

多元經營社會安全體制與社會福利資源之開拓

楊孝潔

—記香港第二屆國際社會安全會議開幕式及專題演講

這次代表國際社會福利協會中華民國總會接受香港社會福利聯

會和香港社會福利署的邀請參加第二屆國際社會安全會議，此一國際性會議的議題就是有鑑於世界各國均受到經濟發展不確定性因素之影響，社會福利資源均有嚴重不足之現象，而一般民眾對於社會福利之需求，對於完整社會安全體制之建構卻有更加殷切的跡象，亦有相當數量之國家有將社會安全體制走向全面私營化，或將社會福利體制走向家庭化和走向社區化，期望減少政府對社會福利和社會安全體制的投資，降低政府在社會福利和社會安全體制財務上的負擔，但是這種發展型態是否能有效解決政府財務負擔的問題，並仍能有效維護民眾基本福利權，滿足民眾對社會安全體制，對其生存權、工作權和健康權的確保，應是十分重要的議題。香港主辦單位期待這為時三日的國際性研討會，能為香港，以及與會的中國大陸、韓國、新加坡、菲律賓、印尼、馬來西亞、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭以及中華民國等各國作為參考的借鏡，每一個國家所面臨到的衝擊固然不同，但經驗的交流和相互面對問題不同的解決方

案，一定能發揮某種層次他山之石之功效。

在大會開幕式除了香港社聯會長致謝詞展開序幕外，香港衛生及社會福利部部長、社會福利署署長均提出香港必須走向永續的社會福利體系，社會安全體制之建構在於確保民眾基本福利權。甚至於沒有一個國家可以讓社會體制中斷，而讓民眾基本福利權受到傷害，但是香港政府和其他國家一樣也必然會面臨到社會福利資源匱乏和社會福利財務的危機，尤其在經濟受到衝擊而發生經濟發展危機時，社會福利和社會安全體制必然受到更嚴苛的挑戰，而適時的國際性社會安全會議對於香港及同面臨經濟危機亞太地區國家應能發揮立即性的效應。

香港社會福利署署長更進一步說明香港的社會安全體制雖然從現金支付社會救濟模式作為開端，但隨著香港經濟繁榮和香港居民對生活品質提昇需求的增加，社會安全體制也走向個人福利權的維護上，完整的醫療網絡和健康權維護體系。以及個人收入的保障，使得香港社會福利政府支出也逐漸擴大，社會安全體制更為周全的

設計，也逐漸成為香港人的共識，但在亞洲經濟危機後，香港經濟成長率降低，失業率提升，在面臨到經濟挑戰後，香港社會安全體制必須作更徹底的建構，使社會安全機制與經濟發展充分結合，並有效開拓社會福利資源，才能為香港經濟發展開展新局，民眾社會福利基本權益亦能有效維護，如能凝聚與會各國專家學者精英份子智慧，必能為香港和亞太各國開創金龍千禧年的新紀元。

第二屆社會安全國際性會議第一場專題演講，大會就邀請到具有經濟背景社會安全專家，作有關於社會安全體制面臨全面私營化的再思作為議題，作深入的分析和批判。Midgeley教授首先指出過去世界各國在規劃各國社會安全體制時，採取與經濟發展分離處理的觀念，甚至於有人認定經濟發展和社會安全對立。經濟發展在於求富，社會安全在於求均，就像環境保護和經濟發展對立，消費者權益與業者利益對立，勞工權益與企業主利益衝突，而在經濟發展為主體規劃型態下，因此對於社會安全都採取極為消極和限制性的規劃方式。

也有人將經濟發展作為社會安全的極限，也就是先富後均的概念，沒有累積足夠社會的財富又如何有社會財富分配的可能性，或者認定只要經濟發展累積足夠的社會財富，自然會讓社會大眾分享，否則社會安全成為殺雞取卵的行為，對整體社會不利，在這種型態下，社會安全體制的建制是受到相當程度的壓抑和控制的，在快速經濟發展的過程中，任何一項社會福利和社會安全體制的建制均被認定為政府的一項德政。在臺灣從早期和軍人保險和軍眷福利

和榮民輔導，以及公教人員保險，以至於勞工保險，老人、兒童和殘障各項福利政策，均在此一思考模式建構的。

Midgeley教授更進一步指出，當世界經濟衰退，尤其是亞洲面臨經濟和金融危機，各國面臨嚴重經濟發展困境，失業率遞增，在經濟發展面臨不確定，社會福利立即成為替罪羔羊，對於過度社會福利支出造成財政危機，過度保護社會安全體制傷害經濟發展成為社會主流的聲音。甚至於認定社會安全體制是造成經濟發展不確定性的主要因素。一些經濟學家甚至於歸納出以下各項社會安全體制的原罪：

- 一、社會安全體制降低儲蓄，增加支出和降低投資。
- 二、社會安全體制降低生產力，增加失業率，增加財政負擔，增加民眾福利需求。
- 三、增加社會依賴人口，增加社會福利專業人員，降低實際參與經濟發展人口。

也由於這些批判和顧慮，我們國家的社會安全體制除排除萬難在政治議題的刺激開辦全民健康保險，但仍有全民健保財務危機陰影的憂慮，而維護一般民眾最基本生存權的國民年金保險制度和維護民眾工作權的失業保險制度至今仍未開辦的主要原因，也由於社會安全體制的不周全性，社會福利支出仍在我們國家整體支出上佔較少的比率，被一些經濟學家認定是能夠最有效順應亞洲經濟風暴的主要原因，所受的衝擊也遠比日本、韓國為低，甚至於比香港和新加坡為低。因此才有亞洲各國領袖來台訪問，分享順應經濟危機

的經驗。

但是這種將經濟發展和社會安全體制完全分離，甚至於對立的思考模式是否完全正確仍有進一步釐清的必要性。就像已經有相當數量的研究證實經濟學家所認定一些真實，也就是社會安全和經濟發展對立性是錯誤的，Midgeley教授在專題演講中指出：

一、社會安全體制的周全性固然會降低儲蓄率，但儲蓄率的降低卻與經濟發展之高低並無直接之關聯性。

二、社會安全體制的周全性與失業率提昇和生產力的下降並無直接之關聯性，而失業率與生產力與經濟發展速率亦無直接之關聯性。

三、社會福利整體支出的增加與經濟發展亦無直接之關聯性。

四、社會福利支出的擴充是來自社會福利體制的效率問題而非來自於社會福利體制的問題，社會安全體制仍是維護社會公平、社會正義，確保全體民眾基本權益最佳的體制。

但是就是社會福利專家們已提出各種經濟發展與社會安全體制非對立的論證，但是世界各國仍然走向保守的社會安全體制之建構，就像仍有經濟學家對於我國全面實施全民健康保險體制提出批判，對於此一維護全民健康權，也在各項民調中被認定為政府近年來最有效能的社會安全體制，經濟學家之批判仍在於全民健保的財務危機。世界各國也對於各項社會安全體制的財務危機感到擔憂，而最經常使用的策略就是社會安全體制的私營化，將政府在社會安全體制的角色淡化，智利就是一個完全轉型的例證。也有人向政府

建議將全民健康保險體制私營化，以免全民健保財務危機，影響我國整體財務結構。或是將社會安全體制市場化，由市場來運作社會安全體制，就像美國的健康保險就是以企業經營的方式，以非強制性投保非社會保險機制來維護美國民眾的健康權，但仍有最弱勢族群和在最邊緣地位的美國人仍無法享有健康保險，美國總統克靈頓雖在競選中承諾實施全民健保體制，並在首次當選後，任命其夫人希拉蕊從事規劃，但兩任任期已屆，全民健保之承諾仍無法實施，最主要不在於聯邦政府無貫徹執行之能力，而是錯綜複雜的利害關係，強大利益游說以及對全民健保財務危機的恐懼，不知道下一任美國總統有無此魄力，使此一體制在美生根，使全美民眾均享有全民健保之照顧。當然將福利服務社區化和家庭化，也是降低政府負擔的主要策略。但是這種私營化、市場化、社區化或是家庭化，是否顯示政府在社會安全體制角色和功能的衰退，或是透過社會安全體制的全面私營化是否真能提昇社會安全體制的經營效率，私營化的社會安全體制在扭曲民眾福利權維護或是私營化社會安全體制在經營失敗所造成對民眾福利權的傷害，又有何種機制可以加以彌補，政府仍然是民眾基本福利權最終的保障者，政府又如何能完全遊離在社會安全體制機制之外。

而福利社區化和家庭化是否能確保高品質的福利服務，在不健全的社區組織，不健全的家庭功能又如何落實執行高效率及專業性的福利服務，而在私營化、市場化、社區化和家庭化當接受福利服務者之基本福利權受到扭曲，政府必然仍為最終的介入者。社會安

全體制之建構固然可以採用多元規劃模式，但是政府仍然必須扮演最積極的角色。尤其在建構一個多元社會福利資源規劃體制，才是社會福利永續經營，社會安全體制周全建制的必要策略。以下各項為社會安全體制，社會福利資源發展的新觀念：

一、社會安全體制的建制，社會福利體制的建制，不但不會損害經濟發展，反而是經濟發展的原動力，也是經濟發展的基礎，就像如以消極理念來規劃「失業」保險體制，認定失業保險為懶人的避風港，不就業的藉口，一種社會整體的負擔，也是業者負擔失業懶人的消極政策，失業保險自然會造成高失業人口和財務負擔。但如將「失業」保險修正成為積極性的「就業保險」，也就是確保民眾的充分就業，所有業者必須參加就業保險，充實就業保險基金，這些由業者、企業主和政府三方面共同輸注的就業安全基金就是建構完整職業訓練，就業服務體制主要資金來源，而在產業升級或其他各種社會經濟因素造成短暫性失業，亦利用此一基金維護短暫失業者之生活需求，並立即予以職業訓練和再就業輔導，而能維護充分就業和提昇生產力，這種積極作為方能使社會安全經濟發展充分配合，形成共利共榮的現象，社會福利資源方能源源不絕、社會福利永續經營。

二、社會福利是一項投資而不是一項支出和費用，更不是一項浪費，就像全民健康保險體制應該回歸到全民健康保護的原義上，而不是現階段的規劃一種疾病醫療的保險機制，由於現行的全民健保以醫生、醫院、醫療為規劃的主體，自然會形成醫療費用持續擴

充，醫院規模不斷擴張，醫生數和病床數不斷增加，但醫療服務品質不一定提昇，甚至於由於有疾病治療才能分享醫療資源，必然會造成過度醫療而形成醫療浪費，醫療資源才會匱乏而造成全民健保財務危機的現象。如將全民健保回到維護民眾健康主軸上，只有必要治療和住院和重大疾病才能分享醫療資源，分散個人和家庭的風險，而大部分的全民健保資源用於維護全民健康和防止疾病發生上，自然會降低生病人口，減少醫療的費用。如果肥胖是一項疾病的原因，防止肥胖的發生要比在肥胖後用各種治療方法來治療由肥胖所形成的心臟病、高血壓等疾病，現階段全民健保必須作徹底之規劃，健康的人數愈多，全民健保資源愈多，健康權之維護愈有效率。

三、社會安全體制應建構多元經營的體制，參與這次香港社會福利署所主辦第二屆社會安全體制會議最大的心得就是每一個國家必須建構自己獨特的社會安全體制，任何其他國家經驗只是一種參加，沒有一個萬靈丹可以解決所有國家所面臨各自獨特之問題，但是一種多元經營的社會安全體制應是必然的趨勢，新加坡的公積金制度，智利的私營化，美國的市場化均有參考的價值，但是政府必然仍是福利權最終的守護者，也是政府無可逃避的職責。建構多元經營模式，結合民間和政府社會資源並作最積極之規劃才是未來社會安全體制應有發展之型態。

（本文作者現任東吳大學社會學系教授）