

# 老年退休制度相關理論與國外制度之探討

王麗容 (臺灣大學社會系)  
副 教 授

本論文從退休制度的理論依據說明退休制度形成的動力因素，意識決定論和技術決定論說明了退休制度存在的哲理，政治經濟論、功能論和結構依賴論解釋了退休制度存在的多樣性和趨變性。

本論文也提出了歐美先進的退休制度結構，包括退休年齡界定，一般是界於六十一—六十五歲；退休制度的類型，計有強制退休、提前退休、彈性退休、部分時退休等，說明了先進國家對於老年經濟安全保障的重視，代表了先進國家視老人退休為一種權利而不是一種義務。而從國外退休制度的多層保障體制，可以看出對老年經濟安全的肯定作法。

從研究中，我們也發現退休制度的策略是立基於老年依賴率、勞動率參與率等參考指標，而考量的應不只是單一而是多重、多樣的退休模式，提供給老年更多的選擇彈性已是種趨勢。最後，我們也發現所有的退休制度是政府、雇主、和工會相互妥協下的產物，唯有如此，才能真正落實老年人的收入安全保障。

## 一、前言

先進國家對於老人收入安全的保障通常透過立法和政策來達成，其中最受重視的莫過於退休制度的研擬和訂定，用來保障老年生活的最低經濟需求，也提供了一個制度化的老年經濟安全環境。而什麼樣的理論能用來解釋今日工業化經濟體制下各種的退休制度？在各國中，什麼樣的基本原則和需求理論是最受考量的呢？

本研究將從老年退休制度形成的動力因素，從理論的觀點加以剖析，盼望透過各種相關理論的研究，有助於國人對先進國家研擬老人退休制度的背景因素有進一步的了解。其次，也將援用歐美國家，尤其是瑞典、丹麥、英國、德國、法國和美國等

六個國家為主要的比較分析對象，探討各國的退休制度，包括當前的措施、未來的趨勢、目前遭遇的困境和因應之道，以及制度形成過程中國家、工會和雇主扮演的角色。最後，盼本研究能供未來國人為邁入高齡化社會，關心老年收入安全問題，制定相關政策時的參考。

首先，本研究想提出探討的是退休制度所立基的各有關理論：政治經濟論、功能論以及結構依賴論。惟本研究主要實證資料是引用歐洲五個福利國家（如前述），和比較接近但仍然被稱為福利國家的美國。我們發現，這些國家，在不同的政治、經濟、社會和文化環境中，却發展了相似的老人退休制度，作為保障老年人經濟安全的措施之一。因此，這些退休制度的相關理論的「上位理論」，如「

意識決定論」和「技術決定論」，是為本論文探討的起點。

## 二、退休制度形成的理論分析

一般而言，西方社會的主要社會政策，包括老人經濟安全制度，有下列幾點目標 (Bar, 1987, P.4)：

1. 資源使用的有效性。
2. 資源分配的公平性或公正性。
3. 保留個人自由選擇權。

以上三種社會政策目標正是福利國家所努力的方向。但是一般福利國家推動以上三種社會政策目標，究竟是什麼動力因素所致？我們似乎不得不探索福利國家重視社會立法和相關制度（包括退休制

度)的根。在這兒，我們提出「意識決定論」和「技術決定論」之說。

(-)意識決定論 (Ideological Determinism) :

意識決定論或意識論 (Ideology Theory)

強調的是社會立法的動機，福利國家提供各種相關制度主要來自於各國意識型態主流的影響。依據

Fraser (1984) 和 Barr (1987) 的解釋主要受兩大意識主流的誘導，一為前進自由派 (Liberal) 意識，另一為馬克斯主義 (Maxism)。

1. 前進自由派：福利國家擬定社會政策，包括退休制度，是來自於追尋「社會正義」(Social Justice)，為的是導向一個大眾皆好 (Public good) 的社會。所有政策促使資源再分配的過程中應和人們的社會需求相吻合。Fraser (1984) 甚至認為預算是社會政策的一個工具。

2. 馬克斯主義者：福利國家擬定社會政策，例如退休制度等並非追求社會正義。他們認為社會立法的主要動機是在於保護和維護資本主義制度。因此，福利國家扮演了兩種角色：(1) 滿足資本主義工業體系發展中所必須的健康而受高教育的人力；(2) 統治階級對勞動者的「補償」(ransom)，用以控制社會動亂。

以上意識論的分析，透露了福利國家發展社會安全制度，包括老年經濟安全的保障設施，是爲了「社會正義」或是「資本主義者的技術」(capitalist conspiracy)。一般而言，馬克斯主義者對

福利國家雖仍有爭議，也隱藏著敵意。有人認為所有的制度是用來當做社會控制的工具，用以保護資本主義的存在；但其他人認為，即使是種社會控制，所付出的補償(透過「各種制度」)，也代表是對弱勢者的生活改善 (Barr, 1987, P.66)。

有別於意識論對福利國家之社會政策的解釋，「技術決定論」提出了不同的看法。

(-)技術決定論 (Technological Determinism) :

依據技術決定論的主張，福利國家的形成及各種相關社會政策的擬定是來自於工業化的結果，是工業結構中不可避免的伴隨物。無論那個國家，不管其主要的意識型態如何，都發展了相似的工業結構和相似的社會政策，這必須從工業發展邏輯去探索其存在的軌跡，而不是意識型態理論可以解釋的。因此，根據技術決定論的看法，福利國家中的老人退休制度等社會政策是工業結構發展過程中的自然產物，因此又有人認為「工業主義邏輯」(Logic of Industrialism) 的主張 (Barr, 1987, P. 37-38)。這個理論強調了工業發展過程的結果，而排除了意識型態的主導力量。

不過大多數的人認為，沒有任何一個單一理論可以解釋全部。而究竟那一種理論比較接近「雙斷式」的答案？

我們要說，大部分的國家都面臨相似的社會問題和需求，因此，都採取了相似的因應和解決之道，工業主義邏輯 (Logic of Industrialism) 或技術決定論有其解釋地位。不過意識型態論也有一席之地。例如一個國家究竟採用剩餘式 (residual)

或制度式 (institutional) 的福利模式，前者指福利的角色只彌補市場或家庭結構功能不足或失調之不足；後者指福利是現代工業社會的一個內在部分，是個重要社會制度。所以有資本主義國家如美國者，其退休制度的考量比較傾向於「收入支持」(incomesupport)，是傾向剩餘式的福利模式；相反的，有社會主義國家如瑞典者，有個相當凸顯的福利國家形象，其退休制度是比較傾向於全民性的制度化福利模式，其退休金的替代價值 (replacementvalue) 也比較高 (詳見本文第三節)。

分析了先進國家 (尤其是具福利國家形象的歐美國家) 的社會政策 (包括老人收入安全制度) 的形成背景因素，我們知悉「意識決定論」和「技術決定論」都扮演了部分的解釋力。但以上的理論只能用來解釋老年收入安全制度的意識面原因，或可稱之為「哲理」(philosophical) 邏輯，尚無法解釋這些制度形成的運作面原因，或可稱之為「實務」(pragmatic) 邏輯。以下各理論將可進一步用來解釋退休制度形成的實際原因。

(-)政治經濟論 (Political Economy)

退休制度的形成，必須從該國的政治經濟的脈絡裏去尋求答案，這是近一九八〇年代以來受重視的一種理論。簡言之，這個理論認為退休制度是一個國家政治和經濟發展互動下的產物，在政治的範疇裏和經濟的根源裏才能了解一個國家退休制度被建構、被塑造的緣由 (Hendricks & Calasanti, 1986)。

以美國為例，退休制度的建立 (一九三五年)

和當時的政治與經濟環境因素有莫大的關係。在二十世紀初，聯邦政府在社會福利上扮演非常微弱的角色，所有和老年經濟安全相關的方案幾乎都是由慈善組織來運作和提供。隨著資本主義的興盛，勞資階級逐漸對立，勞資力量帶入了政治範疇裏，開始影響了由政治勢力所決定的全國性退休金制度；同時，其中又伴隨了經濟的動態變因，從而產生了今日美國的老年退休制度。

如 Graebner (1980) 指出，許多的政治和經濟因素同時影響著全國性的退休制度之決定。從微視經濟層面言，雇主之所以允許老年退休，仍是基於生產效率化、合理化的要求。當時（一九二〇、一九三〇年代）正盛行所謂的科學式管理 (scientific Management)，老人的退休正符合勞力成本之經濟效益。從巨視經濟層面分析，經濟的不景氣（一九三〇年代）也激發了退休制度的建立，因為退休制度可以人為地減少失業者（失業老年人，可以退休；或老年退休，增加失業年青者就業機會），同時可以藉由退休金給予刺激消費和使資金回流到市場上，促進景氣復甦。

從政治層面分析，Graebner (1980) 指出，勞工的力量當時已逐漸壯大，因此有其全國退休制度建立上的一席之地。不過事實上，工會在當時草擬社會安全法案時扮演的角色很弱，再加上許多的資本案（雇主）也強烈反對類似這樣的立法 (Hendricks & Calasanti, 1986)。因此，有人認為一九三五年退休制度等有關法案是勞工控制的另一種技巧，是轉換到獨裁式資本主義 (monopoly

capitalism) 的產物，是有助於資本階級的，是主控團體影響下的制度而不是國家 (the state) 的主導結果 (Hendricks & Calasanti, 1986)。

但到一九六九—七二年的退休金改革方案，AFL-CIO (美國勞工聯盟) 則相當主動的投入，勞工是很重要的影響團體 (Myles, 1983, P. 31) 但仍不是最重要的改革團體。這種進展或改革只是 Myles 所謂的「替代原則」(Substitutive Principle)，是現代資本主義發展下所帶來的新制度式反應 (Hendricks & Calasanti, 1986, P. 255)。

以上簡要說明了政治經濟論下的退休制度，是階級互爭，政治力大小下的產物，也是經濟發展過程的輻輳體制。至於有人認為 (例如 Hendricks & Calasanti, 1986, P. 247)，老人良好的福利是由於他們「政治地位」(political legitimacy) 和他們的「政治功用性」(political utility) (前者代表老人的應被照顧之地位，後者代表許多潛在之選票)，或許可以解釋退休制度修正的政治影響因素。惟下列三種理論，將可進一步說明老人經濟安全制度形成和修正的基礎。

#### 四功能論 (Functionalism)

依照功能論者 Talcott Parsons 的看法，家庭的經濟、教育和福利功能的喪失是工業化的必然產物，因此老人在結構變遷中易於陷於疏離和孤立，發展社會服務來協助老人是必要的。根據 Parsons 的看法，國家致力於提供社會支持，照顧老人，用以彌補工業化所帶來的家庭功能裂縫是必需時，同時，也使得勞動者可以投入勞動提供生產的需求 (

Townsend, 1986, P. 17)。

受功能論的影響，Cumming 和 Henry (1961) 兩人從觀察老人的行動中提出了所謂的撤退理論 (Disengagement Theory)。他們認為老人的不健康和貧窮是老人和社會中的其他人相互退縮的結果，是個正常老化過程。生理基礎的不佳，減少老人對環境事物的興趣和投入，其撤退內容包括了角色的喪失、接觸的喪失、和對規範和價值的缺乏執著感 (Townsend, 1986)。這個理論給強制退休制度提供了一個解釋，那就是固定年齡的強制退休使得老年人得以沒有「烙印」地從工作上撤離是必需的。

另外，從功能論引伸而來，有可用來解釋老人退休制度之需要性的理論稱之為「默認功能論」(Acquiescent Functionalism)。此理論著眼於老化是必然的，老人問題和需求是由於生理功能減弱和心理缺乏彈性的結果，是個人社會適應功能不佳的結果，而不是國家相關制度不健全、經濟和社會發展不公平的結果。這套理論為退休制度排除老人於勞動市場之外提出了解釋，也為老人收入比一般低提出了解釋 (Townsend, 1986)。

以上無論是巨視面的功能性分析老人收入安全和退休制度之必要性，或微視面分析老人老化和退休制度訂定的關係，都比較強調「功能不足」激發了退休制度的存在。以下的「結構依賴論」(Structured Dependency Theory) 則提出相反的觀點，該理論認為退休制度創造了老人的社會依賴 (social dependency)，修改退休制度以避免老人依賴是必需的。

### (五)結構依賴論 (Structured Dependency Theory)

結構依賴論提出者 Philipson & Walker (1986) 強調大多數的老人並非是依賴的自然老化的必然結果。簡言之，社會本身是製造老人問題的工廠，它的制度和規定孕育了老人的依賴 (Townsend, 1986)。

依據結構依賴論，社會政策和服務，包括退休金給付和退休制度本身助長了一個「迷失」(Myth)，那就是老人和依賴是同義字。老化並不是不會發生，但並不一定不健康，依賴並非生理老化的必然函數。「依賴」應該被定位在社會面 (socially) 而不是一個生物面 (biologically) 的結構上。依賴是社會制度下的產物，修改社會制度 (如退休制度) 矯正社會觀念 (如老人無用觀)，減少老人的就業剝奪，提供制度化的老人退休準備工作，提供就業機會，都可以減少老人的依賴，再將老人整合於社會的主流中 (Phillipson & Walker, 1986)。

這個結構依賴論為彈性退休 (Flexible Retirement) 和延遲退休 (Deferred Retirement) 提供了很好的解釋，是打開老人有工作自由選擇權和延長工作生命 (Worklife) 的有力論點。這也是美國新的退休制度有意將法定的退休年齡從六十五歲延長到六十六歲 (在西元二〇〇九年)，甚至到六十七歲 (在西元二〇二七年)，提出了一個强有力的解釋。這理論也和常聞之「活動理論」有異曲同工之處，認為自願和彈性退休制度較符合個人

依自己身心狀況所做的選擇。

### 三、退休制度的結構分析

前面第二節部份分析了國外為保障老人經濟安定所立的退休制度之背景因素，為進一步了解實質上的退休制度內涵，本節將從建構退休制度的幾個要項，包括退休年齡、制度的類型、退休金的組成型態、退休金的結構和退休給付的替代價值 (replacement value)，茲分析如後：

#### (一)退休年齡

退休的法定年齡或「正常」退休年齡一般是指在該年齡退休可領得全額退休福利者，一般約在六十一至六十五歲。另外，在許多國家也訂有提早退休年齡，唯只有在某些狀況之下才適用之，例如失業達一段期間，工作满一定年數，在不佳的工作環境下工作满某一年齡，殘障而工作满一定年數。但提早退休有時只可領減額退休給付 (Rix & Fisher, 1982)。

正常退休年齡在各國中互有差異，甚至男女有別，已婚和單身有別。丹麥有其最高的退休年齡 (六七歲，男人和已婚女人)，其次法國、瑞典、西德、美國和英國都是六五歲。每個國家都有提早退休制，例如在丹麥，領資遣福利金的失業業者六〇歲可以退休，在惡劣的工作環境下工作满五五歲可以退休，殘障者滿六〇歲也可以退休。

另外，從各國的初定退休年齡到一九八三年的法定退休年齡，我們可以發現退休年齡是降低了，以前各國訂的退休年齡平均是六五·九歲，到了一

九八三年平均是六三·五歲。降低年齡的國家，有的從七〇歲降到六五歲 (如西德、愛爾蘭、英國、荷蘭) 或降到六〇歲 (如南斯拉夫)；有的從六五歲降到六〇歲 (如紐西蘭、捷克等)。維持最高退休年齡的是北歐諸國 (瑞典除外) 如丹麥、挪威及冰島。不過，一般而言，法定正常退休年齡是界定在六〇歲以上。

#### (二)退休制度的類型

從文獻中約略可見目前國外的退休制度存在了下列各類型：強制 (命令) 退休、提前退休、彈性退休、部分時退休和延遲退休。各國的規定和偏好則互有差異。例如：美國的強制退休規定，隨著保障老年就業之反「老年歧視就業法案」 (Aged Discrimination Employment Act) 的制定和修訂，實質上已不發生作用，相反的，延遲退休的政策，隨著老年壽命的延長和社會安全財務上的困難，已被鼓勵並制定成國家未來的實行政策。另外，歐美各國的提前退休制也基於保障老年人的休閒權利下，變成了新的趨勢。而支持老年人有自由的工作選擇權而訂定的彈性退休制和部分時退休制，例如在瑞典，即受到相當的肯定。以下是各類型退休制度的分析：

##### 1. 強制退休 (Mandatory Retirement) ..

強制退休是以年齡為基礎的退休制度。根據各國所訂立的「正常」退休年齡，領全額的退休給付資格者，大多可以請領退休金而且繼續工作。惟根據 Inkells & Usui (1988) 的研究，在十八個國家的研究樣本中有七個 (三九%) 是必須停止工作

作為領全額退休金的要件，不過其中有許多差異。例如，美國老年可以領老年津貼，同時工作，但是收入若超過定額則津貼將扣除。但超過七〇歲，則勞動力撤離並非領老年給付的要件。如前所述，在先進國家，強制退休已非主要趨勢，因為被侵犯個人的工作權利 (Atchley, 1976; Sykes, 1982)。

反對強制退休的政策者認為這種制度是個年齡歧視政策，應該發展年齡中立的就業和退休政策，老人人力缺乏預用是社會成長的損失。但贊成者則認為強制退休是一種沒有「恥辱」(stigma) 的制度，而且容許老年事先計畫、減少人事更替困擾、同時增加年輕人的就業機會和升遷管道。對退休者而言，可做充分準備，對雇主而言，減少不當人的工具 (Sykes, 1982, P. 209-211; Atchley, 1986, P. 51-52)。

#### 2. 提前和彈性退休制 (early retirement & flexible retirement) ..

提前退休是指尚未達法定的退休資格年齡或「正常」的退休年齡，由於個人健康因素或就業環境因素，或是工作特質(危險和困難)，依法可以提前申請退休。以西歐國家為例，一九七〇年代，許多國家的退休制度提供了比較慷慨的提早退休制度，給予相同或少些的退休給付。一九七五年，七個西歐國家(奧國、丹麥、芬蘭、法國、西德、義大利和盧森堡)都提供了「彈性」(flexible) 的退休選擇。年資長達三十五年以上，或身體健康狀況不佳、或非自願性失業者可申請退休，其中只有四個給全額退休金。到了一九八三年，十七個國家

中的九個，提早退休者允許拿全額退休金。美國和其他國家相似，擁有彈性的提早退休制 (Inkelles & Usnic, 1988)。

提早退休的選擇方案從表四中可以看出，有的是基於人道理由(生理和心理有障礙者、工作於危險、困難、不健康之環境者)，有的是基於經濟理由(失業達一段期間者，退休以保護失業青年就業)，有的是基於「社會成就」(social achievement) (工作滿相當年數，這出自於法國退休制度的解釋) 而提供給老年人的退休選擇，其所能領取的退休給付，是全額、減額、或特定數量在各國也有很大差異。無論何種型態，肯定的反應了老年的「工作權」和「休閒權」的選擇。

和提早退休制度相關的是彈性退休制。由於「彈性」的賦予老年者選擇其退休的年齡，結果往往提早退休，因此兩者幾乎是密不可分的。例如，在德國，彈性退休是指允許保險年資超過三十五年者可以在六三歲到六七歲之間提領退休金，因為肯定這些人有「社會成就」，給了最早退休的可能年齡，六三歲。但最大彈性，六七歲，却很少被用到，所以，最後演變成提早退休 (Rix & Fisher, 1982, Chapter 6)。

在瑞典更視彈性退休為一種權利，工作滿三十五年者，有多重選擇退休的權利，包括在六五歲時領全額退休金，或繼續工作到七〇歲領更多退休金，或工作到六〇至六四歲，領減額退休金等 (Rix & Fisher, 1982)。

#### 3. 部分退休金制度 ..

這種退休制度是瑞典首創，近年來引起了先進國家的重視。瑞典在一九七五年通過了部分年金安全法案 (The Partial Pension Insurance Act of 1975)，目的在於鼓勵介於六〇至六四歲之間的老年者減少工作活動，只從事部分時的工作，領部分工作的退休金。不過申請者在申請之前每星期至少工作二十二小時，而且必須有政府年金保障，這個部分退休金只是針對轉到部分時工作的就業者 (Rix & Fisher, 1982)。

在瑞典，部分時退休金方案被視之為彈性退休的一種形式，增加工作者和雇主的選擇。據 Rix 和 Fisher (1982) 的研究，部分時退休制度相當成功，有四分之一的合乎資格者使用了這個制度，由於它優厚的給付，瑞典的提早退休制度反而什麼作用。

#### 4. 延遲退休制 (Deferred Retirement) ..

延遲退休制是用來鼓勵「年輕老人」(Young old) 繼續留在勞動力市場上，其基本假定是人的生命期望值延長了，健康狀況比以前老年人好，老年勞動力仍是有助於整體生產力的提升。而近年來倍受重視的原因，尤其在美國，是來自退休給付的成本和財務考量。由於老年依賴率的增加，威脅到退休金的收入和支出。若延長老年退休年齡或提高法定退休年齡，可以減少退休給付的支出(暫時性)，而且可以增加保險額的收入，既可開源而且可以節流，不失為解決社會安全體制財務困難的方法 (Rix & Fisher, 1982; Harris, 1990; Atchby, 1976)。

以美國為例，如前所述，未來退休制度已修定為高齡退休的退休政策。一九八三年社會安全修正案，原來六五歲的法定退休年齡，在二〇〇九年將逐漸提升到六六歲；在二〇二七年則將升為六七歲。類似的，日本在一九八六年，於日本受雇者退休金制度中，已將女性退休資格年齡從原來五五歲，到二〇〇五年時提高到六〇歲 (Inkelas & Usui, 1988; Ricketts, 1986)。

在歐美國家普遍有提早退休趨勢的今日，除了美國之外，欲期待老年者工作超過法定的退休年齡並不容易，主要原因是勞動意願並不高，除非專業人員、服務業人員和其他白領階級者。一般來說，必須工作满足能超過休閒的期盼和滿足，而且延遲退休的誘因和退休金替代價值足以吸引人。另外，客觀的就業環境也必須改變，尤其是雇主對老年就業的態度和觀念，以及整體社會對老年人口的接納和配合措施。

值得借鏡的是歐美的彈性上班制和部分時工作制 (如瑞典)，可以讓老年人達成逐步退休的過程，減少「退休震撼」或許是可以考量的。不過，延遲退休制通常和勞動力市場的供需有密切相關，而且也必須考慮延遲退休所帶來的社會成本，包括提供就業機會的成本和影響其他團體 (青年人和婦女) 進入勞動市場的機會成本。

### (三) 退休金的組成型態：

在外國，退休金的組成型態或來源大概有兩種方式，一為基金式 (Funded Scheme) 和隨收隨付制 (Pay-as-you-go, 簡稱 PAYG)。前者是

在個人退休時，依個人繳交的基金，加上利息和紅利給予退休金，基金本身只是一種累積金錢的方式，通常由私人企業投保，透過保險公司來完成。後者通常由國家來操作，在職時，繳付分擔額；退休時，依物價指數調整後的基準領退休金，是建立在個人和國家之相互承諾之上。今日，大部分的國家都採取後者的型態 (Barr, 1987)。

從經濟的觀點言，基金式退休金可能會受到「非預期」通貨膨脹的影響，退休金不會隨着經濟成長而真正退休金的價值。隨着隨付制 (PAYG) 則可以保障退休金不受通貨膨脹之苦，隨着經濟成長，退休金實質價值也提升。前者比較像個人儲蓄，後者比較像收入移轉 (income transfer)；前者的基金給付不受前後代的影響，後者則可能使每一代收到的都比這一代付的多。也因此，後者容易受到人口結構或依賴率的影響 (Barr, 1987, P. 210-212)。這也是為何歐美各國，由於老年依賴率的增加，面對未來的退休給付或其他老人社會安全財務需求時，提出各種因應之道的理由 (詳見以下分析)。

### 四 退休金的結構：

西歐先進國家通常是多層的退休金保障制度，有政府提供的全民性退休制度做為第一層的退休保障之外，有民間或私人保險制作為第二或第三層的退休保障。其複雜程度，各國有別。

以德國為例，國家訂有依收入繳費和給付的退休金制度，其保險費完全由雇主繳交，餘由政府補助。另有私人保險制，由雇主透過保險公司保障員

工之退休需求 (Rix & Fisher, 1982)。

法國和德國相似，退休體系是由雇主 (三四%) 和受雇者 (一五%) 所分擔。在此之外，私人退休金制也是強制性的。兩個制度合在一起，提供了相當高的退休給付 (Rix & Fisher, 1982)。

英國有個基本的退休制度，無論自雇者、非受雇者，或雇主都必須繳退休保險費，這是第一層的退休保障，稱之為「均等 (齊一) 費率」 (flat-rate) 退休體系。第二層保障是「所得相關」 (earnings-related) 的退休體系，依收入的多寡由雇主和受雇者分擔退休金費率。這一部分的退休保障可以透過一個「外買契約」 (contracted-out) 的方式，向私人的保險公司買更好或相等於國家的「所得相關」 (earnings-related) 的退休保障 (Barr, 1987; Rix & Fisher, 1982)。

瑞典退休結構可能是最複雜的。瑞典有個全民性退休金制，而且有「所得相關」完全由雇主贊助的退休金制。同時，大多數藍、白領階級都有集體談判下的退休金。另外，少數私人退休金制是為某些高管理階級人員所提供 (Rix & Fisher, 1982, Chapter 4)。

丹麥也有全民性的退休基金，九〇%來自稅收，代表第一層保障。其次也有個「所得相關」的分擔退休金制，代表第二層保障。再加個別協商或集體協商的私人退休金制代表了第三層退休保障 (Rix & Fisher, 1982)。

(五) 退休給付的替代價值 (replacement value)：所謂退休給付的替代價值是指退休金的替代退

休前的收入程度，由於這影響到老人收入的足夠性，也影響老年退休之決定，常是退休制度中常被考慮的要素。而影響替代價值的因素常包括退休制度的「成熟度」(maturity)，如財務的可用性和申請退休的人數等等。歷年年，歐美各國退休給付的替代價值有逐年成長的趨勢。

以法國為例，一九七九年公共退休金替代價值達五〇%，而私人退休金可達二〇%的替代率，其可達七〇%的替代價值。就西德言，退休金的替代價值約等於七四%的工作者淨收入。瑞典在一九七五年就達七六%的替代價值，只算公共退休部分。(Rix & Fisher, 1982)。

#### 四、退休制度和狀況的趨勢

##### 分析

歐美先進國家的退休制度和目前的發展狀況，大概具有下列趨勢：

##### A、在建立制度內涵時：

- (1)以老年依賴率為衡量退休金供需的參考指標；
- (2)以多重選擇的退休制度為建構退休制度的標準；
- (3)以經濟發展和人力資源發展及運用作為擬訂退休政策的考量依據。

##### B、就發展結果言：

- (1)低勞動參與率說明了提前或彈性退休之受歡迎程度；
- (2)高依賴率震憾了退休制度的變革需求；

(3)不同的政治、經濟、文化環境提供不同的因應之道。以下是歐美先進國家退休制度的進一步分析。

##### (一)老年依賴率是重要的政策依據：

近一、二十年來，歐美先進國家特別注重社會安全體制中的老年退休問題，主要來自於他們覺查到各該國人口結構的重要變遷：逐漸老化。隨之而來的，就是退休金給予人數的實質增加，退休財務負擔的劇增。

隨着生物醫學的發展，死亡率的下落和生命期望值的增加，歐美先進國的老年依賴率將有顯著增加。這指標尤其是影響退休制度、調節退休金供需的重要參考依據。有關老年依賴率。

許多的文獻中如 Rix & Fisher (1983), Lazear & Ricardo-Campbell (1988) 和 Phillips & Walker (1986) 都指出「老化的人口結構」是歐美諸先進國家考量退休政策的依據。美國擬定的是高齡退休制度(見前一小節)，丹麥的全民性退休制度由增加歲入來支持；瑞典政府則增加雇主的負擔；英國在保守派政府下也將負擔轉向雇主。

##### (二)發展多重選擇的退休制度：

如前所述，各國幾乎都提供了多樣性的退休方案。提前退休制(一般指六五歲以前退休)的設立有基於人道、經濟和「社會成就」等因素考量。

贊成者的理由是：

- (1)提供工作者，在較年輕時，開始發展第二職業生涯；

(2)提供雇主一個調整勞動力結構的工具；

(3)減少年輕者被解僱而相反的，有晉升的機會；

(4)提供年長一個具休閒的生活機會。

唯反對者認為：

- (1)浪費人力資源；
- (2)造成勞動力的短缺；
- (3)增加公共和私人退休金的負擔；
- (4)誘導提早退休的代價相當昂貴。

但無論如何，提早退休日受歡迎，一項研究甚至指出三分之二的退休者在六五歲以前離開工作，平均退休年齡是六〇·六歲(Harris, 1990)。

另外，彈性退休提供了階段式退休的自由選擇權，其受重視的原因是它的基本假設：

- (1)老年人的年齡並非能力的真正指標；
- (2)彈性退休比較能充分運用老年人的經驗、技術和潛能；

(3)強制退休是歧視而且違反就業均等法(Harris, 1990)。

和彈性退休相對的強制退休也存在某些國家中，其原因是

- (1)強制退休給每個人平等和公正的機會和待遇；
- (2)老年人通常比年輕人缺乏生產力；
- (3)固定命令退休的年齡是

為了開年輕人的工作之門和升遷之道(Harris, 1990; Rix & Fisher 1982)。

除了以上各種退休制度之外，歐洲先進國家也

都有延遲退休制，提供較佳的退休給付。除了前一小節中提到有助於紓解社會安全的財團之外，有人認為可以給「年老老年人」(Old old) 提供較佳的保障，也可彌補勞力短缺，同時滿足「年輕老人」(Young old) 就業的需求 (Rix & Fisher, 1982)。

而如瑞典所提供的部分時退休制，也是世界先進國家所感興趣的。其最大優點是減少老年人的「退休震撼」(Retirement shock)，以逐漸自勞動力撤退的方式，減少退休時適應問題。

(三) 經濟發展和人力資源發展配合考量：

依 Rix 和 Fisher (1982) 的研究，西歐國家在經濟不景氣時，為減少失業率，有鼓勵退休的趨勢，例如，英國的「工作解除制度」(Job Release Scheme)，提供提早退休的誘因。另外，在勞動力緊縮時，提高延遲退休的誘因，也促進老年人力的充分運用，其方法包括免繳納退休金保險費，鼓勵雇主僱用超過法定退休年齡者，或提高未來退休給付。

四、老人傾向提早退休，勞動參與率日漸降低：

以美國為例，過去三十五年來，老人的勞動參與率有明顯下降趨勢。在一九五〇年，四五·八%的男性六五歲以上老人從事勞動力活動，在一九六〇年已降到三三·一%，到了一九八六——一九八八年更降到一六%。反應了六五歲以前退休的比率逐漸增多 (Harris, 1980)。

以法國為例，六五歲以上老人，無論男、女，勞動參與率也都有明顯的下降趨勢。有些學者認為

是提早退休制度提供了最大的誘因 (Rix & Fisher, 1982)；有人則認為是人對休閒的渴望和期待 (Harris, 1980)。

(四) 退休負擔變為挑戰課題：

由於依賴率的增加，加上提前退休的趨勢，歐美先進國家碰上了相似的退休制度的困境——財務需求問題。其中的影響因素尚加上了通貨膨脹、經濟不景氣、失業率的增加，都加深了退休制度的財務負擔。

綜合歐美先進國家的因應之道，從增加退休金財源的方面言，主要有擴大適用範圍，鼓勵婦女就業；提高分擔率和費率；增加稅收。至於減少支出方面言，包括提高退休年齡，扭轉提早退休和彈性退休，鼓勵較長的工作生涯和轉移，依賴私人退休金制度。

最值得一提的是，將退休金的負擔轉移到私部門或企業體之上。公共退休金一般只為提供最基本的老年收入需求，歐美各先進國都設有私人退休金制度，用來彌補公共退休金不足的缺憾。在德國有六六%以上的工人受到這層保障，在英國七五%的男性和六二%的女性工作者受到這層保障。歐洲各國這種趨勢的影響因素之一是工會的力量。以瑞典為例，私人退休金制度是工會爭取來的。工會認為全民退休制，加上「所得相關」的第二層退休制，仍只是相當地的退休福利。基於良好勞資關係之需求，雇主提供了私人退休金制 (Rix & Fisher, 1982)。

## 五、結 論

本篇研究報告從退休制度的論理分析中，試圖透過不同的思考途徑，包括意識決定論、技術決定論去尋求定位退休制度的脈絡；也試圖透過政治經濟論、功能論和結構依賴論去探討退休制度實際化的過程。從哲理或意識層面的分析，到實務或過程化的洞察，似乎肯定了老人收入安全的重要制度——退休制度——的時代性，也說明了退休制度存在的多樣性和趨變性。不同的理論扮演了不同制度的解釋角色，但是，沒有任何一個理論可以完整的解釋退休制度的動態形成因素。

在理論的導引之下，本研究也剖析了立基於這些理論所發展出來的國外退休制度。主要的探索方向是從建構退休制度這一主體的許多構面著手：退休年齡的界定，刻化了各國對老年的認定標準。各類型的退休制度，如強制退休、提前退休、彈性退休，部分時退休，說明了先進國家對於老年經濟安全保障的重視，也象徵了各該國家對老年退休的尊重與付出，更代表了先進國家視老人退休為一種權利而不是一種義務。另外，退休金的組成分析，可以窺知基金式退休金型態並非主流，取而代之的是「隨收隨付」(PAYG) 式，較能保障老年收入安全的退休金運作型態。再從先進國家所建構的退休制多層保障作法，可以了解到公共退休體制往往只是最低層次的保障，私人退休制常用來彌補上述制度之不足，因而，也凸顯雇主在保障員工退休後生活的重要角色。在退休制度的另一構面，退休給付



的替代價值，我們也可看出其影響退休決定和退休後經濟安全之程度。

在對國外的退休理論和制度有些許的探討之後，本研究以國內擬定退休政策時的參考，或可供國人參考借鏡。重要的發現是：老年依賴率是極重要的參考指標，不只是當前的，也必須預測未來的，因為影響所及是退休財務的供需。另外，各國所擬退休制度的多樣化和多變化，其所立基的是各制度的優劣互見，而且各制度只切合不同時空和個人，因此「多」和「變」是為因應主，客觀社會和經濟環境所需。同樣重要的，所有的退休制度必須是在經濟發展的範疇裏，配合著人力資源發展和運用的策略同步而行的。而為了面對退休財務負擔，各種「開源節流」措施中，凸顯了政府、雇主和工會三種角色，不同立場，相互妥協的必要性。

#### 參考書目

- 1 Atchley, R. C. (1976), *The Sociology of retirement*. New York: John Wiley and Sons.
- 2 Barr, N. (1987). *The economics of the Welfare State*. Stanford, California: Stanford University Press.
- 3 Cumming, E. & Henry, W. (1961). *Growing old*. New York: Basic.
- 4 Fraser, D. (1984). *The evolution of the British Welfare State*. London:

- 5 Macmillan.
- 6 Graebner, W. (1980). *A History of Retirement*. New Haven, Conn. Yale University Press.
- 7 Guillemard, A. M. (ed.) (1983). *Old Age and the Welfare State*. London: Sage.
- 8 Hendricks J. & Calasanti, T. (1986). "Social Policy on Ageing in the United States." in C. Phillipson & A. Walker (Eds.), pp. 237~262.
- 9 Hendricks, Jon and Hendricks, C. D. (1977). *Aging in Mass Society and Realities*. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers.
- 10 Inkeles, A. & Usui, C. (1988). "The Retirement Decision in Crossnational Perspective," in R. Ricardo-Campbell & E. Lazear (Eds), pp. 273—311.
- 11 Myles, J. (1983). "Comparative Public Policies for the Elderly: Frameworks and Resources for Analysis, in A. M. Guillemard (ed.), pp. 19—44."
- 12 Neugarten, B. L. (Ed.) (1982). *Age or Need? : Public Policies for Older People*. Beverly Hills: Sage Publications.
- 13 Parker, S. (1982). *Work and Retirement*. London: George Allen & Unwin.
- 14 Phillipson, C. (1982). *Capitalism and the Construction of Old Age*. London: Macmillan Press.
- 15 Phillipson, C. & Walker A. (Eds). (1986) *Aging and Social Policy: a Critical Assessment*. Hants, England: Gower Publishing Co.
- 16 Ricardo-Campbell, R. & Lazear, E. (1988). *Issues in Contemporary Retirement*. California: Hoover Institution Press.
- 17 Rickatts, J. M. (1986). "Worldwide Trends and Developments in Social Security." *Social Security Bulletin*. (49) pp. 5—11.
- 18 Rix, S. E. & Fisher, P. (1982). *Retirement-Age Policy: An International Perspective*. New York: Pergamon Press.
- 19 Sykes, J. T. (1982). "Mandatory Retirement: An Age-Based Policy outdated," in B. L. Neugarten (Ed.), pp. 205~220.
- 20 Townsend, P. (1986). "Ageism and Social Policy," in C. Phillipson & A Walker (Eds), pp. 15—44.