

「高齡化社會研究」計畫書

一、研究主題名稱：

經濟發展、政治轉型與福利國家重塑：以東亞小龍經濟體 1990 年代以來老年經濟安全體系的發展為例 (Economic Development, Political Transformation and Welfare State Restructuring: the Example of the Old-Age Income Security System in East Asia since 1990)

二、教師姓名：陳明芳（社會福利學系）

三、研究之背景及目的：

在發展研究的國際比較中，東亞四小龍經濟體 - 香港、新加坡、南韓與台灣 - 被認為具有高度的相似性。他們在二次戰後經歷一段長時間穩定且高度的經濟發展，伴隨著不同程度的威權政治體制，建立了強調”生產”或”發展”的福利體制 (Holliday 2000, Kwon 2005)。國家不積極主張福利國家的建構，社會政策的地位處於經濟政策之下，且目的在促進國家發展。在社會福利體系保障對象上，以核心產業的勞工或者維繫國家政體運作的相關人員為主 - 軍人、公務人員、教師；在社會政策領域上，國家對於教育以及健康服務有較積極的作為，在持續性經濟安全的保障上則強調個人以及家庭的責任；與其他相似經濟發展水準的西方國家相較，東亞小龍國家的平均社會福利相關經費支出規模很小。這些情況在 1990 年代左右開始有質與量的轉變。

台灣與南韓在 1980 年代末期經歷民主化，政治轉型的過程中伴隨著福利體系的重要進展，透過既有社會保險方案的擴張以及新方案的實施，國家在全民健康的維護、老年經濟安全以及就業者失業期間經濟需求的保障等社會福利領域有積極的介入或規範，社會權的概念逐漸獲得重視與實踐，”殘補式”福利國家的概念不再適用於這兩個國家的描述。香港與新加坡沒有經歷實質民主化的發展，福利體系的擴張不明顯，在 1997-98 亞洲金融危機發生後，甚至導致殘補式福利國家的緊縮 (Lee 2005, 2006)。1990 年代以來，東亞小龍經濟體在福利國家的建構發展上雖然有不同的步調與方向，但卻都在老年經濟安全的保障上有重大的舉措。台灣改革職業相關的老年經濟安全保障制度，確立持續性的年金給付方式、健全以及穩定制度的財務狀況、強化受雇者轉換工作的保障¹；實施國民年金保險，提供 65 歲以上沒有領取國家社會安全給付的老年人經濟支持，也將未受到任何社會保險制度涵蓋的人口納入保障範圍。南韓逐步擴大 1988 年實施之國民年金保險方案的保障對象，到 1990 年代末期時，幾乎已經達到普及性的涵蓋。香港在 2000 年實施類似新加坡的強制性公積金 (Mandatory Provident Fund, MPF)，約 1/3 的受雇者因此受到保障。而新加坡除了 1953 年 12 月立法通過之公積金制度外，在 2001 年實施補充性退休方案 (Supplementary Retirement Scheme, SRS)，讓新加坡公民以及有

¹ 職業相關之老年經濟安全保障制度的改革包括軍公教人員退撫制度由稅收支付改為國家與被保障者共同提撥的方式 (1995 開始逐步實施)、勞基法中規範的退休金制度改為國家管理之個人帳戶制度 (2005) 以及勞工保險中老年一次給付改為年金給付 (2009)。

永久居留權者，在一定上限下每月可以提撥 15%的工資在 SRS 中做為養老準備，而這項提撥可享有稅收優惠（Asher 2002：115）。

東亞小龍國家在老年經濟安全制度上的積極作為，除了具有回應人口結構老化造成的社會影響外，也有財政與經濟以及政治層面的影響。公共年金制度或者國家立法強制的職業退休金制度都會在短期內迅速累積大量的基金，成為國家在經濟發展遲緩下，公共投資與產業轉型發展的一項重要資金來源，這也是南韓政府早在 1970 年代就著手國民年金保險立法的主要動機（Hwang 2006）。而當社會逐漸“銀髮化”（World Bank 1994, 2005; OECD 1998, 2000），老年人口的政治積極性與影響力成為任何一個政體維繫所必需嚴肅面對的課題。透過社會福利制度建構社會契約，保障人民的經濟安全，是國家在面對加速的經濟全球化下，維繫經濟成長並鞏固民主制度深化的重要結構性因素（Haggard and Kaufman 2008）。透過分析福利國家核心制度 - 老年經濟安全體系 - 在 1990 年代以來的發展，我們可以探究並比較四小龍經濟體如何因應與過去高度且持續經濟成長時期完全不一樣的、政治、經濟與社會條件 - 民主轉型、經濟全球化以及中國大陸改革開放對勞力密集出口產業的競爭、人口結構快速老化、家庭照顧功能的逐漸式微 - ，並從其中找出未來台灣永續發展的重要參考。

四、研究主題對國家發展的必要性與重要性：

本研究對於台灣在國家發展上的必要性與重要性可分兩個層面探討。

福利國家制度，特別是老年經濟安全制度，透過不同的制度設計、保障對象的定義、財源籌措的方式、給付計算以及調整的方式等，直接涉及國民退出勞動市場後經濟安全的保障以及國家對資本與勞動市場的介入，影響長期國家資源的累積與不同世代之間社會經濟的再分配，並攸關人民對於民主政府運作的效率與制度的信賴和支持，而這又對國家永續發展有重要的影響。在人口結構老化的社會發展下，台灣強調社會保險的老年經濟安全制度勢必面臨未來工作人口銳減導致之國家稅收以及保險收入減少的問題，因而必須面對降低未來退休世代老年經濟安全給付承諾的水準或者提高未來工作世代繳付之保險費的兩難。在沒有規劃相關積極配套或者制度改革的情況下，前者可能造成退休世代養老準備不足而產生嚴重的老年貧窮問題 - 一如西方工業國家在 1960 年代的情況一樣，後者不但增加未來工作世代的經濟負擔，也造成非生產相關的單位勞動成本提高，影響台灣產業的國際競爭力。

目前台灣學術界關於東亞社會政策的討論不多，且相關研究大多是單一國家個案研究，也沒有著墨分析社會安全制度對於政治、經濟、社會與人口發展方面互動的影響。本研究將會是第一個強調多面向因素互動，由宏觀角度切入的亞洲跨國比較研究。高齡化社會的議題在西方工業民主福利國家的研究中是政治學、經濟學、社會學、社會政策等領域中很重要的研究主題。透過本研究，一方面希望讓台灣在內的東亞小龍經濟體之老年經濟安全體系發展，能夠在國際相關學術領域的研究中獲得更多的重視，二方面也希望

透過本研究與國際比較社會政策研究接軌，透過與重量級研究機構如德國研究基金會（Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG）、馬克斯蒲朗克位於科隆的社會研究中心（Max Planck Institute for the Study of Societies）的研究合作、人員交流，或者在台灣歐盟科研架構計畫(European Union-Framework Programme, EU-FP)之社會經濟人文領域中提出申請案，爭取歐盟研究經費的支持（第七期計畫執行期間為 2007 年至 2013 年，總體預算為 505 億歐元），拓展台灣此一研究領域的國際視野，並強化台灣相關學術研究領域的質與量。

參考文獻：

- Asher, Mukul G. 2002 *Pension Reform in an Affluent and Rapidly Aging Society: The Singapore Case*. Hitotsubashi Journal of Economics, 43, S. 105-118.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 2008 *Development, Democracy and Welfare States — Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Holliday, I. 2000 *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*. *Political Studies*, 48 (4), pp. 706-723.
- Kwon- Huck-ju. (ed) 2005 *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Basingstoke: Macmillan.
- Lee, Eliza W. Y. 2005 *The Renegotiation of the Social Pact in Hong Kong: Economic Globalization, Socio-economic Change, and Local Politics*. *Journal of Social Policy*, 34, 2, pp. 293-310.
- 2006 *Welfare Restructuring in Asian Newly Industrialized Countries: A Comparison of Hong Kong and Singapore*. *Policy & Politics*, Vol. 34, No. 1, pp. 453-471.
- OECD. 1998 *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD.
- 2000 *Reforms for an Aging Society*. Paris: OECD.
- World Bank. 1994 *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- 2005 *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension System and Reform*. Washington, DC: World Bank.