

重返福利國家

——台灣勞保年金及國民年金之 立法與實施

郭明政^{*}、林永裕^{**}、林宏陽^{***}

目 次	
壹、對福利國家的嚮往與藍圖	肆、重返福利國家
一、古老中國	一、第一次返回：1995年全民 健保
二、孫中山的理想	二、第二次返回：1999年的勞 工保險失業給付
三、憲 法	三、第三次返回：2007年的國民 年金與2008年的勞保年金
貳、福利國家的早期建構（1950 ～1980）	伍、福利國家退卻與重建的成因 分析
參、對福利國家的懷疑與退卻 （1980年以來）	一、國內因素
一、第一次退卻：1984年勞動 基準法	二、國際因素
二、第二次退卻：2004年的勞 退新制	陸、結 語

* 政治大學法律科際整合研究所所長暨法學院副院長。
** 台北駐歐盟兼駐比利時代表處勞工祕書，政治大學法學院博士生。
*** 政治大學法學院博士後研究員。

壹、對福利國家的嚮往與藍圖

一、古老中國

社會福利思想多被認為是近代西方思想之產物，實際上早在先秦時期即已醞釀於中國。最常被援引作為中國古代社會福利思想者，則屬禮運大同篇：「……人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，……。」其所描繪的大同世界藍圖，深植於華人社會的意識與嚮往之中，對後世有深遠的影響。

二、孫中山的理想

孫中山在其1912年「社會主義之派別及其批評」之講詞，提及國家對於教育、養老、疾病、聾啞殘廢等事項及之任務¹。其訂於1919年的地方自治實行法，具體的指出國家應予保護之對象：「地方之人，有能享權利而不必盡義務者。其一則為未成年人，或以二十歲為準，或以十八歲為準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有受地方教育之權利；其二為老年人，或以五十歲為準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供應之權利；其三為殘疾之人，有享受地方供應之權利；其四為孕婦，於孕育期間內，免一年之義務，而享有地方供養之權利」²。而在1924年的「建國大綱」更指出政府應負提供人民社會安全所需之責：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事

¹ 參見張其昀，國父全書，1966，頁544以下。

² 參見張其昀，國父全書，1966，頁158。

業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病與夫種種公共之需」³。

1945年中國國民黨第六次全國代表大會通過「四大社會政策綱領」，包括：民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領與戰後安全初步實施綱領。其中的勞工政策綱領，即有「儘先創辦疾病及傷害保險，遂步推行其他保險」之訴求。而依戰後社會安全初步實施綱領所規劃之社會安全計畫則包含就業輔導、傷害、老殘死亡、疾病、生育、失等社會保險及社會救濟⁴。

三、憲法

1946年12月25日由國民大會制定，並於1947年12月25日起施行之憲法，對於社會安全制度之規定，主要見諸憲法第十三章的基本國策。國內法學者多數認為憲法第十三章係仿威瑪憲法而制訂。惟現行憲法第十三章所以廣泛規定農民、勞工保護及社會安全制度，主要係基於制憲大會期間各制憲代表個人提案以及第七次審查委員會之意見。依據謝徵孚之說明，憲法中有關社會安全之規定乃由其所整理起草。依其自述，他同時也是中國四大社會政策綱領、民生主義現階段社會政策之起草人以及參與簽署1944年國際勞工會議費城宣言的中國政府代表⁵。由此亦可推論，憲法第十三章中與社會安全有關之規定，乃是戰後南京政治菁英的選擇，也是二次大戰期間大西洋憲章、費城宣言等一脈相承的中國實踐。

³ 參見張其昀，國父全書，1966，頁156。

⁴ 參見謝徵孚，社會問題與社會政策，1969，頁81-87，以及郭明政，中華民國行憲五十年，中華民國行憲五十年紀念專刊編輯委員會編，國民大會出版，1997，頁444以下。

⁵ 參見謝徵孚，社會問題與社會政策，1969，頁77-80。

按1941年大西洋憲章所揭示的免於恐懼與免於匱乏之自由，同時也將勞動條件的提升、經濟發展及社會安全列為憲章的主要內容。其後，此等思想更彰顯在1945年聯合國憲章、1948年的世界人權宣言，以及於1966年通過，自1976年生效的經濟、社會與文化權利公約。而成立於1919年的國際勞工立法委員會（Commission on International Labour Legislation），在社會安全的推動上則扮演極為重要的角色。其於1944年費城所舉行的國際勞工會議所通過的費城宣言，即特別強調「社會安全」、「醫療照護」、「勞工的安全衛生」、「兒童與母性的保護」以及「教育與就業機會均等」，1952年復通過社會安全制度之最低基準公約。

綜觀憲法規定，與社會安全制度相關者除了第十三章的基本國策，憲法前言（依據孫中山先生之遺教，……增進人民福利。）、第1條（中華民國依據三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。）及第15條（人民之生存權、工作權、財產權，應予保障。）等規定均與社會安全制度有關。惟規定最為詳細者，集中於第十三章之基本國策，尤其憲法第155條可稱為核心條款。

又，第十三章第四節雖以社會安全為名，但第153、154條與農民、勞工的生活保障有關之規定，應非特別針對社會風險所為。而第三節國民經濟、第五節教育文化、甚至第六節邊疆地區中不少規定（如第150、160、161、169條），則與社會安全相關⁶。除了憲法本文，1999年9月15日所公布之憲法增修條文第10條，亦做了相關規定。在一片經濟掛帥的時代裡，此等規定實

⁶ 詳細說明請參見郭明政，*社會憲法——社會安全制度的憲法規範*，部門憲法，蘇永欽主編，元照出版公司，頁342-344。

為當時修憲者的真心或假意，令人生疑。無論如何，如此規定也說明社會福利與社會安全是政治上不能沒有的表態與宣示。

貳、福利國家的早期建構（1950～1980）

綜上所述，福利國家的架構雖規劃於大陸時期，但在大陸時期並未付諸實現。當時除了軍公教退撫與1943年的社會救濟法外，少有成果。其時，社會保險制度除了在川北鹽場的試驗，仍未成為普遍的制度。在台灣，社會安全制度的起點當為1950年實施的勞工保險。經由此一制度之建立，台灣引進了工業國家的社會保險制度，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。雖然當時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，則僅有十五年的差距。

此後，經由1958年之立法以及往後歷次修法，被保險人之範圍隨之擴大。但除了勞工本人外，勞工保險並不能如公務人員保險一般包含退休人員及其配偶以及被保險人之家屬。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，曾決議並要求比照公務人員保險將被保險人擴大涵蓋眷屬及退休人員。但當時的政府並未據以實施，而另行規劃全民健康保險⁷。

⁷ 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。但目前實務的作法，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3%的國民，被排除在健保之外。此等實施做法，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472號解釋及其後全民健保之修法，因經濟因素無力繳納保費者，中央健保局以不得對之拒絕給付，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

當1950年實施勞工保險之時，老年、殘廢及死亡給付僅為一次給付，醫療給付僅有住院給付，至1968年以後始有勞保的門診給付。與此相較，有關老年、殘廢及死亡風險保障之改革則甚為有限。在整體老年安全制度上，甚且有身分導向與階層化現象，尤以軍公教人員與勞工的福利差距最為明顯⁸。在台灣的公職人員因只要工作滿二十五年（軍人甚至只要二十年）即可退休，故可能不到五十歲即可請領退休給付。又退休者因可享有退撫制度與公教及軍人保險的雙重保障，再加上18%的優惠存款制度，故可獲得80%以上，甚至超過原有水準之高額給付，使得台灣的公職人員可說享有世界上最為優厚的老年保障制度⁹。在軍公教人員福利互助制度未廢除前，甚且還有福利互助的特別保障。

除此三種社會保險外，1973年制定之兒童福利法亦屬此一時期之社會立法。惟考其內容，此一法律實與1980年所訂定之福利三法（即老人福利法、殘障福利法以及將社會救濟法修改為社會救助法）相近而乏善可陳。

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。

⁸ 參見郭明政，台灣社會保險之改革與展望，收錄於氏編著：台灣社會保險之改革與展望，2005，頁330。

⁹ 參見監察院，我國社會福利制度總體檢查調查報告，2002年1月；以及郭明政，年金制度之協調與整合——以勞工與公教人員老年安全制度之趨近與整合為例之研究，收錄於氏著：年金制度及其法律規範，1999，頁261-290。

參、對福利國家的懷疑與退卻（1980年以來）

一、第一次退卻：1984年勞動基準法

在工業化之下，絕大多數的家庭不再是生產單位，以往經由家庭或家族團結所提供的生活保障已難以期待。惟我國勞工所得之期待之社會保障，尤其勞工保險，卻至為有限，使得勞工在疾病、傷害、老年和死亡的福利需求無法滿足。再者，因特別厚待軍公教人員，勞工因福利需求不能得到滿足而產生明顯的福利差距。雖然如此，當時政府並未選擇勞工保險之改革，而以勞基法之立法為其因應之道。

勞動基準法不止規範受僱勞工的工資、工時、勞動契約成立及終止等勞動條件之保護事項，還包括備受爭議的退休金、資遣費及工資優先於抵押權之規定。後者在立法後期改為工資墊償，一種具有社會保險性質的工資保險制度，故不再成為爭議焦點，但前二者則因此成為往後勞基法爭議的兩大焦點。其他企業社會給付復有生育、病假或休假之工資續付以及勞工職業災害補償等規定¹⁰。就雇主的承擔能力觀之，此等社會給付多數可預估並承受，故其爭議也相對有限¹¹。惟諸如生育假之工資給付對雇主仍屬沉重負擔，因此2008年民進黨執政後期雖有改採勞保生育給付之議，惟迄今仍未實現。

在1980年代，政府顯然不考慮以現代社會安全制度，而是以私人化的勞動基準法取代社會安全制度以回應國人對社會福利的需求。由於雇主所繳交之準備基金概由政府管理，使其同時具有

¹⁰ 勞動基準法第43、50條及第59條以下等。

¹¹ 參見郭明政，年金政策與法制，2009，頁181以下。

「國家化」與「集權化」之結果，而為一種既私人化又國家化，但絕非社會化的制度。觀諸世界各國，這可說是台灣的創舉與特異發明。

二、第二次退卻：2004年的勞退新制

勞基法實施之後，各界開始以「員工流動頻繁」及「公司存續期間每較勞基法所規定之十五年為短」為由，普遍質疑勞基法退休制度。惟此等問題，當可藉由諸如美國ERISA或德國BetrAVG等制度所規定之期待保障及破產保障加以解決。因此，問題的癥結，主要還是以雇主責任之父權制度可否解決現代社會問題的根本議題。然而，此等問題在研議之初即可預見，何待實施之後？為此，勞委會在1990年進行勞工退休金制度改制規劃，初步定案為「勞工老年附加年金保險」，但在1997年時則開始朝個人帳戶制發展。民進黨政府於2000年執政前顯然極力反對個人帳戶制，但主政後反而全力支持，並積極推動。雖然2001年的經濟發展諮詢委員會決議：「可攜式之個人帳戶制、附加年金及其他可攜式年金制三制併行，供勞工自由選擇」。但勞委會顯未遵循該共識，而提出以個人帳戶為主之草案，並於2004年6月11日完成立法，自2005年7月1日開始實施。

按該條例雖有企業自行建立企業內退休制度之規定，但因未有相關立法，實際上僅有個人帳戶制運作。個人帳戶制為一採確定提撥原則之強制儲蓄制度，亦即雇主須依勞工薪資按月為其提撥6%至勞保局所開立之勞工退休金個人專戶，而退休金給付總額即為該帳戶之本金加收益。雖勞委會認為個人帳戶之所得替代率可以超過20%，但勞委會鮮少提及幣值風險，包括通貨膨脹、貨幣貶值以及生活水準的提升等因素。此等將社會風險的保障寄託在另一個風險之上的制度設計，乃是本制度最大的盲點。個人

帳戶所採行的強制提撥、政府管理，而得以進行不公開、不透明的股市投資，都是獨步全球的特異發明。

如前所述，1984年以來，政府透過勞基法強制雇主負擔勞工退休金，並由國家集中管理運用，亦為「私人化」兼具「國家化」。由國家單一機構管理資金並賦予極大權限的做法，使得新制更加「國家化」與「集權化」。勞基法是將社會責任轉化為雇主責任的「私人化」，而個人帳戶則是將責任推給勞工自身的「私人化」。因此，2004年的勞退新制是台灣邁向福利國道路的空前重挫與退卻。

肆、重返福利國家

1984年以來相關社會安全制度及其法律之發展，僅列表如下：

年份	1984年以來的社會安全制度發展
1984	積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法。
1989	少年福利法；農民健康保險條例。
1995	228事件處理及補償條例；老年農民福利津貼暫行條例；全民健康保險法。
1997	殘障福利法更名為身心障礙者保護法。
1998	汽車強制責任保險法；犯罪被害人保護法；戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例；中低收入老人生活津貼發給辦法。
1999	勞工保險失業給付實施辦法。
2000	藥害救濟基金。
2002	職業災害勞工保護法；就業保險法；敬老福利生活津貼暫行條例；原住民敬老福利生活津貼暫行條例。
2003	兒童及少年福利法。
2004	台灣地區漁民海上作業保險辦法。
2007	身心障礙者保護法更名為身心障礙者權益保障法；立法院衛環委員會初審通過提高勞保生育給付為三個月。

年份	1984年以來的社會安全制度發展
2008	國民年金法；修正社會救助法。
2009	勞保年金化；三個月生育給付未能通過。
2011	社會救助法修正，但仍未修改擬制工作與擬制薪資之規定。
來源：本研究整理。	

由此可見，雖然有前述社會福利退卻的巨大變化，但「社會化」的時代巨輪卻也未曾稍歇。其中，諸如老年津貼的發放與犯罪被害人保護制度的建立，都是極重大的突破。但最具意義者，則為全民健保、失業保險以及勞保年金與國民年金等社會保險的擴建。以下將針對社會保險的三次擴建分述之。

一、第一次返回：1995年全民健保

如前所述，退休勞工及其眷屬之醫療保障遠不及於退休軍公教人員及其眷屬之待遇，其不止是平等待遇的問題，也是生存保障的問題。在此情形下，對於退休勞工及勞工眷屬納保之要求與日俱增，但執政者似乎置若罔聞。惟在1988年，當時行政院院長俞國華已在立法院宣示將預定於2000年實施的全民健保提前至1995年，其後行政院院長郝柏村再將之提前至1994年。在行政院的提案下，全民健保法於1994年完成立法，並於1995年開始實施。

原則上，全民健保法應非民主的產物。該法案在立法過程中不但在野黨持有異議，甚至在執政黨中亦缺乏共識。儘管如此，全民健保從1995年施行至今，已使約96%的全體國民獲得良好的醫療照顧，亦即仍有超過3%的國民被鎖卡，也被監察院糾正在案¹²。此等問題與社會救助制度具有密切關連。按社會救助法極

¹² 參見2010年6月2日監察院糾正案第099財正0027號之糾正案文：

為嚴苛的要件，尤其虛擬工作與虛擬薪資的規定，使得多數困苦民眾無由獲得社會救助，這也是監察院所以針對社會救助提出糾正案的緣由¹³。社會救助法與全民健保法雖已分別於2010年12月29日與2011年1月26日再行修法，惟上述問題顯未獲得解決，而將繼續存在。

二、第二次返回：1999年的勞工保險失業給付

台灣在1990年代面臨大量雇主無預警歇業，使得失業率自1992年的1.51%升高至2002年的5.31%，而勞基法「私人化」之資遣費制度顯然無法解決勞工所得中斷之問題，進而發生失業勞工臥軌抗議事件。有鑒於此，行政院於1998年通過勞委會提出之「勞工保險失業給付實施辦法」，並自1999年起將失業風險納入勞工保險的給付範圍。2002年，更將失業給付自勞工保險分離，成爲一個獨立的社會保險制度，即就業保險法。自此，由勞基法的私人化資遣費制度，返回以社會保險爲基礎的失業給付保險制度。

http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/99/099000108%E7%A9%8D%E6%AC%A0%E4%BF%9D%E8%B2%BB%E9%8E%96%E5%8D%A1%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%96%87%E7%99%BC%E6%96%87.pdf，最後存取日期：2011.03.29。

¹³ 參見2010年1月6日監察院糾正案第099內正0003號之糾正案文：http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/99/099000007%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%95%91%E5%8A%A9%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%9C%80%E7%B5%82%E7%89%88.pdf，最後存取日期：2011.03.29。

三、第三次返回：2007年的國民年金與2008年的勞保年金

(一)國民年金

有鑒於醫療給付乃至於整體社會安全保障體系不平等與階層化之問題，全民健保制度與各項敬老津貼皆有彌補此一鴻溝之企圖。但由於各項敬老津貼之發放導致政府財政負擔加重，而有1993年國民年金制度之規劃。歷經多年規劃，其間經建會雖提出以個人帳戶為內涵之規劃建議，惟經2002年全國社會福利會議之決議，續採社會保險模式，並於2007年7月20日完成立法，自2008年10月1日開始施行。

國民年金之實施，除了強化未納入公保、軍保與勞保以外民眾之老年保障，身心障礙者年金則使得身心障礙者亦獲得相對之保障。

(二)勞保年金

1990年代初期以前，台灣社會安全制度的缺失主要為：1. 退休勞工及其家屬醫療保險之欠缺；2. 失業保險之欠缺；以及3. 勞工之老年／殘廢／遺屬年金之欠缺。前二者在全民健保與失業保險相繼實施後，已經解決。至於第三個問題，政府雖已在1969年提出勞保老年給付年金化的構想，但從1984年勞基法之強制雇主責任觀之，政府似乎放棄勞保年金化之改革。勞委會自1991年再次研議勞保老年給付年金化政策，並於1994年完成「勞工保險老年年金規劃報告」，惟並未完成立法。在民進黨政府執政後期再次提出此一議案，但仍未能完成立法，直到2008年國民黨重返執政後才得以走完最後的立法程序。至此，勞工在老年／殘廢／遺屬給付之一次給付所造成之經濟不安全的問題才獲得解決，而四大社會保險之建構也終告完成。

伍、福利國家退卻與重建的成因分析

綜上所述，台灣建構福利國家之發展歷經「建構→退卻→再建構→退卻→全面建構」之波折。然而，何以如此，不能不予探究。其主要之因素謹分述如下：

一、國內因素

(一)經濟與社會發展

如同西方福利國家發展歷程，作為亞洲新興工業化國家的台灣，自二次大戰後也產生大量從屬勞工及核心家庭。在進入工業社會後，台灣產生與西方工業國家相似之發展，即大量從屬勞工的出現、人口遷移、高度都市化以及核心家庭；勞動者也面臨所得中斷的社會風險與社會保障需求。台灣工業化之初，對社會保險採行積極的態度。然而隨著工業化之發展，政府對於社會安全建制轉為冷淡，改以經濟為優先。社會安全未能配合經社發展，隨時調整並相對成長，乃是台灣社會保障與社會福利的一項根本問題¹⁴。然而，隨著福利國家的三次返回，不也說明：在工業化經社變遷的基礎上，福利國家的建構仍是一個必然的趨勢與當然的道路。

(二)政治發展

從前述台灣福利國家之發展歷程，可發現與政治發展有重大關聯。國民黨雖擬訂戰後社會政策綱領，卻未能實施。而1947年憲法基本國策明定國家應實施社會保險，亦未落實。當時極為動盪的社會與混亂的政治，是相當重要的因素。一直到國共內戰失

¹⁴ 郭明政，社會安全制度與社會法，1997，頁71。

敗，國民政府遷台後，才採取比較積極的態度。其中最具指標者，為1950年蔣中正再任總統之日所實施的勞工保險。其目的，顯然在於安定社會，並以之強化政府之合法性。後因台灣長年處於戒嚴體制，國會也僅局部改選，因此尚難以期待經由民主討論規劃社會福利制度。

1973年兒童福利法之立法主要為回應聯合國兒童基金會（UNICEF）從1963年起到1972年止對我國兒童福利的贊助。此後，隨著1979年中美斷交事件，而有所謂「福利三法」。就此，甚至連政府出版品亦宣稱此等法規皆屬「宣示性條文」¹⁵，或謂「宣示有餘，實質不足」¹⁶；在學術界，則有將此等社會立法稱為「政治煙幕」¹⁷。

1984年通過的勞動基準法所採取的雇主責任制，與戒嚴以及萬年國會的 political 體制下，獨尊士大夫傳統文化之意識型態有關，也成為當時社會政策的主要內涵。再加上學術界之支持，如勞資關係學者丁幼泉，以及反對雇主責任及社會安全制度之經濟學者費景漢與劉泰英等¹⁸，使政府在社會安全上之不作為，獲得有力的支持。

隨著1986年民進黨的成立，1987年台灣的解嚴以及隨後緊接的社會運動、國會的全面改選、省市長選舉以及總統直選等民主

¹⁵ 參見研考會，我國社會福利定義、範圍之研究，1989，頁37。

¹⁶ 參見內政部社會司，社會福利輯要，1995，頁22。

¹⁷ 參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，頁56，以及監察院，「我國社會福利制度總體檢調查結果」，2002，頁51。

¹⁸ 郭明政，「勞基法資遣費與退休金制度之改革」，政大勞動學報，第9期，2000，頁44-47。另參見丁幼泉，「讓更多的人獲得更多保障：勞動基準法的立法精神與作用」，工商月刊，第30卷，第9期，1982，頁14-18。

化發展，使得影響社會福利發展的關鍵力量不再止於政治菁英的選擇，而為民主化歷程、社會的議題，也是政黨競逐之工具¹⁹。

台灣之所以成爲一個新興的，甚至年輕但成熟的福利國家，政黨的競逐一直是極爲關鍵的要素。舉凡二二八事件與白色恐怖時期之相關補償，以及早期的勞保，後期的農保與全民健保的建構完成，皆與國民黨欲強化其統治合法性具有密切關連。戰士授田證與公務員補發退休金，也與獲取特定族群與社會菁英之支持有關。最爲明顯的莫過於勞保年金與國民年金，若非2008年的總統大選，民進黨不會提出該等法案，而國民黨也不可能先後支持該等法案並完成立法。由此可見，民主政治，尤其選舉，對台灣福利國家之建構具有極爲關鍵的影響。

(三) 學術因素

回顧前述發展歷程，除政治因素及政治菁英之價值取向，學術亦屬重要因素，尤其是兩次福利退卻。按1950年代社會福利學術工作者謝徵孚對社會保險制度之認知與支持，乃是早期福利國家建構的重要緣由。反之，1980年代的經濟學者，特別是費景漢及劉泰英等對於社會福利之質疑，則對社會安全發揮極爲關鍵的抑制作用²⁰。

在第二次福利退卻，尤其勞退新制之建構過程中，學術界亦扮演關鍵角色，尤其是經濟學者之私有化建議，提供政府在學術上之依據。前經建會主委與中央研究院院士胡勝正、現任經建會

¹⁹ 郭明政，社會安全制度與社會法，1997，頁58。監察院，「我國社會福利制度總體檢調查結果」，頁54。

²⁰ 詳見費景漢與劉泰英1982年8月21與22日發表於中國時報第二版之評論「從經濟學之觀點論『勞動基準法草案』」。

副主委的單驥²¹、社會學者盧政春²²、勞動法學者楊通軒²³與勞動關係學者成之約²⁴等，都是個人帳戶的主要支持者，使經建會副主委李高朝與處長劉玉蘭以及勞委會主委陳菊與處長李來希等得以有恃無恐的大力推動個人帳戶之勞工退休金制度。

二、國際因素

前述支持社會保險之謝徵孚係留歐學人，至於過去反對社會福利最力之費景漢、劉泰英與胡勝正皆為留美學人。台灣學術界「美國化」的結果，使其對美國以外之國家或區域，尤其歐陸之認識相對有限²⁵。對個人退休帳戶支持最力之前經建會主委胡勝正，顯然深受美國新古典與新右派經濟學者之影響。勞基法及個人帳戶的私人化，不止是新古典經濟學與新右派的忠實實踐者，甚至是全世界的急先鋒。

就國際組織而言，1950年所建立的勞保制度，與我國為國際勞工組織（ILO）之會員國密切相關，並深受ILO影響。但退出ILO之後，在社會政策上無法與國際社會同步。相對於ILO，國

²¹ 參見單驥，勞基法退休制度之改進：兼論退休、資遣與失業保險之整合，經社法制論叢，第10期，1992，頁1-32；單驥，勞工老年附加年金真的比較好嗎？經社法制論叢，第12期，1993，頁43-76；單驥，國民退休金制度中確定提撥制之比較，經社法制論叢，第17、18期，1996，頁65-83。

²² 參見盧政春，國民年金與公積金制度之模式探討，東吳社會學報，第6期，1997，頁199-258。

²³ 參見楊通軒，勞工退休金條例相關法律問題之解析，台灣本土法學雜誌，第72期，2005，頁100。

²⁴ 參見成之約，勞退新制「個人帳戶制」攜帶特性高：可攜帶式退休金制度是必然走向？！，勞動保障雙月刊，第2期，2005，頁12-13。

²⁵ 參見郭明政，社會安全制度與社會法，1997，頁74。

人所熟悉的世界銀行（WB）反而成爲台灣社會政策資訊的主要來源²⁶。然而，WB的建議不只在學術上飽受質疑，諸如諾貝爾經濟學獎得主Stiglitz²⁷及Modigliani²⁸等之嚴厲批判；在實踐上，也因智利等拉丁美洲國家重建社會保險之改革，而難以獲得實證之支持²⁹。

陸、結 語

勞保年金與國民年金的立法與實施不止宣告台灣福利國之完成，也說明：台灣在經濟奇蹟與民主奇蹟之後，也創造了社會奇蹟。此等社會奇蹟，讓台灣逐漸蛻變爲東方的瑞士。台灣福利國的出現，再次說明歐美的福利國亦可見諸亞洲，諸如日本、南韓與台灣。台灣福利國的出現，更說明歐美的福利國家可出現於中華文化圈的可能性。台灣福利國的建構及擴建將對今後其他亞洲國家，尤其中國，具有極爲重要的典範作用。就此，台灣將從一個福利國家的輸入國質變爲輸出國。不只能輸出社會政策與制度

²⁶ 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，頁299；以及Kuo, Privatization versus the Right to Social Security: the Taiwan Case, in Langendonck ed., *The Right to Social Security*, 2007, pp. 397-416.

²⁷ 參見Orszag/Stiglitz, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, in Holzmann and Stiglitz eds., *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension System in the 21st Century*, 2001, pp. 17-56.

²⁸ 參見Modigliani/Muralidhar, *Rethinking Pension Reform*, 2004.

²⁹ 參見Riesco, *Change in the Chilean Social Model*, *International Labour Review*, Vol. 148, No. 3, 2009, pp. 283-300；以及Skidmore, *Poverty in the Twenty-first Century: Explaining the Need for the New Journal and Describing Its Goals, Poverty & Public Policy*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-7.

的社會經驗，也能輸出相關學術與教育經驗。

在台灣福利國的建構與擴建過程中，雖已成功的建立現代福利國家，也大體實現「使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的大同世界理想，但實際上有待努力者仍多。其中，應以去除兩大弊病為優先。就此，軍公教人員的過度福利將是今後改革的重點。其次，個人帳戶既私人化又國家化的問題，也是癥結之所在。以上重大問題，若不能有效解決，不但將嚴重威脅社會安全制度的健全發展，也將危及國家財政與國家全面的發展。

展望未來，社會安全與就業促進及家庭政策之結合，乃是極重要的方向與重點。就個別制度而言，全民健康保險、就業保險、職業災害勞工保護法、年金保險與勞工保險等，皆有眾多改革之議題，諸如經濟困境者的健保議題，健保身分導向的保費問題，勞災預防、給付以及復健與重建之整合問題，以及退休者就業促進的問題。除此之外，長期照護保險之建構，則是亟需面對的重大議題。在福利服務方面，與民間團體合作並強化有關的獎勵與監督法制，當是核心議題之所在。至於社會救助，則在於儘速去除虛擬工作與虛擬薪資之規定，並將社會救助與勞動促進相結合，也是短期應予解決的問題。

雖然仍有如此眾多的問題，但這些問題的解決難度仍將小於制度的原始建構。正如所有福利國家一般，社會安全制度是一個永恆變動不居，一個需要不停解決問題的社會程序。