

台灣地區國民年金規劃之探討： 新社會風險觀點的初步分析*

李易駿

靜宜大學青少年兒童福利學系助理教授

本文從新社會風險的觀點來思考台灣的國民年金制度規劃。從反省老年經濟安全保障制度的制度條件出發，經由檢視 90 年代世界主要國家的年金改革侷限，而在新社會風險的概念架構基礎上，併同考量台灣的社會特性，進行年金制度間的比較與討論。本文分析發現，固然不同的年金制度本身原即存在著不同的制度特性，而台灣的政治社會經濟特質，並未能減弱制度性的不利特性，但卻有徵候顯示可能擴大及深化部分的不利特性。尤其以台灣的經濟全球化所延伸的經濟劇烈變動與擴大了的勞動市場風險，將擴大社會保險制與儲金制的制度性負面特質。

關鍵詞：風險社會、新社會風險、福利改革、國民年金

壹、前言

老年經濟安全保障制度是當前各種福利制度中最重要的一環，無論從涵蓋人口、政府財政負擔、經費規模及對整體國家政治、社會與經濟活動的影響來分析，老年經濟安全制度無疑是最重要的福利制度。台灣地區的國民年金制度，自 1994 年開始規劃迄今已十年的時間。十年間，台灣社會環境已有

* 作者感謝本刊三位匿名審查人的詳細審閱，及提供多項建設性的建議，使本文更具條理及可讀性。唯文中若有任何錯漏，當由筆者自行負責。

相當大的變化，過去十年雖數度幾乎開始實行，但因地震災害、政黨更迭及亞洲經濟風暴的影響而中斷。天然災害與國內政治環境改變尚屬偶發因素；而經濟全球化與亞洲金融風暴或應屬結構因素，而顯現台灣這種高度仰賴國際經貿的國家，身處於時時曝露於全球經貿變動風險的位置。而這些的事件，適提醒吾人有必要從新社會風險角度對國民年金制度進行反省。

事實上，近十年來台灣地區的學者們對台灣老年經濟保障制度的研究相當多。這些著作與研究中，可以大致區分為六類：第一類是對年金概念與個別國家年金制度的介紹。第二類是對不同制度類型的評析與針對特定制度架構的倡議，即對社會保險制、稅賦制、公積金制等不同制度的討論。第三種是相當實務性的制度規劃，尤其以政府部門的委託研究為主，特別是各種精算與估算。第四種則是對 90 年代各國年金改革制度的介紹與討論。而第六類的論文，則更聚焦於台灣社會的特質，以及強調要同時關注未來的社會變遷。

本文嘗試進行的工作，或可被歸於第六類。吾人嘗試從新社會風險¹ 的觀點來思考台灣國民年金制度的規劃策略。不但聚焦於台灣社會的特質，更強調要立基於新社會風險中的社會特性來進行討論。而這種從新風險角度對社會政策的探討，被 Taylor-Gooby (2004) 稱之為社會政策研究的新方向。

從學理上來說，老年所得保障制度的型態至少可以包括社會津貼制、社會保險制、公積金制與商業保險制；在財源與財務規劃上也可以有稅收／隨收隨付制、保費／基金制、保費／隨收隨付制、保費／部分基金制、提撥／基金制；或區分為確定給付制與確定提撥制。當然，在這些不同的財源與財務規劃架構中，財務管理與基金運用收益也是值得探討的問題。因此，在概念上，以「老年所得保障制度」的名稱來指稱往往是最廣泛而模糊的，也可能造成不必要的誤解。又「多層次年金」(multi-pillar pension) 制度在各國際組織(如世界銀行；World Bank; WB) 的倡議及福利先進國家的採行下，各國政府與學者們對多層次年金制度也有相當高的共識，加上台灣目前制度規劃的關注焦點在於國民年金制度，綜此，本文的討論集中於政府責任較重

1 在這裏使用新社會風險 (new social risks) 係依照 Esping-Andersen (1999), Taylor-Gooby (1998, 2004), Bonoli (2004) 的用法，中文另有詳細的說明與討論。

的「國民年金」（或稱基礎年金）部分，² 在行文中基於較開放的討論態度，以國民年金來指稱可能運作於台灣的各種不同制度內容。

本文將先討論新社會風險的概念與意義，再反省各種老年經濟安全保障制度的設計條件，及經由檢視 90 年代世界主要國家年金改革的侷限，而在新社會風險的概念架構基礎上，併同考量台灣的社會特性，進行年金制度間的略策性比較與討論，即進行台灣社會現況與不同年金制度之特性的對話。

貳、文獻回顧

一、風險與風險社會

「風險」這個詞在學門區分上，以保險與財務管理學者較常使用，意指未必發生、或是否發生係為一種機率的機會，但是一旦發生所造成的危害或損失往往是相當大的（宋明哲，1992）。因此主張對所謂的風險進行管理。相對於保險學者、財政學者從事故、不確定性討論「風險」，而社會學家則從議題的脈絡來討論「社會風險」。尤其 Beck 提出「風險社會」（risk society）的概念以來，討論當前「第二現代」之社會特性與未來趨勢的「風險社會學」（Risk Sociology）已成為當前學術與政策研究中的重要思考脈絡（Beck, 2003; Culpitt, 1999; Giddens, 1990; Rabinbach, 1996；顧忠華，1994；周桂田，1998、2000）。

在 Beck (2003) 的論述中，現代社會本身即是一個充滿風險的社會，尤其科技的發展與廣泛運用，一方面使得人們高度的信賴專家與政府科層（或因高度專業而無法參與），但這些專家與政府監督卻未必是全能及真的是可信賴的，這樣的社會體制則形成所謂的風險社會。進言之，現代社會的風險結構建立在政治經濟工具理性的科技官僚機制上。又在這個機制上，現代國家進行其全能的統治。但成也蕭何、敗也蕭何，此種科學技術與代議及科層

2 在這裏，國民年金是否一定限於或等同於基礎年金，或仍是值得反省的。因為基礎年金的概念是建立在多層次年金脈絡的，且係相對於職業年金或附加年金而言，雖然這也是多數國家的現行制度特性，但對台灣而言，固然在立法院待審的各種版本也是在這種架構中的，但本文希望可以有較開放的態度來進行討論。

政治的統治結合，造成現代社會結構的嚴重扭曲（周桂田，1998）。

簡言之，正如顧忠華（1994: 59-60）所歸納的，風險社會的主要特性為：決策的決定性；不可測性；後果延展性；大災變的可能性；全球性；日常與公共性。事實上，風險社會的概念經過十餘年的爭辯與討論之後（Culpitt, 1999; Scott, 2000），Beck (2000: 211-222) 再次對風險社會提出詮釋與說明，指出風險社會的特質與概念意義：1. 風險並不是一種破壞、也不是信心／安全的感受，而是一種真正的真實；2. 相對於可觸及的實體而言，風險指現在的行動對未來有長久性的影響，也指對未來的威脅；3. 風險包括了事實性及價值面的論述，進而結合成為某種機制化了的德性；4. 在控制與控制不足中表現出人為的不確定性；5. 在認知（再認知）的衝突體現知識或無知覺；6. 全球與在地同時地受到風險的影響；7. 知識和潛在的影響及結果的徵候間存在著相當的距離；8. 人為的混雜世界已失去了自然與文明間的二元性。

雖然 Beck 的理論從科技風險出發，但更關心經濟發展與社會結構變遷對人們社會生活型態的影響。Beck (2003) 在書中用相當多的篇幅來說明經濟發展與社會結構變遷使得人們的社會生活型態個人化，以及風險個人化，這正是風險社會中新社會風險的重要關鍵之一。在 Beck (2003) 的論析中，傳統社會、甚至到工業社會中，社會係由團體與群體組成的：包括階級、教育、性別、及家庭。而在風險社會中，不但具有自由主義式的、強調個人主觀思想的個人主義，更重要的是人們的生活型態與風險也個人主義化了：因著教育模式個人化、就業非典型化、家庭與婚姻非典型化，而致使生活型態個人主義化，以及團體與群體不再是能掌握與理解個人的有效架構。

Beck (2003)，這樣的論述，更啟發學者對第二現代社會的反省，尤其是對資本主義經濟推波助瀾下的社會制度運作，進行風險觀點的社會結構與安全的討論。首先，Beck (2000; 2003) 即從全球化的快速變化來分析新的風險，而 Giddens (1990) 則指出風險社會是一種對未來之關注的強調，也在突顯從人類智識理性的有限性討論不確定性與全球風險，強調的是現代性與對現代性的反思。

而在這樣的理論脈絡與社會變遷中，引發也吸引了政治學者與社會政策學者的關心。如 Culpitt (1999) 即主張討論不應限於「風險」，而應該討論「社

會風險」，因為「風險」是自由主義者將社會體制運作之惡果的責任予以個人化的技倆（Culpitt, 1999）。又因政府為干預及控制風險，而產生出福利國家制度，「社會風險」才是福利國家的核心議題³（Esping-Andersen, 1999; Holzmann and Jorgensen, 2000）。問題是「社會風險」的認定與討論並非是理性的，而是政治的、權力的（Culpitt, 1999）。Giddens and Pierson (1998) 進一步指出風險社會的原因與現象雖未必是政治的，但最後的行動與處置卻必定是政治的。⁴ 不過學者也指出，政治干預必須建立在社會團結連帶與共識的基礎之上，但是社會團結連帶基礎的喪失本身即是另一個新的社會風險（Culpitt, 1999; Beck, 2003）。

二、「舊的」與「新的」社會風險

在社會政策領域中，90 年代後半期以來，政策學者也開始基於風險社會的脈絡來討論公共政策與社會政策（Taylor-Gooby et al., 1999; Bonoli, 2004; Huber and Stephens, 2004）。不過因為政策學者傳統上關心的是社會問題與政策行動，關懷的重心與社會學家不同，⁵ 而使用社會風險（social

3 又國內學者張世雄（1996）亦討論社會風險與社會福利的關係。張世雄的著作中，其認為社會福利的運作有三種邏輯，為社會風險管理、社會需求與公民地位，進而延伸出不同的制度設計與福利體制。而本文對社會風險的觀點是「風險社會」而與之不同。

4 這裏存在二個論述上的矛盾：政治、尤其是代議政治與科層行政本身即是形成風險社會的元素之一，但卻又期待以政府的力量、政治的方式來解決風險，無疑地是緣木求魚。也因此，風險社會學家們強調公民參與的政治，以修正這些政治風險，但卻又同時強調政治解決的必要。其次，工具理性本身即是形成風險社會的原因之一，但面對新風險的行動，基本上仍是一種理性行為，而或有所矛盾。而在本文中，吾人並不企圖、也無力處理這種理論的矛盾，祇能暫時採取接受理論觀點的立場，來對新風險「現象」進行反思。

5 在社會學領域中，「風險社會」這個概念又與現代性、後現代性（post-modernity）、現代性反思（reflexive modernity）等概念有關，當然，不同的社會學者因關注的重點、詮釋的脈絡不同，而有不同的概念運用。這些討論當然有其重要與意義。但在這裏，我們作為一個社會政策的討論，關注的焦點與社會學家的討論不同。對社會學家而言，社會風險、風險社會或後現代性，是一個被研究的現象與客體，而關心該等現象的本質，但對社會政策研究者而言，視之為一種政策環境，關心的是其與政策的互動。當然，社會學家們，也會從社會風險角度對福利國家進行討論（如 Habermas, Dougglas, Foucault, Beck, Giddens），這一部分 Culpitt (1999: 85–110) 有相當的介紹與討論。

risks) 取代風險社會，又為與福利國家時代的舊社會風險 (old social risks) 相區別，而以新社會風險 (new social risks) 或新風險 (new risks) 來表達在風險社會中進行政策考量所面對的風險環境 (Bonoli, 2004; Taylor-Gooby, 2004; Taylor-Gooby et al., 1999)。社會政策領域中對新社會風險或新風險的概念乃漸明確，也受普遍的運用。

在政策學者的討論中，早先學者們關心社會風險（舊的社會風險）的界定，即關心個人風險轉變或被界定為（舊）社會風險的社會知識與政治活動過程。如 Esping-Andersen (1999) 即指出，個人風險要發展成為社會風險的條件有三：1. 雖然風險發生在個人身上，但其後果與影響則是集體的、社會的；2. 或者社會對該類風險具有一致的認知或共識，而認為必須以集體的力量進行干預；3. 或者由於社會高度複雜發展的結果，雖然是個人的風險，但不易甚至無法歸因於個人或超出個人所能防範的，則這些風險可能成為社會風險，而有政府干預介入的必要。另一方面，其也指出雖然個人應有其風險管理的責任與能力，但亦可能由於價格過高、不完全競爭等市場失靈現象，致政府有介入市場與家庭，進行風險管理的必要 (Esping-Andersen, 1999)。

Rabinbach (1996) 不但強調社會風險是社會知識與政治認定下的產物，更指出風險亦有其時代性與現代性。在不同的年代與社會結構中，社會風險的內涵並不相同。Esping-Andersen (1999) 指出，就風險不確定的角度來看，解決及處理風險問題是現代民主國家的主要任務。尤其自十九世紀工業化以來，國家所面對的社會風險，主要的向度有三，為階級風險 (class risks)、生命周期風險 (life-course risks) 與代間風險 (intergenerational risks) (Esping-Andersen, 1999: 40)。而這些風險有一個共同的特性，即所得不平均。政府亦可運用這種所得的不均分配情形，進行（舊）風險管理——所得的重新配置。也因此，在充分就業、男性就業的前提下，社會保險制度有其有效性，無論是採薪資稅、均一費率與給付、或是所得相關的給付與繳費，甚至採用隨收隨付制，均能藉由保險的機制進行階級間、生命周期與代間的所得分配，而有效地管理個人所得風險，甚至政治風險。

正如福利制度的源起是國家為處理風險而以政策方式介入一般，當代的國家也要面對新的社會風險。Esping-Andersen (1999: 2-4) 指出：50 年代

福利國家的危機內涵是通貨膨脹與災害；60 年代則是所得不均與過度科層；而 70-80 年代中，停滯性通貨膨脹、失業、政府超荷（overload）與後物質主義是主要的危機；到了 90 年代以後，全球化、失業、不平等與社會排除（social exclusion）、家庭不穩定的變遷成為主要的危機與挑戰。借用系統的概念來說，在社會變遷、後福特主義與全球化的效應下，系統改變了，加上原來的干預出現了回饋性的作用，即福利國家或福利制度在解決問題的同時，引發新的問題。⁶

然而站在政策的角度，吾人或有必要釐清三個主題，即社會問題、舊社會風險與新社會風險。經由以上的論析，吾人可以發現「社會風險」與傳統所認知的「社會問題」有所不同：第一、社會風險強調資本主義體制的結構特性與內在邏輯，因而是跨國境運作的；而社會問題較著重於特定國家境內的。因此，第二、正如稱之為風險，雖然指涉的是一些「現象」，但這些現象或尚不足以稱之為立即的問題，而更關心於「將來」、「存在某些將發生的可能」、「呈現出某些日漸顯現的現象與趨勢」，而未必是已發生的，且「一旦發生其危害恐相當大」，而與社會問題係指已發生、對特定一部分人發生危害的現象不同。第三、社會問題也往往可以有相對明確的行為者，或可以歸責的行為者與對象；而社會風險卻是「誰都沒有錯」或所謂的惡果不易有明確的歸責對象，但確存在著不得不面對的惡果，存在某些或令人擔心的現象。第四、由於人類智識的有限，風險社會的討論未必要聚焦於原因，而是行動與處置，尤其是以政治的行動來處置。

6 雖然學者們對 90 年代以來的歐洲福利國家縮減與變遷的動力與原因仍有不同的討論，但這些討論所爭議的焦點是針對變遷原因（Palier and Sykes, 2001）。無礙於學者們接受及將這些變遷視為社會風險不確定性。Palier and Sykes (2001) 也將這些不同的論點進一步歸納為三種：(一) 全球化藉由強化（市場）經濟的力量，而對福利國家有顯著的影響。如 Mishra (1999) 最具代表。(二) 全球化對福利國家雖有影響但不明顯。福利國家雖有所改變，但是改變的壓力並非來自全球化而是來自內部的壓力，如人口結構與經濟結構的改變等。如 Pierson (1996、2000)。(三) 全球化對福利國家有影響，但影響係經由各國的制度結構與政策反應而發生，即有所謂制度或路徑依賴（path-dependent）的情形。如 Esping-Andersen (1996a、1999)。有關這三類觀點的討論，當然 Palier and Sykes (2001) 的著作是很好的歸納，我國學者李易駿（2003）也有若干的分析討論。

而所謂的舊風險和新風險也有若干的不同 (Huber and Stephens, 2004; Scott, 2000; Taylor-Gooby et al., 1999)：第一、在所得與經濟安全方面，舊風險是在階級、年齡、性別等不同人口群間存在著不平等分配關係，如勞工階級、中高齡者、女性的風險機率較高；在新風險中，風險機率與階級間的關係較不顯著，如高階經理人同樣易於被裁員，青年、男性的失業率甚至更高。即風險社會中的風險分配是跨階級、跨階層特性、甚至個人化的 (Beck, 2003)。第二、在風險與政策間的關係上，舊風險因擴散及作用的時間較長，其範圍有限且集中於特定人口對象，政府往往或可有若干的政策因應與作為；在新風險中，因風險作用的擴散較快及人口對象分歧，政府往往或無法及時採取政策因應。第三、在風險源上，舊風險較集中於國內的經濟現象，係在政治治權範圍所及之內，政府得以藉由政策而為因應；在新風險中，因風險源包括來自國境外的政治經濟作用、及進而作用在人口、家庭及文化結構上，往往超過政府治權所及的範圍，甚至政府無法採取合宜的政策因應。第四、從政策目的上來看，政府對舊風險的政策思維仍是社會改革的、效率的，即追求更多的平等與社會進步；而政府對新風險的政策思維則是避禍的，因著風險避免的集體性合作與干預 (Beck, 2003; Scott, 2000)。

三、福利國家結構變遷與新社會風險

我們除了可以從概念上來區分舊社會風險與新社會風險外，也可以從福利國家具體的政治、經濟與社會結構改變而認識到所謂新風險的不同。即福利國家自第二次世界大戰擴張發展至 90 年代，在基本的社會結構上已有相當大的改變。首先在人口結構方面，戰後嬰兒潮世代的人口，如今已步入老年期。以英國為例，英國 1950 年時人口雖已有老化的現象，但六十五歲以上的人口佔總人口僅 10.7%，到了 2002 年時則約為 15.6% (OECD, 2004；吳明儒、張菁芬，1999)，在平均餘命方面，過去五十年有相當大的改變，1944 年時男性出生時的平均餘命為 62 歲、女性為 67 歲，到了 90 年代中期男性則為 74 歲、女性為 79 歲，到了 2002 年時更分別為 75.7 歲與 80.4 歲 (OECD, 2004; Sullivan, 1996)。

在家庭結構方面的改變，Esping-Andersen 以「去家庭化」(de-familialization)

zation) 來說明家庭的功能解組、甚至型式的瓦解。首先，高婦女勞動參與率代表家庭對子女與老年人口照顧功能的弱化，與照顧需求的增加。其次，高的離婚率、未婚生子所導致新型態的貧窮問題。第三、以男性為家庭的唯一所得者，易有所得不足的情形。美國勞工統計局針對新興的「有業貧戶」(working poor) 現象進行分析，發現單一勞動者家庭是落入貧窮的主要原因之一（另一為教育水準偏低）(Warren, 2002: 7)。而 Duncan 等人 (1993) 研究美國、丹麥、瑞典、德國與義大利的貧窮與家戶的型態顯示：美國單親家庭的貧窮率 (61%) 約為單薪家庭 (33%) 的二倍（丹麥與瑞典因有較高的兒童津貼則此無現象），而單薪家庭的貧窮率為雙薪家庭的 2.5-6 倍。顯現家庭的改變會造成更大的福利需求，甚至過去認為是正常、典型的男性單一就業家庭，在今日卻有相當大的可能性成為貧窮的家庭。

在就業風險方面，在工業時代的現代社會中，所謂的就業風險主要有三：為老年、職業傷害（含死亡）及失業三種所得中斷。而在全球化時代中，失業風險的程度與本質大不相同，而成為新的重大社會風險。因為在全球化時代中，由於後福特式的生產，及基於全球比較利益競爭下的全球商品勞務分工活動，跨國勞動市場的分工與競爭，已使勞動市場的變動與風險大大的擴大，不但失業率上升，且長期失業（失業期間達一年以上者）的比率也上升（詳見附表一）。一般而言，全球化時代中的新失業風險，主要表現在三個相互關連、互相替換的狀態，即失業（包括高失業率、高長期失業率）；不穩定就業：包括非典型就業（non-standard employment）及低度就業者的比例增加；以及有工作但卻所得不足的情形。

詳言之，不但從總體就業市場的結構數據，即總體失業率、長期失業率及兼職勞動者比率來觀察，令人懷疑就業風險已大大提高，穩定就業似已不再。實證研究也紛紛證實這種命題。如 Mann (1998) 的研究即指出英國的勞動市場呈現 30/30/40 的特性，即 30% 的就業者被排除在勞動市場之外，而處於失業及打零工維生；30% 的勞動者處於就業不安全中，即雖處於就業狀態，但卻屬非典型就業而未能確保就業穩定；而祇有 40% 勞動者處於傳統上所認知的雇用就業關係中。又回溯式、橫斷世代的調查，更直接說明不同世代的人口面對不同的就業風險。Koning 等人 (2001) 針對不同年齡層人口所

進行調查，來分析荷蘭和德國國民所受到的就業風險。確實說明了在 30-40 年代出生的國民，相對於 60 年代出生的國民，終其一生失業的風險是比較低的：在 60 年代出生的國民，約 27% 的德國人口與 42% 的荷蘭的人口，在其一生的勞動期間（其實僅過了一半）中已經歷過失業；而 30 年代出生的人們，終其一生（彼等確已退休了）中曾經歷失業的風險僅約 7%（德國）至 14%（荷蘭）。這樣的數據直接說明了，人們經驗失業風險的可能性已大幅地增加了。

又 80 年代以後勞動市場的風險不但大大改變了，而且這些風險更是直接而強烈指向男性就業者的。在 Alcock 等人（2003）針對英國男性就業者進行的大規模調查中，歸納出六項主要的結論：(1) 男性勞動者不都是充分就業的，青年與中高齡者的就業情形是明顯不佳的。(2) 而這些青年與中高齡者之所以不在勞動者的行列中，並非其自願地延後進入或提早離開勞動市場。(3) 中高齡者即使被迫離開勞動市場，但仍努力重返而不可得。(4) 地理上的差異相當不同。(5) 因著男性有著被迫離開勞動市場的現象，整體的職業生活（就業期間），有著相當的改變。(6) 男性的這種就業模式改變，直接影響到對政府的社會政策需求。

這些就業市場的風險變化，正如 Whiteside（1998: 97）所解釋的：90 年代新失業現象的意義已不僅是所得中斷。在 50-80 年代的失業現象，是經濟循環過程中一部分人的所得中斷，但 90 年代的新失業現象，一方面是所謂長期失業者的比率提高，同時也出現高青年失業率現象。這些現象，一方面使社會安全的失業給付或所得維持給付總額大幅擴增，而對失業者、尤其是青年失業者與長期失業者而言，在長期的失業狀態中，將產生減少社會互動、甚至處於為社會機制聯結外、不易接近社會服務的社會排除現象。

另外，在以服務業為主要產業的後工業社會中，由於服務業具有就業場所零細化、就業時間分班制及彈性化的特性，尤其低階服務業，如零售業、家事服務業，由於技術層次低，更具有隨時被替代的特性，不但不利勞工組織的形成，就業市場上的勞資權力平衡已不易維持，而是偏向由資本家來決定（Esping-Andersen, 1999），進而在就業的型態上，偏向以非典型就業，特別是以兼職與按時計薪的僱用方式來運作（Lind and Moller, 1999）。正如 Tannock（2003）所指出，固然青年在服務業打工與工讀有其傳統，但現今

的環境大不相同。早先，年輕人口及婦女於服務業中擔任臨時、計時人員係屬打工、外快性質，但如今已成為企業節省成本的主要方法之一，僱用較年輕的人口作為臨時人員，幾已成為常態。原來屬於的青年學生外快性質的工作，卻成畢業青年無力但卻必須維持生活的就業型態之一（Hutton, 2000）。

除了經濟數據上的失業率變動外，在福利與社會政策上的失業意義也大不相同，即由「無業」取代了「失業」。因為在勞動彈性化下，契約性勞動、兼職性勞動以及派遣勞動等非典型就業的勞動關係，取代了傳統的勞動關係，勞動者因勞動期間期滿而致「無業」，而非雇主解雇的「失業」，乃限制了其在社會安全與勞動法保障中的若干請求權利。正如 Vandenbroucke (2002) 所指出的，各國在面對經濟全球化與勞動市場改變時，似乎必須在失去工作（失業／無業）與減少所得（彈性／兼職就業）之間作選擇，而成爲兩難。

甚至由於福利國家多數的保障與給付係透過職業與社會保險體系來輸送的，往往有基本繳費資格條件要求，勞動者在就業期間即或因每週工作時數不足而可能被排除在社會安全方案之外，甚至因為就業未能持續穩定一定期間，雖參加了社會安全方案，但並不足以累積足夠的繳費期（記錄），而無法取得給付資格，成為社會政策上的新議題（Falkingham and Baldwin, 1994: 4）。又長期的失業甚至會超過職業體系的負擔，而被拒絕在社會保障與社會參與之外，不但產生社會排除的效果，更產生「不被接納的階層」（under-class）。⁷ 在這種情形下，社會階層的分歧化，即國家內的國民不再屬於相同的社會，國民不再是命運的共同體，而是不同命運的、分歧的，即其所面對的社會風險是不同的，不但在程度上不同，且在類型上亦不相同（Bauman, 1995; Mann, 1998）。進言之，國族國家（nation state）面對直接的「社會團結」（social solidarity）與認同問題，以及其進一步可能引發的社會穩定

7 「underclass」一詞的界定十分模糊，美國在 1960 年代就有類似的用法，在一般公共論述中，關心的是不工作的福利依賴問題（王篤強，1998）。在英國，對 underclass 的討論，其意義在於宣告英國自戰後以來對「公民權／福利國家」的共識，被打破了，英國社會不再是階級團結、一體的，而是分裂為不同、分離的社會階級／團體的（Field, 1989）。此處以不被接納的階級，取概念上的意義。進一步的討論，可見王篤強（1998）。

與安全問題（Bauman, 1995; Mann, 1998）。

以上的現象與討論雖頗複雜，卻可以藉用 Esping-Andersen (1999: 151-155; 2002: 2) 與 Taylor-Gooby 等人 (1999: 178-180) 的說明來予進一步的簡化。從現象或徵候來說，新社會風險可以簡化為勞動市場風險 (labor market risks)、家庭風險 (family risks) (Esping-Andersen, 1999: 151-155)，其中又以勞動市場／就業風險是社會風險結構改變的主要原因 (Esping-Andersen, 2002: 2)。因為福利國家體制運作、特別是社會保險制體系維持，係以對就業期間／失業率的各種假定／要求為基本前提的。在對就業期間／失業率的各種假定／要求已鬆動、未能被滿足的情況下，則可能破壞了福利國家體系運作的基礎。而 Taylor-Gooby 等人則以分析的方式來陳述，而指出：在社會政策與新風險的對話與討論中，有四個要素是交互作用、相互影響的：經濟與文化的全球化；對專家及規劃的不信任；對風險的重新理解；對政治共識的反思。其中對專家及規劃的不信任，以及對風險的重新理解則尤其具有特殊的重要意義。進言之，吾人或可理解為：經濟與文化的全球化為結構改變的起因，而產生風險，尤其特別表現在勞動市場及家庭結構上，但因專家的規劃未必是可信任的，使得吾人必須對風險有重新理解與認識的必要，同時要對所謂的政治共識進行適當的反思。

就以上的討論，吾人可以歸納出幾個重點：首先，雖然學者對「社會風險」的內容、範圍與本質仍略有不同的歧見，但基本上同意風險的重要性。其次，從新風險的角度來看，新風險與舊風險在意義內涵和政策上確有不同。第三、固然學者對社會風險仍有歧見，但在社會政策層面上，尤其是總體層面的社會安全政策上，大致同意勞動市場與就業環境變動是最首要的、最核心的。⁸第四、勞動／就業型態的改變，直接挑戰西方福利國家之結構與基礎——充分就業，進而學者們質疑福利國家所探行的各種福利制度是否仍是有

8 當然，新的社會風險還包括家庭面的，但家庭面變動的主要影響是家庭的照顧功能，及對勞動再生產的影響，對社會安全制度的影響較不強烈。

效及合宜。⁹據此，第肆節有關台灣的討論也將集中於這些部分。

參、老年經濟保障制度之基礎與其改革

一、老年年金制度的社會基礎

就歷史事實來看，世界各國的老年經濟保障制度可以分為三個路線。一是社會保險，以德國 1889 年的保險體制為代表，其給付額與過去的所得相關聯。第二種是普及型的年金，以公民權及年齡為給付要件，沒有資產調查、也不論繳費紀錄，主要施行於斯堪地半島等國 (Scandinavian) 與大英國協，以紐西蘭 1938 年為第一個施行的國家。第三種是需資產調查的社會津貼，以丹麥於 1891 年設立的 Danish Law 為開端，雖仍屬社會救助的性質，但因較為寬鬆，用以取代過去較為嚴苛的社會救助 (楊靜利，1998)。而後因為寬鬆資產調查的社會津貼與普及式年金間有部分的共同特性，而往往被歸為同一類型。另外，以前英國殖民地為主而發展出來的公積金制度，及在世界銀行的倡議下，拉丁美洲經由年金改革而建立私人儲金年金體系，因同為強調確定提撥與個人帳戶及基金的性質，而被相提併論。因此，老年經濟保障制度可以粗分為社會保險、社會津貼與個人儲金三種主要類型。¹⁰至於各國採行各種制度的情況，無疑地，社會保險是最普遍的，而社會津貼約有十個國家施行，主要是北歐斯堪地那維亞國家，而個人儲金（與公積金）制度則盛行

9 順著「勞動市場變化」作為福利國家制度變化的核心時，受到影響而變化的福利制度並不限於年金制度，也包括失業救濟制度。事實上，在西方國家確也引發失業保險與給付制度的變革，及促成西方國家「積極性勞動市場政策」(Active Labor Market Policy; ALMP) 的發展。

10 對老年經濟保障制度進行歸類，往往可以有不同的考量與標準，加上各國的制度性學習與修正，往往有若干的混合，更不易清楚劃分與歸類。如社會保險制又可因財務原則的不同，區分為儲金制、隨收隨付制及混合制。而帶有財力調查的社會津貼可否稱之為社會津貼，或應稱社會救助有時仍會有不同的爭議。對於社會津貼的問題，筆者認為：寬鬆、排富調查的社會津貼因較不具烙印效果，以及在意識型態上仍是較偏集體主義的，仍適宜歸為社會津貼而不視之為社會救助，本文也據以進行討論。另各國的制度歸類，由於多層次年金制度普遍運作，及各國不同人口群體往往適用不同的制度，歸類上亦不容易，此處係指各國最主要的制度。參見 Turner (2001)。

於前英國殖民地與拉丁美洲。

進一步來說，各種不同的老年經濟保障制度、甚至總體的福利國家體制係建立在特定的社會條件、社會發展及制度運作假設之上的。盛行於大陸歐洲的社會保險制老年年金，可以德國為代表。德國的公共年金包括基礎年金與附加年金二部分。基礎年金採均一的年金給付與納費，而附加年金則採與所得相關（earning-related）的給付及納費（Schmähle, 1993）。Faufmann (1997) 強調德國的福利國家成功條件至少包括經濟、政治、文化與社會四方面的條件，在於：男性長期（甚至達 40 年）充分的穩定就業，以及男性的所得並非單身個人、而是整體家庭之所得。在這些條件下，始得維持社會保險的持續繳費與制度的運作。而這些前提、假設與制度之間，不但相互關聯，且與制度運作規則相一致。正因為長期的穩定就業，乃得以持續長達 40 年的繳費；正因為以男性收入為家庭所得，婦女之經濟需求已併入男性所得與給付之中，社會保險的被保險人與給付無需特別考量婦女；因為男性是唯一的家計負擔者，乃不支持女性就業，並得以維持充分就業（Esping-Andersen, 1996）。即使是英國，福利國家的創建者貝佛里奇雖有社會主義的思想，但其是個理性的經濟人（rational economic man）（Abel-Smith, 1994），其所提出的貝佛里奇報告書，主要精神是依據凱恩斯的一般理論所制定的，其對所提議之福利國家及措施的條件與假設為：充分就業及強調以男性就業、家庭為單位的社會保險（Beveridge, 1942; Glennerster & Evens, 1993）。即失業率不超過 3% 的理論與條件上，則其保險財務可在 25 年達到平衡，是其主要設計。

而政府干預較多的社會津貼，無論是普及型或經財力調查的社會津貼年金制度，由於係由公共財源來支付，較大的公共財政負擔是主要的要求，此意謂著政府必須維持穩定的財源收入，以及在老年經濟保障中的支出。進言之，即必要經由持續的高經濟成長、高稅收以維持政府較大的財政支出規模。其次，則是意識型態與工作倫理方面的要求。無論是普及型或經財力調查的老年社會津貼，均仰賴由「富者」支付而移轉予「中低收入者及貧者」，此涉及對社會團結共識的承諾，甚至要求在制度運作中的回饋作用不致影響到國民儲蓄與工作意願。即對社會津貼制度而言，集體主義的社會共識，以及在

社會津貼實施後的工作倫理維持，是關鍵性的制度運作條件。

至於公積金與個人儲金，雖是相當個人主義、並不太涉及到集體性的合作與財務運作，但是亦有其制度設計上的條件與假設。此個人儲金制度之所以可以運作及成功，建立在三個假設與條件之上：第一、穩定的政治、社會與經濟環境：必須在穩定的政經與社會環境中，乃得確保實體的儲金／基金不受到侵蝕與通貨膨脹的影響。第二、投資收益：一般而言，勞動者與雇主之儲金提撥，其累積之基金並不足以維持老年人退休後長達十年以上的生活必要，而必須仰賴基金投資收益的溢注。第三、勞動者的就業必須具有一定的穩定性，及工資必須具有一定的水準：個人儲金制度在性質上是個人層次的儲蓄，老年的保障來自個人（與雇主）的提撥，若未能穩定就業、或就業期間的工資水準不足，未必足以累積適足的基金，因而同樣對穩定就業及工資水準有一定的要求。

綜合本段的討論，可以發現世界主要福利國家的老年經濟保障制度，在制度上雖有不同的設計與特性，但均有其制度設計與運作的假定與條件。以最重要、最核心的社會保險制來說，社會保險體制之所以被採用的主要理由是基於政治與財務上的考量，同時長期穩定就業模式與男性長期穩定之充分就業為社會保險體制的制度前提。亦即社會保險制的老年經濟保障雖然是政治的，但仍有其理性規劃的層面。換言之，所謂的較合宜、較佳的制度必須視社會條件環境而定，即在併同檢視制度條件要求與社會環境中進行抉擇。

二、90 年代的主要年金制度改革趨勢

年金保險作為各國主要老年經濟保障制度，經過福利國家近 60 年的運作之後，現實的財政壓力與制度瓦解的危機已大到不得不面對改革的程度，乃迫使各國進行年金體制的改革與修正，但年金所涵蓋的對象為特定、明確分類的人口群體，且這個人口群體佔總人口的比率不低，易形成政治選舉中的力量與既得利益者，致使年金問題改革不易 (Bonoli et al., 2000; Pierson, 1996; Giddens, 1990)。¹¹ 整體而言，學者認為就當前福利改革的主要方向有

11 有關各國的年金改革，大致上可以區分為二部分來討論，一是西歐和北美的福利先進國家，

二：即私有化，以及強調自我負責／付費方式的福利責任移轉，即個人必須負擔較多的福利責任（Bonoli et al., 2000）。

更有學者參酌新加坡及開發中國家的公積金制度，提出老年儲蓄帳戶的建議。如 James and Vittas (1996) 即主張以強制儲蓄制度（mandatory saving schemes）作為新的老年經濟保障體制，並解決政府福利危機的困境。John and Falkingham (1994) 更大力倡導及提出「聯合年金基金」（Unified Funded Pension Scheme）的構想，以取代國民年金保險、職業年金等分歧的制度，成為單一且一致的制度，其制度的主要設計是每一個人設立一個個人的退休基金（personal retirement fund），即個人長期儲蓄帳戶（personal retire long-term savings account）。不但學者們不斷建議，事實上此一個人儲蓄帳戶的作法已反應在自由主義福利體制的英美二國（Grubbs, 1996; Wadensjö, 1997；吳明儒，2003）。

除了學者對年金體系提出建議，世界性的跨國組織亦紛紛對年金表達其立場及提出建議。如世界銀行於 1999 年出版年金改革建議書《The World Bank Approach to Pension Reform》，特別強調多層次的年金體及公私整合的年金制度（Holzmann, 2000）。而國際勞工組織對年金的主張則為：在內涵上則強調較大的政府財政責任，以及女性的年金權益（ILO, 2000），反映在制度類型上，則為免繳費、需經資產調查的基本年金，以及繳費的職業年金（Deacon, 1999）。這些改革的建議表現在實際制度上的變革的趨勢有五（Rein & Wadensjö, 1997）：1. 紿付年齡之提高與延後。2. 取得給付資格的繳費期增長。3. 在財務機制上，將隨收隨付制改為部分提存基金準備制（quasi-funded）。4. 政府公共年金不再是唯一、強制性的年金機制，另提供其他機制規範。5. 藉由稅制優惠，鼓勵職（企）業年金及個人私人年金發展。

此一部分可參考：Clasen, Jochen (ed.) (2001) 《What Future for Social Security Debates and Reforms in National and Cross-national Perspective》，Jonathan Gruber and David A. Wise (eds.) (1999) 《Social Security and Retirement around the World》、吳明儒（2003）。其次，是世界銀行（World Bank）對開發中及轉型中國家所主導及倡議的，這一部份，可見 Holzmann (2000)，但對這些改革的主張，學者們也未必全盤接受，見 Deacon (1999)、古允文 (2000)。

三、90 年代的年金改革的反省

雖然各福利國家在 90 年代紛紛致力年金改革，對於所謂的「改革」，仍處於相當紛亂的爭議之中 (Clasen, 2001)。之所以仍是充滿爭議，主要的理由與各國普遍採取社會保險年金制度作為老年經濟保險有密不可分的關連，並可以進一步分為三部分：老年經濟保障原不合宜以社會保障制度辦理；社會保險制年金所需社會結構條件已改變；社會保險制的老年經濟保障無法面對新社會風險。

在老年經濟保障是否合宜以社會保險制度辦理方面：從純粹的保險原則來看，「保險」是指對風險損失的救濟或補救。且這些風險所可能造成的損失係具有不確定的特性、難以預測及測量 (宋明哲, 1992)。據此，就社會保險之風險內容：健康醫療、退休年金、失業、殘障及遺族年金等項目，其中疾病，尤其是職業疾病，其不確定性的風險意義相當明確，乃適合以保險方式運作。而老化、伴隨年老而退出職場及所得中斷的現象是可預測的、甚至是必然的。即從學理上而言，所謂的年老／退出職業的這個現象是可以預期而加以控制的，並不具風險不確定性的條件。¹²

其次，風險的同質性是保險的要件之一，因為不同質的風險，其風險機率不等，若將之集合成同一的保險群，易形成投機與逆選擇 (宋明哲, 1992)。而工業社會中之老年人的經濟安全風險並不具同質性的特性，即不同社會階層、職業的國民的老年經濟風險並不相同，並不符合保險同質風險的要求 (詹宜璋, 1997)。¹³ 尤有甚者，保險同時具有風險移轉與風險結合的性質，因就被保險人立場而言，有風險移轉的效果，但對保險人 (如社會保險中的政府) 而言卻是風險的結合 (宋明哲, 1992: 289)。因此就風險管理的角度而言，

12 對就企業而言，員工退休是可事先預知、預期的，難謂其為「風險」，但企業之所以將之視為風險來管理，除了法律規範外，另一個重要的考量是員工的退休，可能對企業造成財務的壓力，或在退休給付及與工會談判中，對企業營運與形象造成「風險」(宋明哲, 1992: 357-9)，即員工退休的經濟不安全並非風險，而是員工退休對企業營運與形象的不確定影響乃是「風險」。

13 王俊豪 (2001) 對德國農民年金及福利的分析，也提出相似的質疑。

老年退休的經濟不安全不但難謂為風險，且又不具同質性，勉強以保險方式來辦理，以保險方式處理老年經濟不安全問題，不但無法達到風險分擔，對保險人而言更是風險的結合。綜合以上的討論，老年經濟不安全問題不適合以保險方式來處理，在學理上是相當清楚的。¹⁴

而在社會保險制年金所需之社會結構條件已改變方面，從西方國家的政策經驗與學者的分析，有關社會保險制年金所需之社會結構條件已改變的討論，大致上可以歸納出幾個主要的面向：第一、各國的社會保險制，尤其是所謂的隨收隨付制年金，係建立在戰後嬰兒潮的特性之上。此一人口結構特性在制度運作初期，確是一項重大的制度運作優勢，即利用廣大的勞動人口作為納費的基礎，來支付少數的老年需求。但是在人口結構改變的情況下，昔日的資產成為今日的負債，而呈現納費者與領取給付者間的財務不平衡、即收入（繳費）減少但給付（需求）擴大的現象。

第二、老年社會保險年金給付係建立在充分就業的前提之上，一旦這個前提無法滿足，同樣地也加深財務上的困難。此充分就業的前提被從不同的面向加以侵蝕，包括：1. 部分歐洲大陸國家為達到維持充分就業的目標，更鼓勵高中齡勞動者提早退休，但卻更加重了保險財務的負擔。2. 在勞動彈性化與非典型就業的勞動結構改變下，雇主為免除社會安全責任與負擔，而進行勞動彈性化，社會保險制反而成為促使雇主加速勞動彈性化、造成勞動市場不穩定的關鍵性因素之一 (Falkingham and Baldwin, 1994: 4)。3. 在就業市場不穩定與變動的特性中，更致使勞動者、尤其是青年男性，因為未能穩定就業，被迫排除在社會安全體系之外，即實證上發現年金方案涵蓋率下

14 雖然社會保險制度並不合宜作為老年保障設計，但社會保障之所以成為各國老年保障的主要制度，其可能的原因有四：第一、政治的理由，即政治的風險選擇的偏好。社會保險被認為係勞、資、政三贏的解決方案。第二、可說是制度的熟悉性或歷史發展的基礎。如德國在既有基爾特基礎上發展，英國亦在既有制度上的整合與擴大 (Abel-Smith, 1994)。第三、財務的考量。採用保險制度，因有保費收入而讓執政者以為政府的財務責任較輕。第四則是意識型態、工具的。即將社會保險視為一種達成其他目的之工具，正如俾斯麥社會保險的主要目的在於維持有秩序的國家與社會，貝佛里奇亦強調以就業體系、家庭為單位，在於強調男性、家庭功能及職業秩序 (Abel-Smith, 1994)。就此可以發現，福利國家以社會保險作為老年經濟安全的保障制度設計，並非基於所謂的「個人經濟風險」的保障，而是個人風險的社會化，個人經濟風險的累積成為「社會風險」乃成為國家干預的主要理由。

降，尤其是相當規模的青年男性並不參加到年金方案中，即保險制確已發生未能完全提供全體勞動者老年經濟安全保障的窘態 (Even and Macpherson, 1994)。

第三、年金給付是建立在男性就業的前提之上，但隨著女性勞動參與率的提昇，則在制度運作安排與給付上，不但因結構條件變化而呈現出矛盾的現象，在制度運作面也呈現出給付與原始規劃期待大不相同的情形。由於社會保險制年金給付往往是「與所得相關的」，而在「個人薪資」與「家庭薪資」間呈現出就業期間的薪資與退休時的年金給付間存在著予盾現象：1. 在社會保險體制中，過去將（男性）薪資視為家庭性的薪資，而連帶所及的是與薪資相關的老年給付仍視為是家庭的維生需要，但事實上是二份薪水、二份給付，而給付過高卻未必符合社會政策的基本原則，也部份加重福利國家財政危機。事實上，Andersen and Meyer (2003) 對德國和瑞典的實證性研究即驗證了這個結論。2. 或者在個人薪資的情況下，對單薪家庭、單薪勞動家庭往往因薪資過低，即使在就業期間，其所得仍不足以維持家戶所需。尤其，在部分國家朝向個人薪資思考及晚近減少年金給付水準的改革中，卻出現了社會保險制的年金給付不足、老人即使領有年金仍落入貧窮，而更有賴於政府的社會救助以維持生活 (Webb, 1994; Brodhurst and Glendinning, 2001; Hills, 2004)。年金制度的功能與效果受到嚴厲的挑戰。¹⁵

此外，由於社會保險制年金給付往往是「與所得相關的」，年金給付則延續就業期間的薪資差距。加上，兩性間的薪資差距往往被認為來自於雙元勞動市場、就業市場中的性別不平等、以及以男性為中心而對有酬工作 (pay

15 如而英國近 15 年的救助給付大增，其中由於未能合於領取國民年金的老人大增即是主要的原因之一，而必須依賴政府的救助 (Hills, 2004)。事實上，依據英國政府的統計，在 1996 年時即至少有 2 百萬的老人依賴經財力調查的社會救助維生及 1 百萬老人符合救助標準但未提出救助申請，此至使英國政府祇好修改年金制度為混合了保險制及部分配合社會津貼制（指國民年金中同時加入經財力調查的最低保障給付）(Brodhurst and Glendinning, 2001: 75)。另外，日本自 1985 年年金改革後，雖將國民年的參加對象擴大到全民，但到 1998 年時仍有 13% 的自雇者未依規繳費參加國民年金，及 55% 的自雇業者在調查中表示沒有能力繳納國民年金保險 (OECD, 2000)。到了 1996 年，即實施全面、普遍性國民年 10 年之後，老人領有年金的比例仍僅 60% (Disney and Johnson, 2001)。

work) 的狹隘界定，而社會保險制年金則使得女性獲得的年金額低於男性、甚至單親、(中年)離婚婦女因未有充足的繳費記錄，而被排除年金給付的範圍之外。加上女性的平均壽命往往較男性為長，所面對的風險與男性不同，女性年金權的問題一直是保險制的最大弱點。雖然各國的年金制度也紛紛考量女性的年金權利，如提供寡婦遺族年金、改以個人為福利資格權對象的國民年金，但各國制度的修改仍無法完全、合宜地回應女性年金權利與需求的問題 (Barrientos, 1998; Leitner, 2001)。社會保險制年金更被批判為是加深兩性不平等的制度性機制 (Hutton and Whiteford, 1994; Lister, 1994；傅立葉，1999)。¹⁶

至於社會保險制的老年經濟保障無法面對新社會風險方面。在勞動市場變動的趨勢中，國族國家不但無力處理目前的挑戰，更要面對未來的新變化。首先，延續前面的討論，新社會風險是跨階級的個人性分配，而非人口特質的群體性分配，致使傳統上參照階級、從業身份（如受雇者與雇主）或所得等概念，進而所設計出來的社會政策制度，其政策效果受到限制，當然也包括既有保險制的政策效果受到限制。其次，在全球化經濟的跨國競爭中，企業以投資意願、撤資作為威脅工具，以改善投資環境為名，要求國族國家降低稅賦及勞動保障支出，政府不但未必有與之對抗的能力，政府的社會政策決策選擇則是更偏向資本家的 (Mishra, 1999；李易駿，2002)。

其次，則是民主政體決策機制本身的限制。Brittan (1975) 很早即指出民主制度的主要限制有二，一方面在政治競爭過程中，政黨、菁英與候選人傾向於以政府的「行動」作為政見，尤其是以政府支出的競爭為主，而不易有全面整體的政策競爭與抉擇 (trade-off)；再者，有組織的選民形成利益團體，成為候選人爭取的對象，進而較易爭取及維持利益。正如 Pierson (1994; 1996) 所論證的：福利國家、特別是老年保障制度的縮減必須考量的因素有三：首先，制度代表不同政治優勢者的既得利益，特別是制度本身已是政治

16 日本實際的年金運作情形更值得我們警惕：過去的調查即顯示婦女的平均投保年資祇 19.1 年，但男性的平均投保年資為 27.8 年；女性的平均給付額為男性的 30% (Rosenberger, 1991)。1985 年雖進行年金改革，而將擴大國民年金的規模、增加女性對配偶之年金繼承與分配權利，但仍無法有效處理兩性間的不平等問題 (Peng, 2001)

權力動員的結果，因此要對制度有激烈改革的可能性微乎其微；其次，縮減與民主的代價有關，因為基本性、高涵蓋率的福利方案往往可以獲得較高的支持；第三，制度的發展不但與有組織性之福利受益者（如退休人員）有關，亦涉及到福利國家所雇用的人員（如福利產業從業者）。此不但說明了老年保障制度縮減不易的情形，簡言之，民主政治與福利體制的結合，產生了免責政治（politics of blame avoidance）。此正是新風險的典型——制度產生的風險。

而在國民對年金制度的信心方面：由於福利國家財政的危機已是眾所皆知的事實，加上福利縮減的現象，各福利先進國家國民對國家的年金承諾並沒有充足的自信。如 Taylor-Gooby (1996) 收集整理 1992 年歐洲十二個主要國家的民意調查，在有關對未來年金給付水準下降的認知，認為未來給付會下降的最高幾個國家分別是法國的 76%、比利時的 66%、丹麥的 60%；而十二個國家的平均值亦達為 50%，足見民眾對年金缺乏信心的情形。在大西洋對岸的美國，民意調查顯示，對社會安全制度的未來「沒有信心」、「不可信任」的，自 1983 年以來亦維持在 50-60% 之間 (Rejda, 1999)。

除了社會保險制以外，社會津貼與公積金制也同樣面對結構變遷的挑戰。而正如本文第貳節所討論的，社會津貼制度對政府的財政支出有相當的要求，對意識型態與工作倫理也有要求，勞動市場的變動雖不直接挑戰制度運作的前提，但卻可能因而加大國民的福利需求及擴大政府的財政負擔。正如 Bonoli 等人指出：未來人們對福利的需求將愈來愈大、但政府在福利方面的財務支付能力卻愈來愈低 (Bonoli et al., 2000)。至於工作倫理方面，在全球勞動彈性與「工作福利」(workfare) 的思潮及制度下，大致上並不易出現勞動者故意不就業而獲得年金給付的現象。

而儲金制的條件為：穩定的政治、社會與經濟環境、基金投資收益，以及勞動者個人的持續就業與工資水準。雖未對充分就業有所要求，但卻以穩定就業、甚至以一定的工資水準為要求，此對不穩定、變遷後的新勞動市場都是不易達成的條件。而穩定的政治、社會與經濟環境然固然視個別國家的情形而定，但以經濟全球化——快速流動、變動的生產、貿易與金融活動來看，似也為不易滿足的條件。至於基金投資收益部分，固然視個別基金投資

而不同，但仍高度建立在整體的經濟成長之上，而從西方國家 70 年代的停滯性通貨膨脹、80 年代以後的低經濟成長來看，此似未必是容易被滿足的條件。

綜合以上的討論，吾人可以發現不同類型的老年經濟保障制度，其制度條件確有不同、面對環境變遷的挑戰也不同。尤其在全球化的影響下，所謂風險的本質已大不相同，且國家的能力亦與過去不同，不但國家提供個人風險保障能力已大不如前，在制度反饋作用下，福利制度本身即成為一種社會風險與高度的政治風險源 (Mann, 1998; Holzmann and Jorgensen, 2000)。尤其是需要更多條件、具有複雜設計、以及對經濟條件有更多依賴的制度，愈不容易被滿足及維持其穩定。

肆、台灣社會的新風險

多層次的年金設計已為世界的共同認知。事實上，截至目前為止，台灣的國民年金政策採多層次設計的規劃及強調個人的責任，國民年金僅係整體老年年金體制中的一部分。這樣的架構並沒有什麼特別可以非議的地方，祇是其中的制度設計基本上相當依賴社會保險體制，即建立在充分就業的基礎上；另一方面，或許看到了隨收隨付制的限制、政府財政負擔的問題，而加重個人的責任。

但是，從西方國家的經驗來看，社會保險制之老年經濟保障制度，其所賴以建立的社會基礎與條件已大大改變。就此而言，正突顯出從政府風險管理職責的角度，來討論台灣國民年金制度設計的必要性。即政府必須面對所謂財務危機所代表的真正風險——社會結構與風險的改變，尤其正視 2000 年全球化時代的資本主義結構與第二次世界大戰後的資本主義特性已大不相同，更遑論台灣與歐洲之社會結構與特性的差異。因而在這種情況下施行的福利制度，在施行之日也將種下制度危機的種子。無論是右派所謂的「我們無法再以舊方法來面對新問題」(John & Falkingham, 1994)，或是左派的「福利國家是不同資本主義生產階段的體現」(Gough, 1979)，現在似乎是強烈需要新福利的時代了。或許，我們不應將福利視為福利，而更應從社會結構與體制方面著手，才能建構適當的福利制度。

當然，要對於任何一個國家社會的社會結構進行討論及說明，無論用多少篇幅都不是一件容易的事，更何況要在一小節中來處理，但基於後續討論的必要，吾人仍必須進行精要的說明。而從社會風險的角度來看，如文前所析，強調的是社會變遷的趨勢，以及「存在某些將發生的可能」、「某些日漸顯現的現象與趨勢」。吾人則運用西方國家已發展出來的概念面向為基礎，配合台灣地區的實際資料來進行討論。

延續前面的討論，社會風險或可簡化為家庭結構改變與勞動市場改變，我們的討論也集中在此二方面。在家庭結構變遷與風險上，從數據上來看，近二十年的家庭結構變遷：老年人口佔總人口的比例，從 1981 年的 4.4% 到 2002 年的 9.0%；平均家戶人數從 1981 年的 4.7 人減少到 2002 年的 3.3 人；每千人的有偶人口的離婚率從 1981 年的 4.2 人到 2002 年的 12.3 人（見附表二）。這些數據呈現出人口老化、少子化及離婚率升高等現象。從社會風險的角度來看，意指著家庭不但無法承擔福利提供的責任；相對地，如果要維持家庭的組織，甚至需要福利提供的介入。

勞動市場的變化方面。首先在勞動參與率方面，台灣社會自 1980 年代至 2002 年之間，整體的勞動參與率變動不大，但是男性的勞動參與率卻明顯的下降與女性勞動參與率的上升：1981 年男、女勞動參與率分別為 76.8% 與 38.8%，但到了 2002 年已分別變為 68.2% 與 46.6%（行政院主計處，2004；參見附表二）。¹⁷ 而服務業從業者佔全體勞動者的比率，也從 1981 年的 38.8% 到 2002 年的 57.3%；¹⁸ 而受雇者佔總勞動人口的比例，也從 1981 年的 64.3% 升高到 2002 年的 71.6%。而在勞動市場上，失業率則自 1981 年的

17 在這裏，感謝評論人指出：台灣男性的勞動參與率下降是教育擴張及延伸，而致使青年及青少年勞參率下降之故，青壯年人口的勞參率並沒有明顯的下跌，女性的勞參率普遍提高與生育率下降有關，總體而言，台灣地區的總體就業率是成長的。筆者認同這樣的評論，但從西方國家的例子來看，卻有直接證據支持勞動參與率的變動與勞動風險同步發生（參見第貳節），此或為偶然的現象，雖未必足以說明台灣的勞動市場風險，但或兩性勞參率的變動對所謂的男性就業模式的社會保險制仍有其影響。

18 服務業從業人口比重的增加，並不直接顯現就業風險，但服務業因勞動場所細瑣化及偏向雇用兼職、計時人員的特性，亦被認為與勞動市場風險有關（Esping-Andersen, 1999），參見第貳節。

1.36%、到 1990 年的 1.67% 到 2002 年的 5.17%（見附表二）。

另台灣地區雖沒有全面性的兼職受雇者的統計，不過李誠等人（2000）依據政府的人力調查報告，估算出部分工時勞動者的比例，在 1990 年時約為 4.16%、到了 1997 年則為 6.30%。又依勞委會的調查，部分工時者的福利和待遇確遜於全時工作者，甚至從企業雇主的角度來看，並不以勞基法的基本待遇對待之，部分工時者參加勞保者僅佔 61.35%，更遑論其他退休、資遣的保障了（行政院勞委會，2001）。另台灣 2002 年的長期失業率約為 19.4%。若以失業 26 週者佔失業者的比例來看，則 1991 年為 5.84%、到了 2002 年則為 40.34%；¹⁹ 又失業並不是低教育者的專利，高教育者亦共同面對失業的風險，高教育者（大專以上）的失業率，自 1981 年的 1.86%、到 1990 年的 2.03%、再到 2002 年的 3.89%（行政院主計處，2004；參見附表二）。青年（15-24 歲）的失業率也自 1981 年的 3.61%、1990 年的 5.05% 到 2002 年的 11.91%；而青年的長期失業率（即青年中失業 52 週以上者佔青年失業者的比例）在 2002 年時則為 10.73%。可見就業市場與環境的改變。

從社會風險的角度來看，發現台灣勞動市場的變化與學理的論述有部分印證，也部分證實勞動者所處的風險環境：在失業者中，或存在著一群相當規模的長期失業者；甚至一部分青年人尚未就業即直接失業；以及失業並非是階級區分的，中高（教育）階級者亦面對相當程度的失業威脅。不但是失業對就業者有所威脅，而在擴大及深化的非典型及部分工時雇用關係中，即使是就業者也未必是穩定就業的、所得適足的。就此而言，不但穩定的充分就業及長期就業的前提恐怕是非常可議的，甚至也是相當具有「風險社會」的特性。

綜合以上的討論，其反映在福利制度上的意義有四：第一、在家庭結構改變、女性就業增加的情況下，意指以家庭為單位、藉由家庭進行福利輸送的制度，或以男性就業為模式的制度受到嚴厲的挑戰。相對地，必須嚴肅地

19 台灣的資料並未直接有長期失業率的數據。在主計處的人力運用調查中，過去僅呈現出失業 26 週以上的統計資料，未有失業 52 週以上的資料。另就平均失業週數來看，亦可發現失業期間增加的情形，即從 1990 年的 14.82 週到 2000 年的 23.70 週、2003 年的 30.54 週。

思考以個人為對象的福利輸送制度。第二、在勞動市場劇烈變動的情況下，勞動者即使在就業的狀態中，即暴露在相當大的風險中，是否有能（財）力而可以為就業中斷或非就業期間之生活預為準備，或是可議的。即以就業為前提的社會保險模式，其前提已受到相當的挑戰。第三、從社會發展的趨勢來看，所謂的個人化發展與勞動風險，或將更擴大與深化。第四、在這種受自由主義影響的勞動市場環境與趨勢中，更突顯政府扮演制度性補救功能的必要。

伍、討論：從新風險探討台灣國民年金制度架構

一、幾種年金制度特性的反省

在多層次年金設計的世界性共同認知上，討論的不是將老年經濟保障制度歸納、統整為某種特定的單一類型，而是指以何種類型為主軸、為主要的制度並結合其他種制度共同存在，即討論包括國民年金、職業年金在內的社會保險、個人的私人年金與儲蓄帳戶間的組合。當然這樣子的述說，其中不但仍有組成，也還有比例的議題。各福利國家的老年經濟保障即在這幾個制度間有不同的比重，組成不同的保障。

吾人已在第參節中對各種老年經濟保障制度的制度條件進行討論。至於幾種年金保障制度間的優缺點，也均為眾所皆知，吾人簡要摘陳於表一。簡單地說，當前福利國家社會保險及其主要財務制度——隨收隨付制，雖不受長期財務經營的限制，但在人口變遷與勞動市場的激烈變動下，不易維持財務上的平衡，而成為各國政府的財務負擔。而國民的保費繳納，雖具有社會性互助的意義，但對繳費者而言，卻同時存在著申請給付的契約權利觀念，而不利制度調整。

也因為人口結構及財務平衡的考量，乃有學者提出儲金制的社會保險，甚至個人儲蓄帳戶與私人年金的建議。完全提存準備與精算，具有實際的償付能力，是此三種制度的共同特性，但通貨膨脹則是最大的挑戰，尤其是非經濟因素如戰爭與政治變動所可能引發的劇烈經濟變動，易使提存準備金受到變動及侵蝕是其主要的困境，此亦世界各福利國家的社會保險終成為隨收

表一、主要老年經濟保障制度特性與台灣新社會風險摘要表

議題項目		個人儲金	社會保險之基金制	社會保險之隨收隨付制	經財力調查的社會津貼年金
制度條件	政經與社會穩定 人口條件 投資收益 就業市場 工資水準 政府財政 社會共識	高度要求 無特定 高度依賴 穩定就業 有一定的要求 無要求 無共識(個人主義)	要求持續經濟長成 無特定 依賴 穩定就業 有一定要求 補貼 互助(半集體主義)	要求持續經濟長成 持續人口成長 無要求 穩定及充分就業 要求較低 補貼 互助(半集體主義)	要求持續經濟成長 無特定 不適用 無嚴格要求 無要求 一定規模支出 偏集體主義
制度特性	權利單位 責任單位 請求原則 受益者 社會政策目標 給付額 財務類型 財源 社會階層化 去商品化	個人 個人 契約 就業者 有限的所得保障 不確定 類保費的儲金 提撥與基金收益 高 低	家庭(個人) 集體 就業的家庭需求 就業者 所得維持 定額或與所得相關 保費 保費與收益 高 中低	家庭(個人) 集體 偏需求的就業原則 就業者 所得維持 定額或與所得相關 保費 保費 高 中低	個人 個人／政府需求 貧民 緩和貧窮 固定 政府財稅 政府稅收 中高 中
台灣的適合性	女性勞動參與率 就業穩定性 經濟易變動性 基金孳息與收益 既有制度延續性 國民的社會價值	無影響 有負面影響 有負面影響 具高度不確定性 中等 正面	未完全符合制度要求 未完全符合制度要求 有負面影響 具不確定性 中等到正面 高度正面	未完全符合制度要求 未完全符合制度要求 有負面影響 不適用 正面 高度正面	無影響 尚可因應 尚可因應 不適用 中等到正面 正面
社會風險	政治 制度變動	若保障不足將產生政權壓力 容易調整	給付承諾的實踐力不足時將產生壓力 無彈性	給付承諾的實踐力不足時將產生壓力 少彈性	若保障不足將產生壓力 有彈性
	經濟 未來財政壓力 與總體經濟的互動	立即財政壓力 無 若基金收益不足或價值變動將產生壓力 依賴經濟條件穩定、且成長；又將加劇總體經濟的變動	無 若基金價值變動及收益不足將產生壓力 高度依賴條件經濟穩定；又將加劇總體經濟的變動	因有保費收入不至產生立即給付壓力 累加的給付壓力 高度依賴經濟成長	無收入而有部分立即給付壓力 來自持續給付的壓力 依賴經濟成長維持政府財政規模
	社會 保障的適足性 社會排除效果	不確定 延續原有的階層	不確定到有相當保障 因部分人未獲保障及保障不足所致	有相當保障 因部分人未獲保障及保障不足所致	勉強可接受 因須經財力調查所致

註：1.理論上雖可論述基金制社會保險，且在年金改革潮流中也有這種倡議，但在各福利先進國家中，並沒有代表性的國家與制度（Kalisch and Aman, 1998；古允文, 2000），祇有南韓是比較具有這個特性的國家。據此，所謂基金制之制度特性，除了制度條件可依學理來表達外，制度特性係依學理來進行推測。

2.台灣的適合性係指：台灣的這些面向特性對個人儲金等不同制度之運作的可能影響。

3.社會風險係指採行個人儲金等不同制度，未來所可能面對的社會風險。

隨付制的主要原因。另個人儲金制尚具有雇主與政府財務責任可掌握性，以及受雇者（帳戶所有人）儲金可攜帶性的優點。但個人帳戶與私人年金，其以契約（及精算）儲金為給付的基礎，不但會延續就業期間的所得不公平現象，更會有社會排除的疑慮。

而社會津貼並不受契約式權利的約束，政府可以有較大的裁量空間是其優點，但此亦被認為會因而成為「政策買票」，而失去理性討論的空間。當然，財政負擔與福利依賴是對此制度的主要擔憂。以及財力調查過程是否存在烙印效果亦是常為人們所討論的。

以下則回到台灣國民年金制度的討論，從社會風險中的政治面、社會面與經濟面來對幾種可能的國民年金制度規劃進行討論。當然，所謂的風險，正如在第貳節所討論的，是一些未必發生的可能性、甚至是吾人所無法預測、想像的事件。但基於可討論的必要，吾人將之區為政治、社會與經濟三方面來討論。政治面係指政權、政治決策等過程中的事務；社會面則指有關保障與安全以及社會團結等事務；而經濟面是指總體經濟的、尤其關心於制度對總體經濟表現，及與國家財政間的互動關係，而可以進一步區分為「總體經濟表現與年金財務的互動」，包括總體經濟對年金財務的影響及年金財務對總體經濟環境的影響；以及「財務本身」。後者則指：保險財務平衡（包括隨收隨付制的收支平衡與基金收益對收支平衡的影響）與政府的財務負擔與壓力。

又由於年金制度的多元性，基於討論的可能性與便利，吾人則以三種較具典範特性的類型來進討論，分別是經財力調查的社會津貼；社會保險制（包括基金制與隨收隨付制）的國民年金；以及個人儲金、公積金制度。²⁰之所

20 社會保險固然在實際的制度運作上又可以分為隨收隨付制與基金制，但二者主要的差別是在財務管理上的，制度運作的政治、社會邏輯仍有高度的共通性。本文乃安排在相同段落中併同討論，並兼顧財務上的不同，而儘可能區分說明。此外，或有論者認為「社會保險制」、「個人儲金」以及「經財力調查的社會津貼制」三者的規模不同、比較基礎並不相同。然而在政策比較上，原也不易在真正同等的基礎上進行比較。社會保險制相對於其他二種制度而言，在政府行政介入程度及制度本身的複雜性上，確是較高的，另社會保險制的報酬或許也是較高的。但是即使在報酬與風險的比值上社會保險制是最有價值的，但從新風險觀點的角度來看，即若其風險的絕對值已太大的話，則或仍不是社會或政治體所可以承擔的，此即是新風險觀點的避禍思考。

以這三種為的代表類型主要理由為：1. 經財力調查的社會津貼係國際勞工組織所倡議的(Deacon, 1999)，此制度類型與我國目前之「中低收入老人生活津貼」在制度上有延續性，及行政院經建會之前規劃的平衡基金制相接近。2. 社會保險制係最普遍的制度類型，亦與目前行政院送交立法院的制度相接近。3. 個人儲金制或公積金制與目前部分國家的年金改革及世界銀行的倡議主張相接近，且亦有立法委員依此原則擬提立法案（沈富雄版）。

二、社會保險制適合台灣嗎？

正如吾人在第參節中討論到社會保險年金制度作為老年經濟保險的有限性，即老年經濟保障原不合宜以社會保障制度辦理；社會保險制年金所需社會結構條件已未能被滿足；社會保險制的老年經濟保障無法面對新社會風險。至於台灣是否能免於這些現象的限制？從台灣具有高全球化特質的角度來看，吾人實難有太大的信心可以認為台灣可以與之不同。甚至在第肆節的討論中，吾人也已發現台灣的社會結構並未能滿足社會保險制的制度要求，特別是勞動方面的條件要求。以下則就社會保險中的隨收隨付制與基金制，進一步予以討論之。

在經濟方面：社會保險制在財務規劃上存在著相當高的困難度與不確定。因為保險制是一種對未來的長期承諾，無論是隨收隨付制或提撥基金制，其目前的保費收入代表著對未來給付的承諾，亦涉及到未來的實踐能力。未來意指著 20 年以上、甚至 40 年後的給付，以及持續 10 年以上的給付期，則這段期間的經濟、社會、人口變化均對承諾的實踐有著嚴厲的考驗 (Sullivan, 1996)。而這些考驗的面向對隨收隨付制或提撥基金制卻略有不同。對隨收隨付制而言，主要的考驗是在人口結構方面的。而提撥基金制雖未必面對人口結構的壓力，但今日的保費收入同樣代表著未來給付的承諾，雖然基金制的保險人手中握有規模相當大的提存準備，但是基金價值的維持卻依賴於政治、社會與經濟等大環境的穩定，尤其給付更建立在基金管理、投資收益與提撥繳費水準之上。而給付水準與投資收益原即走在經濟成長與通貨膨脹的鋼索上：一方面必須仰賴藉由經濟成長以獲得較佳的投資收益，但經濟成長所帶來的投資收益，其實質的收益卻可能在通貨膨脹中受到減損，甚至龐大

的基金投資、尤其是著重短期利益的投資，更成為加劇經濟變動的攪拌器。在這種情況下，政府與基金管理人、甚至社會大眾均處在相當大的不確定風險之中。

而台灣係屬於高度全球化程度的國家（李易駿，2002、2003），雖在亞洲金融風暴中未受到嚴重的打擊，但也受到相當的影響。而未來的經濟與社會變動程度，很可能仍會維持在相對劇烈之水準。就這個角度來看，對台灣的政府或保險人而言，保險制所意指著長期承諾甚至契約，無論在財務規劃上採行基金制或隨收隨付制，均係在原已具有高度風險之條件下，要面對比其他國家更高的風險。此外，隨收隨付制與基金制的社會保險制均相當依賴於保費收入，即需以被保險人的穩定就業與足夠的所得為條件。而就文前所討論到的就業結構來看，在台灣已日益深化的非典型與不穩定就業特性中，對那些不易處於穩定業者而言，社會保險制對彼等原已未必有利、甚至也未必會有保障或足額的保障。

而在政治層面，由於政府對已繳費的國民存有一定的承諾與責任，而國民亦可能將其視為一種契約，另已領取及持續領取給付的國民則成為一種利益團體的集合，而限制年金制度的改革，甚至當實質給付有困難時，更成為政治問題。尤其基金制的契約意義更較隨收隨付制強烈。而隨收隨付制的契約性質雖不若基金制般強烈，但並不意味著隨收隨付制的給付承諾與水準是可以輕易調整的，相反地，因為其給付的契約性質較不強，對老年國民而言，尤其是年金領取者，為維護年金權利與水準所結合的政治利益團體力量更不容忽略。

在台灣的情形中，內政部（2003）對國民的調查亦顯示國民對保險制的支持。高達 79.5% 的國民贊成（包括很贊成 39.9%、還算贊成 39.6%）政府開辦「國民年金保險」，以保障老年人的基本經濟安全。其次，79.9% 的國民贊成（包括很贊成 37.8%、還算贊成 42.1%）以「年輕時盡繳保險費義務，年老時才可享領年金權利」的方式開辦國民年金保險。同時，僅有 30.0% 的國民贊成以增加稅課收入方式，做為開辦國民年金保險的補充財源；不贊成的有 63.5%。

而這樣的調查數據卻有值得深思之處。即同樣是再從國民中徵收費用作

為國民年金的財源，為何國人傾向於接受繳納保費而非徵稅？探究其可能的原因有三：第一、既有的公勞保制度影響國民的理解。第二、國民認識到繳費與給付間的權利義務關係，也偏好這種關係。第三、政府有關單位長期宣導社會保險式的年金及批判社會津貼。當然，這三者間並非截然區分的。而其中的第一和第二種可能原因，正是值得台灣社會和執政者警醒的。如果這樣的調查結果是受既有公勞保制度的影響，相信國民也期待著未必符合精算、而是較高補貼的給付水準。如果是認識及偏好繳費與給付間的權利義務關係，則正是社會保險制制度調整的最大困境，也是最大的政治面風險。事實上，這種權利義務的邏輯思考也表現在政府的思維中，近日立法院一讀審議行政院提出之《勞工保險條例》修法案，準備將外勞免除在老年保險投保及繳費的範圍（經濟日報，2004/05/29），正更深化這種繳費／權利觀念。

而在社會層面，社會保險制的年金制度將延續就業期間的所得不平等已為眾人所皆知。固然這種不平等以職業年金的部分較為明顯，或許論者將認為在國民年金的部分不宜相提併論。而值得討論及關注的是：台灣地區的勞動市場一向被認為具有雙元勞動市場特性，即弱勢團體、女性相對於男性而言，處於較不穩定、非正式的勞動市場中就業，彼等是否仍能夠累積國民年金所要求之保險年資恐是值得討論的。²¹ 尤其，在台灣社會中仍普遍存著女性因結婚、生育而退出勞動市場的情形。依行政院主計處（2004c）的調查，婦女曾因結婚而退出勞動市場（現在有工作）的比例，在1990年時佔婦女勞動力的3.57%、而2003年時是8.91%；曾因生育而退出勞動市場（現在有工作）者，在1990年時佔2.21%、而2003年時是5.88%，合計二者分別為在1990年時佔5.78%、而2000年時是14.79%。另外，因結婚退出者後一直迄今（調查時）沒有工作者，在1990年時佔婦女勞動力的17.46%、而2000年

21 從台灣勞保的老年給付統計中也發現，1999年男女領取老年給付的平均額分別為796,367元、382,317元，女性僅達男性的48%；而2000年男女領取老年給付的平均額分別為836,361元、440,759元，女性僅達男性的52.7%。不過勞保係為職業年金，是與所得相關的，這樣的數據僅說明了投保年資及投保薪資的差距，不過卻遠高於兩性原本的薪資差距。這樣的數據雖不直接說明兩性間在滿足投保年資、取得給付資格權上的差異，但仍有部分參考價值。

時是 17.56%；因生育退出者後一直迄今（調查時）沒有工作者，在 1990 年時佔婦女勞動力的 7.31%、而 2000 年時是 8.0%；合計二者為在 1990 年時佔 24.77%、而 2000 年時是 28.56%。而再合計現在有工作與沒有工作者，即無論現在是否有工作，即曾因結婚、生育而中斷工作者，在 1990 年時佔婦女勞動力的 30.55%、而 2000 年時是 43.35%。又調查顯示，中斷的時間在 1990 年為平均 94.32 月、而 2000 年時為 84.48 月。綜此，吾人可以獲得一個大致的圖像：約有三分之一以上的婦女會因婚育而中斷有酬的就業，而中斷期間長達 7 年。此應將會直接影響到婦女是否可以勞動者身份而取得獲得福利的給付權利。

當然，在社會保險制的國民年金的制度設計中，非就業者、非就業期間仍可持續繳費以累積社會保險繳費年資及取得福利給付資格。但是，這些非穩定就業者、邊緣勞動者及常處於就業中斷者，無論是所謂的單親婦女、身心障礙者、甚至一般過去被認為是正常的單薪家庭，彼等在正常的勞動期間也未必有足夠的收入足以維持所需、²² 更如何在所得不足與中斷時，額外地繳納保費呢（失業者家庭欠繳健保費的情形即為相當明顯的事實）？而彼等之繳費期間萬一未能達到給付的門檻，其所繳納的保費適成為對穩定就業者、中高所得者的補貼！或者即使因繳費期間較少，而勉強取得減額的給付，卻可能是低額、不足的保障。若我們的過渡擔心卻成為實現的風險，這些非穩定就業者／非典型就業者、邊緣勞動者或將祇得到不足額的保障、或被排除在給付範圍之外，恐怕將更擴大成為社會排除現象，也將更加擴大而成為政治風險。

由以上的討論，吾人可以發現，以台灣的特性為條件之討論中，台灣的特性並未能彌補或減緩社會保險制（包括基金制與隨收隨付制）之制度限

22 依據行政院主計處的人力運用調查報告（2004c），2001 年時有 4.09% 的就業者因「想增加收入」將（含已進行）找第二份工作，而 2004 年時仍有 3.99%、即 39 萬人因而將會（含已進行）找第二份工作。這個數據固然可能意指著這些人對所得不滿，但也部分呈現勞動者所得不足的意義。

制。²³ 相對地，從台灣目前的政治、社會與經濟特性與活動中，卻觀察到若干可能進一步增強吾人所不希望出現、會對制度運作有負面效果之徵候。首先，在台灣勞動市場之就業風險日益擴大的情況下，部分持續處於非典型及邊緣勞動市場的勞動者，其對社會保險（包括基金制或隨收隨付制）的繳費能力將被減弱，而將擴大其被排除的風險。其次，台灣特性也將分別在不同面向擴大基金制與隨收隨付制的制度負面影響。在基金制方面，以經濟全球化所延伸的總體濟環境激烈變動，而擴大對保險基金之安定與價值的影響為最主要。而在隨收隨付制上，則以來自公保等高水準給付及被強化了的保險契約觀念，將擴大深化而成為不利制度調整的政治風險為最主要。

三、個人責任的儲金制適合台灣嗎？

在台灣的老年經濟保障制度設計中，代表自由主義的私人年金並未被有太多的考量，但另一種型式的個人責任—個人儲金則被相當地鼓勵。當然，儲金制的確定提撥而非確定給付為政府與企業所偏好，問題是儲金制的保障足夠嗎？以及勞工大眾之所以偏好儲金制的原因是什麼？

對台灣社會來說，個人儲金也同樣地會有要冒的風險。首先在政治方面：個人儲金制最吸引人之處在於確定提撥，即政府祇要監督雇主與勞動者依法完成提撥，政府即完成了法定責任。至於制度變革的部分，因為整個制度運作中存在著清楚的權利關係，制度的變革與否，由於係在契約權利的架構中，而可以有理性討論空間，也沒有太大的既得利益問題。尤其勞基法開始實施可攜帶式個人儲金帳戶，而更具有若干的說服力。但勞基法的個人儲金制度係屬職業年金，固然相對於勞基法舊有的退休金制度，以及勞保中的一次性給付，確具有相當的吸引力與優勢。但是放到國民年金的討論中，二者的立基點並不相同。但表面上看來，個人儲金制似不存在太高的政治風險（其實不然，參見下段討論）。

23 或有讀者期待本文可以對各種風險的程度予以評估，甚至在最後可以在不同制度間進行綜合評估。但是由於本文未進行數理計算，任何的評估都是相當主觀的、甚至具有高度的任意性。尤其在這種條件下若要進行綜合性的評量，其可信賴度將會有相當的爭議，本文乃不予以評價，而留給讀者自行評價的空間。

在經濟方面，就業市場的變動與不穩定是台灣社會近年相當顯明的重要特性，甚至台灣的整體政治與經濟表現，也具有一種易受國際與中國大陸影響的特性。在這種易變動的環境中，不穩定的經濟與就業環境意指著雖確定提撥，²⁴但在不確定給付的情況下，給付額度或仍不足以保障老年生活，甚至在激烈的經濟與政治變化中更深化了保障不足的問題。尤有甚者，如前面社會保險的基金制般，基金管理、投資收益與給付水準，卻走在經濟成長與通貨膨脹的鋼索上，而將政府與基金管理人、甚至社會大眾放置於相當大的風險之中，不但與風險管理的目的有所差距，甚至可能造成加大風險的結果。尤其若基金投資更可能成為擴大經濟變動的攬拌器，其結果更是難以想像。在這種制度中，政府雖可能可以免除法定責任，但可能仍無法免除救助的必要及救助的政治、財政與社會責任。

而在社會層面上，個人儲金造成不足額保障情形的機會恐會是最高的，無論來自提撥不足（包括法定提撥比率過低、未依法提撥或未就業期間的未提撥）或基金投資結果不佳或通貨膨脹，也都會造成給付與保障不足，甚至發生社會排除現象，進而產生政治面的風險。而延續自就業期間的所得差異，不但會繼續維持到老年退休期間，甚至有趣的是，從智利年金基金投資的績效來看，卻又出現高所得者的年金基金投資收益高於低所得者的情形（古允文，2000: 89），更加大社會階層間的差距，而不利社會團結。

由這些討論，可以發現在以台灣之特性為條件的討論中，台灣的特性並未能彌補或減緩儲金制本身關於社會階層化、保障不足之限制。相對地，從台灣目前的政治、社會與經濟特性與活動中，卻可以觀察到若干可能進一步擴大儲金制負面效果的徵候。即在經濟全球化的環境中，儲金基金的安全與成長、甚至台灣自身之經濟穩定性可能都會受到更大的挑戰，進而政治面的挑戰也因而更加強烈。

24 在不穩定就業的環境中，是否可稱為確定提撥仍是有必要予以討論的。固然雇主和受雇者在雇用／就業期間或確定提撥了，但在未雇用／未就業狀態時，卻未提撥。因此就預期中的提撥總額而言，仍是不確定的。但此處為簡化討論，暫從多數研究者所習慣的概念內涵，而先視之為固定提撥。而有關拉丁美洲智利模式的反省，可見古允文（2000）。

四、經財力調查的社會津貼式年金適合台灣嗎？

被理解、詮釋為「白吃午餐」、政府財政破產、福利國家危機與加稅的普及式年金，幾乎一開始就從國民年金制度的討論中被排除了。當然，從社會價值的立場來看，普及式的國民年金並不易為台灣地區社會所接受，在實際的政策辯論與施政上也已反映出這種結果，而代替以必須經過寬鬆標準、排富財力調查之「中低收入老人生活津貼」。

以下吾人則檢視經財力調查之社會津貼作為台灣國民年金制度所可能冒的風險。首先，在政治層面上，經寬鬆標準財力調查的社會津貼，給付性質並非基於繳費權利，政府當然可以保有較大的因應環境改變的變動彈性，較不易存在因制度而擴大風險的情形。當然，若因津貼給付而致政府財政危機，則財政壓力本身也會是一種政治面的風險。

在經濟面：固然，津貼式年金一向被認為是財政負擔最大、甚至是無止境的財務黑洞。但許振明等人（2001）的研究指出，就行政院經建會前所規劃之「平衡基金制」（即津貼制）與「儲蓄保險制」（即基金制社會保險）相較，政府在「平衡基金制」的財務負擔較小，而與一般印象大不相同。²⁵當然，本文並非要進行財務面的評估，而是要突顯津貼未必在財務面呈現出「想當然」的財務黑洞推想。當然，在財政上，社會津貼年金的實施，政府立即面對一定的財政負擔，即在施行之日即必須負擔與給付，並未如基金制社會保險般，在制度施行初期可以有給付緩衝期，或如隨收隨付的社會保險般有保費收入可以支應給付支出；但就長遠的制度運作而言，社會津貼的財務負擔未必是最重的（許振明等人，2001）。如前所析，社會津貼的財源來自政府稅收，以台灣日益不足及窘困的財政而言，不但在施行之日將加重財政負擔，且這種負擔將持續著。不過，若再以台灣的公債規模仍遠低於西方國家的條件來看，或是提供台灣可施行此類制度的基本條件之一（參見附表一）。

而在社會方面：經財力調查的社會津貼年金當然是一種避免社會排除的制度，但因為必須經財力調查，也將於社會中形成二種不同的群體，未必有

25 又劉宗欣與林恭正（2003）的推估則又與許振明等人（2001）的研究結果不同。

利於社會團結。又在保障適足性方面，因為是政府負擔的，加上台灣實施「中低收入老人生活津貼」經驗來看，保障的適足性約略是中低程度、勉強可接受的。甚至對福利依賴的擔心也是可以理解的。由於台灣的就業環境或易存在不穩定就業的情形以及存在高比例的自雇業者，在這種情況下，社會津貼年金將呈現出一種曖昧的兩難：一方面對易受風險的勞動者而言，可能會有較安全的保障，無需與過去的就業有太強而直接的關連；但在自雇業者比例高的情況下，即使是必須經過寬鬆標準、排富之財力調查的社會津貼，也將因為高比例的自雇業者與地下經濟活動而妨礙其執行的適切性與國民的接受性。

同樣地，吾人可以發現台灣的特性並未能彌補或減緩社會津貼制本身關於給付水準、政府財政負擔等限制。但相對地，從目前的台灣政治、社會與經濟特性與活動中，尚未出現會進一步擴大社會津貼制負面效果之徵候。相對地，社會津貼可能可以進一步回應台灣在經濟全球化環境中的就業風險。

綜合本節的討論，吾人或許可以用一個摘要表，來簡要表達不同年金制度的特性、各種制度與台灣社會環境的互動，以及對未來的可能風險徵候（如表一）。透過這個摘要表，或可以幫助吾人可以簡明地看到不同年金制度的制度前提要求，以及這些制度性前提與台灣之社會風險特性的對話。

陸、代結論：我們需要進一步的研究

台灣的國民年金制度在九二一大地震與經濟全球化的壓力中，以「經濟發展優先、社會福利暫緩」劃了一個停頓符號。或許這是高度經濟競爭中的另類「社會貶值」（李易駿，2002），但也提供給吾人機會，而可以在更認識「社會風險」理論與台灣經濟、勞動等各種用以支持年金制度的社會結構條件中，重新思考國民年金制度設計。

本文著重於概念與社會結構的探討，運用若干既有的調查資料、社會結構特性與西方的理論相對話。然而，未進行數理推估是本研究的最大限制。也因此，本文未對不同制度的不同面向風險程度進行個別性的評價，也未能對制度選擇提供綜合性的建議。不過，本文分析結果仍有包括理論與制度二

方面的意義與啓示。首先，在理論方面：基於年金制度必須符合特定社會結構條件的命題，本文分析發現，台灣也出現若干如同西方福利國家般的勞動市場風險擴大的徵候，而這些擴大及深化了的勞動市場風險，已對年金制度設計的前提形成挑戰。

其次在制度方面，已知的幾種老年經濟保障制度，除了制度本身的不同特性外，在與台灣的社會特性互動中，則突顯了各種制度所必須面對之政治、社會與經濟等不同面向的不確定因素、冒不同程度的新社會風險。而這些可能被進一步擴大及深化的風險為：1. 台灣若採行個人儲金制的話，將未能緩合制度本身的風險，且將擴大部分的風險；其被擴大的風險與不確定因素，係來自於此一制度高度依賴於未來之經濟成長與投資收益。但這對台灣而言，其不確定性頗高。又因為儲金的給付水準也建立在這些不確定因素之上，而增加給付水準的不確定性，甚至具有產生保障不足，而造成執政者政權風險的可能性。2. 而基金制的社會保險，其被擴大的風險與不確定因素，如同個人儲金制般是來自經濟面的，包括維持基金價值以維持給付水準，及由於此一制度之運作仍仰賴於未必容易確定的政治、經濟與社會穩定的條件，而存在風險。另外，由於經濟全球化已大幅擴大台灣的勞動市場風險，而可能擴大年金制度的實際保障涵蓋率未能如原先的政策計畫般及於全民，以及給付水準不足的風險。3. 而隨收隨付制的社會保險，其被擴大的風險與不確定因素，包括：經濟面風險，除了來自勞動市場風險而可能產生的實際保障涵蓋率未能及於全民，與給付水準不足的風險外，還必須加上持續經濟成長之可能性的風險。以及隨收隨付制特別要面對之制度調整的政治風險。4. 至於經財力調查的社會津貼制，對台灣而言，此一制度所依賴的不確定條件較少，僅藉由持續的經濟成長及進而維持政府預算規模乙項；並未見因台灣的社會政治經濟特性，而有擴大風險的情形。

從新社會風險、避免不確定性的角度來看，不確定因素較少的制度是值得優先考量及採行的。當然，或許人們會質疑：未經推估、檢證的不確定因素是否真的是不確定的呢？以及是否可以經由推估與計算而降低不確定性呢？或經由推估後可以有相對的評量參考呢？對採行新風險觀點的研究者而言，彼等並不認為不確定是可以推估的，因為所謂的推估則又回到對專家的

信任議題上，即專家規劃未必是周全而可信任的。也因此較少的不確定會是較佳的選擇。

當然，對政策設計及規劃者而言，風險評估與數理推估或許是彼等所最期待的，即進一步回答風險的規模與程度。吾人也期待可以在指陳出新風險觀點對社會安全、特別是國民年金制度的思考後，而可以有進一步的數理推估，以回答政策規劃者所關心的風險規模的問題。不過，從西方福利先進國家之政策討論與研究者的研究成果來看，雖然勞動市場風險的新風險議題受到重視，研究者也討論到年金制度是否仍能在擴大了的就業風險中持續運作，甚至也提到對風險的評估，但是在政策與學院的研究中仍未見到有關風險推估的具體研究成果，而或間接說明了這些推估工作或為不容易的。而期待可以有更多研究者投入，及提出更具未來性的建議。

附表一：世界主要國家的勞動市場變化與國家負債（單位：%）

	勞動市場的變化						國家財政	
	兼職者 佔勞動者比率		失業率		長期失業 佔失業比率		中央政府負債餘額 佔GDP百分比	
	1990年	2001年	1990年	2001年	1990年	2001年	1990年	2001年
日本	19.2	23.1	2.1	4.7	19.1	25.5	50.3	103.9
韓國	4.5	7.1	2.4	4.1	2.6	2.3	7.6	19.8
台灣 [#]	4.2	6.3	1.7	4.6	(5.8)	40.3	4.8	28.9
德國	13.4	17.6	4.8	8.1	46.8	51.5	24.3	39.0
法國	14.2	12.2	9.9	9.1	42.5	38.0	26.9	48.1
瑞典	14.5	14.0	1.8	5.6	16.1	26.4	44.3	68.4
丹麥	15.7	19.0	4.6	8.4	20.0	29.9	—	—
英國	14.5	14.0	5.5	6.9	28.0	34.4	33.4	49.5
美國	13.8	12.8	5.6	4.0	5.5	6.0	41.8	33.8

資料來源：OECD (2002)，#台灣部分兼職勞動者資料來自李誠、辛炳隆、成之約 (2000)；失業率、中央政府負債資料來自行政院主計處 (2004a)，且為占 GNP 比率；長期失業率行政院主計處 (2004b)、() 中為失業 26 週者佔總失業者的比例。

附表二：台灣社會結構的重要社會指標

社會指標		1981	1990	2002
家庭人口	65歲以上人口比例(每百人)	4.4	6.2	9.0
	扶養比	56	50	42
	平均家戶人口數	4.7	4.0	3.3
	有偶人口離婚率(每千人)	4.2	6.3	12.3
勞動市場	勞動參與率	57.8	59.2	57.3
	男性勞動參與率	76.8	74.0	68.2
	女性勞動參與率	38.8	44.5	46.6
	失業率	1.36	1.67	5.17
	青年失業率(15-24歲)	3.61	5.05	11.91
	高教育(大學以上)失業率	1.86	2.03	3.89
	受雇人口佔總勞動人口比率	64.3	67.6	71.6
	服務業從業人口佔總勞動者比率	38.8	46.3	57.3

資料來源：行政院主計處 (2004a; 2004b)。

參考資料

中文部分

王俊豪

- 2001 〈從社會風險與社會保險觀點，探討德國農民專屬福利制度與問題〉，《農業推廣學報》18: 1-32。

古允文

- 2000 〈當代年金「改革」：一個實然的危機或迷思〉，《社區發展季刊》91: 83-93。

內政部

- 2003 《國民對實施國民年金保險的看法》，〈<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/home.asp>〉

行政院主計處

- 2004a 《社會指標統計》。

- 2004b 《人力資源調查年報》。

- 2004c 《婦女婚育反就業調查》。

- 2004d 《人力運用調查報告》。

行政院勞委會

- 2001 《中華民國九十年台灣地區部分工時勞工綜合實況調查報告》。

宋明哲

- 1992 《風險管理》(二版)。台北：五南。

李易駿

- 2002 〈全球化下的福利政策：台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》2: 119-153。

- 2003 〈全球化與東亞國家社會政策變遷初探：1990-2000〉，《社會政策與社會工作學刊》7(2): 71-130。

李誠、辛炳隆、成之約

- 2000 《勞動市場彈性化與非典型僱用》。行政院勞工委員會委託研究。

吳明儒

- 2003 〈從全球化觀點解析年金制度改革模式：兼論「資本累積」與「世代契約」概念的辯證邏輯〉，《社會政策與社會工作學刊》7(2): 15-70。

吳明儒、張菁芬

- 1999 〈私有化或多元主義？——臺灣與英國年金制度改革的比較分析〉，《社會政策與社會工作學刊》3(2): 37-100。

周桂田

- 1998 〈現代性與風險社會〉，《臺灣社會學刊》21: 89-129。

- 2000 〈風險社會之政治實踐〉，《當代》154: 36-49。

張世雄

- 1996 《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山。

許振明、周麗芳、何金巡、林建甫

- 2001 〈國民年金與政府財政負擔〉，《經濟預測》31(2): 67-90。

經濟日報

- 2004/5/29 〈外勞老年保險 雇主將解脫〉，聯合新聞網〈<http://archive.udn.com/2004/>

5/29/NEWS/FINANCE/FIN1/2047891.shtml>

詹宜璋

1997 <由風險觀點探討老年經濟安全與保障>,《社會政策與社會工作學刊》1(2): 3-38。

楊靜利

1998 <晚近公共年金制度之改革與借鑑>,《人文及社會科學集刊》10(3): 477-514。

傅立葉

1999 <女性與年金權>,《國立政治大學社會學報》29: 53-73。

顧忠華

1994 <「風險社會」的概念及其理論意涵>,《國立政治大學學報》69(下): 57-79。

劉宗欣、林恭正

2003 <社會福利支出、國民年金與跨世代財政負擔>,《臺灣經濟預測與政策》33(2): 61-95。

英文部分

Abel-Smith, Brian

1994 "The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes." in Sally Baldwin & Jane Falkingham (eds.), *Social Policy and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: Harvester.

Alcock, P., Beatter, C., Fothrgill, S., Macmillan, R., and Yeandle, S.

2003 *Work to Welfare: How Men Become Detached from the Labour*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andersen, Karen M. and Meyer, Traute

2003 "New Social Risks and Pensions in Germany and Sweden: The Dilemma of Reconciling Work and Care." Paper prepared for New Social Risks Workshop, Lugano, September 25-27, 2004.

Barrientos, Armando

1998 "Pension Reform, Person and Gender Differences in Pension Coverage," *World Development* 6(1): 125-137.

Bauman, Z.

1995 *Life in Fragments: Essays in Postmodern Morality*. Oxford: Blackwell.

Beck, Ulrich

2000 "Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes," in Barbara Adam, Ulrich Beck, and Joost Van Loon (eds.) *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Pp. 211-229. London: Sage Publication.

2003 《風險社會：通往另一個現代的路上》，汪浩（譯）。台北：巨流出版社。

Beveridge, W.

1942 *Social Insurance and Allied Services*. (1958 Reprinted) London: Her Majesty's Stationery Office.

Brittan, S.

1975 "The Economic Contradictions of Democracy." *British Journal of Political Science* 5(2): 129-59.

- Brodhurst, S. and Glendinning, C.
- 2001 "The United Kingdom." in Tim Blackmore, Sally Brodhurst and Janet Convery (eds.), *Social Care and Social Exclusion: A Comparative Study of Older People's Care in Europe*. New York: Palgrave.
- Bonoli, G.
- 2004 "New Social Risks and Politics of the New Social Policies," Paper prepared for delivery at the 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, March 11-13, 2004.
- Bonoli, G., George, V., and Taylor-Gooby, P.
- 2000 *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*. London: Polity Press.
- Clasen, Jochen
- 2001 "Social Security in the New Millennium," in Jochen Clasen (ed.), *What Future for Social Security Debates and Reforms in National and Cross-national Perspective*. London: Kluwer Law international.
- Culpitt, Ian
- 1999 *Social Policy and Risk*. London: Sage.
- Deacon, Bob
- 1999 *Globalization, Social Policy and Social Development at End of the 1990's: New Economic and Intellectual Conditions Undermine the Future for Equitable Social Welfare*. United Nations Research Institute for Social Development; UNRISD.
- Disney, R. and Johnson, P.
- 2001 "An Overview," in Richard Disney & Paul Johnson (eds.), *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Duncan, G., Gustavsson, B., and Hauser, R.
- 1993 "Poverty Dynamics in Eight Countries," *Journal of Population Economics* 6: 215-34.
- Even, W. and Macpherson, D.
- 1994 "Why Did Male Pension Coverage Decline in the 1980s?" *Industrial and Labor Relation Reviews* (April): 439-453.
- Esping-Andersen, G.
- 1996 "Welfare State without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental European Social Policy." in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- 1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Falkingham, Jane and Baldwin, Sally
- 1994 "Introduction," in Jane Falkingham and Sally Baldwin, Sally (ed.), *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: arvester Wheatsheaf.

- Faufmann, Franz-Xaver
1997 《德國福利國的挑戰》施世駿（譯）（2002）。台北：五南出版社。
- Field, Frank
1989 *Losing Out: The Emergence of Britain's Underclass*. Cambridge: Blackwell.
- Giddens, Anthony
1990 *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. London: Polity Press.
- Giddens, Anthony and Pierson Christopher
1998 《現代性：紀登斯訪談錄》，尹弘毅（譯）。台北：聯經出版社。
- Glennerster, H. & Evens, M.
1993 “Beveridge and his Assumptive Worlds: The Incompatibilities of a Flawed Design,” in John Hills, John Ditch, and Howard Glennerster (eds.), *Beveridge and Social Security*. Oxford: Clarendon Press.
- Gough, Ian
1979 *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Grubbs, Jr. D.
1996 “Comment on ‘Mandatory Saving Schemes: Are They an Answer to the Old Age Security Problems?’,” in Zvi Bodie, Olivia S. Mitchell, & John A. Turner (eds.), *Securing Employer-Based Pension: An International Perspective*. University of Pennsylvania Press.
- Hills, John
2004 “Heading for Retirement? National Insurance, State Pension, and the Future of the Contribution Principle in the UK,” *Journal of Social Policy* 33(3): 347-371.
- Holzmann, Robert
2000 “The World Bank Approach to Pension Reform,” *International Social Security Review* 53(1) 1: 11-34.
- Holzmann, Robert & Jorgensen, Steen
2000 “Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond,” in *World Bank Social Protection Sector Strategy*. <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/48df066dd173fda08525681c006e7f06?OpenDocument>>.
- Huber, Evelyne and Stephens, John D.
2004 “Combatting Old and New Social Risks,” Paper prepared for delivery at the 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, March 11-13, 2004.
- Hutton, W.
2000 “High-Risk Strategy,” in Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds.), *The Welfare State: A Reader*. London: Polity Press.
- Hutton, S. and Whiteford, P.
1994 “Gender and Retirement Incomes: A Comparative Analysis,” in Sally Baldwin & Jane Falkingham (eds.), *Social Policy and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: Harvester.

- ILO, International Labor Organization
2000 *World Labor Report 2000*. Genva.
- James, E. & Vittas, D.
1996 "Mandatory Saving Schemes: Are They an Answer to the Old Age Security Problems?", in Zvi Bodie, Olivia S. Mitchell, & John A. Turner (eds.), *Securing Employer-Based Pension: An International Perspective*. University of Pennsylvania Press.
- John, P. and Falkingham, J.
1994 "Is there a Future for the Beveridge Pension Scheme?", in Sally Baldwin & Jane Falkingham (eds.), *Social Policy and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: Harvester.
- Kalisch, D. W. and Aman, T.
1998 *Retirement Income System: The Reform Process across OECD Countries*. OECD Working Paper.
- Leitner, Sigrid
2001 "Sex and Gender Discrimination within EU Pension Systems," *Journal of European Social Policy* 11(2): 99–115.
- Lind, J. & Moller, I. H.
1999 "Introduction," in Jens Lind & Iver Horneman Moller (eds.), *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Lister, Ruth
1994 "She Has Other Duties-Women, Citizenship and Social Security," in Sally Baldwin & Jane Falkingham (eds.), *Social Policy and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: Harvester.
- Mann, Kirk
1998 "The Welfare State and Postmodernity," *Critical Social Policy* 18(1): 85–93.
- Mishra, R.
1999 *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD
2000 *OECD Economic Surveys 1999–2000, Japan*. Paris: OECD.
2002 *OECD in Figures 2001*.
2004 *OECD in Figures 2003*.
- Palier, P. M. and Sykes, R.
2001 "Introduction," in Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline M. Prior (eds.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. pp. 1–18. New York: Palgrave.
- Pierson, Paul
1994 *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
1996 "The New Politics of the Welfare State," *World Politics* 48: 143–79.
2000 *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Peng, Ito
2001 "Women in the Middle: Welfare State Expansion and Devolution in Japan." *Social Politics* 8(2): 191-196.
- Rabinbach, Anson
1996 "Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France," in D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.). *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Pp. 48-89. Princeton, New York: Princeton University Press.
- Rein, M. & Wadensjö, E.
1997 "The Emerging Role of Enterprise in Social Policy," in Martin Rein & Eskil Wadensjö, (eds.), *Enterprise and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rejda, G.
1999 *Social Insurance and Economic Security* (6th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Rosenberger, Nancy
1991 "Gender and the Japanese State: Pension Benefits Creating Difference." *Anthropological Quarterly* 64(3): 178-193.
- Schmähl, Winfried
1993 "Proposals for Flat-rate Public Pension in the German Debate," in Jos Berghman & Bea Cantillon (eds.), *The European Face of Social Security*. Aldshot: Avebury.
- Scott, Alan
2000 "Risk Society or Angst Society?", in Barbra Adam, Ulrick Beck, and Joost Van Loon (eds.), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Pp. 33-46. London: Sage Publication.
- Sullivan, M.
1996 "Pension Privatization: A Response to the Crisis in Public Policy," in Derek Braddon & Deborah Foster (eds.), *Privatization: Social Science Themes and Perspectives*. Aldershot: Dartmouth.
- Tannock, Stuart
2003 "Why Do Working Youth Work Where They Do?", in Rouleau-Berger, Laurence (ed.) *Youth and Work in the Post-Industrial City of North America and Europe*. Leiden: Koninklijke Brill NV, Netherlands.
- Taylor-Gooby, P.
1996 "The Response of Government: Fragile Convergence?", in Vic George & Peter Taylor-Gooby (eds.), *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*. Macmillan Press.
1998 "Risk and Welfare," Working Paper, in CCWS (Centre for Comparative Welfare Studies) of Aalborg University. <<http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/1998-1-RiskandWelfare.pdf>>
2004 "Welfare State Reform and New Social Risk," in SSPSSR (School of Social Policy, Sociology and Social Research) of Kent University. <<http://palissy>>

- humana.univ-nantes.fr/msh/costa15/pdf/nantes/taylor.pdf>
- Taylor-Gooby, P., Hartley Dean, Moira Munro and Gillian Parker
1999 "Risk and the Welfare State," *British Journal of Sociology* 50(2): 177-194.
- Turner
2001 "Social Security Reform around the World" Working Paper of Public Policy Institute AARP, <<http://www.pensions-research.org/attachments/march2001/Social%20Security%20around%20the%20world.pdf>>.
- Vandenbroucke, Frank
2002 "Foreword: Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe," in Esping-Andersen (eds.) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Whiteside, Noel
1998 "Employment Policy," in Nick Ellison and Chis Pierson (eds). *Developments in British Social Policy*. London: MacMillan.
- Warren, Charles R.
2002 "Poverty, the Working Poor, and Income Inequality Review of Recent Research." <<http://www.ladders4success.org/research/litrev1.pdf>>.
- Webb, Steven
1994 "Social Insurance and Poverty Alleviation: An Empirical Analysis," in Sally Baldwin & Jane Falkingham (eds.), *Social Policy and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: Harvester.

Taiwan's National Pension Planning: An Analysis from New Social Risks Perspective

Yih-jiunn Lee

Assistant Professor,

Youth and Child Welfare Department, Providence University

ABSTRACT

This research attempts to consider for Taiwan's National Pension Planning from the new social risks perspective. After examining the various requirements of social structure which sustain different economic protection systems for the aged, and reviewing the results and limitation of pension reform of major welfare states in the 1990s, this analysis compares and discusses the economic protection systems for the aged and the New Social Risks. Of course, Taiwan's New Social Risks are examined in the same time. The findings of this research are that the three main projects to realize the economic protection for the aged may take different New Social Risks to various degrees in Risk Society. Taiwan's political and socio-economic characteristics can not modify or cover but instead reinforces the institutional defects of social insurance due to Taiwan's economic globalization. The Full-Fund/individual saving fund scheme's institutional defects might be exacerbated by Taiwan's socio-economic characteristics, too. On the other hand, we don't find significant signs to show the means-test social allowance system's defects might be reinforced in Taiwan.

Key Words: Risk Society, New Social Risks, Welfare Reform,
Pension Scheme