

# 英國社會安全制度現況及年金改革措施之探討

吳明儒

## 壹、前言

英國年金制度改革與整體社會安全制度的發展密不可分。英國工黨政府上台之後，首相布萊爾(Tony Blair)宣稱對於社會福利的各項改革方向，主要以建立政府與民衆的新契約關係爲主軸。一九九八年英國最新社會福利綠皮書「爲國家建立新契機，建立新的福利契約」(New ambitions for our country: A NEW CONTRACT FOR WELFARE)所揭櫫英國福利改革的基本方向，英國工黨政府希望透過此一改革方案引導英國社會成功的走向二十一世紀。另一方面，政府公

共年金政策也有新的轉變，一九九八年底布萊爾撤換Frank Field(註一)任命Alistair Darling爲社會安全部長(Secretary of State of Social Security)，並且在一九九八年十二月十五日發表年金政策綠皮書，此一跨世紀的年金改革措施，是否仍舊依循保守黨私有化的老路或者另創新局呢？國內值此政黨輪替，國民年金制度歸零思考的同時，本文希望能夠透過檢視現行英國社會安全制度現況，同時回顧英國公共及私人年金制度的歷史發展，以及目前面臨的問題及未來可能的發展方向。藉此，以它山之石，或可爲鏡，或可攻錯。

## 貳、新的福利契約

一、英國福利改革的重點

首先工黨政府仍然以機會與安全爲建構未來福利改革的基本方向，直言之，即是在確保每一個國民工作機會以及基本安全保障的均等。貝佛里奇的原則仍然被視爲規臬：第一、社會責任原則：社會有責任幫助每一個真正需要幫助的人，特別是那些無法自己照顧自己的人；第二、自助原則：當自己仍有餘力時，每一個人都有自己幫助自己的義務；第三、工作福利(Work-to-Welfare)原則：對於具有工作能力的人而言，工作是脫離貧窮最好的途徑。同時必須將福利弊端及福利濫用減少到最低。

工黨政府認爲目前英國的福利制度

已經偏離了上述的幾項原則，使得公共支出不斷的增加，然而貧窮及社會隔離 (social exclusion) 卻日漸嚴重。在政府所公布的「焦點檔案」(Focus File)中更明白的陳列十大現象：

第一、從一九七九年到一九九六年間社會安全支出額外增加了四百三十億

英鎊，相當於每年以百分之四的速度增加。但是貧窮未見減少，而社會更顯不平等。一九七九年時生活在一半平均所得以下的人數只有十分之一，但是目前卻增加為五分之一。

第二、沒有工作人口家戶的比例，一九七九年為全部家戶五分之一，然而目前為過去的一倍。

第三、社會安全支出遠超過健康、教育、司法及治安支出的總合。

第四、目前的福利國家所提供社會上貧窮者的資源愈來愈少，最後五分位所得者相對於一九七九年時所分配到的資源更少。

第五、幾乎接近四百萬個兒童生活

在貧窮狀態。

第六、超過一百萬個仍在工作年齡，卻患有痼疾或身心障礙者，居住在沒有任何工作人口的家戶之中。同時在領取疾病給付及身心障礙津貼中，超過四分之一者目前正在找尋工作或未來能重返工作崗位。

第七、因給付的浮濫所造成的損失，估計每年大約四十億英鎊，足以蓋一百座大型醫院。

第八、制度設計使得人們不願去工作，因為領取給付的關係，導致約三十六萬人必須適用百分之八十，甚至更高的稅率。

第九、制度本身設計的十分複雜，同時與工作給付之間的關係不易瞭解，使得許多失業業者不瞭解如何從工作中謀求最大的利益。

第十、將近一百萬個年金者，因其身分而無法領取所得支持 (Income Support)。

表一 英國 1996/97 政府支出概況

項目	百分比
社會安全支出	32%
健康及社會服務	17%
教育	12%
國防	7%
司法及公共秩序	5%
交通	3%
其他	24%

資料來源：DSS, Welfare reform focus file, P.1.

二、英國社會安全制度現況檢討

(一) 社會安全支出

一九四九年英國建立現代福利國家的第一年，政府每花一英鎊，其中有一三·五%是花在社會安全給付。一九七一年為十八%，一九九七年則增為三〇%。幾乎佔去政府支出的三分之一。就絕對量來看，二〇〇〇年時社會安全支出將達一〇〇〇億英鎊，超過政府目前

所得稅課徵總額七二〇億英鎊，與所得稅與公司稅的總和一〇七〇英鎊相當。這個數字幾乎等於平均每個家戶每週享有八〇鎊的社會安全給付。同時為NHS及社會服務總和的兩倍及教育的三倍。光是花在資產調查給付的數額幾近於NHS的八〇%。

### (一) 社會安全給付人數的改變

政策上的大轉變是兒童受益人數的增加，從兒童撫養稅式補貼 (children tax allowance) 轉變為兒童給付 (Children Benefit)，故性質也從稅式支出轉變成為社會安全支出。其次是退休人數不斷的增加。沒有任何工作人口家戶的成長數目相對高於工作家戶，顯示依賴社會安全給付的人數在不斷增加。給付資格的不斷放寬，例如對於殘障認定標準的放寬增加社會安全制度的負擔。延長給付時間造成給付壓力，例如在一九九六年有三分之一(六十七%)的人在六十歲以前領取所得維持給付 (Income Support) (註三) 超過一年以上。相對於前者，在

一九八〇年時卻不到一半(四十五%)。另者，大約有四分之三的家戶至少領取一種社會安全給付；雖然兒童給付是一種普遍式的給付，然而在非年金家戶中則仍約有五分之二者至少接受一種以上的所得調查式給付。

### (二) 社會安全支出的不斷成長

貝佛里奇社會安全制度在一九四九年左右已堪稱完備，以目前現值估算第一年約耗費一二〇億英鎊。而目前所費約為當時的八十倍。成長如此驚人的原因大約有如下幾點：

1. 給付人數的增加，特別是接受退休年金者，一九四九年大約是四〇〇萬人，目前約為一一〇〇萬人。
2. 新的給付型態的增加，例如在一九七〇年代所增加的住宅給付 (Housing Benefit) 與各類身心障礙者給付。
3. 給付水準的提高，以一九九七年

四月為例，給付水準大約是一九四八年實質的二·五倍。另者從一九四九年至今，給付水準成長率大約是整體經濟成

長率的兩倍。換言之，社會安全目前所負擔的速度遠超過國家創造大餅的速度。一九五〇年社會安全給付約佔國內生產毛額的5%不到，但是目前已經接近十三%。

### (四) 貧窮未見消弭

在一九九九到一九九六年間，大約有四三〇億英鎊另外增加在社會安全制度上，然而一九七九年時，生活在平均所得二分之一以下的人數只有十分之一，但是目前卻增加至五分之一。(扣除房屋成本以後的所得)。一九九四/九五年間有三十二%(約四二〇萬)的兒童生活在低於二分之一平均所得以下的家戶，一九七九年卻只有一〇%。社會變得愈來愈不公平，一九七九年時有前四〇%所得的個人擁有二十四%的國民所得，目前卻只要前二〇%所得者即可擁有二十四%的國民所得。

(五) 預算成長下支出內涵的差異  
在社會安全支出中，退休年金一直是最大的單項支出，領取年金者必須在

過去工作期間具繳交國民保險費紀錄，並達退休年齡。退休金支出從一九七八年的二三〇億英鎊增加為一九九七年的三二〇億英鎊，但是就整體社會安全支出的比率而言，卻從二分之一降為三分之一左右。從一九八〇年以來影響退休金比率降低的因素為：第一為身心障礙者給付的快速增加，每年幾乎以十四％的比率成長，一九九三年所提出的「身心障礙者生活補助」(Disability Living Allowance) (註二)，更使成長率提高為每年十九％。第二是住宅津貼及房屋稅補助，此項支出成長的速度超過平均成長率，從每鎊補助〇・〇七％提高為每鎊補助〇・一五％。幾乎是每年成長九％。所得支持(Income Support, IS) (註三)則從每鎊補助〇・〇九％提高為每鎊補助〇・一八％。幾乎是每年成長八％。值得重視的是這些接受補助者中單親家庭、身心障礙及獨居家戶者的比例增加。

(六) 對貧窮者的支出減少

表二 社會安全支出各類所佔比率之變化 (1979/80—1996/97)

	1979/80	1996/97
總支出	490 億英鎊	930 億英鎊
退休金	47%	34%
兒童給付	15%	7%
所得支持(Income Support)/求職津貼(Jobseeker's Allowance)	9%	18%
房屋津貼(Housing Benefit)/房屋稅支出(council tax)	7%	15%
疾病及失能給付(invalidity benefit)	9%	8%*
其他身心障礙給付(other disability benefits)	2%	9%
其他	12%	8%

資料來源：DSS 1997 Social Security Overview, Welfare Reform Focus File 01. p5. \*已無疾病給付。

所得最後五分之一的家戶對於社會安全支出分配的比率降低，從一九七九年的四十二％降低為一九九五年的三十三％。其他的家戶則自然感受到較多分配。影響此一結果的因素有很多，包括無工作者家庭的增加，對年金者非補助性所得的增加，給付擴大以及其他新的需求的滿足。例如身心障礙者需求的滿足。

(七) 資產調查給付成長的重要性

一般而言，社會安全給付可以分成三種類型：需資產調查者、繳費者及不需資產調查也不需繳費者。需資產調查給付如所得支持、房屋津貼，提供一個人儲蓄及所得在一定門檻以下者的給付。繳費式給付則如退休金及失能給付(Incapacity Benefit, ICB) (註四)均指繳交國民保險費，給付對象則不論其所得及儲蓄的多寡。以下幾個數據可以說明資產調查給付成長的現象：第一、一九九七年資產調查給付佔總給付的三十五％，超過一九八〇年所佔比率的十倍(十六％)，第二、非年金者家戶至少接受一種資產調查給付的比率從一九七九年的十％增加為一九九七年的二十一％，幾乎增加了一倍。第三、就實質所得而言，繳費式給付仍維持固定的水準，退休金大致維持在四分之三左右，剩餘四分之一則是以失能給付成長的速度最快，從一九八〇年起幾乎每年

成長三·五%。第四、給付對象中屬於繳交社會安全費者比率不到總人數的一半。二十年以前此比率約為三分之二，此乃資產調查給付增加之故，一部份可能與「其他項目」有關。第五、所謂的「其他項目」，大部分屬於身心障礙者給付及兒童津貼。此項目一九八〇年為九%，一九九七年則增加為十八%。一九九二年身心障礙者生活補助的實施影響支出之成長更為明顯。

#### (八) 工作年齡人口受益比例的增加

給付人口基本尚可分為四類：老年人、家庭、殘疾者及失業業者。這四類受益人數在過去二十年間有很大的變化，其中成長最快速者為對殘疾者的補助。在家庭方面，雙親家庭的補助較為穩定，而單親家庭的補助成長最快。

#### (九) 對老年的給付方面

一九八〇年對老年的給付支出，從二七〇億英鎊增加為四一〇億英鎊，絕對數量雖然增加，但是所佔社會安全支

出的比率卻減少。在老年給付方面大約有八十%是花在退休金上。其他則花在所得維持及房屋補助方面。另外大約有一百萬的年金老人符合所得維持的給付標準，卻未提出申請。老年人在社會給付大餅所分配的比率已從一九八〇年的五十四%減少為四十四%。從一九八〇年至今老年給付的成長率大約是每年以二·五%的速度成長，相當於總體經濟成長率。另外，年金者所得從社會安全來自於國民保險年金給付的比率在一九九一到一九九五年間增加三分之一，但是年金者所得中來自於私人年金及個人投資的部分大約成長兩倍。

#### (十) 對家庭的給付方面

家庭給付在數量上從一九八〇至今，從一百億英鎊增加為一八〇億英鎊，增加接近兩倍。提供家庭給付在過去二十年當中大概維持在二〇%左右。每年大概以四%的速度成長，相當於社會安全支出的年成長率。不過就家庭給付的內容分析，單親家庭給付平均年成

長速度為一〇%。就一九九七年而言，單親家庭給付申請者約為一七〇萬，遠超過所得維持的一〇〇萬人及家庭補貼(Family Credit)的三〇〇萬人。影響支出結構的因素，一部分來自社會及人口的變遷，另一方面乃因一九七〇年代對於離婚法律的改革及非婚生子女數的增加。其餘的部分是兒童津貼，從一九八〇年以來已有逐漸降低的趨勢，反應出嬰兒出生率的降低。

#### (十一) 對殘疾者給付方面

從一九八〇年至今，給付從七〇億英鎊增加為二四〇億英鎊，占總支出比率也從一九八〇年增加為一九九七年的二十五%。支付在長期疾病及身心障礙方面的給付，每年約以九%的速度增加。這幾乎是總給付成長率的兩倍。預測未來的成長率將會持續。根據研究顯示殘疾人數的增加並不能完全解釋成長的原因，換言之，可能有給付浮濫的情況發生。

#### (十二) 對失業業者給付方面

在失業給付方面，一九八〇年時大約為四〇億英鎊，一九八七年出現高峰，一九九四年則高峰再現，目前在約

又回復到八〇億英鎊的水準。失業給付隨經濟情況變動，一九八〇年和一九九七年階段大約佔給付支出的八%，而一九八〇年代中增加為十六%。失業給付支出的多寡直接與失業人口的多寡相關，一九九〇年代，提供失業者的房屋津貼也與公私部門房租上漲的情況有關。

綜合觀察上述英國社會安全制度發展的十二個重點發現：人數的增加更甚於給付，社會安全支出穩定的成長，分享愈來愈多國家資源與政府財政。在過去二十年裡面，給付支出受到無工作者家庭數目的增加，年金者非給付所得的增加以及滿足新需求的擴張（例如：身心障礙者、其他不管是否有其他所得來源者的需求），使得貧窮者享受到社會安全給付的比率愈來愈少；同時給付支出的組成改變，強調資產調查式給付比重

增加，而對於非國民保險繳費者所提供的非資產調查給付的殘疾給付似乎也勢不可免。

### 三、工作家庭之稅賦措施

(The Working Families Tax Credit, WFTC)

稅賦優惠措施是工黨政府另一項改革的重點，從一九九九年十月開始，低所得家庭其主要薪資所得者每週工作超過十六小時均符合「工作家庭稅賦基數」

(Working Families Tax Credit, WFTC) 之規定。此項規定將取代過去所實施的「家庭基數」(Family Credit, FC) (Makay & Rowlingson, 1999:196)。透過設定薪資特別扣除額減少工作家庭的稅賦負擔，不再以現金給付為原則。以下實例一、二在說明育有子女兩人之單薪家庭與雙薪家庭，在「工作家庭稅賦基數」的計算上相當，最後兩個家庭的淨所得稅分別為負十四·七二及負十三·九三。換言之，「工作家庭稅賦基數」

的實施目的在家庭所得增加不影響給付的情況下，鼓勵家庭投入勞動市場。其次，WFTC與FC最大的差異在於：FC是直接將現金支付給申請者，並且由中央支付局 (Benefits Agency) 負責行政作業。而WFTC則是一種稅賦優惠的措施，並無現金的給付，而是減少家庭的稅賦負擔，行政作業則轉由國稅局 (Inland Revenue) 負責。

<實例一>

單薪夫妻家庭，週薪 220 英鎊，育有 11 歲以下小孩兩位。

A. 薪資	220	
扣除：(1)國民保險保費	15.60	
(2)毛所得稅	25.91	
B. 淨所得	178.49	
C. 工作家庭稅賦基數 (WFTC)	40.63	C:(1)+(2)+(3)-(4)
(1)基本稅賦基數	48.80	
(2)兩個小孩稅賦基數	29.70	
(3)30小時稅賦基數	10.80	
扣除：		
(4)(淨所得-90) X 55%	48.67	
D. 兒童津貼	23.25	
總所得	242.37	B+C+D
淨所得稅	-14.72	毛所得稅-WFTC

<實例二>

夫妻雙薪家庭，父親週薪 200 英鎊，母親週薪 100 英鎊，育有 11 歲以下小孩兩位，每週兒童照顧需費 60 英鎊。

A. 薪資 (父親)	200	
扣除：(1) 國民保險保費	13.60	
(2) 毛所得稅	21.31	
B. 薪資 (母親)	100	
扣除：(1) 國民保險保費	3.60	
(2) 毛所得稅	3.86	
C. 淨夫妻所得	257.63	
D. 工作家庭稅賦基數 (WFTC)	39.10	D=(1)+(2)+(3)-(4)
(1) 基本稅賦基數	48.80	
(2) 兩個小孩稅賦基數	29.70	
(3) 30 小時稅賦基數	10.80	
扣除：		
(4) (夫妻淨所得-90) X 55%	92.20	
E. 兒童津貼	23.25	
總所得	319.98	C+D+E
淨所得稅	-13.93	夫妻毛所得稅-WFTC

資料來源：professor Adria Sinfield(1998)上課資料

### 參、英國年金制度的政策演變

前面提到英國社會安全制度改革近況之後，可以發現雖然英國年金制度耗費將近三分一的社會安全支出，但是英國年金制度逐漸朝向私有化的結果，不但沒有過度擴張，甚至在社會安全支出

的比重上，逐漸降低。什麼原因使得英國年金制度成爲美國師法的另一種選擇？（註五），同時從制度保障的角度，英國年金制度又產生哪些問題呢？本章將分別從英國公共年金及私人年金政策及制度的演變加以探討。

#### 一、公共年金制度的發展

(一) 英國國民年金制度的發展 (1908-1998)

早在十九世紀末，英國船業大亨 Charles Booth 對倫敦地區的貧戶進行調查，及巧克力製造商 Seeborn Rowntree 在約克郡的貧民研究中，分別發現：英國雖然工業發展快速，但是卻有三分之一的民衆生活在貧困之中，同時亦發現貧窮現象與老年之間似乎具有高度的關聯性(Hannah, 1986:18；楊瑩、詹火生，一九九四：一一八)。因此，雖然濟貧法主要的目的，在保障或維持老年基本生活的需求，但此一目標似乎未能完成。一九〇八年，英國首度實施老年定額津貼，將年齡門檻訂爲七〇歲，並須經過

道德與資產調查，且由地方政府負責提供老人固定的津貼(每週五先令)(註六)。與濟貧法相同權責屬於地方，老人領取津貼毋需繳費(Atkinson, 1995:154)，並且透過郵局寄發(Hannah, 1986:16)。最初政府給付水準仍屬偏低，若無其他補充性年金，老人仍需依靠地方政府的濟貧救助。而真正的繳費式老年年金，實施於一九二六年，給付年齡也降低爲六十五歲，並去除資產調查的限制，屬於強制性、勞雇雙方均採均一費率之新制度，但非普遍性的措施。一九四〇年更進一步實施資產調查式的補充年金，目的在確保給付過低之老人維持基本生活需求 (DHSS, 1985:1; Atkinson, 1995:154; Liu, 1998:9)。但是此時政府提供給付的組織層級，也產生改變，老人給付責任從地方性「公共救助委員會」(Public Assistance Committees) (註七) 轉移到中央之「國民救助委員會」(National Assistance Board)，並且改由國會設定全國最低標準 (Glennister, 1985:212)。此

一階段之英國老年所得安全保障制度，主要在解決老年貧窮的問題，逐漸發展從地方事務走向中央管理，從社會救助走向社會保險。

社會保險制度的設計，不但是回應工業社會不斷升高的勞動需求的具體作法，使得勞動階級能整合於當時的社會及政治秩序中。同時也為退休所得保障提供具體的措施。但是對於社會主義者及從事工會運動者而言，社會保險的強制性，卻侵蝕勞工團體原本所存在的互助機制，以及利用社會保險所隱藏的社會控制手段，延遲資本主義破產時刻的來臨(Clason, 1997:1)。社會保險機制提供殘障、老年、遺屬年金，甚且包括失業給付，將老年給付項目納入社會保險，在意涵上為「制度化」老年經濟安全保障的一個重要開端。社會保險具有所得重分配及風險分攤的特性，進而促使各國政府樂於實施此一強制性的社會政策，並可消除受助者在傳統福利濟貧上依賴的刻板印象。

英國事實上受德國社會保險制度發展的影響，於一九一一年制定「國民保險法」實施疾病、身心障礙及生育等繳費式的現金給付保險，不過，老年年金給付遲至一九二六年才立法納入，給付年齡也降低為六十五歲。但是此時所適用的範圍，並不包含所得較高的非藍領勞工及自營者(Atkinson, 1995:154)。在一九四二年貝佛里奇報告書中即宣稱，戰後的英國在充分就業的情況下，年金制度將年金者均一視同仁，毋需資產調查，同時避免增加社會上其他人的財務負擔(DHSS, 1985:1)，以期建立一個沒有階級、公平且均富的社會。為達至此一目標，依據一九四六年國民保險法所設計的老年年金，必須在工作期間支付退休，每人的保費及給付採均一制。因此，規定受僱者自一九四八年起從員工薪資中提繳保費，繳費二十年始得享有完全年金。

一九四六年年金保險實施之後，立即面臨提供完全年金的壓力。為應付立

即產生的年金支出壓力，政府只好由一般財政稅收中加以挹注，補充國民保險基金的不足。因此，原本由繳費精算出最後年金成本的原則遭到了破壞。到一九五〇年代末，年金制度財務成為純粹的隨收隨付制(DHSS, 1985:1)。換言之，當年的年金給付，完全來自當年繳費及政府財源補充。當期工作者的繳費，完全用以支付當期退休者的年金成本，依此世代移轉原則，未來的工作者也被期待支付未來的退休者，而過去繳費為年金權之保障依據。不過，過去所繳的保費與未來退休所領取的給付之間，並無任何關係。

當初社會保險機制的設計，是以「男性為家計負責人之核心家庭」為依據，全時有酬工作為完全保險給付的前提下，女性配偶及子女，只能透過丈夫為社會保險的成員而以眷屬身分得到給付(Clason, 1997:2)。但是，隨著失業率提

高、女性就業及部分工時等勞動市場型態的轉變；以及單身、單親等家庭型態

增加的轉變，前述社會保險制度的設計，已經產生扞格不入的情況。社會保險的改變有兩種不同的主張(Clarsen, 1997:4-5)：其一是在政治光譜上傾向左派者認為，政府的角色不應減少，必須適時地由政府提供其他社會保障制度，以彌補社會保險不足之處，例如：以公民(citizenship)或居民(residence)身分之認定標準，取代社會保險以就業身分之資格認定。再者，如果前者無法完全取代後者，至少應該將照顧提供者(caret)納入。其次，是屬於政治光譜傾向右邊者認為，政府公部門的角色應該減少，這些人傾向擴大私部門的範圍，且強調社會安全引入資產調查的機制，以杜絕不必要的浪費，減輕政府的財務負擔。鼓勵由市場或企業為員工提供，使個人或私部門成爲社會保障的一環。

由於一九四二年，貝佛里奇報告書強調保費及給付均等的基本原則，且英國一九四六年，國民保險年金制度財務採行隨收隨付制，使得給付成本逐年攀

升，至一九五八年時，英國的國民保險年金即已出現龐大的赤字(Hill, 1993:57)。事實上，二次戰後，英國即面臨人口老化的問題，保守黨爲解決此項難題：在一九五三年，成立「菲力浦委員會」(Phillips Committee)，以便提出興革方案(II.O, 1989)。一九五四年該委員會所提出的報告書(Phillips Report)，並未對國民保險法有所修正，反而預言未來職業年金，將有發揮的空間。一九五九年的國民保險法修正中，增加私部門提供第二層年金的角色。但是，學術界如Richard Timuss，卻對報告書提出批判，並在工黨的集結下對年金進行研究，提出由政府提供企業年金方案的計畫。儘管工黨政府依此爲競選的主要政見之一，但由於工黨無法奪魁，而致所規劃的企業年金無法實施。

當時執政的保守黨(一九五一至一九六四)，在既不願提高保費或稅收，亦不願降低年金給付水準的情況下，成爲政治上的兩難(Hill, 1993:57-8)。在野的工黨

對此提出嚴厲的抨擊，並研擬「與薪資所得關連年金」的計劃，也就成爲工黨「一九五七年全民年金方案」("national superannuation" in 1957)的基本主張。可惜這個構想，並未受到當時執政的保守黨所青睞(楊瑩、詹火生, 1994:332)。

#### (一) 第二層與薪資關連年金制度之發展 (一九六二至一九七八)

貝佛里奇報告書提出之後，雖然年金論戰在社會變遷的壓力下，如火如荼的進行著。然而，第一次進行修正年金方向，則是一九五九年的國民保險法修正。保守黨政府在一九五九年的法案中考量菲力浦報告書(Phillips Report)的建議之外，並在政府日益增加的年金成本之下，修改了基礎年金，並著手推動企業年金。同年，分級年金(Graduated Pension Scheme)也在保守黨政府推動下

實施。此外，雇主若提供優於政府分級年金的職業年金，允許受僱者參加契約外(contract out)第二層年金(DHSS, 1985:1; Atkinson, 1991:122)。因此，分級年金的

貢獻，除了建構了政府和企業年金的伙伴關係外(Brown & Payne, 1994: 38)，另一方面也解決了國民保險年金短期財務的問題，因為在隨收隨付原則下，保費自然增加，但是對於此刻必須靠資產調查，領取年金補助者而言，並無實益(Hill, 1993:58-9)。

工黨在一九六四年，以些微的票數(四四·一%：四三·四%)領先了保守黨，一九六四到一九七〇年間重新入主唐寧街，工黨在其政見中所提及之社會安全制度改革方案，希望解決當時領取國民保險年金者中，每四個人中就有一人必須接受國民救助的情況。工黨實施所得保障(incomes guarantee)方案：由工黨訂定一個新的全國最低給付標準(a new national minimum benefit)，在此一標準保障下，每一位過去因基礎年金給付不足而接受國民救助者，現在可以毋需經過資產調查，就能接受所得補充(income supplement)(Shragge, 1984:127; Hill, 1993:66)。一九六六年以後，工黨政

府將可外包之分級年金廢除，規定所有的受雇者都必須參加薪資關連年金，繳交附加保費以取得第二層年金權。政府在第二層年金保障上的角色增加，但同時亦造成不利職業年金發展之批評(DHSS, 1985:1)。再者，工黨在一九五七年所提出的全民年金方案，一直到一九六九年才形成政府的政策白皮書，該方案同時也提出已經參加私人年金者，得以排除適用(opt out)，目的是在降低保費。然而，當時的首相希望該項方案能夠訴諸全國的信任投票，可惜並未成功。工黨反而下台，也使得此方案再度擱置(DHSS, 1985:1; Hill, 1993:68)。保守

黨政府在執政後強調，企業年金及與所得相關的給付一如往昔，一九七一年的白皮書更可看出，保守黨政府已由全民主義，朝向市場化發展(Shragge, 1984:130)。

總而言之，在一九六〇年代末期及一九七〇年代初期，市場與國家導向的政黨意識型態之爭更形熾熱。工黨著眼

於較多的國家角色，認為政府應提供年金給付。相對地，保守黨則希望由私部門扮演更多提供年金給付的角色(Dinnot et al., 1994:520)。整體言之，就工黨而言，政府的責任應該是提供未納入企業年金給付者的年金方案。但是，保守黨卻鼓勵私人年金的發展。

保守黨在Heath領軍下，在一九七〇到一九七四年間重掌政權，一九七三年社會安全法中改變過去均一費率制，代以薪資關連保費原則，但給付仍維持均一制。另一方面，鼓勵每個人參加第二層年金，對於某些無法得到一定水準的職業年金者，政府提供一個補救制度(a fall-back or 'reserve' scheme)。此一制度採用提存制(funded scheme)，現金購買(money purchase)原則，報酬率完全依據投資表現來決定，可惜，此項改革計畫，卻因一九七四年保守黨下台告終(DHSS, 1985:1-2)。另一方面，在年金制度的改革方向上，以擴大年金的選擇為主。例如：對於八十歲以上的老人無法

納入貝佛里奇方案者，給予年金權的保障。而且保守黨也相信，每一個人都有獲得薪資關連年金的機會，並且主張應該擴大以職業為基礎的年金方案。此計畫必須透過個人工作所得的適當儲蓄來達成，不同於工黨將年金的展望，擺在未來世代是否同意提高稅賦或保費的意願(Hill, 1993:91-2)。一九七三年的社會

安全法，企圖建立政府年金與企業年金的伙伴關係(partnership)，可惜亦未能付諸實施(DHSS, 1985:2)。

工黨在一九七四到一九七九年間再度執政，而年金政策的主要改革者 Barbara Castle，在一九七四到一九七六年間擔任工黨政府的內閣大臣，主管健康及社會安全部，而「政府薪資關連年金」(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)即是在她手上通過的。Castle Plan<sup>11</sup>在確保全職勞動者，除了有基礎年金之外，亦可加入薪資關連年金方案(Nesbitt, 1995:14)。同時，Castle Plan 希望政府與企業年金，得以扮演伙

伴關係。一九七五年的社會安全法，依據 Castle Plan 提出與薪資關連年金方案一 SERPS，並從一九七八年開始實施。

一九七五年社會安全改革法案具有三層的意義，第一是加速領取完全年金所需的時間，領取完全給付的國民年金需參加國民保險超過四十四年(男性四十四年，女性三十九年)，而 SERPS 的規定僅需二十年(註八)。第二為已婚婦女可以繳交最低保費，脫離先生的配偶年金，獲得單獨享有自己的年金保障。第三是初期 SERPS 之給付計算是基於受雇者在工作期間所獲得的最佳二十年的平均薪資；不過，一九七五年的法案允許在 SERPS 之外選擇企業自行設立的職業年金，即所謂「外包式契約年金制度」(contract out)。其次則是「職業年金委員會」(Occupational Pension Board, OPB)的設立，其法源來自於一九七三年的社會安全法，及一九七五年的社會安全年金法，該組織的功能，在監督私部門年金的運作，且必須符合政府「最低保障

年金」(guaranteed minimum pension)，以及年金權利之保障，均等受領(equal access)、提存準備之規定，而對於符合規定的契約外年金或適當年金計畫，則由該委員會發給核可證明(Daykin, 1994)。

外包式契約年金的實施，對於不同所得階層有不同的影響。對所得水準在前三〇%的受雇者而言，首次政府提供了基本年金及隨指數調整的保證。影響最大的，則是薪資所得中四五—一五〇%的受雇者，因為這些人過去並不屬於契約外包年金計畫，如今 SERPS 至實施之後，使得他們除了國民保險年金之外，尚可獲得約二〇%(註九)的補充年金(Liu, 1998:13)。不過 SERPS 仍無法涵蓋兩類人：薪資所得在最低薪資下限(LEL)以下者，以及自雇主。而前者，尤以女性工作者及部分工時者為主。

(二) 基礎年金給付水準的降低

(一九七八至一九八八)

然而，保守黨上臺後，一方面減少

政府年金支出的壓力，開始對年金實施私有化政策，另一方面則加強基礎年金。首先，將完全年金的給付水準，設定在平均薪資的二五%左右。其次，從一九七八年開始，將基礎年金的調整指數，選擇「薪資指數」或「物價指數」較高者為調整的依據。國民基礎年金的給付水準於此，大約設定在最低薪資 (LEL, Lower Earnings Limit) 的水準，相當於決定是否需繳交國民保險費，及加入國民保險年金方案的門檻。

在此之前，第二層年金給付的調整，則是由一個特別的委員會依據「薪資指數」調整 (註九)。不過到了一九八〇年，原本選擇物價或薪資高者為調整的原則，則改採以「物價指數」為唯一的調整依據。依此原則，第一層年金的最大給付水準，從一九七八年平均薪資的二五%縮減為一九九八年的一六%。同時，依據英國精算局的估算 (假設實質薪資年成長率為一·五%)，則最大給付水準，一九九九年時相當於三六·四

二%之全國平均薪資 (第一層年金為一六·一一%，SERPs 為二〇·一一%)；二〇三一年則大約為二五·六七% (第一層年金為一〇·〇七%，SERPs 為一五·六一%)，二〇五一年為二〇·六五% (第一層年金為七·四七%，SERPs 為一三·一八%) (註十) (參見表三)。基礎年金及附加的薪資關連年金給付水準的逐年降低，而且薪資成長率愈高，未來的年金給付降低得愈快。一方面顯著的減輕政府在公共年金支出方面的壓力，另一方面顯然提供私人年金發展的空間。

因此，一九八〇年代，政府一方面加強整頓SERPs並強化私人年金。一九八五年保守黨所提出的綠皮書 (Green Paper) 調低五分之一的SERPs給付水準 (註十一)，同時鼓勵職業年金及個人年金取而代之，逐漸減弱其重要性。綠皮書原計畫廢除SERPs，然而，反對聲浪之下，使得保守黨不得不在一九八六年

方式，替代完全廢除SERPs的方案。一九八六年年金改革造成幾點影響：第一、以終生薪資之平均，取代最佳二十年之薪資平均計算給付水準；第二、原先二五%之替代率，從二〇〇〇年開始以每年〇·五%降低到二〇〇九年時為二〇%；第三、寡孀年金繼承權，從二〇〇〇年開始，從一〇〇%降為五〇%，開始給付年齡也從四十至四十五歲提高為五十至五十五歲 (Brown, 1990:235-7)。第四、為了減輕國民保險基金的財務負擔，對於選擇確定給付外包式契約年金者，政府取消「最低保障年金」之規定。不過，雇主仍需按指數調整年金，三%為其上限。一九九五年年金法案，再度削減SERPs的給付，女性年金年齡，將在二〇一〇年到二〇二〇年間調整與男性一致 (註十一)。

依據 Atkinson(1991:125)的估算，在現行的制度下，假設國民保險年金的替代率固定在一六%的水準，一個終生平均薪資水準，約等於全國男性平均薪資

者，且在二〇〇九年以後退休，那麼國民年金 (NI) 與薪資關連年金 (SERPS) 的總和，約等於最後毛薪資所得的三三三% (註十三)，或者是淨薪資所得的四三三%。

表三 三種實質薪資成長率假設下英國平均薪資勞工公共年金替代率之推估

	實質薪資年成長率之假設					
	1.0%		1.5%		2.0%	
	估平均全 時薪資之 百分比	從 1998/9 年減少之 百分比	估平均全 時薪資之 百分比	從 1998/9 年減少之 百分比	估平均全 時薪資之 百分比	從 1998/9 年減少之 百分比
第一層年金						
1998/99	16.29	N/A	16.21	N/A	16.13	N/A
2010/11	14.46	-11.23	13.56	-16.35	12.72	-21.14
2030/31	11.85	-27.26	10.07	-37.88	8.56	-46.93
2050/51	9.71	-40.39	7.47	-53.92	5.76	-64.29
第二層年金 (SERPS)						
1998/99	20.31	N/A	20.21	N/A	20.11	N/A
2010/11	16.90	-16.79	16.80	-16.87	16.67	-17.11
2030/31	16.24	-20.04	15.61	-22.76	14.92	-25.81
2050/51	14.78	-27.23	13.18	-34.76	11.72	-41.72
合計						
1998/99	36.60	N/A	36.42	N/A	36.24	N/A
2010/11	31.36	-14.32	30.35	-16.67	29.39	-18.90
2030/31	28.09	-23.25	25.67	-29.52	23.48	-35.21
2050/51	24.49	-33.09	20.65	-43.30	17.48	-51.77

資料來源：GAD, 1998, 摘自 Liu, 1998: Table 3.

## 二、私人年金制度的發展 (一) 職業年金制度的發展

### (二十世紀之前)

回顧英國維多利亞時代，老年退休

保障制度的萌芽與發展，對於近代年金制度的發展有著重要的影響。在那個時代的英國社會，勞工階級生活困苦，透過參加工會 (trade union) 及友誼社 (friendly society) 的方式，來提供失業或疾病時之經濟來源。只有少部分比較富裕的友誼社組織例如：煤礦工人及鐵路工人，以及後來的公務員及銀行行員，才能提供類似老年年金的給付。不過在十九世紀，當時友誼社受到雇者的支持，由工人所組成類似的委員會來決定給付，以及固定費率的作法已是相當普遍。足見年金制度雖然仍未普及，但是已經逐漸可看出現代年金制度的雛型。

對從事手工業體力勞動者而言，薪資的高峰大約是在四十五歲，超過五十五歲以後，幾乎完全被迫離開原有工作，少部分的人幸運的繼續工作，但是卻只能從事較簡單的雜務工作，而且薪資大幅縮水 (Hannah, 1986: 7)。這些人離開勞動市場，如果無法自謀維生，只能尋求家庭的照顧，不過最主要的協助，

還是來自「濟貧法」(the poor law)。然而十九世紀「濟貧法」的規定更趨嚴格，並且實施「院外救濟」(outdoor relief)，希望家庭應多負擔撫養之責。當時雖然追求生活品質的提升，但是年輕世代卻不願與這些屬於老貧的世代共享資源。在缺乏民主的環境下，對這些老貧者而言無非是緣木求魚。因為在十九世紀末，大部分的老人沒有選舉權，如果也因進入工作院 (workhouse) 而喪失權利 (Hannah, 1986: 8) 的。

在維多利亞時期不論是大資本家或小雇主都有一項傳統，即是對長期雇用的勞工會提供酬庸稱為「道義性年金」(ex gratia pension)。在當時傳統父權思想普遍的社會下，給付行為多數基於慈善贈與的本質。對於雇主而言，如果他片面地停止給予勞工「道義性年金」的給付，就如同上教堂沒有奉獻，或者拒絕贊助地方公共事務一樣，此種行為將受到良心上的制裁。因此，對大部分的雇主而言，他們相當鼓勵員工，能將節省

下來的錢儲存在工作儲蓄銀行、共同儲金或是友誼社之中。諸如由雇主提供行政開支、提供優厚的利息補貼、獎勵儲蓄減少消費等措施相當普遍。許多現代年金基金制度的起源，即是從這些父權式的雇主鼓勵員工節省儲蓄所發展出來的(Hannah, 1986:9)。

### (一) 英國職業年金的發展

#### (一九六一年之前)

英國職業年金的發展甚早，十九世紀末，加入友誼社或工會的職業年金人數逐年增加。不過自從一九二五年實施母需資產調查的繳費式年金以後，以職業年金作為儲蓄形式反而減少，不過高齡勞工卻仍賴雇主提供。總體而言，二十世紀初，兩套並行的年金制度不相違背，並有互補的功能。一者為政府年金，主要含括人口中最窮的三分之二的入口。另一為雇主組織，主要還是一些所謂的內部勞動市場勞工，及受雇於政府的公職者等。這兩個年金制度，對於

雇主勞動成本深具影響。雇主提供的「道義性年金」(ex gratia pension)，在一九二〇年代末，一年大約超過五〇〇〇萬英鎊，而國民保險(包含老年年金)雇主一年需負擔約四二〇〇萬英鎊(Hannah, 1986:29)。一九二五年所提出的政府年金法，雖然受到一般人的歡迎(註十四)，不過，對於勞工或雇主而言，顯然過於沈重。有些本來即提供道義性年金的雇主認為，他們已經提供相當的年金給付，而不願參加政府年金保險。儘管如此，一九〇八年及一九二五年的年金法案，對於職業年金的影響仍然相當的有限(Hannah, 1986:47)。

從一九三〇年代以迄二次大戰，個人儲蓄大多透過私人保險契約。一九三六年，估計約有二六〇萬人參加職業年金，其中一〇〇萬為公部門勞工；一九五八年，政府精算部門(Government Actuary)第一次職業年金調查顯示，有八七五萬人參加職業年金(DHSS, 1985:1)。在一次大戰與二次大戰之間，英國職業

年金亦有顯著的發展，當時的企業家均信守著：資本主義體系若要順利的運行，福利制度是最能激勵勞工善意表現的策略(Hannah, 1986:18)。

### (二) 英國職業年金的發展

#### (一九六一到一九八八年)

英國職業年金在戰後發展得十分迅速，戰前大約只有二五〇萬人(約佔勞動人口的十五%)涵蓋在職業年金計畫之中，但是一九五〇至一九六〇年代，職業年金人數約在一一〇〇萬左右，涵蓋比例增加至五〇%上下，且高峰出現在一九六七年(五十二%)。

英國社會安全制度引進了「契約外包」的觀念，事實上，早在一九五九年，分級年金即已開展(Voiron, 1995:125)。不過此一階段的制度，卻不同於過去，選擇契約外包的企業，必須至少符合SERPS的給付水準，換言之，至少必須符合「最低保障年金」，而且未來的給付必須隨物價調整。此一規定的目的，在確保外包契約年金不會低於

SERPs，不過進一步研究其給付規定則不然。因為SERPs係採最佳的二十年薪資，而契約外包年金必須符合最低保障年金的標準，卻只依據其參與職業年金期間的平均，而非採最佳二十年薪資原則。另者，原則上參加契約外包年金者，仍具領取額外年金的權利，只是可以將其所領取職業年金部分予以抵而巳。亦即許多人在領取職業年金之後，仍可領取部分額外年金的補充。

一般來說，實施職業年金（註十五）以公部門涵蓋的比例遠較私部門高，且男性比女性比例較高，一九六三／一九九一年男性比例為六十三％／五十七％，女性則為二十一％／三十七％，女性參與職業年金的比列顯著增加。不過特別值得注意是，在一九九一年的調查中，過去屬於公部門的英國鋼鐵、英國造船、以及大部分的地區性自來水公司及電力公司，均改爲民營化。合計約有二十五萬個參與職業年金計畫的員工，從公部門轉爲私部門（HMSO, 1994:3）。

從一九八八年開始，員工得以爲其未來退休年金自行參加個人年金計畫，對於年輕的受雇者而言，參加個人年金，可能比參加雇主的職業年金更爲有利。某些雇主更提供團體性的個人年金，雇主透過此種方式，通常可以節省行政上的成本。不過，雇主並非也相對提撥。由於上述的個人年金，是採集體協約的方式，因此不在職業年金的調查範圍，不過據估計大約在五〇〇萬左右（HMSO, 1994:5）。

#### （四）英國職業年金發展與加速私有化

（一九八八到一九九八年）一九八六年社會安全法案正式提出後，對英國年金制度發展之影響，乃是具體地朝向私有化的路線邁進（Budd & Campbell, 1996）。SERPs雖仍維持，但給付水準已被大大的刪減。SERPs的給付，從一九九九年開始，由原有的最佳二十年平均工作薪資，改爲全部工作期間的平均薪資；同時，給付率由原有的

二十五％調降爲二十％。而且，由一九八六年社會安全法案實施以前只允許「確定給付制」的契約外年金方案，修改爲從一九八八年以後，「確定提撥制」亦得以成爲契約外年金制度。再者，受雇者可以不需強行加入其雇主所提供的契約外年金計畫，並且可以自由選擇個人年金方案，又可稱之爲「適當個人年金」（Appropriate Personal Pensions, APPs）。

適當個人年金適用於所有的受雇者，其中包括雇主不提供年金方案的員工、雇主已提供契約外年金計畫的員工，以及已加入契約內年金計畫的員工。然而，適當個人年金並未對低薪資所得者提供任何特殊的優惠。個人年金的高成本，使得加入者以高薪資收入爲主。不過，此一階段的年金政策，出現明顯的轉變，一九八六年的年金改革的重點，是將過去鼓勵雇主，轉而進一步鼓勵受雇者自行選擇適當的個人年金計畫。這也是保守黨政府，爲節省SERPs

未來支出的擴大，而設計將第二層年金制度逐漸私有化的策略（DSS, 1985, Cmnd. 9691: 4-5）。

個人年金，也在政府計畫性的獎勵措施下發展快速。一九八六年的社會安全法案，不僅提供雇主優惠的條件，選擇離開SERPs，同時，首度針對個人，鼓勵設立「遞延課稅的個人年金帳戶」（tax-deferred individual pension accounts）。因此，在經過「職業年金委員會」認證下，各種銀行、建築信用合作社（building society）、信託保險業者，紛紛推出各種個人年金。從一九九三年四月開始，為鼓勵個人年金，皆可從國民保險中得到1%的退款（rebate）（Brown, 1990:244; Turner & Watanabe, 1995: 16）。同時，如果是在一九八九年四月之前即購買個人年金，則可溯及一九八七年四月，得到國民保險退款的優惠（註十六）（Brown, 1990:242）。除了退款之外，同時凡超過三十歲者，選擇離開SERPs，轉而參加個人年金者還有

額外的鼓勵金（incentive bonus）——前五年相當於薪資的2%，一九九四到一九九六年為1%（Liu, 1998:17）。

然而，一九九二年Maxwell竊用年金基金的詐欺事件發生後，於一九九三年在Goode的年金法案改革委員會（Pension Law Reform Committee, 1993），即針對此問題加以檢討，並於報告中提出企業年金及私人年金的缺失。同時，希望透過法案的修改，及企業年金監督機構的成立，而消弭此缺失。由於契約外年金制度在英國是屬於提存準備制，但卻沒有最低提存標準（Turner & Watanabe, 1995:98），因此，Goode報告書又針對此問題，建議私部門的年金方案應建立最低提存標準（Pension Law Reform Committee, 1993）。一九九五年的年金法案（從一九九七年四月開始生效）乃依此報告書之建議，針對企業年金及私人年金加以規範，並取消對確定給付制外包式契約年金，不得低於「最低保障年金」的強制規定，不過其退休提存準

備，必須符合「最低提存水準」（minimum funding requirement），同時給付適當水準仍須經由精算師簽證。同時，確定繳費制外包式契約年金，必須保證給付水準至多5%的物價調整率（註十七），而且「國民保險基金」（NIF）不再提供任何補貼（Liu, 1998:19）。由於基本年金保證的廢除，中止了SERPs和契約外年金的連帶關係。政府將不再保證契約外年金會依物價指數調整（註十八）。換言之，政府的責任，逐漸地移轉到企業主及個人的身上。

### 三、英國公、私年金發展的

#### 互動關係

英國年金政策的發展過程，主要在給付水準不斷的縮水，以及公共年金不斷地鼓勵外包式契約，公共年金與私人年金間如何銜接補充，成爲主要爭論的焦點。貝佛里奇均一費率的精神只維持到一九六一年，此後開始實施薪資關連年金，階梯費率因而出現，一九七八年之後更實施外包式契約年金，受雇者與

雇主皆可因而降低保費，同時設立保費薪資上、下限。一九八五年之後，雇者負擔保費之上限予以取消。因此，英國公共年金與私人年金的互動，特別表現在第二層年金制度的規劃上，保守黨政

府特別著力於政府支出的減輕，不斷地透過各種稅賦優惠或退款方式，鼓勵雇主或個人自行規劃第二層年金。換言之，透過自由放任的市場法則，讓每一個人自由選擇一種最佳的年金方式。基於這種理念所設計出來的政策均可以「自由放任」模式來加以歸類。另一類觀點則懷疑私部門無法有效的解決第二層賦益權及權利轉移的問題 (O. Higgins, 1986:143-4)。

「公共年金財務平衡機制」(insolvency or actuarial imbalance) 是英國年金制度的一項特色。除了其他保險給付方案之外，公共年金是國民保險基金(National Insurance Fund, NIF)的主要部分，不過國民保險費率之計算，並不是依每一年或長期的精算結果為基礎課

徵薪資稅。因為除了雇主與受雇者的保費之外，政府的一般稅收，亦是主要的財源之一。從一九五〇年代以來，一般稅收每年補助國民保險基金大約在十七%左右，一九八〇年代還維持在十八%左右。一九八九到一九九三年稅收補貼的方式暫停，而改採由國庫補貼

(Treasury Grant)，每年約給付總額的十七%。這種補貼的措施，通常必須由政務大臣(Secretary of State)認定，而為維持基金平衡之需提出權宜措施，然後經由下議院同意。迄今國民保險基金，依舊例從國庫補助每年給付總額的十七%為上限。如果萬一，當年的基金收支之間的赤字超過當年的補助上限，政府即可依此提出調高保費的議案，例如：政府精算部門提出必須調高勞雇雙方〇·二五%的保費，此時，下議院必須無條件支持調整案。不過，下議院有時也提供政府立法上的槓桿效用，例如，為了提高NIF的財源，一九八五年，英國下議院同意政府所建議之取消雇主的保費薪資

上限，而依全額薪資作為繳費基礎，如此政府與下議院之間的合作，不但容易取得民衆的支持，同時也能維持NIF財務上的健全 (Liu, 1998:245)。

英國公共年金成本一直維持在合理的範圍，從一九九五年佔GDP的四·二%，緩慢增加到二〇三〇年的四·七%，甚至在此人口老化的高峰，仍然開始降低到二〇五〇年的三·四%。相對

於其他國家，美國七·七%、日本一〇·七%、德國十八·七%、法國二十一·三%、義大利二十五·七%、加拿大七·一%、瑞典七·四%，殊屬不易(參見表四)。重要原因之一是，英國政府不斷的壓低給付的水準。另一方面，其長期以來一直希望廢除薪資關連年金，同時鼓勵其他私人年金的發展。

保守黨十分支持年金外包政策，而工黨則強烈的反對。只要任何一個政黨上台，執政者必定推翻前任政黨執政時的年金主張。然而到了一九七五年，英國政黨在此項年金政策上產生妥協，並

表四 公共年金支出佔 GDP 百分比之樣本年推估值

	支出基準線 (1990 年)	推估值				
		1995	2000	2010	2030	2050
美國	4.5	4.4	4.3	4.2	7.4	7.7
日本	5.0	5.7	6.5	7.5	8.9	10.7
德國	8.9	10.0	11.1	11.0	18.4	18.7
法國	11.9	12.5	12.0	12.6	19.4	21.3
義大利	13.9	16.0	17.1	15.2	23.3	25.7
英國	4.2	4.4	4.3	4.6	4.7	3.4
加拿大	3.8	4.4	4.5	4.9	7.5	7.1
瑞典	7.0	8.5	8.2	8.1	9.2	7.4

且，在一九八七年英國實施SERPS，同時兩黨准予外包式年金契約的共同方案(Goodman & Ferrara, 1988:32)。因此，SERPS的實施，同時融合了兩種不同的理念，第一類的理念主要認為，公共年金應該朝向隨收隨賦制、給付必須與薪

資關連。另一類則主張，應該鼓勵私人

1998:15)。

年金的擴張，政府只為那些無法取得職業年金者提供保守性年金 (fall-back earning-related pension)。誠如Disney and Johnson(1997)所述，真正的爭論主要在兩方面：其一、當保險業者早已經將低風險者(男性且工作穩定者)視為主要對象時，如何去擴大私人市場範圍，以及提供其他靈活的社會安全替代方案。

第二、如何對於那些本來就沒有職業年金者，課以較高的保費以補充原本社會安全年金之不足，而對於那些原本即參加公司年金者，更是難以引起注意(引自Liu, 1998: 14)。因此，也不難想像SERPS實施之後，為何廢除之聲即不斷。第一層年金重分配效果，及維持基本生活的給付水準，對於低薪資勞動者，顯得相當重要。而第二層的SERPS，卻相對地缺乏龐大的既得利益團體的支持，同時在一九七〇年代，英國經濟情況開始惡化，使得SERPS推出不久，各種改革方案即紛紛提出(Liu,

年金私有化議題在一九九七年英國大選中造成了軒然大波。在保守黨與工黨的選舉競爭中，分別對年金私有化持有不同的見解。使得年金制度的走向，再度引起關切。激進的私有化政策，被保守黨規畫成爲大選時重要的訴求政見。保守黨政府在一九九七年三月宣布「Basic Pension Plus」的方案，這方案目標在於，私有化國民保險年金，並廢除SERPS(Conservative Party Manifesto, 1997)。與此同時，強制性的私人年金亦被保守黨提出。在工黨的選舉政見中，除針對保守黨廢除基礎年金及SERPS加以抨擊外，並提出公共給付(public provision)與私人給付(private provision)間應扮演著伙伴關係(partnership)(Labour Party Manifesto, 1997)。其中，基礎年金將繼續保有原來所扮演的年金給付基石的角色。工黨同時計畫，將年金變得更具多重選擇，對於企業年金加以強化，並繼續規範私人年金。由於工黨

大勝，保守黨失守，保守黨激進的私有化年金政策無法落實，而工黨的公、私年金夥伴關係正積極推展。

整體而言，任何契約外的年金方案對企業所產生的利益，會因參與方案成員的年齡及性別組成，而呈現不同的結果(Turner & Watanabe, 1995 :39)。就私人年金而言，「外包式契約」意謂著，政府須將社會安全費回扣至私人年金。一九八六年對年金制度的修改，顯現了英國年金本質上的改變，已由強制性參與雇主所提供的年金計畫，轉變至自願性的加入，而且受僱者可自行到市場購買私人年金。就英國而言，年金於此時，已呈現明顯的私有化。

就英國外包制職業年金與SERPS給付水準加以比較，採行「最後薪資」(final salary)或稱「確定給付」制之職業年金之淨替代率，較SERPS約多出七〇%，不過，必須是在年資從未中斷的情況下(Johnson, Paul & Jane Falkingham, 1994:258)。雖然英國政府從一九八八年

之後，規定服務年資滿兩年即有賦益權。但是，對於次級勞動市場的受雇者(如臨時性、季節性等)能夠領取職業年金的比率，仍是相當的有限。這與臺灣退休金制度所面臨的提撥成效不佳，且以大企業員工為主的情況十分相似。於是，英國「職業年金委員會」(OPB)在一九八九年提出，對於關廠或重組之事業單位員工之年金權必須獲得充分保障之主張，而且對於提早退休之員工，應隨當時薪資重估年金現值。於是，一九八九年十一月政府也宣布：關廠或重組之事業單位員工之年金權，將會受到充分保障；提早退休者所累積之年金權，不僅止於一九八五之後，之前之年金權亦同樣可受到保障(Brown, 1990:248)。

從表五中可以發現，英國勞動者包含在第一層公共年金的比率為八十四%，兩類人被排除在外，分別是十一%的薪資低於LEL之受雇者，及五%的自雇者薪資低於LEL。這些人顯然多數為從事家庭照顧女性及部分工時者。擁有

第二層公共年金的比率，約為勞動力人口的七十七%。這當中有二十九%屬於SERPS，三十三%屬於職業年金，十五%屬於個人年金。因此，第二層外包式公共年金約佔四十八%。自雇主約佔勞動人口的八%(二一〇萬)，雖然不含括在第二層年金之中，不過根據General Household Survey(1995)及Pension Group Report(1998)之統計，約有一五〇萬的自雇主(佔七〇%)已經購買普通個人年金。英國年金私有化的部分，主要在第二層公共年金的部分。

雖然，相對於美國及西德的民衆，英國民衆認為，政府應該提供老人適當生活水準，並賦予政府較高的期待(Glennester, 1991)。不過，英國仍然從一九八〇年代之後，實施各項年金制度的改革措施，使得公共年金的給付水準不斷地降低。根據英國精算局(GAD)的估計(參考表五)，在薪資年成長率為一·五%的中位假設下，到二〇三〇年第一層年金將減少約三十八%，二〇五

表五 英國勞動者在第一及第二層年金的分佈情況 (1994/95)

	人數 (百萬)	百分比
1. 總勞動人口	24.9	100
2. 第一層公共年金	21.0	84
3. 受雇者—擁有第二層年金	18.9	77
(1) 第二層公共年金 (SERPS)	(7.1)	(29)
(2) 第二層外包式年金	(11.8)	(48)
A. 職業年金	《8.1》	《33》
B. 個人年金 (APPs)	《3.7》	《15》
4. 自雇者	2.1	8
5. 不涵蓋任一層公共年金	3.9	16
(1) 薪資低於 LEL 之受雇者	(2.7)	(11)
(2) 自雇者薪資低於 LEL	(1.2)	(5)

資料來源：Liu(1998), Table1.

註：1.LEL為國民保險繳費的最低薪資下限。

2.此處的個人年金 (APPs) 數據已經排除暫停進出的帳戶 (inactive account) 之後的比率約為65-70%。

○年時約減少五十四%。而第一層與第二層SERPS總和的公共年金，到二〇〇一年第一層年金將減少約三〇%，二〇〇五年時約減少四十三%。根據英國社會態度調查 (Social Attitude Survey) 顯示：約有四分之三的民眾認為，公共年金給付水準過低，其中甚至有四十三%的民眾認為非常的低 (very low)

(Townsend, et al, 1997 摘自 Liu, 1998:31)。顯然民眾的期待與政府的施政之間不一致，不過為何英國民眾並無激烈的反應呢？Liu(1998)認為，這有幾個可能的解釋：第一、漸進式的年金縮減計畫，使民眾不會感受到立即的影響。第二、大部分的勞工在第二層年金部分已經選擇外包式契約年金，甚至移轉到個人年金計畫。

分析英國兩層年金制度之發展特徵，大致可以歸納如下：第一層（一九〇八開始）法定、低費率之政府年金，每週之給付與薪資無關，但是與所繳保費的年數有關，一般而言，給付水準少於平均薪資的五分之一，大約有八十四%的受薪者涵蓋其中。第二層（一九六一年開始）法定、與薪資所得相關之給付，分成公部門與私部門兩部分，所涵蓋的對象與第一層相若，但自雇主除外。上述兩層的老年給付，男性為六十五歲，女性為六十歲（二〇一〇到二〇二〇年間女性將提高為六十五歲）。

在與薪資關連年金 (SERPS, 1978)，其前身為分級年金 (graduated pension)，所提供的給付相當微少。SERPS給付水準為在所得最佳的二十年中，繳費範圍內之二十五%的替代率（薪資上限與薪資下限）。從一九九九年開始，替代率降為二十%（最佳二十年改為男性四十九年，女性至二〇二〇年亦同）。

其次，英國公共年金私有化，可分成兩個階段：一九六一及一九八八年。這兩個階段都是部分私有化，採取自願方式，目的在增加第二層公共年金的選擇性。第一階段在一九六一年，雇主可以選擇不參加公共的第二層年金（外包式契約），另外設立一個私人的第二層年金，但必須是合格的確定給付制年金計畫 (defined benefit pension)，也就是一般所謂的職業年金 (occupational pension)。第二階段為一九八八年，受雇者可以選擇公共的SERPS計畫的外包或是職業年金計畫的外包，另行設置一個

個人性、遞延課稅、確定繳費制的個人年金帳戶，稱為個人年金 (personal pension)。從一九七八到一九八八年，SERPS大概涵蓋了一半左右的受薪者，

另外一半為參加雇主的外包式年金計畫，或者為自雇主（自由選擇參加與否），及由於薪資過低而未參加第一層或SERPS者。一九八八年的私有化之後，目前無第二層年金保障者，大約剩下約三分之一的受薪者。第一層仍屬公共年金。

從年金財務來看，第一及第二層公共年金均採隨收隨付制，課以薪資稅 (payroll tax)，並成立國民保險基金 (National Insurance Fund, NIF)，政府一般稅收，最高可以挹注十七%，以彌補基金的虧損。並有以下幾個重點(Liu, 1998:8)：

第一、參加SERPS的受雇者，週薪的前六十四英鎊課以二%的稅率，加上六十四到四八五英鎊課以一○%的稅率之總和；雇主繳費的部分則依據薪級的

不同，課以三%到一○%之不等費率，最高薪級為四八五英鎊週薪，超過之薪資再課以一○%費率。

第二、選擇個人年金之受雇者，NIF的部分仍按上述繳費，不過扣抵保費的部分則直接轉入個人年金帳戶。

第三、選擇雇主職業年金者，則員工與雇主所應課徵的保費可以直接扣抵NIF的保費。

第四、週薪低於六十四英鎊者，則不需繳交任何一層的公共年金，由於無繳交NIF保費，因此那段期間亦無資格請求給付權。

第五、在NIF中，六十七%提供第一層及第二層的老年給付，十九%提供身心障礙者年金及遺屬年金，十一%提供國民保健服務 (NHS)，其餘的三%則為疾病、生育、失業及職業傷害給付。

## 肆、目前英國年金制度

### 改革方向

#### 一、年金制度上的問題

英國工黨對於年金制度的基本改革立場，主要是針對年金者所得來源的結構改革出發，目前英國老人所得來源的幾個重要特徵：

(一) 英國退休老人，年金所得雖持續成長，但所得分配卻略顯不平均。

從一九七九年至一九九六年，英國年金給付成長幅度超過六十%。平均領取年金者之所得在前述十六年間增加六十四%，但是平均薪資所得卻只增加三十八%。從一九七九年以來英國領取年金者之平均所得逐年增加，目前已超過平均薪資水準的一半。另一方面領取年金老人間的所得差距拉大了。在前述的相同期間，最低十分位老人的所得增加三十一%，但是最高十分位老人卻增加七十八%。同時有三分之一的年金者其淨所得在所有人的所得分配居於平均所得之上，另一方面年金者也正是所得分配最底的那群低所得者。在四分所得分配最低二十%的家戶中，大約有一個是年金

者家戶，因此，老年所得分配不均的現象可見一斑。同時在低所得的退休老人中，處於鰥寡、離婚或分居狀態者居多。以一九九六年為例，退休夫妻平均所得每週約為二四〇鎊，單身者僅為一三〇鎊。(PPG, 1998, p.2)

(11) 不同所得來源的分析

對於老人所得分配不均的情況，就其所得來源加以分析，可以發現不同所得分位老人之所得來源結構的基本差異。最低十分位所得年金者的所得來源以政府各項年金及津貼為主，例如：退休金、寡婦津貼及身心障礙者津貼，上述所得大約佔全部所得來源的九十%。相對於最高十分位所得年金者的所得來源則以職業年金及投資所得為主，兩者各約佔其全部所得來源的三十%，政府的各項年金及津貼則只佔十七%。

退休金佔最低與最高分位年金者所得的比例，雖然最低者所佔的比例較最高者為高（五七%：一六%），但是最高者所領取的金額卻較最低所得者多

（£九七·三：£五七·一），造成此一結果最主要的因素乃是高所得年金者，通常在其工作期間較有穩定的就業及薪資狀況。

表六 英國退休老人最高與最低十分位所得來源之比較(每週毛所得)

所得來源	最低十分位(英鎊,%)		最高十分位(英鎊,%)	
退休及其他政府年金	57.10	81.69%	97.30	16.15%
其他津貼所得	5.60	8.01%	7.80	1.29%
投資所得	3.60	5.15%	187.40	31.10%
職業年金	3.00	4.29%	190.80	31.67%
薪資	0.40	0.57%	116.10	19.27%
其他所得	0.30	0.43%	7.80	1.29%
合計	69.90		602.50	

資料來源：DSS, 1997, Welfare Reform Focus File 06, P3.

表七 1995/6 英國退休老人所得來源之分析(公、私部門比較)

政府部門來源	百分比	私部門來源	百分比
基礎年金	33	職業年金	24
SERPS	3	投資所得*	16
資產調查給付	10	薪資	8
殘障給付	5	其他來源	1
政府部門總合	51	私部門總合	49

資料來源：The Pension Provision Group, 1998, We all need Pensions- the prospects for pension provision(a summary), P3.

\* 投資所得中包括個人年金及繼承所得。

### (二) 政府津貼所得的改變

除了退休金之外，年金者次要的所得來源為資產調查津貼及身心障礙者津貼。接受資產調查津貼的比例雖然降低了，但是平均接受津貼的金額卻增加了。其次，年金者接受身心障礙者津貼的比例增加了四倍。雖然沒有證據顯示為長期臥病者比例增加的結果，但是平均給付金額卻是增加。

另一方面，年金者接受繳費性年金的比例仍然接近百分之百。女性接受基本年金是基於過去本身繳費因素而非因配偶因素的比例增加，就絕對量來看，一九八一年約有一八〇萬女性的年金是基於本身的權利（來自於繳費），到一九九五年，則增加為二六〇萬。不過仍有許多婦女是依賴其丈夫的年金維持其退休後的適當所得。

政府與薪資關連年金方案 (SERPs) 對於增加退休金金額的效果愈來愈明顯，例如一九九六年六月退休者而言，

每週可以領到的完全基礎年金為£六  
一·一五，對於男性而言，SERPs 可以額外增加£一六·九八，而女性則為£八·九九。

對於女性而言，由於年資累積較易中斷及薪資水準較低的緣故，以及對於有照顧責任者的保障也僅止於最基本的年金，因此女性通常領取政府年金的平均金額較低。同時許多女性依賴其丈夫的年金維持退休後的適當生活。另外大約有一五〇萬的女性薪資不到最低薪資水準 (Lower Earnings Limit)，特別是那些不是照顧者的女性，通常她們也無法累積其繳費年金。

### (四) 職業年金

目前退休老人領取職業年金的比率逐漸增加。特別是新近退休者通常都有職業年金，且以平均所得較高者尤甚。一方面是由於鼓勵退休措施的關係，另一方面也由於提供年金可能比提供薪資更划算的關係，因為一旦年金開始給付，每年調漲 (up-rating) 的幅度一定少於薪

資的調整。此外，退休者中大部分為女性，由於過去的工作紀錄片斷且零碎，使得獲得職業年金給付的情況並不多。

目前業者中，大約一半享有職業年金，不過這個比率近年來有降低的情況。雖然女性工作者參加職業年金的比率些微增加，不過值得注意的是英國繳費參加職業年金的比率最近有微幅降低的情況。以一九九一年為例，有四十八%的受雇者參加職業年金，但是在一九八七年時為四十九%。一九八三年高達五十二%，為戰後的高峰期。女性的參加率卻未降低，一九九一年有三十七%參加職業年金，與一九八三年相同。因此，職業年金參加率降低的原因主要來自男性工作者，從一九八三年的六十四%降低到一九九一年的五十七%。(DSS, 1997, p6) 英國工黨政府已經開始注意此一發展，因為參加職業年金者的人數減少，表示雇主同時規避了繳費的責任。此現象可能的解釋有下列三個：

(DSS, 1997: P6)

1. 就業型態的轉變：臨時性及部分工時性的工作增加，同時受雇於大型企業的工作減少。而大企業通常都為員工參加職業年金。

2. 一九八八年之前雇主為法定強制為其員工加入職業年金，但是一九八八年之後這項強制性規定卻改為自願性。

3. 從一九八八年開始受雇者得以個人適當年金 (appropriate personal pension plan) 取代雇主職業年金或政府與薪資關連年金方案 (SERPS)。

根據估計 (Pensioners' Incomes, PI, Series 1995 /96)，大約有六十%的受雇者其薪資超過「國民保險最低所得水準」(National Insurance Lower Earnings Limit) 並且參加職業年金或個人年金。個人年金因為尚未成熟，因此目前年金者中領取該年金的比率並不高。

#### (五) SERPS與個人年金

參加政府與薪資關連年金方案 (SERPS) 的人數從一九八八年以後逐年減少，一九九三年達到谷底，而後又

出現微幅上升的情況。一九八八年時約有七八〇萬人，一九九五年時則減少了五十萬人左右。主要流失的人口以男性為主，女性則維持穩定。

個人年金方面從一九八八年的三四〇萬增加為一九九六年的五六〇萬人。參加個人年金者中六〇%為男性，四〇%為女性。女性參加者通常薪資比男性低，且所繳的保費也較男性低。其次，參加個人年金並不代表就能滿足未來退休所得的需求。以一九九五年度為例，參加個人年金中，有五十三%的人以國民保險退費 (debate) 的水準而言，仍是不符所需。特別是對於那些低所得或薪資經常中斷者而言，個人年金事實上是很適足的。

#### (六) 第二層年金

目前年金者擁有不同型式第二層年金的人數增加了。在一九九七時有四十五%的年金者擁有第二層年金，到一九九六年時則增加到六十八%。這些第二層年金增加者泰半屬於職業年金或

SERPS。除了週薪低於六十四鎊者以外 (PPG, 1998, p4)，一般的工作者均享有第二層年金。然而，到一九九六年為止，仍然有三十二%的年金者除了基礎退休金之外，沒有其他補充年金。特別是屬於無酬家庭工作者，如家庭主婦、老殘照顧者，無法獲得適當的第二層年金保障。這也是工黨政府上臺之後，希望能夠提供保障的對象。

#### 二、年金制度改革措施

依據一九九八年年金改革綠皮書的構想：對於過去沒有職業年金或個人年金者政府將提供第二層政府年金 (state second pension) 保障，至少有五〇〇萬人將因而獲益。一個年薪六、〇〇〇英鎊的勞工，目前一個星期可以從SERPS中領取十三鎊，新制實施之後將可增加為四十六鎊。(參見表八)另外新制之實施，特別對於因照顧幼兒、老人及殘障者的父母或照顧者 (約二五〇萬人) 而工作年資無法接續者提供新的計畫，稱為「公民年金」(citizenship pension)。此

外，年金改革計畫設立「入股年金」(stakeholder's pension) 主要是設定給薪資水準在九、〇〇〇英鎊以下者為主(註十九)。不過對於九、〇〇〇到一八、五〇〇英鎊年薪之工作者仍鼓勵參加「入股年金」。該年金雖然由私部門提供，降低行政成本，並由政府背書。計畫中預計由政府每年負擔五億英鎊，提供沒有年金保障的中間所得者較高的國民保險退費(rebate)，鼓勵其加入合夥

年金。希望能使得年薪一二、〇〇〇英鎊的受雇者，一年增加六十英鎊。入股年金將於二〇〇一年正式上市，不過對於九、〇〇〇英鎊以上者的鼓勵措施則至二〇〇六年開始實施。

新制實施並不採強制性，換言之，原本已經屬於SERPs或職業年金仍可繼續保有。英國政府一本對於制度改革之自由主張，認為強制採行新制不但不能如預期達到目的，反而缺乏制度彈性且違背選擇自由的精神。新接任的社會安

二、〇〇〇英鎊，必須撫養兩個小孩及繳納房屋貸款的低收入家庭而言，政府的強制措施無疑是雪上加霜，政府的政策的並非於此，也不應為此。合夥年金的構想是為提供中產階級一個安全而適當的第二層年金保障。

英國政府同時希望鼓勵約一百萬的受雇者在排除公司年金之後，參加第二層年金，除非能夠證明他們擁有更好的年金計畫。因為政府如果不採取行動的話，目前的工作者未來退休之後每三位將有一位必須依靠政府的所得支持方案(Income Support) 才能維持生計。英國年金改革的基本方向是希望長期逐漸的減輕政府的財政負擔，因此保險費退費(rebate) 的手段仍然繼續維持。此種私有化的年金趨勢希望能夠逐漸改變目前六十%來自政府的退費補貼，四十%來自個人的情況。使得政府有能力對於儲蓄不足以養老者提供協助，同時長期的目標希望能夠減少年金者依賴資產調查給付的比率。不過對於目前約一五〇萬

全部長Darling舉例說：對於一個年薪一

個年金者政府將在一九九九年四月提出一個基本年金保證的方案(minimum pension guarantee)，此舉將使得每個年金者每年額外增加四〇〇英鎊。換言之，單身老人每週至少七十五英鎊，有偶老人為一一六英鎊(註二十)。同時此項給付水準應該按薪資而非物價調整。此一政策的變革，簡言之是將所得支持方案建立在基礎年金之中，不過當然將原本擁有其他年金(如：公司年金)者予以排除。社會安全部長重申此一年金改革方案目的在重新建立基本年金與薪資之間的關連性，那是被保守黨在一九七九年執政以後所切斷。不過政府必須付出三〇〇億英鎊的代價。

### 伍、結論

總體而言，未來有兩個主要的因素對未來英國的老年所得保障產生影響。第一，勞動市場的變遷，英國最近幾年，從事部分工時者及自雇者快速增加。受雇於小型企業的人數也顯著增加。上述就業者能夠參加職業年金或第

表八 1999 年年金改革綠皮書對於新舊制之影響比較

基本條件	舊制	新制
例一：男性，電機工，從 16 歲開始工作，年薪為 6500 英鎊，40 歲開始轉為短期工作，60 歲改為部分工作時間。無私人年金。	政府年金每週可領取 49 鎊。	政府年金每週可增加為 82 鎊。
例二：女性，大專畢，保險業，年薪為 14500 英鎊，婚後育有三子，離職，35 歲重回職場，年薪 12000 英鎊。65 歲退休。	政府年金每週可領取 32 鎊。個人年金每週可領取 65 鎊。合計 97 鎊。	政府年金每週可領取 42 鎊。個人年金每週可領取 74 鎊。合計 116 鎊。
例三：男性，20 歲，大專畢，實驗室助理，跨國企業，60 歲退休，年薪 15000 英鎊及公司年金。	政府年金每週可領取 32 鎊。個人年金每週可領取 119 鎊。合計 151 鎊。	政府年金每週可領取 32 鎊。個人年金每週可領取 134 鎊。合計 166 鎊。

資料來源：The Independent, 1998:4.

二層年金的比率相較於服務於大企業的全時工作者而言降低許多。這個趨勢若持續發展勢必將影響擁有第二層年金保障的範圍。

第二，人口老化的速度，工作人口與老年人口的撫養比逐年的降低，目前為每三、四個勞動者撫養一個老年。其次，不論是否考慮將領取政府年金的年

齡，女性從六十歲改為六十五歲。顯然人口老化的趨勢都是一樣的。英國到二〇一〇年之後撫養比持續降低，到二〇四〇年降低到二·〇的水準，若女性從六十歲改為六十五歲則到二〇四〇年降低到二·三。當然年金者與工作者的人口比，同時也必須考慮經濟活動的比率，例如女性就業者的增加等。

另外特別值得重視的是年金者所得來源的型態將持續改變。根據英國社會安全部 (SSD) 利用年金所得模式 (Pension Income Simulation Model) 模擬的結果，年金者實質所得必須到二〇二五年才會顯著增加。在一九九四年時提存的退休金平均幾乎約佔毛所得的一半，但是到二〇二五年卻只剩下四分之一。職業年金及投資所得仍然佔所得來源的重要地位。而另一方面個人年金及政府與薪資關連年金計畫則重要性亦趨增加。

雖然英國年金者實質所得增加，但是富裕的年金者增加的速度比貧窮年金

者快，同時此一趨勢仍在持續中。政府津貼佔富裕年金者來源相當微薄，但卻是貧窮年金者主要的所得來源。女性擁有自己年金的比率雖然增加，但是仍無法與男性相比。許多婦女仍然依賴其丈夫的年金提供其退休後適足的所得保障。職業年金對於增加年金者的利益愈來愈重要。但是另一方面參加職業年金的比率卻在縮減。個人年金已經成為未來年金者第二層年金的重要來源。目前的年金者大約有三分之一的人除了國民基本年金之外無其他的第二層年金保障。

年金者與勞動者的比率持續的降低，甚至將政府年金中女性的給付年齡予以均等化，仍無法阻止到下一世紀人口老化的事實。雖然新的第二層年金制度已經規劃完成，但是仍然存在許多變數。不過多年以來，英國年金制度檢討及改革的重點一直是：現行制度是否讓社會更趨不公平？如果是，如何改革？當社會制度脫離追求社會公平的理念以後，將成為民衆的包袱而不是福祉。基於此一

理念，英國工黨在曠達十八年以後，獲得選民支持，重新執政；同樣地在台灣，民進黨首次獲得政權，如何在年金議題及改革上不背離社會公平原則，將是此一制度成敗的重要關鍵。

（本文作者現任中正大學社會福利學系助理教授）

### ◎註釋：

註一：Frank Field 從一九七九年開

始被選為 Birkenhead 地區的工黨下議院議員 (MP)，同時在一九九七年大選時擔任下議院社會安全委員會的主席，頗受 Tony 重視。前此，他已經擔任兒童貧窮行動團體 (Child Poverty Action Group) 的主席以及低所得聯盟 (Low Pay Unit) 的發起人。Tony 執政之後任命他為英國

社會安全部福利改革部長 (Minister of Welfare Reform) (Field, 1998, Liu, 1998)。

註二：一種協助六十五歲以前變成身心障礙者之補助，提供個人照顧、擴大生活範疇給付及兩者兼具者。此項補

助不需資產調查，也不以繳交國民保險費為依據。個人照顧方面依據照顧者因

素分成三種等級——每週補助四九·五〇英鎊、三三·一〇英鎊及一三·一五英鎊。以及兩種方便其行動之補助標準——每週補助三四·六〇英鎊及一三·一五英鎊。此項補助不但不與其他給付衝突，並且不受工作與否之影響。（參見

DSS, 1997, Welfare Reform Focus File 04）

註三：透過資產調查的方式補足老人的年金所得達到完全基本年金的水準，領取所得支持津貼者也同時可領取房屋津貼 (Housing Benefit, HB)，通常包括房租及房屋稅 (Council Tax)。老人經濟情況較佳者可以申請部分給付。(Hills, 1997:49)

註四：失能給付為身心障礙者給付 (invalidity benefit) 的前身，只要是長期罹病超過半年以上者即符合請領資格。基本給付額約相當於個人國民年金（一九九七年四月開始為每週六二·四五鎊）(Hills, 1997:49)

註五：一九九八年美國傳統基金會 (Heritage Foundation) 提出美國要解決社會安全制度問題可以師法英國私有化政

策。並於全國性的報紙（一九九八、二、三）以「To Save Social Security, Ask Tony Blair」為題，暢談英國年金模式。同時美國社會安全局 (SSA) 研考室 (office of research, evaluation, and statistics) 亦於一九九八年十一月委託完成「英國退休所得安全之研究」。

註六：一九〇八年英國公布實施「老年年金法案」(Old Age Pension Act)，屬於一種「資產調查式」、「非繳費式」的年金給付 (DHSS, 1985)。因此，目的在救助貧困老人，並無社會保險的精神。

註七：英國從一六〇一年合併各地的社會救助規定成為一六〇一年伊利沙白濟貧法之後，一直到一九三〇年代為止，公共救助屬於地方的行政事務，而其所提供救助的財源稅基也經過地方教區 (Parish) 移轉到不同教區間的結合或聯盟，以及較大範圍的地方政府 (local

authority)(Glennester, 1985:212)。

註八：選擇最佳的二十年薪資作為給付計算的標準，過去薪資依薪資調整折算成現值，未來年金給付水準至少比照物價調整。替代率以薪資的二五%為原則。

註九：第一層年金則仍視物價或薪資高者調整。

註十：另一推估相去不遠，依據退休所得諮詢方案 (Retirement Income Inquiry) 的預測，第一層年金給付在一九九七—七八年約為男性平均月薪資的二十%，一九九〇年中約為一五%，二〇三〇年則降到九% (Retirement Income Inquiry, 1996, vol. 1, p.10)。

註十一：從一九九九年四月開始達到退休年齡的老人，SERPS從過去二五%的替代率降為二十%，個人最佳二十年薪資平均改為所有工作期間的薪資平均 (Liu, 1998:16)。

註十二：此法係遵守一九九〇年歐洲公平法院 (European Court of Justice,

ECJ) 有關兩性公平待遇而制訂。即是著名的Barber判決：凡是屬歐盟 (EU) 的會員國，兩性對於職業年金之規定不得因年齡而有所差異，同時年金應同工同酬 (Liu, 1998:17)。

註十三：以毛替代率比較，德國約等於六五%，法國約在五九—七一%之間。如果依表之推估，則英國受雇者的毛替代率更將從三三%降為二七% (Johnson, Paul & Jane Falkingham, 1994, p.257)。

註十四：一九二五年的年金法案目的在去除資產調查，因此受到一般人的支持，不過必須建立在繳費與給付的權利義務關係上。

註十五：根據精算局對職業年金的定義係指除了意外及永久殘障健康保險之外，另外一種由雇主或基於雇主團體的名義所提供其員工於退休及死亡後其遺屬之給付。是項調查更擴及至退休時之一次給付，並得以自由轉換為年金者。

註十六：根據英國國會議事錄記載 (House of Commons Hansard)：國民保險基金在一九八九—九〇年間因參加個人年金所造成的扣抵保費損失約為二十億英鎊 (Brown, 1990:244)。

註十七：確定繳費制外包式契約年金與個人年金必須重估其基金總額，每年以五%的調整率為上限。

註十八：但一九九五年的年金法案要求私部門的年金方案須依通貨膨脹指數或每年五%調整。至於選擇方式則依較低者選之 (Budd & Campbell, 1996)。

註十九：英國在一九八六年的年金改革方案中 (一九八八年生效)，為鼓勵受雇者離開SERPS改採個人年金 (APP)，特別將一次給付的保費退費及獎勵金存入個人年金帳戶。不過制度實施以來出現一些呆滯帳戶 (inactive accounts) 比率不斷增加的問題。例如：一九九四—一五年在五四〇萬個移轉至個人年金帳戶中有三一%屬於呆滯帳戶，這些存戶或因薪資偏低、失業，或是本

身已經參加外包式企業年金的關係存款中斷 (Liu, 1998)。再加上，個人年金帳戶長期以來受昂貴管理佣金所稀釋，造成年金保障不足的情況，改革乃必然趨勢。

註二十：工黨政府保證至一九九九年四月止政府基礎年金至少維持在單身六四·七〇英鎊，有偶一〇三英鎊每週的水準。不過仍依物價而非薪資調整。

長期下來基礎年金將會逐漸縮水。(The Independent/Grice, 1998)

### ◎中、英文參考文獻

楊登、詹火生編譯 一九九四 英國社會安全制度—改革與現況探討 臺閩地區勞工保險局

Atkinson, A. B.(1995) *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press.

Brown, Joan C.(1990) *Social Security for Retirement*, Joseph Rowntree Foundation.

Budd, Alan & Nigel Campell(1996) *The Roles of the Public and Private Sectors in the UK Pension System*, London: HM Treasury.

Clasen, Jochen(1997)"Social Insurance—an Outmoded Concept of Social Protection?" in Clasen, Jochen (ed.) *Social Insurance in Europe*, University of Bristol: The Policy

Press.

Daykin, C.D.(1994) *Pension Provision in Britain*-report on supplementary pension provision in the United Kingdom, Commission of the European Communities Observation Network on Supplementary Pension Provision. London: HMSO.

DHSS (Department of Health and Social Security) (1985) *Reform of Social Security-Programme for Change*, Volume2, mnd.9518, London Her Majesty's Stationery Office.

Dilnot, Andrew et al. (1994) *Pensions Policy in the UK-An Economic Analysis*, UK: Institute for Fiscal Studies.

DSS (1997) *Social Security Overview*, Welfare Reform Focus File 01.

DSS (1997) *Benefits for Sick and Disabled People*, Welfare Reform Focus File 04.

DSS (1997) *Pensioners, Income, Welfare Reform Focus File 06*.

DSS (1998) *Case for Welfare Reform*.

DSS (1998) *New ambitions for our country: A New Contract for Welfare*.

Field, Frank (1998) *Stakeholder Welfare*. London: IEA Health & Welfare Unit.

Glennerster, Howard(1985) *Paying for Welfare towards 2000*, UK: Prentice Hall.

Goodman, John C. & Peter J. Ferrara(1988) *Private Alternatives to Social Security in Other Countries*, Texas: National Center for Policy Analysis.

Grice, Andrew (1998) *Pensions for low earners set to double*, The Independent, 16 December, p4/Home News.

Hannah, Leslie(1986) *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pension*

in Britain, Cambridge University Press.

Hills, John (1997) *The Future of Welfare: A guide to the debate*, Joseph Rowntree Foundation.

ILO (International Labour Office) (1989) *From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe*, Geneva.

Johnson, Paul & Jane Falkingham (1994) "Is there a Future for the Beveridge Pension Scheme?" In Baldwin, Sally & Jane Falkingham, *Social Security and Social Change*, pp.255-70, UK: Harvester Wheatsheaf.

Liu, Lillian (1998) *Retirement Income Security in the United Kingdom*, American Social Security Administration, Office of Research, Evaluation and Statistics(ORES).

Mackay, Stephen & Karen Rowlingson, (1999) *Social Security in Britain*, Great Britain: Macmillan Press.

O'Higgins, Michael(1987) "Public-Private Interaction and the British Pension Debate", in ISSA, *Conjugating Public and Private-The Case of Pensions*, Geneva.

PPG(The Pension Provision Group), (1998) *We all need Pensions-the prospects for pension provision(a summary)*, DSS.

Turner, John A. & Noriyasu Watanabe (1995) *Private Pension Policies in Industrialized Countries-A Comparative Analysis*. Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

Voirin, Michel(1995) *Private and Public Pension Schemes: Elements of a Comparative Approach*. International Social Security Review, pp.91-141.