

智利及其鄰近國家的年金改革：

趨勢與展望

涂廣正

壹、前言

智利於一九八〇年代初期，在世界銀行的協助下，進行年金制度的改革；將老年經濟安全保障辦理的方式，由先前的社會保險制度，改為建立個人儲蓄帳戶，並由民營的年金基金管理公司辦理。因為初步已經擺脫過去社會保險制度沈重的財務虧損，減少參加者的費用負擔；並且在引進民營化經營以後，由於完全競爭的關係，也提高了基金的獲利能力。此外，國家也累積了鉅額的資本，可以提供各項建設需要。基於拉丁美洲與加勒比海地區國家也受到年金財務虧損的影響，極力試圖擺脫國家財政的壓力；由於文化與經社背景與智利類似，因此一九九〇年代中期以來，紛紛模仿智利模式，推動第二波的年金制度改革。智利新年金制度與拉丁美洲第二波的年金制度改革，雖然展現出令人刮目相看的成就，但是也披露出財務與制度面的問題，以下即以智利與拉丁美洲第二波年金制度改革的問題，提出個人實地觀察的體驗。

貳、智利年金制度概況

一、智利現行年金制度及其類別

目前智利並存之兩種年金制度如下：

(一) 社會保險制度

在此制度下，將被保險人繳納之保險費彙集成共同基金，以便作為支付年金之相關費用，由於給付標準事先依法規定，因此勞工在退休時所獲得之保險給付與繳交之保險費，是兩件各自獨立事件。凡是未參加個人強制儲蓄制度之個人，均係社會保險制度之被保險人，社會保險制度，在勞動與社會福利部監督下，設有社會保險財務基金會，以便收取被保險人繳交之保險費；目前在私人部門仍有十二個，公家機構則有十一個。依照一九九二年對社會保險制度的統計資料顯示，截至該年度，每月平均被保險人人數為三三六、二八八人，由社會保險年金基金支付之年金，每月平均人數為一、二七九、八九八人，其中二一七、四一六人屬於年資年金，二九九、一六一人屬於老人年金，一四三、六〇六人屬於殘障年金，二一七、四二九人屬於孤兒年金，其餘則屬於鰥寡及生活年金。

(二) 個人強制儲蓄制度

一九八〇年起，智利政府決定改革當時之社會保險制度，將年金中的健康保險永久抽離，開始實施個人強制儲蓄制度，並規定於一九八〇年第三五〇〇號行政命令。該命令對社會保險制度引進下述之改革措施：建立一個基於個人提存之單一制度；年金基金管理民營化，勞工可自由選擇年金基金管理公司；法律所定之給付權，同樣適用於勞工或家屬；初次加入就業市場之受雇勞工，應強制參加；對於開辦時已參加社會保險制度及自營作業勞工，則係採自願參加性質。如同所有之年金制度，個人強制儲蓄制度之主要目的，在確保退休勞工之穩定收入，並企圖使其給付能接近其工作時的收入水準。經由這種方式，法律規定勞工繳交薪資的一定百分比，存入以勞工為名義之個人帳戶，再經由年金基金管理公司轉投資，而獲取投資的利益。基於前述理由，勞工工作生涯在個人帳戶累積年金基金之本益總額，與勞工退休時所領年金金額有直接的關係。個人強制儲蓄制度的法定退休年齡，女性是六十歲，男性是六十五歲，然而只要合乎法律的規定，也可以提前退休。例如預期所得年金額已相當過去十年平均工資的五〇%，並相當於最低老年年金的一一〇%，即可提前申請退休並領取年金。

由於社會保險老年年金給付僅規劃年金給付的標準，而不重視保險費與給付間長期的關聯性；因此新制度對受雇勞工具有強迫儲蓄性質，以減少勞工寧願擴大目前消費而不顧未來

(老年)消費需要之缺點，然後由政府視社會經濟發展的結果，做為干預的參考。

一、年金制度的涵蓋範圍

智利年金制度涵蓋範圍的比率，除須分析登記勞工占全部勞動力或全國勞工人數的百分比，同時要考慮到參加民營年金基金管理公司的受雇勞工，以及屬於舊有社會保險制度之被保險人人數。

根據統計資料顯示，自一九七六年至一九八〇年，年金制度的涵蓋範圍，若僅就社會保險制度部分而言，在勞動力的五四·三%至四三·四三%之間波動，而且呈明顯的下降趨勢。平均而言，僅約四九%的勞動力受到社會保險的保障。

自一九八一年起，年金制度之參加者，分屬於舊制社會保險財務基金會及年金基金管理公司。在一九九〇至一九九五年時期，涵蓋受雇人口的範圍在五九·六%至六九·五%中間，年平均百分比為六二·七%。

由上可知，一九九〇至一九九五年期間，個人強制儲蓄制度涵蓋範圍大於舊制度的社會保險，即年金基金管理公司新制度出現的前四年（一九七六年至一九八〇年）之涵蓋範圍。然而，在所分析之期間，比率呈現波動，基本上乃是因舊有社會保險制度被保險人人數減少的緣故。

若以整體勞動力扣除初次進入就業市場之勞工計算的話，

比率是增加，而且理論上應較合理，因為這些勞工無法加入社會保險制度。此外，如果把軍警人員之被保險人人數併計的話，自一九九〇至一九九五年，由五六·二%提高至六一·五%，比率也是上升的。但是這項數字自一九七六年起就無法取得，不過在就業調查中則是被列入一併計算。

個人強制儲蓄制度年金給付之受益人人數，由於實施期間尚短，因此年金受益人人數不多。依據資料顯示，最近四年接受年金的主要事由是：二〇%為老年，一八·四%為全部殘障，一五%則是提前退休，而提前退休乃是這段期間受益人數大幅成長的主因。因此截至一九九三年十二月為止，曾經給付之人數為：老人年金七〇、一四二人，提前退休年金四二、三五〇人，全部殘障年金二八、五八六人，部分殘障年金二、二八六人，另外給付生活（遺屬）年金的人數則為五一、三二一人，合計共一九四、六七五人。

三、個人付費的強制儲蓄年金制度之引進

(一) 年金制度改革之背景

在一九二〇年代初期，開辦社會保險的呼籲已在智利出現。在一九二四年成立了勞工保險局，如名稱所示，大多數的體力勞工均參加。該局成立的目的，在提供醫療協助、疾病補助，老人及殘障年金。自一九二五年起，該制度開始普遍化，並增設民間受雇者、全國公務員及記者等職業團體的保險財務基金會。

在一九五二年，社會保險保險人正式變更為金融事業單

位，由於政府缺乏一套全面性的政策，社會保險的制度受到不同部門的壓力與各個時期政策之影響而不斷變更，也因此存在許多不同的給付條件，如年齡、服務年資、性別、保險費率及給付標準；同樣的管理方式，但給付卻彼此不同。

初期社會保險制度僅涵蓋部分勞工，不過隨著時間的演進，受益對象的範圍亦跟著大，也成立了新的年金保險財務基金會，到了一九七九年，一共有三二個機構從事這項工作，並有二、二九一、一八三名勞工加保，專為勞工服務之社會保險服務局，擁有被保險人總數之六五%，民間受雇者保險財務基金會占有一七·六%的勞工，而全國公務員保險財務基金會則占有一一·六二%。由於過去政府缺乏一套全盤性的政策，造成許多困擾，因此政府在一九八〇年決定改革年金制度，將社會保險制度改變為個人強迫儲蓄制度。

(二) 年金基金管理公司運作前之經濟情勢

一九七〇年代末期之經濟特性為高度通貨膨脹（見表一），而政府目標之一就是降低通貨膨脹率，其主要辦法是從一九七九年六月起，採取固定匯率；此外，反通膨政策之另一項補充措施，則為大幅降低公共支出之嚴厲財政政策。一九八〇年底通貨膨脹率約為三〇%，然而由於數值仍然偏高；因此在一九八〇年十二月到一九八一年十二月的一年間，設法將其大幅降低，使得通貨膨脹率降至九·五%。另一方面，儘管經濟持續成長，但實際國內生產毛額的成長率卻呈現輕微下滑現象，從一九八〇年之七·八%降為一九八一年之五·七%。在失業方面，失業率則維持在一一%左右，相關經濟指標（如表二）。

表一 智利 1930-1990 年間消費者物價指數年
增率 單位：%

| 年度 | 增加率 | 年度 | 增加率 | 年度 | 增加率 |
|------|------|------|------|-------------------|-------|
| 1930 | -0.8 | 1950 | 15.2 | 1970 | 32.5 |
| 1931 | -1.4 | 1951 | 22.3 | 1971 | 20.1 |
| 1932 | 7.3 | 1952 | 22.2 | 1972 | 77.8 |
| 1933 | 23.4 | 1953 | 25.3 | 1973 | 352.8 |
| 1934 | 0.2 | 1954 | 72.3 | 1974 | 504.7 |
| 1935 | 2.0 | 1955 | 75.2 | 1975 | 374.7 |
| 1936 | 8.5 | 1956 | 56.0 | 1976 | 211.9 |
| 1937 | 12.5 | 1957 | 33.2 | 1977 | 92.0 |
| 1938 | 4.5 | 1958 | 20.0 | 1978 | 40.1 |
| 1939 | 1.3 | 1959 | 38.6 | 1979 | 33.5 |
| 1940 | 12.6 | 1960 | 11.6 | 1980 | 35.1 |
| 1941 | 15.2 | 1961 | 7.7 | 1981 | 19.7 |
| 1942 | 25.8 | 1962 | 13.9 | 1982 | 9.9 |
| 1943 | 16.2 | 1963 | 44.2 | 1983 | 27.2 |
| 1944 | 11.6 | 1964 | 46.0 | 1984 | 19.9 |
| 1945 | 8.8 | 1965 | 28.8 | 1985 | 30.7 |
| 1946 | 16.0 | 1966 | 22.5 | 1986 | 19.5 |
| 1947 | 33.7 | 1967 | 18.1 | 1987 | 19.9 |
| 1948 | 14.5 | 1968 | 26.6 | 1988 | 14.7 |
| 1949 | 18.7 | 1969 | 30.6 | 1989 | 17.0 |
| | | | | 1990 ^② | 26.1 |

資料來源：智利國家統計局

附註：1、消費者物價指數係全年 12 個月平均數，並逕與前年
度比較。

2、1929 年消費者物價指數為 100 時，1990 年為
60,700,000；而同期美國為 100 增至 750。

表二 智利 1979 年至 1981 年經濟指標

| 指 標 | 1979 年 | 1980 年 | 1981 年 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 國內生產毛額 (1993 年百萬披索) | 8,576,166 | 9,243,301 | 9,772,150 |
| 國民生產毛額年成長率 (%) | 8.3 | 7.8 | 5.7 |
| 通貨膨脹率 (%，12 月至 12 月) | 38.9 | 31.2 | 9.5 |
| 失業率 (%) | 13.6 | 10.4 | 11.3 |
| 國際收支餘額 (每年百萬美元) | 1,047.0 | 1,244.0 | 67.0 |
| 外匯存底 (每年百萬美元) | 2,313.8 | 4,073.7 | 3,775.3 |
| 年度支出 (1976 年為基準年，百萬美元) | 2,928.4 | 2,796.6 | 3,371.4 |

(三) 政治情勢

當時智國政府係在軍事委員會統治之下，該會並同時掌控行政權與司法權；由於國會被解散，政黨並未獲准參與政府之任何決策。

四、個人付費的強迫儲蓄年金制度

智利現行新年金制度的正式名稱為個人付費的強迫儲蓄制度，該制度係經一九八〇年十一月四日第三五〇〇號行政命令發布成立，其主要內容如下：

(一) 參加者繳費比率

參加者依照法律規定繳交計費所得之一〇%，這些費用並存入勞工個人之帳戶，再經由年金基金管理公司轉投資而獲益。這些公司收取的服務費用，目前有兩種形式：其一為按參加者計費所得一%做為服務費用；另一種為定額服務費，是由年金基金累積餘額中扣除。這兩種收取服務費用的方式，由公司自行規定選用其一，參加者必須一致遵守。目前這個制度最高的平均比率服務費用為計費所得之三·〇六%，而平均定額服務費用是美金八七·四元，這項數字乃係全部年金基金管理公司之統計。

(二) 政府補貼

政府補貼係由政府補貼合乎法律規定之參加者，其老年、殘廢及生活（遺屬）年金的最低保證給付金額。萬一年金基金被投資到一家保險公司卻不幸倒閉，或年金基金管理公司被迫退費時，依個案情況由政府保證自年金基金管理公司累積基金中，以年金、全部或部分給付方式退還費用。對於因預期退休，或以臨時年金方式參加強迫儲蓄制度並開設個人儲蓄帳戶者，萬一其帳戶內存款已用罄時，由政府保證給付。另外，對於採取終身年金者，其由保險公司支付之金額不足年金最低給付金額時，由政府補足。

(三) 年金基金管理公司的解散

萬一年金基金管理公司解散時，由於年金基金是獨立資

產，並非年金基金管理公司之資產，公司無權處分。年金基金擁有的資產或權利是不可以被查封的。萬一年金基金管理公司倒閉，基金必須依照下述方法清算：

年金基金管理公司無論任何理由不幸解散，年金基金與公司之間的資產與權利，清算程序必須由年金基金管理公司監理會來執行，監理會是政府機構，負有維護年金基金資產的任務，協助年金基金資產的轉移。在上述的情況下，年金基金並沒有任何變動，只是換由其他年金基金管理公司代為管理。

因此，萬一年金基金管理公司倒閉，參加者必須在九〇天內，主動加入另一個年金基金管理公司；否則法定清算人將依據法令，主動把帳戶餘款轉到其指定之年金基金管理公司。清算完畢後，法定清算人會將個人儲蓄帳戶及自願儲蓄帳戶剩餘之款項，移轉到參加者所指定加入的年金基金管理公司。在終身年金及初次鑑定殘障及死亡等年金方面，對政府保證附加給付及給付程序都另有規定。

上述政府的保證包括因年金基金管理公司倒閉未支付的附加給付、保險費及初次鑑定殘障年金，或保險公司停止支付與因為破產而未支付的終身年金等。

(四) 費用收繳機構

年金基金管理公司負責收取相關費用及自願儲蓄存款，然後存入個人繳費帳戶或自願儲蓄帳戶。對於上述資金之轉投

資，年金基金管理公司必須遵照法律規定辦理。

(五) 逾期支付

一九八〇年三五〇〇號行政命令規定，雇主或付款輔助機構因公告不週詳或錯誤，沒有在指定期限內支付，亦即在次月之十個有效工作天內支付給年金受益人時，將處以勞工或受益人應得給付之半數，作為罰款。最近對於逾期支付之處罰，會就相關法條加以修正。

保險逾期法（一九九三年十二月四日公布之第一九二六〇號法）之主要目的，在克服法令及補充規定功能之不足，俾向雇主收取合適之費用。因此，一方面修法加速收費之作業程序；另一方面則增加雇主逾期支付之負擔。新辦法主要內容為：

1. 在本法採行之前，為了計算逾期付費所衍生之調整及處罰利息之費用，均課以最高比率之罰款。新法中明定加計第三種罰款，即年金基金費用之獲利率，為三者之最高者。此外，利息的計算方式也有變動，由單利改為複利。

2. 為了加速作業，當繳交費用的勞工隸屬同一雇主時，儘管不同的年金基金管理公司會分別展開法律行動，亦會彙整統一辦理。同樣地，對於逾期支付的雇主，有許多勞工分屬不同的年金基金管理公司，亦同樣彙整辦理。

自一九九〇至一九九四年期間，未付款與資產比率的演進情形，如表三所示。

表三 八個拉丁美洲國家的年金制度改革

| 國別 | 智利 | 秘魯 | 阿根廷 | 哥倫比亞 | 烏拉圭 | 墨西哥 | 玻利維亞 | 薩爾瓦多 |
|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| 新制實施時間 | 1981.5 | 1993.6 | 1994.7 | 1994.4 | 1995.5 | 1997.7 | 1997.5 | 1998.4 |
| 主要舊制 | | | | | | | | |
| 1.強制制度 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構與工會管理 | 單一確定給付隨收隨付制由國家社會安全機構管理 |
| 2.採用新制前後對舊制的改革 | 提高退休年齡統一年金指數標準廢止特殊提前退休規定，並以服務年資作為年金基礎 | — | 逐步提高退休年齡與提高最低年金的合格繳費期間 | 提高保險費率與變更合格條件 | 提高女性退休年齡 | — | — | 提高老年年金的合格繳費期間 |
| 新制 | | | | | | | | |
| 1.改革或逐步停止適用舊制 | 逐步停止適用 | 改革 | 改革 | 改革 | 改革 | 終止 | 終止 | 逐步停止適用 |
| 2.參與強制制度 | 只有參與第二層 | 個人可以在隨收隨付制公共年金與個人帳戶間選擇 | 個人可以在隨收隨付制公共年金與隨收隨付制公共年金加個人帳戶間選擇 | 個人可以在隨收隨付制公共年金與隨收隨付制公共年金加個人帳戶間選擇 | — | 所有民間勞工必須加入新制 | 只有參與第二層 | 只有參與第二層，但男性勞工人滿55歲或女性勞工人滿50歲必須維持在舊制 |
| 3.不同層次的移轉 | 不適用 | 可以自公共年金轉移至私人年金 | 可以自公共年金轉移至私人年金 | 可以每3年來回移轉1次 | — | 不適用 | 不適用 | 不適用 |
| 4.最低年金保證 | 有 | 無 | 有 | 有 | 有 | 有 | 無 | 有 |
| 強制第一層制度 | | | | | | | | |
| 1.保費為基礎的第一層 | 無 | 確定給付且隨收隨付制，並由政府管理(第一種選擇) | 強制基本年金隨收隨付制，並由政府管理(第一種選擇) | 確定給付且隨收隨付制，並由政府社會安全機構管理(第一種選擇) | 隨收隨付制，並由一個政府社會安全機構管理(第一種選擇) | — | 無 | 確定給付且隨收隨付制 |
| 2.補充性安全網絡：對未參加者的社會救助 | 所得調查的救助年金 | 無資訊 | 所得調查的救助年金 | 所得調查的救助年金 | 所得調查的救助年金 | 所得調查的救助年金 | 65歲以上者普遍性均等年金 | 無資訊 |
| 3.補充性安全網絡：第二層參加者之最低年金保證 | 所得調查之最低年金保證 | 所得調查之最低年金保證 | 均等年金 | 所得調查之最低年金保證 | — | 補助保費與所得調查之最低年金保證 | — | 最低年金保證 |

表三 八個拉丁美洲國家的年金制度改革(續)

| 國別 | 智利 | 秘魯 | 阿根廷 | 哥倫比亞 | 烏拉圭 | 墨西哥 | 玻利維亞 | 薩爾瓦多 |
|---------------------|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------|--|---|--|--|-----------------------------|
| 強制第二層制度 | | | | | | | | |
| 1. 保費為基礎的第二層 | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶由民營年金基金管理公司與保險公司管理 | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶(第二種選擇) | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶(第二種選擇) | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶由公、民營年金基金管理公司與民營保險公司管理 | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶由公民營保險公司管理提供給超過所得門檻繳費者(第二種選擇) | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶由民營年金基金管理公司與民營保險公司管理 | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶由2家民營年金基金管理公司與民營保險公司管理 | 確定提撥，完全提存準備的個人年金帳戶由民營保險公司管理 |
| 2. 參加者的選擇 | | | | | | | | |
| (1) 參加方式 | 個人 | 個人 | 個人 | 個人 | 個人 | 個人 | 個人 | 個人 |
| (2) 年金基金管理公司間的移轉 | 1年2次 | — | 1年2次 | 1年2次 | 1年2次 | — | 開辦前3年不得移轉 | 1年2次 |
| (3) 基金投資組合 | 無 | 無 | 無 | 無 | 無 | 2種 | 無 | 無 |
| (4) 年金給付的種類 | 3種 | 4種 | — | — | 強制商業年金 | 選擇性 | 2種 | — |
| 3. 免除適用的部門 | 軍人、自雇者(選擇性) | 軍人、自雇者(選擇性) | 軍人、各級政府受雇者與其他個人 | 軍人、石油業勞工、教師與自雇者(選擇性) | 軍人、銀行職員、公證人與教師 | 軍人、部門與準公務機關受雇者 | 自雇者(選擇性) | 軍人、自雇者與受雇海外工作之勞工(選擇性) |
| 4. 年金服務的限制 | | | | | | | | |
| (1) 民營年金基金管理公司與保險公司 | 分別 | 分別 | — | 分別 | — | — | — | — |
| (2) 年金基金管理公司內部 | 限制 | — | 不收取 | — | 不收取 | — | — | — |
| (3) 保費的收取 | 分權 | 分權 | 集中 | 分權 | 集中 | 集中 | — | — |
| 5. 政府保證 | 年金基金資產與獲利率(相對的)部分保證年金給付 | 獲利率保證於1997年終止，新規定尚未決定 | 年金基金資產與獲利率(相對的)部分保證年金給付 | 年金基金資產與獲利率(相對的) | 公營基金2%的實質獲利率 | 無 | 無 | 年金基金資產與獲利率(相對的) |
| 6. 產業規定 | 對年金基金管理公司與保險公司嚴格規定 | 對年金基金管理公司與保險公司嚴格規定 | 對年金基金管理公司嚴格規定 | 退職基金管理公司亦可經營年金基金 | 對年金基金管理公司嚴格規定，惟營運集中公營公司 | 對年金基金管理公司嚴格規定 | — | 對年金基金管理公司嚴格規定 |
| 7. 投資規定 | 對年金基金投資嚴格規定 | 對年金基金投資嚴格規定 | 對年金基金投資嚴格規定 | 規定寬鬆 | 對年金基金投資嚴格規定 | — | 規定寬鬆(但指定公債與海外投資下限) | 對年金基金投資嚴格規定 |
| 8. 產業監督 | 特設監督機關 | 由特定機關(中央銀行)監督 | 特設監督機關 | 由金融監督機關特設部門監督 | 由特定機關監督(中央銀行) | 特設監督機關 | 由金融監督機關特設部門監督 | 特設監督機關 |
| 9. 自願第三層保障(補充性) | 對補充性自願老年儲蓄有稅惠 | — | — | — | — | — | — | — |

表三 八個拉丁美洲國家的年金制度改革（續）

| 國別 | 智利 | 秘魯 | 阿根廷 | 哥倫比亞 | 烏拉圭 | 墨西哥 | 玻利維亞 | 薩爾瓦多 |
|------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 改革的進行 | | | | | | | | |
| 1. 移轉參加者 | | | | | | | | |
| (1) 移轉合格者參加第二層制度 | 在保者可選擇、新進者強制參加 | 選擇性 | 選擇性 | 選擇性 | 超過所得門檻的付費者與 40 歲以下勞工強制參加 | 強制 | 強制 | 35 歲以下勞工強制參加 |
| (2) 需要期間 | 50 年以上 | 不定 | 不定 | 不定 | 不定 | 0 年 | 0 年 | 30 年 |
| 2. 原有隨付年金權利 | 繼續支付原有年金受益人給付，並發給移轉參加者年資債券 | 繼續支付原有年金受益人給付，並發給移轉參加者年資債券 | 繼續支付原有年金受益人給付，並發給移轉參加者年資債券 | 繼續支付原有年金受益人給付，並發給移轉參加者年資債券 | 對原有權利沒有特別補償 | 對原有權利沒有特別補償，但至退休有權轉回原有隨付制度 | 繼續支付原有年金受益人給付，並發給移轉參加者年資債券 | 繼續支付原有年金受益人給付，並發給移轉參加者年資債券 |
| 3. 移轉的不足額 | | | | | | | | |
| (1) 財務與預期財源 | 非年金的財政結餘 | 非年金的財政結餘與特別的團結基金 | 附加稅，更嚴格的執行稅務以減少規避 | 民營化所得 | — | — | 民營化所得 | — |
| (2) 移轉的不足額解決需要期間 | 80 年以上 | 不定 | 不定 | 不定 | 不定 | 80 年以上 | 80 年以上 | 60 年以上 |

(六) 財務管理制度的種類

基金的管理，由年金基金管理公司負責。年金基金管理公司是股份有限公司，其成立的唯一目的在於管理年金基金、給付行政業務與執行法律所規定的事項。每一個公司只能管理一個年金基金。年金基金管理公司依照法律規定，用基金收入投資，並依照每一種票券規定之投資上限，投資於經政府許可的金融票券。

年金財務管理制度的種類，可以解釋為多種確定利益的付費制度，其利益在於個人付費帳戶結餘之累積、行政費用的結餘、家族及受益者的年齡、其家族的人數及生命期限、折扣率等精算利益。

(七) 年金給付範圍

個人付費之強迫儲蓄年金制度包括三種年金給付：老年、殘障及生活（遺屬）年金。

1. 老年年金

公積金年金制度的成員，男性年滿六十五歲，女性年滿六十歲就有權利領取老年年金（第三五〇〇號行政命令第三條）。符合上述條件之成員，若未依規定領取老年年金，無權要求改為領取殘障年金；而年金基金管理公司也沒有義務與責任因上述原因，而改為支付生活（遺屬）年金（第三條）。

老年年金受益人按月領取年金，其金額依照參加者個人繳

費帳戶之結存餘額計算。截至一九九三年十二月止，當年支付之老年年金受益人共有四三、〇八九人，平均金額為五九、八七六披索。

2. 殘障年金

在本法中，參加者不符領取老年年金之規定，但因疾病或身心衰弱，永遠喪失工作能力，則有權請領殘障年金，並依據下列規定辦理（第四條）：

(1) 全部殘障年金：參加者喪失工作能力或至少三分之二工作能力之狀況。

(2) 部分殘障年金：參加者喪失工作能力之五〇%或五〇%以上、三分之二以下。

殘障之認定依「新年金制度勞工殘障程度評估檢定標準」由年金基金管理公司監理會指定地區中，由三位外科醫師共同認定（第十一條）。殘障年金按月領取，並分兩個階段給付：

(1) 初次鑑定：支給部分殘障或全部殘障年金三年，作為過渡時期年金。

(2) 二度鑑定：於過渡時期結束後經二度鑑定，始支給部分殘障或全部殘障年金，作為永久性年金給付。

年金依收入的百分比作為給付標準，乃係依照殘障（部分或全部）之程度及是否就業或失業而定。截至一九九三年十二月止，當年支付之殘障年金，其中部分殘障年金受益人數共一〇七人；平均金額為八五、八三九披索；全部殘障年金受益人

數共有一五、一八九人，平均金額為九八、〇八七披索。

3. 生活（遺屬）年金

(1) 生活（遺屬）年金的受益人及眷屬之認定範圍如下：女性配偶；男性殘障配偶；十八歲以下之未婚子女，或二十四歲以下之未婚且就學中之子女，或殘障之未婚子女且不限年齡；參加者之非婚生子女的母親；參加者的父母親係家庭生活負擔者時。

每一個參加者必須前往其所屬之年金基金管理公司，經合法的相關程序，證實其可能存在的受益人。

(2) 合格條件：

領取生活（遺屬）年金的女性配偶，在成為年金的受益人前，必須與當事人在死亡前至少結婚六個月，或與支領老年年金或殘障年金的當事人結婚三年以上。

若當事人死亡時，其配偶懷有身孕或有共同婚生子女時，上述之限制則不適用（第六條）。

男性配偶成為年金的受益人，除非有共同之婚生子女，必須是符合法律規定的殘障等級（第七條）。

參加者之成為年金的受益人，必須是單身且具備下列之任何一項要件（第八條）：①未滿十八歲。②年滿十八歲但未滿二十四歲，並就讀於小學、初中、高中或技術學校之正規班學生。③合乎法律規定之殘障等級者。

在實務上合乎法律規定之殘障，有可能發生在當事人死亡

後，但是在年滿二十四歲之年齡上限前才造成者，則依前兩項規定辦理。

參加者非婚生子女的母親，在參加者死亡時，如符合單身或守寡，及靠參加者過活要件之一，也可領取生活年金（第九條）。

如果關係人未符上述條款時，當參加者死亡時其父母親亦有權領取生活（遺屬）年金，但須依家族共同分派，並經相關機構之認可。

（3）給付標準：

領取生活（遺屬）年金之受益人，每月領取年金的金額，係依照參加者應得年金之百分比計算：

六〇%—女性配偶或全部殘障之男性配偶，且無符合領取年金資格之子女。

四三%—部分殘障之男性配偶，且無符合領取年金資格之子女。

五〇%—全部殘障之男性配偶，且有符合領取年金資格之共同婚生子女。

三六%—部分殘障之男配偶，且有符合領取年金資格之共同婚生子女。

三六%—被承認之非婚生子女的母親，且無符合領取年金資格之子女。

五〇%—由家族共同決定分派之雙親。

一五%—符合領取年金資格之共同婚生子女。

一一%—年滿二十四歲殘障之共同婚生子女。

一九九三年十二月止，當年支付之生活（遺屬）年金中，鰥寡年金計有二五、八四八人，平均五〇、〇九三披索；孤兒年金有三一、四五〇人，平均一六、四一四披索。

（4）給付年齡：

對那些達相當年齡或已達個人強制儲蓄年金制度給付開始年齡者，留在社會保險年金制度應較有利。

五、年金制度的主要改革

智利年金制度主要改革之一，乃是將社會保險制度改爲個人強制儲蓄制度。改革主要是因爲既存的社會保險制度，在其組織與對被保險人的給付方面，明顯缺乏效率，且制度缺乏一致性，造成不同機構間，給付之極大不平等。此外，也是一種逆選擇制度。一般而言，收入較低之勞工，支付較多之保險費，卻獲得較少的給付，且比其他被保險人受到更嚴格的要求。由於繳費中之被保險人與受益人相對係數日益縮小，事實上無可避免的高度依賴政府財政支援，因此政府之財政支出相對增加。

基於上述理由，在一九八〇年時，政府決定將現制之社會保險制度民營化，且將健康保險永久分離，依據一九八〇年第三五〇〇號行政命令，徹底由社會保險制度改爲個人強迫儲蓄

制度。

個人強制儲蓄制度經十餘年的運作，在其基本的架構方面尚無重大的改變，然而對某些措施，做了部分的修正。其中較重要者分述如下：

(一) 一九八五年

在一九八五年批准年金基金管理公司可投資於債券及有限公司的股份。在未修正之前，年金基金管理公司僅能將年金基金投資於固定獲利的投資工具，目前年金基金管理公司至多可以投資三〇%的基金於債券及有限公司的股份。

(二) 一九八七年

年金基金管理公司於一九八七年八月開辦自願儲蓄帳戶，以補充個人儲蓄帳戶餘額的不足，其目的在為參加者建立額外儲蓄的來源，讓小額儲蓄的參加者有機會接觸金融儲蓄。自願儲蓄帳戶與個人付費之強迫儲蓄帳戶是獨立不相隸屬的。自願儲蓄帳戶成員可隨意存款，定時或不定時均可，然而一年最多僅能提款四次。

個別的參加者可授權其所屬的年金基金管理公司，從其自願儲蓄帳戶轉帳至個人儲蓄帳戶，俾支付相關費用。此外，領取年金之參加者可在兩個帳戶間隨意移轉全部或部分資金，以便增加其年金金額（第二十一條），同時亦對一九八〇年的第三五〇〇號行政命令做下列修正：

降低成立年金基金管理公司的最低資本額，自二〇、〇〇

〇貨幣單位降至五、〇〇〇貨幣單位。

年金基金管理公司負責透過額外付費方式，給付殘障與生活（遺屬）年金，因為年金基金管理公司獲准授權與保險公司簽約，開辦這項業務。此外，新開辦的年金種類，稱為延遲終身年金的暫時年金。

(三) 一九八八年

在一九八八年，對年金基金管理公司間移轉的程序做了更改。此項方便移轉手續之修正，造成了移轉人數大幅增加。一九八八年以前的作法，是要求參加者親自前往年金基金管理公司選定之代理人處填寫所謂之「不可撤回移轉表」；此外並要求代理人準備參加者與移轉登記簿，上面載有新公司代理人及參加者名冊。目前，參加者移轉時，只要在銷售人員處簽署移轉表即可。

(四) 一九九〇年

在一九九〇年承認部分殘障者有權享受給付。在此之前，受益人必須喪失至少三分之二之工作能力，才能領取全部殘障年金。法令的修改對喪失五〇%以下工作者，給予部分殘障年金。是項修正復引進支付三年期的臨時年金，給予部分或全部殘障之受益人的規定，期滿再重新評估是否應該給予殘障者終身年金。

在未修法以前，擁有過去服務債券之參加者，只能將債券背書轉讓給保險公司，以獲取終身年金的給付。修法以後，則

允許過去服務債券在正式之次級市場買賣。

另一方面允許年金基金管理公司投資於下列之國外獲利工具：投資基金的受益憑證、商業票據、信用票據、外國政府、中央銀行或外國國際銀行發行或保證的有價證券或商業票據。

(五) 一九九四年

一九九四年三月十九日，官方公布改革年金制度運用的法律，這項改革包括增加投資的新選擇，並將獲益與風險適度的結合，允許年金基金以有效與安全的方式投資。同時，也導引儲蓄的資金，轉入合適的投資管道。

六、年金基金對儲蓄、高齡勞工工作意願及國內市場投資意願之影響

(一) 年金基金對智利的儲蓄有很大的貢獻。年金基金各種種儲蓄總額從一九八二年占全國生產毛額一·八%，提升至一九九〇年之三·八八%，再續增至一九九五年的四·九二%。此外，值得一提的是，年金基金是長期儲蓄之來源。在一九八〇年改革之前，金額非常少；改革後，則是許多企業發展之融資來源。

(二) 對國內市場投資意願的影響

關於資金投資於國內市場而言，可以說年金基金已成爲制

度化的主要投資者。這些基金的重要性，以國內生產毛額比較，在一九八一年底占國內生產毛額〇·九%。目前年金基金已達一八、〇〇〇百萬披索，約等於國內生產毛額之四〇%。這些資金之投資分配爲：政府票券三九%，金融機構發行之票證爲二〇%，企業發行之票證爲四〇%，以及爲數極少之外國票證〇·六%。

從不同經濟部門所發行之全部票證，以投資者之身分分析，年金基金在資本市場之重要性是很明顯的。在所有公共部門所發行證券中，機構投資者（年金基金）佔有四〇%；而金融部門之存款與來源則占有一五%，而發行債券及質押則占六八%。最後在企業部門的投資，則占有其發行債券之五九%與股票之一〇%。

(三) 對高齡勞工工作意願的影響

關於對高齡勞工工作意願的影響是很難衡量的。因爲沒有統計數字也無從評估。然而一九九三年十二月的資料顯示，在年金基金管理公司參加者中，全部男性勞工約有〇·二%超過六十五歲，女性方面則有〇·五%。但是這項數字可能低估了超過年齡必須退休勞工的百分比，因爲年齡屆滿時，可選擇繼續就業或退休。

七、個人強迫儲蓄年金制度與其他社會保險制度之關係

個人強迫儲蓄年金制度訂有政府保證給付最低年金之規定，因此可以視為是獨立於年金制度外之社會保障制度，然而彼此關係非常密切。此外，在一九八〇年的第三五〇〇號行政命令第三部中，已列有與其他保險給付有關之特別條款，其中註明已參加之受雇勞工或即將加入新年金制度之勞工，適用於家庭福利制度，及一九八一年勞工及社會福利部之第一五〇號法規定之失業補助，以及一九六〇年第三三八號特別行政命令與第一六七四四號法關於職業病之保障（第八三條）。

八、領取年金給付之條件

領取個人強迫儲蓄年金給付並未訂定合格年資之規定，領取年金之要件茲分述如下：

(一) 老年年金

這項年金唯一的要求，即是男性要滿六十五歲，女性要滿六十歲。然而萬一在個人儲蓄帳戶內之累積餘額，不足支付年金之最低給付時，如果當事人已在任何社會保險制度下投保至少二十年時，可請求政府提供最低年金給付。

(二) 殘障及生活（遺屬）年金

1. 生活（遺屬）年金

一九八〇年第三五〇〇號行政命令第五四條規定，年金基金管理公司必須負責支付殘障年金及由下列情況造成必須支付之生活（遺屬）年金：

(1) 繳交費用之參加者，如屬受雇勞工，其死亡或依初次鑑定係因公殘障；或係無一定雇主勞工，在發生事故前一個月才開始付費。

(2) 受雇勞工之參加者死亡或初次鑑定殘障而終止或停止工作，在停止工作或終止工作之當月最後一日起算之十二個月內發給生活（遺屬）年金。此外，這些勞工必須在停止工作或終止工作前，至少有六個月登記繳費紀錄。

2. 殘障年金

在殘障年金方面，爲了得到政府最低年金之保證，其付費期間必須符合下列之條件：

(1) 被宣告殘障之日的前五年間，已在任何社會保險制度下登記爲被保險人。

(2) 尚在繳交費用期間發生意外事故，且該意外事故發生在加入新年金制度之後。

(3) 在任何社會保險制度下，已實際繳交十年之保費。

(三) 最低保證年金

爲了得到政府之最低保證年金，則必須符合下列任一項要件：

1. 當事人在死亡的前一日仍爲領取年金的受益人。

2. 仍在繳付費用期間，因意外事故死亡。

3. 在任何社會保險制度下，已實際繳了十年之保費。

九、年金給付之稅負

年金給付被視為是一種所得，因此依綜合所得稅規定課稅。稅額依所得的級距，採取不同的稅率。一九九四年七月時，所得低於一九四、九二〇披索者免稅。年金給付額依公式計算，給付額之高低受個人因素影響，包括個人儲蓄帳戶餘額之多寡、家族、年齡、受益人預期餘命及其有權領取年金之眷屬等等。因此個人領取的年金給付額高低，在於其個人與家族的特性，而不在於經常繳交的費用。

十、外籍勞工之處理

外籍勞工只要具有下列三條件，並不強制參加年金制度（第五五三號通告）：

- (一) 具有技術人員身分。
 - (二) 勞工已參加智利境外之年金制度或社會保險。
 - (三) 在相關勞動契約內，勞工表達其不參與之意願。
- 智利國民如在國外時，必須遵照在地國之社會保險規定或法律辦理。

十一、年金制度的財務赤字

(一) 財務赤字的成因

智利年金制度的財務赤字可由下列三個主要因素來加以解釋：

1. 舊制度下的被保險人，許多移轉到新制度，並發給過去服務債券，造成赤字之鉅幅增加，政府必須負責支付此項債務。因此，政府扮演舊制度之財務管理人與資金之提供者的雙重角色，以預算填補赤字。

2. 參加者由舊社會保險制度移轉至新年金制度累積之過去服務債務，政府經由發給過去服務債券負責給付。舊社會保險制度的債務與過去服務債務二項業務，由一九八〇年成立之年金標準機構來執行。

(二) 財務赤字的來源

年金財務赤字的來源可加以分析如下：

1. 收支赤字

來自於以每年收取的保險費，支付社會保險同期的年金費用，即隨收隨付的財務處理制度所產生的收支不平衡，將隨著舊制之取消而消失。

2. 過去服務債券

這些債券發給由舊社會保險制度轉移至年金基金管理公司制度的參加者，於其退休時折現發給。

3. 支付政府補助

來自於舊制度與新制度轉換時，由智利政府彌補社會保險制度給付不足之款項，全由國庫負擔。

4. 支付最低保證年金

這項費用對政府是一大負擔。是用來支付參加者在新制度

的個人儲蓄帳戶餘額無法提供法律規定最低之年金額時，由政府提供最低保證年金給付。這項赤字的演進一般估計，公元二〇〇〇年以後將會保持上升。其後，由於舊社會保險制度的財務赤字因年金給付額之降低及過去服務債券之逐步兌現支付，將有減少的趨勢。

十二、制度轉換之運作方式

勞工在智利現行兩個年金制度間的移轉，亦即自社會保險制度轉向個人付費的公積金年金制度，實質上是相同的。在兩個年金制度間的移轉，唯一途徑是經由過去服務債券的發給。其目的在承認參加者在舊制度下所繳之保險費用，可移轉到新制度。過去服務債券由被保險人在舊制度之最後一個承保機構開給被保險人，上面註明姓名及金額，俾使移轉到新年金制度時結算金額。被保險人若符合下列要件，則有權請求開具過去服務債券：

(一) 過去服務債券的發給

1. 在舊制度中繳付保險費。
2. 在一九八〇年十一月以前之五年內，至少在舊制度下某一承保機構依照其計費所得比率繳交十二期之費用，亦不會取得年金給付。
3. 未符合第二項規定之勞工，必須在一九七九年七月至一九八二年十二月之間繳交依計費所得比率計算之保險費，且不

會取得年金給付。

(二) 過去服務債券之調整與利息

過去服務債券之金額隨著消費者物價指數之變動而調整，在上月最後一日至加入新制度成爲參加者及上月最後一日到繳費之日期間可得到四%的年息，並可以逐年以複利計算。在下列情況下，過去服務債券之調整與利息，可轉存入成員個人付費之儲蓄帳戶：

1. 當參加者達到法定退休年齡，領取老年年金給付時。
2. 當參加者可以領取終身殘廢年金時。
3. 當參加者可以領取不在保障範圍內之臨時殘廢年金時。
4. 依照一九七八年第二四四八號行政命令之規定，舊社會保險制度被保險人轉入新年金制度後，依法於法定退休年齡之前提前退休者。自其年滿法定退休年齡之日起，可要求發給債券。
5. 不論年齡大小，當參加者死亡時。

參、智利年金制度相關問題之分析

智利新年金制度自從一九八一年實施迄今，已成爲一種典範。從一九九三年至一九九八年的六年間，秘魯、阿根廷、哥倫比亞、烏拉圭、墨西哥、玻利維亞及薩爾瓦多等國，陸續參考智利的經驗，開辦新年金制度。而其他拉丁美洲與加勒比海

國家，包括委內瑞拉、厄瓜多爾、尼加拉瓜、哥斯大黎加、宏都拉斯、瓜地馬拉、巴拉圭、多明尼加、巴拿馬、巴西及千里達與托巴哥。

但是此一制度在體制與財務兩方面，究竟有何足資參考之處，依據智利對於新年金制度面臨的問題與處理方式，分別說明如下：

一、制度面問題與處理方式

(一) 智利新年金制度開辦時之背景

智利年金制度從一九二五年開始實施，至一九五〇年代即已顯示經營上的危機，歷任政府均曾設法加以改進。主要的危機包括財務收支不平衡、領取給付條件不公平及行政缺乏效率。茲分述如下：

1. 原有體系的人口情勢

一九六〇年代與七〇年代初期，由於被保險人急速增加而社會保險資產成長緩慢，導致資產與過去服務債務不成比例。繳費者與年金受益人的比例，快速的由一九六〇年的一〇·八，降至一九七三年的三·五及一九八〇年的二·二。主要因素為人口結構的轉變，以及被保險人擬以社會安全體系慷慨的給付，做為解決失業與貧窮的手段。

2. 社經環境

一九七〇年代時，總體經濟急速惡化，實質薪資大幅滑落，而失業率快速上升。被保險人多設法逃避高達所得四五%

的保費，一九八〇年時的保費收入，甚至低於一九七二年的金額。同期政府的負擔，仍占總數的三三%左右。保費在一九七二年至七三年的高峰時，達到個人所得的六一%，一九八〇年則降為三七·七%。

3. 組織體系

舊制當中，在不同體系下共有超過一〇〇種以上的年金制度，導致不公平的給付差異，不管是給付金額、給付條件或是保費金額。同時，隨收隨付的財務處理制度，暴露出行政上的缺陷，包括：

- (1) 由於管理缺乏效率，導致現金準備實質價值減少。
- (2) 既有體制的新加保者，以及為特殊對象開設新制度，並未以對等的精算做為依據收費。
- (3) 給付與繳費不對等，而且年金機構分歧。
- (4) 年金機構的工作負擔過重。
- (5) 年金機構缺乏理性考量的程序，以獲致適當的營運措施。

(二) 新年金制度開辦時，對於原有社會保險過去服務債務的處理

主要的社會保險機構，共同成立了年金標準機構(The Pension Normalization Institute, INP)，以負責新年金制度開辦後，對原有制度的給付業務。不過，政府仍是舊制度的主要財源，同時，政府也承認加入新年金制度者，在舊制中已繳保費

的補償，此一措施稱為過去服務紅利(Past-Service Bonus, PR)。

政府對舊制的財務負擔，在於保費收入減少與過去服務紅利的支出，經由年金標準機構加以補助。一九九〇年到一九九六年間，平均每年占國民生產毛額的三·六%。由於政府財政負擔沉重，且由國家預算支出，因此其他政府支出的結餘，都用來挹注此一支出項目。

(三) 新年金制度何以能取代社會保險制度

一九七〇年代末期，隨收隨付的財務處理制度，無法取得足夠的財源；而同時有嚴重的經營問題，受益人數快速增加，保險費率偏高以及政府負擔大多數的支出。因此，原有制度已不能符合設立的目標，必須以個人帳戶的強迫儲蓄制，讓參加者依據在職期間累存繳交的費用及獲利，在退休後取得年金給付。

(四) 說服民眾接受新年金制度過程的困難與解決方式

強迫民眾接受新年金制度，將同時面對民眾的反彈、無力繼續支付年金與參加者大量加入新制度時的行政負擔問題。因此，以自願加入的方式，減少民眾的反彈、紓緩財務上的壓力與行政的負擔。同時為提供激勵因素，政府除說明新年金制度的內容與優點外，並保證選擇新年金制度，可以得到較舊制更高的淨所得。因此，第一年就有超過一百萬人轉入新年金制度，因為一二·六%的獲利率，使得新年金制度所需的費率相對降低。

(五) 新年金制度開辦以後，對於舊制度在保被保險人

與新進入勞動市場的勞工如何規範

新年金制度開辦以後，對於原社會保險制度在保的被保險人，授權可以自由選擇是否加入新年金制度。但是對於首次加入勞動市場的勞工，自一九八三年一月一日以後，即強制加入新年金制度，沒有自由選擇的權利。

(六) 政府對私人年金基金管理公司並不提供補助，何以政府要承諾最低年金保證

爲了要達成新年金制度公平與互助的目標，任一參加新舊制度且合計繳費年資滿二十年以上者，一旦個人儲蓄帳戶內的餘額未達一定標準，即由政府保證給予最低年金，以保障退休勞工最低的經濟安全。

(七) 何以新年金制度以貨幣單位做為計算的基準

新年金制度的貨幣單位(Unidades de Fomento, UF)是以持續的購買力，做為計算的貨幣單位；因此用貨幣單位計算年金，可以隨時保持實質價值，使年金給付能夠與生活需要保持連動。

(八) 新年金制度開辦以來，雖然受到各國與世界銀行重視，何以自一九八一年以來，仍有多家年金基金管理公司關閉

一九八一年以來，原有的十二家年金基金公司中，有二家因爲不能達到最低獲利率而關閉，有一家因爲破產而關閉，其

餘有十家則是合併。不過，市場上則有集中的趨勢。一九九三年至九四年期間，還有二十一家年金基金管理公司，但一九九六年以後則僅餘十三家。雖然一九九〇年十四年年金基金管理公司中的前五名，擁有基金總額的八〇·七%，但是一九九六年十三家中的前五名，擁有基金總額已降至七六·四%，顯示在集中趨勢下，中小型的年金基金管理公司也有相當的成長。

(九) 年金基金管理公司關閉以後，原有參加者已繳費用與孳息如何保障

由於基金的資產與公司的資產是分別計算的，所以年金基金管理公司停止營業或破產時，在九〇天內參加者必須將個人儲蓄帳戶內的基金，轉往其他的年金基金管理公司。如果個人沒有及時處理，年金基金管理公司監理會主動將參加者的基金，轉往在參加者工作地點設有合法分支機構的年金基金管理公司。如果有二家以上的年金基金管理公司可供選擇，年金基金管理公司監理會將依據過去兩年的獲利率，選擇較高的一家讓參加者加入。

(十) 由於勞工可自由選擇年金基金管理公司而造成轉換頻繁，對於公司經營有何影響

年金基金管理公司之間有著強烈的競爭，以吸引參加者，亦即增加參加者在不同公司間的移轉。一九九〇年共有三、七、九九五人次移轉，約占參加者總數的一五%；但一九九六年則有一、五六九、一八五人次移轉，比率提高到參加者總數

的五〇·二八%。移轉率的提高，代表年金基金管理公司的營運成本增加，主要是支付給直接營業人員的人事費用與廣告費用。從一九九〇年的二〇%開始，這兩項費用的比重逐漸增加，到一九九六年已占總支出的三七·五%。

(十一) 參加者轉換新的年金基金管理公司時，已繳費用及孳息與繳費年資如何處理

目前參加者個人資料均已採用電化作業移轉，內容包括原公司的個人儲蓄帳戶、自願儲蓄帳戶、離職儲蓄帳戶與過去服務債券等，由兩家年金基金管理公司移轉帳戶中的淨額。一般而言，爲了移轉現金的移轉交換作業，作業時間爲四個月。

(十二) 實施新年金制度對於國民儲蓄、高齡勞工工作意願、勞動力參與率及企業投資意願有無負面影響

新年金制度構成智利儲蓄與投資的主要來源，因而年金基金對於國民儲蓄有間接的正面效果。自一九八〇年至一九八五年，約占產品市場一五%的比率；而一九九〇年至一九九七年，此項比率更提高到二七%。不但有助提高儲蓄率，更可用以發展資本市場。所以，雖然年金制度轉換時，政府必須面對舊制度基金不足的問題，但卻相對提高國民的儲蓄率。

基於年金給付的高低，是根據參加新年金制度的時間長短決定，因此有助於強化高齡勞工繼續工作的意願。另一方面，對於國內市場的投資，由於年金基金管理公司投注大量資源依

法購買金融商品，使大型投資計畫取得足夠財源，更讓年金基金管理公司成爲智利國內最大的機構投資者。

(十三) 年金基金管理公司對殘障與遺屬年金訂定不同

費率，對參加者的移轉有無影響

年金基金管理公司依法辦理參加者的殘障與遺屬年金，並以殘障與遺屬保險方式辦理，所需保費一部分由附加費率或年金基金管理公司的佣金中支付。年金基金管理公司付給簽約人壽保險公司的費用，依據雙方協議辦理。不過給付年金或一次金的金額由法律規定，因此與參加者在年金基金管理公司的帳戶分開，不致影響到參加者的轉移。

(十四) 新年金制度合格者如何決定領取保證所得、私

人年金或兼採二者之方式

智利新年金制度中，參加者可以選擇三種年金給付方式，即領取年金基金管理公司提供的年金給付、人壽年金及暫時所得保障加計延遲人壽年金，而三者均依死亡表計算給付價值。

第一種方式採用官方的死亡表，因爲有保證所得因素，僅依性別與健康狀況（失能或未失能）有所區別。至於暫時所得保障的年金給付額就更爲彈性，預期壽命並不是重要因素。一旦進入領取人壽年金的階段，則視參加年資是否超過二十年，而決定處理方式。

至於人壽年金方式，年金受益人付給人壽保險公司的躉繳保費，是由市場自由決定的價格。因此，公司可以依據被保險

人的經社狀況，修正官方的死亡表。

(十五) 每一勞工所得不一，何以採最低年金保證而非

社會救助解決年金額不足問題

實務上，政府兼採最低年金保證與救助年金兩種方式，均用於解決年金額不足問題。在老年年金方面，給予最低年金保證的條件，是必須向新年金制度合計繳費滿二十年以上，而不論是連續的或間歇的。如果繳費未滿二十年，則可申領救助年金，不過基於地方分權的原則，係由地方政府辦理。主要的原

因，在於集中財源以協助不能自行維持老年生活國民。

(十六) 對於參加新年金制度，已年滿六十五歲卻因失

業或其他因素，繳費年資未達標準者如何處理

新年金制度提早退休者，訂有提前老年年金給付的規定，

只要參加者個人儲蓄帳戶內的餘額，符合下列條件：

1. 年金給付額超過過去十年平均可支用所得的五〇%。

2. 年金給付額高於國家保證最低年金額的一一〇%。

一旦無法符合上述條件，參加者必須到達正常法定退休年

齡，始可退休領取年金。

(十七) 新年金制度的改革，其原因與主要措施為何

1. 新年金制度的費用

(1) 現狀

法定費用在過去數年間，一直保持在高水準。從一九九〇

達平均數美金五五六元之參加者，平均費率爲三·〇六%，但包括殘障與遺屬年金所需費率。如以披索計算的費用，相當於每年成長六·二一%，即參加者每年計費所得的年成長率。基於年金基金管理公司係按參加者計費所得比例收取費用，代表自動調整提高費用。

由於佣金結構的僵化，參加者以計費所得上限美金一、九四七元加入時，較以下限美金一五六元加入者，支付的佣金費用相差達十二倍。一方面造成大量的轉移，另一方面造成年金基金管理公司相互競爭，以吸引高所得者參加，連帶提高了商業廣告的支出。

爲了減少年金基金管理公司的營運成本，年金基金管理公司監理會負責研擬措施，經由競爭而使佣金結構更具彈性，藉以控制商業廣告的支出。

(2) 建議措施

一九九七年一月十七日，已向內閣會議提出關於降低年金基金管理公司服務費用的法案。法案中建議年金基金管理公司與參加者，建立長期的協議。此一措施，容許參加者依據法定費用多寡決定是否參加，以鼓勵年金基金管理公司降低佣金與減少參加者轉換的次數。

法案中同時容許個人或團體與年金基金管理公司自由簽約，對定額或定率佣金打折收取，並適用於目前參加者、已領取年金基金管理公司提供年金者或領取暫時所得者。使得佣金

結構更具彈性，並使年金基金管理公司收入與參加者支付的服務費用間，建立直接的關係。

當商業廣告支出減少，亦可反映在較低的佣金上。然而最大的利益來自談判能力，爲避免危害低所得參加者的利益，也規定了最高的折扣率，讓低所得與高所得者同時享有折扣。此一折扣限制係按參加者計費所得一定比率計算，而不管是定額或是定率計算佣金，如此才能保護低所得的參加者。

參加者與年金基金公司間的長期協定，不得超過三年。但在協定到期前轉換公司，參加者必須支付脫退佣金 (Exit Commission)，但可依協定規定金額上限。不過年金基金管理公司若不能達成最低獲利率或維持最低資本額。協約期間已領取年金者仍可自由脫離。

個人帳戶的佣金折扣，並依據參加者的選擇，加入自願儲蓄帳戶或個人儲蓄帳戶。對於佣金的談判，有助於將節省的費用轉用於增加個人的給付，特別是對低所得的參加者。不管如何，參加或選擇年金基金管理公司，都是每一個參加者個人的選擇。

爲了使佣金結構更爲透明化，目前以個人帳戶餘額計算的折扣金額，將改以計費所得爲基礎計算折扣金額。

2. 為年金受益人或參加者建立提供年金的第二種基金

(1) 現況

目前每一年金基金管理公司僅能管理一種年金基金，因此

各公司投資組合差異極微，使得年金受益人沒有低風險的選擇。

(2) 建議措施

保障對象向年金基金管理公司領取老年年金者、已領取暫時所得保障者，以及通過第一次殘障鑑定報告者與離法定退休年齡五年以內之參加者為適用對象。

投資組合與平均報酬率考量投資利益變動的主要因素，就是變動所得項目；而長期固定所得投資，則較少有波動。因此第二種基金不得投資變動所得項目，而將基金用於三十個月至四年期的長期固定所得投資。

營運費用——在全面性降低年金基金管理公司費用的架構上，年金基金管理公司監理會在立法過程中，試圖採用最簡單的方式管理第二種基金，亦即採用最低的營運成本。

參加者的移轉——兩種基金投資組合的最大差異，特別是變動所得方面，參加者若在基金間移轉會引發嚴重的價格改變。為避免對資本市場與不同年金基金持有金融產品價格波動的潛在影響，所以持有金融產品必須在三年以上，同時應符合包括參加者逐漸移轉資金至第二種基金，同一個年金基金管理公司對金融產品進行內部轉移，而且對此期間規定特別投資限額等條件。

3. 推廣人壽保險年金市場

(1) 現況

智利新年金制度有三種領取方式，截至目前，老年年金受益人由一九九三年底的四三、〇八九人，提高至一九九七年的二一四、五三八名年金受益人，其中四九·二%由年金基金管理公司提供年金，四七·五%領取人壽保險年金，其餘三·四%則領取暫時所得保障。不過自從一九八八年起，領取人壽保險年金之年金受益人數平均成長四三·六%，較向年金基金管理公司領取者多一·七五倍，亦較總數成長多一·三七倍。此一趨勢顯示市場的不完備，包括對於未來年金受益人依名冊進行的非正式商業行為、保險經紀人收取高額佣金、未來年金受益人購買商品之相關資訊，以及參加者必須面對的利益衝突問題。

(2) 建議措施

為促進人壽保險年金制度，一九九五年六月十四日已向國會提出法案，以增進人壽保險年金資訊流通。法案中規定諮詢或資料提供的義務，因此參加者可據以要求年金基金管理公司提供請領年金方式與各人壽保險公司年金額等之諮詢服務，而年金基金管理公司就必須向保險公司查詢人壽保險年金市場的資訊。同時，法案中要求建立電子化資訊傳輸系統，以及由保險公司提供人壽保險年金的標準作業程序。

二、財務面問題與處理方式

(一) 制度轉換時，政府負擔的成本估計

智利由原先社會保險的隨收隨付制，改爲目前強迫儲蓄的完全提存準備制處理財務，反而使得虧損更形嚴重，必須由政府繼續承擔。主要是因爲對過去向社會保險基金繳交保費之補償，即過去服務債券的發給與繼續參加舊制社會保險的給付與虧損撥補，並由年金標準機構負責執行。

新年金制度開辦至一九九七年的十五年間，前述政府負擔每年平均占國內生產毛額三·三%。基於此一負擔相當沉重，影響到預算編列，因此其他部門必須提供盈餘協助彌補不足。

一九九六年十二月，社會保險的法定準備不足爲一兆一七二·六億披索，約合美金二四億四千二百五十八萬元。雖然準備不足以每年一〇·四%的淨增率增加，其中過去服務債券更達四五·四%的年增率；但是自一九九〇年起就逐年下降，至一九九六年的一段期間，過去服務債券平均只有一五·四%的年成長率。而政府的直接支出也有相同狀況，十五年間平均年成長率爲八·七%，但最後六年則降爲五·五%。綜合而言，一九九〇年至一九九六年間，準備不足的年淨增率已降爲七·一%。

至於對國內生產毛額的影響，法定準備不足在一九八五年以前都是快速成長，其後則維持在三·六%左右。只要經濟成長步調繼續，法定準備不足相對比重將開始下降。至於占國家財政預算比重，過去五年平均法定準備不足約在一七%。

在實施改革的過程中，老年、殘障與遺屬年金產生的法定

準備不足，約當國內生產毛額的二·九五%，必須由政府處理。新年金制度實施後，由於政府必須補貼舊制社會保險的負擔，以一九九四年爲例，約爲二四億四、二五八萬美元。不過與國內生產毛額相比，保持在三·六%左右，並相當於國家財政預算的一七%。

(二) 為了支付制度轉換成本，智利政府採用何種措施
智利政府並未對制度轉換時產生的成本，採取特殊的措施。但是基於對預算的影響，因此其他部門必須以盈餘貼補，以便支援年金部門的財務。

(三) 對於由舊制轉換新制之參加者，既有權益如何保障

對於由舊制轉換至新制之參加者，基本上是給予過去服務債券，承認已繳保費的給付權利。不過必須符合下列條件：

1. 曾經於舊制繳費。
2. 在舊制中，至少在一個社會保險體系有一年以上繳費紀錄，以相當一九八〇年十二月前五年的薪資計算，但是並不做爲領取年金時的年金給付基準。
3. 不符前開條件者，則改以一九七九年七月至一九八二年十二月間的保費爲準，但也不做爲領取年金時的年金給付基準。

參加新制者在領取年金時，過去服務債券也加入計算。以一九七八年六月至一九八〇年六月間繳費所得的八〇%爲標

準，加權乘以向舊制繳費年資與三十五的商數。

過去服務債券係以加入新制的前一天當月，到領取給付的前一個月期間的消費者物價指數計算，平均每年實質利率為四%，並按年計入本金。

過去服務債券依指數計算的利息，在下列任一情形下，依據要求計入參加者的個人帳戶：

1. 當參加者符合領取老年年金的法定年齡時。
2. 當參加者領取永久殘障年金時（由相對的醫療委員會提出第二次鑑定報告）

3. 當參加者領取不是由保險提供的暫時殘障年金時。

4. 對於提前退休者，必須達到法定老年年金給付年齡時才予併計。不過，也容許參加者在合格日前以債券投入證券市場換取現金；或是在選擇人壽保險年金時，作價轉存保險公司。但是作價時，政府就不必進一步支付債券。

5. 不分年齡，當參加者死亡時。

(四) 新制年金制度一〇%的提撥率如何決定

在新制年金制度開辦前，為達成給與參加者相當工作生命最後十年平均所得七〇%的年金額，事先曾進行精算。假設每年平均實質獲利為四%，得到提撥率一〇%的結論。

(五) 對於參加新制達二〇年而於六十五歲退休的勞工，其老年給付的平均給付水準如何

基於新制年金制度開辦迄今，僅有十七年的歷史，因此目前老年年金受益人所領老年年金，部分係來自過去服務債券的給付，且年金基金管理公司監理會並未對特定條件下的參加者進行估算，因此尚無資料可供參考。

(六) 由於有最低保證年金之規定，對於部分文獻指出未來智利將有龐大財政負擔之看法

假如新年金制度能夠提供適當的年金給付，最低保證年金的政府負擔就不會上漲。基於新年金制度的獲利率相當高，因此，相對最後所得的替換率將會十分接近目標值的七〇%。

(七) 年金基金管理公司與年金基金管理公司監理會在新年金制度的角色與相互的關係為何

年金基金管理公司監理會 (Superintendency of Pension Fund Administrator, SAFP) 是一個技術性機構，負責監督與管理年金基金管理公司。工作內容包括財務、精算、法務與業務等方面，並接受勞工與社會部的社會業務次長的指導。

年金基金管理公司監理會的主要功能如下：

1. 依法批准或否決成立年金基金管理公司的計畫，以及登記成立。

2. 分從法律、行政與財務觀點，監督年金基金管理公司的營運。

3. 保證年金基金管理公司執行最低資本額與現金準備的要求。

4. 提供法律或規章的改革建議，以改進年金基金管理公司的業務。

5. 解釋現行法令規章，並提出強制性通則供年金基金管理公司執行。

6. 處分罰金，並在有必要時依法強制解散年金基金管理公司。

年金基金監理官則是由總統提名，擔任年金基金管理公司監理會的最高行政首長，負責計畫、組織、指揮、協調與掌握年金基金管理公司監理會的業務，也是年金基金管理公司監理會的法定代表人。

年金基金管理公司是依一九八〇年第三五〇〇號法令成立的公司法人，唯一的設立目的，就是管理年金基金，支付與辦理年金給付。主要的特性如下：

1. 接受年金基金管理公司監理會的監督。

2. 每一年年金基金管理公司只能管理單一的年金基金。

3. 年金基金管理公司在任何情形下，除非法律容許，不論直接或間接，均不得給予參加者年金、服務或給付。

4. 年金基金管理公司成立所需最低資本額為五、〇〇〇貨幣單位，並依據參加者人數增加而遞增。如有五、〇〇〇名參加者時，為一〇、〇〇〇貨幣單位；七、五〇〇名參加者時為一五、〇〇〇貨幣單位，而參加者為一〇、〇〇〇名時為二〇、〇〇〇貨幣單位。

5. 年金基金管理公司對於年金基金的債券資本，必須設置分離帳目紀錄。

6. 年金基金管理公司被授權准予向參加者的收取佣金，以供管理基金之用。佣金可以從個人儲蓄帳戶扣除，或是於領取給付時扣減。

7. 年金基金的債券資產，必須與年金基金管理公司的債券資產完全分離。

8. 每個月年金基金管理公司必須負責公布過去十二個月的獲利狀況，並不得低於下列兩項條件：

(1) 過去十二個月所有年金基金的平均獲利率減二個百分點。

(2) 所有年金基金過去十二個月平均獲利的五〇%。

年金基金管理公司為了保證達成最低獲利的要求，必須保有相當於代管基金一%資產的現金準備。這些資產必須投資在年金基金中，做為預防措施，以補充獲利波動準備 (Yield Fluctuation Reserve)

9. 年金基金管理公司除了管理基金的唯一目標外，也經授權發展地方性關係企業，以擴大業務範圍。於年金基金管理公司監理會的授權下，對自然人或法人提供在海外營運、投資海外或年金基金管理公司從事海外投資的服務。同時，也授權可以投資從事債券集保公司業務。

(八) 政府如何規範投資事宜，而風險評估委員會

(Risk Rating Commission) 與年金基金管理公

司監理會之關係如何

年金基金的投資事宜，有著嚴格的法令規範。雖然年金基金管理公司可以購買任何金融商品，不過由法律設定投資限額。

風險評估委員會為一法人團體，由各年金基金管理公司捐助財產成立，以評估各年金基金的價值。主要的功能如下：

1. 核定年金基金購入的資產、債券與遠期債權。
2. 評定債券風險等級。
3. 建立一套特定的程序，以評定地產股票與投資基金的股份，做為握有的資產與進行財務長期營運。
4. 建立各類債券評等與國際公認的評等機構間的關係。
5. 做為國際公認的評等機構，對於國外債券工具評等的同意、修正或拒絕。

風險評估委員會係由下列成員組成：

1. 年金基金監理官。
2. 金融與財務監理官。
3. 證券與保險監理官。
4. 由年金基金管理公司推薦的四名代表。

(九) 新年金制度開辦以來有無舞弊情事，並如何預防
新年金制度開辦以來，尚無舞弊情事發生，主要係因監理

機關依據年金基金法，通過一系列嚴格監督與管理法令加以預防。

(十) 新制行政成本甚高，改善策略為何

為了改善目前行政成本偏高的缺點，年金基金管理公司監理會已向國會提送修正草案，主要內容為降低費用與建立第二種基金。對於降低費用部分，係交由參加者與年金基金管理公司協議，並規定除有例外事由，協議期間參加者不得任意轉移。有關詳細內容，請見第一部分第(十七)項。

(十一) 未來如果發生如三〇年代經濟蕭條之經濟危

機，將採取何種措施因應

不需要考量採取任何特殊措施，以因應類似三〇年代的經濟危機。基於年金基金是投資於多樣的組合，實質上可以降低股票市場下跌造成的損失風險。不過如果發生類似三〇年代經濟蕭條，參加者顯然會蒙受損失，但是應該可以預期從其他期間的獲利彌補。因為年金基金係屬長期儲蓄，所以真正值得關心的事，應該是參加者在職期間，於三十或四十年所繳費用的平均獲利能力。

肆、拉丁美洲第二波年金制度改革的分析

智利於一九八〇年代初期開始，成功的改革原有社會保險年金制度以後，鄰近的拉丁美洲國家紛紛仿效智利模式，推動

本國的年金制度改革工作；根據智利與其他第二波七個拉丁美洲國家年金制度改革的內涵，可以從不同的層面分析其異同，並進而檢討發掘相關問題，做為我國年金制度規劃的參考。

一、新舊制度綜合分析（詳見表二）

為分析各國年金制度改革的內涵，以下將分項自舊制內涵、新制的開辦、移轉規定、給付保障、財務處理、民營年金基金管理公司的管理等方面，綜合比較各國的差別。

（一）舊制內涵

1. 八個拉丁美洲國家主要的舊制年金，都是單一的確定給付制年金，並以隨收隨付方式處理財務；除了玻利維亞是由國家社會安全機構與工會共同管理外，其他各國都是由國家社會安全機構管理。

2. 在採用新制以前，各國多曾推動過於舊制的改革，包括提高退休年齡、提高保險費率與提高合格繳費期間的年資等，但仍未能挽回舊制年金制度的危機，而亟待進行大幅度的徹底改革。

（二）新制規劃

1. 新制開辦以後，依據各國的國情狀況，對於舊制的處理有三種方式，包括改革舊制與新制雙軌並存、完全終止與逐步停止適用。其中完全終止的墨西哥與玻利維亞兩國，係因舊制財政完全崩潰，無法繼續經營而必須重新建立；其他各國則為減少對於政府財政的衝擊，而以較緩和的方式使舊制自然結

束。

2. 對於參與新制，阿根廷、哥倫比亞、烏拉圭、秘魯四國可在新舊兩制中選擇，並在新制中分為二層年金；玻利維亞、薩爾瓦多、智利與墨西哥四國，則完全廢除新制第一層年金，只保留第二層年金。

3. 為便於推動新制年金，除秘魯與玻利維亞兩國，其他六國均提供最低年金給付保證。在不同年金制度中，秘魯與阿根廷同意可自公共年金單向移轉至民營年金，哥倫比亞則每三年可以來回移轉一次；其他各國則因屬強制制度，規定不得移轉。

（三）新制第一層制度

1. 秘魯、阿根廷、哥倫比亞、烏拉圭與薩爾瓦多等國，均採以保費為第一層的隨收隨付制年金，並由政府設置機構管理；而智利、玻利維亞與墨西哥等三國，均不再設置第一層年金制度。

2. 對於未參加年金制度國民的社會安全救助，智利、阿根廷、哥倫比亞、烏拉圭與墨西哥均採所得調查的救助年金補充；而玻利維亞則對於年滿六十五歲以上國民，規定均可享有普遍式均等年金。

3. 對於參加者年金給付不足維持老年生活時，智利、秘魯、哥倫比亞與墨西哥所採方式，與未參加年金者相同，發給所得調查之最低年金；但阿根廷則為發均等年金，並不考慮個

人經濟能力。

(四)新制第二層年金

1. 包括智利與第二波改革年金制度國家，全部均採用確定提撥、完全提存準備的個人年金帳戶；但其中哥倫比亞、烏拉圭、墨西哥與玻利維亞四國，則同時由公、民營年金基金管理公司代為經營，其他各國則全數由民營年金基金管理公司經營。

2. 新制第二層年金均以個人為單位參加，除墨西哥以外，均無基金投資組合可供選擇；年金的給付方式，同時維持公、民營年金的秘魯，計有公共年金、民營年金基金管理公司提供年金、購買商業年金與混合制等四種方式為最多，僅限商業年金的烏拉圭則最少。

3. 一般而言，軍人、公務員、教師與公營事業勞工均排除適用，而自雇者則選擇性參加，其他在強制加保範圍的勞工，則應一律參加。

(五)民營年金基金管理公司的管理

1. 民營年金基金管理公司係代參加者管理繳交費之單位，與保險公司並不相同，因此分開管理。對於保費的收取方式，阿根廷、烏拉圭與墨西哥採專設機構集中收取；智利、秘魯與哥倫比亞三國，則授權年金基金管理公司個別收取。

2. 對於年金基金管理公司的管理方面，各國政府多保證年金基金資產的權益，以及最低獲利率。爲了達到此一目標，各

國多專設監理機關或由中央銀行，嚴格管理年金基金管理公司與保險公司，並且限制基金的投資方向；僅有哥倫比亞與玻利維亞兩國，認爲對於公司已嚴格管理，而放寬投資規定。

(六)移轉的進行

1. 智利與較早進行第二波年金制度改革的秘魯、阿根廷與哥倫比亞，均容許勞工可以選擇是否加入新制；但其他第二波進行年金制度改革的烏拉圭、墨西哥、玻利維亞與薩爾瓦多等四國，則強制全體或一定年齡以下的勞工參加新制。而配合此一移轉程序，終止舊制的墨西哥與玻利維亞兩國採立即移轉，其他各國均需三、五十年以上。

2. 配合移轉新制需要，除烏拉圭沒有補償與墨西哥容許在新、舊制間移轉外，其他各國均繼續支付原有年金受益人，並提供參加新制者年資債券。

3. 在財務與財源方面，各國處理方式並不相同，包括民營化所得、加徵附加稅與財政結餘；但是不管採用何種方式，解決財務問題均在六十年以上。

二、新制綜合分析

各國實施新制以後，在財務方面的表現，茲分析如下：

(一) 保險費費率（詳表四）

在實施新制以後，各國勞雇雙方負擔之保險費率，相對於薪資總額的比例，智利與墨西哥兩國爲下降；秘魯視加入的層次屬寡，或增或降；其他各國則均增加。主要的因素，在於以

表四 拉丁美洲國家年金保險費率

(勞雇雙方保費占薪資比例, %)

| 國別 | 舊制 | 新制 | | | | | | 總計 |
|------|----------|-------------|-----------|-------|------|-----|-----------|-----------|
| | | 第一層 | 第二層 | | | | | |
| | | 老年 | 老年 | 殘障與遺屬 | 行政管理 | 其他 | 合計 | |
| 阿根廷 | 21.0 | 16.0(+11.0) | 7.5 | 3.5 | | — | 11.0 | 27.0 |
| 玻利維亞 | 5.0-15.0 | — | 10.0 | 2.5 | 0.5 | — | 12.5 | 12.5 |
| 智利 | 26.0 | — | 10.0 | 0.5 | 2.4 | — | 12.9 | 12.9 |
| 哥倫比亞 | 6.5 | 13.5 | 10.0-11.0 | 3.5 | | — | 13.5-14.5 | 13.5-14.5 |
| 薩爾瓦多 | 3.0 | — | 10.0 | 4.0 | | — | 14.0 | 14.0 |
| 墨西哥 | 15.5 | — | 6.5 | 2.5 | — | 5.0 | 14.0 | 14.0 |
| 秘魯 | 13.0 | 11.0 | 10.0 | 1.4 | 2.3 | — | 13.7 | 11.0-13.7 |
| 烏拉圭 | 15.5 | 27.5-31.5 | 27.5-31.5 | 0.6 | 2.1 | — | 30.2-34.2 | 27.5-34.2 |

往保險費率偏低，無力支應給付需要，必須在新制開辦以後核實訂定費率，以確實保障財務基礎的健全。

表五 1998年拉丁美洲國家第二層完全提存準備制度涵蓋率

| 國別 | 參加者占勞動力比例 (%) | 付費者占勞動力比例 (%) | 付費者占參加者比例 (%) |
|------|---------------|---------------|---------------|
| 阿根廷 | 41.2 | 21.7 | 49.1 |
| 玻利維亞 | 12.0 | N.A. | N.A. |
| 智利 | 100.0 | 56.2 | 56.2 |
| 哥倫比亞 | 14.3 | 9.5 | 66.8 |
| 薩爾瓦多 | 17.7 | N.A. | N.A. |
| 墨西哥 | 29.6 | 19.2 | 64.9 |
| 秘魯 | 18.9 | 8.3 | 43.8 |
| 烏拉圭 | 33.2 | N.A. | N.A. |

(二) 新制涵蓋率 (詳表五)
各國參加者占勞動力的比例，以智利法定一〇〇%為最高，其他各國則因非正式勞動市場規模較大，或可以自行選擇參加與否，以致參加比例均在五〇%以下；而付費者占勞動力比例，除智利在五六·二%、阿根廷為二一·七%，其他各國均在二〇%以下；而付費者相對於參加者比例，則僅在二分之一至三分之二之間。

表六 1998年拉丁美洲國家第二層年金基金資產

| 國別 | 百萬美元 | 占 GDP 比例 (%) |
|------|--------|--------------|
| 阿根廷 | 10,102 | 2.97 |
| 玻利維亞 | 216 | 2.49 |
| 智利 | 28,381 | 37.44 |
| 哥倫比亞 | 1,521 | 1.69 |
| 薩爾瓦多 | 2 | 0.02 |
| 墨西哥 | 4,000 | 0.95 |
| 秘魯 | 1,703 | 2.66 |
| 烏拉圭 | 278 | 1.34 |

(三) 新制年金資產規模 (詳表六)
智利由於第二層年金開辦較早，因此歷年累積資產占國內生產毛額的三七·四四%；其他各國所占比例，則均在三%以下。不過由於採用完全提存準備處理財務，所以預期未來將快速大量累積資產。

表七 1998年拉丁美洲國家年金基金資產實質獲利率

| 國別 | 期間 | 實質獲利率 (%) |
|-------------|-----------|-----------|
| 阿根廷 | 1994-1998 | 12.2 |
| 智利 | 1981-1998 | 11.0 |
| 智利 | 1994-1998 | 1.1 |
| 哥倫比亞 | 1994-1998 | 12.4 |
| 墨西哥 | 1997 | 8.6 |
| 秘魯 | 1994-1998 | 10.2 |
| 烏拉圭 | 1997 | 6.4 |
| 6國加權平均實質獲利率 | | 11.0 |
| 6國實質獲利率標準差 | | 7.6 |

(四) 年金基金獲利率 (詳表七)
各國年金基金加權平均實質獲利率為一一%，但差異性甚大；尤其是智利早期平均獲利率在一一%，而一九九四年至一九九八年五年期間，已跌落至一·一%。顯示大量年金資產缺乏投資管道，而無法有效提高獲利率。

(五) 過去服務債務的移轉 (詳表八)

八國改革前過去服務債務對國內生產毛額的比例，烏拉圭高達二一四%，為各國中最高者；而智利與墨西哥兩國，亦分達一二六%與一四一·二%。年金制度的改革，對於減少過去服務債務確有效果，以智利與墨西哥兩國為例，改革後已分別降至八六·一%與五九·三%。不過這有一部分是因為轉為年資債券或因不確定選擇在舊制或新制退休，因此難以確定所致。

表八 拉丁美洲國家隨收隨付隱藏性債務水準及年金改革移轉時不足額現值對 GDP 比例 (%)

| 國別 | 隨收隨付隱藏性債務/ GDP | 改革移轉時不足額現值/ GDP (改革公共年金前) | 改革移轉時不足額現值/ GDP (改革公共年金後) |
|------|-------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 阿根廷 | N.A. | N.A. | N.A. |
| 玻利維亞 | 40 | N.A. | N.A. |
| 智利 | 126.0 | N.A. | 86.1 |
| 哥倫比亞 | 88.1 | 83.6 | 59.2 |
| 薩爾瓦多 | N.A. | N.A. | N.A. |
| 墨西哥 | 141.5 | N.A. | 59.3 |
| 秘魯 | 37.0 | N.A. | N.A. |
| 烏拉圭 | 214.0 | N.A. | N.A. |

(六) 年金制度改革時的不足額 (詳表九)

基於年金為一長期制度，因此在推動年金制度改革時，主要係考慮當年不足額的需要；各國不足額對國內生產毛額的比例，在一%至三·三%之間；而智利則在實施十五年後，比例已自三·三%降至二·四%。各國差異甚大的原因，主要是因資料不全與非正式勞動市場規模較大所致。

表九 拉丁美洲國家年金改革移轉時不足額對 GDP 比例

| 國別 | 年別 | 比例 (%) |
|------|------|--------|
| 阿根廷 | 1996 | 2.6 |
| 玻利維亞 | 1998 | 2.8 |
| 智利 | 1982 | 3.3 |
| 智利 | 1997 | 2.4 |
| 哥倫比亞 | 1995 | 1.9 |
| 薩爾瓦多 | — | N.A. |
| 墨西哥 | 1998 | 1.0 |
| 秘魯 | — | N.A. |
| 烏拉圭 | — | N.A. |

三、問題檢討

雖然拉丁美洲國家沿襲智利年金制度改革模式持續進行第二波的改革，但是此一模式並非全然沒有缺點，以下即就目前

發現的問題，逐項加以檢討分析。

(一) 參加者繳費比例偏低

雖然如表三所示，完全提存準備年金制度中，部分拉丁美洲國家付費者占參加者的比例高於五〇%；但是由於這些國家參加者占勞動力比例不及三〇%，所以付費者相對勞動力的比例除智利以外，其他均不及二〇%上下。而繳費比例偏低主要的因素，是加保資料重複與不完整，離開勞動市場就學、自營作業或進入非正式勞動市場，所得偏低不足付費，以及整體性的經濟不景氣等。一方面影響年金基金管理公司的財務，另一方面對於低所得極為不利，政府必須大幅提高最低年金保證的補助與社會救助支出，形成財政上的沉重負擔。

(二) 營運成本的合理化

雖然參加者人數不斷增加，可是殘障與遺屬年金的保費並未相對因規模擴大而下降；反而傭金與禮品等銷售成本，卻因競爭激烈而提高。此外，開辦成本尚未攤銷完畢、參加者可以自由在不同年金基金管理公司間移轉等因素，也造成成本無法下降。

(三) 獲利率與投資組合

民營的確定提撥制年金制度，由於以個人為單位參加，因此使個人直接受到通貨膨脹的威脅；獲利率偏低時，可能較參加舊制的所得替代率還要低；雖然規定最低獲利率可以提高民眾參加的信心，但如果資訊不足，仍有獲利率未達標準的顧

慮。另一方面，由於最低年金保證可能高於帳戶餘額所能提供的年金，造成額外的財政負擔；而為了維持最低年金保證，各年金基金管理公司都採用保守的投資策略，加上政府嚴格控制投資項目，使各公司的投資組合幾乎相同，無法發揮活絡金融市場的功能。

(四) 年金給付的選擇

由於新制加入者年輕人較多，因此已領取新制老年年金者年資尚淺，所需成本較少，尚不足影響財務。但因選擇由年金基金管理公司精算發給年金，如果個人餘命長於平均數，將只能領取最低年金給付，不足以維持老年生活需要；而加保年資不足二十年者，甚至無法領取年金。因此，六〇%的參加者多數已轉為在退休時購買商業年金。其優點為受益人死亡時，遺屬可以領取帳戶餘額；超出法定餘額部分，亦可提領一次給付；並且在年金基金管理公司經營不善時，可以自行轉換公司。

(五) 其他相關問題

但是由於向年金基金管理公司領取年金時，受益人不需支付行政成本，而移轉由當期付費者承擔；而購買商業年金者，由於缺乏死亡表資料，不得不收取高額保費；同時，若是採固定額年金，將使受益人無法承擔通貨膨脹的壓力，即使基金購買物價指數調整型公債，亦因市場籌碼太少而無法全面保障受益人。

此外，年金基金管理公司的管理費用不斷升高，如智利部分公司就已從一·五%提高至五%；而不肖公司職員更以出售參加者個人資訊給保險公司獲取利益，構成道德上的危機，使得受益人購買商業年金，也面臨風險。

伍、對於智利與第二波拉丁美洲國家 年金制度改革的心得

雖然智利對於社會安全制度的改革措施，尤其是新年金制度或許相當成功，但卻未必適合其他國家；不過當我們研究智利採取的措施，能夠有效地解決舊有制度的問題，並達成預期的結果，就值得我們借鏡。

一、綜合智利自一九八一年開始實施的新年金制度，集中在下列數項改革重點：

(一) 舊制度最大的缺點，是依職業的不同而分為眾多社會保險體系，以致給付條件與標準均有差別。新制度則統一不同的體系，採取全國一致的給付條件與標準。

(二) 過去退休年齡不一、退休給付的金額偏低，不足以維持勞工退休後的老年生活；新制雖然因為有提前年金之規定，還不能完全統一給付開始年齡，但是已規定繳費年資至少要二十年，延長累積個人儲蓄帳戶餘額的期間，並且提供最低年金給付的保障，不足的財務支出，則保證由政府補助。

(三) 新制度雖然規定費用全由勞工負擔，並依勞工月薪的一〇%計繳，但考慮勞工的負擔能力，故在新制度開始實施以前，已要求雇主提高勞工月薪的一八%，用以支付個人新增提存費用及佣金費用的支出。

(四) 爲了避免政府行政效率不彰，危及年金制度的營運，因此將業務交由年金基金管理公司辦理，並由其收取佣金費用；一方面減少政府對年金業務的介入，以監督代替經營；另一方面容許年金基金管理公司收取費用，除可有固定財源推動相關業務外，並養成參加者守法的權利義務對等觀念。

(五) 新制在保障老年年金給付金額不致因通貨膨脹而貶值，以及進一步提高給付標準的方面，採用了一些新的措施。首先是以貨幣單位取代通貨，作爲計算的基準；同時，根據每一年的消費者物價指數，調整貨幣單位的價值；使得個人退休基金帳戶內累存的本金與投資獲利，能夠隨著時間增加，足以因應未來的年金給付需要。

(六) 每一年度內，分三次公布各年金基金管理公司的財務報表，使得所加入的各年金基金公司財務狀況，以及個人帳戶中的金額，足以讓參加者確知本身有多少的保障。其重要性在於打破過去社會保險的隱秘性，使社會保險中最重要的財務問題透明化，除了政府的監督外，也多了一層由被保險人自行注意的效果。

(七) 除了前述各項改革重點外，新制度也採用了電腦化

資訊作業，擴大年金基金的投資範圍等其他改進措施，並且容許原有社會保險制度的被保險人，依據個人的利益，選擇加入新制或留在舊制。但是更爲重要的一點，是新制在致力達成社會正義方面所做的改進。因爲新制度在提供參加者給付時，參加新制繳費年資部分，給付條件與標準都是一致的；而所盡的義務，在費用與佣金費用的負擔方面，也都是採用相同的基礎。

二、雖然從書面資料中，可以看到智利新年金制度輝煌的成就；但是此一制度也不是完美無比、毫無缺點。特別是一九九七年預訂推動的改革措施，並未如期完成，因此智利的新年金制度仍然存在下列問題：

(一) 政府財務負擔的沉重與不公

智利新年金制度開辦時，爲吸引勞工參加，提供了三項保證，包括發給過去服務債券、最低保證年金與對原有社會保險制度虧損的補助。一九八一年時，僅有對社會保險制度虧損的補助一項，當時占國內生產毛額的一·五%；至一九九四年占國內生產毛額的比率，過去服務債券爲〇·六五%、最低保證年金爲〇·〇一%、補助社會保險虧損爲二·九六%，合計達三·六二%，約占政府總預算的一七%。由於政府預算規模不斷擴大，因此占政府總預算比率雖將維持一七%左右，但占國內生產毛額的比率，將繼續成長。因爲繼續參加原有社會保險制度之被保險人，主要是軍人與警察，且享有較佳的給付，所

以形成了差別待遇與特殊階級。而這些社會保險虧損的費用必須由全民支付，並影響政府正常政務支出，未來勢必在軍警勢力消退之際，造成新的問題。

(二) 投資獲利機會的減少

年金基金管理公司運作以來，歷年來的獲利率平均爲一三%。從數字上來看，是屬於高獲利能力。但進一步分析，獲利率最高的一九九一年爲二九·七%，但一九九五年則迅速跌至負二·五%；相差三二·二個百分點，顯示獲利率有極大波動，並受到外來經濟情勢波動及內部金融市場調整等因素的影響。另一方面，近年年金基金管理公司對公司股票的投资大幅增加，從一九八六年僅占總投資額的三·八%提高到一九九五年的三〇·一%，其中又有六八·八%是政策性集中在電力與通信兩個產業，並且是獲利的主要來源。如果進一步去分析，年金基金管理公司持有公司股票資產的價格上漲，主要是因爲投資湧入，公司股票價格重估的結果，而非實際營運的獲利。未來隨電廠或通信設施完工，不再有大量新資金投入時，相對股票價格上漲有限，將造成獲利率減少。如不能找尋適當的新投資標的，往日榮景將不復存在。

(三) 年金基金管理公司的營運假象

目前年金基金公司平均的服務費用爲參加者計費所得的三·〇六%，但實際轉付給保險公司提供殘障年金與遺屬年金的比率平均僅有〇·七三%，其餘二·三三%均爲年金基金公

司所有，並未將結餘回饋參加者。又因年金基金管理公司的服務費用係以計費所得比率計算，因此爲獲得更多的服務費用，年金基金管理公司會選擇薪資較高的參加者。爲了吸引高所得者參加，年金基金管理公司的數目雖由初期二十餘家減少至目前的十餘家，但競爭反而更形激烈。直接營業人員由初期的一千八百餘名，增加到目前的二萬五千餘名，且多爲年輕貌美的未婚女性。一方面，在手段有多樣化的趨勢，從贈送藥品、健身器材，到提供性招待；另一方面，則提高直接營業人員獎金占其所得的比率。一般而言，年金基金管理公司的直接營業人員月薪僅相當於美金五〇至八〇元，但每招募一名參加者，至少可以獲得計費所得八%的獎金。於是在參加者貪圖獎品，而直接營業人員追求獎金的狀況下，造成參加者轉換年金基金管理公司次數頻繁，一九九六年到達一五七萬人次。若參加者加入時間不滿三個月，年金基金管理公司連付出的營業人員獎金都無法回收，造成實質上的虧損。

(四) 民眾對新年金制度缺乏信心

依據法律規定，應有五三二·一萬人參加年金基金管理公司，但是實際只有二九六·二萬人固定繳費，約占總數的五五·六七%。主要的原因，在於參加者繳交費用如何運用無法參與，而年金基金管理公司自行發布財務資料，缺乏年金基金管理公司監理會的認證，並且用途資本化，對社會大眾沒有幫助；而且法律的改革，又只限於協助公司的經營。由於智利民

間借貸十分方便，民眾寧願支付利息辦理借貸，而不願參加年金基金管理公司，期待一個幾十年後才能領取年金的權利。而且在五百多萬依法應參加年金基金公司者之外，尚有二百餘萬無固定工作與所得者，並無任何保障。

(五) 雇主從新年金制度謀利

雇主每個月申報已扣除勞工所得一〇%繳交費用，但並未實際交付給年金基金管理公司，截至目前，欠款達三〇億美元，致使年金基金管理公司控告雇主的案件，累計已達十五萬件。主要的成因，在於新年金制度相關法令同意雇主可以延遲繳交，但如何要求雇主繳交欠款或罰款，法令卻付諸闕如。由於雇主欠繳保費的損失，不管政府以抽稅彌補損失，或不計此一期間年資，參加者都必須自行承擔責任，所以造成雇主鑽法律漏洞謀利。

雖然進行第二波改革年金制度的拉丁美洲國家，與智利在制度規劃的方向與實務的運作上，依據各國的國情而有差別，不過基本上仍是依循智利模式，仍以確定提撥方式、完全提存準備處理財務的個人年金帳戶爲主軸推動改革。但是第二波的國家因爲有智利的經驗爲基礎，所以也有一些較務實的改進措施，例如：擴大經營的規模，強制法定範圍內的對象一律強制參加；可以自公共年金制度轉至民營的年金基金管理公司，但不得自民營年金轉回公共年金，以免造成保險上的逆選擇；對於年金基金管理公司間的移轉，限制次數或規定一定期間不得移轉等措施。

由於年金為一長期性制度，拉丁美洲國家推動年金制度改革最久的智利，新制實施亦不過二十年；距離年金制度成熟的四十年，只有一半期間。對於新制年金在經營績效、資本累積、開拓金融保險市場、儲蓄率等經濟因素；以及老年生活保障、民眾勞動意願等社會因素方面的影響，尚無法進行長期的觀察與分析。目前的研究，只能以拉丁美洲國家現有的資料為基礎；但是任何一個國家在中、短期的經濟發展，都有較佳的表現，而長期的經濟發展則因經濟發展到特定階段，不是因為過熱，就是因為市場限制而停滯或下降。拉丁美洲國家的年金制度改革，除了智利以外都在七年以下，目前資料顯現的表現，都還在上昇的階段，因此容易予人樂觀的激勵，所以其他拉丁美洲與加勒比海國家基於文字、語言與文化的近似性，仍然繼續進行第三波的年金制度改革（詳表十）。

依據現有第三波各國年金制度改革內容分析，巴西、委內瑞拉、尼加拉瓜與巴拿馬等國，相關法律案均已通過，但是改革的方向則有所差異。巴西為改進現有年金制度，建立保費與給付的密切關係；委內瑞拉、尼加拉瓜為建立第二層年金制度，巴拿馬則建立補充年金，以提高年金給付額，確實保障老年經濟生活。其他各國則仍在進行法案的研擬，不過進度上厄瓜多爾、宏都拉斯、瓜地馬拉、巴拉圭、多明尼加還在法案的討論，哥斯大黎加、千里達與托巴哥則已在立法審議階段；由於進一步實務上的處理措施仍在研擬，目前還沒有明確的輪廓可供分析。但是可以確定的事，是各國面對年金制度嚴重的改革壓力，必須繼續推動年金制度的改革工作。

不過，拉丁美洲與加勒比海國家進行的年金制度改革，是

表十 其他拉丁美洲與加勒比海國家年年金改革計畫

| 國別 | 實施計畫或目前研訂程度 | 基本改革內容 |
|-------|--|---|
| 委內瑞拉 | 法律已通過，但社會大眾仍在討論內容。1999年第四季將對民營年金基金管理公司發照，第二層保障將自2000年1月開辦。 | 多層保障體系。 |
| 厄瓜多爾 | 1993年開始討論，目前政府正在研擬一項改革提案。 | 二層保障體系，第一層為類似阿根廷的基本年金，第二層為選擇性確定給付制完全提存準備的個人帳戶。 |
| 尼加拉瓜 | 政府於1999年7月完成改革提案。 | 第二層為確定給付制完全提存準備方式，並在移轉時發行年資債券。 |
| 哥斯大黎加 | 改革提案於1998年12月完成，法律案則送國會討論。 | 多層保障體系。 |
| 宏都拉斯 | 政府著手研究改革的可行性。 | 只有一般性內容，但總統希望年金制度民營化。 |
| 瓜地馬拉 | 勞、雇、政三方論壇討論2種改革計畫。 | 計畫一為多層保障體系，減少公共的一層，替代性計畫則為混合保障體系。 |
| 巴拉圭 | 從1993年起進行討論與研擬提案，最近政府則在研擬另一提案。 | 新進與自雇勞工適用強制性完全提存準備制度。 |
| 巴拿馬 | 新近成立之補充年金基金已推動。 | 補充性年金與墨西哥制度相同。 |
| 多明尼加 | 參議院近來討論2項提案。 | 計畫一為確定給付制完全提存方式的第二層保障，最低年金保證，與自願性的一層；替代性計畫為混合保障體系，即公共第一層與民營第二層。 |
| 巴西 | 憲法修正案1998年通過。 | 建立給付與繳費年資密切關係，並限制公共年 |

基於本地區政府仍居於強勢統治、經濟雖有危機，但相對獲利能力亦高、民眾尚無特別的政策要求與大幅度改革是唯一挽救年金制度的手段等經社情勢的考量。相較於中、東歐地區前蘇聯附庸國家甫從管制經濟轉向自由經濟、政治勢力分崩離析至集中、民眾對於民主自由的殷切期待與習於政府提供搖籃至墳

墓的社會保障，而有明顯的差別。所以在中、東歐前蘇聯附庸國家進行的年金制度改革，是另一種型式的改革模式。

拉丁美洲與中、東歐的年金制度改革，究竟何者較適合於我國的國情，可以在規劃國民年金制度時做為參考，在短期之內尚待進一步觀察與分析。不過可以確定的一點，就是從先進國家的經驗中觀察，不論是我國現有社會安全體系的整合、人口結構與社會發展的趨勢、社會安全制度的整體建制、社會保險制度財務的健全，或是從整體社會資源的公平、合理分配等層面分析，國民年金制度以一般稅收為財源辦理，均將面臨未來政府財政無力負擔，排擠常態政事推動的惡果，這在先進國家中不乏先例。而在拉丁美洲與中、東歐國家廣泛推動的年金制度改革，無一採用稅收為財源進行改革，亦可見一斑，值得社會大眾進一步深思。

陸、結論

從智利新年金制度與拉丁美洲第二波進行年金制度改革國家的實施經驗，可以分析得到如下的結論：

(一) 智利新年金制度協助民眾取得老年及殘障、死亡事故時之長期保障，累積資金協助國家建設，制度簡單明確並有各種自願性儲蓄制度配合免稅獎勵措施，且可自由選擇加入以維持個人權益，落實執行可同時促進經社發展。

(二) 智利新年金制度僅有一層保障，做為參加者發生老

年、殘障與死亡事故的最後防線，不能符合基礎年金、企業年金與自願年金的多層保障發展趨勢，而且不似社會保險由社會全體共同分擔責任，雇主亦不需盡照護勞工的義務，在增進社會公平正義方面不足。

(三) 智利新年金制度中，對過去服務債券等三項給付保障，民營化提高經營效率及自由轉換等設計特徵，造成政府財政負擔日益沈重，年金基金管理公司未能完全依法經營與民眾貪圖近利而頻頻轉換，反而相對成為制度的缺陷。

(四) 我國刻正進行國民年金制度之規劃，原政府規劃由公教、軍、勞保及新辦國民年金保險構成主體，以社會保險做為分擔個人發生事故時，維持基本經濟安全需要的手段，並研擬建立第二層之企業年金，符合社會發展需要，並因權利義務對等，有關各方各自承擔財務責任，不致形成政府嚴重財政負擔，影響其他政事正常運作。原已規劃自八十九年底實施，但因遭逢九二一大地震的影響，因此決定延後一年實施；但是由於總統大選結果，政權轉移連帶有重新檢討原案之議，部分支持個人強制儲蓄帳戶制度的學者，因此建議以此模式重新設計國民年金制度。不過，從智利與第二波實施個人強制儲蓄帳戶制度國家的經驗觀察，在配合措施不夠完備的狀況下，未必對於國民有利；更何況開辦國民年金制度的政策目標，是由政府提供國民基本經濟安全保障，如由政府強制民眾儲蓄，自行負擔基金經營的風險，並不符合其本意。

(本文作者現任行政院經建會人力規劃處專門委員)