

活力老化與老年經濟安全體系： 歐陸與臺灣的對話*

陳明芳

國立中正大學社會福利學系助理教授

人口結構發展導致之老年依賴比的增加，衝擊西方工業民主福利國家勞動市場、經濟發展，以及以保險制度為核心之社會安全體系財務健全與制度的永續性，誘發自 1990 年代以來密集出現於西方工業民主福利國家中之緊縮性社會政策的改革，其中以公共年金制度的改革受到最多的討論。如何維繫公民的社會權，但又不損及福利體系財務的永續性，成為西方工業民主福利國家晚近面臨的重要難題。「活力老化」(active ageing) 在此人口、社會——經濟結構下被提出，在國際組織的倡導下，成為二十一世紀回應人口結構老化的全球性公共策略。本文透過理念之梳理及歐陸與臺灣晚近制度發展的對話，呈現老年經濟安全體系與「活力老化」的關係 (nexus)，透過歐陸經驗的分析，提供臺灣未來福利體系改革與發展的重要參考與借鏡。

關鍵字：活力老化、老年經濟安全體系、年金改革、歐陸、臺灣

* 研究者感恩大成就明師 妙禪師父指引的生命理路與開啓的人生智慧。本文為國科會研究「活躍老化與老年經濟安全體系：歐陸與東亞的對話」(NSC 101-2410-H-194-069) 部分研究成果，曾於財團法人孫運璿學術基金會主辦、財團法人國家政策研究基金會與財團法人近代法制研究基金會於 2011 年 12 月 23-24 日協辦之「2011 活躍老化研討會」經濟安全組引言發表，感謝兩位匿名評審提供的修正意見，感謝中正大學社會福利學系碩、博士班研究助理陳昭君及劉侑學協助資料之收集與整理，研究成果歸屬國立中正大學「前瞻製造系統頂尖研究中心」。

壹、前言

人口結構發展導致之老年依賴比的增加，衝擊西方工業民主福利國家勞動市場、經濟發展，以及以保險制度為核心之社會安全體系財務健全與制度的永續性，誘發自 1990 年代以來密集出現於西方工業民主福利國家中之緊縮性社會政策的改革，其中以公共年金制度的改革受到最多的討論。如何維繫公民的社會權，但又不損及福利體系財務的永續性，成為西方工業民主福利國家晚近面臨的重要難題。「活力老化」(active ageing) 在此人口、社會——經濟結構下被提出，在國際組織的倡導下，成為二十一世紀回應人口結構老化的全球性公共策略。¹

歐陸作為全世界最「老」以及公共福利體系最為制度化的地區，其遭遇人口結構老化對於福利體系（特別是公共年金制度）的財務衝擊最大。自 1990 年代以來，歐盟地區透過強調「活力老化」之社會政策的發展，回應人口結構高齡化之社會與經濟的影響，雖然實質成效尚待評估，但其核心概念以及具體的措施，可作為同樣面臨人口老化之臺灣，在福利體系改革與發展上的重要參考與借鏡。²

本文透過次級文獻資料、臺灣政府部門及國際組織公布之統計數據實證分析，呈現歐陸與臺灣晚近老年經濟安全體系之發展與「活力老化」的關係(nexus)。全文共分為五段，在前言之後，將透過文獻檢閱梳理歐陸活力老化之概念，以及相關之核心政策的形成與發展。其次，將探討歐陸晚近關於活

1 'active ageing' 是二十世紀末期新興之專有名詞，國內對其有不同的中文譯名，例如「活力老化」(楊培珊、羅鈞令、陳奕如，2009)、「積極老化」(舒昌榮，2008) 及「活躍老化」(林淑萱，2010；徐慧娟、張明正，2004；蕭文高，2010) 等，國內多數學者採用「活躍老化」一詞，但鑑於本研究主要聚焦於與人口結構老化下，公共政策透過強化人們延長就業職涯，以維繫老年經濟安全體系財務健全發展之面向，因而採取活力老化之譯名。

2 本研究討論之歐洲國家以法國、德國、義大利、奧地利等歐陸(continental Europe) 國家為核心，這些國家除奧地利外，為歐盟早期的創始國，具有嚴重的人口結構高齡化、相似之福利體制(保守型福利體制，Esping-Andersen, 1990)，以及以社會保險為主之公共年金制度(Schludi, 2005)，後續將有詳細說明。

力老化與老年經濟安全議題研究的討論脈絡、論點與研究發現，並據此建立分析架構，在第四段中以次級資料（包括文獻、書籍、政府相關報告）以及法案、統計數據等資料，探討臺灣「活力老化」與老年經濟安全體系發展的關係。文末除總結本研究發現及研究侷限外，將指出重要之議題作為後續進一步研究之建議。

貳、活力老化：概念與政策的形成及發展

生育率下降以及平均壽命延長造成之人口結構高齡化的現象，成為晚近全球社會發展趨勢，也使其成為近代各國關注的政策焦點。社會中如何討論與評估人口結構老化之影響，以及提出相關的政策回應，極大程度取決於福利國家的制度結構。歐陸國家作為世界上最老以及福利體系制度化最完備的地區，其如何看待人口結構高齡化，並提出活力老化的概念，強調整合性的政策回應，成為晚近學術界討論的核心，也是以下關於活力老化概念與政策形成及發展之文獻梳理的主軸。

人口結構老化的影響與福利國家的發展有密切關係。福利國家在二次大戰後黃金時期的制度擴張，主要以保障老年經濟安全之公共年金體系為核心。透過制度涵蓋率與給付水準的提高，老年貧窮現象獲得有效舒緩，高齡人口的平均生活水平獲得重要改善，但卻強化老年人是貧窮、脆弱以及經濟上依賴者等刻板印象（Walker, 2009: 77）。受到兩次石油危機對於西方工業民主福利國家經濟與財政發展的衝擊、1980年代漸成主流之新自由主義思潮的影響，以及公共年金制度的成熟，致使人口結構高齡化的公共論辯自1970年代開始浮現，雖然各國情況不一，在強調福利國家成就社會團結與制度再分配的同時，人口結構高齡化的成本逐漸成為重要公共議題。在此同時，歐洲卻經歷二次大戰後最大規模之提前退休的發展（Kohli et al. eds., 1991），更加惡化人口結構老化對於國家財政的負面影響，各國紛紛將「老化」（aging）列為優先之公共議題，但具體政策發展在各國間有明顯差異，除英國透過制度改革實質上進行年金緊縮外，多數國家仍然維持甚或強化既存的公共年金體系（Pierson ed., 2000）。直至1980年代末期，以OECD為首之跨國政府組織

(international governmental organizations, IGOs) 出版兩分文件後 (OECD, 1988a, 1988b), 老化及其經濟影響成爲公共論辯的焦點; 在其後經濟全球化及新自由主義意識型態傳播的加劇下, 透過強調高齡化的負擔 (burden of aging), 以隨收隨付 (pay-as-you-go, PAYG)、確定給付 (defined-benefits) 爲基礎之公共年金或職業年金制度的緊縮, 伴隨強化以確定提撥 (defined-contributions) 爲基礎之私人年金制度的發展, 成爲 1990 年代以來西方工業民主福利國家回應人口結構高齡化的重要社會政策發展 (Walker, 2009: 79)。

然而, 在強調人口高齡化之負擔的同時, 福利國家透過制度性公共年金體系, 成功的舒緩老年貧窮問題, 促進中高齡退休者實質消費的成長, 前述對於高齡者負面的刻板印象——貧窮、脆弱、經濟依賴等——逐漸轉變, 並使得以中高齡者爲標的之公共政策取向從解決貧窮與依賴問題, 轉爲強調活化及參與, 「活力老化」即爲這項新政策論述出現的標示——雖然各國在政治論辯及相關公共政策的推動上仍存在極大之差異 (Walker, 2002)。

歐洲人口結構高齡化的發展, 使人口老化成爲該地區除經濟與貨幣整合外的重要公共政策議題, 活力老化政策取向在 1990 年代中期後逐漸成形。歐洲執行委員會 (European Commission, EC) (以下簡稱歐洲執委會) 在 1990 年代初期成立研究站, 聚焦於就業與高齡人口議題, 分析會員國國內公共政策對於高齡化與老年人的影響, 「歐洲執委會老齡化與高齡人口觀察報告」(EC Observatory on Ageing and Older People) 即爲一例。³ 這些努力一方面促使歐盟將 1993 年定調爲「歐洲老人年」(European Year of Older People), 會員國內許多高齡人口組成之倡導性團體因之相繼出現, 強調世代間社會團結在老化社會中的重要性; 另一方面, 由於就業議題的強調, 使得預防高齡人口的社會排除、高齡者社會融合、機會平等相關議題受到重視, 全方位年齡管理之預防性策略 (comprehensive preventative strategy of age management) 成爲歐盟層次推動之政策, 並促成 1999 年聯合國國際老人年 (United Nations Year of Older People) 相關宣言與活動的出現。而對於就業議題的關注, 使得歐盟開始正視其區域內勞動力提前退休文化的挑戰 (Kohli et al. eds., 1991),

3 本段討論主要引自 Walker (2009: 81-82)。

認為應有激進、全面性、會員國國內及歐盟層次的政策回應之（Walker, 1999）。然而，其後的政策發展依舊僅聚焦於就業，強調全面性活力老化的政策並未被落實。究其主因乃當時歐盟輪值之芬蘭籍主席特別重視高齡勞動力的議題，在赫爾辛基高峰會（Helsinki Summit）中納入之就業方案強調提高齡勞動者的勞動參與率。2000年3月在里斯本召開的歐盟部長會議中，歐盟提出十年發展策略，期待使歐洲在2010年成為世界上最有競爭力與彈性的知識經濟體。為了實踐充分就業，許多會員國高齡人口低度勞動參與的情況必須有實質的改善，因此，在2001年3月斯德哥爾摩高峰會（Stockholm Summit）中，提高齡者勞動參與率至50%成為清楚的政策努力目標，歐盟部長理事會並要求在隔年巴塞隆納高峰會（Barcelona Summit）中必須完成進一步提升勞動參與率及落實活力老化的詳細報告。

2001年歐盟公布「活力老化綱領」（guideline on active aging）（European Commission, 2001），強調會員國應發展全面性（comprehensive）活力老化的策略：

會員國應透過維持高齡勞動者之工作能力與技術之相關措施、引進彈性工作安排、提升雇主對於高齡勞動者潛能的認知等，發展活力老化政策。同時，會員國也應確保高齡勞動者有充足的管道取得進階教育及訓練、檢視稅收及社會保障體系，以針對在勞動市場中繼續活躍者創造誘因、排除障礙（European Commission, 2001: 50）。

前述綱領使得促進高齡者就業成為歐盟經濟發展的階段核心目標，標示歐盟回應人口結構高齡化提倡之活力老化的策略，主要聚焦於「生產性的就業」（productive on employment），而非「老化」（aging），2003年該項綱領的修正基本上未改變前述政策之基調。

歐盟推動活力老化的公共政策雖以高齡人口就業相關之政策發展為主，但年金在新世紀開始逐漸受到重視。2001年，歐盟提出與當時國際金融組織倡導之私有化不同的年金政策目標，強調適足、具永續性與調節性的年金（adequate, sustainable, and adaptable pensions），意即在採行年金改革以維護制

度財務之永續性時，也必須透過制度的現代化以維持年金給付的適足性，而提升中高齡者的就業率，即為達成年金體系財務永續性的重要策略之一。2002年巴塞隆納高峰會中，中高齡者的就業議題再次被提出，但政策焦點轉向延長其勞動生涯，以解決歐洲勞動力短缺與年金體系財務永續性的問題。在2005年出版關於人口結構轉變之綠皮書及其後相關的報告中，歐盟嘗試以人口更新（demographic renewal）的概念討論老化，其成效雖尚待評估，但某種程度體認到在面對人口結構老化時，應以較全面性的觀點，而非僅聚焦於就業，來推動活力老化的相關政策，促進高齡者的福祉（well-being），其呈現於以下的論述中：

活力老化本身包含全面性及永續性的面向，必須採行退休制度改革外的其他措施（European Commission, 2006: 9）。

雖然在實際的作為上仍有努力之空間（Walker, 2009: 88-90），歐盟逐漸重視全面性活力老化的策略，反映於其支持之跨國研究計畫中。歐洲執委會在一項名為「改善社會經濟知識基礎」方案中（Improving the Socio-Economic Knowledge Base, HPSE programme, 1998-2002），提供經費支持一項為期36個月（2002年11月1日至2005年10月31日），以活力老化為主題，涵蓋歐盟10個會員國、三個傳統福利體制（自由、保守、社會民主）及東歐後共產主義體制，進行包括勞動市場、年金與健康三個核心福利制度之跨國政策研究計畫。⁴ 該項跨國研究反映歐盟協調會員國在政治、經濟、福利體系等結構差異、推動歐盟相關公共政策的方式：透過收集各會員國在勞動市場、年金與健康三個制度領域涉及活力老化的具體措施，分析其實質內涵與影響，以發展歐盟層次可行之活力老化公共策略，回應歐洲人口結構老化帶來之社會與經濟挑戰。以下將以該研究之重要發現為基礎，梳理歐陸推動老年經濟

4 研究之協調工作由位於奧地利維也納的「社會科學跨領域比較研究中心」（The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences, ICCR）負責，2005年12月完成結案報告。相關計畫介紹以及各分項計畫內容見 <http://www.iccr-international.org/actimage/en/index.html>。

安全體系的改革與實踐（或反實踐）活力老化的關係。⁵

參、活力老化及老年經濟安全體系： 歐陸晚近發展的經驗

當代對於人口結構高齡化的論辯方式與內容，反映晚近社會與制度脈絡的改變。當福利國家自二次大戰後的擴張極大程度以老年經濟安全的保障為核心，並自 1970 年代開始逐漸成為「為老人的福利國家」(welfare state for the elderly) (Guillemard ed., 1983; Myles, 1989)，福利國家的制度結構與人口結構發展的緊密關係，成為探討人口老化之衝擊的重要切入觀點。人口結構轉變對於福利體系財務永續性的衝擊，主要與福利體系的制度設計有關。由於歐洲人口老化問題嚴重，再加上多數歐陸國家在二次大戰後紛紛建立以隨收隨付為主之公共年金保險制度，因而在面臨人口老化對於年金體系財務健全的衝擊壓力較大 (Schludi, 2005)，相應提出之公共政策對於具有類似之社會安全制度與人口結構發展的臺灣較具探討及參採的價值。⁶

一、老年經濟安全制度與活力老化

幾乎所有的西方工業民主國家在二次大戰後都建立了隨收隨付、確定給付的公共年金保險制度，對抗人們因為「年齡」因素退出勞動市場後的經濟安全。⁷ 隨著其後制度涵蓋率的擴張及實質給付水準的提高，「退休薪資」(retirement wage) 的提供被制度化，人類第三個生命階段——退休——的經

5 受到歐盟推動活躍（活力）老化概念的影響，世界衛生組織在 2002 年出版《活躍老化：一項政策架構》*Active Aging: A Policy Framework*，對於 active ageing 提出以下之定義 (World Health Organization, 2002: 12)：「活躍老化為一促進健康、社會參與及安全的過程，以強化高齡人口之生活品質。活躍老化適用個人與團體，其使人們得以實踐生理、社會和心理福祉，並依自身之需求與能力參與社會。」由此觀之，世界衛生組織關注之活躍老化以健康為主軸，但仍強調其他面向，例如社會參與及安全對於活躍老化的重要性。

6 隨收隨付之公共年金保險制度受到人口結構老化影響的重要性將於下段討論。

7 關於 OECD 國家公共年金制度的分類，以及不同制度模式的發展分析，德國學者 Karl Hinrichs 有系統性的探討 (Hinrichs, 2000, 2001)。

濟安全獲得實質的保障 (Graebner, 1980; Palme, 1990; Myles, 1988, 1989; Ehmer, 1990)。以維護老年經濟安全為首要目標的公共年金制度在保障對象與經費規模的重要性，使其構成福利國家的核心制度。⁸ 公共年金制度以老人為標的，因而受到人口老化或「社會銀髮化」(Holzmann & Hinz, 2005; World Bank, 1994; OECD, 1988a, 2000) 的發展影響甚鉅，過去二十年因此出現許多肇因於人口結構老化的制度性改革，構成晚近福利國家改革研究的核心 (Hinrichs, 2000: 190; Esping-Andersen, 2009; Häusermann, 2010)。

隨收隨付式之年金保險制度的財務健全性對於人口結構的發展特別敏感 (Myles & Quadagno, 1997; Myles & Pierson, 2001)。由於年金給付的主要財源來自強制性的保險費 (或者稅收)，在沒有其他財源挹注下，出生率降低使得工作與保費繳納的世代萎縮，而平均壽命的延長則造成一個持續成長且受到法律保障一定品質之年金請求權的退休世代，保費支付者 (年金收入) 以及年金領取人 (年金支出) 的落差，導致隨收隨付之公共年金保險制度財務失衡，這個情況隨著戰後嬰兒潮世代陸續達到退休年齡，成為法定年金領取者而惡化。

少子女化與平均壽命延長共同造成之老年依賴比 (old-age dependency ratio) 的增加，使得萎縮之工作世代的財務負擔將日益沉重 (在採行典型俾斯麥社會保險制度的德國，該依賴比在 2008 至 2050 年將增加一倍)；此外，透過隨收隨付之公共年金制度產生存在於經濟上具有生產力之青壯年人與無生產力之老年人口間的強制性再分配，被認為將有其侷限 (growth to limits)，(Hinrichs, 2011: 5)。在此情況下，制度改革成為公共年金體系得以持續運作的必然，反映於 1990 年代後，西歐國家陸續實施程度不一的年金制度改革 (Immergut et al. eds., 2007; Arza & Kohli eds., 2008)。在各項改革策略中，由於調高工作世代的保費增加非生產相關的勞動成本，在經濟全球化的結構下不利於國家的產業競爭力，推動上有其經濟方面的侷限性，因此，降低公共年金制度的給付水準以及增加工作者與年金領取者的比值成為較可行的政策

8 當 1970 年代初期 OECD 民主國家中公共老年經濟安全體系的支出超過整體社會安全支出 60% 時，福利國家事實上已成為「為老人的福利國家」(Guillemard ed., 1983: 3; Myles, 1989)。

選項。然而，隨收隨付制度透過法律規範保障退休世代在老年經濟安全方面的社會權，具有高度的政治合法性（Howse, 2007: 55），使得降低退休世代的年金給付水準在民族國家內部有政治執行上的困難與選舉風險。⁹此外，年金給付水準的持續降低將使得未來老年人口陷入貧窮的風險，並衝擊公共年金制度的政治合法性，而該制度是多數西方工業民主國家自二次大戰後逐漸建構起來，據以舒緩世代間分配衝突的核心社會保障機制：充足的公共年金給付促進「一定距離的親密關係」（intimacy at distance）；當老年雙親世代財務獨立時，即使父母不與子女同住，亦將有助於穩定的家庭關係及家庭內部的代間財務移轉（Kohli, 1999）。持續降低公共年金制度給付水準，因為有前述問題與風險，使得改善工作與退休人口的比值成為年金制度改革過程中，經濟與政治上較可行的措施。

改善工作與退休人口比例之目的，在增加年金制度保費繳納者與給付領取者的比值，較常被採用的方式為增加留在勞動市場中之就業年齡人口數（意即 15 至 64 歲者），具體措施包括降低失業人數、增加畢業學生及接受職訓後進入勞動市場就業者的數量、延長女性投入勞動市場的時間等。此外，限縮年滿 65 歲領取年金給付的人數、增加 65 歲以上持續工作的人口，都是改善工作與退休人口比例，進而舒緩公共年金體系財務問題的措施。而由於平均壽命延長使得人們處於退休及領取年金的時間變長，等同公共年金給付的擴張（Hinrichs, 2011: 5），因此，延後退休、延長工作年數、使人們延長處於就業之情況，因對公共年金體系之發展產生以下三個正向影響，成為公共年金體系回應平均壽命延長之人口發展的主要策略。首先，透過生產活動，（高齡）勞動者持續貢獻國家整體經濟發展、稅收與各類社會安全方案的財務收入；其次，透過就業，（高齡）勞動者將獲致更多公、私年金方案的年金權；最後，就業職涯的增長使得工作者退出勞動市場後，平均領取年金的時間縮短，有助舒緩公共年金制度的財務壓力。

除了延長人們就業職涯外，提前或強制退出勞動市場的措施，意味公共政策迫使人們脫離以工作為核心的社會生活；工作除帶來所得，對於個人社

9 關於公共年金制度改革，特別是隨收隨付制度改革的討論參見 Myles & Pierson（2001）。

會地位與自我認同也有正面影響。強制退出勞動市場或僵化的退休措施，限縮個人對於退出勞動市場的時間及退休形式的選擇，導致生產力之浪費及社會參與的降低，因而阻礙成功之活力老化過程，並對個人經濟與心理福祉產生負面影響，在現下與未來之中高年齡世代平均而言，有較高之教育及健康水平（OECD, 2006: 46-47）的情況下，此類問題之嚴重性將益發被突顯。因此，前述之延後退休並延長工作年數，使人們拉長就業職涯，讓高齡勞動者能夠繼續被整合至以工作為核心的社會生活中，獲得工作所得、自我認同、社會關係及其他工作相關的報償，成為活力老化政策的核心，在晚近歐陸老年經濟安全體系的改革中備受重視。

延長人們就業職涯對於歐陸國家福利體系與經濟發展有重要意義。歐陸民主國家在過去二十年陸續出現兩個衝突的人口與社會發展趨勢，意即人口結構高齡化及平均退休年齡降低（Hutsebaut, 2008）。1950年至2000年，歐盟25國中，65歲以上人口占總人口比率從9.1%增加到15.7%，預估2025年將達到22.7%。人口結構高齡化肇因於出生率降低及平均壽命的延長，特別是60歲以上人口平均餘命的增加。1960年至2002年，歐盟區域60歲以上男、女性平均餘命分別從16與18年增加至19及24年；根據推估，2004年至2050年，歐盟25國65歲以上，男、女性之平均壽命將繼續增加約4年。

在人口老化，特別是平均壽命增加的同時，歐盟地區自1970年代以來，為回應青年失業問題積極推動各種優渥之提前退休措施（Ebbinghaus, 2006），導致各國平均退休年齡持續降低。以2005年的資料為例，歐盟15國平均退休年齡為61.1歲，學者指出，若缺乏有效因應措施，平均退休年齡將持續降低（引自Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 587, table 1）。人口結構高齡化及平均退休年齡降低，對於福利體系與經濟發展有以下兩方面的影響：首先，其導致社會保險保費繳納的人數減少、平均保費繳納期間變短，但領取年金給付的人數與給付領取期間增加，對成熟之公共年金制度財務平衡構成重大威脅，也意味福利國家支持就業到退休的財務成本日益升高（Maltby et al. eds., 2004: 1）。其次，因人口老化、少子女化與中高齡勞動者提前退出勞動市場導致之勞動力的短缺，將使得歐洲地區經濟成長趨緩，預估到2040年，經濟成長率將由目前的2%至2.25%降為1.25%，使得國家稅收及社會保險保

費收入減少，衝擊社會安全體系，特別是年金及健康保險制度的發展（Hutsebaut, 2008）。

二、活力老化與老年經濟安全體系改革策略

歐陸國家強調「活力老化」回應人口結構高齡化之社會與經濟衝擊，在公共年金體系改革方面強調**使人們延長處於就業之狀況**，與之相關的具體措施包括延後法定退休年齡、給予延後退休者正向誘因與獎勵、取消優渥之提前退休與過渡期間的措施、彈性化工作與年金請領間的關係、延長請領全額年金所需之工作年數等（Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 589-593），以下將分述之。

公共年金制度改革**延長標準退休年齡**（standard retirement age, SRA）為歐陸國家發展的共同趨勢。除了兩性間 SRA 差距之縮短外，過去私部門部分特殊產業與行業，以及公部門受僱者擁有平均較低之退休年齡的措施，也在改革過程中被逐步一致化（harmonisation），公部門眾多優渥的退休措施甚至被取消。此外，由於許多年金制度改革措施降低未來的年金給付、增加全額年金請領的納費年資，為維持與改革前相當的年金給付水準，人們必須較過去勞動世代工作得更久，驅使許多年過 60 歲者傾向繼續留在勞動市場中。這些與給付相關的改革雖無涉退休年齡之規範，但具有實際延長退休年齡的效果；各國之間雖有差異，但一般而言，制度改革後領取全額年金所需之納費年資介於 40 至 45 年之間。¹⁰ 透過將標準退休年齡逐步一致化，存在於兩性、不同部門、不同產業間工作者之標準退休年齡的差異或特殊規範將被逐步取消。但值得一提的是，該項措施並非立即適用，而是以漸進、逐步、拉長時間的方式實施。在奧地利，兩性一致的標準退休年齡將在 2033 年才會全面落實；在英國，68 歲標準退休年齡只適用於 1976 年後出生的人。此外，

10 以法國勞工為例，制度改革前全額年金之給付要件為年滿 60 歲，繳費年資滿 37.5 年。制度改革後，其若 65 歲退休，但未累積足 40 年的繳費年資時（至 2020 年時需 42 年），每短少一年的保險繳費年資將相當於降低 5% 年金給付。奧地利的制度改革也產生類似的結果，改革後出現所謂「45/65/80」的符碼，意味工作並繳交保費 45 年後，且年滿 65 歲退休，才能夠獲得 80% 替代率的年金給付（Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 597，註 4）。

將人口平均壽命的變化作為調整未來年金制度法定標準退休年齡的參考，也是晚近制度改革的一項重點。

各種年金制度改革措施中，與活力老化最直接相關者，為給予高齡勞動者自主之選擇權，決定其退休的時間。*彈性化的退休機制*以擴大個人選擇退出勞動市場的「年齡之窗」(age window) 為核心，雖非創舉，但逐漸成為導引高齡勞動者繼續留在勞動市場（至少達到法定退休年齡）的年金制度改革策略，見於晚近許多歐洲國家制度改革中（Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 589）。¹¹ 彈性化的退休機制以給予提前或延後退休相應之增、減額年金給付為主要手段，至於增、減額年金之水準，因各國年金制度設計而異，進而產生不同之提前或延後退休的效果。為強化中高齡工作者持續留在勞動市場，提前退休年金減額之比率不若延後退休之增額年金的比率高（在德國與捷克，減、增額年金分別為每年 3.6% 與 6%），透過年金制度給付調整的改革，實質上給予延後退休者強烈之正向誘因與獎勵。除了差別性的增、減額年金給付水準調整外，芬蘭透過以年齡為主之階梯式的年金給付水準調整，同步促進個人退休選擇與落實延後退休的政治決策。53 歲前、後退休者，年金給付每年分別減少 1.5% 與 1.9%；而 63 歲至 68 歲退休者則給予每年 4.5% 的增額年金。因此，62 歲退休意味年金給付損失 7.2%，而在 63 歲法定退休年齡後持續工作至 68 歲者，則可多獲得 22.5% 的年金給付。

許多國家都存在適用身心障礙者、特別消耗體力之行業與產業從業人員、公務人員之提前退休制度，或針對中高齡失業者在領取失業與年金給付間的過渡措施。為鼓勵延後退休，使中高齡者留在勞動市場中，晚近歐盟國家在年金制度改革中紛紛*取消或緊縮優渥之提前退休措施*，具體方式包括緊縮提前退休的前提要件與給付水準，以服務提供取代現金發放作為前述身心障礙與中高齡者，從就業（失業）轉變為退休之過渡期間的給付方式（例如針對身心障礙者提供積極的復健服務，針對一般中高齡失業者提供職業再訓練等服務）(OECD, 2006: 96-98)。

11 德國法定年金保險在 1973 年制度改革中即推動彈性退休機制：工作繳交保險費滿 35 年者，可以選擇提前退休，請領法定年金給付。

透過制度設計**彈性化工作與年金請領間的關係**，允許工作及部分年金（partial pension）請領同時並行，使人們得以漸進地退出勞動市場，是年金制度改革中具有活力老化思維的重要策略。具體措施包括廢除或放寬所得調查，使人們能夠結合部分年金請領與有酬勞動，而不會因工作所得導致年金給付的損失。然而，這種具有積極性從就業轉入退休（progressive transition into retirement）的構想非現行多數歐陸國家的主流措施，除了受限於放寬領取部分年金所需之所得調查常具有年齡或者保險年資的限制外（例如，挪威只針對 70 歲以上者領取部分年金時取消所得調查，義大利自 2003 年起限制前述措施於投保滿 37 年的人）（Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 593），國內中高齡者主流之就業型態（全時或部分工時工作），以及是否有其他補充性的公共或私人職業年金作為所得之替代，都是影響結合部分年金請領與持續工作是否成功的重要因素。

前述歐陸國家的發展經驗指出，西方工業民主福利國家在過去二十年出現公共年金體系的財務問題，主要肇因於國民，特別是 60 歲以上人口平均餘命的增加（European Commission, 2010a）。當公共年金體系隨著時間逐漸成熟，人口平均壽命的增加使得越來越多人符合全額年金請領之年齡要件（pensionable age）；根據 OECD 的估算，即使考慮晚近年金制度改革提高法訂年金給付年齡所產生的效果，2010 年至 2050 年間，不論男女，符合請領全額年金的人數仍會持續增加（OECD, 2011）。在此情況下，透過公共政策的介入，以重新平衡人們就業與退休之期間，成為面對人口平均壽命增加的自然回應，該論述晚近也被一些國際組織重視及採行。歐洲執委會與 OECD 均支持延長工作期間是對抗高升之年金支出的最佳良方。OECD 在其最新出版之《年金制度一覽》*Pensions at a Glance 2011*（OECD, 2011）中，強調退休年齡的重要；而《歐盟年金綠皮書》*EU Green Paper on Pension*（European Commission, 2010b）則將擴大工作期程（extending working life）列為核心議題之一。識者認為，晚近強化公共年金體系財務永續性之改革有其侷限，進一步的年金緊縮將危害公共年金給付的適足性，並損及制度之合法性（Schmähl, 2007）；而以補充性、提撥式之私人年金彌補公共年金制度給付緊縮造成之保障缺口，則因 2008/09 的全球金融危機，逐漸喪失其廣泛的政治支持。因此，歐洲執

委會主張以「更多更久的工作」(working more and longer) 作為人口結構老化發展下，抑制公共年金體系經費成長的核心手段。

簡言之，在回應人口結構老化的社會與經濟衝擊時，歐陸國家在公共政策改革的目標上顯現某種程度的一致性：在微視層面，透過提高法定退出勞動市場的年齡，重新結構個人就業與退休之生命期程；在鉅視層面，政府以提高退休年齡回應人口老化對於國家經濟與福利體系財務發展的衝擊，從表 1 歐陸核心國家透過公共年金制度改革，提高領取年金給付之法定退休年齡，延長人們的就業與社會保險保費繳納期程，即可看出此一發展趨勢。其直接的影響呈現於各國平均退休年齡的提高，如表 2 所示。除義大利因全面適用改革措施的期程較長，導致法定退休年齡提高之效果較緩慢外，歐陸核心國家在 2001 至 2009 年間，平均將實質退休年齡提高 1.7 年（約 20.4 個月）。

表 1：歐陸核心國家法定退休年齡之變化

國家	年金制度改革前	年金制度改革後
德國	男、女性均為 65 歲或 60 歲(女性 40 歲後強制性投保年資達 10 年，或嚴重殘疾人士)	男、女性 65 歲，於 2012 至 2029 年間逐步提高至 67 歲；屆時若有 45 年保險年資，則為 65 歲
法國	65 歲或 60 歲(37.5 年的保險年資)或 50-60 歲(公部門及部分行業)	65 歲或 60 歲(2020 年開始 42 年的保險年資) 公部門：2020 年與私部門一致
義大利	1992 改革前：男性 60 歲，女性 55 歲 資歷年金(seniority pensions)： 35 年保費繳交(不論年齡) (公部門受僱者規範更寬鬆)	舊制：男性 65 歲，女性 60 歲 資歷年金：40 年保費繳交(不論年齡，2008 年前)， 或年滿 61 歲，繳交保費 36 年(2013 年前) 新制(NDC)： 2004 改革前，男、女性彈性退休年齡為 57-65 歲； 2004 改革後，女性 60 歲，男性 65 歲(2008 開始)。 資歷年金同舊制
奧地利	男性 65 歲，女性 60 歲 Hacklerregelung(資歷年金)： 男性 60 歲，45 年保費繳交， 女性 55 歲，40 年保費繳交	2024 至 2033 年，男、女性皆 65 歲， 62-68 歲為彈性退休，須繳交保費 37.5 年 2017 年廢除 Hacklerregelung

資料來源：Hinrichs and Aleksandrowicz (2008: 589)。

說明：NDC 為 notional defined contribution 之簡稱，為名目確定提撥制。

表 2：歐陸核心國家平均退休年齡，2001-2009

國家	2001	2005	2009	2001-2009 之變化
德國	60.6	61.3	62.2	1.6
法國	58.1	59	60	1.9
義大利	59.8	59.7	60.1	0.3
奧地利	59.2	59.9	60.9*	1.7
歐盟 15 國	60.3	61.1	61.6	1.3

資料來源：Eurostat: Average exit age from the labour force by sex (Iihama, 2011, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem030&plugin=0>)。

說明：*為 2007 年資料。

前述歐陸國家透過新實施之政策與既有制度改革，回應人口結構老化之社會與經濟衝擊，具有以下影響：當越來越多過去被認定為高齡人口者留在勞動市場時，其不但透過持續就業某種程度維護自身與其家庭的經濟安全、貢獻國家經濟發展、稅收與社會安全制度的保險費，亦能累積更多公、私部門的年金權，但年金給付領取之時間卻縮短，因而對於公共年金體系財務健全有正面之影響。因為這些社會與經濟效果，**延後退休**成為以活力老化理念推動公共年金制度改革發展的重要選項，也是以下分析臺灣晚近老年經濟安全體系發展的主軸。

肆、臺灣的老年經濟安全體系： 活力老化的反實踐？

臺灣老年經濟安全體系的建構可溯及民主化前所實施之以保障就業者為主的社會安全制度，包括第一柱職業相關之社會保險與第二柱職業性的退休制度。¹² 職業相關之社會保險為綜合性保險，主要涵蓋三種不同職業群體

12 關於臺灣老年經濟安全體系的研究資料非常多，分析的制度包含老年津貼、國民年金、勞工退休金、勞工保險與公教人員保險中的老年給付、軍公教人員退休撫恤制度等，在此僅

——勞工、軍人、公務人員與公立學校教職員，分別於 1950、1953 及 1958 年實施。值得一提的是，相較於保障軍公教人員的保險在制度實施初期已達到幾近普及的涵蓋水準，勞工保險 1950 年實施後，直至 1979 年的修正，將強制投保對象擴及小型企業（雇用五人以上之單位）及自營業者，以及 1988 年允許自願加保後，保險制度的涵蓋率才逐步提高，1990 年保障超過 82% 非任職於公部門的受僱者。換句話說，勞工保險至 1980 年代末期 1990 年初期才成為對多數私部門就業者有意義的社會保障制度。¹³ 職業性的退休制度獨立於前述社會保險個別發展，包括 1943、1944 及 1959 年實施，由稅收支付之公、教、軍人退休撫卹制度，以及 1984 年透過勞動基準法實施之強制性，由雇主負擔財務的企業退休金制度，兩個制度主要分別保障公、私部門的受僱者。這些以保障就業者為主的社會安全制度，提供被保險人（保障對象）於依法退出勞動市場時一次性的老年給付（lump sum old age benefits），給付計算由法律規定，採確定給付制，財務的處理方式雖有部分基金的累積，但以隨收隨付為主。除了前述針對在正式部門就業者的老年經濟安全措施外，以維護退出勞動市場之中高齡者持續性經濟安全的措施只有 1968 年實施的榮民就養給與。

雖有前述早期的政策經驗，老年經濟安全保障議題在臺灣福利體系的發展一直處於邊陲地位。1990 年代制度改革前，體系中存在明顯的保障缺口、不平等與階層化，這些問題具有族群及省籍之特徵，成為民主化後反對黨政治動員的重要基礎，促使「老年經濟安全」在全面性民主選舉實施初期得以成為政黨競爭的核心社會議題，進而引發後民主轉型過程中，國家積極介入

列出幾篇具不同取向的參考文獻：描述重要的老年經濟安全措施之內涵，及相關的各種討論如 Ku and Chen (2001)，Tsui (2002)，老年經濟安全的相關法律規定如 Kuo (1990)，老年經濟安全的社會權討論以及與德國制度的比較如 Chung (2000)，個別的措施與計畫草案如 Chou (2002)，強調選舉競爭影響的研究如傅立葉 (2000)，強調國家轉型影響的研究如 Lin (2002; 2004)，以新社會風險的概念討論國民年金的規劃如李易駿 (2005)，以政體中心觀點比較國民年金及勞退新制立法過程如唐文慧與葉書毓 (2006)。

13 勞工保險的涵蓋率（被保險人數佔非公部門受僱人數之比例）從 1980 年不到 39%，在 1979 年與 1988 年兩次修法擴大保障對象後，分別增加至 1985 年的 55% 以及 1990 年的 82%（Chen, 2009: 57）。

提供或規範老年所得安全保障，並促成整體老年經濟安全體系（Gesamt-Alterssicherungssystem）實質的發展，主要涉及三個制度面向（institutional dimension）（Chen, 2009）。第一個面向是**基礎老年經濟安全體系的建構與擴張**，主要立基於以稅收支付、身分區隔的各種老年（敬老）津貼方案，提供給已經退出勞動市場之高齡者持續性現金給付；相關方案包括中低收入戶老人生活津貼（1993年實施）、老年農民福利津貼（1995年實施，1998年擴及漁民）以及敬老福利生活津貼（2002年實施，2008年併入國民年金保險中）。**基礎老年經濟安全體系的建構與擴張**，彌補臺灣老年經濟安全體系的保障缺口，並在短時間內將超過70%之65歲以上人口納入社會安全體系，成為福利給付的領取者。第二個面向是前述之**職業相關老年經濟安全制度的改革**，包括軍公教人員退休（撫恤）制度財務來源方式的改變（1995年從政府以稅收支付改革為國家與受保障者按月共同繳費提撥）、勞工退休金制度改革（從附屬於1984年勞動基準法中規定之雇主負擔、確定給付、一次給予的勞工退休金，透過獨立立法改革為強制雇主負擔、確定提撥的個人帳戶制度，並於2005年7月開始實施）以及2009年1月開始實施的勞工保險老年一次給付改革為年金給付。這些發展構成制度的典範移轉（paradigm shift），透過雇主強制提撥之個人帳戶制度的實施，以及勞工保險老年給付年金化，實質強化對私部門就業者之老年經濟安全的保障。第三個面向涉及**國民年金制度的建構**，其極大程度受前述第一個老年經濟安全制度面向發展的影響，在經建會1995年提出第一個國民年金保險版本後的13年，國民年金保險法於2007年立法通過，2008年10月1日開始實施，保障對象為25至64歲未參加上述職業相關之社會保險的人口。國民年金保險沒有完全協調或整合當時既有之各類老年經濟安全制度——包括職業相關之社會保險中的老年給付及老農津貼方案，而是以當時無任何社會保險之就業年齡人口為保障對象，主要為失業者、家庭主婦、學生及身心障礙者，因此有學者稱其為「弱勢者相互取暖的制度」（詹火生、林建成，2009）。¹⁴

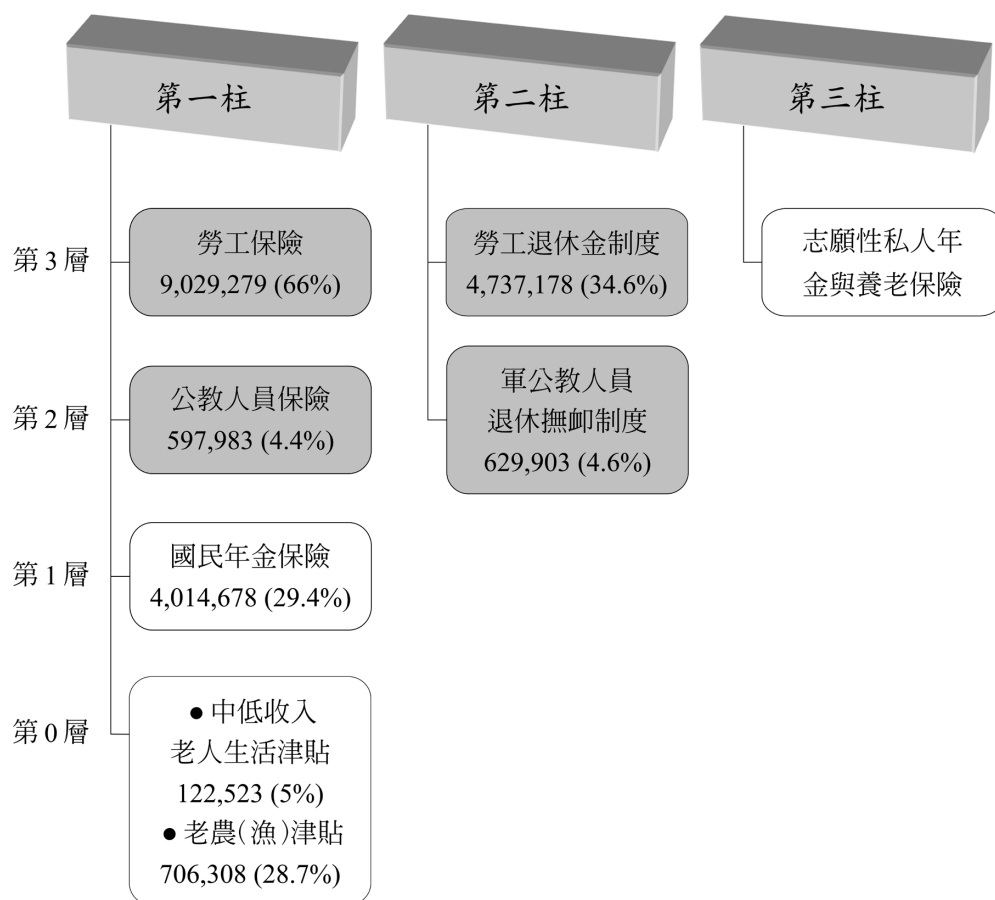
14 2007年7月20日國民年金法通過，整併老農津貼與敬老福利生活津貼。2008年總統大選後，馬政府做出「農保與國民年金脫鉤」的政策，同年7月18日立法院通過國民年金保險法修正案，將農保與國民年金脫鉤（林萬億，2011）。

前述三個老年經濟安全制度面向的發展雖互有關聯，但各制度的進行與運作則各自分立。隨著國民年金保險與勞工保險老年給付年金化實施後，臺灣整體老年經濟安全體系的建構已大致告一段落，體系呈現多柱（pillar）、多層（tier）的結構如圖 1 所示。¹⁵

臺灣老年經濟安全體系建構與擴張的過程中伴隨人口結構的重大轉變，衝擊以社會保險為基礎的社會安全制度。臺灣自 1993 年隨著 65 歲以上人口超過總人口 7% 進入高齡化社會（ageing society）後，人口結構老化成為晚進學術研究與公共政策制定之重要議題。從圖 2 臺灣人口結構自 1990 年代以來的發展與未來推估趨勢，可以發現以下幾個重要的政策議題。首先是老年人絕對數量及占總人口比值的增加。65 歲以上人口數量從 1993 年的 149 萬人（占總人口之比率超過 7%）一路攀升，2011 年 10 月底超過 250 萬人，占總人口 10.81%，預估至 2025 年將達到 475 萬人，占總人口 20.3%，屆時臺灣將邁入所謂的超高齡社會（super aged society）。在各種制度條件保持不變的情況下，高齡人口數量成長，將直接導致老年經濟安全體系現金給付支出增加，未來十五年因為老年人口數量成長所引發的經濟安全相關支出將成長近兩倍；若考慮健康與長期照護等服務，相關社會安全經費支出規模將更驚人。其次，臺灣人口結構老化主要肇因於平均壽命延長及出生率下降，老年人口的增加將伴隨青壯年人口的減少（如圖 2 所示），使得青壯年人口的老人扶養負擔逐漸增加：1993 年每 12.5 個青壯人口扶養 1 個老人，2010 年時每 6.9 個青壯人口扶養 1 個老人，預估五十年後（2060 年）的臺灣社會，每 1 個老人將只受到 1.2 個青壯人口扶養（行政院經濟建設委員會，2010）。由於臺灣涵蓋對象最廣的國民年金保險以及勞工保險年金化分別在 2008 年 10 月 1 日及 2009 年 1 月 1 日實施，對實施當年 25 歲加入保險制度者而言，其退出勞動市場依法請領年金給付時，面對的是與今日全然不同的人口年齡結構圖像，

15 自世界銀行 1994 年的出版提出三柱式（three pillars）年金體系改革的概念後（World Bank, 1994），多層次年金體系的結構分類，廣泛且密集的出現於年金制度改革的國家案例研究之中。由於年金制度在 OECD 國家中的歧異性，晚近學者進一步細緻化體系結構，提出在三柱的制度之內，存在不同層（tier）的方案，以利於跨國年金制度改革的實質比較。詳細討論見 Immergut et al. eds. (2007)。

圖 1：臺灣老年經濟安全體系結構，2011



資料來源：1. 勞工保險局（2012）（勞工保險統計、勞工退休金統計、國民年金保險統計、老年農民福利津貼統計）。

2. 臺灣銀行（2012）（公教人員保險統計）。

3. 銓敘部（2012）（退撫基金業務統計）。

4. 行政院內政部統計處（2012a）（中低收入老人生活津貼金額及受益人數統計）。

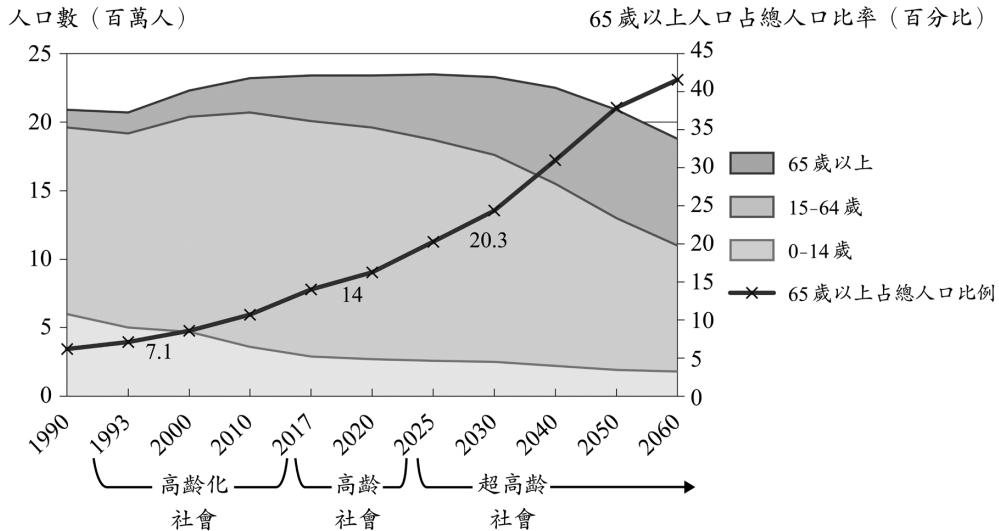
說明：1. 數據資料為 2009 年。

2. 第 1 層—第 3 層為社會保險及職業相關的年金方案，數據代表被保險人人數，及其占 25-64 歲工作人口之比率，2009 年 25-64 歲總人數為 1,3675,853 人。

3. 第 0 層為社會津貼方案，數據代表領取給付人數，及其占 65 歲以上人口的比率，2009 年 65 歲以上總人數為 2,457,648 人。

4. 灰色部分為職業相關的老年經濟安全制度。

圖 2：臺灣人口結構發展與推估，1990-2060



資料來源：1. 行政院內政部 (2013)(行政院內政部統計年報 1990-2010)。

2. 行政院經濟建設委員會 (2010)(2010 年至 2060 年臺灣人口推計)。

以及與之相關的社會安全財務負擔結構。最後，臺灣社會安全制度的財務運作雖有部分基金之建立，但以隨收隨付為主要原則，其有效運作仰賴當代工作世代繳納之保費與當代年金領取者請領之年金給付總支出的平衡，對於人口結構改變特別敏感。在前段關於歐陸國家的發展分析中指出，出生率降低使得工作與保費繳納的世代萎縮，而平均壽命延長造成一個持續成長且受法律保障一定品質之年金請求權的退休世代；在無其他財源挹注下，出生率降低及平均壽命延長所共同導致的人口結構老化，特別是年金領取人（年金支出）與保費支付者（年金收入）的落差，是造成以隨收隨付方式運作之公共年金制度財務失衡的主因，該情況將隨著戰後嬰兒潮陸續達到退休年齡，成為法定年金領取者而惡化。由於隨收隨付制度透過法律規範保障退休世代在老年經濟安全方面的社會權，具有高度政治合法性 (Howse, 2007: 55)，因此，在解決人口老化導致之年金制度財務問題上，多數政府傾向採取調高工作世代之保費，而非以降低退休世代之年金給付水準為主。此類因應方式除引發世代間再分配公平性的質疑外 (European Commission, 2003: 61)，工作世代保費的提高增加雇主非生產相關之勞動成本，不但有礙勞力密集型產業的勞

動擴張，也不利於企業在經濟全球化結構下的國際競爭力。

如前所述，西歐成熟的民主福利國家在回應人口結構改變對以隨收隨付之公共年金體系財務健全的衝擊時，以彈性化、延長就業到退休的過渡期間、延長人們的勞動職涯、增加繳納保險費及稅收之工作世代人數等具有活力老化理念的策略回應。從這個角度出發，可發現臺灣 1990 年代以來的老年經濟安全制度，實際上並未清楚回應人口結構轉變並朝向活力老化發展。

根據行政院主計處 (2011)「受僱員工動向調查統計結果綜合分析」可發現，1991 年至 2005 年，臺灣工業與服務業因退休而退出勞動市場之勞工人數逐年增加 (見表 3)。雖然該調查報告在 1991 年至 1999 年間並未公布平均退休年齡，但可發現勞動者平均退休年齡下滑的發展：60 歲以上退休者占全體退休人數之比率由 1991 年之 74.12%，降至 2005 年之 32.7%，同一期間 50 至 59 歲者則由 21.77% 逐年增至 50.0%。簡言之，1991 至 2005 年，勞工主要退休年齡的分布由「60 歲以上」轉移集中至「50-59 歲」之間。此外，由於該調查報告參考「就業服務法」對中高齡勞工之年齡定義，從 2006 年開始調整調查之年齡組距，「55-64 歲」與「65 歲以上」者的退休比率逐年增加，而「45-54 歲」者退休情況呈現減少的發展。¹⁶ 最後，2005 與 2008 兩年的退休人數顯著成長，與勞工退休新制的實施及勞工保險老年給付年金化改革引發之退休潮有關。

若將公教人員保險及勞工保險中領取養老 (老年) 給付者的平均年齡分別視為公、私部門受僱者的平均退休年齡，圖 3 顯示臺灣兩個衝突的人口與社會發展圖像，與歐陸民主國家過去二十年的發展類似，意即人口結構高齡化伴隨著平均退休年齡的降低。¹⁷ 在 1999 年至 2010 年，當臺灣人口結構逐漸老化的同時，勞動者實際之平均退休年齡並未因此提高，反而呈現逐年降

16 《就業服務法》第二條第四款明訂，中高齡者係指年滿 45 歲至 65 歲之國民。

17 由於資料的限制，在此以公教人員保險以及勞工保險領取養老 (老年) 給付者的平均年齡做為公部門與私部門就業者的平均退休年齡；這兩個制度提供的老年給付為一次性給付。隨著 2009 年勞工保險老年給付年金化後，以私部門業者為主要保障對象的公共老年經濟安全制度逐漸取消一次性的老年給付，改革為年金給付；類似的發展也見於 2010 年提出之公教人員保險法修正案中。

表 3：臺灣勞工平均退休年齡、人數與年齡組距分布，1991-2010

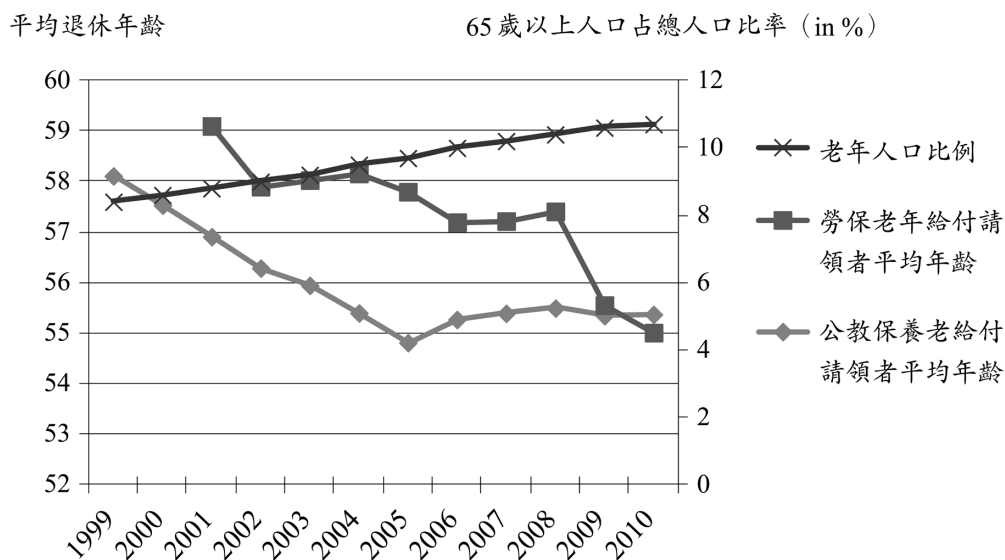
單位：歲；人；%

	平均退休年齡	退休人數	30-39 歲	40-49 歲	50-59 歲	60 歲以上
1991	—	47,211 (100.0)	88 (0.19)	1,852 (3.92)	10,278 (21.77)	34,993 (74.12)
1994	—	47,435 (100.0)	289 (0.61)	4,034 (8.50)	13,134 (27.69)	29,978 (63.20)
1997	—	63,120 (100.0)	305 (0.48)	5,393 (8.54)	22,128 (35.06)	35,294 (55.92)
1998	—	68,111 (100.0)	23 (0.03)	5,155 (7.57)	26,498 (38.90)	36,435 (53.49)
1999	—	70,843 (100.0)	196 (0.28)	6,489 (9.16)	27,777 (39.21)	36,348 (51.31)
2000	56.5	61,205 (100.0)	311 (0.51)	4,882 (7.98)	26,121 (42.68)	29,864 (48.79)
2001	56.1	71,303 (100.0)	566 (0.79)	6,840 (9.59)	31,986 (44.86)	31,860 (44.68)
2002	55.5	63,007 (100.0)	857 (1.36)	7,689 (12.20)	28,823 (45.75)	25,638 (40.69)
2003	55.7	62,637 (100.0)	594 (0.95)	6,606 (10.55)	30,802 (49.18)	24,585 (39.25)
2004	54.9	62,930 (100.0)	597 (0.95)	9,558 (15.19)	32,554 (51.73)	20,221 (32.13)
2005	54.9	70,527 (100.0)	266 (0.4)	11,906 (16.9)	35,281 (50.0)	23,061 (32.7)
	平均退休年齡	退休人數	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
2006	55.2	69,837 (100.0)	3,004 (4.3)	29,255 (41.9)	33,971 (48.6)	3,607 (5.2)
2007	56.2	76,718 (100.0)	2,974 (3.9)	25,826 (33.7)	42,937 (56.0)	4,981 (6.5)
2008	56.5	97,201 (100.0)	4,402 (4.5)	29,184 (30.0)	56,443 (58.1)	7,172 (7.4)
2009	56.3	75,208 (100.0)	2,791 (3.7)	24,735 (32.9)	41,359 (55.0)	6,323 (8.4)
2010	56.6	50,147 (100.0)	1,663 (3.3)	15,108 (30.1)	28,837 (57.5)	4,539 (9.1)

資料來源：整理自行政院主計處（2011）（受僱員工動向調查統計結果綜合分析）。

說明：1995 年及 1996 年因囿於經費停辦調查二年，後於 1997 年恢復辦理。由於該調查參考就業服務法對中高齡勞工之年齡定義，自 2006 年起年齡組距之定義有所調整。

圖 3：臺灣公、私部門平均退休年齡與老年人口發展，1999-2010



資料來源：1. 行政院勞工委員會 (2011)(勞動統計櫥窗)。
 2. 銓敘部 (2011)(公教人員保險統計)。
 3. 行政院內政部 (2013)(行政院內政部統計年報 1975-2010)。

低的情況。公、私部門退休者的平均年齡在過去十年分別從 58 歲及 59 歲緩慢下降，過去五年公部門受僱者平均退休年齡約維持於 55 歲，而私部門受僱者的平均退休年齡在國民年金保險實施後從 57 歲降至 55 歲左右（見表 4）。以 2010 年 60 歲人口的平均餘命 23.21 年計算，當年退休者若領取年金給付，則公共老年經濟安全制度將須持續支付其約 339 個月的年金給付。¹⁸ 人口結構高齡化肇因於出生率降低及平均壽命的延長，特別是 60 歲以上人口平均餘命的增加。既有資料顯示，1970 年至 2010 年，臺灣 60 歲以上人口平均餘命從 14.90 年提高為 23.21 年（平均增加 8.31 年，99.72 個月）；而 1960 年至 2010 年，臺灣 0 歲以上男、女性平均餘命分別從 62.31 以及 66.4 年增加至 76.13 以及 82.55 年，預估 2050 年將分別提高為 82.4 及 88.15 年；意即未來

18 本段關於人口平均餘命資料見內政部統計處簡易生命表及平均餘命查詢（行政院內政部統計處，2012b），人口推估資料見行政院經濟建設委員會（2012）（中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告）。

表 4：公教人員及勞工保險養老(老年)給付領取者平均年齡，1999-2010

平均年齡	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
公教人員保險	58.11	57.54	56.91	56.29	55.95	55.40	54.82	55.27	55.39	55.50	55.35	55.37
勞工保險	—	—	59.10	57.90	58.03	58.16	57.80	57.20	57.22	57.41	55.56	55.01

資料來源：1. 行政院勞工委員會（2011）（勞動統計櫥窗）。

2. 銓敘部（2011）（公教人員保險統計）。

四十年臺灣人口平均壽命將增加 6 年（72 個月）。平均壽命延長導致之年金給付領取期間的增加，某種程度等同年金制度的擴張，單就此點觀之，現行制度即必須及早提出因應措施，回應此類制度擴張所需之財務來源。

與歐陸 2005 年的資料相較，臺灣勞動者平均退休年齡約低五歲。¹⁹ 究其原因，除經濟景氣與勞動市場結構條件的作用外，主要為制度給付前提要件的影響。臺灣公共老年經濟安全制度對於老年給付前提要件的規範不是以年齡為主，而是採行「資歷年金」(seniority pension) 的概念，結合保險年資與年齡兩個條件，而在年齡要件的規範上明顯低於歐陸國家。以涵蓋對象最廣的勞工保險為例，1979 年的修法確立資歷年金的規範，1988 年的修法更放寬以工作資歷作為老年給付之請領要件。²⁰ 被保險人參加保險滿 15 年，年滿 55 歲，或者在同一事業單位加保滿 25 年即可請領老年給付；2001 年修法新增規

19 2005 年歐盟十五國 (EU 15) 的平均退休年齡為 61.1 歲 (引自 Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 587, table 1)，臺灣公、私部門受僱者平均退休年齡分別為 54.82 歲及 57.8 歲 (表 4)。

20 1979 年勞工保險法修正第五十八條，規定符合請領老年給付的要件如下：(1)被保險人年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲，參加保險之年資合計滿 1 年者；(2)被保險人年滿 55 歲，或女性被保險人年滿 50 歲，參加保險之年資合計滿 10 年者；被保險人已領取老年給付者，不得再行參加保險。1988 年的修法除維持前述第一項規定外，將兩性資歷年資齊一（參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲），並增加「在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者」以及「擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿 5 年，年滿 55 歲退職者」的規定。見勞工保險條例歷年修法內容 (立法院法律系統，2012a, [http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@44:1804289383:f:NO%3DC701148*%20OR%20NO%3DC001148%20OR%20NO%3DC101148\\$\\$\\$NO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@44:1804289383:f:NO%3DC701148*%20OR%20NO%3DC001148%20OR%20NO%3DC101148$$$NO)，擷取日期 2012 年 10 月 6 日)，本段資料來源亦同。

定「參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者」更強化勞工保險制度資歷年金的發展。類似之資歷年金的規定也見於公教人員保險制度中，且規範更為寬鬆，其結果為制度設計塑造許多年輕的年金領取者（baby pensioners），類似義大利公共年金制度改革前的情況（Ferrera & Jessoula, 2007）。²¹

1990 年代以來，臺灣老年經濟安全體系的發展具有高度的政治性，制度的擴張與改革主要圍繞於**立即性**處理當時體系的核心問題——保障的缺口、給付水準不足、一次性給付方式的不當等（Chen, 2009），並未深思以**長期性**的觀點，在制度設計中回應人口結構轉變對於老年經濟安全體系的影響。當歐陸國家面對人口結構高齡化衝擊公共年金體系的財務健全時，以透過前述各種具有促進活力老化之措施，延長人們工作職涯，增加公共年金制度中保費繳交者與給付領取者的比值，強化制度的永續性，這些以就業為核心之活力老化的觀點，在臺灣老年經濟安全體系發展中並未獲得正視。雖然臺灣在 2005 年後的制度發展，某種程度為人口老化提出因應之道，例如，國民年金保險法明訂年金領取年齡為 65 歲，2008 年勞工保險條例修正案中規範後續法定退休年齡的提高，2010 年公教人員保險法修正草案緊縮資歷年金的規定。²²

21 1999 年公教人員保險修法以前，保險法中並無明訂公務人員之退休年齡，相關規範見公務人員退休法。該法於 1943 年實施，在 1959 年第二次修正時，於第三條中確立公務人員自願退休的要件：(1)任職 5 年以上，年滿 60 歲者；(2)任職滿 25 年者。換句話說，在 1999 年修法以前，依法任用之公務人員只要任職滿 25 年，不論其年齡，即可辦理退休，請領公務人員保險之養老給付。1999 年公教人員保險法修正後，則於第十四條中明確規範公教人員依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付（公教人員保險法第十四條，立法院法律系統，2012b）。前述「依法退休」的規定，在 2010 年公務人員退休法修正案中再次被放寬，清楚強調工作資歷作為請領老年給付的要件：(1)任職滿 20 年；(2)任職滿 10 年，年滿 50 歲；(3)任本職務最高職等年功俸最高級滿三年（公務人員退休法第四條，立法院法律系統，2012c）。

22 勞工保險條例修正案中規範後續法定退休年齡的提高見以下之註解，2010 年公教人員保險法修正草案中保留過去一次性養老給付的請領要件，新增年金給付，強調工作資歷與年齡結合的要件，但相較於過去較為嚴格：(1)繳交保險費滿 15 年且年滿 65 歲；(2)繳交保險費滿 20 年且年滿 60 歲；(3)繳交保險費滿 30 年且年滿 55 歲（公教人員保險法修正案第十九條）。從該修正草案中發現，即使在人口結構快速老化的發展下，未來公務人員領取社會保險年金給付的退休年齡並未因此相應提高至 65 歲，而仍有 55 歲至 60 歲配合工作年資的彈性空間，與前述歐陸強調延後退休年齡的發展背道而馳。

然而，相較於其他社會政策，老年經濟安全制度的效果需要較長「時間」的蘊釀，當臺灣人口結構的「快速」老化已成為未來可見的必然趨勢時，公共老年經濟安全制度對於人口老化提出的回應策略必須在步調上更加迅速，才能使制度所欲達到的目標能夠及時發揮實質效果。²³

伍、討論與結論

平均壽命的延長及高齡人口健康情況的改善，是一國在社會與經濟發展上的重大成就。但隨著少子化與人口老化及超高齡人口增加所代表的「雙重老化」(double aging)發展下，社會銀髮化被視為一種新社會風險，各種人口預測指出之老年人口依賴比的增加，成為導致公共年金、健康、長期照護等福利支出擴張、不利於國家整體財政健全發展的元兇，自 1990 年代以來開始密集化之緊縮性公共年金體系的改革被視為人口結構發展下的必要之惡。相較於人口老化對於經濟發展負面影響的論述，高齡人口對於公共社會安全體系的貢獻、透過家戶內所得移轉及無償服務提供造就的社會團結被低度評估。因此，晚近許多學者，特別是高齡化嚴重的歐洲國家紛紛強調社會保障體系的發展對於**全社會**的影響，呼籲從世代的觀點追求社會保障體系的適足性 (adequacy) 及永續性 (sustainability)，在此背景下，面臨嚴重人口老化與少子化的歐盟地區將 2012 年定調為「歐洲活力老化與代際間社會團結年」(European Year for Active Ageing and Intergenerational Solidarity in 2012)。

本研究以面臨嚴重人口老化之歐陸為主軸，從梳理活力老化的概念形成、政策發展出發，檢視其如何在晚近老年經濟安全體系的發展中被推動及實踐，研究之重要發現與觀點小結如下。在活力老化的概念下討論老年經濟安全的議題，是非常晚近的學術研究課題，研究的分析聚焦於晚近老年經濟安全體系的制度改革。前述分析中可發現，歐陸各國過去二十年回應人口老

23 2008 年勞工保險條例修正案中，在第五十八條中增列未來法定退休年齡逐步延長的規定：「(第一項) 老年給付之請領年齡，於本條例中華民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行之日起，第 10 年提高 1 歲，其後每 2 年提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。」換言之，勞工保險關於 65 歲法定退休年齡的規定要在 2026 年後才會開始全面適用於所有參加保險的勞工。

化對於公共年金制度財務健全衝擊的措施不同，但以延長標準退休年齡、彈性化退休機制（透過延後或提前退休相關之不等比率增、減額年金給付的設計）、取消優渥的提前退休措施、彈性化工作與年金請領之關係等具有活力老化概念的措施為主，強調透過延長人們的工作職涯，增加公共年金制度中保費繳交者與給付領取者的比值，強化制度的永續性。此等政策取向從高齡人口的人力、社會資本，及其對全社會的經濟貢獻角度出發，強調促進高齡人口的生產力、勞動力、社會參與以及維護其福祉，在現下與未來之中高齡世代處於較佳的健康狀態，擁有較高的教育及職業訓練水平結構下，成為面對人口結構高齡化發展下實踐活力老化理念的政策主軸。

從此一角度對臺灣 1990 年代以來，老年經濟安全體系發展進行實證分析，發現臺灣公部門以法律規範及制度介入老年經濟安全保障的發展與人口結構老化同步進行，透過新方案的實施，既有方案的改革與擴張，老年經濟安全體系的制度化逐漸完備。然而，體系的發展具有高度的政治性，主要圍繞於**立即性**處理當時體系的核心問題，意即制度保障的缺口、給付水準不足、一次性給付的方式等，並未注意臺灣內部人口快速老化的事實，以及國際社群對於活力老化理念的強調，以**長期性**的觀點，在制度設計中回應人口結構轉變對於老年經濟安全體系的衝擊。臺灣老年經濟安全制度之給付前提要件以「資歷」配合年齡的設計，導致就業者平均退休年齡與歐盟十五國平均相較約低了五年；此外，統計資料的分析顯示，過去十年當人口結構高齡化的發展在臺灣逐漸成為重要議題時，同一時間平均退休年齡卻呈現逐漸降低的發展，與同樣面臨人口結構高齡化的歐陸國家發展背道而馳。平均退休年齡降低加上人口平均壽命的提高，意味人們領取年金給付的期程變長，極大程度等同老年經濟安全制度「給付」的擴張，單就此點觀之，即需相應的制度調整以籌措此等給付擴張所需之財源。雖然 2005 年後的制度改革已注意到退休年齡的問題，但全面適用新規範的時間很長，制度改革對於提高就業者退休年齡、延長其勞動職涯的實質效果不及人口老化的速度。

歐盟地區在活力老化的概念下探討老年經濟安全體系的發展，主要聚焦於公共年金制度的改革如何延後退休，鼓勵中高年齡人口繼續留在勞動市場，一方面透過工作所得維護自身經濟安全，二方面也透過社會保險費與稅

表 5：活力老化與老年經濟安全體系：歐陸與臺灣的發展

	歐 陸	臺 灣
體系奠基	1880 年代至兩次大戰之間	1950 年代末期
體系擴張	二次大戰後至 1960 年代	1990 年代
核心制度結構	隨收隨付，確定給付	隨收隨付為主 + 部分提存準備 + 政府保險費補助，確定給付
人口老化發展	高齡化社會： 1927-1935（法：1864） 高齡社會： 1970-1979（義：1988） 超高齡社會： 2007-2009（德、義） 2020-2023（法、奧）	高齡化社會：1993 高齡社會：2017 超高齡社會：2025
2000 年後發展	制度緊縮	制度擴張與部分改革
活力老化理念之實踐（或反實踐）內涵	延長人們的工作職涯，增加公共年金制度中保費繳交者與給付領取者的比值，強化制度的永續性：延長標準退休年齡、彈性化退休機制（透過延後或提前退休相關之不等比率增、減額年金給付的設計）、取消優渥的提前退休措施、彈性化工作與年金請領之關係。	老年經濟安全體系的制度化（透過新方案的實施、既有方案的改革與擴張）在立即性處理當時體系的核心問題—制度保障的缺口、給付水準不足、一次性給付的方式等，並未注意臺灣內部人口快速老化的事實，以及國際社群對於活力老化理念的強調，以長期性的觀點，在制度設計中回應人口結構轉變對於老年經濟安全體系的衝擊。
2009 年平均退休年齡	61.6（EU15）	55.6（勞工保險）

資料來源：表 2、表 4 與作者自行整理。人口老化發展相關資料：行政院經濟建設委員會（2010）（2010 年至 2060 年臺灣人口推計），United Nations（2010）。

說 明：歐陸國家之說明見註 4。

收的繳納，在財務上貢獻福利體系（Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008）。臺灣因平均壽命延長與少子女化導致之人口結構快速高齡化的發展，未來將面臨就業人口平均年齡增加與勞動力短缺的情況，因而在現行以就業為基礎、以社會保險制度為核心之福利國家制度結構下，包括老年經濟安全體系在內的公共政策發展，須正視活力老化的重要性，讓現下與未來之勞動者，特別是中高齡者得以順利延長就業職涯，透過就業維繫其自身與家庭之經濟安全、貢獻國家稅收與社會安全體系財務收入，並降低對福利體系之經濟與社會依賴。然而，執行歐盟活力老化及年金制度之跨國研究的德國學者 Karl Hinrichs 在其最新一篇會議文章中指出，以延長人們工作職涯為主的活力老化策略，無法只透過公共年金制度相關的改革達成目標，需要其他制度及政策，以彼此協調的方式配合進行（Hinrichs, 2011: 8-13），而此種邏輯思維可做為臺灣後續推動以活力老化為主軸的制度與政策之重要參採依據。²⁴

首先，整體勞動市場的景氣及就業必須達到一定程度，才能使中高齡者有機會持續留在勞動市場中。然而，過去歐陸正因面臨經濟景氣不佳與嚴重的失業問題，才會推動優渥的提前退休及寬鬆的身障年金政策，讓中高齡者提前退出勞動市場，以期解決失業問題，導致中高齡者勞動參與率明顯持續下降，在歐陸、中歐與東歐兩個區域分別在 1970 年代中期以及 1990 年代後發酵。中高齡者退出勞動市場是否讓青年人因此得以進入其空出的就業位置，仍有待商榷（OECD, 2011: 76-78）。透過各種緊縮提前退休的措施，以及 2008 年金融危機前的持續經濟成長，2000 年後歐陸中高齡者的勞動參與率逐漸回升。不論是因經濟或制度的因素，中高齡者勞動機會增加以及延後退休的情況，將可能因少子女化導致未來勞動力供給減少而成為常態。在此情況下，公部門在提出以中高齡勞動者為核心對象之勞動政策與產業結構的發展上，必須有相應更積極的作為。

其次，為了達到延長工作期程與延後退休，必須有其他相關的配套措施提升中高齡者的可就業性（employability），包括持續的教育、訓練、改善工作場域的安全與健康、建構適齡的工作場域（age-appropriate workplaces）、

24 類似的觀點也被 Hartlapp & Schmid (2008) 所主張。

強化職業疾病與傷害的後續復健等。

第三，工作的能力（ability to work）雖然隨著年齡增加而降低，但卻有職業與產業類別的差異，換句話說，法定退休年齡的提高對於不同職業及產業工作者的影響不同。相較於專門職業與技術工作者，體力勞動者較不可能持續工作到高齡，因而前述提及之活力老化相關措施及制度轉變，對其老年經濟安全保障有不利之影響。但由於產業結構轉變與高等教育普及，未來勞力需求較高之工作將逐漸減少，再加上未來世代平均擁有較佳之健康狀態，以及高齡者平均餘命增加，都有助於延長工作時程的實現。然而，部分行業及產業確實不適合中高齡者，使其無法在熟悉之職域中工作到高齡。因此，以法律規範明定不適用之行業與產業仍有其必要，但卻衍生公平性之疑慮。晚近公共年金制度改革強調權利與義務對等，透過各種給付計算相關內涵的改變，強化保費繳納與年金給付間之數理關係，由於產業別的差異，這類精算式的公平事實上並不符社會公平。研究指出，因為產業因素而提前退出勞動市場者、領取較低年金給付者，比起同齡其他產業工作者的壽命較短，年金給付領取的時間也較短（European Commission, 2010a: 40-41）。因此，在強化延後退休的同時，必需注意產業別差異之影響，而在不同公共政策中給予必要的差異性規範，以確保社會公平性。

第四，雖然平均壽命增加，延長工作期程及延後退休在年金制度改革中，往往是最不討好及不受歡迎的政策選項（Eurobarometer, 2010）。由於工作的品質是左右高齡者是否持續留在勞動市場之重要因素（European Commission, 2007: 98），因而，惟有透過提升工作之品質，包括適當的薪資、人性化的工作、適齡的工時與工作安排等規範及措施，才可能使延長工作期程及延後退休等措施的推動，獲得較高之接受度與較低之政治反彈。

第五，勞動期程延長的實踐也受到雇主對於招募與解雇之態度，以及相關公共政策所影響。社會中對於高齡者生產力低之偏見或許無法立即被轉變，但公共政策可以為雇主創造誘因，提高其僱用中高齡勞動者的意願，例如，強調員工訓練為企業重要成本，因而讓員工持續就業至較高之年齡，可使企業投資的訓練成本獲致較高的投資報酬；公部門則可針對提供員工訓練、留任或僱用中高齡者之企業給予各種補助及稅收優惠的正向誘因。

第六，家庭及教育政策的配合，均有助於提升人們平均的勞動期程。家庭結構轉變、人口老化及少子女化的發展，侵蝕以家庭為主之非正式部門的照顧功能。透過制度性的托育及老人照顧政策，可舒緩青年人口組成之家庭，特別是女性，平衡工作與家庭的壓力，增加育齡女性的勞動參與率。研究指出，當育齡女性有較高的勞動參與率時，其中年後的勞參率也會較高（Hinrichs, 2011: 12）。同時，如果青年人口可以透過教育體系取得較佳的技術及資格，透過制度性的技職訓練在離開學校後順利及早進入勞動市場，均有助於其後續較高勞動參與的維持。由此觀之，許多歐洲國家及臺灣對於現行之高青年失業的現象必須有更積極的政策回應。²⁵

雖然歐盟強調以促進人們生命歷程中各階段的參與及福祉的活力老化，但公共政策主要仍聚焦於就業。前述 Hinrichs (2011) 的觀點指出，以活力老化的觀點推動老年經濟安全體系的結構改革時，不應只單純強調生產性（productivist）的面向，以及因此僅聚焦於就業相關議題，而是需要有更廣闊的視角及不同政策領域間的協調。此一觀點極大程度回應世界衛生組織及晚近學者強調以全面性、重視生命歷程觀點的活力老化策略（World Health Organization, 2002; Walker, 2009）。²⁶ 這是本研究僅以國家介入規範之老年經濟安全體系沒有關注到的視角，也是後續關於臺灣的研究中需要進一步分析的課題，以下筆者提出初步之觀察、政策發展與未來研究方向之建議。

歐陸的經驗顯示「活力老化」在老年經濟安全方面所強調的不單只是繼續留在勞動市場、延後退休而已，而是增進人們彈性選擇（flexible choices）的可能，意即讓人們能夠自主決定何時、以何種方式退出勞動市場（漸進式、結合部分年金請領及部分工時的工作、一次性的退休等），需要多面向及彼此完備協調之公共政策的相互配合（Hartlapp & Schmid, 2008）：國家透過社

25 青年失業的問題非本研究之核心研究問題，但對於順利延長人們的工作職涯有重要的影響。關於探討臺灣與國際社會青年失業問題與對策，見葉祖欽、謝文元、李易駿（2007），International Labor Organization（2011）。

26 世界衛生組織 2002 年「活躍老化：一項政策架構」（Active Aging: A Policy Framework）之出版，雖然關注於健康的議題，但強調多面向的活躍老化，對於活躍老化的爭辯產生許多重要影響。臺灣在 2009 年提出「友善關懷老人服務方案」即為一例（行政院內政部，2009）。

會、勞動市場、家庭、住宅、租稅等公共政策及措施，協助並保障個人自決工作到完全退出勞動市場的生涯發展，並在此過程中積累適當的資本，維護其老年經濟安全，這些發展經驗凸顯在活力老化概念下，探討老年經濟安全的制度性議題必須重探國家——市場——家庭間的關係。

西方工業民主福利國家的發展經驗顯示，公共年金體系在老年經濟安全維護上扮演最直接且最重要的角色，企業年金制度及其他各種方案應為功能性的補充。在活力老化概念下，晚近的發展一方面強調既有公共老年經濟安全相關制度之改革、協調與整合，以確保體系長期的財務健全發展，並維持社會及代際間的分配平等，另一方面則強調透過勞動市場相關政策，鼓勵中高年齡者持續就業，延長勞動職涯。臺灣自 1990 年代以來，透過不同面向老年經濟安全制度的擴張與改革，已建立制度性的老年所得保障體系。然而，現行各制度間在保障對象、給付的前提要件、給付水準與後續給付調整機制、財務來源與勞、資、政的分擔比例等相關規範各不相同，不只造成不同身分與職業團體之間在福利體系中的地位差異與分立，也誘發這些團體間因為不同的社會——經濟考量，強調彼此不同的社會政策利益，不利於整合性的老年經濟安全體系發展與團結性財務平衡機制的建立，也可能因為不同的制度保障，使得延長勞動職涯的目標無法均衡地在就業者之間達成。雖有這些制度結構的限制，後續臺灣在老年經濟安全體系重新結構過程中，必須嚴肅面對這些課題，釐清既有老年經濟安全制度的不同功能——所得替代或維持基本經濟安全，逐步整合及協調功能類似之制度，透過制度保障對象的整合，擴大風險分擔（risk-pooling）的基礎，同時逐步提高並齊一不同制度間規範之法定退休年齡、給付前提要件與計算基礎、財務的分擔方式等，並將人口結構轉變的因素納入年金給付與財務負擔自動調整機制中，透過制度設計將敏感的給付水準與財務負擔變動問題去政治化，以實質強化世代間的平等與社會團結。

而在鼓勵中高年齡者持續就業的部分，公部門的介入除透過各種積極勞動市場措施塑造對中高齡者友善的職場環境外，晚近歐盟的發展指出政府透過各種產業轉型政策與集體協商機制，協助及鼓勵民間企業強化中高齡者較長的可就業性（longer employability）（Hinrichs & Aleksandrowicz, 2008: 595-

596)，這是在老年經濟安全制度外，落實活力老化概念時勞政部門應同時提出相關措施之參考。臺灣之福利體系尚未完備普及性、全面性之所得維持功能，因而現行勞政單位在發展促進中高齡者就業之相關措施，仍以短期性現金補助、解決失業導致之經濟不安全問題為主要取向。若欲達成活力老化概念下所強調之延長個人勞動職涯的目標，除須強化福利體系之經濟安全的保障功能外，勞政單位應逐步取消現行被動救濟的措施，發展積極性、全面性、從個人勞動生涯週期前端即開始的各種教育、訓練、就業媒合、環境塑造、產業轉型等相關策略，提高個人持續的可就業性，並使人們能夠在以就業為基礎之福利體系中積累足夠的年金權，維護其退休後的老年經濟安全。²⁷

除了公共老年經濟安全制度外，晚近在關於公共年金體系改革的討論中，強調透過強化私部門老年經濟安全相關措施，填補公共年金體系緊縮所導致之經濟安全保障的缺口。該領域之措施內容廣泛，各國差異很大，包括各種以稅收優惠或政府補助之私人年金的購買、企業年金的締結、以養老為目標的投資儲蓄計畫、個人退休基金信託制度（黃麗玲、楊重任，2009；李瑞金、洪國程，2009）、逆向房貸（張金鵬，2010；薛承泰、陳素春，2010）等。各國實際推動與採行的措施，除受到稅法與集體協商機制左右外，主要還是受到各國福利體系結構及其實質保障功能所影響，這也是 Korpi & Palme (2003) 認為公共年金體系極大程度決定私人年金發展，並因此結構一個國家「公——私年金混合程度」的核心論點。

臺灣在政治轉型前的福利體系規模很小，因此，民主化後反對黨以擴大國家對社會公民權的保障作為選舉之訴求能夠得到廣大迴響。其影響在老年經濟安全體系的發展中，國家的角色與功能被不斷的強調，而非鼓勵市場與家庭的發展。臺灣在 1990 年代老年經濟安全體系擴張前，公共年金體系的保障缺口並未促使私人年金制度的擴張，這點迥異於前述 Korpi & Palme (2003) 的觀點，筆者認為主因有以下三點：(1)一直到 1990 年代初期，臺灣的銀行與保險業受到國家高度控制與規範，私人年金保險的相關法規在 1997 年 6 月才由財政部公布。目前私人年金保險業雖成長迅速，但尚處於起步發展之階

27 關於探討臺灣中高齡勞動者就業及失業相關議題與公共政策，參見馬財專（2010）。

段；(2)以老年經濟安全維護為目的之私人儲蓄或置產在臺灣非常普遍，某種程度阻礙私人年金保險的擴張，這點與紐西蘭的情況類似（Korpi & Palme, 1998: 681，註 26）；(3)臺灣三代同堂，特別是老年父母主要經濟來源來自子女的比例很高。在民主轉型過程中，受到反對黨積極訴求國家應高度介入社會政策的影響，1990 年代以來老年經濟安全體系的發展圍繞於公共年金制度或國家規範之職業年金的發展，而非私人年金保險的擴張。隨著公共老年經濟安全體系的建置完備、少子化與平均壽命延長之社會發展趨勢，以及兩者互動導致之個人對於自身養老儲備的認知、私人年金保險業的成熟等，私部門對於老年經濟安全支持的角色及功能將日益受到重視。在此過程中，政府除作為制度的規範與適度之財務支持者外（具體方向的確定、相關訊息的提供、租稅的誘因及鼓勵等），尤須重視社經地位較弱勢者之特殊需求的維護，以避免在強化私部門老年經濟安全保障之角色與功能的過程中，複製甚或加重勞動市場中的各類不平等。

除前述國家與市場相關的老年經濟安全保障制度外，家庭的支持功能也具有重要意義。東亞國家的家庭連帶較強，不論在經濟安全與照顧服務提供上，具有類制度性社會保障體系的功能（Croissant, 2004）。在最近一項關於南韓老年人經濟福祉的研究中，Kim & Cook（2011）指出透過子女的所得移轉以及共同居住，家庭（特別是子女）的經濟支持對於降低老年貧窮與減緩老年經濟不平等的重要性：南韓超過 70% 之 65 歲以上長者接受子女的經濟支持，這些支持約占平均老年人所得來源的四分之一；其有效減緩老年貧窮，若無子女的支持，將有超過 60% 的年長者將陷於貧窮；而由於子女的經濟支持對於低所得老年家戶的影響特別顯著，因此在降低老年所得不平等方面更具特殊意涵。

臺灣在文化脈絡、政治、經濟與社會發展，以及晚近福利體系的建構發展與南韓相似，前述南韓的研究指出家庭在老年經濟安全支持方面的重要性，應當值得臺灣思考。在過去中研院社會變遷與社會意向調查相關資料，以及王永慈等（2007）的研究指出，仍有相當高比例的國人認為對父母的經濟支持與提供照顧服務是家庭的重要責任。當然，責任的認知不一定等同於責任的實現，公部門應該正視「家庭」作為老年經濟安全支持的重要選項之

一，思考如何透過制度設計及政策誘因，協助有三代同堂意願之家庭實現共同居住的可能，強化家庭內代間經濟支持的可負擔性（affordability）與經濟支持的責任實現。

除前述以國家——市場——家庭的關係強調多元、全面性而非單一取向之制度與政策發展外，以活力老化的觀點看待老年經濟安全體系時，須重視個人生命歷程（life-course）的發展，意即公共政策的介入應在個人生命歷程的早期階段，以預防人們高齡時出現社會、經濟等風險。當個人在出生及嬰幼兒階段受到好的營養與照顧，求學時期獲得適當的教育與職業技能訓練，極大程度對於進入與穩定的留在勞動市場有正面之影響，而透過穩定的就業其將能獲得持續的社會保障並積累年金權，在退出勞動市場後有一定程度的老年經濟安全支持，並能藉以提供長期照護所需之資源（Esping-Andersen, 2009）。除了對個人生命歷程發展的關注外，**世代集體**間的分配正義也是另一個需要正視的議題。老年經濟安全制度的保障效果及人口結構轉變對於制度財務發展的影響受到「時間」因素之作用，並因此結構年金議題的政治論辯，這是 Paul Pierson（2004）強調「政治中的時間」（time in politics）之意義。老年人口數量增加及相較於其他年齡人口群的政治積極性，伴隨著因為出生率降低導致年輕世代人數的萎縮，將使得老人組成的遊說團體主導西方國家的政治發展，特別是福利國家改革的政治，造成國家資源分配完全向老年人傾斜（Kotlikoff & Burns, 2004），而對兒童及青年人口所需的教育及家庭支持等政策低度投資。晚近歐陸許多國家兒童貧窮比率逐漸升高，社會福利支出以老人為核心的發展，以及因此產生之福利資源分配的世代平等（generational equity）問題陸續被提出檢討。為避免福利體系對不同年齡群體保障程度差異擴大，特別是社會福利支出向老人偏斜的發展導致世代衝突與分裂（generational clash），成為晚近主張福利國家制度改革的核心論點（Esping-Andersen & Sarasa, 2002）。最新之研究指出，人口老化導致的世代分配衝突，不一定是高齡化民主國家政治與福利政策發展的必然結果（Goerres & Tepe, 2010），高齡人口在其**家庭內**所經歷之世代間的團結，極大程度決定其是否支持有利於青年人口之社會政策（例如公共兒童照顧），而這種世代間的團結除了源自家庭內的經驗，也受到國家的政治、經濟與文化條件所影響：在政治上當

國家有較高的經費支出投入家庭，在經濟上強調女性能夠順利整合於勞動市場，在文化上具有支持職業婦女的公共意向時，世代間的團結會被支持與強化，彌補以年齡為主軸的個人自利取向，使得高齡人口願意支持以青年族群為對象的社會政策發展與資源分配（Goerres & Tepe, 2010: 842），並因此從個人生命歷程前端開啓後續實踐活力老化的可能。綜上所述，後續事涉以活力老化論點思考臺灣未來老年經濟安全體系發展時，應將個人生命歷程與世代集體之間分配正義的觀點置於主軸，並將分析軸線擴及重探國家——市場——家庭在老年經濟安全保障的互動與競合，而這些均需進一步深度的研究。

參考資料

A. 中文部分

王永慈、關秉寅、王卓祺、鄧廣良

- 2007 〈社會福利的權利與責任——一個實證的檢視〉，《中國社會工作研究》5: 23-44。
(Wang, Kate Yeong-tsy, Ping-yin Kaun, Chack-kie Wong, and Kwong-leung Tang, 2007, "Social Rights and Social Responsibilities: An Empirical Examination," *China Social Work Research* 5: 23-44.)

立法院法律系統

- 2012a 〈勞工保險條例〉。2012年10月6日，取自 [http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@44:1804289383:f:NO%3DC701148*%20OR%20NO%3DC001148%20OR%20NO%3DC101148\\$\\$\\$NO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@44:1804289383:f:NO%3DC701148*%20OR%20NO%3DC001148%20OR%20NO%3DC101148$$$NO) (Law Source Retrieving System of the Legislative Yuan, 2012a, "Labor Laws and Regulations," Retrieved October 6, 2012, from [http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@44:1804289383:f:NO%3DC701148*%20OR%20NO%3DC001148%20OR%20NO%3DC101148\\$\\$\\$NO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@44:1804289383:f:NO%3DC701148*%20OR%20NO%3DC001148%20OR%20NO%3DC101148$$$NO))
- 2012b 〈公教人員保險法〉。2012年10月6日，取自 <http://lis.ly.gov.tw/lghtml/lawstat/version2/04650/0465063011800.htm> (Law Source Retrieving System of the Legislative Yuan, 2012b, "Civil Servant and Teacher Insurance Act," Retrieved October 6, 2012, <http://lis.ly.gov.tw/lghtml/lawstat/version2/04650/0465063011800.htm>)
- 2012c 〈公務人員退休法〉。2012年10月6日，取自 [http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@15:1804289383:f:NO%3DC704645*%20OR%20NO%3DC004645%20OR%20NO%3DC104645\\$\\$\\$NO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@15:1804289383:f:NO%3DC704645*%20OR%20NO%3DC004645%20OR%20NO%3DC104645$$$NO) (Law Source Retrieving System of the Legislative Yuan, 2012c, "Civil Service Retirement Act," Retrieved October 6, 2012, from [http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@15:1804289383:f:NO%3DC704645*%20OR%20NO%3DC004645%20OR%20NO%3DC104645\\$\\$\\$NO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@15:1804289383:f:NO%3DC704645*%20OR%20NO%3DC004645%20OR%20NO%3DC104645$$$NO))

行政院內政部

- 2009 《友善關懷老人服務方案》(核定本)。2012年10月4日，取自 <http://sowf.moi.gov.tw/>

04/02/%E5%8F%8B%E5%96%84%E8%80%81%E4%BA%BA%E6%96%B9%E6%A1%88%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC.doc (Ministry of the Interior, Executive Yuan, 2009, *Friendly Care Services for the Elderly Program* (authorized), Retrieved October 4, 2012, from <http://sowf.moi.gov.tw/04/02/%E5%8F%8B%E5%96%84%E8%80%81%E4%BA%BA%E6%96%B9%E6%A1%88%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC.doc>)

- 2013 〈行政院內政部統計年報〉(1975-2010, 1990-2010)。2013年1月5日，取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> (Ministry of the Interior, Executive Yuan, 2013, “Statistical Yearbook of Interior (1975-2010, 1990-2010),” Retrieved January 5, 2013, from <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>)

行政院內政部統計處

- 2012a 〈中低收入老人生活津貼金額及受益人數統計〉。2012年2月5日，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639&mp=1> (Department of Statistics, Ministry of the Interior, Executive Yuan, 2012a, “Living Allowance for Mid or Low Income Elders,” Retrieved February 5, 2012, from <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15444&CtNode=4639&mp=1>)

- 2012b 〈簡易生命表及平均餘命〉。2012年2月5日，取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/Life/T05-lt-quary.html> (Department of Statistics, Ministry of the Interior, Executive Yuan, 2012b, “Life Expectancy since 1957’s,” Retrieved February 5, 2012, from <http://sowf.moi.gov.tw/stat/Life/T05-lt-quary.html>)

行政院主計處

- 2011 〈受僱員工動向調查統計結果綜合分析〉。2012年2月5日，取自 <http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/211216305771.pdf> (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, 2011, “Statistical Analysis of Labor Force,” Retrieved February 5, 2012, from <http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/211216305771.pdf>)

行政院勞工委員會

- 2011 〈勞動統計櫥窗〉。2012年2月5日，取自 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=4626ea2e (Council of Labor Affairs, Executive Yuan, 2011, “Labor Statistics,” Retrieved February 5, 2012, from http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=4626ea2e)

行政院經濟建設委員會

- 2010 〈2010年至2060年臺灣人口推計〉。2012年10月4日，取自 http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/policy/pdf/policy_12_017_a.pdf (Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 2010, “Population Projections for R.O.C. (Taiwan): 2010~2060,” Retrieved October 4, 2012, from http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/policy/pdf/policy_12_017_a.pdf)

- 2012 〈中華民國2012年至2060年人口推計報告〉。2012年2月5日，取自 <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455> (Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 2012, “Population Projections for R.O.C. (Taiwan): 2012~2060,” Retrieved February 5, 2012, from <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455>)

李易駿

- 2005 〈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〉，《人文及社會科學

集刊》17(4): 715-760。(Lee, Yih-jiunn, 2005, "Taiwan's National Pension Planning: An Analysis from New Social Risks Perspective," *Journal of Social Sciences and Philosophy* 17(4): 715-760.)

李瑞金、洪國程

2009 〈嬰兒潮世代經濟安全保障——財產信託實證研究〉，《社區發展季刊》125: 128-155。(Lee, Julei-king and Kuo-cheng Hung, 2009, "The Financial Security of the Baby-Boomer Generation: An Empirical Study of the Property Trusts," *Community Development Journal* 125: 128-155.)

林淑萱

2010 〈我國高齡婦女活躍老化的政策探討〉，《社區發展季刊》132: 340-352。(Lin, Shwu-shiuan, 2010, "Policies Approach to Active Aging of Elderly Women," *Community Development Journal* 132: 340-352.)

林萬億

2011 〈老農津貼應回歸國民年金〉。中國時報，2011年10月20日，取自 <http://tw.myblog.yahoo.com/civics-taiwan/article?mid=2921&next=2920&l=f&fid=27> (Lin, Wan-yi, 2011, "The Social Allowance for the Old-Age Farmers Should Be Integrated into the National Pension," *China Times*, Retrieved October 20, 2011, from <http://tw.myblog.yahoo.com/civics-taiwan/article?mid=2921&next=2920&l=f&fid=27>)

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.)

徐慧娟、張明正

2004 〈臺灣老人成功老化與活躍老化現況：多層次分析〉，《台灣社會福利學刊》3(2): 1-36。(Hsu, Hui-chuan and Ming-cheng Chang, 2004, "Successful Aging and Active Aging in Taiwan: A Multi-Level Analysis," *Taiwanese Journal of Social Welfare* 3(2): 1-36.)

馬財專

2010 〈臺灣中高齡勞工失業問題之檢視及政策思考〉，《台灣社會福利學刊》19(1): 45-95。(Ma, Tsai-chuan, 2010, "The Investigation of Unemployment Problems and Policies in Aged Labor Workers of Taiwan," *Taiwanese Journal of Social Welfare* 19(1): 45-95.)

張金鶚

2010 〈以房養老 快點做吧！〉，《地政學訊》20: 1-2。(Chang, Chin-oh, 2010, "The Lessons from Reverse Mortgage for the Old Age Security," *News of Land Economics* 20: 1-2.)

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232-256。臺北：巨流。(Fu, Li-yeh, 2000, "Pension, Political Competition and Election," pp. 232-256 in Hsin-huang Hsiao and Kuo-ming Lin (eds.), *Social Welfare Movements in Contemporary Taiwan*. Taipei: Chuliu Publisher.)

勞工保險局

2012 〈勞工保險統計、勞工退休金統計、國民年金保險統計、老年農民福利津貼統計〉。2012年10月3日，取自 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=rbZ%2bNTy%2fCrk%3d>

(Bureau of Labor Insurance, 2012, "Statistics Analysis of Labor Insurance, Labor Pension, National Pension and Old-age Farmer Allowance," Retrieved October 3, 2012, from <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=rbZ%2bNTy%2fCrk%3d>)

舒昌榮

2008 〈由積極老化觀點論我國因應高齡社會的主要策略——從「人口政策白皮書」談起〉，《社區發展季刊》122: 215-235。(Shu, Chang-rong, 2008, "Active Aging: Implications and Strategies of an Aging Society," *Community Development Journal* 122: 215-235.)

黃麗玲、楊重任

2009 〈建立個人退休基金信託制度以確保老年經濟安全之可行性研究〉，《台灣老人保健學刊》5(2): 127-139。(Hwang, Li-lian and Chung-jen Yang, 2009, "A Study of Trust System for Personal Pension Fund to Assure Senior Financial Security," *Taiwan Journal of Gerontological Health Research* 5(2): 127-139.)

楊培珊、羅鈞令、陳奕如

2009 〈創意老化的發展趨勢與挑戰〉，《社區發展季刊》125: 408-423。(Yang, Pei-shan, Jin-ling Lo, and Yi-ju Chen, 2009, "Let Elders Art," *Community Development Journal* 125: 408-423.)

葉祖欽、謝文元、李易駿

2007 〈他山之石，可以攻錯——英國和法國促進青年就業政策〉，《社區發展季刊》117: 38-57。(Yeh, Tsu-chin, Wen-yun Hsieh, and Yih-jiunn Lee, 2007, "Employment Policies for Youth in UK and France: Some Implication for Taiwan," *Community Development Journal* 117: 38-57.)

詹火生、林建成

2009 〈國民年金的挑戰及政策建議〉。財團法人國家政策研究基金會，2012年10月4日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/3/5576> (Chan, Hou-sheng and Chien-chen Lin, 2009, "Challenges and Policy Recommendation of the Public Pension," National Policy Foundation, Retrieved October 4, 2012, from <http://www.npf.org.tw/post/3/5576>)

臺灣銀行

2012 〈公教人員保險統計〉。2012年10月4日，取自 http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/statics_page4.htm (Bank of Taiwan, 2012, "Statistical Data for Government Employees' Insurance, Republic of China," Retrieved October 4, 2012, from http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/statics_page4.htm)

銓敘部

2011 〈公教人員保險統計〉。2012年10月4日，取自 http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/Documents/gei_st_third.pdf (Ministry of Civil Service, 2011, "Statistical Data for Government Employees' Insurance, Republic of China," Retrieved October 4, 2012, from http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/Documents/gei_st_third.pdf)

2012 〈退撫基金業務統計〉。2012年10月4日，取自 http://www.mocs.gov.tw/statistic/main_statistic_d.aspx (Ministry of Civil Service, 2012, "Number of Retirement, Severance, Discharge, and Compensation in PSPF, by Year," Retrieved October 4, 2012, from http://www.mocs.gov.tw/statistic/main_statistic_d.aspx)

蕭文高

2010 〈活躍老化與照顧服務：理論、政策與實務〉，《社區發展季刊》132: 41-58。(Hsiao,

Wen-kao, 2010, "Active Ageing and Care Services: Theory, Policy, and Practice," *Community Development Journal* 132: 41-58.)

薛承泰、陳素春

- 2010 〈建構老人經濟安全的新選擇——不動產逆向抵押構想〉，《社區發展季刊》132: 93-105。(Hsueh, James Cherng-tay and Su-chun Chen, 2010, "A New Choice of Economic Security for the Elderly—Introducing Reverse Mortgages," *Community Development Journal* 132: 93-105.)

B. 外文部分

Arza, Camila and Martin Kohli (eds.)

- 2008 *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*. London: Routledge.

Chen, Ming-fang

- 2009 "Politics der Konstruierung des Wohlfahrtsstaates in Taiwan—das Beispiel der Alterssicherung," Ph.D. Dissertation, University Bremen (Unpublished). (Chen, Ming-fang, 2009, "Politics of Constructing the Welfare State in Taiwan—The Example of Old Age Income Security," Ph.D. Dissertation, University Bremen (Unpublished).)

Chou, Yi-chun

- 2002 "Politischer Wandel and Sozialpolitik in Taiwan: Volkskrankenversicherung and Gesetzentwurf des neuen Rentensystems als Beispielfalle," Ph.D. Dissertation, Universität Heidelberg (Unpublished). (Chou, Yi-chun, 2002, "Political Transition and Social Policy in Taiwan: The Example of National Health Insurance and Pension System," Ph.D. Dissertation, University Heidelberg (Unpublished).)

Chung, Ping-cheng

- 2000 *Aufbau einer umfassenden Alterssicherung in Taiwan (Republik China): Eine Problemstudie anhand eines Systemvergleichs mit der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main: Peter Lang. (Chung, Ping-cheng, 2000, *Construction of a Universal Old Age Security System in Taiwan: A Problems-based Study with System Comparison with Germany*. Frankfurt am Main: Peter Lang.)

Croissant, Aurel

- 2004 "Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge," *Social Policy and Administration* 38(5): 504-524.

Ebbinghaus, Bernhard

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

Ehmer, Josef

- 1990 *Sozialgeschichte des Alters*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (Ehmer, Josef, 1990, *Social History of the Old-Age*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.)

Esping-Andersen, Gøsta

- 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
2009 *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.

- Esping-Andersen, Gøsta and Sebastian Sarasa
2002 “The Generational Conflict Reconsidered,” *Journal of European Social Policy* 12(1): 5-21.
- Eurobarometer
2010 “Monitoring the Social Impact of the Crisis: Public Perceptions in the European Union,” Retrieved October 4, 2012, from http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_289_sum_en.pdf
- European Commission
2001 *Guidelines for Member States' Employment Policies for the Year 2002*. Brussels: European Commission.
2003 *An Agenda for a Growing Europe*. Brussels: European Commission.
2006 *The Demographic Future of Europe—From Challenge to Opportunity*. Brussels: European Commission.
2007 *Employment in Europe 2007*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
2010a *Demography Report 2010: Older, More Numerous and Diverse Europeans*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
2010b *Green Paper towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*. Brussels: European Commission.
- Ferrera, Maurizio and Matteo Jessoula
2007 “Italy: A Narrow Gate for Paht-shift,” pp. 396-454 in Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze (eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Goerres, Achim and Markus S. Tepe
2010 “Age-Based Self-Interest, Intergenerational Solidarity and the Welfare State: A Comparative Analysis of Older People's Attitudes towards Public Childcare in 12 OECD Countries,” *European Journal of Political Research* 49(6): 818-851.
- Graebner, William
1980 *A History of Retirement: The Meaning and Function of an American Institution, 1885-1978*. New Haven: Yale University Press.
- Guillemard, Anne-Marie (ed.)
1983 *Old Age and the Welfare State*. London: Sage.
- Hartlapp, Miriam and Günther Schmid
2008 “Labour Market Policy for ‘Active Ageing’ in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions,” *Journal of Social Policy* 37(3): 409-431.
- Häusermann, Silja
2010 *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinrichs, Karl
2000 “Rentenformpolitiken in OECD-Ländern: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich,” *Deutsche Rentenversicherung* 3(4): 188-209. (Hinrichs, Karl, 2000, “Pension Reforms in OECD Countries: Germany in International Com-

- parison,” *Germany Pension Insurance* 3(4): 188-209.)
- 2001 “Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECE Countries,” *European Review* 8(3): 353-378.
- 2011 “Lifting Statutory Retirement Age: A Contribution to Active Ageing or Simply Cutting Benefits?” In 9th Annual ESPAnet Conference: Sustainability and Transformation in European Social Policy. Valencia, Spain.
- Hinrichs, Karl and Paula Aleksandrowicz
- 2008 “Reforming European Pension Systems for Active Ageing,” *International Social Science Journal* 58(190): 585-599.
- Holzmann, Robert and Richard Hinz
- 2005 *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Howse, Kenneth
- 2007 “Updating the Debate on Intergenerational Fairness in Pension Reform,” *Social Policy and Administration* 41(1): 50-64.
- Hutsebaut, Martin
- 2008 “Active Ageing and Pension Policies in the Contest of the European Employment Strategy,” Retrieved October 4, 2012, from <http://eng.newwelfare.org/2008/02/21/active-ageing-and-pension-policies-in-the-context-of-the-european-employment-strategy>
- Iihama, Reika
- 2011 *Labour Market Reforms in the EU Member Countries through the European Employment Strategy*, Retrieves October 4, 2012, from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem030&plugin=0>
- Immergut, Ellen M., Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze (eds.)
- 2007 *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- International Labor Organization
- 2011 *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update*. Geneva: International Labor Organization.
- Kim, Erin Hye-won and Philip J. Cook
- 2011 “The Continuing Importance of Children in Relieving Elder Poverty: Evidence from Korea,” *Ageing and Society* 31(6): 953-976.
- Kohli, Martin
- 1999 “Private and Public Transfers between Generations: Linking the Family and the State,” *European Societies* 1(1): 81-104.
- Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard, and Herman van Gunsteren (eds.)
- 1991 *Time for Retirement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter and Joakim Palme
- 1998 “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries,” *American Sociological Review* 63(5): 661-687.
- 2003 “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Wel-

- fare State Regress in 18 Countries, 1975–95,” *American Political Science Review* 97(3): 425–446.
- Kotlikoff, Laurence J. and Scott Burns
2004 *The Coming Generational Storm: What You Need to Know about America's Economic Future*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Ku, Yeun-wen and Hsiu-hui Chen
2001 “Is It Safe Enough? The Planning of National Pension Insurance in Taiwan,” pp. 95–112 in Catherine Jones Finer (ed.), *Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Kuo, Ming-cheng
1990 *Alterssicherung in Taiwan (Republik China): Grundprobleme sozialer Sicherung in einen jungen Industriestaat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Kuo, Ming-cheng, 1990, *The Old-Age Security in Taiwan: Basic Problems of Social Security in a Younger Industrialized Country*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.)
- Lin, Chen-wei
2002 “The Policymaking Process for the Social Security System in Taiwan: The National Health Insurance and National Pension Program,” *The Developing Economies* 40(3): 327–358.
2004 “State Reformation and the Formation of a Newly Emerging Welfare State in Taiwan,” *The Developing Economies* 42(2): 176–197.
- Maltby, Tony, Bert De Vroom, Maria Luisa Mirabile, and Einar Øverbye (eds.)
2004 *Ageing and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Myles, John
1988 “Postwar Capitalism and the Extension of Social Security into a Retirement Wage,” pp. 265–284 in Margaret Weir, Ann Shola Orloff, and Theda Skocpol (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
1989 *Old Age in the Welfare State*. Kansas: University Press of Kansas.
- Myles, John and Jill Quadagno
1997 “Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View,” pp. 247–271 in Keith G. Banting and Robin W. Boadway (eds.), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.
- Myles, John and Paul Pierson
2001 “The Comparative Political Economy of Pension Reform,” pp. 305–333 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD
1988a *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD.
1988b *Ageing Populations—The Social Policy Implications*. Paris: OECD.

- 2000 *Reforms for an Ageing Society*. Paris: OECD.
- 2006 *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD.
- 2011 *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD.
- Palme, Joakim
- 1990 *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Pierson, Paul
- 2004 *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pierson, Paul (ed.)
- 2000 *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, UK: University of Cambridge Press.
- Schludi, Martin
- 2005 *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schmähl, Winfried
- 2007 "Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy," *Journal of Social Policy* 36(2): 319-340.
- Tsui, Steve Waicho
- 2002 "Reforming the Pension Systems in Taiwan: Options and Challenges," *Hitotsubashi Journal of Economics* 43(2): 87-104.
- United Nations
- 2010 *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Retrieved October, 4, 2012, from http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/WPP2006_Highlights_rev.pdf
- Walker, Alan
- 1999 "The Principles and Potential of Active Ageing," In Introductory Report for the European Commission Conference on Active Ageing. Brussels, Belgium.
- 2002 "A Strategy for Active Ageing," *International Social Security Review* 55(1): 121-140.
- 2009 "Commentary: The Emergence and Application of Active Aging in Europe," *Journal of Aging & Social Policy* 21(1): 75-93.
- World Bank
- 1994 *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- World Health Organization
- 2002 *Active Ageing: A Policy Framework*. Geneva: World Health Organization.

Active Ageing and Old-Age Security Systems: A Dialogue between Continental Europe and Taiwan

Ming-fang Chen

National Chung Cheng University

Assistant Professor, Department of Social Welfare

ABSTRACT

The increase in old age population due to population ageing has created important challenges for the labor market, economic development, and the financial and institutional sustainability of insurance-centered social security systems, and has hence caused policy reforms and retrenchments to intensify since the 1990s in the western welfare democracies. How to maintain social rights and consolidate the welfare system financially at the same time has become a dilemma for most of the welfare democracies. “Active ageing” has been promoted in this socio-economic and demographic context, and has become established as the leading global policy strategy in response to population aging in the 21st century. Starting with a review of the framing of a specific concept and policy discourse around “active aging” on the European stage, this paper carries on a dialogue between continental Europe and Taiwan about the nexus between the recent development of the old age security system and active aging. Lessons from continental Europe will be suggested for future policy development in Taiwan.

Key Words: active ageing, old-age income security, pension reform, continental Europe, Taiwan