

政治民主化與社會政策： 探索政治制度 對台灣年金制度建構的影響*

施世駿**

國立臺灣大學國家發展研究所助理教授

葉羽曼

國立臺灣大學國家發展研究所碩士

* 本文的初稿曾在 2010 年臺灣社會福利學會年會上發表，十分感謝國立中正大學社會福利系陳明芳助理教授的悉心評論。學刊兩位匿名評審的精闢指正，也讓作者受益良多，在此一併致謝。本文為國科會補助計畫（NSC 98-2410-H-002-129-MY2）的部分研究成果。

** 作者 Email：sjshi@ntu.edu.tw

2010 年 6 月 24 日收稿；2011 年 2 月 18 日確定刊登。

摘要

台灣自 1990 年代初開始國民年金的規劃與研議，期間歷經行政、立法部門、專家學者與社會團體的參與討論，最後在 2007 年通過法案。本文試圖從政治制度論的觀點，透視台灣民主化過程中年金政策決議過程的制度「否決點」形態，並且佐以文獻研究、次級資料分析、專家訪談等方式做為經驗資料的基礎，分析國民年金保險制度建立過程中，政治制度形態以及制度否決點的變化，如何影響國民年金政策的理念、利益與制度樣貌。我們發現在民主深化後的少數政府制度制約與朝野緊張的政治競爭下，國民年金的政策研擬深受多元化的政治與社會力量影響，導致政策不連續，甚至形成政治空轉的民主困境。從民主突破到民主深化的過程中，國民年金體現台灣政治制度的權力責任分散化，以及社會團體參與多元化的特性，雖然有助於不同理念的彼此爭辯，藉此凝聚較強的政策共識，但是卻也較易造成政策決議過程的擺盪。從民主轉型的政治制度與否決點面向分析出發，本文企圖提供日後研究台灣社會政策過程中的不同思考取徑，以及相關制度理論觀點對未來分析台灣社會福利政策的意涵。

關鍵字：社會政策、國民年金、政治制度論、否決點、台灣

壹、導論

台灣國民年金的規劃及發展長達十五年，1993 年內政部社會司邀請學者專家及政府相關單位共同組成「國民年金制度研議小組」，開啟國民年金在政府部門的大門。經過十年以上的爭議，最後於 2007 年通過三讀。做為一個跨越台灣民主化時期的公共政策，國民年金無疑是一個代表性的案例，可以藉此探索民主化與社會政策發展之間的關係。在東亞社會福利研究中，對於年金改革的議題累積不少的研究成果，從早期的儒家文化體系、政治經濟學到發展型福利國家的討論，年金政策逐漸受到關注；但是相較之下，民主化影響的議題則較少觸及。如果只閱讀一般東亞社會福利研究，很容易得到民主化對社會政策（包括年金政策）有正面影響的印象。本文試圖重新檢視這個論點，並以台灣國民年金制度建立的政策過程為對象，說明我們需要更為細膩的觀點以瞭解這個重要議題。此處的重點在於除了社會政策量的擴張以外，我們真的也能觀察到相對應的政策品質提升？瞭解台灣國民年金議題的學者專家，對此大概會持否定的態度，由此便拋出一個在理論與經驗層次進一步檢驗民主化與社會政策發展的問題。

有鑑於此，本文企圖以比較社會政策中的政治制度論做為研究國民年金政策決策機制的理論觀點，解釋行動者之間的制度性關聯，藉此補上這個研究的缺口。我們建議運用晚近興起的新制度主義做為分析的視角，因為它可以跳脫既有東亞福利研究的局限，以政策決策過程的審議機制做為理解對象，讓我們更理解民主化過程中，政治制度的轉變對於社會政策過程的影響。本文的目的是企圖從政治制度論的視角切入政策分析，解釋不同時期的政治機會、制度脈絡及參與行動者之間的互動，並找尋政治制度

對於決策過程的影響。在下面的分析中，我們首先整理出東亞年金議題的研究發展，並指出其研究局限。接著進一步討論政治制度論的理論視角，整合出一個分析台灣年金政策發展的理論架構。從這個角度出發，我們著手分析不同時期的民主化階段所造成的制度否決點形態，藉此探討不同的民主政治階段更迭如何改變國民年金政策的制度脈絡與行動者組合，從而形塑國民年金制度的發展方向。本文希冀基於以上的分析，理解台灣社會政策過程中的否決點制度意涵，進一步深化我們對於民主化與社會政策發展的理解，提供往後分析台灣社會福利政策的不同反思取徑。

貳、台灣年金政策的文獻研究

早期東亞福利被定位於儒家文化體系下的福利體制，因此有「家戶經濟式福利國家」(Oikonomic Welfare State) (Chow, 1987; Jones, 1990, 1993; Lin, 1999) 或「東方福利模式」(White & Goodman, 1998) 的統稱，東亞儒家文化中家族與宗族的影響，使早期東亞國家年金制度低度發展。在此同時，東亞新興工業以經濟發展為首要原則，透過國家機器的策略性干預使東亞經濟發展成為世界奇蹟，因此東亞的福利體制也被稱為「生產性福利資本主義」或「發展型福利國家」(李易駿、古允文, 2003; Holliday, 2000, 2005; Holliday & Wilding, 2003; Kwon, 2005)。東亞特殊的政治背景，以威權政體主導國家各種政策的發展，年金制度中常以社會保險的職業階層分類與社會控制做為出發點，東亞國家以經濟發展為目標，也因此限制東亞各國年金支出的擴張 (Holliday & Wilding 2003; Kwon, 2005)。

在這個背景下，根據 Ku (2007) 的分類，可以將國民年金研究區分為三種層次，一為政策 (policy) 面向，所謂政策研究面向，係指闡釋政

府決策的過程，解釋和合理化政策制度者與相關從事者的行動，這類的研究針對理性選擇派與老年經濟安全分析、家庭變遷與生存權、財務規劃、保險費率的施行等。第二個面向為福利系統（welfare system），以個案材料為基礎，處理關於單一國家的社會政策議題與爭論，以及在特定國家脈絡下，提供對福利的詳細理解，諸如國家中心論、歷史制度論等。其三是關於福利體制的研究，亦即在國家與經濟的關係中，將合法且組織化的特徵複合體系統性地交織在一起。在此同時，也有愈來愈多的研究朝向跨國之間的體制比較研究。

以此分類觀察現有的台灣年金政策研究文獻，可以清楚看出其局限，在政策面向上，老人經濟安全政策、國民年金的財務處理、給付項目等是一種討論方向，指出家庭變遷與社會風險的影響，以及財富重分配的正義原則，但這類研究卻缺乏多元角力及政治因素的影響點，忽略政策背後的意識型態（何金巡、周麗芳，1999；周麗芳、羅紀瓊、曾巨威、陳小紅、周國端，2001；許振明、周麗芳、何金巡、林建甫，2001；傅從喜，2005；鄭清霞、鄭文輝，2005；劉宗欣、林恭正，2003）。在福利系統（welfare system）的研究中，討論國民年金的政策形成以及國民年金的政策定位，推動國民年金從原本「職域化」、「階層化」的差異性補助，轉變成一致性的「平等」（equality）對待（王正，2003；李易駿，2005；林萬億、黃玫玲，2000；曾明發，2001；盧政春，2004；劉玉蘭、陳正民，2005）。這些研究指出年金制度的特性，然而缺乏對於制度形成的解釋。國民年金的決策過程裡，遺留眾多線索在制度拼圖之中，等待研究者去拼湊成一塊完整圖像。最後，在福利體制的分析層次中，出現許多以單一國家年金政策為研究對象的研究，在台灣部分有傅從喜（2007）、Chen（2005）、Ku（2001）、Lin（2005）、Shi（2010）。近年興起以年金的跨國比較做為研究對象，Bonoli 與 Shinkawa（2005）以制度論的取徑討論

東亞工業國家中的年金議題，並將歐亞學者的共同探討加以編集。Fu 與 Hughes (2009) 和 Ko, Oh 與 Ogawa (2007) 則從人口結構的面向，討論東亞年金政策的改革。這些研究卻鮮少細探民主轉型的政治制度轉變對於年金改革的影響。

事實上，我們已經觀察到這方面的研究嘗試：由於民主化的轉型改變東亞社會政策的發展輪廓，包括年金在內的社會政策逐漸朝向普及式的制度擴張，使得學者開始注意政治民主化對東亞福利體制的正面影響。學者普遍認為政黨競爭、社會運動對於威權執政黨形成壓力，必須回應福利擴張的訴求（傅立葉，1994, 2000; Aspalter, 2001; Kwon, 1999; Tang, 1998）。即使在民主政治中，社會政策也常常被當作籠絡選民的手段，藉此爭取其選票支持；只要政黨競爭愈激烈，對於福利政策擴張愈有明顯的效果，因此把民主化當作一個重要的觀察指標（林萬億，1994; Haggard & Kaufman, 2008; Ku, 2001; Peng & Wong, 2008; Wong, 2004）。權力結構遊戲規則的改變，使得選舉制度成為福利最佳的促銷機制，民主化激發民間部門展現的社會力，加上政治部門順應新的選舉規則二股力量交互運作下，為台灣的社會福利發展帶來新的動力。我們呼應這樣的看法，認為民主化的確是一個重要的福利擴張推力；但是也因此理念，我們更認為必須從政治制度架構去觀察究竟是哪些力量發揮作用，而非泛指民主化與社會政策的因果關係。整體而言，這些研究讓我們對於東亞及台灣的年金制度變遷有更深入的理解，但對政治制度所造成的年金改革制約未能進一步的分析。再者，在這些國家的年金改革經驗中，行政部門間的溝通與協調成為推動台灣國民年金的重要關鍵，但是政治制度的轉變同樣會改變部門間的互動模式，以及社會力量的參與管道，而我們對於這點依舊欠缺更深的理解。有鑑於此，本文嘗試透過政治制度論的理論視角，反省民主轉型下年金制度變遷的方向與老年經濟安全的福利意涵。

參、政治制度論的理論觀點

民主化對於社會政策的影響，可以從晚近興起的新制度主義（new institutionalism），尤其是政治制度論中，贏得一個新的觀點。儘管新制度主義所區分出來的流派之間，不同的途徑做為不同基本假定及研究基礎，但是對於制度如何影響個體行為有相似的研究出發點。¹在這個認知基礎上發展的政治制度論，特別注重政治過程中產生的權力關係。當特定的行動者擁有制度化的規範權力時，容易強加制度規範於他人之上，強化自身的權力；同時由於制度本身對個人行為形成限制，也規範制度中的行動者之間互動規則，因此在個人對制度的期待與適應之下，形成一定的遊戲規則，從而影響政策產出的結果。立基於過去的新制度主義研究，政治制度論進一步在正式的制度研究之外開始關注權力、理念和政治行動的非正式安排，及其對政治結果的影響（Peters, 2005: 16-21; Thelen & Steinmo, 1992: 4）。Amenta（2005）便強調權力場域相互角力的政治過程，注重否決者、否決點對於制度所造成的關鍵作用，由此形成以下幾個理論探討面向。

一、制度的連續與變遷

政治制度論一方面強調制度研究的政治性特徵，另一方面也著墨中程理論的建構，企圖解決行動與結構、宏觀與微觀對立的兩難困境。這個取徑認為在制度與行動者的關係中，政治制度會制約參與者的行為，而制度的差異便決定不同時空背景下的政治行為。制度的演化是一個緩慢而持續

¹ 學者將新制度主義區分為「歷史制度論」、「社會學制度論」及「理性選擇制度論」等三種研究途徑（DiMaggio & Powell, 1991; Hall & Taylor, 1996; Immergut, 1998; Koelble, 1995）。

的過程，在制度穩定的時期，制度本身為自變項，形塑著政治結果與政策。但是，制度有時是不穩定的，因為它會受到外力的衝擊而有突然的改變，這時制度反為政治的結果與政策所形塑，成為斷裂式均衡（punctuated equilibrium）。易言之，制度會在特定的均衡模式下維持一段時間，之後產生改變，變動後的制度就重新形成另一個均衡，繼續運行下去。不過制度的變遷方向並不是一個永恆不變的狀態，而是在不確定因素的影響下，由一個均衡擺盪到下一個均衡的過程，使制度在變動之中演化（Krasner, 1984: 240-242）。

就此而言，制度變遷並非在制度設計者的控制之中，而是一種高度複雜的過程，歷史事件具有一定的因果關係，同時歷史也具有偶發性與不規則性（Immergut, 1998: 23）。行動者在不同時間點的想法會產生變化，路徑依賴只能說出歷史故事，卻不能解釋如何與為何發生這些故事，因此制度論亦強調不確定的歷史偶然性（contingencies of history）。制度並非政治結果的全部，制度與理念、利益等其它因素相互調合的關係，才是關注的焦點。同時，制度論採取折衷的立場解釋制度對行動者的影響，一方面認為制度是利益計算的互動策略，另一方面制度也界定出利益範圍，長期下來積累成一套運作模式（Thelen & Steinmo, 1992: 13-22）。另一方面，制度的發展是動態的，社會結構及政治理念、利益等因素，都會影響到結構與行動的交互關係，所以分析的角度必須由過程來切入，尋找特定社會結構與過程的獨特性與變異性。

二、否決點

政治利益的展現是透過集體行動者和承載歷史印記的制度形塑而成，政治過程是由憲法、政治制度、國家結構與利益團體關係、以及正式

網絡所形構。在現實的政治實現中，制度也並非決定政府策略和行為者的單一因素，而是試圖將行動者的利益、策略、以及行動者之間的權力分配等等，置於制度所產生的政治情境中，由其政策輸入與互動，到最後政策輸出及反饋的互動歷程（Immergut, 1998; Pontusson, 1995; Thelen & Steinmo, 1992: 22）。

由於各國的憲政與選舉制度不同，政策制定機關相互聯結的方式迥異，因此政治制度上的否決點位置也不同。政治制度論將否決點置於政策決定的機制之中，認為每一項制度限制都具有否決的箝制，亦即決策場域與選舉模式的機制之中，國家政治制度的結構反映決策權威集中和分散的程度。決策權威越分散，國家實現其目標的否決點就越多，在政治決策場域中便呈現不同的情況。當制度存在否決點時，就會對政府制定決策和確保通過特定政策結果的能力構成限制，可以預見在具有權力分散的政治制度中，政府的決策過程會較長（Bonoli, 2000: 43-51; Tsebelis, 2002）。²因此，在權力分散的制度中運作的政府，將以延攬外部利益否決者做為策略，將外在行動者納入政策決策過程中，便得以控制其影響力，因此協商、談判的政策決議過程成為一種可能的發展策略。政治制度並非一成不變，選舉動態與權力集中、權力分散的組合游移，將導致不同的決策模式。

政治制度論著重行動者在制度可能提供的政治機會下，展現其對政策結果的影響，透過行動者權力不對稱的關係，通常處於優勢的制度參與者掌握重要的制度位置，並擁有資源籌碼，排擠新的參與者、引進新的議題、

² 本文引據的西方文獻中，Bonoli（2000）與 Immergut（1992）的觀點比較相近，強調的是制度面否決點（veto point）的影響力，注重的是制度形態的作用。Tsebelis（2002）的取徑相似，卻更強調否決者（veto player）的行動者面向，集中於行動者的利益折衝對政策的影響。我們的分析視角接近 Bonoli 與 Immergut，比較傾向注重政治制度面的政策影響效果，因為我們認為行動者的利益是有可能與時改變的，並且容易受到制度面規範權力關係的架構制約。

或重新塑造新的制度規則 (Immergut, 1992)。而位處於弱勢的制度參與者也會透過觀念勸服的手段，試圖以負面的議題塑造方式，凸顯既得利益者及既存的制度結構問題，藉此爭取其他參與者的同情與支持，推翻既得利益者與既有權力者的主流意見。

三、政治制度、權力集中程度與政策策略

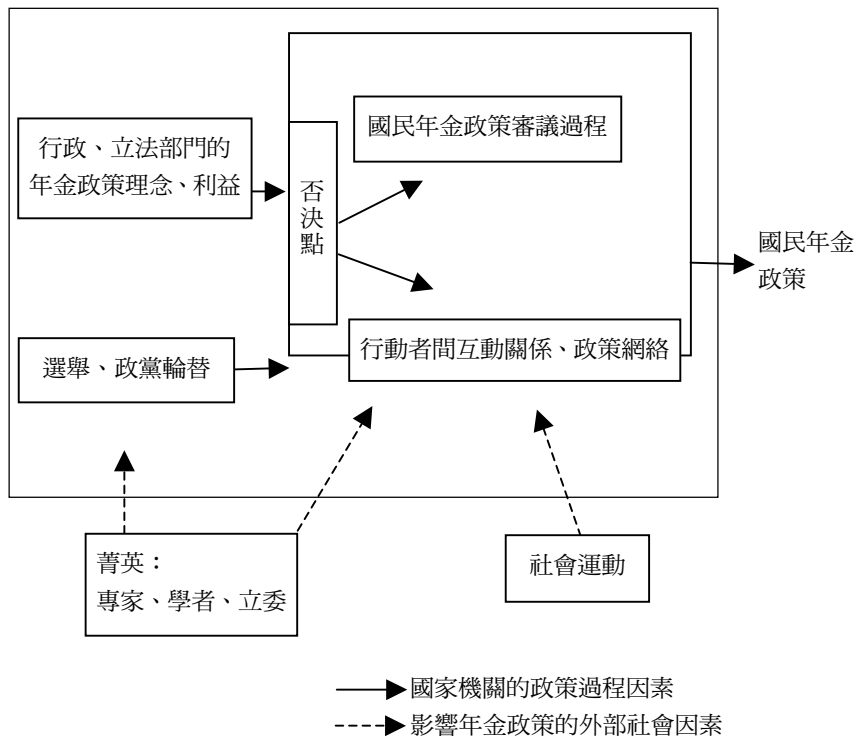
制度是引導行動者進行決策互動的關鍵，探討制度能更進一步瞭解政策產出的過程；而在制度層面之中，更得關注制度中的行動者間的互動以及制度的誘因與限制。不同的國家在不同的歷史過程牽引中，影響現在的制度發展，而呈現出不同的政治制度。利益團體的專業支配、憲政制度及其他制度設計也會影響決策：在否決點較多的政體中，權力被分散，因此行動者對決策施加實質性的影響。然而，制度性因素也並非決定權力集中度的惟一因素，至少還有兩個因素，例如選舉結果和福利聯盟也會對福利議題的政策過程產生相當的影響力 (Bonoli, 2000: 43-51)。政治制度並不是一個孤立的影響因素，而是政治制度和選舉動力、相關行動者、權力資源等在政策網絡中的平衡關係，都會在政策過程中共同作用。

Immergut (1992) 由此進行最經典的研究：她比較瑞士、法國、瑞典三個國家的醫療改革制度個案，嘗試從同樣的政策提案中，說明為何產生不同的政策結果，並闡釋此三個國家的醫療改革歷史過程，點出影響政策行動者進行政治行動的主因。她發現主因在於憲政制度與選舉制度的差異：瑞典的社會民主黨幾乎是一黨獨大，掌握了行政體系與國會。因此在選舉背景下，形成穩定多數，在醫療改革時便直接由行政場域 (executive arena) 決定，使得利益團體沒有空間，因此成功的推動改革。法國 (第四共和) 在憲政體制上，行政部門的決定必須經由立法部門批准，因此決策

的行動者主要落在立法場域 (legislative arena) 中進行。但由於選舉制度造成不穩定的國會聯盟，使得利益團體經常透過遊說達到欲求的結果。瑞士則是依據公投決定大政的國家，由於行政部門、立法部門做成的決策都可以被公投所推翻，因此瑞士給予利益團體極大的機會去控制議題以做決策，也使得瑞士在強有力的否決機制下，醫療改革由於利益團體的反對而未能過關。此研究說明除了利益團體的專業支配，憲政制度及其他制度設計也將帶來決策影響。

基於以上的觀點討論，本文擬觀察台灣年金政策過程中的行動者利益與理念，如何受到既定制度環境的規則引導，從而匯聚成為政策的驅動力。重點在於不同的政治制度有不同的政治遊戲規則，而這些規則也提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，進而形塑行動者的偏好與目標，使行動者做出不同的決策選擇 (Steinmo & Tolbert, 1998: 168)。並將制度認定是鑲嵌在特定的時空歷史脈絡當中，關照歷史可提供一種發展的觀點，使研究者將制度現象置於較寬闊的事件連鎖中探討。台灣國民年金政策歷經兩朝政府及社會團體的反覆討論，突破重重障礙，才於 2008 年開始施行國民年金保險。就此政策延宕的結果而言，民主轉型所帶來的國家結構、社會參與模式轉變是否真能為東亞福利帶來福利質變的效應，在政治制度論的觀點下是保留的；因為政治場域的行動者互動型態不同，也會對於國家的年金制度設計造成差異。政治制度並無法預設任何特定政策結果的產生，而是建構出一套關鍵性的權力互動規則，不一定能夠帶出政策擴張與普及式的政策結果。因此，將政治制度置於歷史中的政經脈絡，探討決策過程中的斷續平衡及政策，也比較能清楚瞭解民主化過程中政治制度的轉變，以及其對於年金政策的影響。

基於以上的理論觀點，我們以圖一表示本文的分析架構：



圖一 國民年金歷程研究架構圖

我們的分析將指出行政與立法關係、行政機關決策模式、以及社會團體的參與，共同形塑國民年金政策成形過程中的制度脈絡與權力互動關係，導致最後的結果朝向分立式的年金保險發展。在台灣民主化的不同階段中，這些因素的共同作用形態不盡相同，因此在本研究中，我們將時間序列拉長，觀察台灣年金政策中的行動者互動情況與否決點的所在場域，在預期與非預期因素的影響下，探究制度變遷的方向。接下來的分析進行，依據政策形成的時序區隔成不同階段的民主過程，藉此彰顯前

述的制度否決點變化，如何影響不同行動者的成本與效益，從而強化或減弱某些利益團體的結盟。³儘管依照政策階段做為分析依據，各個階段的解釋焦點主要著眼於制度面的否決點形態變化，以及其對政策形成的影響。

我們的分析以 Wong (2004: 8-10) 的民主歷程做為參考點，將台灣的民主與福利區分為民主突破、民主鞏固、民主深化三個時期，因為這三個階段的劃分也大致符合國民年金政策的歷史發展歷程。我們從中能看到政黨間提出的福利訴求灌溉社會政策的發芽，也由於政治制度變化衍生許多否決點，扼殺國民年金大整合的可能性。⁴1987 年的政治解嚴及言論思想解禁，被視為是台灣的「民主突破」(democratic breakthrough)。此後在野黨為弱勢團體訴求成為爭取選票的重要環節，民主化推動社會福利的可能性。我們據此討論初步的政策形成階段，重點放在政府部門之間的運作；因為儘管政黨競爭帶動政治民主化與自由化的力量，反對黨促使威權政府注意社會政策的重要性，技術官僚的規劃以及立法與行政的互動依然是初期的決策核心，彼此的競合過程會影響政策走向。時序進入「民主鞏固」(democratic consolidation) 時期，在此階段雖然進入民選總統的時代，卻仍舊是國民黨掌握行政與立法的多數政府時期；此時國民年金的通過可能性較大，但是依然徘徊於官僚部門的規劃。2000 年以弱勢者代言人自居的民進黨上任後，此一階段為「民主深化」(democratic deepening) 時期。

³ 作者十分感謝評審對於這點的提醒。

⁴ Wong 將台灣的情形分為「威權發展主義、民主突破、民主深化」三個階段，檢視不同民主化階段中，決策過程的改變對全民健保政策形成的影響。我們使用他的分類，加入政治學界稱謂台灣政治歷程為「威權主義、民主轉型、民主鞏固」的習慣，在國民年金的研議過程之中，將政策過程區分為「民主突破」、「民主鞏固」與「民主深化」三個階段。目的是加入福利與政治過程中的轉變，以「突破」、「深化」等字眼，表述福利政策在政治民主化中經歷制度變遷的過程。

政黨輪替雖然帶來民主發展的穩定性，卻也步入選舉競爭的場域，社會政策常常淪為政見工具，執政輪替和選舉過程拋出不同種類的國民年金議題，但也由於政權型態的轉移增加否決點的數目，部門之間相互掣肘、衝突，以及相對應的權力與責任消長，因此國民年金的研議過程面臨制度性的障礙。

此外，在台灣的年金改革過程中，社會運動以及菁英專家無疑在一些關鍵時刻發揮了重要作用，尤其在 2000 年後的民進黨執政時期更是如此。從政治制度論的觀點而言，這些外部因素的作用力依然必須進入決策圈內，與行政、立法部門周旋以影響政策，所以彼此之間的互動還是受到政治制度的規範。基於這個原因，以下的討論主要集中在民主化過程中政治制度的變遷對年金政策形成的影響。分析中的經驗資料來自於次級資料整理，以及我們在 2009 年中進行的專家訪談內容。主要的訪談對象是參與國民年金政策制定過程的經建會及勞保處官員、政務委員、社福團體領袖、以及學者專家。⁵藉著這些參與行動者的意見，佐以其他文獻資料支持我們的制度理論觀點。

肆、民主化的政治制度與否決點變化 如何影響年金制度建構？

台灣國民年金的規劃及發展長達十五年。⁶1993 年內政部社會司邀請學者專家及政府相關單位共同組成「國民年金制度研議小組」，開啟國民

⁵ 以下相關訪談資料的引用採匿名原則，只以訪談逐字稿的編號標示，並於文末的附錄中說明。

⁶ 相關的規劃歷史請參考：曾中明、姚惠文、鄭貴華（2007）；陳琇惠（2007）。

年金在政府部門的大門。1994年行政院經建會成立「年金制度專案小組」，在此專案小組中研議出「國民年金制度規劃報告」，但逢1995年的健保開辦而停擺年金政策的產出。至1996年重新啟動討論，又因1999年的九二一大地震而終止國民黨執政時期推動國民年金的可能性。2000年以後經建會重新檢討，以社會福利會議的推動為主軸，卻爭議未果；在2004年之後不再以專案小組的方式探討，而轉為政府部門的規劃協商，最後於2007年通過三讀。從一開始提出「業務分立、內涵整合」的整合方案，其間經歷數個版本的爭論，最終以分立式小整合方案通過收場，亦即由各個年金保險各自運作，再另外設立「國民年金保險」涵蓋尚未加入任何既有年金保險的剩餘人群（例如家庭主婦），顯示出不同理念以及利益在其間的競逐過程。一個關鍵的問題便是在整個政策過程中，民主化所催化的政治制度改革如何疏導並匯集這些不同的理念與利益，導致最後的分立式小整合方案結果？

我們認為分析問題的關鍵在於民主化過程中的憲政制度與政權型態轉變，因為政治制度建構出一套關鍵性的脈絡，讓在其中政治行動者能夠有所選擇（Immergut, 1992: 239）。政治制度建構否決點的權力集中或分散，連帶影響責任的歸屬，行政首長權力集中的制度與大規模福利制度關係密切，通常能訂定出整合式的福利模式；而權力分散、在制定政策過程中包括較多否決點的政治制度，則傾向於較小規模的福利制度（Bonoli, 2000: 43-51, 2001: 239）。政治制度對權力集中的影響，不應被看成一種固定不變的特徵：根據不同的選舉動態，台灣的國民年金政策在權力集中和權力分散之間游移，尤其在少數政府的情況中，年金政策發展更成為談判協商後的產物。由此推論，可以把台灣國民年金政策的發展歷程區分為三個階段，各有不同的政治動態與機會，影響著年金政策的走向，見表一的分類。

表一

國民年金歷程中的民主轉化與權力集中度

	民主突破	民主鞏固	民主深化
時期	1988-1995	1996-1999	2000年之後
政治發展	程序導向民主	選票導向民主	選票導向民主
國民年金發展	介於普及式 與分立式制度思維	逐漸朝向 分立式制度思維	紛歧不一 各家爭鳴
權力集中度	高	中高	低

資料來源：參考 Wong (2004) 修改製作

以下的分析將從上面區隔的三個民主階段著手，分析不同時間點的政治制度與權力關係變化，如何影響著年金政策的發展方向。我們的重心尤其放在晚近的民主深化階段，也就是民進黨執政時期的發展；因為這個階段具體呈現台灣政治制度設計如何改變了政治權力互動的本質，從而影響社會政策（尤其是年金政策）制定的方向。

一、民主突破時期：政黨競爭與技術官僚 折衝下的年金改革芻議

民主突破的台灣，在野黨的發聲推動國民年金浮上檯面，迫使執政的國民黨注意到國民年金議題的重要性。台灣的民主選舉帶動民主政治的形塑，政黨競爭在民主突破下擁有議程控制權，台灣的民主發展也成為「選舉帶動的民主」(election-driven democracy)。選舉雖然使國民年金的議題成為可能，但卻導致不一樣的責任效應，在高度競爭贏得選票的政治制度中，議題主導的政治誘因變得更強 (Bonoli, 2001: 244; Scharpf, 1997: 183)。在野黨必須提出有力的政見說服選民，與執政黨彼此間的競爭將增強責任效應；因此國民黨勢必對在野黨的訴求做出回應，行政院著手規劃國民年

金便是對此選舉政治效應的回應。在民主突破時的年金政策討論，在野黨所帶動的社會運動壓力加速了執政黨的立法意願，有關整個政策架構及方向的研擬卻仍局限在執政的行政部門內部。

在 2000 年之前，國民黨同時掌握立法部門與行政部門，屬於多數政府的狀態。在這樣的政治時機下，1990 年民進黨首次在國會中立足，提出國民年金的議題，為凸顯做為在野黨的角色，民進黨積極介入立法過程。當時促進立法委員積極提案的原因是國民黨內部立法提案流程的改變：1988 年國民黨十三全會之後，改變國民黨立委的提案流程，立法委員可以不需經由行政院起草法案，而由立委們自行提案，提高立委對決策的影響力（李美賢，1989: 111-113；許介麟，1989: 29-30）。此外，立法委員提案連署人數門檻降低，也使得提案更為容易。國民年金的議案在政黨競爭、國民黨立委提案流程轉變、提案連署人數門檻降低等政治條件的配合下，一方面民進黨立委蘇煥智等十六位立法委員擬具老人福利年金暫行條例草案，做為國民年金尚未施行時的過渡條款。另一方面，1994 年 3 月 8 日，立法院第二屆第三會期第五次會議中，年金的相關提案已由不同的主管機關規劃出不同的草案，分別是農委會農民年金保險條例草案、內政部草擬的國民年金立案要點、勞委會所規劃之勞動者年金立案要點，由三個不同主管機關分別提出年金方案，再交由經建會整合審議。⁷

國民黨執政時期屬於多數政府，在國民年金的推動上最有可能性。此時期的重大政策，往往由一個相關部會召集其他各相關部門成立工作小組，協調政策方針。這種多元行政部門參與的決策模式，形成政策過程中

⁷ 國民年金法案及台灣社會保險體系是長期性的社會政策，因此涉及世代之間的財務、權益，因此針對現實需要出發，立法院考量現實國情及制度建構，請經建會、農委會、內政部暨勞委會應率相關人員至立法院備詢，在農委會、內政部、勞委會等三方意見紛歧之下，行政院指示行政院經建會成立「國民年金制度指導小組」及「國民年金制度規劃小組」。

行政部門內部的眾多否決點（林國明，2001：144-5）。國民年金的推動首先於 1993 年由內政部成立「國民年金制度研議小組」開始，完成「建構我國國民年金制度之建議書」，提出「國民年金保險法草案」，採行社會保險制，提出「單一制國民年金保險」與「分立制國民年金保險」。同一時期行政院勞委會與行政院農委會分別規劃完成「勞動年金」與「離農年金」建議書，送行政院交行政院經建會審議。爾後，行政院經建會組成「年金制度專案小組」接續內政部的研議，並在期間提出「國民年金制度規劃報告」，以社會保險制為主軸，推行涵蓋全民為範圍的大整合方案。

以全民健保的大整合模式為例，即可看出國民黨政府的執政魄力；但國民年金開辦後必須立刻收費，以及經過長時間才能拿到回收效益的特性，使得這個政策的推動必須由行政部門進行（受訪者 002，007，013）。此時歷經長期執政的國民黨，其實缺乏清晰的社會福利理念，部會官僚選擇社會保險制度，是基於長久以來既有的軍公教及勞保制度延續，希望在此基礎上進行整合。另一方面，為了因應民進黨執政縣市發放敬老津貼的風潮，再加以 1995 年全民健保的開辦，國民黨政府便以國家財政為由延緩國民年金的議案，僅通過普及式的「老年農民福利生活津貼」做為國民年金制度實施之前的過渡措施。

二、民主鞏固時期：技術官僚主導的年金制度整合爭議

1996 年李登輝經由民選成為總統，台灣的民主化進入鞏固階段。1997 年台灣憲政體制的改革建立雙首長制，確立由總統制走向雙首長制的憲政體制。主要體制特色是總統和總理二者共同擁有權力，在不同的行政領域中擁有不同事務的行政實權，總統由人民投票選出，而總理和內閣對國會

負責（黃炎東，2008：101）。這個政治制度變遷，對於年金政策產生重要的影響。民主鞏固過程中，選舉的競爭增加否決的份量，但執政的國民黨多數政府仍擁有最大的議程控制權。經由前一個階段的立法委員推動以及行政部門研議，擴大老人經濟安全已經成為朝野的共識，此時的行政院相關部會利益折衝便成為關鍵的否決力量。

1995年老農津貼通過後，對於行政部門形成進一步的政策壓力，必須儘速擬妥老年經濟安全的制度方案，以免整個政策流向普遍式津貼發展。1996年11月行政院經濟建設委員會開始進行第二階段的規劃，分別成立「國民年金制度規劃指導小組」及「國民年金制度規劃工作小組」，指導小組負責國民年金制度及政策之審議工作，工作小組負責推動國民年金制度之研究規劃工作，並將研究結果提報「國民年金制度指導小組」做為決策之參考。⁸1997年10月立法院第三屆第四會期的會議中，國民黨立法委員徐少萍等催促儘早開辦國民年金制度，提出催生國民年金法案的訴求。⁹因此，行政院規劃「國民年金」的財源結構，以調高營業稅做為財政基礎的「津貼型年金」及負繳費義務式的「保險型年金」兩案併陳方式，送交立法院審議。規劃小組的想法仍然堅持年金保險中應該內含的保費繳交與給

⁸ 「國民年金制度規劃指導小組」負責國民年金制度及政策之審議工作，由經建會主任委員與內政部部长共同擔任召集人，邀請銓敘部、財政部、經濟部、行政院主計處、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、台北市及高雄市之首長擔任委員。「國民年金制度規劃工作小組」負責國民年金制度細部規劃工作。組除邀集銓敘部、內政部、勞委會、農委會、經濟部、財政部、主計處、台灣省政府、台北市政府與高雄市政府等相關單位代表外，並邀請有關社會保險、財政、經濟及法律等專家學者，共召開3次指導小組委員會議及2次工作小組委員會議，完成國民年金制度各細節規劃工作，擬具國民年金制度規劃報告（行政院經濟建設委員會，1998）。

⁹ 包含立法委員余玲雅、黃秀孟等促請建立身心障礙者經濟安全網；林政則、林源山、劉盛良等十五人建請中央主管機關，重視中華民國殘障聯盟之請願，積極回應整合國民年金制度等。

付待遇對等原則，所以「津貼型年金」只適用於超過 65 歲、而且尚未領取任何退休金或保險給付的國民，或是日後領取年金給付低於 2000 元者。

此時行政部門內部最關注的問題是年金保險體系整合的可能性。經建會希望將所有國民都納入國民年金保險體系中，卻顧慮在開辦時間壓力下，無法及時協調各保險體系之間的差異。¹⁰1997 年經建會便以「業務分立、內涵整合」的整合方案為主，當時的宗旨在於維持現有軍公教及勞保的業務運作，另外建立一個獨立的基礎年金保險；但是同時也讓軍公教及勞保提供一致的基礎年金，再由各主管機關規劃與所得相關的附加年金。但是，經建會的這個提議卻受到其他年金保險主管機關如勞委會及銓敘部的反對；尤其前者當時坐擁龐大的基金結餘，疑慮其他年金保險如公保的虧損無法適當處理，將導致既有勞保基金的權益受損，因而堅決反對。後者在獲得公保虧損將由中央政府預算支應的訊息後，也同樣堅守公保獨立體系運作的立場（蔡宜縉，2008：68-74）。由於當時的國民年金規劃小組屬於各個年金保險主管部會一起參加，經建會雖然是跨部會的協調機構，卻無明確的行政位階優位性，所以無法貫徹其制度整合的理念。

至此階段，制度分立運作的方向已告確定。1998 年完成《國民年金制度委託研究報告彙編》，採社會保險制以及「業務分立、內涵整合」的整合方案。預定於 2000 年底前實施，以完整建立社會安全制度，卻因 1999 年九二一大地震而延緩實施（行政院經濟建設委員會，1998）。¹¹整體而言，在各個保險主管機關堅持自身利益的情形下，這個階段的年金政策無法朝

¹⁰ 當時的經建會人力規劃處長劉玉蘭表示：「……如果我國要趕在公元兩千年開辦，就只好遷就現狀，只整合費率，不整合業務。」見 1996 年 9 月 26 日聯合報報導。

¹¹ 財政部在研擬國民年金財源時，擬定將公益彩券的經營權收回以做為過渡時期經費來源，將營業稅由 5%調高備 6%做為長期性的籌辦財源，但引發企業界的反彈。

向保險體制整合邁進；而且即使在確定業務分立的政策方向後，中央政府仍舊在擔憂財政負擔的顧慮下，沒有強烈的推行意願（受訪者 001，005，006，009）。而以重大天災為理由推遲國民年金保險的實施，錯失了台灣年金制度建立的機會之窗，使得接下來的國民年金政策發展再次面臨新的制度脈絡而充滿變數。

三、民主深化時期：制度否決點的複雜化

在 2000 年政黨輪替後，台灣憲政體制的雙首長制出現權力關係與制度否決點的變化，對於年金政策產生重要影響。因相對多數制的設計，2000 年總統選舉使得當選者陳水扁僅有 40% 的民意支持，造成總統政權正當性危機。其次，覆議門檻由原來全體立法委員三分之二同意降為二分之一，並增加經總統同意解散國會或倒閣的條款，立法院對於總統任命的行政院長不會輕易提出不信任案，以免總統以解散國會之權力做為反制的手段。再者，雖依憲法第五十三條行政院為「國家最高行政機關」，但 1997 年第四次修憲賦予總統任命行政院院長的絕對任命權，不須立法院同意，總統便能干涉行政院長的行政領域，行政院長的地位則成為總統於行政辦事的幕僚長（葉嘉楠，2005：93）。因此雙首長制向總統傾斜，在台灣政治制度的運作下，總統不直接對政策負責，造成行政與立法的對峙。

2000 年民進黨首次獲得執政權，總統卻無法掌控立法院，也未重視憲政慣例，不以國會的多數黨做為閣揆，而以同政黨人員出任，出現少數內閣的局面，因此立法院與總統、行政院抗衡的情形層出不窮（受訪者 001，002，009）。另一方面，在總統與立法院多數屬於不同黨派時，「雙頭馬車」的現象使得行政權責任難以歸屬。2000 年民進黨陳水扁當選總統，但立法院仍以國民黨做為多數黨，「局部政黨輪替」的局面形成憲政制度的權責

不清及對抗性的政黨競爭背景，國民年金政策的發展遇到瓶頸（受訪者 001，005，009）。總統與行政院長之間的責任換軌機制無法平衡，無法下達強而有力、由上至下的決策命令，使得國民年金的規劃過程中的行政部會如經建會及內政部瞻前顧後，希冀在朝野政黨溝通協商後取得共識，再進行國民年金的實施與推動。¹²

此外，2000 年至 2008 年陳水扁執政時期，曾更換過六位行政院長，對於國民年金的政策推動造成莫大的遲滯效果（受訪者 001，012）。憲法上雖賦予行政院院長「最高行政首長」的位階，但實質上諸多重大政策是由總統宣示，再輔以總統具有任命閣揆、解散立法院等制衡的權力涉入力量，因此總統具有「統合」加上「統治」的雙重權力地位，而行政院退居政策規劃的第二線幕後單位，僅能唯命是從。行政院長率領內閣成員向國會負責，而具有實權的總統卻無須向國會負責，因此在行政與立法制衡的機制上無法均衡，同樣導致權責關係失衡，為國民年金的政策發展蒙上陰影。政治學者黃秀端觀察要民進黨執政，而國會並沒有任何一黨掌握過半數席次時期，民進黨與台灣團結聯盟黨結盟，仍無法掌握國會多數（黃秀端，2003：3；黃炎東，2008：157）。她發現民進黨政府的預算在立法院遭遇困難，加上政黨間惡鬥，使得許多重要法案無法過關，造成立法院嚴重空轉。多數政府應為最佳的國民年金通過的時點，但卻因健保開辦與九二一大地震而停擺，而至少數政府的決策中，激烈化的政黨競爭與敵對制衡也成為國民年金決策的否決點。

表二整理多數與少數政府時期的決策過程與結果，這些也表現在這段時期的年金政策前後搖擺、制度邏輯混亂現象。

¹² 2000 年 8 月 28 日行政院第七十二次政務會談決議：「由行政院經濟建設委員會、本部就前述兩案與執政黨及在野黨立法院黨團充分說明以求共識後，再提院會討論」。

表二

國民年金規劃期間行政權型態的轉移

總統	行政院長	行政院長 任職期間	行政權 運作模式	政權型態	年金政策發展
李登輝	連戰	1993.2.27- 1997.9.1	總統主導	席次過半	內政部、經建會提出國民年金草案，採社會保險制，業務分立、內涵整合。
李登輝	蕭萬長	1997.9.1- 1999.1.22	總統主導	席次過半	
李登輝	蕭萬長	1999.1.22- 2000.5.20	總統主導	席次過半	
陳水扁	唐飛	2000.5.20- 2000.10.6	國、民共治	席次未過半	重提三版本國民年金草案，未審竣。各項敬老津貼的出台（2002.05）
陳水扁	張俊雄	2000.10.6- 2002.2.1	總統主導	席次未過半	
陳水扁	游錫堃	2002.2.1- 2004.5.20	總統主導	席次未過半	重新研擬國民年金草案，於行政院會通過，未送立法院（2006.01）。
陳水扁	游錫堃	2004.5.20- 2005.2.1	總統主導	席次未過半	
陳水扁	謝長廷	2005.2.1- 2006.1.25	總統主導	席次未過半	
陳水扁	蘇貞昌	2006.1.25- 2007.5.21	總統主導	席次未過半	「台灣經濟永續發展會議」獲致「國民年金與勞保年金化同步推動」、「相關津貼整合落日」（2006）。重新研擬草案，2007年通過。
陳水扁	張俊雄	2007.5.21- 2008.5.20	總統主導	席次未過半	

資料來源：作者自行整理

(一) 敬老津貼的浮現與國民年金的理念爭議

2000年後陳水扁就任總統，為了兌現「333安家福利專案」的政見，囑咐行政院研擬「老人福利津貼暫行條例」，成為朝野衝突的導火線。由

於敬老津貼屬於直接可感受到的福利，加上此時的年金政策發展方向不明，也沒有清楚的法律規範，反而在這個方面缺少制度否決點的制約，成為此時期國、民兩黨競爭選票的議題。而且在爭取立法院中關鍵的原住民立委支持時，也一併通過了「原住民敬老福利生活津貼」，甚至將原住民老者領取敬老福利津貼的年齡降為 55 歲。到了後來的老農津貼，更是執政黨與在野黨競相加碼的場域，將津貼額度從 2003 年的 3000 元一直喊價至最後的 6000 元。

不同的敬老津貼發放，固然是因應年金制度遲未完整建立的權宜措施，卻也猶如潘朵拉的盒子一般，一旦打開後便開啟政黨競逐加碼的循環，形成此時相關年金制度選擇的環境制約因素（受訪者 001, 005, 009）。在往後的年金政策討論中，敬老津貼發放一直成為阻礙整合性年金制度建立的干擾。由於津貼毋須負繳費義務、其所可見的利益也具有短期效益，讓受益民眾產生權利意識與領取津貼的期待；同時在無底洞式的加碼下，反而使原本討論中的國民年金政策研議停滯，不易說服受益者再度回歸到繳費與給付對等的社會保險原則（受訪者 001, 003, 004, 005, 011）。儘管短期之內，津貼式年金能迅速解決以往軍公教以外的老人經濟安全問題，對於其他相關國民年金制度討論的牽制表現在財政的排擠效果。在選舉壓力及不同社會團體的要求下（例如勞工團體要求比照辦理），民進黨政府必須設法在立法院與多數的反對黨斡旋，同時在困窘的財政狀況下尋找財源。如何終結這個過度消耗社福資源的政策，將有限資源集中於最有必要的項目上，便成為後來的國民年金政策思維。

另一方面，行政部門原有的「國民年金制度規劃工作小組」處於停擺的狀態，相關的規劃工作便轉由行政院經建會獨力承擔，成為此時期關鍵的部門行動者。經建會重新檢討國民年金規劃構想，提出儲蓄保險制、社會保險制及全民提撥平衡基金制等三方案。這個時機提出三案並

陳是值得留意的政策研議轉折，畢竟社會保險制一直是 1990 年代持續思考的方向。一方面是社會保險制的規劃遲遲沒有落實為政策，另一方面是經建會的主導官員多為經濟背景出身，受到各國年金私有化的趨勢引導，以減輕財政負擔為由偏好個人帳戶制度（受訪者 001，006）。儘管如此，此時的行政部門並不清楚執政黨高層的偏好，所以藉由三案並陳的方式，避免直接涉入複雜化的政策議程（蔡宜縉，2008：99-102）。而在財源籌措的考量下，行政院逕行決定儲蓄保險制為未來規劃的方向，排入 2002 年 5 月全國社會福利會議的議程。可以說至此階段，由於民主政治造成的制度否決點變化，年金政策走向完全與 1990 年代的討論大相逕庭：一方面，專業官僚對於津貼式年金的否定態度，完全無法遏止政黨輪替後的朝野競爭邏輯；另一方面，津貼制的實施也造成政府財政沉重的負擔，使得原有的制度設計思維由社保制轉向個人帳戶式的儲保制。甚至為了減緩工商界對社福支出增加的疑慮，出現「經濟優先，社福暫緩」的論調。

（二）社會福利團體與專家學者的新角色

接下來的政策轉折發展，同樣源自於政黨輪替後社會力量興起的新否決點。2000 年的政黨輪替，民進黨以代表反對勢力的姿態執政，增強的政治責任卻面臨少數政府的憲政困境，這個時期的民進黨政府為了強化民意，也讓社福等民間利益團體擁有較大的議程控制權，成為另一個新出現的制度否決點。最著名的便是 2002 年 5 月的全國社會福利會議，多個社福團體組成的「民間社會福利推動小組」，試圖凝聚共識，從而在此後的年金政策過程中扮演重要的否決者角色。基於強調社會共濟的理念，「民間社會福利推動小組」主張社會保險做為財源籌措的方式，從而動員反對

當時行政院屬意的儲保制（受訪者 004，005，009）。尤其是劉俠拒任總統府國策顧問形成的輿論壓力，迫使陳水扁當面承諾按照社福團體的訴求，朝向社保制規劃國民年金。這個戲劇性的政策轉折，使得行政院不得不重新納入社會保險的選項，規劃開辦「小國民年金保險」涵蓋未參加其他年金保險的國民。但是，如同林國明（2001：157）指出，台灣社會運動團體缺少廣泛的集體行動組織基礎，較難在一個漫長的政策過程中持續發生影響力。往往在特定議題導引下，不同團體之間策略性的結盟或是聯合個別立委在議會中發聲，這點在年金政策過程中依舊如此。經過 2002 年的全國社福會議後，一部分社福團體體認到組織聯合引導議題的必要，於 2003 年中合組「泛紫聯盟」，希望建立起公民社會的力量，參與社會經濟的議題。在年金政策方面，泛紫聯盟提出雙層年金體系的主張，希望將台灣年金體系整合為基礎年金與附加年金，這樣的組織動員也再次形成政策制定的壓力（泛紫聯盟，2003）。

此時內政部依據行政院經濟建設委員會所提「國民年金制度規劃」報告及決定採社會保險制定案。¹³制度架構維持前一階段「業務分立」小整合方案，內政部並於 2003 年 6 月完成國民年金保險法草案送至立法院審議，在政府原有國民年金制度規劃之基礎上，將該項結論精神納入國民年金法草案。雖然行政院通過國民年金法草案，但立法院交付二讀黨團協商，此時除了這個版本外，同時也出現國民黨版及沈富雄委員的兩個版本，引起勞工與社福團體的關注（劉玉蘭、陳正民，2005：86-90）。¹⁴

¹³ 當時認為國民年金制度以社會保險模式為宜，並應充分考量政府應保障國民基本生活之職責、世代公平性、風險分擔、整體社會財政承擔能力、基本生活保障水準、人口老化之衝擊等因素，以制度之永續發展為原則。

¹⁴ 內政部長余政憲代表內政部說明國民年金，能領的年金金額是 7900 元；國民黨團強調他們所繳的保費較少，並且加碼過後使年金能領到 8900 元；沈富雄則強調不會債留子孫的個人帳戶制，以經濟學的觀點強調自己負責老化的問題，以

當時在立院會期結束的時間壓力下，立委對於國民年金的制度選擇無法立即達成共識，將立法工作再度退回行政部門。這三種版本的出現與立法過程的折衝，顯示少數政府的行政部門與反對黨掌握的立法部門由於相互掣肘而導致的政策遲滯現象，在各自堅持不同的法案立場情形下，法案面臨擱置，重開另外一個階段政府與社會團體參與的年金政策過程。

2005年初在行政院長謝長廷指示下，由學者出身的傅立葉政務委員負責規劃國民年金制度，如此對於年金政策制定過程產生變化，形成一個有別於以往以經建會為主要協調機構的決策模式。由於傅政委與社會團體的長期合作關係，以其出任政務委員負責規劃，一方面代表學者的角色更為吃重，另一方面也為社福團體開啟更為直接參與影響年金政策的發聲機會。當時的社福團體之間雖然仍然存有歧見，但是主軸已經定位於以稅收制為主的基層年金、輔之以制度大整合的第二層附加年金模式（以勞保擴大納保方式），並且為政黨競相加碼的敬老津貼訂下落日條款（王榮璋、黃淑芬、高珮瑾，2007）。傅政委與社福團體座談瞭解並獲得意見後，再邀集相關行政部門進行溝通協調政策的可行性。院會通過以社會保險制為主軸，依「國民年金工作圈」規劃方向設計年金法案，由社福團體、朝野兩黨及行政部門共同研商形成具有共識的版本。在接下來的部會協商過程中，傅政委卻依然遭遇相關部門的質疑，尤其是擴大勞保的議題一直無法獲得勞委會的肯首（受訪者 003, 007）。再加上 2004 年已通過勞工退休新制以及各式的敬老津貼，已經限縮接下來的政策選項，只剩下勞保條例與

免影響國家財政。這三種不同的版本並陳於立法院中，從光譜中的右派到左派皆在行政部門中提案，顯現行政部門的理念紛歧。立法院第五屆會期中，朝野政黨的協商意見仍然未達成共識，三版的架構不一，無法逐條併案討論，又再度退回行政部門。

國民年金銜接的問題，沒有空間留給整合性年金制度的實施（受訪者 013；另外比較唐文慧、葉書毓，2006）。在經過討論後，傅政委建議以社會保險為架構，老年給付則端視不同情況以兩種公式計算：投保年資 X 月投保金額 X 1.2%，或是 3000 元 + 投保年資 X 月投保金額 X 0.6%，再擇優請領（受訪者 012；曾中明等人，2007：21-24）。但是由於民間團體仍然有不同意見，加上蘇貞昌內閣甫接替謝長廷內閣上任，新任閣揆指示暫時擱置此政策方案。

此後不久，林萬億教授接任傅立葉的政委職位，重新開始與社福團體協商國民年金的政策。再加上殘障聯盟出身擔任民進黨第六屆立委的王榮璋，以及曾經在女人連線從事婦運的黃淑英立委，也在立法院呼應林政委的政策制定努力。例如王委員曾在立法院提案修正「勞工保險條例」與提出「國民年金草案」，雖然並沒有得到朝野立委的支持，目的卻在導引輿論注意到擴大勞保與保證年金的議題（受訪者 005）。儘管林政委在任內逐漸與社福團體形成共識，在協調相關部會的溝通過程中卻一樣遭遇勞委會的抗拒，無法動搖其反對擴大勞保納保人範圍的態度。尤其勞委會認為整合將會影響到勞保的財務問題，亦有可能連帶拖垮國民年金的財務，再加以考量年資、投保薪資等整合上的困難，因此堅持分立的立場（受訪者 003，007）。當時的有識者都清楚國民年金歸屬於勞委會或銓敘部做為主管機關並不恰當，但將國保與勞保整併歸屬內政部，又遇到勞委會的反對與堅持，勞保與農保難以配合整合式的年金體制（受訪者 001，002，003，007，008，011）。此處也顯示出以政務委員主導的政策協商模式局限：由於行政院長僅是向總統負責的幕僚長，在民進黨執政的八年之中又更換過六次行政首長，加上朝野關係的緊張，難以給予政務委員堅定的支持與援。因此國民年金政策無法強力而有效的由上至下推行，也無力打破行政部門之間在協調時顯現的本位主義。

在國民年金的例子中，民進黨少數政府的行政單位權力被眾多制度否決點限縮，阻礙國民年金與勞保整合的可能性，留下分立式社會保險體制的伏筆。發展至此，林政委也只能退而求其次，轉而設計與傅立葉版本類似的政策方案，也就是小型的國民年金保險，只涵蓋農民及其他尚未被軍公教或勞保保障的人群。除了所得替代率小有變動外，主要限制領過其他社會保險老年給付者，不得再加入國民年金保險，並且有條件的設定各類敬老津貼的落日期。隨著 2006 年 7 月的「台灣經濟永續發展會議」將國民年金列為社會安全組題綱之一，在結論中為使國民年金達到十二項共同意見的目的，內政部擬訂「推動國民年金制度計畫」納為「2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫」之十二項執行計劃之一，召開會議、公聽會廣納各界意見。2007 年行政院三度通過院會討論，並在同年 7 月於立法院三讀通過，2008 年 10 月開始施行。

國民年金法案通過後的爭議是將農民納入保障人口之列，這點卻引起農民團體的抗議；因為原先的農民保險中，政府負擔 90% 保費，並且還包含其他國民年金所沒有的給付，同時可以每月固定領取老農津貼 6000 元。對於農民而言，加入國民年金體系等於是一種變相的福利削減，因而有農民與國民年金脫鉤的要求出現。隨著 2008 年總統大選的來臨，農民和國民年金脫鉤的要求很快在國民黨重新執政之後獲得重視，隨即在執政黨佔了三分之二席次的立法院通過國民年金的修正法案。至此確定國民年金的開辦將排除農民，後者依然領取以農民保險為主的老農津貼。如此一來，國民年金成為名符其實的弱勢者年金保險，失去社會保險中本來應該內含的大數法則風險分擔意義，這點更是凸顯年金政策制定過程中面對的否決點多元特性，較易導致制度變遷的不穩定。

四、小結

透過上面的分析，我們認為在 2000 年政黨輪替之後，台灣政治制度中的否決點特性便顯露出來。在 1988 年至 1995 年面臨民主突破的轉型挑戰，政黨競爭推動國民年金的發展可能性，但僅只停留於程序上的民主，僅在行政院部會與立法院的提案之間遊走。1996 年至 1999 年則增加更多提案的可能性，政府部門也不斷的研議、規劃，此時執政者雖非高度的權力集中，但由於執政黨在立法院中具過半多數，因此仍較傾向權力集中的模式。在這個情況下，國民黨雖然具有高度的統籌性，其對社會政策的魄力也可在 1995 年全民健保的實施中窺見，但其對於國民年金政策的決斷力卻不如全民健保，加以全民健保的施行和九二一大地震的外因，國民年金的實施被擱置（受訪者 001, 005, 012）。我們想指出權力集中的制度傾向於責任集中，權力的集中雖然增強政府達到政策目標的能力，但也加大政府的風險，他們必須為可能不受歡迎的政策對公眾負責，並且招致在選舉中受到懲罰的結果（Pierson, 1994: 33; Weaver & Rockman, 1993: 15）。易言之，一個政府如果在一個權力集中的制度環境中運作，操縱政策的能力可能會更強，但它也更加考慮其行為在選舉時造成的後果，在否決點較少且權力集中的同時，也加深責任的集中。因此在權力與責任的抗衡之中，使總體的國民年金政策結果具有不確定性。

相較之下，2000 年至 2008 年的台灣，非但歷經民主化轉型，更在執政黨輪替、少數政府的情況下，呈現權力高度分散的情況。權力分散制度中運作的政府，必須與外部利益團體談判協商改革措施，並且做出讓步，其結果是達不到他們政策改革的初衷，因為制度性的權力分散增強支持福利制度聯盟的力量（Bonoli, 2000: 43-51, 2001: 239）。在 2000 年至 2008 年之間，由於少數政府的執政困境，形成權力高度分散的局面，責任的歸屬

也高度不明確。當制度提供否決點時，就會對政府控制決策過程和確保通過特定政策結果的能力構成限制，這些特徵對政府能力有影響（受訪者 003，004，012）。從制度的角度看，在具有權力分散特點的政治制度中，少數政府格局中的制度否決點增加，權力過度分散，將使政策規模受限，政策訂定時間也會延宕。

然而，在權力分散的制度中運作的政府，能夠通過採取納入外部團體行動者的決策策略，提高行政部門的議價能力。因為民主化後的台灣政治制度中，允許外部團體創造機會以影響政策的立法，所以政府也一直企圖把這些團體吸收進決策過程中，藉此擴大彼此的影響力。在國民年金保險的制定過程中，扁政府便通過全國社會福利會議及經濟永續發展會議，將外部團體加以納入制度之中，以提昇整體的政府運作能力。在這個情況下，利益團體可以使用參與政策制定過程中的機會，達到阻止特定政策方向的效果。在這樣的情況下，政府容易接受談判、做出政策決議的讓步，並給予關鍵行動者一定的補償（Bonoli, 2001: 238）。台灣在民主突破時期，同樣透過利益團體才使得國民年金的議題成為立法院討論的議程。正因為否決點的增加，促使政府感到壓力，對於國民年金的政策制定勢必做出回應與對策。

簡言之，我們的分析指出在民主化深化的過程中，政治制度脈絡的變化為國民年金的政策推行加諸了多重的否決點，導致分立式的年金保險制度。在分析中我們發現民主化的過程中，政策議程的控制者從早期的技術官僚主導逐步轉換至多元社會參與的模式。就此而言，民主化後的否決點多元化，行政部門與技術官僚依然扮演十分關鍵的角色，但是它們不再是唯一的重要否決點。尤其在政黨輪替之後，一方面受制於少數政府與朝野緊張的格局，另一方面也開啟社福團體參與決策的機會。這個制度否決點形態的變化效果，在 2002 年的全國社福會議前後發揮得淋漓盡致，成功

逆轉行政部門意欲推行的儲蓄個人帳戶制。然而政黨競爭意外引發的敬老津貼制度邏輯，加上原有社會保險主管機關的利益堅持，以及勞退新制的實施，大幅局限社福團體參與所能引發的制度擴張效應，國民年金保險於是走向單獨的小保險模式。

伍、結論

否決點的政治制度論是以政治制度的觀點，說明政治過程中的制度機制如何影響政策，藉此瞭解動態的公共政策決策過程。由此可以解釋政策動態變遷和資源協商的過程，「制度」提供政策制定的遊戲規則，政治制度和選舉壓力使政策形塑受到影響，因此政策決策的主要動力是過程中的「政治」因素（Immergut & Anderson, 2007: 7）。台灣從威權體制走向民主化，是由權力集中走向高度分散的過程，我們可以看見不同的否決點數目隨之增加。過少的否決點，將使權力高度集中，並且依照少數或單一行動者的理念進行政策決議；而過多的否決點，則使權力高度分散，並且依照不同選民偏好做為政策決策的方向。

國民年金制度的制定過程冗長費時、政策方向不一致，不同版本的草案浮上檯面，最後通過小整合式的分立國民年金保險，體現出民主化過程中政策決議分散多元化的特性。我們採用 Immergut（1992）以及 Bonoli（2000, 2001）的觀點，強調政治制度中的權力互動規則影響決策場域的運作，權力不對等的政策決議過程可由制度中的否決點來推翻與制衡。台灣的年金改革過程中，參與行動者多元化，並且在決策場域中角逐政治機會；同時再加上制度否決點的增多，使得年金制度建立過程十分顛簸。我們認為民主化的力量，塑造政治制度中的否決點，促使國民年金政策朝向

與威權時期截然不同的制度邏輯發展。在民主突破時期，在野黨的發聲提供有力的動力，促使政府部門建立研議或專案小組，推動國民年金的規劃。到了民主鞏固時期，國民年金規劃中逐步推出政策審議與研究報告結果，但是當時政府並未把握時機通過政策，使得其後的決策過程更形複雜化。民主深化時期時，民進黨政府重新規劃國民年金的構想，三種截然不同的版本浮上立法院決議的檯面。但是在少數政府制度制約下，草案遊走於行政、立法部門之間，加上各種津貼的施行，以及社福團體的發聲，造就多重否決點的場面。這個制度脈絡制約國民年金政策的發展，甚至一度形成政治空轉的民主困境：政黨競爭導致的津貼擴張扭曲原有的年金政策規劃，加上制度否決點的增加，使政府的議決能力受限，造成年金改革的艱困發展。

從國民年金政策制定過程的分析可以看出，權力集中比較容易確保政策的可預期性，此時的關鍵因素決定於執政者的信念。隨著權力的分散化，制度否決點的增加升高政策制定過程的不確定性，較容易出現不同的路徑。就我們分析台灣年金制度建構的經驗顯示，台灣的民主化對於社會政策的影響具雙面性：一方面，誠如許多東亞社會政策的研究指出，民主化的確帶來福利擴張的趨勢，讓許多社會邊緣團體也能雨露均霑。另一方面，本文針對台灣年金改革的分析企圖指出，福利擴張依舊會受到政治制度的運作邏輯制約；尤其是制度否決點與否決者的複雜化，恰好可能讓福利擴張的效果打折扣，甚至可能是負面的影響（例如敬老津貼的加碼）。就這點而言，我們的分析結果和前述研究東亞社會政策的文獻有一些差異，主要不同點在於我們對於民主化的影響比較保留，認為它所引發的福利擴張動能，最終還是端視政治制度的型態決定政策的結果（林萬億，1994; Haggard & Kaufman, 2008; Ku, 2001; Peng & Wong, 2008; Wong, 2004）。易言之，民主化對於社會政策的影響恰是「水能載舟，亦可覆舟」，關鍵在

於政治制度如何規範參與行動者之間的權力關係，以及制度中有多少否決點會制約決策的發展過程。

這點無疑是未來東亞的年金比較研究的進一步課題，尤其在東亞民主的發展中國家，民主制度本身也處於摸索學習與制度調適的過程，這種政治制度的變遷，也映現在對社會政策的影響變化上。尤其是在民主化造成否決點增加的情況下，是什麼政治動力造成不同的年金政策結果？¹⁵西方國家的研究指出政黨競爭是一個重要的因變項，從而影響各國在不同時期的福利改革結果（Huber & Stephens, 2001; Kitschelt, 2001; Lynch, 2006）。但是這個因素在台灣的年金改革經驗中似乎沒有持續性的影響力：它只在1990年代民主突破時期中有明顯的作用，在後續的發展中卻只淪為肉桶式的加碼政治，沒有清晰的政黨意識型態差異。同樣的情形也發生在社會團體的力量分歧：工會以及不同的社福團體之間的策略聯盟並未呈現一致性，反而在各個階段有搖擺的現象，因而影響社會力量左右年金政治的能力。這點同樣有別於西方福利國家中的跨階級聯盟現象，後者往往在年金改革過程裡發揮關鍵力量（Ebbinghaus, 2006; Häusermann, 2010; Mares, 2003）。在台灣民主化的過程中，政治制度的變遷以及國家機關與社會團體力量的互動還在不斷的蛻變，增加福利制度的建立與變遷過程中的變數，需要在政策個案或跨國比較中更細膩的分析。

但是也正因如此，本文對於國民年金政策的分析，恰可說明政治制度論十分適合進一步的比較研究。對於台灣的社會福利研究而言，民主化進程所引起的政治制度與權力關係轉變，無疑將對未來的福利政策制定有關鍵的影響。一個可以進一步觀察的指標案例是長期照護保險：從民進黨執

¹⁵ 作者感謝評審提醒這個問題面向，但是限於篇幅，國際比較的理論與年金改革經驗分析必須在他文中另行處理，此處只能就台灣的改革經驗提供初步的思考點。

政時期便開始籌備，到了 2008 年國民黨執政之後又另起爐灶，重新開始規劃評估。一個新的社會保險制度建立，必然得經歷現行民主政治制度中的遊戲規則，在行政，立法過程中受到藍綠角力、相關利益團體發聲獻策等行動者組合的力量拉扯。是否會如同國民年金保險一樣，到最後出台的政策充滿妥協的痕跡，尚待觀察。從本文分析觀點的角度來看，決策反覆延宕仍然是一個極可能發生的變數，尤其長期照護保險除了財源籌措的問題外，也牽涉到照顧提供、以及其與全民健保之間的權責關係等面向。在問題複雜度不遑多讓的情形下，長照保險的立法過程仍然可能發生一波三折的情形，這個議題也將成為未來進一步從政治制度論觀點檢證民主化與社會政策關係的範例。

參考文獻

- 王正（2003）。〈經濟發展與社會福利：新力量與舊價值的困境〉，《社區發展季刊》，102: 21-32。
- 王榮璋、黃淑芬、高珮瑾（2007）。〈台灣需要的國民年金制度〉，《社區發展季刊》，116: 25-49。
- 行政院經濟建設委員會（1998）。《國民年金制度委託研究報告彙編》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 何金巡、周麗芳（1999年4月）。〈國民年金與總體經濟〉，「家庭、社會政策及其財務策略國際學術研討會」論文。嘉義：中華民國社會福利學會。
- 李易駿（2005）。〈台灣地區國民年金規劃之探討：新社會風險觀點的初步分析〉，《人文及社會科學集刊》，17(4): 715-760。
- 李易駿、古允文（2003）。〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《台灣社會學刊》，31: 189-241。
- 李美賢（1989）。《中華民國增額立法委員政治角色之研究》。國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 林萬億（1994）。《福利國家——歷史比較的分析》。台北：巨流。
- 林萬億、黃玲玲（2000）。〈論我國國民年金制度的規劃〉，《社區發展季刊》，91: 16-29。
- 林國明（2001）。〈民主化與社會政策的公共參與：全民健保的政策形成〉，蕭新煌、林國明（編），《台灣的社會福利運動》，頁 135-175。台北：巨流。
- 泛紫聯盟（2003）。《泛紫主張》。台北：泛紫聯盟。
- 周麗芳、羅紀瓊、曾巨威、陳小紅、周國端（2001）。《國民年金對政府財務及人民權益影響之研究》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 唐文慧、葉書毓（2006）。〈國民年金及勞退新制立法過程之比較：政體中心的觀點〉，《研究台灣》，1: 59-107。
- 曾中明、姚惠文、鄭貴華（2007）。〈我國國民年金之規劃歷程〉，《社區發展季刊》，116: 11-27。
- 曾明發（2001）。〈國民年金實施策略之比較與評估〉，《藝術學報》，68: 195-208。

- 黃秀端(2003)。〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2): 3-49。
- 黃炎東(2008)。《憲政思辨：我國中央政府體制發展方向之研究》，台北：五南。
- 陳琇惠(2007)。〈台灣國民年金制度規劃的發展與挑戰：一項艱鉅社會工程的構築〉，《社區發展季刊》，116: 85-97。
- 許介麟(1989)。《政黨政治的秩序與倫理》，台北：國家政策研究中心。
- 許振明、周麗芳、何金巡、林建甫(2001)。〈國民年金與政府財政負擔〉，《台灣經濟預測與政策》，31(2): 67-90。
- 傅立葉(1994)。〈台灣社會福利體系的階層化效果初探〉，伊慶春(編)，《台灣社會的民眾意向：社會科學的分析》，頁 285-310。台北：中央研究院。
- 傅立葉(2000)。〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，蕭新煌、林國明(編)，《台灣的社會福利運動》，頁 232-256。台北：巨流。
- 傅從喜(2005)。《台灣地區老人經濟安全方案與老人經濟資源去家庭化之分析》，行政院國家科學委員會專題研究。成果報告(報告編號：NSC93-2412-H-194-008)，未出版。
- 傅從喜(2007)。〈從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論台灣年金體系的建構〉，《台灣社會福利學刊》，5(2): 31-66。
- 葉嘉楠(2005)。〈政治制度對我國財政赤字的影響〉，《中華人文社會學報》，2: 84-110。
- 蔡宜縉(2008)。〈理念、利益與制度：台灣國民年金規劃的政治分析〉。國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 鄭清霞、鄭文輝(2005)。〈我國社會保險被保險人財務負擔與政府補助之探討〉，《台灣社會福利學刊》，4(1): 51-94。
- 盧政春(2004)。《台灣社會安全體系之問題與對策》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 劉玉蘭、陳正民(2005年5月)。〈我國的國民年金規劃與未來展望〉，「社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制」論文。嘉義：台灣社會福利學會。
- 劉宗欣、林恭正(2003)。〈社會福利支出、國民年金與跨世代財政負擔〉，《台灣經濟預測與政策》，33(2): 61-95。

- Amenta, E. (2005). Institutional and state-centric theories of political sociology. In T. Janoski, R. Alford, A. Hicks & M. A. Schwartz (Eds.), *The handbook of political sociology: States, civil societies, and globalization* (pp. 96-114). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Aspalter, C. (2001). *Conservative welfare state systems in East Asia*. Westport, CT: Praeger.
- Bonoli, G. (2000). *The politics of pension reform: Institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2001). Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaptation. In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 238-264). Oxford, England: Oxford University Press.
- Bonoli, G., & Shinkawa, T. (2005). *Ageing and pension reform around the world: Evidence from eleven countries*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Chen, H. H. (2005). Universal values versus political ideology: The virtual reform experience of Taiwan's national pension plan. In J. Doling, C. J. Finer & T. Malt (Eds.), *Ageing matters: European policy lessons from the East* (pp. 96-122). Aldershot, England: Ashgate.
- Chow, N. W. S. (1987). Western and Chinese ideas of social welfare. *International Social Work*, 30, 31-41.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 63-82). Chicago, IL: The Chicago University Press.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Fu, T. H., & Hughes, R. (Eds.) (2009). *Ageing in East Asia: Challenges and policies for the twenty-first century*. London, England: Routledge.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 29, 936-957.
- Häusermann, S. (2010). *The politics of welfare state reform in continental Europe: Modernization in hard times*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: Farewell to productivism? *Policy and Politics*, 33(1), 145-162.
- Holliday, I., & Wilding, P. (Eds.) (2003). *Welfare capitalism in East Asia: Social policy in the tiger economies*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Huber, E., & Stephens, J. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, 26(1), 5-34.
- Immergut, E. M., & Anderson, K. M. (2007). Editors' introduction: The dynamic of pension politics. In E. M. Immergut, K. M. Anderson & I. Schulze (Eds.), *The handbook of Western European pension politics* (pp. 1-45). New York, NY: Oxford University Press.
- Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic welfare states. *Government and Opposition*, 25, 446-462.
- Jones, C. (1993). The pacific challenge: Confucian welfare states. In C. Jones (Ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe*. London, England: Routledge.
- Kitschelt, H. (2001). Partisan competition and welfare state retrenchment: When do politicians choose unpopular policies? In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 265-302). Oxford, England: Oxford University Press.
- Ko, C. F., Oh, K. M., & Ogawa, T. (2007). Aging population in East Asia: Impacts on social protection and social policy reforms in Japan, Korea, and Taiwan. In J. Lee & K. W. Chan (Eds.), *The crisis of welfare in East Asia* (pp. 43-70). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

- Koelble, T. A. (1995). The new institutionalism in political science and sociology. *Comparative Politics*, 27(2), 231-243.
- Kranser, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16, 223-246.
- Ku, Y. W. (2001). To be or not to be a Taiwanese welfare state: Lessons from recent experience. In C. J. Finan (Ed.), *Comparing the social policy experience of Britain and Taiwan* (pp. 27-48). Aldershot, England: Ashgate.
- Ku, Y. W., & Finan, C. J. (2007). Developments in East Asian welfare studies. *Social Policy and Administration*, 41(2), 115-131.
- Kwon, H. J. (1999). *The welfare state in Korea: The politics of legitimation*. Basingstoke, England: Macmillan.
- Kwon, H. J. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, 36(3), 477-497.
- Lin, C. W. (2005). Pension reform in Taiwan: The old and the new politics of welfare. In G. Bonoli & T. Shinkawa (Eds.), *Ageing and pension reform around the world: Evidence from eleven countries* (pp. 182-207). Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Lin, K. (1999). *Confucian welfare cluster: A cultural interpretation of social welfare*. Unpublished dissertation. Tampere, Finland: University of Tampere.
- Lynch, J. (2006). *Age in the welfare state: The origins of social spending on pensioners, workers, and children*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mares, I. (2003). *The politics of social risk: Business and welfare state development*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Peng, I., & Wong, J. (2008). Institutions and institutional purpose: Continuity and change in East Asian social policy. *Politics and Society*, 36(1), 61-88.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (2nd ed.). New York, NY: Continuum.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Pontusson, J. (1995). Book review of structuring politics. *Comparative Political Studies*, 28, 117-47.

- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Oxford, England: Westview Press.
- Shi, S. J. (2010). The fragmentation of the old-age security system: The politics of pension reform in Taiwan. In K. H. Mok & Y. W. Ku (Eds.), *Social cohesion in greater China: Challenges for social policy and governance* (pp. 339-371). Singapore: World Scientific.
- Steinmo, S., & Tolbert, C. J. (1998). Do institutions really matter? Taxation in industrialized democracies. *Comparative Political Studies*, 31(2), 165-187.
- Tang, K. L. (1998). *Colonial state and social policy: Social welfare development in Hong Kong 1842-1997*. Lanham, MD: University Press of America.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weaver, R. K., & Rockman, B. (1993). Assessing the effect of institution. In K. Weaver & B. Rockman (Eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad* (pp. 1-41). Washington, DC: Brookings Institution.
- White, G., & Goodman, R. (1998). Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model. In R. Goodman, G. White & H. J. Kwon (Eds.), *G. White, The East Asian welfare model: Welfare orientalism and the state* (pp. 3-24). London, England: Routledge.
- Wong, J. (2004). *Healthy democracies: Welfare politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

附錄一

訪談學者、官員、民意代表、社福團體成員背景 及訪談意見主旨

代碼	背景	意見略述
001	學者、 內政部	行政、立法部門相互牽制，選舉機制使津貼加碼，缺乏主動協商機制，反而造成國民年金通過的阻礙。應使津貼盡快落日，提升公民素質，並培養健全政治目標。
002	學者	國民年金的整合與否與制度分立有關聯，行政單位的權力太大，缺乏由上而下的主導性，健保具有由上而下的命令才得以通行，社福團體未能進入核心發聲。
003	勞工委員會	勞保本身財務問題無法和國民年金合併，選舉因素致使費率無法提高，形成潛藏危機，津貼無底洞式的加碼，造成國民年金的阻礙。
004	立法委員	黨團與行政院立場不一，津貼加碼使國民年金窒礙難行，民進黨缺乏黨政協商平台，各理念價值鬥爭，席次未過半的造成國民年金通過的障礙。
005	立法委員、 學者	九二一是延宕的藉口，津貼的通過對選票才有利益，國民年金的短期可見利益小，理念的不同是政治算計，行政院長的頻換使得國民年金不斷重新規劃，民進黨拖延，而選民也接受這樣的選票遊戲。
006	學者	國民年與民進黨半斤八兩，兩個都還是資本主義，還是以經濟掛帥來看社會福利，他們的觀念都認為是殘補式，那如果要把他變成一個普及性的話，也都還是強調個人責任。推拖延宕使國民年金版本多元而理念分歧。
007	勞工委員會	財務困難使勞保與國保難以合併，決策者未能從實務的角度思考，透過公聽會與勞工溝通，國民年金給付費率被加碼，財務危機嚴重。
008	內政部	九二一使人力能量集中於中南部，勞保財務問題使勞保局須守護勞工而反對大整合，利益糾葛與理念衝突造成國民年金的延宕。

附錄一（續）

代碼	背景	意見略述
009	台灣勞工陣線	社福團體分進合擊，但對於費率、給付不具實權，只能策略性喊話。民進黨失去「福利國」的理念，台灣媚俗政治文化是農保脫勾的必然結果，行政與立法抗衡、選舉考量、九二一後以預算排擠做為藉口、技術官僚等因素造成年金的結果。
010	學者	在規劃國民年金那個時候，台灣還沒有任何國民年金制度，沒有個人帳戶這樣的東西。台灣沒有實行過的公積金這樣，就是個人退休帳戶類似這樣的，那其實是一個比較不熟悉的制度，所以在推行上面，會面臨比較大的困難。經建會與內政部共同規劃，社會保險的可行性最高。
011	學者	行政院院長頻換、選票影響，造成 3600 多億的津貼成為國民年金未能通行的全民代價，勞委會傾向小國民年金，勞保與國保的權利益義不同，漸進式的改革才是國民年金應有的方向，不能過於理想化。
012	學者、行政院	最初希望以勞保為基礎再擴大，勞委會遇到勞工阻力而反對，國民年金設計轉向與勞保接軌，實行「內涵整合」，內閣頻繁改組使草案總是急於在行政院會通過，但接手者卻又得重新規劃。做為學者時，理念相同，但制度結果難以改變，勞保無法大整合。實務上、政治操作上的問題在屈服於選舉，政治時機很重要。
013	學者、行政院	國民年金的敬老津貼以國民年金通過後為終結。2004 年時，因勞退新制已通過，所以當時只剩下勞保條例與國民年金銜接的問題，已經沒有空間給基礎年金。財政部基於財政原則，支持後來的國民年金方案，而勞保年金方面，勞工團體認為待遇稍低，但後來覺得先建立制度才通過。

Political Democratization and Social Policy: Exploring the Impact of Political Institutions on the Pension Scheme-Building in Taiwan

Shih-Jiunn Shi^{*}, Yu-Man Yeh^{**}

Abstract

Since 1990s, Taiwan has put National Pension Insurance scheme on the political agenda, and finalized the version in 2008 after decade-long discussions by various government mechanisms and many interest groups in Taiwan's civil society. This article seeks to employ the perspective of political institutionalism in order to identify the form of 'veto points' in the pension policymaking against the background of democratization. Based on the literature review, secondary data analysis, and expert interviews, we explore the impact of changing political institutions and institutional veto points on policy ideas, interests and institutional frameworks of the National Pension Insurance. The main finding is that, under the constraints of the minority government and political tensions between ruling and opposition parties during the democratic deepening phase (i.e. after year 2000), the policymaking

* Assistant Professor, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, Taiwan.

** M.A., Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, Taiwan.

process of the National Pension Insurance scheme has been bogged down by the interplay of pluralized, if not contradictory, political and social interests, leading to political impasse and policy fluctuations. In National Pension policy domain, we have witnessed fragmentary power relations in political institutions as well as pluralization of social interest intermediation. Although these changing contexts have indeed facilitated the contestation of different ideas conducive to the convergence of policy consensus, the result is that these contexts inevitably tended to precipitate inconsistent policy developments. The present study should demonstrate the explanatory power of political institutionalism and veto points in accounting for pension policy evolution within the context of democratic transformation, and offer rationales for the application of these theoretical viewpoints in the future research of social policy in Taiwan.

Keywords: social policy, national pension insurance, political institutionalism, veto point, Taiwan

施世駿、葉羽曼

政治民主化與社會政策：
探索政治制度對台灣年金制度建構的影響
