

台灣社會安全政策與法制 之回顧與展望

郭明政*

目次

- 壹、前言
- 貳、台灣社會安全政策與法制之概述
- 參、台灣社會安全政策與法制之特色與問題
 - 一、起於農業社會卻停滯於工業社會
 - 二、患寡更患不均
 - 三、追求私人化與國家化，但不是社會化
 - 四、既不注重社會保障也未必重視自由經濟
 - 五、違背國際主流而自以為是
- 肆、台灣社會安全政策與法制之形成
- 伍、台灣社會安全政策與法制之決定因素
- 陸、結語

* 本文係以作者發表於 2001 年 3 月 9-10 日由行政院勞工委員會主辦之「勞動政治、工會運動與社會安全制度—台灣與日本的對話國際研討會」之論文「台灣社會安全制度之政策形成及其決定因素」為基礎，並加以修改及增補而成

** 現任政治大學法律系教授，德國慕尼黑大學法學博士

2 黃宗樂教授六秩祝賀－基礎法學篇

壹、前言

在此邁入二十一世紀的年代，台灣的社會安全制度，尤其是社會保險，也邁入了第二個五十年。在過去的五十年，台灣不只在經濟上創造了所謂的台灣奇蹟，在政治上的改革亦是不遑多讓。在此之餘，台灣的社會福祉、社會安全亦不無成就。在東亞四小龍之中，台灣社會安全制度的成就，可謂居於領先地位¹。在全民健保實施之後，台灣社會安全制度，至少在健康保險或健康照護方面，與工業國家已少有差異。雖然如此，此等既有的成就如何在新世紀中繼續保持，並給予必要之改革，使之可長可久，則是在新世紀中所要面臨的重要課題。如何在經濟奇蹟與政治改革之後，創造台灣的社會奇蹟，更是台灣所應探討的時代議題。據此，本文將回顧過去半世紀以來社會安全法制之發展，並從中探討問題的癥結。咸信，此等問題的解決，乃是今後發展的主要關鍵。其不只涉及今後發展所應追求的目標，更涉及其形成要素。換句話說，問題的解決，不是目標設定與體制完整與否的問題，相關的決定因素，其實具有更為關鍵性的影響。因此，本文特別就社會安全政策與法制之形成及其決定因素，

¹ 請參見 James Midgley, *Industrialization and Welfare: The Cases of Four Tigers, Social Security and Administration*, Vol. 20, Number 3 (1986), 第 225 頁以下； Nelson W.S. Chow, *Social Security Provision in Singapore, Hong Kong, Taiwan and South Korea*, *Journal of International and Comparative Social Welfare*, Vol. 2 (1986), 第 1 頁以下。

爲本文之主要內容。

在論文的架構上，本文首先將對現行之社會安全制度，做必要且精簡的說明，以作爲有關討論的基礎。基於此等基礎，所要探討者，則是現行制度之特點與問題之分析。緊接此等認知，乃是有關社會安全政策與法制形成之分析。在此層面，其所要探討的問題，主要涉及政策形成過程中，有關人員與機構所扮演角色與影響力的探討。至於政策形成的背景因素，尤其是其政治因素與意識形態，則是另一個討論的重點，甚至是本文的重點所在。經由此等背景因素之討論，或可尋繹出台灣社會安全制度的根本問題，並以之作爲尋找台灣社會安全制度出路的參考。

貳、台灣社會安全政策與法制之概述²

台灣社會安全制度的起點，乃是一九五〇年三月一日所實施的勞工保險制度。經由此一制度之建立，台灣引進了工業國家的社會安全制度，同時也開啓了往後半世紀社會安全制度的序曲。在此工業化仍屬有限的時期，此等勞工保險制度的建立，不可說不早。此時，雖然德國的社會保險已有六十年以上之歷史，但若與美國之社會安全制度相較，則僅有十五年之差距。

² 有關台灣社會安全制度之發展，參見郭明政，社會保障與社會福利，載：國民大會（編），中華民國行憲五十年，1997，第443頁以下。

此後，經由一九五八年之立法以及往後歷次修法，勞工保險之改革措施，主要為被保險人範圍之擴大。迄今，勞保之被保險人數約有七百七十萬人（依一九九九年之統計共 7738971 人）。又除了勞工本人外，勞工保險並不能如公務人員保險將保險對象擴及於退休人員及其配偶以及被保險人之家屬³。針對此等被保險人範圍之差距，立法院在全民健康保險實施之前，曾要求比照公務人員保險擴大被保險人範圍，但當時的政府並未接受，而是另行實施涵蓋全民之全民健康保險⁴。至於給付之內容，最重要之改革乃是一九七〇年起開始實施門診給付。在此之前，僅有住院給付；反之，公務人員保險早在一九五八年即有門診給付。除此之外，由於勞工保險之老年、殘廢與死亡給付並非工業國家之年金給付，而為一次給付，且給付額度又有所限制（以老年給付為例，原則上最多四十五個基數之平均月投保薪資），使得勞

-
- ³ 按退休公務人員及其配偶之保障自一九六五年起有所謂退休人員保險；自一九八五年起，則另有退休人員及其配偶健康保險之實施。至於被保險家屬之保險，於一九八二年先有配偶之納保，自一九八九年擴及於父母，自一九九二年起再擴及於子女。
- ⁴ 依全民健保法之規定，除了極少數國民，例如監獄人犯，應皆屬被保險人，而存在健康保險之法律關係。惟目前實務的做法，未辦理投保手續並繳交保費者，並不能獲得健保卡，也因此不能請求給付。其結果，遂造成某些國民，目前約有百分之四的國民，被排除在健保之外。此等實務做法，與全民健保的政策目標及全民健保法的規定，顯然有所差距，而需要加以檢討。經由大法官會議第四七二號解釋及其後全民健保法之修法，因經濟因素無力繳納保費者，中央健保局已不得對之拒絕給付。此等解釋與修法，雖使得前述問題得以弱化，但根本的問題仍未解決。何況此等修法，在實務上是否得以貫徹並確實解決相關問題，亦有待觀察。

工之老年、殘廢與遺屬保障仍嚴重不足。為解決前述此等不足，一九八四年所實施之勞基法遂有所謂強制性企業退休金制度之實施。惟此等雇主責任之制度，實存有眾多問題⁵。在此情形下，近年來遂有國民年金規劃案與勞基法退休金改革案之提出。惟所謂國民年金之規劃，是否經得起檢驗，亦深值懷疑。至於勞基法退休制度之改革，勞委會先後提出了附加年金與所謂個人帳戶制之改革規劃⁶。惟此等改革案究竟是進步還是退步，亦不能不加以檢驗。最近（二〇〇一年年底），基於經發會之決議，有所謂三軌制之規劃，在任由勞工選擇個人帳戶及附加年金外，復有由企業自辦之其他可攜式年金保險。但此等複雜的多重制度，除了仍存在個人帳戶「社會目標不達，又有集錢、集權」之問題，不但勞工可能因選擇個人帳戶而出現個人帳戶的問題，企業亦難以作業⁷。由此可見，勞委會所規劃並由行政院所通過之三軌制方案，仍存有重重問題。

相對於勞工老年安全制的有限與徬徨，軍公教人員則受到極為優厚的老年、殘廢與遺屬保障。若與工業國家相較，此等保障，甚至是絕大多數工業國家所望塵莫及。按一名台

⁵ 參見郭明政，*社會安全制度與社會法*，1997，頁 77 以下；勞基法資遣費與退休金制度之改革，*政治大學勞動學報*第九期（2000年），頁 37 以下。

⁶ 參見參見郭明政，*社會安全制度與社會法*，頁 229 頁以下。

⁷ 針對此等三軌制，個人以為應將現行勞基法最高百分十五提撥率分為百分之六之強制的附加年金，此外再任由企業實施任意性的個人帳戶或其他可攜式年金。果如此，不但未違反經發會的共識，且亦可健全整體的勞工老年安全體系。退而求其次，則政府仍只開辦附加年金，但若有不願參加附加年金者，則在勞工之同

灣的公教人員只要工作滿二十五年即可退休，因此可能五十歲不到即可退休，而且只要年滿五十歲即可請領年金給付；若為職業軍人，則只需服務滿二十年，亦即可能僅四十餘歲。至於其所請領之老年給付，若將退休、撫卹之給付加上公務人員保險之給付，則可能高達所得百分之八十以上，甚至高達百分之百之原有所得⁸。依過去之統計，僅占人口約百分之十之軍公教人員，其社會福利預算竟可高達國家社會福利預算之百分之八十以上⁹。又除了此等退撫制度、公務人員保險之外，軍公教人員尚有所謂福利互助及早期公教人員清寒救濟等特別措施。此外，近年來接連發放的所謂戰士授田證補償及補發退休金等特別措施，則使國庫因而增加千億以上之特別支出。然而，眾多的退休公務人員仍不滿足，而遊說立法院制定補發條例。在二〇〇一年，此一主要由國

意下，可由企業自辦個人帳戶或其他可攜式年金保險。

- ⁸ 請參見「年金制度之諧調與整合」，載：郭明政（編），*年金制度及其法律規範*，1999，第 261 頁以下。此外，依銓敘部所提供的資料，1999 年僅全國軍公教人員之退撫支出，即已占中央政府社會福利支出的 82.03%。該年度，中央政府的退撫支出高達 129,271,818 千元，地方政府之退撫支出也高達 46,766,605 千元。以上資料係引自銓敘部「監察院調查從政策面、法令面、執行面，以歷史的、比較的、世界的、我國的觀點比較就社會福利制度總體檢」座談會會議資料，第 32, 33 頁。
- ⁹ 參見 Ming-Cheng Kuo, *Alterssicherung in Taiwan – Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat*, 1990, 第 72 以下。此外，依據前註所引銓敘部之資料，一名任職僅三十年之退休公務員，其所得替代率竟可高達 95.28% 至 100%。（頁 23, 24）由於退撫新制遠較舊制優厚百分之五十以上，因此隨著新制年資之增加，此等所得替代率即將突破百分之百，而超過原有所得。

民黨及親民黨立法委員所提出條例草案，業已完成一讀程序。如果此一法案完成立法程序，則國家（或謂納稅人）將再行給予約一兆之補發金額¹⁰。

此外，直到一九九九年實施失業保險給付以前，勞工保險對失業者亦未能提供有關之保障。為了解決此一問題，一九八四年之勞基法遂有強制性資遣費制度之實施。惟在失業保險給付實施之後，此等資遣費制度是否應繼續保留，所引起廣泛之討論，則仍未有定論¹¹。

除了前述以職業為導向之社會安全制度外，以全民為導向之制度，則有前述之全民健康保險以及廣泛的福利促進與社會扶助制度，其包括兒童福利、少年福利、老人福利、身心障礙者保護及社會救助等。惟此等制度，究有多大成效，實令人質疑。一九八〇年台灣退出聯合國之後，為了安撫民心而制定的老年福利法、殘障福利法與社會救助法，由於其至為空洞的內容，被評為「政治的煙幕」¹²。近年來，隨著解嚴與因而更可期待之社會運動，此等制度遂迭經修法而有所改善。其中，由於身心障礙者及其相關團體之社會運動，使得殘障福利法修改為身心障礙者保護法，其內容也因此有極大之改善。兒童福利法修法與新制定之少年福利法，雖增

¹⁰ 此一法案於立法院最後一個會期，並未通過。基於法案不延續之規定，此一法案在改選後的新會期，將不再討論。但立法委員是否再度提案，則未可知。

¹¹ 請參見郭明政，勞基法資遣費與退休金制度之改革，政治大學勞動學報第九期（2000年），第三十七頁以下。

¹² 請參見 Tsai/Chang, Politics, Ideology and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation, 台大社會學刊第十七期（1985），第 233 頁以下。

加了不少公權力干預之保護措施，但仍僅有極其有限的福利給付措施。老年福利法雖亦經修改，惟主要內容仍是幾乎未有拘束力可言之教示或訓示規定。又其中所提及之老人津貼，基本上並非此法所創設之制度，而是將既有之中低收入老人津貼制度，給予相關之原則性規定。與此老人津貼相關者，則尚有經由立法院立法之老農津貼。至於社會救助，雖然分別於一九八〇年將原有之社會救濟法改名為現行名稱，但其內容並未有太大之改革。於二〇〇〇年，此一法律雖再次修正，惟對於低收入者報戶之改善，仍屬有限。依據歷年來之統計，台灣經受生活扶助之低收入者，不過十餘萬人，亦即約僅占所有人口之 0.7%。至於其所支付之金額，每年亦僅約二十餘億元，亦即僅有前述戰士授田證補償及軍公教人員補發退休金總額之六十分之一。換句話說，此等對軍公教人員之特別給付即約相當於六十年之生活扶助給付。

參、台灣社會安全政策與法制之特色與問題

經由以上說明，台灣雖早在一九五〇年即已建立勞工保險之現代社會安全體制，而不可謂不早。在此之後，經由勞工保險之逐步成長，台灣甚至被認為是亞洲四條小龍中，在社會安全領域中最具有成就者¹³。然而，近二十年來此等發展，卻至為有限。在近二十年中，一九九五年所實施之全民健保及一九九九年所實施之失業保險給付，可謂最具突破性

¹³ 同註 1。

的發展。經由此等發展，勞工及其家屬在遭遇疾病、傷害及失業等風險時，可謂獲得了較為有效的保障。然而，勞工所得永遠中斷的死亡、殘廢與死亡風險之保障，卻少有改善。針對此等問題，政府雖於一九八四年提出雇主責任的勞基法退休金制度，但此等寄望於雇主責任的解決方案，顯然經不起考驗¹⁴。為了解決此等問題，雖然接連提出所謂國民年金、附加年金及個人帳戶制之規劃，然而此等規劃何時得以實現，仍是極大之未知數¹⁵。再者，如果此等規劃付諸實施，究竟是福還是禍，亦未有明確答案¹⁶。在此情形下，勞工與軍公教之福利差距不但無法拉近，甚且由於軍公教退撫制度更為優厚的新制度，使得勞工與軍公教間的福利差距更形擴大。在此情形下，不但勞工的社會風險保障少有改善，由於軍公教福利的提升，而增加全民之負擔，也同時增加了勞工的負擔。其結果，不但社會平等不能增進，甚且擴大了社會的不平等；同時，社會的問題不但未解決，甚至創造了新的社會問題。

若將以上問題加以整理，或可歸納出以下特點：

-
- ¹⁴ 請參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，第77頁以下。
- ¹⁵ 其中，勞委會雖曾提出附加年金之規劃，但在勞委會提出所謂個人帳戶之新方案後，改革之方向可謂已巨大修正。
- ¹⁶ 有關之評論，請參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，第197頁以下，第229頁以下；一個充滿危險的策略—對於個人帳戶致知憂慮與批判，政策月刊（一九九九年七月）；高保費低給付—國民年金需要準備金？，政策月刊（一九九九年八月）；勞工退休金個人帳戶制—從集錢到極權，勞資關係月刊第二〇九期（一九九九年九月），第33頁以下。

一、起於農業社會卻停滯於工業社會

當一九五〇年台灣仍是一個農業社會的時期，甚且是在二次大戰之後國民黨政府撤退至台灣而處在一個動盪不安的年代裡，台灣開始了社會保險與社會安全建制。然而，到了一九八〇年代，當台灣已是一個新興的工業國家之時，台灣對於社會保險與社會安全卻極度的退卻。一九八四年實施的勞動基準法並課處雇主負起大量的企業社會給付責任，可說是最為明顯的指標。如今，雖然台灣已是一個與歐美工業國家相去有限的新興工業國家，不只國民之就業結構趨近於歐美工業國家，甚至是外匯存底一直位居全世界前三名的富裕國家，然而直到今天台灣的勞工還沒有一套有效的年金制度，得以保障其老年、殘廢與死亡之風險。

二、患寡更患不均

台灣的社會安全制度是一個高度職業導向，甚至是一個階級導向的制度。此等現象，在全民健保未實施以前，不論是老年、殘廢、死亡風險之保障有此問題，醫療保健方面亦有此問題。惟此一問題在實施全民健保之後，衛生保健部分已獲得相當改善。惟如前所述，此等問題在老年、殘廢與死亡風險之保障，卻仍少有改善。又此職業導向與階級導向的社會安全制度，並非僅存於勞工與軍公教人員之間，其甚且存在於不同之公職之間。依據現行之制度，總統與副總統、法官與檢察官、政務官、職業軍人、公務人員、公立學校之教職員以及政府機關之員工即各有不同的退撫與社會保險制

度。軍公教人員因其職務與身分，而有不同的退撫保障。此外，由於此等極為優厚又懸殊的保障，更凸顯了其特定之利益與身分。懸殊與差異性的制度設計，遂使得台灣的社會保障制度成了維繫社會階層利益的一種利器。過於優厚的保障，使得台灣的社會福利成了擴大社會不平等，甚至是製造社會問題與社會不安的重要原因。由此可見，台灣社會安全的問題決不只是患寡的問題，患不均更是一個重大的問題。社會安全，在歐美工業國家中一個為了解決社會問題、為了促進社會平等而設計的現代社會制度，到了台灣竟如此被濫用，這豈是「橘越淮而成枳」所可形容？

三、追求私人化與國家化，但不是社會化

面對以上的問題，台灣社會並非完全無知，但回應此等問題的方案並不是讓受工業化影響最深，也是最需社會保障的勞工可以獲得如同軍公教人員的社會保障。其實，在勞工保險的既有基礎上，只要將既有一次給付的老年、殘廢、遺屬給付加以年金化，即可強化勞工的社會保障¹⁷。相對於此，歷年來所偏好的改革方案，首推勞基法雇主責任制與個人帳戶制等極端強調企業與個人責任的私人化措施。由於此等私人化措施又伴隨由國家統一管理基金與準備金的財務管理措施，遂使得此等制度設計亦具有高度國家化、集體化之成分。至於國民年金之規劃，除了其單一國家機構之制度設

¹⁷ 有關的討論，請特別參見郭明政，勞工保險老年／殘廢／遺屬給付年金化之探討，載：勞工保險局（編）勞工保險創辦五十年週年紀念專輯，2000，第76頁以下。

計外，其具有高額準備金之財務設計，亦顯示此等制度設計所具有國家化之傾向。同樣的，台灣全民健保所採行單一壟斷的組織設計，亦顯示了國家化之集體偏好¹⁸。準此，國家（或謂政策的決定者），對於強化既有社會保險的改革，可謂少有興趣。相對於此，私人化與國家化的政策選擇，則有以下「利益」：

- 將責任推給企業與勞工，使得國家、政府不但不必擔負任何給付責任，進而不致侵蝕軍公教的特益與特權¹⁹；
- 可以擴大政府的財政收入，並用以購買公債或股票，進而使政府得以發行更多的公債或得以更有力的干預股市；
- 如果迫於形勢而實施特定社會安全措施，則藉機擴大國家權力與官僚權力。

問題是，這種只重視國家利益、官僚利益的政策，仍可稱為社會政策？

¹⁸ 有關之分析，請參見郭明政，社會安全制度與社會法，第 135 頁以下；Ming-Cheng Kuo, Grundprobleme der Volskrankenversicherung in Taiwan, in: FS fuer Zacher - Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1997, 第 457 頁以下。

¹⁹ 依照工業國家之經驗，由於社會保險應自給自足且獨立於國家財政之外自成體系，甚且原則上並不須國家補貼保費，因此並未有增加國家財政負擔之問題。因此，勞動年金之實施，未必侵蝕軍公教之福祉。但由於台灣的勞工保險之保費，部分係由國家補助（尤其所謂職業工人），因此勞動年金之實施（尤其當給付水準有所提升之時），即意味國家補助之擴大。在此情形下，由軍公教獨享大部分社會福利資源之局面也將受到嚴重影響。

四、既不注重社會保障也未必重視自由經濟

針對台灣政府對於社會安全制度之退卻，或有人以為那是由於台灣政府特別注重經濟成長，同時也特別珍惜自由經濟之經濟體制。惟加以檢驗，未必如此。從勞動基準法之制定而課處企業大量之資遣、退休金等義務觀之，此一法律不只增加台灣企業經營的負擔，更增加成本控制之困難，進而增加其經濟風險。由此可見，過去所採行政策未必是特別考慮經濟之成長。

至於自由經濟之問題，從過去勞基法之實施而將既有分散的勞工退休基金加以「國有化」的做法，即與自由經濟背道而馳。同樣的，近年來極力主張的所謂個人帳戶的公積金制度，亦是充斥「集錢」與「極權」雙重危險的冒險。

五、違背國際主流而自以為是

不論是勞基法之制定、全民健保之實施或是個人帳戶公積金制度之提議，政府總宣稱此等措施皆屬國際之潮流。然而，此等論述並不能經得起檢驗。從歐美日等工業國家加以檢視，在這些國家中沒有一個國家有如同勞基法強制性的企業退休金制度。同樣的，也沒有一個國家有強制性公積金制度之實施。至於健保的單一組織與德國、日本、瑞士等實施健康保險的國家所採行的分散體制大相逕庭。

由此可見，台灣雖曾在五〇年代接受工業國的社會保險制度，但在此之後對於工業國家的社會安全體制不只少有認識、少有興趣，甚至予以明確排斥。如果社會安全制度乃是

西方工業國家在十九世紀以降所建立最足以代表西方工業國家社會文明的指標制度，台灣近數十年的政策選擇乃是：反對人類的現代文明。

肆、台灣社會安全政策與法制之形成²⁰

任何政策形成與政治發展皆具有密切關連，台灣社會安全制度之政策形成亦不例外。由於台灣長期戒嚴的威權統治，使得台灣勞工社會安全制度的發展，亦不例外的深受此等威權統治之影響，甚至是此等威權統治之產物。

在蔣中正時期，最為重要的社會立法，首推勞工保險之實施，惟勞保並非基於國會立法，而是由當時台灣省政府頒布行政命令而加以實施。其後，雖有一九五八年之立法，惟當時主要由來自大陸之立法委員組成之立法院，是否稱得上民主議會，卻是極大的問題。在此一時期，所以會有此等社會保險制度之實施，當與國民黨曾有之理想有所關連。按不只孫中山曾極力推崇德國的社會福利制度，甚且在二次大戰後所制定的中華民國憲法亦明定社會保險等社會福利措施為國家之基本國策。此外，則是用以安定當時動盪之政治與社會情勢。在往後的蔣經國時期，此等威權決定的政策形成模式，顯然沒有改變，例如此一時期勞動基準法之制定。從當

²⁰ Kuo, 同註 8, 頁 55 以下; Ming-Cheng Kuo, *Social Change and Social Security in Taiwan: Lessons for the PRC*, in: Krieg/Schädler (eds.), *Social Security in the People's Republic of China*, 第 340 頁以下。

時的強人領導與國民黨繼續對國會的支配性控制，可以推知勞基法之制定，尤其其所強調的雇主責任，主要源於國民黨黨意，而非經由國會之民主決定。同樣的，直到李登輝時期，全民健康保險之實施，亦不例外。在此一時期，國民黨在國會的支配力量雖逐漸式微，甚至已出現大量國民黨立委與政府提案唱反調的現象，但政府最後還是得以既遂其主張。

相對於執政黨與政府之支配力量，國會的角色則極為有限。其實，不只全民健保法之立法，國會無由主導此一法案，甚至國會曾經作成在勞工保險增辦退休人員與眷屬健康保險之建議，亦未能獲得政府之尊重。惟隨著台灣的民主改革，此等民主改革亦對台灣的社會安全制度，有了相當的影響。全民健保所以得以實施，與執政黨欲藉此合法化其統治並藉以贏得選舉，具有相當之因果關係。此外，由於民進黨老人津貼之主張，遂使得政府因此實施中低收入戶之老人生活津貼與老農津貼，甚至引發國民年金之規劃。

又除了此等強人政治的威權統治與執政黨支配的國會外，由執政黨所支配的政府，亦難以期待其有別於政黨政策之可能。在此情形下，如果行政人員或謂官僚體系得有一定之決策空間，或亦有所影響。然而，從台灣的行政人員（亦包括司法人員），少有例外經由現代科舉的高考所選拔而出，而此高考又幾乎未曾涉及社會政策與社會安全制度的情形下，要他們對社會安全制度有所了解，實難以期待。又除了考試，他們在求學期間，未能受到相關的訓練，亦是一大原因。

相對於政黨、國會、政府的支配角色，由於戒嚴體制的

存在，直到解嚴之前，不只社會運動難以期待，甚至工會亦被稱為「閹雞」，而難以發揮其功能。解嚴之後，社會運動雖遠較以前得以期待，但工會則仍少有期待可能性。解嚴之後，台灣社會福利之改革，多少受到社會運動之影響，其中最為顯著者，乃是殘障者的社會運動及相關福利制度之改革。就勞工福利而言，失業保險給付之實施，則可說是勞工臥軌抗議雇主關廠未依勞基法發給資遣費之社會運動有關。惟令人驚訝的是，此等社會運動並未明顯要求實施失業保險，而特別期待貫徹勞基法。如今，失業保險雖以開辦，但不論工運或工會，所特別著重的並非失業保險制度之改善，而是極力衛護既有之資遣費制度。

其實，長期以來，台灣的勞工運動與工會對社會安全制度之改革，並未有太多的興趣與要求。以最為嚴重的老年保障問題，勞保的年金化，即未見明確、普遍的要求。至於勞基法退休制度的改革，雖有部分勞工運動主張應實施附加年金，但亦不乏主張個人帳戶者。至於工會，不但未見勞保年金化之積極要求，對勞基法退休金制度之改革亦少有主張²¹。至於資方，台灣的雇主對於社會安全體制，亦少有積極之評價，更遑論要求擴大社會安全機制。

除了前述之政黨、政府與勞資雙方的角色，復應探究

²¹ 在 2001 年 8 月經發會之中，勞工代表積極主張附加年金制，而有所謂三軌制之妥協方案，則可見勞方已經逐漸認同社會安全制度。此後，從全國總工會理事長、全國產業總工會理事長要求實施以附加年金制為主之三軌制而召開記者會，則可見勞方已經強化其社會安全制度之訴求。相關報導請參見，工會龍頭翻案，勞退草案添變數，中國時報，90 年 11 月 12 日。

者，乃是學術界之角色。按台灣所以在一九五〇年代即開始大力推動勞工保險等社會安全措施，實與當時之學術界，尤其諸如留學法國的謝徵孚等人，對於社會安全之大力支持，具有密切關係。然而到了一九八〇年代，對政府決策具有絕對影響力的乃是對社會安全制度極為排斥的費景漢、劉泰英等留美經濟學者²²。他們不但反對社會安全制度，對於勞基法的雇主責任也大力反對。相對於此等經濟學者，此一時期的社會學者或法學者，雖支持勞基法雇主責任，但也幾乎未見有積極要求社會安全制度者。惟八〇年代以後，則有參與全民健保建制的蕭慶倫等經濟學者與曾任勞委會主委之社會學者詹火生。然而全民健保是一個與既有社會保險體制幾乎完全脫節，甚至也不同于德國等歐陸國家健康保險制度的分散組織與社會自治，而是另行創立一個單一壟斷的國家組織，應與蕭慶倫等人長期旅美具有一定關連。畢竟，蕭慶倫等人對於台灣的既有社會安全制度及歐洲國家社會保險之傳統，究竟有多少認識，實令人懷疑。至於詹火生，其貢獻主要在於任內促成失業保險實施之重大突破。

最後，尚應討論者，乃是其他國家或國際組織對於台灣社會安全制度之影響。就此，美國等同盟國在二次大戰期間所極力提倡的社會安全體制，顯然影響了當時在中國大陸的中華民國政府對於社會安全制度的規劃與願景。此等規劃與願景，主要見諸於戰後社會政策綱領及中華民國憲法。此外，直到退出聯合國以前，由於中華民國一直是國際勞動組織之會員國，國勞局甚且在台北設有辦公室，因此台灣與國

²² 參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，頁1以下

際勞動組織有所互動與合作。勞工保險之早期發展，國際勞動組織究有多少影響，乃是一個仍待研究的問題。惟可以確信的是，當台灣不再是聯合國與國際勞動組織的會員以後，有關的交流與合作，也變得更不可期待。由此亦可知，隨著台灣的經濟發展，當台灣經濟越加國際化之時，甚至以成了國際貿易大國之後，台灣的社會發展卻隨著政治的孤立而走上鎖國一途。

伍、台灣社會安全政策與法制之決定因素

接續前述分析，所應加以探究者，乃是此等政策的決定因素。針對此一問題，將分別就整體之政治環境與特定人之政治理念及意識形態，分別加以探討。

就政治環境而言，國內的長期戒嚴的威權統治，使得社會安全制度之形成與成長，並非民主討論之結果。在此情形下，社會安全遂成爲社會統治者之仁慈，但也因此成爲特定階層的特權。從社會安全獨厚軍公教之發展觀之，長期不改選的國會與一黨掌控的政府，竟是如此不客氣的將社會資源集中於特定的統治階層。在此情形下，社會安全可說是遂行內地殖民的有效武器。當今台灣可能高達數十萬從四十餘歲即退休而安享天年的特定族群，或非過去滿清貴族所享特權所可比擬。

緊接者，應予探究者，乃是此等特權，究竟基於何等思想或意識形態？就此而言，傳統中國「刑不上士大夫」的特

權思想，可說提供了現代社會「社會福利上士大夫」的理論基礎。進一步分析，造成此等現象的緣由，無非只是人性的自私。據此也說明，如果沒有民主，社會福利將可能淪為特定人之特權。據此亦可說明，何以隨著台灣的民主化，台灣的社會福利終於有所改革，縱然此等改革仍然有限。

又除了此等傳統的階級思想外，學術界，尤其經濟學界，本於自由經濟之理由，亦提供了反福利，亦即反對社會安全繼續成長之理論基礎。然而，至為不幸的是，國內經濟學界之反福利論者，不但對工業國家的社會安全制度所知有限，其對社會安全相關的經濟知識亦有所不知²³。令人驚訝的是，為了替國內反福利政治背書，竟可刻意誤解、曲解，甚至以學術偽證或學術詐欺之方式，發表反福利之論述²⁴。

除此之外，尚應檢討者則是：何以台灣的工會與工運亦對社會安全如此冷漠？就此，工會一直受制於既有的戒嚴體制、法律以及國民黨之掌控²⁵，而難以成為自由工會，或可理解何以工會難有自己的主見，包括社會安全政策主張。然而，何以工運也對社會安全制度至為冷漠？就此，或要歸因於台灣整體社會對於社會安全制度之陌生。由於長期國際孤兒的國際關係，台灣的社會對於國際勞工或國際社會安全之

²³ 請特別參見黃世鑫，老年經濟安全與政府財政－現行規劃老年退休金制度之迷思，載：郭明政（編），年金制度及其法律規範，1999，第一〇三頁以下。

²⁴ 請特別參照郭明政，不要命的自負－台灣經濟學界對於社會安全制度之偏見、謬誤及其批判，當代雜誌第一一八期。

²⁵ 不只過去代表勞工團體的立委可謂少有例外的由國民黨一手支配，前任總工會理事長出任國民黨的不分區立委，亦顯示兩者之緊密關係。

認識與合作皆極為有限的情形下，基本上台灣對工業國家的社會安全制度，可謂極其陌生。在此種情形下，學術界如果能夠提供必要之資訊，或可適度改善此等無知。然而，環視台灣的學術社群，尤其大學裡，研究、講授社會安全制度的大學、學系，竟是鳳毛麟角，因此也就不必驚訝。或謂國內亦有不少大學學系開有諸如福利國家或社會福利理論之課程，然而此等課程又每每是基於所謂新馬的左派理論而對工業國家的社會安全制度多所批評、指摘。因此，如果接受此等論述者，亦每每是社會安全制度的反對者。又不能不提及者，乃是在高中、大學長期教授的三民主義課程，每每將經社體制二分為自由經濟與共產之集體經濟，其結果遂使衆多國人以為經社體制僅有此二種選項。其結果，是否造成國人以為，只要涉及社會保障，即是國家之保障，因此也必然擴大國家之責任與權力，實有待檢驗。無論如何，台灣所採行由國家集體管理的勞基法勞工退休準備金，由國家經營單一壟斷全民健保之制度設計以及最近有關個人帳戶制之規劃，皆隱含對於國家集權與官僚膨脹之偏好。此外，社會運動對於社會再分配之注重遠大於社會團結與社會連帶，因此不但未必認同工業國家以社會保險為核心之社會安全制度，甚至也使得其所主張的社會再分配機制受到更多的挑戰與阻力。

雖然如此，仍令人無法理解，何以軍公教優厚的老年保障體系未發生火車頭效應，以致被其他國民，尤其勞工，要求比照實施相類之制度？難道，溫馴的台灣人，是可能的解釋？

陸、結語

經由以上分析，或可得到以下結論：

台灣的社會安全制度，並非全然沒有成就。除了早期勞保、公保、軍保的開辦，近十年在全民健保及失業保險之實施，皆是可貴的成就。雖然如此，直到今天軍公教與勞工及其他社會職業別的福利差距，尤其老年安全之福利差距，不但未見拉近，反而擴大。與工業勞工息息相關的勞動年金，也幾乎無所進展。相對於此，政府所汲汲追求者，莫非私人化的雇主責任或更為私人化的個人帳戶。在此情形下，歐美國家用以促進社會平等、社會正義的社會安全制度，在台灣竟成了擴大社會不平等與社會不正義的元凶。法律也因此成了遂行此等不平等與不正義的工具。就此而言，連結社會安全制度與法律，並以社會平等、社會正義為其鵠的的「社會法」，竟成了罪惡的淵藪。

所以如此，台灣威權統治的政治環境，乃是極為關鍵之因素。惟在此之外，傳統士大夫的階級思想，亦屬極為重要的背景因素。然而，如果沒有學術的背書，亦未必如此。學術界，不論是多數右翼學者或少數左翼學者對社會安全之指摘，皆是社會安全制度無由健全成長的重要原由。

經由以上分析，台灣的社會安全制度及其法制前景是悲觀的；台灣是否可以成為一個文明的社會也是悲觀的。雖然如此，從台灣的過往經驗亦可知，並非完全沒有希望，只是要極為漫長的時間。隨著民主化的政治改革，一個更為福祉與公平的社會，應有更大的機會。就此，應深思的乃是，經

濟成長與民主改革，究竟為何？若非民生福祉，會是什麼？若是民生福祉，可以繼續拒斥工業國家業已實施百年以上、有效保障其國民福祉的社會安全制度？就此，台灣可否在經濟奇蹟與政治奇蹟之後，再度創造社會奇蹟？換句話說，一個追求民生福祉的新社會乃是新世紀、新台灣所應嚴肅思考的基本問題。