

高齡婦女的經濟安全保障何去何從

林淑萱

壹、前言

何謂高齡婦女？依據我國就業服務法對於 45 至 65 歲的國民界定為中高齡者，內政部老人狀況調查報告將受訪者的年齡區分為 50 至 64 歲、65 歲以上兩大類屬（aggregate）。因此，本文將高齡婦女界定為 50 歲以上的婦女。但是各國對於高齡的界定不一，主要關聯到其社會福利的發展脈絡與經濟、政治、社會等情勢的差異。

根據民國（以下同）91 年「老人狀況調查報告」（內政部，2005a：62～63），50 歲以上婦女對於老年生活的期望（複選題），以「身體健康的生活」占第 1 位（37.90%），能與家人團圓和樂的生活居第 2 位（26.73%），經濟來源無慮的生活居第 3 位

（17.26%），可見經濟安全保障的需求對於高齡婦女的重要性是僅次於健康與家人關係。老年經濟安全保障攸關老人的生活幸福感與生活品質，其經濟來源部分來自工作所得；也有學者鼓勵老人社會參與（包括勞動參與），累積成功老化的資本。

但是根據勞委會統計處資料顯示，我國女性勞動力參與率在 45 至 64 歲各年齡組都較先進國家明顯偏低，且未曾出現如日本、韓國等亞洲諸國「二度就業」的情形。政府於今年 7 月間召開經濟永續發展會議，以及規劃「大溫暖」福利計畫，以降低失業率，支持婦女就業（育嬰留職津貼與補貼托育），提高婦女勞動力參與率等為施政重點，可見高齡化社會極度缺乏勞動力，老人參與生產性活動的議題也

再度受到重視。

高齡婦女參與生產性勞動可以為自己的經濟安全謀得更大保障，也有助於國內經濟發展。但是社會快速變遷，人口結構趨向高齡化，家庭對高齡者的支持將逐漸式微；加上全球化的影響，知識經濟時代的來臨，彈性勞動市場的興起，高齡婦女教育程度不高（57 年才有 9 年國教），就業面臨性別歧視（sexism）與年齡歧視（ageism）益形困難；即使有工作，由於所得不高以及就業的不穩定等因素，都將影響高齡婦女的經濟安全。更重要的是目前國民年金尚未開辦，微薄的敬老福利生活津貼對於未就業的高齡婦女而言，如何能確保其晚年的經濟生活呢？

由英國新工黨 Blair 上任所推動的 New Deal，可以看出對於高齡婦女（50 至 60 歲）投入工作的福利（welfare to work）要求較為寬鬆，美國對於高齡者（45 歲以上）就業的免於受到歧視等，反應出先進國家的勞動政策是鼓勵高齡者繼續就業，為個人的老年經濟生活做準備。

總之，為確保高齡婦女老年的經濟安全，當務之急應有較積極的勞動政策與措施，先進國家有哪些

值得我們學習的典範呢？再者，以往國內對高齡者的經濟安全保障著重年金改革的探討，以瑞典、美國、日本或是智利等國居多（社區發展季刊 91 期）。本文則以 2004 年 5 月新加入歐盟的 10 個國家（塞浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維亞）與當年正在申請加入的 3 個國家（保加利亞、羅馬尼亞、土耳其），就其年金改革與高齡婦女經濟安全保障有關聯的部分作為探討的主軸，其中女性主義福利學者也提出其觀點；最後本文貫穿東西歐國家的人民對其國家年金改革的看法之比較，以上謹提供國內國民年金建制將高齡婦女的經濟安全保障一併考量的參考。

貳、高齡婦女經濟安全保障

一、我國高齡者經濟安全保障現況

目前國內高齡者的經濟保障因職業、身分等不同，所依據的法規有所差異，自然有保障不等的結果（詳如表一）。由於高齡婦女勞動力參與率偏低，以 2004 年統計為例，50~54 歲為 45%；55~59 歲為 29.1%；60~64 歲為 17.97%；65 歲

為 3.93%（吳宏翔，2006），因此能領取納費制給付的比率並不高。即使能領取勞保給付，以一次給付方式容易因通貨膨脹而貶值，或是管理投資不當而耗損。此外，以每件老年給付金額約九十多萬，換算為月退，其薪資替代率也不到 20%（石決，2005）。

再者，根據 93 年低收入戶生活狀況調查報告（內政部，2005：14～15），低收入戶主要生計負責人為女性者 51.19%，較男性 48.81%略多；年齡以 40～60 歲（42.67%）最多，60 歲以上者（28.97%）居次。以此推估，低收入戶中約二成五是高齡婦女為主要生計負責人，其由社會性移轉獲得家庭生活費補助或中低收入老人生活津貼、全民健保保費補助等。雖然政府提供社會救助來幫助低收入者，但是有 16.34% 受訪者希望求得謀生技能獲得較有

利工作條件（內政部，2005a）。因此，如何協助這些有意願工作者經由增進職業知能而達到脫貧的目標，將是政策制定努力的方向。

此外，從內政部 89 年及 91 年的 2 次「老人狀況調查」發現（蘇麗瓊等，2005），在經濟來源部分「子女奉養」、「政府救助及津貼」與「退休金、撫卹金或保險給付」都相對提高，91 年較 89 年分別增加了 4.59%、10.25%及 1.96%，可見政府在經濟安全的提供有明顯成長；但對照每月的平均生活費，看出老人的花費增加中，同時主觀感受經濟狀況屬夠用且有餘的比例較 89 年減少 6.5%，需要補助者提高 7.8%左右。換言之，老人的消費支出因通貨膨脹實質所得並未增加，物質生活的需求提高等因素而有不足感。

表 1 老年經濟安全保障法規

身分／職業	退休	社會保險	津貼/補助
公教人員	公務人員退休法、學校教職員退休條例（退休金）	公教人員保險法（養老給付）	—
軍人	陸海空軍軍官士官服役條例（退休俸）	軍人保險條例（退伍給付）	—
勞工	勞動基準法、勞工退休金條例（退休金）	勞工保險條例（老年給付）	—
農民	—	—	老年農民福利津貼暫行條例（福利津貼）

身分／職業	退休	社會保險	津貼/補助
榮 民	—	—	國軍退除役官兵就養安置辦法（就養給與）
中 低 收 入 戶	—	—	中低收入老人生活津貼發給辦法（生活津貼）
身 心 障 礙 者	—	—	身心障礙者生活托育養護費用補助辦法
其他（排富、排貧條款）	—	—	敬老福利生活津貼暫行條例（福利津貼）

資料來源：林淑萱（2006）老人福利，台南市：光華女中。

二、高齡婦女的就業困境

婦女照顧兒童、老人與生病的家人等責任之承擔，乃是其就業阻礙的因素之一（UN, 2005）。以荷蘭為例（Fitzpatrick, 2003），婦女勞動參與率提高，但男性對家人照顧與家務的參與並未增加，因此，婦女淪為次級勞動所得者（secondary earners）。聯合國千禧年八大發展目標的第三大目標——達成性別平等，其七大行動策略就包含消除就業的不平等，致力於減少婦女的非正式僱用，祛除男女同工不同酬的差別待遇，降低職業性別區隔的現象（UN, 2005）。換言之，聯合國呼籲家庭照顧去性別化，消除職場性別階層化的待遇歧視，強化婦女勞動參與的機制，促進兩性和諧、平等對待的核心價值。

從社會建構的觀點看老人角色被塑造成「非勞動力」、「無角色

的角色」（roleless role），但是老人仍然是具有工作動機，只是受到社會時鐘對其行為的規範，或是勞動市場的年齡歧視（ageism），或是內化社會制度與偏見而被迫或者自願退出勞動生產的行列。

三、成功老化

除了上述勞動參與之外，老人的社會參與還包括志願服務、宗教性活動、教育或是休閒活動，政治活動等，這些社會參與的意涵可連結「成功老化」的概念，說明如下。

近年來老年學的研究者相當重視如何成功老化的議題研究。Steuerink（1998）提出社會生產功能理論（Social Production Function Theory）來解釋成功老化，其中包含生理健康與社會幸福兩個重要的概念，可以細分為 5 個重要的工具性目標（林淑萱，2006）：

(一)生理健康：1.舒適：除了基本的需求滿足外，也免於恐懼、疼痛、匱乏或憂慮。2.有刺激：有趣的活動與挑戰性的方案等可以避免生活的單調與乏味。

(二)社會幸福：1.行為能力受到肯定：在日常生活中仍舊可以履行簡單的行為。2.關愛：獲得自己和別人的愛，而且也感受到別人的關懷。3.地位：和別人相較之下，有一個屬於自己而且有意義的位置。

上述這兩大面向彼此之間沒有替代性，也就是說，生理層面即使完全無慮，而社會層面不足，再多再好的生理照顧也無法提升其生活品質，反之亦然。但是這兩大面向彼此的細項之間則有替代性，例如：王先生的社會地位消失了，如果他能由社會關係中（尤其是家人）感受到別人的關懷與愛，或是行為能力受到肯定，則生活品質的影響不會有太大的變化。總之，生理健康與社會幸福這兩大面向能兼顧者，比起只有生理健康或只有社會幸福的滿足者（即使是高度滿足），前者的成功老化也比較受到肯定。

總之，上述的理論中指出老人的社會參與能兼顧生理健康與社會幸福，生活有變化與調劑，再創社

會有意義的地位，由社會互動與關係中建構個人的社會支持網絡，也維繫老人成功老化的重要基石。根據薛承泰等學者的研究（2002），國內高齡婦女退休後生活規劃當志工的比例較男性為高，91年「老人狀況調查」則發現：高齡婦女未來再度投入職場較男性為低（內政部，2005a），顯示兩性退休後的生涯規劃有所不同。而勞委會陳玉芳（2006）的文章也指出：1999～2004年間台灣女性實際退休年齡為59.0歲，較日本66.1歲，韓國66.9歲，美國63.1歲為早，因此，應及早制定鼓勵高齡婦女延後退休的政策。

參、他山之石

一、高齡就業政策與立法

英國新工黨 Tony Blair 於 1997 年執政的次年就大力推動福利改革，其中和高齡就業者較有密切關聯的是「新協定計畫」（New Deal），依據該計畫單親、身心障礙者、失業者的配偶等可自願加入（Decean, 2002）。英國政府的文件報告中指出，對於身心障礙者給付（Invalidity Benefit）的消極被動措施，可能會讓仍具有生產力的老人

自我界定為無法參與活動者，而不是失業者（Decean, 2002）。因此，新協定計畫對於高齡失業者也提供求職者津貼，但是對於高齡者的工作福利（welfare to work）要求並不高，只要是處在求職狀態，政府提供個人化的就業相關服務，導入就業貼補政策，讓福利領受者接受低薪工作。再者，2001 年政府進行社會福利體制的改組，將原先的社會安全全部改為工作與年金部（Department of Work and Pension），可見就業安全與年金制度在英國受到的關注。

日本在 1998 年修正「新事業創出促進法」，為鼓勵高齡者創業，調降最低資本金額的規定（內閣府，2004）。美國則早在 1967 年就制定「年齡歧視就業法」（Age Discrimination in Employment Act, ADEA），保護 45 歲以上勞工免於因年齡因素被革職。1990 年的「高齡勞工保護法」（Older Workers Benefit Protection Act），禁止雇主對高齡勞工與年輕勞工實施差別待遇。

由上述國家對高齡者的權利保障與維護，可以作為我國對高齡婦女就業政策的借鏡。

二、新加入歐盟（EU）國家的年金改

革

以下就 2004 年 5 月新加入歐盟的 10 個國家（塞浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維亞）以及正在申請加入的 3 個國家（保加利亞、羅馬尼亞、土耳其）年金改革概況與高齡婦女經濟安全保障有關聯的部分說明如下（Fultz, 2004）：

（一）公共年金領取年齡

1. 逐步提高法定年金領取年齡（詳如表 2）：例如捷克自 1995～2006 年每年逐步調高婦女公共年金領取年齡 4 個月，愛沙尼亞自 1998～2016 年每年逐步調高 6 個月，匈牙利自 1996～2009 年每 2 年調高 1 歲；其結果是除了斯洛伐克與土耳其之外，多數國家女性法定年金領取年齡普遍在 60 歲以上（包括 60 歲），法定年金領取年齡提高 3～6 歲，相對於男性提高 2～3 歲女性的漲幅較高。

2. 兩性領取公共年金年齡漸趨一致：由表 2 顯示塞浦路斯、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞等國男女兩性領取年金年齡呈現趨於一致。

3. 領取公共年金年齡和子女數多寡有關：某些國家如捷克、斯洛伐克（脫離捷克而獨立）與斯洛維

亞規定領取年金年齡視子女扶養數而定。以捷克為例，女性在 2013 年法定年金領取年齡為 59~63 歲，無子女者為 63 歲，有子女 1 名者為 62 歲，子女至少有 5 名者為 59 歲，此為東歐國家重視傳統家庭倫理價值的獎勵措施（Velladics, K. et al., 2006）。

4.廢除提早退休制：以往對於某些

工作類屬有提早退休或是領取較高給付的優待，但目前逐漸取消該特權，例如波蘭將於 2007 年廢除這項特權（Fultz, 2004）。

5.對提早退休者的獎懲：斯洛維亞於 1999 年提高婦女公共年金領取年齡，對提早退休者降低薪資替代率，晚退者則提高重分配率予以獎勵（Fultz, 2004）。

表 2 2004 年加入歐盟國家公共年金領取年齡

國別	實施時間	男性	女性
塞浦路斯	1995	65（提早退休年齡 63）	65（1935 年 1 月 1 日以前出生者提早退休年齡 63）
捷克	1995	62（2006 年止，每年提高 2 個月）	57~61（視子女扶養數而定，2006 年止每年提高 4 個月）
愛沙尼亞	2000	63	63（2016 年止每年提高 0.5 歲）
匈牙利	1996	62（2001 年止每 2 年提高 1 歲）	62（2009 年止，每 2 年提高 1 歲）
拉脫維亞	1998	62（2003 年止每年提高 0.5 歲）	62（2008 年止，每年提高 0.5 歲）
立陶宛	2000	62.5（2003 年止每年提高 0.5 歲）	60（2006 年止，每年提高 0.5 歲）
馬爾他	1987	61	60
波蘭	1999	65（提早退休制 2007 起廢除）	60（提早退休制 2007 起廢除）
斯洛伐克	1988	60	53-57（視子女扶養數而定）
斯洛維亞	1999	63	61
保加利亞	2000	63（2005 年止，每年提高 0.5 歲）	60（2009 年止，每年提高 0.5 歲）
羅馬尼亞	2000	65（2015 年止每季增加 1 個月）	60（2015 年止，每季增加 1 個月）
土耳其	1999	60	58

資料來源：Fultz, E. (2004) Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls. *International Social Security Review*, 57(2)：7.

(二)年金費用分攤（詳如表 3）

1.勞資雙方負擔年金費用居多：除了馬爾他由勞資政三方平均

攤費用外，幾乎全由勞資雙方負擔年金費用（2002 年拉脫維亞雖由政府負擔年金費用，但是次年起改由

勞方要負擔投保薪資 9%的費率，資方要負擔 24.09%)。

2.資方負擔年金費用比重較高：除了斯洛維亞勞方負擔年金費

用比重較高，塞浦路斯、馬爾他、波蘭等勞資雙方均攤外，多數國家的資方負擔均較勞方為重。

表 3 歐盟國家年金費率分攤（投保薪資占率，2002）

國別	雇主	受雇者	政府	合計
塞 浦 路 斯	6.3	6.3	4	16.6
捷 克	19.5	6.5	—	26
愛 沙 尼 亞	20	2	—	22
匈 牙 利	18	8	—	26
拉 脫 維 亞	—	—	30.86	30.86
立 陶 宛	22.5	2.5	—	25
馬 爾 他	10	10	10	30
波 蘭	16.26	16.26	—	32.52
斯 洛 伐 克	21.6	6.4	—	28
斯 洛 維 亞	8.85	15.5	—	24.35
保 加 利 亞	21.75	7.25	—	29
羅 馬 尼 亞	23	12	—	35
土 耳 其	11~13	9	—	20~22

資料來源：Fultz, E. (2004) Pension reform in the EU accession countries： Challenges, achievements and pitfalls. International Social Security Review, 57(2): 11

(三)年金三柱

保加利亞、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、波蘭等國先後分別在 1998~2002 年間實施強制性職業年金，除了以社會保險型態採隨收隨付（Pay-as-you-go）財務處理方式作為第 1 層保障外，等於多了第 2 層經濟安全保障，其年金費率詳如表 4。此外，捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、斯

洛伐克、斯洛維亞、保加利亞、土耳其等國也先後於 1994~2001 年間實施自願性個人儲蓄制，目前匈牙利前五大公司員工有 80%加入該體系；因此，第 3 層保障的完成，使得年金體制更加堅實，也達成當時世界銀行的年金三柱的建議目標。

雖然部分國家年金的改革趨向以職業年金來替代公共年金，讓給付與工作年資產生連動，具有鼓勵

勞動參與的意義，但是學者 Williamson (2004: 58) 質疑拉脫維亞、波蘭等國公共年金給付計算公式的改變不利於婦女。因為女性工作期間的年資中斷與所得較低，如果由確定給付的隨收隨付制 (pay-as-you-go defined benefit model) 改為概念式確定提撥制 (notional de-

financed contribution model)，必須以實際薪資的多寡作為調整的指標，並不是每年固定調漲，而且以終生全部保費與退休時的平均餘命作為計算基礎，因此改制後女性年金給付的薪資替代率反而下降 (Fultz, 2004: 8)。

表 4 2002 年歐盟國家年金費率 (%)

國別	隨收隨付制+強制性企業年金			隨收隨付制 (第一柱)			強制性企業年金 (第二柱)		
	合計	雇主	受雇者	合計	雇主	受雇者	合計	雇主	受雇者
保加利亞	29.00	21.75	7.25	27.00	20.25	6.75	2.00	2.00	—
愛沙尼亞	22.00	20.00	2.00	16.00	16.00	—	6.00	4.00	2.00
匈牙利	26.00	18.00	8.00	20.00	18.00	2.00	6.00	—	6.00
拉脫維亞	30.86	—	—	—	—	—	—	—	—
波蘭	32.52	16.26	16.26	25.22	16.26	8.96	7.30	—	7.30

資料來源：Fultz, E. (2004) Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls. *International Social Security Review*, 57(2): 12.

三、東西歐國家人民對年金改革的意向

東西歐國家年金制度的比較，受到文化與福利傳統差異影響，西歐採普及式給付 (universal benefit) 居多與提早退休的規範較為寬鬆；東歐則公共年金法定退休年齡較低。但根據 Velladics, K. 等學者於 2000~2003 年間，搜集到的西歐 6 個國家 (包括奧地利、比利時、荷蘭、德國、義大利、芬蘭) 與東歐 6

個國家 (包括捷克、愛沙尼亞、立陶宛、波蘭、斯洛維亞、羅馬尼亞) 的人民對年金改革的偏好與意向 (Velladics, et al., 2006: 475-95) 顯示，其共通性有：(一)對於年金財務的窘困，贊成提高稅收來支應給付支出的受訪者較多，(二)感受到人口老化、少子女化等勞動力不足的危機，主張擴大延展工作期增加工作年資的比例居多，透過提高年金給付領取的年齡、廢除提早退休制

度等政策的實施，(三)贊成降低年金給付者並不多，多數人仍傾向上述兩個方案的改革。至於差異性方面，東歐強調傳統倫理價值，代間連帶（intergenerational solidarity）與性別差異，顯現在強調經濟來源依賴子女，扶養子女數多者甚至享有提早領取年金給付的優待；對於兩性領取給付年齡仍然採差異原則者居多，女性較男性領取給付的法定年齡略低。

肆、討論與建議

一、社會適當性（social adequacy）與個人公平性（individual equity）

由於各國的年金制度與其社會安全的發展脈絡、政治意識形態、

經濟狀況等有關，其中意識型態是了解制度如何建構的一種方式，尤其是給付應合乎平等原則（principle of equality）或是公平原則（principle of equity）一直沒有定論。平等是指「同等的分享」，公平是指「合理的分享」。公平有若干類型，其中「應得的公平」（deserved equity）是依據個人某種形式的付出與貢獻比例來決定其報酬，純粹的公平（pure equity）則是依據需求而給付，例如一般救助就

將福利領受者的境遇納入考量（Macarov, 1995）。

〈建議〉：假使我們認為高齡婦女是經濟上較弱勢的群體，則在公共年金保障這一支柱應以稅收來支應，如果採納費制勢必有不少婦女繳不出保費。因此，維持其基本的經濟安全是首要之務，也就是合乎社會適當原則。至於職業年金或是個人自願儲蓄則採用個人公平原則，其給付和費用有密切關聯。

二、給付計算

平均餘命生命表（life expectancy tables）的採用考量，如果採用特定性別生命表（gender-specific life expectancy tables）作為給付計算基礎，勢必對平均餘命較長的女性不利。養育兒女期間是否納入年金給付年資的計算？給付因扶養子女的人數而有不同規定嗎？這些涉及採兩性平等或是差異原則，多年來一直是爭議不休。美國學者 Nelson, B. 提出「雙層福利體系」（two-tier welfare state），認為男性的社會安全體系以「社會保險」為主，女性則以「社會救助」為主，這樣的分立取決於是否具備社會保險身分資格（Orloff, 1996）。雖然社會福利性別隔離的現象所造成的階層化之

性別關係（*hierarchical gender relations*）已逐漸改進，但是女性主義的福利學者認為只要與女性懷孕、生育、養育經驗等有關的法案或政策，都應該對於女性在既有結構中不利地位給予特殊考量（潘淑滿，2006）。

〈建議〉採用男女合併的生命表（*gender-neutral life expectancy tables*）應該是較能保障婦女經濟安全的作法，但是應優先考量國家財務狀況。至於育兒期間年資的併入計算，目前新加入歐盟國家有匈牙利與波蘭傾向刪除（Fultz, 2004），主要是著眼於財務考量。東歐部分國家雖然將給付與扶養子女的人數連結，卻引發西歐自由主義學者的批判，質疑社會權的存在應視資源的有無而定（黃源協等，2006），何況生育的多寡這並非是社會權（Velladics, 2006）。雖然聯合國大聲呼籲政策制定應採取性別主流化（*gender mainstream*），但是各國年金改革中性別差異原則不再是政策關注的重要議題，階級與種族才是主流，這是大家應接受的潮流事實。

三、提高高齡婦女勞動參與率，研擬延後退休方案

前面提到國內高齡婦女勞動參與率較低以及其阻礙因素，應該要盡量消除，例如歐洲整體高齡的具體核心原則，包括終生學習（*life long learning*）、就業延長（*working longer*）、較晚退休（*retiring*）、退休後仍活躍（*being active after retirement*）社會參與，並致力於維持健康（*engaging in capacity enhancing and health sustaining*）。如此，不只是提高高齡者的生活品質，對社會整體而言也因為持續有勞動力投入、較低的扶養比或依賴比，並能節省年金與醫療費用支出，使個人與社會雙贏（周玟琪等，2006）。

〈建議〉提供高齡婦女以工代賑（*relief work*）：勞動市場趨向彈性化，非典型的就業型態（林淑萱，2003）如部分工時者、隨傳隨到者、臨時派遣勞動、定期聘雇契約工作、電傳勞動、外包等日增，低工資、低穩定度的工作，加上高齡婦女就業面臨年齡歧視與性別歧視的困境，二度就業困難，若要提高其就業率，應仿效美國制定年齡歧視法，且除非有快速或急遽的變動，否則政府應研擬暫時性的政策措施（*interim policy measures*），增加高齡婦女的經濟安全（Choi,

2006)。又，勞工老年給付年齡應逐步提高，給付方式並由一次給付制改採年金化，對於退休後平均餘命較長的婦女有利其經濟安全，降低通貨膨脹的危機；兩性領取給付年齡趨向一致，用以增加高齡婦女的工作年資，領取較多工作所得，也能因勞動參與而累積成功老化的資本。

四、年金多層次保障的建制

我國現行老年經濟保障體制主要是以職業身分作為給付的導引，採公私部門分離的兩層架構，包含津貼、社會救助、社會保險與退休金制度。目前獨厚軍公教人員造成給付的不公平之外，體制的不完備也是大問題。尤其是投保人數最多的勞保老年給付，需要修法讓體制更為健全，第一柱的勞保保費負擔改採勞資雙方均等分攤保費，對於雇主僱用高齡勞工是否有誘因？又，世界銀行在 2005 年發表“Old Age Income Support in the 21 Century”報告，調整對於年金改革的看法，認為人口老化的壓力下，各國現行大多數的年金制度財務都有問題，且未如預期達到社會目標，因此倡導在原有三柱一體架構中加入第零柱的國民最基本保障

（如社會救助），以及年金以外包括照護及來自家庭或民間非正式支持的第四柱保障（劉玉蘭等，2005）。

〈建議〉年金改革並非一蹴可幾，由歐盟多數會員國的年金三柱，在第一柱的保費負擔顯示出有勞資雙方均等分攤的趨向，這部分事關重大仍有代商權；第二柱勞工退休金應大力改革，擴大自雇者強制提撥退休金，讓老年有「錢」景；第三柱則要大力宣導，讓民眾評估個人要儲蓄多少才能維持某個水準的經濟生活；例如加拿大、美國等政府會告知民眾，目前還需要工作多少小時，才可以領到一定金額的給付。至於世銀的最新建議，我國已有社會救助與長期照護的機制，可與三柱的建制同步進行。

伍、結語

當社會與人口結構的快速變遷，先進國家經濟成長趨緩，高失業率、人口老化、少子女化、貧富差距擴大等問題如排山倒海般襲擊而至，高齡婦女的經濟安全保障能獲得多少關注？

雖然女性主義福利學者與聯合國性別議題特別顧問部（OSAGI）

極力倡導婦女權利的保障，但是各國政府爲了社會福利財務窘困而焦頭爛額時，他們只盼望人民減少權利語言，多承擔些責任與工作福利（workfare）。

觀之先進國家對高齡婦女的就業訂定年齡歧視法，終身學習等措施，值得我國政策制度之參考。歐盟會員國對於年金改革的理念與內涵，包括提高年金給付領取年齡、廢除早退制度，男女年金受益年齡趨於一致等；東西歐國家儘管文化

與福利傳統的差異，但是人民對於改革的意向大多是一致的，降低給付水準將會影響他們晚年的經濟生活，也是最不樂見的。雖然我國國民年金尚未開辦，但是它山之石可以攻錯，站在巨人的肩膀上吸取他國的經驗，可以給予我國啓示，減少政策的錯誤。但最終仍要回歸到國內政治、經濟與社會脈絡的考量與省思。

（本文作者現為嘉南藥理科技大學社工系暨台南科技大學生活科學系兼任講師）

📖 參考文獻

- 內閣府編集（2004）高齡社會白書。東京：內閣府。
- 內政部（2005a）中華民國 91 年老人狀況調查報告。
- 內政部（2005b）中華民國 93 年低收入戶生活狀況調查報告。
- 石決（2005）老年經濟安全保障制度之探討，社區發展季刊，110，260～273。
- 吳宏翔（2006）我國婦女與中高齡勞動力參與率情勢分析與建議，台灣勞工雙月刊，1，22～31。
- 林淑萱（2006）老人福利，台南市：光華女中。
- 林淑萱（2003）生活危機管理——以個人職業生涯爲例，台南女子技術學院，生活危機管理研討會，71～83。
- 周玟琪、蘇瑞明（2006）延後退休年齡與促進高齡就業，台灣勞工雙月刊 3，76～88。
- 黃源協、蕭文高著（2006）社會政策與社會立法，台北市：雙葉。
- 陳玉芳（2006）高齡化社會二度就業的國際潮流，台灣勞工雙月刊，2，102～108。

- 劉玉蘭、陳正民（2005）我國的國民年金規劃與未來展望，2005 年台灣社會福利學會年會，「社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制」國際學術研討會，71～93。
- 潘淑滿（2006）平等或差異？母親身分與母性政策的論述，社區發展季刊，114：219～238。
- 薛承泰、曾敏傑（2002）中高齡退休生涯規畫與影響因素之研究，勞資關係論叢 11：33～67。
- 蘇麗瓊、黃雅鈴（2005）老人福利政策再出發——推動在地老化政策，社區發展季刊，110，5～13。
- Choi, Young-Jun (2006) Transformations in economic security during old age in Korea: the implications for public-pension reform. *Aging & Society*, 26, 549-565.
- Deacon, A. (2002) *Perspective on Welfare-Ideas, Ideologies and Policy Debates*. Buckingham: Open University.
- Fitzpatrick, T. (2003) *After the new social democracy*. UK: Manchester University.
- Fultz, E. (2004) Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls. *International Social Security Review*, 57(2), 3-24.
- Macarov, D. (1995) *Social Welfare: Structure and Practice*. CA: Sage.
- UN Millennium Project (2005) *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women*.
- Velladics, K., Henkens, K. and Van Dalen, H.P. (2006) Do different welfare states engender different policy preferences? Opinions on pension reforms in Eastern and Western Europe. *Aging & Society*, 26, 475-495.
- Williamson, J. B. (2004) Assessing the pension reform potential of a notional defined contribution pillar. *International Social Security Review*, 57(1), 47-64.
- Orloff, A. (1996) Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 22, 51-78.