



社會安全制度何去何從

台閩地區勞工保險局譯

今日社會安全制度與一般國民的日常生活，可謂息息相關，然而社會安全的各種措施對於社會的深遠影響，以及能使社會民衆滿足於安全與生活需求的成就，却很容易被世人所忽視，此即世界上任何一種制度，在快速發展的初期，很難避免的現象。目前許多國家的憲法中皆明文規定，實施社會安全爲人類基本的權利。一九四八年聯合國大會所通過的世界人權宣言中並明白指出，每一會員國的國民應享有該項權利。

雖然各國的傳統、歷史、發展水準與政治、社會的哲理不同，而造成國民在享受權利程度上的差異，但不可否認的，社會安全所欲追求的目標，可由不同的許多觀點去理解。如果我們對於採用計畫經濟與自由經濟的國家加以比較，將對其長期性「社會移轉」(Social Transfers)所產生的一種驚人的所得再分配效果(即其許多社會資源由年輕人移轉到老年人，富人移轉到窮人，健康者移轉到病患者及殘廢者等)而感到訝異。試舉下面的例子來說明社會移轉支出的功效：一九七四年歐洲共同市場的九國中，透過社會安全立法而使二千四百億美元的所得產生移轉。又如世界上每百萬人口中，就有十個人或其眷屬需依賴社會安全給付維生，甚至大多數強調個人主義的社會，對經由衆人互助

而獲得生活保障的制度，也具有相當的信賴感。

國際勞工組織成立於第一次世界大戰結束之後，自此各國渴望推展社會安全制度是十分自然的。今日不論我們彼此所面對的現況與歷史背景如何，均應負起職責，使人們能獲得免於匱乏的安全，以及邁向社會正義之途。同時，不遺忘國際勞工組織對於社會安全的概念與擴展，具有深遠的影響；換言之，其各種貢獻不僅可作爲國際間社會安全措施之相互觀摩與比較參考，並可藉供各國決定其社會安全政策。

作者認爲社會安全制度的保障範圍過於廣泛，因此，僅就少數有關的主題提出討論，即首先討論工業國家中社會安全發展的趨勢，其次探討開發中國家較不尋常的若干問題。

一、社會移轉支出是否應有限度？

由於社會安全制度繼續不斷的擴展，無疑的，社會移轉支出的增加是否應有限度，乃成爲大家普遍爭論的問題之一。因爲工業國家的收入投用於社會安

全的比例不斷增加，且已達到相當高的程度，例如瑞典一九七五年的社會安全支出佔國民生產毛額的百分之廿七，丹麥和荷蘭佔百分之廿六，德國佔百分之廿三，而法國、芬蘭、比利時及英國等國的支出比例，也快接近上述的百分比。一九六〇年至一九七五年間，各國社會安全支出的增加率，遠比國民生產毛額的增加率更為快速，其中北歐國家一九七五年社會安全支出佔國民生產毛額的比例，為十五年前的二倍以上。

工業國家於經濟擴張期間，均經驗到社會安全預算，自一九七三年起即逐年遞增，即使不增加支出也難以防範。目前的經濟情況雖不同往日，而有逐漸衰退的傾向，但是社會安全支出仍繼續在增加，因此，已經有人向政府提出警告：若不考慮經濟的現況，仍一味採用往日的社會政策，將會導致嚴重的財政危機。

在這種情況下，使若干國家更對社會安全制度的效果所寄予的信賴打了折扣，甚至質問：國民生產毛額分配於社會安全的比例，是否應有最高的限度？又工業國家的社會安全支出，是否尚未到達飽和點？這兩個密切關聯的問題，是相當典型的，也是政治家真正關心的問題，由於基本所得、社會保險給付及社會安全總支出的普遍增加，他們顯然發現自己根本無法控制經濟蕭條、通貨膨脹以及國際貨幣制度。

不容否認的，生活水準的提高及社會安全範圍的擴大，將導致人類對未來期望的日益增高。十年或廿年前的給付再也無法滿足民衆的需求，故為順應社會的變遷，勢必要增加給付的種類，放寬給付的條件，以及提高給付的標準。由於所有的職業團體，均要求立足於同一給付水準，亦即要將所有給付提高至某一相當的水準，惟因目標訂得太高，而只曇花一現之後，可能又要回復到原來的給付標準。

蓋給付水準隨着社會大眾的欲求而提高，因此，暴露出經濟蕭條期間的潛在矛盾；包括導致失業人口增加，通貨膨脹影響了儲蓄，以及老年勞工受到人力過剩的威脅等，而增強個人的不安全感。另一方面，社會安全雖為緩和經濟

蕭條而有額外的支出，但因經濟政策方面有減少公共支出的傾向，故不易獲得必要的基金，終於因通貨膨脹及投資過度，而導致社會安全制度財務的危機。

所有解決上述困境的任何一種方法，必然存在着犧牲某一方面利益的矛盾。在這種困難而微妙的情況中，政府及勞資雙方均深信，維持早年社會安全的給付水準是必要的。但近年來，由種種跡象顯示：不論是否有人大聲疾呼或提醒政府，因社會安全措施已逾越福利國家的範圍，各國政府多已作小幅度的調整或改變其社會安全政策的計畫，但這些改變並不影響對任何一種給付的基本保證。

社會安全給付的增加，應否設定某一限度，並非是單純性的問題。毫無疑問的，幾乎每個人都認為：若設定一種絕對的限度，將不是十分恰當的措施。事實上也不可能有一種鐵律足以決定國家收入，應有多少用於社會安全方面才是適當的。此外，目前工業國家有關上述二者的比例已達適度的飽和點，也引起大家的議論。不過結論主要有左列三點：

- (一) 社會安全給付在公共支出項目中，應有其特殊的地位，它不應被視為一項消費支出與徒增財政負擔，而應被視為一項有代價的給付，故宜謹慎分配其資源。
- (二) 各國允許國民處置資產的程度不同，加上經濟與社會交互影響，故對於給付標準的決定也頗不一致，但在某些特殊時期所建立的社會安全最低標準，却大同小異。
- (三) 當社會經濟狀況不佳時，則有必要維持社會的利益，例如透過合理的抉擇、組織、方法與服務，以及依民衆需求的先後順序，以達成有效支配社會安全預算的目標。

二、老年給付支出的劇增

老年給付支出的增加，除人口高齡化因素以外，與社會需求的累積，導致

經常需要調整給付標準有相當的關係。近數十年來，大多數老人生活狀況已有許多的改善，同時全國居民也均已享有年金給付的權利。一般而言，採行所得比例制的年金支出，其給付標準比貝佛里奇報告書(Beveridge Report)中所倡導的均一給付制還要高，這是因為前者的給付率雖是法定的，但可隨物價或薪資增加比例而自動調整，故比較能保障退休人員的原有購買力。

雖然各國人口結構曲線隨時都在變動，其給付範圍也有所不同，但是年金計畫繼續擴展的趨勢，却是相同的，顯然政府方面除了修訂退休年齡外，很少會利用職權，以影響該計畫的發展。有些人認為：透過彈性給付計算公式，以提高年金給付年齡，將可以改善中長期給付支出負擔過重的情形。不過，這種措施雖被證明有利於解決財務危機，但其效果仍然是有限的；不過有些人持相反的看法，認為降低退休年齡可緩和失業造成的壓力，其結果自不待言。

老年給付無法避免龐大的支出，這是產生嚴重問題的主要原因，尤其是老人所享有的適度安養權，將在代與代間逐漸式微。大部分工業國家的年金制度係依據賦課方式(Assessment System)籌措財源，透過經濟活動的過程，而提供老人生活的基本保障，並期待透過世代移轉支出，使下一代同樣能夠獲得類似的保障。不過，由於人口結構的變遷，今後恐怕會使生產人口銳減，而無法負擔年金沉重的包袱。根據美國估計，老年給付的準備將在本世紀末用罄，故對廿一世紀財源的籌措，實不敢作樂觀的預測。這個消息業已普遍引起美國國民的震驚，甚至懷疑年輕的一代能否和年老的一代一樣，在一個充斥傳統價值的社會裏，接受良好教育和撫養長大，而不久之後，他們需要負擔起社會安養的重稅，以照顧老人。這種恐懼無疑有些過分誇張，並非很普遍的想法。事實上，社會統合的觀點與實施方法，乃因社會演變，使每一代的情況有所差異。至於自然存在的通貨膨脹，如仍採用舊式的財物措施，將無法有效的解決其問題。左列二種方法，已被證明是較為有效的措施：

(一)加倍努力使社會安全經費更有效的運用於老年給付，例如調查彈性退休制的實施效果，維持福利服務與現金給付之間較佳的平衡，以及審核與所得有關的選擇性給付的可能支付方式。

(二)精算社會安全財務，公平而有效地，使社會上每一個成員，均依其所得比例，公平分擔社會安全稅；換言之，力求稅負與日後領取退休金給付間的一致性。

三、醫療費用是否應有限制？

社會安全的另一主要制度為醫療照護，目前的醫療問題由於涉及國家經濟和個人良知，而益發錯綜複雜。有一句古諺：「健康是無價的。」但矛盾的是，今日的人們若沒有社會安全的協助，能負擔得起巨額的醫療費用嗎？尤其歐洲各國的醫療費用支出，已高達國民生產毛額的百分之六至百分之八，而十年前沒有一國的支出超出百分之五。醫療費用增加快速的因素有：醫學技術的進步，醫療服務水準的提高，以及老年人口的比例逐年增高。

有些人將上述的現象，歸咎於實施免費醫療措施，無形之中有鼓勵過度消費的行為。另外有些人則歸咎於藥物使用的浪費，以及其價格的不斷上漲。

目前各國都致力於節節醫療費用的支出，以穩固健康保險的財務基礎。此外，各國並殫精竭慮尋求能兼顧保障被保險人醫療權益，及平衡醫療收支的措施。惟許多藥劑的治療價值頗令人懷疑。根據世界衛生組織的看法，西歐國家的藥劑大量消費結果，不是對人體有害，即是無效用可言。職是之故，在許多可行的辦法之中，應選擇最有效的方法，使需求與效用之間，有一更適當的平衡，以達成更合理、更經濟的利用醫療資源。

另一方面，可由工作條件、生活方式、教育水準及經濟發展等方面入手，以改進衛生保健的不利條件，節節醫療費用的支出。但這些措施並不圍於醫療層面，同時也可擴展至其他有關的政策措施，例如：住宅、交通、娛樂、市鎮計劃，以及工作環境等方面的改進。惟國際勞工組織所強調的主要措施，為工作條件的改進，以及設法減少職業所引起的緊張、疲勞與挫折感。此外，會加速疾病的生活方式與行為模式也應儘量避免。

至於其他重要的措施，如醫事人員訓練、醫學研究、主要須透過教育和學

術的結合，培育有社會職責感的醫事人員，以及醫術精湛的醫師，使開業醫師不在乎醫療價格的多寡，而以維護民衆的健康爲重。儘管如此，社會大眾仍然期待著有一合理而且可以負擔的醫療價格。

四、失業保險與社會安全政策的配合

社會安全給付的目的之一，爲如何維護失業者於失業期間的生活需求。尤其目前正處於經濟蕭條期間，更有必要了解失業保險如何統合於社會安全政策。

首先，工業國家的政策目標指出，即使國家的經濟情況不佳，也應該提供實質替代性所得給予失業者，以作爲其非自願性失業的補償。雖然大多數國家的失業給付措施已有改進，並運用附加給付以資彌補，不過，由於目前失業原因與特性迥異於以往的形態。故仍然存在若干缺憾與困難。換言之，勞工失業原因不再侷限於本身無過失，即令其他許多情況，也應獲得保證所得，譬如：大羣尋找工作的年輕人，及未曾找過工作的婦女，即所謂大規模的結構性失業，已成爲可被接受的事實，例如：國際貿易不利的趨勢，企業自動化與合理化的傾向，以及貨幣缺乏穩定等。作者認爲勞工若經常失業，將使原訂的給付支出產生逆差，故納稅人應有義務協助他們。

此外，作者亦認爲上述問題的解決，應採用其他的社會安全措施，例如修正老年年金制度的規定，降低老人領取退休給付的年齡，俾提供年輕勞工更多的工作機會。但是這種策略，有時反而會減少總生產量，同時因財政預算受到重大的壓力，而經常無法達成企業的預期目標。職是之故，我們瞭解政府雖已採用一系列的措施，但最後分析的結果，並無法圓滿達成其預期的效果。例如，延緩當期生活費用指數的提高或停止退休人員疾病保險費的補助支出，以緩和年金制度財力的不足，其結果將導致年金受益人因低所得而沒有足夠的購買力，或缺乏支付保費的能力而淪入公共救助的行列。

總之，我們應考慮採用社會整體需求的觀點，以及透過社會安全、就業、醫療及賦稅等各種政策的協調、連繫，以滿足社會大多數人的需求，不過，我們應體認政治層面的利益不易配合，即使其實施原則已被接受，但因實施時間的決定確實有困難，同時每一團體對於社會公平的看法未必相同，故實施時較不容易達成預期的目標。

五、第三世界對社會安全應承擔的使命

工業化社會當面對社會快速進步的挑戰時，必須確認社會安全制度演變的結果，乃爲達成支付賠償的責任。但是社會安全目標的達成不是少數人的責任，而是全世界的任務。不可否認的，第三世界有衆多的人口，其生命已長期處於危險與不安全的狀態，在這種情況下，需要制定法規，依法建立社會安全制度，而不可有例外。

國際勞工組織堅決地認爲：第三世界的社會安全發展與該組織的任務有密切的關聯，同時確信這也是有助於其在國際上承擔更有價值的領導任務。然而專家與學者，仍紛紛針對第三世界實施社會福利和社會安全是否明智的問題，而有所爭辯。在某些方面而言，社會安全可視爲其經濟發展過程的阻礙，但從另一方面言，第三世界實施社會安全制度以來歷經三十年，業已獲得穩定的進步，並且繼續在擴大其保障範圍。

拉丁美洲社會保險的擴展情形，比起工業國家第一次大戰後的實施成效更大，其中尤以健康保險爲然。亞洲各國雖然對於社會安全立法的需要，在認知上比較遲緩，制度發展方面也缺乏全面性的計畫，不過在某些國家中，已先後建立了計畫實施方案，在非洲方面，獨立的新興國家，對於社會安全的發展增加一新的誘因，即在獨立後，擴大其保障範圍，增進人民福祉是相當明顯的事例。

一般而言，開發中國家多採用歐洲社會安全保障範圍的標準，而且近年來由於開發中國家的經濟已趨穩定，其社會安全制度也有穩固的基礎，故多少可

以影響政治和財政等措施，但值得注意的是尚有過分單純化的危機，亟宜協助這些國家，以促進國際整合，以及改進處於社會經濟地位較為劣勢的人民的生活。而上述目標的達成，所牽涉的問題之一是：第三世界各國在發展過程中，其社會安全所扮演的任務，問題之二是：發展中國家社會安全計畫的營運，有其特別的複雜性和不利的條件。

目前社會安全仍被大多數人視為富國才應享有的奢費制度，故多對開發中國家導入此種制度的適當性深存疑慮。這種觀點，主要基於經濟上慎重的考慮，而忽視制度的社會目的，即令此一目的是其存在的唯一理由。事實上由於傳統社會與家庭結構的瓦解，導致經濟結構、都市化與生活方式的迅速變化，故社會安全制度的建立，的確有助於解決社會變遷中人們的生活需求問題。以歐洲各國社會安全發展為例，一直到經濟高度成長之後，社會安全方臻成熟，但絕對以此作為適當的發展模式，却不完全可確信。因為世界的變化極為快速，故開發中國家的社會安全制度絕不能固定依循單一的、無變化的途徑以求發展。

迄今尚無有力的證據，足以顯示社會安全計畫的導入，有害國家的經濟成長，相反的，根據近幾年的各方研究，已說明經濟成長與社會發展之間，有新的連繫關係，開發中國家有著經濟和社會需求的衝突觀念，以往被認為有待社會決策的慎重考慮，但這種想法目前似乎已被認為是過時的了。事實上社會安全的目標需要與經濟發展過程整合，其重要性自不待言。

雖然福利國家的理想與目標，仍然在貧窮匱乏的社會中盛行，但毫無疑問的，任何國家的社會安全計畫，為了本身的尊嚴不必事事模仿西方國家的模式，是以開發中國家應十分清楚，在任何階段應以其經濟能力範圍內，決定其保障範圍的擴大或給付條件的放寬尺度，而選取有效的措施，逐步分期加以推展。

社會領域中，對於需求的迫切程度很難有客觀的評量標準，故在各種社會發展的策略中，十分困難以理智的決定那一類人口應優先納入保險範圍，那一類給付應優先開辦，以及如何籌措保險財源等。但很明顯的，擬訂計畫應能適

合國家發展的特殊情況，以及尊重其文化價值與傳統的社會結構，同時在某些情況下應避免產生巨額的費用，或擬定不當的計畫。

許多國家在社會安全的經營與行政管理方面，連最簡單的任務都無法達成，其主要理由是缺乏合格人員，設施不完備，人口登記未上軌道，政府缺乏資源和經驗，以及官僚體制的腐敗等，故不必等到制度發展的末期，即呈現違反其創制宗旨的現象。

良好的經營並非一蹴即成的，有許多其他明顯的現象，可進一步作為佐證；因為人們有過許多痛苦的經驗。有人認為一旦運用電腦，便可使社會安全計畫的困難迎刃而解，雖然他們相信電腦無法取代人腦；但在另一方面，第三世界所學到的教訓是：電腦創造了社會安全行政人員心目中危險的幻像，同時機器無法改進其教育措施，使他們更有組織或替代他們制定決策。

有些人認為：第三世界的許多體制，必須克服若干更保守的想法，尤其在社會安全法案實施的初期，首先要克服導入社會安全制度是不當的想法。但國際勞工組織却持相反的見解，認為上述觀點——人行為行政工作無法解決將會阻碍社會進步是一種藉口。換言之，ILO認為首要工作是在於訓練必需的人才，並提供他們增進技能的任何機會，以迅速完成其任務。

ILO深信：第三世界的社會安全制度所欠缺的是實施方法，而不是缺乏善意，故提供技術合作為其必備條件，例如編印工作手冊、籌組訓練執行人員的研討會、派遣人員到國外充實有關的知識，以及熟悉社會安全的新經營方法等。自一九五〇年以來，在人員培育及訓練方面已有龐大的開銷，惟目前進行程度如何，端視各國社會安全的擴展而異。

總之，ILO協助各國社會安全的基本目標是在訓練人才，而國際技術的真正引進，只有在長期的合作計劃下，才能看出其效果。惟合作的目標，並不是使外國專家永遠駐在第三世界，而是盡可能使大多數國家的經營管理技術能獨立自主。

（本文摘譯自“Social security at the Crossroads” In International Labor Review; Vol.119, NO.2, 1980）