

當代年金「改革」：一個實然的危機或迷思

古兌文

這是一個福利「改革」的時代，雖然「改革」結果不見得比過去好！這也是個告別英雄的時代，因為許許多多高舉改革大旗的英雄正陷入在未會想像的困境之中！在這般的氛圍裏，我們對所謂的權威、專家、以及其知識體系產生了深沉的懷疑，也動搖了傳統社會所立基的價值與制度，這正是「後現代」(post-modern)社會的本質 (Mullard and Spicker, 1998: 130-135)。

臺灣的民衆剛剛經歷過類似震撼教育，公元兩千年總統大選的結果實現了「政黨輪替」理想，弔詭的是民進黨似乎沒有成為執政黨的感覺；新政府戮力實現的「三三三宜家方案」選舉支票，在強烈的爭議與七折八扣之下已面目全非，其重要支柱之一的普遍式老人福利

津貼也正式跳票了，有趣的是其間還出現國民黨立法委員意圖強力立法通過老人福利津貼的插曲，而新政府的回應卻像是過去的國民黨，攻守易位了，連立場都一百八十度轉變，十足的歷史鬧劇。

好不容易，討論的焦點總算回到過去所規劃的國民年金體系，並確定以此取代民進黨長期以來所主張的普遍式老人福利津貼，民進黨的理想最後仍是終結在民進黨政府手裏，但這還不是故事結束。在新政府經建會所提出國民年金方案中，涵蓋了舊政府時代的年金保險制度及其修正案、全民提撥的平衡基金案（也可說是借屍還魂的老人福利津貼）、以及個人退休儲蓄帳戶案，其意識型態光譜從最左派的普遍式福利津貼到

最右派的強調個人責任都有，如此或許也正符合所謂的「新中間路線」——不左不右、亦左亦右、左右共治，只是苦的是一般老百姓，只能瞠目結舌、不明所以來形容。

雖然我們並不認為其他國家的經驗可以直接移植到臺灣的特殊環境之中，但在我們自身政策拿捏不定之時，通盤地回顧一下國際間年金改革的發展，應有助於我們理念上的澄清。這篇文章將先描述西方世界對老年人口及其經濟問題的認知經歷過那些階段，在這樣的脈絡中，年金體系逐漸蔓延發展於各個工業化國家與開發中國家，不過也出現了「危機」的警訊，刺激出當代的年金「改革」；然而，「改革」的結果卻備受爭議，終至有人質疑年金「危機」是否真

實存在、抑或只是個迷思？年金政策的走向似乎又有了轉變的跡象，右派或左派、市場（個人）或國家責任、經濟發展或福利需求之類的價值矛盾依舊深深地糾纏在一起。

老年問題的認知與年金政策

雖然早在十九世紀末 Seebohm Rowntree 與 Charles Booth 對貧窮成因的調查中，即已指出老年無力工作是致貧的重要因素之一，Booth 甚至於一八九〇年代就提出了其普遍式年金的構想 (Clarke, 1945: 632)，不過，年金體系的發展成熟大致上還是出現於第二次世界大戰之後，隨著福利國家思潮而日益普及。但即便是在戰後的五十多年之間，西方世界如何看待老年問題，是經濟的負擔或社會必要的成本？以及相關於這個問題，我們究竟該用何種政策來回應？而政策的目的又在那裡？則也產生

了諸多的變化。

Alan Walker 回顧戰後對於老年問題的政策發展歷程，發覺其間存在著三個明顯不同的階段：(Walker, 2000)

一、一九四〇年代至一九七〇年代初：

老年成為一種社會問題

如前所述，年金制度的緣起並不是戰後才開始的，例如德國自一八八九年、英國於一九〇八年、法國於一九一〇年即已建立其第一個年金方案。然而，隨著固定年齡（六十五歲）退休制度的確定，老年退休後的經濟安全與所得穩定需求受到日益重視，而成為主要的社會問題之一，刺激各國年金體系的建立與支出的成長，例如在一九六〇年至一九七五年間，OECD 各國公共支出的成長中約有四分之一是為因應年金的需要。同時也是在這個階段中實現了普及全民之國民年金的理想，而年金政策的主要目標則是置於確保老年所得安全，進而協助老年人口平順地從就業轉換到退休生活。

二、一九七〇年代中期至一九八〇年代末：

老年成為解決經濟問題的方式，但卻也製造出另一個經濟問題

由於一九七〇年代中期石油危機的影響，各工業化國家五十五歲以上人口的經濟活動有大幅滑落的趨勢。這主要是因為工作機會的有限，即將到達退休年齡的勞動力在面臨裁員的威脅時，自然選擇提早退休作為因應；另一方面，各國政府在政策上也鼓勵這種方式，並配合地降低領取年金的年齡限制，甚至包括提供優退方案，以加速勞動力的新陳代謝。然而，這類措施究竟能否真正紓解失業問題仍充滿爭議，但立即的負面影響則是迫使人口依賴比的升高，對年金財務、以及尤其是對工作人口均造成沉重的負擔。結果老年人口的社會地位也連帶受到影響，加深了老年是負面資產的印象，一個歐盟的調查顯示有五分之一的受訪者，不論其年齡大小，認為對老年人口的歧視（尤其是其在就業方面）確實存在。

三、一九八〇年代末以降：

整合或隔離？

雖然提早退休方案已逐漸受到捨棄，其中法國是歐盟會員國第一個取消提早退休約定的國家（一九八六年），類似的作法也擴及了比利時、德國與英國，但一旦提早退休方案實施、甚至制度化了，就很難短期內回復到正常的就業結構，結果造成了兩種不同的影響：

其一，老年人口被視為是一個社會經濟

不斷增加中的「負擔」，特別是那些已選擇退休的人並無法回到勞動市場，致使年金、健康與其他社會服務的成本居高不下，成為各國政府企圖刪減支出的首要目標；其次，這樣的企圖卻引發了老年人口的危機意識與凝聚，經濟上的不活動並不代表政治上的不活動，老年人口自發性地透過政治活動維護自己的利益，例如德國老人於一九八九年即組成「灰髮黨」（gray party）推動老年福利相關政策，比利時、義大利、葡萄牙、丹麥、荷蘭、與英國也有類似的草根政治

運動。這兩大發展趨勢的交互作用之下，各國發現很難再以經濟上的活動與否來範定老年人口，他們可能是經濟上的不活動，但卻在社會、政治、乃至非正式的領域相當活躍，由於各個領域之間難以截然區隔，政策取向上就不能把老年人口當成純粹的「成本」或「負擔」，而必須更積極地將之整合到整體社會生活之中，其中支持性的社會政策是重要的一環。

難以否認的，在國家財政吃緊仍未獲得充分紓解的情況下，將老年人口視為經濟「負擔」的認知依然有相當程度的政策影響力；復因年金體系的財務規劃方式與人口老化過程中的交相作用，年金財務「危機」的呼聲乃響徹整個一九八〇年代，構成年金「改革」的背後動力，更在新右派思潮的影響下，這股動力轉化成「民營化」（privatization）的政策取向，於是智利的年金「改革」經驗受到大力、甚至是過度的宣揚，成為既能減低政府負擔、又能滿足老人經濟

安全需求的典範。不過，經過十餘年的年金「改革」之後，如今卻也浮現了反省的聲浪，而其直指的核心問題則是年金「危機」是否真實存在？又所謂的年金民營化「改革」能否完全解決了過去年金體系所面臨的問題？

年金「危機」真的存在嗎？

自一九八〇年代中期以降，在諸多政治決策者與學者的鼓吹之下，很多人都相信戰後各國所建立起來的年金體系即將面臨破產的命運，這種情形又以美國為最，因而出現大量討論社會安全「改革」的著作（例如 Mitchell et al., 1999; Diamond, 1999; Aaron and Shoven, 1999）。雖然到目前為止，我們並未看到任何一個工業化國家的年金體系破產了，但「危機」的存在似乎已被大眾認為是必然的，只是時間的早晚而已。概略來說，強調年金「危機」之學者所秉持的理由有四點：年金的財務規劃、人

口老化過程、對儲蓄與經濟成長的不利影響、以及公辦年金的缺乏效率。

首先，戰後各國所建立的普及式年金多採用「隨收隨付」(pay-as-you-go)的財務規劃方式，例如即使到目前為止，歐盟十五個國家依然全數採用這類的財務安排 (European Union, 2000)。其特點是當年度所收取之保費乃用之於當年度之給付，簡言之就是左手收錢右手付出，除非繳費的人比領取的人多，不然除了法定的責任準備金之外，並不會有大量的盈餘產生。所幸戰後的嬰兒潮使歐美各國的年金體系享有一段美好的盈餘時光，因為具生產力的青壯人口數目遠高於領取年金給付的老年人口，但當這些青壯人口逐漸年長之後，情況就慢慢逆轉了。例如美國的「老年、遺屬及殘障保險」(OASDI)即推估到公元二〇二〇年時，保險給付的支出將超過保費的收入，構成其所謂的「財務危機」(Bell and Wray, 2000)。由於「隨收隨付」財務規劃的方式特性，使得各國的年金

體系特別容易受到人口老化過程的影響。

其次，由於當年度的保費收入必須立即充作當年度給付之用，基本上是屬於短期的資金流通或移轉性支付，而不是屬於儲蓄性質以提供長期投資的資金來源，所以年金的支出與儲備乃偏向於消費性，而不利於國內資本市場的形成立即充作當年度給付之用，基本上是屬於短期的資金流通或移轉性支付，而不是屬於儲蓄性質以提供長期投資的資金來源，所以年金的支出與儲備乃偏向於消費性，而不利於國內資本市場的形

成，對儲蓄與經濟成長會產生負面的影響，尤其是工作機會的成長。結果，非生產性或依賴性人口可能因此增加，又反過頭來迫使社會安全支出的昇高，使得政府的財政壓力更加嚴重。

在這種情況下，如果過去年金的盈餘能夠作有效的投資，甚至有較佳的投資報酬率的話，那麼所賺得的利潤將相當程度地紓解年金的財務「危機」。可惜的是，各國政府公辦的年金體系在投資報酬方面的績效似乎並不怎麼樂觀。例如美國社會安全基金的每年實質投資報酬率大約只有二%，相對於美國過去八十年來股票市場每年實質投資報酬約七

%，即使最保守、完全沒有風險的私人投資也能達到四%左右的每年實質投資報酬率，社會安全基金的投資績效相對偏低很多 (Barro, 2000)。於是，企圖透過改善公辦年金的營運績效來紓緩財務壓力，似乎又顯得不切實際。

基於上述的理由，危機論者強調如果我們現在不對年金體系施加任何改革的話，到公元二〇七〇年時，以美國為例，年金支出佔GDP的百分比會從一九九六的四點七%上昇至六點七%，事實上還有人認為這樣的數字過分樂觀 (Mitchell et al., 1999)。進一步的問題是，如果年金體系所面臨的「危機」真的是如此的話，那麼我們究竟應該採用何種「改革」的方式來因應呢？有趣的是在危機論者所堅持的理由當中，也正隱含著其「改革」的策略，亦即是「民營化的個人儲蓄帳戶」制度，它相對於「隨收隨付」制的年金體系有著如下的特點：

一、由於是民營化的，所以假設其

投資績效會比公辦年金好，因此能增加年金基金的收入，並有效保障年金投資者老年時的經濟安全；

二、由於是個人化的，所以人們可以作最有利於他自己的理性判斷與選擇，實現個人責任的真諦，免於為他人的錯誤決策負責；

三、由於是儲蓄帳戶，所以能夠有效地轉變「隨收隨付」的短期流通資金而成為長期性的國內資本，有利於經濟發展與就業機會；

四、綜合前三點，由於每個人都為自己年老時預作準備，所以幾乎完全不會受到人口老化過程的影響，而且也能有效減少政府所背負的老年照顧壓力。

然而，如同我們之前所強調的，在實然面上我們並未真正看到那一個工業化國家的年金體系破產了，而且直到現在，也沒有任何一個歐盟國家完全捨棄了「隨收隨付」的年金財務規劃方式，而只是搭配附加年金或職業年金作了些不同程度的調整。這不禁讓我們懷疑年金「危機」是否是一個真實的存在、抑

或只是一個迷思而已！不論如何，如果危機論者所主張的「民營化個人儲蓄帳戶」制度真的較能有效保障老年經濟安全的話，那麼即使年金「危機」並不存在，也值得從事這類的改革，但事實真的是如此嗎？我們不妨看看拉丁美洲年金「改革」的經驗。

民營化是個出路嗎？

自一九八一年智利以「民營化個人儲蓄帳戶」制度取代其過去的「隨收隨付」年金體系之後，便引起國際間的強烈重視。在一九九〇年代時，包括阿根廷、墨西哥、哥倫比亞、祕魯、與烏拉圭等拉丁美洲國家也採用了類似的措施，其影響力甚至遠達歐洲的匈牙利與波蘭。現在當民營化的年金「改革」策略產生爭議時，大家總會再回到智利的實施經驗加以檢視，因其年金民營化最早，也累積了相當多的資料（Kay, 2000）。底下我們將概略說明智利年金「改革」的情形（摘自古允文譯，一九九

八：一六六—一七二）。

新的智利年金體系要求所有的受雇者都必須提繳其薪資的十%，一直到他們正常的退休年齡為止，男性為六十五歲、而女性為六十歲。雖然雇主必須先扣住其員工的繳費並轉移至其立帳的基金公司，但雇主並不必負擔其他費用。退休的時候，勞工必須以其帳戶中的儲蓄向保險公司購買終身年金、或安排定期提領其帳戶中的儲蓄。只有當帳戶中的盈餘超過購買等同於七十%最終薪資年金所需的金額時，才可採用一次提領的方式。

如同新加坡的中央公積金，智利體系也是立基在個人資本帳戶的確定提撥體系，年金給付的多寡視個人工作生涯期間所繳納的費用，以及累積盈餘所獲得的投資收益而定。勞工必須購買工作生涯期間的壽險與殘障險，因而必須支付額外的佣金給這些保險方案的保費，並支應這個體系的運作成本。

智利體系有許多獨特的特徵。它是由政府立法與規範的、但卻完全由一些

獲得許可的年金管理公司所私人經營，

效的監督。

也就是大家所知道的 Administradoras de Fondos de Pensiones 或 AFPS。爲了確保簡化與透明度，法令規範嚴格要求「每個勞工一個帳戶」與「每個公司一個年金基金」的原則。參加者會定期收到對帳單，列明他們存入的費用與其基金的投資所得等資料。

爲保證這個體系的償付能力，法律規定年金基金必須與管理公司分立。對於每個年金基金管理公司的資本儲備、年金基金所投資的資產、乃至它們相對於整個年金基金管理公司產業平均值的表現程度等，都有嚴格的規定。投資規定是強調在安全性與獲利率兩方面，因此某種程度的多樣化以分散風險是必須的，爲了達到這個目的，不同類型的投資工具、乃至不同發行公司的投資工具，所能投資的最高比例都有限制，並沒有意圖將基金投資導向具最高優先的經濟或社會目標。這個體系受到嚴格、甚至是嚴酷的規範，以及非常緊密而有

這個體系的重要特質之一是賦予加入者個人一個權利，自由選擇在年金基金管理公司之間轉移他們的帳戶。之以賦予個人選擇權乃期望對年金基金管理公司產生壓力，使之彼此競爭，進而產生最有效的運作。但是經驗顯示，無限制地選擇轉移帳戶可能導致非常高的運作成本，多數是因爲宣傳與行銷上的支出、以及實際帳戶轉移所需的成本。

個人可以自由選擇所要購買的年金種類，也產生了高度的宣傳與銷售成本。

在開始運作的前十年，年金基金管理公司的表現十分成功。年金基金資產的每年實質報酬率平均超過十三%，而總盈餘幾乎接近三十%的國民所得。雖然年金基金管理公司體系令人注目的表現是來自智利經濟的復甦，同時也與實質利率的上昇和其後的明顯滑落有關，但無疑地，由於年金基金管理公司體系的存在，使得絕大多數的智利勞工能夠享有高度的投資報酬率、以及一九八〇

年代晚期資本價值的明顯增值。

作爲一個確定提撥方案，智利體系表面上是個單一支柱的體系、也沒有意圖達到再分配效果。但透過政府保證繳費至少二十年的勞工一定拿到最低限的年金，確實產生了某些再分配效果。目前並不清楚到底有多少勞工受益於這個保證，但這很明顯會視未來工資成長與實質報酬之間的關係而定。估計可能受益的勞工比例大約是在四十%至五十%之間，但事實上政府的負擔卻相當小，因爲它只需彌補勞工的管理公司年金與最低保證年金之間的差額而已。雖然計算公式基本參數值上的差異，會引發十分不同的結果，但有些估計顯示政府的負擔不會超過一%的國內生產毛額。智利政府也給予極度貧困的老人最低年金，但其潛在受益者的數目似乎相當小，而且領取資格必須通過嚴格的資產調查。

除了最低年金的保證之外，智利政府當局要求年金基金管理公司的最低投

資報酬率，必須達到所有年金基金的平均

值，並保證當年基金管理公司無法達到這個要求時，政府會介入。雖然有所限制，但政府也保證保險公司終身年金的價值。

但智利年金體系的某些特質卻導致有利於高所得勞工的累退再分配效果，這主要來自兩個因素。第一，因為佣金的收費結構包括了固定費與分紅二者，低所得勞工實際上所獲得的報酬率因而遠低於高所得勞工。年金基金管理公司前十年的資料顯示，低所得勞工所獲得的實質報酬率為七·五%，而高所得勞工是十·五%，整體年金基金則是十三·五%。這個差額是由固定費的收取所導致的，在方案開始的前幾年這部分的費用相當高，但而後從實質價值來看則已有明顯的下降。事實上，許多年金基金管理公司如今已完全取消固定費的收取了。非預期的再分配也可能出現在不同

年金管理公司之間報酬率的差異，雖然由於政府要求年金基金要有最低相對投

資報酬率，會對此有些限制。

第二個產生逆向再分配的因素，則是由於強迫購買終身年金。終身年金理論上應考量一個變數，即貧民或來自特別艱辛職業的人，其餘壽命較短。但在實際上，低所得勞工似乎不但無法享有較低購買終身年金的價格，與高所得勞工比較起來，還反倒必須支付較高的費用來購買其終身年金。經過購買終身年金所產生的逆向再分配，其程度並不清楚，但已經引起智利諸多決策者與分析家的關注。

另一個關注焦點是高度的運作成本。在扣除購買期中壽險與殘障險所需的保費之後，參加年金方案者所負擔的運作成本平均大約是其每年所繳費用十五·四%、工資的一·五四%、以及總資產的二·三%。新加坡與智利經驗間的比較顯示，採用上述比例指數來衡量，智利體系比新加坡的方案要貴上二十九倍、七倍與二十三倍。雖然智利體系的運作成本遠低於尚比亞的國家公積

金，但仍高於馬來西亞的受雇者公積金（見表一）。

表一 智利年金體系運作成本和投資報酬率與部分國家的比較

運作成本佔下列各項的百分比	新加坡	馬來西亞	尚比亞	智利
	1990	1989	1988/9	1990
每年所繳納之費用	0.53	1.99	51.7	15.4
平均總資產	0.10	0.18	6.8	2.3
涵蓋的年度工資	0.21	0.40	5.17	1.54
個別帳戶的實質投資報酬率(1980年代)	2.86	4.82	-55.0	7.5 - 10.5

* 以掛牌利率五%與平均通貨膨脹率一三五%來推測。

但這三個比例中的其中兩個極易引起誤解。第一，運作成本對繳費的比例會受到費率的大小所扭曲。由於一個年金的大部分開銷是視參加者的多寡而定，對所繳納費用的多少並不敏感，因此一個具有高度費率的國家，其運作成

本對所繳納費用的比例會較低，反之亦然。新加坡高達四十%工資的費率，與智利只有十%的費率比較起來，其每年所繳納的費用顯然要高出很多。而馬來西亞掛牌費率在一九八九年時為二十%（於一九九二年時提高至二十二%），同年尚比亞的費率則只有十%。第二，運作成本對總資產的比例會受到該體系的年齡與成熟度所影響。一個具有大量累積盈餘的成熟體系，會傾向產生較低的成本／資產比。相對地，第三種比例，亦即運作成本對每年工資的比例，較不會受到這些扭曲效應所影響，或許也是最適當的指標來比較運作效率。而這還是顯示智利體系比新加坡貴上七倍。

運作成本在智利如此之高有兩個主要理由。第一，其電腦化程度沒有新加坡般先進，因此爲了收集費用繳納與支付年金所需的電腦系統與分支網絡，存在著大量的重疊浪費。第二，爲了鼓勵人們轉換其年金基金管理公司，耗費相當高的支出在宣傳與廣告上。由於缺少

中央電腦與清算體系，帳戶轉移會對雇主產生沉重的成本負擔，因爲雇主必須將繳納費用從員工薪資中先扣除，再依其勞工的選擇存入個別的年金基金管理公司之中。高度的行銷成本也困擾著終身年金市場，因而智利當局正亟思各種方法來降低運作成本，這些措施包括限制轉移帳戶的權利次數、以及限制市場行銷成本的本質與規模。也有人考慮修改有關佣金支付結構的規定，尤其是對終身年金市場。

在扣除運作成本之後所計算出來的投資報酬率資料，顯示智利勞工所獲得的盈餘，都優於馬來西亞與新加坡勞工，雖然一九八〇年代期間的高實質利率措施，有助於智利年金體系的投資報酬率。然而，智利也日益關注與瞭解到，一九八〇年代所獲致的非常高度投資報酬率，不太可能在未來會持續下去，因而降低運作成本對整個體系的淨財務結果而言，或許會變得相當重要。

簡言之，智利的年金是政府法定但

卻是私人管理的體系，是基於個人資本帳戶的確定提撥體系，它非常單純而透明，而且受到嚴格而有效的規範與監督所支持。這個體系受益於政府所提供的必要保證，包括最低年金的措施，因而嚴格來說，這意味著它不是單一支柱的體系。它存在的這前十年以來，智利體系已獲致相當高的實質報酬率，但它也具有運作成本非常高昂的特徵。

從以上的分析中，我們發現智利的年金民營化「改革」似乎並不是大家所想像般地完美、或是年金發展的唯一出路，它有其重要貢獻，但也有其特殊面臨的限制。Kay進一步歸納出拉丁美洲年金民營化的幾個爭議點：（Kay, 2000）

一、希望透過年金民營化來促進國內儲蓄以形成有利經濟成長的資本市場，但究竟是先有儲蓄（資本）才帶動經濟成長、或先有經濟成長所以大家才有餘裕來儲蓄？這種先後順序關係在拉丁美洲的經驗中並沒有一致的定論。如果在一個大眾貧窮（mass poverty）情況

下，薪資水準原本就低，又如何能擠出錢來儲蓄老年所需；而就算能勉強擠出年金儲蓄，也不見得會用於國內的投資，因而很難說會帶動國內的經濟成長；結果失業問題可能還是存在，連帶地也很難跳出貧窮與依賴人口的處境。

二、民營化後的年金收益確實比較高，但這部分的成果卻被民營年金管理公司的高額佣金、收費、以及營運成本（如行銷廣告費）所抵銷。扣除這些部分之後，民營化年金的實質收益並沒有與其所宣傳般地亮麗。

三、「隨收隨付」制年金的制度設計中已明白具備有世代間再分配的作用，即當代工作人口所繳的保費用來支應當代的退休人口，使得人生中的風險可以平均分攤到各個世代之內，甚至是跨世代的衆人身上，降低風險對個人的衝擊；但民營化後的年金因是「個人儲蓄帳戶」，所以風險分攤的功能喪失了，並產生逆分配的效果，也就是越有錢的人越容易累積其老年年金，而沒有錢的

人則相對可能等不到可以領年金的時侯。

四、最後，政府的責任並沒有消失，它必須提供最低有效年金收益的保證，並且制定適當的規範與監督管理架構，而且年金「改革」政策最終成功或失敗的政治責任，還是會落到政府身上。

在這些質疑之下，最近年金「改革」的呼聲似乎並不再那麼強調民營化了，轉而著重在既有的體制內（也就是「隨收隨付」制）進行修正，並搭配其他類型的所得維持政策，接下去讓我們看看部分國際組織與學者建議。

當前年金改革的舊瓶新酒

今年六月「國際勞工組織」(ILO)發表「2000年世界勞工報告書」(World Labour Report 2000)，強調貧窮與經濟安全問題依舊是人們所面對的嚴酷挑戰，而目前各工業國家在提供老年保障的政

策取向上，有逐漸朝向公／私混合的跡象，但多數國家的私人年金仍難以負擔起最主要的角色。雖然繳納式的年金方案 (contributory pensions) 受到普遍採用 (尤其是「隨收隨付」制)，但不可否認的，它在含蓋沒有正式工作，或有工作但卻無力繳納保費的人口群方面，依然有其限制存在，而這類人口群又多是婦女與弱勢勞工，加深了問題的嚴重性。所以「國際勞工組織」建議各國應加強兩個大方向的政策改革：(ILO, 2000)

一、擴大與強化社會保障網

爲了讓所有的人口都擁有適當的社會保障，各國應：(一)擴大既有的方案以含蓋更多的人口；(二)針對非正式部門的勞工特別成立新的方案；以及(三)發展以稅收來支應的社會給付體系。「國際勞工組織」還特別強調，如果開發中國家沒有足夠的財源來支應普遍式的社會給付體系的話，則應嚴肅考量與其他反貧窮方案共同搭配，諸如社會救助、公共就業方案、與確保糧食供應的措施等。

二、提供婦女較適當的所得安全保障

這類措施包括：(一)不論在家庭或在勞動市場都應促進兩性之間的平等；(二)讓照顧工作與有酬之就業之間有更密切的結合；(三)將強制性的社會安全擴張到所有的就業人口，特別是那些有大量婦女就業的職業類型；(四)透過政府補貼保費或提供普遍式的給付，使無酬的家庭照顧工作也能與有酬的正式工作具備同等的地位與保障；以及(五)推動各種消除婦女歧視的方案。

類似地，Bell與Wray兩位美國學者在反省了年金「危機」的虛幻性之後，也強調我們不該放棄「隨收隨付」制，政策的重點應置於如何促進更多就業機會與提高勞動參與率。與「國際勞工組織」相同的是，他們也強調女性勞動力的重要性，只要工作人口能夠維持住，人口老化過程對年金財務的壓力即能獲得有效的紓解。不過，他們也提出了較具爭議性的政策話題，也就是積極的移民政策，鼓勵合法移入的移民以促進正

向的人口自然成長，並藉此提供充沛的勞動力(Bell and Wray, 2000)。

而歐盟的做法則是著重在建立三道所得安全保障的機制。第一道以提供全體國民基本所得安全的公辦年金為主，依然採取「隨收隨付」制，強調危機分攤的再分配功能；第二道則是與就業和薪資相關的附加年金，提供補充性的年金給付；第三道則由個人自由選擇參加與否、以及不同方案類型的個人年金所組成，以滿足個人互異的需求。而且，歐盟還進一步強調這三道所得安全保障機會之間應有更密切的連動關係，例如丹麥、芬蘭、與盧森堡規定加入第二道與第三道保障的人可以減少其公辦年金；又如英國規定第二道與第三道保障只要超過一個法定標準，人們可以選擇退出公辦年金(European Union, 2000)。

結論

總而言之，當代年金改革的方向已

不是以「民營化個人儲蓄帳戶」取代「公辦的隨收隨付制年金」的議題了，單靠民營化並不能解決老年經濟安全需求的問題，而戰後所建立的年金體系也有其存在的價值。未來年金政策的重點不是誰取代誰，而是如何在充滿風險與不確定性的後現代社會中，為所有的民衆建立多重的安全保障，尤其是各種不同所得維持措施之間的密切搭配，更成為改革所關注的重點。

那麼臺灣的年金政策究竟應該何去何從呢？其實政策的爭議點不該停留在「每月三千元」之類的思考，事實上區區三千元也滿足不了老年的經濟安全需求。政策的核心也不應是選舉支票的兌現與否，而是釐清何種程度的所得安全保障是政府責任的範圍，又何種程度上該歸屬於個人責任。同時我們也難以期待藉由單一的政策或措施來解決人們的複雜問題，如何建立多重的保障網絡才是前瞻性的做法。如此，臺灣的社會福利決策才能跳脫過去的短線炒作，重

回到制度面的整體思考。

(本文作者現任暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授)

◎參考文獻·

古允文譯 一九九八 結構調整政策對

社會安全的意涵 臺北

勞工保險局

Aaron, Henry J. and John B. Shoven

(1999). Should the United States

Privatize Social Security Cambridge,

MA: MIT.

Barro, Robert J. (2000). "Privatizing Social

Security : Where Both Sides Go

Wrong", Business Week, 3688 (3

July).

Bell, Stephanie and L. Randall Wray

(2000). "Financial Aspects of the

Social Security Problem", Journal of

Economic Issues, 34 (2) : 357-364.

Clarke, John J. (1945). Social

Administration, 4th edition. London:

Pitman.

Diamond, Peter A. (ed.) (1999). Issues in

Privatizing Social Security.

Cambridge, MA: MIT.

European Union (2000). Study on Pension

Schemes of the Member States of the

European Union. Brussels.

International Labour Organization (ILO)

(2000). World Labour Report 2000.

Geneva.

Kay, Stephen J. (2000). "Privatizing

Pensions: Prospects for the Latin

American Reforms", Journal of

Interamerican Studies and World

Affairs, 42 (1): 133-143.

Mitchell, O. S. et al. (eds.) (1999).

Prospects for Social Security Reform.

Philadelphia: University of

Pennsylvania Press.

Mullard, Maurice and Paul Spicker (1998).

Social Policy in a Changing Society.

London: Routledge.

Walker, Alan (2000). "Public Policy and the

Construction of Old Age in Europe",
The Gerontologist, 40 (3): 304-308.