

主題論文

智利年金制度介紹

張曉婷¹

為維護國民老年時期的經濟安全，許多國家已制訂年金制度且施行多年。關於世界各國的年金制度發展，可分為三種主要路線：社會保險、社會津貼，與普及型年金制度（楊靜利，1998）。智利的年金制度發展以社會保險為起點，但八零年代經歷重大變革，其現行之私有化與個人帳戶制的特色及基金管理公司良好的投資績效，是拉丁美洲的代表（Alejandro, 2003）。本文，首先介紹智利的年金制度與現況，第二部份比較智利與台灣的年金制度，接著討論智利現行年金制度的潛在問題與改革方向，最後提出台灣可借鏡之處。

一、智利年金制度與現況

（一）、智利年金制度沿革

智利最早的年金制度於 1924 年通過，為中南美洲第一個政府贊助的社會安全制度。1925 年新增了私人年金基金，並且成立公家機關員工年金保險（Alejandro, 2003）。智利的社會安全制度由於行政效率不彰及財務管理不當，曾經是世界最昂貴的國家之一（楊靜利，1998；謝明瑞，2004），1974 年，EMPART 保險中雇主與

¹ 台北榮民總醫院家庭醫學部醫師，國立成功大學老年學研究所碩士。

員工合計的保險費率甚至曾經高達 68.5% (Alejandro, 2003)。1960 至 1980 年以來，由於繳交保險費與領取年金者的比率漸漸下降，造成財務困難及保險費率居高不下，加上保障不足等等因素，1981 年的 Law N° 18,046 通過了強制性私有化年金保險制度，由私人年金基金管理人公司(Pension Fund Administrators, AFP)經營年金保險，政府負責監督與管理 (Government mandated and regulated but privately managed)。新制度開始運行以來，投資績效卓著，為維護更有保障的老年經濟安全與促進總體經濟的發展，鼓勵被保險者增加私人投資，1987 年成立 voluntary savings account，1990 年成立 compensation savings accounts (Alejandro, 2003)。1995 至 1998 年年金基金投資表現不穩定，甚至曾經出現虧損，因此於 2002 年增加 AFPs 且放寬 AFPs 投資基金種類至五項，以企圖穩定甚至增加年金基金的投資效益(A. d. AFP, 2006)。2004 年年金制度改革主要改變包括：

(1) 建立服務退休者的資訊系統(Pension Consultations and Offers System, SCOMP)：使即將退休者能夠藉由此系統對年金制度及本身的年金投資有更詳盡的了解，以減少 AFPs 及保險公司與繳交保費的 pensioners 間資訊的不對等(圖 1)；

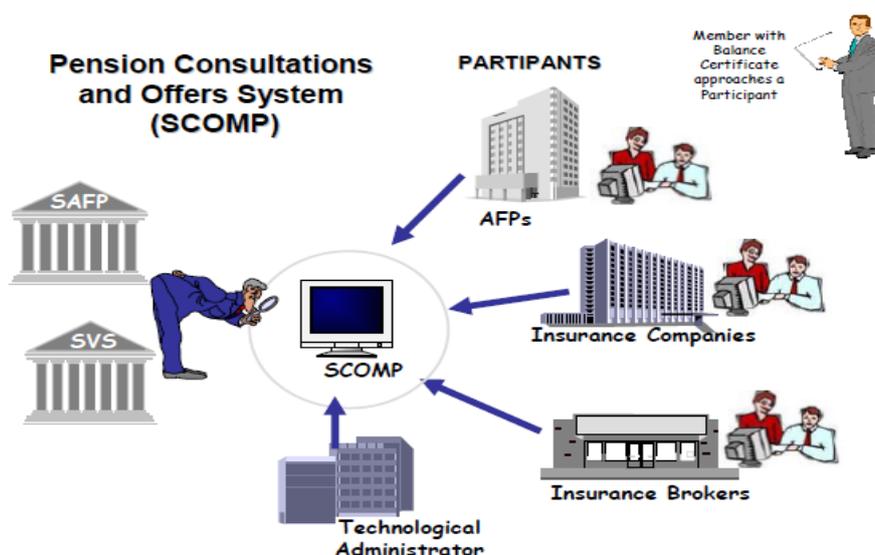


圖 1. SCOMP 系統運作圖

(2) 建立 Programmed Withdrawal with Immediate Life Annuity: 此制度允許年金領取者可以同時領取 2 種年金，優點是可以分散預期壽命漸長以及年金基金投資獲益不穩定的風險；

(3) 改變生存年金金額計算方式: 生存年金金額將改以固定價值加上浮動價值，如此 pensioners 也必須分攤投資風險(圖 2) (AFP, 2004)。智利年金制度沿革請參考表 1。

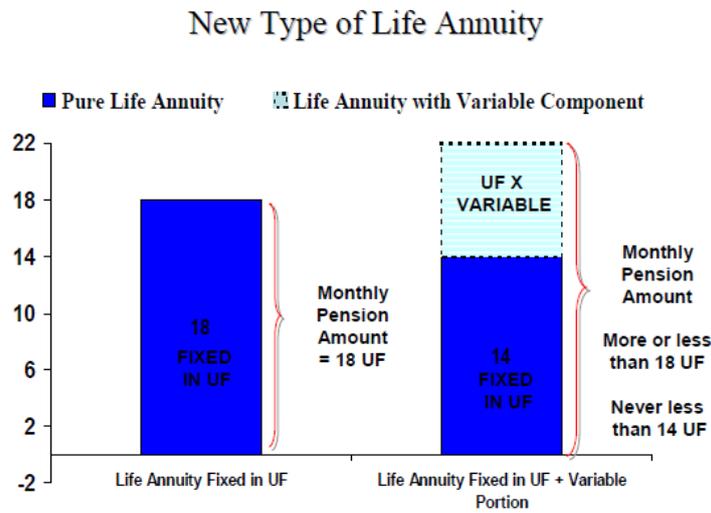


圖 2. 生存年金金額計算方式的改變

表 1. 智利年金制度沿革

年代	事件
1924	Workers' (or Mandatory) Insurance Fund (SSS)
1925	Private Employees' Fund (EMPART) Public Employees and Journalists (CANAEMPU)
1981	Law N° 18,046: Government mandated and regulated but privately managed (AFPs)
1987	Voluntary savings account (account two)
1990	Law N° 19,010: Compensation savings accounts
2002	Law N° 19,768: Voluntary social security saving and extending the number of institutions allowed to handle it
2004	New Life Annuities Law

(二) 年金基金管理人公司(Pension Fund Administrators, AFP)

智利於 1981 年開始實行新的年金制度，參加保險者開立個人帳戶並繳交保費給所加入的 AFP，目前被保險人一年最多可以更換四次 AFP。AFP 是私人機構，在政府組織 Superintendency of Pension Fund Administrators 監管下運作。成立一個 AFP 至少必須要有 5000UF (Unidades de Fomento)，相當於 177,340 美金的資本額，且 AFP 必須提供總基金金額的 1% 加入被保險人的基金中共同投資。智利目前共有五家 AFPs，其中 BBVA Provida S.A. 為德國外商公司並且為基金數額最高的 AFP，ING AFP Santa Maria S.A. 則為荷蘭外商公司，各 AFP 其成立時間，至 2006 年 12 月的會員數及基金總額詳見圖 3 (A. d. AFP, 2006)。



圖 3. AFPs 介紹

AFP 主要的任務包括：管理個人強制性年金帳戶、投資社會安全基金、管理與給付年金、提供會員資訊服務與參與外部活動等等。AFP 基金 67.69% 投資於智利國內的政府、銀行與共同合作機構的股票、債券或基金等投資標的；境外投資佔了 32.31%，其中 51% 投資於發展中國家、47% 投資於新興國家或地區、2% 投資屬於全球性；從 1981 年新制年金制度施行至 2006 年 12 月，AFP 平均年化基金

投資獲利為 10%，績效亮眼(圖 4)。依規定，AFPs 每三個月必須對客戶提出財務報告如圖 5(AFP, 2009)。

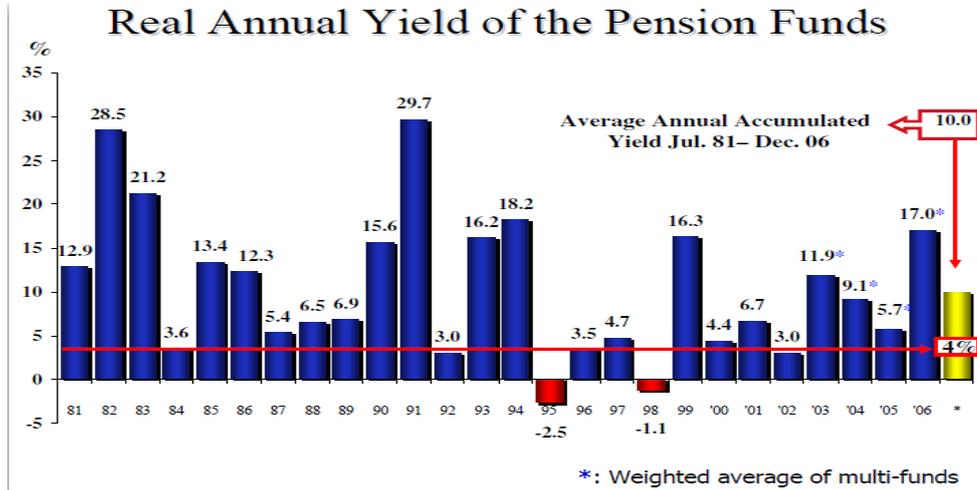


圖 4. 1981 至 2006 AFPs 投資獲利情形

ASOCIACION AFP MULTI-FUNDS Results and Trends

Number 24 March 2009

First Quarter 2009: Funds Began the Year with a Sizable Recovery in the Value of their Investments

- + Fund E, with almost 100% invested in fixed income, was the one showing the greatest accumulated yield, UF +6.06%, followed by Fund D, with UF +4.95%.
- + Members who chose Fund E have already recovered from the slight impact of 2008's negative yield, UF -0.93%.
- + Of a total of 4,940,406 accounts belonging to members in Funds A and B, 89% correspond to people aged 40 or less.
- + About 3.5 million members have chosen Funds.

The Pension Funds showed positive yields in the first quarter of this year, in a scenario where there are still considerable price variations to be seen in the fixed-income and equities markets, both in Chile and abroad.

Funds with Record Rise on 27th April
The pension funds have seen a considerable rally in April so far, added to the recovery achieved in the first quarter of this year.

The month's greatest advances were made by the more risky funds, A and B, with gains of UF +8.72% and UF +6.18%. The remaining funds show yields of UF +3.73% in fund C; UF +2.11% in fund D and UF +0.70% in fund E, according to provisional figures on 27th of this month.

April's good results are due to the fact that most of the world's stock markets are rallying.

If there are no major changes in the last few days of the month, then the picture of accumulated yield for the year will show a very favourable change for all funds, but especially for the yields of those with more risky portfolios. As a matter of fact, if these yields hold up, these would be the highest variations in the history of the multi-funds.

With these figures, fund A has accumulated a profit of 10.55% over the UF in the year; fund B, 9.43%; fund C, 7.84%; fund D, 7.16% and fund E, 6.80%.

The most "favourable" variations in the quarter corresponded to the more "conservative" Funds, with Fund E, which invests up to 95% in fixed income, being the one showing greatest yield: UF +6.06%. It was followed by Fund D, with UF +4.95%; C with UF +3.97%; B with UF + 3.06% and A with a profit of UF + 1.68%. (See Table Nº 1).

In these first three months, the world's stock markets have shown great fluctuations and, although fixed income is essentially more stable, it has also experienced changes in value, caused by the fact that there has been a generalised lowering of interest rates by central banks.

Fixed Income and Reduction in Rates
The more conservative Funds, E, D and C, have benefited mainly from the drastic cuts applied by the Central Bank of Chile to its monetary policy rate. In these three months, the Central Bank interest rate fell from 8.25% in December 2008 to 3.27% in March 2009. This reduction has pushed the market rates down. When the market interest rate falls, this produces a higher valuation of the stock of fixed-income "papers" held by the funds in their investment portfolios.

圖 5. AFP 財務報告單

二、智利與台灣年金的比較

本部份將說明智利的現行年金制度並與台灣比較。其中，智利的現行年金制度將以 *Social Security throughout the World: The Americas (2007)* 為主要參考，台灣的年金制度將以 *Social Security throughout the World: Asia and Pacific (2008)* 為主要參考，表 2 至表 7 內容為參考上述兩篇文章整理所得。

(一)、制度類型與涵蓋對象

智利現行老年經濟安全保障制度包括：強制性的個人帳戶 (Mandatory individual account)，社會保險與社會救助，共三層；台灣的老年經濟安全保障制度有社會救助與社會保險二層。智利強制性個人帳戶保障對象為受薪員工，社會保險保障對象為每月收入不滿每月最低所得(144,000 pesos，US\$274.2)3 倍的受雇勞工及自雇者；台灣的國民年金保險保障對象為 25 到 65 歲國民，勞工保險為 15 到 65 歲勞工；智利法定年金領取年齡男性為 65 歲，女性為 60 歲；台灣則男女都為 60 歲(表 2)。

表 2、智利與台灣的老年經濟安全保障制度與保障範圍，法定年金領取年齡

	智利	台灣
Type of program	Mandatory individual account Social insurance Social assistance	- Social insurance Social assistance
Coverage	Mandatory individual account Salaried employees Social insurance Wage earners and self-employed persons with earnings lower than three times the minimum monthly Wage (144000pesos).	National pension: 25 to 65 Labor insurance: 15 to 60
Pensionable age	Male: 65 Female: 60	Male: 60 Female: 60

(二)、財務來源

智利的受薪員工及自雇者繳交可課稅薪資的 10% 為個人強制性年金帳戶保費，2.5% 為失能、遺屬年金保費與行政費用；社會保險的保險費率根據工作性質而不同，受雇勞工與自雇者的保險費率為 18.84%，受薪員工則為 20%~30%；無論是強制性的個人帳戶或是社會保險，僱主都不用繳交保費。台灣國民年金保險，被保險人及自雇者保費為均一費率，個人負擔 60% 保費(每月 NT\$674)，政府負擔 40% 保費(每月 NT\$449)；而勞工保險費率，被保險人為 1.3%、僱主 4.55%、政府 0.65%；自雇者保險費率為 3.9%，政府則負擔 2.6% (表 3)。

表 3、智利與台灣老年經濟安全保障制度的財務來源

	智利	台灣
Source of funds	<p>Mandatory individual account</p> <p><u>Insured & Self-employed person:</u> 10% of covered earnings for the old-age pension, plus an average 2.55% of covered earnings for disability and survivor insurance and administrative fees</p> <p><u>Employer:</u> none</p> <p><u>Government:</u> Guaranteed minimum pension</p> <p>Social insurance</p> <p><u>Insured person:</u> Wage earners: 18.84% salaried employees : 20% to 30%</p> <p><u>Self-employed person:</u> 18.84%</p> <p>Employer: none Government: special subsidies</p>	<p>Nil</p> <p>Social insurance</p> <p><i>National pension program</i></p> <p>Insured & Self-employed person: A flat rate of NT\$674/month Government: NT\$ 449/month</p> <p><i>Labor insurance program</i></p> <p>Insured person: 1.3% Employer: 4.55% Government: 0.65% of employee earnings Self-employed person: 3.9% Government: 2.6%</p>

(三)、智利與台灣老年經濟安全保障制度的給付條件限制

智利對於受雇勞工與受薪員工的社會保險老年年金給付條件限制不同，年滿 65 歲男性的受雇勞工必須繳交 1040 週的保費，年滿 60 歲的女性受雇勞工必須繳交 520 週的保費；台灣的國民年金規定 65 歲以上國民，最近 3 年每年居住在台灣 6 個月以上，才可領取國民年金；台灣的勞工保險規定，勞工必須年滿 60 歲，繳交 15 年保費才可領取勞工保險年金（表 4）。

表 4、智利與台灣老年經濟安全保障制度的給付條件限制

	智利	台灣
Social insurance	<p><u>Wage earners</u>: aged 65 with 1,040 weeks of contributions (M) ; 800 weeks of contributions including 50% of the weeks since coverage began (M); or age 60 with 520 weeks of contributions (F).</p> <p><u>Salaried employees</u>: aged 65 with at least 10 years of contributions (M) or aged 60 with at least 10 years of contributions (F).</p>	<p><u>National pension program</u> Citizens age 65 and older who have been residents for more than 6 months a year for the last 3 years.</p> <p><u>Labor insurance program</u> Age 60 with at least 15 years of coverage.</p>
Social assistance	<p><u>Old-age assistance pension</u>:</p> <p>Age 65 (men and women) : with at least 3 years of residence and no entitlement to a pension.</p> <p>Family income must be lower than 50% of the minimum monthly old-age pension (44,857.94 pesos=US \$ 85.43).</p>	<p><u>中低收入老人津貼</u>：</p> <p>年滿 65 歲，設籍並實際居住，最近一年居住國內超過 183 日且家庭總收入平均每人每月在最低生活標準 2.5 倍以下者</p> <p>*台灣省 98 年度最低生活標準: NT\$9829= US\$297.85</p>

智利社會救助的老年救助年金規定：居住於智利至少 3 年，年滿 65 歲的國民其家庭收入若少於最低老年年金的 50% (44,857.94 pesos=US \$ 85.43)，且未領取其

他年金者才可領取。台灣的中低收入老人津貼請領條件為：年滿 65 歲，設籍並實際居住，最近一年居住國內超過 183 日且家庭總收入平均每人每月在最低生活標準 2.5 倍以下者(NT\$9829= US\$297.85)才可領取(表 5)。智利社會救助的老年救助年金必須未領取其他年金者才可領取，而台灣的中低收入老人津貼則沒有這樣的規定，或許表示台灣對老人經濟安全的保障較好，但實際的給付情形，以下將進一步說明。

表 5、智利強制性個人帳戶的最低給付水準

	智利	台灣
Mandatory Individual account	<u>Guaranteed minimum pension (pesos)</u> ≤0: 89715.86 (US\$ 170.85) 70~75: 98097.40 (US\$ 186.82) ≥75: 104666.62 (US\$ 199.33) Aged ≥ 55 (M), 50 (F) on 2004/08/19: at least 50% average wage and 110% minimum pension Aged ≤55 (M), 50 (F) on 2004/08/19: at least 55% average and rising to 70% (201008/19); 150% minimum pension	Nil

(四)、智利與台灣老年經濟安全保障制度的給付水準

智利的強制性個人帳戶給付水準計算方式為：個人所繳交的保費 + 投資利潤 - 行政費用，並且由政府保障最低給付額度。2007 年的最低給付水準詳見表 5：70 歲以下為 89715.86 pesos，相當於 170.85 美金；70 至 75 歲為 98097.40 pesos，相當於 186.82 美金；75 歲以上為 104666.62 pesos，相當於 199.33 美金。

智利受雇勞工與受薪員工的社會保險老年年金給付金額計算方式不同：受雇勞工給付金額為基礎薪資的 50% 加上繳交保費超過 500 周的部分每 50 周加上 1% 的薪資；受薪員工的給付額度為基礎薪資乘以繳交保費的時間(以年計算)再乘以 1/35；最低保障 70 歲以下為 89715.86 pesos，相當於 170.85 美金；70 至 75 歲為

98097.40 pesos，相當於 186.82 美金；75 歲以上為 104666.62 pesos，相當於 199.33 美金。台灣國民年金的最低保障為新台幣 3000 元，相當於 90 美金，給付金額計算方式有兩種：月投保金額×保險年資×0.65%+3000 元或月投保金額×保險年資×1.3%；勞工保險給付金額計算方式也有兩種，平均月投保薪資×年資×0.775%+3000 元或平均月投保薪資×年資×1.55%，最低保障與國民年金一樣為新台幣 3000 元。

表 6、智利與台灣的社會保險老年年金給付水準

	智利	台灣
Social insurance	<p><u>Wage earners:</u> 50% of the base wage, plus 1% of wages for each 50-week period of contributions exceeding 500 weeks.</p> <p><u>Salaried employees:</u> 1/35 of the base salary times the number of years of contributions. The base wage (salary) is equal to the average monthly wage (salary) in the last 5 years, with the first 2 years adjusted for wage changes.</p>	<p><i>National pension program</i></p> <p><u>Minimum old-age pension:</u> NT\$3,000 (US\$ 90.0) per month. 0.65% of the monthly insured amount multiplied by the number of years of coverage plus NT\$3,000 or 1.3% of monthly insured amount multiplied by the number of years of coverage.</p> <p><i>Labor insurance program</i> 0.775% of the insured's monthly average covered earnings in the 36 months before retirement multiplied by the number of years of coverage plus NT\$3,000 or 1.55% of the insured's monthly average covered earnings in the 36 months before retirement multiplied by the number of years of coverage.</p>

智利的老年社會救助年金 70 歲以下為 45091.81 pesos，相當於 85.87 美金；70 至 75 歲為 48069.08 pesos，相當於 91.54 美金；75 歲以上為 52559.29 pesos，相當於 100.09 美金。台灣的中低收入老人津貼，家庭總收入平均每人每月在最低生活標準 1.5 倍以下者，每月發給新台幣 6000 元，相當於 181.81 美金；1.5~2.5 倍者，

每月發給 3000 元(內政部社會司，2009)，相當於 90.90 美金。

表 7. 智利與台灣的社會救助老年年金給付水準

	智利	台灣
Social assistance	<u>Old-age assistance pension:</u>	<u>中低收入老人津貼:</u>
	≤0: 45091.81 (US\$ 85.87)	家庭總收入平均每人每月在最低生活標準 1.5 倍以下者，每月發給 6,000 元(US\$ 181.81)；1.5~2.5 倍者，每月發給 3,000 元 (US\$90.90)
	70~75: 48069.08 (US\$ 91.54)	
	≥75: 52559.29 (US\$ 100.09)	

比較智利與台灣的給付水準，智利第一層保障為社會救助，給付額度為 100.09 美金(75 歲以上)，台灣的社會救助若家庭總收入平均每人每月在最低生活標準 1.5~2.5 倍者，給付額度為 90.90 美金，可以再加上國民年金的 90.90 美金，合計為 181.8 美金。因此，以最基本的第一層保障論，台灣對老人經濟安全的保障似乎優於智利，但是，必須再與兩國消費者物價指數做校正才能進一步比較。

四、智利現行年金制度的潛在問題與改革方向

智利現行年金制度有數個可以改進之處：首先是缺乏全國性的保障覆蓋：在目前的制度下，智利受到年金制度保障者僅包括受雇勞工、受薪員工與自雇者，家務工作者除非落入低收入戶的範圍內，也就是家庭月收入必須少於 44,857.94 pesos，約 85.43 美金，才能請領老年社會救助年金 45091.81pesos，換句話說，必須，經過資產調查合格者，才能領取老年社會救助年金。若以年金制度應該給予國民最基本保障的精神而論，實屬不足，建議智利可以師法台灣，建立無須資產調查的國民年金制度，才能給予國民公平且最基本保障。

其次是制度對男性與女性的規範不一，包括：(1) 法定退休年齡的性別不平等：智利法定退休年齡，男性為 65 歲，女性為 60 歲，但是女性的平均餘命要長

於男性，這樣的規定很可能讓高齡女性在人生的最後幾年的生活陷入貧窮，建議應延後女性法定退休年齡，且無論男性或女性，在其法定退休年齡後如有繼續從事工作應該可以選擇持續其個人帳戶的投資；(2) 男女性受雇勞工給付資格與水準不一：年滿 65 歲男性需實際繳交 1040 周的保費，才可領取年金，年滿 60 歲的女性卻只要繳交 520 周的保費就可以領取，且給付水準依據男性與女性 60 或 65 歲平均餘命進行計算，女性被保險人每月領取的年金將少於男性，不符合性別平等的理念；(3) 遺屬年金請領條件男女不一：男性被保險人若死亡，其配偶可以領取遺屬年金，但是，若是女性被保險人死亡，其配偶除非失能否則不能領取遺屬年金，這樣的限制，將可能造成鰥夫的貧窮，建議以上(2)與(3)應進行改革，以符合性別平等的理念。

第三、AFP 產業的穩定性與其對智利國內總體經濟的影響：AFP 從 1981 年開始運作以來，除了 1995 與 1998 年為虧損外其他年度都呈現獲利(圖 5)，2008 年以來的金融風暴，投資基金也呈現虧損，一直到 2009 年第一季後才慢慢回穩(AFP, 2009)，其產業收益的穩定性備受質疑；加以外商公司 BBVA Provida 與 ING Santa Maria 擁有 41%的基金資產，海外投資限制逐年放寬的趨勢下，對於智利國內總體經濟的影響不免讓人憂心。

第四、雇主責任的確認：智利的強制性個人帳戶或社會保險都採取無雇主責任制，雇主不需負擔任何保費，在這樣的制度下對於新進就業市場者的保障似乎不足，因此智利政府規定於 2008 年 10 月開始，雇主必須幫助 18 至 35 歲低工資者繳交保費，並且提出證明，政府將會提撥最低薪資的 50%給雇主做為補助(AFP, 2008)。

五、台灣可借鏡之處

智利的個人帳戶制度可增加個人投保的意願，且近幾年來智利政府為鼓勵個人增開私人帳戶增加投資金額以利國家經濟發展，提供最高 15%投資金額的獎勵

予被保險人，台灣可以參考智利的獎勵措施，鼓勵參加勞退新制的勞工增加提撥率並由政府給予適當的獎勵，甚至可以修法將公教人員保險與退撫制度轉換為個人帳戶制，並且針對提撥率給予獎勵，或許可以挽救近幾年不彰的經濟成長。

另外，AFPs 投資效益亮眼，台灣可參考其投資操作方式，以促進國內五大基金的獲利，如此不僅可以增加年金基金數額也可促進國家經濟發展。而智利使用與消費者物價指數校正過的金融單位，UF (Unidades de Fomento)，進行年金給付調整，比較能夠抵抗通貨膨脹帶來的壓力，也是台灣可以參考的部分。

參考文獻

內政部社會司 (2009)。 *老人福利與政策*。20090415 取自
<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>

楊靜利 (1998)。 晚進公共年金制度之改革與借鑑。 *人文及社會科學集刊*， 10，
477-514。 .

謝明瑞 (2004)。 *國民年金制度之比較*。國政研究報告。20090415 取自
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/093/FM-R-093-004.htm>

AFP (2004). *The New Life Annuities Law*. Santiago.

AFP (2008). *Employers will have a Pension Subsidy for Young Workers*. Santiago.

AFP (2009). MULTI-FUNDS Results and Trends Retrieved 0601, 2009, from
http://www.afp-ag.cl/ingles/06_02.asp.

AFP (2006). *Asociation de AFP/ Annual Report 2006*. Santiagoo.

Alejandro, F. Y. . (2003). *The Chilean Pension System* (4th ed.). Santiago:
SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE
PENSIONES.