

# 廿一世紀社會夥伴關係 國際展望

財團法人台灣國際勞雇組織基金會

# 社會安全與社會伙伴

郭明政\*

## 壹、前言

首先，應予質問：在今日，社會伙伴是否仍是必要的社會機制？如果是，社會伙伴與其他的社會機制，諸如社會安全當有何等關連？

欲回答此一問題，或應先討論何以需要社會伙伴的社會機制？或謂：社會伙伴所要解決的社會問題，或其所欲達成的社會目標究竟為何？就此，特別要討論的是，此等目標的達成，社會安全制度究竟扮演何等角色？在過去為何？在今日，在未來，又將如何？如此，社會安全與社會伙伴的關係，將可獲得相當程度的釐清。

其次，則應探討：社會安全制度究應如何建構、實施與改革，在此等程序中社會伙伴究應扮演何等角色？如此，社會安全與社會伙伴的關連當可進一步獲得澄清。

本文的論述目標乃是：經由如此討論，期望使社會伙伴的討

---

\* 政治大學法學院勞動法與社會法研究中心教授。

論更爲完整，也使社會伙伴所欲追求的目標更得以達成。同樣的，也期望使得社會安全的討論更爲充實，其所欲追求的目標也更得以實現。

## 貳、社會安全制度的發展與挑戰

### 一 社會伙伴的社會安全需求與社會伙伴關係的社會安全基礎

#### 一、德國十九世紀的奠基

十九世紀末，歐洲已漸次成爲工業國家，社會主義運動（包括在德國由拉薩爾所領導的社會主義及共產主義等）也風起雲湧。面對此等發展，社會安全，尤其社會保險的創始國——德國採取了人類歷史再三出現的簡單手段，也就是「壓制」。德國甚至還通過社會主義黨人法的法律，以作爲其壓制社會主義運動的法律依據。

然而，德國很快發現此路不通，而另闢蹊徑。1880年德國內政部提出責任義務法的修法草案，而擬採所謂舉證責任倒置的修法時，即已遭到俾斯麥的質疑，而認爲應採社會保險手段<sup>1</sup>。從此，現代社會問題的解決，已以不再期盼傳統民法。又基於經濟發展之考量，則對勞工保護，尤其以公法強制爲手段的狹義勞動保護，則執持至爲保留的態度。此後，經由1881年11月17

---

<sup>1</sup> 請參見本人所著「德國暴力犯罪被害人補償制度之研究」（政大法學評論第52期（1994）179-194，尤其181）以及「犯罪被害人保護法—後民法與社會法法律時期的成熟標竿」（政大法學評論第60期303-323，尤其305）。

日的德皇社會保險詔文<sup>2</sup>，此等以社會保險解決社會問題的政策，也成爲明確具體的國家政策。此一詔文確立了以下基本原則：

1. 社會傷痛的彌平，不能完全依賴對社會民主運動的壓制，而應積極促進勞工的福祉。
2. 勞工福祉的促進應依賴社會保險，包括勞災保險、健康保險以及老年與殘廢保險。
3. 社會保險的採行，乃是基於倫理與基督教人民生活的基礎。
4. 社會保險的採行不應增加國家的權力，因此應採行合作社的自我管理方式<sup>3</sup>。

在此之後，德國在 1883 年、1884 年、1889 年分別完成了健康保險、勞災保險及年金保險的立法<sup>4</sup>。從此，不止德國，甚至全人類進入了一個新的時代，一個全然別於過去的新社會也宣告開始<sup>5</sup>。在這個新社會裡，人民生老病死的苦難，不再是個人的，也不是家庭的責任，而是全社會的責任。

百年之後，還得再提這段故事，因爲務必藉此認知：

— 社會問題的解決不能沒有社會安全，尤其社會保險。

---

<sup>2</sup> [http://www.thgweb.de/lexikon/Kaiserliche\\_Botschaft](http://www.thgweb.de/lexikon/Kaiserliche_Botschaft)

<sup>3</sup> 德國社會保險制度的自我行政模式，請參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，173-184。

<sup>4</sup> 請參見 Detlev Zöllner, Landesbericht Deutschland, in: Köhler/Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, 45-180.

<sup>5</sup> 請參見由本人與 Zacher 及詹火生教授所主編的 Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West, 2002 以及本人所主編的「社會保險之改革與展望」，2006。

- 社會安全制度不能造成國家的集權，而應以合作社的方式，也就是經由社會伙伴的社會自治加以管理。

## 二、德國二十世紀的發展

進入二十世紀之後，德國的社會保險制度，縱然歷經兩次世界大戰，歷經帝國的瓦解、納粹的摧殘與東西德的分裂，但社會保險始終屹立不搖，甚且不斷成長。1911年，德國制訂帝國保險條例。此一法典化，說明社會保險制度已經成熟，社會保險法也已成爲成熟的法域。一次戰後，1927年失業保險的立法與實施，使得傳統的四大社會保險得以確立。此後，縱然在納粹期間，社會保險原則上也獲得維繫。但在此一期間，由於納粹對於工會的壓制，使得此時的社會保險不再經由社會自治加以管理，社會保險的傳統也因此受到嚴重打擊。二次戰後，西德的德意志聯邦共和國在所謂「社會市場經濟」的基本原則之下，不但繼續原有的社會保險，同時也回復了原有的社會自治。此時，社會伙伴再次與社會保險緊密結合。

在二十世紀後半葉，德國社會安全體系的發展主要有以下重要指標<sup>6</sup>：

1. 1957年的年金改革，確立了隨收隨付的社會保險財務原則。
2. 1975年起的社會法法典，說明社會安全制度與社會法的

---

<sup>6</sup> 請參見 Zacher 教授所著並由本人翻譯的「德國社會法典計畫」（政大法學評論第 60 期（1998）325-338）以及 Eberhard Eichenhofer, *The Social Insurance in Germany: The Bismark Model and Its Challenge in the 21<sup>st</sup> Century*, in: Kuo/Zacher/Chan (eds.), 同前註，19-36。

全面成熟。

3. 逐一實施子女津貼、養育津貼、住屋津貼、勞動促進、教育促進、戰爭與犯罪被害人補償，並將兒童與少年扶助及身心障礙者的扶助納入社會法法典。
4. 健康保險、年金保險雖歷經重大改革，但其基本原則並未有所改變，甚且擴大了其保障功能，諸如對於婦女養育年資的採計。
5. 1995 年實施長期照護保險，而使得社會保險擴為五大社會保險。

此等發展，至少具有以下意義：

- 不再以勞工為限，而擴及全體國民；
- 社會保險繼續發揮其社會安全制度的核心功能，甚且繼續成長。
- 社會安全制度不再以社會保險為限，而擴及各種津貼、社會補償與社會促進措施；
- 不再以風險發生後的問題解決為限，而擴及風險的防護與福祉的促進。
- 如此發展，說明以社會保險為核心的社會安全制度以及福利國家繼續獲得全面的肯定與支持。

又如此發展，若與德國的經濟與政治發展共同觀察，更具意義。其中，主要包括

- 西德在二次大戰之後所成就的經濟復興以及當今所呈現的經濟強權，乃是社會安全體制下所達成的經濟成就；
- 東西德的統一，說明了以社會保險為核心的社會安全體制，

或謂社會市場經濟的優越性。

針對社會伙伴而言，納粹對於工會的壓制，也就是對於社會自治與社會伙伴的壓制，以及二次戰後社會自治與社會伙伴的復原，乃是最應學習的一課。

### 三、其他歐美日國家的發展

在 20 世紀，德國的社會保險制度，不只在德國繼續發展，也被其鄰國奧地利及東歐國家所繼受，同時也跨過阿爾卑斯山、萊茵河、英吉利海峽而傳向南歐、法國與英國。其中，英國在 1911 的失業保險，不只是德國社會保險的繼受，甚且是擴大。又除了歐洲，中南美洲在 20 世紀初的社會保險建制以及日本在 1920 年代所實施的健保，則使得社會保險越過大西洋、太平洋而成爲世界性的潮流。其中，美國在經濟大恐慌期間，也就是 1935 年的社會安全法案，使得美國也加入了社會保險的行列。值得注意的是，美國雖以社會安全爲名，但考其實際，亦即以年金保險爲其主要內涵的社會安全體系，依然是以德國的社會保險爲其主要內容。就此，應特別注意的乃是，不只美國的經濟大恐慌在社會安全、社會保險的開辦聲中落幕，此後美國得以成爲世界超級強權，不也在此一社會安全體制之下發展而成。如今，美國的社會安全每年高達 3000 億美金的支出，但又可以沒有任何赤字，甚至得以對國家的經濟財政、經濟做出巨大貢獻，也因此被認爲是在美國最受肯定的內國制度<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 參見郭明政，同註 3，11； Gary Burtless, Perspectives on Social Insurance in the

更值得注意的是，在二次世界大戰期間，當美日等協約國協力奮戰之際，經由 1941 年大西洋憲章的揭示，英美對於戰後新社會的展望依仍是社會安全體系。縱然社會安全制度，尤其是社會保險，乃是源於敵國的產物，但不影響英美對於社會安全制度的堅持。

二次戰後的發展，英國與日本乃是深值注意的兩個國家。在英國，依循所謂貝佛里其報告書所進行的改革，雖然對社會保險作了相當幅度的修正，而有所謂貝佛里其模式之稱。然而，應特別注意的是：

- 英國的貝佛里其模式，仍存有相當大部分的社會保險。
- 貝佛里其模式的社會保險，並非以一般生活水準的維持為其目標，而改為最低生活水準的維持。
- 貝佛里其模式下的社會保險乃是一種由國家公權力所負責的「國家保險」，也就是一種別於德國建立在社會伙伴、社會自治基礎上的社會保險。

然而，英國這樣的改革，即是否意味進步，則令人懷疑。從 Hill 教授在 2000 年的演講，可以得知，如此改革難以稱為成功，甚至是嚴重的失敗<sup>8</sup>。

除了英國之外，特別要提及的乃是亞洲國家中唯一的工業國家—日本。按日本不只早在 1920 年代即已實施健康保險，在二

---

United States, in: Kuo/Zacher/Chan (eds.), 同註 5, 37-54。

<sup>8</sup> Michael Hill, Social Insurance in the United Kingdom: The Fall of the Beveridge Model, in: Kuo/Zacher/Chan (eds.), 同註 5, 85-106。



次大戰期間還實施了年金保險。但其全面性的展開，卻是二次大戰以後。二次大戰之後，在滿目瘡痍之中，日本不只將大戰期間形式上實施，但實際上卻少有意義的厚生年金予以落實，還實施失業保險。此外，日本還實施了國民健保及國民年金。

與德國、美國相較，日本的社會保險其實遠較德國、美國廣泛、徹底<sup>9</sup>。在 2000 年，日本則繼德國之後，也實施了長期照護保險。由此可見，日本絕非福利小國，也不能僅以「經濟動物」稱之。從日本極為強大的經濟能力，也可以得知，社會安全制度，不但沒有阻礙其經濟發展，甚至是經濟發展所必要的社會基礎。日本的勞資關係，向來受到眾多的讚美，但務必認知，高度發展的社會安全體系，乃是日本的勞資關係極為重要的社會基礎。

又日本的社會安全體系，尤其社會保險，具有一項極為重要的傳統，也就是分散的組織，甚且委由企業自辦健康保險及年金保險，因而將企業福利與社會保險加以結合。這樣的制度設計，雖與德國以社會自治方式施行的社會保險仍有所距離，但和德國的分散組織以及容許企業自辦健康保險的傳統相近，其企業的社會年金保險甚且不見於德國。

就個別國家的發展，務必提及的尚有瑞士。按瑞士每被認為是高度資本主義導向的福利小國。但從該國在二次大戰之後所實施全民性且具有高給付水準的年金保險、在 1980 年代所實施的職業年金以及 1995 年全面實施強制性的健康保險（在此之前為

---

<sup>9</sup> 請參見 Yuki Katagiri, Reform and Perspectives on Social Insurance in Japan, in: Kuo/Zacher/Chan (eds.), 同註 5, 107-120。

自願性的健康保險），可知道瑞士絕非福利小國。其職業年金的實施，更可見其社會保險制度與企業福利，或謂社會伙伴，緊密結合的重要創舉。從瑞士 2000 年新憲對於福利國家及社會安全的全面肯定，更可見瑞士對於福利國家，尤其社會安全制度的執著。

#### 四、台灣的發展

從 1950 年開始，台灣陸續的實施了勞工保險、公務人員保險（現已改為公教保險）、軍人保險、全民健康保險、就業保險，因此在社會保險上也有可觀的成就。然而，直到今天卻仍有極大的漏洞，其中勞保的老年、殘廢與遺屬給付竟一直是一次給付，而未有如同工業國家的年金保險<sup>10</sup>。爲了彌補此一缺點，而有 1984 年勞基法將退休金規定爲雇主責任的新制度以及 2005 年開始實施以個人帳戶爲主要內容的勞退新制。然而，此等極度私人化的改革，能否爲勞工帶來福祉，卻令人懷疑。

就社會伙伴而言，台灣的社會伙伴，迄今仍未有如同工業國家的完整的社會安全制度爲其社會基礎。其次，深值疑慮的乃是既有社會保險的組織型態，縱有勞資參與的監理機構，但其經營則採行國家直接行政與公營企業的混和型態，因此乃是一種近於

---

<sup>10</sup> 在本文截稿之時，（2007 年 4 月 11 日），勞委會業已通過勞保年金化的改革法案。果能實現，自是台灣社會安全制度的重大突破。此外，立法院已完成一讀的勞保生育給付改革及行政院院會所通過針對養育津貼制度的就業保險法改革法案，都是台灣再次重視社會安全制度，尤其社會保險的重要指標。如此，個人帳戶逆流的傷害，或可減緩，但仍難以弭平。

國家壟斷，也是大別於社會自治的組織模式。這樣的組織方式，在全民健保實施之後，尤值深思。如今，全民健保迭受批評，而有所謂二代健保之規劃，也當全面檢討全民健保是否過度國家化的問題。是否讓被保險人，尤其勞資雙方扮演更積極的角色，即屬重要問題。此外，是否引進諸如德國、日本的企業健保，而由社會伙伴逕行擔起自我管理之責，則是另一個問題。同樣的，勞工保險、就業保險，也都存有相同的問題。

除此之外，有關制度的建構、改革，社會伙伴到底扮演何等角色，則是另一個值得深思的問題。以前述最爲嚴重的勞工老年保障爲例，勞保年金遲遲未能上路，與社會伙伴有何關連？甚至何以會有勞基法的退休金制度，何以會有勞退新制，也當是與社會伙伴具有密切關連的議題。然而，經由分析，在此等政策形成及立法過程中，不論是資方或勞方皆少有角色可言，也就是說社會伙伴並未能扮演應有的關鍵角色<sup>11</sup>。

## 五、國際社會與國際組織的發展

如前所提及的大西憲章，乃是國際社會極爲重要的政策宣示。二次戰後，人權宣言及聯合國經濟、社會與文化權利公約將社會安全、社會保險列入人權清單的宣示，更說明社會安全制度不但是社會基礎，社會權也是人類的基本價值所在。

除了聯合國的發展，ILO 眾多與社會安全有關的公約、建議

---

<sup>11</sup> 參見郭明政，勞退新制之政策形成與立法過程之分析，台灣勞動法學會學報第5期（2006），269-316。

書更具體規定社會安全應有的內涵與基準。其中，1952 年的社會安全基準公約，尤值注意<sup>12</sup>。

至此，應深切體認任何社會伙伴所追求的社會目標，包括經由團體協約所規定的勞動條件或經由工業民主所追求經營參與，無不應以此等社會安全為其基礎。換句話說，沒有此等社會安全的社會基礎，則社會伙伴所追求的社會目標將難以立足。

## 六、20 世紀末的困境與 21 世紀的挑戰

由前所述，社會安全標記了 20 世紀人類，尤其工業國家，的生活方式，也是人類在 20 世紀最重要的成就之一。然而，此等社會安全制度在 20 世紀末卻遭到無比的困境。由於醫療費用的增加以及壽命的延長，確使得社會安全制度遇到空強的挑戰，而需一一面對。此等問題的出現，雖帶來一時的困難，但是否意味社會安全制度已被淘汰，則另當別論。有鑑於此等問題，因此也有各國的改革，諸如各國延長退休年齡的改革。就此而言，美國、德國、日本等國的年金制度不但得以免於赤字的出現，甚至得有巨額的盈餘，例如美國，已說明改革的可能性。

雖然如此，眾多經濟學家以及世界銀行對於社會安全制度的批判與拒斥，則使得社會安全制度出現極為重大的危機。依據世界銀行所發行建議書的建議，以上所述的社會安全制度，尤其年金保險制度，將完全被淘汰。取而代之的是國家化的老人津貼以

---

<sup>12</sup> 請參見 Hans F. Zacher, *Social Insurance and Human Rights*, in: Kuo/Zacher/Chan (eds.), 同註 5, 1-18。

及私人化的個人帳戶。在此制度之下，不只不再有社會保險，也不再有任何直接或參與經營的社會保險制度。果若如此，則社會伙伴所賴以立足的社會基礎也將為之丕變。如果世界銀行所建議的新制度不能提供勞工有效的生活保障，則社會伙伴也將失去其所賴以立足的生活保障。在此情形之下，還有社會伙伴的空間？

惟此等反福利的主張，畢竟只是人類文明史上的一個小小逆流。如今，不只此等主張未能獲得社會政策學者所接受，連權威的經濟學家如 Stiglitz, Modigliani 等也群起攻之<sup>13</sup>。可以預見的是，深受其害的中南美洲國家以及不少的東歐國家，極可能在最近的將來，紛紛揚棄此等逆流。然而，至為不幸的是，台灣竟然在 2004 年通過以個人帳戶為主的勞退新制，並於 2005 年付諸實施。勞退新制的實施，乃是私人化與國家化兩種極端的無稽組合，也是社會伙伴關係的揚棄，更是對人類近代文明的拒斥。其結果，則是「收刮民財、拯救股市、鞏固政權、中飽私囊」，甚至國破家亡<sup>14</sup>。由此亦可得知，揚棄、拒斥社會伙伴的可能災難，甚至

---

<sup>13</sup> Stiglitz/Orszag, Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security, in: Holzmann/Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security*, 2001, 17-56; Modigliani/Muralidhar, *Rethinking Pension Reform*, 2002.

<sup>14</sup> 針對台灣的私人化發展，尤其個人帳戶的災難，請參見本人所著「勞退新制：向上提升或向下沈淪？」（財團法人台灣國際勞雇組織基金會（主編）勞工退休保障制度國際比較，2006，1-17）、「勞退新制之政策形成與立法過程之分析」（註 11）以及本人在布魯塞爾的演講“Privatization versus the Right to Social Security: the Taiwan Case”，已收錄於 Jef Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, 2007, 397-418.

必然災難。

## 參、社會安全制度與社會伙伴的關連

### 一、政策的形成與立法

如前所述，社會伙伴得以存在並發揮其效能，應有健全的社會安全為其基礎。反之，社會安全制度的建立、執行，也需要社會伙伴的參與，甚至直接交由社會伙伴經營。

就政策的形成與立法而言，尤其當今所面對的改革問題，究竟應由政府、議會扮演關鍵角色，還是由社會伙伴？就此而言，若以德國為例，由於該國的社會保險採行至為徹底的社會自治，因此使得各社會機構不只擁有管理權，也得有相當大的立法權，諸如各保險機構的組織章程及細微的給付規定。在國家法規的制訂上，諸如健康保險的給付綱領或大衣契約（Mantelvertrag）亦由勞資雙方參與制訂，而成為一種委由勞資等社會成員的委任立法。至於國家法律的制訂，雖有聽取勞資雙方以及社會保險機構的聽證，但政治決定，顯然還是關鍵所在。此等現況，顯然受到極大的批判，諸如社會保險機構的激烈反應。由此可見，縱然在具有社會自治傳統的德國，在社會改革層面上，也當有相當大的改革空間。就此，為了避免過度政治化，甚至避免政治人物就社會事務的陌生與無知而做出錯誤判斷，社會伙伴當發揮更為重要的角色。就此，威瑪憲法 165 條所規定的勞工與經濟議會的設立，當是一個極為重要的新課題。按此一議會的權能，不止具有否決政府立法草案，也可以自行向國會提案。

這樣的理念，對於台灣當別具意義。如前所述，當台灣的社會立法，勞資團體所能發揮的影響力過於有限。因此，如何加強社會伙伴在政策形成及立法程序中的積極角色，應是今後社會改革的重點議題。

## 二、管理與執行

德國的社會安全，尤其社會保險所以可長可久，經由社會伙伴、社會自治共同經營的社會安全體制，乃是極為關鍵的要素。就此，不論是納粹時期的反動或英國的國家化作法，皆是極為負面的教材。

就此，台灣的社會保險尤應檢討。短期而言，如何擴大勞資以及其他社會保險成員的經營參與，乃是應行面對的問題。長期而言，甚至應思考如何釋出社會保險的經營、管理權限。其中，交由社會保險的成員，尤其勞資雙方自行管理，當是最應思考的方向。至目前屢被提及的 HMO，其本質上只是醫療管理者的醫療承攬行為，一種極度私人化的改革，而應謹慎。縱然要採行 HMO，也應建立在健保成員，尤其勞資雙方同意的基礎之上。

由社會伙伴自行經營、管理，不止基於「當事人最瞭解自己利益，並會做出最有利判斷」的基本命題，甚且基於前述「社會保險不應增加國家權力」的基本原則。然而，觀諸台灣個人帳戶的發展，尤其所伴隨的私人化與國家化的發展（具體言之，乃「義務私人化、權利國家化」）<sup>15</sup>，可見台灣的選擇，絕對是問題重

---

<sup>15</sup> 按縱然將個人帳戶交給所謂由多數勞工代表所組成的監理委員會，其本質仍

重坎坷道路。

### 三、權利保障

在權利保障方面，尤其爭議審議或司法程序上，也應有勞資雙方的參與。唯有如此，才能避免執法或司法人員因無知而做出錯誤的決定或判決。唯有如此，有關的決定或判決才能貼近人民的實際生活，而為人民所接受。

就此而言，德國勞工法院、社會法院採行由勞方與資方代表參審的制度設計對眾多國家，包括台灣，或難以想像，但絕對是應予嚴肅思考的議題。

### 肆、結語

現代社會問題，尤其勞工問題的解決，不只是勞資雙方所應共同關心的問題，也是共同利益之所在。勞工問題的解決：

- 不應只寄望於政府的公權力（包括監獄、警棍）；
- 不應只寄望於雇主照護；
- 不應只寄望於法院對於勞動契約的司法保障；

---

是政府公權力的執行機構。目前的勞委會及不少政府機構皆採委員制且有不少專家、學者及利益團體代表參與，但皆無法改變其為政府機構的本質，勞工退休金監理委員會亦然。無論如何，此一機制絕對是菁英管理的他治。其監理委員正是 Modigliani 所擔心得以圖利的管理人。同樣的，委由民間機構或國外機構管理、投資，仍是「菁英」的他治，同時也將得以圖利的管理人擴及民間、甚至國外的投信機構。



- 不應只寄望於勞資間的抗爭、甚至戰爭；
- 還應寄望於社會伙伴的合作與協商；
- 復應寄望於社會安全制度。

簡言之，沒有社會安全，社會伙伴所欲追求的社會正義無由實現。

同樣的，沒有社會伙伴參與甚至自治的社會安全，社會安全制度所欲追求的目標，也難以實現。沒有社會伙伴的社會安全，不但社會安全所欲實現的社會保障功能難以實現，甚至將發生、官僚化、國家化與集權化的弊病。在此情形之下，集體經濟、集權政治的弊病也將一一浮現。

在台灣，不但社會伙伴的理念長期被忽視，社會安全制度的重要性也長期被忽視。近年來，社會安全有所突破，諸如全民健保，但卻出現官僚化與國家權力膨脹的問題。至於個人帳戶，則是遠離社會伙伴、社會自治的私人化、商業化的發展。其結果，不但個人的生活無所保障、人性的尊嚴無由護衛，社會的安定、經濟的發展也將受到嚴重威脅。沒有社會伙伴理念與社會自治的社會安全機制，可說是台灣當前經社困境，也是政治困境的癥結所在。如果此等理念與機制無法獲得理解與貫徹，台灣不會有前景。