

研析「全民社會安全」 政策目標



柯木興·林建成

簡言之，社會安全(Social Security)係屬一國政府推行社會福利政策的主要政策議題(key policy issues)，它可藉由政策宣示(Words)、堅定信心(C Confidence)以及實際行動(Action)等三個步驟來達成「全民社會安全」(Social Security for all)，實現全民皆社會安全保障的政策目標。為達成此一政策目標，吾人必須多做少說，以務實的態度來推動才能付諸實現。甚且，社會安全亦須能包容社會一般大眾對制度的推動有更高的期望(expectations)與更多的要求(needs)。惟這些期望與要求則須視其是否能符合全民社會安全的目標而形成為具體的實現(reality)來決定。的確，沒有比這些措施更具挑戰性(ISSA, 2008:3)。

至於社會安全的用語，常與社會福利混為一談，吾人對於彼此名詞的定義界定，實有必要做概念的釐清，以免誤解。兩者雖有其共同之處，但卻代表著不同的理念。其中社會安全通常係指透過政府立法，保障人民因老年、傷殘、疾病、死亡、生育或失業等事故影響其收入，以風險分攤的原理，提供各類現金補助及服務，較偏重於解決其經濟問題。而社會福利則泛指滿足人民的經濟、社會、教育及健康等需求的經濟補助及服務(鄭文輝, 1990)。但不可否認的，社會安全與廣義的社會福利，在範圍的認知上卻有其共同的意涵，而慣於交替混用，亦屬事實。

壹、社會安全權利的實踐—全民

皆社會安全的保障

一、考諸聯合國於1948年所宣布「世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights)」中有關社會安全的主張。依宣言第22條規定，「凡每個人均為社會的一員，皆享有社會安全的權利，…」(Everyone, as a member of society, has the right to social security)。另第25條亦規定，「人人有權享有本人及其家屬健康和福利所需的生活水準，舉凡衣、食、住、醫藥及必要的社會服務均包括在內；且於失業、疾病、殘廢、死亡、老年或因不可抗力之事故致有其他喪失生活能力時，有權獲得保障」。此一條文的規定意含著廣義社會安全內涵的具體說明，而前後條文，相互呼應，均具有相同的意涵。顯然，世界人權宣言的意涵在於促進世界和平與社會正義的維護，並透過社會立法方式，實現其生存權，藉以改善國民生活水準，共同謀求人類的幸福。惟人類的幸福必須建立在世界永久的和平上，才能獲得真正美滿的幸福；而永久和平的建立仍須以社會正義為基礎，並透過社會安全來維護社會正義，如此才能走向世界大同民生樂利的新社會境界。國際社會安全協會(ISSA)於1971年所提出的標語：「沒有社會正義，就沒有永久和平；沒有社會安全，就沒有社會正義」(No lasting peace without social

justice, no social justice without social security)兩句話，正是當今世界各國政府共同努力目標的最好寫照。因此，社會安全權利(the right to social security)遂成為各國國民的基本人權，用以保障人類的平等、自由與尊嚴(勤思, 1971:6-7)。

此外，國際勞工局(ILO)亦於1952年採用了社會安全最低基準公約(Social Security Minimum Standard)，用以促進各國逐步實現社會安全的預定目標(柯木興, 2007:26-27)。基於此，各國政府對於社會安全權利的規定，大都以建立社會安全制度，實施社會保險為其有效具體的實現。顯然，這些宣言，是一種好的宣示(fine words)，但必須實際付諸行動(action)，才能見效(outcomes)。惟從統計數字上發現，目前全世界人口約有一半左右仍然沒有任何社會安全保障(social security protection)，而約有80%的人口仍無適切的保障(adequate protection)。各國政府仍然面臨社會安全的多項挑戰，包括對象適用性(system coverage)、給付適當性(benefit adequacy)、財務穩定性(financial sustainability)，以及機構治理性(institutional governance)等多面向。因此，吾人在推動社會安全制度時，切不可忽視而掉以輕心，導致執行不力，而影響全民社會安全計畫目標的實現(ISSA, 2008:1-2)。

二、其實，ILO在2001年召開的國際勞工會議(International Labour Conference, ILC)所做結論中已達成了一項共識，即優先擴大目前尚未受到社會安全保障者納入適用對象。同時指示ILO負責推動擴大全民社會安全的保障行動(Campaign for the extension of social security to all)，嗣於2003年時成爲全球性保障行動(The Global Campaign)。蓋因ILO的主要任務在於促使世界各國政府均能推展社會安全措施，俾使所有國民獲得基本所得與綜合醫療照護的保障，並以此作爲各會員國制訂社會安全政策的指導方針。惟擴大全民社會安全是一項相當艱鉅的工作，唯有採漸進方式來推動，較能有效達成其任務目標。因此，推動初期以能確保國民的基本保障爲起點，俟有所成效後再行提高保障水準。顯然，此項保障行動的理念係以前述世界人權宣言第22條和25條，以及1944年費城宣言(the Declaration of Philadelphia)中有關社會安全的主張內容，做爲根基建構而成，亦屬ILO組織職掌之一環。基於此，ILO將社會安全的性格視同一種基本人權(a basic human right)，亦視爲創造社會團結凝聚(social cohesion)的基本手段，以及預防減少貧窮的重要工具，並成爲走向社會正義的必經階段，而有助於確保社會和平(social peace)與社會融合(social inclusion)；換言之，社會安全

亦爲國家社會政策的不可或缺部分，它可透過國家連帶責任(national solidarity)及公平分擔原則(fair burden sharing)的運行，得以維持人類尊嚴(human dignity)、公平(equality)及社會正義(social justice)(ILO, 2009:1-51)。

不可否認的，今日我們的世界是一個充滿著相當矛盾(great contradictions)的世界社會。據聯合國統計資料顯示，目前全世界仍有50個最窮國家的貧窮水準因未能有效推動社會安全措施，而導致無法獲得生活改善。例如許多勞工在進入全球化經濟之後，發現他們的安全保障並沒有得到有力支持，彼等的生活水準較一般標準仍有段距離，而對未來前景仍被質疑而問題叢叢。惟ISSA對於社會安全的未來仍持樂觀的態度，並對於推動社會安全的任務依然沒有改變，仍將繼續致力於改善各國國民的終身經濟安全保障(the lifetime security of individuals)。顯然，在60年前，ILO在世界遭遇到戰爭及災難等事件破壞時，採用了1944年費城宣言(the Declaration of Philadelphia)中的簡明宣示語言：即「任何地方的貧窮將會危害到每個地方的繁榮(poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere)」的警世口號，作爲實現全民社會安全政策目標的指南。時光如梭，歷經了60年後，時間雖然改變了一

切(times have changed),世界也變得更繁榮;但費城宣言中的宣示口號卻如同60年前的往昔依舊存在(Dalmer D. Hoskins, 2005:168)。職是之故,在60年後的今天,這些宣言與口號仍然是各國政府一直努力期待實現全民社會安全的長期目標。

貳、全民社會安全的實現—政策議題的落實

一、其次,吾人如何才能更有效而落實地實現全民社會安全的政策目標,國際社會安全協會(ISSA)曾在比較各國社會安全制度的實施經驗後,綜合歸納提出了下列十項政策議題,作為未來付諸行動改善社會安全成效(social security outcomes)的參考指標於后:

1. 加強女性和男性參與勞動市場的機會(Enhance labour market opportunities for women and men)。
2. 勇於面對就業的不確定性和片斷性工作紀錄的挑戰(Meet the challenges of insecure employment and fragmented work histories)。
3. 確保性別平等(Ensure gender equality)。
4. 提供有子女家庭的適當財務及其他支援(Provide appropriate financial

and other support to families with children)。

5. 確保健康保險和年金制度的永續發展(Ensure the sustainability of health care and pension systems)。
6. 改變提早退休趨勢與重回職場政策(Remove the trend toward early retirement and improve work resumption policies)。
7. 減低個人退休前及其他意外事故發生的風險(Limit individual risks in preparing for retirement and other contingencies)。
8. 協助生涯規劃的繼續教育與訓練(Facilitate continuing education and training throughout the life course)。
9. 增進職場安全與衛生(Promote safety and health in the workplace)。
10. 整合並公開化社會安全在公共政策上的角色(Better integrate and better publicize social security's role in public policy)。

惟ISSA亦強調,由於不同的國家面臨著複雜的不同挑戰,或有成功可取之處,但某國所採用的措施未必能適用於其他國家,唯有經驗仍可分享參考與借鏡(ISSA, 2008: 3)。

二、除此之外,ISSA前任秘書長Dalmer

D. Hoskins(2005)在其任內所發表的「邁向社會安全新信心(Toward Newfound Confidence)」乙文中亦指出:當前社會安全的主要政策問題(key policy questions),並非僅偏重於「公私部門間爭論(public versus private debates)」的議題,即指公私部門制度間的財務責任移轉,及政府和個人間的責任分配等問題;而是關注到保險財務的健全、給付適當與否,以及對象適用擴大等議題,同時對於制度的執行也考慮到行政管理的彈性化。此等議題措施均屬今日必須面對的挑戰。因此,吾人在促進社會及經濟發展之時,社會安全所扮演的任務角色,則須重建起「新信心(newfound confidence)」的概念,才能因應多元化社會的變化需求。同時,我們亦須以務實的態度,在「能夠做什麼(what can be done)」比起「應該做什麼(what ought to be done)」為先的策略下來推動政策議題,較能實現其預期目標。

基於此,Hoskins認為:ISSA在今日21世紀的主要任務,在於協助各國勞工及其家屬面臨新全球經濟體系(the new global economy)的衝擊時,如何使他們在社會安全領域中擁有一個安全網(safety net)的保障。雖然每個國家均有其特殊的文化遺產、政治體制及經濟環境等因素的差異,但每一國家至少必須能提供下列各項措施,用

以確保國民的基本經濟生活安全。如此,社會安全政策改革(social security policy reform)才能真正落實其政策議題,而實現社會安全的政策目標(Dalmer D. Hoskins, 2005:161-8)。

1. 提供健康照護的可近性(access to affordable health care);
2. 提供財務及其他支援,預防有子女家庭者免於貧窮(financial and other support to prevent poverty among children);
3. 協助勞工生涯期間的繼續教育與訓練(continuing education and training throughout the life course);
4. 維護危險及不衛生工作場所的安全保障(protection against dangerous and unhealthy work places);
5. 提供暫時性喪失工作期間的失業保障(unemployment protection for temporary out of work periods);
6. 制定可攜式退休所得制度協定,便於勞工工作轉換及國家間的相互流動(retirement income arrangements that are portable from one job to another and even from one country to another)。

因此,我們深信只要有了新信心之後,就能落實各項社會安全措施,終將會帶給了全世界數十億人口獲得更好的生活保障。

參、我國全民社會安全的實現 —政策綱領的落實

為實現憲法第153條所揭櫫的「促進社會安全」的精神，以及保障民眾的社會福利權(social welfare rights)，我國政府於遷台後陸續提出了「民生主義現階段社會政策」(民國54年)、「現階段社會建設綱領」(民國58年)、「社會福利政策綱領」(民國83年)、「社會福利政策綱領(修正版)」(民國93年)等政策主張，並陸續於1970年代通過了相當重要的「福利三法」，即「兒童福利法」、「老人福利法」、「殘障福利法」，奠定了我國社會安全制度的基礎。此後，隨著「社會福利政策綱領」的提出，更是宣告了我國社會政策綱領已由傳統實踐國父孫中山先生的「民生主義」理想，進一步蛻變為建構「全民社會安全」的政策指導原則；並以社會保險為主，社會救助及社會津貼為輔的互補建構模式，透過社會福利政策綱領的落實，來進行制度推動與政策主張，以實現我國全民社會安全的保障目標。其次，政府復於1990年代又相繼開辦了全民健康保險、修正身心障礙者保護法(原為殘障福利法)等，國內學者將之稱為我國社會福利的「黃金十年」。然而進入21世紀之後，政府有鑑於人口快速老化與少子化的威脅，以及失業率升高的衝擊，已開始關注老人的經濟安全保障、失業

人口及長期照顧等問題，並先後實施了就業保險、國民年金保險及勞保年金制等，建立了我國社會保險完整體系；同時亦積極推動建立長期照護制度，規劃長期照護保險儘早實施，藉以實現全民社會安全保障的政策目標，維護國民的生存權。茲簡述我國憲法中社會安全的相關規定及社會福利政策綱領的內涵，備供參考：

一、憲法上所規範的社會安全範圍

社會安全政策為我國的基本國策之一。根據我國憲法第十三章基本國策第四節社會安全的規定，推行的社會福利項目計有：

1. 人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。(152條)
2. 國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。(153條)
3. 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。(154條)
4. 國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。(155條)
5. 國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護

- 母性，並實施婦女兒童福利政策。(156條)
6. 國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。(157條)
7. 國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。(增修條文第10條)

二、社會福利政策綱領的內涵

行政院於93年2月13日院會通過修正核定「社會福利政策綱領」。有關社會福利的範圍包括社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六大項目為其綱領的主要內涵。

惟為能貼近民眾的需要、契合國際的發展趨勢，以及完善我國的社會安全制度，政府除了將「社會福利政策綱領」分為六大項目外，另提出九項原則以作為「社會福利政策綱領」的指導方針，分別為：「人民福祉優先」、「包容弱勢國民」、「支持多元家庭」、「建構健全制度」、「投資積極福利」、「中央地方分工」、「公私夥伴關係」、「落實在地服務」、「整合服務資源」等。吾人觀察其內涵顯示，上列六大項目及九項原則，顯然亦涵蓋了國際社會安全協會所提出的部分參考指標，例如確保健康保險和年金制度的永續發展、減低個人退休前及其他意外事故發生的風險、整合並公開化社會安全在公共政策上

的角色，以及加強女性和男性參與勞動市場的機會等。其中相當重要的概念即是宣示：

「國家應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。」而成為政府推動實施就業保險、國民年金保險及勞保年金制等措施的重要依據，並已逐一實現其政策主張。

茲以社會保險為例來檢視「社會福利政策綱領」的實施成效。目前我國全民健保參加人數已逾2,293萬人，其納保率約佔總人口2,310萬人的99.3%，幾已實現全民皆醫療保障的政策目標。另亦有909萬的勞工因勞保年金制的實施，而獲得了基本老年經濟安全的保障。由此顯示，落實社會福利政策的重要性，可見一斑。

惟鑑於我國社會福利政策綱領中所指的社會福利係屬廣義的社會福利定義，其範圍內容主要包括有社會保險、社會救助、福利服務及就業安全等項目，而狹義的社會福利範圍則著重於非納費性的社會救助及福利服務措施，亦即一般所指透過政府稅收免費提供的福利事業而言。至於社會上一般人所謂保險歸保險，福利歸福利中的「福利」乃指狹義社會福利中的免費「純福利」而言。因此，吾人對於社會保險與社會福利的理念，在概念上應加以釐清，以免誤解其意涵。

肆、我國「全民社會安全」政策

的挑戰與建議

一、「全民社會安全」政策的挑戰

目前我國「全民社會安全」政策的發展，和其他先進的福利國家同樣面臨了「對象適用性」、「給付適當性」、「財務穩定性」，以及「機構治理性」等四大問題的挑戰。茲以國民年金保險為例加以探討：首先，現行國民年金保險的保障範圍仍無法涵蓋農民等缺乏老年經濟安全保障的民眾，是為「對象適用性」的挑戰；而現行國民年金保險係以基本工資17,280元（指按勞保投保薪資等級第一級）作為其投保金額，未來是否能避免老年年金貧窮的困境，仍有待考驗。甚且國民年金保險對於不同身份別的被保險人提供不同的最低保證年金，例如一般老人每人每月3,000元的老年基礎保證年金（原稱為敬老福利生活津貼），身心障礙者每人每月4,000元的身心障礙基本保證年金，此兩項保證年金雖非屬國民年金保險規定內的老年年金及身心障礙年金給付範圍，亦屬於「給付適當性」的挑戰。至於國保對象的老年年金及身心障礙年金給付受領者月領至少3千元及4千元以上的年金額，均為「給付適當性」的挑戰。

其次，我國國民年金保險的適用對象卻僅限於未參加軍、公教、勞、農保的家庭主婦、學生、身心障礙者等無工作的民眾，目前

參加人數不到410萬人。由於保險對象的限制，使得國民年金並無法充分發揮類似全民健保所得重分配的高效果，再加上政府對於中、重度身心障礙者及中、低收入戶的保費負擔，不僅國民年金未來財務負擔堪慮，政府的財政壓力亦會隨著老年人口的增加及平均餘命的延長等因素導致越趨沉重，是為「財務穩定性」的挑戰。此外，目前國民年金保險業務依規定委託勞工保險局辦理，而勞保局的主管機關為勞工委員會，並非隸屬內政部職掌，是否會產生機構編制及人員不足的疑慮，以及配合度的問題而影響其執行力，仍值得商榷。同時，未來是否另需成立社會保險局專設機構辦理保險業務仍未取得社會共識，係屬「機構治理性」的挑戰。因此，吾人必須先行解決上述各項挑戰後，才能落實政策綱領的內涵。

惟在多元化的動態社會裡，我國的「全民社會安全」政策不能僅滿足於民眾目前的需求，而必須要有因應未來挑戰問題的能力。例如人口老化問題，以及全球性金融風暴導致的經濟衰退及不景氣等問題；而未來政府面臨的可能是一個依賴人口大於勞動人口、給付人口多於繳費人口，以及失業人口不斷增加、待業時間越來越長等問題型態的新社會體制。顯然，我們亟需一個新的經濟安全保障制度與社會救助制度，以及老人安養、照護的政策，為未來風險社會預作準備。因

此，我國「全民社會安全」政策理應逐漸走向預防性的政策導向，以彌補過去殘補式社會安全政策的不足，方能因應未來社會的新需求。

二、政策建議事項

綜上所述而提出下列幾項建議如后：

(一) 健全各類社會保險的財務穩定性

歸納言之，目前政府最迫切解決的應該是農保的長期嚴重虧損與國民年金保險的改革等問題，另對勞保財務負擔問題的嚴重性尤須更加重視，並設法解決。至於未來是否鼓勵農民加入國民年金保險，與推動國民年金普遍化，亦成為政府當局不得不面對的重要課題。此外，吾人應重視精算成本的觀念，各類社會保險保險費率宜依精算結果適時反映成本予以調整，避免政治過度保護與干預，健全各類保險財務的穩定性，亦是確保老人經濟安全保障的另一項重大議題。

(二) 研擬新的「全民社會安全」政策綱領

為因應新的風險社會的挑戰，新的社會福利政策綱領理應能符合台灣社會未來十年，甚至二十年後的變化需求。諸如對於高

失業率、人口快速老化、貧富差距擴大等議題，須提供更彈性、適切的解決方案，而政策涵蓋的範圍除了老年經濟安全保障政策之外，更應思考現行「全民健康保險」的永續發展，以及儘早建立長期照護制度及長期照護保險的立法等項目議題，納入政策綱領的內涵，以應需要。

(三) 社會行政組織架構的調整與彈性治理

最後，有關社會行政組織架構的調整，政府當局未來是否能配合行政院組織法的實施，考慮成立社會保險局，將各類社會保險的業務單純化，並以獲得社會共識為前提，而以組織精簡原則為依歸，避免業務重複而造成人力資源的浪費，導入機構（公司）治理的理念，用以發揮制衡、監督的功能。此外，現行中央做政策規劃、地方負責執行的社會行政組織架構，亦應適度予以調整修正，使其更具彈性；尤其是在地聲音與意見的參與，更能強化政策的品質，及調整政策的節奏，以收事半功倍之效。

（本文作者：柯木興現為銘傳大學風險管理與保險學系客座教授；林建成現為國家政策研究基金會社會安全組高級助理研究員）

參考文獻

柯木興(2007)。社會保險修訂版。台北：三民書局。

勤思(1971)。社會安全與人權。中國勞工半月刊，493，6~7。

鄭文輝(1990)。我國社會福利支出之研究。台北：行政院研考會。

Dalmer D. Hoskins (2005) “Toward Newfound Confidence, Appendix 2”, in Richard Levinsky and Roddy McKinnon(eds.), Social Security - Toward Newfound Confidence. Geneva, ISSA

ILO (2009) Social Security for All – Investing in social justice and economic development, Paper 7, Social Security Policy Briefings, Social Security Department, International Labour Office.

ISSA (2008) Social Security: Key Policy Issues, Social Policy Highlight 01, pp.1~3.