

台灣社會保險之改革與展望

郭明政

一、前言

二、近年來的改革

1. 勞災與職業病風險保障之相關改革
2. 疾病風險保障之相關改革
3. 老年、殘廢與死亡風險保障之相關改革
4. 失業風險保障之相關改革

三、問題分析

1. 問題分析(一)：社會目的之忽視與扭曲
2. 問題分析(二)：受政治的影響遠大於受經濟、社會結構變遷的影響
3. 問題分析(三)：不平等與階層化
4. 問題分析(四)：私人化與國家化

四、展望

1. 展望(一)：國內因素
2. 展望(二)：國際因素

五、結語

增訂全民健康保險法第八十七條之一至之五的規定，衛生署也據以制定相關辦法，即全民健康保險被保險人無力繳納相關費用者認定辦法及全民健康保險紓困基金貸款辦法，惟實務上顯未完全遵循司法院大法官之解釋，也未完全依法行政³。按實務界此等做法，不但可能受到監察院之糾彈，而當中央健保局不法或不當拒絕給付時，被拒絕給付者除可循行政爭訟途徑救濟外，亦當有主張國家賠償之可能。

(2)全民健保的實施，使得過去不同職業別之福利差距得以拉近平，亦即不再只有公教人員的眷屬及退休公教人員可以獲得健康保險之保障。但不問所得及經濟情況而只問職業別的補貼方式，卻也產生了不平等的問題。於此情形下，一名農人每月只要繳交百餘元的保費，一名自雇者或無業者只要繳交五百餘元之保費，但一名中等收入的勞工卻可能須繳交近兩千元(包括雇主與勞工負擔部份⁴)之保費。然而，農民、自雇者與無業者中卻每每不乏高所得者。因此，此等依身分而非以所得為基礎之補貼方式實存有極大問題。其非但無法彌平社會的不平等，甚且擴大了社會的不平等。此外，此等補貼制度亦導致國家，尤其是地方政府沉重的財政負擔。在台灣，眾多反福利論者一再批評社會福利，並認為社會福利會拖垮政府財政。然而，所以造成政府財政沉重的負擔，錯誤的制度設計乃是極為重要的原因，例如此等不當且不平等之保費補貼。依據司法院大法官釋字第四八五號解釋，此等保費補貼當已違反憲法「平等原則」；而大法官釋字第五五〇號解釋⁵固已注意到此一問題，但以為

³ 經向中央健康保險局總經理及其顧問查證，得知目前實務上未繳費者即不能獲得健保卡，也因此無法獲得健保給付，尤其門診給付。至於住院給付，則每須先經由特定之補救措施，例如經由社會福利機構之協助補繳保費及滯納金後，方可請求健保給付。

⁴ 縱然此間百分之六十由雇主負擔，百分之三十由勞工負擔，惟保費基本上係薪資的一種形式，因此雇主負擔部份實質上亦係由勞工負擔。再者，透過所謂的轉嫁作用，雇主亦可將此等保費負擔轉嫁給勞工。

⁵ 按此號解釋，主要係針對地方政府保費補貼之議題所作成之解釋。惟其基本議題則在於保費補貼之必要性與平等性。如果將現行法上不問被保險人實力，而以職業別、身分別為主要依據之補貼，加以修正或為違憲之宣告，則現行不當的補貼制度，將可獲得矯正，中央與地方之爭議也就無由存在。

「全民健康保險法該條(第二十七條)所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。」惟此一解釋在理由書中未對現行補助是否「顯有不當」加以論述，實有重大缺憾！

(3)單一機構的設置使得台灣社會保險出現集中化與國家化現象。當台灣的國營事業正因經營效率低落而飽受批評之時，此一壟斷性國營事業的設立可說是明顯的逆向發展。社會保險之發展是否非得成立如此龐大的「國營機構」不可，實在深值檢討。由於是單一機構、單一保險費率以及單一標準的給付，因此使得制度的競爭、組織的競爭不再存在。如果競爭是提升醫療品質的必要手段，則台灣的壟斷體制無疑深值檢討。惟針對組織的問題，自全民健保實施以降，即有改革之議。然而卻直到今日，仍未有明確的改革方向。在二〇〇〇年五月二十日中央政府改組以前，行政院衛生署雖曾有全民健保組織分散化之提議，但迭經政府改組以後，此一提議顯然已告停擺。

(4)全民健保實施後，原來散見於各種社會保險之相關規定整合為一，也因此全民健保的實施有法律整合之功能。然而縱使經過此等整合，其相關規定內容仍屬簡陋，且有太多授權規定，從而亦存有不少問題。其中，以給付規定為例，給付之積極條件在法律中並未有明確規範，而委由行政院衛生署另以行政命令訂之。至於消極不給付之項目雖多已明定於法律之中，惟仍有行政機關另行規定之概括授權。就此，司法院大法官釋字第五二四號解釋除了宣告全民健保應有法律保留原則之適用外，同時也宣告全民健保法中不明確的授權係屬違憲，而要求應於兩年內修改法律。然而直到二〇〇五年年初此一改革竟仍未完成。

3.老年、殘廢與死亡風險保障之相關改革⁶

當一九五〇年實施勞工保險之時，老年/殘廢/死亡給付即屬給付的項目。反之，當時則未含有醫療給付，甚且要到一九七〇年以後才有勞保的門診給付。雖然如此，醫療給付部份自實施後即不斷改革與成長。與此相較，有關老年/殘廢/死亡風險保障之改革則甚為有限。又在此等問題上，仍呈現相當嚴重的身份導向與階層化現象。其中尤以軍公教人員與勞工的福利差距最為明顯。

按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(伍)，故可能不到五十歲即可請領退休給付。再由於退休者皆可享有退撫制度與公教/軍人保險的雙重保障，因此可獲得百分之八十以上，甚至超過原有所得水準之高額給付⁷。此等退休/退伍年金給付制度以及相關的所得替代，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⁸。令人不解的是，近年來的改革不但未有降低給付水準之倡議，甚也未見延長退休年齡之舉措。抑且，一九九五年之改革反而導致退休後所得替代率逐年上昇，甚至超過百分之百之現象。

相對於公職人員所受到的優厚保障，深受工業化影響的工業勞工之老年/殘廢/遺屬保障則至為有限。直到今日，勞工保險老年/殘廢/遺屬給付竟仍維持原有的一次給付，而未改為年金給付。事實上，早在三十年前即見改革倡議，惟長久以來政府卻少有積極措施。如

⁶ 關此問題，並請參見作者之相關論著：年金保險制度規劃方案之探討，收錄於本人所著：社會安全制度與社會法，頁 197 以下、年金制度之諧調與整合—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，收錄於本人所編：年金制度及其法律規範，頁 261-290、勞基法資遣費與退休金制度之改革，政大勞動學報第 9 期，頁 37-64，個人帳戶制方案的憲法分析-勞退金改制及國民年金規劃之核心問題，收錄於當代公法新論—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集(下冊)，頁 497-532。

⁷ 參見監察院，我國社會福利制度總體檢調查報告，2002 年 1 月。

⁸ 參見郭明政，年金制度之諧調與整合—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，頁 261-290。

今，政府雖再次提出老年給付年金化的改革計畫，甚至已在立法院完成一讀，惟何時能完成立法，則猶待觀察；至於殘廢與勞退給付之年金化，則更加難以期待。

(1)又除了勞工與公職人員之福利差距外，農民等其他行業的老年保障可謂更形不足。為了解決此等問題，過去的反對黨，也就是現在的執政黨－民主進步黨，在其執政之縣市即曾實施普遍性的老人津貼。但由於各地方財力有限，因此並未能全面或持續實施。雖然如此，民主進步黨此等策略運用，對於當時執政的國民黨而言，仍發揮了極其明顯的挑戰作用。從一九九三年起的中低收入戶老人津貼，及自一九九五年起的老農津貼，皆屬對於此等措施之回應。但此等津貼制度之實施卻也增加了政府財政的額外負擔，因此自一九九〇年起遂有國民年金之規劃。

(2)二〇〇〇年民進黨執政之後，除了原有方案外，復提出了兩個新構想。其一，是不繳費，而以增值稅為財源的國民年金，亦即一種給付水準甚低的老人津貼制。其二，即是實施一種號稱儲蓄保險的新制度，一種以個人帳戶制為基礎，但又兼具部份風險分攤與社會團結功能的混合制度⁹。在二〇〇二年全國社會福利會議上，此等儲蓄保險制受到極為嚴厲之質疑，遂有國民年金應採行社會保險之決議¹⁰。

此等社會保險型態的國民年金最後將有何等內容，其又將於何時實施，則皆有待繼續觀察。直到二〇〇五年年初，國民年金的立法草案仍未完全立法。

(3)為了解決此等福利需求與差距問題，於二〇〇〇年的總統大選中，民主進步黨的總統候選人－也就是現任的陳總統提出了全面性老人津貼的主張。此後經由二〇〇二年「敬老福利津貼暫行條例」之立法，此一主張得以實現。但由「暫行」二字即可知其終究屬於權宜措施。

⁹ 參見郭明政，勞工保險失業給付相關法規評析，月旦法學 60 期，2000 年，頁 120-125。

¹⁰ 參見內政部社會司網站，全國社會福利會議決議，<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/index.htm>。

反而更形惡化，著實令人憂慮。就退休年齡而論，實務上不但不隨人口老化遞延退休年齡，二〇〇二年勞保條例之修法更將老年給付之請領條件予以降低，即舉凡投保二十五年者皆可請領老年給付，此舉勢將出現更大量未滿五十歲，甚至於只要年滿四十歲即可請領老年給付之問題。而就公教人員所得替代率過高的問題論之，則因一九九五年之改革而使既有已高達百分之八十以上之所得替代率再度向上揚昇，從而衍生更多退休給付超過原有所得的荒誕現象。

此外，現行各種社會保險殘廢給付概以身心障礙的程度而非以失能程度為標準計算給付額度之做法，導致出現部分身體器官摘除或障礙，惟無礙其工作能力，卻可請領殘廢給付之問題。至於遺屬給付，則皆未考慮遺屬是否具有福利需求即濫行給予，反而出現福利浮濫之現象。就此，司法院大法官釋字第五四九號解釋雖已做出違憲宣告，惟仍未見有任何修法之規劃。

相應於此等降低退休年齡之舉措，倘能建立期待保障制度¹⁷，則不但可以使任何具有一定投保年資者不致因年資中斷而影響其老年給付之請求，更可附帶解決過早請領老年給付之問題。惟行政院及立法院相率捨此正途而不為，著實令人困惑。

2.問題分析(二)：受政治的影響遠大於受經濟、社會結構變遷的影響¹⁸

台灣的社會保險得以在一九五〇年，也就是二次戰後社會秩序仍然至為混亂且經濟、社會發展仍止於農業社會階段下付諸實施，實屬難能可貴。其後隨著工業化之進程，台灣的社會保險雖然也有所成長，惟畢竟至為有限。尤其在一九八〇年代，也就是當台灣急速工業化而成為新興工業國家之時，台灣政府竟然實施極度強調雇

¹⁷ 所謂期待保障，乃係指任何被保險人於達到最低年資要求後(通常為五年)，縱不再是「被保險人」，惟被保險人或其遺屬仍可於條件成就時(例如年滿六十五歲殘廢或死亡時)主張其老年/殘廢/遺屬給付。

¹⁸ Kuo Ming-Cheng, *Social Change and Social Security in Taiwan: Lesson for the PRC*, Renate Krieg/Monika Schädler(eds.), *Social Security in the People's Republic of China*, 1993, pp.340-.

主責任、私人化的勞動基準法。這可說是出現於台灣社會保險發展過程中一大逆流。

此等退縮、保守之心態於一九九〇年代有所改觀，隨著民主化的政治改革，台灣政府再度重視社會保險，而相繼實施了全民健保與失業保險。雖然如此，政府對於老年保障之改革，尤其是將勞工保險的老年/殘廢/遺屬給付改為年金給付之改革，卻極不積極。惟受制於社會的壓力，尤其是政治上的壓力，才使得政府不得不採取各種津貼措施。又當此等津貼造成地方與中央政府嚴重的財務負擔之時，當時的政府還是不打算實施勞動年金，反而將改革的重點放在所謂國民年金與勞工個人帳戶的規劃上。二〇〇〇年民進黨執政，尤其在通過勞工退休金條例後，民進黨政府不但未實現其原有附加年金之承諾¹⁹，甚且採行極為私人化與國家化的勞退新制，亦即完全悖離社會保險的基本走向。

由此可見，台灣的社會保險可說起於農業社會時期，而停滯於工業社會時期。但由於政治改革，尤其是全面性的民主選舉，縱然政府與不少政治、社會菁英仍極不願意擴充社會保險，仍推動了社會保險的成長。然而，在此情形下的發展，也不免有其嚴重的限制。甚至出現明顯的退卻與退化現象

3.問題分析(三)：不平等與階層化²⁰

由於職業別不同而獲致迥然有別之社會保險或社會保障給付，使得台灣社會保險制度，或應說整體社會安全制度，存在著職業導向或階層導向的現象。其中，最明顯的區隔乃存在於軍公教公職人員與工業勞工之間。由於此等鴻溝似的差距，遂出現社會保險或社會安全制度並不是為社會問題而服務，而是為特定社會菁英或政治上統治階層服務的現象。在此情形下，社會保險及整體的社會安全制度縱然解決了部份的社會問題，卻也助長了社會的不平等。社會

¹⁹ 此乃陳總統在競選期間的明確宣示。

²⁰ 同註 7。

次，展望未來，此等問題是否可能被克服？應如何克服？

應特別注意的是，何以台灣對社會安全採取保留態度之餘，又特別對特定階層，尤其是軍公教人員給予如此優渥的保障？就此，首先應予提及的乃是台灣的族群結構與意識形態。從二次世界大戰以後，長期的戒嚴體制、政治背景，乃是形成以上社會政策極為重要的關鍵因素。來自中國大陸的政權對主要為來自大陸之軍公教人員給予特別照顧，並不難理解。由此可見，長期以來，社會保險等社會安全制度之主要目的竟不是為了社會保障，而是為了維護特定社會階層的利益，尤其是軍公教人員的特殊利益。

惟隨著台灣的民主改革，此等僅著重特定族群的社會安全政策遂受到嚴厲的挑戰。這是何以會有全民健保、失業保險以及各種津貼制度出現之原因。雖然如此，對於老年/殘廢/遺屬之社會保障，不論是在國民黨政府或其後取而代之的民進黨政府，皆極為保守。

所以會有如此態度，實與政府官僚以及學術界的認知具有密切關係。在台灣，不論在政府(尤其是經建會)或是學術界，經濟人可說佔有極為優勢之支配地位。自從新右派經濟學自七〇年代崛起以後，台灣遂成了此等新右派經濟學的實驗場²³。有了此等新右派的理論依據，政府之規劃人員以及經濟學者遂據以大力反對任何社會保險的成長。他們特別指控，社會保險導致政府財政困難、導致企業負擔沉重、債留下一代子孫。總之，在他們的認知裏，社會保險是一種過時且一無是處的社會制度²⁴。因此，私人化的雇主責任或個人帳戶遂成了他們極力推崇的方案。

就軍公教人員的階級利益而言，這樣的方案的確有其迷人之處。有此方案，過去對勞工的不作為似乎得到了合理解釋。由此可

²³ 在工業國家之中雖有不少經濟學者對社會保險持質疑態度，但認為此等質疑存有重大問題的經濟學者亦不乏其人。就此，請參見諸如諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 與 Peter R. Orszag 合著的 *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social System*.

<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf>(網站資料日期：2003年3月18日)；倫敦政經學院 Nicholas Barr 教授所著，*Reforming Pension: Myths, Truths, and Policy Choices*, *International Social Security Review*, Vol.55, 2002年5月。

²⁴ 參見郭明政，*社會安全制度與社會法*，頁3以下，1997年。

見，四十年的戒嚴雖已廢除，政治的改革也使台灣成爲一個民主國家，但五十年來所形成的軍公教特權階級卻不易改變。

在此情形下，除了寄望台灣的民主可以繼續成長外，復寄望台灣的學術界能更有能力處理社會政策的問題。如前所述，由於經濟學的支配性角色，使得絕大多數反對社會保險之經濟學者成了阻絕台灣社會保險發展的關鍵要素²⁵。

由此觀之，台灣社會保險之展望並非樂觀，除非以上各種不利因素可以有效排除。當然，從過去的發展來看，也未必完全悲觀。尤其當民主化的政治改革更形穩固之後，當人權的理念更深植人心

²⁵ 有關的分析請見郭明政，同註 11，頁 1 以下。又除了該文所指出的例證，從朱敬一、胡勝正等人的論著中，亦可見到台灣經濟學界對社會安全制度的陌生與錯誤認知。從他們竟然將國民年金的財務制度定位為全額儲備制(朱敬一、楊建成、胡勝正、黃定遠，國民年金對財政收支之影響，台灣經濟預測與政策 25 卷，35-91)，甚且認為隨收隨付的財務制度，無法因應人口老化的問題，同時也會扭曲儲蓄與勞動參與力(胡勝正，國民年金制度對國民儲蓄的影響)，收錄於經建會 1998 年編印之「國民年金制度委託研究報告彙編」。顯然，他們深受世銀 1995 年報告書 *Averting the Old Age Crisis* 的影響，甚至毒化至深。然而，此一報告書，不但受到社會學界、法學界的嚴厲批評，甚至連經濟學界也有極為嚴厲的批判。就此，不只德國的 Winfried Schmähl、英國的 Nicholas Barr，美國的 Joseph E. Stiglitz 皆直指該報告書的嚴重錯誤。他們的有關論著可參見 Schmähl, *Fundamental decisions for the reform of pension systems*, ISSR, vol. 52, 3/99, 45-55; Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF working paper WP-00-139; Orsag/Stiglitz, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, presented at the conference on „New Ideas About Old Age Security“, The World Bank, Sep. 14-15, 1999。最近，此文已收錄於 Holzmann/Stiglitz(eds.), *New Ideas About Old Age Security – Toward Sustainable Pension System in the 21st Century*, 2001, 17-56。最近，另一名經濟學諾貝爾獎得主 Modigliani 與 Muralidhar 所合著 *Rethinking Pension Reform* 一書，則不只指出世銀報告書具有嚴重問題。雖然，Stiglitz 及 Modigliani 的主張，仍有不少問題，例如 Modigliani 對於公共年金是否需要準備金一節的論述，即仍值商榷，但他們的見解絕非如同國內經濟學者的反福利以及反社會保險。就此，台灣的經濟學者，不但對於工業國家的社會安全制度少有瞭解，對工業國家的有關學術論述，甚至是經濟學者的論述，也所知有限。朱敬一、胡勝正等縱不願與國內學者討論、辯論，也務必為文反駁、批判 Stiglitz、Modigliani 等人，以為他們反福利的論點辯護。可以確定是，台灣的社會福利無法上軌道，與經濟學家的反福利論具有密切關係。不幸的是，他們反福利的理論竟是如此有問題。於此，應反省的不只是台灣經濟學界對台灣到底有多少貢獻，而是有多少禍害。

之時，將社會保險、社會安全或社會福利視為一種階級利益的做法將會越來越難以獲得支持。除了民主改革，是否藉由法治國之鞏固，尤其藉大法官會議違憲審查機制導正社會保險制度之問題，乃是另一個應被寄予厚望的可能途徑。就此，由司法院大法官所作成釋字第四七二號、第四八五號²⁶、第五二四號及第五四九號解釋皆屬最具指標性的重要解釋。雖然如此，大法官會議第五七八號解釋對於勞基法退休金制度之合憲解釋，即令人高度憂心。大法官會議能否將軍公教人員百分之十八優惠存款制度宣告違憲，乃是大法官會議是否得以成為法治國與社會國守護者之試金石。百分之十八優惠存款的制度，不但難以通過社會國社會目的之檢驗、平等原則，亦難以通過法律保留、法治國原則。

2. 展望(二)：國際因素

台灣在一九五〇年代所以會實施社會保險，除了與當時來自中國大陸眾多難民的安置有關外，當時的國民黨對於社會保險執持肯定態度亦屬重要因素。所以會有此等態度，除了國民黨的意識形態，例如孫中山先生即為主張師法德國實施其社會政策，二次大戰期間深受盟國的影響，尤其諸如大西洋憲章中對於社會安全的肯定，遂使得在中國大陸時期的國民黨政府早在二次大戰期間，便已做了不少中國戰後社會保險制度的規劃。戰後，甚至將社會保險之實施規定於憲法之中，而成為憲法所規定的國家政策。又憲法中所以會有此等社會保險之立法，則復應提及留歐學者，例如留學法國的謝徵孚²⁷先生。由於他們對於德國威瑪憲法的肯定以及對於社會保險制度之支持，加上參與憲法起草工作的重要角色，遂對憲法相關條文之制定，甚至相關政策的制定，發揮決定性的影響。

又除了此等個別國家的影響外，國際組織的參與及國際合作也

²⁶ 此號解釋雖非直接針對社會保險而為，但卻是一個社會平等的指標性解釋。準此，不平等的保費補貼、軍公教人員過度的福利保障皆應受到嚴格檢驗。

²⁷ 參見謝徵孚，*社會問題及社會政策*，第三版，1981年。

在臺灣社會保險發展史上扮演著一定的角色。由於一九七一年以前中華民國政府一直是聯合國的會員國，同時也是常任理事國，因此直到一九七一年中華人民共和國加入聯合國以前，台灣不只是多數國際組織的會員國，同時也積極參與國際間之活動。在此一期間，由於台灣也是國際勞動組織的會員國，因此在勞動與社會政策上不只參與國際勞動組織的活動，尤其公約與建議書的制定，同時也批准了部份公約。雖然眾多與社會安全相關的公約台灣並未批准，但也不至完全陌生。

然而，一九七一年以後，台灣不再是聯合國的會員國，也不再是國際勞動組織的會員國，台灣的正式邦交國也逐年減少²⁸。在國際經濟上，台灣雖然繼續活躍，甚至成了最具代表性的新興工業國家，但台灣的國際參與卻也僅限於此等領域。台灣不只因為退出聯合國而在國際政治上越來越隱沒，甚至由於未參加國際勞動與衛生組織，而在國際的勞動、社會政策、衛生等層面的合作也受到極為嚴重之限制。台灣的勞動、社會政策所以會背離原有社會保險之規劃，而在一九八〇年代實施極為私人化雇主責任制的失業與老年保障，亦即實施一套既非工業國家所有、更非國際勞動組織所追求的制度，實與此等疏離的國際關係具有密切關連。最近，台灣社會政策的規劃，尤其老年安全制度的改革，顯然受到世銀的影響²⁹，而傾向於採取私人化的個人帳戶制。台灣並未參與 IMF，與世銀的關係也至為有限，但由於國際經濟的參與，台灣與國際經濟組織不但維持實質的合作關係，甚至是 APEC 及 WTO 之成員。然而，台灣與 ILO 的關係則可說完全凍結。對於 ILO 的條約、建議書，甚至其出版品，

²⁸ 在今日，與台灣存有正式邦交的國家僅有二十餘國，且多數為拉丁美洲與非洲國家。

²⁹ 就此，台灣的政策規劃機關，尤其是經建會，顯然將世銀的報告 *Averting the Old Age Crisis* 一書視為聖經。然而彼等對於同樣來自 IMF 或 WB 的報告，亦即對於此一書籍質疑的論述，例如：Richard Hemming 在 *ISSR Vol.52* 所發表的「Should public pension should be funded?」；Joseph E. Stiglitz 所發表「Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security System」顯然未加以注意。就此而言，此等機關所以會支持個人帳戶制，似乎並不是因為受到此一報告書的影響，而只是藉此一報告書來強化其既有的立場罷了。

諸如 ILR、ISSR，也極度陌生。在此情形下，台灣只聽到世銀對個人帳戶制的讚美，但幾乎聽不到 ILO、ISSA 對個人帳戶制的質疑³⁰。

在二次大戰結束前，有人稱台灣為亞洲的孤兒；一九七一年以後的台灣則是世界的孤兒。如今，則因 WTO 之加入，也希望能重返聯合國及加入 WHO。但此等期望，尤其是加入聯合國，由於中國因素，將非易事。同樣的，要加入 ILO，也有眾多的困難。雖然如此，應予質問的是，縱然台灣不是 WHO 或 ILO 的會員國，WHO 及 ILO 即可因此不必關心台灣人民的衛生、勞動與社會保障？就此，台灣是否成為此等機構的成員或如何與此等機構合作，不只是台灣，也應是此等國際機構所應思考的問題。台灣在社會政策上的實驗、成就，絕非只涉及台灣人民的福祉，其也將是眾多國家所可參考的經驗。台灣在經濟發展、政治改革上卓越的成就，提供了國際社會寶貴的台灣經驗，在社會政策上的實驗成果，也必然是彌足珍貴的。

由於台灣對國際組織的參與是如此地有限，國際的合作也因此僅侷限在有限的個人，尤其是學術工作者的國際參與。就此，到美國、日本、德國及其他歐洲國家留學的大量留學生³¹，遂肩負起國際交流的重要責任。大學與學術機構的交流、合作，也成了最為重要的國際合作³²。雖然如此，此等交流未必促進台灣的社會政策，尤其是社會保險之成長。由於美國是台灣留學的主要國家，也使得台灣的學術工作者，尤其是經濟學者³³，極度地以美國為導向。令人驚訝的是，縱使是美國的社會安全制度，亦有令人高度肯定的成就，在美國的學術界亦有不乏對社會保險及社會安全執持肯定看法的學者

³⁰ 例如 Beattie 與 McGivary 的評論：A risky strategy: Reflections on the World Report Averting the Old Age Crisis, ISSR Vol. 48/3-4, 頁 5 以下。雖然此等評論並非 ILO 或 ISSA 的意見，但由於他們皆屬此等組織的工作者，因此具有一定的代表性。

³¹ 台灣人口雖僅有二千三百萬而遠少於眾多國家，但台灣海外求學的比例則超過多數國家。以留學美國為例，台灣在美國的留學生一直是所有美國海外學生人數的前三名。

³² 就此而言，促成本書的 2000 年國際研討會即屬此等國際交流。在此情形下，此等國際研討會益形重要。

³³ 在台灣，不論是大學的經濟學系或是經濟研究機構，其中的教授與研究人員可說多數，甚至接近全數，擁有美國大學的經濟學博士學位。

與論著，惟此等肯定的聲音，卻幾乎不發諸台灣的經濟學者口中。

經由以上說明，可知學術，對於社會政策之形成及社會保險制度的發展具有極其高度之影響。加強此方面的合作，乃是台灣社會保險制度改革與展望所不應忽視的重要因素。當然，如果留美的經濟學者繼續執持其反福利論並發揮支配性的角色，則台灣社會保險的前景未必樂觀。

五、結語

直到目前為止，台灣的社會保險一直有所成長，尤其近年來接續開辦全民健保及失業保險，更可見社會保險所受到的信賴。但相對於健康照護及失業風險之保障，台灣對於老年、殘廢與遺屬年金保險，則極度保留。

在過去，國民黨政府對社會保險有所肯定也有所規劃，甚至也有所作為。惟若加以檢討，則可以發現其意願仍是有限。以其五十年來的政策為對象加以檢驗，則其對於特定階級、階層(尤其是軍公教)利益的興趣，實遠較解決工業社會的社會問題為大。在此情形下，社會保險及其他社會安全措施竟成了一種階級利益的表徵，一種造就社會不平等與不正義的社會機制。在此情形下，國民黨政府所提出的對應之道，竟非社會保險的加強，而是私人化的雇主責任，甚至是更私人化的個人帳戶制度。惟由於台灣民主化的政治改革，此等反福利的政策並不能完全貫徹，因此遂有全民健保及失業保險的開辦。但由於此等社會保險計畫，尤其全民健保，係採行單一國家機構的管理方式，因此也出現了集中化與國家化的現象。

二〇〇〇年民進黨在總統大選獲勝，結束了過去國民黨長期執政的政治生態，似乎給了台灣的社會政策，尤其是社會保險制度的改革與發展，一個全新的環境。然而民進黨政府卻仍少有作為，雖有勞退新制之建立，但其私人化與國家化的偏向，甚且已明顯超過

國民黨政府。

所以會有以上的現象，可以分爲國內與國外因素加以探討。就國內因素而言，台灣極爲特殊的族群結構與政治結構可謂極爲重要的關鍵因素。台灣的社會保險，與其說是因爲受到經濟、社會變遷而有所改革與發展，毋寧說是由於政治的結構與改革而決定了其改革與發展。除了此等國內因素，國際因素亦不可忽略。由於台灣極爲特殊的國際地位，遂使得台灣成爲國際孤兒。由於國際組織參與的限制，尤其與 ILO 關係之斷絕，亦使得台灣社會保險及其他社會安全制度的改革受到嚴重影響。在此情形下，基於學術工作者個人的學術交流與合作，也就更凸顯其重要性。

就國內因素而言，台灣民主改革的繼續以及「法治國」之鞏固應是台灣社會保險得以健全發展的希望所在。然乃隨著第六屆大法官的離職，此一可能性竟也愈加不可期待。就國外因素而言，國際組織，尤其是與 ILO 之合作，亦是極爲重要的因素。

如果這些因素未能有效改變或形成，則台灣社會保險的改革與發展將樂觀。反之，台灣在經濟奇蹟之後，在民主改革的政治奇蹟之後，建立一個以社會保險爲核心的完整社會安全體系，亦即在新興工業國家之中再次創造出「社會奇蹟」，亦是完全無法期待。果若如此，則不只將使台灣人民的福祉獲得更多的保障，台灣的成功經驗將是華人、亞洲國家，甚至亦是眾多開發中國家得以參照的重要成例。

後記

在此研討會之後，台灣社會保險的發展上，雖有就業保險的立法、全民健保法的修法等發展，惟此等發展的影響皆遠不及二〇〇四年六月十一日勞退新制的立法。由於勞退新制的實施，台灣在社會保險或社會安全上的發展，可謂出現了極為嚴重的倒退現象。其私人化與國家化的程度，也就是社會化的衰退及對於社會保險的否定，甚至遠超過勞基法的退休金制度。針對此等發展，國人除了應觀察各工業國家的發展外，對於個人帳戶的批判，尤其針對世銀報告的否定，更不能忽視。其中，除了本人所著〈社會安全制度與社會法〉(1997，尤其頁 1-52)，黃世鑫所著〈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，頁 103-180]，復請參見：

- Barr, Nicholas, Reforming Pensions: Myths, truths, and policy choices, IMF working paper WP/00/139, 2000.
- Beattie, Roger/Warren McGillivray, A risky strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis, ISSR Vol.. 48, 3-4/95, 5-22
- Kaufmann, Franz-Xaver/Lutz Leisering, Demographic changes as a problem for social security systems, ISSR Vol. 4/84, 388-409.,
- von Maydell, Bernd, Social Insurance - an Instrument of social security in the future, in: Labor law and industrial relation at the turn of the century - Liber amicorum in honour of Roger Blanpain, 1998 125-140.
- Modigliani, Franco/Arun Muralidhar, Rethinking pension reform, 2004.
- Orsag, Peter/Joseph E. Stiglitz, Rethinking pension reform- Ten myths

- about social security, 2001 17-56.
- Reinhard, Hans-Joachim (Hrsg.), Demographischer Wandel und Alterssicherung, 2001.
 - Schmaehl, Winfried, Fundamental decisions for the reform of pension systems, ISSR vol. 52, 3/99, 45-55.

在以上論述中，Orsag/Stiglitz 及 Modigliani/Muralidhar 的論文及書籍，更說明連經濟學界的權威學者也對世銀建議書提出最無情的批判，甚至予以全盤否定。其中，Orsag/Stiglitz 指出：

“Unfortunately, as often happens, the suggestions have come to be viewed narrowly - focusing on a second pillar limited to a private, non-redistributive, defined contribution pension plan. Most of the arguments in favor of this particular reform are based on a set of myths that are often not substantiated in either theory and practices. “(42)

Modigliani/Muralidhar 則指出：

“In an attempt to ensure retirement safety, many countries have created or are considering, multipillar systems that depart from the basic principles of social security. In many cases, the reforms that emphasize three-pillar systems(with a funded, mandatory DC accounts as second pillar anchor) will lead to an enormous waste of resources and run the risk of leaving individuals with poor balances in their DC accounts while enriching asset managers.”

與眾多歐洲學者及非經濟學者相較，此等立論雖屬後知後覺，但經由此等諾貝爾經濟學獎得主的批判與反省，則說明經濟學界已啟動了自清、認錯的學術運動。惟經由此等自清，經濟學是否也因此崩盤，乃成了另一個問題。