2025年以前須提高至30%，但新制年金的提撥率則可永續固定維持在18.5%，透明固定比率凸顯政府公信力，可有效舒緩勞工對大幅調高提撥率的恐懼；又如，在改革前政府預估年金支出在2025年時將達GDP的25%，但改革後新制年金支出在2000年至2050年間預估可低於GDP的11.4% (莊正中，2012b)，亦足以說明新制年金財務的穩健性。

本文表 2 資料顯示，瑞典年金支出占 GDP 比率在 2009 年 (註 20) 僅及 8.2%，與 1990 年比較之變動率為 6.8%，同期間韓國及日本的變動率分別高達 193.5% 及 111.4%，法國及英國亦分別達 29.2% 及 28.1%，瑞典係表 2 OECD 選樣國家中 19 年來變動率最低的國家。另就年金支出占政府總支出的比率加以觀察，2009 年瑞典的比率為 15.0%，較英國 (12.1%) 及 韓國 (6.5%) 高，但低於法國 (24.2%)、德國 (23.4%)、瑞士 (19.5%)、日本 (19.1%) 及 美國 (16.3%)。上述年金支出指標顯示瑞典的年金財務負擔較主要 OECD 國家來得輕且穩健，亦可用來說明瑞典年金改革的有效性，更足以支撐本文以瑞典為個案，特別說明其財務自動平衡機制的理由。

### 四、瑞典 NDC 財務自動平衡機制

瑞典政府為因應暫時性的總體經濟變化，早在 50 年前推出累積年金制度時，即建構「緩衝基金」，藉以維持老年年金的穩定性。另由於改革後的年金新制度採確定提撥制，並保留隨收隨付的財務操作，存在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，用來維持年金制度的財務平衡，且該機制不受政治因素干擾，得以免除政治操作風險 (Settergren, 2001b)。本章由原始設計、實施後的修訂情形及相關缺失等構

面較詳細說明瑞典年金制度的財務自動平衡機制。

#### (一) 財務自動平衡機制的原始設計

就年金制度的資金來源與用途加以觀察，資金來源決定於資產面的保險費繳納及緩衝基金流入等收入來源，而資金用途則決定於負債面之未來年金給付規模。隨著人口老化及少子化等人口結構變遷，在勞動參與率降低，繳納保險費的人少，請領退休金的人多及其他制度設計的結構因素影響下(如預

(註 20) 截至目前，OECD 的最新統計資料為 2009 年的數據。

期壽命估計採往昔的歷史資料，而非往後的預測，導致預期壽命低估，長期負債增加，出現長期財務不穩定的現象。為解決年金制度的財務不穩定問題，瑞典在NDC制度中加入自動平衡機制(Automatic Balancing Mechanism, ABM)，逐年檢視年金資產與負債的消長，利用資產負債平衡的平衡率(Balance Ratio, 簡稱 BR)，調節名義帳戶的收入指數，用來調減年金給付金額，俾重新恢復財務平衡。其計算公式為：平衡率(BR)=(年金保險費的資本化價值+緩衝基金市值)/退休金負債

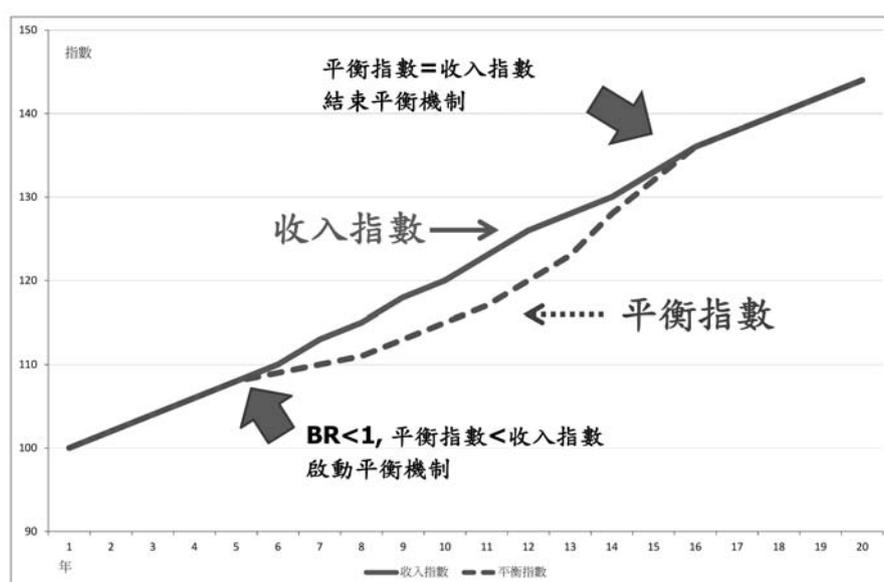
上式中保險費的資本化價值係將每年的保險繳費資產乘以週轉期(Turnover Duration, TD)而得，而週轉期則屬保險繳費及基於此繳

費的年金給付之間的預期平均時間，包括繳費週期與支付週期，所謂繳費週期係指平均繳費年齡距離平均退休年齡的年數，而支付週期則指平均退休年齡與預期壽命估計數間年數。至於退休金負債係指當年度未來退休金給付流量的現值，包括尚未退休人口的年金支付債務及已退休人口的年金支付。平衡率等於 1、小於 1 及大於 1 的涵義如下：

(1) BR=1：意指 NDC 名義帳戶之資產負債相等，財務收入與支出處於平衡狀態。

(2) BR<1：意指負債大於資產，給付金額大於收入金額。此時自動啟動平衡機制，如圖 7 所示，年金的收入指數改採平衡指數，而不再沿用原來的收入指數，而平衡指數相當於收入指數乘以平衡率。如，當收入指數

圖 7 財務自動平衡機制



資料來源：作者繪製。

為 104，平衡率為 0.99，平衡指數等於  $104 \times 0.99 = 102.96$ ，意指啟動自動平衡機制後之退休金的新收入指數的增加率為 2.96%，而非原來的 4%。換言之，年金給付隨著啟動平衡機制而減少。惟當平衡指數上升回到原收入指數水準時，自動平衡機制將自動停止。

(3)  $BR > 1$ ：意指資產大於負債，退休金收入大於支出，財務出現盈餘的狀態。此時自動平衡機制不會自動啟動調節，因為瑞典政府只設計在  $BR < 1$  收入不敷支出時，才會自動啟動平衡機制。

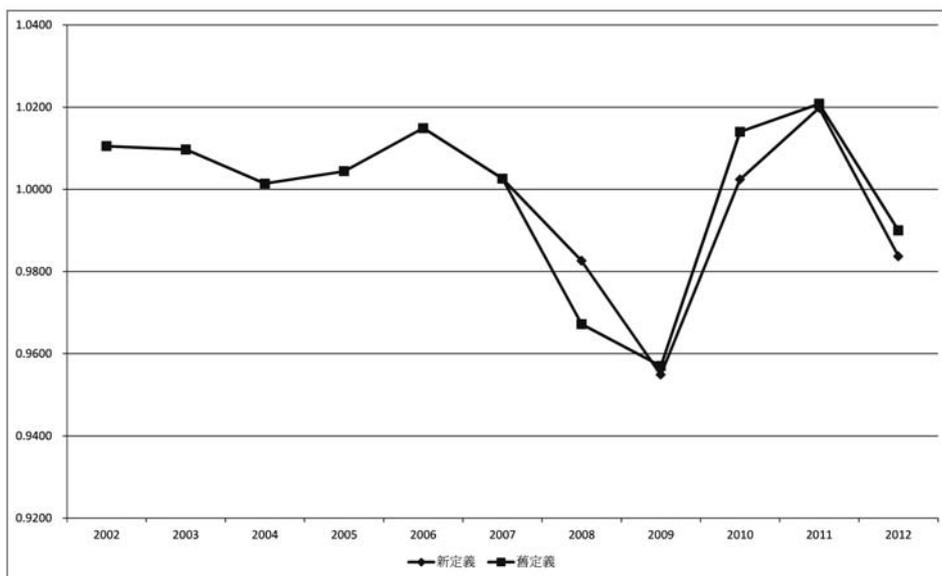
### (二) 實施後的修訂情形

瑞典自實施 NDC 年金制度以來，其平衡率大都大於 1，意指資產負債維持平衡，甚至出現盈餘。但 2008 及 2009 年的平衡率低於

1，2010 及 2011 年恢復大於 1，2012 年再度低於 1(見圖 8)。影響年金財務平衡的最主要長期因素當屬人口結構變動(如平均壽命延長)，而主要短期因素則包括就業成長與股市表現。2008 年金融危機引爆全球經濟衰退，危機又持續延燒數年，瑞典的整體就業市場表現不佳，2009 年及 2010 年的就業成長均下跌；另一方面，瑞典年金制度中，約 60% 的緩衝基金投資在股票市場，股價下跌連帶大幅影響年金報酬率，例如，2008 年緩衝基金的獲利出現 21.6% 的負成長。

2008 年平衡率第 1 次低於 1，若依原先規定及落後兩年的制度設計，政府於 2010 年自動啟動平衡機制後，對年金給付的首波調減衝擊太大。為降低不利衝擊，避免引發民

圖 8 瑞典退休金制度的平衡率



資料來源：Orange Report/ Annual Swedish Pension System.

怨，在五大政黨國會議員代表組成之年金改革工作小組的討論與建議下，政府修正自動平衡機制，將緩衝基金計算市值的基期由原先的當年底(12月31日)金額，改為過去3年的平均數。修訂後落後兩期之2010年的平衡率略高於原先的舊定義(見圖8)。

### (三) 財務自動平衡機制的相關缺失

瑞典率先實施名義上確定提撥年金制度，並搭配財務自動平衡機制，緩解財務赤字對年金制度的財務壓力；另於2009年修訂財務自動平衡機制的計算方式，降低2008年經濟金融危機對年金財務的不利衝擊。但財務自動平衡機制非萬靈丹，仍存在下列相關缺失。

#### 1、修訂後之財務自動平衡機制延宕財務

#### 不平衡的必要調整時間

Sunden (2009) 及 Settergren (2010) 均指出，修訂後的財務自動平衡機制延宕財務不平衡的必要調整時間。2008年的平衡率在金融危機引發經濟衰退後首度低於1，若依原先只取當年底計算緩衝基金市值的舊法則啟動自動平衡機制，其初期衝擊相當大，採落後兩期的2010年的平衡率為0.9672。改以三年平均的新法則計算的平衡率，則明顯減緩對第一年的不利影響，修正後的平衡率在2010年(0.9826)雖仍低於1，但卻高於舊制之0.9672，2011及2012年則分別下跌至0.9553及0.9743，反而低於舊制之0.9655及0.9860。

表5顯示，啟動自動平衡機制後，以修

表5 瑞典2009-2012年NDC年金給付之估計數

	2009	2010	2011	2012
舊制(緩衝基金取當年底市值)				
平衡率(t-2)	1.0026	0.9672	0.9655	0.9860
啟動財務平衡機制以前的給付指數	4.5%	-1.3%	1.8%	2.2%
啟動財務平衡機制以後的給付指數		-3.3%	-3.5%	-1.4%
年金給付淨效果		-4.6%	-1.7%	0.8%
新制(緩衝基金取前三年平均)				
平衡率(t-2)	1.0026	0.9826	0.9553	0.9743
啟動財務平衡機制以前的給付指數		-1.3%	1.8%	2.2%
啟動財務平衡機制以後的給付指數		-1.7%	-4.5%	-2.6%
年金給付淨效果		-3.0%	-2.8%	-0.5%

資料來源：取材自 Sunden(2009)。

正前的舊法則計算之年金給付淨效果為 2010 年(註 21)減少 4.6%，2011 年略減 1.7%，但在 2012 年則恢復增加 0.8%。但新制改採三年平均之淨效果為 2010 年只減少 3.0%，但在 2011 年及 2012 年仍持續減少 2.8% 及 0.5%。顯而易見的是，三年平均的新制將財務不平衡的總必要調整往後延宕較長的時間，而改制前的舊制計算方法，其總調整時間較短，只有在第 1 年的調整幅度較大。新制的最大考量因素顯然仍難跳脫政治層面，亦即往後遞延數年，將經濟衰退引發的年金財務不平衡衝擊加以舒緩，以減輕初期大震撼對政府信心的殺傷力。

## 2、自動平衡機制使用週轉期(TD)估算資

產，產生高估資產的問題，增添當代及下一代勞工繳納保費的額外負擔

Andrews(2012)指出瑞典的自動平衡機制使用週轉期估算年金的提撥資產部分，容易產生高估資產及後續延誤調整的問題，此種實務作業產生的不正確結果，雖對請領年金的退休者有利，但卻會增加當代及下一代勞工繳納保費的額外負擔，衍生公平正義的爭議。因此，Andrews 建議採用 FCA(Future Commitment Asset)的計算方式(註 22)，FCA 係指必須移轉給未來世代的財富，以維繫 NDC 的永續運作。使用 FCA 可改善估算提撥資產的方法；若繼續使用 TD，則恐會削弱瑞典年金制度的有效性。

## 五、我國年金制度的財務問題及瑞典經驗對我國的啟示

我國多元年金制度(含勞保、軍公教退撫、公保、農保及國民年金)的財務問題錯綜複雜，其問題深度與廣度，以及不同退休制度衍生行業不均的公平正義問題，亟須政府睿智加以全盤抽絲剝繭，進行必要的改革。

若能借鏡日本(註 23)等國整合傳統多元複雜的年金制度為簡單化的年金制度，似將是我國未來年金制度改革的終極里程碑，但因整合年金制度牽涉層面甚廣，尤須審慎規劃。因此，本小節僅由我國占比重較高之勞保及

(註 21)依據瑞典自動平衡機制的制度設計，2008 年低於 1 的平衡率在 2010 年才會影響年金的給付金額。因為 2009 年春季才會計算出 2008 年的平衡率，該平衡率在 2009 年秋季經政府核准後，接續在 2010 年 1 月適用新的年金給付指數。換言之，經濟金融危機衝擊 2008 年的平衡指數，但不會影響 2009 年的給付指數，落後兩年在 2010 年才影響給付指數。

(註 22)FCA 的細節，請參考 Andrews(2012)。

(註 23)日本早期的多元退休金制度與台灣近似，受到人口老化對退休金財務穩定性的影響，日本政府大幅改革退休金制度，並予大力整合。日本於 1961 年開始實施國民年金制度，其間經歷 1965、1969、1973、1985、1990、1994、1997、2000、2002 及 2004 年多次整合改革，目前年金制度採三層架構。第一層是國民年金或基礎年金，強制全民必須加入，第二層則為企業受僱者參加之厚生保險年金，以及公務員加入之共濟年金。第一層及第二層由政府營運且具強制色彩。第三層則為企業年金及各保險公司提供之私人年金。

年金制度財務面的問題，試析瑞典年金制度財務平衡機制(註 24)對我國的重要啟示，最後亦進行財務平衡機制與直接調高費率及調低給付水準措施的比較分析。

### (一) 我國年金制度的財務問題

財源不足是長久以來我國年金制度中的最主要問題，保險費率偏低，給付條件又優厚，加上老年人口急遽增加，我國由高齡化、高齡及超高齡社會的轉換速度，較先進國家快上一倍，反而導致政府因應高齡社會的政策調整時間會較先進國家縮短一倍。影響所及，我國年金制度的財務嚴重失衡，目前勞保及軍公教退撫制度的基金安全流量已低於 20 年，但眼見 2018 年台灣即將邁入高齡社會，2025 年進入超高齡社會，年金制度財務負擔的高隱憂，已壓縮年金改革的時間，在時間緊迫下，如何在高齡社會下維繫年金制度的財務平衡，係政府年金改革的迫切課題與重要里程碑。以下先說明我國年金制度之退休給付成本不斷增加、基金財務失衡隱憂及潛藏高額負債等主要財務問題，其中退休給付成本不斷增加部分，係以軍公教退撫制度為例，直接擷取公務人員退休撫卹基金管理委員會公布的統計資料加以分析。

### 1、退休給付成本不斷增加

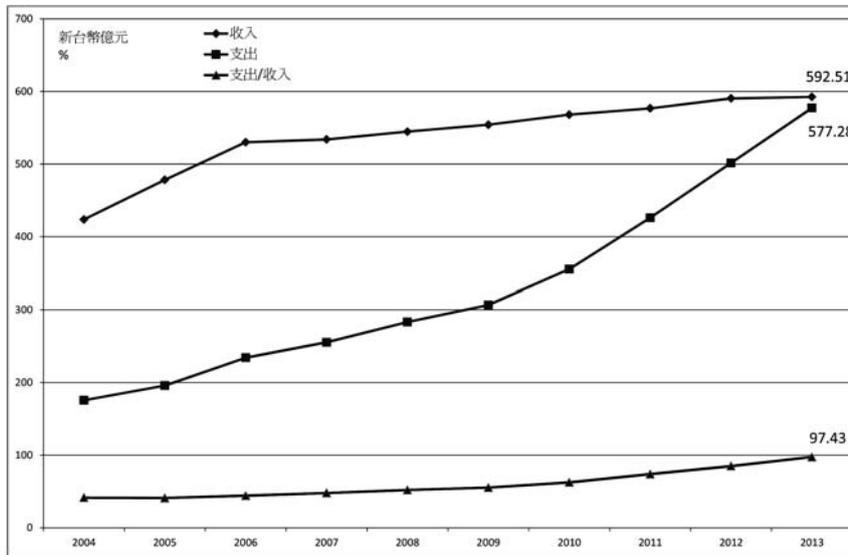
退休給付成本不斷增加，係我國軍公教退撫制度長久以來的沉苛問題，最終導致退撫基金財務出現失衡難以永續運作。圖 9 清楚顯示近 10 年來退撫基金收入維持平穩增加，但退撫支出則出現快速上升的趨勢，支出增加的速度尤快於收入，以致收支差距已由 2004 年之 248.1 億元大幅縮減至 2013 年只剩 15.23 億元，此種發展趨勢若繼續發酵，退輔收入不敷支出將是指日可待的現象。圖 10 退撫支出占收入的比率亦顯示，2013 年的總比率已達 97.43%，其中教育人員及公務人員分別為 94.11% 及 84.88%，但軍職人員則自 2011 年起已超過 100%，2013 年的比率高達 141.09%，換言之，軍職人員的退撫基金部分已自 2011 年起出現入不敷出的嚴重問題。

上述分析純以退撫基金的保險費收繳與退撫支出為基礎，惟若由加計財務收支及投資評價損益與匯兌損益後之軍公教退休撫卹基金收支表加以觀察(表 6)，則 2013 年度退撫基金總收入(1,222.55 億元)扣減總支出(801.37 億元)後，當年度仍有賸餘為 421.18 億元(主要包括財務收支淨額 219.21 億元及投資評價與匯兌淨利益 186.53 億元)，截至 2013

(註 24) 莊正中(2013)指出，除瑞典採自動平衡機制自動調整財務收支平衡外，日本及德國亦採「年金給付動態調整機制」。

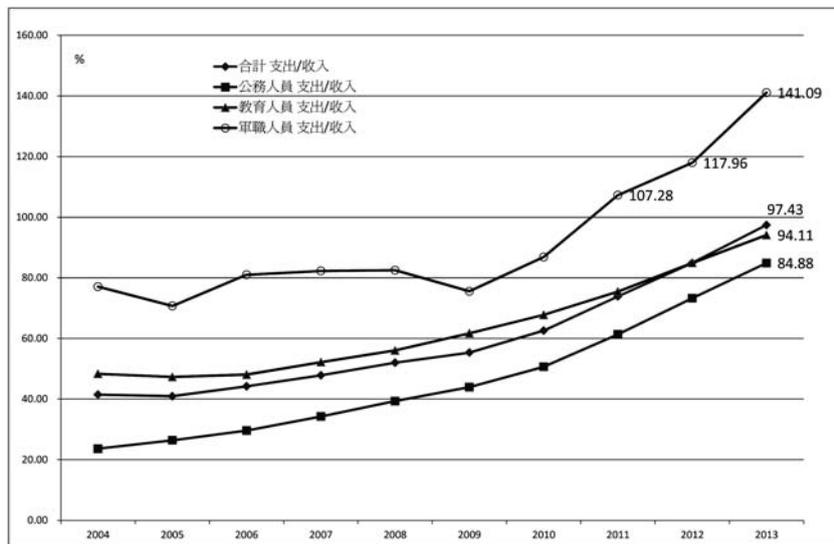
例如，日本 2004 年的年金改革中，建構年金給付的自動調整公式，依照「物價上漲率」減「就業人口減少率、平均壽命年齡增加率」後的比率，用來適度抑制年金給付金額的調升幅度；德國則在 2001 年年金改革中引進「新年金公式(AVmEG)」，將調整費率改為調整給付水準。2004 年起年金現值公式增加「永續發展」參數(年金受領者/保費繳納者的比值)，當年金受領者增加或保費繳納者減少，將調整年金給付金額。該報告建議台灣的年金給付，可在隨收隨付制下，加入「壽命指標」與「扶養比調整係數」兩項自動調整要素，以減少人口變動衍生的年金財務波動。

圖 9 近 10 年軍公教退撫總收入與支出



資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會網站

圖 10 近 10 年軍公教退撫支出占收入比率



資料來源：同圖 9。

年之累計賸餘達 5,624.49 億元，前述賸餘暫可作為退輔基金未來收支緊絀的緩衝基金。

至於退休給付成本不斷增加的主要原

因，其實與退休人數不斷增加、支領月退休金人數不斷增加、退休年齡不斷降低、國人

生命餘年增長等有直接關聯，詳情請參閱附

表 6 2013 年度軍公教退休撫卹收支表

單位：新台幣億元

收入		支出	
基金收入	592.51	退撫支出	577.28
財務收入	333.23	財務支出	114.02
投資評價利益 及匯兌利益	296.49	投資評價損失 及匯兌損失	109.96
其他收入	0.32	其他支出	0.11
小計	1,222.55	小計	801.37
2013 年度賸餘(短絀)		421.18	
權益調整數(備供出售之金融資產評價損 益)		21.90	
未達法定收益待撥補數		-74.00	
截至 2013 年累計賸餘		5,624.49	

資料來源：同圖 9。

錄「軍公教退撫制度退休給付成本不斷增加的原因分析」。

## 2、退休基金財務失衡隱憂

考試院銓敘部 2013 年 2 月在公務人員退休制度改革座談會中公布的資料顯示，勞保初估於 2018 年初出現基金失衡隱憂，2027 年則可能用盡基金；軍公教退撫制度包括軍職、公務及教職三大類，各基金失衡年度分別為 2011 年、2020 年及 2018 年，基金用盡年度分別為 2019 年、2031 年及 2027 年，其

中尤以軍職退休基金的財務失衡最為嚴重，在未來五年即將面臨無資金可用的窘狀(表 7)，圖 10 亦顯示軍職退撫基金的支出占收繳比率在 2011 年即已超出 100%，目前是入不敷出的狀況。

## 3、退撫制度高額潛藏負債

另純就新、舊軍公教退撫制度的潛藏負債(註 25)加以觀察，表 8 顯示 2011 年度軍公教退撫舊制的潛藏負債達新台幣 6.5 兆元(註 26)，退撫新制的潛藏負債約新台幣 2 兆

(註 25)潛藏負債係指未來 30 年經由精算後須由中央政府或地方政府負擔支出的金額。此種潛藏負債或因屬政府未來應負擔之法定給付義務，以編列年度預算方式支應；或因屬未來社會安全給付事項，可藉由費率調整機制等加以挹注，因此與公共債務法管制政府融資行為所舉債之債務不同。但因潛藏負債未列入公共債務法債限規範，而備受各界關切，行政院主計處爰自 2009 年度起於中央政府總決算說明中加以揭露，往後的年度預算中亦揭露該數據。

(註 26)舊制潛藏負債係依行政院主計總處 2011 年度中央政府總決算總說明揭露資料填列，指未來 30 年中央及地方政府應負擔之退撫經費支出數額。

表 7 我國年金制度重要財務指標

制度	現行費率 法定費率(%)	平衡費率 (%)	基金餘額 (億元)	基金收支 失衡年度	基金用盡 年度
勞保	現行:8 法定:6.5-12	27.84	4,677 (101/12)	2018年	2027年
軍公教退撫	現行:12 法定:12-15	軍:36.7 公:40.7 教:42.3 平均:40	5,125 (2012/11)	軍:2011年 公:2020年 教:2018年	軍:2019年 公:2031年 教:2027年

資料來源：考試院年金制度改革小組「勞保年金制度及軍教人員退休制度改革」，2013年1月。

元(註 27)，兩者合計的潛藏負債高達新台幣 8.5 兆元(註 28)。銓敘部(2013)指出鉅額潛藏負債的肇因，主要係退撫基金新制於 1995 年 7 月 1 日建置之初，一開始即採「不足額提撥制(註 29)」，後續退休保費提撥率雖由 8% 逐年提高至 12% (註 30)，但與平衡費率平均值 40% (表 7) 相較，不足費率高達 28 個百分點，加上個人只需負擔 35% 保費，個人繳付保費金額遠低於最後可領到的金額。此種退撫基金提撥率偏低，不符權利義務對等及自給自

足原則之財務自始即不平衡基礎，長期以來已累積沉重負擔，加上近 10 餘年來軍公教人員退休早、年齡低且人數大幅增加，更進一步導致收入不足支應快速增加的龐大支出。退撫基金的財務支付能力潛藏高度隱憂，其中尤以軍職人員最為嚴重，主要係因軍職人員退役早，加上役期短的特性，以致退休支出快速累積。

## (二) 瑞典經驗對我國的重要啟示

平實而言，瑞典率先全球實施 NDC 年

(註 27) 新制潛藏負債係依公務人員退休撫卹基金管理委員會精算資料填列，指以 2011 年 12 月 31 日為精算基準日，計算以退休軍公教及政務人員未來領取之給付及在職人員退休後應領取之淨給付合計數。

(註 28) 行政院主計處網站 2014 年度中央政府總預算案之最新資料顯示，截至 2013 年 7 月底止，退撫舊制與新制的潛藏負債分別為新台幣 5.8 兆元及 2.4 兆元，兩者合計為新台幣 8.2 兆元(中央政府與地方政府分別負擔 3.6 兆元及 4.6 兆元)，若加計勞工保險未提存責任準備須由中央政府負擔支出之潛藏負債 6.7 兆元，則三者潛藏負債合計高達 14.9 兆元。

(註 29) 退休制度為確定給付制，勞工與雇主共同提撥資金及運用孳息累積基金資產，以作為未來退休金給付之財務準備。當負債大於資產時即為不足額提撥；當資產大於負債時即為超額提撥。當資產等於負債時，達到收支平衡，其所對應的保費提撥率稱之為「平衡費率」或「平準費率」。

(註 30) 提撥費率調整 4 次：2002 年 1 月 1 日由 8% 調高為 8.8%；2004 年 1 月 1 日調高為 9.8%；2005 年 1 月 1 日調高為 10.8%；2006 年 1 月 1 日調高為 12%。但只調薪 2 次：2005 年 1 月 1 日調薪 3%；2011 年 7 月 1 日調薪 3%。

表 8 新、舊軍公教退撫制度的重要財務指標

退撫經費		公務人員	教育人員	軍職人員	合計
退撫舊制	潛藏負債	1.6957 兆	2.6573 兆	1.7001 兆	6.531 兆
退撫新制	潛藏負債	0.7934 兆	0.7936 兆	0.3255 兆	1.9125 兆
	首次收支不足年度	2020 年	2018 年	2011 年	
	用罄年度	2031 年	2027 年	2019 年	

資料來源：同圖 5。

金制度的成功經驗，已深獲多數國家的青睞，若干國家亦參酌瑞典經驗，加入國情去蕪存菁截長補短後改革其年金制度，莊正中(2012a)亦指出去政治化策略、補助特殊對象提撥退休保險金及建立自動平衡機制等瑞典 NDC 經驗特別值得各國借鏡。本文特別說明財務自動平衡機制及年金改革工作小組匠心設計巧思對我國的重要啟示，因該兩種啟示除同屬去政治化策略，可避免政治干預壓力與街頭抗爭外，復可加速完成年金改革，及維持年金財務永續平衡，健全運作。茲詳加說明如后：

### 1、財務自動平衡常設機制可有效維持年金財務平衡及避免政治干預

行政院於 2013 年初開始推動年金改革工程，逐步走向確定提撥制，並朝調降退休所得及延後退休年齡(註 31)的方向邁進，改革方案並已送交立法院審議當中。行政院的改

革方向確已針對我國年金制度的特有問題加以檢討與改進，但若純由財務面鉅額潛藏負債及年金收入不敷支出所陸續出現基金用罄的高度隱憂，加上我國高齡社會的轉換速度較他國快速的考量因素，我國似應未雨綢繆，建構財務收支平衡的常設機制，藉以平衡收支及維持年金財務的永續穩健。

前述瑞典經驗顯示，瑞典的財務自動平衡機制除可有效因應經濟金融危機及人口結構變遷加諸年金的財務負擔外，更可免除臨時修法及政治干預的困擾，其架構設計及規避政治干預的設計巧思，對我國的年金制度頗具啟示力。

### 2、由國會議員代表組成的年金改革工作小組可加速完成年金改革

瑞典由五大國會政黨議員代表組成的年金改革專案工作小組，其目的係希望年金改革方案能順利在國會通過，以排除純由政府

(註 31)擬由 60 歲延後至 65 歲。

部門組成之改革小組在國會可能面臨的各種刁難，藉助匠心設計，得以加速年金改革工程。當然，瑞典另為年金改革小組每位議員搭配的專業文官秘書，也是年金改革小能順利完成使命的重要元素設計，專業文官秘書是年金改革小組的大腦，國會議員則是扮演決策與執行的手臂，兩者緊密相扣，才能推出經典的 NDC 年金制度。

瑞典政府上述匠心設計由國會議員代表組成年金改革工作小組，加速法案通過，順利完成年金改革的做法，誠屬研究本文的意外收穫，雖不屬財務自動平衡機制維繫財務永續平衡的經驗，但其技術性的巧妙設計，可維繫政府與國會間的和諧關係，又可加速年金改革速度，有效排除政治干預壓力，其實也是瑞典年金改革異於他國值得借鏡的獨特之舉，對我國更具啟示力。

### **(三) 財務自動平衡機制並非唯一選項，但屬較優的措施**

嚴格而言，財務自動平衡機制並非完美無瑕的萬靈丹，亦存在若干制度面缺失，亦非維持年金財務永續健全運作的唯一選項。因此，另有人主張調高年金費率及調低給付水準才是最佳政策選項，年金要永續經營不外調高費率、降低給付水準及延長退休年齡，似無須建置財務平衡機制。事實上，早在瑞典於 2001 年正式落實年金財務自動平衡機制以前，若干國家亦採調高費率及調低給付等措施改革年金制度，我國的年金制度改

革方案亦朝此方向邁進。Devereux(2001)即曾指出，各國針對人口老化對年金制度的衝擊，所提出的因應措施不外下列四種方式：(1)延長平均退休年齡(包括減低提早退休的優退措施或實施提早退休的減額給付措施)；(2)降低給付水準(包括減低給付標準、減少給付項目及限制給付條件等)；(3)提高保險費(率)及投保薪資(金額)費基；(4)調整公私部門年金制度間的角色與責任移轉，將社會保險年金制度的部分責任移轉於私人退休金制度，強調混搭式體制，減輕公部門的保險財務責任。

表 9 顯示財務自動平衡機制及直接調高費率與調低給付水準措施雖各有優缺點，但本文認為財務自動平衡機制係較優的措施。只有在年金財務不平衡之短暫期間會調減給付水準。再者，年金費率是固定的，不會孳生勞工對政府調高費率的恐慌，更重要的是，財務平衡機制是一種透明、自動又能排除政治干預壓力的常設機制；反觀調高費率與調低給付水準雖屬簡易措施，但會直接降低民眾福祉，又是一種變動措施，未來有可能面臨再度調高費率及調低給付水準的風險，反而是一種擾民措施，嚴重侵蝕政府公信力，甚至引發街頭抗爭。瑞典為維繫年金收支平衡，在 NDC 年金改革以前原預計在 2025 年將費率大幅提高至 30%，但後來 NDC 改革方案反而推出 18.5% 的固定費率及財務自動平衡機制，即是根基於上述考量。

表 9 直接調高費率及調減給付水準與財務自動平衡機制的比較

	直接調高費率及調低給付水準	財務自動平衡機制
缺點	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調高費率直接導致勞工的保費負擔增加，降低給付水準則使退休者的年金收入減少。</li> <li>2. 直接導致民眾福祉降低，進而侵蝕民眾對政府的信心與信賴度。</li> <li>3. 是一種變動的措施，未來有可能面臨再度調高費率及調低給付水準的風險，成為擾民及侵蝕政府公信力的措施，甚至引發街頭抗爭。</li> </ol>	自動平衡機制須有套裝作業系統，及精算師對年金的精算作業，建置系統初期較為繁瑣。
優點	是一種簡易措施。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 只有在年金財務資產負債不平衡的短暫期間會調減年金給付水準。</li> <li>2. 屬常設平衡機制，能排除政治干預壓力。</li> <li>3. 完成系統建置成為例行作業後，其長期透明固定的費率，不會孳生勞工對政府調高費率的恐慌。</li> </ol>

資料來源：作者整理。

## 六、結論與建議

瑞典歷時 10 餘年完成年金改革工程，保留隨收隨付制，率先全球實施 NDC 年金制度，每年春季政府寄發橘色年金信封，讓每位公民了解其年金保費加計利息後的累積帳戶餘額，同時預知未來退休時可支領年金的估計數；瑞典政府同時建構財務自動平衡常設機制，因應肇因經濟金融危機及人口結構

變遷引發的年金收支不平衡問題。瑞典的 NDC 年金制度及財務自動平衡機制不僅擄獲世界銀行的禮讚與推薦，亦備受國際青睞，引發各國高度興趣。

我國的退休制度既多元又錯綜複雜，不僅出現行業不均等公平正義問題，其長久以來在不足額提撥制度下，更是累積嚴重潛藏

負債的財務大黑洞，未來 20 年內勞保及軍公教退撫基金將出現耗盡基金的隱憂；若加計高齡社會人口結構變遷的負面衝擊，則年金制度的財務赤字將更為嚴重。因此，本文以瑞典年金制度為個案，並特別專注財務面年金收支平衡問題，深入探討瑞典年金制度的財務自動平衡機制，嘗試找出可供借鏡之處供參考。

本文指出瑞典 NDC 年金制度的財務自動平衡機制，可自動調減年金支領金額，恢復財務平衡。因屬常設機制，可規避政治干預，加速平衡年金財務的過程，對我國年金改革頗具啟示力。而由國會議員組成年金改革工作小組的巧妙設計，得以加速通過法案，順利完成年金改革的作法，雖與財務平衡機制無太大的關聯性，但確屬瑞典成功推動 NDC 年金新制的不可或缺環節，亦屬異於他國的獨特之舉，尤值得我國參考。爰由瑞典 NDC 年金改革經驗對我國的重要啟示，提出下列建議供參考，除可創造維持年金制度永續發展及有效解決經濟金融危機與高齡社會人口結構變遷加諸年金財務負擔的雙贏局面外，復可避免在調降年金給付水準時，引發政治干預壓力及街頭抗爭：

**(一) 建議行政院成立年金財務改革專案工作小組，研究建構我國年金制度的財務自動平衡常設機制**

我國如欲借鏡瑞典平衡年金財務的操作

經驗，第一個建議是由行政院先成立年金財務改革專案工作小組，網羅優秀精算師，共同研究建構我國年金制度的財務自動平衡機制。唯有設置常設機制，由奠基全民共識的常設財務制度，才能公正公平落實年金給付水準，才能維持年金財務平衡，更不會在調降年金給付水準時，引發政治干預壓力及街頭抗爭。

**(二) 過渡期間措施：仿瑞典經驗，於未來實施新制的過渡期間設定新舊制適用比率**

本文前已指出保險費率偏低，給付條件又優厚，加上老年人口急遽增加，領多繳少等係長久以來我國年金制度財源不足的最主要問題，其中不足額提撥政策更是年金潛藏負債居高不下的根本原因。因此，我國如欲建置年金財務自動平衡機制，如何處理建置前之龐大債務確屬相當棘手的問題與嚴峻的挑戰。瑞典雖於 1998 年實施 NDC 年金新制，2001 年國會通過財務自動平衡機制，但瑞典設定 1954 年為實施 100% 新制的出生年，1938 年以前出生者則仍維持 100% 舊制，1938 年至 1953 年期間出生者設定三個過渡階段分別適用三種不同的新舊制比率(見表 4 過渡期間瑞典年金舊制與新制的給付比率)。因此，未來我國的年金改革方案若借鏡瑞典經驗建構自動平衡機制，亦須設定實施新制及維持舊制的出生年，兩者間亦須設置不同階段的新舊制適用比率。

## 附錄：軍公教退撫制度退休給付成本不斷增加的原因分析

軍公教退撫制度的退休給付成本不斷增加的主要原因，其實與退休人數不斷增加、支領月退休金人數上升、退休年齡不斷降低、國人生命餘年增長等有直接關聯，茲分別說明下：

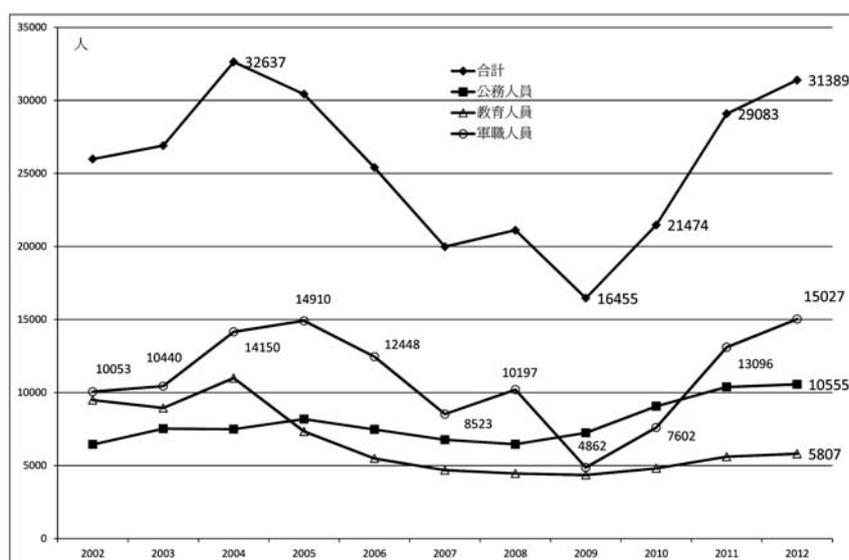
### (一) 退休人數逐年攀升

退休人數逐年不斷增加，係我國軍公教退撫制度財務困窘的主要原因之一。附圖 1 顯示近 10 年軍公教的退休人數(註 32)統計，總人數於 2004 年達到高峰(32,637 人)後轉趨逐年下降至 2009 年的谷底(16,455 人)，2010

年起反轉上升，2012 年的退休總人數(31,389 人)又再次接近 2004 年的高峰水準。

近數年退休人數激增的主要原因，可由部門別加以觀察，教育人員及公務人員大都維持平穩增加走勢，但軍職人員則出現陡峭上升的變動趨勢，其近 10 年的走勢與退休總人數的變動趨勢幾乎完全相同，因此，軍職人員退伍激增的原因足以用來說明軍公教退休人數攀升的主因。例如，2012 年退休總人數較 2009 年增加 14,934 人，其中軍職人員增加 10,165 人(占 68%)，主要係因國軍實施精

附圖 1 近 10 年軍公教退休人數



資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會網站。

(註 32)包括退休、退職、退伍及資遣的人數。

粹案精簡兵力使然；公務人員增加 3,315 人(占 22%)，則與行政院組織再造，鼓勵提前退休，推出優惠方案有關；教育人員增加 1,454 人(占 10%)，則與少子化、班級縮減有關。

## (二) 支領月退休金人數上升

國人生命餘年不斷增長，退休人員支領月退休金的人數不斷增加，益因支領退休金的人多，繳保費的人少，也會影響退輔基金的財務負擔。附圖 2-4 顯示支領一次退休金與支領月退休金之軍公教退休人數的消長情形。

總體而言，支領月退休金的總人數均較支領一次退休金的人數多，其中公務人員退休支領月退休金者居軍公教三者之冠，其近年的人數甚至高於教育人員與軍職人員的合計數。以 2012 年為例，支領月退休金者(含兼領)占 63%(公務人員、教育人員及軍職人員所占比率分別為 33%、18%及 12%)，支領一次退休金者占 37%(軍職人員占 36%、公務人員及教育人員合計約占 1%)。軍職人員請領一次退休金所占比率明顯高出公教人員甚多，主要與軍職人員服役滿 3 年即可支領退伍金，其規定較公教人員的退休規定寬鬆使然。

## (三) 退休年齡逐漸下降

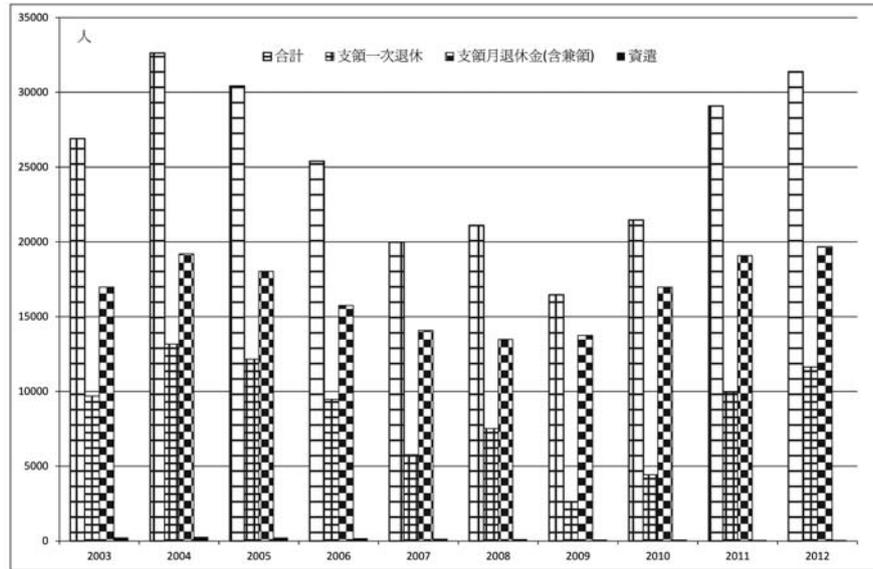
退休年齡不斷下降，係引發軍公教退撫

制度財務負擔沉重的另一重要因素。附圖 5 顯示近 10 年軍公教退休者的年齡走勢，其中公務人員及教育人員的退休年齡維持平穩走勢，公務人員由 56.6 歲降至 55.29 歲，教育人員由 55.32 歲降至 54.03 歲。但軍職人員的退休年齡則有顯著變化，近 10 年來先由 2002 年之 28.71 歲上升至 2009 年之 35.99 歲，2010 年起則陸續下降，2011 年至 2012 年又降回 10 年前低於 30 歲的水準。軍職人員支領退伍金的年齡普遍偏低，主要係因軍職人員服役滿 3 年即可退伍，一般推算軍職人員約 22 歲即可辦理退伍。此外，國軍對支領退伍金的年齡亦無限制。

## (四) 國人生命餘年不斷增長

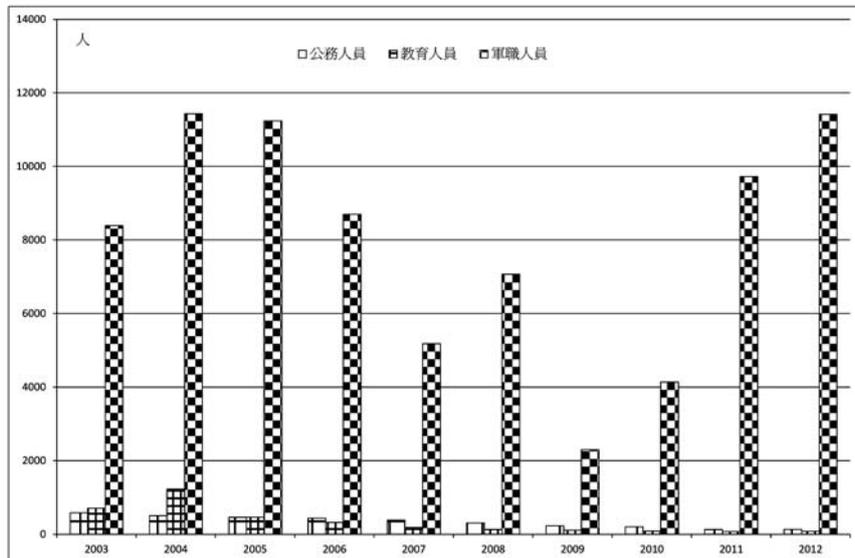
國人生命餘年不斷增長，加上退休人數及支領月退休金人數不斷攀升，亦導致退休給付成本不斷增加。附圖 6 繪製 1960 年至 2060 年國人零歲平均餘命的變動趨勢，平均而言，女生比男生高壽，該圖顯示女生的平均餘命由 1960 年之 66.4 歲增高至 2060 年之 88 歲，同期間男生的平均餘命由 62.31 歲增高至 82 歲。值得加以說明的是，男女生平均餘命的差距已由 1960 年時的 4 歲擴大至 6 歲，加上女生教育程度提高，職業婦女比率上升，亦會加諸退休給付成本負擔。

附圖 2 近 10 年軍公教退休支領月退休金與一次退休金的總人數



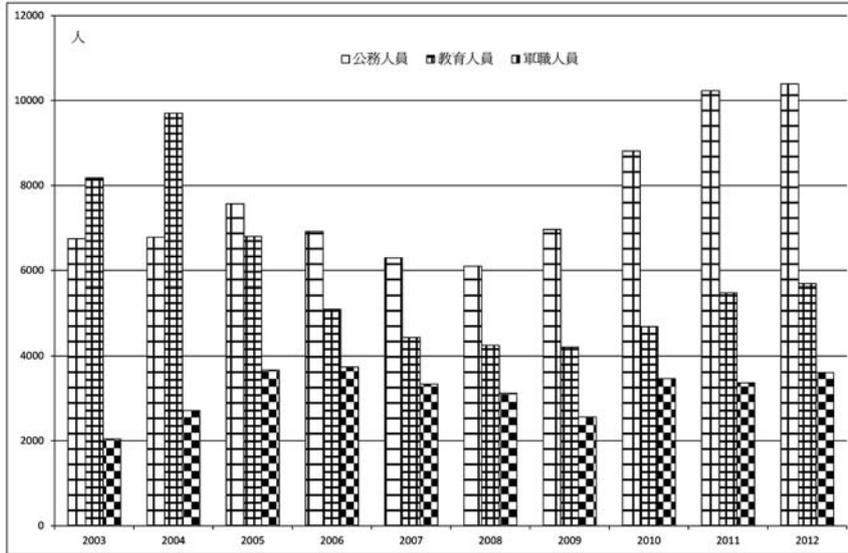
資料來源：同附圖 1。

附圖 3 近 10 年軍公教退休支領一次退休金的人數



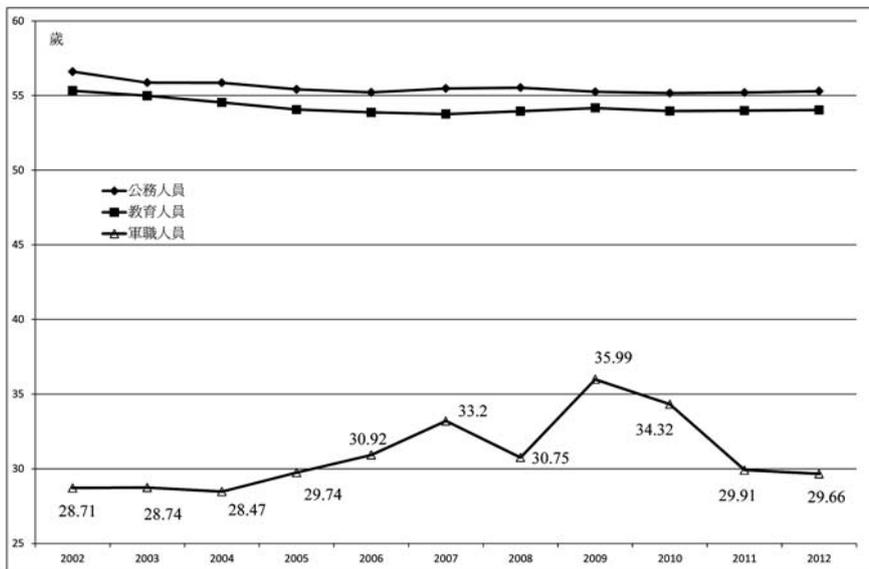
資料來源：同附圖 1。

附圖 4 近 10 年軍公教退休支領月退休金(含兼領)的人數



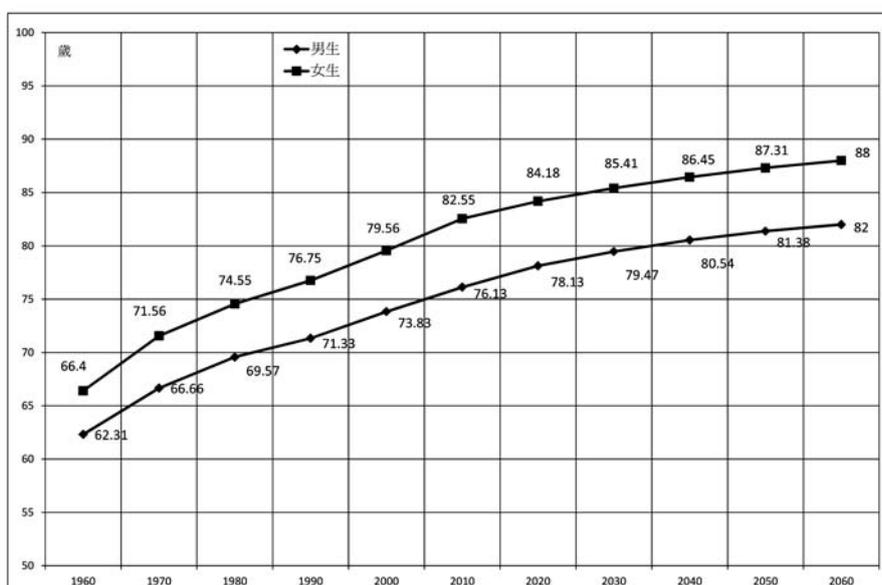
資料來源：同附圖 1。

附圖 5 近 10 年軍公教退休年齡



資料來源：同附圖 1。

附圖 6 1960 年至 2060 年之國人生命餘年(零歲平均餘命)



資料來源：經建會人力規劃處「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」，2012 年 7 月 23 日。

## 參考資料

- 何木興(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(NDC)〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(析)095-004 號。
- 莊正中(2012a)，〈瑞典「名義確定提撥」(NDC)模式：可仿效之年金改革策略？〉，台灣社會福利學刊第十卷第二期，2012 年 6 月。
- 莊正中(2012b)，〈破繭而出的瑞典 NDC 模式年金改革〉，台灣勞工季刊第 31 期，2012 年 9 月。
- 莊正中(2013)，〈OECD 國家之年金改革策略與啟示〉。
- 楊瑩(1993)，〈瑞典年金保險制度的探討〉，保險專刊第 34 輯。
- 銓敘部(2013)，〈銓敘部對公務人員退輔制度改革方案各方見之回應與說明〉，5 月 10 日。
- Andrews, Doug (2012), "Why Sweden's Notional DC Pension System Needs a Calculation Correction", Rotman International Journal of Pension Management, Volume 5, Issue 2, Fall.
- Barr, Nicholas and Peter Diamond (2011), "Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism", Center for retirement research at Boston College, No. 11-2, January.
- Devereux, Susan(2001), "Social security at the dawn of the 21st century", International Social Security, March 20.
- KPA(2010), "Sweden Orange Envelope-Pension Projections", ONP/ESIP Conference, November 25.
- Settergren, Ole (2001a), "Two thousand five hundred words on the Swedish pension reform", for the workshop on pension reform at the German Embassy, Washington D.C. on behalf of the Urban Institute. July 12.
- Settergren, Ole (2001b), "The automatic balance mechanism of the Swedish pension system: a non-technical introduction", The

Swedish National Insurance Board (NSIB).

Settergren, Ole (2010), “Impact of the financial and economic crisis on the Swedish pension system” , ISSA September 29, <http://www.issa.int/layout/set/print/content/view/full/119199>

Sunden, Annika (2000), “How will Sweden's new pension system work?” , Center for retirement Research at Boston College, No. 3, March.

Sunden, Annika (2009), “The Swedish pension system and the economic crisis” , Center for retirement Research at Boston College, No. 9-25, December.

(本文完稿於 103 年 2 月，作者為本行經研處研究員)