

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 台灣、香港、新加坡公積金制年金發展之簡單民主模式分析

Analysis of Pension Policy Development in Taiwan, Hong Kong and Singapore by the Simple Democratic Model

doi:10.6785/SPSW.200906.0093

社會政策與社會工作學刊, 13(1), 2009

Social Policy & Social Work, 13(1), 2009

作者/Author : 陳昱名(Yu-Ming Chen);顧長永(C. Y. Ku)

頁數/Page : 93-140

出版日期/Publication Date : 2009/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6785/SPSW.200906.0093>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



台灣、香港、新加坡公積金制年金發展 之簡單民主模式分析*

陳昱名**、顧長永***

* 感謝二位匿名評審許多建設性批評及建議，並指出本文疏漏和不清楚之處，對本文之修訂助益良多，特此致謝。本文之資料蒐集與研究執行獲得國科會（NSC-096-2917-I-110-105）研究計畫支持，使研究得以順利完成，謹致謝忱。

** 國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人；通訊地址：高雄市鼓山區蓮海路70號。E-mail: R19800117@yahoo.com.tw；電話：07-5252000轉5518。

*** 國立中山大學中國與亞太區域研究所教授；通訊地址：高雄市鼓山區蓮海路70號。E-mail: cyku@mail.nsysu.edu.tw；電話：07-5252000轉5518。

收稿日期：2009年2月3日

通過日期：2009年5月10日

中文摘要

本研究以台灣「勞退新制」、香港「強積金制度」與新加坡「中央公積金制度」等退休金制度之次級資料進行政策論證分析，以簡單民主模式視角，探討東亞政治民主化發展對社會福利政策的影響。研究發現，在台灣、香港、新加坡，全球化的經濟競爭壓力，促成了獎勵有酬勞動與商品化特質的年金系統。但台灣與新加坡在面對日益激烈的政黨競爭壓力、蓬勃的公民社會等民主化發展，也出現政府在退休金相關方案的妥協和補償；香港則因特殊行政主導政體，沒有競爭執政的問題，年金的商品化特徵與所得逆分配狀況也是最嚴重的，顯示民主化發展在全球化下對於社會福利發展的正面意義。

關鍵字：簡單民主模式、年金制度、公積金、東亞福利體制

壹、前言

一、研究背景

相似的儒家文化背景，及類似的戰後經濟發展經驗，台灣、新加坡、香港、韓國等「新興工業化經濟體」(New Industrialized Economies)的社會政策發展常被歸類為「東亞福利模式」(East Asian Welfare Model)。Esping-Andersen (1999: 2)就指出：「東亞的福利政策顯得消極，政府角色撤退，對社會福利觀感負面，像是傳統保守主義家父長制度加上自由主義的混合體」，展現出全球化競爭型國家的特徵(古允文譯，1999)。東亞社會的文化特色、家父長威權政治體制過渡的民主化過程、民主政治和全球化經濟競爭結構對社會福利政策的影響，形成與西方國家在福利國家發展歷史大異其趣的社會政策發展方向與特質。反映在邁向高齡化社會的勞退休金政策上，台灣、香港、新加坡也選擇了與西方福利國家不同的道路：以公積金制年金作為勞退休金政策的原型，並在各國不同的社會政治結構下，有著不同的制度設計和相關方案落實。

台、港、新在公積金制年金上的同中有異，從表1的比較整理可以發現，(1)在繳費率方面，只有新加坡的中央公積金制度(以下簡稱公積金)是雇主費率低於勞工，台灣勞工退休金條例(按社會慣稱，以下簡稱勞退新制)則以雇主繳納為主；(2)基金投資回報率方面，香港的強制性公積金制度(以下簡稱強積金)完全由私人市場投資績效決定，新加坡公積金與台灣勞退新制的帳戶在政府管理部分，則由政府保證最低利率；(3)在退休帳戶資金的投資決定權方面，香港強積金完全交由帳戶持有人自由選擇投資機構負責，新加坡公積金則開放帳戶40%讓帳戶持有人自由選擇投資，台灣勞退新制則完全由政府負責基金投資。而這些基本內容的差異正反映出各國政府具有不同福利意識形

態、公民社會影響力、及社會政策制定所受到的政治環境與社會壓力下的妥協。本文的研究目的即是檢視台灣、香港及新加坡處於全球化市場競爭，從簡單民主模式（simple democratic model）的理論視角分析這三個國家（地區）的公積金制年金，以台灣「勞工退休金條例」、香港「強制性公積金計畫」與新加坡「中央公積金制度」之比較，探討民主化發展與政黨競爭的政治結構如何影響社會福利政策的產生。

表1 台灣、香港、新加坡公積金制年金內容比較表

國家 比較項目	台灣「勞工退休金 條例」	香港「強制性 公積金計畫」	新加坡「中央 公積金制度」
開始實施時間	2004年	2000年	1955年
經營	公營	私營	部分公營、部分私營
保障對象	勞基法規定之本國籍 勞工，其餘視其自願	所有本國與外國籍雇 員	所有本國與外國籍雇 員
繳費率	資方繳納勞工6%薪資 勞工視其自願（6% 以下）	勞資雙方均繳5%薪 資，薪資低於5仟港 元者，勞方免繳	依國籍、受雇單位與 年齡而不同，資方繳 費率低於勞方，低薪 勞工可享補助繳費
退休金水準	與個人收入成正比	與個人收入成正比	與個人收入成正比
基金回報率	政府保證定存利率以 上	視乎私人投資機構績 效	1. 私人投資部分由市 場績效決定 2. 政府管理部分，政府 保證最低存款利率
何時可提領	退休	65歲或 外籍人仕永久離境	退休或 外籍人仕永久離境
所得再分配機制	無	無	無
基金投資自由	政府負責	個人自由選擇私營投 資機構	個人可運用基金40% 自由投資，60%由政 府負責

資料來源：勞委會勞保局（2006）。《認識勞退新制網頁》。

勞委會勞保局全球資訊網（<http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0000140>）；

香港強制性公積金計畫管理局（2006）。《強積金制度背景》。

強制性公積金計畫管理局網頁（http://www.mpfahk.org/tc_chi/abt_mpf/abt_mpf_bgd/abt_mpf_bgd.html）；

Central Provident Fund Board（2008）。《Overview》。新加坡中央公積金局網頁（<http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Intro/Intro.htm>）。

檢索日期：2008/10/10

貳、文獻回顧

一、簡單民主模式：民主化發展與社會福利

探討東亞國家福利制度的形塑影響因素，Jones (1990)、Gough (2001; 2003)、Vervoorn (2006) 等都提出「儒家文化」與工業主義發展邏輯是關鍵因素，李光耀 (2000) 的「亞洲價值」也強調亞洲文化的獨特性。但儒家文化因素的解釋範圍與區別性過於概化，亦忽略東亞各國的文化差異，較難以概而推論所有東亞國家的狀況 (Aspalter, 2006: 290)，惟在社會價值觀與道德正當性的解釋力，仍值得重視 (林萬億, 1994: 198)。另有些學者自政治經濟學結構出發，嘗試從國內的政治社會情勢對國際與國家內部壓力的回應、偏好的意識形態、福利發展歷史分析等因素，進行各國福利模式的觀察，指出東亞福利模式屬於生產福利體制，亦是重視全球化經濟競爭力的競爭型國家，重視社會政策投資的生產性，社會政策服膺於經濟發展，僅限與生產活動有關的有限社會權，是一種「追求經濟發展，但避免過於完善的社會保護系統」(Midgley, 1986; Holliday, 2000; 李易駿, 2002)，Tang (2000: 139) 則歸納東亞福利模式的社會政策有以下三點特徵：(1) 低政府公共支出、(2) 相對彈性不穩定的勞動市場、(3) 社會安全作為維繫特定政治利益團體支持的手段。

而東亞國家自戰後的民主化發展經驗與影響，也使得學者試著從政治民主化的影響角度進行分析，如Aspalter (2001a; 2001b; 2006) 從政黨政治競爭的概念分析東亞福利模式的路線，並提出政治架構、政黨競爭、社會運動壓力、公民政治影響力，做為區別東亞福利模式發展的因子 (Aspalter, 2006: 291)。Rudra (2002: 432) 亦提出民主化程度做為觀察發展中國家福利支出的指標，認為政府民主化程度越

高，越容易回應人民的福利需求。從社會福利發展歷史來看，公民社會力量的推動常與福利國家的成長相關，社會政策的相關變革更必須考量社會內部的反應，才能達成社會內部共識與社會凝聚（官有垣，1998：74）。所以儘管全球化助長了新自由主義意識形態和福利削減的壓力，在企業全球投資與資本移動上，造成政府必須秉持友善資本家的政策與態度，傾向低稅並削減勞動所得水準與社會福利，以增加成本競爭力；但相對的，民主政府的施政權力與執政合法性，卻是來自於人民的支持及選票賦予，政府必須顧慮社會福利削減、所得分配不均、社會安全缺乏……等社會政策下修問題，所可能帶來的選舉負面效應，否則將可能在下次選舉中遭受選民懲罰而失去政權（汪淳波與苗正明合譯，2004：296）。再者，公民社會與社會利益團體的力量與聯盟，強烈影響著社會輿論對政府政策正當性的支持與否。實行有限度的生產福利體制，固然可以降低國家財政負荷並維繫生產競爭目標，但在公民權利和社會權的社會福利立場卻較為欠缺，往往招致統治正當性的質疑批判。

因此，有些學者以「簡單民主模式」（simple democratic model）觀點，從社會內部民主結構和政黨競爭來分析，突顯選民利益與政策形成之間的互動關係（Skocpol and Amenta, 1986: 137）。「簡單民主模式」的基本觀點認為選民是理性的，會支持政見對自己有利的候選人，正式的民主結構則會促進大眾選舉參與或政黨選舉競爭，進而促進社會政策的發展（賴兩陽，1998：212）。林萬億（1994：83）就指出，「簡單民主模式」，是一種需要面的理性抉擇（demand side rational choice explanation），如果社會政策的提出有助於勝選，政黨便會支持社會政策，甚至投選民所好主張較高的社會安全給付標準與較低稅率；最明顯的例子是每到選舉年，社會政策往往會隨著競選政見擴張。

有學者就認為民主代議制度是社會政策發展的主要動力，政黨競

爭越激烈時，不論在野或執政陣營都希望加強德政愛民的政策形象，甚至爭取人民直接的參與社會訴求運動，用以獲取政治資源與執政機會，因此與人民切身利益相關的福利政策內涵與水準，將會相對地獲得提升（林萬億，1994：82-3；李欽湧，1994：117）。Freeman（1988: 76）將社會安全政策與選舉時機的相關性，提出四個命題：（1）政黨追求社會政策是建立在希望贏得選舉的基礎上，（2）在選舉前，從政者為誘使選民支持往往增加現金給付福利，（3）從政者在選舉前會迴避增稅主張，即使必須增稅，也會選擇選舉後的時機，及（4）選舉循環的影響就是鼓勵社會安全給付的擴張並抑制薪資稅的增加。

在東亞，台灣的政治民主化伴隨的福利增長與社會保險體制建立，是較顯著的例子。Ku（2001: 161）以台灣為例，指出民主化選舉與政黨競爭，對於福利政策擴張的正面效應。台灣自 1980 年代以來，從一黨獨大的威權政體轉變成政黨競爭激烈的多元民主體制，不僅改變國會和政府的施政結構，亦改變社會與國家的關係，工人意識升高，再加上勞工與自營商人階級支持的在野政治勢力，政府面臨改革壓力，進而意圖擴大其社會政策涵蓋面，顯示政治民主化與政黨競爭對於福利政策促進的效果（周怡君，2004：80；官有垣，1998：96；張人傑，1995：54、林忠正，1995：105）。因此，有學者認為全球化時代的民主變革與政治結構改變，將是觀察社會福利政策的重要關鍵，因為民主選票政治機制，不僅使受統治人民可以控制統治者的權力運作，也能促使政策制定者理解被統治者的理想與利益，建構社會資源的互惠互利與重新分配，民主政治更是捍衛公民權、人權正義與社會平等的基礎價值防線；這樣的觀點，突顯簡單民主模式之於社會福利政策，在全球化下新自由主義意識形態盛行的詮釋意義（何哲欣譯，2006：292）。研究年金政策與公民身分（citizenship）和人權尊嚴息息相關的公共政策時，除了考量全球化宏觀經濟競爭發展的影響，更必須考量社會內部結構的反應與壓力，才能對政策本身與其背後的論證基礎做全面的

理解與分析。本文所探討的台灣、香港與新加坡，都屬以全球化經貿競爭為生存命脈，又具有威權統治傳統的競爭型國家，近來都面臨程度不一的民主化發展與隨之而來的社會政策變革壓力，因此相當適合以「簡單民主模式」來分析其福利政策的走向及影響。

表2 民主與非民主政體的特質區分表

	威權機構	政治社會	民間社會
極權政治	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特定的意識形態 2. 領袖(一人或少數人) 專制：絕對人治 3. 一黨支配 4. 權力完全集中 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 無公平及自由競爭性的選舉 2. 無壓力團體的政治活動 3. 無公平與自由之政治活動 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 無個人之平等及自由 2. 無社會之平等及自由
威權政治	<ol style="list-style-type: none"> 1. 領袖(一人或少數人)的意旨 2. 領袖專制：相對人治 3. 一黨支配：軍隊及官僚的相對支配 4. 有限度的權力集中或分立 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非充分公平及自由競爭性的選舉 2. 非充分公平及自由壓力團體的活動 3. 非充分公平及自由的政治活動 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有限度的個人之平等及自由 2. 有限度的社會之平等及自由
民主政治	<ol style="list-style-type: none"> 1. 程序的理念 2. 主政者的任期與更替：法治 3. 兩黨或多黨競爭 4. 權力制衡 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公平與自由的競爭性選舉 2. 公平自由的壓力團體的活動 3. 公平自由的政治活動 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 個人的平等與自由 2. 社會的平等與自由 3. 政黨的平等及自由：無政黨支配

資料來源：作者整理自胡佛（1998：128）。

另外，本文有關民主政治的定義，主要參照Dahl（1971）的「多元政治」（polyarchy）作為基礎觀點，以切合當代民主化與自由化發展的緊密關係，主要包括：（1）公民與團體（特別是政黨）能夠廣泛地競爭政府的權位；（2）高度而全面的政治參與，透過公平公正

之選舉，決定執政者與政策方向；（3）公民與政治自由，如言論、出版以及結社自由等。政治學者胡佛（1998：128）據此透過中國與亞洲的民主化發展經驗研究，整理出民主政體與非民主政體之概念區分，茲整理如表2，以為評斷台灣、香港、新加坡政治民主化發展階段與內涵的標準。

參、研究方法與資料

一、研究方法：政策論證分析法

Dunn（1994：59）提出「政策論證分析」法，透過政策論證（policy argument）理解政策方案設計思維的邏輯基礎，論證在政策採納及合法化過程中產生理性說服（rational persuasion）的功能與衝突。Carlsson（1996：535）進一步指出，政策應被視為「一套理念」（a set of ideas）的組合，政策的實行是透過決策者對政策問題之認知理解與理念的實踐，所產生的制度性安排，因此在進行政策的解析時，有兩個問題是政策分析者所必須去質疑的：認定需要被解決的問題？誰參與決策方案的建構與論述？這樣才能提供政策分析者更多的視角，而非建立在分析者的自我概念中。

有鑑於此，Rein（1983：107-8）提醒政策分析研究者注意，人類社會的判斷，必然有價值觀為基礎，因此分析社會政策時，還需加入「價值批判分析」（value-critical），透過爭議性價值觀點的討論與批判，檢視政策設計的邏輯與意識形態，方能明確指出政策如何被建構與運作。因此，May and Cho（1989：210）認為透過政策論證分析，可以檢視社會問題的定義與解決方案所關心的旨趣、歷史的架構與情境意義，解析出政策背後的意識形態與價值觀灌輸。因此政策論證分析應包含六項要素（Dunn，1994：236-8）：

(一) 政策相關資訊 (policy relevant information)：指以不同方式蒐集的相關政策訊息，如國家統計資料、社會指標、專家報告與相關學術論文、社會價值與需求等。

(二) 政策主張 (policy claim)：指政策論據的結論，簡言之就是政策相關資訊經由論證建構過程，政府決策者所得到的綜合性觀點。可歸納為三類：

1. 指涉性主張 (designative claim)：以經驗與事實 (experience and fact) 為根據所做的政策主張。
2. 價值性主張 (evaluative claim)：以價值途徑為根據所做的政策主張，依據的是社會上某種價值觀 (value)。
3. 倡議性主張 (advocative claim)：強調依政策相關資訊所示決定應採取的政策方案。

(三) 根據 (warrant)：指的是一項政策論證的假設 (assumption)。

(四) 支持 (backing)：用來證明前項假設之證據，如研究發現、專家權威、倫理道德原則等。

(五) 反證 (rebuttal)：用以說明政策主張之所以無法被接受的理由、結論和假設。

(六) 評斷標準 (qualifier)：強調政策分析者對政策主張確信的程度。

所以透過「政策論證分析」方法，便可以反映出社會政策制定過程中，政策制定者的論證思維基礎，從而理解台、新、港政府在社會政策上之福利意識形態與對社會問題解決的價值觀，而能進一步剖析政治民主化發展與政黨競爭對台、新、港政府社會政策制定與論述 (discourse) 依據之影響，是否符合「簡單民主模式」的論點。因此，本文透過以下三個面向來分析台、新、港在公積金制年金的政策選擇異同：

(一) 跨國趨同的公積金制年金政策主張反映出何種的政策假設

與意識形態。

(二) 現行公積金制年金推行的成果、支持與反證論述，與未來政策改革修正的分析建議。

(三) 簡單民主模式對東亞社會福利政策發展之影響。

二、研究資料

本文的研究資料採取次級資料 (secondary data)，透過相關政策資訊進行退休金制度的分析比較，主要歸類為以下幾種：

(一) 台灣、新加坡、香港之公積金制年金與相關社會安全方案內容。

(二) 有關公積金制年金與相關社會安全法案的官方論述說帖，如政府文告文宣、相關官員言論著述。

(三) 各地政府或國際組織出版之跨國家統計資料與社會指標。

(四) 相關學術論文及學術專書。

(五) 相關社會輿論回應。

肆、台、港、新勞退年金制度設計

一、台灣的勞工退休金條例 (Labor Pension Act，以下簡稱勞退新制)

台灣的勞退新制，源自立法院在2004年通過的「勞工退休金條例」，採「個人帳戶制」與「附加年金制」，適用對象為勞動基準法所規範之本國勞工，包括定期契約工、工讀生等過往不適用舊條例的勞工，不適用勞基法之勞工也可自願參加，是以個人帳戶為主、附加年金保險為輔的公積金制年金，雇主必須每月按勞工工資6%以上為勞工提繳退休金，勞工視其意願在每月工資6%範圍內提繳退休金，勞工

自願提繳部份自當年度個人綜合所得總數中扣除，享有所得稅優惠；年金保險部分，僱用勞工人數200人以上之事業單位經工會同意¹，得為其勞工投保符合保險法規定之年金保險；請領方面，不管是否仍在職，凡年滿六十歲且適用新制年資15年以上，便可向勞保局請領月退休金，年資不滿十五年者則請領一次性退休金²。相對於舊制，新制退休金累積較有彈性，不會因工作轉換而喪失退休金請領資格，以月退方式提領退休金，據平均餘命及本國銀行利率等基礎公式計算可請領金額，比過往的一次性退休金更不易受通貨膨脹影響。

二、香港的強制性公積金制度（Mandatory Provident Funds，以下簡稱強積金）

儘管曾是老牌福利國家英國的殖民地，但其人民卻享受不到廣泛的福利保障與公民權利（林昭寰、周永新，1998：6），香港過去的退休保障僅限於公教人員，或受1993年通過的「職業退休計劃條例」規管的一部份受雇者，受年金制度保障者大多是政府公務人員或中大型企業的白領階級。有鑒於過去職業退休金制度保障水準不一，涵蓋人口群亦小，香港政府於是在1995年立法通過《強制性公積金計劃條例》，並於2000年12月正式執行。據香港強制性公積金計畫管理局統計，在強積金制度實施前全香港僅有約33%的工作人口有退休保障，實施之後則涵蓋85%的勞動參與人口，但無論強積金新制實施之前後，為數不少的無酬勞動人口都從未獲得勞退年金制度的保障³，必須等待65歲後，才能夠領取遠低於基本生活水準的資產調查

¹ 事業單位若無工會組織，則需經二分之一以上僱用勞工同意後實施。

² 整理自勞委會勞保局（2006）。《認識勞退新制網頁》。勞委會勞保局全球資訊網（<http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0000140>），檢索日期：2008/10/10。

³ 以上統計資料摘自：香港強制性公積金計畫管理局（2006）。《強積金制度背景》。強制性公積金計畫管理局網頁（http://www.mpfahk.org/tc_chi/abt_mpf/abt_mpf_bgd/abt_mpf_bgd.html），檢索日期：2008/10/01。

式高齡津貼⁴。

就內容來看，強積金制度屬於以個人薪資積累為基礎的強制性儲蓄養老方案，保障涵蓋香港地區18-65歲之自僱者與受僱者，僱主與受僱者每月皆提撥受僱者薪資之5%對強積金帳戶存款⁵，強積金參加者可自由運用專屬帳戶中的累積資金，進行政府核准的投資活動，受僱者帳戶存款之總和，即為勞工可得之退休金。Ngan and Cheung (2000) 指出，強積金有以下幾個重點：(1) 公部門立法強制執行，(2) 屬於一種有職者貢獻所得的系統，(3) 針對參與就業市場者，(4) 參與立案之私營強基金方案，(5) 每月資方與勞方各分擔薪資百分之五的強迫儲蓄方案，(6) 一種來自法的要求，但不屬於政府供給的一部分。

三、新加坡的中央公積金制度 (Central Provident Fund，以下簡稱公積金)

中央公積金制度是新加坡社會安全制度的核心，凡新加坡的公民、永久居民、所有受僱員工皆須加入公積金，自僱者則僅需加入保健儲蓄計畫。

在此制度下，受僱者和僱主分別依據受僱者工資收入的一定比例，按月繳費存入受僱者的公積金帳戶。55歲以下受僱者的個人帳戶分為三個部分，普通帳戶 (ordinary account)、保健儲蓄帳戶 (medisave account)、和特別帳戶 (special account)；繳費費率與帳戶基金納入比例依個人年齡、受僱公私部門、無有退休金編制、國籍身分不同而有

⁴ 此為香港社會福利署發放之「高齡津貼計劃」，又名「生果金計劃」，津貼分兩種：普通高齡津貼及高額高齡津貼。前者為65-69歲長者而設，有資產限額及每月收入限額的最低門檻，必須進行資產調查，津貼金額為每月625港元；後者則針對70歲及以上長者，不設任何資產審查，每月津貼金額為705港元（香港社會福利署，2008）。

⁵ 勞工月薪在5,000港元以下者，勞工免繳。

差異⁶。初期公積金僅為應付老年退休金之給付，爾後功能開始逐漸擴充，目前的公積金已是涵蓋新加坡人民生活各層面的綜合社會保障計畫，保障範圍包括：(1) 退休保障、(2) 醫療保障、(3) 公共住宅保障、(4) 家庭保障、及(5) 資產增值 (Hateley and Tan, 2003: 84-90)。

本文所比較的為退休保障之用的「特別帳戶」。費率方面雖分十種，但整體原則相似，隨著勞工年齡的增長，特別帳戶與保健儲蓄帳戶分配比例會逐漸加重，退休後若持續工作，多數的存款會撥往保健儲蓄帳戶以支付老年生活可能的高醫療支出。表2可說明最多新加坡人適用的Table A帳戶費率分配⁷，以35歲以下的新加坡勞工為例，每月必須繳納薪資總額的34.5%對公積金帳戶存款，其中雇主負擔費率14.5%，勞工負擔20%；每月存款總額的14.49%將會撥入特別帳戶作為退休給付之用。

表3 中央公積金薪資繳費率與年齡層整理表

年齡	雇主繳費率	勞工繳費率	總薪資繳費率	普通帳戶	帳戶分配比例	
					特別帳戶	保健儲蓄帳戶
35歲及以下	14.5%	20%	34.5%	66.7%	14.49%	18.84%
35-45歲	14.5%	20%	34.5%	60.88%	17.39%	21.73%
45-50歲	14.5%	20%	34.5%	55.09%	20.28%	24.63%
50-55歲	10.5%	18%	28.5%	45.62%	24.59%	29.82%
55-60歲	7.5%	12.5%	20%	57.5%	0%	42.5%
60-65歲	5%	7.5%	12.5%	28%	0%	72%
65歲以上	5%	5%	10%	10%	0%	90%

資料來源：整理自 Central Provident Fund Board (2008)。《CPF Contribution》。中央公積金局網頁 (<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRa.htm>)，檢索日期：2008/10/10。

⁶ 中央公積金帳戶的供款費率與帳戶分配比例，從Table A到J共有十種不同的類別，主要是以任職於公私部門、公民身分、及居住年限等作為區別，詳細條件可參閱中央公積金局網頁 (<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRa.htm>)。

⁷ 此費率與帳戶分配比例主要適用於任職私部門、無退休金編制政府雇員、無退休金編制受政府補助學校雇員的新加坡公民，以及歸化新加坡第三年以上的永久居民，涵括了大多數的新加坡受雇者。

伍、研究分析

一、台灣勞退新制:從雇主責任恩給制到個人帳戶的公積金制

從政策相關資訊來看，勞退新制是鑒於舊制缺失所推行的改革路線，社會共識較高，政府本身的主導態度與明確推動立場，可以說是新制之所以能夠實施的主要因素（唐文慧、葉書毓，2006：72）。公積金制年金的退休金模式更符合全球化時代彈性就業與工作不穩定的結構，較符合當前的經濟發展與就業市場生態，且面對家庭功能式微與少子化趨勢，一個自我負責獲利並避免債務世代轉移的年金系統，也是最主要的支持（backing）論述⁸，並在可能的通貨膨脹壓力與投資報酬率問題上，加入年金保險，試圖以年金月領方式抵抗公積金制年金給付的貶值問題。但鍾秉正（2005：156-7）認為：勞退新制改革重點在於「可攜式年資」與「年金化」等措施，理念上仍延續「雇主責任制」，但雇主可將此義務轉嫁到薪資成本，不僅資遣勞工之負擔降低，現行的確定提撥制（defined contribution）平時僅需盡提撥義務，準備金負擔亦較輕鬆，反而對雇主較有利。

許多資料顯示，勞退新制與相關年金制度的通過，是否會在全球化發展下造成企業負擔與國家經濟競爭力下降，導致跨國企業投資的卻步與國內資本出走，對政府的施政將構成經濟競爭與社會福利的兩難選擇，結構限制下不得不加入全球市場競爭的經濟環境，因此政府的基本態度上，社會政策往往從屬於經濟政策，避免因增加資方負擔所造成的全球化競爭力下跌，要開辦社會政策往往預算困難，但在企業財經免稅措施卻又面不改色，展現了強烈的競爭型國家意識形態

⁸ 勞保局（2007）。《勞退新制急待補齊的一張拼圖：勞退監理會》。勞工保險局全球資訊網（<http://www.bli.gov.tw/publish.asp?a=0011523&issue=0011502>），檢索日期：2007/12/01。

(賴兩陽，2003)，可說是推行社會政策最主要的反面政策主張 (policy claim)。台灣在勞退年金制度之所以選擇公積金制年金，目的就在減輕國家的財政負擔並促進勞動力投入市場，在自由主義意識型態思維下，以個人自由與權益而非整體社會風險角度建立政策正當性的論述 (郭明政，1997)。顯然，自由主義意識形態下的價值性主張 (evaluative claim) 是重要的前提。

在反證 (rebuttal) 論述部分，單就勞退新制修正勞基法退休條例之部分看來，勞工二百人以上之事業單位開辦年金保險，不具強制性，僅宣示性意味較重。且就企業界普遍提出社會保險負擔增重將影響競爭力部份，實際上影響也微弱。郭明政 (1997：21) 就指出：「社會保險之實施不但未必增加雇主之負擔，反而可能減輕其負擔。按保險費之繳交，表面上雖增加負擔，但實質上雇主卻可將此負擔轉嫁商品價格或勞工，鑒於商品國際化之因素以及台灣勞工欠缺集體談判之有利籌碼，轉嫁勞工乃是最可能之結果。」且新制也代表著資遣費的縮水，雇主解雇勞工付出的代價更少 (王萍娟，2002)，更不需再承擔雇主責任制退休金的責任；保障水準方面，根據勞保局精算假設，若雇主每月提繳工資的6%，勞工自行提繳為0~6%，投資報酬率為3%，則退休之所得替代率僅在17%~35%之間，相較於舊制的所得替代率25%，意味著勞工每月必須自我提撥3%以上才能有對等的保障水準，勞工負擔事實上較過去更重⁹。勞保局在網站宣導就指出：

個人專戶制平均長期投資報酬率需至少為5%，新制所得替代率才會與現行舊制相同，因此未來勞退新制的資金運用除了設法降

⁹ 勞工保險局 (2007) 《勞工如何做好退休儲蓄投資》。勞保局網頁 (<http://www.bli.gov.tw/publish.asp?issue=0011502&a=0011528>)，檢索日期：2007/12/01。

低勞工投資風險外，應可考慮適時開放給良好專業的金融機構參與退休基金投資管理工作，提供更多樣化的投資理財環境，如此才能進一步降低勞工退休金不足的風險¹⁰。

引入「私有化」(privatization)的商業年金元素之後，市場化與個人成就模式的結構更加明顯，風險分攤與所得再分配之意義更缺乏，對缺乏退休保障的弱勢族群來說，不甚符合社會公平正義的價值，形成富人得利的社會安全政策，更有損社會福利「社會凝聚」(social solidarity)的功能，將擴大社會階級差距與衝突。因此，勞退新制的改變，顯示為因應了全球化下彈性就業與工作機會不穩定的趨勢，而非以社會集體風險分攤與公民權利為主要考量的福利政策。

不過，儘管全球化市場的競爭壓力無法避免，台灣仍無法忽略社會福利的重要性，如前文獻所述，台灣的社會福利發展與政治民主化過程是有著密切關係的，許多研究都說明了台灣激烈的政黨競爭帶來福利成長的效應，在退休保障政策上，90年代的敬老津貼與老農津貼加碼，2007-08年間在國會與總統接連激烈大選的壓力下，不僅在2008年開辦「勞工保險年金」，採取對勞工相對而言較有利的計算方式，補償一次性退休金的長遠保障不足；延宕十多年的「國民年金」更快速通過，將勞退制度所未涵蓋保護的人口群納入退休經濟保障，也延續了台灣過去致力建構的社會保險體制；前段所述，政府欲將勞退新制加入「私有化」的商業年金元素之議，更因屢次民意調查與勞工團體的反彈而宣告凍結暫緩¹¹，這些社會政策的擴張與刪減煞車的例子，都在在證明台灣的政黨競爭對於福利政策推行的助益（林建成，2001；謝明瑞，2001）。因此許多文獻都指出「簡單民主模式」

¹⁰ 同註8。

¹¹ 陳嘉恩、張勳德（2009）。〈勞退金自選投資，75%勞工寧交政府〉，《蘋果日報》，3月24日。

的政治民主化與政黨競爭所帶來的政見競賽對於台灣社會福利發展的重要性（林萬億，1994：186；Aspalter, 2001b；周怡君，2004）。

古允文（1996：161）便以台灣為例解釋民主化對於社會福利的影響，指出五個政治結構改變的範疇：（1）民主化的選舉，選民可以透過選票支持或控制政府施政，政府必須制定政策中滿足社會需求以尋求執政，因此會形成福利擴張的機會；（2）民主化的政黨競爭，社會福利往往作為區隔它黨主張以爭取選民認同投票的利器；（3）政府體制的問題，由於台灣為傾向總統制的雙首長制，內閣成員均由總統任命，若總統並非隸屬國會過半數黨時，會造成立法院所代表之民意可能不為執政團隊接受，或執政團隊之方案遭到國會多數黨的預算封殺或立法阻撓，也增加利益團體與政治人物遊說的空間；（4）政府部門間的權力平衡，過往的台灣社會政策的目的是服務國家統治集團所認為的優先事項，而非滿足社會需求，民主化所帶來的壓力使得社會福利部門能獲得較多的支持與權力；（5）民主化也改變了公務員與行政官員之間的關係，公務員可以有自己的獨立意見與政治反應，也形成爭取選票的來源，也形成福利政策立法過程與政策論辯中關鍵的社會團體。因此，就「簡單民主模式」的觀點來看，台灣激烈的政黨競爭和民主化過程所帶來的活躍公民社會力量，搭配台灣社會傳統保守主義的道德價值觀（林萬億，1994：281-4），選擇朝向社會保險體制擴張，對於勞退年金政策的成長與擴充，確實發揮顯著的正面效應。

二、香港強制性公積金制度：放任自由主義競爭下的個人所得累積

戰後經濟快速發展的香港，面對人口老化與少子化的社會結構性問題，依賴人口相對於工作人口的負擔比率逐漸上升，加上老人經濟弱勢者比例不低，使得香港各界對於老人問題的爭論，主要集中在退

休年金上（廖光生，1996：187-8）。有鑑於此，香港當局多次提出退休年金計畫，主要是下列三種：中央公積金制度、供款式退休年金制度、及私人公積金制度，其特點可由表4得知：

表4 香港退休年金制度立法局討論各案特點比較表

	舊有自願退休金制	私人公積金制	中央公積金制	供款式退休年金
保障範圍	不定	所有雇員	所有雇員	普及式方案
何時可提取	退休或轉職	65歲	65歲	65歲
供款率	不定	10%%	10%	少於10%
退休金水準	與收入成正比	與收入成正比	與收入成正比	全體劃一水準
回報率	視乎投資風險	視乎投資風險	政府負責，偏低	-----
自願參與	是	否	否	否
現在退休人士 是否受惠	否	否	否	是

資料來源：整理自廖光生（1996：189）。

根據香港政府的官方論述，強積金計畫局引用世界銀行（1994）的 *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*，倡議退休保障的三大支柱方案之一：由私人託管的強制性供款計畫，作為強積金制度應被落實的依據資訊¹²。顯見人口急速老化、舊有退休金制度保障人口比例過低且僅限特定階層，是提出強積金的主要原因，亦是規劃根據（warrant）。在支持論述部分，香港的官方論述可分為三點：（1）適切性，有貢獻者享有利益，具有正向誘發人民努力工作；（2）投資效率，在公平自由市場機制下，由私部門經營管理，提升效率；（3）適合香港的需求，私部門管理退休制度，較適合香港自由港的特殊性（Ngan and Cheung, 2000）。

有關強積金的反證論述（rebuttal）部分，包括公積金制年金對低

¹² 香港強積金局（2007）。《強積金制度的背景說明》。香港強積金局網頁（<http://www.mpfahk.org/tcchi/abtmpfs/abtmpfsbgd/abtmpfs.bgd.html>），檢索日期：2008/10/10。

收入者幫助不大、生效時間長、並無法惠及已退休或即將退休人士等缺點。以下是兩個反證論述的代表觀點，

黃偉賢議員：「以往政府一直反對設立中央公積金制度的理據，是要再幾十年，起碼二十多年才能生效。同樣，強制性私營公積金亦需要一段時間才能生效，因而不能保障現在退休的老人。現在我們的失業率已經達到3.1%，有十多萬人失業，連工作也沒有，他們哪裡有錢可為公積金供款呢？」¹³

香港理工大學與香港社保協會（1996：237）：「公積金制度結構上是為60萬沒有強烈經濟需要的人士供款，而130萬低薪職工即使供款30年也未能獲取足夠保障；現時80萬老人、60萬家庭主婦和40萬的殘疾人士將不獲任何退休保障。」

實務操作上，強積金可能造成對於較需要年金制度保障的低薪人士不利的資源逆分配，社會安全網非但無法緊收，反而加重社會救助功能的綜合援助計畫的責任。莫泰基（1999：154）就表示，

強積金需要30年或以上，才能為70萬高薪人士提供保障，但對於其餘230萬中等及低收入人士即使供款35年後，也不能在預期壽命中每月取回其工資之3成。換言之，有230萬職工在退休後的收入會在貧窮線以下。

因此，強積金並無法解決社會弱勢者的問題，這原本就不是制度設計的原意，因為在全球化的經濟競爭壓力下，個人的競爭力持續培

¹³ 香港立法局（1995）。《香港立法局會議過程正式紀錄，1995年7月27日》。香港，頁4854。

養與彈性工作是最重要的，如同前述，政府認為強積金制度的正面論述，具有「誘發人民努力工作」的功能，香港人民必須努力不失業才能維持退休金的累積，且賺得越多，退休金就會越多，但同樣的，這樣論述的反面卻忽略許多辛勤的隱性無酬勞動者。周月清及莫泰基都曾指出，

周月清（2001：479）：「香港強積金有以下缺點：（1）非普及性年金制度，未包括家庭主婦、在家勞務者、自由開業者、年滿六十五歲以上的就業者、障礙者、慢性疾病者、外勞、低所得者；（2）並非適當的社會保險，因為低所得者及工作未滿十五年者，其所有儲蓄在退休後的利益取得未必足夠養老，其將成為社會救助的對象。」

莫泰基（1999：107）：「香港的勞動參與率徘徊在60%；換言之，任何時刻會有四成屬於15-64歲的非工作人士，沒有工作就不能賺取工資，將沒有足夠儲蓄保障晚年。」

Kwon（1998：41）指出，香港福利體系的特徵在於，人民並不指望政府會負起提供社會福利的責任，形成人民普遍自我獨立的社會態度，社會安全之不足多由家庭補足，加上特殊的所謂諮詢民主政治體制，反應給政府的政治壓力較缺乏。港府奉行的放任自由主義意識形態，加上政商利益團體的支持，對於年金政策的立場有著一貫堅持：政府財政負擔降到最低、減低行政負擔與支出、新制必須能夠幫助市場經濟活絡、資金投資自由化、照顧責任由家庭承擔。

香港衛生福利及食物局：「推行全民退休保障制度的西方國家，已出現財政困難……須珍惜固有的家庭觀念，不要把供養長者責

任全推向社會……應讓市民有決定財務安排的自由，選擇運用儲蓄的優先緩急次序……現在僱主就強積金計劃為其僱員作出供款，若再要求僱主就建議的全民退休保障計劃作出額外承擔，對整體營商環境造成不利影響。」¹⁴

從香港政府對於社會政策正當性的論證，可看出東亞福利模式的儒家文化特質：重視勤勞節儉的自我責任與家庭孝道倫理。因而有關強積金方案的所得替代率可能偏低，或是在退休經濟保障責任歸屬方面，家庭的福利提供與照護功能，常是被強調的文化價值觀，Wilding (1997: 258) 分析香港社會政策時就提出：「中國家庭文化造就了家庭在福利供給的主要角色，但也因此合理化政府在福利的不活躍角色，甚至成為香港政府不介入政策最好的藉口。家庭價值成了香港政府在福利政策被動且角色撤退的最佳藉口。」

從「簡單民主模式」的分析來看，更可以發現香港的有限民主對於社會政策推行的無力，在法案討論過程中，由於港英政府統治奉行所謂「諮詢式民主」，以港督為主的「行政主導」架構統治香港（廖光生，1996：64），政府的態度往往單方面取決法案去留，不僅最高立法機關立法會之決議不具強制力，議員也以官派為主。直到1991年才開放直選，但直選議席甚少，亦不影響執政權力，人民投票參與意願自然也低（雷競璇，1995：197），顯示出香港的憲政體制中，殖民政府在政策推行由上而下主導的權威指導角色與獨斷性。以強積金的推動為例，1995年港英政府在沒有公開諮詢下，強行提出強制私營公積金方案，雖獲立法局通過主體法案，但據1996及97年的民意調查顯示，強積金制度所得到的支持甚至少過1成（香港大學社會

¹⁴ 香港政府新聞網（2006）。《社區與健康2006年4月26日》。香港政府新聞網（<http://www.news.gov.hk/tc/category/healthandcommunity/060426/html/060426tc05004.htm>），檢索日期：2008/10/10。

科學研究中心，1997)，但1998年港府還是繼續推動附屬法案。

香港回歸中國後，特區政府仍是特殊的行政主導政體；根據香港基本法規定，特區首長是由中國中央指派及一部份企業界代表組成的推選委員會產生，並由中國中央任命，大多數的香港人民都無權投票置喙；立法會雖有直選，但直選席次僅佔總席次的一半，選舉勝敗亦無關執政權，也因此施政上往往更加傾向「向北」、「向上」揣摩（蔡子強，2002：226；李怡，2008），加上香港長久以來的政治制度遺緒（institutional legacy），特區政府在施政上仍有「以我為主」的行政主導霸權心態，政府與官員在政策決策過程的透明化程度亦低，獨攬制定政策的權力，阻斷了公民社會與議會在社會政策上的參與機會與空間（方智恒，2008）。王寅城（1996：97）就指出：「香港政制發展必須在中英聯合聲明規定的範圍內，並與基本法相銜接，不能以『民意』來決定。英國於1997年將香港主權交給中國，並非『還政於民』。香港非主權國，市民意見不能超越中英聯合聲明。」香港民主發展與影響力的侷限可見一般。

因此當中國代表嚴厲抨擊推行福利政策將導致香港成為「車毀人亡的快車」，結合行政主導的政治體制與中央的反福利態度，港府對福利政策的推展自然顯得消極排斥。在2008年10月全球金融危機期間，眾多議員與民意輿論爭取提高高齡津貼照顧弱勢群體，特首曾蔭權卻在同年10月9日提出的2008-2009年度施政報告中，對不足以補貼生活所需的津貼額度僅「考慮」提高，卻拉高原本普及式發放的高齡津貼門檻，並改為資產調查制，引來輿論痛批「生果金已死，敬老變辱老！」¹⁵、「轉危為機本無計，刻薄長者更無良」¹⁶，後續額度提高雖在強大的議會與社會團體輿論壓力下於同年10月24日獲港府確定，但請領門檻與資產調查資格卻仍拉高如故。

¹⁵ 「生果金」是香港社會福利署公共福利計畫金下的高齡津貼的俗稱。

¹⁶ 香港《東方日報》，2008年10月16日。

預算專家小組中方組長陳佐洱：「香港政府過去幾年，社會福利開支增長過速，猶如一台高速奔騰的跑車，如此下去，必定車毀人亡。香港不應該搞『福利主義』，只應協助有需要的市民，更不應推行全民福利措施，免得走向西方『福利社會』的道路。」¹⁷

不過，隨著英國殖民香港後期的政治開放改革，香港社會爭取民主化的呼聲日益升高，1997年回歸後，隨著香港立法會直選議席的增多與特首普選的訴求難以阻擋，對福利政策的討論與爭取也隨之增加，形成選舉中重要的公共議題。2008年立法會直選結果，泛民主派勝利，商界代表自由黨全盤皆墨，及親中央立場鮮明建制派的落敗，讓許多論者認為這反映多數香港民眾不滿全球化下日益尖銳的貧富差距問題，對社會政策保障低落的不平，更反應出對於完全民主的渴望與捍衛底層民眾生活的立場¹⁸。證實政治民主化對於社會政策具有正面影響，以下是兩個代表的觀點。

雷鼎鳴（2004：97）：「十年前香港爭論應否設置福利式的隨收隨支（pay as you go）老人年金制度，回顧什麼議員曾投票支持老人年金等福利制度，便會發覺他們都是直選議員。原因為何，是明顯不過的，既然如此，我們怎麼能否定民主化會提高福利開支呢？」

蔡子強（2002：180-1）：「選舉近了，民意還會遠嗎？1998年香港臨立會動議辯論老年退休金計畫，即使自由黨一直反對有關建議，競選中的該黨議員卻不敢怠慢，也要走走位提出修正案，

¹⁷ 引述自王寅城（1996）。《香港的回歸》。北京：新華出版社。頁172。

¹⁸ 江春男（2008）。〈香港模式的成功〉，《蘋果日報》，9月9日。

香港報導（2008）。〈「癩狗」「長毛」當選，北京頭疼〉，《蘋果日報》，9月9日。

要求港府提高老人綜援金……類似的例子還有港進聯議員蔡素玉，在港島區激烈競選壓力下，投票支持民建聯促請政府設立老年退休金計畫。」

邁進全球化的未來，香港投入全球化市場並以經濟競爭力為發展命脈，已無改變餘地，但對社會福利的態度，卻可能影響高度經濟發展但財富分配不均的香港社會是否和諧。逐漸式微的傳統家庭功能與個人主義風潮，讓家庭功能來填補社會福利與老人照顧需求，似乎過於樂觀。新自由主義發展策略確實讓香港在經濟上享有高度發展，但香港嚴重的所得分配不均問題，也在亞洲名列前茅¹⁹，莫泰基（1999）就認為，香港過去幾十年來的強勁經濟成長，反而增加貧富懸殊差距的嚴重性，顯示社會政策中資源再分配措施的不足；加上強積金完全將資金放任由自由市場機制運作，相對來說投資風險高，政府管理責任卻小，對香港這樣受全球金融影響甚大的經濟體來說，極易造成不穩定和擔心盈虧的恐慌效應。以下是三個代表性的觀點。

呂大樂（2003：124-7）：「如果只從發展香港作為財經、貿易及商業中心的角度考慮，最大利益的得益者可能主要就侷限於那些在全球財經貿易活動中找到位置與功能的一小撮中產階級與產業家，這一種傾斜性的發展狀況，既未能解決普遍勞工的失業問題，而且更往往會令社會不平等、貧富差距惡化。」

馮檢基議員：「要知道，現時香港家庭不斷開始核心化，與父母同住的情況愈來愈少，而家庭供養父母的能力也下降……老人完全依賴家庭照顧生活已是愈來愈不可能。在綜援方面，現時，扣

¹⁹ 香港政府統計處（2007）。《香港的住戶分佈收入》（初版）。香港：香港政府統計處。香港之所得不平均狀況與新加坡都排在亞洲國家的前端，請參閱表5。

除生果金後的綜援基本金額只得一千二百多元，距離合理的生活水平有一大段差距。老人依靠這些微薄的綜援金，究竟能否維持有尊嚴的生活，實在令人懷疑。」²⁰

莫泰基（1999：125）：「現時本港之私營退休金市場，主要是由外資公司控制，外資公司的主要目的在牟利，他們不利根於香港，在情感上或義務上沒有必要去考慮香港的長遠或整體利益，沒有必要去避免選擇一些不利於香港的投資，結果更可能反過來打擊本港經濟發展。」

Chou and Chow（2005: 238-9）研究香港老人的退休選擇，就指出在未來20年裡，香港可能會有80%左右的老人因為經濟困難，必須繼續工作到被市場淘汰為止，難望退休頤養天年，原因就在保障不足的退休年金政策。因此如何回應經濟發展與全球化所帶來的不均衡發展與社會後果，便相形重要，在年金制度方面，強積金並無法承擔這個責任，這種強制性卻由自由市場提供的退休基金，保障水平與金融投資市場景氣連動，投資績效佳時固然退休金有所增長，一旦金融市場不景氣卻也要承擔負成長的風險。固然強積金使多數受雇者都能夠獲得退休金保障的優點，但政府並不扮演提供者角色，也不由稅收支出，政府重視的不是再分配與管理的角色，加上保障偏低的社會安全網，香港政府部分甚或完全放棄了社會安全責任，目的只在於減少政府的支出與負擔（Drover, 2000）。面對全球化，強積金依然維持香港的放任自由主義立場，在年金的結構中，加入競爭與適者生存的元素。

²⁰ 香港立法局（1995）。《香港立法局會議過程正式紀錄，1995年12月13日》。香港，頁118。

三、新加坡中央公積金制度：國家組合主義的權威經濟統治

中央公積金是新加坡社會安全制度的核心，自1950年代政策開辦的目的，便是「用以對抗民族主義和共產黨，並透過社會方案的增加緩和社會不滿情緒，以贏得政治上的支持以鞏固殖民統治的手段」（Ramesh and Asher, 2000: 11）。從中央公積金的政策發展歷史看來，一開始便負有政治上的任務，且施行之初，目的僅作為養老金之儲備，主要是透過公積金制年金促進人民自力儲蓄為退休作準備，避免造成政府的財政負擔，也顯示出強調個人自我責任與工作福利導向的意識形態（陳元保，1994：136；Hateley and Tan, 2003: 79）。

1965年，新加坡成為獨立國家，承繼了殖民政府的內閣制政體，定期舉行民主自由選舉，公民並有強制投票的義務²¹，表面上來看是一個民主自由國家，實際上卻是有限民主和自由的「亞洲式民主」（Vasil, 2004；顧長永，2006）。從建國起，人民行動黨（People Action Party）便開始了長達40多年未間斷的強勢執政，前總理李光耀及吳作棟以家父長式的強勢領導風格與菁英團隊，指導新加坡各項政策的制定與實行。例如中央公積金等核心社會安全政策的變革，幾乎都來自執政高層意志的展現，充滿「亞洲價值」的影響，以優勢政府由上而下的指導性決策，及精英主義的管治方式，使公民社會的力量相對弱化；政黨競爭方面，儘管反對黨合法存在，但在內部安全法（Internal Security Act）與報紙及新聞出版法（The Newspaper and Printing Presses Act）的規範下，人民的政治、集會與言論自由都受到相當大的限制，軟性威權（soft authoritarian）統治下的一黨獨大政治運作，長期缺乏有力反對黨監督，一般公眾對於公共政策的反應和政

²¹ 強制投票的政策自1959年英國殖民時期便開始，主要是希望提升人民對政治與公共政策的參與，避免少數幫派種族極端份子操縱選舉結果，此政策一直延續至今，新加坡公民若在選舉日無故不投票，將會被處以罰金或取消下一次大選的投票權利。

治參與都受到限制，新加坡的重大政治及政策變動，往往都由人民行動黨政府所單方面控制（顧長永，2005：232），也使得人民對更多福利與民生政策的渴望，終需服膺強勢政府的威權指導（Ho, 2000: 15-32）。以下可以看出前總理李光耀對於政府權威指導的代表性觀點。

前總理李光耀：「If I did not, had I not done that, we wouldn't be here today... We decide what is right. Never mind what the people think. That's another problem.」²²

展現在社會安全的立場，新加坡政府與執政菁英們一貫採取右傾自由主義的堅定立場，社會福利政策功利性與選擇性色彩濃厚，著重市場化原則，一向展現對福利國家普及式福利的厭惡抨擊，和對於人民自食其力（self-reliance）不倚靠政府的推崇。

余福金議員兼社會發展及體育部老人委員會主席：「一個人的晚年生活素質，取決於他或她對準備晚年的努力有多大……世上沒有不必努力而可獲得的東西，每個人必須採取行動……我主張把推動積極晚年的工作當成名牌產品的促銷活動，通過名牌產品的形象，引起人們爭取高素質的慾望。」²³

對福利的負面抗拒態度，甚至透過時尚行銷鼓勵人民自食其力，新加坡社會安全制度的特色，便是強調「個人責任中心」和「市場化」

²² 李光耀（1987）。〈Speech in National Day Rally 1986〉, *The Straits Times*, 20 April 1987。

²³ 轉載自：新加坡新聞及藝術部、聯合早報（2001）。《新加坡年鑑2000》。新加坡，頁204。

原則，因此中央公積金不論是購屋、投資、醫療、子女教育、退休年金等，都是勞工薪資強迫儲蓄的自我所得延後消費。政府所提供的社會救助，僅限於以資產調查為主的低額度殘補式福利，請領門檻亦十分嚴格，更僅能補貼相當低比例的最低生活所需（古允文，1996：34），使得相當多高齡者都無法退休必須繼續工作，甚至忍受低水平的晚年生活品質²⁴，福利支出拖垮經濟的意識形態假設下，國家的福利角色退縮，拒絕成為提供者和照顧者，將社會安全與風險保障的責任轉移到個人，形成公積金制年金的主要精神。

李光耀（2000：634）：「早在佛利民推崇香港成為自由企業經濟的模範之前，我已清楚認識到只設少許社會安全網，甚至完全不設安全網的好處。這樣的環境激發香港人力爭上游。他們同殖民政府之間沒有一紙社會契約。」

李光耀（2000：118）：「眼見英國和瑞典的福利制度使成本不斷上升，我們下定決心避免推行這種消耗國家元氣的制度。福利制度破壞了人民的自立本能，施捨成了一種生活方式，因此人們的進取心和生產力都在不斷下滑……我們覺得最好還是加強儒家傳統，一個男人應該對家庭、父母、妻子和孩子負責。」

自前引論述更可以發現，新加坡領導精英之所以拒絕西方福利國家的福利主義，尚有推崇「亞洲價值」的意義，意欲走向與西方世界不同，而適合於東方社會文化的儒家家族主義道路。有關「亞洲價值」論述，歐賢超及顧長永（2002：49）指出包括：「（1）重視家庭、（2）

²⁴ 林慶良（2008）。〈應免收殘障及窮苦老人車資〉，新加坡《聯合早報》，5月31日。

Teo Cheng Wee (2008). 'You're so old. Why are you cleaning toilets?', *The Strait Times*, 4th April.

尊敬長者與權威、(3) 辛勤工作，有節儉儲蓄的習慣、(4) 社會利益高於個人權益、(5) 經濟發展先於民主和人權、(6) 好政府……等。」其中重視家庭觀念與家庭互助更是中央公積金制度的特點；1987年始實行最低存款計畫，規定領取年金時，退休帳戶中必須保留最低限度存款或再購買年金，成員和其子女可用現金或公積金相互填補退休帳戶；或成員不幸中途過世，確保家屬緊急經濟安全的家屬保障計畫。

個人勞動市場價值與年金回饋的正向關係，鼓勵人民有酬工作與儲蓄，有效降低政府在年金上的財政負擔，促進國民儲蓄，並提供政府為數可觀國家儲備金作為投資與公共建設資金，是支持公積金制的最主要支持論證。但相對於鼓勵有酬勞動工作的正面功能，公積金制年金亦有不少的反面論證，如：忽視無酬勞動、拉大貧富差距、缺乏所得重分配的社會安全意義、易受通貨膨脹影響等，加上現行提撥率提供制度本身多元的功能，是否仍能達到提供基本退休保障的制度初衷，反成日益浮上檯面的問題（王靜怡，2007：79）。

不過中央公積金制在新加坡推行已久，保障範圍之廣影響之深，幾乎結合新加坡的各種社會安全制度，加上成效與社會效應頗獲領導階層滿意，意見討論往往只集中在保障範圍的增縮、雇主與勞工間的費率調整、和現行制度不足的補充變遷，而不可能出現根本性的制度轉換，反映出社會政策與社會結構長期結合後制度遺緒（institutional legacy）的影響。在公積金帳戶基金投資方面，公積金參與者可在普通帳戶與特別帳戶的法定比例範圍之內，選擇參與特定的投資計畫以進行金融市場投資，餘額則全數由中央公積金局代為管理運用，並享有政府最低保證利率的利息給付²⁵，此部分主要以投資新加坡政府債

²⁵ 中央公積金帳戶存款利率，由新加坡中央公積金局依照金融情勢與國家經濟狀況，以本地主要銀行之存款利率為依據，逐季公告調整，目前普通帳戶的年利率為2.5%，特別帳戶與保健儲蓄帳戶之年利率為4%。詳情可見新加坡中央公積金局網頁（<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Int-Rates/Int-Rates.htm>）。

券為主。因此政府介入角色成爲討論重點，過去新國政府大幅介入公積金帳戶資金投資內容，主要反證論辯集中在投資效率性的損失和衍生可觀的政府代理成本，且中央公積金的基金財源提繳對參與者俱強制性，加上官方管理資金投資部分主要是政府債券形式，實際上大多數資金可視爲投入在具有綜效性的國家公共建設上。因此有學者認爲這樣投資考量的是整體經濟社會的綜合效應，在投資標的選取上的客觀性和後續績效評估上，較難預測評估，且易受政治力操控，有若藉著施行公共年金的名義，對提撥參與者課了一筆隱形稅，更有國家經濟統治干預之慮（王靜怡，2007）。

但隨著新加坡領導人世代交班、中產階級與知識份子的增加，加上全球化時代通訊科技的突飛猛進縮小了空間的距離，大幅地削弱威權統治者掌控境內外資訊流通的能力，更擴大了他國民主轉型的示範效果²⁶，新領導人的威權壓制不再如第一代領導人強硬，社會上要求政策決策參與的民主自由聲浪亦日益高漲（Ho, 2000: 23），也導致近年來陸續開啓新國政府對公民社會有關媒體與言論自由等政治開放的初步妥協措施²⁷。執政精英內部亦開始出現政治開放與更多民主參與的呼聲（嚴崇濤，2007）。此外，反對黨支持率日益成長和選戰時強攻主打政府最弱的社會福利議題，2006年新加坡國會大選，首次提名完成後卻不確定人民行動黨執政，參閱表5，2006年人民行動黨政府得票率從75%到66.6%的明顯下滑，促成了新加坡政府在2007年與2008年，後續的許多社會福利政策的推出。而貧富差距的持續擴大也引發更多的社會衝擊，柯新治（2003：27）就指出，新加坡

²⁶ 李顯龍（2008）。〈改變政治作風適應新媒體〉，《聯合早報》，8月19日；維文（2008）。〈新媒體時代政府要更透明〉，《聯合早報》，5月23日；鄧開平（2008）。〈新媒體崛起發揮政治效應〉，《聯合早報》，3月16日。

²⁷ Jeremy Au Young（2008）。'Outdoor protests okay, but only at Speakers' Corner', *The Strait Times*, 19 August；洪藝菁（2008）。〈李總理宣布放寬政治宣傳管制〉，《聯合早報》，8月19日；何惜薇（2008）。〈示威與「散步」〉，《聯合早報》，8月27日。

「基尼係數」(Gini Coefficient) 從1990年到2005年已自0.436攀升高達0.52，參閱表6，所得前20%與後20%相比差距，更從11.4倍變成31.9倍，新加坡目前貧富差距明顯擴大，一再增強新加坡政府是富人階級代言人的印象，如此的相對不平等可能加劇階級差異與衝突，構成新加坡社會秩序的潛在不安定因素。

表5 歷年新加坡國會大選人民行動黨之成績統計表

年代	1968	1972	1976	1980	1984	1988	1991	1997	2001	2006
執政黨席次及比例(%)	58 (100)	65 (100)	69 (100)	75 (100)	77 (97.5)	80 (98.8)	77 (95.1)	81 (97.6)	82 (97.6)	82 (97.6)
執政黨得票率(%)	84.4	69.1	72.4	75.6	61.7	63.17	60.97	64.98	75.29	66.6
反對黨得票率(%)	15.6	30.9	17.6	24.4	37.1	36.8	39	35	24.7	33.4

資料來源：顧長永(2006:155)

表6 東亞國家所得差距比較表

國家	統計年度	所得差距倍數 (國民所得前20%除以後20%之倍數)	基尼集中係數 (Gini Coefficient)
新加坡	2005年	31.9倍	0.52
韓國(南)	2000年	6.84倍	0.35
台灣	2006年	6.01倍	0.34
香港	2006年	26倍	0.533
日本	2004年	4.98倍	0.31
美國	2002年	10.70倍	0.42
中南美洲國家平均	1997年	19倍	---

資料來源：中華民國統計資訊網(2008)。《主要國家重要經社指標》。中華民國統計資訊網(<http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4>)；香港政府統計處(2007)。《香港的住戶分佈收入》(初版)。香港：香港政府統計處。檢索日期：2008/08/31。

因而可以看出，新國領導層近年來對社會福利的負面態度逐漸緩和，公積金不再持續提高勞方供款率。Park(1998)分析新加坡的組

屋及社會政策就指出，新國政府近年來在組屋政策的活躍主動，其中關鍵就是希望爭取人民聯盟的支持，在經濟發展之餘，避免穩定政治關係的解組，顯示民主自由化發展逐漸鬆脫著新加坡政府的嚴格統治。就連前強人總理李光耀也認為，未來激烈蓬勃的民主化政黨競爭，將會是社會福利政策擴張的主因。

李光耀（徐宗懋譯，1995: 300）：「一旦政黨互相爭取組織政府的權力，那麼經濟、社會利益團體及勞動工會就會出現，如此一來，要求重新分配財富和福利津貼的壓力就會變得難以抗拒。」

李顯龍總理：「民意代表常為民眾向政府爭取一些福利，你不能够不理會，因為如果你不管……政府如果沒有辦法反駁的話，就會失去很多選票失去很多席位。」²⁸

邁向未來，新加坡的年金改革也逐漸起步，從2007年7月開始新加坡政府為照顧低薪勞工，減少低薪勞工的公積金繳交率，並通過就業入息補助計劃（Workfare Income Supplement Scheme），補貼低薪勞工工資和儲蓄，目的就在於增強社會凝聚力，避免貧富差距過大的危機，且雇主的費率也隨之調降，更有助就業與經濟發展力²⁹。2008年2月，新加坡政府更在現有中央公積金的基礎上，開辦社會保險式的「終身入息計畫」（CPF Life），以保障預期壽命日漸延長的新加坡老人，在辭世前不會因為公積金耗盡而無收入³⁰，並透過補助鼓勵低收入者參

²⁸ 轉載自周嘉川著（2006）。〈國家專訪二—李顯龍〉，周嘉川編著，《獅城歲月—重返採訪線上》，頁40。台北：台灣商務。

²⁹ 新加坡《聯合早報》，〈CPF／就業入息補助計劃 新計劃補貼低薪者工資〉，2007年2月16日。

³⁰ Li Xueying (2008). 'Flexible annuities scheme to start in 2013', *The Strait Times*, 13th February.

與和家人間互助填補公積金³¹；儘管有學者認為這本質上只是門檻較低的養老金計畫，對真正的低收入者與非公積金會員仍難有幫助³²。

作為全球化競爭型國家，新加坡的領導階層將經濟發展的順位，優先於社會平等的基本態度雖沒改變，但亦體認到貧富差距所造成的社會內部危機已是不可忽視的問題。深究其因，不能忽視的是人民行動黨政府面臨的在野黨競爭壓力越來越大，在野黨競選時強打的民生福利議題，如通貨膨脹、貧富差距及組屋翻新等，都頗受新加坡選民迴響³³。因而促使2006年大選後社會安全政策的修正與增加，例如通過就業入息補助計畫、增設公積金終身入息計畫，目的就在增強社會凝聚力，避免貧富差距過大，和輿論壓力對政府執政合法性造成的危機³⁴。新加坡學者Ho（2008）就認為，新國政府逐漸體認到社會福利對社會凝聚安定的效果與必要性，尤其新加坡在全球化的競爭下，為數眾多的基層勞動者相對剝奪感較深，容易在選舉對執政黨投下反對票，因而逐漸制度性地推展低薪勞工、低收入家庭與老人的福利津貼措施，不過由於政府在意識形態與道德立場，仍有不容人民有懈怠或福利依賴的堅持，形成明明逐漸開展卻堅稱非社會福利的一種「不情願的福利國家」（reluctant welfare state）。

新加坡在政黨競爭下對福利的拓展效應，隨著執政黨對於福利改革議題的積極回應，就連一貫持堅定反對福利態度的李光耀，也在2008年7月就少子化現象提出，新國政府將向瑞典等福利國家學習有

³¹ 新加坡《聯合早報》，〈人力部長黃永宏：低薪及年長者將獲獎勵加入終身入息計畫〉，2008年2月14日。

³² 梁實軒（2008）。〈長壽保險計畫委員與專家看法〉，新加坡《聯合早報》，2月13日

³³ 王鼎昌（1994）。〈1992年7月26日PAP活要黨員演講稿：消除認識的差距〉，轉載自聯合早報編撰，《邁向總統府之路》，頁322。新加坡：聯邦出版；BBC新聞（2006年6月7日），〈新加坡大選，人民行動黨大勝〉。BBC新聞網站（http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_4980000/newsid_4981200/4981210.stm），檢索日期：2007/12/01。

³⁴ 新加坡《聯合早報》，〈CPF／就業入息補助計畫 新計畫補貼低薪者工資〉，2007年2月16日。

關育兒津貼與刺激人口增長的福利政策³⁵，顯示「簡單民主模式」推論在新加坡得到初步印證。以下是兩個觀點：

丹戎巴葛集選區議員馬炎慶：「建議政府把分紅和經濟增長直接掛勾，以便讓大家明白，政府在財政預算所給的紅包，數目多寡和國家經濟有直接關係；政府也可以考慮另一種做法，便是在每一屆政府即將結束前，也就是舉行大選前，才將政府盈餘分給人民，大家可以把他看成是政府尋求連任所提交的成績單。」³⁶

教育部長兼財政部第二部長尚達曼：「就業入息補助計劃是新加坡第一次補貼低薪工人的工資……鼓勵他們繼續工作。這將加強新加坡的社會凝聚力……政府將讓雇主以漸進的方式為35歲以上的工人繳付公積金。只有當員工每月工資滿1500元，雇主才需繳交14.5%的全額費率。同樣，50歲以上員工的雇主公積金繳交率也會隨之下調。」³⁷

從民主化程度正面影響政府對人民福利需求回應，從「簡單民主模式」的視角觀察，新加坡社會逐步提高的福利需求搭配政治民主化，對於後續的社會福利發展，確實值得持續觀察。但在公積金體制的總體結構下，依舊反映難以改變的制度性基礎缺點：結合國家經濟目標由政府管控大量帳戶基金、推崇有酬勞動、自由主義意識形態、缺乏所得重分配等。

³⁵ 李光耀（2008）。〈托兒費政府出？獎勵生育我國或學瑞典〉，新加坡《聯合晚報》，7月10日。

³⁶ 馬炎慶（2008）。〈把分紅與經濟增長直接掛勾就不必再為紅包大小議論不休〉，新加坡《聯合早報》，2008年2月26日。

³⁷ 轉載自新加坡《聯合早報》，2007年2月16日。

四、台灣、香港與新加坡的年金制度發展比較

(一) 台灣：政黨競爭與公民福利意識抬頭

台灣的勞退新制，儘管面對全球化市場競爭壓力，新制年金亦有不可增加政府財政的壓力，但由於政黨競爭激烈與社會團體影響力廣泛，勞工團體在法案審議過程中扮演吃重的游說角色，使得台灣在新年金制度上，必須有所讓步以求得勞資雙方的和諧，更必須鞏固選票基礎。是以費率繳納以雇主為主、勞工視其自願繳納、政府保障公積金帳戶收益在定存利率以上，大都可看出在勞資和諧方面所做的妥協，這也是與香港、新加坡的政治、社會結構有所差異的結果。

另外，台灣在補充性的老年津貼、社會保險資源方面，相較之下又多一份社會安全保障，這也與台灣社會特殊的歷史發展脈絡有關。儘管台灣也是以一個經濟優先的競爭型國家，但也由於特殊的歷史發展及政黨政治民主競爭引發的蓬勃公民社會力量，對於台灣若干重要社會政策與福利的建立，就有深刻的推進力量，國民年金、敬老津貼、全民健保、勞保年金等都是明顯的證例，根據本文對政體民主化的定義，屬於民主政體，因而政府在福利意識形態上，必須採取中間偏右的折衷路線爭取作為選票最大基礎的基層勞工，否則將會失去執政權，凸顯「簡單民主模式」對於民主化發展與社會福利政策產出促進之間的關係。

(二) 新加坡與香港：有限民主下的社會安全制度發展

首先談到新加坡，傳統的軟性威權統治加上其相當有限的政治自由，在政體的民主化分類上仍屬於威權政治體制，不過雖然目前人民行動黨政府所面臨的選舉競爭壓力還不至於導致執政權的喪失，政黨競爭程度與民主化程度尚不若台灣這般激烈而多元，但大選得票率的落差，開始讓執政黨無法忽視執政正當性的基礎流失，必須釋出社會

政策的善意來贏取人民的信任並增進社會團結。從新加坡在2006年的大選結果和年金改革措施之間的明顯關係來看，2007年的就業入息補助計劃、2008年社會保險式的終身入息計畫，甚至一貫堅持反福利態度的李光耀，也開始體認到社會福利政策的政治與選票效應，現任總理李顯龍更多次公開談話表示，社會福利政策的推動與人民行動黨大選成績之間的必要關係，初步印證「簡單民主模式」之於新加坡民主化發展與新修正的中央公積金政策之間的正向關係。

反觀香港，在1997年之前，是行政權主導之「諮詢式民主」體制，直選議會席次甚少，亦無實質否決權，政策往往由殖民政府與港督單方面決定，政府的權威指導角色明顯；1997年後的特區政府仍是以特首為主的行政權主導體制，普選議員僅佔半數，選舉勝敗不影響香港的執政權力更替，特首直選則仍待爭取，是典型的威權政治體制，加上放任自由主義意識形態，經濟景氣不佳時，非生產性的老年津貼往往成為刪減的對象，社會福利政策常被政府單方面反對而擱置，較難發揮民主政治對於福利政策的促進效應。但隨著立法會議員直選議席的增加與民主黨派席次的增加，特首直選的訴求已排入政改時程來看，民主化的腳步亦難走向回頭路，亦相當值得期待未來香港政治發展對社會政策的影響。

總結本研究的觀察整理成表7，可以看到台灣、香港、新加坡在年金政策上對簡單民主模式的驗證比較，從政治民主化的各種指標發現，政治民主化發展與社會福利政策產出促進之間的正向關係。

表7 台灣、香港、新加坡對簡單民主模式驗證之比較表

國家(地區)	執政權之政黨競爭	政治民主化程度 ³⁸	威權統治程度	社會福利政策產出
台灣	高	高	低	高
新加坡	低	中	中	中
香港	無	中	中	低

資料來源：整理自本研究分析結果。

陸、結論：簡單民主模式的東亞經驗

從台灣、香港、新加坡的公積金制年金來看，都符合東亞生產福利體制的若干特徵，三個國家（地區）之間的差異，亦與文獻探討之民主化政治發展所帶來福利成長的發現相符，解釋了年金制度細部規劃與政策論證上的立場差異。從「簡單民主模式」的觀點分析，不論是新加坡政府近年來在福利態度上的軟化與變革，以及台灣激烈政黨競爭所帶來的福利增長與社會保險體制建構，可以得出全球化時代中民主國家的社會福利政策，並非只有向下惡性競爭的道路（race to the bottom）之結論。這在許多歐洲國家福利削減取向改革過程的實踐，都提供鮮明的例證，因為是民主化進程帶給許多開發中國家對於社會福利立法的促進，並保護勞工免受全球化市場變化的負面影響，維繫了社會結構的穩定和諧，而能創造並維持經濟發展力的必要社會基礎。

結合本文發現，我們認為各國政府在追求經濟成長與社會公平正義的兩個重要發展目標時，不僅要保持經濟競爭力的發展，也同時必須要透過社會福利政策，維繫社會凝聚力與社會發展的和諧，保障全球化市場競爭下可能遭受損害與剝削的弱勢群體與勞工，否則在全球

³⁸ 國際人權之家（2008）。《Map of Freedom in the World》。Freedom House網頁（<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>），檢索日期：2008/10/10。

化的經濟競爭壓力逼迫之前，來自社會內部的壓力，可能就會先造成政府的執政危機與社會凝聚基礎崩潰，經濟發展所必須的安定秩序與政治和諧的穩定社會結構，也必不復存在，這正是本文以「簡單民主模式」來分析民主國家福利政策的意義所在。然而，20世紀已逝，面對2008下半年開始的更加嚴峻的全球性金融風暴，一向以競爭型國家概念作為經濟主軸與生產導向的東亞福利體制，民主化發展是否仍能維持對於福利削減論述的平衡立場，更嚴重的經濟危機是否會影響到公民社會追求民主自由的進程而導致政府反向集權的疑慮，則有待繼續的觀察與分析來考驗簡單民主模式的解釋力，但可以肯定的是，來自公民社會的訴求與力量必然還是不可忽視的因素之一。

參考書目

中文部分

- 方志恒 (2009)。〈如何打開行政立法的死結？〉，《香港明報》，11月29日。
- 王寅城 (1996)。《香港的回歸》。北京：新華。
- 王萍娟 (2002)。〈「經發會關於勞工退休金制度改革共識如何立法之研究」座談會紀錄〉，見立法院法制局編，《政會福利政策及立法》，頁263-300。台北：立法院法制局。
- 王靜怡 (2007)。〈公共層次個人帳戶基金運用中政府介入之探討：以新加坡公積金為例〉，《台灣社會福利學刊》，第5卷第2期，頁67-102。
- 古允文 (1996)。〈新加坡的福利資本主義體制——商品化觀點的探討〉，《東南亞季刊》，第1卷第2期，頁23-37。
- 古允文譯，G. Esping-Andersen原著 (1999)。《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。
- 何哲欣譯，Richard Bellamy and R. J. Barry Jones原著 (2006)。〈後記：全球化與民主〉，載於Holden Barry編，《全球民主》，頁285-305。台北：韋伯。
- 汪淳波與苗正民合譯，Duane Swank 原著 (2004)。〈政治制度和福利制度的結構調整：制度對發達民主國家社會政策變化的影響〉，載於Paul Pierson編，《福利制度的新政治學》，頁284-341。北京：商務印書館
- 李光耀 (2000)。《李光耀回憶錄 (1965-2000)》。台北：世界。
- 李怡 (2008)。〈蘋論：以中央之意為本，以中央之利為先〉，《香港蘋果日報》，10月18日。
- 李易駿 (2002)。〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，

- 《台灣社會福利學刊》，第2期，頁119-154。
- 李欽湧（1994）。《社會政策分析》。台北：巨流。
- 呂大樂、王志錚（2003）。《香港中產階級處境觀察》。香港：三聯。
- 官有垣（1998）。〈利益團體與政黨〉，載於翁利興、官有垣、施能傑、鄭麗嬌編著，《公共政策》，頁69-112。台北：空中大學。
- 林忠正（1995）。〈經濟發展與社會福利〉，載於中華民國現代社會福利協會編，《台灣的社會福利：民間觀點》，頁103-130。台北：五南。
- 林昭寰、周永新（1998）。〈政府與民間——回顧二次大戰後至一九七〇年代香港社會福利理念的發展〉，《社會政策與社會工作學刊》，第2卷第2期，頁3-18。
- 林建成（2001）。《老人津貼的八年抗戰》。國家政策研究基金會網頁（<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-C-090-182.htm>）。
- 林萬億（1994）。《福利國家—歷史比較分析》。台北：五南。
- 周月清（2001）。〈亞洲地區社會安全會議〉，《科學發展月刊》，第28卷第6期，頁478-482。
- 周怡君（2004）。〈台灣的政治變化與社會政策發展——以全民健保與國民年金規劃為例〉，《育達學院學報》，第7期，頁79-98。
- 香港大學社會科學研究中心（1997）。《強積金民意調查報告》。香港：香港大學社會科學研究中心。
- 香港理工大學與香港社保學會（1996）。《扶貧與就業》。香港：香港理工大學與香港社保學會。
- 胡佛（1998）。《政治學的科學探究（四）：政治變遷與民主化》。台北：三民。
- 柯新治（2003）。《新新加坡》。台北：天下遠見。
- 徐宗懋譯，李光耀原著（1995）。〈雙城記〉，載於徐宗懋編《跨世紀挑戰》，頁291-316。台北：千里目。

- 莫泰基 (1999)。《香港減貧政策探索》。香港：三聯。
- 唐文慧、葉書毓 (2006)。〈國民年金及勞退新制立法過程比較：政體中心的觀點〉，《研究台灣》，第1期，頁58-108。
- 張人傑 (1995)。〈「社會福利」或「國家福利」？——從國家與社會關係看我國社會安全制度〉，載於中華民國現代社會福利協會編，《台灣的社會福利：民間觀點》，頁37-66。台北：五南。
- 雷鼎鳴 (2004)。《為香港經濟把脈》(初版)。香港：天地圖書。
- 雷競璇 (1995)。〈為甚麼香港的選民不投票？〉，載於鄭宇碩與雷競璇編著，《香港政治與選舉》，頁229-268。香港：牛津。
- 歐賢超、顧長永 (2002)。〈李光耀實踐亞洲價值之評析〉，《國家發展研究》，第2卷第1期，頁66-67。
- 郭明政 (1997)。《社會安全制度與社會法》(一版)。台北：郭明政。
- 陳元保 (1994)。〈國民年金是老年安養的不二法門？談新加坡公積金制度的運作與效果〉，《經濟前瞻》，第35號，頁136-140。
- 謝明瑞 (2001)。《老人津貼之省思》。國家政策研究基金會網頁 (<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-C-090-145.htm>)。
- 蔡子強 (2002)。《特區首個五年的選舉與政治》(一版)。香港：明報。
- 廖光生 (1996)。《香港民主化的困境》。台北：允晨。
- 鍾秉正 (2005)。《社會保險法論：社會法編(1)》。台北：三民。
- 賴兩陽 (1998)。〈選舉對老年年金政策形成的影響分析〉，載於詹火生與古允文編，《新世紀的社會福利政策》，頁211-227。台北：厚生基金會。
- 賴兩陽 (2003)。〈經濟優先，社福更不能緩——全球化下社會政策的影響與出路〉，《社區發展季刊》，第102期，頁45-62。

嚴崇濤 (2007)。《新加坡發展的經驗與教訓：一位老常任秘書的回顧與反思》。新加坡：湯姆森。

顧長永 (2005)。《東南亞政治學》。高雄：復文。

顧長永 (2006)。《新加坡—蛻變的四十年》。台北：五南。

外文部分

Aspalter, C. (2001a). *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, CT: Praeger.

Aspalter, C. (2001b). 'On the Road to Taiwanese Welfare State: Political Parties Capitalizing on the Issue of Social Welfare', in Christian Aspalter (eds.), *Understanding Modern Taiwan: Essays in Economics, Politics and Social Policy*, pp. 205-230. Aldershot: Ashgate.

Aspalter, C. (2006). 'The East Asian Welfare model', *International Journal of Social Welfare*, 15 (4): 290-301.

Carlsson, L. (1996). 'Nonhierarchical Implementation Analysis: An Alternative to the Methodological Mismatch in Policy Analysis', *Journal of Theoretical Politics*, 8 (4): 527-546.

Chou, K.-L. and Nelson W. S. Chow (2005). 'To Retire or Not to Retire: Is There an Option for Older Workers in Hong Kong?', *Social Policy and Administration*, 39 (3): 233-46.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Haven: Yale University Press.

Drover, G. (2000). *Financing public Pensions in North America: Implications for Hong Kong*. Hong Kong: Second Asia Regional Conference on Social Security.

- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Freeman, G. (1988). 'Voters, Bureaucrats, and the State: on the Autonomy of Social Security Policymaking', in G. P. Nash, N.H. Pugach and R.F. Tamasson (eds.), *Social Security: The First Half-Century*, pp. 76. New Mexico: The University of New Mexico Press.
- Gough, I. (2001). 'Globalization and Regional Welfare Regimes: the East Asian Cases', *Global Social Policy*, 1 (2): 163-189.
- Gough, I. (2003). 'Welfare Regimes in East Asia and Europe Compared', in K. Marshall and O. Butzbath (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia*, pp. 27-42. Washington DC: The World Bank.
- Hateley, L. and G. Tan (2003). *The Greying of Asia: Causes and Consequences of Rapid Ageing in Asia*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Ho, K. L. (2000). *The Politics of Policy-making in Singapore*. Singapore: Oxford University Press.
- Ho, K. L. (2008). *Governance and Welfare: Is Singapore Becoming A (Reluctant) Welfare State?*. Asia Research Institute of National University of Singapore. Retrieved October 10, 2008, from http://www.ari.nus.edu.sg/events_categorydetails.asp?categoryid=8&eventid=750.
- Holliday, I. (2000). 'Productive Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia', *Political Studies*, 48 (4): 706-723.
- Jones, C. (1990). 'Hong Kong, Singapore, South Korea, and Taiwan: Oikonomic Welfare States', *Government and Opposition*, 25 (3): 446-462.

- Ku, Y. W. (2001). 'Toward an Enabling State: Welfare Development and Dilemma in Taiwan', in 香港理工大學 (ed.), 《國家之再定位：亞太區社會政策之經驗與挑戰》, pp.144-170. Hong Kong : 三聯。
- Kwon, H. J. (1998). 'Democracy and the Politics of Social Welfare: a Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia', in R. Goodman, G. White and H.-J. Kwon (eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, pp. 27-74. London: Routledge.
- May, P. J., Y. H. Cho (1989). 'Policy Analysis: Past, Present, and Future', *Public Administration Review*, 49 (2): 210-212.
- Midgley, J. (1986). 'Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers'. *Social Policy and Administration*, 20 (3): 225-238.
- Ramesh, M. and M. G. Asher (2000). *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies*. Basingstoke: Palgrave.
- Ngan, R. and F. Cheung (2000). *The Mandatory Provident Funds Scheme in Hong Kong*. Hong Kong: Second Asia Regional Conference on Social Security
- Park, B. G. (1998). 'Where Do Tigers Sleep at Night? The State's Role in Housing Policy in South Korea and Singapore', *Economic Geography*, 74 (3): 272-288.
- Rein, M. (1983). 'Value-critical Policy Analysis', in D. Callahan and B. Jennings (eds.), *Ethic, the Social science and Policy Analysis*, pp. 83-112. New York: Plenum Press.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone too Far?*. Washington, DC: Institute for International Economics.

- Rudra, N. (2002). 'Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries', *International Organization*, 56 (2): 411-445.
- Skocpol, T. and E. Amenta (1986). 'State and Social Politics', *Annual Review of Sociology*, 12 (1): 131-157.
- Tang, K. L. (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave.
- Vasil, R. (2004). *A Citizen's Guide to Government and Politics in Singapore*. Singapore: Talisman.
- Vervoorn, A. (2006). *Re Orient: Change in Asian Societies* (3rd ed.). Melbourne: Oxford University Press.
- Wilding, P. (1997). 'Social Policy and Social Development of Hong Kong', *Asian Journal of Public Administration*, 19 (2): 244-75.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. London/ New York: Oxford University Press.

Analysis of Pension Policy Development in Taiwan, Hong Kong and Singapore by the Simple Democratic Model

Yu-Ming Chen * and Samuel C.Y. Ku **

Abstract

This study, based on the perspective of simple democratic model, uses policy argument analysis method to analyze the development of pension policy in Taiwan, Hong Kong and Singapore, and to discuss the influence of democratization on social welfare policy in East Asia. The conclusion of this study shows that global economic competition helps to promote the pension systems that encourage workfare. Due to strong party competition and vivid development of civil society, however, governments of Taiwan and Singapore have compromised to increase their pension policies. Conversely, Hong Kong, due to politics-led government, has the most unequal distribution in its pension policy. In the cases of Taiwan, Hong Kong and Singapore, we have found that the influence of democratic development is meaningful on welfare policy in the era of globalization.

* Ph. D. candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-Sen University.

** Professor, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-Sen University.

Keywords: simple democratic model, pension system, provident fund, East-Asia welfare regime