

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 Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

歐盟年金政策的治理演進

The Evolution of Pension Policy Governance in the EU



梁婉玲

Wan-ling Liang

指導教授：施世駿 博士

Supervisor: Shih-Jiunn Shi, Dr. Phil.

中華民國 101 年 6 月

June, 2012

謝誌

這是我的人生一瞬，只是這一瞬，就延續了三年。在研究所學習的這段日子，如同在海中浮潛，我試圖去探知學術這個未知的海底世界，在這之中，有迷惘、有體悟、有切磋、有互饋，更多的時候，是花大量的時間與自己相處對話，探索自我的內在世界。這是一段個人智識逐漸開竅的過程，與師長、同學、書本的互動，讓我的思考、反省與學習能力日漸增長，我愈來愈能體悟何謂批判思考，瞭解別人說了什麼、沒說什麼、一個說法背後的論據邏輯、證據何在，學習到如何可以把一個議題談得更完整、更深入。

在這段期間，我完成的不只是一份論文，還包含許多生命經驗的積累。從碩一開始擔任老師的研究助理，學習如何做研究，在文獻深海裡浮浮沉沉；碩二接下助教的工作，鼓起勇氣上臺帶領討論課，逼自己練膽量、也練表達能力；還有參與社科院院訊的編輯工作，潛進各系所，觀察不同領域的世界，在採訪的互動過程中，讓我對社科院產生更深厚的情感。謝謝這一路走來、幫助我實現自我成長的貴人。感謝施世駿老師這三年來的指導，從課堂中的思考啟發，到論文研究的進行與修正，有老師寶貴的經驗傳承，才有這份論文的生成。感謝兩位口試委員陳芬苓老師與林昭吟老師，在口試過程中指點出我研究的不足與盲點，讓這本論文得以書寫的更加完整。謝謝國發所學長姐、同學們偶來的閒話家常，在開始撰寫論文後，才發現那些單純修課的日子有多麼值得回味。還有親愛的大學同窗好友兼室友，在一次次的聚會中分享彼此在研究所的大小故事，謝謝妳們總能給予我聊進心坎裡的溫暖。

最後，感謝我親愛的父母與姊姊，支持與體諒我完成研究所學業，畢業典禮當天全家特地從台北來相聚，是我最燦爛且美好的畢業禮物。謝謝男友明師，三年來不間斷地舟車勞頓、分擔解憂，珍惜兩人在相異的縣市、領域各自努力，交會時又相互激盪的生命光彩，讓我在這探索人生的旅途上不致孤單。

終於來到離別的時刻，我突然想起小學的時候在美勞課上用美工刀一筆一劃刻著依依不捨四個大字的手工卡片。啊！恍惚之間，我居然已當了二十年的學子。感謝一起陪伴我走過成長路上的所有人，願未來，我們都活得精彩！

摘要

近年來受社會經濟變遷、人口結構轉變等因素影響，促使後工業化社會必須調整現行的制度安排以茲因應。其中，佔社會安全支出比例最高的年金政策即成為各國福利改革的重點項目。歐盟作為一個代表性的超國家組織，其本身對年金政策的整合與協調也影響著西方國家。本文基於上述全球年金改革趨勢的背景，以歐盟作為探討案例，藉由探究歐盟年金政策，以瞭解整體西方年金改革的經驗與意涵，作為臺灣年金改革的參考。本文的研究目的在於探究歐盟的年金政策在面臨內在歧異和整合的壓力下如何進行改革及其年金政策的具體內容與改革的政策過程；並以治理理論的觀點，瞭解在各會員國年金制度與理念的差異下，歐盟如何通過不同的治理工具來進行年金治理，以區辨其年金治理方式的趨勢與特徵。

本文的研究結果指出，歐盟早期以共同體治理方式，試圖在性別平等、可攜式年金權、單一保險市場、職業年金等涉及勞工四大自由相關權益的面向進行治理，此種治理方式雖使歐盟的年金策略具雛形，卻缺乏整合性的年金樣貌；隨著 2000 年以後年金開放協調法的引進，歐盟逐漸摸索出合宜的治理方式來主導各會員國年金政策的發展，並確立年金改革的三大原則：年金適足性、可持續性以及年金系統的現代化，期望透過原則訂定、指標建立及同儕壓力等，促使會員國積極進行年金改革。歐盟彈性運用此兩種治理工具，逐漸呈現整合性的年金治理圖像。這兩種治理工具的運用也在不同政策領域表現出不一樣的治理混合型態。然而，年金政策本身的複雜性，加上各國年金制度與社會經濟狀況歧異，使會員國的年金改革步調不一。效率與正當性依舊是歐盟無可迴避的治理難題。

最後，本文認為，歐盟的年金政策發展與年金改革走向，在臺灣也可發現類似的政策軌跡，在兩相對照下可以引發進一步的思考與辯證。而歐盟年金改革的經驗，可以衍生出「年金權保障的身分認定」、「就業市場變遷影響勞工的年金階層化」等議題。另外，也可以從歐盟與會員國在年金改革的互動關係，檢證歐盟年金政策的治理效果。

關鍵字：歐洲聯盟、年金改革、年金政策、治理理論、開放協調法

Abstract

For decades, a series of changes have shaken the post-industrial society, like socio-economic changes, demographic changes etc. These force the welfare states must adjust the current institutional arrangements in respond to the pressures. Therefore, pension policy, which accounts for the highest proportion of social security expenditure, becomes the main welfare reform project. European Union, as a representative supranational organization, integrates and coordinates its member states' pension policy, also affects Western countries. Based on the context, this thesis take EU as a case, by exploring EU pension policy in order to understand the overall experience and meaning of pension reform in Western, as a reference for pension reform in Taiwan. The purpose of this study is to explore EU pension policy, to see how they reform their pension policy under inner discrepancy and integration pressure and to figure out the specific content of the policy reform process. Besides, from governance theory perspective, we can understand how the EU address different pension systems and ideas in Member States. By distinguishing different governance tools in the EU pension governance, we can find some trends and characteristics.

The present study shows that the EU use community governance in the area of gender equality, portability of pension rights, single insurance market and occupational pension policy in early times. Although community governance made little progress, it is still a incomplete picture of pension integration. With the introduction of the Open Method of Coordination in 2000 in pension policy, the EU gradually work out the appropriate form of governance to lead the development of the pension policy of the Member States, and establish the three principles of pension reform: adequacy of pensions, financial sustainability of pension systems and modernization of pension system. Hoping prompt the Member States to carry out pension reforms, they establish indicators and peer pressure. EU combine these two governance tools, it shapes integrated pension governance image gradually. These two governance tools used in different policy areas have diverse governance types. However, the complexity of the pension policy itself, coupled with the discrepancy between the national pension systems and the socio-economic status, the pace of pension reforms in member states

are different too. Efficiency and legitimacy is still an unavoidable problem of governance in the EU.

All in all, I think that the pension policy development and pension reform trend in the EU also can be found in Taiwan and by comparing these two cases can lead to further thinking. The experience of pension reform in the EU has some implications, for example, “the identity and pension right” or “the labour market changes and the classification of private pension systems” both are important issues can be studied in the future. Also, researchers can validate the EU pension policy effects by evaluating the interaction between the EU and its Member States in pension reform.

Keywords: European Union, pension reform, pension policy, governance theory, the open method of coordination



目錄

謝誌	I
摘要	II
Abstract	III
第一章、緒論	1
第一節、研究背景	1
第二節、研究目的	9
第三節、研究設計	12
第二章、文獻回顧與理論探討	16
第一節、歐盟年金政策研究回顧	16
第二節、統合理論之治理概念探討	27
第三章、歐盟年金政策的發展與治理	40
第一節、歐盟年金政策的發展前提	40
第二節、歐盟年金政策的發展與治理工具	50
第四章、歐盟年金政策的法律規範	54
第一節、性別平等	55
第二節、歐盟區域內的可攜式年金權	61
第三節、單一保險市場與職業年金指令	67

第四節、小結	79
第五章、協調法在年金領域的運用	80
第一節、年金開放協調法之應用	81
第二節、年金開放協調法之檢討	88
第六章、結語與討論	94
第一節、結語：歐盟年金政策的治理演進	94
第二節、延伸討論	97
參考文獻	115
附錄一：歐盟會員國英文代碼對照	128
附錄二：歐盟規章指令中英文對照	129
附錄三：臺灣 65 歲以上老人之主要經濟來源	132

圖目錄

圖 1-1：歐盟 27 國 2008 年與 2060 年人口金字塔圖（單位：千）	3
圖 1-2：歐盟會員國及挪威、瑞士的老年依賴比（2008-2060 年）	3
圖 1-3：公共年金支出佔 GDP% 的趨勢（2007-2060 年）	4
圖 1-4：研究架構圖	13
圖 2-1：歐盟多層次互動	32
圖 2-2：現存的治理模式概念	34
圖 2-3：歐洲化與國內結構變遷	37
圖 3-1：歐體／歐盟法律體系架構	42
圖 4-1：歐盟區域內年金相關的性別平等法律	55
圖 4-2：歐盟區域內可攜式年金權法律	61
圖 4-3：歐盟保險法律制度體系	67
圖 5-1：年金開放協調法的設計與流程	82
圖 5-2：年金行動者與混合形式的變化	85
圖 6-1：社會政策的法律工具	102
圖 6-2：環境政策的法律工具	102

表目錄

表 1-1：年金政策的相關風險與社會目標.....	6
表 1-2：歐盟會員國的年金計畫.....	7
表 2-1：1980 年代年金系統的工具、設計和目標.....	26
表 2-2：歐盟治理理論的分類.....	29
表 2-3：四種「治理」理想型態之特質.....	31
表 2-4：四種治理模式的新類型.....	35
表 3-1：應用開放方法協調機制之歐盟政策.....	49
表 3-2：歐盟在年金領域的主要行動.....	52
表 4-1：歐盟會員國 65 歲以上的老年貧窮率（2010 年）.....	59
表 4-2：保險指令生成的三階段.....	69
表 4-3：職業年金指令發展過程.....	71
表 4-4：對各類投資工具的資本要求.....	77
表 5-1：兩種協調法的比較.....	80
表 5-2：開放協調法在年金政策訂定的目標.....	83
表 5-3：年金開放協調法的初期共同指標.....	87
表 5-4：開放協調法在就業和年金領域的應用成果之比較.....	89
表 5-5：爭論中的兩種年金典範.....	92
表 5-6：歐洲主要國家 2008 年公共年金制度之比較.....	98

第一章、緒論

第一節、研究背景

壹、福利國家的挑戰與年金改革的世界趨勢

西方國家在二次戰後歷經福利國家快速發展的階段，當時由於景氣復甦，經濟蓬勃發展，在高經濟成長率、低失業率和低通貨膨脹率下，政府有餘裕可以提供較多的福利給予民眾，又稱為福利國家的「黃金年代」(Golden Age)。¹然而，自 1970 年代以來的兩次石油危機，歐美國家的經濟陷入困境，通貨膨脹率與失業率的提升，使福利支出成為日漸沉重的負擔，福利國家的黃金年代也因而瓦解。Pierson (2001: 410) 稱此為稅收減少與支出增加的「永久性緊縮」(permanent austerity) 情勢——經濟成長減緩與大量失業造成稅收下降，危及福利國家的財務基礎；人口老化導致健康照護與年金支出成本大幅增加，經濟危機亦增添了失業與失能者的社會保險支出。再者，後工業化社會的勞動市場轉型、變遷中的家庭結構、女性勞動參與的提升皆創造出新的社會需求，如非典型工作者的福利供給問題、社會保險計畫的性別平等議題等，這些因素皆使福利國家在面臨強大的福利撤退 (welfare retrenchment) 壓力同時，也面對福利擴張的問題。

有鑑於此，後工業化社會即必須調整現行的制度安排以因應社會與經濟變遷帶來的壓力 (Häusermann, 2010; Van Kersbergen and Manow, 2008)。其中，佔福利國家社會政策之社會安全支出比例最高的年金政策即成為各國福利改革的重點項目。尤其人口變遷趨勢為高齡化與少子化的加乘效果，迫使多數以隨收隨付制 (pay as you go, PAYG) 作為財務處理方式的年金系統必須盡快改革以達到財務永續性的目標。年金改革因此成為世界各國的趨勢。在不確定的年代，更凸顯社會安全保障的重要性。就連 OECD 組織研究年金的單位都自言，其 2009 年出版的年金報告受到前所未有的關注。

¹當時，歐洲國家投入社會福利的資源在瑞典佔 GDP 的 30%、西德及法國約 25%、英國和義大利較低也有約 20% (Goldberg and Rosenthal, 2002: 13)。

歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）近年來也同樣積極倡議年金體系的「現代化」，提出以提高就業率、降低政府負債、改革年金系統此三管齊下的策略，來處理高齡化社會對年金系統財務機制帶來的衝擊（Eckardt, 2005; Natali, 2008）。尤其是 2009 年後爆發的歐債危機，使歐洲各國年金制度的財務負擔問題更受重視，也承受更大的改革壓力。例如，2010 年法國因延後法定退休年齡而引發激烈的街頭抗議，最後政府依然強勢通過立法；此外，希臘政府龐大的年金支出與稅收問題，拖垮政府財政，使政府欠下約 4000 億美元的公債，以及 8000 億美元以上的退休金（Lewis, 2011: 69）。有鑑於歐洲國家沉重的年金負擔，歐盟主張減少公共赤字、轉向公私混合型年金，注重二、三柱年金等建議，幾乎成為歐盟開給各個會員國的不二藥方。

歐盟作為一個代表性的超國家組織，在歐洲統合的過程中，如何整合與協調各會員國的制度與政策，其本身的年金政策也影響著西方國家。本文基於上述全球年金改革趨勢的背景下，以歐盟作為探討案例，藉由探究歐盟年金政策，以瞭解整體西方年金改革的經驗與意涵，作為臺灣年金改革的參考。

貳、歐盟年金政策的背景

歐盟從 1950 年代的經濟共同體，發展至今已近半個世紀。在二次戰後經濟快速發展的背景下，歐體的目的之一，就是要利用共同市場來促成彼此的最大利益，冀望最終能建立四大移動自由——勞力、商品、勞務、資本。在此前提下，促進勞工在共同體的自由流動，以及「避免競爭遭到扭曲」即成為歐盟社會政策的主要宗旨。因此，儘管以「經濟」為名，但在羅馬條約第 117-128 條中，即包含了社會政策的項目，以使會員國之間，能在人員訓練、就業、勞動條件、社會安全及團體協商等事務上更加緊密合作。此外，也強調同工同酬原則，以及針對移工的社會安全措施之協調。並成立歐洲社會基金（European Social Fund, ESF），協助勞工在地域和職業間流動等就業事務（Hantrais, 2008: 284-285）。在人口變遷與社會經濟變遷的挑戰下，近十餘年來，歐盟開始承受必須在社會面向扮演更重要角色的壓力。

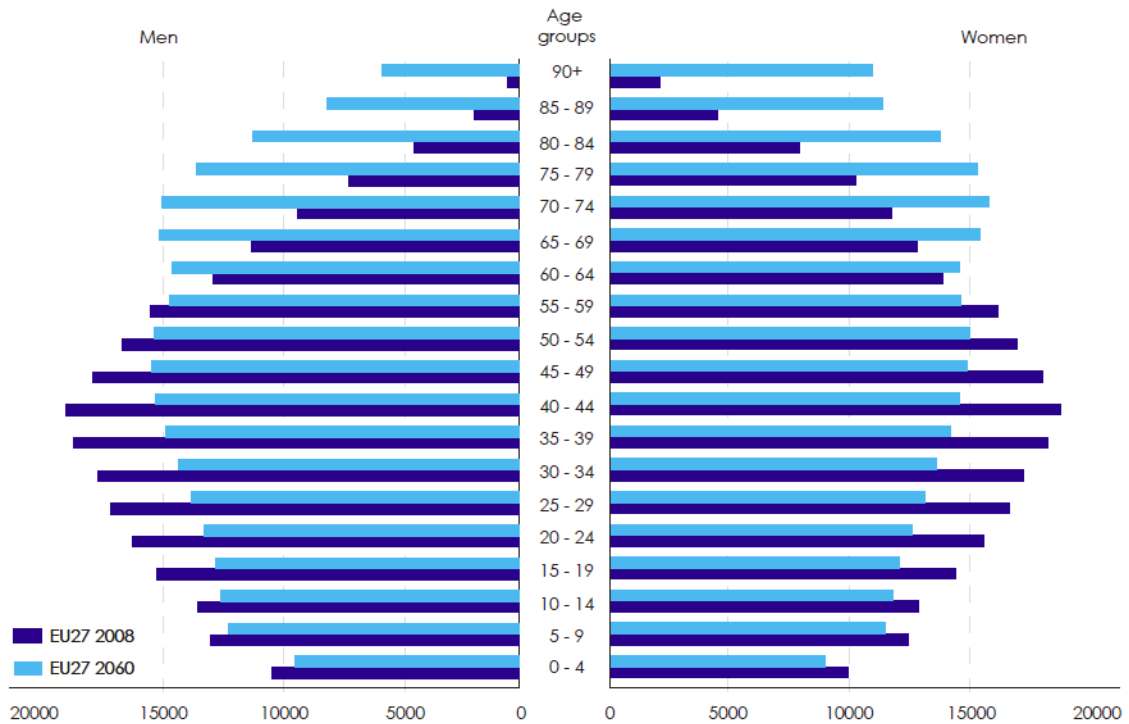


圖 1-1：歐盟 27 國 2008 年與 2060 年人口金字塔圖（單位：千）

資料來源：Eurostat, EUROPOP2008.²

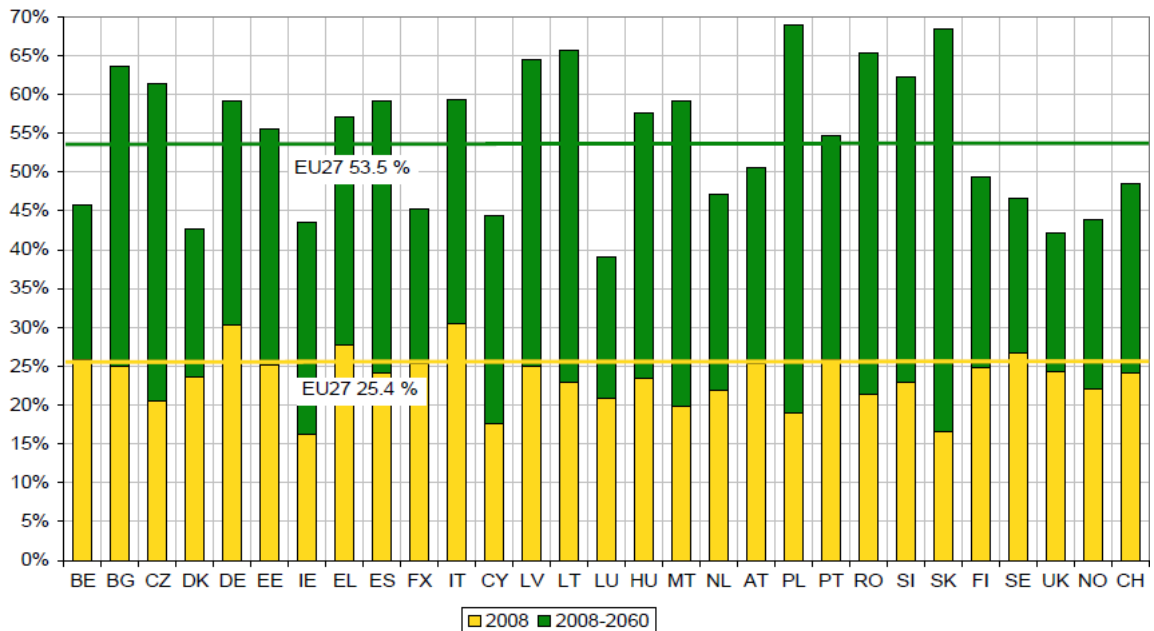


圖 1-2：歐盟會員國及挪威、瑞士的老年依賴比（2008-2060 年）³

資料來源：Eurostat, EUROPOP2008.

² 參照 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF

³ 會員國英文簡碼對照表參考附錄一所示。

在歐盟的人口變遷方面，根據歐盟統計局預測，歐盟區域內的幼兒數量將從 2020 年起逐步下降。勞動年齡人口將在 2010 年達到最高，之後穩定下降。自 2008 年至 2060 年，預估將下降 15%。反之，65 歲以上老年人口將顯著增加，增加幅度接近一倍，從 2008 年的 8500 萬上升至 2060 年的 1.51 億。而 80 歲以上的老人預計增加更多，從 2008 年的 2200 萬，增加約三倍至 2060 年達 6100 萬，呈現中高齡人口及高齡人口大幅增加的倒金字塔圖形（參考圖 1-1）（European Commission, 2009）。在 2060 年，歐盟的工作年齡人口預計比 2008 年減少 5000 萬人。使老年人口依賴比增加 28.1%，比現在成長至少一倍（參考圖 1-2）。此一人口結構變遷的結果將導致與年齡相關的支出大幅增加，包括健康照護、長期照顧、失業給付、教育、年金等。

此一人口變遷趨勢將加重政府預算的壓力，其中，面臨最大壓力的會員國將為賽普勒斯、愛沙尼亞、希臘、盧森堡及斯洛維尼亞（European Parliament, 2011: 16）。如圖 1-3 所示，依人口老化趨勢進行年金支出估計，則未來歐盟二十七國公共年金支出佔 GDP% 平均比例會逐年攀升。推估在已進行改革的情況下，從 2007 年平均約 10.2% 提升 2.4% 至 12.6% 左右，倘若未確實進行年金改革，則此預估值將為 18.9%，造成更嚴重的財政負擔。

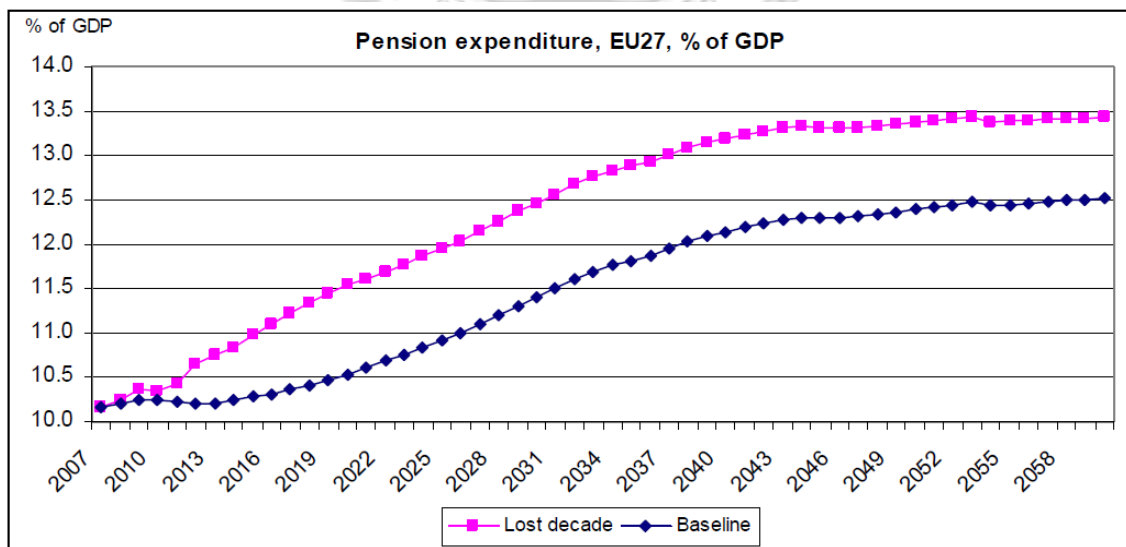


圖 1-3：公共年金支出佔 GDP% 的趨勢（2007-2060 年）

資料來源：European Commission（2010a: 66）

針對這種新的社會經濟情勢，英國甚至將 20 歲至 35 歲的年輕世代稱為 IPOD 世代，意旨年輕世代面臨不穩定的經濟狀況 (economic insecurity, I)、國內外沉重的競爭壓力 (pressured, P)、政府賦稅愈來愈重 (over-taxed, O)，以及公共和私人債務纏身 (debt-ridden, D) 等四項壓力。⁴

置於歐盟的脈絡中可以發現，人口高齡化自 1990 年代起即為歐盟社會政策的重要議題。歐盟執行委員會 (European Commission) 更將 1993 年命名為「歐洲老人年」(European Year of Older People)，揭示出對此議題的重視。2000 年 3 月里斯本高峰會提出十年願景，致力於將歐盟打造成 2010 年「世界最具競爭力的知識經濟體，促進經濟永續成長，增加更多的就業機會以及使社會更為凝聚」，延續里斯本議程 (Lisbon Agenda)，隔年更於斯德哥爾摩高峰會設定高齡工作者要達到 50% 就業率的目標，並於 2002 年巴塞隆納會議提倡促進活躍老化 (Active Aging)，年金政策即被列為活躍老化中的政策重點之一 (Walker, 2009)。⁵

亦即，年金政策從 2000 年以來逐漸成為歐盟社會政策的重點項目。事實上，在所有的社會政策相關的子議題中，年金政策一直是單一民族國家最不願意鬆手的政策項目。由於年金給付涉及一國的社會團結內涵，不論是針對勞資雙方、高低收入者或世代之間的社會重分配，或是針對不同年金風險的因應方式 (包含長壽風險、失能風險、非典型就業風險等，參考表 1-1)，不同國家各有不同的政治選擇，也是各國極力捍衛的領域，容易引起不同理念之間的競逐與辯論。以長壽風險為例，長壽風險意味著年金領受人的生命長度超過平均餘命，若以一次金給付恐面臨未來落入老年貧窮的風險，因此以強制年金化取代一次金給付即是為達成收入安全之社會目標而產生的社會管制規範 (Haverland, 2011: 176)。有鑑於此，歐盟也難以運用硬性的法令規章要求各國遵守一致的規範。因此，可以說一直到 2001 年里斯本議程確定採用新的治理方式於年金領域後，歐盟才真正觸及對年金政策的治理。

儘管年金政策在歐盟的發展上來得較晚，但這樣的發展也正巧遭逢 2008 年以來的金融危機，經濟上的不確定性，更加深社會安全保障對民眾需求的重要

⁴ 參考柯木興、林建成 (2007)。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/096/SS-R-096-001.htm

⁵ 歐盟活躍老化的其他兩項政策重點為勞動市場與健康照護政策 (Walker, 2009)。

性。此正是在目前的情勢下，討論歐盟年金政策的重要前提。

表 1-1：年金政策的相關風險與社會目標

風險	風險描述	社會目標
長壽 I	生命長度超過年金給付長度的風險	收入安全
長壽 II	較高的女性平均餘命	性別間的團結
失能	因失能產生的給付不足風險（因提撥能力較低）	不同健康狀態的民眾的世代內團結
死亡（就業者）	依親者所得給付不足的風險	家庭的世代間的團結（考量性別因素）
非典型就業（中斷就業或部分工時）	如：教養子女或教育因素	世代間的團結，尤其考量性別因素
年金回報的時間差異	變幻莫測的資本市場	世代間的團結
無年金回報或低回報	年金基金破產或面臨破產問題	收入安全
不知情的選擇	對年金市場與提供者的資訊不足	收入安全

資料來源：整理自 Haverland (2011: 177)

從歐盟層次來看年金政策，除了涉及年金政策本身的內涵外，也涉及到如何調合各會員國殊異制度的難題。尤其歐洲統合自創始以來，共歷經六次擴大過程，成員國從原本的六國演變至今成為二十七國，每一次的擴大都對歐體／歐盟形成新的挑戰。雖然歐盟二十七個會員國的年金制度各有不同，每個系統皆具有其特定的制度安排，並且各會員國的年金制度改革也處於不同階段，但在這些會員國的年金制度中仍然可以觀察到類似的發展。首先，各會員國皆具有相同的年金制度結構：第一柱公共年金、第二柱職業年金及第三柱私人年金，只是每個支

柱佔年金制度的比重則取決於各會員國的體制環境而定。第一支柱年金往往是基於隨收隨付制原則，由當前勞工所繳的提撥金額來支付退休者的年金。許多會員國的公共年金制度包含最低年金保證（minimum pension guarantee），以避免老年貧窮。第二支柱職業年金旨在補充第一柱年金，提供更佳的所得替代率，使退休民眾得以享有更好的退休生活。職業年金安排可能是自願性或強制性的，部分會員國兼具兩種類型。然而，並非所有會員國皆有職業年金計畫，例如愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、匈牙利、斯洛伐克即沒有這方面的規畫。第三個支柱私人年金計畫通常是自願性的，唯部分會員國會透過稅收補貼的方式鼓勵民眾參與私人年金（European Parliament, 2011）（各國年金系統的詳細差異參考表 1-2）。

表 1-2：歐盟會員國的年金計畫

會員國	公共年金計畫			職業年金計畫	私人年金計畫	
	最低年金保障/社會津貼	老年年金	提早退休年金		強制性	自願性
比利時	MT - SA	ER	ER	V*	X	V*
保加利亞	MT - SA	ER / FR	ER (before end 2010)	V*	M - young (1960) M* (prof)	V*
捷克	FR	ER	ER	X	X	V*
丹麥	FR & MT	FR & MT	V	V	X	V
德國	MT - SA*	ER	ER	V*	X	V*
愛沙尼亞	FR	FR before '99; ER (after)	X	X	M - young (1983)	V - old*
希臘	MT	ER	ER	X	X	V*
西班牙	MT - SA*	ER - priv; FRw - pub.	ER - priv; FRw - pub.	V - priv; M - pub.	-	V
法國	MT	ER	ER	V	-	V*
愛爾蘭	MT - FR & SA	FR	MT - FR & SA	M - pub; V* -priv.	X	V*
義大利	MT & SA	ER	ER	V*	X	V*
賽普勒斯	SA*	ER	ER	M - pub; V* -priv.	X	V*
拉脫維亞	SA	ER	ER	X	M-young ('71) ; V-old	V*

立陶宛	SA	ER	ER	X	V	V*
盧森堡	FR - SA*	ER	ER	V*	X	V*
匈牙利	MT - SA	ER	ER	X	M - new (1998)	V*
馬爾他	MT - FR*	ER	-	Exists only to a minor extent*	X	V*
荷蘭	SA*	FR	-	M	X	V*
奧地利	MT - SA*	ER	ER	M*	X	V*
波蘭	MT*	ER	ER	V*	M/V	V*
葡萄牙	MT - SA	ER	ER	M - prof; V - others	X	V*
羅馬尼亞	SA	ER	ER	-	M	-
斯洛維尼亞	MT*	ER	ER	M* - prof; V* - others	X	V
斯洛伐克	MT - SA	ER	ER	X	M/V	V*
芬蘭	MT	ER	ER	V*	X	V*
瑞典	MT	ER	ER	V	M	V
英國	FR & MT - SA	ER	X	V*	X	V*

資料來源：European Commission (2009)

註：本表不包含失能年金與遺屬年金。MT=資產調查、FR=單一費率、FRw=薪資別單一費率、ER=薪資相關、HC=部分由健保支出、SA=社會津貼/社會救助、X=無、V=自願參與、M=強制參與、*不在預測中、public=公部門受僱者、private=私部門受僱者、new=新進入勞動力市場、prof=特定專業勞工、other=其他、young (X)=唯生於X年以後者適用、old=唯老年人適用。

此外，歐盟內不同會員國之理念與制度差異，使得在福利面向的合作更顯困難。例如，法國因社會福利體系相對健全，擔心歐體將危及其競爭力，而主張各會員國的社會政策應趨於一致；相對地，德國認為各國若採用統一的社會政策，將危害其經濟成長（林佳和，2007：8）。另一方面，英國在對社會政策理念的歧異下，即曾經多次反對歐盟相關社會政策法案的訂定。這種反對的情況，在採用一致決的投票方式時，具有極大的作用，往往因少數國家的反對，而使社會政策法案胎死腹中。此即 Scharpf (1988) 所稱歐盟政治制度中的「共同決策陷阱」(joint decision trap)，部分國家在一致決的投票機制下即可抵制歐盟層次的社會立法，讓歐盟在社會領域的進展有限。另外，在單一市場的推波助瀾下，勞工的移動自由，過去專屬於單一民族國家的社會福利保障，就開始有「可攜帶式」的討論，例如就業保險、健康保險、年金保險等。這些原本各國各自提供給公民的

福利，在自身公民移出或移入其他會員國工作時，是否仍可繼續享有，各國之間是否得以相互承認等，就成為歐盟不得不面對的問題。這也是在歐盟層次思考如何治理並協調各個福利國家殊異制度的議題。「治理」(governance) 因此成為歐盟研究的一項重要議題。本研究即是在此背景下，進行歐盟年金政策及其年金政策治理模式演變的研究探討。

綜合而言，年金政策本身涉及國家與人民之間的信賴關係，而改革本身即涉及治理的議題。此議題世界皆然，臺灣也同樣面臨年金系統永續性、公平性的問題。在全球年金改革的趨勢下，歐盟作為一個具有代表性的超國家組織也影響著西方年金改革的脈動。由這個角度出發，本論文即欲探討歐盟的年金政策對西方國家產生了什麼樣的影響，具有何種意義，以及歐盟的經驗對於臺灣具有的參考價值。

從上述研究背景出發，藉此導引出來的研究問題是：

- 一、歐盟的年金政策在面臨內在歧異和整合的壓力下如何進行改革，其年金政策的具體內容及改革的政策過程為何？
- 二、面對各會員國年金制度的差異，歐盟如何通過不同的治理工具來進行年金治理？它的年金治理方式有何趨勢或特徵？

第二節、研究目的

回顧國內研究歐盟年金政策的現有文獻，約略可分為三類：(一) 探討歐盟層次的年金政策；(二) 探究歐盟內個別會員國的年金政策；(三) 歐盟內部數個會員國年金政策之比較。分述如下：

第一類探討歐盟層次年金政策的文獻目前在國內研究中較少見，以林姍蓉(2004)的碩士論文和黃鼎佑(2008)的期刊文章與本文最為相關。林姍蓉(2004)針對歐盟職業年金制度進行研究，除了介紹職業年金的概況、法源依據、攜帶性功能，也針對會員國間稅制問題和基金管理問題進行探討。其研究焦點主要放在年金制度中第二層年金的內涵探討，唯缺點是較未從事廣泛的政策延伸討論。黃鼎佑(2008)則是以奧地利為例，探究歐盟年金制度改革的議題，指出歐盟年金改革的十一項目標，並從單一國家奧地利的角度，指出其年金制度的

改革特色。在此文中，雖然指出了當前歐盟年金制度的改革方向，但在歐盟年金制度的治理層次上則著墨不多。

第二類針對個別會員國年金制度及其改革過程進行的研究，在博碩士論文中較為常見，如方大維（2008）研究英國的年金改革、侯仁義（2000）研究德國的年金制度等。上述論文儘管對各國年金制度有深入的介紹與探討，然而，在論文中往往忽略了歐盟角色的討論，無從得知歐盟與其會員國在年金政策上的互動關係。

第三類研究從年金制度的跨國比較角度出發，其中，以歐盟會員國為討論案例者如葉崇揚、施世駿（2009）針對德國與英國年金改革的研究，探討德英兩國的年金制度，在長久的改革變遷下是否有典範的移轉現象。或如王俊豪（2011）探究歐盟的農民社會福利制度的文章，同樣觸及年金議題，唯其關心的對象只在農民的年金，並且分別以法國、芬蘭及奧地利為討論焦點，並非以歐盟層次的年金治理為核心。亦即，此類文獻如同第二類文獻，主要側重於各國國內年金政策及其相互比較，並未在歐盟對會員國年金制度的影響層面多所探討。

而就中國大陸的歐盟年金文獻方面，儘管有田德文（2005）、馬曉強、雷鈺等（2008）兩本專書談論歐盟社會政策與歐洲一體化的內涵，但與年金較直接相關的仍屬大陸學者劉璋（2004）針對歐盟保險市場一體化的研究，此本專著又較林姍蓉（2004）歐盟職業年金制度的研究更為聚焦，針對歐盟保險市場一體化的過程，有詳細的資料整理與分析。然而，保險市場一體化只是歐盟整體年金政策之一部分，仍較難以綜觀歐盟的年金政策形貌。

由上述的回顧可知，目前中文文獻的研究焦點，不是放在個別會員國的年金制度研究或相互比較上，就是針對歐盟第二層年金制度的探討，較少放在歐盟層次的脈絡下，以整體視野來觀看歐盟的年金政策。然在西方文獻中，Natali（2008）已有專書綜觀整理，詳述歐洲的年金發展、變革，以及歐盟對會員國年金制度的治理方式及其影響。其他學者也有眾多文獻探討此議題（如 Martinsen, 2005; Sapir, 2006; Toshkov, 2007; Haverland, 2007b; Orenstein, 2008a; Hantrais, 2008; Leibfried, 2010; Ebbinghaus, 2011）。事實上，西方學界對歐盟年金政策的關懷，其範圍從政策的制訂面向跨至執行面向。在目前的中文文獻中，對執行面的討論又較制訂面更為缺乏。因此，本研究企圖在既有中文文獻的研究基礎上（針對第二

層年金的研究)，進一步做到綜觀歐盟的年金政策（政策面及治理面）。最後，則是對歐盟年金政策的發展進行理論探討，延伸至更廣泛的社會政策治理意涵。

綜合而言，本論文研究預計將從文獻中去爬梳、整理歐盟年金政策的整體圖像，探究其政策內涵、治理方式及其流變過程，以補充中文文獻之不足。

亦即，針對現有文獻的缺口，本研究的目的主要在兩方面：

- 一、探討歐盟整體年金政策的內涵及其年金改革意涵，以作為臺灣年金改革之參考。
- 二、在觀照整體政策的同時，更進一步探究歐盟如何治理各會員國殊異的年金制度。

藉著第二章的文獻回顧與理論探討，我們可以看到歐洲整體年金改革的研究流變與方向，藉此探析歐盟年金政策的內涵；而從歐盟治理模式的相關研究，我們可以觀察此模式應用在年金政策領域的情形。第三至五章進入歐盟年金政策的發展與治理探討，並在第六章進行整體年金政策走向分析，以及藉由對年金政策領域的研究與討論，指出歐盟年金政策及其年金改革經驗對於臺灣的參考價值。

總體而言，本文的主要研究成果在於指出歐盟作為一個超國家組織，在其年金政策的治理上，基本上是以共同體的法律規範，著手處理性別平等、可攜式年金權，以及單一保險市場與職業年金此三項議題，待年金開放協調法的引進後，再切入年金系統的整體設計；而在年金改革方面，歐盟是扮演著理念引導者的角色，推廣年金適足性、年金系統永續性與現代化年金系統三大原則。歐盟彈性運用此兩種治理工具，逐漸呈現整合性的年金治理圖像。這兩種治理工具的運用，也在不同政策領域表現出不一樣的治理混合型態。然而，年金政策本身的複雜性，加上各國年金制度歧異、社會經濟狀況的差異，使會員國的年金改革步調不一。效率與正當性依舊是歐盟無可迴避的治理難題。其次，歐盟的年金政策發展與年金改革走向，在臺灣也可發現類似的政策軌跡，在兩相對照下可以引發進一步的思考與辯證。最後，從全球年金改革的趨勢來說，本文認為，歐盟年金改革的經驗，可以再進一步衍生出「年金權保障的身分認定」、「就業市場變遷影響勞工的年金階層化」議題，甚至在治理理論面向上，從歐盟年金改革與會員國的互動關係，得以再檢證歐盟年金政策的治理效果。

第三節、研究設計

壹、研究架構

當前的統合理論已從歐洲統合成立初期分析「為何」的研究，轉變成當前分析「如何」的研究 (Eberlein and Kerwer, 2002)。本文即著重於「如何」的層面，從年金政策出發，以治理理論的角度，探討歐盟對於各會員國多樣性的年金制度與政策如何進行年金治理，以達致其目標。

世界銀行於 2005 年修正其原有的三柱年金理論改為五柱年金，其在概念上的定義較廣，涉及整體性的老年經濟安全保障，分別為：第零柱的社會福利／社會救助，主要是社會年金的觀念，提供最低程度的社會保障；第一柱公共年金則是政府舉辦的保險或津貼；第二柱職業年金／企業年金是雇主為勞工辦理的企業退休金；第三柱私人年金則是除了自願性的商業年金保險外，還包含民眾本身的儲蓄、不動產、股票、基金等；最後，第四柱年金定義上是家人之間以及隔代親屬之間在金錢、健康照護、居住等面向的互相支持 (Holzmann and Hinz, 2005)。儘管目前在年金支柱的概念上推廣的是五柱年金理論，但歐盟本身的政策制訂基本上仍以三柱年金為主。一方面，第零柱年金社會救助面向為各會員國的國內事務，涉及各國如何運用國內稅收，歐盟迄今尚無法干預；另一方面，第四柱年金在概念上主要是非正式的老年經濟安全支援，較無法以政策作為來介入處理。因此，本文的研究設計選擇以歐盟的三柱年金為探討對象。

本文的研究架構主要由以下兩部分所組成 (參考圖 1-4)：第一部分 (研究架構圖的左半部) 是從歐盟整體的年金架構出發，包含第一柱公共年金、第二柱職業年金，以及第三柱私人年金，依續探討涵蓋於其中的年金政策「政策內容」與「治理工具」，以瞭解歐洲統合從創始至今，曾訂立過哪些與年金政策攸關的規章指令，以及其他非硬性的政策。

多層次治理體系之超國家層次

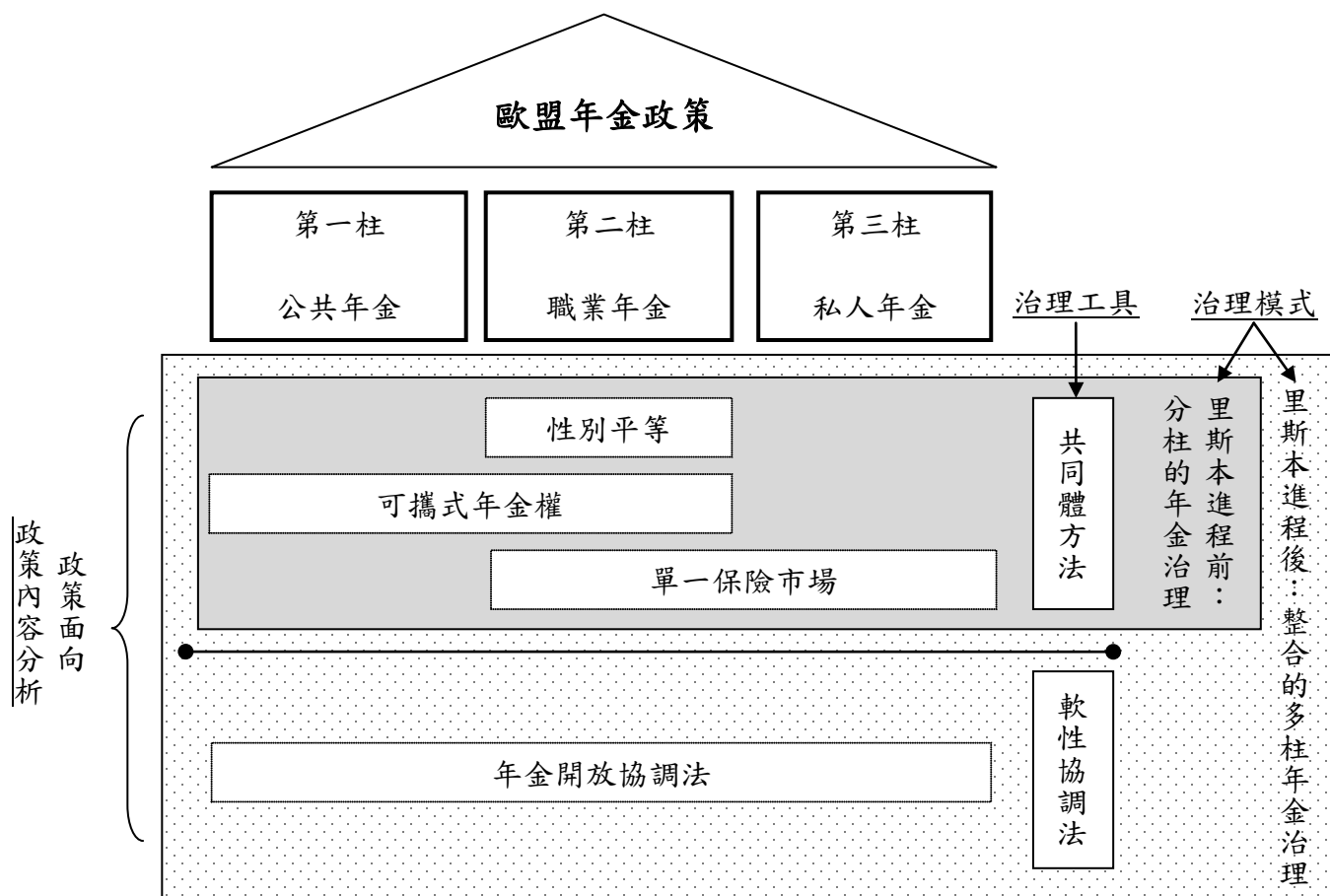


圖 1-4：研究架構圖

因此，在此部分將分別由不同的治理工具，包含硬性的法令規章和軟性的開放協調法治理，來分析個別政策的內容、政策發展、目標與政策內涵。如年金的性別平等政策、可攜式年金權、單一保險市場、年金開放協調法等，以及這些年金政策與三柱年金體系的對應關係，並指出個別規章指令的法律基礎與法律層次。

第二部分（研究架構圖的右半部）則是探討這些年金政策分別採用的治理工具，以及它最終呈現出來的治理模式。亦即探究歐盟從過去到現在於治理工具的運用，顯示出何種治理模式的演進，以及此一治理模式在時間上的演變與對各年金支柱的影響。

貳、研究方法

為達到上述設定的研究目標，本研究採用質性研究法中的檔案分析法、次級資料分析法，並以描述統計資料作為補充。⁶

蘇宏達（2003）在探討臺灣歐盟研究資源的文章中提到，由於歐洲統合運動在國際歷史上的獨特性，其超國家的特質，不僅使其位階凌駕於各會員國的法律之上，其規範能力也優於一般的國際組織。此種獨特性也包含其作為一個研究對象的龐大與複雜。Laffan（1988:241）亦言，歐盟並非一個靜態實體，而是一個日漸成形的體系。尤其歐盟決策權力的分散，遍及歐盟常設機構，包含歐洲高峰會、部長理事會、歐盟法院、執委會，以及會員國中央政府、地方政府之間，使得任何政策研究都觸及多層級的互動，對研究者的研究能力實為極大挑戰。而歐盟以外的地區，如臺灣的歐盟研究，因為研究的時空限制，較難以採用訪談法、問卷調查等研究方法，主要的研究方法即為檔案分析法（documentary analysis，或稱文獻分析法），研究歐盟機構的原始資料。另外也以次級資料分析法，將歐美學者的相關研究資料作為研究的取材來源。因此，本研究即以檔案分析法與次級資料分析法作為主要的研究方法，並以相關的統計資料佐證研究內容。

在方法的應用上，就歐盟年金政策部分，本研究從官方或準官方釋出的統計資料，縱貫研究歐盟年金政策的歷來發展，分析歐盟過去和現有且進行中的年金政策，瞭解這些政策的目標與內涵。

此外，依循理論分析架構，本研究也蒐集其他次級資料，借用學者在此議題上的研究成果，消化、分析、整理主要學者及主事官僚對於制訂年金政策之相關議題的看法，進而提出自己的觀點。在時間上，研究從1957年以後至今的發展，並著重在2000年以來的最新進展。

本研究的資料來源如下：

一、歐盟機構與社會行動者的相關文書資料

如執委會、部長理事會、常設委員會，如社會保障委員會（Social Protection Committee）等提出之政策白皮書與文件，以及歐盟統計局（EUROSTAT）

⁶ 參考蘇宏達（2003）與黃偉峰（2011）文中介紹的歐盟研究之研究方法。

蒐集整理之統計資料，如收入與生活條件統計（EU Statistics of Income and Living Conditions, EU-SILC）、勞動力調查（Labor Force Survey）等數據；主要利益團體、社會夥伴（工會與資方團體）的政策說帖；智庫學者提出之政策建議方案等。會員國資料則如其國家策略報告書（National Strategy Report）等。

二、歐盟政策研究重要學術期刊及報章雜誌、中西文書籍及論文

與歐盟年金政策研究相關的重要學術期刊及報章雜誌、中西文書籍及論文等。西文期刊資料如：*Journal of European Social Policy*、*Journal of European Public Policy*、*Journal of common market studies*、*West European Politics*、*Transfer*，以及 OECD（2009, 2011）出版的年金報告；中文期刊資料如：《臺灣社會福利學刊》、《歐美研究》、《社會政策與社會工作學刊》。



第二章、文獻回顧與理論探討

本研究「歐盟年金政策的治理演進」的核心關懷是從年金政策出發，以治理理論的角度，探討歐盟對於各會員國多樣性的年金制度與政策如何進行年金治理，以達致其目標。主要關注的面向包含兩大類：一為歐盟年金政策的內涵及改革；二為歐盟對年金政策的治理方式。本章將依循此脈絡進行理論與文獻回顧，第一節將從較廣泛的層面來探究特定政策領域——年金政策的研究回顧，第二節再進入統合理論之下的治理概念。

第一節、歐盟年金政策研究回顧

關於歐盟年金政策研究回顧，除了從經驗分析資料來研究歐盟年金政策的內涵外，還有各種年金理論的討論，包含各歐洲國家本身的年金改革議題，也與歐盟的年金政策有所關聯。本節首先將從經驗分析資料回顧各國的年金改革趨勢，指出年金改革已為勢不可緩的發展走向，其中又涉及了哪些層面；其次瞭解歐洲年金改革研究流變，接續再聚焦於歐盟年金政策研究回顧。

壹、各國年金制度近期面臨的問題及各國制度改革趨勢

年金政策總是涉及兼顧給付水準與負擔能力（affordability）的問題。倘若公共年金給付太低，個人就會面臨老年貧窮的風險；相反地，若公共年金給付太高，年金系統就會遭逢財務永續性問題。然而，如 2008 年的金融危機，以及持續性的人口老化現象等後工業社會的挑戰，都加劇了兼顧給付水準與負擔能力的困難（OECD, 2011: 9; Häusermann, 2010）。在人口變遷和全球化等結構變遷，以及國家面臨的財務壓力下，佔高比例社會福利支出的年金體系，成為西方福利國家所不可迴避的課題。年金改革課題不僅受個別福利國家重視，國際組織也提出年金改革相關芻議。例如，1994 年世界銀行發表「Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect Old and Promote Growth」一書指出，理想的年金體系應該以私

有化的確定提撥制度為核心，建構一個三柱的年金體系。此種以年金私有化為重的論點，受到一向捍衛傳統公共年金體系的國際勞工組織的挑戰和激辯（傅從喜，2004）。世界銀行因此修正部分觀點，在 2005 年提出修訂後的年金改革方案，建議將原先的三柱年金體系改革朝向新自由主義的多柱模型（multi-pillar model），主要把年金體系分為五柱，由國家、市場與家庭在年金體系中都負擔起一定的責任，以減緩國家在年金體系中所負擔的財務壓力，以兼顧公共和個人責任、財務平衡與社會正義（Holzmann and Hinz, 2005）。此後，年金私有化抑或公私年金混合即成為舒緩公共年金支出壓力重要的策略選擇，也是老年經濟安全政策的發展方向。針對金融危機帶來的衝擊，OECD 組織於 2009 年發表的「Pensions at a Glance 2009」報告，詳述了 2004 至 2008 年以來 OECD 國家的年金系統的改革，目的即在檢視 2008 年金融風暴對退休-所得系統的影響。⁷其內容指出，近年來年金系統的設計都有相同的目標與原則，若進一步分析，可從退休-所得（retirement-income systems）給付架構中的六個面向加以檢視（OECD, 2009: 85）：

一、年金系統的覆蓋率（包含強制性與自願性計畫）

目前增加年金覆蓋率的目標主要放在自願性私人年金。這些新私人年金計畫的引進往往伴隨著租稅優惠，如法國、匈牙利、波蘭及葡萄牙的情形；義大利與韓國則持續其長期以來的改革過程，目標是將其目前由雇主管控的資遣費（Severance Pay）計畫改成職業年金計畫。這些新計畫的特點在於提前為將來退休進行儲蓄，而不是讓民眾在轉換工作或失業時提領。然而，鮮少有國家的職業年金計畫如政府所願的受到歡迎，其覆蓋率仍相對較低（OECD, 2009: 85-86）。有些國家也企圖藉由制度的設計與安排來增加覆蓋率。例如，瑞士降低所得門檻以確保更多兼職、低薪工作者可納入計畫之中。英國放寬全額基礎年金的資格條件，並強化照顧者的年金點數（credits），且期望在 2050 年，90% 的女性都有資格得到全額基礎年金，遠大於現今的 30%（OECD, 2009: 86）。德國的李斯特年金

⁷ 由於 OECD 國家近年來不斷改革年金系統，故 OECD 自 2005 年起，持續追縱其年金改革情形，每兩年發表一次「Pensions at a Glance」報告。2007 年 Pensions at a Glance 報告，即是研究 1990 年到 2004 年的改革情況。2009 年的報告，綜述 2004 年至 2008 年的改革情況。目前最新版為 2011 年的報告，這些資料是本節討論世界各國年金改革趨勢的主要參考資料。

計畫 (Riester pensions) 也被其他國家廣泛採用。⁸然而，要施行此類計畫的國家，須具備一定的財政能力 (OECD, 2011: 10)。

綜合上述各國增加年金系統覆蓋率的方式，主要可分為兩種方式：一種是放寬原計畫的資格認定條件，如降低所得門檻以納入非核心勞動者；另一種則是開創新計畫，例如將資遣費計畫改成職業年金計畫，以及自動將民眾納入私人年金計畫。其中，又以放寬原計畫的資格認定較容易實施，而且具有保障兼職、低薪工作者的效果，更具有社會安全制度的意涵。

二、退休給付的適足性

一般而言，增加年金給付的目標主要是針對低收入者，尤其是由老年貧窮的角度來思考政策的設計 (OECD, 2009: 86)。就 OECD 的調查顯示，老年貧窮率最低的國家加拿大、荷蘭及紐西蘭，僅花費 4-5% 的國民所得在公共年金支出，遠低於 OECD 國家之平均。相較之下，儘管希臘及西班牙的公共年金支出相對較高，卻有超過五分之一的老年人處於貧窮狀態。換言之，在討論退休給付的適足性時，不可忽略公共年金的「重分配」問題，應把焦點放在將公共年金提供給最弱勢的民眾 (OECD, 2011: 10)。除了老年貧窮佔總人口的貧窮率之高低外，老年所得貧窮率也呈現出性別差異的情形，政策制訂者在處理老年貧窮議題時，必須加以注意。

然而，把焦點放在此公共年金的「重分配」問題改革，將涉及年金哲學的爭議，致使有些國家恐怕得改變其年金哲學，使個人繳納保費的多寡與未來領取年金的水準脫鉤。例如，年金保險體系中，有分為以英國為典型的貝佛里奇模式和以德國為典型的俾斯麥模式，其中，英國承襲濟貧法的傳統，最早以稅收來支應年金支出，此後逐漸形成多柱模型 (multi-pillar) 的年金體系。德國則主要以社會保險年金制度為核心，兩者為截然不同的制度模式 (葉崇揚、施世駿，2009)。所以，儘管目前已有許多國家已將重分配的方式加入退休所得系統中。如芬蘭、法國、瑞典，都在降低年金給付的計畫中，排除低收入者。仍有國家是

⁸該計畫為德國政府對自願加入第二層附加年金保險的民眾所給予的補助，只要是符合李斯特年金保險規定的補助資格者，皆有權獲得補助款，以鼓勵民眾加保私人年金，維持退休後的所得水準。詳細的補助內容可參考傅從喜、施世駿等 (2011: 80-92)。

不分所得多寡，一律縮減年金給付，如德國、日本及奧地利。更有甚者，匈牙利、波蘭和斯洛伐克則是更加強保費與給付的連帶關係，削減重分配的計畫（OECD, 2011: 10）。其他政策包含藉由稅制系統改變退休生活水準。澳洲、芬蘭和瑞典如今皆已降低年金領取者的稅賦（OECD, 2009: 86）。諸如此類的改革皆指出年金給付的分配原則正在改變，大部分先進國家都體會到公共年金體系的老年經濟保障功能在未來勢將降低，必須以加強企業與個人年金的方式來彌補前者之不足，以健全民眾的老年經濟安全保障（Arza, 2008: 120）。

三、財務永續性與可承擔能力

財政長期的黯淡預測，促使許多國家以低給付水準來改善年金系統的財務永續性。在法國和墨西哥，開始針對公務員的年金進行改革。冰島也藉由公務員年金課徵計畫，大砍資深官員年金。芬蘭和葡萄牙則引進因應平均餘命漸增的年金縮減措施（OECD, 2009: 86）。其他改善財務永續性的措施包括改變年金給付的指數程序（indexation procedures）。⁹為緩和現今的財政問題，匈牙利暫緩了 2009 年當年度累計成長率的調整。未來，年金給付金額的調整，將隨著消費者物價指數而定，一改過去以 50% 薪資成長率加上 50% 消費者物價指數兩相混合作為調整的標準。法國也將朝以消費者物價指數作為公部門年金調整之依據（OECD, 2009: 86-87）。

從上述兩項討論可以得出，增加低所得者的年金給付與削減高所得者的年金給付，為目前的改革趨勢。前者是推行基礎年金保障，避免民眾陷入老年貧窮的風險；後者則是盡可能減少公務員與其他較高所得者的年金所得，藉此減緩其對公共年金體系的財務支出壓力，唯此是否會影響高所得者的工作意願，則有待進一步的研究評估。

四、經濟效率

許多改善年金系統財務永續性的潛在措施為改變提早退休誘因。尤其目前有

⁹ 為避免因通貨膨脹導致年金給付縮水，確保年金給付的實質購買力，所以，一般而言，年金給付金額會隨著消費者物價指數或薪資成長指數的累計成長率來調整。在西方國家，薪資成長率通常較消費者物價指數高，因而多以此作為調整的標準。

超過三分之二的 OECD 國家的實質退休年齡皆低於法定退休年齡 (OECD, 2009: 87)。上述趨勢與過往政策有關，特別是自 1970 年代以來，由於人口老化、經濟結構轉型導致的高失業率，提早退休政策因而成為所有先進資本主義國家的重大趨勢，包含歐盟、日本、美國等。提早退休意指利用社會政策的各種方案，使勞工在擁有制度保障下，得以比過去更早退出勞動市場。對於勞工來說，提早退休如同是一種延遲到來的社會工資，以作為其長期以來辛勤工作的獎勵；就國家而言，藉此可以減少勞動力供給，使年輕人有機會進入勞動市場，有助於降低失業率；對於雇主來說，提早退休讓他們有機會重組勞工，避免解僱帶來的勞資衝突 (Ebbinghaus, 2006)。

調查顯示，在 1950-2010 間，有十個國家降低了可請領退休金之年齡，使得 OECD 三十個國家中，男性的平均可請領退休金年齡從 1949 年的 64.3 歲，到 1993 年時已降至 62.4 歲；女性則從 1949 年的 62.9 歲降至 1993 年時 61.0 歲。如今，延長工作年限成為各國政府的改革重點之一，不同的退休年齡伴隨著不同的財務誘因，也是影響民眾決定何時退休的關鍵因素 (OECD, 2011: 33)。這項趨勢造成高社會支出和低就業參與率的結果，加上人口結構朝向高齡化社會的轉型，在在挑戰了當今的福利國家。提早退休一方面使社會支出快速增加，另一方面減少工作人口的同時也減少了社會保險的收入來源，使得此一政策因此面臨龐大的財務危機，由國家所提供之老年年金制度的持續力受到嚴重破壞 (Ebbinghaus, 2006)。因此，1990 年代後期，各國政府開始採取行動，試圖扭轉此一趨勢，並設定以 2050 年為目標，階段地提高可請領退休金之年齡，預估男性要提升至 64.6 歲，女性則提升至 64.4 歲 (OECD, 2009: 87; European Commission, 2010a: 26)。¹⁰

儘管半數的 OECD 現在皆已規劃延後法定退休年齡，然而，未來四十年平均餘命的增長速度，將遠超過退休年齡的延長年限。因此，退休年齡勢必再往後延長才能維持年金系統的財務永續性 (OECD, 2011: 14)。進一步分析，各國政府用以追求延長工作年限的方式，可以從「供給面」和「需求面」兩個面向來思考。供給面是指，政府應提供民眾繼續工作的誘因，並將退休與年金系統綁在一起。

¹⁰ 退休年齡延後的轉銜方式，以德國為例，德國為每年增加一個月，從 2012 一直進行到 2024 年；此後每年增加兩個月，預計在 2029 年完成將退休年齡延至 67 歲的目標 (European Commission, 2010a: 26)。

為此，有七個國家將年金水準與平均餘命相扣連，亦即平均餘命愈長，領取的年金也將遞減，目的是希望迫使民眾延長工作年限，兼顧經濟效率與公平。需求面則是要澈底確保高齡勞工的工作機會（OECD, 2011: 14）。此種「供給面」和「需求面」的討論在退休理論中又稱之為「保護－拉力理論」（protection-related pull thesis）與「生產－推力理論」（production-related push thesis）。由保護－拉力理論來看，Ebbinghaus（2006）的研究發現指出，福利體制不只形塑了各種退休路徑，成為鼓勵中高齡勞工提早退休的誘因，它更在一定程度上影響了企業，使其將勞動力重組的成本外部化。這種因體制差異變化而來之公共或私人的退休路徑，解釋了各國提早退休情形之不同。而生產－推力理論則有助於解釋為什麼社會夥伴或企業會提供他們自身的退休管道，並且投入縮減勞動力的策略。綜合而言，若要改善經濟效率，即必須通盤考量此兩方面的因素。

五、行政效率

2007 年夏天，日本顯露出嚴重的年金行政問題。過去（至 1997 年）每次勞工轉換工作時，日本社會安全局（Social Insurance Agency, SIA）皆同時發布新的識別碼。然而，當年引進的新社會安全局資料庫，企圖將個人多元的年金帳戶整合至單一帳戶，並統合成單一識別碼，卻發生大約有五千萬筆帳戶資料未能與勞工及年金領受人相銜接的問題。為解決此一問題，日本政府採取了一連串措施，包含移除退休金索賠的法令限制，在 2010 年廢止社會安全局，並將年金紀錄、保費資料也全數私有化，改由新的管制機構進行行政監管，個別會員也領到其年金紀錄的詳細明細（OECD, 2009: 87-88）。日本在此次經驗中，以私有化方式改善其行政純漏，增進行政效能，因應年金系統的信任危機。

如同日本的行政改革，希臘、瑞士也簡化其年金供給系統，藉由集中化資料庫和單一識別碼，以降低行政成本（OECD, 2009: 88）。其他用以減少行政成本和改革私人年金的措施，如墨西哥，鼓勵勞工轉向低成本的年金提供者。斯洛伐克也提倡降低管理費，增加保費與其年金基金管理表現間的連結（OECD, 2009: 88）。換言之，年金管理成本的降低體現在兩方面：一、公共年金行政體系的簡化，透過制度整合與管理機構合併來達成目標。二、私人年金的部分則主要透過

基金管理的效率提升，進而降低相關的經營管理費用，避免過高的管理費用侵蝕了基金獲利。

六、給付的社會安全功能

年金制度長期契約的特質，固來即具有一定風險。民眾從繳納第一筆保費至收到最後一筆給付的時間平均為六十年，因此更需要確保年金系統的風險管控。近年來的金融危機，顯露出隨著愈來愈多民眾涵蓋在私人年金計畫之確定提撥制下，監管投資風險的重要性（OECD, 2009: 88）。就此而言，多元化的投資組合是避免投資風險過度犧牲的投資收益關鍵。例如在比利時、加拿大及墨西哥，年金基金如今可自由投資於更廣泛的資產類型（OECD, 2009: 88）。不同的投資組合，涉及不同的投資報酬率，而各年齡層的民眾對風險承受度也不相同。因此，進一步降低投資風險的方式之一，是鼓勵勞工在屆臨退休前將其年金轉移到風險較小的資產類型（Ezra, Collie and Smith, 2009）。例如，美國的新國家年金儲蓄計畫替投保者預設一套「生命週期」基金，依據勞工年齡自動降低投資組合風險。這項新規定有助於美國雇主提供此類型的投資選擇。英國透過年金保護基金（Pension Protection Fund），以及財務援助計劃，以保護確定給付制的職業年金計畫。¹¹儘管如此，持續性的財務及經濟危機恐將使這些國家的職業年金計畫面臨困境（OECD, 2009: 88-89）。

七、小結：年金改革的過程與政治

上述的討論架構顯現出年金系統設計與年金改革之間的權衡取捨。在 2004 至 2008 年間，年金系統的改變較像是漸進式演化而非劇烈革命。在此期間，大多數 OECD 國家皆採取進一步的動作以確保他們的退休-所得系統可以因應長期發展（OECD, 2009: 89）。然而，年金系統與政策的改革涉及眾多利害關係人，多

¹¹ 如美國聯邦「退休福利保證」機構（Pension Benefit Guaranty Corp., PBGC）。1974 年，美國國會通過《雇員退休收入保障法案》，此機構的設立是為了避免企業倒閉影響到勞工的退休金收入，因而設立由政府管理的聯邦退休金保障公司，在雇主無力承擔原先的退休金承諾之際，代為接手。其收入來源是針對雇主的退休金計劃，使參與者繳納保險費用。資料來源：<http://www.pbgc.gov/>。

數國家的改革之路並不順遂，且往往廣受爭議。不同的行動者有不同的年金偏好。有些人偏好強制性年金；有些人則否。而在支持強制性年金的意見中，有關強制性第二層年金部分，也有一部分的人支持由公共提供、薪資相關的計畫；另一部分的人則偏好私人的、確定提撥制（Hyde and Dixon, 2008; OECD, 2009: 89）。此種年金改革涉及更廣泛的福利改革議題，不單只是針對年金政策本身，其背後也存在著不同意識形態與政黨政治的角力。例如右派新自由主義「小政府、大市場」的想法，相當不同於社會民主重視所得安全的社會政策取徑，也會顯現於對公私年金混合型態的不同偏好（Marier, 2008; Immergut and Anderson, 2007; Häusermann, 2010; Arza and Kohli, 2008）。總結來說，財務與經濟危機意味著政府的關注焦點比起過往，將更著重短期政策。此種情形將帶來兩大風險：一、對退休所得系統至關重要的長期策略性計畫將遭到擱置；二、更多政府會更加傾向於採用早期的改革方式，藉由短期支出來因應問題，如在勞動市場情況嚴峻之際放鬆提早退休條件。然而，OECD 組織認為，儘管壓力重重，各國政府仍有必要採取長期策略，確保退休-所得系統的安全性、適足性、財務持續並且具有經濟效率的公共政策。

貳、歐洲年金改革研究流變¹²

前部分提到的幾近遍及全球的年金改革風潮，在歐洲亦復如是。這些改革也與不同階段的年金改革研究發展互為關聯。

歐洲地區的年金改革與福利國家的變遷有深遠的關係。關於福利國家變遷的文獻，自 1980 年代以來，即有權力資源理論（power resource）在探討福利撤退的議題，當時的研究者企圖說明福利國家在經濟緊縮的情勢下，將縮減社會福利支出，造成社會保障的瓦解（如 Myles and Pierson, 1997）。但是，直至 1990 年代上述研究假設的大規模福利撤退情形並未發生。因此，研究者開始將研究關懷轉移至為何福利並未撤退而是持續穩定發展的討論，並導引出新制度主義研究途徑（institutionalist approaches），隨後新制度主義研究者 Pierson（1996）提出「福利國家的新政治」來解釋福利國家在民主化社會的選舉壓力下，政策制訂者將不願

¹² 此段福利理論的文獻回顧參考 Häusermann（2010: 22-29）、葉崇揚、施世駿（2009: 6-13）、Arza and Kohli（2008: 6）。

意冒著福利改革的政治風險縮減福利，因此形成制度慣性（inertia）與路徑依賴（path dependency）的情形，亦即，制度一旦形成將產生回饋遞增效應局限制度變遷的可能。在年金政策領域，政治風險意指來自民眾的期待，也指特定團體對特定政策的強烈承諾（例如俾斯麥地區的工會組織）。國家因此鎖入（locked in）在制度建立之初的制度安排，在此情形下，改革只能以漸進的方式進行。然而，在 1990 年代後期至 2000 年後，歐洲國家企圖實施更大程度、甚至結構性改革。尤其歐陸福利國家確實經歷複雜的福利重組與改革的過程。在結構性改革的風潮下，路徑依賴的理論概念不足以解釋福利國家後來的改革情況，因而逐漸興起另一派學者進一步探討制度變遷的因素。例如，Ebbinghaus（2006）認為，行動者本身具有的能動性不會完全受限於制度邏輯，加上外在環境的變化，可能改變行動者之間的權力平衡關係，導致制度變遷與路徑分離（path departure）。Immergut 與 Andersen（2007）以否決點的概念研究年金體系的改革，他們指出，憲政體系中否決點的多寡與制度變遷的可能性成反比。Bonoli（2005, 2006）則指出，後工業社會的勞動市場轉型和家庭結構變遷兩者帶來的新社會風險，導引出新的福利需求，此正是福利國家不僅不能撤退，還必須變遷的原因。

為理解在何種情況下使年金可能進行改革，學者開始大量研究年金改革的政治經濟學，例如 Schludi（2005）研究政治與統合主義的協商，Brooks（2005）研究年金私有化的在地和國際因素，Müller（2008）研究中歐及東歐國家結構性改革的政治經濟學，探究重要的路徑突破（Path breaking）改革者，以及主導認知群體的新年金正統（new pension orthodoxy），另外尚有 Häusermann（2010）研究聯盟關係如何影響年金改革的能力。上述研究皆指出，這些議價賽局（bargaining game）和政治交換關係，確實是在強烈的制度約束脈絡下得以實行改革的重要關鍵。

在上述制度變遷的文獻與年金改革的政治經濟學文獻之外，也有眾多關於體制理論的討論。尤其，近年來的年金改革逐漸脫離了原先的模式和體制分類，使得 Esping-Andersen 以來的體制理論和早期的俾斯麥-貝佛里奇（Bismarckian-Beveridgean）分類受到更大的檢驗，隨著不同國家的年金系統都逐步朝向相似的年金設計，使得原先的分類方式不再適用於進行跨國比較分析。考量年金系統愈來愈複雜，以及加入新的動態分析元素，最近的研究故而著重於檢視年金設計的

特殊性，並以此比較不同的改革路徑及其所帶來的衝擊，諸多學者也提出新的分析方法以處理最新的年金改革路徑和新的年金體制（如 Myles and Quadagno, 1997; Bonoli, 2003; Ebbinghaus, 2006）。

參、歐盟年金政策研究回顧

除了以年金改革為主體的研究走向外，從歐盟的角度出發，即必須考量到歐盟組織與會員國政府間的關係。Natali（2008）指出，由於歐盟會員國的年金政策有其歷史根源，其年金體制也早已是比較社會政策中的比較對象。基本上，歐盟在年金政策領域中的影響力相對有限。但是，在諸位學者（Leibfried and Pierson, 1995; Scharpf, 2002; Ferrera, 2005）對福利國家的研究皆指出，歐洲整合確實對會員國的福利國家造成影響，歐盟治理的角色也日漸重要。在關照近年來會員國的年金改革，不得不注意馬斯垂克條約、成長與穩定協定或歐盟法院的相關判決，因而檢視歐盟的年金政策及其與會員國的互動關係即成為重要且有意義的研究課題。在談論歐洲或歐盟年金政策議題，最重要的即是「公私年金混合」（pension mix）的形式——包含國家、市場、社會及家庭——愈來愈成為歐盟的主流年金樣態，這種趨向也符合世界銀行推動的年金制度改革走向。這四項要素也可以與 Esping-Andersen（1990）對福利體制的探討相互輝映。總體而言，關於歐盟年金政策的研究，本文關心的是歐盟在年金政策領域中所扮演的角色，以及它所展現出來的年金政策樣貌和治理型態。

欲分析年金改革的歷程，可以從政策工具、制度設計與政策目標三方向著手。所謂政策工具包含：一、取得年金給付的依據，例如，是根據公民權、需求、職業、是否參與提撥及私人參與的計畫；二、給付方式，年金給付通常為現金給付，但給付方式還可以分為資產調查式（means-tested）、單一給付式、薪資相關及提撥相關；三、財務機制，此意味著給付的資金從何而來，其中包括隨收隨付制、完全提存制（fully-funded）或是名義帳戶制（NDC）等；四、管理者，管理者是國家（中央或地方政府）、公共機構、社會夥伴或私人機構（Natali, 2008: 68）。制度設計則可從三柱年金系統來看，包含第一柱的公共年金、第二柱的職業年金及第三柱的私人年金，依不同的國家理念，會有不同的制度設計，如

德國過去以單柱年金系統的公共年金計畫為主，英國則是重視非公共年金計畫，強調二、三柱年金的多柱年金系統典型。另外，政策目標則是涉及不同國家的年金政策理念，如地位維持、避免貧窮、給付均等。表 2-1 為 Natali (2008) 針對 1980 年代歐盟會員國在年金系統的工具、設計和目標進行的比較。從表中的分類可以清楚看到，歐盟會員國的年金類型約略可分為以歐陸國家為主的社會保險系統、英國為主的多柱系統，以及以東歐國家為主的共產主義系統。三種系統各有不同的政策目標、制度設計與政策工具。

表 2-1：1980 年代年金系統的工具、設計和目標

	政策目標	制度設計	主要工具
社會保險系統	地位維持	單柱，較不重視非公共年金計畫	隨收隨付制；以職業為基礎、薪資相關
多柱系統	避免貧窮	多柱，重視非公共年金計畫	隨收隨付制與基金制；公民相關與職業相關
共產主義系統	給付均等	單柱，國家壟斷，不承認非公共年金計畫	隨收隨付制，以公民為基礎

資料來源：Natali (2008: 68)

面對上述歧異的年金系統以及各國日趨嚴重的年金系統危機，歐盟在 1990 年代乃至 2000 年以後，試圖介入此一領域，使會員國的年金政策有相同的目標與方向。整體而言，歐盟在年金領域預期的改革方向包含：改變年金的計算公式、增加稅收、提高法定退休年齡、強化第二、三柱年金、優先減少高所得退休者的正常退休給付、調高保費或拉高投保薪資上限、由確定給付制轉向確定提撥制調整、年金基金管理趨向民營化與彈性化以增加收益等 (Eckardt, 2005: 249)。上述的改革方向，除了年金計算公式或制度的微調外，最重要的即是希望各國能朝向「公私年金混合」的多柱年金系統改革，以確保會員國能達到歐盟部長理事會於 2001 年通過的年金改革三大原則：確保年金適足性以符合其社會目標、維持財務永續性、現代化年金系統以因應變遷中的社會需求。因此，在歐盟年金政策的探討中，公私年金混合或年金私有化議題即受到眾多討論，如 Fawcett

(1995) 即從英國的年金改革為例，來探討福利私有化議題；或如 Orenstein (2008a) 則是探討中東歐的歐盟會員國的年金私有化因素等。此種改革方向也符合年金私有化的國際趨勢 (參考 Orenstein, 2008b)。

面對歐盟的年金政策行動與全球經濟緊縮下的年金改革壓力，不同會員國面臨上述年金改革挑戰的程度不一。Häusermann (2010: 2) 認為，其中又以歐陸國家面臨最嚴重的挑戰。此與下列三項歐陸的體制問題有關：一、財源問題：歐陸國家的社會保險計畫主要財源來自提撥的保費，不像其他自由福利體制的英國或北歐國家以稅收為財源的設計。在經濟緊縮、失業率攀升的時期，將造成財源收入減少，支出大幅增加；二、性別不均等問題：以傳統男性養家模式 (male breadwinner model) 為主的制度，造成女性勞動參與率低以及女性年金權依附在男性之上的問題；三、給付水準問題：歐陸國家的社會保險給付設計是依據提撥比例。非典型工作者等高風險族群，其提撥紀錄較穩定、標準的就業者差，易面臨給付水準不足的貧窮風險。基於上述三項理由，Häusermann (2010: 2) 認為歐陸的福利體制最需要進行「現代化」，調整現行的制度安排以因應後工業化社會與經濟的變遷。此皆是本論文在分析歐盟年金政策時的觀察重點。

第二節、統合理論之治理概念探討

歐洲統合矛盾繁雜的過程引發許多學者進行研究，這些研究皆可歸於宏觀的統合理論之下 (盧倩儀，2003)。在統合理論的發展過程中，大體而言又可分為「政府間主義 (intergovernmentalism) vs. 超國家主義 (supranationalism)」的爭辯。¹³ 超國家主義的主要論點認為，超國家組織將逐漸取代以主權、領土為取向的國家。不過這種統合的發展唯有在各國政治菁英相信彼此有共同利益時才可能產生，而統合一旦產生，它所帶來的外溢效果 (spillover effect) 將使得整合從單一政策領域擴及到其他相關政策領域的整合，帶動統合的推展。在不斷統合的過程中，進一步強化各國的共同利益；相較於超國家主義對超國家組織的信心，政

¹³ 其中，超國家主義底下又包含由不同學者所提出來的理論論述，如功能主義、新功能主義、制度主義等，此乃不斷演繹的過程。關於統合理論下的各派理論關係，詳見盧倩儀 (2003) 一文的介紹。

府間主義則是強調民族國家維護主權的信念，將使得歐洲的區域整合只是各國政府之間的談判合作關係，任何政策的整合都必須是在各國已具備相似的政策偏好下才可能產生，超國家組織的角色功能影響甚微（盧倩儀，2003）。這兩大派理論的爭辯伴隨著歐洲統合的過程不斷演繹，近年來，治理途徑企圖跳脫上述這種二分的國家中心論（state-centric）觀點或超國家主義論述模式，嘗試從不同的角度出發，來研究歐洲統合的議題（藍玉春，2005：52）。本節將首先回顧過去的治理理論，以區辨並瞭解歐盟的治理特徵，進一步談論歐盟對年金政策的治理方式。

壹、治理理論

歐盟執委會於 2000 年曾發表《歐洲治理白皮書》（European Governance: A White Paper），內容主要在講述它的治理架構與運作方式。¹⁴然而，黃偉峰（2003）在歐盟治理體系的研究中指出，此白皮書中只是把治理視為策略或工具，探討歐盟是否已達到良善治理（good governance），將治理的應然面與實然面混為一談，無法反映歐盟治理的實際情況。他認為，歐盟治理體系具備動態且複雜的樣貌，並且仍在不斷地變動之中，應視之為動態的治理體系。他綜合整理過去學界對歐盟治理模式的研究後指出，談論歐盟治理的文獻共具備三種說法：「沒有政府的治理體系」、「多層級網絡治理體系」（multi-level governance）及「開放協調法機制」（The Open Method of Coordination, OMC）。同樣在探討歐盟治理體系的中文文獻中，藍玉春（2005）則以「多層次治理」作為歐盟治理體系的主軸，歸納出「多層次治理」的五項論點，其中並將上述黃偉峰提及的「沒有政府的治理體系」視為「多層次治理」的其中一項特徵，唯並未探討到「開放協調法」。¹⁵觀照上述研究歐盟治理體系的文獻可以看出，儘管上述學者皆試圖分析歐盟的治理特徵或內涵，但彼此在治理理論的分類上有所重疊，而在文章的分析過程中，也未明確指出各種理論觀點的差異。事實上，黃偉峰（2003）、藍玉春（2005）指出的歐盟治理體系之說法，彼此間並非互斥關係，而是歐盟治理

¹⁴ 參考網址 http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

¹⁵ 國內文獻對「開放協調法」的討論，以施世駿（2005）的文章最為詳細，內容涵蓋「開放協調法」的興起脈絡到政策意涵。有關「開放協調法」的內容將於第五章進行詳細說明。

體系共同存在的特徵。本文將基於上述文獻的研究基礎上，融合西方文獻的研究，指出治理研究的不同視角，進一步探討歐盟的治理體系。

在談論歐盟的「治理」之前，必須先定義「治理」一詞的內涵。Wiener 將治理定義為分散且「去疆界化」(debordernization)的合法性權威，Peterson 及 Bomberg 則定義為「對有價資源分配全面掌控之強制行為」，Jachtenfuchs 則指出治理是「集體做出具拘束力之決策的能力」，透過持續可信賴的手段及制度來處理衝突、規範社會關係(轉引自藍玉春，2005：50)。從上述定義可以看出，治理為相對具有實體組織的「政府」——在憲法權威下得以制訂具拘束力政策——而發展出來的概念。簡言之，治理是指不存在政府的組織，透過各種方法和途徑達成具拘束力的決定(Kohler-Koch, 1999: 14)。

表 2-2：歐盟治理理論的分類

關注面向	衍生的理論概念
是否具有政治實體	沒有政府的治理
涉及的行動者	多層次治理
治理工具類型	硬性治理、軟性治理
治理效果研究	契合度理論

資料來源：作者自製

隱含在眾多歐盟治理理論的討論中，我們可以分析出不同的討論層次(參考表 2-2)。其中，由研究的關注面向可分為：是否具有政治實體、涉及的行動者、治理工具類型、治理效果研究，而衍生出來的理論概念即可對應至沒有政府的治理、多層次治理、硬性治理、軟性治理、契合度理論等。以下將分述討論這四個治理研究關注的面向。

一、沒有政府的治理體系

由於歐盟獨特的組織特性：並非完整的國家結構，也非尋常的國際組織，Rosamond 將歐盟定位為位於上述兩者之間的「政體」(Polity)(引自藍玉春，

2005)。歐盟此種介於傳統民族國家和一般國際組織的特性，成為學者在探究其治理本質的比較基準。與傳統民族國家相較，歐盟在政治正當性、權威、能力、資源上都較弱；唯與一般國際組織主要以政府間主義作為運作法則相比，歐盟奠基於法律之上的治理能力又略勝一籌，其共同制訂的政策對會員國具有直接適用的能力。除此之外，歐盟法院的判例和效力，也使歐盟具有獨樹一格的法律體系（黃偉峰，2003）。因此，Majone（1996）將歐盟命名為「規範的國家」（regulatory state）或「規範的聯邦主義」（regulatory federalism）。更有甚者，Wallace（2000）認為歐盟之統合呈現出集體治理的政策制定現象，如同「後主權政治」（post-sovereign politics）。

對應至過去的治理體系研究所指出的「國家主義」（statism）、「多元主義」（pluralism）、「組合主義」（corporatism），以及網絡治理（network）（參考表 2-3）。¹⁶ 歐盟或多或少都包含上述治理型態的部分特質，但又不完全一致。整體而言，歐盟的治理體系最接近多元主義，最偏離國家主義，但在特定政策中，又具備網絡治理的特質。首先，因為歐盟為超國家組織，所以它是採取規範性的政策授權，再經由會員國及其地方政府來執行政策，不若國家主義由單一的中央層級來統籌管理政策議題，並由其官僚體系獨立完成政策執行。而在歐盟政策形成的過程中，其治理體系的開放性使得多元的利益團體透過競爭的方式來影響決策，因此具備多元主義之特質。然而，歐盟複雜的決策模式，在制度上涵蓋眾多否決點（veto points），涉及各種層次如歐盟機構、單一國家或跨國的利益團體，任何決策都必須經過廣泛的協商妥協，使其不若一般多元主義可以在尋求「最小獲勝聯合」（minimal winning coalition）後即定案，較無由單一利益團體壟斷決策影響力的情形。此也代表歐盟的治理體系不會如組合主義一般受到少數利益團體掌制。此種不斷協商以尋求共識的過程，又因政策議題之不同而產生不一樣的政策網絡，不同的政策網絡又延伸出不同的治理型態，譬如歐盟的貨幣政

¹⁶ 「組合主義」在 Schmidt 的定義為納入少數利益團體於決策和執行核心的一種治理方式；「多元主義」則是包含多數利益團體的一種決策模式，與上述不同的是，這些利益團體在政策執行面影響甚微；「國家主義」則是指將利益團體排除在決策體系外，利益團體只是協助政策執行。Kohler-Koch 從不同面向來分析，依多數決民主或協和式民主的政治關係組織原則，以及政體的構成邏輯，譬如政治行動的正當性是建立在尋求集體認同，抑或調解各方私利兩面向來分類。其結果認為，「國家主義」為多數決民主與追求集體認同的結合；「多元主義」則是多數決民主和調解私利的結合；「組合主義」是協和式民主和追求集體認同的結合；「網絡治理」則是協和式民主和調解私利競爭的結合。以上資料引自黃偉峰（2003：297）。

策網絡較接近國家主義；社會政策較趨近組合主義（Kohler-Koch and Eising, 1999；黃偉峰，2003：298-303）。

表 2-3：四種「治理」理想型態之特質

	國家主義	多元主義	組合主義	網絡治理
超國家組織暨會員國之角色	權威者	裁判	中介者	啟動者
主要行為取向	尋求共同的國家利益	追求個人利益	整合衝突團體之利益	協調相關利益
互動模式	基於多數統治的命令和控制	彼此競爭與妥協以建構「最小獲勝聯合」	有系統地協商以達成共識	多方談判以趨近彼此的立場
主要的行動者	國家或公法人	國家和為數甚多的利益團體及政黨	國家和少數功能性利益團體之層峰組織	國家及利害共生之利益團體
政治分配的層級	中央層級涵蓋所有政策議題	由相應層級處理全面或特殊的政策議題	由中央和地方層級共同涵蓋特殊的政策議題	以特殊功能議題橫斷不同政治層級
政策執行	利益團體被納入行政體系以協助政策執行	利益團體無法影響政策執行	少數利益團體被納入行政體系以協助政策執行	利益團體與行政官僚交換資源以協助政策執行

資料來源：黃偉峰（2003：229）。原資料增修自 Kohler-Koch and Eising（1999: Table 1.1, 6, 167-170）。

換言之，歐盟的治理體系無法直接對應至單一國家的治理型態，必須從更廣泛的視角來思考。也就是下文中 Hooghe 等人（1996）提出來的「多層次治理」（multi-level governance）。

二、多層次治理體系

在目前諸多談論歐盟治理體系的文獻中，以 Hooghe、Marks 及 Blank 等學者等人於 1996 年提出的「多層次治理」引發最多討論，後續如 Peterson 與 Bomberg (1999) 亦相繼採用此種描述，肯定歐盟確實具備多層次治理的特殊體系。另外，公共行政學的網絡治理概念也對歐盟治理體系有所影響。相對於國家中心論，Marks 等 (1996) 指出，自 1980 年代以來，歐盟會員國的權力逐漸移轉至歐盟組織及區域和地方政府，使歐洲整合演繹出多層次的治理體系樣貌 (參考圖 2-1)。重要的是，此種多層次治理體系為相互鏈結的交互關係，而非層級次序關係。無論在國家層級和超國家層級，各國政府、區域及地方政府，抑或其他的非國家行動者，都可以形成跨界的聯盟。亦即，會員國政府並不能壟斷通往歐盟層級的通路，而是由不同層次的多重行動者共享政治場域的決策權，包括公私行動者，而非僅由單一行為者或官方組織獨攬權力，削弱中央行政官僚的控制力。這種多重入口管道的設計，使歐盟治理呈現出多層次面向 (Hooghe and Marks, 2003; Neyer, 2000)。

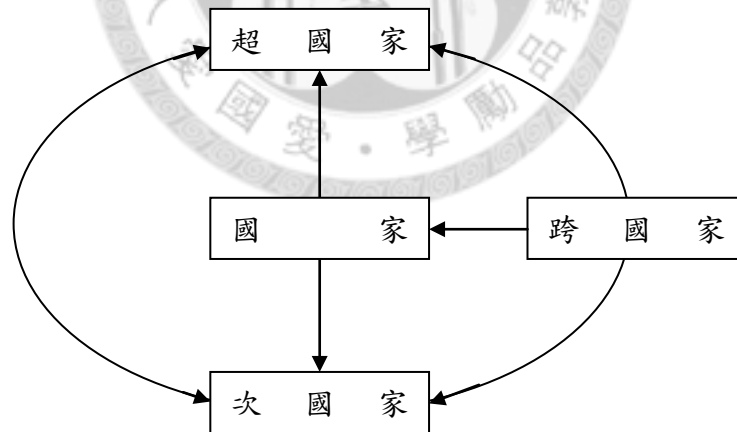


圖 2-1：歐盟多層次互動

資料來源：藍玉春 (2005：54)

如同圖 2-1 所示，在超國家、國家、次國家及跨國家中，不受限於層級次序關係，彼此都可以互相連結溝通。這種治理方式的運作伴隨著社經議題的主導權

向歐盟層次移轉，使次國家的行動者得以同時在超國家與國家層次上運作，甚至跨過國家層次，直接訴諸超國家機構。改變行動者原有的政治生態關係（Wallace, 2000；藍玉春，2005）。

不過，此種多層次治理體系也會隨著國家的憲政體制和政策階段之差異而有不一樣的表現。如 Marks（1996: 405-406）的研究指出，通常聯邦制國家比起單一國家，由於地方政府的權限較大，放在歐盟的多層次治理脈絡中，更能凸顯其特質。而就政策制定與執行階段而言，於政策塑造階段，主要行動者為具備議程設定權力的執委會，區域或地方政府在此階段也有提供資訊的參與機會；於政策制定階段，會員國政府就會扮演較關鍵性的角色，執委會則擁有仲裁空間，唯區域與地方政府的影響力較無發展空間；於政策執行階段，則又回歸基層層面，此時以區域與地方政府有最大的影響力，最能決定政策執行的實踐情形（黃偉峰，2003：310）。

三、政策面向的治理模式——治理工具類型

儘管多層次治理體系可以描述出歐盟治理體系的面貌，但就政策分析而言，卻無法預測歐盟政策的產出結果（黃偉峰，2003：317）。因此，後續學者企圖跳脫多層次治理體系的結構性論述，從不同的治理角度來解釋政策過程的前因後果。例如 Treib 等人（2007）即試圖在前人的研究成果上，建立出一個融合政治、政體及政策三面向的系統化分析架構，來評估歐盟的多層次體系及社會政策的治理方式。Treib 等人（2007）認為，過去所有關於治理的文獻皆觸及「國家干預」和「社會自主性」兩者間的關係，但在分類上較為零散，皆只觸及治理面的一部分。如政策面向的治理模式研究，包含法律的約束性、執行的彈性、制裁與否、管制層面在實質或程序面、規範為固定或彈性；政治面向的治理模式研究主要放在行動者涉及公私部門的程序；政體面向的治理模式研究則分成是科層制或市場制、權威為集權或分散、互動方式是否具制度化。Treib 等人將這些分散的研究綜合，以「國家干預」和「社會自主性」作為分界線，將其彼此之間的連結關係歸納於圖 2-2 中，他們並指出歐盟的治理隨不同的政策，可能落在圖形中的任何一處。

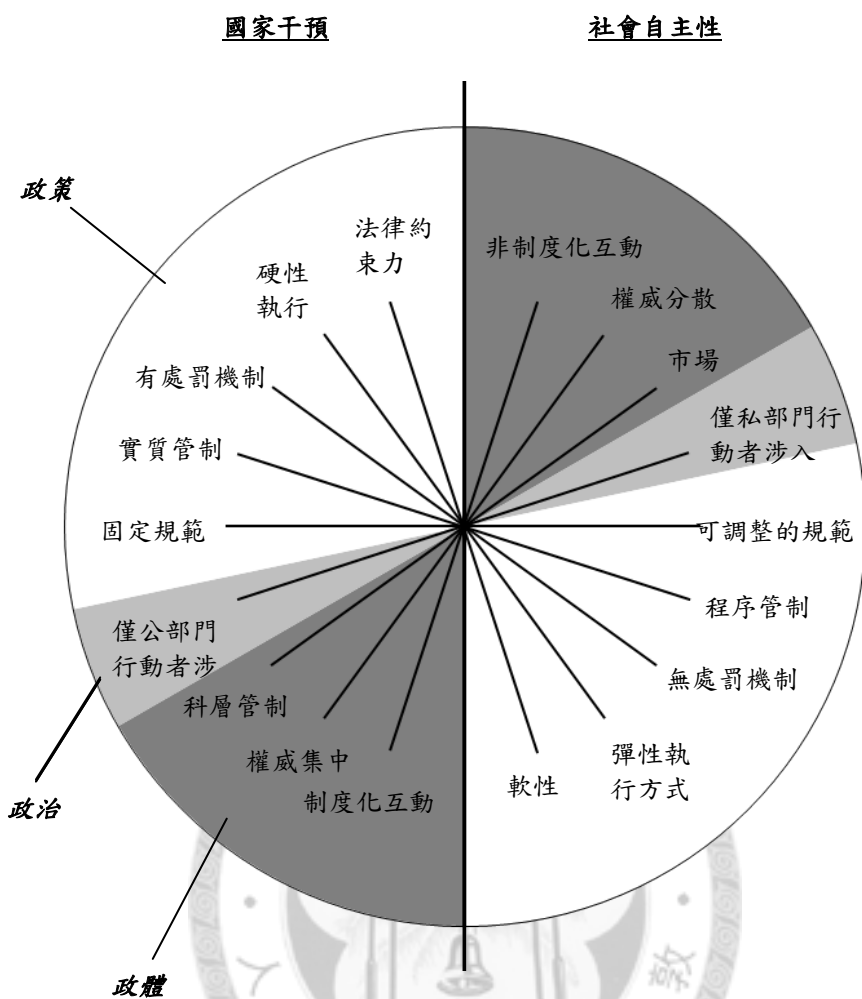


圖 2-2：現存的治理模式概念

資料來源：Treib, Baehr and Falkner (2007: 6)

在完成上述的分類模型後，Treib 等人更試圖提出在政策面向的治理模式類型（如表 2-4）。並依政策是否具法律效力（分成約束性和非約束性政策）及執行層面的彈性，再歸納成四種政策面的治理類型。其中第一類強制型（coercion）政策具法律約束性且在執行上也有硬性規定，因此對會員國干預程度最深。第二類目標導向型（Targeting）相對於第一類強制型並無法律約束性，但其通常具有較詳細的政策建議，使得會員國在執行面向缺乏彈性空間。如部分工時指令（Part-time Work Directive）的情形。第三類架構規章型（Framework regulation）屬於具法律約束性的政策，但在執行面上仍留給會員國自行裁量的餘地，例如訂定大方向後，提供會員國幾種政策選項，由各國自行決定欲採用的政策，如環境政策。

最後，第四類自願性原則型（Voluntarism）則是強調軟性治理與輔助性原則，通常為制訂可以涵蓋各國體制和政策大方向，讓會員國依各國國情自行選擇最適當政策執行方式。此即開放協調法的治理模式，亦最符合 1990 年代後歐盟社會政策的治理精神（Treib *et al.*, 2007: 14-15）。

表 2-4：四種治理模式的新類型

		法律工具	
		約束性	非約束性
執行	硬性	強制型	目標導向型
	彈性	架構規章型	自願性原則型

資料來源：Treib, Baehr and Falkner (2007: 14)

四、治理效果的研究

從上述歐盟的治理模式研究，可以幫助我們理解歐盟如何藉由各種治理工具來統合各會員國的歧異制度，然而，會員國在治理之下的回應情形，則須仰賴其他研究來進一步瞭解。此即涉及到歐洲化（Europeanization）的測量與評估，尤其是順從議題的研究。如何測量歐洲化的概念、何種情況可以視為產生衝擊，以及如何辨別造成衝擊的因果關係，即歐洲化研究者的難題。尤其，一國國內的體制或政策變動可能有多重因素的交互影響，包含國內因素（如民主化）與國際因素（如全球化或自由化），如Orenstein（2008a）即指出，歐盟的東歐與中歐會員國在 1990 年代中期年金私有化過程中，受世界銀行及相關國際組織的影響遠比歐盟深遠。因此，如何判定其體制或政策變動是受到歐洲統合之影響，就需要釐清上述這些可能造成影響的中介變數，也就是如何測量國內的體制或政策是否產生變動（黃偉峰，2011：395）。¹⁷

¹⁷ 就測量衝擊的方法來看，Radaelli（2003）、Héritier 和 Knill（2001）及 Lodge（2002）分別提出幾種測量指標。基本上，上述學者提出的指標極其相似，都是根據變動的程度上進行指標的設計。例如，慣性（inertia）意指會員國政策未因歐盟因素而改變，即 Lodge 的維繫體系；吸納（absorption）為會員國政策因歐盟因素略微改變，但仍維持其原本的架構；轉化（transformation）則是指會員國大幅改變其政策的核心架構或典範，受歐盟影響深遠；撤退（retrenchment）則與上述三種相反，表示會員國政策雖然有所改變，但卻是朝與歐盟相反的政策目標變動。

然而，政策是否產生變動又受到國內行動者如何選擇其回應方式影響，此部分的研究則有賴於其他理論的指引，尤其可回溯至會員國是否執行歐盟規定的順從（compliance）議題之研究。就此類文獻中，Mastenbroek（2005）綜合整理與分析從 1980 年代以來，歐盟會員國對順從歐盟法規或指令情形之研究。他指出，對順從問題的研究自 1980 年即成為學者的關注焦點，但直至 1990 年代，因建構單一歐洲市場後，有三百多個措施須執行，執委會才開始正視這個問題。¹⁸

對於順從議題的研究，由 Krislov、Ehlermann 和 Weiler 於 1986 年首先疾呼此議題的重要性，此後的研究可分為三個階段。第一波研究時間在 1980 年代後期至 1990 年代初期。第一波的研究雖然較為廣泛多樣，研究議題包含對法律變項、行政面向和政治因素的探討，並強調會員國國內行動者在決定是否遵從或不遵從歐盟政策的策略考量在於行政與立法的複雜度，但整體研究仍較缺乏清晰的理論架構指引（Mastenbroek, 2005）。

第二波研究源於 1990 年代後期新制度主義學者對歐洲化的研究，他們試圖解釋歐盟對會員國帶來的衝擊，Héritier 更於 1995 年提出「契合度理論」（the goodness of fit）。「契合度」意指歐盟的政策要求和會員國現存制度的相符程度。該理論認為，會員國會最小化它們適應歐盟政策的成本。而觀察方式則從一、制度與政策之相符程度；二、法律與實際現況之差別來判準。應用在歐洲化理論的建構上，Cowles、Caporaso 和 Risse 於 2001 年主編出版的 *Transforming Europe* 專書中，建構出歐洲化的三步驟分析架構（圖 2-3），以概念化歐盟或歐洲統合過程中對各國體制與政策造成的衝擊，及其調適過程。在這本書中，即是應用 Héritier 的「契合度理論」作為會員國是否具有調適壓力的檢視指標。Cowles 等人設計的分析架構包含「由上而下」與「由下而上」的雙向互動過程。他們指出，「歐洲化過程」意指所有歐洲層次的正式和非正式規範、規則、法規、程序和措施。若國內層次的結構、規範、措施與歐洲層次有所「契合」，就會對國家產生調適壓力。亦即調適壓力大小與「契合度」有關，更決定一國體制與政策變動程度。但是，在理論之外，一國國內體制與政策是否會產生變動或調適，則須視中介制度和行動者的回應而定（Cowles, Caporaso and Risse, 2001）。

¹⁸ 如 Pelkmans（1991）研究指出，會員國對歐盟政策的順從情形普遍不佳，在 1991 年只達 65%，其中，更只有 24 個指令完全普及。現今雖然的情況有所改善，但這個統計是建立在會員國可能高報且不計實施之準確度的前提之下。

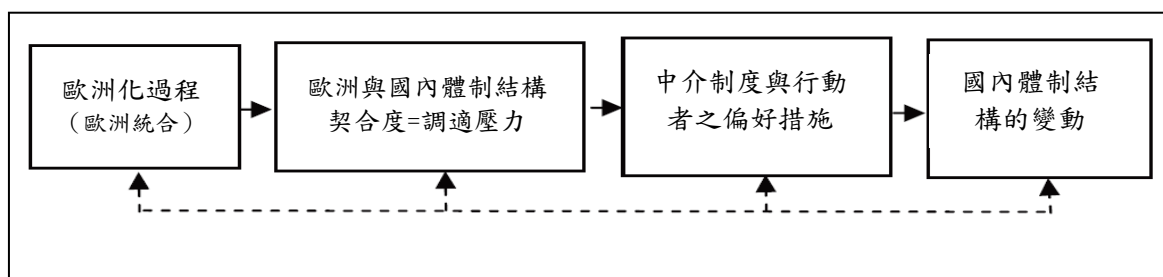


圖 2-3：歐洲化與國內結構變遷

資料來源：引自 Cowles, Caporaso and Risse (2001: 6)

「契合度理論」的優點在於它的理論特性較強，可以進行較精確的實證研究，實際上也確實吸引眾多學者投入研究，然而，他們得出的研究結果卻經常與理論假設相反，令人不甚滿意。例如，在德、英對環境指令的順從研究中，依理論假設，德國法律與歐盟環境指令較相近，順從情形應該較佳，但結果實則不然，反倒是法律差異較大的英國順從的情況更好 (Mastenbroek, 2005)。就此而言，也有學者乾脆揚棄了「契合度理論」，認為它不足以解釋順從現象，而認為歐盟以市場而生的本質，即決定了它對會員國的衝擊差異。譬如，若一國的自由化程度較高、改革能力較強、或主要的理念較偏向市場，則順從程度較佳。國內行動者更須共同合作來移轉歐盟政策至會員國 (Héritier et al., 2001)。

上述情況正凸顯出「契合度理論」假設過於靜態的缺點。因此，在第三波的研究中，學者又將國內政治因素帶回歐盟順從研究的討論中。¹⁹比如Börzel發展出順從的「推拉模型」(pull-and-push model)，認為會員國與歐盟相距較大、契合度較低的法規，可藉由來自國內行動者的壓力或侵犯條約 (infringement procedure) 來克服。其他學者 (Cowles et al., 2001; Börzel and Risse, 2003) 也從新制度主義衍生出理性抉擇論和社會學制度論。Hall與 Talyor (1996)、March與 Olsen (1998)、Börzel與Risse (2003) 皆指出，會員國對歐洲化的調適過程，基本上是依循理性抉擇制度論和社會學制度論兩種途徑。依理性抉擇制度論觀點來看，行動者面臨調適壓力，即為行動者創造了新機會與限制。若既有體制中否決點較少或存有輔助性組織，將引導國內資源重新進行分配，促成國內的體制和政策產

¹⁹ Mastenbroek (2005) 強調，討論國內政治因素的概念並不新穎，在第一波研究中即受到討論，只是在新制度主義下提出來較具理論基礎。

生變動。相對地，從社會學制度論來看，歐洲統合過程中產生的新規範、理念，是其調適壓力的來源。透過議題倡議、合作及動員，國內行動者在不斷的社會學習下，逐漸地將歐洲規範內化到自身的認同，最終促成國內體制與政策的變動（黃偉峰，2011）。社會學制度論中又分成兩種取向，取向一從國際比較來看，認為國內現存規範和信念若與歐盟政策不相符，就必須花較多時間進行社會說服和社會學習過程。此可用以解釋政策移轉延遲的原因；取向二從對規範義務的認知來看，此派學者認為，不同文化對順從的概念著實有異，其中，北歐地區較傾向於與委員會達成共識（Mastenbroek, 2005）。²⁰儘管上述兩種調適途徑不同，但研究者最終關心的仍是國內體制和政策是否產生變動，產生吸納或轉化的現象，或造成「趨同」或「趨異」（divergence）現象。為此，研究者必須能夠辨識出調適的現象，以及描述出調適歷程中的因果關係，藉由「過程追蹤」（process tracing）方式以排除其他可能的干擾因素。由於「歐洲化」既為的過程必然包含時間面向。在體制與政策變動的研究中，歷史制度論強調事件發生的時間序列的特質，正適宜釐清政策變化過程中的因果關係（Haverland, 2007a: 62-63）。²¹

在三波順從研究之外，Mastenbroek（2005）亦從方法論的議題切入，認為目前的解釋性研究偏向質性研究，通常以某個指令為主，從中找幾個國家的施行情況來互相比較。但是此種研究方式往往淪於只選擇特定國家或政策部門來進行研究的缺點，引發了通則性問題。相較之下，量化研究的通則性雖高，但也有只選擇較易量化之指標來進行研究的弊病。其他的反思包含有學者提出，對順從議題的關注，有可能導致忽略掉其他因素（如全球化）對會員國的影響，而做出有違事實的見解。另外，Mastenbroek（2005）也強調，研究者必須清楚地知道他們的研究分析之層級歸屬，避免將資料混雜運用。

總歸而言，Mastenbroek（2005）也點出，縱使有這麼多的學者投入歐盟政策效果的研究，至今卻仍然無人知曉歐盟順從缺陷的程度究竟為何。Versluis（2007）也抱持相同觀點。他認為，即便目前已有許多關於歐盟法律層面的執行分析，然而，將歐盟法令移轉成會員國法律（in books）仍然不夠，對於第一線執行情形（in action）的理解仍如黑盒子。上述提到的文獻，主要是以歐盟整體的

²⁰ 但 Mastenbroek（2005）認為順從的文化理論必須小心地概念化和理論化，以經更多實證支持。

²¹ 此三種途徑皆為新制度主義研究途徑之一，關於新制度主義研究途徑可參考徐斯勤（2001）的介紹。

治理體系為焦點。而在本論文所關注的歐盟年金治理研究中，Natali（2008）即針對歐盟治理年金政策的方式詳細介紹與分析（將於第三章進行詳述）。他對歐盟治理年金政策的分類方式，大致與上述 Treib 等人對政策面向的治理模式分類型態相符，都是在法律上兼具約束性和非約束性，執行上兼具硬性與軟治的治理方式。此也為後續研究者在評估歐盟年金政策時提供了有效的分析工具，得以判斷每一個政策的屬性，如為共同體方法或軟性協調法，是否對會員國造成直接影響等。亦為本論文在判別年金政策屬性的重要參考指標。

貳、小結——治理概念於歐盟年金政策的應用

本節主要討論統合理論之治理研究的四個分析層面，包含是否具有政治實體、涉及的行動者（多層次治理體系）、治理工具類型以及治理效果研究。其中，歐盟是否具有政治實體儘管為一重要議題，但無法從中理解到歐盟在單一政策面向的治理方式；多層次治理體系雖然能指出在不同政策中涉及其中的行動者類型，然而這種多層次治理體系幾乎表現在所有的歐盟政策之中，仍然無法明確地凸顯出歐盟年金政策的治理特色；針對治理效果的研究，則是需要明確的方式來加以評估，對於發展期間相對較短的年金政策來說，無法有效地評估其治理效果；因此，就本文所關心的年金政策來說，此四個分析層面中，以治理工具類型最適合用於討論歐盟的年金政策。原因在於，鑑於年金政策領域固有的國家團結意涵，使得歐盟本身在治理會員國多樣性的年金制度與政策時，必須採用不同的治理工具來達成目標，針對治理工具的研究因而能夠展現出其中的治理轉變，凸顯歐盟年金政策的特性。所以，綜觀此四個分析層面，本文在多層次治理的行動者層次主要將放在歐盟層次，亦即歐盟所制訂出來的年金政策，包含政策背景與政策產出結果。最重要的對話對象則在於歐盟治理工具類型的討論。更重要的是，在對於眾多政策工具的探討之後，找出歐盟年金政策的治理特色與趨勢。而關於其他三個層面的治理研究，本論文限於研究範圍，將無法詳盡處理。

第三章、歐盟年金政策的發展與治理

本章談論歐盟年金政策的發展與治理。第一節首先簡述歐盟發展年金政策的前提，包含歐盟的組織架構與法律體系，以及從歷史角度出發，瞭解社會政策在歐盟的發展、政策形成及執行過程，以便從更宏觀的角度，來理解歐盟年金政策的發展脈絡和治理方式；接續第二節則進入歐盟年金政策的發展與治理工具的介紹，以銜接第四、五章的內容。

第一節、歐盟年金政策的發展前提

談論歐盟年金政策，首先必須先認識歐盟得以發展年金政策的前提。在這一節，將先檢視歐盟的組織架構與法律體系，組織架構得以指出歐盟的年金政策所涉及的超國家組織行動者，法律體系則可以清楚知道歐盟年金政策是立基在哪些條約的前提下所建構而成。

壹、歐盟組織架構與法律體系

一、歐盟的組織架構與職權

歐盟的組織架構包含歐盟高峰會（The European Council）、歐盟部長理事會（Council of the European Union）、歐洲議會（European Parliament）、歐盟執委會（European Commission）以及歐盟法院（European Court of Justice）。²²其中，歐盟高峰會與歐盟部長理事會為各會員國之間討論重要議題的場合，出席者皆代表各會員國。前者為會員國國家元首之間的會議，主要任務在於確立歐盟的政治目標與優先項目；後者為各會員國部長之間的會議，出席部長理事會的官員視不同議題而定，如農業部長理事會、財經部長理事會或環境部長理事會等，主要任務

²² Council of the European Union 早期稱為 Council of Ministers（部長理事會），1993 年馬斯垂克條約將其改名為歐盟（部長）理事會（Council of the European Union），又簡稱為 the Council（理事會）。本文統一稱其為部長理事會，以凸顯其組織功能。

為立法和通過預算。歐盟執委會則是代表歐盟的行政機關，主要在維護歐洲整體利益，負有協調、行政和管理職權，得監督歐盟法規的適用情形，並對歐洲議會負責。歐洲議會代表歐盟公民，與部長理事會為共同立法者，負有政治監督任務與諮詢作用。歐盟法院管轄歐盟條約的全部規定，其位階高於會員國法院，得以對歐盟機構或會員國違反歐盟條約之行為進行審判（陳麗娟，2010：25-47）。

歐盟另有外交暨安全政策聯盟高級代表（負責領導共同外交暨安全政策）、歐洲中央銀行（負責歐元區貨幣政策的施行）、審計院（負責審查歐盟財政）以及立法程序的諮詢機構，例如經濟暨社會委員會、區域委員會，其主要任務為發表意見（陳麗娟，2010：25-47）。

上述這些超國家組織與會員國之間的權限分配，依據歐盟條約第五條的規定，具有三項基本原則：有限制的個別授權原則、輔助原則及比例原則。有限制的個別授權原則主要運用在歐盟的職權界定，唯有會員國為實現條約而移轉歐盟之權限範圍，歐盟才得以執行職務，反之，會員國得以保留未移轉之權限；輔助原則及比例原則則運用在歐盟職權的行使。輔助原則意旨，得以由會員國採取之措施，即不必於歐盟層次採取措施，唯在會員國或地方層次未能達成目標時，才由歐盟經適當輔助以達目標。比例原則意旨，歐盟實行措施之內容和形式皆不得逾越實現條約目標的必要限度（陳麗娟，2010：51-52）。

二、歐盟的法律體系

歐盟依據條約創設的法律體系獨立於會員國的法律制度，會員國及其人民均須遵從歐盟為行使權權而賦予的權利義務。歐盟整體的法律體系可以分為基本法與次級立法／派生法。基本法指的是由歐盟和會員國所建立的基礎條約，以及基於基礎條約而生的補充性條約，或是歐盟與其他國家、國際組織簽訂的條約，具有最高法律效力；次級立法則是依據歐盟的立法程序，由執委會提案，經歐洲議會與部長理事會共同通過的法律，不具有修正基礎條約的效力（劉璋，2008：66-67）。此種次級立法如規章（Regulation）、指令（Directive）、決定（Decision）。（參考圖 3-1）。

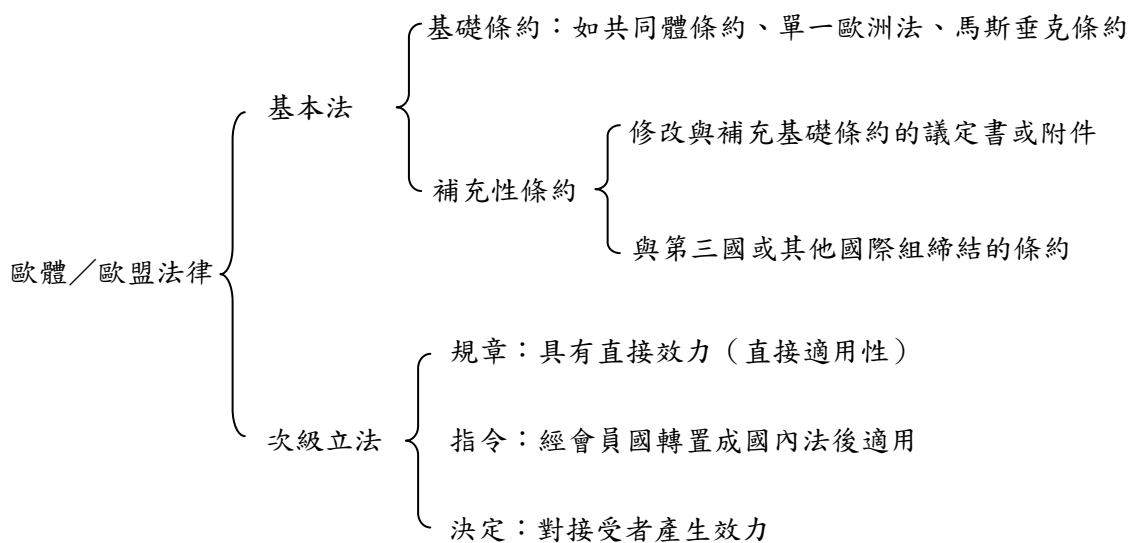


圖 3-1：歐體／歐盟法律體系架構

資料來源：劉瑋（2008：69）

歐盟條約第 228 條規定，歐盟機構得採取規章、指令、決定、建議（Recommendation）及意見（Opinion）。其中，規章、指令與決定具有拘束力，建議與意見則不具拘束力。規章規範的是一般的、抽象的事實，直接適用於所有會員國；指令則是對會員國應達成的目標具拘束力，但會員國仍保有選擇用什麼方式達成目標的彈性，此種方式較能協調會員國彼此之間的法規差異，唯會員國必須在一定期限內將指令內容轉置（transposition）為國內法規，才能在各國國內產生法律效力；決定則是對其針對的對象具有拘束力，此對象可能是部分會員國或特定企業、人民，具有直接適用效力；至於歐盟機構提出的建議與意見則是作為會員國的參考（陳麗娟，2010：59-61）。

根據里斯本條約之規定，歐盟法具有優先適用性，其位階高於會員國憲法，同時，歐盟法院的判例也符合歐盟法的優先適用原則。另外，歐盟人民也得以在會員國國內法院中直接援引歐盟法規，稱為歐盟法的直接適用性（陳麗娟，2010：64）。

貳、歐盟社會政策發展

在國內研究歐盟社會政策早期的文獻中，以古允文（1997）的文章較具代表性。²³他認為，歐盟不論是在會員國的數目或是整合目標上，都是日益發展成形的過程。並且反映在 1957 年的羅馬條約、1965 年的合併條約、1986 年單一歐洲法，以及 1992 年確立歐盟名稱的馬斯垂克條約。

最早簽訂的羅馬條約，實為三項條約的組合，包含歐洲煤鋼共同體、歐洲原子能共同體及歐洲經濟共同體（European Economy Community, EEC，簡稱歐體），前者成立於 1951 年，後兩者簽訂於 1957 年。其中，歐洲經濟共同體的誕生，顯示出其整合範圍跳脫單一部門而朝向整體性的經濟整合（古允文，1997：137-138）。在二次戰後經濟快速發展的背景下，其目的之一，就是要利用共同市場來促成彼此的最大利益，冀望最終能建立四大移動自由——勞力、商品、勞務、資本。在此前提下，促進勞工在共同體的自由流動，以及避免競爭遭到扭曲即成為歐盟社會政策的主要宗旨。²⁴因此，儘管以「經濟」為名，但在羅馬條約第 117-128 條中，即包含了社會政策的項目，以使會員國之間，能在人員訓練、就業、勞動條件、社會安全及團體協商等事務上更加緊密合作。此外，也強調同工同酬原則，以及針對移工的社會安全措施的協調。並成立歐洲社會基金（European Social Fund, ESF），協助勞工在地域和職業間流動等就業事務（Hantrais, 2008 :284-285）。

1965 年，合併條約將羅馬條約下的三個共同體行政機構加以整併，創立單一部長理事會和執行機構「執委會」，前者負責政策制訂要務，後者負責執行，並統一名稱為「歐洲共同體」（the European Community, EC，亦簡稱歐體）。此階段，主要的變化在合作架構的確立，至於會員國數目的增長，則在 1970 和 1980 年代才由創始的六大會員國（法國、西德、比利時、義大利、盧森堡及荷蘭），

²³ 古允文（1992）曾在《中國論壇》發表〈歐洲社會政策〉一文，但限於篇幅討論的內容有限，1997 年的這篇文章在資料整理和論述上，皆更為完整。

²⁴ 譬如社會傾銷（social dumping）的現象。指的是，由於企業往往會選擇勞動成本較低的國家，將使得勞動成本較高的國家，如課徵較高的社會捐，為爭取企業投資，降低標準（Hantrais, 2008 : 285）。

倍增至十二個會員國。²⁵在會員國倍增及 1979 年為因應石油危機創建之「歐洲貨幣體系」(the European Monetary System, EMS)，使 1980 年代進入整合的新階段，並於 1986 年簽署單一歐洲法，揭槩涵蓋經濟、社會、環境、科技、貨幣體系的目標，且鑑於過去單一會員國杯葛多數同意案之情形，故將投票機制由一致決改為條件多數決 (qualified majority voting, QMV)。而隨著貨幣與經濟聯盟的目標更加確立，與共同體執委 Jacques Delors 欲強化聯邦主義，歐體也漸從政府間主義朝向超國家主義。1992 年馬斯垂克條約之簽署，歐洲聯盟也一詞正式取代歐洲共同體 (古允文，1997：138-139；林萬億，1998：175-176；張亞中，2007)。至今會員國已達二十七國，且持續增加。²⁶

儘管如上所述，歐盟整合日深，會員國也日增。然而，社會面向的進展步調卻相對緩慢。學者的研究指出三項主要原因：一、各國福利體制殊異導致歐盟在調和會員國體制上的困難；二、社會政策本來即具有高度政治正當性和社會凝聚象徵，外界力量難以介入；三、英國基於自身利益與理念之考量，展現出反對與杯葛作為 (古允文，1997；施世駿，2005：3)。

亦即，在歐洲歷史悠久的福利制度下，歐盟會員國內彼此殊異的福利體系即成為社會面向調和中的一大難題。例如，六大創始會員國 (法德義荷比盧) 的福利體系主要是立基於社會保險原則，收入來源為雇主和勞工所繳納之保費；1970 年代加入的英國、丹麥、愛爾蘭則是屬於貝佛里奇模式中的稅收、全民普及式的定額保障；而後續加入的會員國，如 1980 年代的南歐國家、1990 年代的北歐諸國，也有其特殊體制；甚至，在 2000 年以後入盟的東歐各國，其共產主義背景更與前述諸國迥異。加上，福利事務由於牽涉到一國的社會凝聚與團結，屬於高階政治議題，各國為維護主權往往抗拒外在的干涉。種種因素下，使歐體一開始以最小干預為原則，期盼在共同市場和羅馬條約中避免不公平競爭的規範下，社會發展能自然調合一致 (harmonization)。但是，這樣的期待在 1970 年代中期，因石油危機、經濟重挫而受到挑戰，開始浮現積極進行社會改革的聲浪。1974

²⁵ 1973 年加入英國、愛爾蘭及丹麥三國；1980 年代，又新增希臘 (1981)、西班牙和葡萄牙 (1986) 三國進入歐體 (古允文，1997：139)。

²⁶ 1995 年，加入奧地利、瑞典及芬蘭。在東擴議題的發酵下，2004 年，更有另一波大擴張，加入波蘭、捷克、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、匈牙利、斯洛伐克、斯洛維尼亞、馬爾他和賽普勒斯；羅馬尼亞與保加利亞也於 2007 入盟。此外，尚有土耳其等國待評估。

年，部長理事會在一項「社會行動方案」(Social Action Programme) 中決議，歐體應致力發展社會政策目標，以解決會員國所共同面臨的困難 (Hantrais, 2008: 285)。該方案的目標為達到充分就業、改善生活和工作條件，增進勞動參與。因為此方案的推動，使得歐盟展開社會政策行動，跳脫過去只限於宣示性意義的缺失 (古允文, 1997: 145)。

歐體企圖提升社會政策的重要性，使 1980 年代籠罩著發展出「社會空間」(social space) 的壓力。時任歐體執委會主席的 Jacques Delors 認為，伴隨著內部市場的完成，自然會出現社會空間。他倡議社會夥伴展開社會性對話以達成目標共識，以及建立就業相關的保障社會權平臺 (Hantrais, 2008: 285)。1989 年，歐體提出「共同體勞工基本權利憲章」(the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers，簡稱社會憲章)，揭示保障勞工相關權利的理念，包含 (孫迺翊, 2008)：

- (一) 歐體勞工在歐體境內享有移動自由；
 - (二) 人人均享有職業選擇自由，並具有獲致合理工資以維持適當生活水準，以及免費接受就業服務之權利；
 - (三) 不論從事的職業類型與職務高低，勞工均應獲得充分的社會安全保障，失業者應能得到適當的社會扶助；
 - (四) 勞工享有組織工會及集體協商的權利；
 - (五) 勞工享有接受職業教育與參加職業訓練的權利；
 - (六) 男女工作平等的權利，包括工作待遇及其他工作條件的平等；
 - (七) 勞工享有資訊、諮商及參與的權利，尤其當引進新進科技與公司改組時，勞工應受充分告知與擁有參與權利；
 - (八) 充分保障勞工工作場所的健康與安全條件；
 - (九) 最低就業年齡為十五歲，以保障童工，青少年就業應獲得適當之薪資，勞動法規應提供青少年符合其人格發展、接受職業教育、進入特定職業所需條件；
 - (十) 退休的老年人應享有足夠資源以維持合理的生活水準；
 - (十一) 應提供身心障礙者各種協助，使其有參與社會生活及工作的機會。
- 上述理念從改善工作條件、參與職業訓練、組織工會、到維持退休水準的權

利等，但當時由保守黨執政的英國對歐洲整合持保留態度，加上基於社會福利體系的歧異性，英國選擇退出（opt-out）而未參與簽署，僅由歐體十一國共同簽署，同年歐盟並推動第二個「社會行動方案」，檢視各會員國之社會立法是否與社會憲章相符，並列出各國應修改或創制的法案。1992年，伴隨著上述行動方案的努力與馬斯垂克條約的簽訂，原簽署「共同體勞工基本權利憲章」之會員國擬將之納入條約本文，但同樣在英國的反對下，只能將其附加於正式條文之後，而有「社會政策議定書」（Protocol on Social Policy）的出現，據此該十一國簽訂了「社會政策協定」（Agreement on Social Policy），英國仍自外於此協定。社會政策議定書的內容多延續自社會憲章，其中的重要變革在於引進單一歐洲法中的條件多數決，使社會政策的制訂不必再經由一致決通過才能成立。另一重要變革則是建立「社會對話」機制，將勞資代表整合至歐盟立法過程中。1993年，歐盟推出社會政策綠皮書，徵詢各界對歐盟社會政策之意見；1994年，歐盟提出社會政策白皮書，說明未來政策的發展方向，並於隔年發布第三個「社會行動方案」，進一步確立歐盟社會政策的地位（古允文，1997：147-152）。

英國的反對態度，在1997年新工黨贏得選舉後才逐漸轉寰。同年，工黨政府簽署了「社會政策協定」，阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）因而得以納入「社會政策議定書」，令社會政策有較強的法律基礎，賦予歐盟協調各國社會政策的立法權限，加速各國社會政策的整合，就業議題也因而攤開在歐洲議程上，成為歐盟高峰會焦點。1997年盧森堡高峰會，以1994年的社會政策白皮書為藍本，將其中提出的經濟與社會政策的整合、協調會員國的就業政策、歐盟應編列預算推行就業政策等內容，正式列入歐盟社會政策綱領（Hantrais, 2008：284-285；孫迺翊，2008；林佳和，2007）。

2000年，歐盟熱烈討論將會員國擴及中東歐議題，簽訂尼斯條約，並進行一連串機構改造。同年的里斯本高峰會提出未來十年（2000-2010）歐盟發展戰略思維，以打造歐洲成為「世界上最具競爭力和最有活力的知識基礎經濟體，能夠以更多更好的工作以及較強的社會凝聚達成永續的經濟成長」（高峰會宣言）為目標，成為歐盟近十餘年來經濟與社會的發展方向。在里斯本策略（Lisbon Strategy）中，涵蓋失業和社會排除的問題，並且期望透過整合來革新歐洲社會的經濟和社會福利制度，培育人力資本的教育、改革社會福利體系、以及設計合適

的總體經濟政策（施世駿，2005）。值此之際，部長理事會、執委會及歐洲議會也共同公布「歐盟基本權憲章」（Charter of Fundamental Rights of the European Union），將先前被排除在外歐盟權能外的罷工權和結社權納入其中（吳育仁，2009：194）。

歐盟在社會政策的干預中，從規章、指令、到政治宣示、正式的憲章、篇章不斷進展，但由於社會政策底下，又涵括多項子政策、議題的原因，因此，不同的社會政策議題間，也出現不等速整合的現象。例如，與勞動保障和性別平等之政策較有顯著進展，但與社會保障核心領域相關的失業、健康保險、年金等議題，發展就相對有限（施世駿，2005：2-3）。儘管如此，歐洲整合確實對會員國福利制度展現一定程度的挑戰與限制（Natali, 2008: 24）。因此，在觀察歐洲年金政策的發展，就不能忽視歐盟的元素，也是理解歐盟年金政策的重要背景。

參、歐盟社會政策的治理—邁向新治理模式

歐盟作為一個超國家組織，對於會員國的國家發展及制訂超國家的社會政策兩者皆有十分重要的影響力。Deacon（2003）認為，超國家組織與社會政策的關聯涉及三項重要議題，包括：一、超國家管制（supranational regulation）：在超國家層次上，為了社會保障與福利目標，採取必要的工具來規範相關政策；二、超國家重分配（supranational redistribution）：在國與國之間進行重分配，例如在歐盟區域內即透過結構基金等相關基金，使較富裕的地區能支援較貧窮的地區；三、超國家規範（supranational provision）：由超國家層次的執法組織賦予人民應有的權利，如歐盟法院的判決。上述這三種超國家在社會政策面向理想型態的實現，有賴於超國家組織本身的能力。而歐盟在社會政策上所能展現的能力，又端視為其會員國或超國家行動者能否相互合作，從目標設定、提案、立法到確實執行。歐盟與大多數國際組織不同的地方在於責任共同分擔的特點。而它的行動得符合會員國較大的好處，同時還不能過分干涉國家主權或破壞輔助性原則（Hantrais, 2008）。亦即，必須做到「既滿足會員國的利益，也滿足歐盟的共同利益」。儘管迄今歐盟在歐洲化的進展上仍是以共同體方式來實現一體為主，但過去二十年來，歐盟進行一連串的制度改革並引進新治理模式（Kohler-Koch,

2008: 74-75)。

所謂新治理模式主要是有別於傳統的治理定義。傳統上，治理具有一種國家中心 (state-centric) 式的思考模式，亦即由具有政策責任的組織進行權威決策，經由政治機制的中介，引領目標群體的統治作為；新治理則是經由相關制度或機制，使傳統治理模式下的目標群體 (即利害攸關者) 融入統治的過程，例如私人企業、非營利組織或公民團體等，轉變成社會中心 (society-centered) 式的統治，成員之間透過互動與協商，達成共識，形成具自治功能的網絡夥伴關係 (Rhodes, 1997, 轉引自蔡允棟, 2006)。Peters (2000) 將此稱為「舊治理」模式 (old governance) 與「新治理」模式。歐盟將上述觀點納入「歐洲治理白皮書」之中，發展出「良善治理」的概念，藉此提出歐盟治理的缺陷與尋求改善方法，更明確地說，是更重視歐盟治理的效率和民主正當性。特別是在此種「良善治理」概念的推展，使歐盟的資訊更加公開透明，而利害攸關者則更有機會參與到政策過程。表現在歐盟組織的改變上，則可見歐盟定期發布年度工作計畫，致力於打造簡便的資訊取得方式，讓民眾可以在網路上公開查閱歐盟文件，瞭解未來政策訊息 (Kohler-Koch, 2008: 77-78)。

除此之外，1990 年代東歐共產制度解體以後，歐盟認知到終將接納新的會員國，因此著手改造原本的制度架構與決策機制，以應對未來可以面臨到的內外挑戰，並在尊重各國內部差異性和協調共同體一致決議之間取得平衡 (決策解決問題的效率)。尤其在總體經濟方面，在馬斯垂特條約後成形的歐洲經濟貨幣聯盟，以及 1997 年制定的「成長與穩定協定」(Growth and Stability Pact) 為確保加入貨幣聯盟的會員國政府確實遵守財政紀律，維持歐元貨幣信用，規定各國政府每年預算赤字不得超過國民生產毛額的 3%，並且應維持中長期的預算平衡或盈餘，皆使各會員國在貨幣與財政面向的自主性與調控能力受到影響，趨使對歐盟層次總體經濟金融政策的需求。加上當時歐洲經濟表現不佳，經濟貨幣聯盟策略因而受到質疑，種種因素的加乘之下，使歐盟感受到進一步整合經濟和其他政策面向的壓力。另外，當時丹麥公投反對馬斯垂特條約，也使歐洲統合受到震撼，更加凸顯歐洲統合一直以來受到批評的菁英政治與衍生的民主赤字問題。開放協調法即是在此背景下出現的新治理模式工具。於 2000 年的里斯本高峰會，歐盟從經濟政策著手，在總體經濟調控上，運用「廣泛經濟政策準則」的軟性治理方

法，要求各國提出執行進度報告，指出各國的政策規畫如何達到歐盟的政策目標，輔以硬性的成長與穩定協定治理方式，以穩定歐洲經濟，促進整體經濟政策的協調與效率。同時應用至資訊社會政策、研發政策、創業政策、社會政策、企業政策，歐盟社會政策因此邁向新治理模式（參考表 3-1）。在此之後的盧森堡、卡地夫和科隆高峰會，進而將開放協調法運用至就業政策。2001 年斯德哥爾摩高峰會也決定將開放協調法應用於年金改革政策，使歐盟在年金政策領域開始有了新的治理空間（施世駿，2005；黃偉峰，2003；遠藤乾，2010）。

表 3-1：應用開放方法協調機制之歐盟政策

政策類別	啟動來源	開放協調之內容
資訊社會政策	里斯本高峰會 (2000)	建立執行「網際化歐洲」(eEurope) 行動計畫之標竿。確保這些計畫的落實要能維持一定效率且受到注意。會員國執行該計畫的成果將在每年春天的歐洲高峰會予以評估。
研發政策	里斯本高峰會 (2000)	就各國研發政策建立標竿。在不同領域建立評估指標以期發展歐洲研究區域。執委會建構一個歐洲「創新積分板」(innovation scoreboard) 和卓越研究的版圖。
創業政策	里斯本高峰會 (2000)	每個會員國各自就其境內創業程序設立標竿。執委會則設一套協調策略去簡化歐盟創業之規範環境。
社會政策	里斯本高峰會 (2000)	會員國各自擬定打擊貧窮和解決社會排除之行動計畫。會員國提出指標去評估執行進度並設計政策機制去執行歐盟在該政策的目標。
企業政策	費耶拉高峰會 (2000)	完成一份評估報告探討中小企業如何藉由社會對話在歐盟和會員國層次取得代表

		性。
教育政策	斯德哥爾摩高峰會 (2001)	完成一個詳細工作計畫，追蹤教育和訓練體系的目標，並評估其在會員國層次之成就。
擴張會員國政策	斯德哥爾摩高峰會 (2001)	就里斯本策略的目標和程序發展出一套讓準會員國也可以參與的方法。
年金改革政策	斯德哥爾摩高峰會 (2001)	以開放協調法機制確保各國醫療保障、老年照護以及退休金的妥善供給。

資料來源：Hodson and Maher (2001: 726)，轉引自黃偉峰 (2003: 322)

第二節、歐盟年金政策的發展與治理工具

年金一向是各國福利系統的基石。因此，傳統上假設年金改革應該不屬於歐盟政治的管轄範疇。特別是，年金改革涉及廣泛爭議及其為國家主導之計畫的本質，並與一國稅賦運用攸關，使得歐盟早期對年金政策較少干預 (Dudek and Omtzigt, 2001; Natali, 2008)，多半是出於相關領域的規定而直接或間接涉及對年金政策的要求或規定。例如與年金攸關的性別平等的相關規定主要出現在歐盟次級立法和歐盟法院的判決中，進而促使會員國的年金系統進行改革以符合性別平等之規範，包含一致的男女可請領年金之年齡、福利授予等規定；除此之外，為促進經濟整合中的四大自由移動目標，在促進單一市場的成形之下，對於移工有重要意義的可攜式社會權／年金權及涵蓋職業年金基金的保險市場一體化即成為歐盟須積極處理的項目；另外，為達到總體經濟政策目標，特別是 1997 年成長與穩定協定的預算政策規定，確定經濟暨貨幣聯盟運作，使各會員國的總體經濟調控能力受到影響。歐盟會員國因此承受改革年金系統的壓力。

儘管傳統上歐盟對年金領域的干預較少，但是在人口變遷趨勢、社會經濟變遷、以及歐盟進一步東擴下，皆帶給會員國福利體系極大的壓力。人口老化動搖了管制退休年齡和年金權利的各種條件，也使醫療與照顧問題更加嚴重。歷年來的幾波擴大潮，使得會員國數目增至二十七個，其制度變異程度更加複雜，調合

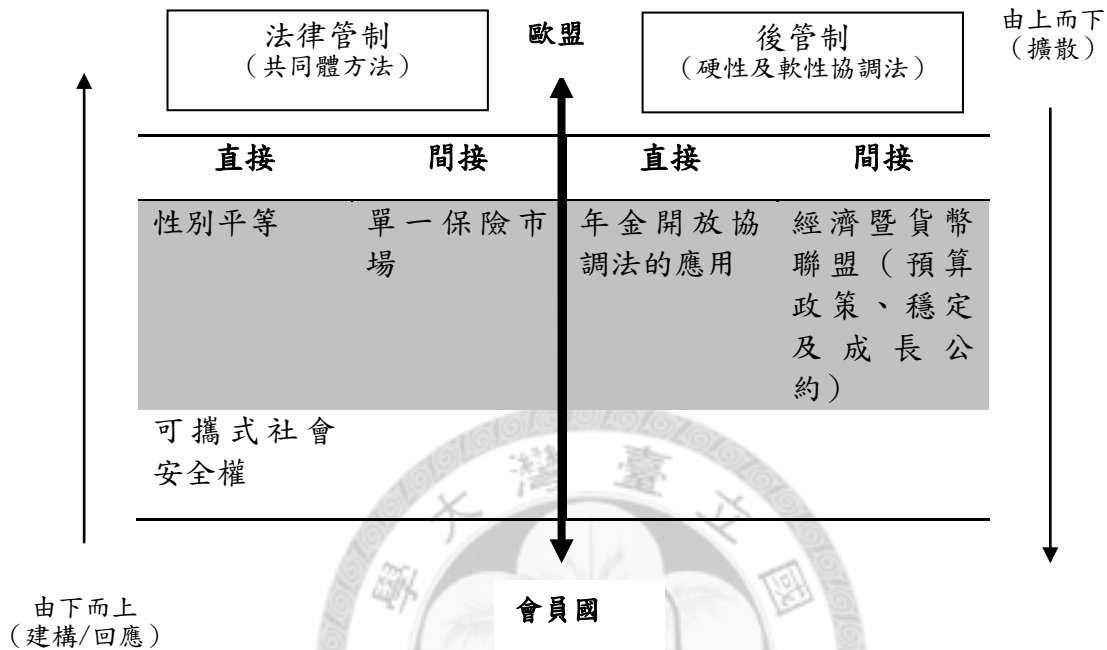
行動也愈加困難 (Hantrais, 2008: 289; 施世駿, 2005: 16)。因此, 在承受內外壓力又無法以共同體方式處理年金議題下, 執委會於 1999 年倡議現代化社會保障之策略, 以建立積極的福利國家, 並指出社會保障制度實為「歐洲社會模式」(European Social Model) 之核心。同年亦成立社會保障委員會 (Social Protection Committee, SPC)。而在里斯本高峰會要求下, 執委會於 2000 年年底發表「安全與永續年金」(Safe and Sustainable Pensions) 共同報告。該年底, 拉肯高峰會 (Laeken Summit) 採用了此一報告, 並為執行過程劃定時間表。並在 2001 年部長理事會正式通過會員國年金改革的三大原則: 確保年金適足性以符合其社會目標、維持年金系統的財務永續性、現代化年金系統以因應變遷中的社會需求, 以及十一項子目標。此外, 也確立了「開放協調法」應用於年金領域以三年為一輪的循環週期 (Natali, 2008: 219-221; Eckardt, 2005: 253)。自此, 歐盟在年金政策方面, 才有進一步的施展空間。

由上述年金政策領域的發展概述, Natali (2008) 指出歐盟在年金政策面向的行動能力可以分為兩大類型的治理模式: 一、法律管制 (legal regulation); 二、後管制 (post-regulation) 的運用。前者是由於歐盟有限的財務資源, 使得「規則制訂」(rule-making) 成為它最重要的治理工具。因此, 各式各樣的指令和規章, 以及執委會和歐盟法院的角色, 都顯示歐盟在管制面的權力增加。此種管制屬於所有會員國一體適用的「共同體」(community) 治理方式, 對會員國有一致化的要求, 影響會員國的層面最深, 也確實帶來直接和間接的整合壓力; 後者則是採用同中存異的協調法, 目的是協調各會員國的政策, 以確保各種相異且自主的社會次系統能有結構面的連結。這種治理模式的典型是開放協調法的軟性治理, 特點在於不仰賴法規的硬性規定, 而是藉由制訂標竿、同儕壓力、政策學習等手段, 來達到政策的協調目的 (參考表 3-2)。

後管制治理方式出現的源由在於歐洲整合對管制概念形成了挑戰。如同 Scott (2004) 所言, 藉由強制性工具趨動受管制者的方式受到挑戰, 在國家與市場界限鬆動、以及法律控制機制有效性趨弱的情況下, 在在證實管制的治理方式有其限制。因此, 有大量文獻開始討論管制限制以及後管制國家 (Natali, 2008: 201)。在歐盟, 後管制被視為是一個有助於歐洲面對共同挑戰、同時又能保有各國多樣性和主權的可行工具。並且冀望藉由各國的多元政策, 找出棘手問題的解

決方法 (Trubek and Trubek, 2005)。

表 3-2：歐盟在年金領域的主要行動



資料來源：Natali (2008: 174)

後管制國家的新功能是公共干預 (public intervention)。它並非要修正市場的失敗，反之，它的目的是要確保社會中的各個次系統能產生結構耦合 (structural coupling)。尤其是政治、經濟、法律、社會等次系統之間必須有足夠的溝通，才能產生耦合。Scott (2004) 指出，為此，我們需要的不是具有管制功能的具體法律，也不是去管制 (de-regulation)，而是設計出更精細與間接形式的管制干預，也就是包含自我管制、彈性的法律，也就是軟性的治理方法。

上述兩種治理模式的轉變主要出現在 2000 年後，值得注意的是，兩種治理模式的功用是互為補充而非互斥。從上述的發展可以看出，2000 年的里斯本高峰會為歐盟年金政策行動演進的重要轉變，特別是從早期的共同體治理方式轉變為共同體治理方式與開放協調法並存的治理方式。Davy (2011) 即指出，早在 2000 年的里斯本進程啟動以前，共同體的治理方式確實促進了許多與老年保障相關的規範。然而，共同體的行動仍然有限，無法全面性地兼顧年金系統的三大支柱，

只能個別處理公共年金、職業年金及私人年金的問題。鑑於共同體治理方式的限制，在 2000 年里斯本進程啟動之後，歐盟發展出兩項新策略：針對第一柱年金與整體年金系統架構，歐盟引進軟性的開放協調法治理模式；針對第二、三柱年金，考量到這兩柱年金規定與共同市場、勞工自由移動與性別平等的關係，仍然要從立法面向來處理。亦即，以里斯本進程作為劃分，在此之前歐盟的年金政策主要以法律規章的方式來治理，在此之後，則是由開放協調法與法規治理並行。底下，將依循 Natali 的歐盟年金政策治理結構，對歐盟年金政策進行進一步分析。第四章將探討歐盟年金政策的法律管制，歐盟年金政策的後管制內涵則於第五章進行探討。



第四章、歐盟年金政策的法律規範

歐洲整合對會員國帶來的效果是一個複雜的動態過程，不論由上而下的治理或是由下而上的建構與回應，對彼此之間都會造成一定影響。年金領域的法律規章一開始來自於直接整合，致力於消除四大自由障礙，其主要方向是從基本社會權、反歧視和性別平等議題著手。例如在建立共同市場的過程中給予勞工移動自由和服務提供，而私人保險單一市場的成形，更是讓歐盟有了進一步介入管制的空間，要求會員國必須調適國內的退休方案與之配合。整體而言，有關年金政策的規章指令演變，可分為三大層面：一、性別平等；二、歐盟區域內的可攜式年金權；三、單一保險市場與職業年金指令。這三個層次的發展與歐洲統合的歷程密切相關，主要以歐盟法院與執委會為主要機構，經由法律判決與推動立法的方式推動（Leibfried, 2010）。儘管歐盟從一開始並無意專門制定年金政策，卻在這些政策領域發展中逐次凝聚出一個年金政策的輪廓。分述如下：²⁷

²⁷ 以下三個領域的發展分析，主要參考：Davy and Leisering（2005）；Eckardt（2005）；Natali（2008）。相關指令原文請參考附錄二的對照表。

第一節、性別平等

壹、法律基礎

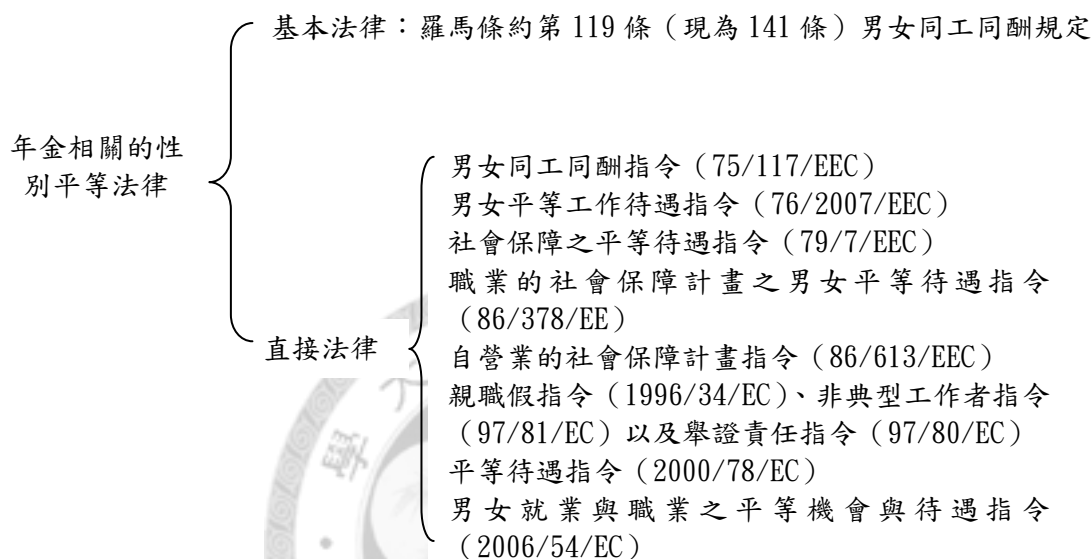


圖 4-1：歐盟區域內年金相關的性別平等法律

資料來源：作者自行整理

有關歐盟的性別平等規定，源於 1957 年羅馬條約第 119 條（現為 141 條）男女同工同酬的規定。其實質內涵則在其後歐盟法院對 Defrenne case 中獲得補充。²⁸ 在 1970 年代，由於社會經濟的實質轉變與女性主義的風潮，進一步激發性別平等議題。歐盟接續通過三項指令：男女同工同酬指令（75/117/EEC）、男女平等工

²⁸ Defrenne I case 發生在 1971 年，一名女性空服員 Defrenne 控告比利時的國營航空公司 Sabrena 侵犯反歧視條約，導致性別不平等。在該公司中，男性空服員可獲得較高薪資、得以晚 15 年退休並得到特殊年金計畫，然而，同工的女性空服員並無同等權利。儘管法院認為第 119 條並未包含社會保障計畫的給付，故判 Defrenne 敗訴。然而，此為第一起案件，且隨後也有多起案件。Defrenne II case 發生在 1976 年，此案例除了涉及薪資不平等議題外，更引發兩個問題：羅馬條約第 119 條是否能直接適用於會員國之國內法？此外，若適用的話，是要直接引此條約或在國內立法後才能引用？Defrenne III case 發生在 1979 年，該案例除了薪水問題外，還關注到其他工作條件的平等議題。細節參考：

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970J0080:EN:HTML> (I)、

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61975J0043:EN:HTML> (II)、

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0129:EN:HTML> (III)。

作待遇指令 (76/207/EEC)，以及社會保障之平等待遇指令 (79/7/EEC)，最後一項指令關乎國家的重分配政策，希望進一步保障男女在社會保障上的平等權，對會員國國內立法造成重大影響。以比利時為例，在 1990 年代，歐盟要求比利時修改對私部門勞工的退休福利規定，首先即是改善男女退休年齡不一致的情況。1990 年，比利時第一次修法，將男女退休年齡皆訂於 60 歲起即可彈性退休。但歐盟法院判決此對男性不公平，因為雖然可請領年金的年齡一致，但男性的保費繳費期卻多女性 5 年 (男為 45 年；女為 40 年)。因此，比利時於 1996 年進行第二次修法，推行更平等的年金政策，要求女性必須達到 45 年的繳費年限才能領取全額年金，並分成 13 年階段性實施 (Natali, 2008: 180-182)。

在 1980 年代，職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令 (86/378/EE) 為羅馬條約第 119 條訂下更清楚的定義。該指令羅列各個歧視的案例，如不平等的退休年齡、不公平的福利授予。隨後，自營業的社會保障計畫指令 (86/613/EEC) 指出女性經常因為職業地位不明而蒙受歧視，因而將懷孕的勞工歸屬於自營業者範疇加以保障。1990 年，在歐盟法院判決 Barber Case 的情形中，確立了性別平等規定也適用於民營化的「委託外包」(contract-out) 職業年金計畫，不得有性別歧視。²⁹ 這項判決迫使會員國平等化第二柱年金計畫的退休年齡，並引發廣泛效應，使各國更注重第二柱年金 (Natali, 2008: 182-83; Ferrera, 2005: 154)。³⁰

在 1990 年代，有三項指令將平等法擴展至其他範疇，包括親職假指令 (1996/34/EC)、非典型工作者指令 (97/81/EC) 以及舉證責任指令 (97/80/EC)——尤其是針對性別歧視案件的舉證。同時，職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令 (96/97/EC) 因 Barber Case 而修訂原先的 86/378/EE 指令規定。2000 年，平等待遇指令 (2000/78/EC) 建構廣泛的就業與職業反歧視架構，反對由於宗教、信仰、殘疾和年齡、性向等因素所產生的歧視。2002 年，男女平等工作待遇指令 (2002/73/EC) 修訂了原 76/207/EEC 指令規定，針對男女在取得工作之同等待遇、職業培訓、晉升及工作條件等規定。2003 年執委會根據羅馬條約第 13 條商

²⁹ 此案例的案主為英國的一名勞工 Barber 在 52 歲時遭到解僱，依法只能領取遞延年金 (deferred pension)，但 Barber 不服，認為同齡的女性退休即能領到即期年金 (immediate annuity)，有違性別平等，歐盟法院最後判決 Barber 可以申張與女性相同的權利。參考 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0262:EN:HTML>。

³⁰ 但是這樣的判決仍有女性權益受損的質疑，因為會員國往往提高女性的退休年齡，而非降低男性退休年齡以茲因應。

品與服務之取得規定，於商品與服務指令（2004/113/EC）中規定取得商品與服務的性別平等規則。特別著眼於年金保險，如保費和福利的平等。³¹最後，經由男女就業與職業之平等機會與待遇指令（2006/54/EC），簡化攸關性別平等的眾多指令，將六個指令濃縮合一（Natali, 2008: 183-184）。

貳、2006/54/EC 指令及其轉置情形

男女就業與職業之平等機會與待遇指令（2006/54/EC）融合自下列六項指令（Burri and Prechal, 2009: 1-2）：

1. 男女同工同酬指令（75/117/EEC）
2. 男女平等工作待遇指令（76/207/EEC）
3. 男女平等工作待遇指令（2002/73/EC）
4. 職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令（86/378/EE）
5. 職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令（96/97/EC）
6. 舉證責任指令（97/80/EC）

男女就業與職業之平等機會與待遇指令的生成，除了包含原有的指令外，也考量歐盟法院的相關判決，將之整合成一套完整的指令規範，其中包含取得工作、升遷、職業訓練、工作條件、工作待遇，並規定必須在 2008 年 8 月 15 日將該指令轉置至會員國國內法，過去六項指令則在轉置後一年廢除。此外，此指令也適用於歐洲經濟區（EEA）國家（冰島、挪威、列支敦士登）（Burri and Eijken, 2011: 2）。

總體而言，男女就業與職業之平等機會與待遇指令轉置至會員國的情形各有所別，Burri 與 Eijken（2011:10）在檢視各國專家提出來的轉置報告後指出，該指令對會員國國內法的影響可以簡單歸類為下列幾種情形：

1. 已明確轉置新指令：塞浦路斯、克羅埃西亞、捷克、愛沙尼亞、希臘、義大利、立陶宛、斯洛伐克、斯洛維尼亞、瑞典、英國。
2. 只轉置部分新指令與轉置部分原有指令：法國、波蘭、土耳其。
3. 不重視新指令轉置規定的國家：這些國家可能曾轉置原有的指令，不認

³¹ 唯一一些風險與性別高度相關且有統計資料佐證者不在此列。歐盟在此將舉證責任（burden of proof）歸於保險公司而非管制單位（Natali, 2008: 183-84）。

為新指令有必要再重新轉置。然而，新指令仍有修訂之處應重新轉置。這些國家包含：奧地利、比利時、芬蘭、德國、冰島、拉脫維亞、盧森堡、馬爾他、荷蘭、挪威及西班牙。

4. 未轉置新指令的國家：羅馬尼亞、匈牙利。儘管羅馬尼亞未轉置新指令，但其已轉置大部分的舊指令。

上面所示的轉置情形其實並不理想，Burri 與 Eijken (2011:10) 認為，此與男女就業與職業之平等機會與待遇指令 (2006/54/EC) 本身為整合性指令的情況有關。因其整合其他指令而生的本質，導致許多會員國認為沒有必要再重新進行法令的轉置，忽略了新指令的內在差異與法規的新穎之處，導致不理想的轉置結果。

參、小結

上述有關歐盟在年金性別平等面向的努力，在實際的執行上仍有努力的空間，退休所得的不平等現象仍舊持續存在，尤其女性比起男性較容易被排除在勞動市場之外。例如 2011 年執委會針對歐盟性別平等議題的報告書指出，中高齡勞工 (55-64 歲) 的就業率仍有顯著的性別差距，歐盟 27 個會員國 2010 年的中高齡勞工就業率平均值女性為 38.6%，男性為 54.6%，女性也較容易從事部分工時或非典型工作。特別是女性因生育或扮演照顧者的角色，較易面臨職場中斷的情形，使其年金累計點數、保險年資也往往較男性低，這些理由皆導致女性領取較少的年金給付。而近年來的年金改革傾向於強化年金計畫中提撥與給付水準之間的關係，更是對女性不利 (European Commission, 2011)。這樣的結果即顯現在老年貧窮率的性別差異上，如表 4-1 的統計資料指出，在歐盟會員國 65 歲以上的老年貧窮率 (2010 年) 中，女性平均比男性多 5.2 個百分比。

表 4-1：歐盟會員國 65 歲以上的老年貧窮率（2010 年）

	女性	男性
歐盟 27 個會員國平均	18.1	12.9
比利時	20	18.7
保加利亞	37.2	24.9
捷克	10.3	2.1
丹麥	18.5	16.8
德國	15.9	12.1
愛沙尼亞	18.6	8
愛爾蘭	10.3	10.9
希臘	23.3	18.8
西班牙	23.1	19.9
法國	10.8	8
義大利	19.5	12.6
塞浦路斯	47.5	42.5
拉脫維亞	21.6	12.9
立陶宛	11.2	8.1
盧森堡	6.3	5.5
匈牙利	4.8	2.8
馬爾他	17.5	20.4
芬蘭	6.3	5.5
奧地利	18.7	10.4
波蘭	16.8	9.9
葡萄牙	23.5	17.5
羅馬尼亞	20.7	10.9
斯洛維尼亞	27.1	9.5
斯洛伐克	10.1	3.9
芬蘭	22.7	12.2
瑞典	21.6	7.8
英國	24.5	17.6

資料來源：Eurostat, SILC，轉引自 European Commission (2012: 36)。

整體而言，性別平等的權利概念一直不斷地在擴張，並延伸出三項政策意涵。一、平等概念的擴張：針對性別平等待遇，從 1970 年代對薪資報酬的關注，逐漸擴展至福利授予的項目，例如教育訓練、升遷等，符合 1990 年代期間歐盟對「性別主流化」議題的關注，進而廣泛表現在年金政策各層面對性別議題的思考。二、平等權利的伸張：在性別平權上，由眾多歐盟法院的案例可以看出，雖然一開始對平等的追求以女性權益為主，如希望獲得和男性同等的工資待遇、福利等；但到後來，男性也在退休年齡、年金請領年限方面申張性別平等的權益，並獲致不少成果。如 2005 年的 Vergani Case。由於義大利的提早退休計畫規定女性達 50 歲，男性達 55 歲提早退休即可享有賦稅優惠。一名義大利男性公民 Vergani 於 51 歲退休，但他不滿無法如同齡女性一樣得到賦稅優惠而告至歐盟法院。最後歐盟法院判決義大利政府應維護性別平等。另一個案例則為 2006 年的 Richards Case 變性人案例。一名生於 1942 年的英國公民 Richards，本為男性，後於 2001 年變性為女性，一年後，她申請從 60 歲開始支付年金，但英國規定男性從 65 歲才能開始請領年金，英國一開始不承認她的資格，但歐盟法院判決此違反 79/7/EEC 指令，英國必須給予 Richards 女性年金請領權。³²三、反歧視概念的外溢效果：除了積極要求就在業領域反對性別歧視外，連信仰、殘疾和年齡歧視等規定，也逐漸受到重視。儘管指令的施行效果仍有待檢驗，但歐盟法院的判決，仍一定程度影響了國家針對法定年金和職業年金計畫的相關規範。不過，如同相關統計資料指出的性別差異現象，對於不同性別之間如何達到實質的平等顯然仍有討論的空間，也是歐盟必須持續努力的議題。

³² 參照 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0207:EN:HTML>。

第二節、歐盟區域內的可攜式年金權

壹、法律基礎

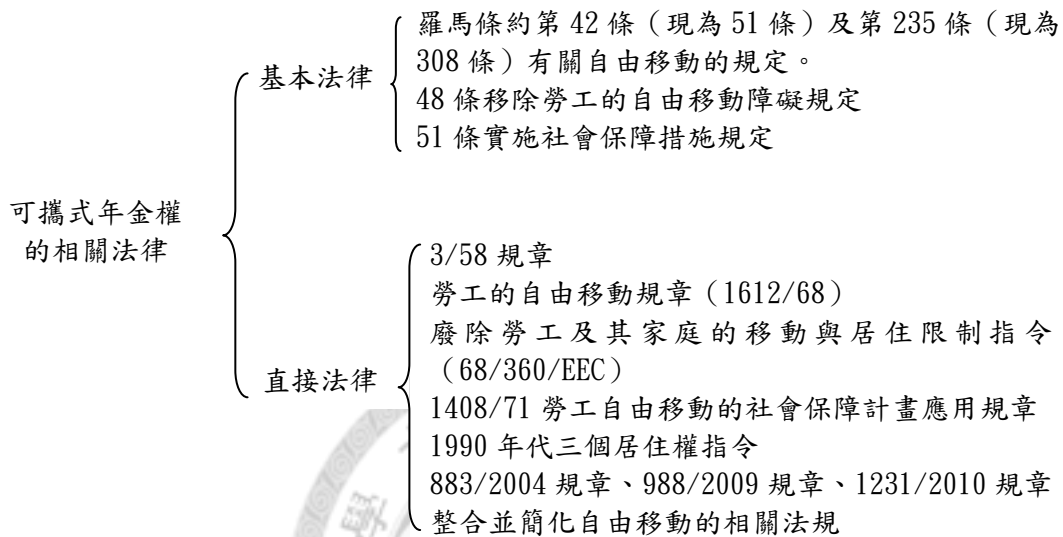


圖 4-2：歐盟區域內可攜式年金權法律

資料來源：作者自行整理

根據歐盟官方民意調查機構Eurobarometer在 2010 年進行的調查數據顯示，十個歐洲人之中就有一個曾經在其他國家（歐盟內部或外部）生活或工作。目前，估計整體歐盟人口的 2.3%，居住在非母國的會員國，並有超過 75 萬人每天越境工作。³³對於這群歐盟公民而言，如何協調不同國家的社會保障制度即成為一個關鍵議題。因此，歐盟對會員國社會保障計畫的協調即為「社會歐洲」的重要面向，必須打破傳統國家福利「疆域建構」(territorialization) 的原則，達成社會權「可攜帶」(exportability) 的效果，使得福利請領資格超出國家界限。歐盟針對各會員國社會保障計畫的協調法規並非在創造新的社會保障權利，而是為了確保歐盟公民在自由移動的過程中不會喪失其原有的社會保障，如年金權、失業保險、疾病保險等。換言之，社會保障計畫的協調法規主要目的在於作為各國的

³³ 相關數據參考自 <http://www.ehealthnews.eu/research/2372-health-care-pensions-social-security-eu-citizens-to-benefit-from-eu-coordination-rules>

社會保障計畫「橋樑」，而不是統一各國的社會保障計畫。³⁴

在歐盟區域內的可攜式年金權之法規基礎，為羅馬條約第 42 條（現為 51 條）及第 235 條（現為 308 條）有關自由遷徙的規定。另外，尚有 48 條規定會員國必須移除勞工的自由移動障礙，51 條進一步規定必須實施社會保障措施；3/58 規章則闡明雖然福利政策歸屬於會員國領域，但若侵犯自由遷徙的精神，則當時的歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）仍可介入。此外，勞工的自由移動規章（1612/68）以及廢除勞工及其家庭的移動與居住限制指令（68/360/EEC），皆是將移除勞工自由移動障礙原則制度化的法規。而 1408/71 規章，更規定移工與地主國民眾擁有相同的權利，使移工及其家庭可取得移入國的社會保障體系保障，確保勞工的自由遷徙權，並且有權繼續他們在母國已取得的福利權（Natali, 2008: 186）。

隨後，在歐盟的次級立法中，立下三個與居住相關的指令，分別是居住的自由遷徙平等待遇指令（90/364/EEC）、針對已退休的受僱者和自營業者之居住權指令（90/364/EEC），以及針對學生的居住權指令（93/96/EEC）。1990 年代將勞工的自由遷徙居住權擴展至學生、退休人士和非從事經濟活動的人士之上。經由 883/2004 規章對 1408/71 規章的修正與簡化，將自由遷徙相關的社會保障法規大幅應用至疾病、親職義務、傷殘、老年、遺屬、失業、提前退休、家庭福利、工傷、職業病、喪葬補助金，並將移動和居住自由視為歐盟首要的公民個人權利。歐盟公民在三個月內有權無條件居住於另一個會員國；超過三個月，則視不同身分而有不同的居住要件；其後若居住滿五年，則取得永久居留權，可得到完全的社會保障。³⁵而 859/2003 規章則是將此等權利授予第三國國民及其家人或是遺屬（孫迺翊，2008: 623-24；Natali, 2008: 186-87）。近年來，幾項規章陸續修正，如 988/2009 規章修正了 883/2004 規章，1231/2010 規章取代 859/2003 規章。最重要的是更加簡化可攜式社會保障計畫的流程，特別是透過社會保障訊息電子交換系統（EESSI, Electronic Exchange of Social Security Information），以減少各國的行政

³⁴ 參考歐盟官方簡介 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en>

³⁵ 此要件表明居留超過三個月的受僱者和自營業者無須符合其他要件，而求學者或非受僱者則需證明其備有最低生活費用且保有醫療保險，不會有請領社會救助之情形（孫迺翊，2008: 623）。亦即在不帶給居留國負擔下，才得以留居該國。但若期間連兩年離開該居留國者，則取消永久居留權。

負擔，並縮短行政程序。³⁶

貳、法規運作³⁷

一、參與的國家

歐洲 31 國：包括歐盟 27 個會員國，加上冰島、挪威、列支敦士登、瑞士。

二、適用對象

此規章適用於所有歐盟國家社會保障計畫下的公民及其家庭成員或遺屬。此規章同樣也適用於合法居住在歐盟並且在多國工作的第三國國民，亦適用於其家庭成員或遺屬。

三、運作原則與方式

歐盟公民跨國工作年金計算的運作原則為保險年資合併計算原則（the principle of the aggregation of periods）。任何曾在幾個歐盟國家工作的公民皆有權結合他們在不同國家的年金提撥紀錄，以便取得較佳的年金給付。被保險人達到退休年齡時，其曾投保年金計畫的國家必須支付其年金。被保險人最終只能適用一個會員國的金年計畫法規。該被保險人最終決定向何國申請領取退休金（通常是被保險人所居住的國家），將決定其適用於何國的金年計畫法規。此項規定不適用於公務員以及自營業者。年金計算方式必須考量該被保險人在其他國家的投保年資，規章中也規定給付計算方式，並避免給付重疊。在其居住國有最低退休金規定的前提下，一名跨國工作勞工的金年給付總金額不得低於其所居住的會員國的法令規定之最低金額。否則，該國的金年機構必須支付賠償金。同樣地，選擇於其他國家退休的歐盟公民也有權維持他們的退休金，即便他們從未於該國工作。目前每年約有 25 萬人輸出他們的退休金。

³⁶參照 <http://www.ehealthnews.eu/research/2372-health-care-pensions-social-security-eu-citizens-to-benefit-from-eu-coordination-rules>。

³⁷ 歐盟官方對社會保障計畫協調方式的介紹。

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en>

四、歐盟公民跨國工作年金計算舉例³⁸

舉例而言，歐盟公民 Anita 曾在 A、B、C 三國工作。

1. 假設在 A 國，有權領取年金的最低標準為 15 年的年金提撥：她的提撥紀錄為 14 年。
2. 假設在 B 國，有權領取年金的最低標準為 5 年的年金提撥：她的提撥紀錄為 4 年。
3. 假設在 C 國，有權領取年金的最低標準為 10 年的年金提撥：她的提撥紀錄為 7 年。

Anita 已工作達 25 年，但根據她過去工作地點的各國法令規定，她皆未達到領取年金的權利。歐盟可攜式年金權協調法規規定，此三個國家必須考量 Anita 在歐洲 31 國的總保險年數，來授予 Anita 年金。因此，Anita 將依她在各國工作對應的年金紀錄領取到退休金。Anita 必須向其居住所在地國家申請領取年金，其餘兩國則會將其對應到的年金給付金額轉移至該國。

五、可攜式年金權之協調制度

規章中規定，為了強化良好管理的原則，確保可攜式年金權之協調制度得以順利運作，各會員國應建立以下機構：

1. 管理委員會：負責處理規章規定、以及與他國在規章架構內達成協定或協議所產生的任何解釋問題；
2. 行政技術委員會：負責整理技術文件、研究及相關活動；
3. 審計委員會：負責處理會員國的相關費用；
4. 諮詢委員會：負責提供行政委員會意見和建議。

各機構必須在一個合理的時間內回應所有被保險人的查詢，提供規章中賦予他們相關權利的任何訊息。此外，若對於規章的解釋應用有困難，涉及的機構必須互相聯繫以找出解決方案。

³⁸參照 <http://www.ehealthnews.eu/research/2372-health-care-pensions-social-security-eu-citizens-to-benefit-from-eu-coordination-rules>。

參、小結

在可攜式年金權的發展進程中，有諸多有助於可攜式年金權現代化的案例。由於歐盟對於福利政策的協調僅限於社會保障，排除了社會救助面向，然而對於特殊的非保費性質福利規定則不甚清楚。例如：Piscitello Case。此案例涉及義大利的社會救助年金計畫是否「可向外輸出」的問題。義大利政府認為此屬於社會救助之一環，因此不可輸出，但歐盟法院最後判決可以輸出。³⁹其他如 379-381/85 的案例，則與資產調查式的福利可否輸出有關。法國政府認為此種津貼為社會救助之一環，資金來源為公共預算，是建立在社會團結和國家疆界之內而提供的福利，所以不可以對外輸出。但歐盟法院仍判決法國政府敗訴，認為老年的補充性福利津貼在 1408/71 的範疇內，屬於可輸出境外的福利。後來由於歐盟與會員國政府爭論不斷，於是修正原本的 1247/92 規章法律，引進特殊規則，表明特殊的非保費福利仍屬於協調系統內，但能否提供仍有賴各會員國的財政能力而定。⁴⁰

歐洲公民權的發展也指出可攜式社會權的擴張原因。例如 Trojani Case。⁴¹此案例為居無定所的法國人 Trojani 到比利時的救世軍收容宿舍居住，加入再整合進入社會計畫 (reintegration programme)，每週從事 30 小時的工作，以換取 25 歐元一週的食宿、零用金。其後他向比利時申請最低生活津貼，但因他沒有比利時國籍，也不是自由遷徙之勞工，因而遭受拒絕。後來歐盟法院判決比利時政府敗訴，認為比利時政府不應對合法居住於當地的歐盟公民給予國籍歧視。此案的意涵在於，歐盟法院認可如 Trojani 此種無職業且無資產者，在歐盟境內均享有遷徙自由，且在居留一定時間後，也能享有和居留國國民一樣的權利 (孫迺翊，2008: 622)。

總歸而言，在歐盟次級立法和歐盟法院的判決下，愈來愈少社會福利仍能僅限縮於會員國之內，自由遷徙現在根據的是歐洲公民身分的概念，但是，進入與居住條件仍舊由會員國自行決定。就整體政策發展的意涵來看，為了使勞工在自由遷徙下仍能保有社會保障，歐盟在身分和應用範疇上不斷擴張。如在 1990 年

³⁹ 參照 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61982J0139:EN:HTML>。

⁴⁰ 參照 <http://www.dkrnet.de/data/curia/jurispr/84-88/numdoc=61985J0379&lg=EN.htm>。

⁴¹ 參照 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002C0456:EN:HTML>。

代，將原本只針對從事經濟者的自由遷徙居住權保障，擴展至其他非從事經濟活動者；在 2000 年以後，更將自由遷徙相關的社會保障法規大幅應用至疾病、親職義務、傷殘、老年、遺孀、失業等。甚至在可攜式年金權部分，對於歸屬於社會救助式的福利是否可向外輸出，歐盟一開始也抱持較肯定的態度，但是在會員國的抗拒下，目前仍由各國自行決定。亦即，歐盟為了達到自由遷徙的目的，盡可能地移除各種障礙，使歐洲統合得以成真，但在會員國堅守主權下，對於非來自保費的津貼，則還保有自主的空間。



第三節、單一保險市場與職業年金指令

壹、單一保險市場的法律基礎與發展

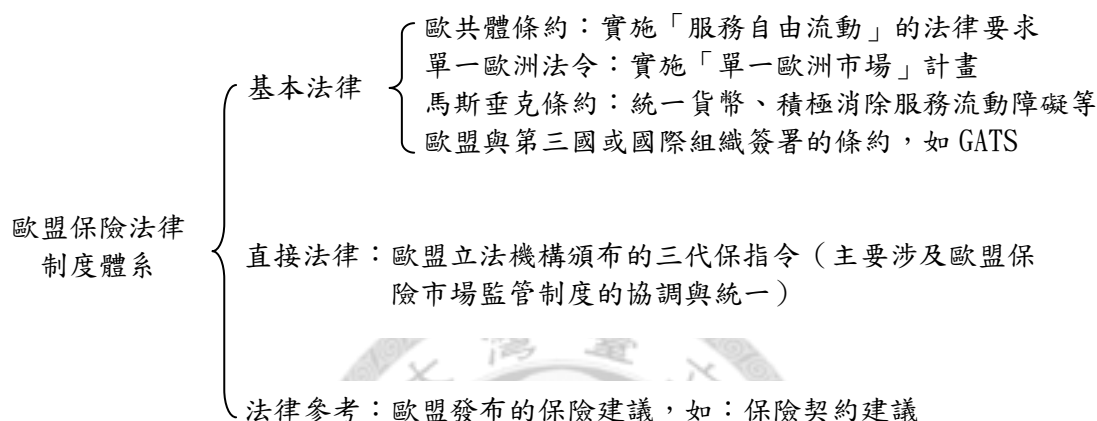


圖 4-3：歐盟保險法律制度體系

資料來源：劉璋（2008：107）

單一保險市場的成形對於會員國的社會保障計畫是進一步的挑戰：雖然歐盟對第一柱公共年金較無影響力，但對第二及第三柱年金卻能造成廣泛的影響，原因在於後兩者都相當仰賴市場機制，由此便落入歐洲單一市場的規範之中。鑑於各國的法律差異，整合效果只能藉由自由化和解除管制來達成。歐盟在這些領域的介入目標是建造一個共同市場架構以刺激競爭，並增加消費者的選擇，得以使各保險公司可以自由提供服務，而不必得到地主國（host country）的認可（Natali, 2008: 190）。然而，由於保險的單一市場涉及四大自由中的資金自由流動，一直受到發展程度較低的會員國所反對，擔憂資金的完全自由流動會衝擊國內的財務系統。因此，關於歐洲保險市場整合的倡議雖然源於 1970 年代，但中間歷經二十多年，一直到 1994 年 7 月第三代保險指令公布後才終告完成（參見表 4-2）。

總體而言，單一保險市場的法律架構建基在資本和服務流動自由上，並由三代的保險指令（the three Generations of Insurance Directives）漸次達成。其目標是

希望能達到「統一監管制度」和「統一契約制度」兩項結果。但因各國的法律與稅制差異，直到 2003 年才被廣泛採用 (Davy and Leisering, 2005; Eckaardt, 2005; Sterzynski, 2003)。

第一代保險指令發表於 1970 年代，分別為 1973 年的非壽險指令 (73/239/EEC) 和 1979 年的壽險指令 (79/267/EEC)，兩者皆為遵從地主國原則。遵從地主國原則意指，雖然歐洲的保險公司有權到其他會員國開設分公司，但必須先得到當地有關單位的核可，並受諸多條件限制，如事前監管、償付能力、儲備金之規定等，因此無法達到真正的保險市場整合，此階段的跨國境財務活動仍是例外多於常規 (Sterzynski, 2003: 43)。⁴²值得注意的是，單一保險市場的對非壽險指令和壽險指令的監管仍有分別，其中對非壽險的要求較壽險寬鬆，對壽險的要求較為嚴謹。例如壽險公司只能專門從事壽險業務，對技術準備金、最低償付能力和擔保規定的標準也比較高 (劉瑋，2004: 84-85)。

歐洲單一保險市場計畫具有兩大實施進程，一是「確立自由設立原則」，二是引進「保險服務自由」，即任何保險公司只要在母國監管下，不必受其他國家監管即可在該地區提供服務 (劉瑋，2004: 86)。因此，在第一代引進自由設立原則後，第二代保險指令即將保險服務自由，設為其首要目標。第二代的保險指令 (88/357/EEC, 90/619/EEC) 分別於 1988 和 1990 年發布，旨在達到真正的服務移動自由，並且不必在特定會員國建立分公司的情況下提供服務。但仍存有諸多限制，如：「大規模風險」(large risks) 和「大眾風險」(small risks) 的規定差異。⁴³一般而言，「大規模風險」之保險業務，只要得到母國監督即可，不必再受到地主國之監管；相較之下，針對個人的「大眾風險」，許多會員國仍保留地主國監管權。這些分歧是建立消費者應受保護的觀念上，因其認為唯有當地政府有能力提供這種保護才能開放，因此，仍舊對跨國境的服務提供多所限制 (Sterzynski, 2003: 43; 劉瑋，2004: 87)。⁴⁴

⁴² 此即「事前監管」機制。欲在他國成立公司的保險商，必須提供經營計畫、業務計畫、金融來源、各保險單條款等，給予地主國審核。地主國也有權對保險商提出額外說明等要求。參考 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31973L0239:EN:HTML>。

⁴³ 「大規模風險」如公司的管理保險，而「大眾風險」則是指針對消費者特性的保險 (劉瑋，2004: 87)。

⁴⁴ 此例外係出於歐盟法院的判決，認為會員國只要是出於保護消費者的立場，以及在「公共利益」(general good) 的出發點下，即可對境外保險公司進行自由監管 (劉瑋，2004: 88)。

表 4-2：保險指令生成的三階段

演進	時間/指令	內容重點
第一代保險指令	<ul style="list-style-type: none"> · 非壽險指令⁴⁵ (73/239/EEC) · 壽險指令 (79/267/EEC) 	<p>遵從地主國原則</p> <p>受地主國監管</p> <p>確立自由設立統一程序</p> <p>規定營業許可最低條件</p>
第二代保險指令	<ul style="list-style-type: none"> · 非壽險指令 (88/357/EEC) · 壽險指令 (90/619/EEC) 	<p>有限的服務移動自由</p> <p>母國監管、相互承認⁴⁶</p> <p>允許會員國保險商自由提供保險服務</p> <p>限大規模風險、對大眾風險提供保險服務，允許保留自由施加監管要求的權利</p>
第三代保險指令	<ul style="list-style-type: none"> · 非壽險指令 (92/49/EEC) · 壽險指令 (92/96/EEC) 	<p>單一歐洲執照與母國原則</p> <p>母國監管、單一執照</p> <p>自由設立、自由提供保險服務</p> <p>取消大規模風險和大眾風險的不同規定</p>

資料來源：作者整理自 Sterzynski (2003:43)；劉璋 (2004: 107)

第三代保險指令源於 1992 年的兩項指令，並於 1994 年 7 月 1 日生效實施，至此才真正建立起歐盟的單一保險市場。此階段的目的是盡量消除國家干預，並引介三大原則：一、單一歐洲執照 (Single European License)：使歐盟所有在母國登記執業的保險業者在共同體內得以自由提供服務和建立分公司，不必再取得地主國的授權。二、母國原則 (Home Country Control)：保險業者只受母國有關當局的監督管轄。三、償付能力監督 (Solvency Supervision)：先前對於保險費和投保人風險的管制全部廢除，只剩下對保險業者償付能力的監督，意即歐盟的所有保險公司都需有良好的財務管控，包含保險公司負債之責任準備金，以及資產配置 (Sterzynski, 2003: 43-44)。

⁴⁵ 依據保險指令對風險的分類，非壽險涵蓋意外傷害、疾病保險、各式交通工具（車輛、飛機等）、運輸之貨物、火災、天然災害、各種財務損失等險種。參考 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31973L0239:EN:HTML>。

⁴⁶ 相互承認意指各會員國間對彼此監管制度的互相認可。參考 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988L0357:EN:HTML>。

整體而言，三代保險指令的制定，主要是為了減少歐盟境內保險公司進入其他會員國的障礙，並在考量各國制度差異下，逐步推展其目標，最終希望能促進境內保險業的自由競爭（劉璋，2004: 89-90）。不過，上述保險指令和協調機制在各會員國實行情況不一，因此距離真正達到歐盟保險單一市場的目標尚有一段距離。⁴⁷

貳、職業退休年金指令

一、發展

歐盟在發展單一保險市場發展同時，職業年金也日益受到歐盟的關注（Haverland, 2007b; Mabbett, 2009）。其最初的構想是為了解決歐盟區域內勞動人口在移動過程中喪失附加年金權利的問題，也就是為了減少勞工自由流動於各國的障礙。其發展階段最早可追溯至 1980 年代，當時由於英國、愛爾蘭及丹麥加入歐盟，加上第二代保險指令陸續通過，建立服務自由的環境。另外，在經濟及貨幣同盟與單一市場計畫之脈絡下，執委會開始展開職業年金之立法，並且借重社會夥伴在歐盟層次的協商（European Commission, 1997）。鑑於第二、三柱年金計畫在未來日增的重要性，這些職業退休年金機構管理的資產將更龐大且重要。由於未來政府債券成長有限，這些資金將投入在股票、公司債或私募債券。這對於歐洲企業而言是的大好機會，這樣的機會卻可能受限於會員國的法規規定。在國內法底下，年金基金的資產必須要投資高比例於國內政府債券，以及一定比例的資產進行貨幣資產投資。執委會認為這些法律妨礙了跨國投資和股票市場的投資。儘管執委會承認，年金領受者應受保護以避免投資風險。然而，執委會也相信會員國的投資規定與監管超越了消費者保護的範圍，會員國規定下的投資策略將導致較低的報酬率（Davy, 2011）。

1991 年，執委會提出「附加社會安全制度：勞動人口的社會保護與自由流動中職業年金制度的角色」報告，開啟歐盟處理職業年金議題的指導方針。1997

⁴⁷ 此處的努力諸如歐盟在清償能力上的監管變遷，例如為彌補原本清償能力制度不完備的情形，而在 2002 年公布 Solvency I 指令，並陸續規劃 Solvency II（預計於 2013 年開始實行），以更嚴謹的監管架構，包含量化要求、質化要求及市場紀律，反映保險人的風險。詳細內容參考 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:335:0001:0155:EN:PDF>。

年，專家小組依照歐盟的平等待遇原則，提出為保護勞工自由移動權利，使勞工不因跨國工作而喪失附加年金權利，同年發表「單一市場附加年金綠皮書」。2000年，執委會再提出職業退休年金指令草案，隨後，歐盟行動者展開一連串的行動，直到2003年職業退休年金指令（41/2003）才終告確立（發展過程參考表4-3）。該指令希望進一步促進泛歐洲市場的職業退休年金，並創造一個運作效率極佳的年金制度架構，以捍衛年金基金成員的利益。亦即，該指令的目的在於建構出一套架構，確保未來退休勞工可獲得較好的保障，並確保職業年金制度能有較佳的投資政策，在長期的投資運作中獲得最好的投資報酬率。此外，還包含提升生產力與經濟成長的目標。然而，這並非意味著全面的自由化，因為職業年金機構在投資方面仍有所限制，而且第一層年金以及採隨收隨付制體系為基礎的年金皆被排除在外。

表 4-3：職業年金指令發展過程

時間	提議機構	事由
1991/07	執委會提案給經濟暨財務部長理事會（ECOFIN）	為了增加勞工自由流通而提出「附加社會保障制度：勞動人口的社會保護與自由流動中職業退休金制度的角色」報告。
1996/11	執委會成立專家小組	討論勞工自由流通議題，會後達成協議歐盟立法須以平等對待為原則。
1997/11	執委會	發表「單一市場附加年金綠皮書」。
2000/03/ 23	歐盟里斯本高峰會	建議成立職業退休準備機構IORPs，同時督促「執行財政金融架構的行動計劃」須於2005完成單一市場的金融計劃。
2000/07	執委會與歐洲退休準備協會（European Federation for Retirement Provision）	提出泛歐洲退休基金計劃（Pan-European Pension Fund）
2000/10	執委會	提出職業年金指令計劃書

2001/03	經濟暨財務部長理事會	支持但尚未採納泛歐退休基金計劃，會員國重視國內稅收議題，強調雙重課稅的問題。
2001/10	歐洲議會與經濟暨社會委員會（EP & ESC）	支持但尚未採納泛歐退休基金計劃，會員國重視國內稅收議題，強調雙重課稅的問題。
2001 /11	歐洲議會	一讀程序通過職業年金指令草案。
2001 /12	歐洲議會與經濟暨社會委員會（EP & ESC）	支持EFRP 與執委會提出的泛歐洲退休基金並成立 EIORP（A European Institution for Occupational Retirement Provision）。
2002 /06/04	經濟暨財務部長理事會	經過經濟暨社會委員會的意見與歐洲議會的一讀程序，ECOFIN 與執委會達成職業年金指令草案初步協議。
2002 /11 /5	經濟暨財務部長理事會	提出職業年金指令草案共同立場。
2002 /10	歐盟法院	針對跨國職業年金商議解決課稅歧視障礙，並判決芬蘭的歧視政策。
2003 /03 /12	歐洲議會	二讀程序通過職業年金指令。
2003 /05 /13	經濟暨財務部長理事會	決議通過職業年金指令。
2003 /06	歐盟法院	針對跨國職業年金商議解決課稅歧視障礙，並判決瑞典的歧視政策。
2003 /09 /23	歐盟官方公報	出版職業年金指令（IORP Directive）納入歐盟法。
2005/09/23	執委會	職業年金指令須全面性適用於會員國的國內立法。

資料來源：林姍蓉（2004: 73-74）

具體而言，該指令有四項規定（Davy, 2011；林姍蓉，2004）：

（一）確保退休基金受益人與會員之保障

為保障會員國及年金基金的受益人，職業退休準備機構（Institutions for Occupational Retirement Provisions, IORPs）之運作執行必須服從相關條例，必須向國家登記、經營者必須有良好信譽，並且具有足夠的透明度，完善的理財諮詢服務，適當告知受益人與會員計劃方案的付款日與機構的財務狀況以及相關權益。最後，監督管理機構有責任與權利對職業退休準備機構進行適當監督；該指令要求職業退休準備機構必須有充足的基金，以避免財務赤字。退休基金收入必須在足夠資產的保障下謹慎精算，職業退休準備機構本身須持有基金產物才能提供財務擔保。

（二）職業退休準備機構得以接受其他會員國企業之資助以進行運作

該指令允許一國的職業退休準備機構得以接受其他國家公司的資助，以便為其運作年金計畫，如此意味著監管制度的相互承認。由於提供職業年金的機構大部分僅運作於會員國所建立的職業年金準備機構，一跨國企業如果在歐盟區域內多個國家皆有分公司，依規定，不同國家、等級的經濟體制將可由同一個機構管理其職業年金。各會員國必須在監督制度下達成多邊協議，一旦分公司所在的會員國採納歐盟職業年金條款，則母國職業退休準備機構得以在採納條款的會員國內管理其分公司的退休金制度。

（三）授權職業退休準備機構選擇適合其自身制度特性的管理與投資方式

該指令允許職業退休準備機構依據其計畫擇定投資策略，由於職業退休準備機構以長期投資為基礎，只要這些機構能夠遵循謹慎投資人原則，該指令給予其一定程度的自由來制定有利於其自身的投資政策，該指令則是提供職業退休準備機構有關資產分配政策的參考。此意味著所有的資產應該投資在對其成員最有利、獲益最佳的投資標的，並且確保投資組合具有安全、品質、流動性、獲利。

會員國不應過度局限年金基金的投資範圍，並允許跨國活動。⁴⁸

（四）尊重會員國年金制度與社會保障關係的優先權

由於社會政策與年金制度屬於各國之國內事務，因此各國年金系統財務融通方式依其本身年金制度與政策而有所不同。職業退休年金指令的主要目的是為了達成內部市場的完全運作，因此並不干涉會員國國內事務的優先權。

總結來說，職業退休年金指令的目標就是要建立安全與有效的投資環境、職業退休準備機構有權選擇自身的資產委託與經理人、建立服務提供者優良的運作環境、促進跨國流動性、保障目前與未來的年金受益人，以及建立金融服務的單一市場。從結果來看，新立法下的職業年金機構，大約涵蓋了四分之一的歐洲勞工，管理的總資產約為二兆五千億歐元，具有顯著的效果。⁴⁹在 2007 至 2008 年的金融市場危機下，歐盟正加強監管歐洲金融市場的立法，其中，更計畫建立歐洲保險與職業年金局以進行更多的約束，以符合內部市場的利益 (Davy, 2011)。

二、職業年金挑戰——稅制協商與相關案例

職業退休年金指令從 2003 年發布，依規定應於 2005 年前將指令轉置成國內法。期間，各國面臨的最重要議題即是如何於職業年金稅制領域達成共識，避免各國民眾因自由移動而損失其退休金權益。例如，在 Danner Case 中，就顯現出退休基金稅制差異所導致的問題。此案例發生在 2002 年，一名德國醫生 Danner 於 1977 年移居芬蘭，其仍保留原來在德國的兩個基金，因此持續提撥保費至德國與芬蘭的退休基金。依照芬蘭稅制，在芬蘭提撥保費可享有養老金減稅額 (tax deduction)，自應稅收入中扣除提撥稅款，然而若繳納之保費非為本國的保險機構，則不在此範圍內。Danner 希望能從應稅收入中扣除他在三個退休金保費中提撥的稅款，但芬蘭國稅局不承認 Danner 提撥至境外的保費可減除稅金，Danner

⁴⁸ 謹慎投資人原則 (prudent person principle) 意指一家公司的投資規模應當與其資產規模、資產負債水平、以及實際籌資能力相互配合。其實質內涵包含三大部分，即「注意之要求」、「技能之要求」與「警覺之要求」。詳細內容參考：陳惠如 (2005)。

⁴⁹ 有關職業退休準備機構的涵蓋率資料，可參考下列網址：

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/l24038b_en.htm

因而提起訴訟。依照歐盟法院的判決，芬蘭違反羅馬條約第 59 條中有關禁止在歐盟區域內限制退休金管理機構自由提供跨國服務的權利。最後在歐盟監督下，為避免雙重課稅情形再度發生，芬蘭與德國達成雙邊協議並建立公約，保障兩國的退休金受益人。

同樣的稅制爭議尚有 2003 年的 Skandia/Ramstedt case：瑞典國民 Ramstedt 企圖透過 Skandia 保險公司於他國設立退休基金帳戶，但瑞典法律規定，唯有國內的退休金管理機構之保險人得以減免稅額，故 Ramstedt 不符合減免資格。最終，歐盟法院也基於類似的理由裁定瑞典政府的稅法明顯歧視非瑞典退休金管理機構，違反歐體法原則，因此判決瑞典政府敗訴。⁵⁰此外，歐盟法院也在 1991 年的 Poucet and Pistre Case、1999 年的 Albany Case 等案例中，明示社會團結的原則。⁵¹

儘管上述兩起判決皆由會員國政府敗訴，但目前在職業年金的攜帶性上各國稅制不一的情形仍為一大障礙。基於會員國稅制問題屬於國內事務，歐盟層次的涉入有限，二十七個國家就有二十七種的稅收處理方式，就職業年金的稅收方面，最大的問題就是會員國彼此之間的雙重課稅與雙重漏稅問題，影響跨國勞工的權益，而阻礙勞工流動率和單一市場的運作。就此，部分國家同意協商，如上述判決結果，芬蘭與德國選擇簽訂雙邊稅制公約，以保障兩國跨國勞工的平等權利，但仍有部分國家不願就此進行協商。其中複雜之處即在於一個會員國必須與另外其他二十六國簽訂二十六份稅制公約，才能完全移除稅制障礙，致使目前的稅制協調管道尚未暢通，各國稅制差異問題仍待協調（Davy, 2011；林姍蓉，2004）。

由上述發展，可以看到歐盟對會員國第二、三柱年金的影響。就整體的政策意涵來看，正如 Natali（2008: 194-198）所言，歐盟對年金相關管制的作法，不僅凸顯其對市場競爭力的重視，也是對傳統團結概念的修正。就前者而言，職業

⁵⁰ 參照 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0422:EN:HTML>。

⁵¹ 團結原則經常用於社會保障中，如 Poucet and Pistre Case 案例，法國自營業者抱怨共同基金的強制提撥計劃違反了共同市場自由競爭的原則。但歐盟法院判決認為，法國的社會保障計畫是基於社會團結原則的目標，因此不構成違反競爭原則的法規。參照 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991J0159:EN:HTML>。Albany Case 為荷蘭紡織公司 Albany 為了規避工會及其集體協商活動，提出歐洲共同體條約第 81 條有關競爭的法規，強調強制性的年金計畫阻礙了他們的競爭力。歐盟法院判決 Albany 敗訴，並指出競爭與社會政策的目標同等重要，因此必須重視勞資雙方的社會對話和集體協商。參照 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996J0067:EN:HTML>。

退休金指令使歐盟市場內的附加年金基金有更寬廣的操作空間，而且單一保險市場的成形，使消費者可以自由選擇不同國家的保險產品與服務。而就後者來看，在歐盟制度和會員國治理的拉扯間，重新界定了社會公民權的範圍，使得許多會員國年金制度的服務提供不再局限於民族國家的疆界，而必須開始與歐洲單一市場的相關規範接軌。

參、研議中的議題—歐盟保險業清償能力制度改革

近年來，與歐盟保險市場相關的制度改革當屬歐盟保險業清償能力制度為最受矚目的議題，此又稱為 Solvency II。

一、Solvency I 與 II 的差別

Solvency I 與 Solvency II 指的是歐盟對保險業採用的清償能力制度。Solvency II 即是對現行制度 Solvency I 的修正草案，預計在 2012 年推行。Solvency I 的制度主要源自歐盟於 1970 年代開始推行的單一保險市場指令，從第一代保險指令中下的 1973 年的非壽險指令／產險指令與 1979 年的壽險指令起，並在第二、三代保險指令下繼續發展，成為目前歐盟的清償能力監理制度（黃芳文，2006）。

在 Solvency I 中，主要是以近期保費收入與理賠金額作為清償邊際決定的基礎，這樣的計算方式使保險公司的規模大小為主要指標，其反應出來的風險，為理賠損失風險，不等於保險公司實際承受的風險，研議中的 Solvency II 旨在解決此一問題。除此之外，受到國際銀行業對 Basel II 議題的影響，重視金融產業監理一致性的問題，使得 Solvency II 的制度改革，超出原本 Solvency I 清償邊際修訂的討論框架，範疇更廣泛涵蓋公司治理、財報揭露、保險會計以及監理執行等層面（黃芳文，2006）。

最後討論出來的 Solvency II 基本原則即是建立以風險考量作為基礎的監理制度，以反應保險業的實際風險。亦即，未來對於保險公司資本額的要求與其承擔的業務風險高低及公司風險控管品質有關。風險愈高者，應準備的資本額要求也愈高（如表 4-4 所示）。另外，為達到金融產業監理一致性的目標，未來監理標準

也將盡可能兼容於銀行業的Basel II，使相同的投資工具有相同的風險資本要求，不因保險公司或銀行而有別（黃芳文，2006）。⁵²為了深化風險監理的概念，Solvency II 參考銀行業的Basel II 三支柱架構，設計出新的保險監理制度三柱架構，包含：第一支柱為量化標準——即資本計提計算，例如準備金衡量標準與清償資本額的衡量標準；第二支柱為質化要求——監理檢視流程與風險管理機制，著重在公司管理品質及監理執行層面的規定；第三支柱為市場紀律——監理報告與財務報告側重於會計基礎的一致性，以提升資料相容性、達到資訊揭露及透明度的目標（黃芳文，2006；張士傑，2007；林永和，2009）。

表 4-4：對各類投資工具的資本要求

投資工具	資本要求
私募股權基金	近 50%
股票	近 40%
不動產	約 25%
商業抵押擔保證券	約 18%
十年期信用貸款	約 17%
七年期信用貸款	約 12%
五年期信用貸款	約 8%
政府債券	無資本要求

資料來源：Economist（2012）⁵³

二、Solvency II 的可能影響

Solvency II 對未來的影響可能因保險公司規模而異。許多保險公司認為，Solvency II 要求保險業者投資更多資源進行風險控管不是壞事。但對於一些小規模的保險公司而言，將難以承受較高的風險控管成本支出和資本要求，使小規模

⁵² Basel II 全稱為新巴塞爾資本協定，此為國際清算銀行之巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）針對 1988 年的舊巴塞爾資本協定（Basel I）做的修正，希望藉由標準化國際風險控管制度，大幅提升金融服務的風險控管能力。Basel II 的細節參考 <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>

⁵³ 數據整理自 Economist（2012.04.07）報導，<http://www.economist.com/node/21552224>（索引時間 2012.04.08）

的保險公司因此消失或遭到收購。另一方面，Solvency II 的規定可能會降低投資者對保險公司的投資意願，這些規定更凸顯保險業之商業模式的複雜多變。對投保人而言，許多壽險產品原有的擔保將產生改變或需要支出更多保費來獲得同等保障。此規定預期的正面影響則是保險公司為了降低資本要求，而調整投資風險的比重，使資本流向更安全、低風險的資產類別，只是此將大幅影響保險公司的收益，因此這種推論仍待觀察。再者，資本市場也將受到波及，當保險公司的投資趨向保守，歐洲企業將面臨籌資困難。最後，歐盟以外的區域是否具有「對等」的償付能力要求將影響歐洲保險公司的競爭能力，例如英國保誠人壽即表示考慮將總部從倫敦遷至香港，以避免受到衝擊。Solvency II 也預計應用至職業年金計畫，然而反對聲浪認為此將危及DB制計畫。⁵⁴

Solvency II 的新保險監理制度為整合型的風險管理保險監理架構，相較於過去的監理制度可謂根本性的改革。尤其歐盟的保險公司高達 4,000 多家，各國採行的會計準則也不一樣，未來 Solvency II 的施行將對保險公司影響深遠，這也是歐盟 Solvency II 規劃長達十年仍未上路的主要原因。在經過多年的評估與研究，預料未來歐盟的新保險監理制度將成為世界各國的參照規範（張士傑，2007；林永和，2009）。

⁵⁴ 相關意見整理自 Economist (2012.04.07) 報導，<http://www.economist.com/node/21552224>（索引時間 2012.04.08）

第四節、小結

總體而言，上述的年金規範表現在三柱年金系統上，可以做簡單的劃分：在第一柱的公共年金下，主要的規範在歐盟區域內公共年金計畫的可攜式年金權，尤其以 1408/71 規章為代表；在第二柱的職業年金下，主要的規範表現在關於反歧視的指令，尤其是關於年金的性別平等規範，不論是參與計畫的權利、年金提撥、退休年齡、給付金額計算、及給付期限的條件；第三柱的私人年金的主要規範則是涵蓋在壽險指令之中。這些壽險指令主要是為了促進服務提供的自由，以幫助壽險公司得以在歐盟各國進行運作 (Davy, 2011)。儘管如此，Davy (2011) 認為，歐盟在年金領域的這些法律行動尚有許多不足之處，尤其在欠缺整體的規劃與立法權限的有限下，這個階段的歐盟年金政策只能算是分柱的年金規範，未觸及年金系統的整體設計，各年金支柱之間仍舊缺乏有效的整合。因此，歐盟在 1990 年代晚期以前的年金領域僅能達到有限的成就。

上述歐盟法規層面的年金成就，對各會員國年金改革究竟有多大的影響幅度可就幾個方向來觀察。一是就法規施行的時間來看，性別平等和可攜式年金權的法規歷時較久，因此在執行程度上，如前述舉例之比利時退休年齡改革可見，在歐盟的要求下已逐漸落實至各國法規。另外，就單一保險市場的實踐情況來看，歐盟以統一監管制度為核心的目標，改變了部分國家原本較為嚴格的全程監管模式，而日益趨向如同英國一般較為寬鬆的監管模式 (劉璋，2004: 121)。整體而言，此種改革趨勢對於國際化和自由化程度較高的保險業者特別有利，擴大了跨國保險公司的發展空間，如德國的 Allianz 等。唯在金融危機之後歐盟對於保險公司的償付能力有更嚴格的要求，因此，未來的發展走向仍待進一步觀察。

第五章、協調法在年金領域的運用

傳統歐盟社會政策經由條約或法規進而制訂政策的整合模式，固然具有一定拘束力可以要求會員國遵循，但往往在立法協議過程中就受到會員國或相關利益團體的抵制，導致最終無法形成決議，或是只能訂定多數可接受的最低標準，導致歐盟社會政策的低度發展。為解決此一問題，歐盟與會員國在摸索中逐漸形成新的協調法治理機制（施世駿，2004：15）。所謂的「協調法」意指非經由立法程序來進行治理的方式（Citi and Rhodes, 2007）。針對協調法的分類，Wessels 與 Linsenmann（2002）依照「制裁工具」的有無將其分成硬性協調法和軟性協調法（兩者的差異參考表 5-1）。不同政策領域有不同的協調模式，在歐盟貨幣政策中，經濟暨貨幣聯盟之下的成長與穩定協定為典型的硬性協調法。硬性協調法指的是針對違反條約規定的會員國，可以依據經濟暨貨幣聯盟的相關約定進行諸如財務面向的實質制裁，使各會員國退休方案的規劃承受間接地壓力。在成長與穩定協定中，建立了具約束性和量化的政策目標，唯各國政府可以自由選擇配合這些政策目標的方式。

表 5-1：兩種協調法的比較

類型	硬性協調	軟性協調
典型範例	成長與穩定協定	開放協調法
政策目標	約束性、量化政策目標	非約束性、質化政策目標
進行方式	必須遵循目標，但遵循方式可自由選擇	具有是否遵循目標的自由
治理方式	標竿、同儕壓力、多層監督，不遵守者將受制裁	同樣具有標竿、同儕壓力、監督等，但治理強度較微弱

資料來源：Citi and Rhodes（2007: 223）

Natali（2008: 209）認為，年金改革的努力為減緩人口老化趨勢對預算政策的衝擊之一部分。尤其當今強調的多柱年金系統，一方面有助於公共財政的永續

性，另一方面，多柱年金系統也符合單一市場倡議者的想法，有助於將市場力量推進年金政策領域。因此，經濟暨貨幣聯盟的相關約定也會間接地影響各國的年金改革。相較之下，軟性協調法對於不遵循協調的會員國，則僅能施以道德壓力，不具實質制裁的功效，例如自 1990 年代後期以來開放協調法的運用。儘管開放協調法不具實質約束性，但它的確是歐盟近年來為了拓展其在年金領域的影響力，致力發展的年金治理工具，比起硬性協調法在年金政策領域更具有歐盟的發揮空間，因此為本章探討協調法在年金領域的運用重點。以下將就開放協調法在年金領域的應用（簡稱為「年金開放協調法」）進行討論分析。

第一節、年金開放協調法之應用

壹、背景與目的

年金開放協調法的出現有其時代背景因素。尤其在 1990 年代晚期，歐盟的幾個會員國如法國、德國、義大利及英國都正值中間偏左政府上台之際，使得就業議題和社會政策議題得以躍上會員國與歐盟的議程，受到更大關注，等同於開啟了開放協調法應用至社會保障領域的機會之窗，對年金領域亦復如是（Natali, 2008）。值此之際，新治理模式的產生正巧結合自願主義式的軟性法、歐盟的輔助性原則（subsidiarity）和彈性（Goetschy, 1999）。就各國領導人來說，他們正好可以推行現代化歐洲構想，歐盟也藉此進行社會創新的嘗試。

開放協調法屬於後管制的治理取向，亦即它並不具強制性功能，非制度或法規，而是一種協調理念或知識的彈性工具。而對歐盟來說，應用開放協調法於各種政策議題上具有兩種意涵，希望藉由現代化社會保障達到社會凝聚與改善歐洲地區競爭力（Natali, 2008: 220）。就開放協調法在年金政策領域的應用而言，目的是為了補充共同體治理方式在年金政策領域中的限制與問題（Borras and Jacobson, 2004）。但要處理這些限制和問題，意味著必須把處理年金議題的能力從各國政府手中移動至超國家組織歐盟手中，開放協調法的可行性在於，一方面，協調過程符合輔助性原則且有助於克服國家僵局；另一方面，社會事務委員會（Social Affair Committee）所創造的新網絡其目的就在於從社會角度來尋求年金

改革的途徑，並兼顧經濟暨貨幣聯盟的行動。

貳、發展與進行流程

1999 年，歐盟執委會發布「現代化社會保障的協同策略」報告（CEC, 1999），在政策目標中強調，社會保障制度為「歐洲社會模式」之核心。該報告也指出應加強國家間專業資訊的交流、強化歐盟機構及相關超國家、國家或地方組織間的合作關係。開放協調法的目標和流程，也在此過程中有初步決定（參考圖 5-1）。

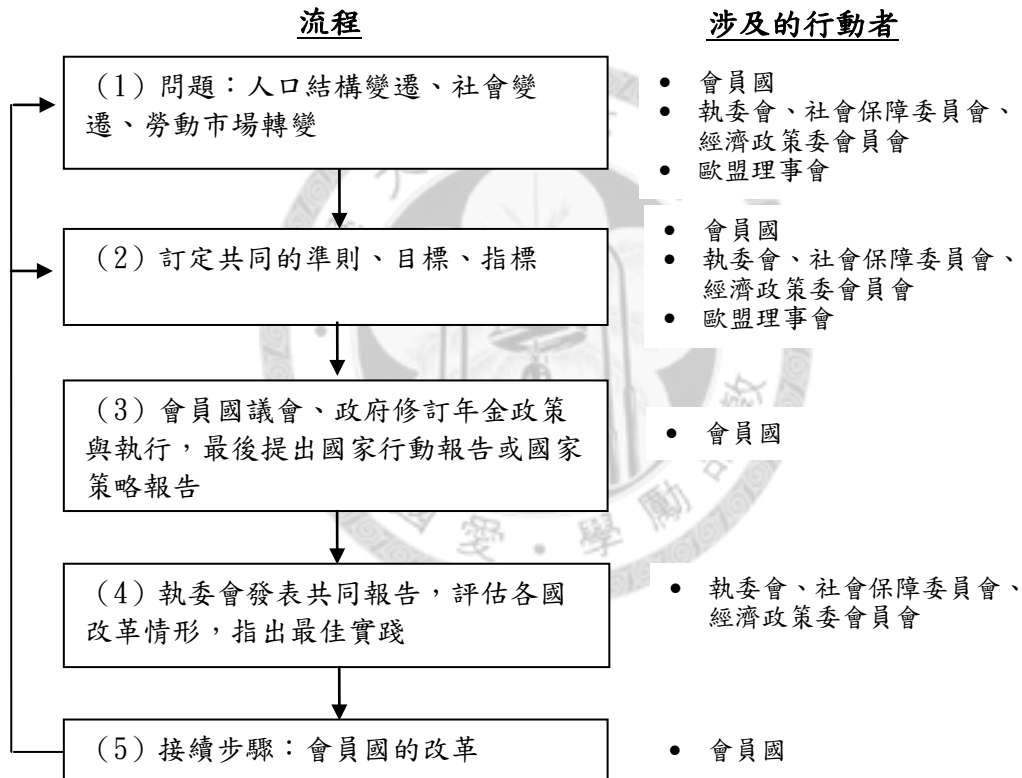


圖 5-1：年金開放協調法的設計與流程⁵⁵

資料來源：參考 Natali (2008: 221) ; Eckardt (2005: 252) 資料繪製

同年，在芬蘭執委會主席任下，決議設立高層工作小組處理歐盟會員國共有的社會保障議題。此工作小組後來整合為社會保障委員會（Social Protection

⁵⁵ 不同的年金議題有不同循環流程。例如樂活老年（active ageing）、社會納入（social inclusion）等，都與開放協調法有所關聯。

Committee, SPC)。並在里斯本高峰會要求下，執委會於 2000 年發表「安全與永續年金」(Safe and Sustainable Pensions) 共同報告。該年底，拉肯高峰會 (Laeken Summit) 採用此由社會保障委員會和經濟政策委員會共同推出的報告，劃定第一輪開放協調法應用於年金領域的執行過程時間表。

第一輪年金開放協調法流程即從歐盟機構開始，從 2001 年陸續訂定準則、目標與指標，並邀請會員國開始準備國家策略報告 (National Strategy Reports, NSR)，以便於 2002 年 9 月提出各國的年金改革方案。執委會與部長理事會則訂於 2003 年推出共同報告，總結歐盟地區年金政策的共同趨勢 (Natali, 2008: 220-221)。此一從歐盟組織到會員國，再到歐盟組織的年金開放協調法運作流程，形成三年一輪的循環週期。後續幾輪的年金開放協調法進程依此類推。

表 5-2：開放協調法在年金政策訂定的目標

<p>原則一：年金適足性</p> <p>1) 避免社會排除 (social exclusion)。確保老年人免於貧窮風險，得以參與公共活動、社會及文化生活。</p> <p>2) 使民眾得以維持最低生活標準。確保所有人皆能獲得適當的公私年金安排。</p> <p>3) 提升世代內/間的社會團結。</p>
<p>原則二：年金系統的財務永續性</p> <p>4) 提高就業率。藉由全面性的勞動市場改革，以達到提升就業率目標。</p> <p>5) 延長工作年限。提供中高齡勞工繼續參與勞動市場的有效誘因。</p> <p>6) 健全公共財政，使年金系統得以永續發展。如降低公債、設立退休金準備基金。</p> <p>7) 平衡就業者與退休者之間的負擔。</p> <p>8) 確保私部門年金供給足夠且財務健全。</p>
<p>原則三：現代化年金系統以因應變遷中的經濟、社會及個人需求</p> <p>9) 創造更彈性的就業和職涯模式。</p> <p>10) 落實性別平等。</p> <p>11) 展現年金系統服膺挑戰的能力。使年金系統更透明，足以適應變遷中的環境。</p>

資料來源：SPC/EPC (2001: 6-7)

2001 年，斯德哥爾摩會議（Stockholm Council）正式確定啟動開放協調法應用於年金領域。並在 2001 年 6 月通過會員國年金改革的三大準則：確保年金適足性、維持財務永續性、現代化年金系統以因應變遷中的社會需求，以及在 2001 年 12 月通過十一項更明確的子目標（詳見表 5-2）。

在 2002 年 9 月收到會員國的國家策略報告後，執委會與部長理事會於 2003 年 3 月提出共同報告。在第一輪的階段結束後，又開啟新一輪的循環，會員國則於 2005 年 6 月呈交第二輪的國家策略報告，接續進行（de la Porte, 2003; Natali, 2008: 221）。⁵⁶

在歐盟的設計中，希望藉由開放協調法對會員國的年金改革帶來下列幾項影響：

一、政策的移轉與學習

開放協調法在年金政策裡的目標即是促進會員國間的相互學習，以及對成功之政策改革的仿效，以加速各國的改革。如前所述，年金改革為會員國的管轄範疇，尤其是老年年金系統決定了儲蓄、人力資源的形成，以及個人生命歷程中的勞動供給，因此必須給予民眾穩定的期待，不能隨意更動。從政治面向來看，政治人物也不願從事一些冒犯選民的政策（Eckardt, 2005: 255）。

相對地，全球化和歐盟的經濟整合，使得會員國對稀有的經濟資源必須進行更強的競爭。對企業來說，提供職業年金也會影響其勞動及資本成本。另外，公共年金則影響一國的國際競爭力，從稅金到生產要素成本。凡此種種都造成間接的管制競爭（Eckardt, 2005: 255）。

儘管如此，年金是否改革依舊是國內政治所造成的結果。而開放協調法訂定的標竿競爭，使政府在不同權限範圍內的表現，可受選民公評、比較。因此可造成政策學習及擴散的效果。但前述的說法只是一種推論，未經研究證實。特別是，這些研究往往假設確實存在一個最佳的可能政策解決方案，反而未去細究新政策如何產生。因此，有研究就針對研究管轄機構的規模、資源及其制度化程度，以探看影響政策創新的決定性因素。此外，區域的親近性和貧窮處境的相近

⁵⁶ 配合三年一次的循環，會員國第一次繳交國家策略報告為 2002 年，故第二次為 2005 年。

性也會影響到溢出效果，這些因素都會影響國內行動者是否採行國外政策（Eckardt, 2005: 255）。⁵⁷

二、對資訊取得的影響

Eckardt (2005: 256-258) 認為，開放協調法有助於降低資訊的交換成本，如會員國的國家策略報告或歐盟提出的共同報告提供各式各樣的政策選項，以供各國決策者去選擇適合自己的方案。而歐盟提出的共同目標和指標，則提升了不同年金系統的相容性。但是，在考量一國年金系統的制度、政治與經濟脈絡下，其種類與複雜度之高，使得政策學習的效果有限。因此，著重於特定工具及其政策效果，會比訂定一些規範性目標或找出最佳實踐典範來得有用。另外，他也認為，隨著歐盟東擴後，年金系統的異質性愈高，必須以結構性改革加以因應。

三、改變行動者與決策內涵

開放協調法補充了國內決策層次，從歐盟層次提供額外的制度架構，因此，如今政策改革的相關規則、行動者都有別於過去只限於會員國國內層次的參考情況（參考圖 5-2）。

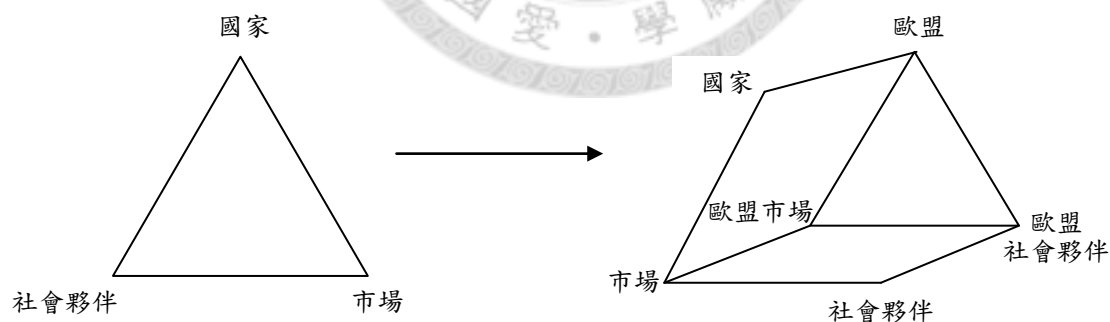


圖 5-2：年金行動者與混合形式的變化

資料來源：參考 Natali (2008: 246-247)

⁵⁷ 根據 Hall (1993: 278, 轉引自 Eckardt, 2005: 256)，政策學習會發生在，當政治決策者：(1) 吸收新資訊，包含建基在過去的經驗；(2) 將新知應用於隨後的行動，可能是改變政策目標、制度或實際的設定。

例如過去可能僅有各國政府和社會夥伴的協調，以及國內市場因素三者間發生的作用；但如今涉及的面向還包含歐盟部長理事會、執委會、歐盟社會保障委員會、經濟政策委員會等行動者，以及跨國之間的相互協商。就此來看，雖然改革的最終決策權仍在會員國，但開放協調法給予歐盟行動者一些影響力，給予會員國進一步改革和修正政策的建議。雖然目前政策移動效果不明顯，但未來在政策輸入方面可以多施力（Eckardt, 2005: 259-260; Natali, 2008: 246-247）。

參、執行情形⁵⁸

開放協調法在社會政策領域的施行與進展吸引了許多專家和政策制訂者的關注，尤其關注此種治理模式的實際效果，及其處理年金系統龐大挑戰的能力，研究者於是著手研究歐盟的軟性治理對年金改革的影響（Natali, 2008: 228）。

2002 年秋天，會員國第一次提出國家策略報告，以評量執行上述目標後的成果。此過程是由部長理事會下的經濟政策委員會和社會保障委員會共同訂定指標（相關指標如：退休年齡與公共年金支出佔 GDP 的比率），以作為跨國比較的基準（Eckardt, 2005: 253-254; de la Porte and Nanz, 2004）。指標的訂定在政策學習和能力建構上對開放協調法而言具有相當的意義，然而，「社會性」指標的制訂並不容易，如「團結」的目標屬於質性本質，較難量化、評估與比較，這些困難不僅要考量年金系統的結構差異，也要考量年金系統外的因素（譬如健康照護的適足性）才能有效評估（Lodge, 2007; Natali, 2008: 229-230）。而在指標訂定的過程中，不同國家也各有不同的想法與意見，社會保障委員會之下的指標小組（The Indicator Sub-Group, ISG）在對人口老化等背景指標和老年貧窮率指標較具共識，但在其他面向則有爭論。亦即，政治因素也是影響年金開放協調法缺乏共同同意指標的原因之一，顯現在相關委員會的會員國代表彼此間的對峙。例如，對適足性的界定，安格魯薩克遜國家認為適足性的意思應是「避免貧窮」、歐陸國家（包含德國、法國、比利時、義大利）則將適足性的意思更廣泛地詮釋為年金領受者可維持與工作者一樣的生活水準（Natali, 2008）。因此，執委會在 2006 年推出年金開放協調法的初期共同指標時強調，指標的訂立是在協調的原則下採取最

⁵⁸針對開放協調法應用於年金領域的實質效果，可從多位學者（Natali and de la Porte, 2009; de la Porte and Nanz, 2004; Lodge, 2007）的相關研究來加以理解。

大共識 (CEC, 2006) (參見表 5-3)。

表 5-3：年金開放協調法的初期共同指標

年金給付適足性	1. 老年貧窮率	歐盟指標
	2. 老年人相對收入中位數	歐盟指標
	3. 各系統的綜合替代率	歐盟指標
	4. 預期的理論替代率之改進	會員國指標
年金系統的可持續性	5. 當下總年金支出佔 GDP 比	會員國指標
	6. 就業率	歐盟指標
	7. 退出勞動市場「年齡」的效率	歐盟指標
	8. 年金支出的預測 (公共與總體社會支出)	會員國指標
現代化年金系統	9. 貧窮風險的性別差異	歐盟指標
	10. 老年人相對收入中位數的性別差異	歐盟指標
	11. 綜合替代率的性別差異	歐盟指標

資料來源：CEC (2006c)

儘管已提出上述指標，但因比較上的困難及人事資源有限，使計畫無法持續下去。另外，由會員國提出的報告來看，會員國往往只提自己的年金政策，不見得依照十一個目標進行改革；而歐盟方面也無任何制裁措施，甚至沒有最佳實踐範例，只能仰賴同儕壓力促使會員國進行年金改革，故成效有限 (Eckardt, 2005: 253-254; de la Porte and Nanz, 2004)。而共同報告也指出，接續的任務包括：一、繼續發展指標，以評量支出預測；二、請會員國持續提供報告，以評量開放協調法在年金政策的應用情形。

2002 年至 2003 年，「廣泛經濟政策準則」提出繼續以三管齊下的策略因應年金系統的財務永續性問題：一、提高就業率；二、降低政府負債；三、改革年金

系統，以處理高齡化社會對年金財務帶來的衝擊。2005 年里斯本策略的期中檢討，針對里斯本策略的進展和治理情形所受到的批評進行檢討，接續前一年由檢討小組發表的柯克報告 (Kok report)，指出議題過多和治理缺失等問題。尤其在沒有足夠的協調、缺乏政策優先性、與堅定的政治行動下，使里斯本策略的一系列改革運作缺乏足夠效率。時值歐盟經濟成長速度落後於北美、亞洲之際，該報告呼籲歐盟機構、各會員國、公民都要立下政治承諾，更廣泛且深入參與改革，以追求互利。特別是里斯本策略的各項議題其實環環相扣，改善經濟成長與增加就業得以維持社會凝聚和環境永續。反之，社會凝聚與環境永續也有助於成長和就業 (Kok report, 2004: 6)。有鑑於此，執委會決定簡化相關流程與目標，使其更有效率、透明化，以提升參與率。這也延伸到開放協調法在年金領域的應用 (European Commission, 2010b; Natali, 2008: 213; 2009: 123)。

整體而言，2001 年設定的年金改革三大原則為這十年來歐盟年金政策的主要基調，受歷屆歐盟高峰會的認可與強調。經過 2008 年歐洲經濟危機，2009 年 11 月，部長理事會強調應該持續進行上述三大策略，尤其著重於財政整頓，降低政府負債，努力達成預算目標；致力解決失業問題；年金系統等各種社會保障體系的適當改革，更是不可或缺的重要改革之一，才能確保對各會員國帶來長期正面的影響 (European Commission, 2010b: 13)。

第二節、年金開放協調法之檢討

壹、相關的比較研究

針對年金開放協調法之檢討評估，多位學者採取以比較多個應用開放協調法之政策的方式來進行研究，最早採用開放協調法的歐盟就業策略即成為最主要的比較對象。例如 Natali and de la Porte (2009: 86) 針對里斯本策略具體執行情況之研究，從歐盟就業策略和開放協調法在年金政策上的應用來檢視里斯本策略是否達到它的目標 (增加參與和治理效能)。他們的研究結果認為，在歐盟就業策略方面，社會夥伴並未全心地參與。所有的研究都顯示歐盟就業策略的效果是不均等的，視國家及議題而有不同的發展。而在國家層次，社會夥伴則有他們自身

的參與路徑，往往直接接觸政府或經由制度間接參與，因此，在歐盟層次的參與就較少。至於開放協調法在年金政策上的應用方面，社會夥伴的參與程度更低。對年金改革的參與往往只停留在國內層次。

換言之，儘管歐盟在社會保障議題中的決策，主要是與經濟和財務相關，並且希望藉由社會夥伴的主動參與，能對議題的辯論帶來貢獻。但研究結果顯示，它們並未達到預期的目標。另外，長期來看，工會團體的角色在歐盟層次更是日漸式微，如年金改革中，工會逐漸成為一個象徵性角色而遭到忽視，此議題值得進一步重視（Natali and de la Porte, 2009: 86-87）。

de la Porte 與 Nanz（2004: 276）同樣針對歐盟就業策略和開放協調法在年金政策上的應用進行研究。他們從政策透明度、公共辯論程度、政策學習效果和參與情形來加以比較（參考表 5-4）。

表 5-4：開放協調法在就業和年金領域的應用成果之比較

	就業領域	年金領域
透明度	中	低
公共辯論	低	低
政策學習	中	中
參與度	中	低

資料來源: de la Porte and Nanz（2004: 276）

結果顯示，相較於就業領域，開放協調法在年金領域的應用，不論是政策透明度、公共辯論與參與度，成果都明顯偏低。在政策透明度方面，歐盟就業策略具有官方網站，年金開放協調法雖然有公開文件，但無專門的網站，因此較難取得完整的資料；在公共辯論方面，會員國對於年金改革的討論皆只著重各國國內本身，鮮少有針對年金開放協調法的報導與討論；相較於歐洲議會對歐盟就業策略的重視，年金開放協調法在歐洲議會中也較不顯著，而會員國議會也幾乎沒有關於年金開放協調法的政治辯論；在公民社會的參與度方面，除了政府官員外，由於沒有強制社會夥伴參與國家策略報告，多數國家的社會夥伴皆未在其中扮演重要角色，因此年金開放協調法在此未促進公民社會的參與度；最後，在政策學

習效果方面，年金開放協調法的政策學習主要展現在委員會的溝通之間，特別是社會保障委員會與經濟政策委員會，促進兩者對於未來努力的目標達成共識。另外，相較於歐盟在「資訊社會」方面的著力，年金開放協調法的表現又稍微好一點，只是仍然缺乏顯著的效果。故就整體來說，歐盟對會員國改革的影響力與效果，仍有偌大的進步空間（Lodge, 2007: 358-359; Natali, 2008: 234）。

貳、檢討分析

年金開放協調法從 2001 年實施至今，尚未展現明顯成效。歸咎原由，可以從以下兩個面向來分析：

一、年金開放協調法治理工具的檢討

歐盟將開放協調法應用於年金領域，原意是希望從中發展出共同體治理方式所無法觸及的面向。然而，正因為年金政策涉及團結原則等特性，Casey（2004）認為，路徑依賴在年金領域比其他社會政策領域都更為強烈。因此，各國很難如同開放協調法希望達到的政策學習效果目的一樣，單從觀察其他國家實施改革的情況，而達到重大的政策轉變。Eckardt（2005: 236）也指出，由於年金系統對經濟競爭力的效果較不明顯，而政治場域的政策制訂者仍由各國掌握，致使開放協調法在國家層次的改革過程較難展現出影響力。Larsen 等（2004）則表示，歐盟協調會員國年金系統的企圖是去刺激各國及歐盟進行討論，而非設計一最佳實踐以供遵循。然而，會員國對開放協調法在年金運用的辯論甚少，難以產出具體成果也就不令人意外（Natali and de la Porte, 2004）。

上述學者所提到的限制皆源自於開放協調法在年金領域固有的結構特徵，特別是，若與其他領域如歐盟就業策略的開放協調法運用相比，年金領域的開放協調法僅是一個局部的、封閉的協調法，此種情形表現在（Natali, 2008; Lodge, 2007; de la Porte and Nanz, 2004）：

- （一）它在歐盟條約中缺乏直接的對照關係；
- （二）共同的自願性目標多半為質性的；
- （三）對會員國沒有直接建議，無正式的、也無道德制裁；

- (四) 在第一輪的執行過程中，共同指標未獲會員國的同意；
- (五) 包含社會夥伴和非營利組織等利害關係人的參與程度低，他們未受正式要求參與，在過程中也未受諮詢；
- (六) 國家策略報告呈現出最先進的年金方案，而非較實際的未來行動方案；
- (七) 標竿有限並且同儕評鑑過程缺乏監督力量。

鑑於上述缺點，Citi and Rhodes (2007) 認為，歐盟在年金方案的協調過程缺乏「趨同能力」，尤其它是根據自願性目標加上些微的標竿和同儕壓力。換言之，其中可以學習的空間甚少，對於各國的政策制訂過程缺乏應根本改變的結構誘因 (Eckardt, 2005)。再者，de la Porte and Nanz (2004) 的研究也指出，社會夥伴和非營利組織等利害關係人的參與程度低、公民社會的公共辯論程度也極低，此皆是造成年金開放協調法缺乏具體成效的因素之一。

二、年金開放協調法的內容檢討

對於開放協調法在年金領域應用情形的檢討不只針對它的設計與流程而已，還包含對其「論述」以及制度結構之互動關係的質疑。Ervik (2006) 與 Davy (2011) 等學者即認為，觀看執委會的共同報告，可以發現四大元素：一、財務永續性比所得適足性重要。歐盟強調社會政策、經濟政策與就業政策為重要的三角架構想法，將使得社會政策從屬於經濟政策與就業政策。在此架構下，年金支出將被視為是對成長與穩定的威脅。如此一來，年金削減即蘊涵紓解公共預算壓力，以及增加個人持續留在勞動市場的壓力這兩項目的；二、強化私人年金和職業年金的重要性，造成實質的內在規範變遷。尤其第二、三柱年金較無法避免老年貧窮，實證資料顯示，低收入者在第二、三柱年金的參與率較低。因此，長期來看，年金所得的不平等將更明顯；三、追求「適足」年金的目標受到財務永續性目標影響，因而更關注公共年金的支出。然而，由於公共年金仍將是各會員國最重要的退休所得來源。倘若第一柱年金給付水準下降，則維持年金適足性的目標即難達成。年金適足性正受到削弱中；四、開放協調法在年金領域的應用是帶有先入為主的選擇標準。在改革的目標中，較少擷取俾斯麥模式的特點，而是朝

向貝弗里奇模式多柱年金系統，以及最低水準的年金保障。由此，我們可以看出年金改革涉及典範移轉，不只是改革層面的技術問題（與專家、官僚有關），還攸關理念性的規範問題（以政治人物、利益團體為主要行動者）。其中，兩種爭論中的年金典範，一是以經濟考量為主，一是以社會面向的考量為重（Eckardt, 2005: 261; Natali, 2009；參見表 5-5）。而歐盟的年金改革方向，即是朝經濟導向的目標前進。

表 5-5：爭論中的兩種年金典範

定位	經濟導向	社會導向
基本目標	著重財務永續性，主張減少公共赤字	主張給予老年人足夠年金，避免老年貧窮，維持較佳的生活水準
政策方向	轉向公私混合型年金，注重二、三柱年金	抗拒結構性改革，注重第一柱年金，以重分配的方式涵蓋生物風險
責任歸屬	重視個人責任，仰賴市場	重視政府管制，公共責任
偏好制度	提撥式年金計畫（funded pension plan）	隨收隨付制（PAYG）
給付類型	一次金、定期年金	只同意終身年金
第二柱 vs. 第三柱年金	第二柱年金與第三柱年金的差別只在於它們在第三者責任險（liability insurance）特質上的不同，如壽險（如長期、與薪資成長有關等）	第二柱年金與第三柱年金的差別在於集體的特徵，以及是否以代內或代間團結方式涵蓋生物風險
對規範的強調	對運作和投資規範協調程度應限制在最低程度	確保團結、性別平等、資訊透明、保障工會的角色
生物風險 ⁵⁹	無保證生物風險義務	涵蓋的義務範圍包括長壽、失能、依親等

⁵⁹ 生物風險（biometric risk）意指死亡風險、餘命風險等。

整體走向

與開放協調法的年金政策走向一致，受到經濟共同體條約和穩定與成長條約，以及歐盟央行的支持，較受工會和 NGOs 支持，不支持結構性的改革

資料來源：作者整理自 Eckardt (2005: 261); Haverland (2011: 181)

因此，歐盟在 2001 年正式以開放協調法應用於年金領域，其本質上正是呼應 2000 年後興起的里斯本議程，藉此形塑歐洲社會模式的理念內涵，並具體化成為一個以勞動參與為核心理念、單一市場為主要圭臬的政策綱領 (Annesley, 2007)。在這個基礎上，歐盟年金政策的發展具體呈現主流論述中的歐洲社會模式精神，強調傳統年金體系的現代化以及積極勞動參與獲取年金權。由此引申的意涵是公共年金體系必須顧慮到人口老化與政府財政短缺的困境，進行體制上改革以健全財務；同時必須強化企業年金與私人儲蓄的角色，以彌補老年經濟安全的缺口。在此同時，歐盟年金政策的理念與治理方式，也逐步在傳統上間接透過性別平等、自由遷徙、單一保險市場面向上對於會員國的年金制度有具體影響，再輔以開放協調法的運用，間接呼應並強化當前歐洲國家年金改革方向的正當性，整體而言，可以說是在開放協調法的引進之後，歐盟才真正出現整合性的多柱年金規範 (Davy, 2011)。透過這些環環相扣的論述與政策導向，歐盟已然將其整體社會政策的思維轉折至以工作福利、市場經濟導向為主的歐洲社會模式。

從分柱的年金規範到整合的多柱年金，歐盟近幾十年來試圖運用不同的治理方式將年金政策推向它所想要達到的方向。儘管開放協調法因屬於軟性治理的特質，對會員國年金改革的影響效果不如硬性法規治理般具有直接拘束力，但在年金改革的理念層面上，仍能展現間接的影響。在近年來會員國的年金改革中也或多或少可看到年金開放協調法的身影。

第六章、結語與討論

第一節、結語：歐盟年金政策的治理演進

本文的主要目的在於探究歐盟層次的年金政策發展，指出歐盟如何以超國家的治理方式調和各會員國的年金制度，以達到歐盟設定的目標。從第四章與第五章中，可以看到歐盟分別從共同體的法規管制以及協調法的軟性治理著手。兩種治理工具的差異，顯現在歐盟整體的年金政策圖像中。Davy (2011) 指出，歐盟在年金領域的干預正是從分柱年金治理進展到整合的多柱年金治理，這樣的轉變可以從里斯本進程前後作為劃分。

分柱年金治理展現在 2000 年的里斯本進程啟動以前，當時歐盟在年金領域的行動基本上皆是採行共同體的治理方式，並且確實促進許多與老年保障相關的規範。例如在公共年金支柱中對可攜式年金權的規範，在 1408/71 規章等規章下，各移入國有義務接受其他會員國成員過去累積的社會安全計畫年資，尤其是年金權，並且確保定居他國的年金領受人得以領取到年金給付；與職業年金支柱相關的規範則涵蓋在 1986/378 指令有關於反歧視的指令之下，尤其是關於年金的性別平等規範，不論是參與計畫的權利、年金提撥、退休年齡、給付金額計算、及給付期限的條件，並在 2006/54/EC 達成整合；至於攸關私人年金的規範主要是涵蓋在壽險指令之中。這些壽險指令主要是為了促進服務提供的自由。目前的規定是壽險公司的建立只要取得母國核准後，即可在歐盟各國運行，其他會員國有義務承認；換言之，母國有義務監管該壽險公司，確保其符合「謹慎投資人原則」的技術、投資、清償能力、清算重整 (Winding-up) 等規定。這些共同標準的訂定目的在幫助這些壽險公司得以在歐盟各國運作。

顯然，1980 和 1990 年代的這些法律行動尚有許多不足之處。第一，共同體法律未觸及年金系統的設計；其次，共同體法律未解決自由移動引發的職業年金計畫障礙。許多職業年金計畫的設計不利於提早脫離該計畫的人，成為勞工自由

移動的反面誘因。而歐盟基於會員國之間的歧異意見也而無法積極處理。⁶⁰第三，共同體未處理各國稅制差異造成的障礙。倘若提撥的年金並非存至該國的年金計畫，即無法抵稅，因此對於年金計畫與繳稅不在同一國家的勞工而言極為不利。第四，儘管壽險市場已經過協調，卻尚未有年金基金的規定，致使一般勞工很難參與建立在其他國家的年金計畫。基於上述原因，歐盟在 1990 年代晚期以來的年金領域僅能達到有限的成就，亦即共同體的行動仍然有限，無法全面性地兼顧年金系統的三大支柱，只能個別處理公共年金、職業年金及私人年金 (Davy, 2011)。

當共同市場的「社會面向」受到里斯本議程的高度關注，歐盟認為勞工的退休所得應該依照他們在社會安全計畫中的參與，反映出合理的生活水準。歐盟開始思索尋找退休年金三支柱間的新關係。未來的年金政策註定要更仰賴於第二、三年金支柱，以緩解公共預算的負擔。在此年金政策脈絡下，「現代化」一詞意味著藉由法律、共識和私人契約互相支持而成的混合年金型態，達到永續年金的目的。亦即，第二、三年金支柱必須要去補充第一柱年金降低的給付。同樣地，為維持年金支柱間的平衡就必須強化規範架構。執委會強調，年金支柱安排的重整暗示著退休所得的責任從政府轉移至雇主與勞工，強化個人責任；隨著補充性年金的重要性增加，政府有必要提供一個安全環境，讓補充性年金基金計畫得以健全運作 (European Commission, 2010a)。

鑑於共同體治理方式的限制，歐盟發展出兩項新策略：針對第一柱年金與整體年金系統架構，歐盟引進軟性的開放協調法治理模式；針對第二、三柱年金，考量到這兩柱年金供給與共同市場、勞工移動與性別平等的關係，仍然要從立法面向來處理。因此，就歐盟的年金政策治理而言，從分柱年金治理到整合的多柱年金治理為里斯本進程以來的最大進展。

持續性的人口老化與少子化趨勢，加上近幾年歐債危機的籠罩下，歐盟各國的年金系統承受愈來愈大的財務壓力。為此，歐盟於 2010 年舉辦「年金政策綠皮書」論壇，持續商討未來年金政策的走向，重申年金系統之設計應達到適足

⁶⁰ 部分會員國宣稱職業年金權的可攜性會破壞這些計畫的原有意義。職業年金的存是在為了回應受僱者的忠誠。一旦受僱者離去，雇主即免除責任。另一部分的會員國則宣稱，職業年金計畫基本上是勞雇雙方的協調問題，歐盟或會員國政府都不應當介入 (Davy, 2011)。

性、可持續性與安全的三大目標。⁶¹ 歐盟對自身角色也有明確的界定，強調在法令規章方面，包含繼續促進跨疆域社會安全權（年金權）的自由移動與平等待遇、持續法定與私人年金計畫的反歧視措施、持續建造內部保險市場／職業年金市場一體化與相關法規的制定；此外，在開放協調法方面，也期望持續促進會員國進行年金改革，分享最佳實踐經驗，設定共同的目標、指標，以追求社會保障的現代化。更重要的是，會員國在社會保障領域的行動執行，其政府預算不應危及經濟和貨幣聯盟的運作。

總體而言，回顧歐盟年金政策的發展，Natali (2008: 31-32) 將歐盟在年金領域的行動分成四個軸向：性別平等、單一市場的成形、總體經濟政策、現代化社會保障方案。檢視歐盟年金政策領域的發展與未來規劃，不脫上述 Natali (2008) 所提的四大軸向，持續關注性別平等與反歧視、去除單一市場障礙、兼顧總體經濟政策、促進現代化社會保障。

除上述四個行動層面外，歐盟在整個年金政策領域也扮演一定程度的議定設定者 (agenda-setter) 角色，具有傳遞理念及創造網絡等功能 (Ervik, 2006)。另外，如上所述，儘管歐盟較偏好由市場整合與財政、貨幣及經濟準則來規範、協調各會員國的社會政策發展。但在歐盟行動的影響下，也直接對社會公民權的界限造成影響，隨著歐洲整合的進程，本來屬於一國疆域內的團結概念也因而擴大至整體歐盟疆域內，對各會員國的自主性和主權皆產生影響，重新形塑了過去社會權與國土疆域互相連結的關係 (Ferrera, 2005)。

回顧歐盟年金政策的治理工具及其模式，基本上，其發展一直以來皆延續著歐盟在社會政策領域的治理方式而演進。隨著開放協調法的運用與檢討，以及從希臘等國債信危機進行的反思，顯現開放協調法的運作仍無法跳脫「民主正當性 vs. 效率」的兩難。開放協調法的原意在於給予會員國足夠空間選擇適合各國的政策改革方式與步調，然而其固定的循環流程與政策優先目標的設定又使歐盟扮演了主要的議題倡導者角色，歐盟如何拿捏兩者的份際又將影響到開放協調法的治理效果 (Scharpf, 1999; Tholoniati, 2010)。最重要的是，對於在軟性協調法的機制下「不作為」的會員國，在缺乏制裁的約束工具下，更必須思考如何使其積極作

⁶¹ 有關「年金政策綠皮書」的詳細資料，參考自歐盟網站
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/302>

為的誘因。這種治理難題不只出現在年金政策領域，而是在超國家治理層面下皆會觸及到的議題。軟性法的局限因此更值得討論與重視：包括在法律與制度層面、政治與理念層面、實務操作層面以及財務層面的局限，都可能影響軟性法的治理成效。

回到本文的問題意識，面對各會員國年金制度的差異，歐盟整體年金政策基本上仍是以共同體的法規為基礎，輔以年金開放協調法的目標而形成其整體圖像。在發展的過程中，從分柱年金治理到整合的多柱年金體系顯示其治理思維的轉變。最重要的是藉由結合不同的治理方式，才能進一步約束會員國的行動，以達到歐盟的政策目標。

第二節、延伸討論

壹、歐債危機與年金改革

一、希臘債信危機背景

2008 年美國次級房貸引發的全球金融風暴，使南歐國家的債務問題浮上檯面，緊接而來的歐洲主權債務危機在 2009 年希臘政府債務危機開始掀起巨大波瀾，導致歐盟全面性的經濟危機。當年 11 月，希臘財政部長宣布，其 2009 年財政赤字對 GDP 比將遠高於預估值 6%，攀升至 13.7%，引發市場恐慌。至 2010 年第一季，希臘國債對 GDP 之比達到 115% 的高峰。希臘政府也宣布若未能在當年 5 月前得到救援貸款，其即將到期的 200 億歐元國債將違約。至此，投資者開始大量拋售希臘國債，希臘政府在難以發新債還舊債（rolling-over）的情況下，主權債務危機終於爆發。⁶²

儘管歐債危機風暴導因自希臘政府債務危機，但歐元區的問題本質並不只是個別會員國的責任。歐債危機涉及其本身的機制問題：即歐元區內只有統一的貨幣政策，沒有統一的財政政策。此一事實導致，歐元作為債務融通機器，歐元區國家可以享受歐元所帶來的利益，如因統一貨幣，因此歐元區內國家享有同一基

⁶² 相關數據參考 <http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/fpag.fmprc.gov.cn/chn/xxsk/t723232.htm>

準利率，儘管各國經濟實力差距懸殊，但希臘卻得以依德國利率進行公、私債務融資，資金更容易獲得，減低希臘政府糾正財政赤字的壓力與動力。但另一方面，共同貨幣也使希臘施展經濟政策的彈力受限。例如，對希臘而言，歐元是高估的，使得希臘出口市場缺乏競爭力，經濟情勢不佳，進而導致希臘勞動力市場供過於求。歐元區國家由於缺乏必要的政策協調與財政統合，在各自為政下，反倒使各國問題相互影響，最終造成龐大成本（彭德明、方耀，2010）。

表 5-6：歐洲主要國家 2008 年公共年金制度之比較

國家	法定退休年齡 (歲)	全額年金所需 年資 (年)	給付計算薪資 年數	平均給付 率 (%)	平均年金 給付替代 率 (%)	給付調整
希臘	65	35	最後 5 年	2.57	93.6	無規定
法國	60	40	最佳 25 年	1.73	51.2	物價
德國	65	*	全部工作年資	0.55	40.5	薪資
義大利	65/60	*	全部工作年資	2.00-2.30	69.3	物價
葡萄牙	65	40	全部工作年資	定額	53.6	指數化 物價
西班牙	65	35	最佳 15 年	1.2	73.0	物價
英國	65	44	全部工作年資		28.9	物價

資料來源：OECD (2009)

歐債危機與歐盟年金改革的關聯性在於，追究希臘債務源頭，造成其背負龐大公債與財政赤字的主因之一即是該國巨額的退休年金支出。特別是希臘優渥的公共年金制度更是廣受外界檢視，依據規定，其平均年金給付替代率為 93.6%，遠高於 OECD 國家平均年金給付替代率 59%，也比歐盟各國為高（參考表 5-6）。⁶³在年金支出方面，2005 年希臘年金支出約占 GDP 的 11.5%，估計至 2050 年將攀升至 24%，也遠高於 OECD 國家平均 7.2%（2005 年），即使至 2050 年 OECD

⁶³ 平均年金給付替代率的計算方式為年金給付佔平均薪資之比例。

國家平均則為 10.2%。此外，儘管希臘法定退休年齡訂於 65 歲，但提早退休情形相當普遍。男性平均退休年齡為 62.4 歲、女性則為 60.9 歲。中高齡勞動參與率只有 44%，低於 OECD 國家平均 52% (OECD, 2009)。在此種退休條件的脈絡下，致使債信危機發生後，要求其改革現有年金制度的外在壓力與日遽增。

二、從希臘債信危機檢視年金開放協調法的運作

儘管面臨年金改革壓力，但希臘的年金改革程序一直以來皆被稱為「分期付款式的改革」(reform by instalments) 或稱為「鴕鳥干預」(ostrich interventionism)。過去的改革作為皆被視為僅僅是應付外在壓力 (Tinios, 2010a)。儘管希臘曾在 1992 年、1998 年、2002 年及 2008 年通過改革法案，但皆是進行小幅的修改，例如延後退休年齡，而無明顯的結構性差異。這種改革方式顯示希臘政府及政治領袖不具改革的決心與勇氣 (Tinios, 2010c)。

就此而言，Tinios (2010b) 認為，歐盟年金開放協調法三年一輪的循環程序，成為希臘政府改革的催化劑，迫使其必須在每三年提出一次國家策略報告給予歐盟。然而，實際上希臘政府並未確實盡到回應年金開放協調法的義務。例如，歐盟在第一輪的年金開放協調法發布的共同報告中即指出，希臘的年金系統具有下列問題 (Tinios, 2005; Triantafyllou, 2006)：

- (一) 年金系統負擔的成本過高：年金支出占 GDP 約 12%。
- (二) 面臨嚴重的人口結構變遷挑戰：依賴比惡化程度在歐盟十五個會員國中為第二高，2060 年的年金支出預期為最高。
- (三) 缺乏經濟效率：眾多的制度錯置導致非勞動成本太高。私部門和出口業承擔首要成本，公共部門則保留多數特權。
- (四) 社會面向也缺乏效率：以福利國家的標準來說，全國公民的貧窮風險接近 50%。
- (五) 抗拒改革：自 1990 年以來，年金系統即遭逢巨大危機，但政府部門一直未展現積極的改革行動。

儘管收到共同報告的建議改革事項，然而希臘政府持續忽略改革責任。在

2006年，也未依執委會要求更新其年金支出的預測，在其國內也未充分討論年金改革議題，對於來自歐盟的同儕壓力、最佳實踐也未發揮作用。結果是，年金開放協調法並無法改變一個國家原有的政治文化。換言之，年金開放協調法早在2001年施行以來訂定的三大改革原則，包含可持續性、適足性及現代化年金系統的目標，其實皆與現今希臘面臨的風險相當。然而，希臘政府怠慢與忽視的態度，致使最終爆發債信危機。這也正是歐盟往後在施行年金開放協調法必須持續改進的問題：如何在軟性協調法的機制下，處理會員國的「不行動」，以避免原本可預防的危機變成難以挽救的災難，進而影響到全體歐盟的運作。

除了希臘以外，歐盟面臨更大的難題是「民主正當性」的問題。今年（2012年）以來，德國總理Merkel強力推動的財政紀律，要求歐元區中希臘等債台高築的國家落實財政紀律。然而，五月法國總統大選與希臘國會改選結果出爐，中間偏左的法國總統候選人 Hollande 力倡「成長優先」，擊敗與Merkel同一陣線的 Sarkozy；同樣地，希臘國會五月改選結果，民眾用選票表達「反擰節」的意念，使支持擰節措施的兩大主流政黨，「新民主黨」（ND）和「泛希臘社會運動黨」（Pasok）僅拿到三分之一選票（合計總得票率僅32.1%），為1974年以來新低。反之，強力主打反緊縮的政黨獲得民眾支持，在選舉中突起。如激進左派聯盟 Syriza 以16.8%的得票率，成為國會第二大黨。極右的新納粹組織「金色黎明黨」更是第一次跨過3%的選舉門檻，以7%的得票率進入國會，使國會組閣面臨阻礙。全球金融市場對歐債危機將如何解決產生許多質疑，兩國的選舉結果凸顯出選民對擰節措施的巨大反彈。在德國境內，Merkel所屬政黨基督教民主黨也在德國最大邦北萊茵-西發利亞邦議會選舉失利。在民意反彈聲浪與缺乏共識的情況下，使歐盟處理債務危機的能力受到更大的挑戰。⁶⁴

從最新的發展來看，由於希臘組閣協商不成導致新政府難產，於六月重新舉行大選。在被稱為是否留在歐元區的關鍵選舉中，最終中右派的新民主黨以29.7%的票數險勝極左派聯盟的26.9%。泛希臘社會運動黨居於第三，取得12.3%的票數。希臘選民在面臨退出歐元區的抉擇下，以支持財政和結構性改革的選票，換取歐元的第二次援助。

從歐債危機觀照歐盟的年金治理議題可以發現，基本上，在歐債的新挑戰

⁶⁴ 參考 <http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS5/7092474.shtml#ixzz1urT00hP8>

下，歐盟的新治理工具似乎尚未適應或找出適合的方式來加以因應。這正好指出歐盟運用年金開放協調法的嚴峻挑戰。綜合而言，希臘選舉結果的轉圜釋放出改革的善意，而希臘未來的改革行動也勢必涉及年金改革議題，以處理其因龐大退休金造成的財政困境。此正是未來在觀察歐盟年金治理影響性的重要項目之一。

貳、新治理工具對歐盟社會政策的意涵

從共同體治理方法到開放協調法的引進，歐盟在政策工具的選擇上更多元，應用上也更加有彈性。圖 6-1 顯示非拘束性的政策工具在社會政策領域的應用於 1990 年代以後快速成長，然而，儘管新治理工具在歐盟成為要角，但同時拘束性政策工具的數量也仍在增加中，只是速度上相對減緩。另一方面，在環境政策領域（參考圖 6-2），則呈現出相似又相反的治理混合型態。相似的地方在於非拘束性政策工具和拘束性政策工具在環境政策領域同樣出現數量倍增的情形，相反的地方在於，在環境政策領域中，拘束性政策工具的增加速度遠大於非拘束性工具（Diedrichs *et al.*, 2011: 37）。

從上述統計結果可以得知：首先，歐盟的新舊治理模式在不同領域呈現出不同的治理混合型態，此再度映證了新治理模式並非用以取代舊治理模式，而是兩者互為補充的特性；其次，社會政策領域中，非拘束政策工具成長較拘束性工具成長快速的結果，正凸顯出社會政策領域原本就較不容易由共同體方式進行治理的本質，因此，更能顯現開放協調法的引進，對歐盟層次社會領域發展的重要性。

儘管作為一種軟性治理工具，特別是應用於年金領域中，只能訂定模糊的目標，但藉由這種協調的過程，共同目標的擬定還是具有其存在的價值。從年金開放協調法來看，在一輪又一輪的政策循環下，年金政策的改革議題在歐盟層次至少引發了相當的注意與辯論，比起過去只能以共同體方式進行年金治理導致議題擴展受到局限，歐盟層次的年金發展有了更多的可能性，歐盟也因此能主導社會政策各項議題的發展。

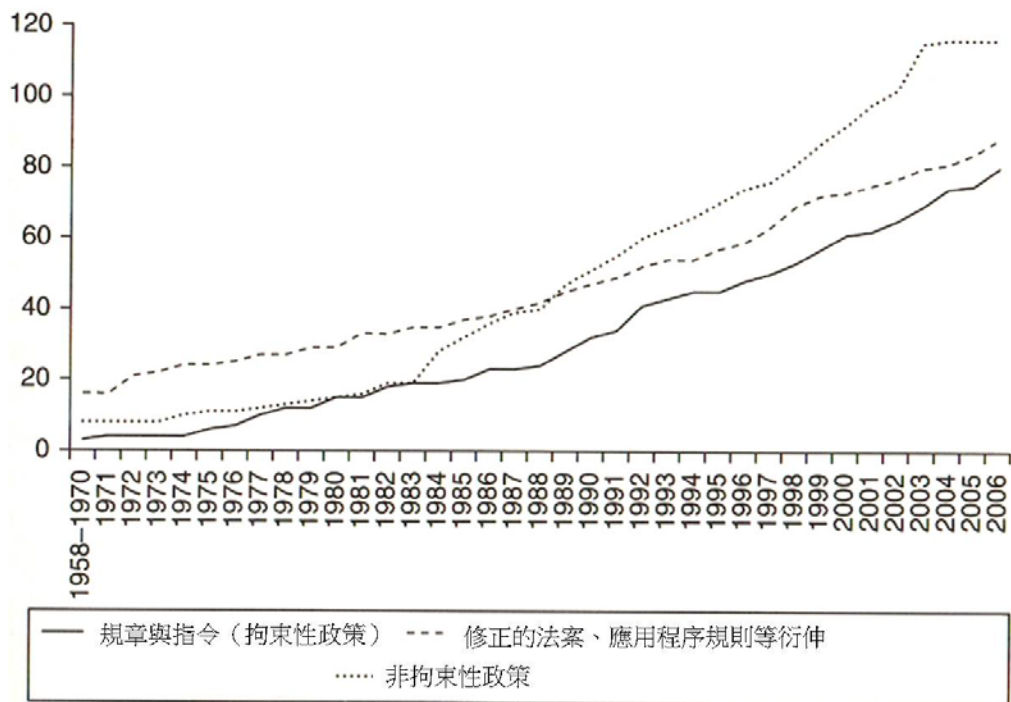


圖 6-1：社會政策的法律工具

資料來源：Bähr et al. (2007)，轉引自 Diedrichs *et al.* (2011: 37)

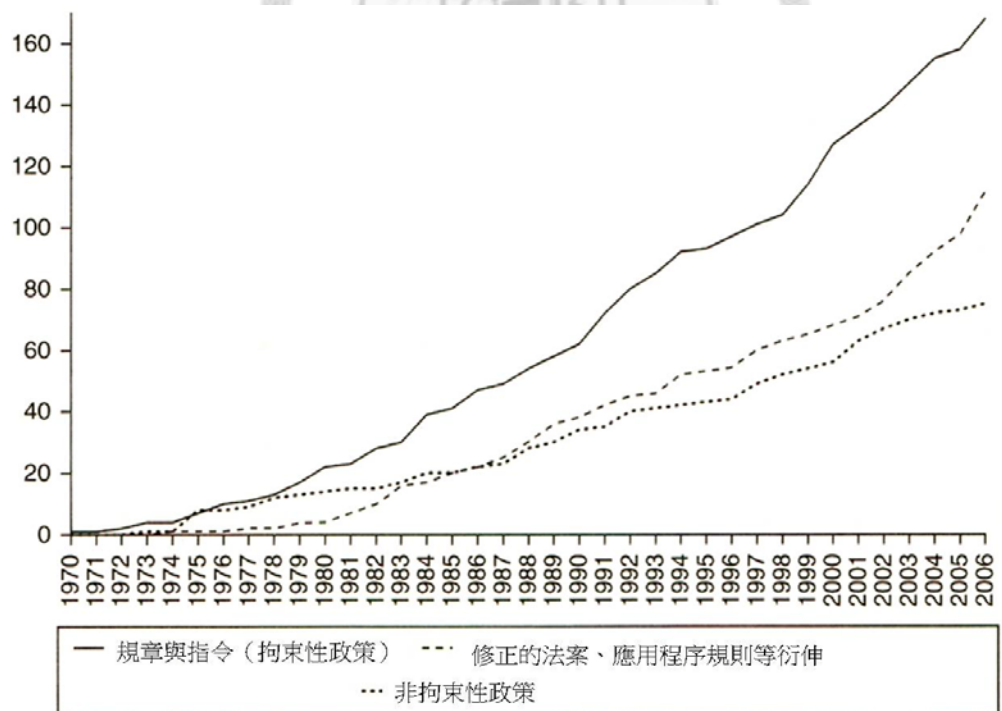


圖 6-2：環境政策的法律工具

資料來源：Bähr et al. (2007)，轉引自 Diedrichs *et al.* (2011: 38)

從歐盟年金政策的治理經驗可以得出一些普遍的社會政策治理意涵：首先，歐盟政策仍相當仰賴其科層結構來進行決策，歐盟決策仍由公部門主導，其所強調的網絡治理概念並無法彰顯出功能。歐盟層次的治理不論是舊治理模式或新治理模式，本質上仍為一種試圖干預會員國的管制方式，就此而言，對於擁有相同理念的會員國政府來說，可以順理成章地把歐盟層次的管制視為一種「改革手段」，使國家治理者可以在跨國的立論基礎上對抗國內的反對壓力。反之，若跨國的管制計畫要成為一種改革手段，則必須提供各國政府具有吸引力的改革方向。目前的問題在於，歐盟的改革計畫並無法告訴會員國，各年金支柱可以提供多少對抗低收入風險的保障。另外，在實際面上，最符合歐盟年金支柱計畫的英國，則未提供良好的模式讓其他國家遵從。相反地，荷蘭與瑞典的年金系統則顯示，在某些條件下，結合保險和儲蓄功能的年金支柱是可行的（Mabbett, 2009: 787-788）。但是，目前的情況顯示，在國內最具改革能力的國家卻最不偏好歐盟改革措施。特別是對補充性年金指令中的可攜帶性，將使國家必須去改革它們的職業年金系統，因此，可預期的是一些國家會反對這些指令。其他的問題包括，瑞典和芬蘭的社會夥伴質疑歐盟不介入年金改革的技術討論，只作為輔助性角色，並無法提出有效的論點來處理複雜的改革或某些年金系統面臨到的特定改革問題。亦即，執委會雖然充分利用它的管制能力，卻無法提供會員國實質幫助，因而無法令會員國信服與遵從（Mabbett, 2009: 788）。

總結歐盟的新治理模式，我們可以明確地辨認出其在不同政策領域中具有的治理混合型態；當然，在面臨持續性的人口變遷、社會經濟情勢挑戰下，更是歐盟無法迴避的治理挑戰。在眾多研究對新治理模式的檢討下，歐盟如何克服新治理模式的不足，是影響未來年金政策乃至整體社會政策發展的重要觀察。

參、從歐盟年金改革經驗觀照臺灣的年金改革⁶⁵

歐盟年金政策在年金開放協調法的引導下，近年來不斷強調年金適足性、年金系統的財務永續性，以及現代化年金系統三大原則。其中提倡的現代化論述，顯示西方福利國家在經濟萎靡不振之際，年金改革走向以「就業」為導向的政

⁶⁵ 此部分資料參考自作者參與之委託研究報告「我國老人經濟安全保障與個人退休準備之研究」（傅從喜、王宏文、施世駿，2012）。

策，強調提升勞動參與率的重要性，特別針對女性勞工、中高齡勞工，並鼓勵勞工以延後退休來增加所得替代率。對照我國老年所得保障體系，這樣的理念倡導也有其參考價值。以下將嘗試以歐盟近年來年金改革的三大原則為架構，進行臺灣年金政策的改革思考。

一、年金適足性原則

針對年金適足性原則，歐盟提倡的理念為避免社會排除、確保老年人免於貧窮風險、使民眾得以維持最低生活標準，確保所有人皆能獲得適當的公私年金安排，以及提升世代內／間的社會團結。就此部分來說，臺灣在 2004 年通過勞退金新制，使勞工擁有個人退休金帳戶，不因中途失業或轉職而失去累計的退休金；以及在 2008 年實施國民年金，補足臺灣老年經濟保障制度的缺口，達到完全涵蓋的目標，皆是針對提升年金適足性的改革努力。

整體而言，臺灣年金體系呈現職業分立的社會保險式年金體系結構。第一層是由國民年金、勞工保險和老農津貼所組成的年金體系結構。前兩者採社會保險原則；後者則是以稅收為基礎的津貼。第二層為勞工退休金，目前相關規定以個人帳戶制為主，超過 200 人以上之企業在工會或是半數員工同意下可採取年金制度。軍公教保險的部分，其年金結構則是涵蓋了第一層基礎年金和第二層職業年金的部分。第三層年金則是私人商業年金保險（傅從喜、王宏文、施世駿，2012）。在這樣的結構下，因不同職業群體之間的保費與給付水準差異，形成老年經濟安全階層化之現象，也對社會保險中原有的社會團結意涵形成挑戰。為解決此一問題，分述如下：

（一）整合第一層年金

臺灣老年經濟安全的階層化現象，在於不同制度間保費負擔與保障待遇的差別。儘管勞保年金化的實施，有效解決大部分勞工老年經濟安全準備不足的問題，但各職業團體的年金保險給付額度仍存在巨大差異（楊靜利、黃于珊，2009）。同樣地，國民年金保險的主要群體如家庭主婦與失業者，也缺乏積累自身第二層年金之機會，使其在未來年金適足性上的保障十分微弱。長期而言，唯

有透過制度整合才能解決此種差別待遇式的年金給付水準問題，例如合併實施老農津貼與國民年金保險，或思考如何與勞保制度接軌。

（二）強化第二層年金

在第二層職業年金部分，除了軍、公、教及政務人員的退休撫卹待遇與年金設計之外，針對一般勞工過去因轉職或企業壽命短暫導致退休金損失問題，勞基法在 2005 年實施勞保年金個人帳戶制後，解決了退休金提撥的計算和保障問題。但另一方面，個人帳戶由個別勞工承擔風險，缺乏社會連帶，較容易受通貨膨脹影響年金適足性，此為個人帳戶的缺點（王儷玲、楊曉文、黃泓智，2006）。除此之外，臺灣的勞退新制尚面臨除了雇主強制提撥勞工薪資的 6% 以外，勞工自身自願提撥比例偏低的問題。2009 年，在勞退新制實施四年之後，勞委會完成勞退修正條例，將適用自願提繳退休金的對象擴及約 140 萬名自營作業者，涵蓋 SOHO 族、計程車司機、攤販等，並且納入非適用勞基法之勞工（如律師、醫師、會計師等）與委任工作者（如外包、承攬人員）。值得注意的是，此次修正案也將取得工作權之大陸配偶與外籍配偶納入適用對象，即使尚未取得身分，也視同「國民」，適用勞退新制。亦即，在此次的修法過後，未來除了雇主以及外籍勞工以外，幾乎全部就業人口皆可適用自提 6% 薪資作為退休金，且提撥金額享有免稅優惠。⁶⁶但是儘管有稅捐優惠，但對於勞工而言，這項優惠仍難以成為自願提撥的動機。目前勞退新制之自提者多為高所得者。

除了勞工自願提撥的風氣不振之外，臺灣企業自辦年金制度的意願也有待提升。相較於西方先進國家，例如德國在近年的年金改革中，針對自辦企業年金之公司提供企業賦稅優惠，凡是由雇主負擔的企業年金保費，則該保費可不採計至企業的所得收入，使企業享有無上限的優惠減免；而員工由薪資繳納的保費，則可獲得每個月 220 歐元的賦稅優惠。此種作法不僅能鼓勵企業自辦年金，也保障企業的資金流通方式。臺灣的勞工退休新制除了個人帳戶制，另有年金保險制，這項制度限定員工 200 人以上的大型企業得經工會同意，為勞工投保符合保險法規定之年金保險商品。此類型的年金保險是由雇主擔任要保人，並且每月負擔的

⁶⁶參考陳素玲（2009/08/27）聯合晚報報導
http://money.udn.com/wealth/storypage.jsp?f_MAIN_ID=331&f_SUB_ID=3783&f_ART_ID=192978

勞工保險費不得低於勞工每月薪資的 6%。⁶⁷然而，這項規定的實施效果有待商榷，一方面，年金保險制的行政事務費與保證收益等均由保險業者負擔，影響其參與意願；二方面，此規定的訂定考量規模經濟之實益，只鼓勵大型企業建立企業年金，卻沒有進一步思考如何協助中小企業建立類似的企業年金制度（傅從喜、王宏文、施世駿，2012）。綜合來看，有限的年金保險商品，加上缺乏鼓勵企業建立年金制度的相關稅賦減免措施，致使臺灣的企業年金文化尚無法具體成形。⁶⁸

（三）鼓勵第三層年金

目前歐盟等西方國家的年金改革態勢為逐漸走向鼓勵個人年金以減輕公共年金制度之壓力。就此，現階段臺灣的相關措施仍多為零散的優惠，缺少整體性思考。目前最重要的是稅收減免，針對個人或家戶儲蓄的稅負優惠（所得稅法第 17 條），主要為個人每年得以有 27 萬的儲蓄投資利息收入免報所得稅，或是購屋者每年可以有 30 萬元房貸利息列舉所得扣除額。而以年金體系的個人年金層面來看，臺灣目前提供的年金相關租稅優惠包含：人身保險、勞工保險及軍、公、教保險之保險給付屬於免稅所得，無須課稅（所得稅法第 4 條）、個人所繳保險費可列舉扣除（上限為 24,000 元）、非屬保險給付的養老金（包括勞保年金給付）（所得稅法第 14 條）列入退職所得項下並採定額免稅。

基本上，商業保險一直是臺灣民眾保險選擇的重要項目之一，其中尤其以壽險及年金保險為大宗，健康保險與傷害保險次之。⁶⁹然而，現行所得稅法第 17 條關於列舉扣除額中規定：「納稅義務人、配偶或受扶養直系親屬之人身保險、勞工保險、國民年金保險及軍、公、教保險之保險費，每人每年扣除數額以不超過二萬四千元為限。」換言之，納稅義務人購買的商業人身保險必須與社會保險之

⁶⁷ 參考勞委會網站年金保險制簡介

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=43433ad7

⁶⁸ 根據陳素玲（2009/08/27）聯合晚報報導，企業年金保險因門檻過高，制度上路四年仍無企業辦理。2009 年修正案適度放寬相關門檻，儘管維持 200 人以上企業規模條件，但刪除 1/2 以上勞工同意、且選擇參加年金保險要 1/2 以上勞工的門檻，改成經勞資會議同意，即可開辦年金保險，希望藉此重啟年金保險商機。參考

http://money.udn.com/wealth/storypage.jsp?f_ART_ID=192979#ixzz1ytj6bCyK

⁶⁹ 參考中華民國九十九年度人壽保險業概況（2010：28）。

<http://www.lia-roc.org.tw/index01/data/publication.htm>

保險費合計不超過 24,000 元內，才能於課稅所得中列舉扣除，使得鼓勵購買商業養老保險之誘因不足。⁷⁰除此之外，在商業保險領域政府採取的是自由市場法則，也缺乏以鼓勵個人年金為方向的政策。

為促進年金適足性的提升，建議未來臺灣在法令規範上可以再增強（王儷玲，2006a，2006b）：

1.加強稅賦優惠：如上所述，目前規定的個人年金保險免稅扣除額之上限 24,000 元在與其他社會保險合併採計的情形下，並不具有足夠的誘因。除了應該調整提高額度以增加誘因外，也可考慮為年金保險設立獨立免稅扣除額。另外，針對政府也應提供勞退新制中的團保年金更佳的稅賦優惠，創造勞工增加自願提撥金額以累積退休金的誘因。

2.提供適合民眾的年金商品：為了提升年金適足性的目標，必須更有效地推動年金保險與增加民眾退休儲蓄，政府應建立適當的年金商品制度，創造出真正符合民眾需求的商品，以防止 2008 年的連動債風波再度發生。另外，也須結合適當的理財教育或相關的理財資訊，並針對金融市場上的基金項目進行評鑑或認證，以協助民眾選擇更恰當的年金商品，使之有較完善的退休金規畫。

二、年金系統的財務永續性原則

針對財務永續性原則，歐盟提倡的作法為提高就業率、延長工作年限、以及健全公共財政，使年金系統得以永續發展，平衡就業者與退休者之間的負擔。臺灣在這部分的改革情形，分述如下：

（一）提高就業率及延長工作年限

近年來臺灣人口老化的速度加遽，原因即在於老年人口數上升與生育率下降造成的少子女化現象，此將使未來產生勞動力減少、扶養負擔加重、家庭結構及照顧式微等現象。對勞動市場、經濟發展、教育以及社會福利體系都將造成嚴重衝擊。在臺灣特定的經濟發展脈絡下，使勞動市場具有高度的彈性化與流動性，然而臺灣社會保險體系強調個人生命週期的所得重分配效果，致使退休後的經濟

⁷⁰ 參考所得稅法條文 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=G0340003>

安全狀況反映個人生命歷程中包括就業軌跡、所得狀況及家庭狀況等因素的各種條件。雖然早期可以透過高度的經濟成長所達成的充分就業，提高個人的勞動參與率；然而這中間卻隱含性別不平等的面向（陳芬苓、張森林，2008）。

就女性的勞動參與面向而言，由於年金給付往往與個人在勞動市場的貢獻多寡攸關，女性傳統上經常被視為照顧者角色，受家庭育兒因素影響較常出現中斷職業或提早退出勞動市場的情況，使其退休年齡比起男性往往提早數年，在老年經濟安全上因此承受比男性更大的風險。此種情形在強調成就和給付均等原則的社會保險國家更為明顯。儘管臺灣已透過國民年金保險的建立解決此一社會排除問題，但國民年金體系與勞工保險年金體系之間存在的制度落差，仍可能在生命歷程的累積過程中強化性別之間的不平等。近代西方福利國家的經驗也指出，傳統上認為鼓勵女性就業將降低其成家生兒育女的意願實為錯誤假設。事實上，提高女性就業率不但有助於增加勞動生產力，女性經濟獨立性增加反而也增長其生兒育女的可能性。Esping-Andersen（2009: 29）的研究即指出，西方國家之中托育措施與家庭政策愈是完善者，其女性就業率也往往較高；而最終結果導致得以兼具個人職業生涯與家庭計畫的女性反而有較高的生育率。換言之，若能盡量排除女性參與勞動市場面臨的障礙，使女性獲得較佳的經濟安全、提高未來年金權利，將有助於提升整體出生率，進一步改善人口老化的現象，健全臺灣的人口基礎，如此一來也將有助於整體年金體系的永續發展。

另就中高齡勞工的勞動參與率而言，雖然臺灣高齡人口逐年提升，但過去為了解決高失業率問題，鼓勵中高齡工作者提早退休以釋放職缺，增加青年就業機會，致使我國近年來退休年齡大約介於 54.9-55.7 歲之間。根據主計處 2010 年的統計資料指出，臺灣平均退休（含優退）年齡為 56.6 歲，儘管近十年增長 0.5 歲，與法定退休年齡（65 歲）尚有一段差距，加上平均餘命十年來增長 2.7 歲，接近 80 歲，若退休、工作人口與壽命之間失衡現象持續擴大，將造成人力資源的浪費。⁷¹除此之外，臺灣的法定退休年齡於 2008 年因勞動基準法之修正，使勞工強制退休年齡從現行 60 歲延長至 65 歲。但是實際上，許多中高齡勞工受到景氣不佳、產業外移等影響，被迫退出職場，使勞工實際退休年齡呈現提前的趨勢

⁷¹ 參考洪凱音（2012/02/19）中國時報報導
<http://news.chinatimes.com/society/11050301/112012021900148.html>

(勞工委員會職業訓練局，2008)。有鑑於此，臺灣在各保險法規中對於老年給付之退休年齡皆有所規範(除國民年金是無工作期間投保，且保費繳交至65歲外，公保及勞保在工作年資上皆有相關規範)；此外還包含研擬修正公務人員退休法中公務人員可支領月退休金的年齡(由退休年齡和工作年資相加計75歲可支領月退，過渡到合計需達85歲的辦法)，並以配套措施鼓勵公教人員延後退休，凡此皆具有劃定個人生命歷程的效果。

然而高齡者的工作和退休為一體兩面之問題，當政策試圖要延後退休年齡，便必須先處理中高齡的就業問題。就此，西方國家也不斷強調活躍老化與終生學習的概念。為了避免未來會臨年輕世代高技術勞工短缺的問題，保留中高齡且饒富經驗的勞工，與調整工作條件就更加重要。

(二) 健全年金系統的財務負擔

儘管迄今臺灣的年金改革已涵蓋到各類人群，但是人口老化和各類年金保險潛藏的債務問題，未來仍將影響整個年金體系的永續發展。其中，在勞保基金方面，勞委會推估勞保基金預計在19年後出現赤字(2012年資料)。在少子化、保費費率又逐年調整的情形下(目前勞保費率已從6.5%提高至8.5%)，迄今並沒有一個妥善的財務計畫可以解決這個潛在的財務黑洞。如果沒有大幅提高保費，只能透過政府財政補助來彌補這個缺口。例如今年三月，勞委會即報請行政院審議《勞保條例》修正案，請政府比照公保撥款補助至97年底以前累積的五兆潛藏債務，減輕勞保基金負擔。然而，這兩者解決方案皆涉及複雜的政治層面問題，目前尚未有明確的結果。⁷²

在國民年金保險方面，作為涵蓋人口以非加入勞工保險及軍公教保險的人口群為主的年金保險項目。其所得替代率與勞保的差距(國民年金保險的所得替代率設定為1.3%，勞保則是1.55%)，使得許多原本應該歸屬於國民年金保險的人群，轉而以職業工會的名義加入勞保。例如國民年金在2008年開辦以來，被保險人數從2008年10月的4,237,256人，到2009年9月大約短少了15萬人左右，降為4,099,676人。相對地，同期間的勞保體系被保險人口則是從原本的

⁷² 參考中廣新聞網(2012/06/21)報導
<http://news.cnyes.com/Content/20120621/KFKZETW0OBK5I.shtml>

8,887,887 人，成長至 8,994,308 人。這段國民年金保險與勞工保險人數消長的期間，正是國內勞動市場受金融海嘯衝擊導致失業率大幅增加的階段，然而勞保體系被保險人數卻逆勢增長，顯見其吸納國保流失人口的可能性。此外，國民年金保險採用的柔性強制措施，導致參保率偏低，更是對國保制度的雙重打擊，對國保制度的永續性形成巨大挑戰（詹火生，2010）。

同樣面臨財務負擔問題的還包含老農津貼的資格浮濫問題。由於根據勞保局的規定，凡年滿 65 歲的農民且農保年資在 6 個月以上者，每月可領取老農津貼 7000 元。但已領取社會保險老年給付、又於 1998 年 11 月 13 日之後才加入農保者，不符合老農津貼的請領資格。也就是說，參加農保為請領老農津貼的要項之一，如同參加工會的民眾可參加勞保一樣，部分非農民的民眾為取得相關資格，選擇以購買農地的方式獲得農民身分、參加農會，進而加入農保行列，導致參與農保的人數遠大於農民的實際人數。此外，農保超低的保費收入與未來給付支出不成正比，加上農保無投保年齡上限規定，成為非農民加入農保的誘因，衍生道德風險，以及投保人年齡偏高等問題，綜合這些制度面的缺陷最終形成農保的虧損結果（傅從喜、王宏文、施世駿，2012）。

另外，還有勞退基金與其他退撫基金面臨的基金操作虧損問題。由於基金積累投資的方式易受金融市場波動而影響盈虧。例如，根據規定，政府必須保障勞工兩年期定存利率保證收益。但在 2008 年期間受全球金融海嘯影響，勞退新制基金虧損-6.06%，損失金額達 176 億元，投資效益呈負成長。為達當時勞退監理會公告的兩年期定存利率 2.649%，政府除了要補足去年虧損的-6.06%，還要負擔最低保證收益，兩者合計為 8.709%。以當年度的新制基金規模 3403 億元，新制勞工 466 萬位計算，每位勞工平均只分配到 1934 元，最終政府得從國庫撥出 296 億元補足虧損。⁷³雖然 2009 年經濟情勢好轉，勞退基金投資也轉虧為盈，但是類似的投資收益波動風險在未來仍不可避免。也就是說，勞退新制中個人帳戶制的資金積累投資方式，雖能以最低保證收益保障勞工在退休時領到足額的收入，不會遭受虧損，但這樣的保證是建立在政府作為最後擔保人的前提下，對國庫仍為一種沉重的負擔。

⁷³ 參考陳素玲（2009/02/10）聯合晚報報導
http://money.udn.com/wealth/printpage.jsp?f_ART_ID=176670

三、現代化年金系統原則

在歐盟的現代化年金系統原則中，包含創造更彈性的就業和職涯模式，以及落實性別平等。如前所述，在年金改革之後，臺灣年金體制的差別待遇仍然存在。從勞動體制的角度來看，目前年金體系結構的形貌為：核心勞動者，軍公教、國營企業或大型企業工作者，擁有第一層與第二層年金的保障，甚至是私人年金的保障；邊緣勞動者，如女性、自營業者或其他相對弱勢的勞動人口群，往往只擁有第一層的保障，較少涵蓋在第二層年金下，而只能領取較低的給付水準。再仔細分析，核心勞動者的老人經濟安全保障包含透過軍公教保險體系來獲得、或是大型企業和國營企業則是透過勞工保險和勞工退休金的雙重給付獲得保障；邊緣勞動者如自營業者或其他自願加保的群體雖能獲得勞工保險保障，卻缺乏第二層年金體系的保障機會；農民的老人經濟安全保障則主要為老農津貼；被排除於勞動市場之外抑或是無法累積足夠年資的群體則依賴老人津貼體系與國民年金體系，或者是遊移於國民年金體系與勞工保險體系之間，作為主要的老人經濟安全來源。另外，從財政負擔的比例來看，國家對軍公教人員與國營事業員工也有較高的負擔比例，該群體的年金給付水準也較高；一般勞工雖有中等的給付水準，但財政負擔比例主要為企業與個人負擔。(賴俊帆，2010；傅從喜、王宏文、施世駿，2012)。

此種年金階層化表現在性別面向的情形，在國民年金保險開辦後更進一步強化，相關的研究結果也指出國民年金保險所具有的「性別階層化」與其隨之而來的性別資源落差現象(王順民，2009；陳芬苓、張森林，2008)。針對臺灣年金體系性別差異的研究，陳芬苓與張森林(2008)指出，性別之間存在差異主因在於目前臺灣的年金體系是採取社會保險模式，其主要目的為所得維持，而不是進行所得重分配，此種年金制度的設計邏輯導致老年經濟安全體現了個人生命歷程中工作時期的就業軌跡與穩定度，因而容易形成老年經濟安全不平等的結果。

從內政部統計處 2009 年老人狀況調查中可以發現，65 歲以上的女性其經濟來源多是依賴非正式的社會安全體系，如子女奉養(58.04%)、自己儲蓄、利息、租金或投資所得(13.86%)或是配偶或同居人提供(7.80%)。除此之外，則是以稅收為主的救助與津貼體系(32.75%)；相較之下，65 歲以上的男性主要

經濟來源，則多以正式社會安全體系（自己退休金、撫卹金或是保險給付的比例為 26.63%，女性為 8.70%）為主，或者是自身的儲蓄（16.08%，女性為 13.86%）或是工作營業收入（11.28%，女性為 4.75%），其非正式社會安全體系或是依賴政府救助或津貼體系（26.36%）的比例即相對較低。這樣的調查結果顯示，女性因就業率相對較低，或是即便投入勞動市場仍可能較易因為家務、生兒育女、照顧義務或其他因素影響而中斷工作，使其累積社會保險年資的能力相對弱勢，致使其往後可以獲得的給付水準也相對較低；另一方面，女性平均餘命比起男性一般來說也相對較長，使其原本數額相對較少的老年給付難以因應其退休後的生活，進入老年時期之後也比較需要依賴私人移轉所得或津貼體系等協助（詳細數據對照表參考附錄三）。⁷⁴

上述內容將歐盟年金開放協調法的三大年金改革原則與臺灣年金政策與改革情形相互對照，基本上可以發現，年金改革在全球皆有類似的改革路徑。如何兼顧年金適足性、年金系統永續性以及現代化年金系統，不僅是歐盟、臺灣乃至世界各國皆共同面對的問題。年金政策因涉及的範圍廣大且具有世代團結的意義，在改革過程中更容易受到內外阻力的影響。歐盟作為一個超國家組織，以理念的提倡取代直接干預的治理模式，其發展出來的相關概念，如混合的年金系統、避免社會排除、重新調整個人的職涯發展等皆具有其參考價值。

肆、結論與未來研究建議

回顧本文針對歐盟與臺灣年金政策的研究討論可以發現，近幾十年來，年金改革在各個面向上，皆擴大了受保障對象的範圍。以歐盟而言，在性別平等相關的年金指令中對男女性在年金請領資格、待遇、退休年齡的規定等，都朝機會平等的方向設計；另在可攜式年金權方面，歷次發布的指令，也一步步將平等待遇的保障從勞工擴及退休人士、學生等非從事經濟活動的人員上。就臺灣而言，國民年金的施行，或者 2009 年勞委會修法全面擴大勞退新制的適用自願提繳退休金對象，納入自營作業者與不適用勞基法之勞工、委任工作者以及尚未取得身分證的外籍配偶，也是擴大受保障對象的改革實例。

⁷⁴ 內政部統計處 2009 年老人狀況調查於 2010 年發布，報告全文參考 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=5060

就這一方面來說，「年金權保障的身分認定」議題實際上可以單獨作為一個研究課題另行探討，這也是在近幾年的年金改革發展中，特別值得再深入研究的面向。身分認定除了最基本的「從事經濟活動者／非從事經濟活動者」以外，「性別」、「國籍」等也是重要的考量因素。在歐盟，儘管性別平等面向已有長足的發展，但何謂年金權的性別平等？是不是擁有相同的退休年齡即可達成年金的性別平等？在年金給付水準上，男女在工作年資認定、年金點數計算等方面，如何做到年金權之性別平等仍存有許多辯論的空間。除了理念上的探討與辯論，實際上，性別的年金給付差距也仍然存在，此現象在臺灣亦然。此外，國籍問題除了歐盟跨國移動之年金計算與請領問題以外，臺灣對於大陸配偶、外籍配偶的身分認定也在修法後有更寬廣的運作空間。

由此再衍生至「就業市場變遷影響到勞工的年金階層化」議題。勞動市場的彈性化，非典型勞動的興起，如何影響到勞工的年金權利、在核心勞工與非核心勞工之間各造成什麼樣的影響，也都是未來在歐盟或臺灣年金政策研究中可以再深入探索的面向。尤其在近年來以就業為導向的經濟安全政策思惟下，強調彈性化勞動市場，創造新的工作機會，使勞動市場如何兼顧彈性與安全亦為現今熱門的研究議題，這樣的討論同樣可以應用在年金政策的思辯中。

最後，就歐盟的年金治理而言，本文處理的問題旨在探究歐盟年金政策的整體樣貌並解析其如何進行歧異的年金制度治理，在治理理論的內容主要著重於治理工具的討論，但尚無法兼顧治理效果的探討與驗證。觀照歐盟近年來在經濟情勢的發展與社會情勢的變化，建議未來的研究者可從單一個案或多個個案的比較來驗證歐盟年金政策的治理效果。特別是由於歐洲債信危機問題，使歐盟近年來的治理能力受到質疑，歐盟是否能有效治理不同國家，端賴一國的政治文化、法律制度的差異而定。在第六章的延伸討論中可以看到，希臘作為歐盟會員國及歐元區之一員，其並不遵從歐盟的政策與意見，使得歐盟與希臘的關係幾乎為無效治理的例證。然而，最新的希臘大選結果，摶節派的獲勝，相較於一個月前反摶節勢力的揚昇，似乎指向希臘整體民眾儘管內心對於刪減原有福利感到不滿，仍保有持續留在歐元區的渴望。就此而言，「歐盟」或「歐元」本身作為一個招牌，仍有其一定的影響力，使一國人民為了保有此塊招牌而改變個人意向，帶動國家走向改革。這樣的轉折正好可以作為一個探討案例，來檢視歐盟年金政策的

成效。建議未來的研究可以以此次的選舉作為時間點上的劃分，觀察與比較在這個時間點前後，希臘在年金改革行動上的差別，藉以驗證歐盟作為一個超國家組織於其中扮演的角色與力量。



參考文獻

- 方大維 (2008)。《英國年金改革與就業政策之研究 (1997-2007)》。淡江大學歐洲研究所碩士論文。
- 王俊豪 (2011)。〈歐盟農民社會福利制度之跨國比較研究〉。《新竹教育大學人文社會學報》，4 (1)：35-58。
- 王順民 (2009)。〈關於國民年金保險辦理情形的社會福利考察〉。國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/post/1/6646
- 王儷玲 (2006a)。《因應高齡化社會保險商品發展及其監理與相關賦稅配套之研究》。金管會保險局委託研究案。新北市：金管會。
- 王儷玲 (2006b)。《我國人口老化與保險商品發展。金管會保險局委託研究案》。新北市：金管會。
- 王儷玲、楊曉文、黃泓智 (2006)。〈勞退新制下個人帳戶制與年金保險制之所得替代率分析〉。《臺灣勞動法學會學報》，5：175-220。
- 古允文 (1992)。〈歐洲社會政策〉。《中國論壇》，32 (5)：104-107。
- 古允文 (1997)。〈超級福利國家？「歐洲聯盟」與社會政策的發展〉。《社會政策與社會工作學刊》，1 (1)，133-160。
- 田德文 (2005)。《歐盟社會政策與歐洲一體化》。北京市：社會科學文獻。
- 吳育仁 (2009)。〈區域經濟整合與勞工權益：對兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 的意涵〉。《臺灣勞動評論》，1 (2)：179-205。
- 林永和 (2009)。〈Solvency II — 第四次量化衝擊研究 (QIS4)〉。《風險與保險雜誌》，20：48-57。
- 林佳和 (2007)。〈歐盟社會權：從歐洲社會憲章到歐盟憲法——一個邁向歐洲社會模式的重要契機？〉。論文發表於中央研究院歐美研究所「第三屆歐洲聯盟人權保障：歐盟人權政策」學術研討會，中央研究院歐美研究所。
- 林姍蓉 (2004)。《歐洲聯盟職業年金制度之研究》。淡江大學歐洲研究所碩士論文。

- 林萬億 (1998)。〈歐洲聯盟與歐洲福利國家發展——邁向一個超國家的歐洲福利國嗎?〉。《台大社會學刊》，26：151-210。
- 侯仁義 (2000)。《德國年金制度之研究——及其對臺灣年金制度形成之啟示》。國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文。
- 施世駿 (2005)。〈歐盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡與政策意涵〉。《臺灣社會福利學刊》，4 (1)：2-41。
- 柯木興、林建成 (2007)。〈淺談英國年金改革對 IPOD 世代的影響〉。國家政策研究基金會。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/096/SS-R-096-001.htm
- 孫迺翊 (2008)。〈歐盟人民社會基本權之保障——以受僱者與非受僱者之遷徙自由與社會給付請求權為例〉。《歐美研究季刊》，38 (4)：579-636。
- 徐斯勤 (2001)。〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉。《政治學報》，32：95-170。
- 馬曉強、雷鈺等 (2008)。《歐洲一體化與歐盟國家社會政策》。北京：中國社會科學。
- 張士傑 (2007)。〈EU Solvency II：整合型態風險管理的保險監理架構〉。《風險與保險雜誌》，12：2-6。
- 張亞中 (2003)。〈歐洲聯盟的演進〉。收錄在黃偉峰 (主編)，《歐洲聯盟的組織與運作》。台北：五南。頁 23-65。
- 陳芬苓、張森林 (2008)。〈台灣地區勞工退休金制度的性別分析〉。《人文及社會科學集刊》，20 (1)：67-104。
- 陳惠如 (2005)。《「謹慎投資人原則」之研究——兼論我國受託人投資權限之規範》。國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 陳麗娟 (2010)。《里斯本條約後歐洲聯盟新面貌》。台北市：五南。
- 傅從喜 (2004)。〈國際組織對年金改革的影響：世界銀行對國際勞工組織的角力?〉。《國立政治大學學報》，37：81-111。
- 傅從喜、王宏文、施世駿 (2012)。《我國老人經濟安全保障與個人退休準備之研究》。行政院研究發展考核委員會委託研究報告 (編號：RDEC-RES-100-003)。台北市：行政院研究發展考核委員會。

- 傅從喜、施世駿、陳明芳（2011）。《英國、德國私營部門參與年金改革之研究》。行政院經濟建設委員會委託之專題研究成果報告（編號：No.（100）006.806）。臺北市：行政院經濟建設委員會。
- 勞工委員會職業訓練局（2008）。〈高齡化時代的來臨——中高齡者及高齡者的就業問題與因應策略〉。《臺灣勞工季刊》，15：4-11。
- 彭德明、方耀（2010）。〈歐洲主權債務危機與歐元區的未來〉。《國際金融參考資料》，60：1-26。
- 黃芳文（2006）。〈歐盟「Solvency II」淺談〉。《風險與保險雜誌》，10：35-38。
- 黃偉峰（2003）。〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉。《歐美研究》，33（2）：291-344。
- 黃偉峰（2011）。〈論歐洲化課題之各類研究取向及其限制〉。《歐美研究》，41（2）：393-463。
- 黃鼎佑（2008）。〈論歐盟國家當前年金制度改革的核心議題—以奧地利為例〉。《玄奘法律學報》，9：51-84。
- 楊靜利、黃于珊（2009）。〈台灣老年經濟保障制度簡介〉。《台灣老年學論壇》，3：1-12。
- 葉崇揚、施世駿（2009）。〈典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究〉。《社會政策與社會工作學刊》，13（1）：1-51。
- 詹火生（2010）。〈國民年金周年之回顧與展望。國家政策研究基金會〉。
<http://www.npf.org.tw/post/2/6933>
- 遠藤乾（2010）。《歐洲統合史》（王文萱譯）。台北：五南。
- 劉璋（2004）。《歐盟保險市場一體化研究》。北京市中國金融，第1版。
- 蔡允棟（2006）。〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉。《臺灣政治學刊》，10（1）：163-209。
- 盧倩儀（2003）。〈區域整合理論〉。收錄在黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作》。台北：五南。頁67-93。
- 賴俊帆（2010）。《臺灣年金系統的比較研究：福利階層化的觀點》。臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

- 藍玉春 (2005)。〈歐盟多層次治理：論點與現象〉。《政治科學論叢》，24：49-76。
- 蘇宏達 (2003)。〈論網路資源在臺灣歐盟研究中的角色〉。《問題與研究》，42 (5)：81-113。
- Annesley, C. (2007). Lisbon and Social Europe: Towards a European 'Adult Worker Model' Welfare System. *Journal of European Social Policy*, 17 (3): 195-205.
- Arza, C. (2008). Changing European welfare: The new distributional principles of pension policy. In Arza, C. and Kohli, M. (Eds.), *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes* (pp. 109-131). London: Routledge.
- Arza, C. and Kohli, M. (2008). Introduction: The Political Economy of Pension Reform. In C. Arza and M. Kohli (Eds.), *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*(pp. 1-21). London: Routledge.
- Bonoli, G. (2003). Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35(4), 399-416.
- Bonoli, G. (2005). The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy and Politics*, 33(3): 431-449.
- Bonoli, G. (2006). New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies. In K. Armingeon and G. Bonoli (Eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States* (pp. 3-26). New York: Routledge.
- Borras, S. and K. Jacobsen (2004). The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU. *European Journal of Public Policy*, 11: 185-208.
- Börzel, T.A. and Risse, T. (2003). Conceptualising the Domestic Impact of Europe. In K. Featherstone and C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 57-80). Oxford: Oxford University Press.
- Brooks, S. (2005). Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World. *International Studies Quarterly*, 49: 273-294.
- Burri, S. and Eijken, H. van. (2011). *The Transposition of Recast Directive 2006/54/EC, Update 2011*. European Commission, from http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/recast_update2011_final_en.pdf

- Burri, S. and Prechal, S. (2009). *The Transposition of Recast Directive 2006/54/EC*. European Commission, from http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/2009reportrecastdirectivefinal_en.pdf
- Casey, B. (2004). *Evaluating Pension Reform*. NFT Paper, No 02/2004. London: London School of Economics.
- CEC (1999). A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. COM , from http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/com99-347_en.pdf
- CEC (2006). Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios , from http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf
- Citi, M. and Rhodes, M.(2007). New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences. *European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-07-01, from <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>
- Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T.(Eds.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Davy, U. (2011). ‘Social Europe’ in Old-Age Security? EU Policies of Public and Private Pensions. In Leisering, L. (Ed), *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK* (pp. 153-174). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Davy, U. and Leisering, L. (2005). *EU Pension Policies: Changing Paradigms*. Regina Working Paper, No. 12. Bielefeld: University of Bielefeld.
- de la Porte, C. (2003). How relevant is the pensions OMC to the reform of pension systems in EU Member States? In Degryse, C. and Pochet, P. (Eds.), *Social Developments of the European Union 2002* (pp. 253-277). ETUI, Brussels.
- de la Porte, C. and Nanz, P. (2004). The OMC – a Deliberative Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions. *Journal of European Public Policy*, 11(2): 267-288.
- Deacon, B. (2003). Supranational Agencies and Social Policy. In P. Alcock, A.Erskine and M.May (Eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (pp.241-252). Malden, MA: Oxford : Blackwell Pub.
- Diedrichs, U., Reiners, W. and Wessels, W.(2011). New Modes of Governance - Policy Developments and the Hidden Steps of EU Integration. In A. Héritier and M.

- Rhodes(Eds.), *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*(pp.19-47). Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Dudek, C. and Omtzigt, P. (2001). *The Role of Brussels in National Pension Reforms*. EUI Working Papers No. 47, Florence: European University Institute.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2011). *The Varieties of Pension Governance : Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Eberlein, B. and Kerwer, D. (2002). *Theorising the New Modes of European Union Governance*. European Integration online Paper (EioP) 6(5), from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>
- Eckardt, M. (2005). The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of Its Effects on Pension Reforms. *Journal of European Social Policy*, 15 (3): 247-267.
- Ervik, R. (2006). *European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy*. Working Paper No.10. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: 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. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- European Commission (1997). *Supplementary Pensions in the Single Market: A Green Paper*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2009). *The 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010a). *Annexes to the Joint Report on Pensions Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. SPC/1005/2, Brussels.
- European Commission (2010b). *Green Paper: towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011). *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010*. Brussels: European Commission.

- European Commission (2012). *Progress on equality between women and men in 2011*. Brussels: European Commission.
- European Parliament (2011). *Pension systems in the EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector*. ECON, Brussels.
- Ezra, D., Collie, B. and Smith, M.X. (2009). *The Retirement Plan Solution: The Reinvention of Defined Contribution*. J Wiley, New York, NY.
- Fawcett, H. (1995). The Privatisation of Welfare: The Impact of Parties on The Private/Public Mix in Pension Provision. *West European Politics*, 18(4): 150-169.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Goetschy, J. (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations*, 5(2): 117-137.
- Goldberg, G.S. and Rosenthal, M.G. (Eds.) (2002). *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*. Westpoint, CT: Auburn House.
- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 952-973.
- Hantrais, L. (2008). Social Policy and the European Union. In P. Alcock, A.Erskine and M.May (Eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (pp. 248-291). Malden, MA: Oxford : Blackwell Pub.
- Häusermann, S. (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haverland, M. (2007a). Methodology. In P. Graziano and M.P. Vink (Eds.), *Europeanization: New Research Agendas* (pp. 59-70). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Haverland, M. (2007b). When the Welfare State Meets the Regulatory State: EU Occupational Pension Policy. *Journal of European Public Policy*, 14(6), 886-904.
- Haverland, M. (2011), Policies of the EU towards Occupational Pensions: Limits to Regulation. In Leisering, L. (Ed), *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK* (pp. 175-188). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Héritier, A. (1995). “Leaders” and “Laggards” in European Clean Air Policy. In F. van Waarden and B. Unger (Eds.), *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response* (pp. 278-305). Avebury, UK: Aldershot.
- Héritier, A. and Knill, C. (2001). Differential Responses to European Policies: A

- Comparison. In A. Héritier, D. Kerwer, C. Knill, D. Lehmkuhl, M. Teutsch, and A.-C. Douillet (Eds.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*(pp. 257-294). Boulder, CO: Rowman and Littlefield.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. and Douillet, A. (2001). *Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Policymaking in the Member States*, Lanham. MD: Rowman and Littlefield.
- Holzmann, R. and Hinz, R.P. (2005). *Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform*. Washington DC: World Bank.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi Level Governance. *American Political Science Review*, 97(6): 233-243.
- Hooghe, L.(Ed.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyde, M. and Dixon, J. (2008). A comparative analysis of mandated private pension arrangements. *International journal of social economics*, 35 (1/2): 49-62.
- Immergut, E.M. and Anderson, K.M. (2007). Editors' Introduction: The Dynamics of Pension Politics. In E. M. Immergut, K.M. Anderson and I. Schulze (Eds.), *The Handbook of West European Pension Politics* (pp. 396-453). Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, B. (1999). The evolution and transformation of European governance. In B. Kohler-Koch and R. Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 14-36). London: Routledge.
- Kohler-Koch, B. (2008) 。〈 歐盟治理的批判性評判 〉。周弘、貝婭特·科勒-科赫 (編),《 歐盟治理模式 》, 頁 73-87。北京: 社会科学文献出版社。
- Kohler-Koch, B. and Eising, R. (Eds.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kok Report (2004). *Facing the Challenge*. Brussels: European Union.
- Laffan, B. (1998). The European Union: A distinctive model of internationalization. *Journal of European Public Policy*, 5(2): 235-253.
- Larsen, T.P., Taylor-Gooby, P. and Kananen, J. (2004). *European Policy Co-ordination and the OMC*. Paper presented at ESPAnet Conference, 9-11th September, Oxford.

- Leibfried, S. (2010). Social Policy: Left to the Judges and the Markets? In H. Wallace, W. Wallace, *et al.*, (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (pp. 229-281). Oxford: Oxford University Press.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (Eds.) (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.
- Lewis, M.(2011). *Boomerang: Travels in the New Third World*. New York: W.W. Norton & Company. 陳重亨譯 (2011)。《自食惡果：歐債風暴與新第三世界之旅》。台北市：財信。
- Lodge, M. (2002). Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State. *Public Policy and Administration*, 17(2): 43-67.
- Lodge, M. (2007). Comparing Non-Hierarchical Governance in Action : the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society. *Journal of Common Market Studies*, 45(2): 343-365.
- Mabbett, D. (2009). Supplementary Pensions between Social Policy and Social Regulation. *West European Politics*, 32 (4): 774-791.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4): 943-969.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*. London: Routledge.
- Marks, G. (1996). Exploring and Explaining Variation in Cohesion Policy. In L. Hooghe (Ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (pp. 388-422). Oxford: Clarendon Press.
- Marks, G., Hooghe, L., and Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341-378.
- Martinsen, D.S. (2005). The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security. *Journal of Common Market Studies*, 43(5): 1027-1054.
- Mastenbroek, E. (2005). EU Compliance: Still a „Black Hole“? *Journal of European Public Policy*, 12(6): 1103-1120.

- Müller, K. (2008). The Politics and Outcomes of Three-Pillar Pension Reforms in Central and Eastern Europe. In C. Arza and M. Kohli (Eds.), *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes* (pp. 87-106). London: Routledge.
- Myles, J, and Pierson, P. (1997). Friedman's Revenge: The Reform of Liberal Welfare States in Canada and the United States. *Politics and Society*, 25(4): 443-72.
- Myles, J. and Quadagno, J. (1997). Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View. In K. Banting and R. Boadway (Eds.), *Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives* (pp. 247-271). Kingston (Ontario): Queen's University, School of Policy Studies.
- Natali, D. (2008). *Pensions in Europe, European Pensions*. PIE-Peter Lang, Brussels.
- Natali, D. (2009). The Open Method of Coordination on Pensions: Does it De-politicise Pension Policy? *West European Politics*, 32 (4): 810-828.
- Natali, D. and de la Porte, C. (2004). OMC Pensions: What role for Europe in Coordinating the reform of different pension systems? The Cases of France and the Netherlands. In H. Jorgensen, M. Baerentsen, J. Monks (Eds.), *European Trade Union Yearbook 2003/2004* (pp. 255-282). Brussels: European Trade Union Institute.
- Natali, D. and de la Porte, C. (2009). Participation through the Lisbon Strategy : comparing the European Employment Strategy and pensions OMC. *Transfer*, 15(1): 71-91.
- Neyer, J. (2000). *Discourse and order: On the conditions of governance in non-hierarchical multi-level systems*, from http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_9.htm
- OECD (2009). *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD Countries and G20 Countries*. OECD Publishing, Paris.
- Orenstein, M.A. (2008a). Out-liberalizing the EU: Pension Privatization in Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 15(6): 899-917.
- Orenstein, M.A. (2008b). *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pelkmans, J. (1991). Toward Economic Union. In Centre for European Policy Studies,

- Setting European Community Priorities 1991-1992* (pp. 39-100). Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Peters, B. G. (2000). Policy Instrument and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 35-47.
- Peterson, J. and Bomberg, E. (1999). *Decision Making in the Euro-Pean Union*. New York: St. Martin's Press.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2): 143-179.
- Pierson, P. (2001). Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State* (pp. 410-456). Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C.M. (2003). The Europeanization of Public Policy. In K. Featherstone and C. M. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sapir, A. (2006). Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 369-90.
- Scharpf, F.W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66: 239-278.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (2002). The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.
- Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Scott, C. (2004). Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. In J. Jordana and D. Levi-Faur (Eds.), *The Politics of Regulation in the Age of Governance* (pp. 145-174). Cheltenham: Edward Elgar.
- SPC/EPC (2001). *Joint Report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions: Applying the Open Method of Coordination*. Brussels: Council of the European Union.
- Sterzynski, M. (2003). The European Single Insurance Market: Overview and Impact of

- the Liberalization and De-regulation Processes. *Belgian Actuarial Bulletin*, 3(1): 42-49.
- Tholoniati, L. (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. *West European Politics*, 33 (1): 93-117.
- Tinios, P. (2005). Pension reform in Greece: 'reform by instalments' – A Blocked Process. *West European Politics*, 28(2): 402-419.
- Tinios, P. (2010a). *The pension problem: a method to decipher*. Athens: Kritiki.
- Tinios, P. (2010b). Vacillations around a Pension Reform Trajectory: time for a change?, GreeSE paper. No 34, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southern Europe, London School of Economics, April.
- Tinios, P. (2010c). Greek Lessons: The Open Method of Coordination and Forced Pension Reform, from http://www.esip.org/files/Tinios_ESIP.pdf
- Toshkov, D. (2007). Transposition of EU Social Policy in the New Member States. *Journal of European Social Policy*, 17(4): 335-348.
- Treib, O., Baehr, H. and Falkner, G. (2007). Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1): 1-20.
- Triantafyllou, P. (2006). Greece: Political competition in a majoritarian system. In Immergut, E.M., Anderson, K.M. and Schulze (Eds.), *The Handbook of West European Pension Politics* (pp. 97-149), Oxford: Oxford University Press.
- Trubek, D. and Trubek, L. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Coordination. *European Law Journal*, 11(3): 343-364.
- Van Kersbergen, K. and Manow, P. (2008). The Welfare State. In D. Caramani (Ed), *Comparative Politics* (pp. 521-543). Oxford: Oxford University Press.
- Versluis, E. (2007). Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action. *West European Politics*, 30(1): 50-67.
- Walker, A. (2009). Commentary: The Emergence and Application of Active Ageing in Europe. *Journal of Ageing and Social Policy*, 21: 75-93.
- Wallace, H. (2000). The Institutional Setting: Five Variations on a Theme. In H. Wallace and W. Wallace (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (pp. 3-37). Oxford: Oxford University Press.
- Wessels, W. and Linsenmann, I. (2002). EMU's Impact on National Institutions: Fusion Towards a "Gouvernance Economique" or Fragmentation? In K. Dyson (Ed.),

European States and the Euro: Europeanisation, Variation and Convergence (pp. 53-77). Oxford: Oxford University Press.



附錄一：歐盟會員國英文代碼對照 ⁷⁵

代碼	英文國名	中文國名
LU	Luxembourg	盧森堡
IE	Ireland	愛爾蘭
DK	Denmark	丹麥
AT	Austria	奧地利
FI	Finland	芬蘭
BE	Belgium	比利時
NL	Netherlands	荷蘭
GB	United Kingdom	英國
DE	Germany	德國
SE	Sweden	瑞典
FR	France	法國
IT	Italy	義大利
ES	Spain	西班牙
EL	Greece	希臘
SI	Slovenia	斯洛維尼亞
CY	Cyprus	賽普勒斯
MT	Malta	馬爾他
PT	Portugal	葡萄牙
CZ	Czech Republic	捷克
EE	Estonia	愛沙尼亞
HU	Hungary	匈牙利
SK	Slovakia	斯洛伐克
LT	Lithuania	立陶宛
LV	Latvia	拉脫維亞
PL	Poland	波蘭
BG	Bulgaria	保加利亞
RO	Romania	羅馬尼亞

⁷⁵ 參考 <http://blog.nownews.com/article.php?bid=606&tid=46293>

附錄二：歐盟規章指令中英文對照

範圍	中譯	法規標號	原文／法規說明
性別平等	男女同工同酬指令	75/117/EEC	The equal pay directive
	男女平等工作待遇指令	76/207/EEC	The equal treatment of work directive
	社會保障之平等待遇指令	79/7/EEC	The equal treatment in social security directive
	職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令	86/378/EE	The equal treatment in occupational social security schemes directive
	自營業的社會保障計畫指令	86/613/EEC	The occupation social security schemes for self-employed occupations directive
	親職假指令	1996/34/EC	Parental leave directive
	非典型工作者指令	97/81/EC	Part-time work directive
	舉證責任指令	97/80/EC	Burden of proof directive
	職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令	96/97/EC	The equal treatment in occupational social security schemes directive (amendment)
	平等待遇指令	2000/78/EC	The framework equal treatment directive
	男女平等工作待遇指令	2002/73/EC	The equal treatment of work directive (amendment)
	商品與服務指令	2004/113/E C	The goods and services directive
	男女就業與職業之平等機會與待遇指令	2006/54/EC	The equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation directive (recast)

可攜式年金權	勞工自由移動的社會保障計畫應用規章	3/58	The first community instrument adopted to coordinate social security systems to overcome obstacles for freedom of movement
	勞工的自由移動規章	1612/68	Freedom of movement for workers within the community
	廢除勞工及其家庭的移動與居住限制指令	68/360/EEC	On the abolition of restrictions on movement and residence within the community for workers of member states and their families
	勞工自由移動的社會保障計畫應用規章	1408/71	Regulation on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the community
	居住的自由遷徙平等待遇指令	90/364/EEC	The right of residence directive
	已退休的受僱者和自營業者之居住權指令	90/364/EEC	The right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity directive
	針對學生的居住權指令	93/96/EEC	The right of residence directive for students directive
	勞工自由移動的社會保障計畫應用規章	883/2004	Regulation on the coordination of social security systems amendment and simplification
	勞工自由移動的社會保障計畫應用規章（將權利授予第三國國民及其家人或遺屬）	859/2003	Extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality

	勞工自由移動的社會保障計畫應用規章（修正 883/2004）	988/2009	Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems, and determining the content of its Annexes
	勞工自由移動的社會保障計畫應用規章（修正 883/2004 與 987/2009）	1231/2010	Extending Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation (EC) No 987/2009 to nationals of third countries who are not already covered by these Regulations solely on the ground of their nationality
單一保險市場	非壽險指令	73/239/EEC	The coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking-up and pursuit of the business of direct insurance other than life assurance
		88/357/EEC	
		92/49/EEC	
	壽險指令	79/267/EEC	On the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of direct life assurance
		90/619/EEC	
		92/96/EEC	
職業退休年金指令	41/2003	On the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision	

資料來源：作者自製

註：歐盟法規主要以法規標號為代表，並無固定英文名稱，本表所列名稱主要為研究者間常見的指稱，或法規說明文字，本文並以此作為中譯。

附錄三：臺灣 65 歲以上老人之主要經濟來源

單位：重要度%

項目別	自己 工作 或營 業收 入	配偶 或同 居人 提供	自己 儲 蓄、 利 息、 租金 或投 資所 得	自己 退休 金、 撫卹 金或 保險 給付	子女 奉養 (含媳 婦、 女婿)	向他 人借 貸	政府 救助 或津 貼	社會 或親 友救 助	其他	不知 道/拒 答
94 年調查	11.78	4.40	10.78	14.15	53.37	0.10	33.34	0.56	0.38	-
98 年調查	7.91	5.23	14.93	17.37	48.29	0.06	29.66	0.40	0.05	0.28
性別										
男	11.28	2.49	16.08	26.63	37.87	0.10	26.36	0.35	0.00	0.28
女	4.75	7.80	13.86	8.70	58.04	0.02	32.75	0.45	0.10	0.28
年齡別										
65~69 歲	12.95	8.78	15.89	20.17	42.01	0.18	20.76	0.39	0.00	0.13
70~74 歲	9.01	6.22	16.31	11.61	47.13	0.00	34.54	0.39	0.19	0.15
75~79 歲	5.96	3.61	13.56	16.70	52.70	0.00	32.75	0.60	0.00	0.55
80 歲及以上	1.39	0.65	13.27	20.56	54.36	0.00	33.73	0.27	0.02	0.40

資料來源：內政統計處（2009）「98 年老人狀況調查」

註 1：重要度=(1*主要百分比+1/2*次要百分比)*100。

註 2：「向他人借貸」、「社會或親友救助」、「其他」等項因樣本數較少，其值僅供參考。