

國立政治大學社會學報
第三十七期 2004年12月
The NCCU Journal of Sociology
Vol. 37, December, 2004

國際組織對年金改革的影響： 世界銀行對國際勞工組織的角力？

傅從喜*

摘 要

1980年代以來，許多工業先進國家和開發中國家同時進行年金改革。這一波改革風潮中，主要可以區分為兩種立場鮮明的改革策略，一是堅守原有的社會保險原則，僅是透過保費和/或給付資格與公式的調整，強化年金財務的平衡；一是走向一個以私營的、完全準備的確定提撥制為核心的多層次年金體系。前者是遵循國際勞工組織一貫的策略；後者則是世界銀行所極力倡導的模式。因此，這一波的年金改革形成國際勞工組織和世界銀行相互較勁之局面。

本文在探討國際勞工組織和世界銀行這兩個國際組織對這一波全球年金改革之影響。本文之分析發現，國際勞工組織和世界銀行透過不同之途徑影響各國之年金改革方向。近年來，國際勞工組織透過標準設定與國際公約對各國社會安全發展之影響力已式微；而世界銀行有豐沛的資金援助做後盾，對許多國家之年金改革有直接之影響力。然而，各國之國內條件與情勢不同，國際組織對不同國家之影響力亦有明顯之差異。雖世界銀行強力推銷民營化的年金體系，但並未撼動國際勞工組織所倡導的公營的社會保險年金的主流地位。

關鍵詞：年金、國際勞工組織、世界銀行、社會安全改革

* 中正大學社會福利學系助理教授

The influence of international organizations on global pension reform: the wrestling between the International Labor Organization and the World Bank?

Tsung-hsi Fu*

Abstract

Since the 1980s, pension reforms have been carried out in many developed and developing countries. In general, there are two distinguished reform strategies. One strategy emphasizes the social insurance principle by adjusting contribution and/or benefit. The other involves switching the pay-as-you-go system to a private managed, fully funded, and defined contribution one. The former is supported by the International Labor Organization (ILO), while the latter is advocated by the World Bank.

This paper examines the influence of two international organizations, the ILO and the World Bank, on global pension reform. It is found that these two organizations affect global pension reform via different approaches. The influence of ILO approach which mainly involves providing standard setting and international supervision has declined. On the contrary, the World Bank, accompanying with its financial support, increasingly involves in direct pension reform process in many countries. However, the influence of international organizations on pension reform varies among nations due to their domestic situation. Despite heavily advocated by the World Bank, the idea of pension privatization could not replace the mainstream approach of imposing social insurance pension supported by ILO.

Keywords: pensions, International Labor Organization, World Bank,

* Department of Social Welfare National Chung-Cheng University

social security reform

壹、前言

近年來對社會安全發展的討論中，全球化的影響越來越受到討論和關注。主流的論點認為，在經濟全球化的浪潮之下，各國為吸引跨國的人才與資金，面臨勞動市場鬆綁和租稅競爭的壓力，而國內勞工團體對國家公共政策的影響力則受到削弱，這些因素都對各國社會安全制度的發展形成不利的影響（Rodrik 1997; Steinmo 1994; Scharpf 2002）。

另一方面，全球化的發展也助長了國際間的互賴，以及日益頻繁的知識交流和政策學習。資訊傳遞的便利性，加上國際間日益頻繁的政策溝通，使得跨國政策學習與政策移轉的資源和機會大增，國際組織對國際與各國公共政策的影響力日益提升。例如世界衛生組織（World Health Organization, WHO）之於國際健康之維護與提升、以及世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之於國際貿易發展，都有舉足輕重的影響力。而在社會安全的領域中，除了國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）長期以來一直持續關注並影響其發展之外，近年來世界銀行（World Bank）和其姊妹組織國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）也逐漸提高其在此領域的關注和投入，成為國際間另一股影響社會安全發展的力量。

國際組織的興起和全球化的發展兩者是共生的關係。全球化的發展提高了國際協商和全球性社會規制機制的重要性，近年來研究福利國家的學者也紛紛強調建立全球社會管理機制的必要性（例如 Euzeby 2002; Deacon 1997），這些發展都強化了國際組織的地位和影響力。另一方面，國際組織在相關領域的政策倡導、指標的訂定與監督、以及實質的政策援助，也促進了國際間的政策互動和聚合。

本文將以世界銀行與國際勞工組織對年金改革的影響為例，探討國際組織對於社會安全發展的影響。社會安全的改革是二十世紀末以來工業先進國家和開發中國家所面臨的共同課題。這一波的社會安全改革，也和經濟全球化的發展有密切的關連。而在改革的浪潮中，年金體系無疑受到最高的關注。在所有工業先進國家中，年金給付在社會安全體系中都佔有最大比例的支出和受益人口；且在人口結構老化和戰後嬰兒潮出生者即將退休的壓力下，幾乎所有國家的年金體系都面臨非立即改革不可之壓力。

在這一波國際年金改革了浪潮中，世界銀行所提出的以確定提撥制為核心的三柱（three pillars）年金體系，無疑受到最多的關注和討論，也對許多開發中國家的年金改革產生實質的影響。另一分面，國際勞工組織則主張透過給付資格和給付的調整，使原有的確定給付年金制度得以永續經營。在這一波全球的年金改革浪潮中，世界銀行和國際勞工組織的改革路線截然對立，在一些國家的年金改革過程中，甚至出現世界銀行模式和國際勞工組織模式之擁護者相互較勁的情形。本文之主要目的，就是要探討世界銀行和國際勞工組織對這一波年金改革之影響。

本文接下來將分為三個主要的部分，首先將討論國際勞工組織和世界銀行對年金改革的主張，以及其影響各國年金改革的途徑；接著比較兩個組織對各國年金改革之影響；最後提出本文的結論。

二、國際勞工組織對年金改革之影響

2.1 國際勞工組織與年金的發展

國際勞工組織之成立，源於十九世紀末歐洲的勞動標準運動。一八九〇年時，在瑞士的倡議之下，首次勞工會議於柏林舉行，有十數個歐洲國家參加。這股運動在第一次世界大戰之前，就已由各國的福利改革者、工會領導者、以及自由派的企業家等，組成推動此運動的聯盟，陸續召開了許多國際性的勞工保障會議，出現一些國際勞動條款，並有成立國際勞工組織之議。一次世界大戰後的凡爾賽會議中，各國認為強化民主政體是維繫世界和平之基礎，而強化民主政體之策略之一是透過社會正義之實踐。基於此種理念，各國認可了勞工標準運動對全球發展之重要性，創立了國際勞工組織，成為國聯的附屬機構（Valticos 1969; ILO 1995: 17-20; Lorenz 2001: 11-12）。

國際勞工組織的成立動機，主要是基於對勞工工作條件的人道關懷、減少勞資衝突以避免社會衝突、訂定國際勞動標準以避免國際間不公平經濟競爭等。自其成立以來，該組織即以「設定標準」（standard setting）做為其達成目標之主要策略，不斷透過國際公約的訂定，以設定基本的勞動條件和勞工權益，並提供各國實際的技術合作與援助，以協助其處理勞工事務，並發展社會安全制度（Valticos 1969）。

根據國際勞工組織專家委員會（Committee of Experts）指出，國際勞

工組織歷年來所通過的各項標準中，與社會安全有關者，計有 31 項公約與 15 項建議。其發展可約略分約三個階段。兩次世界大戰之間屬於第一階段，此階段所通過的各項標準主要是受社會保險的概念而啓發，分別適用不同部門的工作者和不同的就業活動（農業部門、工業部門等）。二次戰後，國際社會意識到需將社會保障擴充，且需將全體民眾視為一體，故此階段的各項公約和建議反映出社會安全的一般性，打破了依就業別區分不同人口族群的傳統。到了第三階段，則是以原先設定之社會安全標準為基礎，倡導並促進社會安全涵蓋人口與給付水準之提昇（ILO 2003a: 18）。

國際勞工組織歷年所通過的與年金相關之國際公約，亦反映出上述三個階段之特色。在第一個階段，國際勞工組織於 1933 年分別通過了 35 號「老年保險（工業等）公約」（Old-Age Insurance [Industry, etc.] Convention）以及 36 號「老年保險（農業）公約」（Old-Age Insurance [Agriculture] Convention），針對不同的就業部門，設定不同的老年保障基準。到 1952 年通過了 102 號「社會安全（基本標準）公約」（Social Security [Minimum Standards] Convention, 1952），已打破職業別的藩籬，訂定適用於各國全體國民之社會安全保障基準。到了 1967 年，國際勞工組織以 128 號「身心障礙、老年、和遺屬給付公約」（Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention），取代舊有之第 35 和第 36 號公約，要求公約簽署國之年金體系達到更高之涵蓋率和所得替代率。上述各項公約之主要內涵如表一。

從表一中可以看出，國際勞工組織從一開始就明白宣示，要求各國以確定給付的社會保險制度，達到老年經濟安全保障的目的。102 號和 128 號公約雖未明文規範實施制度的類型，但從其要求提供持續性定期給付以及要求達到一定的所得替代率兩項指標，可以清楚看出國際勞工組織還是堅守確定給付的制度模式。

表一 國際勞工組織有關老年經濟安全保障之公約內容

公約別	制度類型	保障對象	給付方式	給付水準	簽署 國家數
35 號「老年保險（工業等）公約」（1933）	公營強制性社會保險	應涵蓋手工和非手工勞動者	一次給付或長期性定期給付	給付應達適足水準，且應有最低給付保證	10
102號社會安全（基本標準）公約（1952）	公營，且有勞、雇雙方代表參與；不限定特定制度形式	不低於受僱者之百分之五十、或不低於相當總人口百分之二十之就業人口、或應涵蓋全體所得低於一定標準之國民	應提供持續性定期性的給付	依法定規則計算給付；所得替代率應達百分之四十以上	40 (18) ¹
128 號「身心障礙、老年、和遺屬給付公約」（1967）	公營，且有勞、雇雙方代表參與；未要求採行特定制度類型	全體受僱者、或不低於勞動參與人口之百分之七十五 ² 、或應涵蓋全體所得低於一定標準之國民	應提供持續性定期性的給付	依法定規則計算給付；所得替代率應達百分之四十五以上	16 (15) ³

資料來源：本文作者整理

¹ 102 號公約針對社會安全的九個主要領域--醫療照顧、疾病給付、失業給付、老年給付、職業災害給付、家庭給付、生育給付、失能給付、遺屬給付—分別訂定最低標準。根據公約內容，簽署國可依其發展狀況簽署部分條文。全體簽署本公約之 40 個國家中，簽署公約中之「老年給付」部分者，僅有 18 國；公約中有關各項給付的最低水準之部分，則無任何國家簽署（ILO 2003b: 122-4）。

² 根據公約規定，發展階段尚未成熟之會員國，可暫時免除此條款之適用。

³ 根據公約規定，各國可依其發展狀況決定簽署公約之全部或部分內容。16 個國家中，除賽浦路斯外，其餘國家均簽署了有關老年給付之部分（ILO 2003b: 153）。

2.2 國際勞工組織的年金改革主張

除了透過國際公約設定老年經濟安全保障的最低標準之外，在這一波全球年金改革的熱潮中，國際勞工組織也明確地提出其年金改革主張。2000年時，國際勞工組織在其社會安全部主任 Colin Gillion 的帶領之下，完成出版了「*Social Security Pensions: development and reform*」一書，闡述國際勞工組織的年金改革主張。

在該書中，國際勞工組織指出，各國年金制度所面臨的最大問題是涵蓋率和管理兩大問題。在涵蓋率的方面，許多國家的自雇者、非正式部門工作者仍未納入保障；在管理的方面，許多國家保費收繳和按時發給給付的行政能力仍有不足，且基金投資的策略有待改進。以這些診斷為基礎，國際勞工組織認為各國對年金制度之發展應遵循五項原則和六項考量。這五項原則是：應涵蓋全體國民、應能保障全民於發生老年、身心障礙、或死亡能免於貧窮、提供所得給所有繳費者作為其退休後之所得替代、依據通貨膨脹和生活水準調整給付、創造一個有利於自願年金體系發展之環境等。而六項考量則是：強制納保原則、男女兩性以及國民和非國民間之平等對待、提供一定水準以上且可於事先預知的給付保證、有勞雇雙方參與的民主經營模式、國家擔負保證給付輸送之責、建立級距限定國家對高所得者之保障等（Gillion et al. 2000）。

除了上述的各項原則和考量之外，國際勞工組織也具體提出了一個因應人口老化和年金財務壓力的解決之道，就是建立多層次的年金體系。國際勞工組織所建議的是一個四層的年金體系。第一層是針對自身無足夠資源者提供資產調查給付，以避免貧窮；第二層是強制性的、公營的、隨收隨付的確定給付體系，提供適當程度的所得替代（百分之四十至五十之間）；第三層以確定提撥為基礎，將一定的薪資等級強制納入，可交由民營，提供定期性給付；第四層是志願性、私營的年金體系（Gillion et al. 2000; Gillion 2000）。

國際勞工組織所建議的這個多層次年金體系，並未引起太多的討論。主要原因可能有二。一是多層次年金體系並非新穎之概念。早在1993年，國際勞工組織的 Subramaniam Iyer（1993）就在該組織的機關刊物—*International labor Review*—中提出一個以強制性的確定給付制為核心的多層次年金架構。1994年世界銀行提出一個以私營的、確定提撥制

為核心的多層年金體系之後，多層次年金已成為年金研究領域中最廣受討論和引用的概念（World Bank 1994）。

國際勞工組織的年金改革提案未受重視的第二個原因，是其所提出的這個年金改革方向，並無任何激進之處。國際勞工組織所提出的這個四層的年金體系，是以第二層的公營的、隨收隨付確定給付制為核心，再提供一個安全網（safety net）給所得位於底層者做為最低保障，以及一個自願的確定提撥體系給所得位於頂層者做為附加保障。這個公營的確定給付體系的內涵，也完全延續了國際勞工組織的 1952 年的社會安全（基本標準）公約和 1967 年的「身心障礙、老年、和遺屬給付公約」的原則：公營、強制性、確定給付、定期給付、適足給付、給付依生活水準調整等，並無任何創新之舉。換言之，即使面臨人口老化的壓力，國際勞工組織認為，透過更好的管理，加上一些制度內的調整，就足以因應挑戰，各國年金體系沒有必要做根本性的變革。

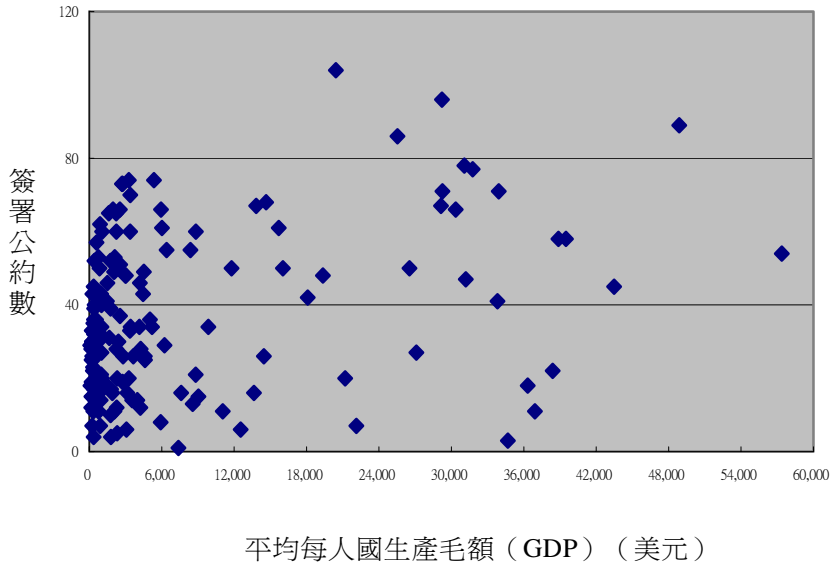
對於以確定提撥制來取代原有的確定給付制，做為因應人口老化的策略，國際勞工組織則明確地抱持反對的態度，因為確定提撥制與國際勞工組織所主張的年金制度明顯地有不符之處。國際勞工組織主張，給付水準的可預期性和保證性是年金給付的兩個重要且基本的原則。而在確定提撥的年金制度之下，年金給付的水準將暴露於通貨膨脹和投資報酬率兩項風險之下，使得老年保障增添了高度的風險與不確定性（Gillion et al. 2000; Gillion 2000）。

2.3 國際勞工組織對各國年金改革之影響途徑

如前文所述，國際勞工自其成立以來，就積極影響各國社會安全體系的建立和發展。國際勞工組織對於各國社會安全的影響，主要是透過標準的設定、技術協助和國際合作、以及研究等幾個層面（ILO 1992; Galenson 1981）。

國際勞工組織成立之後，其主要之宗旨，即是透過勞動標準之設定，達到改善勞工生活、提昇社會安全之目的（Iyer 1993; Valticos 1969）。至二〇〇一年十二月底，國際勞工組織共計通過了 185 個國際公約，以及 194 個勞動標準建議案（詳見 ILO 官方網站）。目前國際勞工組織之會員國已達 175 個，累計有 7,000 件的國際公約簽署案（ILO 2003a: 17）。

表二 國際勞工組織會員國簽署公約數與平均每人國內生產毛額（GDP）分佈圖（2003）



資料來源：GDP 資料來自國際勞工組織官方網站(www.ilo.org)；
簽署公約數資料來自 ILO, 2003, Lists of
Ratifications by Conventions and by Countries

爲了讓公約所訂之標準能在更多國家被落實，國際勞工組織向來積極地倡導各國簽署各項公約（ILO 2003c）。另一方面，簽署國際勞工組織之公約亦象徵著該國在特定的領域中已發展達一定之程度。例如，美國勞工部就曾在其報告中指出，由於美國未簽署國際勞工組織第 87 號人權公約，故難以在國際勞工組織中讓其他的會員國相信，認爲美國和他們一樣重視人權保障問題（US Department of Labor 1971: 201）。爲了國際形象，雖尚未準備好要實施，就簽署公約的情形，是在第二次世界大戰之前常見的情形（Landy 1966: 211-3）。從表二中可明顯看出，國際勞工組織會員國中，簽署公約數和平均每人國內生產毛額並無直接之關連：許多平均國內生產毛額偏低之會員國亦簽署了相當數量之國際公約。例如中國在二次大戰前雖當時國內政治軍事情勢嚴竣，且社經發展條件遠不如歐美，但仍批准許多國際勞工所通過的勞工公約，如 1930 年批准「創設規定最

低工資辦法公約」、1934年批准「農業工人集會公約」等（劉修如、陳國鈞 1966: 42-44）。根據劉修如和陳國鈞的統計，從1919年到1965年間，國際勞工組織前後通過公約124件，其中國民政府共簽署了26件（劉修如、陳國鈞 1966: 33-44）。

根據國際勞工組織的章程，會員國一旦簽署了公約，就有遵循公約內容的義務。而國際勞工組織也建立的一套完整的體系，監督公約簽署國落實公約內容之情形。依規定，公約之簽署國須定期向國際勞工組織理事會繳交報告，說明該國實踐公約之情形。這些報告會送交國際勞工組織的專家委員會（Committee of Experts）審查並提出評論意見，國際勞工組織會定期公佈各國繳交報告情形。若報告內容不夠完整，專家委員會將依例要求該國補充；若簽署國未能落實公約內容，專家委員會則在年度報告中指出其違背公約情形，並要求改善；若簽署國連續數年未依規定繳交實施報告，則國際勞工組織將派員前往該國訪查，以實地瞭解其實施情形（ILO 2003）。由於簽署案件數量過多，原來逐年繳交報告之要求已改為兩年繳交一次。1948年以來，會員國亦有義務應國際勞工組織之要求，說明其立法和政策與國際勞工組織所訂之標準差距多遠（Galenson 1981: 203）。

除了國際公約之設定之外，國際勞工組織也透過技術協助和國際合作、以及研究等途徑，影響各國之社會安全體系。國際勞工組織自成立以來，即透過各種形式的技術支援，協助各國了解並發展社會保險體系（Tamburi 1969: 480-481）。在二次大戰前，國際勞工組織主要是以俾斯麥模式的社會保險體系為典範，大力鼓吹並協助各國社會保險制度的建立，促進現代社會安全制度的國際擴散。連1940年代英國負責執行貝佛里奇計畫之社會安全小組均曾向國際勞工組織尋求技術援助；美國羅斯福總統亦曾在聯合國公開對國際勞工組織對美國社會安全制度之協助表達謝意（ILO 1995）。透過相同的途徑，在二次戰後歐洲各國福利國家的建構過程中，國際勞工組織也發揮了實質的影響力（Charton and Mckinnon 2001: 29-30）。1980年代以來，國際勞工組織對各國的技術援助包括：協助一些國家對其社會安全體系進行全面體檢，包括墨西哥、保加利亞、烏克蘭、拉脫維亞、烏拉圭、辛巴威、摩洛哥、泰國等；協助各國社會安全財務評估和精算，包括拉脫維亞、保加利亞、突尼西亞、辛巴威等國；提供行政協助，因許多國家之社會安全欠行政能力，如資料記錄保全，和如期的保費收繳和給付給予等，包括烏干達和辛巴威等；針對轉型中國家發展一個社會帳戶模式（social accounting model），協助各國評估不同社會安全改革方案對社會安全支出和國家財政之影響，包括土耳其和泰國等

國均正利用此模式（ILO 1996）。以 2000-01 年為例，國際勞工組織各項技術合作方案的預算就達二億二千萬美元（ILO 1999）。國際勞工組織的這些諮詢與支持方案，對各國社會安全制度之制訂有重要之影響。

國際勞工組織並提供各國社會安全決策人員各項訓練課程。國際勞工組織在全球四十五個城市設有辦公室，在義大利設有一個訓練中心，並和國際社會安全協會（International Social Security Association, ISSA）合作，提供許多訓練課程，舉辦研討會，藉此傳達其社會安全理念，並影響各國的政策制訂（ILO 1992；1995）。國際勞工組織並在曼谷等十三個城市設有跨領域的諮詢團隊，以提供技術援助，並協助草擬社會立法（ILO 2003）。此外，國際勞工組織系統性地向介紹各國社會安全的發展狀況，也有助於各國間之相互瞭解與政策學習。其定期出版的 *Legislative Series*、*Labor Law Documents*、以及 *International Labor Review*，是各國社會安全制度對話與交流之重要媒介（ILO 1992）。而國際勞工組織一年一度的國際勞工大會，更是各國社會安全制度決策者交換意見和經驗之重要場合。Usui（1987 引自 Strang and Chang 1993）針對國際勞工組織的研究即發現，參與國際勞工組織的年度會議對該國採行國際勞工組織所倡導的方案有正面的影響。世界銀行的活動應該也具有同樣的效果。

然而，以西方工業先進國家經驗為基礎的國際勞工組織主張，到 1960 年代之後逐漸影響力逐漸下降。如 Strang 與 Chang 指出，1960 年代到 1980 年代是國際勞工組織對社會安全制度發展影響力的分水嶺。二十世紀末期，工業先進國家的社會安全體系同時面臨嚴苛的財務壓力；同時第三世界國家也面臨嚴重的國家債務問題，國家財政能量不足以支撐國際勞工組織所倡導的勞動條件和社會安全標準。在這樣的背景之下，使得對國際社會安全發展的影響力逐漸由國際勞工組織轉移到世界銀行手上（Strang and Chang 1993: 256）。

參、世界銀行對年金改革之影響

3.1 世界銀行關注年金改革之背景

世界銀行所指稱的是「國際重建開發銀行」（International Bank for Reconstruction and Development）和國際發展協會（International Development Association）。世界銀行是聯合國的一個專門組織，其會員國必須先成為國際貨幣基金的會員，目前共有 184 個會員國，其主要之宗

旨是在提供開發中國家低利貸款與補助，以減少開發中國家的貧窮問題，並縮短窮國與富國間之差距（詳見世界銀行官方網站）。從 1970 年代開始，世界銀行開始關注開發中國家的財政體系和金融問題。到 1990 年代，財政金融問題已成為世界銀行和各國最主要的政策對話議題（Long 1991: 159）。

世界銀行對開發中國家社會安全制度的關注，亦始於 1970 年代。當時世界銀行之所以開始關心開發中國家的社會安全體系，主要是基於社會安全體系和經濟發展的關連性。尤其是，包括公共年金和私人年金體系在內的契約型儲蓄（contractual saving）對國內儲蓄率之高低有直接之影響，而這又和一國之經濟發展有高度的關連。同時，由於當時許多開發中國家盛行金融管制且銀行體系普遍不健全，世界銀行同時也關心其金融部門的改革和銀行體系的重整（Charton and Mckinnon 2001: 46-47）。基於經濟發展的觀點，如果年金體系的實施模式能有助於儲蓄率之提高和資金之積累，則對國家發展將有直接之貢獻。在許多開發中國家，年金方案確實扮演了重要的資金來源的角色。如果金融市場健全穩定，則年金方案所收繳的基金可投資於金融市場，或做為穩定的資金來源，進而有利於經濟發展（Long 1991: 168）。基於這樣的背景，世界銀行開始關注各國的年金體系，並逐漸升高其對完全準備的確定提撥制年金方案的興趣。

同時，世界銀行對各國所進行的大量的研究報告指出，在許多實施確定給付制的國家，由於未能即早有效地控制給付的成長，形成嚴重的財政負擔，而影響其長遠的經濟發展，並威脅未來的老人和就業人口的福祉（Holzmann 1999）。這種情況尤其以拉丁美洲、前東歐共產國家、前蘇聯國家最為嚴重。在這些國家，原有之年金體系已造成嚴重之財政危機（Charton and Mckinnon 2001: 54）。在這樣的背景之下，世界銀行於 1990 年代開始大力鼓吹民營化的、完全準備的確定提撥年金體系，強調其對經濟發展和國家財政穩定的正面影響。

3.2 世界銀行的年金主張與其擴散

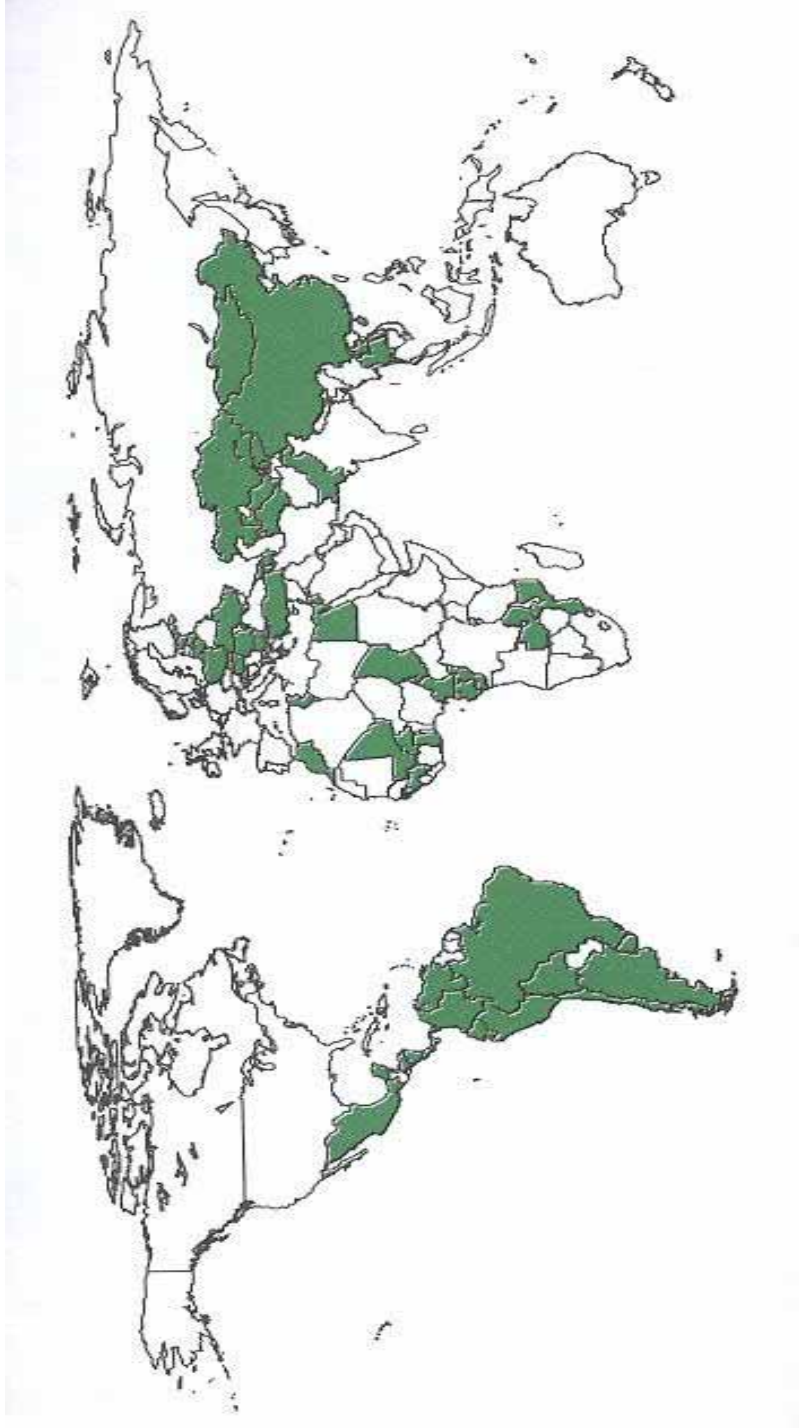
直到 1980 年代，世界銀行對於年金議題的關心還相當有限，這一點從其相關研究報告的數量即可得到驗證（Vittas and Skully's 1991; 引自 Charton and Mckinnon 2001: 52）。1992 年世界銀行展開大規模的年金研究計畫，並於 1994 年出版「Averting the old age crisis」一書，明確地倡導一個以私營的、完全準備的確定提撥制為核心的三柱年金體系。嚴格而

言，這一本研究成果並無太高之原創性，它主要是綜合了許多世界銀行和其他組織或研究者既有之研究成果，而在此基礎之上歸納出世界銀行對年金改革的主張。此書的出版，使得所謂「多層次年金體系」的概念廣為流傳，並成為國際間最廣受討論的年金主張。世界銀行社會保障部門的主管 Robert Holzmann 於 1999 年時驕傲且貼切地指出：「在過去五年中，世界銀行已在這人口快速老化的世界，確立其在年金改革議題方面的領導地位。」（Holzmann 1999）

世界銀行的三柱年金體系，主要是以一個強制性的、私營的、完全準備的確定提撥體系為核心，以做為儲備老年經濟所需的制度。由於這樣的體系僅能涵蓋勞動參與者，無法保障未參與勞動市場者和低薪資所得者，故在此一體系之下需有一個有限的、以稅收為財源的年金給付，以發揮預防貧窮的功能。另外，為提供較高所得者為其老年生活預做較多之儲蓄，另有一附加的職業或私人年金體系以為補充（World Bank 1994）。

在此同時，世界銀行透過許多不同的方式，向世界傳佈其年金改革主張。從 1990 年代初期以來，世界銀行的成員透過不同的方式，共參與了 30 個國家的年金體系的改革工作。圖一是世銀成員參與年金體系改革國家的地理分佈圖。從圖中可以清楚看出，這些國家主要是中南美洲、亞洲、非洲、以及東歐和前蘇聯共和國。換句話說，主要都是屬於開發中國家。如前文所述，世界銀行所成立的宗旨是在協助開發中國家的發展，因此，儘管歐美工業先進國家在此期間也同時積極地進行年金改革，其改革過程卻未有世界銀行的直接涉入。

世界銀行參與各國年金改革的方式相當多元，從較為直接的資金和技術的支援，到較為間接的協助政策分析和建言，都是它和各國合作的方式。表三所列是幾個世界銀行近年來參與幾個國家與年金改革有關的方案內容。由表中可以明顯看出，世界銀行所關心的對象，並不僅限於這些國家的年金體系本身，還擴及影響年金方案實施的各個面向。包括鉅視面的國家整體的金融環境、資本市場的管制和運作、國家的公共支出、行政部門的行政能量等，以及微視面的行政績效、消費者服務、人員訓練等，都是世界銀行和各國合作的工作內容。



圖一 接受世界銀行年改革協助的國家

資料來源：Schwarz and Demirgüç-Kunt, Table 3, p.30.

表三 近年世界銀行所進行分與年金改革相關之部分方案

方案名稱	方案主要內容
結構調整貸款（韓國）	改革金融部門；解決孱弱的金融機構，強化監督和管理規則；發展資本市場；國營企業的改革和民營化；勞動市場改革和強化社會安全網
年金改革計畫（中國）	協助在廣東推行實驗方案，以邁向建立全國性方案；協助發展精算模型，以評估長期財務；協助草擬相關規則；協助發展財務策略；提供最新資訊；協助裝置自動系統（行政）；協助提升行政效率與能量；協助人員之訓練與人力資源開發管理
社會保障調整貸款方案（保加利亞）	協助社會保障體系的重整，含社會安全年金；協助年金和社會安全網之結構性改革
國民年金行政技術援助方案（阿根廷）	協助強化社會安全行政體系；改善行政效率和效能，降低給付錯誤之案例，提升客戶服務，合併各年金基金行政體系；以財務支援技術援助、諮詢公司、和電腦設備的購置；協助查核給付檔案，建立給付資料庫；協助建立新的組織結構、管理技術、提升組織績效的誘因
社會保險行政方案（保加利亞）	強化對社會安全體系基金進出的有效監控；改善收入和保費的預測；協助政策分析和精算；人力資源管理
年金改革調整計畫（哈薩克）	以貸款協助解決年金體系債務問題並支持年金改革
公部門調整貸款方案（匈牙利）	強化年金和社會安全體系；加速民營化
年金改革技術支援方案（馬其頓）	協助年金改革方案的設計；改善勞工部和社會安全以及年金基金的能量；發展年金改革的精算能量；發展公共資訊宣導計畫；建立立法架構，以涵蓋年金改革立法和私人年金立法
金融部門技術支援方案（墨西哥）	建立保守和受監督的財政系統；支持年金體系；協助發展特定政策和規則；進行相關研究；進階的人力訓練；取得必要的軟體、硬體和儀器設備
契約性儲蓄發展方案（摩洛哥）	改善年金體系，包括私人年金方案和年金體系，以提昇長期儲蓄的流動和私人的投資
年金與金融市場改革技術支援方案（尼加拉瓜）	協助年金體系的改革；協助發展制度性能量，以監督和規制新的體系；發展保險和資本市場；改善私人年金之監督管理
年金改革調整貸款（秘魯）	改善貨幣和金融政策以維持經濟穩定；提昇勞動和資本市場的效率；管控公共支出；強化預算和會計管控系統

資料來源：本文作者整理自世界銀行網站資料(www.worldbank.org/pensions)

從表三也可以發現，世界銀行對各國的協助方案中，社會安全改革常和金融改革同時並進。在 1980 年代，許多開發中國家普遍存在金融體系和國家財政不健全的問題。在此情形之下，世界銀行認為，若能建立一個以私營為基礎的確定撥年金體系，除了可舒緩國家對年金體系的財政負擔、改善國家的財政困境之外，並有助於重整金融體系，進而提昇儲蓄率並促進經濟發展。另一方面，若要朝向建立一個私營的確定撥年金體系，則健全的金融制度等基礎體系是必要的條件。如果銀行體系、股票市場、私人保險公司等發展健全，將有助於民營化的年金改革的成功（Mitchell 1998）。因此，在世界銀行對各國的貸款和援助計畫中，許多計畫都同時涵蓋金融體系的重整和年金體系的改革。這些金融改革，主要是由世界銀行各國合作進行調整貸款方案（adjustment loan project），協助其加速私部門之發展、發展資本市場、強化金融體系，並強化對這些體系的監督和規制，以改善金融紀律。

另一方面，不管是金融體系的重整或是年金體系的改革，都需要一個強而有力的行政系統。在年金改革的過程中，一個強而有力的年金行政體系是改革成功與否的關鍵因素之一。就政治層面而言，年金改革勢必牽涉到既得權益者的利害糾葛，以及勞資雙方等陣營之對立，行政體系需有足夠的強度才能在激烈的政治角力中凝聚改革之共識，並貫徹實施。就技術層面而言，年金改革牽涉到許多複雜的專業，例如長期人口的結構和財務的預測、不同的改革策略對經濟和勞動市場的影響、經費的徵收和給付程序的規劃、以及資訊管理系統的建立等等，個個面向都考驗著行政體系的分析和規劃能力。

在各國年金體系的規劃和改革過程中，確實曾出現許多因行政能量不足，而影響制度實施與改革的情形。例如，韓國的衛生與社會福利部長於 1998 年時在一項聽證會上，為其年金制度設計不當而導致實施僅十年後就需進行重大改革而道歉（Korean Country Management 2000: 29）。曾擔任波蘭年金改革主導者的 Jerzy Hausner 也在其討論波蘭年金改革的論文中強調，行政組織的效率是波蘭年金改革中最關鍵的問題；由於保險機關未能建立完整的電腦化資訊管理系統，使得其在規劃年金體系改革的初期，完全不具有朝向多層次年金體系發展的可能（Hausner 2002: 363）。

世界銀行和各國的合作方案中，與強化行政體系有關的具體策略，包括協助行政組織結構的重建、協助人員的訓練、協助提昇行政管理技術、協助發展行政管考以提昇績效、協助購置必要的軟硬體設備並改善資

訊系統。透過這一些方式，以提昇社會體系的行政效率和效能，並改善客戶服務。這些對行政體系的支援和協助，雖屬技術層次，但對各國之年金改革亦有相當重要之影響。

世界銀行涉入各國年金改革的另一個重要的途徑，是協助各國進行政策的分析和研擬。其中，最重要的是協助各國進行長期的財務預測和規劃，並協助各國建立財務精算模型。長期的財務健全是年金制度成功的重要關鍵，而財務精算模型的建立需要高度的專業。世界銀行以其和各國合作的基礎，累積了豐富的經驗，並建立了年金精算的模型，為各國提供制度規劃的參考（詳見世界銀行官方網站）。哈薩克參與年金改革的官員 **Grigori Marchenko** 在訪談中提到世界銀行對哈薩克的年金改革的影響時，就曾特別強調，哈薩克缺乏技術專家與資源，唯有靠外部（世界銀行）的協助，才有可能對不同的年金改革提案進行深入的分析（**Orenstein 2000: 21**）。

除了表三中的各類實質的援助貸款和方案之外，世界銀行對各國所進行的與其年金體系與改革相關的研究，以及由其所主辦的各項以年金相關議題為主題的會議和研討等，也強化了各國的政策制訂者對世界銀行年金改革理念的認識，並增加了吸收最新年金改革資訊的機會。在此一方面，自 1990 年代末期以來，世界銀行的成員先後對亞洲、非洲、中南美洲、東歐等地區的二十幾個國家的年金改革進行個案式或區域性的專題研究，並發表數十篇的研究論文（詳見世界銀行官方網站）。經由世界銀行專家的分析，直接地協助各國深入地瞭解其人口老化和年金體系所面臨的各項問題，並評估其年金改革的可能選項。

此外，近年來世界銀行也持續地舉行全球性和地區性的年金研討會。從 2001 年 7 月到 2004 年 7 月的三年期間，世界銀行共舉辦了 23 次國際性和區域性的年金討論會或專業訓練課程，會議的地點，除了美國和歐洲的瑞典、英國之外，還包括中南美洲的哥倫比亞、秘魯、巴西；東歐的烏克蘭、非洲的坦尚尼亞、突尼斯；以及亞洲的印度等國（詳見世界銀行官方網站）。透過這些場合，強化了各國的政策制訂者對世界銀行年金改革理念的認識，並增加了各國吸收最新年金改革資訊的機會，這樣的互動形式對政策發展的影響也是不容忽視的。哈薩克主導年金改革的官員 **Grigori Marchenko** 在受訪時明確指出，研讀世界銀行的年金主張和參加其主辦的相關討論會，對其年金改革的想法有重要的影響（**Orenstein 2000: 21**）。

肆、國際勞工組織與世界銀行年金改革路線之角力

如前文所述，國際勞工組織和世界銀行在年金改革的議題上，採取截然不同的主張。國際勞工組織仍對其一貫所倡導的確定給付社會保險制的年金方案充滿信心，而世界銀行則鼓吹各國揚棄國際勞工組織的路線，改以確定提撥制做為年金體系的核心。於是，在這一波的全球年金改革熱潮中，形成兩大國際組織針鋒相對的局面。

國際勞工組織和世界銀行影響各國年金改革的主要途徑並不相同，進而也使得其對各國之年金改革，產生不同之影響力。國際勞工組織對各國最主要的影響途徑，是鼓勵其簽署相關的國際公約，進而透過其監督體系，確保該國透過其國內之立法和方案，落實國際勞工組織所設定之社會安全標準。然而，這樣的機制面臨兩項嚴苛的挑戰。首先是各項公約的簽署情形並不踴躍。國際勞工組織的各項勞動公約是定位在「基本標準」，雖具有一定程度之理想性，將公約內容之各項標準訂在一個起碼的標準，但也充分考慮了部分會員國經社條件較差的現實，期能適用於不同發展階段和條件之國家（Otting 1993: 166）。且為了使大多數會員國都能簽署，標準之設定儘可能達到最大之彈性（ILO 1995: 52）。許多公約中註明，簽署國於簽署該公約時，可依其自身狀況選擇免除特定條文，或是選擇僅適用特定的條文。然而，其會員國簽署公約之情形仍未如預期。以目前國際勞工組織計有 175 個會員國和 185 個公約而言，若全體會員國均簽署全部公約，將有 32,375 個簽署案。但目前國際勞工組織公約簽署案之總數為 7,000，僅達最大可能簽署量之 22%；平均每個公約之簽署國為 40 個，不及全體會員國之四分之一。國際勞工組織於 1995 年起就發起一項倡導活動，鼓勵各國簽署各項核心公約（ILO 2003: 6-7）。

其次，是簽署國未能依規定按時繳交報告說明各項公約之實施情形，使得國際勞工組織的監督機制效果打折。以 2001 年為例，各會員國總計應繳交 2,313 件公約執行報告，其中僅有 598 件（26%）報告依國際勞工組織專機委員會所提之限期內送交，讓專家委員會有充裕的時間對報告內容作詳細之審查並做出評論。到專家委員會召開前，繳交率亦僅達 65.4%，且有 642 件應繳報告至大會召開時仍未送交（ILO 2003a: 744-5）。阿富汗、阿爾瑪尼亞（Armenia）、厄瓜多、海地、賴比瑞亞、烏干達、烏茲別克等國更是連續數年未繳交公約實行報告（ILO 2004）。此外，許

多國家未能遵照專家委員會之要求，對其評論提出回應與說明，同樣影響監督機制之效果。2002 年時，有 42 個會員國發生此情形，總計有 379 個要求說明案未獲得回應。2001 年時則有 45 國 437 個要求說明案未獲回應。另有一些國家因報告不完整，專家委員會要求提交補充報告，然而，2002 年 45 個接到此項要求的國家中，僅有 9 個國家依要求補提完整報告。（ILO 2003a: 31-2）。

繳交公約實施報告，接受專家委員會之審查，並對其評論提出回應與說明，是公約簽署國之基本義務。然而各國公約實施報告缺繳和遲繳情形嚴重，且未遵循專家委員會之要求提出回應之情形普遍。這些情形都使得國際勞工組織透過勞動公約和監督機制以提昇各國勞動標準和社會安全之目標效果受限。

社會安全相關公約方面，如表一之資料所示，國際勞工組織於半個世紀前所通過的有關社會安全最重要的公約—102 號「社會安全（基本標準）公約」，至今仍僅有 40 個國家簽署，且其中僅有 18 個國家簽署了公約中老年給付的部分。128 號「身心障礙、老年、和遺屬給付公約」通過至今已逾三分之一個世紀，但簽署國僅有 16 個。顯示會員國簽署社會安全相關公約之意願並不高。

除了簽署情形不踴躍之外，簽署國未能遵照公約內容辦理社會安全的情形亦常出現。根據國際勞工組織成員自身的分析，公約簽署國未能遵照公約內容實施的原因包括：有些國家尚未準備好要實施、有些國家在簽署時未能預見一些實施之障礙、有些國家因政權更迭造成履行公約程度之倒退、以及國內的政治經濟條件等因素（Landy 1996）。例如，墨西哥和秘魯均為 102 號「社會安全（基本標準）公約」之簽署國，但兩國於 1990 年代中期後，年金制度開始走向民營的確定提撥制發展，使勞工退休金之給付水準失去保障，違背了其簽署的公約精神（ILO 2003a: 414-25）。同樣地，波利維亞是 128 號「身心障礙、老年、和遺屬給付公約」的簽署國，但於 1997 年以個人帳戶制取代原有之社會保險制，也違背了該公約有關最低給付水準之規定（ILO 2003a: 595-6）。針對這些狀況，國際勞工組織除了在其監督報告中提出糾正之外，並無能扭轉這些國家的年金改革方向。

國際公約的約束力有限，國際勞工組織近年來的技術援助方案也逐漸失去影響力。在 1950 年代至 1970 年代，國際勞工組織為協助開發中國

家建構各項社會安全制度，常派遣其工作人員在該國工作數年之久，透過長期性之合作計畫，協助其建構符合國籍勞工組織精神之社會安全制度。然而，近年來各國逐漸培養出國內之專家，其對國際專家之仰賴已下降，國際勞工組織之介入大多屬短期之諮詢，對該國制度發展之影響力大減（ILO 1995）。

另一方面，世界銀行挾著其豐沛的資金援助當誘因，對援助國的年金改革具有實質且直接的影響。以哈薩克為例，其年金在 1997 年時由原先之確定給付制改為確定提撥制，雖然其年金改革的方向在世界銀行的顧問團進駐前即已定調（Andrews 2000: 3; Orenstein 2000: 21），但世界銀行於 1998 年所提供的三億美元的貸款，以支持新舊制度移轉時期所需的資金（詳見世界銀行官方網站），是其年金體系能進行結構性變革，順利從隨收隨付制改為確定提撥制的重要關鍵。尤其是，有了世界銀行的資金援助，政府才有能力承諾兌現積欠的年金給付，進而消解對年金制度的不滿聲浪，順利推動政府的改革方案。在匈牙利，其年金改革過程中，曾出現財政部和社會福利部立場不一、互相制肘的情形，最後財政部由於取得了世界銀行的資金和技術的協助和背書，而在年金改革的角力中取得上風，主導年金改革的方向，最後採取了激進的民營化的改革途徑（Nelson 2001: 243-44; Orenstein 2000: 32）。1999 年，世界銀行和中國合作進行一個為期五年的年金改革方案，由世界銀行提供 6 百萬美元的資金，協助中國在廣東省和黑龍江省進行實驗性的年金改革方案（詳見世界銀行官方網站），對其年金改革的進程有相當的助益。在波蘭，其官方的年金改革小組是由世界銀行的成員所領導，小組運作的資金也由世界銀行資助（Orenstein 2000: 20-27）。韓國於亞洲金融危機之後，因需仰賴世界銀行之貸款，也在世界銀行之壓力下，於 1998 年 12 月成立一個年金改革小組，以宏觀地檢討整個年金體系，包括強制性和自願性年金的角色、公共年金和私人年金的比較、私人年金和提撥制年金的規劃、私人年金的監督和管制策略等（Korea Country Management Unit 2000: 29-30）。

雖然有財務等實質的援助，但世界銀行對各國年金改革之影響力明顯有程度上之差別。如上述哈薩克和匈牙利，世界銀行之實質援助是其年金體系從確定給付制走向確定提撥制之關鍵因素。然而，在中國、韓國和波蘭等國，雖同樣有世界銀行的積極介入，但其年金改革過程中卻呈現出相當高之自主性。中國 1980-90 年代以來的經濟改革，需高度依賴世界銀行的支援。中國的年金制度於 1951 年建立之後，直到 1980 年代，並未有結構性的改革。原先的制度設計，早已無法因應經濟改革開放之後的新的

就業市場結構，激進的改革無可避免。因此，中國比中南美洲和東歐前共產國家更早進行年金改革，在 1980 年代中期即已展開（Chow and Xu 2001）。在中國於 1991 年 7 月提出朝向多層次的年金體系改革之後，一直到 1997 年中國國務院明確提出三層次的年金改革方向之六年半期間，雖然世界銀行總計在中國進行了 101 個各類型的方案，投入的金額總計達 182 億美元，卻完全沒有任何的年金改革支援方案，或是為年金民營化建立基礎條件的金融體系調整方案（詳見世界銀行官方網站）。一直到 1997 年三層次的年金改革方向確立之後，世界銀行才於 1999 年 6 月起在中國進行一個年金改革方案，協助中國在廣東省和黑龍江省推行年金改革實驗。因此，世界銀行對中國年金改革的影響僅止於技術層面，其三層體系的年金改革策略並非來自世界銀行的直接影響。另一方面，在政治自由化程度低，且許多企業仍屬國營的情況下，由上而下的年金改革並未遭逢企業或其他團體激烈的抗拒。

韓國在 1997 金融風暴之後，高度依賴世界銀行和其姊妹組織國際貨幣基金的援助，以挽救其經濟局勢和金融體系。在 1997-98 兩年之間，世界銀行就給予南韓 48 億美元的援助，以及 7,000 億美元的貸款，以協助其重建金融體系和經濟發展（詳見世界銀行官方網站）。然而，面對世界銀行要求其年金體系朝向年金民營化的方向發展，韓國並未採行此策略，而僅是在社會保險的制度架構之下，做些微的修正。其原因，是由於韓國年金體系的改革並不迫切，且其國內的政策環境也不利於進行激進的改革，基於這兩個因素，使得韓國的年金體系並未朝向民營化的方向修正。韓國的國民年金制度建立於 1988 年，雖因制度設計不良，使得在制度實施不久，就面臨長期財務失衡的壓力，並於 1998 年就進行改革，調整給付的資格和水準。然而，其年金方案尚未成熟，要到 2008 年才有人可以領到全額年金給付；而且，其國民年金方案是採部分提存準備制，至 1997 年時已累積了 27 兆韓元（相當於國內生產毛額之百分之六）的基金（Shin 2000: 97）。換句話說，年金制度的財務壓力並未出現，僅是精算的結果顯示，現行規則下其長期財務無法平衡。因此，雖然 1998 年的改革並無法徹底解決長期的年金財務問題，但也無須立即面對年金赤字的壓力。在此背景之下，韓國選擇的是漸進的社會保險改革，而非世界銀行所倡導的激進的民營化年金改革。另一方面，韓國於 1997 年金融風暴之後，也著手改革其政策制訂的機制，將社會對話的機制納入政策決策的過程。1998 年 3 月，韓國正式建立了一個由勞資團體和政府代表所組成的三方統合機制，成為總統的制度性諮詢小組，對重大的公共政策有實質的決定權（Shin

2000: 100-101)。這樣的民主機制的設立，使得勞工團體和雇主團體都對政策的改革具有否決權，使得激進的社會安全改革變得更加不易實現。因此，儘管在世界銀行和國際貨幣基金的直接影響之下，韓國的年金體系並未向民營化方向傾斜。

此外，在波蘭，雖然其年金改革是世界銀行著力最深的國家之一，其年金改革小組也與世界銀行有最密切之關係，但由於其議會多黨政制的環境，加上各部會間以及各方利益團體的角力，使得其年金改革的幅度和民營化的程度遠不如鄰近的匈牙利等國（Orenstein 2000; Nelson 2001）。

世界銀行「Averting」一書的主筆者 Estelle James 自己也承認，在各年年金改革的過程中，方案的處境（年金潛藏債務的惡化程度）、該國的政治經濟情勢（社會安全機構、年金受益者和勞工團體的強度）等，常常是左右年金改革方向和幅度的決定性因素。他認為這些因素解釋了為何智利比墨西哥採取更徹底的年金民營化、以及為何阿根廷的公共年金支柱仍在改革後的年金體系中佔有相當的比重。他並進一步指出，年金方案潛藏債務越高以及傳統的社會安全體制越牢固的國家，越不易克服結構性年金改革所必然遭遇的政治反對以及方案過渡期間的雙重財務負擔等兩個問題（James 1996: 12; 25）。這樣的觀點也解釋了為何世界銀行的年金民營化的主張僅被開發中國家所採用，而在 OECD 國家中僅有瑞典和英國實施極為有限的確定提撥體系。Mesa-Lago (1997) 也指出，智利 1981 年激進的年金改革，是在軍事政權的強勢推動之下，才有可能實現，而其鄰近國家在進行年金改革時都不具備這樣的條件。因此，同位於中南美洲的阿根廷、烏拉圭、哥倫比亞、秘魯、墨西哥、古巴、哥斯大黎加等國雖都陸續追隨智利的民營化改革策略，但都不像智利的年金體系民營化得那麼徹底（Williamson 2001; Mesa-Lago 1997）。

換言之，國際組織縱然資源豐沛，但做為一個影響社會安全發展的外部因素，其對各國政策之影響程度仍受制於該國內部之情勢與其原有之制度體系。Swank (2002) 即指出，一國之制度結構會影響其在回應政治經濟挑戰時所採取的策略方向。此外，許多研究也指出，各國的年金改革普遍出現路徑依賴（path-dependence）的情形（如 Lamping 2004; Hemerijck 2002 等）。這些因素都使得國際勞工組織和世界銀行對各國年金改革的影響力受到相當之限制。

伍、國際勞工組織與世界銀行對全球年金改革之影響

無疑地，過去十數年來國際勞工組織和世界銀行對於年金改革的研究和倡導，相當程度地主導了國際間年金改革的議題討論。然而，從全球的角度而言，除了主導議題的設定之外，國際勞工組織和世界銀行對國際年金改革形成哪些方面的影響？

首先，國際勞工組織和世界銀行是否主動地激發了全球年金改革的熱潮？這個問題的答案是否定的。歐美工業先進國家於 1980 年代就開始改革其年金制度；而在世界銀行介入年金改革較深的開發中國家，包括中國（1986）和東歐的匈牙利（1993）、波蘭（1994）、以及中南美洲的阿根廷（1993）、哥倫比亞（1993）、哥斯大黎加（1991）、墨西哥（1992）、秘魯（1992）等，也都早在世界銀行的「Averting」一書出版前即進行年金改革。國際勞工組織更是遲至 1990 年代末期才陸續提出其官方的年金改革主張。因此，應是全球的年金改革熱潮引發了國際勞工組織和世界銀行對此領域之介入，而非由他們引發了年金改革的熱潮。

其次，國際勞工組織和世界銀行是否形成各國年金改革的壓力嗎？這個問題的答案也是否定的。如前文所述，雖然許多國家簽署了國際勞工組織的相關公約，或是年金改革過程中有世界銀行的介入，但其改革的進行均非直接因這些國際組織而來。如前文所述，國際勞工組織老年保障相關公約的簽署情形並不踴躍，部分簽署國甚至採取不符合國際勞工公約之改革策略，但國際勞工組織對此束手無策。世界銀行沒有公約可約束個別國家；也不同于國際貨幣基金，後者可以要求該國必須達到一定的條件，以做為貸款支援的前提。譬如匈牙利在 1990 年代初期就因其國家財政狀況未達到要求，而使其對國際貨幣基金之貸款受影響（Deacon 1997: 100-101）。相對之下，世界銀行對各國國內的政策並無約束的機制和能力。

國際勞工組織和世界銀行對年金改革既屬被動之回應，又缺乏有效之強制力，因此，這兩個國際組織的介入，並未造成不同年金模式的板塊移動。根據 Schwarz 和 Demircuc-Kunt (1999) 的研究，1980-90 年代，全世界共有 82 的國家對其年金體系進行改革。這其中，有 61 個國家只是對方案作部分的調整，而對年金體系進行結構性改革的僅有 21 個國家。

Palacios 和 Pallares-Miralles (2000) 的研究也顯示，1982-2000 年期間，全球僅有 18 個國家和地區新實施世界銀行所倡導的強制性的私營年金方案，這其中還包括了瑞士（1985）、荷蘭（1985）、澳洲（1993）、丹麥（1993）、瑞典（1999）、香港（2000）等完全沒有世界銀行直接介入年金改革的國家和地區。換句話說，這一波的全球年金改革浪潮中，雖受到世界銀行民營化策略的強力挑戰，傳統由國際勞工組織所倡導建立的社會保險年金體系仍受絕大多數國家的認可。

國際勞工組織和世界銀行雖未使各國年金體系造成結構之變化，但其透過種種的直接和間接的途徑，協助許多國家改善年金改革所需的基礎工程，或是提供改革所需要的知識、資金、和技術等，都對該國的金年改革提供實質的助益。尤其是世界銀行對於各國年金改革小組的資助（如波蘭）和對改革成本的財務支援（如哈薩克），也提昇了這些國家規劃和實施年金改革的誘因和動力。在這一面向上，國際勞工組織和世界銀行的貢獻實應給予肯定。

陸、兩種改革策略的比較

在 1990 年代，世界銀行和國際勞工組織除透過上述途徑影響各國的年金改革，兩陣營也大力地批評另一方的改革策略，並為自己的改革主張辯護。從雙方的這些論辯中，有助於吾人進一步瞭解這兩種不同改革取向的優缺點。世界銀行在其報告的標題中（**Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth** [粗體為作者所加]），就明白標示出其年金改革途徑的主要優點：促進經濟的發展。世界銀行主張，其所主張的民營化、確定提撥制的年金體系，能提高儲蓄率、因市場競爭而提高基金運用報酬率、且可透過基金之運用而促進經濟之成長（World Bank 1994）。然而，國際勞工組織卻認為世界銀行所倡導的的改革策略是危險的，因為民營化的年金體系不像公營體系一般具有規模經濟，導致市場行銷成本和管理成本較高；且將勞工退休之生計置於基金投資和通貨膨脹等風險之下，對低薪之工作者尤其不利（Beattie and McGillivray 1995）。

另一方面，國際勞工組織認為其所倡導的確定給付年金體系，能提供退休勞工適足的、可預期的給付，且具有所得重分配的效果，較能達到保障老年經濟安全的目的（Beattie and McGillivray 1995; Gillion et al. 2000）。而世界銀行則批評這樣的年金體系導致了提早退休，對勞動市場

造成扭曲。另一方面，確定給付年金體系也未必真能保障老年經濟安全，因為它面臨政治的風險，任何新的執政者都可以透過給付公式的調整，而達到降低年金給付的目的。最重要的，還是世界銀行認為公營的確定給付體系遲早都將面臨危機（World Bank 1994; James 1996b）。

雖然各自為自己的改革策略辯護，但世界銀行和國際勞工組織的專家都清楚地瞭解，上述這些制度優缺點的辯論，都是立基於許多假設之上，實際的狀況未必如此；對於何種年金制度具有何種效果的辯論，許多是建立在種種的「迷思」之上。例如，在實際運作上，世界銀行所倡導的私營確定提撥制不必然提高儲蓄率、不必然有較高之基金投資報酬率、也不必然能避免造成勞動市場的扭曲（Orszag and Stiglitz 1999）。另一方面，國際勞工組織所提倡的公營確定給付體系，也未必真能達到貧富之家所得重分配的效果（James 1996b）。不管實施何種體系，都會因各國的人口結構與趨勢、勞動參與狀況、資本市場狀況、政府效率、未來的薪資成長率、未來的通貨膨脹率等等各方面的差異，而出現不同之效果（World Bank 1994; James 1996b; Orszag and Stiglitz 1999; Beattie and McGillivray 1995; Gillion et al. 2000）。

柒、台灣之年金改革方向

我國在國民年金制度規劃的過程中，明顯地受到國際年金改革趨勢的影響。在負責規劃的行政院經濟建設委員會的年金簡報資料中，世界銀行所提出的三柱體系一再地被引用，並強調其所規劃的多層次的年金體系和世界銀行所倡導的三層保障體系的相似性（經建會 2000）。在此同時，透過官方的討論和學術論文的出版，所謂多層次年金保障的概念在台灣也廣被接受。

然而，儘管引用世界銀行的三層架構來支持自身的改革策略，經建會所提出的年金改革方向和世界銀行的主張是截然不同的。世界銀行主張的體系是以一個強制性的、私營的、完全準備的確定提撥制為核心支柱；而經建會所提的改革案，雖各時期多有變化，但均是以公營的體系為核心支柱，且大部分的時期中，經建會所主張的是在現行社會保險制度的架構內改革現有的老年保障體系。雖然，在經建會早期的規劃方向中，亦曾主張以完全準備的確定提撥制為第二層的保障，但將其功能定位為所謂「附加保障」。這與世界銀行主張以第二層的確定提撥體系為主要的保障機制

的設計，亦有明顯之不同。

另一方面，配合國民年金制度的規劃，勞保局也完成了「勞工保險條例部分修正條文」，提出勞工保險老年給付的改革。其所提出的修正內容，主要為調整老年給付的計算方式，並提供誘因鼓勵延後退休。這些修正都與國際勞工組織所提出的改革策略一致。

目前勞基法退休金已改制為確定提撥的個人帳戶制，無法提供低薪勞工和就業不穩定者退休後之經濟安全。在此情形下，政策決定者應堅持勞工保險的老年給付要維持社會保險確定給付制，以確保弱勢勞工在退休後能獲得適足的所得支持。

捌、結語

在這全球互動益趨緊密的世界，國際間知識的交流和政策的學習也更加頻繁。對政策的制訂者和研究者而言，國際上知識生產和議題變動的速度過於快速，遠非任何個人的腳步可以跟隨得上。尤其是，台灣做為一個社會安全發展的後進國家，許多政策均以國際趨勢和他國的發展經驗做為參考，在此情勢之下，指標性的國際組織的相關議題討論和主張，提供了知識和資訊的選擇的有用參考。

本文的分析中發現，國際勞工組織和世界銀行在二十世紀末全球年金改革的浪潮中，扮演了重要的引導議題討論和資源提供的角色，尤其是對開發中國家的年金改革具有實質的助益。在這一股年金改革潮中，台灣受限於客觀國際局勢，與國際主流團體的直接聯繫與交流極為有限；台灣的年金改革經驗，在國際社會也鮮少被討論；遑論利用國際社會所提供的資源以做為制度改革的助力。台灣在過去十年來年金改革的過程中，行政部門和學術界已累積了相當豐碩的規劃經驗和研究成果，若能善加串連集結這些資源，藉以將台灣的年金改革經驗融入國際社會對相關議題的討論中，將有助於台灣未來年金制度的發展，並能豐富國際間對不同國家的年金改革的更深入瞭解。

參考文獻

- 中國勞工運動史編委會，《中國勞工史》，（未註明出版年）。
- 行政院經濟建設委員會，2000，《國民年金制度規劃簡報》。
- 行政院勞工委員會，2004，《勞工保險條例部分修正條文》。
- 李明譯，2002，《全球化的許諾與失落》，台北：大塊文化（J.E. Stiglitz 原著，Globalization and its discontents）。
- 劉修如與陳國鈞，1966，《社會立法》，台北：三民書局。
- Andrew, E.S. 2001, *Kazakhstan: an ambitious pension reform*. World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 0104, Washington, D.C.: World Bank.
- Beattie, R. and W. R. McGillivray, 1995, “A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Adverting the old age crisis.” *International Social Security Review*. 48(3-4): 5-22.
- Charlton, R. and R. Mckinnon, 2001, *Pensions in development*. Aldershot, England: Ashgate.
- Chlon, A., M. Gora, and M. Rutkowski, 1999, *Shaping pension reform in Poland: security through diversity*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 9923, Washington, D.C.: World Bank.
- Chow, N. and Y. Xu, 2001, *Socialist welfare in a market economy: Social security reforms in Guangzhou, China*. Aldershot, England: Ashgate.
- Deacon, B. with M. Hulse and P. Stubbs, 1997, *Global social policy: international organization and the future of welfare*. London, Thousand Oaks, and New Delhi: Sage.
- Euzeby, A., 2002, “The financing of social protection in the context of economic globalization”, Pp. 31-46 in *Social security in the global village*, edited by R. Sigg and C. Behrendt New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Ghilarducci, T. and P.L. Liebana, 2000, “‘Unions’ role in Argentine and

- Chilean pension reform.” *World Development*. 28(4): 753-762.
- Gillion, Colin, 2000, “The development and reform of social security pensions: the approach of the International Labor Office.” *International Social Security Review*. 53(1): 35-63.
- Gillion, Colin, John Turber, Clive Bailey and Denis Latulippe ed., 2000, *Social security pensions: development and reform*, Geneva: International Labor Office.
- Hausner, J., 2001, “Security through diversity: conditions for successful reform of the pension system in Poland”, Pp. 210-234 in *Reforming the state: fiscal and welfare reform in post-socialist countries*, edited by J. Kornai, S. Haggard, and R. R. Kaufman Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- 2002, “Poland: Security through diversity”, Pp. 349-364 in *Social security pension reform in Europe*, edited by M. Feldstein and H. Siebert Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Hemerijck, A., 2002, “The self-transformation of the European Social Model”, in Pp. 173-213 *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Holzmann, R., 1999, *The World Bank and global pension reform: realities not myths*. World Bank Working Paper.
- ILO, 1992, *Social Security: a workers’ education guide*. Geneva: International Labor Office.
- 1995, *The ILO in the service of social progress* (second edition). Geneva: International Labor Office.
- ILO, 1999, *Draft Program and Budget 2000-01 and other Financial Questions*. Geneva: International Labor Office.
- ILO, 2003a, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. Geneva: International Labor Office.
- ILO, 2003b, *Lists of Ratifications by Conventions and by Countries, Information and reports on the application of Conventions and*

- Recommendations.** Geneva: International Labor Office.
- ILO, 2003c, *Provisional Report, Record 91 Session*. Geneva: International Labor Office.
- ILO, 2003d, *Application of international labor standards 2004, Report of the Committee of Expert on the application of Conventions and Recommendations*. Geneva: International Labor Office.
- James. E., 1996a, “*New systems for old age security-theory, practice, and empirical evidence*”, paper prepared for EDI conference on Pension Reform, November, 1996.
- 1996b, “Providing better protection and promoting growth: A Defense of Adverting the Old Age Crisis.” *International Social security Review* 49(4): 5-22.
- Kim, S., 2000, *Korea: retirement provision and 1998 pension reform*. <http://www.vdr.de>, 2004/9/15
- Korean Country Management Unit, 2000, *Korea: the Korea pension system at a crossroads*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kwon, H-J, 2002, “Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: beyond the development welfare state?” *International Social Security Review* 55(4): 23-38.
- Lamping, W.R., 2004, “From the conservative welfare state to an ‘uncertain something else’: German pension policies in comparative perspective.” *Policy and Politics* 32(2): 169-91.
- Landy, E.A., 1966, *The effectiveness of international supervision*. London: Stevens & Sons.
- Lee, N., 2002, *Experiences of pension reform in Korea and five other countries*. Mphil dissertation, University of York. England.
- Long, M., 1991, “Financial systems and development”. Pp. 159-172 in *Financial systems and development in Africa*. Edited by P. Callier Washington, D.C.: EDI.
- Lorenz, Edward C., 2001, *Defining global justice: the history of US*

- international labor standards policy*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Mesa-Lago, C., 1997, "Social welfare reform in the context of economic-political liberalization: Latin American cases." *World Development* 25(4): 497-517.
- Mitch, O.S., 1998, *Building an environment for pension reform in developing countries*, World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 9803, Washington, D.C.: World Bank.
- Nelson, J.M., 2001, "The politics of pension and health-care reforms in Hungary and Poland" Pp. 235-266 in *Reforming the state: fiscal and welfare reform in post-socialist countries*, edited by J. Kornai, S. Haggard, and R.R. Kaufman Cambridge and New York: Cambridge University Press,.
- Orszag, P. R. and J. E. Stiglitz, 1999, "*Rethinking pension reform: ten myths about social security systems.*" Paper presented at the conference on "New Ideas about Old Age Security", Washington, D. C.: The World Bank, Sept. 14-15, 1999.
- Palacios, R. and M. Pallares-Miralles, 2000, *International patterns of pension provision*, World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 0009, Washington, D.C.: World Bank.
- Rodrik, D., 1977, *Has globalization gone too far?* Washington, D.C.: Institute on International Economics.
- Scharpf, F.W., 2002, "Globalization and the welfare state: constraints, challenges, and vulnerabilities." Pp. 85-116 in *Social security in the global village*, edited by In R. Sigg and C. Behrendt New Brunswick, New Jersey: Transaction Publications.
- Schwarz, A.M. and A. Demirguc-Kunt, 1999, *Taking stock of pension reforms around the world*. World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 9917, Washington, D.C.: World Bank.
- Steinmo, S., 1994, *The end of redistribution? International pressure and domestic policy choices*. Challenge, November-December.

- Strang, D. and P.M.Y. Chang, 1993, "The International Labor organization and the welfare state: international effects on national welfare spending." *International Organization* 47(2): 235-362.
- Swank, D., 2002, *Global capital, political institutions, and social change in developed welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tamburi, G., 1969, "The ILO and social security: the challenge of technical co-operation." *International Social Security Review* 22(4): 480-491.
- US Department of Labor, 1971, *The United States and the ILO*.
- Vittas, D. and Skully, M., 1991, *Overview of contractual saving institutions*. Policy Research and External Affairs Working Papers, WPS 605, Washington, D.C.: World Bank.
- Williamson, J.B., 2001, "Privatization public pension systems: lessons from Latin America." *Journal of Aging Studies* 15: 285-302.
- World Bank, 1994, *Averting the old age crisis*. Washington, D.C.: World Bank
- 1997, *Old age security: pension reform in China*. Washington, D.C.: World Bank.