

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

拉丁美洲公共年金民營化之研究

The Study on the Privatization of Public Pension Schemes

in Latin America



Yun-Nan Ren

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor: Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 98 年 1 月

January, 2009



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

拉丁美洲公共年金民營化之研究

**The Study on the Privatization of Public Pension  
Schemes in Latin America**

本論文係任雲楠君（學號：R93322031）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 98 年 1 月 21 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇 裕 足

（簽名）

（指導教授）

李 頌 峰

郭 景 雲

*For my father and mother*



## 誌謝

本論文之完成，尤賴以下諸位助我一臂，特此鳴謝：

1. 蘇彩足教授：指導教授蘇彩足老師讓本文確立了的研究方向、架構與主軸，碩士班生涯裡不論是生活或學業，她都為我提供有益見解，也是引導我進入研究領域的明燈，謝謝蘇老師一路的叮嚀與照顧，雲楠無限感激。
2. 彭錦鵬教授：感謝彭老師在研究所期間對雲楠的關心，敦促我加快撰寫進度，一鼓作氣順利產出此篇論文。此外，彭老師也給予雲楠親身參與公共事務的機會，這使我眼界大為開闊，宛如井底飛天，各方面都長進不少。
3. 李顯峰教授：關於李老師在本文撰寫初期所提的種種建議，雲楠要由衷說聲謝謝，特別是第四章選定指標進行評估的部分，經李老師提示應以公平面與效率面做區分後，我在彙整資料時的脈絡與邏輯性都更顯明朗。
4. 郭昱瑩教授：由於此份研究主要是以次級資料分析法做為研究方法，在引用數據上尤應審慎校對，惟初稿時期，內容不免脫漏，排列亦較無規則，這些多靠昱瑩老師的耐心比對，方得以避免，雲楠必須致上最深的謝意。
5. 陳坤森總編：韋伯文化出版社陳總編對於出版品的要求甚高，我在該社任職期間，字字句句都必須用心，否則很難過他這關，陳總編也訓練我校稿及排版的專業技術，這些功夫在撰寫論文時頗為受用。總編，謝謝您！
6. 章舒婷：撰寫論文期間，有勞舒婷助我解決不少手續，並提供珍貴資料。
7. 吳昭芬：好老婆，謝謝你的一路支持，我會繼續加油，逐步實現理想。
8. 任天愛：你是爸爸搜索枯腸時的開心果，論文完成，我們去看熊貓吧！

## 中文摘要

拉丁美洲自 1980 年代起，先後有智利、秘魯、阿根廷、哥倫比亞，烏拉圭、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多、哥斯大黎加與多明尼加共和國等 10 個國家，相繼投入一場公共年金民營化的改革試驗。它們以個人化與私部門化的方向，對過往公共年金體系進行結構重整，陸續將屬於確定給付性質的隨收隨付制，改制成確定提撥的個人儲蓄帳戶制(基金制)。

稽其改革緣由，長期而言是對人口結構未來的老化威脅預作因應，近程的理由則是為求消弭財務危機。至於引導此波公共年金改革之意識型態，乃是新自由主義，新自由主義所倡導的自由化、市場化與民營化等價值，在 1980 與 1990 年代成為這些拉丁美洲國家施政上的變革方向，舉凡貿易、稅制、貨幣，公營事業，乃至於公共年金，紛紛成為此時期拉丁美洲各國從事改革的首要目標。

拉丁美洲這種民營化的公共年金體系，目前已成為一項獨特的區域特徵，亦是年金改革上的重要試驗。本文主要透過一種全觀型的視角，鳥瞰拉丁美洲國家整體公共年金民營化之運作情形，並藉由可量化的總體經濟與社會指標，依公平與效率兩大面向，以次級資料分析方法來進行政策檢討。

在效率面的部分，我們發現公共年金民營化的確能帶來可觀的年金基金累積值，投資報酬率也有所提升，惟民間基金管理公司收取之佣金頗高，且新制對於工作人口之涵蓋率依舊還是偏低。至於由公平面來看，拉丁美洲國家公共年金的民營化，使得性別差異之現象得到些許改善，而且各國在改制後多半已不再維持一個獨立的公務人員退休金制度，這也有助於職業平等的增進，最重要的是，個人儲蓄帳戶制亦較能避免世代間產生負擔比重失衡的弊病。

透過本研究對拉丁美洲公共年金民營化的說明與介紹，一般讀者在閱讀後，可對此區域之民營化公共年金體系概況，取得一定程度之認識，研究人員則能參酌運用本文的引述資料，按圖索驥，進行後續較深入的探討與耕耘，相信這篇研究應能讓公共年金之研究視野更廣闊、更有全面性。

關鍵詞：拉丁美洲、公共年金、民營化、年金改革、基金制、隨收隨付制

## Abstract

Since 1980s, about ten countries in Latin America have become a laboratory for the privatization of public pension schemes. These countries are Chile, Peru, Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia, Mexico, El Salvador, Costa Rica and Dominican Republic. They switched from state-sponsored pay-as-you-go (PAYG) system to fully funded pension system based on individual accounts, and the old defined benefit (DB) formula were replaced with a defined contribution (DC) structure.

The privatization of public pension schemes in Latin America has already become a unique regional characteristic at present; it is also an important test on the reform of public pension. This thesis gets a bird's-eye view of the operation of Latin American public pension privatization and uses secondary data analysis as research method. Such pension schemes are evaluated in the dimesions of efficiency and fairness with economic and social indicators.

In this study, we find public pension privatization could help accumulate considerable pension fund, and the rate of return was raised to some extent too. However, the commission that the private companies collected is quite high, and the new systems still show very low coverage. As for the fair part, the privatization of Latin American country's public pension let the gender issues improved slightly, and most countries don't keep an independent retirement system of civil service any more. Last but not least, the fully funded system could avoid some out-of-balance disadvantages among generations.

With this research and its explanation, general readers could understand the privatization of public pensions in Latin America, and researchers may also use this article like following up a clue and carry on deep discussion and cultivation. This article could make the research of public pensions more holistic and comprehensive.

Keywords: Latin America, public pension, privatization, pension reform, fully funded system, PAYG

# 目 錄

口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	iii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍與研究架構.....	4
壹、研究範圍.....	4
貳、研究架構.....	6
第三節 研究方法與研究限制.....	7
壹、研究方法.....	7
貳、研究限制.....	7
第四節 文獻探討.....	8
第二章 拉丁美洲公共年金民營化的改革背景.....	14
第一節 人口結構老化.....	15
第二節 財務危機.....	21
第三節 新自由主義.....	25
第三章 拉丁美洲公共年金民營化現況.....	29
第一節 拉丁美洲公共年金民營化新制.....	30
第二節 拉丁美洲國家公共年金民營化簡介.....	35
壹、實施替代式公共年金改革的國家.....	35
貳、實施並行式公共年金改革的國家.....	46
參、實施混合式公共年金改革的國家.....	50
第三節 綜合分析.....	56
第四章 拉丁美洲公共年金民營化政策檢討.....	59
第一節 效率面的比較分析.....	59
壹、年金基金累積值.....	59
貳、涵蓋率.....	62

參、年金基金管理公司的市場佔有率.....	69
肆、管理成本.....	72
伍、投資報酬率.....	74
第二節 公平面的比較分析.....	78
參、性別差異.....	78
肆、職業平等.....	81
伍、代際公平.....	81
第五章 結論.....	83
參考書目.....	94



## 表目錄

表 2.1: 拉丁美洲國家的總人口數之增長(1990 至 2006 年) .....	17
表 2.2: 拉丁美洲國家的總生育率和避孕普及率(1990 至 2006 年) .....	18
表 2.3: 拉丁美洲國家男性與女性的平均餘命(2006 年) .....	19
表 2.4: 拉丁美洲國家的人口年齡結構和老年化指標(2006 年, 百分比).....	20
表 2.5: 拉丁美洲國家地下經濟佔 GDP 之比例(百分比) .....	23
表 2.6: 智利實施民營化改革前的 PAYG 公共年金收支情形(單位: 匹索) .....	24
表 3.1: 拉丁美洲國家公共年金民營化的改革方式.....	31
表 3.2: 拉丁美洲國家公共年金民營化的比較表.....	32
表 3.3: 拉丁美洲民營年金體系國家與公營年金體系國家的主要差異.....	33
表 3.4: 智利的總體經濟環境指標(2008 年) .....	36
表 3.5: 智利民營化公共年金體系的運作現況 .....	37
表 3.6: 玻利維亞的總體經濟環境指標(2008 年).....	39
表 3.7: 玻利維亞民營化公共年金體系的運作現況.....	39
表 3.8: 墨西哥的總體經濟環境指標(2008 年) .....	41
表 3.9: 墨西哥民營化公共年金體系的運作現況 .....	41
表 3.10: 薩爾瓦多的總體經濟環境指標(2008).....	43
表 3.11: 薩爾瓦多民營化公共年金體系的運作現況 .....	43
表 3.12: 多明尼加共和國的總體經濟環境指標(2008 年) .....	45
表 3.13: 多明尼加共和國民營化公共年金體系的運作現況 .....	45
表 3.14: 秘魯的總體經濟環境指標(2008 年) .....	47
表 3.15: 秘魯民營化公共年金體系的運作現況 .....	47
表 3.16: 哥倫比亞總體經濟環境指標(2008 年) .....	49
表 3.17: 哥倫比亞民營化公共年金體系的運作現況 .....	49
表 3.18: 阿根廷總體經濟環境指標(2008 年) .....	51
表 3.19: 阿根廷民營化公共年金體系的運作現況 .....	51
表 3.20: 烏拉圭總體經濟環境指標(2008 年) .....	53
表 3.21: 烏拉圭民營化公共年金體系的運作現況 .....	53
表 3.22: 哥斯大黎加總體經濟環境指標(2008) .....	55

表 3.23: 哥斯大黎加民營化公共年金體系的運作現況 .....	55
表 4.1: 拉丁美洲國家公共年金基金總值佔 GDP 之比例(百分比) .....	61
表 4.2: 拉丁美洲國家的儲蓄率.....	61
表 4.3: 拉丁美洲公共年金對工作人口之涵蓋率.....	63
表 4.4: 繳納年金保費者佔全體被保險人之比例(百分比) .....	65
表 4.5: 智利與墨西哥人民對於公共年金態度的調查研究.....	66
表 4.6: 智利年金基金公司的數量變化與市場佔有率.....	70
表 4.7: 拉丁美洲國家年金基金管理公司的市場佔有率.....	71
表 4.8: 拉丁美洲國家民營化公共年金的基金管理成本.....	72
表 4.9: 拉丁美洲國家民營與公營體系的年金基金管理成本.....	73
表 4.10: 拉丁美洲國家公民營體系的基金投資報酬率比較表(2000—2004 年) ...	74
表 4.11: 拉丁美洲國家對年金基金管理公司在投資組合上的強制規定.....	75
表 4.12: 各金融工具佔拉丁美洲國家年金基金投資組合的比例(2004 年) .....	76
表 4.13: 拉丁美洲國家公共年金對都市男女工作者的涵蓋率(1989—2004 年) ...	79
表 4.14: 拉丁美洲公共年金對 65 歲以上男女的涵蓋率(2000—2005 年) .....	80
表 5.1: 替代式、並行式與混合式的年金基金累積值比較表.....	85
表 5.2: 替代式、並行式與混合式的涵蓋率比較表.....	86
表 5.3: 替代式、並行式與混合式的年金基金管理公司市場佔有率比較表.....	87
表 5.4: 替代式、並行式與混合式的年金基金管理成本比較表.....	88
表 5.5: 替代式、並行式與混合式的年金基金投資報酬率比較表.....	89
表 5.6: 替代式、並行式與混合式的男性及女性涵蓋率比較表.....	90
表 5.7: 替代式、並行式與混合式的職業平等比較表.....	91

## 圖目錄

圖 1.1: 拉丁美洲國家實施民營化公共年金體系的起始時間.....	4
圖 1.2: 拉丁美洲全圖.....	5
圖 1.3: 研究步驟圖.....	6
圖 1.4: 研究架構圖.....	6
圖 1.5: 公私部門合作夥伴關係的光譜.....	8

圖 2.1: 拉丁美洲國家公共年金民營化的改革背景.....	15
圖 2.2: 全球各地實施公共年金民營化的情形.....	27
圖 3.1: 拉丁美洲公共年金民營化之變革方式.....	29
圖 4.1: 全球各區域的貧富不均情形(2008 年) .....	65
圖 4.2: 拉丁美洲國家 GDP 與公共年金涵蓋率之關係圖(2005 年) .....	66
圖 4.3: 世界各國政府廉潔指數的高低分佈情形(2005 年) .....	68
圖 4.4: 拉丁美洲國家公共年金涵蓋率與政府廉潔指數之關係圖(2005 年) .....	68



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

公共年金制度最早是德國首任總理俾斯麥(Chancellor Otto von Bismarck)在 19 世紀晚期所創設，其建制目的主要是為減少老年人之貧困情形，當時以政府經營的隨收隨付制(pay-as-you-go pension system, 本文簡稱 PAYG)來維持該政策的運作。時至今日，各國對公共年金的規劃，與俾斯麥之初衷並無二致，惟基於人口結構發生劇烈改變，過去的公共年金設計就不免遭遇困境，而此時人們對於何種途徑才是改革公共年金的最佳路線，往往就會存在著爭議(Kay & Shinha, 2008: 2)。

拉丁美洲國家的公共年金民營化，以 1981 年智利的改革為其開端，這二十幾年來，該區域相繼有 10 個國家已實施民營化措施，此區域儼然已成為一個公共年金改革的「實驗室」(Kay & Shinha, 2008: 2)。而它們的改革成效，也成為國外研究探討公共年金時的爭辯議題。其實這類民營化的變革路線，從 1980 年代新公共管理浪潮興起後，在各種政策領域都日趨普遍，Peters(2001: 377-379)曾指出 21 世紀公共行政的特徵之一，即在於政府的「執行結構」(implementation structure)會趨於複雜，公私部門間融合程度則持續加深，國家變得更仰賴和私部門建立協力關係來提供重要的服務。換言之，過往國家與社會、公部門與私部門之間的清楚劃分，在當代政府治理的「市場模型」(market model)中將是模糊的。姑且不論這樣的發展是好還是壞，可以確定的是，政府未來將業務委由私部門辦理的現象只會越來越普遍。

像拉丁美洲各國公共年金業務的民營化，可以說正是這種公私部門融合日深的一個適例。這類國家的年金民營化措施，內容普遍帶有個人化與私部門化的意味，它們多半包含以下三種變革內涵(Diamond, 1999; Piñera, 1996; Word Bank, 2000; 劉惠玲, 1997)：第一點是將公共年金從 PAYG 轉換為部分或完全提存準備式的基金制(fully funded pension system)，一般認為此舉將有助於社會安全基金的穩定累積，亦可以提高國家整體淨儲蓄率；第二點則是年金設計以個人帳戶(individual

account)為基礎，優點在於能夠避免人口結構變化的影響，並使年金具有可攜性(portable)，可促進勞動市場人力資源的流通與彈性；第三則是公共年金業務交由民間的年金基金管理公司(Administrados de Fondos de Pensiones, AFPs)負責營運，人民有自由選擇參與或轉換基金管理公司的權利，且這些公司彼此競爭又富獨立性，可以比政府經營來得更為靈活，所以年金基金被預設將有較高的獲利。

隨著智利在 1981 年的改制，這種民營化(基金化)的公共年金設計產生了很大的迴響，也逐漸成為此區域其他國家之學習標竿，秘魯於 1993 年率先跟進，阿根廷與哥倫比亞亦於 1994 年實施公共年金民營化之改革。而世界銀行在 1994 年也出版了一本關於改革老人年金的指導性書籍，其內容正式將個人帳戶儲蓄制列為該組織推薦的公共年金設計方案(World Bank, 1994)。自那時起，世界銀行至少曾經協助 8 個以上國家進行類似的公共年金改革(Holzmann & Hinz, 2005)，而拉丁美洲迄今也有超過 10 個國家已通過公共年金民營化之相關立法措施(Kay & Shinha, 2008: 2)。在圖 1.1 中，吾人已將目前正施行民營化公共年金體制的拉丁美洲國家列出，並附上改革年份。

本文之所以選定拉丁美洲公共年金民營化做為研究主題，動機主要有三：首先，鑒於拉丁美洲民營化的年金體系已成為該區域之重要特徵，實屬公共年金研究中不可忽略的一環，所以有進行深入探究的必要；其次，國內文獻素來偏重於 OECD 國家年金制度的研究，對於拉丁美洲公共年金民營化之現象，關注程度頗為不足，因此本文希望對此部分添磚加瓦，填補這塊空白；至於最後的理由是，在我國現有 23 個邦交國中，拉丁美洲國家即佔了半數之多(達 12 個)<sup>1</sup>，此區域任何的政策變革與發展，自然都是吾僑應予重視關心的課題，因此本文希望研究這些國家實施公共年金的改革經驗，以增進有司及學界之認識。

承接前面的研究動機，本論文之研究目的可歸納為四點，敘述如下：

1、探討拉丁美洲公共年金民營化的改革背景：此部分之研究脈絡，吾人整理於圖 2.1，其包含對拉丁美洲從 1980 年代以來在人口結構變化的隱患(參見表 2.2 至 2.4)，以及進口替代(import substitution)政策時期、地下經濟與傳統 PAYG

---

<sup>1</sup> 中華民國外交部網頁，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=11624&CtNode=1143&mp=1> (2008/11/16 點閱)。

公共年金所造成的財務危機問題(表 2.5 與表 2.6)，另外還有新自由主義「自由化」、「市場化」與「民營化」的核心價值，它們在華盛頓共識(Washington consensus)後，成為拉丁美洲 1990 年代公共政策改革的指南，讓拉丁美洲成為全球最多實施民營化公共年金體系的區域(參見圖 2.2)。

2、將拉丁美洲各國公共年金民營化的現況予以介紹：此區域的民營化年金體系，各國之間並非全盤一致，改革方式有替代式、並行式與混合式三種，其中有的是將傳統 PAYG 以基金制取代之，有的則是兩者並行競爭，也有混合使用的作法，這些我們都會予以說明(參見表 3.1 與表 3.2)。另外，關於 10 個實施公共年金民營化國家的制度現況，吾人在表 3.4 至表 3.23 中將一一把相關數值列表，並附上各國 2008 年最新的總體經濟環境指標，俾便其他研究先進往後進一步探討各國細節時參酌對照。

3、分析檢討拉丁美洲公共年金民營化的政策成效：吾人將探討拉丁美洲國家之公共年金民營化是否有達成世界銀行所謂增加納保誘因，以及提昇效率與帶動經濟發展等預期效果。本研究於這個部分進行效率面及公平面的分析比較，在效率面，我們會觀察年金基金累積情形(參見表 4.1)、涵蓋率(coverage, 表 4.3)、年金基金公司的市場佔有率(表 4.7)、管理成本(表 4.8 與 4.9)，以及投資報酬率(表 4.10)等 5 個指標；至於公平面向的問題，受限此區實施年金改制歷時尚短，相關研究不足，故本文主要是以性別差異、職業平等與世代間的公平性等指標進行分析論述(參見表 4.13 與 4.14)。

4、經驗學習與提出研究發現：本文旨在歸納拉丁美洲公共年金改革的政策經驗，期盼透過對拉丁美洲公共年金民營化的說明與介紹，一般讀者在閱讀後，將能對此區域之民營化公共年金體系概況，取得一定程度的認識，而研究人員則可以參酌運用本文，按圖索驥，進行更深入的耕耘。我們也將從研究過程中找出有益於公共年金規劃的有益啓示，並於結論裡提出一些研究發現。

## 第二節 研究範圍與研究架構

### 壹、研究範圍

本研究以拉丁美洲實施公共年金民營化的國家為研究對象，預計分析其改革緣由、改革方式與各國現況，並以相關的指標，討論它們在基金累積總值、涵蓋率、市場佔有率、管理成本、投資報酬率，以及性別差異、職業平等或世代間公平性的表現，藉以檢討拉丁美洲國家實施民營化公共年金政策之效果。關於拉丁美洲(Latin America)一語，此處有必要先予界定，它一般多用來指涉美國以南的其他美洲國家或屬地，由於這些國家曾經歷法國、西班牙與葡萄牙的殖民統治，且在獨立後仍通行屬於拉丁語系的西班牙語、葡萄牙語和法語，故被稱之為拉丁美洲(Robinson, 2008)。拉丁美洲的涵蓋範圍甚廣，包含了北美洲的墨西哥，以及絕大部分的中美洲國家，延伸至南錐(Southern Cone)地區的烏拉圭、智利及阿根廷等國皆涵蓋在內(參見圖 2)。

這個區域施行公共年金民營化政策的國家，目前有 10 個，它們原有的公共年金業務已經全盤或者是部分交付民營(Weyland, 2008; Mesa-Lago, 2006)。依民營化政策施行的時間順序，這 10 個國家分別是智利、秘魯、阿根廷、哥倫比亞、烏拉圭、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多、哥斯大黎加與多明尼加共和國。此外，尚有尼加拉瓜、委內瑞拉與厄瓜多 3 國曾進行過類似的立法舉措，惟目前未予實施或施行後即告中止(Kay & Shinha, 2008)，相關文獻也不多，因此本文只以前述智利等 10 個正在施行民營化年金制度的國家做為觀察對象。

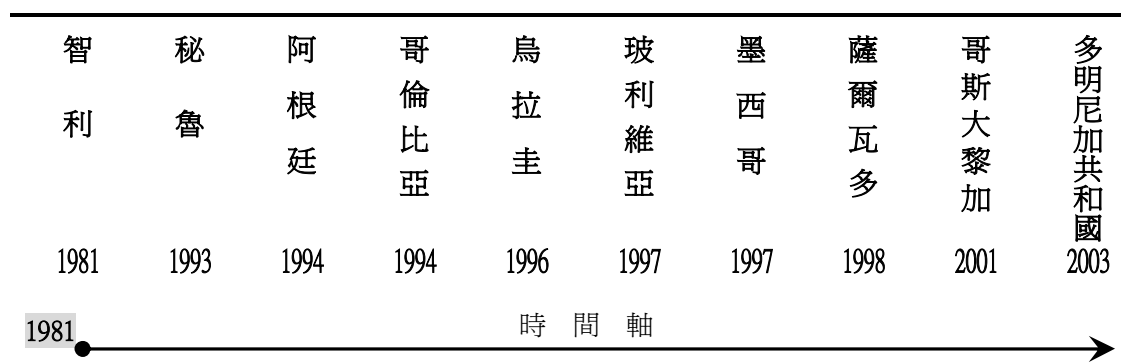


圖 1.1：拉丁美洲國家實施民營化公共年金體系的起始時間

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 663



圖 1.2：拉丁美洲全圖

資料來源：Kingstone, 2006: endpaper.

註：筆者已將此區域公共年金實施民營化的 10 個國家圈出，並附上起始年份。

## 貳、研究架構

這篇論文的研究步驟，主要參考 McNabb(2002: 54)對論文寫作所設計的研究步驟，係依下列流程撰寫論文：

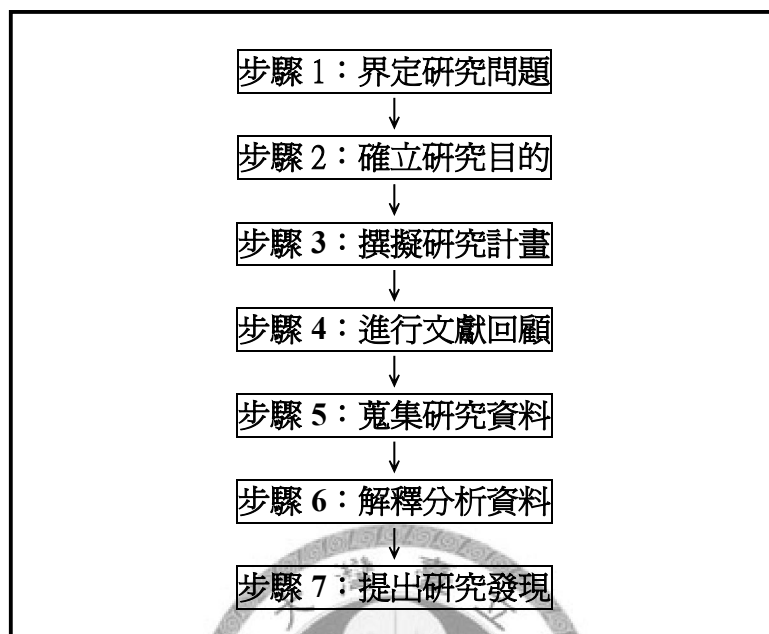


圖 1.3：研究步驟圖

資料來源：McNabb, 2002: 54

至於在研究架構的部分，本研究首先會就拉丁美洲的年金改革背景進行整理；第二部分則是針對拉丁美洲國家公共年金民營化的現況進行概述；第三部分將檢討拉丁美洲國公共年金政策的表現；最後則提出結論與研究發現。



圖 1.4：研究架構圖

資料來源：本研究自行整理

## 第三節 研究方法與研究限制

### 壹、研究方法

本文所採行研究方法，主要為次級資料分析法(secondary data analysis)。O' Sullivan、Rassel 與 Berner(2008: 271-273)指出，次級資料即現有數據，它們是相關研究者或組織的研究成果，特別是統計分析後的數值資料，妥善運用之，將可大幅減少從事研究時的經費，並能省卻工具設計與建構數據庫的繁瑣過程。本文係使用次級資料分析法，蒐集有關拉丁美洲公共年金改革的相關研究文獻，然後藉由網路，透過世界銀行等組織所建立的資料庫，彙整最新之統計數據。吾人根據這些最新的數值，分析比較拉丁美洲國家公共年金民營化的政策，並歸納其間差異與共同趨勢，以明瞭此區域民營化公共年金體系的普遍規律及特點。

### 貳、研究限制

囿於經費、時間，以及碩士論文的研究規模，筆者不克親赴拉丁美洲國家進行田野調查，故對於當地人民的感受，比較難以呈現。再者，基於拉丁美洲公共年金民營化的實施期程尚短，因此相關文獻中以質性分析來著手的也不多見，絕大部分是透過政策現況的相關數值，以評估該區域公共年金民營化的政策施為。本文為求提高研究可行性與內容可信度，主要將以國外最新的研究成果做為分析依據。此外，受限於語文能力不夠豐富，未能閱讀當地通行語言(西班牙語、葡萄牙語與法語)所撰寫的文獻，所幸許多拉丁美洲國家的官方網站，以及世界銀行等組織均有英語內容與介面，加上拉丁美洲學者在國際期刊多是以英語發表研究成果，故此部分之限制並未構成嚴重影響。

## 第四節 文獻探討

一般而言，民營化指的是由私部門參與公共服務生產及輸送的一個過程，Savas(2000)之著作乃探討民營化理論的代表性文獻，其於書中主張社會保險的提供者可以更多元，必須跳脫以往執著由政府來承擔的思維框架。他推崇這種類似智利的這種公共年金民營化體系，而且也呼籲美國政府也該盡早將養老責任轉移至個人，否則社會安全基金很快在 2034 年就會發生嚴重危機(Savas, 2000: 281-282)。

秉持著這種公共服務可由更多元之提供者來負責的論點，Savas 主張公營事業民營化的方式有三：撤資 (divestment)、委託(delegation)及替代(displacement)。第一類撤資係指將公營事業的資產移轉給民間，透過出售、無償移轉、清理結算等策略來進行，以達到民營化的目的；第二類委託係指政府將部分或全部公共財貨勞務的生產活動，委由民間辦理，政府擔負起監督的責任，委託民間的方式包括簽約外包(contract out)、特許權、財務補助、抵用券(voucher)及 BOT 等方式；第三類替代係指民間私部門代替政府提供的各項生產或服務，這是由於政府原提供之產品或服務未能滿足社會需求，因此讓民間企業取代之。

如果以公私部門夥伴關係的光譜來統合諸類公共政策，他認為十分有益，其主張民營化的範圍可以擴充至各式各樣新方向，圖 1.5 即為公私部門合作關係的諸種態樣(Savas, 2000: 241)。

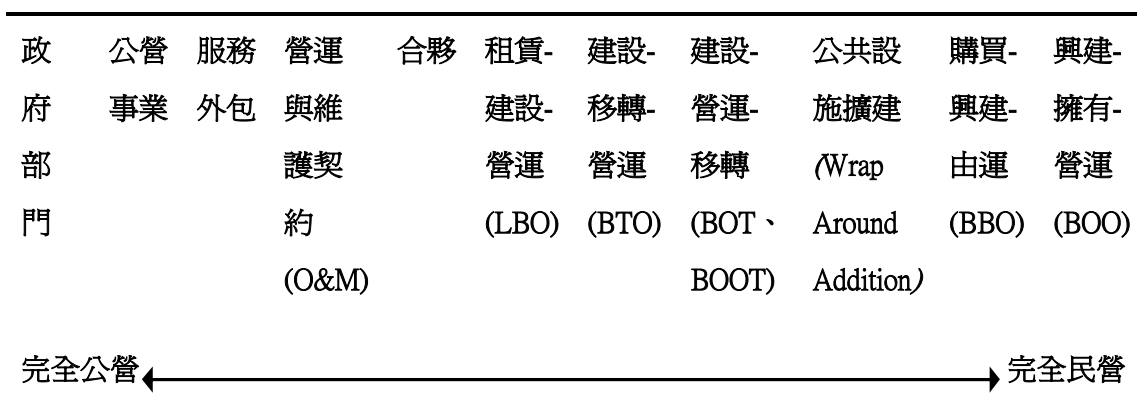


圖 1.5：公私部門合作夥伴關係的光譜

資料來源：Savas, 2000: 241.

至於公共年金民營化的理論建構，當以世界銀行(World Bank, 1994)之論述為其開端，世界銀行主張推廣確定給付制(DC)來預防老年貧窮，並認為各國都有必要建立年金的第三根支柱來使保護更完善，讓個人對自己老年的經濟安全未雨綢繆，避免老年時陷入危機，不可僅仰賴政府或雇主的照顧。綜觀此種公共年金民營化的理論，主要都是強調年金設計必須包含確定給付制、基金制，以及民營化管理等要素。此處將先就其意涵簡述之，世界銀行曾以三個 Why 來說明這種公共年金民營化的要素(World Bank, 2000: 25-26)。

### 1、為何建議採取確定提撥制(Why defined contribution?)：

最重要之目的就是要使個人提撥與其領受之給付產生連結關係，讓權利與義務得到平衡，以避免過去在 PAYG 制度之下，選擇提早退休者可能會比在職者享有更多好處的種種弊端。

### 2、為何建議採取有提存準備的基金制(Why funded?)：

一個有基金(儲金)做為後盾的公共年金制度，絕對是比 PAYG 更能承受人口結構變化之衝擊，特別是人口老化帶來的提撥不足危機。此外，基金制還可以增加年金基金的儲蓄量，有助於帶動經濟成長。

### 3、為何建議公共年金的民營化管理(Why privately managed?)：

因為有太多的例證都顯示出公共年金的基金報酬率過低，最後還是要靠政府預算或舉債來補足。質言之，政府的投資決策多帶有政治考量，而非經濟考量，這些基金常被用來填補預算赤字或挽救經營不善的公營事業。私部門在投資方面較為專業，年金基金將成為有利於金融市場發展的一大推進力。

國外有關於拉丁美洲公共年金民營化的研究文獻頗多，其中屬於綜合性分析比較者，約有下列數篇：

Müller(2003)主要是對東歐與拉丁美洲老人年金的民營化現象進行比較分析，他認為這兩個地區的公共年金設計有著相似的政治背景與意識型態，因為從 1980 年代起，中東歐(Central-Eastern Europe, CEE)和蘇聯曾展開一系列經濟與社會的轉型，而同一時間的拉丁美洲國家也處於「從政府到市場」(from state to market)的時期，正由政府干預的進口替代模式過渡到新自由主義的經濟政策，它們有著可以相提並論的比較基礎。Müller 指出，在許多拉丁美洲國家、共黨垮台後的東

歐國家，以及因蘇聯解體而獨立的新興國家，這類公共年金民營化的轉型過程亦頗為常見。例如像是屬於中歐的匈牙利，它就存在一部分已經民營化的公共年金體系(Simonovits, 2000)。

關於前面 Müller 所說的這種公共年金民營化改革，各地區學者習慣使用的稱呼也有所不同，如歐洲的研究者多半會稱東歐的公共年金民營化是「體系革新」(systemic reform)，但拉美地區出身的學者，像 Mesa-Lago(1998) 等，他們就會把拉丁美洲各國的民營化年金改革稱為「結構革新」(structural reform)，惟無論是何種稱呼，其意涵大抵都是要表現出這些國家公共年金政策的劇烈改變現象(Müller, 2003: 3)。承接以上所述，Müller(2003)曾選出 4 個拉丁美洲國家(阿根廷、烏拉圭、秘魯與玻利維亞)和 4 個中東歐與東南歐的國家(匈牙利、波蘭、克羅埃西亞與保加利亞)，加以對照比較，目的是要歸納出東歐與拉丁美洲老人年金民營化的異同，並就此等市場導向的年金改革進行評估。

另外，Gill、Packard 與 Yermo (2005)的著作，則是針對世界銀行 1994 所建議之年金改革方向的檢視。Gill 等人均為世界銀行的經濟顧問，他們觀察 8 個拉丁美洲國家在 1980 與 1990 年代的年金運作情形，發現世界銀行所倡導的年金設計確實可以分散退休所得之風險，特別是拉丁美洲國家在實施強制性的個人帳戶儲蓄制之後，其年金業務變得較以往僅有單柱型態時更加穩健。

Gill, Ozer & Tatu(2008)有鑑於許多開發中國家面臨類似拉丁美洲國家的人口結構變化，所以他們希望把拉丁美洲的改革經驗去蕪存菁，撰文將這種經驗推廣至其他地區。Gill 等人認為，拉丁美洲的經驗能使其他國家更瞭解政府、年金基金管理公司，以及勞工在年金改革中的互動關係，在歸納拉丁美洲民營化經驗後，他們主張這類改革有三個重點應當注意：首先是必須維持低的薪資稅(keep payroll tax low)，否則儘管提撥與給付之間的連動關係會有助於改善勞動市場的納保情形，但過高的薪資稅仍會將這種功效抵銷掉；其次是須節省年金給付 (keep benefits frugal)，也就是公共年金之給付應設法拿捏在牢靠的標準；第三則是要保持政府的償付能力(keep governments solvent)。

再者，Mesa-Lago(2006)的著作，也是研究拉丁美洲公共年金時必須參考的重要文獻，其論著長期以拉美地區之公共年金改革作為研究對象。Mesa-Lago 將拉丁美洲公共年金的民營化改革分三大類，它們分別是替代式(substitutive model)、並行式(parallel model)與混合式(mixed model)。其中替代式指涉的是公部門傳統年

金業務已告結束，改由私部門經營的年金體系來取代之，這類型的國家以智利、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多與多明尼加共和國為代表；至於所謂的並行式，它主要強調的是公部門與私部門可以並存，而且能夠相互競爭，公共年金並未告終，其代表國家有秘魯與哥倫比亞；至於第三類混合式則是表示由政府負責基礎年金(basic pension)的給付，但補充年金(supplementary pension)的部分則交由民間經營管理，它們分別有阿根廷、烏拉圭與哥斯大黎加。此外，Mesa-Lago 與 Márquez(2007)對拉丁美洲的年金改革，亦有一些綜合性的批判，並指出這類改革已暴露出的諸多隱憂。

Thompson(2005)則探討公部門與私部門在年金改革中所扮演的角色，其所比較之範圍涵蓋世界各國，在拉丁美洲的部分，Thompson 曾就整個拉丁美洲實施公共年金民營化的國家進行抽樣調查，發現它們的所得替代率平均是 56%。但他也表示，相較於世界多數國家所實施的 PAYG 而言，拉丁美洲此等模式(DC)的所得替代率變動較大，故這項平均值的標準差高達 26%，顯示個人退休所得的變化很大，平均值僅供參考而已。

Arenas de Mesa(2005)是以智利的公共年金改革經驗做為研究主題，除了就智利在年金未改革前各年份的財政赤字情形加以分析，Arenas de Mesa也對於新制實施後的情況進行一些闡述。他推算一位智利勞工如果進入職場，並且提撥年限是屬於完全新制，沒有確認債券等新舊制移轉的情況，個人帳戶的基金達到每年 4%的回報率，年金基金管理公司之佣金固定於美金650元，有20年的繳費史(以最低薪資去計算)，則該退休工人在65歲退休時的所得替代率約會有66%。

Principal Financial Group(2005)調查過全球各地人民對其目前財務情況的滿足感，在有關於拉丁美洲的部分，該份研究曾就墨西哥與智利人民在公共年金的態度上進行過問卷調查(本研究彙整於表 4.5)。這兩個國家都是屬於以民營年金體系全盤取代過去公共年金體系的國家，但在 2004 年的問卷結果卻顯示民眾在公共年金制度方面缺乏信心，兩國人民中認為自己能從個人退休帳戶取得年金的比例，在智利只有 16%，墨西哥為 19%，對於政府替自己規劃退休金的信心程度，智利為 24%，墨西哥為 15%，而該問卷同時也顯示出他們對退休後的年金給付無所期待。這種對施政欠缺信心的現象，導致納保意願不高，不少人寧可遁入非正式部門或地下經濟，以求免受公共年金制度所規範。

Calvo 與 Williamson(2007)曾利用政府廉潔指數(corruption perception index，或

譯貪腐印象指數，簡稱 CPI)，用以討論國家貪腐程度與公共年金涵蓋率之間的關係。在他們對於拉丁美洲國家的研究裡，顯示出除智利(7.3 分)與烏拉圭(5.9 分)的政府廉潔指數較高之外，其餘國家的表現都不甚理想，CPI 值均無法高於 5 分，墨西哥與秘魯只有 3.5 分左右。同一時間的西歐等先進國家，則普遍沒有是一個是低於 7 分的。Calvo 與 Williamson 將拉丁美洲國家的公共年金涵蓋率與其 CPI 值加以比對，發現 CPI 值愈高的國家，其公共年金涵蓋率的表現也越好，此等比較可供吾人從不同面向來討論該區域公共年金之改革。

至於國內文獻中有關於拉丁美洲公共年金民營化的部分，目前多半是集中在對於智利改革的探討，至於拉丁美洲其他國家的民營化作法則較少談及。以下是與本研究有關的幾篇國內文獻：

陳聽安與吳英同(1999)是國內較早對於智利年金民營化有所論述的研究者，文獻的內容包含智利公共年金新舊制之比較，以及政府角色、年金基金在資本市場的互動和對勞動市場的影響，此外還有新舊制轉換期間等問題。另外，陳聽安(2003)對於拉丁美洲民營化的公共年金政策也有所著墨，惟仍以智利的內容佔較多篇幅，但由於引述的資料年代稍早，因此有關新制實施後的缺點就少有指摘，但應該已是國內專書中談論拉丁美洲公共年金改革最多的一本文獻。

在碩博士論文的部分，政治大學財政學研究所的劉惠玲(1997)是針對智利的年金保險制度加以探討。該文除有介紹智利的年金制度，亦有評估這種模式實施於我國的可行性，以政治可行性、經濟可行性、行政可行性、實施時間可行性和社會公平性這五個層面來進行分析，最後的結論認為，就長期而言，此等民營化的年金設計將比過往公營體系的年金制度來得可行。

政治大學財政學研究所李瓏(2002)的碩士論文，對世界各國公共年金民營化趨勢有亦所討論。該文主要是希望就當時已規畫 9 年(1993-2001)的國民年金提供修正建議，認為若由公營、單一機構來管理的國民年金制度，將與全球的公共年金民營化改革有所違背。該文除引述美國、英國、澳洲等國的年金民營化措施，亦引用拉丁美洲 3 個國家(智利、墨西哥、阿根廷)的公共年金民營化來當作論述佐證，文中對於以「個人儲金式年金計畫」取代「社會保險式年金制度」的設計，給予很高的評價。不過，基於拉丁美洲國家的整個公共年金發展背景、政治局勢，甚至改革措施，與英美等 OECD 國家可謂差異甚大，所以吾人認為應有單獨予以探討的必要。

至於淡江大學拉丁美洲研究所林文彥(2004)則是剖析了智利老人年金改革的背景、原因，主要為探討該制度的內容，並介紹智利老人年金制度運作的成果及其衍生之正負效應。該文介紹智利從 1981 年所進行的年金制度改制，新制的老人年金設計由 PAYG 改為基金制，並且完全交付民營，政府只負責監督與制定法規；這類民營化的年金措施強調個人權利必須與義務相對等，認為每個人都要在其勞動工作時期儲存其未來在退休所需，不能單靠政府資助。此篇文章之研究對象與先前幾篇都聚焦在智利老人結構與其退休後經濟安全的部分，但對於拉丁美洲其他國家實施公共年金民營化的現況同樣著墨較少。



## 第二章 拉丁美洲公共年金民營化的改革背景

世界各國基於社會、經濟及政治環境之變化，對其公共年金制度都會不斷加以調整修正，目的主要是希望讓年金的提撥與給付更顯合理，並能擴大涵蓋範圍，以對人民的老年貧窮情況加以預防改善。至20世紀晚期，這類有關年金政策的調整，在各個國家已不再限於僅就所得替代率、退休年齡或提撥率等進行參數式修正，不少國家在公共年金制度調整幅度上，已被視為是一種結構性的全盤變革(Weyland, 2008)。

本文所欲探討的10個拉丁美洲公共年金民營化國家，可以說正是屬於這類全面改制的情形，它們放棄素來所採用的隨收隨付式確定給付制(PAYG DB)，將公共年金財務融通方式改為基金制(或稱資本累積制)，在給付與提撥方面則轉為確定提撥制，並把絕大部分的政府年金業務予以民營化，此非但為一項獨特的區域特徵，也是研究公共年金時不能忽視的現象。

吾人認為，拉丁美洲國家所實施之公共年金民營化政策，係出自於三種背景緣由，這類年金經營模式的擴展與延伸，主要是受特殊的歷史時空環境所成就。長期而言，拉丁美洲國家的公共年金民營化，是對於未來人口結構老化的預防因應；至於近程的理由，則是為求消弭財務危機；而引導拉丁美洲此波公共年金改革的意識型態，乃是新自由主義，新自由主義所倡導的自由化、市場化與民營化等價值，在1980與1990年代成為這些拉丁美洲國家施政上的變革指南，舉凡貿易、稅制、貨幣，公營事業，乃至於公共年金，紛紛成為此時期拉丁美洲各國從事改革的首要目標。

本章針對這樣的改革背景，將區分為三個部分來討論：首先，年金方案的設計必須與人口結構變化相配合，所以吾人將於第一節先分析這些國家的人口結構老化情況；其次，拉美各國從1980年代開始，在總體經濟環境上遭遇的嚴重財務危機，迫使它們必須放棄過往「進口替代工業化」政策，走向對外開放市場的作法(Mahon, 2003)，再者，傳統PAYG的公共年金體系，也讓財務窘困的政府無力支撐下去；再者，「新自由主義」成為1980年代後引領拉美國家改革的主導價值，華盛頓共識更此價值，明確化為拉丁美洲國家進行變革的指導內容。圖2.1係按上述背景成因所繪製的關係圖，其為本章進行論述的架構圖。

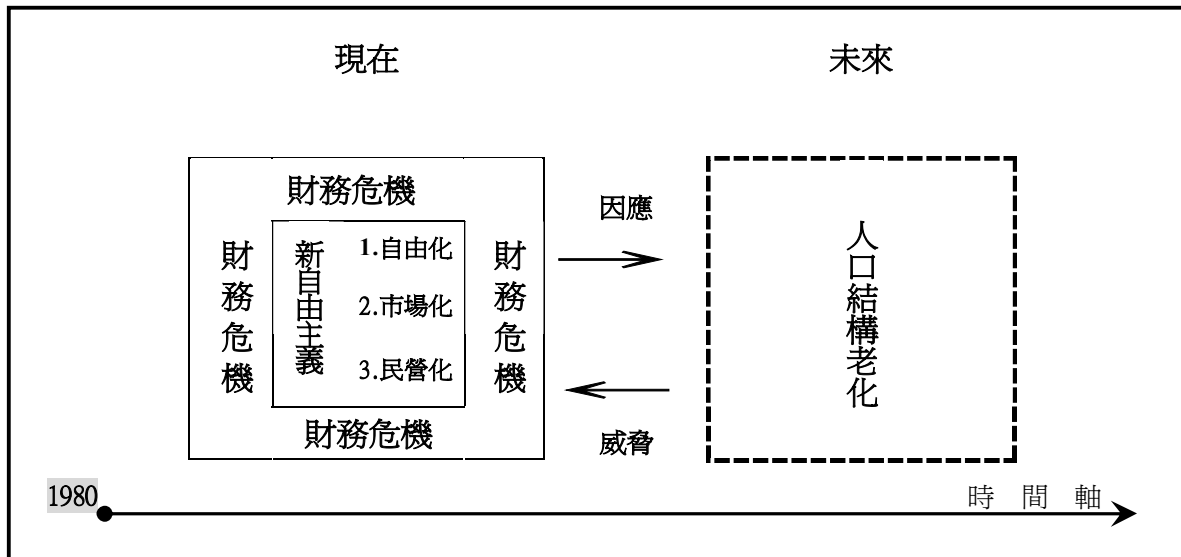


圖 2.1：拉丁美洲國家公共年金民營化的改革背景

資料來源：本研究自行繪製。

## 第一節 人口結構老化

年齡結構的變化，一直是研究公共年金改革時，普遍都會提及的重要因素。這主要是因為年金政策所規範之時間歷程較長，因此國家人口結構對於年金體系會穩定度將有深遠影響。所以，公共年金政策規劃的首要考量，就是要能夠因應未來人口結構之變化，以求各個世代的老年經濟安全得以獲得保障故如何設定適當的退休年齡與提撥年限，各國往往必須經過相當審慎的精算(Holzman & Hinz, 2005)。

以理論層面來看，公共年金係為社會保險的一種，而這種保險與一般習見的所謂人壽保險，其間分別不少。蓋年金保險之特殊性，主要在於其給付發生之事由，通常是以被保險人之「生存」為主，而非死亡。是以，研究公共年金時，必須格外重視一國的人口結構，如年齡分佈、平均餘命、總生育率、老化指數，以及老年人口依賴率等指標(Holzman & Hinz, 2005)。一般而言，年金保險與人壽保險之間下列四點不同(陳雲中，2008)：

### 1、保險事故不同：

年金保險是依約以被保險人生存期間或特定期間內，由保險公司擔負給付之

責，通常是以被保險人達一定年齡後的「生存」為給付事由。至於人壽保險是指當被保險人在契約規定年限內死亡，或屆契約規定年限仍生存時，依約給付保險金額，人壽保險之給付與否，通常是以被保險人的「死亡」為依據。

## 2、保險目的不同：

當被保險人購買一項年金保險時，目的主要是為防範自身在老年時的經濟不安定，故年金保險是對被保險人活得太久而設計的保障。而人壽保險的主要目的，則在於保障自身死後家庭經濟生活之安定，它是為防範被保險人活得太短而設計的保險制度。

## 3、保險受益人不同：

年金保險之受益人，在被保險人生存期間為被保險人本人，惟契約倘有載明被保險人死亡後，他人(受益人)可繼承其年金領取權時，比照一般死亡保險之規定辦理。至於人壽保險部分，若為死亡保險時，則被保險人死亡，賠償請求權自歸他人(受益人)所持有，其賠償金亦由受益人所領受。

## 4、承保的危險發生率不同：

年金保險與人壽保險的最後一項差異，在於年金保險中，被保險人因生存事由而產生之經濟生計危險，它的發生率(或稱生存率)，往往是遠高於人壽保險的危險發生率(或稱死亡率)。由於有著高的給付機率，故公共年金保險多半要帶有強制性，是一種由眾人所分攤的社會保險制度，提撥期程較長，涵蓋率也更廣。

在傳統 PAYG 的年金設計中，上一個世代退休後所領取的年金，其實是由現在這個世代所負擔。然而，隨著醫療的進步，加上人類社會又有走向壽命日益延長，生育率逐漸下降的趨勢，所以當高齡化社會(aging society)形成時，傳統 PAYG 公共年金的給付負擔，會有超過當代工作人口經濟能力的可能性，各世代之間就容易產生年金負擔上的差異(Holzmann & Hinz, 2005)。

本研究所探討的拉丁美洲國家，它們多半自 1920 或 1930 年代起即設有 PAYG 公共年金的措施，然而隨著 1980 年代進口替代工業化政策讓拉丁美洲國家瀕臨破產，負債累累，再加上 PAYG 年金逐年在收之上已經呈現赤字(參見表 2.6)，特別是新自由主義在此時期日漸成為引導拉美發展的領導價值，所以，從 80 年代起，拉丁美洲國家就陸續展開一連串公共年金民營化的變革試驗。它們在設計上增加了個人對於自身養老責任的負擔比例，以對未來可能發生的人口結構老化危機預作因應，我們將在這一節中論述這個地方的人口結構變化。

表 2.1：拉丁美洲國家總人口數之增長(1990 至 2006 年)

國家	總人口數		每年平均人口增長率(%)
	1990 年	2006 年	1990-2006 年
阿根廷 (Argentina)	3260 萬	3910 萬	1.1
玻利維亞 (Bolivia)	670 萬	940 萬	2.1
智利 (Chile)	1320 萬	1640 萬	1.4
哥倫比亞 (Colombia)	3490 萬	4560 萬	1.7
哥斯大黎加 (Costa Rica)	310 萬	440 萬	2.2
多明尼加共和國 (Dominican Republic)	730 萬	960 萬	1.6
薩爾瓦多 (El Salvador)	510 萬	680 萬	1.8
墨西哥 (Mexico)	8320 萬	10420 萬	1.4
秘魯 (Peru)	2180 萬	2760 萬	1.5
烏拉圭 (Uruguay)	310 萬	330 萬	0.4
<b>平均</b>	<b>2110 萬</b>	<b>2664 萬</b>	<b>1.52</b>

資料來源：World Bank, 2008a: 40-42

註：為便於對照原始資料，本研究之表格內的國家名稱，多依其英文字首作排列，以下均同。

表 2.1 是針對 1990 至 2006 年拉丁美洲國家總人口數之增長而做的彙整，依據世界銀行的報告顯示，在 16 年期間，拉丁美洲 10 個公共年金民營化國家的總人口數增加了 5,540 萬人(合計)，每年平均人口增長率為 1.52%，其中以哥斯大黎加(2.2%)及玻利維亞(2.1%)的增長速度較快，烏拉圭(0.4%)增長程度最少，不過這三個國家都是屬於人口總數未超過 1000 萬的規模。墨西哥是 10 個國家中人口數最多，目前共有 1.042 億的人口，其次是哥倫比亞和阿根廷，但都未及墨西哥總人口的一半(World Bank, 2008a)。

在同一時期，世界上其他的國家，如日本，人口增長率為 0%(零成長)，歐元區(Euro area)則為 0.5%，英國 0.5%，美國 1.0%，香港 0.5%。先進國家在 1990 至 2006 的 16 年期間，大抵上人口增長率基本上都很難超過 1%。以拉丁美洲國家每年平均人口增長率為 1.52% 而言，其增長幅度較先進國家大，不過世界銀行也預測，這種情況恐怕無法維持太久，其中智利、阿根廷與烏拉圭等國家，人口增長率已

經幾乎等同於先進國家的水平(World Bank, 2008a)。

如果藉由世界銀行另一份出版品，將這些國家的總生育率(total fertility, 亦即每名婦女平均生育數)，以及避孕普及率做觀察，將更能明白拉丁美洲的人口結構變化。以表2.2來看，截至2006年為止，上述10個拉丁美洲國家仍有2.46的總生育率(每名婦女平均生2.46個小孩)，儘管比不上1990年代的每名婦女平均生育3名以上小孩之景況，但相較於日本在2006年的總生育率只有1.3，以及新加坡1.3、德國1.3、香港1.0和英國的1.9，拉丁美洲國家的婦女生育數依舊較高。然而，如果是以拉丁美洲國家本身的整體趨勢，它們自1990至2006年的生育率普遍是衰退不少，婦女平均生育數由3.43衰退為2.46，下降速度甚至比不少先進國家都要快很多(World Bank, 2008b)，這也是人口結構將會逐漸老化的一個徵兆。

表 2.2：拉丁美洲國家的總生育率和避孕普及率(1990 至 2006 年)

國家	總生育率 (每名婦女平均生育數)			避孕普及率(%) <sup>a</sup> (佔 15 至 49 歲婦女之比例)		
	1990 年	2000 年	2006 年	1990 年	2000 年	2006 年
阿根廷	3.0	2.5	2.3	—	—	—
玻利維亞	4.9	4.1	3.6	85	85	79
智利	2.6	2.1	2.0	56	—	—
哥倫比亞	3.0	2.6	2.3	66	77	78
哥斯大黎加	3.1	2.4	2.1	—	81	73
多明尼加	3.3	3.0	2.8	56	65	61
薩爾瓦多	3.7	3.0	2.7	47	60	—
墨西哥	3.4	2.7	2.2	—	70	71
秘魯	3.9	2.9	2.6	59	69	46
烏拉圭	2.5	2.2	2.0	—	66	62
平均	3.34	2.75	2.46	61.5	71.63	67.14

資料來源：本研究整理自 World Bank, 2008b

註：a 避孕普及率(contraceptive prevalence)在此指 15-49 歲已婚、同居或有性伴侶之女性，其採取任何避孕措施的比例。

表 2.3：拉丁美洲國家男性與女性的平均餘命(2006 年)

國家	男性	女性
阿根廷	71	79
玻利維亞	63	67
智利	75	81
哥倫比亞	69	76
哥斯大黎加	76	81
多明尼加共和國	69	75
薩爾瓦多	69	75
墨西哥	72	77
秘魯	69	74
烏拉圭	72	80
平均	70.5	76.5

資料來源：World Bank, 2008a: 40-42

當然，分析此區域的公共年金改革，更重要的是要對於拉丁美洲國家之人口年齡分佈加以瞭解才更有意義。在表 2.3 中，我們先觀察了拉丁美洲國家男性及女性的平均餘命，其男性平均餘命為 70.5 歲，女性為 76.5 歲，女性在每個國家一般都要比男性長壽 5 歲以上。至於表 2.4 則整理了拉丁美洲各國的人口年齡分佈，吾人把 10 個實施公共年金民營化的國家挑選出來，分析其 0 至 14 歲(幼年人口)、15-64 歲(工作年齡人口)、65 歲以上(老年人口)的年齡分佈現象。另外，為求分析能更周延，本研究也加入老年人口依賴比與老化指數等指標，藉以觀察 10 個國家的人口老化情形。

分析結果顯示，老年人口在這 10 個拉丁美洲國家平均佔了總人口數的 7.09%。按聯合國之定義，老年人口若超過一國總人口數的 7%，則稱該國已邁入高齡化社會(Fox & Palmer, 2001)。世界銀行的資料指出，10 國當中的烏拉圭(13.6%)、阿根廷(10.3%)與智利(8.3%)，其實與許多先進國家老年人口佔總人口的

比例差別不多(OECD 國家以日本的老年人比例最高，為 20.3%)。

綜合以上分析，我們發現拉丁美洲國家的其婦女平均生育數，雖較先進國家高，但仍呈現持續下滑的情形，人口成長率同樣也是衰退狀況(參見表 2.1 與表 2.2)。換言之，當前 OECD 等先進國因人口老化而嚐到的苦頭，在可預見的將來，拉丁美洲國家恐怕也很難避開這種的命運。因此，朝向一個提撥與給付更有連動關係的公共年金設計，以加強各世代本身的養老責任，俾因應未來人口結構可能老化的威脅，以免公共年金成為難治沉痾，這應是拉丁美洲國家由 PAYG 個人儲蓄帳戶制(基金制)的一項重要考量。

表 2.4：拉丁美洲國家的人口年齡結構和老年化指標(2006 年，百分比)

國家	人口的年齡結構(%)			老年人口依賴比(%) <sup>b</sup>	老化指數(%) <sup>c</sup>
	0-14 歲	15-64 歲	65 歲以上 <sup>a</sup>		
阿根廷	26.1	63.6	10.3	16.19	39.46
玻利維亞	37.7	57.7	4.6	7.97	12.20
智利	24.3	67.4	8.3	12.31	34.16
哥倫比亞	29.8	65.0	5.2	8.00	17.45
哥斯大黎加	27.8	66.3	5.9	8.90	21.22
多明尼加	33.2	61.1	5.7	9.33	17.17
薩爾瓦多	33.7	60.7	5.6	9.23	16.62
墨西哥	30.2	63.8	6.0	9.4	19.87
秘魯	31.2	63.1	5.7	9.03	18.27
烏拉圭	23.6	62.8	13.6	21.66	57.63
<b>平均</b>	<b>29.76</b>	<b>63.15</b>	<b>7.09</b>	<b>11.20</b>	<b>25.41</b>

資料來源：本研究改編自 World Bank, 2008a: 40-42

註：a 依聯合國之定義，65 歲以上人口佔總人口比例超過 7%，即為高齡化社會。

b 老年人口依賴比(或稱老年人口依賴比)，係指老年人口與成年人口的比值百分率，計算方式如下：老年人口依賴比 = (65 歲以上人口 / 15~64 歲人口) × 100%，數值愈高，表示每位有生產力的成年人所需扶養的老年人口愈多，負擔也愈重。

c 老化指數，係指老年人口與幼年人口的比值百分率，計算方式如下：老化指數 = (65 歲以上人口 / 0~14 歲人口) × 100%，數值愈高，表示該國未來人口老化的現象將愈明顯。

## 第二節 財務危機

本章探討拉丁美洲國家公共年金民營化的改革背景，大抵是在三個部分進行：首先是它們對於人口結構老化的預作因應，因為這是未來必會遭遇到的威脅；其次是財務危機問題，此為拉丁美洲國家自 1980 年代起尤賴賡續解決的重大困難；最後是這波民營化改革的背後核心價值——新自由主義，它主導拉丁美洲在 1980 與 1990 年代的政經發展。此處我們承接第一節對於人口結構老化的論述，將繼續就拉丁美洲在 1980 與 1990 年代起所遭遇的財務危機說明之。

吾人先前已談過，公共年金大抵可以追溯至 19 世紀時的德國，當時制度係以受薪階級為主要保障對象，年金給付則與退休前的薪資水平有關，此乃 PAYG 公共年金體系之始。至二次大戰後，世界各國普遍建立自己的公共年金制度，此時對於從未進入就業市場或未能符合給付資格者，提供最低年金保障 (minimum pension guarantee, 簡稱 MPG)，並將連帶責任的觀念予以擴張，自此之後，公共年金所涵蓋的人口日漸擴大，項目亦增多不少。綜觀 PAYG 的財務融通方式，一般係來自稅收，此制度將當下對被保險人所收取的保費，做為該時期退休人口的年金給付，儘管可能有部分提存準備的基金，不過 PAYG 通常具有世代間的移轉效果。由於二次世界大戰後曾有一波的嬰兒潮，這讓歐洲與北美的人口年齡組成年輕化，PAYG 從那時起也前景大好，成為全球公共年金制度的主流<sup>2</sup>。

不過，PAYG 也最容易因為人口老化而有財務平衡的困難，當人口結構變化，PAYG 可能導致各年齡層 (cohort) 在提撥與給付間的回報率差異過大，這是它時常受批評的地方。許多研究都顯示，在一個與個人帳戶儲蓄制 (基金制) 有同樣繳費期間的條件下，PAYG 若遭遇人口持續老化時，則年金提撥的回報率會逐世代降低，當然，如果人口結構走向年輕化，那麼這種回報率也會逐代上揚 (楊靜利，2000)。

我們從 PAYG 公共年金發展的這個背景，再延伸來看到拉丁美洲國家的情況。拉丁美洲的公共年金制度，可以說很早業已建立，在 1920 與 1930 年代，烏拉圭、智利、阿根廷和巴西等南美洲國家自當時就開始實施社會保險等政策，公共

---

<sup>2</sup> 以上沿革內容，參見智利年金管理局網站，<http://www.safp.cl/573/channel.html> (2009/1/7 retrieved)。

年金制度嗣後則逐漸向中美洲與加勒比海等國延伸擴展，一直到北美洲的墨西哥。到1980年代中期，幾乎所有的拉丁美洲和加勒比地區的國家，都已建立各自的公共年金計畫，有鑑於這些地方過去曾受法國、西班牙與葡萄牙所殖民，因此其公共年金模式傳統上也多受歐陸社會保險的影響，承繼它們PAYG式的年金設計型態(Kay & Sinha, 2008)。

拉丁美洲等國早期的PAYG公共年金可以說十分寬鬆，一般是平均繳滿15年後保費後，男滿60，女滿55歲就可以領取，但隨年金計畫逐步擴展至社會福利各種層面，財政狀況就日益惡化起來。自1950年代以後開始，傳統PAYG的種種弊端開始顯露出來，許多國家的年金制度越來越難以維持營運。它們所面臨的問題主要表現在年金財政收支失衡，雇主和雇員的提撥負擔過高，公共年金對工作人口的涵蓋率過低，以及政府管理上的效率低效等現象(鄭秉文、房連全，2008)。

儘管人口結構老化是未來公共年金體系可能遭遇的難題，但總體經濟環境的刺激，很可能才是造成這股「公共年金改革」風潮的導火線。通常公共年金之所以會入不敷出，基本上是源於下列二種理由(周正山，2003)，它們正是拉丁美洲國家傳統PAYG之所以遭遇財務危機，進而被迫要實施改革的背景因素：

1. 當PAYG公共年金一旦逐漸進入成熟期，則領取年金給付的人數增加，加上人口增長率與總生育率走低、平均餘命又延長等人口結構老化情形，那麼入不敷出的現象就即將發生。倘若此時國家又遭逢經濟景況低迷，失業率增加等問題，則在公共年金的領受人口日益增加，然而年金提撥收入卻因失業或，公共年金的財務失衡情形勢必更顯嚴重。

2. 由於PAYG公共年金制度涵蓋對象有其侷限性，通常必須以薪資收入(earnings)為賦課依據，這也成為限制年金體系財源的一項因素。開發中國家由於「地下經濟」(非正式工作人口)的比例偏高，公共年金體制無法將許多社會成員納入規範，故年金提撥來源難以增加，這將促使年金財務惡化，使公共年金面臨改革壓力。

事實上，如果與全球其他開發中地區相比，拉丁美洲的確是地下經濟最為嚴重的地區，Schneider(2005)曾做過一份量化研究，針對地下經濟在世界145個國家裡的情形加以分析，其中拉丁美洲的表現非常不理想。根據表2.5對2002年所進行的統計，在10個實施民營化公共年金體系的拉美國家裡，玻利維亞與秘魯的地下經濟最為氾濫，各佔其GDP的68.3%與60.9%，烏拉圭更呈現出高於50%的情況。

平均而言，1999年地下經濟佔此等拉丁美洲國家GDP的比例為39.71%，2001年為40.78%，2002年為41.76%，情勢可以說逐年惡化，這是導致當地年金基金收入來源遲遲無法增多的原因之疑。

表2.5：拉丁美洲國家地下經濟佔GDP之比例(百分比)

國 家	1999 年	2001 年	2002 年
阿 根 廷	25.4	27.1	28.9
玻 利 維 亞	67.1	68.1	68.3
智 利	19.8	20.3	20.9
哥 倫 比 亞	39.1	41.3	43.4
哥 斯 大 黎 加	26.2	27.0	27.8
多明尼加共和國	32.1	33.4	34.1
薩 爾 瓦 多	46.3	47.1	48.3
墨 西 哥	30.1	31.8	33.2
秘 魯	59.9	60.3	60.9
烏 拉 圭	51.1	51.4	51.9
平 均	39.71	40.78	41.76

資料來源：本研究改編自 Schneider, F. (2005: 44-47)之全球 145 個國家地下經濟情況統計表。

地下經濟讓拉丁美洲公共年金的涵蓋率長久以來無法提升，至於為何它會如此興盛，其實原因相當複雜。例如秘魯由於地理位置，其安地斯山區可以生長提煉古柯鹼的原料古柯，現為世界第二大古柯鹼輸出國(第一則是哥倫比亞)，古柯葉也是當地居民嚼食的食物(類似嚼檳榔)，地理因素讓此區域能夠生長許多特殊作物，非法販毒活動的生產網絡在拉丁美洲相當龐大，政府根本無力制止(Kinfstone, 2006)。再加上拉丁美洲當地人民，普遍較為樂天，對於退休年金的關心程度不高，政府設計公共年金的信賴感也十分低(參見表)，所以許多人不是登記加入年金體系後便欠繳費用，再不然就是遁入非正式部門工作以規避提撥(參見第四章的分析)，這些都是造成地下經濟惡化的因素。

由於地下經濟的惡化，PAYG無法取得足夠之賦課收入，導致拉丁美洲公共年金收支赤字至遲遲無法改善，以下表2.6智利的情況來看，該國在1980年代以前的公共年金收支產生嚴重負值，1980年的赤字達3188.10億匹索，加上當時智利又有沉重的外債負擔，此局勢迫使智利在1981年率先做出舉世震撼的改革舉措，將以往政府經營的PAYG公共年金全盤民營，改採基金制。而其他也有這類財務問題的拉丁美洲國家，因為見到智利的年金基金在改制後得到快速的累積(參見表4.1，智利年金基金累積值至2000年已達GDP的59.8%)，所以也開始紛紛揚棄不再使用傳統PAYG公共年金，轉而進行公共年金民營化的改革，將公共年金的財務融通方式改成基金制，並且交付民營，藉以舒緩政府壓力，我們將在第三章的部分，詳細討論它們的實施現況。

表2.6：智利實施民營化改革前的PAYG公共年金收支情形(單位：匹索)

年份	收入		支出		合計	
	總額	佔 GDP(%)	總額	佔 GDP(%)	總額	佔 GDP(%)
1974	3445.23 億	3.0	6988.66 億	6.2	- 3543.42 億	- 3.1
1975	3109.85 億	3.4	4222.61 億	4.6	- 1112.76 億	- 1.2
1976	3605.09 億	3.4	6628.77 億	6.2	- 3023.69 億	- 2.8
1977	4546.51 億	3.6	8319.33 億	6.7	- 3772.82 億	- 3.0
1978	5566.42 億	3.7	10276.81 億	6.8	- 4710.39 億	- 3.1
1979	9370.63 億	5.2	12418.74 億	6.9	- 3048.11 億	- 1.7
1980	10173.62 億	5.5	13361.72 億	7.2	- 3188.10 億	- 1.7

資料來源：Arenas de Mesa, 2005: 87

### 第三節 新自由主義

隨著 1970 年代石油危機的爆發，全球各個經濟體面臨崩盤，而且這波震盪影響久遠，不僅讓蘇聯共產政權到 1980 年代開始進入風燭殘年，搖搖欲墜。80 年代後的拉丁美洲國家更是負債累累，個個都有財務危機，過往的進口替代工業化政策，或甚至該區域許多將民間企業收歸國有的作法，幾乎成爲壓垮拉美經濟結構的最後一根稻草，尤其是持社會主義立場的政府，此時更普遍遭受嚴重質疑 (Kinhstone, 2006)。

事實上，這樣的國際政經結構，正好有利於拉丁美洲周邊的核心國家(美國)去進行操作。屬於第三世界國家的拉丁美洲，爲解決龐大外債，或者是維繫政權，在外交上多半採取順服(compliance)的政策(鄧中堅，2001)，它們陸陸續續對外開放市場，放棄國營或國家干預的政策。拉丁美洲公共年金民營化的政策，就是在這樣的背景下，受到一群「芝加哥幫」(Chicago Boys)所主導，這些人主要包括智利的 José Piñera 等人，他們大多數都是新自由主義的經濟學者，而且曾受業於芝加哥大學 Milton Friedman 的門下，當他們在拉丁美洲國家取得施展抱負機會的時候，必然就會以市場經濟路線去改造國家<sup>3</sup>。

整個拉丁美洲從 1980 年代開始的一連串經濟改革，其內容可簡單歸納爲「自由化」、「市場化」與「民營化」的三大方向(車卉淳、周學勤，2006)。因爲新自由主義認爲，拉丁美洲地區之所以在 1980 年代陷入債務危機，主要病因在於它們實施內向型的發展模式，保護色彩過重，國家限制外資，但對於本國資源又無法妥善配置，尤其是私部門經濟實力過於脆弱，顯得不堪一擊。拉丁美洲從 1980 年代開始的經濟改革，大致包含以下幾點內容(陳聽安，1999；車卉淳、周學勤，2006)：

#### 1、貿易領域自由化：

拉丁美洲國家從 1980 年代就開始陸續消除關稅壁壘、簡化稅則，嗣後也逐步將進口許可和數量限制等非關稅壁壘予以消除，以期落實貿易領域的自由化。從 1985 到 1990 年，它們整體的平均關稅由 40% 下降到 15%，最高關稅的數值亦從 83.7% 落至 41%，不少國家在兩三年內就把關稅減去大半，以往過度保護本國

<sup>3</sup>關於 Chicago Boys，參見 [http://en.wikipedia.org/wiki/Chicago\\_Boys](http://en.wikipedia.org/wiki/Chicago_Boys) (2008/10/15 點閱)。

產業的作法幾乎消失殆盡。例如智利從過去社會主義政府在位時的高保護主義，到 Pinochet 政變奪權後改用「芝加哥幫」的新自由經濟政策之後，智利只用 3 年時間便將關稅平均降至 10%。許多要若干年才能達成的貿易自由化目標，在這裡只要幾個月就能辦到。

## 2、金融改革市場化：

提倡利率市場化，以市場作用取代政府干預，開放資本市場，允許外資(跨國公司)在當地擁有更大的自由度，藉此增強本國對外資的吸引力，此時墨西哥、巴西與阿根廷成為拉丁美洲地區吸收外資最多的三個國家。而智利早從 1975 年就將國營銀行民營化，放鬆對利率與貸款之管制，存款準備大幅降低，開放民間銀行自由設立。特別是許多國家在 1980 與 1990 年代將公共年金制度從傳統的 PAYG 改為民營的基金制，這筆資金使證券市場獲得動能，金融檢查制度也陸續鬆綁，金融市場的資金流通的確比以往順暢許多。

## 3、公營事業民營化

陷於債務危機的拉丁美洲國家不僅急需進行國內經濟改革，他們還更需要外國的援助，提供對策。而取得這些協助的條件，多半是必須接受公營事業民營化的要求。從 1990 至 1995 年期間，阿根廷總共將 123 個公營事業予以民營，此處的民營化不僅涉及民航、石油、鐵路與化工，亦包含相當多的公共服務。拉丁美洲民營化的一項特點就是打破過去對外資的諸多限制，故舉凡當地允許民間涉入的領域，外資同樣亦有資格參與，因此前述這些過往的公營事業或公共服務，後來都有跨國公司經營的情況。

新自由主義在拉丁美洲的影響力，到 1989 年華盛頓共識建立之後，顯得更為具體，它化身為指導拉丁美洲國家施政的指南。在 1989 年，美國國際經濟研究所(Institute for International Economics)邀請拉丁美洲國家代表、美國財政部的研究人員、國際貨幣基金組織、世界銀行，以及美洲開發銀行，在華盛頓召開了一個宗旨是為拉美國家提供經濟改革方案的研討會，結論得出有共識的 10 點內容，此一共識被後人稱為「華盛頓共識」，華盛頓共識其實正是以新自由主義作為背後指導價值，它是一種以市場經濟為導向的施政指導措施(Mahon, 2003: 59)。該共識包括 10 個重點(Kuczynski & Williamson, 2003)：

1. 加強財政紀律，縮減財政赤字，降低通貨膨脹率，穩定總體經濟環境。
2. 政府出支重點轉向經濟效益高及有助於改善收入分配的領域，例如教科

文教、醫療衛生和基礎建設等設施。

3. 開展稅制改革，降低邊際稅率，擴大稅基。
4. 利率應由市場主導。
5. 採取浮動匯率的制度，讓市場決定，使匯率具有競爭力。
6. 實施貿易自由化，開放市場。
7. 放鬆對外資的限制，建立吸引外資的投資環境。
8. 公營事業必須民營化。
9. 政府對市場的管制措施必須鬆綁，消弭進出障礙。
10. 保護私人財產權。

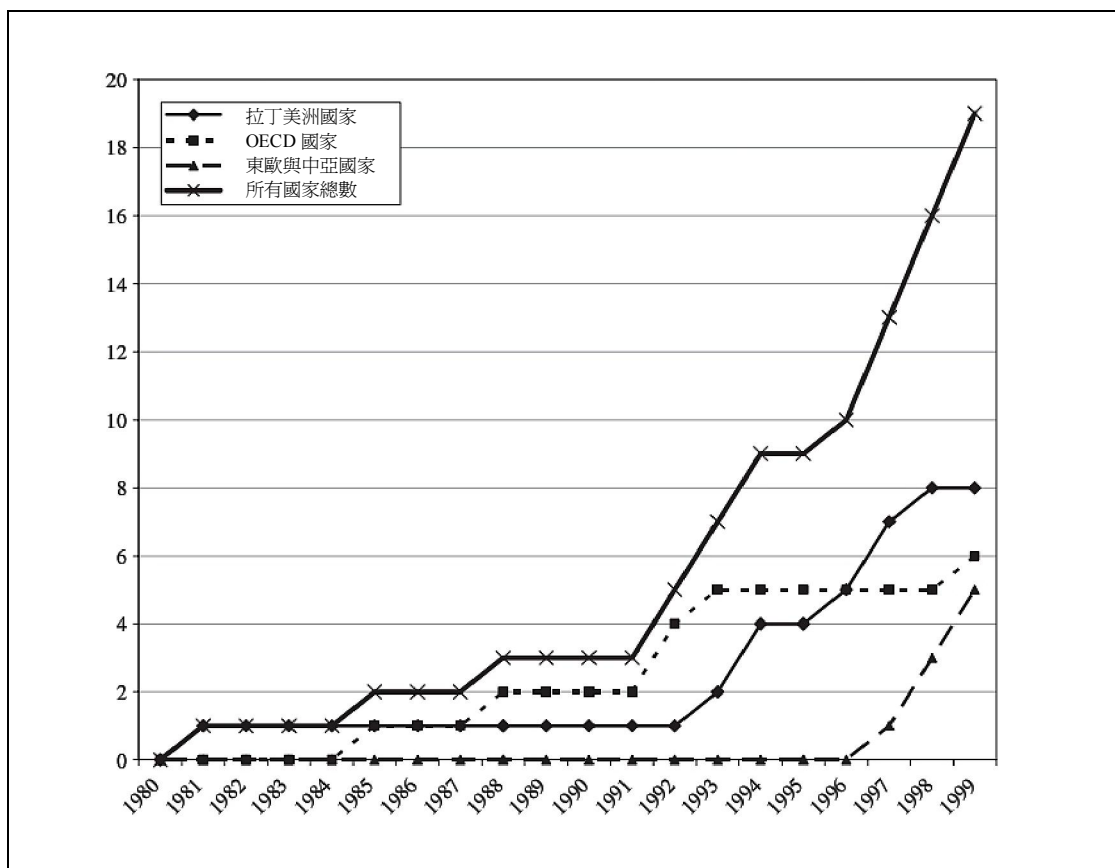


圖 2.2：全球各地實施公共年金民營化的情形

資料來源：Brooks, 2005: 275

自此之後，拉丁美洲為取得國際組織與美國的協助，多依循該共識從事政策規劃，並服膺華盛頓共識所要求的公營事業必須民營化，在 1990 年代所有開發中國家裡，拉丁美洲是實施進行最多民營化政策的區域(Kingstone, 2006)。而在公

共年金的部分，拉丁美洲自 1992 年起陸續有許多國家將公共年金業務交由私部門的基金管理公司經營。如圖 2.2 所示，這種公共年金民營化的趨勢從 1992 年起便開始攀升，拉丁美洲目前已成爲世界上最多國家實施公共年金民營化的區域，此等年金經營模式更成爲拉丁美洲的一項特徵(Kay & Sinhaa, 2008)。



### 第三章 拉丁美洲公共年金民營化現況

本文在第一章中曾經提過，拉丁美洲公共年金的民營化具有個人化及私部門化之特徵，所謂個人化，指的是建立起公共年金基金的個人帳戶，而私部門化則是傳統公共年金業務交由私部門管理經營。拉丁美洲這種公共年金民營化的改革，大致上可以分成三種類型，亦即替代式、並行式與混合式。透過圖3.1的解釋，我們可以清楚看出其架構，三種民營化類型主要都是引進完全提存準備的基金制，差別只是在於它們和傳統PAYG的組合方式有所不同，這部分我們將在本章於第一節加以說明。

至於第二節裡我們則會分別針對屬於替代式改革的智利、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多與多明尼加共和國，以及屬於並行式改革的秘魯與哥倫比亞，和混合式改革的阿根廷、烏拉圭及哥斯大黎加，依時間先後順序及改革方式予以現況簡述，內容包含提撥率、涵蓋率、退休年齡、基金總值，並附上總體經濟環境指標以供參照。

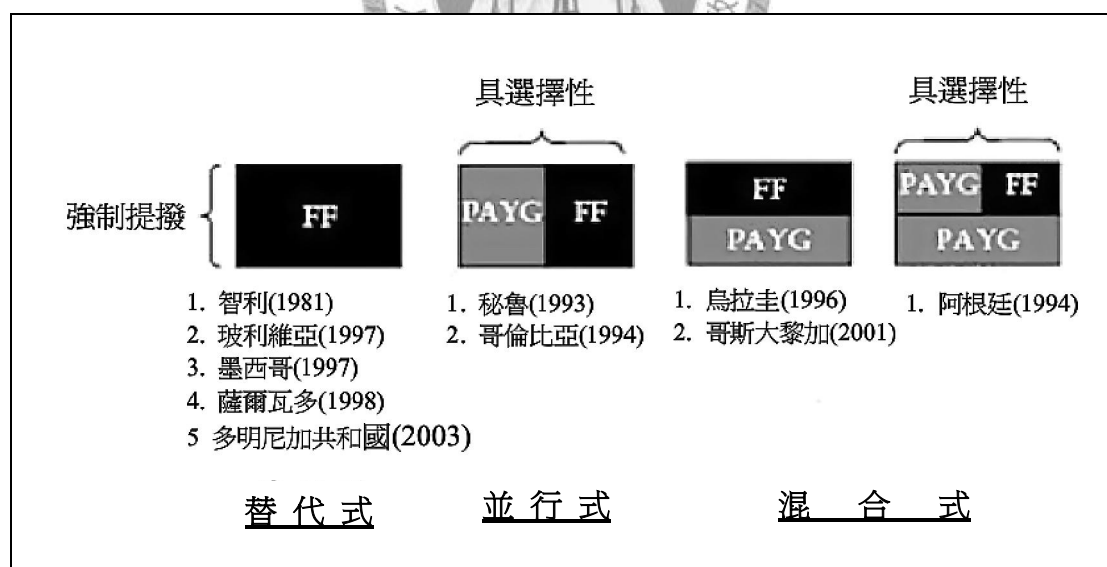


圖 3.1：拉丁美洲公共年金民營化之變革方式

資料來源：Gill, Packard & Yermo, 2005: 29; Mesa-Lago, 2007: 357-360

註：圖中 FF 意指完全提存準備的基金制。

## 第一節 拉丁美洲公共年金民營化新制

承接前面的說明，吾人將拉丁美洲公共年金民營化的改革類型整理於表 3.1。從歸納中可以看出，這類從事民營化年金改革的國家要以採替代式的最多，最早的智利(1981)，到後來的玻利維亞(1997)、墨西哥(1997)、薩爾瓦多(1998)與多明尼加共和國(2003)都是以個人帳戶基金制完全取代取代PAYG。至於並行式的改革部分，主要是引進民營體系，然後使公私部門的年金經營方式並存，彼此競爭，這要以秘魯(1993)及哥倫比亞(1994)為其代表。實施混合式公共年金改革的國家則為阿根廷(1994)、烏拉圭(1996)與哥斯大黎加(2001)，其中阿根廷較為特殊，除了第一支柱的基礎年金部分仍維持PAYG之外，它在第二支柱補充年金的部分同樣也保留了PAYG，並未全盤改制為民營的個人儲蓄帳戶制，而同屬混合式改革的烏拉圭與哥斯大黎加則將補充年金全部予以民營化。

其實採取的模式不同，亦象徵著各國在政經背景上的考量亦有分別，像秘魯與哥倫比亞曾一度欲效法智利，進行替代式的公共年金民營化改革，但以基金制全盤替代舊有的PAYG公共年金時，卻遭遇勞工及社會意見反對，故妥協後的結果，就是將與民營化的基金制與PAYG並立，所以新制只成為工作者的一個自願選項(Q ueisser, 1999)。

而阿根廷和烏拉圭之所以採取「混合式」的年金改革，也是基於該國政治情勢與轉型成本的雙重考量，它們的勞工和退休者團體都很強大的政治實力，尤其是對於傳統PAYG傾向保留，特別是當時拉丁美洲國庫空虛，僅僅是轉型成本，就已經有超過財政負荷的可能，因此阿根廷與烏拉圭最後採取混合的形式(Queisser 1999)。

表 3.1：拉丁美洲國家公共年金民營化的改革方式

年金改革	替代式 (substitutive model)	並行式 (parallel model)	混合式 <sup>a</sup> (mixed model)
舊制 ↓ 變革方向 ↓ 新制			
制度特徵	公部門年金業務告終，改由私部門民營的年金體系替代之	引進民營體系，使公私部門的年金經營方式並存，彼此競爭	基礎年金(basic pension)由公部門負責提供，私部門則負責補充年金(supplementary pension)
代表國家	智利、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多、多明尼加共和國 (國家數：5)	秘魯、哥倫比亞 (國家數：2)	阿根廷、烏拉圭、哥斯大黎加 (國家數：3)

資料來源：本研究改編自 Gill, Packard & Yermo, 2005: 29

註：a 在混合式裡，阿根廷較為特殊，它在補充年金的部分也保留了 PAYG，參見本章圖 3.1

如果加入新進人員及提撥率等項目，那麼對於三種模式將更為清楚。表 3.2 是對於拉丁美洲實施公共年金民營化的 10 個國家以其改革方式作區分，並說明傳統 PAYG 是否關閉，以及新制是否有強制參加等規定。吾人比較後的結果，屬於替代式的國家，如智利、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多與多明尼加共和國，其舊有的 PAYG 都已不再適用與新進人員，惟舊制權益多半仍予保留，對於選擇轉入新制者，像智利的處理方式就是發行確認債券(recognition bonds)，承認舊制已繳納的年資，移轉至新制繼續增保，其他國家也有類似的不同確認機制(Arenas de Mesa et al., 2008)。

表 3.2：拉丁美洲國家公共年金民營化的比較表

類型	國家	改革年份	PAYG	新制(基金制)	提撥率(%) <sup>a</sup>
替代式	智利	1981	關閉	新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。	12.3(員工 12.3，雇主 0，政府 0)
	玻利維亞	1997	關閉	新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。	12(員工 12，雇主 0，政府 0)
	墨西哥	1997	關閉	新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。	11(員工 2.6，雇主 6.2，政府 2.2)
	薩爾瓦多	1998	關閉	新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。	13(員工 6，雇主 7，政府 0)
	多明尼加 共和國	2003	關閉	新進人員強制參加新制，自我僱用者亦強制參加。	7(員工 2，雇主 5，政府 0)
並行式	秘魯	1993	維持	新進人員自願參加，自我僱用者亦自願參加。	11.2(員工 11.2，雇主 0，政府 0)
	哥倫比亞	1994	維持	新進人員自願參加，自我僱用者亦自願參加。	13.5(員工 3.4，雇主 10.1，政府 0)
混合式	阿根廷	1994	維持	新進人員自願參加，自我僱用者則強制參加。	7(員工 7，雇主 0，政府 0)
	烏拉圭	1996	維持	新進人員自願參加，自我僱用者則強制參加。	5(員工 5，雇主 0，政府 0)
	哥斯大黎加	2001	維持	新進人員強制參加，自我僱用者則強制參加。	4.5(員工 2.5，雇主 1.8，政府 0)

資料來源：Gill, Parkard & Yermo, 2005: 23-27

註：a 此指個人退休帳戶(individual retirement account, IRA)的提撥額度佔薪資之比例。平均IRA提撥率在替代式為11.06%，並行式為12.35%，混合式為5.5%。

表3.3：拉丁美洲民營年金體系國家與公營年金體系國家的主要差異

項目	民營體制國家		公營體制國家	
	類型	說明	類型	說明
提撥方式	確定提撥	提撥佔薪資比例確定，不隨時間變化而調整變更 <sup>a</sup>	不確定提撥	當人口高齡化，為維持財務平衡，提撥率需要調動以肆應之
給付方式	不確定給付	給付取決於個人帳戶繳費情形、累積金額、基金獲利	確定給付	依法以最後若干年之平均薪資，按確定的所得替代率發放
財務融通	基金制	完全提存準備(FP)或個人儲蓄帳戶制(PIC) <sup>b</sup>	PAYG	分配式的財務融通或部分集中提存準備制(CPC) <sup>c</sup>
經營管理	民間經營		政府經營	
主要國家	阿根廷、玻利維亞、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、多明尼加共和國、薩爾瓦多、墨西哥、秘魯、烏拉圭		巴西、古巴、瓜地馬拉、宏都拉斯、巴拿馬、巴拉圭、委內瑞拉	

資料來源：改編自Mesa-Lago, 2004: 317-318, 2007: 357-360

註：a 惟年金基金管理公司的成本(佣金)亦佔每月提撥金額的一部分，由於佣金會隨公司不同或時間而有高有低，故個人的總提撥率仍會有所變化。

b FF在此表指fully funded，PIC為pooled or individual capitalization之縮寫。

c CPC為collective partial capitalization之縮寫。

另外，個人退休帳戶(individual retirement account, IRA)提撥額佔薪資的比例，可以看出替代式改革的平均為11.06%，並行式為12.35%，混合式是5.5%(參見表3.2)。至於混合式提撥較低的原因，主要是因為還要負擔第一層PAYG的部分，這不計入個人帳戶的基金累積，例如哥斯大黎加在第一層的提撥率是員工負擔

2.5%，雇主4.5%，政府0.25%，共7.50%，如果加上IRA的部分，那麼總合就是12.0%，與替代式及並行式國家的平均提撥率相當。

拉丁美洲民營年金體系國家與傳統PAYG體系的差異有四處(Mesa-Lago, 2007，參見表3.3)：首先是提撥方式屬確定提撥，提撥佔薪資比例確定，不隨時間變化而調整變更；其次為給付上是不確定給付，給付取決於個人帳戶繳費情形、累積金額與基金獲利；第三則在於新制是以完全提存準備或個人儲蓄帳戶制做為財務融通方式；最後，公共年金業務委由民間年金基金管理公司經營之，與過去政府負責的PAYG有所差別。



## 第二節 拉丁美洲國家公共年金民營化簡介

在前面的部分，吾人已針對替代式、並行式與混合式三種類型的改革方式，進行簡單的概述。其中替代式是指政府不再負責經營公共年金業務，該項業務轉由私部門的民營體系來取代，此類國家有智利、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多與多明尼加共和國；而所謂的並行式，則是讓公私部門兩種體系並存，彼此競爭，人民對於公私部門經營的年金，可擇一參加，其代表國家有秘魯與哥倫比亞；至於第三種混合式係指政府僅承辦基礎年金之給付，但於補充年金的部分就交付民營，由私部門來提供相關服務，實施的國家主要有阿根廷、烏拉圭與哥斯大黎加。本節將依這三類改革方式，討論拉丁美洲各國的公共年金民營化現況。

### 壹、實施替代式公共年金改革的國家

#### 一、智利

智利公共年金的民營化，係始於 1981 年，其年金改革方式屬於替代式，亦即以基金制取代傳統的 PAYG 公共年金，而政府此項年金業務，則委由私部門經營。本文在此處已將智利的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，以便參酌對照。


智利現行民營化公共年金體系之內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coej o, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363; World Bank, 2008a, Arenas de Mesa, 2008)：

1. 新制自 1981 年實施，傳統 PAYG 關閉，改由私部門經營的基金制取代之。
2. 新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。
3. 新制不再保留一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務改由民間的 AFP(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前提撥率為 12.3%，其中員工負擔 12.3%，雇主 0.0%，政府 0.0%。
6. AFP 對被保險人收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 18.5%。
7. 被保險人每年可於各 AFP 之間轉換 2 次。
8. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 60 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，同時也設立社會救助年金。

10. 個人年金基金之提撥，係由民間各 AFP 自行收取。
11. 給付方式為年金或計畫領取<sup>4</sup>。

智利實施公共年金民營化的經驗已超過 25 年以上，該國在 1980 年時的赤字為 3188.10 億匹索，俟 1981 年傳統 PAYG 公共年金體系關閉，改行民營基金制之後，其年金基金得到快速的累積，迄 2004 年時，已達 GDP 的 62.6% 之多。鄰近國家有鑑於智利年金改革獲得此等成效，因此陸續轉採民營化的公共年金經營方式，藉以化解政府的財政壓力。在所有拉丁美洲國家中，智利模式無疑是最富原創性的一個，其他國家在某種程度上也存在仿效智利年金改革的情形，例如東歐或前蘇聯的公共年金體系裡，都能見到汲智利經驗的作法(Müller, 2003)。

表 3.4：智利的總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	1600 萬人
	人口增長率	0.8%
	地表面積	75.7 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	1458 億美元
	GDP 增長率	4.0%
	國民所得	1,119 億美元
	國民所得 PPP	1856 億美元
	每人平均國民所得	6810 美元
	每人平均國民所得 PPP	11300 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 57

註：地圖擷取自 [http://o.aolcdn.com/art/ch\\_travel/chile](http://o.aolcdn.com/art/ch_travel/chile) (2009/1/8 retrieved)；PPP 係指經購買力平價 (purchasing power parity) 調整後的數值。

<sup>4</sup> 此指規定退休者必須以個人帳戶基金餘額購買保險公司之「終身年金」，該保險公司按月給付一筆數值不變的年金，退休者可終身保有收入，缺點是不隨物價指數變動，有通貨膨脹之風險；計畫提取則是指針對帳戶基金餘額，可依計畫，按月或一次提領，惟基金餘額領出前必須除以一个由本人預期壽命及扶養親屬而定的數值分配表，發放時也須按物價指數調整，缺點則是基金將有領罄之可能。目前智利有 50% 以上退休者選擇前者。

表 3.5：智利民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1981 年
涵蓋率 <sup>a</sup>	57.3%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 60 歲
管理成本 <sup>b</sup>	18.5%
提撥率 <sup>c</sup>	員工 12.3%；雇主 0.0%；政府 0.0%→合計 12.3%
按時繳費比例 <sup>d</sup>	51.0%
購買政府公債之比	18.7%
年金基金投資報酬率 <sup>e</sup>	10.2%
年金基金總值(2004)	577.7 億美元
基金佔 GDP 的比例(2004)	62.6%

資料來源：本研究改編自 Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

註：a 涵蓋率在此指參加年金保險者佔經濟活動人口的比例，而所謂經濟活動人口(economically active population，簡稱 EAP)則是年齡 15 至 64 歲的工作人口，表中數值係為 2004 年的涵蓋率。

b 在民營化公共年金體系裡，管理成本(或稱行政成本)專指管理公司收取之佣金佔基金帳戶收入(亦即提撥金額)的比例。

c 提撥率為年金保險提撥金額佔工作薪資的百分比，數值依員工、雇主與政府三者分配不同比例，在民營化公共年金體系，政府通常無須負擔此筆費用。

d 繳費比例是指目前全體個人年金儲蓄帳戶持有者中，按時繳費者所佔的比例，該數值係指 2004 年之情形。


e 投資報酬率為管理公司操作年金基金進行各種投資組合後的基金獲利率，表中數值為 2000 至 2004 年的平均。

## 二、玻利維亞

玻利維亞公共年金的民營化，係始於 1997 年，其年金改革方式屬於替代式，亦即以基金制取代傳統的 PAYG 公共年金，而政府此項年金業務，則委由私部門經營。本文在此處已將玻利維亞的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，以便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系之內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1997 年實施，傳統 PAYG 關閉，改由私部門經營的基金制取代之。
2. 新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。
3. 新制不再保留一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務改由民間的 AFP(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前提撥率為 12.2%，其中員工負擔 12.2%，雇主 0.0%，政府 0.0%。
6. AFP 對被保險人收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 18.1%。
7. 被保險人每年可於各 AFP 之間轉換 1 次。
8. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 65 歲。
9. 新制未訂最低年金保障，但有設立社會救助年金。
10. 個人年金基金之提撥，係由民間各 AFP 自行收取。

表 3.6：玻利維亞的總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	940 萬人
	人口增長率	1.9%
	地表面積	109.9 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	112 億美元
	GDP 增長率	4.6%
	國民所得	103 億美元
	國民所得 PPP	356 億美元
	每人平均國民所得	1100 美元
	每人平均國民所得 PPP	3800 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 41

表 3.7：玻利維亞民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1997 年
涵蓋率	10.5%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 65 歲
管理成本	18.1%
提撥率	員工 12.2%；雇主 0.0%；政府 0.0%→合計 12.2%
按時繳費比例	42.7%
購買政府公債之比例	68.0%
年金基金投資報酬率	10.4%
年金基金總值	17.16 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	19.5%


資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

### 三、墨西哥

墨西哥公共年金的民營化，係始於 1997 年，其年金改革方式屬於替代式，亦即以基金制取代傳統的 PAYG 公共年金，而政府此項年金業務，則委由私部門經營。本文在此處已將墨西哥的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，以便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系之內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1997 年實施，傳統 PAYG 關閉，改由私部門經營的基金制取代之。
2. 新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。
3. 新制仍維持一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務改由民間的 AFORE(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前提撥率為 11.0%，其中員工負擔 2.6%，雇主為 6.2%，政府是 2.2%。
6. AFORE 對被保險人收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 36.0%。
7. 被保險人每年可於各 AFORE 之間轉換 1 次。
8. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 65 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，惟未設立社會救助年金。
10. 個人年金基金之提撥，係由政府統一收取，再轉發給各個 AFORE。

表 3.8：墨西哥的總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	1.04 億人
	人口增長率	1.1%
	地表面積	196.4 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	8392 億美元
	GDP 增長率	4.8%
	國民所得	8157 億美元
	國民所得 PPP	1.25 兆美元
	每人平均國民所得	7830 美元
	每人平均國民所得 PPP	11990 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 142

表 3.9：墨西哥民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1997 年
涵蓋率	28.0%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 65 歲
管理成本	36.0%
提撥率	員工 2.6%；雇主 6.2%；政府 2.2%→合計 11.0%
按時繳費比例	40.0%
購買政府公債之比例	83.0%
年金基金投資報酬率	7.7%
年金基金總值	411.65 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	5.8%


資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

#### 四、薩爾瓦多

薩爾瓦多公共年金的民營化，係始於 1998 年，其年金改革方式屬於替代式，亦即以基金制取代傳統的 PAYG 公共年金，而政府此項年金業務，則委由私部門經營。本文在此處已將薩爾瓦多的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系之內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1998 年實施，傳統 PAYG 關閉，改由私部門經營的基金制取代之。
2. 新進人員強制參加新制，自我僱用者可自願參加。
3. 新制不再保留一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務改由民間的 AFP(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前提撥率為 13.0%，其中員工負擔 6.0%，雇主 7.0%，政府 0.0%。
6. AFP 對被保險人所收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 23.17%。
7. 被保險人每年可於各 AFP 之間轉換 2 次。
8. 法定退休年齡為男性 60 歲，女性 55 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，惟未設立社會救助年金。
10. 個人年金基金之提撥，係由民間各 AFP 自行收取。

表 3.10：薩爾瓦多的總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	680 萬人
	人口增長率	1.4%
	地表面積	2.1 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	187 億美元
	GDP 增長率	4.2%
	國民所得	181 億美元
	國民所得 PPP	379 億美元
	每人平均國民所得	2680 美元
	每人平均國民所得 PPP	5610 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 75

表 3.11：薩爾瓦多民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1998 年
涵蓋率	20.1%
法定退休年齡	男性 60 歲；女性 55 歲
管理成本	23.17%
提撥率	員工 6.0%；雇主 7.0%；政府 0.0%→合計 13.0%
按時繳費比例	42.2%
購買政府公債之比例	83.5%
年金基金投資報酬率	9.9%
年金基金總值	21.48 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	12.7%


資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

## 五、多明尼加共和國

多明尼加共和國公共年金的民營化，係始於 2003 年，其年金改革方式屬於替代式，亦即以基金制取代傳統的 PAYG 公共年金，而政府此項年金業務，則委由私部門經營。本文在此處已將多明尼加共和國的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系之內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 2003 年實施，傳統 PAYG 關閉，改由私部門經營的基金制替代之。
2. 新進人員強制參加新制，自我僱用者亦強制參加。
3. 新制仍維持一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務改由民間的 AFP(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前提撥率為 7.0%，其中員工負擔 2.0%，雇主 5.0%，政府 0.0%。
6. AFP 對被保險人所收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 21.42%。
7. 被保險人每年可於各 AFP 之間轉換 1 次。
8. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 60 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，同時也設立社會救助年金。
10. 個人年金基金之提撥，係由政府統一收取，再轉發給各個 AFP。

表 3.12：多明尼加共和國的總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	960 萬人
	人口增長率	1.5%
	地表面積	4.9 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	318 億美元
	GDP 增長率	10.7%
	國民所得	280 億美元
	國民所得 PPP	633 億美元
	每人平均國民所得	2910 美元
	每人平均國民所得 PPP	5550 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 72

表 3.13：多明尼加共和國國民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	2003 年
涵蓋率	14.2%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 60 歲
管理成本	21.42%
提撥率	員工 2.0%；雇主 5.0%；政府 0.0%→合計 7.0%
按時繳費比例	53.5%
購買政府公債之比例	24.4%
年金基金投資報酬率 <sup>a</sup>	-8.8%
年金基金總值	2.45 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	6.6%

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

註：a 此項數值為 2004 年之統計，多明尼加共和國因於 2003 年方實施改制，受限於其他轉型成本的緣故，所以年金基金投資報酬率尚為負值。


## 貳、實施並行式公共年金改革的國家

### 一、秘魯

秘魯公共年金的民營化，係始於 1993 年，其年金改革方式屬於並行式，亦即以引進民營體系，使公私部門的年金經營方式並存，彼此競爭。本文在此處已將秘魯的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系的內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363; World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1993 年實施，傳統 PAYG 保留，與私部門經營的基金制並行。
2. 新進人員自願參加，自我僱用者亦自願參加。
3. 新制不再維持一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務由政府或民間 AFP(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前的提撥率為 11.2%，其中員工負擔 0.0%，雇主為 0.0%。
6. AFP 對被保險人所收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 28.51%。
7. 被保險人每年可於各 AFP 之間轉換 1 次。
8. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 65 歲。
9. 新制訂有最低年金保障(但要 1945 年以前出生)，惟未設立社會救助年金。
10. 個人年金基金之提撥，係由民各 AFP 自行收取。

表 3.14：秘魯的總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	2800 萬人
	人口增長率	1.1%
	地表面積	128.5 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	924 億美元
	GDP 增長率	7.7%
	國民所得	822 億美元
	國民所得 PPP	1792 億美元
	每人平均國民所得	2980 美元
	每人平均國民所得 PPP	6490 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 168

表 3.15：秘魯民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1993 年
涵蓋率	14.8%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 65 歲
管理成本	28.51%
提撥率	員工 11.2%；雇主 0.0%；政府 0.0%→合計 11.2%
按時繳費比例	40.3%
購買政府公債之比例	24.2%
年金基金投資報酬率	7.6%
年金基金總值	79.82 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	11.2%

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363


## 二、哥倫比亞

哥倫比亞公共年金的民營化，係始於 1994 年，其年金改革方式屬於並行式，亦即以引進民營體系，使公私部門的年金經營方式並存，彼此競爭。本文在此處已將哥倫比亞的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系的內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1994 年實施，傳統 PAYG 保留，與私部門經營的基金制並行。
2. 新進人員自願參加，自我僱用者亦自願參加。
3. 新制保留一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務由政府或民間 AFP(年金基金管理公司)負責經營。
5. 目前的提撥率為 13.5%，其中員工負擔 3.4%，雇主 10.1%，政府 0.0%。
6. AFP 對被保險人所收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 25.93%。
7. 被保險人每年可於各 AFP 之間轉換 2 次。
8. 法定退休年齡為男性 62 歲，女性 57 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，惟未設立社會救助年金。



表 3.16：哥倫比亞總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	4600 萬人
	人口增長率	1.4%
	地表面積	114.2 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	1534 億美元
	GDP 增長率	6.8%
	國民所得	1420 億美元
	國民所得 PPP	2792 億美元
	每人平均國民所得	3120 美元
	每人平均國民所得 PPP	6130 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 59

表 3.17：哥倫比亞民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1994 年
涵蓋率	22.2%
法定退休年齡	男性 62 歲；女性 57 歲
管理成本	25.93%
提撥率	員工 3.4%；雇主 10.1%；政府 0.0%→合計 13.5%
按時繳費比例	39.0%
購買政府公債之比例	48.5%
年金基金投資報酬率	6.9%
年金基金總值	111.68 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	6.2%

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363


## 參、實施混合式公共年金改革的國家

### 一、阿根廷

阿根廷公共年金的民營化，係始於 1994 年，其年金改革方式屬於混合式，所謂混合式其實包含的兩種：一類是第二支柱補充年金純為民營，另一類則是在第二支柱部分有 PAYG 與民營的基金制並行。而阿根廷之情況正好屬於後者，它基礎年金部分維持舊有 PAYG，第二柱補充年金則有民營基金制體系與傳統 PAYG 並行。本文在此處已將阿根廷的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系的內容，可歸納如下(Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1994 年實施，傳統 PAYG 在第一支柱與第二支柱均繼續維持，但於第二支柱部分則引進新的民營化基金制，與 PAYG 並行。
2. 新進人員自願參加，自我僱用者則強制參加。
3. 新制不再維持一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務在補充年金部分引進民間 AFJP(年金基金管理公司)經營。
5. 目前的提撥率為 7.0%，其中員工負擔 7.0%，雇主為 0.0%，政府 0.0%。
6. AFJP 對被保險人所收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 36.14%。
7. 被保險人每年可於各 AFJP 之間轉換 2 次。
8. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 60 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，同時也設立社會救助年金。
10. 個人年金基金之提撥，係由政府集中收取，再分發給各個 AFJP。

表 3.18：阿根廷總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	3900 萬人
	人口增長率	1.0%
	地表面積	278 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	2142 億美元
	GDP 增長率	8.5%
	國民所得	2013 億美元
	國民所得 PPP	4568 億美元
	每人平均國民所得	5150 美元
	每人平均國民所得 PPP	11670 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 25

表 3.19：阿根廷民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1994 年
涵蓋率	24.3%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 60 歲
管理成本	36.14%
提撥率	員工 7.0%；雇主 0.0%；政府 0.0%→合計 7.0%
按時繳費比例	35.4%
購買政府公債之比例	61.2%
年金基金投資報酬率	9.9%
年金基金總值	186.14 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	11.8%


資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

## 二、烏拉圭

烏拉圭公共年金的民營化，係始於 1996 年，其年金改革方式屬於混合式，所謂混合式其實包含的兩種：一類是第二支柱補充年金純為民營，另一類則是在第二支柱部分有 PAYG 與民營的基金制並行。烏拉圭之情況屬於前者，其基礎年金部分維持舊制 PAYG，第二柱補充年金則為民營基金制體系。本文在此處已將烏拉圭的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理前後兩個表中，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系的內容，可歸納如下 (Queisser1999: 199, Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 1996 年實施，傳統 PAYG 在第一支柱維持，但在第二支柱補充年金部分則全盤改為民營基金制模式，與同屬混合式之阿根廷的情形有所不同。
2. 新進人員自願參加，自我僱用者則強制參加。
3. 新制不再維持一個分立的公務人員退休金制度。
4. 公共年金業務在補充年金的部分改由民間 AFAP(年金基金管理公司)負責。
5. 目前的提撥率為 5.0%，其中員工 5.0%，雇主為 0.0%，政府為 0.0%。
6. AFAP 對被保險人所收取之退休帳戶管理成本，佔個人提撥金額的 18.87%。
7. 被保險人每年可於各 AFAP 之間轉換 2 次。
8. 法定退休年齡為男性 60 歲，女性 60 歲。
9. 新制訂有最低年金保障，亦設立社會救助年金。

表 3.20：烏拉圭總體經濟環境指標(2008 年)

地理位置	項目	數值
	總人口數	3300 萬人
	人口增長率	0.3%
	地表面積	17.6 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	193 億美元
	GDP 增長率	7.0%
	國民所得	176 億美元
	國民所得 PPP	329 億美元
	每人平均國民所得	5310 美元
	每人平均國民所得 PPP	9940 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 217

表 3.21：烏拉圭民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	1996 年
涵蓋率	58.8%
法定退休年齡	男性 60 歲；女性 60 歲
管理成本	18.87%
提撥率	員工 5.0%；雇主 0.0%；政府 0.0%→合計 5.0%
按時繳費比例	52.5%
購買政府公債之比例	57.9%
年金基金投資報酬率	12.9%
年金基金總值	16.78 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	14.4%

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

### 三、哥斯大黎加

哥斯大黎加公共年金的民營化，係始於 2001 年，其年金改革方式屬於混合式，所謂混合式其實包含的兩種：一類是第二支柱補充年金純為民營，另一類則是在第二支柱部分有 PAYG 與民營的基金制並行。哥斯大黎加之情況屬於前者，其基礎年金部分維持舊制 PAYG，第二柱補充年金則為民營基金制體系。本文在此處已將哥斯大黎加的總體經濟環境指標，以及其年金體系運作現況的相關數值，整理於表 3.21 及 3.22，俾便參酌對照。該國現行民營化公共年金體系的內容，可歸納如下(Queisser1999: 199, Gill, Packard & Yermo, 2005: 23-27; Vidal-Aragón de Olives & Taguas Coejo, 2005: 369; Mesa-Lago, 2007: 362-363, World Bank, 2008a)：

1. 新制自 2001 年實施，傳統 PAYG 在第一支柱維持，但在第二支柱補充年金部分則全盤改為民營基金制模式，與同屬混合式之阿根廷的情形有所不同。
2. 新進人員強制參加，自我僱用者則自願參加。
3. 公共年金業務在補充年金的部分改由民間 OPC(年金基金管理公司)負責。
4. 目前的提撥率為 4.5%，其中員工 2.5%，雇主為 1.8%，政府為 0.7%。
5. 被保險人每年可於各 OPC 之間轉換 1 次。
6. 法定退休年齡為男性 65 歲，女性 65 歲。
7. 新制訂有最低年金保障，亦設立社會救助年金。

表 3.22：哥斯大黎加總體經濟環境指標(2008)

地理位置	項目	數值
	總人口數	440 萬人
	人口增長率	1.6%
	地表面積	5.1 萬平方公里
	國內生產毛額(GDP)	222 億美元
	GDP 增長率	8.2%
	國民所得	219 億美元
	國民所得 PPP	406 億美元
	每人平均國民所得	4980 美元
	每人平均國民所得 PPP	9220 美元

資料來源：World Bank, 2008b: 63

表 3.23：哥斯大黎加民營化公共年金體系的運作現況

項 目	數 值
民營化起始年	2001 年
涵蓋率	46.6%
法定退休年齡	男性 65 歲；女性 65 歲
管理成本	—
提撥率	員工 2.5%；雇主 1.8%；政府 0.7%→合計 5.0%
按時繳費比例	66.8%
購買政府公債之比例	78.2%
年金基金投資報酬率	6.7%
年金基金總值	4.93 億美元
年金基金總值佔 GDP 比例	2.1%

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 676; Mesa-Lago & Márquez, 2007: 362-363

### 第三節 綜合分析

綜合以上各國公共年金民營化的現況，大致上可歸納出幾項重點：

1、傳統 PAYG 在替代式改革的國家已經關閉，改由私部門經營的基金制取代之，故新進人員在替代式改革的 5 個國家(智利等)，全部都要強制參加新制。秘魯與哥倫比亞因屬公私營並行模式，新進者可自願參加基金制。至於混合制之下，除哥斯大黎加以外，新進人員也是屬於自願參加的性質。

2、民營化公共年金新制多半已不再保留分立的公務人員退休金制度(只剩墨西哥、哥倫比亞與多明尼加共和國仍予維持)，一般來說，基金制適用於全體工作人口，這樣的整併結果有助於職業平等。

3、公共年金業務改由民間的年金基金管理公司負責經營，這類公司在阿根廷稱為 AFJP，墨西哥為 AFORE，烏拉圭為 AFAP，哥斯大黎加為 OPC，智利以及其餘國家則稱 AFP，它們都是政府許可經營的民間年金基金管理公司。

4、拉丁美洲實施民營化年金體系的國家，在 2000 至 2004 的平均提撥率為 11.9%，提撥金額基本上全由員工與雇主負擔，政府負擔的部分，只有墨西哥與哥斯大黎加兩個國家才有規定，分別是 2.2%與 0.7%。

5、年金基金管理公司向被保險人所收取的帳戶管理佣金高昂，2004 年平均佔個人提撥金額的 24.49%，其中以阿根廷(36.14%)與墨西哥(36.0%)為最高，民營化的公共年金新制，普遍都面臨這類管理費用過高的問題。

6、依法律規定，這些國家公共年金的被保險人，平均每年都可以在各個民間基金管理公司之間轉換 1 至 2 次，藉以選擇投資報酬較高或管理費用低的公司。

7、個人年金基金之提撥，主要是由民間各 AFP 自行收取。不過有得國家為求降低收費成本，以及掌握實際納保人數，也有由國家統一收費後，再依比例分配給各間年金基金管理公司。

8、給付方式為年金或計畫領取。民營化公共年金的給付深受被保險人選擇年金管理公司的風險偏好及各公司的投資行為所影響，其給付通常分成兩類，一是「終身年金」(lifetime income stream或annuity)，指被保險人達退休年齡後(上述國家一般是男性65歲，女性60歲)，須以基金帳戶餘額購買政府認可的保險公司年金，該保險公司按月給付一筆數值不變的年金，退休者將終身保有收入，缺點

在於這筆終身年金不隨物價指數變動，故有通貨膨脹之風險(Arenas de Mesa, 2008)。

另一種給付則是計畫提取(programmed withdrawal)，顧名思義就是指帳戶基金餘額，可依計畫，以按月或一次提領(lump-sum withdrawal)，惟基金餘額欲領出前，必須除以一個由本人預期壽命及扶養親屬而定的數值分配表，在實際發放時則須按物價指數調整，與前者之不同，在於這種作法下，基金帳戶將有領罄之可能，優點則是較能抗通膨，且後代可以繼承。何者有利，端視退休者自行決定，不過目前智利約有高於50%的退休者選擇終身年金(林文彥，2005)，情況之所以會如此，或許是計畫領取的不確定因素較高，也容易受政府干預，特別是是拉丁美洲當地居民對政府的信心指數普遍低落(參見表4.3)，所以較多人寧可選擇購買保險公司的終身年金。

9、整體而言，除智利與烏拉圭的涵蓋率有超過五成，其他國家都不及勞動參與人口的半數。玻利維亞(10.5%)與秘魯(14.8%)等國更低於15%。由於涵蓋率低，加上提撥期間過短等問題，可預見這些國家未來仍需要政府的財務資源來解決老年貧窮問題(Holzman & Hinz, 2005)。

10、鉅額年金基金的持續累積，頗具成效。以智利為例，其在 2004 年期間，年金基金規模平均已達577.7億美元，約與國內生產毛額的62.6%相當。其他像是玻利維亞(19.5%)，阿根廷(11.8%)的新制雖較智利也晚了10年以上，不過成績仍舊可觀。

11、改革時程尚短，以上10國的所得替代率目前不易精算。Queisser(1999)、Sinha與Yañez(2008)等人表示，由於此區域的年金新制尚不成熟，有些試驗性規定甚至未上軌道，更不用說很多進入新制的人也都還未退休，因此要明確指出它們的平均所得替代率是相當困難的，不少研究都很難做到。大部分只能粗略估算，例如智利政府開辦年金時之所以設定提撥率為10%，主要是基於該國年金基金若每年投資報酬率達4%的話，這樣將可以給予參加者最後10年平均所得的70%作為年金，但拉丁美洲開辦民營化公共年金體系的歷史仍短，即使是年代最久遠的智利的年金基金公司，也未曾進行過類似估算，故目前尚無資料可供參考(徐廣正，2000：190)。

Mesa-Lago(2004: 76)也持相同意見，他認為這種民營年金體系實在太年輕了，所以大概只有智利的數據能夠勉強用來檢測。而規定分歧也是造成民營化公

共年金體系所得替代率很難估計的一項理由，像阿根廷這種混合制較為複雜，其第一層PAYG的所謂PBU年金部分粗估約有28%的所得替代率(以提撥滿30年來估算)，至於第二層由民間年金基金管理公司所負責的RO年金部分，所得替代率約為35%，而其中公部門經營的第二支柱PAP年金又有30%左右的所得替代率(案例以繳滿35年x退休前10年平均工資x0.85計算)(鄭秉文，房連泉，2008)。

不過，陳聽安與吳英同(2003)曾舉出一份對智利當地4064個退休者所進行隨機抽樣，發現新制的平均所得替代率有達為78%，舊制則為50%左右。在Arenas de Mesa(2005)的研究裡，他則推算一位智利工人如果進入職場，並且提撥年限是屬於完全新制，在沒有確認債券等新舊制移轉的情況，然後個人帳戶的基金達到每年4%的回報率，管理公司的佣金固定在美金650元的話，且該工人有20年的繳費史(以最低薪資去計算)，那麼他在65歲退休時的所得替代率約會有66%。

當然，若依終身年金或計畫領取等不同給付方式，那麼差別又會不少。Thompson(2005: 181)曾就整個拉丁美洲實施公共年金民營化的國家進行過抽樣調查，發現其所得替代率平均是 56%，但他表示此等模式的所得替代率變動較大，故這項平均值的標準差高達 26%，顯示當中變化甚大，平均值僅供參考而已。



## 第四章 拉丁美洲公共年金民營化政策檢討

吾人於前三章中，已將拉丁美洲公共年金民營化之概況予以簡述，此等民營年金體系國家與該區域維持 PAYG 年金制度的國家有別，它們表現在公共年金的特徵上有四點不同(參見表 3.3)：首先是民營化年金的提撥率較為確定，不易隨時間或人口結構變化而調整；其次為給付方式較不確定，取決於個人帳戶之累積與投資情況；第三則是採完全提存準備(基金制)的財務融通方式；最後為委由民間經營。目前國內外公共年金文獻對此區域之關注度，尚無法與 OECD 國家相比，故可佐證之資料並不豐沛，但吾人仍將嘗試檢驗此等政策的表現，俾瞭解這類民營化公共年金體系能否達成世界銀行所謂改善涵蓋率、化解財務危機或促進經濟發展等預期效果。在本章中，本研究將一本拋磚引玉的初衷，設法以現有可取得的資料，對於拉丁美洲公共年金民營化的政策進行效率面與公平面之分析比較。

### 第一節 效率面的比較分析

#### 壹、年金基金累積值

世界銀行認為，公共年金民營化的改革，可使個人年金基金帳戶的融資量提升，換言之，國家整體將有可觀的資本累積，連帶也會刺激經濟成長，最終結果可使實際獲得的年金給付有所增加(World Bank, 1994)。為瞭解民營化公共年金體系的基金現況，我們從 1998 年至 2004 年逐年對於 10 拉丁美洲公共年金民營化國家進行觀察之，將各國年金基金佔 GDP 的比例整理於表 4.1，這麼做或許可以看出公共年金基金的積累情形。理論上，年金基金如果呈現穩定增長，至少表示基金制或個人儲蓄帳戶制有顯現出成效，應比缺乏提存準備的 PAYG 更易應付人口結構變化或經濟大蕭條，年金體質也較為穩固，這對被保險人的保障自然就越多(World Bank, 2000)。有研究者認為，這種基金制的個人帳戶儲蓄效果是相當驚人的，它們成長速度相當快，它們實施年代的越久遠，存量和穩定性相對也會更高(Gill, Packard & Yermo, 2005)。

吾人從表 4.1 的實際數值來觀察，發現它們確實累積相當快速。例如阿根廷自 1994 年實施公共年金民營化改革後，基金在 1998 到 2004 年，短短 6 年時間，上升了 3.6 倍，總值為美金 186.14 億元。其他國家大抵也與阿根廷的累積速度類似，墨西哥儘管年金基金總值在 2004 年只佔 GDP 的 5.8%，但累積值已達 411.65 億美元，位居第二，直逼改革已實施 25 年以上的智利(577.70 億美元)。這主要是墨西哥為拉丁美洲相當大的經濟體(參見第三章墨西哥的部分，表 3.8)，該國 2008 年 GDP 就有 8392 億美元，同一時間智利僅 1458 億美元而已。

這種個人化、私部門化的年金經營模式，的確能為各個國家累積相當程度的年金基金，而且各大年金基金管理公司漸漸成為主導國內金融發展的一股力量(Gill, Packard & Yermo, 2005)。目前(2004 年)年金基金總值平均已佔了拉美這些實施民營年金國家 GDP 的 11.8%，總值合計有 1429.8 億美元，以智利居冠，累積量有 577.70 億，佔該國 GDP 的 62%，其後依次是墨西哥與阿根廷。以改革的先驅者智利，年金基金從 1999 年在比例上就達到該年 GDP 的 50%以上。

其他經濟規模比較小的國家，基金成長速度也不遑多讓。例如玻利維亞在改革初年(1998)，年金基金原本只佔 GDP 的 3.9%，可是隔年已揚昇幾乎一倍成 7.0%，嗣後逐年躍升，10.8%、11.0%、15.5%、19.5%，短短不到 10 年的時間，佔 GDP 的比例上升了 5 倍之多。薩爾瓦多的變化幅度更大，該國是中美洲的小國，(參見表 3.10)，而且長年苦於內戰，1994 年之後內戰停止，一切公共政策才回復正軌(經濟部投資業務處，2008)。薩國年金基金在 1998 年剛實施新制時是 GDP 的 0.4%，到 2004 年竟成爲了 12%，增加了十幾倍的基金儲蓄量。

因爲世界銀行主張民營化年金基金的累積，意味著民間有更厚實的儲蓄量(World Bank, 1994)，所以表 4.2 是對 10 個拉丁美洲民營化年金國家的儲蓄率情形進行觀察，似乎略有成長，不過這樣的比較是略顯粗糙的，畢竟影響儲蓄率的因素很多，年金基金很可能只是其中一小部分而已(Mesa-Lago, 2004)。綜而言之，參照表 4.1 的比較，可以明顯發現，公共年金從 PAYG 改爲個人帳戶儲蓄制後，年金基金累積速度的確很快，此點無庸置疑。不過，也有學者認爲這其實是基金制本來的正常現象，因爲它原本就是一種以個人帳戶爲單位的強迫儲蓄措施，目的是爲老年經濟安全預作準備，而且著眼於增加個人自己負責的誘因(Holzman & Hinz, 2005)，而且它也不是全然沒有風險的，因爲通貨膨脹也很可能讓這種累積成爲泡影，而且新舊制的轉型成本應該要扣除才對(Arenas de Mesa, 2006)。

表 4.1：拉丁美洲國家公共年金基金總值佔 GDP 之比例(百分比)

國家	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 年	
							佔 GDP	總值 US\$
阿根廷	33	59	7.1	7.4	11.3	15.6	11.8	186.14 億
玻利維亞	39	7.0	10.8	11.0	15.5	17.2	19.5	17.16 億
智利	40.3	53.3	59.8	55.0	58.8	60.6	62.6	577.70 億
哥倫比亞	2.7	4.2	5.5	7.0	7.7	6.2	6.2	111.68 億
哥斯大黎加	0.0	0.0	0.0	0.1	0.9	1.4	2.1	4.93 億
多明尼加共和國	—	—	—	—	—	—	6.6	2.45 億
薩爾瓦多	0.4	1.7	3.6	5.5	7.4	9.2	12.7	21.48 億
墨西哥	2.7	2.3	3.0	4.3	5.3	5.6	5.8	411.65 億
秘魯	2.5	4.1	5.4	6.6	8.1	8.2	11.2	79.82 億
烏拉圭	1.3	2.8	3.9	6.1	9.3	12.7	14.4	16.78 億
平均	7.1	10.2	12.4	11.4	13.5	15.19	11.8	142.98 億

資料來源：Gill, Packard & Yermo, 2005: 62; Mesa-Lago, 2005: 63; 2006: 676

表 4.2：拉丁美洲國家的儲蓄率

國家	儲蓄總額佔 GDP 之比例(%)	
	1990 年	2006 年
阿根廷	16	26
玻利維亞	11	26
智利	25	24
哥倫比亞	18	20
哥斯大黎加	15	19
多明尼加共和國	18	18
薩爾瓦多	15	12
墨西哥	19	22
秘魯	25	23
烏拉圭	14	14
平均	17.6	20.4

資料來源：World Bank, 2008a: 226-228

## 貳、涵蓋率

公共年金對工作人口的涵蓋程度是我們用來觀察此等民營化年金體系是否有效率的第二個指標，因為這類改革所欲根治的一個主要病灶，正是該區域登記參加公共年年金的人口比例過低(Gill, Packard & , 2005; Arenas de Mesa, 2006)。我們在此先談 10 個國家於改革前之 PAYG 年金的情況，在表 4.3 裡，各個國家平均而言涵蓋率約為 38%，確實不高，像玻利維亞在 1996 年只有 12%，薩爾瓦多則是 26%，可以說絕大多數工作者都沒受到公共年金所保障。

然而，這種低涵蓋率的情形，似乎到改制後也未見改善，許多國家在進行民營化改革若干年後的涵蓋率部分，卻不升反降。例如表 4.3 也顯示，除智利與烏拉圭的涵蓋率有超過 50%之外，此項數值在其他國家都不到工作人口的半數比例，其中玻利維亞、秘魯、多明尼加共和國均未及 20%。反觀那些維持，如巴西、巴拿馬、委內瑞拉等，它們的涵蓋率從 2000 至 2004 平均都還可以守住 41.4%左右，要比民營年金體系國家的 29.68%(2004 年)好多了。鑒於此區域實施公共年民營化的不少國家，都存在這類涵蓋率偏低的狀況，有學者便指出，若是又再加上實施新制時間過短，提撥還不足夠肆應退休人口所需，那麼往後產生的老年貧窮問題，恐怕仍舊要依賴政府財政資源予以解決(Holzmann & Hinz, 2005)。

表 4.4 是參加公共年金者每年(該表為 1998 至 2004 年)最後一個月的繳費比例，應預先說明的是，此處所謂「繳費比例」，係指在全體已登記參加民營化公共年金體系的被保險人中，依規定按時繳納保費者所佔之比例。從 1998 年 12 月至 2004 年 12 月，許多國家都呈現逐漸滑落的趨勢，薩爾瓦多的公共年金的繳費比例自 67.2%下滑到 42.2%，墨西哥則從 64.3%跌至 40.0%，繳費比例在各國平均是由 57.9%下降到 40.8%，掉了個十幾個百分點。換言之，公共年金民營化政策所標榜的讓提撥與個人退休所得產生正向關係等刺激納保的作法，至少在這些拉丁美洲國家很難稱得上有用。

這種公共年金的低涵蓋率現象，在拉丁美洲無論純粹實施傳統 PAYG 年金的國家，抑或是本研究所探討的 10 個民營年金體系國家，同樣都難以有效解決。為何年金涵蓋率始終無法提升，向來是難治陳痼呢？綜合學者們的見解，大致上可以歸納為五點(Arenas de Mesa, 2006; Kingstone, 2006; Mesa-Lago, 2006, Calvo & Williamson, 2007)：

表 4.3：拉丁美洲公共年金對工作人口之涵蓋率

制度	國家	民營化改革前 <sup>a</sup>	2002 年	2004 年
民營年金體系國家	阿根廷	50 (1994)	24	24.3
	玻利維亞	12 (1996)	11	10.5
	智利	64 (1980)	58	57.3
	哥倫比亞	32 (1993)	24	22.2
	哥斯大黎加	48 (2000)	48	46.6
	多明尼加共和國	30 (2000)	—	14.2
	薩爾瓦多	26 (1996)	19	20.1
	墨西哥	37 (1997)	30	28.0
	秘魯	28 (1993)	11	14.8
	烏拉圭	73 (1997)	60	58.8
	平均	38	27	29.68
				2000—2004 年(平均)
公營年金體系國家 <sup>b</sup>	巴西		45.9	
	古巴		—	
	瓜地馬拉		21.8	
	宏都拉斯		15.7	
	巴拿馬		58.9	
	巴拉圭		7.3	
	委內瑞拉		26.3	
	平均		41.4	

資料來源：彙整自 Mesa-Lago, 2005:51, 2006: 669, 2007: 362-363, 2008: 8

註：a 此處指民營化公共年金體系實施前的年份。

b 公營體系國家係指拉丁美洲維持純 PAYG 公共年金系統的國家。

1、經濟條件影響提撥意願。提撥費用對一般工作者很可能已成爲負擔，所以他們無法按時繳納。拉丁美洲(含加勒比地區)的個人收入情況是高度不公平的，嚴重程度僅次於非洲撒哈拉以南(World Bank, 2008a: 5)。如圖 4.1 所示，世界銀行綜合 1992 至 2005 年的調查，指出在拉丁美洲國家，所得位居前 20%之富人，

其收入佔該區域整體收入的 57.1%，而所得排在後 20%的窮人，相對來說只佔了地區總收入的 2.9%，可以說少得可憐。此處貧與富之間的收入差距已達到 18 倍之多，而在同時期的南亞、歐洲和中亞，尚能維持在 7 倍以下的貧富差距。正因為有著這樣貧富懸殊的差異，所以富者田連千陌 貧者無立錐之地的景象，在拉丁美洲國家相當普遍，反映在年金政策上就是民營化體系無法發揮該有的效果，因為許多人的薪資僅供餬口，無法再多做任何退休規劃。

圖 4.2 則說明拉丁美洲國家平均每人 GDP 與涵蓋率的關係，平均每人 GDP 越高的國家，表示所得相對比較高，較有能力為退休生活預作規劃，其公共年金對工作人口的涵蓋程度普遍來說都會更好，例如玻利維亞、秘魯、薩爾瓦多及哥倫比亞的平均每人 GDP 甚低，而它們公共年金的涵蓋率也就不高。此外，有份問卷調查也顯示出，智利有 57%的工作者尚未思考過準備退休年金的問題，墨西哥的則有 49%(詳見表 4.5)，這個數值除了顯示出他們頗有樂天性格之外，同時也意味著他們或許無力負擔保費，故對於退休規劃略顯消極，經濟條件使得涵蓋率在拉丁美洲一直都無法提升。

2、地下經濟情況嚴重。誠如吾人在第二章所做的分析，依 Schneider(2005)的量化研究結果(參見表 2.5)，在這 10 個拉丁美洲國家中，地下經濟平均佔了佔了 GDP 的 41.76%(2002 年)，其中有不少的是非法販毒等活動所佔的比例(秘魯及哥倫比亞)，地下經濟使得公共年金難以取得賦課財源，不僅傳統 PAYG 受妨礙，即便轉型為個人儲蓄帳戶制之後也無法改善，因為非正式部門與自營工作者等難以強制納保的對象過多，而且他們絕大多數也是屬於無力提撥保費的貧窮階級。

3、個人基金儲蓄帳戶的管理費用過高。在拉丁美洲的民營化公共年金體系裡，管理成本(公司佣金)全由被保險人負擔，而且不計入個人帳戶的基金累積，加上這些管理公司數目已逐漸趨向寡占(參見表 4.6 與 4.7)，所以被保險人幾乎很難有其他選擇。在 2004 年，佣金費用平均佔了提撥金額的 24.49%，這比起拉丁美洲其他純粹使用 PAYG 年金的國家(3.9%，見表 4.9)高出許多，顯示民營體制反倒促使許多人產生規避納保的念頭。

表 4.4：繳納年金保費者佔全體被保險人之比例(百分比)

國家	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
阿根廷	48.9	44.3	39.1	29.0	33.2	35.2	35.4
玻利維亞	—	—	—	47.0	46.9	39.0	42.7
智利	52.8	53.4	50.9	53.7	51.0	51.9	51.0
哥倫比亞	—	51.6	48.5	48.7	47.6	48.7	39.0
哥斯大黎加	—	—	—	—	—	73.1	66.8
多明尼加共和國	—	—	—	—	—	65.5	53.5
薩爾瓦多	67.2	63.7	55.2	53.2	47.6	46.3	42.2
墨西哥	63.4	60.2	57.9	44.7	41.7	39.3	40.0
秘魯	45.6	45.7	41.7	41.2	39.4	41.9	40.3
烏拉圭	67.4	58.7	53.9	53.2	45.1	52.7	52.5
平均	57.9	55.5	51.0	43.5	42.1	42.0	40.8

資料來源： Mesa-Lago , 2006: 671.

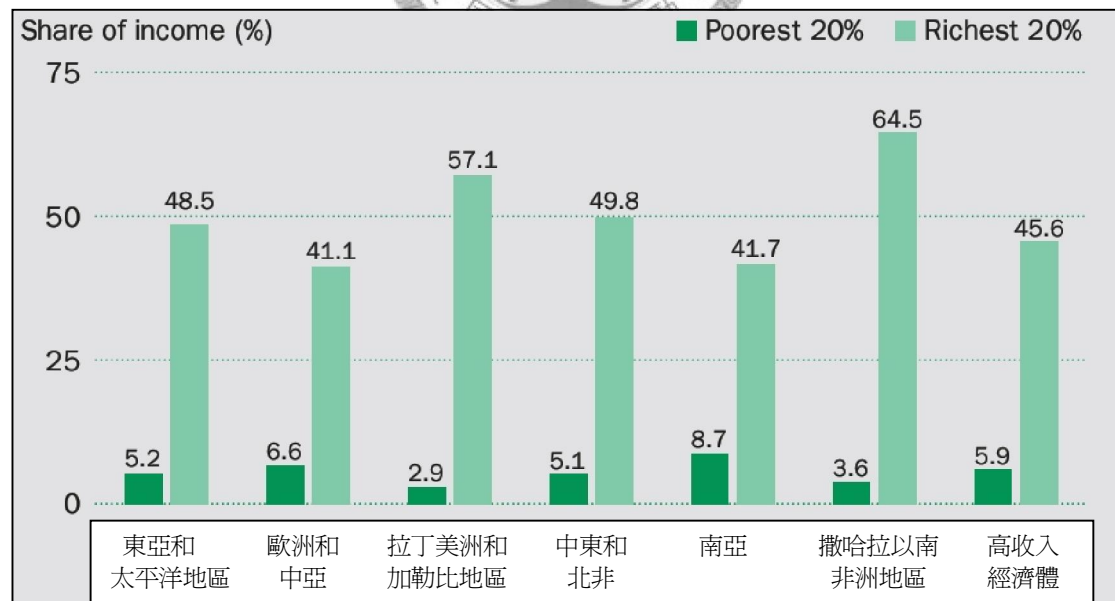


圖 4.1：全球各區域的貧富不均情形(2008年)

資料來源： World Bank, 2008a: 5

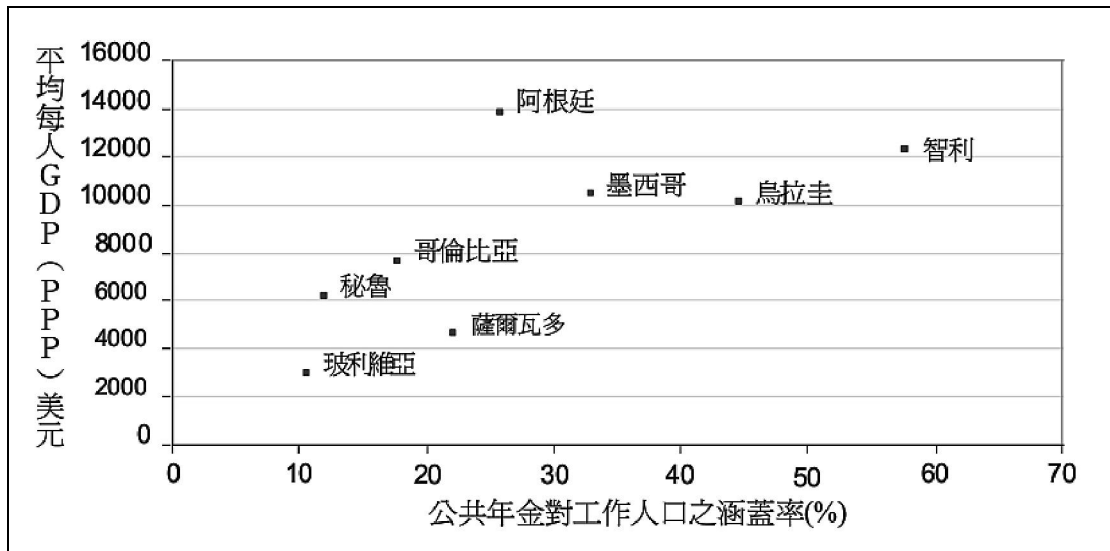


圖 4.2：拉丁美洲國家 GDP 與公共年金涵蓋率之關係圖(2005 年)

資料來源：Calvo & Williamson, 2007: 38

表 4.5：智利與墨西哥人民對於公共年金態度的調查研究

項目	調查結果(%)		2004 年
	智利	墨西哥	
認為退休後自身經濟條件將不比當前情況的應答比例	26	18	
認為退休後的自身經濟條件，至少能比得上父母親那個世代	28	23	
尚未思考過準備退休年金的問題	57	49	
曾設法去瞭解需要多少年金才足以維持舒適的退休生活	28	20	
目前個人對於自身退休所得的準備程度	35	37	
認為政府會為自己規劃退休年金的信心程度	24	15	
認為退休後可從個人年金基金帳戶取得年金給付的信心程度	16	19	

資料來源：節錄自 Principal Financial Group, 2005: 375-440.

4、對政府欠缺信心。Principal Financial Group(2005)調查過墨西哥與智利人民對公共年金的態度(表 4.5)，這兩個國家都是屬於以民營體系全盤取代過去公營體系的國家，但在 2004 年的問卷結果卻顯示民眾在公共年金制度方面缺乏信心，認為自己能從個人退休帳戶取得年金的比列，在智利只有 16%，墨西哥為 19%，對於政府替自己規劃退休金的信心程度，智利為 24%，墨西哥為 15%，而該問卷同時也顯示出他們對退休後的年金給付無所期待。這種對施政欠缺信心的現象，納保意願自然也就不會高，不少人寧可遁入非正式部門或地下經濟，以求免受公共年金制度所規範。

人民這種不信任的態度，有很重要的一部分是出於拉丁美洲政府大多貪腐嚴重。例如墨西哥民營公司平均有 20%的支出是用來政府疏通官員，此項數值在玻利維亞為 32%，阿根廷為 18.7%，以及哥斯大黎加為 33.8%(World Bank, 2008a: 272-272)。有鑑於此，Calvo 與 Williamson(2007)曾利用政府廉潔指數(corruption perception index，或譯貪腐印象指數，簡稱 CPI)<sup>5</sup>，用以討論國家貪腐程度與涵蓋率之間的關係。統計的結果(圖 4.3)，發現除智利(7.3 分)與烏拉圭(5.9 分)之外，其餘拉丁美洲國家表現都不甚理想，CPI 都無法高於 5 分。墨西哥與秘魯只有 3.5 分左右，同一時間的西歐等先進國家，普遍沒有有一個是低於 7 分的。他們對照拉丁美洲國家公共年金的涵蓋率繪製圖 4.4，顯示 CPI 值愈高的國家，其公共年金之涵蓋率表現也越好。

5、樂天的民族性格。拉丁美洲各國從 15、16 世紀就開始受到被殖民的命運，這樣的過去，使得拉丁美洲人民在性格上已養成樂天習性，南美洲街道上四處都有人隨音樂翩然起舞，透過舞蹈或狂歡，他們能解除內心的深沉苦痛，這也是拉丁美洲文化的一部分(Kingstone, 2006)。他們比較活在當下，不太會提前煩惱退休生活，而這也與貧富不均或經濟條件有關。表 4.5 的調查裡，智利有 57%尚未思考過規劃退休金的事宜，墨西哥的比例也有 49%之高。

---

<sup>5</sup> 所謂政府廉潔指數，係國際透明組織(Transparency International，簡稱 TI)每年針對全球各國家貪污行賄等情形所彙整的指標，CPI 值從 1993 年該組織成立時便長期性地公布，TI 目前在全球反貪腐運動中扮演著重要的角色。這項指數主要根據跨國商人、學者與國情分析專家對世界各國政府(含公務員及政治人物)廉潔度之評價而做的調查，滿分為 10 分。在 2004 年，TI 也正式將台灣納入受評比的國家。參見 <http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>. (2009/1/10 retrieved)

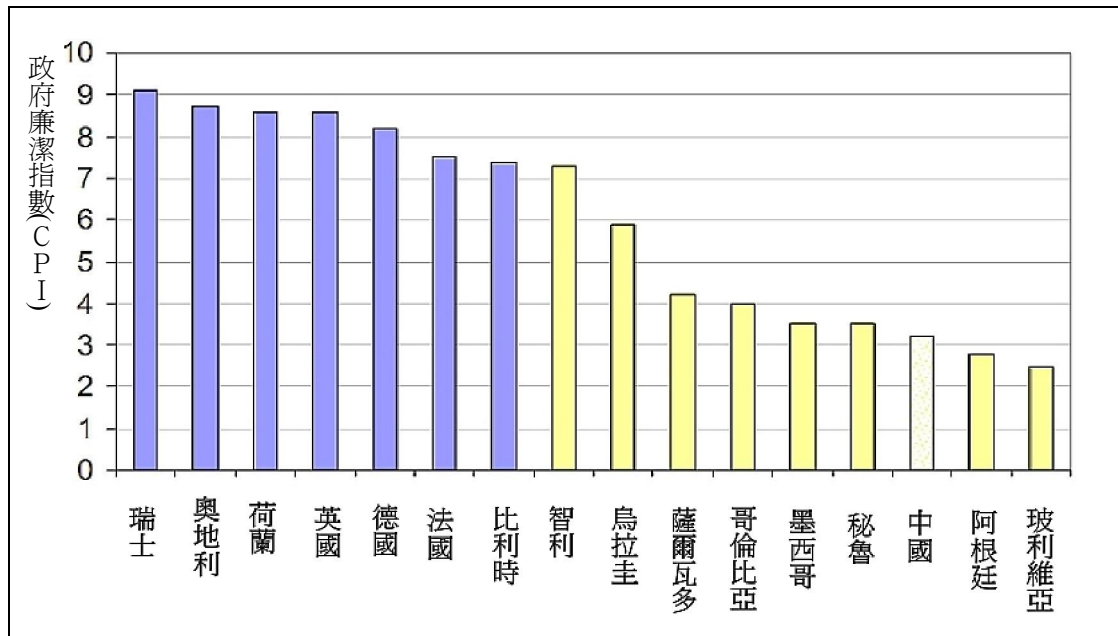


圖 4.3：世界各國政府廉潔指數的高低分佈情形(2005 年)

資料來源：Calvo & Williamson, 2007: 37

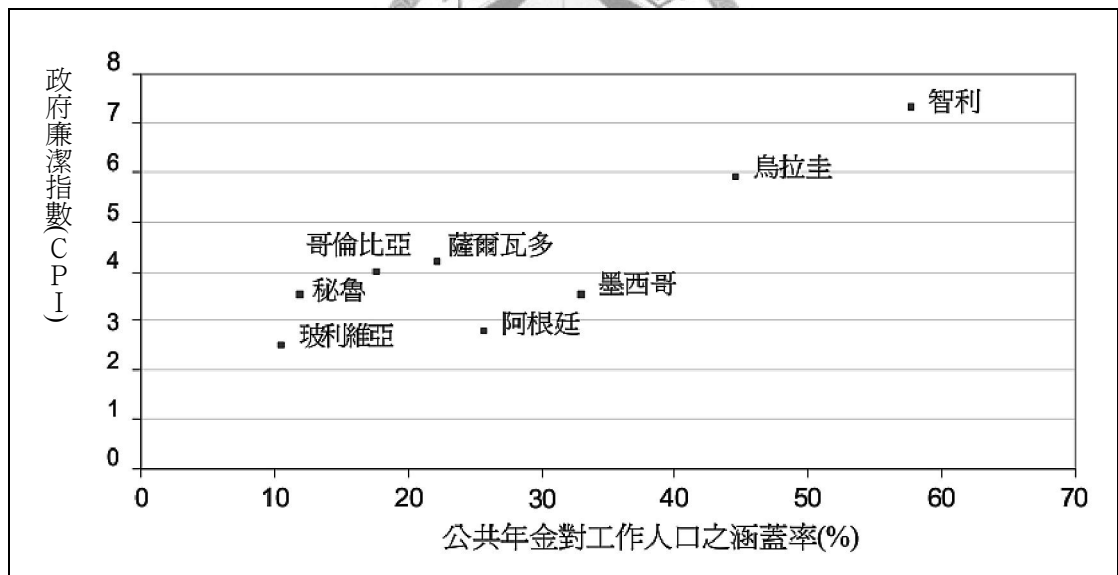


圖 4.4：拉丁美洲國家公共年金涵蓋率與政府廉潔指數之關係圖(2005 年)

資料來源：Calvo & Williamson, 2007: 37

## 參、年金基金管理公司的市場佔有率

藉由觀察被保險人集中於年金基金管理公司的密集度，我們可據以研判公共年金的民營化，是否確如世界銀行所言能夠帶來市場競爭的好處，進而提升公共年金的品質，甚至使得更多保障(World Bank, 2000)。智利最早進行民營化改革，故資料上較為完整，在表 4.6 中，Arenas de Mesa(2006)計算該國從 1982 年民營化後的年金基金管理公司市場佔有率，截至 2004 年為止，這些公司數自原先 1980 年代時的 12 家，下滑到只剩下 6 家，可預測年金市場上的競爭程度，可能只會越來越小。

Arenas de Mesa(2006)也認為，如果以被保險人繳費的集中度來看，將更能瞭解年金基金公司的市場佔有情形(表 4.6)，像在 1982 至 1984 年期間，當時公司數尚有 12 間，基金提撥集中於前三大公司的比例就已達 62%，顯見前三大公司在新制初期的市場佔有率就相當高，至 2004 年時，該國年金基金公司數下降為 6 間，但基金提撥的集中度則升為 77.5%，前三大公司的市場佔有率不斷擴大，市場競爭程度相對越來越小，前幾間管理公司已形同寡占。

同樣的，Mesa-Lago(2006)的研究也發現，這種民營化公共年金體系的競爭程度，似乎是不入預期的。以表 4.7 的數據來看，阿根廷在 2004 年儘管有 12 家年金基金管理公司，但是在 1000 萬的投保人中，有 52%集中投保在前三大的基金管理公司。就整個拉丁美洲實施年金民營化的國家來看，被保險人的提撥金額，平均有 70%集中在前兩大的基金管理公司，前三大的又涵蓋了大約 76%的保護。如此一來，規模小的公司，將會日漸萎縮，最後則容易走向大公司寡占之局面，致使被保險人需支付的佣金相對很難降低，此與提升市場競爭之初衷似乎是相悖離的。

不可諱言的，年金基金的集中，絕對有助於創造規模經濟，不過，負面效果就是這些民間年金基金管理公司有著極高的市場佔有率，所以收取的管理費用居高不下，在 2004 年期間，平均要佔提撥金額的 24.49%(參見表 4.9)，如此則間接導致工作人口參加年金體系的意願降低，因此拉丁美洲國家縱使從 PAYG 年金轉型為提撥與給付有連動關係的個人儲蓄帳戶制，整體的涵蓋率仍舊難以拉高(Mesa-Lago, 2008)。

表 4.6：智利年金基金公司的數量變化與市場佔有率

年份	AFP 數目	基金提撥集中於前三大 AFP(%)
1982	12	63.6
1983	12	60.2
1984	12	62.0
1985	11	62.8
1986	12	64.0
1987	12	66.2
1988	13	66.4
1989	13	67.7
1990	14	71.9
1991	13	68.7
1992	19	68.9
1993	20	68.3
1994	21	67.5
1995	16	67.1
1996	13	66.4
1997	13	67.2
1998	9	72.1
1999	8	77.4
2000	8	76.5
2001	7	78.0
2002	7	78.2
2003	7	79.2
2004	6	77.5

資料來源：Arenas de Mesa, 2006: 157

表 4.7：拉丁美洲國家年金基金管理公司的市場佔有率

國家	參加人數		基金公司數		參加者集中度(%)		
	2003 年	2004 年	2003 年	2004 年	前兩大公司	前三大公司	
					2004 年	2003 年	2004 年
阿根廷	927.5 萬	1000.8 萬	12	12	38	57	52
玻利維亞	80.9 萬	87.80 萬	2	2	100	100	100
智利	688.3 萬	700.08 萬	7	6	66	79	80
哥倫比亞	501.3 萬	574.70 萬	6	6	53	66	74
哥斯大黎加	110.4 萬	127.00 萬	9	10	66	82	—
多明尼加 共和國	—	103.30 萬	8	8	63	—	79
薩爾瓦多	103.4 萬	116.60 萬	3	2	100	100	100
墨西哥	3038.1 萬	3299.40 萬	12	13	31	44	41
秘魯	310.0 萬	339.70 萬	4	4	52	76	76
烏拉圭	62.6 萬	66.00 萬	4	4	67	87	86
平均	646.94 萬	642.33 萬	6.56	6.7	70	76.78	76.44

資料來源： Mesa-Lago, 2005: 57; 2006: 672.

## 肆、管理成本

在拉丁美洲公共年金民營化的研究裡，一般所謂管理成本，係專指管理公司收取佣金佔每月提撥金額的比例。表 4.8 是這些民營化公共年金體系國家的管理成本，在 2003 年與 2004 年各是 26.04%和 24.49%，在 2004 年以阿根廷最高，達 36.14%，玻利維亞最低，但也要佔提撥額的 18.10%。表 4.9 是納入拉丁美洲仍維持純粹 PAYG 年金的公營體系國家來進行比較，平均而言，維持 PAYG 年金的國家，管理成本只佔保費的 3.9%，遠比民營體系的 24.49%低得多，特別是民營體系在這項數值上其實還未加入其他人事成本等費用，所以實際情況可能還更糟。

表 4.8：拉丁美洲國家民營化公共年金的基金管理成本

國家	年金基金管理公司所收佣金佔提撥額之比例(%) <sup>a</sup>	
	2003 年	2004 年
阿根廷	36.28	36.14
玻利維亞	18.10	18.10
智利	18.43	18.50
哥倫比亞	25.93	25.93
哥斯大黎加	—	—
多明尼加共和國	28.57	21.42
薩爾瓦多	21.28	23.17
墨西哥	36.45	36.00
秘魯	30.50	28.51
烏拉圭	18.80	18.87
平均	26.04	24.49

資料來源：Mesa-Lago, 2005: 61; 2006: 674

註：a 民營化公共年金體系裡的管理成本，專指管理公司收取佣金佔每月提撥金額的比例。

表 4.9：拉丁美洲國家民營與公營體系的年金基金管理成本

管理成本(民營體系國家)(%) <sup>a</sup>		管理成本(公營體系國家)(%) <sup>b</sup>	
阿根廷	36.14	巴西	1.6
玻利維亞	18.10	古巴	—
智利	18.50	瓜地馬拉	8.7
哥倫比亞	25.93	宏都拉斯	0.5
哥斯大黎加	—	巴拿馬	4.8
多明尼加共和國	21.42	委內瑞拉	—
薩爾瓦多	23.17		
墨西哥	36.00		
秘魯	28.51		
烏拉圭	18.87		
平均	24.49		3.9

資料來源：Mesa-Lago, 2007: 362-363

註：a 管理成本在民營體系專指佣金佔個人提撥金額的比例，此處數值同表 4.8，時間為 2004 年。公營體制則為政府經營 PAYG 年金的成本。

b 數值為 2000—2004 年之平均。所謂公營體系是指拉丁美洲仍維持純粹 PAYG 年金的國家，其年金調整方式僅針對年齡或年資進行參數式的修正，未引入民營化機制。

Arenas de Mesa 與 Mesa-Lago(2006)表示，這些國家的年金基金公司其實多半只能從事保守的投資(基金平均有 54.8%是用於購買公債，參見表 4.12)，基金報酬率靠政府公債利息就足夠符合規定，管理上收取高佣金實在不合理。其實這主要是因為法律通常規定投資報酬部分，幾乎都要回饋於存戶，所以公司收益絕大部分需來自於保戶提撥費用中的佣金，由於已歸民間經營，故各國都設有被保險人可於 1 年內轉換 1 次或 2 次不同基金公司的措施，各公司為取得佣金收入，在當低最熱中於宣傳與僱用推銷員，實際用於投資方面反倒不多，儘管世界銀行認為佣金十分不太合理，批評不少(Gill, Packard & Yermo, 2005)，但似乎也莫可奈何。

## 伍、投資報酬率

Mesa-Lago(2007)仿照表 4.9 的方式，將該區域維持純 PAYG 年金的國家—瓜地馬拉、宏都拉斯與巴拿馬的基金投資報酬率彙整於表 4.10，藉以比較拉丁美洲實施民營化公共年金體系的國家是否能夠勝過公營體系許多，其中由於巴西、古巴及委內瑞拉並無儲備金或投資設計，故本項數值從缺。以 2000 至 2004 年的平均年金基金投資報酬率來看，公營體系中以瓜地馬拉的 10.4%最高，宏都拉斯為 6.2%，巴拿馬為 5.6%，平均是 7.4%。至於民營年金體系國家的表現，在 4 年期間則有 9.13%左右，投資報酬率大致上高出傳統的 PAYG 制度

表 4.10：拉丁美洲國國民營與公營體系的基金投資報酬率比較表(2000—2004 年)

投資報酬率(民營年金體系國家 <sup>a</sup> )(%)		投資報酬率(公營年金體系國家 <sup>b</sup> )(%)	
阿根廷	9.9	巴西	—
玻利維亞	10.4	古巴	—
智利	10.2	瓜地馬拉	10.4
哥倫比亞	6.9	宏都拉斯	6.2
哥斯大黎加	6.7	巴拿馬	5.6
薩爾瓦多	9.9	委內瑞拉	—
墨西哥	7.7		
秘魯	7.6		
烏拉圭	12.9		
<b>平均</b>	<b>9.13</b>		<b>7.4</b>

資料來源：Mesa-Lago, 2007: 362-363

註：a 多明尼加共和國在 2003 年方實施改制，受限於其他轉型成本的緣故，此項數值為-8.8%，為避免對整體平均產生過大影響，因此本表未予納入。

b 所謂公營體系是指拉丁美洲仍維持純粹 PAYG 年金的國家，其年金調整方式僅針對年齡或年資進行參數式的修正，未引入民營化機制。公營系統中，巴西、古巴及委內瑞拉並無儲備金或投資設計，故本項數值從缺。

儘管民營或公營體系內各有著數值差異，但民營體系的平均投資報酬率大致上較好(9.13%對 7.4%)，不過若是將民營體系高比例的佣金部分(24.49%對 3.9%，參見表 4.9)自基金投資報酬中扣除的話，結果很可能是慘不忍睹的，這不禁會讓人懷疑政府是否有必要將公共年金業務交付民間基金管理公司經營，因為民營化既然在投資報酬率的並沒有巨幅成效，那麼會不會成為政府將養老責任轉嫁到個人的一種工具(Arenas de Mesa, 2006)？另外，Gill, Packard & Yermo(2005: 62)也指出，世界銀行其實對拉丁美洲國家將年金基金管理公司的投資組合設有許多強制規定的作法，不感認同，雖然保持基金投資的穩健是必要的，但設限太多畢竟會扭曲到民營化年金的市場機制。特別是法律規定基金報酬大多要回饋個人帳戶，所以佣金才算是公司的主要收入，如果加上投資限制又多，那麼各公司對於投資報酬率多半只希望能達到政府要求就好，無心耕耘於此，很多研究的顯示，這些公司大多將心思花在遊說被保險人轉換基金公司的宣傳與推銷方面(Mesa-Lago, 2007)。

表 4.11：拉丁美洲國家對年金基金管理公司在投資組合上的強制規定

國家	相 關 限 制
玻利維亞	依法規定，各年金基金管理公司對於每年的基礎年金與補充年金(職域年金)之加總，必須至少有 1.8 億美元投資於政府公債。此規定的有效期限為 1998 至 2013 年。
哥斯大黎加	在年金基金的總資產中，至少 15%必須用來購買政府的抵押債券(mortgage securities)。
墨西哥	在年金基金的總資產中，至少 51%必須投資在各級政府所發行的通貨膨脹指數連動(inflation-indexed securities)。在 2001 年以前，該國只有聯邦政府與中央銀行發行的債券才符合此規定。
烏拉圭	年金基金必須投資 40%至 60%之間的額度在認購政府公債。

資料來源：Gill, Packard & Yermo, 2005: 62.

表 4.11 是 Gill, Packard 與 Yermo(2005: 62)將一些比較明顯的法律限制(玻利維亞、智利、哥倫比亞與哥斯大黎加)，加以彙整，其實各國政府或多或少都有干預基金投資的作法。像玻利維亞與烏拉圭，這兩個國家要求民間年金基金管理公司必須購買一定程度的政府公債，其目的亦是為了維持基金制的穩定，而且也可以填補制度在轉型時所消耗的財政成本；而墨西哥政府則規定這些公司投資於通貨膨脹指數連動(inflation-indexed securities)，理由是這樣能讓投資報酬率至少維持在一定程度，可以確保各年金基金公司是將資產置於比較保守的投資工具上；哥斯大黎加要求 15%的年金基金必須投資於抵押債券(mortgage securities)；烏拉圭所規定的額度更高，有 40%至 60%應投資於政府公債。

表 4.12：各金融工具佔拉丁美洲國家年金基金投資組合的比例(2004 年，百分比)

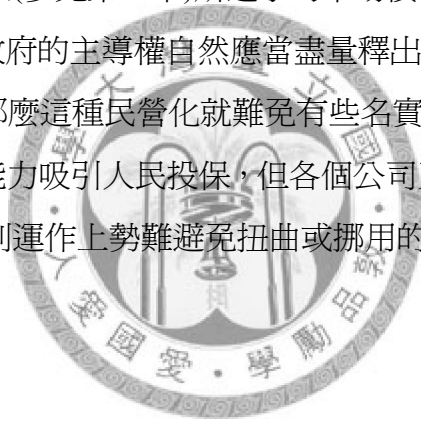
國家	公債	股票	金融機構	共同基金	境外投資	非金融性商品	其他
阿根廷	61.2	12.7	6.3	4.1	10.3	1.9	3.5
玻利維亞	68.0	7.5	5.8	0.0	0.0	16.1	2.6
智利	18.7	14.7	29.5	2.7	27.3	6.9	0.2
哥倫比亞	48.5	3.6	19.6	—	9.7	19.6	1.2
哥斯大黎加	78.2	0.0	6.3	1.5	0.0	6.3	0.0
多明尼加共和國	24.4	6.5	2.4	0.0	0.0	2.4	0.2
薩爾瓦多	83.5	0.4	4.2	0.0	1.4	4.2	0.0
墨西哥	83.0	0.0	12.5	0.0	0.0	12.5	0.0
秘魯	24.2	37.1	12.1	1.4	10.2	12.1	3.6
烏拉圭	57.9	0.0	5.2	0.0	0.0	5.2	0.0
平均	54.8	8.2	8.7	1.0	5.9	8.7	1.1

資料來源：Mesa-Lago, 2006: 678

表 4.12 整理了 10 個拉丁美洲民營化年金國家在 2004 年的年金基金投資組合，可以看見除智利(18.7%)、多明尼加共和國(24.4%)與秘魯(24.2%)之外，其他國家幾乎有近乎 50%或超過 50%以上的投資是用來買政府公債，其中薩爾瓦多與墨西哥更有 80%以上的基金比例是做這樣的投資。

事實上，此等結果其來有自，並不是毫無理由，政府設定投資限制不外乎是出於兩類原因的考量：一是為預防管理公司的投資不夠穩健，導致被保險人辛苦提撥的年金血本無歸，最後政府落得必須來收拾殘局的下場，因此要設計出大量購買政府公債的規定，以求保全年金基金之資產；其次則是基金累積速度相當可觀，所以各政府不免都想好好善用這筆鉅資。

Gill, Packard 與 Yermo(2005)則認為，雖然這些限制主要是用以抒解各國在進行年金民營化時所需負擔的財政成本。但儘管這些投資限制的立意頗為良善，可是與新自由主義經濟政策(參見第二章)所追求的市場價值似乎有所違背。畢竟此項業務已經交付民營，政府的主導權自然應當盡量釋出，如果還對於基金的 40%或 50%還有限制能力，那麼這種民營化就難免有些名實不符。既要年金基金管理公司彼此競爭，以獲利能力吸引人民投保，但各個公司又有很大一部分必聽從執政者的指揮調度，如此則運作上勢難避免扭曲或挪用的情況。



## 第二節 公平面的比較分析

在這一節，本研究將以拉丁美洲民營化公共年金的公平面向進行比較分析，然而，基於此區域實行民營化措施之歷時尚短，故國外文獻或資料中涉及公平面向的分析實不多見，得以做為本文論述佐證較少，所以本文將儘量利用可取得的文獻進行探討。此處我們區分為三個部分，前兩項分析指標是性別差異與職業平等，這它們其實是世代之內的公平問題，至於第三項則與世代之間的感受有關，也就是代際公平的問題。

### 壹、性別差異

表 4.13 則是有關拉丁美洲公共年金對於「都市」男性及女性經濟活動人口(EAP)的涵蓋率，EAP 主要指 15 至 64 歲的工作人口。該表顯示出，在 1990 年代（此時除智利以外，其他拉丁美洲國家都尚未進行公共年金民營化的變革），都市男性工作者中平均有 78.1% 的人會加入公共年金，而女性的比例則只有 45.0%，1990 年代時都市女性會參加公共年金的不到女性工作人口的一半(45%)，與男性之比例差距懸殊，各國大抵都是如此。但到 2000 年以後，民營化的公共年金體系對於都市女性似乎多少起了一些刺激作用，公共年金的涵蓋率在男性為 76.3%，女性為 51.3%，女性的部分要比 1990 年代稍微增加了 6.3 個百分點。事實上，有鑑於 10 個拉丁美洲國家女性的平均餘命為 76.5，男性為 70.5(參見表 2.3，2006 年的統計)，因此女性應該也比男性更需要公共年金來保障老年經濟生活才對(Dion, 2008)。

至於女性的涵蓋率普遍仍低，主要有兩項理由：首先，女性工作者在都市的待遇，一般均不及男性，參考表 4.13 的薪資比就可發現這種情形，其他鄉村或農業市鎮，自然更不用說。像 1990 年代，女性薪資平均只有男性薪資的 61.1%，2000 年後雖有改善，但大概也只有 67.4% 而已，低所得導致納保意願不高。其次，女性在拉丁美洲的工作年限不長，一般規定須有 20 年的繳費記錄才能在退休年齡領年金，因此女性多半無法繳滿年限，這也降低參加意願。

表 4.13：拉丁美洲國家公共年金對都市男女工作者的涵蓋率(1989—2004 年)

國家	涵蓋都市工作者的比例 <sup>a</sup>			薪資所得比(女性 / 男性) <sup>b</sup>	
	年份	男性(%)	女性(%)	年份	數值(%)
阿根廷	1990	76	38	1990	65
	2004	78	52	2004	61
玻利維亞	1989	73	47	1989	59
	2002	77	57	2002	61
智利	1990	72	35	1990	56
	2003	73	45	2003	66
哥倫比亞	1991	81	48	1991	61
	2002	79	57	2002	64
哥斯大黎加	1990	78	39	1990	72
	2004	78	45	2004	75
多明尼加共和國	1992	86	53	1997	75
	2004	79	56	2002	68
薩爾瓦多	1990	80	51	1995	63
	2004	74	51	2001	73
墨西哥	1989	77	33	1989	55
	2004	80	47	2004	63
秘魯	1997	83	62	1997	60
	2003	74	54	2003	61
烏拉圭	1990	75	44	1990	45
	2004	71	49	2002	82
1990 年代的平均		78.1	45.0		61.1
2000 年後的平均		76.3	51.3		67.4

資料來源：Dion, 2008: 136-137

註：a 都市中 15 至 64 歲經濟活動人口(economically active population, EAP)參加民營化公共年金體系的比率。男性(%)為男性參加者佔全體都市工作男性的比例，女性(%)亦是依此原則計算。

b 女性薪資除以男性薪資後的百分比數值。

表 4.14：拉丁美洲公共年金對 65 歲以上男性及女性的涵蓋率(2000—2005 年)

制度	國家	65 歲以上人口		
		男性(%)	女性(%)	全體
民營年金體系國家	阿根廷	74.3	64.2	68.3
	玻利維亞	16.1	12.7	14.7
	智利	72.6	57.2	63.8
	哥倫比亞	22.9	13.1	18.6
	哥斯大黎加	71.1	54.2	62.0
	多明尼加共和國	15.5	5.9	10.9
	薩爾瓦多	18.0	9.6	14.5
	墨西哥	17.8	18.0	19.2
	秘魯	27.7	14.6	23.2
	烏拉圭	76.9	78.9	87.1
	平均	41.29	32.84	38.23
公營年金體系國家 <sup>a</sup>	巴西	80.0	76.4	85.9
	厄瓜多	17.3	18.0	15.2
	瓜地馬拉	17.0	4.6	11.3
	尼加拉瓜	—	—	4.7
	巴拿馬	52.0	48.2	45.0
	巴拉圭	18.9	14.5	19.6
	委內瑞拉	26.7	18.0	23.9
	平均	35.32	29.95	34.27

資料來源：改編自 Mesa-Lago, 2008: 11

註：a 公營體系國家係指拉丁美洲維持純 PAYG 公共年金系統的國家。

若納入拉丁美洲其他純 PAYG 公營年金體系的國家做比較，這讓我們可以更清楚公共年金裡的性別不平等現象(Mesa-Lago, 2008)。在民營體系的部分，65 歲以上的人口裡，女性納保者佔女性人數的比例為 32.84%，而公營體系則是 29.95%，儘管差異不大，但是民營體系的表現似乎還是比較好。從表 4.14 可以看得出來，不僅女性人口受保障的不多，公共年金對於 65 歲以上全體人口的保障程度同樣非常低落，這或許是整個區域性的問題。Dion(2008)認為，雖然新制理論上的確有激勵個人提撥的誘因，有助於改善性別不平等，但要改善公共年金對

女性的保障，基本上還是要從提升女性薪資水平及增加就業機會著手，才是更有效的作法。

## 貳、職業平等

Maier(2008: 2)曾經提出研究公共年金的改革，不能只從經濟學或人口統計學等處著眼，應先關注世代間與世代之內的衡平問題，這樣才能求得根本的解決辦法，也是年金改革能否順利成功的必要條件。吾人對於 Maier 的論點深感認同，本文認為拉丁美洲公共年金的民營化對職業間的公平感有所增進。拉丁美洲國家的民營化公共年金體系，多半已不再保留分立的公務人員退休金制度，在第三章的分析來看，替代式中剩墨西哥與多明尼加共和國仍予維持，另外則是屬於並行式改革的哥倫比亞也還保有獨立的公務人員退休金體系，而其他的 7 個拉丁美洲國家，都已經將過去獨立的公務人員退休金制度整併進來，所以新制大抵而言是適用於全國工作人口的。事實上，對各種職域或職別訂製特殊法規，容易予人差別待遇的觀感，Maier(2008: 2)認為這類不平等的現象，容易引發公共年金的「代內衝突」。而拉丁美洲國家在民營化改革中，多半已將各種職域年金予以整併，讓公私部門工作者納入同等的年金體系，這有助於確立職業平等的價值。

## 參、代際公平

Pierson(1998)就觀察到，全世界所有的國家，普遍有 50%以上之社會預算都必須用在與年長者有關的領域(這些年長者在民主國家通常是一股非常強大的政治力量)，這也導致其他年齡層所需要的社會政策(諸如托嬰等)受到限縮，其結果讓代際間的失衡問題更為惡化。另外，Maier(2008)也認為，任何公共年金改革首先要處理的政治問題就是「代際衝突」(intergenerational conflict)，因為現階段人口老化及高失業率的現象，往往會使各國在公共年金的部分產生代際衝突，由於領取年金的人口數日趨龐大，所以公共年金的給付對國家及在職者都形成沉重的財政負擔。

而在拉丁美洲公共年金民營化的改革中，很重要的一項作法就是建立確定提撥(DC)的個人儲蓄帳戶制，這種年金準備方式能使個人提撥與其領受之給付產生

連結關係，讓權利與義務得到平衡，避免過去在 PAYG 制度之下，提早退休者可能比在職者享有更多好處，或者是人口老化導致各世代負擔比例不同的種種弊端，所以代際之間的公平感也較容易獲致。



## 第五章 結論

拉丁美洲自 1980 年代起，先後有智利、秘魯、阿根廷、哥倫比亞，烏拉圭、玻利維亞、墨西哥、薩爾瓦多、哥斯大黎加與多明尼加共和國等國家，相繼投入一場公共年金民營化的改革試驗。它們以個人化與私部門化的方向，對過往公共年金體系進行結構重整，並陸續將屬於確定給付性質的 PAYG 制，改制成確定提撥的個人儲蓄帳戶制(基金制)。國內目前有關公共年金研究的文獻，多集中在探討 OECD 國家的情況，對於拉丁美洲公共年金政策的發展則較少論及。然而，由於拉丁美洲這種民營化的公共年金體系，已發展成一項獨特的區域特徵，實為年金改革的重要試驗，自屬公共年金研究中必須格外重視的主題。

因此本文著眼於這樣的研究動機，期盼透過一種全觀型的視角，鳥瞰拉丁美洲國家公共年金民營化的運作情形，藉由次級資料研究法與比較研究法，分析拉丁美洲國家公共年金民營化的整體現況。本研究希望能使一般讀者在閱讀後，可以對此區域之民營化公共年金體系概況，取得一定程度的掌握，而研究人員亦可運用本文之引述資料，按圖索驥，進行後續更深入的探討與耕耘，本文撰寫的動機就是欲使公共年金研究的視野更加廣闊、更有全面性。

承接以上的研究動機，本研究於正文部分，首先已探討拉丁美洲公共年金民營化的背景進行討論，吾人並於圖 2.1 中整理出該區域實施民營化年金改革脈絡圖。稽其改革緣由，長期而言是對人口結構未來老化的隱患預作因應(參見表 2.2 至 2.4)，近程的理由則是為求消弭財務危機，也就是地下經濟(表 2.5)與傳統 PAYG 年金至所造成的負債(表 2.6)。至於引導此波公共年金改革之意識型態，乃是新自由主義，新自由主義所倡導的自由化、市場化與民營化等價值，在華盛頓共識後，成為拉丁美洲 1990 年代公共政策改革的指南，舉凡貿易、稅制、貨幣，公營事業，乃至於公共年金，均成為此時期拉丁美洲各國所欲改革的目標，經歷這波變革後，拉丁美洲也成為全球最多實施公共年金民營化的地方(圖 2.2)。

其次，吾人已於第三章簡介拉丁美洲各國公共年金民營化的現況，關於民營化年金體系的改革方式，其實各國略有不同，但大抵可歸納為替代式、並行式與混合式三種，它們有的是將傳統 PAYG 以基金制取代之，有的則是兩者並行競

爭，也有的的是的混合使用(參見表 3.1 與表 3.2)。至於 10 個實施公共年金民營化國家的制度現況，我們在第三章中也以列表彙整重要數值於表 3.4 至表 3.23，其中也包含世界銀行在 2008 年對各國最新調查的總體經濟環境指標，此等數據對吾人在本研究之推理及論述方面，提供不少佐證。

此外，世界銀行曾主張，政府公共年金設計應以個人為單元，建立有基金提存準備的確定給付制，俾使提撥與給付關係更密切，透過提升給付的公平性與穩定性，將可刺激個人納保的意願(World Bank, 1994)；世界銀行也建議政府年金業務宜轉為民營，這樣年金基金能夠發揮經營效率，有助於國家整體的經濟發展(World Bank, 2000)。基於拉丁美洲公共年金改革深獲世界銀行之垂青與支持，因此本文乃透過一些可量化的指標，檢討民營化公共年金的政策表現，藉以瞭解拉丁美洲國家在實施公共年金民營化後，是否的確有達到世界銀行所預期的成果。

對於拉丁美洲自 1980 年代以來實施公共年金民營化的情況，我們業已於第四章完成了效率面與公平面的比較分析。在效率面，本文主要觀察年金基金累積情形(參見表 4.1)、涵蓋率(coverage, 表 4.3)、年金基金公司的市場佔有率(表 4.7)、管理成本(表 4.8 與 4.9)，以及投資報酬率(表 4.10)等 5 個指標；至於公平面向的部分，吾人受限此區實施年金改制歷時尚短，相關研究不足，因此在主要是以性別差異的指標進行分析(參見表 4.13 與 4.14)。而從這些分析比較裡，我們發現這場公共年金民營化的試驗，有著不少別具意義的特徵與現象，以下試就此等研究發現論述之：

1、年金基金總值累積迅速。基金制本為一種以個人帳戶為單位的強迫儲蓄措施，拉丁美洲這種個人化、私部門化的年金經營模式，的確為各國累積相當程度的年金基金。如阿根廷的年金基金從 1998 到 2004 年，6 年時間上升了 3.6 倍，總值為美金 186.14 億元。其他經濟規模比較小的國家，基金成長速度也十分快，玻利維亞在改革初年(1998)，年金基金原本只佔 GDP 的 3.9%，可是隔年已揚昇幾乎一倍成 7.0%(參見表 4.1)。拉丁美洲民營化年金國家在 2004 的基金總值平均已佔其 GDP 的 11.8%，合計有 1429.8 億美元，智利居冠，累積量為 577.70 億，佔 GDP 的 62%，年金基金漸漸成為主導國內金融發展的一股力量(Gill, Packard & Yermo, 2005)，這是拉丁美洲公共年金民營化中值得肯認的成果。表 5.1 是對於表 4.1 的彙整比較，三種改革模式的年金基金累積值差異頗大，顯示出替代式改革(純

粹的基金制)可以取得較高之基金累積效果，累積量平均佔了各國 GDP 的 21.44%，這要比混合式(9.43%)或並行式(8.7%)的情形來得理想。

表 5.1：替代式、並行式與混合式的年金基金累積值比較表

改革類型	國家	總值 US\$(2004 年)	佔 GDP(2004 年,%)
替代式	智利	577.70 億	62.6
	玻利維亞	17.16 億	19.5
	墨西哥	411.65 億	5.8
	薩爾瓦多	21.48 億	12.7
	多明尼加共和國	2.45 億	6.6
	平均	206.09 億	21.44
並行式	秘魯	79.82 億	11.2
	哥倫比亞	111.68 億	6.2
	平均	95.75 億	8.7
混合式	阿根廷	186.14 億	11.8
	烏拉圭	16.78 億	14.4
	哥斯大黎加	4.93 億	2.1
	平均	69.28 億	9.43
總平均		142.98 億	11.8

資料來源：彙整自本研究之表 4.1

2、公共年金涵蓋率仍舊無法提升。此現象的成因有許多，吾人於第四章有關涵蓋率的部分已做過不少分析，其中拉丁美洲素來難以根治的地下經濟氾濫情況，是影響了涵蓋率無法提升或甚至下降的一項原因；另外則是年金基金公司所收取的管理成本過高，民營化新制比起傳統公營的 PAYG 高出很多佣金費用(參見表 4.9)，於是很多人想規避保費，反倒也讓地下經濟惡化；加上拉丁美洲普遍貧富嚴重不均(圖 4.1)，經濟條件不佳，人民參加或繳費的意願自然低落；尤其是此區域的政府廉潔指數甚低(圖 4.3 及 4.4)，民眾認為自己能從個人退休帳戶取得年金的比率，在智利只有 16%，墨西哥則為 19%(參見表 4.5)，所以對於公共年金的態度很消極；當然，民族性也是一個根源，樂天的性格讓他們不太去煩惱以後才會發生的事，因此智利只有 28%的人曾經想瞭解需有多少退休金才足以支應退

休生活，57%的人尚未思考過準備退休金的問題；至於墨西哥的比例更低，僅 20% 的人想瞭解多少退休金方能支應退休生活，尚未思考準備退休金的比例也達 49%(參見表 4.5)。由於有以上五種原因，導致拉丁美洲國家的公共年金涵蓋率一直無法改善。如果區分為替代式、並行式與混合式來觀察其平均值(表 5.2)，那麼混合式大抵仍有 43.23%，表現最好，替代式 26.02%居次，並行式則為 18.5%，但各模式內部之差異頗大，例如智利與玻利維亞雖同屬替代式改革，然而前者的涵蓋率可達 57.3%，後者卻只有 10.5%而已。

表 5.2：替代式、並行式與混合式的涵蓋率比較表

改革類型	國家	涵蓋率(2004 年，百分比)
替代式	智利	57.3
	玻利維亞	10.5
	墨西哥	28.0
	薩爾瓦多	20.1
	多明尼加共和國	14.2
	平均	26.02
並行式	秘魯	14.8
	哥倫比亞	22.2
	平均	18.5
混合式	阿根廷	24.3
	烏拉圭	58.8
	哥斯大黎加	46.6
	平均	43.23
總平均		29.68

資料來源：彙整自本研究之表 4.3

3、民營年金基金公司的市場佔有率頗高。由於大多數國家的基金公司數十分有限，即便年金基金公司數目較多者，至少有六七成以上是集中於國內前兩大或前三大基金公司。不可諱言的，年金基金的集中，絕對有助於創造規模經濟，可以降低成本，但負面效果就是這些民間年金基金管理公司有著極高的市場佔有率，所以收取的管理費用居高不下。就整個拉丁美洲實施年金民營化的國家來看，表 5.3 顯示出被保險人的提撥金額，平均有 70%集中在前兩大的基金管理公司，前三大的又涵蓋了大約 76%的保護。如此一來，規模小的公司，將會日漸萎縮，最後則容易走向大公司寡占之局面。

表 5.3：替代式、並行式與混合式的年金基金管理公司市場佔有率比較表

改革類型	國家	公司數(2004 年)	參加者集中度(2004 年, %)	
			前兩大公司	前三大公司
替代式	智利	6	66	80
	玻利維亞	2	100	100
	墨西哥	13	31	41
	薩爾瓦多	2	100	100
	多明尼加共和國	8	63	79
	平均	6.2	72	80
並行式	秘魯	4	52	76
	哥倫比亞	6	53	74
	平均	5	52.5	75
混合式	阿根廷	12	38	52
	烏拉圭	4	67	86
	哥斯大黎加	10	66	—
	平均	8.67	57	69
總平均		6.7	70	76.44

資料來源：彙整自本研究之表 4.7

4、民間年金基金管理公司收取之費用過高。前述這種市場集中的趨勢，確實有創造規模經濟的效果，並能助於降低成本，不過另一方面，它也形成民營年金公司寡占市場的局面，因此被保險人的選擇性不多。以實證數據來說，不難看出這些公司收取的佣金其實頗為高昂，在比例上，平均為每次提撥金額的 20%以上(參見表 4.8)，若在加上其他民營化後的人事或制度轉型成本，那麼此項數值將會更高。至於三種改革模式的比較部分，表 5.4 顯示出它們基金管理公司佣金佔提撥額的比例同樣都過多，因為替代式平均為 23.43%，並行式為 27.22%，混合式則有 27.51%。

表 5.4：替代式、並行式與混合式的年金基金管理成本比較表

改革類型	國家	佣金佔提撥額之比例(%)	
		2003 年	2004 年
替代式	智利	18.43	18.50
	玻利維亞	18.10	18.10
	墨西哥	36.45	36.00
	薩爾瓦多	21.28	23.17
	多明尼加共和國	28.57	21.42
	平均	24.57	23.43
並行式	秘魯	30.50	28.51
	哥倫比亞	25.93	25.93
	平均	28.22	27.22
混合式	阿根廷	36.28	36.14
	烏拉圭	18.80	18.87
	哥斯大黎加	—	—
	平均	27.54	27.51
總平均		26.04	24.49

資料來源：彙整自本研究之表 4.8

5. 投資報酬率有所提升。質言之，投資報酬率的變化，其實和各國本身投資環境及總體經濟條件有關。而從表 4.10 中，吾人約略可以發現，拉丁美洲採民營公共年金體系的國家，在投資報酬率的整體表現平均為 9.13%，要比維持 PAYG 公營年金體系的國家(7.4%)理想，顯示出民營化之後的年金基金經營成效小有進步。而以三種改革類型而言(如表 5.5)，混合式的平均投資報酬率則略高一些(9.83%)，並行式較低(7.25%)，替代式居中(9.55%)。

表 5.5：替代式、並行式與混合式的年金基金投資報酬率比較表

改革類型	國家	投資報酬率(2000 至 2004 年的平均，%)
替代式 <sup>a</sup>	智利	10.2
	玻利維亞	10.4
	墨西哥	7.7
	薩爾瓦多	9.9
	平均	9.55
並行式	秘魯	7.6
	哥倫比亞	6.9
	平均	7.25
混合式	阿根廷	9.9
	烏拉圭	12.9
	哥斯大黎加	6.7
	平均	9.83
總平均		9.13

資料來源：彙整自本研究之表 4.10

註：a 多明尼加共和國在 2003 年方實施改制，受限於其他轉型成本的緣故，此項數值為-8.8%，為避免對整體平均產生過大影響，因此本表未予納入。

6. 性別差異的問題小幅改善。誠如第四章表 4.13 及表 4.14 所述，拉丁美洲國家在實施公共年金民營化之後，性別差異有小幅改善，年金體系對都市女性工作人口的涵蓋率，從 1990 年代的平均 45.0%，升高到 51.3%，而且在 65 歲以上人口的部分，民營年金體系對於女性的涵蓋程度，也比實施傳統公營年金體系的國家要好一些。表 5.6 依據表 4.13 之數值，區分為替代式、並行式與混合式三種類別來分析，以 2000 年以後的數值而言，比較後顯示混合式的涵蓋率在性別之間差距最大，其都市工作人口中的女性(48.67%)與男性(75.67%)總共有 27 個百分點之落差，有鑑於混合式基礎年金部分只有 PAYG 的選項，不像替代式或並行式能夠選擇純 DC 制，故儘管混合式對整體工作人口的涵蓋率表現較好(參見表 5.1)，但它在激勵都市女性納保的誘因上，似乎仍略遜於其他兩種改革方式。然而，替代式(25.4%)與並行式(21%)的差距也還在 20%以上，同樣都難稱理想，所以性別差異的改善均有待加強。

表 5.6：替代式、並行式與混合式的男性及女性涵蓋率比較表

改革類型	國家	公共年金對都市工作者的涵蓋率 <sup>a</sup>	
		男性	女性
替代式 <sup>a</sup>	智利	73	45
	玻利維亞	77	57
	墨西哥	80	47
	薩爾瓦多	74	51
	多明尼加共和國	79	56
	平均	76.6	51.2
並行式	秘魯	74	54
	哥倫比亞	79	57
	平均	76.5	55.5
混合式	阿根廷	78	52
	烏拉圭	71	49
	哥斯大黎加	78	45
	平均	75.67	48.67
總平均		76.3	51.3

資料來源：彙整自本研究之表 4.13

註：a 此處的數值為 2000 以後之統計，但各國年份略有不同，細節請參見表 4.13。

7、職業間的公平感亦有所增進。拉丁美洲國家的民營化公共年金體系，多半已不再保留分立的公務人員退休金制度，從表 5.7 來看，替代式中剩墨西哥與多明尼加共和國仍予維持，另外則是屬於並行式改革的哥倫比亞也還保有獨立的公務人員退休金體系，而其他的 7 個拉丁美洲國家，都已經將過去獨立的公務人員退休金制度整併進來，所以新制大抵而言是適用於全國工作人口的。事實上，對各種職域或職別訂製特殊法規，容易予人差別待遇的觀感，Maier(2008: 2)認為這類不平等的現象，容易引發公共年金的「代內衝突」。而拉丁美洲國家在民營化改革中，絕大部分已將各種職域年金予以整併，讓公私部門工作者納入同等的年金體系，這有助於增進職業間的公平感。

表 5.7：替代式、並行式與混合式的職業平等比較表

改革類型	國家	獨立的公務人員退休金制度
替代式	智利	整併
	玻利維亞	整併
	墨西哥	保留
	薩爾瓦多	整併
	多明尼加共和國	保留
並行式	秘魯	整併
	哥倫比亞	保留
混合式	阿根廷	整併
	烏拉圭	整併
	哥斯大黎加	整併

資料來源：彙整自本研究第三章

8、世代之間的公平感較易達成。Maier(2008)認為任何公共年金改革首先要處理的政治問題就是「代際衝突」(intergenerational conflict)，現階段人口老化及高失業率的現象，往往會使各國在公共年金的部分產生代際衝突，由於領取年金的人口數日趨龐大，所以公共年金的給付對國家及在職者都形成沉重的財政負擔。在拉丁美洲公共年金民營化的改革中，很重要的一項作法就是建立確定提撥(DC)的個人儲蓄帳戶制，這種年金準備方式能使個人提撥與其領受之給付產生連結關係，讓權利與義務得到平衡，避免過去在 PAYG 制度之下，提早退休者可能比在職者享有更多好處，或者是人口老化導致各世代負擔比例不同的種種弊端，所以世代之間的公平感較易達成。

9、政府角色的責任弱化。在拉丁美洲國家實施的民營化公共年金體系裡，個人儲蓄帳戶所強制提撥的基金，主要來自於員工與雇主的提撥，國家角色在應負擔的養老責任上越來越淡，此等設計引發有違社會保險精神的批評(Mesa-Lago, 2007)。拉丁美洲實施民營化年金的國家，在 2000 至 2004 的平均提撥率是 11.9%，除墨西哥(2.2%)與哥斯大黎加(0.7%)兩國對於政府部分仍規定必須負擔一定比例之外，其他國家對於提撥率的部分，基本上全都設定是由員工和雇主來承擔，在政府負擔部分，都已降至 0.0%(參見第三章表 3.4 至表 3.22)，新制的作法讓傳統公共年金保險中隱含的所得重分配或連帶責任(solidarity)等價值不再被重視，政府角色的責任已弱化。

10、雖然年金基金的積累確實可觀，但委由民營的成效，其實各國差異頗多，而且整體來說仍有待加強。藉由認識拉丁美洲國家實施公共年金民營化的經驗，吾人認為公共年金基金制或個人儲蓄帳戶制的作法是理想的，因為確實有快速累積的效果，10 個國家都是如此。不過，將年金業務委由民間經營，則好壞參半，似乎也是一些問題的根源所在。儘管民營體系的投資報酬率平均有達 9.13%，的確有比其他公營年金體系國家的 7.4%來得更好(參見表 4.10)；但是這些民間公司的市場佔有率頗高，故雖有規模經濟效果，另一方面卻也形同寡占，收取之佣金比例較不合理(表 4.9)，這自然也使工作人口之納保意願難以提升，而前述的優點也因此消滅不少。所以，如何維持一個有效率的年金基金經營環境，並將民間的

佣金控制於合理適當的範圍，應是拉美各國政府在下一波年金改革時必須認真思考的課題。



## 參考書目

- 向 駿(2001)。〈大美洲理想的追求者：查維茲(Hugo Chávez, 1954-)〉。收於向駿主編 (2001)，《拉丁美洲軍人政權》(頁 213-229)，臺北：韋伯文化。
- 李 瓏(2001)。《由國外年金制度私有化改革趨勢看我國國民年金之規劃》，政治大學財政研究所碩士論文。
- 吳燕鳴(2001)。〈創造智利經濟奇蹟的獨裁者：皮諾契(Augusto Pinochet Ugarte)〉。收於向駿主編 (2001)，《拉丁美洲軍人政權》(頁 125-152)，臺北：韋伯文化。
- 林文彥(2005)。《智利老人年金制度改革研究》，淡江大學拉丁美洲研究所碩士論文。
- 周正山(2003)。《公務人員老年經濟安全保障之研究》，政治大學公共行政研究所碩士。
- 車卉淳、周學勤(2007)。《芝加哥學派與新自由主義》。北京：經濟日報出版社。
- 徐廣正(2000)。〈智利及其鄰近國家的年金改革：趨勢與展望〉。《社區發展季刊》，第 91 期，頁 167-203。
- 陳 平(2008)。《新自由主義的興起與衰落：拉丁美洲經濟結構改革(1973—2003)》。北京：世界知識出版社。
- 陳聽安(2003)。《國民年金制度》。臺北：三民。
- 陳聽安、吳英同(1999)。《論智利年金之民營化》。臺北：財團法人中國財稅金融文教基金會。
- 楊靜利(2000)。〈公共年金的財務處理方式〉。《國家科學委員會研究彙刊：人文

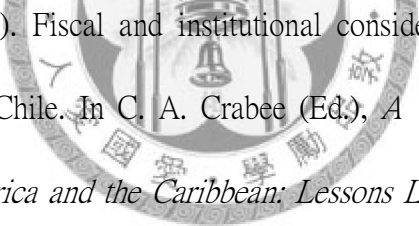
及社會科學》，第 10 卷，第 3 期，頁 316-329。

劉惠玲(1997)。《年金保險民營化—智利模式的啓示》，政治大學財政研究所碩士論文。

鄧中堅(2001)。《墨西哥外交政策行爲：民主化的效應》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC90-2414-H-004-022。臺北：國科會。

鄭秉文、房連泉(2008)。〈拉丁美洲養老保險制度改革〉。收於張洪濤、孔涇源主編 (2008)，《社會保險案例分析—制度改革》(頁 73-107)，北京：中國人民大學出版社。

經濟部投資業務處(2008)。《薩爾瓦多投資環境簡介》。臺北：經濟部。



Arenas de Mesa, A. (2005). Fiscal and institutional considerations of pension reform: lessons learned from Chile. In C. A. Crabee (Ed.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps* (pp. 83-126). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Arenas de Mesa, A. & Mesa-Lago, C. (2006). The Structural pension reform in Chile: effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons. *Oxford review of economic policy*, 21, 149-167.

Arenas de Mesa, A., Bravo, D. & Behrman, J. R. et al., (2008). The Chilean pension reform turns 25: lessons from the social protection survey. In S. J Kay & T. Sinha (Eds.), *Lessons form Pension Reform in the Americas* (pp. 23-58). Oxford: Oxford University Press.

Baeza, S. V. & Torres, R. B. (1995). Calidad de las Pensiones del Sistema Privado Chileno.

In S. Baeza & F. Margozzini (Eds.), *Quince Años Después: Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*, Santiago Centro de Estudios Públicos.

Brooks, S. M. (2005). Interdependent and domestic foundations of policy change: the diffusion of pension privatization around the world. *International Studies Quarterly*, 49, 273-294.

Calvo, E. & Williamson, J. B. (2007). Old-Age pension reform and modernization pathways: lessons for China and Latin America. MPRA paper, no. 4872. Retrieved January 2, 2009 from <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/4872/>

Dion, M. (2008). Pension reform and gender inequality. In S. J Kay & T. Sinha (Eds.), *Lessons from Pension Reform in the Americas* (pp. 134-163). Oxford: Oxford University Press.

Fox, L. & Palmer, E. (2001). New approaches to multipillar pension systems: what in the world is going on?. In R. Holzman & J. E. Stiglitz (Eds.) *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century* (pp. 90-132). Washington, D.C.: World Bank.

Gill, I. S., Packard, T. & Yermo, J. (2005). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.

Gill, I. S., Ozer, C. & Tatuca, R. (2008). What can countries in other regions learn from social security reform in Latin America? *The World Bank Research Observer*, 23, 57-76.

International Labour Organization (ILO). (2008). *World of Work Report 2008: Income*

*Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Retrieved January 8, 2009 from <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>.

Hinz, R. (2003). Pension reform around the world: the view from 40,000 feet. Retrieved January 2, 2009 from <http://www.world-pensions.org/docus/cuatro12.pdf>

Holzmann, R. & Hinz, R. (2005). *Old-Age Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, D.C.: World Bank.

Kay, S. J. & Sinha, T. (2008). Overview: Lessons from pension reform in the Americas. In S. J Kay & T. Sinha (Eds.) *Lessons form Pension Reform in the Americas* (pp. 6-19). Oxford: Oxford University Press.

Kingstone, P. R. (2006). *Readings in Latin American Politics: Challenges to Democratization*. Boston : Houghton Mifflin.

Lizardo, J. & Arias, C. (2004). Pension reform in the Dominican Republic. Retrieved January 4, 2009 from <http://cartac.com.bb/Userfiles/File/PRW-presentation-17-Dominican-Republic-Lizardo.ppt>

Mahon, J. E., Jr. (2003). Good-bye to the Washington Consensus?. *Current History*, 102, 58-64.

McNabb, D. E. (2002). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches*. New York: M. E. Sharpe.

Mesa-Lago, C. (1998). The reform of social security pensions in Latin America: public, private, mixed and parallel systems. In F. Ruland (Ed.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag* (pp. 609-633). Heidelberg: Müller.

- Mesa-Lago, C. (2005). Evaluation of a quarter century of structural pension reforms in Latin America. In C. A. Crabbe (Ed.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps* (pp. 43-82). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Mesa-Lago, C. (2006). Structural pension reform—privatization—in Latin America. In G. L. Clark, A. H. Munnell & J. M. Orszag (Eds.), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income* (pp. 663-683). Oxford: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2007). Social security in Latin America: pension and health care reforms in the last quarter century. *Latin American Research Review*, 42, 181-201.
- Mesa-Lago, C. (2008). Social insurance (pensions and health) labour markets and coverage in Latin America. Social policy and development programme paper, no. 36, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Retrieved January 2, 2009, from <http://www.unrisd.org>.
- Mesa-Lago, C. & Márquez, G. (2007). Reform of pension and social assistance systems. In E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Müller, K. (2003). *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- OECD (1998). The Chilean pension system. OECD working paper, AWP 5.6. Retrieved January 2, 2009, from <http://www.oecd.org/puma>.
- O' Sullivan, E., Rassel, G. R. & Berner, M. (2008) *Research Methods for Public Administrators*, 5th ed. New York: Pearson Longman.

- Peters, B. G. (2001). *Politics of Bureaucracy*, 5th ed. New York: Routledge.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5, 539-560.
- Piñera, J. (1996). Empowering workers: the privatization of social security in Chile. *Cato's Letter*, no. 10. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Piñera, J. (1998). In Chile they went private 16 years ago. *Washington Post* (March 22).
- Principal Financial Group (2005). The global financial well-being study. In C. A. Crabee (Ed.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps* (pp. 375-404). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Queisser, M. (1999). Pension reform: lessons form Latin America. *OECD Development Center Policy Brief*, no. 15. Retrieved December 6, 2008, from <http://www.oecd.org>
- Robinson, D. J. (2008). Latin America. In *Microsoft Encarta Online Encyclopedia*. [ Online] . Retrieved November 2, 2008, from [http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761573447/Latin\\_America.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761573447/Latin_America.html)
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Schneider, F. (2005). Shadow economies of 145 countries all over the world: what do we really know?. Working paper no. 2005-13, Center for Research in Economics, Management and the Arts. Retrieved November 2, 2008 from <http://www.crema-research.ch/papers/2005-13.pdf>
- Simonovits, A. (2000). Partial privatization of a pension system: lessons from Hungary. *Journal of International Development*, 12, 519-529.

Thompson, L. H. (2005). Public and Private Roles in Pension Reform: An International Comparison. In C. A. Crabee (Ed.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps* (pp. 165-186). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Vidal-Aragón de Olives, A. & Taguas Coejo, D. (2005). Agenda for the reform of pension systems in Latin America. In C. A. Crabee (Ed.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps* (pp. 341-374). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

World Bank (2000). *Costa Rica: A Pension Reform Strategy*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2008a). *World Development Indicators 2008*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2008b). *The Little Data Book 2008*. Washington, D.C.: World Bank.

Weyland, K. (2008). Bounded rationality in Latin-American pension reform. In S. J Kay & T. Sinha (Eds.), *Lessons from Pension Reform in the Americas* (pp. 185-211). Oxford: Oxford University Press.

