

《人口變遷、國民健康與社會安全》 楊文山、李美玲主編  
中央研究院中山人文社會科學研究所專書(37)，頁105-138  
民國85年2月，臺北，臺灣

## 我國勞工保險老年給付的性別差異分析： 社會安全制度性別階層化之初探

李 安 妮\*

### 壹、前 言

各國對於老年人的經濟安全，無論採取何種規劃，老年貧窮現象在人口老化的國家中普遍存在，特別是這群貧窮老人，絕大多數由女性所構成的事實，更引起各國政府與研究者的注意。此一現象形成的表層原因，一方面固然是由於女性的相對壽命較長，使得老年人口中女性本來就占較多數，另一方面則是由於女性相對於男性，具有較高的機率陷入貧窮，因此使得老年貧窮集中在女性老人的身上。然而當我們深入探究此一現象的社會政策意涵時，不難發現社會建構的效果事實上更大於人口變遷的效果。由於男女兩性在整個生命週期中，所歷經的過程和可能遭遇的事件並不盡相同，因此，在人生的最後階段，必然也呈現出不同的景象。而一個以解決貧窮問題、縮短社會差距為目標的社會安全制度——例如老年年金或老年給付，在設計時若不能體認這個事實，而只是一味的以為了解男性老人的生活狀況，就是了解所有老人的生活狀況，或是以優勢的男性生命歷程與社會價值做

---

\* 中央研究院中山人文社會科學研究所助理研究員

為制度設計的依據，那麼所設計出來的方案，不但缺乏解決貧窮問題的能力，還可能導致更嚴重的性別差別待遇。

近年來，我國也開始步入人口老化國家的行列，在人口與家庭結構急速變遷的衝擊之下，老年貧窮現象也開始顯露出來。根據民國 79 年內政部所做的「低收入戶生活狀況調查報告」資料顯示，當年我國低收入戶人口中，65 歲以上的人口約佔 20% (1991: 14)，相對於我國目前 7% 的老年人口，該比率已將近有三倍之多；此外，調查資料也指出，在主觀認定的致貧原因中，「年邁體衰」一直被認為是首要因素 (Ibid.: 39)。作者利用行政院主計處「家庭收支調查」原始資料所進行的分析，也發現無論採用何種方式來界定貧窮線，在所有人口群當中，65 歲以上老人一直都是具有最高貧窮率的，其中又以女性老人的貧窮率占第一位 (見附表 1)。可見我國老人的貧窮問題是一項潛在但十分嚴重的社會問題，特別是女性老人的貧窮問題，受到傳統貧窮研究方法的限制，更是一項長久以來一直被忽視的事實 (李安妮，1994)。目前我國雖然尚未有針對老人所提供的全面性所得維持政策，但老人年金制度已在規劃並屆實施階段，此時檢討既存老年給付的性別差異，也許有助於未來老年所得維持政策的規劃。

## 貳、理論探討

在許多探討有關社會安全制度的文獻中，「雙元福利體系」(dual welfare system) (或稱「雙層福利體系」(two-tier welfare system))、勞力市場的性別區隔效果、以及家庭內部性別角色分工效果，是三個常被用來說明性別差異現象的理論。其中「雙元福利體系」是從社會安全制度的內在結構特性來分析性別差異現象，著重在制度本身結構特性的探討，比較屬於就事論事的做法；而勞力市場的性別區隔效果，以及家庭內部性別角色分工效果，則是從社會安全制度的外在結構因素來分析性別差異現象，強調的是以性別角色分工 (sexual division of

labour) 此一概念所建構出來的其他外在結構因素，對社會安全制度所產生的延續效果，常被認為有為社會安全制度脫罪之嫌。無論如何它們都試圖為社會安全制度的性別差異現象，提供足以分析或解釋的模型。以下本文將分別來探討這三個理論在此議題下的意涵。

一般而言，在討論社會政策時，「雙元福利體系」這個概念至少有來自兩方面的重要意義。首先，在扮演純粹描述性工具的角色上，它經常被用來指稱兩種不同的福利供給類型，例如許多介紹西歐各國社會安全制度或所得維持政策的文獻，就習慣採用二分法，將繳費式的社會保險給付 (contributory benefits)，與非付費的給付 (non-contributory benefits) 加以分開說明 (Chan, 1978; Creedy and Disney, 1985; Barr, 1987; Millar, 1989)。這種分類方式多少受到貝弗里奇報告書 (Beveridge Report) 的影響，貝氏在其報告書中明白揭示，以建立完整的社會保險體系作為解決英國貧窮問題的第一道防線，其次再對那些依靠社會保險仍無法脫離貧窮的人施以社會救助 (Beveridge, 1942, paragraph 17)。雖然也有學者認為採用此種二分的方法，並無法清楚的將社會安全制度的類型區分開來，而應該改用三分法，除了依據受領人事先繳費與否外，對於受領人領取給付時的權利關係，以及給付金額的基金來源，也都有必要加以考量，因此提出所謂繳費式的給付 (contributory benefits)、資產調查的給付 (means-tested benefits) 和偶發事件的給付 (contingent benefits) (Hill, 1990: 65-75; Chin, 1992) 等三種給付模式。但這並不表示雙元福利體系的概念已被揚棄，相反的，當社會福利學者再進一步分析社會福利供給的實質內涵時，發現從目前各國普遍存在的社會保險 (social insurance) 與社會救助 (social assistance) 兩大社會安全體系的內容來分析，無論是在給付水準 (levels of benefits)、政治上的合法性 (political legitimacy)、可被察覺性與被支持程度 (visibility and support)、行政上的層級 (level of administration)、工作動機 (work incentives)、對私人生活干預的深淺 (intervention in private lives) 以及受領人的特質 (recipients) 等方面，兩大體系

間都正好呈現出一種二分的上下層級現象 (Sainsbury, 1993: 70)。一般而言，社會保險的給付水準較高，所遵循的是所得替代原則，同時，由於其合法性源自於公民權 (citizenship right) 的理念，因此也得到較廣泛的支持，被認為是社會安全制度的主要部門 (primary sector)；反之，社會救助所堅持的是最低生活水準的維持 (social minimum)，不但給付水準較低，也常被視為是一種不值得全面性推廣的方案，同時對於受領者的資格也常有嚴格的限制，或常被以懷疑的態度對待之，是屬於社會安全制度的次級部門 (secondary sector)。此外，在行政層級上，社會保險多屬全國性或中央級的權責範圍，而社會救助則多半屬於地方上的管轄範圍，經常受到地方的控制與經費或財源的限制。至於對工作動機的影響，由於社會保險納入了對參與勞力市場者給予報償 (rewards) 的精神，因此往往被視為對工作動機是具有正面意義的；相反的，社會救助隱含著對道德缺失者加以懲罰 (penalties) 的觀念，因此也就經常伴隨著被標籤 (stigma) 或強制工作等條件。另外，在對私人生活的干預程度上，也由於社會保險所立基的公民權理念，使得這種干預幾乎微乎其微；相對的，社會救助由於必須透過資產調查的程序，因此對於個人隱私權的保障往往無法顧及，私人的生活也就受到相當程度的干擾。最後，對於目標團體的受領人而言，社會保險給付的對象並不限於低收入者或貧民，因此受益者所涵蓋範圍較廣；但社會救助的給付對象必定是經過核定的低收入戶成員或貧民，因此受益者的範圍就相當有限。從以上這些分析的內容來看，雙元福利的概念就不僅僅只是被用來分類而已，事實上，它已超越純粹的描述性工具，而成為分析性的工具了。

然而，無論將雙元福利的概念視為描述性工具或是分析性工具，它被用來解釋社會福利的性別差異現象，也不過是過去十年左右的事。八〇年代前後，女性主義的社會福利學者，開始注意到不同社會福利方案受益人的性別差異，結果發現各國的社會安全制度中，普遍存在性別隔離的現象 (Nelson, 1984; Pearce, 1978, 1986; Pascall, 1986;

Oppenheim, 1990)。不但在社會救助方案的給付對象有集中於女性的趨勢，社會保險的各項給付對象也是以男性為主；同時，若從受領人的角度觀之，更可以發現到男性受益人所領取的給付多半來自社會保險體系，而女性受益人——特別是那些失去丈夫的女性，則較多是依賴社會救助的給付。由於雙元福利體系揭開了社會保險與社會救助間的上下層級關係，因此這種性別隔離的現象，也就間接說明了社會安全制度所存在的性別階層化關係。

當然，雙元福利體系所強調的是社會保險與社會救助兩大體系間的區隔與層級關係，而社會安全制度中的性別差異議題，往往不僅止於在這兩大體系間的性別隔離現象，有時甚至超越兩大體系間的關係，就是在單一體系或部門中的性別差異現象也是經常被提出來討論的 (Pearce, 1986; Ellis and Morrell, 1982; Groves, 1983, 1987; Masson, 1985; Peace, 1986; Keithly, 1992)。他們認為社會安全制度的主要部門，也就是社會保險體系，其實是父權社會下的產物，整個制度的設計是以男性社會的價值和生產方式作為考量的依據，是男性為男性所設計出來的一套制度 (made by men and for men)，女性在此一體系裡只占有邊際的地位。雖然女性也有機會領取某些特定項目的給付，但這些項目的給付數額通常是在一個較低的水準上，比起男性所領取的較高給付水準金額是相當微不足道的；更值得一提的是，雖然女性也有被納入體系中的權利，但此種權利往往是衍生而來的 (derived right)，比起男性所擁有的法定權利 (entitled right)，更容易因身份的喪失而被剝奪。

Nelson (1984: 221-223) 在對美國社會福利方案 (social programmes) 使用者所做的研究中發現，在以資產調查為給付條件的社會救助方案中，女性受益人構成了給付對象的主體，例如領取社會救助方案 AFDC 的人當中有 81.1% 是女性，而領取失業保險給付的人當中只有 41.4% 的女性；更具重要意義的是，相對於男性受益人領取給付時的法定權利而言，那些領取社會保險方案給付的女性受益人，之所以能

夠領取這項給付，絕大多是基於妻子或母親身份的衍生權利而來。這說明了目前領取社會保險給付的女性受益人，不但相對較少，而且即便是合格的受領人，若一旦喪失現有作為人妻或人母的身份，將立即從社會保險體系中被排除，而落入社會救助體系裡；最值得爭議的是，制度的設計並不會使男性受益人有面臨此種權利被剝奪的困境，因為絕大多數的男性受益人所領取的給付，是基於其個人的法定權利而來，只要當事人活著的一天，無論他的身份產生怎樣的變化，也無論他所擁有的身份是人父或人子，甚至在他的婚姻關係或家人關係有所改變時，都不至於影響其領取給付的權利。相反的，女性受益人領取給付的權利就相當程度的受到這些因素的影響，是一種不穩定的、缺乏自主性的權利。換句話說，女性若想在社會安全制度的主要部門中得到相對較好、較穩定的保障，惟有扮演傳統角色 (conventional role)，並藉著依賴者的身份來獲得，若欲擺脫依賴者的角色，成為與男性相同的經濟獨立者，則往往只能先透過次級部門的救助來獲得較差的保障。問題是，社會經濟變遷的結果，有愈來愈多的女性希望並願意在經濟上獨立，同時也有愈來愈多的女性不可避免的在經濟上必須獨立，但現存的各項社會制度不但缺乏及時反應此種變遷的能力，反而有將經濟獨立的女性視為有違傳統角色的暗示，認為這是不值得鼓勵有時甚至必須加以懲罰的，對其經濟安全保障也只限於補充性的次級保障，結果就在社會安全制度中形成了一種性別階層化的現象。

Pearce 的研究則是將焦點置於社會福利制度與女性貧窮的討論上，她認為女性貧窮與雙元福利體系之間有密不可分的關係。早年 (1978) 當她提出貧窮女性化 (feminisation of poverty) 的概念時就曾指出，公共移轉 (public transfers) 與女性貧窮有直接的關係。雖然並沒有直接證據可以證明接受與工作有關之給付 (work-related benefits) 的人就不會陷入貧窮，但研究資料卻也顯示了，女性在公共移轉的兩大體系裡，很容易從與工作有關的給付中被排除，轉而去依賴公共救助的給付。由於來自公共救助體系的給付通常都是非常的微薄，加上領取

這類給付時的條件又相當嚴苛，因此使得那些依靠公共救助維生的大量女性，在領取給付後，生活水準也得不到太大的改善，只好落得在貧窮線上下游走。所以她認為社會福利方案不但沒有能力解決女性的貧窮問題，還有將女性推向貧窮的嫌疑。Pearce 在往後的許多相關研究中，曾經審視幾項社會福利方案的性別差異現象，以及對女性貧窮所產生的效果。在分析美國社會保險體系內的失業補償方案 (unemployment compensation programme) 時發現，雖然法規上並無明顯的性別歧視條文，但實際施行的結果，男女兩性無論是在領取給付時的資格、附帶條件，或所領取到的給付金額上，都有明顯的差異，使得兩性在遭遇同樣所得中斷的情境時，並無法得到相同的所得補償，因而導致女性的所得相對地更為低落 (Pearce, 1986: 152-159)。在進一步分析所有福利給付受領人的貧窮率也發現，接受次級部門給付的人比接受主要部門給付的人具有較高的貧窮率，而主要部門的受益人中有將近九成是男性，次級部門的受益人則有六成是女性；同時，無論接受哪一部門的給付，女性受益人都普遍比男性受益人具較高的貧窮率 (Ibid.: 160)。

此外，她還試圖在有關社會福利與女性貧窮的研究中加入關於工作的討論。她認為既然依靠社會福利的女性當中有超過 90% 是有工作，或是最近有工作的，那麼必定是婚姻或勞力市場無法提供維持女性生活的條件，才導致女性轉而投靠社會福利，此時若社會福利無法針對女性所得減損的特殊原因，提供與男性相仿的有效補償，則女性就不可避免的要落入貧窮。為避免被批評女性在失業保險中所處不利地位是由於女性的特殊工作型態所致，Pearce 甚至將參與勞力市場型態加以控制後發現，無論是否有工作，也無論是從事全時 (full-time) 或部分時間 (part-time) 工作，女性的貧窮率 (risk of poverty) 都比男性來得高 (1986: 150-151)，更矛盾的是兩性在貧窮率上的差異，是有工作者比沒有工作者來得大。Pearce 的系列研究至少有兩方面的貢獻：一方面她肯定以雙元福利體系來作為分析社會安全制度中性別差異現

象的有效性，另一方面則是在以雙元福利體系說明性別隔離現象的討論裡，加入了工作和貧窮這兩個變項，使得有關社會安全制度的性別議題有更開闊的討論空間。

採用雙元福利體系概念，雖然使我們得以了解社會安全制度中性別差異的存在現象，但它充其量也只說明了性別差異現象存在的事實而已，並無法解釋性別差異的由來。換言之，雙元福利體系足以幫助我們去了解社會安全制度存在著性別差異現象，卻無法幫助我們去分析這個現象產生的原因。事實上，許多關心女性議題的社會福利學者早已不斷的指出，導致女性在社會安全制度中處於不利地位的根本原因，在於一個長久以來深植於人心的概念，那就是性別角色分工 (sexual division of labour)。這個概念強調兩性有不同的角色要扮演，也有不同的職務要達成。此種分工方式首先在家庭內部生根，它賦予男性一個首要任務，就是透過家庭外公共部門的就業方式去完成家庭經濟提供者 (economic provider) 的角色；而賦予女性的首要任務，則是在家庭私有部門內負起生兒育女、照顧家人與料理家務的責任。由於受到此種角色上的束縛，女性不但在勞力市場只能占有次級或邊際地位，只能獲得較男性為低的報酬，並間接影響到在社會安全制度中所能獲得的待遇，同時也由於這些有關家庭內部角色定位的前提假設，更直接決定了女性在社會安全制度所享有的權利。

例如英國在 1946 年所通過的國民保險法案 (National Insurance Act) 中，明定已婚職業婦女可以繳納較少的保費，當然也相對的只能領取較少的給付，這項規定在當時甚至被視為是為已婚女性額外提供的一個選擇機會 (married women's option)，殊不知如此一來，卻在社會安全體系中建構出一個新的「為零用錢工作的階級」(a class of pin money workers) (Dale and Foster, 1986: 106)，而社會保險最後又無法為這一階級的人提供真正有效的保障，結果使得他們只好紛紛轉而去依賴社會救助。無怪乎遭到來自女性主義的批評，認為這項規定只不過是將女性經濟依賴角色的觀念合法化、制度化的陰謀。雖然這項規定



在往後的幾次改革中逐漸被修正，但是女性經濟依賴男性的觀念仍根深蒂固於其它項目的給付中。Pascall (1986: 209) 指出女性比男性有機會藉著依賴者的角色獲得申領給付的資格，但反之並不必然，例如各國普遍存在有寡婦年金，卻較少有鰥夫年金；這種現象從另一個角度來看，其背後的涵義其實是代表女性所繳的保費 (contribution) 比男性所繳的附帶價值低。這種歧視的做法在一些屬於長期給付的項目中特別容易顯露出來，上述寡婦年金是個例子外，根據英國殘障年金 (Invalidity Pension) 的規定，一個妻子有工作的男性將比一個丈夫有工作的女性更容易獲得撫養親屬的額外津貼。

除了依賴者的角色，有關女性照顧者角色的假設，也充分反映在社會安全制度中。最明顯的例子是英國的傷病者照顧津貼 (Invalid Care Allowance, ICA)，這是一項用來提供給那些爲了照顧傷病者而必須放棄就業者的津貼，但只限於支付給男性或未婚女性，已婚女性依規定是沒有申領此一津貼的資格 (Pascall, 1986: 198)。這是由於照顧家人 (caring) 被視爲是女性的天職，因此一個家庭裡除非沒有女性，否則有關照顧兒童、老人以及殘障者所需要的勞務，都被認爲沒有理由要求政府來提供，而應該由家中的女性來承擔，她們同時也藉著對其家人提供這些勞務，得到來自家人 (通常被認爲是男性家人) 所提供的經濟安全保障。正因爲如此，當一個女性去執行照顧家人的工作時，並不被認爲是在從事一項正式的工作，所以，女性在這段期間不但被視爲是退出勞力市場，必須中斷其投保年資的記錄，而且在這段期間內無論本身發生任何事故，也都沒有請領保險給付的資格。更荒謬且相互矛盾的是，倘若女性所從事的是勞力市場的工作，當她一旦面臨與男性相同的失業狀況時，根據英國失業保險的規定，反而得提出無須照顧家人的證明，否則將被視爲有從事其他工作之嫌，而失去請領失業保險的資格，這顯然又把「照顧家人」視爲一項正式的工作了。由於對女性依賴者角色的錯誤假設，導致女性在社會安全制度上遭受到此種雙重的不合理待遇，值得一提的是，由於此種角色上的假設並

沒有加諸在男性身上，因此，無論在何種狀況下，照顧工作一旦由男性來擔任，就被視為一項正式的工作，也就伴隨有社會安全制度中的各種保障，結果必然導致更多的性別差異現象。

接著本文將討論勞力市場上性別隔離所帶來的效果。事實上，當 Pearce 嘗試在雙元福利與女性貧窮之外加入有關工作的討論時，多少也告訴我們勞力市場上的性別隔離效果，與雙元福利體系的性別隔離現象有關。從社會保險的歷史演進來看，無論是 1883 年德國俾斯麥的社會保險政策，或是 1935 年美國總統羅斯福的社會安全法案，或是 1942 年英國的貝佛里奇報告書，都揭示了社會保險與工作間密不可分的關係，因此，勞動生產的型態就成為社會保險設計上的基本假設。換言之，社會保險是以勞力市場為其建構的藍本，必須是反映勞力市場結構的，當然，也就不可避免的要延續勞力市場上的各項歧視。

就性別差異的議題而言，兩性在勞力市場的參與率、所獲得的薪資報酬、所從事的職業類型，乃至於在勞力市場上的各種表現等方面，都已被證實存在著顯著的差異。事實上，女性的就業型態絕大部分是由社會對女性角色的定義所決定，由於女性的無酬家務工作角色根深蒂固於社會價值之中，因此反映在有酬的勞力市場上，其工作內容就蘊含有次要的或邊陲的 (secondary)、低報酬的 (low-pay)、非技術性的 (home-learned skills) 等特質。這些特質本身不但使女性在勞力市場上處於較不利的地位，也將此一不利地位延伸至社會安全制度中。長期以來由於女性的勞動參與率總是低於男性，因此在各種社會保險的被保險人 (coverage) 人口中，女性所占的比率總是低於男性，已婚女性即便是有工作，往往也由於其妻子的角色，被視為當然的依賴者，而從被保險人的範圍中被排除；更常見的事是，已婚女性由於具備與他人共同居住的事實關係，所領取的給付也經常被認為應當減半或打折扣。如英國對已婚婦女的所提供的 B 類退休年金就只有 A 類的大約六成。女性的勞動參與率除了長期不及男性外，也常出現進出勞

力市場頻繁的現象，雖然這也是受到女性生兒育女、照顧家人或料理家務等「天職」的影響，但在完全以是否參與勞力市場，作為能否被納入保障範圍為基本條件的社會保險制度中，並未曾將女性的此種特殊就業型態作為設計時的考量依據，女性從勞力市場的暫時退出，常被視為提前退休，或自願性失業，不但無法申領失業保險，也只能領取為數有限的退職金。女性即便是在日後重新參與勞力市場，對於她們過去的工作記錄有時並不被承認，只得重新計算其投保年資，結果導致女性所擁有的投保歷史總是十分短暫，所能申領的給付金額也十分有限。

除了參與勞力市場的特殊型態，會影響到女性在社會保險中的待遇外，女性在勞力市場上所從事職業的類別和所獲得的薪資報酬，也都直接影響到她們在社會保險中所處的地位。勞力市場的性別隔離現象，造成女性的工作不但集中在某些特定的職業類別上，而且是集中在勞力市場的次級部門中，這類工作在社會保險的有些給付項目中，往往不被認為是一項工作甚至是被刻意排除的，因沒有理由給予經濟安全的保障。例如在英國，部分時間的工作和受雇料理家務的工作幾乎完全由女性所擔任，但從事這兩項工作的人當中，就有相當大比例沒有被列入保障的範圍 (Hakim, 1989; Lonsdale, 1992)。除了水平的隔離外，勞力市場的性別隔離還包括垂直的隔離，這一類的性別隔離現象直接造成女性薪資的低落。女性的低薪資報酬對她在社會安全制度中所處的地位，至少有來自兩方面的影響，就絕對薪資水準而言，許多女性經常由於所賺取的報酬低於最低投保薪資水準，而無法被涵蓋在社會保險的範圍之內，必須轉而投靠社會救助的體系，因此也就更容易面臨所謂的貧窮陷阱 (poverty trap)；另一方面，就其相對薪資水準而言，女性的平均薪資總是在男性的七成左右，因此在以投保薪資為計算給付水準依據的社會保險中，女性所能領取到的給付始終不及男性，若再加上本文所關心的相乘效果，則女性相對於男性所領取到

的將比原來更少，如此一來，社會安全制度不但不能發揮預期中的所得再分配效果，更無法達成其理想中縮短貧富差距的目標。

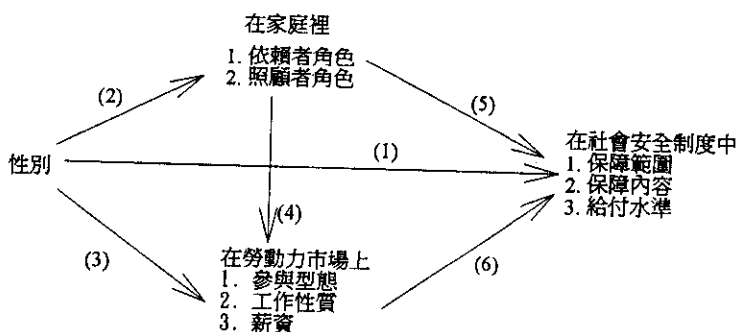


圖 1：社會安全制度性別差異的理論分析模式

綜合以上的討論，可以將這些理論用上面的架構圖來加以說明（見圖 1）：首先，由於雙元福利體系所建構出的性別階層化，使得社會安全制度普遍存在有性別差異的現象（第 1 條線的部分），這個現象除了源自於制度本身的特質外，同時也受到其他外在制度的影響，包括家庭與勞力市場上的種種制度。由於性別角色分工的觀念根深蒂固於社會價值之中，導致女性在家庭中被視為當然的依賴者與照顧者（第 2 條線的部分）；此種角色上的前提假設，不但直接造成兩性在社會安全制度中的不同待遇（第 5 條線的部分），也透過對勞力市場上的種種機制，間接造成兩性在社會安全制度中的差異（第 4 條線和第 6 條線的部分）；由於女性在家中被賦予特殊的角色，尤其是照顧者的角色，往往導致女性在參與勞力市場、所從事的職業以及所獲得的報酬都與男性有所差別（第 3 條線的部分）；而社會安全制度又是相當程度的依循勞力市場上的績效原則，結果必將兩性在勞力市場的各種差異直接反應在該制度中（第 6 條線的部分）。不過，本文的主要旨趣並不在對此一理論模型進行驗證，也不在評斷這些理論的孰是孰非，反而是在強

調社會安全制度設計時，若無視這些影響兩性差異因素的存在，則不但會延續這些差異還有加深差距的可能。正如 Sainsbury (1993) 的研究結果證實，各國社會安全制度所存在的性別差異是有程度上的不同，全視制度設計時能考量多少兩性在家庭以及勞力市場的差異。

### 參、我國勞工保險老年給付的性別差異分析

在討論我國勞工保險老年給付的性別差異之前，作者認為有必要先就目前我國各項社會安全制度所保障範圍的性別分布做一說明，並藉以檢視雙元福利體系理論。由於我國在現階段尚未建立起完整的普遍性社會安全體系，各項保險制度不但散見於不同團體之中，所涵蓋的給付項目也各有不同 (柯木興，1994：Chapter 8)；再加上除了以中低收入戶為給付對象的生活扶助外，有關其他各項社會救助給付對象的統計資料，也如同多數次級統計資料一般，對於性別此一變項通常是不具區辨能力的。因此我國的社會安全體系是否存在有性別隔離的現象，一時之間尚無法得到具體的答案。不過，從表1有關社會保險與社會救助兩大體系被保障人之性別分布的資料來看，男女兩性在所有社會保險合計，與社會救助的生活扶助中，所占的比例都是幾乎各半，甚至女性所占的百分比還一致的都多一些些，但這並不表示我國的社會安全制度無法支持雙元福利體系理論，反倒是使我們必須多加著墨去解讀這個現象。

事實上，目前我國的社會保險除了軍人保險外，共有十三種以不同團體成員為保障對象的保險，其中又有十種保險是以健康醫療為主要或唯一的給付項目，而有提供老年人經濟安全保障的，則只有勞保、公保以及私校教職員保險三種而已。觀察這三種保險的被保險人性別分布情形，發現除了公保有向男性集中的趨勢外，其他兩種保險都呈現出平均分配的狀態；但若再進一步分析這兩類保險被保險人年齡別的性別分布，則又可以看出在 30 至 35 歲之後，男性所占的比例

有明顯增加的趨勢(見附表 2)。此一現象除了反應女性勞動參與率的消退之外，也說明了我國目前社會保險的設計，就老年的經濟安全保障而言，可以說是男性所得到的保障明顯多於女性所得到的保障。再就另外十種以健康醫療保險為其主要保障內容的保險觀之，除了四種以眷屬或配偶為被保險人的保險是女性居多外，其它一律男性所占比例明顯大於女性；進一步分析那些女性所占比例較高之各種保險的特性，將不難發現它們都是屬於附加性的保險，換言之在它們之上必然的要有一個主要的保險，而唯有透過與這項主要保險之被保險人的關係，才得以成為這些附加性保險的被保險人，這也就證明了女性所得到的保障往往是透過衍生權利而來的事實。

此外，有關社會救助受益人性別分布情形的部分也是值得加以說明的。根據目前我國社會救助法的規定，社會救助的項目至少應包括生活扶助、醫療補助、急難救助以及災害救助等四項，而這些項目的給付對象大都是以低收入戶的成員為主，因此「家戶」這個單位就成為個人是否具有領取給付資格時的考量依據。而由於受到此種傳統貧窮研究方法的限制，使得女性的貧窮只有在以男性為戶長的貧戶中才能得到認定，結果導致女性的貧窮現象長久以來一直呈現出一種看不見的情形(Millar and Glendinning, 1987; 李安妮, 1994)。我國目前家戶的組成絕大多數仍是以男性為戶長，近年來女性戶長家戶雖有增加的趨勢，卻也不過占總戶數的百分之十左右(李安妮, 1994, 附表 2)。即便是如此，從本文附表 1 資料顯示，無論採用何種方式來定義貧窮線，女性的貧窮率總是比男性高。若從這個角度來探討表 1 所呈現目前接受生活扶助者的性別分布，則實際需要依靠社會救助的女性應當比目前所占的 50.86% 還多。因此，在女性戶長持續增加的情況下，國內貧窮女性化的現象將跟著愈加彰顯，社會救助方案的給付對象也勢必由女性來構成主體，綜合上述有關我國社會保險被保險人性

別分布的討論，可以說明我國社會安全制度所具有的潛在性別隔離現象。

表 1：我國各項社會保險與社會救助被保障人之性別分布

	男性	女性	總計
社會保險：			
1.勞工保險*	49.69	50.31	7,708,868
2.公務人員保險**	62.79	37.21	560,127
3.私校教職員保險**	49.36	50.64	36,075
小計	50.57	49.43	8,305,070
4.退休人員保險**	75.77	24.23	2,579
5.退休公務人員疾病保險**	83.46	16.54	70,490
6.私校退休教職員疾病保險**	82.34	17.66	821
7.公務人員眷屬疾病保險**	42.33	57.67	950,307
8.私校教職員眷屬疾病保險**	44.41	55.59	35,690
9.退休公務人員配偶疾病保險**	7.19	92.81	50,880
10.私校退休教職員配偶疾病保險**	4.22	95.78	332
11.農民健康保險*	50.08	49.22	1,695,167
12.地方民意代表村里鄰長健康保險*	70.33	29.67	28,343
13.低收入戶健康保險*	50.61	49.39	112,815
社會保險合計	49.85	50.15	11,252,494
社會救助：			
生活扶助***	49.14	50.86	104,352

資料來源：\*〈臺灣地區勞工保險統計〉，臺灣地區勞工保險局，1993。

\*\*〈公務人員保險統計〉，中央信託局，1994。

\*\*\*〈臺灣地區低收入戶生活狀況調查報告〉，內政部，1991。

雖然雙元福利體系所強調的是社會保險與社會救助兩大體系間的性別隔離與層級關係，但它同時也指出之所以有大量的女性必須依靠給付層級較低、給付條件相對較差的社會救助，乃是由於保險體系的設計是以男性的社會角色及生產方式為藍本，女性除非依循男性生命歷程中的各種生活模式，否則無法被納入這個體系中，更難期望獲得

與男性相同的保障；即便能被納入這個體系裡，也不過是享有一種依附的權利，占有一個邊際的地位罷了。所以探討社會保險體系中的性別差異現象，將有助於了解女性對社會救助體系的依賴程度。本文接著將以我國勞工保險老人給付為例，分析該項給付所存在的性別差異現象。所使用的資料係來自台閩地區勞工保險局的老年給付原始資料檔。我國雖然自民國 39 年就已開始實施勞工保險，但有關保險的各項資料一直到民國 67 年才開始電腦化，因此本文有關縱斷面資料的分析只能追溯自 1978 年，至於橫斷面的分析則以 1992 年資料為主要依據。

表 2：歷年勞工保險被保險人與老年給付件數及金額的性別分布

年別	被保險人		給付件數		給付金額	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1978	61.34	38.66				
1979	60.51	39.49				
1980	59.28	40.72				
1981	58.40	41.60				
1982	57.84	42.16				
1983	56.69	43.31	82.72	17.27	88.63	11.36
1984	55.71	44.29	83.51	16.48	90.43	9.56
1985	54.73	45.27	81.16	18.83	88.45	11.54
1986	53.61	46.39	77.70	22.29	84.60	15.39
1987	52.65	47.35	82.57	17.42	89.75	10.24
1988	51.37	48.63	84.80	15.19	90.91	9.08
1989	50.67	49.33	75.58	24.41	87.32	12.67
1990	50.22	49.78	71.66	28.33	83.27	16.72
1991	49.98	50.02	72.77	27.22	80.75	19.24
1992	49.69	50.31	71.17	28.82	81.22	18.77

### 一、被保障範圍與內容

我國實施勞工保險雖已有四十多年，但直到最近幾年，被保險人的性別分布才呈現出均衡的狀況，早期被保障的對象還是以男性為



主，女性只占有邊際的地位。若再就領取「老年給付」項目者的性別分布觀之，則可以發現到在經過一段人生歷程之後，有更多的女性從這項制度中退出或被排除。表 2 的資料顯示：雖然在 1992 年我國勞工保險被保險人的性別分布是男女各半，但在 1978 年所有被保險人當中只有 38.66% 的女性，占四成不到的比例。期間所增加的將近十二個百分點，當然主要是來自女性勞動參與率在近年來快速攀升的結果，另一方面則是來自此一制度對被保險人從寬定義的貢獻。我國「勞工保險條例」對被保險人的定義，其範圍在幾經修訂後，有愈來愈從寬認定的趨勢。根據民國 77 年的第四次修正（也是最近的一次修正），凡是工會、漁會的會員都已被納入保障範圍，甚至未滿 15 歲的勞工，在經主管機關對其工作性質的認定後，也得以自行參加勞工保險。結果使得許多人為了獲得醫療保險給付，紛紛以較低投保薪資掛名參加保險，而產生「真保險假就業」的情形。以我國目前 44.32% 的女性勞動參與率相對於男性的 73.83%，可以看出勞力市場上男女的性別比應該大約為 6:4，但參與勞工保險的性別比卻是 5:5。因此，可想而知目前勞保的被保險人當中，有不少的女性是透過「掛名」之便以期得到醫療上的保障。換言之，將來我國全民醫療保險實施之後，這些真保險假就業者勢必從目前的勞保體系中退出，屆時一個較符合實際狀況的被保險人性別分布就可以得知了。

無論如何，目前被保險人的性別分布雖然是如此的平均，但在到達可以請領老年給付資格之前，即便有前述「掛名」之便，女性仍然比男性較有可能從保險體系中退出。表 2 資料顯示，雖然隨著女性被保險人的增加，老年給付件數中女性所占的比例也有增加的趨勢，但在 1992 年所有老年給付的件數當中，仍有 71.17% 的給付對象是男性，女性則只占有 28.82%，這個數字雖比 1983 年的 17.27% 增加約十一個百分點，但主要還是由於整體女性被保險人數絕對值增加的關係。若從實際領取到的給付金額來看，男女之間的差異就更大了，男性所領取的金額占給付總額的 81.22%，而女性則只取得 18.77%。換

言之，在所有領取老年給付的人當中有將近三成是女性，她們卻只能分到少於五分之一的金額，可見雖然女性被納入保險的範圍擴大了，但每位女性被保險人實際受到保障的程度並不見得能等量觀之。

表 3：影響老年給付之各項因素的性別差異

	最高值	最低值	中位數	平均值	T 值
<b>給付金額</b>					
全體被保險人	1,195,000元	7,414元	293,675元	376,885元	
男性	1,195,000元	7,414元	378,000元	472,193元	
女性	1,102,500元	8,758元	138,229元	245,565元	
女／男(%)	92.26	118.13	36.57	52.01	60.51***
<b>老年年金</b>					
全體被保險人	11,993元	36元	2,427元	3,059元	
男性	11,993元	36元	3,121元	3,537元	
女性	9,067元	49元	1,021元	1,803元	
女／男(%)	75.60	136.11	32.71	50.99	75.57***
<b>退休年齡</b>					
全體被保險人	91歲	38歲	60歲	60.79歲	
男性	87歲	40歲	61歲	61.31歲	
女性	91歲	38歲	60歲	59.44歲	
女／男(%)					33.55***
<b>投保月數</b>					
全體被保險人	50月	1月	19月	23.57月	
男性	50月	1月	21月	25.28月	
女性	50月	1月	12月	19.12月	
女／男(%)			57.14	75.63	33.95***
<b>投保薪資</b>					
全體被保險人	27,086元	5,233元	13,800元	15,147元	
男性	27,086元	5,233元	17,100元	16,303元	
女性	23,975元	7,333元	10,600元	12,128元	
女／男(%)	88.51	140.13	61.99	74.39	90.51***

表 3 第 1 行「給付金額」，提供我們有關個別被保險人所領取給付金額的分析，結果發現男性被保險人所領到老年給付的最低值雖比女性少，但無論是在最高領取給付金額，或在領取給付金額的中位

數、平均數等方面，男性都比女性領得多。表 3 資料顯示：男性被保險人所領取到的老年給付金額平均為 472,193 元，女性被保險人則平均只領到 245,565 元，大約是男性所領到的一半 (52.01%)，二者間具有顯著的差異。如果採用中位數來分析，則女性所領到的老年給付，相對於男性所領到的就更少了，只占男性的 36.57% 而已。除了在實際領取到的給付金額上，有明顯的性別差異外，由於目前我國勞工保險老年給付是採一次給付的方式，因此就長期來看，女性基於較長的預期壽命，兩性間的差異就更趨加大。表 3 第 2 行「老年年金」的資料，是將每位被保險人目前所領到的老年給付，依照不同的性別及領取給付時的平均餘命，透過精算的方式轉換成年金，再進行相同的分析，結果發現男性被保險人平均每月可領到 3,537 元，女性則只可以領到 1,803 元，也是只占男性的一半 (50.99%)，但比一次給付時平均所領金額的比例稍低。兩性間差異增加的這種現象在採用其他統計量的分析結果並沒有改變，甚至在最高值的分析上，還有加速惡化的情形。這就說明了目前我國勞工保險老年給付，採用一次給付方式比採年金給付方式，就實際受領金額的多寡而言，對女性是較為不利的。

無論從領取給付之件數或領取給付之金額來看，女性在勞工保險老年給付方案中，確實是處於次級地位。在經過一定期間的投保過程後，合於領取老年給付資格且已領取給付的所有人當中，女性只占三分之一不到的比例；在所有支付出去的老年給付總金額當中，支付給女性的比例不到五分之一；每位女性被保險人所領到的老年給付金額，平均只有男性的一半，就中位數觀之則只有男性的三分之一；將一次給付的金額換算年金之後，兩性之間原有的差異更大。女性由於在保險體系中不是被排除在保險範圍之外，就是得不到真正有效的保障，結果只得透過社會救助來確保其經濟安全，這也就是雙元福利體系所指出社會安全制度的性別階層化。

## 二、影響被保障範圍與內容的因素

### 1. 投保月數 — 家庭內部性別角色分工的效果

目前我國勞工保險老年給付金額的計算方式，原則是根據退休前三年的平均投保薪資，乘上被核可的投保月數而來，其中所謂被核可的投保月數是指，凡投保滿 1 年至 15 年者，每滿一年發給一個月投保薪資，第 16 年起每滿一年發給兩個月投保薪資，最高 45 個月；但被保險人年逾規定之退休年齡仍繼續工作者，其逾退休年齡後的保險年資最多以 5 年為限，合併退休前的年資最高以 50 個月為限。換句話說，凡投保年資能夠跨過 15 年這個門檻，其超過部分就可以加倍計算。因此參與勞力市場的長短就顯得相當重要，不但退出前的薪資報酬要能達到一定的高峰，整個參與勞力市場過程所累積的時間更是關鍵。根據最初制定的「勞工保險條例」第十五條規定，對於投保年資的累計，甚至是採取「……其間若中斷超過兩年，再重新加入保險者，以新加保論」的做法；此項規定在民國 68 年的第三次修正時被放寬為 6 年；之後，直到民國 77 年的第四次修正時，才通過將原有保險年資予以合併計算。這個遲來的正義對於目前請領老年給付的人而言，事實上並沒有多大的意義，除非其退保情形是發生在民國 77 年以後，或是發生在民國 68 年與 77 年之間但未超過 6 年者。這種年資累計的規定若過於嚴苛，首當其衝的必定是女性被保險人，因為首先女性被賦予照顧家庭的責任，減少其參與勞力市場時間，自然無法累積與男性相當的投保年資；其次，女性由於照顧家庭、養育子女，不得不中斷其參與勞力市場的機會，自然也無法具備與男性相同長而連貫的投保記錄。

表 3 第 4 行有關「投保月數」的統計資料顯示：男性被保險人的平均投保月數是 25.28 個月，而女性則只有 19.12 個月，是男性的 75.63%，二者間的差異達統計上的顯著水準；若就另一個統計量中位數為指標來觀察，可以發現二者間的差異更大，男性被保險人投保月數的中位數是 21 個月，女性則是 12 個月，占男性的 57.14%。雖然

現有的統計資料或研究報告並無法提供我們有關男女兩性一生所從事工作時間長短的比較，因此我們無法斷言男女兩性在投保月數上的差異是否來自保險制度的規定，但從中位數的統計量使我們了解到，有一半的女性被保險人所累積的投保月數，根本無法達到加倍計算的門檻，因此只能完全依靠其實際工作時間的長短來計算；反觀男性被保險人，至少有半數以上的人，所被核可的投保月數部分是來自加倍計算的結果，並非純粹由工作累積而來。或許當初設計此種加倍計算投保月數的用意，在鼓勵勞動力的長期參與、提高工作意願，但是門檻的訂定，似乎同樣的只就男性的勞動參與型態來考量，並未考慮女性勞動參與的特殊性，結果只有男性有機會蒙其利，多數女性不但未能蒙其利，反而可能因此導致與男性間的差距擴大。

表 4：年齡別的兩性薪資比

	1988	1989	1990	1991	1992
15-19歲	92.8	90.9	89.6	86.9	89.2
20-24歲	79.3	75.5	78.6	79.3	79.3
25-29歲	74.9	73.9	74.0	75.2	77.5
30-34歲	65.8	64.3	65.5	67.0	68.8
35-39歲	60.3	60.6	62.7	63.1	62.3
40-44歲	58.8	58.7	64.1	62.7	64.6
45-49歲	57.3	57.5	56.3	57.2	62.4
50-54歲	57.8	56.6	56.1	59.0	61.6
55-59歲	59.2	59.7	59.7	56.4	61.1
60-64歲	62.1	52.8	70.6	57.7	60.9
65歲以上	41.6	39.2	79.1	37.7	38.1
平均	64.5	63.9	65.2	65.8	67.1

資料來源：〈人力運用調查報告〉，表 3-9，行政院主計處等，1993。

## 2. 投保薪資 — 勞力市場性別區隔的效果

女性在勞動力市場上所獲得的薪資報酬，長久以來一直無法達到與男性並駕齊驅的地步，始終只有男性的七成左右，此種較低薪資報酬的現象自然也反應在女性的投保薪資上，不過，由於投保薪資已經再透過一層保險制度的設計，二者間仍有所差別。根據表 4 行政院主計處〈人力運用調查報告〉的資料顯示，我國目前兩性的薪資比，從 1988 年的 64.5 上升至 1992 年的 67.1，期間在 1989 年雖有少許的滑落，但此後隨即持續上升。就年齡組別而言，年齡愈大兩性間的差距也愈大，觀察 1992 年的資料，兩性薪資比在 15-19 歲這組年齡最相近是 89.2，在 65 歲以上的這組年齡差距最大只有 38.1，因此，就理論上而言，男女兩性若是都在 65 歲退休，此時其投保薪資的差異應該是達到最高點。

然而從表 3 第 5 行有關「投保薪資」的資料顯示，女性被保險人在退休時，所被核定的投保薪資平均為每月 12,128 元，是男性被保險人每月平均投保薪資 16,303 元的 74.39%，比起在一般勞力市場上該年齡層的薪資比來得高；這種偏高的現象即使是在中位數的分析中仍然存在，資料顯示該項比值為 61.99，考察其原因，主要乃是由於男女兩性並非都選擇在 65 歲時退休。目前我國勞工保險對於領取老年給付的年齡規定，一方面是以一般所謂的退休年齡為其依據，也就是男性年滿 60 歲，女性年滿 55 歲；另一方面也參照被保險人所累計的加保年資是否達一定年數而定。同時，對於老年給付水準的計算，則是以退休前 3 年的平均投保薪資為基準，乘上被核定應該領取的月數。如此一來，選擇退休時的年齡就有其特殊的意義，退休的早晚不但影響被核定投保月數的多寡，也決定了計算老年給付時投保薪資的高低。表 3 第 3 行是有關被保險人退休年齡的分析，女性被保險人退休時的平均年齡為 59 歲，男性被保險人則為 61 歲，因此對女性而言 57-59 歲時的薪資是決定其老年給付水準的關鍵，對男性而言則是 59-61 歲。而觀察表 4 有關兩性薪資比的資料，發現兩性無論在 55-59

歲或 60-64 歲這組年齡層的薪資比都正好也是 61.1。這就說明了目前我國老人給付，以退休前三年的平均投保薪資為計算給付水準的規定，雖然沒有擴大兩性間的差距，但仍然承襲著勞力市場上既有的性別差異，尚無法達到縮短兩性差距的目標。

由於勞力市場上的性別職業隔離現象，導致兩性在不同行業中所能獲得的老年給付也有所差別，在進一步控制被保險人所從事的行業別後，發現男女兩性所領取的老年年金，在營造業這一行的差異最大，女性平均只能領到男性的 34.40%；其次是在商業這一行，女性平均領到男性 38.55% 的老年年金，再其次是礦業及土石採取業，接著是製造業和金融、保險、不動產及工商服務業等，在這些行業中女性平均所能領取到的老年年金都不及男性的一半；而差異最小的行業是農、林、漁、牧、狩獵業，這一行業中的女性所領取到的老年年金是男性的 84.27%，其次是水電、燃氣業和公共行政、社會服務及個人服務業，女性在這幾項行業中都能領到男性一半以上的年金。然而，行業別老年年金的此種性別差異，有多少是來自勞力市場的性別職業隔離現象呢？就目前有限的資料並無法得到肯定的答案，但若將男女兩性的年金比與勞力市場上的薪資加以比較，或許可以得到一個初步的結論。

從表 5 的資料分析顯示：則除了農、林、漁、牧、狩獵業外，在其他行業中女性相對於男性所領到的年金都比原有薪資的差異來得大，其中又以營造業所產生的差距最大，男女原有的薪資比是 72%，而年金比卻只有 34.40%，共減少了 37.60%；換言之，女性從事營造業這一行，到了老年退休時所獲得的待遇相對男性而言最差。相反的，在農、林、漁、牧、狩獵業中女性老年所獲得的待遇反而比男性更好，從原有只占男性薪資 53.5% 增加了 30.77%，成為占有男性年金的 84.27% 之多。考察其原因，主要乃是由於從事這個行業的人大多無一定雇主，所以無論是男女被保險人多半選擇以較低的投保薪

表 5：行業別的男女老年年金比與薪資比（女／男）

行 業 別	平均 投保薪資	投保 薪資比	年金比 (1)	薪資比 (2)	差距 (1)-(2)
農、林、漁、牧、狩獵業	11,004	93.92	84.27	53.5	30.77
礦業及土石採取業	18,224	67.59	39.78	69.6	-29.82
製造業	14,871	75.37	46.19	60.0	-13.81
水電、燃氣業	21,500	92.45	57.89	66.0	-8.11
營造業	15,506	70.78	34.40	72.0	-37.60
商業	13,439	77.74	38.55	70.0	-31.45
運輸、倉儲及通信業	18,454	75.52	56.13	77.8	-21.67
金融、保險、不動產及工商服務業	16,776	78.98	46.46	70.1	-23.64
公共行政、社會服務及個人服務業	16,717	78.37	54.16	74.0	-19.84

薪資比資料來源：〈人力運用調查報告〉，表3-10，行政院主計處等，1993。

資，透過「漁會之甲類會員」身份來加保。從表 5 平均投保薪資一欄可以得到一些證據：目前我國勞工保險最低投保月薪為 9,300 元，而農、林、漁、牧、狩獵業此類被保險勞工的平均投保薪資只有 11,004 元，其中男性為 10,634 元，女性為 10,376 元，兩性投保薪資比則為 93.92，又是各行業中差異最小的，因此我們可以說兩性在農、林、漁、牧、狩獵業中所領到老年年金的差異，比原來勞力市場中薪資的差異縮小，是受到勞保制度設計上的影響。本文前面曾經討論到目前我國勞工保險的設計，給付項目包括醫療給付和老年給付等其他現金給付，因此在一個全民醫療保險網尚未建立之前，不可避免的有許多人為享有醫療保險，而以工會會員身份用最低投保薪資參加保險，雖然在年老時只能領到較低水準的老年給付，但一生可以享有相同水準的醫療給付仍然是划算的。值得一提的是在水電、燃氣業中所出現的情況也是相當特殊的：這一行業中的男女年金比雖然比勞力市場的薪資比低，但在所有差異擴大的行業中是差距最小的一行，只有 -8.11，觀察其投保薪資比 (92.45) 也是相當的高，幾乎與農、林、漁、牧、狩獵業相同，然而其平均投保薪資 (21,500 元) 不但不低，而且是所有行業中最高的。探究其原因主要是由於這一行業大多屬於公



營事業單位，如電力公司、自來水事業公司以及瓦斯公司等，無論男女受雇人員在勞力市場上的薪資本來就屬最高，男性為 38,436 元，女性為 25,362 元，因此即便是希望壓低投保薪資，也很難低到哪裡去。結果就形成了兩性間一種高而平均的投保薪資，雖然到了老年時的年金比 (57.89) 有顯著的下降，但還是除了農、林、漁、牧、狩獵業外最高的一個行業，同時也是兩性間透過勞工保險，在年老時所獲得保障的差異惡化情形最小 (-8.11) 的一個行業。

### 3. 家庭內部性別角色分工與勞力市場性別區隔的相乘效果

如果將「年老」視同失業，是導致經濟不安全的一個事件 (casualty)，那麼，老年給付的精神應該是在防止因年老退出勞力市場，所造成收入減少而產生的貧窮與社會差距。因此給付水準不但要力求達到維持生活的標準，還要考慮如何縮小原有的社會差距，至少不去擴大這些差距。就目前我國勞工保險老年給付的水準來看，在換算年金之後，全體被保險人每月可領到的年金平均為 3,059 元，甚至低於政府所公佈的最低生活費用標準，根據內政部 (1991: 11) 所公佈民國 79 年每人每月最低生活費用，臺灣省、高雄市為 3,200 元，台北市則為 4,050 元。除了給付水準的不足夠 (inadequency) 外，本文更關心的是性別間的差異，前已述及從表 3 資料顯示，平均而言女性被保險人只能領取到男性被保險人一半稍多的給付，但表 4 資料同時也顯示，在申領老年給付之前，女性從勞力市場所獲得的報酬就已達到男性的六成，顯然透過老年給付這項措施，反而使兩性的差距擴大。事實上，就目前老年給付的設計方式來看，造成兩性差異惡化的原因並不難了解。由於該項給付金額的計算方式，是將兩個已存在有明顯性別差異的因素，也就是投保月數與投保薪資相乘而來，當然除了會延續已有的性別差異外，相乘的結果必然是會使差異加大。從表 3 資料來分析，女性被保險人的平均投保月數是男性的 75.63%，平均投保薪資是男性的 74.39%，二者相乘必然是愈乘愈小。除非在這兩項因素上採取積極性歧視 (positive discrimination) 的做法，使女性相對於男性的

比例提高，如此一來，即便是無法使性別差異完全消除，至少能達到縮小原有差異的程度。

## 肆、結論

二次大戰後，各國紛紛建立社會安全制度，其主要目的在於保障社會中每一分子的經濟安全，並藉以達到社會均等 (social equality) 的目標。然而女性在社會安全制度中所獲得的保障與男性不盡相同卻是一項普遍存在的事實，所不同的是，有些國家在有些給付項目中，對於女性不同於男性的生命歷程有較多的考慮，因此所呈現出的性別差異就較小；反之，有些國家對於有些給付項目，甚至完全不考慮給付對象中所包括的女性，而只以男性的價值來考量，結果就形成兩性間較大的差異。事實上，兩性在許多社會制度中都存在著差異的現象，在家庭裡有十分明確的性別角色分工，因而建立了男主外女主內的規則，依據此一規則就產生了女性是當然依賴者與照顧者的觀念；伴隨這個觀念而來的種種假設不但直接限制了女性在社會安全制度中所能獲得的待遇，同時也使得女性在勞力市場上無法取得主要地位，並間接影響女性在社會安全制度中所處的地位。特別是由於女性在與獲取和使用資源有關的一些經濟活動中，總是處於較不利的地位，因而有較高的機會陷入貧窮，社會安全制度若不能針對女性的特殊境遇，提供有效的經濟保障，則兩性經濟地位平等的境界不但遙不可及，貧窮女性化的現象也將永無消除之日。問題是社會安全制度建構的基礎，是來自於傳統的家庭組織與勞力市場，因此不可避免的承襲許多存在這兩個制度內的性別差異，若再加上這兩項因素的交互作用後，其間的差異就必定更大了。

我國勞工保險自民國 39 年實施至今，老年給付一直是其中的一項主要給付項目，但是就 1992 年的資料觀之，無論是在保障範圍或給付水準都存在著顯著的性別差異，尤其是以目前採用一次給付的方

式，使兩性間在實際所獲得的老年經濟保障上差異更大。此外，對於女性被保險人退休年齡的限制、投保年資的採計，以及最後老年給付金額的計算等規定，也都影響到兩性最終的給付所得。所以說我國勞工保險老年給付的性別差異，除了部分受到來自勞力市場上性別隔離效果，以及家庭內部性別角色分工的影響外，還有來自這兩項因素的相乘效果。而這些前置變數之所以會產生效果，主要是因為我國的社會安全制度過分堅守來自勞力市場的績效原則，因此不但承襲所有勞力市場上的性別差異現象，還使這些差異現象彼此作用，導致更大的性別差異。建議除了將一次給付的方式改為年金給付外，至少還可以在兩方面加以改進使兩性間的差距縮短：首先，在投保年資的計算上採取保護主義的做法，除了繼續目前的終身累計外，對於女性從事照顧工作時的年資應給予某種程度的認定；其次，在選擇計算給付金額的投保薪資上，採取平等主義的做法，以最佳的某幾年平均薪資來取代目前的退休前3年平均薪資的計算方法，如此一來，當投保年資乘上投保薪資後，所得到的給付金額在性別差異上就可以縮小許多了。

## 參考資料

中央信託局

1994 〈公務人員統計〉。臺北。

內政部

1991 〈臺灣地區低收入戶生活狀況調查報告〉。臺北。

行政院主計處與行政院經建會(合編)

1993 〈人力運用調查報告〉。臺北。

李安妮

1994 〈對傳統貧窮研究方法的省思：一個女性主義的觀點〉，《婦女與兩性學刊》5：165-183。

李美玲

- 1994 〈國民年金制度設計的家戶組成與性別因素的考量〉，《國民年金保險制度系列演講座談會論文集》。中華民國社會福利學會出版。

柯木興

- 1994 《社會保險》。臺北：中國社會保險學會。

徐宗國

- 1993 〈女人和男人的工作與家庭一攸關時間〉，《婦女與兩性學刊》4：175-206。

臺閩地區勞工保險局

- 1990 〈勞工保險法規歷次修正條文彙編〉。  
1993 〈臺閩地區勞工保險統計〉。

Acker, J.

- 1988 "Class, Gender and Relations of Distribution," *Signs* 13(3): 473-497.

Barr, Nicholas

- 1987 *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.

Beveridge, Sir William

- 1942 *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.

Chan, Gordon Hou-sheng

- 1978 "A Review of the British Welfare Services," *Soochow Journal of Political Science & Sociology* 2: 54-77.

Chin, Tom Yee-huei

- 1992 "The Beveridge Report and the Development of British Social Security," *Journal of Social Sciences and Philosophy* 5(1): 321-382.

Creedy, John and Richard Disney

- 1985 *Social Insurance in Transition*. Oxford: Clarendon Press.

Dale, J. and P. Foster

1986 *Feminists and State Welfare*. London: RKP.

Ellis, E and R. Morrell

1982 "Sex Discrimination in Pension Schemes: Has Community Law Changed the Rules?" *Industrial Law Journal* II(1): 16-28.

Gordon, Linda (ed.)

1990 *Women, the State, and Welfare*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

Graham, Hilary

1983 "Caring: a Labour of Love," in J. Finch & D. Grove (eds.), *A Labour of Love: Women, Work and Caring*. London: RKP.

Groves, Dulice

1983 "Members and Survivors: Women and Retirement Pensions Legislation," in Jane Lewis (ed.), *Women's Welfare, Women's Rights*. London: Croom Helm.

1987 "Occupation Pension Provision and Women's Poverty in Old Age," in C. Glendinning & J. Milla (eds.), *Women and Poverty in Britain*. Brighton: Wheatsheaf.

1991 "Women and Financial Provision for Old Age," in M. Maclean and D. Groves (eds.), *Women's Issues in Social Policy*. London: Routledge.

Hakim, Catherine

1989 "Workforce Restructuring, Social Insurance Coverage and the Black Economy," *Journal of Social Policy* 18(4): 471-503.

Hill, Michael

1990 *Social Security Policy in Britain*. Hants: Edward Elgar.

Keithly, Jane

1992 "Sex Discrimination and Private Insurance: Should Sex Differences Make Difference?" *Policy and Politics* 20(2): 99-110.

Land, Hilary

- 1987 "Social Policies and Women in the Labour Market," in F. Ashton & G. Whitting (eds.), *Feminist Theory and Practical Policies: Shifting the Agenda in the 1980's*. SAUS: University of Bristol.

Lonsdale, Susan

- 1992 "Patterns of Paid Work," in C. Glendinning & J. Millar (eds.), *Women and Poverty in Britain the 1990s*. London: Wheatsheaf.

Martin, J. and C. Roberts

- 1984 *Women and Employment: A Lifetime Perspective*. London: HMSO.

Masson, J.

- 1985 "Women's Pensions," *Journal of Social Welfare Law* pp. 319-340.

Millar, Jane

- 1989 "Social Security, Equality and Women in the UK," *Policy and Politics* 17: 311-319.

Millar, Jane & Caroline Glendinning

- 1987 "Invisible Women, Invisible Poverty," in C. Glendinning & J. Millar (eds.), *Women and Poverty in Britain*. London: Harvester Wheat-sheaf.

Nelson, Barbara J.

- 1984 "Women's Poverty and Women's Citizenship: Some Political Consequences of Economic Marginality," *Signs* 10: 209-231.
- 1990 "The Origins of the Two-Channel Welfare State: Workermen's Compensation and Mothers' Aid," in Linda Gordon (ed.), *Women, the State, and Welfare*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

Oppenheim, Carey

- 1990 *Poverty: The Facts*. London: CPAG.

Pascall, Gillian

- 1986 *Social Policy: A Feminist Analysis*. London: Tavistock Publications Ltd..

Peace, Sheila

- 1986 "The Forgotten Female: Social Policy and Older Women," in C. Phillipson & A Walker (eds.), *Ageing and Social Policy: A Critical Assessment*. Hants: Gower.

Pearce, Diane

- 1978 "The Feminisation of Poverty: Women, Work and Welfare," *Urban and Social Change Review* (February): 28-36.
- 1986 "Toil and Trouble: Women Workers and Unemployment Compensation," in B. C. Gelpi et al. (eds.), *Women and Poverty*. London: The University of Chicago press.

Rose, Hilary

- 1981 "Rereading Titmuss: The Secual Division of Welfare," *Journal of Social Policy* 10(4): 477-502.

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(1): 69-98.

Smith, Joan

- 1986 "The Paradox of Women's Poverty: Wage-earning Women and Economic Transformation," in B. C. Gelpi et al. (eds.), *Women and Poverty*. London: The University of Chicago Press.

Titmuss, Richard

- 1987 *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin.

Tussing, Dale A.

- 1974 "The Dual Welfare System," *Society* 11: 50-57.

1975 *Poverty in a Dual Economy*. N.Y.: St. Martin's Press.

Williams, Fiona

1989 *Social Policy: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.

Wilson, Elizabeth

1977 *Women and the Welfare State*. London: Tavistock.



附表 1

Table 1: The Extent and Risk of Poverty by Age (Taiwan 1990 &amp; 1980)

	LIF(1)		ADJLIF(2)		FIFTY(3)	
	Poor	Risk of Poverty	Poor	Risk of Poverty	Poor	Risk of Poverty
1990: (Total Population: 21,057,847)						
Aged 65+	9.18	3.00	9.02	12.05	8.62	18.46
Male		2.62		10.81		16.45
Female		3.43		13.44		20.71
Adult Aged 15-64:	60	1.45	42.84	6.25	44.39	10.37
Male		1.39		6.01		10.04
Female		1.50		6.48		10.69
Dependent Children:	50.22	2.73	48.13	10.70	46.99	16.74
Total	100.00	2.02	100.00	8.26	100.00	13.24
Male		1.89		7.80		12.61
Female		2.16		8.73		13.88
Base	425,975		1,739,286		2,787,329	
1980: (Total Population: 17,813,857)						
Aged 65+:	4.38	0.66	6.19	4.74	5.48	18.64
Male		0.65		4.51		17.57
Female		0.66		4.94		19.60
Adult Aged 15-64:	43.39	0.43	40.34	2.06	43.15	9.82
Male		0.41		2.01		9.35
Female		0.46		2.12		10.10
Dependent Children:	52.23	0.66	53.47	3.45	51.37	14.73
Total	100.00	0.54	100.00	2.75	100.00	12.23
Male		0.50		2.50		11.74
Female		0.58		3.00		12.74
Base	96,045		489,700		2,179,418	

(1) LIF is the minimum living standard drawn by local government; in 1990 it was NT\$ 48,600 per year for Taipei residents, and NT\$ 38,400 for others; in 1980 it was NT\$ 15,000 for Taipei residents, and NT\$ 12,000 for others.

(2) ADJLIF is about 140% of LIF.

(3) FIFTY is about 50% of average disposable income for per person which was NT\$ 62,079 in 1990 and NT\$ 24,082 in 1980.

附表 2：我國勞工保險及公務人員保險被保險人年齡別的性別分布

年 齡 別	勞 工 保 險		公 務 人 員 保 險	
	男性	女性	男性	女性
15歲以下	56.31	43.69		
16-19歲	50.49	49.51	97.08	2.92
20-24歲	36.80	63.20	62.96	37.04
25-29歲	49.03	50.97	52.44	47.56
30-34歲	51.12	48.88	54.90	45.10
35-39歲	51.25	48.75	59.42	40.67
40-44歲	51.79	48.21	59.73	40.27
45-49歲	51.90	48.10	65.42	34.58
50-55歲	51.13	48.87	73.36	26.64
55-59歲	53.73	46.27	80.39	19.61
60歲以上	60.33	39.67	87.96	12.04
總計	49.69	50.31	62.79	37.21

資料來源：〈臺閩地區勞工保險統計〉，表31，臺閩地區勞工保險局，1993。  
 〈公務人員統計〉，表21，中央信託局，1994。