

政治变迁中的养老金改革： 对台湾经验的反省

施世骏*

【摘要】台湾国民年金的规划及发展长达十五年，1993年“内政部”社会司邀请学者专家及政府相关单位共同组成“国民年金制度研议小组”，开启国民年金在政府部门的大门。其后历经数届政府部门的规划协商，最后才于2008年通过三读实施。论文从政策过程的分析视角，说明民主化过程的台湾政治生态，如何影响了养老金改革的理念与制度形成，藉此检视民主政治中的社会政策形成过程。反省台湾养老金改革的经验，可以丰富我们对于东亚养老金改革的理解，并在这个基础上与现有的养老金改革研究文献对话。

【关键词】养老金改革 国民年金 台湾 民主政治

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2010)06-

一、导 论

台湾在1990年代民主化之后，开始了大约黄金十年的社会政策扩展阶段，逐步构建起各方面的社会保障制度。其中最广为称道的是1995年实施的全民健康保险，整合了以往制度零散的医疗保险种类，建立起以中央健保局为主要调控机关的全民医疗保险制度。一直到现在，不管是医疗成本控制与服务提供，全民健康的成就令人瞩目，被视为台湾民主化过程中建立的指标性医疗保障制度，也成为正在从事医疗保障改革的国家的参考对象。另一方面，与健保同时启动的社会保障项目——养老金改革也在1990年代逐

* 施世骏，台湾大学国家发展研究所，助理教授。

渐浮现，成为一个人民关心的议题，继而驱动长达 15 年的年金改革。有趣的是相较于医疗保障制度的改革，台湾的养老金改革不管在制度整合、保障程度等方面，都呈现明显的落差。尽管 2007 年成立“国民年金保险”，覆盖了原先还没有保障到的群体；到 2009 年又针对劳工保险实施年金，改进了原先只有一次性给付的缺失。但是整体而言，养老金制度的碎片化、不同职业群体之间的保障程度差异等等问题，依然没有在改革过程中获得完善的解决。

两个大约同时进行制度建设的政策领域，却产生不同结果的改革动态与政策结果，这提出了一个经验上检验民主化与社会政策的研究课题：为什么在相似的民主化政治环境中，却出现截然不同的结果？本文基于这个问题意识，企图从养老金研究以及台湾养老金改革的经验解析其制度改革所面临的困境，以此说明民主化过程对于社会政策制定的影响。为达成此目的，本文先检讨目前在东亚的福利改革与养老金改革的相关文献，以此指出研究上的缺口。在这个基础上，文章进一步分析台湾养老金改革的政策过程，说明在不同阶段的讨论中，为何出现不同的政策理念，以及为何最终出现的是一个次佳的政策结果。最后在结论部分，作者进一步反省这样的分析对于东亚（包括台湾）养老金改革的理论意义与政策意涵。

二、东亚福利与养老金研究的现况

随着东亚国家经济快速增长，这个地区的福利发展也在 1980 年代后受到学界的注目（Midgley, 1985；Jones, 1990；1993）。尤其是埃德森（Esping-Andersen, 1990）的福利资本主义比较研究问世后，包括西方及东亚的学者争相投入相关的研究领域，企图更清楚地了解东亚福利国家是否可以被视为具有独特的福利体制。埃德森（Esping-Andersen, 1997）曾经把日本当成个案研究，认为日本同时具有三种体制的部分特性；同时在其他文章埃德森（Esping-Andersen, 1996；1999）也认可东亚的情形确实可以朝向第四种体

制思考，但是他并没有就此再进一步深究。在此同时，东亚学者则认为应该跳出西方中心主义的福利国家思考，重新检视东亚新兴福利国家的历史制度特殊性（Goodman et al.，1998；Kwon，1997；Walker & Wong，1996）。经过十余年的讨论，已经逐渐浮现出一些共识，认为的确可以辨识出一个有别于欧美福利国家的东亚福利体制：一个建立在威权政体、以职业分立社会保险、强调家庭责任等等特性的福利世界（李易骏、古允文，2003；Ku & Finer，2007）。

同时，学者也试着找出背后的因素来解释这个独特的现象。比较早出现的是文化的解释，学者将东亚福利国家的特质诠释为受儒家的影响，强调华人社会中家庭与宗族的重要性（Chow，1987；Jones，1990，1993；Rieger & Leibfried，2003）。另一方面，台湾与南韩在1990年代后的民主化也引起关注，学者开始探讨威权政体与民主化过程对于社会福利扩张的影响。研究发现在东亚社会政策的早期发展中，威权政体会在感受到政权正当性受到威胁时，制定社会政策以笼络人心；同样地，民主化的过程也让过去被压抑的社会声音找到发泄口，促成了社会福利的扩张以满足更多元的要求（林万亿，2006；Aspalter，2002；Goodman et al.，1998；Gough，2004；Ku，1997；Kwon，1999；Tang，2000）。同时，许多著作也指出传统的东亚威权政体特别注重经济发展，也只有在这个前提下，社会福利才会伴随着起步。为此，这一取向的学者称呼东亚的社会政策为生产型（productivist）或是发展型（developmental），以凸显其重经济成长、轻社会重分配的发展策略（Holliday，2000，2005；Holliday & Wilding，2003；Kwon，2005）。除了上述的解释取向外，愈来愈多的研究也注重历史与政治制度对于福利发展的导引，试图诠释东亚国家过去的殖民经验所遗留的制度痕迹以及发展路径的差异。在这些背景下，历史遗绪与行动者的策略选择互相作用所形成的特定福利制度演进也引起广泛的关注（Hwang，2006；Ku，1997；Kwon，1999；Tang，1998）。最后一种取向出现比较晚，是约2000年以后才出现的新取向，从比较政治经济学的观点诠释福利国家的

发展，初步是以日本为主（因为其发展程度最高）。这派的学者从生产体制与福利体制互补镶嵌的角度，说明为什么日本发展出类似德国的协调式市场经济（coordinated market economy）、以及社会保险为主的保守型福利国家（Estevez-Abe, 2008; Streeck & Yamamura, 2001; Yamamura & Streeck, 2003）的情形。如何进一步应用这个观点到其他东亚国家，也已经引起学界的讨论（吕建德, 2007; Choi, 2008a; 2008b）。

从这些讨论也可以推论对于东亚养老金制度发展的观察。例如从文化论的角度，说明因为把责任放在家庭与个人孝道，所以早期东亚国家养老金制度低度发展（Chow, 1987; Jones, 1990; 1993）。从威权政体与政治转型的视角，则强调养老金制度中社会保险的职业阶层分类与社会控制的本质；同时说明民主化过程中，养老金制度如何朝向较为普及式的制度扩张（傅立叶, 1994; 2000; Haggard & Kaufman, 2008; Ku, 1997; Kwon, 1999; Tang, 1998; Wong, 2004）。生产型或发展型福利国家的学者则从国家发展的角度指出，因为经济发展压倒一切，所以将政府资源投入教育领域，限制了东亚养老金领域中公共支出的扩张（Holliday & Wilding, 2003; Kwon, 2005）。这些对于东亚福利体制的讨论，让我们更为理解东亚养老金制度的本质，可以从不同的宏观角度观察单一政策领域的发展。

但是即使如此，专门针对东亚养老金改革的研究，还处在一个初始的阶段。学者注重的都是行动者为中心的影响因素，从而忽略针对养老金制度变迁做更深入的分析。结果我们虽然更加了解政策制定过程以及参与者的利益取向，却反而对于养老金体系本身的制度变化习而未见，没有在理论层次上反省这些制度变迁的方向及福利意涵。同时，在民主化的过程中，我们观察到东亚国家的养老金改革固然有制度扩张的迹象，制度的运作本质却不一定完全走向普遍式的养老保障模式，反而多半保留社会分层化的特性，没有将所得大幅度重新分配。此处抛出了一个经验上需要再细究的课题：民

主化对于社会政策的影响究竟为何？是否一定朝向福利扩张的方向发展，或是也有可能是制度重组、不见得是单行道式的进程？基于这个观察，下面的分析侧重于台湾养老金改革的政策过程，企图从参与行动者的利益与理念折衷角度，说明十余年的改革成效。

三、重新检视东亚民主化的影响： 台湾养老金政策的发展经验分析

由上面的文献可以看出主流看法认为民主化会促进社会政策的扩张，影响政策制定的动态。本文认为这个观点虽然有信服力，却还需要进一步的探究，尤其是民主政治生态并不是一成不变，它会随着国家与社会关系、政党竞争、社会利益团体的参与而改变，从而影响到社会政策的过程与结果。随着这个政治生态的转变，政策制定的动力也有根本性的变化，不一定会朝向政策扩展的方向演进，反而有可能发生制度撤退、转折的结果。因此，在东亚国家经历民主化的历程中，社会政策也在质量上有不同程度的变迁。

就此而言，台湾的养老金改革正好是一个极佳的代表性个案。台湾国民年金的规划及发展长达十五年，1993年“内政部”社会司邀请学者专家及政府相关单位共同组成“国民年金制度研议小组”，开启国民年金在政府部门的大门。1994年“行政院”经建会成立“年金制度项目小组”，在此项目小组中研议出“国民年金制度规划报告”，但逢1995年的健保开办而停摆，至1996年重新启动讨论，又因1999年的“九·二一大地震”而终止国民党执政时期推动国民年金的可能性。2000年以后“经建会”重新检讨，以社会福利会议的推动为主轴，却因为争议未果，在2004年之后不再以项目小组的方式探讨，而转为政府部门的规划协商，最后才于2008年通过三读。

以下，我们先以上节分类的三个时期简述国民年金的政策发展过程，说明民主转型中的养老金政策转变，然后进一步从政治制度

制约、政权与否决点形态的架构分析政策过程与结果^①。

表 1 国民年金发展历程

年份	重要事纪
1993 年	“内政部”组成国民年金研议小组，提出“国民年金保险法草案”。后经建会接手组成养老金制度研究规划工作小组。
1998 年	建会提出国民年金制度规划报告，采社会保险制，业务分立、内涵整合。
2002 年 4 月	建会再提出税收制、储蓄保险制、社会保险制三种国民年金版。
2002 年 5 月	第三次全国社会福利会议，民间团体与社会福利学者主张采社会保险制。
2002 年 6 月	“行政院”“国民年金法草案”送立法院审议，未于该届委员任期内审毕。
2003 年	“行政院”国民年金保险法草案、国民党版国民年金保险法草案、沈富雄等三十八人提国民年金暂行条例草案送立法院审查，皆未通过。
2005 年	“行政院”国民年金保险法草案、国民党版国民年金保险法草案、泛紫国民基础养老金版。
2005 年 12 月	“行政院会”规划整合劳工保险与农民保险，重行研议。
2006 年 1 月	“内政部”研拟“国民年金法草案”于“行政院会”通过，外界共识不足。
2006 年 2 月	“行政院长”苏贞昌指示以院会通过之草案版本为基础，与民间增加共识后，再将草案送“立法院”审议。
2006 年 7 月	召开台湾经济永续发展会议，获致《国民年金与劳保养老金化同步推动》、《相关津贴整合落日》等 12 项共同意见，目标 2007 年完成立法。
2006 年 10 月— 2007 年 4 月	“内政部”依据经续会所获致之各项共同意见，重行整合研提相关政策，经办研商会议、公听会与社会各界沟通讨论，拟具国民年金法草案。
2008 年	国民年金三读通过。

资料来源：台湾“行政院”全球信息网 <http://eyvisit.ey.gov.tw/fp.asp?xltem=29585&ctNode=90&mp=1>

① 以下关于国民年金政策的历程描述，参考陈琇惠（2007）。

（一）民主突破时期（1988 - 1995）

台湾国民年金政策的起草，是在民主突破时期，由在野党所提出的政治选举政见，因为在野党的诉求而使国民年金进入行政与立法部门之中。首先于 1993 年的县市长选举中，民进党台南县长候选人苏焕智提出老人年金的政见，并且因而获得许多老人的选票而当选。同样的情形再次发生于 1994 年的地方选举中，由民进党候选人提出类似的政见而获得支持当选，从而迫使国民党政府不得不推出政策响应，于同一时间在“内政部”成立“国民年金制度研议小组”，揭开了养老金改革的序幕。由此可见在民主化过程的初期，社会政策的确是因为政党竞争而获得助力；但是在以下的分析中，也将看出民主化过程中的政治角力对于养老金改革的拉扯作用。

内政研议过程中，完成“建构国民年金制度之建议书”，提出“国民年金保险法草案”，实行社会保险制，提出“单一制国民年金保险”与“分立制国民年金保险”。同一时期行政院劳工委员会与行政院农业委员会分别规划完成“劳动养老金”与“老农养老金”建议书，送交“行政院”经济建设委员会审议。尔后，“行政院”经建会组成“养老金制度项目小组”接续“内政部”的研议，并在期间提出《国民年金制度规划报告》，以社会保险制为主轴，推行覆盖全民为范围的大整合方案。甚至在 1994 年时所提出的国民年金体系是以所谓的单一制为主，将国民年金当作基础养老金，并以公、劳、农保等为附加养老金，形成覆盖全民的国民年金体系（詹火生，1996：96 - 97）。之后于 1994 年，将劳委会、农委会和“内政部”所提出的养老金制度，移交给“行政院”经济建设委员会负责，成立“国民年金制度规划小组”。由于其间全民健康保险的开办，政府不愿意同时开办两个加重政府财务负担的社会保险体系（陈琇惠，2007：87）。当时所提出的国民年金体系是以单一制国民年金体系为主，因此一旦开办之后，可能会同时增加政府财政上的负担（因为台湾长期以来保费补贴的方式），和企业的非薪资

劳动成本（唐文慧、叶书毓，2006：78）。因此这一版本都没有送交“立法院”审议，使得养老金制度的规划再次受到延宕。

（二）民主巩固时期（1996—1999）

1996年11月“行政院”经济建设委员会开始进行第二阶段的规划，分别成立“国民年金制度规划指导小组”及“国民年金制度规划工作小组”，指导小组负责国民年金制度及政策审议工作，工作小组负责推动国民年金制度的研究规划工作，并将研究结果提报“国民年金制度指导小组”作为决策参考^①。1998年完成《国民年金制度委托研究报告汇编》，采用社会保险制，提出“业务分立、内涵整合”的小整合方案，预定于2000年底前实施，希望能够将透过分立式国民年金体系的架构，排除既有的劳工保险被保险人。同时，减少政府财政负担，并且不增加企业的非薪资劳动成本。这样的想法却因1999年“九·二一大地震”而延缓实施。

基本上，这一时期虽然受到民主化力量的鼓舞，台湾福利体系呈现扩张的趋势。但是国民年金体系的规划受限于既有体系所带来的财政负担和经济发展策略的限制，这使得台湾在这一时期养老金体系仅着重于特定族群（以往被排除于养老金体系之外的农民）和相对弱势的中低收入户，并且以税收为主要来源的津贴体系为主。但是，这一发展轨迹一方面建立起皮尔森（Pierson，1994）所谓的

^① “国民年金制度规划指导小组”负责国民年金制度及政策之审议工作，由经建会主任委员与“内政部”部长共同担任召集人，邀请“铨叙部”、“财政部”、“经济部”、“行政院”主计处、“行政院”农业委员会、“行政院”劳工委员会、台北市及高雄市之首长担任委员。“国民年金制度规划工作小组”负责国民年金制度细部规划工作。除了邀集“铨叙部”、“内政部”、劳委会、农委会、“经济部”、“财政部”、主计处、台湾省政府、台北市政府与高雄市政府等相关单位代表外，并邀请有关社会保险、财政、经济及法律等专家学者，共召开3次指导小组委员会议及2次工作小组委员会议，完成国民年金制度各细节规划工作，拟具国民年金制度规划报告（“行政院”经济建设委员会，1998）。

福利领受者的利益群体，使得之后农民不愿意加入国民年金体系；同时也强化了既有社会保障体系中的差别待遇体制结构，更进一步削弱行动者集体行动的诱因（Rudra, 2008）。另一方面，社会津贴体系的扩张也同时削弱国家的财政能力，使得政府更没有财力推动相关的社会保障改革。

（三）民主深化时期（2000—2008）

2000年以后，政党轮替也带动对国民年金的讨论。其中包括民进党立法委员沈富雄所提出的以税收为基础的基础养老金体系附加个人储蓄账户制度，以及简锡阶提出的多柱体系的国民年金体系。此时因为经济情况的恶化，执政的民进党政府必须重新思考国民年金体系其他的可能性（Haggard & Kaufman, 2008: 228）。在这个时候，“行政院”经建会重新检讨国民年金规划构想，提出储蓄保险制、社会保险制及平衡基金制三方案。社会各界对于制度选择依然有所争论，特别是对于社会保险制度和储蓄保险制度的争论（唐文慧、叶书毓，2006：79-80）。不过在2002年时，“全国社会福利会议”对国民年金的推动，决定采取社会保险制度为主。其制度架构维持前一阶段“业务分立”的分立式国民年金体系（陈琬惠，2007：87）。同时，2000年民进党政府执政之后，为了实现其选举政见，于2002年开办的敬老福利生活津贴中去除身份类别，不过却是建立在所谓的排富条款的资产调查条件之上。至此，各类老年生活津贴和既有的劳工保险与军公教保险几乎达到全民覆盖，不过职业分立体系的结构并没有被消除。“内政部”依据“行政院”经济建设委员会所提“国民年金制度规划”报告及2002年5月全国社会福利会议之决议，决定采社会保险制定案^①。制度架构

① 当时认为国民年金制度以社会保险模式为宜，并应充分考虑政府应保障国民基本生活之职责、世代公平性、风险分担、整体社会财政承担能力、基本生活保障水平、人口老化之冲击等因素，以制度之永续发展为原则。

维持前一阶段“业务分立”小整合方案，“内政部”并于2003年6月完成国民年金保险法草案送至“立法院”审议，在政府原有国民年金制度规划之基础上，将该项结论精神纳入国民年金法草案，使国民年金制度具社会保险意涵。虽然“行政院”通过国民年金法草案，但“立法院”交付二读党团协商，第五届立法委员任期届满后不续审，而国民年金的立法工作再度退回行政部门，2002年6月推出的“敬老福利生活津贴”及“原住民敬老福利生活津贴”作为过渡法案。

2005年“行政院”再度于院会通过国民年金法草案，以社会保险制为主轴依“国民年金工作圈”规划方向设计养老金法案，但社福团体以税收制、大整合模式为诉求未达共识。2006年7月的“台湾经济永续发展会议”将国民年金列为社会安全组题纲之一，在结论中为使国民年金达到十二项共同意见的目的，“内政部”拟订将“推动国民年金制度计划”纳为“2015年经济发展愿景之大温暖社会福利套案第一阶段三年冲刺计划”的十二项执行计划之一，召开公听会广纳各界意见。2007年“行政院”三度通过院会讨论，并在同年七月于“立法院”三读通过，2008年10月开始施行。

而2002年以后除了国民年金的讨论之外，另外一个最重要的议题是劳工退休后的经济安全不足的问题。台湾劳工在1984年劳动基准法公布实施之后，因为真正提拨退休准备金的单位数并不多（林万亿，2006：180），而且因为台湾中小企业平均寿命仅有13年左右，因此许多劳工退休后的经济来源多是依赖劳工保险的一次性老年给付和私人所得移转（唐文慧、叶书毓，2006：82-83）。劳退金成为当时的改革重点^①。基本上，对于劳委会所规划的劳工退

^① 劳动基准法通过之后，因为劳工退休金的问题，引起社会许多讨论，例如对劳退金地位的讨论，应为附加年金或是个人账户制（林万亿，2006：179-180）。不过对于劳工退休金新制的讨论应是从1997年劳委会规划的《劳工退休金条例草案》开始。

休金新制形式并没有太大的争议，最主要的争议在于对提拨率多寡的问题。因此在政治妥协下，很快就于 2004 年通过。劳退金新制虽然一开始主要是为了因应台湾以中小企业为主的弹性化劳动体制，但是通过劳退金新制也代表着台湾劳动市场弹性化的里程碑（杨伟中，2004）。然而，劳动弹性化却依然没有成为台湾国民年金的主要议题，也非劳工保险老年给付改革的主要议题。因此，在 2005 年之后对于国民年金规划的主要争议也非劳动弹性化所带来的挑战，而是在是否与劳工保险整合的问题上，包括费率、给付内涵或是实质的保险人部分都是争议焦点所在。

最后因为民间社会福利团体仍有不同意见，而无法送立法院审查。2006 年召开的“台湾经济永续发展会议”对于国民年金规划虽然有所共识，特别是指出国民年金应该整合劳工保险，成为整合式的国民年金体系（曾中明等，2006：24 - 25）。然而，其实这个提议与之前的规划有所差异。从 1990 年代末期开始，一方面为了避免增加企业额外的非劳动成本，另一方面，因为整合式国民年金体系会面临制度整合的困难，无法在短时间内解决，进而影响国民年金制度开办的时间；因此规划方向倾向分立式的国民年金体系（陈琬惠，2007：88），也奠定之后国民年金体系的基础走向。然而，国民年金的通过却引起了两项争议。第一，基础的国民年金体系虽然已经通过，但是劳工保险老年给付却依然是一次给付。因此，社会团体在国民年金法案通过之后，也积极推动劳保养老金化相关的改革。其中最大的争议即是在于保费以及所得替代率：从最低保费的 5% 和所得替代率 1.3%（民进党籍立委赖清德所提出），到保费 7.5% 和所得替代率 1.55% 都有人支持，因此无法很快在短时间内形成共识，而延迟到 2008 年国民年金开办之际才通过法案。其次，国民年金体系将农民纳入保障人口之列，然而，却引起了农民团体的抗议。原先的农民保险，政府负担了 90% 保费，并且还包括其他国民年金所没有的给付，同时可以每个月固定领取老农津贴 6000 元。对于农民而言，国民年金体系的推出等于是一种变相的

福利削减，因而有农民提出与国民年金脱勾的要求。

劳保养老金化与农民和国民年金脱勾的要求，在国民党重新执政之后获得重视。2008年7月的时候，在执政党占2/3席次的“立法院”中通过国民年金和劳工保险条例的修正法案。前者，也就是国民年金于开办之际将会排除农民，农民依然以农民保险为主，且领取老农津贴。后者修正的劳保养老金化主要有列三点：第一，老年给付的方式将由一次给付改为养老金给付，不过也保留劳工选择养老金给付或是一次给付的权利；第二，为保费费率和所得替代率的部分。保费费率为第一年7.5%，费率由第三年起调高0.5%，其后每年调高0.5%至10%；当年起，每两年调高0.5%，上限为13%。据估计保费费率将在2027年左右调至最高。所得替代率的部分，计算的基数定为1.55%，换句话说，一旦可以领取全额养老金，那么每月的所得替代率将会高达46.5%。第三，老年给付请领年龄将逐渐提高至65岁。第十年提高一岁，其后每两年提高一岁，以提高至六十五岁为限。也就是说约在2026年时退休年龄将达到65岁。

在2008年国民年金体系实施之后，台湾养老金体系（图1）呈现职业群体分立的的社会保险式养老金体系结构。第一层是由国民年金、劳工保险和老农津贴所组成的养老金体系结构；前面两类以社会保险原则为主，后者则是以税收为基础的津贴体系。第二层主要是劳工退休金的部分，目前相关的规定主要以个人账户制为主。如果超过200人以上的企业在工会或是半数员工同意下，可采取养老金制度，由雇主为职工提拨工资的6%至个人账户中。而军公教保险的部分，其养老金结构则是覆盖第一层基础养老金和第二层职业养老金的部分。第三层的部分，则是私人商业养老金保险；目前除了商业保险的相关法规管理之外，并没有任何养老金储蓄的政策鼓励措施（例如税收减免或保费补助）出台。由图1中也可以观察到台湾的第二层养老金制度仍然不够健全，目前的覆盖面只有达到军公教群体以及劳工保险；而在国民年金及老农津贴方面，并

没有相应的制度设计。有鉴于台湾人口老龄化的速度，这点不足势将成为未来的改革重点，但是目前尚未有任何相关的政策思维出台。

第三层	私人商业养老金保险						
第二层				劳工退休金		军公教保险	
第一层	老农津贴	国民年金体系		劳工保险			
覆盖类别	农民	其它	自营 业者	受雇者	蓝领及 白领劳工	公务员	军人
					国营事业 受雇者	公家单位	军队
		私部门				公部门	

图1 台湾养老金体系结构

资料来源：作者自制

由上面的分析可以看出民主化进程中的养老金改革，受到既有的制度碎片化、参与的政府与社会行动者多元、以及牵涉到的不同政策理念与利益牵扯，从而在政策制定过程中出现反反复复、莫衷一是的现象。这样并不是说民主政治一定对于社会政策有负面的影响，而是要强调民主政治改变了台湾政策制定的环境脉络，提高政策调控的难度。由于民主化的一个特色是参与意见的多元性，此时的关键便在于相对应的制度环境以及参与行动者之间的权力关系，尤其后者更是能否达成较佳政策结果的关键，主其事的政府部门官员以及执政首长的意愿往往有决定性的催化作用。在台湾的国民年金改革中，1990年代其实是一个非常适合整合各个养老保险制度的时期，可惜由于1995年健保的实施以及2000年大地震的发生，让主政者犹豫不决，蹉跎了这段宝贵的时期。进入2000年后，政党轮替加上民进党作为少数政府的格局，更加深养老金制度改革的难度，进而导致最后制度依旧分立的结果，同时各个职业群体的养老金保险中的福利待遇也有明显的差异。

如果和全民健保的实施相较，更可看出1990年代与2000年后的民主政治内涵差异。全民健保在1995年的施行前，同样也有制

度零散的问题，分别由军公教保险、劳保、以及农保承办各自职业群体的医疗保险业务。在政策过程中，业务整合的努力一样受到各个承办单位的牵制；后来是在李登辉的领导人意志下，排除众议而达成制度与业务合并的目标（Ku，1997）。进入2000年后，所谓“二代健保”的健保改革再度排上政治日程，主要目的在透过改变健保保费的结构，减轻日益沉重的财政负担。此时却由于民主政治形成的复杂生态，健保改革的目标迟至现在还未能达成^①。简言之，健保改革同样遇到国民年金改革所面临的民主政治制约，但是前者较后者幸运的是制度整合已经在1995年达成，使得后续的改革只需要专注在财务的健全与医疗提供品质的确保。相反的，国民年金改革由于过长的历程，以致在国民年金保险以及劳保年金通过后，失去了政治上的动能。在可预见的未来，台湾的养老金改革都不太可能迈向制度整合的方向，更遑论齐一化不同群体之间的福利待遇问题。

四、结 论

本文从台湾民主化的过程，解析养老金改革的政策动态，以凸显政治环境与治理结构的转变对于社会政策的影响。作者认为透过这个视角观察台湾养老金改革的案例，可以加深我们理解东亚福利体系对于人口老化与养老金给付财务压力的制度响应，并且提供国际比较的基础。藉此，本研究也企图在理论的观点中，拓展社会保障学界对于台湾社会福利发展的关注，同时将它放在一个东亚的脉络中，跟其他东亚国家的养老金改革经验进行理论对话。在养老金改革研究中，对制度的效果探讨同样提供我们许多洞见。新制度论

^① 日前，台湾“卫生署”署长杨志良先生推动二代健保，刚于2011年1月4日在“立法院”中通过，但是通过的法案内容却已经大打折扣，且杨先生为政策负责，宣布辞职。这个新版本的政策效果仍然备受批评，主要因为是在政治折衷下的妥协产品。

学者注意到政治制度的特性会影响年金政策的发展，并且形成特定的历史演进路径（Bonoli, 2000; Immergut et al., 2007; Lynch, 2006; Natali 2004; Schludi 2005）。即使在建立私人账户的私有化策略选择上，养老金政治也受到制度面的影响（Arza & Kohli, 2008; Bonoli & Shinkawa, 2005; Marier, 2008; Rein & Schmähl, 2004）。即使在福利改革的过程中，政治与福利制度依然展现韧性，成熟的制度往往具有锁定的效果，因为既得利益的人民与政治团体抗拒福利改革的删减，从而对福利改革政治形成莫大的压力（Pierson, 1994）。一旦制度模式成形于某个历史阶段，就会沿着一定的路径继续发展，形成路径依赖的现象^①。

从台湾的经验可以看出，由于台湾是民主化的社会，主事的精英官僚对于民意更为敏感；随着政治决策体系的开放与政党竞争态势的形成，呼应选民的需求以争取选票成为公共政策的主要考虑。活跃的社会与经济利益团体也往往会影响立法，甚至直接参与政策制定过程；所以国家机关内部官僚机构之间的沟通，加上和外部公民社会的互动，塑造了养老金政策的面貌。另一方面，既有零散的养老保险制度，对于后来的制度整合努力也形成一个障碍，迫使改革者不得不顾虑到现实环境，采取较为务实的、政治成本较低的改革路径。这点表现在改革过程中，各个既有的保险承载者（例如劳保、军公教保险等）抗拒制度整合的姿态，增加了整体努力整合不同养老金制度的难度，也说明为何台湾的养老金改革至今只有建立起覆盖全民的养老金制度，但是各个制度之间的差异协调努力仍然受到局限。

^① 例如博洛尼（Bonoli, 2000）在探讨英国、瑞士和法国的养老金改革时，说明了三国不同的政治制度中有不同的制度否决点，影响政党行动者的利益与策略导向，形成明显差异的养老金改革路径。不管是成熟的“卑斯麦型”现收现付养老金制，还是“贝弗里奇型”个人账户养老金制，在演进过程中往往有更强的制度延续性，而且也对后续的改革造成影响（Bonoli, 2003; Myles & Pierson, 2001）。

透过对于台湾养老金改革的分析,本文企图指出东亚养老金改革中政治制度脉络的转变,这点似乎还没有获得学者足够的关注,反而多数仍停留在民主化促进社会政策发展的印象。事实上,由于民主化过程形成的制度脉络质变,政府进行政策调控的难度也随之提高,进而影响到社会政策的结果。另一方面,由于原有的养老金制度不够健全,所以政府必须设法建立新的制度以覆盖弱势群体,同时改革既有养老金制度的缺陷。在台湾的情形中,这些努力表现在国民年金保险的建立以及劳工保险的年金实施。换句话说,相较于西方养老金改革的经验,东亚的改革常常是制度扩张与改革同时并行,以呼应社会对于加强养老保障的要求。在此同时,既有养老金制度却也形成改革的阻力,使得民主政治中的养老金改革更加困难。本文的分析指出,任何在理论上理解东亚养老金改革经验的尝试,都应该镶嵌于原有社会保障制度逻辑以及民主政治转型的政党政治脉络中,才能得到一个更为全面的社会保障与养老保障制度的变迁图像。

参考文献

- 李易骏、古允文 (2003). 另一个福利世界? 东亚发展型福利体制初探. 台湾社会学刊, 31: 189-241.
- 林万亿 (2006). 台湾社会福利: 历史经验与制度分析. 台北: 五南出版公司.
- 吕建德 (2007). 解释东亚福利体制的发展动力: 台湾与南韩的比较. 2007 年台湾社会学年会, 台湾社会学会主办.
- 唐文慧、叶书毓 (2006). 国民年金及劳退新制立法过程之比较: 政体中心的观点. 研究台湾, 1: 59-107.
- 陈琇惠 (2007). 台湾国民年金制度规划的发展与挑战——一项艰巨社会工程的构筑. 社区发展季刊, 116: 85-97.
- 杨伟中 (2004). 台湾劳动弹性化与国家角色——以劳工法律修改为中心. <http://linkage.ngo.org.tw/redmole/no3/R0307.htm>.
- 曾中明、姚惠文、郑贵华 (2006). 我国国民年金之规划历程. 社区发展季

- 刊, 116: 11 - 27.
- 傅立叶 (1994). 台湾社会福利体系的阶层化效果初探. 伊庆春主编, 台湾社会的民众意向: 社会科学的分析: 285 - 310. 台北: 中央研究院.
- 傅立叶 (2000). 老年年金、政党竞争与选举. 萧新煌、林国明主编, 台湾的社会福利运动: 232 - 256. 台北: 巨流出版公司.
- 詹火生 (1996). 台湾地区老人年金政策的两难: 市场经济原则或国家社会政策原则. 杨文山、李美玲主编, 人口变迁、国民健康与社会安全: 89 - 103. 台北: 中央研究院中山人文社会科学研究所.
- Arza, C. & Kohli, M. (2008). *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*. London & New York: Routledge.
- Aspalter, C. Ed. (2002). *Discovering the Welfare State in East Asia*. Westport & London: Praeger.
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2003). Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35 (4): 399 - 416.
- Bonoli, G. & Shinkawa, T. (2005). *Ageing and Pension Reform around the World: Evidence from Eleven Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Choi, Y. J. (2008a). Pension Policy and Politics in East Asia. *Policy & Politics*, 36 (1): 127 - 144.
- Choi, Y. J. (2008b). Business Influences in Pension Development in Japan, South Korea and Taiwan. *Journal of Social Policy and Labor Studies*, 19: 91 - 117.
- Chow, N. W. S. (1987). Western and Chinese Ideas of Social Welfare. *International Social Work*, 30: 31 - 41.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, G. Ed. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*: 1 - 31. London: United Nations Research Institute For Social Development.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7 (3): 179 -

- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M. (2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy and Business*. New York: Cambridge University.
- Goodman, R., White, G. & Kwon, H. J. Eds. (1998). *The East Asian Welfare Model – Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Gough, I. (2004). East Asia: the Limits of Productivist Regimes. In Gough, I. & Wood, G. Eds. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*; 169 – 201. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R. R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and East Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism. *Political Studies*, 48: 706 – 723.
- Holliday, I. (2005). East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism? *Policy & Politics*, 33 (1): 145 – 162.
- Holliday, I. & Wilding, P. Eds. (2003). *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hwang, G. J. (2006). *Pathways to State Welfare in Korea: Interests, Ideas and Institutions*. Aldershot: Ashgate.
- Immergut, E. M., Anderson, K. M. & Schulze, I. Eds. (2007). *The Handbook of Western European Pension Politics*. New York: Oxford University Press.
- Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oeconomic Welfare States. *Government and Opposition*, 25 (4): 447 – 462.
- Jones, C. (1993). The Pacific Challenge: Confucian Welfare State. In Jones, C. Ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*: 198 – 217. London: Routledge.
- Ku, Y. W. (1997). *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Ku, Y. W. & Finer, C. J. (2007). *Developments in East Asian Welfare Studies*.

- Social Policy and Administration*, 41 (2): 115 – 131.
- Kwon, H. J. (1997). Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems. *Journal of Social Policy*, 26 (4): 467 – 484.
- Kwon, H. J. (1999). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan.
- Kwon, H. J. (2005). Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. *Development and Change*, 36 (3): 477 – 497.
- Lynch, J. (2006). *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*. London & New York: Routledge.
- Midgley, J. (1985). Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers. *Social Policy & Administration*, 20 (3): 225 – 238.
- Myles, J. & Pierson, P. (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. In Pierson, P. Ed. *The New Politics of the Welfare State*: 305 – 333. New York: Oxford University Press.
- Natali, D. (2004). The Hybridisation of Pension Systems within the Enlarged EU: Recent Reforms in Old and New Members. *Revue Belge De Sécurité Sociale*, 2: 353 – 378.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Rein, M. & Schmähl, W. Eds. (2004). *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rudra, N. (2008). *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* New York: Cambridge University.
- Rieger, E. & Leibfried, S. (2003). *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Streeck, W. & Yamamura, K. Eds. (2001). *The Origins of Nonliberal Capitalism*:

Germany and Japan in Comparison. Ithaca and London: Cornell University Press.

Tang, K. L. (1998). *Colonial State and Social Policy: Social Welfare Development in Hong Kong 1842 – 1997*. Lanham, MD: University Press of America.

Tang, K. L. (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Walker, A. & Wong, C. K. (1996). Rethinking the Western Construction of the Welfare State. *International Journal of Health Services*, 26 (1): 67 – 92.

Wong, J. (2004). *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Yamamura, K. & Streeck, W. Eds. (2003). *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca & London: Cornell University Press.

(责任编辑: 林 骏)