

# 「社會安全」在「發展」中的角色

## 壹、前言

今日僅有少數人會對於國家應以適當的社會安全政策與措施來解決由於經濟與社會變遷所產生的問題的見解有所爭辯。但是何種措施是適當的呢？那些需要經由社會安全來保障的人們的需要又是什麼？不同的措施對於發展可能會有什麼貢獻？又在經濟發展的重要與保障人們的需要之間彼此是否有衝突？有什麼證據顯示社會安全與發展之間有互動的關係？或雖然缺乏明確的證據，能否進一步地對於社會安全在發展中的角色予以探討與提出不同的論點？

本文的主要目的是在分析社會安全在發展中的角色及提供各國專家們於研擬有關收入維持、健康醫療與社會服務等措施在發展中角色報告時的概念架構。

在探討社會安全措施與發展的相互關係之前，將先對於一九六〇年，也就是聯合國第一個十年發展計畫（First Development Decade）的開始，之後有關發展理論與策略的演變作一簡要說明。

## 貳、發展的概念

發展學說的演變可追溯到廿年前當「發展」成爲世界舞臺上眾所關切的課題時。然而學說之間的差異與強調重點的不同卻是一直存在的。最近國際發展課題獨立委員會（Independent Commission on International Development Issues）在報告中（註：一九八〇年出版的“North-South: A Programme for Survival”報告，亦稱Brandt Report）即指出「發展這個概念永遠不會也將不可能被定義的完整一致」。該報告同時指出「發展廣義的是指達到滿意的社會與經濟進步。然而人們對於滿意彼此卻有不同的看法。惟可確定的是發展必須指生活條件的進步，其中經濟成長與工業化實爲重要的因素。但是若沒有考慮到成長的品質與社會變遷層面，則亦不能稱爲發展」。

由此論點可以明確的看出在歷年來許多不同的定義中，發展的目標是指人們生活與品質的改善則已經被廣泛的瞭解及接受。

早期的理論盛行探討發展與經濟成長兩者之間

的關係。經濟成長被視爲進步的前提，其中資本累積與投資也是相當重要的。伴隨著經濟的擴展會導致生活水準自動的改善，而且成長所帶來的利益也將會爲大眾所分享。

早期此種經濟成長即相等於發展的論調無疑的是受到當時國民生產的增加是可以測量的，而社會的進步卻是不易量化的情勢所影響。同時此種論調的產生也是由於當時經濟課題爲發展計畫（development planning）的重心而社會層面的因素雖不是故意的被忽視但卻被認爲是次要的附屬物。可是後來事實顯示出經濟成長不但未帶來較好的生活水準，反而導致了社會不平等的趨於擴大與嚴重的貧窮問題。

到一九七〇年，著名的經濟學家J. K. Galbraith 宣稱「國民生產毛額的時代已經過去了」。然而在此之前，發展的觀點也有了顯著的改變與進展。在聯合國第一個十年發展計畫的初期，發展被定義爲「成長與改變」（growth plus change）。但是這個概念逐漸的被明確認定爲一個社會及經濟的過程，同時社會因素與經濟因素彼此有連續的互動關係。發展的過程被視爲達到一個社會發展

Christine Cockburn 著  
孫健忠 (C.C.SUN) 譯

與經濟發展的均衡，此時社會進步與經濟成長相互配合，也就是「……社會發展加速經濟成長，而經濟成長所產生的資源促成進一步的發展，因而又達到新經濟成長的先決條件」（註：引自聯合國社會發展研究中心一九六五年出版的“*Aspects of Social and Economic Growth*”報告中）。

提高生活水準的努力可被視為發展的目標與手段。經由健康改善、良好營養、充分教育等等的投資可增進「人力資本」(human capital)，因而使得生產力得以增加。但是此論點有一種手段與目標混淆的危險，因為生活品質的增進本身就是很重要的目標，不應被視為僅是提高經濟生產的方法。由此觀點而言，經濟成長應被視為「手段」，而良好的生活水準則是「目標」。測量生活水準的方法已被尋求而發展了社會指標。社會指標中如嬰兒死亡率、預期壽命、醫療服務的提供與識字率等等均可提供瞭解社會的概況 (social profile)。此種生活水準量化的評估可以補充配合與改進僅係根據國民所得來從事國家間比較的現象。

此觀念進一步的演進就產生了著名的「整合說」(unified approach)。此學說是在一九七〇年聯合國國際發展策略會議中被提出。該會議報告指出「發展的最終目的必須是帶來個人福祉持續的增進，同時社會中的每個人都獲益。如果不當的特權、懸殊的財富分配與社會的不平等仍然存在，則就發展的目標而言可說是失敗的。收入與財富分配更趨於平等、增進社會正義與生產的效率、積極地提高就業率，促成更大的收入安全，及擴展和改進

教育、醫療、營養、住宅與社會福利和環境保護等在發展中都是相當重要的。因此，社會中品質及結構的改變必須與快速的經濟成長齊頭並進，同時地區間與社會間的不平等也必須顯著的減少。這些目標都是發展的決定因素與發展的結果，它們應被視為整個動態過程中整合的部份，因此需要一種整合的學說」。

上述都是聯合國第二個十年發展計畫(Second Development Decade) 初期的目標與策略。這些目標與策略是否企圖太強或不太實際？為什麼會在發展計畫末期的報告中指出「……沒有證據顯示經濟成長與社會變遷的實際趨勢如同先前假定目標般的良好？」(註：引自聯合國社會發展研究中心一九七九年出版的“*Social Development and the International Development Strategy*”報告中)。根據結果發現社會目標並沒有達成，而不平等與社會的不正義不但仍存在著甚且更強烈。關於這個悲觀結論的原因會在後文中予以說明。

然而在這十年間，發展的重點及注意力均轉移集中到「基本需要」(basic needs) 說。先前發展的策略在對抗貧窮、不安全、疾病與失業的問題上並沒有成功。雖然已強調到發展的社會層面，同時理解到發展的過程為整體性，但是由於未能將發展的利益使大眾分享，因此產生及擴大了那些享受經濟發展成果與未能享受經濟成果者之間的差距。發展的利益集中在工業化的經濟部門，而傳統的農業及非經濟的都市部門都被忽視了。

國際組織中的各個機構均嘗試著促成及增進其

本身的「基本需要」策略。在不同的政策領域如就業、教育、衛生、營養與環境方面，基本需要策略逐漸成形，同時也體認出各領域間彼此需要協調與聯繫。

國際勞工局 (International Labour Organisation) 自一九六九年倡議世界就業方案 (World Employment Programme) 以來，對於發展策略的內容作了相當有價值的貢獻。該方案的重心原先是著重在就業問題與創造工作方面。但是結果逐漸顯示出一僅是就業導向的策略是不夠的。創造更多及好的工作機會也是不夠的。就業的課題密切的與貧窮及不平等因素相關連……目前被提倡的觀點是……發展計畫必須要包括對於基本需要的絕對程度滿足」。基本需要被解釋為包括兩個要素：家庭消費的最低需求 (如適量的食物) 及社區提供必要的服務 (如衛生與教育措施)。

在衛生領域內，世界衛生組織 (World Health Organization) 推行的「基本衛生保健方案」(primary health care programme) 可說是達成基本需要策略的一個標準型式。一九七八年世界衛生組織與聯合國兒童基金會 (UNICEF) 聯合召開的會議上定了一個目標希冀在西元二〇〇〇年達到一個衛生保健水準，可以使得大眾的社會與經濟生活充滿著活力」。基本衛生保健的目標是使得社區的所有個人及家庭都能享受到醫療照顧，也就是達到基本需要的主要方法。此不僅是國家衛生制度的核心，也是整個社區中社會與經濟發展整合的一部份。

「基本需要」策略的重要基礎為貧民的需要必須成爲發展政策的中心。當此種人道的觀念逐漸獲得廣泛支持時，亦產生了對於此種策略可行性與效果的質疑。反對的意見認爲基本需要說與經濟成長的需要相衝突，同時阻礙了儲蓄及投資；又由於僅關切到社區中的貧民團體，因此與現代部門是相對立的，對於現代科技持敵視的態度而贊成勞工密集的生產業方式。對於這些批評是可以答辯的。基本需要發展的策略仍然需要依賴高度的經濟成長，但是這種成長必須與收入及財富的再分配相整合。要言之，它代表了一種「整體的發展學說，包括了經濟與社會的各個部門」。

上述都是一九七〇年代發展思考的方向。但是又是什麼原因可解釋聯合國社會發展研究中心於一九七九年的報告中指出此種發展策略的失敗呢？

從許多廣泛的原因中顯示出國際社會目標與實際趨勢間的差異，下面是比較直接涉及社會措施方面原因的摘要：

(1) 第三世界的經濟成長並不能充分的允許對於消滅貧窮的方案與措施給予顯著的經費分配。但是經濟成長的不足僅能作部份的解釋，因爲在一九七〇年代有許多國家達到相當高的經濟成長，可是不平等並未因此而減少；

(2) 面對經濟危機，政府必須放棄或削減他們的社會方案；

(3) 有一種持續的傾向認爲快速的經濟成長是相當重要的，而又不情願「面對那些經濟成長的組成、經濟成果的分配與經濟成長所產生的環境影響等

等政治性的難題」；

(4) 雖然社會服務及方案等逐漸擴大，但他們仍過份的依賴那些工業國家的規範與方法（譯者註：換言之，第三世界的國家忽略了本國文化及問題的特質，因此未能針對本國的需要發展出適當的措施來解決問題）。

其後世界銀行（World Bank）與國際發展課題獨立委員會的報告中均對發展策略的討論有了更廣的層面。一九八〇年世界銀行出版的世界發展報告中強調貧窮的減少，人類需要的滿足與生活品質的改善都是經濟成長的目標，同時也是達到發展最有效的方法。重視人力發展投資對經濟成長的貢獻——良好教育、良好健康及良好營養等的投資遠比投資工廠更有益於經濟成長。此報告的結論是「任何國家最重要的資源是它的人民——經濟成長的方法與目標」。

國際發展課題獨立委員會出版的布蘭德報告（Brandt Report）提倡「發展問題的一個新的全面性觀點」，此觀點認識到開發中國家與已開發國家之間的相互依賴性。它相當關切開發中國家的貧窮與衰破等問題，但是考慮的並不是單方面的援助開發中國家，而是與已開發國家彼此利益的相互合作。其重要性在於可提高開發中國家人民的生活水準，同時藉此對於貿易及經濟成長產生重要的刺激而使得已開發與開發中國家均獲益。發展的主要目標再一次的被強調爲……發展的主要目的是導致自己自足，同時在國家生產力與人力潛能的使用上兩者能開創性的合作」。該報告並再一次的警示成

長不能與發展相混淆。

類似的論題也在聯合國第三十年發展計畫的研擬上及最近聯合國會員大會討論國際經濟合作與建立新的國際經濟秩序的第十一次特別會議中被提出。

關於發展方法與目的的思緒演進顯然適切的應用於討論社會安全在社會及經濟變遷的過程上。社會安全已被視爲一個主要促進社會進步的制度。基於對發展理論的簡要討論，可以發現在發展策略上社會安全極少受到政府官員或計畫專家們的重視。同時結果也顯示社會安全與「整合說」或「基本需要說」彼此關係的周詳討論亦尚未在國家或國際間舉行。有許多理由可以用來解釋爲何發展理論中甚少觸及社會安全的措施。其中的一個問題是負責發展計畫的官員是否真正有訊息瞭解到社會安全方案的目標與運作。此問題的答案很明顯的視區域及國家的目標與運作。此問題的答案很明顯的視區域及國家的目標與運作。但是可確定的是如果計畫者對於社會安全的運作缺乏訊息與知識絕不符合社會安全制度的長期利益。

### 叁、社會安全的層面

社會安全所能產生的影響視其在社會中的地位而定，就社會安全在開發中國家而言，其層面可以作如下的說明。

#### 一、社會安全的需要

發展的過程會產生社會安全的需要。經濟發展

意指工業化與都市化、結構與生產方法的改變，及由鄉村到都市的遷移。勞工變成依賴工資維生，而非靠以前傳統的維生方法及獲得鄉鄰與家族的支持。當工資由於疾病或意外，老年或殘障而中斷時，維生的方法就消失了。在早期由鄉村遷移至城市後的轉換中，「社會意外」(social accidents)的受害者仍可能獲得傳統的延長家庭及鄉鄰的接濟，但是此種關係在開發中國家已迅速地趨於脆弱。一些補償性的方法是必需的，目前開發中國家如同已開發國家一樣引進社會安全的措施來解決這些不安全的問題，同時對於導致喪失或破壞個人收入及扶養家庭能力的事故給予保障。

以世界各國而言，社會安全的實施仍存在著與高度工業化及都市化有密切的關連，但是已逐漸的體認到社會安全方案在未來不應侷限於現代經濟部門而應擴及到「都市非正式」(urban informal)與「傳統農村」(rural traditional)的部門。隨著發展計畫的重點轉移至基本需要的策略，社會安全的需要也引起了較多的注意，特別是對於最貧窮人口的健康醫療。雖然批評者可以立刻指出在許多開發中國家的社會安全範圍僅集中於現代都市部門，然而他們也承認若將目前方案擴及至都市部門以外的人口在財政及方法技術上確有不可避免的障礙。

由於無法將社會安全的保障擴及至大部份的人口，對於開發中國家而言是具有逐漸增多的挫折感。由於在國家層次上的缺少改變顯示出對於此種困境並沒有現成的答案。對開發中國家而言，目前所

能做及應該立刻做的是儘可能的對於認定及量化國家中不同人口團體的社會安全需要作有系統的研究。

## 二、社會安全措施的模式

在任何探討社會安全在發展中的角色時，對於何種部門的人口應包括、何種事故應包括、以及應提供何種給付與服務等都是很重要的考慮課題。社會安全制度的建立是漸進的，也是一個緩慢的過程，同時對於開發中國家而言決定的選擇與優先順序的排定都是困難的。也就是這個原因，社會安全有順序的計畫是很重要的，而在一些國家社會安全計畫與國家計畫是相關連的。

顯然地在開發中國家措施的決定是因國家的情勢及需要而定，同時也很難追尋出社會安全發展或被期待的唯一型式。在許多例子中，可以發現早期的發展都是受到外在因素，特別是殖民強權的影響。但是當殖民國家的結構到達某程度時，方案就會受到國家對本身需要的評估以及對資源限制的認識所影響。

在許多不同的地區關於人口中何種團體首先被社會安全措施所保障可發現仍有一種類似的發展。方案首先係針對對政府官員，爾後由於工業化及工資經濟的來臨，工業部門的勞工由於最易受影響而喪失工資，因此這些勞工可繳納保險費而被社會安全所保障。在早期，工業勞工所包括的範圍僅是部份的，它受到地理因素以及企業大小的限制，通常在都市中的大企業勞工是較早被包括的。以行政上而

社會安全項目支出的分配  
(佔總給付支出的百分比)

國 家	疾病、生育			職業傷害			年 金	家庭津貼
	醫療保健	現金給付	合計	醫療保健	現金給付	合計		
埃 及	8.5	3.8	12.3	10.7	11.6	22.3	65.4	—
突尼西亞	18.3	2.6	20.9	—	9.9	9.9	8.2	61.0
蓋 亞 那	—	34.5	34.5	11.9	41.6	53.5	12.0	—
墨 西 哥	66.1	4.8	70.9	5.5	4.5	10.0	19.1	—
印 度	11.5	6.9	18.4	—	3.5	3.5	78.1	—
菲 律 賓	—	27.9	27.9	1.5	16.5	18.0	54.1	—

資料來源：The Cost of Social Security, Ninth International Inquiry, 1972-1974 (Geneva, ILO: 1979), table 8.

言，此種僅包括少數人的方案是較容易管理的，同時必要的設備與配合措施也較易建立。然而隨著不斷的演進，社會安全的範圍已由初期的限制逐漸擴及至國家中更多的工資收入者。可是農業勞動者仍然在許多開發中國家社會安全方案的範圍上被排除，雖然這些農業人口通常佔國家人口的大多數，有的甚至高達九〇%。

關於危險事故的項目，其演進也是因區域及國家而有所不同。對於失業的保障而言，此種事故在許多區域早已被認為應包括在社會安全措施內，但是在社會安全方案的架構上，國家間在重點的強調上有顯著的不同，如上表所顯示的。

至於措施是針對短期的需要（如疾病或意外保險）抑或長期的需要（如年金）；基金是如何的籌措；是僅包括被保險的個人或擴及至其家庭中的成員等等，所有這些因素都必須視社會安全在發展中的角色而定。

### 三、社會安全的經濟範疇

最近數年來，第三世界的國家均急欲改善社會安全制度以擴及至更多的人口與增加危險事故的保障範圍。不算嚴重的經濟限制，尤其是一九七〇年後期經濟情況的萎縮，社會安全的進展確有達到些實際的成效，但是仍然僅是少數的人口被包括及保障。統計資料顯示目前第三世界社會安全的發展僅佔國內生產毛額（Gross Domestic Product）極少的百分比。在收入方面佔國內生產毛額的三%到五%，而支付方面為國內生產毛額的二%至四%。

如果與歐洲地區比較則該地區社會安全收入與支付所佔國內生產毛額的比例分別為十七%與十六%。

這絕不是否認第三世界國家社會安全的成就，事實上許多國家在一九六〇至一九七〇年間社會安全的重要性已相對地增加，同時收入及支付的增加比率也較國內生產毛額增加的比率為快。社會安全方案的影響必須視其範圍、保障的種類及危險事故項目而定。

## 肆、社會安全在發展計畫的角色

在發展的文獻上均指出穩健的發展有賴於好的計畫。而影響與改變發展的過程與型式則賴於政策決定必須要有技術訊息與專業知識。當所有相關資料都獲得後，決策者尚牽涉到對於達成國家進一步滿意發展最實際路線的抉擇。

對於開發中國家社會安全重要性的測試可以從社會安全在國家計畫中的程度來探討。然而這也可能是一種錯誤的測試，因時許多國家社會安全措施計畫及發展並沒有與整個國家計畫相整合。這反映了社會安全方案的特殊性質與型態，同時也顯示出了社會安全方案與國家前途及與發展關係之間的重要性也未論及。

雖然對於計畫的重要性已產生共識，同時也逐漸注意到社會安全內的計畫部門，但是要將社會安全與國家計畫相整合仍然不是件容易的事。M. Wolfe於一九六七年曾描述此情形，「社會安全迄

今，計畫者或行政者似乎對彼此之間的溝通並沒有特別的關切」。社會安全行政者在本位立場上希望他們的方案能夠獨立，同時也認識到若急於將社會安全置於國家計畫內會產生困難。

除了由於計畫重心集中在經濟成長的原因以及社會安全制度置於整個計畫中的遲疑外，尚有一些理由——結構及行政上——限制了社會安全融合於國家計畫之內。縱然發展的社會內容已被承認，在許多國家社會安全並沒有如衛生及教育在發展的過程中受到重視係由中央政府部門負責。尤其者，社會安全的收入在某些情況下完全或部份的被剝奪。社會安全無法輕易的進入計畫的操作範疇。

關於開發中國家社會安全計畫的情形，一九七〇年初期即在國際社會安全協會（ISSA）的報告及各種國際會議討論有關發展的課題時被討論。報告及討論中對於不同區域的情況可摘要如下。

為了顯示將社會安全計畫融合於國家計畫中的困難，可以引用一段解釋非洲國家情況的文字，「許多非洲國家在最近已研擬了縝密的國家發展計畫，包括了健康、教育、住宅、社會福利等等，然而只有少數的國家在計畫中列有社會安全的特別章節」。有一些原因可以解釋此種情況。

首先，在發展中對於有限的資源有許多急切及相互競爭的需要情況。發展計畫者通常並沒有掌握現有提供經濟安全的制度與方案，這些方案在對抗危險事故時的成效為何，沒有達成滿足需要的程度為何等等基本資料，因此對於社會安全與其他社會因素關連的優先性持有懷疑。鑒於對於社會安全的

整體需要以及比較急切的其他需要等缺乏瞭解，因此社會安全雖然是發展計畫的主要部份，但在計畫者的手中卻趨於混淆，至多成爲發展的「邊緣」(peripheral) 部門。

其次，在國家計畫委員會（或相當於此機構）內，可以發現對於社會安全的計畫單位完全缺乏。因爲此種情形，使得各個機構在從事社會安全計畫時缺乏協調。

最後，社會安全的會計制度是相當複雜的。許多社會計畫及行政的轉移並非是政府的支出，因此若經由正規的分配過程，則往往無法配合計畫的需要。

拉丁美洲區域的情況也是類似的：「在政府社會行動領域內，會很驚訝的發現，雖然一般工資者的期望顯著增加，經費的來源也是可以謀求的，同時對勞動力亦會有影響，但是這些年來，對於發展計畫的推動並沒有影響。雖然部門計畫單位與國家計畫機構相連繫，但是許多國家有衛生及教育等計畫單位，卻沒有社會安全的計畫單位」。

當然各國及區域間的趨勢並不一致。一九七〇年代末期有一篇文章調查一個亞洲國家——印度——的情形。當印度於一九四七年獨立後，國家發展委員會 (National Planning Commission) 及許多次層的計畫機構均成立。然而無論在經濟發展計畫中如何強調社會安全的需要，社會安全的措施仍停留在計畫領域之外。如同在他處所見著的，這主要是由於財務經費並不是由政府而是由僱主及受僱者來負擔，因此社會安全措施並未包括在國家

發展計畫內。換言之，雖然國家發展計畫中並沒有包含社會安全的措施，但是「社會安全內容的措施已在許多方案中建立」。

社會安全雖然並沒有在國家計畫上突出，但值得注意的是由於發展策略中「基本需要」的受到重視，第五次印度期中計畫（一九七七年開始）已對農村地區「最低需要方案」(Minimum Needs Programme) 給予執行的最高優先。此方案的目标是「對於社會中最貧窮落後的地區提供教育、農村衛生、營養與自來水等等基本設施」。

由於訊息的不充分以致無法對於近年來社會安全計畫作一歸納，同時此時期不適合重大的改變。經濟情勢的嚴重——能源問題、膨脹問題、失業與經濟成長的衰落導致開發中國家不同程度及方式的衝擊，也對於社會安全政策的發展有深遠的影響。

如果因社會安全的重要性而認爲應該在國家發展計畫上有合適的地位，則會對於目前方向的緩慢及發展感到遺憾。但是，如同前面所指出的，有許多因素限制及延擱了社會安全計畫與國家計畫間密切的關係。甚至在一個國家出現兩者分離的現象。社會安全在國家計畫的不顯著性並沒有導致社會安全在發展上呈現負面的影響。相反的，如同接下去的討論，可以發現社會安全對發展的貢獻在許多方面是正向的。

## 伍、社會安全與發展的相互關係

爲了分析的原因，社會安全在發展中的角色可以根據三方面：人口因素、經濟課題與社會層面來討論。

此種分類可以允許特殊的課題更明晰的出現，但必須要注意的是社會安全與發展之間的密切關係並不是能輕易的分成許多部份。一個同樣的社會安全措施可以有許多效果：以健康保健而言，可以保持工作的能力因此對經濟成長有直接的效果；也能維護受益者良好的健康，而尋求良好的健康即是發展的目的之一；它也可以給予安全的感覺——在社會及心理上的效益。

如同討論一般的社會現象，社會安全與發展間因果關係的建立也是很困難的。同時也缺乏量化的資料來幫助評估何種型式的社會安全措施與不同發展階段之間的關連。

雖然原因與結果之間有相互混淆的情形，但是社會安全與發展之間的關係及正或反的效果仍可作如下的分析與探討。

### 一、人口因素

社會安全不但對於人口發展有影響，同時也會受到人口變遷的影響。在此領域內，由於涉及到人口的行爲及趨勢有許多複雜的因素，因此要確定因果關係是相當困難的。

在探討社會安全對人口趨勢的影響（排除移民的因素時），可以發現發展區域間人口的現象均有共同的特點。一般而言，特徵是高的人口成長率、高的出生率、低的死亡率以及預期壽命的增加。這些

基本人口資料 (以地區分)

地 區	年人口增加率 (%)		粗 出 生 率 (每千人之比例)		粗 死 亡 率 (每千人之比例)		預 期 壽 命 (歲)	
	1970-75	1980-85	1970-75	1980-85	1970-75	1980-85	1970-75	1980-85
東 亞	1.65	1.37	26.2	22.3	9.8	8.6	62.5	66.1
南 亞	2.53	2.60	41.9	38.4	16.7	12.8	48.5	53.9
非 洲	2.64	2.86	46.3	44.8	19.8	16.2	45.0	49.7
拉丁美洲	2.71	2.71	36.9	35.0	9.2	7.5	61.4	65.4
歐 洲	0.60	0.54	16.1	16.1	10.4	10.7	71.2	72.5
(比較用)								

資料來源：Population Bulletin of the United Nations, No. 8, 1976.

資料對於社會保障的需要以及社會安全的運作均有關連。

一些基本人口資料及推測可以作為參考（如上表。要留意的是在各個區域內各國之間仍會隱藏著很大的差異。

人口的增加是探討人們對於社會保障需要的一個重要因素。同時社會保障的需要也與經濟成長相關，當工資經濟膨脹，社會保險就會擴及至更多的工資所得收入者。但是對於非工業部門的人口也必須發展必要的措施來保障他們的需要。

由於高的出生率及低的嬰兒死亡率，開發中國家兒童的比例有的高達至總人口的四〇%，這對於社會安全中健康醫療及福利服務就產生了特別需要。對於那些已實施家庭給付的國家而言，這也佔了社會安全預算的重要部份。

預期壽命在每個區域都顯著的增加，因此對於老年給付就有很大的影響。年金者的數目受到退休年齡及領取年金的條件等影響。目前年金者是極少數，但是隨著預期壽命的增加與年金方案的建立，年金者的人數會增加，同時支付年金的費用也必定會增加。

因此，人口因素與社會安全方案的發展有很大的關連。但是何種方法及何種程度的社會安全給付會影響到人口的改變則端賴於措施的模式而定。

家庭津貼被認為可能會對生育率有影響，但是

僅有極少數的開發中國家在社會安全制度中採行此型式。如果採行家庭津貼的部份動機是在刺激出生率，則並沒有明顯的證據顯示出兩者之間有直接的相關，也就是說並沒有導致出生率的增加。在非洲已採行家庭津貼的國家會有一謹慎的評論指出「：在目前的階段不可能予以斷言家庭給付具有人口效果」。這些採行家庭津貼方式的國家所表現的趨勢是反對此方案的擴大，而有些案例也顯示出了國家限制家庭領取津貼的兒童數目。在有些國家，基於財政及其他因素，對於家庭津貼也不可能積極地推動。

家庭的大小無因社會安全中對老年給付的採行及擴大而影響呢？傳統上，老年的安全相等於有兒子，他們奉養父母，此種觀念仍深存著。一九五〇至一九七〇在印度所作的調查顯示父母希望有大家庭的理由是「視孩子為家庭勞動力的來源，家庭經濟的承擔與老年時安全的保障」。在其他亞洲地區的調查也發現有同樣的結果。一項「孩子價值」的研究顯示在不同的社會經濟團體間有趣的差異。當問及人們在老年是否需要子女的照顧時，在韓國，鄉村地區七二%的回答者認為孩子是老年的經濟保障，在都市低所得階層是六二%，在都市中等階層為二五%；相對地的數字比例在菲律賓是八九%，八二%及七三%；在泰國是九〇%，八三%，及二六%。

假如這些資料被解釋為老年依賴子女的程度受到都市化及傳統農村家庭改變的影響，則可以推測出老年年金的發展將被視為老年依賴子女的替代方法，因此會影響到家庭的大小。這種現象可能是一個長期趨勢，但是除了不可避免的時間因素在改變行為模式之外，尚要考慮到文化及家庭價值的問題，因此欲建立社會安全與家庭行為之間的直接關係也不是容易的。

在嬰兒與兒童死亡及罹病率方面，醫療保健與分娩服務的措施改變家庭大小及影響人口成長方面容易證明有直接的影響。更多的兒童活到青年，而態度也隨之改變，在那些嘗試控制人口增長的國家，青年人較易接受小家庭的規範。

## 二、經濟課題

在分析社會安全與經濟發展的互動關係上，三個主要的領域可以討論：對於生產力的影響、對於收入再分配的衝擊與在投資上的角色。

### (一) 對於生產力的影響

工業生產力與工人健康狀態之間有直接的關連是被廣泛接受的。當發生意外或疾病時，社會安全的給付可以幫助維持及恢復工人的健康，因此社會安全可被視為直接促進經濟成長。社會安全的給付至少提供平常工資部份的代替，使得那些因疾病或

意外而無法工作者能維持一定的生活水準，同時幫助他們恢復再工作的能力。由經濟觀點而言，社會安全給付的提供可縮短無法工作的時間。進一步而言，健康措施中的預防角色可以減少疾病的發生率，保護勞動力的健康，這些對於生產力而言同樣也是相當的重要。

健康除了對勞動力有直接的影響外，尚可發現與生產力之間有一種間接的關係。也就是說不良健康對教育及訓練的影響。疾病及營養的不良會影響學習的能力及訓練中反應的能力。增進兒童及年輕人健康的措施，意謂著訓練好的勞工，因而導致生產力的增加。

如同其他的領域，這也是相當困難的來分析社會安全中不同措施所產生的實際效果。最近一些研究已經發現健康方案具有正向的影響導致缺席率的減少與生產力的增加。例如，在菲律賓及南非諸國對抗瘧疾的方案與海地對於印度痘控制的措施均使得缺席率顯著的減少。另外在印尼對於營造及塑膠工人的研究中顯示措施的成本效益層面，每個工人僅花費了十三分美金的健康治療卻導致了生產率大約增加十九%。

### (二) 對於收入再分配的衝擊

關於社會安全究竟應否為國家收入再分配的一個方法的爭辯仍然持續著，但是很明顯的在開發中

國家此種再分配的效果是很微小的。開發中國家僅有極少的資源是使用在社會安全制度上，然而在任何社會安全方案中必定有水平的再分配 (Horizontal redistribution)，當金錢由所有的負擔者轉移到發生意外事故者時。

在兩種情況之下，此種再分配會產生反向的效果。假如僱主的保險費是經由價格的提高來支付，則那些未被社會安全制度包括的消費者將會負擔一些成本。另外，如果方案部份的經費是由政府稅收來供應，則那些低收入團體因為繳納稅收而間接的負擔了社會安全制度的成本，但他們通常被排拒於保險範圍內。

因此，根據目前的資料顯示，社會安全對於開發中國家的收入分配缺少作用。

### (三) 在投資上的角色

決定採行何種社會安全制度時，一個引起爭論的課題是社會安全能否透過儲蓄的運用而對發展有貢獻。若認為社會安全的功能是人性的、社會的，則經濟的考慮便居於次要的地位，同時社會安全對於經濟成長所產生的影響也只是個副產品而已。

關於此問題，一個觀點已被強烈的提出：

「這是帶有諷刺的，社會安全原是達成社會正義的工具，但卻被用來成為徵用社會資源的借口以促進經濟發展，因此產生了社會的不平等及不正義

，其後再透過社會安全來保障個人以解決社會經濟的困境」。

另一種被分析家所採用的觀點是他們認為社會安全方案扮演「雙重角色」(dual role)，「它們具有社會的目標，同時也提供相當資金以促進經濟發展」。

暫將對此問題的衝突意見置於一邊，可以發現，在資本累積與投資方面，社會安全與經濟發展有很密切的關連。

開發中國家許多社會安全的方案由於收入多於支付，因而產生餘額，此種餘額在一些國家相當的顯著，甚至高達總收入的二〇%或以上。

剩餘的原因在於社會安全方案的型式及其財務結構的因素。有些方案提供短期的給付，例如意外及疾病給付，主要是根據「保費轉為給付」(pay-as-you-go)的制度。廣義言之，每年靠保費所產生的收入來支應給付的支出。

但是關於長期的給付——如老年、殘廢及遺屬年金，係經由公積金制度(provident funds)的方式，因此剩餘的金額是可能存在的。此時運用該經費的方法是很重要的。視危險事故的性質，基金可能全部或部份的為方案作儲備。以年金方案而言，基金累積是為支付將來的給付，但是在早期由於方案尚未成熟及領取年金的比例尚低，收入高於支付的情形就會產生。

社會安全在發展中的重點即在於考慮因社會安全方案衍生出來的剩餘基金如何使用。關於投資的方式有很大的差異，傳統投資的原則是安全、孳息及流動性，然而第四個原則必須加入，即是「投資必須有關社會及經濟的效用」。此原則當然會被接受，但問題是如何定義「社會及經濟的效用」及如何決定優先順序。

是否基金財務的健全是第一個考慮，因而尋求擴大孳息及安全？是否基金應用於那些繳費者的利益上，例如經由借貸給被保險人來購置住宅或貸款給僱主以擴大他們的企業？是否應將資金投資到那些經濟部門以儘速的對於經濟成長產生貢獻？假如旅遊在該國相當重要，則投資到此行業是否被贊同？是否投資到有關社會與衛生的建設上是基金使用的優先條件？

關於社會安全基金使用的各種方式都有例可尋，而且也不可能將所有的方式列出來。當然更沒有一個單獨答案來說明基金應如何投資及決定，這必須視國家及發展上對於何者目標感覺較緊急而定。例如，某些國家的基金不是直接就是間接經由政府機構或在政府計畫內用於勞工或低收入團體的住宅建設方面。

是否基金在私人部門的投資如同在公共部門的投資一樣可行，則是一個值得考慮的問題。通常政府對於社會安全基金的投資都有限制的規定，例如

可能規定必須購買政府的證券或經由開發銀行來投資。通常，投資的方式都是混合的，可以協調各種不同的利益衝突，同時基金最後的運用並不盡然與政府施政的優先順序一致。

社會安全基金在使用的方式上有很大的差異，而且少數並沒有產生效用。一個強烈的論點是將基金的部份用於衛生與福利機構，因而可以使社會安全制度與整個廣泛的社區及其份子彼此相連接，這種行動當然是與基本需要策略一致的。

### 三、社會層面

這是不需要什麼爭論的，目前社會安全的主要功能為對於遭遇困難者予以維持收入的安全，以及對整個國家生活水準的保持與增進。由遭到意外或疾病而喪失工資的補償到因退休或殘障而領取的年金，使得個人與家庭的生活得到保障。

健康醫療與生產力有重要的關係，但是在人道與社會方面亦是同樣的重要。家庭津貼前已討論過可能對人口有影響，但是在那些已建立家庭津貼的開發中國家，家庭津貼顯示了對某些人口有防止貧窮的效果，同時也增進了家庭福祉，特別是在提供孩童營養及其他的基本需要方面。

除了對家庭給予直接的經濟支援，社會安全的趨勢是不但給保險者本人，同時也考慮到他的家庭。在決定給付的分配時，對於人口中大多數的依賴

兒童是不能忽視的。

社會服務在社會安全之下輔助現金給付，同時在因應家庭的需要方面也扮演了一個重要的角色。在社會安全之下，何種程度服務的提供有賴於政府的參與介入，在亞洲及非洲英語系的國家，福利服務大都是政府機構的範疇。

在拉丁美洲，社會安全機構提供了一些深刻及多元的服務。內容因國家地區而不同，它們包括健康與復健服務、預防保健服務，房屋計畫，就業服務與職業訓練、環境適應的服務、文化與娛樂服務。

在非洲法語系的國家，社會福利與健康服務發展成爲社會安全方案的一部份。通常，這些國家著重對母親及兒童的服務，不但滿足他們醫療與社會的需要，同時協助婦女在發展的活動上扮演角色。

這些服務是由社會安全收入或支出的部份百分比來負擔，同時原則上也由那些繳費者及其家庭來享用。然而「在許多國家，此種給付的權利已擴及到全部人口或貧民人口」。因此，社會安全給付的範圍得以擴大至整個社區，同時至少扮演適當的角色以保障那些沒有被社會安全方案所包括人們的生活水準。

## 陸、結語

社會安全長久以來即被視爲成爲工業化國家過程中的必要制度以及在發展過程中解決社會成本的方法。近些年來，發展專家們對於社會安全在現在與未來的角色以及發展過程中社會的或其他相關的措施在思緒上均有所演進。

隨著方案的演進以及經驗的獲得，計畫者們已有一種較廣泛的共識就是國家發展目標並不僅是經濟成長，同時也是要使得每個國民有更好的生活。換言之，社會與經濟發展的目標必須與人類發展的目標一致。這些看起來也許相當明顯，但是此種觀點對於將來社會安全方案的發展卻有重要的意義：社會安全不僅是促進經濟與社會發展的方法，也是目標本身的一部份。

依此意義，社會安全是政府重要的措施以強調及確保發展的人性面。因爲是一個社會的制度，社會安全重要的功能超過了僅是提供收入的安全。發展意謂著家庭及宗族結構的打破、從熟悉的農業環境到都市生活的不確定與暴露於新的制度及工作方式。在此環境，社會安全基於「安全」與「團結」的原則可以被視爲工作場所及社區的穩定因素。它協助對於都市生活的適應及幫助創造工作環境的秩序與規則架構。社會安全的措施因此不僅對經濟產生影響，同時也包括社會、心理及政治方面的影響，成爲急速社會變遷的一股穩定作用。

社會安全並不是自發性的產生，同時其發展也

不是由單獨經濟與社會考慮所決定的。社會及政治壓力影響型式的決定，同時影響方案的建立與給付的項目。在社會安全中，「社會需求」(social demand) 有逐漸增強的影響，同時某些國家採取全面社會安全方案所帶來的「示範效果」(demonstration effect) 及國際組織活動的衝擊都是必須要注意的因素。

這是無庸置疑的，社會安全與發展在許多方面相互影響及作用。社會安全本身也會逐漸開展及擴張以包括新的團體及提供更有效的保障以因應工業化及現代化的進展。但是傳統社會保險的原則及技術是無法輕易的適用於提供給農村人口與在都市內無組織人們的保障方面。代替性的方法與過渡性的措施均被贊同及付諸實施以滿足此二類人們的基本需要與保障他們的生活狀況。經由此，社會安全將與基本需要策略共進展，以使得第三世界的人們達到較好的生活水準。

〔國立中興大學社會學系講師〕

本文譯自國際社會安全評論 (International Social Security Review) · 1980年第3卷與第4號，第337至358頁。英文標題爲“The Role of Social Security in Development”原文註解中，除必要者以括號附於譯文內，餘均省略。