

臺灣社會安全制度的現況與挑戰

詹火生

弘光科技大學老人福利與長期照顧事業系講座教授

這是一個制度解構的世代，也是制度建構的世代。

批判理論是讓我們來反省，任何實踐就必須接受被批判。

壹、前言：社會安全網的範疇

一、「免於匱乏」和「免於恐懼」的社會安全網

我們談「社會安全網」，其實是一個比較鬆散的概念，在不同的社會可能有不同的意涵概念和範圍內容；不過就可操作的內容來探討，大概可從 1934 年美國羅斯福總統的「社會安全法案」所涵蓋的內容，其理念與美國二戰時揭櫫的人人有「免於匱乏」和「免於恐懼」的自由，是前後相緊扣。這些理念後來也影響到 1947 年中華民國憲法基本國策章第四節「社會安全」第 152 條到 157 條所規範的大部分內容。但我們今天不討論「社會安全」節所述的所有內容，而僅就這次研討會主題「社會安全網」，略加申述。

二、以「貧窮線」（或稱「基本生活水準」為基線的社會安全網）

如果以「社會安全」核心理念「免於匱乏」和「免於恐懼」是每個社會（已開發社會）的每個人基本自由與人權，可以把「社會安全網」的範圍分為兩大制度內容：

（一）「所得安全保障」制度

這是以「普惠原則」（universalism）為主、選擇原則（selectivism）為輔所建構，以「金錢給付」（in cash）方式所提供社會中每位國民（或公民）保障其基本經濟生活水準的廣義「社會安全網」。「所得安全保障制度」包含兩大機制：

1. 公共（或稱社會）年金（public or social pension）

也就是一般所稱「第一層年金」（basic pension），提供個人達一定年齡時（一般為 65 歲，也有提前或延後）領取，以美國社會安全署（Social Security

Administration) 所出版的「全球社會安全總覽」彙集世界各國公共(或社會)年金的國家，其經費來源有兩種方式：

- (1) 社會保險繳費方式，其繳費方式採
 - 雙方繳費方式 (bi-pantile contribution)
 - 三方繳費方式 (tri-pantile contribution)

其繳費比例各國皆有不同，但最多國家是採勞/雇比例為 50：50，也有 40：60 或 60：40。

此外，因其給付採「確定給付」(defined benefit) 方式，因此必須要有公共年金保險基金的管理。

- (2) 政府歲收方式，由政府稅收(中央與地方分擔)來支付公共年金，因此基金管理的問題不大，但缺點是政府財政負擔沈重。必須要有高稅負來支撐，目前採此制度的國家已很少見。

2. 公共(或社會)救助 (social assistance)

這是基於選擇原則，針對社會上低於法定「貧窮線」(poverty) 的人口，不論有無職業收入，固定(每週或每月)由政府提供現金，也配合提供其他福利服務，使「貧窮線」以下的家庭或個人免於匱乏的威脅。公共救助的經費，一般由地方政府稅收來支付，部分由中央政府來貼補。

(二)「福利服務」提供服務 (in services) 以補「社會安全網」之漏洞

其次，從服務供給的角度來看，(中央及地方)政府會針對具有特殊需求的個人或家庭，採取社會可接受的選擇標準 (criteria) 如年齡、身體狀況、性別、地區來建構福利服務，如傳統的家庭福利服務、兒童福利服務、身心障礙者福利服務，進而擴大到家暴防治、偏鄉福利服務等等。也發展出專業社會工作系統：如家庭社會工作、老人社會工作、兒童青少年社會工作、醫療社會工作、家暴防治社會工作，甚至到司法社會工作等等，來建構一個初期以家庭，進而以社區或社會為核心的社會安全網。

所以，「社會安全網」的具體範圍可以包括以保障個人所得安全的公共(社會)保險和公共(社會)救助，提供現金為主，再以「福利服務」針對不同需求所建構的服務供給體系。保障個人和家庭「免於匱乏」和「免於恐懼」的威脅。

貳、政府在社會安全網的角色與功能

前述「社會安全網」的建構提供，從早期由宗教慈善提供為主，發展的現代社會，除了少數極權國家由政府扮演唯一供給的角色以外，大部分民主社會國家中，政府與民間扮演著伙伴供給者（provider）的角色，但是由於不同國家和政治意識型態的差異，從第二次世界大戰後逐漸發展出兩種社會安全網的模式：

- 一、中間偏左的供給模式—政府介入和干預「社會安全網」的範圍較大，換言之，以「國家機制」（state mechanism）為提供的機制。
- 二、中間偏右的供給模式—相對的，政府介入和干預的範圍較低，大部分透過以「市場機制」（market mechanism）為提供的機制。

本來這兩種模式各有其優缺點，但本世紀以來，隨著國家主義（nationalism 或 statism，亦稱民族主義）擴大政府的權力，以及「俗民主義」（populism）透過選舉時政黨對選民承諾的競逐效果，深化人民對政府的依賴。尤其在「社會安全網」制度方面，政黨屢屢擴大政府（包括中央和地方）對社會安全網的干預和供給，從正面角度看，個人和家庭更可免於「恐懼」和「匱乏」的威脅，福利人權受到更多的保障；但是從負面的角度看，政府擴大對社會安全網的干預，必須籌措更足夠的經費來支付，也更易導致人民對政府機制（mechanism）的依賴。這種現象正如 Hartley Dean（1991）在 *Social Security and Social Control* 一書中提出「社會控制」的觀點，認為政府建構社會安全機制，直接間接達到「社會控制」的效果。觀察近 20 年來世界各國在社會安全網的發展，大部分已從「中間偏右」轉向「中間偏左」模式，在保障人民免於恐懼和匱乏的「政治語言」（political rhetoric）下，政治權力不斷膨脹，人民在不知不覺間，已受到國家機器的宰制了。

激進社會工作（radical social work）也指出，社會工作藉由專業主義（professionalism）的操作，也達到社會控制的隱性功能（latent function）。間接地說，透過國家機器（state mechanism）所建制（廣義）的社會安全網，不僅能達到社會控制的「隱性功能」可以發揮資源分配和再分配的功能，更因此達到強化政治控制的目的。

如果持「社會控制」或「政治控制」觀點，回頭來看 1934 年美國社會安全制度，或甚至 1945 年二戰結束後英國「福利國家」（welfare state）產生，參考一些歐美學者的觀點，印證了福利國家社會安全制度、社會安全網、社會福利、甚至社會

工作專業化等，均具有社會控制的隱性功能。也難怪民主先進國家在 20 世紀以來，均強調社會安全網的建制。

參、解構中的「所得保障」制度

近 20 餘年以來，民主政治制度的一些國家，以歐洲國家為主，為因應福利財政危機，以及人口少子女化和高齡化所帶來對「所得保障」制度的挑戰，陸續推動一些解構再重新建構所得保障制度的措施。本文不擬針對這些解構和再建構詳敘，只想針對國內近幾年來社會關注的年金改革議題，提出一些觀察。

- 一、 我國現行（第一層）社會保險年金，基本上已涵蓋在職和非在職的人口，兒童及大學以下就學者則未包括在內。因此社會保險年金的政策意義在保障在職和非在職人口在邁入 65 歲老年後所得安全。但是，我國制度異於其他已推行老年年金的社會，在於
 - （一）依職業別設有公教、軍人、勞工（含有一定雇主與無一定雇主）、農民、非在職者。
 - （二）年金制度不僅依職業人口為主，政府、被保險人、雇主等在這些制度的繳費基礎、費率分擔比例、給付水準等也因制度分立而彼此相異。
 - （三）現行公共年金，基本上採社會保險模式，但也混合部分社會救助制度，如對非在職者（國民年金）、低收入及身心障礙者的參加國民保險，由政府全額或部分補助。
- 二、 政府在社會保險制度上，難以發揮所得分配或再分配的公平正義功能，甚至違反社會公平正義原則。政府以稅收來貼補其保費，是所得愈高者則補貼愈高。例如勞工保險即為顯例。
- 三、 政府近年推動年金改革，其顯著功能（**manifest function**）在縮短公教年金與勞工年金的差距，但其隱性功能在於解構公教人員的政治認同。至於政府針對超過 1,051 萬的勞工保險被保險人，也主張年金改革，但是這項改革，除非只是增加勞工年金給付，否則政府倡議的「繳多領少」、「溯及既往」的改革方向，就社會保險原則來說，雖具合理性，但勢必撼動政府統治的合法基礎。因此勞工保險年金的改革，即使勞保基金面臨極大困境，但在未來 8 年內（兩次總統大選）仍很難推動。

肆、「福利服務」陷於專業服務與國家機器的兩難

我國福利服務專業制度的建構，近 30 年來已從半專業發展到專業制度階段，不同福利服務對象的專法先後通過立法，社會工作專法也通過 20 餘年。這對社會工作專業制度與福利服務水準的提升，有很大的助益。

不過，從批判理論的觀點和激進社會工作的角度，專業制度的建立，必須有專業且獨立的專業團體來規範監督其專業性，才能確保其專業精神。否則政府更容易藉著專業制度成為強化其控制專業的機制，例如透過對專業組織經費補助、專業資格的審定，就成了政府藉專業組織達到強化符合其意識型態的機制。西方福利國家也有類似先例，因此有所謂「反專業主義」(anti-professionalism) 或「專業文憑為害」(Diploma Disease) 的呼聲，不過在國家主義 (statism) 高漲之下，專業主義為核心的福利服務不得不在國家機制與專業主義之間去發揮「助人專業」的工作。

伍、「社會安全網」與社會公平正義

前已強調，「社會安全制度」所建構的「社會安全網」，其目的在保障個人和家庭「免於匱乏」和「免於恐懼」的威脅。放眼全世界，大概只有北歐國家已達到這個水準，也達到免於匱乏與恐懼的威脅。

回首看看我們的社會，歸納前述扼要的分析，我國社會安全制度下的社會安全網，有下列幾個「現象」：

- 一、 政治的權力已成為支配福利服務資源供給的關鍵力量，尤其是政治意識型態左右著專業服務資源的分配，間接溶蝕了專業主義的原則。
- 二、 現有以不同在職（或非在職）人口所建構的「所得保障制度」，正面臨下列困境：
 - （一）一個社會四種老年年金給付制度，是分裂的制度，不僅年金之間或不同職業族群之間存在著矛盾，難以形成一個公平社會所具有的「社會團結」(social solidarity)。
 - （二）未來少子女化牽動勞動人口減少，在勞動生產力未能提升的前提下，總國民生產所得將減少，各項保險基金面臨更嚴重的短缺壓力。
 - （三）個人及家庭在社會安全網中必須支付更高的所得成本。換言之，個人在社會年金中支出增加，但給付相對縮水。即使未縮水，在未來可預見的經濟通膨

壓力下，公共年金的購買力將逐年降低，活得愈老，所得愈少，愈可能陷入貧窮。

陸、我們的解方（solutions）是什麼？

- 一、 漸進式改革（Incremental solutions）？
- 二、 革命式改革（Revolutionary solutions）？

作者簡介

詹火生

現職：弘光科技大學老人福利與長期照顧事業系講座教授

臺灣高齡服務管理學會理事長

財團法人厚生基金會董事長

學歷：英國威爾斯大學社會福利學系博士

經歷：臺灣大學社會學系教授兼系主任

中正大學社會福利研究所教授兼所長

暨南國際大學社會政策與社會工作學系兼任教授

國際社會福利協會中華民國總會理事長

中華民國勞資關係協進會理事長

行政院勞工委員會主任委員

行政院政務委員