

# 民主、資本主義與年金體系的發展： 臺灣經驗的分析\*

葉崇揚

英國 Southampton 大學  
社會學與社會政策系博士生

陳盈方

國立中正大學  
社會福利研究所博士生

目前有關民主化與福利國家的研究過於強調兩者間的線性或是直接關係，忽略了民主化過程中，社會政策的發展係受制於既有的制度和體制結構，特別是資本主義體系結構。過去東亞福利國家的發展脈絡中，深受發展主義意識型態所影響，社會政策被視作從屬於經濟政策底下，進而限縮了國家對社會保障體系的制度選擇能力。基此，本文嘗試從政治經濟學的觀點，透過臺灣的歷史經驗分析，重新詮釋民主化對臺灣國民年金政策的影響，並說明國民年金如何在生產體制、社會政策制度遺緒和政治制度間的互動中，最終以小整合的樣貌出現。本文發現在出口導向的發展策略下，不僅形塑了臺灣零散的勞動市場體制，並且透過不同方式分化工會，限制勞工集體行動的力量。另一方面，以中小企業為主的生產體制，需透過壓低生產成本作為國際競爭的優勢基礎，因而壓抑非薪資勞動成本即成為國家考量的核心議題之一，進而限縮國家對於社會保障體系的制度選擇能力。其次，社會政策制度遺緒和政治制度之間的互動，強化了威權體制遺緒下的階級差別待遇，使得反對勢力得以運用短期性的津貼體系深化差別待遇，並以此作為爭取選民支持的策略。而此種針對特定族群的選舉策略，主要是出自於選舉制度的設計。這些因素顯示了制度選擇的結構性限制，讓國民年金體系的制度選擇限縮在分立式的路徑下，最終以小整合的路徑出現。

關鍵字：年金體系、民主化、生產體制、臺灣

---

\* 本文初稿曾於 2011 年「政治經濟學研討會：全球化、民主化與東亞發展模式的轉型」研討會中發表，在此感謝評論人——童涵浦助理教授的評論與建議。兩位匿名評審的指正與意見，在此一併致謝。

## 壹、前言

民主化是現代國家必經的政治現代化過程。1980 年代之後，新興工業國家民主化經驗，提供了一個讓我們能夠檢證民主化與福利國家關係的機會 (Aspalter, 2002; Avelino et al., 2005; Haggard and Kaufman, 2008; Wong, 2004; 周怡君, 2004; 施世駿、葉羽曼, 2011)。一般而言，從非民主國家（如威權體制國家）轉型到民主國家的過程中，因為國家必須維持其執政的正當性以及社會穩定，社會政策成爲新興民主國家的主要政策工具之一。透過社會政策的制訂與實施，新興民主國家可以有效地維持其執政的正當性以及社會穩定，加以創造在此一轉型過程中依然有利於資本主義運作的制度環境。而且更重要的是能夠透過社會政策促進民主政治的發展，進一步深化民主，維持民主政治體制的運作。

一般而言，民主化對社會政策的影響是建立在對中間選民偏好的假設 (Meltzer and Richard, 1981)：在民主政體中，以及所得分配呈現右偏峰的條件下，政治行動者會傾向以普及式的福利政策爭取中間選民以及中下階層選民的政治支持。因此，相關研究都傾向認爲民主化會有利於「重分配政策的發展」和「普及式福利政策的建立」(e.g. Avelino et al., 2005; Haggard and Kaufman, 2008)。有關東亞福利國家研究也清楚地指出在 1980 年代中後期之後，特別是臺灣與南韓，民主轉型以及民主體制的深化，有效且正面地影響了東亞福利國家的形成以及體制的制度結構。亦即民主體制的深化，逐漸地改變了東亞福利國家的特色，包括保守且集中在特定少數優勢族群的社會保險體系、殘補式的社會福利政策原則、雙元勞動市場、著重以家庭爲主的福利供給體系，最重要的是社會政策由從屬於經濟政策底下 (Holliday, 2000; Holliday and Wilding, 2003; Lee and Ku, 2007; Tang, 2000)，逐漸地改變成爲普及式的福利體系，國家作爲主要的福利供給者的角色也逐漸地加重，最後則是從屬於經濟政策底下的社會政策逐漸被視作具有獨立性格的法定政策，也就是說社會政策的目標從經濟成長或是不阻礙經濟成長轉變爲所得重分配或是風險分擔 (Aspalter, 2002; Peng and Wong, 2008; 2010)。換言之，國家在

社會政策的角色逐漸地由規範者、殘補式的政策供給者轉變為普及式福利政策的供給者 (Aspalter, 2002; Kwon, 2005; Park, 2007; Wong, 2004)。

如果，民主化不僅是促進福利發展，也是促進普及式福利政策的政策動力，那麼：「為何臺灣國民年金體系採取的是小整合模式，<sup>1</sup>而非普及主義的大整合模式呢？」民主化觀點雖然對解釋東亞福利國家近來的福利擴張有著相當重要的理論地位，但是傳統民主化觀點過度著重於民主化與福利國家之間的線性或是直接關係，而忽略了民主化的發展是建立在既有的制度體系之上。民主政體並非出現於真空的環境中，「當代的」<sup>2</sup>民主政體是建立在「資本主義」發展體系的基礎上。<sup>3</sup>如果忽略了決定行動者的偏好以及利益的資本主義體系，那麼我們很可能在瞭解民主化與福利國家關係的過程中，形成錯誤的理論假設或者是推論。

基本上，我們認為民主政體的建立，提供了市民社會或是組織化團體政治行動的機會與場域。從非民主國家到民主國家的轉型過程中，市民社會與組織化團體藉此能夠有效地發聲，並利用民主運作的機制促使政府或是相關重要的政黨能夠提出有利於他們的社會福利政策。我們更進一步認為市民社會與組織化團體的經濟偏好與利益是決定於以及被建構在既有的制度環境脈絡中，亦即資本主義的制度脈絡，也就是目前政治經濟學界所稱的「生產體制 (production regime)」。

簡單地說，我們認為民主化對社會政策的效果是被

---

1 小整合模式，係指制度設計的涵蓋人口群僅包括那些被排除於勞工保險、軍公教相關年金保險體系，以及農民保險以外的人口群。這些人口群主要以沒有工作的家庭主婦、學生為主，亦包括被暫時排除於勞工保險或是軍公教相關年金保險的失業人口群。因此，其涵蓋人口群相對有限。根據勞保局的資料，2011年7月時的國民年金保險被保險人口為3,935,371人。相對於小整合模式，大整合國民年金模式，則是指整合各類年金保險體系成爲一個涵蓋全部人口群的普及式社會保險體系。透過此一普及式社會保險體系，加以解決風險分擔以及道德風險的問題。

2 當代的民主政體，在此，我們係指自19世紀末開始逐漸從不同的非民主體制轉變成爲民主體制的國家，當然也包括了第三波民主化的國家。但是，實際上，古希臘也曾經歷過民主政治，故在此我們特別強調當代的民主政體。

3 Rueschemeyer et al. (1992) 研究當代民主政體轉型過程中，包括了先進國家、拉丁美洲國家，以及中美洲國家，清楚地指出政治自由化與經濟自由化的程度是息息相關的。其他諸如現代化理論，Flora and Alber (1981) 也指出經濟發展與民主發展皆是國家現代化過程中的一部分。

既有的制度環境（生產體制）所形塑以及限制。然而，目前相關研究僅強調民主化與社會政策發展的關係，卻忽略其資本主義生產體系在此作為一個中介的影響效果。因此，本文所要強調的即是民主化之後的福利政治依然是鑲嵌在臺灣特定的資本主義生產體系，且希望藉此補足目前民主化對社會政策影響的討論之不足。

底下，可以分為四個部分，第一個部分即是回顧目前有關於民主化以及福利國家的相關文獻，而且會特別著重於東亞福利國家的討論，並且討論新結構主義政治經濟學，也就是 Varieties of Capitalism (VoC)。其次，由於本文的基本假設是認為年金體系的形成與制度結構是建立在與生產體系形成制度的互補關係上，因此，會透過臺灣資本主義生產體系的歷史形構瞭解所謂的發展主義 (developmentalism)。而發展主義是形塑臺灣福利體制的核心概念。第三，我們會透過歷史追蹤分析的方式瞭解臺灣國民年金體系的形成，並且從生產體制的觀點，瞭解在民主化過程中，不同行動者如何受到既有制度以及生產體制的影響。最後則是結論。

## 貳、文獻探討——福利國家政治經濟學取向

民主化觀點<sup>4</sup>的理論起源相當分歧，包括了現代化觀點、<sup>5</sup>馬克思主義

---

4 在此，我們所回顧的文獻主要以涉及民主化與福利國家關係的研究為主，因此並不著眼於民主轉型的文獻。有關民主轉型或是探討民主化制度條件的相關文獻，多可參考 Acemoglu and Robinson (2006)、Rueschemeyer et al. (1992)、Haggard and Kaufman (1997) 等。

5 現代化理論觀點可以回溯到英國社會學家，T. H. Marshall (1963) 研究英國公民資格 (citizenship) 的歷史演化，指出英國的公民資格是建立在順序性的資本主義歷史演化過程上。首先是市民權 (civil right) 在 18 世紀興起，主要賦予市民私有財產權，且透過私有財產權的擁有，個人被賦予身為社群會員的人格。在市民權之後，擁有財產權的市民，在 19 世紀逐漸地被賦予各式各樣參與政治活動的權利。在此世紀興起的政治權 (political right) 包括了類似選舉權、被選舉權等。而政治權的普及化，也就是普及性投票權的制度化，在 20 世紀透過政治行動促使政府改善公民的生活條件，包括了如教育、福利政策的實施等，此被稱作社會權 (social right)。從 Marshall 的公民資格演化論可以發現政治的民主化，也就是普及式的投票權，是促進社會權興起的主要先決條件之一。而福利國家的建構即是建立在國家與公民之間社會權的社會契約之上。因此對他而言，政治自由化是福利國家興起的條件之

觀點<sup>6</sup>等。<sup>7</sup>但論及比較福利國家政治經濟學的民主化觀點，「中間選民觀點 (the median voter perspective)」常常被提出作為解釋民主化如何影響國家重分配政策，如 Meltzer 和 Richard (1981) 即指出政府支出的規模是被中間選民的偏好所決定。他們的理論主要有兩個假設，第一，資本主義體系下的經

---

一。此外，另外一個現代化理論則是 Flora and Alber (1981)，他們從涂爾幹的功能分化觀點闡釋現代化對福利國家的影響。他們指出現代化是包含經濟、政治等多面向的社會現象，其中，在經濟現代化的過程中，包括如勞動市場從以農業為主的社會轉變成為以工業部門為主的社會、大量的勞動者變成受薪階級、女性開始進入勞動市場等等，形成了當代我們所面臨的社會風險，如失業、退休、職業災害等。這些在經濟現代化轉型過程中所產生的社會風險，促使了國家必須透過社會政策的實施加以社會化社會風險所帶來的成本。然而更重要的是，他們進一步指出，國家並非是消極性且功能式地制訂社會政策，而是因為政治現代化（即民主化），促使社會需求變得明顯可見，而且透過組織化的政治行動，促使國家以集體性的方式滿足這些因為經濟現代化所興起的社會需求。

6 除了現代化觀點之外，馬克思主義亦是民主轉型以及福利國家興起的主要理論觀點之一。其中，權力資源理論 (power resource theory) 強調組織化的勞工動員是民主化與福利國家的主要決定性因素 (Esping-Andersen, 1985; 1990; Esping-Andersen and Korpi, 1984; Korpi, 1983; Rueschemeyer et al., 1992; Stephens, 1979)。權力資源理論指出，強調經濟現代化形成了兩個主要的對立階級，分別是掌握生產工具與資本所有權的資產階級，以及必須依賴勞動力作為商品的受薪階級。勞動階級成為資本主義體系下被剝削的階級，他們必須依賴政治民主化取得政治上的影響力，透過去商品化 (decommodification) 的社會福利體系改善其生活條件，並且強化他們在經濟上的自主性；因此，資產階級對於任何具有去商品化性質的社會政策都是採取不情願或甚至是敵對的態度。其中，Rueschemeyer 等人 (1992: 302) 指出勞動階級之所以可以透過政治民主化獲取政治影響力，是因為資本主義本身發展過程中所產生的內部矛盾。Stephens (1979) 就指出資本主義的發展是一個資本逐漸集中化的過程。此一集中化的過程不僅讓資本逐漸地集中，且也讓勞動階級逐漸地產生階級意識，以及勞動階級溝通的機會開始增加，使得他們可以透過此一集中化的過程，同時形成組織化的群體，進而能夠解決集體行動的問題。勞動階級可以透過集體行動改變政治行動者之間的權力資源分配，使得勞動階級能夠在政治權力上佔有絕對的數量優勢。而此即成為福利國家的基礎。因此，簡單地說，資本主義發展所產生的矛盾形成了福利國家基礎。勞動階級透過組織化的集體行動爭取社會政策以及其他政策的制訂，加以改善其勞動條件以及生活水準。換句話說，資本主義的發展是創造民主化與福利國家的基礎條件 (Stephens, 1979; 2007)。

7 雖然現代化理論或是馬克思主義觀點皆強調民主化是建立在資本主義的歷史發展上，但是他們兩者皆沒有將民主化視作是促進福利國家的直接因素。像是現代化理論即著重在國家如何被動地解決現代化過程中所產生的社會問題；馬克思主義觀點則是強調勞工動員力量以及左翼政黨是促進社會政策發展的主要決定性因素。因此，這兩者觀點皆是將民主化視作一個間接性的因素。



濟發展會造成所得分配不均，形成所謂右偏峰的所得分配情況。此一不平均的所得分配會增加對所得重分配政策的政治支持。第二，民主化是選舉權擴張的過程，而此一過程會逐漸地納入那些所得低於平均的公民。且這些公民在投票的過程中，是理性的且擁有完全的訊息。因此，多數決的民主體制下，所得約莫為中位數所得的投票者（中間選民）即成為政策形成的主要行動者。一般而言，高所得者會傾向較低的稅以及較少的重分配政策；而低所得者以及中所得者則是傾向較高的稅以及重分配政策。民主化增加了相對低所得者的投票權，而這些低所得者會偏好重分配政策。因此他們假設民主政體比較有可能出現較大的政府規模以及較多的重分配政策。<sup>8</sup>

基本上，中間選民觀點著重於體制差異對國家重分配政策的影響，量化的經驗性研究亦證明體制差異是有顯著性的影響。<sup>9</sup> 但是，中間選民理論觀點，在解釋臺灣國民年金體系的形成時有兩個問題。第一，中間選民的基本假設是建立在行動者微觀行為偏好的集合，忽略了中間選民或者是中產階級本身就是一個不夠精確的詞彙。中間選民是一個相對複雜的行動者，可能有著不同的偏好，因此很難假設中間選民能夠有效地形成投票行為的集體行動。<sup>10</sup> 如果偏好不一致，且集體行動邏輯的問題無法解決，如何預期中間選民能夠決定社會政策發展呢？第二，中間選民觀點所設定的依變項是政府規模，而非制度結構。故此觀點無法解釋國民年金體系會採用小整合模式，而非大整合模式。

Joseph Wong 對臺灣與南韓健康政策的研究提供了一個更為細緻的觀點以闡釋民主化對社會政策發展的影響。Wong (2004) 指出民主化是一個動態的過程，因此將民主轉型分為四個階段，分別為威權體制崩潰期 (authoritar-

---

8 “Any voting rule that concentrates votes below the mean provides an incentive for redistribution of income financed by (net) taxes on income that are (relatively) high. Extensions of the franchise to include more voters below mean income increase votes for redistribution and, thus, increase this measure of the size of government.” (Meltzer and Richard, 1981: 916)

9 Huber et al. (2008)、Avelino et al. (2005)、Rudra (2008)、Segura-Ubiergo (2007)、Haggard and Kaufman (2008) 的研究皆指出民主化對福利國家發展的正向影響。

10 這一點，Downs (1957) 即已指出在投票行為中，集體行動之所以難以出現主要是因為投票者所能獲得的資訊有限。

ian breakdown)、民主突破期 (democratic breakthrough)、民主建構期 (democratic crafting) 和民主鞏固期 (democratic consolidation)。威權時期，臺灣與南韓的社會政策制訂從屬於經濟政策底下，主要是因為臺灣與南韓是新興工業國家，必須透過國家領導 (state-led) 的發展型國家體系，將發展資源引導到策略性的產業，進而促進經濟的快速發展。因此，此一時期，充分就業成爲主要的政策目標，去商品化的社會政策則是必須建立在不影響經濟發展的先決條件之上。其次，民主突破期，改變了臺灣與南韓社會政策制訂的邏輯。政黨競爭逐漸變得激烈，社會政策逐漸變成選舉中的議題之一，雖然可能不是主要的議題。普及式的社會福利政策被視作最能夠直接贏得多數選票的政策工具之一。臺灣與南韓都在此時期將健康保險體系擴展到全民。第三，則是民主建構期，民主化對社會政策發展的效果不僅是在社會政策的擴張，也包括了對福利改革的抵抗。特別是在面臨經濟不安全時，政治參與越來越積極的市民社會組織，逐漸地可以利用不同的方式表達其意見，促進政府擴張社會福利或者是阻擋相關福利退卻的措施。最後，民主鞏固期，則是進一步改變了傳統社會政策從屬於經濟政策的特色，社會政策逐漸地具有西方福利國家的意涵，所得重分配、風險分擔和新理念逐漸地滲透到社會各層面。這是理念層次或是規範層次的改變。簡單地說，Wong 認爲民主化會促成國家在社會福利供給的轉變，傳統上採用選擇式福利體系的臺灣與南韓會逐漸朝向普及式福利政策發展。近來許多研究都支持此一論證 (Aspalter, 2002; Kwon, 2005; Park, 2007; Peng and Wong, 2008; 2010; Wong, 2004)。

Wong 的研究解釋了民主化是一個動態的過程，且不同的時期，民主化對社會政策的影響是有所不同的，這是與其他相關研究最大的差異。他也指出民主化對社會政策發展的影響是建立在特定的制度脈絡條件上，這一點在近來的研究中也強調。施世駿和葉羽曼 (2011) 指出政治民主化對臺灣國民年金制訂的影響是決定於憲政體制的設計。他們發現在國民年金議題討論的過程中，早期由於一黨執政 (立法和行政皆由國民黨掌握)，因此雖然面對了反對黨在選舉上的競爭，但是依然可以通過普及式的全民健康保險，以及提出大整合式的國民年金體系。然而由於全民健保的實施以及 921 地震的影響，使得國民年金的立法被延宕。不過在之後，由於憲政結構的改變，以及

民進黨在 2000 年執政之後，面臨立法與行政不一致的情況底下，否決點的增加，使得國民年金保險的設計傾向小整合式。換句話說，他們認為民主化對國民年金的影響是決定於憲政結構的設計，也就是說憲政改革讓國民年金體系走向分立式的模式。但是，臺灣的國民年金體系從經建會接手之後，提出「業務分立，內涵整合」的概念，是在憲政改革之前發生的。換句話說，分立式的國民年金體系並非是憲政改革的結果。或者應該說，否決點的增加讓政策改革更加困難。基本上，此種著重於政治因素的觀點忽略了行動者的政策偏好與利益形成的問題。從政治因素的觀點分析時，必須意識到憲政結構是「遊戲規則 (the rule of the game)」(Immergut, 1992)，決定了行動者在政策決策過程中的策略模式，但是行動者的偏好則是根基於其政治與經濟利益，而此政治與經濟利益是決定於其經濟結構。因此除了憲政結構之外，經濟結構亦常常被論及是影響民主化對福利國家效果的因素之一。

Haggard (2005) 以臺灣、南韓、菲律賓以及泰國四個亞洲國家為例，解釋民主化對社會政策發展的影響是如何被過去的制度遺緒以及財政環境所影響。研究發現民主化透過新遊戲規則的制訂，改變了政治行動者之間的權力分配，進而對社會政策擴張有著正面的影響效果。如臺灣、南韓與泰國，這三個國家在民主化的過程中，民主化使政黨有利用社會政策爭取選舉支持的誘因，而且更重要的是，這些國家在財政允許的情況下，也能夠開辦社會政策。另一方面，民主化雖然在菲律賓有類似的效果，使得政治行動者必須更注重社會政策，但是菲律賓政府的財政情況卻不允許大量的社會政策開辦。國家財政情況的差異決定於以往的制度以及實際的經濟狀況。此外，Haggard 和 Kaufman (2008) 研究東亞、拉丁美洲以及東歐福利國家的發展，發現雖然民主化對社會政策發展有顯著影響，但是其效果決定於或至少被其他因素所影響。社會主義發展導向的東歐福利國家，在民主化之前就已經開辦許多優渥的社會福利政策，但是在 1990 年代之後，由於受到經濟情況的限制，讓優渥的福利體系面臨削減的壓力，雖然許多國家都進行了一系列的福利改革以減少福利支出，但是其規模已受到民主化的影響而有所限縮。類似的情況發生在拉丁美洲。事實上，拉丁美洲在 20 世紀初期就已經建立了社會保險體系，但因其採取進口替代的發展策略，而使得其社會福利政策多以



社會中的優勢族群為主，如軍公教人員。在民主化之後，社會保險體系逐漸地擴展到其他社會族群，以及一些以弱勢族群為主的社會政策亦被視為是解決社會問題和爭取選票的方式之一。然而，民主化對社會政策發展的效果，卻依然受到經濟危機的限制，而無法像東亞國家一樣能夠大量地擴張。民主化、經濟成長較佳以及較輕的財政限制，使得東亞福利國家在 1980 年代中後期民主化之後，能夠擴張既有的社會保險體系或者是開啓許多新社會福利政策，解決社會需求以及回應政治需求。

可以發現 Haggard 和 Kaufman (2008) 已經開始嘗試著透過政治經濟學的理論觀點闡述民主化對社會政策發展的影響。一般而言，民主化理論觀點被歸為政治解釋。雖然跳脫於經濟決定論，如工業邏輯以及資本主義邏輯，但是民主化理論觀點依然存在著功能決定論的傾向，太過強調民主化作為影響福利國家發展的「直接」因素。**我們認為應該將民主化視為一個間接的影響因素，因為民主化的本質是改變了政治體制，而非福利國家。**政治自由化促使在威權體系底下的潛在社會需求被激化與正視。在民主體制底下所進行的政策協商以及選舉策略，是決定於行動者的物質與政治偏好。且我們必須更進一步指出這些偏好並非產生於真空的體系中，而是被既有的體制與制度結構所形塑。如果我們忽略了這些既有體制與制度結構作為形塑民主化對社會政策發展的作用與功能，那麼極易無法釐清民主化與社會政策發展之間的複雜關係。因此，我們認為必須透過政治經濟學的取向才能夠釐清兩者之間的關係。

## 新結構主義政治經濟學的取向

「民主化對福利國家的影響是被國家政治經濟制度脈絡所形塑或者是決定，因為行動者的偏好被他們所處的結構性脈絡所決定。」對馬克思主義者而言，此一結構性脈絡即是資本主義體系。更進一步，也就是說，臺灣的資本主義體系結構形塑了民主化如何影響年金體系的發展。近來，比較政治經濟學開始強調資本主義體系的制度性差異如何影響福利國家的發展與制度。Hall 和 Soskice (2001) 所編著的 *Varieties of Capitalism* (VoC) 是此一比較政治經濟學取向的主要論著之一。VoC 根據四個主要與企業行動者相關的制度

領域類型的差異，<sup>11</sup> 將其相關的制度類型區分成「協合式市場經濟體 (Coordinated Market Economies, CMEs)」和「自由式市場經濟體 (Liberal Market Economies, LMEs)」。此一區分是因為不同的制度領域之間形成所謂的制度互補性 (institutional complementary)，<sup>12</sup> 而讓制度領域之間產生互相依賴的關係，進而強化制度本身的特殊性。因此，LMEs 和 CMEs 兩者所立基的制度性比較利益 (comparative institutional advantages) 即有所不同。前者，傾向透過快速創新以及壓低勞動成本作為價格競爭優勢；後者，則是透過高品質的產品作為市場競爭策略。此一差異即會形塑行動者的偏好。譬如在社會政策體制中，LMEs 的企業行動者較偏好低社會保障，並且期待將此一社會保障成本轉化到國家身上；企業在 CMEs 中，立基於其制度性比較利益，傾向透過企業或是國家建立社會保障體系，解決技術形成的囚犯困境或者是企業之間集體行動的問題，甚至將其作為資本累積的政策工具 (Ebbinghaus, 2006; Jackson and Vitols, 2001)。因此，延續制度互補性觀點，即可發現不同的生產體制會有相對應的福利體制互相鑲嵌。一個常被提出的例子即是技術形成。強調勞工技術的可攜性 (portability) 和專殊性 (specificity) 程度，形塑出勞資雙方對社會保障偏好的動態關係。技術專殊性決定了勞工的所得，以及其對重分配的需求；技術可攜性則決定了勞工是否易暴露於勞動市場風險中，進而影響其對社會保障的需求 (Estévez-Abe et al., 2001; Iversen, 2005)。據此，VoC 的核心在於行動者的偏好是被所處的資本主義體系結構所形塑和決定的。在不同的資本主義體系結構下，因為其比較 (制度) 利益的差異，而對政策有著截然不同的偏好。

除了資本主義體系結構的差異之外，另一方面，行動者的風險分擔能力也影響著其對政策設計的偏好。風險分擔能力低的行動者會傾向將風險成本

---

11 在他們的論著中，主要區分了四個制度領域，工業關係、技術形成體系、金融體系和企業之間的關係。

12 制度互補的概念主要來自於制度經濟學，最基本的定義：「制度之間的互補或是鑲嵌，可以理解為不同制度場域中的個人或策略之間所產生類似均衡的回饋作用。」(Hall and Soskice, 2001: 17) 換句話說，制度互補是來自制度互依增強了行動者決策之功能效益 (Amable, 2003: 59)。

外部化到國家；但是，對於風險分擔能力高的行動者而言，他們可能傾向將其風險成本內部化，因為這些行動者對於政策其他面向的偏好可能高於風險成本，如行政控制或者直接作為企業中人力資源管理的政策工具。Mares (2003) 就指出大企業會希望透過社會政策的制度設計，解決技術形成和資本累積的問題，而非著重在政策成本上。另一方面，小企業則是因為本身無法有效地承擔風險，而需將社會保障體系外部化於國家，透過國家建立社會保障體系以減少風險。在此一觀點下，社會政策就不再單純地被視為是「政治對抗市場」(political against market) 的去商品化結果，而是「市場的政治」(politics of markets) (Ebbinghaus, 2006; Iversen, 2005)。

「市場的政治」也就意味著，我們必須考量的不僅是民主化如何影響社會政策發展，更重要的是，資本主義體系結構的運作邏輯如何影響民主化對福利國家的影響。結構主義式的馬克思主義就指出，在資本主義生產體系中，國家必須要能夠創造有利於資本投資的條件。換句話說，也就是必須去滿足體系的需求，在資本主義體系下，即是資本積累 (Wetherly, 2005)。為了滿足此一體系需求，國家或者是其他行動者，在制訂政策的過程即必須考量到此一資本積累的需求作為經濟發展的基礎。此一需求在後進工業國家中，為了從邊陲國家或是半邊陲國家發展到核心國家，更顯得重要，甚至必須依賴國家非市場性的政策干預以滿足資本主義中資本積累的需求。

因此，在 VoC 的觀點下，單純從民主化的觀點分析東亞社會政策發展會忽略了社會政策在本質上是鑲嵌在資本主義體系的運作中——不同的資本主義體系結構會形塑不同的年金體系。我們認為，雖然民主化促進了臺灣年金體系的發展，但是其制度設計卻是被經濟體系所限制與形塑的。在臺灣以中小企業為主的發展型國家體制底下，受限於中小企業的風險分擔能力，以及發展主義遺緒的影響，國民年金體系會以小整合為主，避免傷害經濟結構的比較（制度）利益，最終形成分立式的年金體系結構。因此，基於此一前提，若企圖瞭解臺灣民主化之後的年金體系發展，首要的任務即是瞭解臺灣資本主義的發展與結構；更重要的是，臺灣的社會政策體系是如何鑲嵌於此一資本主義的發展與結構。

## 參、臺灣的資本主義結構——發展主義遺緒的形成

臺灣的資本主義結構是建立在雙重企業結構的發展型國家經濟體系上 (Choi, 2009; Fields, 1995; Whitley, 1999)。首先，臺灣資本主義結構體系最重要的特色是在於其雙重企業結構體系，一方面是以進口替代產業為主的國營、黨營企業以及大型的私人企業，另一方面則是建立在以出口導向為基礎的中小企業。前者，透過國家各種干預方式，如保護主義，加速國內進口替代產業的發展 (Fields, 1995; Wade, 2004)。為了維持其產業發展，國家社會政策的導向是透過社會保險體系維持其政治的合法性，並且減少勞資衝突、維持總體需求、保障傳統部門的中產與核心勞動階級的薪資水準 (Wibbels and Ahlquist, 2011: 132)。早期實施的軍公教保險和勞工保險法，明顯地主要是提供給中大型企業為主，並且集中在特定的族群上 (Haggard and Kaufman, 2008; Mares and Carnes, 2009: 98-99; Wong, 2004)。也就是說，職業分立的社會保險體系是建立在政治侍從主義以及進口替代的發展策略上。

另一方面，以出口導向為基礎的中小企業，亦是臺灣資本主義體系的核心，以及比較（制度）利益的來源。臺灣的中小企業是以家族為核心，不斷地擴散其企業組織結構。透過大型的國營、黨營和私人企業的外包制度，中小企業能夠以此為基礎進而發展。基本上，1980年代中期以前，中小企業的產品佔出口的三分之二，支撐臺灣出口擴張之經濟發展。<sup>13</sup> 特別是臺灣在70、80年代所構築起來的「世界加工基地」，在結構上都是低裝備、低附加價值、低工資的產業別，屬於規模經濟效果低的勞力密集型加工產業，使中小企業有其競爭力和生存基礎。在此一基礎上，再加上自然資源的困乏，臺灣的經濟發展策略逐漸地從以大型企業為主的進口替代轉向以中小企業為基礎的出口導向政策。以中小企業為主的出口導向政策意味著其發展策略對彈性化勞動市場的依賴：低薪、低技術、低就業安全和快速轉換的年輕勞動力 (Deyo,

13 2011年臺灣中小企業已高達97.63%，受僱人數為77.85%（經濟部中小企業處，2011）。



1989: 33-34)。臺灣政府不僅掌握了勞資協商體系<sup>14</sup> (Deyo, 1989: 145)，同時，以家庭為核心的中小企業，形成了「自我剝削」式意識型態 (謝國雄，1997: 77)。因此，對於中小企業而言，國家在社會政策的態度上，所採取的是經濟發展主義 (developmentalism)。也就是說，出口導向的發展策略限縮了社會保障體系擴張的力量，主要是因為國家為了促進企業的國際競爭優勢，因此透過國家補貼的方式壓抑非薪資勞動成本，並且將保障涵蓋範圍限縮在大型企業。臺灣生產體制主要是以中小企業為主的經濟結構，透過中小企業的彈性化，以及對勞工力量的壓抑，能夠以出口導向發展策略在國際競爭中獲得特定的競爭優勢 (Haggard, 1990; Haggard and Kaufman, 2008)。

然而，此一雙重企業結構體系是建立在發展型國家的基礎上。也就是說，在此一資本主義發展的過程中，國家扮演著協調者以及領導者的角色，不僅有效地干預產業發展以及形塑企業結構體系，且更進一步形塑了臺灣社會政策體系的發展。發展型國家是東亞資本主義體系最主要的特色之一，因為後進工業國家，在自由競爭發展的過程當中，容易處於不利的位置，而必須要依賴國家非市場性的干預政策，促進其工業化的進程。因此，為了確保國家在政治上以及經濟上能夠在國際上生存，國家必須積極地介入社會各個層面，以確保其有效地促進經濟發展並追趕上先進工業國家 (Johnson, 1982; Wade, 2004)。「發展」本身即為一種意識型態，國家必須透過不同社會層面的制度設計，發展出特定的資本累積結構或是體制。此一資本累積結構，一方面必須能夠支持經濟成長，進而有助於資本的累積和調節經濟體系，以減少資本累積的阻礙；另一方面，則是國家必須透過社會制度以及其他方式，讓此一發展的意識型態能夠滲透市民社會，讓國民願意且樂意從事發展與累

---

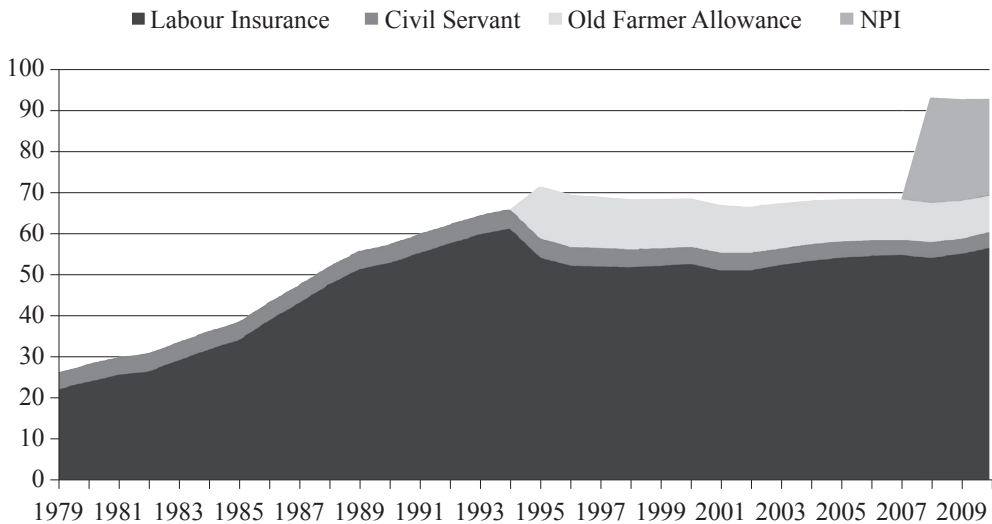
14 戒嚴 (1949-1987) 之前，可說是處於沒有勞工運動的時期。政府壓制工人的團結權和爭議權，並採國家統合主義的意識型態和策略管制民間社會，將工會視為統治者政治勢力的延伸，使工會喪失自主權。此外，臺灣資本家也用懷柔的手段，讓員工集體意識難以凝聚，如竹科廠商用細緻的人事管理策略，試圖壓抑勞工的工會意識和行動。縱使從 1980 年代起，藉由政治民主化的壓力，陸續出現勞工抗爭或集體行動，但勞工階級的認同並沒有轉換為勞資抗爭意識的支持。且抗爭的出現與勞動條件惡化有直接關係，並主要存在於個別企業內的抗爭，難以集結成跨產業的集體力量。而國家對工會和勞工運動的約束和管制遠超過對勞動三權的尊重和對資方的約束 (李允傑，1999；邱毓斌，2011；謝國雄，1997)。

積的行為，更重要的是創造合法剝削勞工的體制：

即國家處於一種生存競爭的環境中，或至少投身或致力於國際間的經濟競爭。其次，在國境內，差別待遇與競爭成爲一種合理的、習慣性的生活方式，進而提供了國家政策上以「差別待遇」的方式，來進行「累積」與「發展」以達到國家生存與政權合法性的目標，而在國民的日常生活層面，也存在著所謂的「累積的」、「發展的」或「自我剝削」的社會結構，即在差別待遇的環境或觀念下，在客觀與主觀的生存壓力中，藉由自我剝削與相互剝削的方式，以期求達到累積、發展的目的。也就是說如果發展不可能或減緩了，一再的自我剝削與犧牲也就失去了目的與價值，差別待遇的環境與觀念也無法持續（李易駿、古允文，2003: 205）。

在這樣的背景下，發展型國家體系的社會政策即被認爲是鑲嵌並且從屬於經濟政策底下，亦即社會政策並非在於促進社會保障或重分配，而是促進經濟生產（Holliday, 2000）。從比較研究中，可以發現臺灣早期社會政策體系並非是以去商品化的年金保險體系爲主要的擴張標的，反倒是促進勞動力商品化的教育訓練體系成爲主要的擴張目標（Deyo, 1992; Haggard and Kaufman, 2008: 130-132; Lee and Ku, 2007; Wibbels and Ahlquist, 2011: 132; 李易駿、古允文，2003）。因此，我們可以發現臺灣的社會保險體系涵蓋率有限。1979年時，臺灣的勞工保險涵蓋率不到25%（圖1），且勞工保險在1980年之前並沒有明顯的擴張（Kwon, 1998: 44）。之後涵蓋率的增加，主要是因爲勞動商品化（亦即薪資勞工的增加）；其次，則是因爲透過修法逐漸擴大涵蓋範圍，從原先的僱用勞工在10人以上的工廠、公用事業工人等爲對象，到1979年修法之後，被保險人的範圍已經擴張到僱用5人以上之公司行號；1988年的修法則進一步擴張到無一定雇主或自營作業者及參加漁會之甲類會員（林萬億，2006）。

簡單地說，在民主化時期之前，受限於經濟發展策略以及其以中小企業爲主的資本主義體系結構，去商品化的年金體系並沒有得到高度的發展（Hol-

圖 1：臺灣各類年金體系涵蓋率<sup>15</sup>

資料來源：勞工保險局（2011）與行政院勞工委員會（2011）；自行計算。

liday, 2000)。更重要的是在此背景下，深化了勞動市場與社會保障體系的二元性。一方面，在軍公教部門以及大型企業和國營企業的核心勞動者，享受相對具有保障的社會保障體系；另一方面，處於中小企業的邊緣勞動者，受限於企業規模以及企業負擔社會保障體系成本的能力，只能依賴有限的社會保障體系，或者是依賴傳統的福利供給（如：家庭）以及市場。在此一背景下，其發展主義制度的遺緒以及資本主義結構也持續地影響了民主化之後臺灣年金體系的發展。

## 肆、民主化後的臺灣國民年金發展

臺灣民主化的過程約從 1980 年代中期解嚴開始，然後經過一連串的社會運動進而帶動政治自由化。而且從 1980 年代中後期之後，臺灣社會政策亦逐漸地呈現蓬勃發展的情況，特別是在 1990 年代之後，包括像是全民健康保險、老農津貼和中低收入戶老人津貼等。民主化雖然於 1980 年代中期

15 計算方式為：各類被保險人口數 / (15-65 歲總人口數)。

之後開始，但是要一直到 1990 年代初期，老年經濟安全的議題才開始被重視，且在此後的選舉中成爲重要的議題之一。因此，接下來我們會分析 1990 年代，國民黨執政時期的國民年金議題討論的狀況。最後，2000 年之後，民進黨主掌政權，雖然面臨了立法與行政的不一致，但是最終於 2007 年通過了國民年金法案。

## 一、1990 年代——民主建構期

在民主化之前，臺灣社會保障體系主要都是爲了維持其社會穩定性，同時也需要促進其經濟發展的發展型國家目標。雖然在威權政體底下，卻能夠透過高度的國家自主性達成社會穩定以及經濟發展的目標。然而，民主化後，國家自主性程度下降，公民社會組織團體和民進黨開始成爲影響或甚至是主導社會議題的主要力量之一，使得臺灣社會保障體系不僅要避免對經濟發展目標有所損傷，同時也必須作爲合法性工具以及回應社會需求的政策 (Aspalter, 2002; Peng and Wong, 2008; 2010; 林萬億, 2000; 傅立葉, 2000)。換言之，臺灣民主化之後的社會保障體系發展，呈現了左支右絀的困境，一方面不希望年金體系的建構增加企業的生產成本，另一方面年金體系也同時要作爲壓抑社會運動以及回應社會需求的工具，以爭取支持和合法性的政策 (林萬億, 2000; 傅立葉, 2000)。

雖然在 1980 年代中期解嚴之後，臺灣即已經歷了民主化的過程，但是在 1980 年代中期到 1992 年之前，老年經濟安全一直沒有成爲社會主要議題之一。不過，在 1988 年時，國民黨十三全會決議讓國民黨立委可以自行提案，再加上立法委員提案的連署人數門檻降低，這兩點提高了立法委員在政策上的影響力 (施世駿、葉羽曼, 2011: 63)。因此，1990 年時民進黨爲了掌握政策議題，於國會中提出國民年金的議題，但此一議題並沒有真正發酵。一直到 1992 年時，民進黨立法委員參選人蘇煥智於臺南縣參選立法委員選舉時，提出了老人福利年金的政見，之後國民年金才逐漸成爲主要的社會議題之一。

當時的主要反對黨民進黨，希望能夠透過社會福利議題的深化作爲動員選舉的工具 (林萬億, 2000)。而之所以能夠形成主要議題，主要是因爲下



列兩點，第一，傳統職業分立的社會保障體系所造成的階層化，形成了潛在的階層衝突，且是與族群相對應的階層。臺灣的外省族群在特定的歷史時空下，不僅能夠在勞動市場中佔有優勢地位，且因而享有相對優渥的社會保障體系；相對之下，所謂的本省人，往往無法在勞動市場中取得優勢位置，而處於邊緣部門，並被排除於社會保障體系之外（Lin, 2005; 林國明, 2003）。此一沿著族群差異所建立的福利階層化，成為民主化之後政黨或是政治人物從事選舉動員或是政治動員的重要基礎（Lin, 2005; 傅立葉, 2000: 243）。

第二，此一動員之所以能夠成功，主要是依賴其選舉制度的設計。當時的選舉制度是複選區制，也就是 MMD/SNTV。<sup>16</sup> 換言之，候選人不需要如單一選區一樣獲得超過一半的選票，而僅需要一定比例的選票即可當選。因此，針對特定族群的社會保障體系，或者具有功能對等項的政策容易被候選人提出（Estévez-Abe, 2008）。當時臺南縣民進黨立法委員候選人蘇煥智即是在類似的選舉制度底下，有效地利用了既往社會保障體系分立所造成的階層化，提出了老年年金的議題。從林萬億（2000: 107）引述當時 1992 年於臺南縣參選立法委員的民進黨代表蘇煥智的話語中，可以發現這樣的情形：

在走訪農村的過程中，常常和當地的老人家們在樹下、廟前、田埂邊閒聊，聽到他們對生活、對地方建設、對政治的看法。「隔壁老芋仔多好咧！整天遊手好閒，一個月還有一、兩萬得領。」「人老了，困仔都不理我啊！又把我的田賣了！」「如果咱可以像老芋仔那樣，每個月領同樣的錢，你們覺得如何？」

此一策略主要是建立在當時社會保障體系的不平等，再加上針對當時臺南縣選區之選民結構特性，強化核心勞動者與邊緣勞動者的不平等待遇。因此，此次選舉蘇煥智獲得前所未有的勝利。此一勝利也帶動了國民年金議題

---

16 複數選區單記不可讓渡投票制（single-nontransferable vote, SNTV），是一種用於複數選區的選舉制度（voting system）。在此制度下，一個選區內有多位候選人競逐多個議席，而每位投票者只能投一票給一個候選人。票數以候選人個人計算選區有幾個席次，則得票數前幾高的候選人勝選。

的深化。然而，更重要的是，因為既有勞動市場結構的分化，再加上國民年金議題在選舉中逐漸深化，使得之後對年金體系的集體行動是建立在勞動市場結構、族群的分化之上（Lin, 2005）。<sup>17</sup> Stephens（1979）對西方福利國家的研究也證明了，此一分化會削弱集體行動的誘因，而不利於未來國民年金體系的整合。就如之前所說，臺灣年金體系是建立在威權體系以及進口替代策略的政治經濟脈絡上。因此，當時執政的國民黨政府為了進口替代的發展策略之實施，必須透過社會保障體系的建立鞏固其治理合法性，進而形成政治分配聯盟，而且形成了雙元勞動市場結構。此一政治分配聯盟與雙元勞動市場結構所結晶化的差別待遇體制，進一步形塑了之後年金政治的發展。換句話說，在1990年代初期所興起的國民年金議題，主要是因為歷史制度所殘留下來的遺緒，使得民進黨能夠透過此一議題取得選舉上的政治支持。而此歷史制度遺緒是建立在其資本主義體系結構之上，雙重企業結構的發展型國家體制，一方面，社會保險體制是建立在政治侍從主義以及以進口替代為基礎的大型國營、黨營以及私人企業之上；另一方面，經濟發展主義則是建立在以中小企業為主的出口導向政策上，而這些中小企業往往是本省菁英或是地主所形成的（Fields, 1995）。

另一方面，國民黨政府則是企圖建立以社會保險為原則的國民年金體系，在1994年提出將國民年金當作基礎年金，並以公、勞、農保等為附加年金，形成涵蓋全民的單一制國民年金體系（詹火生，1996: 96-97）。但是，在當時國民黨政府主導的國民年金規劃中，依然可以看到發展主義遺緒的影響。1994年執政的國民黨亦由不同的主管機關提出不同的年金政策草案，包括了農委會的農民年金保險條例草案、內政部的國民年金立案要點，以及勞委會所規劃的勞動者年金立案要點。其中比較重要的是內政部所規劃的國民年金體系，於1993年4月間成立「國民年金制度研議小組」，開始著手規劃

---

17 這一點得益於 Rudra（2008）。她指出由於新興工業福利國家多以差別待遇體制的福利體系為主，因此容易分化其勞動行動者，也削弱行動者之間形成集體行動的誘因。不過就如同 Lin（2005）所指出的，臺灣除了勞動市場結構的分化之外，同時勞動市場結構的分化也是沿著所謂的外省人與本省人的族群分化。因此，我們指出臺灣在國民年金體系的議題上，無法形成集體行動的因素可能是來自於此。

國民年金制度以提升老人經濟安全，隨著 1993 年 10 月縣市長選舉的老人年金論戰爆發之後，更加速其規劃研議的進度（詹火生，1996: 96）。在主管機關意見紛歧之下，行政院指示經濟建設委員會（經建會）成立「國民年金制度指導小組」以及「國民年金制度規劃小組」。此一業務的轉移，最重要的意涵在於其發展主義遺緒的影響。經建會在臺灣的經濟發展史中，佔有主導的地位（Wade, 2004）。因此，此一業務上的轉移，意味著經濟官僚重新掌握國民年金體系制度方向，也就是說經濟發展優先的意識型態主導了臺灣年金體系發展的方向。

另外，除了繳費式的社會保險體系之外，尚有非繳費制的年金制度，包括資產調查式的中低收入戶老人津貼以及領取資格建立在特定身分基礎上的老農津貼。老農津貼也是第一個全國性、但是以職業類別為基礎的老年津貼體系。然而，老農津貼制度的實施，有兩個主要的理論意涵，第一，民主化對社會政策發展的影響是存在的。從歷史發展脈絡而言，老農津貼可以視作國民黨政府為了回應民進黨在 1990 年代早期對年金體系的呼籲，因此，老農津貼的實施可以看作是解決其民主化之後政治合法性的政策工具之一。其次，老農津貼的實施是延續著分立式社會保險體系建立的，農民擁有自己的年金體系。在制度回饋影響下，使得國民年金制度更進一步朝向分立制前進，這一點，在往後的年金規劃歷史中顯現無疑。然而，老農津貼實施最直接的影響則是，促成社會其他各界如身心障礙者等，對普及式稅收支應的津貼體系之偏好。而此也促使行政部門必須盡快研擬老年經濟安全政策，以避免政策流向普及式津貼制度發展（施世駿、葉羽曼，2011: 65）。在此一時期，民主化對社會政策的發展，不僅是出現在健康保險體系（Wong, 2004），亦反映在年金體系上（Aspalter, 2002）。

不過，因為全民健康保險在 1995 年開辦，政府不願意同時開辦兩個加重政府財務負擔以及個人保費負擔的社會保險體系（陳琇惠，2007: 87）。當時所提出的國民年金體系是以單一制國民年金體系為主，因此一旦開辦之後，可能會同時增加國家財政上的負擔（因為臺灣長期以來保費補貼的方式）（唐文慧、葉書毓，2006: 76），和企業的非薪資勞動成本（唐文慧、葉書毓，2006: 78）。以中小企業為主的發展型國家體制，是建立在彈性化勞動體制以及低

勞動成本的競爭基礎上，一旦開辦兩個社會保險體系，勢必增加企業的非薪資勞動成本，而削弱臺灣的比較利益（黃耀輝、薛立敏，1996）。

再者，發展主義遺緒對年金體系規劃的影響，更顯示在經建會對年金體系規劃的偏好上。首先，在制度的選擇上，承襲以往社會保險體制的制度遺緒，經建會對國民年金制度呈現相對保守的態度。1997年，國民黨立法委員認為必須盡快開辦國民年金制度。因此，行政院提出兩種國民年金制度，一是以調高營業稅為財政基礎的「津貼型年金」、另一則是繳費式的「保險型年金」。不過，經建會的國民年金規劃小組認為年金保險應該建立在權利（領取給付）與義務（繳納保費）對等的原則上（施世駿、葉羽曼，2011: 65-66）。其次，因為以往臺灣社會保險體系建立在職業分立的基礎上，年金保險體系的整合即成為另外一個考量。一開始，經建會希望能夠走向大整合式的國民年金體系，亦即能夠將所有國民納入國民年金體系中。不過，在1998年由經建會提出的國民年金制度規劃報告中，即預計採取社會保險制，以「業務分立、內涵整合」為基礎的分立式國民年金體系，也就是俗稱的小整合模式。此一方案目的在於維持現有的軍公教及勞保的業務運作，但是建立獨立的基礎年金保險，並且由各主管機關規劃與所得相關的附加年金體系。此一構想，一方面，是囿於現有社會保險體系整合不易；另一方面，則是希望能夠透過分立式國民年金體系的架構，排除既有的勞工保險被保險人，減少國家財政負擔，以及壓抑企業的非薪資勞動成本。此一限制主要來自於其經濟發展策略對國家財務以及企業財務負擔能力的限縮。以中小企業為主的出口導向發展策略，且建立在以彈性化勞動市場和低勞動成本的比較制度利益，嚴重地限縮了臺灣企業，主要是中小企業對非薪資勞動成本的承擔能力（Kim, 2010; Whitley, 1999）。任何增加非薪資勞動成本的社會保障體系都可能損害企業在國際貿易中的競爭優勢，也限制了國民年金的選擇性。此一小整合式的國民年金體系一度預計在2000年實施，但因為1999年921地震的因素，當時的行政院長蕭萬長宣布國民年金體系延後實施（陳琇惠，2007: 87）。<sup>18</sup>

18 當時921地震發生之後，行政院長蕭萬長表示，經建會評估暫緩國民年金的實施，並且於一年後再度評估實施時間：「（經建會人力規劃處長）劉玉蘭指出，921大地震之後，中部



小結：此一時期臺灣福利體系雖然受到民主化力量的鼓舞呈現擴張的趨勢，但是國民年金體系的規劃受限於既有體系的財政負擔，和經濟發展策略的限制，使得臺灣在此一時期年金體系僅著重於針對特定族群（以往被排除於年金體系之外的農民）和相對弱勢的中低收入戶，並且以稅收為主的津貼體系為主。但是，此一發展軌跡，一方面建立在 Pierson（1994）所謂的福利領受者的利益群體，使得之後農民不願意加入國民年金體系，也強化了既有社會保障體系中的差別待遇體制結構，不僅沿著職業的分化，也沿著族群的分化（Lin, 2005），更進一步削弱了行動者採取集體行動的誘因（Rudra, 2008）；另一方面，社會津貼體系的擴張也削弱了國家的財政能力。顯然地，此一資本主義結構性的限制並不體現於個別行動者的偏好上，主要是因為臺灣的企業結構體系，特別是企業之間的關係與整合，以及企業與其他行動者之間的協商體系，無法形成制度化的集體行動以及協商體系。但是，結構性的影響，卻顯示在國民年金體系規劃的業務轉移到經建會，以及經建會對國民年金制度設計的偏好上。基本上，此一時期經建會對於國民年金制度設計的偏好，體現了臺灣資本主義體系的結構性限制，也影響了之後國民年金規劃的過程與制度選擇。

## 二、2000 年之後的民主鞏固期

2000 年的總統大選，不僅是臺灣政治史上的轉折點，亦是社會福利體系的轉折點。然而，在相對左翼的民進黨執政之後，依然可以發現臺灣資本主義結構體系對社會福利政策的結構性限制之影響。在 2000 年的總統大選中，民進黨總統候選人陳水扁提出了「333 安家福利專案」，其中一項即是實施普及式的全國老人津貼體系，65 歲以上的公民皆可領取每個月 3,000 元的津

---

地區各項公民營設施損失嚴重，政府為籌措災後重建經費，財政需求龐大，究竟需要多少經費，目前還沒有確切的數目。基於短期間政府收支緊絀，為避免增加政府財政負擔，因此建議國民年金制度延後辦理。劉玉蘭表示，目前國民年金法草案仍在內政部研議中，如果這項制度要延後一年以後再評估實施的時間，就不必太急於在這個會期通過立法。預定一年之後再評估，可以確定明年底以前不可能實施，最快可能要二年後才能實施。」（陳嘉宏、謝錦芳，1999）

貼。2000年總統大選，民進黨獲得選舉勝利。不過，民進黨執政之後，使得臺灣憲政體系的問題逐漸浮現。主要是因為臺灣憲政是採取傾向總統制的雙首長制度，行政院長並不需要立法院的同意，但是行政院長必須向國會負責。另一方面，民進黨在2000年的總統大選中僅獲得40%的民意支持，再加上立法院一直以來皆是所謂的泛藍（泛國民黨）佔有超過二分之一的優勢。因此，形成了行政與立法之間的分立，造成了行政與立法的對峙（施世駿、葉羽曼，2011: 67-68），也激化了政黨之間的對抗性與對立。

傾向中間偏左的民進黨執政之後，雖然帶動了對國民年金議題以及其他社會福利議題的討論，但是受限於經濟情況的惡化，使得執政的民進黨政府必須重新思考社會福利政策的方向，以及國民年金體系其他的可能性（Haggard and Kaufman, 2008: 228）。就國民年金而言，當時經建會提出三種主要制度方案，分別為社會保險制、儲蓄保險制和全民提撥平衡基金制。不過社會各界對於制度選擇依然有所爭論，特別是對於社會保險制度或是儲蓄保險制度的爭論（唐文慧、葉書毓，2006: 79-80）。當時民進黨政府傾向以儲蓄保險制度為主（陳鈺婷、黃婉婷，2002）。根據行政院經濟建設委員會（2001）的報告，儲蓄保險制度與全民提撥平衡基金制度對國民總體經濟的影響是相對較少的，此種考量清楚地體現了臺灣資本主義體系以及發展主義遺緒的結構性限制。社會政策依然從屬於經濟發展底下。

雖然如此，民進黨政府執政之後，最顯著的改變在於市民社會團體在社會福利政策決策中的角色。由於當時政府主張以儲蓄保險制度為主，但時任國策顧問的劉俠（伊甸基金會創辦人）與陳水扁總統會面過後，總統承諾國民年金採用社會保險制度，<sup>19</sup>並且每兩個月親自與社會福利團體見面溝通（陳鈺婷、黃婉婷，2002）。因此，於2002年的「全國社會福利會議」中決定國民年金以社會保險制度為主。其制度架構維持前一階段「業務分立」的分立式國民年金體系（陳琇惠，2007: 87）。換句話說，大整合式的國民年金體系從1990年代末期之後，雖然仍出現在制度方案的選擇中，但是一直不

19 劉俠拒任總統府國策顧問所形成的輿論壓力，使得當時的陳水扁總統必須依照社福團體的訴求，讓國民年金體系規劃朝向社會保險制度（施世駿、葉羽曼，2011: 72）。

是第一選擇。從經建會接手之後，發展主義意識型態依然貫穿了國民年金體系的制度選擇。即便發展主義意識型態是建立在發展型國家體制的國家自主性上，民主轉型雖然或多或少削弱了國家自主性，但是發展主義的意識型態依然存在於社會政策的制訂過程中。然而，我們認為發展主義的意識型態是來自於國家本身受限於其發展策略的影響。因為，民進黨執政之後，全球競爭益趨激烈，企業，特別是中小企業，必須面臨更龐大的國際競爭壓力，同時也必須面臨國內國營企業以及大企業的價格壟斷，因此低工資成爲維持生存的主要手段之一（Deyo, 1989; Kim, 2010; 黃崇憲，2010: 160-161）。因此，可以說制度結構性的限制（資本主義體系結構），限縮了臺灣國民年金體系的制度選擇。

另一方面，2000年民進黨政府執政之後，爲了實現其選舉政見，於2002年開辦的敬老福利生活津貼，去除身分類別，不過卻是建立在所謂的排富條款的資產調查條件之上。就選舉策略而言，津貼體系屬於直接可感受到的福利，因此有利於選票的爭取。雖然民進黨政府面臨著分立政府的困境，但是透過選舉壓力，促使在野力量必須通過敬老福利津貼的立法，且考慮到原住民的特殊性，將其領取的年齡資格降到55歲。此外，老農津貼逐漸成爲選舉中主要競相加碼的場域，從2003年的3,000元，上升到最後的6,000元，甚至在2011年時，民進黨與國民黨皆提出了更高的給付水準。至此，各類老年生活津貼和既有的勞工保險與軍公教保險幾乎涵蓋了全民，不過職業分立體系的結構並沒有被消弭。基於此，民主化（選舉競爭）的確促使臺灣的社會福利政策進一步地發展，不論是制度的涵蓋率或者是給付水準，特別是各類老年津貼制度。但是，我們要指出的卻是此一建立在選舉競爭的老年津貼制度，加深了臺灣年金體系的分立，以及限縮了國民年金體系的制度選擇。施世駿和葉羽曼（2011: 70）指出：

不同的敬老津貼發放，固然是因應年金制度遲未完整建立的權宜措施，卻也猶如潘朵拉的盒子一般，一旦打開後便開啓政黨競逐加碼的循環，形成此時相關年金制度選擇的環境制約因素（受訪者001, 005, 009）。在往後的年金政策討論中，敬老津貼發放一直成

為阻礙整合性年金制度建立的干擾。由於津貼毋須負繳費義務、其所可見的利益也具有短期效益，讓受益民眾產生權利意識與領取津貼的期待；同時在無底洞式的加碼下，反而使原本討論中的國民年金政策研議停滯，不易說服受益者再度回歸到繳費與給付對等的社會保險原則。

雖然津貼體系因其政策特性，不僅在選舉策略中被視作是主要選票爭取的工具，且另一方面，津貼可以迅速解決以往軍公教以外的老人經濟安全問題。但是，津貼體系的制度化造成了兩點後果，第一，因為選舉競爭而過度擴張的津貼體系，造成了國家財政上的排擠效果（施世駿、葉羽曼，2011）；第二，福利政策的制度化，會形成政策回饋效應，像是政策所形成的既得利益者會抵抗其政策的改革（Pierson, 1994）。換句話說，民主化所造成的選舉競爭，雖然有利於社會政策的發展，但卻限縮了國民年金制度選擇的可能性與路徑。

從國民年金保險規劃以來，是否與其他年金保險整合，包括費率、給付內涵或是實質的保險人部分皆是爭議焦點。在 1995 年全民健康保險實施之後，普及性的社會福利政策被視作是社會凝聚的制度基礎（Kwon and Holliday, 2007）。因此，從社會凝聚以及社會正義的角度來看，社會福利界傾向整合式的國民年金體系（施世駿、葉羽曼，2011: 71-72）。因此，此階段的國民年金體系，在市民社會與政府之間無法形成共識，而無法送立法院審查。但是，社會福利運動團體在臺灣的社會福利體系中缺乏集體行動的組織基礎，在較為長期的政策過程中無法持續地影響政策走向（Mares, 2003）。換句話說，即便社會福利運動團體在民主化進程裡，逐漸地浮現為社會福利政策形成中的重要行動者之一，但是缺乏集體行動的力量，使得他們無法有效地影響政策的走向。

在 2005 年之後，由社會福利學者出身的傅立葉政務委員負責規劃國民年金制度，這使得社會福利團體對國民年金制度設計有著更進一步的影響力。延續之前社會保險制作為主軸，依「國民年金工作圈」規劃方向設計國民年金體系，由社會福利團體、朝野兩黨及行政部門共同研商具有共識的版本。



但是就如前述所言，社會福利團體之間存在著集體行動的問題，且更重要的是，勞委會因為財政問題，不僅勞保的財務問題可能會拖垮國民年金體系的財務，再加上年資與投保薪資整合上的困難，故不願透過擴大勞工保險作為國民年金制度的基礎。因此，最後勞工保險與國民年金制度之間銜接的議題成為討論的核心之一，整合式國民年金體系幾乎完全沒有空間（施世駿、葉羽曼，2011: 73-74）。之後不久，由林萬億教授接任政務委員，重新與社會福利團體協商國民年金政策。先前社會保險體系的制度化，造成制度的既得利益者甚至相關行政部門均抗拒制度的改革。就如同我們前面所述，社會保障的制度分立所形成的制度遺緒，限縮了國民年金制度選擇的路徑，雖然由社會福利學者出身的政務委員作為協調國民年金政策的主導者，但是受限於制度分立的制度遺緒，再加上分立政府的困境，並無法扭轉國民年金朝向分立式路徑前進。

2006年行政院召開「臺灣經濟永續發展會議」，會中對於國民年金規劃雖然有共識，特別是指出國民年金應該整合勞工保險，成為整合式的國民年金體系（Mares, 2003: 24-25），然而，這其實仍與之前的規劃有所差異。從1990年代末期開始，一方面為了避免增加企業額外的非薪資勞動成本，另一方面，因為整合式國民年金體系會面臨制度整合的困難，無法在短時間內解決，進而影響國民年金制度開辦的時間，因此規劃方向即已傾向分立式的國民年金體系（陳琇惠，2007: 88）。經續會中社會安全組最後結論有關國民年金的部份是：「國民年金的保障對象，應以涵蓋全體國民為原則……國民年金相關規劃應以制度之可行性為前提，考量當前各項社會保險制度之特性，並與勞保年金化同步推動施行。」（經續會，2006）但是，從1990年代末期，以及2005年內政部再度重新規劃國民年金體系時，以全體國民為被保險人口的大整合式國民年金體系就已經不再是選項之一了，特別是2005年之後，內政部所規劃的國民年金體系即是以勞保內涵的分立式國民年金為主。

經續會希望在2007年時，能夠通過國民年金法案，並與勞保年金化同步推動施行。會後，內政部將「推動國民年金制度計畫」納入「2015年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫」之十二項執行計畫之一。國民年金在2007年送交立法院審議時即是以分立式社會保險體系為主，



而勞保條例年金化同時作為包裹立法（立法院公報處編，2007a），<sup>20</sup>且在隔年1月國會選舉以及3月總統選舉的壓力下，很快通過立法（立法院公報處編，2007a；2007b），<sup>21</sup>於2008年10月開始正式實施。但是，當時作為包裹立法的勞保年金化卻因為在所得替代率、費率及平均月投保薪資計算等問題無法形成共識，而未能於當時一起通過（陳惠蓉，2008: 98）。國民年金體系其涵蓋人口即是非加入勞工保險及軍公教保險的人口群；第一年保費為6.5%，第三年則調高0.5%，之後每兩年調高0.5%至最高12%；其中政府將會負擔40%，其餘部分則由個人承擔。給付部分則是根據兩種公式擇優計算。<sup>22</sup>另外，國民年金有最低保障的規定，不過領取資格卻有附帶條件。<sup>23</sup>在超過15年的國民年金規劃過程裡，毫無疑問地，民主化是其中重要的因素，特別是1990年代初期，在政黨競爭下，老人年金的議題成為選舉的主要議題之一。然而，我們認為民主化對臺灣年金體系發展的影響是受限於臺灣資本主義體系的結構性遺緒。立法過程中，雖然少論及國民年金體系對資本主義體系的影響，但是從規劃過程，特別是制度選擇上，即已呈現臺灣國民年金體系的制度選擇背後主要的因素是建立在對臺灣資本主義體系競爭優勢以及發展主義遺緒的考量上。在國民年金法通過之後，基本上，臺灣年金體系的結構也大致定型，2008年的勞保年金化以及排除農民於國民年金體系之外，這兩項修法並沒有改變臺灣年金體系的基本制度結構。

國民年金的單獨通過卻引起了兩項爭議，即是勞保年金化以及農民是否納入國民年金體系的問題，因此，2008年7月時針對這兩項議題進行修正。第一，即是基礎的國民年金體系已經通過，但是勞工保險老年給付卻依然是

20 《立法院公報》，第96卷，第49期，委員會紀錄。雖然行政院版本是勞保年金化和國民年金包裹立法，但是行政院版的勞保條例年金化並未同時送達立法院審議。當時，主要審查王榮璋委員等65人擬具之「勞工保險條例部分條文修正草案」。爾後，行政院版本才送達立法院審查。

21 根據《立法院公報》（第96卷，第49期，委員會紀錄；以及第96卷，第59期，院會紀錄），國民年金法案於2007年5月3日函送立法院審議，同年7月20日三讀通過。

22 A式：年資×平均月投保薪資×0.65%+3000。B式：年資×平均月投保薪資×1.3%。

23 下列三種情形，不得請領國民年金最低保障：1. 有欠繳保險費期間不計入保險年資情事；2. 發生保險事故前一年期間之保險費有應繳納而未繳納之情形；3. 領取相關社會福利津貼。

一次給付。因此，在國民年金通過時，即希望勞保儘速年金化，而且勞保所得替代率不能低於國民年金體系。所以，勞保年金化在國民年金通過之後成爲主要議題之一。當時，包括如勞委會、<sup>24</sup> 勞工團體<sup>25</sup> 和立法院（立法院公報處編，2007b；2008a；2008c），<sup>26</sup> 都希望盡快通過勞保年金化的修法。勞委會認爲勞保年金化主要是建立在兩個考量上，首先，是對勞工退休經濟安全的保障；其次，爲勞工保險財務危機的考量。勞委會如果未在國民年金法開辦時，通過勞保年金化，勢必影響勞工保險的財務（陳惠蓉<sup>27</sup>，2008）。勞保年金化的議題本身並沒有太多的爭議，在立法過程中，最大的爭議則是集中在保費以及所得替代率（立法院公報處編，2008a；2008b）。行政院版本規定保費爲 5.5%，爾後逐年上升到 11%，而且老年給付的所得替代率是訂在 1.1%；王榮璋委員等 65 人所擬具的版本亦同；但是，全國產業總工會（2007）則是希望能夠將保費提到 1.5%。而最後勞保年金化的修正主要有下列三點：第一，老年給付的方式將由一次給付改爲年金給付，不過也保留勞工選擇年金給付或是一次給付的權利；第二，爲保費費率和所得替代率的部分。保費費率爲第一年 7.5%，費率由第三年起調高 0.5%，其後每年調高 0.5%，至 10% 當年起，每兩年調高 0.5%，上限爲 13%。據估計將在 2027 年左右保費費率會調至最高。所得替代率的部分，則爲 1.55%，換句話說，一旦可以領取全額年金，那麼每月的所得替代率將會高達 46.5%；第三，老

24 勞委會 2008 年 4 月 8 日的新聞稿指出，因爲國民年金法規定，未滿 65 歲國民於國民年金開辦前已領取勞保老年一次給付者，應參加國民年金保險。故勞保年金一旦無法通過，請領老年給付者將會增多，而引發勞保基金不足支應給付需求。因此，希望能在國民年金體系正式開辦之前通過勞保年金化的修正（行政院勞工委員會，2008）。

25 全國產業總工會在 2007 年 9 月以及 10 月亦呼籲立法院儘速通過勞保年金制度的修法（全國產業總工會，2007）。台灣勞工陣線也於 2007 年 12 月 6 日發布新聞稿，指出社會福利、勞工、婦女與學術界共同成立的「搶救勞保年金聯盟」希望能夠將勞保年金列爲最優先法案，並且儘速通過（台灣勞工陣線，2007）。

26 在國民年金三讀通過之後，王榮璋委員就指出勞保年金化將是最爲迫切的問題（《立法院公報》，第 96 卷，第 59 期，院會紀錄）。另外，根據立法院的委員會紀錄（《立法院公報》，第 97 卷，第 15 期，委員會紀錄），可以發現一般認爲國民年金通過之後，一次給付的勞保將會面臨因爲大量退休而產生的財務問題，再加上制度銜接的問題，使得勞保年金化修正的壓力增大。或是參見《立法院公報》，第 97 卷，第 47 期，院會紀錄。

27 陳惠蓉，當時任勞委會勞工保險處科長。

年給付請領年齡將逐漸提高至 65 歲。第十年提高一歲，其後每兩年提高一歲，以提高至 65 歲為限。也就是說約在 2026 年時退休年齡將達到 65 歲。

勞保年金的修正案，再度顯示臺灣年金體系在民主化之後左支右絀的窘境。在政黨競爭的情況下，希望能夠提高所得替代率，同時壓低保費，加以爭取選票（立法院公報處編，2008a）。<sup>28</sup> 壓低保費其實也是考慮到臺灣中小企業非薪資勞動成本負擔能力不足的情況，這很清楚地呈現在企業方的觀點，全國商業總會指出，如果勞保年金採用較高的所得替代率，將造成勞保財務短缺，「短缺的部分應該是屬於社會福利，應由政府編列預算支應，不應由調升費率來因應」。因此建議「費率調整應該考量整體經濟環境變化，不能以每年（或每兩年）固定比率之方式調整，應該在整年度經濟成長率至少達到 6% 以上方可調整」（中華民國全國商業總會，2007）。雖然，企業對高所得替代率以及保費逐年提高表示反對，然而，臺灣的企業結構，是以分散的中小企業為主，再加上並沒有制度化的組合主義可以作為制度協調的機制，因此，企業並沒有有效地集體行動參與勞保年金化的協商（Whitley, 1999）。然而，行動者的無法作為，不代表結構限制的失效。事實上，臺灣勞保的財務機制是採用部分提存準備制，根據勞委會的估算，勞保年金化通過之後，其潛藏債務在短短兩年中迅速增加 1.2 兆，累計約 6 兆的潛藏債務。迅速增加的潛藏債務，一方面反映了臺灣人口結構老化的現實，另一方面也反映了勞保年金低保費／高所得替代率的情況（陳素玲，2012）。<sup>29</sup> 低保費不僅是減少勞工的保費支出，同時也降低了企業的非薪資勞動成本。此一矛盾反映了臺灣資本主義體系對年金制度的結構性限制。

其次，在 2008 年的另一年金改革即是將農民排除於國民年金體系之外。國民年金體系原擬將農民納入保障人口之列，然而，卻引起了農民團體的抗議。原先的農民保險，政府負擔了保費的 90%，並且還包含了其他國民年金

---

28 參見《立法院公報》，第 97 卷，第 15 期，委員會紀錄。在立法院的討論過程中，有關勞保年金在保費及所得替代率設計的考量，是以勞工為核心，而且最後通過的版本也最為接近全國產業總工會的呼籲。

29 根據勞委會的估算，在目前的情況下，所得替代率一旦達到 1.55%，保費費率需高達約 23%。

所沒有的給付，而且可以每個月固定領取老農津貼 6,000 元。對於農民而言，國民年金體系等於是一種變相的福利削減，因而有農民與國民年金脫勾的要求出現。換句話說，老農津貼實施後，在政黨競爭的背景下，給付的水準越來越高，老農成爲制度領受者以及擁護者。因此，當時國民黨總統候選人馬英九，爲了爭取農民選票，而承諾農民應該與國民年金脫勾，並且維持現有老農津貼的給付水準。<sup>30</sup> 2008 年 7 月通過國民年金法的修正案之後，分立的年金體系更進一步被強化；也就是制度（老農津貼）的自我回饋，更進一步強化了分立的臺灣年金體系。

在 2008 年國民年金體系實施之後，臺灣年金體系如圖 2 所示，呈現職業分立的社會保險式年金體系結構。第一層即是由國民年金、勞工保險和老農津貼所組成的年金體系結構。前面兩類將以社會保險原則爲之，後者則是以

圖 2：臺灣年金體系結構

第三層	私人商業年金保險						
第二層					勞工退休金		軍公教保險
第一層	老農津貼	國民年金體系	勞工保險				
涵蓋類別	農民	其他	自營業者	受僱者	藍領及白領勞工	公務員	軍人
					國營事業	公家單位	軍隊
					受僱者		
	私部門				公部門		

資料來源：自行繪製。

30 馬英九強調：「在立法院新的會期，國民黨立院黨團將優先完成《國民年金法》修訂，確保已參加農民健康保險農民的權益，不會因爲國民年金制度的實施而受到影響。民進黨政府口口聲聲說要照顧農漁民，但是今年 10 月 1 日起將實施的行政院版《國民年金法》，卻未完全涵蓋既有農民健康保險的權益，使得全國約 160 萬投保農漁民，原本每個月只需繳交 78 塊的保費，大幅提高到每月至少要繳交 377 塊的保費。保費提高了，但是相關的喪葬、傷殘、生育等補助卻都減少，難怪元月 4 日在省農會的號召下，數千農漁民爲了維護自身的農保權益，北上陳情抗議。政府雖然回應要編列預算補貼，但馬英九認爲最根本的做法是修訂《國民年金法》，才能確保農漁民的權益。」(台灣向前行, 2008)

稅收為基礎的津貼體系。第二層主要是勞工退休金的部分，目前相關的規定主要是以個人帳戶制為主，必須建立於超過 200 人以上的企業在工會或是半數員工同意的基礎上。而軍公教保險的部分，其年金結構則是涵蓋了第一層基礎年金和第二層職業年金的部分。第三層的部分，則是由私人商業年金保險為之。

臺灣年金體系的建構過程和制度選擇是受制於過去的生產體制以及制度遺緒。首先，是發展主義的出口導向發展策略形塑或是導引了臺灣勞動體制的形成與演化過程。臺灣透過特殊代工體系作為國際競爭優勢的制度基礎來源，但是此一結果即是零散的勞動市場制度，並且透過不同的方式控制或是分化工會，達成勞動的政治去動員化，而限制之後行動者（勞工）形成集體行動的可能性（謝國雄，1997）。此外，以中小企業為主的企業結構對於生產成本非常敏感，因為必須透過壓低生產成本作為國際競爭的優勢基礎，因此，非薪資勞動成本即成為其中的核心考量之一，而此也限縮國家對於社會保障體系的制度選擇能力。其次是社會政策制度遺緒和政治制度之間的互動。長期以來，臺灣的社會保險體系是建構在差別待遇體制之上，因此進入民主化時期之後，市民社會（主要為以前被忽略的邊緣勞動者）和反對勢力可以藉此差別待遇體制作為選舉議題。其中，短期性的津貼體系即成為能夠在短期性的選舉中爭取選民支持的策略。此種針對特定族群的選舉策略，主要是出自於選舉制度的設計。津貼體系的制度化卻強化差別待遇體制，以及更進一步削弱（社會）行動者集體行動的誘因和國家財政能力（施世駿、葉羽曼，2011）。而此兩點也使得國民年金體系，以及臺灣的年金體系被結構化於分立式的路徑。

## 伍、結語

民主化對社會政策發展是否有影響？有！但是，我們認為其效果是決定於既有的制度與體制結構，特別是資本主義體系結構。從臺灣國民年金政策的形成過程，可以發現過去發展主義下所形成的制度遺緒，以及發展主義意識型態依然主導了民主化之後國民年金政策的形成。臺灣國民年金體系制度



化過程呈現了左支右絀的情況。一方面，在 1990 年代初期，民主化之初，政黨競爭的情況下，激化了潛在的老年經濟安全需求，國家在民主化之後開始被期待能夠承擔起老年經濟安全的責任。特別是在 2000 年民進黨執政之後，民主化的影響更為明顯地表現在津貼體系，以及政策過程上（特別是市民社會團體的納入）。因此，可以說民主化對臺灣社會政策的影響在於重新賦予社會政策定義，不再將其從屬於經濟目標底下。但是，此一過程依然是結構化於臺灣資本主義體系結構中，而非一個真空的過程。

但是，資本主義體系結構性的力量同時也呈現在臺灣年金體系的制訂過程中。1990 年代末期，國民年金規劃的任務由臺灣主要經濟官僚，也就是經建會接收之後，就注定其小整合的社會保險模式，或者更甚是右傾的確定提撥制度。這顯示了背後制度選擇的結構性限制，亦即受限於發展主義下的制度遺緒，以及選舉制度和差別待遇體制兩者之間互動下所形成的津貼體系，讓國民年金體系的制度選擇限縮在分立式的路徑。而此一分立式的路徑，在 2000 年之後，雖然許多行動者企圖扭轉國民年金體系朝向分立式的方向，但是都未能成功。2008 年的勞保年金化以及國民年金修正案，也都沒有改變臺灣年金體系的基礎結構，後者甚至更進一步強化了臺灣年金體系的分立式結構。

最後，本文雖然嘗試著跳脫政治與經濟決定論的辯論，進一步從政治經濟學的角度瞭解民主化對臺灣國民年金制度選擇的影響，但有兩點是值得進一步討論的。首先，結構與行動的問題，一直是社會科學的核心問題之一。這裡並不打算處理這個龐大的理論性與經驗性議題。本文從 VoC 的角度分析臺灣年金體系的過程中，所側重的是臺灣資本主義體系的結構性限制如何影響民主化對臺灣年金體系的效果；也就是說，我們認為民主化對年金體系的影響是受限或是結構化於臺灣資本主義體系之中。此一對結構的側重展現了對資本主義體系結構性力量的重視。對於結構的重視，也表達了行動者（企業、勞工或是其他市民社會組織）在形成集體行動上的困境，而無法有效地影響政策決策過程。在此一脈絡下，臺灣資本主義體系的結構性限制以及發展主義遺緒的影響在本文中即被凸顯。不過，即使如此，對結構的重視並非意味著可以對實證經驗妥協，特別是結構性因素如何影響政策發展的因

果機制。本文主要透過歷史文獻，包括立法院公報和新聞資料等等，釐清臺灣年金體系如何受限於其特殊的資本主義體系結構以及發展主義遺緒，或者應該說，臺灣年金體系和資本主義體系結構之間的制度互補性關係是如何形成的，而這也是本文與其他從政治制度解釋臺灣年金體系發展的論文的主要差異點。換句話說，本文更側重於資本主義體系結構對行動者的政策偏好形成的影響，而非政治制度論所言，將政治制度視作形塑行動者策略的結構性因素（施世駿、葉羽曼，2011）。本文透過臺灣年金體系的歷史個案研究，重新將資本主義體系的結構性因素帶回福利國家研究中，也指出民主化對福利國家發展的效果是受到資本主義體系結構的影響。但是，我們認為未來應可以透過比較研究的方式，並以質化與量化資料相輔相成，瞭解不同的社會保障體系結構是如何鑲嵌在不同的資本主義體系結構中。如此不僅可以瞭解資本主義體系的結構性差異如何結構化不同的社會保障體系，亦可更進一步釐清兩者之間的因果關係，尤其資本主義結構性差異如何結構化不同的行動者偏好以及策略。

此外，本文依然缺乏對國際因素的瞭解。就如同 Pempel（1998）對東亞發展型國家理論的批判，發展型國家理論過度重視國內因素對國家經濟發展的影響，譬如說官僚體系作為理性行動者的重要性。他更進一步指出，實際上，發展型國家的形成必須置於國際政治經濟脈絡底下，如冷戰或者是美援對東亞福利國家的影響。本文亦面臨類似的問題，忽略了國際政治經濟脈絡對臺灣政治經濟體系的影響。臺灣是屬於後進工業國家，在國際競爭市場中必須依賴非市場性的經濟協調方式作為經濟發展的基本條件，如國家干預。因此，必須要考量臺灣資本主義體系是如何在國際競爭市場中被模塑；更精確一點地說，就是臺灣資本主義體系在國際競爭市場中為何會採取以中小企業為主的出口導向發展策略。而此一國內企業結構與國際競爭市場互動的結構，也決定了臺灣社會保障體系的型態。然而，現今的討論中仍然缺乏有關此結構性的互動，或者是國際市場競爭因素的面向。

## 參考資料

### A. 中文部分

#### 中華民國全國商業總會

2007 〈勞委會主委王如玄拜會張平沼理事長〉。2012年4月29日，取自 <http://60.244.127.66/cgi-bin/big5/p1215/ae12?q1=v2&q2=p1215&q22=20080620165520&q10=1&q9=back&q11=1> (General Chamber of Commerce of the Republic of China, 2007, “The Minister of Council of Labor Affairs Jennifer Wang Calls on the Chairman Chang Pen-tsoa,” Retrieved April 29, 2012, from <http://60.244.127.66/cgi-bin/big5/p1215/ae12?q1=v2&q2=p1215&q22=20080620165520&q10=1&q9=back&q11=1>)

#### 台灣向前行

2008 〈拼農業，好生活〉。2012年6月22日，取自 <http://2008.ma19.net/news/20080203/15647> (Taiwan Moving Forward, 2008, “To Fight Agricultural, Good Life,” Retrieved June 22, 2012, from <http://2008.ma19.net/news/20080203/15647>)

#### 台灣勞工陣線

2007 〈保障勞工經濟安全，許勞工一個永續經營的勞保年金〉。2012年6月22日，取自 <http://labor.ngo.tw/news/n271206.htm> (Taiwan Labour Front, 2007, “Protecting Economic Security of Labour, a Promise of a Sustainable Labour Insurance Pension,” Retrieved June 22, 2012, from <http://labor.ngo.tw/news/n271206.htm>)

#### 立法院公報處（編）

2007a 〈立法院第6屆第5會期衛生環境及社會福利、財政兩委員會第1次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》96(49): 25-52。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2007a, “The Legislative Yuan 6th Tenure 5th Session Health Environment and Social Welfare, Finance Committees 1st Joint Meeting Record,” *The Legislative Yuan Gazette* 96(49): 25-52.)

2007b 〈國民年金法草案——完成三讀〉，《立法院公報》96(59): 181-208。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2007b, “National Pension Act Bill: The Third Reading,” *The Legislative Yuan Gazette* 96(59): 181-208.)

2008a 〈立法院第7屆第1會期衛生環境及勞工委員會第14次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》97(15): 1-28。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2008a, “Legislative Yuan 7th Tenure 1st Session of the Sanitary Conditions and Labour All Members of the Committees at Its 14th Meeting Record,” *The Legislative Yuan Gazette* 97(15): 1-28.)

2008b 〈立法院第7屆第1會期衛生環境及勞工委員會第33次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》97(40): 2-28。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2008b, “Legislative Yuan 7th Tenure 1st Session of the Sanitary Conditions and Labour All Members of the Committees at Its 33th Meeting Record,” *The Legislative Yuan Gazette* 97(40): 2-28.)

2008c 〈立法院第7屆第1會期第18次會議紀錄〉，《立法院公報》97(47): 37-43。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2008c, “The 7th Tenure 1st Session of the

Legislative Yuan at Its 18th Meeting Record,” *The Legislative Yuan Gazette* 97(47): 37-43.)

全國產業總工會

- 2007 〈勞工保險老年給付年金制度說帖〉。2012年4月28日，取自 [http://www.tctu.org.tw/ezfiles/tctu/img/img/31969/laborpension\\_tctu.pdf](http://www.tctu.org.tw/ezfiles/tctu/img/img/31969/laborpension_tctu.pdf) (Taiwan Confederation of Trade Unions, 2007, “The Old-age Pension Plan of Labour Insurance,” Retrieved April 28, 2012, from [http://www.tctu.org.tw/ezfiles/tctu/img/img/31969/laborpension\\_tctu.pdf](http://www.tctu.org.tw/ezfiles/tctu/img/img/31969/laborpension_tctu.pdf))

行政院勞工委員會

- 2008 〈勞保年金立法，不能再等了〉。2012年5月30日，取自 [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_print?ts=47fade3e:984](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_print?ts=47fade3e:984) (Council of Labor Affairs, Executive Yuan, 2008, “The Insurance Pension Legislation Can Not Wait,” Retrieved May 30, 2012, from [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_print?ts=47fade3e:984](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_print?ts=47fade3e:984))
- 2011 《100年勞動統計年報》。2012年5月30日，取自 <http://statdb.cla.gov.tw/html/year/year00/rptmenueyear.htm> (Council of Labor Affairs, Executive Yuan, 2011, *Yearbook of Labor Statistics (100)*, Retrieved May 30, 2012, from <http://statdb.cla.gov.tw/html/year/year00/rptmenueyear.htm>)

行政院經濟建設委員會

- 2001 《國民年金對政府財政及人民權益影響之研究》。臺北：行政院經濟建設委員會。(Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 2001, *The Impacts of National Pension Insurance on Government Finances and the Rights of the People*. Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.)

李允傑

- 1999 《台灣工會政策的政治經濟分析》。臺北：商鼎文化。(Lee, Yun-jie, 1999, *Trade Union Policy in Taiwan: A Political Economic Approach*. Taipei: Shinning Culture Publishing Co.)

李易駿、古允文

- 2003 〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《臺灣社會學刊》31: 189-241。(Lee, Yih-jiunn and Yeun-wen Ku, 2003, “Another Welfare World? A Preliminary Examination of the Developmental Welfare Regime in East Asia,” *Taiwanese Journal of Sociology* 31: 189-241.)

周怡君

- 2004 〈台灣的政治變化與社會政策發展——以全民健保與國民年金規劃為例——〉，《育達學院學報》7: 79-98。(Chou, Yi-chun, 2004, “Political Change and Social Policy in Taiwan: The National Health Insurance and Pension-plan as Instances,” *Yu Da Academic Journal* 7: 79-98.)

林國明

- 2003 〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，《台灣社會學》5: 1-71。(Lin, Kuo-ming, 2003, “Path Dependence and the Institutional Formation of Taiwan’s National Health Insurance Plan,” *Taiwanese Sociology* 5: 1-71.)

林萬億

- 2000 〈社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：一九八〇年代以來的台灣經驗〉，見蕭新煌、林國明（主編），《台灣的社會福利運動》，頁71-134。臺北：巨

- 流。(Lin, Wan-yi, 2000, "Social Protest, Political Power Resource and the Development of Social Welfare Policy in Taiwan since 1980s," pp. 71-134 in Hsin-huang Hsiao and Kuo-ming Lin (eds.), *Social Welfare Movement in Taiwan*. Taipei: Chuliu Publisher.)
- 2006 《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》。臺北：五南。(Lin, Wan-yi, 2006, *Social Welfare in Taiwan: Historical Experiences and Institutional Analysis*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)
- 邱毓斌
- 2011 〈自主工運組織策略的歷史局限〉，見何明修、林秀幸（主編），《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》，頁 85-125。臺北：群學。(Chiu, Yu-bin, 2011, "The Historical Limitations of Independent Labour Movement Organizational Strategy," pp. 85-125 in Min-sho Ho and Hsiu-hsin Lin (eds.), *The Era of Social Movements: Taiwan's Social Activism in the Past Two Decades*. Taipei: Socio Publishing Co.)
- 施世駿、葉羽曼
- 2011 〈政治民主化與社會政策：探索政治制度對台灣年金制度建構的影響〉，《臺大社工學刊》23: 47-92。(Shi, Shih-jiunn and Yu-man Yeh, 2011, "Political Democratization and Social Policy: Exploring the Impact of Political Institutions on the Pension Scheme-building in Taiwan," *NTU Social Work Review* 23: 47-92.)
- 唐文慧、葉書毓
- 2006 〈國民年金及勞退新制立法過程之比較：政體中心的觀點〉，《研究台灣》1: 59-107。(Tang, Wen-hui and Shu-yu Yeh, 2006, "The Comparison between 'National Pension Law' and 'Labor Retirement Pension System' in the Legislative Process: From the Polity-centered Perspective," *Journal of Taiwan Studies* 1: 59-107.)
- 陳素玲
- 2012 〈勞保基金，誰負最後支付責任？〉。聯合晚報，6月21日，A9版。(Chen, Su-ling, 2012, "Labor Insurance Fund, Who Does Bear the Final Responsibility to Pay?" *United Evening News*, June 21, p. A9.)
- 陳琇惠
- 2007 〈台灣國民年金制度規劃的發展與挑戰——一項艱鉅社會工程的構築〉，《社區發展季刊》116: 85-97。(Chen, Hsiu-hui, 2007, "The Development of Planning National Pension System in Taiwan: A Challenging Social Engineering Construction," *Community Development Journal* 116: 85-97.)
- 陳惠蓉
- 2008 〈台灣社會安全制度不可或缺的最重要一塊拼圖——勞保年金〉，《台灣勞工》12: 92-99。(Chen, Hui-rong, 2008, "The Most Important Piece of the Puzzle in Taiwan's Social Security System: Labor Insurance Pension," *Taiwan Labor Quarterly* 12: 92-99.)
- 陳鈺婷、黃婉婷
- 2002 〈劉俠：扁允諾國民年金採社保制〉。自由電子新聞網，5月23日。2012年5月5日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/may/23/today-p7.htm> (Chen, Yu-ting and Wan-ting Huang, 2002, "Liu Xia: Bian Promised That National Pension Insurance Will Be Social Insurance System," Liberty Times Web, May 23, Retrieved May 5, 2012, from <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/may/23/today-p7.htm>)



陳嘉宏、謝錦芳

- 1999 〈因應震災調整施政，國民年金延後開辦〉。中國時報，10月6日，第1版。(Chen, Jia-hong and Jin-fang Xie, 1999, "The National Pension Delayed Start-up in Response to the Earthquake and Adjust Our Policy," *China Times*, October 6, p. 1.)

傅立葉

- 2000 〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，見蕭新煌、林國明（主編），《台灣的社會福利運動》，頁231-256。臺北：巨流。(Fu, Li-yeh, 2000, "Old-age Pension, Party Competition and Elections," pp. 231-256 in Hsin-huang Hsiao and Kuo-ming Lin (eds.), *Social Welfare Movement in Taiwan*. Taipei: Chuliu Publisher.)

勞工保險局

- 2011 《100年統計年報》。2012年5月28日，取自 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=4f2s%2fy9k%2fUQ%3d> (Bureau of Labor Insurance, 2011, *Yearbook of Statistics (100)*, Retrieved May 28, 2012, from <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=4f2s%2fy9k%2fUQ%3d>)

黃崇憲

- 2010 〈從開港到加入WTO——當代台灣資本主義的歷史與結構轉型〉，見黃金麟、汪宏倫、黃崇憲（主編），《帝國邊緣：台灣現代性的考察》，頁137-170。臺北：群學。(Huang, Chung-hsien, 2010, "From Opening the Port to Join the WTO: The Historical and Structural Transition of Contemporary Capitalism in Taiwan," pp. 137-170 in Jin-lin Huang, Hong-luen Wang, and Chung-hsien Huang (eds.), *Empire Edge: Taiwan's Modern Investigation*. Taipei: Socio Publishing Co.)

黃耀輝、薛立敏

- 1996 《中小企業因應全民健保之對策》。臺北：中華經濟研究院。(Huang, Yaw-hui and Li-min Hsueh, 1996, *The Impacts of the National Health Insurance Program on the Small and Medium Enterprises of Taiwan*. Taipei: Chung-Hua Institution for Economic Research.)

經濟部中小企業處

- 2011 〈中小企業相關統計〉。2012年5月31日，取自 <http://www.moeasmea.gov.tw/ct.asp?xItem=10203&ctNode=689&mp=1> (Small and Medium Enterprise Administration, Ministry of Economic Affairs, 2011, "Status and Statistics of SMEs," Retrieved May 31, 2012, from <http://www.moeasmea.gov.tw/ct.asp?xItem=10203&ctNode=689&mp=1>)

經續會

- 2006 〈台灣經濟永續發展會議紀錄〉。2012年6月3日，取自 [http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG2\\_f.htm](http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG2_f.htm) (Conference on Sustaining Taiwan's Economic Development, 2006, "Conference on Sustaining Taiwan's Economic Development Record," Retrieved June 3, 2012, from [http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG2\\_f.htm](http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG2_f.htm))

詹火生

- 1996 〈臺灣地區老人年金政策的兩難：市場經濟原則或國家社會政策原則〉，見楊文山、李美玲（主編），《人口變遷、國民健康與社會安全》，頁89-103。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。(Chan, Hou-sheng, 1996, "The Dilemma of Old-age Pension Policy in Taiwan: The Market Principles or Social Policy Principles," pp. 89-103 in Wen-shan Yang and Mei-ling Lee (eds.), *Demographic Transition, Health Care and*

*Social Security*. Taipei: Sun Yat-sen Institute for Social Sciences and Philosophy, Academia Sinica.)

謝國雄

- 1997 《純勞動：台灣勞動體制諸論》。臺北：中央研究院社會學研究所籌備處。(Hsieh, Kuo-shiong, 1997, *Labor Only: Essays on the Labor Regime in Taiwan*. Taipei: Research Center for Institute of Sociology, Academia Sinica.)

## B. 外文部分

Acemoglu, Daron and James A. Robinson

- 2006 *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Amable, Bruno

- 2003 *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Aspalter, Christian

- 2002 *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. Aldershot: Ashgate.

Avelino, George, David S. Brown, and Wendy Hunter

- 2005 “The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999,” *American Journal of Political Science* 49(3): 625-641.

Choi, Young Jun

- 2009 “From Developmental Regimes to Post-developmental Regimes: Business and Pension Reforms in Japan, South Korea and Taiwan,” pp. 206-227 in Ka Ho Mok and Ray Forrest (eds.), *Changing Governance and Public Policy in East Asia*. London: Routledge.

Deyo, Frederic C.

- 1989 *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.

- 1992 “The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia’s Newly Industrialized Countries,” pp. 286-306 in Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson (eds.), *States and Developments in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage.

Downs, Anthony

- 1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Ebbinghaus, Bernhard

- 2006 *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta

- 1985 *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.

- 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta and Walter Korpi

- 1984 “Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany,” pp. 179-208 in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Con-*

- temporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Estévez-Abe, Margarita  
2008 *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estévez-Abe, Margarita, Torben Iversen, and David Soskice  
2001 "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State," pp. 145-183 in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Fields, Karl J.  
1995 *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Flora, Peter and Jens Alber  
1981 "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe," pp. 37-80 in Peter Flora and Arnold Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Haggard, Stephan  
1990 *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.  
2005 "Globalization, Democracy, and the Evolution of Social Contracts in East Asia," *Taiwan Journal of Democracy* 1(1): 21-47.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman  
1997 "The Political Economy of Democratic Transitions," *Comparative Politics* 29(3): 263-283.  
2008 *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and East Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice  
2001 "Introduction to Varieties of Capitalism," pp. 1-68 in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, Ian  
2000 "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Holliday, Ian and Paul Wilding  
2003 "Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and Southeast Asia," pp. 1-17 in Ian Holliday and Paul Wilding (eds.), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave.
- Huber, Evelyne, Thomas Mustillo, and John D. Stephens  
2008 "Politics and Social Spending in Latin America," *Journal of Politics* 70(2): 420-436.

- Immergut, Ellen M.  
1992 *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben  
2005 *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Gregory and Sigurt Vitols  
2001 "Between Financial Commitment, Market Liquidity and Corporate Governance: Occupational Pensions in Britain, Germany, Japan and the USA," pp. 171-189 in Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow (eds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.
- Johnson, Chalmers  
1982 *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, Pil-ho  
2010 "The East Asian Welfare State Debate and Surrogate Social Policy: An Exploratory Study on Japan and South Korea," *Socio-Economic Review* 8(3): 411-435.
- Korpi, Walter  
1983 *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kwon, Huck-ju  
1998 "Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia," pp. 27-74 in Roger Goodman, Gordon White, and Huck-ju Kwon (eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.  
2005 "An Overview of the Study: The Developmental Welfare State and Policy Reforms in East Asia," pp. 1-23 in Huck-ju Kwon (ed.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Basingstoke: Palgrave.
- Kwon, Soonman and Ian Holliday  
2007 "The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalisation and Economic Crisis," *International Journal of Social Welfare* 16(3): 242-248.
- Lee, Yih-jiunn and Yeun-wen Ku  
2007 "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State," *Social Policy & Administration* 41(2): 197-212.
- Lin, Chen-wei  
2005 "Pension Reform in Taiwan: The Old and the New Politics of Welfare," pp. 182-207 in Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa (eds.), *Ageing and Pension Reform around the World: Evidence from Eleven Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mares, Isabela  
2003 *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mares, Isabela and Matthew E. Carnes  
2009 "Social Policy in Developing Countries," *Annual Review of Political Science* 12:

- 93-113.
- Marshall, Thomas Humphrey  
1963 *Sociology at the Crossroads and Other Essays*. London: Heinemann.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard  
1981 "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy* 89(5): 914-927.
- Park, Charrung  
2007 "The Divergent Paths of the East Asian Welfare Regimes: The Effect of Production Regimes and Democratisation," *Korean Social Science Journal* 34(1): 39-70.
- Pempel, T. J.  
1998 *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Peng, Ito and Joseph Wong  
2008 "Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy," *Politics & Society* 36(1): 61-88.  
2010 "East Asia," pp. 656-670 in Francis Geoffrey Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, and Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul  
1994 *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rudra, Nita  
2008 *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens  
1992 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago.
- Segura-Ubiergo, Alex  
2007 *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephens, John D.  
1979 *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan Press Ltd.  
2007 "Democratisation and Social Policy Development in Advanced Capitalist Societies," pp. 33-61 in Yusuf Bangura (ed.), *Democracy and Social Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Tang, Kwong-leung  
2000 *Social Welfare Development in East Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Wade, Robert  
2004 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wetherly, Paul  
2005 *Marxism and the State: An Analytical Approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



---

Whitley, Richard

1999 *Divergent Capitalism: The Social Structuring and Change of Business Systems*.  
Oxford: Oxford University Press.

Wibbels, Erik and John S. Ahlquist

2011 “Development, Trade, and Social Insurance,” *International Studies Quarterly*  
55(1): 125-149.

Wong, Joseph

2004 *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca: Cornell  
University Press.

# Democracy, Capitalism and Pension Development in Taiwan

Chung-yang Yeh

Ph.D. Student, Department of Sociology and Social Policy  
University of Southampton, United Kingdom

Ying-fang Chen

Ph.D. Student, Department of Social Welfare  
National Chung Cheng University

## ABSTRACT

Existing studies on the correlation between democracy and the welfare state tend to emphasize their linear or direct relationship. However, these studies ignore the fact that policy development in the process of democratic transition is conditioned by the institutional context and structure. In particular, in East Asia, the process of development is deeply shaped by the developmental state. Therefore, social policy is considered subordinate to economic policy, as the latter limits the state's capacity for institutional choice of social protection. This paper aims to reinterpret how democracy has affected the institutional choice of National Pension Insurance in Taiwan through a political economic perspective. We found on the one hand, that the developmental strategies in the era of the authoritarian regime, reinforced the decentralisation of working classes; and on the other hand, social policy in the SMEs-dominated production regime was accented to promote labour market flexibility and, in turn, the issue of non-wage labour cost was highlighted. After democratisation, the interaction of social policy legacies and political institutions reinforced class differentiation, and the design of electoral institutions prompted politicians to propose an allowance scheme to vie for electoral support. This furthered the fragmentation of the Taiwanese pension system, and eventually, resulted in the fragmented National Pension Insurance.

Key Words: pension system, democratisation, production regime, Taiwan