

世紀之交社會福利的期許：

本社

成長的經濟、關懷的社會及負責的政治

我國「社會福利」的整體思潮雖早已成型於孔子「禮運大同篇」中的理想，民國八〇年代初期，一場「老人津貼」的論戰卻可謂點燃了當代社會福利議題倍受重視序幕的引線。十年來不僅社會福利的預算年有成長，已占政府總支出的十三%上下，以民國八十七年社會福利支出占GDP的八·五%觀之，雖較法國的三十一%（一九九〇），德國的二七·五%（一九九二），英國的二四·一%（一九九二）低了許多，唯由健康保險、失業保險、各種津貼的陸續出籠，以至年金保險之積極規劃，福利服務項目的擴增等看來；國內的福利體系儼然業已雛型初具。事實上，一九九五年三月起，臺灣即已開始實施全民健保方案，去年也已逐步推動失業保險，若非發生九二一地震，已規劃告一段落的年金保險勢必亦能於明年正式推出。回顧西方先進國家花了一個世紀（如英、德等國）或半個世紀（如美國一九三五年社會安全法案方通過）歷程，臺灣在十年內即完備了社會福利體系框架之建立，不可不謂為另一項「臺灣發展經驗奇蹟」。

意識型態爭論透露未臻完備之社福基礎

然而，或許正因為社會福利日受重視，國內在這方面「流派」之爭亦益日熾。譬如不少學者即曾批評時下臺灣地區所施行的社會福利乃殘補式而非全民式者。服膺於北歐自由民主福利模式的學者多半主張社會福利乃基本人權的一部分，正如民眾有參政權、受教權、工作權一般，亦應將「福利權」觀念徹底落實。惟亦有學者以為社會福利絕不是「白吃午餐」，未經「資產或資格調查」即採行「人人有獎」式社會福利的結果，不僅有拖垮財政之虞，更將直接或間接地助長人們依賴、浪費的心理，長此以往必將腐蝕社會發展的根基。近年來不論學界、政界、或業界更有在社會福利「性別」與「職業別」議題上湧現的不少爭論。如女性團體們總認為目前的社會福利方案及諸多規劃缺乏女性意識，不僅難以消弭性別歧視，有時更助長了不同性別間的不平等；而以職業別為主之爭議中，除質疑過去社會福利其實即為「軍公教」福利外，諸多依職業別而有之規劃被認為也是形塑社會不平等的另一元兇，退休金制度如此、勞工福利如此、住宅福利亦復如此。而在這所有的爭論中，政府，尤其是執政黨往往即成了受鞭撻的對象。尤其近年來，民間社會福利團體的蓬勃發展，更突顯出政府在人事、會計及各種法規限制下步履

的踴躍。社會福利民營化的呼聲因此也就甚囂塵上而漸蔚為風潮。當然，在檢討政府職能的同時，社會福利組織本身的位階與重組也成了被檢討的課題，不僅中央／地方政府職權該如何劃分成為討論重點，即使在中央政府體制內，社會福利制度該如何建構更受到各方矚目。

福利緊縮：西方福利先進國家經驗的啟示

而當社會福利在臺灣地區正吸引著無數關懷焦點的同時，弔詭的是，近年來西方福利先進國家卻接二連三地在大力貫徹「福利改革」，或更貼切的說「福利緊縮」。具體言之，大部分福利先進國家或地區，從柴契爾到雷根不是大大刪減了幾乎已占政府預算二〇—五〇％不等的福利支出，就是將領取（獲得）福利的條件制定得更為嚴苛。典型的例子包括了美國的workfare而非welfare方案；西歐部分國家所推動的延長退休年齡方案（以延遲年金給付）及工資鬆綁方案（以增加競爭、提昇生產效率）等。另一方面，愈來愈多的國家將社會福利權限下放給地方政府，一則期能健全財務，二來亦盼地方政府承擔更多社會福利的責任。這些經驗對社會福利剛起步的臺灣，不論就政策面或在實質方案層次面應均具一定程度的啟示，這些啟示自然是臺灣在邁向二十一世紀釐訂社會福利政策時不得不加以關注的。

結構變遷：左右臺灣未來社會福利發展的根本因素

務實看來，二十一世紀本土化社會福利政策的擬定至少必須正視下列幾項根本性結構因素的變遷：

一、人口老化事實

臺灣六十五歲以上老年人口在民國八十三年時即已接近八％，預計未來二〇年還將成長一倍，老年人口成長的時間與速度較之先進國家均快，這些現象是未來健康保險體制改革，年金制度設計與長期醫療照顧體系的建立，甚至老人住宅供給的規劃時不得不加正視的因素。

二、家庭功能式微與人口二次轉型帶來的衝擊

由人口老化而家庭子女數卻逐年減少的事實看來，未來世代的負擔必遠超越過去。具體言之，在民國四〇—六〇年間，平均每二十位工作年齡人口需扶養一位老人；到民國八十二年時，平均每十位人口即需扶養一位老人；而預估至民國一二五年時，平均每三位工作年齡人口即需扶養一位老人。此外，伴隨著臺灣人口快速的二次轉型——結婚率降低、離婚率增加等現象所衍生的單身、單親家庭、同父異母或同母異父家庭的增多勢必都將對福利服務創造新的需求和挑戰。

三、全球化後經濟結構的變化

產業轉型後所帶來的結構性失業現象及日益全球化（如加入WTO）後對國內某些企業的衝擊而將引起的失業問題，勢必均

可能增加對全面實施失業保險的壓力，相應之職業訓練及第二專長職業培訓自然亦需跟著調整腳步。

四、福利需求與財政能量間的「拔河」(tug-of-war)

人們對福利需求日益殷切，唯獨對加稅卻興趣缺缺，如何在維持一定的經濟成長率、通貨膨脹率、國際競爭力及財務健全前提下穩步發展社會福利，也即在財政能力與福利需求間尋求適切的平衡點自然是新世紀社會福利的重要課題。

五、政黨政治與社會福利

臺灣在政治民主化後，不同政黨的政策競賽中均有以開「社會福利支票」作為贏取執政權的傾向，良性或惡性競爭型態亦為未來社福發展方向值得觀察的另一重點。

現況檢討與未來展望

總之，臺灣現行的社會福利包括了社會救助、社會保險、社會福利服務及津貼四大部分。目前救助服務對象僅佔人口1%上下，規劃訴求以絕對弱勢者為標的；而保險方面，嚴格言之，已實施的有健康、職災、失業等保險，而年金保險則尚未推出。健保的最大隱憂即在於入不敷出，已有學者擬議未來應朝新加坡「個人帳戶」方式進行改革，以減少醫療資源浪費。至於現階段施行之職災及失業保險被認為僅聊備一格。而年金保險的規劃過程固然嚴謹，但幾經「政治關切」與「業界批評」，與原規劃精神已有相當出入，正式實施前自仍有審慎審度空間。在社會福利服務方面，除傳統弱勢關懷外，因社會變遷而日增之孤苦無依獨居老人、單親家庭、受虐兒、家庭暴力、殘障等問題均將隨價值觀的改變而日益突顯，有待當局正視。於此部分，政府如何與民間攜手合作、共創雙贏；中央政策如何落實於地方政府體系中均為未來課題。而各項津貼在「保險體系」漸臻完備後，是否應予落日處遇以免形成整體社會福利資源浪費，體系混淆，自亦有待全面整體性社會福利計畫體制的健全與成熟發展。

結語

著名的經濟學家W. W. Rostow早在七〇年代時即已指出當國家經濟發展達到一定階段後，勢必會對社會福利賦予更多關懷。臺灣在走過經濟自由化、政治民主化的發展路徑後，社會福利已然成為國家政策上難以阻擋的潮流。作為福利國家陣營的後輩，臺灣很幸運的有許多前例與他國經驗可以借鏡。然而，無可諱言的，再多的先進國家經驗與具體作法並非百分之百的皆可成功地移植來臺。蓋因各國政治、經濟、社會的先條件與環境生態有別，例如他山之石就不盡能幫助我們解決令人憂慮的道德危機問題；因此，在迎向千禧年的當兒，在追求「經濟效率」和「社會公平」平衡發展的前提目標下，或許「溫暖的心，冷靜的腦」仍是我們急需建立的共識。而在此方面，負責任、有擔當、具願景的官員、民意代表、學者專家，大眾傳播媒體與高素質的社會民眾均難辭其責。畢竟「社會福利」制度的建立影響所及絕非一時，而是千秋。