

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

誰左右國民年金?——比較臺灣與南韓政策否決歷程

Who is Influencing the National Pension Insurance?
A Comparison of Decision-Making Process in Taiwan and
South Korea

葉羽曼

Yu-Man Yeh

指導教授：施世駿 博士

Advisor: Shih-Jiunn Shi, Ph.D.

中華民國 99 年 6 月

June, 2010

誌謝

金色陽光恣意的撒落胡桃色書桌，任由貓兒懶洋洋享受午后。書桌的一隅被他們佔據，鍵盤滴滴答答的打字聲像是引他們入眠的隨想曲。就這樣伴我度過美好的論文寫作歷程。

一切都很美好，感謝施世駿老師細心指導、建議、協助我完成論文，從題目方向、問題意識、研究架構，到整篇論文的邏輯、構思，都要感謝您的悉心指導，並貼心的為我開創各種機會。但與其說感謝您指導我論文，不如說在這個過程中，感謝您教導我一切圓融、認真、愛心、合作、協調等立身處世道理，您對學生的照顧、勸諫和鼓勵，是我在研究所中最豐碩的成果。

同時，也要深深感謝古允文老師及李碧涵老師的指導，讓我在論文的盲點中重新省思，不論在邏輯結構的大方向或是細節思維之處，您們的提醒給我很多的啟發。這篇論文得力於諸多師長的幫忙，陳明芳老師在年會發表中的評論、陳琇惠老師、詹火生老師、白秀雄老師、傅立葉老師、王榮璋老師、孫一信主任、石發基處長、孫友聯秘書長、姚惠文科長、孟藹倫處長……，您們對於國民年金歷程的親身經驗及精闢見解，讓我有新的思路。雖然礙於研究方法不能將精彩的訪談納入正文中，但因為您們，讓我深刻的瞭解政治運作及政策產出的過程。

感謝啟蒙恩師——陳君山老師和裴元領老師，陳老師的為人熱忱正義、對學生毫無保留的付出、紮實的課程及戶外體驗，悸動還盤據著我的內心，如果沒有你一路的期勉，這條路會崎嶇艱辛。裴老師精彩的演說，挑起思路的激盪，因為你們開啟了我不同角度的思維，累積了寫作的能量。感謝諸多獎學金單位的栽培，我不是個頂尖的學生，但我很幸運得到您們的青睞，你們的勉勵學生銘記在心，願我能傳承感恩與謙懷若谷的人生態度。

感謝同窗博全、真儀、瑞庚、佩儀、芯平、鈺馥、凱文、思潔、定澤、阿寬……，微醺小酌和歡唱聚會是提起筆寫作的休憩站。感謝寶儀在我疲倦時請我 98 大樓、食草或是 Häagen-Dazs，台北的夜景有妳而迷人沈醉，研究生涯總是孤獨，妳可要堅持、保重，快把酒量練起來吧。感謝婉貞、宜鈴、虹儀、小蔣、阿彩、芷嫻貼心的幫我搬家、載送我上下課、談心逛街、獻上好喝的果汁、安排動感旅程。感謝訪談好夥伴瑋庭，謝謝寧兒教我 endnote，還在最後替我修改格式、檢查錯誤，太感謝了，還要再一起溜大狗喔。感謝貼心的昭禎學姐，為我示範學術與職場倫理，更為讀書小組開闢了悠閒知性的環境。感謝羅曉南老師、崔仁慧老師、潘春霞老師、順師、王鳳鸞老師及讀書會的所有成員，使我的心靈富足。

感謝正道為我釐清觀念、校正文稿、給我很大的空間自由發揮，並在我抉擇的時候分析諸多可選擇的道路，你默默的付出、仔細的呵護我每個心念、帶我一起發掘世界的美妙，或許和論文沒有直接相關，但卻間接地造就之所以成為現在的可能。就像清水，尋常卻又不同凡俗，在理所當然的外表下，是如此的不可或缺。我想，一起成長是一件很幸福的事。

最後，我要感謝無怨無悔的父母親義智、素琴及家人們，供我在安逸和樂的溫暖時光裡完成論文，拿著放大鏡做文字校正，這是最繁瑣卻最重要的工作，一如你們在我生命中所付出最平凡而最寶貴的愛。「在我的黯影之下，陽光從未照耀過你的臉龐，你讓我享盡所有榮耀，你讓我恣意揮灑，你是我生命的貴人，你是我永遠的英雄，因為你，我展翅高飛，你是我——翼下之風」我把嚴長壽先生的詩句刻劃在心裡，隨著這本論文作為微不足道的小小獻禮。乘著習習薰風扶搖，願我有朝一日也能做翼下之風，成為別人生命中的小天使。謝謝所有一切幫助過我的你們。

陽光暈染了酒紅色的笑窩，悄悄收起和煦，貓兒 BB 還靠在滑鼠上，淡淡一瞥我不停打動的手指頭，偶爾不耐煩的揮揮尾巴，換了一個姿態捲縮。平緣站起身來，緩緩的走到螢幕前四腳朝天的躺下，雙手伸直、露出瞻仰的眼神，等待我輕柔的撫摸。多少個夜晚有你們的陪伴，為我點亮初衰一盞、陪我讀著感恩一卷，才進入月光第三樂章，我讓音符撒滿入夜的琴房。

摘要

臺灣自 1990 年代規劃與研議國民年金，期間歷經內政部、立法委員、專家學者等的提案與討論，最後終於在 2008 年通過法案。南韓自 1970 年代的威權主義時期亦開始國民年金規劃，在快速通行之後，遲至 1988 年才正式施行。臺灣與南韓都在長時間的延宕後才正式施行國民年金，本文試圖從政治制度論的觀點，探究國民年金政策過程的理念與利益形態轉變，並找出究竟是「誰」左右了國民年金政策的樣貌。並藉由年金政策決議過程的「否決點」來透視政治制度的制約、行動者的理念導引、社會結構等三個層面，反省政治制度與行動者組合的變遷如何影響國民年金的發展方向。

本文發現臺灣國民年金在雙首長制、少數政府、民主轉化等制度制約之下，導致權責歸屬不清、行政權撕裂、政策不連續等特性，甚至形成政治空轉的民主困境，國民年金成為爭功諉過的政策承載點，影響制度建立應有的一致性。從民主突破到民主深化的過程中，國民年金體現臺灣政策決議過程的分散化特性。南韓的國民年金則在總統中心、維新體制、獨裁專制之下得以快速通行，但也因為過少的否決點造成國民年金的通行成為政治控制的手段之一，透過民主轉化的機制，增加否決點才得以使年金涵蓋範圍擴大成為可能。

在臺灣與南韓的國民年金政策歷程中，政治制度與民主轉型的影響，使臺灣朝向小整合分立式的政策，並成為老年經濟安全體系的福利缺口以及政治協商的產物。而南韓則在政治經濟強權引導之下，以軍公教為老年經濟安全優先保障對象，在民主突破後逐步實施擴大保障範圍。民主轉化的過程使否決點的數目增加，影響政策決策過程的角力，間接形塑國民年金可能的樣態。本文以研究社會政策過程中的否決點為基礎，進一步提供往後分析台灣社會福利政策及其意涵的不同反思取徑。

關鍵字：政治制度論、新制度論、國民年金、老人經濟安全、社會保險

Abstract

Taiwan began to discuss the establishment of national pension insurance in the 1990s, which was finally enacted in 2008 with the proposal by the Ministry of the Interior. Similarly, South Korea began the planning of national pension insurance during the period of authoritarianism in the 1970s, which came into force in 1988. Both Taiwan and South Korea had spent a long time of discussion before the national pension insurance was finally put into practice. This article seeks to explore the pension reforms in both countries from the perspective of political institutionalism in order to observe the change of ideas and interest formation during the policy process of national pension. Furthermore, this study aims to find out “who” has been influencing the policy processes of the national pension insurance, thereby identifying the “veto points” unfolded in the three aspects: the constraints of the political system, leading beliefs of the actors, and social structures. The effort is to study how the changes of political systems and actor constellations have impacted on the development for national pension.

The main findings are that the interplay of the dual-leadership system, minority government, as well as democratic transformation, has led to unclear political accountability, dispersion of executive power, policy discontinuity, and political immobilism. As such, national pension has become the point of policy struggle for claiming credit and shifting blame, consequently undermining the system consistency. From the processes of democratic dilemma to its consolidation, national pension insurance has well demonstrated the irresolute feature of policymaking in Taiwan. As for the pension reform of South Korea, the policymaking process has quickly gone through the legislation under the presidential-centered dictatorial system; however, with insufficient veto points, it has rendered the legislation of the national pension insurance to become a measure of political control. Only after democratic transformation and the corresponding increase of veto points could the coverage of national pension insurance possibly expand.

During the pension reforms in Taiwan and South Korean, the influence of political

system and democratic transformation are leading Taiwan's pension policy toward minor institutional integration, and it has become the product of welfare gap of old-age security. As for South Korea, under the guidance of powerful economic and political authority, it has sought at first to provide privileged economic security for the military personnel, civil servants, and teachers; then gradually broadened later its coverage after the democratic breakthrough. With the increase of veto points in the process of democratic transformation they have helped to influence the decision-making processes, indirectly shaping the outcomes of the national pension insurance. Based on the insights of the political institutionalism, this study of the policymaking process of pension policy offers a template for further analysis of diverse paths of social policy development in East Asia.

Keywords: political institutionalism, new institutionalism, national pension insurance, old-age security, Taiwan



目錄

第一章、導論	1
第一節、研究背景	1
第二節、研究問題	6
第三節、研究設計	13
第二章、理論探討與文獻回顧	20
第一節、臺灣與南韓年金研究回顧	20
第二節、政治制度論的比較研究取徑	32
第三章、臺灣的政策否決場域	42
第一節、政治制度的制約	42
第二節、行動者的理念導引	58
第三節、社會結構：民主突破、民主深化、後民主深化	61
第四節、小結：決戰場域	62
第四章 南韓的政策否決場域	65
第一節、政治制度的制約	65
第二節、行動者的理念導引	82
第三節、社會結構：威權發展主義、民主突破	85
第四節、小結：決戰場域	87
第五章 臺灣與南韓政策歷程比較	90
第一節、國民年金如何可能	90
第二節、政治制度的特性比較	96
第三節、否決點的角力：權力與責任	103
第四節、議程控制權：威權到民主	107

第五節、小結	110
第六章 結論	111
第一節、研究結果與討論	111
第二節、研究限制與未來研究建議	115
參考文獻	116



表目錄

表 1-1	戶籍登記現住人口數按年齡分	3
表 1-2	97 年低扶養比、老化指數國際比較	4
表 2-1	東亞福利研究的分類	21
表 3-1	國民年金規劃過程臺灣憲政制度的轉移	44
表 3-2	國民年金規劃過程選舉制度的轉移	49
表 3-3	國民年金規劃期間行政權型態的轉移	52
表 3-4	多數政府與少數政府的影響	53
表 3-5	國民年金歷程中的民主化轉變	62
表 3-6	臺灣國民年金規劃過程政治制度的轉移	63
表 4-1	國民年金通過至實行歷程之憲政改革	67
表 4-2	國民年金通過至實行間選舉制度的轉移	73
表 4-3	南韓國民福利年金法通過到國民年金法正式實行的政權型態轉移	76
表 4-4	獨裁政府與民主化政府的影響	77
表 4-5	國民年金歷程中的民主化轉變	87
表 4-6	南韓國民年金規劃過程政治制度的轉移	88
表 5-1	臺灣的年金歷程	91
表 5-2	南韓的國民年金實施歷程	94
表 5-3	臺灣與南韓的憲政制度比較	98
表 5-4	國民年金歷程中臺灣與南韓政權型態的比較	102
表 5-5	國民年金訂定時期，臺灣和南韓影響權力集中的憲法特徵	104

圖目錄

圖 1-1	臺灣與南韓國民年金比較研究架構圖	16
圖 2-1	議題密度成長變化圖	38
圖 5-1	臺灣與南韓的權力集中程度	105
圖 5-2	臺灣與南韓的國民年金歷程比較	107



第一章 導論

第一節、研究背景

東亞各國受到儒家文化的影響，屬於中華文化圈的一部分，在二次世界大戰之後，「四小龍」先後於經濟上起飛，經過了二、三十年的經濟快速成長，而在九〇年代達到了中等發達的水準，世界銀行將東亞這種快速而驚人的經濟發展稱之為「東亞奇蹟」。東亞高速的經濟發展牽動了政治變革的可能性，也帶動了社會結構的轉變，臺灣和南韓在歷史洪流中，便歷經了經濟起飛及其後資本主義民主化的歷程。1977年臺灣發生反抗威權統治的中壢事件；1979年，任十八年之久的韓國大總統朴正熙遭刺殺身亡，韓國獨裁威權體制也在刺殺後走向衰微。1987年韓國發表《六二九民主化宣言》，¹同年，臺灣亦解除戒嚴，韓國與臺灣先後揭開步向民主化的廉幕，啟動了「民主轉型」(democratic transition)的標誌，進入民主化的歷程。1992年，臺灣立法院進行全面改選，象徵著新的權力運作體系取代了舊的威權體系，韓國亦由金泳三當選第十四任總統，建立韓國歷史上第一個「文人民主政權」，象徵著揮別獨裁體制。延續著政治體制上的轉捩點，1993年臺灣和韓國皆進入了「民主鞏固」(democratic consolidation)時期，低度暴力、選舉、政治妥協等成為第三波民主化的共同特徵。在民主化的浪潮推動之下，社會福利的聲浪也水漲船高，軍、公、教、勞保、全民健康保險等陸續建構施行，而國民年金法案的推動，亦自1993年發端。

由威權政府的面向觀之，臺灣與南韓都面臨「現代化」的大目標，而在實現現代化的過程中，都面臨社會穩定與經濟發展這樣兩難的局面，現代化的前提是政治安定與經濟成長，威權政府是在現代化發展壓力下而產生的政治選擇，臺灣早期是以國民黨獨大的威權政府作為經濟發展的前提，而南韓也以經濟第一為號召，加以軍人獨裁

¹ 盧泰愚於一九八七年六月二十九日公開發佈《六二九民主化宣言》，他是當時韓國的執政黨（民主正義黨）所提名的下任執政黨大總統候選人。在發表這項宣言之前，他並未與黨內以及當時的大統領全斗煥協商。此項宣言包括修訂大總統選舉法，保障自由選舉與公平競爭等八項內容，詳細的宣言內容，倪炎元指出：「盧泰愚的民主化宣言，化解了自一九八七年初以來國家與民間社會激烈衝突的僵局，南韓政局至此正式從朝野強硬派與激進派對抗僵局的情勢，進入朝野改革派與溫和派協商轉型的階段。」（倪炎元，1995:259）。

統治，以尋求開創現代化的國家。威權政府的特點在於將權力集中於少數人手中，排斥社會各種政治團體及公民的意識形態，相對封閉性的政治權力，以犧牲民主、自由換取集權與政治穩定。臺灣與南韓以官僚威權主義的型態，透過軍事化的威權來維持政治穩定性，並以經濟發展作為政府執政的首要目標，在政府干預的前提下完成社會政策的發展過程。由於威權體制下的政府具有獨立的、主動的地位，因此國民年金及各項福利政策，被臺灣及南韓政府視為消費而影響經濟發展的前提，因此威權體制下的臺灣及南韓一直未施行社會福利等各項措施，反而給予公務員特殊的利益，以作為政策傳播的利器。尤其威權政府必須強化統治的合法性，臺灣與南韓將合法性建基於經濟或社會發展的成長程度上，因此政府必須要開放多元的聲音，並且提供國民年金及各項社會福利以作為合法性的依據。

由經濟發展的面向觀之，臺灣與南韓以政府主導的方式整合國內的資源，實施經濟發展的階段性策略，並以國內相對優勢進行產業發展。臺灣與南韓利用國內勞動密集性產業累積外匯收入，廉價勞工成為優勢，吸引外資投入，強化出口競爭的能力。臺灣與南韓皆由進口替代階段的發展勞力密集工業，過渡到以出口導向階段、最後進行產業升級，從勞力密集到重工業，再到科技產業的發展，這些階段性的考量促使經濟成長。1960 年代，臺灣與南韓的經濟快速成長，1970 年代更穩定發展，奠定了社會福利擴張的經濟起點。臺灣選舉過程中提出各項福利措施以爭取選票，1992 年台南縣立法委員選舉，蘇煥智提出 5000 元敬老年金的選舉政見，此後縣市長選舉、總統選舉皆著重老人年金及相關福利；南韓則為了籌集重工業所需要的資金，1973 年頒布了《國民福利養老金法》，但南韓在威權體制的政權下，仍以經濟發展作為第一目標，1977 年南韓經濟發展以調整產業結構為主、促進國際化和科技產業的發展，所謂的「漢江奇蹟」在高度經濟發展及「先增長後分配」的原則下，出現了貧富兩極化等副作用，1986 年南韓財政由赤字轉黑，社會福利在副作用的警示與財政的基礎上發展起來，1988 年《國民福利養老金法》才得以正式施行。

由人口結構轉型面向觀之，國民年金對於老齡人口經濟安全的迫切性，在於老齡人口比例的提升、幼齡人口比例下降致使少子化的社會型態、以及傳統家庭撫養的結構鬆動等因素，因此，老年經濟安全體系的建立日益重要。臺灣總人口的平均壽命已達 77.45 歲，由表 1-1 可知，截至 2008 年底，臺灣人口總增加率為 3.42‰，除 2006 年較高外，呈逐年遞減趨勢，主要是由於自然增加率的下降幅度大於社會增加率變動幅度所導致的結果。從臺灣歷年人口結構觀察，老齡人口（Old Age Population）²比

表 1-1 戶籍登記現住人口數按年齡分

年底別	戶籍人口登記數				年齡結構百分比(%)			性比例 (女=100)	扶養比 (%)	扶幼比		扶老比	老化 指數 (%)
	人數	總增加 率(‰)	自然增 加率(‰)	社會增 加率(‰)	0-14歲	15-64歲	65歲以上			扶幼比	扶老比		
民國88年底	22,092,387	7.44	7.16	0.28	21.43	70.13	8.44	104.95	42.60	30.56	12.04	39.40	
民國89年底	22,276,872	8.31	8.08	0.22	21.11	70.26	8.62	104.66	42.32	30.05	12.27	40.85	
民國90年底	22,405,568	5.77	5.94	-0.17	20.81	70.39	8.81	104.36	42.07	29.56	12.51	42.33	
民國91年底	22,520,776	5.13	5.29	-0.16	20.42	70.56	9.02	104.08	41.72	28.94	12.78	44.17	
民國92年底	22,604,550	3.71	4.27	-0.55	19.83	70.94	9.24	103.84	40.97	27.95	13.02	46.58	
民國93年底	22,689,122	3.73	3.59	0.14	19.34	71.19	9.48	103.53	40.48	27.16	13.31	49.02	
民國94年底	22,770,383	3.58	2.92	0.65	18.70	71.56	9.74	103.16	39.74	26.14	13.60	52.05	
民國95年底	22,876,527	4.65	3.01	1.64	18.12	71.88	10.00	102.72	39.12	25.21	13.91	55.17	
民國96年底	22,958,360	3.57	2.76	0.81	17.56	72.24	10.21	102.28	38.43	24.30	14.13	58.13	
民國97年底	23,037,031	3.42	2.40	1.02	16.95	72.62	10.43	101.89	37.70	23.34	14.36	61.51	

資料來源：內政部統計通報，2009，<http://www.moi.gov.tw/stat/>

例逐年上升，幼年人口（Young Age Population）³比例則因出生率下降而逐年降低；2008 年工作年齡人口（Working Age Population）⁴者逐年下降，依賴人口（Dependent Age Population）⁵對工作年齡人口之扶養比（Dependency Ratio）⁶為 37.70%，逐年降低。在老化指數（Aging Index）⁷方面，老齡人口對幼齡人口之老化指數為 61.51%，續創歷年新高（內政部統計處，2009）。由表一此可見得，臺灣高齡化的趨勢使得扶老比連年上升，再加以少子化的趨勢使得扶幼比下降，雖然就臺灣總體人口而言，扶

²指年齡在 65 歲以上的人口。

³指年齡未滿 15 歲的人口或年齡在 0 歲至 14 歲的人口。

⁴指年齡在 15 歲至 64 歲的人口。

⁵年齡結構區分所列之 0 歲至 14 歲及 65 歲以上之人口。

⁶為依賴人口對工作年齡人口扶養負擔的一種簡略測度。

$$\text{扶養比} = \frac{0-14\text{歲人口} + 65\text{歲以上人口}}{15-64\text{歲人口}} \times 100$$

⁷為衡量一地區人口老化程度之指標。

$$\text{老化指數} = \frac{65\text{歲以上人口}}{0-14\text{歲人口}} \times 100$$

養比的趨勢是下降的，但是潛在的人口結構問題卻也從數據中顯現，亦即老齡人口的上升及幼齡人口的下降，將造成未來臺灣人口結構的不平衡，未來老齡人口沒有足夠的工作年齡人口支撐撫養，進而使得老齡人口的經濟安全受到威脅。

而臺灣的景況與各國相較之下，由表 1-2 可見臺灣扶養比 37.7%，為世界各國中屬於偏低者，與大陸、南韓及新加坡相當，顯示臺灣人口扶養比於世界水準中仍屬較低者，但由於老齡人口的增長，以及幼年人口的減低，將使得老年經濟安全成為關注焦點。2008 年底臺灣老化指數為 61.51%，與南韓 55.56% 的老化比相近，臺灣和南韓同樣面臨高齡化社會的挑戰。

表 1-2 97 年底扶養比、老化指數國際比較

國 別	年齡結構百分比 (%)			扶養比 (%)	老化指數 (%)
	0-14歲	15-64歲	65歲以上		
全世界	28	65	7	53.85	25.00
已開發	17	67	16	49.25	94.12
開發中	34	61	5	63.93	14.71
中華民國①	17	73	10	37.70	61.51
美國	20	67	13	49.25	65.00
加拿大	17	69	14	44.93	82.35
英國	18	66	16	51.52	88.89
法國	18	65	17	53.85	94.44
德國	14	67	19	49.25	135.71
日本	13	65	22	53.85	169.23
南韓	18	72	10	38.89	55.56
大陸	19	73	8	36.99	42.11
新加坡	19	72	9	38.89	47.37
馬來西亞	32	64	4	56.25	12.50
菲律賓	35	61	4	63.93	11.43
澳洲	19	68	13	47.06	68.42
紐西蘭	21	66	13	51.52	61.90

資料來源：2008年世界人口估計要覽。

說 明：同表一、5, 8。

附 註：①我國扶養比及老化指數係採實數計算。

從政治、經濟與人口結構三方面來觀察，臺灣與南韓有著相似的背景，威權政府的民主化、經濟發展與人口轉型的推動下，國民年金成為一項政治訴求，民主政治的轉型便成為訴求抒發的管道，政府是政治制度中重要的一環，因此政府執政的正當性

與合法性，是透過滿足政治訴求來完成的；隨著經濟起飛而建立社會保險制度，也在亞洲四小龍的經濟奇蹟中，逐漸提出與修正社會福利的方向，臺灣與南韓皆以經濟發展作為國家政策的第一發展原則，相對而言，社會福利則是在經濟發展之外的附加措施，在不損害經濟發展時才得以實現；臺灣與南韓皆面臨高齡少子化的社會結果轉型，國民年金更顯其重要性。

臺灣在民主化之後開始推動的國民年金政策，並非以經濟發展作為首要指導原則，也並非跟隨世界各國的福利撤退（retrenchment）潮流，反而不斷擴張。在臺灣，國民年金經過兩黨研議十餘年，將國民年金政策作為選舉的手段與方法，從 1992 年起的臺南縣立法委員選舉，反對黨蘇煥智提出了敬老年金的政見，1993 年的縣市長選舉，執政黨便跟進提出相關政見，兩黨以老人作為政治籌碼。隨後內政部、經建會組成研議小組，社會福利團體也數度召開國民年金相關的討論議程。在此過程中，台北與高雄市長的選舉、總統選舉等，也都以老年人的福利作為選戰策略，國民年金在多方的角力下，一直延宕至 2007 年才正式通過，國民年金的訴求作為政治利益的擋箭牌。

南韓則是在威權政體中通過了國民年金法案，由軍政府轉型的盧泰愚政府為穩定政局而開辦了國民年金保險，1973 年即頒布《國民福利養老金法》，可惜法案的通過是以經濟發展為目的，因此國民年金作為財政集資手段，直至 1987 年國民年金公團成立，1988 年才開始施行國民年金。九〇年代的民主化進程，推動了菁英份子與勞工團體加入國民年金的修正過程，自 1992 年開始，國民年金便擴大強制納保範圍，直至 2004 年共有六次的擴大強制納保範圍的改革，但替代率卻相對的降低。

威權政府、經濟發展、人口結構轉型是臺灣與南韓兩國相似的發展背景，在經濟發展初期，臺灣與南韓皆以社會救助為主要的福利措施，因其只提供殘補式的救助，對經濟發展的損害最小。但臺灣與南韓在國民年金政策決議過程中，也是威權政體過渡向政治自由化的過程，縱使有相似的背景，卻因為政治制度的不同，而使得兩國的國民年金政策有了不同的發展歷程與結果。政治制度成為了一種制約，社會結構對國民年金決策過程的也有著潛在的影響，其中涉入國民年金審議過程的行動者，在制度與結構中提供理念導引。國民年金的推動健全了社會福利的圖像，臺灣與南韓從威權時期到民主轉型時期，進而到民主化時期的國民年金推動歷程，在相似的背景下推動國民年金法案，相似的制度中卻產生了不同的制度結果，因此本文將國民年金的決策

路徑置入政治制度、社會結構與行動者理念導引中討論，將宏觀與微觀的架構中，抽出中觀層面的視角。

第二節、研究問題

社會福利不論作為社會中的一種政策，抑或是一種制度，都難以脫離其生成的社會文化脈絡，尤其是其地域中所具有的道德與價值判斷。也因此，社會福利置放於不同地域之中，都具有其獨有且特殊的社會性意義。位處於東亞的臺灣與南韓，其社會福利理論也與西方文化的現代性與社會的現代化有著緊密的歷史關聯，福利理論的發展流變有現代化理論與工業主義邏輯、新馬克思學派、階級動員論、國家中心論、福利體制，而於東亞福利研究的研究中，又更強調儒家文化與生產式福利體制，本文將先檢視這些理論與實證研究的解釋力與侷限力，再探討年金的相關文獻，並採取政治制度論的視角以彌補現有理論的侷限。

一、福利理論的流變

1965年《工業社會與社會福利》一書中，Wilensky & Lebeaux 以工業主義邏輯(Logic of Industrialism)、科技決定論的觀點來解釋福利國家社會福利的發展現象。從現代化的歷程來檢視福利國家的發展，可以由政治與經濟層面上來詮釋社會政策的出現(emergence)與擴張(expansion)，作為西方工業國家社會福利發展的論述。現代化與民主是成為兩個重要的決定(determinants)與變異(avriations)因素，依循了工業主義邏輯(logic of industrialism)，社會福利的發展被視為隨經濟發展後而工業化與都市化的必然結果，社會福利對現代化的社會具有存在的必要性(necessity)與發展的不可必避性(inevitablility)。社會福利支出是為了解決經濟體制內結構變遷所產生的問題與需求，「經濟成長及其人口、官僚政治的結果，成為福利國家普遍出現的根源」(Wilensky, 1975)。

現代化理論面臨了實證經驗上的挑戰，美國工業化的發展程度較高，但福利支出與社會福利發展卻落後部分工業化的歐洲國家(Carrier and Kendall, 1973)。現代

化理論也不能解釋為什麼同樣是先進的工業民主化國家，社會福利政策及支出會具有差異性（Goldthrope, 1964），只探究社會福利指標的表象及未能深入說明社會福利的異同、內容及實質上的意義，臺灣與南韓在實證研究中，也證實了經濟發展及工業化並非成為影響社會福利支出最重要的因素之一（林萬億，1991）。

新馬克思主義認為社會政策與福利國家的發展，雖然是受到勞工運動所推動的產物，但處於統治階級的資本家仍是掌握階級權力者，國家透過社會政策持續性的管理國家，保護所有階級的利益，政府介入資本主義機制的運作，使不具薪資者變成具有薪資的勞工（wage-labourers）（Offe, 1984: 92），社會主義與激烈社會變遷的能力喪失，國家一方面必須滿足資本主義的積累（accumulation），又必須滿足民主政治的正當性（legitimacy），福利國家政策使得勞動力處於去商品化（de-commodification）與再商品化（re-commodification）的過程，福利國家的制度化使得資本主義內耗，在辯證與矛盾過程中不斷自我調適（Offe, 1984; Pampel & Williamson, 1989）。社會政策在新馬學派眼中，是穿上了具有偽裝與陰謀（conspiracy）的外衣。

新馬克思主義假設福利國家的發展結構，而後又以此結構論證福利國家所產生的效果，因此被評為套套邏輯（tautology），雖其使用抽象概念推論，卻無法在實際上被驗證、亦忽視民主政治和工人階級動員所可能產生的效果（Pampel and Williamson, 1989），新馬克思所提出的相對自主性（relative autonomy）亦並未將國家對於經濟制度與社會關係所可能造成的影響加以闡釋（Skocpol, 1980），雖其提供福利國家與社會政策批判性的思考，但陷入歷史決定論的邏輯論證之中，對於臺灣與南韓國民年金的政策歷程忽略了各個行動者的行動策略，亦無法在不同政策方案中說明行動者所產生的效果與意義。

統治階級論認為福利體制是資本主義國家的統治階級鎮壓被統階級的手段，強調由階級政治的角度解釋社會政策發展的理論。福利國家發展不僅是維持資本主義的運作，更是勞工階級運動的結果，市場使得勞工受資本主義的控制，但在民主政治的背景之下提供勞工抵抗資本主義的環境與資源，因此社會政策的發展便成為一種勞工階級政治權力的反映（Esping-Andersen, 1990；Pampel and Williamson, 1989）。爾後的階級聯盟理論（the class-coalition thesis）對於階級政治不再狹隘於議會政治，更廣泛的包含了利益團體的制度性安排，甚至也包含階級運動的分化或聯盟形式，並強調其

他歷史性結構因素的影響。聯盟取向的互動模式引導出不同的福利「體制」(Welfare Regimes)，將不同的國家加以類型化進行比較，並提出國家結構對福利政策發展的影響，甚至強調制度性的分析途徑(the institutional approach)或國家自主性的影響(Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1989)。

階級政治提出社會政策的規範性價值與目標，如去商品化、社會平等化等目標，對於社會結構的勞資權力關係產生不同影響的政策與方案設計，但有著權力與決策結構的多角化，階級動員的權力與資源由議會轉移到調解利益的新組合主義(neo-corporatist)制度，在臺灣與南韓的威權背景下，是否有所謂的「勞工階級」也有待商榷，工會的發展一直處於相對弱勢的情況下，若強行將理論移植入臺灣與南韓的情況則太過西方中心主義，選票、工會化、席次等在臺灣與南韓是否能代表福利國家的興起，這樣直線式的權力觀點，也有待檢證。

自 1980 年代中期以來，學界引起了研究去殖民化國家與新興工業化國家之中國家所扮演角色的學術風潮。⁸國家不再被視為一個社會階級的代理者，國家凌駕於社會之上，並與社會本身形成鬥爭的權力拔河關係(Evans, et al. 1985)。國家作為一個行動者(actor)，有其獨特的利益(interests)和能力(capacities)，其利益不能簡單化約為階級利益，其能力來自於它組織化的特性與壓制性能力。因此，行政和強制組織是國家權力的基礎，國家從社會中取得資源，來創立和維持強行政和強制組織。國家自主性一方面在國際政治的結構與交流中促使國家追求社會的改革，另一方面對國內的控制與社會秩序的穩定，也會促成社會改革，透過國家的官僚機構便能採取社會改革的行動(Skocpol, 1985)。

從組織觀(organizational)出發，在履行國家的義務時，國家組織與支配階級爭奪經濟和社會資源，會和統治階級發生衝突，國家並非是抽象的產物，或特殊階級間的鬥爭工具，國家應是一種控制領土和居民的實際組織。這種獨立於社會階級的利益與能力，賦予了國家一種特殊的國家自主性(state autonomy)。⁹國家中心論將國家

⁸年鑒學派(Annual School)反對蘭克(L.von Ranke)的實證史學，而後 1960 年代史學的社會科學化在歷史界受到重視，至 1970 年代，社會學界爭議著「普遍規律與個別性」、「共時性(synchronic)與歷時性(diachronic)」、「結構與行動」等問題，穩固的社會制度受到挑戰，論辯的、動態的歷史社會學受到了重視，1980 年代引起了去殖民化國家與新興工業化國家之中的「國家」角色問題。

⁹ Skocpol 將國家自主性定義為一掌握特定領土與民眾控制權的機構，可以制定與追求不只是反映社會

組織結構的集中化程度、行政官僚的強度、國家的財稅結構、選舉週期、軍事及其他非福利支出等變項納入研究範圍(Pampel and Williamson, 1989)，而對於國家的分析，不能脫離歷史與結構的脈絡，因此以Skocpol等學者的歷史途徑為代表，進行質化、歷史分析的研究方法。（參見Skocpol, 1980; Skocpol and Ikenberry, 1982; Orloff and Skocpol, 1984; Skocpol, 1985; Weir and Skocpol, 1985; Skocpol and Amenta, 1986; Skocpol and Orloff, 1988; Weir, Orloff and Skocpol, 1988; Skocpol, 1992）。

從「把國家帶回來」(Bringing in the State Back In)的國家中心論(Weir and Skocpol, 1985)強調國家結構與先前政策回饋所帶來的影響，到「制度性政治過程」(institutional-political process)分析方式的提出(Weir, Orloff and Skocpol, 1988)，再修正為「政體中心」(polity-centered)¹⁰解釋模型的成形(Skocpol, 1992)，但除了對國家結構及先前政策的回饋影響外，亦加入社會團體和政治行動的分析，但被評為國家自主性的理論意義被消弭，反而接近利益團體政治的觀點(Pampel and Williamson, 1989)。不論國家或政體中心論，結構因素的切入可窺見過程的互動性，卻未能強調國家行動、政策形成，在臺灣與南韓的國民年金比較探討中，也未能將之提升到較高層次的制度脈絡及其互動過程之中，換句話說，國家作為行動者，具有更高的行動能力，若能加以制度的因素，將國家視為「有限的」，從過程而非結構性因素來從事研究，才能解決由韋伯(Max Weber)以降，學院派強調國家強制力與合法性權威研究所帶來的盲點(Migdal, 1997:221-233)。

在「福利國家」被研究與關注的同時，Esping-Andersen運用「福利資本主義」(welfare capitalism)取代福利國家的概念。福利體制(regime)的概念是根植於福利資本主義的，福利資本主義係自馬克思政治經濟學派¹¹中發展出來的

組織、階級或整個社會的追求和意願的目標，即「國家獨立於社會自我決策的程度」。Skocpol以自主性分析國家在國內與國外的角色，自主性越高就具越大的自由度得以抵抗社會及經濟壓力，進而制定符合國家總體利益之決策，自主性越低性，決策就只能反映出統治階級的優勢。國家在執行政策和實踐職能時，先決條件是完整的主權整合與穩定的行政、軍事控制，而國家在達到目標時，基礎在於忠誠的行政官員、豐富的財政資源，國家應由文化、結構面來切入，而非只是階級間的鬥爭。

¹⁰ 政體中心論以「政體」或「政治制度」取代了「國家」作為分析焦點，因政治行動所座落的場域是一種比較寬廣的視野，包含連結國家與社會的各種制度結構，解決了國家中心論過於官僚或結構決定論傾向(林國明，2000)。

¹¹ 馬克思政治經濟學的研究涉及到各階級的物質利益，1970年代O'Connor、Gough、Offe三位左派學者運用政治經濟學觀點分析福利國家，並進而激發出福利資本主義的架構性概念，而另一方面後來被分割成政治學與經濟學的政治經濟學，幾乎已被遺忘，直到1970年代重新受到重視。因此當代的政治

(Esping-Adersen, 1990/古允文譯, 1999: 14), 國家、社會、經濟、法律、組織等特性彼此交織於複雜的政經結構關係之中, 藉由歷史發展因素的牽引而發展出不同的福利體制邏輯。Esping-Anderson受Titmuss影響, 認為福利體制除了政治經濟不僅是政經發展的結果, 更加強了國家價值與制度, 藉由福利去商品化 (de-commodification)、福利的階層化 (stratification) 效果、及市場與政府間的關係三個概念層面作為指標, 歸納出自由的 (the liberal)、組合主義的 (the corporatist), 以及社會民主的 (the social democratic) 三種西方福利體制類型。

福利去商品化、福利的階層化效果、及市場與政府間的關係三項指標皆指涉了福利輸送與效果等福利政策的內容, 這些指標有助於進行福利政策施行的分類, 卻難以去解釋。Esping-Andersen (1990: 9-12) 指出, 大部份針對福利國家的辯論均已指向兩問題: 第一, 隨著社會公民權利的擴張, 是否會減少階級的突顯? 第二, 什麼是在福利國家背後的決定力量? 雖然福利體制能展現其背後的政治經濟邏輯, 卻不易去解釋其發展的過程及關鍵點。許多研究也針對福利體制的類型學提出質疑與挑戰,¹²亦提出了混合模式¹³的觀點, 在十餘年的討論之中, 東亞福利體制被認為應擺脫西方中心主義式的福利國家討論, 而立基於東亞特殊的歷史脈絡來深究性 (Goodman et al. 1998; Kwon, 1997; Walker and Wong, 1996)。

二、東亞年金議題的發展

早期由東亞的儒家文化切入, 將東亞文化中的家庭倫理、勤奮、節儉等概念作為

經濟學以馬克思的政治經濟學為主, 而被認為是左派的思潮。

¹² Esping-Andersen 所區分出來的三種福利體制作為一種類型學的建構, 引起了後續學者們對於體制類型的質疑和挑戰, Castles and Mitchell (1993) 即提出四種福利體制的分類方法, 其第四種為大洋洲國家 (Antipodean states) 福利體制類型; 對於福利體制的挑戰亦有拉丁模式、日本型福利 (JSWS, Japanese Style Welfare Society)、東亞模式等體制等, 更有加入家庭經濟與勞動力性別差異面向的研究。(參見 Greve, Bent, 2001; Pierson, 1998; Myles, 1998; Taro Miyamoto, 2003:15-17; Powell, 2001)。

¹³ P. Abrahamson 修正福利混合 (welfare mix) 的概念, 依照社會福利供給的來源, 從國家 (政府)、市場、網絡 (家庭、鄰里、社區)、非營利組織等四個面向切入, 指出福利國家是種生活的全體。國家、市場是法定社會 (official society), 而網絡、非營利組織屬於公民社會 (civil society), 依此概念建構出福利矩型 (welfare rectangle)。與 Esping-Andersen 的福利體制相為對照, 自由的福利國家體制以市場為核心, 保守的福利國家體制以網絡為核心, 社會民主的福利國家體制以國家為核心 (Abrahamson, 1994)。

東亞各國現代化的基礎，臺灣、南韓、日本、香港、新加坡等東亞福利國家常被歸為同一類，東亞福利中儒家文化及家庭角色被重視，因此有「家戶式福利國家」(Oikonomic Welfare State) (Jones, 1990, 1993; Lin, 1999)或「東方福利模式」(White and Goodman, 1998)的統稱，認為東亞福利國家依賴家庭或社區作為福利的主體，並指出東亞福利國家的特性在於缺乏勞工參與協商的保守、組合主義式社會政策；教會的力量沒有發揮或擔任對福利體系的輔助功能；沒有平等的社會團結；不具備自由主義精神的市場放任措施；以家族經濟體為主的福利國家 (Jones, 1990)。但臺灣及南韓在出生率持續下降及人口快速老化的趨勢下，家庭結構的轉變已然降低家庭提供其成員福利的能力，且東亞金融風暴的經驗顯示，家庭並不足以構成抵擋大規模經濟變動與失業問題的緩衝，長期經濟不景氣的情況下，家庭的福利功能與能量正在流失之中，這些均構成國家不得不介入社會福利的因素，儒家文化的影響也受到普遍的質疑。

東亞新興工業國家中，由於政府以經濟發展為首要原則，透過國家機器的策略性干預而使得東亞經濟發展成為世界奇蹟，其福利發展依賴於它對經濟增長的可預期性貢獻，因此東亞的生產體制也被稱之為「生產性福利資本主義」或「發展型福利國家」(Holliday, 2000; Holliday, 2005:146; Holliday and Wilding, 2003; Kwon, 2005)，政府的策略性介入與發展型國家的討論，在 1990 年代因為政治、經濟結構的變化而逐漸鬆動，生產型福利國家與發展型國家的討論也受到質疑與挑戰。

從東亞研究的不同視角中，可以看到不同的宏觀角度如何解釋單一政策領域的發展。東亞儒家文化中家族與宗族的影響，使早期東亞國家年金制度低度發展 (Chow, 1987; Jones, 1990, 1993)；而東亞特殊的政治背景，以威權政體主導國家各種政策的發展，使年金制度中常以社會保險的職業階層分類與社會控制作為出發點，而在民主化的轉型過程中，年金制度則朝向普及式的制度擴張 (傅立葉, 1994, 2000; Ku, 1997; Kwon, 1999; Tang, 1998)。東亞國家以經濟發展為目標，也因此限制了東亞各國年金的公共支出的擴張 (Holliday and Wilding 2003; Kwon, 2005)。不同的視角所帶來的，是對於東亞年金議題更深一層的觀察。

多數的東亞年金研究，仍以單一國家的年金政策為對象，東亞年金政策的跨國比較則較為缺乏。臺灣年金體系與改革的研究如Chen (2005)、Ku (2001)、Lin (2005)、

Shi (2009)；南韓年金研究有Kim (2006)、Kim and Kim (2005)、Choi and Bae (2005)、Yang (2004)等；日本的年金改革情形如Ogawa (2005)、Shinkawa (2005)、Sakamoto (2005)。年金的跨國比較分析，Bonoli and Shinkawa (2005)以政治制度論的取徑來討論東亞工業國家中的年金議題，並將歐亞學者的共同探討加以編集；Ko et al (2007)、Fu and Hughes (2009)從人口結構的面向而言，討論東亞年金政策的改革；Joseph Wong (2004)將焦點置於民主轉型的政治條件對於消除全球化的經濟發展邏輯、以及全球化對福利國家的過度決定性影響，並以全民健康保險作為個案進行分析，並將臺灣與南韓的政治劃分為「威權發展主義」、「民主突破」、以及「民主深化」¹⁴等三個政治決策的階段，來檢視隨著不同民主化階段決策過程的改變，對全民健康保險政策形成的影響；Choi (2008a, 2008b)則比較日本、南韓、臺灣近十年來的年金改革與企業發展策略的關聯性；臺灣與南韓在全球經濟體系中極度依賴出口導向的經濟模式，發展經濟政策優先於其它政策，使福利支出無法有大幅擴張的結構性限制，從資本主義世界體系、國家結構、意識形態、以及社會運動等面向，檢視了臺灣近百年來的福利發展趨勢，並指出資本主義發展與民主化將是臺灣福利發展背後的兩大結構性因素（古允文，2008；Ku 1997: 246）

這些東亞年金議題的研究，顯示了年金改革議題的比較研究逐漸受到學界的關注，也使我們對於行動者的參與過程、制度的變遷有更深入的理解，但反而對政治制度所造成的年金改革制約未能進一步的分析，而行動者在年金改革過程中的理念導引也影響著年金的方向，再者，社會結構作為大環境的背景，推動年金改革必然鑲嵌於結構之中。在政治制度的制約、行動者的理念導引、社會結構等三個層面之下，更能反省制度變遷的方向與福利意涵。

臺灣的與南韓政治發展背景醞釀著資本主義與民主化的發展，探討臺灣與南韓的福利政策發展時，應同時考量內在因素及外在因素，¹⁵自1980年代以來，臺灣與南韓的政治民主化涉及了整個威權體制的轉型，也代表著國家對於福利政策的制訂與資源

¹⁴ 政治學給予臺灣政治歷程「威權主義」、「民主轉型」、「民主鞏固」等稱謂，筆者這邊延續 Joseph Wong (2004)的用語，目的在擺脫單純從政治歷程的視角，更要加入福利與政治過程中的轉變，因而以「突破」、「深化」等字眼表述福利在政治歷程下，亦面臨突破與深化的過程。

¹⁵ 內在因素包括一國內的政治意識形態、國家結構、國內經濟與社會動員等變項；外在因素如全球政治經濟情勢。

的分配，不再是完全的主導者。在權力結構遊戲的改變，選票即權力的政治運作邏輯下，選舉制度成為福利最佳的促銷機制，民主化在民間部門所展現的社會力與政治部門新的選舉規則二股力量交互運作下，為臺灣與南韓的社會福利發展帶來新的變因。

自 1980 年以來，東亞福利研究從新古典經濟學派、發展型國家、文化結構論等論述切入，亦逐漸納入了民主化及全球化等政治、經濟、社會脈絡加以探討，並由單一區域朝向東亞整個區域，甚至跨區域的比較。然而，單一案例分析與區域研究間加入東亞內部實際案例的比較分析較少，雖討論政治民主化、全球化等內外部因素，但實際案例的比較分析較少，而實際案例的介質加入，能夠使東亞福利研究更加細緻化、明確化，也能提供東亞經驗理論化的可能性與基礎，具有重要的意義。由臺灣與南韓的社會福利發展觀之，其政治性的解釋著重在民主轉型對社會政策決策過程的影響，因此，本文以國民年金作為實際案例，將臺灣與南韓相似的政治民主化背景作為貫串，作為跨國比較的基礎，在討論西方的學理與經驗之外，更提供與西方理論對話的東亞經驗作為比較素材。



第三節、研究設計

一、研究取徑

新制度主義 (new institutionalism) 對於制度如何影響個體行為有著濃厚的研究興趣，但新制度主義所區分出來的流派之間，不同的途徑作為不同基本假定及研究基礎。新制度主義的理論流派，DiMaggio & Powell (1991)、Thomas Koeble (1995)、Richard Scott (1995)、Hall & Taylor (1996)、Immergut (1998) 等學者將新制度主義區分為「歷史制度論」(historical institutionalism)、「社會學制度論」(sociological institutionalism) 及「理性選擇制度論」(rational choice institutionalism) 等三種研究途徑，而 B. Guy Peters (1999) 則將研究範圍列入分類的考量，進而歸納出政治學新制度主義七種不同的形態，¹⁶這些不同類別的新制度主義理論之間，卻又是不停地在互相越

¹⁶規範制度主義、理性選擇制度主義、歷史制度主義、經驗制度主義、社會學制度主義、利益代表制度

界當中「相互滋長」(cross-fertilization) (Kathleen Thelen, 1999:369-371)。¹⁷Amenta (2005) 加以區分出的政治制度理論，更強調權力場域相互角力的政治過程，在歷史洪流中，更注重否決者、否決點對於制度所造成的關鍵作用。

本文主張採取政治制度主義作為研究國民年金政策決策機制的理論觀點，一方面，本文的目的在於理解國民年金政策決策過程中所遇到的審議機制，包括正式與非正式的審議機制運作邏輯，因此社會學制度論中解釋產業場域化或是制度化等的理論觀點，關懷的制度面向較廣泛，其解釋變項也過大，因此本文不採取這樣的研究取徑；第二方面，本文的討論旨在關懷行動者之間的制度性關係，但較不同於理性選擇制度論中的行動理論偏向微觀的研究方法，本文仍傾向以結構的框架來闡釋行動與制度間的關聯性，以避免陷入行動與結構的困境之中，而使研究的焦點被模糊；第三方面，臺灣以鎖定某一制度變遷作為分析研究對象者不在多數，蔡宜縉(2007)的論文中採用歷史制度論的觀點指出國民年金決策過程冗長與其歷史時機，以及政治競爭的脈絡條件等有所影響，在經驗事實上看到臺灣於威權體制解嚴後某些時段的政治機會，也提供了各種利益團體對於特殊政策事件對於國民年金決策的動態影響機制。但本文的目的不在於論辯歷史過程，而是企圖在政策範疇的分析之中，將不同時期的政治機會、社會脈絡及社會團體間的互動與涉入等進行分析，以政治制度作為切入的視角，並以南韓作為威權時期決策過程的對照點，在威權與民主的政治體制中，找尋決策過程的差異性。

國家既具守門人的角色，也時常在政策決議的過程中涉入衝突的決策過程，因此，在解嚴初期社會團體及民主化浪潮仍相對弱勢，國家仍具有各種強制行動的自主性，但當社會運動逐漸興盛，而民主化的浪潮進一步推波助瀾下，國家政體中心理論在解釋政策變遷上便顯得不足，因此政治制度論將制度結構鑲嵌在政治組織結構的正式與非正式的程、例行、規範與習俗等脈絡之中，以否決點(veto points)來檢視政治制度的結構，反映出決策權威集中和分散的程度，關鍵點及否決點越多，則決策權威越分散，選民、社會運動、菁英、政治事件等也越能影響決策過程。基於對研究問題的

主義和國際制度主義等七種。

¹⁷ 國內學者多沿用新制度主義的三種分類方式(江大樹, 1997:49-55)，亦有打破分類，將「分析層次」(level of analysis)與「研究途徑」(research approach)提出，重新針對此二主題進行分類的(陳敦源, 2001)。

釐清，本文討論國民年金決策過程的角力結構特性、制度上運作特性、否決點的操作以及臺灣與南韓政策過程的比較。因此就研究主題與目的而言，透過政治制度論的論述，才能將完整的故事呈現，而在政策決策的過程中討論到否決點的參與，因此採用政治制度論作為理論視角。

二、研究架構

政治制度論承襲著新制度主義的特性，同時採納了理性選擇派的「計算途徑」(the calculus approach)與社會學制度論的「文化途徑」(the culture approach) (Hall & Taylor, 1996: 947)，並且沿襲著歷史制度論著重歷史和時間因素的特質，其將行動者視為有限理性的行動者，在不同的政治制度結構下，導致不同的政策及政治的遊戲規則，而這些制度所造成的規則也提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，進而形塑行動者的偏好 (preference) 與目標 (goal)，使行動者做出不同的決策選擇 (Steinmo & Tolbert, 1998: 168)，並將制度認定是鑲嵌在特定的時空歷史脈絡當中，關照歷史可提供一種發展 (development) 的觀點，使研究者將制度現象置於較寬闊的事件連鎖中來探討 (尤怡文, 2001: 198)。本文將政治制度置於歷史中的政經脈絡，並切割出民主臺灣與威權南韓的時間點，以便於對照政策過程的差異性，臺灣以 1993 年至 2008 年的民主突破、民主深化時期為主體，南韓則以 1970 年至 1988 年的威權主義發展、民主突破為政策歷程的時間點。在臺灣與南韓的對照之下，將探討年金議題如何發生，以及制度產生的可能性，在威權與民主的對比下，否決點及政治制度理論將剖析不同政體對決策過程的影響。

臺灣與南韓的國民年金政策過程中的行動者亦是有限理性的行動者，行動者受到政治制度的制約、行動者 (社會團體、社會事件) 的理念導引，以及社會結構 (意識形態、執政經驗) 的影響，因此本文擬以臺灣與南韓的國民年金決策過程為例，由三方面進行探討，如圖 1-1。

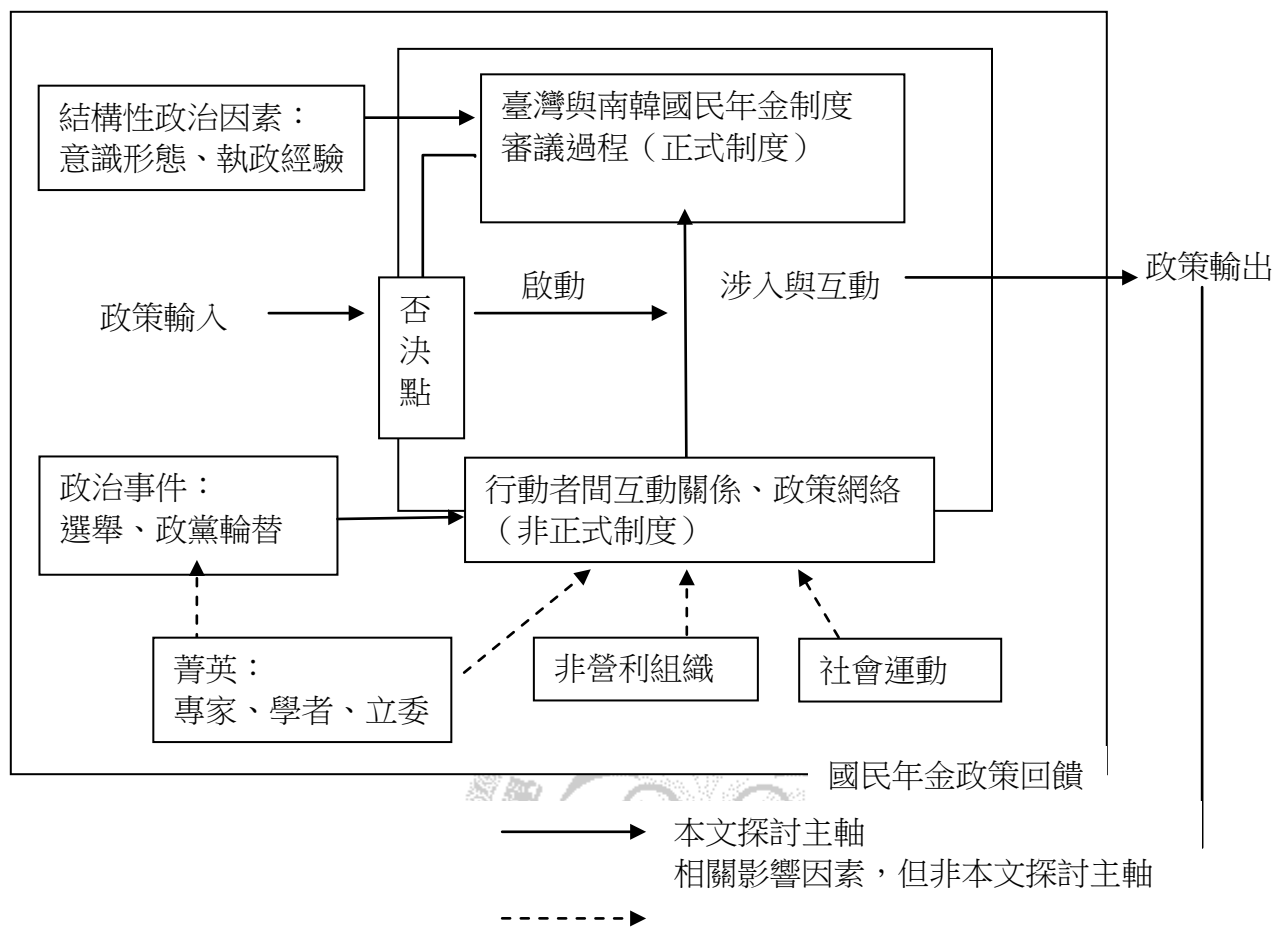


圖 1-1 臺灣與南韓國民年金比較研究架構圖

資料來源：作者自繪

第一層，首先探討「政治制度的制約」此一面向，亦即政府部門之間的運作。正式審議的過程中，立法院與執政黨的審議過程是決策的核心，在民主化的過程中，臺灣與南韓的軍事威權體制鬆動，政府部門掌握的權力必須要具有合法性與正當性，因此決策過程中，競合過程影響了政策的走向。臺灣方面，憲政改革、政府再造、國會改革這三項運動是臺灣治理機制的改革目標，也是國民年金政策醞釀的背景，勞委會、經建會等正式政府部門不再是黨的工具性機關，其在國民年金決議過程中扮演的角色與介入的策略是值得探究之處；在南韓方面，強大的行政部門與弱勢的立法部門，是國民年金法案通過的關鍵，經濟需求凌駕於社會需求之上，在權力高度集中的政治和制度環境中，提出特別激進和單邊改革措施的可能性更大（Bonoli, 2004/李秉勤、貢森編, 2004:378）。臺灣與南韓在國民年金的政策過程中，正是權力集中與權力分散

的對比。

第二層，探討「行動者的理念導引」此一面向，其中包含了非營利組織、社會運動、在野黨、菁英階層等的理念與利益涉入。儘管正式的制度性權力「由上而下」的規劃動員是國民年金推動的重要因素，「由下而上」的選舉競爭、勞工運動、學生運動等亦具有潛在的威脅力與動員力。臺灣方面，執政輪替與選舉過程顯見以老年福利作為政見，政黨競爭帶動政治民主化與自由化的力量，反對黨促使威權政府注意社會政策的重要性，民間團體與社福學者亦舉辦數次國社會福利會議；南韓方面，全斗煥政權受到國會大選的挑戰，反對黨推動憲政體制以作為政治民主化的訴求，學生運動、勞工運動、社會運動與知識份子的加入，使得國民年金的推動與改革備受注意，尤其體現於 1992 年至 2004 年間六次擴大強制納保範圍的行動上。臺灣與南韓所出現的國民年金商議過程，促使國民年金通過與改革。

第三層，探討「社會結構」對國民年金決策過程的影響，威權體制下的臺灣與南韓，強調以經濟發展為第一優先，民主化的衝擊促使社會發展的意識增強。臺灣方面，民進黨政府首度政黨輪替未能施行國民年金，與其以國民年金作為選政工具有所關聯，加以民進黨的執政經驗薄弱、權力分散，因此國民年金的研議過程具制度性的障礙；南韓方面，則在 1973 年威權時期即頒布《國民福利養老金法》，威權政體的經濟優先訴求仍以國民年金作為集資手段，在政治不穩定及軍人干政、反對勢力的推動下，盧泰於尋求政治協商與民主化的空間，國民年金也直至 1988 年才施行。臺灣與南韓的社會結構對國民年金決策過程的影響，也是威權政體過度向政治自由化的過程。

三、研究方法與資料蒐集

本文試圖瞭解政策過程的政治制度、行動者、社會結構等的影響，因循這三方面蒐集臺灣與南韓的資料，期以瞭解主要參與行動者的看法，以及社會福利、社會運動等各聯盟間的理念與利益衝突的政治過程。

(一) 文獻研究

有關臺灣與南韓的中西文圖書、期刊文章、專業論文等，都是本研究的基本文獻資料，將分析整理有關文獻。臺灣的部分，「國民年金法」、「國民年金草案」等提案可直接由立法院公報中取得，南韓的國民年金由衛生福利部負責，因此來源可由該部門取得，部分的臺灣與南韓的官方統計資料可以由網頁上取得，以作為文獻研究的依據。而在非正式的政策網絡中，亦有報章雜誌、網頁、多媒體資料可作為分析與作證，因此希冀能對相關文獻的蒐集與分析，初步瞭解國民年金政策決策過程的法規制度與運作邏輯，並以此為基礎，動態性分析及進行兩國間的比較，其比較的方式在於爬梳整理出具有代表性的關鍵指標，並以可以獲得的連續性官方統計資料作為探討方式，找出臺灣與南韓可比較性、能反映國民年金發展歷程的指標。而文獻研究的資料來源如下：

1. 相關重要政府機構與社會行動者的文書資料：包含政府文書資料，立法院、內政部、主要智庫學者的政策研究建議、全國社會福利會議等資料，特別是南韓衛生福利部的相關資料，以及政府法令條例、年鑑、統計調查報告等。
2. 相關重要的期刊與報紙雜誌
3. 相關研究有關的中西文圖書、學術期刊文章與專業論文
4. 具有國際權威機構和官方統計機構所公佈的資料，以及國際知名學者研究的原始資料表件：包含 OECD 出版的《社會展望》、SSA 出版的《各國社會安全制度要覽》、世界銀行之《世界發展資料》、聯合國《統計年鑒》和聯合國教科文組織《統計年鑒》等的統計資料，臺灣部分加以《中華民國統計年鑒》的系列資料為基本來源，並輔以立法院相關線上智庫資料為補充。

(二) 次級資料分析

以新聞、報紙、雜誌的資訊為主，配合政策過程的時間點進行次級資料的蒐集，臺灣自 1992 年的選舉政見揭開老年福利的論戰後，開始有各項老年福利訴求，時間點自 1990 年民主化時代開始；而南韓國民年金的議題也始於威權體制的鬆動，以 1988

年作為時間起點。由於 1990 年代是臺灣與南韓面臨民主化轉型的時代，以此作為報章雜誌的資料蒐集時間始點較為合適。新聞、報紙、雜誌的資料由聯合報、韓國朝鮮日報等作為主要來源，輔以 BBC、CNN 等全球新聞，以及其它重要報刊。並建立整理各政府部門、社會團體等相關行動者對於國民年金及相關議題的理念與看法。

(三) 專家訪談

本文欲分析的對象是國民年金決議過程的政策網絡，所欲瞭解的是行動者之間的制度性場域，因此將針對國民年金審議過程中，幾個重要的政治與社會行動者進行訪談。主要瞭解這些行動者在國民年金政策過程之中的理念與行動策略，以及利益團體對於政策形塑過程所參與的時機、影響力、評價等，使本研究進一步能理解法規制度與運作邏輯。

在臺灣部分，透過專家介紹的滾雪球方式來尋求政府相關人員、社福團體、勞工團體之負責人或發言人接觸與訪談的機會，就其對國民年金政策的意見進行深度訪談，以進一步瞭解政策過程的權力機制；在南韓部分，則囿限於時間、經費上的限制，在本研究中不進行訪談，有待後續研究的探討。

訪談與逐字稿的謄寫整理同部進行，並將資料加以編譯，使同一性質的訪談內容建構為同一類屬，形成分析主題。亦從受訪者對相同主題的描述中，對於相同或不相同的情形進行歸納整理。

第二章 理論探討與文獻回顧

第一節、臺灣與南韓年金研究回顧

東亞社會的特性不同於西方福利國家，1980 年代以來，大量的東亞福利研究成果豐碩，大致可歸類為幾種不同的分類項度，其一為依照「研究案例」進行區分，有單一案例分析、東亞區域分析、跨區域與歐美比較等的案例來作為分析單位；其二為依照「研究議題」進行分析，將個別的社會政策、福利體系、福利體制等作為分析對象。而近年來經常被引用的東亞福利研究文獻中，可以發現 1990 年代東亞福利研究多以單一案例的作品為主流，而議題的擴展逐漸使得東亞整體區域作為分析單位。而自 2000 年代以降，東亞福利研究亦逐漸興起了比較的風潮，但大多是在討論歐美福利國家而附帶提及東亞福利，因此比較的意涵未能發展完全。東亞福利體制的研究受到 Esping-Andersen（1990）的影響，對於其所分類出的三種福利體制，探求其之外的東亞福利體制，但其研究文獻討論的焦點愈益聚焦於生產型（productivist）或發展型（developmentalist）福利體制的探討，東西方的對東亞福利研究的趨勢也愈益強烈（古允文，2008）。東亞福利國家的研究，在政策、體系、體制上，又能區分為單一案例、東亞整個區域、跨區域的比較等三類，因此東亞福利研究能鳥瞰式的如下表 2-1 所呈現：

表 2-1 東亞福利研究的分類

案例/ 議題	單一案例	東亞整個區域	跨區域的比較
政策	e.g. Goodman, White & Kwon (eds.) 1998	e.g. Tang 2000	e.g. Catherine Jones (ed.) 2001
體系	e.g. Aspalter (ed.) 2002	e.g. Holliday & Wilding (eds.) 2003; Ramesh 2004	e.g. Esping-Andersen (ed.) 1996; Alcock & Craig (eds.) 2001
體制	e.g. Ku 1997; Kwon 1999	e.g. Jones 1990; Holliday 2000; Aspalter 2001	e.g. Gough & Wood (eds.) 2004

資料來源：Ku, 2007

國民年金研究的重要性，從鉅觀（macro）面觀之，對於國家整體能量有必然性的影響，不論總體經濟、財政、國家、政黨，都具衝擊性；從微觀（micro）的視角而言，國民年金也關乎到個人切身的老年經濟生活安全，個人的生存權、選擇權等都成為研究視角。將宏觀與微觀的研究拉回到中間層次（meso）諸多國民年金的研究論述著墨於制度面上的分析，包含國民年金的定位問題、制度闡釋等。在東亞的福利研究中，依循古允文（2007）的分類，可以將國民年金研究區分為三種層次，一為政策（policy）面向，所謂政策研究面向，係指闡釋政府決策的過程，解釋和合理化政策制度者與相關從事者的行動，這類的研究諸針對理性選擇派與老年經濟安全分析、家庭變遷與生存權、財務規劃、保險費率的施行等；第二個面向則為福利系統（welfare system），即是以個案材料為基礎，處理關於單一國家的社會政策議題與爭論，以及在特定國家脈絡下，提供對福利的詳細理解，諸如國家中心論、歷史制度論等；其三是關於福利體制的研究，亦即在國家與經濟的關係中，將合法（legal）且組織化的特徵複合體（complex）系統性地交織在一起（Ku, 2007）。這裡延續政策面向、福利系統、福利體制等三層次，來進行臺灣與南韓國民年金的文獻回顧與探討。

一、政策面向

在臺灣與南韓的國民年金相關研究中，第一個面向即是將國民年金做政策評析，政策評析包含了對政府決策的過程的探究，並且針對政策制度者與相關從事者的行動加以解釋和合理化，諸如針對理性選擇派與老年經濟安全分析、家庭變遷與社會風險、財務規劃與保險費率、政策內部與外部壓力等的政策決策過程進行探討。

（一）理性選擇派與老年經濟安全分析

國民年金的施行為個人增添了老年經濟安全體系的選項，理性選擇論便基於「自利」（self-interest）與「理性」（rationality）的人性假說（assumption），將「理性人」做為前提，假設人們的行為都是出自於有限的可用手段，並在手段中挑選達成目標的最佳途徑。國民年金的社會成本、對總體經濟的影響、在保費轉移的過程與家計單位生產所得重分配的情形在其中被研究，並建構國民年金制度一般性財務模型及個人可自由選擇留在現行職域保險或加入涵蓋國民年金新制之無次序的多重選擇（Unordered Multiple Choices）模型，以分析各影響變數對選擇新制的機率的相關性，並瞭解在現有制度下將如何影響個人給付、保費收入及個人選擇。（盧素瑜，1998；楊純婷，1999；施坤亮，2000；劉定寰，2000；王儷娟，2000；陳家祥，2000；劉一龍，2003）

在臺灣與南韓也能發現「貧窮老年化」的現象，這顯示未來貧窮問題和老年人口的關聯性愈益加深，多層次的老年經濟安全體系才得以降低老年經濟安全的風險程度，政府按照經濟風險程度對各類人口之保費負擔進行部份補助，不但符合社會正義與公民權、生權存理念之論述，實質上亦可達成類似外部效果補貼之效能。（詹宜璋，1997；郭文正，2000）但研究亦發現現行老年社會保險制度無法滿足退休金缺口，老年經濟安全保障在台灣地區因為各項因素的影響顯得十分不足，面對大環境中的財政赤字及個人平均壽命的增長，子女及親友經濟支援的減少等等因素，更顯得及早規劃老年經濟安全的迫切性。（王季云，2001；吳慶如，2007；莊榮霖，2002；陳家祥，2001；鄭麗珍、黃泓智，2006；張士傑、林妙姍，1999）。

理性選擇理論假設個人是自身最大利益的追求者，在特定情境中有不同的行為策略可供選擇，個人在理智上相信不同的選擇會導致不同的結果發生，人在主觀上對不

同的選擇結果有理性上的偏好排列，透過理性選擇能使效用最大化而獲以最小代價換取最大利益，以達到最佳策略的施行，但國民年金屬於強制性的法定年金，個人對於國民年金的選擇性不大，而老年經濟安全也無法在年輕的時候就掌握完整的資訊以規劃老年時可能面臨的風險，因此這樣的研究多半是在提供經濟風險的可能性、警示老年經濟安全的重要性上有所貢獻，對於個人在政策上的形塑過程則較為缺乏，在「實然」層面的制度中，國民年金政策決策的政治場域並非僅有理性選擇的個人，尚有諸多相互牽制的權力及力量，理性選擇理論與老年經濟安全分析的方式無法有效解釋國民年金制度的形成過程及其複雜的政治場域。

（二）家庭變遷與社會風險

在家庭風險的層面上，內部的家庭組成亦將會影響到個人對於國民年金制度的選擇，尤其臺灣及南韓面臨高速率的老齡化問題，加以少子化的影響，國民年金制度在投票的方式之下，將會受到家庭模式變遷的影響，¹⁸家庭變遷模式對投票模式影響國民年金的制度選擇，在時間序列上無形中成為隱性的決策要素，楊亞潔的論文中也關注家務工作者的人口群中，如何在社會變遷、生產過程轉換的脈絡下，被國民年金的制度所定位與影響，並找出供指引家務工作者在社會安全制度中風險承擔原則的出路，以及老年經濟安全去家庭化的過程。（楊亞潔，2000；傅從喜，2005）

在社會風險的層面上，臺灣與南韓資金市場潛存著中長期的金融問題，以及保險產業累積龐大保險資金，運用方式與限制皆是將遇到的風險（risk），而身處於「不安全時代」（insecure times）之中，社會安全制度因不同的政治社會經濟特質，而有相異的影響，依臺灣的政經特質，制度性的不利特性並非在全球化中削弱，而是擴大勞動市場風險，並深化社會保險政策的不利特性；而南韓的國民年金將龐大的資金投入市場中投資，¹⁹造成莫大的風險。（Kwon, 2001；李易駿，2005；謝德宗，1999；

¹⁸包含固定提撥率、修正之固定所得替代率、修正賦課制等、時間偏好率和人類的社會利他性格，即財富重分配的容許程度等條件的設定下，觀察不同家庭類型在不同年金方案下的損益得失，估算家庭模式的對於國民年金制度的贊同可能性，其將取決於預期總給付折現值與總保費折現值的比較（謝聖哲，1994）。

¹⁹南韓執政黨議員元喜睦表示：「國民年金公團將 7215 萬美元的民眾養老保險金投資在雷曼兄弟和美林

吳明儒，2004）人類社會是一團體生活的社會，因此透過團體組織的事先預防策略而達到社會保險的意義，也使財產權、人權、生存權、福利權等權利得到制度面上的體現。（鍾秉正，2003，楊靜利，2000）

國民年金擴大保障的涵蓋範圍，其中家務勞動者便是對象之一，家庭模式或是家務勞動者對於國民年金的制度影響性也是一條思路，然而，家庭模式與家務勞動者究竟如何影響國民年金制度的訂定，而國家、政黨、第三部門等所研擬的國民年金法，是在什麼樣的模式下催生。家務勞動者在其中扮演的角色轉換與歷史過程，則是可以進一步探究的。

（三）財務規劃與保險費率

在歷史及政策環境的影響下，臺灣與南韓社會保險制度對於給付項目、費率、投保薪資、勞資政三方的保費負擔比率等，均與職業的身份有關聯性。南韓尚有衛生福利部、國民年金基金運營委員會、國民年金基金運營評審委員會等，對保險費征繳、養老金給付、基金資產管理運營進行全面監督，但現行臺灣社會保險體制的補助制度過於分歧化，不僅僅影響到社會保險的財務健全性，而且引發各類被保險人間財務負擔不公平的爭議，因此許多研究著重於不同國民年金提案的財務探討，模擬分析隨收隨付制、部分提存準備制、完全提存準備制三種財務處理方式的長期財務收支，包括總給付規模、總收入規模、總財務流量、保險費、保險費率、政府負擔、累積基金規模等。（參見Kim Jae-Jin, 2003；邱美齊，1993；劉偉裕，1995；楊恩惠，1996；鄭清霞，1998；賴基福，2000；蘇子婷，2000；白東岳，2002；林柔凌，2002；古育菁，2002；吳志遠，2003；劉宗欣、林恭正，2003；何金巡、周麗芳，1999，楊靜利，1996；許振明、周麗芳、何金巡、林建甫，2001；周麗芳、羅紀瓊、曾巨威、陳小紅、周國端，2001；鄭清霞、鄭文輝，2005）。

國民年金作為社會保險，扮演的「財富重分配」的角色，諸多研究由此出發，從

證券，2008年雷曼兄弟宣佈破產、美林銀行也接受併購，這筆投資估計只剩下2430萬美元，損失額達到4785萬美元。」（中國新聞網，2008年9月18日）

資產負債管理、財務可行性分析、人口結構、²⁰保費適足性²¹等的變動進行估算（許振明、周麗芳、何金巡、林建甫，2000；周國端，2004；田弘茂、周國端、吳家懷、林志鴻、葉順山，2000）。透過財務分析、保險費率的精算，這類型的研究對國民年金制度選用提供建議，無疑使得國民年金的試算有了基底，多數以財政為切入點的國民年金研究，多會支持儲蓄保險的提案，然而這樣的推論將會使國民年金的財富重分配之正義原則降低，造成付擔不起保費，窮人互相取暖的問題。但這樣的研究是否真的能影響國民年金的制度選擇呢？換言之，國民年金在學者的研究精算之下，是不是真的對國民年金制度產生制度上的關鍵點，還是以國家為主導的政治因素為主要影響點呢？保險費率作為意識形態光譜的呈現點，在保險費率背後的價值觀念何決策過程究竟是什麼？對財務的精算忽略了背後的價值與意識型態。

（四）政策內部與外部壓力

臺灣從 1994 年開始規劃國民年金制度，直至 2008 年開始施行，其中經歷了全民健保開辦、921 大地震、政黨輪替、失業率提高、加入 WTO、議會政黨結構的改變等過程，無非經過各種壓力的洗禮；南韓則是自 1970 年代開始規劃國民年金政策，其背景是東亞快速成長的經濟成長率、外人直接投資與人均國民所得的高昇，雖然內部壓力較小，但人口結構的變遷使國民年金的延續受到挑戰，²²由其當韓國在擴大納保對範圍時，替代率卻降低，福利支出與國民年金的制度責任受到關注（Gough and Kim, 2000；Kim, 2001:181）。

²⁰由人口結構的變化來推估保險費率，可以發現國民年金的保險費率必須逐年提高以滿足制度承載性，在不考慮世代交替的情形下，由保戶自行繳納保費以支付屆齡老年之給付，若每月獲得年金給付 \$ 7,500，則 25 歲之被保險人需月繳保費 \$ 2,131，直至 65 歲。此金額和經建會所預估之每月 \$ 750 差距甚大。（姜慶逢，1999；巴台坤，2002）

²¹利用電子適算表的模擬及高、中、低人口推估，以及保人數、投保年資、投保薪資以及不同條件下各項給付的精算現值等，都表述了不同情境之下的臺灣國民年金保險費率的需求。（汪正元，2005；鄭彥翔，2005；龐寶宏，2000；董安琪、江豐富、劉克智，2000；蔡沁蓓，2001）

²²1970 年代規畫時期，韓國平均一位婦女生育 4.5 個子女，隨著社會工業化，2000 年生育率已降至 1.47%，惟當時 1 個老人尚可由 10 個工作人口扶養，預估到 2020 年 1 個老人將由 4.5 個工作人口扶養，2040 年 1 個老人僅由約 2 個工作人口扶養，其老化速度之快與臺灣不相上下。未來如何鞏固財務健全極為重要，須及早循序地推動相關措施，減緩可能之衝擊（行政院勞工委員會勞工保險局，2007）。

非營利組織等民間團體作為國民年金內部壓力，相對於全球化所帶來的社會排除等作為外部壓力，促使國民年金的政策建構受到內外的推擠。非營利組織介入公共政策的運作，有助於政策由下而上的施壓而成形，因此非營利組織的動員角色也在國民年金形塑的過程中佔舉足輕重的角色（程韻舫，2004）。非營利組具一定的互動與動員機制，成為其倡導時之有力資源，然而，聯盟之內所關心的議題不僅只聚焦於國民年金，再加上組織原本的業務容易致使組織力量分散，因此內部意見的整合也是一大難題，再加以非營利組相當依賴政府部門的精算，以致於能力、人力有限。

國民年金的制度規劃在政府非營利組織的推動之下遇到的阻力與困境，而臺灣在經濟全球化的過程中，政府社會安全政策與經濟全球化的衝擊，引發了社會排除效應，政府對於非營利組織及全球化衝擊下的社會排除效應，必須於在政策上作回應與調整，將非營利組與全球化的角色重新呈現（張菁芬，2002、2003）。此類的研究分析了非營利組的角色及其所遇到的瓶頸，以及全球化下的政府應如何扮演國民年金的規劃者的角色，為國民年金的多元角力添加戲劇性的張力。研究中探討了非營利組的組合與分工角色，而非營利組在社會行動（social activities）中對於否決點的運用與動員，是否扭轉國民年金制度選擇的持續趨勢，則是深入探討的視角。

二、福利系統

臺灣與南韓國民年金研究的第二個研究歸類面向則為福利系統(welfare system)，是指以國民年金或老人福利作為個案材料的基礎，處理關於臺灣的社會政策議題與爭論，並在特定國家脈絡下，提供對國民年金過程的詳細理解，諸如國民年金制度定位、國家中心論到歷史制度論等。

（一）國民年金制度定位

隨著臺灣與南韓人口結構的高齡化與少子化，政府及政黨對於老人福利政策日益重視。臺灣自 1991 年「老人津貼」成為國民黨與民進黨兩朝政府選戰中喊價工具後，老人經濟安全的建立也逐漸浮出檯面，老年經濟安全的草案從光譜的最左端到最右端

都呈現於立法院中，無疑表現出了對於國民年金訂定背後的價值不確定性；南韓方面，亦有討論老人福利的立法過程及施行狀況（丁一鎮，1986；金場健，1992；林龍澤，2003；河春光，1987）。這類型的研究將國民年金政策制定過程、老人經濟安全保障內涵、國民年金政策形成、國民年金政策設計模式、規劃國民年金的政策生態、私有化等，做一制度上的闡釋與報導（參見蔡明哲，2005；許玉君，2000；林萬億、黃玫玲，2000；曾明發，2001；黃意貞，1993；林雅婧，2000；李瓏，2002）。

政府對國民年金保險制度的角色，臺灣與南韓常被置放於東亞文化的脈絡下做探討。在社會保險體制施行以前，傳統退休資源的配置與運用，是透過家庭以去商品的方式做為退休保障，隨著時代遷移，即使在家庭結構完整的情況下，仍然不符合風險分攤原理，容易產生風險較高且集中的缺點。²³而社會安全體系的建立，就是希冀能避免傳統保障體制的不足，其中國民年金保險的興辦，更是將退休體制加諸穩定性、持續性及保障性的元素。但暴露在全球化資本市場及民主選舉政治壓力之下，國民年金的基金運用及保費不易調整、給付卻斷擴大，因此將傳統的保險風險推向新的保險風險之中。因此，諸多研究致力於國民年金政策定位，提供社會安全體系的問題與對策，諸如所得保險、社區保險及人力資本的運用等，推動國民年金從原本「職域化」、「階層化」的差異性補助，轉變成一致性的「平等」（equality）對待（盧政春，2004；王正，2003；劉玉蘭、陳正民，2005；楊永祥，1998）。

然而，對於國民年金制度的定位研究，多是予以制度上的陳述及文獻整理，所得的因素納入國民年金制以後，是否是保費上的「進步」，抑或是階層不平等的再複製，此處先予以保留。國民年金制度的定位研究有助於釐清政策內容、發展趨勢及政策設計模式等，但對於國民年金何以形成如今的樣貌卻未被加以說明。制度的形成並非憑空而降，縱使是「殘破廢墟」（broken remains）都可能對制度的形成造成關鍵性的影響。（Collins，1999）臺灣與南韓國民年金的推動也是如此，眾多線索遺留在制度拼圖之中，等待研究者去拼湊成一塊完整的圖像，諸如以職業區隔設計而成的社會保險體系、選舉競逐的「老年選票」、極端光譜上不同的政策選項等，都是影響老年經濟安全體系的制度遺緒（policy legacies）。

²³縱使家庭結構完整，一則因為家中子女的養育過程具有不穩定性，二者傳統家庭組織在市場經濟的替代向，趨向解體及重構，因此在新的家庭型態中不利退休後的資源配置。

（二）國家中心論到歷史制度論

臺灣與南韓近二十年來由威權體制，逐步走向政治民主化的過程，自 1990 年代以來，在政治體系方面，國家結構的轉型、政治制度的安排、政黨生態的重組——體現在國民年金研議到施行的過程中；在福利政策部份，包含了社會保險的發展、福利支出的成長、以及社會救助的擴張等，亦可由國民年金制度的規劃所窺見。政治體系的發展有助於社會政策研究者認識國家政治體系的塑造與轉型，而社會福利政策的轉型則有利於政治科學研究者瞭解福利國家制度的建立與擴展。（許博雄，2004:191）

從國家中心論到歷史制度論的討論提供制度遺緒一個很好的發展空間，臺灣與南韓在威權體制的特殊背景之下，國家機器能掌握權力遊戲規則，並成為政策決意的權力核心，國民年金制度的設定同樣與政治、經濟、社會等三方面的發展都具有關聯性，然而民主化的進程，促使在資源稀少性的競爭下，從事衝突的行動者之間的權力關係與互動模式，鑲嵌在政治組織結構的程序、例行、規範與習俗之中，政治行動者也從「國家」轉向「政體」（polity），將政治組織的場域擴大，與國家、社會的各種制度結構相加以聯結。

由政府、政黨等在政策制定的主導性來闡釋國民年金規劃方向，即是政體中心論的研究取徑，東亞福利的特徵通常也被視為具國家中心的特性，部分研究論文將政體中心論置入國民年金的規劃過程以檢視其適用性，探討國民年金形成的過程，並關注於政黨競爭的關係、介紹先進國家年金保險制度以做為臺灣的參考進一步分析國民年金制度可能面臨的財政、經濟問題（參見楊明璋，1999；董秋蓉，2004；葉書毓，2005；張馨文，2004）。

威權之下的福利發展受到侷限，多以保守的態度因應福利政策的聲浪，政體中心研究架構的提出，事實上已經打破原本「國家中心」和「社會中心」截然二分的分析方式，進而使得部份的社會中心分析可以將階級政治分析的社會民主理論整合進來，並使得整個社會政策發展研究的分析架構，顯得更為周延。隨著臺灣 1980 年代的社會、政治思潮的開放，以及 1990 年代開始的政黨競爭，臺灣諸多福利政策的被提出作為選舉的籌碼，南韓也作為改革與正當性的號召。執政黨、在野黨之間的競爭關係，

也影響到國民年金的訂定與改革過程，威權政府基於統治目的而建立的分立職域保險，為後來的大整合規劃帶來行政、財務，以及政治上的強大阻力。在國民年金組織體制方面，就財源籌措方式而言，行政官僚提出的儲蓄保險制遭到社會團體強烈反對，在政治時機的偶然碰撞下被排除在政策流之外；另一方面九〇年代以降，選舉競爭²⁴所促發的各種老人津貼，在國家總體財政結構轉型，以及財政不負責的政黨政治特質之交會影響下，讓津貼本身反而成為一個亟待解決的問題，也致使稅收制基礎年金變得不可欲，而被行動者排除在可能的選項之外。（蔡宜縉，2007）

國民年金一方面作為政治選戰中的加碼武器，一方面又作為經濟發展的絆腳石，國民年金從社會策議題，一路延燒至經濟議題與政治議題，在經濟與福利安全之間擺蕩。透過「路徑依賴」與「回饋增強」的方式來探究國民年金制度在臺灣延宕多年的原因，也能訴說國民年金在南韓快速通過而慢速施行、長期改革的過程張力。

在國民年金制度拉扯的過程中以戲劇性的方式呈現，無非是精彩故事，將時間的軸線不斷延伸，歷史制度論強調制度的重要性、延續性和整體性，透過「歷史遺緒」（historical legacies）、「關鍵轉捩點」（critical junctures）及「斷續平衡」（punctuated-equilibrium）三項發展的特質，以此掌握制度的現象，並依照此三項特質發展出制度變遷的路徑依賴（path dependence）的重要分析模式，立基於此，歷史遺緒在研究中被闡釋，但這些研究卻忽略了關鍵轉折點的刻劃，也未將選擇點（choice point）挑選出來，以及選擇點被挑選後的「制度再製」（institutional reproduction）如何鎖定都隱沒於故事之中。臺灣與南韓國民年金的規劃皆是透過國家的主導，國家與社會本身形成鬥爭權力的關係，國家固然有其支配性的官僚機器及重要地位，但影響

²⁴依政黨競爭論的角度，將政黨視為在議題面向上採取最有利位置以爭取最多選民支持的策略選擇者，若議題面向只有一個，則處於中位數者（median voter），最能得到此議題之其他行為者的支持，而可以在任何議題的配對輪流競爭中浮現，成為最後的贏家，政黨面對同樣的政策，特別在嚴重影響選票及當選機率之議題上，會因朝野角色的不同，產生結構性的角色轉換，但在其他不影響選票之政策規劃及制度內涵上，諸如國民黨自始至終將國民年金制度定位在社會保險部分，卻不需要改變，這種政黨將選舉策略與政策規劃脫鉤的特殊現象，是臺灣政黨政治因應選舉制度實際的運作方式，也是臺灣公共政策實際運作上最大的困境。在政黨競爭之下，公益彩券盈餘提撥45%作為國民年金專戶制度，逐漸累積了國民年金開辦之財源，同時透過國會朝野協商機制，確立了國民年金制度建構前，老人、老農、老漁及老原住民等生活津貼「暫行」發放之制度，勞保新制上亦建立個人退休金可攜式制度等國民年金具體進程，各個政黨之提案內容已涵蓋世界各國正在推行之稅收制、儲蓄保險制及社會保險制等三種制度內涵，這符合政黨競爭理論之基本假設，而政黨競爭使得福利的發展不再保守，反而成為選戰的利器。（黃福良，2004；王仕圖，2003；張世雄，2003-2004；吳明儒，2002）

國民年金定訂的否決點（veto point）卻在論述中被忽略了，易言之，政治場域中的權力遊戲未被突顯，制度排除的過程中，除了政黨之外，社會運動、民間團體等因素也影響了國民年金的發展。

三、福利體制

第三種研究取向是關於福利體制的研究，亦即在國家與經濟的關係中，將國民年金體制中，合法（legal）且組織化的特徵複合體（complex）系統性地交織在一起，這類的研究又包含了單一國家的國民年金體制探討，以及跨國比較的國民年金體制。

（一）單一國家國民年金體制

英國、德國、日本、瑞典、美國與智利等國家的社會保險年金制度經驗常被作為國民年金制度規劃的參考點，與臺灣同樣位於東亞的日本、南韓，其發展的經驗包含制度建立、改革背景、制度現況等，都成為臺灣國民年金改革策略與困境的參考，日本與南韓在社會福利保障與經濟發展上有著高度的目標，朝向西方式福利與民主的方向邁進（Gough, 2000）。

單一國家的國民年金體制研究，諸如 Chen（2005）、Ku（2001）、Lin（2005）、Shi（2009）對臺灣年金的討論；Kim（2006）、Kim and Kim（2005）、Choi and Bae（2005）、Yang（2004）對南韓情形的分析；Ogawa（2005）、Shinkawa（2005）、Sakamoto（2005）對日本的討論等。這些研究能給臺灣國民年金政策做新元素的注入，提供長期且漸進式的臺灣年金改革基礎（參見曾明發，1999；楊靜利，1996；吳璧瑜，1994；鄭建琪，1995；鄭清霞、廖世仁，2001）。這類的研究多以單一國家為主，缺乏了跨國比較的嘗試，然而跨國比較能提供相對豐富的實證經驗。

（二）跨國比較國民年金體制

臺灣國民年金制度的晚熟，也使學者們引薦各國國民年金制度，並由改革模式去

探討國際福利體制發展的趨勢，將單一國家的國民體制再做延伸，思考跨國國民年金體制的比較。檢證世界銀行的年金政策、投資運用、民營模式、經濟成長、健全經濟發展等的迷思（myth）與事實（truth），可窺見各國對老齡經濟安全保障的需求，並重新思考世界銀行的老年年金體制的十項社會安全迷思。（山本克也，2001）世界銀行所提出的世界銀行年金改革模式，以及國際組織的社會安全發展模型等，皆是影響勞工退休金與國民年金規劃的背後關鍵因素，因此探討世界銀行報告書所提出的世界銀行及國際組織的年金改革模式內容，便得以將臺灣的年金制度規劃受到影響之處加以分析，進而提供臺灣年金體系建構的建議。（郭昭男，2000；張菁芬，2003）

縱觀而言，世界各國的國民年金制度發展可歸納為三條路線，其一是社會保險，以德國1889年的體制為基礎，年金給付額度與過去的所得水準具有關聯；第二種是需要透過資產調查(means test)的社會津貼，以1891年於丹麥設立的丹麥法(Danish law)為開端；第三種為普及型年金制度，以公民權及年齡為給付要件，沒有資產調查，也不論繳費紀錄，主要實施於斯堪地半島等國(Scandinavian)與大英國協(Gordon, 1988)。二次大戰以後，各國的年金制度發展轉向，漸漸由單層往雙層制(two tiered system)發展，第一種以社會保險為基礎的年金保險國家，對於未進入就業市場或未能符合保險給付資格者，提供最低給付水準的保障；而以老年資產調查體系為開端的國家也逐漸往普及式年金靠攏，並進一步設立所得相關年金提供附加給付(楊靜利，2000)。

針對不同國家的國民年金體制分析、發展歷史回溯分析等，歸納出一般性的老年經濟安全保障制度變遷階段模式，包含英國、德國、瑞典、澳洲、日本、荷蘭、丹麥等各國對老年經濟安全保障制度的變遷動力進行系統性的解釋(參見楊永芳，2003；謝明瑞、姜慶逢，2001；吳明儒、張菁芬，1999；吳文傑，2002；張芬苓、張森林，2003；呂建德，2003；劉賢雄，2004)。其中，國民年金的私有化、多元主義歷程、性別陷阱(gender trap)、全球化浪潮等，也是跨國比較的焦點。亦有主張將企業的未來發展策略納入年金議題的探討，企業的發展策略、偏好、理念將影響政府和企業間的互動模式(Choi, 2008a, 2008b)。國民年金的跨國討論，必須考量合理的政治決定過程與制度的過渡機制。

福利體制的討論，在東亞一直未有定論，Esping-Andersen (1997: 183) 認為日

本具有混合 (hybrid) 的特色，而學者也紛紛提出不同特性的比較與整理 (參見 Kwon, 1998 ; Wilding, 2000 ; Tang, 2000) 。一些研究致力於轉型國家與發展型國家 (the developmental state) 的比較，資本主義 (全球化)、政治民主化 (社會運動)、與福利發展三大結構性力量的交織互動，使得東亞福利體制的發展有相異的影響，一般而言認為從臺灣和韓國的經驗看來，民主化促使福利的發展，但亦有認為民主化所造成的影響因福利支出方案有相異的影響，亦受資本主義在全球化下，各國所能汲取的稅收以支應福利政策的開銷所限制 (古允文，2004) 。

與東亞各國相似的拉丁美洲，亦是轉型與發展中的參考點，拉丁美洲各國的年金改革，是採取以新制度取代舊制度的「替代型」改革居多；而歐洲轉型國家的年金改革則是以新、舊兩種制度並存的「雙重型」最為普遍各國年金改革模式的差異，相當程度是受到不同國家國內政治與財經環境的影響，加以財務狀況、政府對財務成本的負荷能力、勞工團體和年金受益者團體的壓力、政治要角推動結構性年金改革的決心、以及政治現實下的適度妥協等，都影響著這些國家年金改革的幅度與方向，臺灣行政部門間的溝通與協調成為推動臺灣國民年金的重要關鍵 (傅從喜，2007) 。

以國民年金制度的跨國比較作為基準，福利體制的探討及其受全球化衝擊的研究，顯示了東亞福利體制的特殊性及投入的必要性 (李易駿，2002；連偉舜，2003；王舒芸，2007；汪存根，2008)，尤其在臺灣與南韓的比較下，展現不同國情所適用的國民年金制度不盡相同，而制度的生成也非一成不變，最終回歸到本文做參考，臺灣與南韓特殊的政黨形態、多元的價值模式、選票競逐等特徵，更是相似的背景，因此比較臺灣與南韓的國民年金政策生成也格具意義。

第二節、政治制度論的比較研究取徑

一、新制度主義的興起與流派

早在十八世紀的德國歷史學派就發展了制度分析的方法，將制度作為發展與分析的核心。因此「制度」的研究常被放置於政治學或比較政治學的傳統中，並以「國家」(state) 為研究的重心。但早期的制度研究強調制度規範性 (normative) 理論的建立，

是一種偏向於靜態比較、分類的研究模式，自 1950 年代以降，制度的研究也因此漸趨勢微，直至 1970 年代中期，鮮少對「國家」或「制度」的研究，多以行為主義 (behavioralism)²⁵ 進行實證分析。1980 年代批評行為主義研究方法的論述逐漸湧現，新制度主義 (new institutionalism) 的研究取徑便在此一風潮下興起 (Peters, 1999:15)，並將「國家」這個傳統的議題帶回研究中，討論國家自主程度及國家和外環境一致的程度 (Krasner, 1984:223-226)。1990 年代，歷史制度的研究議題由 “Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis” (Steinmo, Thelen and Longstreth, 1992) 一書作正式開端，聚焦於制度的動態 (dynamism)、制度變遷 (change) 與理念創新及制度限制性的互動。1980 年代至 1990 年代許多舊國家消失，新國家、超國家政體誕生，便為學者揭開以國家為主軸的研究序幕 (Migdal, 1997:209)，在其時代背景下，何以相似的衝擊、背景卻會導致出不同的因應政策？對於臺灣與南韓的國民年金比較的旨趣也來自於此，同樣位於東亞的兩個國家，在面臨威權主義體制、民主化時期、金融風暴、東亞挑戰等相同危機時，為何會產生不同的政策因應措施？在此，我們將國家視為一個有限能力 (limited state) 的行動者，同時透過過程 (process)、國家與社會的互動關係等脈絡，來理解政策決策的關鍵點。在互動的關係之中，制度主義強調的是脈絡的限制性 (contextual constraint)，制度被視為是選擇與偏好的決定性機制 (a determinant of choices and preferences) (Migdal, 1997:221; Koelble, 1995:237)，在互動過程中提供行動者制訂政策與追求利益的範疇。

新制度主義隨著行為主義的式微而興起，但對於新制度主義內部的流派卻是多元紛雜的，一分法、二分法、三分法、四分法、七分法等各種分類方式，突顯了新制度主義的不同研究取徑特性。Immergut (1998) 將新制度主義的整合寄望於歷史制度論的身上，它含藏了理性選擇論和組織理論的基本觀點；Evans (1985) 則是將新制度主義區分為理性選擇論的制度主義及社會學的制度主義兩種；Clark (1998) 主張按照方法論的標準，將新制度主義分為以行動為中心的新制度主義，以及以結構為基礎的新制度主義，這種劃分方式是以對制度和行為不同研究焦點的偏重為依據；Simon

²⁵ 行為主義強調透過一般性 (general)、解釋性 (explanatory) 及分析的 (analytic) 的研究方法來建構理論，因此研究範疇多著墨於行為、民意等實證研究。但行為主義的研究忽略了政治或政策的決議，仍然是由具有人性的行動者所建構的事實。

(2000)認為制度是公共政策的需求反映，因此對於不同的政策分類區分出四種不同的新制度主義的內涵，四種政策為再分配型政策、調節型政策、現代化政策、自由化政策，而其對應的四種制度內涵則為歷史制度主義、新經濟學制度主義、理性選擇制度主義、規範制度主義；Peters (1999)則劃分為規範制度主義、理性選擇制度主義、經驗制度主義、社會學制度主義、利益代表制度主義、國際制度主義等七種類別；而學界最普遍的區分方式則是 Hall & Taylor (1996)所提出的歷史制度主義、理性選擇制度主義、社會學制度主義的三分法。Amenta (2005)更精緻的將政治制度主義從歷史制度論中區分出來，在動態的制度過程中，更加著重其權力場域的角力，以及行動者變化所衍生的複雜性與變動幅度。

二、政治制度論

傳統制度主義將政治系統的互動關係簡單化，²⁶對於歷史發展的多種可能性和歷史過程的存在視而不見，而新制度主義對於政治結構的假定，加以制度、行為規則、規範、角色、政策建構的過程等要素，並在「行動是個人的價值和期望下的選擇」之外，賦予行動的責任與義務。新制度主義並不否定政治行動的社會背景和個體行動者動機的重要性，但新制度主義更進一步堅持政治機構扮演著具有自主性的角色。

行動者、社會背景和制度之間複雜地相互影響，政治機構既不是外在環境力量的中立反映者，也不是個人履行職責的中立場所，新制度主義力圖把制度、行為、政策三者結合起來，強調制度因素在無序世界建立起秩序與規則的過程所起的重要作用。也就是說，新制度主義不僅重視政治行動的社會背景和個體行動者動機的重要性，而且它堅持認為政治機構扮演著更加自主的角色，制度和規範不再只是行為主義所說的外在情境，更對社會行動者有著行為和觀念上的雙重限制與制約。國家受社會的影響，同時也影響著社會；政治民主依賴著經濟與社會條件的同時，也依賴於政治制度的設計。官僚機構、立法委員、法院等政治機構，既為相互對立的社會力量鬥爭場所，亦

²⁶ 在新制度主義興起之前，行為主義與理性選擇派傾向於背景論 (contextualism)、簡化論 (reductionism)、功利主義 (utilitarianism)、工具主義 (instrumentalism)、功能主義 (functionalism)，政治僅僅是資源配置的操作過程，而忽視了政治活動的象徵性與雙重制約的特性。

是界定與捍衛利的重要政治機構，因此政治機構本身就是一個具有自身利益與訴求的集體行動者。政治機構具有自主性，而制度結構能規範其行為，二者不只是社會力量的反映，亦直接影響政治活動的結局，更對政治機構及其活動的歷史過程產生重要的影響力（March & Olsen, 1984）。

制度中具有正式與非正式的規則，這些制度形構了政治行動者界定自身利益與其他團體間的權力關係，這些影響政治行動背景的制度包含了選舉競爭規則、政黨的體制結構、政府結構、工會等行動者（Thelen and Steinmo, 1992:2）。進一步地，存在於政治、經濟、社會和個人關係之間的規範、慣例等非正式規則，亦納入了歷史制度論的研究範圍之中，制度被界定為「鑲嵌於政治或政治經濟組織結構之中的正式或非正式的程序、規則、規範和慣例」（Hall and Taylor, 1996: 936-957, Hall, 1986:19），憲政秩序（constitutional order）、官僚的標準作業程序（standard operating procedures）、工會行為、銀行--企業關係等常規都囊括於其中。歷史制度論也並非和傳統制度主義二元對立，反而立基於過去的研究，促使其更進一步地在正式的制度研究之外開始關注權力、理念和政治行動的非正式安排，及其對政治結果的影響（Peters, 1999:15-16；Thelen and Steinmo, 1992:4），催生與重組了新的理論取徑。

（一）路徑依賴與斷續平衡

新制度主義主張將制度、行為、政策三者結合，尤其歷史制度論和理性選擇論、組織理論相比，歷史制度論更趨向於一種宏觀社會學和權力取向的觀點，透過宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係。考察不同國家在不同歷史時期的政治、國家與社會的關係，而政治的決策並不是個人偏好的反映，而是各種制度因素裁定利益衝突的政治過程，從研究方法的面向來看，歷史制度論的特點在於用規範替代理性、複雜的結構要素分析、強調歷史結果的偶然性（Immergut, 1998）。歷史制度論亦強調權力與權力在制度實際運作的不對稱關係（asymmetric of power），注意制度的產生，一方面制度是可用於約束行動者行為的標準程度，另一方面亦是在行動者追求利益下所產生的特定秩序及規範。因此，制度的延續性將和歷史交互作用產生因果關係，制度受到歷史影響，而產生制度因循的因果觀，將時間序列（temporal sequence）拉

長，行動者為了達到特定目的會選擇最適合當時社會環境與條件的行動方案，因此產生了路徑依賴（path dependent）的概念。

然而，行動者在不同時間點的想法會受到偶發性、非預期性因素的影響而產生變化，路徑依賴只能說出歷史故事，卻不能解釋「如何發生這些故事?」、「為什麼發生這些故事?」，因此歷史制度論亦強調不確定性的歷史偶發因素（contingencies of history），制度並非政治結果的全部，制度與理念、利益等其它因素相互調合的關係，才是關注的焦點。制度對行動者的影響，歷史制度論實際上採以折衷的立場（Thelen and Steinmo, 1992:13-22），一方面認為制度是利益計算的互動策略，另一方面制度也界定了利益範圍，長期下來積累成一套運作模式或習慣，但制度是動態的，社會、經濟、政治及理念、利益等因素，都會影響到結構與行動的交互關係，因此由過程（process）來切入，尋找特定社會結構與過程的獨特性與變異性。

政治制度論一方面重申制度研究的政治性特徵，另一方面也著墨於中層理論的建構，在一定的程度上紓緩了行動與結構、宏觀與微觀的兩難困境，在制度與行動者的關係中，政治制度論認為在行為背後的作用是政治制度，而制度的差異決定著不同時空背景下的政治行為，制度的演化是一個緩慢而持續的過程，在制度穩定的時期，制度本身為自變項，形構了政治結果與政策；制度在長期間看來是不穩定的，因其會受到危機而有突然的改變，這時制度轉為依變項，反身為政治的結果與政策所形塑，這即是斷續式均衡（punctuated equilibrium），制度會在特定的均衡模式下維持一段時間，之後產生改變，變動後的制度就重新形成另一個均衡，繼續運行下去，而制度的變遷方向並不是追求一個永恆不變的狀態，而是在不確定因素的影響下，由一個均衡擺蕩到下一個均衡的過程，使制度在變動之中演化（Krasner, 1984:240-242）。

換言之，制度變遷並非在制度設計者的控制之中，而是一種高度複雜的過程，歷史事件具有一定的因果關係（causality），同時歷史也具有偶發性（contingencies of history）、不規則性（irregularities of history）（Immergut, 1998: 23）。因此在本研究中，我們將時間序列拉長，觀察臺灣與南韓兩個不同的國家，其在不同政體之下，政治場域中的行動者互動情況與否決點的所在場域（arena），在預期與非預期因素的影響下，來看待制度變遷的方向。在不同的國家之中，不同的文化脈絡與制度演進，也使得政治場域的行動者互動型態有所差異，連帶使得對於國家的年金制度設計也有

所差異。臺灣國民年金歷經兩朝政府及社會團體的反覆研議，突破重重障礙於 2008 年 10 月開始施行；南韓則在 1988 年民主轉型初期即在政治與經濟的壓力下推動了國民年金，其間不乏相關研究的闡釋，視角也不盡相同。然而，政策網絡、民主轉型、國家結構、利益與理念的角力等是否能為東亞福利帶來福利擴張的效應，在政治制度論的觀點下是保留的，政治制度並無法預設任何特定政策結果的產生，而是建構出一套關鍵性的脈絡，在其中政治行動者能夠有所選擇（Immergut, 1992: 239）。

（二）否決點

制度的運作和產生的過程中，有著權力分配不確定性與不對稱性，歷史制度論則建構此種權力關係的論述。歷史制度論對於故事的敘說有了精彩的視角，傾向於在相對廣泛的意義上界定制度與個人行為、制度與制度之間的相互關係（Hall, 1996:936-957），而政治制度論在這個視角中，更強調制度運作和產生過程中，存在著權力不對稱的重疊區和半陰影區。歷史制度論在分析制度的建立和發展過程中聚焦於路徑依賴和意外結果，政治制度論更加強調制度粘性（institutional stickiness）、否決點（veto point）和偶然性，將制度分析和影響政治結果的因素加以整合研究。

「否決點」作為政策流產的決策點，由於各國的憲政制度與選舉機制不同，因此各國的政策制定機構相互聯結的方式不同，每個國家在制度上的否決點所處的位置亦可能不同（Kathleen Thelen and Sven Stelnmo, 1992）。政治制度論將否決點置於政策決定的機制之中，使每一項制度限制都具有否決的箝制（Tsebelis, 2002），亦即決策場域與選舉模式此二決定機制之中，例如，總統制是立法部門與行政部門二者相互制衡，因此立法部門就成為了否決點。因此，國家政治制度的結構反映了決策權威集中和分散的程度，決策權威越分散，國家實現其目標的否決點就越多，決策權在分散的情況下，國家的政策決策更可能面對政策實施中的路徑閉鎖。因此，一國政策的制定，在相同的政策提案之下，亦有可能產生不同的政策結果，由於憲政制度與選舉制度的差異，因此在政治決策場域中會呈現不同的情況，影響關鍵的否決點的表現。不同於過去的政策研究，不再只將利益團體的專業支配視為影響政策結果的主要原因，而是更深刻的去瞭解憲政制度及其他制度設計所帶來的影響。

歷史發展的過程中，政策的決策面臨行動者的角力，一旦行動者的數目增加，則否決點的數目也就增加，政策按照預期結果發展的可能性也就越小，非預期結果（unanticipated consequence）使得制度脫離行動者的預期，而產生各個權力場域的角力，如圖 2-1，在議題 A 只有一組行動者，因此所受到的角力牽絆制衡較小；議題 B 有四個行動者而形成六種連結方式；議題 C 有八個行動者而形成二十八種連結模式。由此見得，越多的行動者將使得政策決策過程有更多的非預期因素，彼此之間交互作用而形成不同的發展結果。歷史是一連貫的過程，本文也試圖動態解釋政策的成因，並非僅止於「靜止特寫」（snapshot）的描述（Pierson, 1996:126-127），而是將國民年金置於臺灣與南韓的特殊歷史背景及條件之中，注意歷史向度的影響。因果不確定（quirks of fate）形成了各種意外的組合，因此理性計算的利益也將轉向至一條未知的路徑（Immergut, 1998:14-15）。

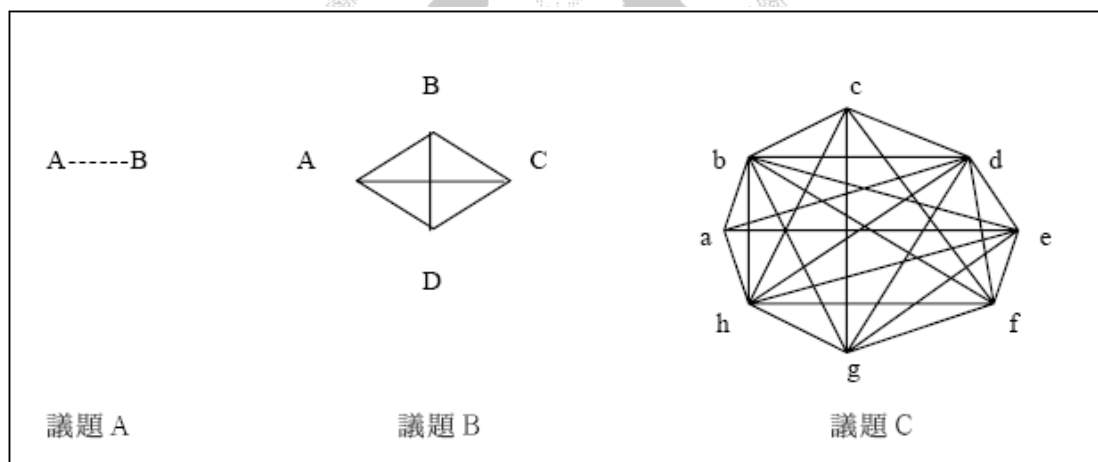


圖 2-1 議題密度成長變化圖

資料來源：Pierson, 1996:138

政治制度論著重行動者在制度可能提供的政治機會下，去展現其對政策結果的影響，透過行動者權力不對稱的關係，通常位處於優勢的制度參與者會掌握有重要的制度位置，並擁有重要的資源籌碼，透過制度性的否決權力以排斥新的參與者引進新的議題或重新塑造新的制度規則；而位處於弱勢的制度參與者也會透過觀念勸服的手段，

試圖以負面的議題塑造方式，將既得利益者及既存的制度結構問題加以突顯，藉此來爭取其他制度參與者及行動者的同情與支持（張世杰，2000：28），亦既非僅只是「標準的操作程序」，而更將非正式的規則也納入研究的視野之中，塑造政策形成背後的權力鬥爭場域，除了具有優勢者得以透過擁有較多的特權來實際參與政策的形塑，相對的，處於弱勢的行動者也可以藉由制度在政策制度過程中所提供的否決點來推翻既得利益者與既有權力者的主流意見（Immergut, 1992）。

政治制度論並非要否定或取代其他研究途徑中的變數，政治利益的展現是透過集體行動者和承載歷史印記的制度所形塑而成的，政治過程是由憲法、政治制度、國家結構與利益團體關係、以及正式網絡所形構（Thelen & Steinmo, 1992:28；Immergut, 1998: 18）。在現實的政治實現中，制度也並非決定政府策略和行為者的單一因素（Pontusson, 1995），而是試圖將行動者的利益、策略、界限，以及行動者之間的權力分配等等，置於制度所產生的政治情境中，由其政策輸入，到啟動、涉入與互動，到最後政策輸出及反饋的互動歷程。制度會受到政策遺緒（policy legacy）或制度建立時之初始條件（initiative condition）的影響，使的歷史軌跡形成一種「路徑依賴」（path dependency），使得制度與政策的演變依循著特定的方向前進，而無法劇烈變遷（Peters, 1999: 63；王光旭，2005），制度也因此發展出其固著化（institutional entrenchment）的特性，包含了行動者之間利益與權力相互制衡的特性，以及政策執行的越久即會產生收益遞增效果（incremental benefit），路徑依賴便成為具有自我強化、自我反饋特性的具體連貫事件。

國民年金制度的審議過程，在臺灣與南韓皆是在威權體制過渡至民主化時期逐漸推動的政策過程，其所涉入的政治制度、行動者、社會結構皆作為影響與牽制政策的否決者。以國民年金的決策過程中涉入了哪些否決點，進而瞭解國民年金決策過程的權力運作與制度所達成的政策效果，進一步比較臺灣與南韓的政策過程的異同處，最後提出政策與理論分析的建議。

（三）政治制度、權力集中與政策策略

Immergut（1992）指出制度是引導行動者進行決策互動的關鍵，探討制度便能

更進一步瞭解政策產出的過程，而在制度層面之中，更須關注制度中的行動者間的互動情況及制度給人的誘因、影響與限制。不同的國家在不同的歷史過程的牽引中，影響了現在的制度發展，而呈現出不同的政治制度，因此一個制度的形成，多半是由內生（endogenous）而成，外生（exogenous）的情況較少。他比較了瑞士、法國、瑞典三個國家的醫療改革制度個案，嘗試從同樣的政策提案中，說明為何產生不同的政策結果，並闡釋此三個國家的醫療改革歷史過程，點出影響政策行動者進行政治行動的主因。

這三個國家在醫療改革上產生截然不同的結果，主因在於憲政制度與選舉制度的差異。瑞典因為社會民主黨的一黨獨大，掌握了行政體系與國會，因此在選舉背景下，形成穩定多數，在醫療改革時便無否決點存在，而是直接由行政場域（executive arenas）進行決定，使得利益團體沒有空間，因此成功的推動改革；法國（第四共和）在憲政體制上，行政部門的決定必須經由立法部門批准，因此決策的行動者主要落在立法場域（legislative arenas）中進行，但由於選舉制度造成不穩定的國會聯盟，因此使得利益團體經常能透過遊說，而能達到利益團體所欲求的結果，隨著法國第五共和行政道長改為民選之後，決策場域由立法轉移到行政場域；而瑞士則是依賴公投的國家，由於行政部門、立法部門做成的決策都可以被公投所推翻，因此瑞士給予利益團體極大的機會去控制議題以做決策，也使得瑞士在強有力的否決機制下，醫療改革在利益團體的反對下，最後未能過關（Immergut, 1992）。

此研究說明除了利益團體的專業支配，憲政制度及其他制度設計也將帶來決策影響，在否決點較多的政體中，權力被分散，因此行動者對決策施加實質性的影響。然而，制度性因素也並非決定權力集中度的惟一因素，在一個政體中，至少還有兩個因素，會對政府在處理福利議題上的政策控制產生相當的影響力——選舉結果和福利聯盟的影響（Bonoli, 2001/李秉勤、貢森編, 2004:345）。政治制度並不是一個孤立的影響因素，在政治制度論的解釋中，也並非政治制度的形式本身，而是政治制度和選舉動力、相關行動者、權力資源等在政策網絡中的平衡關係。

當制度提供否決點時，就會對政府控制決策過程和確保通過特定政策結果的能力構成限制，因此可預見在具有權力分散的政治制度中，政府的能力較低（Bonoli, 2001/李秉勤、貢森編, 2004:352）。因此，在權力分散的制度中運作的政府，將以延攬外部

利益否決者作為策略，以提高政府的能力，將外在行動者納入政策決策過程中，便得以控制其影響力，因此協商、談判的政策決議過程成為一種可能的發展策略。政治制度並非一成不變，選舉動態與權力集中、權力分散的組合游移，將導致不同的決策模式。

否決點的設計在臺灣與南韓的政治制度中亦可窺見，最初的用意在於讓立法過程能更為嚴謹，但否決點如同兩刃刀，往往也使得利益團體能抓住此一影響決策的機會，因此，否決點一方面能提供意見多元交流的管道，但另一方面亦易使得黑箱交易氾濫。易言之，在政策決議過程中，否決點提供了權力介入與運作的管道，使政策過程能被反對者所阻攔，但相對而言，制度中有越多的否決點，則政府變更制度的權力被分散，反而不容易使制度有所變動，否決點就像一道保護鎖，在不同的角力下維持著政策，其中又以福利政策最為顯著（Bonoli, 2001:238-264）。

制度不再只是簡單意義上的形式，更承載了規範價值與意義符號，每一個制度的背後都有特定的理念與利益在推動著正式與非正式的制度，並提供意義說明及正當性，制度的運作亦依賴著政治權力的優先性和社會資源的力量等因素，在制度變遷的過程中，前一階段的政策選擇往往對於後一階段的政策方案具有重要的影響，制度變遷的路徑依賴具有回饋機制，回饋以隨機非線性的方式使制度自我強化為不可逆轉的趨勢，使制度沿著固定軌道一直強化下去，即使有更好的選擇亦難於改變固定的軌道，路徑依賴是一座搭建著過去、現在和未來之間的橋樑。在制度變遷的過程中，存在著制度脆弱的「否決點」，反對力量的動員可以阻撓政策的革新，而政治制度論拉出路徑依賴的軌道，更將制度中的否決點加以刻劃，闡釋制度變遷中的制度回饋與制度創新過程。

第三章 臺灣的政策否決場域

自 1990 年代開始，臺灣逐步邁入高齡化社會，國民年金法案的訴求聲浪日益擴大，隨著民主化的趨勢，連年選舉皆以老人福利作為政見，在行政部門規劃國民年金的過程中，行政官僚遭逢了社福團體、學者專家、政治事件、立法委員等的各種角力影響，在長達十餘年的規劃歷程中，展現了各階段政治歷程的不同否決點。否決點的影響力鑲嵌於整體的政治制度之中，也因此政治制度設計與民主政治表現具有高度的關聯性，政治制度設計是國家對於一國內部政治制度一連串的實際選擇，這整套制度不僅只是建立了公民與政府之間的連帶性，並且塑造了國家內政府各部門之間的關係。

在行政部門正式審議的過程中，政治制度體現了民主政治中有關政治代表性與責任政治的功能，並建構了民主政治中解決政治衝突以及權力資源分配的方式。其中，包含了行政院與立法院的角力戰場，諸如行政官僚、技術官僚、立法委員等皆扮演重要的角色，尤其臺灣在雙首長制的權力結構下，給予總統實權卻毋須負起政策決定的政治責任，影響了臺灣決策的過程；在行動者的理念導引中，各個行動者間的互動關係與政策網絡也左右了國民年金的的方向，其中包含了制度的分立、社會運動、政黨競爭以及社會福利團體等角色的理念與導引，間接的引導了國民年金決策的方向；而在整體的社會結構上，民主化所帶來的意識形態、執政經驗以及選舉或政黨輪替等政治事件的影響，也間接為國民年金框架出一條無形的道路。

第一節、政治制度的制約

由於國民年金的規劃時限漫長，剛步入民主化的臺灣仍以總統制為主，1997 年的憲政改革後確立了雙首長制的憲政制度，制約了國民年金決議的過程。而總統及立法委員的選舉制度，以及政黨輪替前後的多數政府轉移至少數政府，皆左右了國民年金的歷程，而以下將探討憲政治度、選舉制度以及政權轉移下臺灣政治制度的特點。

一、憲政制度

憲政制度是在政治制度設計上的核心，也是建構行政部門與立法部門之間的正式關係，包含總統、行政、立法三個部分交織而成的正式運作歷程。透過行政與立法的過程引導公共政策的擬定、過程與落實，更深深地影響著現代民主政府的日常運作與機能；²⁷政權型態與選舉制度則分配了權力的角力力道，行政與立法部門之間的制衡力量影響到行政部門對於推行政策的不一致性，增加了國民年金法案的否決點。縱使「業務分立，內涵整合」的指導原則浮出檯面，社會保險制、繳費義務、給付權利等內涵規劃追求與勞保一致，但局部政黨輪替之後，影響了行政價值紛歧，光譜的極左到極右皆呈現在行政部門的提案上，憲政運作、政權型態及選舉制度緊緊牽制著國民年金的政策立法過程。

國民年金的規劃過程中歷經數次的修憲與憲政改革，朝向民權的落實與代表性建立的方向修正，尤其 1997 年確立為雙首長制的憲政體制之後，中央政府體制朝向總統制的方向傾斜，加深了總統權力卻將責任加諸於行政院院長，也為日後行政院院長更迭頻仍預留了伏筆，更影響了國民年金政策規劃歷程的時效性，下表 3-1 整理出國民年金研議過程中的憲政改革。

²⁷ 行政與立法的關係，可以體現在總統制、內閣制、雙首長制三種不同憲政體制之中。總統制行政與立法部門各自獨立，行政首長由人民直選且有固定任期，本身具有民主的合法性來源，國會亦由人民直選且有固定任期，本身具有民主的合法性來源；內閣制則是行政與立法部門合而為一，總理仰賴國會中的多數（或聯合內閣）信任，總理得解散國會（通常需徵得國家元首象徵性同意），行政與立法部門的選舉並未分開；而雙首長制則是結合兩種制度的主要特徵，行政首長由人民直選且有固定任期，本身具有民主的合法性來源，總理仰賴國會中的多數信任（王業立主編，2003:225）

表 3-1 國民年金規劃過程臺灣憲政制度的轉移

	主要目標	欲解決的主要問題	修憲結果
第一次修憲 (1991)	對內代表性的 建立與強化	國會代表性危機的 解決(國會改選)	國會全面改選
第二次修憲 (1992)		由新國會修憲 總統選舉問題 賦予地方自治法源	總統民選 地方自治之法源
第三次修憲 (1994)		選總統選舉方式(委 任或直選)	總統直接民選
第四次修憲 (1997)	對外代表性的 建立與強化	政府體制的調整	雙首長制的建立 省虛級化
第五次修憲 (1999)	代表性問題終 極解決之嘗試	修憲機制的合理設 計	國代延任 國代選舉改採比例代表 制
第六次修憲 (2000)		違憲修憲結果的補 救 修憲機制的合理設 計：國大虛級化及 修憲權移轉至立法 院	任務型國大的建立 建立以立法院為中心的 單一國會制度 中央政府體制朝總統制 方向傾斜
第七次修憲 (2005)		民權目標的落實 政府體制的權力移 轉	立委席次減半為 113 席， 任期由原先之 3 年改為 4 年。 立委選舉改採單一選區 兩票制。 廢除任務型國民大會，立 法院通過的憲法修正 案、領土變更案，交由公 民複決。 總統、副總統彈劾案由 司法院大法官組成憲法 法庭審理。

資料來源：作者參考葉俊榮，2002 增修製成

臺灣的憲政制度從威權遺緒之中，逐漸過渡至雙首長制，但仍向總統傾斜，甚至演變成有權無責的總統與有責無權的行政首長之弔詭窘境，迫使行政權的撕裂，以下分述臺灣憲政體制的特性：

（一）威權遺緒的擺盪

1947年國民政府雖然頒布了中華民國憲法，但抗日戰爭的開始、共產勢力的擴大，不得不賦予總統應變的權力，直至1990年代陸續的學生運動、終止動員戡亂、憲政改革等，逐漸使得威權統治步入歷史。其後，臺灣一直在「強人政治」的遺緒中賦予總統極大的權力，1990年代的臺灣，雖然已邁入民主自由的社會，但在李登輝執政時期，威權遺緒仍顯而易見，以總統制作為憲政體制的核心。

總統制是一種出於「野心必須用野心控制」的考量下的設計，總統制的優點在於行政、立法權絕對分離，人民的權利因此不易受到侵害，其次是行政權穩定，不會影響行政權的歸屬（黃炎東，2008:59）。1990年代總統掌握立法院多數，總統與閣揆間的權力關係便傾向於總統，²⁸對於閣揆人選的任命可以自由任命，對於行政事務涉入的範圍與程度也能自主，可以說是國民年金推動的最佳時機點。可惜在此時期對於國民年金的設立卻沒有強烈的推行意願，也因此老年經濟安全是由當時的在野黨民進黨提出，而在訴求聲中興起。

作為對威權體制的反抗，1990年代初期，林萬億以推動老人福利作為在野黨政見推行於各個選舉之中，蘇煥智首度以老年福利作為號召而贏得選舉，故事便在此展開扉頁，民進黨立法委員提出國民年金法草案提審，國民年金的規劃便踏上了漫漫旅程，李登輝及行政院長並未下達推行國民年金政策的直接意願，因此國民年金只是在行政部門由下往上的發起。1993年，由內政部邀請社會福利、保險、財政、經濟、精算等方面十四位專家學者及政府相關單位代表九位共同組成「國民年金制度研議小組」（白秀雄，1996:113），但並非強制性的推行，而僅是以研議作為主軸，目的在蒐集意見與推廣此一議題，建立了「繳費互助、強制參加、基本保障、重分配、自給自足、給付權利」等六項原則（白秀雄，1996:116）。

²⁸ 總統制的缺點在於權力分立的結果將造成政府整體職能效率的低落，特別是總統與國會多數黨不相同時，由於總統可以藉由否決權成為「首席立法者」，因此立法效率在二者互相掣肘下必定大受影響；而就行政而言，由於總統的主要施政皆必須有國會通過的法案及預算支持，若總統與國會多數意見就預算分配的意見不同，施政恐將遲滯，甚至發生行政機關關門的問題（黃炎東，2008:59），但臺灣在總統制時期並未出現此種權力分立的困境。

在歷史洪流中，此時期是國民年金得以快速推行的政治時機，但卻僅以建議性質作為國民年金制度設立的雛形，²⁹研議僅是提供行政院作為國民年金設立的參考點，「強人政治」所遺留下的威權制度逐步的被民主體制而轉化，而終於在 1997 年由總統制過渡向雙首長制。

（二）向總統傾斜的雙首長制

1997 年臺灣憲政體制的改革建立了雙首長制，確立了由總統制走向雙首長制的憲政體制。而雙首長制是混合制的憲法（黃炎東，2008:101），它的形塑與特定的時空背景有關，行政與立法關係於是體現在雙首長的憲政體制中，特色是總統和總理二者共同擁有權力，在不同的行政領域中擁有不同事務的行政實權，總統由人民投票選出，而總理和內閣對國會負責，將內閣制和總統制加以混和的體制稱之。

法國為雙首長制的代表，透過行政首長的轉換，使總統或總理取得主導政府的地位，因此使得政府國會有效形成多數政府。但臺灣的憲政體制情況與法國又不盡相同，首先，臺灣的總統選舉並非採取絕對多數制，因此在 2000 年總統選舉時，雖形成政黨輪替的局面，卻因相對多數制而使得當選者陳水扁僅有 40% 的民意支持，造成總統政權正當性危機；其次，覆議門檻原是由全體立法委員三分之二同意，降為二分之一並增加經總統同意解散國會或倒閣的條款，立法院對於總統任命的行政院長不會輕易的提出不信任案，以免總統以解散國會之權力作為反制的手段，立法委員不會輕易走上重新選舉的風險，覆議如同虛設；第三，雖依憲法行政院為「國家最高行政機關」，³⁰但 1997 年第四次修憲賦予了總統任命行政院院長的絕對任命權，不須立法院同意，總統便能干涉行政院長的行政領域，³¹行政院長的地位則成為總統於行政辦事的幕僚

²⁹此研議僅明列甲乙兩案的優缺點、研議要點，將兩種可行的結果並陳行政院經建會審議。其中，甲案是單一式的國民年金保險，明確區分為雙層的保障，國民年金在此作為基礎的年金制度，將已經建立起的軍公教保險、勞工保險、農民年金保險改採附加的方式辦理；乙案則是分立式的國民年金保險，排除已有的軍公教保險、勞工保險、農民年金保險等，單獨進行規劃。

³⁰ 憲法第五十三條。

³¹ 民國八十年修憲，放寬總統發布緊急命令的條件（憲法增修條文第二條第三項）與賦予其國家安全大政方針決定權（憲法增修條文第二條第四項）；民國八十一年修憲，則賦予總統司法、考試與監察院等人事提名權（憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項及第七條第二項）；民國八十三年修憲，除確立總統由直選方式產生，亦限縮了行政院院長的副署權，間接擴大總統的權限。總統的權限

長（葉嘉楠，2005:93），也因此雙首長制向總統傾斜，在臺灣雙首長的運作之下，總統不直接對政策負責，造成了行政與立法的分裂與對峙，「換軌機制」的憲政慣例的建立，便是確保政府穩固的方式。

（三）行政權限的撕裂

2000年民進黨首次獲得執政權，背負著弱勢團體的選票，總統卻無法掌控立法院，卻也未重視憲政慣例，不以國會的多數黨作為閣揆，而將行政院長設立為同政黨的人員，因此立法院與總統、行政院抗衡的情形層出不窮。依照臺灣憲政體制的特色，在總統與國會多數黨不同時，理論上總統應尊重國會多數組閣，如此政府的憲政運作才能正常化，但在實際的憲政運作上卻出現了少數內閣的局面，由於總統可以獨自任命行政院長，因此就可以輕易涉入行政與立法的互動關係之中，總統因為是直接民選、具民意基礎，因此在民主憲政體制之中所訴求的「負責機制」也格外複雜。

行政權限的撕裂成為一項制度特點，特別是在總統與立法院多數非屬同一黨派時，「雙頭馬車」的現象將會使得行政權責任難以歸屬，2000年民進黨陳水扁當選總統，但立法院仍以國民黨作為多數黨，「局部政黨輪替」³²的局面替國民年金的難產埋下了未爆彈，總統與行政院長間換軌機制無法平衡，也造成總統權力的不確定性，沒有強而有力的、由上至下的決策命令，也推進了經建會及內政部在國民年金的規劃過程中，希冀在朝野政黨溝通協商後取得共識，再進行國民年金的實施與推動。³³爾後，陳水扁提出「經濟發展優先，社會福利暫緩」的原則性政策走向，遭逢各方的抨擊，行政院長張俊雄宣示將於2001年1月1日起，在國民年金未通過的過渡期間，發放每月3000元的老人津貼，為日後的國民年金推行增加了否決的可能性。

逐步擴大，對國家行政的決策亦產生重要的影響性。

³² 總統和立法院分別為兩個選舉機關，僅其中一個更替政黨時稱之「局部政黨輪替」，若兩者皆更換政黨則稱之為「完全政黨輪替」。

³³ 2000年8月28日行政院第七十二次政務會談決議：「由行政院經濟建設委員會、本部就前述兩案與執政黨及在野黨立院黨團充分說明以求共識後，再提院會討論」。

2000年至2008年，陳水扁執政時期曾換過六位行政院長，³⁴對於國民年金的政策推動造成莫大的否決效果。憲法上雖賦予行政院院長「最高行政首長」的位階，但實質上諸多重大政策是由總統宣示，再輔以總統具有任命閣揆、解散立法院等制衡的權力涉入力量，因此總統具有「統合」加上「統治」的雙重權力地位，而行政院退居政策決定、規劃的第二線幕後單位，僅能唯命是從。

行政院長率領內閣成員向國會負責，而具有實權的總統卻無須向國會負責，因此在行政與立法制衡的機制上無法均衡，立法院多數立委以決議迫使行政院重議國民年金草案，權責關係失衡，制度賦予總統實權，卻無須承擔與負責，總統享有特定的行政權限，但卻僅受制於定期改選、罷免、彈劾的制衡機制。民進黨執政時期，陳水扁雖具有民意的支持，但基礎不足以掌握國會的多數，權責失衡所導致的後果，便使各項政策在國會中被推諉責任，通過法案的障礙重重。

二、選舉制度

政治制度的制約之中，也可見得總統選舉及立法委員選舉的轉移，影響了國民年金的決策，總統選舉由國民大會間接選舉過渡至公民直選，促使民權的轉移，候選人必須爭取相對多數的選票；而立法委員的選舉則由複數選區單記非讓渡一票制改革為單一選區兩票制，一黨專政的共生結構被打破，而並須著重大多數人的需求。下表整理國民年金規劃過程中，選舉制度的轉移及對年金政策的影響：

³⁴ 依序分別為唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞長、張俊雄等六任行政院長。

表 3-2 國民年金規劃過程選舉制度的轉移

	年份	制度	制度特色	年金政策
總統選舉	1990	國民大會間接選舉	承襲總統威權性	由在野黨發起國民年金
	1996	總統直選 相對多數決制	民權的轉移，政見取向源自於民意，但非絕對性民意	年金成為競選策略
立法委員選舉	1992	複數選區單記非讓渡一票制	國民黨得以透過「協調地方」與「席次調控」的方式，對於有意參選人進行控制 小黨或新興政黨生存空間較大	一黨威權的共生結構，未積極通過國民年金
	2008	單一選區兩票制	1· 席次之分配較簡易 2· 選民可同時表達政黨與候選人偏好 3· 政黨得席率與得票率易形成落差 4· 有利於大黨與既有政黨，較不利於小黨或新興政黨。	減少偏激對立立場的政見，反應大多數人的需求

資料來源：作者整理

(一) 總統直選下的少數總統

臺灣於 1990 年開始，拋棄了威權統治的總統世襲制，而改由國民大會間接選舉產生總統，此一制度承襲了 1980 年代總統的威權性，國民大會一黨專政，而總統無疑是一黨獨大之下的最高權威者。而國民年金的議題不在國民黨統治的範疇中時，勢必由在野黨發聲。而民主化的歷程，推動了總統由公民直接選舉的浪潮，如果用普選的方式選出最高決策者是民主政治的精髓，那麼民主化過程的關鍵就是，用自由、公開和公平的選舉中產生的政府來取代那些不是以這種方法產生的政府（Huntington，1994：7）而 1996 年總統直選的改革便是民主化的里程碑。

總統直選的方式採取了相對多數決制，是指每位選民投一票，由最高票者當選的

選舉制度稱之。相對多數決制有利於激情的候選人競選，容易造成政治、社會朝向極化發展，並隱含著投機性與個人化的傾向（蘇永欽，1994），這樣的制度容易走向兩黨競爭（Duverger，1964、1986），在「贏者全拿」的規則下，小黨不易生存。也因此，總統由公民直接選舉造成民權的轉移，選舉政見取向源自於民意，但並非絕對性民意，而是以相對多數者的選舉為依歸，因此必須注重選民所關切的公共政策、福利政策等，國民年金政見的提出也呼應了選舉制度的間接影響，獲得了相對多數選民的青睞。

多次的修憲與憲政改革逐步的賦予總統越來越多的權限，但卻由於相對多數決制，總統當選人的得票率可能會偏低，致使總統當選人的代表性不足，造成了少數總統的困境，³⁵而諸多憲政體制的研究指出，臺灣憲政運作最大的問題，倒不在於「少數總統」或「多數總統」，而是在於硬要將「雙首長制」當成「總統制」來操作。換言之，漠視了行政院仍須對立法院負責的制度設計，以及國會的政黨政治結構在「雙首長制」的憲政體制下所扮演的角色，是當前憲政運作困難的最大癥結所在（王業立，2000）。

（二）立法委員單一選區兩票制的革新

而立法委員的選舉採取複數選區單記非讓渡一票制，是指每個選區都可有一名以上的立委，視人口比例而決定每個選區的名額，且每一票不能在候選人之間轉移給同政黨的其他候選人的選舉方式稱之。這種方式使得賄選容易，只需要極少百分比的選票即可當選，且候選人容易訴求極端，在極左、極右、或是統獨之間具有強烈的色彩，爭取到少數選民的支持，或是依賴政黨配票就會當選。因此在賄選及訴求極端的特色中，容易形成肉桶立法，不利於各項政策及國民年金立法的通過。

此外，複數選區單記非讓渡一票制是早期國民黨透過「協調地方」與「席次調控」的方式，對於有意參選者進行控制，雖然小黨或新興政黨生存空間較大，但在此制度下，選民選人不選黨，因此民意代表以服務選區或是特定人群來爭取連任，造成國民年金各種版本有捍衛不同團體的現象出現，浪費政府立法時程及公帑來服務選民，提

³⁵ 1996年李登輝以54%的得票率當選；2000年陳水扁以39.3%的得票率當選；2004年陳水扁以50.11%蟬聯；2008年馬英九以59%當選（王業立，2000；黃炎東，2004:93；星洲日報，2008），2000至2004年為少數總統時期，其統治正當性不足是臺灣憲政體制的缺口。

出老人福利年金暫行條例作為過渡條款、加碼等選舉工具，擴大了國民年金立法通過的阻力。

臺灣自第六屆立法委員選舉開始，以單一選區兩票制作為選舉方式，³⁶融合了比例代表制與單一選區相對多數決制的主要優點。單一選區兩票制是指選區選票與政黨選票分別投票，每位選民可以投兩票，一票投給選區的立委，另一票則投給政黨。但在計算上則又分為「聯立式兩票制」與「並立式兩票制」兩種（王業立，2006:61、106；張文貞，2002:10-11），聯立式係指在一張選票上，同時有選區候選人及政黨兩個選項，在分配席次時，先依政黨得票數分配各黨總席次，扣除掉區域當選席次後，剩下的再由政黨名單來補足，政黨得席率和得票率一致，小黨較有生存空間，但也易產生分配結果與小選區選舉結果有落差、超額黨選、總席次增加、小黨林立、分裂選票、政黨內部關係緊張等現象；而並立式則是選民具有兩張選票，選區席次與政黨席次二者分開計算，政黨選票的名單候選人和單一選區的候選人彼此之間沒有排擠的效應，可以減少賄選的效果，也沒有超額當選的問題，但相對的，單一選區兩票制的政黨得席率和得票率容易產生落差，因此利於較大的政黨，而不利於較小或新興政黨。臺灣即是以並立式作為立法委員的選舉方式，減少偏激對立立場的政見，政見也能反應大多數人的需求。

三、政權型態

政權型態係指政府所組成的型態，通常會受到選舉制度的影響，比例代表制容易造成多黨政府、政權較不穩定；而多數決則會導致權力集中在某一黨中而形成一黨專政，在政黨輪替之際便有可能造成政策大轉彎。臺灣在 2000 年以前是由國民黨一黨專政，而在民進黨執政之後，在國會不足三分之一，僅以六十七席次作為少數黨，陳水扁因此任命國民黨籍的唐飛組成全民內閣，便是臺灣第一次出現聯合內閣的情況，和爾後出現的少數內閣情況相同，都使得國民年金的議案多次擱置而形成僵局。可以由下表中看出臺灣於國民年金規劃期間行政權型態的轉移：

³⁶ 2004 年 8 月 23 日立法院三讀通過修憲案決議。

表 3-3 國民年金規劃期間行政權型態的轉移

總統	行政院 長	行政院長任職期間	行政權運作模式	政權型態
李登輝	連戰	1993.2.27—1997.9.1	總統主導	席次過半
李登輝	蕭萬長	1997.9.1—1999.1.22	總統主導	席次過半
李登輝	蕭萬長	1999.1.22—2000.5.20	總統主導	席次過半
陳水扁	唐飛	2000.5.20—2000.10.6	左右共治	席次未過半
陳水扁	張俊雄	2000.10.6—2002.2.1	總統主導	席次未過半
陳水扁	游錫堃	2002.2.1—2004.5.20	總統主導	席次未過半
陳水扁	游錫堃	2004.5.20—2005.2.1	總統主導	席次未過半
陳水扁	謝長廷	2005.2.1—2006.1.25	總統主導	席次未過半
陳水扁	蘇貞昌	2006.1.25--2007.5.21	總統主導	席次未過半
陳水扁	張俊雄	2007.5.21--2008.5.20	總統主導	席次未過半

資料來源：作者參考行政院全球資訊網 (<http://www.ey.gov.tw/mp?mp=1>) 整理

1980 年代以前，國民黨一黨專政使得立法院所扮演的角色較為消極，行政部門與立法部門的執掌者一致，因此能較快速、較少異議的通過各項法案，隨著立法委員自主性的提昇，伴隨著選舉思潮的推動，多數政府與少數政府的立法機關與行政機關在立法過程中有不同的相對影響力。行政部門雖然掌握了政策推動的權力核心，但立法院卻控制了政策立法和預算審議的權力，因此政黨席次及聯盟關係對於行政部門提出的政策具有決定性的影響力。

行政院在立法的過程中扮演了提案的重要角色，在多數政府時期，行政院的提案比立法委員的提案被通過的比例高，且通過所需要的時間也較短；而在少數政府時期，行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也較立委提案所需的時間為長（盛杏媛，2003:51）。因此，當行政院的執政黨派無法有效掌握立法院的多數席次時，在政策及法案上的推動則會陷入扞格不入的困境。臺灣在多數政府與少數政府的轉折點上，第四屆立法院的前半期由國民黨執政，掌握了行政部門與立法部門，成

為具一致性的多數政府，但在 2000 年政黨不完全輪替後，形成由民進黨執掌行政機關、國民黨執掌立法機關的少數政府。³⁷

多數政府應為最佳的國民年金通過的時點，但卻因健保開辦與九二一大地震而停擺，而至少數政府的決策中，激烈化的政黨競爭與敵對制衡也是國民年金決策的否決點：

表 3-4 多數政府與少數政府的影響

	特色	決策過程	政策結果
多數政府 (1990-1999)	行政院提案能快速通過，立法院的角色僅是提供國民黨及行政院的決策一個檯面上合法化的背書	立委提案必須送至立委黨部，國民黨中常委決定方針，委由行政院草擬提案，最後送交立法院通過	1995 健保開辦，與 1999 九二一大地震而二次停辦，未給予停辦期限
少數政府 (2000-2008)	行政與立法部門相互敵對制衡，形塑出有權無責的總統，以及有責無權的行政院長	行政部門擬定提案送至立法院，立法委員協商後三讀通過	政黨競爭激烈化，總統與國會掣肘嚴重，相互推諉責任，國民年金延宕

資料來源：作者整理

(一) 多數政府

在政治決策過程中，內閣制會由國會多數黨或多黨聯盟所組成，總統和內閣是國會政黨領袖，因此可以輕易掌握法案的提出與合法化，因此內閣制的行政機關在立法過程中扮演著重要的推動角色；在總統制國家則是總統執掌行政權，主導著議程設定和立法的角色；在雙首長制的國家，行政首長二元分立，各具有其執政職責範圍，因此總統對行政院長的任命方式將造成不同的政治影響。

臺灣在 2000 年 5 月之前，由國民黨一黨專政，同時掌握了立法部門與行政部門，

³⁷ 自 2000 年 5 月陳水扁上任總統後，直至 2002 年 1 月為少數執政的分立政府。

因此要通過法案或政策時，即使在政治制度設計上權力分立使得不同部門間相互制衡，但仍有強烈尋求共識的可能性，屬於多數政府的狀態。1990年代之前，立法院對於行政院所提出的議案審議、通過、決策等，大多由國民黨所控制（盛杏媛，2003:68），法案由國民黨中常委決定方針，立委如果要提案，法案必須送至立委黨部，再交由國民黨中常會決定施政方針，委由行政院草擬提案，最後送交立法院通過，在國民黨一黨專政時期，在野黨不具有反對的力量，因此國民黨掌控選舉，連帶也掌控立法委員的政治命運，所以行政院所提的大部分法案都能在極少異議中快速通過，立法院的角色僅是提供國民黨及行政院的決策一個檯面上合法化的背書。由於各個部門在立法機關的提案是政策理想獲得實踐的第一個關鍵點，送至立法院的提案可能與原來的構想大不相同，也因此，從立法委員的提案中可以看出一黨專政的強制性，在1990年代以前，立法委員的提案非常有限，³⁸國民年金的政策也未被執政當局所注重。

在這樣的政治時機之下，對於國民年金的立法通過是最有利的時點，但1989年民進黨以政黨名義進入選戰，1990年首次在國會中立足民進黨的地位，³⁹也因此國民年金才遲至1990年後才由反對黨所提出，1993年4月15日，立法院第二屆第一會期第十七次會議中，立法委員蘇煥智等十九人擬具國民年金法草案提審，此即國民年金草案的先趨。由於政黨競爭趨於強烈，國民黨一黨獨大的趨勢下滑，立法委員僅以國民黨的提名輔選不再能保證當選（盛杏媛，2003:70），因此立委有強烈的動機建立個人特色、提案以建立個人問政的指標。民進黨為了突顯作為在野黨的角色，積極介入立法過程，對於國民年金的提案也在黨鞭指示，幾乎近民進黨全數立委連署的情況中提出，1993年4月20日，立法院第二屆第一會期第十九次會議時，立法委員洪奇昌等十九人亦擬具國民年金法草案交內政委員會審查，也是幾近全數的民進黨立委積極提出。

另一個促進立法委員積極提案的原因在於國民黨內部立法提案流程的改變（盛杏媛，2003:70），1988年國民黨十三全會之後，改變了國民黨立委的提案流程，立法委員可以不需經由行政院起草法案，而由立委們自行提案，提高立委對決策的影響力

³⁸ 1990年代以前，一個立委一屆平均不到0.1個提案，95%都是政府提案，立法院僅是合法化行政院的提案（立法院資訊檢索系統），也因此當時立法院被戲稱為「行政院的立法局」（盛杏媛，2003:68）。

³⁹ 民進黨立委人數從原本的13名提昇至21名，首次達到提案需20人的門檻。

（許介麟 1989, 29-30; 李美賢 1989, 111-113），也提昇國民黨籍立委向選民樹立自我立場的機會。此外，立法委員提案連署人數門檻降低，也使得提案更為容易，國民年金的議案在政黨競爭、國民黨立委提案流程轉變、提案連署人數門檻降低等政治條件的配合下，一方面民進黨立委蘇煥智等十六位立法委員擬具老人福利年金暫行條例草案，作為國民年金尚未施行時的過渡條款，另一方面，1994年3月8日，立法院第二屆第三會期第五次會議中，年金的相關提案已由不同的主管機關規劃出不同的草案與要點，分別是農委會農民年金保險條例草案、內政部草擬的國民年金立案要點、勞委會所規劃之勞動者年金立案要點，立法院已可嗅出行政部門制度分立的影響，由三個不同主管機關分別提出年金方案，再交由經建會整合、審議。⁴⁰

國民黨執政時期屬於多數政府，其具有政策執行力是超越民進黨的少數政府，因此在國民年金的推動上最有可能性，以全民健保的大整合模式為例，即可看出國民黨政府的執政魄力，但相對於國民年金，開辦後必須立刻收費，又必須經過長時間選民才能拿到「可見的」回收效益，因此對於國民年金的推動不具有由上至下的決策命令，僅能由行政部門發起，由下而上的推動。再加以1995年全民健保的開辦，政府以國家財政為由延緩了國民年金的議案，直至1997年10月7日，立法院第三屆第四會期的會議中，國民黨立法委員徐少萍等催促儘早開辦國民年金制度，此後，於立法院第四會期的會議中，諸多提出催生國民年金法案的訴求。⁴¹因此，行政院規劃「國民年金」的財源結構，以「調高營業稅」⁴²之「津貼型年金」及「負繳費義務式」的「保險型年金」兩案併陳方式，送交立法院審議，原預定2000年底正式開辦，以完整建立社會安全制度，可惜1999年921大地震，在總統與行政院長沒有強烈的推行意願下，⁴³行政部門宣布停止國民年金的規劃，國民年金的作業停下了腳步。

⁴⁰國民年金法案及臺灣社會保險體系是長期性的社會政策，因此涉及世世代代之間的財務、權益，因此針對現實需要出發，立法院考量現實國情及制度建構，請經建會、農委會、內政部暨勞委會應率相關人員至立法院備詢，在農委會、內政部、勞委會等三方意見紛歧之下，行政院指示行政院經建會成立「國民年金制度指導小組」及「國民年金制度規劃小組」。

⁴¹包含立法委員余玲雅、黃秀孟等促請建立身心障礙者經濟安全網；立法委員林政則、林源山、劉盛良等十五人，建請中央主管機關，重視中華民國殘障聯盟之請願，積極回應整合國民年金制度等。

⁴²財政部在研擬國民年金財源時，擬定將公益彩券的經營權收回以作為過渡時期經費來源，將營業稅由5%調高備6%以作為長期性的籌辦財源，但引發企業界的反彈。

⁴³921大地震的賑災預算並未排擠國民年金開辦預算，且政府並未給予國民年金延緩開辦的年限，說明了政府開辦意願的薄弱。

（二）少數政府

1999年2月至2002年1月是第四屆立法院的任期，在2000年5月前仍屬於國民黨執政的多數政府，到了後半段由於陳水扁的當選，則進入了民進黨執政的少數政府，也是臺灣第一個與立法院多數黨不同政黨的總統，一旦行政機關不能夠掌握立法機關的多數政黨時，在立法過程中的主控影響力較為有限。爾後，第五屆、第六屆、第七屆⁴⁴立法委員，民進黨席次也都未過半。

雙首長制當面臨少數政府的困境時，無法獲得國會多數黨的支持，除了政治過程中不斷進行協商、妥協、研議之外，藉著政黨合作組成聯合政府，以化解少數政府執政可能形成的政局動蕩與政治僵局等。但臺灣面臨第一次的少數政府時，2000年陳水扁於總統選舉中勝利之後，並未考量遵循憲法精神與建立憲政慣例組成內閣成員，雙首長制在此時的內閣制與總統制的換軌機制無法發揮（吳東野，2001:3），臺灣未形塑出「左右共治」的多數政黨政府的憲政慣例，因此內閣和國會之間的互動變調，總統拔擢行政院院長，且與總統屬於同一黨派，因此在總統的任命下，行政院長必須推動自己政黨的政策，總統藉由對行政院的行政涉入施行其政見與政策，但向立法院負責的仍是行政院，因此形塑出有權無責的總統，以及有責無權的行政院長（徐正戎，張峻豪，2004:163；黃炎東，2008:4），行政院長在少數政府中的角色，僅是穿上「內閣首長」外衣的總統施政的代罪羔羊。

在制度的鑲嵌之下，給予行為者決策的特定地位與責任，同時，也產生制度結構的限制。在雙首長制的特定結構中，形塑了特有的策略位置與思維，進而反映了政治菁英對國民年金政策的偏好。也因此，在陳水扁執政時期，立法院少數黨與總統之間的政治責任便難以歸究，加以各個政黨各自提出不同版本的意見，行政院長則沒有推動立法院多數黨政策的強烈動機，而立法院的多數黨也不再需要為行政院的提案進行背書的合法化過程，因此在行政部門與立法部門分立而歸屬於不同政黨的少數政府時

⁴⁴ 第五屆立法委員當中，民進黨 87 席，國民黨 68 席，親民黨 46 席，台聯 13 席，新黨 1 席，無黨籍 9 席；第六屆，民進黨 89 席，國民黨 79 席，親民黨 34 席，台聯 12 席，新黨 1 席，無黨籍 4 席，無黨籍團結聯盟 6 席；第七屆，民進黨 27 席，國民黨 81 席，親民黨 1 席，無黨籍 1 席，無黨籍團結聯盟 3 席。

期，行政院與立法院不再像是內閣對議會負責的關係，轉而是相互制衡、為國民年金的推行加諸了多重否決點。

在行政部門本身，由於行政院長僅是向總統負責的幕僚長，在民進黨執政的八年之中又更換過六次行政首長，因此政策無法強力而有效的由上至下推行。行政部門之間在協調國民年金時便優先考量部門本身的利益。行政院在協調社會保險制的整合時，勞委會、農委會、考試院、銓敘部等各部會已有原先的保險業務，堅持分立而對國民年金的整合產生的阻力（受訪者 001，20090504），尤其勞委會認為整合將會影響到勞保的財務問題，亦有可能連帶拖垮國民年金的財務，再加以考量年資、投保薪資等整合上的困難，因此堅持分立的立場（受訪者 003，20090410；受訪者 007，20090420）。國民年金歸屬於勞委會或銓敘部作為主管機關並不恰當，但將國保與勞保整併歸屬內政部，又遇到勞委會的反對與堅持，勞保與農保難以配合整合式的年金體制（受訪者 001，20090504；受訪者 002，20090404；受訪者 003，20090410；受訪者 007，20090420；受訪者 008，20090420；受訪者 011，20090504），政策制定者（policy-makers）或決策者（decision-makers）往往是影響決策的重要因素，因此行政單位的權力與其主導性，阻礙了國民年金整合於勞保的可能性，也為分立式的社會保險體制留下伏筆。行政部門主導的國民年金規劃並沒有強烈的共識與決策的意志，各部會的堅持是國民年金發展的重要影響因素，老人福利暫行津貼的開辦減緩了國民年金開辦的急迫性，更加劇了國民年金開辦的不積極性。

憲政制度設計下，使得行政與立法部門相互敵對與制衡，輔以趨於激烈化的政黨競爭，促使總統與國會之間的掣肘與衝突更形嚴重，彼此之間容易產生相互推諉責任，並間接推進了國民年金政策制訂上的延宕與決策困境。2002年，第五屆第二會期第四次會議中，行政院便函請審議國民年金法草案，但朝野政黨之間對國民年金制度的共識仍未達成。爾後，行政與立法部門竟出現了從光譜的極左至極右的三種不同版本，立法委員沈富雄提出了「國民年金暫行條例草案」、國民黨黨團亦擬具了「國民年金保險法草案」、2003年行政院重新提出國民年金的規劃構想，是為「國民年金法草案」，並送至衛生環境及社會福利、財政二委員會審查。這三種版本顯示了少數政府由於相

互掣肘、衝突而導致的價值紛歧的現象，⁴⁵立法委員對於行政部門的過度掣肘使得行政部門所推行的法案無法順利通行，加上總統與立法委員皆代表一定的民意，因此不同的法案立場在各自堅持之下，必然面臨擱置與延宕，少數政府的政策責任及疏失難以歸究於行政或立法部門，因此也容易爭成爭功諉過的政治沈淪之中。而這樣的政策滯塞與立法僵局的困境，並非是少數政府所導致，而是制度設計的後果。

第二節、行動者的理念導引

臺灣自 1987 年解嚴，不論在政治活動或社會風氣上，都朝向民主與開放的路途，國民黨一黨專政的權力與資源也逐漸受到民進黨及民間社會力量的挑戰，臺灣強人決策的時代已經過去了，蔣經國拍板定案的決策模型已不復見，妥協決策的方式取而代之，因此各部會的意見具有舉足輕重的地位。

一、政黨競爭推動國民年金藍圖

由於選舉的開放，促使政黨競爭成為國民年金推動的要素，1990 年代，在野黨民進黨以社會福利政策作為訴求，以社會福利主張來吸引選票，並獲得可觀的選舉成就。1992 年的立法委員選舉，民進黨候選人提出了「福利國」的主張，接著在 1993 年縣市市長選舉、1994 年省市長選舉等，老人年金的議題無不成為各個政黨的政見。國民年金政策的推動過程，體現為政黨競爭底下的產物，彼此以意識型態作為號召，而非在社會安全制度中按部就班的規劃，但國民年金政策的形成並非是選民投票結果而生，而是基於政府部門的集體協商，因此角力場域除了政黨競爭的政治選舉過程之外，政策形成機制必須要由立法部門作為認可，立法部門也是重要的國民年金法案形塑機

⁴⁵ 內政部長余政憲代表內政部說明國民年金，能領的年金金額是7900元；國民黨團則強調他們所繳的保費較少，並且加碼過後使年金能領到8900元；沈富雄委員則強調不會債留子孫的個人帳戶制，以右派經濟學的觀點強調自己負責老化的問題，以免影響國家財政。這三種不同的版本，包含了國民年金儲蓄保險版、國民年金社會保險版，以及全民提撥平衡基金版三種不同的方案，不同版本的國民年金並陳於立法院中，從光譜中的極右派到極左派皆在行政部門中提案，顯現了行政部門的價值紛歧、價值混亂的一面。立法院第五屆會期中，朝野政黨的協商意見仍然未達成共識，三版的架構不一無法逐條併案討論，因此國民年金立法未完成又再度退回政府行政部門。

制。

在政黨競爭的政治選舉過程之中，影響到國民年金政策的形成。1990 年代的各项選舉之中，政黨競爭以老人年金作為選票工具，在野黨主導老人年金的議題，學者將「福利國家」引進政治的爭議之中，將社會權和社會福利議題提昇到更高的憲法層次來討論，使民進黨在政治的議題之中另闢新路，並影響到往後政黨與議會的政治生態（林萬億，2000:112）。其中，在野黨以「敬老津貼」作為選戰利器，而國民黨則以「中低收入戶老人生活津貼」為主要的福利政策，可以見得，當民進黨作為在野黨時，推動的年金政見以普及式的、全民式的年金方式作為主軸，人民毋須負相對的義務、以特定身份作為給付條件的基礎、不需要進行資產調查、財源多來自於政府所編列的預算，因此，社會津貼的施行必須耗費國家財政，政府未必能夠有能力、有效的執行，必須要視一國的福利意識型態與財政負擔來決定津貼的執行（孫健忠，1997: 77）。

在野黨必須採取非現行的政策作為政見，以避免選民選擇原來的政黨，做為政黨競爭的區隔；而執政黨國民黨則因為政府財政的困境，但亦必須贏得多數選民的支持，為因應民進黨所提出的政見，而提出內政部版的「國民年金保險法草案」，強調老人年金已在政府部門規劃之中，希冀藉此爭取老人選票，國民黨在選舉中必須提出不同於民進黨的獨創性政見，用以作為市場區隔，因此以選擇式的、資產調查式的年金方式作為政見。至此，國民黨執政時期所著重軍公教體系的福利政策所造成的福利階層化效應，漸漸在社會不平等的結構中被轉化，政治局勢的轉變及政黨間的制衡力量，使得社會民間團體的聲音逐漸受到重視。可惜威權體制剛結束，政黨政治健全性尚不足以在臺灣的民主舞臺上演出，使得社會福利政策只能成為政黨選戰的工具，⁴⁶用作政府照顧特定對象的酬傭性的福利。

不論是國民黨或民進黨，都得以窺見其在國民年金的議題上，僅將國民年金政策的推動用作為意識形態的選票工具，當國民黨具有立法院過半數的政黨席次時，國民黨對於國民年金的議題卻一直停留在行政部門由下往上的推動，1995 年以全民健保的開辦作為延議的理由，原訂 2000 年開辦的國民年金，也在 1999 年九二一大地震而延

⁴⁶ 1994 年部分縣市開始發放敬老津貼，但各縣市發放標準不一、無法源依據、政府財力不足，發放的月數多僅有四個月而中途停止，僅新竹縣發放 12 個月、澎湖縣 9 個月。但「老人福利」儼然成為民進黨捍衛的意識形態，國民黨在執政時期，在野黨民進黨以左派之姿為民眾發聲，以福利的提供與推動贏得了民眾的選票與信賴。

宕；民進黨時期亦同，歷任行政院長對國民年金的態度不積極且不連續，僅蜻蜓點水式的帶過，在 2000 年政黨輪替以後，民進黨同時提出了儲蓄保險制、社會保險制與平衡基金制三種版本，沒有堅定的立場、沒有背後的理念，也沒有政策的選擇，國民黨與民進黨這樣的考量不外乎評估與想像為選舉的利多。

國民年金的施行，就短期而言，政府的支出是增加的，政府必須要補助保費，另外又必須要和民眾收錢；但就長期而言，國民年金會解決與減少國家的財政、津貼等支出。易言之，國民年金是一種「短空長多」的社會政策（受訪者 005，20090414），但作為選舉體制下的政客，所希求的是「短多」，而「長空」與否則不在考量的範圍之列。執政者要的是安全「下莊」，國民年金的開辦若沒有選票上的實質利益，將不會有長治久安的規劃與設計，最後的戰役點只是爭取「為選民爭取福利」的美名。

二、全國社會福利會議的軌跡

在「福利國」的意識形態之下，民進黨代表的一種「草根的、普及的」福利政策聲浪，社會福利團體對於民進黨的執政與政黨輪替具有期望性，也因此為社會福利團體的發聲提供了管道。2002 年全國社會福利會議，擬定了分立式國民年金的方案，並採行儲蓄保險制，⁴⁷這樣的政策方針和民進黨所代表的價值理念背道而馳，不具有風險分攤的大數法則效果，也不再是普及性的提供福利，反而強調個人責任，陳水扁總統在「全國社會福利會議」中，提出「積極性社會福利」的願景，認為應將社會福利當作社會投資，規劃兼顧社會正義與經濟發展的社會福利制度，明顯把光譜向右靠攏。這樣的決議促使社會福利團體動員劉俠女士，希冀藉辭職國策顧問的動作來表達民間團體反對個人儲蓄帳戶制的立場，陳水扁所揹負的價值理念與意識形態受到挑戰，在社會氛圍與社會壓力的推動之下，將儲蓄保險制改成社會保險制，因此整個政策方向確立，又回到了整合與否的原點。

弔詭的是，在價值紛歧、制度分立之中，這樣的決策途徑卻留下強人決策的影子，也由此應證民進黨執政時期，總統並未有積極的推動國民年金的意願，和國民黨一樣，

⁴⁷ 2002 年全國社會福利會議，決議採行五分之四的儲蓄保險制，五分之一的社會保險制，以個人儲蓄帳戶為主，若壽命超過所規劃的平均餘命之後，再用社會保險來補貼個人帳戶存款不足的部份。

國民年金只是一種手段，而非利民的目的。2008 年國民年金法案的執行與總統大選、立委選舉同一年，農保的脫勾抗議活動也巧妙的將農保脫離國保，國民黨和民進黨為爭取選票所揹負的福利政見，反倒使得國民年金法案成為福利性不足的福利政策。

第三節、社會結構：民主突破、民主深化、後民主深化

臺灣於 1949 年至 1989 年之間經濟快速成長，成為經濟奇蹟的亞洲四小龍之一，而在 1990 年以後，臺灣的經濟成長率減慢（Wei, Wou, 1992），而在政治民主化運動的過程之中，首先於 1979 年美麗島事件撞擊了威權統治的響鐘，而後逐漸敲破了噤若寒蟬的政治環境，發展出反對黨迴蕩的聲響，1987 年政治解嚴促使言論及思想門戶大開，被視為是臺灣的「民主突破」⁴⁸（democratic breakthrough）（Wong, 2004:8），國民黨的一黨專政被視為與利益團體、中產階級掛勾，而在野黨則以民粹、草根的形象浮出檯面，為弱勢團體訴求成為爭取選票的重要環節，國民年金的議題也是在這樣的社會架構之下，由反對黨的人士提出，而贏得了民眾的支持。

時序進入 1990 年代的民主深化（democratic deepening）時期，政黨間提出的福利訴求灌溉了社會政策的發芽，以弱勢者代言人自居的總統陳水扁，卻在 2000 年政黨輪替而上任後，不到半年內竟宣示「經濟優先，社福暫緩」，這使得經濟與社會福利之間的資源角逐重新被提出思索，而其在競選其間所著重的「三三三福利方案」與「五五五安家方案」也在其就職之後視同執政道路上的「石頭」（詹火生，2000），政黨輪替雖然帶來了民主發展的穩定性，但是卻在政治市場的拓荒之中，將臺灣民主帶向選舉競爭的場域，社會政策淪為口號與政見，也因此此一階段係為「後民主深化」時期。

民主化推動了社會福利的可能性，社會福利更反饋了民主化下所需要的選票，國家不再是完全的福利資源分配的主導者，也不是唯一的社會福利政策訂定的領袖，權力結構被民主化轉化，選舉制度成為社會福利的促銷機制（古允文，2008），「選票

⁴⁸ Joseph Wong（2004）將臺灣分為「威權發展主義」、「民主突破」、以及「民主深化」三個階段，用以檢視不同民主化階段中，決策過程的改變對全民健康保險政策形成的影響，而這裡筆者將他的分類延用，在國民年金的研議過程之中，重疊了民主突破與民主深化二個階段，另外在 2000 年代末期以「後民主深化」作為該階段類型。

即權力」的政治運作邏輯下，民主化在民間部門所展現的社會力與政治部門新的選舉規則二股力量交互運作，為臺灣的社會福利發展帶來新的變因，下表中整理國民年金歷程中的民主化轉變，從民主突破到民主深化、後民主深化的時期及特性。

表 3-5 國民年金歷程中的民主化轉變

	民主突破	民主深化	後民主深化
時期	1988-1995	1996-1999	2000 年之後
政治發展	程序民主	實質民主	選票民主 ⁴⁹
國民年金發展	普及式	抗拒、紛歧	口號、政見

資料來源：作者參考 Joseph Wong (2004:10, 155) 增修

第四節、小結：決戰場域

國民年金的規劃歷程曲折，長達十五年的研議到實行期間，不論在政治制度、行動者的理念、以及社會結構上都有所轉化，下表中整理出臺灣在國民年金研議到實行的十五年間，所鑲嵌的制度、行動者及社會結構的權力轉移，以及國民年金政策過程的變化。

⁴⁹ 後民主深化並非 Joseph Wong 所分類的民主轉化過程，但 2000 年之後福利成為拉攏選票的政見特性和其所述的「民主深化」時期有所不同，因此這邊分類出後民主深化時期，並以選票民主作為其特性的刻劃。

表3-6 臺灣國民年金規劃過程政治制度的轉移

	政治制度的制約			行動者理念導引	結構性政治因素	政策過程
	憲政制度	政權型態	選舉制度			
1993—1994 內政部研議 階段	威權遺緒 總統制	總統主導 席次過半 多數政府	總統國會 間選； 立委複數 選區單記 非讓渡一 票制	政黨競爭 （在野黨 「福利 國」的政 見號召）	民主突 破	行政部門 由下而上 研議推動
1994—1995 經建會專案 階段	威權遺緒 總統制	總統主導 席次過半 多數政府	同上	政黨競爭 （老人福 利受重 視）	民主突 破	因健保開 辦而停擺
1996—1999 經建會規劃 階段	雙首長制	總統主導 席次過半 多數政府	總統公民 直選；立 委複數選 區單記非 讓渡一票 制	政黨競爭	民主突 破	因九二一 大地震而 停擺
2000—2003 全國社福推 動階段	雙首長制	總統主導 席次未半 少數政府	同上	政黨競爭 全國社會 福利會議	民主深 化	版本爭議 未決
2004—2007 政府部門規 劃階段	雙首長制	總統主導 席次未半 少數政府	總統公民 直選；立 委單一選 區兩票制	政黨競爭 劉俠會見 總統	後民主 深化	同上
2008 通過階段	雙首長制	總統主導 席次未半 少數政府	同上	政黨競爭	後民主 深化	立法院三 讀通過

資料來源：作者整理

在政治制度的制約中，行政院、立法院、總統三者間交織的權力角力關係體現其中，在內政部研議階段及經建會專案階段，憲政體制屬於總統制，黨政一體而具有相對優勢，對於政策的推動不會遭遇到反對黨強大的勢力阻撓；而在確立為雙首長制的憲政制度之後，雖賦予總統實權，但卻因其向總統傾斜，最後導致總統與行政院長權責分離、責任歸屬不清，而迫使行政權撕裂。

而在選舉制度上，總統經由相對多數決制產生，因此行政首長候選人的政見朝向公共政策、社會福利等中間路線邁進，誘發了國民年金議題成為政治選舉的熱門政見。在立法委員的選舉制度上，則由複數選區單記非讓渡一票制轉移至單一選區兩票制，政黨政見趨於大多數人的需求。

在政權轉移的部分，則是顯見其政治角力，在 2000 年以前，國民黨一直是超過半數以上的多數黨，因此行政部門不會因為立法委員的反對與杯葛而阻撓國民年金政策的推行，但總統及行政院長對國民年金的推動沒有強烈的意識，輔以全民健保及九二一大地震的事件，促成了國民年金延宕的時點。2000 年之後，民進黨在總統選舉中獲選為執政黨，但卻出現了少數政府的困境，由於雙首長制的換軌機制並未依循憲政慣例，頻繁的更換行政院長使得政策不連續，行政院長的地位僅成為總統於行政辦事的幕僚長。

國民年金規劃過程中的行動者，除了憲政體制下的行動者外，亦包含了學者專家、專業團體、利益團體……。這些行動者透過政黨競爭與全國社會福利會議的管道發聲，從光譜的極右到極左的國民年金政策三種版本皆曾在立法院中出現，可見得政府部門對於國民年金政策的搖擺。國民年金法案三種同時併呈，更顯示出少數政府中，各個部門堅持自己的立場而產生價值紛歧、相互牽制的困境，由於政策責任的歸屬責任不清，因此行政與立法部門之間不易各以各自表述立場而無法快速通過國民年金。尤其勞委會對於國民年金的專業性堅持，促使在每一任行政院長期間的協調重新開始，國民年金成為一向爭功諉過的政策承載點。

最後，在社會結構的面向上，臺灣的民主化歷經了民主突破、民主深化以及後民主深化三個時期，國民年金自選戰中發跡，最後也成為選舉角力下的產物。國民年金不同於健保的隨收隨付，民眾可以直接快速的享受到回饋，而是必須要經過長時間才能得到國民年金的優惠，因此國民年金的推動與選舉邏輯中的「短多長空」利益不相符合，眼前通過國民年金會造成民眾輿論壓力，而收成卻並不一定在自己的任期內完成，因此國民年金的推動在意識型態的影響下，只作為兩黨競爭的選戰利器，這些不同的因素交織而成為國民年金決策的轉捩點。

第四章 南韓的政策否決場域

自 1960 年代開始，南韓政府將福利的建設定訂為國家政策目標，⁵⁰逐步制訂了十多個福利法案，可惜這些法案在第一個五年計劃中「先增長後分配」的經濟政策之下，鮮少付諸實施，經濟優先於分配與社會福利的思維顯而易見，社會福利多用作鞏固政權的政治需要，實行的只有公務員年金、軍人年金等特殊部門的社會保險和產業災害補償保險，這些是社會保險的先趨，但嚴格來說，只是將僱主責任法定化加以實施而已。到了 1970 年代，國民生產毛額大幅提昇，「先增長後分配」的經建優先政策不再能符合社會訴求，因此政府開始注意社會發展與社會分配，南韓政府著手社會福利制度的規劃，先後於 1970 年與 1973 年通過了社會福利事業法、國民福利年金法，更設立了國民福利年金特別會計。

在法案通行的過程中，政治制度體現了威權政體的權力集中與政治緊張關係，並建構了社會政策的由上而下的決議模式。南韓於 1972 年至 1976 年的第三個五年計劃正式提出社會福利，但計劃中對社會福利制度法案卻隻字未提，而是在計劃第二年，也就是 1973 年石油危機發生，政府為籌集發展重化工業所需要的資金，而通過國民福利年金制度，爾後國民福利年金制度改為國民年金法，並遲至 1988 年開始實施。在總統中心制的憲政制度下，總統高高凌駕於立法院與行政院的場域，引導了社會政策的決議方向，而行動者的理念導引中，因為高壓統治而無法發聲，直至民主突破之後才能推動國民年金的實行。政治制度的制約、行動者的理念導引，以及社會結構由威權轉向民主，勾勒了國民年金政策的發展藍圖。

第一節、政治制度的制約

南韓的國民年金雖然早在 1973 年就先行通過，但從法案的通過到正式實行的 1988 年卻相距了十五年之久。國民年金福利法通過時，南韓的憲政體制是在威權統治

⁵⁰ 第三共和國政府把發展經濟和建設福利國家定訂為國政目標，南韓憲法中第三十條明定國民生存權與福利國家義務，且制訂了相關社會福利法案。政府以消除貧窮、經濟增長、福利政策保障生存權作為施政的長期性目標。

的維新體制之下，集行政、立法、司法的大權於總統一身，並賦予中央情報部與軍保安司令部等壓制性機關的強權，制約了國民年金政策的決議過程。而總統及國會的選舉制度，以及朴正熙建立的獨裁政府轉移至盧泰愚執政的民主突破階段，催化了國民年金步向實行的歷程，而以下將探討憲政治度、選舉制度以及政權轉移下南韓政治制度的特點。

一、憲政體制

憲政制度體現了行政部門與立法部門之間的正式關係，總統、行政、立法三個部分是整個政治制度的具體表現，彼此之間所建構而成的網絡代表了政策決策的路徑。總統獨裁統治下的南韓，在政策決策的過程中缺乏了行政與立法機能的牽制，總統作為決策的頂點，影響了強權政府的法案通過；而政權型態與選舉制度則體現了強人政治之下，政黨、國會、外部團體等制衡力量對於總統所欲推行的政策所達到的否決作用，在國民年金政策上表現出極小化的特性。而朴正熙政權的瓦解，也促使了民主政治的呼聲逐漸浮出檯面，政黨政治也由多黨制趨向兩黨制，政黨的力量漸漸取代了獨裁時期的維新政友會，再加以總統直接民選等選舉制度的轉變，國民年金的實行才在整個正式制度的轉型下，從憲政運作、政權型態與選舉制度的牽制中，催生了南韓國民年金的施行。

南韓除了第二共和時期實行短暫的議院內閣制之外，其餘都是實行總統制，總統擁有極大的權限，現行的憲政體制是在 1987 年 10 月由全民投票而通過的新憲法，並於 1988 年開始實施新憲法中所設立的三權鼎立、依法治國的方向，因此南韓現行憲法中規定了總統為國家元首，任期五年、不得連任，同時，總統是內外政策的制定者、可向國會提出立法議案，也是最高行政長官，負責各項法律規定的實施等憲政體制，和國民年金設立通過之時的憲政體制有所不同。

南韓的政治波動大，隨著政治角力的轉換，憲政體制也有所不同，不同於當前南韓憲法的規定，總統可任命國務總理，但須經國會批准、總統無權解散國會，國會可動用彈劾機制制衡總統等，相較於國民年金於 1973 年通過之時，在朴正熙執政之下將總統置於權力的頂點，由於總統握有大權，官僚制度則成為政治的主體，並與專門

技術能力相互結合，具有高度的階層性威權體制特性（森山茂德，2005：103），總統的權力極大化，且不受國家其他部門的制約，南韓國民年金從通過至實行歷經了十五年，其間憲政改革整理如下表。

表 4-1 國民年金通過至實行歷程之憲政改革

憲法時間期	時間	事件	主要內容	備考
第三共和憲法	1962	五一六政變	總統中心制（任期四年，可連任）、一院制國會（議員任期四年，比例代表制）、憲法裁判所廢止	朴正熙政權誕生、溯及立法（政治活動淨化法）
第三共和國憲法	1969	朴正熙三選連任	總統三選許可	執政黨單獨變則通過
第四共和國憲法、維新憲法	1972	朴正熙終身執政、維新體制	總統中心制強化（統一主體國民會議間選制，任期六年再選無限制，權限強化）、維新政友會議總統指名、憲法委員會新設、地方議會選舉實施保留	緊急戒嚴令宣布
第五共和憲法	1980	朴正熙被刺殺	總統中心制（任期七年單任制、選舉人團間選制）、比例代表制修正、地方議會選舉實施保留	緊急戒嚴令擴大，「新軍部」政權誕生
第六共和憲法	1987	六月民主抗爭、六二九宣言	總統直選制（任期五年單任）、國會權限強化、基本權保障擴大、憲法裁判所復活	最初朝野黨合意修憲、睽別十五年總三械直選制復活

資料來源：作者依森山茂德（2005:87-88）增修製成。

南韓的憲政制度處於高壓的威權主義發展之下，1961年朴正熙建立了第三共和憲法中憲政體制的基本方向，以政黨政治、總統中心制以及單院國會制作為憲政基礎。在威權主義高度發展的背景之下，總統集大權於一身，握有行政、立法、軍事大權，禁止政黨活動、解散國會、延長總統連任次數與任期等的措施，使得制衡總統的機制全盤瓦解，權力高度集中於總統一身。以下分述南韓憲政體制的特性：

（一）總統權力的無限上綱

1961年朴正熙率領軍隊發動軍事革命、組織軍事革命委員會，⁵¹完全掌握了立法、行政、司法三權，並且宣布大韓民國全國進入緊急戒嚴之中，接管了南韓政權。隨後，朴正熙將軍事革命委員會改名為「國家再建最高機構」（Supreme Council for National Reconstruction, SCNR），⁵²並由軍事執政團公布了《國家再建非常措置法》（Law Regarding Extraordinary Measure for National Reconstruction），建立了第三共和憲法中憲政體制的基本方向，也確立了政黨政治的憲政模式，左右了長達十八年的政治局面。

朴正熙實行的《國家再建非常措置法》係為南韓於第三共和時期的憲政基礎，內容主要規定為：將國家再建最高會議視為最高統治機關，擁有對行政的指示權、對司法行政大綱的指導與統制權，集立法、行政、司法三權合而為一；國民的基本權在不牴觸實現革命課業之範圍應予保障；國家再建最高會議行使國會的權限，依國家再建最高會議組成之內閣對國家再建最高會議負連帶責任；司法府之首長大法院院長及大法院判事由國家再建最高會議提總統任命之；停止有關憲法裁判所定之效力；舊憲法只有在不牴觸本非常措置法之範圍內具有其效力（林秋山，2009：11）。可以見得朴正熙將大權集中，賦予國家再建最高機構權限，而以親信出任重要部會的部長，切實掌握統治大權。

朴正熙透過國家再建最高機構實施軍權統治，宣稱軍政府將為人民建立「一個有效的和不容腐敗的新政府，……為人民提供更好的經濟、社會和政治生活方式」

（Lie,1998: 49；任曉，1995:12）。但是卻也頒布了《政治活動淨化法》，⁵³限制政治反對勢力參與政治活動，更陸續修改憲法⁵⁴以擴張總統權力、公布《政黨法》和《集

⁵¹南韓曾於1960年張勉執政時期短暫施行內閣制，但政權與民主基礎不穩固，相對領導與統治力弱化，在高度政治紛亂的局面下衝擊了南北韓的對峙與安全問題，便提供了軍事強人奪權介入的時機，而「軍事革命委員會」便揭開了日後長達三十年的軍人政治統治的序幕。（森山茂德，2005:38-51；曹中屏、張璉瑰等，2005:216-220；Lie,1998:45）。

⁵²最高會議內設常任委員會、分科委員會和計劃委員會。常任委員會由各分科委員長組成，委員長由副議長朴正熙出任。分科委員會內設法制司法、內務、外務、財政經濟、交通、文教社會、經營計劃等七個部門，各分科委員會設諮詢委員和專職委員若干名。最高會議還設有「再建國民運動本部」與「韓國中央情報部」（Korean Central Intelligence Agency, KCIA），由朴正熙將軍的親信金鍾泌出任首任部長。

⁵³1962年3月6日頒布，以確保1963年的總統選舉順利當選。

⁵⁴分別於1962年、1969年修改憲法，不斷擴大權力，至1972年發起《維新憲法》使總統成為最高權力機關，此部分留待後述。

會與示威法》限制人民自由結社、集會和言論的基本權利，控制政治反對力量，倚重軍權操縱政治組織。

南韓的政治制度邁向威權主義的道路，在威權主義的發軔之下，政府著重於反共權威主義的強化，並致力於形塑國家主義（statism）的雛形，政府亦開始主導「經濟開發五年計劃」（林秋山，1998:52），而經濟的發展便是國家以權力集中的手段來分配國家資源，進而促使國家經濟高速成長（蔡增家，1998:39）。朴正熙所執行的「大推進」（big push）策略，使得南韓轉變為「民主停滯、經濟發展」的局面。

（二）總統中心的維新體制

回顧朴正熙自掌政以來，為達到集權統治的目的，不斷以修改憲法的方式將威權統治制度化，藉由對總統秘書官、韓國中央情報局、內閣、民主共和黨與軍對等五大重要機構的掌控，將總統置於權力的頂端，使其它部門相互牽制而達到集中政治權力的威權統治。

1962年「第五次憲法修正案」賦予總統更大權力，取消副總統職務，但新設副總理。總統任期4年，有權任免國務總理，不必徵得國會同意，並可動員軍隊維持公共安全和秩序，國務院成為總統的諮詢機構而非集體決策單位。同時憲法也讓總統享有解散國會的權力，而國會經多數通過有關撤換總理與國務院成員的決議，只能作為對總統的「建議」，但卻不具約束力。

1969年「第六次憲法修正案」取消總統連任次數的限制，並且將國會彈劾總統的門檻由30名以上議員提名、半數以上贊成，提高為50名以上議員提議，2/3以上議員贊成（曹中屏、張璉瑰等，2005:262-263），藉此使自己能參加第三次總統選舉。

1972年朴正熙宣布全國緊急戒嚴，並由國會強行通過《國家安全特別措施法》（Law of Special Measures for the Security of Nation）鎮壓各種反對活動，並起草《維新憲法》（Yushin Constitution）而將南韓帶入第四共和。第四次共和採取絕對性的總統中心制，解散國會、中止政黨及政黨活動，權力支配極大地轉向總統手中，賦予總統得以調整立法、行政、司法機能的中立性權限。《維新憲法》中廢除總統民選的制

度，而改由「統一主體國民會議」⁵⁵（National Conference for Unification, NCU）間接選出，任期六年，連任次數並未明文限制。

朴正熙強化中央情報部與軍保安司令部等壓制性機關的權力，對於政黨、輿論、工會、學生、教會等社會團體，《維新憲法》賦予總統「緊急處分權」，對於批判與反對朴正熙政權者加以禁止、封阻；亦利用執政的民主共和黨迫使偏向在野黨的議員辭職，將在野黨的勢力從權力中樞拔除，進而強化中央情報部與總統府秘書室的權限，以取代執政的民主共和黨。在朴正熙的政治手段下，形塑了集權式的、排他性的權力構造，將總統置於頂階，中央情報部、總統府秘書室、軍部的情報機關等親衛勢力作為權力核心，而執政黨與內閣僅能在其外圍，是一種總統全面獨裁、迫使所有制衡機制停滯的失衡政體。

綜而言之，維新體制的特質在於「三位一體」，也就是結合「反共安保國家體制」、「總統獨裁制」、「國家統合統制」三種型態體制為一體，透過體制的合法性來大力強化政權的合法性和統治基礎（森山茂德，2005:51-56）。朴正熙將軍事革命體制化，以長期掌握政權，以總統為國家運作機制的頂端，所有的機關與團體被視為附庸，並且從屬於總統的權力之下，使總統為絕對中心統御南韓。一直到全斗煥統治南韓，《維新憲法》賦予總統的諸多特別權力，才開始受到部分限縮（Sohn 1989:166-167），但其在戒嚴狀態下通過的《第五共和國憲法》，也有著「第二維新憲法」之稱，可見其總統權力之大。

（三）行政與立法的偏廢

《維新憲法》除了賦予總統大權之外，也削減了各部會的權力，使得各個制衡機制被破壞，總統雖然由「統一主體國民會議」選出，但統一主體國民會議是由總統出任議長，而在國會、司法、行政等部門的權力弱化，使政治體制的運作集於總統一身。

司法部門方面，南韓共分大法院、高等法院和地方法院三級，大法官任期六年、不得連任，總統擁有不經國會同意、認可而任命法官、大法院院長的任命權。此外，違憲審查權由大法院中抽離出來，並歸屬於憲法委員會所有，但憲法委員會的委員全

⁵⁵ 統一主體國民會議由 2,000 至 6,000 名代表組成，經由普選產生，任期六年，由總統出任議長。

由總統進行任命，總統可以依照其偏好使其親衛任職於重要職務，進而對人事任命及政治運作有實質性的操控，司法部門失去了制衡的獨立性，曝露於威權統治的獨裁之下。縱使朴正熙獨裁結束之後，全斗煥執政時期，總統仍然握有對大法院院長與法官的實際任命權，縱然國會具國政調查權，但在司法獨立不存在的情況下，仍難以產生任何制衡力量，地方政治更因總統任命權的延伸，而毫無自治權力（曹中屏、張璉瑰等，2005:360-362；Sung-Chul Yang, 1994:467-468；葉長城，2007:106）。

國會方面，國會是國家立法機構，國會議員任期四年，憲法賦予國會的職能除制定法律外，還包括批准國家預算、外交政策、對外宣戰等國家事務，以及彈劾總統的權力。但朴正熙將憲政體制的權力集於一身，具有「非常措置權」，總統可以解散國會、不受國會監督與牽制，也擁有向「統一主體國民會議」推薦三分之一名額⁵⁶的國會議員的權限，並且具有阻止國會對總統移送國會覆議之法律案維持原決議的權力，總統不需要對國會負責，儼然成為總統的附庸。此外，國會曾前後三次被停權解散，分別於1961年的軍事政變、1972年的維新體制、1980年的新軍部掌權之下，無法行使立法的職權，在1972年到1987年的修憲過程中，國會亦未能行使國政調查權，突顯了無法克服執政者威權獨裁的特性。

此外，國會對國務總理及國務委員得做解任決議案，此時總統應依其決議解除其任命。總統提出之修憲案由國民投票決定之。而國會議員提出之修憲案經國會議決後，提交統一主體國民會議投票決定。因此使得國會制衡總統的機制受到衝擊，國會不再具有政治權力，政治權限大幅減縮。而國會的會期被縮短、刪除「國政監查權」等憲政改革，促使第四共和的憲政體制將總統的政治權力推至極大，而政黨、國會的權力縮至極小。民主化之後的國會，雖然增加了民意與妥協的元素，但國會的機能仍然受限，國會成為掌權者創造正統性的工作，被戲稱為「行政的奴婢」（森山茂德，2005：105）。

全斗煥掌政時期，對其權力稍有限縮，新國會二百七十六席，有三分之二議員由每區二名的中選區直接選舉產生，其餘三分之一則由全國選區按政黨比例代表制方式選出，並設有在全國選區當選五名以上議員的政黨，始能分配席位的門檻限制，每位

⁵⁶其餘三分之二的國會議員則由每選區應選名額兩名的中選區產生。

議員任期四年。總統雖仍擁有解散國會的權力，但須經國務會議審議和國會議長的諮詢，同時也不得解散成立未滿一年的新國會，而民主化之後所恢復的國政調查權與國政監督權的行使，增進了國會給予總統的壓力。

在健全的政治制衡機制中，行政、立法、司法應處於相對等而制衡的關係位置，總統僅是代表國家而調整三者的存在關係，但在南韓第四共和之中，總統的地位凌駕於行政、立法、司法之上，不論在人事任命或實質性的政策決定影響中，都具有強而有力的領導統治地位。⁵⁷尤其《維新憲法》的憲政架構，雖賦予三權分立的形式，但卻無制衡均權的內涵，實質上已為朴正熙個人獨裁統治奠定下長久執政的制度基礎（Sohn,1989: 28-41；曹中屏、張璉瑰等2005:267-271；Wade and Kim, 1978: 209-210，葉長城，2007:105），朴正熙永久性掌權的權力欲望可由體制的變更中窺見。

南韓的憲政設計，其特色在於國家權力結構的轉變，賦予總統無比的權力、以和平統一祖國作為指向、國會權限轉弱、中止政黨國家的傾向、恢復憲法委員會制度、在南北韓統一前不予成立地方議會等，使總統具有調整立法、行政、司法機能之中立性權力外，更能擁有左右國政重要事項之國家權力（林秋山，2009:16-20）。維新體制加深了總統統御控制的權限，使其在權力結構上完全以總統為首，對於其他各個部門權力相對性弱化，因此總統成為政策通行與否的決策中心，並在整個憲政體制中穩固政治領導的力量。

隨著朴正熙主導的第四共和的瓦解，全斗煥所執掌的第五共和則削減了總統權限，任期七年，總統的緊急措施權、解散國會的權限皆較維新憲法受到嚴格的限制，並且解散了「統一主體國民會議」，而至盧泰愚政權的第六共和更將權限減少、恢復國會的國政監查權、實質保障司法權的獨立（林秋山，2009:32），因此民主化的多元管道，得以帶動年金政策實行的可能性。

二、選舉制度

政治制度的制約之中，總統與立法委員的產生方式，影響了國民年金的改革過程，

⁵⁷例如，總統在憲法的修訂上，具有提出憲法修正案的權限，而且所提修憲案可以不經國會議決，而逕行交由國民投票。

南韓總統的產生方式，在 1963 年曾實施公民直接選舉制度，而後經過統一主體國民會議間接選舉，又轉移至全民直選，候選人從集權統治轉移至符合民意；而國會議員的選舉則由維新體制時期的維政會任命，轉移至比例代表制，亦即從總統掌控國會過渡至黨派林立、政治更迭的階段。各個黨派可為了政治理想和施政原則而發聲，而毋須走中間路線，促使國民年金能在訴求的聲浪中受到執政者的重視。下表整理國民年金改革過程中，選舉制度的轉移及對年金政策的影響：

表 4-2 國民年金通過至實行間選舉制度的轉移

	年份	制度	制度特色	年金政策
總統選舉	1963	公民直接選舉，1969 年取消連任限制	總統威權	無
	1972	統一主體國民會議經間接選舉	總統集權統治	法案通過
	1981	選舉人團間接選舉，任期七年、不得連任	民主化先趨	在野黨、社會團體推動
	1988	公民直接選舉	民權的轉移	法案實行
國會選舉	1963	小選區比例代表制		
	1972	中選區維政會任命	總統掌控國會	國民年金法案通過
	1980	中選區比例代表制	黨派可表達理想和原則而不必走中間路線 利於小黨或新興黨派生存 黨派林立、政治不穩	各黨派推動過民年金實行及擴大
	1987	小選區比例代表制	同上	國民年金實行

資料來源：作者整理

（一）總統間接選舉的集權化

南韓於二戰後曾施行總統由公民直接選舉之制度，原有機會步上東亞民主化先趨的南韓，卻轉向獨裁統治的高峰。隨著政治情勢的變化，南韓的總統選舉制度也隨著政治型態而有所轉變，1963 年、1967 年以及 1971 年，朴正熙分別以 84.9%、50.4%

與 51.2% (Kim, 1972) 的得票率，經由公民直接選舉勝出，擔任第五屆至第七屆總統一職。其中，1971 年的選舉顯示出朴正熙地位的動搖，金大中在政治迫害、行政劣勢與缺乏政經資源的情況下，得到 43.6% 的得票率，警示著朴正熙政權的危機，竟促使朴正熙修憲，將總統直選改由統一主體國民會議，以間接選舉的方式產生。朴正熙為日後總統選舉鋪路，使其順利擔任了第八屆至第十屆總統。

在朴正熙執政的維新體制下，屢次修改憲法鞏固政權，總統任期的延長、連選連任次數的取消，以及賦予總統對國家重要政策得交付國民投票、採取緊急措施及解散國會的三項權限，總統權力的擴大顯而易見，將國政大權集攬於一身。朴正熙為了能長期執政，屢次改憲法，使得總統選舉的限制逐漸減少，總統選舉的方式日益符合自己的利益，在維新體制時達到獨裁高峰，由統一主體國民會議間接選出，但統一主體國民會議是由總統出任議長，係一種球員兼裁判、權力不對等的選舉模式。

1979 年朴正熙遭刺殺身亡，⁵⁸雖結束其十八年的獨裁統治，但軍部勢力對於政局的影響仍為強大，全斗煥挾新軍部將軍之勢，藉由軍事政變奪取政權，並經「統一主體國民會議」選為南韓的第十一屆總統，也是「統一主體國民會議」間接選舉產生的最後一任總統，總統選舉自此受到限縮，改由五千人以上分屬各個政黨組成的選舉人團選舉產生，任期七年、不得連任。直到 1987 年，盧泰愚以《民主化宣言》作為政治宣言，奠定南韓政權和平轉移的基礎，也成為南韓民主化的里程碑，並當選為獨裁體制後，第一位公民直選的南韓總統。

(二) 國會議員的單一性

1962 年的第五次憲法修正案中，確立了政黨政治的地位，規定總統與國會議員候選人必須經由政黨推薦始得參加，政黨成為國家機關存在的前提條件，此外，南韓自第二共和以來的兩院制國會，也在此次修憲中改為一院制。相對於總統權力的擴大，國會權限是步步退讓：國務總理由總統任命、總統毋須徵得國會同意，可動員軍隊維持公共安全和秩序、總統亦擁有解散國會的權力、國會對於撤換總理與國務院成員的

⁵⁸朴正熙因統治集團內部的衝突，於 1979 年 10 月 26 日遭韓國中央情報局長金載圭刺殺身亡。

決議，不具絕對性約束力。在總統與國會權力不對等的情况下，國務院成為總統的諮詢機構，而非集體決策的國家單位。

南韓於第三共和中，雖限縮了國會權限，但以比例代表制選出國會議員，執政黨民主共和黨亦維持國會過半多數，但到了第四共和的維新體制之中，南韓的國會權限幾乎削弱為零，國會調查權一次也未曾行使過。⁵⁹國會議員的產生方式，更以維新政友會任命，使得國會成為名符其實的「行政的奴婢」，使得國會在 1973 年至 1979 年維新統治其間，無法發揮監督制衡的效用。1980 年，南韓進入第五共和，國會選舉才恢復中選區的比例代表制，而第六共和則改為小選舉區的比例代表制。

國會議員的選舉制度對於政策過程的影響，在南韓的國會選舉過程中有著不同階段的牽制。自第三共和以來，南韓是以「小選區比例代表制」為制度基礎，「小選區」的模式是一選區選出一人，可實現二大政黨制，以及促進政權的和平轉移，但是同時使得死票數增加，未達百分之三門檻的少數政黨則難以生存（森山茂德，2005：128-129），當第三共和的國會遇到軍事強權的總統，則走向維新政友會所走導的國會。維新政友會主持的國會，以朴正熙所屬的民主和黨為主，總統掌握了實質性的國會席次，國會的三分之二國會議員由人民直接選出，為了讓國會議員的任期和總統的任期一致，任期也由四年延長為六年，另外的三分之一由總統提名，經由統一體國民會議整體投票產生國會議員，任期三年。自此，國會權力邁向極低化，無法實行國政調查權，更遑論立法、提案等權限了，國會議員在威權體制之下，呈現單一性的不平衡權力結構之特點。

三、政權型態

政權型態所反映的是政府各部門之間相互制衡的力量，政府的組成及權力的大小將會影響政權型態，當總統置於權力頂端時，加以國會多數，就會導致威權統治，政治穩定但不容許多元的社會力；當總統、行政、立法三者相互制衡時，尤其國會得以

⁵⁹ 南韓從第一屆國會到第十二屆為止，總共行使了一百四十八次國政調查權。其中，無此規定的第四共和國及有此規定的第五共和國（第九屆到第十二屆國會）其間，一次也未曾行使國（森山茂德，2005:108）。

有異議時，就容易推進政策的民意化。南韓在國民年金發展時期的政權型態，以威權體制為主體，受到憲政體制的總統絕對中心影響，南韓發展成為獨裁專制的政府。從 1948 年到 1993 年的第一到第四共和皆是獨裁威權統治體制，期間也逢國民福利年金法通過、國民年金法通過、國民年金法正式實行，而 1987 年全斗煥軍事獨裁政權的結束，更是南韓民主化歷程的分水嶺，也正是國民年金實行的時間點。南韓在國民福利年金法通過到實行的政權型態轉移如下表：

表 4-3 南韓國民福利年金法通過到國民年金法正式實行的政權型態轉移

總統	總理	總統任職期間	行政權運作模式	政權型態
朴正熙	金鍾泌、崔圭夏	1972—1979 第四共和	軍人獨裁威權體制	解散國會
崔圭夏	申鉉確、朴忠勛	1979—1980 第四共和	過渡性質的文人政府	未重組國會
全斗煥	南德祐、劉彰順、 金相浹、陳懿鍾、 申秉鉉、盧信永、 金貞烈	1980—1988 第五共和	軍人獨裁威權體制	未重組國會
盧泰愚	李賢宰、姜英勛、 盧在鳳、玄勝鍾	1988—1993 第六共和	軍人民主政體	席次未過半

資料來源：作者整理

韓戰的爆發影響了南韓的政治與經濟運作，以美國為首的政治同盟體系推動以經濟發展為優先國家政策，也孕育了軍人獨裁的外在條件。北韓的軍事威脅給予軍事干政的時機，1961 年朴正熙發動軍事強權政變，成立「軍事革命委員會」，揭開了威權體制的舞台。在獨裁時期，行政、立法、司法大權集於總統一身，獨裁政府握有實質性的權力，因此在法案的通過上較少異議，加速各項政策通過的可能性，也使政策雖然通過，但卻因為經濟目的而遲遲未能正式實行的結果產生。政黨制衡、議會、公民權利等否決點失去制衡作用，促使了南韓的政治制度單一化，無法將社會力量投注於政策決議之上，因此總統對於行政部門提出的政策具有絕對影響力。

隨著民主化的歷程，伴隨著選舉制度及國會席次分配的調動，獨裁政府與民主化政府在行政與立法的作為上有不同的否決關係，在經濟優先的思維之下，國民年金遲

至民主化之後才在社會運動、罷工迭起、國會復權、政黨政治運作後才發展出對於政策決議的影響力。在民主化的啟動下，1986年重新修訂了國民年金法案，1987年成立國民年金公團，並於1988年正式施行，並且計劃性的逐步擴大納保範圍，在社會運動的壓力下，民主示威遊行挑戰了獨裁統治的點法性，國民年金也在民主化的轉型中作為福利政策實行的典範。南韓從獨裁政府過渡至民主化政府，體現了年金實行的可能性。

獨裁政府作為通過國民年金的優勢背景，但卻是一把兩面刃，雖通過卻未實行，而在民主化政府的決策中，受到先行通過的影響，政黨推動與國會訴求也是國民年金決策的否決點，下表呈現南韓獨裁與民主化政府，對於國民年金的決策過程與結果：

表 4-4 獨裁政府與民主化政府的影響

	特色	決策過程	政策結果
獨裁政府 (1961-1979)	總統集大權於一身，國會、行政部門等政府部門形同虛設，總統決策具強制性	依維新憲法、解散國會，中央決策	1973年國民福利養老金通過
民主化政府 (1980-1988)	行政與立法部門相互制衡，國會地位提昇，政府統治正當性重新界定	國會不同政黨委員推動國民年金實行，民主化聲浪給政策壓力	1988年國民年金正式實行

資料來源：作者整理

(一) 獨裁政府

從1961年到1979年的十八年執政期間，總統擁有了極大的政治權力，南韓的政黨在1961年朴正熙軍事獨裁政權的統治下，中斷了原有政黨的傳統，而停止了政黨政治的發展，總統握有實權，也是最高的行政首長，因此有實際的行政權限，但政治

責任卻是由國務總理及各部會長官承擔。1972年朴正熙頒布戒嚴令，實行第四共和的「維新體制」，促使南韓走向全面獨裁統治的局面，將「反共安保國家體制」、「總統獨裁制」、「國家統合統制」三種型態體制三位一體，透過政治體制的合法性來強化獨裁政權的統治基礎與正當性，由於朴正熙強力推行五個五年計劃，帶動了經濟的穩固性、強化政府部門的地位與功能，但同時也使得政黨制衡、議會、公民權利等的監督權力相對弱化（楊以彬，2006），更壓抑了南韓政黨政治的制度化，多元的社會力量無法匯入政治制度之中。

但也因為強人獨裁的威權式體制，促使了國民年金得以快速的通行，1960年代，朴正熙上任便將發展經濟和建設福利國家定訂為國政目標，先後頒佈社會福利相關法令，⁶⁰在南韓憲法中明確提出國民的生存權和福利國家義務，亦定訂了社會福利政策相關的法案，但南韓實行「先增長後分配」的經濟發展政策，因此在經濟成長之餘忽視了社會分配與社會福利的發展，大多僅只停留在法案的層面，而未加以施行。

南韓的社會福利與政治化的因素相互關聯，1960年代實行的社會福利主要對象不離政府公務人員及軍人，在1970年代才逐步擴大推行社會保險體系，1973年12月南韓雖通過了國民福利年金法，對老齡、殘疾、死亡等喪失勞動能力者進行保險，是國民年金的先趨，但卻僅適用於公務員和教員。1973年與1978年先後兩次爆發石油危機，經濟蕭條，國民年金的遲遲未能付諸落實，此時期的南韓社會福利仍在經濟考量之後。⁶¹

南韓的社會保險及國民年金施行是分立式的，最早是1960年代的公務員年金法，起初施行時包含軍人，而在1963年分立出軍人年金法，1975年頒佈了私立學校教職員年金法，也因此各個管理部門彼此分立，國民年金的主管單位為衛生福利部、⁶²退職金則由勞動部負責、公務員年金歸屬於行政自治部、軍人年金隸屬國防部、私立學

⁶⁰公務員年金法（1962年）、軍人年金法（1963年）、私立學校教職員年金法（1974年）、國民福利年金法（1973年）、國民年金法（1986年）、雇傭保險法（1993年）。

⁶¹1976年修改1963年訂定的醫療保險法，亦未頒佈醫療保險的施行日期，1970年代仍以經濟發展作為優先考量。

⁶²衛生福利部設有四個非常設機構，由政府代表、參保人代表、雇主代表及工會代表共同組成，其中包含了國民年金基金運營委員會，負責研擬基金運營有關的政策及辦法，並對基金管理加以監督；國民年金基金運營評審委員會，負責評估基金資產管理與運營情況；國民年金協會，負責國民年金制度及重要政策，並依政策方針向衛生福利部長提出建議；國民年金複審委員會，負責將參與保險的人所反映的問題或請求提出並進行調查。

校教職員年金則由教育部負責。國民年金在行政立法與監督工作方面由衛生福利部年金保險局負責，而經辦工作則由國民年金管理公團負責，雖隸屬於衛生福利部，但卻不屬於政府機關，而是具有獨立法人資格的垂直管理單位，負責國民年金的收繳和發放。但分立式的國民年金體制卻並沒有影響到國民福利年金法的通過，南韓自 1948 年至第六共和時期，都是處於威權統治的狀態之下，總統握有決策實權，因為威權統治下的強人政治是政策決定的重要否決點。

朴正熙的集大權於一身，也為親信間的爭權奪利埋下伏筆，更使自己遭到暗殺的命運，而全斗煥掌握的「新軍部」在鎮壓光州事件後掌握了權力，一方面繼承「反共安保國家體制」、清算維新體制的負面部分，另一方面則繼承了經濟成長、掃除舊政治勢力，並實現「政權和平轉移」制度。透過總統選舉人團間接選舉，全斗煥當選為總統，朴正熙執政下，總統可以無限連任的「總統獨裁制」也過渡為單任七年制，將三權置於總統之下的「總統中心制」，在政黨活動方面，政黨之間的政治活動也較為頻繁，但不論是政黨、輿論、工會、學生或社會團體，其異議或對威權的挑戰，在「國家統合主義的統制體制」之下仍然受到壓制，⁶³「新軍部」的威權統治激化了反政府的民主化運動。

1980 年反對勢力日漸高漲，隨著經濟起飛，帶來分配扭曲、財富兩極化等副作用，也帶動了南韓重視社會分配與社會福利的訴求，1981 年至 1986 年，南韓第四個五年計劃中對於社會福利的法案制度與政策措施不斷的提昇，第五共和憲法逐漸增加社會福利的地位，⁶⁴使得社會福利的支出也大幅增加。1986 年南韓的國際收支由赤轉黑，諸多社會福利的法案也由文字轉為實際上的施行，全民醫療保險、國民年金、最低工資制三項政策也開始實施，社會福利從與市場經濟對立，進展到與政治、經濟相互結合，民主化對於國民年金的真正落實無疑成為催化劑。

⁶³ 南韓政府於 1980 年末進行言論機構的合併或裁撤，六十四個言論機構中，四十四個遭到裁撤，民營的廣播公司也僅只有兩家，並被限制不得採取批判政權的立場，在工會、報紙、學生運動等方面也有壓制、逮捕、強制性勞動等情況發生（森山茂德，2005:67）。

⁶⁴ 1980 年 10 月 27 日制訂的第五共和國憲法在國民的權利和義務中增加了追求幸福權（第 9 條）、適當工資請求權（第 30 條第一款）、社會福利權（第 32 條第二款）、環境權（第 33 條）等，而且在經濟條款中規定了保護社會上的弱者。1982 年開始的第五個五年計劃也改名為「經濟社會發展計畫」，而且就社會福利定訂了相關法律，但社會福利仍被視為是非生產性的。

（二）民主化政府

1960年代南韓建立公務員職業年金制度，1970年代建立了私立學校教職員年金制度，1980年代則建立國民年金制度，逐步建構全民社會保險體系，但南韓的諸多社會福利政策都先立法，而遲滯施行的起點。其中，民主化的對於法案落實的推動有著不可忽視的影響性。而整個民主化的風潮在1980年全斗煥時期所發生的「光州事件」中引爆，政府宣布戒嚴，解散政治團體，停止政治活動。南韓各地反軍事獨裁的運動紛紛響應，反對勢力對全斗煥發動了全國性和平大示威，對於威權統治的強力鎮壓也終於有了妥協的新道路。

反對黨新民黨於1974年發動反對維新體制的反政府運動，在金泳三的指揮下發起維新憲法修一運動，並且組成了「改憲促進本部」，以進行全國性的規模鬥爭，民主的聲浪挑戰權力集中的總統中心制，因此總統中心制的政治成本大為提昇，在野黨的全面抗爭推進著民主化的道來，也催促了國民年金由法案邁向落實的可能性。

在朴正熙被刺殺身亡之後，由國務總理崔圭夏代理總統一職，統一主體國民會議亦依照維新憲法的規定選出了崔圭夏為下一任的正式總統，但軍權獨裁統治的根基穩固，文人政府只能扮演過渡性質角色，軍事強權仍掌握國家實權，全斗煥即於1979年發動政變，迫使過渡期間的代理總統崔圭夏下台，並根據戒嚴法承接政權並宣布戒嚴，全斗煥的「新軍部」獨攬大權，並繼任為南韓第十一任總統，成為南韓的第五共和，全斗煥的政權合法性與正當性受到挑戰，全斗煥將經濟策略作為鞏固統治政權的合法性的方法，促使南韓經濟高速成長，但民主化的呼聲仍帶動了1980年光州事件的發生，軍人強權的鎮壓反而成為軍人威權體制瓦解的催化劑，全斗煥被迫同意了總統由全國公民直接投票選舉及人民自由組織政黨，催生了民主競爭的歷程。

1980年9月，第五共和撤銷統一主體國民會議、並將總統改由總統選舉團人選舉，並設定總統任期七年，不得競選連任，總統的緊急措施權應得到國會之同意，國會要求撤銷時須從之。國會解散權亦限制為國會成立一年後才能解散，且同一理由不能解散國會兩次。新設「國政諮問會議」及「和平統一政策諮問會」為總統的諮問機構。原由總統提名的三分之一國會議員改由全國區比例代表之方式產生，並加強國會的國政調查權等權限，民主化政府機制逐步啟動，也為南韓國民年金的落實推向嶄新的一

頁。

1987年發生六月抗爭，再加以全斗煥總統禁止憲法修改為總統直選制的議論，引起了民眾的抗爭，在學生領導的民主運動壓力下，全斗煥被迫同意通過全國投票直接選舉總統，全斗煥就任總統不久後，朝野政黨的對抗日趨激烈，雙方的意見無法達成共識，全斗煥放手由盧泰愚繼任民主正義黨黨魁，執政黨民主黨下任的總統候選人盧泰愚最後被迫同意反對黨的要求，在三個月之內迅速通過憲法修正案，而未經國會的討論。盧泰愚因而在民主改革的強大訴求下發表了「六二九民主化八點宣言」，⁶⁵並接受了總統由人民直接選舉的要求，修定了憲法，而在這民主化的過程中，加強國會之國政監察權，並將「國會」一章提升到政府之前，以示國會之地位優於政府，此外，由於總統的權限過於龐大，亦將總統改為人民直接選舉，任期從七年縮短為五年，使大家有較多機會。並縮小其緊急措施權至財經問題上所必要之最低限度，刪除國會解散權。

1987年南韓實行第一次的總統直接民選制度，總統選舉採取相對多數制，但仍未形塑出兩個主要候選人的競爭，而在總統選舉之中至少仍有三組共同競爭。金大中、金泳三代表的在野黨分裂，反對黨若沒有分裂，實際上勝過執政黨的聲勢，分散了選票，白基琬代表社會運動力量的民主陣營，但為避免代表軍事政權的盧泰愚當選而退選，希冀能將選票集中與軍事政權抗衡，可惜金大中與金泳三分散了選票（林秋山，2009:48），因此盧泰愚能以些微差距獲勝，當選為第十三屆總統。盧泰愚成為由人民直選的第一任總統，卻僅有36%的得票率，形成了少數總統，在相對多數決制的選舉模式下，自盧泰愚開始的總統皆有少數總統的困境，影響總統執政的共識與正當性，盧泰愚民意基礎不穩固，其所屬的政黨在國會中並未過半，⁶⁶朝小野大的情況促使盧泰愚以民主化來獲得國內外支持，因此要求在野黨合作，組成新的執政黨。

南韓於1986年修訂國民年金法，1987年9月即成立國民年金公團，隨即自1988年1月起正式實施國民年金制度，由保健福祉部主管國民年金，以公積金的方式施行，

⁶⁵具體提出實行總統直接選舉制度、實施公正選舉法、對受監禁的政治犯實行大赦、保證基本人權與法治、保障新聞自由、實施地方自治、確保政黨基本權利、保障社會穩定、保證公共福利等八項民主改革主張。

⁶⁶盧泰愚雖贏得總統選戰，但得票率僅些微高出三分之一，在翌年的國會議員選舉結果，執政的民主黨在總數299個席次中當選125席、平民黨70席、民主黨59席、新民主共和黨35席，其他10席（林秋山:2009:48），執政不過半，少數政府形成。

並自 1988 年即開始每五年調整一次的費率。但此時的國民年金仍非是保障全民的年金制度，最初僅 10 人以上單位須強制參加國民年金保險，而漸進式的逐步擴大適用範圍。1988 年政府經過修改訂定了國民養老保險法，強制 10 人以上的單位必須納保參與國民年金制度，1992 年才把這一制度的適用對象擴大到 5 人以上的單位，1995 年又實施了農漁民年金制度，1999 年國民年金保險制度已經能涵蓋全部勞動者，這樣漸進式的改革方式，逐步提昇了年金基金的管理透明度、提昇退休年齡等。

南韓年金制度的特性在於保險對象範圍廣，具足全民性和社會分配的要素，而由政府統一管理、統籌的國民年金，以衛生福利部及國民年金基金運營委員會、國民年金基金運營評審委員會等單位統一運行、監督、管理。但這樣的進程卻是在民主化政府的啟動下，藉由社會運動的興起，才挑戰了軍事獨裁政權的正當性與合法性，大規模的民主示威社會運動形塑了強大的社會壓力，也才逐步推動國民年金的落實。

第二節、行動者的理念導引

1948 年南韓在美國的扶植下建國，進入了李承晚高壓的軍事統治，韓戰結束後，在北韓軍事威脅與經濟發展優先等外在條件的影響下，南韓執政者日益趨向獨裁統治，自 1961 年進入了獨裁專制，以經濟發展作為南韓政策的首要目標，美援及新型國際分工的出現，促使韓國連續施行了四個經濟發展五年計劃，建立國有大型企業，經濟的導引與政黨理念的角逐在政策過程中扮演重要角色。

一、執政黨優勢的經濟優先化

南韓在歷代共和國時期，最初從政黨林立的多黨制，逐漸轉變成執政黨優勢，進而形成形式上的兩大政黨制（森山茂德，2005:111）。朴正熙執政的維新體制中，以民主共和黨和新民黨為兩大黨，但以維新政友會作為國會的主軸，因此國民福利年金的通過一方面在總統獨裁的統治下具有強人政治做為背景，另一方面則不受多黨的

意見所牽制。執政黨實際上占據了優勢的位置，1970 年代在野黨處於維新體制、1980 年代「新軍部」的政權成立，先後觸動了威權獨裁的統禦開關。

威權體制下的朴正熙擁有實質性的大權，從 1961 年至 1979 年的十八年間，朴正熙皆任職為第五任到第九任的南韓總統，1961 年，朴正熙取消了和北韓之間「北進統一」的軍事策略，而改由經濟建設來帶動統一的可能性，因此提出了「先建設、後統一」，以及「以實力求統一」的方向。選擇了工業化的國家現代化策略目標，政府主導出口導向的經濟發展策略，從 1962 年開始實施第一個五年計畫，透過強有力的政治手腕推動自由市場經濟，整個經濟活動中由政府居於主導地位，控制或誘導社會經濟的發展方向及資源配置，高度集權促使經濟高速發展，運用稅收、金融、價格補貼等實行干預式經濟，大力扶持大型企業，指揮了大企業以作為經濟發展中心，透過「漢江奇蹟」成功的將南韓轉型為現代化國家之列。

1970 年朴正熙發表了「南北統一宣言」，其中提出「體制間的競爭」的政策方針，與北韓競相改善國民的生活素質，因此朴正熙推進強化權力的構想，1971 年的維新體制將南韓帶入了第四共和之中，第四共和維新體制的政治體制，是在社會經濟產生變化、政治不安定的環境下所催生，南韓於 1970 年代承接了「經濟優先」的意識形態，持續推動產業升級，實施了「輸出導向型工業化政策」而使得南韓面臨投資與生產過剩所引發的經濟危機之中，1969 年朴正熙設置了「外資管理協議會」處理「不實企業問題」。

經濟自主的發展，使南韓擺脫了對外依賴的經濟體制模式，逐步完成五年經濟開發計畫，自 1962 年到 1971 年的十年間，完成第一、二期的五年計畫，並優先將投資分配於製造業，透過工業化策略來主導經濟成長。在專制威權體制與軍事獨裁所帶領下的南韓，有效的集中了社會資源於經濟發展之中，排除了國會、立法部門、專業團體群等的決策過程於強權之外，突顯了國家強人政治獨斷性。第三共和時期，朴正熙政府主導了經濟建設與經濟成長政策，將南韓的民族主義誘導向國家統合的方向，政策上從最初的進口替代轉換為出口導向以促進經濟的高度成長（金光熙，2007）。

然而，南韓國內市場狹小、資源缺乏，因此更進一步加強國際經濟合作關係及出口導向的經濟發展策略，也因此必須與美、日兩國建立經濟關係，但同時也造成外債本息償還、產業發展不均等副作用。石油危機引發了經濟成長政策的結構性問題，為

了刺激國內停滯的經濟活動，1972年8月3日發表了「有關經濟安定與成長的緊急命令」，而後又於1974年1月4日發表實施「為謀求安定國民生活的緊急措施」，1974年12月7日發表實施「為改善國際收支以復甦景氣的特別措施」，在一連串的刺激經濟措施下，南韓積極扶植重化工業發展，並以拓展外銷工業產品促進了經濟成長（吳家興，2005:31-25）。1973年1月朴正熙發表「重化學工業化宣言」，設定達到1000美元的個人所得（GNP）為目標，因此成立了「重化學工業推進委員會」，並發表「重化學工業建設計畫」，這項經濟政策決定的權力中心是以總統主導，授權給「企劃團」，由總統府秘書室經濟擔當秘書官，再由企劃團來指導「重化學工業委員會」，以推動重化學工業化政策，將輸出指向型工業化政策轉型到重化學工業部門，以培養附加價值高的外銷品，明確的表達出朴正熙的經濟優先領導的執政方針。

而重化學工業化的政策是以建構自主國防體制為目標，南韓於1968年成立鄉土預備軍以因應北韓游擊武力的滲透及美軍的撤退，但卻未發展武裝預備的軍事產業，因此軍事產業是重化學工業的重要環節，但國防的建設必須要有大量的資金來做預備，因此南韓積極吸引外資、由國民儲蓄運動補充、並且通過了國民福利養老金法以作為集資的手段。

二、社會運動與政黨的結盟

維新體制下，藉由「家父長」意識型態為統合國民與動員國民的手段，建構農村近代化運動、擴大到都市近代化運動、工廠近代化運動、學校近代化運動，將總統置於國家與社會的「家父長」頂點，由上至下建構出國家統合的鎖鍊（森山茂德，2005:58-59）。政治參與管道由上而下的遭到封閉，政黨成為象徵性的組織，在野黨無法推薦總統候選人而失去了執政的可能性，因此政策的決定不需考量民意、在野黨、司法部門等的制肘，全由總統在狹小的迴路中做出決策。

隨著經濟的發展，「先增長、後分配」所造成的都市化、城鄉差距擴大、貧富不均加深等問題日益嚴重，因此威權體制受到批判與挑戰，更可以體現在1971年總統

選舉及國會選舉時，在野黨勢力大為興起。⁶⁷1979年朴正熙遇弒之後，南韓的經濟政策不再一味以「先增長、後分配」作為目標，全斗煥雖仍繼續以出口導向為主，但基本的施政方針已由「成長第一」展向成長與穩定並重，朝向自由化的經濟發展與市場機制的運作。

執政黨對在野黨的制約，喚起民眾對獨裁統治的反抗，在野黨在民眾支持的基礎上，重視抑制強權總統的誕生，及其與執政黨的對立，社會運動的挑戰以及政黨結盟的方式，對政策過程發揮了牽引作用，進而改變政策，而政黨政治的作用力也在維新體制結束之後逐漸發生變化。所謂的政黨政治係是各個政黨透過黨派的組織，推舉候選人參與政府部門選舉，組成國會，並主持公共政策的訂定與推行。而南韓的政黨政治建基於一黨專政的背景，黨派亦為政府機構，直到1988年國會議員選舉，執政黨民主正義黨議席未過半數，⁶⁸呈現「朝小野大」的少數政府（森山茂德，2005:127）。

在政策過程中，社會運動與政黨的結盟代表著反對黨的勢力，勞工運動、學生運動等各項示威遊行，左右了南韓的政策發展，1960年漢城爆發的419革命即為大規模的學生示威運動，李承晚失去軍隊及民心而失勢去職（Ki-Hoon Kim, 1982:328-329；Mahn-Je Kim, 1997:20-21）。爾後，南韓的工會運動、學生運動等政治團體發起反權威運動，尤以1980年的光州事件為高峰，成為南韓反權威抗爭運動的代表性事件。而接任總統的全斗煥並還政於民，重演了集權化的高壓統治，終於激化1987年的六月抗爭，成為民主化運動的里程碑。工會運動、學生運動、政治團體結盟且不斷要求自由與開放的民主化歷程，促進《六二九民主化宣言》的誕生，也牽制了社會政策的福利化，推進了年金政策涵蓋範圍不斷擴大、保障範圍完善化的政策過程。

第三節、社會結構：威權發展主義、民主突破

⁶⁷ 1971年總統選舉在野黨候選人金大中獲得五百四十萬票，都市選區的得票率為51%；而國會選舉，在野新民黨獲得八十九席，超超過阻止改憲的法定議席數69席。（森山茂德，2005:55）

⁶⁸ 民主正義黨得票率為34%，平和民主黨為19.3%，統一民主黨為23.8%，新民主共和黨為15.6%，無黨派為4.8%，呈現「四黨鼎立」的局面，至1990年民主正義黨、統一民主黨、新民主共和黨合併才逆轉成多數政府（森山茂德，2005:127）。

南韓自朴正熙執政開始，逐次修改憲法以集中權力於總統，至 1970 年代高壓統治在《維新憲法》中賦予制度化的正當性，權力高度集中而偏廢了行政與立法部門的權限。而朴正熙以國防安全及經濟發展作為南韓國家發展的目標策略，將軍事權力緊握手中，並與財閥、企業相互合作。南韓的經濟因此大幅提升，但也因此形塑出經濟發展的副作用。以經濟、國防為主的南韓發展路徑，在強人政治的領導下獨裁，直至 1980 年突破威權統治之前，南韓處於「威權發展主義」（authoritarian developmentalism）⁶⁹的階段。

1980 年代南韓的民主轉型促使國際政治、經濟、國內社會條件推動了國民年金的落實，民主化帶動了國民年金集體行動權力的增強，共同意識的形塑更是自主權力與利益與國家威權相互抗衡。1984 年組成了「民主化推進協議會」，1985 年又成立了民主化運動的連帶機構「民主統一民眾運動聯合」，進而組成了「新韓民族黨」的民主化推動團體，並在國會議員選舉中成為最大在野黨，⁷⁰民主化的運動持續燃燒。

全斗煥執政時期，隨著經濟自由化政策與經濟成長的影響，政府以「導入市場原理的民間主導型」作為經濟策略，大量提升經濟的自律性與自由化發展，但在野黨新韓民主黨展開了院內與院外的鬥爭，包含要求修改憲法，實行總統直選舉，以及示威遊行。全斗煥對於反對遊行的鎮壓已不再能夠抑制民主化與在野黨的勢力，因此在由盧泰愚發表「六二九民主化宣言」，以使南韓民主化的進程向前推進，1987 年的「六月抗爭」成為民主化的里程碑，也將南韓帶入「民主突破」（democratic breakthrough）（Joseph, 2004:8）時期。

從全斗煥至盧泰愚，政治意識從威權體制逐漸過渡至民主自由，1986 年到 1988 年重化工業的快速成長持續支助製造業的發展，經濟大幅回升，罷工事件迭起，加以 1987 年根據六二九民主化宣言完成了憲法的修改，進而實行了總統由公民直接選舉的制度，盧泰愚當選第十三任的總統，任期五年、不得連任的制度是民主化的前趨，一

⁶⁹ Joseph Wong (2004) 將南韓分為「威權發展主義」、「民主突破」、以及「民主深化」三個階段，用以檢視不同民主化階段中，決策過程的改變對全民健康保險政策形成的影響，而這裡筆者將以威權發展主義及民主突破二階段為主要的比較時程，將之與民主化後的臺灣加以對照其國民年金政策過程的差異。

⁷⁰ 新韓民族黨佔 24.3% 議席率，僅次於執政黨的 53.6% 議席率，為最大在野黨（森山茂德，2005:114-115）。

定程度的實現了民主改革，並脫離了威權統治的時代，朝向民主化與自由化的里程，國民年金歷經十餘年的歷程，在漫漫歲月中改革、擴大，最終才得以實行。

表 4-5 國民年金歷程中的民主化轉變

	威權發展主義	民主突破
時期	1950-1980	1981-1995
政治發展	威權領導	程序民主
國民年金發展	選擇式	普及式

資料來源：作者參考 Joseph Wong (2004:10、155) 增修

第四節、小結：決戰場域

南韓的國民年金雖然早在 1973 年即通過法案，但卻遲至 1986 年才再度修正通過，並於 1988 年開始實行。國民年金從立法通過到正式實施，整個過程與憲政制度息息相關，這樣的發展方向，與南韓的政體轉型也有著密不可分的關聯性，下表中整理出南韓在國民年金實行到改革擴大的十五年間，所鑲嵌的制度、行動者及社會結構的權力轉移，以及國民年金政策過程的變化。

表4-6 南韓國民年金規劃過程政治制度的轉移

	政治制度的制約			行動者 理念導 引	結構性政 治因素	政策過程
	憲政制 度	政權型態	選舉制度			
1973 法案通過階 段	維新政 體	總統威權 多數政府	總統統一 主體國民 會議經間 接選舉； 維政會任 命國會	獨裁政 府	威權發展 主義	中央通 過、頒布 國民福利 養老金法 案
1974—1979 停擺階段	維新體 制	總統威權 多數政府	同上	獨裁政 府	威權發展 主義	因石油危 機而停擺
1980—1986 推動實行階 段	總統制	總統主導 多數政府	總統國民 議會間接 選舉；國 會比例代 表制	民主化 政府	威權發展 主義	社會團 體、不同 政黨推動
1987—1988 實行準備階 段	總統制	總統主導 多數政府	同上	民主化 政府	民主突破	政策正式 實行
1989—2004 擴大階段	總統制	總統主導 少數政府	總統全民 直接選 舉；立委 比例代表	民主化 政府	民主突破 到民主深 化	政策範圍 擴大

資料來源：作者整理

在政治制度的制約中，1961年朴正熙等發動軍事政變而獲得政權後，隨後建立政黨政治、採單院制國會、總統中心制政府、設立國民投票制，在1969年又延長總統連選連任之次數，1972年朴正熙宣佈全國緊急戒嚴，認為在當時國內外的急迫情勢下，應該大幅度的維新改革，冀能建立新體制，才修改憲法，實施「維新政治」，雖以「新憲法應以和平統一為目標，在民主主義體制下保障效率獲致最高度發揮」，但卻使總統的權限高度膨脹，設立了「統一主體國民會議」為國民主權受任機關。行政與立法等制衡部門失去牽制作用力，以總統為絕對中心。

在選舉制度方面，當時的憲政體制是總統由統一主體國民會議選出，任期六年得以連任，而國會被停權，總統可以不受國會牽制，甚至具有「非常措置權」，總統更

可以影響國會、法院人員的任職。而國會議員的選舉亦由維政會任命，總統主控了國會的結構，使得國會僅能作為「行政的奴婢」，而無法發揮監督、制衡的監察作用。

在政權轉移部分，又可見得獨裁政府的總統獨攬大權下的政策通行與民主化政府的轉化。在朴正熙獨裁的十八年期間，透過政治體制使威權統治具有正當性，因此政黨政治、議會、社福團體、工會等被壓抑與牽制，社會力量無法在政治制度中發揮作用，總統作為決策的頂點，經濟發展政策讓國民年金法案作為集資手段快速通過，卻無法讓法案施行，獨裁統治下的各項福利法案皆是以法案先行通過、緩慢付諸實行為表現，總統所掌握的否決點強大。而無限連任的總統獨裁制及全斗煥新軍部的威權統治點燃了對威權的挑戰聲浪，國民年金的施行成為體現民主化的政策承載點。

在行動者的理念與利益面上，南韓的國家發展以威權體制帶動了國家經濟的快速成長，但也促使強人政治一再被形塑，朴正熙發動軍事政變而登上南韓歷史的政治舞台，1970年代是朴正熙獨裁專政的維新體制時期，行政、立法、司法皆被總統獨攬，政黨政治的活動更是受到打壓與限制，對於國民年金立法的通過，是在「建設第一、發展經濟」的國家策略下，以財力集資作為目的而通行的。以總統為中心的權力配置，促使總統集大權於一身，強化了中央情報部與軍保安司令部的權力，因此軍事革命體制化，國民年金的通行在強權與強人政治下，成為經濟發展的手段。1980年代伴隨民主化而來的，是選舉力量和有民意基礎的政治權力彼此相互結合，形成了民主體制中的統治霸權，原先潛藏在社會內部的衝突則表面化與激烈化，也使得國民年金的實行成為可能。

最後，在社會結構的因素影響下，南韓的年金政策過程歷經了威權發展主義及民主突破的階段，國民年金在「先建設、後統一」的國家發展意識形態中成長，最後也成為經濟集資的重要手段，在集權統治下有效的擺脫了對外依賴的經濟體制，工業化的國家現代化策略將南韓躋身為現代化大國，1970年代石油危機激化了經濟成長政策的結構性問題，南韓推動一連串的產業復甦政策，並確立經濟優先領導的國政方針，國民年金也成為吸引外資、國民儲蓄運動之外的集資方式。產業升級、經濟起飛隨之而來的是貧富不均及社會分配的問題，民主化擴大了在野黨的勢力，也健全了國會、憲政制度、政黨政治及選舉制度，無形中推動了國民年金的落實。

第五章 臺灣與南韓政策歷程比較

第一節 國民年金如何可能

臺灣與南韓的國民年金歷程，分別在民主與威權兩個不同的時代發跡，也因此國民年金的政策歷程有著不同的行動者發聲，因此年金政策如何發聲、不同的觀點如何彼此撞擊、以及什麼樣的意見如何被採納等，這些議題將是國民年金政策制定過程中的要素，也是本論文研究的依變項（dependent variable），下面將分述臺灣與南韓的國民年金過程。

一、臺灣

臺灣國民年金的規劃及發展長達十五年，1993年內政部社會司邀請學者專家及政府相關單位共同組成「國民年金制度研議小組」，開啟了國民年金在政府部門的大門，1994年行政院經建會成立「年金制度專案小組」，在此專案小組中研議出「國民年金制度規劃報告」，但逢1995年的健保開辦而停擺了年金政策的產出，至1996年重新啟動討論，又因1999年的九二一大地震而終止了國民黨執政時期推動國民年金的可能性。2000年以後經建會重新檢討，以社會福利會議的推動為主軸，爭議未果，在2004年之後不再以專案小組的方式探討，而轉為政府部門的規劃協商（陳琇惠，2007:87），最後於2008年通過三讀。

表 5-1 臺灣的年金歷程

年份	重要事紀
82 年	內政部組成國民年金研議小組，提出「國民年金保險法草案」。
87 年	經建會提出國民年金制度規劃報告，採社會保險制，業務分立、內涵整合。
91 年 4 月	經建會再提出稅收制、儲蓄保險制、社會保險制三種國民年金版。
91 年 5 月	第三次全國社會福利會議，民間團體與社會福利學者，主張採社會保險制。
91 年 6 月	行政院「國民年金法草案」送立法院審議，未於該屆委員任期內審竣。
92 年	行政院國民年金保險法草案、國民黨版國民年金保險法草案、沈富雄等 38 人提國民年金暫行條例草案（稅收制加職業年金）送立法院審查，未通過。
94 年	行政院國民年金保險法草案（泛綠版）、國民黨版國民年金保險法草案（泛藍版）、泛紫國民基礎年金版。
94 年 12 月	嗣內政部為因應社會情勢改變，以整合勞工保險與農民保險之觀點，經重行研議規劃並函報草案到院審議。
95 年 1 月	內政部研擬之「國民年金法草案」（小勞保制含老年、身心障礙、遺屬年金，外加生育、傷病、喪葬給付）提院會討論通過。
95 年 2 月	蘇院長聽取內政部簡報，指示內政部應以院會通過之草案版本為基礎，再積極與民間整合以增加共識後，再將草案送立法院審議。
95 年 7 月	召開「台灣經濟永續發展會議」，本項議題經納入社會安全分組進行討論，獲致「國民年金與勞保年金化同步推動」、「相關津貼整合落日」等 12 項共同意見，並建議以 2007 年完成立法為目標。
95 年 10 月至 96 年 4 月	內政部依據經續會所獲致之各項共同意見，重行整合研提相關政策原則，經林政委萬億先後召開研商會議、舉辦公聽會與社會各界溝通討論，並向法院長簡報後，內政部擬具國民年金法草案，於 96 年 4 月 12 日陳報到院。

資料來源：行政院全球資訊網

<http://eyvisit.ey.gov.tw/fp.asp?xItem=29585&ctNode=90&mp=1>

（一）民主突破時期（1988-1995）

臺灣國民年金政策的起草，是在民主突破時期，由在野黨所提出的政治選舉政見，

因為在野黨的訴求而使國民年金進入行政與立法部門之中，首先於 1993 年，由內政部成立「國民年金制度研議小組」。內政研議過程中，完成「建構我國國民年金制度之建議書」，提出「國民年金保險法草案」，採行社會保險制，提出「單一制國民年金保險」與「分立制國民年金保險」。同一時期行政院勞工委員會與行政院農業委員會分別規劃完成「勞動年金」與「離農年金」建議書，送行政院交行政院經濟建設委員會審議。

爾後，行政院經建會組成「年金制度專案小組」接續內政部的研議，並在期間提出「國民年金制度規劃報告，以社會保險制為主軸，推行涵蓋全民為範圍的大整合方案，但 1995 年全民健保開始施行而暫緩國民年金的推動，該年通過了普及式的「老年農民福利生活津貼」作為國民年金制度實施之前的過渡措施，每人每月發放三千元（陳琇惠，2007）。

（二）民主深化時期（1996—1999）

1996 年 11 月行政院經濟建設委員會開始進行第二階段的規劃，分別成立了「國民年金制度規劃指導小組」⁷¹及「國民年金制度規劃工作小組」，⁷²指導小組負責國民年金制度及政策之審議工作，工作小組負責推動國民年金制度之研究規劃工作，並將研究結果提報「國民年金制度指導小組」作為決策之參考。1998 年完成《國民年金制度委託研究報告彙編》，採社會保險制，提出「業務分立、內涵整合」的小整合方案，預定於 2000 年底前實施，因 1999 年九二一大地震而延緩實施（行政院經濟建設委員會，1998）。

⁷¹負責國民年金制度及政策之審議工作，由經建會主任委員與內政部部长共同擔任召集人，邀請銓敘部、財政部、經濟部、行政院主計處、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、台北市及高雄市之首長擔任委員。

⁷²負責國民年金制度細部規劃工作。組除邀集銓敘部、內政部、勞委會、農委會、經濟部、財政部、主計處、台灣省政府、台北市政府與高雄市政府等相關單位代表外，並邀請有關社會保險、財政、經濟及法律等專家學者，共召開 3 次指導小組委員會議及 2 次工作小組委員會議，完成國民年金制度各細節規劃工作，擬具國民年金制度規劃報告，呈請行政院核示。包含王正、吳凱勳、朱澤民、李誠、柯木興、胡勝正、郭明政、許指明、張志銘、陳小紅、楊瑩、鄭文輝等 12 位專家學者進行相關研究（行政院經濟建設委員會，1998）。

（三）後民主深化時期（2000—2008）

行政院經建會重新檢討國民年金規劃構想，提出儲蓄保險制、社會保險制及平衡基金制等三方案。內政部依據行政院經濟建設委員會所提「國民年金制度規劃」報告及 2002 年 5 月全國社會福利會議之決議，⁷³決定採社會保險制定案。制度架構維持前一階段「業務分立」小整合方案，內政部並於 2003 年 6 月完成國民年金保險法草案送至立法院審議，在政府原有國民年金制度規劃之基礎上，將該項結論精神納入國民年金法草案，使國民年金制度具社會保險意涵。雖行政院通過民年金法草案，但立法院交付二讀黨團協商，第五屆立法委員任期屆滿後不續審，而國民年金的立法工作再度退回行政部門，2002 年 6 月推出的「敬老福利生活津貼」及「原住民敬老福利生活津貼」作為過渡法案（陳琇惠，2007）。

2005 年行政院再度於院會通過國民年金法草案，以社會保險制為主軸依「國民年金工作圈」規劃方向設計年金法案，但社福團體以稅收制、大整合模式為訴求未達共識，2006 年 7 月的「台灣經濟永續發展會議」將國民年金列為社會安全組題綱之一，在結論中為能使國民年金達到十二項共同意見的目，因此內政部擬訂了「推動國民年金制度計畫」納為「2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫」之十二項執行計劃之一，召開會議、公聽會廣納各界意見。⁷⁴2007 年行政院三度通過院會討論，並在同年七月於立法院三讀通過，2008 年 10 月開始施行。

二、南韓

南韓的國民年金雖早於 1960 年就先行通過，但是以政府公務人員年金為保險對象，1963 年實行了軍事人員年金制度，直至 1973 年才制定了《國民福利養老金法》，但卻因為石油危機引致的經濟惡化，使得此法案只適用於公務員和教員。1988 年政府經過修改制定了《國民養老保險法》，將十人以上單位涵蓋為國民年金養老保險對象，

⁷³ 國民年金制度之採行以社會保險模式為宜，並應充分考量政府應保障國民基本生活之職責、世代公平性、風險分擔、整體社會財政承擔能力、基本生活保障水準、人口老化之衝擊等因素，以制度之永續發展為原則。

⁷⁴ 共計召開 9 次跨部會會議、4 場公聽會。

正式實施國民年金（陳少暉、許雅雯，2005:98 姜向群，2003:47），從法案通行到正式實施長達十五年的歷程。1992 年將國民年金制度擴大到涵蓋五人以上的單位，1995 年 7 月起又實施了農漁民養老保險制度，至 1999 年南韓的國民年金制度才涵蓋到所有勞動者。

表 5-2 南韓的國民年金實施歷程

年份	重要事紀
1960 年	政府公務員年金，以政府公務員、警察和司法人員等為主
1963 年	軍事人員年金，任期內的軍事人員作為保險對象
1973 年	《國民福祉年金法》通過
1975 年	私立學校教師年金
1981 年	老年人福利法頒布，訂定了老齡津貼、老人保健、老人福利方面的措施，為老年人提供收入補助和福利服務，並規定了國家、地方政府和家庭在老年福利方面的責任
1986	《國民福利年金法》改為《國民年金法》通過頒佈
1987	國民年金公團成立
1988 年	正式實施國民年金法案，以全體雇員和自營職業者為涵蓋對象，適用於 10 人以上全職工作組織
1992	擴大強制納保範圍：5 人以上單位強制參加
1995	擴大強制納保範圍：農民及漁民強制參加
1999 年	涵蓋範圍達所有勞動者，擴大強制納保範圍：都市地區的自營者、5 人以下單位之員工及雇主、無收入者、外國人強制參加
2003	擴大強制納保範圍：1 人以上單位之雇主及員工強制參加
2004	擴大強制納保範圍：凡適用健康保險或雇用保險之單位均強制參加

資料來源：作者參考 Kyunghee Chung,1999:681、韓國國民年金公團（National Pension Service, NPS）宣導資料（Working together for a better tomorrow）、朱武獻等，2003 等資料增修

（一）威權發展主義階段（1950-1980）

1960 年代初，朴正熙把發展經濟和建設福利國家定為國政目標，在憲法中提出保證國民的生存權和福利國家的義務，亦訂定了社會福利相關法案，但亦以「先增長、後分配」作為國政實行的重點，因此對於已制定的社會福利法案較少付諸實施，並以軍警人員與、政府公務人員作為優先保險的涵蓋對象，分別於 1960 年開始實行政府公務人員年金制度、1963 年開始實行軍事人員年金制度。1970 年代南韓經濟快速發展，為籌集資金以發展工業，南韓頒佈《國民福利年金法》以集資利用為目的（楊玲玲，2009），但卻未正式實行。

國民年金雖已通過，但由於石油危機導致的經濟惡化等問題，國民年金並未實行，此階段也未能提出國民年金的相關法案，仍以軍、公、教作為主要的保障對象，1975 年實行私立學校教師年金制度。

（二）民主突破階段（1981—1995）

1980 年代，南韓的政治逐步向民主化，尤以後期開始，南韓政府逐漸擴大推行社會保險制度以因應經濟全球化、政治民主化的需求。1981 年，老年人福利法頒佈，訂定了老齡津貼、老人保健、老人福利方面的措施，為老年人提供收入補助和福利服務，並規定了國家、地方政府和家庭在老年福利方面的責任，1986 年頒佈《國民年金法》。1988 年國民年金公團成立，並於 1988 年正式實行國民退休金制度，最初只包括工作人數為 10 人和 10 人以上的單位。

南韓的國民年金制度經修改後，逐步擴大強制納保範圍滿 1992 年開始五人以上單位強制參加，1995 年起適用於從事農業和漁業勞動者和農村的個體戶。1999 年，南韓國民年金制度覆蓋到了全部勞動者，都市地區的自營者、五人以下單位之員工及雇主、無收入者、外國人強制參加，2003 年再度擴大強制納保範圍，一人以上單位之雇主及員工強制參加。2004 年起即適用健康保險或雇用保險之單位均強制參加按照韓國法律規定。南韓在 1990 年代大幅度改革國民年金體制，不僅擴大納保範圍，更提高國民年金管理的透明度與穩定性，逐步實現私有化的運作模式（姜向群，2003）。

第二節 政治制度的特性比較

臺灣和南韓具有相似的歷史經驗與政治背景，更在經濟發展、社會脈絡等面向上有著相同的軌跡。然而，在國民年金政策的發展上，臺灣與南韓卻有著不一致的政策過程與結果，臺灣的國民年金政策遲至民主化後的 1990 年代才由在野黨提出做為政見，延宕十五年之餘，最終才於 2008 年於立法院三讀通過；相對於臺灣的緩慢政策決議過程，南韓卻是在朴正熙的威權執政之下，於 1973 年快速通過了國民養老年金法案，但卻遲遲未能正式實行，反而用作為集資與發展經濟的手段，直至 1988 年盧泰愚宣示的民主化政府才正式施實年金制度。

在臺灣與南韓政策過程的差異中，可以窺見政治制度對於國民年金政策的影響，憲政制度建構了總統、行政、立法三個部門的互動關係網絡，臺灣在民主化政府之下，錯過了多數政府通過國民年金可能性高的時點，時序進入少數政府時期，便加劇了國民年金政策的緩慢性；南韓則是在獨裁政府時期立即性的通過了年金政策，但卻是在民主化時代的催生之下，才使得國民年金政策能正式上路。政治制度的轉變與國民年金政策的擬定、過程與落實息息相關，彼此鑲嵌而使得權力分配的角力受到了否決點的拉扯，總統、行政、立法等部門之間的制衡力量牽制了政策推行的不一致性，使得多重否決點阻礙了國民年金政策的推行。

一、憲政制度

總統、行政、立法等三部會的權力關係，首先可以從憲政制度中體現，憲政制度對於一個國家的「政府組成」機制，有著相當深刻的作用（蘇彥圖，2002:83），憲政制度一方面決定且規範了政府組成機制的性質、形態與正式程序，另一方面也影響到政府的運作風格與政策的運作結果。因此在憲政制度的軌跡牽制下，在討論國民年金政策的政策過程問題時，也必須從憲政制度來觀察臺灣與南韓政策過程與結果的差異性。然而，在憲政制度的類型中，「總統制」、「內閣制」與「雙首長制」是當前世界各國普遍通行的憲政制度類型，而這三種憲政制度類型涵攝了立憲主義國家的政府體制型式，也有其明確的識別標準或構成要件（湯德宗，1998：138-152；Sartori 著、

雷飛龍譯，1998：87-145）。

臺灣的憲政體制在威權體制的遺緒下，一直處於一黨專政、強人政治的狀態之下，直至 1997 年修憲後確立了雙首長制的憲政制度，臺灣的憲政制制賦予總統有任命閣揆的實質權力、行政院仍須取得國會的信任、行政院主導內閣但總統具有介入空間等憲政特性，促使臺灣的雙首長制偏向總統制。也因此實際的憲政運作上，行政院院長固然在正式憲政程序上擁有「形式的」政策決議主控權，卻未必能夠「實質主導」政策的通行，行政院院長只能扮演輔助或是異議的角色，對於實質上的政策過程無法具有角力的足夠力道，也因此角力的場域轉移至總統與立法部門之間的關係。

而在總統與立法部門之間，總統與立法委員皆是由公民直接選舉產生，二者皆具有民意基礎，也因此二者之間的制衡常常成為掣肘式的憲政危機。國民年金的發聲由 1990 年代在野黨起草，當時的憲政運作並未遭逢掣肘式的憲政危機，而以總統為首，配合同黨的行政院長及國會多數席次，應作為通過國民年金的最佳時點，然而進入了 2000 年的少數政府時期，國民年金的草案在行政部門、立法部門間頻繁出入，總統與立法院的拉扯作為國民年金政策決議過程的最大否決點。

相較於南韓，則是在不同於臺灣的時空背景下通過了國民年金法案，朴正熙執政將憲政體制改為總統獨攬大權的「維新體制」，集大權於一身、設立了總統中心制、延長了任期年限、取消了連任限制，甚至集中軍權、廢立國會制度，行政部門與立法部門皆偏廢，僅存留總統一人的大權，也因此各項政策以經濟發展、國家安全等作為優先考量，國民年金政策也成為集資的手段之一。總統中心制傾向於權力集中於一人之手，當權力集中於總統一人時，行政院獨立運作的傾向自然也就增強，行政院優勢於立法院、司法院之上時，常會表現出支配行為的現象，而導致「政治的行政化」（盧泰愚，1988:45），其總統制並非以民意為基礎，並未受到民意的制衡，而在行政與立法的偏廢之下，總統獨大促使政策的通行雖然容易，但其強烈的經濟目的性使得國民年金不具有社會福利與社會正義、社會分配的實質意義。

透過以下表格，得以比較臺灣在民主化的歷史背景下，研議、規劃國民年金時的憲政制度，以及南韓在威權體制的歷史背景之中，通行、頒布國民年金時的憲政制度。

表 5-3 臺灣與南韓的憲政制度比較

	臺灣		南韓	
歷史背景	民主化		威權統治	
憲政類型	雙首長制		總統中心制	
行政權	向選民負責的總統 向議會負責的內閣		向選民負責的總統	
立法權	向選民負責的議會		向選民負責的議會被解散	
行政與立法的互動精神	總統與國會的制衡、內閣與國會的融合		雙元民意下的制衡偏向總統獨大	
主要權力元素	總統、國會、總理		總統、國會由總統掌控	
憲政危機發生條件與運作特徵	總統、總理與國會兩元（未形成）	分立政府	總統與國會兩元（未形成）	分立政府
	總理無法得到國會的多數支持（2000 年之後）	少數政府		
	總統與總理兩元（短暫形成）	左右共治		

資料來源：作者參考沈有忠，2004:125，2005:36 增修製成

憲政制度的核心，體現於總統、行政、立法三者的關係之中，一般分為內閣制、總統制，以及二者混合的雙首長制。憲政制度依照「權力分立」的原則建立，同時透過國家機關間權力的合理分配、行使和監督，以權力制衡權力建構一國憲政權力結構，以實現國家權力的分散化。這種秩序的建立係將不同權力分配給各國權力主體，以建立穩定有序的權力運作體系。此外，保持各個權力機關間的制約與配合以及權力運行的動態平衡，防止權力集中、濫用與腐化（黃炎東，2008: 53）。

在權責方面，內閣制政府的行政權源自於立法權，同時也向立法部門負責，主要行政首長及其內閣是依議會的信任，並向議會負責，內閣可以因為議會通過不信任投票案或譴責案而被迫辭，而在總統制之中，主要的行政首長是依照憲法規定的任期而

定期改選，並不會因為議會的不信任投票案而被迫辭職，僅可能因總統觸犯內亂、外患等刑法重罪而被彈劾；在行政與立法的關係上，內閣制以行政、立法相互結合為特色，總統制則是以分權、制衡為路徑，行政與立法分別選舉且有獨立的任期；在行政首長的產生上，內閣制是透過議會挑選產生，而總統制是透過普選而來；而在制度優勢上，內閣制只要能維持國會多數的地位便能輕易通過決策，避免多重否決點、特定政黨及利益團體可以有效進行資源運用，總統制則沒有特定機制解決行政與立法的衝突，但多重否決點使避免政策大轉彎，相對穩定了因政黨輪替造成的差異性。不論內閣制或總統制，特定的政治結構形塑了政治結果走向的道路。

二、選舉制度

一個國家中的選舉制度在整體的政治制度中將造成重要的影響力，政治體系中的政黨數量、政府形式、政府運作的穩定性、權力分配等，與選民所表達出來的個人政治偏好聚合的方式有密切的相關性。這樣不同的選舉制度所造成的政治制度特性，其可能造成不同的政治制度後果，學者將政治制度的類型進行比較政治系統的劃分，⁷⁵綜而言之，在單一選區單輪決選制（one-round single-member constituencies election）的選舉制度中，傾向於提高最大黨的代表數，政黨的數量較少，而且產生強大的、由一個政黨組成的多數黨；相反地，在複數選區有多名代表的比例代表制（proportional representation）中，容易形成議會中代表的政黨數量較多，易於產生聯合政府。

⁷⁵ 如 Lijphart 將民主分為多數決（majoritarian）和共識決（consensus），多數決系統的政治制度，在政府的行動少有較少的限制，反之，共識決民主聚焦於提供制度機制含括少數，協助這些少數來阻礙多數決。Lijphart 發現一個統計的關聯，在共識行民主和經濟成長的較高層級、低度通貨膨脹率、更完善的社會福利國家、絕大部分的民眾對民主感到滿意之間，指使他歸結出「共識型民主較容易產生溫和的民主模式」，又如 Powell 依照正式憲法的規則也建立了一個相似的分類，他提出了多數決（majoritarian）民主和比例制（proportional）民主。多數決民主要求依照多數人的意見來選出政府，並且此政府可以不受制度阻礙地來制訂政策。允許政黨去運用政府的權力和制訂出對選民負責的政治政策。相對的，代表制民主比較關注少數，其在多數決系統中並無代表，並且要求依比例代表，聯合政府，權力分享的機制，例如兩院制，在國會常設的委員會中有反對者代表（Immergut, 2006:566）。而 Persson 和 Tabellini 將選舉規則和政體劃分為兩種類型：多數決（majoritarian）和比例制（proportional）的選舉系統；總統的（presidential）和國會的（parliamentary）政體。他們聚焦在政治人物的個別動機上，連結正式的政治制度和政治行為。他們主張在單一選區的選舉系統中，政黨中的政治人物一定會關注選區內他可贏的數目，這意味他會關注選區內選民所在意的政策。Lowi 也有提到這些政策是『分配的』。相對的，在比例代表制，政治人物必須去最大化選民而非區域，為了這個目的，重分配政策訴諸於選民的廣泛社會階層，例如國家健康保險或公共補助金計畫（Immergut, 2006:566）。（Immergut, 2006:565; 2007:4）。

其與權力集中的關聯性在於，一黨獨大的政府同質性高，能夠較為輕易地控制政策產出的結果，主要的原因在於：第一，由一黨組成的政府在各種觀點上表現出某種同質性的可能性更大，內閣成員有類似的意識形態背景，而且可能習慣於團結協作，這種凝聚力有可能促進權力的集中（Weaver and Rockman, 1993:24; Bonoli, 2001:243; 汪淳波、苗正民譯，2004:349）；第二，聯合政府由多黨組成，這些政黨在下一屆選舉中將會相互競爭，這種情況可能促使聯盟中的各個成員採取一種鮮明的政策方法以突出個人特色，避免被他人同化吸收。另外，在不受歡迎的政策措施與政策問題上，聯盟成員可能形成一種相對較強的背叛動力，因為這樣做將會提高他們的聲譽，使他們成為廣受歡迎的福利政策的保護者，進而在選舉的過程中得到回報。政府成員不時地背叛聯合政府不受歡迎的政策，這也許是不可能產生一黨政府的選舉制度對權力集中施加的最大限制。在這方面，單一代表選區制度可能比比比例代表制產生更強的權力集中（Bonoli, 2001:243; 汪淳波、苗正民譯，2004:349）。

臺灣在國民年金規劃過程中，立法委員選舉是由複數選區單記非讓渡一票制開始，至 2008 年第七屆立法委員選舉開始轉變成單一選區兩票制。複數選區單記非讓渡一票制是在國民黨的威權共生結構下所發展出的制度，國民黨在穩定統治的最高指導原則之下，對有意參選的候選人進行了席次調控與地方上的協調，也因此實質上提升了國民黨立法委員的代表數，形成強而有力的多數黨政府。在這樣的情況下，臺灣政府具有高度的同質性、凝聚力，以及相似的意識型態，產生了限制較小、權力較集中的政府運作型態，在國民年金政策的操控上能夠較為輕易地控制政策產出的結果。國民年金在此一時期並未通過，顯示了政府對於國民年金的通行並未有決心，反而是藉由民主的發軔來突破威權共生的結構，在野黨起草的國民年金做為先聲，卻也帶動政治權力的分散化，2000 年第二次總統直選後，民進黨成為執政黨，複數選區單記非讓渡一票制不再透過國民黨的調控，而轉向以民意為依歸，一方面鼓勵小黨的出現，另一方面形成同黨競爭的混亂局面，也因此 2000 年之後的國民年金規劃有三種不同光譜的版本、不斷在立法與行政部門之間延宕，甚至推行各種過渡方案吸引選票。

相較於南韓的國民年金歷程，其國會選舉自 1963 年起是小選區比例代表制，在 1972 年時轉變為中選區維政會任命制，國民年金也是在這個時間點上通過，維政會由總統掌控，因此也間接控制了國會成員，因此南韓不僅只是權力集中，更是權力獨斷，

在一黨專政的政治背景下，總統擁有至高無上的權力、國會會成員與權力受總統箝制，高度同質性與高度凝聚力的政治背景中，國民年金的政策能夠輕易地由政府所左右。不同於臺灣的延宕多時，南韓的國民年金迅速的通過，便是因其高度的權力集中所致，但國民年金雖然通行，卻在通行後的七年間，仍以軍、公、教為主體，體現南韓作為「發展型國家」（developmental state, Johnson 1982），強調經濟成長的優先地位，將國家安全與生存作為國家首要的施政目標，社會福利政策僅作為次要的從屬地位，社會安全福利與服務的提供呈現低度發展，藉由提供軍公教人員社會福利以換取政治效忠的酬庸，具有高度的選擇性（selectivism）等特色（Aspalter, 2002; Holliday 2000, Holliday & Wilding 2003; Wade, 1990; 林萬億, 1994; 傅立葉, 1999; 盧政春, 1999）。1980 年南韓的國會選舉改為中選區比例代表制，黨派可以表達政治理想和原則，既有的政治結構受到政黨競爭、社會福利運動等的挑戰，大權不再集中於總統手中，家庭和老年福利被明訂為國家責任，在 1980 年代末，也才有機會爭取國民年金的實施與改革。

三、政權型態

在國民年金的決策歷程之中，雖臺灣與南韓都屬於總統主導式的政權型態，但臺灣在行政、立法、總統三者之間的制衡消長變化較為強烈，首先在 1993 年由在野黨發起國民年金草案的議題，而自 1993 年至 2000 年皆為國民黨執政，執政黨擁有過半數的立法委員議席，因此是多數政府的型態，也是牽制性最小、否決點最少的階段，政策法案易於通行。而 2000 年民進黨執政之後，立法院席次未過半數，因此造成行政與立法之間的拉扯，國民年金的議案一再在行政與立法部門之間轉移，否決點多而相互制衡，使得國民年金的通行一再後延。

相較於南韓的政權型態，其由總統主導的型態是框架於威權體制的時代背景中，因此行政、立法、總統合而為一，由總統為核心推動經濟發展，因此國民年金法案雖於 1973 年就通過，但卻遲遲未予施行，甚至是由經濟計劃院主導年金的規劃，可見得其以籌集資金的目的性。而在 1973 年至 1986 年期間，經濟發展的國政目標明顯，總統的否決點力量強大而牽制力少，對於政策法案的決議有明確的掌握者，法案應易

於通行，議程控制權握於總統手中，因此國民年金的實行與否就密切關聯於行動者的理念了。

下表是臺灣與南韓在國民年金歷程中的政權型態比較，可以見得臺灣與南韓的國民年金都經歷了長時間的延宕，從起始點至實行耗費了漫長歷程。而兩者的共同點在於由總統主導，不同點則在於臺灣由多數政府轉移至少數政府，而南韓則由威權政府轉為民主化政府，臺灣的型態轉移拉扯了行政與立法的權責，延宕國民年金的通行，而南韓的型態轉移反而使國民年金法案得以正式施行。

表 5-4 國民年金歷程中臺灣與南韓政權型態的比較

		臺灣		南韓	
起始 階段	政權型態	1990	總統主導、多數政府	1970	總統主導、獨裁政府
	發起點	年代	在野黨訴求	年代	政府主導
延宕 階段	政權型態	1993	總統主導、短暫左右	1973	總統主導、獨裁政府
	過程性質	至 2008	共治、長期少數政府 研議、專案小組、停 擺、全國社福會議、 提案等	至 1986	停擺、以經濟發展為優 先政策
實行 階段	政權型態	2008	總統主導、少數政府	1988	總統主導、民主化政府
	政策結果		政治協商產物，小整 合分立式國民年金， 填補老年福利缺口		政經強權引導，軍公教 優先的年金政策，逐步 向外擴張

資料來源：作者整理

黃秀端將臺灣的行政與立法部門之互動關係分為三個階段來觀察：第一階段為國民黨執政，且擁有國會多數支持的多數政府時期；第二階段為進黨執政，但是國會多數為國民黨所掌握的少數政府時期；第三階段為民進黨執政，而國會並沒有任何一黨掌握過半數席次時期，民進黨與台灣團結聯盟黨結盟，仍是無法掌握國會多數（黃秀端，2003:3；黃炎東，2008:157）。而依其研究可發現少數政府的預算在立法院所遭

遇的困難，加上政黨間的惡鬥，朝野之間常互相批評、攻擊對方是阻撓法案的始作俑者，使得許多重要法案無法過關，造成立法院嚴重空轉，政府運作癱瘓，行政與立法部門互動關係欠佳，因此國民年金政策在八年之間也難以通行。而探究國民年金政策延宕施行的主要癥結不在於多數政府或少數政府的組成，而是在憲政制度上的權責未能釐清，再加上未能有良性競爭的政黨制度所致（黃炎東，2008:162）。

2000年政黨輪替之後處於少數政府的狀態，雖行政權由民進黨掌握，但立法院由泛藍陣營掌握，因此總統、行政院、立法院於八年來分屬於不同政黨掌控的困境。雖然臺灣的雙首長制偏向總統，但又不能像法國的雙首長制的總統能享有主動解散國會、主持部長會議之權，而立法院對總統與行政院長之罷免案或倒閣案之提出，因憲法所規定的門檻過高，或是基於立法院被解散後所帶來重新選舉之挑戰等問題，立法權制衡行政權，再加以朝野政黨惡鬥，容易導致少數政府的政策滯塞（policy gridlock）、停頓（deadlock）與缺乏效率（inefficiency）以及行政與立法部門彼此之間的僵局（stalemate）（黃炎東，2008：:163），在民進黨執政的八年間，諸多政策無法順利而穩定的通行，憲政制度造成政策上的否決點。⁷⁶

第三節、否決點的角力：權力與責任

否決點的權力集中與否，可以藉由權力分立、選舉制度、政權型態、雙首長等四項指標⁷⁷判斷臺灣與南韓在不同時期的差異性。我們必須要強調，國民年金的決策過程是一種動態的政治制度轉移過程，因此臺灣和南韓的權力集中程度並非固定不變，而是在權力集中的軸線上移動。

⁷⁶ 美國、法國、德國、日本等民進先進國家，不論大選後所組成的政府為多數政府或少數政府，皆能在人民高度民主素養、政治人物遵守憲政規範之下，在良好的中央政府體制中發揮權力分立與制衡的憲政體制功能，並未造成嚴重內耗，因此憲法規範的遵守及人民的力量才是民主制度中的制衡點（黃炎東，2008:166）。

⁷⁷ Bonoli（2001）以權力分立、選舉制度、政權型態、全民公決制度、雙重行政首長等五項指標作為影響權力集中的指標，由於臺灣與南韓對於國民年金政策議題皆未有公民投票，在此不進行討論，而以前述所及的政治制度作為指標。其中，權力分立影響制衡程度、選舉制度體現政黨分配、政權型態表述政府決策控制程度、雙首長級體現不同陣營控制的局面（Bonoli, 2001:239-243；汪淳波、苗正民譯，2004:343-347）。

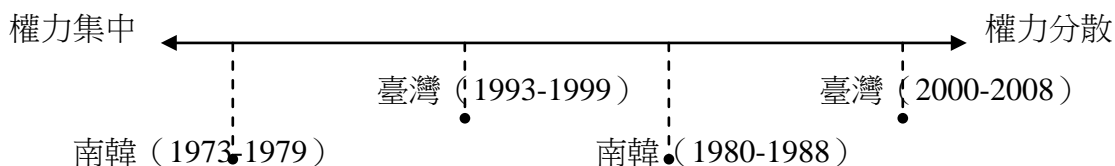
表 5-5 國民年金訂定時期，臺灣和南韓影響權力集中的憲法特徵

國/年		指標	權力分立	議會結構	選舉制度	雙重行政首長
臺灣	1993-1999		有	多數政府	複數選區單記非讓渡一票制	有
	2000-2008		有	少數政府	同上	有
南韓	1973-1979		沒有	獨裁政府	維政會任命	沒有
	1980-1988		有	多數政府	比例代表制	沒有

資料來源：作者整理

憲政制度、選舉制度以及政權型態作為政治制度的表徵，透露出國民年金政策發展的方向，然而，政治制度並無法預設任何特定政策結果的產生，他們只是建構出一套關鍵性的脈絡，在其中政治行動者能夠有所選擇（Immergut, 1992: 239）。政治制度建構了否決點的權力集中或分散，連帶影響了責任的歸屬，行政首長權力集中的制度與大規模福利制度關係密切，通常能訂定出整合式的福利模式；而權力分散、在制定政策過程中包括較多否決點的政治制度，則傾向於較小規模的福利制度（Bonoli, 2001:239；汪淳波、苗正民譯，2004:343）。臺灣和南韓在否決點的權力集中程度上，皆是由權力集中逐漸轉向權力分散，我們可以由下圖中發現，南韓在 1973 年至 1979 年之間，由於獨裁威權體制而是高度的權力集中，而臺灣在 1993 年至 1999 年已面臨民主轉型的挑戰，雖然非高度的權力集中，但由於執政黨在立法院中具過半多數，因此仍較傾向權力集中，相對而言，南韓在 1980 年至 1988 年開始面臨民主化的挑戰，社會福利運動、政黨競爭等因素使之逐漸趨於權力分散，但 2000 年至 2008 年的臺灣，非但歷經民主化轉型，更在執政黨輪替、少數政府的情況下，呈現權力高度分散的情況。

圖 5-1 臺灣與南韓的權力集中程度



資料來源：作者自繪

在否決點的政治競技場中，權力集中的否決可能性是較低的，亦即較難用司法權去否定一個政府立法提案，但臺灣與南韓都在權力集中的過程中，錯失了國民年金能夠通行或施行的可能性。因此，我們必須要問，誰掌握了國民年金政策的否決權？誰控制了立法議題？如果是集體否決者，他們當中的成員是根據什麼樣的法規作決策？在政治制度所提供的方向中，我們知道南韓的國民年金制度是由總統作為最高權力的頂點，因此立法議題由總統控制，而總統具有強烈的經濟發展、國家安全導向的意識形態，因此社會福利政策只能作為手段而非目的，在從屬的地位中僅有通行，而未有施行；而臺灣則在於國民黨具有高度的統籌性，其對社會政策的魄力可以在 1995 年全民健保的實施中窺見，但其對於國民年金政策的決斷力卻不如全民健保，加以全民健保的施行和 1999 年九二一大地震的外因等，國民年金的通行只能在權力集中的時間點裡溜走。

我們必須指出，權力集中的制度傾向於責任集中，權力的集中雖然增強了政府達到政策目標的能力，但也加大了政府的風險，他們必須為可能不受歡迎的政策對公眾負責，並且招致在選舉中受到懲罰的結果（Weaver and Rockman, 1993:15; Pierson, 1994:33; Bonoli, 2001:239）。也就是說，一個政府如果在一個權力集中的制度環境中運作，操縱政策的能力可能會更強，但它也更加考慮其行為在選舉時造成的後果，但南韓國民年金卻是屬於高度的權力集中，又毋須考量選舉後果的政策過程。而臺灣則是在否決點權力集中的同時，也加深了責任的集中，因此在權力與責任的抗衡之中，使總體的國民年金政策結果具有不確定性與偶然性。

權力集中的政府在政策訂定上有很程度的控制權，它們達到目的的可能性更大，相反，在權力分散制度中運作的政府，必須與外部利益團體談判協商改革措施，所以他們將被迫對各種行為體作出讓步。其結果可能是達不到他們政策改革的初衷，因為

制度性的權力分散增強了支持福利制度聯盟的力量（Bonoli, 2001:239；汪淳波、苗正民譯，2004:344），南韓在 1980 年至 1988 年之間轉向民主化政府，權力也由集中趨於分散，如果南韓支持福利制度的團體過於弱勢，那他們所運用否決點的力道可能不足與政府相抗衡，因此在 1980 年民主轉型的初期，國民年金並未因為否決點的增加而有轉變，直至 1980 年代末期，政治導向的抗爭換取了行動結盟與資源投入的機會，社會安全政策的福利運動才得以爭取國民年金的施行，在此一層面上，否決點的增加促進了國民年金的施行，權力分散的制度給予福利主義者機會，使他們可以開啟國民年金的權力大鎖。⁷⁸

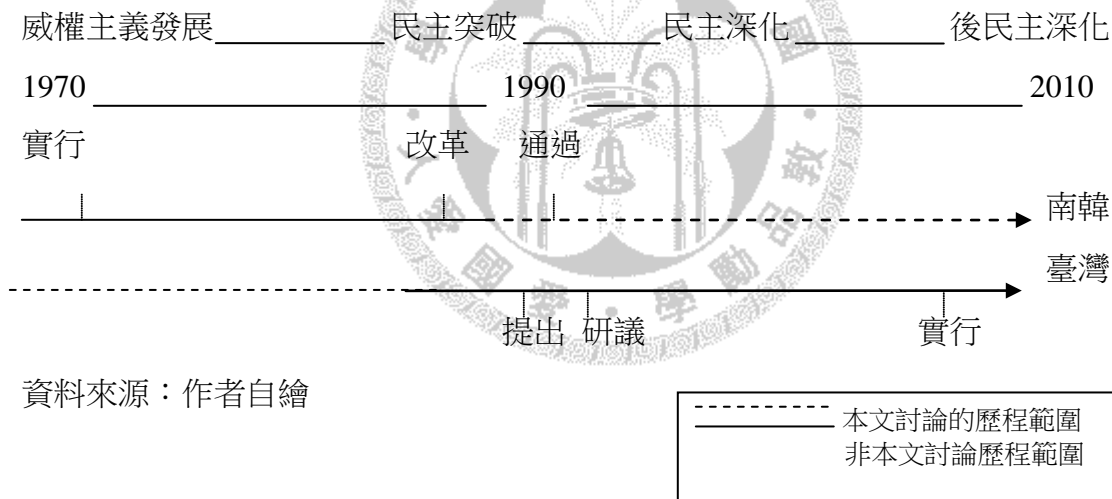
相較而言，臺灣在 2000 年至 2008 年之間，由於少數政府的執政困境，形成權力高度分散的局面，責任的歸屬也高度不明確，當制度提供否決點時，就會對政府控制決策過程和確保通過特定政策結果的能力構成限制，這些特徵對政府能力有影響，從制度的角度看，在具有權力分散特點的政治制度中，政府能力較低（Bonoli, 2001:245；汪淳波、苗正民譯，2004:352）。然而，在權力分散的制度中運作的政府，能夠通過採取基於包括外部利益的決策策略，提高他們的能力。因為政治制度為外部團體阻止通過立法創造了機會，所以政府一直努力通過把這些團體吸收進決策者中，來控制他們的影響力（Bonoli, 2001:245；汪淳波、苗正民譯，2004:352），臺灣便通過全國社會福利會議及經濟永續發展會議，將外部團體加以納入制度之中，以提昇整體的政府運作能力。但整體而言，並非藉由外部團體的意見納入而作最後決策，臺灣的政治制度把權力分散的各種因素與其他促進多數主義政府的因素結合在一起，因此臺灣無法徹底實施大整合模式的國民年金體制，否決點的過度增加、權力過度分散，將使政策規模受限、政策訂定時間延宕。

⁷⁸ 不同於西方福利國家的改革，越多的否決點所導致的權力分散制度，在西方國家中反而給予反對福利主義者的群體提供了機會，使他們可以阻止通過特定福利計劃，或者強迫政府稀釋福利改革的內容（Bonoli, 2001:239）。諸如美國和瑞士的福利水平相對較低，則是因為其具有高度的權力分散制度，在訂定政策過程中存在各種否決點，造成其福利擴張的困難性。

第四節 議程控制權：威權到民主

國民年金政策產出的過程中，臺灣與南韓皆由權力集中的政治過程中，逐漸向權力分散移動。從威權主義發展時期、民主突破時期、民主深化時期，到後民主深化時期，這些不同的階段正好將臺灣與南韓在國民年金的歷程中做一個比較。我們可以看到，南韓的國民年金在威權主義發展中迅速通過的政策結果，但卻在民主突破時期才實行，由於否決點數目的增加，促使國民年金在南韓的施行成為可能；相對於同一時期的臺灣，透過否決點提出國民年金政策草案，使議題成為可能，但卻在民主進程不斷發展中，議題終究只能在行政與立法部門之間擺蕩，否決點反而成為國民年金制度通行的阻礙。

圖 5-2 臺灣與南韓的國民年金歷程比較



資料來源：作者自繪

如此一來，我們不禁要問，否決點的數目是否會影響國民年金政策決議的可能性？民主的深化非但不能使國民年金快速通過，甚至使臺灣陷入較弱勢的少數政府之中。國民年金的設立必須同時考慮決策的包容性和排外性（exclusive），還必須考慮到公眾的意見及民調的結果，社會動員、工會領導的群眾性抗議活動成功地迫使政府轉向，透過勞工運動的形式使其威脅潛力提昇，基於制度的權力集中構成一種與政治制度相互抗衡的作用。勞工運動有可能推動政府與利益團體的談判，縱使政治制度並未賦予

其否決點，但勞工運動卻有強大的潛在性威脅力。換句話說，制度性權力分散、穩定強大多數黨的缺乏、動員能力強大的勞工運動等因素，皆可能促使外部利益團體和政府協商合作（Bonoli, 2001:247；汪淳波、苗正民譯，2004:355），但也將使政策延宕、協商出規模較小的福利模式，過多的否決點將使國民年金政策停滯不前。

權力越是集中，責任歸屬也越是明顯；權力越是分散，責任歸屬將產生不確定性。當憲法結構中存在著否決點時，外部團體對制訂政策的影響力通常會更大，南韓正是因為在威權時期通行國民年金政策，因此可以由行動者的理念作為主軸，毋須顧慮否決點很少或根本不存在的政治制度所造成的否決效應。當民主突破時期轉化了威權時期的高度壓抑性格，利益團體可以使用否決點，以達到阻止通過政策的效果，在這樣的情況下，政府容易接受談判、做出政策決議的讓步，並給予關鍵行動者一定的補償（Bonoli, 2001:238；汪淳波、苗正民譯，2004:342-343）。臺灣在民主突破時期，同樣透過利益團體才使得國民年金的議題成為立法院討論的議程，正因為否決點的增加，促使政府感到壓力，對於國民年金的政策制定勢必做出回應與對策，但政治制度對權力集中的影響不應該被看成一種固定不變的特徵，根據不同的選舉動態，臺灣在權力集中和權力分散之間游移，結果反而導致談判、協商所產出的包容性決策模式，尤其在少數政府的情況中，國民年金成為政治協商的產物。

於是，我們可以進一步來檢視誰是議程的控制者？從威權體制到後民主深化時期的漫長時間過程中，議程控制者是怎麼轉換的？是否有潛在否決者（potential veto players）的存在？正因為不同的政體會導致不同的否決者，所以我們可以從臺灣與南韓的政策過程中，發現威權到民主政體中，不同否決者的政策結果。

在威權主義發展過程中，首先是南韓於 1973 年通過國民年金政策，權力集中在朴正熙手中，以軍事統治作為南韓政體，總統握有絕對的議程控制權，也是國民年金政策中的重要否決點，其主導的經濟、國防的國政目標與理念，成為潛在的否決點。而到了民主突破時期，南韓透過移轉（transplacement, Huntington 著、劉軍寧譯，1998:81），由政府 and 反對黨聯合行動產生民主化的突破，因此國家和社會之間處於高度緊張狀態，在政治和解（political compromise）的過程中化解潛藏的衝突與矛盾（林震，2008），隨之增加的工會、利益團體、社會福利運動、政黨競爭等，作為主要的議程控制者，推動了盧泰愚將權力集中轉變為權力分散制衡，南韓的總統中心制傾向

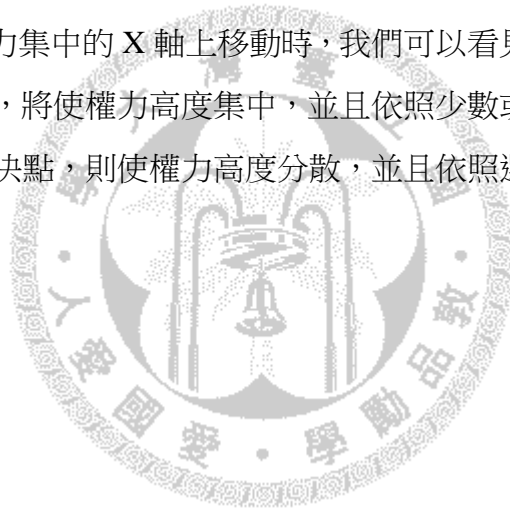
於權力集中於一人之手，當權力集中於總統一人時，行政院獨立運作的傾向自然也就增強，行政院優勢於立法院、司法院之上時，常會表現出支配行為的現象，而導致「政治的行政化」（盧泰愚，1988:45），也因此盧泰愚的《民主化宣言》中，更強調民主改革要限縮總統權限，並強化內閣權限以對抗權力集中，實現自由平等的經濟，躍向民主福利國家（盧泰愚，1988:126）。

民主突破的臺灣，在野黨的發聲推動國民年金浮上檯面，在連年的選戰策略成功之下，執政黨注意到國民年金議題的重要性，臺灣的民主選舉帶動民主政治的形塑，選舉逐漸成為抒發政治改革意見的平台，臺灣的民主發展也被稱為「選舉帶動的民主」（election driven democracy），政黨競爭在民主突破下擁有議程控制權。選舉雖然使國民年金的議題成為可能，但選舉卻可能導致不一樣的責任效應，在高度競爭的政治制度中，責任效應可能更強（Scharpf, 1997:183; Bonoli, 2001:244），在野黨必須提出有力的政見說服選民可以替代執政政府，彼此間的競爭將增強責任效應，因此國民黨勢必對在野黨的訴求作出回應，行政院著手規劃國民年金便是對責任效應的回應。民主深化過程中，選舉的競爭增加了否決的份量，但執政黨的多數政府仍擁有最大的議程控制權，國民年金僅止於規劃、研議、決策參考。2000年的政黨輪替，民進黨以代表弱勢者發聲的姿態登上了執政舞臺，增強的責任效應卻沒有發揮政策通過的結果，反而以極左到極右的三種版本重新審議，甚至出現「經濟優先，社福暫緩」的論調。依據不同的政治週期會產生不同的權力分配關係，在當選開始執政時，權力集中效應強，而在選舉臨近的階段，則責任集中效應較強，透過譁眾取寵的政策擄獲民心，表達高度的責任感。而臺灣處於高度競爭、高選舉週期的政治制度之中，連年的選舉分散了權力集中的可能性，縱然責任效應增加，卻僅在口號上體現，後民主深化時期以民意為依歸，選民擁有較大的議程控制權，但弔詭的是，議程的方向卻不符合人民的最大福祉，政治制度在民主化與政策結果中，產生雙盲的效果，多重權力制衡下，僅能在行政與立法的緊張關係之間推諉責任，形成政治空轉（political tickover）⁷⁹的民主悲劇。

⁷⁹在政治制度中，因為否決點多、或者意識形態的對立，產生長期的政治僵局（gridlock）造成重大政策的停滯或衰退，在朝政府無力主導國家發展而稱為政治空轉。由於無法大幅改變現狀，這種情形又稱為「政策穩定性」（policy stability）（Tseblis, 2002:2；吳文欽譯，2009:3），也與憲政僵局（constitutional gridlock/rigidity）的概念相同。

第五節 小結

否決點和否決者的論述，便是以政治偏好的角色來概念化政治體系並修正缺點，以政治阻礙政策的過程來瞭解動態的公共政策決策過程，否決點理論可以解釋政策動態變遷和資源協商的過程，「制度」提供了政策制定的遊戲規則，政治制度和選舉壓力使政策形塑受到影響，也因此，政策決策的主要動力在於過程中的「政治」因素（Immergut and Anderson, 2007:7, 15,16）。臺灣與南韓之間的關鍵差異在於極不相同的政治制度及其導致各種權力集中或分散的模式，南韓在國民年金的過程中，代表了權力集中的極端，逐漸走向否決點增加的過程；臺灣則是由權力趨於集中，走向權力高度分散的過程，在權力集中的 X 軸上移動時，我們可以看見不同的否決點數目隨之增減，而過少的否決點，將使權力高度集中，並且依照少數或單一行動者的理念進行政策決議；而過多的否決點，則使權力高度分散，並且依照選民偏好作為政策決策的方向。



第六章 結論

第一節 研究結果與討論

國民年金的政策歷程是一個動態的斷續性均衡，在特定的政治制度制約之下維持均衡模式，而在變動之中，由此一均衡擺蕩到下一個均衡的過程，使政策在變動之中不斷演化。本文將時間序列拉長，在不同時間點下的政治制度延續性和歷史交互作用產生政策變化，透過「過程」的切入尋求臺灣與南韓在國民年金過程中的獨特性與變異性。並以制度差異、威權與民主的對比，作為臺灣與南韓國民年金政策結果不同的自變項。

一、制度差異對國民年金政策的影響

政治制度形構了政治結果與政策，也體現在兩國的國民年金政策結果中。臺灣的國民年金在訂定過程中費時冗長、政策不一致，政策決議期間，不同版本的國民年金草案紛紛浮上檯面，最後卻通過了過程中一再被否決的分立式的小整合國民年金，體現了政策決議分散化的特性。相對於南韓而言，則是快速通過、政策一致性高，政策決議期間短且異議較少，最後能達成政治目的完成國民年金的通行，但南韓卻非順遂的實施國民年金，而是在民主突破之後才有了新的政策施行契機。

兩者的政策過程差異在於政治制度中的否決點數多寡，決定了政策運作和產生的權力分配不確定性，Immergut（1992）強調政治制度中的否決點，箝制了決策場域運作，權力不對等的政策決議過程可由制度中的否決點來推翻與制衡。在臺灣，否決點反應出決策分散的情況，行動者數目增加，使國民年金的決策面臨政策實施中的路徑閉鎖，政策依照預期路徑發展的可能性也大幅降低。否決點多促使制度脫離行動者的預期，而在決策場域中角逐政治機會，因此臺灣在權力分散的政治制度中，形成了各種意外的組合，理性計算的利益卻將國民年金政策導向一條因果不確定的未知路徑。行政與立法的撕裂與對峙，以及少數政府的多重否決點，使得總統、行政、立法三者

之間拉扯搖擺。在權力不對稱的關係中，行政部門劃清參與者的資格與條件，立法部門則引進新的議題或重新塑造新的制度規則，而位處於權力弱勢的社會福利團體則透過觀念勸服等手段，試圖以負面的議題塑造方式，將議題與問題加以突顯，以獲得其他制度參與者或行動者的同情與支持。

而南韓的高度權力集中則反應出決策權威集中的政策結果，行動者數目少使國民年金能在政策決議中提升效率，政策發展依照預期路徑的可能性亦大幅升高。否決點少促使制度在行動者的掌握之中，決策場域中只以總統作為中心推動政策發展，理性計算的利益將南韓國民年金發展成為附屬於政治目的的手段。在總統的操縱之下，官僚制度成為國民年金運作的政治主體，透過與專門技術能手的結合，產生具有高度階層性的威權體制。總統、行政、立法三者集權於一身，行動者擁有特權實際參與政策的形塑，處於弱勢的行動者無法在制度過程中，獲得否決力量來推翻既有權力者的主流意見。

制度所提供的不只是意義上的形式，更作為規範價值與意義符號的承載者，在制度的背後有著特定的理念與利益推動著正式與非正式制度的走向。依賴著政治權力與社會資源的力量等因素，前一階段的政策選擇往往對於後一階段的政策方案具有重要的影響。在制度變遷的過程中，否決點反對的力量可以阻撓政策的革新，在臺灣與南韓的國民年金政策歷程中，我們可以發現絕對的權力集中得以確保政策的可預見性，但也因為權力集中，使得國民年金政策成為政治目的達成的手段。而隨著權力的分散化，制度創新的過程為政策搭建不可知的軌道，否決點的增加成為政策的轉機。

歷史是動態的連貫過程，制度也並非孤立的影響因素，在民主的轉化之下，形塑國民年金政策的權力場域將在時間序列中尋找下一個階段的均衡點。臺灣與南韓自威權過渡至民主，在國民年金政策決議的過程中，制度變遷的軌跡也受到威權與民主轉化的影響，在臺灣與南韓的政策決議過程中，都在民主突破時期為國民年金政策締造了新的可能。

二、威權與民主的政策影響

雖然制度造成臺灣與南韓國民年金政策的差異性，但從威權過渡至民主的臺灣與南韓，皆搭乘著民主化的聲勢與力量，使國民年金政策推向發展可能的道路。「民主化」影響了非正式的規則，塑造在政治制度之外的否決點，甚至反饋至政治制度之中，促使國民年金政策有了不同的變化。臺灣在民主突破的進程中，使國民年金議題成為可能，南韓則在民主突破的進程裡，開啟國民年金得以施行的扉頁。民主化使政治制度的否決點增加，也使權力由集中轉向分散，因此民主化在非正式的政治制度規則中，使協商、談判的政策決議過程成為一種新的發展契機。

兩者的政策過程相似點，即在於民主化的力量提供了國民年金政策發展的轉機，本文延伸 Wong（2004）的民主化時間點，將臺灣國民年金的決策歷程劃分為民主突破、民主深化與後民主深化三個時期。民主突破時期，在野黨的發聲提供了有力的否決點，間接促使政府部門建立研議或專案小組，推動國民年金的規劃。民主化成為國民年金成為可能的轉機，當制度提供否決點時，增加了政策決議的不同選擇路徑。而在民主深化時期，國民年金規劃中逐步推出政策審議與研究報告結果。在這兩個時期，國民年金終未能以大整合的方式通過，可以見得政府並未提供強有力的後盾作為國民年金政策通行的決心，而開辦全民健保以及九二一大地震的後遺症是這兩個規劃階段重要的停擺因素。

在後民主深化時期，重新規劃國民年金的構想，三種截然不同的版本浮上立法院決議的檯面，在少數政府、雙首長制等制度制約下，草案遊走於行政、立法部門之間，各種津貼、社福團體的發聲，嚴然造就了多重否決點的場面。越多的否決點，政府控制決策過程和確保通過特定政策結果的能力就受到限制，在權力分散的政治制度中，政府的能力較低，因此政府必須透過延攬外在行動者的方式，將其納入政策決策過程中，以控制其影響力。協商、談判的政策決議過程就在權力集中、分散的組合中游移，否決點的增加雖然造就了臺灣國民年金的契機，但過多的國民年金也將使政策不一致、政策分散化的結果產生。權責歸屬模糊、行政權撕裂、政策不連續等特性，影響國民年金的通行，甚至形成政治空轉的民主困境。

南韓的國民年金決議歷程的時點與臺灣不盡相同，南韓的國民年金經歷威權發展主義時期、民主突破期兩個階段。威權發展主義時期以經濟發展作為主要的國政目標，國民年金是政府用以集資的手段，威權時期促使總統站在權力的頂點之上，較少的否

決點則對政府控制決策過程有較少的限制，確保了國民年金政策結果的可預見性。因此，在權力集中的制度中，得以排除了外部利益否決者，外在行動者無法納入政策決議過程中，協商、談判的模式也不可能在否決點近乎於零的情況下產生。

南韓雖迅速通行國民年金，但國民年金僅具有資金籌集的政治目的，也使得民年金在威權主義發展時期並未能施行，這也反應了在否決點的政治競技場中，權力集中的否決可能性是較低的，加以此時期的南韓並沒有選票懲罰的壓力，自然形塑了特定的政策軌道。民主突破時期中，南韓亦藉著民主化的力量打破了國民年金未能施行的僵局，否決點數目的增加，使得利益團體能抓住此一影響決策的機會。否決點提供意見多元交流的管道，介入權力運作的政策過程之中，總統大權被制度的變更分散化權力，此一時期，南韓的國民年金不僅開始實施，更擴大納保範圍、逐步實現私有化的運作模式。

Wong (2004) 強調西方社會福利的發展，在 1997 年之後就向下沈淪 (race to the bottom)，而東方社會的福利發展卻是向上提昇 (race to the top)，他以全民健保作為具體的政策例證，說明民主轉型的政治條件雖然有決定性的影響。本文以國民年金作為實證研究對象，我們發現後民主深化時期的政策分散化，必須與外外部利益團體談判協商改革措施，被迫作出政策上的讓步，最後選舉的力量超越了政府施政的連續力量，否決點的增加雖使福利發展向上提昇，但否決點的過度增長，使政府的議程控制制度失效，國民年金政策服膺於選票，無非是另一種意義層面上的向下沈淪。

從威權主義發展時期、民主深化時期到後民主深化時期，我們可以發現，政治制度中否決點的增加對於國民年金政策決議路徑的影響，越多的否決越能制衡政策的發展，提供政策發展不同的選擇路徑。但過少或過多的否決點，對於政策的實行或通行並不具有正面效果，過少的否決點容易使政策成為政治發展的手段，而過多的否決點則容易使政策成為選票的代價。本文從政治制度與民主轉型面向的分析出發，提供日後研究社會政策過程中的否決點，進一步提供往後分析台灣社會福利政策及其意涵的不同反思取徑。

第二節 研究限制與未來研究建議

Bonoli (2001) 以權力分立、選舉制度、政權型態、雙重行政首長、全民公決制度等五項指標來檢視影響權力集中的否決點，本文也藉由權力分立、選舉制度、政權型態、雙重行政首長作為權力集中與否的指標，判斷臺灣與南韓在不同時期的差異性。對於國民年金的決策過程，並非予以靜態的描繪，而是隨著動態軸線上的移動而檢視，權力集中程度隨著時態變遷，也影響著國民年金發展的不同可能性。

本研究以政治制度與民主化時序分析其對於國民年金政策決議過程的影響，但在臺灣與南韓的比較過程之中，我們可以看見不同國家中的否決者數量其實是不相同的，除了憲政制度上所給予的否決者之外，國家中的政黨體系及利益團體也難以測量其政策偏好。Tsebelis (2002) 揭示了這個侷限性，在實證研究之中，對於否決者的認定、比較成為否決者理論實證研究的挑戰。Immergut (1998) 則排除了利益團體、社會運動、民意與現狀改革的交易成本等變項，讓政治制度的重要性更突顯出來，政策決策過程中各個行為者的互動對政策產出的影響逐漸受到形塑。但否決點的力量，以及否決者之間的意識型態，造就了否決點間的不同距離，亦影響到政策穩定度，在臺灣與南韓的比較中，我們並未以實際量化的數字具體化否決點的力量，也未能量化意識型態的角力。換言之，本文雖呈現了政治制度中的否決者，但未能將角力力道量化，成為文本研究的限制。

政治制度是相互依賴的變數，政治制度論並非要取代其他研究途徑中的變數，而是透過承載歷史印記的制度，檢視政治制度的形構。但是，政治制度終究不是真正的參與者，Immergut (2006) 指出，制度僅能被視為鼓勵的架構，當成中介變數，而非參與者，沒有一套政治系統能組合理想類型的制度，必須依靠政黨選舉將制度規則和程序轉換為政治訂定政策與立法決策的規則。因此我們能在動態軸線中，不斷檢視政治制度所造成的影響，在不斷的修正當中，促使此一均衡轉化至下一均衡。

參考文獻

(一) 中文書刊

Bonoli, Guiliano 著，政治制度、否決點和福利制度的適應過程，頁 238-378。收錄於保羅·皮爾遜編，汪淳波、苗正民譯，2004，福利制度的新政治學，北京：商務印書館。

Huntington, Samuel P. 著，劉軍寧譯（1994）第三波：二十世紀末的民主化浪潮，台北：五南。

Sartori, Giovanni 著，雷飛龍譯（1998）比較憲政工程，台北：國立編譯館。

Todd Landman 著，王業立主編，周志杰譯（2003）比較政治的議題與途徑，台北：韋伯文化。

Tsebelis, George 著，吳文欽譯（2009），否決者論：制度如何運作，台北：國立編譯館與韋伯文化合作翻譯發行。

王仕圖（2003）。政黨輪替下的社會福利政策：以中低收入戶老人生活津貼為例，台灣社會福利學刊，4：79-107。

王正（2003），經濟發展與社會福利：新力量與舊價值的困境，社區發展季刊，102，頁 21- 32。

王光旭（2000）都市計畫審議機制之制度分析：以台中市為例，行政暨政策學報 第四十一期，頁35-80。

王業立（2006）比較選舉制度，台北：五南。

王業立（2000）總統直選對憲政運作之影響，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告。

內政部（2009）內政統計通報97年底人口結構分析，內政部統計處。

古允文（2004）資本主義、民主化與福利發展的理論建構：台灣與東亞經驗的檢視，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

古允文（2004）書評：書名---- Varieties of Capitalism：The Institutional Foundations of Comparative Advantage（Oxford, 2001）台灣社會福利學刊，第五

期，pp.173-178。

古允文(2008)東亞福利研究的發展與對台灣的啟示，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告。

田弘茂、周國端、吳家懷、林志鴻、葉順山(2000)國民年金草案可行性分析，行政院研究發展考核委員會。

行政院主計處(2005)中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw>。

行政院經濟建設委員會，1998，國民年金制度委託研究報告彙編，行政院經濟建設委員會。

行政院全球資訊網 <http://eyvisit.ey.gov.tw/fp.asp?xItem=29585&ctNode=90&mp=1>

江大樹(1997)國家發展與文官政策，台北：憬藝。

任曉(1995)韓國經濟發展的政治分析，上海市：上海人民出版社。

朱武獻、陳文彬、徐自強、許欣欣，2003，韓國國民年金管理公團委外經營暨其監督機制之考察報告，公務人員退休撫卹基金監理委員會。

李易駿、古允文(2003)，另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探，臺灣社會學刊，31: 189-241。

李易駿(2005)，台灣地區國民年金規劃之探討：新社會風險觀點的初步分析，人文及社會科學集刊，17(4)：715-760。

李秉勤、貢森編，政治制度、否決點和福利制度的適應過程，福利制度的新政治學，北京：商務印書館。

吳文傑(2002)澳洲退休金制度之改革-對台灣國民年金制度之啟示，澳洲研究，3：185~209。

吳明儒(2002)台灣年金政策的政治經濟—社會民主主義觀點，民主政治與社會福利，社會結構與社會福利，台灣社會福利學會。

吳明儒、張菁芬(1999)私有或或多元主義台灣與英國年金制度改革的比較分析，社會政策與社會工作，3(3)：37-49

吳明儒(2004)社會「不」安全制度——風險原則的再省思，國立政治大學社會學報，36：33-62。

吳東野(2001)多數政府?少數政府?雙首長制憲政運作的省思，「政黨政治與選舉競

- 爭」學術研討會，中國政治學會與財團法人國家政策研究基金會。
- 吳家興（2005）韓國的經濟發展與政策，台北：商務印書館。
- 呂建德，（2003）經濟全球化與福利改革的政治經濟學：荷蘭與丹麥經驗的分析。社會政策與社會工作學刊，9（2）：121-171。
- 何金巡、周麗芳（1999）國民年金與總體經濟，家庭、社會政策及其財務策略，社會安全制度與財政，台灣社會福利學會。
- 林震，2008，駕馭「第三波」：台灣和韓國民主化比較研究，《二十一世紀》網絡版74期。
- 林秋山（1998）韓國綜論－政經外交篇（上），台北：水年出版社。
- 林秋山（2009）韓國憲政與總統選舉，台北：商務印書館。
- 林萬億（1991）我國社會福利事業與研究的發展，中國社會學刊，第15期，74-119。
- 林萬億（2000）社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：1980年代以來的台灣經驗，蕭新煌與林國明編，《台灣的社會福利運動》，台北：巨流圖書公司，頁71-134。
- 林國明（2000）民主化與社與政策的公共參與：全民建保的政策形成。蕭新煌、林國明主編，台灣的社會福利運動，135-176，台北：巨流圖書公司。
- 林萬億、黃玫玲（2000）論我國國民年金制度的規劃，社區發展季刊，91。
- 林國明（2000）歷史制度論與醫療政策：一個概念分析圖像的建構，醫療社會學小型研討會。台北：台灣大學社會學系。
- 林萬億（1994）福利國家－歷史比較的分析。台北：巨流圖書公司。
- 林萬億（2000）社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展－1980年代以來的台灣經驗。蕭新煌與林國明主編，台灣的社會福利運動。台北：巨流圖書出版公司。
- 林國明（2003）到國家主義之路：路徑依賴與全民建保組織體制的形成，台灣社會學，5：1-73。
- 周國端（2004）台灣社會保險制度之實證研究－財富重分配效果分析，臺大管理論叢，15（2）：43-70。
- 周麗芳、羅紀瓊、曾巨威、陳小紅、周國端（2001）國民年金對政府財務及人民權益影響之研究，行政院經濟建設委員會。

- 苗永序（1997）各國政府制度及其類型，臺北：專上圖書公司。
- 星洲日報（2008）台灣：馬蕭當選正副總統得票數得票率均創紀錄，2008年03月22日。
- 姜向群，2003，韓國養老保險制度的發展、特點、問題及與中國的比較分析，東北亞論壇，第五期，頁 46-51。
- 倪炎元（1995）東亞威權政體之轉型，台北：月旦出版社股份有限公司。
- 孫健忠（1997）社會津貼實施經驗的反省：以敬老津貼為例，社會政策與社會工作學刊，第七卷第一期，頁 73-98。
- 徐正戎、張峻豪（2004）從新舊制度論看我國雙首長制，政治科學論叢，第 22 期，頁 139-180。
- 盛杏媛（2003）立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較，台灣政治學刊，第七卷第二期，頁 51-105。
- 許介麟（1989）政黨政治的秩序與倫理，台北：國家政策研究中心。
- 許振明、周麗芳、何金巡、林建甫（2000）國民年金負擔與政府財政能力，國民年金財務平衡，台灣社會福利學會。
- 許振明、周麗芳、何金巡、林建甫（2001），國民年金與政府財政負擔，臺灣經濟預測與政策，31:2，67-90。
- 許博雄（2004）書評：書名 Democratization and Welfare State Development in Taiwan，臺大社會工作學刊，9：183-192。
- 陳少暉、許雅雯，2005，養老保險制度：韓國的經驗對中國的啟示，亞太經濟，頁 98-100。
- 陳家祥（2000）我國老人經濟安全與國民年金制度之規劃，育達研究叢刊，1：76-85
- 陳家祥（2001）台灣勞公退休金制度及會計處理問題之研究，育達研究叢刊 2：144-156。
- 陳芬苓、張森林（2003）老年年金制度的性別分析：國際比較及台灣歷史資料模擬分析，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 陳敦源（2001）新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視，行政暨政策學報，第三期，頁 129-184。

- 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》,第116期。
- 張士傑、林妙嫻(1999)確定提撥方式下退休所得的風險評估,《風險管理學報》,1(1): 35-62。
- 張文貞(2002)憲政主義與選舉制度:「新國會」選制改革芻議,《新世紀智庫論壇》第十七期,頁1-23。
- 張菁芬研究主持人(2003)國際組織影響台灣社會安全政策與發展模型之研究,行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 張菁芬(2002)經濟全球化對台灣社會安全政策的衝擊與回應之研究——社會排除觀點,行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 張菁芬研究主持人(2003)影響臺灣社會安全決策之研究:內在壓力抑或全球化因素?。行政院國家科學委員會專題研究。
- 張世雄,(2003-2004)我國福利改革的制度困境與社會政治的前瞻,行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 莊榮霖(2002)全民健保對老人財務負擔及醫療需求的影響—以雲嘉南地區為例,《醫務管理期刊》,3(2): 72-82。
- 曹中屏、張璉瑰等編著(2005)當代韓國史:1945-2000,天津:南開大學出版社。
- 湯德宗(1998)論九七修憲後的權力分立——憲改工程的另類選擇,《台大法學論叢》27(2): 135-178。
- 黃炎東(1990)政黨政治與選舉,台北:五南圖書出版公司。
- 黃炎東(2004)新世紀台灣憲政體制發展之研究,《新世紀智庫論壇》,第28期。
- 黃炎東(2008)憲政思辨:我國中央政府體制發展方向之研究,臺北:五南圖書出版股份有限公司。
- 黃秀端(2003)少數政府在國會的困境,《台灣政治學刊》,第七卷第二期,頁3-7。
- 曾明發(2001)國民年金實施策略之比較與評估,《藝術學報》68: 195-208。
- 森山茂德著,吳明上譯(2005)韓國現代政治,台北:五南。
- 傅立葉(1994),台灣社會福利體系的階層化效果初探。收於伊慶春主編,《台灣社會

- 的民眾意向：社會科學的分析》，頁 285-310。台北：中央研究院。
- 傅立葉（1999）我國政府支出的政治經濟分析。林萬億等著，社會福利的發展，頁 161-206，台北：五南圖書出版公司。
- 傅立葉（2000），老年年金、政黨競爭與選舉。收於蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》，頁 232-256。台北：巨流出版公司。
- 傅立葉（2004）我國勞工退休金制度改革的階級政治分析，行政院國家科學委員會專題研究。
- 傅從喜（2007）從轉型國家與開發中國家年金改革經驗：論台灣年金體系的建構，台灣社會福利學刊，5（2）：31-66。
- 傅從喜（2005）台灣地區老人經濟安全方案與老人經濟資源去家庭化之分析，行政院國家科學委員會專題研究。
- 董安琪、江豐富、劉克智（2000）國民年金永續經營財務決策初探，國民年金財務平衡，台灣社會福利學會。
- 楊以彬（2006）南韓民主化過程之簡析—以 Huntington 民主化理論為分析觀點，人文與社會，第一卷第九期，頁 301--331。
- 楊玲玲，2009，韓國社會福利模式的特點、問題及對我國的啟示，中國黨政幹部論壇，第 9 期。
- 楊靜俐（1996）「儲備制國民年金財務準備之探討」，人文暨社會科學集刊 8（1）：53-77。
- 楊靜俐（2000）「公共年金的財務處理方式」，國家科學委員會研究彙刊：人文暨社會科學，10（3）：316-329。
- 楊靜俐（2000），社會保險的意義與社會福利體系，廿一世紀台灣社會福利願景，社會福利思潮，台灣社會福利學會。
- 詹火生（2000）社會福利也是經濟發展的「石頭」？，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告。
- 葉俊榮（2002）超越轉型：台灣的憲法變遷，收錄於李鴻禧等著《台灣憲法之縱剖橫切》，元照出版，頁 71-103。
- 葉嘉楠（2005）政治制度對我國財政赤字的影響，中華人文社會學報第二期。

- 蔡增家（1998）南韓經濟發展的政治經濟分析：1963-1997，問題與研究，第37卷第11期。
- 鄭秉文、方定友、史寒冰主編（2002）當代東亞國家、地區社會保障制度，法律出版社。
- 鄭清霞、廖世仁（2001）公共年金基金與私人年金基金投資運用之比較，全球化與社會福利，社會保險，台灣社會福利學會。
- 鄭清霞、鄭文輝（2005）我國社會保險被保險人財務負擔與政府補助之探討，台灣社會福利學刊，4（1）：51-94。
- 鄭麗珍、黃泓智（2006）高齡社會之老人經濟安全，行政院國家科學委員會專題研究。
- 劉一龍（2003）臺灣地區老人主要生活費用來源之變化與社會安全，性別、兒童與社會福利—成長停滯年代下的思考，婦女、家庭與社會福利，台灣社會福利學會。
- 劉玉蘭、陳正民（2005），我國的國民年金規劃與未來展望，社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制，我們還有財力支持社會安全體系嗎，台灣社會福利學會。
- 劉宗欣、林恭正（2003），社會福利支出、國民年金與跨世代財政負擔，台灣經濟預測與政策，33（2），61-95。
- 劉宜君、陳敦源（2007），新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔健保費爭議之案例分析，社會政策與社會工作學刊，11（1）：1-52
- 盧政春（1999）利益團體與社會福利資源分配：透視我國軍公教福利，台灣社會福利的發展，台北：五南圖書出版公司。
- 盧政春（2004）台灣社會安全體系之問題與對策，行政院國家科學委員會專題研究。
- 盧泰愚著、申雨慧譯（1988）韓國改造論——盧泰愚的民主化宣言，台北：故鄉出版有限公司。
- 聯合報（1994）選總統需要絕對多數，1994年1月5日，版11。
- 謝德宗（1999），政策金融與保險資金運用之研究，風險管理學報，1（1）：.13 -34。
- 謝明瑞、姜慶逢，（2001）國民年金制度之研究，行政管理學報，3：55- 77。
- 鍾秉正（2003）年金財產權之憲法保障—從司法院大法官會議釋字 434 號解釋出發，國立中正大學法學集刊，10： 99-148。

蘇彥圖（2002）台灣憲政制度下的政府組成——兼論選後政局的因應之道，新世紀智庫論壇，第17期。

（二）碩博士論文

丁一鎮（1986）中韓老人福利之比較研究。國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。

王季云（2001）。我國退休金制度與老人經濟安全保障之探討。碩士論文，國立政治大學行政管理碩士學程。

王舒芸（2007）東亞福利體制再檢視——日本、南韓、台灣及香港長期照顧政策之分析，國立中正大學社會福利所碩士論文。

王儷娟（2000）。國民年金財務工程研究-個人選擇行為模型之應用。彰化師範大學商業教育學系在職進修專班碩士論文。

尤怡文（2001）台灣海岸地區開發之政經分析——國家資本與民間社會之互動，第三屆全國政治學研究生論文發表會，台北：台灣政治學會、東海大學政治系。

古育菁（2002）人口推估對國民年金財務制度之影響。逢甲大學統計與精算所碩士論文。

白東岳（2002）國民年金財務規模與資金籌措之研究。國防管理學院國防財務資源研究所碩士論文。

汪正元（2005）行政院版國民年金法草案財務分析。逢甲大學統計與精算所碩士論文。

汪存根（2008）老人年金體系之研究--以台、日、韓、新為例，中國文化大學中山學術研究所碩士論文。

吳璧瑜（1994）日本高齡化社會下年金制度之老年年金之研究。淡江大學日本研究所碩士論文。

吳志遠（2004）國民年金基金之資產負債管理問題--隨機規劃方法的應用。國立臺灣大學財務金融學研究所碩士論文。

吳慶如（2005）新會計觀念、勞退新制、國民年金新制下的退休理財規劃。碩國立高雄應用科技大學國際企業研究所士論文。

- 李瓏（2002）由國外年金制度私有化改革趨勢看我國國民年金之規劃。國立政治大學財政學系碩士論文。
- 李易駿（2002）發展型福利體制探析：以日本、韓國與臺灣為例，暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 李美賢（1989）中華民國增額立法委員政治角色之研究，台北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 沈有忠（2004）半總統制下的權力集散與政府穩定：台灣與威瑪共和的比較，台灣民主季刊，1（3）：99-130。
- 沈有忠（2005）制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例，政治科學論叢，23:27-60。
- 金光熙（2007）樸正熙與韓國的現代化，黑龍江朝鮮民族出版社。
- 金場健（1992）中韓兩國老人福利政策之比較研究，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 河春光（1987）當前中韓老人問題與福利之比較研究，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 邱美齊（1993）。我國國民年金制度與財務規劃之研究。國立政治大學財政學研究所碩士論文。
- 林雅婧（2000）。我國國民年金制度與現有職域保險整合問題之研究—就財務面分析之。國立政治大學財政學系碩士論文。
- 林柔凌（2002）。我國國民年金制度中老年給付之研究。淡江大學保險學系保險經營碩士班碩士論文。
- 林龍澤（2003）韓國未來發展個人年金保險之研究，逢甲大學保險學研究所碩士論文。
- 施坤亮（2000）。國民年金與所得重分配。中國文化大學勞工研究所碩士論文。
- 姜慶逢（1999）國民年金制度財務規劃之探討。淡江大學財務金融學系碩士論文。
- 許玉君（2000）是福利國家？還是愚人天堂？—談國民年金制度。國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。
- 郭文正（2000）由生存權保障論我國年金保障制度之建構。國立政治大學社會學系碩士論文。

- 郭昭男(2000)世界銀行年金改革模式及其批判。國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 連偉舜(2003)全球化衝擊下東亞福利體制的回應策略分析—台灣與韓國的比較(1987-2002)，國立中正大學社會福利系碩士論文。
- 程韻舫(2004)台灣第三部門政策倡導之研究--以國民年金為例。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 曾明發(1999)民生主義體制下我國社會保險年金制度之研究。博士論文，中國文化大學中山學術研究所。
- 張世杰(2000)制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究1948-1990，政治大學公共行政研究所博士學位論文。
- 張馨文(2004)政治民主化與台灣國民年金的制度選擇：歷史制度論觀點。國立中正大學社會福利所碩士論文。
- 黃福良(2004)我國國民年金制度之政治運作分析。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 黃意貞(1993)我國國民年金制度之研究。逢甲大學保險學研究所碩士論文。
- 董秋蓉(1994)以政體中心論探討我國國民年金政策-以台中市為例。逢甲大學公共政策研究所碩士論文。
- 詹宜璋(1997)臺灣地區老年經濟安全之風險與保障。國立中正大學社會福利學系博士論文。
- 楊永祥(1998)老年經濟保障制度中政府補助角色之研究--從職域保險到國民年金保險。國立中正大學社會福利系碩士論文。
- 楊亞潔(2000)家務工作者在社會安全制度中的定位：付出與報酬觀點的分析。國立中正大學社會福利系碩士論文。
- 楊永芳(2003)建立我國老年安全保障制度之研究。臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 楊恩惠(1996)國民年金最適投資組合模擬分析。國立台灣大學財務金融學系碩士論文。
- 楊靜利(1996)我國國民年金制度之設計理念與財務均衡。國立中正大學社會福利學系博士論文。
- 楊明璋(1999)我國國民年金制度規劃過程之研究。國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。

士論文。

- 楊純婷(1999)國民年金與職域保險之選擇模型。國立政治大學財政研究所碩士論文。
- 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。
- 葉長城，2007，[誰否決？新興市場金融自由化改革的政治分析：智利、南韓與巴西經驗的比較](#)，國立政治大學政治學系博士論文。
- 蔡沁蓓(2001)老人年金政策之排擠效果。國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 蔡明哲(2005)臺灣國民年金政策規劃之研究。國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班碩士論文。
- 蔡宜縉(2007)理念、利益與制度：台灣國民年金規劃的政治分析。臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 鄭清霞(1998)我國國民年金與職業年金之老年給付水準與費率規劃探討。國立中正大學社會福利系博士論文。
- 鄭彥翔(2005)我國國民年金保險費率適足性之評估。朝陽科技大學保險金融管理系碩士班碩士論文。
- 鄭建琪(1995)英國國民年金制度之研究。淡江大學歐洲研究所碩士論文。
- 劉定寰(2000)我國年金制度之政府財政負擔分析——過渡時期之一般性財務模型。國立台北大學財政學系碩士論文。
- 劉賢雄(2004)日本國民年金制度之探討及其對台灣國民年金制度之啟示。國立中山大學經濟學研究所碩士論文。
- 劉偉裕(1995)國民年金成本之探討。國立政治大學保險學研究所碩士論文。
- 賴基福(2000)國民年金基金管理與運用規範之研究——以勞保基金、勞退基金及退撫基金管理經驗剖析。國立政治大學財政學研究所碩士論文。
- 盧素瑜(1998)臺灣國民年金計畫對總體經濟之影響。國立東華大學國際經濟研究所碩士論文。
- 謝聖哲(1994)家庭變遷對年金制度選擇之影響，投票決策模型的模擬分析。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 蘇子婷(2000)國民年金制度財源籌措方式之研究。逢甲大學經濟學系碩士論文。

(三) 外文書刊

- Abrahamson, P.(1994), “Welfare Pluralism : Towards a New Consensus for a European Social Policy.” in *Poverty and Social Politics: The Changing of Social Europe*. Samiko Project, Copenhagen.
- Amenta, E. (2005), Institutional and State-Centric Theories of Political Sociology. In: T. Janoski et al. (eds), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 96-114.
- Aspalter, C. 2002. *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. Hampshire, UK.: Ashgate Publishing Ltd.
- Bonoli, G.(2001), Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. In P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. 238-64. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. and Shinkawa, T. (2005), *Ageing and Pension Reform around the World: Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bonoli, G.(2001), “Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation,” in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 238–264.
- Carrier, J. and Ian K.(1973), Social Policy and Social Change: Explanation of the social policy, *Journal of Social Policy*, 6(3):209-224.
- Chen, H.-H. N. (2005), Universal Values versus Political Ideology: The Virtual Reform Experience of Taiwan’s National Pension Plan. Pp. 96-122 in *Ageing Matters: European Policy Lessons from the East*, edited by J. Doling, C. Jones Finer, T. Maltby. Aldershot: Ashgate.
- Choi, Y. J. (2008a), Pension Policy and Politics in East Asia. *Policy & Politics*, 36, 1, 127-144.
- Choi, Y. J. (2008b), Business Influences in Pension Development in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of Social Policy and Labor Studies* (日本社會政策學會誌), 19: 91-117.
- Choi, S.-J. and Bae, S.-H. (2005), National Policies on Ageing in South Korea. Pp. 123-149

- in *Ageing Matters: European Policy Lessons from the East*, edited by J. Doling, C. Jones Finer, T. Maltby. Aldershot: Ashgate.
- Chow, N. W. S. (1987), Western and Chinese Ideas of Social Welfare. *International Social Work*, 30: 31-41.
- Clark, W. R.(1998), Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions , *International Studies Quarterly*,42: 245-270.
- Collins, C.(1999), “Health sector reform and the interpretation of policy context”. *Health policy* 47:69-83.
- DiMaggio, P.I, and Walter W. Powell(1991), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”. In Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism In Organizational Analysis*, 63-82. Chicago: the Chicago University Press.
- Duverger, M., (1964), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, 3rd ed., London: Methuen.
- Duverger, M., (1986), “*Duverger’s Law: Forty Years Later*”, in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, pp.69-84.
- Wei, W., 1992, *Capitalism: A Chinese Vision*, Center for East Asia Studies, Ohio State University, Columbia, Ohio.
- Evans, Peter B. (eds.)(1985), *Bringing the State In*, Cambridge : Cambridge University Press, United Kingdom.
- Esping-Adersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.(古允文譯(1999)。福利資本主義的三個世界。臺北：巨流。)
- Esping-Andersen, G. (1997), "Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America", *Journal of European Social Policy*, 7 (3): 179-189.
- Fu, T.-H. and Hughes, R. (eds) (2009), *Ageing in East Asia: Challenges and Policies for the Twenty-first Century*. London: Routledge.
- Goldthrope, J.H.(1964), The Development of social policy in England, 1800—1914, *Transactions of the Fifth World Congress of Sociology*, 1962 London: International Sociological Associatio.

- Goodman, R., White, G. and Kwon, H.-J. (eds) (1998), *The East Asian Welfare Model - Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Gordon, Margaret S.(1988), *Social Security Policies in Industrial Countries : A Comparative Analysis*. Cambridge: University Press.
- Gough, Ian and J. W. Kim (2000) 'Tracking the Welfare Mix in Korea', IFIPA unpublished working paper, University of Bath.
- Gough I.(2000), *Welfare regimes in East Asia and Europe* , paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000 : Towards the new social policy agenda in East Asia , Paris , June 27 , 2000.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C R.(1996) The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott. *Political Studies* 29: 958-62.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C R.(1996) , Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* , 44(5), pp.936-957.
- Hall, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* , New York and Oxford: Oxford University Press.
- Holliday, I.(2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, *Political Studies*, 48:706-723.
- Holliday, I. and Wilding, P. (eds) (2003), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holliday, I. (2005) East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?, *Policy and Politics*, 33(1): 145-162.
- Immergut, Ellen M.(1998), The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics and Society*, 26(1): 5-34.(中譯〈新制度主義的基本理論問題〉, 薛曉源、陳家剛編, 載《全球化與新制度主義》, 北京: 社科文獻, 頁 105-118。)
- Immergut, Ellen M.(1992), The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden., *Structuring Politics*, S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth, eds. New York: Cambridge University Press,pp.57-89.
- Immergu, Ellen M.(1992). Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. and Anderson, K. M. (2007). 'Editors' Introduction: The dynamic of Pension Politics', in Immergut, E. M., Anderson, K. M. and Schulze, I. (2007)(ed.),

- The Handbook of Western European Pension Politics, pp. 1-45. New York: Oxford University Press.
- Johnson, C. (1982). MITI and the Japanese Miracle. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Jones, C.(1990), Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States. *Government and Opposition* , 25: 446-462.
- Jones, C.(1993). The pacific challenge: Confucian welfare states. In Cathrine. Jones(ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kim,J.-J.(2003), Personal Income Tax in Korea, Korea Institute of Public Finance.
- Kim, Y.-M. (2001) “Welfare State or Social Safety Nets?: Development of the Social Welfare Policy of the Kim-Dae-jung Administration” *Korea Journal* (Summer): 169-201.
- Kim, S. (2006) Towards a Better Understanding of Welfare Policy Development in Developing Nations: A Case Study of South Korea’s Pension System, *International Journal of Social Welfare*, 15, 75-83.
- Kim, Y.-M. and Kim, K.-S. (2005). Pension Reform in Korea: Conflict between Social Solidarity and Long-Term Financial Sustainability. Pp. 208-229 in *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, edited by G. Bonoli and T. Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kim, K.-H. (1982). “The Development of Contemporary U.S.-ROK Economic Relations.” In *U.S.-Korean Relations, 1882-1982*. eds. Tae-Hwan Kwak, et al. Seoul, Korea: Kyungnam University Press.
- Kim, M.-J. (1997). “The Republic of Korea’s Successful Economic Development and the World Bank.” In *The World Bank: its First Half Century, Vol. 2: Perspectives*. eds. Devesh Kapur, John Prior Lewis and Richard Charles Webb. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kim, C. I. Eugene. (1972), The Meaning of the 1971 Korean Elections: A Pattern of Political Development, *Asian Survey*, Vol. 12, No. 3, pp. 213-224.
- Ko, C.-F., Oh, K.-M. and Ogawa, T. (2007), Aging Population in East Asia: Impacts on Social Protection and Social Policy Reforms in Japan, Korea, and Taiwan. Pp. 43-70 in *The Crisis of Welfare in East Asia*, edited by J. Lee and K.-w. Chan. Lanham: Rowman

& Littlefield Publishers.

- Korpi, W. (1989), Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930, *American Sociological Review*, 54: 3, 309-28.
- Koelble, Thomas A.(1995)The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, 27 (2):231-243.
- Kranser, Stephen D.(1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics., *Comparative Politics*, 16:223-246.
- Ku, Y.-W.(1997), *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd. Conclusion.
- Ku, Y.-W. (2001). To be or not to be a Taiwanese Welfare State: Lessons from Recent Experience. Pp. 27-48 in *Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan*, edited by C. Jones Finer. Aldershot: Ashgate.
- Ku, Y.-W.(2007), Developments in East Asian Welfare Studies. *Social Policy and Administration*, 41, 2, 115-131. (with Catherine Jones Finer)
- Kwon, H.-J. (1997), Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems. *Journal of Social Policy*, 26 (4): 467-484.
- Kwon. H.-J.(1998) Democracy and politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asian[A]. in Roger Goodman, Gordon White and Huck-ju Kwon, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*[M]. London: Routledge Press, 27-74.
- Kwon, H.-J. (1999), *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan.
- Kwon, H.-J. (2005), Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. *Development and Change*, 36(3): 477-497.
- Kwon S. (2001), Economic crisis and social policy reform in Korea, *International Journal of Social Welfare* .
- Kyunghee C., 1999, Living Profiles of Older Persons and Social Policies on Ageing in Korea , Korea Institute for Health and Social Affairs.p68
- Lie, J. (1998). *Han Unbound: the Political Economy of South Korea*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Lin, K.(1999), *Confucian welfare cluster: A cultural interpretation of social welfare*. Tampere : University of Tampere.
- Lin, C.-W. (2005) Pension Reform in Taiwan: The Old and the New Politics of Welfare. Pp. 182-207 in *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, edited by G. Bonoli and T. Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.
- March, J. G., and J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78: 734-749.
- Migdal, Joel. S(1997), "Studying the State." In Mark I. Lichbach and Alans. Zukerman eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Struture*.208-235.
- Offe (1984). C. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Ogawa, T. (2005), Inter-generational Equity and Social Solidarity: Japan's Search for an Integrated Policy on Ageing. Pp. 150-176 in *Ageing Matters: European Policy Lessons from the East*, edited by J. Doling, C. Jones Finer, T. Maltby. Aldershot: Ashgate.
- Orloff, Ann S. and T. Skocpol (1984). Why Not Equal Protection? Explaining The Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920. *American Sociological Review*. 49: 726- 750.
- Pampel, Fred C. and Williamson, John B.(1989). *Age, Class, Politics, and the Welfare State*, New York: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy(1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.
- Pierson, P.(1994), Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P.(1996), The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29:123-163.
- Population Reference Bureau, 2008World Population Data Sheet, http://www.prb.org/pdf08/08WPDS_Eng.pdf
- Pontusson, J.(1995), Book Review of Structuring Politics. *Comparative Political Studies*, 28: 117-47.
- Reich, S. (2000). The four faces of institutionalism: Public policy and a pluralistic perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), 501-522.

- Sakamoto, J. (2005), *Japan's Pension Reform*. Tokyo: SP Discussion Paper.
- Scharpf, Fritz W.(1997), *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Scott, Richard W.(1995), *Institutions and Organizations*. Beverly Hills, C.A.: Sage.
- Shonfield, A. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Shi, S.-J. (2010), The Fragmentation of the Old-Age Security System: The Politics of Pension Reform in Taiwan. , Pp. 339-71 in: Ka-ho Mok and Yeun-wen Ku (eds), *Social Cohesion in Greater China: Challenges for Social Policy and Governance*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Shinkawa, T. (2005), The Politics of Pension Reform in Japan: Institutional Legacies, Credit-Claiming and Blame Avoidance. Pp. 157-181 in *Ageing and Pension Reform around the World*, edited by G. Bonoli and T.Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.
- Skocpol, T. and Margaret S.. (1980) The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22:174-197.
- Skocpol, T.(1985). 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*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. & A.S.Orloff(1988). *The Politics of Social Policy in the United States*,Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, T. (1992), Introduction. In: T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Skocpol, T. and Margaret S.. (1980) The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22:174-197.
- Skocpol, T. and John I.(1982) The Political Formation of the American Welfare State: in Historical and Comparative Perspective. *Comparative Social Research*, 6: 87-148.
- Skocpol, T. and Edwin A.(1986) States and Social Policies. *Annual Review of Sociology* 12: 131-1571.
- Sohn, H-K. (1989). *Authoritarianism and Opposition in South Korea*. New York: Routledge.

- Steinmo, S. and C. J. Tolbert, (1998) Do Institutions Really Matter?: Taxation in Industrialized Democracies. *Comparative Political Studies*, 31(2): 165-187.
- Tang, K.-L. (1998), *Colonial State and Social Policy: Social Welfare Development in Hong Kong 1842-1997*. Lanham, MD: University Press of America.
- Tang, K.-l (2000), *Social Welfare Development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave macmillan.
- Thelen , K., Steinmo,S. and Longstreth,F. (1992) , *Structuring Politics:Historical Institutionalism in Comparative Anaysis*, N.Y.:Cambridge University Press.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992), Historical Institutionalism in Comparative Politics, in Sven Steinmo , Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K.(1999), Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, 2:369-404.
- Tsebelis, G.(2002), *Veto players: How political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, R. K. and Rockman, B.(1993) 'Assessing the Effect of Institution', in K. Weaver and B. Rockman(eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Wong, J(2004), *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*, Cornell University Press.
- Weir, M. , A. S. Orloff , and T. Skocpol(1988), Introduction : Understanding American Social Politics. *The Politics of Social Policy in the United states*. New Jersey : Princeton University Press.
- White, G. and Goodman, R. (1998), Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model, pp.3- 24, in Roger Goodman, Gordon White and Huck- ju Kwon (eds): *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London: Routledge.

- Wilding, P (2000). Exploring the East Asian model: Review of Roger Goodman, Gordon White and Huck-Ju Kwon(eds.),The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State. *Public Administration and Policy*, 9(2):48-67
- Walker, A. and Wong, C.-K. (1996) Rethinking the Western Construction of the Welfare State. *International Journal of Health Services*, 26 (1): 67-92.
- Yang, J. - J. (2004) Democratic Governance and Bureaucratic Politics: A Case of Pension Reform in Korea, *Policy & Politics*, 32 (2): 193-206.
- Yang, S-C. (1994) The North and South Korea Political Systems: A Comparative Analysis. Boulder, Colo.: Westview Press.

