



兩岸三地年金改革的移地研究反思

施世駿*

本科技部計畫的關懷背景，是想了解大中華地區年金改革政治的動態：隨著人口老化和全球化經濟與勞動市場結構的變遷，加上公共財政面臨的財務壓力，占社會福利支出比重相當高的年金體系改革，已成為西方福利國家與其他地區不可迴避的課題。在各國年金支出不斷上升的趨勢下，年金私有化或是公私年金混合，被認為是有效舒緩公共年金支出壓力的策略。不僅個別福利國家、甚至國際組織也都提出年金改革芻議：世界銀行於 1994 年出版 *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect Old and Promote Growth* 一書，提出一個理想的年金體系是以一個私有化的確定提撥制度為核心，建構一個三柱的年金體系。此書出版後，掀起年金私有化的討論熱潮，也引發世界銀行和一向捍衛傳統公共年金體系的國際勞工組織的一連串年金論戰（傅從喜，2004）。後來世銀接受國際勞工組織的一些觀點，於 2005 年提出修正的年金改革方案，建議推動年金體系朝往新自由主義的多柱模型（multi-pillar model），將年金體系分為五柱，由國家、市場與家庭在年金體系中都負擔起一定的責任，以便減緩國家在年金體系中所負擔的財務壓力。此後，即使對於所謂公私年金混合的形態與彼此之間的功能劃分仍有歧見，不同陣營的意見卻達到共識，認為多柱模型可以兼顧公共與個人責任、財務平衡與社會正義，將是承擔老年經濟安全的可行方向。

回到臺灣，上述的場景對我們也似曾相識：人口老化、經濟停滯與國家財政困難，逐步動搖著老年經濟安全制度的永續基礎，同時也在近年引發系列的年金改革。正是在這個背景下，本科技部計畫試圖了解區域性的年金改革趨勢，以中國大陸、臺灣及香港的大中華地區為例，從比較性的觀點觀察臺灣的年金改革路徑，並提供未來制度發展的前瞻思考。自從 1990 年代起，

* 國立臺灣大學國家發展研究所副教授

包括臺灣在內的東亞國家進入一個福利擴張的循環。民主化的轉型明顯改變東亞社會政策的發展輪廓，包括年金在內的社會政策逐漸朝向普及式的制度擴張（林萬億，1994；Haggard and Kaufman, 2008；Peng and Wong, 2008；Wong, 2004），如何捕捉這些年金改革的動態，並據以作為臺灣老年經濟安全制度的未來發展參考，便成為一個重要的研究課題。另一方面，東亞的年金改革也走到法定年金體系大致完備的階段，但是為了因應人口老化、勞動市場變遷、家庭結構改變等挑戰，如何一方面強化公共年金，同時也思考鼓勵企業與個人年金的發展，也是未來臺灣年金改革必須注意的方向。

一、兩岸三地年金改革移地研究經驗

由於這個計畫的主旨是年金制度改革與政策經驗的比較，所以在方法上偏重文獻參考、數據資料蒐集分析與專家訪談。研究兩岸三地的年金改革政治，在過程上也是體會大中華地區不同華人社會生態的機會。大陸和臺灣社會比較講究人情關係，差別在於前者仍處於一黨專政的威權體制下，因此在田野安排部分更為重要；臺灣則在民主化的洗禮下，法治與公民社會相對發達，對於社會政策研究的田野工作進行較為容易。香港社會發展與臺灣近似，加上過去受英國文化影響，聯絡學者專家或行政官員進行提綱式訪談比較規範，只要事先約好時間，準時前往就可完成。在網路資訊發達的時代，於臺港兩地進行田野研究比較容易取得成果，在大陸進行專家訪談則仍然相當倚重適當的行程安排。中國大陸的情形相當複雜，威權政體加上人治社會的特質，往往使田野調查困難許多。首先，找到當地適合的接待人是關鍵。由於兩岸關係敏感，臺灣學者在大陸做研究並沒有太多同文同種的優勢，反而必須留意一些紅線，而且很難獨立進行田野研究，因此透過大陸學者專家朋友的介紹安排，便成為進行大陸研究的不二法門，這點往往需要長久的人脈培養，為相當耗時且高成本的工作。其次，由於中央與地方官員的政策自主性高，研究中國大陸政策發展便無可避免必須與之打交道，於是拜訪行程便充滿不確定性，正是所謂的「計畫趕不上變化」，往往必須相當機動配合，可能今天一通電話聯繫，明天就要前往會晤；當然，臨時取消訪問約定的情形也十分普遍，必須再耗時等待進一步安排。

以我所進行的一次訪談行程為例。我在2010年4月期間拜訪廣州中山大學政務與公共管理學院，接觸那裡研究社會保障問題與年金改革的學者；



另外也拜訪廣州市人力資源與社會保障局的官員。在這裡，我除了蒐集相關資料以外，大部分時間皆努力認識新的人事物。此次前往廣州拜訪學者與官員，主要是透過位於廣州人力資源與社會保障局官員，安排勞動與社會政策改革過程中幾個重要的政府部門，讓我了解他們在結構改革過程中的基本想法與運用策略，以及他們如何在政策形成與執行過程中發揮其影響力，同時對先前通過的法案有什麼評價。在安排過程中，針對各重要部門挑選具代表性的負責官員或發言人，就其對社會與勞動政策的意見進行深度訪談，以便更進一步了解其基本看法及在某些政策的形成中結盟的互動過程。經過幾番折衝，訪談對象選擇如下：拜訪廣州市人力資源與社會保障局的養老保險司，以及轄下信息探訪相關官員。與人力資源與社會保障局官員的訪談中，主要了解市級政府現行的城鎮養老金與低保的發展，以及他們對於地方官員執行的想法。

除此之外，我也拜訪中山大學政務與公共管理學院，首度與該機構學者們有廣泛的交流；另外也和中大政務學院社會保障系老師建立交流關係，跟他們就大陸學術研究情勢、社會保障發展研究等進行廣泛的意見交換，這是除了正式的官員訪談行程以外，同樣有豐碩收穫的部分。因為中山大學屬於大陸的一線重點高校機構，尤其在社會政策方面，堪稱與大陸其他高校並稱是研究教學重鎮，同時中山大學政務與公共管理學院的老師，平時也承接廣州市或是中央及省級部會的政策研究任務，為中央及廣州市政府政策制定提供學術研究的基礎與建言。在資料蒐集上，我在中山大學政務與公共管理學院的圖書館網站上下載許多寶貴的中國社會保障研究資料，同時也得到院裡學者的研究著作，包括他們近年來的出版研究，以及相關的統計年鑑。另外，我在大陸停留時間參考許多學術著作，搭配其他來源的資料加以使用，得以了解近年來相關的社會保障研究。

拜訪完中山大學政務與公共管理學院後，我便南下至香港進行第二階段訪談，也就是拜訪香港城市大學與理工大學相關學者，與其中熟悉香港強積金運作的專家。香港強積金自 2000 年實施以來，一直出現個人帳戶制度的典型問題：績效不彰、積累不易、缺乏社會財富重新分配效果。如果再將中國大陸實施統帳結合經驗合起來看的話，便不難理解個人帳戶制度的局限性，事實上也無法期待其能夠達成老年經濟安全的目標。所以近年來，香港社會貧富不均與老年貧窮的現象，便成為令人關注的議題，也引發港府進一步的

政策補助。在香港除了和相關學者討論香港的老年經濟安全議題之外，我也和研究中國社會的其他學者結識，交換研究中國的經驗，收穫頗豐。透過學者交流安排的好處是，思路及風格比較接近，比較能夠找對人選訪談。

另外一種行程聯繫的方式，是透過大陸「國臺辦」安排，這種方法雖然相對較為正式且安全，卻仍然必須受制於官方的行程安排，不見得能見到想見的人或是得到想知道的資訊。我在 2008 年訪問位於南京的智庫單位時，便是透過這個正式的管道安排。當時雖然受到比較多接待單位的禮遇，但是必須耗費較多時間進行溝通，而且比較受制於官方行程，並沒有真的得到重要資訊或是見到關鍵人物。所以對於進行中國大陸研究的人而言，唯一能做的只能多方進行，並且留意身邊各種可能的資訊，甚至一些非正式的場合反而才是關鍵。我的心得是，除了在行禮如儀的訪談時聆聽千篇一律的彙報外，更重要的可能是結束後的茶點或吃飯閒聊時刻，此時往往能聽到接待單位人士的不同心聲，或是不經意提到政策實施的花絮新聞，更有助於串聯先前聽到或是讀過的資料。此外，在大陸田野調查時，我也習慣與周圍遇到的當地人士攀談，了解他們的生活方式與觀點，作為訪談之餘了解大陸社會現況的輔助。一個典型例子是大陸各地的「出租車師傅」：相當類似於臺灣的計程車司機，這些職業人士往往是能言善道的政治社會評論家，能夠讓人得到另一種觀察大陸社會的訊息。

由於這些田野調查的種種限制，我的另一研究心得是隨遇而安的重要，必須抱持彈性的態度面對各種可能的突發狀況，並且盡可能在重重限制的情況下得到關鍵資料，再佐以其他可能的管道獲得其餘消息，將社會問題脈絡與制度發展的圖像拼湊出來。這點聽起來或許有些消極，不過社會科學研究從來就是社會生活的一環，我們並不是獨立於社會進行「客觀」的研究，而是在其中觀察、反芻、再提供一種觀察的角度，從而進一步豐富或甚至於改變我們所處的社會生態。移地研究亦然，在這種前提下，尋找研究靈感有時比獲得具體資料更為重要，因為大陸社會變遷十分快速，湧現出許多有意義的研究題材，常常是事先規劃研究計畫時不見得能注意到的主題，值得進一步思考。所以在前往當地研究時，應以開放心胸接受各種不同資訊，留心一些蛛絲馬跡，以便後續整理時發展出新的方向。這點或許也是社會科學研究同行都同意的真諦：提出有意義的新問題或觀點，是我們觀察了解所處周遭社會環境的重要途徑。



二、移地研究與國際會議參與的相輔相成

參與國際會議發表論文，可以算是學者的基本功，而且如同國際期刊的蓬勃發展，目前在社會福利方面的年度國際會議也是接二連三舉辦，讓我們有很多選擇的機會。在學術研究國際化的今日，臺灣學界其實面臨著鄰國的強烈競爭，絲毫沒有懈怠的餘裕。以年金改革的議題為例，南韓學者在國際會議與期刊發表的英文論文質量都比臺灣多很多，無形中也擴大了南韓福利改革在國際學界的知名度與關注度。這樣說當然不是尊崇英文發表 SSCI 論文為上的論點，而且國內的中文期刊論文也具有一定水準；只是在中國大陸崛起吸引國際學界目光的同時，臺灣藉由英文發表在國際學界發聲便十分緊要，這也是讓國際社會了解臺灣學術發展的良方。而且不可否認的是，大陸學界這幾年急起直追，重金禮聘海外優秀學人，或是鼓勵本土學者出國訪學。這並非危言聳聽，因為即使在學術領域，爭取到具研究典範的發言地位，無形中自然發揮較大的影響力。在不久的將來，我們或許就會看到大陸的一些中文核心期刊（例如《漢學研究》）被納入 SSCI 名單，從而大幅提升大陸學界在國際間的知名度，這值得我們關注警惕。

就個人研究領域而言，我常會選擇參加位於香港或是大陸的會議，藉此作為結識同行的機會。和移地研究的經驗類似，參加這些會議除了發表論文、聆聽評論外，休息或是吃飯時間才是真正的重頭戲。因為在會議中，或許是面對面的情況及必要的禮貌使然，評論人對於點評的論文內容往往褒過於貶，點到為止，真正犀利的批評往往是在投稿期刊時才會遇到。所以我的心得是，除了正式議程中的討論學習外，會議單位舉辦的餐點時間或是休閒活動反而才是認識同行老師的好機會，必須好好把握。如前述，有時在閒聊過程，會不經意談到一些時勢看法，往往能夠從中得到一些額外資訊或是靈感。尤其跟大陸學者或官員交流的經驗中，很多時候，我皆是在會議交談時聽到有趣的議題，藉此對大陸政治社會發展有更深一層體會。而且在參與不同國際會議的同時，也可藉此認識一些志同道合的他國學者，成為日後進一步交流合作的契機。例如我認識不少大陸與香港學界好友，都是在國際會議中僅有一面之緣，然後藉由保持聯繫而建立起交情。Facebook 或是 LinkIn 等社交媒體的興起，更讓這種遠距離的情誼較易維持，這些對日後的移地研究可能會有很大的助益。

另外一種我常使用的方法，是結合國際會議與移地研究的行程，一方面

發表論文並結交朋友，另一方面也透過主辦單位相關人士協助安排行程，將訪學、會議、以及拜會訪談政策人士合而為一。除了時間與差旅費使用較為經濟外，更重要的是擴大移地研究的加乘效果，對於對方的學術接待單位而言，這麼做也是具有加分效果。例如前述前往廣州中山大學訪問時，接待的教授甚至請我協助參與他的博士生論文提綱口試，並提供意見。在這種過程中，我深切體會到移地研究其實和其他學術活動或人際交往緊密相連，因此只要留心，就算是萍水相逢也能激起一些漣漪。

三、結語

移地研究除了是耗時耗神的研究過程，更是人情串連的過程。每次進行完相關拜訪與蒐集田野資料後，除了差事完成深感輕鬆外，內心對於從旁協助的接待學者朋友更是感謝不已；有些情形甚至只是輾轉認識的學者，便熱心幫助安排。撰寫本文時，腦海中浮現過去幾次在兩岸三地進行的田野經驗，心中對於許多半路相助的朋友仍存有感激之情。學術研究過程的孤獨，從想法的萌生、不同意見的討論乃至田野研究的安排，無一不是經由身旁或遠方的朋友、甚至陌生人相助才得以完成，只有經歷這些過程，才能真正體會每部學術專書的謝辭中所流露的作者肺腑之言。對我而言，移地研究不但是追求知識探索的過程，也是體察社會互動的機會，正是在這個過程中，除了能獲得觀察社會現象的新視角外，也能對人情世故有一番新的體會。

參考文獻

- 林萬億 (1994)。《福利國家——歷史比較分析》。臺北：五南。
- 傅從喜 (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？〉，《國立政治大學學報》，37: 81-111。
- Haggard, S. and Kaufman, R. R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Peng, I. and Wong, J. (2008). 'Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy'. *Politics and Society*, 36 (1): 61-88.
- Wong, J. (2004). *Healthy democracies: Welfare politics in Taiwan and South Korea*, Cornell University Press.