

第六章 臺灣社會福利的未來—代結論

本文第二章探討各國形成的五種典型的福利國家類型，並闡述上開福利國家類型所具有之不同特徵，作為本文論述的主導理論，藉著對各福利國家類型的分析，反觀臺灣的社會福利制度，是走在怎樣的路徑上，而呈現出臺灣的社會福利制度的軌跡，而在討論的過程當中，也發現了各福利國家類型，在全球化效應的影響之下，開始產生了變化，這也暗示了，臺灣的福利國家思想及社會福利制度，亦無法閉關自守而自外於世界潮流，也勢必將有所轉變。

承接著第二章對於福利國家類型的探討，第三章回歸我國社會福利制度的基本面，探討憲法社會安全基本國策及福利國家原則的內涵，而憑藉著第二章對於福利國家類型的分析探討，察覺了憲法社會安全基本國策含納了許多制憲當時最先進的社會福利制度，而本文再從憲法前言、憲法第一百四十二條規定的民生主義經濟體制及憲法社會安全基本國策等相關規範、制憲者所受世界各國福利體制之影響當中，更發現了憲法崇高的福利國家理念，以及託付國家建構具備歷史組合國家主義以及社會主義意識型態混合的福利國度重大任務，這也使得憲法社會安全基本國策及福利國家原則，有著寬廣的發展空間，本文也藉此呈現出憲法本文描繪的福利國家藍圖。

然而，現實與理想通常存在著距離，而現實的殘酷，使得憲法崇高的理想被譏為遙不可及的夢想。而在國家分裂、國家結構、社會變遷及經濟發展等因素的交錯影響之下，臺灣的社會福利制度一直是處於低度發展的狀態，雖然理論上認為基本國策具有拘束國家的行政權、司法權及立法權的效力，然而憲法的社會安全基本國策卻似乎受到忽視，而未見其拘束力有何發揮，因而，隨著時序的演進，規範與現實之間竟然形成了一道鴻溝，也因為，憲法社會安全基本國策早已受到遺忘，憲法社會安全基本國策許多規定，成為了沒有拘束力的字義性憲法，再加上各種福利國家類型的福利國家理念，在時代潮流的席捲後，多面臨了制度解構的危機，使得國際間開始致力於追尋新的道路，影響所及，制憲時所揭櫫的福利國家理想，也因此產生了變遷。而在九〇年代歷次增修憲法之後，憲法的福利國家理想，也為以社會救濟優先的放任主義式社會福利思想所取代。

本文至此，透過福利國家類型論，說明了憲法福利國家原則的軌跡。而福利國家類型論，除了能夠用以詮釋國家的社會福利制度，似乎更有其實用的功能。

本文第五章則再藉著運用福利國家類型論，探討各國社會立法的審查基準，並提出從事社會立法之審查時，亦應回歸福利國家的意識型態及內涵，用以建構出本土化的社會福利制度之個人觀點。而在九〇年代憲法增修之後，形成了以社會救濟為優先的放任主義式福利思想。蓋憲法增修條文第十條雖宣示了國家應重視社會福利工作，惟於同條第八項後段又提及社會救助及國民就業等救濟性支出應優先編列，如此規定，必定使社會救助相關立法之審查基準採取較為寬鬆的態度，從而，也較可能發展出以社會救助為主的殘補式社會福利制度，但此處所藏隱憂即是同條第六項關於兩性實質平等之重視，其未來在相關制度設計上必然也將與本條第八項後段相衝突。至此，本文也察覺了福利國家理念對於形成社會福利制度所產生的影響。

福利國家在現代面臨了資本國際化、失業、人口老化、家庭問題、所得分配不均及經濟成長趨緩等現代問題，而影響其發展，雖不至於解構福利國家，確也適度修正集中化的福利國家模式，走向分散化與某種程度的私有化¹。相同的，臺灣社會也正歷經幾項重要的經濟與社會結構的轉變，而對未來的社會福利產生衝擊，這些轉變包括：一、人口結構的老化；二、家庭結構的轉變；三、隨著產業結構變化而起的就業結構改變—上升中的失業率；四、低成長、低儲蓄、高物價、高失業時代的來臨；五、財務狀況惡化，租稅負擔有待調整；六、提昇國際競爭力的壓力；七、價值體系改變等。學者也指出，臺灣地區未來的社會福利制度走勢，除了必須回應各項社經結構的變化外，在家庭主義、社會、國家責任、經濟成長、稅賦負擔與福祉提升等選擇間勢仍有頗多待建立共識，審度現實的決策空間²。然而，憲法增修條文的規定似乎壓縮了這個空間，而採取了以經濟導向及社會救助為主的放任主義式福利制度。

在這樣的背景環境之下，台灣的社會福利制度發展進入第五階段。第五個階段是 2000 年政黨輪替開始，民進黨取代長期執政的國民黨成為執政黨。同時台灣也開始感受到自從 1997 年亞洲金融危機以來逐漸發酵的經濟低度成長，再加上 1999 年九二一大地震的後遺症，以及美國紐約遭受恐怖攻擊事件的影響，國內經濟成長率明顯下滑，失業率上升。事實上，從 1990 年代南向政策，以及台灣海峽兩岸人民社會、經濟交流以來，台灣的經濟優勢即已逐漸消失，大量資金外流，工廠外移，無疑地也是最近經濟成長率下降，失業率上升的推力。而在一片「拚經濟」的聲浪中，社會福利有被犧牲的兆頭，陳水扁總統甚至喊出一句「經

¹ 林萬億，「福利國家—歷史比較分析」，頁 358，巨流出版，1994.10。

² 陳小紅，「福利國家改革模式之意涵」，頁 124~129，理論與政策，1997 夏季號。

濟發展優先，社會福利暫緩」的口號³。

然而，從實證經驗來看，縮減社會福利的支出，並不一定能達成節省財源及發展經濟的目的，相反的，反而會衍生更多的社會問題，並增加社會成本。例如英國在保守黨的余契爾夫人主政後，採取了自由放任的立場，而在其第一個三年任期中，失業率的快速攀升，使得社會安全支出無可避免的在失業給付及補充給付項目上增加。相同的，美國在放任主義的福利制度下，偏低的社會支出雖有助於提昇經濟競爭力，然而所產生許多的社會問題亦需耗費不少社會成本。而我國憲法增修條文改採以社會救助為主的殘補式福利制度，無論其考量之因素何在，臺灣的社會安全制度如依循此一模式，除將產生新的社會問題外，亦將無法因應社會、經濟情勢的轉變。

再者，社會福利對於經濟發展的影響社會福利支出增加導致經濟發展遲滯，政府財政危機的論述在西方工業民主國家已有一段很長的歷史，到了一九八〇年代「福利國家的危機」論辯達到高峰。新自由主義經濟學者指控大規模的社會福利對經濟發展的不利影響主要從勞動意願、國民儲蓄、投資意願、國際競爭力，以及政府財政負擔等課題出發。The Friedman 指出「一個人只要接受了救濟，就永不放棄。人民逐漸被分成兩大階級—接受救濟者與支付救濟者。接受救濟者毫無就業的動機。」Becker 也認為歐洲的社會安全制度是造成失業率大幅增加的主因。Sachs 與 Warner 指出公共的年金制度使得民間儲蓄率降低。政府的公共支出增加，也使得政府的儲蓄率下降，兩者共構了國民總儲蓄率的下降，而影響到經濟成長率的提升。Gilder 在討論「財富與貧窮」時指出「由於邊際稅率越高，富人繳的稅越多，對富人的投資意願不利，因為富人賺的錢與其真正能得到稅後純益不成比例。因此，富人會選擇消費而不生產。」同時，社會福利擴張也使稅率提高，雇主保險費分攤增加、勞動缺乏彈性、工資上漲，這些成本的增加將轉嫁到產品的價格上，而使物價上漲，降低國際市場的競爭力。為了維持高的社會福利支出，政府必須以提高稅率來支應，但是過高的稅率會造成投資意願降低，也會引發企業界的反彈，因而，人民接受增稅的意願有限，社會期待公共支出卻無止境，政府的財政危機永遠存在⁴。

然而，上述這些困境是否已發生於台灣呢？林忠正⁵研究指出「現在台灣有限的社會福利措施並未對勞動市場或廠商的營運成本造成非常明顯的影響。」；

³林萬億，91 年全國社會福利會議分區座談會引言報告，內政部編印，2002.04。

⁴林萬億，前揭文（同註 3）。

⁵林忠正，「經濟發展與社會福利」，收錄於林萬億等著「台灣的社會福利：民間觀點」，五南出版，1995.05。

蔡吉源⁶研究台灣的社會福利對總體經濟的影響也指出「社會福利制度有利於勞動邊際生產力的提昇，但是，社會福利支出應該不是大幅度增加的方式。」林向愷⁷的研究亦指出「台灣每人平均所得因經濟發展而呈現快速上升，但由於基本維生的支出（如幼兒教育、購屋支出或房租）因缺乏社會福利制度亦快速增加，此時在最低所得的家戶並不因經濟發展、所得提高而提升其儲蓄能力，而經濟發展所帶來的高儲蓄率大都反映在高所得組家戶的儲蓄行為上。」⁸「當最低維生的消費水準亦隨所得增加而增加，造成部分個人或家戶的儲蓄能力未能隨經濟發展而增加，將讓這部分個人或家戶對社會產生負面的感受，甚至對社會產生疏離感。」這符合 Persson 與 Tabellini⁸發現「所得分配不均會傷害經濟成長」的跨國研究結論；以及 Benabou⁹對菲律賓與南韓的研究發現較高的所得或財富不均會導致緩慢的經濟成長率，而且較沒有效率。也與 Alesina 與 Rodrik¹⁰的跨國研究結論「財富和所得分配的不均度越高，經濟成長率越低。」相符。前經建會副主委薛琦¹¹總結幾項國內經濟學者對社會福利支出是否影響經濟成長的結論指出「政府社會福利支出的增加，對於經濟成長率、物價上漲率及勞動供給的影響都非常小，均與原先的預期相距甚遠，而令研究者甚感不解。」這中間的「不解」之處，其實是在兩方面，一是國內的社會福利制度與支出沒有大規模到歐洲聯盟的水準，當然難以發現其顯著影響；二是，社會福利也不一定會造成財政負擔、工作意願下降、儲蓄率下降¹²。政府對社會福利可能造成經濟發展的阻礙的憂慮顯然是多餘的，因此，也不必急於宣示「優先發展經濟，暫緩社會福利政策。」

綜上所述，新的典範的形成似乎是可以預期的，而為了面對全球化的競爭及新的社會問題，臺灣社會福利制度未來應有所修正，而學者提出之因應方向如下¹³：

首先，為因應人口老化，應將現有分歧的老年經濟安全體系整合，各種老年年金保險給付、津貼、救助應重新定位，分工互補，不重複浪費。

⁶蔡吉源，「社會福利支出對台灣總體經濟的影響」，台北：中研院人文社會科學研究所，1997。

⁷林向愷，「社會福利政策與國家經濟發展之關係」，論文發表於第二次全國社會福利會議，台北，1998。

⁸ Persson, Torsten & Guido Tabellini, 「*Is Inequality Harmful Growth? Theory and evidence.*」, *American Economic Review*, 84,600-621, 1996。

⁹ Benabou, Roland, 「*Inequality and Growth*」, NYU, NEBR, Working Paper, 1996。

¹⁰ Alesina, Alberto & Dani Rodrik, 「*Distribution Politics and Economic Growth*」, *Quarterly Journal of Economics*, 465-490, 1994。

¹¹監察院，「我國社會福利制度總體檢調報告」。

¹²王塗發、林向愷、林萬億，「台灣經濟-社會-環境規劃模式之建立」，經濟建設委員會委託研究，1999。

¹³ 林萬億，同前引言報告（註3）。

其次，區域間資源分配的公平化，現有各縣市社會福利資源分配不均，應透過重新調整財政收支劃分，以拉齊各地的福利水平。

第三，調整人口群間的福利給付水平，特別是過當福利的軍、公、教福利給付，如薪資免稅、子女教育補助、五十五歲退休加發五個基數、優惠存款補貼等均應考慮取消，以吻合社會正義。

第四，排除參與經濟活動的障礙，如提供兒童、老人、身心障礙者的公共照護，以及消除不利女性、殘障者的就業歧視，以鼓勵更多人投入勞動力市場。

第五，強化人力資本的投資，提高職業訓練的效果，連結學校教育投資與社會、經濟發展的關聯。

第六，創造就業機會，增強青年的就業能力（employability）、鼓勵創業（entrepreneurship），進行吻合知識經濟時代的工作調整（adaptability）。

此外，在台灣社會福利發展第五階段裡的社會福利立法與方案，如表 6-1 所示。這一階段的社會福利以就業服務的法案用力最深，如就業保險、大量解僱勞工保障、原住民就業保障，以及延宕已久的兩性工作平等法最為凸出，一方面顯示民進黨對勞動與女性議題的承諾，二方面也反應失業率提高對民進黨執政的壓力。此外，基於全國社會福利會議的結論，社會福利政策綱領也被修正，而且以未來中長程施政的角度修正，一改過去以單一部會為主的修正，改由行政院社會福利推動小組付委一個研擬小組研修，再召開公聽會與部會協調會，才送行政院通過，過程其實已經很像西方國家的社會福利政策白皮書的規格了¹⁴。

¹⁴ 林萬億，同前引言報告（註 3）。

表 6-1：2000-2004 年台灣福利發展第五階段之社會立法與方案

	制訂／修正	公佈／施行
勞工退休金條例 new	2004/06/11	2004/06/30
身心障礙者保護法(原:殘障福利法) new	2004/06/04	2004/06/23
老年農民福利津貼暫行條例	2003/12/04	2003/12/17
原住民敬老福利生活津貼暫行條例	2003/12/04	2003/12/17
全民健康保險法	2003/06/06	2003/06/18
敬老福利生活津貼暫行條例	2003/06/05	2003/06/18
兒童及少年福利法	2003/05/02	2003/05/28
大量解僱勞工保護法	2003/01/13	2003/02/07
公共服務擴大就業暫行條例	2003/01/13	2003/02/06
勞工保險條例	2003/01/13	2003/01/29
職工福利金條例	2003/01/03	2003/01/29
勞動基準法	2002/12/10	2002/12/25
農民健康保險條例	2002/05/31	2002/06/26
勞工安全衛生法	2002/05/14	2002/06/12
勞資爭議處理法	2002/05/14	2002/05/29
勞動檢查法 (原:工廠檢查法)	2002/05/14	2002/05/29
就業保險法	2002/04/25	2002/05/15
職業災害勞工保護法	2001/10/11	2002/04/28
兩性工作平等法	2001/12/21	2002/03/08
原住民族工作權保障法	2001/10/12	2001/10/30
特殊境遇婦女家庭扶助條例	2000/05/12	2000/05/24
少年福利法 new	2004/06/02	原條文廢止
兒童福利法 new	2004/06/02	原條文廢止

再看看九十三年內政部修正的社會福利政策綱領¹⁵，其制訂原則為：

一、人民福祉優先：

以人民的需求為導向，針對政治、經濟、社會快速變遷下的人民需求，主動提出因應對策，尤其首要保障弱勢國民的生存權利。

二、包容弱勢國民：

國家應積極介入預防與消除國民因年齡、性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻有無、社經地位、地理環境等差異而可能遭遇的歧視、

¹⁵ 行政院 93.2.13 院臺內字第 0930081882 號函修正核定。

剝削、遺棄、虐待、傷害，以及不正義，以避免社會排除；並尊重多元文化差異，營造友善包容的社會環境。

三、支持多元家庭：

各項公共政策之推動應尊重因不同性傾向、種族、婚姻關係、家庭規模、家庭結構所構成的家庭型態，及價值觀念差異，政府除應支持家庭發揮生教養衛功能外，並應積極協助弱勢家庭，維護其家庭生活品質。

四、建構健全制度：

以社會保險維持人民基本經濟安全，以社會救助維護國民生活尊嚴，以福利服務提升家庭生活品質，以就業穩定國民之所得安全與社會參與，以社會住宅免除國民無處棲身之苦，以健康照護維持國民健康與人力品質，再以社區營造聚合眾人之力，建設美好新故鄉。

五、投資積極福利：

以積極的福利替代消極的救濟，以社會投資累積人力資本，以社會公平與團結促進經濟穩定成長，以經濟成長回饋人民生活品質普遍之提升。

六、中央地方分工：

中央與地方應本於夥伴關係推動社會福利，全國一致的方案應由中央規劃推動；因地制宜之方案由地方政府負責規劃執行。然而，中央政府應積極介入縮小因城鄉差距所造成的區域不正義。

七、公私夥伴關係：

公部門應保障人民基本生存、健康、尊嚴之各項福利；民間能夠提供之服務，政府應鼓勵民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務。

八、落實在地服務：

兒童、少年、身心障礙者、老人均以在家庭中受到照顧與保護為優先原則，機構式的照顧乃是在考量上述人口群的最佳利益之下的補救措施；各項服務之提供應以在地化、社區化、人性化、切合被服務者之個別需求為原則。

九、整合服務資源：

提升社會福利行政組織位階，合併衛生與社會福利主管部門，並結合勞動、教育、農業、司法、營建、原住民等部門，加強跨部會整合與績效管理，俾利提供全人、全程、全方位的服務，以及增進資源使用的效率。

上開社會福利政策綱領之立意甚高，已超越憲法增修條文所揭示的以社會救

助爲主的放任主義社會福利制度，可見放任主義式的制度並不符合臺灣現實的需求，並顯現出臺灣社會對於社會福利的強烈渴求。這似乎也顯示了憲法規範的界線所在，換言之，將蘊含相當複雜設計的具體社會福利制度入憲的作法¹⁶，是否妥當，尙非無疑。無怪乎德國基本法揚棄了威瑪憲法詳盡的基本國策規範方式，而僅以一條概括的社會國原則揭示國家的任務及體制。臺灣在社會福利發展的第五階段，又再一次走到了十字路口，執政當局不妨停下來，想想臺灣人民真正的需要是什麼，何種社會福利制度是適合臺灣本土的，本文也期盼，臺灣在未來能夠建構出一個理想的國度。

¹⁶ 憲法增修條文第十條將我國社會福利政策制度皆詳細列舉規定。