

# 女性與年金權

傅立葉\*

## 中文摘要

本文主要從三個層面討論女性與老年年金權的關係。首先，本文從福利國家發展理論的角度，探討女性與年金制度發展的歷史關係。其次，本文從年金制度的建構邏輯，尤其是其對「工作」的強調與意識形態，討論其對女性的歧視。最後，本文以從女性主義的觀點，建立對年金制度的評量原則與分析架構，並提出女性觀點思考我國年金制度的規劃原則與方向。

---

\* 國立政治大學社會學系副教授

## Abstract

This essay discusses the relationship of women and pension right from three perspectives. First, it analyzes the historical relationship between women and the pension system by reviewing the various theories of the development of the welfare state. Second, it points out the discrimination against women according to the logic of the operation of the current pension system. Last, it proposes the principles and strategies of constructing a pension system based on the feminist interests.

本文的目的，主要在討論女性與年金權的關係。在分析上，主要將分三個層次進行。首先，本文將從福利國家發展的角度，探討女性與年金制度的歷史發展關係。其次，本文將從年金制度的建構邏輯，討論其對女性的歧視。最後，本文將女性主義的觀點，討論年金制度的評量原則與分析架構。在完成這些討論後，文末也將對目前我國政府的國民年金制度規劃原則與方向，提出簡單的評論。

## 壹、年金的意義與本文的界定

在進入本文的主要分析之前，可能有必要先對本文的主題－「年金」一詞，做簡單的說明與界定。根據柯木興（1996）的考證，我國對年金一詞的使用，主要是採用日本人對英文 annuity 與 pension 兩字的譯名。不過就今日大多數的西方學術研究文獻而言，對於福利國家或社會政策的討論，大都是使用 pension 一詞。而柯木興也認為 annuity 較適用於商業保險中的個人保險，pension 較適用於社會保險和退休金制度方面。因此，本文所討論的年金，應該即是一般西方文獻中的 pension。

至於年金（pension）的意義，根據柯木興（1996）的整理歸納，通常包含下列四個內涵：（一）它代表著一種定期性繼續支付的給付金額；（二）支付方式通常按年、按季、按月、或其他一定期間給付之；（三）雇主負擔參加年金制度的全部費用，或是由勞雇雙方共同負擔；（四）保護事故通常包括老年、殘廢、及死亡等三種在內。由上述第三個概念說明看來，似乎年金的主要財源負擔方式是採取社會保險。事實上也有許多人將年金與津貼兩者對立做比較，認為前者是一種保險，而後者是一種救助。不過柯木興在研究中也指出，從年金的本質而言，所指的只是一種給付方式，本身並不意涵社會性或商業性，提供方式也不限於保險或救助。因此理論上年金不一定是由保險支付，也可以採用國家的一般稅收或其他方式負擔，只不過世界各國的年金制度，絕大多數都是採取社會保險的方式，這包括有福利國家典範之稱的瑞典在內。

此外，由上述的年金定義可知，一般而言完整的年金制度，就給付的對

象而言應包括老年年金、殘障年金、和遺屬年金三種<sup>1</sup>，這也是目前我國政府規劃的國民年金制度內容（國民年金制度規劃小組，1998）。其中老年年金是針對工作者年老退休、工作收入終止時所提供的經濟保障，其通常發展最早、涵蓋人口最廣、支付金額佔最大比例，也是年金制度中的最主要方案。因此一般未加界定時人們所稱的年金（包括西方學者使用 pension 一詞時），常是指老年退休的給付制度而言。至於殘障年金，是針對工作者因殘廢而喪失工作能力，永久全部或局部無法參加有酬活動時提供的經濟保障。遺屬年金則是針對工作者死亡時，對其家庭中的依賴親屬（通常包括配偶與子女）所提供的經濟保障。

本文對於年金一詞的界定與使用，和一般習慣相同，亦即理論上應包括以上三種年金給付，但是為了方便討論，分析上將以老年年金為主要例證來進行說明。這一方面是因為老年年金涵蓋的人口最廣，對全體女性皆造成影響。至於殘障年金和遺屬年金，前者的制度邏輯和老年年金相似，亦即都是針對工作者失去工作時的現金給付，只是針對的工作喪失原因或風險事故不同而已。而後者雖然女性較容易成為受益人，但是制度邏輯也大致相同，只是將工資所得延伸至家庭工資的概念，而將工作者的死亡風險也納入保障範圍而已。這些年金方案的共同點，是都強調先有工作才能受益。對於那些先天即喪失就業能力或機會者（例如先天殘障或家庭主婦），往往並非上述年金方案的主要保障對象。由於這些年金方案制度運作邏輯的一致性，因此選擇影響人口範圍最廣的老年年金方案進行分析，來說明從女性主義觀點如何看待年金制度的發展與邏輯，並以此凸顯女性與年金權的關係，應具有某種程度的正當性。

## 貳、女性與年金制度的歷史發展

年金制度作為社會安全制度的一環，不但成為福利國家研究的重要政策

<sup>1</sup> 國外年金制度中有些曾出現過「寡婦年金」或「母子年金」等給付，本文認為這些應屬於遺屬年金的一部份。至於在若干研究中（例如 Skocpol (1992)）有使用“mothers’ pension”的詞語，本文並不將之視為一種年金，因為其所指即為一般所謂的“mothers’ aid”，主要是對單親母親的津貼補助，和一般的年金意義不同，制度運作的邏輯更有極大差異。若將其視為年金制度的一部份作討論，不但和一般的認知不符，也將使本文的分析由於名詞的定義與使用過於龐雜混亂，而難以操作進行。

討論對象，而且常成為分析福利國家時的操作化定義或指標測量（Orloff, 1996）。因此，許多關於福利國家起源的理論，事實上即提供了年金制度形成的歷史解釋。目前這類的理論中，雖然沒有任何一種理論，對於福利國家或年金制度的發展可以提供完整而充分的解釋，但是每一種理論，在某種程度或某些個案上，也確實具有相當的解釋力，因此檢視這些理論，也同時可以檢討年金制度的歷史起源。

首先，在解釋福利國家的起源或年金制度的發展上，最重要的便是工業主義的解釋。工業主義邏輯學者認為福利制度的發展和工業化有關，工業發展與工廠制度的興起導致社會勞動力性質的改變，傳統的技術工匠和農人為工資工人所取代。工資工人的家計生活須依賴工資，但是卻面臨許多工資中斷或永久喪失的風險，包括疾病、失業、殘廢、老年、和死亡等事故。為了使工資工人及其家庭的經濟生活，不因這些事故而陷入困境，因而須由國家提供相關的福利方案來保障工人的生活（Kerr et al., 1960; Wilensky and Lebeaux, 1965）。

根據上述理論對於年金制度發展提供的歷史解釋，可以認為年金制度的形成其實和女性沒有太大關係，因為由於工業化所導致的社會上的大量工資工人，在概念上主要為男性，工業化對女性勞動力性質的改變，在社會意義上不若男性明顯。即使當我們發現在不同的歷史時期中，因戰爭或其他因素導致社會的生產需要女性勞動力的投入，甚至有研究指出在英美工業化的初期，最早被引進工廠的勞動力其實大多為女性（Hartmann, 1983），但是傳統性別角色分工的意識形態仍沒有改變，女性和勞動市場的關係仍被認為是短暫的、邊緣的。在傳統的意識形態下，女性主要是家庭中的無酬勞動者，其勞動自始至終就無工資可言，遑論工資中斷風險的保障。

和工業主義邏輯學者採取相似解釋方式的，是新馬克斯主義學者。他們之間較大的不同是後者更強調階級的衝突和資本的需求。他們認為在一個資本主義社會中，資本家為了維持利潤與資本積累，必須維持勞動力的商品化，但是勞動力的商品化將使工人的生活受到市場力量的衝擊，並導致工人階級的抗爭（Offe, 1984）。因此國家為了維持社會的和諧和有利於資本積累的環境，必須採取一套制度性方案來保障工人階級的生活。此種安排不僅可緩和工人階級運動，有助於資本主義經濟體系的維持，也是合乎資本家的長期利益的（Gough, 1979）。

從性別的觀點看新馬克斯主義對年金制度發展的解釋，所產生的質疑也和看工業主義邏輯類似，亦即都是提供一種以男性為中心的歷史發展觀點，對於女性的角色地位未予重視。傳統的階級分析都是以家庭為基本單位，階級的位置是由男性家戶長的社會地位所決定。此種觀點無法分析女性的特殊地位，對於家庭中的不平等或階層關係也視若無睹（West, 1978）。而如果年金制度的發展是為了處理勞動力商品化的問題，那麼對於大量在家庭中從事奴役勞動，勞動力尚未被商品化的女性而言，其關係是間接而遙遠的。

社會民主學者承襲和新馬克斯主義學者相同的階級分析觀點，但是對於年金制度或福利國家發展與階級權力的關係，有不同看法。他們認為福利國家的發展是階級運動的成果，透過工人階級的動員與在民主議會政治中權力的取得，工人階級政黨可以制定有利工人階級的社會政策，保障工人的生活（Shalev, 1983）。而許多社會民主模式的比較研究，也的確發現社會民主的勞工運動強度，是解釋福利國家發展差異的重要因素（Hewitt, 1977; Cameron, 1978; Castles, 1978, 1985; Korpi, 1978, 1983; Stephens, 1979; Shalev, 1983; Esping-Andersen, 1985a, 1985b, 1990）。對社會民主學者而言，階級政治權力的角逐表現在福利政策的制定上，主要是對於所得或福利的取得，應該基於勞動市場的參與還是基於公民身份的鬥爭（Hasenfeld et al., 1987; Esping-Andersen, 1990）。因此就年金制度的設計而言，基於前項原則提供的年金去商品化效果有限，其結果將是強化工人對工資的依賴與資本的控制；基於後項原則提供的年金可達成較大的去商品化效果，結果可增加工人階級的團結與對抗資本階級的力量（Esping-Andersen, 1990；傅立葉，1993）。

社會民主理論對階級政治的重視與分析，同樣顯示女性並非福利國家發展的主體。工人階級運動的發展，或許有助於減少男性階級之間的不平等。但是工會運動的發展，也被發現是造成女性在勞動市場邊緣化和勞動市場區隔的重要力量之一（Hartmann, 1983）。社會民主對公民權的強調，雖然從性別的觀點而言，提供了一種具有發展潛力的理論，因為理論上公民權的擴張，也應包括女性。但是事實上這些以 T. H. Marshall 的公民權概念為基礎的討論，並沒有考慮到女性的特殊地位。關心資本主義社會中階級不平等的 T. H. Marshall，其公民權的概念是男性偏頗（male-biased）並具有父權意涵的（Sainsbury, 1996）。例如他將一九一八年作為英國政治公民權普及的歷史年代，而無視當時多數女性仍無投票權的事實。對於 Marshall 而言，公民身份是對社區成員地位的賦予，而所謂的社區是指由獨立、自由、平等的個

人結合、互動形成的公共領域，在此一領域中個人享有權利與義務。在公私領域劃分的觀念下，社會權的取得是基於個人在公共領域中的貢獻，亦即勞動市場的參與。在私領域中的女性，其公民權的取得或行使，只能透過丈夫（見 Pateman, 1988）。因此就如同 Vogel (1911) 所說的，女性只能算是間接的公民（*indirect citizen*），或甚至是非公民（*non-citizen*）。

以上幾種理論是從社會結構或階級運動的角度，解釋福利國家的發展。這些理論顯示，女性既非福利國家發展的主體，甚至也非重要客體。不過近年來興起的國家中心（state-centered）或政體中心（polity-centered）的研究途徑，則發現女性和福利國家發展的另一層關係。這些研究發現，女性即使在缺乏政治公民權的情況下，仍然進入了政治的場域，影響社會政策的發展。例如 Skocpol (1992) 的研究發現，美國的政治結構不利於以階級為基礎的家父長制（paternalist）的福利國家發展，但是卻特別接受母性主義的（maternalist）福利國家發展，後者政治支持的力量來自於工人階級女性與中產階級女性結盟所組成的志願性組織，她們成功的推動了許多保護母親與小孩的政策方案。

除了 Skocpol 等人的研究外（Skocpol and Ritter, 1991; Skocpol, 1992; Skocpol et al., 1993），許多其他歷史研究也指出母性主義政治與福利國家發展的關係（Sklar, 1993; Koven, 1993; Boris, 1993; Blom, 1991; Seip and Ibsen, 1991; Oblander, 1991; Lewis, 1991; Cova, 1991; Offen, 1991; Nash, 1991; Buttafuoco, 1991; Stoehr, 1991; Bock, 1991）。不過值得注意的是，這些研究雖然強調女性與福利國家發展的關係，但是他們也同時指出了福利國家發展上的性別分化（gender differentiation）。換言之，有所謂的「男人的福利國家」（men's welfare state）和「女人的福利國家」（women's welfare state）的區分（Bryson, 1992），或是「男性化」（masculine）的福利方案和「女性化」（feminine）的福利方案的分類（Fraser, 1989），也有的研究強調福利國家的雙元性或是雙軌制（Nelson, 1990; Sainsbury, 1993）。而本文中所討論的年金制度，則顯然是屬於男性的福利國家的產物，並非以女性為主體設計的福利制度。這點在下節對年金制度建構邏輯的討論中，可以得到進一步的說明。

## 參、年金制度建構的邏輯

年金制度目前在大多數國家中都是採取保險的方式，且給付資格與給付

金額，大都和工資與工作年資（投保年資）相關。即使在若干實施基礎年金制<sup>2</sup>的國家中，仍採取了一套以職業為基礎的附加年金保險，且發現後者無論在整個政府年金制度支付中所佔的比例，或是在大多數個人或家庭的經濟所得維持中所扮演的角色，比重皆逐漸提高且超越前者，成為年金制度中的最主要的方案。基礎年金則常由於給付水準太低且不易提升，地位和功能逐漸顯得微不足道。本文認為此種歷史現象，並非偶然。

Quadagno (1988) 指出美國私人年金制度的建構，主要是基於一種「工作場域的組織邏輯」（organizational logic of the workplace）。以美國的汽車工業為例，年金給付規則的訂定是勞資關係或工會政治運作的結果。資方管理人士希望將年金作為調節勞動供給的手段，而工會人士則努力防止工人年金權利任意遭受剝奪。最後折衝協商的結果，是將年金給付的資格與工作年資（seniority）結合在一起。本文認為即使是公共年金的制定，基本上也並未脫離此種邏輯，只是政治的運作提升至全國性階級政治的層次，並且涉及國家角色的介入。這從國家制定的年金制度大都以社會保險為主，且給付資格與水準和投保年資（亦即工作年資）相關可以證明。Scheiwe (1994) 的研究也指出「時間」因素（包括工作年資與是否全職工作）在年金制度運作中的重要性。

年金的建構以「工作場域」的邏輯為基礎，除了表現在時間因素上外，最重要的還是在其對「工作」的強調和意識形態上。一般社會福利學者都將社會保險視為 Richard Titmuss 所提社會政策三個模型中的「工業成就模型」（industrial-achievement model）<sup>3</sup>，或是所謂的功績主義（meritocraticism）的表現（見林萬億，1994）。此種模式強調福利的取得應以個人的工作成就、生產力、或功績為基礎，被認為有強化「工作倫理」的功能。由於這合乎資本主義的意識形態，因此在社會中往往享有很大的正當性。

工業成就的福利模式認為要獲得生活保障，必先有工作成就。問題在於什麼是「工作」。就如同社會學者所強調的，工作的性質是社會建構的，是一種權力的反映（Grint, 1991）。換言之，工作的定義並非亘古不變或舉世皆然，不同的社會對工作有不同的定義。而在資本主義社會中，工作是如何被界定呢？關於這點，可以 Piven and Cloward (1971: 4) 的一段敘述來說

<sup>2</sup> 所有國民皆有領取資格且給付金額固定。

<sup>3</sup> 另兩種模式是殘補模式（residual model）和制度模式（institutional model）。

明：「…有時候此種強制和界定的權威在傳統，有時候在中央政府的官僚，但是資本主義則主要靠的是市場機制，也就是藉著金錢的報酬與懲罰，提供人們工作的誘因，使他們持續其職業上的工作」。換言之，界定資本主義社會中工作意義的是市場，只有從事市場中的生產活動才被認為是工作，其他種類的勞動，包括主要由女性擔任的家務勞動，並不被認為是工作。

以「工作」為基礎建構的年金制度，對女性不平等的根源，一方面在於傳統的性別分工，以及社會生產與再生產的區分。在傳統的性別分工下，女性被分配從事家庭中的勞動，以維持勞動力的再生產。而這些家務勞動雖然被認為對於商品勞動力的交換價值具有貢獻，亦即也有助於剩餘價值的創造和應被視為具有生產力（Dalla Costa, 1973），但是將家務勞動邊緣化和私有化是合乎資本家的利益的。雖然有些女性主義者主張為家務勞動爭取工資報酬，但是由於家務勞動的直接產品只有使用價值，不具交換價值（Smith, 1978），因此事實上女性家務勞動的價值，只能透過家戶中從事社會生產的男性工作者的工資予以表現，很難單獨以金錢價值衡量。在此種情況下，無怪乎強調工作成就的社會保險方案往往隱含家庭工資的概念，將女性納入保障體系的方式，往往是經由男性的工作者身份。即使是以公民身份為基礎提供的基礎年金，也往往由於採取保險的方式，家庭主婦須經由男性的工資所得代為繳納保費滿一定期間，才能獲得領取給付的資格。

性別分工以及生產與再生產的分離對女性的影響，不僅在使其從事的家務勞動缺乏金錢報酬，也使得女性從事市場中的勞動受影響。女性由於須承擔家庭勞動，因此投入工作職場的時間往往不能像男性一般完整、持續，也就是 Scheiwe (1994) 所強調的性別化的時間 (gendered times) 利用。此一因素使得女性即使成為具有職業身份的工作者，在強調工作成就的社會保險方案中，也往往由於無法全職工作，或是工作年資中斷，而影響其領取年金的資格或給付的水準。

以工作為基礎建構的年金制度，對女性造成不平等的原因，除了傳統的性別角色分工外，也來自於勞動市場本身的結構因素。勞動市場中種種雇主的歧視僱佣行為，以及雙元化的勞動市場的形成，使得女性工作者薪資較低、工作較無保障、以及缺乏升遷機會，也因而影響了女性工作者的年金權益。

女性主義學者 MacKinnon (1979) 曾對性別歧視的概念進行分析與討

論。根據其所提出的性別不平等理論，所謂的性別歧視是在制度或結構上維持女性的次等性，不論其動機或意圖為何，或是否有正當的理由。在此一理論觀點下，性別歧視並非只是因為不理性，也非缺乏一套公正客觀的判準法則。問題在於標準或法則的建立，本身即可能是一種歧視，其效果即可能對女性特別不利。根據此種對性別歧視的定義，那麼以工作為基礎建構的年金制度，無疑是一種性別歧視的福利制度。它雖然表面上以相同的方式對待兩性，但是其制度建構的邏輯是以男性工人為中心，忽視女性在父權資本主義下的矛盾處境。

## 肆、女性觀點的年金制度評量原則

過去對福利國家的研究，嘗試對福利方案提出一套評量原則和分類架構的作品中，最被廣泛引用的便是 Gosta Esping-Andersen (1990) 的著作 “The Three Worlds of Welfare Capitalism”，而這也成為女性主義研究者集中討論和批評的對象（例如：Bussemaker and Kersbergen, 1994; Borchorst, 1994; Sainsbury, 1994a, 1994b, 1996; Orloff, 1993, 1996）。Esping-Andersen 從階級分析的角度出發，主要是從三個面向來評量福利國家的特徵與效果：國家與市場的關係、勞動力的去商品化效果、以及階層化效果。其中「去商品化」是影響階級權力關係的主要關鍵，也是公民社會權的表現，可說是 Esping-Andersen 的分析中的核心概念。其操作化的定義是：降低工人生活對市場或工資的依賴程度（傅立葉，1995a）。Esping-Andersen 依據以上三個面向分析十八個國家的老年年金、健康保險、和失業保險方案，並將其群聚分類提出三種福利國家的模式：自由主義、保守組合主義、和社會民主模式。其中自由主義模式偏重以資產調查為基礎的社會救濟方案，去商品化效果最低，其階層化效果是造成社會一般人和窮人的雙元對立。保守組合主義模式偏重以職業為基礎的社會保險方案，去商品化效果居中，其階層化效果是維持社會中職業團體之間的不平等。社會民主模式則強調以全體公民為基礎的福利方案，去商品化效果最高，也達到最大的社會平等效果。

Esping-Andersen 的分析被許多女性主義者批評為具有性別盲點的缺陷，包括其隱含的公民概念為男性工人，只注意國家與市場的關係和對階級關係的影響，未注意到階級內的性別差異和國家與家庭的關係，其對女性負擔的家務勞動與無酬照顧工作視而不見，以及他的分析架構未能考慮國家福利在兩性權力關係和兩性不平等上產生的效果等（見 Orloff, 1996）。不過就如同 Orloff (1996)所指出的，Esping-Andersen 的分析雖然並非以性別關係

為中心，但是也並非完全與性別無關。首先，從他所建構的三種福利國家模式的制度特徵中，可以間接推論其對兩性關係可能產生的影響。自由主義模式由於強調市場經濟，福利方案主要針對貧窮線以下的家庭予以救濟，其結果雖然可以使一些女性的單親家庭可以不須依賴男性而維持基本生存，但是也同時加深女性的貧窮化。保守組合主義模式和社會民主模式的國家，都對經濟市場有較高程度的介入，福利方案也涵蓋大多數的人口。但是前者由於強調福利資格的取得以職業身份為基礎，對家庭依賴人口的保障大都是透過男性的工資賺取者，因此其結果是加深女性對家庭男性的依賴。只有社會民主模式由於強調以個人公民身份為基礎的福利提供，女性可以獨立公民身份獲得保障，因此較能降低女性對男性的經濟依賴（傅立葉，1995b）。

除了從三種福利模式的制度特徵推論其對兩性關係的影響外，Esping-Andersen 在其著作的後半部，關於福利體制對勞動市場影響的分析中，也提及三種模式的福利國家中的女性就業狀況。他發現在社會民主模式的瑞典，女性大量在政府公部門就業，這一方面是因為國家的福利部門提供了女性許多就業機會，另一方面也是因為國家提供許多育兒、照顧服務，使得女性得以進入勞動市場。而在保守組合主義的德國，由於政府對於家庭照顧的相關福利，主要是以現金補助方式提供而非由國家直接提供服務，因此女性的就業較少，且大都集中在邊緣的服務業部門。至於在自由主義的美國，女性的就業主要由市場決定，其結果是女性在勞動市場的分佈二元分化，有些在高薪資、高技術的部門就業，且因此有能力購買私人的照顧服務，有些則只能在低薪資的服務業部門就業。

從上述關於福利對女性就業影響的分析中，可以看出對女性而言重要的福利政策，除了老年、失業、健康等經濟安全方案外，更重要的是和家庭照顧相關的福利措施。由於 Esping-Andersen 的架構不足以從事性別觀點的福利國家分析，因此有些學者主張在此一架構外增加其他的分析面向，例如關於育兒與照顧的制度安排（Taylor-Gooby, 1991；傅立葉，1995c）、國家的兩性平等就業政策（Taylor-Gooby, 1991；Orloff, 1993）、家庭福利或家庭政策（Orloff, 1993）等。除了建議在原有的架構上補充新的分析面向外，也有的學者企圖重新建構性別觀點的福利國家類型，例如 Orloff (1994) 從家庭福利取向、父母親中誰是福利領取者、以及女性就業的可欲性等三個面向，對十八個 OECD 國家重新進行群聚分析，結果建構出四種類型的福利國家。Sainsbury (1996) 則在概念上建構出兩種福利國家模式：「男性養家模式」（male breadwinner model）和「個人模式」（individual model），並詳細列

出比較這兩種模式的八個分析面向（請參見表一），其中男性養家模式維持或強化家庭工資的制度，福利給付主要提供給丈夫，女性的社會權保障或福利資格的取得主要經由男性工資賺取者，此種社會政策不利於「女性友善」的福利國家的發展。

表一 不同的社會政策男性養家者模式及個人模式的差異面向

面 向	男性養家者模式	個 人 模 式
家庭意識形態	贊成婚姻 嚴格的分工 丈夫= 賺錢者 妻子= 照顧者	沒有偏好的家庭形式 分享家庭角色 父親= 賺錢者／照顧者 母親= 賺錢者／照顧者
應有權利	配偶之間有分別	配偶之間沒有差別
應有權利的基礎	賺錢養家者	公民權或居留權
福利的接受者	家長	個人
接受福利的單位	家戶或家庭	個人
繳費的單位	家戶	個人
稅務	合併課稅 扶養親屬有減免	個別課稅 平等的減稅方案
僱佣及薪資政策	男性優先	兩性平等
照顧的場所	主要都是私人的	國家強力介入
照顧的工作	無酬	有報酬

資料來源：Sainsbury, Diane. 1996. *Gender, Equality and Welfare State.* Cambridge: Cambridge University Press. p. 42.

上述提到的女性主義研究，大都強調增加對經濟安全方案之外的福利方案或其他相關社會政策的分析，提出的分析架構，目的在建立性別觀點的整體福利國家評量原則或分類方式，但是對於年金單項政策的分析，無法直接適用。這主要自然是因為年金制度的歷史發展與建構，原本即是基於工作場域的邏輯，是為以男性為主的工資工人及其家庭所設計的。除非此種制度邏

輯能完全被推翻，並由新的合乎女性利益觀點的制度邏輯所取代，否則不能建立一個合乎女性主義觀點的福利國家架構。由於這項工程複雜艱鉅，非一朝一夕可以達成，因此目前女性主義者只能尋求「對女性友善」（women-friendly）的福利國家形式。

不過雖然前面這些女性主義研究顯示，光從年金制度本身的改革，不足以完全改善女性的生活處境和矯正兩性的不平等，但是從她們的討論中，可以歸納出一些重要的基本觀念，有助於我們思考合乎女性利益的年金評量原則。其中尤其是 Sainsbury (1996) 的架構中，有若干面向可以直接應用於年金的討論上。

從女性主義的觀點探討社會福利政策的制定，重要的不僅是女性所能獲得福利給付的多寡，更重要的是權力的分析，亦即此種福利提供方式是否有助於解除父權社會結構的兩性不平等關係。在這方面，首先我們可將 Esping-Andersen 等社會民主學者分析福利制度設計和階級權力關係的權力資源分析觀點，延伸應用於對兩性權力關係上的探討上。換言之，如果說降低個人生活對就業與工資的依賴，達成較高程度的勞動力「去商品化」，是保障個人自由、避免資本控制的基本條件；那麼相對的，降低女性對男性養家者的經濟依賴，福利提供達成較高程度的「去家庭化」(de-familialization)，是保障女性自由、避免男性父權控制的重要條件，因為對女性而言，許多時候其生活受到的控制與不自由，不是直接來自於對就業與工資的依賴，而是由於其對男性賺錢養家者的依賴。因此，增加女性在經濟生活上的自主性，尤其是讓無酬的家務勞動者以獨立公民的身份取得福利的保障，是降低家庭父權對女性生活控制的重要條件。

除了「去家庭化」的策略外，Esping-Andersen 所強調的福利的階層化的分析，也可強調應用於性別的面向。Esping-Andersen 所考慮到的階層化問題，主要是勞動市場中基於職業而產生的不平等現象，並未特別強調其他社會因素，例如性別或種族等。但是後面這些因素往往和職業互動，使得勞動市場中的經濟分配更不平等。從性別的角度而言，傳統的性別角色分工，與女性在勞動市場中遭受的歧視，使得兩性在勞動市場中的就業機會和薪資水準都有明顯的差異。在此種情況下，任何一種將就業者與非就業者予以區分，或是根據個人在勞動市場中的工作成就所提供的福利，都將導致福利保障上的性別階層化，因此也是從女性主義的觀點而言，應盡量避免的。

根據以上觀點，思考如何建構一個合乎女性利益與減少兩性不平等的年金制度，可以產生以下幾個女性主義者應強調的策略性原則。

1. 年金權利或年金領取資格的取得，是根據公民身份，而非根據職業。如同 Sainsbury (1996) 所強調的，福利資格的取得是以公民身份為基礎，還是以工作身份為基礎，對女性而言特別重要，因為這項規定對家庭關係會產生特殊的影響。以公民身份為基礎提供的福利，可降低婚姻關係對女性社會權的影響，具有最大的去家庭化潛能。

2. 提高基礎年金的給付水準，降低與工作所得和年資相關的附加年金的重要性。由於女性在勞動市場中的就業較不穩定、薪資較低，因此強調工作成就表現的附加年金保險對女性而言較不利，容易導致兩性年金水準的差異。而每人可獲得相同給付水準的基本年金，不但可降低就業市場中兩性的不平等，且可減少家務勞動者與就業工作者的區別，消除兩性在社會權保障上的差異。

3. 年金的財源，尤其是基礎年金部份，最好能由政府稅收支付，而非依賴個人繳交保費的社會保險。因為如果個人須繳交保費才能領取給付，那麼即使年金的提供是以全民為對象，但是對於沒有工作收入的家庭主婦而言，由於領取年金的資格仍須依賴家庭的男性工作者為其繳交保費，社會權的保障仍然是間接透過男性取得，無形中仍維持家庭父權對女性的控制。

## 伍、結語：從女性觀點看我國的國民年金規劃

我國目前的國民年金制度規劃，宣稱採取「業務分立、內涵整合」的規劃方向，亦即是將現行軍、公、勞保的老年一次給付年金化，並另行為軍、公、勞保被保險人以外的其他國民，成立國民年金保險，提供基礎年金給付。而所謂的業務分立，主要是指各保險體系的費用收繳、基金管理與財務分別獨立。所謂的內涵整合，主要是指各保險體系的基礎年金保費與給付額一致，且投保年資可以轉換。此外，目前的制度規劃並強調權利義務對等原則，亦即須先盡繳費義務，才能享給付權利，包括基礎年金在內（國民年金制度規劃工作小組，1998）。根據上節分析所提出的女性主義觀點與原則，來評量目前政府的年金制度規劃，可以發現目前的規劃雖然大致上已朝向顧及女性權益（尤其是未就業女性）的方向發展，但是仍有一些缺陷，對女性而言較為不利。

首先，目前規劃的年金制度仍以職業身份作為投保的基礎，雖然規劃者強調內涵的整合，也就是不同保險體系的基礎年金投保年資可以轉換，確實減少了就業因素對福利資格取得的影響。但是由於仍須繳交保費，對於無工作報酬的家庭主婦而言，仍必須依賴丈夫為其繳交保費才能投保。尤其是基礎年金採同額保費制，無所得重新分配效果，不利低收入者。而家庭主婦的保費又無雇主分擔，個人所需繳保費額可能較有工作收入者為高。在此種情況下，有多少家庭主婦會進入國民年金保險體系，頗值得懷疑。因此對於基礎年金的財源，作者建議以政府一般稅收或課徵特殊的社會安全稅支付，並取消投保的程序，讓所有符合給付條件的國民自動取得給付資格。如此一方面可以消除未就業者取得福利保障的障礙（包括家庭主婦與先天身心障礙者），一方面也可節省投保手續和年資計算與轉換等行政成本。

其次，目前規劃的基礎年金給付水準為平均每人每月消費支出的 65%，推估八十八年度開辦時年金給付額為九千元左右。此種給付額度是否偏低，值得考量。如同 Esping-Andersen (1990) 所強調的，貝佛里其 (Beveridge) 式的全民性的福利提供，如果給付水準太低，那麼仍將導致社會的二元對立，亦即窮人只能依賴政府提供的福利過著貧窮的生活，而一般人則仍須透過市場尋求生活的滿足。此種情形，對女性尤其不利。

最後，本文的結論是，女性觀點的福利國家的建構，無法僅透過年金制度的建立而達成，尤其是要完全翻轉歷史發展上原來的年金制度邏輯，更是不易。但是這並不意味著女性主義者可放棄此一戰場。相反的，唯有更積極介入年金制度的制定，才能逐步朝向「女人的福利國」邁進。

## 參考文獻

### 一、中文部份

- 林萬億，1994.《福利國家——歷史比較的分析》，台北：巨流圖書公司。
- 柯木興，1996.《社會保險》，台北：中國社會保險學會。
- 傅立葉，1993.<台灣社會保險制度的社會控制本質>，《台灣社會研究季刊》，第 15 期，頁 39-64。
- 傅立葉，1995a.<從社會福利的理論評估台灣的全民健保法案>，宣讀

於台大衛生政策研究中心主辦「全民健康保險法回顧與展望學術研討會」，二月十八日。

-----，1995b.〈建構女人的福利國〉，《台灣婦女處境白皮書：1995年》，台北：時報文化出版公司。

-----，1995c.〈從女性的觀點看社會民主的福利原則〉，《婦女與兩性研究通訊》，第34期，頁6-9。

國民年金制度規劃工作小組，1998.《國民年金制度初步規劃結果簡報》。

## 二、英文部份

Boris, Eileen. 1993. "The Power of Motherhood: Black and White Activist Women Redefine the 'Political,'" Pp. 213-245 in Seth Koven and Sonya Michel (eds.) *Mothers of a New World: Materialist Politics and the Origins of Welfare States*, New York: Routledge.

Blom, Ida. 1991. "Voluntary Motherhood 1900-1930: Theories and Politics of a Norwegian Feminist in an International Perspective," Pp. 21-39 in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.

Bock, Gisela. 1991. "Antinatalism, Maternity and Paternity in National Socialist Racism," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.

Borchorst, Anette. 1994. "Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC," in Diane Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, London: Sage Publications.

Bryson, Lois. 1992. *Welfare and the State*. London: MacMillan.

Bussemaker, Jet, and Kees van Kersbergen. 1994. "Gender and Welfare State: Some Theoretical Reflections," in Diane Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, London: Sage Publications.

Buttafuoco, Annarita. 1991. "Motherhood as a Political Strategy: the Role

- of the Italian Women's Movement in the Creation of the Cassa Nazionale di Maternità," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Cameron, David R.. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis," *American Political Science Review*, 72: 1243-61.
- Castles, Francis G. 1978. *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and the Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Castles, Francis G. 1985. *The Working Class and Welfare: Reflections on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890-1980*. London: Allen & Unwin.
- Cova, Anne. 1991. "French Feminism and Maternity: Theories and Policies, 1890-1918," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Dalla Costa, M. and S. James. 1975. *The Power of Women and the Subversion of the Community*. Bristol: Falling Wall Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985a. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- , 1985b. "Power and Distributional Regimes," *Politics and Society*, 14(2): 223-256.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy. 1989. *Unruly Practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gough, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. London: The MacMillian Press Ltd.
- Grint, Keith. 1991. *The Sociology of Work: An Introduction*. Cambridge: Polity Press.

- Hartmann, Heidi. 1983. "Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex," Pp. 193-226 in Abel, Elizabeth, and Emily K. Abel (eds.) *The Sign Reader: Women, Gender & Scholarship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hasenfeld, Yeheskel, Jane A. Rafferty, and Mayer N. Zald. 1987. "The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters," *Annual Review of Sociology*, 13: 387-415.
- Hewitt, Christopher. 1977. "The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-national Comparison," *American Sociological Review*, 42(3): 450-64.
- Korpi, Walter. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Koven, Seth. 1993. "Borderlands: Women, Voluntary Action, and Child Welfare in Britain, 1840 to 1914," Pp. 94-135 in Seth Koven and Sonya Michel (eds.) *Mothers of a New World: Materialist Politics and the Origins of Welfare States*, New York: Routledge.
- Lewis, Jane. 1991. "Models of Equality for Women: the Case of State Support for Children in Twentieth-Century Britain," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- MacKinnon, Katherine A.. 1979. *Sexual Harassment of Working Women: A Case of Sex Discrimination*. New Haven: Yale University Press.
- Nash, Mary. 1991. "Pronatalism and Motherhood in Franco's Spain," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Nelson, Barbara. 1990. "The Origins of Two-Channel Welfare State: Workmen's Compensation and Mothers' Aid," in Linda Gordon (ed.) *Women, the State and Welfare*, Madison: University of Wisconsin Press.

- Oblander, Ann-Sofie. 1991 "The Invisible Child? The Struggle for a Social Democratic Family Policy in Sweden, 1900-1960s," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.
- Offen, Karen. 1991. "Body Politics: Women, Work and the Politics of Motherhood in France, 1920-1950," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Orloff, Ann Shola. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States," *American Sociological Review*, 58: 303-328.
- Orloff, Ann Shola. 1996. *Gender and Welfare State*. Estudio/Working Paper 1996/79.
- Pateman, Carole. 1988. "The Patriarchal Welfare State," in Amy Gutmann (ed.) *Democracy and Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward. 1971. *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*. New York: The Vintage Books.
- Quadagno, Jill. 1988. "Women's Access to Pensions and the Structure of Eligibility Rules: Systems of Production and Reproduction," *The Sociological Quarterly*, 29(4): 541-558.
- Sainsbury, Diane. 1993. "Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits: Income Maintenance Policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden," *Journal of Social Policy*, 22:69-98.
- , 1994a. "Introduction," in Diane Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, London: Sage Publications.
- , 1994b. "Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States," in Diane Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, London: Sage Publications.

- , 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheiwe, Kirsten. 1994. "German Pension Insurance, Gendered Times and Stratification," in Diane Sainsbury (ed.) *Gendering the Welfare State*, London: Sage Publications.
- Seip, Anne-Lise, and Hilde Ibsen. 1991. "Family Welfare, Which Policy? Norway's Road to Child Allowances," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Shalev, Michael. 1983. "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on Welfare State", *Comparative Social Research*, 6: 315-351.
- Sklar, Kathryn Kish. 1993. "The Historical Foundations of Women's Power in the Creation the American Welfare State, 1830-1930," Pp. 43-93 in Seth Koven and Sonya Michel (eds.) *Mothers of a New World: Materialist Politics and the Origins of Welfare States*, New York: Routledge.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda, and Grenchen Ritter. 1991. "Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and the United States," *Studies in American Political Development*, 5:36-93.
- Skocpol, Theda, Marjorie Abend-Wein, Christopher Howard, and Susan Goodrich Lehmann. 1993. "Women's Associations and the Enactment of Mothers' Pensions in the United States," *American Political Science Review*, 87: 686-701.
- Smith, Paul. 1978. "Domestic Labour and Marx's Theory of Value", Pp. 198-219 in Kuhn, Annette and AnnMarie Wolpe (eds.) *Feminism and Materialism: Women and Modes of Production*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Stephens, John D. 1979. *The Transition From Capitalism to Socialism*. London: MacMillian.

- Stoehr, Irene. 1991. "Housework and Motherhood: Debates and Policies in the Women's Movement in Imperial Germany and the Weimar Republic," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- Taylor-Gooby, Peter. 1991. "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship," *Journal of European Social Policy*, 1: 93-105.
- Thane, Pat. 1991. "Visions of Gender in the Making of the British Welfare State: the Case of Women in the British Labour Party and Social Policy, 1906-1945," in Gisela Bock and Pat Thane (eds.) *Maternity & Gender Politics: Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*. London: Routledge.
- West, Jackie. 1978. "Women, Sex, and Class", Pp. 220-253 in Kuhn, Annette and AnnMarie Wolpe (eds.) *Feminism and Materialism: Women and Modes of Production*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Vogel, Ursula. 1991. "Is Citizenship Gender-specific?" in Ursula Vogel and Michael Moran (eds). *The Frontiers of Citizenship*, New York: St. Martin's Press.
- Wilensky, Harold L. and C. N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.