

變遷中的歐洲社會模式： 考察歐盟年金政策的發展*

施世駿**、梁婉玲***

* 本文曾發表於2011年5月27-28日在靜宜大學舉辦的台灣社會福利學會年會，作者十分感謝與會者的評論意見。《社會政策與社會工作》學刊匿名評審的修改意見，更讓本文論證精進不少，在此由衷致謝。

** 國立臺灣大學國家發展研究所副教授。通訊地址：10617臺北市大安區羅斯福路四段一號。電話：(02)33669726。E-mail: sjshi@ntu.edu.tw。

*** 國立臺灣大學國家發展研究所碩士。通訊地址：10617臺北市大安區羅斯福路四段一號。E-mail: wanling918@gmail.com。

收稿日期：2011年9月13日

通過日期：2012年11月18日

中文摘要

過去 20 年以來，歐洲統合的過程深刻影響會員國的福利制度。本文以晚近的歐盟年金政策為例，觀察歐洲社會模式的論述與歐盟社會政策的發展；進而探討 2000 年後興起的里斯本議程，如何影響歐洲社會模式的理念內涵，並形塑一個以勞動參與為核心理念的政策綱領。當前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。歐盟年金政策的理念與治理方式，在性別平等、人員自由遷徙、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。藉此本文嘗試理解晚近歐洲年金改革的歐洲化面向，思考歐洲老年經濟安全政策的變遷，以及對台灣年金政策的意涵。

關鍵字：歐洲聯盟、歐洲社會模式、年金改革、里斯本議程、開放協調法

壹、導論

在二次大戰後 60 多年間，歐洲統合不斷深化與廣化；尤其過去 20 年以來，歐洲統合過程透過直接的社會指令或是間接的單一市場整合，深刻影響會員國的福利制度。但是在既有的中文文獻中，往往將福利制度的轉變歸因於全球化對福利國家的衝擊，較少探索這部份的影響。事實上，自從 1992 年的馬斯垂特條約建立起經濟貨幣聯盟（Economic and Monetary Union, EMU）後，歐盟在社會政策層面的著力也愈來愈深；尤其在 2000 年的里斯本高峰會議中，歐盟進一步宣示將把歐洲建立為一個「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」。在這個高峰會上，歐盟領袖宣示要在 2005 年時達到歐盟全體平均就業率 67%（2000 年為 63.3%），女性平均就業率 57%（2000 年為 54%）的目標。自此之後進行的里斯本議程（Lisbon Agenda）成為當前歐盟就業與社會政策的中心思維，主導著所有相關領域的發展。

歐洲統合所帶來的「歐洲化」（Europeanization）過程，對於歐洲福利國家的影響十分深遠。歐洲整合具有區域性，直接透過單一的超國家組織進行治理，並且形成各種不同的法律或指令來貫徹單一市場運作規則。因此經濟與社會整合的規則就相對重要，其後果也會直接影響到會員；就這點而言，歐洲統合對於會員國是一個約束。另一方面，由於歐盟機構與典章制度的建立，會員國之間的市場整合、勞動與社會保障之間卻也形成一個區域性的經濟社會體，其實也有助於會員國抵禦全球化的競爭壓力；在這個意義上，歐洲統合對於會員國是一個助力（Featherstone and Radaelli, 2003; Kvist and Saari, 2007; Leibfried, 2010）。因此，經濟與社會統合必須在這個助力與阻力的雙面意義下理解，才能捕捉到歐洲統合如何影響歐洲福利國家社會政策

的真義。

這點可以在歐盟的年金政策領域觀察到：有別於傳統歐盟社會政策的核心項目——勞動保障，年金政策正式躍上歐盟的社會政策治理項目中，是從 2001 年才有的變化，因此特別具有指標性的地位，可以說是里斯本議程的代表性政策（另一個是就業政策，兩者息息相關）。隨著歐盟年金政策的成形，近年來會員國的年金改革也逐漸受到一定的影響，在改革議程上呼應歐盟界定的優先順序。有別於以往歐盟社會政策透過立法程序要求會員國福利制度配合修改規定的模式，近年來的歐盟年金政策改以理念論述的調控方式引導年金改革的方向，間接形成一種要求年金制度「現代化」的論述，塑造出一個新的老年保障理念。如此一來，歐盟年金政策的浮現一方面有助於會員國年金制度的改革動力，另一方面卻也將其改革路徑限定於特定的軌道上。如何掌握這個區域化的社會政策變化，便成為理解當代歐洲年金改革的重要課題，這也是本文分析的主要焦點。

因此，本文擬以晚近年金政策的發展為例，觀察歐洲社會模式的論述轉變以及這點對於歐盟社會政策的影響。本文分析步驟如下：首先在研究文獻與歐盟文件分析的層次，討論歐洲社會模式的理念生成背景與脈絡轉變；進而探討 2000 年後興起的里斯本議程，對於歐洲社會模式理念內涵與社會政策有何影響。接著在這個基礎上，以歐盟年金政策的發展為例，具體呈現當前主流意義下的歐洲社會模式精神，以及其在整個歐洲年金改革的政策意涵。最後，藉由這些分析觀察歐盟社會政策的未來走向，並歸納其對於台灣年金改革的意涵。

貳、歐洲社會模式的政經背景與典範轉移

「歐洲社會模式」（European Social Model）在歐盟層面的提出，可追溯到 1980 年代的歐洲整合進程：當時由於世界經濟停滯造成歐

洲國家福利制度的改革壓力，加上 1960 至 1970 年代歐洲統合的進度遲滯，形成為人詬病的「歐洲僵化症」(Euro-sclerosis)。當時逐漸出現凝聚歐洲內部市場的想法，認為藉由歐洲進一步統合的方式，可以強化對於各國經濟與社會的幫助。尤其是 1990 年代的東歐共產主義垮台，更帶給歐盟新的追尋整合與自我認同壓力：傳統上西歐福利國家自我理解為介於資本主義（美國）與共產主義（東歐）之間的第三條路，乍然必須獨自面對美國新自由主義式的資本主義模式挑戰，再加上經濟與金融全球化的推波助瀾，新的歐洲情勢亟需一個新的論述基礎 (Aust et al., 2002; Kaufmann, 2003)。正是在這個特殊的全球政經變化與歐洲統合的脈絡中，歐盟開始成為詮釋歐洲社會模式理念的旗手，試探強化歐洲進一步統合的正當性，同時也增加歐盟對於會員國的相關政策影響力。

在此新情勢下，歐洲統合的重要領袖發揮重要的角色，1985-1995 年歐盟執委會總裁 Jacques Delors 尤其是早期賦予歐洲社會模式與歐盟社會政策的靈魂人物。他明確將「歐洲社會模式」宣示為一個平衡經濟成長和社會分配的社會模型，有別於美國純粹市場導向的資本主義模式¹。同為法國左派社會黨人，Delors 和總統密特朗 (F. Mitterrand) 積極合作，加上傳統上荷比盧三小國的支持，使得歐盟社會政策在各方面都獲得長足的進展 (Ross, 1995)。運用執委會專屬的提案權，Delors 提出許多和社會權相關的議題。眾所周知的政績除了提高歐盟的預算、擴大結構基金規模，並爭取到 1992 年的歐洲單一市場整合計畫；再加上 1989 年的《勞工社會基本權共同憲章》與附帶於馬斯垂特條約的社會政策議定書，這些都大幅強化歐盟社會政策的進展。1993 年標題為「成長、競爭、就業」的白皮書更是

¹ 此處有關 Delors 的思維發展，主要參考並補充施世駿 (2005) 的分析。有關 Delors 任職期間所獲致的詳盡成果，請進一步參考 Falkner (1998) ; Rhodes (2010) ; Ross (1995) ; Ziltener (2000)。

Delors 思維的具體藍圖：將市場經濟置於超國家制度的管制之下，以達成經濟成長和就業增加的雙重目標；在整合市場中，社會正義和社會團結應該屬於經濟政策的重要部份。具體而言，受管制的資本主義（regulated capitalism）是 Delors 的歐洲統合理念核心，主要基於兩個支柱：一方面整合出歐洲單一市場，協助會員國經濟體適應全球與區域的競爭，這點必須透過經濟去管制化（economic de-regulation）達成；另一方面，隨著會員國部份主權讓渡到歐盟，後者也必須介入這個管制的空間，肩負起統籌整合歐盟社會政策的責任，經由社會再管制化（social re-regulation），協助強化會員國福利制度應對變局挑戰的能力。這套經濟自由與社會公平兼顧的發展策略便表現於 1986 年的「單一歐洲法」與 1992 年的馬斯垂特條約內容，針對歐盟社會政策的職權範圍與決策方式都有大幅的創新改進。

歐盟的這套思維形塑整個 1980 至 1990 年代的歐洲社會模式內涵。在社會再管制化的面向，Delors 的策略目標為社會管制（social regulation）和社會對話（social dialogue）：前者藉由執委會促成部長級理事會通過的立法規定，加以調和各會員國的就業和勞動條件，後者則促進勞資雙方在歐盟層次的社會性對話，以強化歐盟在勞動與社會福利事務上的影響力（Rhodes, 2010）²。首先在社會管制方面，附

² 歐盟的立法程序是由執委會提案，經過部長級理事會表決通過而成為法律。在歷次條約的制度改革下，歐洲議會也在許多政策領域（包括社會政策）獲得共同決定權（co-decision）。歐盟的法律位階高於會員國國內法，後者在抵觸的情況下必須修改以符合前者的要求。一般常見的具約束力法律形式可區分為規章（Regulation）、指令（Directive）、決議（Decision）。規章具有全面約束力，具有優於國內法的效力，而且可直接取代會員國的國內法而應用於各國境內，會員國既有相衝突的法律均應配合修正，嗣後亦不得制定違反歐盟「規章」的國內法，較常見於與單一市場經濟財政相關的政策領域。指令是同樣具直接效力的歐盟法規，但是只規範應該達成的政策目標；因此只要達成預設目標，會員國可以採取不同的執行方法，只是必須轉置為國內法才能在其境內生效，會員國可以用修正既有相衝突法規的方式加以配合，也可另行制定新法。指令多使用在爭議性較高的議題，是歐盟

帶於馬斯垂特條約的社會政策議定書中，大幅增加歐盟在勞動與社會保障領域的權限，並擴展部長級理事會得以條件多數決（qualified majority voting）通過法案的政策領域。同時 Delors 也在 1988 年成功提高結構基金的補助數額，並且強化執委會運用該基金的主導權，藉此促進區域平衡與社會分配³。在社會對話方面，自從 1985 年後，Delors 積極於歐洲層次引進由勞資雙方代表參與的協商機制，並且將之法制化於馬斯垂特條約以及社會議定書中（Falkner, 1998; Keller, 2001）。在社會對話的架構中，勞資雙方可以自行協商或在執委會提出社會政策草案時依照建議進行協商，並且透過聽證和意見書表達雙方彼此意見。當雙方達成協議之後，執委會便認可協議的內容並送交至部長級理事會，經其決議後成為正式的歐盟法規命令。在許多情形下，歐盟的決策過程中也會納入勞資團體雙方擔任諮詢的角色，強化歐盟政策的民主正當性。此一機制的精神在於將各會員福利國家中固有的社會夥伴對話機制落實到歐盟的層面，為勞資雙方集體協商開啓歐盟層次的制度空間，也讓雙方在未來有機會共同參與歐盟社會政策的制訂過程。

但是 Delors 這種運用傳統「共同體方式」（community method）的社會整合治理方式，卻在當時受制於歐盟政治制度的「共同決策陷阱」（joint decision trap）；也就是在一致決的表決機制下，讓南歐會員

社會政策（包括以下討論的年金政策）最常見的法律形式。決議類似規章，但是通常只針對特定會員國提出。另外，歐盟也有兩種不具約束力的法律形式：建議（Recommendation）與意見（Opinion），兩者具有間接的法律效力，也是歐盟法院或會員國法院解釋法律的根據之一。

³ 結構基金（Structural Funds）的起源可以遠溯至 1957 年在羅馬簽定的「歐洲經濟共同體條約」，其中設立了「歐洲社會基金」（European Social Fund），後來陸續成立數種以協助貧困區域及農漁村發展的基金，在 1988 年全部統稱為結構基金。其後歷經改革，如何分配基金的使用一直成為歐盟執委會與會員國之間的拉鋸戰，後者在近年的改革逐漸佔上風，重新限縮歐盟執委會的權限。有關結構基金的發展分析，可參考：Allen（2010）。

國與英國得以抵制許多歐盟層次的社會立法（Scharpf, 1988; 1999）。另一方面，社會夥伴對話機制同樣也受限於超國家層次的勞資組織影響力差距，其成效遠遠無法等同於一般福利國家中的勞資集體協商（Streeck, 1994; 1995）。歐盟社會政策只有在有助於拓展單一市場與自由競爭的目標時，才能有相對應的大幅發展，其他企圖建立更完備社會政策的努力往往功敗垂成。由此出現一個失衡的情況：歐洲統合已經成功創造出一個單一內部市場，卻因為決策制度設計上的缺陷，無法建構起一個足以抗衡市場力量的超國家治理制度。在經濟日益去管制化的同時，Delor 著眼的社會再管制化卻無法跟上腳步，使得會員國的福利制度必須承受單一市場建立後的社會後果。尤其隨著 1993 年經濟貨幣聯盟成立，注重市場效率和促進社會保障體系發展之間的不平衡現象日益明顯：經濟整合降低會員國實現社會政策的目標和運用傳統經濟政策處理事務的能力，會員國更必須面對徵稅與社會保險費率競逐調降（社會傾銷；social dumping）的風險，因為隨著跨國企業在四大自由的原則下遷徙生產基地，便帶給各國的徵稅、工資發放和社會保障體系壓力；社會標準的調整、集體協商的能力和勞動力市場的管制因而面臨諸多難題。歐盟的經濟整合與社會凝聚政策發展落差，直接影響到 1990 年代後的歐洲經濟情勢，隨著經濟與貨幣聯盟的實施，各國都出現經濟成長遲緩與失業率升高的後遺症。

為了統整穩定經濟與貨幣聯盟的基礎，歐盟制定《成長與穩定協定》，規定並監督歐元會員國的財政紀律，避免影響歐元的信用⁴。此外也每年提出「廣泛經濟政策準則」（Broad Economic Policy Guidelines），再由高峰會採納要求各國提出執行進度報告，說明如何制定執行國內經濟政策以符合歐盟的經濟金融目標，試著在歐盟層次

⁴ 2005 年時歐盟再次強化《成長與穩定協定》的規定，並且再放寬些許財政赤字的空間，讓陷於經濟衰退的會員國得以擴大公共支出。但是，2009 年由希臘開始引爆的歐元危機，暴露出這個監督機制的漏洞。

協調各國的總體經濟政策。於是在總體經濟調控上，「廣泛經濟政策準則」的軟性治理方法搭配《成長與穩定協定》的硬性治理法，確保歐洲經濟金融的穩定，並促進整體經濟政策之間的效率（Hodson, 2004: 234-6; Hodson and Maher, 2001: 735）。除了經濟面的治理努力之外，前述 1993 年發表的「成長、競爭、就業」白皮書也確立歐盟社會政策中強調市場競爭與就業成長的基調；正是在這個基礎上，歐洲社會模式的理念被重新詮釋，並成為歐盟 1990 年代以後社會整合的綱領（Aust et al., 2002; Jepsen and Pascual, 2005）。原本建基於經濟自由與社會分配兼容並蓄的社會民主取向，卻在促進就業的中心思維下逐漸質變為偏重前者、改革後者的新自由主義基調，進而導致歐盟社會政策的發展出現明顯的轉向。另一方面，1990 年代歐洲（以及美國）福利國家改革的「工作福利」（workfare）思潮興起，由英國的工黨與德國的社會民主黨倡議的「第三條路」（the third way）或「新中間路線」（die neue Mitte），也在英、德等重要國家中進行大幅度的福利改革，進而成為近 20 年歐洲福利改革的主流思維（Azmanova, 2009; Bonoli and Powell, 2004）。如果說舊的歐洲社會模式強調的是市場經濟的社會化與社會鑲嵌性，要求國家以行政力量干預市場整合所引發的社會不平等，藉此保障公民的生存權利，也就是勞動去商品化的中心想法。新的歐洲社會模式則在本質上徹底顛覆這種社會性的思考，轉而要求社會關係應該為市場經濟服務，並由後者重新界定群體與個體之間的權利／義務關係，形成社會的經濟化與勞動再商品化的過程。表 1 整理新舊兩種歐洲社會模式在歐盟社會政策層次的理念競逐。

在歐洲社會模式的典範轉移與爭辯過程中，一個最弔詭的現象是福利思潮的語義轉折（semantic turn）：兩邊陣營的倡議者幾乎用相同的福利辭彙，指涉的對象與意涵卻截然不同（Lessenich, 2008）。以最核心的「社會市場經濟」（social market economy）理念為例，傳統福

表 1 兩種歐洲社會模式理念的爭議

舊歐洲社會模式	新歐洲社會模式
經濟與社會要求之間的平衡 (勞動去商品化：de-commodification)	激勵社會的經濟化 (勞動再商品化：re-commodification)
勞動市場管制 (labour market regulation)	勞動市場彈性化 (labour market flexibilization)
普及式權利請求 (universalism)	有條件的權利請求 (conditionality; fördern und fordern)
所得重新分配 (redistributive)	生產性、競爭性 (productivist)
團結共濟原則 (solidarity)	輔助性原則 (subsidiarity)
組合主義 (強化勞資談判自主、促進工業民主與社會夥伴自我管理)	削弱工會 (限縮工資談判自主權、促進資本流動性)
社會市場經濟 (social market economy)	社會市場經濟 (social market economy)

資料來源：作者參考 Hooghe and Marks (1999) 論點自行整理。

利國家思想的關懷在於前者，也就是市場經濟的「社會性」，認為市場競爭需要國家力量的干預，才能達成經濟成長與社會公平的雙贏。到了倡議新歐洲社會模式的決策者這邊，強調的重心卻擺盪到另一端，強調市場經濟的效率與功能，社會關係只是達成市場經濟良好運作的重要工具。在這個思維下，傳統的福利國家政策都被視為妨礙經濟競爭力的要素，亟需重新打造。於是我們看到普及式的權利請求被轉詮釋為條件式的權利賦予，所得重新分配被置於生產性的工具思維中看待，勞動市場的管制也必須轉變為彈性化的安排。社會福利的主要目標之一：社會公平的內涵也從所得分配結果的公平轉為機會的平等，形成社會保障的經濟化與勞動的商品化以促進就業。這個思維的轉變，同時宣告歐盟社會政策的內涵轉變，從強調所得維持的團結共濟精神轉而要求讓個人各自發揮能力的輔助性原則，進而影響近 20 年以來的所有相關政策領域。倡導這種新社會模式的努力，具體映現在歐盟近 10 餘年來進行中的「里斯本進程」(Lisbon process)，主導

所有社會政策領域（包括年金政策）的中心思想與改革策略。

參、里斯本進程興起與歐洲社會模式的典範轉移

2000 年舉行的里斯本高峰會中提出的歐盟發展戰略思維，是新歐洲社會模式的具體表徵，一直影響到當前歐盟處理市場經濟與社會保障的方向。當時的高峰會著眼於新世紀的挑戰，試圖找出一個制度改革的答案，焦點涵蓋失業和社會排除的問題，並且冀望提出整合的方法以革新歐洲社會的經濟和社會福利制度，打造歐洲為一個「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）。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，這個里斯本策略（Lisbon Strategy）成為歐盟對於二十一世紀的中心思維，並且具體化為開放協調法（Open Method of Coordination）中各國自願參與、互相學習的政策協調模式，進而在 2000 年後將之運用於多項新的政策領域中（施世駿，2005；Borrás and Jacobsson, 2004）。

但是，也正因為里斯本進程雄心萬丈，在起初的實踐過程中反而出現治絲益棼的現象，無法面面俱到。為解決議題過多的問題，歐盟於 2004 年重新檢視整個過程，提出一份全面檢討的柯克報告⁵。報告認為里斯本策略為全面但各自獨立的一系列改革；由於其議題涵蓋過多，彼此間又缺乏足夠的協調，與堅定的政治行動，使得整體運作效率低落（Kok report, 2004: 6）。其中心思維認為成長和就業問題是促進社會和整體持續發展的核心要務，因此建議把里斯本策略的焦點從原先較廣泛的經濟、社會和環境面向，重新聚焦在成長和就業上。柯克報告提出三項創新策略：一、要求會員國自己控管過程並承諾落實

⁵ 柯克報告（Kok report）為歐盟執委會為了檢驗里斯本策略，委託荷蘭前總理 Wim Kok 等人以高層小組的方式，對里斯本策略進行審視。

歐盟共同同意的改革，以免受到各國議會和社會夥伴的阻礙。二、要求執委會改善開放協調法的核心元素（同儕壓力與標竿），同時發布各會員國在各項目標上的進展年表，強化同儕壓力的方式。三、要求歐盟的共同政策應更反映出里斯本策略的優先順序。在治理缺失方面，它提議會員國應呈交成長與工作計畫。此外，也要改善歐盟共同政策的協調，包含歐盟預算等（*ibid*: 7, 44）。

在柯克報告的建議下，歐盟新階段的成長與就業目標在 2005 年的里斯本高峰會通過，將歐盟就業準則與廣泛經濟政策準則融合成 24 條準則。而「國家行動計畫」和「共同就業報告」則由會員國的「國家改革計畫」（National Reform Plan）與執委會的「年度進度報告」（Annual Progress Report）所替代，成為所謂的「里斯本第二代進程」（Lisbon II Process）。最大突破是從整體經濟與社會發展的戰略高度，整合自 1990 年代以來在歐盟層次所進行的各項經濟與社會政策的協調努力；主要表現在宏觀經濟政策的協調、微觀經濟的改革、以及就業政策的協調三個核心面向，結合「廣泛經濟政策準

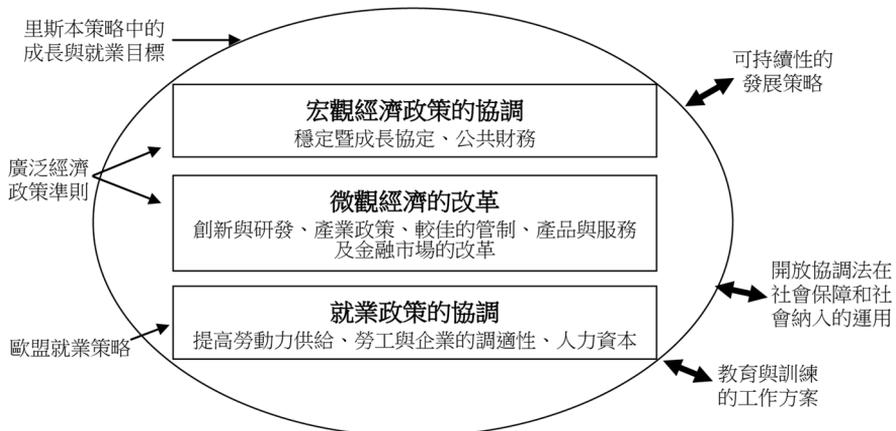


圖 1 里斯本第二代進程

資料來源：參考 Tholoniati (2010: 106)。

則」與 1997 年開始進行的「歐盟就業策略」(European Employment Strategy)，輔之以開放協調法在社會保障與社會納入的運用，建構起一個促進經濟成長、就業增加、以及人力資源訓練的整合型戰略。圖 1 說明 2005 年開始「里斯本第二代進程」的整體思維架構。

這個發展思維形塑了新歐洲社會模式的輪廓，對歐盟社會政策的發展意涵十分深遠。它具體化 1990 年代以來在歐洲會員國與歐盟層次反覆縈繞的新自由主義思維，視傳統福利國家的制度安排為阻礙社會經濟秩序改革的絆腳石，亟需加以朝向「現代化」方向轉變。易言之，里斯本策略從根本扭轉傳統歐洲社會模式的思考焦點：社會政策與保障原本蘊含的社會公民權利至此淡出論述的中心，取而代之的是以經濟成長與就業促進為主的政策思量；其他所有相關的社會政策都退居次要，必須在有利於這個核心戰略的前提下才能浮上議程。除了下節將探討的年金政策以外，許多歐盟社會政策的領域都因此受到影響：例如歐盟性別平等政策不再以男女平權或性別主流化為主，反而在近年強調提升婦女就業參與以及工作／家庭平衡，是以強調就業為中心的政策思量 (Lewis, 2006; O'Connor, 2005)。此外，歐盟勞資團體的社會對話也從 Delors 時期強調的工業民主參與理念，轉而在近年要求勞資團體參與諮商，協助歐盟構思如何幫助歐洲整體就業的成長，或是鼓勵中高年與女性勞工的就業參與 (Bieler, 2006; Gold et al., 2007)。此時被關注的不是歐盟決策機制中的勞資團體實力差距，或是社會對話作為民主決策的進一步拓展，而是勞資團體社會對話機制應當如何被整合入歐盟就業政策的框架。歐盟近年大力鼓吹的彈性安全 (flexicurity) 理念，更是就業政策中的代表作，主張開放勞動市場的內部及外部彈性，輔之以失業給付與再就業訓練的措施，以兼顧企業經營需求及勞動保障 (European Commission, 2007; Wilthagen and Tros, 2004)。

針對里斯本策略的廣泛研究中，早期的文獻認為里斯本策略除了

作為追求共同利益的工具外，也能尊重各國的能力。近年來較新的研究則對里斯本策略執行成效進行更多檢視，認為它對會員國和歐盟的治理成效有更深遠的影響（Zeitlin and Pochet, 2005; Annesley, 2007; Tholoniati, 2010）。除了上述的趨勢外，歐盟社會政策也面對下列幾項議題（Natali, 2009a: 129-30; Natali, 2009b; Rodrigues, 2009; Scharpf, 2002）：

1. 歐盟社會模式的改革帶來的緊張，以及由此帶來的兩種權衡：歐洲整合和國家能力的折衝（尤其是福利領域）；以及經濟競爭力和社會凝聚的取捨。

2. 儘管里斯本策略在會員國內層次有一些公民社會的參與情形，歐盟的民主正當性仍有改善的空間。

3. 里斯本策略在「技術性」承諾上有所進展，如審議、資訊分享、標竿與政策學習，但是這些程序方法對會員國政策的影響仍有待強化。

上述的討論點出里斯本策略在倡導新歐洲社會模式時所面臨的挑戰：第一點指涉的是價值理念的衝突，也就是經濟就業優先亦或社會公平正義優先的可協調性。因為如果注重前者，相對上就比較強調能力取向的積極性福利政策，因而無法兼顧到社會弱勢群體處於邊緣的結構性問題，缺乏以社會政策協助他們的理由。第二點指涉的是歐盟社會政策治理中兼顧決策效率與民主正當性的困境：里斯本策略強調社會團體的參與，最具體的莫過於社會對話夥伴的勞資代表團體。但是此處涉及各國政治體制中勞資團體的體質強弱，以及其在各國決策過程中的參與程度：這種差異很難透過歐盟的協調機制解決，從而弱化整個歐盟社會政策治理的成效，同時也難以增進大眾對於歐盟決策的親近感。這個問題也和最後一點的顧慮相關，反映出以超國家治理的方式推動跨國政策學習的難度：尤其以軟性的「開放協調法」監督會員國的改革實施成效，由於歐盟機構缺乏具體的制裁力量，存在不

少會員國得以規避政策改革要求的縫隙。

這些衝突點本質上反映出新舊兩種歐洲社會模式的理念競逐，以及歐盟超國家治理機制的運作困難。里斯本進程是第一個試圖找出折衷方案的策略，但是在協調經濟競爭力和社會凝聚、環境政策與生產成長、財政穩定與結構改革方面，效果都有待觀察。儘管有這些疑慮，里斯本策略已然成爲過去 10 年乃至未來歐盟社會政策的主流思維。柯克報告等文獻指出協調問題的目的，在於如何更加精進里斯本進程的順利運作，以強化歐盟對於新歐洲社會模式的信念，以及在社會政策方面的相關事務推動。就時間點而言，自 2001 年起以開放協調法的方式開拓年金政策的領域，無疑是里斯本策略的具體映現。爲了凸顯這個由里斯本進程所帶動的典範轉移，下個部份將以歐盟年金政策爲例，整體探討這個政策領域治理理念與方法的轉變。分析將以里斯本進程爲分界點，說明歐盟年金政策在其實施前後所經歷的發展，以此點出歐洲社會模式的質變。

肆、歐盟年金政策的發展

傳統上歐洲整合在年金領域的介入一向有限，然而近年來卻可觀察到歐盟對會員國的年金制度提供許多改革建議，並且試圖以開放協調法的方式治理（European Commission, 2010; Honkapohja and Westermann, 2009; Natali, 2008; 2009b; Pochet, 2003）。一方面，歐盟較偏好由市場整合與財政規範，來協調會員國內有關社會與發展的政策；另一方面，歐洲整合也直接影響社會公民權的界限，使得過去社會權與國家領土相連結的傳統日漸式微。在年金政策領域更能觀察到這個轉變：早在 2000 年的里斯本進程啓動以前，共同體的治理方式確實促進許多與老年保障相關的規範，然而仍然無法全面兼顧年金系統的三大支柱，只有個別處理公共年金、職業年金及私人年金的問

題。有鑑於此，里斯本進程啓動之後，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（Davy, 2011）。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制定的方式來治理；在此之後，則是由開放協調法與法規治理並行。以下討論里斯本進程前後的歐盟年金政策發展，首先呈現相關的年金法規內容，其次聚焦在開放協調法的應用⁶（Honkapohja and Westermann, 2009; Natali, 2008）。

一、里斯本進程前的歐盟年金政策：分柱年金治理典範

歐盟年金政策的濫觴起源於建立共同市場所涉及的社會議題，主要方向為移工基本社會權、反歧視和性別平等議題。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，更是讓歐盟進一步立法介入管制，要求會員國必須調適國內的退休方案與之配合。有關年金政策的規章及指令演變，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基金指令。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; Obermaier, 2009）。儘管歐盟一開始無意專門制定年金政策，卻在這些政策次領域發展中，初步凝聚出一個年金政策的輪廓⁷。

⁶ 歐盟在里斯本進程後的年金政策，是由開放協調法與法規治理並行，故 2000 年以後的法規演變在時序上屬於里斯本進程後的法規進展。但是基於政策分析上的連貫性，此處將法規演進皆納入第一部分的內容之中。

⁷ 以下三個領域發展的分析，主要參考：Davy（2011）；Davy and Leisering（2005）；Eckardt（2005）；Natali（2008）；Schmähl（2005），以及歐盟相關網頁的資料，分別於相關處註明資料來源。

(一) 性別平等

有關性別平等的規定，源於 1957 年羅馬條約第 119 條（現為里斯本條約第 157 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 訴訟案件中獲得補充⁸。在 1970 年代，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）、男女平等工作待遇指令（76/2007/EEC），以及社會保障之平等待遇指令（79/7/EEC）；特別是最後一項指令要求各國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（Natali, 2008: 180-182）。比利時在 1990 年第一次修法，將男女退休年齡皆訂於 60 歲起即可彈性退休。但歐盟法院判決此規定對男性不公平，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完全的年金，並分成 13 年階段性實施。

⁸ Defrenne I 是 1971 年時，一名女性空服員 Defrenne 控告比利時的國營航空公司 Sabrena 侵犯歧視條約，導致性別不平等的著名案例。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。歐盟法院認為第 119 條並未包含社會保障的給付，故判 Defrenne 敗訴。但是隨即 Defrenne II 案例出現於 1976 年，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 案例則發生於 1979 年，除了薪水問題外，還關注到其他工作條件的平等議題。細節請參考：[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970J0080:EN:HTML \(I\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX: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:61975J0043:EN:HTML (II))、[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0129:EN:HTML \(III\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0129:EN:HTML (III))。

在 1980 年代，職業的社會保障計畫之男女平等待遇指令（86/378/EEC）為羅馬條約第 119 條訂下更清楚的定義。這個指令羅列各個歧視的案例，如不同的退休年齡、不公平的福利授予。隨後，針對自營業者的社會保障指令（86/613/EEC）也指出女性經常因職業地位不明而蒙受歧視，因而將懷孕的女性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 案例的情形中，確立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⁹。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）¹⁰。

在 1990 年代，有三項指令將平等精神擴展至其他範疇。2000 年的平等待遇指令（2000/78/EC）建立廣泛的就業與工作反歧視架構，要求會員國消除由於宗教、信仰、殘疾和年齡、性向等因素所衍生的歧視。2003 年執委會根據羅馬條約第 13 條商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。尤其特別著眼於年金保險，如保費和福利的平等¹¹。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衆多指令，將七個指令濃縮合一，並考量歐盟法院的判決，納入升遷、教育訓練等平等待遇。但是由於會員國歧異的國內法令環境，歐盟指令被轉化於會員國法律的進程並不一致。

⁹ 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 勝訴，可以主張與女性相同的權利。參考（<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0262:EN:HTML>）。

¹⁰ 但是仍有女性權益受損的問題，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。

¹¹ 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）。

整體而言，性別平等的權利概念一直不斷擴張，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 年代對男女薪資報酬的關注，逐漸擴展至性別之間福利提供的項目，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¹²。二、平等權利的伸張：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，例如希望婦女獲得和男性同等的工資；但是到了後來，男性也在退休年齡、年金請領年限方面主張性別平等的權益，同樣也獲致不少成果。三、反歧視概念的外溢效果：除了積極要求就業上反對性別歧視外，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，仍一定程度影響了會員國針對法定年金和職業年金計畫的相關規範。

（二）歐盟區域內的可攜式年金權

歷來歐盟對會員國社會保障制度的協調，逐步達成社會權利「可攜帶」(portability) 的效果，並打破傳統國家福利疆域的劃分，使得福利請領資格得以超越國界。在歐盟區域內的可攜式年金權之法規基礎，為羅馬條約第 48 條規定會員國必須移除勞工的自由遷徙障礙，51 條進一步規定必須確保移工的社會保障權益；1958 年的一項規章 (3/58/EEC) 闡明雖然福利政策歸屬於會員國領域，但若侵犯自由遷

¹² 如 2005 年的 Vergani 案例。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，不滿無法如同齡女性一樣得到賦稅優惠而狀告至歐盟法院，而後者也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 變性人案例。一名英國公民 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，所以政府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，英國必須准予 Richards 女性年金請領權。相關案例請參考以下網址：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0207:EN:HTML>。

徙的精神，當時的歐洲經濟共同體仍可介入。此外，勞工的自由遷徙規章（Council Regulation 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遷徙障礙的原則制度化的法規。而 1408/71 規章更規定移工與地主國民衆有相同的權利，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。

在這個促進勞工自由移動的精神下，歐盟制定三個與遷徙居住相關的指令，分別是居住的自由遷徙平等對待（90/364/EEC）、針對已退休的受雇者和自營業者之居住權（90/364/EEC）、以及針對學生的居住權（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 2004 年的規章（Council Regulation 883/2004）對上述 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（孫迺翊，2008：623-24；Natali, 2008: 186-87）。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¹³。而 859/2003 規章則是將此等權利擴展賦予第三世界國家的移工及其家人或是遺孀。

在可攜式年金權的發展進程中，出現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，而對於特殊非保費性質的福利規定則不甚清楚，因而

¹³ 此要件表明居留超過三個月的受雇者和自營業者無須符合其他要件，而求學者或非受雇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。但若期間連兩年離境該居留國者，便取消永久居留權。

出現多項歐盟法院判決擴張解釋條約精神的情形。例如：Piscitello 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¹⁴。其他如 1985 年的案例（379-381/85）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。有鑑於歐盟與會員國政府之間爭議不斷，後來便修正原本的 1247/92 規章，引進特別規定表明特殊的非保費福利仍屬於歐盟協調的範疇內，但能否提供則端視各會員國的財政能力而定¹⁵。

歐盟法院在歷次判決擴展歐洲公民權的界限，也是可攜式社會權擴張的主因。例如 Trojani 案例¹⁶：緣由為居無定所的法國人 Trojani 到比利時的救世軍收容宿舍居住，並且加入該慈善組織的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 歐元一週的食宿與零用金。其後他向比利時申請最低生活救助津貼，卻被比利時當局以他沒有比利時國籍、也不是自由遷徙之勞工而拒絕。後來歐盟法院卻判決比利時政府敗訴，擴張解釋條約中鼓勵人員自由移動的精神，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，在歐盟境內依然享有遷徙自由，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）。

¹⁴ 參照（<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61982J0139:EN:HTML>）。

¹⁵ 參照（<http://www.dknet.de/data/curia/jurispr/84-88/numdoc=61985J0379&lg=EN.htm>）。

¹⁶ 參照（<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002C0456:EN:HTML>）。

總歸而言，在歐盟執委會推動立法和歐盟法院的判決下，會員國愈來愈難將本國的社會福利項目局限於國境之內，只給付給自己的公民。雖然移民進入與居住條件仍舊由會員國自行決定，但是歐盟機構逐漸根據歐洲公民身分的概念詮釋自由遷徙的理念。就整體政策發展的意涵來看，爲了使自由跨國移動的勞工在遷徙的情況下仍能保有社會保障權益，歐盟在這些情形不斷擴張其身分和應用範疇。例如在 1990 年代，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；到 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份，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，主要爲了達到人員及服務自由遷徙的目的，使歐洲統合得以成真。但是會員國在此處相當堅守福利主權，與歐盟機構的干預形成拉鋸，導致在較核心福利的部份（例如公共年金、社會救助等等）往往仍由各國自行決定。

（三）單一保險市場與職業基金指令

對於會員國的年金保險而言，單一保險市場的成形是另一種區域化過程出現的挑戰：雖然歐盟對第一柱公共年金較無影響力，但對第二及第三柱的企業與個人年金卻能造成廣泛的影響；原因在於後兩者都相當仰賴金融市場機制，由此便與歐洲單一市場的整合進程產生關聯。有鑑於各國的法律差異，保險領域的歐洲整合效果只能藉由解除管制和自由市場來達成。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在各國自由提供服務，不必受到不同國家國內法令的約束（Haverland, 2007; Mabbett, 2009）。然而，由於單一保險市場涉及四大自由中的資金及服務自由流動，一直受到在這些領域發展程度較低的會員國反對，擔憂如此將會衝擊國內的企業與財金體系。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 20 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 2）。

表 2 保險指令生成的三階段

時間 / 指令	內容重點
第一代保險指令：遵從地主國原則 • 非壽險指令 ¹⁷ （73/239/EEC） • 壽險指令（79/267/EEC）	† 受地主國監管 † 確立自由設立統一程序 † 規定營業許可最低條件
第二代保險指令：有限的服務移動自由 • 非壽險指令（88/357/EEC） • 壽險指令（90/619/EEC）	† 母國監管、相互承認 ¹⁸ † 允許會員國保險商自由提供保險服務 † 僅限於大規模風險（例如公司的經營管理保險）。對其他大眾風險提供的保險服務，地主國仍保留要求監管跨國保險企業業務的權利
第三代保險指令：單一歐洲執照與母國原則 • 非壽險指令（92/49/EEC） • 壽險指令（92/96/EEC）	† 母國監管、單一執照 † 自由設立、自由提供保險服務 † 取消大規模風險和大眾風險的不同規定

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

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，歷經三代的保險指令（insurance directives）漸次達成。其目標希望能達到「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,

¹⁷ 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>）。

¹⁸ 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>）。

2005; Eckardt, 2005; Sterzynski, 2003)。第一代保險指令（73/239/EEC, 79/267/EEC）發布於 1973 和 1979 年，為遵從地主國原則，規定歐洲各國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（Sterzynski, 2003: 43）¹⁹。值得注意的是，其中仍有非壽險指令和壽險指令的分別，對非壽險的要求較壽險寬鬆，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較高。

如同單一市場經濟去管制化的邏輯，1980 年代以後的歐洲單一保險市場計畫具有兩大目標：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（劉璋，2004：86）。因此，第二代保險指令（88/357/EEC, 90/619/EEC）分別於 1988 和 1990 年發布，旨在達到真正的保險服務移動自由，並且不必在特定會員國建立分公司的情況下提供服務。儘管如此，當時的保險公司想要跨國營運仍存有諸多限制，例如針對不同風險種類的保險監督規定差異²⁰。這種以不同風險種類進行程度相異的控管，在實務上仍然對跨國境的保險服務推展多所限制。

保險市場的統合演進到 1990 年代才有突破性的進展：第三代保險指令源於 1992 年的兩項指令，並於 1994 年 7 月起生效實施，至此才真正建立起歐洲單一保險市場。此階段的目的是儘量消除

¹⁹ 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>）。

²⁰ 此處意指「大規模風險」（large risk）和「大眾風險」（small risk）之間的差異。前者針對公司的營運管理保險，而後者則是指針對消費者特性的保險（劉璋，2004：87）。

國家干預，並確定三大原則：一、單一歐洲執照（Single European License）：使所有在母國登記執業的保險業者得以在共同體內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）。整體而言，三代保險指令的制定，主要是爲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（劉瑋，2004：89-90）。不過，上述保險指令和協調機制目前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尙遠²¹。

另一方面，職業年金的領域也日益受到歐盟的關注（Haverland, 2007; Mabbett, 2009）。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，在經濟與貨幣聯盟及單一市場的脈絡下，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）。鑑於未來政府債券成長有限，以及第二、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日增，而且投入在股票、公司債或私募債券的規模將更龐大。不過，由於在國內法架構下，各國政府基於保護年金領取者免於投資風險，常規定年金基金的資產必須高比例投資於國內政府債券，

²¹ 此處的努力諸如歐盟在清償能力上的監管變遷，例如爲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 2013 年開始實行），以更嚴謹的監管架構，包含量化、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>）。

並對一定比例的資產進行貨幣資產投資。歐盟執委會認為這些法律妨礙跨國投資和股票市場的投資，指出會員國的投資規定與監管超出消費者保護的範圍，而受限的投資策略將導致較低的報酬率（Davy, 2011）。隨後，歐盟展開一連串的行動，直到 2003 年職業退休年金指令（Council Directive 41/2003）才終告確立。這個指令進一步促進泛歐洲市場的職業退休年金，旨在創造一個運作效率極佳的年金制度架構，以捍衛年金基金管理機構的權益²²。

具體而言，2003 年職業退休年金指令有四項規定：一是保障會員國及年金基金的受益人。例如職業退休準備機構（Institutions for Occupational Retirement Provisions, IORPs）必須向國家登記、經營者必須有良好信譽、負債經專家計算且認可，並且有足夠的透明度；第二、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；第三、允許職業退休準備機構接受其他國家公司的贊助，以便為其運作年金計畫，如此意味著監管制度的相互承認；第四、允許職業退休準備機構依據其計畫擇定投資策略，只要這些機構能夠遵循謹慎投資人的原則²³。因此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。從結果來看，新立法下的職業年金機構，大約涵蓋四分之一的歐洲勞工，管理的總資產約為 2 兆 5000 億歐元，具有顯著的效果²⁴。尤其在

²² 在此必須說明這並非全面的自由化，因為職業年金機構在投資方面仍有所限制，而且各國的公共年金與以隨收隨付制體系為基礎的年金皆被排除在外。

²³ 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份，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）。

²⁴ 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）。

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）。

此外，歐盟法院在 1991 年的 Poucet and Pistre 案例、1999 年的 Albany 案例中明示社會團結的原則；在其他相關案例中，也出現歐盟法令對會員國年金政策的影響²⁵。例如在 Danner 案例中，顯現出退休基金稅制差異所導致的問題。此例發生在 2002 年，一名德國醫生 Danner 於 1977 年移居芬蘭，仍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；但芬蘭不承認 Danner 提撥至境外的保費可減除稅金，Danner 因而提起訴訟。最後，歐盟法院判決芬蘭違反羅馬條約第 59 條，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。同樣的稅制爭議尚有 2003 年的 Skandia/Ramstedt 案例：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敗訴²⁶。

總體而言，上述的年金規範表現在三柱年金系統上，可以做基本

²⁵ 團結原則經常用於社會保障中，如 Poucet and Pistre 案例，法國自營業者認為共同基金的強制提撥計劃違反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，因此並不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 案例為荷蘭紡織公司 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>）。

²⁶ 參照（<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0422:EN:HTML>）。

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；第三柱私人年金的主要規範則是涵蓋在一系列的保險指令之中。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; Eckardt, 2005）。歐盟在年金領域的這些法律規範尚有許多不足之處，尤其受限於立法權限以及欠缺整體的規劃，這個階段的歐盟年金政策只能算是分柱的年金規範，彼此之間則缺乏有效的整合。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？這點可就幾個方向來觀察。首先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顯示，已在歐盟的要求下逐漸落實至各國法規。另外，就單一保險市場的實踐情況而言，歐盟以統一監管制度為核心的目標，改變了部份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）。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，擴大跨國保險公司的發展空間，如德國的德盛安聯集團（Allianz）或是荷蘭的安泰集團（ING）等。只是在金融危機之後，歐盟開始對於保險公司的償付能力有更嚴格的要求。尤其在 2009 年歐元危機爆發之後，近年已經進行數次的銀行與保險公司壓力測試，提高金融機構的現金流動提撥準備，以防止過度風險的投資行為引發金融市場風暴。同時歐盟領袖也正在討論建立監管歐洲銀行業經營的機制，賦予歐盟執委會及歐洲中央銀行更大的監督權限，以期健全境內金融體系的運作。

二、里斯本進程後的歐盟年金政策：整合多柱年金治理典範

上述的歐盟年金政策相關發展，都局限於跟其他社會政策領域有關的規範，主要集中於傳統的歐盟社會政策中負面或正面整合的模式：經由條約或是法規制定確立政策，據此要求會員國遵守。執委會既扮演帶動新議題的角色，也負責監督會員國遵守相關法規的情形，必要時以行政制裁或是經由歐洲法庭的司法途徑來強制遵守。但是這種「硬性法」的管理典範往往於立法或條約協議的過程中，遭遇會員國或相關利益團體的抵制，無法通過具有約束力的決議。尤其在歐盟年金政策更是如此，公共年金常被各會員國視為福利國家的核心項目，拒絕歐盟的直接立法介入管理。有鑑於此，在晚近運作的過程中，歐盟逐漸發展出新的協調治理機制，運用於一些先前從未觸及的社會政策核心領域。1990 年代以後歐盟社會政策的治理精神，強調軟性管理和輔助性原則，在目標制定時包容各國既有的體制和政策，讓會員國依照自身的國情執行最適當的政策。最具體代表這種「軟性法」治理的典範便是晚近引人注目的「開放協調法」，這個名稱涵蓋歐盟在許多新的政策領域的新治理方式（施世駿，2005；Borrás and Jacobsson, 2004; Tholoniati, 2010）。這種軟性路線是現存的制度脈絡下的新策略應用，同時也被視為一種突破現狀的方法，可以為陷於僵局的歐盟社會政策開創新局。

最早運用「開放協調法」的政策領域是「歐盟就業策略」（European Employment Strategy），期望共同重組經濟並創造就業，由歐盟出面主導協調各會員國共同對抗失業問題（Rhodes, 2010）。在強調就業的思維下，加上里斯本議程的整體發展策略，歐盟在 2000 年以後開始運用「開放協調法」於其他相關的政策領域。歐盟的具體年金政策在 1990 年代晚期開始轉變，時間點上正是呼應里斯本議程的興起。首先，歐盟執委會於 1999 年倡議對現代化社會保障之

策略，並指出社會保障制度實為歐洲社會模式之核心。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）採用此一報告，並為執行過程劃定時間表。2001 年，部長級理事會正式通過會員國年金改革的三大原則：確保年金系統有能力符合其社會目標、維持財務永續性、因應變遷中的社會需求，以及 11 項子目標（詳見表 3）。在這些原則指導下，正式確定啟動「開放協調法」應用於年金領域，形成以 3 年為一輪的循環週期（參見圖 2）。

表 3 「開放協調法」在歐盟年金政策訂定的目標

<p>原則一：適當的年金系統（會員國應該確保年金系統的運作能力，以符合它們的社會目標）</p> <p>避免社會排除。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。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。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>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。 延長工作年限。提供中高齡勞工有效的誘因繼續參與勞動市場。 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。 平衡就業者與退休者之間的負擔。 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>創造更彈性的就業和職涯模式。 落實性別平等。 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）。

2002 年秋天，會員國第一次提出國家策略報告（National Strategy Report），以評量執行上述目標後的成果。此過程是由部長級

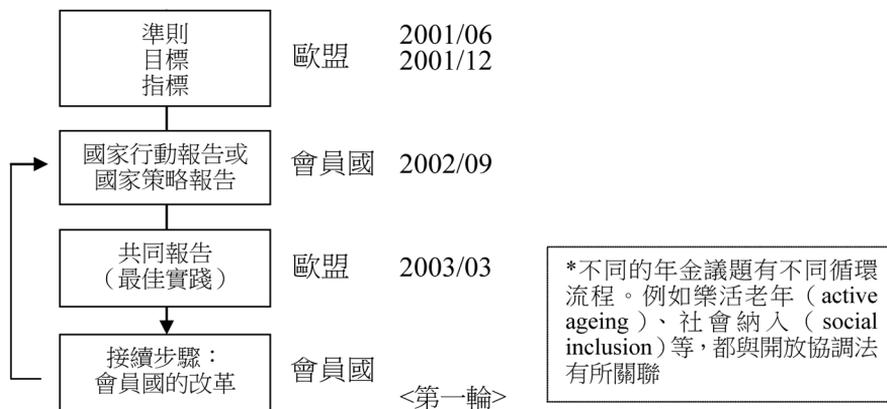


圖 2 「開放協調法」在歐盟年金政策的應用

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

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。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 11 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，評量支出的預測；二、請會員國持續提供報告，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，更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，執委會決定理順相關流程與目標，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, 2010; Natali, 2008: 213; 2009: 123）。

執委會的共同報告有四大元素：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，年金削減即蘊含紓解公共預算壓力，以及增加個人持續留在勞動市場的誘因這兩項目的。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。因此長期而言，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。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（維持足夠老年所得水準），而是朝向貝弗里奇模式多柱年金系統（提供基本老年經濟安全），以及最低水準的年金保障（Ervik, 2006; Davy, 2011）。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，兩種主要的爭論年金典範，一是以經濟考量為主，一是以社會面向為重（Eckardt, 2005: 261; Natali, 2009b; 參見表 4）。而目前歐盟的年金改革方向，即是朝經濟導向的目標前進。

表 4 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
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，不主張結構性的改革

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，

其實並非偶然的靈感，而是呼應 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，並具體化成爲一個以勞動參與爲核心理念、單一市場爲主要圭臬的政策綱領（Annesley, 2007; Streeck, 2000）。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。

從分柱的年金規範到整合的多柱年金，歐盟近幾 10 年來試圖運用不同的治理方式，將年金政策推向新的歐洲社會模式方向。在里斯本進程之前的分柱年金典範中，歐盟治理遵循社會再管制化的精神，企圖在上述的相關領域立法干預。隨著里斯本進程與「開放協調法」的運用，歐盟的年金政策治理偏重軟性治理的特質，推銷新自由主義的老年經濟安全理念，在年金改革的內涵上形成間接卻有力的影響。在近年來會員國的年金改革中也或多或少可看到這些新年金理念的身影，例如年金私有化的轉向（葉崇揚、施世駿，2009；Ebbinghaus, 2011）。可以說在引進「開放協調法」的同時，歐盟的整合性多柱年金規範中包含環環相扣的政策論述與導向，悄然將其主張的年金政策思維轉折至以強調個人福利責任、市場經濟導向爲主的新歐洲社會模式。

伍、結論

作為歐盟社會政策的新領域，年金政策的發展十分引人注目，因為它屬於福利國家的主要社會政策領域，也被歐盟會員國視為核心的權限範圍，不願輕易讓渡其主管權限給歐盟。早期歐盟的介入多半倚賴其他相關次領域的間接管制，例如本文分析的性別平等、勞工自由遷徙、以及單一保險市場等等，才得以規範會員國的年金政策。以這個部份的成果來看，年金政策主要仍屬於民族國家的權限領域，歐盟在此扮演較次要的角色，而且管制的介入主要只觸及第二和第三支柱的職業和私部門年金體系。一直到近 10 年因「開放協調法」的應用，歐盟對公共年金體系改革才有較大動作的介入，開啓歐盟社會政策的共同典範，並協助會員國進行國內社會政策的改革。這點在年金領域也有同樣的示範效果，使得多數成員國走向類似的改革途徑，並得以求同存異。「開放協調法」的應用，讓歐盟得以跨入各個會員國的第一支柱年金體系，要求各會員國審慎因應人口老化及財政負擔對於公共年金的壓力。儘管「開放協調法」不具強制性，它在年金政策的廣泛應用卻代表歐盟在這個政策領域的影響力提升。

歐盟年金政策的擴張也呼應並強化歐洲各國近 10 年來的年金改革趨勢，對於年金體系的可持續性、年金給付的適當性訴求，很大程度反應當代年金改革的核心議題。從 1990 年代開始，歐洲各國便陸續進行幅度不小的年金改革，大多數融入所謂「私有化」的元素：降低公共年金負擔比例，鼓勵私人年金的角色，從而徹底改變了老年經濟安全的制度面貌（葉崇揚、施世駿，2009；Ebbinghaus, 2011；Immergut et al., 2006；Orenstein, 2008）。在這方面的理念闡釋，歐盟透過「開放協調法」宣揚相關改革論述，形塑歐洲福利國家的改革方向與步調。本文藉歐盟年金政策的發展，說明這種新歐洲社會模式思維的崛起，不僅僅是年金政策個別的議題而已，它更凸顯晚近歐洲整體

福利改革的新自由主義取向。歐盟社會政策的發展轉向，既是歐盟機構刻意主導的思維變化，卻也反映正在各個會員國進行的改革趨勢。因此，「開放協調法」在年金政策的運用並非偶然，它是 2000 年後「里斯本進程」的具體表徵，結合宏觀經濟調控、就業促進策略、與社會保障現代化這個調控方式的運用，讓歐盟能以影響更細緻、層面更廣的方式改造社會政策的內涵。

就此而言，一個值得觀察的現象是年金政策的「歐洲化」：一個在「新歐洲社會模式」的理念旗號下，由歐盟鼓吹經濟成長與就業增加的福利國家現代化計畫。一方面在單一共同市場架構中以法令規章規範企業與私人年金保險領域，同時觸及遷徙自由與性別平等的社會保障協調問題；另一方面也透過「開放協調法」鼓勵會員國進行多層次的年金體系改革。年金政策的「歐洲化」表現在歐盟社會政策治理的多層次與多元化，運用傳統與新型態的治理模式，直接或間接影響到會員國的福利制度。一個緊要的問題隨之浮現：會員國福利制度改革如何呼應（或反制）歐盟倡導的改革議程？因為「歐洲化」當然不是單線道的進行式，而是歐盟超國家治理與會員國依據自身國情回應的互動過程（Ferrera, 2005; Heindenreich and Bischoff, 2008; Kvist and Saari, 2007; Obermaier, 2009）。就目前的趨勢而言，社會政策（包括年金政策）的「歐洲化」並非整體發展的過程，因為歐盟在這方面的權限仍然受到相關條約的約束（輔助性原則），所以歐盟無法在超國家層次擬具整體的年金政策綱領要求會員國執行。但是在歷年來的發展中，歐盟仍舊能夠運用既有的權限，另闢蹊徑發展出不同類別的政策調控方式，藉此還是大幅影響其會員國的年金改革步調，成為不可忽視的外部制度及政策影響因素。

此外，2009 年 10 月開始在南歐國家引發的債信問題，說明這種區域化的影響更及於一些怠忽改革的會員國。隨著歐元危機的持續延燒，歐盟在德、法主導與國際貨幣基金會合作下成立短期性紓困

基金 (European Financial Stability Facility) 與長期性的歐洲穩定基金 (European Stability Mechanism)，兩者合計共 7400 億歐元；同時強力介入南歐國家的社會保障改革，要項之一便是改革公共年金體系，減少政府這方面過度支出導致的高負債問題。歐洲統合 60 餘年的歷史經驗說明危機往往是轉機，結果都是朝向更加緊密的聯盟方向前進。歐元危機無疑提供歐盟另一個新的平台，在經濟與貨幣聯盟的架構中嚴加約束會員國支用於社會保障的公共支出，同時也提供這些會員國推動國內改革的動力。歐元危機的確暴露出歐盟財政與貨幣整合上的體制缺陷，目前的跡象顯示歐洲中央銀行與德、法主導的危機處理已經穩定住歐元的頹勢，並且開始強化歐盟機構監督各國財政金融的權限。這個趨勢顯示未來歐元的出路只能朝向更緊密的財政與貨幣整合，如此也將進一步對會員國的年金制度改革發展形成外部制約。對於歐盟社會政策而言，如此的發展應該會更加鞏固「新歐洲社會模式」的論述正當性，以及推動會員國進行相關福利改革的政策必要性。

對於台灣的年金政策而言，近年的歐盟社會政策與年金政策改革提出令人深思的課題，此處勾勒一些重要的政策意涵，值得未來進一步探究。首先，在歐元危機的催化下，未來歐盟年金政策發展將循著里斯本議程強調以就業為中心的軌跡，逐步走向注重生產競爭思路、創造就業機會、以及改革公共年金與鼓勵私人年金的的方向。隨著公共年金的財務負擔加重，職業年金與私人年金在未來的老年經濟安全中將扮演吃重的角色；而如何整合公私年金的混合，以兼顧財政健全與老年保障，便成為核心的關懷。歐盟年金政策的典範轉移指出退休年金三支柱間的新關係：未來的老年經濟安全將更仰賴於第二、三年金支柱，以緩解公共年金的負擔，藉此達到老年保障永續的目的。其次，歐盟社會政策的性別平等規範發展更有指標性意義，從職場上的反性別歧視，到近年來對於各項年金體系中的性別平等待遇，以及強

調工作與家庭的平衡，對於台灣的福利制度有豐富的參考價值。我國目前為止的年金改革僅止於國民年金保險的建立與勞退新制的實施，卻還沒有進一步處理到制度中隱含的性別不平等問題，例如同工不同酬或是女性無酬參與家庭照顧而獲得較少的年金權等等，這些無疑是台灣福利改革接下來應觸及的議題。最後，隨著兩岸交流增加以及全球移民現象的影響，國際（尤其是兩岸之間）勞工遷移所牽涉到的社會保險協議與商業保險公司異地營運的法規規範歧異，台灣勢將逐漸面臨移工社會權保障以及國際之間年金制度如何銜接的議題。歐盟社會政策的演進過程顯示：提倡區域經濟自由與市場整合的同時，必將觸及跨國界社會保障制度協調的政策議題，有時甚且會碰觸到各個福利國家的核心保障領域。上述歐盟年金政策的相關發展與作法，將是我們未來重要的參考對象。

參考書目

中文部份

- 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〉，《台灣社會福利學刊》，第 4 卷第 1 期，頁 1-50。
- 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。
- 孫迺翊 (2008)。〈歐盟人民社會基本權之保障：以受雇者與非受雇者之遷徙自由與社會給付請求權為例〉，《歐美研究》，第 34 卷第 4 期，頁 579-636。
- 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》，第 13 卷第 1 期，頁 1-51。
- 劉璋 (2004)。《歐盟保險市場一體化研究》。北京市：中國金融。

外文部份

- Allen, D. (2010). 'The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges', in H. Wallace et al. (eds.), *Policy-making in the European Union* (6thed.), pp. 229-252. Oxford: Oxford University Press.
- Annesley, C. (2007). 'Lisbon and Social Europe: Towards a European "Adult Worker Model" Welfare System', *Journal of European Social Policy*, 17 (3): 195-205.
- Aust, A., S. Leitner and S. Lessenich (2002). 'Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells: Ein Beitrag zur Politischen Präexplantationsdiagnostik', *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (2):

272-301.

Azmanova, A. (2009). '1989 and the Accidental Death of the European Social Model', *Policy & Politics*, 37 (4): 611-614.

Bieler, A. (2006). *The Struggle for a Social Europe: Trade Unions and EMU in Times of Global Restructuring*. Manchester: Manchester University Press.

Bonoli, G. and M. Powell (2004). 'One Third Way or Several?' in J. Lewis and R. Surender (eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?* pp. 47-66. New York: Oxford University Press.

Borrás, S. and K. Jacobsson (2004). 'The Method of Open Coordination and New Governance Patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 185-208.

Davy, U. (2011). 'Social Europe in Old-Age Security? EU Policies of Public and Private Pensions', in L. Leisering, (ed.), *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK*, pp. 153-174. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Davy, U. and L. Leisering (2005). *EU Pension Policies: Changing Paradigms*. Regina Working Paper No. 12. Bielefeld: University of Bielefeld.

de la Porte, C. and P. Nanz (2004). 'The OMC – a Deliberative Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions', *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 267-288.

Ebbinghaus, B. (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

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.
- European Commission (1997). *Supplementary Pensions in the Single Market: A Green Paper*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010). *Green Paper: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*. Brussels: European Commission.
- Falkner, G. (1998). *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Featherstone, K. and C. M. Radaelli (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Gold, M., P. Cressey and E. Leonard (2007). 'Whatever Happed to Social Dialogue? From Partnership to Managerialism in the EU Employment Agenda', *European Journal of Industrial Relations*, 13 (1): 7-25.
- Haverland, M. (2007). '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 L. Leisering (ed.), *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK*, pp. 175-188.

Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Heidenreich, M. and G. Bischoff (2008). 'The Open Method of Coordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?', *Journal of Common Market Studies*, 46 (3): 497-532.
- Hodson, D. (2004). 'Macroeconomic Coordination in the Euro Area: the Scope and Limits of the Open Method', *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 231-248.
- Hodson, D. and I. Maher (2001). 'The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination', *Journal of Common Market Studies*, 39 (4): 719-746.
- Honkapohja, S. and F. Westermann (2009). *Designing the European Model*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L. and G. Marks (1999). 'The Making of a Polity. The Struggle over European Integration', in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks & J. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, pp. 70-100. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M., K. M. Anderson and I. Schulze (2006). *The Handbook of Western European Pension Politics*. New York: Oxford University Press.
- Jepsen, M. and A. S. Pascual (2005). 'The European Social Model: An Exercise in Deconstruction', *Journal of European Social Policy*, 15 (3): 231-245.
- Kaufmann, F.-X. (2003). *Varianten des Wohlfahrtsstaates: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Keller, B. (2001). *Europäische Arbeits-und Sozialpolitik* (2nded.).

- München: Oldenbourg Verlag.
- Kok Report (2004). *Facing the Challenge*. Brussels: European Union.
- Kvist, J. and J. Saari (2007). *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: The Policy Press.
- Leibfried, S. (2010). 'Social Policy: Left to the Judges and the Markets?' in H. Wallace, W. Wallace and M. A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union* (6thed.), pp. 253-281. Oxford: Oxford University Press.
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen: der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Lewis, J. (2006). 'Work/Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies: the Interpretation of Policy Trajectories at the EU Level and the Meaning of Gender Equality', *Journal of European Public Policy*, 13 (3): 420-438.
- Mabbett, D. (2009). 'Supplementary Pensions between Social Policy and Social Regulation', *West European Politics*, 32 (4): 774-791.
- Natali, D. (2008). *Pensions in Europe, European Pensions: The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level*. Brussels: Peter Lang S.A.
- Natali, D. (2009a). 'The Lisbon Strategy a Decade On: A Critical Review of a Multi-disciplinary Literature', *Transfer*, 15 (1): 111-137.
- Natali, D. (2009b). 'The Open Method of Coordination on Pensions: Does it De-politicise Pension Policy?' *West European Politics*, 32 (4): 810-828.
- O'Connor, J. S. (2005). 'Employment-Anchored Social Policy, Gender Equality and the Open Method of Policy Coordination in the European Union', *European Societies*, 7 (1): 27-52.

- Obermaier, A. J. (2009). *The End of Territoriality? The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*. Surrey: Ashgate.
- Orenstein, M. A. (2008). *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Pochet, P. (2003). 'Pensions: The European Debate', in G. L. Clark, and N. Whiteside (eds.), *Pension Security in the 21st Century*, pp. 44-63. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, M. (2010). 'Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation', in H. Wallace, W. Wallace and M. A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union* (6thed.), pp. 283-306. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrigues, M. J. (2009). *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ross, G. (1995). *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, F. W. (1988). 'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration*, 66 (3): 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.
- Schmähl, W. (2005). *Nationale Rentenreformen und die Europäische Union – Entwicklungslinien und Einflusskanäle*. ZeS Arbeitspapier

- 03/2005. Universität Bremen.
- 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.
- Streeck, W. (1994). 'European Social Policy after Maastricht: The "Social Dialogue" and Subsidiarity', *Economic and Industrial Democracy*, 15 (2): 151-177.
- Streeck, W. (1995). 'From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in S. Leibfried & P. Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, pp. 389-431. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Streeck, W. (2000). 'Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model', in K. Hinrichs, H. Kitschelt, & H. Wiesenthal (eds.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in Kapitalistischen und Postsozialistischen Gesellschaften*, pp. 245-261. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Tholoniati, L. (2010). 'The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a "Soft" EU Instrument', *West European Politics*, 33 (1): 93-117.
- Wilthagen, T. and F. Tros (2004). 'The Concept of "Flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets', *Transfer*, 2 (4): 166-186.

- Zeitlin, J. and P. Pochet (2005). *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Ziltener, P. (2000). 'EC Social Policy: The Defeat of the Delorist Project', in V. Bornschier, (ed.), *State-Building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, pp. 152-183. Cambridge: Cambridge University Press.

Changing European Social Model: Exploring the Development of EU Pension Policy

Shih-Jiunn Shi* and Wan-Ling Liang**

Abstract

In the past two decades European integration has profoundly influenced the welfare institutions of the member states. With the example of EU pension policy, this article sets out to examine the discourses on the European Social Model and the relevant development of EU social policy, in an attempt to comprehend how the Lisbon Agenda has formulated the idea of European Social Model and moulded a policy programme centred upon labour participation. The development of EU pension policy is a concrete epitome of the European Social Model as dictated in the mainstream EU discourses, which stress the modernization of traditional pension systems as well as the acquisition of pension entitlements through active labour participation. In its governance of pension policy, the EU has indirectly intervened in the pension institutions of its member states in various domains such as gender equality, free movement of labour,

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

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

and single European insurance market. The increasing utilization of the Open Method of Coordination in this policy area further echoes, indeed justifies, the legitimacy of recent European pension reform directions. Upon this analysis, this article attempts to highlight the dimension of the Europeanization of pension reforms, and reflects on their implications for the changing old-age security in Europe.

Keywords: European Social Model, European Union, Lisbon Agenda, Open Method of Coordination, pension reform