

五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境

貝佛里奇報告書發表五十周年紀念國際學術研討會

詹火生 李安妮

壹、前言——貝佛里奇其人及報告書

一九九二年在英國社會福利發展史上，以及對社會福利研究者來說，都是一個具有特殊意義的一年；因為它是貝佛里奇報告書（The Beveridge Report）在一九四二年發表後的五十周年。二次大戰後英國福利國家的建構與發展，可說是以貝佛里奇報告書中所規畫的社會保險制度及其相關福利服務（此以社會救助制度為主）為主要的架構和基礎。更具體言之，長久以來英國享譽於世的福利國家概念根本上是築基於貝佛里奇報告書的理念與制度。

英國是世界上最早實施「福利國家」(Welfare State) 理念的國度之一。一六〇一年的濟貧法雖然是英國社會救助措施發展過程中最早的立法，而且英國社會安全集中化的措施，通常亦可溯自一八三四年濟貧法委員會（The Poor Law Commission）的報告以及相隨而生之各有關立法，但是，濟貧法所引進的措施若與今日英國的社會安全制度相較，則仍有一段相當大的差距。尤其，十九世紀英國社會

有關社會安全的討論，基本上是環繞著「自助」的概念打轉。二十世紀初期英人逐漸認清，在協助不幸者這方面，政府應該負起某些責任。一九〇六年自由黨執政時所提「在追求社會福利方面中央政府應該採取更主動積極態度」的主張，即是英國政府初步嘗試干預社會福利的起步。在自由放任主義思潮的衝擊下，社會保險被視為是一個與前述概念配合的工具。只不過，當時的英國政府在社會福利提供對象上，主要是以「值得」(deserving) 救助者為範圍，含有相當濃厚的價值規範評價。是以，對那些人「值得」政府為之提供福利服務，那些人「不值得」(undeserving) 政府為之提供福利服務，兩者間之差別，就產生不同的衡量基礎。因此，二十世紀初始，在參考德國俾斯麥的社會保險制度後，透過個人繳付保險費用，英國中央政府設計了若干保險福利的方案。不過，一九〇八年英國公布實施的「老年年金法案」(The 1908 Old Age Pension Act)，主要係為解決貧困老年之經濟困境而引進的一種「資產調查式的」(means-tested)、且屬

「非繳費式」(non-contributory)的年金給付，與現在所稱的保險年金本質上有着根本的差異。一九一一年英國「國民保險法案」(The 1911. National Insurance Act)之頒布，雖使英國成爲世界上第一個實施失業保險制度的國家，但由於同法也做德國引進了健康保險的措施，與現行英國獨特的公醫制有別，因之，英國社會安全制度可說是直至一九四二年十二月貝佛里奇報告書問世後，才有了革命性的改變。

貝佛里奇報告書所揭櫫的福利理念爲英國社會安全制度奠定了穩固的基石。一九四五年英國工黨通過實施「家庭津貼法」(The 1945 Family Allowance Act)，翌年復相繼通過「國民保險法案」(The 1946 National Insurance Act)，以及「全民健康服務法案」(The 1946 National Health Service Act)、一九四八年又公布實施「國民救助法」(The 1948 National Assistance Act)。這些重要福利法規訂定實施後，一方面爲英國福利國家勾勒出具體的雛型，另一方面也可開啓了英國福利國家制度的宏規。依據貝佛里奇的構想，透過其所設計的社會安全體系以及制度化的福利措施，不但可一舉解決市場經濟社會中的「貧窮」與「疾病」兩大弊病，同時亦可解決「愚昧」、「髒亂」、與「怠惰」等三大社會弊害。這種社會安全制度典範的奠定在個人方面，可使每個人基本生活獲得保障，免於疾病與窮困之威脅，同時在社會整體方面，亦可說是社會朝向公平正義路途的初步實踐。

觀諸戰後英國社會福利的立法與福利制度的建構，毫無疑問地，都是以貝佛里奇的構想爲藍本。我們可以說，一九四二年貝佛里奇報告書內對社會會保險及其相關服務的理念和構想，在一九四五年工黨大選獲勝後，已逐一透過立法而付諸實行。從一九四五年到一九九二年，經過四十八年的實踐，在貝佛里奇報告書發表五十年後，我們回過頭來檢討貝佛里奇當年的理念，並檢視其理念被實踐的程度與範圍，不僅對英國社會大眾與政策研究者而言，都是饒具歷史意義的一件盛事，同時透過研究者對其所面臨困境與問題的檢討與反省，對各國社會福利政策未來發展的走向，也有非常實際的效用與貢獻。基此，早在

一九九〇年前後，英國社會福利學術界即積極籌畫貝佛里奇報告書發表五十年紀念學術研討大會。最後，終由英國約克大學 (University of York) 拔得頭籌，負責規畫和籌辦。歷時兩年後，是項國際學術研討會終於在一九九二年九月二十七日至三十日在英國中北部素以古羅馬遺蹟聞名的約克城內的約克大學舉行。與會的國際社會福利學者約有四百餘名，引爲該年度國際社會福利學術研究領域的一件大事。

參與此項國際學術研討會的學者，以來自歐洲之學者爲最多，其餘學者多半來自美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等工業化國家；來自亞洲地區的學者，則以日本、香港、和中華民國臺灣爲範圍。由上述學者區域之分布可知，貝佛里奇報告發表五十周年的學術紀念與慶祝活動，仍是以福利先進國家爲主。在短促的四天研討會中，除大會安排三場專題講演之外，並分設七項主題進行分組討論。會中共計有七十二篇論文發表，所涵蓋的範圍十分廣泛。若就福利項目觀之，舉凡社會保險、個人社會服務（如：老人、兒童、殘障等福利）均含括在內。若就檢視地區或國家別而言，則從已開發國家到開發中國家均有所涉及。其中，並有一篇論文是以討論英國社會安全制度經驗在臺灣地區的適用性爲題，該論文題目爲：Evaluating Social Security Options in the Newly Developed Economy of Taiwan: Is Britain's Experience with the Beveridge Scheme relevant? 此文係由英國紐卡素大學社會政策研究所所長徐邁克教授 (Professor Michael Hill) 和中央研究院人文暨社會科學研究所李安妮小姐合撰。綜觀此次爲紀念貝佛里奇報告書發表五十周年國際學術研討會的論文，不但不乏新穎觀點和獨特見解者，同時各學者發表之論文內容均相當充實、水準至佳，所以，此次國際學術研討會之召開，誠可說是一場菜餚豐盛的學術饗宴。

在進一步歸納介紹此次學術研討會的論文精要以前，我們有必要對貝佛里奇爵士其人與其報告書發表當時的一些歷史背景、以及貝佛里奇報告書內容的要點，作一扼要的介紹，以有助於增進對英國、甚至歐洲在戰後福利國家社會安全制度整體發展之了解。

首先，就貝佛里奇個人的生平而言，貝佛里奇生於一八七九年，一九〇三

年畢業於牛津大學的貝里奧學院(Balliol College)，以數學、古典文學和民法等課程為其主修。一九〇七年出任倫敦湯恩比館(Tonybee Hall)的副館長。湯恩比館為英國十九世紀末、二十世紀初最重要的社會慈善機構，顯見貝里奧很早即接觸並致力於社會貧窮問題的解決。第一次世界大戰後，貝里奧出任英國糧食部常務次長。一九一九年至一九三七年貝里奧出任倫敦大學政經學院(LSE)院長。第二次世界大戰前後期間，約自一九三七年至一九四四年，則擔任牛津大學大學學院(University College, Oxford)的院長一職，其稱譽於世的貝里奧報告書，即係此段期間受邀擔任英國皇家社會福利暨其相關福利服務調查研究委員會主席時之產物。一九四四年貝里奧競選英國自由黨國會議員，一九四六年受封為爵士，一九六三年逝世。綜其一生，貝里奧可說大部分時間是學官兩棲，自一九一九年起至一九四四年此段長達二十五年的時光，貝里奧前後雖擔任學術界專職(倫敦大學政經學院院長、牛津大學大學學院院長)，但也同時接受英國政府勞動部之邀，於一九四一年負責召集一跨部會的「社會保險及其相關服務委員會」(Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services)，該委員會的報告即為貝里奧報告書的藍本。事實上，貝里奧報告書雖然是在一九四二年發表，但是，貝里奧報告書的發表，也有一段相當曲折的背景。據與貝里奧熟識的倫敦政經學院亞貝·史密斯教授(Professor Brian Abel-Smith)在研討會的專題講演中指出，當一九一四年第二次世界大戰方殷之際，英國社會在德國軍隊轟炸下，各項建設遭受摧殘，此時美國羅斯福總統發布大西洋憲章(The Atlantic Charter)，揭櫫人類社會的四大自由——言論與出版自由、免於匱乏與免於恐懼的自由。其中尤以後二項自由的宣示，影響貝里奧與英國民眾至深。當時以邱吉爾為首的英國戰時聯合內閣，有感於提振戰時社會民眾士氣的重要性，並有意及早開始規畫英國戰後的社會重建工作，乃於一九四一年成立上述「社會保險及其相關服務跨部會的委員會」，並任命貝里奧為該委員會主席。由於貝里奧早在湯恩比館的工作經驗，以及後來參與費邊社(The Fabian Society)的社會改革運動，因此，在該委員會草擬報告書時，貝里奧即秉持費邊社社會改革

理念，將全民公醫制度、齊一均等費率社會保險制度、以及兒童生活津貼等在彼時堪稱甚具創新意味的社會福利方案，都納入該委員會報告的內容。在該報告書初稿完成後，由於若干其他參與研究的委員擔心這些頗具改革意向的社會福利制度一旦發表後會引起保守人士對政府的批評，以及使此委員會成員遭受攻擊與指責，因此，這些部會所指派之委員，均不敢在該報告書上簽名。這項背景資料的說明，正足以了解為何貝里奧主持的委員會報告書最後只有身為主席的貝里奧本人簽署，以示負責。出人意料的是，該報告書在出版後一時洛陽紙貴，在短短的十二個月內共銷售了二十五萬冊。報告書發表後不久，英國一項調查指出，幾乎全英國百分之九十五的民眾都知道「貝里奧報告書」問世，而且幾乎大多數都贊成貝里奧報告書中所提的有關社會福利改革的建議。這項事實使得貝里奧在一夕之間成為英國家喻戶曉的人物，貝里奧在當時不但受邀至英國各地講演，說明其社會福利改革方案的基本理念與內容，同時，他也曾受邀至美國講演，為美國的社會安全制度改革提供英國經驗的借鏡。貝里奧廣受民眾歡迎的程度，使得英國政府不得不將其於一九一一年由喬治部長(Lloyd George)規畫引進實施的「國民保險法案」中的健康保險措施作體制上的徹底更改，而隨後工黨的上臺更是促成貝里奧的改革計畫得以付諸實施的關鍵。

一九四五年第二次世界大戰結束後，英國戰時聯合內閣亦宣告結束，正式展開大選。戰時英國聯合內閣的首相邱吉爾，雖然挾著二次大戰勝利的餘威，但對貝里奧所提的改革建議仍略有猶豫。反而當時工黨在阿特禮(Attlee)黨魁的宣示下，全力支持並主張將貝里奧報告書所提諸項社會福利制度之建議付諸施行。大選結果，工黨上臺，為了實踐競選期間對選民的承諾，乃積極進行相關的社會福利立法。基此，英國「國民保險法」、「全民健康服務法」、「國民救助法」等相繼出爐，英國社會安全制度自此奠基。可惜的是雖然貝里奧本人於一九四四年以自由黨代表身分當選國會議員，但在於一九四五年卻敗於同區保守黨之對手，退出英國下議院。一九四六年受封為爵士後，貝里奧進入英國上議院。

若回溯英國社會福利制度的演變與發展，毫無疑問的，我們可以說，貝佛里奇報告書替第二次世界大戰後的英國社會，塑造了一個具高度共識的社會。這個高度共識的社會價值和意識，也為戰後有意實行福利國家理想的社會安全制度，鋪設了一個堅強的共識性基礎。目前雖然學者看法不一，但迄今在社會福利或政策研究領域，貝佛里奇與俾斯麥仍然經常是被引為社會福利不同模式的代表典範。

貳、貝佛里奇報告書的要點

前已述及，貝佛里奇報告書是在一九四二年十二月公布。此報告書公布之後，在英國迅速引發了熱烈的迴響。當時負責委聘組成此委員會的部長曾表示，「貝佛里奇報告書所造成的深刻印象，以及它所激發的希望，是沒有任何一份文書報告所可比擬的。」一九四四年英國政府頒布的白皮書接納了貝佛里奇所提的原則，並奠定了戰後社會安全立法的基礎。所以，戰後英國社會安全方案基本上可說是從社會保險的概念著眼。曾經一度身為貿易部官員和糧食部常務次長的貝佛里奇，即曾受聘投入於第一個社會保險方案的設計，自此之後，他也成為英國社會保險制度的熱心呼籲鼓吹者（楊瑩，1992: 26）。

依貝佛里奇的觀點，所謂的「社會保險」是指一種制度，在此制度下，所有人均有義務繳納經保險精算估計出的費用給提供現金給付的國民保險方案。這些給付將足以保護任何在遭遇易使人陷於貧困的緊急變故（包括：疾病、失業、老年、殘廢、生產等）者的需求。這些安排早期是以私人保險方案下建塑，而且事實上，當時貝佛里奇也期待互助會社及工會在有關的行政體系上扮演相當重要的角色。對於未被保險給付涵蓋者的需求，則設法以另一個「資產調查式」的救助方案來滿足。

不過，貝佛里奇此項保險方案立意雖佳，但仍有兩項基本的問題。第一個問題是此方案所需的經費過於龐大。它所需的立即成本是相當可觀的；而其長期的含義——尤其是當領取給付的權利一旦充分建立後——則又更為嚴重。第二個困難則是：貝佛里奇所提的以過去繳納之費用為基礎（而非以目前的需要

為基礎）而領取保險給付的社會保險原則，在要滿足廣泛且不斷改變中的環境上，就顯得過於嚴格，而這些變遷的環境往往也正是容易導致個人或家戶陷於貧困的主因。雖然貝佛里奇本人及其報告書中亦均認清此兩項問題，而且有關的困難也經過廣泛的討論，但是此二問題終究仍未能解決。

對貝佛里奇而言，在建立社會安全制度時最重要的事莫過於確立社會保險的原則；經濟上的考慮則應退而居次要的地位。即使經費因素大到足以使人洩氣時，貝佛里奇仍不改此觀點。哈瑞斯（Harris）在撰述貝佛里奇傳記時即曾寫道：

「身為一個社會科學家，貝佛里奇相當強調觀察方法使用的必要，而非演繹推論法之使用；但是，令人驚訝的，在致力於社會改革之際，這項原則似乎對他毫無影響……在其社會保險報告書中，貝佛里奇蒐集了大量的實證資料；但是在分析這些資料時，他使用的方法卻與一八二四年聞名的貧窮法案調查報告中，查德威克（Edwin Chadwick）所使用的方法如出一轍——這也就是說，他將實際資料用來加強他已經事先以非實證方式選擇過的政策。」

當時英國政府的保險精算師已經估算過，貝佛里奇所提的初步構想若付諸實施，則將立即增加政府在社會安全方面支出的約三倍有餘，一旦實施之後，此項經費還會繼續快速的成長。英國政府的保險精算師也曾試圖與貝佛里奇、凱因斯及羅賓士（Robin）組成一研究小組，專覓將成本經費降低或加以控制的方法。結果其所獲致的結論是，在達到計畫實施的年金制度前，必須要有長達二十年的過渡期間。過了此段期間後，他們預估，英國的經濟成長以及繳入保險基金的保險費用將提供足夠的、充分的資源，得以使此計畫自給自足。

大體而言，貝佛里奇所列的社會安全基本原則有六項（Dinnot, et al, 1984: 31-32; 楊瑩, 1992: 27-30）

一、齊一費率的生計維持給付 (Flat Rate of Subsistence Benefit)

貝佛里奇社會保險方案的第一個基本原則就是設定一個齊一費率的保險給付，而不考慮投保人因失業或殘障或退休等所中斷或終止的所得金額；但因工

業意外或職業病所引發的長期重殘例外。這項原則主要是源自對社會安全體系中志願保險重要性或地位的認知；同時也是因為這項原則，才使得貝佛里奇所設計的社會保險方案有別於德國、蘇聯、美國等大多數國家（紐西蘭除外）所實施的保險制度。此項齊一費率的給付適用於各種不同原因（例如失業、傷殘及退休等）所導致的所得中止情況；但生產給付及寡婦津貼則以較高比率支給其暫時或短期給付。

然而，貝佛里奇所提的此項福利給付應與生計維持基本需要相關的建議，立即被英國政府否決。一九六一年英國政府引進了分級年金給付方案。一九六六年又實施了依所得高低支給疾病與失業給付的補充津貼。前者（分級年金方案）在一九七五年中止，而後者則於一九八二年撤銷。自一九七八年開始，英國引進另一個與所得有關的年金方案。換言之，貝佛里奇所提齊一費率生計維持給付的原則，雖在初始獲得政府接受，但稍後則即遭廢除。

二、齊一保險費率 (Flat Rate of Contribution)

貝佛里奇報告書所提社會安全方案的第二個基本原則即為要求每一被保險人或其雇主繳納一齊一的保險費率。此保險費之繳納是強制性的，而且不計其資產如何，均繳同一費率的保費。所有投保人，不論貧富，為相同的安全投保項目均須繳納相同的保險費。而那些擁有鉅額資產者之所以會比其他人多付些，是指他們身為納稅人，他們所繳納的稅款或因之而繳入社會保險基金的數額，會比其他入高些。但是，此項構想亦因一九六一年分級保險費率之引進實施而被否決。自一九七五年起，英國社會保險方案的保費繳納就已經完全是與個人所得相關。

三、行政責任的統一化 (Unification of Administrative Responsibility)

為顧及效率及經濟的原則，貝佛里奇強調社會保險制度行政事權的統一化。每一個投保人，不論其所領的給付類別，均按週繳納保費。在每一地方，均設立一個社會安全辦事處，使之足以處理各式各樣給付之申請。只不過各種

現金給付之發給方式仍有所不同，而且這些給付將考慮每一投保人的不同處境，必要時並可將給付送至家中或其他處所。不過所有的保險費都必須撥入社會保險基金的帳下，而各項給付即由此基金之經費來支應。

出人意料地，這項原則居然成爲貝佛里奇報告書中惟一被政府接受，且幾乎完全依其建議而行的方案。而且，自從英國就業部發給失業給付的角色功能逐漸萎縮削減後，大多數福利給付的行政責任即交給健康暨社會安全部（DHSS，此單位後於一九八八年分爲兩獨立部會），以及地方政府兩單位來執行。

四、適當的給付 (Adequacy of Benefit)

所謂「適當的給付」，是指在福利給付數額量上以及在給付時間上均須達到「充分或足夠」的要求。貝佛里奇所建議的齊一費率給付本身原即以其給付額足夠支應基本生計所需爲主，而毋需其他資源作爲維持基本生計的來源。雖然此建議原則仍爲其他額外的志願服務給付預留空間，但其報告中並未言及此構想。而貝佛里奇所主張的「足夠的時間」，也就是指除非遭遇臨時突發意外事故，這些給付並不會採取資產調查的方式實施，因此它可不定期的隨時支給，只要個人有此需要，就發給給付。不過，很顯然地，齊一費率的福利給付並未會足夠到支應基本的生活開支。以一九八〇年十一月十三日的統計爲例，在當時爲數約一百六十餘萬的失業人口中，有百分之五十一（八十二萬五千人左右）還申領以社會救助原則所提供的補充給付。

五、普遍廣泛原則 (Comprehensiveness)

貝佛里奇所提的社會保險方案的第五個基本原則即強調：社會保險的範圍應該盡可能地廣泛到包括不同團體及其不同需要。社會保險的實施不應再增加國民救助或志願保險的風險負擔。

六、分類原則 (Classification)

依貝佛里奇的構想，所謂的「分類原則」，即是儘管社會保險的行政事權統一及包括範圍廣泛，它仍必須考慮社區內不同地區的不同生活方式；必須考慮那些依服務合約而工作者，以及其他方式賺取所得者的差異；也必須考慮那些尚未達工作年齡者，以及那些已有多年工作經驗者的不同處境。因此，他所用的「分類」一詞，主要在於強調保險的提供，應該適合不同類別團體或個人的不同需要。在他所提的六個原則中，也以這項原則最難作明確的界定與評估。

英國政府根據貝佛里奇建議所採行的各項方案，在其後數年確實增加了國庫預算的沈重負荷，尤其以退休年金之給付為最。而退休年金之提供，事實上反映了人們對英國經濟制度未來發展的合理信心，也代表著對英國人民效率的信心。事實上，目前仍有些學者表示，只要能多給些時光，這項負擔或真能如預期般的解決。

但是，非常明顯地，經濟成長只有在這些福利給付並未隨著個人所得增加的情況下，才能足夠支應一既定水準的給付負擔——換言之，只有當我們將貧窮依絕對標準來界定，而非依日常生活標準來調整時，經濟的成長才能支應福利給付的開支。無可否認地，這也就是貝佛里奇計畫採行的方式。在貝佛里奇報告書中，所謂的「貧窮」，是與物質的需求相關，而且給付的金額是以維持基本生計所需的所得來評量。雖然貝佛里奇曾在報告書中表示，基本生計的所得標準將隨時間而調整，但根本上在他的報告書中並未出現「相對貧窮」(relative poverty)的概念。

在貝佛里奇所計畫的二十年過渡期間——自一九四五年至一九六五年，英國社會繁榮發展的速度遠超過當時任何人的預期速度。貝佛里奇所描述的絕對標準很容易地就達成了；但是，人們對生活水平的期望以及一般人對貧窮線的概念，也相對地隨著薪資的上漲而大幅提昇。事實上，只要英國的經濟有所成長，在一九六五年要達到貝佛里奇的一九四二年設下的絕對標準，這是相當容易的事。但是，若其於一九四二年所設之標準改以相對觀點來衡量，則在一九六五年時要達到該目標，則是相當困難的事；或更明白地說，若以相對標準的

觀念來看，則幾乎所有人都認為那是不可能實現的理想。除此以外，由於英國社會合於領取年金給付條件者占人口之比例大幅度的成長，因此，自貝佛里奇報告書問世後，要達成該相對標準所需的成本，亦呈相當可觀的增長。

是以，在英國打從開始，社會保險成本可能增加之幅度就一直是英國政府所關切的課題。這些年來英人對貝佛里奇報告書建議方案之批判，也主要是與下一代因實施社會保險而增加之負荷有關。英國社會保險實施之初，其給付之標準比貝佛里奇所設之標準要來得高，但該標準並未包含貝佛里奇原先所建議具有一個漸增給付水準的構想；而且英國政府也事先為將來保險費用之調昇作了特殊的安排，而此類保險費調整之措施，並無涉於其給付金額之增加。

貝佛里奇報告書非常看重保險的概念。其所建議的保險費是以保險精算師估算的金額為基礎，以反映投保人領取的給付成本。如有盈餘，則投資以提供日後的保險給付。在貝佛里奇的計畫中，投保者每週該付的保險費，是在歷經一段工作期間後其保費收入足以支應退休年金給付，並足以支援因疾病及失業而引起平均預期負擔為原則。雖然在戰後這段期間，英國領取年金者人數有著大幅度的成長，但由於兩次大戰之間出生率之降低，因此，工作年齡勞動力人口數事實上則已預期會有緩慢下降之趨勢。其結果是當社會保險所需的基金數應該上漲時，其保險費收入卻因投保人數之下降，加上採取定額之保險費繳納政策，而呈短絀。因此，非常明顯地，英國國庫支付社會保險方案的經費，在這段期間，勢須有大幅度的增加。

儘管貝佛里奇前述保險費繳納原則背後，蘊藏的意義相當廣泛，但是，它所蘊含的「資助未來保險給付」的概念（即：現在耕耘、日後收穫）對當時大多數政客來說，並不具吸引力，而且這也是當初貝佛里奇計畫立即被否決的原因之一。英國政府當初在引進「全額比率年金」(full-rate pension)之際，曾表明保險財政上的赤字將由一般稅收來彌補，但是，當必須要政府大規模補助保險赤字之際，英國政府又捨棄了原先的承諾，而採行一項「自行負擔」的基礎。在此原則下，英國國民保險基金被削減到不具任何意義的微小數字，而且其原先介於保險費與給付之間保險精算的關連原則亦遭捨棄。於是很明顯地，

現行的英國國民保險方案，雖然打著貝佛里奇的名號，但它並不是如同貝佛里奇所構想的那種以保險費之繳納為原則之保險。儘管如此，「保險費繳納紀錄」(contribution records)仍沿用至今，每年的成本大約為一億英鎊，而且英國學術界或政界關心社會安全制度者也一直繞著「保險費繳納」之原則打轉。

現行英國國民保險的保險費成爲與個人本身未來給付有關的開支。它成爲一種以目前發給他人保險給付爲基礎的費用分攤。一九七七年時，爲了國家歲入的緣故，英國政府在雇主繳納的保險費上加徵了另外的費用。一九八一及一九八二年時，也爲了幾乎相同的原因，英國政府提高了受雇者的保險費負擔。因此，坦白地說，就好比其他各類的稅收一般，現在英國國民保險保險費繳納的標準，並不是完全依貝佛里奇所建議的根據保險精算的成本支出來衡量，而是由政府視國家整體歲收的需要來決定。

另外，貝佛里奇所提社會保險方案的一個重要特色，即在於此方案不像早期的國民保險給付，僅包括某些特定類別的工人，反而它計畫涵蓋整個英國人口。這也就是說，在貝佛里奇計畫當初，有相當大比例的老年人口無資格申請政府的年金給付；但歷經這段時期後，每一個屆臨退休年齡者都有申領年金給付的權利。在一九七一年時，英國又引進了一項特殊的非繳費的年金方案，以涵蓋少部分未被此社會保險方案包括之人口。不過，由於社會保險並不是一種可用以解決所有貧窮問題的工具。它主要是依賴投保人過去所繳納的累積保險費來支付保險給付。就是因爲這個特點，所以近幾十年來英國社會保險方案中爲解決貝佛里奇未曾預料到的問題所增設的特別措施漸次產生，而後者再隨之爲現行的社會安全制度增添其複雜性。

參、會議內容

如前所述，此次會議的主旨是以貝佛里奇報告書發表後的五十年間爲範圍，檢視各國在社會安全制度的演進與發展上所產生的問題與面臨的挑戰。儘管主辦單位宣稱此次大會參與者遍及世界各地，堪稱爲一國際性研討會議，然

而仔細分析與會者所來自的國家或地區，以及會中發表之論文所關切和處理的問題，不難觀察到它事實上是一項屬於西歐各國社會安全制度的會議。當然這主要的原因一方面是由於貝佛里奇報告書是英國社會的產物，它對英國戰後福利國家的建立有關鍵性的影響力，故以英國社會安全制度的發展爲核心，來回顧並檢討該報告確實有其必要性。另一方面則是由於目前歐洲福利國家所建立的社會安全制度，若非採取德國俾斯麥的社會保險體系，就擷取自英國貝佛里奇報告書的模式，因此該報告書除了在英國有其重要性外，對西歐其他國家社會安全制度之發展，也有舉足輕重的影響。因此在這項以紀念貝佛里奇報告書發表五十週年而召開的會議中，針對英國以外之西歐國家當前社會安全制度做一番審視，也是無可厚非的。

除此而外，筆者認爲西歐各國在戰後紛紛朝向建立福利國家之後，由於共同經驗到始料未及的各項人口及社會經濟變遷，遂使既有的社會安全制度不但無法達成原來預期的「縮短貧富差距、解決貧窮問題，以及促進階層間和諧」的目標，還產生一些反效果，甚至其本身的存在性、合法性與適當性都面臨了極大的危機。這項事實與此次會議的緣起、議題的設定，乃至於最後形成一個看似西歐社會安全制度的會議有極其密切的關係。衡諸五十年來的演變，西歐各國較明顯的變遷大致上包括：

一、人口快速老化

在人口出生率平緩甚至下跌、並伴隨著死亡率下降之際，各國人民的平均壽命愈來愈長，使得老年人口持續上升，此種人口變遷的效應反映在社會安全制度上，首先就是年金支出的大幅提昇，以及納費金額的相對萎縮，使得整個社會安全制度的財務不堪負荷；再加上老年人對醫療健康的迫切需求，使得整個制度的財務危機更加惡化。此外，由於女性的平均壽命較男性爲長，使得老年人口中以女性爲衆，而與男性比較之下，她們相對地較不具領取公共年金或職業年金的資格，因此她們往往只好依賴給付水準較低的社會救助方案，結果使得這群爲數不少的年老女性，其所得水準跌落在貧窮線之下，並構成一群新

的貧窮人口，使得社會安全制度在保障經濟安全、解決貧窮問題上，顯得十分地無能。

二、家庭組織的變遷

儘管多數西方國家以強調個人努力和成就為社會普遍接受的價值觀，但他們在社會安全制度的設計上，卻是採取相當程度的家庭取向模式。以貝佛里奇報告書為例，該報告書明白指出家庭是計算各項給付的基本單位，一個常態的家庭是由一位「男性」經濟主要負責人，和依賴其扶養的妻子未成年子女所組成。妻子外出工作只是短暫或偶然的現象，因此無法享有與這位男性經濟負責人同樣的法定權力去要求給付，只能以被扶養者的身分來得到應有的保障。然而，此種所謂常態的家庭，如今已漸漸式微，取而代之的是更多元化的家庭組織，如單身戶、單親家庭、同居關係以及夫妻二人共同負擔經濟責任的家庭。在這種情況下，原有的社會保險制度所能提供保障的功能就變得十分有限，而那些超出保障範圍的家庭，只好依賴社會救助方案，維持其最低基本生活，或是根本就落在貧窮的深谷底。

三、女性角色的轉變

前項歐洲各國家組織或結構的變遷，使得愈來愈多的女性必然地成為家庭經濟的主要或共同負責人。換言之，相當多的女性已從往日經濟依賴者的角色，轉變為經濟獨立者的角色，但是這種轉變並未適時地反映在社會安全制度上，這使得女性雖然具有經濟獨立的能力，卻得不到獨立的經濟安全保障。再加上由於女性經濟角色的改變，並不意味著其原有的家庭角色已不復存在，反而是帶來更多角色間的衝突與負擔，因此，更使得女性的經濟活動型態與男性產生相當程度的差距，也使女性比男性具有較高的經濟不安全性，這個事實同樣地也並未反映在以男性為範本所設計出來的社會安全制度上。也正因為現存之社會安全制度缺乏對角色轉變中的女性提供有效經濟安全保障之能力，因此使得七十年代後期以來，女性貧窮的現象在西歐福利國家的社會問題中顯著浮

現出來。

四、勞動力市場結構的改變

在貝佛里奇報告書提出後的五十年間，西歐各國勞動力市場產生了兩大變化。一是前面所提及的女性勞動參與率的大幅提昇，不但改變了原有以男性為主之勞動力市場的面貌，也產生了一些新的工作型態，例如部分工時、非正式部門的自雇者、以及不連續的勞動力市場參與，特別是部分工作型態，幾乎由女性（尤其是已婚女性）所獨佔。然而，從事這些新工作型態者在勞動力市場上的貢獻，並未在社會安全制度上受到認可，因此也就無法獲得應有保障，而形成所謂的貧窮勞工（welfare poor）。勞動力市場另一項重要的改變是「維持充分就業」幾乎成了無法實現的諾言。在長期持續經濟不景氣的衝擊下，各國不但失業率不斷上昇，民衆失業期也愈來愈長，領取失業津貼不再是短暫的現象，甚至多數人在給付期限屆滿之後，還得依賴社會救助方案，以維持生活所需。勞動力市場結構的這些改變，使得貝佛里奇報告書中有關的基本假設遭到嚴重挑戰，導致整個社會安全制度在後期實施起來，必須不斷地修正，一方面藉以防止有工作的貧民不斷增加，另一方面還得維持工作動機以刺激經濟的復甦。

事實上，就英國而言，在歷經這些人口及社會經濟變遷之後，社會安全制度所遭遇到的最大問題，就是原本做為補充性給付的社會救助方案（或稱社會安全網），卻變成大多數人賴以維生之途，因為這些人都落到原有方案的保障範圍之外，因而社會救助方案的給付水準只好不斷提高，加上原做為基本保障的繳費保險給付水準一直無法提高，結果使得前者反客為主，導致整個社會安全制度成爲一個複雜且接近性很低的龐然大怪物。

此次會議正是在這樣一個背景下形成，因此，我們可以發現會議中幾個議題的安排，均是針對上述各項變遷所帶來的問題而設立。前已述及，在爲期四天的會議中共有七十二篇論文發表，其中除了三篇專題講演的報告外，其餘六十九篇論文共分七個主題進行二十二個場次的分組討論。這些主題包括：

- 一、從歷史觀點談貝佛里奇報告書的影響
- 二、可分庭抗禮的社會安全模式：一個比較的觀點
- 三、制度本身的缺陷
- 四、年金與老人的社會安全
- 五、對變遷的調適
- 六、社會安全的合法性與行政議題
- 七、社會安全的經濟學

在說明各主題所提出之論文討論重點之前，我們不妨先來看看這三篇專題演講的論文到底對此次大會有什麼樣的重要性。首先第一篇是由倫敦政經學院榮譽教授 Brian Abel-Smith 以 "The Beveridge Report: its origins and outcomes" 為題，對貝佛里奇報告書的起源及提出後的結果做一項回顧。儘管其中有些對報告書內容的介紹早已是大家所熟知的，但文中對報告書所揭櫫之六項原則與三項假設，其背後的精神與意涵所做的分析，以及對報告書提出後當時朝野的不同反應，乃至於付諸實施時如何被偷斤減兩的刪減或修改均有詳細的說明。此文為往後三天的會議提供了相當廣闊的討論空間，因為它等於明白地指出貝佛里奇報告書從未被完整地、在英國採納實施，那麼值得思考的問題是：如果戰後英國完全按照此一報告書的建議來推行其社會安全制度，如今又將會有如何的結果呢？第二篇是由美國加州大學洛杉磯分校 (UCLA) 教授 Peter Baldwin 以 "Beveridge in the longue duree" 為題，從歷史的觀點來評價貝佛里奇。文中首先指出社會政策研究者視貝佛里奇為福利國家之父，恐怕只是一種神話，因為在他看來，貝佛里奇所得到的稱頌實際上只能說是時勢造英雄的結果。接著第二篇專題講演是由澳洲國立大學的 Dr. Deborah Mitchell 提出「一九八〇年代福利國家與福利成果」(Welfare states and welfare outcomes in the 1980s)。此文利用盧森堡所得研究計畫 (Luxembourg Income Study Project, 簡稱 LIS) 的資料，分別就 Esping-Andersen 與 Mishra 所提出之福利國家的類型，來探討不同類型的福利國家與福利成果間的關係。儘管資料分析的

結果顯示，無論採用那一種分類模式，類型與成果間均有相當廣泛的一致性；但作者同時指出，由於這些分類模型均存在著類型間模糊的問題，因而使得有些福利國家被錯誤地分類了。此外，作者更進一步去觀察同類型福利國家在其他相關的社會建構與制度上是否也具有一致性。

至於有關分組討論這部分的論文，由於文章為數眾多，本文擬僅就相關議題下的論文，作一概括性的討論，而不再就個別文章一一地去介紹。在第一項議題「從歷史觀點談貝佛里奇報告書的影響」(The influence of the Beveridge in historical perspective) 下，共有十二篇文章提出，它們分別就不同時、空下該報告書所曾經產生的影響加以評述，其中包括在英國本地、在歐陸其他國家，以及在南半球的澳洲等地所獲得的反響。有些令人意想不到的，並非全部的論文均肯定它所帶來的影響，甚至其中有些作者認為報告書應為目前混亂不堪的英國社會安全制度負責，因為貝佛里奇所採行的方法與其所欲達成的目標間，其實是不能相容並存的，另有作者指出該報告書在英國沒有能夠被完全接受，看起來好像是一個新思想的提倡者在自己的國度內蒙羞，實際上乃是由於其所揭櫫的理念混淆不清，其所建議的原則相互矛盾，而且在執行上毫無彈性。此外，對該報告書所持有較負面的評價尚包括：缺乏對老年問題的先見之明，以及忽略了所謂「最低生活」的差異性。儘管批評性的論文不少，但對該報告書持有肯定看法的也大有人在。德國社會福利學者 Winfried Schmalz 教授在其 "The flat rate public pension in the German social Policy debate - from the early 19th century to the 20th century" 一文中認為，德國在一九五七年所提出的改革方案，其實是受到貝佛里奇的影響，而不是就舊有的俾斯麥模式加以修正而已；另一檢視波蘭於一九四五年後年金政策的波蘭學者 Maciej Zukowski 在其發表的 "Pensions policy in Poland after 1945: Between 'Bismarck' and 'Beveridge' traditions" 論文內指出，雖然波蘭在一九四五年之後所制定的年金政策是結合了戰前年金保險的德國俾斯麥傳統與英國貝佛里奇制度的要素 (elements)，但後者比前者更適合波蘭的國家目標與作法。此外，國際勞工組織的 Sasnia Klosek 博士與 Jaspers 教授在其合撰的一篇分析有

關國際勞工組織 (ILO) 訂定社會安全標準發展過程的文章 (The Beveridge Report and the ILO standards on social security: A comparative view) 中指出，雖然當年貝佛里奇在研擬其報告書時亦曾諮詢過該組織，但二者間其實是相互影響的，甚至貝佛里奇的重要性仍繼續在國際勞工組織最近的工作上發生作用。

在第二項議題「可分庭抗禮的社會安全模式：一個比較的觀點」(Competing models of social security: A comparative perspective) 下，也有十一篇論文被接受在會中發表。其中，只有一篇針對英國本身目前制度的缺失加以分析，並提出可替代方案，其他則若不是做跨國的比較研究，就是針對特定國家的社會安全制度來做分析。在跨國研究的論文中，有作者 (Dr. Helen Bolderson & Dr. Deborah Mabbett) 在其口撰之 "Mongrels or thoroughbreds: A cross-national look at social security systems" 一文內測量評估八個不同國家其社會安全制度與其他社會活動部門間的關係，發現摻雜不同原則的社會安全制度似乎比同質性高的制度更好，因此此二者者進一步建議混合稅制與納費保險是相當值得嘗試的。另有德國學者 Dr. Ivar Lodemeier 與 Dr. Bernd Schulte 兩人在其合著之 "Social Assistance - A part of social security of the Poor Law in new disguise?" 一文中分析比較西歐七國現行社會救助方案，遠離貧窮政權 (poverty regimes) 間關係的討論。此外，值得一提的是愛爾蘭都柏林三一學院 (Trinity College, Dublin) 的社會福利學者 Anthony Coughlan 指出，西歐各國在戰後致力於社會福利的發展，似乎已在語言、地理、文化以及種族上形成了凝聚力，這股凝聚力使這些國家社區連結成所謂的國家邦聯 (Nation State)，然而在這同時也引發了一個問題，就是如何在邦聯內以國為單位來制定具有重分配功能之社會政策。Coughlan 相當悲觀地認為這是不太可能達成的。至於針對特定國家之社會安全制度所提的論文中，則包括一篇討論以色列在發展其社會安全制度的不同階段中，所受到貝佛里奇報告書的影響，此文係由以色列學者 Professor Abraham Doron 在其題為 "The effectiveness of the Beveridge Model at different stages of socio-economic development: The Israeli experience"

一文中提出。另一篇由 Frances Lund 所撰 "Social security and social assistance in 'The New South Africa'" 論文，則說明南非在實施種族隔離政策時，黑白種族之間在福利給付上所受到的差別待遇，但在解除此一種族隔離政策後，社會安全制度如何針對貧窮發揮其再分配的功能，另有一篇針對華人社會討論其社會安全制度發展的獨特性，一是由香港城市理工學院 (City Polytechnic of Hong Kong) 的 Professor Stewart Macpherson 提出，在其 "Social security and economic growth in the Tigers of Asia" 文中，以亞洲四小龍為例，強調經濟發展與社會安全制度間的關係。另一則是前已述及的由英國 Professor Michael Hill 與本文作者之一李安妮小姐，合撰 "Evaluating social security options in the newly developed economy of Taiwan: Is Britain's experience with the Beveridge scheme relevant?" 一文，以台灣現行社會安全制度的特性，來說明即便是當初我國在制定此一政策時，或多或少受到貝佛里奇報告書的影響，但如今發展的結果，我國所遭遇到的問題與英國並不盡相同。究其原因可能是由於我國目前社會安全制度的型態基本上是一種承認每一個繳費個體 (無論其繳費資格的合法性如何) 的法定權利，卻又十分依賴家庭功能的制度，使得許多人可以透過家庭成為納費的個體而享有被保障的權利，但無法藉此一管道來得到保障的人，則透過中國人對家所賦與的任務來得到保護。

第三項議題是有關制度本身之隙縫或缺陷 (Gaps in the system) 的討論。這個部份共有六篇論文提出，它們幾乎全都針對著在貝佛里奇報告書中被遺忘的一群人——即照顧的提供者 (Carer)，所應享有的福利權提出嚴肅的討論。在貝佛里奇所觀察到的世界裡，需要照顧者的工作恐怕只有在子女照顧這件事情上了，而照顧未成年子女又是做為母親者的天職，因此在他的邏輯裡，已婚婦女扮演照顧家人的角色是天經地義的，因為她們藉由配偶的納費與法定權利，獲得了某些特定的保障給付，所以社會安全制度毋需再為照顧的提供者提供其他的保障。然而在真實的世界裡，除了未成年的子女需要照顧外，日益增加的老年人及殘障者也是需要有人提供照顧服務的，特別是長期的看護。更何況已婚婦女的工作已不再侷限於家務事而已，婦女勞動參與率的不斷提高，使

得照顧 (Caring) 的工作更加需要有人來提供。這些提供照顧的雇用者卻不像貝佛里奇所說的，可以藉由配偶的法定權利來得到保障，反而形成一群被摒除在安全體系之外的人口。除此而外，對於那些辭去工作以便照顧需要照顧的家人的那些婦女而言。不但失去原有工作中所能得到的報酬，更喪失了從原有工作中所衍生年來的各項福利與保障。因此，這些學者認為，對於照顧者這項工作不應該再視為是家務工作中的一項，更不該被認為是已婚婦女的天職。進一步言之，即使是由家庭中的婦女來提供照顧，也應肯定它所具有的工作性質，而使所有照顧者均能得到應有的經濟安全保障。除了針對照顧者來討論的文章外，另有三篇論文係由英國及美國學者以分析殘障者之成長或其經濟問題的方式，來凸顯照顧者這項工作的需要性。

第四項議題是針對日益增多的老年人口，來討論有關老年年金與社會安全的問題，在此 "Pensions and social security for the elderly" 議題下，共有十一篇論文提出。有鑑於老年人口有極大比例是女性，有些西方學者甚至指出老人問題其實就是女人問題，特別是老年女性的經濟問題，在這十一篇論文中就有五篇是在處理女性老人的經濟保障問題。儘管使用來自不同國家的資料，它們均指出女性在退休後或在進入老年階段後，其經濟狀況惡化的程度也比男性老人來得嚴重，這一方面是在受到女性低受薪角色與無酬家屬工作角色的影響，另一方面更受到社會安全制度不完善的影響。因此有些作者提出新年金辦法的改善方案，並以模擬的方式來估算對老年女性所能提供的經濟改善程度。另有幾篇論文旨在強調目前公共年金制度的失敗主要是由於結構性的因素使然，包括老年人口激增、年金給付支出大量擴張，導致給付水準無法真正保障老人經濟生活。一篇比較西歐四國老人家戶所得組合的論文，在探索不同型態的家庭所得組合對老人貧窮及所得不均的影響時認為，老年人貧窮現象及所得不均與公共年金的制度性特質有相當程度的關聯，因此建議一種整合公共部門與私人部門的「最適混合」制度，以有效安排老人的經濟生活。

第五項議題主要在於討論貝佛里奇報告書對各種變遷的調適 (Adapting to change)。由於變遷的內容包涵相當廣泛，因此共有十五篇論文分別就性別角

色與公民權 (Gender roles and citizenship)、家庭結構 (Family structures)、勞動力市場 (Labour markets)、工作型態 (work patterns) 等層面的變遷提出討論。在就公民權與性別角色之變遷的討論中，有作者詬病貝佛里奇對公民權所作假設的曖昧性，認為儘管貝佛里奇宣稱他增進了有關公民權的理念，但事實上他是將公民權建立在政治關係上，這種不適切的公民權形式，甚至成了福利改進上的不利條件。另外，有作者指出由於女性經濟依賴角色的假設深植在貝佛里奇的認知中，因此在貝佛里奇報告書中有關公民權的概念也被賦予性別化，而導致女性在社會安全制度裡受到差別待遇。許多與會學者認為，如何在女性經濟獨立的事實下，發展設計出對女性公民權有貢獻的社會安全制度是一項值得深思的問題。愛爾蘭的兩位學者 Dr. Geoffrey Cook 與 Anthony McCashin 即就愛爾蘭現行之所得稅制與社會安全制度，明白指出該國在政策束縛、政策改變機制以及政策效果間的交互作用，並舉證支持在此稅制與社會安全制度中，乃是以子女照顧為核心問題，探討並比較各國的社會安全制度如何在女性勞動參與率大幅上昇，以及家庭關係的不穩定性持續昇高的情況下，提供適切的子女照顧服務與經濟支持體系。在就業勞動力市場變遷的討論中，則有兩個核心問題。一是有關在無法維持充分就業市場的情況下，如何處理失業補償；另一則是在女性大量參與勞動力市場以及老人勞動力下降或提早退出勞動力市場後，應如何將新型態的經濟依賴與相互依賴反映到社會安全體系中。最後在就業工作型態變遷的討論裡，則是針對所謂「自雇者」(self-employed)、部分時間工作者以及暫時性工作者，其工作性質如何在社會安全體系中定位，加以申述。在經濟成長停滯的現實情況下，自雇者有日益增加的趨勢，雖然在貝佛里奇報告書中其保障對象涵蓋了這一類人，但職業給付 (occupational benefit) 比重的不斷上昇，結果使他們大多數變成依賴「資產調查式的給付」(means-tested benefits)。同樣地，不斷增加的部分時間工作者與暫時性工作者，由於他們的工作型態具有不穩定性、高失業率以及低所得等特性，往往無法從社會安全制度中得到有效的保障，結果呈現出大量的就業貧民。對於這些新工作型態的變遷，各國至今似乎仍提不出一項長遠可行的對策。

第六項議題是有關社會安全制度合法性與行政管理議題 (Social security: legal and administrative issues) 的討論。荷蘭社會福利學者 Jaap H. Smits 在其論文 "Beveridge and the continental schemes: Legal protection vs. legal security. The role of the legislator and the implementing bodies" 中指出，最初貝佛里奇報告書仍基於全民性與單一給付率的原則，所以每一位公民都可以預知他能領取的給付，這使得社會安全制度合於法定安全的可預測性；然而往後的發展使得此一制度變成以選擇性原則為基礎，形成法定安全 (legal security) 與法定保護 (legal protection) 之辯，也致使政策制定者與立法者必須在二者間取得一個調和。另外一篇由法國社會福利學者 professor Yves Saint-Jours 所撰之 "The French experience of compensation for physical injury based on risk" 論文，即以法國在職業災害補償上之經驗為例，指出一次給付的補償方式對職業傷害所引起的所得減少只提供了有限的部分補償而已。雖然「過失」一詞，就意外災害補償而言，是一個不清楚的概念，而且它在補充一次給付之賠償上只扮演著極不重要的角色，但它在有關將成本歸於有罪一方的財務補償方案上，已開始具有新的功能了。

第七項議題是有關「社會安全經濟學」(The economics of social security) 的討論，會中共有十二篇論文提出。其中有不少篇論文是論及社會安全制度的勞動力市場效果，包括對勞力供給與就業型態的影響，也有論文針對特定社會安全方案所帶來之貧窮陷阱與失業陷阱，做有系統的分析。此外，有關社會安全資源重分配效果，雖屬舊議題，但由於貧窮問題一直困擾著許多國家，無法有效地改善，這部分的討論雖是舊語重提但猶有新意。英國學者 Steven Webb 在其 "Social insurance and poverty alleviation: An empirical analysis" 論文中比較了歐市七國社會保險制度對解決貧窮問題的影響，認為這些國家在社會安全演變中具有某些特質，使得其所得垂直再分配的效果極為有限，同時也使得只有中產階級能從中得到好處。除此而外，有關資產調查 (means-tested) 給付的領取率 (take up rate) 亦為此議題下的一項重要討論。由於愈來愈多的人必須靠申請社會救助方能真正得到經濟上的保障，但資料卻顯示有相當多數

的人並未去領取給付 (non-take up)，分析其原因極有可能是基於對某些給付極小的法定權利缺乏認識而導致。最後值得一提的是，有二篇論文均對家庭內部資源分配是否均等提出懷疑，並指出這項值得懷疑的假設充斥在所有貧窮的研究，以及社會安全制度的設計上，這種大多數人視為理所當然的假設不但使人們無法正確地觀察到女性的經濟地位，同時也使女性無法獲得屬於她們應得的經濟保障。

肆、結語——回顧與展望

綜合言之，此次為紀念貝佛里奇報告書發表五十年而舉辦的國際學術研討會中，與會的社會福利學者分別從個別的、不同的發展經驗與角度來探討貝佛里奇社會安全理念對實際社會政策擬訂的影響，及其社會安全制度在建樹過程中所遭遇到的一些困境。誠如上述，在會中許多學者特別指出五十年來由於諸多主客觀因素的變化，其中如人口結構的快速老化、女性角色的改變、經濟發展的受挫等等，在在都對福利國家社會安全制度的發展，產生了直接或間接的影響，因而在相當程度上各國社會安全制度的發展，多數已偏離了貝佛里奇報告書中所規劃社會安全制度的理想。

回顧福利先進國家這五十年來的發展經驗，我們可以很清楚地看出，任何福利理念的出現、福利政策的形成，和福利制度的建構，都有它特殊的時空因素。即或以西歐和北歐的社會福利制度發展為例，荷蘭與英國的社會福利制度仍有相當顯著的差異。至於德國採取俾斯麥社會保險模式，與英國的貝佛里奇模式，兩者之差異更是眾所周知的事實。而北歐的瑞典、丹麥和挪威等國，在一九五〇年代至一九八〇年代之間，基於資源豐富、人口稀少的前提，其政府扮演著相當積極的福利國家政府角色。此外，各國政黨對社會福利的價值和意識型態不盡相同，是以，各國所模塑設計出來的福利制度，自然有內容上的不同與程度上的差異。不過，總的來說，貝佛里奇報告書對歐、美、澳、紐等多數工業化國家都有直接或間接的影響，這也是不爭的事實。

因此，這次的五十年國際學術研討會可說是提供各國學者檢證貝佛里奇報告書理念的最好機會，尤其針對貝佛里奇報告書中所揭櫫福利國家的理想，我們或可思考，何以一種近乎接近理想社會的構想，在爾後五十年的發展中，並未被充分體現？這到底是貝佛里奇理想陳義過高、懸空虛渺，以致難以落實？抑或基於政黨的興迭，致使有保守傾向的政黨，或主張經濟自由市場的政黨，不願實踐貝佛里奇的理念？在諸多的論見之中，其中有一論點頗具參考價值，就是貝佛里奇對社會安全制度的假說，是建立在一個充分就業的社會中，其失業率未超過百分之三以上。因此，根據貝佛里奇的估計，唯有在充分就業的前提下，才能確保社會安全制度能夠在設立二十五年後達到財政上的平衡。因此，在貝佛里奇的設計中，失業保險並非主要的社會安全措施，反而它被視為是一種短期的所得替代方案。只是後來各個社會的經濟發展，湧現大量與嚴重的失業問題，導致愈來愈多的人口必須依賴社會救助以維持其所得安全，遂進而形成福利國家發展的困境之一。

其次，貝佛里奇在規劃社會安全制度之初，即有學者指出可能出現財政負擔上的困境，尤其龐大的社會保險各項給付，都屬於移轉性支付，在制度推動之初，如果未能取得財源上的保障，很容易陷入依賴社會保險者日衆，而有能力繳費者日寡的難題，尤以失業者和老年人口的不斷增加，對社會保險財政更是嚴重的威脅。可惜的是，貝佛里奇當時持著過分樂觀的看法，終未能做未雨綢繆的規畫，預先妥善防社社會福利財政上的沉重負擔。

隨著一九九〇年代新保守主義的興起，歐美社會福利政策的取向有逐漸採取福利多元主義模式的趨勢。此段期間各國社會福利政策特別強調政府與民間在福利供給責任上的分工，以及個人和家庭在福利資源上所應扮演的積極角色。上述這些福利思潮轉變的具體反映之一，就是政府在社會福利經費上的相對減低，以及個人依賴家庭福利和民間福利服務比重的增加。這些政策上轉變的趨勢，不禁讓社會福利研究者，在貝佛里奇報告書發表五十年後的今天，質疑貝佛里奇福利國家的理念是否確為一個社會福利發展的典範？或視之為達到社會未來理想目標的一個手段而已？要回答這些問題，或許必須再等待另外的

一個五十年輪轉。屆時我們或許從往後五十年的發展經驗，才能驗證「福利國家」是否為一個人類社會所要追求的典範？也才能解答社會福利究竟是否只是邁向理想社會的途徑或手段之一？

所以，貝佛里奇報告書五十年紀念國際學術研討會雖然已經落幕了，但是四天的討論仍留下許多待解的問題。從巨視面看，是福利國家何去何從的問題；從微視面看，則涉及社會福利如何因應人口老化、婦女地位改變、生產結構變化、甚或區域整合（如歐洲共同體）等在財務結構、政府與民間分工、福利權範圍等方面的變遷，而加以調整。從我國社會福利發展的經驗，我們不難理解，這些問題和議題，不僅是福利先進國家共同關切的議題，更是福利發展中國家在邁向現代化過程中所必須深思熟慮的問題。

參考文獻

- 楊瑩，英國社會安全制度之重要改革及不同措施之比較研究，行政院國家科學委員會專題研究報告，1992。
- Beveridge, Sir William, Report on Social Insurance and the Allied Services, Cmd. 6404, London: HMSO, 1942.
- Digby, Anne, British Welfare Policy: Workhouse to Workfare, London: Faber & Faber, 1989.
- Dinnot, A. W., Kay, J. A. & Morris, C. N., The Reform of Social Security, Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Fraser, Derek, The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution, 2nd edition, London: Macmillan, 1984.

（本文作者現任國立台灣大學社會學系教授兼主任；李安妮小姐現任中央研究院社會科學研究所助理研究員）