

中華民國發展史

政治與法制

社會福利與社會保險

郭明政



國立政治大學



聯經出版公司

社會福利與社會保險

郭明政*

一、前言

現代福利國家之內涵，除社會安全外，每及於公共衛生、教育、環境保護等領域。就《憲法》第一五五條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」據此，社會福利乃是社會保險之目的；反之，社會保險則是為了達成社會福利之手段。

依據《憲法》第一五五條規定，除了社會保險，社會扶助與救濟，也是社會福利的重要手段。觀諸各國實踐，社會福利，當以社會安全為其主要內涵；在社會安全制度中，則又以社會保險為核心。本文所論述之社會福利，將以社會保險為主要標的，並以社會安全為範疇。將社會安全予以分類，則將包括社會預護（包括軍公教人員的退撫及社會保險）、社會補償以及社會促進與救助等三大類別。

本文所要探究的，主要在於中華民國對於現代福利國家的政策與法制發展，在中華民國建國百年之際，所應檢視者，除了民主國、法治國等國家體制與基本國家原則外，中華民國是不是一個福利國、何等的一個福利國，則是另一個最值得回顧與檢討的議題。

* 國立政治大學法律學系教授·國立政治大學法學院院長

二、背景：民國肇建前的發展

自德國於1883年創立健康保險、1884年傷害保險與1889年年金保險以降，歐美工業國家紛紛建立社會保險等社會安全制度，也因此漸次成為現代福利國家。然而，在19世紀、20世紀交替的清末，對於歐洲經社體制的變化，尤其福利國家的建構，顯然少有認識也無暇顧及。康有為在1902年的《大同書》中除提及社會財富不均的現象外，也論及：欲達成太平大同世界，必須以公立政府當公養人，以取代過去家庭的角色，進而對人民公教之、公卹之，以承擔每一個人一生中的保障。

三、民國初年至民國16年

民國肇建後，社會福利的倡議也更行具體。民國元年，孫中山於南京同盟會員錢別會的演說中提及：「……國家一面圖富強，一面當防資本家壟斷之流弊。此防弊之政策，無外社會主義。本會政綱中之所以採用國家社會主義政策，亦即此事。現今德國即用此等政策……設有不幸者半途蹉跎，則五十以後，國家給予養老金……如生子多，凡無力養之者，亦可以由國家資養……採用國家社會政策，使社會不受經濟階級壓迫之痛苦……」。民國9年，孫中山手擬之地方自治對老人與殘障福利復有綱領指示。論及地方自治時，他再次提及：「地方之人，有能享受權利不必盡義務者，其一為未成年人，他們悉有享受教育之權利，其二為老年人，或以五十歲為準，或以六十歲為準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三為殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。」

第一次世界大戰結束後，北京政府委派梁啟超擔任巴黎和會中國代表團會外顧問。在此歐洲之行後，他完成《歐遊心影錄》，並以專章介紹凡爾賽和約中有關國際聯盟與國際勞工同盟規約之內容。其中，復謂：「這回的勞工規約，全是在現行經濟組織之下，圖一個補偏救弊。簡單說一句，不過將原有之工場法例、養老制度例、保險制度例，要他改訂得較為完善，而且希望各國都畫一施行……」他又提及：「我想中國人對這問題有興味的很不多，可憐我們雖然算是一個加盟的一個國，全國人卻都是糊里糊塗，始終並沒知道是怎麼一回事，去(民國8)年10月在

美國開第一次大會，我們也派代表參列了。人家是照著規約，政府方面資產團體方面勞工團體方面各有代表，我們是在使館內派一兩位館員，三方面都算他代表了，咳！我們本來就沒有政府，沒有資產團體，沒有勞工團體，這也難怪……咳！看人家受壓制的人，是怎麼樣的設法免除壓制救護自己，我們也趕緊學學，早打個主意才對哩。」由此可見，當時知識分子對於勞工保障、社會安全的關注，但也說明當時的中國仍處於一個何等「民智未開」的時代。

惟民國15年中國國民黨中央執行委員會及省區聯合會議所通過之〈中國國民黨最近政綱〉，則已有疾病、死亡保險、養老年金等宣示。在此期間，社會政策與立法，主要侷限於軍公教人員之退撫制度與社會救濟制度。謹分述如下：

（一）退撫制度

南京臨時政府成立後，陸軍部於民國元年頒布〈陸軍官佐士兵卹賞表〉，即已出現現代退撫制度之規劃。北京政府則有〈陸軍平時卹賞暫行簡章〉、〈戰時陸軍卹賞簡章〉以及〈文官卹金令〉等退撫法規。其中，〈文官卹金令〉採終身卹金、一次卹金以及遺族卹金三種退撫模式。年滿60歲並任職10年以上得請領終身卹金；任職不滿10年者得請領一次卹金；而任職10年以上之文官或領受終身卹金之退休文官死亡，則給予遺屬遺族卹金；該遺族卹金之給付水準以終身卹金二分之一為上限。民國16年，廣州國民政府公布〈官吏卹金條例〉，建立文官、司法官與警察官吏之退休及撫卹制度，亦採終身卹金、一次卹金與遺族卹金三種給付方式。在學校教職員方面，民國7年黑龍江省擬定，並於同年經教育部咨行之〈黑龍江學校教職員卹金暫行章程〉，為教職員撫卹之相關立法。民國15年廣州國民政府所公布之〈學校教職員養老金及卹金條例〉，則為職教員老年退撫制度。其請領條件，為年滿60歲並連續服務滿15年以上；給付水準則依在職年數與最後月俸決定。以最後月俸達200元以上者為例，其任職年數不滿20年、介於20至25年之間以及滿25年以上者，可分別請領得每月900元、1,050元以及1,200元之養老年金。

(二) 社會救濟

北京政府內務部於民國4年所公布之〈遊民習藝所章程〉，是當時社會救濟制度的相關法規。該章程係仿自英國濟貧法中的習藝所制度，以遊民之教養與不良少年之感化為主，並期以所習得之技能謀職。惟其中第三條明文排除「瘋癲殘疾者」，可見此一制度之有限以及當時社會對於身心障礙者之敵視。

四、民國16年至民國38年之發展

(一) 南京國民政府成立至中日戰爭開始

民國17年，中國國民黨訂頒〈工人運動綱要〉，提及：「〈制定勞工保險法〉、〈疾病保險法〉、〈災害救濟法〉、〈死亡撫卹法〉、年老卹金等。」民國18年所頒布之〈訓政時期國民政府施政綱領〉，則指出應舉辦救濟事業（包括普設救濟機關、辦理賑災以及實施工賑）、改進勞工生活（包括指導工人衛生、舉辦職工新村、舉辦勞工儲蓄及保險、增進勞工智識以及舉辦消費合作事業），與救濟失業工人（包括設立職業介紹機關以及安插失業工人及移工興辦他種事業）等福利措施。民國20年國民政府所公布之〈中華民國訓政時期約法〉第四十二條則明示：「為預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。」民國17年廣東農工廳廳長馬超俊設立勞動法起草委員會負責草擬《勞動法典》。該法典第七編勞動保險法，可謂現代社會保險法制之嚆矢，也是往後勞工保險法制之重要藍圖。就制度之建構，此一時期仍以軍公教人員之退撫及社會救濟為主。謹分述如下：

1. 退撫制度

民國23年，國民政府公布施行〈公務員卹金條例〉取代〈官吏卹金條例〉。該條例涵蓋文官、司法官、警官及長警，給付內容則有公務員與遺屬之年卹金與一次卹金；年卹金之請領條件為15年以上年資並滿60歲以上。就軍人退撫制度，民國

16年公布〈國民革命軍戰時撫卹暫行條例〉，按照官佐士兵之階級與傷等給予一次與年卹金。其後復有〈陸海空軍平時撫卹暫行條例〉以及〈陸海空軍戰時撫卹暫行條例〉，按照傷亡之原因、傷殘等級與職級給予官佐士兵及其遺屬一次與年卹金。民國20年以後，各撫卹法規則走向分殊化，並分別制定三軍之撫卹暫行條例。

2. 社會救濟

此一時期，主要之社會救濟立法為民國17年內政部公布，於民國22年修正之〈各地方救濟院規則〉。本法第1條明定，保護貧民康健與救濟貧民生計，為該法之目的；第2條則規定各救濟院中應設養老、孤兒、殘廢、育嬰、施醫與貸款等六所。

(二) 中日戰爭及二次大戰期間

民國27年，中日戰爭爆發，國民黨召開臨時全國代表大會，通過〈抗戰建國綱領〉，指示抗戰時期有關外交、軍事、政治、經濟、民眾運動與教育等方面之政策方向。其中，民眾運動部分提及「救濟戰區難民及失業民眾，施以組織及訓練。」民國29年，國民政府在行政院下新設社會部。一方面，將原國民黨中央黨部之民眾組訓與社會運動業務納入；另一方面，則接管救濟行政業務並開創新的福利行政業務，諸如兒童福利、勞工福利、職業介紹與社會保險等。二次大戰戰後，國民黨於民國34年召開第六次全國代表大會，通過〈中國國民黨政綱〉，提及：應普遍推行社會保險及社會福利事業，特別注重失業保險與兒童之保育。大會亦通過四大社會政策綱領：〈民族保育政策綱領〉、〈勞工政策綱領〉、〈農民政策綱領〉以及〈戰後社會安全初步實施綱領〉。

其中，〈勞工政策綱領〉之主要目的在於：「依國家民族至上之原則與國際合作之精神，發展勞工組織，提高其地位，改善其生活，並促進勞資合作，調節勞力供求，增進勞動效能，加強國際勞工聯繫，以確保社會安全，適應國防民生之需要。」為達成上述目的，〈勞工政策綱領〉揭示：「厲行傷害賠償及死亡撫卹，並盡先創辦疾病及傷害保險，逐漸推行其他各種社會保險。」

〈戰後社會安全初步實施綱領〉以輔導就業、舉辦社會保險以及加強社會救濟

爲主要內容。其對象除生活急切需要救助之人民外，亦涵蓋對抗戰有功勞者，如退役士兵及中下級官佐、小自耕農與佃農、軍需交通及生產員生以及公教人員。在社會保險部分，計規劃傷害、老人殘廢死亡、疾病生育以及失業四大社會保險。由於老年、殘廢、死亡以及疾病與生育等風險爲個別獨立之給付項目，故共計有七項社會保險給付之規劃。其中，除傷害保險之保費由雇主自行承擔外，其餘三項社會保險之保費應由被保險人與雇主分擔，政府得酌量補貼。在輔導就業方面，著重國民之職業訓練、職業介紹與職業指導，並以身心傷殘與失去部分工作能力之人優先予以特殊訓練，以助其自力更生。社會救濟之目的，在於補社會保險與職業介紹所不及之處；其對象包括老弱無依者、身心傷殘者以及遭受非常災變而臨時失去生計者。

在此期間，有關制度的建構主要如下：

1. 社會保險

前述再三提及的社會保險制度，直到民國38年國民政府遷臺，並未曾在大陸普遍實施，僅有社會部於民國32年訂頒〈川北區各鹽場鹽工保險暫行辦法〉及因以試辦之鹽工保險。

2. 退卹制度

民國29年，公布〈修正學校教職員養老金及卹金條例〉。民國32年，制定〈公務人員退休法〉與〈公務人員撫卹法〉，首創強制退休與按年資計算給付之制度；此制度亦準用於政務官之退休。民國33年，分別公布〈學校教職員退休條例〉與〈學校教職員撫卹條例〉。上述制度，皆將退休及撫卹制度分別立法，惟均有年金與一次給付之制度設計。

3. 社會救濟

民國31年，社會部公布〈冬令救濟實施辦法〉。民國32年，復公布〈社會救濟

法)。此一法律，乃是現代社會救助法制，也是現代社會立法極為重要的里程碑。

(三) 二次大戰結束至遷臺以前

二次大戰期間的政策規劃，在戰後得到全面的重視。以當時所制定之《憲法》第十三章基本國策為例，其第四節即以社會安全為名，涵蓋範圍包括勞動促進、勞工與農民保護、勞資關係、社會保險、社會扶助與社會救濟、婦幼福利與衛生保健。《憲法》上所稱之社會安全，實較接近於福利國家或社會政策之範疇。其中，與現代社會安全制度最為密切者，首推《憲法》第一五五條之規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」此外，復有《憲法》第一五六條之婦幼政策：國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策；第一五七條之公醫政策：國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業與公醫制度；第一五〇條之失業救濟政策：國家應普設平民金融機構，以救濟失業；第一六一條之獎學金政策：各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。其中，第一五七條之公醫制度的推動，乃在德國俾斯麥模式的社會保險制度外，計及英國貝佛理奇模式的國際新發展。

在制度建構方面，民國35年，行政院頒布〈中央社會保險局籌備處組織章程〉，並於隔年成立中央社會保險局籌備處。民國36年，國民政府國務會議通過〈社會保險法原則〉，計畫健康、傷害、老年及遺族與失業等四大社會保險。同年，亦曾擬定公務員保險法草案，並與行政院會呈國民政府送交立法院審議，但直至中央政府遷臺前，並未完成立法。

五、中華民國在臺灣

自民國38年起，中華民國的統治權逐漸限縮於臺澎金馬地區，本文也將以臺澎金馬地區的社會福利與社會保險為標的。又基於日本統治時期對臺灣之深遠影響，或有略提日治時期相關制度之必要。

按日本在民國12年將散落在各法令的恩給制度加以統整為〈恩給法〉，用以保

障公務人員和軍人的退休生活。惟此等保障僅適用於在臺日本人，並未普遍施行於臺灣。民國10年，發布〈臺灣總督府鐵道職員共濟組合規則〉，並實施退職年金與遺族年金；惟臺籍員工，直到民國14年始得加入該組合。又日本雖在民國11年制定〈健康保險法〉，並於民國30年制定〈勞動者年金保險法〉，然皆未適用於臺灣。民國29年，曾將施行於日本本土的〈船員保險法〉，以敕令方式施行於臺灣。此外，早在民國元年則已有臺灣畜牛保健組合，引進「社會團結」與「風險分攤」之觀念。

(一) 蔣中正政府時期(民國39年至64年)

遷臺後之國民政府對於社會安全採取了至為積極之態度。其中，最具指標意義者，乃是民國39年所實施之勞工保險。從其實施之日為3月1日，即蔣中正再任總統之日，可見勞工保險之實施充滿政治意涵。當時的政府欲藉此安定社會並強化政權之「合法性」，應無可疑。

在此之後，由於臺灣長年處於戒嚴體制，國會也僅局部改選，欲經由民主討論來規劃社會福利及社會保險之可能性極其有限。雖然如此，國民黨政府對於社會福利顯然繼續採取積極態度。就政策規劃而言，民國54年中國國民黨所頒布之〈民生主義現階段社會政策〉，繼續強調社會保險、國民就業、社會救助及福利服務等社會安全措施，並提出勞保應增辦失業保險、將一次給付改為年金給付以及開辦門診與現金給付等具體措施。就實際之立法與制度建構，主要為：

- 民國42年的〈陸海空軍軍人保險條例〉，其後於民國59年修改為〈軍人保險條例〉。
- 民國47年完成〈公務人員保險法〉及〈勞工保險法〉條例之立法。及〈勞工保險條例〉其後於民國57年與62年修法。

在上述三種社會保險中，民國47年之〈公務人員保險法〉，首開門診給付之制度；民國53年，復有退休公務人員疾病保險之開辦。凡此，皆有別於當時勞工保險之創舉。在當時，勞工保險之發展，雖不及公務人員保險，但勞工保險被保險人隨著兩次修法而擴張外，民國57年勞工保險門診給付之開辦，讓國民得以普遍

且深刻體認社會保險之實益。失業保險與勞保年金化雖同被列為社會保險之改革重點，但截至蔣中正主政時期結束，皆未完成。

除了以上三種經由立法實施之社會保險外，民國64年以行政命令實施之學生平安保險亦可歸為社會保險。惟此保險之給付項目，僅限於死亡及殘廢之現金給付與傷病之住院醫療給付，且偏低之給付水準，使其保障功能有所侷限。

以上各種社會保險之建制，可謂此一時期在社會福利最為重要之成就。經由此等制度之建立，《憲法》中「國家應實施社會保險」之規定，也得以落實。若將此等社會保險與工業國家所實施之社會保險相較，以上三種社會保險仍有眾多不足之處，例如：

- 僅退休公務人員得享有醫療給付，但退休之勞工則無。
- 不論是勞工保險或公務人員保險被保險人之家屬，皆未能獲得醫療給付。
- 退休軍公教人員可享有退撫制度之年金給付，但勞工保險之老年殘廢與遺屬給付，皆僅為一次給付。
- 軍公教人員原已有退休撫卹之年金保障，在民國47年〈公務人員保險法〉實施之後，再另加老年／殘廢／遺屬給付。如此雙重制，乃各國少見。此外，再加上退休金及公務人員保險養老給付兩者之優惠存款以及福利互助等多重保障，遂出現軍公教人員退休所得得以超過原有所得的過度保障問題。

除此三種社會保險外，民國62年〈兒童福利法〉之制定亦屬此一時期之社會立法。惟考其內容，實與下述民國69年之福利三法相近，而乏善可陳。

（二）嚴家淦與蔣經國政府時期（民國64年至77年）

民國62年之〈兒童福利法〉，乃是退出聯合國之後所制定之社會福利法案。此後，隨著中美斷交，更引發民國69年福利三法之立法，即〈老人福利法〉、〈殘障福利法〉以及將〈社會救濟法〉修訂為〈社會救助法〉。惟若就此四種法律加以分析，其內容至為有限。就此，甚至連政府出版品亦宣稱此等法規「都屬宣示性條文」，或謂「宣示有餘，實質不足」。在學術界，則有將此等社會立法稱為「政治煙幕」者。

又，自民國61年光復節實施的小康計畫，雖宣稱以「消滅貧窮」為目標，卻被譏為是「消滅貧民」。在此之後，民國73年〈勞動基準法〉中引起最大爭議之退休、

資遣及工資優先清償等規定，亦與社會福利具有極密切關聯。就此，經濟學者（如費景漢與劉泰英）以為：政府有意以〈勞動基準法〉替代社會安全制度。此等論述，應屬正確。惟其將勞動基準法所規定雇主責任制之退休及資遣制度稱為社會安全制度，並不適當。至於將社會安全視為毒蛇猛獸之評論，更值商榷。

此後，經由激烈之爭辯，尤其工商業界對於工資優先清償之抗議，工資優先清償制度遂改採工資墊償制度，一種可稱為工資保險的準社會保險措施；但雇主責任制之勞工退休及資遣制度，則依原草案完成立法。經由此等立法，社會政策也因此轉向，即從原來以「社會保險」為主要內涵之社會安全政策，轉化為以「雇主責任」為主之「私人化」，也因而出現極為明顯的福利退卻現象。

此期間社會保險之改革，主要在於社會保險對象，尤其是健康保險給付對象之擴張，其包括：

- 民國 68 年修訂〈勞工保險條例〉，將勞工保險強制加保對象由雇用人數之十人改為五人；強制加保之行業再度擴大；非屬強制加保行業之勞工亦可任意加保。

- 民國 69 年制定〈私立學校教職員保險條例〉，私立學校之教職員遂由勞工保險之任意被保險人，改為私立學校教職員保險的強制被保險人。

- 民國 70 年及 74 年分別制定〈公務人員眷屬保險條例〉及〈退休公務人員及其配偶之疾病保險辦法〉，使得公教人員之配偶、退休後之公教人員及其配偶，皆可獲得相當於公保之醫療給付。

- 民國 74 年依行政命令試辦農民健康保險，而使部分農民得享有健康保險。

民國 58 年即已列為社會保險改革重點之失業保險與勞保年金化，於民國 71 年〈社會保險十年計畫草案〉，以及民國 75 年第九期經濟建設中期計畫，再次受到重視。然而截至蔣經國主政時期結束，此等政策皆未見實現。

綜合言之，此一時期社會福利發展已明顯停滯，甚且有福利退卻之現象。所以如此，政治菁英反福利的主張，扮演了極為重要的角色。又，政治菁英所以反福利，學術界對於社會安全的質疑乃是關鍵所在。從中美斷交以至解嚴，雖可謂是經濟發展的黃金十年，但亦為社會福利的停滯或退卻時期，甚至可說是我國過去 60 年社會福利發展史上，極為黯淡的十年。

(三) 李登輝政府時期(民國77年至89年)

隨著民國75年反對黨民進黨之成立，民國76年之解嚴及其後緊接之社會運動、國會的全面改選、省市長選舉及總統直選，使得影響社會福利至深且鉅的政治因素，有了根本的改變。在此基礎之下，支配社會福利制度發展的關鍵力量，不再止於政治菁英的選擇，代之而起的是民主的討論、社會團體的壓力及政黨的競爭。此一時期的發展，說明如下：

1. 健康保險

在此期間，全民健保之實施可謂最為重要的社會工程。惟在此之前，個別健康保險計畫之發展，計有公務人員眷屬疾病保險之全面實施(民國78年：父母；民國80年：子女)、農民健康保險之立法與全面實施、地方民意代表及村里鄰長健康保險之實施(民國78年)以及低收入戶健康保險之實施(民國79年)。基於殘障福利法之規定而實施之殘障者健康保險(民國80年)，並未另設新的保險計畫，而係以保費補貼或醫療補助為其內容。

隨著上述制度之持續成長，民國83年底全國享有任何一種健康保險或軍人醫療照護之總人口數共計12,579,072人，亦即約59%之國民。但相對於前述之擴張，與勞工有關之勞工眷屬及退休勞工之健康保險，則仍未見實施。

經由經建會及衛生署自民國77年起先後的規劃作業，於民國83年7月及12月分別完成〈全民健康保險法〉及〈中央健康保險局組織條例〉之立法，並於民國84年3月1日付諸實施。從此，原來被排除於健康保險之外的國民，亦得以受到全民健保之保障。就此而言，全民健保之實施，有其得以肯定之處。惟若就全民健保法之內容加以細究，卻仍有重重問題。例如：

- 繼續保有原有不平等之保費補貼，尤其農民、自營作業者及地區被保險人，竟不問其資力，而每以最低投保薪資計算保費，再輔以高比例之保費補貼，也因而擴大社會的不平等與社會階層的差距。

- 國家單一壟斷的健保體制，存有國家化與官僚化之問題，亦深值商榷。

2. 就業安全

除全民健保外，民國88年失業保險的實施亦為近年來臺灣社會保險制度的重大改革。歷經民國85年以來亞洲金融風暴所引發的勞工失業問題，尤其在勞工請願與抗爭（包括以臥軌方式之抗議）之後，行政院始於民國87年核定〈勞工保險失業給付實施辦法〉，並於隔年元旦付諸實施。自此，民國57年〈勞工保險條例〉所規定之失業保險終得以實現，但也同時意味著此一將勞工社會風險轉化為雇主經濟風險之雇主責任制，事實上已被揚棄。此外，雖有民國82年〈就業服務法〉之立法，惟此一法律主要係為了規範外勞之引進與管理，對國人職業介紹與輔導之功能極為有限。

3. 老年安全

(1) 逐步發展的老人津貼

由於軍公教人員優厚的老年安全制度，「福利差距」，甚至「福利剝奪」的問題也隨之發生。民國82年縣市長的選戰，原屬地方自治的選舉，但民進黨候選人提出的老年津貼竟成為該次選舉最為主要的議題，甚至引發了一場號稱「老年戰爭」的選戰。面對此等發展，省市政府在未有任何法律依據之下，仍施行了所謂中低收入戶老年生活津貼。按此一措施，直到民國86年修正〈老人福利法〉之後，始在該法第十七條為授權規定。惟此等概括授權，是否違反授權明確性之基本原則而有違憲之虞，則不能不加以商榷。至於民進黨執政之縣市，更有所謂敬老津貼，惟限於財源而紛紛喊停。另外，民國84年〈老年農民福利津貼暫行條例〉之制定，亦使得絕大都數農民得以請領老農津貼。經此發展，臺灣之老年安全體系出現了以稅收為財源之老年津貼制度。由於此等制度對政府財政帶來極為沈重之壓力，而有國民年金之規劃。惟當時內政部所以有國民年金之規劃，與當時吳伯雄部長爭取省長提名有密切關聯，而具有高度政治意義。

(2) 社會階級不平等的擴大

至於軍公教與非軍公教的福利差距，當時的政府不但少有改革之議，甚且變本

加厲。民國79年收回戰士授田憑證之補償金以及民國85年公教人員補發退休金兩者超過千億的特別措施，乃是超過當時社會救助生活扶助給付200年以上給付總額之龐大支出。此等措施，一方面與退伍軍人及退休公務員之請願運動有關，他方面則有其政治目的。相對於授田證補償具有安撫退伍軍人以追求社會安定之目的，退休公務人員補發退休金於正副總統直接民選前付諸實施，顯然具有爭取退休公教人員（具有一定影響力之意見領袖）選票之目的。針對公務人員退休法中「其他現金給付」不予併計之作法，大法官會議雖曾做成不違憲解釋，但此等《憲法》解釋顯未受到重視。由此亦可見，當司法遇見政治之無力。

(3) 個人帳戶制度之規劃

所謂個人帳戶，乃是一種有別於社會保險，亦別於雇主責任的強制儲蓄措施，一種沒有社會互助的私人化措施。按勞基法退休金之改制規劃，民國79年勞委會原係規劃〈附加年金制〉，但民國86年在經建會與經濟學者力主之下，個人帳戶的公積金制遂逐漸成為勞基法退休金改制的規劃內容，也是民國93年〈勞工退休金條例〉採取個人帳戶設計的遠因。

4. 社會促進與扶助

前述失業保險，係勞工抗爭所獲得之回應。解嚴後殘障者的社會運動，對於身心障礙者保護之政策與立法亦有極為關鍵的影響。民國79年〈殘障福利法〉之修法及〈精神衛生法〉之立法，可謂對殘障者社會運動之主要回應。再者，由於立法院及國民大會全面改選後，關心弱勢團體的立法委員及國民大會代表增加，亦為原因。經由本身即為殘障者之立法委員及國大代表之參與立法及修憲，更促成民國81年〈憲法增修條文〉第十條第八款殘障條款之制定、民國86年〈憲法增修條文〉殘障條款的二度修改，以及〈殘障福利法〉更名為〈身心障礙者保護法〉之重要原因。基於上述修憲與修法，殘障福利之給付內容亦有重大突破，進而有大量殘障津貼之實施與殘障者勞動促進之採行。經此改革，原被定位為福利服務的殘障福利不再以服務給付為其範疇，甚且以津貼之給付為其主要內容。若以福利支出加以檢驗，殘障者的福利支出在此時期亦大幅成長。

就兒童及少年之福利而言，基於兒童福利機構與反雛妓團體之呼籲與運動，遂

有民國79年〈少年福利法〉之立法、民國82年〈兒童福利法〉之修法以及民國84年〈兒童及少年性交易防治條例〉之立法。惟此〈兒童福利法〉及〈少年福利法〉所強調者並不在於社會給付，而是兒童或少年不當行為之管制、急難或受虐兒童之安置、收養之監督，以及父母離婚後對子女親權之行使。

至於老人，從前述老人安全之說明，尤其各種老人津貼之發放，足見老人安全議題深受關注。然相對於此等現金給付，有關老人安養或其他福利促進措施，顯然未如同身心障礙者受到重視。〈老人福利法〉雖於民國86年將老人之年齡由70歲降為65歲，但該法所規定之福利措施仍少有改善。該法除繼續原有行政措施之原則性規定外，仍未見較為明確之給付規定。

5. 社會補償制度之建構

此一時期逐步建立的社會補償制度，為社會安全制度與法律制度的革命性創舉。其中〈犯罪被害人保護法〉之立法與實施，更可謂是後民法與社會法時期之成熟標竿。在民國85年白曉燕命案的衝擊下，行政院重新定位犯罪被害人補償制度為「全體社會分擔少數不幸被害人之苦難」，於民國87年通過〈犯罪被害人保護法〉，並於隔年實施。其他具社會補償性質之制度，包括民國79年所制定的〈精神衛生法〉第十九條第二項對於精神病人之被害人補償、民國84年所立法之〈二二八事件處理及補償條例〉、民國85年立法之〈強制汽車責任保險法〉所設置之特別補償基金、民國87年立法之〈戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例〉，以及民國88年實施之〈藥害救濟要點〉。

(四) 陳水扁政府時期(民國89年至97年)

1. 〈就業保險法〉立法

延續李登輝總統期間實施的〈失業保險辦法〉，於民國91年另行制定〈就業保險法〉。惟觀其內容，失業保險、職業訓練與就業服務的整合雖有部分改善，但仍少有重大突破。

2. 全民健保修法

如前所述，全民健保的實施乃是臺灣社會保險最重要的改革之一，使得全體國民皆可受到健康保險的保障。自民國90年起，被保險人更擴及軍人，這代表著全民健保不但持續成長，且受到更為廣泛的信賴與支持。

自從民國88年司法院大法官會議〈第472號解釋〉指出，「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付」後，立法院亦已分別於民國88年、90年、91年及92年多次修法。惟實務上並未完全遵從大法官會議解釋，也因而有民國99年監察院針對高達60萬鎖卡民眾之糾正案。據此，亦明確說明，在陳水扁主政的八年之中，此等問題少有興革。

此外，民國90年司法院大法官524號解釋指出，〈全民健保法〉之給付規定違反法律保留原則，而要求於兩年內修改法律。但直到民國97年政黨輪替，此一修法仍未完成。

3. 老年安全相關立法

(1) 各式老年津貼

陳水扁總統於民國89年的總統大選中提出全面性老年津貼的主張，並經由民國91年〈敬老福利津貼暫行條例〉及民國92年〈原住民敬老福利津貼暫行條例〉兌現其政見。據此，津貼化仍是臺灣老人經濟安全制度發展的重要指標。

(2) 勞工退休金條例

陳水扁總統於競選期間雖曾親筆簽名主張「修改〈勞基法〉規定，朝向社會保險，使勞工轉換工作，年資可以累積領取退休金」，但新政府上路後，卻力主單一的個人帳戶制。當時，政府官員中，以經建會的李高朝與劉玉蘭以及勞委會的陳菊與李來希等人，最具指標意義。此外，眾多學術工作者，尤其經濟學者，亦相繼倡議或支持。按民國90年經濟發展諮詢委員會雖曾通過「個人帳戶、附加年金及其他可攜式商業年金保險三制併行，供勞工自由選用」的三軌制決議，但此等提議在民國93年〈勞工退休金條例〉之立法過程中被廢棄，而成爲以個人帳戶爲主的高度私

人化新制。勞委會認為勞退新制之所得替代率可達20%以上，但貨幣貶值、通貨膨脹以及生活水準提高而造成購買力相對下降之風險，顯未計及。又鑑於個人帳戶累積之基金完全由政府支配，使政府既集錢又集權，因而產生既私人化又國家化的極端現象。至於政府得以利用此大量金錢投入股市，且為不透明、不公開之操作，使政府應依法行政之原則蕩然無存。此等個人帳戶所造成的，已不只是社會危機，更是國家危機。

(3) 國民年金及勞保年金

民國89年政黨輪替後，經建會曾提出以個人帳戶為主的「儲蓄保險制」，惟在民國91年全國社會福利會議上，此等儲蓄保險制受到嚴厲質疑，尤其國策顧問劉俠以及殘障福利聯盟等社會福利團體之抗議與批判，而有國民年金應採行社會保險制之決議。雖然如此，國民年金之規劃卻少有進展。直到民進黨執政末期，也就是進入總統選舉的選前階段，國民年金終成為行政院的「選舉籌碼」。此時，亦一併推出勞保年金之規劃。惟在大選之前，占國會多數的國民黨並未讓二法案全數通過，以免成為民進黨之政績。在此情形下，選擇讓國民年金完成立法，乃是當時國民黨的折衷策略。至於勞保年金，國民黨則於大選期間承諾更為優厚的年金給付，此乃當今勞保年金的歷史與政治因素。

4. 〈職業災害勞工保護法〉

經由〈職業災害勞工保護法〉之立法以及據以設立的職業災害保險基金，少數未納入勞保之職災受害者亦得以請領勞保給付。經由此一立法，臺灣的職災保護除了既有之社會保險及雇主責任外，出現了社會補償的第三軌制度。

5. 〈社會救助法〉修法

民國94年〈社會救助法〉之修法，將原存在於地方相關法規的虛擬工作與虛擬薪資之規定加以法律化。按此等法律雖有除外規定，但僅以經就業保險法之公立就業服務機構認定失業者為限。由此可見，陳水扁政府對於低收入者的嚴苛與對社會救助的吝嗇。監察院於民國99年1月提出社會救助人口僅有約1%，而過度偏低之

糾正案，即是對陳水扁政府以及續任之馬英九政府的嚴厲批判。

6. 育嬰津貼及勞保生育給付

民國91年〈兩性工作平等法〉（後更名為〈性別工作平等法〉）立法後，民國96年復有〈就業保險法〉育嬰留職停薪津貼以及勞工保險生育給付法案之提出。惟直到民國97年政黨再次輪替，皆未完成有關立法。

7. 公務人員優惠存款制度

監察院於民國91年完成之「全國社會福利總體檢」，對公務人員優惠存款制度雖已為嚴厲批判與檢討，惟陳水扁總統於民國92年縣市長選舉期間，仍力挺18%優惠存款制度。但在民國93年的立委選舉則主打18%之改革議題，並於民國95年將軍公教人員老年所得替代率上限定為95%。此等改革，雖極為有限，但也跨出了改革的第一步。

（五）馬英九總統時期（民國97年迄今）

1. 勞保年金

國民黨於民國97年再度執政後，即於該年完成勞保年金的立法，而全面實施老年、失能與遺屬年金以及勞災的失能與遺屬年金。至此，社會安全制度的最大缺失終於得以填補。每年1.55%之所得替代率，使得40年年資之勞工可能得以獲得高達62%原有所得之年金給付。其不止符合ILO之102與128號公約之規定，甚且超越相當多數歐美國家之年金制度。其對人口老化所採行之提升退休年齡、逐步延後退休、逐年提升保費，以及國民年金與勞保年金併計之規定，則是深具時代意義的前瞻性改革。

勞保年金的立法，除了將給付水準提升至每年1.55%之所得替代率外，其餘為延續民進黨政府所提出之規劃，主要為：

- 年金之發放以獎勵代替強制手段。
- 將請領年金之年齡提升為60歲。
- 同時實施老年、失能及遺屬年金。
- 提供減額及增額年金。
- 逐年提升保費。
- 修正條文施行10年後逐次延後退休年齡。
- 勞保與國民年金接軌，而使得勞保有年資保留的期待保障。

2. 公務人員退撫與優惠存款制度

在民進黨時期的軍公教人員18%優惠存款改革引起眾多軍公教人員之反彈，在民國97年總統選舉期間也成了選戰的核心議題。選後，馬英九政府於民國99年與民國100年相繼制定〈退休公務人員以及公立學校退休教職員之一次退休金及養老給付優惠存款辦法〉，並將退休公務人員與公立學校退休教職員之所得替代率上限分別訂為95%與97.5%。由此可見，在選舉期間對民進黨所為改革極力抨擊的國民黨，竟也步民進黨之後塵進行相應之改革。雖然如此，此等改革對於軍公教人員之過度保障以及政府沉重之財政負擔，仍僅有杯水車薪之意義。

此外，就勞工與軍公教人員間之福利差距，雖有公教人員退撫制度之85制（即退休年齡+服務年資）改革，但成效有限。依此新制，一位25歲任職之公務員或教師仍可於55歲時退休，一位30歲起任職者，亦可於58歲退休，退休年齡仍然過低。至於給付，雖有民國84年起不再有優惠存款之改革，但從本俸最高90%之所得替代率改為本俸兩倍最高70%之所得替代率，因此造成退休給付高達50%以上之增幅。如此超低退休年齡以及超高之所得替代率，其結果不但超高給付水準難以下降，甚至更為提升。再者，退休後任職私人機關之所得不影響退休給付，此等舉世少見之特例，也仍未見改革。

3. 全民健康保險法

民國99年10月正式提出之〈弱勢民眾安心就醫方案〉即回應健保卡鎖卡之問

題。據此，凡符合「近貧戶條件」之家庭、〈特殊境遇家庭扶助條例〉之家庭以及18歲以下有就醫需求之兒童及少年，皆可提出解卡之申請，並在一年內不予鎖卡。雖有近37萬被鎖卡之民眾可因此延長一年的健保醫療給付，但該方案對上述三類家庭的長期醫療需求之幫助仍亟待觀察。民國100年全民健保之修法，或謂二代健保之改革，擬以家戶總所得計算保費，但無法遂行。惟保費計算上除薪資所得外，也開始課徵非薪資所得，而具有局部的改革意涵。

4. 育嬰津貼與勞保生育給付

馬英九接任總統之後延續陳水扁政府所規劃的育嬰津貼，並於民國98年的〈就業保險法〉修正案中完成立法。但陳水扁政府所規劃的勞保生育給付，則不再推動。

六、評估與分析

(一) 評估

綜上所述復如表1所示，中華民國作為一個福利國家，主要奠基於蔣中正主政時期，即民國39年到民國64年的25年間。在該期間，社會預護相關制度陸續有勞工保險、軍人保險、公務人員保險、勞保門診以及學生平安保險之實施，使臺灣的社會保險制度從無到有，由初期的制度試行到相對完整的社會保險架構。雖然保障範圍與給付水準仍相當有限，但讓臺灣在民國64年即已具備了福利國家的雛形。

在嚴家淦與蔣經國政府時期，社會立法的進程停滯不前，甚至倒退。民國73年〈勞動基準法〉高度私人化的退休給付與資遣費，乃是福利退卻的明確證據。

李登輝政府時期，在社會預護、社會補償以及社會促進與扶助方面，皆大有進展。在全民的社會預護上，主要為民國84年全民健康保險的實施。而在職業別的社會預護上，則有勞保失業給付的實施。在社會補償上，亦有極為重大的突破與成就。至於社會促進與扶助上，則有殘障福利法之落實與相關預算的擴大以及各種老年津貼的發放。

表 1 各政府時期之社會福利制度建構概要

時期 身分別	-1949 (大陸 時期)	1949-1975 (蔣中正時 期)	1975-1988 (嚴家淦/ 蔣經國時期)	1988-2000 (李登輝時期)	2000-2008 (陳水扁時期)	2008-2011 (馬英九 時期)	
社會 預護	全體住 民	無	無	無	全民健康保險	國民年金	無
	軍公教	退休及 撫卹	公教保險 軍人保險 公教退休 軍公教撫卹 優惠存款 福利互助	公務人員眷屬 疾病保險	退休公教人員及其眷屬 疾病保險	無	無
	私校教 職員	無	無	退休保險 眷屬疾病保險	無	無	無
	勞工	無	勞工保險	勞動基準法	勞保失業給付	就業保險 勞工退休金條例 職災勞工保護法	勞保老年/ 失能/遺屬 年金
	農民	無	無	農民健康保險	無	無	無
	學生	無	學生平安保險	無	無	無	無
社會 補償	無	無	無	二二八事件處理及補償 強制汽車責任險 犯罪被害人保護 戒嚴時期不當叛亂暨匪 諜審查補償 藥害救濟	無	無	
社會 促進 與 協助	兒童及 少年	無	兒童福利法	少年福利法	無	兒童及少年福利 法	無
	老人	無	無	老人福利法	老農津貼	敬老津貼 原住民敬老津貼	無
	失能者	無	無	殘障福利法	身心障礙者保護法	身心障礙者權益 保障法	無
	社會救 助	社會救 濟法	無	社會救助法	無	無	無
	勞工	無	無	職業訓練法	就業服務法	無	育嬰津貼

資料來源：本研究整理。

陳水扁政府時期所通過的國民年金以及所提出的〈勞保年金法案〉，皆為重要突破。然而，實施強制且由國家單一控管的個人帳戶制度，可說是中華民國在福利

國家建構與擴建過程中最爲黑暗的一頁。此等福利國家的支解，可謂陳水扁政府在福利建構過程中，最爲明確的印記。

馬英九政府時期，在社會立法上的主要成就爲勞保年金化與育嬰津貼。至於原已規劃的生育保險給付，並未完成立法。又〈社會救助法〉及公教退休制度雖見修法，惟〈社會救助法〉的嚴苛以及軍公教人員的過度保障則仍未見有效改革。

(二) 分析

當國民年金與勞保年金相繼付諸實施之後，臺灣社會安全制度上最大的一個缺口，終於獲得填補。此時，臺灣可說是一個新興的福利國家。與眾多工業國家相較，臺灣的全民健保覆蓋率超過了眾多的工業國家，諸如美國，甚至德國。又臺灣的老年安全制度，因爲國民年金與勞動年金的先後實施，其覆蓋率也超過美國與德國。就給付內容觀之，臺灣的健保或勞保年金也和各工業國家並駕齊驅，毫不遜色。此外，諸如犯罪被害人保護法等社會補償制度，其給付的內容或被害人保護組織的設立，在工業國家中也極爲少見，惟在此福利國家的建構與擴建過程中，卻也屢見停滯，甚至退卻。論及其成因，謹分析如下：

1. 經社因素

如前所述，早在民國30、40年代即已開始建立社會保險體制。換句話說，當臺灣的工業化仍在萌芽之時或工業勞工仍屬有限之時，即對社會保險採行了至爲積極的態度。然而隨著臺灣的工業化，卻轉爲冷淡。就此而言，臺灣早期社會安全制度發展，並不完全是工業化的成果，而是將當時政治菁英對未來社會的憧憬作爲統治合法性之工具。惟晚近的發展，則與工業化具有密切關聯。就此，臺灣的發展與歐美國家少有二致。

2. 政治因素

在社會保障與社會福利的發展上，政治因素顯然扮演了相當重要的角色。當人

民的政治參與受到限制時，特定社會階層獨攬社會福利等社會資源，不足為奇。基本上，直到解嚴以前，相關法律究有多少社會共識可言，令人懷疑。

威權體制，乃是獨厚軍公教社會福利體系的溫床。但民國80年代以後，臺灣的民主政治，尤其政黨競逐，則是福利國家之建構與擴建的關鍵因素。其使得臺灣在經濟奇蹟之後，出現了民主政治奇蹟，更出現了福利國家的社會奇蹟。社會福利的過度政治化，是令人擔憂的議題，但沒有民主政治的推力，恐是更大的憂慮。

3. 學術因素

福利國家的建構與擴建雖與政治因素以及政治菁英之價值取向有所關聯，惟學術亦屬重要因素。按民國30、40年代之時，國內第一代的社會福利學術工作者，諸如謝徵孚對社會保險制度之認知與支持，乃是當時建立勞工保險的一大要素。在蔣經國政府時期，費景漢及劉泰英對社會安全的質疑，乃是當時社會安全制度發展停滯的重要因素。

民國80年代以後，自詹火生於民國86年擔任政務委員起，有四位社工與社會福利學者先後出任此等職務，而參與相關政策之制定與執行。其中，在李登輝政府時期，勞工保險失業給付即為詹火生擔任勞委會主委期間所推動並實施，惟其卻也是個人帳戶的重要推手。在陳水扁政府時期，個人帳戶制所以完成立法，與當時擔任經建會主委的胡勝正具有密切的關聯。其時，大法官會議〈第578號解釋〉竟也「訴外裁判」的給予個人帳戶制極大之立法空間。出身法學界的余雪明與許宗力大法官所分別提出的協同意見書，更為個人帳戶的立法清除了違憲審查的可能障礙。又個人帳戶制度完成立法之時，擔任政務委員的傅立葉也是從政學人。其不止對社會保險有所保留，甚且嚴厲批判。惟同樣也是社會福利學者的林萬億，在擔任政務委員期間，則是國民年金、勞保年金、養育津貼以及生育保險給付的重要推手。

在馬英九政府中，則有薛承泰擔任政務委員一職。在此期間，勞保生育給付改革之受阻，及少有實益的〈社會救助法〉修法，甚至軍公教人員優惠存款以及85制改革的有限，說明此一時期對於社會福利發展之保守與不確定性。此等發展，若非從政學人的主張，則也說明其影響之有限。

4. 社會團體與媒體因素

社會運動團體在社會政策之形成中每每扮演關鍵的角色，例如前述劉俠等人所促成之〈殘障福利法〉修法，以及〈國民年金法〉續採社會保險之規劃等。然而，社會運動團體在社會政策的形成過程中，也常有負面的影響。以勞保年金化為例，行政院於民國96年底所提之草案第十九條，以勞工加保期間之相對薪資作為退休金給付之計算基準，實則較工會團體所要求之最高三年平均薪資更能達成社會保險之目的。然而在工會團體（如桃勤工會）之要求下，最終以最高60個月的平均絕對薪資為計算基礎完成立法。

至於媒體也每每成為影響社會政策形成之要角。例如在個人帳戶立法過程中，《中國時報》與《工商時報》極力主導輿論，並行銷其私人化之偏好，即為其例。

5. 國際因素

早期的社會福利學者，諸如謝徵孚、史尚寬等人為我國早期之留歐學人。反之，晚近學者，尤其反福利論者，多為留美之學者，尤其經濟學者。他們的主張與他們留學的經驗，應有極為密切之關聯。

此外，勞工保險制度之建構，與當時中華民國為國際勞工組織之會員國應有所關聯。惟自民國61年退出此一國際組織之後，與之相關的國際交流幾近中斷。民國73年〈勞基法〉所採行之雇主責任制，可謂背離國際經驗之嘗試，也當是國際交流中斷之代價。在此之後，世界銀行的主張，尤其年金政策之建議，竟幾乎壟斷了國內相關政策之辯論場域。除忽視國際勞工組織相關公約之國際共識外，亦忽略諸如J. E. Stiglitz與F. Modigliani等諾貝爾經濟學獎得主對世界銀行年金政策之嚴厲批判。雖然如此，國民年金以及勞保年金的實施，則說明臺灣業已揚棄世界銀行的羈束。

七、結語

在古老中國，雖早已有大同世界之主張，一種與現代社會福利相關聯的社會思想，但近代歐美福利國家的理念，在百年前的中國卻仍高度陌生。惟經由康有為、梁啟超、孫中山等人的鼓吹與引介，現代社會安全制度之思想在民國初年亦已萌芽。

在民國30年代，亦即在戰時以及戰後期間，社會福利，尤其社會保險制度已獲得全面重視。戰後社會政策綱領之頒布，即為證明。其後的《中華民國憲法》，再次明確的宣示以社會福利，尤其社會保險，為建國藍圖與國家目標。民國39年於臺灣實施勞工保險制度後，中華民國也繼歐美各國進入以社會保險為核心的現代福利國家之林。

在此之後的61個年頭，社會福利，尤其社會保險持續擴充。民國97年與98年，先後完成國民年金以及勞保年金，社會保險的最大漏洞也終獲填補。自此，中華民國成為一個新興福利國家。此等福利國家的建構與擴建，不止超越幾近全數開發中國家或新興工業國家，在眾多領域也超越歐美國家。和美國相較，臺灣的全民健康保險可謂遠逾美國。若與社會保險的創始國德國相較，臺灣的全民健康保險與年金保險（亦即國民年金與勞保年金）之保障對象，亦皆超過德國。

惟此等福利國家的建構與擴建並非一路順遂。在過去60餘年的建構與擴建過程中，每當有了一定成果後，緊接著每每是質疑與退卻。就此，蔣中正政府時期，現代福利國家，尤其社會保險，從無到有的奠基工程，可說是現代福利國建構的最關鍵時期。在此之後，嚴家淦與蔣經國政府時期，卻是雇主責任私人化的退卻。到了李登輝政府時期，則又是高度的擴張，在此時期的全民健康保險以及勞保失業給付尤為著例。此後，在陳水扁政府時期，則又是一次大退卻。此時，個人帳戶極度私人化的政策，寫下了福利國家建構史上最黑暗的一頁。至於馬英九政府，則是接續民進黨之政策，先後完成勞保年金及養育津貼之立法。惟是否依其政見完成長期照護保險，則仍待觀察。

若將以上福利國家之建構與擴建加以分析，在成因方面，政治菁英與學者都是極為重要的因素。惟最為關鍵者，則為民主政治下政黨競逐。相對於此，福利國的

退卻，除了起因於政治菁英的意識形態與選擇，學術界對福利國家的質疑，尤其對私人化的偏好，亦是極為關鍵的要素。此外，國際因素亦不可忽視，諸如國際勞工組織以及世界銀行之影響。

展望未來，既有問題的解決，尤其軍公教福利特權之消弭以及個人帳戶私人化的善後，關乎福利國家得否存續與成長。這是極為艱難的工程，但也唯有透過此等考驗，方可期待一個可長可久的福利國家。

至於新制度之建立與既有制度之修正，今後所應努力者尤多。不只長期照護保險，既有之年金保險、勞災保險、就業保險及全民健保等，也皆有眾多問題等待改善。就此，社會安全與就業促進及家庭政策之結合，乃是重點所在。就個別制度而言，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，以及退休者之就業促進，皆為極重要之議題。

如此現代福利國家的建構與擴建，說明了中華民國在臺灣不止創造了經濟奇蹟、政治奇蹟，也創造了社會奇蹟。此等社會奇蹟之創造及其經驗，當是中華民國百年來對臺灣、中國甚至全世界極為珍貴的貢獻。經由此等經驗，可見：在亞洲，除了日本，現代福利國家亦可見諸其他亞洲國家；同樣的，亦可見諸中華文化圈的國家與社會。

參考書目

一、中文論著

- 內政部社會司，《社會福利輯要》。臺北：行政院內政部。
- 史尚寬，〈二十年來之勞工立法〉，收入：虞舜編《法令月刊二十週年紀念論文集》。臺北：法令月刊社，1970。
- 考試院考銓叢書指導委員會，《中華民國公務人員退休撫卹制度》。臺北：正中書局，1984。
- 沈曾圻、衛民編，《勞工保險的現況與未來》。臺北：中華民國勞資關係協進會，1985。
- 李增祿，《中外社會福利服務比較研究》。臺北：中央文物供應社，1982。
- 周建卿，《中華社會福利法制史》。臺北：黎明，1992。
- 岳宗福，《近代中國社會保障立法研究(1912-1949)》。濟南：齊魯書社，2006。
- 林萬億，《福利國家：歷史比較的分析》。臺北：巨流，1994。

- 范珍輝，〈我國社會政策的發展與特性〉，收入：朱岑樓編，《我國社會的變遷與發展》。臺北：三民，1981。
- 研考會，《我國社會福利定義、範圍之研究》。臺北：行政院研考會，1989。
- 胡勝正，〈國民年金制度對國民儲蓄的影響〉，收入：經建會編，《國民年金制度委託研究報告彙編》。臺北：經建會，1998。
- 張其昀，《國父全書》。臺北：國防研究院，1966。
- 康有為，《大同書》。臺北：龍田，1979。
- 梁啟超，《歐遊心影錄》。香港：三達，1961。
- 唐鈞，〈中國社會救助制度的變遷與評估〉，<http://thjp.vip.sina.com/L.htm>，擷取2011年4月20日。
- 黃煌雄、趙昌平、呂溪木，《我國社會福利制度總體檢調查報告》。臺北：監察院，2002。
- 郭明政，〈社會保障與社會福利〉，收入：中華民國行憲五十年紀念專刊編輯委員會編，《中華民國行憲五十年》，頁443-470。臺北：國民大會，1997。
- 郭明政，《社會安全制度與社會法》。臺北：翰蘆，1997。
- 郭明政編，《年金制度及其法律規範》。臺北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，1999。
- 郭明政，〈臺灣社會保險之改革與展望〉，收入：郭明政編，《社會保險之改革與展望》。臺北：翰蘆，2006。
- 郭明政，〈社會憲法——社會安全制度的憲法規範〉，收入：蘇永欽編，《部門憲法》。臺北：元照，2006。
- 郭明政，《年金政策與法制》。臺北：元照，2009。
- 陳國鈞，《社會政策與社會行政》。臺北：三民書局，1994。
- 傅立葉，〈臺灣社會保險制度的社會控制本質〉，《臺灣社會研究》15(1993)：39-64。
- 經建會，《七十二年臺灣經濟建設計畫》。臺北：經建會，1982。
- 經建會，《第九期臺灣經濟建設中期計畫(民國75年至78年)》。臺北：經建會，1985。
- 經建會，《第十期臺灣經濟建設中期計畫(民國79年至82年)》。臺北：經建會，1989。
- 經建會，《國家建設六年計畫(民國80年至85年)》第四冊。臺北：經建會，1991。
- 費景漢、劉泰英，〈從經濟學之觀點論「勞動基準法草案」〉，《中國時報》，1982.8.21、22，第二版。
- 詹火生，〈臺灣社會福利模式初探〉，《中國論壇》229：44以下。

- 詹火生、林慧芬、鐘琳惠，〈臺灣失業保險制度之回顧與展望〉，收入：郭明政編，《社會保險之改革與展望》，頁249-258。臺北：翰蘆，2006。
- 劉脩如，《中外社會政策比較研究》。臺北：中央文物供應社，1982。
- 劉脩如，《社會政策與社會行政》。臺北：五南，1988。
- 蔡龍保，《推動時代的巨輪：日治中期的臺灣國有鐵路(1919-1936)》。臺北：臺灣古籍，2004。
- 談益民，《民生主義現階段社會政策》。臺北：中央文物供應社，1965。
- 薛承泰、方姿云，〈社會救助法第四條之影響與修正建議〉，《社區發展季刊》108：164-184。
- 薛承泰、杜慈容，〈家庭變遷與社會救助政策——以臺北市為例〉，《社區發展季刊》114：134-146。
- 謝徵孚，《社會問題及社會政策》。臺北：正中書局，1969。

二、英文論著

- Chang, L.-Y. & Tsai, W.-H., Politics, Ideology and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan, *National Taiwan University Journal of Sociology*, 17(1985): pp. 233-262.
- Katagiri, Y., Reform and Perspectives of Social Insurance in Japan, in Ming-Cheng Kuo, Hans F. Zacher & Hou-Sheng Chan (eds.), *Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West*, pp. 107-119. The Hague: Kluwer Law International, 2002.
- Köhler, P. A. & Zacher, H. F., *The Evolution of Social Insurance 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria, and Switzerland*. London: St. Martin's Press, 1982.
- Kuo, M.-C., *Alterssicherung in Taiwan (Republik China): Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat*. Baden-Baden: Nomos, 1990.
- Kuo, M.-C., Privatization versus the Right to Social Security: The Taiwan Case, in Jef Van Langendonck (ed.), *The Right to Social Security*, pp. 397-418. Antwerpen: Intersentia, 2002.
- Kuo, M.-C., Social Insurance, in Peter N. Stearns (ed.), *The Oxford Encyclopedia of The Modern World*, Vol. 7, pp. 54-56. NY: Oxford University Press, 2008.
- Modigliani, F. & Muralidhar, A., *Rethinking Pension Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Orsag, P. R. & Stiglitz, J. E., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security*

Systems, in Robert Holzmann & Joseph E. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington D.C.: The World Bank, 2001.