

行動者的失敗？或是結構的限制？ ——臺灣勞工退休金改革的再辯證*

葉崇揚**

中央研究院人文社會科學研究中心博士後研究員

本文企圖發展一個所謂「結構中的行動者」的分析架構，從資本主義的制度結構瞭解行動者的政策偏好以及行動者之間的策略互動與權力不對稱，進而分析臺灣勞工退休金新制為何會採取個人帳戶制。1984年國家希望透過勞基法促進產業升級，卻造成企業年金與資本主義制度結構之間的制度性錯置。1990年代行動者開始尋找勞退金與資本主義之間制度均衡。在民主化之後，國家必須爭取勞工支持和選票，同時也要避免過重的勞動成本負擔。因此個人帳戶制度成爲主要的制度選擇；確定給付制的附加年金保險只是敷衍勞工的虛幻承諾。

關鍵字：勞工退休金、行動—結構、比較資本主義、結構中的行動者、中小企業爲核心的發展型體制

* 本文初稿曾發表於 2015 年發展研究年會，感謝評論人黃德北教授的評論與指正。同時也感謝兩位匿名評審的意見與指正。最後感謝施世駿教授在寫作過程中所提供的修改意見。

** E-mail: chungyang.yeh@gmail.com

收稿日期：104 年 12 月 1 日；接受刊登日期：105 年 6 月 21 日

壹、前言

爲何臺灣勞工退休金最終會採取確定提撥制（defined-contribution, DC）的個人帳戶制度呢？而此種轉變單純是因爲臺灣勞工無法有效動員所造成的嗎？爲何臺灣的企業年金（corporate pension）體系¹ 一直以來是處於低度發展情況呢？而企業年金從確定給付制度（defined-benefit, DB）轉變成爲確定提撥制是一種新自由主義式的轉變嗎？一般而言，解釋政策發展都會回到社會科學的傳統辯論，即是行動者是否具有改變社會結構主動能动性，進而促成政策發展和制度變遷；抑或受到結構的限制，行動者並不具有主動性，政策發展與制度變遷是結構的功能性結果。

同樣的爭論亦發生於解釋社會政策發展理論中。著重「結構」變遷對福利國家影響的工業主義邏輯（the logic of industrialism）（Wilensky, 1975）和結構馬克思主義（Structural Marxism）（Gough, 1979; Offe, 1984），忽略行動者的重要性，亦無法解釋跨國差異。以行動者爲理論基礎的權力資源理論（the power resource theory）（Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1983; Stephens, 1979）和國家中心主義（state-centred approach）（Evans, 1995; Evans et al. eds., 1985; Skocpol, 1992），強調行動者之間的互動對國家政策的影響，包括像是工會、國家官僚或是公民團體等。但是此種觀點忽略影響行動者偏好形成與策略的結構性條件。這兩種理論觀點，都無法解釋爲何臺灣在 1980 年代時採取 DB

1 企業年金（corporate pension）（亦可稱爲職業年金（occupational pension））的定義，主要是採取 Immertgut and Andersen（2006）對不同年金制度的分類。而這也是目前被廣泛用來分類年金制度的定義。她們將不同的年金制度依據柱（pillar）和層（tier）進行分類，「柱」主要係指不同的部門，包括分別是公共年金體系、企業（或職業）年金體系和私人年金體系；而「層」則係指不同的年金給付模式，包括第零層的選擇式（所得調查模式）、第一層的最低給付和均一給付、第二層的所得相關和第三層個人帳戶的一次給付。而不同的柱與層也就是呈現著年金制度的內在邏輯。也就是說，企業年金（或職業年金）即是以第二柱爲主，主要是由企業所提供的，其財務多是透過企業和勞工共同負擔，國家多扮演一個規範者（regulator）的角色。因此根據此一對年金制度的定義與分類，在臺灣的制度脈絡中，企業年金主要是指涉以前勞動基準法中的勞工退休金以及目前勞退金新制，主要是政府強制規定企業必須提撥，同時其給付是屬於一次給付的，也就是屬於第二柱第三層的部分。

制的勞退金制度，而在 2005 年時卻採 DC 制的個人帳戶制度。

本文認為行動者的偏好形成與策略是建立在其所處的社會經濟結構脈絡中。忽略此結構性條件，不僅使得分析者無法根本性地瞭解行動者的偏好形成與策略，同時也無法瞭解為何臺灣勞工低度動員。為了解釋此一根本性問題，應瞭解臺灣以中小企業為主的發展型體制（the developmental regime）的結構與本質，從而分析行動者（國家、勞工和企業）對企業年金的偏好以及互動策略，特別是「國家」做為制度協調者如何影響和調控企業年金體系發展。

本文主要論點是臺灣以中小企業為核心的發展型體制是建立在依賴彈性化勞動市場與生產網絡作為比較制度利益的基礎上，而強調追求短期利益。在此結構中，企業年金即被視作是財務負擔。國家作為主要的制度協調者，採取自願主義的企業年金體系，盡可能避免對中小企業造成過重的財務負擔。在 1970 年代末期，國家企圖透過勞動基準法制度化勞工退休金（舊制），作為產業升級以及回應美國政治壓力的策略，但是卻形成資本主義制度結構與企業年金體系之間的「制度性錯置（institutional misfit）」，使得勞退金舊制成為一種虛幻的泡沫。從 1990 年代初期開始的勞退金改革，即是行動者（特別是國家）企圖在勞退金與資本主義結構之間尋找一個制度均衡。在民主化之後，國家必須考慮勞工退休安全保障，以爭取勞工支持和選票，同時也需要避免造成企業過重的勞動成本負擔以損及企業競爭力與國家經濟發展。因此個人帳戶制度旋即成為主要的制度選擇。而 DB 制的附加年金保險，只是為了避免政治責難和敷衍勞工的虛幻承諾，從未成為真正的選項。

本文的第二部分著重於理論的討論，也就是結構與行動理論觀點之間的辯證，從而提出「結構中的行動者（actors within structure）」的觀點，以強調行動者與結構之間的互動，並且指出行動者的偏好以及互動策略會因所處之結構不同而有所差異。第三部分，則是從歷史結構脈絡分析臺灣企業年金和勞動基準法中勞退金舊制為何呈現低度發展，並且指出勞退金舊制和臺灣中小企業主導的發展型體制之間是呈現「制度性錯置」現象。第四部分，會把焦點放在勞退金的改革，本文企圖指出個人帳戶制度的興起主要是國家為了解決之前企業年金和生產體制的制度性錯置。最後，則是結論。

貳、重回「行動—結構」的再辯證： 「結構中的行動者」

此一部分，將著重福利國家理論中結構與行動理論觀點的辯證。前者，如工業主義邏輯和馬克思結構主義；後者，如權力資源理論和國家中心主義。結構觀點認為行動者是受限於其所處的結構性條件，而無法改變結構，卻落入功能主義的陷阱；以行動者為分析基礎的觀點，則是認為個人或是組織作為主要的行動者，可以透過各種不同的方式與策略改變國家政策、甚至其所處的結構，但是缺乏對結構的分析，而無法釐清與瞭解行動者偏好的形成與策略是如何隨著鑲嵌於結構之中。最後本文將嘗試提出「結構中的行動者」觀點，將行動者置於結構當中，解釋行動者的政策偏好、政治利益以及其行動策略。

一、結構——福利國家的功能性興起

結構，不論是工業化或是資本主義，被認為是福利國家興起的功能性條件。Wilensky（1975）的工業主義邏輯論認為工業化根本性地改變了社會結構各層面。勞動商品化帶來社會風險（social risks），且家庭結構轉變，弱化家庭在福利供給中的角色。因此，國家必須建立社會保險體系作為解決社會風險的補償性措施。簡單地說，社會政策是國家在社會結構轉變中的功能性補償。

結構馬克思主義認為資本主義的核心目的在於資本積累，而福利國家對於此一核心目的則是具有雙重但是矛盾的功能存在（Gough, 1979; Offe, 1984）。因為在資本積累過程中必然會產生所得分配不均的困境，而削弱國家合法性（legitimacy）基礎，因此國家透過所得重分配政策重新獲得合法性基礎；但是消費性的重分配政策卻削弱資本積累的功能。此一雙重且矛盾的功能成為解釋福利國家興起以及其危機的主要原因。

結構觀點強調「結構」對福利國家興起的重要性，也意味著行動者並不具有足以改變結構的能動性。但是，同時這也隱含著「差異」的消逝，因為

當具有類似的結構性條件時（如工業化轉型、資本主義結構），即會有必然的結果出現。如為何兩個國家擁有類似的結構性條件時，會有不同的制度結構方案出現呢？如臺灣與韓國雖然其工業化程度以及發展策略都相當類似，但是兩國因企業體系的差異，而分別採取稅收優惠政策和策略性貸款以促進其特定產業的發展（Cheng, 1990; Fields, 1995）；抑或臺灣與南韓的工業化程度類似，但是臺灣先以公共年金為主，而南韓則是以企業年金為主（Yeh, 2014）。基本上，結構觀點無法解釋特定政策的制度設計，如為何勞退新制採取 DC 制？這很大一部分是因為，結構觀點缺乏對行動者的分析。一般而言，政策設計都會直接涉及誰得到利益、誰必須付錢以及甚至是行政由誰負責的問題。而這就會牽涉到行動者的偏好形成以及行動者之間的權力平衡關係與策略互動。此種對政治過程的忽略，也隨之帶動社會政策理論對行動者的重視。

二、行動：權力資源理論與國家中心主義

行動，通常是架構在方法論的個人主義（methodological individualism），強調結構性的改變是可被行動者的偏好和互動所解釋，社會政策理論中的權力資源理論和國家中心主義皆是以此為基礎。

權力資源理論認為資本階級與勞動階級之間的權力平衡關係是決定福利國家發展以及制度結構差異的主要決定性因素（Korpi, 1983; 1989; Stephens, 1979）。因為在資本主義發展過程中，會形成兩種利益衝突且對立的階級：勞動階級與資本階級。在市場領域中，資本階級擁有生產工具以及所有權；在政治領域中，勞動階級有投票以及組織集體行動的權利。也就是說，資本階級與勞動階級各自擁有不同的政治與經濟權力，影響政治與市場分配的結果與條件。在理性的情況下，為了解決勞動商品化所帶來的問題，勞動階級傾向透過政治權力影響市場分配過程，並且擴張社會政策以及促使國家達成充分就業的目標，以達成所得安全與就業保障的目標。因此權力資源理論認為勞工動員力量越高（如工會組織率），社會政策去商品化程度或是社會支出就會越高。就實證上，西方福利國家發展的經驗，也確實證明了此一理論觀點。Myles（1989）的研究就發現勞工力量越高的國家，其年金給付水準

和支出就越高；Deyo（1989）和 Pempel（2002）則是將其應用於東亞福利國家研究上，指出東亞國家爲了維持其政治的合法性以及以出口導向的經濟發展策略，而傾向透過國家的政治力量壓抑勞動階級的動員力量以促進經濟發展，進而解釋東亞福利國家的低度發展。

陳政亮（2010）研究臺灣勞工退休金的文章或多或少也隱含著權力資源理論的色彩。他將臺灣勞退金從以往 DB 制轉往以 DC 制爲基礎的個人帳戶制度，歸咎於勞動階級動員的失敗。就如，他指出在 1990 年代時的幾次勞工運動與資本和國家的對抗，暫緩臺灣新自由主義的擴張，但是「他們的行動，是在國族主義的威力下、在企業廠場工會的限制中、在勞、資、政三方架構裡、在資本與國家逐步夾擊之際、最後，是爲（新的）國家統合主義架構所吸納，成爲國家的一部分」（陳政亮，2010: 47）。這樣的說法，某種程度而言也就是認爲傾向資本階級的資本主義結構是可以透過勞動階級的「行動」加以改變的。

看似權力資源論可以解釋爲何勞退金採用確定提撥制，但是，其卻有結構性的問題存在。第一，它無法更進一步解釋爲何東亞福利國家的勞動階級的動員力量是相對較弱，主要是因爲它將勞工力量當作是給定的自變項。第二，權力資源理論認爲企業和勞工的二分法與其偏好形成是鑲嵌在資本主義結構之中，也就是行動者的政策偏好與經濟利益是理論與結構給定的，這忽略了資本主義結構具有多樣性的可能。但是近來比較資本主義的政治經濟學觀點則是認爲不同資本主義將會結構化出不同行動者政策偏好與經濟利益（Hall and Soskice eds., 2001）。換句話說，權力資源理論忽略行動者的政治利益和偏好以及政治策略是受限於其所處的「結構」。第三，它將國家視作是企業與勞工之間權力平衡關係的制度性結果（Korpi, 1989），而非行動者。但是，從 1980 年代開始，許多研究已經指出東亞國家的經濟發展結果可以歸因於國家作爲主導性的行動者，進而有效地解決經濟發展中的協調問題，包括如有效的壓抑勞工力量和透過補貼或是政策貸款促進策略性產業（Cheng, 1990; Haggard, 1990; Wade, 2004）。因此，「企業—勞工」的二分法很容易忽略其他行動者影響政策發展的可能性。

上述幾種理論觀點都將「國家」視作制度結構，因此國家並不具有自主

性。因此1980年代逐漸興起所謂的國家中心主義 (Evans, 1995; Skocpol, 1985; 1992; Skocpol and Amenta, 1986)。其核心論點在於國家能夠有效控制國家疆界和統治其人民的行動者 (或組織)，且能夠具有自主性地制訂政策與追求國家目標，並藉此強化國家組織和部門的利益，而非僅是反映社會團體、階級或是社會的需求或是利益而已。然而，此種論點過度放大國家角色，反而忽略國家自主性並非是獨立於社會之外的 (Therborn, 1986)。因此，國家中心主義論者適當的修正此一理論缺口，指出國家自主性是隨著其國家結構 (如憲政結構) 以及國家與社會之間的關係而有所不同，也就是說，國家自主性是鑲嵌於政治制度與國家與社會之間的關係上 (Evans, 1995; Skocpol, 1992; 1995)。²「鑲嵌自主性 (embedded autonomy)」即是被用來形容此一現象 (Evans, 1995)。在此理論前提下，社會政策的結構即會受到過去國家形成 (state formation)、國家結構、政黨以及國家與社會之間的關係的影響 (Skocpol, 1992; 1995)。

就此觀點而言，國家在其國際經濟體系中，為有效地促進國家經濟發展，³ 國家官僚會採取特定發展策略以促進經濟發展以及國家建構 (state building) 的目標 (Evans, 1995; Skocpol, 1985)。此種觀點不僅被應用於解釋東亞國家的政府如何在後進追趕的過程中扮演主導性的角色，透過扶植策略性產業以及創造適合資本投資的社會環境與制度以促進經濟發展 (Evans, 1995; Wade, 2004)；同時也被用於解釋東亞社會政策發展與發展主義 (developmentalism) 的特色，瞭解國家為經濟發展如何促進勞動商品化 (如透過基礎教育)、壓抑勞工運動以及盡可能避免國家在所得重分配政策上的角色 (Holliday, 2000; Lee and Ku, 2007)。

唐文慧和葉書毓 (2006) 也採取此種觀點解釋臺灣國民年金和勞退新制立法過程的差異。她們認為在國民年金的推動過程中是由以經濟發展為主的

2 而此種修正後的觀點也被稱為「政體中心觀點 (polity-centred approach)」 (Skocpol, 1992; 1995)。但是，底下為了方便，文中統稱為國家中心主義，在此特別說明之。

3 Evans (1995) 指出經濟發展和戰爭是國家最重要的兩個主要的目標。特別是經濟發展，因為經濟發展不僅是意味著國家整體的發展，同時也是其合法性的主要來源之一。因此，一旦經濟發展的目標可以達成，軍事力量以及國內內部穩定也都可以達成。

經濟建設委員會⁴作為主導的部門，且推動的社會團體較為弱勢，而使得國民年金法案在推動過程中面臨重重的困難；而勞退新制則是由勞工委員會⁵為主導的部門，但是勞委會的角色是作為利益團體之間的協調者，再加上勞退新制是由強力的勞工團體所推動，因此可以在 2005 年時順利通過立法。但是，此種觀點卻無法解釋為何在威權體制中社會官僚支持 DB 制，卻在短短幾年民主化後支持個人帳戶制，即便勞工反對此制度？為何尋求執政的政治行動者沒有採取勞工所支持的附加年金制呢？即便是與勞工相對友好的民進黨？為何，在民主化之後，即便國民黨與民進黨在意識形態上、與勞工團體和社會團體之間的關係上都有所不同，但是兩黨在此議題上並無太多差異，且同時都採用類似的策略，企圖以國家發展會議或是經發會凝聚共識，並以雙軌制避免勞工的抗議，最終盡可能避免政治上的責難。

基本上，此種國家中心主義觀點面臨兩個根本性的問題。第一，過度重視國家結構或是政治制度對行動者政策偏好與行動策略的影響，而忽略經濟結構的重要性。Immergut (1992: 239) 認為國家結構和政治制度只是一種「遊戲規則 (the rule of game)」，並不會預先決定任何的 policy 結果，而是行動者之間的權力平衡關係以及互動策略。而行動者的經濟利益多是由其所處的經濟結構所形塑。因此要了解行動者的經濟利益與偏好的形成，必須要分析其經濟結構。其次，國家是建立在結構性地依賴資本的基礎上 (Przeworski and Wallerstein, 1988)。不論國家意識形態為何，都必須維持一定程度的經濟發展以維持其財政基礎 (稅收或是借貸) 和社會穩定。因此，國家自主性同時也是鑲嵌於資本主義結構之中。但是國家中心主義觀點不僅忽略資本主義結構對國家自主性的限制，同時也忽略了資本主義結構是存在差異，且此制度結構差異不僅限制，同時也形塑國家自主性和其發展策略。

小結：結構性改變並不會自然而然的促進政策形成，而是行動者的一連串行動所形成的結果；但是，行動者的政策偏好與經濟利益以及其策略互動並非是給定的處於真空狀態中，而是隨著其所處的結構脈絡有所不同。除此

4 現已改名為國家發展委員會。

5 現已成為勞動部。

之外，不論是結構論（現代化理論與結構馬克思主義）以及行動者中心觀點（權力資源理論和國家中心主義）都共同面臨一個問題，也就是他們都將資本主義當作一種既定、且具有同樣運作邏輯和形構的結構，而忽略資本主義制度結構和其運作邏輯的多樣性以及其對行動者偏好與策略的影響。因此，本文嘗試將資本主義的多樣性結構納入，同時在「行動—結構」的二分對立中取得平衡，以發展出「結構中的行動者」作為分析架構。

三、結構中的行動者

本文認為政策的形成是行動者策略互動的結果，然而，行動者的政策偏好與經濟利益和策略行動並非是理論既定的，而是依據行動者所處的結構以及結構中的位置有所不同。在此一基礎架構上，有兩個部分需要進一步處理，分別是其「結構」的差異以及行動者如何在不同的結構中有著不同的政策偏好、經濟利益以及策略行動。

首先，結構，在本文中所指涉的即是資本主義結構，因為社會政策是作為回應或是促進資本主義中勞動商品化的一種政策工具。因此，行動者在不同的資本主義結構中的經濟位置影響其經濟利益和（社會）政策偏好，而這也就是比較資本主義觀點（comparative capitalisms）（Estévez-Abe et al., 2001; Hall and Soskice, 2001; Iversen, 2005）。它強調在不同的資本主義制度結構中，行動者會偏好特定的制度結構，並透過制度領域之間互相鑲嵌所形成的回饋遞增機制（increasing return），進而強化其制度結構的比較制度利益（comparative institutional advantages）（Amable, 2003; Hall and Soskice, 2001）。因此在不同的資本主義制度結構中，具有同樣經濟位置的行動者（如企業），對於社會政策的理解與偏好就會有所不同。而將資本主義結構帶回分析架構中，即能適當的彌補過去相關理論忽略資本主義結構的理論缺口。

技術形成制度即是一例（Estévez-Abe et al., 2001; Iversen, 2005）。以合作為基礎的資本主義，如德國和日本，其比較制度利益是立基於其行動者之間長期的合作關係與承諾，進而從內部勞動市場中發展出以企業或是產業為核心的技術（firm- or industry-specific skills），做為以品質為基礎的產品競爭策略。因此，企業或國家必須提供長期的就業保障以及所得安全政策，降低勞

工面臨失業的風險以及補償其面臨社會風險時的所得喪失。因此社會政策被視作是解決行動者之間經濟協調問題的政策工具。反之，以自由競爭為原則的資本主義結構中，企業為追求短期利益最大化，傾向從外部勞動市場來獲取人力資源。社會政策並不具有促進技術形成的作用，反而是企業的財務負擔。從中，可以發現行動者對於社會政策的理解與偏好，是根據資本主義結構的運作邏輯以及在結構中的經濟位置而有所不同。

在處理完結構的問題之後，隨之而來的問題即是行動者的偏好、利益與行動如何形成。一般而言，為了維持其生產體系在全球市場中的比較制度利益，行動者通常會傾向維持生產體系的制度均衡（institutional equilibrium）（Hall and Soskice, 2001; Hall and Thelen, 2009）。這有兩個意涵，第一，行動者的核心偏好是維持制度的存續；其次，制度結構中的既得利益者為傾向維持既有制度以延續其權力和資源。

第一，即是行動者如何理解問題以及其政策偏好與利益的形成。因此行動者會持續地評估既有的制度是否能夠持續性地維持制度結構的運作邏輯以及維持其既有的利益。一旦既有制度無法有效回應外在的結構性變遷（如全球化）或受到內生的非既得利益者對制度的挑戰，而影響其制度結構的比較制度利益或是既得利益者受到挑戰時，那麼行動者就會尋找新的制度均衡（Hall and Thelen, 2009）。因此，行動者對於問題的理解，並非是處於一個真空的環境中，而是隨著其制度結構的不同而有所差異。而對於問題的理解與意識不同，行動者的政策偏好與行動就會隨之有所不同。而行動者的政策偏好與利益以及行動是建立在有限理性（bounded rationality）的社會建構過程中。因為現實的複雜社會中，行動者不可能具有完全訊息，其尋找新制度均衡的過程往往是透過一種持續性的學習過程，包括了解其他行動者的偏好與行動策略、接收新的訊息和評估新的政策效果等等（Hall, 2005; Hall and Thelen, 2009; Scharpf, 1997）。因此，本文對於行動者偏好的形成並非是制度內生給定、且靜態穩定的，而是從動態歷史過程中，了解行動者對問題的理解與偏好形成以及其策略行動。

第二，則是行動者之間的權力平衡關係。基本上，在非完全獨裁的政治制度中，政策結果往往是行動者之間策略互動的結果（Scharpf, 1997）。但是

本文認為行動者之間的權力並非是均等的，而是因為結構差異而呈現不對稱的情況。因為在特定制度結構下，會形成特定結構的政治聯盟，並使得特定的行動者擁有更多的權力。且具有相對權力的政治聯盟或是行動者即會傾向制定或是形塑特定的政策與制度，以維持其政治和經濟權力（Moe, 2005）。譬如，戰後東亞發展型體制的結構脈絡中，特別會強調國家有著相對性的權力能夠調控產業發展和壓抑勞工動運；但是在拉丁美洲國家的結構脈絡中，國家相對自主性則是被其經濟結構脈絡限制，使其無法有效的調控經濟體系（Haggard, 1990）。而且就如同 Pierson（2015）所言，行動者之間的權力不對稱是一種路徑依賴的過程，而非靜態的策略互動。在分析行動者之間的權力不對稱以及策略互動過程，必須分析其歷史結構脈絡的過程，了解其是如何制度化與結構化。

「結構中的行動者」的分析架構，企圖從資本主義的制度結構，瞭解行動者的政策偏好以及行動者之間的策略互動與權力不對稱，以跳脫出「結構—行動」的二分。本文認為臺灣企業年金（勞工退休金）為何相對低度發展，以及其勞工退休金改革為何以個人帳戶制度為主，是根基於臺灣以中小企業為核心的發展型體制。為了促進此一以中心企業為出口貿易主力的發展型體制，其比較制度利益是建立在彈性化生產的基礎上，且在威權體制中國家作為主要的制度協調者，將企業年金建立在自願主義的基礎上，避免對以彈性為比較制度利益為基礎的中小企業造成財務上的負擔，而喪失其競爭優勢。1984 年的勞基法雖然將自願主義式的企業年金體系轉變成為強制性企業年金，企圖藉此促進產業升級，卻造成企業年金與生產體系（中小企業為核心的發展型體制）之間的制度性錯置。1990 年代之後，勞退金改革即是行動者企圖重新尋找制度均衡的過程。一方面，勞工企圖引進 DB 制的附加年金制，但是在其權力被收編和被分散化的情況下，使其無法有效地影響國家決策；另一方面，受到民主化的影響，國家則是希望能夠採取 DC 制，讓勞工能夠領取到勞工退休金以爭取選票，但是同時也希望避免 DB 制對（中小）企業造成過重的財務負擔；最後，企業則是採取綏靖策略（pacification）（Paster, 2013），盡可能地降低改革所帶來的成本。最後的結果即是國家所主導的 DC 制成為主要的制度選擇。

爲了分析此一歷史脈絡過程，本研究採用歷史過程追蹤法（historical process-tracing method），主要是透過歷史過程分析以理論爲基礎的因果機制（theory-based casual mechanism），解釋特定的歷史結果（Beach and Pedersen, 2013）。而且更爲重要的是，透過歷史過程追蹤法，可以讓研究者透過理論假設與實際個案歷史追蹤分析之間是否切合，以評估不同的理論在解釋特定現象的優缺點（Hall, 2008）。因此，在結論的部分將會進一步評估不同理論觀點對於臺灣勞退金改革的適用性。此外，將分爲三個主要的時期：(1)勞動基準法立法時期以及之前（1990年之前）；(2)勞退金改革的國民黨執政時期；以及(3)勞退金改革通過的民進黨執政時期。此一界定不僅可讓分析者進一步系統性地從不同時期的結構脈絡中分析各個行動者對勞退金的偏好以及策略，同時更爲重要的是可作爲比較行動者以及政黨在此一議題的差異，藉此作爲控制特定的變項，如政黨差異（如意識形態）和官僚政策偏好與政治等。本研究的主要資料來源以次級資料，包括新聞資料、政府文件（如立法院公報等）和歷史文獻（如個人自傳、勞工和企業團體對此議題的相關意見）等爲主。

參、臺灣企業年金的制度鑲嵌與歷史源起

此一部分，將會分析以中小企業爲主的發展型體制如何影響行動者的偏好，進而結構化低度發展的企業年金體系。對具有發展型性格的國家而言，必須建構有利於經濟發展的資本主義結構的制度均衡；對企業而言，在中小企業爲核心的發展型體制下，其比較制度利益是以彈性的勞動市場和生產網絡爲基礎，同時強調短期利益，企業年金對企業而言是財務負擔，而非解決經濟協調問題的制度資源。而此一體制下，勞工力量被壓抑而無法有效地透過集體動員爭取其權利。其次，本部分將會分析與解釋勞基法的引入，是國家作爲主要的制度協調者企圖透過減少勞工流動率以促進工業升級的政策性工具。但是，最終結果卻造成制度性錯置，使得勞基法中的勞退金成爲虛幻的泡沫。

一、臺灣發展型體制下的自願主義企業年金

臺灣的資本主義制度結構是呈現雙元化的特色：內需產業是以國營與黨營為主，而以中小企業做為出口導向工業化策略的核心（Cheng, 1990；陳介玄，1994）。戰後，國民黨政府接收日本殖民時代的企業，成為1950年代進口替代工業化策略的核心，以便支持其戰爭經濟體制（黃崇憲，2010；蔡明璋，2010）。另一方面，1960年代國民黨政府改採出口導向工業化策略，而使得臺灣資本主義制度結構的核心逐漸地轉變成為以外貿導向的中小企業為主的發展型體制（陳介玄，1994；黃崇憲，2010）。

根基於此一中小企業為核心的發展型體制，臺灣資本主義制度結構具有兩個制度特色。第一，利基於追求短期利益的彈性化生產體系。這主要是因為國有銀行的保守性格，使得中小企業並沒有辦法有效地取得銀行的融資，而必須依賴非正式的財務來源，而必須去追求短期利益（Fields, 1995; Hu and Schive, 1998；陳介玄，1994）。因此必須建立彈性化的生產網絡和勞動市場以促進生產彈性化以及降低生產成本。臺灣企業生產網絡的彈性化是建立在其協力網絡的基礎上，透過企業之間的垂直分工合作關係，減少企業對固定資產的投資，同時協力網絡之間的高度競爭以及可替代性可減少生產風險的制度基礎（陳介玄，1994；潘美玲、張維安，2001）。此外，臺灣勞動市場主要是建立在彈性化勞動市場，依賴外部勞動市場取得技術勞工（陳介玄，1994；謝國雄，1997）。因此，國家與企業不需要依賴企業年金作為解決經濟協調問題的制度性資源。

第二，分散化的中小企業體制以及短期的就業關係使得勞工缺乏一個有效形成勞工意識的基礎（李允傑，1999）。不僅是因為中小企業林立的臺灣發展型體制不利於勞工意識以及其集體動員；同時出口導向策略以及為了解決其政治合法性問題，國民黨政府透過國家統合主義將勞工政治性與經濟性地納入國家的發展主義體制當中、或透過高壓方式壓抑勞工力量和權利（Ho, 2014；李允傑，1999；謝國雄，1997），藉此避免勞工運動的興起造成勞動成本增加而危及其發展型體制的運作。在此一制度結構的限制下，勞工力量分散、且缺乏集體動員的能力；同時影響勞工在民主化後的權力基礎，而無

法有效集體動員。

根基於此，在以彈性化生產網絡和勞動市場為比較制度利益的中小企業為主的發展型體制中，企業年金被視作財務負擔，因此國家會盡可能避免對(中小)企業造成過重的財務負擔而損及其競爭優勢。在此一情況下，企業年金呈現低度發展的狀態。戰後，1951年時，臺灣省政府提出「臺灣省工廠工人退休規則」⁶和「臺灣省礦工退休規則」。這兩條規則主要是以行政命令「鼓勵」民營工廠建立退休制度。⁷因此除了大企業與國營企業之外，一般中小企業多未執行(詹火生、林昌勳，2002)。且在1960年代之後，勞力密集的出口導向策略使得企業與國家更不願意設立企業年金，以避免企業年金所產生的財務負擔而損及經濟發展。因為在此一經濟發展策略下，主要的比較制度利益是透過人力密集降低生產成本，同時中小企業財政能力也相對較低，而難以承擔過重的勞動成本。結果即是從1960年代開始，雖然國家對企業年金的規定有多次的修正，⁸但是企業年金一直都呈現低度發展的狀態。

小結：1984年「勞動基準法」實施之前，臺灣企業年金體系是建立在「自願主義」的基礎上。具有發展主義性格的國民黨政府不願意透過強制性立法促進企業年金；且以彈性化為比較制度利益基礎的發展型體制下，中小企業無能力、也不願意負擔企業年金的成本。⁹對臺灣的企業而言，企業年金是一種財務上的負擔，而非解決經濟協調問題的制度性資源。其結果即是，企業

6 主要是在於補充「工廠法」中所無的退休金規定，因此其適用對象僅包括適用工廠法的廠家。

7 根據「臺灣省工廠工人退休規則」的第11條規定，工廠辦理工人退休時，其退休金應自退休之日起一個月內發給。但是，綜觀「臺灣省工廠工人退休規則」，並沒有對雇主有強制提撥退休金義務之規範，因此無法確保雇主有提撥退休金給於其勞工，僅能依賴雇主的自我意願。

8 如1963年修正所得稅法，增列第33條有關營利事業提列職工退休金準備之條文，此一規定准許營利事業將未來應支付的退休金，得逐期以當期費用列支(所得稅法，1963)。1972年起，國民黨政府開放經營中長期資金的信託投資公司，准許開辦退休儲蓄信託業務(所得稅法，1972)。1977年時，政府修正所得稅法第33條，允許營利事業單位提撥職工退休金準備之幅度可以從3%提高為4%(所得稅法，1977)。

9 這一點，發展主義式的國民黨政府亦有意識到。1982年時，時任經濟部長的趙耀東就曾明白地表示，臺灣的經濟結構主要是以中小企業為主，因此，提高勞動成本會影響臺灣經濟體系的穩定。資料來源：立法院公報，71卷，67期(立法院公報處編，1982)。

年金的涵蓋相當有限。由於年代久遠，並無相關的統計資料顯示其實際執行的情況。但是根據 1984 年「臺灣省勞工生活狀況調查報告」，勞工所屬之企業有建立退休制度者之比例為 23%，且以大企業和公營企業居多（詹火生、林昌勳，2002）。

二、勞工退休金舊制—制度性錯置

事實上，企業年金低度發展的情況，即便在 1984 年勞基法實施之後，亦沒有多大的改善。勞基法興起的背景主要有兩個部分。第一，作為促進產業升級與結構轉型的政策工具。1980 年代，臺灣經濟結構面臨轉型。主要是因為工資上漲以及東南亞和大陸新興工業市場的競爭，使得國民黨政府必須調整產業結構、加速工業升級解決經濟發展的瓶頸（Tsai, 2001）。因此，希望透過勞基法的引進，促進產業升級。如 1978 年時，行政院長蔣經國就指出：「欲求經濟之成長，工業之升級，以解決勞工當前所面臨的問題應速制定『勞動基準法』」（暢流主編，1984: 201）；行政院長孫運璿於 1982 年時，開始提倡「以廠為家、以廠為校」運動，希望能夠減少勞工流動率、提高生產力和促進工業升級（立法院圖書館編，1986）；俞國華任行政院長期間，亦表示：「提高勞動條件有助於產業結構的升級」（李允傑，1999: 139）。此種政策偏好主要是希望能夠透過勞基法以及勞退金的法制化建立長期穩定的勞雇關係，藉此期望技術密集和資本密集的產業能夠逐漸取代以往的勞力密集產業以及代工模式。第二，美國方面對臺灣貿易逆差的政治壓力。美國批評臺灣的外銷是建立在「剝削輸出」¹⁰的基礎上，因此，施壓臺灣必須改善勞工權益以及勞動條件，否則要將臺灣排除於適用優惠關稅國家的名單之外（李允傑，1999）。在當時臺灣所面臨的國際情勢而言，美國的政治壓力是當時臺灣政府考慮勞基法立法時，不得不嚴肅考量的議題之一。

1979 年時，內政部完成勞動基準法草案，呈報行政院，但是立法階段卻一直延宕，特別是工商團體以及經建部門的反對（立法院圖書館編，1986；

10 剝削輸出，係指透過剝削勞工權益、降低勞動成本，以作為提高出口產品競爭力的基礎，並藉此擴大輸出。

何明修、蕭新煌，2006；李允傑，1999；暢流主編，1984）。¹¹ 其中，對勞工退休金的爭議，主要集中在內政部所提出來的勞工退休準備金制度（DB制）和財政部所提之公積金制度（DC制）。¹² 但是，就如前述，勞基法本身就被賦予減少勞工流動率以促進工業升級的政策任務，¹³ 因此即便行政部門內部有所爭議，在國民黨專政的威權體制中，也很快地被消彌。而勞基法中的退休規定即是以內政部的為主：「設置勞工退休基金，集中管理，統一支付，以配合建立勞工退休制度，促成社會安定與經濟繁榮」（吳明儒，1999: 140）。然而，企業認為企業年金將會對臺灣的企業（特別是中小企業）造成莫大的負擔，而不利於其競爭優勢；因此，希望能夠避免企業年金的制度化，不論是內政部或是財政部的版本（王永慶，1985；立法院圖書館編，1986；暢流主編，1984）。¹⁴ 而當時主要的勞工團體——全國總工會（全總），在被政治性含括入國民黨統治體制中的情況下，基本上是支持國民黨政府所提出來的版本（立法院圖書館編，1986；暢流主編，1984）。雖然勞基法有許多爭議，但是其被威權的國民黨政府賦予促進產業升級的政策目標，因此在行政院的大力保下，於1984年時通過了「勞動基準法」。

11 從李國鼎的回憶錄中，就可以發現，李國鼎就對勞動基準法對經濟發展的影響相當的憂心，認為其可能會對經濟發展產生負面的影響（李國鼎，2005: 334-337）。另外，從立法院公報中，可以發現時任經濟部長的趙耀東，清楚地表示臺灣的經濟結構主要是以中小企業為主，對於透過提高工資以及改善勞動條件來作為產業升級的政策手段，是感到存疑的。他指出，日本以及新加坡能夠產業升級，主要是勞工福利以及提高工資，但是在中小企業為主的臺灣中，這些手段反而會降低臺灣的競爭力（立法院公報處編，1982）。

12 事實上，在李國鼎的回憶錄中，他曾提及，在考慮勞工退休金制度時，他曾提出新加坡的公中央積金制度（the Central Provident Fund）作為制度設計的藍本。但是，此一建議並沒有被接受（李國鼎，2005: 337）。

13 這一點從1978年時，行政院長蔣經國回應有關勞基法的相關質詢中可以發現：「目前我們的經濟是以工業為主，而工業結構，也正由輕工業走向重工業和精密工業，因此更須有完整的制度配合加以推展，勞工界所一直期望『勞工基準法』之制定已不容再行拖延，目前勞工流動率極大，形成工業作業上不安之主要因素，訂立勞工退休制，保障工人年老後之生活，以鼓勵其安心工作，乃是消除工人流動之惟一有效途徑（暢流主編，1984: 200）」。

14 如當時的三陽公司總經理就有提及：「勞基法中的退休金給與部分規定，對勞工退休多的中小企業事業主，累積起來可能是很大的負擔（暢流主編，1984: 162）」類似的觀點，也可以從辜振甫、王永慶以及其他工商團體和企業主的看法中發現（立法院圖書館編，1986；暢流主編，1984）。

勞基法中有關退休金的規定是以工廠法為基礎，加以修正。主要希望能透過強制性的企業年金，以減少勞工流動率，以期能夠建立企業與勞工之間的長期穩定關係，培養高技術性勞工，進而促進產業升級。其中，勞工退休金的部分規定，企業必須提撥一定的勞工退休準備金，成立專戶，¹⁵等到勞工達到退休要件時，即可以領取根據其年資計算的勞工退休金。¹⁶其中退休的要件，包括了在同一事業單位工作15年以上，滿55歲，或是工作25年以上。也就說，此一制度設計是「國家」企圖透過賦予「企業照顧終身員工的責任」（陳政亮，2010），來進行產業升級以及經濟結構轉型。

從勞基法中勞工退休金的規定，可以清楚地看到國家藉此調控臺灣資本主義制度結構的企圖。臺灣資本主義結構是以中小企業為主的發展型體制，且其比較制度利益是以彈性化（生產網絡和勞動市場）為基礎。但是，在1970年代中期之後，國際政治經濟結構逐漸轉變（包括新興工業國家的興起和美國的政治壓力），國家意識到此一問題而改變其制度性偏好，希望能夠透過勞基法（勞退金舊制）促進長期穩定的就業型態以促進產業升級。但是臺灣企業主要是以彈性化和追求短期利益為比較制度利益基礎，因此企業的制度性偏好在此並沒有改變，而傾向反對勞基法。兩者的落差造成制度性錯置（institutional misfit），也就是制度（企業年金）與制度（資本主義結構）之間並沒有具有功能互補和互相增強的效果，反而造成企業（不願意提撥）和勞工（無法領到勞退金）雙輸的局面。

一方面，勞基法通過之後，隨即引起企業的反對，企業認為勞基法將會造成臺灣企業沉重的負擔，進而削弱臺灣企業的比較制度利益基礎，且一旦徹底實施，將會造成超過90%的中小企業關閉（王永慶，1985: 177-183）。¹⁷因為企業的反對，為了安撫資方的不滿，國民黨政府對勞基法的實施採取姑

15 而此勞工退休準備金，是屬於企業的財產，儲存於國家的手上。因此，當使用此勞工退休準備金來支付積欠工資或是資遣費時，仍然需要經過資方同意。

16 退休給付標準，根據年資，前15年，每年給付2個基數；超過15年的部份，則是每超過1年，加給1個基數，但最高以45個基數為限。每一基數為退休前六個月的月投保薪資。

17 在勞基法實施之前，許多財政能力較高的大企業，如台塑，就已經根據工廠法提撥退休準備金。此外，中小企業的財政負擔能力較低。因此，當時王永慶（1985）認為勞退金舊制實施之後，主要受到影響的會是以中小企業為主。

息的態度，並沒有強力的要求企業遵守，¹⁸ 甚至國營企業也仍舊沒有改善其違背勞基法的規定（立法院圖書館編，1986；何明修、蕭新煌，2006）。因此，在勞基法通過的隔年，政府即召開「經濟革新會議」。其中，以王永慶為首的工商界就明言建議修改勞基法，刪除勞工退休金並溯及既往，且勞工保險之老年給付與勞動基準法的勞工退休金合併，¹⁹ 由勞保局統一行政（王永慶，1985；立法院圖書館編，1986）。但是，中小企業亦反對此一提案，因為會對其造成非薪資勞動成本的上升（徐學陶，2005）。而此也說明不論是何種制度設計，建立在以彈性生產和勞動市場為基礎，而追求短期利益的臺灣中小企業，都不希望企業年金的制度化，以避免企業年金造成額外的非薪資勞動成本，而削弱其比較制度利益基礎。

另一方面，國民黨對於勞基法執行採取姑息態度的後果，更是體現於對勞工老年經濟安全的保障上。就如同前後任勞委會主委所言，趙守博認為勞退金舊制的確窒礙難行（陳政亮，2010）；而詹火生認為勞退金舊制是掛在牆上的牛肉，看的到吃不到（詹火生、林昌勳，2002）。對於勞工而言，勞基法中的退休金規定，也僅僅只是一種虛幻的泡沫。臺灣的資本主義制度結構是建立在以追求短期利益的中小企業為核心的基礎上，而中小企業的壽命大概約為 15 年左右（陳政亮，2010；詹火生、林昌勳，2002）。因此，根據勞基法的規定，勞工很難請領退休金。根據勞工委員會（1993）的調查報告顯示，僅有 12.18% 的企業適用勞基法，其中有高達 65.72% 的企業並無退休制度，少於 100 人的中小企業多數無設立退休制度。換句話說，僅有 8% 的企業有根據勞基法設立退休金制度。而實際能夠領取勞退金的人數遠比此一數字還要少。圖 1 顯示實際各年度提存廠商時員工人數，以及勞工退休金舊制給付領取人數的比例。僅有 1995 年一年超過 1%。也就是說，在企業年金

18 如當時經濟部長徐立德就有提及勞基法的實施對於中小企業和外商的影響相當大，因此在訂定施行細則時，應該盡可能考慮這些因素，採取較為寬鬆的原則（立法院圖書館編，1986: 218）。

19 經革會提出的改革建議，主要將勞基法中的退休金與勞工保險的老年給付合併，且勞工退休金由勞保局統籌辦理，並將現行的費率 7% 調升至 12%，同時提高投保薪資一倍，以使勞工退休金給付能夠提高至現行勞保老年給付的兩倍（立法院圖書館編，1986: 361）。

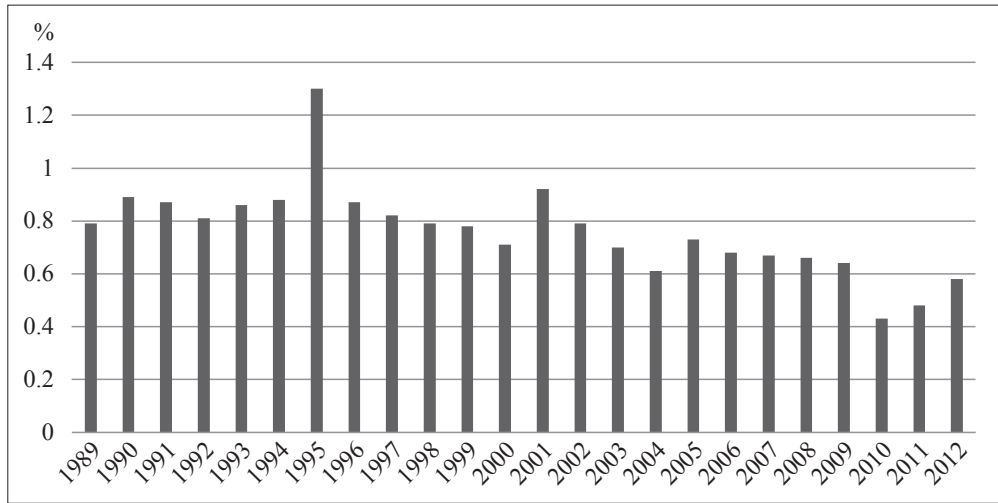


圖 1：勞工退休金舊制各年度提存廠商開戶時員工人數與給付領取人數之比例

資料來源：勞動部（2015, <http://www.mol.gov.tw/>）和勞動部勞動基金運用局（2013, <http://www.blf.gov.tw/>）；以及作者重新計算。

和資本主義結構之間的制度性錯置下，勞退金舊制幾乎喪失其作為勞工老年經濟安全保障一環的功能。

臺灣企業年金（勞工退休金）的低度發展，是以追求短期利益的中小企業為核心的發展型體制的歷史結果。在此一資本主義制度結構中，臺灣企業的比較制度利益基礎是建立在彈性化生產網絡與勞動市場，且追求短期利益為主（Hu and Schive, 1998; 陳介玄, 1994; 潘美玲、張維安, 2001），因此並不依賴企業年金作為經濟協調問題的制度資源，反而將其視作財務負擔。國家對企業年金的發展是建立在自願主義基礎上，而非強制性的。此一情況，即便在通過勞動基準法亦是如此。勞基法一開始是國家企圖透過勞退金的設立，建立「企業穩定、終身雇用」的「單位責任」，以促進產業升級（陳政亮, 2010: 14）。這一點說明了行動者的偏好並非是制度內生而固定不變的，而是隨著歷史結構脈絡與行動者如何理解問題的產生、以及如何解決問題而有所變動的。在 1980 年代初期國際政經結構的轉變下（特別是新興工業國家的興起和美國的政治壓力），國家的制度性偏好轉變成為希望透過勞基法建立長期穩定的就業關係以促進技術發展和產業升級；但是，企業依然利基於彈性化的生產網絡和勞動市場，因此企業年金對他們而言只是附加的財務負擔，

而非制度性資源。在此一落差下，造成企業年金與資本主義結構之間的制度性錯置。因此，勞基法通過之後，國民黨政府爲了避免削弱企業（特別是中小企業）的比較制度利益基礎，而採取姑息的態度，勞基法並沒有被強力的執行；再加上臺灣的中小企業的壽命較短，最終導致勞退金舊制成爲虛幻的泡沫。因此，勞基法中的勞退金規定很快地在勞基法實施後不久就被檢討。

肆、勞工退休金改革——從確定給付到確定提撥

1990 年代之後，在中小企業爲核心的發展型體制並未改變的情形下（王振寰，2010），爲了解決勞工退休金舊制與資本主義制度結構的制度性錯置，國家（與企業）傾向將勞退金舊制修改成爲 DC 制的個人帳戶制度爲主。在 1990 年代開始，雖然附加年金制度和個人帳戶制度皆被提出，且在各種場合中，都決議採取雙軌並行制。但是，此部分將會指出雙軌並行制只是國家的虛假承諾，以作爲敷衍勞工的政策策略以爭取勞工的支持。實際上，國家都是傾向個人帳戶制度：因爲在民主化之後，國家必須考慮勞工退休安全保障，以爭取勞工支持和選票；同時也需要避免造成企業過重的勞動成本負擔而損及企業競爭力與國家經濟發展。因此，2004 年勞工退休金條例通過時，即是以個人帳戶制度爲主。本文認爲勞退金新制的實施，並非是新自由主義的轉向，而是行動者企圖重新尋找制度均衡的過程與結果。

一、國民黨執政時期（1990-2000）

由於制度性錯置，使得勞基法的勞退金就如虛幻的泡沫一般。各界抗議聲不斷，特別是企業針對勞工退休金的實施，一直要求修改（立法院圖書館編，1986）。因此，在 1989 年勞基法實施五年之後，當時勞委會主委趙守博即表示勞基法中勞工退休金「確有窒礙難行之處」（陳政亮，2010）。而在 1990 年，當時的行政院長郝柏村視察勞委會之後，也認爲無法有效地保障退休的經濟安全，因此指示將其改爲按月或是按季發給（徐學陶，2005: 174-175）。之後，勞委會開始規劃改革方向，其中包括了公積金制度以及附加年金制度兩案，於 1991 年時提請行政院討論，並經行政院院會議通過，以附

加年金制度一案送立法院審查。此一附加年金制度是典型的社會保險制度。不過此一草案，由於其領取條件過於嚴苛，²⁰ 受到大型企業與國營企業勞工團體以及勞工團體（臺灣勞工陣線，²¹ 底下稱勞陣）的反對（徐學陶，2005；陳政亮，2010），主要是因為其所得替代率過低（林格義，1992；勞工陣線，1992；劉進興，1993）。且中小企業亦反對此一草案，主要是因為在勞工退休金舊制中，中小企業可以規避提撥責任，但是一旦改為社會保險制的附加年金制度，那麼就成為強制性的財務負擔（徐學陶，2005）。但是，勞退金的議題並沒有引起廣泛的討論。

1996年時，總統李登輝召開了「國家發展會議」，會中對於勞工退休的結論是「建立妥適之勞工退休制度，增定國民年金，勞工老年附加年金採保險或公積金制度」（詹火生、林昌勳，2002）。此種兩案併陳的意見有兩個原因。第一，失業勞工團體在國家發展會議外進行抗爭。雖然在臺灣中小企業為核心的發展型體制中，以及過去威權體制制度遺緒的影響下，臺灣勞工依然處於相對弱勢的狀態。但是就如權力資源理論所言一般，當民主制度建立之後，擁有數量優勢的勞工即可以透過選票或是街頭抗爭的方式影響政府的政策決定，而使得國家必須進一步回應勞工的需求。兩案併陳即是在此一脈絡下所產生的，但是長期而言（見底下分析），這只是希望避免勞工抗爭與政治責難的政治策略，也就是一種虛幻的承諾。

其次，政府勞工與財經部門之間有不同的主張存在，使得當時的國民黨政府並不願意在國家發展會議中斷然決定採行何種方案（吳明儒，1999: 143）。其中，勞委會所提之「老年年金附加年金保險」，係根據1991年送請立法院審議之附加年金制度為主；而經建會則是認為應該採取DC制的「勞工退休年金基金制」，由雇主與勞工共同提撥一定比例的薪資。此制度爭議可回溯

20 其請領條件，如果投保年限低於25年，僅可請領一次給付；而且最高年資僅以30年為限。且給付率為，加保每滿一年，計給投保薪資1%，最高可領30%（徐學陶，2005）。

21 臺灣勞工陣線成立於1984年，是一具有獨立自主性格的勞工組織團體。當時一開始的名稱為「臺灣勞工法律支援會」，而後於1988年時改名為「臺灣勞工運動支援會」、1992年更名為「臺灣勞工陣線」、1999年更名為「臺灣勞工陣線協會」。為了避免名稱不同造成混淆，本文一律使用臺灣勞工陣線，簡稱勞陣。在此說明之。

到勞基法立法時，內政部與財政部對勞退金制度設計的爭議。但是，此次 DC 制成為主要的制度選擇。其背後主要的原因，在於作為制度協調者的國家，一方面，希望能夠促進勞退金能夠實質作為勞工退休保障的一環，同時也可以藉此作為在民主體制中爭取勞工支持和選票的政策工具之一；但是，另一方面，國家也不希望勞退金改革對企業造成過重的財務負擔而損及其競爭優勢和國家經濟發展。在此權衡下，國家為了取得經濟發展與勞退金兩者之間的制度均衡，DC 制的個人帳戶制度旋即成為主要的制度選擇。因為可攜性的個人帳戶制度符合彈性化的勞動市場，避免因為中小企業壽命太短而造成勞工無法領取到勞退金的問題，而使其能夠實質成為勞工退休保障的一環；同時，也可藉由 DC 制以將勞退金最終支付的責任從企業轉移到勞工，以避免對企業造成過重的財務負擔。

另一方面，勞工希望採取附加年金制度，如當時勞陣就強力反對公積金制度（勞工陣線，1997）。在勞工的反對下，1997 年 5 月勞委會主委許介圭即朝向「老年附加年金保險」和「公積金」兩制並行的方向改革，由勞工自行選擇。但是，就如同上述，此種雙軌並行制只是虛幻的承諾，用來消彌勞工的反對聲浪。此外，必須要指出的是，即便民主化後，在過去制度遺緒的影響下，具有獨立性格的勞陣亦不具有足夠的集體動員基礎，更遑論被政治性含括入國民黨統治體制的全國總工會，皆無法有效地反對個人帳戶制度的提出。因此，實際上，勞委會在 1998 年提出「勞工退休金條例草案」，主要是以 DC 制的個人帳戶制度為主。

1999 年 5 月，行政院院會開始審查勞委會所提之「勞工退休金條例草案」，而且確定將勞基法中舊有的「公司帳戶提撥制」改為「勞工個人儲金制」。此一個人帳戶制度，主要是建立一個可攜式的個人退休帳戶，並且其提撥率為不得低於月提撥工資的 6%。勞工方面，認為此一提撥率應該為 8% 以上。此一提撥率的考慮主要是勞委會指出考量到勞工保險的投保費率為 6.5%，以及考量到中小企業財務承擔能力的結果（吳明儒，1999: 144-145）。但是，企業方面認為 6% 全額由雇主負擔，對企業成本提高有不利的影響（立法院公報處編，1996），且認為費率應設定在 2-4% 之間（立法院公報處編，1999）。事實上，這並不代表企業支持個人帳戶制度。在臺灣以追求短期利益

為主的中小企業為核心的資本主義結構中，企業基本上是反對此類增加其非薪資勞動成本的政策。但是在國家主導下，勞退金改革是必然的趨勢，在此情況下，企業所採取的策略即是如 Paster (2013) 所說的綏靖策略 (pacification)。也就是說，當面臨無法避免的改革時，企業傾向盡可能的降低改革所帶來的成本，也就是盡可能地壓低費率以避免非薪資勞動成本過度的上揚。

小結：從 1990 年代初期開始，行動者（特別是國家作為一個主要的制度協調者）就開始重新尋找勞工退休金與臺灣資本主義制度結構之間的制度均衡。1990 年代中後期之後，DC 制的個人帳戶制就已經逐漸地成為勞工退休金的主要選擇。這與陳政亮 (2010) 所稱的，國家往新自由主義傾斜，有所不同。因為，這並非是建立在新自由主義論述基礎所產生的制度典範轉移，而是行動者對於制度錯置的反應。因為國民黨在 2000 年時輸掉了總統大選，此一草案並未通過。

二、民進黨執政時期 (2000-2005)

2000 年的總統大選，民進黨的候選人陳水扁贏得總統大選。在總統選舉時，陳水扁在其「阿扁的勞工政策摘要」中，明確地揭示對勞工退休金改革的態度：「修改勞基法退休金制度規定，朝向社會保險制度，使勞工轉換工作年金可累積領取退休金」（郭明政，2009: 135）。同時，勞工團體，包括勞陣、全總和全國產業總工會（全產總）都提出以社會保險為原則的附加年金制度²²（白正憲，2001；勞工陣線，2001）。對於當時在野的民進黨而言，首要任務即是獲得總統勝選，而勞工團體在民主制度中，具有數量上的優勢 (Korpi, 1989)，因此選擇此一策略即是希望藉此拉攏勞工團體以最大化其選舉利益與選票。

但是民進黨獲得總統大選之後，作為一個行動者，其角色在結構中所處的位置有所轉變（從在野黨轉變成為執政者），進而使得其偏好與行動策略有

22 如勞陣提出勞工退休金改革應該以附加年金為主，其原則應該包括：社會保險制、強制性、保費勞雇雙方應分別為 20% 與 80%、所得重分配、具有一定的給付水準、基金管理勞方佔半、保障既有權益以及過渡時期之彈性（陳政亮，2010: 27）。

所轉變。作為一個執政者，民進黨無法單一地從最大化選票考量思考勞退金改革（與國民年金的制度設計），而必須同時考慮制度改革的同時是否會影響資本累積與經濟發展，因為國家對資本具有結構性依賴的本質（Przeworski and Wallerstein, 1988）。因此，即便曾經一度承諾採取附加年金制的民進黨執政之後，勞工退休金往 DC 制度改革傾斜的結構性誘因也未改變，這一點從民進黨執政後的改革行動與策略中可以發現。在 2001 年 7 月，陳水扁總統召開了全國經濟發展諮詢會議，並宣稱要拼經濟。這意味著發展主義在民進黨執政之後，依然深深地影響著臺灣年金體系的建構（葉崇揚、陳盈方，2013）。而這也使得民進黨在執政之後，其年金政策與選舉承諾有所不同。包括當時在經建會主導下的國民年金，也一度轉向個人帳戶制度（ibid）。在經發會中，當時勞委會就力主個人帳戶制，但是由於與會的勞工代表的堅持，使得最後的共識變成雙軌制。經發會就業組對勞工退休金改革的結論，包括三點，第一，「勞工可攜帶式退休制度予以確定，以保障勞工生活權益」；第二、「雇主提撥費率確定，並由百分之二至百分之六採漸進式調整」；第三、「個人帳戶制及附加年金制兩制並存，提供勞工選擇，不管哪一方式，不增加政府財政負擔，個人帳戶制勞工可自行相對提撥；年金制若費率超過百分之六之部分，由勞工負擔，強制提撥。勞工提撥部分研議給予免稅」（經濟發展諮詢委員會會議實錄編輯委員會編印，2001: 1039）。

從此一結論來看，民進黨（2001 年的經發會）與國民黨（1996 年的國家發展會議）所採取的策略類似。雙軌並行制從 1990 年代勞工退休金改革議題興起之後就一直是在建立在國家對勞工與企業兩方之間政治妥協的基礎上。但是，本質上，雙軌制是一種虛幻的承諾。因為不論國民黨或民進黨政府，作為執政者，其政策偏好以及行動策略都是被所處的結構所限制的，因此都傾向以 DC 制個人帳戶制為主。主要是因為具有彈性個人帳戶制度，是國家在尋找資本主義制度結構以及勞工退休保障之間制度均衡的平衡點：避免過度造成企業非薪資勞動成本的增加，同時能夠提供一定程度的勞工退休保障。因此，雙軌制不僅是敷衍勞工的政治策略，同時也反映了在民主化之後，國家在經濟發展以及重分配政策（追求政治支持）之間左支右絀的情況。

經發會的共識也就成為勞委會規劃勞工退休金制度的基礎。在 2001 年

10月，勞委會將勞工退休金條例草案送達行政院，清楚地說是根據經發會「自由選擇」的結論來規劃的，也就是雙軌制。2002年於立法院審議勞工退休金條例草案。雖然勞工團體依然希望是以社會保險原則為基礎的附加年金為主（立法院公報處編，2002），且認為草案中附加年金保險制的所得替代率太低（白正憲，2001；勞工陣線，2001）。而且兩大主要的勞工組織，全總和全產總，雖然一開始同意經發會的共識，但是在之後卻反對經發會的決議，認為勞工保險改為年金制之後，勞退金也應改為附加年金制，因此聯合聲明反對個人帳戶制，否則將會抗爭到底（中國時報，2001）。且勞陣與老人福利聯盟等社會團體更是進一步組成「附加年金推動聯盟」，希望能夠促進勞退金朝向DB制的附加年金制（唐文慧、葉書毓，2006）。

但是，就如前面「結構中的行動者」觀點所述，行動者之間的權力結構關係並非是平等，而是被既有的制度所形塑。因此，在過去國民黨威權體制中被收編或是被抑制的勞工團體，在民主化之後，受到既有制度的限制，依然處於弱勢。第一，受限於臺灣資本主義的彈性化勞動市場與生產體系，使得分散化的勞工力量根本無法具有集體動員的基礎。如，許多工會組織事實上是針對其他議題，包括像是中華電信工會主要聚焦於私有化議題、銀行工會則是針對被併吞的銀行員工的權益議題和教師會則是針對籌組工會等等（陳政亮，2010）。其次，被政黨化的勞工團體，使得勞工團體對政策的影響力有限。在過去國民黨威權體制下，全總是被政治收編於國民黨黨國體制中，以作為控制勞工運動的手段之一；因此即便在民主化之後，全總依然與國民黨有緊密連結關係（Lee, 2011; 李允傑，1999；陳政亮，2010）。在此一情況下，全總雖然在經發會之後與全產總共同反對經發會的共識，且認為應朝向社會保險為原則的附加年金制，但是最後也選擇支持個人帳戶制。同樣地，雖然勞陣與全產總被視作獨立於國民黨體制之外的勞工組織，但是在對抗國民黨政府過程中與民進黨結盟（Lee, 2011），因此對於民進黨政府所提出的政策，雖然不滿，但是卻也呈現消極的態度與作為（陳政亮，2010；郭明政，2009）。譬如，雖然全產總再三宣稱推動附加年金的公投，但在行動上，卻不僅無力動員，且也呈現消極的態度；而勞陣也只是著重於論述層次，而未有積極行動與動員（ibid）。因此，即便進入民主化之後，勞工也無法有效

影響勞工退休金改革的方向。²³ 此外，對於其他社會團體而言，在當時更著重於國民年金議題，主要是因為國民年金是作為弱勢團體的基本老年經濟安全保障，因此可以看到當時國策顧問劉俠直接建議陳水扁總統國民年金應該採取社會保險制，而非個人帳戶制度（葉崇揚、陳盈方，2013）。但是，勞退休金主要是提供給就業者，因此社會團體對勞退休金改革議題並不積極。

相較之下，企業對於勞退金的偏好是較為單純。企業方面，如全國工業總會，表示勞基法會影響企業投資意願，而此一版本比較務實，且偏好個人帳戶制（立法院公報處編，2002）。但是，同時也指出對於勞退休金制度而言，會直接影響企業勞動成本的提撥率是更為重要的（郭明政，2009）。同樣地，全國商業總會亦是偏好以個人帳戶制度為主，並採取單一制度（立法院公報處編，2002）。另外，企業方面同時也提出提撥率能夠逐年增加至 6% 的希望，而非一開始即是 6%，且認為舊制中五年內撥足的規定將會造成企業龐大的負擔（ibid）。簡單地說，企業最主要的偏好即是在無法避免勞退休金改革的情況下，採用了綏靖策略，盡可能地降低提撥率和避免舊制五年撥足的規定，以盡可能降低勞動成本。

從此來看，行動者的偏好與策略，以及行動者之間的權力關係並沒有因為政黨輪替（政黨差異）而有大幅改變，而是依然被所處的制度結構所限制。最明顯的例子即是民進黨從在野黨轉變成為執政黨之後，其作為執政者（國家）對勞退休金改革的偏好和策略與國民黨作為執政時類似。而國民黨在 2000 年變成在野黨之後，除了受到之前執政時期的政策規劃限制，則依然是支持個人帳戶制度（郭明政，2009）。²⁴ 勞工團體在制度結構的限制下，其動員能

23 如全國產業總工會副秘書長，林明賢：「我很無奈，因為工人沒有錢，工會沒有力量，只能遊說立委提案……所以我們支持的提案一夕之間統統被審查會刪除。……為什麼這個制度沒有站在最切身利害關係的工人之立場來考量？只為保險公司與金融財團利益設想。」（立法院公報處編，2004: 128）。

24 有關國民黨的偏好，郭明政（2009）認為國民黨支持個人帳戶制度的原因除了延續執政後期的政策主張之外，還因為國民黨企圖將勞退休金改革採用個人帳戶制度的責任推給民進黨。他引用林惠官立法委員對勞委會副主委的諮詢：「你個人（勞委會副主委郭吉仁）是比較傾向個人帳戶制。我認為個人帳戶制是一種不負責任的表現，甚至於可以說政府坐視不管，也沒有達到勞工退休金條例的真正用意。也許你們明年就要下台……照你們的說法，

力依然有限；而企業則是採取綏靖策略以盡可能避免勞動成本升高。

簡言之，在國家作為主要的制度協調者的主導下，朝向個人帳戶制傾斜的勞工退休金改革方向已經底定。2003年年底所通過的勞工退休條例草案，即是以個人帳戶制度為主，但是同時允許勞工採取其他年金保險。而國家主導此一改革的態度可以從當時勞委會主委陳菊所說的話發現。她指出勞退新制的改革是讓勞工能夠看的到，也吃的到，因此強烈地聲明：「阻擋勞退金新制通過要負起歷史責任」。²⁵ 而此一聲明也可以發現個人帳戶制度是國家在民主化之後，希望能夠使勞退金能夠實際成為勞工退休保障的一環，同時也不希望勞退金造成企業過重的財政負擔而損及經濟發展。因此，個人帳戶制度是國家（作為一個制度協調者）在資本主義制度結構與勞工退休保障之間所找出的制度均衡。

勞工對個人帳戶制度有所不滿，但是卻缺乏實際的作為。其中，勞工團體中的勞陣與全產總對此制度強力批判，但是勞陣僅透過論述的方式批判此一制度，卻無動員的能力與準備；而全產總雖然宣稱要進行公投。甚至全總理事長，最後也支持個人帳戶制度（郭明政，2009: 145-148; 陳政亮，2010: 37-38）。在2005年順利通過了勞工退休金條例，包括了個人帳戶制度以及其他年金保險。²⁶ 個人帳戶制度，設立個人帳戶，由雇主以及勞工共同提撥最低6%的薪資。

小結：陳政亮（2010: 44）指出：「回顧歷史，我們看到的並不是社會保險必然會落敗，而是在有機會推動的狀況下，不戰而敗。」本文所呈現出來的歷史脈絡與過程，顯示在臺灣以追求短期利益的中小企業為核心的發展型體制下，以社會保險為原則的附加年金制從未真正的站上舞台，從1990年代開始，不斷被提出來的雙軌制一直都是國家對勞工的虛假承諾以及對個人帳戶制度偏好的掩飾。在臺灣的資本主義制度結構中，中小企業並不依賴長

國民黨會很高興，為你們把球作得這麼漂亮（郭明政，2009: 144）。」但是，檢視相關的歷史資料與文獻，幾乎找不到類似的論點。因此，本文對此有所保留。

25 資料來源：<http://www.coolcloud.org.tw/node/59868>（苦勞網，2005）

26 其他年金保險制，根據勞工退休金條例，第35條規定：「則是事業單位僱用勞工人數二百人以上，經工會同意，或無工會者，經勞資會議同意後，得為以書面選擇投保年金保險之勞工，投保符合保險法規定之年金保險」。

期穩定的就業關係來發展技術，亦無需要企業年金作為企業內部的資本累積的基礎，而是依賴彈性的勞動市場與生產網絡以作為其比較制度利益的基礎，因此企業年金是不被視作一種作為解決技術形成或是資本累積問題的制度資源。個人帳戶制度是國家作為制度協調者重新尋找勞工退休金制度以及其資本主義制度結構之間的制度均衡。雖然勞工方面企圖改變此一結果，但是在政治經濟結構限制下，本身就缺乏集體動員的基礎，而無法有效地改變此一結果。但是，這並不意味著民主化對於行動者的偏好和權力基礎毫無影響。相反地，民主化使得國家必須更重視勞工的權利，而使得國家必須在經濟發展和勞工退休保障之間取得均衡，而非單純的考慮經濟發展而已。簡言之，行動的偏好與策略以及其權力是鑲嵌於政治經濟結構之中，而個人帳戶制度是行動者在結構中進行策略互動的結果。從圖 2 可以發現即便勞工退休金條例通過之後，企業年金的比例依然是相對低度發展的，但是呈現逐漸增加的趨勢。

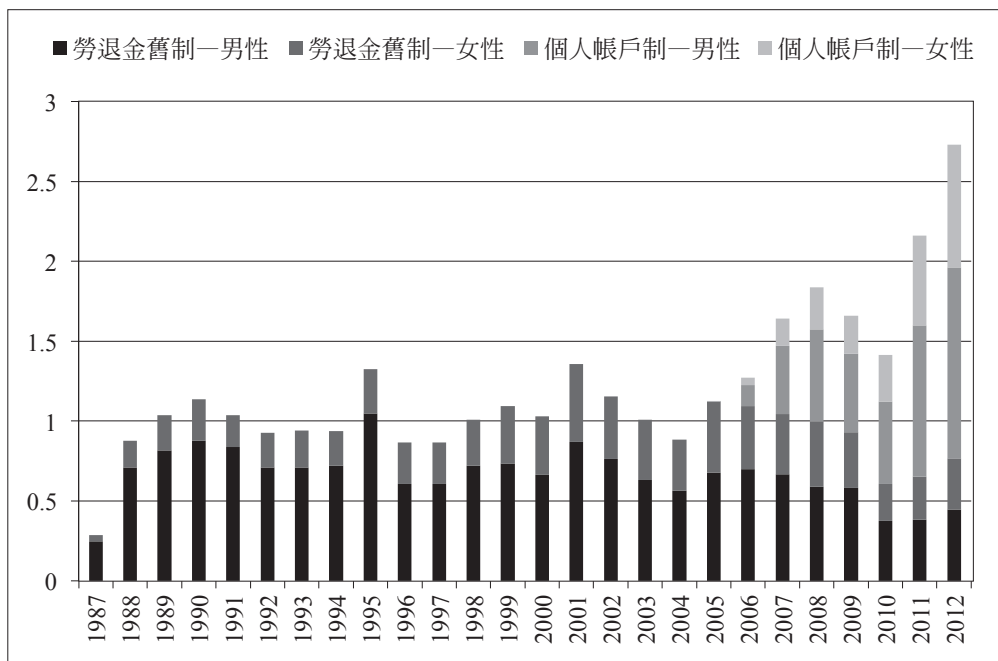


圖 2：各年度勞工退休金舊制與新制的領取人數與 65 歲總人口的比例

資料來源：勞動部（2015, <http://www.mol.gov.tw/>）和勞動部勞動基金運用局（2013, <http://www.blf.gov.tw/>）；以及作者重新計算。

伍、結論：結構中的行動者

行動者的失敗抑或是結構的限制？本文企圖走出「行動—結構」二分的困境中，發展一個「結構中的行動者」，從中分析臺灣勞工退休金改革過程，以解釋勞工退休金為何採取個人帳戶制而非附加年金制。「結構中的行動者」認為行動者的偏好以及策略互動是被結構限制的，但是受限於行動者的有限理性以及其對外在結構變遷的認知與問題的了解，使得行動者的偏好並非是制度內生固定的，而是隨著行動者所處的歷史結構脈絡而有所改變。同時，行動者之間策略互動以及權力平衡關係，亦是受到制度結構的限制，而非理性選擇制度主義所假設的行動者之間的策略性互動是具有完全資訊以及理性且處於制度結構真空的環境。因此，缺乏對（資本主義）制度結構的瞭解，無法清楚地分析以及解釋行動者的偏好以及策略互動，更無法清楚地分析以及解釋其中的因果機制。

在此一理論基礎上，本文透過歷史結構與過程分析指出臺灣的資本主義制度結構是建立在以中小企業為核心的發展型體制之上，其主要的特色在於中小企業依賴彈性的勞動市場與生產網絡作為比較制度利益的基礎，進而追求短期利益。在此一制度結構中，企業年金就不被視作一種解決經濟協調問題的制度資源，反而是財務負擔。因此，國家作為主要的制度協調者採取自願主義的企業年金體系，儘可能避免對中小企業造成財務上的負擔。在1970年代末期，國家企圖透過勞動基準法，並且制度化勞退金（舊制），作為產業升級以及回應美國政治壓力的策略，但是卻形成資本主義制度結構與企業年金體系之間的制度性錯置，勞退金舊制成為虛幻的泡沫。從中，可以看出行動者並非是完全理性的，且其如何理解問題與提出解答是架構在外部環境與制度結構之間的互動過程中，並非是制度內生的。因此，從1990年代初期開始的勞工退休金改革，主要是行動者（特別是國家）企圖在資本主義制度結構以及勞工退休金之間重新尋找制度均衡的過程。在民主化之後，國家必須考慮勞工退休安全保障，以爭取勞工支持和選票，但是同時也需要避免造成企業過重的勞動成本負擔以損及企業競爭力與國家經濟發展。在此一考

量下，DC 制的個人帳戶制度旋即成爲主要的制度選擇。而 DB 制的附加年金保險，不論是國民黨或是民進黨都只是將其作爲敷衍勞工的虛幻承諾以避免政治責難，從未成爲真正的選項。從最後的制度設計以及實際執行的狀況，更加可以證明此一論證。勞工雖然清楚表示對附加年金保險體系的偏好，但是過去與既有制度結構的限制下，使其缺乏集體動員的基礎，而無法有效影響勞退金採取個人帳戶制。而對於（中小）企業而言，在依賴彈性化生產與勞動市場以追求短期利益的比較制度利益基礎上，企業年金不被視作是制度資源而是財政負擔，因此在國家主導勞退金改革過程的情況下，企業所採取的策略是盡可能壓抑保費，以避免勞退金採取負擔更重的附加年金制。

就理論之間的辯證而言，本文的分析進一步佐證結構與行動之間並非是絕對性的二分。結構觀點無法解釋行動者偏好與策略的動態變化；以行動者爲基礎的權力資源理論和國家中心主義（包括後來修正的政體中心理論）也忽略了行動者的偏好與策略是架構在其所處的結構中。其中，本文的分析架構「結構中的行動者」以及其他理論觀點，特別是國家中心主義觀點，有兩點理論上的辯證值得進一步探討。第一，行動者之間的權力關係結構。其他理論觀點傾向將國家視爲制度而非行動者；本文與國家中心主義（和政體中心理論）則是認爲在東亞國家的後進發展脈絡中，國家扮演主要的制度協調者，不論是在 1980 年代企圖透過勞基法促進產業升級，或是 1990 年代之後勞退金改革。但不同的是，「結構中的行動者」認爲不同的資本主義結構與脈絡，會形成不同的行動者之間的權力平衡關係。因此國家「是否需要」以及「有否能力」扮演主要的制度協調者則視資本主義結構而有所不同。首先，國家是否需要扮演主要的制度協調者。一般而言，在後進工業化的脈絡下（特別是東亞），爲了經濟追趕的目標，國家成爲協助企業解決經濟協調問題的行動者，包括如何透過稅收優惠、政策貸款或是教育政策等方式促進經濟成長（Wade, 2004）。但是，不同國家發展脈絡中，制度協調者則是企業和金融體系（如銀行）所擔任，如德國（Hall and Soskice, 2001; Hall and Thelen, 2009）。其次，國家是否有能力扮演制度協調者的角色，則視行動者的權力結構關係而定。以臺灣勞退金改革爲例，國家在民主化之後，依然爲主要的制度協調者，爲什麼企業和勞工無法擔任此一角色呢？爲何民主化後，勞工

依然無法有效地透過動員影響國家勞退金改革的制度選擇？因為臺灣以中小企業的經濟結構和過去威權體制的制度遺緒弱化了企業與勞工的權力結構。

第二，行動者的政策偏好形成以及行動者之間的互動策略。本文與國家中心主義都認為行動者的偏好與行動並非是完全「制度內生」且不變的，而是隨著所處的外部環境以及其如何理解問題與尋找政策解答而有所不同。但是不同於國家中心主義強調政黨意識形態和政治制度在國家形成過程中變化對行動者的影響（Skocpol, 1992）。本文傾向認為政治制度主要是影響行動者在政治互動過程中的策略（Immergut, 1992），而行動者偏好形成，如勞工或是企業，更多是被資本主義結構所形塑，而行動者偏好的延續與變化，主要是來自於行動者如何理解當時其所處的結構，如國際政治經濟結構以及臺灣國內資本主義結構的互動，臺灣勞退金即是一例。從上述兩點理論上的辯證來看，本文的分析架構與國家中心主義最主要的差異即是如何看待資本主義制度結構對行動者偏好形成、權力關係結構和互動策略的影響。

立基於對臺灣勞退金改革的分析，本文也發現兩個值得持續探討的現象與問題。第一，既有文獻多認為年金制度從 DB 制轉向 DC 制的私有化過程是一種新自由主義轉向的象徵（Orenstein, 2013; 陳政亮, 2010），但是臺灣勞退金改革是否是新自由主義轉向呢？從本文的歷史過程追蹤分析，可以發現 DC 制一直存在於制度選擇的選項中，且私有化作為解決年金體系財務問題的新自由主義論述從未出現過。因此，就本文所呈現的事實與辯證而言，本文傾向認為臺灣勞退金改革並非是新自由主義轉向，而是在於作為尋找制度均衡的最佳解。基本上，行動者對問題意識的理解與尋找政策解答的意涵才是制度轉向的真正意涵，而非單純的制度變化。然而，本文並沒有在此探討新自由主義轉向的定義與內涵，僅憑本文所呈現之資料，並無法斷定是否臺灣勞退金改革是新自由主義轉向。而這是未來可以進一步深入探討的議題之一。

其次，本文缺乏比較的觀點，而這是未來需進一步發展的。傳統東亞福利國家體制是建立在東亞國家具有相同資本主義制度結構的理論假設上，也就是發展型國家（developmental state）。但是，實際上，卻缺乏對東亞資本主義制度結構分析，而使研究者無法有效地理解與分析東亞福利國家之間的

差異性。本文的分析架構，即是希望能夠彌補此一問題，也希望能夠透過比較的觀點，特別是東亞福利國家（如日本和韓國）之間的比較，不僅希望能夠進一步可以藉此比較不同國家的政治制度與資本主義結構，如何影響行動者的政策偏好與策略，同時也可以進一步理解與分析臺灣年金體系的特色。第一，比較方法可以藉由個案選擇控制特定的變項，如臺灣與韓國的比較，即可控制其政治制度的變項，同時可以凸顯兩者在資本主義結構的差異，以分析資本主義制度結構對行動者在社會政策的偏好與政策形成策略的差異，反之亦然。透過比較研究可以讓研究者進一步釐清不同制度對行動者偏好與策略的影響。第二，進一步理解與凸顯臺灣年金體系的特色。傳統東亞發展型福利體制論點認為東亞福利國家為了促進經濟發展，國家會將福利供給的角色外部化給企業，使企業福利成為東亞福利國家的重要特色之一（Deyo, 1989; Pempel, 2002）。然而，本文所呈現的資料顯示臺灣的企業在年金體系中並沒有扮演重要的角色。從比較東亞年金體系而言，更能凸顯此一特性（Yeh, 2014）。因此未來東亞福利國家研究應更進一步透過比較分析了解其跨國差異，而非建構體制，畢竟體制建構是比較研究的工具，而非目的。

參考資料

A. 中文部分

中國時報

- 2001 〈工會龍頭翻案 勞退草案添變數〉。中國時報，11月12日，第21版。(China Times, 2001, "Oppositions from Labour's Leaders, Unstable Future of the Draft of the Labour Pension," *China Times*, November 12, p. 21.)

王永慶

- 1985 《革心·革新——王永慶對經濟革新委員會之建言》。臺北：經濟日報。(Wang, Y.-C., 1985, *Reform Heart, Reforms: Wang Yung-ching's Comments on the Council of Economic Reform*. Taipei: Economic Daily News.)

王振寰

- 2010 《追趕的極限：台灣的經濟轉型與創新》。臺北：巨流。(Wang, J.-H., 2010, *The Limits of Fast Follower: Taiwan's Economic Transition and Innovation*. Taipei: Chuliu.)

白正憲

- 2001 〈勞工退休金制度附加年金制是最佳選擇〉，《全產總工訊》2: 28-29。(Bai, C.-H.,

2001, "Additional Pension Scheme Is the Best Choice for the Labour Pension," *TCTU Journal* 2: 28-29.)

立法院公報處（編）

- 1982 〈立法院第1屆第69會期立法院內政、經濟、司法三委員會第一次聯席會議〉，《立法院公報》71(67): 34-49。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 1982, "The Legislative Yuan 1st Tenure 69th Session Interior, Economics and Judiciary Committees 1st Joint Meeting Record," *The Legislative Yuan Gazette* 71(67): 34-49.)
- 1996 〈立法院第3屆第1會期中華民國八十六年度中央政府總預算案第一組第七次會議〉，《立法院公報》85(23): 357-424。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 1996, "The Legislative Yuan 3th Tenure 1st Session ROC 1997 Central Government Budget Review, 1st Group, 7th Meeting," *The Legislative Yuan Gazette* 85(23): 357-424.)
- 1999 〈立法院第4屆第1會期第十次會議〉，《立法院公報》88(23): 1-214。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 1999, "The Legislative Yuan 4th Tenure 1st Session 10th Meeting," *The Legislative Yuan Gazette* 88(23): 1-214.)
- 2002 〈立法院第5屆第2會期衛生環境及社會福利委員會第三次全體委員會議〉，《立法院公報》91(64): 1-31。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2002, "The Legislative Yuan 5th Tenure 2nd Session Health Environment and Social Welfare Committees 3rd Joint Meeting," *The Legislative Yuan Gazette* 91(64): 1-31.)
- 2004 〈立法院第5屆第5會期衛生環境及社會福利委員會審查「勞工退休金條例草案」及「勞工保險條例部分條文修正草案」相關問題公聽會〉，《立法院公報》93(33): 109-137。(Official Gazette Department, Legislative Yuan (ed.), 2004, "The Legislative Yuan 5th Tenure 5th Session Health Environment and Social Welfare Committees' Public Hearing of Reviewing 'The Draft of Labour Pension Act' and 'The Draft of the Part of Labour Insurance'," *The Legislative Yuan Gazette* 93(33): 109-137.)

立法院圖書館（編）

- 1986 《勞動基準法》。臺北：立法院圖書館。(Parliamentary Library, Legislative Yuan (ed.), 1986, *Labour Standard Law*. Taipei: Parliamentary Library, Legislative Yuan.)

何明修、蕭新煌

- 2006 《臺灣全志 卷九：社會志 社會運動篇》。南投：國史館臺灣文獻館。(Ho, M.-S. and H.-H. Hsiao, 2006, *Social History: Social Movement*. Nantou: Taiwan Historica of Academia Historica.)

吳明儒

- 1999 〈公、私年金政策與制度發展之互動因素分析——臺灣與英國之比較研究〉，國立中正大學社會福利研究所博士論文。(Wu, M.-J., 1999, "The Determinant Factors Analysis of the Interaction of Public and Private Pension Policies—A Comparative Study of Taiwan and Britain," Ph.D. Dissertation, Department of Social Welfare, National Chung-Cheng University.)

李允傑

- 1999 《台灣工會政策的政治經濟分析》(增訂二版)。臺北：商鼎文化。(Lee, Y.-J., 1999, *The Political Economic Analysis of Trade Union Policy in Taiwan*, 2nd ed. Taipei: Shinning Culture.)

李國鼎

- 2005 《李國鼎：我的台灣經驗——李國鼎談台灣財經決策的制訂與思考》。臺北：遠流。(Lee, K.-D., 2005, *Lee, Kao Ding: My Taiwanese Experiences—Lee on Financial and Economic Policy-making and Consideration*. Taipei: Yuan-Liou.)

所得稅法

- 1963 〈所得稅法〉。立法院法律系統，2015年11月15日，取自 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?012E6CBAFECB0000000000000000A00000000200FFFFFD00^015130520115^00151001001> (Income Tax Law, 1963, “Income Tax Law,” Law System of Legislative Yuan, Retrieved November 15, 2015, from <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?012E6CBAFECB0000000000000000A00000000200FFFFFD00^015130520115^00151001001>)
- 1972 〈所得稅法〉。立法院法律系統，2015年11月15日，取自 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?012E6CBAFECB0000000000000000A00000000200FFFFFD00^015130611230^00151001001> (Income Tax Law, 1972, “Income Tax Law,” Law System of Legislative Yuan, Retrieved November 15, 2015, from <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?012E6CBAFECB0000000000000000A00000000200FFFFFD00^015130611230^00151001001>)
- 1977 〈所得稅法〉。立法院法律系統，2015年11月15日，取自 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?012E6CBAFECB0000000000000000A000000002FFFFFD^015130660121^00151001001> (Income Tax Law, 1977, “Income Tax Law,” Law System of Legislative Yuan, Retrieved November 15, 2015, from <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?012E6CBAFECB0000000000000000A000000002FFFFFD^015130660121^00151001001>)

林格義

- 1992 〈勞基法修改，退休制將如何？〉，《勞動者》52: 16-17。(Lin, G.-Y., 1992, “The Reform of the Labour Standard Law, How Is the Retirement Payment?” *The Labour* 52: 16-17.)

苦勞網

- 2005 〈勞退休金新制爭議 勞委會該負起歷史責任〉。2013年10月30日，取自 <http://www.coolloud.org.tw/node/59868> (Coolloud, 2005, “The Dispute of the New Labour Pension: Council of Labor Affairs Should Take the Responsibility,” Retrieved October 30, 2013, from <http://www.coolloud.org.tw/node/59868>)

唐文慧、葉書毓

- 2006 〈國民年金及勞動新制立法過程之比較：政體中心的觀點〉，《研究台灣》1: 59-107。(Tang, W.-H. and S.-Y. Yeh, 2006, “The Comparison between ‘National Pension Law’ and ‘Labor Retirement Pension System’ in the Legislative Process: From the Polity-Centred Perspective,” *Journal of Taiwan Studies* 1: 59-107.)

徐學陶

- 2005 〈附加年金的故事〉，《社區發展季刊》109: 174-177。(Hsu, H.-T., 2005, “The History of Additional Pension,” *Community Development Quarterly* 109: 174-177.)

郭明政

- 2009 《年金政策與法制》。臺北：元照。(Guo, M.-J., 2009, *Pension Policy and Legislation*. Taipei: Angel.)

陳介玄

- 1994 《協力網絡與生活結構——臺灣中小企業的社會經濟分析》。臺北：聯經。(Chen, C.-H., 1994, *The Cooperative Network and the Life Structure: The Socio-economic Analysis of Small and Medium Enterprises in Taiwan*. Taipei: Linking.)

陳政亮

- 2010 〈社會保險的失敗：從勞基法到勞工退休金條例〉，《台灣社會研究季刊》79: 5-50。(Chen, C.-L., 2010, "Failure in the Campaign for Social Security: A Historical Review from Labor Standards Act to Labor Pension Act," *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 79: 5-50.)

勞工委員會

- 1993 《適用勞動基準法事業單位：勞動條件概況調查報告》。臺北：勞工委員會。(Council of Labor Affairs, 1993, *Firms Regulating by the Labour Standard Law: The Survey of Labour Conditions*. Taipei: Council of Labor Affairs.)

勞工陣線

- 1992 〈勞動基準法修法相對草案〉，《勞動者》58: 1-57。(Labour Front, 1992, "The Alternative to the Revision of the Labour Standard Law," *The Labour* 58: 1-57.)
- 1997 〈勞退政策大亂，勞陣建議蕭內閣“棄圭保蕭”〉，《勞動者通訊》92: 5。(Labour Front, 1997, "The Mess of Labour Retirement Policy: The Labour Front Suggesting Prime Minister Hsiou to 'Protect Hsiou by Giving Up Gua'," *The Labour* 92: 5.)
- 2001 〈勞退休金魔法書——教您如何活到老，吃到老〉，《勞動者特刊》121: 1-48。(Labour Front, 2001, "The Magic Book of the Labour Pension: Teaching You How to Retire with Income Security," *The Labour* 121: 1-48.)

勞動部

- 2015 〈勞動統計專網〉。2015年10月17日，取自 <http://www.mol.gov.tw/statistics/2445/> (Ministry of Labour, 2015, "Statistics Data of Minister of Labour," Retrieved October 17, 2015, from <http://www.mol.gov.tw/statistics/2445/>)

勞動部勞動基金運用局

- 2013 〈勞動基金運用局統計彙編〉。2013年12月29日，取自 <http://www.blf.gov.tw/front/main/179> (Bureau of Labor Funds, Ministry of Labour, 2013, "Administration of Labour Retirement Fund," Retrieved December 29, 2013, from <http://www.blf.gov.tw/front/main/179>)

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, C.-H., 2010, "From Opening the Port to Joining the WTO: The Historical and Structural Transformation of Contemporary Capitalism in Taiwan," pp. 137-170 in J.-L. Hwang, H.-L. Wang, and C.-H. Huang (eds.), *Empire Edge: The Investigation of Taiwan's Modernity*. Taipei: Socio Publish.)

經濟發展諮詢委員會會議實錄編輯委員會（編印）

- 2001 《經濟發展諮詢委員會會議實錄：上輯》。臺北：總統府。(Editorial Board of National Economic Development Counselling Conference (ed.), 2001, *National Economic Development Counselling Conference Records: Vol. 1*. Taipei: Office of the President.)

葉崇揚、陳盈方

- 2013 〈民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析〉，《人文及社會科學集刊》25(1): 45-86。(Yeh, C.-Y. and Y.-F. Chen, 2013, "Democracy, Capitalism and Pension Development in Taiwan," *Journal of Social Sciences and Philosophy* 25(1): 45-86.)

詹火生、林昌勳

- 2002 〈勞工退休金政策分析——國家干預的觀點〉。國政研究報告，2013年5月18日，取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-020.htm> (Chan, H.-S. and C.-H. Lin, 2002, "The Analysis of the Employee Pension: The Perspective of State Intervention," NPF Research Report, Retrived May 18, 2013, from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-020.htm>)

暢流（主編）

- 1984 《勞動基準法的經緯：暨立法委員謝深山等對勞基法的貢獻》。臺北：暢流半月刊社。(Chang-Liou (ed.), 1984, *The Longitude and Latitude of the Labour Standard Law: The Contribution of Hsieh, Shen-San et al.* Taipei: Chang-Liou.)

劉進興

- 1993 〈勞工陣線版勞基法：我們為什麼這樣主張？〉，《勞動者》64: 5-8。(Liou, C.-H., 1993, "Labour Standard Law of Labour Front: Why Do We Suggest It?" *The Labour* 64: 5-8.)

潘美玲、張維安

- 2001 〈彈性生產與協力網絡：協力廠觀點的個案研究〉，《台灣社會學刊》25: 201-242。(Pan, M.-L. and W.-A. Chang, 2001, "Flexible Production and Production Network: A Case Study from a Subcontractor's Perspective," *Taiwan Journal of Sociology* 25: 201-242.)

蔡明璋

- 2010 〈台灣與世界：「接」與「結」的歷史〉，見黃金麟、汪宏倫、黃崇憲（主編），《帝國邊緣：臺灣現代性的考察》，頁63-100。臺北：群學。(Tsai, M.-C., 2010, "Taiwan and the World: The History of Linkage and Connections," pp. 63-100 in J.-L. Hwang, H.-L. Wang, and C.-H. Huang (eds.), *Empire Edge: The Investigation of Taiwan's Modernity*. Taipei: Socio Publish.)

謝國雄

- 1997 《純勞動：台灣勞動體制諸論》。臺北：中央研究院社會研究所籌備處。(Shieh, G.-S., 1997, *Labor Only: Essays on the Labor Regime in Taiwan*. Taipei: The Preparatory Office of the Institute of Sociology, Academia Sinica.)

B. 外文部分

Amable, B.

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

Beach, D. and R. B. Pedersen

- 2013 *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Cheng, T.-J.

- 1990 "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan," pp.

- 139-178 in G. Gereffi and D. L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Path of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Deyo, F. C.
1989 *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Andersen, G.
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Estévez-Abe, M., T. Iversen, and D. Soskice
2001 "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State," pp. 145-183 in P. Hall and D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, P. B.
1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. B., D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.)
1985 *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fields, K. J.
1995 *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gough, I.
1979 *The Political Economy of the Welfare State*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Haggard, S.
1990 *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, P. A.
2005 "Preference Formation as a Political Process: The Case of Monetary Union in Europe," pp. 129-160 in I. Katznelson and B. Weingast (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
2008 "Systematic Process Analysis: When and How to Use It," *European Political Science* 7(3): 304-317.
- Hall, P. A. and D. Soskice
2001 "Introduction to Varieties of Capitalism," pp. 1-68 in P. Hall and D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A. and D. Soskice (eds.)
2001 *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A. and K. Thelen
2009 "Institutional Change in Varieties of Capitalism," *Socio-Economic Review* 7(1): 7-34.

- Ho, M.-S.
2014 *Working Class Formation in Taiwan: Fractured Solidarity in State-Owned Enterprises, 1945-2012*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Holliday, I.
2000 "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies* 48(4): 706-723.
- Hu, M.-W. and C. Schive
1998 "The Changing Competitiveness of Taiwan's Manufacturing SMEs," *Small Business Economics* 11(4): 315-326.
- Immergut, E. M.
1992 *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. and K. M. Andersen
2006 "Editors' Introduction: The Dynamics of Pension Politics," pp. 1-45 in E. M. Immergut, K. M. Andersen, and I. Schulze (eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, T.
2005 *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, W.
1983 *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
1989 "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930," *American Sociological Review* 54(3): 309-328.
- Lee, Y.-J. and Y.-W. Ku
2007 "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State," *Social Policy and Administration* 41(2): 197-212.
- Lee, Y.-Y.
2011 *Militants or Partisans: Labor Unions and Democratic Politics in Korea and Taiwan*. Stanford: Stanford University Press.
- Moe, T.-M.
2005 "Power and Political Institutions," *Perspectives on Politics* 3(2): 215-233.
- Myles, J.
1989 *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*, Revised Edition. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Offe, C.
1984 *Contradictions of the Welfare State*. John Keane (ed.). London: Hutchinson.
- Orenstein, M. A.
2013 "Pension Privatization: Evolution of a Paradigm," *Governance* 26(2): 259-281.
- Paster, T.
2013 "Business and Welfare State Development: Why Did Employers Accept Social Reforms?" *World Politics* 65(3): 416-451.

- Pempel, T. J.
2002 "Labor Exclusion and Privatized Welfare: Two Keys to Asian Capitalist Development," pp. 277-300 in E. Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Pierson, P.
2015 "Power and Path Dependence," pp. 123-146 in J. Mahoney and K. Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. and M. Wallerstein
1988 "Structural Dependence of the State on Capital," *The American Political Science Review* 82(1): 11-29.
- Scharpf, F. W.
1997 *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Skocpol, T.
1985 "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," pp. 3-37 in P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
1992 *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
1995 *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. New Jersey: Princeton University Press.
- Skocpol, T. and E. Amenta
1986 "States and Social Policies," *Annual Review of Sociology* 12: 131-157.
- Stephens, J. D.
1979 *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan Press.
- Therborn, G.
1986 "Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories," *International Political Science Review* 7(2): 131-164.
- Tsai, M.-C.
2001 "Dependency, the State and Class in the Neoliberal Transition of Taiwan," *Third World Quarterly* 22(3): 359-379.
- Wade, R.
2004 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, 2nd ed. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wilensky, H. L.
1975 *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Yeh, C. Y.
2014 "Public-Private Pension Mix in East Asia—An Integrated Political-Economic Explanation," Ph.D. Dissertation, University of Southampton.

Actors or Structure?

—A New Explanation of the Labour Pension Reform in Taiwan

Chung-yang Yeh

Postdoctoral Research Fellow

Research Center for Humanities and Social Sciences, Academia Sinica

ABSTRACT

This article attempts to develop an analytical framework “actors with structure” to understand how actors’ policy preferences, strategic interactions and power asymmetries are shaped by capitalist structure, and to explain why the Individual Account was chosen in the Labour Pension Act. In 1984, the Labour Standard Act was introduced to facilitate industrial upgrading, but resulted in an institutional misfit between the SMEs-dominated developmental regime and the DB corporate pension system. From the early 1990s, actors attempted to look for a new institutional equilibrium between the corporate pension system and capitalist structure. After democratisation, the state faced a straitened challenge: on the one hand, to vie for labour’s support and votes; on the other hand, to avoid huge labour costs. Therefore, the Individual Account was chosen, and the DB pension scheme was a political strategy for appeasing labour.

Key Words: corporate pension, action-structure, comparative capitalisms, actors within structure, the SMEs-dominated developmental regime