

當代社會工作學刊
第十期 2018 年 9 月 頁 1-37
Journal of Contemporary Social Work
No.10, September 2018, pp.1-37
Reprints and permissions:
<https://reurl.cc/kd8EpG>

文官在瑞典 NDC 年金改革中的角色與侷限*

莊正中**

*本文初稿曾發表於 2014 年台灣社會福利學會於主辦的「衛生福利部與社會福利新紀元—組織再造、制度改革、福利精進」國際學術研討會。作者特別感謝評論人東海大學陳琇惠副教授於研討會中的寶貴意見，更感謝兩位匿名審查委員的悉心斧正與提供寶貴意見，使本文更為完善，謹致最誠摯謝意。若有疏漏，作者當自負文責。

**國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授。通訊地址: 54561 南投縣埔里鎮大學路 480 號 3 樓 312 室，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系。電話：049-2911534。電子信箱：ccchuang@ncnu.edu.tw。



摘要

在福利國家發展時期，瑞典文官體系被認為是影響福利擴張的幕後推手。然而，在福利緊縮時期，文官是否也扮演關鍵性的角色呢？本文檢視瑞典文官在 1984-1998 年期間推動「名義確定提撥」(NDC) 年金模式的影響力。研究發現：在福利縮減時期，瑞典專業文官依舊可發揮重要的影響力，特別是在「啟動年金改革」、「提供專業分析與對策」與「促進各政黨的溝通協調」。然而，完成年金改革的關鍵因素，仍須藉由政治菁英的影響，透過融合（由主要政黨組成）與排除（利益團體）的策略。最後，本文將從瑞典改革經驗歸納出可供臺灣政策制定者參考的建議。

關鍵字：文官、年金改革、改革策略、瑞典



The Roles and Limitations of Swedish Bureaucrats During NDC Pension Reform

Cheng-Chung Chuang

Abstract

During the period of welfare state development, bureaucrats were regarded as the driving force behind welfare state expansion. However, did bureaucrats still play a key role during the era of welfare retrenchment? This paper examines the influence of Sweden's bureaucrats on the implementation of the NDC (Notional Defined Contribution) pension model between 1984 and 1998. The main findings are : Although Sweden's bureaucrats still played a crucial role during times of welfare retrenchment (especially in initiating pension reform, providing professional analysis and solutions, as well as promoting coordination and communication between parties), the key factor for successful pension reform depended on the influence of the political elite, through both inclusive (constituted by the main political party) and exclusive (interest groups) strategies. Finally, this article provides suggestions for Taiwanese policymakers based on the experiences of Sweden's pension reform.

Keywords: bureaucrats, pension reform, reform strategy, Sweden



壹、前言

「一個好文官勝過十個競選老兵。」~ 卡特總統政府管理及預算局高階主管韋爾福 (Harrison Wellford) (顏秋來, 2006: 35)

當福利國家面臨年金財務危機，文官體系 (bureaucracy) 是否可以扮演年金改革的「關鍵性」角色呢？在福利國家發展時期，文官 (bureaucrats) 被認為是福利擴張的驅力。例如，Hecló (1974) 的名著《英國與瑞典的現代社會政治》指出，在英國與瑞典福利國家的形成與發展過程，文官在幕後扮演積極且重要的角色。因此，對瑞典政黨與工會等政治行動者 (actor) 而言，控制文官體系是影響政府政策方向的關鍵所在 (Rothstein, 1996)。不過，Hecló 的論述僅能解釋福利擴張時期，在福利緊縮 (welfare retrenchment) 年代，文官是否仍發揮高度的影響力呢？

自從 1980 年代的福利國家危機以來，OECD 國家為改善公共年金的財務危機，莫不將年金改革視為施政的首要課題之一。西方學界大多關注政府面對選民與利益團體的責難規避 (blame avoidance) 策略與效果 (Pierson, 1994, 1996; Vis, 2015; Weaver, 1986; Wenzelburger, 2014)，文官的重要性已不復以往。Pierson (1996:153) 甚至認為在福利緊縮時期，文官能力強弱根本無關緊要。惟晚近研究指出，在國家面臨重大經濟危機時期，文官不僅是解決經濟危機的關鍵人物¹，更可成為推動福利改革的舵手 (Asiskovitch, 2010; Dahlström, 2009)；

¹ 例如，高階文官是使義大利經濟政策轉型的幕後功臣 (Quaglia, 2005)。另外，瑞典 1990 年代遭逢經濟危機時，瑞典中央銀行或部會的文官提出了解決對策 (Dahlström, 2009)。



Kim & Choi, 2014 ; Marier, 2005, 2006 ; Rose, 1987; Yang, 2004)。例如，Asiskovitch (2010) 分析以色列的兒童津貼與 1994 年全民健康保險法，強調文官仍可能在福利緊縮期扮演主動積極的角色。

值得注意的是，瑞典在 1994 年立法通過著名的「名義確定提撥」(Notional Defined Contribution, NDC) 年金模式，成為 1980 年代以來年金改革最激進的 OECD 國家之一 (Anderson & Immergut, 2006)。瑞典 NDC 年金不僅受到世界銀行極力推崇，更是各國爭相仿效的對象。從 1995 年起，義大利 (1995)、拉脫維亞 (1996)、吉爾吉斯斯坦 (1997)、波蘭 (1999)、巴西 (1999)、蒙古 (2000)、埃及 (2010)、挪威 (2011) 等國相繼開辦 NDC 模式 (Holzmann & Palmer, 2006 ; Holzmann et al., 2012)。

本文主要檢視瑞典文官體系如何影響福利緊縮時期的年金改革。過去的文獻討論中，大多著重於福利國家的制度遺緒與利益團體等因素限縮了福利改革的範圍與路徑 (Pierson, 1994)。國內現有探討各國年金發展的文獻中，同樣較少側重在分析「文官體系」在福利改革過程中的角色與影響。僅有王仕圖與官有垣 (1999) 以我國社會救助法修訂過程為例，指出行政科層是處於積極，甚至居於主導地位來發動、規劃或修正政策方案，並且他們的專業能力與掌握資訊是修法通過的重要因素。

相對於社會救助政策，文官在年金改革可扮演更重要的角色。首先，修改貧窮救助法令並非政治人物所關注之焦點，因此對改革修法的爭議不大 (王仕圖與官有垣, 1999)。其次，經濟弱勢民眾通常是少數人口，且因缺乏資訊、相關知識與組織，鮮少出現抗爭的情事。



但年金制度涉及的專業領域甚多，舉凡精算、法律、人口預測、財政、經濟與社會等，因此在制度設計時必須非常重視專業文官的分析與建議。再者，任何修法都將引來工會、勞工團體、婦女團體等組織的積極動員介入。因此，掌握年金專業知識的文官對年金改革的影響力將更甚於其他部門的文官。

基此，本研究旨在檢視瑞典文官在年金改革過程的角色與影響，研究目的可歸納為以下四點：（1）檢視瑞典達成年金改革的過程；（2）檢視文官對瑞典年金改革的影響；（3）檢視其他影響年金改革的重要因素；（4）從瑞典改革經驗歸納出可供臺灣參考的啟示。

本研究主要採用文獻分析法，主要文獻包括三方面：（1）福利國家發展理論之著作；（2）瑞典官方出版統計資料與研究、調查報告；（3）學界（特別是瑞典籍）對瑞典年金改革之學術論文與研究報告。

貳、文獻探討

一、文官與年金改革

早期研究福利國家擴張的學者認為，文官對福利國家的發展具有關鍵影響。Esping-Andersen 在其經典之作《福利資本主義的三個世界》中指出，文官在三種不同的福利體系（welfare regimes）中皆擔任重要的角色²（Esping-Andersen, 1990）。再者，Heclø（1974）對

² 在美國的自由主義體制（liberal regime），文官支持以公權力來改善社會弱勢階層的生活；而在德國的保守統合主義體制（conservative regime），文官則透過制定規範來管理服務提供者與受益對象。雖然文官在北歐社會民主體制（social democratic regime）可發揮空間常受限於政黨與工會，但仍是具有不可忽視的重要性。



英國與瑞典的福利制度發展的研究發現，官員自行策劃、起草社會政策的行動對這些國家福利體系的發展有不可忽視的角色。Hecló 的著作啟發了以「國家中心論」(State-Centered Theory)³為解釋政策與制度變遷的分析途徑。因此，國家機關可以制訂符合其利益的社會福利政策，而無視社會的支持或反對力量。而促使國家採取改革行動的人，主要便是國家的官員，尤其是那些與社會相當隔絕的文官。

基本上，文官的影響力可分為內部性或外部性兩種。內部性來源主要來自專業知識、機構位置 (institutional positioning)⁴、領導力以及專業獨佔性(集中性)⁵(Dahlström, 2009; Kim & Choi, 2014; Marier, 2005)，而外部性來源則必須從民意與政治菁英等獲得支持 (Dahlström, 2009; Kim & Choi, 2014; Meier, 1987)。在取得合法地位 (legitimacy) 後，文官的專業能力才能在政策規劃時被充分發揮，否則文官的專業將無用武之地。不過，有合法地位卻無專業能力，其影響力也不會長久。

再者，文官在政策規劃的重要性，可從三方面加以說明。首先，文官通常掌管所有關於改革的關鍵數據與資料，若文官刻意隱藏資訊，將影響改革的方向 (Peters, 2001)。其次，文官能擺脫政治利益考量。當文官體系在決策過程謹守「政治中立」，有助於提昇其影響

³ 最著名者為 Theda Skocpol，她在 1985 年與其他人所合編的《把國家帶回來》(bringing the state back in) 一書，他們強調國家文官體制在政策規劃過程的主導角色，而不只是被動地反應社會團體和階級的需求 (Skocpol, 1985)。

⁴ 是否在機構佔有一席之地，將事關年金制度的決定權是否由經濟部會或福利部會共享，或僅由單一部會獨佔。

⁵ 當年金專家過於分散 (缺乏集中性)，將產生「誰的專家值得信任」的問題。各社會夥伴間將較量彼此的專業，導致無任何機構可以獲得社會高度信任，並不利於形成政治共識。



力。正如 Peters (2001) 所言，文官可宣稱他們是與「政黨政治隔離」(divorced from partisan politics)⁶，並且可為任何政府服務。因此，當行政中立的公僕認為有改革必要，民眾更願意信任這是無私的主張(勝於政治人物)⁷(Marier, 2008)。第三，文官具化解政治僵局的能力。當出現政治僵局時，文官可提出滿足所有政黨的各式改革選項，而成為政黨和解的功臣(Marier, 2008)。

因為當今社會福利制度日趨龐大複雜，特別是精算年金未來的給付成本是極為複雜的專業，這不僅要熟知各年金制度的複雜法規，更須掌握人口學、勞動力與經濟學等跨領域知識，以及相關政策所形成的變數。在做推估與分析時，還須具備扎實的統計與計量經濟的能力(Peters, 2001)。當文官擁有專業能力與豐富的政策實務經驗，其論述能力遠勝於政務官(或政治人物)更勝一籌。因此，文官可提供部會首長有關預測、成本效益分析以及政策選項，甚至還牽涉到政治人物難懂的複雜計量經濟模型與分析方法。更重要的是，在福利緊縮時期。當政務官對年金改革仍舉棋不定時，文官可主導年金緊縮政策的議程，進而提升文官的政治影響力(Rose, 1987)。

事實上，近年來依然可見文官在年金改革中的影響力。例如，日本為了解決職業年金的不公平問題，2012 年通過「受僱者年金一元

⁶ 不過 Peters (2001) 亦指出，各政府機關都有其根深蒂固的意識形態，並且會反映在對緊縮政策的支持與否。因為 SAP 長期執政，導致它在公務體系獲得較高的政黨認同度。

⁷ 這種無須討好特定選民的特質，使他們可以純粹由專業角度、大刀闊斧刪減各社會群體的福利。當文官在面對反對者質疑時，可宣稱他們的決策是基於專業考量與人民福祉，他們甚至可以成為政治人物的擋箭牌，讓主導改革的政治人物毫髮無傷(Marier, 2008)



化法」，在 2015 年 10 月將適用公教人員的共濟年金併入適用一般勞動者的厚生年金。由於日本文官在社會中的權威性，故其主導的年金改革鮮少受到阻力，並且是該國在 2012 年成功改革年金行業不平的主因之一（關中等人，2014）。再者，南韓早期國民年金制度皆由經濟官員所負責主導，但是不論 1998 年的福利擴張或是 2007 年的福利縮減，技術文官都在兩次年金改革的規畫與協商過程扮演積極角色（Kim & Choi, 2014；Yang, 2004）。

二、瑞典年金改革的行動者

瑞典從十九世紀末期起，各地開始依職業類型來組成協會，並逐漸發展成現代的工會型態。2004 年，約 80% 的瑞典勞工加入工會⁸，使得瑞典成為工會組織最為普及的國家之一（Anderson & Immergut, 2006）。絕大多數的瑞典私人企業雇主都參加「瑞典雇主聯合會」（SAF）⁹，而超過八成藍領受僱勞工則參加瑞典工會聯合會（Landsorganisationen, LO）¹⁰，使得 LO 成為瑞典人數最多的工會（Anderson & Immergut, 2006），LO 甚至被稱為瑞典社會的三大權力

⁸ 瑞典工會不傾向以職業別或公私部門來劃分，而是以產業別來組成。

⁹ 1991 年以前，基於 1938 年的「歷史性妥協」，奠定了 SAF 與 LO 持續 53 年的密切合作之基礎。這兩大組織分別代表勞工和雇主，經由協議程序決定工作條件以及彼此的權利與義務關係，並且勞資雙方均視對方為合作夥伴而非對手（桂宏誠，2011）。這所謂的「瑞典模式」不僅是「社會民主與市場經濟共存」的成功試驗，也被視為工會運動的典範（Marier, 2008；Perjus 著、劉格正譯，1994）。

¹⁰ 2004 年 LO 約有 190 萬會員（46% 為女性勞工）並且是涵蓋 16 個行業工會（如建築業工會、電工工會、房產物業工會等）的聯合總工會（Anderson & Immergut, 2006）。



中心¹¹之一（郝充仁，2010）。另外，瑞典兩大全國性的白領聯合總工會分別為具大學學歷者參加的「瑞典專業協會聯盟」（SACO）¹²與未具大學學歷者參加的「白領勞工工會」（TCO）。不過，這兩個白領聯合總工會都未與任何政黨有緊密聯繫（Anderson & Immergut, 2006；Peters, 2001）。長期以來，LO 與 TCO 等工會組織皆是瑞典年金改革的主要反對力量。

瑞典政黨依屬性可區分為社會主義政黨與資產階級政黨，並且兩大陣營勢均力敵。前者包括 SAP 與共產黨，後者則有保守黨、農民黨與自由黨。瑞典完善的社會福利，似乎可歸因於左派的 SAP 在戰後大選的長期獨霸。從選舉角度而言，SAP 被公認為全世界最成功的社會民主黨（Rothstein, 1996：3），因為 SAP 在瑞典的執政跨越 1933~1976 年（有時與農民黨結盟）、1982~1991 年、1994~2005 等期間（Anderson & Meyer, 2003；Anderson, 2005: 98）。由於 SAP 目標明確並公開聲稱代表工人階級的利益，因此該黨政策制定偏向有利於勞工階級（Anderson, 2005；Anderson & Immergut, 2006）。在 SAP 的長期執政與 LO 作為堅強後盾之下，因而使瑞典成功建立福利國家（Rothstein, 1996）。從歷史經驗觀之，每次大選平均有七成的 LO 會員都投票支持 SAP。直到 1980 代末期，LO 會員實際上就是

¹¹ 另外兩個權力中心是瑞典國會與瑞典社會民主黨（Sveriges socialdemokratiska arbetareparti, SAP）。

¹² SACO 涵蓋 25 個獨立工會（會員人數超過 57 萬人），大多是具有大學文憑的專業工作者（包括醫生、律師、會計師、建築師、工程師、大學教師等）。TCO 的會員普遍缺乏大學學歷，主要涵蓋銀行業、保險業、公部門等七個行業（會員人數超過 130 萬人）。其中，不同層級的公務員往往參加不同的工會組織；缺乏大學學歷的公務員大多參加 TCO，而具備大學學歷者則會加入 SACO（Peters, 2001）。

SAP 的會員 (Marier, 2008)。

瑞典舊憲法造成 SAP 的長期獨霸局面，不但准許 SAP 設定政治議程並且可以主導立法程序，使得瑞典年金保障制度更趨完善 (Anderson, 2005；Anderson & Immergut, 2006)。不過，1969 年憲法改革打破 SAP 可以一黨獨霸的局面。選舉新制助長政治競爭，使 SAP 傾向組成少數政府，並且依賴其他政黨的支持 (Anderson, 2005)。

三、瑞典文官與年金改革

(一) 參與年金改革的政府部門

1990 年代初期，瑞典主要有三個政府機關參與年金改革的討論，包括國家社會保險局 (Riksförsäkringsverket, RFV)¹³、社會事務部 (Socialdepartementet) 以及財政部 (Finansdepartementet)。社會事務部部長須向財政部長表達意見，然後將討論結果提交給政府 (郝充仁, 2010)。其中，社會事務部為主管醫療照護與年金的內閣部會。社會事務部主要負責將年金改革的建議書 (proposal) 制定成法律，並完成政治人物所交辦之事項。因此，在任何年金改革的討論中它都是重要的成員，各年金委員會都是由社會事務部部長主持，他可以指派人員進行報告撰寫、宣傳理念及現行法令 (郝充仁, 2010)。再者，RFV 是隸屬於社會事務部底下的「執行公署」(agencies)¹⁴，負責管

¹³ 1961 年創立的 RFV，其功能在 2005 年已被國家保險室 (Försäkringskassan) 所取代 (Anderson & Immergut, 2006：390)。

¹⁴ 瑞典採行議會內閣制，其政府機關組織在政策制定可分為兩個層級。首先，首相府、12 個部以及「內閣政府行政事務總管理處」(Office for Administrative Affairs)



理瑞典的公共年金（Hagen, 2013）。財政部的主要職責則是監督年金的長期支出，以確保年金改革對政府財政的影響最小化（Marier, 2005）。

文官在政策改革方面，傾向於極端依附在其所建立的舊方案。再者，當文官與部長的意識形態相左並保持疏離，這將使改革推動變得極為困難。再者，文官是屬於異質性高的群體，不同部會在特定政策上的利益考量與立場可能不同。Marier（2005）指出社會事務部與財政部門對於福利改革往往持對立的看法。在公共年金的擴張時期，福利文官（不像財政文官）傾向於支持普及式的年金（Shinkawa, 2005）。在福利的緊縮時期，財政部通常關注於財政收支平衡，並支持激進式改革；而社會事務部則傾向於維持現狀。

（二）年金制度簡介

1990 年代初期，瑞典公共年金以第一層的「基礎年金」（folkpension, FP）與第二層的「補充年金」（Allmän. Tillägspension, ATP）為基礎，兩者的財務規劃都採隨收隨付的方式。1997 年，FP 與 ATP 的薪資稅分別為 5.86% 與 13%（共 18.86%），並且都是由雇主支付（Sundén, 2006: 135）。ATP 主要提供工作年資滿 30 年者之年金給付，其計算標準是平均所得（採取最高 15 年）的 60%（Sundén, 2006: 135）。再者，60 至 64 歲、從全時工作轉成部分工時的勞工，在正式退休前的數年，凡符合特定條件者，另可領取「部分年金」（partial

組成中央政府的「內閣政府各機關」（government offices），負責政策的規劃及立法；中央政府另設置約 250 個執行公署，負責推動政策與庶務性的行政工作（高明見等，2013；桂宏誠，2011）。



pension) (Hagen, 2013)。

RFV在1982年的研究報告指出，ATP年金的提撥率必須調高到33%以上(在2030年前)，否則將出現入不敷出的情況(Hagen, 2013)。基此，瑞典1994年立法通過NDC年金模式，主要以NDC模式的「所得年金」(income pension)為基礎，輔以強制性、完全提撥的「保費年金」(premium pension)以及稅收支付的「保障年金」(guarantee pension)。再者，NDC針對因特殊緣故退出勞動市場者，提供「虛擬提撥」(imaginary contribution)的設計，亦即全額補助其所得年金的提撥金，包括失業、養育兒女(4歲前)、生病、失能、服兵役以及接受高等教育。瑞典勞工每年繳納全部薪資的18.5%(勞資分擔各半)，其中的16%提撥金(contributions)繳納到所得年金的帳戶，而2.5%則繳納到保費年金(Sundén, 2006)。

參、文官在瑞典年金改革的角色

因為年金改革的過程通常會設置年金改革委員會等類似組織，並且設置由部會代表、社會團體代表或政黨代表所組成之成員。瑞典1994立法的年金改革可依改革階段而分為年金委員會(The Pension Commission)、年金工作小組(The Working Group on Pensions)、執行小組(The Implementation group)等三個階段：

一、第一階段：年金委員會期間(1984-1990)

瑞典SAP政府在1984年11月成立年金委員會，正式啟動年金



改革的列車。年金委員會的任務主要是調查及評估 ATP 年金的制度缺失，並且提出具體改革建議。該委員會的代表組成包括四個工會（LO、TCO、SACO 與 SAF）、其他利益團體（身心障礙與退休老人組織）、相關部會（勞工部、財政部、社會事務部）、RFV 與獨立的專家（Marier, 2008）。

為了引發廣泛的社會討論與舉辦公論壇，RFV 受邀到年金委員會報告 ATP 財務狀況，並且支援計算各種改革選項（如轉換成儲備制或基礎年金）的成本（Marier, 2005）。1987 年，RFV 精算報告再次警告，即使瑞典經濟維持成長，仍無法挽救 ATP 年金的財務危機（Hagen, 2013；79），RFV 建議應大幅翻修年金制度的基本架構與內涵，包括調整計算年金給付的上限（ceiling）與 ATP 的法規（Marier, 2005）。藉由 RFV 的這份報告，瑞典最終達成改革 ATP 年金是刻不容緩的高度共識（Marier, 2008）。

在社會事務部方面，由於其本身性質，不會高度參與年金改革的辯論。再者，不同於 RFV，社會事務部並沒有代表可以從事公開提出建議。不過，社會事務部仍高度參與協議過程，除了提供必要訊息給年金委員會的成員，幫助他們尋找解決辦法，並準備改革法案的提案工作。

財政部的立場是支持改革舊制年金，因為其職責在於避免年金制度造成沈重的財政壓力，並且在長期經濟預測中，強調人口老化與經濟成長停滯將加重舊制年金的財務壓力。其中，財政部特別關注 ATP 年金對經濟產生的三種影響（郝充仁，2010）：

1. ATP 年金的財務平衡有賴於高經濟成長與高提撥率，因此在本質



上是不穩定的。

2. ATP 年金對人民的工作誘因不足，因為工作年資超過 30 年就無法得到更高的給付。
3. 在 1990 年代以前，瑞典國民儲蓄率較低，無法產生更高的投資報酬。

1990 年，年金委員會公佈年金改革草案，由於各政黨對此報告出現南轅北轍的立場，導致歧見無法整合。為化解僵局，RFV 提出一份含括六項改革策略的建議書，主要包括：修改 ATP 年金的給付規則（40 年年資中採取最高 20 年）、以儲備金（buffer fund）支付早期退休者、修改年金給付的調整指數、實施基礎年金（在瑞典居住滿 40 年）、削減部分年金的金額，以及延後請領給付的法定年齡（Marier, 2008）。雖然多數年金委員會的代表支持修改 ATP 年金的給付規則，但 TCO 卻堅決反對（因這規則對其會員極為不利）。另外，退休老人組織則是反對改變年金給付的調整指數（Anderson, 2005）。由於代表們仍無法化解歧見，並且多數不願放棄年金的基本架構（特別是 SAP），導致最終仍因無法提出明確改革建議（Hagen, 2013：79; Könberg, 2002）。雖然 RFV 在 1990 年提出化解年金僵局的建議書最終失敗，但其改革意見仍獲得大多數年金委員會的代表的支持。

二、第二階段：年金工作小組期間（1991-1994）

1991 年 11 月瑞典政黨輪替，資產階級聯合政府（包括保守黨、自由黨、基督教民主黨、中央黨）上台，隨即由健康與社會安全部



長 Bo Könberg 成立年金工作小組，其任務是依據年金委員會的總報告，向國會提出年金改革的草案。與以往不同的是，Könberg 堅持工作小組必須包含所有政黨，並且排除工會及老人組織等利益團體。

值得注意的是，工作小組採取迥異於傳統的協議模式。每個政黨都可自行推派一名代表，但 SAP（國會最大政黨，占 38% 的國會席次）可推派兩名代表（Anderson, 2005；Anderson & Immergut, 2006）。各政黨都派出熟悉年金並且具有妥協性格的協商代表（Marier, 2008）。最終工作小組的成員由一位 RFV 的常任代表（不具投票權）與國會七個主要政黨的代表所組成（Hagen, 2013；Marier, 2008）。另外，每位政黨代表都有被充分授權，並且都願意預先承諾，先確認指導原則再規劃細節。最後，每位成員都承諾協商完成後，將不會再變動協商內容。

工作小組的初步工作是讓政治人物聆聽並請益年金專家的見解。雖然各政黨的歧見頗深，但透過不同專家提出的各自觀點與建議，小組成員採納部分有利達成共識的內容。因為小組人數不多，因此成員們可以在類似大學的專題討論會（seminar）氣氛下，充分、深入進行討論並且思考解決之道（Könberg, 2002；Marier, 2008）。

1992 年八月，工作小組初次公佈調查報告，建議大幅調高 ATP 年金的提撥率，否則瑞典引以為傲的 ATP 年金將在 20 至 30 年間破產。因為瑞典已是稅率最高的 OECD 國家，再增加提撥率在政治上根本不可行。另外，儘管工作小組成員包含四個資產階級政黨，但它們都明確地拒絕將年金制度私有化（因考量到轉型成本），而是建議將給付標準改由依據終身收入計算，藉此強化 ATP 年金的提撥與給



付之間的關聯性。再者，調整年金給付的依據應按照實質薪資成長（而非通膨率），以減少對 ATP 年金給付的侵蝕（Anderson, 2005）。

原本公佈總報告的期限是 1993 年夏天，但因各政黨看法分歧¹⁵而延宕至 1994 年一月。主要爭議點乃集中在是否應增加一層保費年金，以及超過 ATP 上限的所得是否應繳提撥金。對於後者，因為收入上限之提撥金並無法獲得年金權，引發保守黨與自由黨的反對（他們視該金額純粹就是「稅」，應該被廢止）。然而，SAP 卻堅持年金制度必須保留所得重分配的特性，並再三要求超過該上限所得須繳提撥金。對工作小組而言，最重要的事就是要讓 SAP 同意，讓提案可以奠基在 85% 至 95% 的國會代表（Anderson, 2005）。1994 年一月，年金工作小組針對提撥金額最終達成初步共識，同意僅須繳納 ATP 所得上限之提撥金額的半數。而 SAP 為表示讓步，同意稱該筆提撥金為「稅」而非提撥金，且此收入應挹注到國庫而非 ATP 年金制度（Anderson, 2005）。工作小組歷經兩年的爭議與妥協，依照各政黨的主張（參表 1），正式提議協議方案的重點（Marier, 2008）。

¹⁵ 例如，基督教民主黨與中央黨要求配偶應共享年金權，SAP 則要求維持高所得替代率的強制性制度（但沒被採納）。而自由黨與保守黨共提出三點訴求，包括對提撥面與給付面建立明確的連結、廢除超過所得上限的提撥，並且新增保費年金（藉此補充 PAYG 的給付）（Anderson, 2005）。



表 1 年金工作小組提出的改革重點與政黨原本主張

| 改革重點 | 政黨的主張（工會的立場） |
|---|---|
| 1. NDC 模式的所得年金（個人帳戶制） 取代 ATP | SAP（TCO 反對） |
| 2. （稅收支付的）保障年金取代 FP | |
| 3. 年金提撥金由勞雇雙方公平分擔 | （LO、TCO 與 SACO 都反對） |
| 4. 服兵役、受高等教育、養育幼童等期間，將可獲得年金權（由國庫補助經費） | （經濟學家質疑補助的財源） |
| 5. ATP 年金給付標準依據終身所得（非 30 年年資中採取最高 15 年薪資） | 自由黨與保守黨支持（LO 反對） |
| 6. 超過所得上限的提撥金將減半 | 保守黨與自由黨主張廢除超過所得上限的提撥、SAP 主張超過收入上限之所得須繳提撥金 |
| 7. 給付標準將與實質經濟成長連動，同時考量通膨率與薪資成長 | 所有政黨主張給付應隨實質工資調整 |
| 8. 新增保費年金 | SAP 反對、自由黨與保守黨支持（LO 反對） |
| 9. 配偶可共享年金權 | SAP 反對、基督教民主黨與中央黨支持 |

出處：作者整理自 Anderson（2005）。

註：括號內為政黨以外團體的意見

1994 年二月初，工作小組公布年金總報告的細節，立刻引發各界的批評（特別是工會¹⁶與經濟學家¹⁷），但工商團體則感到滿意。SAF

¹⁶ 例如，TCO 領袖 Björn Rosengren 批評，將給付原則改為依據終身所得，將不利於請假照顧幼童的婦女。再者，年金點數（pension credits）對於高學歷者來說過低，對其成員（白領階級勞工）造成負面影響。1994 年 4 月，TCO 宣布正準備加



則讚揚年金改革的方案，認為此舉無疑是對世界發出積極信號，將有助於貨幣升值、增加儲蓄與提高工作誘因。1994 年三月和四月，總報告進入發表正式評論（official comment）的傳閱（circulate）階段，但這次的評論期間卻短於一般標準。在各團體的正式評論中，SAF 和瑞典產業聯合會（Industriförbundet, IF）再度謹慎表態支持，但都爭辯較低的所得年金與較高的保費年金。在工會方面，LO、TCO 與 SACO 都反對所得年金以勞雇各自提撥，取代舊制年金的雇主全額提撥（這點 SAF 原則上同意，但不做任何承諾¹⁸）。LO 特別對雇主將提高工資做為補償措施，抱持懷疑態度。SAF 和 IF 則宣稱工作小組未曾打算讓勞工獲得全額補償（Anderson, 2005）。

為避免夜長夢多，最後協議方案趕在春天匆促地送至國會，並期待在大選前的最後一個會期（1994 年夏天會期）結束前完成立法。因為只有短短六週時間可供評論，國會透過形式上的辯論後，在 1994 年六月通過年金改革的基本原則，並指派執行小組解決技術性、細節性的規定¹⁹（Anderson, 2005；Marier, 2008）。

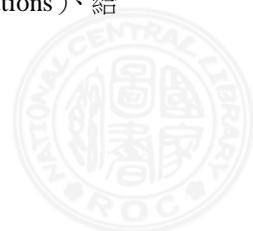
1994 年公佈的年金總報告來自各方的協助，包含年金委員會的

入 LO 與 SACO 的反對陣營，但此次結盟最終失敗。因為 LO 雖然不贊同部分改革內容，但反對程度顯然不如 TCO。

¹⁷ 經濟學家指出，該提案雖然大致解決了未來人口衝擊的問題，但仍未對當前財務問題提出充分回應（財務並未完全提存安全準備）。另外，他們質疑新制針對特殊對象（如服兵役、受高等教育、養育幼童）的補助，皆需要國庫額外的支出。基此，年金工作小組提議利用 AP 基金（原 ATP 年金的儲備金）來援助轉型期的資金問題（Anderson, 2005）。

¹⁸ SAF 指出，由於經濟狀況或租稅政策等因素，薪資成長空間可能少於雇主提撥金減少的額度。據此，Bo Könberg 指控 SAF 正在投入一場高風險的賭注，勢必將危及改革協議（Anderson, 2005）。

¹⁹ 例如，是否應削減新制的保障年金、提撥金交換（the swap in contributions）、給付的調整指數，以及學生的年金權等（Anderson, 2005：103）。



建議和草案、社會事務部的倡議、RFV 提供的計算與建議，和財政部提供的財務與經濟分析（郝充仁，2010：2-35）。由於政策制定結果是由五黨²⁰協議而成，而非政府主導，所以社會事務部的影響力低於 RFV 和財政部，較難針對技術性的問題提出建議（為避免引發另一波的政黨談判）。儘管如此，社會事務部仍然提供必要的協助（例如撰寫年金改革的各項報告，並積極制定法令草案與提出建議）（郝充仁，2010）。

三、第三階段：執行小組期間（1995-1998）

雖然國會在 1994 年即通過的年金改革原則，但由於 LO、SAP 與財政部的阻擾，又延宕了四年，至 1998 年才完成立法（郝充仁，2010）。在 LO 方面，工會主要是反對保費年金與勞資分擔各半提撥金（舊制 ATP 全由雇主負擔），導致 LO 的草根階層向 SAP 的領導階層施壓。雖然年金改革對多數的 LO 成員較為有利，但令人訝異的是，執行小組卻缺乏與 LO 的有效溝通（Anderson, 2005）。

在 SAP 方面，許多 SAP 黨員對 1994 年的五黨改革協議極為不滿，認為 SAP 應退出此協議。這促成 SAP 領袖與黨內主要反對者達成共識（雖然維持跨黨協議，但提出部分修改）（Marier, 2008）。由於批評聲浪高漲，執行小組的保守黨代表發出聲明指出，SAP 做出的背信行為將會對瑞典帶來災難，並且保守黨日後將永不與 SAP 進行跨黨間協議。因此，SAP 領袖階層抵擋住黨內壓力，使年金改革

²⁰ 由於左黨與綠黨新制中的個人帳戶，將女性產生負面衝擊與缺乏社會連帶的設計。因此，他們反對改革草案，並且退出年金工作小組（Marier, 2008）。



在代表大會的仔細審查中通過（Anderson, 2005）。

由於社會事務部與執行小組的密切合作，法案在議程中順利通過，並在隨後進立法程序。值得注意的是，傳統上瑞典各單位或政府機構保有良好的溝通管道，因為他們都意識到唯有改革年金制度，國家才能永續發展。例如，雖然瑞典社會事務部過去傾向反對（經其精心規畫或改革過的）現行方案²¹進行激烈改革，其主張較會強調社會需求（而非考量財政需求），但 1990 年代的改革卻未堅持其根深蒂固的意識形態。惟改革牽涉到龐大預算，財政部特別關切對財政的衝擊，因而出現社會事務部與財政部間的爭議（郝充仁，2010）。1994 年後，財政部企圖更改部分協議導致該部會與政黨聯盟代表發生激烈爭辯。但由於更改協議需重新召開談判、費力費時，況且**財政部無力抵擋強大的政黨聯盟**，因此被迫接受改革內容。再者，工作小組成員大多屬於 SAP，多半不願接受財政部提出之變更提議，許多成員甚至視財政部為改革延遲的主因。而財政部唯一辦法僅剩影響實施過程，期望此舉可達成部分目標（例如增加國民儲蓄率）。歷經四年激烈爭辯後，社會事務部成功阻擋財政部並維護五黨協議，使年金新制可正式實施（郝充仁，2010）。整體而言，雖然財政部對某些改革項目耿耿於懷²²，但仍是滿意整體的改革成果²³。

²¹ 日本學者 Shinkawa（2005）同樣指出，日本主管年金的官員甚至阻擋年金財務規劃的變革（由社會保險改為稅收支付為主）。反觀財政部卻期望擴大改革幅度，以降低年金支出對經濟的負面影響。

²² 例如，提供因扶養幼兒等因素給予「虛擬提撥」的補助，將使制度的提撥與給付之連結失真。此外，保障年金的給付資格過於寬鬆，對勞工恐缺乏工作誘因（郝充仁，2010）。

²³ 特別是達成以下四點目標：（1）執行小組最終取得政黨之共識，使公共年金制度可維持長期運作；（2）給付面與國家經濟狀況連結，維持國家經濟穩定性；（3）



在 1996 年再度加速改革進度，包括大量修改給付與稅收法規，涵蓋艱困轉型期運作的立法、開發新型電腦資訊技術和對被保險人公佈全新的年度報表（Hedborg, 2006）。隨後國會在 1998 年通過多項改革法案，規定勞工從 1998 年起需配合新制運作分擔半數的提撥金。另外，基於社會保險的行政機構需要適應新制的資格規則，因此首次根據新制的年金給付在 2001 年才施行（Anderson, 2005）。瑞典年金改革相當複雜與困難（包括許多技術性的細節），最後法案在未計算附錄長度之下，其內容仍長達 1,091 頁（Marier, 2008）。

肆、瑞典年金改革的成功因素

一、文官輔佐改革的推動

（一）文官的影響力來源

對於瑞典文官的影響力來源，可分為內部性與外部性兩個面向。前者包括專業知識、機制位置、領導力以及專業獨佔性等四方面。首先，在專業知識方面，RFV 對於各種改革建議書的實施，均有能力提供相關專業技術。在瑞典年金改革期間，由於瑞典政務官面對複雜議題並且部會的雇員人數有限²⁴，因此十分倚重 RFV 專家所提出來

完全提撥的保費年金可以增加個人儲蓄率；（4）NDC 模式的所得年金將提撥面與給付面結合，可增加工作誘因。

²⁴ 在瑞典，中央政府組織相較於其他國家更為「去中央化」（Peters, 2001），並且具有「小部與大執行公署」與「執行公署具獨立地位」等兩大特徵。在公務員的人數方面，瑞典內閣政府各部會和多數國家相比，規模算是非常的小。2010 年，瑞典內閣政府各部會的人員總數約 4,700 名（桂宏誠，2011）。不過，所有執行公署僱用的員工卻高達 39 萬名（Marier, 2008：110），各執行公署員工少則數人，多

的建議書。在機制位置方面，由於改革初期的任何決定都影響深遠，使得 RFV 積極參與年金委員會，以確保其改革建議可被落實。事實上，RFV 文官在三階段的委員會或小組中，都取得一個常任代表的席位，使他們處於影響改革的有利位置。在領導力方面，雖然 RFV 隸屬於社會事務部，但卻是具有極高獨立性的專責機構，並且被賦予公開運作的空間。因此，RFV 局長具有表達言論的自主性，可以公開宣傳任何改革主張。最後，文官的影響力仍須視其在專業獨佔程度與聲譽而定²⁵ (Marier, 2005)。若文官必須倚賴外界專家，勢必大幅減弱其影響力 (Kim & Choi, 2014)。事實上，瑞典所有的公共年金專家都是集中在 RFV，該公部門對於年金政策的各種議題都積極參與，並且對外公開其出版品與公佈其活動與研究。

在文官影響力的外部性來源方面，則是從民意與政治菁英取得支持，文官的專業能力才能在政策規劃時被重用。在民意支持方面，瑞典早在工業化以前，即建立高素質的中央文官體制。十七世紀，當瑞典國王古斯塔夫二世 (Gustavus II Adolphus) 介入德國的三十年戰爭 (1618 年－1648 年)，為了國內治理與參與國外戰爭的需要，因而建立具有效能的文官體制，進而使公務員的正面、廉能形象深植人心 (Peters, 2001: 146)。因此，瑞典 LO 工會為了影響政府的勞動政策，就相當積極且成功地針對文官體系 (他們視為最重要的群體) 進行滲透 (Rothstein, 1996)。事實上，歐洲民眾對公務員的信任程度遠高於

則達 26,000 人 (桂宏誠, 2011)。

²⁵ 例如，美國高知名度與影響力的智庫 (think tank) 就常協助社會團體或政黨挑戰官方公佈的研究結果，因而削弱政府部門的威信。



政黨²⁶，使得文官可在緊縮期扮演重要角色。在政治菁英支持方面，RFV 具有獨立、政治中立的特性使其文官在鼓吹年金必須改革時，政治人物幾乎沒有反對聲音。

（二）文官在年金改革的影響力

官僚體系本質上是保守的，任何改變經常是增加其業務或損害其利益。但瑞典 RFV 文官不僅主動倡議年金必須改革，還發揮以下三方面的影響力，包括：啟動年金改革、提供專業分析與對策與促進各政黨的溝通協調。首先，在啟動年金改革方面，自 1980 年代初期以來，RFV 歷經兩位局長，1981 年到 1996 年由 Karl Gustaf Scherman 擔任（由資產階級政黨提名），1996 年後由 Anna Hedborg 繼任（曾在年金工作小組擔任 SAP 的代表）。這兩位局長在年金改革路上都扮演急先鋒角色，其中 Scherman 局長最早倡議 ATP 方案必須改革，並全力為年金改革的必要性辯護。Scherman 局長發揮其影響力，才能達成改革行動應趁早的共識，並且奠定政治妥協的基礎。由於 Scherman 局長以「非政治的政治人物」（a nonpolitical politician）身份，宣傳了年金必須改革的主張，並被視為年金制度的守護者。很少政治人物質疑年金制度需要改革的結論，關注焦點反倒是在尋找改革對策（Marier, 2005）。再者，RFV 的 1982 年報告提出對 ATP 年金的擔憂，成功讓瑞典政府啟動改革，並且在 1984 年設立年金委員會。1987 年，RFV 精算報告再度警告年金的危機，使瑞典真正達成改革 ATP 年金的高度共識。

²⁶ 根據 2002 年的歐盟官方民調「歐盟氣壓計」（Eurobarometer），15 個歐盟會員國民眾對公務員與政黨的信任度分別為 44% 與 18%（Eurobarometer 57, 2002）。



其次，在提供專業分析與對策方面，為落實 1994 年協議的技術性內容，RFV 首創「自動平衡機制」(automatic balancing mechanism)來確保年金財務不受經濟與人口波動的衝擊 (Sundén, 2006)，實施以來歷經 2008 年金融海嘯，NDC 仍正常運作 (Weaver, 2014)。RFV 設計的「自動平衡機制」對非專家而言，十分難理解。不過，瑞典政治人物都相當重視 RFV 專家提出的分析與對策，不僅從未質疑其分析內容，甚至高度依賴這些研究成果 (Marier, 2005)。

最後，在促進各政黨的溝通協調方面，在年金委員會或小組中，RFV 代表除了與小組成員保持密切聯繫外，同時負責促進各政黨的溝通協調與創造共識 (Marier, 2005)。文官的專業規劃與計算使得工作小組成員在爭議問題上，逐漸達成共識。瑞典 NDC 改革在政治上是受歡迎的，因改革過程有高達 85% 的國會議員都支持新制 (Kok & Hollanders, 2006)。由上可知，RFV 專家的建言與政策研究主導著瑞典年金改革的議程，在年金各個階段都呈現一枝獨秀的優勢。不過，一旦朝野政黨都達成共識，Scherman 便功成身退，不再參與公眾辯論。下階段則由政治人物進行閉門的政治談判，並無任何年金專家參與 (Marier, 2005)。

二、政治菁英完成改革的工程

雖然瑞典專業文官依舊可發揮重要的影響力，但政治菁英對於福利改革的貢獻更不容忽視²⁷。例如，前健康與社會安全部部長 Bo

²⁷ 從丹麥與荷蘭的福利改革來看，其政治菁英提出改革論述並加大改革幅度 (Cox, 2001)。另外，Ross (2000) 認為英國工黨因著更換黨魁，遂在重新執政後修正對



Könberg 成立的年金工作小組，透過融合（由主要政黨組成）與排除（利益團體）的策略，年金改革才取得重大成就。

（一）排除利益團體

歐陸國家工會組織是捍衛年金的主角，擁有動員大規模示威的能力。單方（缺乏工會或反對黨的支持）一廂情願的年金改革，很可能致使改革舉步維艱²⁸。相較之下，獲得雇主團體（如 SAF）的支持，並非必要的條件。政府採取最有效的「責難分擔」（blame sharing）策略，即是將關鍵社會團體如工會或反對黨納入決策圈，以共同承擔改革的政治成本（Myles & Pierson, 2001；Schludi, 2001）。基此，執政者通常透過與各黨派或社會團體協商的方式來凝聚改革共識。

雖然瑞典在年金改革初期（1984-1990 年）廣邀各界代表來凝聚共識，但這卻使改革窒礙難行。因此，瑞典 1991 年轉向由少數政黨代表組成的工作小組，進行閉門會議，進而排除利益團體的否決點（veto point）。Kok & Hollanders（2006）就認為，瑞典成功改革應該歸功於排除利益團體（如工會與老年組織）的去政治化（depoliticised）策略。事實上，年金委員會的組成是造成最後草案能通過的有利因素。例如，RFV 前局長 Anna Hedborg 就認為，太多人參與會達不到結果；瑞典健康與社會安全部前部長 Bo Könberg 更直言，僅允許少數人參與決策（九人加上幾位專家），可能是法案能通過的最重要因素之一（江睿智，2013）。

福利國家的立場。

²⁸ 例如，義大利（1994 年）與法國（1995 年）的主要年金改革方案，都因工會發起的全國性罷工與抗議示威活動，導致改革無疾而終。

（二）跨黨派的合作

檢視瑞典第二、三階段的年金改革，最大的特點就是儘管政黨輪替，其改革共識仍持續獲得五黨支持。在近十年的協商中，在資產階級聯合政府時期，通過第一階段的改革（獲得 SAP 的支持）；接下來的法律條文則在 SAP 組成的少數政府時期通過（獲得非社會黨派的支持）。五黨都竭力遵守共同協議，並且避免年金改革成為政治競爭的議題。再者，傳統上 SAP 是絕對不可能會放棄 ATP 年金。因為 ATP 年金是 SAP 歷經激烈政治角力所贏來的成果與展現其力量的歷史標誌（Hagen, 2013）。即便 SAP 處與在野，仍對年金改革具有相當的影響力，然而 SAP 卻作出讓步的誠意，（基於政治算計）願意讓具有社會民主價值的 ATP 年金轉變為 NDC 模式。另外，SAP 也默許三件重要原則：超過所得上限的提撥、共享年金權與（具有右派色彩）保費年金制度。

最終協議則是五黨（SAP 與組成聯合政府的政黨）的共識，涵蓋高達八成五的國會議員支持（Hedborg, 2006），確保了新制之合法性。這最終協議反映出五黨都願意妥協的本質，尤其 SAP 願意放棄其重要政黨理念，更是促成政黨達成共識的關鍵性角色。更重要的是，瑞典 1994 年的跨黨派聯盟確保了責難共同分擔。即使年金改革成為九月選戰的關注話題，選民也是無從懲罰任何政黨。從福利發展理論的角度來看，跨黨派協議符合「新政治」（new politics）的觀點，即提供了「責難規避」的可行性（Kangas et al., 2010: 280）。



伍、政策建議與結語

一、政策建議

瑞典改革有許多經驗值得我國之借鏡，茲提出幾點思考方向如下：

(一) 重視利益團體的意見

雖然將年金工作團隊侷限於少數人士的做法，引來違反傳統的批評（但令人訝異的是，這並未受到激烈抗議）（Anderson & Meyer, 2003）。瑞典官方以三點理由來為此政策作辯護：首先，工作小組是年金委員會的延續，而利益團體已經參與過前者的討論（Marier, 2008）。其次，國會有 20 多個工作小組已對各利益團體進行多達 90 多項的意見調查（江睿智，2013）。最後，TCO、SACO 與 LO 等工會與特定政黨都保持聯繫，其意見仍可透過政黨代表反映（Anderson, 2005；Hagen, 2013）。

(二) 「興利」策略之運用

改革不應只是著眼於「除弊」（刪福利），更重要的是在於「興利」（改善某些福利），以降低民眾對削減福利的抱怨。值得注意的是，年金改革（相對於舊制的 ATP）對多數的 LO 成員較為有利。例如，Selén 和 Ståhlberg（2007）的研究即指出，多數選民（特別是 53 歲以下工作人口）從 NDC 新制的獲利遠優於舊制，這是推動改革成功的重要關鍵。



另外，瑞典雖然廢除了給付優渥的 ATP 年金，但同時卻增加稅收支付的保障年金（保障低收入勞工），以及提供虛擬提撥的設計（保障因特殊因素退出勞動市場者）。尤其上述因特殊因素而豁免保費的規定，正是我國現行各類年金制度所缺乏的，頗值得我國之參考借鏡。

（三）時程漫長但務求周詳計劃

瑞典的年金改革曠日廢時，因為必須經過充分的公共討論與周詳計劃。早在 1984 年即成立年金改革小組，歷經六年的商議與提出專家改革報告，惟各界缺乏共識而功虧一簣。1991 年底，新組成的年金委員會也歷經兩年的爭議與妥協後（1992 年夏天舉辦 NDC 草案的公共討論），直到 1994 年才通過充滿創新精神的 NDC 改革模式。但瑞典國會仍在 1998 年通過多項改革法案，直到 2001 年五月才完成「最後」的法案（Settergren, 2003）。

（四）重視專業規劃

由於 RFV 文官的創見與溝通協調，高達 85% 的國會議員都支持 NDC 改革，且此共識仍持續至今日（Kok & Hollanders, 2006）。反觀臺灣對於年金改革缺乏長期的研究與規劃，對於推動年金改革缺乏論述與社會共識。基此，我國應成立國家級的年金研究機構，納入具備保險精算的人才，來強化未來年金改革的論述。

（五）文官充滿創新精神

當文官對改革傾向於保守態度，以維持現狀取代全盤翻修的規劃。但瑞典 RFV 文官不僅倡議年金必須改革，更設計「激進」的 NDC



改革模式，以全新制度取代舊制年金。其中，RFV 設計世界首創的「自動平衡機制」來調節年金財務（不受經濟與人口波動的影響）。瑞典文官體系具有主動、創新與變革的精神，確實值得我國效法。

二、結語

本文主要探討文官如何影響瑞典 1984 至 1998 年期間的 NDC 年金改革。在福利國家擴建時期，瑞典文官體系被認為是福利擴張的幕後推手。在福利縮減時期，瑞典專業文官依舊可發揮重要的影響力，特別是在「啟動年金改革」、「提供專業分析與對策」與「促進各政黨的溝通協調」。然而，完成年金改革工程的關鍵因素，仍是依賴政治菁英的力量。例如，Bo Könberg 部長堅持透過排除（利益團體的代表）與融合（主要政黨的結盟）的策略來組成小組。政黨結盟除了具有責難規避的作用，更抵擋從其他政府部門（如財政部）來的壓力。另外，SAP 領袖願意對 ATP 年金讓步，並且抵擋住黨內的反對勢力。

基此，年金工作團隊的組成是造成瑞典年金改革能通過的有利因素，而政黨合作是改革成功關鍵。相較於年金改革初期，政府廣邀各界代表參與的協商模式，改由具廣泛政黨代表組成的小組，不僅具有高度的政治可行性，其修法幅度與速度都會顯著提升。瑞典將參與年金改革之重責大任限縮於少數主要政黨代表的做法，頗值得我國參考。不過，運用此策略的最大挑戰是，政府是否已掌握各利益團體的意見、在野黨是否願意合作以及信守承諾的願意。

在未來研究方向方面，首先，可深入探討瑞典如何教育、培訓文

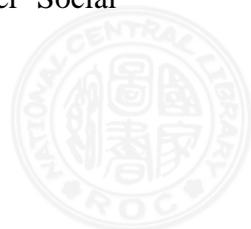


官、任用文官，使之成為有能力、具創新變革力的技術官僚。其次，臺灣文官在歷年的年金修法過程中的角色與影響又是如何？他們是否扮演任何關鍵性的角色，或造成何種程度的影響，仍是有待未來進一步的研究。



參考書目

- 王仕圖、官有垣 (1999)。〈社會政策過程中行政科層與國會互動之研究：以 1997 年社會救助法之修訂為例〉。《社會政策與社會工作學刊》，第 3 卷，第 1 期，頁 141-177。
- 江睿智 (2013)。〈聯合新聞網：瑞典退休制折衝十年 不講空話... 拿出數據〉。取自 <http://vision.udn.com/vision/story/7658/736815>
- 桂宏誠 (2011)。〈瑞典行政體系及公務人員制度〉。《國會月刊》，第 39 卷，第 7 期，頁 45-67。
- 郝充仁 (2010)。《瑞典實施 NDC 年金制度之研究》。台北：經建會。
- 高明見、李選、張明珠、呂理正、王幸蕙...曾德勝 (2013)。《考試院 102 年度文官制度出國考察：北歐考察團考察報告》。台北：考試院。
- 劉格正 (譯) (1994)。〈新潮流：瑞典模式——國際化趨勢下的犧牲品〉。取自 <http://www.frontier.org.tw/ffdc0017.html>。
- 顏秋來 (2006)。〈政務官與事務官體制運作之研究〉。《國家菁英季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 21-37。
- 關中、邊裕淵、李雅榮、何寄澎、胡幼圃、蔡良文...簡慧樺 (2014)。《考試院日本年金制度考察報告》。台北：考試院。
- Anderson, K. (2005). Pension Reform in Sweden: Radical Reform in a Mature Pension System. In G. Bonoli, & T. Shinkawa (Eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries* (pp. 94-115). Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Anderson, K. M. & Immergut, E. M. (2006). Sweden: After Social



- Democratic Hegemony. In E. M. Immergut, K. M. Anderson and I. Schulze (Eds.), *The Handbook of Pension Politics in Western Europe* (pp. 349-395). Oxford, England: Oxford University Press.
- Anderson, K. M. & Meyer, T. (2003). Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden. *Journal of Public Policy*, 23(1), 23-54.
- Asiskovitch, S. (2010). Bureaucratic Actors in Mature Welfare States: The Case of Israel. *Policy & Politics*, 38(4), 547-563.
- Cox, R. H. (2001). The Social Construction of An Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands But Not in Germany. *World Politics*, 53(3), 463-498.
- Dahlström, C. (2009). The Bureaucratic Politics of Welfare-State Crisis. Sweden in the 1990's. *Governance*, 22 (2), 217-238.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, England: Polity Press.
- Eurobarometer (2002). Public Opinion in the European Union. *Standard Eurobarometer 57*. Brussels, Belgium: European Commission.
- Hagen, J. (2013). A History of the Swedish Pension System. *Uppsala Center for Fiscal Studies, Working Paper 2013:7*. Uppsala, Sweden: Uppsala University.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hedborg, A. (2006). Preface. In R. Holzmann, & E. Palmer (Eds), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined*



- Contribution (NDC) Schemes* (pp. xi-xii). Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., & E. Palmer (Eds) (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., E. Palmer, & D. Robalino (Eds) (2012). *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in A Changing Pension World. Volume 1: Progress, lessons and implementation*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kangas, O., U. Lundberg, & N. Ploug (2010). Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. *Social Policy & Administration*, 44(3), 265-284.
- Kim, W.S., & Choi, Y.J. (2014). Revisiting the Role of Bureaucrats in Pension Policy-Making: The Case of South Korea. *Government and Opposition*, 49(2), 264-289.
- Kok, L., & D. Hollanders (2006). *Dutch Lessons from the Swedish Pension Reform*. SEO-Rapport nr. 862. Amsterdam: SEO Economic Research.
- Könberg, B. (2002). The Swedish Pension Reform: Some Lessons. Project on Intergenerational Equity, *Discussion Paper*, 46. Retrieved from https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14415/1/pie_dp46.pdf



- Marier, P. (2005). Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of Public Bureaucracy in Swedish and French Pension Reform Debate. *Governance*, 18 (4), 521–544.
- Marier, P. (2006). *Civil Servants as Advisor for Welfare State Reform*. Paper presented at the Canadian Political Science Association Meeting. Toronto, Canada: York University.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*. London, England: Routledge.
- Meier, K. (1987). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government* (3rd ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- Myles, J. & Pierson, P. (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. In P. Pierson (Eds.), *The New Politics of the Welfare State* (pp. 305–333). Oxford, England: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5th ed.). London, England: Routledge.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of Welfare States. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Quaglia, L. (2005). Civil Servants, Economic Ideas, and Economic Policies: Lessons from Italy. *Governance*, 18(4), 545-566.
- Rose, R. (1987). Steering the Ship of State: One Tiller but Two Pair of Hands. *British Journal of Political Science*, 17(4), 409-433.



- Ross, F. (2000). Framing Welfare Reform in Affluent Societies: Rendering Restructuring more Palatable? *Journal of Public Policy*, 20(2), 169-193.
- Rothstein, B. (1996). *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Schludi, M. (2001). *The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries*. MPIfG Discussion Paper, 01/11. Köln: MPIfG.
- Selén, J., & A. C. Ståhlberg (2007). Why Sweden's Pension Reform was able to be Successfully Implemented. *European Journal of Political Economy*, 23, 1175-1184.
- Settergren, O. (2003). The Reform of the Swedish Pension System – Initial Results. *RFAS*, 4, 369-398.
- Shinkawa, T. (2005), The Politics of Pension Reforms: Institutional Legacies, Credit-Claiming, and blame avoidance. In G. Bonoli & T. Shinkawa (Eds.), *Ageing and pension reform around the World* (157-181). Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Sundén, A. (2006). The Swedish Experience with Pension Reform. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 133-148.
- Vis, B. (2015). Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(2): 122-137.
- Weaver, K. & Willén, A. (2014). The Swedish Pension System after



Twenty Years: Mid-Course Corrections and Lessons. *OECD Journal on Budgeting*, 13(3), 1-26.

Weaver, K. R. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.

Wenzelburger, G. (2014). Blame avoidance, electoral punishment and the perceptions of risk. *Journal of European Social Policy*, 24(1), 80-91.

Yang, J. J. (2004). Democratic Governance and Bureaucratic Politics: A Case of Pension Reform in Korea. *Policy & Politics*, 32 (2), 193-206.

