

社會政策與社會工作學刊

第十三卷 第一期 2009年6月 頁1-51

Social Policy & Social Work

Vol. 13, No. 1, June 2009, pp. 1-51

典範連續或典範轉移？ 德國與英國年金改革研究*

葉崇揚**、施世駿***

* 本文部分內容曾發表於2008年社會福利學會年會。我們十分感謝評論人傅從喜助理教授的評論。兩位匿名評審的精闢指正與建議，在此一併致謝。

** 國立中正大學社會福利研究所碩士、博士班研究生。

*** 國立台灣大學國家發展研究所助理教授。通訊地址：10617台北市大安區羅斯福路4段1號。E-mail: sjshi@ntu.edu.tw。

收稿日期：2008年12月15日

通過日期：2009年5月7日

中文摘要

隨著人口老化，年金體系的改革議題逐漸在世界各國中發酵。在許多福利國家退卻的文獻討論中，都指出由於年金體系的成熟、雙重給付、和利益團體等制度性因素限縮了福利改革的範圍與路徑，呈現路徑依賴的模式。不過，我們研究發現雖然世界各國年金體系改革模式不盡相同，卻部分呈現制度變遷或甚至是典範轉移的情形。我們選擇年金體系兩種模式的代表國家：貝弗里奇模式的英國、與俾斯麥模式的德國做為比較研究的個案，從制度變遷的觀點分析兩個國家在1990年代晚期與2000年之後的年金體系變革。英國年金改革的議題集中在解決老人貧窮問題、和加強公私部門的協力關係，因此主要措施是將傳統的SERPS轉變成由國家承擔的S2P，讓無法有SPSs的人口群能夠獲得第二層年金的所得保障，以避免落入貧窮。德國年金改革的議題則是側重於非薪資勞動成本的降低，以「自願的補貼式年金」彌補法定年金的所得替代率的降低，並且增加了資產調查式的基礎年金。我們發現兩個國家的年金體系結構逐漸朝向世界銀行的多柱模式；不過其變遷的模式，英國在2000年的年金變革是屬於典範連續；德國則屬於漸進式典範轉移。

關鍵字：英國、德國、年金改革、路徑依賴、典範轉移

壹、前言

隨著人口老化、少子化和全球化等結構的變遷，以及國家所面臨的財務壓力，已經促使福利國家變革成為當代先進國家不可避免的課題，重點之一便是佔了社會支出比重相當高的年金體系。不僅個別福利國家、甚至國際組織也都提出了年金改革芻議，如著力於年金體系變革的世界銀行即積極推動年金體系朝往新自由主義的多柱模型 (multi pillar)，2005 年時所提出的年金改革方案，即建議年金體系應分為五柱¹，國家、市場與家庭都必須在年金體系中負擔起一定的責任 (Holzmann and Hinz, 2005)，以便逐漸減緩國家在年金體系中所負擔的財務壓力。1990 年代中後期之後，打著第三條路或是新社會民主口號的左翼政黨紛紛執政，如美國、德國、義大利、英國和法國等，進行一連串的改革行動，年金體系即是改革行動中首要的改革標的。一方面，第三條路的支持者希望降低年金體系在社會支出中的高比重；另一方面，則延續早先新自由主義者對市場機制的重視，希望逐步提高「市場」在年金體系中的重要性。

然而，年金體系改革在政治上和自身制度上面臨著歷史制度論所謂的「路徑依賴」(path dependency) 邏輯：Paul Pierson (1994; 1996; 2004) 檢視福利國家改革的歷程，指出福利國家自身的制度僵固性對行動者 (如政黨、工會、企業組織或是政治人物等等) 偏好以及行動的限制，進而形成所謂的路徑依賴。一方面，由於制度所形成的利益團體在改革過程中挑戰執政者的改革能力，限縮了國家的改革可能性；另一方面，制度轉換之間所形成的轉換成本 (雙重給付問

¹ 第一零柱為非繳費式的最低保障體系，多以資產調查形式呈現；第一柱是薪資相關的年金體系；第二柱則是「強制性」的個人儲蓄帳戶制；第三柱為自願性的私人年金體系；最後一柱，則是由家庭和其他非正式網絡提供經濟安全的支持 (Holzmann and Hinz, 2005: 42)。

題），也限制了行動者改革的選擇（Pierson, 1996; Myles and Pierson, 2001; Jensen, 2007）。因此，Esping-Andersen（1996）認為當代福利國家改革的邏輯即是維持現狀的邏輯。不過，福利國家重構過程的現實狀況似乎並非如此，也引起了社會科學界對路徑依賴概念的反省。事實上，歐洲福利國家或多或少進行改變制度邏輯的改革行動，如瑞典（Jochem, 2007）或是德國（Bleses and Seeleib-Kaiser, 2004）都呈現出典範轉移的現象。因此，有關福利國家改革的研究焦點，逐漸從解釋路徑依賴形成的制度性因素轉向為（福利）制度如何變遷，以及其變遷模式為何（Streeck and Thelen, 2005; Trampusch, 2005）。

為了嘗試研究制度變遷的不同模式，本研究選取英國與德國年金體系為本研究的個案，主要著眼兩點：首先兩國在當時都擁有共同的理念型態。1997年之後英國的新工黨（New Labour）與德國的社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD）相繼取得政權。隨之在1998年，兩國的總理Tony Blair和Gerhard Schröder共同發表一份有關第三條路的聲明，*Europe: The Third Way/Die neue Mitte*²，希望能夠不再受限於傳統左派和右派意識型態的框架中，政策能夠與時俱進以符合社會經濟脈絡變遷的需求。

其次，兩國的制度差異是不同模型中的典範。就福利體制而言，英國被視為自由主義福利體制，德國則是屬於保守主義福利體制，其中的因素有很大一部份是源於年金體系的差異：英國沿襲濟貧法的傳統，強調國家與個人責任的共同分擔，因此在貝弗里奇之後逐漸建立起多柱模型的年金體系；德國則是從俾斯麥起建立社會保險式

² 德文Die neue Mitte，直譯為新中間路線。而德文「第三條路」則係Der dritte Weg。在德國的政治脈絡下，並未有所謂的極端的兩端，不論是社會民主黨或是基督民主黨都極力往中間移動（Clasen, 2005: 135）。因此，Schröder所領導的社會民主黨以「新中間路線」區別基督民主黨的「舊中間路線」（Bonoli and Powell, 2004: 53）。不過，本文依然延續既有文獻多以The Third Way稱之（Hall, 2002; Bonoli and Powell, 2004）。

(social insurance) 的年金體系，提供年金給付給予屆滿 70 歲的老者，或是因為身心狀況無法工作的失能者 (Hennock, 2007: 213; Bonoli, 2003)。另一方面，政治制度設計上的差異也影響年金改革的策略選擇與相關行動者的偏好：英國主要是屬於兩黨制的內閣制，獲得選舉勝利的政黨將可主導政策方向，確立責任政治；德國則是屬於多黨制的內閣制，大多必須仰賴兩個以上的政黨組成聯合政府，因此其制度設計的主要目的在於盡可能求得社會共識 (Bonoli, 2000; Calsen, 2005; Immergut and Anderson, 2006)。因此，如果就歷史制度論觀點觀之，屬於自由主義福利體制和西敏寺民主體系的英國，比較容易產生制度和其內在邏輯的轉變、甚至是制度典範的轉變；相反的，保守主義福利體制和協合式民主體系的德國，不容易產生制度變遷或是典範轉移，而被稱為「維持現狀的政治」(the politics of status quo) (Esping-Andersen, 1996)。

本文嘗試藉由對德國與英國年金改革的研究，修正上述歷史制度論的看法。我們試圖回答的問題是德國與英國在制度改革上採取了什麼樣的方式？其制度變遷的模式為何？儘管英國制度的變革幅度明顯，是否便代表其制度邏輯的改變？而德國的社會保險年金體系歷經數次改革，使其給付水準下降，是否意味著它持續維持於既有制度路徑，也就是所得維持的邏輯並沒有改變？在下面的分析中，我們將探討英國與德國在提出第三條路（或新中間路線）思維的新工黨與社會民主黨主政下的年金體系改革，同時也企圖回答上述問題。我們發現德國在紅綠聯盟主政下，於 2001 年引進自願性的補貼式年金體系，以加層化的方式改變了既有制度邏輯的運作，從以法定年金為主體逐步轉變為公私混合的型態，而且制度變遷是呈現漸進的方式，逐步造成德國年金體系的典範轉移 (Hinrichs and Kangas, 2003; Hinrichs, 2003; 2005; Schmähl, 2004; 2007; Berner, 2005; 2007)，而非隨即引起制度典範的轉移。相反的，英國在新工黨主政下的年金改革雖然延續

保守黨的年金改革目標，積極鼓勵個人參與私人年金體系；另一方面卻也強化國家年金體系的保障，包括S2P和PC的引進，使得戰後建立在貝弗里奇報告中基本公私年金混合原則並無改變，反而沒有典範轉移的情形（Schulze and Moran, 2006; Pemberton, 2006）。

這樣的分析結果有理論上與政策研究上的雙重意涵。在理論上，我們呼應當前對於福利制度連續與變遷的討論，嘗試從年金制度邏輯的視野，解析出典範連續或典範轉移的現象差異，希望藉此提供另一個瞭解當代西方福利改革的角度。另一方面，我們期待透過對德、英年金改革的分析，進一步掌握西方福利國家如何在制度上回應人口老化與財務吃緊的壓力，提供台灣年金制度發展的政策選項參考。以下的分析首先與當代西方福利制度改革的理論文獻對話，指出瞭解福利制度如何變遷以及其轉變機制的重要性；緊接著將焦點轉移至德國與英國在1990年以後所謂「第三條路」思維下的年金改革，藉此分析個別改革路徑中年金制度連續與變遷的軌跡。最後，我們試著在這些分析的基礎上，反省這些發現的制度理論蘊涵，以及它們對於當前研究台灣年金改革的理論意義。

貳、制度的連續與變遷

近二十年來的福利國家改革歷程引起社會科學界的注意，不論是在理論或實證上都有相當豐富的文獻（Starke, 2006）。其中，Pierson（1994; 1996）針對西方福利國家福利改革的研究，有著承先啓後的重要性，因為他將制度經濟學的路徑依賴概念（或回饋遞增；increasing return）重新應用於政治學上，進而形成「福利國家的新政治」（the new politics of welfare state）的研究典範（Pierson, 2001）。他的路徑依賴概念主要是沿用自制度經濟學對古典經濟學邊際效益遞減和Pareto均衡假設的反動。首先，古典經濟學認為個人的偏好或是

制度的經濟效益是回饋遞減 (diminishing return)，但是制度經濟學者從經濟制度史發展的角度指出經濟制度在特定條件下有可能會產生回饋遞增的效果，進而形成制度鎖入 (lock-in) 式的路徑依賴，就像是常被提起的 VCR 市場即是一例³。其次，則是 Pareto 最適性的反駁。古典經濟學認為隨著完全市場機制的運作，制度或是最後經濟結果將會是 Pareto 均衡。制度經濟學者指出制度結果存在著多重均衡的可能性，像是 VCR 市場或者是 Poly Urn 的抽球實驗⁴。

因此，制度經濟學者指出制度一旦被選擇之後，即會透過制度回饋遞增機制不斷進行制度的再製，形成所謂的制度路徑依賴。其中，對制度經濟學者而言，有四種制度回饋遞增機制特別重要：(1) 開啓成本高：一旦制度的開啓成本相當高時，就會在既有的制度下不斷地投資，形成所謂的回饋增強的效應；(2) 學習效果：而大量的學習效果則是可以降低生產成本；(3) 合作效果：一個人在市場競爭的優勢通常是處在與對手的策略互動當中，而此種效果會促使個人與其他行動者進行協調，採取單一的策略，來降低交易成本；(4) 反

³ 制度經濟學者也舉例說明。如 Arthur (1994: 2) 研究 VCR 市場時，也發現在長期市場競爭之後，較有效率的機制反而被淘汰。在早期 VCR 市場存在兩種不同的系統，分別是 VHS 和 Beta 系統，每一種一旦被選擇出來都會有累積市佔率的效果，進而逐漸淘汰另外一種。在此兩種系統競爭的過程當中，由於播放 VHS 系統的機器市佔率較高，在技術互補性因素下，使得 VHS 系統能夠在 VCR 市場競爭當中有效的進行回饋遞增，進而淘汰 Beta 系統。在 VCR 市場競爭當中，其經濟均衡的結果可能呈現 VHS 和 Beta 兩種，最後呈現 VHS 均衡，只不過是當初 VHS 被選擇出來，而不是最有效率的。

⁴ 反駁 Pareto 單一均衡假設最常被提出的例子，是 Poly Urn 的抽球實驗。從中，可以發現在第一次抽球的關鍵轉折點 (critical juncture)，被選出的顏色將會透過回饋遞增的機制，不斷的加強出現同樣顏色的機率，使其穩定的發展。易言之，路徑依賴觀點認為在關鍵轉折點所被選擇出來的制度將會限制或甚至決定未來往後制度的發展，並且達到穩定均衡。對他們而言，這無關乎被選擇出來的制度是否是最有效率的一種，而是在關鍵轉折點時被選擇出來的制度，能夠透過回饋遞增的機制不斷再製以穩定制度的均衡，因此制度的均衡可能是多重的 (Arthur, 1994: 1)。

應式預期：更重要的是，自我實現的預期反應。當制度開展之後，會對個人形成特定的結構誘因，而內化於個人的行為當中（Arthur, 1994: 112; North, 1990）。因此，對制度經濟學者而言，路徑依賴可以定義為：「一旦發展的路徑踏上了軌道，網路外部性（network externalities）、組織的學習過程，以及歷史衍生的主觀模型將會加強這個軌道。」（North, 1990: 99）據此，制度一旦被選擇之後，就會產生回饋遞增效應，限制既有制度變革的可能性。

Pierson（2004: 30-40）將這個想法應用到政治學當中，指出政治學跟經濟學應用路徑依賴概念的差異之處。首先，政治行動通常是集體行動，所以其制度化政策的成本相對較高。一旦制度或是政策制度化之後，將會不斷形成自我加強的動態機制，讓集體行動者或是組織傾向維持既有的制度化政策與制度。其次，政治過程中必定會有權力不對稱的問題。當特定的行動者擁有制度化的規範權力時，容易強加制度規範於他人之上，因此其權力的行使將會形成自我加強過程，以期能夠改變遊戲規則，強化自身的權力。第三是制度密度：制度本身對個人行為的限制，當與個人權利義務越相關的制度，其制度密度也就相對越高，因此在個人對制度的期待與適應之下，就不容易改變遊戲規則。最後，政治複雜性和不透明性：經濟理論都是建立在完全資訊和完全理性的假設之上，但是政治學並非如此。在政治複雜性與不透明性的情況下，政治行動必須共享共同的信念或是意識型態，藉此達成行動者之間的網絡效應和預期性調整。因此信念系統的建立將會不斷自我加強，強化制度或政策的路徑。

因此，Pierson 利用路徑依賴概念詮釋福利國家改革時，說明福利國家為何沒有發生如新自由主義論者所預言的自由化，而年金體系的制度連續性即是他最好的例子，包括開啓制度成本高、合作效應、反應式預期和學習效果都被包括於分析之中（Myles and Pierson, 2001; Pierson, 1994）。受到他的影響，學者如Swank（2002）和Huber

and Stephens (2001) 在對全球化影響的研究中，更進一步指出制度的差異會形成福利國家改革模式的差異。自由主義福利國家由於制度密度相對較低、且政治體系亦是屬於否決點相對較少的憲政體系，而容易促成福利國家制度和政策的變遷。保守主義福利國家和社會民主福利國家，福利制度密度相對較高，容易形成社會大眾的支持，且政治體系為多黨制的內閣制，其憲政體系否決點也因此相對較多，阻礙或是限制福利國家制度變遷的可能性。

然而，以 Pierson 為代表的歷史制度論過度強調歷史順序和路徑依賴的概念，使得他們對制度變遷的解釋過於封閉，缺乏理解制度變遷的可能性，這也成為歷史制度論主要的挑戰 (Ebbinghaus, 2006; Immergut, 2006: 242; Thelen and Steinmo, 1992)。歷史制度論過於強調歷史事件對往後發展的限制，而無法解釋行動者為何會突然偏好另外一個新的制度，最後陷入封閉式的路徑依賴，無法解釋制度變遷的不同模式。雖然歷史制度論中也提供對制度變遷可能性的解釋，亦即制度會不斷再製而形成穩定的制度發展路徑，因此制度變遷的唯一機制在此一解釋下即為突然斷裂式的均衡 (punctuated equilibrium)。由於制度本身具有再製機制，藉由外力的衝擊，促使制度瞬間的斷裂呈現長期穩定的發展，形成制度變遷或是典範轉移 (Thelen and Steinmo, 1992: 15)⁵。不過這種中斷均衡模式面臨兩個問題，首先，制度變遷的動力不見得一定來自制度外部，有時制度本身就是危機的來源，同時也是制度變遷的動力 (Thelen, 2003: 213)。其次，就經驗研究而言，制度變遷往往呈現漸進的方式，而非中斷均衡模式的突然轉變。尤其建立在制度之間高度互補、且行動者相互合作的體制之中，由於制度之間的功能互補性，常常使得制度變遷不可能以突然轉變的制度替代模式為主，而是以逐漸轉變的模式為主 (Streeck and Thelen,

⁵ Skocpol (1979) 的國家與社會革命即是一例，認為除非透過強烈的外力衝擊，否則制度將不會產生變革。

2005)。

且 Pierson 對福利國家改革的研究，過度強調可觀察到的決策對制度變遷的影響。基本上，Pierson 認為制度的變遷必定是行動者決策所造成的，譬如對給付水準或是資格的改變。但是他卻忽略了這些行動者可以從制度內部透過不同的方式，如議題設定或是否決制度變遷，促成福利國家長期的變革以及演化 (Hacker, 2005: 44)。同樣的批評也可以見於 Ebbinghaus (2006) 對於路徑依賴以及路徑分離 (path departure) 的區隔：行動者不會完全受限於制度邏輯的限制，行動者除了本身具有能動性之外，隨著外在環境脈絡的改變，也可能改變行動者之間的權力平衡關係。在制度發展過程中，行動者會不斷進行策略性的互動與競爭，以設立對自己有利的遊戲規則；而且這些策略可以是積極性改變制度的規範，或是消極否決制度變革的可能性，讓制度逐漸在社會經濟脈絡下失去原本的功能。在這個脈絡中，Hacker (2005: 45-49) 指出行動者的互動策略取決於既有制度的限制，可以區分為「內部變遷的阻礙」和「政治環境傾向維持現狀的能力」：前者指制度本身是否形成阻礙制度改革的力量，例如年金體系在成熟之後極有可能結晶化所謂的福利國家捍衛者，或是形成雙重給付的問題而阻礙年金制度的改革能力。後者主要指外在政治制度脈絡對行動者能力的限制與偏好形成的影響，例如 Immergut and Andersen (2006) 分析年金體系變革時所採用的否決點 (veto point) 概念，否決點越多的憲政體系限縮制度變遷的可能性，反之亦然。因此，當政治環境脈絡傾向維持現狀的能力高時（如否決點多的憲政體系），會鼓勵行動者從制度內部本身進行改革。行動者在不同的制度環境限制下，所採取的策略會隨之不同，因而使制度隨著行動者策略的差異，而透過不同的機制促成制度典範轉移。

依據「內部變遷阻礙」以及「外在政治環境維持現狀傾向」兩個面向，可以如表 1 區分出四種制度變遷的機制，分別是制度的加層化

(layering)、功能轉變 (conversion)、漂流 (drift) 和替代 (replacement) (Pierson, 2004; Streeck and Thelen, 2005: 18-30)，簡述如下⁶。

表1 制度變遷的四種模式

政治環境維持現狀的傾向	內部變遷的阻礙	
	高	低
高	漂流	功能轉變
低	加層化	替代

資料來源：Hacker, 2005: 48

一、加層化

當內部變遷的阻礙高，且政治環境傾向維持現狀的能力低時，制度的變遷即可藉由加諸新制度或政策於既有的制度上，雖然短時間內既有的制度結構並不會有所改變，但透過長時間的制度效果將會逐漸改變制度的典範和其內在邏輯。

二、漂流

當內部阻礙變遷的能力高，且政治制度維持現狀的傾向明顯時，制度變遷的模式可能會採取所謂的不作為，讓原本的舊制度功能逐漸隨著外在環境的改變，使其與現實環境脫軌而失去功能。

三、制度功能的轉化

當內在變遷的阻礙低時，政治制度卻不容易產生新制度，那麼行動者可能會透過制度的功能轉變來誘發制度的變遷。因此，功能轉變係指透過新目標的採用，或是新行動者被涵蓋於制度當中，進而促使原本制度的功能與角色改變。

⁶ 替代發生在內部政治變遷阻礙與政治環境維持現狀傾向都很低的情形，這點在西歐的民主國家中並非常態，因此在底下就不再贅述。

上述這些制度變遷機制的討論，適度解決歷史制度論在面臨制度變遷時的問題。主要的創見在於點出制度典範的轉移型態不見得是透過可見的制度改革，而是制度與外在環境之間的落差、或是制度功能內涵的改變等所引起。從這點出發，制度典範轉移不一定是實質的制度改革，如年金體系改革中最常出現的退休年齡的延長、給付公式的改變、財務準備方式的改革等等，而是制度內涵的轉移。

除了掌握制度變遷的機制以外，此處的一個關鍵點在於如何決定制度內涵的改變已經到了典範轉移的程度？我們在此運用 Peter Hall (1993) 的「政策典範」(policy paradigm)，做為判斷德國與英國年金體系制度變遷程度的標準。Hall 從研究英國貨幣政策的歷史過程中，指出政策典範轉移可以分為三個位階：一階的水準性 (level) 調整，譬如年金體系的保費的調降或調漲。其次是二階的工具性 (instruments) 調整，譬如透過年金給付公式的調整，改變體系的結構與功能性。最後是三階的目標性 (goal) 轉化，係指社會安全或是福利國家體系中基本哲學價值或是意識型態的實質變化。對我們此處的分析而言，只有當年金政策的目標，也就是背後的年金制度邏輯 (例如單柱或多柱年金架構) 產生變化之後，才能稱作制度的典範轉移。我們認為 Hall 對於制度典範轉移的階段與定義有明顯的劃分，他指出制度典範轉移是一個牽涉到不同位階的過程，只有當制度的發生目標性轉化時，制度的變遷才能稱為典範轉移。透過這種判斷的標準，我們可以分析德國與英國年金制度變遷的位階圖像，以及其制度的典範轉移。

在接下來的部份，我們利用歷史制度比較分析法，強調個案之間的制度結構上的差異，並且透過歷史過程分析的方式，瞭解個案之間制度變遷的差異與過程 (Greif, 2006)。就此，下面的主要研究主體為 1990 年代末期之後，分別由社會民主黨與新工黨主政的德國與英國年金體系的制度變革過程。由於制度變遷是長期的過程，而非短期內可

以觀察到的變化；因此，如果對於著重於特定時間的分析，可能會過度詮釋特定時間內的研究個案的體制結構與歷史脈絡（Hinrichs and Kangas, 2003: 574）。從這個角度出發，我們嘗試著透過制度結構的歷史脈絡瞭解其制度變遷的影響。我們除了嘗試描繪德國與英國年金體系的歷史制度圖像，以瞭解其制度遺緒之外，分析的重點將放在1990年代末期以及2000年以後德國與英國的年金改革，嘗試歸納並解釋兩者改革路徑的發展。

參、德國：從單柱體系走向多柱體系

福利國家比較研究中，德國一直被視作保守主義福利國家的典型國家，1970年代面臨石油危機時，運用提早退休當作回應失業問題的主要政策工具，造成社會安全體系的財務負擔大為增加，因而被形容為「只有福利沒有工作」（welfare without work）的惡性循環（Esping-Andersen, 1996）。此一歷史制度的遺緒，導致德國1990年代的年金改革主要問題集中於如何降低保費（非薪資勞動成本），這點與英國年金體系所面對的歷史制度脈絡有著相當大的差異。底下我們會先介紹德國年金體系的制度遺緒，闡述德國傳統的年金改革模式；緊接著分析德國於1990年代之後，由於緊迫的財政壓力，進行一連串的年金改革，從而逐步改變了原本社會保險式年金體系的制度邏輯。

一、制度遺緒

德國法定年金體系在1889年即已形成，不過在一開始，年金保險體系是以由保費支應的薪資相關退休年金為主，並且輔以一般稅收支出的均一給付年金（每年50帝國馬克）。由於此一年金體系的給付是以退休前的名目薪資計算，因此給付總額很難支應退休後的生活支

出 (Schmähl, 2004: 163)。1957年德國取消均一給付的體系，並且建立起薪資相關的動態標準來計算年金給付額；另一方面，財務體系也由原來的完全準備提存制度，改變成隨收隨付制。使得年金給付自此隨著實質薪資連動，並且給付水準達到適當的水準，縮小白領階級和藍領階級之間的差異 (Kohli and von Kondratowitz, 1987: 136)。維持老年經濟安全 (Lebensstandardsicherung) 從此成為所有退休年金的主要功能，而這次的年金改革也成為奠定德國福利國家核心和其年金模式的典範。

1957年之後，雖有許多年金改革的法案通過，如1972年通過彈性年金⁷、和1980年代計算女性生育或是家庭照顧責任的年金點數。但是都還沒有改變德國年金體系中以法定年金為主要支柱的內在邏輯。不過，1990年代以前的危機回應模式卻相當程度影響到後來改革的歷程與選擇。受到制度本身的限制，德國生產體制和福利體制對經濟情況惡化的回應方式，呈現一個相當規律的模式：高度獨立性的中央銀行和零碎性的聯邦主義，使得德國無法利用策略性的擴張性財稅或是貨幣政策做為經濟危機的立即性回應，以維持充分就業或是接近充分就業水準的高就業率⁸。同時，高程度的貿易開放和出口依賴使得德國政治經濟對於突然性的需求或供給變動相當的脆弱。而德國組合主義式的薪資協商體系雖然允許某種程度的實質薪資彈性化，卻不足以創造服務業的就業機會。因此福利國家 (主要為社會保險體系) 成為回應經濟危機的緩衝器，以及減少勞動力供給的手段 (Manow, 2001: 208-209; Streeck and Trampusch, 2005)。受到既有制度的限制，使得當時德國回應經濟危機的模式相當僵固，皆是以提早退休減少勞

⁷ 允許繳納超過35年保費的勞動者，可以在63歲時提前請領年金給付。

⁸ 德國中央銀行的緊縮性貨幣政策，讓政府必須要保證緊縮性的財稅規範，而這些社會保險體系預算的財務自主性提供政府強烈的誘因，將財務的責任從一般預算當中轉移到其它的部分，或是減少國家在社會支出上整體的財務責任 (Manow and Seils, 2000: 138)

動力供給做爲回應失業危機的方式，因而造成非薪資勞動成本和退休人口雙雙增加。前者限縮了企業創造就業機會的能力，後者則降低了工會薪資限制的意願。此種方式陷入經濟停滯與社會安全負擔加重的惡性循環，但是卻也同時開啓了1990年代之後年金改革的機會之窗。讓Kohl和Schröder政府能夠藉由論述福利國家危機（非薪資勞動成本危及競爭力、和高社會支出危及年金體系的未來性和正當性），進行一連串的改革，「重建」或是「現代化」成爲合法性改革行動者的主要論述（Bonoli and Palier, 2007）。

（一）1990年代德國面臨的特殊挑戰與年金改革

1989年11月9日的晚上，柏林圍牆倒塌，兩德隨即在1990年統一。除了東西德貨幣之間的兌換匯率固定轉換之外，更重要的是東德與西德之間的制度融合；不僅西德的社會國制度引進東德，並且東德的社會伙伴（企業和工會）希望能夠引進西德高生產力／高薪資的生產體制，使得東德的薪資急遽上升，單位勞動成本瞬間高漲（假設西德爲100，則東德的單位勞動成本1991年時爲150.6，而製造業更是高達190.9）（Manow, 2001: 224）。這使得東德的產業一瞬間失去競爭力，大量東德企業倒閉造成嚴重的失業問題；再加上由於東德地區原本屬於共產國家，在充分就業的情況下，大多數的人都擁有相對完整的就業記錄，使得退休人口大多能夠領取到標準的年金給付，或者因爲擁有35年的繳費記錄，能夠在63歲時申請退休。東德地區利用提早退休的人數因此暴增，社會保障體系的財務支出也隨之上升（Manow and Seils, 2000; Streeck and Trampusch, 2005; Trampusch, 2005）。爲了彌補社會保障體系財務的赤字，必須提高保費來挹注社會保險基金，這使得非薪資勞動成本反而更加上揚。同時，爲了降低非薪資勞動成本，聯邦政府以稅收補貼社會保險基金，使得聯邦政府補貼社會保險基金的比例逐漸增加。

這樣的發展使得德國年金保險格外承受壓力，因為受到歐盟「成長與穩定協定」的限制，德國必須進行年金制度的改革，降低社會性支出與非薪資勞動成本，以符合該項協定的要求⁹。由於統一後德國非薪資勞動成本節節升高，Kohl政府將扭轉提早退休的趨勢列為政府的優先目標。1996年通過年金改革法案，主要在於加速1992年年金改革的進程¹⁰。1996年的改革（成長與就業促進法；Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz），聯邦政府採用許多措施企圖壓抑利用失業給付退出勞動市場的人數。早於1992年的年金改革中，規定在2002年之後提前在65歲退休的人將會領到較少的年金給付，每提早一年其給付將會減少3.6%。在1996年的法案當中，進一步將這個措施提前到1997年實施，並且加速這個漸進的過程。而對女性而言，提前退休而減少年金給付的措施預計在2000年開始實施，並且預定在2004年底將法定退休年齡提高至65歲（Hinrichs, 2003）。

然而，年金改革的壓力並沒有因此消失，受到人口老化、全球化、歐洲統合等因素的影響，議題的討論開始從減少給付和提高退休年齡的議題轉向激進改革的可能性，其中的議題包括均一給付的基礎年金（Grundrente）、財務準備方式轉變成基金制（Kapitaldeckung）、

⁹ 「成長與穩定協定」是當時的德國財政部長Theo Waigel在1996年歐盟的都柏林高峰會中堅持提出，意在確保加入貨幣聯盟的會員國政府（當時著眼的是南歐國家）遵守財政紀律，以維持歐元的貨幣信用。主要規定為各國政府每年的預算赤字不得超過該國國民生產毛額的3%門檻，並維持中長期的預算平衡或盈餘。

¹⁰ 1992年年金改革主要包括二個政策措施，第一個政策回應即是決定要逐步提昇退休年齡。第二個為將年金給付中的指數由毛所得（Bruttoeinkommen）改成淨所得（Nettoeinkommen），而且為了平衡財務，更採取所謂的自我規範的機制，其中包括兩項原則，第一是年金準備金必須維持或是高於一個月的年金支出，一旦低於一個月的準備金時，將會提高保費做為支應。第二是將個人所得和年金運動。因此，年金調整率是和平均淨薪資相關，並且個人的淨年金給付相對平均淨薪資是維持均衡的狀態。同時逐步增加聯邦政府補貼年金保險基金的比例至20%，以降低非薪資勞動成本。相關的細節可見：Heine (1990)；Nullmeier and Rüb (1993)；Leisering (1992)；Stolleis (1989)。

或者是強制保險或是自願加入。而最後政治的討論上則是集中在兩點：減少年金支出的增加，以減少未來世代的財務負擔；同時減少非薪資勞動成本，以促進德國的國際競爭力（Rürup, 2002:146-148; Schmähl, 2004）。最後的改革計畫在1997年立法，預計在1999年實施，決定否決稅收支應的基礎年金，而維持由保費支付的確定給付制年金體系。這個方案的幾個主要的改革方向為身心障礙年金的部分，將其法定退休年齡調為65歲，不論男性或是女性，每提早一年將會扣除3.6%的給付，因此若在62歲退休（僅限於繳納35年以上保費的被保險人），身心障礙年金將會減少10.8%。此外，嚴重身心障礙年金的請領年齡從60歲提高到63歲，因此在63歲以前退休的身心障礙者領取的給付將會減少。其次是對女性撫養小孩而工作中斷的補償，讓女性能夠中斷工作以撫養小孩，但是其年金保險的資格能夠繼續累積¹¹。最後最重要的改革是將影響年金支出水準的「人口要素」（demographischer Faktor）考量進年金公式的調整計算當中，使得年金給付水準由70%降到64%。由於人口老化因素，使得未來年金保險如果不增加保費的話，那麼就必須減少年金給付的水準。而最後的方案是考量預期壽命的因素，連動年金給付的水準。這意味著年金給付的水準將會與人口因素和平均淨薪資的發展連動。

Kohl政府在工會與SPD的反對下，強行通過上述的1997年金改革立法。由於SPD在1998年的大選中獲得勝利，與綠黨共同組成紅綠聯盟的聯合政府，第一件事情便是通過「糾正社會保險暨保障勞工權益法案」（Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte），全盤否決1997年的年金改革內

¹¹ 1992年金改革規定若是父母一方養育自1992年起出生的小孩，可以在法定年金保險中換算為三年的平均保費時間，養育1992年前出生的小孩則計為一年的平均保費時間，以彌補父或母親因為育兒所犧牲的就業時間。這個措施自1992年即開始採用，之後則持續改善。

容，移除了其中年金給付計算公式中的「人口因素」，並且恢復身心障礙年金的給付率。不過當時的 Gerhard Schröder 政府同樣面臨給付水準高居不下，而且要維持甚至降低非薪資勞動成本的困境。因此 Schröder 以一連串的方式來抑制非薪資勞動成本的上揚，其中最重要的是引進「生態稅」(Ökosteuer) 來支應年金保險支出，其次是將年金給付水準的調整與消費者物價連動掛鉤，而不是與淨薪資的連動 (Streeck and Trampusch, 2005)。這些措施雖然讓保費微幅下降，然而卻讓聯邦政府的預算達到極限，因而出現另外一波改革的聲浪，認為唯有抑制保費費率的成長，才有可能維持法定年金保險的制度穩定。

二、紅綠聯盟的改革

(一) 2001 年的年金改革

1999 年時，當時的勞動部長 Walter Riester 提出可以建立強制性的私人年金體系，使公共年金體系的重要性逐漸下降，並且藉此抑制非薪資勞動成本的上揚。但是受到工會和各方反對，最後的改革則是以稅收補貼的方式鼓勵勞工自願加入私人年金體系。此年金改革在 2001 年實施，被視作德國年金體系典範從 1989 年到 2001 年轉移的標誌。其中改革的措施包括給付調整公式的改變、社會救助式年金的實施、和自願性私人年金體系 (Hinrichs and Kangas, 2003; Hinrichs, 2003; 2005; Schmähl, 2004; Berner, 2005; 2007)。

第一個改革措施是改變法定年金給付的公式，讓年金給付水準逐漸下降，預計 2030 年時，年金給付的所得替代率將會從 70% 下降到 64% (標準的退休者，擁有 45 個年金保險點數)。另一方面則是藉由減少身心障礙年金給付和寡婦年金給付。其中給付調整公式的改變，讓原本以保費費率做為依變項的原則，轉變成以年金給付水準做為依變項的調整方式。這是從以往「支出導向的收入政策」轉變成「收入導向的支出政策」。這些給付減少的措施意味著，一方面是更進一步

加強保費和給付之間的關聯，另一方面則是給付水準可能甚至會低於目前的社會救助給付標準（平均淨薪資的40%）¹²。法定年金給付的所得替代率逐步下降，打破了自1957年確立的由法定年金維持老年經濟安全原則，這是第一個典範轉移的面向。

有鑑於此，2001年的改革增加了社會救助型的基礎年金給付，將領取一般年金低於一定額度的退休者，納入年金體系當中。此體系的基礎年金依然是建立在一般救助體系的原則上，只有兩點差異：第一、資格申請者的父母或是小孩的所得和其他的資產毋需計入每年十萬歐元的資產調查當中。第二、每月所領取的一次給付可以附加在其他常態性的給付上（Berner, 2005: 4）。這兩點讓年金給付低於一定水準的退休者，更容易獲得基礎年金的救助，比較沒有傳統社會救助體系的烙印化效果。由於以往德國並沒有最低保障的基礎年金設計，這樣的新制也意味德國年金體系典範的轉移，這是第二個典範轉移面向（Hinrichs, 2003: 15）。

隨著法定年金給付水準的逐年下降，鼓勵私人年金的發展成為必然，用以彌補個人總額年金的降低（但是對目前退休或是即將退休的世代並沒有多大的補償）。一開始政府計畫推動強制性的私人年金體系，但是由於媒體的大肆抨擊，後來決定改為補貼自願性私人年金體系的方式，進而改變了德國年金體系中公私混合的界線（Berner, 2007; Schmähl, 2007）。在年金給付調整公式當中，將其與淨薪資的連動改成與「修正後毛所得」（modifiziertes Bruttoeinkommen）的連動，指的是平均毛所得減去繳納給法定年金的平均保費和貼補私人年金的保費後的所得淨額（Schmähl, 2004: 174-176; Berner, 2005: 3）。政府建議在2002年開始，工作人口群應該要繳納毛所得的1%，而且之後每兩年增加1%，預計在2008年將提昇到4%。因此修正毛所得將

¹² 如果在65歲退休，其薪資點數只有28.1的話，那麼其所得替代率將會只達到平均淨薪資的40%。參考Schmähl（2004: 176-178）。

會隨著國家貼補私人年金的費率增加逐漸減少，而連動的年金給付也會隨之減少。既有的私人年金體系必須符合一定的條件，才能獲得國家的補貼。國家補貼私人年金的費率進度表如下。由表2中也可以看出，除了國家的補貼之外，繳交的私人年金保費也可以同時在申報所得稅時扣除，可申請抵免的額度由2002年的525歐元逐步上升到2008年的2,100歐元。

表2 德國政府針對自願性年金的補助額一覽表

時間	獲得最高補助需繳之保費額	需自繳之最低保費額	需自繳之保費額	年度最高基本補助額	年度最高子女補助額 (一個小孩)	最高免稅額
2002-2003	所得總額1%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	38 €	46 €	525 €
2004-2005	所得總額2%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	76 €	92 €	1050 €
2006-2007	所得總額3%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	114 €	138 €	1575 €
2008起	所得總額4%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	154 €	185 €	2100 €

資料來源：Berner, 2007: 132。

除了補助個人的私人年金之外，Schröder政府也在補助企業年金方面有許多著墨，其補助方式十分類似上述的私人年金補助模式（Bruno-Latocha and Grütz, 2001; Bruno-Latocha and Tippelmann, 2003）。經過2001年的年金改革，德國企業年金確立有五種形式：企業直接給付年金（Direktzusage）、企業直接為員工加入保險（Direktversicherung）、企業間

協同基金 (Pensionkasse 或 Unterstützungskasse)、企業年金 (Pensionsfonds)¹³。凡是勞工自願從稅前薪資扣除一定比例的額度 (2008年最高額為2,544歐元) 繳入雇主選擇的企業年金形式, 其繳納的部份可以申報免稅 (Entgeltumwandlung)。重要的是2001年年金改革賦予勞工這項權利, 可以在勞資談判工資時直接向雇主爭取企業年金的設立。同時企業雇主必須確保員工在退休時請領企業年金時, 額度至少與過去繳交的保費總額相符。而只要員工在該企業工作5年以上, 且年滿30歲以上, 企業就必須確保該員工應享有的企業年金權利 (Unverfallbarkeit)¹⁴。

傳統德國退休所得政策主要是依賴第一層的法定年金體系, 因此被稱作「單柱取向」(one-pillar approach), 大約有80%人口群的退休所得來自於這個隨收隨付式的年金體系, 其他退休後的所得來源, 包括職業年金和私人年金體系都僅是補充性質而已 (Hinrichs, 2003: 15)。然而, 爲了維持70%的所得替代率, 國家開始補貼私人年金以彌補法定年金的不足, 使得整個退休所得政策逐漸走向「多柱取向」(multi-pillar approach) (Hinrichs, 2003)。私人年金體系會隨著個人繳納進私人年金體系的保費增加而擴大, 這也意味著老年的經濟不平等將會隨之擴大, 而且其重分配的效果也會降低 (Schmähl, 2004; Hinrichs, 2003)。因此對私人年金體系的貼補, 不僅意味著其財務準備方式已經從隨收隨付制逐漸轉向部分基金制, 更是意味著福利背後邏輯的轉向, 從「互相依賴」(mutual dependence) 轉移至「自我補

¹³ 限於篇幅, 此處不擬深入介紹這五種企業年金形式的差異處。值得一提的是企業直接給付年金與企業間協同基金爲行之有年的制度, 企業年金 (Pensionsfonds) 才是2001年年金改革後新出現且受到政府補助的企業年金形式, 主要以資本投資積累其本金總額, 同時必須透過基金保障措施, 確保員工退休權益不會因爲企業倒閉而受影響。

¹⁴ 2001年以前的規定是必須在一個企業工作10年以上, 且年滿35歲以上, 才能享有這個福利。

足」(self-sufficiency) (Hecló, 1986)。這是2001年年金改革典範轉移的第三個面向。

(二) 2004年金改革

德國2002年的國會選舉中，社民黨與綠黨的紅綠聯盟政府險勝而再度執政。Schröder總理隨即宣布進一步的勞動市場、醫療保險與年金保險的改革，並敦請重要的經濟學者Bert Rürup成立一個委員會，討論如何改革德國的社會安全體系。關於年金部份，這個委員會提出兩個建議：提高自1969年後出生世代的法定退休年齡（由65歲調高至67歲）；另外在年金給付計算公式中加入所謂的「永續性要素」(Nachhaltigkeitsfaktor)，以退休人口與勞動人口之間的比例做為調整年金給付的基準¹⁵。後來到了2003年，年金給付的發展顯示2001年改革所依據的保費計算標準仍舊過於樂觀，政府決定進一步刪減法定年金給付的增加速度，以減緩未來保費費率的負荷。於是在2004年通過了「年金保險永續法」(Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz)，確定在年金給付計算公式中計入永續性要素，以維持年金給付與保費費率發展之間的平衡。根據新的計算公式，至2030年時，年金淨替代率將由目前的70%降至58.5% (Berner, 2007: 139)，遠低於2001年預估的64%，這樣的發展也確立了德國年金保險鼓勵私人年金更為必要¹⁶。

2004年的年金改革延續鼓勵私人年金的大方向，擴大補助私人年

¹⁵ 事實上，紅綠聯盟於2004年所通過的年金改革中，永續性要素與前述被撤換的1997年金改革中構想的人口要素具有同樣的功能，都是以勞動人口與退休人口比率的消長做為調整年金給付水準的依據。可以說1997年的年金改革不是敗在內容理念，而是政治氛圍還對這種福利撤退的想法有顧慮。

¹⁶ 此外，「年金保險永續法」再次限縮了被保險人就學期間所能折抵的年金保險點數，同時也提高中老年勞工由於失業後申請年金給付的法定退休年齡（由60歲提高至63歲）。請參考：Reimann (2004)。

金的範圍，並且簡化私人年金課稅的原則。除了受雇勞工與職員外，自營業者也可以在加入私人年金保險項目時申請政府的補助，同時享有投保保費免稅的優待。另外，爲了因應歐盟要求會員國統一對退休所得課稅的原則，紅綠聯盟政府又制定了「老年所得法」(Alterseinkünftegesetz)，將原來規定針對勞工就業時繳交的年金保險保費課徵所得稅 (vorgelagerte Besteuerung)，統一改爲在他們退休時才針對所領取的年金總額課稅 (nachgelagerte Besteuerung)，以避免不一的課稅原則造成對不同類別被保險人的年金權益有差別待遇 (Bruno-Latocha and Tippelmann, 2004)¹⁷。此外，2004年也改革了法定年金保險的承載者組織結構，將傳統上分類爲勞工與職員保險的區分打破，將原來分別負責兩者的法定年金保險承載者協會 (Verband deutscher Rentenversicherungsträger) 與聯邦職員保險署 (Bundesversicherungsgestalt für Angestellte) 統一爲德國年金保險聯會 (Deutsche Rentenversicherung Bund)，直接管轄各邦的區域年金保險承載者。

從上面針對2001年與2004年的年金改革分析，可以觀察到德國的年金體系與運作邏輯發生了根本的變化。圖1標示了當前德國年金體系的制度特徵與涵蓋的被保險人範疇，由圖1可以看出，近年的兩次改革帶來的變化主要集中在「企業附加年金體系」與「個人附加年金」兩個部份，主要是透過財政補助與政府認證私人年金保險產品的方式，一方面確保私人年金市場的穩定運作，同時藉此鼓勵勞工與自營業者積極購買私人年金產品，以因應可預見的法定年金給付水準逐年下降趨勢。

德國年金體系改革歷史過程，從1980年代末期開始的一連串改革措施，標示了Hall (1993) 所稱的三序階段政策典範轉移過程。早

¹⁷ 這個改變的另一個原因是因應憲法法院在2002年的判決，要求聯邦政府必須遲至2005年統一對法定年金保險中不同類別被保險人的年金所得課稅原則，不得在不同類別被保險人中有不同的課稅方式，造成不公平。

先於1992年以及1996年的年金改革多是利用保費以及退休年齡的水準性調整做為改革手段。而1997年的年金改革即是要透過重新指標化給付水準的方式，做為降低保費水準以及給付水準，此即為工具性調整。最後，則是自2000年後確定的年金私有化策略，徹底告別了德國自1957年後所確立的以法定年金為主幹的方式，邁向以多層保障為原則的老年保障，可說是突破路徑的典範轉移，被德國學者稱為是從「年金保險政策」過渡到「老年保障政策」(Hinrichs, 2005; Lamping and Rüb, 2004; Nullmeier 2003; Schmähl, 2007)，此為三階的目標性調整。這樣並不是說俾斯麥年金體系的世代契約邏輯就此完全向人口老化與全球化的壓力屈服，轉向變型為貝弗里奇式的資本積累邏輯；比較確切能觀察到的是兩者運作邏輯的共同使力，以國家調控的福利混合模式提供老年經濟保障。

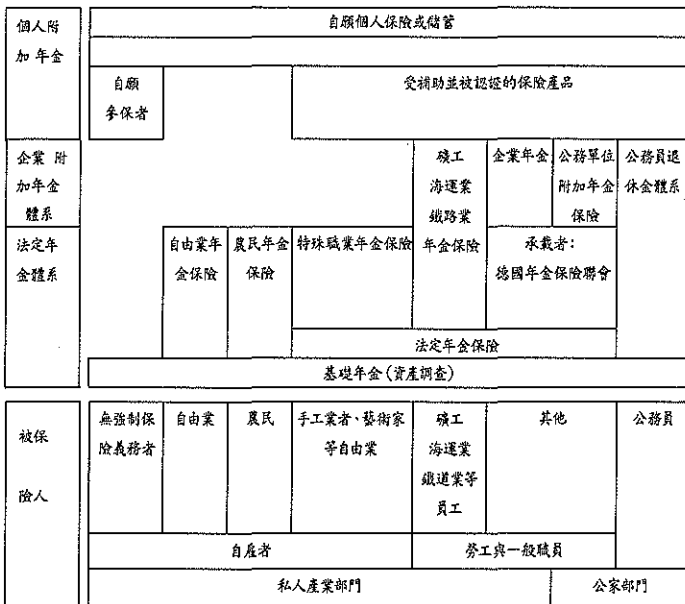


圖1 2004年改革後的德國年金體系架構

資料來源：作者參考Schmähl, 2004: 156修改製作。

在此年金改革歷程中，可以發現德國受限於內、外部阻礙壓力皆強的限制，使得1980年代之前的年金改革面臨許多困難。然而，早期利用提早退休的手段卻耗盡其年金體系的制度存續能力，使得德國不得不在1990年之後進行一連串的改革過程。雖然此一改革過程中，社會民主黨或基督民主黨皆有不同意見，但是卻能夠形成年金改革的共識，主要因為當時的政黨以及社會團體都體認到年金改革是勢在必行（Hinrichs and Kangas, 2003: 577）。儘管1990年代中的一連串年金改革措施，暫時無法改變德國年金體系的制度邏輯，它們卻逐步導向2001年的關鍵性年金改革。由此可見德國年金體系的制度典範轉移並非如傳統歷史制度論所言，是受到外在壓力衝擊而促成制度典範在短時間內轉化。而是透過一些小步驟的系統性改革，進而在2001年時以自願性私人年金體系的加層化，改變了整個年金體系的制度邏輯。

肆、英國：強化多柱年金體系的特色

英國與德國年金體系有許多制度上的差異，不過英國年金體系的重大特點在於年金制度改革過於頻繁，使得年金體系除了第一層基礎國民年金體系之外，從來沒有機會成熟（Marier, 2008: 146）。一方面，因為英國政治制度屬於所謂的西敏式模式，使制度改革相對於協合式民主體系的國家會較為容易（Bonoli, 2000）；另一方面，則是第一層的基礎國民年金給付水準過低，使其年金體系呈現高度公私年金混合，導致了年金體系的高度複雜性，最後引起制度效率不彰和效用遞減（Pemberton, 2006）。

因此，基本上，英國年金體系面臨兩個問題，第一個是第一層BSP給付過低，導致許多沒有第二層年金的退休者面臨貧窮的問題。其次，由於第一層年金給付水準過低，因此，高度發展的第二層年金

體系（包括目前的國家第二層年金、職業年金體系和私人年金體系）演變成爲相當複雜年金體系。這兩個問題是過去年金體系歷史發展遺留下來的產物¹⁸，也是新工黨在執政之後亟欲解決的問題。欲理解英國在最近十年內的年金改革歷程以及其制度變遷的模式，必須回到年金制度的歷史脈絡，瞭解其問題的形成與制度限制。

一、制度遺緒

英國最早的全國性年金體系是於1908年所建立的非繳費式的資產調查年金體系。之後在1925年時，國家健康保險體系（National Health Insurance System）中有一部份爲繳費式的年金體系¹⁹。此一繳費式的年金體系也成爲貝弗里奇報告書中國民年金體系的基礎（Pemberton, 2006: 44）。在二次戰後，一方面，由於當時團結的氣氛；另一方面，則是因爲戰時的通貨膨脹降低了當時的財務成本，因此於1946年時順利通過了貝弗里奇報告書所建議的內容²⁰，建立了國家基礎年金體系（Basic State Pension, BSP），是一普及式、均一給付和均一保費的年金保險體系。不過同時也保留了1908年的資產調查式的年金體系。

不過在貝弗里奇報告書中，影響後來年金體系發展的是最重要的兩點原則，一爲最低保障原則：「社會安全必須透過國家與個人的合

¹⁸ 英國年金委員會（pension commission）在2004年的第一份報告即指出：「英國年金體系的問題反射了過去幾十年來政府在年金體系中決策和承諾的累積性效果和預期性的影響」（p. vi）。

¹⁹ 在1938年時，大約有2100萬人被涵蓋於此一體系之下，不過此一年金體系僅給付65歲到70歲的五年期限，之後超過70歲以上者則回到1908年的那個年金體系，不過不需接受資產調查。

²⁰ 不過在1946年政府的國民保險法，卻否決報告書中應該要繳納超過20年保費的原則，因爲大部分在這之前都無法繳納超過20年的保費；且另一方面，在失業給付上，報告書提出只能領取六個月的領取期限，以避免反工作誘因，不過實際上失業給付的領取時限卻爲一年（Hill, 1990: 29-31）。

作……國家在組織化社會安全時不應該扼殺了個人誘因、機會和責任；在建立國民最低保障水準時，應該要預留空間，並鼓勵個人積極以自願性行動提供高於最低水準的保障給自己與其家人」（Beveridge, 1942: paragraph 9）。此一原則主要是爲了提供給高所得人口群能夠透過其他年金體系，包括職業年金和私人年金體系，補充其第一層年金體系不足（Hill, 2007: 28）。易言之，國家角色僅負責最低保障的部分，市場與家庭在老年經濟安全中都必須負擔一定的責任。

第二是均一給付和均一保費原則。透過此一原則，保障了低所得人口群的年金權利。因此均一給付的低度給付水準，保留了或是促進高所得人口群可以自由選擇其他私人或是職業年金體系的社會基礎。基本上，均一保費原則是建立在國家與低所得人口群之間的社會契約關係，不過同時也意味著很難藉由提高保費來提高給付水準，這即是所謂的貝弗里奇緊身衣（Beveridge strait-jacket）（Fawcett, 1996）。雖然貝弗里奇的報告書中，指出財務準備方式希望採取基金制（funding），而非隨收隨付制。但是當時執政黨爲了保障1925年時參與繳費式年金體系的人口群，將過渡期縮短至十年，只要繳納十年就可獲得全額年金權。爲準備此一大量的財務支出，財務準備方式只好改爲隨收隨付制。此一轉變，強化了國家與繳費者之間的財務契約，形成 Pemberton（2006: 43-57）所稱的契約式鎖入效果（contract locked-in）導致後來的年金體系的變革強化了後來對第二層年金的需求。

因此從1950年代開始，給付水準不足的問題逐漸浮現檯面，當時因爲物價上漲侵蝕了年金體系的實質價值，使得BSP的給付水準低於貧窮線水準，導致許多僅領取BSP的人，必須依賴資產調查式的所得支持方案。另一方面，則是領取基礎年金的人逐漸增加，並且均一保費必須維持在低所得人口群能夠負擔的水準，因此社會保險的財務逐漸出現問題（Lynes, 1997: 310; Bonoli, 2000: 59; Pemberton, 2006:

46)。因此，工黨和保守黨都提出以薪資相關體系來取代或是補充均一給付的不足。不過兩個政黨中，依然有不同之處，首先是國家在提供年金的角色。工黨認為國家必須負擔起大部分人的基本所得安全，而保守黨則是認為高於基本年金的部份應該由私部門來負責（Lynes, 1997: 310-311）。此外，一般而言，退休後的所得替代率要高達 70% 以上才能夠維持退休前的生活水準。因此，在均一給付的 BSP 年金體系下，許多高薪資的勞動者，如果沒有私人年金的話，都無法維持其退休後的生活水準，這些高薪資的勞動者比起低所得的勞動者更需要附加的所得相關年金體系。在這樣的脈絡下，當時的工黨在 1957 年提出「國家年金體系」(national superannuation)²¹。他們主要的目標在於適當的年金給付，因此一開始要提高基礎年金的給付水準。另一方面，保守黨則是在 1959 年時參考 Phillips 報告書²²，提出分級年金體系 (Graduated Pension Scheme)，讓個人能夠增加保費支應改善個人年金給付水準的基金，且允許受雇者參加契約外的職業年金 (Hill, 1990: 36)，同年在保守黨政府推動下實施。基本上，分級年金除了建構國家與職業年金的伙伴關係之外，也解決了 BSP 短期財務問題 (Pemberton, 2006: 51-53)²³。

但是，分級年金體系並非完全沒有問題。第一、通貨膨脹很快侵蝕了給付的實質價值；第二、女性有很大一部份被排除於外；第三、

²¹ 這個體系的提出主要在減少優勢的少數人（領取私人年金）和劣勢的多數人（僅領取國民年金）之間的不平等。工黨計畫將領取職業年金的人口群排除在薪資相關年金之外，除非他們願意被 contract-in 進來（這也是之後 contract-out 概念的來源）(Lynes, 1997: 312)。

²² Phillips 委員會於 1953 年成立，主要針對當時年金問題而成立。於 1954 年時提出報告書。

²³ 此點可以從當時財政部的備忘錄中可以發現：「應該鼓勵私人年金體系的成長，這可以促進社會的穩定。此外，長期而言，他可以減少個人依賴政府的體系，甚至可以讓政府去除昂貴的普及主義。且可以讓年金給付的原則是建立在需求之上」(Whiteside, 2003: 23)。

年金權利在不同部門或是委外和委內之間的轉移，並沒有足夠的保障或是過於模糊不清（Whiteside, 2003: 26）。因此，在1964年工黨執政之後，為了解決BSP給付水準過低，實施所得保障（income guarantee）方案²⁴。同時嘗試要發展出一個更普及的國家年金體系，希望能夠擴展累進年金的國家體系，以提供更多能夠進入所得相關的年金體系當中。不過在1964-1970年間，工黨實際上卻面臨無法在短期內有效改善年金所得替代率的問題，因此其年金改革的進展相當緩慢，在無法實現其年金改革的理想時，就已經下台（Hill, 2007: 29）。而保守黨在執政之後，主張透過擴大以職業為基礎的年金方案，主要重心置於個人儲蓄的方式。在取得共識之後，於1973年通過社會安全法改革，以漸進的方式擴展早期的所得相關年金體系。不過此時第二層年金體系並無太大的進展。但是，隔年工黨政府重新取得政權後，於1975年時通過社會安全年金法案，實施著名的國家薪資所得關連年金（State Earning-Related Pension Scheme, SERPS），意味著由國家做為第二層年金的主要提供者，但是法案中也允許購買SERPS之外的職業年金或是私人年金體系。易言之，工黨政府已經在年金體系上妥協，雖然讓國家負有提供第二層年金的責任，但是同時也藉由不同的方式將責任轉移到企業或是個人身上。

由於SERPS是採取隨收隨付制的財務準備方式，在短期內雖然可以舒緩國家的財政壓力，長期則受到人口老化和制度成熟的壓力，財務危機隨即成為主要的議題之一。因此在1979年Thatcher所領導的保守黨政府執政之後，即開始進行年金改革。首先，將BSP的給付水準改與物價指數連動，雖然短期看來對BSP給付水準並沒有太大的影響，但是長期而言卻有相當程度的削減（Hill, 2007: 31）。其次，

²⁴ 此一方案是由工黨訂定一個新的全國最低給付標準，在此一標準保障下，每一位過去因BSP給付不足而接受國民救助者，都可以獲得所得補充（income supplement）。

1985年時提出的綠皮書²⁵指出希望逐漸廢除SEPRS，並且以私人年金體系代替。但是由於牽涉甚廣，也可能損及個人年金權，因此並沒有實行²⁶。雖然SERPS最後被保留，1986年時通過的社會安全法案卻大量削減了SERPS的給付水準²⁷。不過，由於政策轉換的行政成本過高，所以私人年金體系涵蓋人口以高所得者為主，中低所得者多以SERPS為主。1986年的年金改革進一步將英國年金體系推向私有化的方向，然而過度私有化的影響卻是私人年金基金管理所衍生的問題，1992年發生的Maxwell不當挪用年金基金的醜聞即是著名的案例。有鑑於此，1995年通過的年金改革法案，即是希望能夠建立一套私人年金基金監管體系和適當的補償措施。

新工黨執政之前，英國即已積極進行私有化的改革。一方面是因為第一層的BSP給付過低，需要附加年金做為補充，所以職業年金和私人年金體系發展得相當早。而私有化主要的力量是由保守黨政府所推動，特別是在1985年時，當時的保守黨政府在年金改革歷程中遭遇到許多的壓力和限制。1980年代保守黨企圖取消現有的SEPRS，以個人年金體系代之。不過在多數行動者的反對下，1985年12月所發佈的白皮書中，主要有兩個方向，分別為利用給付公式的改變加以

²⁵ Thatcher執政之後，打破原本英國年金改革必須建立在共識與合作的傳統，改以小型任務組織等其它方式做為制訂政策的原則。不過，綠皮書卻遭到各方的反對，包括傳統即非保守黨的支持者，如TUC（The Trades Union Congress）、保守黨的支持者如CBI（The Confederation of British Industry）和NAPF（the National Association of Pension Funds）、以及財政部。財政部最主要的反對理由是擔憂會引起雙重給付的問題；而CBI則希望能夠透過職業年金體系做為控制人力資源和累積資本（Bonoli, 2000: 67-74）。因此，保守黨於1985年12月提出的社會安全法改革白皮書，僅利用給付公式的改變減少給付，並且允許SEPRS可以委外。

²⁶ 當時廢除SERPS的建議幾乎受到所有行動者的反對，除了反對黨、工會和反貧窮社會團體之外，其他一些原本不可能反對的組織，如雇主協會和財政部也都反對（Bonoli, 2000: 67）。

²⁷ 將給付由原有的最佳20年平均薪資改為工作期間的平均薪資；給付水準也由原有的25%調降為20%。

削減年金給付，和進一步強化私有化，亦即利用委外的方式，增加企業以確定提撥式的年金體系為主的誘因（Schulze and Moran, 2006: 82）。即便如此，保守黨政府下的英國年金體系仍面臨兩個嚴峻的挑戰。首先仍然是老人貧窮的問題：退休人口群中，有一群除了可以領取BSP給付，還有相當優渥的第二層、甚至是第三層年金給付；相對的，另一群僅領取BSP給付的人口群，卻必須仰賴資產調查式的給付維持生活（Hill, 2007: 32-33; Taylor-Gooby, 2005: 124）。其次是年金體系過於複雜，且私人年金體系規範不當的問題（Taylor-Gooby et al., 2004: 584）。這也影響了新工黨執政之後年金改革的選擇與方向。

二、新工黨的年金改革

1997年Blair的新工黨執政之後，於1998年發表的綠皮書中指出年金改革的四個主要目標：第一、藉由取消SERPS減少英國年金體系的複雜性；第二、引進退休後的最低所得保障，而給付是與國家平均薪資連動的，以減少依賴社會救助的退休人口群；第三、國家透過非基金式的國家體系提供更多的幫助給予那些不能為自己退休儲存足夠生活資源的人；第四、透過適當的第二層年金體系鼓勵個人責任²⁸。綠皮書在1999年通過，成為福利改革和年金法案的基礎。

2000年之後，英國年金體系可以區分成四層（見圖2），第零層的最低所得保障年金（Minimum Income Guarantee, MIG）、第一層是由國家所提供的基礎年金（BSP）所構成；第二層是由國家、企業或是私部門所提供的附加年金體系所構成；第三層則是個人所自行購買的私人年金體系。

²⁸ 適當的第二層年金體系，指的是國家提供給那些所得有限的勞工，即是目前的「國家第二層年金」（State Second Pension, S2P）。其次是藉由私部門來提供給那些中高收入的勞工，即是低成本、確定提撥制的「保管基金年金」（Stakeholder Pension, SPSs），主要是為了取代以往高成本的私人年金（Blake, 2003: 324-325）。

第一層基礎年金體系是建立在1948年貝弗里奇報告書的架構上，均一給付、均一保費的普及式原則是其中最主要的特色，而此後亦無多大變化。此體系的財務主要由國家以隨收隨付制的準備方式支應。基本上，BSP是普及地提供給年滿65歲的男性和60歲的女性（2010-2020年將會從60歲提昇到65歲），沒有任何公民會被排除於外²⁹。

然而，BSP的給付水準相當低，因此一旦沒有任何其他附加年金或是所得來源時，老年人往往必須依賴資產（所得）調查式的給付，也就是世界銀行的第零層。一開始，在戰後所設計的是「國民救助」（National Assistance），之後改成「補充性給付」（Supplementary Benefit），1986年的社會安全法中將補充性給付改成「所得支持」（Income Support）。1999年4月時，再將所得支持體系中提供給退休者的社會救助類別，獨立成為資產調查式、隨著平均薪資連動「最低所得保證」（Minimum Income Guarantee, MIG）（Emmerson, 2003: 172-173）。

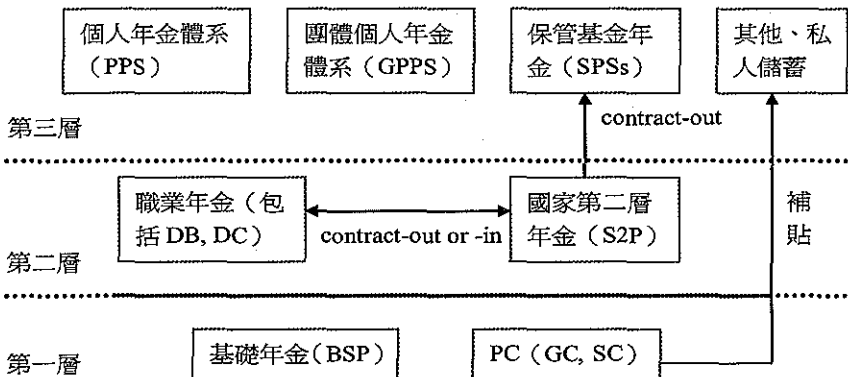


圖2 英國目前年金體系架構（作者自行繪製）

²⁹ 領取BSP給付的資格主要是建立在其保費的繳納記錄上，每個工作的人如果薪資超過主要薪資門檻（primary earnings threshold, PET）的話，那麼就必須繳納國民保險保費（National Insurance Contributions），而薪資低於主要薪資門檻而高於低薪限制（lower earnings limit, LEL）的話，保費只要繳納一半即可。男性必須要繳納44年以上的保費，而女性則要繳納39年才能領取全額年金，不過這點已在2007年改變。

英國第二層年金，完全不同於第一層年金體系，擁有很多選擇。可以加入由國家所提供的S2P（之前為SERPS）和SPSs、或是企業所提供的職業年金體系，也可以選擇私部門所提供的個人年金體系³⁰。2002年4月時，S2P取代SERPS，一開始依然是薪資相關的年金體系，不過到了2007年4月開始，則改變成為均一給付，而保費仍然是薪資連動的累進式費率³¹。這是為了鼓勵中高所得者能夠將此一層國家年金委外給私人年金或是SPSs（Blake, 2003: 325）。第二層年金除了國家所提供的S2P之外，還有企業所提供的職業年金體系³²。最後，第三層年金體系（私人年金體系）中，包括新的Stakeholder年金（SPSs）、個人年金體系（Personal Pension Scheme, PPS）、團體個人年金體系（Group Personal Pension Schemes, GPPS）。SPSs是在2001年4月引進的確定提撥體系，主要提供給沒有私人年金的中高收入者（每年薪資從9,500到21,600英鎊），且SPSs可以做為S2P的委外年金。基本上，SPSs是建立在集體安排下，可以由雇主、相關組織或是金

³⁰ 70年代開始的SERPS，是國家所提供的第二層薪資相關、以隨收隨付制運作的年金制度。當個人的薪資高於低薪限制（LEL）時，除非個人選擇企業所提供的職業年金或是個人年金體系，否則就會自動成為SERPS的成員（除了自營業者），。

³¹ 首先，S2P確保所有擁有完整工作生涯的人，都可以領到超過GC的給付水準。其次，薪資低於每年9,500英鎊的個人，能夠獲得高出SERPS兩倍的給付水準。第三，薪資在每年9,500到21,600英鎊之間的個人，S2P的給付將會略高於SERPS的給付。第四，如果薪資高於每年21,600英鎊的個人，那麼S2P的給付水準將會略等於SERPS。第五，則是這些薪資門檻將會隨著每年的平均薪資調漲。最後，會提供特別的優惠給予照顧者（包括有5歲以下的小孩），和身心障礙者（Blake, 2003: 325）

³² 職業年金體系可以分為六大類，委內的薪資相關體系（contracted-in salary-related scheme）、委內的貨幣購買體系（contracted-in money purchase scheme）、委外的薪資相關體系（contracted-out salary-related scheme）、委外的貨幣購買體系（contracted-out money purchase scheme）、委外的混和給付體系（contracted-out mixed benefit scheme）、和委外的混和體系（contracted-out hybrid scheme）（Blake, 2004: 21）。基本上，只要是薪資相關體系都是以隨收隨付制度為主，貨幣購買體系則是確定提撥制度，且只有後四者可以做為S2P的委外年金體系。關於此六大類職業年金體系，可以參考Blake（2003; 2004）的介紹。

融服務公司做為提供者 (Blake, 2003: 325-327)。基本上，SPSs的出現主要是為了降低PPS的行政成本，並且希望藉此降低私人年金體系的複雜性。

此一年金改革希望解決1980年代年金改革後造成的年金體系過於複雜問題。因此，以S2P取代既有的SERPS，並且以SPSs降低行政成本。不過因為MIG的給付設定高於BSP的給付，卻讓國家年金體系更為複雜，為此英國在之後又進行了幾次改革。另一方面，則是加深市場機制在私人年金的重要性，並且更進一步強化S2P委外的誘因。易言之，新工黨在1999年的年金改革，只是強化了英國既有年金體系的典範，並且繼續強調對市場機制的重視，並沒有出現典範轉移的現象 (Schulze and Moran, 2006: 82)。

(一) 2002/2004/2007的改革

1999年通過年金改革後，英國依然面臨老年貧窮、年金體系複雜化和管機制的問題 (Taylor-Gooby, 2005: 130)，因此，在2002年、2004年和2007年都進行了相關的年金改革方案。2002年通過的年金改革法案引進「年金信用 (Pension Credit, PC)」，除了提供最低所得保障之外，還希望能夠鼓勵儲蓄而非懲罰儲蓄³³，且進一步整合稅收與給付體系 (Blake, 2004: 26-27)。PC包括了兩類，一是GC (Guarantee Credit)，即是之前的MIG。二是2003年4月引進的SC (Saving Credit)，只要65歲以上的退休者有第二層年金體系的保障或是其他的所得來源時 (如儲蓄)，國家便會補助60便士／每英鎊³⁴。易言之，PC通過之後，不會有人只有領取BSP年金給付。

³³ 以往的最低所得保障都是以資產調查為領取資格的條件之一，因此會變相懲罰儲蓄行為，使積極儲蓄的人無法領取給付。

³⁴ 第一年SC實施時 (2003-2004)，單身戶每週所得在77英鎊到134.5英鎊者，最多可以領取到13.8英鎊；有配偶者所得總和每週在123英鎊到200英鎊之間者，最多可以領取到18.6英鎊。

2004年年金改革強化年金體系的信用機制。首先，建立年金保障基金（Pension Protection Fund），主要保障參與確定給付制和混和體系的職業年金體系的人，預防他們雇主或是公司無法承擔龐大的給付。其次，則是將職業年金監管組織（Occupational Pensions Regulator Authority）改爲年金監管者（Pension Regulator），除了負有監管私人 and 職業年金體系的責任之外，還負責提供消費者相關的年金訊息和資訊。基本上，2004年的改革主要是解決私有化所帶來的相關問題，包括行政與訊息不充分等議題。

2007年的改革涵蓋BSP、S2P和退休年齡三個部分。首先，BSP的部分包括降低全額給付的繳費年資，男性從44年、女性從39年降低到30年即可領取全額給付；且在財政情況允許的條件之下，將BSP中的每年生活支出與薪資相連結。改變BSP的繳費條件，讓每個人都可以比較容易獲得BSP的領取資格。最後，以照顧12歲以下的小孩和每週花20個小時以上照顧家裡嚴重的身障者，來取代以往家庭責任保障（Home Responsibility Protection）。其次，S2P的部分則引進國家保險信用點數（National Insurance Credits），讓那些長期身心障礙者和有照顧責任的人可以獲得除了BSP之外的年金給付資格。最後，則是國家年金退休年齡的改革，從2024年到2046年之間，將逐漸提高所有勞工的退休年齡到68歲。

英國新工黨的改革，基本上延續前任保守黨政府私有化的方向，積極鼓勵個人能夠加入委外的私人年金或職業年金體系。但是另一方面，則是擴大保障低所得者的經濟安全，先將SERPS轉變成爲S2P，且強化資產調查式年金體系，鼓勵個人儲蓄做爲另外一層老年經濟保障的來源（Schulze and Moran, 2006: 83）。由於GC的給付水準高於BSP，再加上SPSs的引進，使得整個年金體系複雜性的問題依然存在。此外，在英國西敏寺政治體系中，政策走向一直是由政黨主導，其政策改革相對容易通過（Taylor-Gooby et al., 2004: 589），因此其年

金制度的變革即相對較為明顯以及激烈。但是，我們認為這並非意味著英國年金體系呈現制度典範轉移的圖像。從英國的年金改革歷程中，英國年金體系的早期發展是透過次系統堆疊（sub-system accumulation）的方式，亦即加層化的方式，不斷進行次系統的路徑鎖入（Pemberton, 2006）。特別是BSP的部分，自從二次戰後幾乎成爲英國年金體系的核心，其普及式年金體系的精神至今不曾改變。易言之，英國年金體系的改革便集中於第二層年金體系。自從第二層年金體系制度化之後，不論是保守黨在1986年SERPS的委外和改變給付公式、或之後新工黨將SERPS改爲S2P，第二層年金體系的改革都是透過工具性的政策轉變，強調第二層年金體系的功能轉化，卻都不涉及三階的目標性轉化。也就是說，英國雖然年金體系變革程度高且頻繁，卻無年金制度典範轉移的現象，依然是維持在貝弗里奇所設立的公私混合的多柱模型路徑之中。

伍、結論：第三條路年金改革的路徑差異

長久以來，英國與德國兩國的年金體系被視作兩種相當不同的典範；不過在新世紀之前後，兩國在第三條路論述下，皆採取了一連串的年金改革，執行所謂的「現代化」或是「重建」福利國家的措施。一連串的改革措施之後，兩國在兩個面向上出現類似的趨勢。第一、年金體系的層次結構：英國傳統以來就被視爲多層次的年金體系，主要是因公共年金給付過低，以致於個人必須依賴第二層以上的職業年金或是私人年金的部分。戰後至今，這樣的制度趨勢並沒有被逆轉，反而被逐漸強化。在德國方面，1957年確立以法定年金爲主的體系，使得第二層或是以上的職業年金與私人年金體系並沒有高度發展。不過在2001年之後，德國逐漸降低法定年金的比例，並且強化私人年金的角色以補充前者的不足，同時也實施最低所得保障年金，

也就是世界銀行（2005）所稱的第零層年金。可以確定的是私人年金體系的重要性已經逐漸提高，朝向混合化（hybridization）的模式前進（Natali, 2004）。第二、與年金體系結構有關的國家角色：隨著市場機制的引進，國家角色不僅是直接的福利提供者，也是管理市場行為的規範者，Leisering（2005）稱此為管理型國家（regulatory state）。法定年金重要性降低，固然減輕國家的財政責任，但是為了健全職業年金與私人年金，國家反而需要加強規範協調市場的行為。所以，我們在兩國改革過程中觀察到的是國家角色轉型為管理者的質變。

雖然都採取了第三條路式的福利改革，我們卻觀察到英國與德國受到既有制度的限制，其實質改革行動與策略卻有所差異。第一、兩國所面臨的問題不同，由此意識到的問題差異也成為後來改革策略與選擇的不同（Clasen, 2005: Ch. 5）：德國在1970年代中後期，不斷利用提早退休解決失業問題，使其社會保險支出和非薪資勞動成本成為後來改革的焦點；英國新工黨所面對的則是源於保守黨將年金私有化所造成的年金基金管理和老年貧窮問題。第二、兩國的年金改革方向不同：英國主要利用S2P加強國家對低所得者的保障，並且提供反誘因讓高所得者能夠參與其他職業年金或私人年金體系；德國則企圖補貼私人年金體系，以降低國家在年金體系中的責任，同時抑制非薪資勞動成本和社會支出的增加。第三、私有化的策略：兩國受到既有制度的影響，私有化的時機和策略也都不同（Rein and Turner, 2004）。英國年金體系私有化的時機相當早，主要是採取委外的方式，之後保守黨和新工黨改革的方向則是進一步強化私有化的方向。德國年金體系因以法定年金為主，因此幾乎完全限制德國採取委外的方式（Clasen, 2005: 132），因此他們所採取的私有化策略是以外加一層補貼式私人年金體系為主。

最後，傳統相關的研究文獻中，都指出英國由於制度設計因素，

容易產生制度變遷或是制度典範的轉移（Bonoli, 2000; Hall and Soskice, 2001; Esping-Andersen, 1990）；德國則因為其制度限制反而不容易產生變化（Hall and Soskice, 2001）。然而，從我們的研究中，我們發現英國和德國的晚近年金改革具有相當不同的制度變遷意涵。英國的情形，一開始是Hacker所稱的加層化（layering）模式，主要是第二層年金體系的制度化，其中歷經多次的變革。1990年代後期新工黨的改革中，則是在既定的多層次年金制度架構中，改善第一層法定年金保障水準過低的問題，透過功能轉換（conversion）的制度變遷模式，強化國家做為基本年金保障的提供者角色，同時也更進一步結構化公私混合的年金體系。在這個制度變遷的意義上，英國雖然經歷多次改革，年金體系卻都維持在1945年之後貝弗里奇報告書中所建立的基本原則與路徑之上，也就是以法定年金提供基本保障、企業與個人年金提供進階保障的制度邏輯（Pemberton, 2006）。從貝弗里奇報告書所建立的公私年金混合的多柱模型，即便經歷保守黨對SERPS的改革，以及新工黨的S2P及SPSs改革，都沒有改變其公私年金體系混合模式。從Hall（1993）的政策典範觀點來看，英國年金體系的制度變遷階序多處於一階水準性調整或是二階功能性的轉變，其年金體系的制度內涵或是背後哲學價值依舊維持一致。

反之，一般認為受限於既有制度而不易變革的德國年金體系，在1990年代後期的改革類似Hacker所稱的加層化，發生的原因在於德國政治內部阻礙制度變遷的門檻很高，但是內外政治環境的改變卻使得改變現狀的共識愈來愈高，逆轉了政治制度中牽制改革動力的阻撓慣性。因此，德國年金體系的制度典範過程明顯地呈現了Hall（1993）所稱的政策典範轉移中階序逐步轉變過程：從1989年之後的一連串年金改革開始，所涉及的一階水準性調整到二階的功能性調整，以及2001年時試圖在改革第一層法定年金之餘，進一步強化並補充第二層與第三層年金的保障功能，所呈現的三階目標性調整。（Schmähl,

2004; 2007; Berner, 2007; Jochem, 2007; Hinrichs, 2005)。一開始，雖然第一層年金的給付水準降低，但是它做為老年經濟生活保障的基本功能依然存在。這個制度邏輯一直到Rister年金改革被打破，徹底告別德國自1957年後所確立的以法定年金為主幹的方式，邁向以多層保障為原則的老年保障，從傳統「年金保險政策」過渡到「老年保障政策」(Hinrichs, 2005; Lamping and Rüb, 2004; Nullmeier 2003; Schmähl, 2007)。所以，相較於英國，晚近的德國年金改革反而導致了制度背後的邏輯改變，發生典範轉移的現象。

不論是受到第三條路或是新社會民主的影響，傳統的貝弗里奇多柱模型和俾斯麥社會保險體系似乎不再是那麼截然劃分的兩種對立模型。在1980年代新自由主義和1990年代第三條路意識型態的主導下，市場機制幾乎成為年金改革不可避免的治理機制。不過，德國與英國年金體系變革卻呈現兩種不同的模式。這個結果透露出當代西方年金改革中制度變遷的深刻意涵，也值得身處台灣的研究者探討未來台灣年金體系中的制度邏輯將如何轉變，以及制度變遷的相關機制等等議題。歷經15年的爭論後，國民年金終於在2008年10月開始上路，且勞保老年給付年金化也已經於2009年元月1日正式實施。在制度變遷的理論視野中，似乎無法從單一的變遷模式，解釋從1993年之後游移於英國多柱模式和德國年金保險體系之間的台灣年金改革。傳統以社會保險年金體系為主體的台灣老年經濟安全體系，因為受到近來世界銀行的多柱模型影響，逐漸制度化為具有準普及主義（資產調查式）的老年津貼，提供基本的老年經濟安全保障。不過，2007年國民年金體系的制度化，卻將具有準普及主義的老年津貼體系又轉變成以繳納保費為主的社會保險體系，再度制度化為傳統職業分立的社會保險體系。台灣年金體系似乎從傳統社會保險體系，轉變成為多柱模式，再轉變成為社會保險體系；制度之間的轉變似乎不見得是不可逆轉的，甚至可能是游移於兩者之間。而且從德、英兩國的改革經

驗來看，未來台灣年金體系可能還會朝向國家角色多元化的方向發展。就此而言，台灣年金體系的制度變革模式似乎呈現了不同於德國與英國的變遷模式，這個改革經驗提供了未來的制度變遷研究可以繼續深化探討的課題。

參考書目

外文部分

- Arthur, W. B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Berner, F. (2005). 'Expansion of the Welfare State in an Era of Retrenchment: Conceptions of Social Policy and the Regulation of Private Pension Provision in Germany'. Paper presented at the Conference of 'Social Justice in a Changing World', March 10-12, 2005, Bremen.
- Berner, F. (2007). *Der Entgrenzte Sozialstaat: Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland und die Entzauberung sozialpolitischer Fiktionen*. Unpublished dissertation, Bielefeld: University of Bielefeld.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- Blair, T. and G. Schröder (1998). *Europe: The Third Way/ Die Neue Mitte*. Friedrich Ebert Foundation. Working Documents, No.2.
- Blake, D. (2003). *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Blake, D. (2004). 'Contracting Out of the State Pension System: The British Experience of Carrots and Sticks', in M. Rein and W. Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, pp. 19-55. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bleses, P. and M. Seeleib-Kaiser (2004). *The Dual Transformation of the German Welfare State*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bonoli, G and B. Palier (2007). 'When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in

- Bismarckian Welfare Systems', *Social Policy and Administration*, 41 (6): 555-573
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2003). 'Two Worlds of Pension Reform in Western Europe', *Comparative Politics*, 35 (4): 399-416
- Bonoli, G. and M. Powell (2004). 'One Third Way or Several?', in J. Lewis and R. Surender (eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, pp. 47-66. New York: Oxford University Press.
- Bruno-Latocha, G. and J. Grütz (2001). 'Zusätzliche Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz', *Deutsche Rentenversicherung*, 56 (6/7): 401-424.
- Bruno-Latocha, G. and O. Tippelmann (2003). 'Betriebliche Altersversorgung im Umbruch-aktuelle Entwicklungen durch das AvMG', *Deutsche Rentenversicherung*, 58 (1/2): 13-29.
- Bruno-Latocha, G. and O. Tippelmann (2004). 'Änderungen bei betrieblicher und privater Altersvorsorge durch das Alterseinkünftegesetz', *Deutsche Rentenversicherung*, 59 (6/7): 393-408.
- Clasen, J. (2005). *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*. New York: Oxford University Press.
- Department of Social Security (1998). *A New Contract for Welfare: Principles into Practice*. Cm. 4101. London: HMSO.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. New York: Oxford University Press.
- Emmerson, C. (2003). 'Pension Reform in the United Kingdom: Increasing the Role of Private Provision?', in G. L. Clark and N.

- Whiteside (eds.), *Pension Security in the 21st Century: Redrawing the Public-Private Debate*, pp.168-192. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). 'After the Golden Age? Welfare state Dilemmas in a Global Economy', in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, pp. 1-31. London: Sage Publications Ltd.
- Fawcett, H. (1996). 'The Beveridge Strait-jacket: Policy Formulation and the Problem of Poverty in Old Age', *Contemporary British History*, 10 (1): 20-42.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hacker, J. S. (2005). 'Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment', in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 40-82. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. (1993). 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, P. A. (2002). 'The Comparative Political Economy of the "Third Way" ', in O. Schmidtke (ed.), *The Third Way Transformation of Social Democracy: Normative Claims and Policy Initiatives in the 21st Century*, pp. 31-58. Hampshire: Ashgate.
- Hall, P. and D. Soskice (2001). 'Introduction to Varieties of Capitalism', in

- P. Hall and D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, pp.1-68. New York: Oxford University Press.
- Heine, W. (1990), 'Die Rentenreform 1992', in F. Ruland (ed.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, pp. 141-170. Neuwied: Luchterhand.
- Heclo, H. (1986). 'General Welfare and Two American Political Traditions', *Political Science Quarterly*, 101 (2): 179-196.
- Henock, E. P. (2007). *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914: Social Policy Compared*. New York: Cambridge University Press.
- Hill, M. (1990). *Social Security Policy in Britain*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hill, M. (2007). *Pensions*. Bristol: Policy Press.
- Hinrichs, K. (2003). 'Between Continuity and Paradigm Shift: Pension Reforms in Germany'. ZeS-Arbeitspapier Nr. 14/03. Zentrum für Sozialpolitik, University of Bremen.
- Hinrichs, K. (2005). 'New Century - New paradigm: Pension Reform in Germany', in: G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*, pp. 47-73. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hinrichs, K. and O. Kangas (2003). 'When Is a Change Big Enough to be a System Shift? Small System-Shifting Changes in Germany and Finnish Pension Policies', *Social Policy and Administration*, 37 (6): 573-591.
- Holzmann, R. and R. Hinz (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and*

Reform. Washington, D. C.: The World Bank.

Huber, E. and J. D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. London: The University of Chicago Press.

Immergut, A. (2006). 'Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change', in A. Wimmer and R. Kössler (eds.), *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*, pp.237-259. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Immergut, E. M. and K. M. Anderson (2006). 'Editors' Introduction: The Dynamic of Pension Politics', in E. M. Immergut, K. M. Anderson and I. Schulze (eds.), *The Handbook of Western European Pension Politics*, pp. 1-45. New York: Oxford University Press.

Jensen, C. (2007). 'Fixed or Variable Needs? Public Support and Welfare State Reform', *Government and Opposition*, 42 (2): 139-157.

Jochem, S. (2007). 'Pension Reform: Beyond Path Dependency?', in J. Clasen and A. Siegel (eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, pp. 261-280. Cheltenham: Edward Elgar.

Kohli, M. and H.-J. von Kondratowitz (1987). 'Retirement in Germany: Towards the Construction of the "Citizen of Work Society" ', in K. S. Markides and C. L. Cooper (eds.), *Retirement in Industrialized Societies: Social Psychological and Health Factors*, pp. 131-166. New York: John Wiley & Sons Ltd.

Lamping, W. and F. W. Rüb (2004). 'From the Conservative Welfare State to an Uncertain Something Else: German Pension Politics in Comparative Perspective', *Policy and Politics*, 32 (2): 169-191.

Leisering, L. (1992). 'Selbststeuerung im Sozialstaat-zur Verortung der

- Rentenreform 1992 in der Sozialpolitik der 80er Jahre', *Zeitschrift für Sozialreform*, 38 (1): 3-39.
- Leisering, L. (2005). 'From Redistribution to Regulation: Regulating Private Old-Age Pensions as a New Challenge in Ageing Societies'. Regina Working paper, No. 3. University of Bielefeld.
- Lynes, T. (1997). 'The British Case', in M. Rein and E. Wadensjö (eds.), *Enterprise and the Welfare State*, pp. 309-351. Cheltenham: Edward Elgar.
- Manow, P. (2001). *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy from the 1880s to the 1990s*. Habilitation Thesis, University of Konstanz.
- Manow, P. and E. Seils (2000). 'The Employment Crisis of the German Welfare State', in M. Ferrera and M. Rhodes (eds.), *Recasting European Welfare State*, pp. 137-160. London: Frank Cass.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*. London: Routledge.
- Myles, J. and P. Pierson (2001). 'The Comparative Political Economy of Pension Reform', in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp. 305-333. New York: Oxford University Press.
- Natali, D. (2004). 'The Hybridisation of Pension Systems within the Enlarged EU: Recent Reforms in Old And New Members', *Revue Belge De Securite Sociale*, 2 (3): 353-377.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nullmeier, F. (2003). 'Alterssicherungspolitik im Zeichen der "Riester-Rente"', in A. Gohr and M. Seeleib-Kaiser (eds.), *Sozial-und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, pp. 167-188. Wiesbaden:

Westdeutscher Verlag.

Nullmeier, F. and R. Rüb (1993). *Die Transformation der Sozialpolitik*. Frankfurt: Campus Verlag.

Pemberton, H. (2006). 'Politics and Pensions in Post-war Britain', in H. Pemberton, P. Thane and N. Whiteside (eds.), *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*, pp. 39-63. New York: Oxford University Press.

Pension Commission (2004). *Pensions Challenges and Choices: The First Report of the Pensions Commission*. Norwich: TSO.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996). 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics*, 48 (2): 143-179.

Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.

Reimann, A. (2004). 'Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz: Gesamtwirkungen und Bewertung', *Deutsche Rentenversicherung*, 59 (6/7): 318-332.

Rürup, B. (2002). 'The German Pension System: Status Quo and Reform Options,' in M. Feldstein and H. Siebert (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, pp. 137-163. Chicago: The University of Chicago Press.

Rein, M. and J. Turner (2004). 'How Societies Mix Public and Private Spheres in their Pension Systems', in M. Rein and W. Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, pp. 251-293. Cheltenham: Edward Elgar.

- Schmähl, W. (2004). 'Paradigm Shift in German Pension Policy: Measures Aiming at a New Public — Private Mix and their Effects', in M. Rein and W. Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, pp. 153-204. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmähl, W. (2007). 'Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy', *Journal of Social Policy*, 36 (2): 319-340.
- Schulze, I. and M. Moran (2006). 'United Kingdom: Pension Politics in an Adversarial System', in E. M. Immergut, K. M. Anderson, and I. Schulze (eds.), *The Handbook of Western European Pension Politics*, pp. 49-96. New York: Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1979). *State and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press.
- Starke, P. (2006). 'The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review', *Social Policy and Administration*, 40 (1): 104-120
- Stolleis, M. (1989). 'Die Rentenreform 1992 — Bilanz einer 40jährigen Rentenpolitik', *Deutsche Rentenversicherung*, 44 (6/7): 333-343.
- Streeck, W. and K. Thelen (2005). 'Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies,' in Streeck, W. and Thelen, K. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 1-39. New York: Oxford University Press.
- Streeck, W. and C. Trampusch (2005). 'Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State'. MPIfG Working Paper 05/2. Cologne.
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy*

Change in Developed Welfare States. New York: Cambridge University Press.

Taylor-Gooby, P. (2005). 'UK Pension Reform: A Test Case for a Liberal Welfare State', in G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, pp.116-136. Cheltenham: Edward Elgar.

Taylor-Gooby, P., T. Larsen and J. Kananen (2004). 'Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment', *Journal of Social Policy*, 33 (4): 573-592.

Thelen, K. (2003). 'How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis', in J. Mahony and D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp.208-240. New York: Cambridge University Press.

Thelen, K. and S. Steinmo (1992). 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', in K. Tehlen, S. Steinmo and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp: 1-32. New York: Cambridge University Press.

Trampusch, C. (2005). 'Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany,' in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 203-228. New York: Oxford University Press.

Whiteside, N. (2003). 'Historical Perspectives and the Politics of Pension Reform', in G. L. Clark and N. Whiteside (eds.), *Pension Security in the 21st Century: Redrawing the Public-Private Debate*, pp. 21-43. New York: Oxford University Press.

Paradigm Continuity or Paradigm Shift? Study of Pension Reforms in the UK and Germany

Chung-Yang Yeh * and Shih-Jiunn Shi **

Abstract

With population ageing, the issue of reforming pension systems stands on top of the political agenda worldwide. Numerous academic discussions on the retrenchment of the welfare state have pointed out that institutional factors such as the maturity of pension systems, double payment burden, as well as interest groups, have constrained the extent and scope of welfare reforms, manifesting the staunching effect of path dependency. Yet, our research reveals the possibility of institutional change or even paradigm shift despite the different modes of pension reform worldwide. We choose the prime examples of Beveridge and Bismarck pension systems — United Kingdom and Germany as the cases for comparison; and analyze their pension reforms in the late 1990s and the 2000s from the perspective of institutional change. In the case of British pension reform, the state centered on the issues of resolving elderly

* Master of Social Welfare, National Chung-Cheng University.

** Assistant Professor, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, 1, Sec. 4, Roosevelt Road, Taipei 10617. E-mail: sjshi@ntu.edu.tw

poverty and the synergy of public and private sectors, thereby transforming the SERPS into the S2P (State Second Pension) with the aim of providing additional income support for those unable to claim the SPS (Stakeholder Pension Scheme). The German pension reform focused instead on the reduction of non-wage labor cost by encouraging voluntary supplementary pensions in compensation for the declining income replace rate of the statutory pensions, as well as by introducing means-tested basic pensions. As pension reforms of both countries are gearing toward the multi-pillar model of the World Bank, we argue that the British pension reform manifests paradigm continuity, whereas the German case demonstrates incremental paradigm shift.

Keywords: United Kingdom, Germany, pension reform, path dependency, paradigm shift