

## 社會保險在社會變遷中的角色

### ——兼論其未來可能的發展趨勢

□ 詹 火 生 □

——本題旨在闡述在社會變遷的過程中，隨著社會結構的益趨多元化，社會功能的分化，社會保險扮演著兩種角色——積極的社會發展的角色，和消極的社會安全的角色。

#### 壹、社會變遷的特徵與社會保險的發展

如果我們檢視西方社會保險制度發展的歷史，至少可以得到一個概括性的結論：就是社會保險的範圍、給付項目、以及由政府來干預社會保險的程度，莫不先是狹窄而後擴大、由選擇而後全民、由殘餘而後制度的方式，使社會上人人能夠達到「老者安之，壯者用之，少者懷之」的理想，社會穩定的基礎因而大固，國家社會就得以長治久安。因此，社會保險制度的發展、與社會變遷和發展，兩者之間似乎隱含著一種功能性的關聯，透過社會保險，來解決因社會變遷所引發的政治、經濟和社會等的問題。

從社會學的理论來探討，依法國社會學家涂爾幹的觀點，社會變遷的特徵之一就是「結構功能的分化」(structural-function-

nal differentiation)，結構功能的分化至少產生下列二個影響：其一，分化的結果可能鬆懈了傳統「賦予的社會連帶」(ascribed bonds)，因而產生所謂「迷亂」(anomie)的問題。其二是個人、財貨和觀念上的急速流動，使傳統社會組織，如家庭、社區等，因而解體，並因此擴大了社會整合的問題。簡言之，社會變遷的結果，牽動了整個的社會、政治和經濟等各層面，因而產生許多的社會問題。

首先，在經濟層面，社會變遷（以工業化和都市化最顯著）至少產生以下的三種問題：

1. 變遷的工作條件，例如工業災害的增加和工業意外的產生。
2. 自由或無約束勞工契約的發展，例如勞工在工作時間上缺乏保障。
3. 對於那些沒有擁有財產之無工作能力者（如疾病和殘障）的所得安全問題，或是那些沒有參與或已不再參與生產過程者（如兒童、家庭主婦和老人等）的所得安全問題，以及失業者的所得安全問題。

這些問題有些是個人方面的問題，有些是社會結構方面的問題，但都是直接或間接牽涉到經濟生產過程中，經濟資源分配不平等的問題。同時也因為這些問題是工業化和都市化所產生的問題，所以又稱為「人爲的依賴問題」(manmade dependence)。

其次，在政治層面，結構分化的結果，使政治權力的基礎，必須有賴於制度化的議會體系，才能協調日益出現的分化的利益團體，最後勢必形成如美國行政學者 Stein Rokkan 所謂的「現代國家」(national state)。日趨多元化的利益團體，配合制度化的議會體系，形成一種「問題壓力」(problem pressure)，來影響政府擴大其干預的層面和範圍，以期達成制度的資源再分配，解決前述經濟層面所出現的經濟生活不安全的問題。

在社會方面，結構功能分化的結果，導致規範性或道德約束力的式微或喪

失，它表現在二個層面之上：社會關係和個人人格，前者指的是社會關係中個人與社會的關係，因社會變遷的結果，呈現關係錯置和紊亂的問題，後者指的是社會化機構的不一致，而使個人人格的不整合，或易流於人格的失調，結果可能產生破壞社會秩序的行動。

所以，現代化的社會變遷，產生了許多牽涉到工業化、都市化和科層化的問題，這些問題可以歸納為下列三類：

1. 因為社會結構多元化所導致傳統社會結合式微的問題。
2. 因為生產關係的變化所導致的「人爲依賴」問題，與經濟生活不安全的問題。

3. 因為政府功能和角色的提昇，所形成科層制中的缺乏效率的問題。

所以，社會保險制度的發展，似乎是針對前述第一和第二個問題所做的反應，換言之，社會保險制度是社會結構分化的「功能」之一，而社會結構分化則是社會變遷的「功能」。於是在社會保險制度的發展，與社會變遷之間，就存在著一種「功能」的關係。

## 貳、社會保險在社會變遷中所扮演的角色

論者以爲，福利國家的社會福利服務採取兩個向度（dimension），向度之一就是介乎於提供社會安全措施以及對社會不安全的管制，前者是由政府直接提供各項社會安全服務（含金錢給付和項目給付），來解決因經濟生產條件變化所形成「人爲依賴」的問題，例如社會保險；後者指的是政府的干預，只限於調節市場的功能和工業關係，這類的社會安全制度，正如笛姆斯（Richard

Timuss）所稱的「殘餘福利」（residual welfare）。另一個向度是介於平等和不平等之間的福利服務，前者指的是制度的再分配措施，它所追求的目標是保障最低生活水平，例如社會安全制度中的社會救助，兒童津貼和所得補充給付（supplementary benefits）；後者指的是提供機會的平等，建立在以「功績社會」（meritocracy）的基礎，這類的福利服務，即如笛姆斯所指的「工業成就表現」（各取所值）的社會安全制度。這兩個向度交叉的結果，形成社會安全制度上的兩個頂端的供應模式，在一個頂端就是由政府干預的社會保險制度及其相關的福利服務（以英國一九四二年貝佛里奇爵士的報告爲藍本），另一個頂端就是透過市場的調節，個人依據其能力的多寡強弱，做爲享領福利服務的條件，政府的角色只在於維持市場的公平運作，換言之，政府干預社會安全制度的功能，就大爲縮小。

毫無疑問地，在過去的一個世紀以來，社會保險制度的發展，一直依循前者的模式，就是以社會保險來扮演解決社會變遷所產生之問題的角色，同時更積極扮演促進經濟發展的角色。前者的角色，我們可以稱之爲「消極性的角色」，而後者可稱爲「積極性的角色」，茲分述如次。

社會保險的消極性角色，如前所述，社會保險制度的興起，乃是爲解決因社會變遷（工業化、都市化）所浮現的社會問題，所以可視爲一種「規範性」的社會政策，在此規範性政策中，政府的干預就變成一個十分重要的因素。而政府的干預，其動機有二：第一是爲了確保社會秩序的穩定，因此正如一八八二年德國俾斯麥總理實施社會保險政府時所提出的「鐵與血政策」，一方面施行社會保險，另一方面禁止勞工採取罷工的手段，已經充分反映出社會保險制度的隱性功能。第二個動機是爲了規範現代的經濟生產關係，社會保險制度有保障勞工免於工業傷殘、疾病、殘障等意外事故的威脅，使勞工獲得經濟生活的保

障，同時生產機構也確保健康的勞工。

其次，社會保險的積極性角色，尤其是處於經濟發展階段的國家，其社會保險制度至少有下列三項積極的功能：

1. 個人與家庭所得的維持。在社會及經濟發展的過程中，必然會產生對社會保險的需求。如前已提到，在經濟發展的過程中，包括工業化、都市化、社會結構及生產方式的改變，鄉村人口流入都市。勞工已脫離早期的鄉村生活，傳統守望相助的精神，已不復存在，但當遭遇傷害、殘障、老年等事故時，工資便告中斷，導致其生活無依無靠。在現代化產生之前，社會的不幸者可以尋求傳統家族及鄉鄰的幫助，但這種互助方式已漸趨式微，故必須有賴各種社會安全措施，而社會保險則為其中最重要的一項。

2. 所得的再分配。社會變遷所引起的經濟資源分配不公平的問題，如果不予有效的解決，可能引發更多的社會問題。所以，社會保險立基於「危險共擔」(pooling of risk)的原則，可以有效地產生「垂直再分配」(vertical redistribution)的效果。低所得的個人或家庭，透過社會保險制度，可以獲得更多經濟資源，而達到縮短貧富差距的目標。

3. 資本的累積。在經濟發展過程中，尤其是那些經濟尚待開發的國家，經濟發展需要大量的資金，而社會保險制度含有強制儲蓄的功能，可以達到資本累積的目的。其次，社會保險亦屬另一種方式的稅收，只不過個人覺得可以透過各項保險給付，再領取回來。所以在開發中國家，很多社會引進社會保險制度，目的之一是有助於資本的累積，目的之二是另一種方式的徵稅，而民眾更樂意繳納。

更具體地說，在大多數開發中國家的社會保險，其保險收支通常有結餘，約佔總收入的百分之二至百分之四十之間，但這項結餘實際上往往在百分之二

十以上。其主要理由，因各國所採用的保險財務不同而異，唯短期給付(傷病給付)通常採用隨收隨付的方式，由當年保費收入用以支應當年的給付支出。但長期性給付，如老年、殘廢及遺屬給付，以及公積金制度等，大多可以有相當數額的累積。因此，如何處理所累積的社會保險基金，乃是社會保險行政最重要的一環。一般而言，在社會保險制度未達到成熟期之前，其長期保險給付的支出不多，所以能够累積數目龐大的資金。如能妥善運用這筆社會保險基金，將十分有助於經濟的發展(以星加坡的公積金制度為例)。

所以，社會保險制度的發展，可以視為對社會變遷所產生的社會、經濟等問題所做的「功能性」反應，欲藉社會保險制度來減少或消除社會變遷在工業化、都市化後所浮現的「人為依賴」的問題。這種全民性社會保險制度的發展，當然也配合現代化政治體制中科層制的建立，同時不同壓力團體的出現，也對政府透過其科層系統來干預個人或家庭所面臨的社會和經濟上的問題，這也形成全民性社會保險制度發展的「問題壓力」之一。簡言之，政治上由於政府權力的擴張，配合了社會和經濟方面問題的浮現，才於一九四〇年代中期達到發展的高峯，出現所謂「福利國家」，而以社會保險為骨幹。

### 叁、福利國家社會保險發展的轉折

然而，西方福利國家之全民社會保險的發展，到了一九七〇年代末期，開始出現了發展上的轉折，最明顯的特徵，就是政府逐漸從以往對社會保險毫無保留的承諾中撤退，包括減縮對社會安全制度的財政支持，縮小政府對社會保險干預的範圍，以及相隨而來的降低社會保險給付的水準。

就在同一時候，西歐福利國家受到經濟學家弗里德曼(Milton Friedman

「貨幣政策」思潮的影響，社會安全制度試圖尋求另一套替代全民性社會保險的模式。學者遂又重新提出一九五五年笛姆斯所提「職業福利」(occupational welfare)的概念，並配合笛姆斯所提出的另一個社會政策的理念，就是「工業成就表現」模式的社會福利服務。認為全民性的社會保險制度，可慢慢縮小其干預的範圍，而由「職業福利」模式的保險制度來彌補全民社會保險不足之處。

所謂「職業福利」模式的社會保險，就是「勞工」為主體的社會保險。「職業福利」模式的社會保險，其基本原則是立基於笛姆斯所提出的「工業成就表現」模式的社會福利，其要點是從事生產工作的勞工，參與社會保險、享領福利給付的先決條件，取決於勞工在生產過程中所付出的勞力和所創造的生產效益。換言之，產質和產量愈高的勞工，則可享有更多的社會保險福利。這種模式的社會保險，有別於全民性的社會保險，後者是「各取所需」，不論個人的生產能力，而前者却依據「各取所值」的標準，更能符合自由經濟社會中的競爭原則和效率要求。

至少有三個因素，促使學者尋求以「職業福利」模式來彌補全民的社會福利模式。第一個因素，就是一九七〇年代末期，整個西歐經濟不景氣影響所及，使各國政府紛紛裁減社會福利支出，社會保險首當其衝。但是為了維持社會保險及其相關福利服務的消極與積極功能，尋求替代性的社會保險乃是必要之舉，於是「職業福利」的觀念遂應運而生，適時提供了一個發展的方向。第二個因素，就是在一九五〇年代，福利國家漫無限制擴充的後果，由於大多數的福利項目（以社會保險為主要）均透過政府機構直接供應，也間接擴大或助長了政府干預的範圍和權力，結果「福利國家」只不過是「權力國家」的代名詞而已。所以，社會大眾也試圖縮小政府對福利服務的干預範圍，而「職業福利」模式不失為最可行的途徑。第三個因素則是來自於企業機構的反應，「福利國家」的社會保險及其相關福利服務，其財政源於高稅收，因而在相當程度上降低了企業家的投資意願和機會，惡性循環的結果，顯然影響到經濟的發展。因而如何提高企業家的投資意願，笛姆斯在一九五五年所提出的「職業福利」的概念，提供了西方政府發展社會保險及其相關福利服務的一個理念架構。

事實上，一九七〇年代後期「職業福利」模式的反彈，反映出西方政治思潮的一個迴轉，從「最好的政府就是最多管事的政府」，轉變為「最好的政府就是善盡督導職責的政府」。這樣的政治思潮表現在社會保險的發展，就是如前所述，縮小社會保險的水準和範圍，而改以生產企業機構所直接提供的「公司福利」(corporate welfare)來彌補全民社會保險的不足。

以英國為例，政府開始鼓勵私人企業機構自行負責照顧其所屬員工的所得安全及疾病保險，其方式為：企業機構直接提供這些福利服務，或是與私人保險機構訂定契約關係，委由私人保險機構來承擔社會保險的功能，政府對於私人企業所舉辦的福利服務或與私人保險機構契約所需的經費，訂有免稅或減稅的鼓勵辦法，私人企業不必如以往，必須被迫一律參加公立社會保險，這就是所謂「脫離社會保險」(contracting out)。

## 肆、變遷社會中社會保險發展的展望

前述西歐社會保險制度發展的一個轉折，基本上仍然有一個前提，就是公立的社會保險制度仍扮演著保障最低生活水平的角色，並不完全偏廢公立社會保險的重要性。若以西歐福利國家發展的經驗，用來檢視我國社會保險的未來發展。至少在我國尚未建立全面性、全民性的社會保險制度之前，還不宜積極推行如西歐所實行的「公司福利」，雖然實際上，國內已有不少企業機構實施所謂的「公司福利」。

目前，首要之務在於以下所述五項：

1. 整合的社會安全制度（含社會保險、健康服務與社會救助）。
2. 完整的社會保險體系（含完整的保險給付及完整與全民的保險對象）。
3. 公平的社會保險制度（不分職業或所得之高低）。
4. 效率的社會保險行政（社會保險行政的管理與社會保險基金的運用）。
5. 需求的社會保險給付（減少社會保險資源的浪費）。

（本文作者為臺灣大學社會學系教授）