

台灣地區老人經濟安全與年金政策： 社會排除觀點初探

古允文

國立暨南國際大學
社會政策與社會工作學系副教授

詹宜璋

國立暨南國際大學
社會政策與社會工作學系講師

本文強調在討論老年經濟保障相關措施與制度時，不能忽略了相關政策目標與原則以及其背後所隱涵之社會價值與意識型態。就年金制度而言，私人年金與職業年金一樣都有延續年輕時期的剝奪與不平等至老年時期的作用存在。在工作階段的不平等，影響了未來請領職業年金的資格，造成退休人口分處兩種國度的狀況：強勢的菁英團體領取高額的職業與私人年金，而弱勢團體僅能請領微薄的國民年金或是老年津貼。此種截然差異，與其說是年金制度設計不當，其實更反映出社會區隔、階層化的深層意涵。除此之外，不同世代的人亦經歷不一樣的社會經濟狀況，而產生不一樣的晚年處境。所以階級、種族、性別與年齡結構皆會影響老年時的貧窮風險，形成社會排除現象。如果我國年金政策制訂與相關制度規劃時未能針對前述問題妥為因應，是則不但可能無法減輕，反而還會加重這些社會排除的效果。

關鍵詞：老人經濟安全、年金、社會排除、台灣、歐盟

壹、前言

最近「歐洲聯盟」(the European Union) 諸國對貧窮與經濟安全的研究觀點，已逐漸由匱乏 (lack)、剝奪 (deprivation) 而強調社會排除 (social

exclusion)，於是貧窮與經濟安全不再只是單純缺乏維生所需、或相對其他社會階層的結構問題而已，而是進一步涵蓋了動態的過程，探討為何有些特定人口較易被排除在社會與經濟參與機會之外，進而較難在其生命週期累積到足夠的生活資源，導致貧窮與經濟不安全的問題，尤其在薪資所得者日眾與失業問題日趨嚴重的情境下，這個議題更顯得迫切。

本文的目的即是以社會排除觀點出發，反省與探討台灣地區老人經濟安全問題的特殊性，作為規劃年金政策之參考。主要架構將包括三部份：首先針對社會排除觀點予以澄清，並論述其在歐盟的研究情形；其次根據前面所歸結出的分析面向，輔以台灣地區老人經濟安全相關實證研究與官方調查之文獻探討，以檢視台灣地區老人所面臨的經濟安全問題；最後著重在現行各種老年經濟保障措施及規劃中之老年年金制度的評析，尤其是這些制度是否足夠構成老人經濟上的安全網，據以省思我國相關政策的方向。

貳、社會排除觀點與貧窮研究及社會政策之關聯

一、研究觀點的發展

對經濟安全問題的關心，特別是針對老年人口群的經濟安全的問題，嚴格說起來即是要預防老年貧窮問題的產生。經濟安全與貧窮往往是一體兩面的，在一個完全經濟安全的社會裡，則貧窮成爲一個社會問題的可能性即大爲降低，而現代社會安全制度的形成，主要功能亦即在於抒解市場經濟的不確定性、以及由此而來的經濟不安全與貧窮等問題。但在實現這個功能之前，仍須先對貧窮問題的內涵有所瞭解，由於對貧窮問題的界定常隱含有道德的成分在其中，也就影響到貧窮的測量、處理貧窮問題的方法、以及抒解其嚴重性的程度（Spicker, 1993:10），益發使得問題更加複雜。

事實上到目前爲止，並沒有一套各國都同意、同時也適用於不同社會情境的貧窮測量方法（Hantrais, 1995:155），但在研究觀點上則逐漸歸結成三種不同的取向：匱乏的觀點、剝奪的觀點、以及社會排除的觀點。底下我們將概述這三種不同的研究觀點。

(一)匱乏的觀點

匱乏的觀點可說是由絕對貧窮 (absolute poverty) 進一步擴充而來的。絕對貧窮意即我們能夠以客觀的方式，計算出滿足人們生物性需求的最低標準，例如每天需要多少水、多少熱量的食物、多少衣服、或是居住環境等 (Oppenheim and Harker, 1996:7-8)。匱乏觀點則不侷限在此種生物性的需求，而廣泛地將文化性與社會性的需求也納入了貧窮的測量之中，但它並未改變絕對貧窮所強調的客觀性，亦即貧窮是可以加以測量與描述的。

匱乏觀點認為如果一個人有下列情形的話，那麼他處在貧窮環境下的可能性即較高：(Spicker, 1993:11-12)

1、嚴重缺乏生理舒適：

- (1)住宅無法提供適當的保護 (如光線不足、通風不良、過度擁擠或髒亂等)；
- (2)飢餓；
- (3)非常令人不悅的鄰里環境 (如噪音、垃圾、交通等)；
- (4)非常令人不悅的工作環境 (如溫度過高或過低、氣味不佳、空間侷促等)；
- (5)衣服無法提供適度的保護。

2、嚴重缺乏健康：

- (1)平均餘命較短；
- (2)經常生病；
- (3)慢性疾病；
- (4)永久性的身心障礙。

3、嚴重缺乏安全與保障：

- (1)不安全的住宅；
- (2)不安全的鄰里環境；
- (3)缺乏適當的保護以避免財產損失；
- (4)不安全的工作環境；
- (5)不安全的空氣或水；
- (6)缺乏適當的保護以避免實質收入的減少。

4、嚴重缺乏福利價值：

- (1)個人所無法接受的薪資；
- (2)由於財務依賴所導致的心理烙印；
- (3)無法實現社會所認可的功能（如工作賺錢）；
- (4)缺乏適當品質的教育；
- (5)沒有中、高社會地位的象徵；
- (6)自我概念不佳；
- (7)低度動機或無助感，特別是針對向上社會流動的潛力；
- (8)嚴重的家庭不穩定（如破碎家庭）。

5、嚴重缺乏可尊敬的價值：

- (1)經濟與社會機會受到嚴重限制（尤其是歧視）；
- (2)無法參與政治過程；
- (3)在執法過程中常是不義（injustice）的受害者；
- (4)沒有社會所認可的技術；
- (5)由於財務依賴所導致的社會烙印；
- (6)沒有中、高社會地位的象徵。

(二)剝奪的觀點：

剝奪觀點所強調的是一種比較性的、相對性的貧窮概念，它不是只強調「匱乏」而已，而是與其他社會階級或地區比較起來，低收入者與貧窮的地區較無法有類似水準的資源與公共服務，例如較富有的學校有校車接送，而較貧窮學校的學生只有走路上學；就算都是走路上學，較富有地區的學生走的是柏油路，較窮地區的學生走的是泥濘的小道等，諸如此類均屬之（Spicker, 1993:13-14）。

基本上，剝奪觀點也認為貧窮是可以測量的，但它並不認為貧窮有絕對的標準存在，而是相對於社會情境而有不同的判斷（Jordan, 1996:93-94）；另一方面，剝奪觀點也贊成貧窮是多面的，並不僅限於經濟上的不足，但它更強調發展的可能性，亦即將資源投入貧窮地區以促進其與其他地區的平衡發展，例如「教育優先區」（education priority area）之類的方案。

剝奪有以下幾種不同的型態：(Spicker, 1993:14-15)

1、物質的剝奪 (material deprivation)

這是最明顯與貧窮有關的，主要是因低收入者的食物、衣服、居住等等條件與其他社會團體比較起來，不論質或量均較差，而且這些都是貧窮的物質面要素。

2、生理的剝奪 (physical deprivation)

某種程度上與物質的剝奪會重疊，特別是由於維生所需物質的缺乏或品質不佳所導致的生理上的疾病、衰弱、發展遲緩、早夭、低生產力等問題。

3、心理的剝奪 (psychological deprivation)

它所指的不僅是心理衛生的問題而已，還包括了人格結構與情緒因素，諸如是否有良好的自我概念、動機、尊重等等。

4、社會的剝奪 (social deprivation)

指的是參與社會與經濟活動的機會與資源，諸如教育程度、社區鄰里、社會技巧、工作能力、社會經濟結構等等。

(三)社會排除的觀點：

在歐洲聯盟的會員國裡，有關貧窮的研究觀點已逐漸移到社會排除上。至於什麼是社會排除呢？不妨由歐盟對它的官方定義開始談起。1994年歐洲社會政策白皮書對社會排除作了以下的界定：(European Commission, 1994:49)

「排除過程的本質是動態的而且是多面向的，它們不只是和失業與/或低所得有關，同時也和住宅條件、教育與機會水準、健康、歧視、公民權、以及與地方社區的整合有關。結果，預防與打擊社會排除也就需要動員所有的努力、以及經濟與社會措施雙方面的結合。在歐洲層次而言，這也意即聯盟所有政策架構中，應著重社會排除問題。」

就這個定義而言，「多面向」(multidimension) 其實是延續自前面兩個觀點所建立起來的基礎，也就是貧窮現象並非單指物質的或經濟上的問題，還包括心理、價值、與社會參與等問題；而「動態的」(dynamic) 本質則進一步彰顯出社會排除觀點的特色，它不是一個靜態的描述而已，還要探索一個人或團體之所以在其生命週期中逐漸淪入貧窮的動態過程 (Oppenheim and Harker, 1996:156)。因此，貧窮問題不只是相對的、而且是會累積的，雖然會有天生貧窮的情形，但其根源可能是其上一代無法累積足夠的資源來支持與協助其下一代的地位維持；而即使現在這一代人已有足夠的資源，可是也有可能隨著社會經濟環境的變動而逐漸耗空，特別是那些較缺乏經濟機會與社會參與的人口群，其受到社會排除的效果也更加明顯。

社會排除觀點的提出與現代社會安全制度的特性有關、也與社會經濟結構的變動有關。現代社會安全制度（特別是德國模式）一般大多採用就業相關體系 (employment-related system) (Social Security Administration, 1997:v-ix)，即透過參與勞動市場加入到社會安全之中，這種體系要能發揮其經濟安全保障的功能，至少必須立基在三個假設之上：首先，由就業而來的薪資必須足以維持就業者本身與其家人適當的生活水準，尤其必須提供其下一代學習社會技能所需的資源；其次，在工作期間所累積下的資源必須足夠其退休後的生活所需；最後，充分就業的目標必須盡可能維持，否則過多的失業人口將會耗盡社會安全的財務 (Hantrais, 1995:146-147)。

然而，這樣的制度設計在社會經濟環境的變動下卻不盡適用，失業問題的惡化使得人們不易在其工作期間累積到足夠的資源，貧窮問題乃突顯出來，而且並不限於那些我們印象中的弱勢團體（如殘障），甚至往一般有工作能力的人口群、乃至白領勞動力擴張，於是有了「新貧」(new poverty) 概念的出現，意指依賴社會救助者數目的增加、失業與不確定就業情形的增長、負債與財務困境的上昇、單親家庭數目的增加、以及遊民問題的惡化等 (Room, 1990)。

事實上，「新貧」的出現並不意即「舊貧」的消失，而會交互作用使得舊貧團體更加雪上加霜。在一個連有正常工作能力都不易找到工作的社會裡，低生產力或不具備完全工作能力的弱勢團體必然更加困難，進而影響到其經

濟與社會參與的機會，漸漸被排除到社會主流之外，而且這樣的效果會往其下一代延伸，成為「低下階級」(the underclass) 形成的部份原因 (Morris, 1994)。

社會排除觀點的運用相當廣泛，它所指涉的社會排除現象可以出現單一的個人身上，但也可以指涉一個大的地區或國家。因此，社會排除的面向包括了性別(如女性貧窮的問題)、團體(如殘障團體的經濟與社會機會問題)、種族(如少數民族的歧視或工作機會被替代的問題)、年齡(如老年經濟安全的問題)、社區或地區(如教育優先區的問題)、乃至國家(如國家競爭力與資本主義全球化的問題) (Jordan, 1996)。在這個新觀點下所提出的社會政策，因而必須更具鉅視的角度，不但要涵蓋人的生命週期 (life-span)，同時也要瞭解全球化 (globalization) 過程中，國內勞力市場的變化，才能較妥善地因應新社會裡的經濟不安全與貧窮的問題。

二、社會排除與社會政策：典範與實施

上一節已對社會排除的意義略加敘述。但仍未觸及許多重要的問題，諸如它為何會受到歐盟的重視並成為一個新的研究取向？又社會排除如何影響到歐洲社會政策的發展？其實施經驗如何？有何重要的議題產生？透過對這些問題的瞭解，再回到台灣的脈絡中來探討老人經濟安全與年金政策，將更具啟發性。

我們知道，在歐盟的大架構下，有高達十五個歷史、文化、語言、政治、與社會結構殊異的歐洲國家，正在進行廣泛的整合工作，而隨著整合步伐的加速與範圍的拓大，也使歐盟體會到必須把社會整合的問題納入到政治與經濟整合的考量之中，特別是針對那些可能損害歐洲邁向聯盟之路的社會面問題，包括：(古允文，1997)

(一)整合是為強化歐盟的國際競爭力，尤其為了與美、日競爭，也就牽涉到工業的重組與合理化。在這個過程中可能會有大量的工人或勞動力喪失工作機會，必需有適當的措施來減少失業者的困境，創造更多的工作機會，以及對這些勞動力再加以訓練等。

- (二) 歐盟最富有的區域是倫敦—法蘭克福—米蘭這三角地區，容易吸引更多的資本到此投資，而其他相對較落後的國家及地區則處於弱勢，可能導致富國越富、貧國越貧的現象，擴大會員國間發展的差距，也使得貧國必須去負擔富國發展的社會成本及非福利 (diswelfare)，國際不平等將更加惡化並危及整合的合法化。
- (三) 歐盟的重要目標之一是促進人力的自由流動，其結果必然帶來新的社會問題與福利需求，例如遷往德國的義大利人，他必須適應德國的語言及社會環境，其家人的居住問題、子女的教育問題、健康照顧的需求、退休安養的需求，以及德國當地人在面臨外來人口的就業競爭時所可能產生的種族歧視與紛爭，均必須有適當的規劃；另一方面，各種教育與技術證照的一體適用，還有新技術的訓練等也都會影響到工作權的取得。
- (四) 「社會傾銷」(social dumping) 的問題，尤其是那些勞動保護立法與工作條件較差的國家，可能由於社會支出負擔較低而吸引某些雇主，一方面會造成不公平競爭；另一方面也會破壞社會保障的水準，導致「劣幣驅逐良幣」的情形。
- (五) 有許多藩籬也會阻礙歐盟整合的進行，尤其不易解決的是由文化與語言所造成誤解，在過去曾因此而走向戰爭，今日也仍常因民族主義與種族主義的問題而引發諸多衝突。
- (六) 「社會邊緣化」(social marginality) 的問題，現在歐盟各國多有許多邊緣的弱勢團體，亦即是「低下階級」，例如低薪或兼職工作性質的婦女、單親家庭、少數民族、及偏遠或貧窮地區的居民等，歐盟的整合是否會使這些弱勢團體更不易面對競爭的社會環境；或者在整合的過程裡，是否會製造出新的弱勢團體，特別是那些勞動力與技術不再合乎新經濟需要的勞工與失業者。

易言之，如果沒有妥善規劃及處理這些社會面的問題，其結果可能是歐洲的進一步分化，並且危及歐盟整合的基礎。在這個情況下，「排除」與「整合」乃構成一體但是相反方向的概念，「排除」代表脫離主流、逸出掌握的趨勢，當「排除」越來越多時，則一體感即越來越薄弱，所以「整合」即代表

反方向的努力，將那些「排除」或即將邁向「排除」的成份吸回並重新納入主流之中。然而，由於對「整合」概念有不同的解讀，也就會影響到對「排除」的看法及打擊「排除」的作法，Silver 即因此而歸納出三種不同的社會排除典範，她稱之為「凝聚的」(solidarity)、「專門化的」(specialization) 與「壟斷的」(monopoly) (1994)。

表 1：三種社會排除的典範

	凝聚	專門化	壟斷
整合的概念	團體凝聚／ 文化界線	專門化／各自分離的 領域／互賴	壟斷／社會封閉
整合的來源	道德整合	交換	公民權利
意識型態	共和主義	自由主義	社會民主
論述	排除	歧視，低下階級	新貧，不平等，低下階級
政經模式	彈性生產	技術，工作障礙，網 絡，社會資本	勞動市場的零細化

來源：簡化自 Silver, 1994, Table 1。

上表呈現出這三種不同的社會排除典範。凝聚典範是法國共和主義 (Republicanism) 影響下的產物，強調個人、團體、與社會之間具有共同的、一致的信念，因而形成社會的秩序與和諧。這個典範的「整合」乃意味著「同化」(assimilation)，亦即將非主流的個人或團體模塑成與主流文化一致，社會宰制 (social dominance) 也因此較強。不過，這個典範也逐漸同意主流文化可以因應非主流文化而調整，使社會更加包容；它也同意國家應提供協助給那些被排除在主流文化之外的個人及團體，但是這主要是立基於文化或道德上的關懷，而不是著眼於經濟上的利益；在它的眼中，生產不單是一個經濟活動而已，更是個社會的與文化的活動，不論家庭、學校、社區、團體都會涉入其中，亦即它所謂的「彈性生產」(flexible production) (Silver, 1994:541-542)。在凝聚典範下，打擊或消除社會排除的政策，與其說是社會

政策，倒不如說是教育與文化政策的一部份。

專門化典範則是立基於自由主義的傳統，由於社會分化與經濟分工的需要，個人乃依其屬性而歸入諸多各自分離但卻密切互相依賴的生產領域，而社會秩序（或整合）的基礎乃在於這些獨立的個體能依其利益與動機進行志願性交換，因而滿足於各自的需求。在這個典範下，「排除」意味著「歧視」（discrimination），被排除者無法或較難如同其他人一般，進入到一個巨大的交換網絡中來滿足其需求，因而淪為低下階級。「歧視」的根由往往來自個人權利與責任之間的不相符，特別是個人需求滿足與其對社會貢獻之間的不相符（Silver, 1994:542-543）。因此，專門化典範認為最好的社會政策是著重在技術訓練、掃除工作障礙、健全交換網絡、與對社會資本的投資上。

而壟斷典範則受左派的影響，認為「排除」是團體壟斷的結果，尤其是階級、地位與政治權力之間的不平等交叉作用下的結果，「社會封閉」（social closure）因而形成，使得其他人無法進入到這個特權團體之中，也使得不平等得以不斷地持續下去。另一方面，勞動市場的零細化也強化了這個效果，即使在同一階級之中，由於其所居住之地區、工作性質、產業別、工廠…等之不同，個人或團體之間的劃分與不平等也還存在著，因而突顯出「新貧」現象。打擊或消除「社會排除」的途徑，應該是透過完整公民權利的實現，而且必須給予被排除在外的人完全參與社區活動的平等權利（Silver, 1994: 543）。在壟斷典範眼中，社會政策因而是完整公民權利的賦予。

由這三個社會排除典範的分類中，我們可以瞭解隨著對整合／排除的界定不同，所引導出的社會政策也會有相當大的差異。雖然有些學者認為歐盟社會政策的發展較傾向於壟斷典範，尤其賦予會員國的公民有完整的權利接受就業、住宅、教育、健康照顧等社會服務（例如 Silver, 1994；Hantrais, 1995），但專門化典範與凝聚典範的影子卻一直存在著，前者展現在歐盟對就業政策與勞動市場關注上；後者則出現在歐盟的教育政策之中。

事實上，歐盟已體會到打擊或消除「社會排除」需要一個整體性的行動，這點可從上節歐盟對「社會排除」的定義中明顯觀察得到。早自 1974 年開始，歐盟即陸續推動打擊貧窮的行動方案，其主要目標圍繞在充份就業、生活與工作條件的改善、以及勞工的參與（Gold, 1993:22-23）。隨後，有三個基金

被建立起來：「社會基金」(the Social Fund) 以設立職業訓練與就業輔導措施；「區域基金」(the Regional Fund) 以改善貧窮地區的基礎建設；以及「農業指導與保證基金」(the Agricultural Guidance and Guarantee Fund) 以支持鄉村地區發展方案。這三個基金常合併稱為「歐洲結構基金」(the European Structural Fund)，其目標有五：(Moore, 1993:205)

- (一)促進低度發展地區的發展與結構調整；
- (二)轉變那些工業嚴重衰退的地區；
- (三)透過訓練與就業措施打擊長期失業；
- (四)促使與協助青年人口順利進入就業市場；
- (五)促進鄉村農業地區的發展。

很明顯地，由這三個基金的設立可以得知，要打擊社會排除不能只針對單一的面向：在經濟上，必須促進產業結構發展，從而維持甚或增加就業機會；在區域上，必須平衡發展以減少區域貧窮的擴散效應；在人的生命週期，必須協助青年人口順利就業以有效累積其老年生活所需；在政策上，必須結合教育、就業、及社會政策，以提供充分的機會給所有的人口。

這是個十分巨大的思考架構！顯示在探討老人經濟安全問題時，不能只注重在其此時此地的情境，而應擴及經濟結構的變動、人的生命週期、以及社會政策（如年金政策）因應前二者變動的能力。對此的完整探討雖然無法在這麼短的論文中實現，我們將嘗試加以更進一步淬煉，並應用到台灣地區老年經濟安全與年金政策的探討上。

參、老年經濟安全狀況之探討與詮釋

一、老年經濟之相關概念

大部份的經濟安全與貧窮相關研究皆會關注到不同年齡組別間的貧窮程度差異問題。事實上，Rowntree (1901) 早已強調生命週期中有三個時期的貧窮風險會最高，即兒童時期、父母（育兒）時期與老年時期。國外相關研究發現老年人口的貧窮率較諸其他非老年人口更高，且其留在貧窮地位的時

間亦比其它年齡組為長 (Walker,1986)；而國內相關實證研究與調查發現亦呈現一致之傾向。¹

老年人的低所得與高貧窮風險顯然與其所得來源有密切關聯，尤其在現代化、工業化之「工資依賴 (wage dependence)」社會中，老年貧窮現象此一社會事實更與勞力市場中有系統的排除機制有關。

在現代之工業化社會中，薪資所得是大部份個人與家庭之主要收入來源，而適當的薪資所得則是避免淪入貧窮的主要依恃。然對老年人而言，由於「退休制度」這種系統性機制而被勞力市場所排除（無論其自願與否），以致薪資所得不再是其收入之主要來源。甚至在經濟不景氣、失業增加的時期，為了保障年輕人的工作機會，一方面透過各種措施鼓勵老年人提早退休；而中高齡者找尋工作時則受到歧視與邊陲化的待遇的現象，印證了老年人（婦女亦然）是所謂「勞動市場預備軍」之說法。

當老年人成為勞動市場外的非經濟人口時，其當期消費所需就必須依賴其他管道之資源予以支應。若採取此一資源移轉之角度分析，依 Ryder (1987: 108-9) 之觀點，其移轉方式主要可分為下列三類：1. 家庭的移轉，該一移轉是透過家庭或更廣泛的親屬網絡來移轉資源，最明顯的例子便是成年子女把資源移轉給老年父母。2. 生命週期的移轉：指個人在工作年齡時期藉由儲蓄與投資私人資本市場中，把早期的資源移轉至老年期。3. 社會的移轉，例如把資源以社會安全或稅收的方式，由工作的青壯人口轉移至當期的老年人口。而依照行政院主計處「家庭收支調查」之分類方式，乃將移轉收入之來源區分為「私人」（私人或民間社團之贈款、救濟金等）、「企業」（保險受益為主）、「政府」（生活補助或津貼等）與「國外」（國外之贈款、禮金等）等四種類型。亦有部份學者簡分為「私人移轉」與「公共移轉」二類。

就社會、政府或公共類之移轉來源而言，雖其在理論上能夠補充或替代部份勞動所得之減損，但若缺乏領取資格，或是該項移轉收入之額度不高的

1 王德睦、呂朝賢 (1997) 由歷年之年齡別貧窮率之分析指出：台灣省老年貧窮率確實高於其他年齡組。而台灣省低收入戶家庭經濟調查報告 (1996) 則指出：老年人口占 63.3% 之第一款低收入戶，有半數貧窮年數超過五年、超過九年者則接近三成，較乎以非老年人口為主之第二、三款低收入戶顯著為長。

情況下，老年人口之所得相對偏低自是不言而喻。再就生命週期的移轉而言，其概念乃是個人可將年輕時期勞動所得之消費剩餘，藉由儲蓄的手段來維持老年時期之所需；然若其年輕時期之所得水準即已偏低之狀況下，當期消費已成問題，何來儲蓄？此外，此項資源易受通貨膨脹之侵蝕、減損其實質購買力，而降低其老年經濟保障之功能。若以子女供輸為主之家庭資源移轉而論，受到人口老化之影響，此類移轉來源在未來可能愈來愈不足以擔負老年人生活的經濟生活來源；尤其若其子女在經濟結構變動下，也面臨低薪、低度就業、甚至失業的問題時，此種家庭資源移轉將更加不可靠。最後，與生命週期的移轉類似地，「企業移轉」之性質主要為所得相關，其資源數量有賴於老年人早期的工作地位所決定，換言之，此項移轉只是老年人早期經濟地位的延續，並無助於整體老人生活經濟來源的再分配，即年輕時貧困者現在亦是貧困，並不能依此項移轉來改變現有的經濟地位類屬，所以其亦非全然可以依恃。

除了上述所得不足之隱憂外，Alcock (1993:158-60) 即指出：除了收入下降外，需求的變化也是一個重要因素，老年人由於其特別的生理條件與生活型態均會影響其需求型態（如住宅條件、健康照顧的需要、公共運輸的需要與社會服務這些都與老年人的生活有密切的相關）。由此可知，老年經濟安全議題之探討應關注此「所得」與「支出」二層面之關聯本質，始妥為完備。

二、國內相關實證研究與調查之整理

柯木興 (1997:122-7) 曾指出：由於人口老化問題日趨嚴重、老年就業機會減少、養兒防老觀念逐漸淡薄及老年所得來源減少、消費增加、儲蓄有限等因素之影響，導致老年人之經濟生活面臨相當考驗，亟待謀求解決之道。方明川 (1994) 則由保險學的觀點出發，強調老年經濟安全問題須由風險確認、風險評估及風險管理之手段以適當因應；其中，有關老年經濟風險之評估乃涉及老年經濟現況與影響因素之測量，而 Atkinson (1995:75-6) 亦說明有關經濟狀況（貧窮）測量具有兩項主要功能：第一項功能乃是經由相關實證研究所獲致之結論，藉以喚起適當之社會行動或政策回應；第二項功能則是此類研究之發現，可作為相關政策制訂與制度規劃之參考依據。緣此，老

年經濟狀況調查與研究之重要性可見一斑。以下，即針對有關老年人之主觀需求及意向研究、老年經濟現況與資源移轉之相關研究，以及老年人生命前期中有關所得分配與就業等相關研究進行整理，擇要摘述並略加述評。

(一)主觀需求之相關研究

需求的判斷與掌握是社會福利運作及社會福利制度規劃的基礎（李明政，1991），尤其在福利資源有限的情況下，相關需求的評估、分析與優先次序判斷更形重要。

蔡美華（1995）綜合分析近年來之老年福利需求相關研究後指出：各研究之樣本基本特性大致與台灣地區一般老人之狀況相符；而研究之測量工具多屬量表型態，惟較缺乏信度考驗；而大部份研究之調查區域則集中於都會地區，台北都會區即佔了半數以上。

簡單歸納老人的需求與問題之內容和範圍，參考近十年來國內相關學者的實證研究，大體而言，老人需求和問題可歸納為「健康問題和需求」、「經濟安全的需求」、「居住方面的需求和問題」及「休閒、教育、娛樂、再就業等方面的需求」等四大類別。其中，詹火生（1989）與謝高橋（1994）搜集比對近年來國內所進行之各項老人需求調查或研究後更指出：「健康醫療」與「經濟安全」此二項需求之重要性乃被大部份相關研究所認定，只是其與其它需求間之相對優先性尚缺乏一致性之認同。然就現代資本主義國家而言，由於大部分活動均在市場體系中進行，並以貨幣交換為基本形式，故經濟安全乃形成社會安全體系最直接與最基本之保障目標。徐震（1986）詹火生（1986）在老人需求研究中均發現老人經濟需扶助者所佔比例相當高，且有日漸升高之趨勢；李金桐和陳小紅（1989）研析民眾參加商業保險以養老居多，養老之經濟來源已漸為民眾所重視。尤其自民國八十四年全民健康保險制度實施後，在醫療保險制度建立、醫療市場社會化之後，老年人口之醫療保健需求已在某種程度上獲得基礎保障後，老年經濟安全之重要性益形凸顯。謝高橋（1994:184-7）之研究結論指出：老人的經濟安全保障是現行老人福利措施中最弱的一環，基於老人需求、老人福利問題與老人潛在特徵之認知，建議在相關年金制度未全面實施前，強化現行老人扶助、補助、津貼方

案，協助促進老年就業與鼓勵企業規劃退休保障制度均是目前值得努力的方向。

(二)老年經濟現況與資源移轉之相關研究

過去國內曾有若干老年經濟現況與問題之相關研究(羅紀琮,1985;Lo,1987;林忠正,1987;詹宜璋,1994;王金利,1994;王正、詹宜璋,1996a,b),這些研究運用歷年「台灣地區家庭收支調查」之原始資料,在老年經濟安全之考量前提下,分別探討了老年時期之扶養、經濟資源種類與數量、資源移轉及相對福利水準等問題;其所分析之資料期間則均在民國八十年以前。其中,羅紀琮(1985)之研究可說是國內相關主題、類似分析方式中之先驅代表作,其針對老年經濟戶長之家戶,完整地描述並比較家戶收支內容、資產數量及居住情形等。詹宜璋(1994)之研究除延續羅文之分析架構外,並進一步納入「老人狀況調查」之資料以擴大分析角度外,且利用戶內成員年齡組成將家戶分類更形精緻化,以探討並比較其個人及家戶之所得與消費特性。至於王金利(1994)的最主要貢獻則是將其擅長之「家戶等成員支出額」(或稱均等比 equivalence scales)分析帶入家戶消費分析中,藉此一設算之調整來比較不同人口組成下之家戶消費支出內涵。王正、詹宜璋(1996a,b)之研究則是在過去相關研究的基礎加上異質性分析,藉以呈現老年經濟狀況更多元、也更豐富的面貌。

在最近有關老年所得收入型態與水準之相關研究中(王正、詹宜璋,1996a;呂朝賢、詹宜璋,1996),亦運用臺灣地區家庭收支調查之實證資料加以分析,藉以瞭解近年來老年經濟生活之現況。研究發現:「老人家戶」以及經濟戶長為老人之「共居家戶」,其不但可支配所得最低且對各項移轉收入之依賴最深;若以移轉來源分析,則可發現「私人移轉」所占之比重遠甚於其他(參見表2)。而前文之論述已說明未來以子女供輸為主之「私人移轉」,受到人口老化影響在未來可能愈來愈不足以擔負老年人生活的經濟生活來源。再者,「企業移轉」之性質主要為所得相關,有賴於老年人早期的工作地位所決定,換言之,此項移轉只是所有老年人早期時經濟地位的延續,並無助於整體老人生活經濟來源的再分配,即年輕時貧困者現在亦是貧困並

不能依此項移轉來改變現有的經濟地位類屬，所以其亦非貧窮老人所能依恃。是以，上述的分析更加突顯出未來「政府移轉」中各項老年經濟安全制度之角色，尤其是對於年輕時無相關退休給付與企業福利措施的職業類屬的老年人更是重要。

表 2：不同家戶類型各項移轉收入占可支配所得之比重〈民 83 年〉

單位：元／％

項目	家戶類型	共居家戶			純老人家戶
		無老人家戶	非老人戶長	老人戶長	
【A·非貧家戶】					
	可支配所得	809461	882196	624226	296169
	私人移轉收入	3.41	4.25	11.93	30.24
	國外移轉收入	0.04	0.07	0.30	0.16
	企業移轉收入	4.33	4.59	5.04	5.21
	政府移轉收入	0.75	2.14	4.16	8.45
	合計	8.53	11.06	21.43	44.07
【B·貧窮家戶】					
	可支配所得	312170	390517	209456	123642
	私人移轉收入	8.17	8.23	43.84	42.63
	國外移轉收入	0	0	0.37	0
	企業移轉收入	10.24	11.42	11.42	12.72
	政府移轉收入	4.38	7.10	20.92	38.52
	合計	22.79	26.74	76.55	93.86

資料來源：修改自呂朝賢、詹宜璋〈1996〉，表 2.1、表 2.2。

其次，若就老人家戶與其他類型家戶之消費支出予以比較：觀察歷年各類家戶之可支配所得與消費支出可發現二者之間確實存在高度關聯，「老人家戶」之消費支出數額遠低於前二類家戶，而「非老人家戶」與「共居家戶」之間差異則不明顯。然而，各家戶之間其戶量亦有異，若直接比較其家戶消費支出數額，必然會導致不正確之推論結果。欲改善前述問題，我們可運用「等成員人數」及「家戶均等比」等折算方式來處理戶內成員人口組成與數量不同所造成之影響效果；惟折算標準之計算目前仍無定論，且幾乎所有常見之折算指標（如 OECD 之三分法及過去主計處所訂定之等成員人數標準）均

未估算老年人口之特定折算率，而將其與非老年之一般成年人口混同處理，故對老年經濟現況之瞭解並無實質助益。故此，我們所採策略乃將家戶依不同人口結構年齡組成型態分組處理後（分組方式如前），分就家戶的個人平均消費支出及消費支出結構進行分析，再依相關理論對前述人口組成與數量不同所造成之影響進行探討。研究發現：「老人家戶」之個人平均消費支出最高，次為「非老人家戶」，然二類家戶之差距逐年逼近，民國八十二年時後者甚至超過前者；而「共居家戶」之戶量較大，可能占了規模經濟之利，所以其個人平均消費支出較其他二類家戶明顯為低（見表 3）。上述分析顯示只由家戶人口數之多寡無法完全說明家戶消費支出之高低，尚須考慮不同家戶間之人口組成特性。

表 3：不同類型家戶之戶量、可支配所得與消費支出

單位：人／元

年度(民國)	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
【非老人家戶】										
戶內人口數	4.59	4.52	4.45	4.35	4.25	4.22	4.18	4.15	4.11	4.11
家戶可支配所得	297279	303230	322475	349560	395766	451264	504421	569828	625765	717908
家戶消費支出	244783	247884	259446	277211	308259	344828	379952	422654	462390	525864
個人平均消費支出	53330	54842	58302	63727	72532	81713	90898	101844	112504	127947
【共居家戶】										
戶內人口數	5.62	5.5	5.42	5.28	5.05	5.01	4.97	4.84	4.81	4.78
家戶可支配所得	305968	317299	345542	363866	403320	453274	514932	576153	607801	693807
家戶消費支出	258288	260660	277893	297867	311216	343918	383401	420737	442279	506590
個人平均消費支出	45959	47393	51272	56414	61627	68646	77143	86929	91950	105981
【老人家戶】										
戶內人口數	1.48	1.43	1.49	1.44	1.45	1.44	1.45	1.49	1.44	1.46
家戶可支配所得	113898	114259	126157	117050	130964	151799	163509	206821	207405	218802
家戶消費支出	99914	99528	111574	107091	119148	129889	139590	165556	175641	184733
個人平均消費支出	67509	69600	74882	74369	82171	90201	96269	111111	121973	126529

資料來源：引自王正、詹宜璋〈1996b〉，表 5-1。

至於有關家戶消費支出結構之探討，就三類家戶而言，其在「食品費」、「飲料費」及「家事管理」等消費支出項目上差異不大。但在「衣著費」、「運輸交通與通訊」、「家具及家庭設備」、「娛樂消遣及教育文化支出」及「什項

消費」等消費支出項目方面，其呈現「非老人家戶」比例最高、「共居家戶」比例次之、「老人家戶」比例最低之趨勢，除最後一項之財貨性質較複雜外，前二項乃與工作較相關之項目，第三項屬於耐久財，第四項有奢侈品之特性、且消費人口主要是未成年人口；而「老人家戶」之耐久財無須支出太多、其家戶所得偏低且戶內全為成年人口，故此趨勢乃是可以理解的。其餘「房租及水費」、「燃料及燈光」及「菸草費」、「保健及醫療費」等四項消費支出，則呈現「老人家戶」比例高於「非老人家戶」之傾向，恰與前述趨勢相反。前二項消費支出項目有規模經濟之特性，而「老人家戶」之戶量偏小，正可說明此一特性；而「菸草費」之消費者多為成年人口且無規模經濟現象，故全由成年人口組成之「老人家戶」對該項目消費較高亦可被理解；另外，老年期間醫療費用支出比例之高，也是不容忽視之事實。此外，這些項目都是屬於家庭基本且必要之消費支出，且其消費數額並不會隨所得而增加（所得彈性較小），故相對之下，家戶所得較低之「老人家戶」在這些項目的消費所占總消費支出之比例也就較為偏高。

此外，若就消費支出數額而言，則發現「老人家戶」之消費支出異質性高於其他類型家戶。前述老人家戶與非老人家戶之對比，說明並檢証家戶人口年齡組成型態對家戶消費內容之影響；然而所得水準之高低仍是消費支出最主要的決定因素，為控制所得因素此一變異來源，再將家庭收支調查中之「老人家戶」依其家戶可支配所得之高低等分為三組，即「高所得老人家戶」、「中所得老人家戶」及「低所得老人家戶」，續作細部分析。就分組差異而言，三組之戶量雖呈現顯著之高低順序，但差距有限；三類家戶之平均戶量均為一點多人，個別組距僅約 0.2 人。然而三類家戶彼此間之平均可支配所得與消費支出之差異則頗鉅，更甚於前述「老人家戶」與「非老人家戶」之差異。就個人平均消費支出之數額觀察，「高所得老人家戶」即約為「低所得老人家戶」之二倍，顯示老人家戶間之異質性要高過於全體家戶（參見表 4）。

綜合上述研究結果發現：不論就簡單描述統計分析或利用均等比調整估算，平均而言，臺灣地區地區老年人口的平均經濟情況相對於年輕人而言並不差，其在就業期間所累積之資產似應足可供其餘生不虞匱乏。然而若就老年人之群體異質性進行探討，則發現高、低所得分組下之老人經濟狀況差異

表 4：不同所得老人家戶之戶量、可支配所得與消費支出

單位：人/元

年度(民國)	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
【高所得老人家戶】										
戶內人口數	1.69	1.62	1.7	1.64	1.62	1.64	1.62	1.57	1.58	1.63
家戶可支配所得	204700	206142	226270	200254	229275	269640	285823	367992	372740	381294
家戶消費支出	158999	159410	180816	167380	183714	210277	217699	249700	277232	279024
個人平均消費支出	94082	98401	107362	102060	113404	128218	134382	159045	175463	171180
【中所得老人家戶】										
戶內人口數	1.45	1.45	1.43	1.42	1.47	1.43	1.47	1.6	1.45	1.49
家戶可支配所得	87200	88064	96709	94921	106369	123042	131338	165416	158368	176081
家戶消費支出	87834	86324	92706	92762	101290	109272	119695	153037	148213	161822
個人平均消費支出	60575	59533	64829	65325	68905	76414	81425	95648	102216	108605
【低所得老人家戶】										
戶內人口數	1.3	1.23	1.34	1.24	1.25	1.25	1.27	1.29	1.3	1.26
家戶可支配所得	49090	48023	55055	55666	56788	70038	73257	86862	90993	98685
家戶消費支出	52495	52515	60906	60927	72126	75146	81312	93919	101425	113168
個人平均消費支出	40381	42695	45452	49135	57701	60117	64025	72805	78019	89816

資料來源：引自王正、詹宜璋〈1996b〉，表 5-5。

程度更甚於老年人與年輕人間之差異程度。一方面在低所得分組中，有極大比例之老年人口存在，且其貧窮程度較年輕人口為嚴重；然另有部份老人之收入高居所得分組之冠，故而拉高了全體老年人口群之平均水準。

相關研究亦發現：部份老年人若有累積之資產，則多半屬於不動產之型態，老年人較不傾向變賣花用，多係計畫日後移轉給子女。而在實際所得來源方面，主要還是來自子女的奉養金，羅紀琮（1987）、內政部統計處（1997）、林忠正（1987）、鄭鳳珠（1994）、謝高橋（1994）、詹宜璋（1994）等研究即發現老人經濟來源靠子女供給佔六～七成，但近幾年來比率已有遞減趨勢，老人以自身儲蓄及退休給付為主要經濟來源則有升高的趨勢。但對就業老人而言，其仍以薪資與產業主所得為主，顯示子女之奉養金乃視父母需要而調整。

誠如前述，公、勞、軍、農保等項社會保險所屬之「企業移轉」是早期經濟地位的延續，並無助於整體老人生活經濟來源的再分配。是以，上述的

分析更加突顯出未來「政府移轉」中各項老年經濟安全制度之角色，尤其是對於年輕時無相關退休給付與企業福利措施的職業類屬的老年人更是重要。

(三)所得分配(不均)、職業區隔與就業率之相關研究

劉克智在其「臺灣家庭發展過程中所得不均的決定因素」(1981)一文中，採取家庭發展週期之研究觀點，利用前述家庭收支調查之資料，以迴歸分析衡量家戶所得不均之影響因素，結果顯示「教育年數」、「財產所得比例」與「家長年齡」這三個解釋因素具顯著水準；而在控制了其他變數之後，年齡仍是決定家庭所得差異之重要因素。

劉鶯釧(1983)的相關研究亦以家庭之生命循環歷程為分析觀點，其運用「臺灣地區第五次家庭與生育調查」之實證資料，採取複迴歸分析及變異數分解等方法，藉以衡量並檢定家庭所得之影響因素。其結果顯示「教育程度」(包括妻子與丈夫)、「行職業」(丈夫)及「居住地區」等變數有顯著之直接與間接影響效果存在。²

此外，多篇有關兩性就業與工資差異之研究(陳俊全、楊文山，1994；高長，1991；王素鸞、連文榮，1989；劉錦添、劉錦龍，1987)不但顯示勞動市場中職業區隔現象之存在，亦凸顯了「性別」此一變數對所得(薪資所得)之顯著影響效果。

至於，鄭文輝、詹宜璋(1996)對高齡者(55-64歲)就業變動所作之相關研究，更為清晰且直接地描繪出勞動市場對高齡者與女性之社會排除現象。首先，該研究對高齡就業者之職、行業分佈特性描述指出：雖然整體而言白領工作者之比例日漸增高，但高齡及老年就業者從事藍領工作之比例則呈增加之相反趨勢；另在行業別就業機會之競爭上，分析結果顯示高齡者與女性同為弱勢團體，較易被排擠至日漸萎縮之初級產業部門。

其次，該研究之迴歸分析發現：代表人口結構與產業結構改變之「年輪效果」與「產業結構變動效果」是影響高齡就業率變動之重要因素；此外，

2 由於「第五次家庭與生育調查」之樣本僅限於20-39歲有偶婦女之家庭，故其「年齡」變數(包括丈夫與妻子)之變異程度與解釋能力有所侷限。

對男性而言，尚包括反映排擠效果之「青年失業率」此一影響變數。³再者，對年齡別勞工就業比重變動所進行之組成分析則發現：整體年齡組成變動之平均效果為正，顯示我國就業結構確實有老化之趨勢，而行業結構之變動則顯現對高齡勞工就業的強烈負面影響，再次驗證產業結構變動不利於高齡勞工就業之發現。

三、小結

前文所列有關所得、消費與資源移轉之研究，為我們描繪了有關老年經濟狀況的具體圖像，也提供了有關老年經濟影響因素研究之分析基礎。然其尚未觸及社會排除觀點所強調之問題核心——多面向之社會經濟結構限制（排除）與動態歷程，而所得分配（不均）、職業區隔與就業率之相關研究，則協助我們更進一步釐清此研究觀點之相關脈絡；同時，其亦突破傳統「現時」或「近期」之經濟安全影響歸因（致貧因素）之窠臼，進而追溯自「早期」之生命階段中，社會經濟結構（勞動市場尤為明顯）對就業乃至所得所可能形成之種種影響。

綜而言之，透過前述相關文獻之詮釋，提示了老年時期之依賴和貧窮與社會制約的關聯，亦反映出老年時期的社會排除現象，而此排除風險有相當程度乃是關聯到年輕時期之階級、種族與性別差異。此一論述隱隱然勾勒出一幅市場與國家（甚至於社會組織）間之交纏糾結圖像，也提醒了社會政策（老年經濟保障政策、年金政策）與經濟政策（勞動市場政策）截然二分、各行其是，甚至存在從屬或對立關係之不當。

肆、現行老年經濟保障措施與年金制度規劃之評析

在未形成現代老年經濟保障制度之前，業已存在若干功能類似之機制雛形，如私人性質之儲蓄、互助組織與保險、雇主責任及慈善救助等。然而儲

3 可能是高齡女性之就業市場與青年勞動力有相當明顯之異質性存在，故其並未產生顯著之排擠效果。

蓄會受限於個人能力、時間偏好及幣值變動等因素之影響，且有範圍侷限之技術障礙，其功能自然有限。就保險與互助組織而言，則受限於逆選擇危險、規模大小以及同質性程度對風險分攤功能之影響、組織持續期間對長期風險保障能力之限制等。至於雇主責任，若缺乏足夠之清償能力，此類保障機制即失其實質效果。最後，有關慈善救助而論，不管是由親屬、職業團體、宗教或其他私人組織或個人所提供，均屬自願性之利他行為表現，缺點是財源不穩定且可能形成烙印效果等不良影響。故而乃有如老年年金之類其他老年經濟保障措施之制度需求產生。

一、台灣地區老人經濟不安全狀況的圖像

在最近完成的一份相關研究（古允文等，1997）中，我們以「家庭收支調查」資料庫來探討一般老人的經濟安全狀況，發現老年時期的確面臨較高之經濟風險，特別是「貧窮老年化」的現象，顯示未來貧窮問題與老年人口之關聯性將愈益加深。但由於「家庭收支調查」屬於間斷性資料，加上變項的限制，無法深入瞭解與掌握個人或家戶之經濟變動歷程。在這種情況下，該研究特別以中低收入戶老人為樣本，一方面瞭解中低收入戶老人生活津貼對其經濟安全的改善程度；另一方面，亦進一步探討此一特殊老人團體的特質與其經濟變動的歷程，以為一般老人經濟狀況之對照，才能勾勒出台灣地區老人經濟不安全的全貌。綜合該研究之發現，我們可以歸納為下列數點：

(一)雖然台灣地區老年貧民率有逐年下降的趨勢，但由於人口老化的影響，老年貧民人數之規模仍未見稍減，日益凸顯了老年經濟不安全的嚴重性。值得注意的是，雖然在 65 歲退休前後，家戶平均每人可支配所得正值高峰，但遞減的趨勢亦頗快，顯示「老」老人因所得日減，所面臨之經濟風險程度較「年輕」老人更高。

(二)不論是一般老人或中低收入戶老人，其健康方面的需求與支出均較高。尤其就受訪的老人樣本來看，在 513 個受訪者當中，僅有 164 個人 (32.0%) 表示其身體健康無礙；而有身心障礙者更達受訪者的 9.9%。因此從支出項目來看，保健及醫療費僅次於飲食費，居第二高的支出項目。雖然自全民健保實施之後，理論上這方面的需求應獲得

有效的滿足，但支出比例仍居高不下。

(三)老人身心的健康情形會影響到老人再就業的可能性，也因而影響到透過勞動市場取得所得的可能性。所以在受訪者中僅有 33 人仍在就業，其中自營工作者為 18 位，大多從事農業工作，因殘障、退休或年邁體衰而未工作之老人，共佔了 93.6%。

(四)在這種情況下，非勞動所得對老人經濟生活的重要性即遽增。公共移轉（政府補助）成為受訪老人最重要的經濟來源，其次才是子女供應。雖然理想上我們會期待家庭與子女應擔負較多奉養老人的責任，但由於子女數的減少、復因子女本身亦有其經濟風險，這個經濟來源的不確定性可能會增加。

(五)另一方面，是否既有的社會保險老年給付與企業的退休金能適當地保障老人經濟安全？情形並不樂觀！在 513 位受訪者當中，已退休而且領有給付者只有 105 人，佔 20.47%。這與中低收入戶老人曾任全時專職工作者僅佔 26.3% 有關；而即使是任全時專職工作，又多從事軍人（榮民）、非技術工或體力工、農林漁牧工作員、以及一般工人為主，這些職業之退休制度多較不完善，從事專門技術及管理人員的比例不到 5%。因而影響到社會保險老年給付與企業的退休金之有無。

(六)而在已退休而且領有給付的 105 人之中，所領取平均額度只有 38.22 萬元，其中超過半數在 6 年內即已用罄所有的退休給付，用途方面 70.5% 的人是充作生活費或日常開銷，顯示既有的老年經濟安全保障措施仍有其缺漏。

(七)再者，不足的經濟是否能夠從過去所累積下來的財產或儲蓄得到補充？受訪者中回答沒有任何財產或積蓄者高達 49.5%，而即使擁有房子也以自用為主，平均現值約 200 萬元。雖然這會有低估的情形，但由於中低收入戶老人過去的就業情形多為低薪且失業風險較高之職業、或是兼職或無酬家屬工作者，事實上也較難累積到足夠的財產或儲蓄。

(八)上述的情況也會因被迫退出、甚至提早退出勞動市場而更加惡化。在列入中低收入戶的原因之中，前三項均與其個人因病、殘障、或年老

體衰而失去工作能力與機會有關，也因此導致受訪者極度仰賴政府補助為其主要經濟來源，而且除此之外沒有任何其他協助者高達受訪者的 54.7%。

(九)正因為此一特殊情形，使得中低收入戶老人普遍傾向於「社會救助為主、子女奉養或自我積蓄為輔」之經濟保障組合模式，並期待政府扮演較重要的角色。也因而導致受訪者對中低收入戶老人生活津貼或家庭生活費補助之類的政府現金補助期待較高。單就中低收入戶老人生活津貼來看，有八成以上的受訪者認為有助於其生活改善、且有七成以上感到滿意，但亦期待其資格的進一步放寬，並增加其他老人福利服務。

(十)不過在保障老年經濟安全的方式上，受訪者的態度有「重救助、輕保險」的傾向，這可能由於大家對規劃中國民年金保險的無知，有 99% 的受訪者並不清楚國民年金保險，也因而影響到他們對保費負擔與給付水準的判斷。

事實上，以上這十點發現能夠再進一步歸結出至少四個影響老年經濟風險程度大小的因素：

(一)個人因素：主要是指老人的基本背景（諸如教育程度及原生家庭的社經地位）與生命過程中的意外事件、生命的長短、甚至包括個人的努力與否，會影響到其老年時期的經濟安全。這個因素是相當個人的與歧異的，並不容易有明確的方法可以預防，但其經濟不安全的結果仍不得不由社會來負擔。

(二)就業因素：包括是否就業或失業、薪資多寡、工作年資、有無退休金或保險的老年給付等，會形成個人生命週期的所得移轉而影響到老年時期的經濟安全。

(三)所得因素：意指退出勞動市場之後的所得來源及其多寡，諸如家戶內的所得移轉、公共移轉、商業性移轉（如私人年金保險）、財產所得等。

(四)需求（支出）因素：經濟安全並非僅指涉所得的高低，還需配合需求程度的高低共同衡量，即使所得相同，由於需求的差異（例如依賴人口的多少及健康與否），所造成的經濟安全程度並不一樣。

社會安全制度（含年金及其他社會給付）設計的目的，亦即透過制度化的方式來分攤這些風險因素的影響。在探討我國年金制度的設計之前，應先對現行老人經濟保障措施的基本類型有所瞭解。

二、現行各類老年經濟保障措施之評析

觀察目前世界各國社會安全制度所採行之各種老年經濟保障方案，依其運作機制、權利義務關係、財源基礎等制度特性，則可歸納出社會保險型、資產調查型與普遍津貼型等三種基本類型。茲就其相對特性分述於下：

社會保險型方案之代表乃老年年金保險。由於社會風險之發生，是給付認可之要件，故社會風險是此類方案之社會移轉基礎。社會保險與私人保險之基本假設類似，但後者之自願契約已被保險義務所替代，個人保險費也不再與個人風險程度有關；且純粹的水平再分配效果已不再完整，因為社會給付在某種程度上須訂定最低下限及最高上限。在理論上及實務上，社會保險方案之保障程度並不限於基本保障；其設計可依均等原則支付等額給付，亦可依所得相關的方式來計算給付，以保障被保險人既有之生活水準。

資產調查型方案之代表為具有社會救助性質之（中）低收入戶老人生活補助。其財源來自公共基金，且個人需求是其社會移轉的基礎。在許多國家社會救助的給付資格已由法律規範，且受益的水準亦已標準化。然而，給付水準最後並非依所評估的需求而定，而是依申請時的財產或所得調查之結果。⁴ 其方案目標在於提供救助對象最低或基本的所得維持。

普遍津貼型方案之代表是全民性之高齡津貼（如：敬老津貼）。其乃結合保險與救助二取向，財源基礎如同社會救助是來自稅收等公共基金；而給付之社會基礎則是身份（如公民資格）或發生特殊社會風險為判準，與社會保險一樣並不調查需求。此種結合說明了全民性普遍津貼之目標亦在達到基本保障。

就我國目前現有之老年經濟保障相關措施而言，屬於前述資產調查型方

4 「中低收入戶老人生活津貼」規定：家庭平均收入未達最低生活費 1.5 倍之老人，每人每月一律發給六千元；介於 1.5-2.5 倍者則為三千元。

案之（中）低收入老人生活津貼與老農津貼，其受益人口合計約佔全部老年人口之 38.61%，但此比率在不同地區間卻有截然差異，⁵ 顯示各地方政府審查之認定標準差異甚鉅。另有部份縣市則實施屬於普遍津貼型方案之敬老津貼，受益人口約佔全部老年人口之 8.59%，然因縣市政府財政無法獨立支撐，故皆出現斷續發放之窘象。就此而言，無論是前者之各地標準不一，或是後者之區域間選擇性施行，均會形成區域間之不公平現象。

除了上述措施外，其他如公、勞、軍保等之老年相關給付，均是屬於與職業相關之社會保險型方案，而其給付則與其退休前之薪資水準相關聯，使得工作時期之所得分配模式延伸至退休後之老年時期。此外，其一次給付之形式與平均給付水準之偏低，也令人質疑其所能發揮之實質保障功能。至於勞基法規定由雇主提撥之退休金，除具備上述問題外，更因雇主提撥意願偏低、中小企業平均存續期（不到十年）較退休金給付之最低年資為短，以及轉業後年資中斷等等問題，其保障功能更是有限。因此，如何建立適合台灣社會環境的整體老年經濟安全保障體系，乃成為重要的議題。

有關整體之老年經濟保障體系，我們可參考 Palme (1990) 所建構之老年年金體系模型來加以分析。首先依照「保障範圍」與「給付適當性」此二判準之實踐程度，據以認定個別之年金體系是否具備了「基本保障 (basic security)」或「所得保障 (income security)」之性質。⁶ 其次，合併檢視個別年金體系在「基本保障」與「所得保障」之目標達成狀況，即建構出包含四種不同模式之老年年金體系模型。各模式之說明如下：

殘餘模式 (Residual Model)：指該公共年金體系有關基本保障方案之保障對象未及於全部老年人口，其所提供之給付亦不足以達適當最低水準；此外，其有關所得保障方案也無法提供退休人口所得減損之適當補償。在此模式下，老年經濟之保障主要仍依賴市場機制 (market solutions)。

基本保障模式 (Basic Security Model)：指該公共年金體系之基本保障

5 依據八十四年底之相關數據，嘉義縣之核發比率高達 78.1%，而新竹縣僅為 2.7%。

6 Palme 所謂之「基本保障」乃指一般老年人口均可受到適當最低水準 (adequate minimum) 之給付保障；而「所得保障」則指就業人口因退休所致之所得減損能夠獲得適當之補償 (Palme 稱為退休工資 retirement wage)。

方案乃基於公民權原則 (citizenship principle) 並保障全部老年人口，且其給付達適當最低水準；然該體系並不強調所得保障之功能。

所得保障模式 (Income Security Model)：指該公共年金體系之給付設計乃在提供就業人口因退休所致之所得減損之適當補償，保障對象則及於各種職業團體之有酬就業者。但其未具備依公民權原則為基礎之基本保障方案。

制度化模式 (Institutional Model)：指該公共年金體系兼具基本保障與所得保障之功能，同時提供適當最低水準之給付與退休所得減損之補償。在此模式下，透過市場機制以保障老年經濟安全之程度最低。

檢視我國現況，由於目前尚缺乏保障全體老年人口最低水準經濟安全之相關方案，故不具備「基本保障」之功能；至於行之有年之公、勞保制度，又因其相關給付偏低而不具適當性（甚至非年金給付形式），故亦無完整之「所得保障」功能。衡諸上述模型，只能歸為「殘餘模式」之類屬，此亦顯示我國之整體年金體系，不論就「基本保障」或「所得保障」之功能而言，相關年金方案仍有其持續發展之必要性。

三、我國未來老年年金制度之規劃

就制度的目的而言，各國的老年基礎年金多以維持老年生活的基本需要為主要考量，我國目前之年金規劃方向亦是如此。雖然制度設計有此美意，但根據國外年金制度之實施經驗，依然可能發生如下三個問題：1. 可能仍有老人不符年金請領資格，2. 年金給付數額太低或不敷所需，3. 同時領取不同給付所造成之不公平現象。對於尚處制度規劃階段的我國而言，前述三項問題，十分值得引為殷鑒，預為因應。

再者，老年基礎年金的給付是依個人為單位，但社會救助的資格取得卻是基於「整個家戶或家庭」的總體生活資源不足而定。換言之，如老年基礎年金的給付水準是依附於貧窮線的標準，並不必然保證老年人一旦領了年金之後就能維持其個人之「基本的經濟生活」，其仍可能因家庭的其它依賴人口而落入貧窮。而如果是老年基礎年金的給付標準是高於或低於貧窮線水準，則可能引發不同年齡人口間有二套「最低生活標準」之公平性爭議。因此，

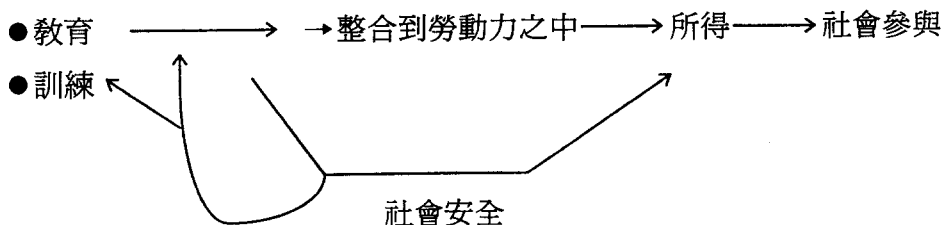
有關年金給付水準應為何？年金給付是否應納入資產調查中「家庭資產」的一部分？對於領受老年基礎年金後依然貧困的老人應怎麼辦？這些問題，皆有必要納入我國年金制度後續規劃之內容中予以考量。

此外，根據呂朝賢、詹宜璋（1996）之模擬推估，⁷ 發現普遍性（universal）老年基礎年金之均等給付所產生之制度效果明顯大於既存各項選擇性（selective）之老人津貼與社會救助，且給付水準愈高、效果愈強。另老年基礎年金確實有所得重分配之效果，⁸ 尤其對於老年貧民率之消滅，年金給付之效果更是顯著。但若就制度效率言之，普遍均等年金則明顯低於前述選擇性津貼或生活補助。似乎顯示老年年金制度之規劃在經濟安全保障（減輕貧窮）此一政策目標上，其給付設計所產生之制度效果與效率間，存在著難以兩全的抉擇困境。

另一方面，我們似乎也缺少一個完整的政策架構來思考年金政策與其他政策之間的結合，可能導致我國年金制度對老年經濟安全的確保上整體效果偏低，社會排除觀點在歐盟的形成，正是試圖提供這樣一個政策架構。如下圖所示，教育與訓練是促進人們整合到勞動力之中的重要途徑，進而獲得適當的所得以增進社會參與，包括年老退休之後的階段。而如果進入勞動力有困難（不論是失業或就業能力較低的弱勢人口），除了再教育與再訓練之外，社會安全措施即是保障所得與社會參與的重要機制。對老年人而言，這意指一個適當的年金制度。但如前面的分析所顯示的，由於國民年金保險的設計過度偏重就業相關原則，同時給付水準較未考量個別需求與風險的差異，可能並不足以作為一個保障老人經濟安全的機制。當然，若企圖單獨以年金政策來解決社會排除此一鉅視面的現象，並不盡情理，但站在政策規劃的立場，實不能不嚴肅思考各個政策的配套與整合問題，以使其發揮最大的作用。

7 該研究模擬評估之制度效果包括經濟安全保障（貧窮減輕程度）及所得重分配（所得不均改善程度）此二類；而評估之制度效率主要為垂直支出效率、外溢效果與貧窮減輕效率。

8 一般認為均等給付之老年基礎年金所影響的主要是老年人與年輕人之間的所得不均程度，此乃純由個人之角度去推論；但在現實生活中，家戶所有之經濟資源基本上是由戶內不同年齡組別之成員所共享。若納入家戶資源共享之考量，老年基礎年金制度所產生代際重分配之真實效果可能沒有想像中那麼強烈。



圖：基本的政策鏈

來源：Berghman, 1997, p.10.

上圖所呈現的基本政策鏈，較傾向表一中的專門化典範，亦即經由完全整合到勞動市場的方式來減少社會排除效應，而這也與我們所勾勒出的台灣地區老人經濟不安全圖像相呼應。因為淪入經濟不安全的中低收入戶老人，從其動態過程來看，正是勞動市場上較邊緣的人口群，其中甚至大部份未曾進入全時專職有酬勞動市場，因而較難在其生命週期（工作年齡）中累積到足夠的財產和所得來因應老年之後的需要，形成對公共救助體系的依賴。

然而，這並不意即另兩個社會排除典範是不適當的，不過其實施及在台灣的可行性仍有待進一步的評估。這個議題牽涉的層面相當廣泛，蘊含國家福利體制發展的重大課題，本研究暫無法有所定論，有待其他研究的補足。這也提醒我們一點，在討論老年經濟保障相關措施與制度時，不能忽略了相關政策目標與原則以及其背後所隱涵之社會價值與意識型態。

就年金制度而言，私人年金與職業年金一樣都有延續年輕時期的剝奪與不平等至老年時期的作用存在。在工作階段的不平等，影響了未來請領職業年金的資格，此即如 Titmuss (1955) 所言，造成退休人口分處兩種國度的狀況：強勢的菁英團體領取高額的職業與私人年金，而弱勢團體僅能請領微薄的國民年金或是老年津貼。此種截然差異，與其說是年金制度設計不當，其實更反映出社會區隔、階層化的深層意涵（引自 Alcock, 1993:168-70）。

除此之外，不同世代的人亦經歷不一樣的社會經濟狀況，而產生不一樣的晚年處境。所以階級、種族、性別與年齡結構皆會影響老年時的貧窮風險，形成社會排除現象。如果我國年金政策制訂與相關制度規劃時未能針對前述問題妥為因應，是則不但可能無法減輕，反而還會加重這些社會排除的效果。

伍、結論

根據經建會之相關資料以及相關業務主管所發表之政策說明（行政院經濟建設委員會，1995、1997；陳武雄，1997；劉玉蘭，1997），顯示我國國民年金制度係朝社會保險的方向進行規劃，因而十分注重繳費與給付的權利對等原則，乃有繳費四十年滿領足額年金的規定。但由我們最近的研究（古允文等，1997）發現，淪入經濟不安全境況的中低收入戶老人中，多屬勞動市場的邊緣人口，有全時專職工作者只佔 26.3%，平均工作年數只有 31.69 年，尚不到四十年，更遑論那些未曾進入勞動市場的老年人口。雖然國民年金制度有免繳費年資的相關規定，但又有減額年金之設計，均會影響到最終國民年金給付之有無與金額多寡，進而影響到老年經濟安全的程度。

其實對那些能夠繳費四十年的人口而言，意味著他們或其家戶的主要經濟來源者所遭逢的風險（如失業或疾病傷殘）程度較低，也較能累積到足夠的財產與所得，國民年金制度對其經濟安全的重要性即不那麼迫切。結果，可能導致一種疏漏的情況，對風險程度低的人，國民年金不那麼迫切；對風險程度高的人，國民年金的需求相當迫切，但給付水準卻不足。受限於社會保險的繳費與給付權利對等原則，並不容易解決這個疏漏。

而且，現在 65 歲以上的老年人口並未能納入到國民年金保險之中，即使立即開辦國民年金，對其經濟安全的改善沒有任何助益。而不論就政治或社會考量來看，我們均難以將之棄之不顧，勢必要在國民年金之外，另行成立一個社會措施來保障現在的老年人口。因此，在國民年金完全發揮其經濟安全保障功能之前，一個雙軌的體系應是必要的發展方向。

在這種情況下，其他社會措施似不宜偏廢，尤其是社會救助的相關措施，它能提供不破壞保險原則的另一層經濟保障安全網；又如多元經濟安全保障管道的建立，儘可能分攤經濟風險的產生。這應是在建構老年經濟安全網時必須納入考量的，更彰顯出整體規劃的重要性。

參考資料

方明川

1994 〈自保險學立場論：我國老年經濟安全制度〉，《保險專刊》35:60-92

王正、詹宜璋

1996a 〈我國老年基礎年金制度及其相關給付水準之探討〉，《台灣銀行季刊》47(2):131-63。

1996b 〈老人經濟安全保障制度之建構〉，跨世紀老人醫療、福利政策學術研討會。台北：財團法人厚生基金會。

王金利

1994 〈老人年金、老人生活經濟資源與勞動參與〉，年金制度研討會。台北：台灣經濟研究院。

王素鸞、連文榮

1989 〈臺灣地區勞動市場的性別歧視—薪資差異〉，《台灣銀行季刊》40(1):363-381。

王德睦、呂朝賢

1997 〈人口老化與貧窮〉，見孫德雄、齊力、李美玲（編），《人口老化與老年照護》，頁69-87。台北：中華民國人口學會。

內政部統計處

1997 《老人狀況調查報告》。

古允文

1997 〈超級福利國家？「歐洲聯盟」社會政策的發展〉，《社會政策與社會工作學刊》1(1):133-160。

古允文等

1997 《臺灣地區老人經濟狀況及年金保險需求之研究》。台北：內政部。

行政院經濟建設委員會

1995 《國民年金保險制度整合規劃報告》。台北：行政院經濟建設委員會。

1997 〈國民年金制度規劃指導及工作小組歷次會議決議〉。

呂朝賢、詹宜璋

1996 〈老年基礎年金與社會救助的銜接：給付效果與效率之模擬分析〉，中華民國社會福利學會八十五年度年會暨社會安全學術研討會。嘉義：中華民國社會福利學會。

李金桐、陳小紅

1989 我國社會保險制度與社會安全支出之研究。台北：行政院研究會。

林忠正

1987 〈台灣人口轉型與老年人口的扶養問題〉，《人口學刊》10:1-14。

柯木興

1997 社會保險。台北：中國社會保險學會

徐震

1986 台北縣老人福利現況、需求及未來規劃之研究。東海大學社會學系，台北縣政府委託研究。

高長

1991 〈臺灣地區性別工資差異問題之研究：生命週期人力資本理論之應用〉，《國立政治

大學學報》62:71-108。

陳武雄

1997 〈內政部辦理國民年金制度規劃工作的現況與展望〉，《社會福利》132:11-15。

陳俊全、楊文山

1994 〈臺灣地區工資之性別差異與分解：一個社會學的分析〉，《法商學報》29:305-331。

詹火生

1986 〈老人福利需求研究的回顧與展望〉，《科學發展》14(12)。

1989 〈台北都會地區老人福利需求與家庭結構間關係之研究〉，見伊慶春、朱瑞玲（編），《台灣社會現象的分析》，中央研究院三民主義研究所叢刊(25)，頁 57-87。台北：中央研究院三民主義研究所。

詹宜璋

1994 〈台灣地區老年經濟現況與家戶消費支出之分析〉，《國立中正大學學報》5(1):1-26。
嘉義：國立中正大學。

鄭文輝、詹宜璋

1996 〈我國高齡（55-64 歲）就業率與就業結構變動之探討〉，見陳肇男、劉克智、孫得雄、江豐富（編），《人口、就業與福利》，頁 497-536。台北：中央研究院經濟研究所。

鄭鳳珠

1994 〈我國社會保險制度階層化之研究〉。政大社研所碩士論文。

劉玉蘭

1997 〈建立業務分立內涵整合之國民年金制度〉，《社會福利》132:2-10。

劉克智

1981 〈臺灣家庭發展過程中所得不均的決定因素〉，《第二次社會指標研討會論文集》，中央研究院中山人文社會科學研究所叢刊(10)。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

劉錦添、劉錦龍

1987 〈臺灣地區男女工資率的差異〉，《中國經濟學會年會論文集》，107-129。台北：中國經濟學會。

劉鶯釧

1983 〈臺灣地區家庭所得分配之多因素分析〉，《第三次社會指標研討會論文集(上)》，中央研究院中山人文社會科學研究所叢刊(12)。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

謝高橋

1994 〈老人需求與老人福利措施〉，《社區發展季刊》67:180-9。台北：內政部。

羅紀琮

1985 〈我國老人的經濟現況〉，《第四次社會科學研討會論文集》，中央研究院三民主義研究所叢刊(18)，頁 53-73。台北：中央研究院三民主義研究所。

羅紀琮

1987 〈近十年來臺灣地區老人家庭結構變遷之研究〉，《經濟預測期刊》18(2):83-105。台北：中央研究院經濟研究所。

Atkinson, A.B.

1995 *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Cambridge:

- Cambridge University.
- Alcock, Pete
1993 *Understanding Poverty*. Basingstoke: Macmillan.
- Berghman, Jos
1997 "The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security in Europe?," *International Social Security Review* 50(1):3-21.
- European Commission
1994 *European Social Policy: A Way Forward for the Union*. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gold, Michael
1993 "Overview of the Social Dimension", in Gold, Michael (ed.), *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, pp.10-40. Basingstoke: Macmillan.
- Hantrais, Linda
1995 *Social Policy in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Jordan, Bill
1996 *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity.
- Lo, Joan C. C. (羅紀琮)
1987 "The changing patterns of household structure and economic status of the elderly: 1976 to 1985." *Conference on Economic Development and Social Welfare in Taiwan*.
- Moore, Stephen
1993 *Social Welfare Alive*. Cheltenham: Stanley Thornes.
- Morris, Lydia
1994 *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*. London: Routledge.
- Oppenheim, Carey and Lisa Harker
1996 *Poverty: The Facts*, revised and updated 3rd edition. London: CPAG.
- Palme, J.
1990 *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*. Stockholm: Institute of Social Research, University of Stockholm.
- Room, Graham
1990 "New Poverty" in the European Community. Basingstoke: Macmillan.
- Rowntree, Seebohm, B.
1901 *Poverty: A Study of Town Life*. Basingstoke: Macmillan.
- Ryder, Norman B
1987 "Effects on the family of changes in the age distribution". in *Proceedings of the International Symposium on Population Structure and Development*, pp.98-120. NY: United Nations.
- Silver, Hilary

- 1994 "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms," *International Labour Review* 133(5/6): 531-578.

Spicker, Paul

- 1993 *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.

Social Security Administration

- 1997 *Social Security Programs Throughout the World—1997*. Washington, DC., USA.

Titmuss, R.M.

- 1955 "Age and society: some fundamental Assumptions", in *Old Age in the Modern World*, Report of the Third Congress of International Association of Gerontology, 46-9, Edinburgy: Livingstone.

Walker, Alan

- 1986 "Pension and the production of poverty in old age", in Phillipson, C. and Walker, A.(eds), *Ageing and Social Policy: A Critical Assessment*. Aldershot: Gower.

Economic Security and Pension Policy for the Elderly in Taiwan: A Preliminary Examination of Social Exclusion

Yeun-wen Ku Yi-chang Chan

Department of Social Policy & Social Work
National Chi Nan University

ABSTRACT

We argue that the social values and ideologies behind pension policy should not be neglected in the policy process. Private and occupational pensions are actually the extension of social exclusion in working life, from the stages of youth to retirement. This can in turn be linked to two divided groups of the elderly living in different situations: a dominant and elite group which has the high benefits of private and occupational pensions, and at the other end, a disadvantaged group which claims poor-likely public pensions only. We suggest that, this is not only due to the inadequacy of pension policy, but also is the result of social stratification. In addition, generations which experienced different socioeconomic situations can not expect similar retired lives. Social exclusion therefore exists across class, race, gender, and age. This is, therefore, an issue which needs further consideration for the development of pension policy in Taiwan.

Key Words: elderly economic security, pension, social exclusion,
Taiwan, the European Union