

國立臺灣大學社會科學院社會學系

博士論文

Department of Sociology, College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

勞退新制的制度分析：行動者與生活世界的文化觀
An Analysis of Labor Pension Act: From Cultural Views
of Actors and Their Life-worlds

張育誠

Yu-Cheng Chang

指導教授：范雲博士

Advisor: Yun Fan, Ph.D.

中華民國 104 年 7 月

July, 2015






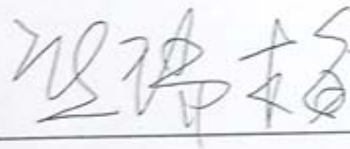
國立臺灣大學博士學位論文
口試委員會審定書

勞退新制的制度分析：行動者與生活世界的文化觀

本論文係張育誠君(D94325003)在國立臺灣大學社會學系完成之碩士學位論文，於民國104年7月27日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：(指導教授) 

(簽名)



許嘉德

劉梅君

馬財專

林佳和

謝辭

學習速度緩慢的我，在取得博士學位的過程中，需要感謝許多人。

首先必須感謝家人。沒有家人一路的支持、包容、犧牲，我完全沒有可能拿到學位。感謝母親、姐姐，以及在天上的父親。

感謝林峯燦學長、吳鴻昌學長、蔡博方學長。學長們總是願意提供學術上的建議，不論是讀書會、日常的討論或是在期刊、論文撰寫時閱讀初稿並提供建議，都讓我有很大的收穫。

感謝各位老師。不論是修課或是擔任助教，各位老師都給我許多學習的機會、藉以累積學術經驗。其中，尤其必須感謝指導老師范雲提供指導與幫助，讓我能將各種想法應用在論文中。再者，修課期間孫中興老師、張茂桂老師、熊瑞梅老師都相當有耐心地給我討論學習的機會，對我這個社會學的初學者來說，是非常珍貴的課堂經驗。第三，感謝各位口試委員。林佳和老師、林萬億老師、馬財專老師、熊瑞梅老師、劉梅君老師，各位老師提供的建議除了釐清許多盲點之外，更提供了我未來繼續研究的方向。此外，感謝薛承泰老師對老年議題方面給予建議，給我很多的啟發。

感謝一路相伴的同學、朋友。黃奕嘉提供的討論與協助，讓我能快速瞭解華人家庭動態資料庫的內容。感謝萬寧國小師生在我服役期間的照顧。感謝受訪者，各位分享的生活經驗，不僅充實了論文的內容，更讓我有機會好好的思考自己的生涯該如何規劃。

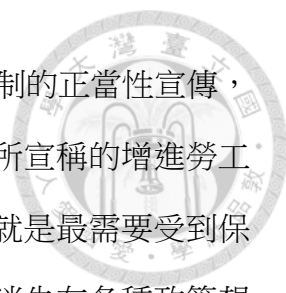
總而言之，感謝一路走來提供各種形式幫助的各位。





摘要

在人口老化的脈絡下，老年經濟安全保障成了重要的議題，對此，政府亦有各種相應的制度規劃。其中，對照屬社會保險的勞工保險、國民年金，採用個人帳戶制的勞工退休金條例則顯得格外不同。因此，必須追問為什麼勞退新制會採取個人帳戶制，而不是延續其他制度的社會保險原則呢？此外，在政府所提供與宣稱的保障之外，一般人們到底如何理解這個自身退休切身相關的制度呢？基於這樣的問題意識，本研究便從文化的角度理解勞工退休金條例(勞退新制)的形成及其社會效果。從文化角度出發，可以發現政策制定層次的行動者對於退休制度該如何設計，以及一般民眾從自身生活世界出發，都自有一套論述或詮釋。這些論述或詮釋儘管各有異同，彼此甚或有一些因誤認而相合、因誤解而扞格之處，但無論如何制度總會實際涉入一般民眾的生活之中，而制度的社會效果亦在這些詮釋上的異同中被強化或掩蓋。基於這樣的理論觀點，第三章將會分析，勞退新制的形成過程中，個人帳戶制是如何隨著主要政策制訂者的變動而勝出的，在這個制度大轉彎的過程中(這甚至是路徑依賴概念難以解釋的)，除了政府的財政節約考量外，相關行動者的理念與論述扮演著關鍵的角色，而且隨著個人帳戶制的勝出，政府對於對政策的正當性主張亦有所改變。然而，勞退新制形成後的政策宣傳，反應了政府對於退休制度的想像與看法，但民眾亦有自己的詮釋方式。因此，在第四章裡，我將指出，個人帳戶制一定程度上符合民眾對於退休的期待，但有趣的是，在政府與民眾對於退休的個人化態度背後，所持理由並不相同。對政府來說，個人帳戶制減少了政府財政負擔，因而這樣的制度設計(確定提撥、個人儲蓄)便是合理措施。對民眾來說，處於由職涯、生涯所構成的身份、意義、社交的網絡之中，個人同時在網絡中付出與獲得(目前或退休後的)經濟保障，其所考量的是個體的付出、收穫與責任，因此退休後的經濟安全保障與當下個人責任有關。因而，在退休上政府與民眾看似達成共識，其實這指只是一種「誤認」，政府與民眾各自形成意見的理由、邏輯並不相同。然而，這樣的誤認有無其後果？若有代價，則必須



由誰支付？因此，在第五章我將進一步指出，由於政府對勞退新制的正當性宣傳，以及對民眾的想像方式，勞退新制的社會效果並不一定能達到所宣稱的增進勞工退休生活保障的效果。對於那些職涯、薪資不穩定的勞工，也就是最需要受到保障的行動者，勞退新制的保障效果降低，但對此問題的提問卻消失在各種政策想像之中，成為政策理所當然化的盲點。在結論部分，將總結本論文的分析，並對於研究限制與未來研究方向，提出一些建言。

關鍵字：勞工退休金條例、制度變遷、制度的社會效果、高齡社會、經濟安全

Abstract



Old age security becomes an important issue in our aging society. Among all kinds of policies made for dealing with old age security, the Labor Pension Act stands out distinctive from others for its individual account rather than social Insurance which characterizes Labor Insurance Act as well as National Pension Act. The formation process and social effect of the Labor Pension Act are analyzed in this study in a cultural perspective. Actors, based on their context and web of meaning, interpret, then to make sense of effects brought about by the Labor Pension reform. Different data, such as secondary data, interviews, and social surveys, are used to show the difference of interpretations between policy makers and actors who live in their life-worlds. As Chapter 3 shows, in the formation process of the Labor Pension Act, the frame of discourse changes, and the actors involved in the policy debate also change, not to mention the way of claiming legitimacy. The policy makers, or the government, has one way of interpretation toward the Labor Pension Act, pension system, and labor. The actors who live in their own life-worlds have the other ways to interpret the Labor Pension Act and their own life. Chapter 4 shows that actors living in their life-worlds regard retirement as an individual issue, but with different reasons. Lifeworld actors are embedded in webs of meaning, actors, and identities. Webs change with actors' life course. Lifeworld actors have to deal with current issues in each stage of lifecourse, and give/gain support from others in webs. So, retirement support, for Lifeworld actors, comes from actors' webs, not individual account of the Labor Pension. Furthermore, in chapter 5, we can see the government's claiming and interpretation creates a blind spot so that the deficiencies of the Labor Pension Act become invisible. Will those people with low income and unstable career path, namely the real in need, have enough support when they retire from work? It's surely the aim claimed by the Labor

Pension Act, but this claim has still be left without further problematization and reflection.



Keywords: Labor Pension Act, institutional change, social effect of institution, aging society, economic security

目 錄



| | |
|-----------------------------|-----|
| 口試委員審定書..... | I |
| 謝辭 | II |
| 中文摘要..... | III |
| 英文摘要..... | V |
| 第一章 高齡社會與勞退新制..... | 1 |
| 第二章 文獻與方法..... | 19 |
| 第一節 文獻回顧..... | 21 |
| 第二節 研究方法與資料..... | 31 |
| 第三節 章節安排..... | 37 |
| 第三章 政策層次的勞退新制..... | 40 |
| 第一節 勞退新制的文化框架..... | 42 |
| 第二節 勞退新制與目前年金改革..... | 53 |
| 第三節 政策的正當性宣稱以及政府的視角..... | 61 |
| 第四節 本章小結..... | 70 |
| 第四章 生活世界..... | 73 |
| 第一節 一般民眾視角下的勞退新制與退休..... | 76 |
| 第二節 行動者與工作..... | 86 |
| 第三節 生活..... | 101 |
| 第四節 結論：制度與生活世界..... | 115 |
| 第五章 視角之間的交錯與落差..... | 119 |
| 第一節 中介作用..... | 121 |
| 第二節 薪資成長與年資累積：職涯的想像與實像..... | 133 |
| 第三節 被忽略的一群..... | 145 |
| 第六章 結論..... | 155 |
| 附錄一 訪談大綱..... | 165 |
| 附錄二 受訪者資料..... | 166 |
| 附錄三 勞退新制政策過程簡表..... | 168 |
| 參考文獻..... | 171 |

圖目錄

| | |
|---|-----|
| 圖 1-1 台灣人口比率趨勢..... | 8 |
| 圖 1-2 主要國家 1960-2060 年 65 歲以上人口占總人口比率 | 9 |
| 圖 1-3 主要國家 1960-2060 年扶老比 | 10 |
| 圖 1-4 2014 年後每年老年人口增加人數..... | 11 |
| 圖 1-5 平均生涯階段..... | 12 |
| 圖 2-1 既有研究架構..... | 29 |
| 圖 2-2 政策與文化框架..... | 30 |
| 圖 2-3 本研究框架..... | 30 |
| 圖 5-1 薪資與提撥-1 | 125 |
| 圖 5-2 薪資與提撥-2 | 126 |
| 圖 5-3 受訪者(42)職涯薪資變化 | 134 |
| 圖 5-4 受訪者(37)職涯薪資變化 | 135 |
| 圖 5-5 職涯薪資變化..... | 136 |
| 圖 5-6 年薪 25 萬以下、年薪在 120 萬以上者之薪資變動情況..... | 142 |
| 圖 5-7 薪資成長組與薪資下降組的薪資波動..... | 144 |
| 圖 5-8 職涯與勞動市場數據對照..... | 148 |

表目錄



| | |
|--------------------------------|-----|
| 表 2-1 受訪者基本資料..... | 33 |
| 表 2-2 PSFD 樣本描述-年齡與性別..... | 35 |
| 表 2-3 PSFD 樣本描述-年齡與最高教育程度..... | 35 |
| 表 3-1 三層體系簡表..... | 55 |
| 表 3-2 三層體系簡表-負擔比率與人數..... | 55 |
| 表 3-3 單驥簡歷..... | 66 |
| 表 5-1 勞退新制基金績效..... | 122 |
| 表 5-2 勞動檢查概況..... | 127 |
| 表 5-3 身分變動與制度變動..... | 138 |
| 表 5-4 工作中斷與薪資變動..... | 139 |
| 表 5-5 台塑集團近年調薪內容..... | 140 |
| 表 5-6 工業及服務業廠商調薪情況..... | 141 |
| 表 5-7 World Bank 建議之替代率水準..... | 149 |
| 表 5-8 老人狀況調查-經濟安全相關數據..... | 150 |

第一章 高齡社會與勞退新制




一、俾斯麥的謊言與夢魘

1889 年，俾斯麥(Otto Eduard Leopold von Bismarck)訂定工人的退休金政策，可說是透過保險提供退休保障的創舉。俾斯麥的基本立場，是希望透過強過國家照顧的角色來拉攏工人階級。保險式的退休制度，便是希望讓工人瞭解，國家並非僅照顧優勢階級，同時也會顧及工人階級的需求與利益(King, 1973)。但應注意的是，當時普魯士人口的平均餘命(life expectancy)大約是 45 歲，而領取退休金的門檻是 70 歲。也就是說，能夠真正領取退休金的工人其實只是少數(The Economist, 2009/06/27)。

但是，在 19 世紀時僅少數人能獲得的退休金，今日則是大多數人理所當然應該擁有的生活保障，甚至是基本的生存權利。1900 年以前，僅有大約 2.2%的國家有針對老年人退休的相關立法，這個比率逐漸地攀升，到了 1950 年時，約有 35.4%的國家立法保障老年人的經濟生活，在 2000 年時攀升到 96.1%，估計在 2005 年後，立法保障老年經濟安全的國家比率可達 98.9%(International Labor Office, 2015)。在俾斯麥時期少見的退休保障措施，在今日可以說是理所當然的社會福利制度之一。

除了制度擴散外，人口結構也與 19 世界差異甚多，達到退休門檻已非少數人的事。全球人類的平均餘命從 1990 年時 64 歲，至 2000 年時提高到 66 歲，至 2013 年則為 71 歲¹。隨著壽命的增加(與生育率的下降)，高齡社會的議題成了各國(尤其是已開發國家)所需面對的問題。以經建會人力規劃處(現改制為國家發展委員會)2013 年的報告觀之，國際上以 65 歲以上人口(老年人口)占總人口的比率做為高齡化的指標，而老年人口超過 7%者稱為高齡化社會(ageing society)、14%以上稱為高齡社會(aged society)、20%以上者稱為超高齡社會(super-aged society)。由此標準，法國已於 1864 年進入高齡社會之林，繼之挪威(1885 年)、瑞典(1887 年)、丹

¹ 數據取自 WHO 網站。




麥(1925年)、義大利(1927年)；時至今日，全球已有三個國家進入超高齡社會俱樂部：日本(2006年)、德國(2008年)及義大利(2008年)。在今日，對大多數人來說，能達到退休年齡門檻並非難事；對國家來說，得請領退休金的人民比率也越來越高。

一個國家的老年人口增加、退休保障需求越來越高，如何提供保障成了近年來的重要議題。1994年 World Bank 的研究報告出版，以避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)為題，提出相應的老年經濟安全政策建議。之所以稱之危機，基本上是因為當人步入老年便需要家庭、政府的經濟支援，當社會中老年人口比率越來越多時，政府對老年的相關支出便越來越多，可能因此擠壓其他的經濟支出。為了老年經濟安全與整體經濟發展的平衡，World Bank 提出三柱(pillar)式的老年經濟保障模式，包括了以稅收為基礎的公共保障、以個人儲蓄為主的退休制度、個人自願的儲蓄。這種政府、民眾共同承擔老年經濟安全的方式，旨在避免人口老化對政府財政、經濟發展的沉重負擔。

對於人口老化下的經濟安全保障議題，台灣的反應也相當類似。台灣在 1993 年時成為高齡化社會，預計在 2018 年步入高齡社會，而在 2025 年成為超高齡社會(國家發展委員會，2014)。人口結構的變化也被社會所重視，相關新聞不斷躍上新聞報導。2011 年時，由於新生兒數量創下新低，內政部長江宜樺更稱：「馬總統認為，解決少子化問題，必須提升至國家安全層級」(聯合報，2011/01/09)。同時便有社論指出，將來台灣的人口結構將轉為倒金字塔型，少數人工作養多數老年人，這將導致國家財政崩解(聯合報，2011-01-10)。在邁向高齡少子的未來，政府財政如何因應，是重要的議題。

對於老年人經濟安全保障，台灣也有一套類似於 World Bank 的多層體系。以保障人口最多(約 900 多萬)的勞工相關退休制度來看，勞工保險的退休金給付(勞保)配合勞退新制(勞退)的保障，大約可讓勞工退休後領到約七成替代率的退休金。其中，勞工保險由政府、企業、勞工三方共同提撥，是確定給付的社會年金保險，



也就是以勞工退休前的薪資計算出一定的金額，按期給予勞工；勞退新制則是個人帳戶制，也就是一種強制儲蓄，雇主每月提撥相當於勞工薪資 6%的額度到勞工的勞退專戶(勞工亦可自行提撥 6%的薪資至自己的退休專戶)，當勞工滿 60 歲之後，便可從專戶中按月領回一定金額²。若加上勞工本身的儲蓄，台灣對勞工的老年經濟安全保障便合於多柱的模式。

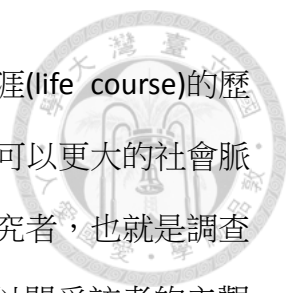
若由上述的思考方式來看待本研究所要分析的勞退新制，似乎言之成理。畢竟，社會中越來越多沒有工作的退休老人需要受到保障，但工作人口越來越少、政府財政負擔越來越大，個人帳戶制不需政府負擔、不會債留子孫，個人帳戶制的設計似乎相當合理。

為了要對勞退新制的這些理所當然進行分析，在後續的討論之前，必須對問題進行反思。勞退新制做為老年經濟安全保障的措施之一，問題-手段之間的對應關係在前面的論述中相當合理。對此理所當然必須保持警覺，因此，在此必須跳脫此一問題的既有討論方式，從較各種角度著眼，以瞭解老年經濟安全的各種面向由此問題化理所當然。或許，老年議題同時也是重新讓我們省思“生命(或生活)為何”的契機，超越勞動產值、超越人人平等的一些假象。我們必須先跳脫既有的模式，來檢視此一社會現象。為此，在本處先說明老年經濟議題相關的各個面向，接著於下一部份說明台灣的人口結構，最後再說明對勞退新制的看法與提問。

或許我們應該先看看年齡(age)、老年是什麼。年齡對社會科學來說，並非僅有“是一個人出生到死亡所經歷的時間”單一的意義。在經濟學，我們可以用國民移轉帳(National transfer accounts)、生命週期負債等方式來定位一個人的一生，也就是以受到資助(幼年、老年)或是自己有經濟產出(工作時期)來衡量、定位一個人的生命階段³。在其他的社會科學中，也有各種定義年齡的方式。最基本的便是制度

² 本論文的討論皆以年金給付為主，各制度的詳細內容除在第三章說明外，亦可參考國家發展委員會(2014)的說明。

³ 相關的說明可見董安琪、蔡青龍、謝餘慶(2013)。



定義年齡，如退休制度的年齡劃分⁴。年齡也可表示為一個人生涯(life course)的歷程(譬如結婚、生子、退休等)，也就是社會時間的計算；同時也可以更大的社會脈絡時間來定位，譬如戰後嬰兒潮一詞(Elder, 1975)。若涉及被研究者，也就是調查的方式上，年齡也非僅是出生年月日此一種調查可能：我們可以問受訪者的主觀年齡(subjective age)，“你認為你是年輕、中年、老年、非常老年？”；我們可以調查受訪者的社會期待以瞭解年齡規範(age norms)：這年紀被視為可以或不可以做某些事；我們可以透過關鍵事件的出現(結婚、喪偶等)、生活階段(青年、成年、老年等)來定位一個人的年齡；同時，我們也可以透過生命史(life history)的方式定調受訪者的年齡(Settersten & Mayer, 1997)。也就是說，年齡除了是物理所定義的，也可以由社會、生物等面向來定義。年齡、老年不僅是時間維度、工作與否的問題，還牽涉到認知與詮釋的問題、也與相應的社會事件(出社會、結婚、生子等)、社會規範等有關。年齡具有社會建構的本質⁵。

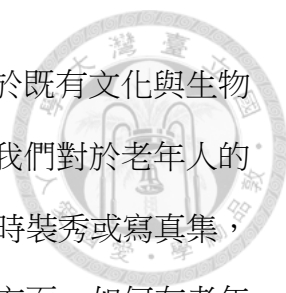
除了對年齡的畫分具社會建構的本質外，隨著人口結構的改變，我們對老年的看法也有所不同。首先，若同樣以前段的述說方式來看待老年經濟安全議題，可以發現不同行動者有不同看待問題的方式。對政府而言，老年問題是一種財政的問題(退休負擔的問題)、勞動人口缺乏的問題、老年福利政策的問題、甚至是政府與人民之間責任的問題(該保障什麼、到何種程度；對民眾而言，則可能是財務問題(如何準備退休金)、生涯的問題(工作與退休的時程)、甚至是家庭(誰來扶養上一代、誰來扶養退休後的自己)、社會關係的問題(如何在退休後繼續參與社會)⁶。

若從整體社會層次觀察，老年經濟安全議題亦有不同的樣貌。在大眾文化方面，對老年人的看法正有著不同的詮釋。退休後的老年人沒有工作、經濟能力下降，這種年輕/正面與老年/負面的理解方式(或者說刻板印象)，或許已非唯一。

⁴ 目前國際慣例將65歲做為老年身分的門檻，但這樣的慣例的形成與已開發國家的退休制度有關，可參考 Roebuck(1979)對英國退休制度與老年定義的歷史分析。同時，約定俗成的老年定義(一般為60或65歲)，也忽略了各地區間的差異，可參考 WHO(2015)。

⁵ 除了社會科學的測量方式外，實務上亦可以生理狀況來定義年齡(行動能力、工作能力等，WHO, 2015)。

⁶ 此類對老年的社會學式觀察或提問，可參考 Elias(2008)。

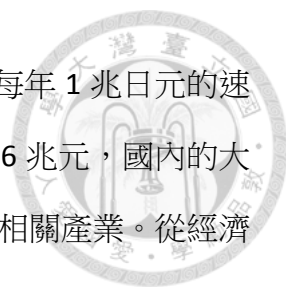


Schirmacher(2006)便認為，在高齡社會的未來，我們不應侷限於既有文化與生物觀點下的老人形象，以更多元的方式理解老人的樣貌。的確，我們對於老年人的看法也日益多元。在日本，「老模」開始成為熱門時尚指標，不論時裝秀或寫真集，老年人的時尚美學成了一股潮流(天下雜誌，2015-06-20)；另一方面，如何在老年階段享有體面的(decent)生活方式，相關書籍也越來越常見⁷。在台灣，2012 年開始發行的熟年誌，除了健康、生活議題外，也透過訪問社會各界的中高齡的名人，拓展一般人對年齡與生活的想像。不論是時尚、體面的生活、老年的經驗價值，這些例子都表明了，有別於以往的刻板印象，漸漸浮現出對老年人口的不同觀看方式。

在政治上，高齡選民的意見也漸具影響力。以德國為例，2013 年國會選舉時，60 歲以上的選民約有 2130 萬人，占 35%，而 60 歲到 69 歲選民的投票率為 79.8%，高於該次國會選舉的整體投票率 71.5%(中央通訊社，2014/01/31)。在台灣，最明顯的例子便是 1990 年代幾次選舉開啟的老年經濟安全議題。1992 年，蘇煥智主打老人年金政見當選臺南縣立委；1993 年高植澎以老人年金每月 3000 元當選澎湖縣長。這些事件引發了後續國民年金的相關討論，國民年金則在 2008 年開始施行(林萬億，2012，第六章；陳政亮，2007)。隨著老年人口比率上升，老年選民的意見也成了不可忽略的聲音。

在經濟方面，除了沒有工作、需要扶養，對老年人口的觀點也有各種不同的觀點。一方面，高齡社會等於勞動力下降，不利經濟成長(聯合報，2015/04/09)，這類的新聞相當常見，但另一方面，亦有討論老年人口的消費是否可能降低通貨緊縮的分析角度(經濟日報，2015/06/06)。也就是說，除了“接受扶養”、“沒有工作”的角色外，老年的消費也是經濟的一部份。由經濟消費來分析老年人口，常以“商機”的方式報導。例如，今周刊(2014/10/20)的報導便稱，日本(最早進入超高齡社

⁷ 這類的書籍相當的多，也有不錯的銷售量，例如上野千鶴子(2009)在台灣便有十萬冊的銷售量，對於老年男性的建議則於 2010 年進入台灣市場。



會(的國家)老年市場規模大約已有 100 兆日元的規模，並估計以每年 1 兆日元的速度增加中；而台灣，據估計在 2025 年時，老年市場規模上看 3.6 兆元，國內的大型企業集團更是早已投入如老年住宅(養生村)、醫療照護等老年相關產業。從經濟的角度來看人口老化存在著正反不同的看法。

上述的舉例旨在說明議題的複雜性及存有不同的詮釋方式。由前述可見，老年的經濟安全議題，與文化、政治、經濟各相關議題互相影響。隨著老年人口所占的比率增加，除了經濟收入、扶養議題外，他/她們的生活方式、品味與需求受到重視，亦越來越有集體影響力表達自己的訴求，在經濟上的消費也被視為未來的新商機。就算單純的以供給、需求來看待老年經濟安全，也與生活方式、政治議題、經濟環境等環環相扣。

再者，人口結構改變後的社會樣貌為何，是具有未來性的。我們無法完整的瞭解當一個社會老年人口比較持續增加後的社會樣貌。由上述我們可以看到，當老年人口比率提高時，文化、政治、經濟的樣貌也會改變，但並不能因此確定在老年人口比率持續增加後，相應的具體變化為何。舉例而言，WHO(2007)提出老年友好城市建設指南，台灣亦有媒體評估台灣各城市的老年友好情況(聯合報，2015/06/25)，這些依老年人情況所建立的食、衣、住、行指標在目前看來是對特定族群所社，但當未來社會中的人口結構以老年人為主時，這樣的指標究竟是特殊指標，還是可能成為普遍標準？又例如，當我們以目前的社會安排來估量老年經濟安全保障時，容易忽略了提供服務的價格也會隨著人口結構的改變，進而影響經濟保障的程度。以大眾運輸優惠為例，當多數的乘客都是享有政府補貼後的優惠票價時，政府是否能夠維持同樣的補貼水準？若無法，則服務取得的價格是否仍與今日一樣？至少以目前來說，人口結構帶來各種制度安排的改變為何，仍需要加以分析，但可以確定的是，這些改變都可能影響一個老年人口退休金的購買力。

在老年議題的因應方面，在瞭解了老年議題的複雜性後，便可發現政策的設

計可能有不同的參照點。老年經濟安全政策可以積極地面對問題的複雜性，以一種較為系統的方式整體規劃；或是以相當簡化的方式，討論退休金應該給予多少。

由此可知，我們如何理解問題與對應的解決方案，並不只有一種可能。從文化(或者說是行動者對事物的看法、一種理解世界的意義之網)的角度來觀察為何是重要的？對本處來說，便是讓我們“看到”老年議題如何被理解同時限縮討論框架的問題。以本文所選的經濟安全、勞工退休金條例(勞退新制)來說，經濟安全並非只是年金的問題，積極的來說還包括了各種相關商品與服務的情況，而有些商品或服務甚至不在一般分類概念下的福利類別之中；而年金與政府負擔的思維，或許也不是限於勞工、企業、政府各別應負擔多少的問題。從後續的分析將可見到，老人問題從個人層次到社會層次範圍相當的廣範，但在對現象的認知與討論的方式上卻以一種限縮的方式加以討論。在此結果下形成的制度，與一般民眾的關係為何、又產生何種社會效果，即是本論文所欲瞭解的。

二、超英趕美的台灣人口結構

儘管老年問題相當廣泛且整體圖像仍稍模糊，但台灣確實往高齡社會的方向前進。的確，台灣的人口結構正在老化。圖 1-1 是國家發展委員會(2014)資料、依年齡分組後所得的人口比率趨勢，其中，2013 年之後的數據為中推計的結果。照該報告指出，1993 年時，我國老年人口占總人口的比率超過 7%，進入高齡化社會，預計在 2018 年進入高齡社會(超過 14%)、2025 年成為超高齡社會(超過 20%)。而如下圖可見，在未來，14 歲以下人口及 15 至 64 歲人口比率將不斷下降、65 歲以上人口不斷上升。如前述新聞所言，台灣照顧老年人口的負擔的確越來越大。

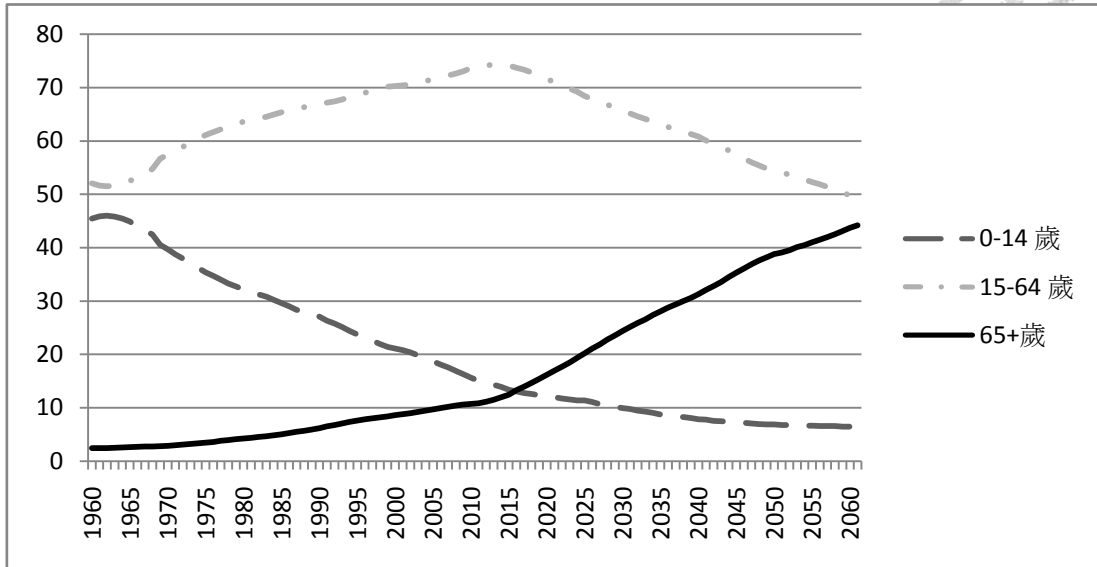


圖 1-1 台灣人口比率趨勢

說明：X 軸為西元年，Y 軸為%；2015 年以後資料為中推計數據。

資料來源：國家發展委員會(2014)

不僅老年人口比率不斷的上升，且速度相當的快。圖 1-2 將主要各國 65 歲以上人口占總人口的比率預估並置。由此圖便可見到，台灣人口結構改變的相對速度。若同樣以此 12 個國家進行比較，在 2015 年時，我國的老年人口比約在 12.5%，可以說是各國最低，但在 2025 年左右，台灣的老年人口比(20.1%)開始追趕上挪威(18%)、美國(18.8%)，在 2045 年左右，台灣的老年人口比(33.9%)將僅次於日(37.7%)、韓(35.1%)，在 2060 年左右則成圖中各國老年人口比最高者(40.6%)。由此觀之，在今日(2015 年)老年人口比開始加速攀升的時刻，老年相關議題更顯重要。

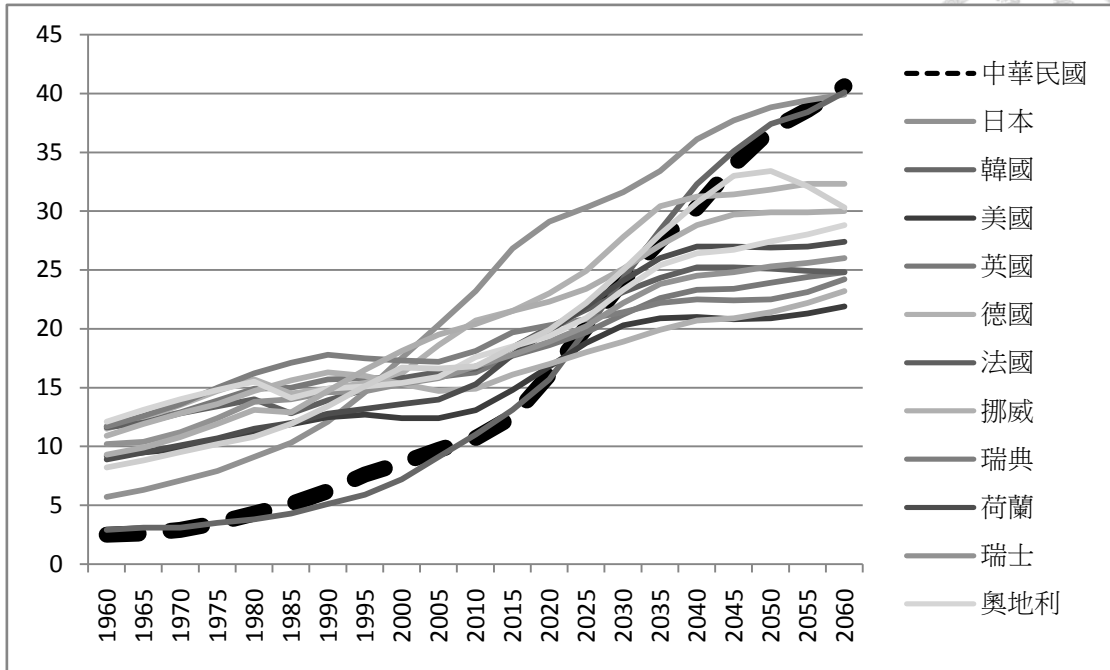


圖 1-2 主要國家 1960-2060 年 65 歲以上人口占總人口比率

說明：X 軸為西元年，Y 軸為%；2015 年以後資料為中推計數據。

資料來源：國家發展委員會(2014)

與老年人口比類似，台灣的扶老比也將在 2015 年以後快速攀升。如圖 1-3 所示，2015 年時，台灣的扶老比是 16.9%，隨後將以每 5 年增加至少 5% 的速度快速的攀升，到 2060 年左右，台灣的扶老比預估將達 79.9%，接近日本(78.4%)、韓國(80.6%)的水準。

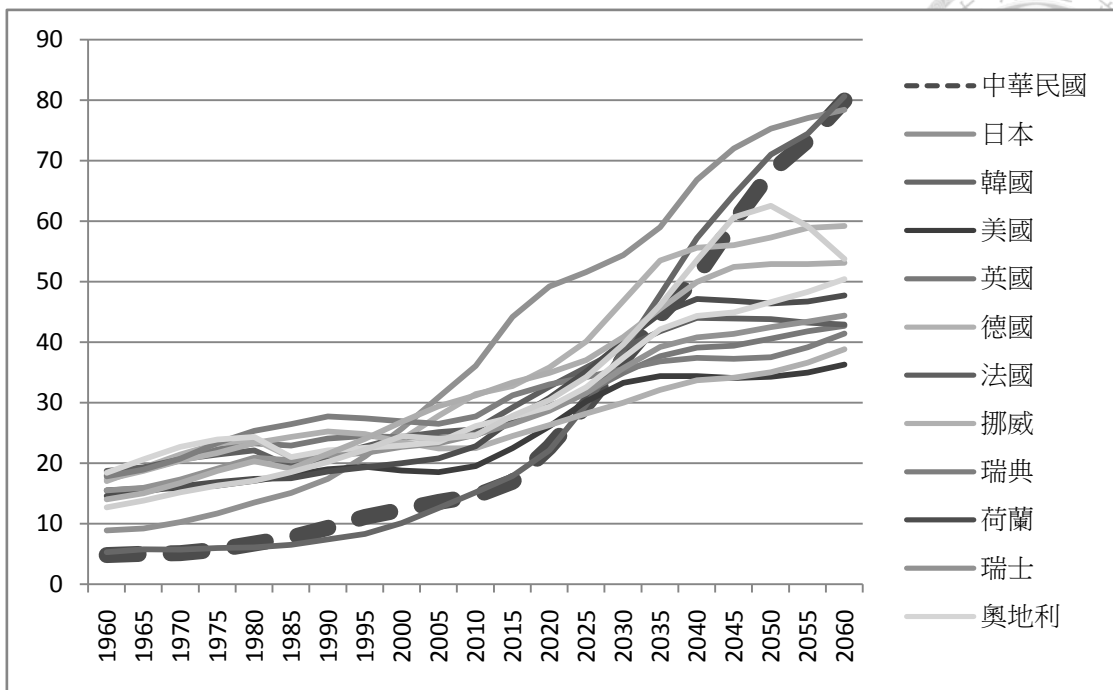


圖 1-3 主要國家 1960-2060 年扶老比

說明：X 軸為西元年，Y 軸為%；2015 年以後資料為中推計數據。

資料來源：國家發展委員會(2014)

我們可以透過實際的數字來瞭解扶養的問題。下圖是中推計下台灣老年人口的人數。如圖可見，未來老年人口將從 281 萬逐步增加，直到 2050 年 753 萬為頂點後再緩步下降。在增加的速度上，台灣的老年人口數到 2050 年前，每年大約以 10 萬至近 20 萬的速度持續增加。若以近 5 年的數字來看，2014 年底將會有 11 萬 8 千人成為退休人口(65 歲以上)，之後每年陸續增加 13 萬 1 千人、17 萬 2 千人、16 萬 4 千人、16 萬 6 千人。

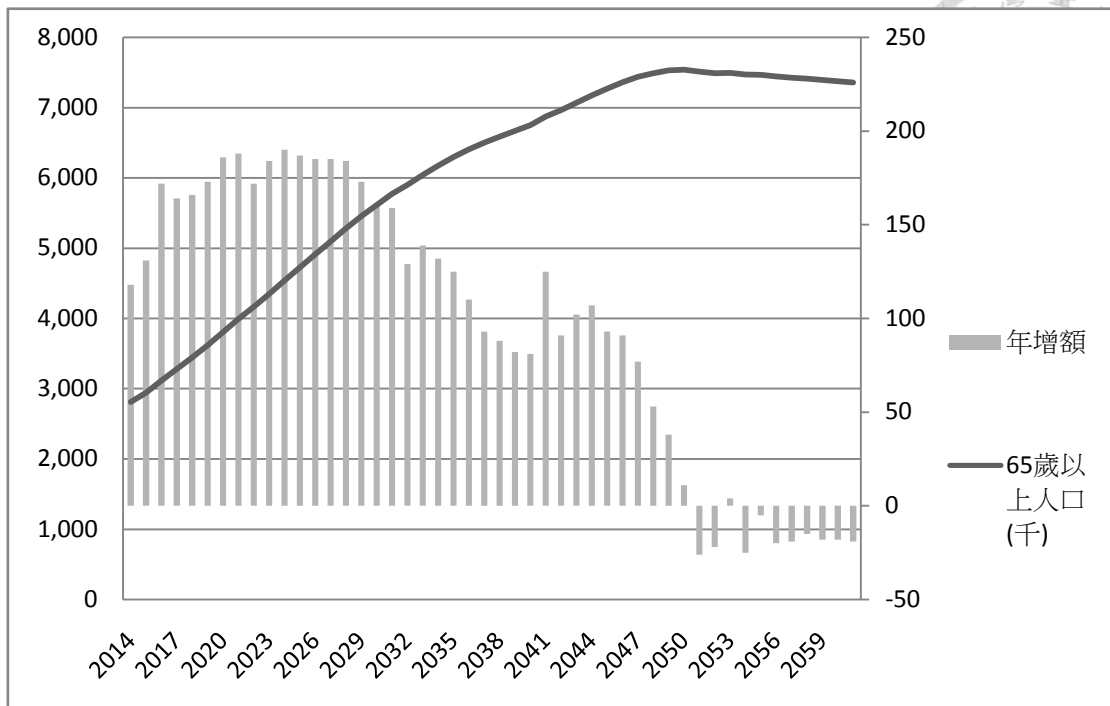


圖 1-4 2014 年後每年老年人口增加人數

說明：X 軸為西元年，Y 軸為單位為千人；2015 年以後資料為中推計數據。

資料來源：國家發展委員會(2014)

若由社會年齡觀之，上述扶老比、老年人口的說明其實相當的保守。2015 年後，台灣每年將增加 10 萬左右的老年人口，而扶老比將以每年約 1% 的速度增加。但是，人口推計的老年人口定義是 65 歲以上，而負責扶養的人口則是 15 至 64 歲，而台灣相關的退休制度請領的門檻是 60 歲。進一步說，由下表可以見到，台灣勞工近年實際退休平均年齡更低於 60 歲。至於負責扶養的人口，近年的情況更可見到台灣的就學時間延長、婚育年齡亦延後。平均說來，台灣人口的社會年齡不斷後延：越來越晚投入勞動市場、組織家庭與生育，但退休的年齡低於 60 歲。由此觀之，在估計上以 15 歲至 64 歲者扶養 65 歲以上者，但實際上退休年齡低於 60 歲，而投入工作組織家庭、真正擔任扶養任務的年齡層高於 15 歲，且有越來越高的趨勢。台灣的實際扶老比較統計所顯示的更為高。

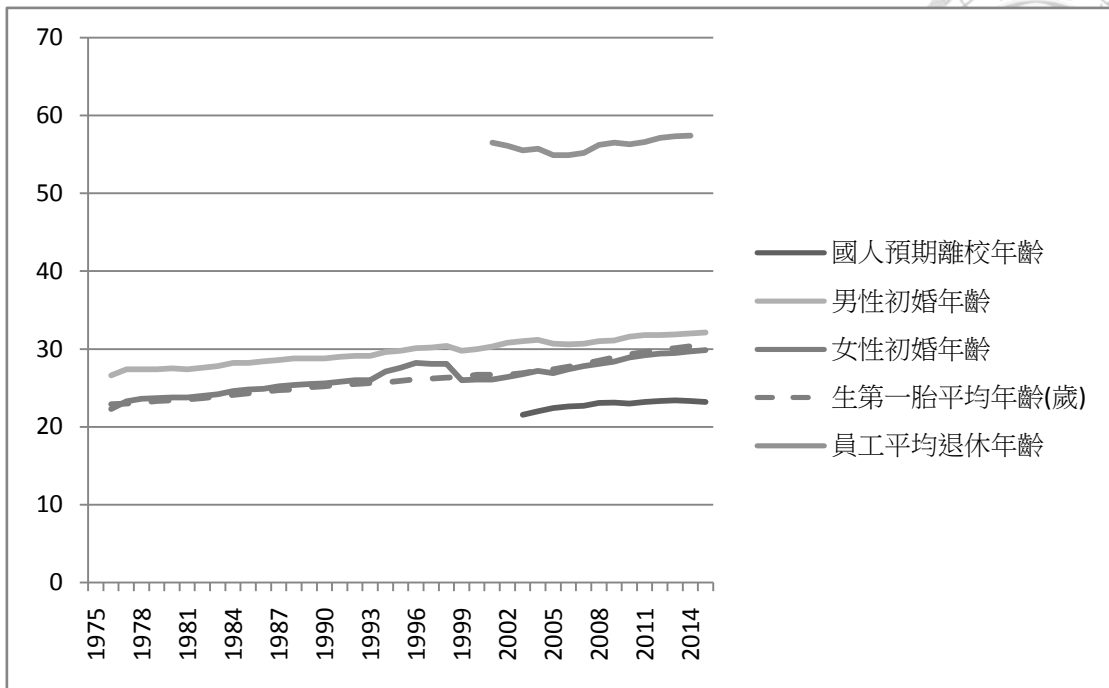


圖 1-5 平均生涯階段

說明：X 軸為西元年，Y 軸為%。

資料來源：員工平均退休年齡：受僱員工動向調查(取自中華民國統計資訊網)；婚育年齡：內政部人口資料庫；離校年齡：教育部統計處網站。

三、老年經濟安全保障與勞退新制

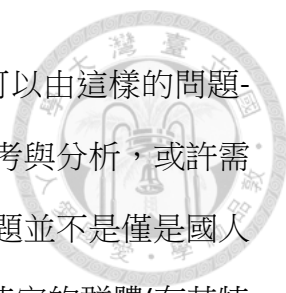
對應人口結構快速老化的未來，台灣目前已有各種相應的保障措施。除了各種退休制度、以及預計在 2017 年施行的長期照護服務法⁸外，依林萬億(2012，第十章)的分析，目前在實務上⁹多達有 14 類的福利措施¹⁰，包括直接的現金補助、健康方面的照顧、社會參與的活動與補助、也包括了安養院、老人住宅等。也就是說，從個人的層次到社會參與的層次，台灣都對應的制度因應。

但是，高齡社會的來臨，或許相關的老年政策路徑正處於十字路口上。如第一部份所提，當老年成為社會人口的主流時，這些依特定情況(經濟問題、健康問

⁸ 長期照護服務法於 2015 年 5 月 15 日三讀通過，而相關的法律與規定則仍在進行中(自由時報，2015/06/16)。

⁹ 至於在法律上政府應提供的各種保障，可見老人福利法

¹⁰ 包括：自費安養中心、老人照顧津貼、老人預防保健服務、中低收入老人重病住院看護補助、老人裝置假牙補助、居家照顧(居家服務、輔具租購及居家環境改善)、社區照顧服務(營養餐飲、日間照顧、家庭托顧、社區關懷據點、交通接送)、機構式照顧、失智老人多元服務方案、老人保護與獨居老人關懷、心理與社會諮詢、教育與休閒(長青學苑、樂齡學堂、老人福利服務中心、老人文康巡迴服務)、社會參與(社會參與、老人活動、相關優待)、促進民間老人住宅建設。




題、居住問題、社會參與問題)所對應的福利政策，是否仍然可以由這樣的問題-解決方案式的一對一處理，又抑或需要一個更整體、全面的思考與分析，或許需要重新思考。可以說，台灣正往高齡社會的路前進，且老年議題並不是僅是國人生命延長、老年需要提供保障的問題而已。當老年人口已經是特定的群體(有其特殊的需求)、亦非僅是社會中的少數時，我們是否能從既有的思維來討論、規劃相關的議題，或許是必須質疑的。

2008 年左右，相關的老年問題陸續成為新聞焦點，由此看到討論的框架不斷的擴大。1990 年代開始討論的老人年金，以及後續勞退新制、勞保退休給付年金化，以及 2008 年國民年金法上路，至目前仍在討論的年金改革，老年生活經濟安全保障議題一直見諸新聞媒體。仍在進行中的長照議題，也是目前與老年問題相關的討論。從這些討論中可以見到，老年議題的討論框架不斷的被擴大。在討論年金政策、長照議題時，考量到身分的問題，不僅是老人，勞工、軍公教、公民等不同的身分造成的差異，都在討論的範圍之內。同時，政府財政的問題也在討論的範圍內，除了一般民眾、企業、政府間各自出資的比率外，也討論到了其他財源的可能性。經濟問題也是討論的焦點，除了未來人口結構可能有勞動力不足的問題外，勞動市場職業結構也在討論的範圍(長照人力的來源、訓練、認證等)，也由於企業必須負擔部份的老年保障，因此勞動市場薪資結構是否受到影響也成了討論議題之一。老年議題不只是討論老年人的需求，身分、財稅、經濟市場等也納入了討論的範圍，使討論的框架不斷的擴大。

由此，便可對照出勞退新制討論框架的限縮。不同於國保、勞保的社會保險，勞退新制是個人帳戶制，也就是一種儲蓄，雇主每月提撥相當於勞工薪資 6%的額度到勞工的勞退專戶(勞工亦可自行提撥 6%的薪資至自己的退休專戶)，當勞工滿 60 歲之後，便可從專戶中按月領回一定金額。從這樣的制度設計及討論過程¹¹可見，勞退新制是(相對於勞保的)附加性質的保障、退休保障是個人的問題、是企業

¹¹ 見第三章的說明與分析。




主應該負擔的問題。而個人帳戶制常見的宣傳，也基於此個人化的原則下強調不增加政府的負擔，例如工業總會便稱，公積金制(即個人帳戶制)不致造成國家財政或下一代子孫之負擔，並導正社會上不勞而獲心理(經濟日報，1996/08/01)。除此之外，政府對勞退新制的宣傳也相當的限縮。儘管勞工退休金條例的目的在於增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，特制定本條例(第一條)，但政府的宣傳則限縮在以個人帳戶制保證退休後能領的到退休金、不會因為勞工轉換工作停止累積、配合勞保老年給付下勞工可有七成替代率水準的退休金等方式宣傳。這種限縮的討論與宣傳框架，並沒有說明保障是否足夠、是否影響勞動市場的薪資結構等問題，也忽略了勞工內部的差異性，譬如區域、職業、產業等造成的薪資差異。對照老年經濟安全的討論，勞退新制的討論與宣傳被限縮在個人的問題、可以拿多少的問題。

再者，在政策過程中，也充滿各種理所當然卻似是而非的宣稱。勞退新制的形成過程可以看成是社會保險制與個人帳戶制二者間的競爭，在競爭的過程中，個人帳戶制的支持者提出了許多說法以推動個人帳戶制，但支持社會保險制的郭明政(2006)便曾指出這些說法的似是而非之處。其中，個人帳戶制者宣稱，社會保險無法持續維持、個人帳戶可促進儲蓄與增加工作意願等使經濟發展、個人帳戶制可免除政治的影響因素，此三點皆有相關學術研究的反駁；個人帳戶制者常以智利等國做為成功案例，但近年智利則承認個人帳戶制有其問題¹²；個人帳戶制具有帳戶可攜與確定提撥的優點，但社會保險也可以是帳戶可攜與確定提撥；個人帳戶合於World Bank的建議，但International Labor Office亦有針對人口老化的退休制度建議¹³；而勞退基金的監理與投資，也是值得關注的問題。

個人帳戶制的確有其優點，但仍可在各種對比下見到其問題。或許，個人帳戶不債留子孫的說法有其吸引力，畢竟在老年人等於社會負擔的理解方式下，個

¹² 主要是個人帳戶薪資替代率不高的問題，參考林萬億(2013)。

¹³ 二者的內容與比較可參考張世雄(2007)、(2013)。



人帳戶制不造成別人負擔，的確是保持個人尊嚴的選項。但這畢竟是以一種個人化的方式在解釋社會問題，而非一種世代互助的社會團結思維¹⁴。再者，對照於勞保、國保的社會保險制，甚至是勞退舊制的確定給付制，勞退新制的個人帳戶、確定提撥都相當的不同。儘管有這類的差異、爭議、理所當然與似是而非，個人帳戶制還是贏得了版本之爭。因此，本研究的第一個問題是：

為何在以社會保險為傳統社會保障的台灣社會，個人帳戶制會在勞退新制的版本爭議中勝出？成為既定政策後，又以何種方式宣傳勞退新制的正當性？


不論如何，實施後的勞退新制，與勞保、國保等制度扣連，形成了老年經濟安全的一環，也成為目前的勞工未來的退休保障。原則上，只要勞工有工作相關的收入，雇主便需為其相對提撥 6%的退休金。因此，不論勞工自己對於退休有何規劃，退休制度都是勞工退休經濟收入的來源之一。既然一般勞工的退休必然受勞退新制影響，那一般民眾對勞退新制有何看法？又對自身的退休經濟安全如何規劃？

由相關的新聞報導觀之，類似於勞退新制的規劃原則，一般民眾也認為退休經濟安全是自己的責任。2015 年，遠見雜誌公布了退休準備調查，問項“你同意存到足夠的退休金是自己的責任嗎？”中，有 81.6%的受訪者表示同意，不同意者約 16.3%、不知道/未回答者占 2.1%；提問“你覺得要替退休生活做財務規劃嗎？”，則有 86.4%的受訪者回答需要，表示不需要者占 11.3%，不知道/未回答者占 2.3%。可以說，多數一般民眾也認為退休是自己是自己的責任。

既然，政府對勞退新制的宣傳亦採一種個人化的思維，或許勞退新制會因合於一般民眾的思維而取得政策的正當性，但情況並非如此。勞委會(今日的勞動部)曾在 2004 至 2005 年間進行了 4 次的勞工退休新制意見調查¹⁵，當問及是否支持勞退新制時，4 次調查中皆有七成左右受訪者表示支持(勞動部網頁)；但在 2006 年中

¹⁴ 若同樣以個人思維討論，也忽略了退休後的消費支出也是市場所需要的經濟動力之一。

¹⁵ 見勞動部勞動統計調查網頁。



時人力網的「上班族對勞退新制滿意度」網路調查，討論的是「你對一年來實施勞退新制的整體評價如何？」，則有 51.7% 的受訪者表示不滿意。由此觀之，或許與政策宣傳與一般民眾的對勞退新制的看法二者並不是完全等同的，一般民眾可能對於勞退新制有自己的、更為複雜的評價方式。

儘管退休是自己的責任是政策與一般民眾共享的原則，但對於勞退新制的看法卻不僅只於此，一般民眾似乎有更多元的參照原則以詮釋勞退新制。而儘管一般民眾對勞退新制並不必然有正面評價，但勞退新制總是存在於勞工的生活之中，成為勞工退休規劃中的一個選案。畢竟，勞退新制的目的在於提供退休保障，就算退休是個人問題，也應討論勞退新制是否能配合個人的退休規劃模式以達到保障的目的。因此，我們應該進一步去瞭解一般勞工的工作與生活，以理解為何一般民眾對於勞退新制有這樣的複雜反應。因此本研究的問題二為：

為何相對於勞退新制的官方說法，一般勞工有另一套解釋與評價的方式？而一般勞工這種解釋與評價的方式，又是處於什麼樣的生活、工作、退休準備等脈絡中而產生的？

不論一般民眾對勞退新制的看法為何、勞退新制如何與一般民眾的規劃互相配合，退休後的生活總是需要一定的支出，而政府也需要保障老年人口的經濟安全。由此，我們必須先問的是，老年人的生活支出為多少？

若簡單的以市場所提供的商品來看，若要維持體面的老年生活，每月基本支出至少在是 2 萬 2 千元左右。不論是長庚養生文化村、潤福生活事業，這類老年住宅皆有各種設置以符老年人的需求，除了基本的住房設計外，也有各類休閒活動所需的設置，同時也包括了餐飲、醫療、課程活動等服務，可以說從個人的身心到社會參與都納入了老年住宅的考量。從二項商品的網站公告可知，以最低收費、不包括押金的情況來看，要獲得體面的老年生活，每月支出大致落在 2 萬 2 年元左右的水準：長庚養生文化村最低收費為 18000 元的住宿費、4500 元的餐費、水電費則另計(入住時則必須提出 216000 的押金)；潤福生活事業的月費則合計約



22100 元(押金為 6500000 元)。但應注意的是，這些費用並不包括相關風險所衍生的費用，也就是說，因應失能、失智等風險所需的相關費用並不包括在基本支出項目中。

與此相對，相關的退休制度則以薪資替代率做為達到保障與否的指標。可以說，勞退新制的目的在於配合勞保而達到 70%的薪資替代率，由此達到保障勞工退休的經濟生活。這種簡化保障定義的方式，讓人產生了幾個疑問。第一個問題是經濟安全保障等於薪資替代率的高低？在同樣的替代率水準下，高月薪的工作者退休後能領得的退休金金額自然高於低月薪的工作者，替代率的高低是否能表示一個老年人的退休金足夠因應老年生活的需求？由此便看到第二個問題，勞工內部的異質性。地區、職業、產業都可能影響一個工作者的薪資水準，若由一個統一的標準來宣稱制度達到目的與否，或許會掩蓋掉不同工作者受制度影響程度的不同。一個更根本的問題在於，當勞退新制的目的在於保障老年經濟安全時，所稱的保障，指的究竟是所有的勞工都多少獲得保障，還是最需要保障的人的確獲得足夠的保障？保障一詞的不同詮釋，或許可以是政府宣傳正當性的來源，但畢竟不是勞工對勞退新制的真實作用。因此，問題三為：

勞退新制的宣稱與實際的效果為何？勞退新制如何達到保障老年人口在高齡社會中的經濟安全？

總的來說，以勞退新制為實際案例，本文試圖從文化的角度來觀察制度的過程以及制度的社會效果。如前所述，文化(造成行動者對事物分類、看法的意義之網)的確有其作用：影響了議題討論框架的範圍、影響了與議題相關的行動者(老年人、勞工、政府、企業，甚至在制度設計時設想的典型勞工也影響了不符合此想像的勞工與制度的關係)、影響了制度的正當性宣稱以及制度的社會效果。也就是說，對制度的理解框架引導了人們對制度的討論方向、也讓人理所當然地畫分責任、同時也某些人獲得好處也使某些人因此有所損失。個人帳戶的勞退新制為何被視為能夠提供保障？一般民眾對勞退新制的看法與實際對退休的準備為何？而

制度是否真能因應高齡社會下的老年經濟安全？是本研究所嘗試回答的幾個問題。





第二章 文獻與方法

在即將步入高齡社會的脈絡下，勞退新制為何被視為是一個可行的因應之道、與一勞工的生活是否契合、勞退新制實際上又產生了何種保障效果，是本研究欲回答的問題。2015 年起，台灣每年將有十多萬民眾步入老年，相關的退休經濟安全制度是否能夠因應，是重要的議題。在各種制度中，採個人帳戶制的勞退新制被視為是一種個人負責、不債留子孫的制度，這看似言之成理，但是對照於台灣社會保險的傳統，或是對照勞退舊制確定提撥的方式，卻有明顯的不同。為何同樣強調保障，勞退新制的設計卻是不同的樣貌，我們該如何理解勞退新制此一制度變遷？這是本研究的第一個問題。再者，做為受保障者的勞工，同樣認為退休是自己的責任，若此，一般勞工在日常生活中如何準備自己的退休保障，而這樣的保障模式與制度設想的模式二者間是否契合、基於日常生活脈絡對勞退新制的看法又為何，是本研究的第二個研究問題。第三，就算勞工有自己的退休因應方式，勞退新制仍然是勞工退休時的保障之一，在制度的設計與日常生活的互動下，勞退新制的實際作用為何、如何達到制度所宣稱的目的，也必須加以檢視。

本章第一節透過回顧並整理相關文獻、形成分析的框架以回答上述問題。在第一部份，回顧目前福利政策的研究趨勢，可發現目前的一個趨勢是從文化的角度來解釋制度，解釋的方式從傳統的由國家、政治等切入角度，逐漸加入了分類、認知、詮釋等變項，也就是文化轉向(cultural turn)。但是，採用文化一詞必需清楚說明所指為何，否則過於空泛。因此，第二部份將說明，本研究所稱文化，指的是行動者用來詮釋事物的意義之網。

但是，單純以文化解釋制度，必然過於簡化，除了意義之網，懸掛在此網絡中的行動者也必須分類、客觀的結構等因素也不可忽略。如James Scott(1998)的提問：為何國家看來總是那些“四處移動者(moving around)”的敵人？ Scott認為，根

本的問題在於國家的視角與一般民眾的視角不同¹⁶，政府帶有對生活世界的想像與目的制定政策，而一般民眾亦有自己的生活樣貌，二者並不必然契合。不同位置的行動者，對相同的事物有不同的詮釋。

第三部份便整合相關理論，提出一個包括行動者、文化、脈絡的解釋框架。若僅以舊制度論強調價值內化、理性選擇強調利益，這些雖然對行動者的行動提出解釋，但行動者的解釋框架、能動等因素較少提及；若僅討論制度的路徑依賴，可能僅看到制度內部運作邏輯，忽略了路徑形塑(path-shaping)、詮釋框架的問題。因此，本研究主要透過新制度論、論述制度論、Fligstein 的政治文化取徑，來形成一包括行動者、文化、脈絡(行動者位置)的解釋方式，由此來理解制度的變遷、與生活世界的關係以及制度的社會效果。

本章的第二節則說明研究使用的資料，第三節則簡要說明後續章節安排。本研究的資料主要有三大類。首先，新聞報導主要用來說明事件的發展過程、脈絡，以及過程中各方行動者的行動、立場、互動等。第二類訪談的資料主要目的在瞭解一般民眾的日常生活與對勞退新制的看法。第三類為華人家庭動態研究計畫(Panel Study of Family Dynamics, PSFD)的調查資料，目的是從職涯的角度瞭解行動者與制度的關係。在說明所運用的資料後，第三節則說明後續章節的安排。

¹⁶ 對國家而言，被統治的人民有識別性(legibility)是相當重要的，也就是國家必需將被統治之物(人、自然環境)簡單劃分才得以(片面地)掌握理解。這種簡化的行動，伴隨著極端的現代化意識型態、獨裁國家、微弱的市民社會等，綜合的因素導致了社會工程的失敗收場。



第一節 文獻回顧


一、國家、福利、政策，與文化轉向

1990年 Esping-Andersen 的 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* 可說是經典著作，影響後續福利國家、福利政策等研究(Emmenegger, Kvist, Marx, Petersen, 2015; van Kersbergen & Vis, 2015)。書中，Esping-Andersen 以一種強調社會分類、社會關係的方式，解釋福利國家的興起與差異。他認為，福利國家的任務是讓人民有去商品化(de-commodification)的可能。擴充 Marshall 的概念，Esping-Andersen 指出，福利國家的任務在給予人民社會權，社會權依公民身分而來。這種分類法則，會與以市場價值為法則的經濟地位分類有所差異，也與以階層位置作為分類方式而產生的差異有別。因此，對於市場，社會權展現為去商品化，也就是政府在多大程度上能讓其公民脫離市場控制。

至於退休制度，Esping-Andersen認為這反應了一個國家如何定義責任的歸屬。也就是說，一個老年人口的退休保障，哪些部份應由個人負責，哪些部份該由政府因應。透過實證，Esping-Andersen區分出三種模式。在強調自由市場，也就是透過私人保險保障退休生活的國家中，雖保守主義、左派有著反向的作用，但經濟因素是主要推動因素¹⁷。在國家主義偏向的國家中，強調的是對如公務員等特殊階層的照顧。造成國家如此行事的因素，天主教傾向與專制傾向等保守主義是主要因素，左派雖然反對但不顯著，而經濟與人口結構亦不顯著。合作主義的國家，也就是依不同身分有各種不同的養老制度，同樣地受到天主教傾向與專制傾向等保守主義影響，但左傾的行動者亦可能採取此路線，但作用不顯著。總的來說，經濟發展、人口老化的確影響福利國家的興起，但各國各異的情況，則受到權力結構的影響，也就是不同立場的行動者在議會中的勢力大小的影響。

除了政治經濟學的福利研究，歷史制度論/國家中心論者亦有相關的論述。1992


¹⁷ 保守主義、工人聯盟的作用為反向但不顯著；另一方面，老年人口因素顯著且成負向關係，但因無法確知老年人口偏好，故無法進一步推論。



年 Skocpol 所著 *Protecting Soldiers and Mothers* 便是相關研究實例。該書針對 1880 年至 1920 間美國的福利政策進行研究，討論為何當時福利國家於歐陸興起，美國卻無相應發展，而是陸續產生針對退伍軍人、婦女與兒童的福利措施。Skocpol 認為，關於退伍軍人的福利制度的形成，一方面是因為缺乏推動歐洲式福利政策的相關專家及行政官僚，另一方面則是因為當時政府的恩寵導向(patronage-oriented)與政客間競爭，讓退伍軍人福利不斷擴大。不斷擴大的退伍軍人福利，影響了後續福利的推動，因政策辯論時，退伍軍人福利的恩寵導向讓人對福利政策有所顧忌。但另一方面，因選舉權的性別差異、女性學者的推動等因素，讓以性別認同做為軸線的社會運動興起，產生了針對婦女與兒童的福利措施。在研究模式上，Skocpol(1992)具體提出四個重點。首先，國家型態(State Formation)影響了政府樣貌，政治人物及政府官僚除反應社會需求外，也有自身考量。再者，必須考慮身分認同，政府與選舉結構、各社群的社經關係、文化模式等，都影響了群體的自我意識、政治導向、能力等。第三，政治團體與政府結構兩者間的契合關係也必須考慮。第四，政府結構、政治團體兩者也受政策變動的反饋而變化。

Esping-Andersen、Skocpol 的研究皆對後續的相關研究有著相當的影響，後序研究的發展趨勢之一，便是將文化的因素納入考量。儘管 Esping-Andersen 認為 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* 的主要目的在於理解福利國家的差異以及這些差異是否影響其國民的改善生活的機會(life chance)、也就是社會分化的問題(Esping-Andersen, 2015)，但此典範下後續討論福利國家差異的研究，漸漸開始考慮文化作為國家差異的解釋變項(Pfau-Effinger, 2005; van Oorschot, Opielka, & Pfau-Effinger, 2008)。Skocpol 的研究亦漸次將文化因素納入考量。在歷史制度論端，1979 年的 *States and Social Revolutions* 發表後，Swell(1985)批評其研究忽略意識型態對革命的作用，Skocpol(1985)的回應雖仍持保留，但接受意識型態等概念納入分析的可能性；在國家中心論¹⁸方面，Skocpol(2008)回顧指出，國家中心論所提的

¹⁸ Skocpol(1985)認為，先前的研究多是一種社會中心論，也就是透過社會因素來解釋國家樣貌，




Tocqueville模式，也就是強調國家結構影響行動者意識、目標、能力等因素，正日益受到重視。Skocpol認為*Protecting Soldiers and Mothers*一書正是為Tocqueville模式提供了實證的基礎且將理論更加精緻，也開始有研究者從此角度討論社會福利。

整體說來，不僅上述研究的發展開始考量文化的因素，社會福利相關的研究取徑，近年來的確有文化轉向的趨勢。Mohr(2004)說明了這個趨勢。照其說法，1890年至1920年時，美國正處所謂進步時代，政府相關社會福利部門開始設立，大學也開始有社會學以及社會工作學系，社會學者開始將社會學理論應用在社會福利。二戰之後，中距理論(middle-range theory)的想法興起，將研究導向一種重方法而輕理論的傾向，代表的說法是工業化導致社會福利出現(工業邏輯說，logic of industrialism)。隨後，新馬(Neo-Marxists)、國家中心說、或強調權力資源、制度作用等，各種理論紛紛出現，而在測量方面也越來越細緻。

這些強調客觀測量的方式，後來遭受批評，產生了文化轉向。主要的批評者為 Nancy Fraser、Linda Gordon 等女性主義研究者，她們試著在原有議題上加入討論女性範疇的建構。女性主義研究者注意到，並非性別的客觀性質造成差別，而是文化系統所產生的意義，讓鑲嵌在這個文化體系內的性別關係才造成差異。也就是說，對從各國所收集的資料進行直接的比較是有問題的，因為沒有考量到就算客觀類別如男、女的範疇，在不同文化體系下也會有不同的脈絡關係。因此，這種文化轉向的論點，認為應該考慮如 Geertz 所說的深描，而非只是簡單的將不同客觀數據進行比較(Mohr, 2004)。

將國家簡化為一種不同利益彼此競爭的平台。這種將國家消失在研究視角中的趨勢，與當時的社會環境有關。因為十八、十九世紀時，社會變革的動力主要來自革命，在十九世紀後則是陸續由英國、美國主導的承平時期的環境中，國家並非主要角色，因此研究者目光難以轉向國家。但另一方面，二戰後的社會現象，不論凱因斯主義(Keynesianism)的興起，或是後殖民國家獨立、國際競爭關係等，都讓社會中心論漸漸降低解釋強度。對此，Skocpol認為，國家有其主體性，應納入政策過程解釋中。解釋的路徑有二，一者承 Weber 的理論脈絡，強調國家自主性，認為國家亦參與政策場域的競逐；二者藉 Tocqueville 的觀點，強調國家的行動與結構(非正式、無意識地)影響了政治文化、團結、議題等。這種研究方式稱為國家中心(State-Centered)論，或政體中心(Polity-Centered)論，其與社會政策的討論可見 Skocpol and Amenta(1986)。



Mohr的研究也實際地操作文化概念進行政策研究。Mohr(1994)以1907年社會工作者的指導手冊*New York City Charity*為研究內容¹⁹，運用量化的研究技術²⁰對該時期受社會救助的各種身分(dientity)進行分析。基本的概念為，不同身分類屬間會構成一個意義網絡，因此可以比較這些身分在意義之網中的位置，來對身分進行分類。其研究發現，的確可以用性別來區分不同受助者所獲得的福利，這展示出論述結構(在此例便是各種身分)的確有分群的結構關係。Mohr & Duquenne(1997)的研究，則發現福利的供給形式，可按接受福利者的身分歸為二類：有些身分必須要工作才能獲得福利的群體，有些身分必須受社會工作者定期查訪才能獲得福利。總之，身分(意義系統)與福利給與(制度系統)有對應的關係。

透過上述可見，福利研究正在考量文化的作用。

二、文化為何？

既然相關的研究者都意識到文化的重要，文化究竟為何？如前所述，類似的詞彙相關紛歧，不論是意識型態、行動者意識、目標、福利接受者的身分...等，究竟文化轉向所指涉之物為何，又有何特性，便是必須在此說明的。


在此，順應Mohr的主張，本文對文化的定義，採Geertz(1973)的主張²¹。Geertz將文化以符號學(semiotic)式的方法定義為意義之網，並援引Max Weber的說法：人是懸在自身所織的意義之網中的動物。由此，人類學所從事的民族誌(ethnography)便是進行深描：並不僅僅只是說明所發生之事，而是要將行動者的意義結構(structures of signification)與確定此結構的社會基礎加以說明、分類。換言之，質性研究除了把發生的社會現象加以描述，也要找出當事人行事的依據(文化結構、意義之網)、現象發生的相關脈絡²²。

¹⁹ 詳細的研究資料及測量方式見 Mohr(1994: 335-339)。

²⁰ 主要的統計方式有：Blockmodeling，為一種類似於集群分析的分類方式；convergence of iterated correlation analysis(CONCOR)，用以分析不同概念所處網絡結構間的相似程度(Mohr, 1994: 334)。

²¹ 另可參考 Geertz(1983)；其方法論的立場可參考 Geertz(2001)；對 Geertz 之詮釋文化人類學的評論，可參考 Shweder and Good (2005)、Denzin and Lincoln(2005)。

²² 需要補充的是：深描同時強調說明行動者的詮釋以及相應的客觀因素，因此，文化並非一種超驗的存在，而是與客觀因素互相影響的一種意義之網。同時，對意義之網的研究亦是科學的研究，



至於文化的作用與特性，則可透過Viviana A. Zelizer的研究加以觀察。從Zelizer的一系列研究可以見到²³：即是如金錢這樣最客觀可計算交換的物品，人們還是會將金錢作出各種分類(1994)；從人壽保險的研究看到人們從排斥到必須的態度轉變(1983)，對於兒童則是從經濟上有價到轉變為情感上的無價(1985)；至於夫妻、家庭等親密關係，則可見到私人的關係與經濟關係互相交織共存的情景(2005)。也就是說，文化影響層面廣泛，人們也會賦予事物各種意義；文化並非固定不變，對事物所賦予的意義，會隨時間而改變；社會中的價值、意義等並非唯一、彼此之間亦非各自孤立，而是會互相影響、衝突、融合。

當然，文化影響政策。這種觀點並不特別，如 Hirschman(1991)的研究便展示了行動者對於政策看法間的爭奪，組織社會學者 Frank Dobbin 亦有以文化的角度切入以解釋制度的研究，不論是產業政策(Dobbin, 1994)、法律的社會效果(Dobbin and Sutton, 1998)。近年來，對於市場、國家角色與福利政策的經濟學討論，亦有經濟學家討論到政策與詮釋的問題(如：Stiglitz, 2013; Weeks, 2014)。簡言之，一個政策是否應該制定，又該怎麼制定，背後總有各種理所當然的看法彼此互動，而做為文化的載體的行動者中，有些行動者有能力影響其他行動者對事物的理解。

對於行動者影響文化認知的現象，Fligstein透過市場的制度形成有一番理論。Fligstein(2001a)認為，場域可說是一種行動者彼此間所形成的關係網絡，網絡位置對行動者所擁有的相對權力產生差異。在場域中的行動者，透過社會技巧(social skill)進行聯盟的動作，也就是透過壯大我群以增加自己在場域中達成目標的可能性。在這種競爭中，控制的概念(conception of control)是行動者間競爭的重要標的物，控制概念即定義場域中彼此關係的一種局部的理解(local understanding)，即在場域中應如何行事、彼此間關係為何的認知。在場域中，優勢者有動機去維持此

因深描的程果是可反駁的。但是，這種研究主旨並非尋找規律，而是對社會表達進行分析；這種研究亦非預言式的，而是一種診斷式的研究(Geertz, 1973)。

²³ 其相關理論與回顧可見 Zelizer(2011)，對於文化的內容說明可見 Zelizer(2002)。



一局部理解，劣勢者則有必要去撼動，由此產生制度的變化²⁴。

總的來說，文化是意義之網，是行動者對事物的認知。文化並非常數，行動者對事物的理解有變動的可能。對事物的理解並非僅有一種可能，各種理解方式亦非各自孤立，有各種互動的可能。其中，做為文化載體的行動者，有影響這些互動關係的可能。

至此，本章討論了對福利政策相關研究的文化轉向，也對文化的性質與作用進行了說明。文化轉向讓我們瞭解國家政策形成與推動時意識形態、認知等的作用，但對於本研究目的來說，仍需要進一步對文化與制度的理論進行拓深。以 James Scott 的提問做為類比，我們可以發現，政策、福利相關的研究，雖然發現了文化，但是，研究者的視角過於貼近國家，或者說主要的目的在瞭解國家對政策的詮釋、背後的意識型態的作用等。也因此，忽略了那些四處移動的人的情境、以及政策落實到日常生活後的效果。以本研究的對象勞退新制來看，目前的理論視角有助我們理解政策形成時各種立場的爭議、政府的立場，但制度與一般民眾的關係便有待進一步拓深。

三、概念的整合

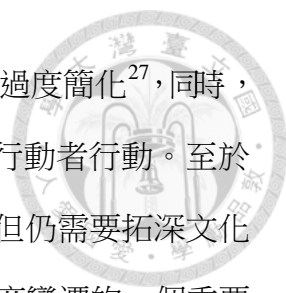
為了對本研究的問題提出分析的框架，上述關於福利、政策、文化的概念，需要整合並補充，我認為，社會學新制度論(以下簡稱新制度論)可以做為一個整合、補充概念的出發點。一方面，新制度論被視為說明一個政策(或者說制度)的形成過程、社會效果，也就是做出機制解釋時的理論框架²⁵；另一方面，新制度論也提供了相關的概念有助本研究的解釋。

必須說明的是，制度領域中有相當多的研究取徑²⁶，但對於本文的研究目的，則各有解釋上的不足之處。例如，舊制度論(如：Selznick, 1949)將文化視為一種強

²⁴ 相關理論及實證研究見 Fligstein(1990, 1997, 2001a, 2001b)

²⁵ 以制度論做為機制解釋的基本平台，這種整合概念的方式可見 Campbell(2004)、Davis (2006)。

²⁶ 各種制度論的說明與分析可參考 Peters(2013)



加於行動者的價值，經濟學制度論有限理性的行動者預設將文化過度簡化²⁷，同時，亦無處理行動者價值的來源，對事物的不同理解框架如何影響行動者行動。至於歷史制度論，如前述對Skocpol的討論，開始納入文化的因素，但仍需要拓深文化的內容。路徑依賴(path dependence)可以說是歷史制度論解釋制度變遷的一個重要概念。簡言之，路徑依賴的概念強調歷史事件序列中，先前發生的事件對後續事件的發生產生的影響²⁸。但，這樣的解釋方式強調制度的內部運作邏輯²⁹，對路徑形塑的的解釋較為不足，畢竟在不同的詮釋方式下，可能的選案便有所不同，其背後的認知框架為何是必須說明的。

再者，這些制度的解釋也必須說明，不同位置的行動者的詮釋對制度的影響為何。如 Scott(1998)的研究可見，觀看政策的方式並非僅有一種。政策的規劃與推動者，對社會的樣貌有其想法，但一般民眾亦有一套生活方式、世界觀，兩者間並不必然等同，後者也不可忽略不計。因此，在討論勞退新制的樣貌、作用到社會時的作用時，不僅是政策的想像相當重要，一般民眾的看法以及與政策如何互動，也是不可忽略的。同時，制度亦非僅是法律條文，制度的社會效果為何，也影響了制度的持續或變遷。

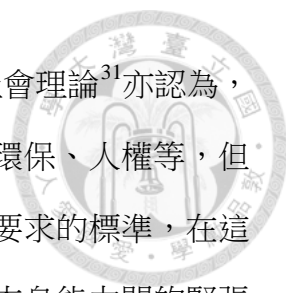
在此，本文主張，新制度論³⁰可以做為一個概念整合的基礎。Meyer and Rowan(1977)指出，在日益理性化的社會中，組織被視為一種理性的代表物。因此，組織在社會中需要表現出理性的特徵，譬如科層化的組織結構，取得**正當性 (legitimacy)**以獲得資源，讓組織得以生存。在組織目標與社會目標不同的情況下，組織便會採取**鬆散連結 (loose coupling)**的方式以兼顧兩者，因此解釋了組織為何要

²⁷ 相關討論可參考 Zelizer, 1994；另如前述 Stiglitz, 2013; Weeks, 2014 等研究可見，經濟理性之外的各種價值同樣影響經濟、福利政策。

²⁸ 依 Mahoney(2000)，常見的分析方式有二，一者強調自我增強序列(self-reinforcing sequence)，也就效益遞增的概念：(increasing returns)是當採用某種制度後，後續採用類似制度的收益較高；另一種方式是強調反應序列(reactive sequences)，即強調初始事件影響後序事件。相關的討論可見林國明(2003)、Pierson(2004)。

²⁹ 對此，持路徑依賴的學者亦有相關的討論與修正，可參考：Mahoney and Thelen (2009)。

³⁰ 組織新制度論的相關內容可參考：DiMaggio and Powell(1983)、Powell and DiMaggio(1991)、Greenwood, Oliver, Suddaby, and Sahlin-Anderssonw (2008)。



有種種與組織目標看似無關的"儀式"。另一方面，Meyer的世界社會理論³¹亦認為，現代社會的行動者已必須接受種種看似超驗的普世原則，譬如環保、人權等，但行動者因自身所處脈絡因素，有可能無法達成這些普世原則所要求的標準，在這種情況下，行動者也會透過鬆散連結的方式來消除外在要求與本身能力間的緊張關係。

有了基本的概念後，進一步透過論述制度論(discourse institutionalism)的相關概念，更進一步處理行動者與文化的關係。Vivien A. Schmidt(2008, 2010, 2012a, 2012b)所主張的論述制度論，試圖透過文化認知的角度解釋制度的變化，其主要的概念認為，行動者的二種能力影響了制度的穩定與變遷，其一是背景知識能力(Background ideational abilities)，也就是行動者對制度有一內化的理解，這種理解影響了行動者的行動，這有助制度的穩定，這部份是新制度論所強調的。但除了行動者內化了制度之外，論述制度論者強調，行動者也有前場論述能力(foreground discursive abilities)也就是依情境去詮釋制度，這種解釋的能力會造成制度的變遷。

不論是論述制度論或是前段Fligstein的行動者，都必須加以區分。國家(或政策制定者)有其文化觀點，而那些“四處移動的人”亦有文化觀點。以Zelizer的壽險研究為例，保險可視為一種風險分散的商品、制度，保險是否為大眾所接受，還是要看一般民眾對此制度的詮釋。也就是說，政策制定者、一般民眾，二個層次的行動者各有對同一事物的詮釋，二者的互動情況影響了制度的社會效果。再者，二者對制度的影響層面不同，前者影響了制度的形成，而後者影響了制度的作用³²。

最後，制度、文化、行動者三者間的關係。Mohr & White(2008)試圖提出整合性的制度理論，基本方式是認為行動、文化、制度三者各有一結構網絡，這三種網絡亦是相互構成、彼此影響的。他們認為，這種將三種概念各自網絡化並彼此

³¹ 關於世界社會理論以及本處所提的概念出處，可見：Thomas, Meyer, Ramirez, and Boli,1987；Krücken & Drori, 2009；Jepperson 2002；Meyer, 2008, 2009, 2010；關於行動者的概念見：Meyer and Jepperson(2000)。

³² 類似的討論可比較 Mouzelis(1991)。

影響的研究概念，能夠將行動者與結構這種二元關係妥善處理，且能討論動態過程³³。制度被是一種由各種互扣(interlock)網絡構成的，除了社會網絡，也是由意義、修辭等各種的關係性的結構所形構。而制度的穩定與各種網絡的架接(bridging)情況而定，但是過度的架接，也就是不同網絡間有過多的連繫，反而會造成制度的變遷。

上述關於制度、行動者、文化的概念，讓我們可以將文化的作用加以具體化，提供本研究的分析框架。

四、本研究分析架構

在此說明上述概念所形成本研究之架構。

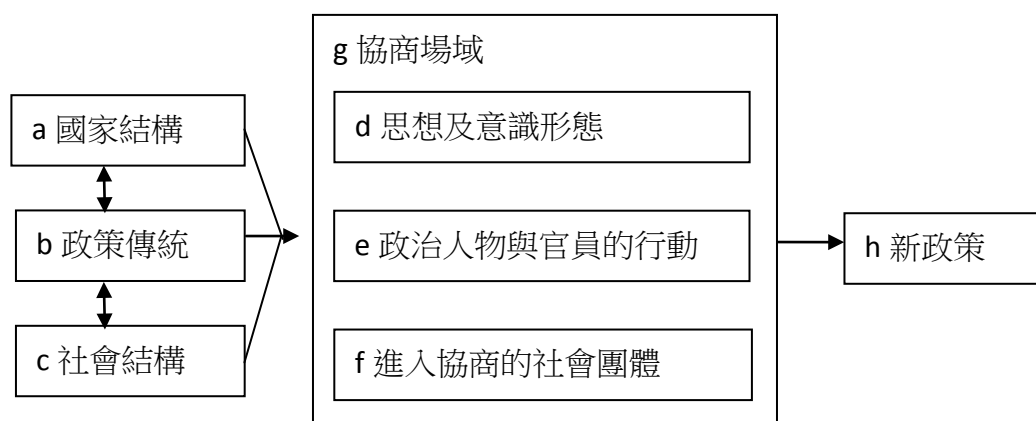


圖 2-1 既有研究架構

資料來源：本研究自行整理

首先，上圖的基礎是整理自 Esping-Andersen(強調 b、d、e、)、Skocpol(強調 a、b)的研究模式。協商場域指的是政策形成過程中的各種協商的情境，各種行動者(e、f)各有立場(d)進行協商。而整個政策形成的過程亦受當時社會結構的影響(c)。

³³ 這種透過網絡的概念以深化組織新制度論(對行動者、制度變遷的解釋)的方式，也可參考 Powell and Colyvas(2008)。

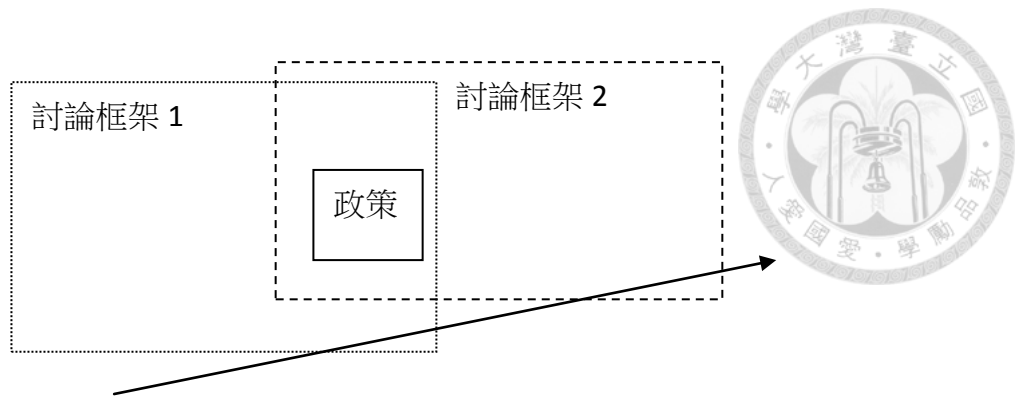


圖 2-2 政策與文化框架

資料來源：本研究自行整理

再者，如上圖，政策形成的過程中，文化框架可能改變。政策層次的行動者透過各種前場論述能力，爭取正當性，在此過程中，對政策的詮釋與理解可能產生框架的變動。這個框架的變動，亦可能影響參與成員的組成。

第三，如上圖，必須區分政策場域與生活世界。政策場域中的行動者彼此間爭奪正當性，讓對己方有利的制度得以成形。在制度形成後，政策行動者更必須向一般民眾爭取政策的正當性。另一方面，一般民眾對制度的詮釋亦非單純地內化政策行動者的說詞，而是有自己的詮釋方式，二種詮釋方式的結合可能有包括鬆散連結在內的各種情況，但最後制度與一般民眾產生的互動結果(而非政策行動者的正當性宣稱)才是制度的社會效果。

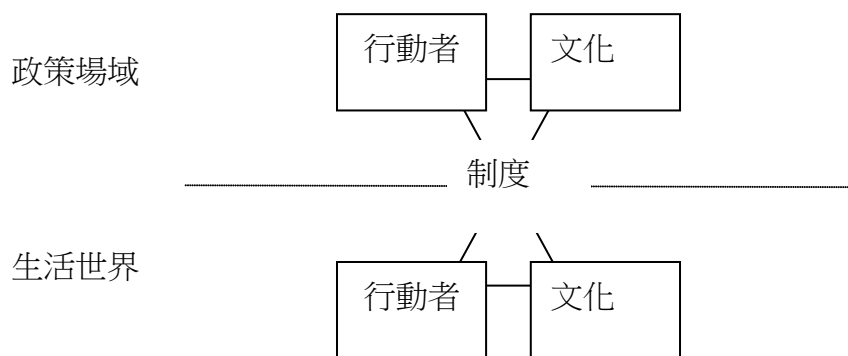


圖 2-3 本研究框架

資料來源：本研究自行整理



第二節 研究方法與資料

在說明分析架構後，本處說明依此架構進行分析時所運用的資料。本研究主要對照政策行動者與一般行動者對制度的詮釋³⁴，由此理解勞退新制的社會效果。其中，不僅必需說明二類行動者對制度的詮釋，也必須說明客觀脈絡。因此，本研究主要透過三大類的資料以達成此目的³⁵：一是次級資料，包括新聞報導、政府出版品、相關統計數據等；二是訪談資料，主要包括一般民眾的訪談，也包括相關政府單位行動者的訪談；三是職涯相關統計資料，主要來源為華人家庭動態資料庫(Panel study of family dynamics, PSFD)。各類資料的說明如後。

一、次級資料

次級資料包括新聞報導、政府出版品、相關統計數據等。新聞報導主要用來說明事件的發展過程、脈絡，以及過程中各方行動者的行動、立場、互動等。新聞的搜集主要透過台灣新聞智慧網、慧科大中華新聞網二個新聞資料庫。台灣新聞智慧網涵蓋的時間範圍約從 1950 年到 2010 年，因此，2010 後的新聞搜尋主要透過慧科大中華新聞網(涵蓋範圍由 1998 年至今)。同時，由於各資料庫所收錄的新聞媒體不同，因此也透過聯合知識庫(聯合報系)、知識贏家(中時報系)、中央日報全文影像資料庫、自由新聞網等資料庫進行搜尋。搜尋的方式有二。首先是關鍵字之運用，如勞工、退休金、附加年金、公積金等。由於勞退新制的形成過程中，各時期有不同名稱，因此關鍵字的選擇主要透過既有研究的閱讀而選取，並適度採取不同組合。再者是透過相關研究，建立事件的基本時間線，再依設定日期閱讀該期間的新聞報導。政府出版品的部份的使用目的在瞭解政策內容及政府的正當性說詞。主要為勞動部、國發會、立法院、勞工保險局、衛生福利部等政府部門之網站、公報、委託研究計畫報告等。相關統計數據，主要目的在於瞭解政策運作情況、勞動市場概況、人口結構、社會環境等。主要使用的是中華民國

³⁴ 一般行動者對所處日常生活的詮釋，或許屬於常識且充滿變化，但基本上仍能以意義之網、深描的方式加以研究，可參考 Geertz(1974)。

³⁵ 透過不同性質的資料以增加研究論證的效果，此策略的基本說明可參考 Alford(1998)。



統計資訊網。

二、訪談資料

訪談資料主要包括一般民眾的訪談，也包括相關政府單位行動者的訪談。本研究共訪談了 58 名受訪者。訪談的主要目的在瞭解瞭解一般民眾的日常生活與對勞退新制的看法，包括了 53 名受訪者。其中，受訪者(17)、受訪者(28)因從事人力資源相關職務、受訪者(11)於會計部門，因此除一般問題外，亦有訪問其任職單位的薪資與退休相關申報問題。再者，隨著訪談的進行與資料分析，依不同目的，另訪問了 5 名受訪者。首先，受訪者(39)是托育人員，訪談的主要目的是瞭解目前托育服務的市場情況，由此與其他受訪者對照，用以分析一般民眾如何透過親友間的互相支持而降低育兒的支出。另 4 名受訪者於政府單位任職，透過對他們的訪談瞭解政府相關單位的實務操作方式。其中，受訪者(31)於勞動部任職，因此透過訪談，瞭解在勞退新制制定過程時政府內部的相關動態。受訪者(25)、受訪者(36)於勞工保險局任職，因此藉其瞭解勞保局的勞退新制業務；受訪者(32)任職於職業安全衛生署中區中心，因此藉其瞭解勞動檢查相關業務。

在訪談的進行期間與基本問題方，訪談的進行自 2014 年 7 月 9 日展開，至 2015 年 6 月 1 日為止。基本的訪談方式為面訪，但依受訪者需求以及後續訪談等因素，亦有透過電話、網絡通訊等方式進行。對於一般的受訪者，主要的訪談內容包括：基本資料、工作經歷與收入、生活模式與支出、對退休生活的看法、對勞退新制的看法³⁶。對於政府部門任職的受訪者，則請教其工作業務與勞退新制的關係，對制度的看法等。

在抽樣方式方面，本次訪談採滾雪球抽樣。下表為 53 名一般受訪者的基本資料。受訪者的出生年由 1960 年到 1990 年，其中男性 28 名、女性 25 名。學歷方面以大學畢業最多共 19 名，碩士居次，共 19 名(包括碩士肄業)。工作地點方面，因研究者的所在地以及滾雪球抽樣的因素，本研究主要的受訪者於北部工作

³⁶ 主要的問題可見附錄一。



(40 名)，但亦盡可能訪問了中、南、東部的受訪者。

表 2-1 受訪者基本資料

| 出生年 | | 性別 | | 學歷* | | 工作地 | |
|-----------|----|----|----|------|----|-----|----|
| 1951-1960 | 1 | 男 | 28 | 國中 | 1 | 北 | 40 |
| 1961-1970 | 3 | 女 | 25 | 高中職 | 7 | 中 | 4 |
| 1971-1980 | 25 | | | 專科 | 5 | 南 | 5 |
| 1981-1990 | 22 | | | 大學 | 19 | 東 | 3 |
| na | 2 | | | 碩士 | 12 | 大陸 | 1 |
| | | | | 博士* | 6 | | |
| | | | | n.a. | 3 | | |
| 總計 | 53 | | 53 | | 53 | | 53 |

說明：僅列出一般受訪者；學歷包括畢業、就學中、肄業等，如博士一項包括博士生、博士後選人、博士。


資料來源：本研究自行整理

為確保訪談資料合於本研究所需，在受訪者的選擇上亦有幾項基本原則。首先，基本上受訪者必須(或曾經)是勞退新制保障範圍下的勞工，由此得到實際使用者的看法。再者，在找尋受訪者時，除了年齡、性別、工作地點外，亦盡可能的增加職業以及職涯歷程的多樣性。如附錄二可見，受訪者的職業有工程師、業務主管、教師³⁷、零售業店員、作業員、保全等一般常見的職業，而零售業店員、作業員、保全等工作亦常在新聞媒體中被視為在勞動市場中較不穩定、受相關勞動保障較低的職業。因此，以增加職業多樣性的原則找尋受訪者，同時也可增加薪資、職涯、勞動條件等維度的多樣性。透過上述的原則，以確保訪談資料能用以回應研究問題。

三、華人家庭動態資料庫(Panel study of family dynamics, PSFD)

為了從職涯的角度瞭解行動者與制度的關係，本研究使用 PSFD 所做的資料進行分析。PSFD 為固定樣本長期追蹤資料庫，於 1999 年開始進行調查(于若蓉，2005)，目前已完成 15 年的追蹤調查(釋出前 13 年調查資料)。依主樣本開始調查年區分，共可區分為四群，分別於 1999、2000、2003 及 2009 年進行首波調查。主樣本是

³⁷ 國小代課教師屬於勞退新制的保障範圍內。



以台灣本島為研究範圍使用「分層三階段等機率」抽樣原則抽取合格樣本（章英華、朱敬一，2005）。此外，當上述四群主樣本的子女滿 25 歲時，我們也將比照其父（母）納入資料庫進行追蹤，此批主樣本的子女，可視為資料庫中的第五群樣本。在 1999 年第一次訪問的主樣本，出生年次為 1953-1964 年（1999 年為 35-46 歲。在 2000 年的調查中，將 1935-1954 年出生者（2000 年為 46-65 歲）納入主樣本。而 2003 年的調查中，主樣本新增 1964-1976 年出生者（2003 年為 27-39 歲）。2009 年持續規劃將樣本年齡層向下延伸，針對 1977-1983 年出生者進行訪問（2009 年為 26-32 歲）。至第 13 年調查計畫（RR2011）持續追蹤樣本約為 4,885 位受訪者。

本研究則基於研究目的，選擇相關的題組與樣本。在題組方面，本研究主要使用的是工作經驗的樣本，藉此描繪出一般行動者的職涯軌跡。在時間範圍上，以勞退新制實施的前一年（2004 年）做為起點，至目前釋出的 2011 年資料為終點。

資料庫所記錄的內容十分豐富。長期固定循問題組包含受訪者基本資料、教育經驗、工作經驗、婚姻及配偶資料、家庭決策與支出、親屬資料、居住安排等題組。此外，亦不定期詢問家庭價值與態度、子女教養等題組。為了獲得較長期且完整的觀察點，本研究挑選 1999、2000、2003 年抽樣之三群主樣本，並於 2004-2011 年間未曾中斷訪問的受訪者進行分析，最後篩選出 1,688 個樣本點。樣本基本資訊如下：



表 2-2 PSFD 樣本描述-年齡與性別

| 年齡 | 總計 | 性別 | |
|-----------|------|-----|-----|
| | | 男性 | 女性 |
| 30 以下 | 107 | 63 | 44 |
| 31 歲-35 歲 | 154 | 101 | 53 |
| 36 歲-40 歲 | 161 | 79 | 82 |
| 41 歲-45 歲 | 193 | 103 | 90 |
| 46 歲-50 歲 | 264 | 115 | 149 |
| 51 歲-55 歲 | 249 | 119 | 130 |
| 56 歲-60 歲 | 175 | 62 | 113 |
| 61 歲-65 歲 | 240 | 122 | 118 |
| 65 歲以上 | 145 | 62 | 83 |
| 總計 | 1688 | 826 | 862 |

資料來源：本研究自行整理

表 2-3 PSFD 樣本描述-年齡與最高教育程度

| 最高教育程度 | 年齡 | | | | | | | | | 總計 |
|--------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|------|
| | 30 以下 | 31 歲-35 歲 | 36 歲-40 歲 | 41 歲-45 歲 | 46 歲-50 歲 | 51 歲-55 歲 | 56 歲-60 歲 | 61 歲-65 歲 | 65 歲以上 | |
| 無/不識字 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 11 | 23 | 53 | 36 | 130 |
| 自修 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| 小學 | 0 | 0 | 3 | 22 | 82 | 109 | 87 | 123 | 87 | 513 |
| 初(國)中 | 4 | 17 | 26 | 42 | 31 | 34 | 27 | 22 | 6 | 209 |
| 初職 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 10 |
| 高中普通科 | 2 | 4 | 8 | 4 | 17 | 13 | 8 | 4 | 1 | 61 |
| 高中職業科 | 6 | 6 | 9 | 7 | 10 | 3 | 3 | 1 | 3 | 48 |
| 高職 | 27 | 43 | 58 | 59 | 52 | 33 | 17 | 14 | 3 | 306 |
| 五專 | 5 | 13 | 10 | 9 | 10 | 4 | 0 | 0 | 0 | 51 |
| 二專 | 23 | 29 | 18 | 15 | 13 | 8 | 4 | 7 | 1 | 118 |
| 三專 | 0 | 1 | 3 | 1 | 8 | 4 | 1 | 3 | 1 | 22 |
| 技術學院 | 6 | 4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| 大學 | 27 | 30 | 17 | 30 | 24 | 27 | 2 | 7 | 4 | 168 |
| 碩士 | 7 | 7 | 7 | 4 | 7 | 1 | 1 | 2 | 0 | 36 |
| 博士 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 總計 | 107 | 154 | 161 | 193 | 264 | 249 | 175 | 240 | 145 | 1688 |

資料來源：本研究自行整理

透過上述三大類的資料，本研究擬透過分析政策與生活世界二個層次的不同行動者之脈絡、觀點、行動，來理解勞退新制的形成與社會效果。

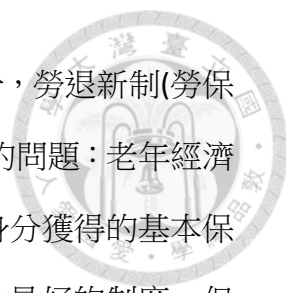




第三節 章節安排

本文試圖以文化轉向的制度研究模式討論政策(勞退新制)的社會效果。經過了十五年的爭議，勞退新制於 2005 年施行，旨在保障勞工退休經濟安全，重要性在於是由企業出資的保障方式。另一方面，從第一章可的描述可見，台灣逐漸步入高齡社會，老年經濟安全保障成了重要問題。制度規劃與對應的社會現象是否相符，成了必須討論的議題：制度設計背後的原則為何？對一般民眾來說有何幫助？真能因應高齡社會？在第二章的文獻回顧後，我認為必須將文化的因素納入解釋的模式之中才能完整理解這些議題。不論在福利國家、政策研究、制度研究中，皆可見到文化轉向的趨勢，而本研究承此脈絡，進一步具體化文化轉向的效果。簡言之，我認為：不僅是福利供給的數量多寡，要瞭解制度的社會作用，更需要看到制度制定時行動者背後的意識形態(分類、框定 framing、正當性的宣稱)、生活世界中一般民眾的生活方式、認知等。也就是說，制度的社會效果，除了客觀因素的作用外，更不可忽略兩組意義之網(政策制定者的、一般民眾的)的扣連情況。除了供給面的福利研究，我們更應該專注福利的需求面。

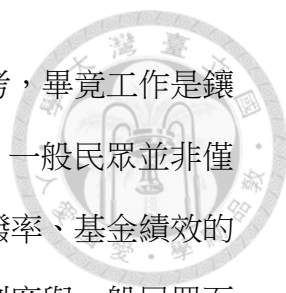
在此目的與研究框架下，本研究第三、四、五章分別回應上述三問題。第三章回應的是：為什麼政策制定者認為這樣的制度是有效的。本章依次分析政策制定者的意識型態、制度間的配合、各部門間的分工。由此見到論述框架的變化、參與對話的行動者組成變化、最後形成的正當性說詞。首先，個人帳戶制最初是以促進經濟發展的論述而浮上檯面，隨著勞工保險的出現而消失；再次出現時一方面鑲嵌在公平正義的脈絡，同時也在年金規畫的框架中被討論；最後則是與不債留子孫、因應人口老化等論述加以扣連。(第二節)勞退新制配合勞保老年年金、國民年金等，構成了勞工退休的經濟安全網。政府也對制度的維持做出種種努力，包括勞動檢查、勞保局稽查等針對企業的防弊措施，以及勞退基金的操作績效等。制度間的連結對應著人口老化的經濟安全問題。(第三節)在正當性的宣稱方面，勞退新制解決了舊制問題，且勞退新制的企業提撥率高、基金累積量高、配合勞



保下薪資替代率高等特點，成了政府宣傳的內容。但是問題在於，勞退新制(勞保亦同)依勞工薪資水準做為日後老年保障水準，忽略了一個主要的問題：老年經濟安全的基本線為何？若是保障老年經濟安全，討論的是一種因身分獲得的基本保障，並非過去績效(勞工薪資)的換算。也就是說，雖然政府認為是好的制度，但勞退薪制等強調替代率的高低並沒有回答是否能達到保障的目的(譬如：勞工若持續領取最低薪資，退休後領得的金額是否足夠？)。上述的論述一方面展現了政府正當性的論述，二方面也反應了政府對老年經濟安全規畫的意識形態。

第四章透過對一般民眾對工作、支出、退休準備等的情況以及看法，回應制度與一般民眾的關係。對一般民眾來說，工作是一種身分，職涯則是更大的生涯規劃的一部份。不論在生涯的各階段，一般民眾都有當下必須重視、因應的問題，工作不必然是一般民眾最重視的，而退休的重要性更在眼前需因應的問題之後。另一方面，一般民眾也多認為退休是個人的事，實際行為上，則多透過人際網絡所構成的安全網因應種種目前問題及退休準備。這種情況下，退休制度便不是一般民眾所重視的，再加上對制度、政府的各種訊息，對勞退新制便少有正面態度。對照第三章可以發現，政策過程中一直存在的討論對象，也就是勞工，其實是一種想像中的行動者。真實生活中的行動者對工作有不一樣的詮釋方式。再者，政策的正當性說詞所考量的範圍，也與一般民眾所考量的範圍不同。也就是說，對制度的詮釋不同、行動者在應然與實然間有異、政策正當性的說詞與一般民眾的考量點也不同，這種鬆散連結之所以存在，與一般民眾在詮釋上認為退休是自己的事、在行動上則不斷在由行動者所構成的安全網絡內進行交換相對應。

第五章處理的是制度與高齡社會的問題。制度為何有預期之外的效果，是本章要處理的。首先，第一節說明制度與民眾感受(或實際保障)的落差。伴隨著政府各種正當性的宣傳，勞動檢查與勞保局稽查是保障制度運作的手段。我以高薪低報為例，說明這些手段有其極限，而經企業中介後的結果，才是一般民眾對制度的感受。企業有各種降低成本的方式，政府的手段有限，最後責任仍落在一般



民眾身上，但一般民眾在各種考量之下是否會主動檢舉值得思考，畢竟工作是鑲嵌在行動者生涯、意義(也包括由此產生的行動者網絡)之中的，一般民眾並非僅考量法律的規定。第二節則說明政府視角的盲點。我以勞退提撥率、基金績效的宣傳說法為例，說明制度視角是一種橫切面的趨勢數據，但對制度與一般民眾而言，重要的是職涯的軌跡。由於缺乏大規模的生命史追蹤調查，我以近十年華人家庭動態研究計畫的追蹤資料說明職涯的差異，由此反應出政策制定者心中想像的典型勞動生涯，較近於軍公教的情況，非一般勞工。第三節則說明政策的非預期後果。透過前二者的討論可見，政府對政策的宣傳，掩蓋了最需要保障的一群人：職涯不穩定、薪資低的勞工。由此可見最需要受政策保障的一群人，反而被政策所忽略。

第六章回應本論文的研究問題。首先，統整前三章的分析，回應制度設計背後的原則為何？對一般民眾來說有何幫助？真能因應高齡社會？。再者，由這樣的回應方式我們便可以見到文化轉向的重要性：讓我們見到文化影響制度軌跡、制度社會效果的作用。也就是運用文化轉向的特點，對勞對新制進行剖析，具體化文化轉向的內容、強調需求面的福利(政策)研究、強調制度分析的範圍(不僅是制度本身，還應考慮制度的社會效果)。第三，在建議方面。退休經濟安全是生命歷程的議題、是身分的議題，由勞工薪資出發的政策嫁接老年經濟安全議題反而忽略最需制度保障的行動者；老年經濟安全的基本線為何是後續必須討論、精算的議題；由於研究主軸的選擇，本研究對階級、族群、性別等不同屬性的行動者受制度的影響差異沒有太多的說明，且對企業的中介作用、勞動市場的變化等沒有太細緻的分析，這些都是後續可以深入研究的議題。

第三章 政策層次的勞退新制




本章從政策的層次剖析勞退新制，討論其制定過程中的討論框架與參與行動者的變動、政策形成後與其他制度間的關係、政府的正當性宣稱，由此回答本研究的問題一。我們該如何理解勞退新制此一制度變遷？舊制度論認為行動者承載著價值而行動但在勞退新制的過程中可見，具各種不同價值的行動者互相競逐的過程，而制度究竟產生了什麼功能似乎在不同脈絡有不同解釋。制度經濟學強調有限理性的行動者，依自身的偏好，透過目標-手段的理性思考而改變制度，但勞退新制在社會保障、財政負擔等不同脈絡間有不同衡量的判準，且達到同樣的目的似乎也有不同的手段。

若從路徑依賴的角度來看，同樣也有不同的解釋方式。若與舊制相比，舊制施行上的問題的確造成勞工退休金改制的展開，但勞退舊制是確定給付，而新制是確定提撥。若從台灣的社會保障方式來看，社會保險可以說是台灣歷史最為悠久的社會保障形式，個人帳戶制則在 1960 年代因經濟的考量浮出檯面，而屬於社會保障一環的勞退新制卻是個人帳戶制。若從議題興起的時機點來看，1990 年代勞退新制的討論受國民年金議題熱議而興起，但相對於社會保險制的國民年金、勞工保險退休給付，勞退新制再次的不同調。或許我們需要對路徑依賴、制度變遷有更細緻的分析方式。

本研究則從行動者、文化、所處的脈絡分析制度的過程。本章討論的是制度層次，政策行動者。在後續的分析中將可以看到各種文化因素的作用，議題討論時的框架的改變影響了參與討論的行動者組成，而制度完成後的正當性宣稱也在此框架下提出。也就是說，在進行制度的比較、行動者間的互動、評價制度的成效之前，我們應該先觀察參照點的變化。同樣的事務在不同的框架下有不同的詮釋。

為回答研究問題一，本章將依續說明勞退新制的制度過程、與其他制度間的關係、正當性的宣傳。第一節將討論勞退新制的制定過程，觀察經濟思維下的個



人帳戶制如何進入社會保障範圍下的勞工退休制度討論，並進而成為今日的勞工退休制度。在台灣，社會保險有悠久的歷史，針對勞工退休制度的討論，也在此脈絡中進行；而個人帳戶制首次成為社會討論的議題則是在經濟需求的情況下出現。1990 年代，一方面勞基法下的退休制度在實務上看的到卻領不到，制度施行上出了問題，二方面隨著年金議題的討論，勞退改制開始 14 年的改制過程。在此過程中可以見到個人帳戶制漸漸取代社會保險制的過程，在此過程中，一方面討論的框架從保障的議題漸漸成為經濟議題，主導議題、參與討論的行動者也由支持社會保險者逐漸轉為支持經濟考量者。討論的方式改變、行動者亦有所變動，而使得個人帳戶制成了受偏好的制度設計，成為今日的勞退新制。

勞退新制實施後，配合後續改制的勞保、國保等年金給付，勞退新制成了勞工的退休安全網之一。第二節的分析將可見到，隨著希臘破產的國際事件與台灣勞保破產的疑慮，2009 年之後的年金討論，一方面與人口老化等議題扣連，另一方面討論的方式更加地限縮在政府財政與勞工相對於軍公教的保障差異的問題。在這樣的討論方式下，勞退新制成了保障制度中的一環卻不必被整體討論的制度。

這樣的發展過程，展現出政府對老年經濟安全保障的看法。由第三節可見，對於勞退新制的宣傳，主要的方式是透過與舊制的比較：從看的到、拿不到，到新制的看的到、拿的到；而各部門也有相應的績效指標來宣傳勞退新制的成效：勞退基金的提撥率與規模、基金的績效表現、勞動檢查與勞保局稽查等。至於何謂老年經濟安全保障，則是用退休後可領年金的薪資替代率加以宣傳。也就是說，勞退新制所謂的老年經濟安全保障，指的是較於舊制至少領的到，而且年金一定的替代率水準。在這樣的制度設計與宣傳背後，反應了政府對老年經濟安全的看法：是一個經濟問題、個人與政府都有責任、勞退新制沒有財政問題、而勞工則被視為具有家庭支持、薪資持續成長而累積年資的行動者。



第一節 勞退新制的文化框架

一、制度過程

台灣自 1950 年代便陸續有各種社會保險出現。不論是 1945 年國民黨第六次全國代表大會通過之四大社會政策綱領、或是憲法第 155 條，這些都表示在政府的規劃中，社會保險是社會安全的主要制度(郭明政，1994、詹火生，2011)。在具體的政策方面，1950 年，勞工保險開辦後，陸續有了依各種身分而施行的保險制度，如 1953 年的陸海空軍人保險條例、1958 年的公務人員保險法等。除了 1995 年的全民健康保險非針對特定職業，基本上台灣的社會保險特點是依不同職業別分立的制度架構(詳見林萬億，2012，第六章)。可以說，台灣的社會保險制度有相當的歷史，在政策端也有相當的正當性支持。

個人帳戶制首次出現則是在 1969 年左右的經濟議題中浮現，最後在勞工退休制度(勞工保險)的討論中被擱制。1969 年 9 月，行政院準備推動全民儲蓄方案草案，預計仿照新加坡的公積金模式，範圍包括全國所有受僱員工，按月提撥一定金額，政府有效運用後，待該員工離職時一次發給。對此，財政部的說法可見以下報導：

財政部為加強國民儲蓄，有效收縮通貨供應，藉以穩定經濟及增進受薪人員之福利，保障其老年生活，已制定公積金條例草案，報請行政院核議。

財政部說，所謂公積金制度，與一般所稱社會安全基金性質相似，但辦理則較為簡單。此制之特點，在其繳款率可以配合經濟社會發展情形及負擔能力，隨時調整，而且不需要繁複之計算，易於廣泛實施，以迅收匯集資金之效果，故特別適宜於開發中國家採用。(聯合報，1974/10/21。

2 版)

公積金的提出雖然是為了促進經濟發展，但強迫儲蓄的資金在受僱者退休後可領回，因此也與老年經濟安全等概念扣連。政府也開始考慮以公積金做為勞工退休制度的可能，但當時反對勞工退休採公積金制度的保險學者們則認為，現有

的勞保制度雖有可改進之處，但基本上是較公積金進步的模式。最後，在 1982 年 8 月，行政院勞工退休基金制度專案小組決議將公積金擱置，初步擬定應建立一個永久性的、強制雇主提撥(但勞工也需依比率提撥)的勞工退休基金³⁸。

1990 年代福利成為焦點的脈絡下，個人帳戶制與社會保險再次於勞工退休金議題中交鋒。1990 年代社會福利的呼聲興起。國民黨的執政局勢受社會運動、政治運動的挑戰開始鬆動，在後二者的驅動下，相關福利議題成會社會熱議焦點。1992 年，民主進步黨新潮流系的蘇煥智，在簡錫堦(屬勞工陣線)的策劃下，以養老年金的社福政見成功當選台南縣立法委員。此成功策略成了當時民進黨的選舉主軸，也激起執政的國民黨一連串的反應，並帶起了相關福利團體的活躍。各種福利的呼聲以及討論紛紛出現。總之，年金相關議題，成了重要的政治、社會議題(見，林萬億，2012，第二章；陳政亮，2007)。

勞工退休金的改制，便在這樣的脈絡中展開了大約 14 年的漫長討論，而個人帳戶制(或稱公積金制)、社會保險制(或稱附加年金)二者間的交鋒，則是勞退改制的主要議題。

值得注意的是此時勞工團體的動作以及整體脈絡。年金議題成為社會的熱點，可以說是民進黨新潮流與勞工陣線的合作，但隨後，工運的主要議題著重在地方產總、全產總的成立上；雖然在全產總的成立後(2000 年)，國民年金、勞工附加年金成了重點，但總體看來，勞工團體發聲的地點，除了刊物及各種工運外，便是各個集體協商的會議；至於勞工退休金條例進入立法院後，除了對此議題的影響力低之外，勞工團體除了各別的抗爭議題外，勞動三法更是重要議題，因此分散了勞工退休金的對抗(陳政亮，2007)。除了受各種議題分散了勞工團體的發聲力道之外，發聲位置的差異，也產生了不同的影響。各種集體協商的會議，可以說是議題網絡，各團體皆有發聲、影響的能力；但是在行政院及後續立法院的審查，

³⁸ 公積金與勞工退休相關報導見：聯合報 1980/06/25、經濟日報 1980/06/28、經濟日報 1980/06/29、聯合報 1982/09/01。

則是政策社群的模態，勞工團體的作為便難有影響力(馬財專、孫澤弘，2011)。也就是說，政策社群的內部影響力大於外部的各種宣傳與抗爭。

另一方面，雖然熱議年金看似普世，但 1990 年左右整個討論的框架還是以身分作為區隔。雖然在立場上貼近，但細部的路線上，勞工陣線與民進黨仍有不同。

1993 年，簡錫堦便稱：


目前勞陣的階段性目標是推展『福利國家』，這與民進黨的『福利國家』不同：民進黨只是要資源重分配，把軍公教的優待平均分攤給大家，不敢對資本家挑戰；但我們會批判現有體制不敢對資本家課重稅，澄清真正的『福利國家』定義，讓勞工知道『他是國家的主人，國家應為人民服務什麼』。(自立早報，1993-05-03)

另一方面，在實際政策的推動上，雖然透過政治的對抗，讓各種福利制度在 1990 年代得以成形，但是“制度的路徑依賴，台灣的社會福利仍不脫以身分別為基礎的社會保險……故僅能稱之為身分區隔的片段式生產主義福利國家”(林萬億，2012，頁 72)。在這種以身分做為區隔的情況下，勞工團體成了勞退討論的行動者，而非其他的社會福利團體，或者說其他社會福利團體則聚焦在各自身分下的相關福利議題，加上主要討論的行動者，也就是勞工團體，在能量上、位置上的差異，所能產生的影響便較為片段。

因此，1990 年代開始的勞工退休金爭議，我便以行政單位為主要焦點，專注在個人帳戶與社會保險的對抗上，來討論此一過程。以下的討論、事件表主要整理自：徐國淦、高泉錫，2006；行政院勞工委員會，2011；林志信，2005；若有個別資料來源則另行註明³⁹。

(1)1988 年提議公積金制與駁回。中華民國工業總會、中華民國總工會建議個人帳戶制，以因應中小企業壽命較短、勞工轉職年資中斷等問題。勞委會反對，理由為：勞工若不欲久任同一單位將間接導致缺乏敬業精神反而不利中小企業、目前勞基法退休制度已施行，制度轉換複雜(中央日報，1989/04/06)。

³⁹ 相關過程亦可參考附錄三。




(2)1990 年甲乙丙三案。1990 年勞委會主委趙守博開始研議修改勞工退休金制度，8 月時行政院長郝伯村至勞委會視察，指示勞工退休金一次發放保障不足，應按月或季發放。8 月 22 日起舉辦數場研討會，提出公積金、保險制、改進原制的甲、乙、丙三案供討論。會中共同的決議是退休制度改採年金制而由政府負擔大部份的勞工退休生活，至於過渡期間則暫以公積金制替代(聯合報，1990/08/29、經濟日報，1990/08/29)⁴⁰。最後勞委會改推附加年金制，送立法院，但立法院以勞基法尚未完成修法為由擱置。

(3)1993 年勞委會研擬。勞委會主委趙守博決議再次討論退休制度，6 月 4 日邀勞資官學討論“研商勞動者老年年金保險規劃之報告”，資學雙方建議改採公積金，全國總工會反對此提議。最後決議朝附加年金制規劃。當時不論是勞委會或是經建會，基本立場是採社會保險，勞雇共同分攤(聯合報、1994/05/09；中央日報、1993/11/08)。相關討論至 1994 年底送至立法院後，再度遭擱制。

(4)1996 年行政院指示研議。1996 年 11 月行政院副院長徐立德、秘書長趙守博舉行專案會議討論“勞動基準法亟需修正條文”，決議勞工附加年金公積金制度涉及範圍重大、不宜納入、另案討論，同時決議請經建會邀相關部會研究規劃公積金制度。再度停擺。

(5)1996 國家發展會議後勞委會立場轉變。12 月 28 日國家發展會議落幕，經發組決議：建立妥善之勞工退休制度，增定國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制。1997 年經建會依行政院指示進行協商。此時基本上勞委會仍持附加年金制的立場，而經建會則改採公積金的制度(經濟日報，1997/05/12)。5 月 15 日，謝深山卸任，勞委會主委改由許介圭擔任，推公積金制的「勞工退休金條例草案」，受勞工陣線與工人立法行動聯盟的反對；隨後，提出公積金與年金保險制度並行的想法(經濟日報，1997/10/05)。但許介圭在 1998 年 2 月 5 日去職，詹火生接任

⁴⁰ 全國工業總會、全國商業總會、全國總工會、勞資關係協進會、勞動倫理基金會。張國安(工總)、謝來發(工總)、邱清輝(總工會)、張志銘(學)、王家鈴(學)、張天開(學)、王家銓(學)、陳飛龍(協進會)。唯一反對的是張曉春(基金會)，主張雇主不能將對勞工的照顧責任推給政府。



勞委會主委。詹火生批評許介圭的附加年金計畫，支持公積金制。對此，行政院國民年金規劃小組由於已將勞工退休金視為職業保障的一部份，因此由勞雇雙方決議，政府採不介入的立場。1999年6月21日行政院專案小組完成公積金制的勞退草案審查，送至行政院。

(6)2001年全國經濟發展會議。決議“建立勞工退休個人帳戶制度，以避免轉業年資中斷，並保障中高齡勞工之就業”。勞工陣線、工人立法行動委員會反對個人帳戶制。勞委會依此規劃個人帳戶制的版本。


(7)2001年經濟發展諮詢委員會。「確定勞工可攜式退休制度，以保障勞工生活權益；雇主提撥費率由2%至6%採取漸進式調整；勞工可以自己選擇個人帳戶制或附加年金制，但不管哪一種方式，都以不增加政府財政負擔為前提；選擇個人帳戶制勞工可自行相對提撥，附加年金制若費率超過6%部份，由勞工自行負擔，強制提撥，但在勞工提撥部份則研議給予免稅」。同時確立了個人帳戶制、附加年金制、其他可攜式年金三軌並行。

(8)2002年草案送審。行政院於3月1日將草案送至立法院，開始了立法院的審查過程。在過程中，附加年金制消失，最後形成今日的勞退新制樣貌。

二、對過程的解釋

我們究竟該如何解釋個人帳戶制與社會保險制的爭議過程？既有研究可以給我們一些初步的理解。既有的研究可分為三類：政策過程、國家中心、意識形態。這些研究點出了國際間意型態、社會層次的政治經濟等面向、政府本身立場與行動、政策過程中主觀客觀因素等的作用，認為這些因素共同促成了個人帳戶制的勝出。


第一類為政策過程研究。這類研究認為，參與政策協商的行動者及協商過程所處的場域，是制度變遷的原因。在研究與分析模式方面，這類研究先定位出利害關係人，也就是能影響政策制訂、參與討論的行動者。接著討論行動者彼此間的立場與互動過程，並分析行動者互動產生的網絡關係樣貌、互動所座落的場域



等，以此解釋制度的結果。孫澤弘、馬財專等人的研究便是具體例子。孫澤弘(2006)指出，在經發會召開時，產生的議題網絡特性，也就是各種立場的行動者都有一定的發言空間，讓年金保險成為選項之一，產生三軌並行的決議；但進入立法院委員會審查階段，則變成政策社群，也就是由政府各部門、立法委員等為主的決策模式，支持年金制的主要行動者(勞工團體)被隔離在政策社群之外，缺乏影響能力，因此產生今日的勞工退休金制度。接著，馬財專與孫澤弘(2011)認為，這種政策社群的過濾作用，顯示出台灣的政策制定仍帶有國家主導(state-leading)的色彩。

國家在政策過程的角色為何？這便是第二類，也就是國家中心論所欲討論的。這類研究基本上同意政策過程研究的說法，認為制度是一種行動者間互動的結果，但強調的是，一方面國家本身也有立場，也主動參與政策協商，二方面先前的政策樣貌，也影響了相關政策後續修正的可能。因此，勞工退休金條例的樣貌，除政策行動者彼此競爭的結果外，國家的作為(或不作為)，也是重要因素。葉書毓(2005)、唐文慧、葉書毓(2006)便認為，勞工退休金條例之所以能夠通過，除了立法委員有改革共識外，政府的角色轉變也是關鍵。經發會中，針對退休金的討論前提之一便是不增加政府負擔，會後的三軌並行制共識的確也不影響政府財政支出，因此政府利益得到保證。在此情況下，政府便可從協商的參與者轉換為協調者的角色，行動者間的互動關係由原本勞資政三方競爭，轉變為勞資雙方以及相應的勞工委員會、經濟建設委員會等政府機構彼此協調。因此勞工退休金條例得以通過。

第三類則強調意識型態。同樣地，這類研究也同意包括國家在內的政策行動者、互動發生的場域等，是制度變遷的重要解釋因素。但此類一方面認為參與政策協商的各種行動者，是各種意識型態的載體，二方面認為整體性的社會、政治、經濟結構，以及全球情勢等，都必須納入考量。因此，整個政策過程可視為一種意識型態的對抗，伴隨著同時期各層次(地方、社會、全球)的政治、經濟情勢，造成了制度的樣貌。可以說，勞工退休金條例代表的是一種新自由主義的勝利。第

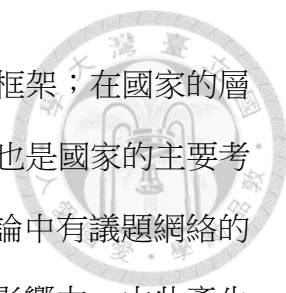


一類可以郭明政(2006)、陳政亮(2007)為代表。在時空背景方面，兩者都強調國內政治環境的情況，最主要的便是選舉以及法案爭議。與政策過程、國家中心等類研究不同之處，在於郭明政、陳政亮都強調集體行動者(政黨、政府、社會團體)承載了特定的意識型態。對陳政亮而言，勞工退休金條例的形成，代表由工運、政黨所抬升的福利想像的衰亡、新自由主義的勝利，因為工運團體以廠場工會為主的性質⁴¹，讓工會對集體性、非直接與各自會員有關的議題，較無力支持，再加上同時間勞動三法的修正議題，讓勞工團體面對過長的戰線，無力支應；政黨方面，福利的想像為民進黨所吸收，做為一個組織，政黨仍有其他主要目標、走向，因此也無力抬升台灣的福利想像。對郭明政而言，勞工退休金條例的結果，除了各種選舉、政治的考量外，學術知識也是必須考量的因素。郭明政指出，在討論勞工退休金條例的過程中，包括學界在內的各種行動者，各自巧妙地運用(或者說誤用)國外學說做為辯護自身立場的依據，這也顯示出台灣在國際知識交流上的相對孤立，才讓這種援引國外學術的手段得以達成。

至於強調國家意識形態與國內外政治經濟環境共同作用的研究，可以施吟秋(2009)做為一例。她認為，在討論退休金改制的期間，國內外的經濟政治等局勢是影響勞工退休金條例的重要因素。在國際因素方面，當時的主要特徵便是新自由主義風潮的興起以及福利國家財務困難，另一方面，其他國家或國際組織所推動的具體措施，也是台灣討論退休金時的援引對象，譬如世界銀行推廣多層老年經濟保障模式、新加坡採行的公積金制度等。在國內方面，當時台灣的政府的主要考量是經濟成長，也就是"拼經濟"。在上述種種經濟政治等條件下，讓個人帳戶制具有優勢，因此勞工退休金的改制由最初的年金保險模式，轉變為企業與勞工層次的提撥問題。

綜合說來，在各個層次上的因素聚合下，產生了個人帳戶制勝出的條件。在國際層次上，新自由主義風潮的興起、福利國家財務困難、國際實例(世界銀行推

⁴¹ 對於國內勞工團體的討論，可見邱毓斌(2010、2011)



廣多層老年經濟保障模式、新加坡採行的公積金制度)是基本的框架；在國家的層次上，除了拼經濟外，透過選舉而炒熱的年金議題(見前節說明)也是國家的主要考量，因此政府在政策上有一定的立場。雖然，在政策過程的討論中有議題網絡的特性，但在政策的規劃時期則成政策社群，過濾了社會團體的影響力，由此產生了國家對政策的影響力。這些因素的整體框架，如第二章文獻回顧圖一所示。

三、文化、行動者、場域

但是，上述的研究仍無法清楚說明一些待解的議題，這些議題需要從文化、行動者、場域三者的特性加以說明，並考量政策過程說文化框架的轉變。也就是說，要觀察行動者在何處提出什麼主張、爭奪正當性以影響政策走向。

第一個問題關於社會團體。既然，退休金的受惠對象是老年人，為何參與討論的主要是勞工團體，而老年相關的團體少有發聲？以新聞資料來看，老人福利聯盟在 1993 年成立，雖然在 2001 年時，曾與勞工陣線結盟呼籲支持附加年金政策，但在政策上主要仍著重於老人福利法、國民年金的議題上；至於敬老年金福利聯盟，則專注在國民年金的議題⁴²。至於 1996 年的國家發展會議、2001 年的經濟發展諮詢委員會，勞退的討論則是在經濟發展的相關分組中討論，與社會福利等議題不同。因此，可以說勞工退休制度，是經濟議題、是勞工與雇主間的議題，而老年經濟安全相關的議題。可以說，以身分為區隔的討論方式篩選了參與討論的行動者。

既然是勞資雙方的議題，則必須觀察勞工團體的行動。唐文慧、葉書毓(2006)認為，相較於國民年金議題社會團體的影響力較小，在勞退議題上勞工團體影響力大。但，若此，為何勞工團體偏愛的附加年金制度，在政策過程中節節敗退？部份的原因如前文所述，勞工團體除了必須處理各種勞資爭議，在 1990 年代更需專注於產總的成立，在 2000 年時期則必須投入勞動三法議題中，因此，抗爭的力道被減弱。另一個因素是發聲的位置。從新聞資料觀察，相關勞工團體還是時常

⁴² 聯合報(1995/06/14)、聯合報(2001/12/20)、中國時報(1993/10/05)




爭取發聲的機會支持附加年金政策，但發聲的位置造成影響力的差異。在勞退改制初期，勞委會主委趙守博、謝深山都是附加年金制的支持者，這與勞工團體的立場接近；隨後，大約在 1997 年左右，經建會的影響力加大，當時勞委會雖草擬個人帳戶制版本，但許介圭隨後仍拋出個與附加年金制並行的想法。在此時期，可以說勞工團體的意見仍有影響力。1997 年之後，勞委會主委詹火生、經建會皆支持個人帳戶制，儘管勞工團體仍然持續發聲，在 2001 年經濟發展諮詢委員會時，附加年金制仍在共識之中，但隨後進入立法程序後，勞工團體的影響力大大降低，附加年金制消失。也就是說，勞工團體雖然有其影響議題的能力，但是對行政部門的內部運作，立法審議過程等較封閉的場域，仍無法發揮作用。

總之，勞工團體在討論的框架上與老年福利團體有了區隔，在發聲位置上又無法進入政策社群之中。

第二個問題是行政部門修法的內部動態。政府的立場也非一成不變的。制度進入政策社群模式後，討論的行動者有限，但不可忽略的是，附加年金與個人帳戶制的競逐，在歷次草案的規劃中也各有勝負。從外部看來，在許介圭以前，附加年金制是勞委會的偏好；在 1997 之後，則是個人帳戶制。但從勞委會內部研議的過程來看，個人帳戶制在初期便是優先選擇，一直到 1997 年左右，才成為外部觀點中的主流。

1990 年勞委會研修勞基法，成立專案小組進行研究。當時是由保險學者吳凱勳負責社會保險(確定給付制)、經濟學者單驥負責個人帳戶(確定提撥制)、法學者張志銘負責現制改進、勞工法教授陳繼盛主持。當時認為若將勞工保險年金化，則勞退制度也可改為附加於勞工保險上的附加年金制。最初，優先順序是附加年金制、個人帳戶制，現制改革困難度高因此捨棄。但當時單驥相當堅持個人帳戶制，因此，最後研修小組提出時，以個人帳戶制為優先。由於當時的勞委會主委趙守博支持附加年金制，因此公聽會組成上多為支持社會保險者，因此公聽會結論以及最後勞委會決議，皆朝附加年金方向研議。時至許介圭任主委時期，個人



帳戶制又成為研議的方向。但全產總等勞工團體等團體成功施壓，因此個人帳戶制無法通過。2001年經濟發展諮詢委員會時，個人帳戶制與附加年金制仍然在拉扯，因此最後決議都保留。勞退新制進入立法院審查後，主要推動的立委是沈富雄，而沈委員在委員會審查時勞委會也提供了相當多的資料，最終讓法案通過。


可見，從內部來看，個人帳戶制一直存在，隨著討論的框架、行動者的組成情況改變而漸占上風。儘管在1997年以前勞委會主委的立場是社會保險制，但個人帳戶制並沒有因此消失。主要的支持者單驥，除了是勞委會研修小組成員之外，也在經建會(今日的國家發展委員會)有相當的影響力。單驥在1993年、1996年在經建會會刊「經社法制論叢」中各有專文強調個人帳戶制的優勢。這些早期持續的努力雖然與勞委會主委的立場不同，但隨著經建會的影響力漸強，個人帳戶制亦漸占上風。

經建會漸漸有規劃制度的影響力後，勞工退休制度便在經濟的框架下進行討論，參與內部討論的與會者組成也發生了改變。譬如1997年，經建會依行政院指示進行協商勞工退休制度時，便說明公聽會中多數人皆贊成公積金制，因：

1. 企業退休金是工資的一部份，如果採社會保險制，對於未就業者不公平。
2. 國民年金制度設計中，基礎年金已採社會保險制，而且健保、勞保也採社會保險，企業退休金屬附加年金，可以不必再進行所得重分配，以免所得重分配情況過重，削弱工作意願。
3. 以公積金制度運作，可以迅速累積大筆資金，但用社會保險方式，則是累積大筆政府負債，前者對經濟發展較為有利。(聯合報，1997/05/14)

對比受訪者(31)表示1990年時，勞委會舉辦的公聽會多為支持社會保險者，2001年時，便有學者批評到行政院審查規劃勞工退休金條例草案過程“被財經學者把持，立法過程草率，要求公開辯論”(聯合報，2001/12/20)。

綜上可以發現，行動者、場域、文化三者的互動。隨著制度過程的發展，勞工團體儘管仍然不斷發聲，但影響能力漸低。整體看來，勞退制度的改制，討論



的框架從早期的提供勞工保障，漸漸的轉為經濟考量。不造成政府負擔、勞工自行負責成了政府的基本立場，而討論的成員，則從早期公聽會時多為社會保險制的支持者，到後來則多為個人帳戶的支持者。

由此，同時是老年議題一部份的勞工退休，成了經濟議題下的勞工議題，保障原則最後則成了不造成政府負擔的原則。在解釋框架下的變化下，形成了今日的勞退新制。




第二節 勞退新制與目前年金改革

從 1990 年代的年金議題至今，老年經濟安全保障一直是重要議題，但勞退新制卻處於一種既屬於老年經濟安全的一環卻又不需討論的位置。勞退新制實施後，勞保年金給付、國保年金等陸續實施，成了今日所謂的勞工三大年金。而隨著勞保破產、(被解釋為社福過優而導致的)希臘財務危機、人口老化、政府財政(政府破產、不可債留子孫)等事件與想像，年金改革成了近年重要的議題。但是，討論此議題的模式，仍然是身分間替代率高低的比較，以及如何降低政府負擔的討論，也就是在身分-經濟軸線上來理解年金改革、老年經濟安全議題。在此框架下，勞退新制雖屬於老年保障的一部份，也被認為不具集體保障的功能，但被視為無關政府財政的問題，因此，處於一種被提及但不用處理的位置。

一、併入老年經濟安全保障的勞退新制

勞工退休金的改制可說得益於 1990 年代老人年金議題，但發展上則分道揚鑣。除了勞基法退休制度的既有問題外，1990 年代因社會、政治等種種因素啟動的國民年金議題，從事後觀之，可說是促成改制成功的一個因素。但同樣是老年經濟安全制度之一的勞退新制，與國民年金的發展則可說是不同方向。從內部觀之，勞委會的研議小組在初期，便將單驥主導的個人帳戶制列為優先選項。儘管初期的勞委會主委堅持社會保險的模式，但隨著後續的勞委會主委不再堅持、勞退改制的主導部門也由勞委會轉至經建會後，個人帳戶制便成行政院版勞退條例的主要內容。至於國民年金的發展，雖然經建會仍曾經試圖提出個人帳戶制的國民年金，但在 2002 年 5 月的第三次全國社會福利會議中，遭林萬億與社會團體等的反對，隨後便維持社會保險的制度設計(林萬億，2012，頁 328；陳琇惠，2007)。

個人帳戶制的勞退新制，成了老年經濟安全制度中的一環。2005 年勞退新制實施後，2008 年 10 月 1 日開辦國民年金，2009 年勞保老年給付年金化，成了今日所謂的三大年金(見：勞工保險局網站)。簡言之，三大年金基本的運作方式是，在勞工有工作時，便在勞工保險以及勞退新制下累積退休後的保障，若勞工因失



業等在退休前停止工作，便進入國民年金的制度下，自行繳交國民年金保費。因此，在勞工退休時，除了勞退新制個人帳戶所累積的金額外，還可能有勞保、國民年金的退休給付。

為了說明勞工身分所對應的各種保障，在此先簡介勞退新制的運作模式，接著觀察勞退新制與其他制度的配合狀況。勞退新制的基本運作模式為：若屬於勞動基準法下的勞工，雇主每月除了給予薪資外，必須另外提撥薪資 6% 的金額至勞工的退休金專戶，該專戶屬於勞工，因此不受勞工工作轉換等的影響。除了雇主必須為勞工提撥之外，勞工也可以選擇自行提撥 6% 的額度至該專戶；若不屬於雇主強制提撥的工作者，譬如實際從事勞動之雇主、自營作業者、受委作工作者及不適用勞基法之勞工，也可以自願參加勞退新制。待勞工滿 60 歲時，便可從專戶中提領退休金。若勞工年滿 60 時，提撥的年資不到 15 年，則一次領回；若超過 15 年，便可以領年金。所謂的年金，指的是待勞工滿 60 歲時退休專戶所存的金額，依平均餘命的時間定期發給。萬一該勞工在 60 歲以前失去工作能力，也可領回退休金；若該勞工在 60 歲以前或在預估的平均餘命歲數之前死亡，則由遺屬或遺囑指定請領人請領剩餘之退休金。

在制度的配合方面，勞退新制鑲嵌在各種保障之中。照行政院勞工制度改革網的說明，對於老年經濟安全的保障，我國採用的是一種多層制度的模式。在第一層，我們有各種社會救助提供最基本的保障；第一層即法定的公共年金，對勞工來說即為社會保險性質勞工保險；第二層為法定職業退休金，對勞工來說即是個人帳戶制的勞退新制；第三層則是商業年金的部份，也就是勞工日常薪資的儲蓄或者購買各種保險所得到的保障。也就是說，除了勞工自行規劃的退休準備外，政府有勞工保險、勞退新制的保障制度規劃做為保障，若仍有經濟不安全的情況，則有各種社會救助的辦法。



表 3-1 三層體系簡表

| 類別 | 內容 |
|-------------|-----------------|
| 第三層：商業年金 | 個人儲蓄、商業年金 |
| 第二層：法定職業退休金 | 勞工退休金、軍公教退撫基金 |
| 第一層：法定公共年金 | 公教保、軍保、勞保、農保、國保 |
| 第零層：社會救助 | 中低老人生活津貼、榮民就養給與 |

資料來源：整理自國家發展委員會(2014)。

在制度的涵蓋範圍來說，我們可以大致以參與人數來觀察。下表是國家發展委員會於 2014 發表的老年經濟安全制度專刊所做的整理，以軍公教、勞工為主：

表 3-2 三層體系簡表-負擔比率與人數

| 身份 | 第一層法定公共年金 | 第二層法定職業退休金 |
|------|----------------------------------|--|
| 勞工 | 勞工保險(DB) 974.6 萬人 20-70-10 | 勞退舊制(DB) 337.7 萬人 0-100-0 勞退新制(DC) 579.9 萬人 0-100-0 |
| 軍人 | 軍人保險(DB) 22 萬人 35-*-65 | 軍公教人員退休撫卹制度(DB) 62.2 萬人 |
| 公教人員 | 公教人員保險(DB) 59.4 萬人 35-*-65 | 35-*-65 |
| 其他 | 國民年金保險(DB) 59.4 萬人 60-*-40 | |

說明：各格各行分別為制度名稱、該制度所包括的人數、該制度的分攤方式(一般民眾-企業-政府)

資料來源：國家發展委員會(2014)

其中必須說明的是，所謂的 DC，指的是確定提撥制(defined contribution)，也就是被保險人每月定期提撥一筆金額，退休後領回；DB 則是確定給付制(defined benefit)即約定被保險人退休後可領取一定金額的退休金(詳細說明可見單驥，



1996)。

從上述的對比，勞退新制已不具社會保險的性質。以勞工的身分來說，重點在於勞保、勞退、國民年金，也就是俗稱的三大年金。在三大年金中，勞保、國民年金都是社會保險的性質，但勞退雖然是年金制度，但已沒有社會保險的性質，是一種單純的雇主提撥、強制儲蓄的制度。

二、脫離老年經濟安全改革的勞退新制

2009 年時，希臘引爆的歐債危機讓人們關注各國政府的財政問題。2009 年 10 月，希臘國會大選後泛希臘社會運動黨(PASOK)上台，重新估算經濟指數後發現，公共赤字的部份占國內生產毛額(GDP)的 12.7%(前任政府估計的數字為 8%)、政府負債則為GDP的 113%。龐大的債務引發了市場的信心下降。信評機構惠譽(Fitch)至 12 月時，將希臘的債信評等由A調降至A-、再降至BBB+。市場上對希臘的信心消失，不僅讓債市產生波動，股市、匯市都受到影響而震盪。隨後，幾個歐洲負債較高的國家也同樣受到重創。於是，一個政府的財政是否健全，成了近幾年的重要議題⁴³。

希臘政府的財務問題成因最後連結到福利政策與公務薪資等問題。媒體對希臘的債信危機的分析，有許多不同的切入點，不論是從鉅觀面的討論 2008 年金融海嘯的影響，或是個別國家內部的經濟、政治、社會狀況等，例如，中國時報(2010/04/30)便有報導歸納五大因素：不合理的退休制度、浮濫的公務員津貼、訛詐政府的企業、大量半官方的委員會、高居不下的國防支出。也有報導指出，影子經濟(shadow economy，也就是非正式經濟)也是成因，當時勞工與企業逃漏稅的規模便達希臘 GDP 的 10%(聯合晚報，2010/08/01)。當然，政府的常期貪腐也常被提及(例：經濟日報，2010/05/10)。儘管歐債問題成因複雜，但在台灣便成了檢討退休制度的警示。例如，前衛生署長葉金川便在 2012 年 2 月 19 日投書中國時報：

⁴³整理自中國時報(2009/10/06)、經濟日報(2009/11/23)、經濟日報(2009/11/30)、經濟日報(2009/12/09)；相關分析可見：歐陽承新，2011；盧倩儀，2014；趙永祥，2012。

「改革退休制避免希臘化」。該文指出，歐債的成因就在於南歐經濟體不佳，但卻想要擁有北歐的高福利政策，加上公務員龐大的支出、老年人口的問題，種種因素都是台灣必須注意之處，因此，必須重新檢視軍公教、勞保、國民年金、老農津貼等政策，文末更以下文做結：

台灣要追求一個公義的社會，不管是從國家整體財政看，或是為子孫著想，政府都必須拿出魄力，前瞻性的提出改革方案。如果「少子化」是國安問題，「不合理的財務世代移轉」更是國安問題，為避免台灣過幾年就跟南歐國家一樣，面臨無法收拾的國債危機，改革是必然的，只是何時改的問題。(中國時報，2012/02/29)

這樣的連結關係，是 2010 年間的常見論述。

除了國際事件做為背景，台灣的勞保危機則是近年國民年金改制的重要事件。

2012 年 10 月 9 日，勞保可能破產的消息浮上檯面：


攸關 940 萬勞工的勞保基金潛藏債務高達 6 兆元，但行政院上周四完成「勞保條例修正案」草案，其中勞委會提報的政府逐年編列預算補助勞保基金財務缺口，以及「政府負完全責任」相關條文，由於財主單位以政府財務困難為由反對，最後全部遭行政院刪除，形同放任勞保基金財務危機，暫不處理。

另一方面，勞委會最新財務精算報告已經出爐，結果顯示，由於人口老化迅速，勞保基金收支逆差時間由民國 109 年提早到 106 年，107 年就吃老本，破產危機也由民國 120 年提早到 116 年，也就是今年 50 歲的人達到請領條件時，就可能面臨基金瀕臨倒閉狀況。(聯合晚報，2012/10/09)

消息一出，造成民眾恐慌擠兌、擔心勞保破產因此申請退休給付(工商時報，2013/01/03)。政府也因此必須作出回應，年金改革的議題再次浮上檯面⁴⁴。

歐債與勞保危機的新聞，使台灣年金改革又成為熱議的焦點。若 1990 年代開

⁴⁴ 當時政府各部門對年金改制的動作可參考薛承泰(2013)。



始，政府便一直有各種工作小組編制以研議年金制度，因應勞保破產風暴，行政院在 2012 年 10 月成立了「年金制度改革小組」，經過了二階段共 246 場座談，以求凝聚改革的共識(賴兩陽，2013；社區發展季刊，2013)。以行政院年金制度改革網上的說明，此波改革有四大原則、五大面向。所稱四大原則為：

財務健全-確保各制度安全現金流量，維持財務衡平、永續經營

社會公平-適度縮小不同職業別間保障之差距，使權利義務能夠對等

世代包容-不同世代負擔合理化，促進世代包容與衡平

務實穩健-訂定合理時程，循序漸進，避免影響社會安定

五大面向為：

所得替代率-合理調整給付水準，減輕年金之財務負擔

保險費率-適度提高費率，反映保險成本

給付條件-檢討退休年齡與給付計算基準


基金運用效率-提高基金收益，挹注保險財務

政府責任-政府負最終支付責任，安定民心

該網所列宣傳手冊更稱，我們正面臨財政懸崖與人口老化的問題，前者指軍公教退撫及勞保的失衡造成國家財政負擔，且台灣是稅收小國但卻是福利(支出)大國，後者指高齡少子的人口結構。總之，改革現有年金政策，非常重要。

分析上述的正當性宣稱背後的基本原則。目前改革的方向，主要是以經濟與身分二個軸線對應人口老化的結構。在經濟方面，也就是指政府財政負擔的問題，基本原則就是如何降低各大退休基金破產的機率，且儘可能在最低政府財政負擔下達成此目的；在身分方面，則是對比軍公教過高的保障，勞工退休後得到的退休金保障過低，應平衡各身分間的保障差距。

在這種經濟與身分的邏輯下，便有其他問題消失在視野之外。第一個問題便是保障的概念。目前的討論多以退休後的替代率做為保障老年經濟安全的指標，而討論的重點在於軍公教替代率過高而勞工的替代率過低。但這掩蓋了一個保障




的根本問題：一個老年人的生活情況為何？又，在經濟方面的需求水準為何？替代率高低畢竟不能等同於是否得到保障，儘管替代率高者很可能經濟生活無虞。但就目前的討論看來，主要還是以經濟的、身分對比的方式來談退休保障，而缺乏基準線究竟何在的討論。同時，這種以替代率討論的方式，也是對老年者身分的保障對應到勞動者的市場位置。也就是說，老年者獲得的保障高低，等於該老年在勞動的生命階段所處的社會位置高低。若順此思維，經濟邏輯下討論年金議題，與「社會福利是讓行動者去商品化」的福利思維似乎有些差別。

若第一個問題是經濟邏輯思考下的盲點，職業身分亦有其盲點。不是所有的老年人口都是受薪階級。從身分的角度來看，軍、公、教、勞、農、漁，各種身分都有相應的退休保障。在制度上，沒有依附於前述各種身分所屬的社會保險者，便歸到國民年金的範圍。但是這些屬於國民年金者，有可能是家庭照顧者、可能是失業者、可能是自營作業者等，這些人的支付保費能力各異，是否有家庭中的其他成員能代為支付也不明確。這些經濟能力的差異皆消失在屬國民年金身分之中。也就是說，以身分分類來提供保障，產生了一個分類上的「其他」類別，也就是國民年金，但這個類別並沒有考慮到內部成員給付保障的能力。

與上述二者相關的問題便是，勞退新制便不在討論的重點。在經濟上，屬於個人帳戶制的勞退新制基本上沒有政府財政上的負擔(見第五章的說明)；在身分上，勞工保險不論在保障程度或財務問題上都較嚴重。因此，勞退新制處於一種既屬於保障體系的一部份，但看似沒有問題因此不需討論的位置。這種情況可以從「社區發展季刊」第 144 期的討論中發現。該期的主題是「年金政策」，各作者的討論雖多少提及勞退新制做為勞工保障的一部份，但主要仍是討論其他社會保險的身分、財政問題。又譬如古允文於 2014 年的研究「我國社會福利體系中之基本所得保障研究」，針對個人帳戶制有此評論：

嚴格而言，個人儲金制(個人帳戶制)並無危險分擔的保險意義及功能，純屬強制儲蓄的性質，並非為具有互助性質的社會政策及社會安全制度範



疇，但對於未有任何社會保障制度(social protection)的受僱勞工，當
遭受老年、殘疾及死亡或其他事故時，對提供某種程度的保障而言，常
被視為社會安全領域中的一種有限保障措施(a limited schemes)。(頁
139，細明體為本文作者所加)

從政策的角度來看，勞退新制似乎成了一種必須提及但不需討論的制度。



第三節 政策的正當性宣稱以及政府的視角

由前二節可見，勞退新制與目前年金制度的分合關係。因勞退舊制無法提領的問題，讓勞工退休金必須改制。1990 年代年金議題熱議，增加了勞退改制的動力。但勞退改制的軌跡，則從社會保險變成年金化的個人帳戶制，並成為了勞工三大年金體系之一，更鑲嵌入依職業別紛立的各種老年年金制度之中。2010 左右，年金議題再次成為熱點，討論的主軸在於政府財政與人口老化之間的關係，而勞退新制雖做為整體體系的一部份，但已不是討論的重點。看來，勞退新制做為老年經濟安全保障的一部份，本身似乎沒有什麼問題。

雖已不是目前改革的重點，但勞退新制推出後，政府各種合法性的宣稱仍然反應了今日政府對於老年經濟安全的想像。因此，本節先說明各種合法性的宣稱，再依此說明政府對於退休的意識型態。

一、政策的宣傳

在各種宣傳中，透過與舊制的對比來說明勞退新制的優點，已成了最常見的說法。例如，行政院勞工委員會勞工保險局(徐國淦、高泉錫，2006，34-41)便比對舊制開始，來說明修法之必要。勞退舊制為確定給付制，雇主應每月提撥員工工資總額 2%至 10%的額度做為準備。待勞工在同一事業單位年資達 25 年且滿 55 歲，或是 10 年、60 歲時，便可領取退休金。領取的額度是以退休前六個月的平均薪資為基準，前 15 年每累積一年年資給予 2 個月的薪資，第 16 年後則每年給 1 個月的薪資，最高雇主應給勞工 45 個月薪資的金額。這樣的制度有六大缺點：

1. 退休要件難成。台灣企業平均壽命為 13.3 年，存活 30 年以上企業僅 10.75%且多為公營事業，一般中小企業的勞工要在同一事業單位持續累積年資有其困難。
2. 無法降低流動率。舊制設計主要期待勞工在同單位任職，降低流動律。但這不僅傷害勞工自由選擇工作的權力，也難因應今日國際、多元化的企業生態。



3. 雇主可能藉資遣逃避支付退休金。因資遣費⁴⁵低於退休金。
4. 退休成本難以估算。至勞工確定退休時才能得知應付金額。
5. 增加企業經濟負擔及資金週轉。平時業主提撥的準備金無法動用，影響企業現金的流動性。
6. 罰責過輕。雇主未提撥退休準備金的罰責為二千元至二萬元間，低於平日應提撥的金額，因此雇主可能選擇接受處法而不提撥。

相對於舊制，勞保局指出，勞退新制則有以下特色(勞動部勞工保險局，2014，頁3-5)：


1. 帳戶可攜。不因工作轉換而中斷年資。
2. 擴大適用對象。凡勞基法範圍下皆為提繳對象，契約工、工讀生皆受新制的保障，且如雇主、委任經理人等，亦可自願參加。
3. 個人自願提繳有稅賦優惠。自願提撥的部份可自當年度個人綜合所得稅扣除。
4. 仍得請領資遣費⁴⁶。舊制僅能資遣或退休二擇一。
5. 最低保證收益。退休金提領時，保證有當地銀行 2 年定期存款的利率，若不足則由國庫補足。
6. 60 即可領取。不論是否仍繼續工作。
7. 遺屬或指定請領人可領死亡勞工之退休金。
8. 雇主成本明確。

總的來說，對照於舊制，勞退新制可攜、可自行提撥(且可節稅)、適用範圍大、領取方式明確，對企業的成本計算也明確。勞退新制在制度面來看，有其進步之處。

不僅對照舊制來看有其進步，勞退新制也配合勞保對工的退休保障有其貢獻。此替代率的指的是一個勞工退休後每月的退休金相對於工作時的收入，一般說來，替代率在 70%左右是普遍認為能夠保障退休後的經濟安全。在勞退新制的部份，

⁴⁵ 舊制時期，資遣費為滿一年發給一個月資遣費。

⁴⁶ 勞退新制下，資遣費每滿一年發給 0.5 個月之平均工資，未滿一年依比率計算，最高 6 個月。



以勞工每年薪資成長率 3%、勞退基金的投報率 6%、持續累積 30 年的條件試算下，每一年工作年資的增加所得替代率 0.8%，總的來看替代率為 24.3(民生報，2004/01/15)。至於官方的說法，以勞動部新聞稿則稱，勞退新制配合勞保退休年金，約有 80%的替代率，其說法為：

如以每年薪資成長率 1%、勞工退休基金投資報酬率 4%、平均餘命 20 年之假設前提下，勞工工作年資 35 年之退休金所得替代率約為 27.4%。另勞工保險自 98 年 1 月實施年金給付制度，每年所得替代率為 1.55%，保險年資 35 年者之所得替代率為 54.25%，兩者合計勞工退休時所得替代率約達 81.65%。惟勞委會強調，勞退新制實際上之所得替代率，將受薪資成長率、工作年資、基金投資報酬率與平均餘命等因素之影響。

這種透過搭配勞保、運用替代率做為保障指標的方式，亦是一個常見的說法。例如，2012 年，馬英九總統在接見美國國家勞資關係委員會(NLRB)理事主席等人所組成之訪問團時，便以 70%的替代率做為近年之勞工保障的政策成效(中央通訊社，2012/11/26)。

個人帳戶制的勞退新制不僅對勞工有好處，對於行政部門也有其優點。受訪者(31)指出，儘管個人帳戶制不是一個完美的措施，但在當時的社會環境下，仍有其優勢。當時勞退舊制造成勞工看的到、領不到的情況，產生許多勞資爭議。對行政部門來說：我們希望就是第一個，發生問題了我們希望趕快解決問題；第二個，用最簡單的方式、最低成本的方式來處理.....原本領不到，我就用最快的速度讓他領的到(31_1_4932)。依此原則，個人帳戶制有其優點：責任清楚、成本確定，沒有債留子孫的問題(31_1_4520)。個人帳戶制定期提撥，不僅可攜，勞工亦可隨時檢視提撥情況，而且確定提撥沒有債留子孫的問題。成本的部份，對企業來說，每次要提撥的金額明確清楚。對政府來說，個人帳戶制沒有複雜的計算問題，在資料方面，勞保局已有相關資料，因此在行政上成本亦較低，譬如勞退舊制籌備了三年才正式運作，但勞退新制準備期間縮短到一年。因此，總的來說，個人帳



戶制在實務的操作上有其優勢，能快速處理勞退舊制所產生的問題。

至於勞保局，對於勞退新制亦相關指標評估勞退新制。2007 時，勞保局長羅五湖指出：

「…如果用這個制度累積了多少錢，有多少勞工擁有個人帳戶和企業配
合度這幾項指標來看，勞退新制至今年 6 月 15 日為止，共累積了 1,722
億元，這筆錢存在 588.5 萬名勞工的帳戶中，至於企業提繳率則是 99.5%，
也就是在 1,000 家應提繳勞退金的企業中，995 家都依法提繳了。…」(經
濟日報，2007-07-06)。

基金累積規模大、企業提撥率高，勞退新制可說相當有成效。這種高提撥率與勞保局的相關措施有關。受訪者(36)指出，除了一般勞工可申請勞動檢查卡隨時檢視提撥情況外，勞保局也有各種宣傳的管道，宣導勞退新制的相關訊息⁴⁷，同時每年皆有稽查的作業，防止企業不實申報。這種稽查的作業，主要是運用勞工的勞保資料、稅務資料所得到的薪資水準，比對勞退新制的提撥情況。

除了勞保局的比對資料外，勞動檢查亦有助勞退新制的施行。勞動檢查可防止企業規避提撥的責任，除了對於一般的勞動者，也有針對暑期工讀生、派遣工作者⁴⁸等同樣在勞退新制範圍內的勞工進行勞動檢查，以確保勞工獲得相關的保障。同時，這些勞動檢查的新聞也有宣導的作用。近來，勞動檢查愈受重視，政府更宣布將成立「勞檢大軍」，向血汗企業宣戰：

職安署長傅還然說，已擬妥「督促事業單位遵守勞動條件相關法令實施計畫」，將在兩年內補助各地共進用 325 名勞條檢查人力，宣戰對象除上述五大高違規行業，還包括母性、派遣工和工讀生等弱勢勞工族群及常態性違規的特定企業，實施高密度、高強度檢查。(Upaper, 2014-09-17)

如此擴大勞檢的人力，預計可將目前 1.4 萬家次的勞動檢查，提升到 4 萬家(工商

⁴⁷ 勞保局針對勞退新制所做的各種宣導工作，可參考徐國淦、高泉錫(2006)第 9 章至第 12 章；網路宣導的部份可參考勞工保險局 facebook 專頁。

⁴⁸ 可參考下列新聞：聯合晚報，2012/02/24、聯合晚報，2012/07/06

時報，2014/09/17)。

總的來說，勞退新制的優點是透過對照舊制的缺點而來的，政府各部門亦有相關的績效指標。對於勞工來說，對照於舊制的看的到、拿不到，新制個人帳戶不僅確定可以拿到，還有保證 2 年定存的保障，同時也不受工作轉換的影響，即使是工讀生、約聘人員等流動性較大的工作，都能夠享有退休金；對企業來說，成本明確。新制對於政府也有好處，即快速的處理舊制產生的種種問題。除此之外，勞保局在收繳、提撥方面也證明了勞退新制的基金收繳情況良好，且勞保局除了宣導外，更有相關資料可以比對避免企業規避提撥；而相關勞動檢查單位也會抽查企業、確保制度的運作良善。由此觀之，勞退新制的確覺舊制進步且保障了勞工的退休經濟安全。

二、政策視角

儘管有上列種種好處，勞退新制仍然受到批評。批評者認為，這是社會福利的退步、新自由主義的勝利。陳政亮(2007)批評到，勞退新制代表的是“曾經在九零年代中期由勞工運動間接支撐住的、具有左傾意義的社會福利想像，徹底陣亡”(頁 242)；郭明政則認為，台灣的勞退新制最後會採用個人帳戶制，除了政治及經濟因素之外，學術上更有許多反福利的新自由主義學者因為勞退立法而獲得全面勝利(苦勞網，2005/04/06)。

這些批評有其依據，但對本研究的目的而言，應該提問的是：由這些行動者所對制度設計與正當性宣傳的背後，是否一個政策角度下的文化觀點、一種對一般民眾的想像？為處理這個問題，本處先從單驥的立場說起。單驥在 1990 年代在勞委會專案小組中負責研擬個人帳戶制，從他的簡歷可見，除了先後於中華經濟研究院、中央大學產經研究所任職外，在 1990 年代他同時也參與勞委會、全國工業總會、全國總工會、經建會等組織的討論。也就是說，他同時扣連在勞、資、政、學各網絡中。由此觀之，單驥對於老年經濟安全保障的立場，有其重要性⁴⁹。

⁴⁹ 例如，郭明政(1996)力主社會保險、批評個人帳戶制時，單驥便是主要的對話對象。

表 3-3 單驥簡歷

| 時間 | 身份 |
|-------------------|-------------------------|
| 1983/12 至 1992/07 | 中華經濟研究院第二所副研究員、研究員 |
| 1988/04 至 1996/09 | 行政院勞工委員會基本工資審議委員會委員 |
| 1988/09 至 1996/09 | 行政院勞工委員會勞工問題對策專案小組委員 |
| 1988/01 至 1996/09 | 全國工業總會勞工法規合理化專案小組決策委員 |
| 1988/09 至 1988/12 | 全國總工會勞動基準法修法專案小組召集人 |
| 1992/08 ~ | 國立中央大學產業經濟研究所教授 |
| 1992/09 至 1996/09 | 全國總工會勞工政策、法規、推動與諮詢委員會委員 |
| 1994/06 至 1996/09 | 全國工業總會雇主委員會顧問 |
| 1995/01 至 1998/12 | 中國經濟學會(台灣) 理事 |
| 1996/07 至 2004/12 | 行政院經建會諮詢委員 |

資料來源：國立中央大學產業經濟研究所網站

單驥力主個人帳戶制有其理由。除了前文所提在經建會發表的文章討論個人帳戶制的優點外(單驥 1993、1996)，對於老年經濟安全問題，他在「國家政策論壇」說明了他的 5 點看法：

1.不應妨礙經濟發展。經濟發展在財務上才能支撐老年經濟安全、制度設計不能妨礙國民工作意願。

2.主要責任在國民而非政府。若一開始便設定老人經濟安全是政府責任、老人年金是一種屆齡時的法定權利時，觀念便被扭曲了。制度上的設計是要國民「先盡義務、再享權利」而非相反。

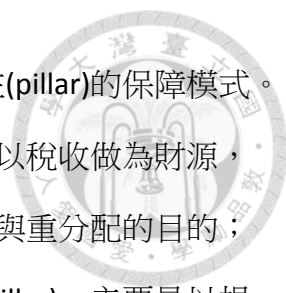
3.民間機構應扮演一定的角色。國民有責的概念下，民間機構便能有參與，可推動經濟發展也避免資金集中於國家。

4.不能排除傳統家庭互助的價值。可以透過租稅減免來鼓勵家計間的移轉。

5.制度設計應兼顧國情。台灣目前採社會保險的退休制度，都面臨財務危機，且調整財務計算時往往遇到政治、經濟的重重阻力。

因此，確定提撥的個人帳戶制，是較為理想的方案。

至於若以目前總體的架構來看，目前的老年經濟安全保障則符合世界銀行 World Bank的架構。World Bank在 1994 出版的研究報告，主旨在人口轉變的情況



下提出一套老年經濟安全保障的架構，該架構主要是一種三支柱(pillar)的保障模式。第一個支柱是強制公共保險(Mandatory publicly managed pillar)，以稅收做為財源，以資產調查、最低保證年金或定額給付的方式，來達到共同保險與重分配的目的；第二個支柱則是強制的私營保險(Mandatory privately managed pillar)，主要是以規定足額提撥的個人儲蓄計劃或職業退休計畫，來達到共同保險及儲蓄的作用；第三個支柱則是自願性質，透過個人儲蓄計劃或職業退休計畫來達到共同保險及儲蓄的作用(World Bank, 1994, ch .1)⁵⁰。

在 2005 年時，World Bank 的研究報告則將受保障的民眾加以區分，提出 5 支柱的模式。該報告(Holzmann and Hinz, 2005)主要的變化是，在受保障民眾的部份，區分出終身貧窮者(lifetime poor)、非正式部門(informal sector)、正式部門(formal sector)三大類。1994 年的三支柱主要針對的是正式部門的民眾，因此，5 柱的概念即增加了第 0 柱的基本年金，以及增加了第 4 柱，包括家庭內的移轉、其他社會保險、個人財務或非財務資產等自願參與的各種項目。新增加的這 2 支柱主要是針對終身貧窮者、非正式部門的民眾(p.10)⁵¹。

由此看來，目前我國的老年經濟安全保帳模式，合於World Bank的設計，這不僅是討論此議題時的基本方式、更是政府對相關制度時的正當性宣傳方式。以勞工身分來說，除了勞保或國民年金(第 1 支柱)、勞退新制(第 2 支柱)外，加上各種社會救助(第 0 層)，配合個人儲蓄(第 3 支柱)、家庭間的支應(第 4 支柱)，大致的型態合於世界銀行的建議⁵²。如社區發展季刊第 144 期的討論，或是行政院年金改革網，都以此做為討論、宣傳時的基本模式。

總的來看，由目前制度的設計，可以看出政策層次的視角為何。首先，老年經濟安全保障的問題是經濟(財政)的問題。不論是福利國家的危機、希臘歐債的危機、或是台灣各種社會保險的危機，這些事件都是實例，也是政府對制度(改革)

⁵⁰ 詳可參考柯木興、林建成(2005)的說明。

⁵¹ 詳可參考劉士豪(2013)的說明。

⁵² 詳細的經濟安全體系，見國家發展委員會人力發展處(2014)，第一章、附錄二。



的正當性宣傳，目前的年金制度需要改革、在偏好上個人帳戶制優於社會保險制，因為前者沒有破產的危機。同時，人口老化的議題，也被解釋成世代間的公平問題(扶養問題)，同時也用來宣傳年金改革的正當性。但應注意的是，雖然同樣訴諸倫理，家計間的移轉便被視為是倫理，但社會保險代間的移轉則被視為是世代不公，由此可以見到最根本的問題還是政府財政負擔的問題。

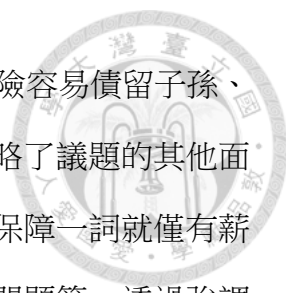
再者，另一個主軸是身分間的公平。既有的保障是依各種身分分立的保障制度，而討論經濟安全保障與制度改革時，重視的便是各種身分間的替代率差異等問題。從身分間的差異來看問題，同時也把老年這一種身分簡化為具各種職業身分者的未來身分，這樣便容易忽略非軍、工、教、勞、農、漁身分者未來同樣也會具有老年身分，譬如從事家務工作者，或是從事非正式經濟者，這些人同屬於國民年金的範圍內，但各自在經濟上的能力並不相同。

第三，對於勞退新制。勞退新制在財政上沒有問題，在身分上又屬於附加於勞保的位置，於是在近年的改制呼聲中，成為既被提及但卻不再是問題的一個制度。這忽略了若是討論老年經濟安全，勞保與勞退新制可以互相配合以增加勞工保障的可能。

第四，對於勞工。在政策的想像下，勞工對自身老年經濟安全的保障有其責任，政府提供勞保、勞退等的保障，同時確保企業也有提撥的責任。勞工工作的樣貌則被簡化為年資、薪資二個維度，而個人帳戶制確保了勞工轉換工作後仍可持續累積年資。雖然制度上是個人化的想像，但在政策的視角中，又預設著家庭之間會移轉。

第五，對於保障。所謂的保障，除了政府維持制度的運作之外，保障便被等同於替代率的高低；至於勞退新制，則單純成為一種政府負責確保強制儲蓄的執行並且確保基金操作的收益。這忽略了究竟替代率是否真正能達到保障的效果。

於是，政府的視角帶有上述的焦點與忽略之處，為政策帶來了正當性。這些說法引領觀眾(不論政策的討論者或是一般民眾)看向議題的特定面向、且以特定的



方式理解這些面向，譬如勞退新制是企業與勞工的議題、社會保險容易債留子孫、退休經濟安全個人也要負責等。同時，這樣的說法也讓觀眾忽略了議題的其他面向，譬如當個人沒有能力保障個人的退休經濟安全時該如何？保障一詞就僅有薪資替代率一詞？經濟安全不僅是收入問題，也是商品與市場的問題等。透過強調與忽略的作用，政策在直觀上帶有所當然的正當性。



第四節 本章小結


為何勞退新制是採個人帳戶制？在政策規畫時又為何認為這樣的制度能夠提供退休者的老年經濟安全保障？也就是說，如何解釋制度變遷，本章在政策層次的脈絡下，觀察討論框架、行動者、正當性的變化。

為了解釋制度的變遷，必須考量比較的基準點。若說行動者承載價值，或是以有限理性的方式行動，我們便必須說明價值為何。從本章可見，勞退新制可以從保障的角度來看或是從經濟的角度來解釋，討論的行動者可以是勞工(該從薪資中提撥多少)或是老人(老年生活需要多少)，對應的方式也可以是個人的(個人帳戶制)或是集體的(社會保險)。對事件的詮釋(或者說定調)，篩選了參與討論的行動者、影響了目標-手段的規劃、影響了這些規劃是否有正當性。

同樣地，路徑依賴也必須考量比較的基準點。不論是對於舊制的確定給付、對於台灣社會保障的傳統或者對於年金議題的社會保險，個人帳戶的勞退新制似乎都跳出路徑的可能範圍之外。但是，經過本章的說明可見，勞退新制的確因舊制的問題而起，在行政端也已有相關的行政處理能力(承接業務的勞保局有勞工資料與執行業務的經驗)。因此，究竟是路徑依賴還是斷裂，或許不能簡單的加以判定，還要考慮對照的基準點為何、比較的原則為何。

本章則以文化、行動者、脈絡的方式來描述勞退新制的制度過程。從目前的位置觀之，勞退新制懸掛在幾個理所當然的意義之網中：勞退新制是經濟的問題、是勞資雙方的事、老年經濟安全是勞工個人的事、勞退新制是與勞保與國保相互搭配的、是否達到保障是以企業提撥率與勞工薪資替代率等指標來衡量的。但不可忽略的是，老年經濟安全也是老年共同的問題、也是社會福利的問題、也是政府是否提供需要者足夠保障的問題。

在整體的脈絡方面，政策過程可以說仍然是國家主導的模式，且行政體系的內部運作相當重要。政策變遷的基本模式是發生問題與社會壓力後，行政體系草擬新制度，隨後舉辦公聽會、研討會等，蒐集意見後提出修正版本。在整個過程

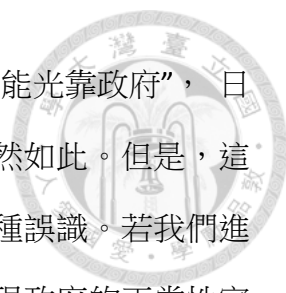


中，行政部門主要負責提出具體措施，而學者專家、相關政府官員們負責提出建議。不論是政策社群或是議題網絡，參與的成員都是行政官員、社會團體、學者專家。但進一步看，議題進入行政部門內部後，參與討論的成員便以政府、學者為主。因此，從內部的觀點觀之，盡管勞委會主委、社會團體能在特定場合反對個人帳戶制，但這只是延緩個人帳戶制的推進而已，個人帳戶制從未退出選案之中。由此可見，專家與政府部門主導的色彩。

在這樣的討論框架、政策場域的特點下，便可以見到行動者被篩選、爭奪正當性的情況。首先，當勞退新制就是勞資雙方的事時，政府財政負擔的問題便不存在，因此得以不涉入討論。同時，社會福利團體、學者等，也理所當然的不是主要的參與討論者、甚至不是參與討論的成員。再者，雖然勞工團體理所當然的是參與討論的成員，但不論是在行政部門內部的討論或是在立法院，影響的程度都較低。另一方面，個人帳戶的支持者位置則較為特別，以單驥教授的發言與位置來看，不僅處於研修小組之中，在財經相關部門、甚至在社會團體中都有一定的影響力。至於個人帳戶制本身，制度的設計的確合於政府的利益(行政成本低、不增加政府負擔、又有保障勞工)，配合支持者的有利發言位置，讓個人帳戶制有一定的優勢。由此，不同的行動者在不同位置推動各自支持的制度、甚至定義問題的性質，產生了今日勞退新制的樣貌。

制度的正當性也由此形成。在老年經濟安全議題下，勞退新制與勞保、國保配合，且沒有政府財政負擔，因此在身分-經濟的討論模式中，既屬於討論的範圍之內卻又不必加以討論。而在經濟、退休議題下，勞退新制本身的正當性宣傳除了同樣做為目前三大年金的一部份外，主要是透過與舊制的對照而來：一定領的到、不因工作轉換而中斷。這些正當性的宣傳也反映出政府對老年經濟安全的個人化的規劃與想法。在這樣的想法中，退休也是勞工個人的事，勞工除了有自己儲蓄跟家人的支應外，只要累積年資、持續薪資成長，便有七成的替代率保障。

若從一般民眾的角度來看，勞退新制似乎有其正當性。“退休是自己未來的事、



是自己要準備的、是經濟的問題，我們應該盡早準備退休金，不能光靠政府”，日常對話或新聞媒體中，這類的說詞並不罕見，甚至是常識、當然如此。但是，這種看似政府與民眾共有的問題與解決方式的共識，或許只是一種誤識。若我們進一步細分民眾對制度的看法、民眾實際的生活模式，便可以發現政府的正當性宣傳與民眾看法的差異。此部份則是下一章的主要討論問題。

第四章 生活世界




在瞭解政策層次中勞退新制的形成與樣貌後，本章接著討論本研究的問題二：一般民眾的工作與生活樣貌為何？為何對勞退新制有這樣的看法？勞退新制經歷了文化框架、政策層次行動者(及其位置)的變動而成形，政府也有了相應的說辭來強調政策的成功。但是，生活世界的行動者如何理解勞退新制、日常生活又與勞退新制的關係為何？一般民眾的看法與實際的生活模式，影響了制度是否能如宣稱達到保障。

我們可從各種問卷調查得到最初步的觀察。可以說，一般民眾對勞退新制的滿意度，隨著比較基準的不同而改變。勞委會(今日的勞動部)曾在 2004 年 9 月、11 月，2005 年 2 月至 4 月進行了四次的勞工退休新制意見調查，在歷次的調查中，當問及是否支持勞退新制時，受訪者的支持程度⁵³皆達七成左右(勞動部網頁)。或許最初步的看來，政府的各種正當性的宣稱有達到成效。但是，當其他的調查以開始問及勞退新制與受訪者退休保障的關係時，受訪者的滿意度便下降。造成這種差異的原因，可能是因為勞委會的調查是在新制實施前後，而對照舊制完全領不到的情況，新制至少確定能夠領到，因此支持度高；至於新制是否能保障自己退休後的經濟安全，則又是另一回事。造成此落差的原因，則是本章所欲分析討論的問題。

本章的第一節從一般勞工對勞退新制的看法開始分析。在政策視角中，勞工自然是勞退新制的主要焦點，勞工透過工作時的預先儲蓄，保障退休後的經濟安全，接著配合勞保與國保，達到七成的替代率讓勞工退休後的生活有所保障。再者，對照舊制的諸多問題，勞退新制不論在企業提撥的比率、基金的規模，甚至基金的績效等指標下，都是較舊制進步的制度。但是，一般民眾的看法並非如此。儘管與政府一樣有著“退休是個人的事”這樣的看法，但對照著政府“勞退新制比舊制進步、可以提供保障”的宣稱，一般民眾的看法比較傾向“政府並不可信”的立場。


⁵³ 問卷填答非常支持或是支持者。



在第一節的分析中將可見到，這種與一般民眾觀看勞退新制時的參照點有關：政府施政並不穩定、官方說法沒有考慮到其他變數(譬如物價)、對目前的生活來說退休提撥並不重要等。可以說，政府的正當性宣傳希望引領一般民眾望向某些特點，但一般民眾觀看勞退新制時，仍有自己的參照標準。在二者的眼中，同樣的勞退新制懸掛在不同的意義脈絡中。

當然，一般民眾如此擺放勞退新制，除了受政府過去的做為、新聞媒體的報導所影響外，也與一般民眾的工作、生活方式有關，第二節便從與制度直接相關的“工作”開始分析。在本節便可見到，勞工只是生活世界中行動者的角色之一、工作本身亦非只有收入、年資等意義。也就是說，工作是鑲嵌在意義(身分)、其他行動者的網絡之中的，同時也是屬於時間維度上、個人生涯的一部份。因此，行動者對工作、生活的考量因素相當的多，廣於政策角度所設想的年資、薪資等因素。在這樣的情況下，與政策的扣連或許不是最重要的事。

第三節進一步討論與制度相關的幾個面向：生活與退休的看法、日常支出模式。儘管生活世界的一般民眾形形色色，對生活的看法各有不同，但我們還是可以看到一個基本的原則，即每一個生活階段(社會年齡)都有當下主要的考量重點：出社會後如何做自己想做的工作、過自己的想要的生活、維持好人際關係(朋友與家人)，婚後如何照顧好家庭。至於退休，則是未來的事，想像上便較為空白。生活支出上，同樣地可以發現，一般民眾在自己的親屬網絡間互相支應，以降低費用的支出、增加資本的保障。總的來說，行動者在鑲嵌在自己的經濟安全(人際網絡)之中，生涯各階段都在經濟安全網中與其他行動者互動，在安全網中的行動者，依著自己以及網絡中行動者的生涯階段的不同，為網絡中的行動者提供經濟保障或是接受保障。也就是說，在網絡中，保障的形成是雙向的，並非單純只是當經濟發生問題時，其他行動者提供支援。再者，交換的內容也非單純的金錢或物質，同樣包擴了勞務、合作等內容。這種互動的網絡，讓行動者在因應現在或未來各種經濟面的種種需求或是風險。



依此，第四節則說明結論與分析。首先，一般民眾對於退休也有一套異於政府的分類方式、涉及了不同的行動者、因此對自己目前的生活規劃有自己的正當性宣稱，同時也對勞退新制有不同的詮釋。再者，得到了一般民眾基本的生活觀與生活原則後，便可與勞退新制所設想的邏輯進行比對，藉此瞭解儘管政府與民眾都認為“退休是自己的事”，但制度的邏輯與生活的邏輯仍是有落差的。



第一節 一般民眾視角下的勞退新制與退休

從各種調查看來，一般民眾對政策的看法依比較的基準而改變。在政策的視角下，僱主每月提撥勞工薪資的 6%至勞工的個人帳戶，配合勞保的年金給付，便是政府的保障責任。這責任是預設勞工有三層的保障配套，除了政府的責任外，還有親友間的移轉、勞工個人的儲蓄。於是，勞工工作三十五年、每年 1%的薪資成長下，勞保與勞退總共可以讓退休勞工保有約七成替代率的收入。對於這樣的制度設計，各種調查下的民眾反應有所不同。2004 至 2005 年間，勞委會的四次調查，討論的是對勞退新制的支持情形，獲得大約 70%的正面回應；2006 年中時人力網的「上班族對勞退新制滿意度」網路調查，討論的是「你對一年來實施勞退新制的整體評價如何？」，則有 51.7%的受訪者表示不滿意；2014 年遠見雜誌的「退休行為及勞退新制大調查」，則有 73.8%的受訪者「沒有信心勞退金制度可以達到自己的退休金目標」。當然，造成幾次調查結果有所差異的可能因素很多，抽樣方式、調查時間、甚至是實施調查的單位等都可能是影響因素，但問項的脈絡亦可能影響受訪者的反應。從這些調查可以見到，單純的與舊制對比時，新制有其優點，但明確地與退休經濟安全問題並列時，勞退新制的滿意度便低。不同的參照點下，對同一事物有不同意見。

因此，究竟一般民眾如何看待勞退新制？必須討論在一般民眾的世界觀中，哪些因素(制度、事件、行動者等)被認為與勞退新制有關，因此成了比較的基準。

以訪談的經驗來說，勞退新制的宣傳相當的有效。大多數受訪者就算不用勞退新制一詞，也大至知道“六趴”這件事。而與此相關的勞保，則更是清楚。通常，若遇到工作企業沒有為其投保勞保的情況，受訪者會自行前往工會加保。而受訪者也大多瞭解退休經濟安全的幾種來源，除了勞保、勞退外，自行準備、親友間的移轉等，這些退休經濟安全保障的來源，也大致同於政策視角下的多層觀點。行動者通常瞭解制度規劃的想法，也知道企業年金的制度。

儘管對制度有一定的理解，受訪者的一個基本態度便是：**退休是自己的事**，




而政策保障只是多得的部份。如受訪者(14)所言：

我會覺得他是多的…就是在我的規劃裡面，我從來不期待可以靠它過日子，他是加減領的，就是入一個月也許多個幾千塊錢，那我可以做一些額外的休閒呀也好阿，那它並不會在規劃裡面是說 ok 我要吃喝的錢，所以我說他是多的。……最重要的，我覺得最大的，現在來講，最主要的還是靠自己，所以最主要就是個人的儲蓄規劃，還有期待家庭的移轉，再來才是政府的、或者是企業的也許是排在政府的後面，因為我覺得企業能夠提供的更少、會比政府更不確定。(14_1_1937、14_1_2200)

對於退休，一般民眾的基本調性便是靠自己，而政府的制度保障則是次要的。這裡所說的次要，並非指使用的方式，而是預期行動者自己所做的準備才是主要經濟來源，而勞退(也包括勞保)的退休年金，則視主要情況安排。政府制度下的年金，可能被視為退休後的基本生活費用，但如果有休閒或醫療需求便需要動用到自己的準備(46_1_1550)；或者，基本開銷還是要靠自己，但有這一筆年金便拿來當零用錢(24_FB)；又或者，單純只是一筆錢，沒有特別想要怎麼處理(13_2120)。總之，雖然怎麼運用這筆錢因人而異，但共同之處在於勞退新制的退休給付，就是一筆多的錢。退休還是要靠自己，政府的政策相對的不重要。

這種“不重要”的態度，也與另一概念有關：**政府不可信**。會造成這種態度，則必須將制度細分來看。勞退新制是個人帳戶制，勞工也可以隨時查看帳戶金額是否正確，政府也保障帳戶有一定的收益。從政策的角度來看，各種設計便是為了要讓勞工看的到且領的到。但為何從勞工的角度來說，仍然覺得勞退新制度不可信？為了說明這種態度的成因，必須將制度各面拆開分析，也就是必須將一般民眾在表達態度時所指涉的對象、參照的基準說明清楚，以瞭解這種態度的成因。

首先，對於每月固定提撥 6% 的設計，受訪者基本上沒有特別的意見。從行動者的角度來看，提撥 6% 的作用類似強制儲蓄，對此，沒有特別的意見。如受訪者(7)所言：



會覺得，恩，當然沒有負面想法，會覺得，因為就像你說的，退休，撥一點出來，然後退休後，就可能也是另一種方法幫你存錢，今天不管他們存的有什麼用處，但這些錢我退休後應該會拿的回來，畢竟是政府，對阿如果說這樣的話…當然對其他人可能會覺得沒有必要他自己就會存錢，但我自己的個性是不會存錢，那這樣的硬性的方式，應該說有這樣一個策略，那我也覺得 ok 阿，那你幫我存。(7_1_2411)

同時，就算對強迫儲蓄有所不滿，但政府說要繳錢就是繳。一般對於提撥這件事，得到的回應大多如受訪者(10)所言：我唯一的看法就是那是政府說要繳的，說要繳多少我就繳多少，我也不太相信阿(10_1_1230)。可以說，若單就個人帳戶制提撥的看法，基本上相當溫和：政府說要繳就繳，儲蓄也還可以。


既然對提撥本身態度相當溫和，則一般民眾的“不可信”概念究竟所指為何，比較的基準又為何？這便必須追問。

第二，**雖然是個人帳戶，但仍然不是我的錢**。每月提撥 6%的金額到個人的帳戶，勞工可以帶著走，不受轉換工作的影響，錢是勞工的。但是，對一般民眾來說，這個帳戶還是充滿不確定性。受訪者(46)：

問題是撥到那個戶頭裡面，他到最後你要領的時候，國家可能會付不出來阿，是沒錯是一個帳戶，但是…不能說是虛設，但也不是實際的東西，那個東西必須你在退休時才能動用阿，在你退休之前你都不能用阿。就是反正企業就是六趴照撥嘛，我的部份我就自己花掉，我可以放在我實質上可以掌控的帳戶裡面阿，雖然我不一定有存下來阿，對阿。

(46_1_1020)

這種不確定性，與個人能控制有關。一般民眾在生活的各個階段，總是有各種規劃與需求，因此，所謂的退休準備，其實是一個行動者在過去、現在、未來各階段的綜合考量之一，也就是說，行動者的各種經濟上的儲備，需要因應的不僅是退休。因此，綜合考量下，一筆固定不動的金額並不合於行動者的需求。



第三，**就算退休能領到，也不確定未來物價**。退休之後開始從個人帳戶提領年金，但金額究竟有多少，是否足夠退休所用，也是不確定的因素。訪談時，若提及勞退新制退休後可以年金的形式領回一定金額，通常受訪者的反應是百分之六的提撥其實金額相當的少。若進一步提及政府有保障收益，以及勞保加勞退所代替率大約有七成的說詞時，受訪者除了仍然覺得相當少外，通常的回應是不知道到時的物價水準如何，因此態度保留。受訪者(41)：

這樣(6%的提撥)我覺得是很好，稍微保障自己老年的時候還有一筆錢，可是就是台灣要穩定一點阿，阿物價漲這麼多，到時候你提那六趴可能連麵包都買不起。(41_1_1529)

的確，在政府宣傳的七成替代率說詞，並沒有考量到物價波動的問題，更沒有考量到退休後的各種商品或服務的消費，是否與工作時期的品項有所差異、差異為何等問題。

第四，就算受訪者接受七成替代率的說法，還是認為**退休後能領回的太少**。問題出在薪資太低。勞保、勞退新制都是透過薪資來計算提撥金額，而政府的七成說法也是依照勞工薪資水準。對薪資不高的受訪者，就算真的有七成的替代率，換算回來的金額也是相當的少。

這是跟勞保一樣的，因為勞保，譬如說，最高的投保薪資是四萬三千九，阿我已經做十年了，我已經要退休了，我現在只有兩萬八的薪水，再給我做十年我要退休，我現在五十五，我六十五要退休，是不是又十年，十年我的薪水有辦法調到四萬三千九嗎？

[不一定啦]

但是看現在這個條件、這個模式，是不可能。相對我們就領這麼少。(33_1_1108)

…我們是認為說，這個錢很少，提撥的這個六趴真的是太少了，因為薪資高的沒差，因為勞保這個就很高了；相對的，我們薪資低的，勞保我



們領不多，退休金也領不多，你六趴能幹什麼。(33_1_1250)

…你為什麼不去提高一點，這個新制的提高一點，為什麼是規定是雇主提撥六趴，我們自己可以提撥六趴，阿我們生吃都沒有了，你叫我曬干，阿為什麼你今天提撥如果提高，勞保提高，相對的我們這種薪資(收入的人所提撥的金額)相對的就會提高。(33_1_1500)

第五，上述這些不重要、不可信的態度，具體指涉的是勞退新制的各個面向；另一方面，這些態度的產生，也是各種**制度的比較**。一般說來，相較於勞退舊制，一方面受訪者覺得新制能領到的較少，但同時也知道舊制是看的到領不到，相較之下，新制至少可能性較高。這點與勞退新制制定過程的政策說法相同。如受訪者(34)：

我覺得這個是一個…我個人認為是一個不好辦法中的辦法啦，因為照以前舊制那些惡老板，他不幫你提撥到時候你根本沒輒阿，雖然說趴數比以前少，至少他有提一部份，雖然說現在很多公司都是最低的薪資，但至少錢在你的戶頭，至少你領的到錢啦，我只能這麼講。(34_1_1600)

但若與勞保比較，受訪者便覺得**勞保比較重要**。這裡指的重要，是指勞保退休能領到年金外，平時亦有各種保障或補貼。在訪談受訪者工作經歷時，若工作的企業沒有替受訪者投保，受訪者會自行前往工會加保。進一步說，在訪談時，仍然有數位受訪者不清楚勞保與勞退新制是不同制度。在這種情況下，勞退新制對受訪者來說便不是重要的事情。

勞退的部份對我來講其實不是很多啦，因為老實講我從九十年到現在，下來其實是沒有很多，那六趴是沒有很多，那你每個月投保薪資高還是低，關係到以後妳的月退是領多領少，那如果以我們現在公司的制度來講，兩萬塊的投保薪資其實退休以後的月退沒有很高…所以為什麼有一些人，他到了後面幾年，他跑到工會去投保，就是要把薪資提高。

[那是勞保，勞退就是妳自己薪資多少…]



對對對。

[他也沒辦法拉高啦，就每個月薪水多少就多少]

對阿，可是重點還是要在月退那一塊比較重要，那六趴我是覺得不多啦。

[所以重點是勞保那個]

那個月退比較重要。(22_1_1855)

對受訪者來說，勞保比勞退新制重要，也因如此，對勞保的負面印象也常反應到勞退新制上，或是將勞保、勞退等制度視為同樣的負面。受訪者對勞退新制的印象較為模糊時，便會將勞退新制與勞保混同。在訪談的過程中，受訪者常提到勞退新制是領不到的，但受訪者援引的消息，指涉的對象大多是勞保。譬如：

[對勞退新制，退休金的看法？]


沒印象

[為何？]

因為不在意也領不到，勞健保之後都會倒，新聞不是都有，負債了，很多人領，未來一定會倒的，你這傻呆。(1_1_note)

也就是說，受訪者對勞保的印象較為深刻，也覺得勞保較為重要，因此，勞保的負面消息影響了對勞退新制的態度。

第六，**執行問題**。儘管設計時考量了許多，也的確解決了舊制的一些問題，但一般民眾對勞退新制的實際感受，來自制度的實際執行面。儘管制度在設計上有種種的優點，也有各種宣導與稽查的方式，但受訪者往往聽聞或經歷過各種制度被扭曲的情況。較常見的是內扣、低報的問題，也就是 6%的提撥費用是由勞工自己負責，或是雖然企業提撥，但低於勞工實際薪資。受訪者(21)的工作生涯中曾前後於不同企業工作，有的企業內扣、有的企業低報，而她的先生是自由業，聯結車駕駛，因此沒有勞退新制，勞保則是到工會加保。在此脈絡下，她的看法如下：



我覺得勞退制度是不錯啦，但是政府要去稽核啦。因為像我之前的工作，他勞退新制是由…六趴是由員工的薪水扣，我覺得那是很不公平的一件事情啦，因為這種小老百姓就是糊口飯吃。然後，你要去跟公司爭取什麼的話，那公司搞不好(會說)，那我不要請你麻，類似這個的。那我是覺得政府這個勞退新制是不錯，但我覺得要去稽核，讓我們這些老百姓覺得說，上有政策下有對策，像我覺得就算有這樣的美意，我覺得也沒有辦法照顧所有的勞工，就去稽核阿，像現在我相信還有很多人那六趴是由(薪資)裡面扣的，除非你要到比較正規的企業，像我後面這兩個企業，他其實都是額外提撥的，通常家族企業、私人企業，大部份都是內扣。

(21_1_2036)

的確，如過政策的種種設想與勞工的實際經驗，中間還有各種落實、執行的問題。

第七，在訪談時，若遇到受訪者提及法律落實的問題、或是認為勞退新制領不到時，通常我會提到至少法律有相關規定，至少較為可信。這時，受訪者便回提出反例以證明自己的立場：**法律不穩定**。

[法律上是規定企業提六趴對不對，你可以同樣也提六趴左右，提到同一個戶頭去，這是…]

少來，這是政府吸金的手法，我跟你講，你以後真的拿的到這六趴嗎，朕(ki ān)啦(台語)。

[哈哈，人家法律有保障啦]

沒有，法律是什麼，法律是屁。法律隨時可以改的。你看以前公教人員可以領什麼十八趴，好多人就考進去了，然後最後告訴他什麼？

[沒有了]

沒有了。對阿，法律是什麼，法律是可以改的好嗎？百分之六，最後告訴你說，喔，國家破產了，不好意思，然後妳那前面二十幾年

[那問妳喔，如果妳覺得不一定拿的到了]



冰島都倒閉了

[對阿]

對阿

[妳都覺得不一定拿的到了，那妳到底對這六趴有什麼看法，妳還是每個月在繳阿？不是嗎]

因為他是神不知鬼不覺的幫我繳阿，我後來才發現，然後才想說，幹，都繳了，好吧那繼續吧。... 感覺有點受騙的感覺，但是也就認了，無奈的認了。(6_1_2521)

雖然對法律的負面觀感受其他事件影響，譬如勞保、公教政策、甚至其他國家，但就勞工退休制度本身，也是有更動的情況，如受訪者(18)：

其實勞退新制我有什麼想法，基本上沒有想法，因為據瞭解是在 20 年內它已經變動了三次了，未來會怎麼變動我沒有想法，而且基本上都是靠自己的薪水來存錢，所以這個對我影響不大，你看我都不記得(之前工作的勞退新制提撥情況)了(18_1_0944)。

的確，畢竟退休是二、三十年後的事，在這樣的時間尺度下，退休制度的穩定或是未來是否穩定，還是有理由去懷疑。

第八，對法律的不信任亦與對法律的創設者、執行者有關。也就是**對政策持續性的懷疑**。如受訪者(46)再追問下進行的說明：

[所以從你的觀點，你還是不覺得它(勞退新制)是個依靠的方式？]

它，我覺得這方法沒有問題，我同意這方法也認同它。但是我不信任的是現在的政府執行力。然後就長遠來說的話，他的，他給的 proposal 或是設定的 SOP 也好，他在執行上並沒有考量到 20 年後會有什麼後果，就是他沒有一個安全的備案，這樣說好了。而且政府就是這樣子阿，四年，你說總統也好，內閣也好，總統就是四年一任，內閣隨時會換，那這樣整個命令的延續會有問題。基於這樣的理由，我不信任。(46_1_2000)

與前述對法律的不信任同，政策需要長時間的穩定，但執行者、立法者是否會維持這個政策的穩定(或不要降低保障水準)，是受訪者間的普遍懷疑。



當然，除了上述種種負面態度外，受訪者中還是有對勞退新制等看法較為正向的受訪者。受訪者(28)本身從事人力資源主管工作，對勞退新制有正向看法的原因是新制開辦至今，她已經累積了一百萬的金額。另一個例子是受訪者(35)，她擔任國小代課老師時曾提撥過勞退新制，目前則是正式教師因此轉為公務人員退休制度。她指出，擔任正式教師後實際領到的金額反而變少了，因為正式教師所要扣繳金額較高。再者，雖然也有聽聞未來教師的退休金將會縮水，但由於她的父母都是國小教師退休，領得相當高的退休金，因此她覺得，就算縮水，還是夠未來退休之用。這些例子表明，若受訪者有高的提撥累積、或是實際看到制度產生的保障效果，對制度便較有信心。

總而言之，一般民眾對勞退新制的信心不足，覺得退休應靠自己準備。這種態度並非因對勞退新制不瞭解而產生誤會，而是一種參照相關因素的評價結果。與勞退新制相關的包括了個人的因素、相關政策的因素、政府的因素。基本上，一般民眾對提撥沒有太多意見，但提撥的金額畢竟缺乏控制權，也不知在目前薪資與物價上漲後，未來退休時能領回多少。再者，雖然與舊制相比是有進步，但是勞保還是比較全面且重要的制度，而勞保負面新聞頻傳，也讓人懷疑勞退新制的可信度。政府方面，雖有相關法律的支持，但一方面政府檢查不力、再者法律也常更改。若考慮上述情況，民眾對勞退新制的態度便可想而知。

與前章政策視角對照，可以見到，儘管政府有著各種正當性的宣稱，但其內容與一般民眾的感受有著落差。在政策的視角中，勞退新制與勞保、國民年金共同構成經濟保障，個人帳戶也讓勞工工作轉換時仍持續有保障，基金操作獲利更是讓勞工未來有更多的收入。但儘管這些宣傳相當合理，但政府所沒有提到的部份，譬如薪資水準、物價波動、政策與政府行政的穩定度等，仍然是一般民眾評

價勞退新制的參考因素。





第二節 行動者與工作

從勞工的角度觀察勞退新制後，本處則觀察一般民眾與工作的關係。一般民眾依自身的脈絡來觀看勞退新制，評價的範圍(政府的哪些做為、哪些制度、哪些行為與勞退新制有關)與政府的宣傳有所不同。但相同的是，工作仍然是雙方同樣認為相關的因素。在政策規劃下，勞工的薪資、年資構成了退休保障的要件。但對一般民眾來說，工作與自身的關係又為何，是否僅是年資、薪資的累積？這是本處所要討論的。

2015 年 4 月 15 日，聯合報報導道：

台中市 63 歲臨時工因腹痛多日掛急診，發現是腸阻塞，需立即開刀治療，他怕飯碗不保硬撐到做完工作才動手術，差點延誤害命；最後開刀切除大腸癌腫瘤，已順利出院。……

這名患者在今年二月底，因腹痛難耐掛急診，檢查發現腸阻塞需立即開刀，患者因家庭生計問題，沒有多餘的錢付醫療、看護費，且已經接到日薪 2500 元的臨時工，他怕臨時向仲介反悔，會影響未來介紹工作，即使醫師、護理師和社工師輪番勸說，甚至有人願意給他 2500 元，請他立即開刀，他仍不為所動。(聯合報，2015/4/15)

對一般民眾來說，工作的確是非常重要的事。沒有工作便沒有收入，生活便是問題。而且，工作並非可以隨時停止、隨時開始；工作也不是想要就有的事。如新聞所述，在某種情況下，為了有收入、有工作機會，必須做出生活上的讓步。

新聞報導的畢竟是極端情況，但卻是一個發問的起點。上述新聞的敘述之所以讓人覺得極端，或是反映了在一般民眾的觀念中，有許多比工作更重要的事情，不論是個人的健康，或是家庭的生計等。由此我們便必須追問，究竟，在政策視角中薪資、年資持續平穩累積的工作，在生活世界中的情況究竟為何？不論是對工作的看法、工作所鑲嵌的各種文化、行動者網絡等，可以知道工作絕非簡單的薪資與年資問題，有更多的因素影響著行動者與工作的關係，但是，此關係不僅

影響了個人的生計，也影響了個人的退休準備，而政府的退休制度，更是依靠行動者有工作而運作的。

在本處段落的安排上，便依照與政策視角做為對照的目，依此進行分析與安排章節。影響行動者與工作關係的因素很多，本處主要討論的是從個人角度出發所觸發(enact)的因素，以及工作對一般民眾來說與哪些因素相關，包括了意義之網以及具體的人際網絡等。因此，本節的第一部份，透過對打工的討論，強調行動者的身分認定與工作、制度間的關係；第二部份則主要討論工作的意義之網及所產生的網絡：不僅工作本身被行動者賦予意義，工作之意義更是鑲嵌在行動者的意義網絡之中，而這個網絡更與不同的行動者、社會規範與結構等相互建構。

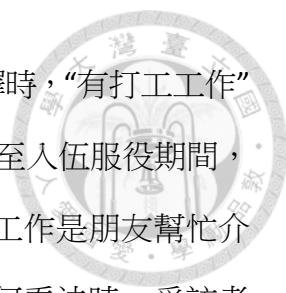
一、打工

從政策的角度來看，個人帳戶的勞退新制，讓打工工作也有退休金，可說是勞退新制的一大進步，我們可以從當時的記者會情況來觀察：

94年11月7日深秋的午後，坐落於台北市羅斯福路的勞保局大廳熙來攘往，聚集著大批媒體，在行政院前副院長吳榮義做見證下，就讀於東吳大學的暑假打工學生饒家豪，在眾人的注目下，將土地銀行「勞動保障卡」插入ATM、輸入密碼、選擇查詢勞退金個人帳戶餘額，感應紙清楚列印7、8月份雇主提撥退休金各835元、1044元，總共1879元，「工讀生也有退休金」，現場響起熱烈掌聲。(行政院勞工委員會勞工保險局，2006，頁17-18，底線粗體為本文作者所加)

記者會上工讀生領到退休提撥的實際展示，可以說政府認為這是個人帳戶的主要賣點之一。

儘管政府認為是一大賣點，但一般民眾對此卻不是如此重視。在訪談中，談及工讀的經驗，受訪者大多都能說出其打工時雇主有無提撥勞保、健保、勞退等費用，但皆對此不太重視。當追問為何不在意時，“當時年輕不懂那些”之類的回應的確是常見的回應，但細部分析則可見到身分態度等面向的問題。對行動者來說，



自己有更優先需考量的因素，而且在考量自身情況與打工的選擇時，“有打工工作”的優先性更較“該工作有無勞動保障”優先。受訪者(3)在大學畢業至入伍服役期間，曾到某國際化工企業打工三個月，工作內容是翻譯信用狀。該工作是朋友幫忙介紹的，沒有勞保、健保、勞退的提撥，當我問及受訪者對此有何看法時，受訪者表示：因為這個短期，有人用我我就很感恩了(3_1_2359)。進一步來看，這種觀點一方面與行動者對打工的看法有關，也與工作是短期、沒有延續性有關。譬如當問及學校並對兼任工作(教學助理、研究助理等)提撥時，受訪者(47)表示：

可能是認為兼任只是一個暫時性的工作吧，因為那時候也當過老師的兼任也當過系上的其他的兼任，如果每次這樣可能健保都要轉吧，可能這樣想，但是勞保沒有就比較…(47_1_0525)

可見，受到行動者的看法以及工作本身的特性，打工工作與勞退、甚至相關的勞保、健保等制度是否扣連，不是行動者打工時的重要考量。

究竟，生活世界中的行動者如何看待打工？在訪談之初，我會說明主要的幾個訪談的大方向，在到工作經歷的部份，受訪者常問起“打工算不算”之類的問題，或者直接從出社會後(畢業、退伍後)的第一份工作，或者說“正式的工作”開始說起：

[工作啦，就從工作開始好了]

從頭講到尾喔？

[對對對]

從第一份到現在？

[對你記得的情況啦]

很多耶！

[是喔]

打工的也要講？不用？

[打工的也要阿，也要阿，算]



算喔…打工很多耶，我打工仔耶，出社會以後講，(從)當完兵以後(開始)啦好啦。

[那之前的情況是怎麼樣，大概啦](45_1_0048)

總之，同樣從事勞動獲得工資，但一般民眾在身分的認定上並不必然就是勞工。

在此，先就本研究所稱的打工進行說明。本研究所稱的“打工”，所指範圍或許較一般概念來的廣。打工指的是在受訪者並不認為自己已經完全的投入勞動市場時的工作。除了一般常見的學生就學期間、運用課餘投入勞動市場的工作外，本處所指的的打工也包括了雖然目前從事全職的工作、但受訪者預期未來會繼續升學、出國、服役、準備各種考試等情況；再者，也包括了相當確定目前工作僅是暫時性的，目前的工作只是為將來的正職做準備的情況。總之，本處的打工，便是行動者自認並非正職的工作。

這樣的區分顯示出工作與行動者身分的關係。可以說，正職是行動者的重要身分，而打工則沒有這樣的特點：

[請教你工作，打工啦，跟正職，有什麼差別，對你來說。]

其實沒什麼差，我覺得算出來時薪差不多。可是打工就是不穩定的感覺阿，正職就是人家問你做什麼，你可以回答你現在做什麼職業。因為其實錢的話，差不多吧我覺得，因為打工不是也有勞健保嘛，一樣阿對阿。

(45_1_1150)

由此可見，即使一樣的薪資條件，對受訪者而言，打工與正職工作仍然有身分上的差異。

進一步來說，在打工時期的行動者，其自認的主要身分，皆有過渡的性質。不論是準備升學、服役、出國等，這些行動者的身分(如：學生、待役青年、考生)都是行動者進入正式進入職場前的過渡，也就是說，在“所做的工作代表一個重要的身分”(譬如：我是工程師、我是業務員、我是勞工)之前的狀態中(還在念書、還沒服完兵役、正在準備考公務員)。行動者在年齡上已經屬於勞動人口，但身分



認知上尚未，或者以一般口語說的“還沒出社會”。

必須說明的是，這種以身分區分工作的方式，雖然與年齡有關，但主要仍以行動者的主生涯階段為主，這種情況可以以與受訪者(38)的討論為例：

因為大家可能覺得它(由研究生擔任的教學助理工作)就是一個過渡的工作阿，就是維生用的，就是他不算是個工作，對我們來說不是一個全職的工作。

[對阿，可是妙就妙在，像我現在已經念了第九年了(教學助理做了八年)，這(累積工作年資很長，)不是一個過渡阿，這不是一個 transition 阿]

ㄟ，那是你的身分、學生身分不是過渡，但是你的每一個工作都是過渡，所以你的身分，或是你的工作是學生，而你的 part time 的工作對你來說都是過渡，只是在維持你學生身分的…所以你的學生身分在這個九年，做了七年的…那個東西才是你的主軸，其他都是過渡。你不覺得是這樣嗎，哈哈。(38_1_1200)

也就是說，就算在生理年齡已經離開典型的學生時期，或是工作期間已經有一定年資，但工作仍然不是行動者的最重要的身分，不論行動者自我認知，或是他人的認知皆然。

打工是一種過渡時期的事，也不是重要的身分，相應的，一般民眾對打工的看法上，或是打工工作本身的特性上，也與正職工作有別。在看法方面，首先是工作的選擇，也就是“為什麼你/妳要去那裡打工”的部份，可以見到二種情況，第一種是隨著主要身分而來的理所當然感，譬如技職教育的實習制度，或是研究所以上的教學、行政等助理工作。這種形式的打工與行動者的身分有關，而行動者常認為從事這些工作是理所當然。技職體系的學生需要到業界實習：念美容美髮的受訪者(23)就學時擔任過洗頭小妹、受訪者(19)念汽修科時便到車廠實習；研究生便擔任課程助教等工作。這種某種身分便需要做某種工作的理所當然關係，可由受訪者(38)的陳述瞭解：



剛進研究所的時候，對助教工作有一個想像…就覺得當研究生…[想像是指什麼]就是…就是它很重要(笑)，就是念研究所一定要當大學部的助教，之類的這種…就是…想像(38_1_0433)。

若受訪者選擇的打工工作並非隨主要身分而來、可以自行選擇時，一般說來受訪者的考量不涉及長遠的規劃(譬如升遷、職涯等)，而是與行動者當下脈絡相關的因素。受訪者(37)目前是某運動中心工作人員，她從高中開始打工，做過便利商店、接案打字、餐廳服務生等工作。當問及為何選擇某間餐廳打工時，她回應到因為離家近，連鎖餐廳形象佳、薪資也可接受。受訪者(41)為電子科系碩士，目前於電腦公司擔任專案管理高級工程師。他大學時曾到日本料理餐廳打工，當問及為什麼要選擇該處打工時，他直接的回答道因為喜歡吃日本料理，該餐廳有供餐，所以去那邊工作。也就是說，不論是餐廳形象、離家距離、個人喜好等，行動者在選擇打工工作時，常以當下的喜好為主，較為隨興。

除了選擇工作的態度外，在工作態度上，行動者對打工的工作態度也較為輕鬆。受訪者(37)說道：

記得以前家人在我打工時都會說：“動不動就想換工作，以後做正職工作一定也是一直換”這句話就強調了兼職及正職的“忠誠度”吧。……打工可以想離職就離職，想不上班就跟同事請個假，但正職會變得責任感要更重，就好像男女朋友交往和結婚變夫妻般的不同。而有正職工作後，才會真正在乎公司給妳多少福利，打工時只要老闆有給點甜頭吃就覺得很不錯了。(37_FB 0818)

受訪者(41)則認為：

(正職工作)比較不能以玩樂的心態去做事情，要比較認真。然後會…跟自己的名聲有點關係，做不好的話業界會傳阿，打工比較不會，打工就想做什麼就做什麼。(42_1_1055)。

以上述二個受訪者的說法便明確的點出了打工與正職在工作態度上的區隔：打工

工作較為輕鬆、不必特別重視，但正式工作要考量的較多，因此要較為謹慎。

行動者對於打工的過渡態度，對應的是客觀環境的碎裂。對行動者來說，打工是過渡的身分時的次要身分，工作選擇與工作態度上較為隨興；對應來看，打工所獲得的收入，或是打工工作的安排，同樣是補充的、碎裂的。

在收入的運用上，受訪者打工所得的薪資，顯現出受家庭供養與經濟獨立的過渡⁵⁴。大多數的受訪者打工時期的收入主要是供自己額外的生活費用，受訪者的家庭仍然持續提供經濟上的支援。如受訪者(41)，雖然他認為打工(大學一、二年級時)收入主要在賺取自己的生活費，但他在大三開始準備研究所時，便停止了打工工作。較典型的情況可以受訪者(44)為代表：打工的部份就比較偏向是吃喝玩樂阿，那自己後來正職工作就比較是養活自己阿，因為在學生的時候還有家人養(44_1_1140)。也就是說，打工是介於支出完全由家人負擔到行動者為家庭經濟支出的主要負責人之間。

在工作設計上，打工工作在時間上較為碎裂，內容上多為輔助、初階性質。在時間的維度上，打工工作大多非“朝九晚五、週休二日”的型態，而是由主管規劃班表的排班制度，在工時上也非每日八小時的規劃，薪資則以時薪計算。在工作的內容方面，雖打工的工作種類相當多、工作的內容相當多樣，但是一個共同點便在於工作所需承擔的責任較輕，如受訪者(47)大學時曾在兒童美語班擔任兼職助理：

性質上來說打工比較瑣碎一點，就是說我不用對太多事情負責…因為一開始的時候就哇…一開始高中畢業當老師的時候就覺得很熱血，做個幾個月我就…反正算時間我時數有到就好了，就是帶小朋友寫功課，那時

⁵⁴ 在訪談的對象中，沒有受訪者表示打工的原因是因為需要支應家庭的經濟支出，因此這種情況無法在本研究就討論，此為研究限制。若照可能性來看，打工的收入有幾種可能：a.純粹做為自己休閒用途，也就是說家庭給與生活費、學費等支出，行動者打工的收入便是自己的零用錢。b.做為學費、生活費，譬如後文將會見到，受訪者(22)對子女的經濟支持原則為念國立大學則經濟由父母親提供、私立大學則由子女打工因應。應說明的是，這種原則在訪談中相當常見。c.做為家庭支出的來源之一，也就是家庭經濟支出需要靠行動者打工來維持。在本次研究中，受訪者全屬 a、b.兩種情況。

候：阿~要把小朋友教好怎麼樣，後來就發現去的時間就這麼多，你要影響到他們不太可能，那就時數有到就好。正職就變成事情都在你身上啦，沒有其他人可以分攤啦，因為你對你老板負責。(47_1_0400、47_1_0455)

從上述可見到打工工作的碎裂、輔助性質。

從上述可見，儘管政府試圖透過宣傳“打工也有退休金”，但對一般民眾來說並不是重點。打工只是一個過渡，有一個合於目前需求(不論是金錢收入或是工作型態)的工作即可，畢竟有更重要的事情需要達成，或者，退休這些問題，等將來出社會後再說即可。行動者(不論目前或未來)有著更重要的目標必須達成。

二、出社會：做為重要身分的正職工作

既然打工只是過渡，退休等問題待出社會後再說，那，出社會後的情況又是如何？在訪談的過程中，出社會後的工作考量便較為謹慎，除了收入之外，自我實現、生涯規劃、生活型態等，都是常見的工作考量。同時，也可以發現，工作帶給行動者一個身分之外，首先，工作的持續或轉換，構成了行動者的職涯，再者，也鑲嵌在種種價值、規範的意義網絡中，第三，行動者也透過工作，與其他行動者產生關係。也就是說，工作帶來身分，並且鑲嵌在意義、行動者的網絡之中。這些因素，都影響了行動者與工作的關係。以下便透過各個概念來描繪上述的情況。

(一)工作與收入。薪資不僅在政策的視角來說相當重要，對行動者來說也是非常重要的。你為什麼要工作、工作是為了什麼？當進行訪談時，這類的問題常會得到直觀的回答：工作就是為了錢。的確，薪資的高低影響了工作的選擇，如受訪者(41)所言：

[你為什麼做工程師這行業]

因為就念電子，出來就找比較相關的。



[好吧那再往前推吧，之前為什麼念電子]

就比較夯阿，比較賺錢的工作阿。家人就說阿就電子業阿，反正數理還可以這樣。(41_1_1138)

[既然念書時就選這個，為什麼現在想創業]

阿現在就不夯了阿。

[可是錢還是不錯阿]

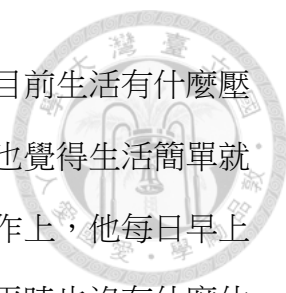
對阿還是不錯阿，所以就是看下一份工作阿，如果 ok 的話。(41_1_1325)

工作便是為了收入，或者從政策的角度來看，勞工付出勞務獲得工資、進而獲得退休的保障。

但是，薪資的高低並非行動者的唯一考量。與許多因素影響著行動者與工作的關係。例如，受訪者(50)從竹科轉到南科的分公司，擔任資深助理的工作，因為不喜歡每日都要加班到八、九點，因此雖然資深工程師有五萬六千左右的薪資，還是離職了。離職後，因為與老婆都喜歡南部的生活，因此他決定留在南部找工作。但儘管有一級大學碩士、六年相關工作經驗⁵⁵，但面試的企業給薪只有三萬六千元，而照受訪者(50)說法，剛畢業一級大學碩士新鮮人目前在南部某大科技廠給的起薪是兩萬八千元上下。儘管有此薪資的落差，目前受訪者仍在南部找工作。由受訪者(50)的經歷看來，除了薪水之外，還有許多影響工作的非金錢(經濟)因素，個人生活、工作型態甚至親友等因素都影響著個人工作的選舉，以下便逐項說明。

(二)工作就是自我實現。在理想的情況下，一個人的工作便是生涯目標。受訪者(17)大學畢業至今雖然換過兩三家公司，但職務都是人力資源管理。他在 2007 年進入了目前的公司，薪水從三萬四到現在的五萬多，職位也從當初的專員到今天的協理。談到工作，他覺得工作便是自我實現的方法，不論是薪資的增加、職

⁵⁵ 據受訪者指出，及某不願具名、在科技業從事人力資源工作的受訪者說法，一般科技業給薪除了學歷高低外，學校的名聲亦影響給薪。一般說來，台灣大學、清華大學、交通大學、成功大學等，屬於第一級；第二級屬於國立中字輩，也就是中山大學、中正大學、中央大學等；接著是其他國立大學、較具名氣的私立大學(如：東吳大學、東海大學)、師範大學等。再者，過去有相關產業的年資也會影響薪資(FB0319)。




位的晉升，甚至是完成任務，這些都是成就感的來源。若要說目前生活有什麼壓力，他覺得要把工作做好、避免公司負面人際關係的存在；他也覺得生活簡單就好，三餐有東西吃、家人可以生活在一起，這樣就好了。在工作上，他每日早上八點到公司，希望自己七點半能下班，週末也幾乎都要加班，平時也沒有什麼休閒活動。受訪者(46)則如此定義工作：

工作對我來說某些方面還是學，另一方面工作上面通常會有一個…至少是近期的目標，所以他還是可以讓你滿足一些…它也不算成就感啦，就是價值啦[怎麼說]因為你去做一件事情，你會去設定一個目標，當你去完成，會有一些 reward，所以工作來說，對我來說是一種調劑身心的方法，然後當然會帶入 income 會改變生活。所以嚴格來說是生活中很重要的一個部份。所以就算我今天衣食無缺，我沒有經濟上的需求，我還是會去工作，因為至少可以滿足一些精神上層面。(46_1_1822)

由上可見，在行動者與工作的關係中，一種情況便是工作即自我實現的方式。個人目標便是在事業上有所成就，而企業也會依個人的表現給與各種肯定，不論是薪資福利或是職位晉升等；另一方面，努力工作是可以達成自我實現的，工作是目前生活中重要的面向，也願意為了工作付出更多心力。工作，或者說事業，提供了一條讓行動者自我實現的路。

但並非人人都處於這種理想的情況之中，許多因素影響著行動者與工作的關係。以下的討論繼續以工作為主軸，透過相反的問題，也就是“受訪者為什麼離職”，來對映出幾個影響工作與行動者關係的因素。透過這樣的分析，描繪出生活世界中的一般民眾的工作樣貌與對工作的態度。

(三)工作設計。工作設計(工作任務、時間等安排)與衍生出來的正式、非正式人際網絡，都影響一個人對工作的態度與轉換工作的可能。工作的內容、互動的同事、甚至上班的地點等，都可能影響一個人對工作的態度。受訪者(34)對目前的工作情況並不太滿意。2012 年結婚的他，目前與老婆二歲的女兒住在中部。在工



作上，擔任業務主管的他需要每週到台北、高雄等地出差，對有家庭的他相當不方便；另一個更讓他難以接受的問題，是辦公室的權力鬥爭，目前當權的上司對他們部門相當不友善，而受訪者(34)的主管前兩年退休，讓他失去支持。在這種情況下，他有考慮要自行創業。但訣竅(know-how)與資金等問題，以及家人的生計需要維持，綜合考量下，他仍繼續做著目前的工作(43_note)。

除此之外，不可忽略的是，工作的時間與空間的安排。行動者擔任某項工作，並不是單純的把任務完成，而是在給定的時間、給定的空間中完成這項工作。不僅僅是任務完成的期限，還包括了上班時間、地點的安排。受訪者(37)畢業後先至某電腦公司擔任工程師，一年後到澳洲打工渡假，回台灣後回到原公司不同職位繼續工作，兩年後又選擇到紐西蘭打工渡假。為什麼當時選擇再次出國打工渡假？她回答道：就是我覺得我根本就是沒有辦法承受辦公室的工作，所以我就沒有做了(37_1_0710)。

2012 年底，再次打工渡假結束至今，受訪者(37)仍在找尋合適的工作方式。(從紐西蘭打工渡假)回來之後，然後就是想說，就追尋一下自己的…那個…follow my heart，…然後就做了咖啡店，做了一個月，月薪很糟，只有兩萬六，然後保那些都有保，可是，6%也是他撥，就全部的薪水去算，然後做了一個月就沒做了(37_1_0805)。

咖啡店之後，受訪者(37)接著在戶外服飾店(15 天)工作，之後待業 2 個月，接著又在某企業擔任產品企劃(6 個月)，在 2013 年年底到某運動中心擔任工作人員至今。為何仍不想回去擔任工程師的工作？受訪者(37)回應道：

有可能耶，有可能會回去耶。

[為什麼不是現在]

為什麼不是現在？

[譬如說從紐西蘭回來時]

所以我有試過阿，對阿，可是我覺得在這之前的生活壓力是很大的(指工



程師)，然後你在辦公室你早點下班還要看人家臉色，然後生活是…那個氛圍是悶的，那個氛圍是悶的，我會覺得自己的個性可能比較適合是跟人家接觸的這個方面，可能會比較好。

[可是工程師錢比較多]

是阿，可是錢多卻…錢多又怎麼樣。(37_1_1534)

由此可見，工作的時間、地點、工作任務的安排等，以及與此相關的人際互動、網絡等，雖然看似平常，但確實會影響行動者與工作的關係。

(四)市場與道德。更廣一點來看，儘管經濟行動看似無關道德(amoral)，經濟便是經濟，但實際情況並非如此。從極端的情況來看，某位受訪者曾至"牛郎店"擔任服務生，當時他初到台北，需要一筆錢應付租房、購買機車等生活需求。月收入八至十萬的生活只過了六個月，他說：

你年輕去跟客人鞠躬哈腰，你要哈腰到什麼時候，好你要在這個行業繼續做的話，你變成升主任、升經理、升組長，那你還是在這個環境阿，那日夜顛倒，喝酒，講一些偽善的好話，因為為工作…她明明才二十歲，我已經三十歲了，我還要叫她姐，就是說…他那個環境其實…所謂酒店文化嘛，對人生來講，這個路並不是很好。

另一位受訪者則曾擔任地下期貨公司的總機。地下期貨公司指的是假下單沒有真的交易的公司，投資人下單的資金全進了公司所設的人頭戶，若投資人下單標的有獲利，便鼓吹投資人繼續下單，直到賠光所有資金。這樣的工作吸引乙的原因，主要是工作內容與薪資福利等。工作只是接接電話、沒有責任，週休二日，月薪 28000。老板出國談生意時，常帶大家一道旅行，更常去 KTV、酒店娛樂。她說："好的時候，一個禮拜去八天酒店"。"對一個小女生來說，這種生活簡直是天堂"。儘管在受訪者的想法裡，總機的工作無關真正的違法部份，薪資福利也相當的好，但她還是離職了。關鍵的情境是因為她目睹一位投資人賠了千萬資金及房產後，在公司電梯口抱著供奉的財神爺哭喊"財神爺給我幫忙(台語)"，她覺得雖然


自己並沒有涉入整個過程，但這是一個夭壽工作(台語)。於是，趁著某次主管說要降低員工薪資時，受訪者乙便趁勢向老板辭職了。

當然，一般生活不太會出現這樣的"夭壽"情況，道德原則也似乎太遙遠。但日常工作中產生的人情關係等還是能見到各種價值原則的拉扯。受訪者(8)，有自己的理想、也相當重朋友。他曾經擔任過幾個政治人物的助理、幕僚，也擔任過幾次選舉幕僚。幾年前朋友成立顧問公司，承接政治人物的競選活動，受訪者(8)為了幫忙朋友，便加入了該公司幫忙。為了幫忙，受訪者(8)無法顧及家人，直到家人健康出了問題，受訪者(8)才離開該公司。離職後，他陸續找了幾家保全公司的工作，2014年找到另一家企管顧問公司的法務助理工作。

法務工作只維持了二個月。受訪者(8)因為工作認真，很快(約一個月)便從助理工作晉升到可以直接接案的職位。某次，接案內容是受企業主委托，處理該企業退休金積欠的問題。在代表資方協商的過程中，受訪者(8)發現勞方律師僅要求 50 萬的金額，但依受訪者(8)過去的經驗試算，依法，有近三十年年資的勞方應該可以拿到 90 萬左右的退休金。工作就是工作，受訪者(8)也不能多說什麼，便結案。當晚受訪者(8)徹夜未眠，想到三十年的工作結果是這樣的結果，便覺做不下去這樣的工作，隔天便打電話給主管辭職了。總結這個過程，受訪者說道：“雖然我跟資本主義投降了，但是有些事我做不下去”(8_note)，過去對政治、對弱勢相當盡心的受訪者(8)，雖然放棄了理想，但有些事情仍然無法釋懷。於是他又回到保全業工作。

從這些例子可以見到，工作與個人原則的關係。一方面，商業活動讓人有種無關道德的色彩，或者“只是拿錢做事”，但是另一方面，執行該工作的行動者，仍然承載著社會規範、道德等價值、原則。儘管各別行動者重視的原則不同、容忍程度不同，但共同之處在於這些原則影響著行動者與工作的關係。

(五)工作作為訊號。出社會後的工作，成了行動者一個重要的身分。這裡所說的並不一定是行動者自我認知的情況，較多是指別人如何看待該行動者的情況，



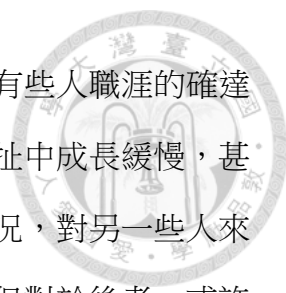
也就是說，工作可以是一種訊號，讓其他行動者知道我的社會位置。當然，行動者多少也瞭解(不論明顯地或默會地)工作做為訊號的情況。如前部份討論打工時，受訪者(45)便說：正職就是人家問你做什麼，你可以回答你現在做什麼職業(45_1_1150)。雖然，行動者不一定將工作做為自己的主要身分，但工作卻是一種向其他行動者標明自身狀態的訊號。

受訪者(16)的例子便顯示出這種特性。大學畢業的他，做過幾年電腦廠的作業員，之後便到舅舅開的公司擔任業務的工作。這個工作月薪大概三萬左右，但好處是早上可以看股市行情。他運用父母親提供的資金投資(大約四、五百萬)，2013年投資獲利大約一百萬，高於工作的薪水。當問及為何不乾脆不要工作專心投資股票，他說：

工作就是要有一個正當的工作，不要被別人說話，就這樣而已。不然你說我們可不可以不要工作專心弄股票，也是可以，但是這樣爸爸媽媽會擔心，因為股票沒有天天好的，對不對，股票沒有天天好，就好像花沒有在每天開的嘛，對不對，所以就是要有一份正當的工作，穩定的收入，讓他們，讓家人或者是兄弟姐妹會說，「你有一份穩定的工作這樣子，這樣不用擔心這個有的沒的這樣。(16_1_0950)

由此可見工作做為一種訊號的特質，這個訊號不僅供自己識別，也是他人識別自己的方式；再者，這個訊號的意義相當程度地為生活世界中的行動者所共享。

本節透過描繪生活世界中行動者與工作的關係，來理解一般民眾對勞退新制做出如此評價的參照基準。總的來說，工作是行動者的身分之一，身分有優先性。工作鑲嵌在意義之網，也由此構成行動者的網絡。工作的持續或轉換構成職涯。身分的優先性、工作所鑲嵌的意義、行動者網絡、工作接續所構成的職涯，這些都與制度共同交織。因此，從政策角度看來重要的事項(保障範圍的擴大：工讀生也有退休金、可以帶著累積)，對行動者來說只是職涯中所需顧及的眾多因素之一。



另一方面，透過上述討論亦可見到行動者職涯的多樣性。有些人職涯的確達到薪資穩定成長、年資持續累積的預想，但有些人便在這些拉扯中成長緩慢，甚至破碎。因此，薪資與年資的成長，對某些人來說是實然的情況，對另一些人來說是應然的條件。對於前者，制度的保障是理所當然的事情，但對於後者，或許職涯的穩定優先於與制度的扣連。

以工作為軸線分析生活世界的行動者與制度的關係後，接著便擴大以生活與退休為主題，瞭解一般民眾的生活實況。在政策的視角下，勞退新制是勞工退休經濟安全保障的一環，除了政府與企業有其責任外，勞工本身亦有責任。勞工必須透過儲蓄、家庭間的移轉來保障自己退休後的經濟安全。因此，今日的勞工如何在生活中規劃自己的收入便必須考慮。再者，規劃也要有其基準，因此，勞工對自己退休後的生活有何想像，也是必須觀察的。因此在討論工作之後，後節討論生活與退休，由此從生活世界的視角，理解行動者與制度的關係。



第三節 生活

除了工作，一般民眾的生活方式、對退休的想像也與退休制度有關。在政府的退休規劃中，除了企業、政府提供保障外，勞工日常亦應未雨綢繆，提早規劃財務，讓自己退休生活無虞；另一方面，家庭間成員彼此照顧也是必需的，退休後的經濟安全不僅勞工有責，勞工的親屬網絡也要有一定的責任。政策視角中最重要行動者，也就是勞工，在設想中能夠承擔這些責任，由此配合政策便能構成經濟安全保障，在此基礎下，政府各種宣傳勞退制度的說詞，才能成立。也就是說，行動者具勞工身分後，就要(會，或者能)開始退休的規劃。但實際情況為何？勞工的生活規劃、退休想像又是如何？生活世界的情況與設想的落差必須說明，由此才能瞭解行動者與制度的扣連關係。

一、生活

透過訪談可以發現，一般民眾的生活方式、生活規劃，所考量的除了對自己的長期規劃外，也包括了對所屬網絡中其他行動者的現況。再者，各生涯階段的行動者都有當下重視的事務、考量的重點。同時，儘量有各種考量的基準，不確定性仍然是存在的。受訪者(49)大學畢業後便在東部擔任國小代課老師，對於生活規劃方面，雖有準備正式教師的考試，但仍覺得對生活沒有太多的規劃。她認為：

基本上我現在人生目標就是我爸媽，所以呢，我爸媽過世的時候，其他再來說吧，因為那是我的責任，這是很重要的事情。……基本上我的計畫是這樣的，如果我結婚的話我就結在花蓮，然後照顧他們，以他們為主，就這樣。然後我沒有想很多未來的事，那是因為有可能，誰知道有一天我可能要回家去幫忙，所以沒必要想這麼多。(49_3_0130)

另一個生活沒有規劃的原因，便是認為未來充滿變數：

更何況我覺得人生就是充滿很多的變數阿，就是我怎麼知道我做正式老師會賺比較多錢呢，搞不好我以後會做別的工作，這都很難講阿。我不會覺得說…我不是那種人說我會立下一個志願說我這輩子就是要當正式



老師，拿到退休金，然後我這一輩子就結束了。我會覺得說搞不好我在某一年的某一天，搞不好在兩年後的某一天轉個灣，然後我去做了什麼事情。就這樣。(49_2_0728)

這些依自己與他人情況的綜合考量與不確定性，影響了職涯的發展，當然也影響了退休的準備。在本部份，我便依這二大主題進行分析：生涯階段與行動者網絡、不確定性，來描述一般民眾的生活。

第一個主題是行動者的生涯與網絡。行動者鑲嵌於各種身分所形成的網絡之中，影響著行動者對生活的看法。儘管在訪談中，父母是受訪者最常回應的生活重點，但我們仍可以發現在不同生涯階段中，受訪者對生活有不同的重視面向。為了分析上的簡潔，在此區分為出社會到結婚前、結婚之後兩種情況。

出社會到結婚前，行動者重視的是自己的生涯及朋友間的互動。對於婚前的階段，首先，這時期的問題在於個人工作的選擇。受訪者(3)於 2014 年底退伍，隔年 3 月受訪時，他正找到出社會的第一個工作，談到找工作的考量，他說：

我投了五間，然後中間還有很多我沒有投的來找我，就是 XX 阿、人壽阿、房仲業阿那種，就是需要新鮮人的那種，然後我 pass 這樣。因為我主要做的是從業務助理，業助做一做再轉業務員，我的目標是這樣的。因為其實年輕人新鮮人你對公司不瞭解你直接做業務員就死定了，除非你超厲害。

[所以你找五間都業務助理這樣]

對我現在是業務助理，然後我跟老板討論過，老板說我看起來很年輕然後印象不錯，就是乾乾淨淨的，因為我們公司是生技公司，生技產品，就是什麼有機蒟蒻乾、有機橄欖油什麼的，然後我們的駐廠大部份都在新加坡跟大陸，對，然後老板常常去大陸出差，參加一些相關的博覽會。然後老板就說我在公司當個業助，當個一兩年，熟悉公司的運作跟內容，然後他會慢慢的帶我去外面出差，當小跟班，對然後就去幫他，然後去



了幾次之後，如果有意思就在那邊經營。

[當個業代之類的]

對我就可能常常跑大陸這樣子，去 handle 公司的門市，然後到那邊之後獎金就算我的，就算是海外業務員。

由上可見，對於未來生涯的規劃，影響了受訪者的工作選擇。受訪者(3)雖然手頭有些業務的工作待選，但在他的規劃上，應先從業務助理開始，經過學習的階段才能在未來成為稱職的業務。而選擇到這家企業任職，也是因為僱主提供了一個循序漸進的模式，有助受訪者學習相關經驗。因此受訪者選擇於此任職。

但是，並不是所有行動者生涯的選擇，都有相應的“勞工”工作。受訪者(43)年輕時便想要創業，高中畢業時便放棄體育保送大學的機會，選擇役畢後到台北找機會，當了幾年業務，也曾開過幾家小店面；受訪者(40)大學畢業後本來試著考過幾次正式教師，後來發現在音樂教室任教、自己接家教學生等，也是在教書，便專心做起她所謂的“自由業”；受訪者(29)在幾間公司工作了七年後，選擇離開擔任民俗才藝教練；受訪者(26)碩士畢業後同樣做了幾份工作，最後於公務體系服務。這些生涯的選擇中，不同類型的工作薪資水準不同；在持續性方面，工作有可能從一開始便穩定下來，也可能有幾次的變動；在選擇的範圍上，有些生涯的路徑不在勞動基準法的勞工定義之內，有些甚至不是受僱的勞工。也就是說，個人生涯的選擇，影響了薪資水平、工作是否持續、甚至是否在制度範圍內。

再者，除了規劃職涯外，另一個重點就是行動者對自己與朋友間的規劃。婚姻代表了一種人際網絡的重組，不論是網絡中的行動者，或是網絡連帶的性質。一方面，行動者生涯的考量不能僅以自身為重，而是以家庭為單位；朋友們的互動模式也會因此改變。受訪者(16)說道：

像我九月初要去西藏阿，我會覺得有很多事情，年輕不做，不趁年輕還沒有家眷的時候去做，你以後就沒有機會去做了，因為你等到結婚生小孩之後，你根本不可能包包背著，我要出去旅行了，不可能，一定要

等到小孩子長大，那又是一個二十年之後的事情，所以我覺得現階段對我來講我覺得社交、出去玩、吃吃飯、出出國阿，對我來講是重要的。當然儲蓄很重要、股票很重要，因為股票漲了我才有閒錢出去玩阿。

16_3_2120

當然，這種考量也會考量到其他行動者的生涯階段。受訪者(5)：

(目前生活中最重要的)玩樂，真的。我覺得工作只是為了要賺錢他不是全部，然後，家庭其實還好，因為我本來就住家裡，所以其實跟家裡的關係其實還 ok。那，我也沒有另外一半，所以我也不需要去負擔另一個新家庭。然後，再來是說，玩樂這部份是說，像我們這個年紀喔，其實我們大多數的同學都已婚，所以能夠跟你玩樂的人其實越來越少了，我覺得玩樂是一件非常重要的事情。5_1_1100

進入婚姻之後，家庭成了行動者考量時的單位。購屋、生子、配偶雙方的工作規劃、工作地點等，都是受訪者常提到的生活考量，而這些事項皆需要行動者與配偶雙方共同付出相當的時間與精力才能加以因應。受訪者(22)為例，在工作上，她在婚後便選擇從事家庭代工的工作，直到子女全部就學，才再度投入勞動市場，而目前的生活費用則大部份投入子女的教育、房屋貸款等部份，由於婆婆需要聘請看護照顧，因此她與先生也必須與叔伯共同出資來補充婆婆看護費用不足之處。也就是說，在婚後，受訪者(22)的工作、生活支出等，考量的單位便是家庭，家庭成員間生涯階段的需求成了受訪者(22)必須考量的範圍，譬如年幼的子女、需要醫療照顧的父母。透過此例可以明顯發現，考量的單位由個人轉變為家庭。

第二個主題是不確定性。幾乎在任何階段，當下都有不確定的問題。如前所述，一般民眾重視的是自己、親友等人的生涯情況，每一個當下都有必須專注處理的重點。至於未來，一般民眾常感到不確定。這種不確定可能是很抽象的、生活面向的人世無常感。當問及受訪者(1)生涯規劃等，我舉例結婚等規劃，她說道：有人要就嫁啦，而且，這種事怎麼規劃，計劃趕不上變化，說不定我們現在走出



去世界就毀滅了(1_note)。受訪者(6)談及生活中最重要的事，她說道：現在最重要的部份？家人。因為家人說不見就不見，而且家人不見的那一瞬間感覺很低(6_1_2428)。

再者，這種不確定性也可能是工作、整體環境、個人條件等有關。受訪者(10)：
壓力喔…壓力就是看起來不上不下啦，要更好好像也不是很容易，要更差也不是很容易這樣，希望更好好像很難。

[怎麼說]

怎麼說，我的…該往前阿，但是就想要…要有什麼方法才能搞到更多錢，好像不是那麼容易，至少目前…專業能力要談到高等好像不是很容易，我不是很清楚，但是你說這個專業能要要出去混口飯吃，也不可能沒有啦，你再去找還是會有。不上不下。生涯規劃喔…我很難講耶，因為…這個，我這個工作喔，突然沒有的也很多阿。


[什麼意思]

(幾次金融風暴後，同業)被 lay off 的也很多阿，所以我可以…我只能說，我的方法只有保持自己的競爭力而已，我沒有辦法規劃說以後要幹麻這樣，所以就是保有自己的競爭力這樣，慢慢變好，你要一下子好太多也沒辦法，但是就是保住自己的專業能力，也許說需要另外一種…恩，不是很知道…就是另外一種能力才能往前吧。也許說要有什麼證明自己有管理能力才能領比較多錢，或是有什麼能力才能領比較多錢。阿這個工作講起來就是拿錢的阿，說他有多偉大也沒有，但是就是混口飯吃阿。

(10_1_1410)

個人的工作能力在未來可能不夠好，也市場也可能不再需要這種工作能力，也可能遇到經濟不景氣便可能失去了工作。對於未來一切都是“很難講”的不確定。

二、退休



一般民眾都有當下重視的事，也都有不確定的問題，談到退休，想像便較為空白。受訪者多對退休後的生活沒有特別具體的想像，若有提出自己的看法，大致說來便是當下情況的對反。這種對反的情況可以從兩個層次來探討，一般生活與工作情況。前者的對反便是健康與行動能力的差異，相較於當下的健康與生活範圍，退休後樣貌便與疾病、行動受限相關，如受訪者(2)所言：

[那妳會考慮什麼退休之後的開銷？]

不會。

[為什麼？]

因為人生苦短阿，怎麼知道妳會活到退休那一天阿，哈。

[萬一咧，萬一活到？]

萬一活到…要拜託哥哥好好照顧。

[嗯，有道理阿]

所以希望哥哥長命百歲，哈哈哈。……

[那還有其他開支嗎]

沒有，就出國玩的錢，年終下來我就會把它存在另外一個戶頭，然後他就是供給我一年的，旅行的錢…的那個花費。所以我就跟…我媽說，我如果晚年生病怎麼辦，我就說，我立刻去安樂死阿，我媽就無言，她說妳單身又沒有存錢，以後老了生病了誰要照顧妳阿？我說立刻去安樂死阿，幹麻等那一天，哈哈…我媽就恩…三條線。

[好，給我個理由，為什麼？]

幹麻，就是活的不開心的話就趕快那個阿，生命就可以走到終點了阿…我覺得久病，久病阿，也沒有必要拖累家人之類的…不過那時候好像只有剩我哥而已，所以我哥他要規劃好他的人生，他要養我，哈哈哈，會有那一天嗎。很悲觀吧！

[很悲觀耶妳]



怎麼會，人生活到六十就很開心啦。

[為什麼]

因為老了有什麼更開心的事？就把開心的事在年輕…有行動力的時候就趕快去完成阿！

[妳可以當什麼不老騎士阿]

我不會騎車

[類似，我是譬喻啦！]

不老騎士喔，可能還沒有到那個年紀，目前想法是這樣，我真的覺得人活到六十就差不多了，就可以深…就住在家裡就不用出來了，哈哈，所以我現在看到老人就覺得好佩服他們。

[好佩服他們？]

對，居然還有體力走出來，哈哈。

[好好]

所以六十後你們可能就要來我家探訪我…所以我就跟我們同事講阿，如果我們以後都不結婚的話，我們就老了就住在一起好了，然後避免我們老死在房間裡面。這是目前存在的人生觀。

所以說，老年生活便是現在生活的對反。

除了生活情況的對反外，另一種對反則是工作的對反。除了到處旅行外，也包括了擔任志工、務農等各種可能。也就是說，完全不工作，或是做自己想做的工作。這裡指的完全不工作，並不是指不勞動，而是說與目前工作樣貌(如本章第一節所述)相反的、有自主性、相對自遊的工作，如受訪者(26)所言：1210 退休就沒有工作啦…那應該就是半農半 X 啦，但是這個 X 應該是很隨意啦，就是沒有壓力什麼的(26_1_1210，粗體字為本文作者所加)。退休生活的想像就是與目前有壓力的工作生活情況相反，是要過一種自主、較為快樂的生活。

當然，這種想像並不具體。退休後要做什麼的想像，是一種對目前狀況的對

反，而不是實際的規劃。受訪者(6)的說法便能明顯看到此一情況。在問及退休生活時，她說：

沒有耶，可是我最近有在想說，理想國。就是那種他們是自給自足的那種生活，不是用金錢交易，是用妳的能力去換取物品。那樣子的生活。就是到時候如果有這樣子的村莊我想加入他們。

[有這樣的村莊]

有，在虎山，有一個從法國回來的一對情侶，他們正在做這樣子的事情，但是才剛做而已。

[我是指退休耶]

但是他們這樣子形同退休阿，他們每個月只花三千塊，其他全部都自給自足。(6_1_0937)

但聊到生活時，她又說道：

我想要回花蓮，什麼時候…

[什麼時候？什麼階段啦]

就是理想國的分佈到那邊時，哈哈，叫他們開一個在那裡。

[那你的工作咧]

我的工作停掉阿，那我就想說我可以在花蓮做什麼這樣子，然後就是，

，可以有一個基本盤就好了，然後每天看夕陽看海這樣，歐後
~(6_1_2308)

由這個例子可以看到，關於退休，行動者有一相對於現況的大致想像，但這個想像並沒有太具體的規劃。

三、支出

在說明了工作與生活之後，接下來討論支出與準備的部份。工作獲得的收入，除了因應目前生活所需要，政策視角下的觀點就是應該妥善因應退休的生活。但

對一般民眾究竟如何安排，是否能達到退休因應的功能，這是需要討論的。

應注意的是，本部份的訪談資料必然不夠精確。除了受訪者普遍對財務方面的訊息有所保留之外，這個不明確來自幾個面向，其一是收入項目的不確定。一般來說，收入包括了本薪、獎金、津貼等，有些受訪者從事業務性質的工作，獎金金額起伏較大；而如三節獎金、年終獎金等項目，有些受訪者明確的指出其薪資福利便是一年保障 14 個月，但大部份受訪者不能確定；有的受訪者在談到平均月薪時，直接將本薪、獎金、津貼等全部加總，又有的受訪者只願意說明本薪的部份。因此，當問及年收入或月收入時，所得到的數字在分析運用上必須謹慎。

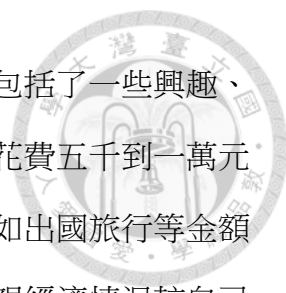
再者是支出項目部份。日常支出除了沒有特別紀錄外，也有分類上的問題。如受訪者(22)的例子，平日的規劃原則便是能省則省，並沒有特別記錄花費的項目。除此之外，分類亦是一個問題。受訪者有自己一套分類的方式。譬如生活費此一項目，受訪者(15)認為他每個月生活費約是三萬五千元，但此項目中約二分之一是各種保險的支出；受訪者(6)的保險、信用卡費等各種轉帳的費用，則在“不見了”的存款中提撥：

通常我是沒在算娛樂這件事情，因為我只要一拿到錢，我會先把一部份的錢放到一個戶頭，這個錢幾乎不能動。可能占了三分之二，四分…五分之三。五分之二繳房租，剩下來的錢是生活費。但是保險從存款轉帳。我真的很窮，錢一拿到五分之三就不見了。

因為如果不存款可能永遠都不見，就是逼自己不要看到這筆錢阿，因為很容易就會不知不覺不見了，自己都不知道為什麼，所以就寧願當做沒有這筆錢，懂嗎。(6_1_0805)

雖然不能動、看不見，但這筆儲蓄還是部份的做為日常消費的支出。因此，在受訪者提出的各種支出項目上，在分析時也需謹慎處理。

雖然支出的部份有各種模糊的部份，但是在此還是可以描繪出一個簡單的輪廓，並加以分析。以台北都會區的情況來說，一個人每月的日常開支，大約在一

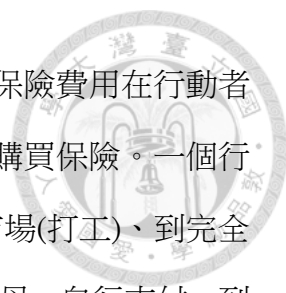


萬元到一萬五千元左右，這當中包括了伙食、交通等花費，也包括了一些興趣、娛樂、朋友聚餐等開銷。若沒有與父母親同住，每個月便需要花費五千到一萬元的房租。如年終或三節獎金等的部份，除了儲蓄，也用來當做如出國旅行等金額較大的費用。給父母親的費用則看自身與父母的經濟情況，雙親經濟情況較自己為佳時，便不需特別給予。一般說來，若每月有給雙親一定金額，依自身情況會從兩三千到萬餘元。再剩下的錢便是保險、存款等部份。婚後的情況，雖然配偶共同生活可能降低生活花費，但有子女後便需多這一筆支出，與配偶皆有工作的情況下，便需要花費約一萬六千元左右的托育費用，子女的教育基金也是必須事先儲蓄的，再加上家庭人口增加後，便必須考量住房的問題。

從此一基本樣貌可以做為本處分析退休準備的基本出發點。如受訪者(22)的原則：「能省就省，不要亂花」，儘管日常支出五花八門、各有定義，但我們仍可以支出、保障兩種方式加以分類。這裡的概念運用上較為寬鬆，所謂支出指付出的金錢主要換取的是日常所需，譬如日常的伙食交通等支出；保障則是指支出的金錢換取的是日後的生活所需，譬如儲蓄、保險等。照此原則，個人的退休經濟安全保障便是如何降低支出、增加保障的問題。

儲蓄可以說是一種最直接、最個人的增加保障的方式。一般來說，受訪者皆盡可能的有儲蓄的習慣，即使沒有特別的支出規劃，但也會盡量有所儲蓄。儲蓄的方式有很多，除了活期存款，也可以是購買股票、基金、保險等金融商品。雖然一般民眾都有儲蓄的習慣，但儲蓄仍受生活事件的影響，對於老年經濟安全保障來說仍有一些距離。行動者的生涯各階段皆會遇到需要大筆費用的事件，譬如買房、買車、結婚、生子等，這些事件皆會動用到儲蓄。雖然支出的項目不一定完全對老年經濟安全沒有幫助，但可以見到儲蓄的波動較大。

第二種情況是保險。受訪者幾乎都有保險，保險便是一種保障。透過今日的支附換取各種今日或日後的保障，或是類似儲蓄的形式在日後領回一筆現金，保險讓行動者在退休後、甚至目前生活，獲得保障。在保險費用的支付方面，行動




者所擁有的保險，除了自己支付外，也看的到家計間的移轉。保險費用在行動者未有正式工作前可能是有家長支付的，而行動者也可能為子女購買保險。一個行動者從完全外於勞動市場(譬如未成年仍在學)、部份涉入勞動市場(打工)、到完全投入勞動市場(出社會)的過程中，保費的支付情況可能由父母父母、自行支付、到為自己以及子女或是雙親支付。所以說，一般情況下，保險是由自己與雙親共同支付的一種保障。這種家庭共同構成保障的情況相當常見，譬如在額度較大的支出或保障上也可發現，譬如車貸、房貸等。

購買保險期滿獲得現金，這種情況較類似定存，波動性較低，但在收益的運用上仍有一定的彈性。為自己或子女購買的保險，除了獲得各種保障之外，在繳納期滿後會有一筆現金收入，而這筆收入的運用並非直接提供保險受益人，在運用上相當彈性，有時概念等於儲蓄以供自己或是保險受益人運用。例如，受訪者(27)從事旅遊相關的工作，但希望未來能夠投資其他副業，因此包括為自己(一年約 40,000 元)以及為子女所購買的保險(一年約 200,000 元)皆是儲蓄險，而期滿之後得到的便是投資副業的資金來源。受訪者(21)的情況則可見到子女的保險與自己的退休保障互相扣連。受訪者薪資約 25,000 元，主要負責二名子女的教育費用(大約每月 20,000 元)、自己的保險每月大約 3,500 元，其他生活開銷則由先生因應。談到退休規劃時，她說：

準備應該是很難，因為我的儲蓄就是買小孩子的，這是我的保險，但是我們有另外替小孩子買儲蓄保險，阿那個就是當自己的存款，因為賺的不多啦，所以怎麼存怎麼存還是沒有辦法存到太多，所以是強迫自己買小孩子的保險當做自己的儲蓄。儲蓄的話就是買小孩子的保險啦，因為他是儲蓄保險。(21_1_1900)

也就是說，保險類似於儲蓄的功用，所獲得的資金不論在家庭成員間或是使用目的上，都具有一定的彈性。

除了增加保障外，降低支出也是必須的。“住家裡”便是一種降低支出的方式。



住家裡指與家庭成員同住，沒有自行在外租屋。與家人同住便可降低花費，可以說，給父母的孝親費用，與房租、伙食等的費用很大程度的融合在一起，降低了日常的支出。生涯中的任何階段都可與家人同住，但住家裡需要一些條件。除了家庭成員間的關係品質外，還有些因素需要考量。首先，住家與工作地點的距離，譬如受訪者(10)工作地點在北部，因此他獨自在北部租屋，老婆與子女則在中部與受訪者的父母同住，每週回中部渡週末。再者，住房的空間也是問題。受訪者(34)開始存錢準備購屋，他目前與父母親及老婆小孩同住，但弟弟與弟媳要從北部返鄉工作，將回來同住至少一段時間，因此空間不足的情況便必須開始準備購屋。

離開家裡在外居住也有可能降低支出，增加保障，購屋便是一種方式。若是父母親擁有房產，在日後行動者繼承父母的房產，對行動者老年經濟安全來說是有相當的幫助。而行動者自行購屋也有類似的功能。從房租轉變為房貸，雖然同樣是每個月支出一筆金額，但是項目上是從支出轉為保障。在目前有計畫或是已經在繳房貸、或是已繳完房貸的受訪者，都有將房產做為退休保障的意識，如受訪者(34)：

[政府退休制度的保障]

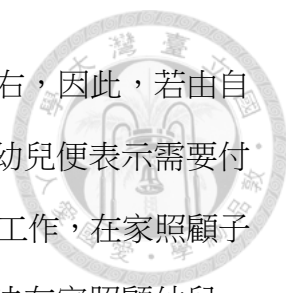
當然不夠阿，要自己規劃

[那你的規劃是]

我現在正在規劃，到老的時候沒錢，年輕時候買的房子把他變賣掉，然後花到完。反正小朋友到時候自己去打拼，房子也不用給他們，這就是未來的退休金。我花20年繳嘛，老了就花二、三十年把他花完。(34_1_1430)

除了做為老年花費之外，也要注意的，房產除了可以轉換回現金外，就算不轉換為現金，也是居住的地方。也就是說，不管房價漲跌，有房子讓受訪者退休後不用考慮要住哪裡的問題。

親友提供托育的服務也是降低支出的方式。以台北市為例，七到十二小時的



日間托育(日托)，裸母費用約為一個月一萬五千元到二萬元⁵⁶左右，因此，若由自己或親友照顧未上托兒所的幼兒，便可省去這項支出。但照顧幼兒便表示需要付出相當多的時間。如受訪者(22)的例子，她必須選擇家庭代工的工作，在家照顧子女。但若自己與配偶都是上班族，也就是必須離家工作，便無法在家照顧幼兒。這時，若不是將幼兒送至裸母處照顧，便可能請親友，通常是配偶的雙親，幫忙照顧。親友幫忙負責照顧便省去了裸母的費用。但這種節省支出的方式也有其條件。受訪者(51)提到，要請父母親幫忙照顧，除了父母親必需已經退休才會有時間外，也要考量到父母親也有自己的生活規劃。再者，也要考量到其他兄弟姐妹間的生涯階段，譬如若父母親已經幫其他兄弟姐妹照顧小孩，當然沒有辦法再幫忙多帶小孩(51_note)。也就是說，要省去托育的費用，也要考慮自己以及親友的工作、生涯階段的情況。

上述各種方式的列舉，並非想要窮盡所有可能，而是藉此讓我們看到這些支出/保障原則背後的親友保障網絡。我們可以從一個反例來做為本處做結。受訪者(43)曾經經營手搖飲料店約十年左右，收入從一個月四、五萬元到退出時負債二百萬元。他目前擔任保全，收入約三萬，大約等於每個月的房租、信用卡等帳單、伙食交通等費用，沒有存款，年約 50 的他目前未婚“也不敢結婚”(43_2_3200)，至於欠債，債權人是他的朋友，基於情誼也不急著催討。關於退休該如何，他的說法則明顯的突顯出支出/保障原則所鑲嵌的行動者網絡：

我現在沒有足夠的存款來去養老喔，沒有喔。所以說台灣很多人六十歲還在動，六十歲還在動，因為他需要這些錢讓自己或家人溫飽。有阿很多阿，老實說五十歲就該退休了吧，五十歲有結婚小孩子都三十幾，都在賺錢了；然後你五十幾六十，可能自己在事業上做的不錯，可以自己養老。可是如果普遍你的孩子工作也不理想、薪水也不好，講難聽點我

⁵⁶ 中部地區約為一萬五千元以下，而高雄地區則大概在一萬二千元到一萬五千元。(參考自今日保母網站：<http://100s.hypermart.net/sal.html>)

當他媽的老子的時候我還得繼續再拼命，因為家裡不夠用。(43_2_4200)

從他的故事可以見到理想中的親友網絡與退休保障的情況。





第四節 結論：制度與生活世界


一、工作與生活

政府設想了一套制度的組合與參照點來宣傳勞退新制的成效。一方面對照舊制的問題，二方面配合勞保與國民年金，制度設計上似乎進步且配套完善。除了制度的設計與配套外，加上勞動檢查與勞保局的稽查、各種訊息揭露的方式讓勞工可以主動檢舉，總的看來，在執行上也看似完善。最後，配合七成的替代率試算，政策的保障在各方面亦看似合理。至於勞工，則是薪資、年資的累積，平時的儲蓄以及家庭間的支應。由此，勞工的老年經濟安全應該得以確保。

同樣的勞退新制，在勞工的視角中，則有另一組相關聯的評價基準。在比較的對象上，若調查的問項較單純(譬如僅問是否瞭解制度內容、或是對勞退新制本身的支持)滿意度便高；若越與勞工自身的退休準備相關聯，則滿意度越低。對於制度與相關措施，也有不同的關連方式。雖然認為個人帳戶制不錯，但對認為錢是否是自己的、將來是否夠用感到懷疑；勞退新制同樣與勞保相關，但更為重要(保障更為全面)的勞保負面新聞讓人也對勞退新制感到懷疑；雖然知道政府有各種行動，但不論是稽查、政策穩定度、法律等，都有其他實例證明穩定度不足。於是，退休還是自己的責任。

這些對政策的態度以及退休是個人責任的想法，一方面與觀看政策、政府的方式有關，二方面也與行動者自身的脈絡有關。首先是行動者與工作、生活的關係。工作是行動者的身分之一，透過此身分，一方面與其他行動者產生關係，二方面，也與相關的意義產生關係。當然，各種身分都會產生同樣的網絡關係。行動者便鑲嵌在這些網絡之中，依此產生對工作的各種偏好與評價。例如，打工時期為何對勞退新制不甚重視，是因為此時期只是身分上的過渡時期。

進一步的說，必須加入時間的維度，上述的各種網絡扣連情況隨時間而改變。工作的持續、中斷、轉換等，構成了職涯；同時，行動者的身分轉變，形成生涯。各時期的行動者，身分間的重要性不同、相關的行動者不同，譬如剛出社會單身

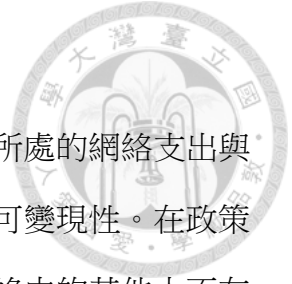


的受訪者覺得要有好的職涯發展，或是覺得維持朋友間的關係是重要的；婚後的受訪者以家庭為思考的單位，需要顧到家庭成員間的需求等。行動者在各時期(不論從職涯或生涯的角度來看)都有當下必須因應的不同重點，因此，對於老年、退休等“以後的事”，便沒有太多的想像。

同樣的，生活的花費、退休的準備等，也同樣在此脈絡中進行。以退休的準備來分析一般行動者的日常生活花費，可以將後者區分為支出與保障。節省支出、增加保障是行動者的基本原則。但若加以分析可見，不論在降低支出或增加保障的面向，都與其他行動者、行動者生涯階段間的位置有關。對主要行動者來說，網絡中的其他行動者生涯階段影響其支出與保障。與父母同住、請父母照顧子女等常見的節省支出實例。保障的部份亦是如此，與兄弟姐妹共同分攤父母的照顧花費、替子女購買保險等，這些可說是行動者的支出，但同時也可以說是保障的獲得。

這個行動者間支出與保障的關係，構成了行動者的經濟安全網。行動者在網絡中同時為自己或其他行動者提供保障、也付出保障。為子女購買的保險，子女出社會後支付後續的保費，或是期滿後保費供自己生涯規劃所需；父母親幫忙照顧孫子女，也獲得子女的經濟支援。實際產生的保障流動情況，就算簡化的以金錢週流來觀察，也遠比本研究所分析的複雜，但本研究所要強調的部份在於，行動者所處於自身的經濟安全網絡之中，同時有著給予保障、也獲得保障。

這種安全網絡的性質讓我們理解對制度的態度。如受訪者所提到的，行動者的每一個生涯階段都有不確定性，這種不確定性一方面來自於自身的生涯發展、同時也與其他行動者的生涯情況有關，不論何者，行動者都必須加以因應，若以最簡化的因應方式來看，也就是經濟上的因應，則**可變現性**便是相當重要的因素。即使以變現性最低的購房來看，緊急有需要時，仍可在數月的時間內轉換為現金。但勞退新制所提撥的金額，雖然是勞工所有，但為了確保專為退休所用，因此可變現性低。加上前述各種對制度、政府的評價，由此更可理解一般民眾對制度的



各種反應。

由上述，我們可進一步觀察行動者與制度的關係。行動者所處的網絡支出與保障的關係較為彈性，而對應各種不確定性，經濟上要求的是可變現性。在政策規劃方面，勞退新制針對的是個人的退休經濟安全，行動者網絡中的其他人不在考量的範圍內、且規劃上理所當然他人會提供經濟移轉，再加上可變現性低。種種的關係讓我們看到二種網絡(制度的網絡與行動者所處的網絡)鬆散連結的情況，彼此有所交集，但各有不同邏輯。由此觀之，不難理解處於二個網絡中的行動者為何覺得退休是個人的事。

二、生活與制度

瞭解了生活世界的樣態後，在此便可與制度的邏輯做一比對。勞退新制的邏輯在於，一般民眾(勞工)在工作時期預前儲蓄，日後退休便有一定的收入來源，在此情況下，工作的意義(在老年經濟安全的視角下)在於工資與年資，經濟安全便藉此達到保障；但對一般民眾來說，工作、生活、退休是層層鑲嵌的，這些情況影響了工作的發展，行動者也在這層層鑲嵌中獲得經濟安全的保障(不論被保障或保障其他行動者)。這樣的差異，可從時間的不同意義加以說明。

最基本的差異在於當下與未來。在制度的視角下，一個概念中的勞工有著相對穩定的職涯，幾乎無疑問地會在未來成為老年。但是對一般民眾來說，生活的每個階段都有當下必須處理的問題，而未來則帶有不確定性。因此，“透過目前的儲蓄而準備未來”，與“如果當下的問題沒有解決，便沒有未來”，二者在對生涯規劃方式的偏好或比重上有所差異。

或者根本的來說，政策視角下看的是物理時間，而一般民眾重視的是社會時間。在政策的視角下，年齡便是每年增加一歲，年資與薪資隨之成長，直到一定門檻後(勞退新制目前為 60 歲)，便得領回儲蓄的金額；而替代率的看法亦相當類似，即在達到一定的退休年齡之後，行動者的生活支出應會降低，因此退休後領取一定比率的退休金，應足以支應日常生活所需。簡單來說，年齡對於制度，就



是連續不斷的物理時間變數。

但就一般人來說，社會年齡或許更為重要。出社會需要有工作不要無所事事、依賴家裡，結婚後應以家庭為重、將小孩的養育當成重要的事，生涯中各個階段(或者說例如服兵役等關鍵事件的發生與否)皆有應該做的事、應該考慮的重點，也就是有相應的責任、義務、社會規範等。相較於你/妳今年給歲，社會年齡與行動者的生活、觀點等更為密切。

總之，以鬆散連結的概念來看，政策的視角與一般民眾對勞退新制的看法，可以說是基於誤識而彼此扣聯的關係。雙方都認為退休勞工個人有其責任，但成因不同。從政策的角度來看，勞退新制針對的是個人的退休經濟安全，行動者網絡中的其他人不在考量的範圍內、且規劃上理所當然他人會提供經濟移轉，再加上可變現性低。至於一般勞工對勞退新制的看法方面，首先，對於政府的行政與政策的穩定度方面，勞工們總有疑慮。再者，行動者在日常生活中的經濟安全網絡運作邏輯(同時收穫與付出、強調可變現性)又與制度的邏輯不同。因此，“退休是個人的事”這種觀點某種程度上勞工亦同意。於是，在表面上政策的觀點與一般民眾的看法相當接近，但內容上卻各有不同。

但是，認為退休是自己的事不表示每個行動者都有足夠的能力準備退休，因此，勞退新制的保障效果為何，還是需要觀察分析的。就算都屬勞工的身分，但在此身分下各行動者間的差異還是相當的大，在此情況下，勞退新制的宣稱與實際的保障效果仍然需要繼續追問。哪些行動者受到保障、哪些行動者保障不足？這便是下一章所欲討論的問題。

第五章 視角之間的交錯與落差




前二章的分析提供了我們不同位置間行動者的基本差異。政策視角對一般民眾有一設想，認為老年經濟安全保障不僅是政府的責任，同時也是經濟的問題、是企業、勞工與其家庭成員間的責任分配問題；勞退新制雖非最佳解，但也是諸多原則下的合理方案。同時，我們也可見到，一般民眾的生活與態度：退休是自己的事，這種看法一方面伴隨著的是(從各種事件、媒體報導累積下的)對政府的不信任，另一方面也是制度與生活方式的不契合。

對於這樣的落差，本章則回到老年經濟安全保障的軸線上，討論勞退新制的社會效果。畢竟，政府的各種正當性宣傳並非沒有基礎、而持續儲蓄的確也是未雨綢繆的方式；同時由於一般民眾對政府的不信任，可能就算制度再有優勢，一般民眾還是難以接受。或許，我們檢視政府正當性宣傳的同時，也該進一步分析一般民眾的態度。政府的正當性宣稱或許實際上對老年經濟安全保障沒有多大作用，但同樣的，對政策不滿的民眾也不一定便需要政府的經濟安全保障。也就是說，儘管都認為退休是自己的事，但有些人的確能達此目標，有些人的退休生活經濟安全卻成問題。但，若從制度的目的來說，對後者的保障更形重要。因此，本章便以制度保障為基準，討論一般民眾受制度保障的情況。

或許，以制度設計的基本邏輯來看，薪資越高者保障越多，這是相當明確的。個人帳戶提撥依據的是個人的薪資，因此，薪資越高的人提撥越多，退休後自然獲得的金額越多。如前述受訪者(28)在勞退新制實施時，便是高階主管，十年來個人帳戶便有百萬的累積；受訪者(33)則直言以他目前二萬八的薪資，退休後能領到的其實有限。勞工薪資高低等於老年保障高低。

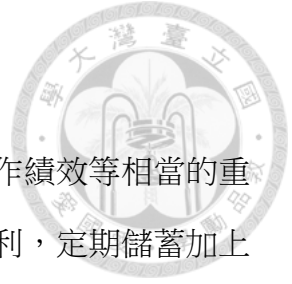
但是，問題不僅止於此。由第一節的分析將可見到，制度落實到一般民眾前，受到企業的中介作用。在制度的設計上，勞保、勞退是勞工工作時累積退休後保障的方式，同時，也有相關措施防止企業因應提撥的責任。但在實際上，企業影響制度效果的情況仍然在實際生活中不斷發生。本處以低報為例，說明企業的中



介效果對勞工的影響，並說明為何在制度設計時已考慮到的問題，仍然會在現實生活中存在。簡單來說，制度彼此間並非密合(譬如勞保、勞退等涵蓋的對象並不相同)，產生的落差讓企業有了規避的空間、而一般民眾亦有其考量並不會隨時檢舉，這幾種因素的組合下，讓勞退新制的保障程度受到影響。

除了企業的中介之外，職涯的軌跡也對保障的程度產生影響。第二節主要說明的是，政策視角中的職涯被化約成年資與薪資的問題，且在想像中呈穩定發展的態勢，這種想像較類似於軍公教的職涯樣貌，現實生活中其他行動者(勞工)的職涯發展並非如此單純。儘管在政策上，“有工作保勞保勞退、沒工作保國保”的三大年金設計旨在補捉職涯的各種變化，但是職涯的變化仍然大於政策設計的範圍。本處以工作轉換、工作中斷、薪資成長為例，說明職涯變化造成保障降低的情況。或許可以說，想像中的勞工職涯或許不是一種常態，而是一種條件或標準。

承接第二節的分析，第三節進一步要說明的是，制度與正當性宣傳所產生的社會效果。一般民眾的職涯發展產生的變化大於政策所能因應的程度，因此產生了制度的預期外效果。薪資替代率是勞退新制衡量是否達到勞工老年經濟安全保障的指標，除了替代率是否真能反應保障是否足夠的指標外，如前所提，勞動市場的相關指標，譬如平均薪資等，亦無法反應一個勞工的累積提撥情況。問題在於各種政策的宣稱皆透過橫斷面的指標取代了職涯發展的軌跡。由此一來，勞退新制的目的是保障老年經濟安全，但卻形成了在職涯發展過程中越波動者，退休後越無保障的情況。政策的目的是在於保障弱勢，卻沒有討論弱勢是否獲得保障(沒有討論老年經濟安全的底線何在以及是否有勞工的職涯軌跡使其在退休後無法透過制度達到此一標準)，而政策的各種正當性宣傳又使我們將目光移開這類行動者的問題。於是，同樣認為政府相關措施並不可靠、退休是自己的事，但對有些行動者來說退休的確不是問題、對另一些行動者來說退休卻不被當成問題。也就是說，勞退新制與其相關正當性的宣傳、觀看的方式，不僅掩蓋了一群特定的群體，也轉移的我們對勞退新制發問的方式。



第一節 中介作用

為了達到經濟保障的效果，勞退基金的收繳以及基金的操作績效等相當的重要。企業確實為勞工提撥退休金，累積的退休基金投入市場獲利，定期儲蓄加上投資獲利，讓勞工在退休時有一定的經濟收入。這種說法也是政府宣傳勞退新制的方式。2007年，勞退新制上路第二年，勞保局長羅五湖說道：

「…如果用這個制度累積了多少錢，有多少勞工擁有個人帳戶和企業配
合度這幾項指標來看，勞退新制至今年6月15日為止，共累積了1,722
億元，這筆錢存在588.5萬名勞工的帳戶中，至於企業提繳率則是99.5%，
也就是在1,000家應提繳勞退金的企業中，995家都依法提繳了。…」(經
濟日報，2007-07-06)。

高覆蓋率加上高提撥率，基金累積迅速，可以說是勞退新制的績效成果之一；另外，勞退基金的績效表現也是重要的指標。2015年，面對立法委員的質詢：

勞動部長陳雄文指出，勞退新制去年收益率達6.2%。勞保局長羅五湖進一步透露，有人領到200多萬元。羅五湖回推估計，該名勞工過去月薪約達50萬元、累計達30年年資，目前帳戶內應有累計超過3,200萬元勞退金。(工商時報，2015-3-10)。

的確，6%的基金操作績效，若與目前約0.3%的活存利率相較，可說是相當的高，這種優異的績效表現，也成了新聞報導的題材。2015年3月，聯合報便以此為標題：

新制勞退基金大賺 勞工每人吃紅1.2萬：「新制勞退基金去年投資大賺七百五十四億元，創下史上收益數紀錄，收益率百分之六點三八。勞保局本周會將收益撥入六百多萬個勞工個人專戶中，呼籲勞工最好檢視去年收益是否確實入帳，「別跟老本過不去」」。

幾乎所有的企業都有提撥，基金的績效又好，勞退新制的確表現亮眼。

接著我以歷年的情況來檢視覆蓋率、提撥率、基金績效三種指標。如下表，

勞退基金提撥的情況從初期的約 32 萬家、392 萬人提升到 2014 年的 46 萬餘家、602 萬人，屬勞退新制範圍下的企業有 9 成多的提撥率，約有 56 萬人受益(不論強制提撥或自願提撥)；在基金表現方面，雖有幾次的虧損情況，但勞退基金在近三年的表現皆有 5%的投資報酬率。整體看來，基金的規模從初期的近三千萬發展到 2014 年的 13 億元水準。

表 5-1 勞退新制基金績效

| 年 | 家數及比率(人、%) | | 人數及比率(人、%) | | 基金績效(%) | 保證收益(%) | 平均提撥薪資(元) | 基金運用餘額(元) |
|------|------------|-------|------------|-------|---------|---------|-----------|---------------|
| 2005 | 325,190 | 78.23 | 3,923,796 | 71.35 | 1.5261 | 1.9278 | 30,447 | 28,213,610 |
| 2006 | 360,359 | 84.77 | 4,291,152 | 76.81 | 1.6215 | 2.1582 | 30,352 | 127,768,299 |
| 2007 | 375,061 | 87.65 | 4,506,601 | 79.73 | 0.4206 | 2.432 | 30,970 | 234,680,505 |
| 2008 | 385,631 | 90.02 | 4,573,412 | 81.43 | -6.0559 | 2.6494 | 31,763 | 340,315,655 |
| 2009 | 399,116 | 91.45 | 4,737,178 | 83.42 | 11.8353 | 0.92 | 31,776 | 472,413,673 |
| 2010 | 418,333 | 93.09 | 5,196,134 | 86.23 | 1.5412 | 1.0476 | 32,322 | 597,374,432 |
| 2011 | 434,385 | 94.05 | 5,482,848 | 87.14 | -3.9453 | 1.3131 | 33,179 | 742,798,131 |
| 2012 | 443,008 | 94.89 | 5,641,538 | 88.09 | 5.0154 | 1.3916 | 33,977 | 884,124,826 |
| 2013 | 453,955 | 95.59 | 5,798,851 | 88.56 | 5.679 | 1.3916 | 34,736 | 1,078,776,307 |
| 2014 | 468,789 | 96.56 | 6,020,787 | 89.17 | 6.38 | n.a. | 35,386 | 1,310,203,361 |

資料來源：勞動部網站(資料庫查詢)；其中基金績效、保證收益資料取自：勞動基金運用局(2014)。

其中，在覆蓋率、提撥率的部份，歷年來政府不斷擴大勞退新制的適用範圍，讓更多勞工能受勞退新制的保障。基本上，勞退新制的提撥對象，可區分為二種：強制提撥與自願提撥，前者指的是勞基法範圍內、或是勞退條例有明文規定下之勞工，雇主必須為勞工提撥退休金；至於後者，則指其他情況的受薪者或雇主，在法律允許的情況下，可以自行選擇提撥一定金額參與勞退新制。在強制提撥的部份，勞動基準法的適用範圍自 1984 年 8 月 1 日施行以來，有關適用範圍擴大了 25 次，最近一次則是預定於 2016 年將農民團體中之農田水利會適用勞動基準法納入勞基法的範圍中⁵⁷。同時，在勞退條例的部份，2014 年 1 月 17 日起，更將從事適用勞基法之工作的外籍配偶、大陸配偶納入強制提撥的範圍內，並將自營業者納入自願提繳對象(經濟日報，2014-01-01)；在相關的解釋令方面，也可見到勞

⁵⁷ 詳見勞動部網站：「歷次擴大適用公告」



退新制的適用範圍擴大的現象，例如 2008 年勞退新制便成了學校兼任教師的退休保障選項之一⁵⁸。也就是說，不僅基金規模不斷擴大，受勞退新制保障的勞工範圍也不斷擴大。

儘管越來越多勞工在強制或自願提撥的情況下被納入了勞退新制中，但對於基金績效的部份，卻不一定有如前述新聞報導般的強烈感受。回到前述 2015 年對勞退收益的新聞，文中雖然說到有勞工可分得 200 多萬，但應注意的是，該勞工月薪 50 萬、年資 30 年，累計了 3,200 萬的退休金。如此的薪資水準，實難稱其為一般勞工。另一篇新聞則以“勞退新制 勞工去年平均獲 1.2 萬紅包 602 萬勞工受惠；去年勞退基金運用收益達 753.9 億元，10 年來最佳”為標題，內文則稱：


勞保局以月薪 3.4 萬元的勞工為例，若他從勞退新制 94 年 7 月 1 日開辦起，就持續有工作並按月提繳 6% 的月薪，即 2,088 元作為退休金，可推估出截至 103 年年底，其退休金帳戶將累計約 26 萬多元，因此可分配到 1.5 萬元左右的「績效獎金」。(工商時報，2015/03/06)

的確，3.4 萬的薪資、持續 10 年的年資，看似較合於一般勞工的薪資收入。26 萬多元的累積，加上今年 1.5 萬的收益，可以說共約有近 28 萬的退休金。但若我們同樣以每月存款 2,088 元，持續 9.5 年後要有本利約 28 萬元的水準，投資報酬率大約落在 2.2% 的水準⁵⁹。這樣的報酬率水準，對照於近年新聞報導的高收益，顯然有其落差。

基金績效的亮眼報導與民眾感受的落差，有二個層次的成因。第一個部份來自於基金本身。既然，勞退新制是一種強迫儲蓄、退休後領回的制度，則應該看的是基金歷年的績效。勞退基金在 2008 年、2011 年出現了 -6%、-3.9% 的績效表現。以複利方式運作的基金，在某年度出現負值時，便必須在後續幾年有較高的績效表現，才能補回當年所損失的本利，因此，儘管 2009 年時有 11.8%、2012 至 2014

⁵⁸ 有關勞退新制適用身分的行政解釋，可見勞動部勞工保險局網站：「勞工退休金條例之相關解釋」。

⁵⁹ 以台灣企銀定期定額投資試算網頁。



年皆有近 6%的高績效表現，都必須考慮到 2008、2011 二個年度的負績效產生的傷害。因此，在新聞宣傳近年績效表現優異的同時，沒有提及的是這些優異表現必須扣除早年的負值產生的影響，才是對勞工退休而言真正的績效。

長期績效不等於短期的表現，或許未來基金表現持續亮眼，目前的問題便不存在。但若從覆蓋率的角度來看勞退新制，一般民眾的感受也不必然等於上述的宣傳。如第四章所提，從一般行動者的角度觀之，工作鑲嵌在生涯規劃的種種因素之中，工作的轉換影響了與制度的關係。再者，制度並非與行動者直接對應，尚要考量企業此一中層行動者的中介效果。這些因素都影響了一般行動者受制度保障的情況。在此我透過比較不同受訪者在 2004 年至 2014 年間的職涯情況來比較制度的保障。

受訪者(15)：2004 年時，受訪者(15)役畢投入職場，第一份工作是某餐飲集團的財務稽核，起薪 21200 元，三年後調整到大約 31000 元的水準。下一份工作是在紡織企業擔任財務稽核，薪資約 29200。該工作不滿一年，便轉職成了某銀行的辦事員，後續升職為高級辦事員、襄理，目前約五萬左右的月薪。

受訪者(34)：2004 年時，受訪者(34)同樣役畢投入職場。第一份工作是某食品業行銷企劃，大約 34000 元的月薪，二年後升課長，月薪大約 42000 元。2007 年左右轉換到第二家食品公司同樣擔任課長職，薪資水準同。2012 年，受訪者轉職成了某金融業的業務，本薪加獎金等月薪約有 60000 元的水準。2014 年，受訪者 34 則又回到第一家食品公司擔任副理，月薪約 50000 元。

同樣都是在 2004 年出社會，十年後，兩位受訪者也都有大約 50000 元的月薪水準，但二者受制度保障的程度不同。在受訪者(15)的工作經歷中，每個企業主都有按規定提撥勞退金制受訪者個人帳戶。但受訪者(34)的情況則非如此。在第一家食品公司任職時，當時公司是以全薪提撥。第二份工作雖然薪資水準相同，但不論是勞保或是勞退新制，都是以最低級距提撥。第三份，就受訪者所言，因工作因為是業務性質，因此以本薪提撥。2014 年時受訪者回到第一家食品公司任職副



理時，該公司已改為由本薪做為提撥級距。二者的差距可見下表：

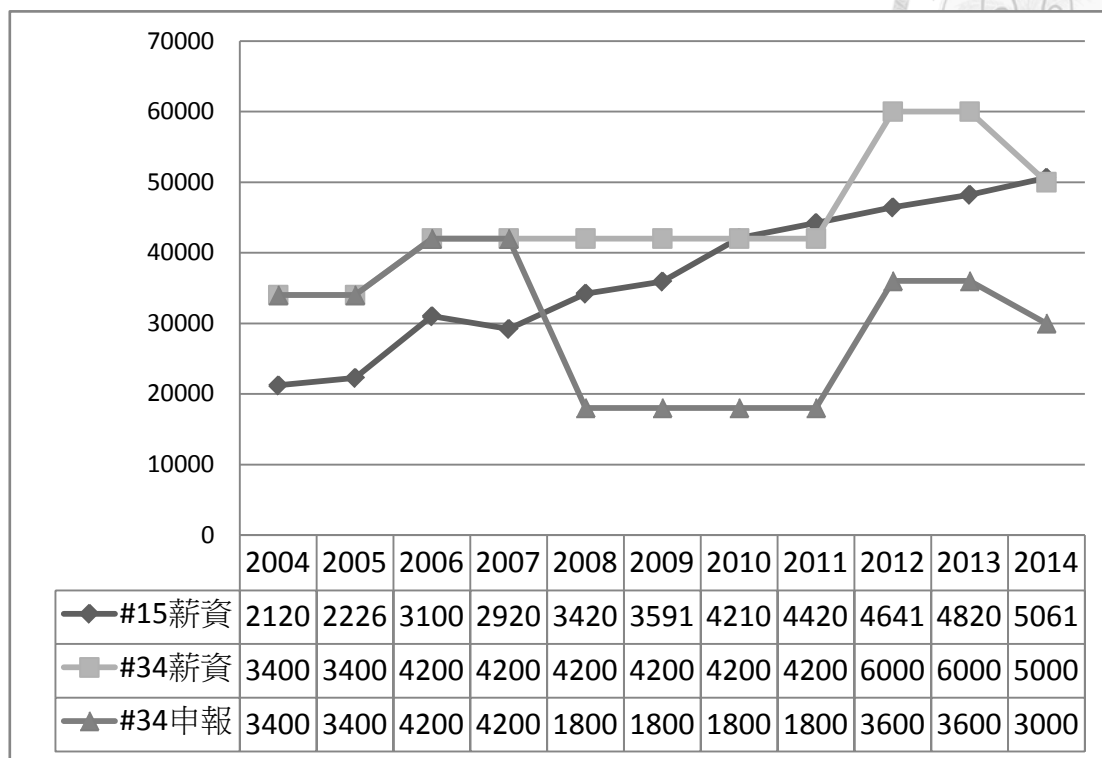


圖 5-1 薪資與提撥-1

說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理

受訪者(29)：2003 年大學畢業後，受訪者(29)便清潔公司擔任客服的工作。2005 年待業了約九個月後，2006 年進入某汽車商擔任客服的工作，且於 2008 年升為主任。該工作任職至 2009 年左右，受訪者便轉而擔任民俗運動教練至今。前二份工作僱主皆有照規定提撥退休金。接下來的教練工作，雖收入較高，但並沒有勞保、勞退的提撥，受訪者是在 2013 年前後才自行到工會加保勞保，而勞退則仍然沒有相關的提撥⁶⁰。

⁶⁰ 自營業者不屬勞基法範圍的勞工，但可自行提撥勞退新制(相關規定見勞動部勞工保險局網站)。

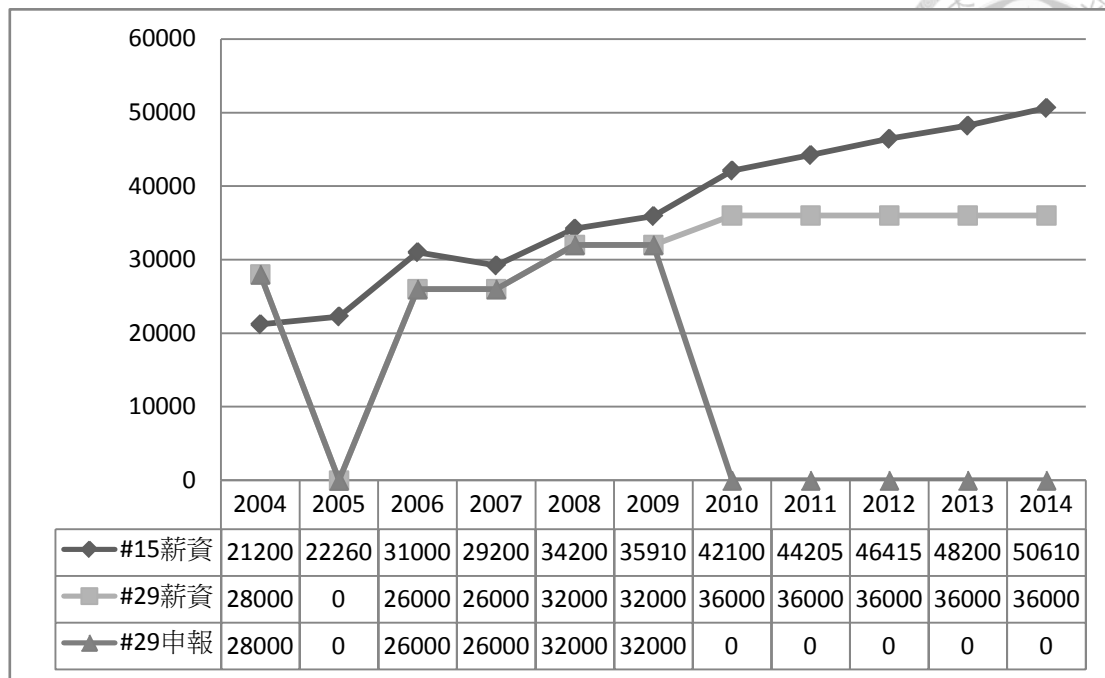


圖 5-2 薪資與提撥-2

說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理

從上述三名受訪者的職涯來看，雖然薪資皆不斷上升，但因不同原因受到勞退新制的保障不同。造成差異的原因，除了個人職涯選擇的問題外，便是企業的規避問題。對於職涯選擇的問題，如前章所述，個人的職涯軌跡受個人生涯(工作身分、個人認知與生活方式、與個人相關的行動者網絡...)、工作設計、社會規範等的影響，對於一個選擇工作的考量，自然非簡單的薪資、年資的考量。更進一步說，從一般行動者的角度出發，所能從事的工作選案，並非完全落在制度的範圍之內。如受訪者(29)的情況，雖然對她來說都是工作，只是工作內容不同，但從政策的角度來看，她的身分從勞工轉變為自營業者，而在勞退新制的設計下，則是從僱主強制提撥轉變為自營業者可自行提撥。制度視角為行動者做出各種身分分類，依不同分類設計不同的保障方式，各種方式都需透過時間的積累以達到保障的效果；而從一般民眾的職涯來看，行動者並不必然停留在同一分類之中，亦



有可能跳出政策所安排的分類之外，畢竟工作的選擇是依行動者的生涯與脈絡，而非依政策的分類。

第二類的情況則是企業的中介效果，政府也相關的因應措施。企業對於勞退新制有各種不同的因應方式⁶¹，而政府主要透過勞動檢查、勞保局稽查來維持制度的效果。首先就勞動檢查來觀察，若以違反勞動檢查的情況來看，2004 年以來勞動檢查發現企業違反勞基法的比率，從 5.56%發展至 2013 年的 27.7%，這或許可以說是勞動檢查正在發揮功效，加強了勞動條件的保障，但同時也可以說企業的違法情況相當的高。再者，對企業來說，大約 3%的被抽查率代表了個別企業被抽查到的機會相當的低，且這個 3%的機率包括了員工檢舉的情況。


表 5-2 勞動檢查概況

| 年度 | 企業家數 | 總受檢廠數(廠次) | 違反勞動基準法(件) | 檢查率(%) | 告發率(%) |
|------|---------|-----------|------------|--------|--------|
| 2004 | 536,868 | 6,330 | 352 | 1.18 | 5.56 |
| 2005 | 557,650 | 4,943 | 675 | 0.89 | 13.66 |
| 2006 | 565,992 | 16,871 | 3,024 | 2.98 | 17.92 |
| 2007 | 568,795 | 20,234 | 2,167 | 3.56 | 10.71 |
| 2008 | 652,718 | 12,510 | 1,606 | 1.92 | 12.84 |
| 2009 | 653,960 | 14,552 | 1,332 | 2.23 | 9.15 |
| 2010 | 669,050 | 10,387 | 2,322 | 1.55 | 22.35 |
| 2011 | 687,088 | 17,297 | 4,447 | 2.52 | 25.71 |
| 2012 | 644,013 | 15,918 | 4,151 | 2.47 | 26.08 |
| 2013 | 671,795 | 16,619 | 4,615 | 2.47 | 27.77 |

資料來源：勞動部網站。

勞保局的稽查作業則較為全面，直接針對勞退提撥的問題加以處理。稽查的方式主要是透過勞工的財稅資料，以及企業為其投保的勞保、健康保險資料，與勞退提撥比對(整理自受訪者 36 訪談筆記)。以目前搜尋到的新聞資料來看，2010 年時，勞保局發現約有十二萬名勞工勞退遭低報，平均每人遭低報高達六千三百元(中國時報，2010/09/29)；2013 年時則發現有一萬四千多人勞保與勞退提撥金額

⁶¹ 各種因應的可能方式、影響企業採用不同措施的因素、以及個種建議的因應方式，可參考下列研究、報告：柯志哲、許建彬(2008)、周祐存(2005)、鄭惠安(2004)。



不同，經清查後，則發現有約兩千八百家企業、四千五百多民勞工有勞退高薪低報的情況(聯合報，2013-03-31)；2014年，勞保局清查發現有約三千多家公司、七千多名勞工的勞保與勞退級距不同(聯合報，2014-09-28)，另一則新聞則指出，勞保局清查發現目前有四千多家企業沒有替五千多名勞工按月提撥勞退金(聯合晚報，2014-08-02)。從這樣的新聞看來，逐年清查比對，的確有確保制度執行的效果。

但是，依靠各種申報資料比對的方式，仍然有其極限。例如，基本工資在2014年7月1日起調高226元，由19047元調整為19273元(勞動部網站，2015)，但卻有大約242萬名勞工被保險人需要調高投保級距，幾占所有約973萬被保險人的四分之一。進一步觀察更發現，勞退新制需要調整提撥級距的人數卻只有約114萬人。薪資整體的變動，但勞保與勞退的變動並不同調，讓勞工團體懷疑企業有高薪低報的可能，而勞動部的回應則認為，除了有可能高薪低報，亦可能勞工並不屬勞基法範圍內，或是屬於勞退舊制、自營作業、無一定雇主的勞工等，這些情況都讓勞工只有勞保沒有勞退，因此產生數字上的誤差(聯合報，2014-03-23)。由此質疑與回應觀之，資料比對的稽查仍非全面。

資料比對的稽查的問題在於需要有比較的基準點。造成基準點難以確定的原因可以分成幾類，第一類制度與身分問題，如前所述，勞保、勞退、健保等制度涵蓋範圍不同，另一方面，各制度間也有對比上的問題，例如勞保與勞退的提撥級距便不對稱，勞保局便表示：勞保投保薪資最高級距只到43900元，但勞退提繳級距最高可達15萬元⁶²，月薪5萬元的勞工，勞保和勞退均採43900元，比對時看似一致，但勞退提繳級距應落在「50600元」(聯合報，2013-03-31)；又例如，五人以下事業單位並沒有強制投保勞保，但需要提撥勞退新制(見勞工保險條例)。

其二是時間問題，勞工的薪資有可能逐年變化，但各種資料的匯整並非同步，這種時間的落差便造成比對的誤差，如受訪者(36)所提，個人薪資的資料是以稅籍資料為主，但像我們今年(2013)做的時候，2013年的也還沒有嘛，還沒有報稅，

⁶² 詳見勞保局網站之「薪資分級表」、「勞工退休金月提繳工資分級表」。



那我們一定用前兩年的，那一定會有落差(36_1_0100)。

其三是資料不實。企業提供的資料亦有可能有誤。一般說來，企業為員工申報勞保、勞退、健保時，可採取一併申報或各別申報的方式 (詳見勞工保險局, 2013, 頁 34-41)，一般來說，多數企業使用三合一表格一次申報，但若各自填報，便有誤差的空間(聯合報，2013-03-31)。再者，企業提供的薪資資料，甚至員工人數，都有可能誤。如在零售業工作的受訪者(4)便是“領現金的”，沒有銀行記錄也沒有員工人數的資料，這一來，政府各單位便沒有相關的資料加以比對。對於這種問題，受訪者(25)便說道：

(對於領現金的情況)員工有薪資條的話，那種證據確鑿的話，那倒是可以(檢查)。但是今天講難聽點，你真的只有拿現金…我們也有遇過雇主就是不承認那個是我的員工，有的雇主就是利用這個漏洞你知道嗎，對因為他就給現金，然後到時候員工來檢舉就說，ㄟ，這個不是我們的勞工，就完全踢的一乾二淨(25_1_0400)

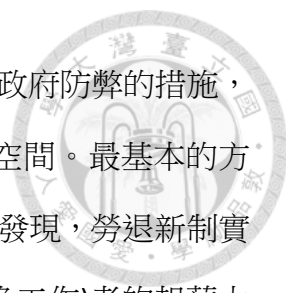
也就是說，勞保局的稽查的前提在於各項申報資料同步且真實可靠。

由上述可見，政府維護制度的措施，並非萬能。勞動檢查雖能全面的顧及勞動條件，但抽查的比率低；勞保局的稽查雖然全面，但需要有確實的比較基準。兩種措施還是需要企業的配合，或者需要勞工的主動檢舉。

就企業的角度來說，退休金就是成本問題。受訪者(28)曾任人力資源主管，就其觀察，指出企業主對勞退新制的想法：

因為我整年度的營收就這樣子，那因為這個是法律的東西，增加的部份反正調薪沒有明文規定一定要調，當然我這裡增加的時候，我那理一定減少，當我勞退提升的時候，那我調薪就下降，這樣子我才能維持我人力成本的比率阿，對。(28_1_0950)

也就是說，從企業的角度便是整體預算比率與成本分攤的問題，當法律規定增加某處成本，便需要從某處進行調整。




企業的確會透過調整薪資來轉嫁勞退成本。儘管有前述各種政府防弊的措施，但制度間的設計有其漏洞，產生的灰色地帶讓企業有操作的空間。最基本的方式便是降低勞工的起薪，如楊子霆與駱明慶(2009)的實證研究便發現，勞退新制實施後，雖對已在職的勞工薪資沒有明顯影響，但初任職(包括轉換工作)者的起薪大約下降了 5.86%，也就是說，雇主有將勞退成本轉嫁到新到職者的情況。

更進一步的說，這種轉嫁的方式有時更游走在法律與會計原則之間。如第三章圖 2-X、2-X 所示，企業提撥所依據的是員工的薪資，指的是與工作有關的經常性給予，並不包括三節獎金、年終獎金等。這種同樣是收入，但屬不同性質的差異，便給企業操作的空間。某位受訪者在 2005 年時所任職的企業，便依此操作：

因為上有政策下有對策麻，那時候所謂的勞退新制他是依你所謂的經常性薪水去乘以六趴，有些額外的獎金他不算，所以後來應該是說，為了因應勞退新制他其實有做一個比較特別的規劃……譬如說，我們不是都會有所謂的三節獎金嗎，那譬如說，我本來都固定領四萬五千塊，但是他可能透過操作變成是說，二三四月的話，可能是當做我跟公司預借多少錢，然後等到有三節講金的時候，會有一筆很大筆的三節獎金去沖我之前預借的錢。(X_1_0825)

也就是說，員工每月收入並沒有改變，但是在會計科目上分列為薪資、借款等不同科目，再利用不需提撥勞退的獎金來平衡帳目。這種俗稱“內外帳”的方式，讓員工在收入沒有降低的情況下，降低了企業所應提撥的額度，若在員工不知情的情況下，政府便有稽查核上的困難。

這種內外帳的方式，原則上勞工仍能透過檢查個人帳戶的金額加以檢舉。既然勞工的主動檢舉相當重要，為何仍有勞工即便知到受到低報，仍然不願檢舉？除了企業的手法在灰色地帶間游走，一般勞工可能也不瞭解法律規定外，從前一章對生活世界的描繪可以瞭解，對行動者來說，工作只是行動者的身分之一，職涯亦僅是生涯的一部份；而工作本身亦鑲嵌與各種意義原則之中；至於勞退與政



府，除了不是行動者當下最需要重視的事、對政府亦不是如此有信心。在這樣的情況下，就算行動者知道自己退休金提撥有所疑問，仍有許多理由讓行動者不向相關單位檢舉。可以說，在考量是否要向相關單位檢舉時，行動者考量的並非單純只是工作條件的問題。例如，受訪者(21)的職涯中，曾遇到企業沒有相關提撥，也遇到企業相關提撥是從勞工的薪資中扣除的。問道為何不檢舉？受訪者(21)回答到：

(對沒有幫勞工投保的企業)因為剛好是在家樓下啦，那，也是方便照顧小孩，這個是沒有勞健保，這個變成是說我要去工會保。

(對於相關保費從員工薪資扣除的企業)我們有問過公司啦，他是說，因為這時候這間公司也算是小型的公司，而且我們是做七小時，九點做到五點，只做七小時，又是週休二日，所以他說這六趴就是直接扣，那時候想說也是離家近，也是週休二日，那就好阿。(21_1_1100)

總之，當考量這類問題時，並非只是勞動條件、金錢收入的計算，而是一種加入了生活需求的整體計算。

總的來說，的確，從帳面上來觀察，越來越多人納入了勞退新制的範圍內，相對於舊制，新制的提撥率也相當的高，加上近年基金操作的績效也相當的卓越；但是，對勞工來說，感受卻不是如此的強烈。這一方面有待未來基金表現有關，連續數年的高績效表現，仍然可能因某年度受到金融市場的波動而沖淡。另一方面，制度與行動者的關係，仍然受到企業的中介。企業的因應措施相當的多，而如勞保局的稽查、勞動檢查等政府的措施，仍然有其極限。於是勞工平時的檢查與檢舉便相當的重要。但是，勞退是否提撥，畢竟只是勞工選擇工作時的諸多考量因素之一、甚至不是重要的因素。因此，有些勞工儘管明知雇主有規避勞退責任的情況，但在綜合考量之下，還是只能接受此一情況。當然，勞工的這種綜合考量並非全然出於自願，有時也與勞工本身在勞動市場中謀職難易度有關，畢竟若在難找到其他工作，或是其他類似工作都有類似問題時，勞工雖不能說滿意工

作條件，但亦只能接受此工作。於是，儘管政府諸多努力，但勞工實質獲得的保障、對勞退新制的看法，仍然低於官方所預期的。





第二節 薪資成長與年資累積：職涯的想像與實像

從第四章的描述可見，對生活世界中的一般民眾來說，工作是從職涯、甚至生涯的角度加以理解、考量的，當然，也包括了整體環境的影響。因為準備升學所以先打工即可、因為想要走業務的路線所以先找業務助理的工作、因為照顧子女所以在家工作、因為工廠移致大陸所以只好重新找工作...為什麼要工作、做什麼工作，從來就不單純只是收入與勞動條件的平衡問題。工作是職涯、生涯的一部份，鑲嵌在各種主客觀因素之中。

若從政策的角度來看，職涯也相當重要。年資的累積與薪資成長，是勞退新制替代率宣傳背後的假設。這個假設看似合理，畢竟一般人從 20 多歲出社會到 60 多歲退休，要有 35 到 40 年的工作年資看來也不是難事；薪資成長也是正常的事，畢竟，不論是企業整體的調薪、個人因工作年資的調薪，或是工作升遷帶來的職務加給等，在整個職涯的過程看來，有許多理由讓人相信薪資會隨著時間增加。這種穩定上升的職涯發展支撐著政府對勞退新制的宣傳。

但是，這種想像與實際的情況是否一致？

一、想像與實況

一般民眾的職涯發展是否都如設想般的一帆風順？在此以幾個受訪者的職涯加以觀察。1985 年時，受訪者(42)畢業後便投如電視公司擔任幕後人員，月薪大約 10 多萬元。隨著電視產業的景氣漸漸轉壞，2001 年左右，他便離開了電視台。隨後約十年的時間，他曾在親戚的公司當業務，做過發海報、工地粗工、擺地攤等工作，薪資水準大約維持在三萬上下。2008 年左右，受訪者的主要工作則是保全，薪資大約三萬四千元。他有一女友，但因經濟考量未婚，至於有無育兒打算，他說，女友因健康問題無法生育，“不知是幸運還是不幸運”(42_1_0935)。之所以從事保全，是因為他仍有債務問題，而所服務的這家保全業者願意以“領現金”的方式給薪，避免經過銀行遭到扣款，當然，這個領現金的工作沒有勞保、健保、勞退等相關提撥。對於這些年的工作收入變化，受訪者說道：我有時候真的會這樣子

想，但你在這個生活的流裡面，你就順著流嘛，你無力反抗嘛，對不對…對阿你沒有辦法做任何的動作(42_1_1000)。

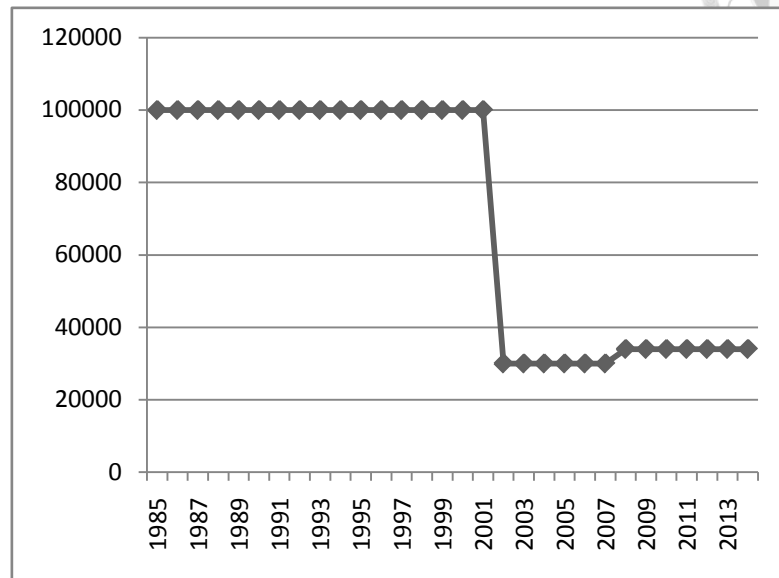


圖 5-3 受訪者(42)職涯薪資變化

說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理

受訪者(37)約在 2008 年大學畢業投入職場。第一份正職工作是電腦工程師，大約 32000 元，一年後離職，至澳洲打工渡假一年，2010 左右回台又回到同公司擔任工程師 2 年，第一年薪資約 33000，第二年調薪到 35000 元。2011 年，再次離職到紐西蘭打工渡假一年。回台後大約一年的時間，受訪者(37)斷斷續續地做過咖啡廳員工(1 個月)、戶外用品產品企劃(6 個月)等工作薪資大約在 28000 元之間，2013 年底到運動中心單位教練，月薪約 28000。對於工作的選擇，她說：

我覺得在這之前的生活壓力是很大的(指之前的工程師工作)，然後你在辦公室你早點下班還要看人家臉色，然後生活是…那個氛圍是悶的，那個氛圍是悶的，我會覺得自己的個性可能比較適合是跟人家接觸的這個方面，可能會比較好

[可是工程師錢比較多]

是阿，可是錢多卻…錢多又怎麼樣……(37_1_1534)



我現在是在想說要怎麼樣才能讓自己可以就是不受場地、不限時間的工作，想要讓自己成為這樣子的人，那就是要有這樣子的一個專業，然後讓自己成為這樣的一個人，然後有這樣的一個收入可以進來這樣。

嗯嗯，我覺得最終我要做到這樣的事情。(37_1_1935)

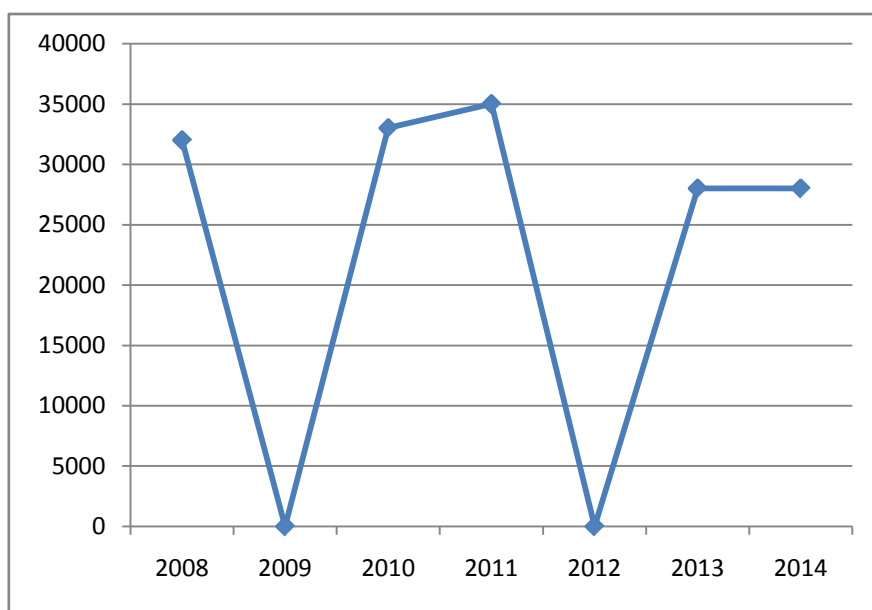


圖 5-4 受訪者(37)職涯薪資變化

說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理

一般民眾的職涯發展是否都如設想般的一帆風順？從上述的個案來看，並非如此。我們應該更進一步的去看職涯的變化與制度保障的關係。為了瞭解職涯與制度的關係，本處使用華人家庭動態資料庫(Panel Study of Family Dynamics，簡稱 PSFD)的資料進行討論。儘管 PSFD 並非專為勞動相關研究設計、亦非大型普查資料因此樣本有限，但因其採時序追蹤的方式，追蹤受訪者每年的變化，且問卷中有工作相關的問題，目前台灣並無貫時性職涯調查資料的情況下，PSFD 便成合理的選擇對象。另一方面，關於樣本規模的問題，依本研究之目的，主要在指出是否存在特定的職涯樣貌(分類的問題)，非推估整體台灣勞動者職涯整體的分配樣貌(代表性的問題)，因為，制度的目的在於需要保障者得到保障，而非需要保障者是否

達到一定規模。選擇 PSFD 樣本的基本原則如是：在 2004 年至 2011 年皆有完成訪問的受訪者。資料時間的選擇是因 2004 年為勞退新制實施前一年，以此時做為比較的基準，而目前資料釋出至 2011 年。如此選擇下，共有 1688 名受訪者納入本研究的樣本中。至於各分析圖表的操作，則於分析時分別說明。

透過運用 PSFD 的資料可以描繪出一般勞工的職涯發展概略樣貌。本處使用 PSFD 的 RR2004 問卷 A5b 題「請問您是在為誰工作？」，將樣本分為「為政府機構工作」及「為其他部門工作」兩類⁶³，由此進行比較。再者，本處僅納入持續工作者的職涯，因此排除 2007 年以前退休者⁶⁴，由此篩選後「為政府機構工作者」115 人；為其他部門工作者：1221 人。將兩群樣本每年薪資加以平均後得到下圖的結果。

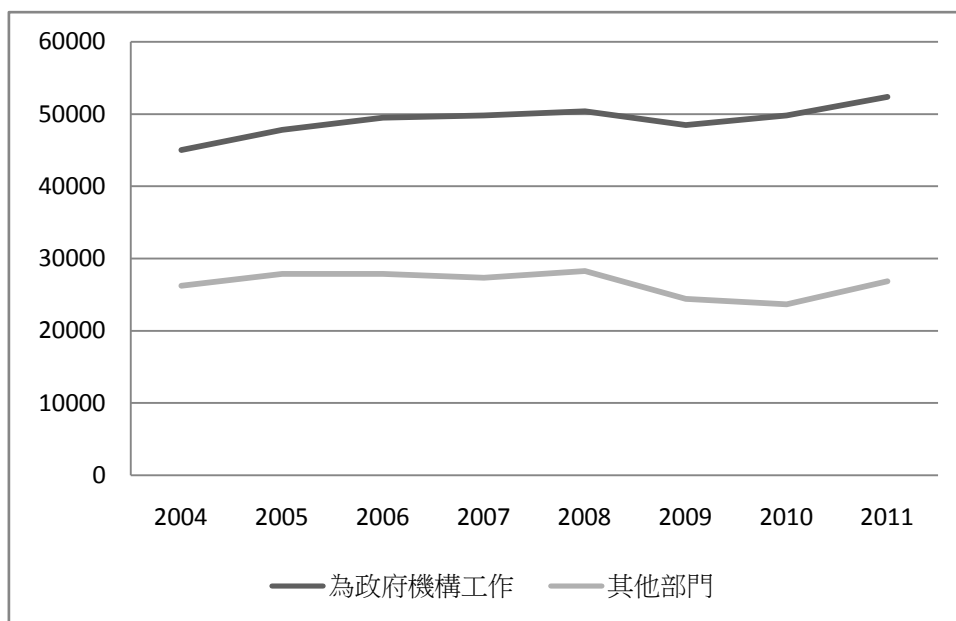


圖 5-5 職涯薪資變化


說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理

大致觀之，緩步成長的職涯想像，較近似於政府部門工作者的職涯，而非一

⁶³該題選項中選擇「6. 為政府機構工作（包括公立學校、公立醫院等）」者為「為政府機構工作」，選擇其他選項者則歸類為「為其他部門工作」。

⁶⁴利用每期資料「A13.請問您當時沒有工作的原因是什麼？」進行篩選，排除 2004-2011 曾經工作中斷後未再就業，且沒有工作的原因為「退休」者。



般勞工的職涯。受勞退新制保障的一般勞工，除了平均薪資較低外，薪資成長的幅度較緩、波動的情況較大。在此必須先說明的是，除了後文所要討論的因素外，上圖所顯示的波動也與本處資料的操作有關。為了說明與制度的關係，在本處若受訪者失業，則該年度薪資為 0，而非不列入該年平均。因為本處的主旨是討論職涯變化與制度的關係，沒有工作便沒有持續累積勞退新制，因此仍列入平均，以觀察整體的趨勢。除了平均數的計算問題外，造成一般勞工職涯過程中薪資波動的原因，與勞工職涯與勞退新制扣連的關係，於後文分別說明。

二、轉換工作與中斷工作

工作的轉換與中斷影響了勞工與勞退新制的關係。在政府的宣傳中，勞退新制是個人帳戶制，不因工作轉換而中斷累積，這的確是較舊制而言進步。若在新資穩定上升的職涯想像中，勞工轉換工作或停止工作，只是累積年數的暫停問題。但是，在現實生活中，勞工轉換工作或停止工作，可能使其脫離勞退新制的保障、薪資水準亦可能改變而影響受保障的程度。

首先討論 職涯過程中身分的轉換與制度的關係。在職涯的過程中，不僅僅是如失業等的工作中斷，從私人企業轉為公職人員、自行開業成為雇主等，這些事件不僅讓行動者的身分轉變，同時也影響了與勞退新制扣連的關係。行動者的職涯中，可能工作了 30 年，但並不代表勞退新制提撥了 30 年。為了說明身分變化與制度的關係，本處同樣使用RR2004 問卷A5b題「請問您是在為誰工作？」，並將選項區分為四類：

- 1.屬於軍公教保險，包括(06)為政府機構工作；
- 2.屬於勞退新制強制提撥，包括(03)為私人雇主或私人機構工作、(04)為公營企業工作、(05)幫家裡工作，支領固定薪水、(07)為非營利機構工作
- 3.屬於勞退新制自願提撥，包括(01)自己一人工作，沒有雇用其他人、(02)自己當老闆，而且有雇用別人、(97)其它
- 4.沒有勞退新制，包括(08)幫家裡工作，沒有拿薪水，以及填答沒有工作者。



為了方便觀察，在此，我們打破時間序列的框架，將每位受訪者兩期訪問的工作情形整理出來，觀察兩年間，受訪者的工作型態是否轉變，將資料堆疊後，整理出總計整理出 5,319 次可觀察樣本。結果如下表：

表 5-3 身分變動與制度變動

| 由 到 | 軍公教保險 | 勞退新制強制提撥 | 勞退新制自願提撥 | 不屬勞退新制 | 總計 |
|--------|-------|----------|----------|--------|------|
| 軍公教保險 | 292 | 0 | 0 | 14 | 306 |
| 強制勞退 | 0 | 1342 | 26 | 117 | 1485 |
| 自願提撥 | 0 | 17 | 563 | 80 | 660 |
| 不屬勞退新制 | 0 | 202 | 39 | 2627 | 2868 |
| 總計 | 292 | 1561 | 628 | 2838 | 5319 |

說明：例，由軍工教保險身分轉換到不屬於勞退新制的情況有 14 筆。

資料來源：本研究自行整理

由表可見，由軍公教保險身分轉出的情況較少，而在勞退新制內相關的三種情況(也就是強制提撥、自願提撥、不屬勞退新制)間轉換的次數較多。強制提撥基本上(不考慮企業低報甚至未提撥的情況下)便在制度的保障之內；而自願提撥的身分，依訪談的經驗來說，一般民眾若處於此情況，通常會自行至工會加保勞保，但不會另外自勞保局申請自願提撥勞退新制，因此，保守的推論此一身分的勞工受勞退保障的機率並不高。總的來看，一個勞工在職涯過程中的工作變化，的確影響個人帳戶制是否持續累積。或許的確個人帳戶是“帶的走”但不一定持續累積。

再者，工作中斷。在勞退新制的設計中，個人帳戶制讓勞工轉換工作時工作可以持續累積。也就是說，若不考量提撥時間點與複利計算等問題，中斷工作僅是失去一年的累積，恢復工作後再繼續累積即可。但這樣的想法沒有考慮到勞工停止工作前後薪資的差異。在此，我以 2004 年時身分為非受僱於政府的樣本，分析若有工作停止的情況，前後工作薪資的差異。所得結果如下表。



表 5-4 工作中斷與薪資變動

| 中斷年數 | 平均薪資(元) | | | 人次 | 人次百分比 | | |
|------|-----------|-----------|-----------|-----|-------|-------|-------|
| | 中斷前 | 重新就業 | 平均增幅 | | 增加 | 持平 | 減少 |
| 1 | 28,605.83 | 25,010.79 | -3,595.04 | 224 | 36.16 | 9.38 | 54.46 |
| 2 | 19,844.83 | 14,254.74 | -5,590.09 | 58 | 22.41 | 10.34 | 67.24 |
| 3 | 21,617.56 | 15,639.78 | -5,977.78 | 18 | 16.67 | 11.11 | 72.22 |
| 4 | 19,482.14 | 13,823.86 | -5,658.29 | 7 | 28.57 | 28.57 | 42.86 |
| 5 | 13,571.43 | 14,000.00 | 428.57 | 7 | 71.43 | 0.00 | 28.57 |

資料來源：本研究自行整理

由上表可見，工作中斷前後的薪資是有可能降低的，且中斷越久，可能降低的可能越大：中斷一年再就業的情況中約有 54.46%的比率薪資是降低的，中斷二年則有 67.24%、中斷三年則有 72.22%，中斷四年則是 42.86%(但應注意樣本較小)。若從薪資來看，中斷工作越久後再就業，平均來說再就業的薪資較中斷前的薪資下降的幅度越大，中斷一年平均薪資下降約 3595 元、中斷二年則是 5590 元、中斷三年則是 5977 元、中斷四年則為 5658 元。由此觀之，工作中斷並不單純只是停止累積勞退，重新就業後的薪資亦受影響。停止工作後再次就業，薪資並不一定便從停止工作前的薪資水準處“再出發”，有相當高的可能性是從較低的薪資開始接續累積勞退基金。

總的來說，帳戶可攜對於舊制來說是進步，但亦非萬能。從政策的角度觀之，工作的轉換與中斷影響並不大，不論工作轉換的中斷或是停止就業，畢竟只是停止提撥，再次就業後便能繼續提撥、繼續累積保障。但是，從一般行動者的職涯歷程觀之，問題並非如此而已。工作的轉換可能使行動者脫離制度的保障。行動者可能在不同工作間轉換，但持續工作了 30 年，但身分卻在強制提撥、自願提撥、沒有勞退保障三者間移動。因此，持續工作了 30 年，卻可能僅有數年的勞退提撥。

三、薪資成長

對勞退新制的正當性宣稱常以薪資替代率代表保障的程度，但替代率的達成

有賴各種預設。典型的說法為：如以每年薪資成長率 1%、勞工退休基金投資報酬率 4%、平均餘命 20 年之假設前提下，勞工工作年資 35 年之退休金所得替代率約為 27.4%。配合勞保的退休年金，一般官方說法主張勞工退休金約達 70% 的替代率水準。由此試算說明可見，達到此替代率的條件，除了基金的報酬率與平均餘命的假設外，對於勞工的職涯方面，除了年資的累計外，便是薪資成長。如前部份所提，年資累計的問題並非單純的在出社會到退休前累計 35 年年資如此單純，工作的中斷對薪資的趨勢也有說影響。至於每年薪資成長率 1% 的預設，在此進行討論。

從新聞與訪談資料來看，每年薪資成長率 1% 似乎是相當保守的預設。1% 的成長率，若以 30000 元的薪資來看，第二年薪資增幅為 300 元、第二年為 303 元。一年加薪 300 元，似乎不是難事。例如，受訪者(15)在金融業工作，每年大約調薪 3% 到 5%，也就是說，若以 5%、36000 元左右的薪資水準，次年大約是 37800 元、再次年是 39690 元。若以台塑近年的調薪情況看來，1% 的薪資成長預設更顯得保守。下表是台塑集團近年的調薪情況(經濟日報，2015/06/15)：

表 5-5 台塑集團近年調薪內容

| 年 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 月薪調幅(%) | 3.00 | 3.50 | 2.00 | 2.50 | 2.70 |
| 慰勉金(元) | 10,000 | 10,000 | 5,000 | 3,000 | 5,000 |
| 加計慰勉金後平均調幅(%) | 4.81 | 5.26 | 2.89 | 3.02 | 3.55 |

資料來源：經濟日報，2015/06/15

如表所見，若僅看與勞退新制相關的月薪調幅部份，近五年調薪的幅度都在 2% 以上。若僅依此觀察，勞工個人的薪資成長以每年 1% 估計，似乎相當保守。

但是，不是所有的企業每年皆會調整經常性薪資。畢竟台塑歷年都有勞資雙方協商薪資的傳統⁶⁵，這種傳統在台灣並非常態。若以勞動市場整體的情況看來，

⁶⁵ 台塑的調薪情況，據報載，除 2009 年沒有調薪外，其餘各年都有程度不一的調薪：台塑主管指出，台塑企業因為薪資水準比較低，每年幾乎加薪，民國 78 年前，每年加薪幅度甚至逾兩位數，



薪資調整便不是普遍的現象。下表是由受僱員工動向調查所得歷年來企業調整經常性薪資的情況：

表 5-6 工業及服務業廠商調薪情況

| 年度 | 有調升薪資(%) | 均未調薪(%) | 有調降薪資(%) |
|------|----------|---------|----------|
| 1997 | 67.6 | 32.4 | - |
| 1998 | 59.1 | 40.9 | - |
| 1999 | 52.1 | 47.9 | - |
| 2000 | 38.1 | 60.7 | 1.3 |
| 2001 | 16.9 | 77.9 | 5.4 |
| 2002 | 16.2 | 79.8 | 4.4 |
| 2003 | 19.0 | 79.4 | 2.1 |
| 2004 | 22.1 | 77.0 | 1.2 |
| 2005 | 19.7 | 78.2 | 3.4 |
| 2006 | 21.2 | 77.3 | 2.8 |
| 2007 | 22.8 | 76.3 | 1.7 |
| 2008 | 10.9 | 86.0 | 4.1 |
| 2009 | 11.9 | 84.2 | 4.9 |
| 2010 | 17.8 | 81.5 | 3.6 |
| 2011 | 21.8 | 77.6 | 1.3 |
| 2012 | 15.8 | 83.8 | 0.9 |
| 2013 | 18.8 | 81.2 | 0.5 |
| 2014 | 23.5 | 76.4 | 0.5 |

說明：有調升薪資包括部份調升、有調降薪資包括部份調降，因此可能同時填選，故總合不必然為 100%。

資料來源：受僱員工動向調查(取自中華民國統計資訊網)

從上表可知，勞動市場中並非每個企業每年都有提高薪資。有年度調升薪資的情況，在 2000 年以前較為普遍，約有八成以上的企業進行年度調薪，但在 2000 年後這種情況便不復見，此後每年調升薪資的企業約占二成、約有八成的企業沒有調整薪資，而在 2008 年到 2010 年間，更有約四成的企業調降薪資進一步說，即使是有調升薪資的企業，亦不是整體加薪。受僱員工動向調查問卷中「有調升(降)

78 年、79 年加薪也多在 7%~8% 間，這幾年也都有 4%~5% 水準。(聯合報，2009/07/22)

經常性薪資」選項，包括了部分調薪的情況。因此，就算某勞工所處的企業今年有調升薪資，也不表示該勞工自己的薪資有調升。但總的來說，時至今日，企業調薪並不是一個普遍的現象，而就算企業調薪，也不表示某一勞動者獲得調薪。

薪資的波動從勞工的職涯來觀察，又是另一種光景。近期新聞報導(聯合晚報，2015/06/24)指出，運用財政部與勞動部的相關資料，分析後發現 2011 年至 2012 年間，有 31%的勞工薪資是負成長的，持平者占約 7.9%，加薪 10%以上者約 24.7%；2012 年到 2013 年，則有 40%的勞工薪資是負成長的，持平者占約 6.4%，加薪 10%以上者約 18.6%。同篇報導更計算了年薪在 25 萬以下者以及年薪在 120 萬以上者的薪資變動比率：

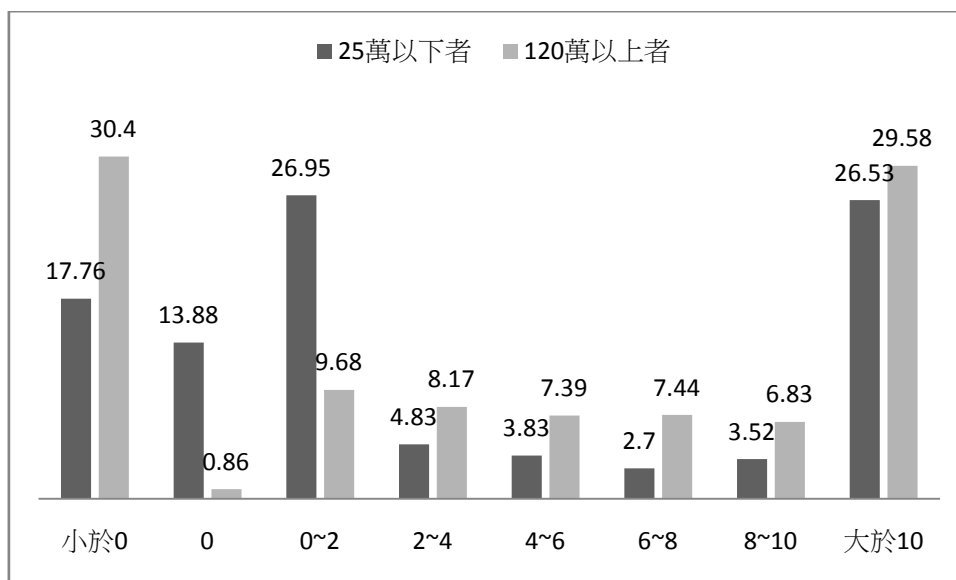


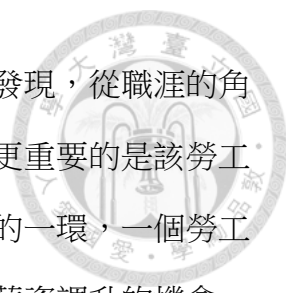
圖 5-6 年薪 25 萬以下、年薪在 120 萬以上者之薪資變動情況

說明：X 軸為調薪幅度(%)、Y 軸為在該分類中的比率(%)。

資料來源：聯合晚報，2015/06/24

若從勞工職涯的角度來看，薪資起伏的情況似乎變化較大，且有相當比率的勞工在近二年發生薪資下降的情況。

一個勞工的薪資的升降有哪些可能呢？在此由實際的、職涯的角度加以觀察。以受訪者(15)的情況來說，他除了每年調薪約 3%到 5%外，2008 年至今從辦事員、高級辦事員升到襄理的位置，分別又有不同程度的加薪。受訪者(2)今年便沒有加薪，她說，沒有加薪有二種可能，一種是自己的績效考核太差，第二種是自己的



薪資水準已處同職等中的高水準，因此無法再調升。由此可以發現，從職涯的角度觀察，一個勞工的薪資升遷，除了勞動市場的薪資水準外，更重要的是該勞工在所屬企業的薪資結構中的位置。基本上，薪資做為激勵制度的一環，一個勞工的績效影響了薪資的高低，若該勞工績效相對較差，便失去了薪資調升的機會。再者，一般情況下，在薪資結構中的位置產生了二種增加薪資的可能，一者是職級、年資的部份，勞工可能隨著在同公司工作時間增加，獲得一定的加薪。另一種情況是部門的轉換以及職位的升遷，不同部門間的薪資水準不同，因此勞工轉換部門可能使自己的薪資增加；職位的升等，譬如從辦事員升為高級辦事員，同樣也可能增加薪資。也就是說，從職涯的角度來看，儘管經濟景氣可能影響一個企業的調薪與否，但勞工個人還是可以在企業內的薪資位置中移動而獲得加薪。因此，勞動市場的薪資指標趨勢，與勞工個人的薪資成長情況，並不必然相等(甚至可能相反)。

在此，同樣以 PSFD 的資料來觀察一般勞工實際職涯發展的情況。本處同樣以 2004 年時身分非為政府機構工作的 1221 名受訪者為分析範圍。在此將這些受訪者的每年薪資與前一年薪資相比，在 2004 年至 2011 年間共可得到 7 次薪資變化可能，若變化為正值的次數多於變化為負數者，則歸為職涯薪資成長組，反之則為下降組，若正負的次數相同則歸為後者。分類後薪資成長組為 483 人，薪資下降(持平組)為 738 人，將二組分別取平均後，結果如下圖。

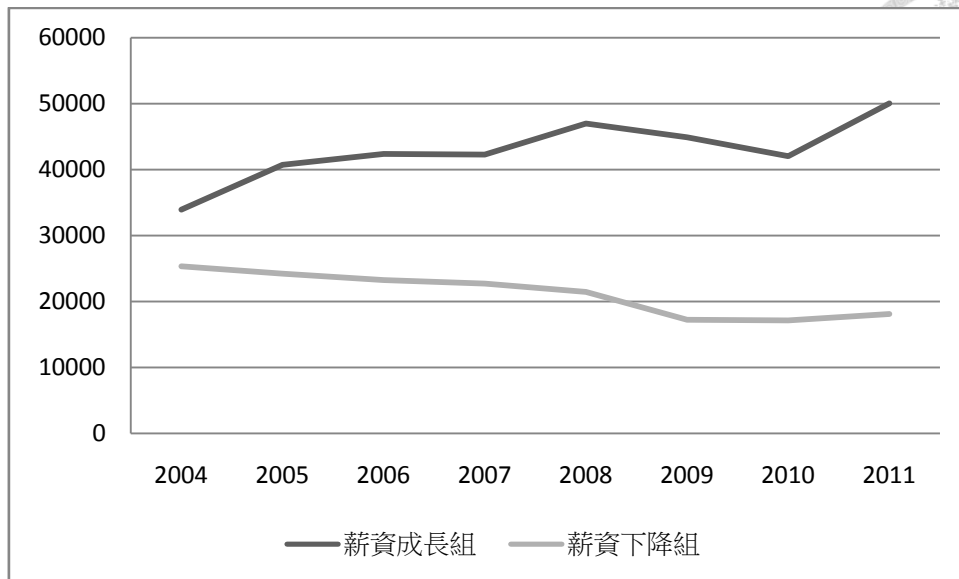


圖 5-7 薪資成長組與薪資下降組的薪資波動

說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理

由圖可見，並非所有的勞工職涯發展都一帆風順。如果從勞動市場的角度來看，市場中每一年都有因升職、績效表現等因素使某些勞工薪資增加，但不可忽略的是，在每次的增加過程中，總有些勞工被略過，加上工作轉換、停止工作後再就業等因素，有些勞工的職涯過程便是緩步的下降。後者的情況甚至完全與政策的想像相反。



第三節 被忽略的一群

一、七成保衛戰

2012年11月26日，馬英九總統接見美國國家勞資關係委員會理事主席等人時指出，三年前開始推動勞保年金的制度，「勞保年金再加上勞工退休金，它可以使得勞工退休的基本生活替代率達到七〇%」。但這樣的說法遭到各方的批評，台灣勞工陣線秘書長孫友聯便直斥荒謬，他說，勞退是確定提撥制，退休能領多少取決於每年是否調薪、勞工要有相對提撥、基金收益率達一定水準，但現在薪資倒退十幾年，「誰敢說有70%，我們就去跟他要錢！」孫友聯指出，若勞保年資30年，所得替代率約47%，新制勞退平均估僅約10%到13%左右，合計約57%到60%左右，「如果真有70%，那絕對是世界奇蹟！」，而中華民國勞務士協會理事長張凱翔則稱，勞保投保上限只到4萬3900元，也就是說實際薪水高於此值都只能以4萬3900元投保，所以薪資越高的人，所得替代率會越低；新制勞退部分能領到多少，也得看政府操作績效而定，「一般勞工能領到50%就不簡單了！」。(真晨報，2012/11/27；蘋果日報，2012/11/27)

隨後，是否真有七成？成了立法院討論的議題。聯合報(2012-12-04)的報導如下：

總統馬英九上周接見美國國家勞資關係委員會官員時提到，台灣勞工退休後勞保加勞退的所得替代率達七成，遭勞團批評。昨勞委會副主委郭芳煜在立法院表示，馬總統講七成「沒有錯」，但指的是一入職場就用勞退新制的勞工；現在退休的勞工所得替代率都不到七成。

昨天勞委會到立法院進行「勞工所得替代率計算方法及結果釋疑」專案報告，表示只要領勞保年金、採勞退新制，加保年資達卅五年，並假設現在勞工月薪三萬元，每年薪資成長率百分之一、基金投資報酬率百分之三，退休後領的勞保年金所得替代率將達百分之五十四·廿五，月退休金所得替代率百分之廿·七七，加起來超過七成五。



立委指勞委會「沒解釋清楚」。江惠貞說，勞退新制只實施了七年，何來卅五年投保年資？並且也不是每個退休勞工都選擇勞保年金制；現在的退休勞工所得替代率若有五成三「就不得了了」。立委陳歐珀也說，國內勞工投保年資平均只有廿幾年，勞委會假設卅五年是「實驗室的理想狀況」。

勞委會主委潘世偉表示，現在國人投保年資的確平均只有廿六年，但勞委會用的是「國際上計算方式」。郭芳煜則坦承，七成五所得替代率不是所有勞工都領得到，現在進入職場工作的勞工適用勞退新制，工作卅五年後所得替代率就有七成五；現在是「過渡期」。

田秋堇、陳歐珀、李昆澤、劉建國、許添財等立委也批評，「薪資年成長率百分之一」的假設不符現況。

田秋堇表示，今年一至九月國內勞工的實質薪資就減少二·〇九個百分點，實際薪資水準還退回到十幾年前，為何還會成長？勞委會表示，十年來的薪資成長率為百分之〇·九七，接近百分之一。

從新聞報導看來，對於七成替代率的真實與否，各方都有立論的切入角度。單就勞退新制來看，從報酬率、過渡期等方面來進行辯護，這或許有待時間的驗證。然而目前平均投保年數約 26 年、實質薪資水準倒退則是與勞工職涯相關的、目前的統計數字。但是，透過運用這些實際數字進行辯論，所反映出來這些行動者所看到的，究竟為何？這是本處所欲探討的。

從七成之爭及各方立場及所援引的論證基礎，或許該問的不是誰是正確的，而是該問哪些問題因此消失在爭論之中。不論支持或批評，這些行動者對勞工職涯的想像、透過特定數據所呈現圖像，都是有所偏誤的。首先是錯誤的想像。如前所提，七成的替代率將勞工的職涯簡化為一種年資與薪資的問題。但，如第四章及本章前二節所提，職涯是勞工生涯的一部份，隨時間有各種變化的可能。除了工作的薪資可能因企業的規避而降低制度的保障外，勞工也可能在受雇、約聘、

自僱、失業等各種情況中跳動，因此跳出制度的保障之外。而且，工作的轉換、中斷等事件，也可能讓職涯的薪資降低。更有些勞工的歷年薪資下降情況多於上升。總之，年資不一定能持續累積、薪資也不一定緩步成長。



第二個問題在於，透過勞動市場的薪資情況來觀察，亦非勞工的職涯走勢。勞動市場薪資趨勢之類的指標，指的是每一年有工作者的薪資分佈情況之平均，由此所構成的歷年趨勢，而前文常用的實質薪資，則是將薪資扣除了物價變化；但職涯則是一種由勞工個人工作(或停止工作)所構成的軌跡。也就是說，前者是整體橫斷面資料的趨勢，後者是個別行動者軌跡。這種研究層次與資料型態的不同，導致儘管二者在名稱上相當類似，但二者並不能等同，更無法由前者推估後者。依照勞退新制的邏輯，該討論的問題應該是勞工在職涯過程中累積的份額是否足夠，而不是簡單的以薪資替代率、或是以個人帳戶制下工作轉換年資可累積、勞退基金規模、提撥率、單年收益表現、薪資替代率等加以回應。這些指標的增加是否能反應出個別勞工受保障的增加是值得懷疑的。

在此我以前一節所做的職涯分類以及受僱員工薪資調查統計資料並置，便可觀察出此問題。如下圖所示，前節運用 PSFD 資料進行分組所得的薪資成長組、薪資下降組，與勞動市場的每人每月薪資、經常性薪資加以並置便可發現，趨勢的資料(後二者)並無法反應前職涯的變動，不論是薪資成長組或者下降組；進一步說，若簡單的將二組取平均，所得的軌跡雖然稍近於薪資下降組，但仍然與薪資下降組的差距越來越大。

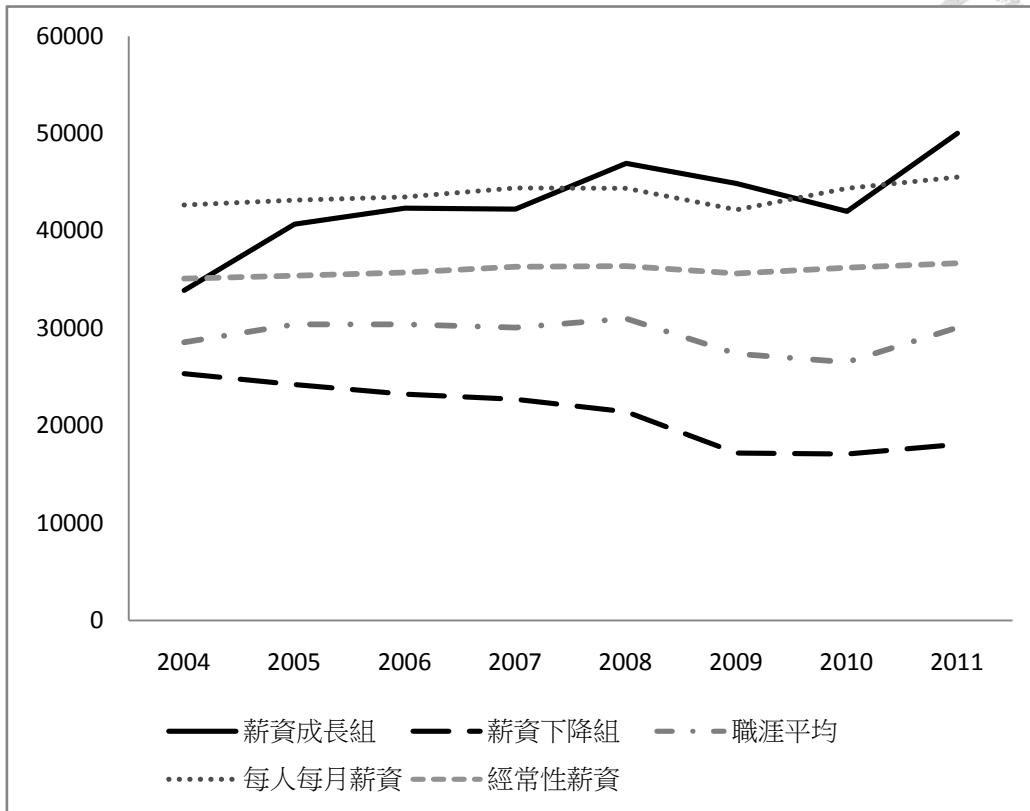


圖 5-8 職涯與勞動市場數據對照

說明：X 軸為西元年，Y 軸為元

資料來源：本研究自行整理，勞動市場數據取自勞動部網站。

這種使用橫斷面趨勢資料取代職涯軌跡所產生的問題，便在掩蓋了薪資下降組的問題。勞退新制(以及勞保皆然)的保障高低是透過職涯過程的薪資累積而來的。

應該注意的是，這些被掩蓋的行動者，正是最需制度保障的行動者。不可忽略的是，制度的目標是保障老年經濟安全，而非保障大多數老年人的經濟安全。因此，由於缺乏大規模的職涯資料，具有這些職涯特徵的勞工究竟占有多少的比重，或者是代表性的問題有待驗證，但上述的分析可以告訴我們，此一情況確實存在。制度的設計應該是使最需要保障的個人得到足夠的保障，但這些被忽略的行動者是否獲得了足夠的保障，或許值得提問。

這引發了第三個問題：什麼是保障。目前的討論框架下，替代率成了保障是

否足夠的指標。在不考量是否勞工真能達到預設要件的情況下，替代率要達到什麼樣的水準才足夠？World Bank(1995)的一般建議為，在工作 40 年、退休後存活 20 年的假設下，若以生涯薪資平均為準，則家戶的薪資替代率建議為 75%，若以退休前薪資為準，則建議的替代率為 50%；同時，該報告也考量了不同的收入水準、計算基準的建議替代率如下表，其中，強制目標指的便是政府制度的建議水準。由此可見，除了計算基準為何外，收入高低也影響了替代率的建議值。

表 5-7 World Bank 建議之替代率水準

| 替代率計算基準 | 家戶目標 | 強制目標 | | |
|---------|------|------|-----|-----|
| | | 低收入 | 中收入 | 高收入 |
| 淨生涯平均薪資 | 100 | 81 | 78 | 78 |
| 毛生涯平均薪資 | 78 | 63 | 60 | 60 |
| 淨退休前薪資 | 70 | 55 | 53 | 53 |
| 毛退休前薪資 | 54 | 44 | 42 | 42 |
| 毛全國平均薪資 | - | 33 | 42 | 42 |

說明：單位為%。

資料來源：World bank(1995, p. 293-295)

但問題仍在。七成的替代率看似在 world bank 的建議範圍內，但仍然沒有回答是否足夠的問題。設想，一個退休前月薪 30000 的勞工，七成的替代水準下，退休後每月約有 21000 元，這是否足夠老年生活的相關生活所需？此金額看來似乎夠用，但如果該勞工並無其他經濟收入的情況下，則 21000 除供日常生活所需外，還需支付房租、醫療費用、日常生活必要支出(水、電、瓦斯、通訊)等，如此一來，是否仍然足夠，便是問題。

或許更根本的問題是，究竟一個老年人口的經濟需求水準為何，又需要保障到何種程度？以替代率來表示保障，對高薪者來說，保障高於所需，對低薪資者來說，是否仍足夠便是問題。一位退休的老年行動者日常生活所需為何，這個問題所參照的基準是當時的物價水準、老年階段的生活水準，而非自身工作時的薪資水準。因此，老年生活的基本生活費用為何，是需要研究精算的。

以我目前所知，國內仍無精確的計算，但我們可以以 2013 年老人狀況調查報

告(衛生福利部，2014)的資料獲得初步概況，由此說明以替代率做為指標的問題。該次調查中，65 歲以上老人平均可使用的生活費為 12,875 元，其中認為自己生活費相當充裕且有餘者約 12.4%、大致夠用者占 62.3%、有點不夠用者占 17.9%、非常不夠用者占 7.4%。如下表進一步分析則可看到，填答大致夠用的受訪者可使用的生活費約在 12,447 元左右。但應該注意的是，每月可使用的生活費用是否為可支配所得，該調查並沒詳細說明。

表 5-8 老人狀況調查-經濟安全相關數據

| | 總計 | 6,000 | 12,000 | 18,000 | 24,000 | 30,000 | 很難說 或拒答 | 平均每月可 使用的生活 費用 | |
|---------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------|------------|----------------------|--------|
| | ~ 5,999 | ~ 11,999 | ~ 17,999 | ~ 23,999 | ~ 29,999 | | | | |
| 總計 | 100.0 | 23.3 | 28.5 | 11.8 | 8.6 | 3.4 | 6.2 | 18.2 | 12,875 |
| 經濟狀況 | | | | | | | | | |
| 相當充裕且有餘 | 100.0 | 19.6 | 23.9 | 9.9 | 9.7 | 4.9 | 19.1 | 12.9 | 19,880 |
| 大致夠用 | 100.0 | 21.5 | 27.9 | 12.2 | 9.0 | 3.4 | 4.8 | 21.1 | 12,447 |
| 有點不夠用 | 100.0 | 25.7 | 33.7 | 13.4 | 7.9 | 2.7 | 3.8 | 12.7 | 11,138 |
| 非常不夠用 | 100.0 | 38.7 | 28.7 | 8.0 | 4.7 | 1.9 | 1.6 | 16.5 | 8,386 |

說明：平均每月可使用的生活費用取各組組中點計算，並排除很難說及拒訪者。

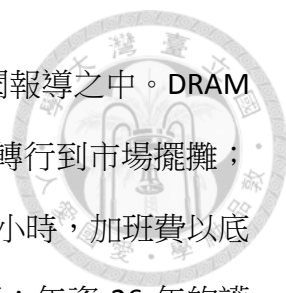
最後一欄單位為元，其餘為%

資料來源：節錄自衛生福利部(2014，表 3-2)

總的來說，上述的盲點產生了政策的預期外效果：最需要受到保障的人是否得到足夠的保障並沒有答案。在目前勞退的討論框架下，討論的是勞工的替代率而非老年階段的最低生活水準、是用勞動市場的趨勢替代了職涯的軌跡。由此一來，那些職涯過程並不順遂的勞工，是否能得到足夠的退休保障，便是需要討論的。

二、被忽略的那群人

那群在政策視角中消失的勞工，成了一種常聽聞卻不能分析的群體。建基於特定職涯預設的勞退新制，透過各種勞動市場趨勢加以評估自身的績效，造成了一群行動者被忽略。這群被忽略的人，在沒有(政府開放的)職涯統計資料的情況下，



無法全面分析此群體。但是，同一群人卻常常出現在零碎的新聞報導之中。DRAM廠的工程師，在無薪假後被資遣，經過一年半的謀職失敗後，轉行到市場擺攤；在上市手機代工廠當作業員的未婚媽媽，每月工作 270 到 300 小時，加班費以底薪每小時 75 元計算，各種獎金漸漸取消，勞健保亦被公司低報；年資 26 年的護士，從就職至今一直保持 30000 元的本薪。這些故事成了新聞報導的題材(陳玉梅等，2012)，但卻無法系統性地成為退休保障制度等議題的研究內容。這些群體便因此消失在視角之中。

不僅這群被忽略的勞工，一般的勞工也同樣地看著政府的政策宣傳。在提撥率、基金績效、平均薪資的各種數據下，勞工看的是自己職涯的前景：我是否能升職、加薪，或者說，我是否能在勞動市場的結構中找到更好的位置、我是否能順利地提高我在企業薪資結構中的位置。或許，這是一般勞工口中的經濟，指的是自己的薪資位置、職涯軌跡，而不是勞動市場的各種指標。如受訪者(10)所言：

壓力喔…壓力就是看起來不上不下啦，要更好好像也不是很容易，要更差也不是很容易這樣，希望更好好像很難。

[怎麼說]

怎麼說，我的…該往前阿，但是就想要…要有什麼方法才能搞到更多錢，好像不是那麼容易，至少目前…專業能力要談到高等好像不是很容易，我不是很清楚，但是你說這個專業能要出去混口飯吃，也不可能沒有啦，你再去找還是會有。不上不下。生涯規劃喔…我很難講耶，因為…這個，我這個工作喔，突然沒有的也很多阿。

[什麼意思]

(08 年金融風暴後，同業)被 lay off 的也很多阿，所以我可以…我只能說，我的方法只有保持自己的競爭力而已，我沒有辦法規劃說以後要幹嘛這樣，所以就是保有自己的競爭力這樣，慢慢變好，你要一下子好太多也沒辦法，但是就是保住自己的專業能力，也許說需要另外一種…恩，

不是很知道…就是另外一種能力才能往前吧。也許說要有什麼證明自己有管理能力才能領比較多錢，或是有什麼能力才能領比較多錢。阿這個工作講起來就是拿錢的阿，說他有多偉大也沒有，但是就是混口飯吃阿。

(10_1_1410)

所謂的不上不下，指的是自己職務上的升遷。受訪者(10)不確定需要哪些技能才能讓自己獲得更高的職位，另一方面，也看到有類似專業能力的人被裁退。也就是說，政府關心的是平均薪資的趨勢，而一般行動者問的問題是“我如何從平均數以下的薪資提高到平均數以上”；若政府看的是高薪、低薪分組的趨勢，行動者問的是“我從低薪組跳至高薪組的機會”。更不可忽略的是，勞退新制的制度設計與目的，該問的問題是一般行動者的提問，而非橫斷面的數據或者積金當年的績效。

於是我們可以見到，同樣使用“勞工”一詞，內涵卻有所不同。對於政府，勞工是透過一種預設、由各種勞動市場數據所建構的分析對象；對於生活世界的行動者，看的則是自身職涯、生涯、與所鑲嵌脈絡。同樣的勞工一詞，對不同的行動者而言，有不同的意義。

這種政策視角與一般民眾之間的落差，對於一般民眾，尤其是被忽略的行動者，便產生了距離感。如受訪者(19)言：

[對政府有什麼期許？]

喔，如果說政府的眼睛能夠睜亮一點的話喔，應該，應該可以喔，多照顧一些比較弱勢的員工，對阿，不要只看到一些，圖面上畫的一些那個…那個叫什麼…那個…勞工的一些倍數

[經濟數據那些？]

對對對，看那個是沒有用，你要實地，可能就是派人喔，去下面去…做訪談或者是之類的，否則這種東西，你如果只單方面看到書面的講解喔，沒有用，下面喔，痛苦的人還很多。對阿。(19_1_1511)

對於現實生活，一般民眾並非沒有自己的理解與感受。也就是說，儘管政府不斷



地運用各種數據來宣傳政策的正當性，民眾依其對環境的感受，會形成自己的理解。對於政府的正當性宣稱，民眾並非完全的接受。如受訪者(43)在訪談末段做的總結：

我現在沒有足夠的存款來去養老喔，沒有喔，所以說台灣很多人六十歲還在動，六十歲還在動，因為他需要這些錢讓自己或家人溫保，有阿很多阿，老實說五十歲就該退休了吧，五十歲有結婚小孩子都三十幾都在賺錢了，然後你五十幾六十，可能自己在事業上做的不錯，可以自己養老。可是如果普遍你的孩子工作也不理想，薪水也不好，講難聽點我當他媽的老子的時候我還得繼續再拼命，因為家裡不夠用。

不是每個人都…你看台灣那麼多房子，蓋了那麼多，你買了還是那幾個在買阿，你普遍…為什麼很多人在叫窮叫酸，因為你沒有讓民眾，讓人民有一個，就是說你可以有一個很好的生活環境，很好的一個夢想，慢慢去讓自己去茁壯，沒有。就是到路都是坎坎坷坷，起起落落，你會覺得你踏出去是泥沼，他並不是柏油路、堅固的水泥踏地，讓你可以一樓一樓往上走，不是，都是泥淖。你想去扶一個牆壁讓你自己穩固一點，沒有，一摸就倒。所以這你沒有太多資源讓你更好，所以你會覺得說，像學生還有踏入社會的畢業生、剛退伍想要求職的新鮮人，他們有很害怕的一種現象就是說，真的不知道要做什麼…大家都很無力…。

明明大環境不是很好，大家要縮衣節食的過日子，可能一千塊的東西，只要五百就可以過的去時，他就花五百，他絕對不會再花一千塊，因為他需要…存一些錢。所以為什麼大家一直在存錢，一直在存錢都捨不得花錢，那你不想去花錢，你整個社會上這些消費的東西就在減少，沒有那種購買的動…動力，那整個會影響到大環境嘛。

那為什麼幾年前政府在發那個每人多少錢…那消費券現在呢？什麼狀況…大家只是窮開心說，阿有兩千塊可以拿，沒有什麼意義阿，政府是

說大家多消費，讓各個行業的一種消費的過程阿，一種買氣阿，活躍起來…沒有用阿。(43_2_4200)

由這段受訪者的總結為例，一般民眾在思考自己的退休時，不僅考量的是自己職涯與生涯的情況，同時也考量著行動者網絡中其他行動者的生涯階段，以及這些行動者與環境、制度的關係。但不是政策宣傳所指的那些指標。

由本節的討論，在此可以回到本研究的提問進行小結。如 James Scott 所言，被設計、規畫的社會秩序總是概略的，並且總是忽略真正運作中的社會秩序的一些基本特徵。這種忽略，具體的說，政策簡化過程中將那些“四處行動者”不僅只是簡化，更是一種對政策目的而言錯誤的簡化，一方面忽略了制度的目標是讓那些最需要(或者說最非典型)保障的勞工獲得保障，另一方面設想的典型，其實與現實脫節。進一步的說，伴隨著對政策的正當性宣傳，這些制度的落差進一步被掩蓋。第四章透過描寫生活世界，讓我們看到了政府政策與一般民眾在實作層次有著邏輯上的差異，而本章則讓我們看到在觀點上亦有落差。也就是說，不僅在行動上、詮釋上亦有鬆散連結的效果。更重要的是，這種落差導致了最需要制度保障的對象消失在各種正當性宣稱之中，產生了與制度目的相左的社會效果。

第六章 結論




從文化轉向的角度，本研究討論勞退新制的社會效果。文化轉向提供了我們二個理解制度的軸線：意義與詮釋、行動者的位置。對於前者，制度的評價，並不能單純從其產生的客觀效果加以分析，譬如僅看受制度保障的行動者人數、行動者能獲得多少好處等。制度同時也帶有價值、涉及詮釋的問題。制度的樣貌反映了政策制定者所帶的意識型態，對制度目的、社會現狀的理解與想像，也涉及了制度選案的出現與偏好的選擇等。也就是說，現象是什麼、問題是什麼、選案有哪些、怎麼才是好的選案，制度的形成充滿文化詮釋的議題。至於行動者的位置，文化轉向也讓我們瞭解到不同位置的行動者在視角上的差異。制度規劃者的文化觀影響了制度，但做為受制度影響者的一般行動者，同樣有著自己的文化觀點來詮釋此一制度：制度是什麼、與我有何關係、對我來說是好是壞，一般民眾對制度也有自己的看法。不同位置的行動者對制度各有一套依自身場域脈絡形成的詮釋，但詮釋的結果並不一定相同。但，不可忽略的是，制度的社會效果，是在制度與受制度影響的行動者共同作用後的結果。本研究便是依此方式，對勞退新制進行解釋。

總之，討論行動者、位置脈絡、意義詮釋等，文化轉向讓我們不再以單一的角度、或是僅就客觀數字來理解制度。若僅以價值驅動的角度來看待制度，則不能解釋不同脈絡下價值偏好的差異、不同價值的承載者如何互動；若僅以制度內部的邏輯解釋制度，也無法解釋勞退新制與過去制度慣例、同類形制度內容上的差異。透過本研究的分析取徑，才能對勞退新制有更細緻的理解。

一、研究發現

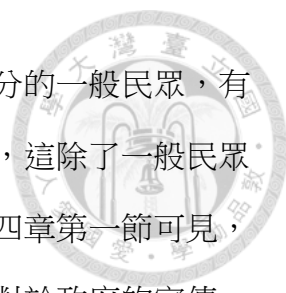
誰在哪裡說了什麼，這是對勞退新制的基本切入角度。從第三章第一節的分析可知，勞退新制的改制研議，從初期社會保險制到今日的個人帳戶制的變化、勞退新制實施後與其他制度的配套情況、政府正當性的宣傳及背後的文化觀(或者說意識型態)。基於舊制的無法運作、年金議題的興起，勞退改制從 1990 左右便開



始啟動，在改制的初期，盡管內部研修小組以個人帳戶制為主，但勞委會主委的基本立場支持社會保險制、相關的公聽會、研討會等，也多見支持社會保險制的行動者參與；1998 年左右，勞委會主委開始支持個人帳戶制、勞退改制的主導單位也轉由支持個人帳戶制的經建會主導，儘管在 2001 年經發會時，支持社會保險制的勞工團體、學者們成功的將社會保險制留在共識之中，但最後在立法院審議期間社會保險制徹底消失，成了今日的勞退新制的樣貌。

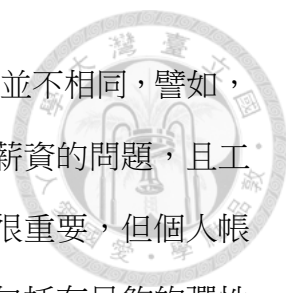
在第二節可見，施行之後的勞退新制，與隨後的勞保退休年金、國保年金，構成了勞工保障的三大年金：有工作保勞保勞退、沒工作保國保，退休後便有年金保障。隨後，年金改革再次成為台灣熱議的焦點。台灣的退休年金保障依身分而立、各基金皆面對破產的危機，在這樣的脈絡下，此波年金改革的軸線便在身分-經濟的維度上進行。於是，勞退新制因為個人帳戶確定提撥，因此沒有破產的問題，在本次的討論中便非重點。也同樣在這樣身分-經濟的維度上，老年經濟安全保障是否足夠便非重點。於是可見，勞退新制是保障的一部份，但已不在討論的範圍之類，畢竟重點在於：誰多誰少、怎麼省錢。

儘管不再是討論的重點，但推動制度總需各種正當性的宣傳。第三章第三節可見，勞退新制的宣傳，主要的方式便是與舊制相對照，帳戶可攜(對勞工)、成本明確(對雇主)，另外，對行政部門來說也有優勢：既有資料快速實施、降低勞資爭議、基金規模大提撥率高(對勞保局)、可比對資料稽查(勞保局、勞動檢查單位)，也就是說，對於勞、資、政，勞退新制都有各自參照點下的績效指標。這樣的制度設計與正當性宣傳，反應出政府對於老年經濟安全保障的觀點：退休是經濟與財政的問題、勞資政都有必須負責之處。至於勞工，設想中勞工只要累積年資與增加薪資，配合勞保勞退(及國保)制度便有七成的替代率，再加上自己平時的理財儲蓄、親友間的經濟支應，老年經濟安全便可無憂。總的來說，從社會保險的想法走到個人帳戶制的勞退制度，與舊制相比是一大進步，配合其他制度保障，七成的替代率加上勞工自己的責任，便可達到退休經濟安全。



制度層次的行動者對制度及制度的受者，也就是具勞工身分的一般民眾，有其想像與規劃；但，一般民眾也有對制度的看法與扣連的方式，這除了一般民眾的生活方式外，也涉及了從其視角對生活、制度的詮釋。從第四章第一節可見，儘管政府對勞退新制有諸多宣傳，但民眾的看法並不樂觀。相對於政府的宣傳，一般民眾看到的是政府、政策的不穩定，替代率的說法並沒有考慮到現在的低薪與未來的通膨，強迫儲蓄也缺乏彈性。

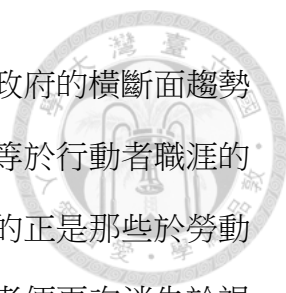
造成這種看法的原因，除了政府過去施政的情況外，也與一般民眾的工作、生活有關。第四章的第二節、第三節說明了：對一般民眾來說，工作並非僅是年資、薪資的問題，工作鑲鑲在意義之網、也與其他行動者扣連。工作產生的職涯，更僅是生涯的一部份。行動者便在此層層鑲嵌的情況中行動與評估事務。在工作上，一般民眾的職涯不僅只在“勞工”的範圍內移動，除了工作-失業這種二元的情外，行動者更可能在自營商、公務員、軍人、承攬等各種分屬不同退休制度的身分間移動。對一般行動者來說，都是工作，但對政策分類來說，分屬不同制度。在生涯上，行動者在每一個生涯階段都有必須專注的要務，也依不同的階段，將不同的行動者(自己、朋友、家人)納入自身行動的考量之中，在此情況下，對老年後的想像較為空白。同樣在這樣的生涯模式中，行動者的日常支出、儲蓄、經濟安全保障，亦不斷與在所鑲嵌的行動者網絡中進行交換，不論是與家人同住節省房租與伙食費、幫家人帶小孩，或是幫子女購買保險、為父母負擔生活費用等，在網絡中的行動者，不論在生涯的任何階段，都同時有為網絡中成員提供或接受經濟安全保障的可能。瞭解了一般民眾的世界觀與生活樣態後，便能理解一般民眾與制度的關係。在對老年經濟安全議題上，不論政府或是一般民眾，都認退休是自己的責任，但是在生活模式上，一般民眾更重視的是目前生活階段所面臨的問題，而個人的經濟安全網絡也不斷提供保障並要求付出，因此，彈性(或者說金錢上的可變現性)是一般民眾生活上重要的特性；制度則為一種強制儲蓄，與目前行動者的關係不大。



透過第四章的分析可見，總的來說，制度與實際生活的邏輯並不相同，譬如，同樣認為工作很重要，但實際上行動者的工作並不只是年資與薪資的問題，且工作轉換可能在制度分類中跳動；同樣認為家庭成員間互相扶持很重要，但個人帳戶的強迫儲蓄卻沒有考慮到行動者的生活強調的是彈性，甚至包括有足夠的彈性因應家庭親友成員間的需要。在這種設想與實際的落差下，行動者名義上雖在政策的範圍之內，但實際上的生活模式卻非與制度契合。生活世界與政府視角間，有其落差。

政策視角與實際的落差產生的盲點，造成政策目的外的效果，前二章的對照點出了基本邏輯的差異，第五章則進一步說明，在政策的視角下，哪一類的無法與制度扣連的行動者將被忽略。第五章第一節首先透過企業高薪低報的例子來說明，政策落實到一般民眾時，受到企業的中介。儘管政府宣傳勞退新制基金累積快速、提撥率高，並且有勞動檢查、勞保局稽查等配套，企業低報的情況仍然存在，而受企業種種措施影響後的實況才是一般民眾的實際感受。如文中的個案所示，受低報的個案雖然約有 4 至 5 萬的收入，但在制度中僅有 2 萬月薪等級的保障。制度的防弊最終仍需勞工的檢查與檢舉，但是，如第四章所示，工作、職涯等是鑲嵌在更大的意義、行動者網絡中，也僅是行動者生涯考量的一部份，在整體考量下，行動者不僅只是“害怕沒工作”的求職能力不足因此害怕檢舉，更有可能是整體考量下勞退並非重要優先、而是交換的選案之一。因此，政策視角與實際情況便產生了落差。

政策視角中所想像的勞工，年資薪資的累積下，合併勞保、勞退可達到七成的替代率，此為老年經濟安全的保障。但是，從第五章第二節的分析可見，一般的行動者職涯發展並不如想像中的持續累積、成長：一般行動者身分的轉換可能造成脫離制度保障的情況、工作中段後的再次就業(及在職涯何階段中斷工作)也可能造成薪資的下滑、更根本的，有些行動者的職涯過程中，薪資降低的情況可能多於薪資提高的狀況。總之，一般行動者的職涯變化並非皆一帆風順。

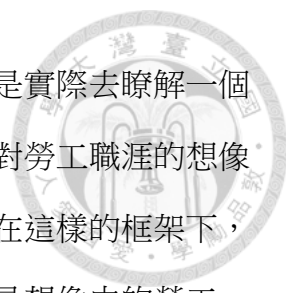


第五章第三節進一步說明，一般勞工職涯波動的情況，被政府的橫斷面趨勢資料所掩蓋。畢竟，社會層次橫斷面的資料所構成的趨勢並不等於行動者職涯的縱貫面軌跡，甚至可能完全相反。但就制度而言，更應該保障的正是那些於勞動市場中逐步向下滑動的族群，而政府的亮麗宣傳下，這些行動者便再次消失於視角之中。再進一步地說，政策視角看的是橫斷面的趨勢，譬如以勞動市場平均薪資的提升與否，但對行動者而言，薪資的提升指的是相對於個人的過去經驗、其他行動者的相對情況所做出的比較，也就是說，行動者問的是個人是否能從過去的低於平均薪資族群，轉換到高於平均薪資族群(或者不要落入低薪甚至失業)的問題，而非平均薪資是否波動的問題。在這種視角的忽略與錯置下，那些被忽略的行動者自然感到政府各種宣傳的“失真”、與實際生活不同。在此情況下，那群職涯過程中薪資不斷降低的人，便消失於制度的績效指標中，但，此一族群正是最需要制度保障的一群。

二、研究貢獻

本研究說明了勞退新制在制度過程與社會效果中的文化如何作用。從研究可見，制度所處的框架改變，所涉及的行動者亦隨著改變，而正當性的說詞與效果亦同時改變。從勞退新制的形成過程中可見，討論的框架從初期的保障問題逐漸轉變為經濟問題，所關注的焦點也從舊制無法領到、年金才能保障，增加了不債留子孫(不增加政府經濟負擔)的議題，而相關的主要行動者也從社會保險轉換為個人障戶制，而新制實施後，則在人口老化下老年經濟安全保障的框架下，成了一個存在但不被討論的制度。同時，政府亦有一套相應的正當性宣稱配合勞退新制的實施。但同樣是老年經濟安全保障的議題，在一般民眾的視角中，則有不一樣的討論框架與相關的行動者：老年經濟安全保障是未來生涯的議題，是與行動者所屬的人際網絡相關的議題，而政府的政策一方面不可靠，另一方面不合一般民眾實際的情況。於是，政府的正當性宣傳對一般民眾來說，成效便大打折扣。

也由於討論框架的不同，在討論老年經濟安全的議題時，相關議題便被忽略。

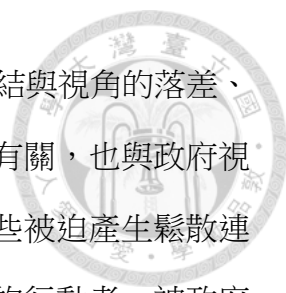


譬如，以薪資替代率的方式來討論老年經濟安全的保障，而不是實際去瞭解一個行動者在此生涯階段所需要的基本經濟收入水準何在。再加上對勞工職涯的想像相當扁平、且運用橫斷面趨勢取代了職涯軌跡的資料，因此，在這樣的框架下，究竟保障勞者或老者？答案應該是二者皆非，因為觀看的勞工是想像中的勞工，而老者則是空白的老者。

這種加入框架、行動者、正當性的制度研究方式，對既有研究可說做出了補充。若僅以強調價值承載、理性計算來看，獲得退休保障、保障越高對行動者來說效益最大。的確，相對於舊制看的到領不到，勞退新制的保障的確提高了，但是這樣的觀點無法解釋，同樣強調保障的社會保險制為何失敗。透過本研究分析可見，必須將做為價值承載者的行動者加以分類，並且觀察其對問題與制度的詮釋、彼此的互動、互動發生的場域，由此才能理解為何是個人帳戶制的保障，而非社會保險式的保障。

再者，若僅以制度內部的邏輯解釋制度，也無法解釋勞退新制與過去制度慣例、同類型制度內容上的差異。若相較於傳統，社會保險在台灣的社會保障領域，有其歷史，但個人帳戶制則是經濟思維為主的制度；相較於勞退舊制採確定給付，勞退新制則採確定提撥。這些對比都可以發現，若採取路徑依賴的方式討論勞退新制，有其解釋上的問題。透過本研究則可瞭解文化產生路徑形塑的作用。當既有制度產生問題時，各種替代方案紛紛出現，這些方案各有不同的正當性宣稱，而這些正當性宣稱之所以言之成理，與其所處的文化框架有關：「退休是個人的、經濟的議題」，「退休是社會的、保障的議題」。這些不同的討論框也架篩選了參與的行動者，當相關的討論由經濟背景的行動者所主導，議題的偏好也偏向合於經濟思維的選案。行動者所處的脈絡也有關連，勞退新制是個人的、經濟的議題，主導的行動者也轉而以經濟為主，而社會保障關點的行動者既不在行政體系的內部，也不在立法體系的內部。由此，個人帳戶制的勝出便成了可理解的事。

至於對於社會學新制度論，本研究則說明了鬆散連結形成的機制。透過對以



James Scott 式的提問與分析，本研究說明了一方面說明了鬆散連結與視角的落差、盲點有關，也就是說，鬆散連結不僅與行動者對制度無法契合有關，也與政府視角上的盲點有關。另一方面，本研究也說明了制度作用下，那些被迫產生鬆散連結者的成因：那群薪資逐漸下降、最需受制度保障而不被保障的行動者，被政府的種種正當性宣稱所掩蓋，因此處於與可能制度扣連(有提撥)但受不到制度宣稱的保障的情境之中。總之，加入了文化的角度，便能更完整解釋制度(與社會效果)。

三、研究限制與未來研究建議

研究限制

本研究以勞退新制為例，以對照不同文化觀的方式來瞭解制度的變遷與制度的社會效果，這樣的研究方式儘管為既有研究帶來一些新的觀點，但仍有其限制。首先，政策過程的鉅觀影響因素較少提及。例如新自由主義論述所產生的影響，僅有簡略的提及確沒有多加討論。在此要說明的是，鉅觀因素的確相當重要，但討論其概念內涵、作用的機制等，便需相當的篇幅加以討論。對於本論文目的而言，對勞退新制形成過程的分析，主要專注於行動者互動的部份，目的在於說明政策討論框架、參與的行動者以及所形成的正當性，由此描繪出政策行動者(或政府)的文化觀(對於勞退新制、生活世界的勞工)，由此再與生活世界行動者的文化觀相對照。因此，對於鉅觀因素的描述較為缺乏，這是本研究的限制之一。

第二，勞退新制做為個案的限制。對此，有幾個必須說明的地方。首先，以勞工退休金為例，主要的目的在於觀察各方行動者對其的詮釋與各種相關的宣稱如何影響制度的變遷與社會效果。透過本論文可以發現，這種詮釋上的差異一方面讓制度產生了正當性，但同時也掩蓋了一些基本問題：在勞動市場中處於不安全位置者、職涯路徑不穩定者，這些最需要受保障的行動者，受到的保障最少，但這個問題卻被各種正當性的宣傳所掩蓋。但應注意的是，指出此一問題，並非因此認為勞動市場不安全的問題可以透過勞退新制來加以解決。本論文僅藉勞退新制做為個案，強調文化因素的影響。

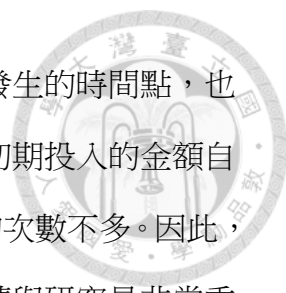


未來研究建議

本文以文化的角度剖析勞退新制，提出了一些新的發現，同時亦有其研究上的侷限。基於這些發現與限制，本處提出一些可能的議題與方向，做為後續研究的建議。

第一個方向是對於老年經濟安全問題的重探。隨著老年經濟安全保障的議題轉成身分-經濟的軸線後，替代率成了保障高低的指標，而老年人口日常生活支出的底線為何便少有討論。在制度的想像下，最基本的保障便是低收入戶的相關津貼，但這便預設了一個人的經濟需求在各個生命階段都是相同的，而究竟老年人口最基本的生活支出水準為何、是否與其他生命階段的人相同，是必須討論的。另一方面，儘管有相關的調查討論老年人口的收支，如衛生福利部的老人狀況調查報告，但這類調查多為主觀態度調查，而非實際支出的情況。因此，需要針對老年人口的生活支出進行較準確的調查。對老年人口的生活支出進行較準確的調查同時能增加政策討論時的選項。若仍在身分-經濟的軸線討論老年經濟安全，或許前提應該是如何保證在制度下的行動者在老年階段都至少有一定的經濟收入，再由此討論財務、制度的組合如何能達成這樣的目標。

第二個方向是職涯路徑的討論。目前的老年經濟安全保障，不論以社會保險為之、或是以個人帳戶因應，都需要行動者在職涯過程中累積，希望依此達到代內重分配之效。但，如本研究所提，並非所有人的職涯過程中皆能逐步累積。除了企業的中介效果外，一般民眾的職涯可能因身分的轉換而跳出制度的框架之外，也可能因中斷工作而中斷累積、更有職涯過程中薪資水準下降多於上升的情況。這些情況都造成保障的降低，也都是政策視角中的盲點。橫斷面的趨勢畢竟不等於職涯的軌跡、勞動市場與行動者職涯雖有關連，但畢竟不能等同。為了瞭解制度的保障效果，便必須對職涯進行研究。進一步說，職涯是一個行動者的工作形成的序列，不僅是工作轉換、中斷本身有所影響，這些事件發生在職涯過程中的不同階段，也可能產生不同的效果，譬如中年失業與輕年失業便可能產生不同影



響。同時，不僅對薪資發展趨勢有所影響，這些事件的發生與發生的時間點，也對制度保障程度有所影響，畢竟勞退新制是一種複利的儲蓄，初期投入的金額自然能靠每年基金操作而獲得利息，後期投入時間較短自然收息的次數不多。因此，為了瞭解勞退新制、甚至相關的退休制度，職涯趨勢的資料累積與研究是非常重要的。

第三個方向則是影響制度社會效果的相關因素。由本研究可見，制度並非均衡地作用於每一個行動者，譬如，那些受到企業影響的行動者、那些職涯發展與政策想像趨勢不同的行動者，這些行動者受到的制度保障便不同於其他行動者。而一些影響制度、職涯的因素則有待後續研究繼續探討，譬如企業的中介作用與機制，性別、族群、人力資本、社會資本等與就業的相關議題，以及個人職涯過程的影響因素等，這些研究都有助於瞭解制度的社會效果為何。

第四個則是學術知識及其載體的角色。從本研究可知，台灣的政策決策過程中，政府與專家意見的權重相當重要。在社會上產生的制度壓力，政府的反應一方面透過內部技術官僚研擬對策，二方面透過公聽會、研討會等邀請專家學者、各方代表進行討論。因此，專家的知識相當重要。當然，發言的位置也相當重要，譬如勞工團體雖然能透過社會運動集結表達其意見，也成功的在如經發會等各方代表共識決議的場合將自己的意見納入選項，但畢竟勞工團體在勞委會、經建會、立法院等政府單位內的影響力低，因此改制的結果不合勞工團體的預期。除了發言的位置外，或許我們應該更後設的思考學術知識在此的角色。畢竟，不論是討論的框架、對問題的分析、或是推出解決方案，這些都涉及了學術知識、技術的應用。勞動市場、社會保險、政府財政等，這些名詞背後皆扣連著一套知識體系，同時也是一種世界觀。因此討論政策時，這些背後的知識來源如何影響、造成何影響，便必須討論。

總的來說，透過本研究的分析結果，有四個可延續的研究議題：老年人口的收支問題、職涯軌跡與影響因素、影響制度與職涯的相關因素、學術知識的角色。

這些後續的研究，有助於增加對制度的理解與評估。





附錄一 訪談大綱

訪談主要問題：

- 一、簡要基本資料。
- 二、工作經歷：做過哪些工作、如何找到該工作、薪資福利、對未來的
工作規劃…等。
- 三、如何安排各種支出(譬如：家庭、保險、旅遊、聚餐…)
- 四、有規劃退休生活嗎？
- 五、對政府的退休政策有何看法？
- 六、對於目前的生活：
 - 覺得有哪些壓力
 - 想過怎樣的生活
 - 對職涯的規劃
 - 對生涯的規劃
 - 覺得最重要的部份是什麼
- 七、對提撥的 6%有何想法



附錄二 受訪者資料

| 受訪者 | 出生年 | 性別 | 學歷 | 受訪時職業 | 工作地區 | 初訪日期 | |
|-----|------|----|----|-----------|------|-----------|-------|
| 1 | 1977 | 女 | 高職 | 待業 | 北 | 2014/3/5 | |
| 2 | 1980 | 女 | 大學 | 電信業客服 | 北 | 2014/3/19 | |
| 3 | 1990 | 男 | 大學 | 業務助理 | 北 | 2014/3/20 | |
| 4 | 1982 | 男 | 高職 | 零售業店員 | 北 | 2014/3/21 | |
| 5 | 1979 | 女 | 大學 | 廣告業主管 | 北 | 2014/4/2 | |
| 6 | 1979 | 女 | 大學 | 廣告業文案 | 北 | 2014/4/17 | |
| 7 | 1981 | 女 | 專科 | 待業 | 北 | 2014/4/28 | |
| 8 | 1972 | 男 | 碩肄 | 保全 | 北 | 2014/5/1 | |
| 9 | 1981 | 女 | 大學 | 社工 | 北 | 2014/5/12 | |
| 10 | 1981 | 男 | 碩士 | 軟體業工程師 | 北 | 2014/5/13 | |
| 11 | 1980 | 男 | 博肄 | 國營事業主管 | 北 | 2014/5/14 | |
| 12 | 1980 | 女 | 大學 | 網站設計公司企劃 | 中 | 2014/5/19 | |
| 13 | 1980 | 女 | 大學 | 金融業經理 | 北 | 2014/5/22 | |
| 14 | 1979 | 男 | 碩士 | 研究中心資訊人員 | 北 | 2014/5/24 | |
| 15 | 1980 | 男 | 大學 | 金融業襄理 | 北 | 2014/5/24 | |
| 16 | 1982 | 男 | 大學 | 貿易公司業務 | 北 | 2014/5/28 | |
| 17 | 1979 | 男 | 大學 | 金融業人力資源副理 | 北 | 2014/5/31 | |
| 18 | 1978 | 女 | 專科 | 住宿及餐飲業主任 | 中 | 2014/5/31 | |
| 19 | 1976 | 男 | 高職 | 待業 | 北 | 2014/6/1 | |
| 20 | 1984 | 女 | - | 食品業作業員 | 北 | 2014/6/1 | |
| 21 | 1975 | 女 | 高職 | 製造業品管 | 北 | 2014/6/1 | |
| 22 | 1968 | 女 | 國中 | 製造業作業員 | 北 | 2014/6/1 | |
| 23 | 1977 | 女 | 高肄 | 製造業作業員 | 北 | 2014/6/1 | |
| 24 | 1980 | 男 | 博候 | 診所物理治療師 | 北 | 2014/3/30 | |
| 25 | 1980 | 男 | 碩士 | - | 北 | 2014/6/2 | 勞保局 |
| 26 | 1983 | 女 | 碩士 | 公務員 | 東 | 2014/6/5 | |
| 27 | 1977 | 女 | 專科 | 旅遊業業務領隊 | 北 | 2014/6/8 | |
| 28 | - | 女 | 博候 | 食品業人力資源主管 | 南 | 2014/6/15 | |
| 29 | 1981 | 女 | 碩士 | 才藝教練 | 南 | 2014/6/15 | |
| 30 | 1978 | 男 | 大學 | 運動產業行銷部專員 | 南 | 2014/6/15 | |
| 31 | - | 男 | - | - | 北 | 2014/7/9 | 勞動部 |
| 32 | - | 男 | - | - | 中 | 2014/8/1 | 中區勞檢所 |

| | | | | | | | |
|----|------|---|----|----------|----|------------|------|
| 33 | 1960 | 男 | - | 待業 | 北 | 2014/8/2 | |
| 34 | 1980 | 男 | 大學 | 食品業業務主管 | 中 | 2014/7/15 | |
| 35 | 1984 | 女 | 碩士 | 國小教師 | 東 | 2014/8/5 | |
| 36 | - | 女 | - | - | 北 | 2014/8/6 | 勞保局 |
| 37 | 1985 | 女 | 大學 | 運動中心教練 | 北 | 2014/8/9 | |
| 38 | 1983 | 女 | 博候 | 研究助理 | 北 | 2014/8/18 | |
| 39 | - | 女 | - | - | 北 | 2014/8/18 | 托育人員 |
| 40 | 1982 | 女 | 大學 | 代課老師 | 北 | 2014/8/24 | |
| 41 | 1985 | 男 | 碩士 | 科技業工程師 | 北 | 2014/9/8 | |
| 42 | 1967 | 男 | 專科 | 保全 | 北 | 2014/9/9 | |
| 43 | 1962 | 男 | 高職 | 保全 | 北 | 2014/9/9 | |
| 44 | 1979 | 女 | 專科 | 待業中 | 北 | 2014/9/27 | |
| 45 | 1981 | 男 | 大學 | 運動中心教練 | 北 | 2014/10/19 | |
| 46 | 1972 | 男 | 博士 | 實驗室主任 | 北 | 2014/10/19 | |
| 47 | 1987 | 男 | 碩士 | 研究助理 | 北 | 2014/10/25 | |
| 48 | 1986 | 男 | 大學 | 診所物理治療師 | 北 | 2014/11/1 | |
| 49 | 1982 | 女 | 大學 | 代課老師 | 東 | 2014/12/6 | |
| 50 | 1979 | 男 | 碩士 | 待業 | 南 | 2014/12/6 | |
| 51 | 1982 | 女 | 碩士 | 代課老師 | 南 | 2014/12/6 | |
| 52 | 1979 | 男 | 博士 | 兼任講師 | 北 | 2014/12/21 | |
| 53 | - | 男 | 大學 | 零售業店員 | 北 | 2015/1/27 | |
| 54 | 1978 | 男 | 高職 | 零售業店員 | 北 | 2015/2/19 | |
| 55 | 1971 | 女 | - | 攤販 | 北 | 2015/3/11 | |
| 56 | 1981 | 男 | 碩士 | 科技業工程師 | 中 | 2015/4/9 | |
| 57 | 1987 | 男 | 碩肄 | 飯店客戶關係經理 | 大陸 | 2015/3/12 | |
| 58 | 1990 | 男 | 大學 | 補教企劃主任 | 北 | 2015/3/12 | |



附錄三 勞退新制政策過程簡表

| | | |
|---|-----------------------|--|
| 日期 (地點) | | |
| 1988 | 勞委會研修勞基法 | 全國工業總會(資)提出公積金，全國總工會(勞)"中華民國全國總工會修正勞基法建議書"支持，但後改提出附加年金保險 |
| 1990/07 | 勞委會開始研議修改勞退制度(主委為趙守博) | 建議優先順序為：個人帳戶制、附加年金制。 |
| 1990/07/ 2190 次行政院會 1990/08/09 視察勞委會 | 行政院長郝伯村提示勞委會修法原則 | 按月或按季給付 |
| 1990/08/22、 24、28 | 勞委會三場研討會 | 提出甲(公積金)、乙(保險年金)、丙(改進原制)三案 |
| 1990/09/15 | 勞委會草擬完成 | 提出甲(公積金)、乙(附加年金)、丙(公積金但可選舊制)三案 |
| 1991/01/24 | 行政院院會修訂 | 改推附加年金，送立法院。 立法院以勞基法尚未完成修法為由，行政院版遭擱置。 |
| 1993/05/ | 勞委會再度研擬退休金改制 | |
| 1993/06/04 | | 邀勞資官學討論"研商勞動者老年年金保險規劃之報告"；資學建議改採公積金，全國總工會反對此提議。最後決議朝附加年金制規劃。 |
| 1994/12 | 謝深山任勞委會主委 | |
| 1994/12/06 | 立法院列入議程 | 內政、邊政、經濟、司法委員會聯席會將附加年金草案列入議程，但僅修訂勞工老年附加年金保險一詞之定義。再次停擺。 |
| 1996/08/**- | 行政院指示 | 行政院指示勞委會與經建會擬訂"勞動基準法亟需修正條文"報院，由副院長徐立德負責朝野協調。 |
| 1996/11 | | 亟需修正條文：擴大適用、彈性工時、退修 |

| | | |
|---------------|---------------------|--|
| | | 金改制為附加年金 |
| 1996/11/ | | 行政院副院長徐立德、秘書長趙守博舉行專案會議討論"勞動基準法亟需修正條文",決議勞工附加年金公積金制度涉重大、不宜納入、另案討論;另決議請經建會邀相關部會研究規劃公積金 |
| 1996/12/05 | | 黨政協調認為勞退為重大變革,不宜列入討論。再度停擺。 |
| 1996/12/23- | 國家發展會議 | 經發組決議:建立妥善之勞工退休制度,增定國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制 |
| 1997/04/23 | 勞委會主委謝深山去職 | 發表"邁向廿一世紀-就業安全政策白皮書",推附加年金保險 |
| 1997/05/13-14 | 經建會依行政院指示進行協商 | 13日邀學者、全國總工會、全國工業總會、全國商業總會、工商協進會等進行協商。 14日邀行政院、主計處、經濟部、財政部、交通部、詮敘部、勞委會,舉行"研商勞動基準法勞工退休金改制公積金制"會議,謝深山、郭明政、全國總工會反對公積金,會議無結論。 |
| 1997/05/15 | 許介圭接任勞委會主委 | 擬公積金版草案,資方團體同意、全國總工會不反對;勞工陣線、工人立法行動委員會反對;隨後提出公積金與社會保險並行的主張。 |
| 1997/12/ | 勞委會擬《勞工退休金條例》草案送行政院 | 為個人帳戶制 |
| 1998/02/05 | 詹火生接任勞委會主委 | 批評許介圭的附加年金計畫,支持公積金制。原擬與公積金制二案並呈的想法停擺。 |
| 1999/06/21 | 行政院專案小組 | 行政院專案小組完成公積金制草案審查,至於提撥率則採逐年或一次6%併呈行政院。 |
| 2001/01/06 | 全國經濟發展會議 | 決議"建立勞工退休個人帳戶制度,以避免轉業年資中斷,並保障中高齡勞工之就業"。勞工陣線、工人立法行動委員會反對個人帳戶制。勞委會依此規劃個人帳戶。 |
| 2001/08/25 | 經濟發展諮詢委員會 | "確定勞工可攜式退休制度,以保障勞工生活權益;雇主提撥費率由2%至6%採取漸進 |

| | | |
|------------|-----|---|
| | | 式調整；勞工可以自己選擇個人帳戶制或附加年金制，但不管哪一種方式，都以不增加政府財政負擔為前提；選擇個人帳戶制勞工可自行相對提撥，附加年金制若費率超過6%部份，由勞工自行負擔，強制提撥，但在勞工提撥部份則研議給予免稅”。同時確立了個人帳戶制、附加年金制、其他可攜式年金三軌並行。 |
| 2002/02/27 | 行政院 | 通過勞工退休金條例草案 |
| 2002/03/01 | 行政院 | 勞工退休金條例草案送請立法院審議 |
| 2003.12.31 | 立法院 | 立法院審察勞工退休金條立，確定個人帳戶制與其他年金保險制，刪除附加年金制。 |
| 2004/06/11 | 立法院 | 勞工退休金草案通過(個人帳戶制為主、其他年金保險制為輔) |
| 2004/06/30 | 總統 | 公布 |
| 2005/07/01 | 施行 | |

資料來源：本研究自行整理


參考文獻



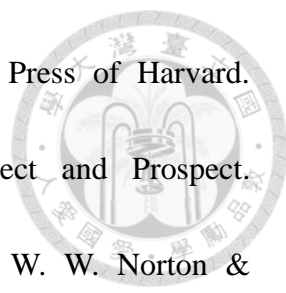
專書及論文

- Alford, Robert R., 1998. *The Craft Of Inquiry : Theories, Methods, Evidence*, New York : Oxford University Press.
- Campbell, John L., 2004. *Institutional Change And Globalization*. Princeton, N.J. ; Oxford: Princeton University Press.
- Davis, Gerald F., 2006. Mechanisms And The Theory Of Organizations. *Journal Of Management Inquiry* 15(2):114-118.
- Denzin, Norman K. And Yvonna S. Lincoln, 2005. Introduction: The Discipline And Practice Of Qualitative Research, In Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (Eds.), *The Handbook Of Qualitative Research (3rd Ed.)*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1-32.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2):147-60.
- Dobbin, Frank, 1994. *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*, New York: Cambridge University Press.
- Dobbin, Frank and John R. Sutton, 1998. The strength of a weak state: The rights revolution and the rise of human resources management divisions. *American Journal of Sociology* 104(2): 441-476.
- Elder, Glen H. Jr., 1975. Age Differentiation And The Life Course. *Annual Review Of Sociology* 1:165-190.
- Elias, Norbert(鄭義愷譯), 2008[1979], 臨終者的孤寂臺, 北市 : 群學。
- Emmenegger, Patrick, Jon Kvist, Paul Marx, Klaus Petersen, 2015. Three Worlds Of Welfare Capitalism: The Making Of A Classic, *Journal Of European Social Policy* 25:3-13.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK : Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2015. Welfare regimes and social stratification, *Journal of European Social Policy* 25: 124-134.
- Fiske, Edward B., 2012. *World Atlas of Gender Equality in Education*, UNESCO.
- Fligstein, Neil, 1993. *The transformation of corporate control*. Harvard University Press.
- Fligstein, Neil, 1997. Social skill and institutional theory, *American Behavioral Scientist* 40: 397-405.
- Fligstein, Neil, 2001a. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.

- 
- Fligstein, Neil, 2001b. Social skill and the theory of fields, *Sociological Theory* 19:105-25.
- Geertz, Clifford J., 1973. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York: Basic Books.
- Geertz, Clifford, 1974. From the Native's Point of View: On the Nature of Anthropological Understanding. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 28(1): 26-45.
- Geertz, Clifford J., 1983. *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York: Basic Books.
- Geertz, Clifford J., 2001. *Available Light: Anthropological Reflections on Philosophical Topics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gerald F. Davis and Christopher Marquis, 2005. Prospects for organization theory in the early 21st century: institutional fields and mechanisms. *Organization Science* 16(4): 332-343
- Glen H. Elder, Jr., 1975. Age Differentiation and the Life Course. *Annual Review of Sociology* 1(1):165-190
- Greenwood, Royston, Christine Oliver, Roy Suddaby, and Kerstin Sahlin-Andersson (Eds.), 2008. *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London: SAGE.
- Hirschman, Albert O., 1991. *The Rhetoric of Reaction Perversity, Futility, Jeopardy*. MA: Harvard University Press.
- Holzmann, Robert and Richard Hinz., 2005. *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington: the World Bank.
- International Labor Office, 2015. *World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. International Labor Office.
- Jepperson, Ronald L., 2006. The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism, In Joseph Berger and Morris Zelditch Jr. (Eds.), *New Directions in Contemporary Sociological Theory*, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 229-267.
- King, Anthony, 1973. Ideas, Institutions and the Policies of Governments: A Comparative Analysis: Parts I and II, *British Journal of Political Science* 3(3): 291-313.
- Krücken, Georg and Gili S. Drori (eds), 2009. *World society : the writings of John W. Meyer*. Oxford : Oxford University Press.
- Mahoney James, 2000, Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society* 29(4):507-548.


- 
- Mahoney, James and Kathleen Thelen, (eds.), 2009. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Meyer, John and Ronald Jepperson, 2000. The “Actors” of Modern Society: Cultural Rationalization and the Ongoing Expansion of Social Agency, *Sociological Theory* 18(1): 100-120.
- Meyer, John W., 2008. Reflections on Institutional Theories of Organizations, In Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby & Kerstin Sahlin-Andersson (Eds.), *The Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks, CA: Sage, 790-811.
- Meyer, John W., 2009. Reflections: institutional theory and world society, In Georg Krücken and Gili S. Drori (Eds.), *World Society: The Writings of John W. Meyer*, Oxford: Oxford Univ. Press, 36-63.
- Meyer, John W., 2010. World Society, Institutional Theories, and the Actor. *Annual Review of Sociology* 36: 1-20.
- Mohr, John W. and Harrison C. White, 2008. How to Model an Institution. *Theory and Society* 37:485-512.
- Mohr, John W. and Vincent Duquenne, 1997. The Duality of Culture and Practice: Poverty Relief in New York City, 1888-1917. *Theory and Society* 26: 305-356.
- Mohr, John W., 1994. Soldiers, mothers, tramps and others: discourse roles in the 1907 New York City Charity Directory. *Poetics* 22: 327-57.
- Mohr, John W., 2004. The Discourses of Welfare and Welfare Reform. In Mark Jacobs and Nancy Hanrahan (Eds.), *The Blackwell Companion to the Sociology of Culture*, Oxford, U.K.: Blackwell Publishers, 346-363.
- Mouzelis, Nicos P., 1991. *Back to sociological theory: the construction of social orders*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan.
- Peters, B. Guy, 2012. *Institutional Theory in Political Science 3rd Edition: The New Institutionalism*. NY: Bloomsbury Academic.
- Pfau-Effinger, Brigit, 2005. Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation, *Journal of Social Policy* 34(1): 3-20.
- Pierson, Paul, 2004. *Politics in time : history, institutions, and social analysis*. Princeton ; Oxford : Princeton University Press.
- Powell, Walter W. and Jeannette A. Colyvas, 2008. Microfoundations of Institutional Theory, In Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby, and Kerstin Sahlin-Anderssonw (Eds.), 2008. *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London: SAGE, 276-98.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio(eds.), 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Roebuck, Janet, 1979. When Does "Old Age Begin?: The Evolution of the English

- Definition. *Journal of Social History* 12(3): 416-428.
- Schirmacher(吳信如譯), 2006[2004], 瑪土撒拉的密謀：顛覆高齡化社會的迷思，台北：商務。
- Schmidt, Vivien A., 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Schmidt, Vivien A., 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2(1): 1-25.
- Schmidt, Vivien A. (2012a) Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings. In Frank Fischer, Herbert Gottweis (eds), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, Durham : Duke University Press, 85-113.
- Schmidt, Vivien A., 2012b. Ideas as the Foundation of Institutions: Discursive Institutionalism. In Peters, B. Guy (Ed.), *Institutional Theory in Political Science 3rd Edition: The New Institutionalism*. NY: Bloomsbury Academic, 112-126.
- Scott. James C., 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven and London: Yale University Press.
- Selznick, Philip, 1949. *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley: University of California Press.
- Settersten, Richard A. Jr. & Mayer, Karl Ulrich, 1997. The Measurement of Age, Age Structuring, and the Life Course. *Annual Review of Sociology* 23: 233-261.
- Sewell, William H. Jr., 1985. Ideologies and Social Revolutions: Reflections on the French Case. *The Journal of Modern History* 57(1): 57-85.
- Shweder, R. A. and Good, B., 2005. *Clifford Geertz by His Colleagues*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Skocpol, Theda and Edwin Amenta, 1986. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology* 12: 131-157.
- Skocpol, Theda, 1979, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, New York : Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda, 1985a, Cultural Idioms and Political Ideologies in the Revolutionary Reconstruction of State Power: A Rejoinder to Sewell. *The Journal of Modern History* 57(1): 86-96.
- Skocpol, Theda, 1985b. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 3-43.
- Skocpol, Theda, 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social*

- 
- Policy in the United States*, Cambridge, MA.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Skocpol, Theda, 2008. Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect. *Scandinavian Political Studies* 31(2): 109-124.
- Stiglitz, Joseph E., 2013. *The price of inequality*, New York : W. W. Norton & Company.
- Thomas, George M., John W. Meyer, Francisco O. Ramirez, John Boli, 1987. *Institutional structure: Constituting state, society, and the individual*, Beverly Hills, CA: Sage.
- van Kersbergen, Kees, Barbara Vis, 2015. Three worlds' typology: Moving beyond normal science? *Journal of European Social* 25: 111-123.
- van Oorschot, Wim, Michael Opielka, Birgit Pfau-Effinger, 2008. *Culture and welfare state: values and social policy in comparative perspective*, Northampton, MA : Elgar.
- Weeks, John, 2014. *Economics of the 1%: How Mainstream Economics Serves the Rich, Obscures Reality and Distorts Policy*, NY: Anthem Press
- WHO, 2007, 全球老年友好城市建设指南, WHO Press。
- WHO, 2015, Definition of an older or elderly person, <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/>, 2015/06/15.
- World Bank, 1994. *Averting the Old Age Crisis :Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford : Oxford University Press.
- Zelizer, Viviana, 1983. *Morals and markets : the development of life insurance in the United States*, New Brunswick, U.S.A. : Transaction Books.
- Zelizer, Viviana, 1985. *Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children*, New York : Basic Books.
- Zelizer, Viviana, 1994. *The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief, and Other Currencies*, NY:Basic Books.
- Zelizer, Viviana, 2002. Enter Culture. In Mauro F. Guillén, Randall Collins, Paula England, and Marshall Meyer (Eds.), *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, New York : Russell Sage Foundation, 101-25.
- Zelizer, Viviana, 2011. *Economic Lives: How Culture Shapes the Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 上野千鶴子(楊明綺、王俞惠譯), 2010, 一個人的老後【男人版】: 自在快活, 做個老後新鮮人, 台北: 時報出版。
- 上野千鶴子(楊明綺譯), 2009, 一個人的老後: 隨心所欲, 享受單身熟齡生活, 台北: 時報出版。



- 于若蓉，2005，樣本流失與勞動參與：華人家庭動態資料庫的分析，調查研究，18：45-72
- 古允文，2014，我國社會福利體系中之基本所得保障研究，台北：國家發展委員會，NDC-DSD-102-014。
- 老人福利法。
- 行政院勞工委員會，2011，建國百年勞動史，台北：行政院勞工委員會。
- 受僱員工動向調查。
- 林志信，2005，我國勞工退休金制度之研究—以勞工退休金條例為例，國立中正大學勞工研究所碩士論文。
- 林美娟，2013，高齡化社會價值之研究，台灣經濟論衡 11(10)：44-62。
- 林國明，2003，到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成，台灣社會學 5：1-71。
- 林萬億，2012，臺灣的社會福利：歷史與制度的分析 (2 版)，台北：五南。
- 林萬億，2013，我國年金制度改革芻議，社區發展季刊 144：50-72。
- 社區發展季刊，2013，社論，社區發展季刊 144：1-7。
- 社區發展季刊第 144 期。
- 邱毓斌，2010，當工運的制度惰性遭遇全球化，於吳介民、顧爾德、范雲編，秩序繽紛的年代：1990-2010，台北：左岸文化，頁 99-116。
- 邱毓斌，2011，台灣自主工運組織策略的歷史侷限：對工會領導階層的分析，於何明修、林秀幸編，社會運動的年代：晚近二十年的台灣行動主義，台北：群學出版社，頁 83-128。
- 施吟秋，2009，台灣退休養老制度改革之政治經濟分析，國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 柯木興、林建成，2005，淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，壽險季刊 137：61-69。
- 唐文慧、葉書毓，2006，國民年金及勞退新制政策形成與立法之比較，研究台灣 1：59-107。
- 孫澤弘，2006，勞工退休金條例合法化過程之研究，國立中正大學勞工所碩士論文。
- 徐國淦、高泉錫，2006，你選好了嗎？勞退新制改制紀實，台北：行政院勞工委員會勞工保險局。
- 馬財專、孫澤弘，2011，台灣勞工退休金條例政策合法化過程之研究-政策網絡的初步考察，人文暨社會科學期刊 7(1)：1-18。
- 國民年金法
- 國家發展委員會，2014，中華民國人口推計(103 至 150 年)，台北：國家發展委員會。
- 國家發展委員會，2014，老年經濟安全制度專刊，台北：國家發展委員會。
- 張世雄，2007，社論：國民年金制度發展的三道挑戰，社區發展 116：1-10。

- 
- 張世雄，2013，改革年金制度的基石與方向-年金改革的三道挑戰與社會投資國家的重構，社區發展季刊 144：93-110。
- 章英華、朱敬一，2005，家庭動態資料庫簡介，2005 年華人家庭動態資料庫學術研討會，中央研究院經濟研究所。
- 郭明政，1994，我國社會保險制度基本問題，革命思想 77(1)：12-16。
- 郭明政，1996，不要命的自負—台灣經濟學界對社會安全制度之偏見、謬誤及其批判，當代 118：82-103。
- 郭明政，2006，勞退新制之政策形成與立法過程之分析，台灣勞動法學會學報 5：269-316。
- 陳玉梅等，2012，人間異語：感謝別人的苦痛，是讓我們向前的堅強勇氣，台北市，推文社。
- 陳政亮，2007，社會保險的失敗：從勞基法到勞工退休金條例，於陳政亮、孫窮理、李育真、陳秀蓮、楊億薇、楊宗興等編，工運年鑑 2004.6~2005.05，臺北市：世新大學社會發展研究所，頁 242-277。
- 陳琇惠，2007，台灣國民年金制度規劃的發展與挑戰—一項艱鉅社會工程的構築，社區發展季刊 116：85-97。
- 勞工退休金條例
- 勞動基金運用局，2014，勞動基金運用局中華民國一〇三年度年報，台北：勞動基金運用局。
- 勞動部勞工保險局，2014，勞工退休金業務專輯，台北：行政院勞工委員會勞工保險局。
- 單驥，1993，勞工老年退休年金制真的比較好嗎？經社法制論叢 12：43-76。
- 單驥，1996，國民退休年金制度中確定提撥制與確定給付制之比較，經社法制論叢 17/18：65-83。
- 單驥，2002，老人經濟安全保障，國家政策論壇 2(3)。2015/05/10 取自 <http://old.npf.org.tw/monthly/00203/editorial.htm>。
- 楊子霆、駱明慶，2009，誰付退休金？--- 勞退新制對私部門勞工薪資的影響，經濟論文 37(3)：339-368。
- 經建會人力規劃處，2013，全球人口老化之現況與趨勢，台灣經濟論衡 11(10)：27-34。
- 葉書毓，2005，國民年金及勞退新制立法過程之比較：政體中心的觀點，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 董安琪、蔡青龍、謝餘慶，2013，少子化下依賴人口消費及代間移轉之研究，台北：行政院經建會，(102)047.816。
- 詹火生，2011，一甲子以來臺灣社會福利政策的演變—從理念政策到制度實踐，社會福利模式—從傳承到創新研討會(北京香山)。
- 趙永祥，2012，歐債危機對全球經濟與金融發展之影響，東亞論壇季刊 475：29-48。
- 劉士豪，2013，我國年金保險改革的另一種觀察，臺灣勞工季刊 33：32-53。



- 歐陽承新，2011，歐洲主權債信危機：挑戰與回應，經濟前瞻 133：48-55。
熟年誌，台北：馥林文化。
衛生福利部，2014，老人狀況調查報告，衛生福利部。
盧倩儀，2014，歐債危機之新自由主義根源，政治學報 58：37-72。
賴兩陽，2013，最後一哩路迢迢：我國國民年金制度的實施問題與對策，社區發展季刊 144：152-160。
薛承泰，2013，我國人口變遷與年金保險改革，社區發展季刊 144：1-20。

新聞報導

- The Atlantic Times, 2010. A weaker safety net Europe's retirement systems offer more security than those across the Atlantic.
http://www.atlantic-times.com/archive_detail.php?recordID=2184.
- The Economist, 2009/06/27, Demography means virtually all of us will have to work longer. p.18
- 30 雜誌，2015-05-01，3.6 兆的銀髮「回甘」商機，129：126-129。
- Upaper，2013-11-14，你想活多久？平均 77 歲，1 版(要聞)。
- Upaper，2014-09-17，勞檢大軍襲血汗企業，4 版(焦點)。
- 工商時報，2013/01/03，年金風暴 勞保一次給付 兩個月領走 768 億，A4 版(綜合要聞)。
- 工商時報，2014/09/17，明年勞檢企業數 擴至 4 萬家 勞動部將增聘 325 名勞檢人力，要血汗企業無所遁形，A16 版(稅務法務)。
- 中央日報，1989/04/06，現行勞工退休金計算方式 勞基法修正案將不予變更，9 版(勞工新聞)。
- 中央日報，1993/11/08，勞委會：勞工退休年金制已為潮流 政府實施前 會衡酌財政負擔及勞雇雙方負擔比例，9 版(財經新聞)。
- 中央通訊社，2012/11/26，全面檢討 總統盼年金制度永續，中央通訊社中英文新聞資料庫，<http://search.cna.com.tw/Client/LoginNtulib.aspx>，2015/05/05。
- 中央通訊社，2014/01/31，德高齡人口選舉影響力日增，中央通訊社中英文新聞資料庫，<http://search.cna.com.tw/Client/LoginNtulib.aspx>，2015/05/05。
- 中國時報，2009/10/06，經濟牌奏效 希臘在野黨奪政權，A2 版(國際新聞)。
- 中國時報，2010/04/30，希臘五大錢坑 債臺高築全歐扛，A20 版(國際新聞)。
- 中國時報，2012/02/29，改革退休制 避免希臘化，A12 版(時論廣場)。
- 中國時報，1993/10/05，老人福利推動聯盟今天成立由全國四十六個老人團體組成 以修改老福法為主旨 朝野各黨重視將派員參加，9 版(大社會)。
- 今周刊，2014/10/20，你不可錯過的 3 兆消費市場 郭台銘、尹衍樑也全力搶進 橘色商機，930：074-081
- 天下雜誌，2015-06-20，老為何不能時尚？銀髮熟模正流行，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068463>。2015-06-20。

民生報，2004/01/15，勞退新制 今年可望上路，A2 版(新聞前線)。

自立早報，1993/05/03a，簡錫堦：體制外的工運才是主力，5 版(焦點對談)。

自立早報，1993/05/03b，簡錫堦：勞工運動應有意識形態，5 版(焦點對談)。

自由時報，2015/06/16，長照母法過 社局盼儘速規劃子法，A14J(台中都會焦點)。

苦勞網，2005/04/06，勞退國際研討會 學者痛批個人帳戶制，<http://www.cooloud.org.tw/node/59627>。2015/05/18。2015-06-20。

真晨報，2012/11/27，年金制度永續化 馬促全面檢討少子化、老年人口劇增 盼盡快提出改革方案 保障勞工權益，2 版(政治風雲)。

勞動部，2011/01/14，勞工工作年資 35 年，勞工退休金所得替代率約達八成，勞動部新聞稿，<http://www.mol.gov.tw/announcement/2099/13928/>。2015-06-20。

經濟日報，1980/06/28，鼎談會 公積金、勞保、企業退休制，孰優？ 上篇，02 版。

經濟日報，1980/06/29，鼎談會 公積金、勞保、企業退休制，孰優？ 下篇，02 版。

經濟日報，1990/08/29，趙守博強勢作為成話柄 勞基法修正案莫非預設底線，第 03 版(要聞)。

經濟日報，1996/08/01，製造業心聲 勞工退休採公積金相對提存制 優點多(本文由全國工總提供)，第 14 版(產業 1)。

經濟日報，1997/05/12，勞工退休金改制爭議 再度搬上檯面 經建會主張採公積金制度 不贊同勞委會規劃的社會保險方式，03 版(要聞)。

經濟日報，1997/10/05，勞退金改制 許介圭提新構想 公積金與年金保險並行 提撥率約薪資 6%或 8，02 版(新聞話題)。

經濟日報，1997/05/14，勞工退休金改公積金制 許介圭不反對 經建會構想可望獲勞委會助力 採行可能性大增，04 版(要聞)。

經濟日報，2009/11/23，希臘 新政府砍支出 降預算赤字，A7 版(國際企業)。

經濟日報，2009/11/30，希臘 下個金融未爆彈？ 債台高築 公債價格直落 債信評等展望降為負向 央行喊話「很穩」，A5 版(國際焦點)。

經濟日報，2009/12/09，償債能力惡化 希葡債信 標普列負向，A6 版(國際財經)。

經濟日報，2010/05/10，逃稅+貪污 拖垮希臘財政，A5 版(國際焦點)。

經濟日報，2015/06/06，老人有錢有閒 化身抗通縮戰士，S04 版(本周精選)。

經濟日報，2015/06/15，台塑將加薪 工會喊 4%+1 萬元，A4 版(焦點)。

遠見雜誌，2014-08-01，半數民眾計畫 60 歲退休 逾六成對勞退新制沒信心，338：148-153。


遠見雜誌，2015/07/01，退休準備不及格，近六成恐淪「苦老族」，349：96-102。

聯合晚報，2010/08/01，影子經濟 巨大的陰影，B4 版(國際財經)。

聯合晚報，2012/02/24，派遣業勞檢 七成三違法 勞保以多報少最常見，A18 版(生活醫藥)。

聯合晚報，2012/07/06，暑假打工旺季 勞委會 10 行業勞檢，A12 版(社會)。

聯合晚報，2012/10/09，政院大動作修法 勞保基金 116 年瀕破產，A1 版(要聞)。



聯合晚報，2013-11-13，《觀察站》高齡社會 怕活太老 誰的錯？福利政策爆危機 人民不安，A2 版(話題)。

聯合報，1974/10/21，保障受薪人老年生活 公積金條例完成草案，第 02 版。

聯合報，1980/06/25，對實施公積金制度的不同看法，第 02 版。

聯合報，1982/09/01，應該制訂專法強制雇主 按月提撥勞工退休基金 專案小組昨天會商獲初步結論 暫時擱置實施公積金制度計畫。02 版。

聯合報，1990/08/29，修訂勞基法退休金制度 獲突破性共識 擬改採按月支領的年金制度 過渡期間傾向於以退職金制度暫時替代 新的退休制度近期彙整，05 版(生活)。

聯合報，1994/05/09，經建會規劃中 企業退休金 擬改採年金制 員工投保「勞工老年附加年金保險」勞雇保費負擔比暫訂為三比七，06 版(綜合)。

聯合報，1997/05/14，勞工退休金 擬改採公積金制 經建會聽取各方意見 推翻勞委會原先所提「社會保險制」，6 版(社會傳真)。

聯合報，2001/12/20，900 萬勞工的老有所終靠自己？3 版(焦點)。

聯合報，2009/07/22，20 多年首見 台塑集團今年不調薪 上半年報可望轉虧為盈 對下半年景氣仍保守 考慮每人發 4 千到 5 千慰勉金，AA3 版(財經)。

聯合報，2011-01-09，馬：少子化成國安問題，A1 版(要聞)。

聯合報，2011-01-10，ㄟ型少子化 國安土石流，A15 版(民意論壇)。

聯合報，2012-12-04，勞保+勞退 所得替代率 7 成 新制才領得到，A11 版(綜合)。

聯合報，2015/06/25，老有所用 長者最需再就業管道「明明身體還好好的 卻找不到工作...」，A7 版(安可人生安可城市系列)。

聯合報，2015/4/15，怕丟工作拒開刀 腸阻塞險害命，B2(大台中綜合新聞)。

聯合報，2015-04-09，IMF(國際貨幣基金)對已開發國家示警 人口老化拖累全球經濟，A1 版(要聞)。

聯合報，1995/06/14，老盟代表赴立院陳情 促修法發放老人津貼，17 版(公益)。

聯合報，2001/12/20，推動「附加年金制」 勞陣等籌組聯盟 批退休金三軌制 政府要人民自行選擇 民眾無所適從，3 版(焦點)。

蘋果日報，2012/11/27，馬：勞保勞退替代率 70% 勞團斥荒謬 「能領一半就不簡單」，A7(政治)。

蘋果日報，2013/08/22，政府管太多：勞退金不能一次領「恐花不到」，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130822/35239435/>。2015-06-20。

網站資料

WHO網站：<http://www.who.int/en/>，2015/05/11。

內政部人口資料庫 http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346，2015/05/11。

勞工保險局，<http://www.bli.gov.tw/>，2015/05/11。

勞工保險局facebook專頁，<https://www.facebook.com/ImLabor>，2015/05/11。



勞動部勞工保險局網站，<http://www.bli.gov.tw/default.aspx>，2015/05/11。

勞動部勞動統計調查：<http://www.mol.gov.tw/statistics/19111/>，2015/05/11。

菸害防治資訊網，2015，「菸品健康福利捐」
<http://tobacco.hpa.gov.tw/Show.aspx?MenuId=356>，2015/06/15。

台灣彩券網站，2015，http://www.taiwanlottery.com.tw/index_new.aspx，015/06/15。

行政院年金改革網，<http://pension.ey.gov.tw/>，2015/05/11。

國立中央大學產經研究所網站，<http://ie.mgt.ncu.edu.tw/faculty/main.php>，
2015/05/11。

長庚養生文化村 http://www1.cgmh.org.tw/cgv/serv_01_01.htm，2015/05/11。

教育部統計處網站 <http://www.edu.tw/statistics/>，2015/05/11。。

潤福生活事業 http://www.ruenfu.com.tw/service/service_a.php，2015/05/11。