

## (二) 去商品化(decommodification)程度

在前資本主義社會中，很少工人恰如商品一般，必須憑藉販賣其勞動力來維繫其生存，只有當市場成為普遍的而且具主導地位之後，個人的福利才開始整個依賴金錢交易關係(cash nexus)。剝去社會中除了勞動契約之外的其他確保社會再生產的制度安排，所剩的即意味著人們已被商品化。接著，現代社會權的引進則隱含此種純粹商品地位的鬆綁。去商品化是出現在當服務是被視為一種權利時、以及當一個人不必仰賴市場而能維持其生活時<sup>48</sup>，簡言之，此概念所指，乃是個人或家庭能夠獨立於市場參與之外，仍能維持社會可接受的生活水準程度。

依Esping-Andersen的實證研究，去商品化可由下列三套面向計算出<sup>49</sup>。第一套面向即人們取得給付的規定：符合規定的標準與對給付資格的限制。如果一個方案是容易取得的，又如果不論過去的就業記錄、表現、需求評量、或財物上的繳納如何不同，均保證其擁有適當生活水準的權利，即可視之為含有較大的去商品化權能。「入口」的另一面則是有關出口的問題，即如果一個方案提供給付的期間非常有限，則清楚的是他們去商品化能力也隨之縮小。

第二套面向即所得替代率，如果給付水準明顯低於正常的薪資或該社會所認為適當的而可接受的生活水準的話，則其結果很可能是迫使福利的接受者儘快回到工作崗位，我們因而必須將所得替代的程度也納入考量。

第三套面向即所提供之給付資格範圍(權利賦予<sup>50</sup>)。Esping-Andersen指出，權利賦予的形式可分為：(一)資產調查：例如美國之補充安全所得(SSI)。(二)工作成就：如在德國，只有在勞力市場有所成就的人以其工資繳交保費，於事故發生後才有給付。(三)社會權賦予：發展自Beveridge的普及化公民權，只要是國民或居住在該國一段時間，就有社會權，其以「均一給付」為主，不論需求程度或工作成就高低，亦即不論原因為何，都給付社會工資給公民，以對抗社會風險，社會權賦予即帶有很強的去商品化色彩。幾乎所有的先進資本主義國家都承認需要某種型式的社會權保障，以對抗諸多基本的社會危機，如失業、殘障、疾

<sup>48</sup> Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書(註13)，頁39，頁58-83。

<sup>49</sup> 以下參照Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書(註13)，頁74；林萬億，前揭書(註1)，頁128。

<sup>50</sup> Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書(註13)，頁75~76。

病、與老年。

而由以上三種面向綜合評價出國家的去商品化程度(參照圖 2-1、表 2-7)，來檢視人民對於自由市場的依賴程度，以及承擔社會風險的能量，藉此呈現出各國社會福利制度解決社會問題的功能，換言之，去商品化程度低的國家，意味著取得給付之要件較為嚴格、所得替代率低、以及給付的範圍或種類較狹，因而該國社會福利制度因應社會問題的能量較低，人民因而轉向尋求私有的、志願式的福利保障；相反的，去商品化程度高的國家，除了較容易取得給付外，給付之水準以及給付之範圍均較為優厚，涵蓋人民廣泛的生活範疇，免於匱乏的恐懼，福利提供因而成爲國家任務的重要部分。

### (三) 階層化 (stratification) 現象<sup>51</sup>

階層化是指一個社會中，人們因不平均的存在，如所得、財富、權力、地位、聲望、年齡、種族，或其他因素，而形成層級排序。各層 (strata) 的人們形成特殊的生活機會與生活形態，以及社區意識，而有別於其他層級的人們<sup>52</sup>。去商品化與階層化之間，亦有相當程度之關聯，去商品化程度高亦象徵著國家福利制度之普及性，反之，去商品化程度較差的國家，仍有國家無法或完全顧及的社會問題，因而有些人民的需求尚無法獲得滿足，也因此，與其他人間有區隔而產生階層化的現象。而就比較性的與歷史的觀點，我們均能輕易的找到蘊含在福利國家之內的不同階層化體系。

在自由的福利國家中，濟貧傳統與其所衍生出來的資產調查式的社會救助，即明顯設計有階層化的目的。藉由處罰與對接受救助者加以烙印，認爲接受救助者乃係因自己個人的怠惰、能力不足，所以才會被市場淘汰，這類的措施導致了社會二分論 (social dualisms)，也因而成爲勞工運動攻擊的目標<sup>53</sup>。

而在歷史組合國家主義國家中，乃試圖同時實現兩個階層化效果，一方面將薪資賺取者透過社會立法區別爲若干團體與階級，並分別制訂不同社會保險方案，每個方案皆有其獨特的權利和特權，以設計來強調個人在生命中的適當位置，因而鞏固了工資所得者之間的分化；其次，將個人效忠直接導向君王或國家

<sup>51</sup>關於階層化的詳細論述，參閱Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書（註 13），頁 86~114。

<sup>52</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 131。

<sup>53</sup> Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書（註 13），頁 42。

當局，這便是當年 Bismarck 當年他提倡年金給付直接由國家補助時的動機。所以在此體系下最重要的特色便是它特地為公務員建立起特權的福利措施。一方面這是酬賞其對國家忠誠的工具，另一方面也是界定此團體獨特而優越的社會地位之方式。此外，農民、勞工也都各自有不同的年金保險，但都不如公務員優渥。

另一種乃是社會民主體制，乃係一種促進各階級地位平等的普遍式體系，所有公民皆有類似權利，此體系主要是培養跨階級的凝聚。但此種均一費率<sup>54</sup>的普遍主義，其凝聚的前提是必須要有一種歷史上獨特的階級結構，即絕大多數人口都必須是「所求不高的人」，對它們而言，一個不高的，但人人平等的給付是大家認為最適當的。但事實上，如果這種獨特的階級結構無法獲致時（例如勞工階級財富增長或新中產階級興起），這種主義反會不經易的促進社會二分，因為富者會轉向私人保險或附加給付，再謀求原本不高的平等給付，經過此過程，其結果將轉變成類似救助國家的二分情境：窮人依賴國家，其他人依賴市場。然而在面臨這樣的階級結構變遷的困境中，瑞典、挪威將「給付上的不平等」重新引進，因此有效的阻止市場力量進入，也成功的維持了普遍主義。

#### （四）其他指標（失業率、出生率、死亡率、平均餘命）

從各類型福利國家之其他統計資料，如失業率、粗出生率、粗死亡率、平均餘命數值、老化指數及人口預測數值等資料中，除了可以探討社會仍存在之問題外，也可以尋得各種社會現象與福利制度實行成效間之因果關係。例如：失業率與失業救助和勞工政策間之關係，粗出生率、粗死亡率、嬰兒出生率、平均餘命數值等與健康保險或醫療服務間之關係，有助於判斷各類型福利國家之生活水準，本文亦將一併參考。

---

<sup>54</sup> 社會主義者雖信奉普遍原則，但其實施的諸多方案皆借用了Beveridge模式的「均一費率」、「一般稅收支應」等原則來設計。故有論者謂社會民主模式國家具有社會主義與自由主義混合之特徵。Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書（註13），頁42。

### 三、福利國家類型

#### (一) 放任主義類型－美國經驗

##### 1、歷史背景考察<sup>55</sup>

美國社會福利制度發展大約可以分為四個階段：受英國濟貧法(Elizerbert Poor Law, 1601)影響以及傳統城市慈善型式的社會救濟模式、一九三五年後羅斯福總統(Franklin Delano Roosevelt)所大刀闊斧推行的「新政(New Deal)」時期以及其後的福利擴張時期、一九八〇年後雷根的反福利主義時期、以及一九九六年後美國社會福利改革時期。

美國在一九三〇年代之前，聯邦政府在社會福利政策與社會救濟實務上所扮演之角色與所擔負之責任微乎其微，地方之州政府與縣政府擔任極少部分之救濟責任。多數之貧困者與不幸家庭，或孤兒寡婦都要依賴私人之慈善組織與教會之社會服務機構救助。而在一九二九年秋天，美國紐約市之股票市場崩盤，引起了美國及世界的經濟大恐慌(Great Depression)<sup>56</sup>，在此長達六、七年的期間，貧窮與失業充斥街頭，因此而改變了美國自由放任之社會福利及經濟政策。羅斯福總統在一九三三年就任後，即開始推行新政，並在一九三五年要求國會通過社會安全法案(Social Security Act)提供失業保險與老年退休保險方案，而這一項由聯邦政府之社會立法，開拓與奠定了美國社會保險制度之基礎。以各種社會福利企圖減少階級間的不平等與衝突，隨著經濟的穩定成長，這些福利措施也就更能充分施展，而進入「福利擴張」時期(1940~1975)。

然而，右派勢力並未真正地放棄重拾志願主義、不干預的自由經濟主義及小政府的野心。一九四四年海耶克的「到奴役之路(The Road to Serfdom)」、「保

---

<sup>55</sup> 以下關於美國歷史背景論述，本文多參閱林萬億，前揭書(註1)第九章，頁285~309；李宗派，前揭文(註22)，頁59~62；王順民，前揭文(註20)，頁6~27。

<sup>56</sup> 美國經濟大恐慌發生最重要的原因是美國市場生產大於消費之故，而為何會消費不足呢？有一個原因不得不考慮，那就是財富分配不均。大量財富集中於少數人之手，農民與藍領工人收入微薄，無法消費大量生產出來的大量商品，導致產銷失調。所以古典經濟學派所倡導的市場機能遭受強烈的質疑，J.M. Keynes的經濟理論趁勢而起(美國民主黨於一九三五年後接受凱因斯經濟學派的主張)，其認為在經濟體系中，總體經濟需求扮演重大的角色。當需求低迷時，經濟體系便會受景氣衰退所困擾，失業問題也就因此發生。參照林萬億，前揭書(註1)，頁295；張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏合著，「經濟學－理論與實用(下)」，四版，頁23、226~235、295~296，翰蘆出版，2000。

守心態 (The Conservative Mind)」，以及一九五五年成立的「國家評論 (National Review)」，都一直在傳遞這種信息。接著一九六〇年代的Milton Friedman持續抨擊政府干預市場自由，在這些芝加哥學派的自由主義市場經濟學者眼中，社會福利簡直就是經濟衰退的罪魁禍首，在一九五〇年代社會福利方案甚至被批評為共產主義制度，不受歡迎。到了一九六二年，社會學家Michael Harrington寫了一本「其他的美國人，美國之貧窮 (The Other American, Poverty in The United States)」，他揭露有二二% 之美國人生存在貧窮線下，實在可悲。而六〇年代美國的貧窮問題主要是因為社會結構的改變，以及工業化經濟所到至的結構性貧窮。因此，才有一九六〇年代之社會改革運動<sup>57</sup>，包括了黑人的民權運動。而在一九六〇年代末期到一九七〇年代中，是美國社會安全與福利體系的成熟階段。不論是在經費預算方面或是在人事方面，聯邦政府均擴張不少。例如，社會福利支出占國民總生產總額 (GNP) 的比值從一九二九年的 4%，升到一九四〇年的 9%，再爬升到一九七五年的 20% 左右。

在一九七〇年代早期的兩次石油危機，經濟遲緩發展的現象像流行病一樣蔓延各國。面對停滯的發展、能源成本提高、工業行動主義、生產力降低、反工業化，以及資本外移，凱因斯經濟學顯的無力處理，而成爲妨礙國家對外經濟競爭力提升的主要障礙，激進的經濟個人主義成爲另一種選擇。不只如此，攻擊的箭頭更指向現行社會支出 (特別是指在美國稱之爲福利的社會救助) 對內造成了公民 (無論是看作福利的領受案主或是消費者) 在生活上的依賴習性、福利資源的濫用、道德責任上的墮落、企業精神的喪失，以及工作動機上的逃避心態。流行於一九八〇年代所謂的低劣階級 (underclass) 問題、依賴習性/不工作 (non-work) 的社會文化或經濟學家常使用的「道德危險」 (moral hazard) 概念，即試圖突顯出凱恩斯式福利國家，就是造成這種內、外雙重困境的主要禍首<sup>58</sup>。而社會福利鬆弛了傳統家庭價值，產生了犯罪、暴力等社會問題，也成爲新保守主義的訴求。所以，雷根 (Ronald Reagan, 1980~1988) 集合了反福利主義 (anti-welfarism)、傳統主義、種族主義、反共主義與愛國主義，創造了一個「極端自由主義 (liberitarianism)」的國度。而在反福利的意識型態之下，開始削減社會福利預算、通過強調工作福利 (workfare) 的家庭支持法 (1988) 等，執行了許多反福利主義的作法。布希 (George Bush, 1988~1992) 繼任後，承襲了雷根反福利主義。從表 2-2 來看，在雷根與布希年代，爲了冷戰，增加軍費，裁減失業補償、低收入救助、教育、就業與社會服務等社會福利經費，因此對於救助貧困毫無建樹，

<sup>57</sup> 在一九六〇年代，詹森總統提出「與貧窮作戰」 (War on poverty)，試圖藉著排除社會與環境的阻礙，以消滅貧窮，而提升整體社會的和諧發展。詳請參照王順民，前揭文 (註 20)，頁 21~25。

<sup>58</sup> 張世雄，前揭文 (註 3)，頁 68~69。

確為美國之社會福利制度之黑暗時期。且雷根主義只對中產階級以上的人提供福利，大砍窮人的福利，因此，雷根主義也被批評為階級的、種族的與性別的反福利主義。

表 2-6：美國聯邦經費分享（1981~1987）

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
社會安全支出 (OASDI)	21.0	21.4	20.7	20.7	19.7	20.0	20.4
失業補償	3.4	3.3	3.9	2.1	1.8	1.7	1.6
低收入救助 <sup>59</sup>	5.8	5.1	5.2	5.0	4.6	4.6	4.5
醫療照顧與醫療救助	8.6	9.3	9.4	9.6	9.8	9.8	10.3
教育、就業與社會救助	5.0	3.7	3.4	3.0	3.0	2.2	2.3
國防支出	24.2	25.7	26.4	26.7	26.7	27.3	27.7
淨利息支出	10.0	11.7	11.3	13.2	13.8	14.1	14.2
總經費支出（十億美元）	660	728	796	842	946	991	1113

資料來源：林萬億，前揭書（註 1），頁 305。

雷根主義削減福利，並將福利完全交由自由市場、家庭與個人去謀求解決之道，然而，貧窮人口並沒有因為福利的削減而減少，美國也開始醞釀另一波福利改革。

## 2、美國的社會福利體系<sup>60</sup>

自一九三五年社會安全法通過後，六十多年來這個社會福利之基本法案一直擴充演變，應付美國人之生老病死、醫療保健、育幼養老、殘障照顧、以及臨終安樂服務等等重大事故。可見社會安全法於美國社會福利體系所扮演的重要地位。在社會福利之基本架構上，美國之社會福利體系可分為三大部分：第一部份為社會保險，主要是「老年遺屬殘廢保險」(OASDI)，包括：老人退休保險、殘障保險、黑肺病保險津貼：支付在黑碳礦場勞動之礦工疾病給付、鐵路工人保險、失業工人保險，以及工人災害保險。

第二部分為公共救助 (Public Assistance) 現金支付及服務，包括：補充安全收入 (Supplemental Security Income【SSI】 1972) 之老人救助金、殘障救助金、盲人救助金，以及對於依賴家庭之暫時救助金 (Temporary Assistance for Needy Families, 1996)，代替了過去依賴兒童家庭救助金 (Aid to Family with Dependent

<sup>59</sup> 包括食物券、補充安全收入 (SSI)、榮民年金、學生貸款、兒童營養、失依兒童家庭補助等。

<sup>60</sup> 參照李宗派，前揭文（註 22），頁 63-64。

Children【AFDC】。公共救助尚包括了：一般救助金（General Assistance,【GA】，對於不幸成人之緊急救濟）、醫療救助貧民施醫（Medicaid），糧食券及食品補助方案（Food Stamp and Commodity），能源補助（Energy Assistance,在寒冬補助貧困者之暖氣費用），還有榮民福利、退伍軍人服務（Veterans Benefits and Services）。狹義說來，公共救助或社會救助是以貧民為鎖定對象，採取資產調查（means test）的方式，進行有選擇（Selective）的服務<sup>61</sup>。

第三部分為福利服務，包括：專業之婦幼衛生服務：提供貧困婦女之產前、產後以及嬰兒接生服務、殘障兒童之早期診治。兒童與家庭服務：提供兒童保護、寄養、以及防制兒童虐待等等服務事項。兒童扶養服務：尋找接受救助兒童之父親，追究其扶養之責任。殘跛兒童服務：提供必要之醫療服務與矯正器具給予兒童，還有心智缺陷與智能遲緩兒童之診治服務。

美國是公共救助或社會救助方案最複雜的國家之一，而社會救助方案的規模是福利國家發展先進與落伍的一個重要指標。如果福利國家發展健全，制度式的福利方案將取代選擇式的福利方案，而成為社會安全的主體，如此一來，貧窮人口將減少，社會救助方案將萎縮。反之，福利國家發展落後，過度依賴社會救助方案，也表示貧窮人口比較多，故社會救助方案只好越辦越複雜，且規模越來越大<sup>62</sup>。而因經濟變動誘發出來的社會不安，倒是使得在三〇與六〇年代的不同年代裡，同樣都促使美國的救濟服務措施出現短暫性的擴張現象。不過，如此一來，只是更行突顯出社會救濟作為一種社會控制（social control）的政治目的考量<sup>63</sup>。所以我們從美國福利制度的歷史背景，以及所發展出來的福利體系，我可以發現，在放任主義的國度裡，社會福利制度可以說是一種需要資產調查的「社會救助模式」，並夾雜著國家歷史組合模式（工業成就模式），所以，國家係扮演著「補救」或是「補助」的角色，也就是前述R. Titmuss所說的「殘補式」和「工業成就模式」福利制度的綜合體，而這樣的體制並無法處理美國複雜的社會問題。學者林萬億更指出，美國在缺乏強有力的勞工動員、強調個人主義價值、以及國家結構的特徵等因素影響下，似乎很難不走向不完整與落伍的福利國家命運<sup>64</sup>。

---

<sup>61</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁244。

<sup>62</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁245。

<sup>63</sup> 王順民，前揭文（註20），頁25。

<sup>64</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁307~309。

### 3、放任主義類型之特徵

#### (1) 福利資本主義

資本主義的用語乃是社會主義者在分析經濟史時所創設，後來也持續被援用<sup>65</sup>。但是它的定義卻始終是模糊的，一般而言，資本主義主要是作為經濟制度的一種理念，其最基本的展現就是「自由市場經濟」<sup>66</sup>。到了現在，資本主義與自由市場經濟幾乎是混同在一起使用的觀念<sup>67</sup>。而資本主義的自由市場經濟思想，與具有社會主義思想的福利國家理念本質上似乎相衝突，然而資本主義所帶來的社會問題，卻仍需要透過社會福利制度來加以改善，所以，在資本主義的體制之下，為了解決資本主義對於社會所帶來的惡果，仍然需要透過社會福利制度的實行加以改善，而在資本主義體制下的福利思想，即是「福利資本主義」，此為福利資本主義較廣義的見解<sup>68</sup>。而較狹義的見解，則是指資本主義色彩濃厚的福利資本主義思想，換言之，即是指「右傾」的福利意識型態<sup>69</sup>。

再從資本主義的發展史來看，福利成為善的本身，是近二世紀的發展，且直到二次戰後所謂福利國家共識形成始確立的一種政治價值。這問題的源起雖和Adam Smith國富論所代表的古典經濟自由主義有關，但更為關鍵的推動力量則是其內含的效用主義成分<sup>70</sup>。效用主義係由J. Bentham所提出，他從「最大幸福」或效用原則演繹出他有關立法改革的理想，這一原則就是，檢驗社會政策是否堅實的標準就是該政策是否促進了最大數量人的最大幸福<sup>71</sup>。處於1960年代的羅斯福則是要以社會正義替代效用主義，來正當化美國殘餘模式的社會福利，要讓重分配資源集中於社會上的最弱勢者；或反過來看，駁斥社會民主社會福利。至於海耶克所引發的新自由主義（Neoliberal），則自1930年代起即反對凱恩斯主義的總體管理經濟，並冠以「奴役之路」稱之。在Milton Friedman的推動和發展下，這股反凱恩斯主義的巨流，自1960年代起就成為以個人（市場或稅式的）福利來對抗國家福利的主要力量，並在1980取得思想上的霸權和政策制定上的

<sup>65</sup> 李明政，「意識型態與社會政策」，頁114，洪葉出版，1998。

<sup>66</sup> 吳惠林，「自然演化的私產、自由市場經濟還是人類福祉之所繫」，收於J.Gray著，陳碧芬譯，「虛幻曙光：資本主義全球化危機」，頁14、17~18，時報出版，1999.05。此文為該書之導讀。

<sup>67</sup> 王信仁，「再訪社會權」，頁54，國立政治大學法律研究所碩士論文，2003.09。

<sup>68</sup> Esping-Anderson所著之前揭「福利資本主義的三個世界」，及Arthur Gould所著前揭「資本主義福利體系」之福利資本主義，即是採此概念之下。

<sup>69</sup> 王順民著，前揭文（註18），本文圖2-1，係採此概念，本文為求論述一貫，採此一說法。

<sup>70</sup> 張世雄，前揭文（註3），頁73。

<sup>71</sup> Richard A. Posner著，朱蘇力譯，「正義/司法的經濟學」，頁34，元照出版，2002.11。



決策權力<sup>72</sup>。

而美國本身並未出現社會主義的意識型態，1880年Edward Bellamy的「向後看」(Looking Backward: 2000~1887)算是較有社會主義傾向的觀點。在二十世紀，幾乎未見較清楚的社會主義論述。民主黨只能算是自由主義，兩黨並不像歐洲政黨般有較大的意識型態差別。美國不只沒有深厚的社會主義傳統，也沒有太多的社會主義勞工運動。1910年代美國工會領袖Samuel Gompers代表的就是美國公會的看法，他認為全民健康保險是不必要的父權式改革，因為如此將使國家介入人民的健康監督。再從美國的工會密集度亦可發現其力量，1970年只有30.8%，到了1980年更下降到25.2%。雖然，1930年代的失業工人運動加速了社會安全法案的通過，但是，社會安全法案的制訂缺乏勞工動員介入，便形成了以企業利益為主的福利資本主義式的社會政策。1980年代雷根主義也只不過重整這種企業支持的非工會員工的福利體系，加上以地方志願性慈善為輔的慈善模式的社會福利<sup>73</sup>。由此可見資本主義和低勞工動員力對於美國社會福利體系的影響。

放任主義類型的福利國家，在其有限的社會權保障（相較之下，美國社會公民權的保障最不足），而政府又對充分就業的承諾也不高的情況底下，強調的是個人選擇自由以及市場經濟，因此，主張國家介入福利的提供，要愈少愈好。亦即，國家的福利角色應予以極小化。而這種傾向於市場機能取向且又是福利規模小的福利國家，自然政府所提供的給付也僅是以資產調查的社會救助、有限轉移的社會保險方案為主，換言之，福利的供給被認為不應該會影響到人民的工作誘因與個人的自由，而其主要目的應該是在於維護資本主義的市場經濟(the welfare state as a work-enforcing mechanism)。連帶地，放任主義類型的國家也鼓勵福利私有化的供給方式<sup>74</sup>。綜上所述，「殘補的」、「資產調查的」、「去國家管制的」、「市場機能取向的」、「私有化的」等特徵，架構出放任主義福利國家福利意識型態的結構內涵。

## （2）放任主義類型指標分析

在福利資本主義意識型態之影響下，美國社會福利制度形成殘補式的福利模式(the residual welfare model)，其訴求的是個人自由選擇的價值以及市場機能

<sup>72</sup> 張世雄，前揭文（註3），頁73~74。

<sup>73</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁308。

<sup>74</sup> 王順民，前揭文（註18），頁154~155；林萬億，前揭書（註1），頁126~127。

的運作 (natural mechanism)，因此，它重視經濟的成長並且是以個人在經濟生產過程中的位置，來決定他所能分配到的社會福利資源，藉而更加地深化原有的階層關係 (the occupational social classifications)，而政府也只有在個人無法維持最低生活水準時，才進行干預 (the welfare state is provider of last resort: piecemeal welfare model)。無疑地，這類型的福利國家其去商品化的效果最低、社會階層秩序也最明顯，因而用以維持國家整合、連帶 (national uniformity or national solidarity) 的福利方案也最少<sup>75</sup>。所以去商品化程度低，及階層化情形嚴重等現象，為放任主義福利國家的寫照。

再從相關統計資料來看，依據表 2-2 美國之公共社會支出占GDP比率，從 1991 年起至 1999 年止，其比率大多在 14%~15.5%之間，相較於其他國家，如斯堪地那維亞半島的瑞典在 30%~37%間、以及挪威的 26%~29%間，美國之社會支出確實屬於偏低之國家，連帶的美國各項福利支出包括：殘障津貼 (Disability Cash Benefit)、職業災害補助 (Occupational injury and disease)、疾病救濟金 (Sickness Benefits)、老人及失能服務 (Services for Elderly and Disable People)、家庭津貼 (Family Cash Benefits)、失業補助 (Unemployment) 等，所佔GDP比率均屬於偏低之狀態。在資本主義、自由經濟的體制下，美國福利制度所得重分配的功能不彰，日益擴大的貧富差距<sup>76</sup>，以及嚴重的貧窮人口問題，進而引發的暴力、犯罪等社會問題，均日益侵蝕資本主義所建立的基石。所以，放任主義福利體制下偏低的社會支出雖然有助於提升經濟競爭力，然而，所產生的許多社會問題亦需耗費不少的社會成本，所以，制度的變革確屬當務之急<sup>77</sup>。

## (二) 自由主義類型－英國經驗

### 1、歷史背景考察

英國邁向現代福利國家之路，歷經了四個時期以及三個轉捩點。一九四二年之前屬於傳統濟貧法時期，社會福利措施大多屬於屬於資產調查形式，至

---

<sup>75</sup> 王順民，前揭文 (註 18)，頁 155。

<sup>76</sup> 根據經濟政策研究機構 (Economic Policy Institute) 資料顯示，美國家庭中最富有的 1% 擁有全國 38% 的財富，而在下層 80% 的家庭，總共也只有全國 17% 的財富。美國股市總值的 85% 是在少數的 20% 人的手中。參閱時報週刊，第 825 期，2003，頁 142。

<sup>77</sup> 關於美國的福利改革，參閱王篤強，「美國九〇年代『福利改革』對台灣的啓示」，社區發展季刊，第九十八期，頁 183~194，2002.07；李宗派，前揭文 (註 22)，頁 58~75。

1920~1930 年代，因為全球經濟不景氣，英國的社會政策出現停滯性的發展的趨勢，而三〇年代慘澹、艱苦的生活經驗，是提供作為日後「貝佛里奇社會安全計畫」的結構性背景因素之一，基本上，嚴重得失業問題、危險共擔的社會意識、強調政府積極作為的政治思潮以及所得重分配的經濟趨勢，在在都成為貝佛里奇報告書發表的結構性背景，該報告書遂於 1942 年 12 月公布<sup>78</sup>，英國的社會安全制度也因而發生革命性的改變。

貝佛里奇社會安全六項基本原則，包括：強調均一費率得生計維持給付（flat rate subsistence benefit）<sup>79</sup>、均一保險費率（flat rate of contribution）<sup>80</sup>、行政責任的統一化（unification of administrative responsibility）、適當的給付（adequacy of benefit）<sup>81</sup>、普遍廣泛原則（comprehensiveness）<sup>82</sup>以及分類原則（classification）<sup>83</sup>，這些原則在在指稱出此一階段的英國試圖要廢棄傳統資產調查、選擇性的社會救助體系，而改採需要滿足、全民性的總體管理模式<sup>84</sup>。自由主義的思潮因而受到重大的挫折，而強調社會權以及依據需要（need）而非付費能力的資源配置方式的集體主義，翻轉成為二次戰後主要的社會思潮<sup>85</sup>。而公民普及權利原則、最低標準（minimum standard）原則、中央行政與權力介入的法定福利提供三原則，也成為英國戰後福利國家的基本原則<sup>86</sup>。而此期間，貝佛里奇模式福利國家也陸續品嚐了現實與理想差距的苦澀。

一九七〇年代的英國發現自己受困於不斷上升的通貨膨脹與失業，更多的老人與失業者等著協助，而工人也期待提升生活水平。跨國資本主義使得原有政府社會干預模式，不再那麼有效。投資和就業機會轉向成本較低的第三世界，使失業和貧窮增加，也同時帶來財富分配的再惡化。福利國家因而面臨更大的壓力，龐大的財政負擔造成了福利國家的危機。一九七九年以降，英國保守黨的余契爾

---

<sup>78</sup> 王順民著，前揭文（註 20），頁 16~17，19。

<sup>79</sup> 指設定一個齊一費率的保險給付，而不考慮投保人因失業或殘障或退休等所中斷或終止的所得金額。

<sup>80</sup> 指要求每一被保險人或其雇主繳納齊一的保險費率。

<sup>81</sup> 指福利給付數額及給付時間上均需達到「充分或足夠」的要求。

<sup>82</sup> 指社會保險的範圍應該盡可能地廣泛到包括不同團體及不同需要。

<sup>83</sup> 指社會保險必須考量不同生活方式、所得差異、工作經驗等，以滿足不同類別或團體不同的需要。

<sup>84</sup> 詳參詹火生、李安妮著，「五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境」，頁 137~140，社區發展季刊，第六十二期，1993.06；王順民，前揭文（註 20），頁 19。

<sup>85</sup> 王順民，前揭文（註 20），頁 21。

<sup>86</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 53。公民普及權利原則係不論地域、收入，每個人均可獲得一樣標準的服務；最低標準原則係每個人均應被保障不因失業、疾病、生育、殘廢、老年而導致生活陷入最低生活標準以下；中央行政與權力介入的法定福利提供係指中央部門被賦予較大的權利介入社會服務的政策制度與執行。

夫人（Margaret Thatcher）上台，掀起了英國最大的福利國家緊縮行動，將過去福利國家的萬能政府改造為小而美、小而省的政府。余契爾夫人主政的八〇年代，對英國社會福利產生了最大的挑戰，其犖犖大者有下列五點，即：刪減福利經費、資產調查改變、社會基金的創立、增加工作誘因、及對年輕人嚴苛，而英國在余契爾主義的席捲下，確實造成了相當程度福利國家的再萎縮，特別是造成所得分配不均<sup>87</sup>。

而在七〇年代末期，工業化國家仍具主導地位的「福利共識」的瓦解、馬克斯主義最終失信以及促使這一切發生的異常複雜社會、經濟和技術變遷的背景，A. Giddens認為，只有在社會民主主義者願意比以往任何時候都更加徹底地修正他們既有觀念的情況下，社會民主才可能存在並發展下去。他們需要找到「第三條路」<sup>88</sup>。在T.Blair帶領工黨擊敗了「八〇年代社會民主危機真正象徵：余契爾式的保守主義」而取得政權後，英國政府也開始了邁向尋找「第三條路」之路。

## 2、英國的社會福利體系

英國的社會安全制度包括社會保險與社會救助，為英國社會福利制度的重點。而英國的社會安全制度可分為保險與非保險兩個部分，前者有退休年金、寡婦給付、疾病給付、殘障給付、生育給付、死亡給付、失業給付、職業災害給付、傷害津貼等；後者有兒童給付、老人年金、戰爭年金、補充年金、殘障年金、補充津貼、介護津貼、移動津貼、生育津貼、家庭給付等。

英國的國民保健服務是涵蓋保健、醫療和復健的概括性醫療保健服務。在保健方面，有預防接種、母子保健、學校保健、急救保健等；在醫療方面，則實施免費醫療服務，包括家庭醫生的服務與醫療機構的服務。在復健方面，則有復健服務，在宅介護等。

英國的福利服務基本上有機構照護、日間照護、社區照護及其他服務等。機構服務有兒童、老人、殘障兒童、精神障礙者、精神病患等的收容設施以及母子之家、青少年之家等等；日間照護有托兒所、學前兒童照顧中心、成人訓練中心以及老人、殘障者、精神障礙者、精神病患等的日間照護；社區照護有居家護理、

---

<sup>87</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁57~58；林盈君、古允文著，「英國社會福利體制的再造：對台灣的省思」，頁77，社區發展季刊，第九十八期，2002.07；張世雄，前揭文（註10），頁293~295。。

<sup>88</sup> A. Giddens著，鄭武國譯，「第三條路—社會民主更新」之序言，頁1，聯經出版，1999.04。

在宅服務、兒童寄養等；其他服務則有訪問、飲食、修繕、電話、旅遊等服務<sup>89</sup>。

### 3、自由主義類型之特徵

自由主義類型的福利國家，其福利模式介於放任主義與社會主義之間，亦即，它既強調個體選擇的自由，並以不抵觸經濟發展（市場機能）作為前提，同時，它也要求個人最低生活水準的保障。因此政府角色的介入是以依照社會大多數人的相對生活水準來決定社會福利的範圍。換言之，這是一種既確保人們最低生活水準的滿足，但是又強調獨立自主、自由選擇價值的福利意識型態<sup>90</sup>。就英美兩國貧窮人口差異的歷史性比較來看，英國的貧窮人口之所以低於美國，主因還是在於福利制度模式的差異。這是因為英國大部分的社會福利服務均由中央政府或地方政府來承擔，而且大都採取全民性的全民式社會福利模式，因此，英國的所得分配結構自然可以透過福利服務的再分配而趨於平均。至於，美國則是採取放任式的社會福利，除了老弱傷殘是由政府直接照顧之外，其餘概由民間福利市場提供，其結果自然是易流於貧富差距過於懸殊，而無法達到真正濟貧的目的<sup>91</sup>。

凱恩斯經濟理論及貝佛里奇報告書，固然使英國找到了制度式福利國家的原型，然而，一九七〇年代發生的經濟困境、通貨膨脹以及貧富差距擴大，使得在一九七〇年代結束之際，貝佛里奇福利國家的構想必須徹底的檢討，也造就了形成余契爾主義的背景環境，英國也進入福利緊縮的八〇年代。然而，從統計數字來看，在 1970 最後五年，社會安全佔GDP的百分比提高到 9%，1980 年代中期攀升到 11%，1989 年時又降低為 9.7%。然而余契爾政府，在削減社會安全成本上的失敗之因，乃不應忽視政策變遷的重要性。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。但這些額外增加的部分，在許多給付現值上的縮減，及資格條件的從嚴審核中彌補過來。從 1980 年，給付每年隨著價格直線攀升。因為薪資高，上升的比率也較高，使得申請給付者相對其他的人口，地位也就愈形惡化<sup>92</sup>。從此處觀察，除了可以發現政策變遷所牽動各個福利措施與社會需求、社會問題間的相互影響性外，在福利緊縮時代，透過資格的從嚴審核來緊縮福利支出的作法，宣示了走回了資產調查形式的福利路線，也意味著在余契爾夫人執政時代，已經背離了貝佛

<sup>89</sup> 以上參照蔡宏昭，「社會福利政策－福利與經濟的整合」，頁 110~111，桂冠出版，1990.07。。

<sup>90</sup> 王順民，前揭文（註 18），頁 150。

<sup>91</sup> 王順民，前揭書（註 20），頁 29。

<sup>92</sup> Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 149~150。

里奇主張的普及的、整合的社會安全措施，加上提倡福利私有化的結果，也加深了商品化和階層化的現象，人民最低生活水準的要求亦已不復存在。

### （三）國家歷史組合主義類型－德國經驗

#### 1、歷史背景考察

俾斯麥（Bismark）的福利國家原型，是人類最早已強制性社會保險制度來取代傳統的「資產調查」（mean test）的濟貧法體系的社會政策。俾斯麥的社會保險方案其實是立基於德國第二帝國（Second Reich）時期強化單一政府行政與國際工業和軍事地位，以及面對由下而上的工業普羅階級缺乏傳統國家效忠和企圖取得國家政權的壓力。也就是說俾斯麥以社會保險來強化國家統治中心的一元化，提升德國的工業與軍事強權，以及化解來自勞工階級或社會民主黨（Social Democratic Party, SPD）對政權的威脅。而俾斯麥的方案基本上是選擇性（selectivity）的或組合主義(corporatism)的，其目標是希望涵蓋勞工成爲一個社會類屬，具有共同利益。比起老式的所得調查的濟貧法，俾斯麥的社會保險的受益人是被授權（entitled）領取給付的。據此勞工的社會地位被提升。因爲俾斯麥的社會保險模型是以男性勞工爲主的社會保險制度，有工作才有保障，所以被批評爲保守的福利國家模型。可知俾斯麥的主張是修正德國十九世紀充斥的自由主義色彩。然而，由於企業家對於福利國家的反對，俾斯麥的方案並沒有真正壓制社民黨的成長，也沒有阻止工會的繼續擴張<sup>93</sup>。

一九一八年，德國第二帝國垮台，代之而起的是現代議會民主的「威瑪共和」（Republic of Weimar），由社會民主黨掌權，社會民主黨並與工會結合成爲新的社會政策的推動者，與工業領導人相抗衡，而相信國家有責任照顧到每一個國民的經濟福利，成爲新領導人的理念，中央政府則扮演越來越重的執行角色。然而，經濟大恐慌帶來的失業、財政、經濟等問題，一九二九年到一九三二年間，失業、健康、年金給付漸漸降低，而保費卻提高了好幾回，給付被視爲權利的理念大打折扣，希特勒上台後，繼續刪減給付，失業保險甚至於一九三九年十一月五日被失業救濟所取代<sup>94</sup>。

<sup>93</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁107~109,31。

<sup>94</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁42~43,45~46。

二次大戰戰敗，德意志聯邦共和國據以成立的基本法，其第二十條第一款接襲了社會國原則，社會國遂成爲國家的重要特徵，並且被詮釋爲國家目標（staatsziel），同時，這個目標制訂也被具體化爲「對急難和貧困者的救濟，並維持每個人符合人性的最起碼生活水準；藉由消除貧富不均來達到更多平等，並對貧富依賴關係加以控制；針對『生活的浮沈』提供更多安全保障；最後要提高並擴展生活福利水準」<sup>95</sup>。而爲了調和個人自由與社會政策間的相互角力，德國在四〇年代，發展出了「社會市場經濟」<sup>96</sup>（soziale Marktshaft），並成爲德國社會政策意識型態的核心。依據Zacher之說明，社會市場經濟之「社會」本質主要在於：在社會市場經濟體制下，凡市場經濟所不能達成之社會目標，應藉行政干預予以達成<sup>97</sup>。學者並指出社會市場經濟體制主張的社會福利概念，已超過佛萊堡學派之主張，社會市場經濟的用語雖始於二次大戰後，但其概念內涵，應溯及十九世紀末葉俾斯麥社會立法時期之經社體制，而爲德國傳統經濟體制的賡續與維護<sup>98</sup>。

「社會市場經濟」主張，除了強調競爭秩序的建立而由國家制訂競爭規則與以管制外，亦認同社會政策的重要性，建立社會安全制度，以維持人民生活水準，消除社會存在之威脅<sup>99</sup>，亦即權利不集中於國家身上，而設計一個可運行的競爭機制，並分散決策權利，個人、社會團體和利益團體應以競爭方式來追求其目標和利益，而國家任務則是制訂規則和標準，並且控制參與者嚴格遵守競爭規則，除了強調競爭政策，同時亦強調社會政策，建立全體社會互助，透過國家預算或社會保險，建立各種津貼以及養老、退休制度，防止貧富過度懸殊，使每人具備一定生活水準，其意義可說是結合市場自由與社會平均化此兩原則。換言之，以國家力量與市場力量之間的較勁觀之，一方面其透過市場競爭政策來保障經濟自由的權利，同時它也要求個人行爲應連帶負起社會義務與社會責任，以一個典型的父權主義國家的德國來說，固然強調由國家保障人民福祉，但其卻適用自由化的型式（社會保險）建立其社會安全制度<sup>100</sup>。學者甚至指出，如果將德國的社會安全制度，尤其社會保險制度予以排除，則德國之「社會市場經濟」與其他工業

<sup>95</sup> H.F. Zacher, *Abhandlungen zum Sozialrecht*, B. Baron von Maydell/E. Eichenhofer(Hg.), Heidelberg 1993, 頁 3~72、18 以下。轉引自F. Kaufmann著，前揭書（註 25），頁 16。

<sup>96</sup> 爲解決極端自由主義與極端共產主義國家產生的問題，德國另外發展的另一種資本主義類型。

<sup>97</sup> Zacher, 「*Social Market Economy, Social Policy, and the Law*」, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*(Zgs) Band, 138, Heft 3, 頁 376。轉錄自郭明政，前揭書（註 4），頁 49。

<sup>98</sup> 郭明政，前揭書（註 4），頁 49。

<sup>99</sup> 關於社會市場經濟，參閱H.J.Thieme著，吳妙善譯，「社會福利市場經濟解讀」，月旦出版，1992.12；文光，「德國社會市場經濟的發展」，遠流出版，1995.04；郭明政，前揭書（註 4），頁 44~51；王信仁，前揭碩士論文（註 67），頁 62~67。

<sup>100</sup> 王順民等三人合著，前揭書（註 18），頁 46。

國家經社制度的差異性將明顯降低。由此更可見，以社會保險為核心之社會政策實為德國社會市場經濟的主要特質，也是主要內容之所在<sup>101</sup>。

綜上所述，以歷史組合國家主義的福利國家類型而言，市場效率與商品化不再是最高準則（但基本上它並不反對經濟市場分配原則），不過對公民的社會權而言，亦沒有很大的重視（去商品化的效果有限）；其次，在此類型國家的保險體系中，強調以地位（即職業）區隔來作為其年金體系，所以如果從「社會資格」、「充分就業」觀之，德雖有完善的福利制度，但政府對充分就業的承諾卻不高<sup>102</sup>。

晚近，經濟全球化使資本主義脫離國界束縛，導致民族國家式微，最終使政治必須屈服於資本主義。於是，為了追求「全球競爭力」，似乎不得不犧牲社會政策<sup>103</sup>。德國當然亦無法自外於此波全球化浪潮，在跨國經濟的影響下，引發了「兩種市場經濟模式的對抗<sup>104</sup>」，並且也宣示了德國的社會政策走到了十字路口。而社會民主黨籍的現任總理Gerhard Schröder因此提出「新中間」（Die Neue Mitte）路線加以回應，在全球化浪潮下掀起了極大的波瀾。

## 2、德國的社會福利體系

德國自一九七五年陸續編纂制訂社會法法典（SGB），已完成納編者為：一九七五年第一篇總則、一九七六年第四篇社會保險總則、一九八〇年第十篇第一章之社會行政程序及第二章之社會資訊保護、一九八二年為第十篇第三章之職務互助與對第三人之關係、一九八九年第五篇之健康保險、一九八九年第六篇之年金保險、一九九〇年第八篇之兒童與少年扶助、一九九四年第十一篇之照護保險等、以及第七篇之傷害保險，另外又將失業保險列為第三篇；此外尚有社會補償、教育促進、社會救助等部分未編入社會法法典<sup>105</sup>。德國社會法法典的內容龐雜，

<sup>101</sup> 郭明政，前揭書（註4），頁48。

<sup>102</sup> 王順民等三人合著，前揭書（註18），頁45。

<sup>103</sup> 孫治本，「全球化與社會政策的未來：德國新中間路線的爭議」，頁93，台灣社會研究季刊，第三十八期，2000.06。

<sup>104</sup> 在共產主義的廢墟上，出現了資本主義的兩大陣營：「新美國模式」與「萊茵模式」。前者崇尚個人成功，追逐眼前金融利潤；後者主要包括德國和日本，強調集體成果，注重長遠利益。可惜的是，近十年的歷史沒有給萊茵模式應有的地位和榮耀。1990年底，柯爾總理在德國獲勝，而在英國柴契爾夫人下野，這反映了兩國政治遊戲的變化，而且從宏觀角度看，是新一輪意識形態的戰爭。不再是資本主義與共產主義的衝突，而是新美國資本主義與萊茵資本主義的對壘。這將是一場暗中激鬥，互不相讓的戰爭，同時是一場沒有硝煙的、同宗不同派的較量——一場由自由主義內部衍生出來的，資本主義手足間的惡鬥。或許，它還是一場不同價值觀的戰爭，爭奪的焦點諸如：人在企業裡的位置、市場在人類社會裡的位置，國際經濟的秩序...。Gray John著，陳碧芬譯，前揭書（註66）；M. Albert著，莊武英譯，「兩種資本主義之戰」，頁15，聯經出版，1995.06。

<sup>105</sup> 郭明政，前揭書（註4），頁129~130；王信仁，前揭碩士論文（註67），頁86~87。



又有部分尚未完成，因此較有體系的分類，大多採取H.F.Zacher提出的「新三分說」<sup>106</sup>，將社會法區分為「社會預護（或具有先行給付原因的社會給付）」（Sozialvorsorge）、「社會補償」（soziale Entschädigung）與「社會救助與社會促進」（soziale Hilfe und Förderung）。

### （1）社會預護

社會預護係指在風險尚未發生前即已存在保障關係者，這種給付類型的典型乃是社會保險，此外也包括國家對於公務員的照顧措施。其特徵乃給付的原因在於一定的「先行給付」，以社會保險而言就是保費的繳交；就公務人員照顧而言，則是指公務人員需負擔較高之「忠誠義務」<sup>107</sup>。截至目前為止，德國已經有五大社會保險體系：即「年金保險」（Rentenversicherung）、「健康保險」（Krankenversicherung）、「傷害保險」（Unfallversicherung）、「失業保險」（Arbeitslosenversicherung）、「長期照護保險」（Pflegeversicherung），在各個方面都提供了相當的預護，為德國社會福利制度的核心。

### （2）社會補償

社會補償乃是基於戰爭或暴力犯罪等特定原因致發生損失所為之「有因」的給付。其基礎理念可以回溯到「共同體責任」的思想，亦即當國家為了維護或促進公眾利益，有時會造成個人的權益受到損害。損害的造成未必是基於「不法行為」，但人民的損害既然是因公益而產生，是一種為促進整體利益、或是減低整體不利益的「特別犧牲」，國家於此即應對人民加以補償。這樣的共同體思想加以擴張，就成了社會補償。如戰爭犧牲者之補償、暴力犯罪或強制預防注射所致之傷害等情形，許多都已是國際共通的立法例<sup>108</sup>。

---

<sup>106</sup> 「舊三分說」則是區分為「社會救濟（或社會扶助）」（Sozialfuersorge）、「社會照顧」（Sozialversorgung）、「社會保險」（Sozialversicherung），其中，社會保險係指該國自一八八〇年代陸續開辦之健康保險、傷害保險、年金保險及失業保險；社會照顧係指以一般財政為來源而對於遭受特別損失者之補償或對於家庭負擔所為之補貼；至於社會扶助則指針對特定扶助需求而以一般財政為財源之給付。由於此一分類並未涵蓋各種新型態的「社會促進措施」（勞動促進、教育促進...），此被近年來由Zacher從功能性觀點所提出的「新三分法」所取代。參閱郭明政，前揭書（註4），頁130；蔡維音，「社會國的法理基礎」，頁105之註61，正典出版，2001.10；王信仁，前揭碩士論文（註67），頁87之註99。

<sup>107</sup> 郭明政，前揭書（註4），頁130~131；蔡維音，前揭書（註106），頁105~106。

<sup>108</sup> 郭明政，前揭書（註4），頁131；蔡維音，前揭書（註106），頁107。

### （3）社會救助與社會促進

這一類給付屬於「無因」的給付，亦即不論任何原因，而以是否有保障需求為斷，只要人民處於一定的狀態，而且符合法規所設定的給付目標，即予以給付。就此促進與扶助給付，則尚可依其目的，而區分為：以特定福祉之促進或扶助為目的之一般促進與扶助，及以生存保障為目的之一般促進與扶助<sup>109</sup>。

「社會救助」所指的人民「最低生活資源」的保障，基本的考量是人必須維持生存才可能行使基本權利、發揮自我才能，當人民最基本維持生活的資源不足而瀕臨死亡，一切的自由、保障都失去意義。因此無論如何，國家都必須提供人民此種最低生存條件的保障。通說甚至認為，即便沒有法律依據，人民仍得直接請求國家為此種給付。其次，此等社會救助僅具「備位性格」，它認為畢竟一個人的生活，最主要還是繫於個人自我的努力。如同俗語所說「救急不救窮」，社會救助只是在協助人民度過難關，並非要求國家承擔起供養人民的責任<sup>110</sup>。

「社會促進」主要包括「勞動促進」（如創造就業機會的獎勵補助、職業教育促進等）、「教育促進」（就學貸款、清寒補助等）、「家庭促進」（如子女養育津貼、扶養補償津貼等）、「購屋補助」（國宅、勞宅及首購優惠等）以及殘障津貼等等。若從給付目的的考量，其共同的類型特徵在於：其目標設定乃指向社會弱勢的平衡及機會平等的促進。這種福利措施的創設主要繫諸於國家之社會政策考量，在給付對象、方法、範圍的選擇上，立法者有相當大的裁量空間，這是與社會救助截然不同的一點。其所對應的基本價值為「社會性平衡誠命」，而近年來許多福利立法的給付範圍往往不限於社會弱勢者，亦擴及一般社會大眾，朝向一般大眾的「福祉的最大化」<sup>111</sup>。

### 3、歷史組合國家主義類型之特徵

歷史組合國家主義福利制度的特徵，可分析為「階層化的」、「受歷史影響的」、「國家威權主義的」、「保守主義的」、「分權的、私有的」、「中等去商品化的」等特徵：

---

<sup>109</sup> 郭明政，前揭書（註4），頁131。

<sup>110</sup> 王信仁，前揭碩士論文（註67），頁89~90。

<sup>111</sup> 蔡維音，前揭書（註106），頁109~110。

## （1）組合主義與階層化現象

組合主義的共通原則乃是立基在地位認同、義務的與排他性的會員資格、互助主義、以及壟斷代表性等的同胞之情上。而在進入現代化資本主義之後，組合主義通常是建立在職業性的團體結社之上，試圖維持其傳統認知的地位區分，並藉此作為組織社會與經濟之間的關係<sup>112</sup>。而德國會被列入組合主義模型是因其具備組合主義的幾個重要指標：（一）大的利益組織（如工會、商會）很強的與政黨結合，並形塑國家政策；（二）大的利益組織是屬於層級分明的結構，且成員具有某種強制性；（三）工業關係是由工會、雇主組織與政府三方面合力創造而成<sup>113</sup>。而在保守的改革者如Bismarck與von Taaffe所倡導的社會保險模型中，隱含了階級政治的內涵，一方面將薪資賺取者透過社會立法而區別為若干地位團體與階級，給予不同的社會保險方案，每一個保險方案有其特定的權利與特許。其次，將個人的效忠直接引導向君王或國家當局。所以，組合主義最佳的認定指標是社會保險被分化與片段化為不同職業與地位為基礎的方案之程度<sup>114</sup>，也因此，階層化社會的維持與國家忠誠，是組合主義的目標，社會政策本身往往兼具有社會、經濟與政治等等的多重目的，並在國家威權主義下予以實現。

## （2）國家威權主義與階層化現象

準此以言，Bismarck的目標是要將勞工直接與君主制度的家長式權威結合在一起（Bismarck渴望極端國家主義的卓越地位）。而就受歷史影響之特徵而言，國家威權主義的家長作風在兩個社會政策留下強烈的印記。其一諸如奧地利、德國與法國之類國家的傳統，給予公務人員極度慷慨的福利措施。這個舉動或可視為酬賞或保證公務人員適當的忠誠與順服，但也有證據顯示，這是該體制蓄意藉由其社會政策的創制，來模塑階級結構。Kocka（1981）即顯示德國帝國時代的年金如何塑造出特別的階級，在公務人員（Beamten）與私人部門受新雇員（Privatbeamten）之間加以區隔。類似的政策在奧地利也曾推動。結果是在國家雇員與其國民之間、以及在勞工與較崇高的「社會身份」之間形成明顯可見的地位藩籬。在此，我們能發現國家威權主義與組合主義之間，存在著密切的親和關係。其二是，國家威權主義之下的貧民救濟比在自由主義體制下更加有人性而且慷慨，將基本保障擴大到所得保護的傾向，此乃源於威權主義者在道德上或慈善

<sup>112</sup> Esping-Andersen著，古允文譯，前揭書（註13），頁92。

<sup>113</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁61。

<sup>114</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁131~132。

上應付之義務的古老原則<sup>115</sup>，而從圖 2-1 的圖示來看，充裕的社會保險給付、兒童津貼以及極少部分的社會救助，說明了這個類型的福利內容是以優渥的社會保險給付為主。

綜上所述，我們也可以這樣解釋歷史組合國家主義，就是依據就業身份區別保障程度（即 Titmuss 分類中的「工業成就模式」），強調固著的地位關係，因而維持了階層化現象及社會的穩定，而優渥的給付，乃藉以拉近與國家間的距離，增進對於國家的忠誠。

### （3）保守主義與社會自治的一脈相承

德國受到歷史因素影響，而追求社會穩定與維持的目標，以及天主教教會在組合主義國家中成功的扮演社會改革的角色，而結合宗教力量形成統治政權，所以我們也可觀察到這一類福利國家也是保守的（保守主義），也因此對於家庭價值加以推崇，而強調天主教教義的「輔助性」（subsidiarity）原則，亦即「對於那些較小單位自身有能力能夠履行的事物，則不應由較大單位來承擔<sup>116</sup>」。由此更可推論，基爾特、同儕團體、或是互助社團的集體凝聚力，較接近家庭，也因而相較於遙遠的中央政府，更能滿足家庭的需求<sup>117</sup>。

因此，福利國家所造成的國家官僚體系膨脹的現象，在德國並沒有這樣的問題，因為辦理社會保險的機構，從一八八〇年代社會保險制度創設以來，就不是由國家經營，而是勞資雙方、或是被保險人自行以「社會自治<sup>118</sup>」的方式經營；而這些社會保險機構的數量相當多，以健康保險為例，在德西部分有 1133 個，在德東部分也有 234 個建保機構<sup>119</sup>，這些自主的福利承擔者，建構了一套完善且普遍甚廣的福利支持體系，提供了福利需求者多樣的福利供給選擇，在輔助性原則之下，德國社會福利體系也形成雙元結構（die duale Struktur）。而自主性的福利承擔者（freie Wohlfahrtspflege），亦受到公共的福利承擔者（öffentliche Wohlfahrtspflege）諸如聯邦政府、各邦政府及地方政府的監督並負擔促進義務

<sup>115</sup> Esping-Andersen 著，古允文譯，前揭書（註 13），頁 91~92。

<sup>116</sup> 原文是：Was die kleinere Einheit zu leisten imstande ist, soll nicht von der Größeren geleistet werden. 關於輔助性原則的詳細說明，參閱陳君山，「德國社會福利行政體系之探究」，頁 89~90，社區發展季刊，第九十八期，2002.07。

<sup>117</sup> Esping-Andersen 著，古允文譯，前揭書（註 13），頁 93~94；王順民，前揭文（註 18），頁 148~149。

<sup>118</sup> 社會自治原則（Das Prinzip sozialer Selbstverwaltung）意謂著，在法律目標設定的框架裡，透過共同體的社會連帶，自我負責的、去中心化的來執行各類任務，以減輕國家的負擔。參閱陳君山著，前揭文（註 105），頁 90。

<sup>119</sup> 郭明政，前揭書（註 4），頁 37~38、168。

<sup>120</sup>，所以學者也指出，德國作為典型的社會福利國家，其地方政府扮演非常吃重的社會福利角色<sup>121</sup>。在這脈絡下，私有化與分權化也形成德國社會福利體系的結構特徵。

#### （4）去商品化程度

誠如前述，因為組合主義而形成的階層化現象，Esping-Andersen在去商品化指標中之給付資格條件，將德國的社會福利體制歸納為Titmuss分類中的工業成就模式福利國家類型，即立基在工作表現的基礎上擴大給付資格。在此類型，權利是明顯有條件限制的，只有在勞力市場有所成就的人，以其工資繳交保險費，而在社會事故發生後，得到給付。這是一種保險統計、精算的邏輯（logic of actuarialism），個人的權利賦予是一種契約本質的風險分擔保障。而這種形式的權利賦予提供了某種程度的去商品化機會。不過還得看保險精算原則如何而定：即一個人必須工作多久或繳納多久保費才能合乎給付資格，等待期多長，何種事件才可給付，投保薪資如何計算，以及給付金額多寡<sup>122</sup>。而從表 2-7 的去商品化總分排列順序表中，可知此種類型之去商品化程度乃是介於自由主義模式與社會民主模式之間。

總的來說，上述特徵構成德國社會市場經濟體制中社會安全制度的內涵，德國在社會市場經濟體制從競爭秩序與社會政策雙管齊下，並加以調和，使德國在戰後迅速重建，帶動經濟穩定成長，創造了西德萊茵模式的經濟奇蹟，並得以促成東西德合併。

表 2-7：1980 年福利國家去商品化總分的排列順序

國 家	去商品化分數
澳 洲	13.0
美 國	13.8
紐西蘭	17.1
加拿大	22.0
愛爾蘭	23.3
英 國	23.4

<sup>120</sup> 陳君山，前揭文（註 116），頁 88~89。

<sup>121</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 356。

<sup>122</sup> Esping-Andersen 著，古允文譯，前揭書（註 13），頁 75；林萬億，前揭書（註 1），頁 129。

義大利	24.1
日本	27.1
法國	27.5
德國	27.7
芬蘭	29.2
瑞士	29.8
奧地利	31.1
比利時	32.4
荷蘭	32.4
丹麥	38.1
挪威	38.3
瑞典	39.1
平均數	27.2
標準差	7.7

資料來源：林萬億，前揭書（註1），頁79。

## （四）社會民主模式類型－瑞典經驗

### 1、歷史背景考察與社會福利體系

瑞典在二十世紀建構了社會民主模式的福利國家類型，是一個高度去商品化、社會福利普及化的「人民之家」(People's Home)，而為本國人所推崇，並受到世人讚揚，是世界最完整、制度化的福利國家。而從瑞典二次大戰前早期的社會福利制度來看，係從歐洲系統所擴散出而受到歐陸、英國的影響，並無其特別之處。而雖然在一九三〇年代以前，瑞典仍然是個務農與相對貧窮的國家，然而，人民之家的理念卻早在十九世紀末與二十世紀初被提出，並作為國家未來的目標<sup>123</sup>。當然，瑞典走在邁向人民之家的道路，也經歷了幾次的轉捩點。

一九三二年社會民主黨（Social Democratic Party, SAP, 以下簡稱社民黨）在

<sup>123</sup> 人民之家的理念，是瑞典社會民主黨第二任黨魁Per Albin Hansson所提出；而在一九二八年社會民主黨的社會部長Gustav Möller即曾於當年的選舉宣言中說道：「國家不應只是一個夜警國家（night-watchman state），也應該是福利國家」。關於瑞典兩次大戰間的社會福利發展，請參閱林萬億，前揭書（註1），頁46~49。

經濟不景氣時執政，而有了重大的突破，並開始了社民黨一連串從未中斷的執政過程。當時，社民黨為取得國會多數，而與農黨妥協尋求農黨支持，靠著「紅綠聯盟」(red-green alliance) 或「母牛協議」(Cow Deal) 以支持農業保證價格，而換得了農黨對於失業勞工救助方案的支持，這是第一次的歷史妥協，造就了穩定社會民主霸權。一九三八年的「莎堡協定」(saltsjöbaden Accord)，工會與雇主聯盟在薪資談判上獲得協定，並同意規範勞資爭議，禁止因政治或宗教理由衝突，促進就業安全等。這個協定成為工會與雇主聯盟間合作的象徵，也代表瑞典工業和平的來臨，而為日後提高生產力的重要因素，這是瑞典的第二次歷史妥協，也是瑞典模式的精華之一。社民黨與其他利益的妥協，也使瑞典走入了「中間之路」(the middle way)。而瑞典長期以來的集中化行政結構，以及代表不同利益團體的議會議價體系<sup>124</sup>，再加上專家政治理念的推引，使得國家有高度的自主性與能量去執行社會政策。而這樣的國家結構與專家的理念給了社會民主體制建立的可能性<sup>125</sup>。

二次戰後，瑞典的社會福利擴張迅速，社會政策發展重點在充分就業，因而發展出「雷恩－美德諾模式」(Rehn-Meidner)、「積極勞動市場政策」(active labour market policy)、「團結工資政策」(solidaristic wages policy)，而達成低的失業率以及均富的目標。而戰後社會福利政策也有重大突破，一九四六年通過免費學校午餐；一九四七年通過普及兒童津貼；一九四八年低均一費率的年金取代所得調查的社會救濟措施；一九五九年經過數年爭議的國民年金 (state earnings-related old-age pension, ATP) 法案通過，是一種強制性、由雇主繳費，且與工資有關的年金計畫，容許勞工因所得差異而領取不等的年金給付，這也是社民黨試圖向中產階級招手以邁向「中產階級福利國家」的表現，這是藍領勞工和非體力勞工之間形成的第三次「歷史妥協」清楚的指標。隨後，於一九六二年，基本年金 (folkpension)、國民附加年金 (ATP)、健康保險，以及稍後於一九七四年納入的親職保險 (parental insurance) 的立法與行政，合併在統一的「國民保險法」(National Insurance Act) 之下。至此，瑞典的制度式福利國家完整建構。這種結合英國式的普及原則與歐陸的所得相關給付 (income-related benefits) 原則，使得瑞典的社會福利不只為貧民所有，且是為全民所有。在一九六〇年代和一九七〇年代於福利領域方面，很難發現瑞典無法涵蓋的項目，儘管在一九七三年後與其他西方國家一樣，經濟困難，但瑞典當局仍然繼續改善福利供給程度、範圍

---

<sup>124</sup> 瑞典政治具有兩項特質，即結構性諮詢與組合代表制，透過議價制度，地方、中央與政黨間得以達成政治妥協。詳請參閱林萬億，前揭書（註1），頁266。

<sup>125</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁48~49,111,262,266；Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註2），頁208。

與品質，直到一九八〇年代早期為止<sup>126</sup>。

## 2、社會民主模式類型的特徵

福利國家模型中的瑞典模式，通常至少指涉三種內涵：一是「中間路線」，二是「混合經濟策略」(strategy of mixed economy)，三是「雷因－美德諾模式」的經濟政策。由此也推衍出社會民主模式福利國家的類型特徵。

所謂的「中間路線」是指改革主義的勞工運動爲了達到福利政策的目標，而廣泛地與其他利益團體進行妥協。各自獨立的合夥團體（指瑞典的各利益團體）間的共識與合作，以及和平的勞工市場，成爲瑞典模式的重要特色之一<sup>127</sup>。此點，我們從前述歷史背景考察，可以看出瑞典社會民主模式的形成，經歷了數次的政治妥協，而議價機制在此點則扮演了相當重要的角色。然而利益團體間的妥協，在瑞典這種國家政府政策自主性高的國家，社會本身也顯現出相對的強勢，這可從其工會密集度（union density）、工會的集體協商力量（centralization）以及工會組織的內聚程度（cohesion）等等指標，說明瑞典社會民主模式有著強勢的勞動階級動員力量，並且產生一連串的組織性資本與組織性勞動力相互、不斷的「歷史妥協」<sup>128 129</sup>。

而「混合經濟策略」是指在生產的範疇內維持市場經濟，而同時存在大量分配政策。也就是說透過綜合性的社會政策來達到再分配效果，以達到正義與公平的理想<sup>130</sup>。而從社會安全移轉與稅式移轉之後的Gini係數比值、社會安全移轉機能與市場移轉機能佔個人所得的比率、社會安全的財源主要是以一般性稅收和雇主負擔佔絕大多數、老年年金的高所得替代率、強制性的國民附加年金等，看出瑞典在致力於縮減貧富差距、財富再分配以及社會團結。瑞典的社會保險給付不管在相對或絕對項目上，都比其他國家高，也涵蓋了較廣泛的保險事故（contingencies），而對於所得喪失部分幾乎都予以給付，而大部分的給付額也隨物價指數調整，因而，瑞典社會安全制度的實施，也產生相當程度的去商品化、普及化效果。相對的，在完善的社會保險下，瑞典的社會救助制度，則淪爲短期

---

<sup>126</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁65~70,111~116,263~264；Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯（註2），前揭書，頁231~239。

<sup>127</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁111。

<sup>128</sup> 王順民，前揭文（註18），頁152。

<sup>129</sup> 瑞典的勞工組織非常緊密，90%以上的藍領勞工與85%以上的白領勞工加入工會，是世界上工會密集度最高的國家，主要有七個工會，即：LO、TCO、SACO/SR、SAF、SAV、SK、以及縣議會聯盟。參閱林萬億，前揭書（註1），頁258。

<sup>130</sup> 林萬億，前揭書（註1），頁111。



與偶然的，老人、病患與失業者，幾乎不需要再求助社會救助，與美國呈現相反的狀態，而這也印證了福利國家發展較完整的國家，依賴公共救助來反貧窮的情形較少的定律。不過，也由於各種擴張式的福利服務，因此，這一類型的福利國家的社會安全捐及稅收佔GNP的比率自然是偏高的，也因而個人可支配所得相對較少<sup>131</sup>，因之，高度的家戶邊際稅率意味著要達到高生活水準，兩個人出去工作是必須的。反面言之，為維持完善的普遍式社會保險，國家財務上的支撐基礎一稅基一需能擴到最大，這意味大多數人必須工作，而仰賴給付的人愈少愈好，因此瑞典也必須強調充分就業。

據上述，在所得相關給付原則之下，所構造出來的整合性的、普及性的與高度去商品化的福利國家，政府自然必須對充分就業給予高度的承諾與制度性的支持<sup>132</sup>，尤其針對婦女就業此部分。於是，瑞典在充分就業的社會政策上發展出「雷恩－美德諾」模式，即一種既能維持價格穩定，又能達到充分就業的經濟政策，而在積極勞動市場政策的推波助瀾下，將失業者推向勞動市場，而非僅讓失業者進入請領失業救濟的行列，所以瑞典始終有最低的失業率。另外，在團結工資政策下，工資不以獲利能力來決定，而是取決於工作的本質，工資的差距因此被縮小，並降低了階層化現象，連帶的，積極的勞動市場政策維持了充分就業，也促進經濟效率。此外，社會民主模式更強調解放市場與傳統家庭，主動將家庭社會成本化，而不採德國的輔助性原則，所以國家並非在家庭支持制度瓦解時才介入，而在積極勞動市場政策及家庭政策的干預下，瑞典政府主動提升單親家庭婦女的薪資待遇，同時，也使得驅使兩性平等的各項制度措施係以進一步的法制化<sup>133</sup>，例如 1974 年引進兩性工作法、於親職保險中讓兩性有相同育嬰假、大量擴充學前教育機構、托育機構、長期照護機構，或是擴大公共部門就業，增進婦女就業機會，促進勞力供給的廣泛服務，放鬆曠職相關規定等。

綜上所述，社會民主模式之福利國家類型，在高度的去商品化、普及化的社會福利制度所建構的人民之家底下，呈現出均富、低失業率、低貧窮人口等美麗景象，而照顧了瑞典人民各領域的生活，並承擔起人民生活中可能產生的風險，這應該是福利國家所欲達成的理想狀態。然而，在全球化經濟浪潮的侵襲下，瑞典的社會福利制度仍難免受到波及，而在國際競爭、官僚體系與財政赤字的壓力下，當年給予這個體系在制度上、選舉上和意識型態上支持的人，現在必須「悲

<sup>131</sup> 王順民，前揭書（註 18），頁 151；Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 231~232,247。

<sup>132</sup> 包括透過政策誘因，如創辦強制性的國民附加年金（ATP），提高婦女的勞動參與及工作地位，相關福利制度的所得再分配功能消除階級間差異等。參閱王順民，前揭文（註 18），頁 152~153。

<sup>133</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 65~66,263；王順民，前揭文（註 18），頁 53。

觀的面對這個福利國家凋零的時刻到來」<sup>134</sup>。

## （五）福利多元主義類型－日本

### 1、歷史背景考察

一八六八年的明治維新是日本邁入現代國家的起點，也是日本建立資本主義制度的起點。而爲了趕上西方國家（尤其是德國），富國強兵是最優先的政策目標，而對於經濟發展所帶來得社會問題，日本政府並未提供適當的福利措施，在二十世紀初期，日本社會所試圖形成的工會和社會主義政黨，均受到殘酷的禁絕。戰前日本的社會福利制度顯示了以健康保障爲主的社會福利制度，與以生活保障爲主的公務人員福利制度，因而日本戰前的福利制度具有健兵強權的政策意義，爲了提昇軍人與勞工的健康水準，以增強作戰與生產能力，而實施健康保險；爲了提昇官吏和軍人的品質和忠誠，以鞏固政治權利，而實施恩給度。此外，在大河內一教授提出「社會政策生產力理論」之下，強調社會政策具有保護勞力和促進生產的效果，日本因而逐漸發展出以社會保險爲主的社會福利制度。而另一方面，非經濟性的社會福利措施則一直未被重視<sup>135</sup>。

二次大戰美軍佔領後，一九四九年成立社會保障制度審議會，在一九五〇年十月提出「社會保障制度建議書」，以社會保險、社會救助、福利服務及公共衛生四個體系，作爲社會保障制度的架構，這就是通稱的「一九五〇年體制」。這個體制具有「確立最低生活保障的政府責任」、「強調平等保障的權利」、及「重視醫療保障制度」等特徵。一九六〇年代以後，日本社會福利制度進入擴張期，期盼建立歐陸式的福利國家，因而福利給付水準大幅成長，甚至自一九七三年起，日本的老人福利制度正式達到國際水準，此即所謂的「福利元年」。然而，爲了解決日本推動經濟成長計畫下形成獨佔資本主義，而產生的工資抑制和物價膨脹等問題，日本政府所推動的社會開發計畫，雖然樹立了福利國家的社會體制，可是，福利經費的龐大支出，卻不得不由國民負擔。因此，在此一階段，日本國民所得雖然日漸增加，卻必須忍受物價膨脹的壓力；社會福利水準雖然不斷提升，卻必須承受更重的賦稅負擔。由此看來，近代日本社會福利制度的發展與

<sup>134</sup> Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註2），頁249。

<sup>135</sup> 蔡宏昭著，前揭書（註89），頁173~176；Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註2），頁31~32。

政府的經濟政策和日本資本主義的特質是有密切關係的。極端的說，此一階段的社會福利制度，只是爲了解決由高度經濟成長所造成的種種經社問題，而將當時的現存制度加以擴大和提昇而已<sup>136</sup>。

不幸的是，當日本政府以一九七三年作爲福利元年的同時，卻爆發了阿拉伯與以色列之間的中東戰爭、石油危機及隨後全球性的經濟衰退。日本經濟成長降低爲一九七〇年代末期的 3%~5%，社會支出造成政府財政赤字也開始攀升。緊接著，支持歐洲福利國家的勢力也消退了，取代的是標榜「小而有效率的政府」者。政府提出一個七年計畫，放棄福利國家的構想，建立一個「日本型態的福利社會」，在個人自助、家庭及社區合作互助的基礎之上，設計一個妥適的公共福利體系<sup>137</sup>。而日本在此轉變之下，開始了福利多元主義之路。

## 2、日本的社會福利體系<sup>138</sup>

日本的社會保險包括健康保險、勞動災害保險、雇用保險及年金保險等四種制度。健康保險分爲受雇者健康保險（Employees Health Insurance, EHI）、船員健康保險、國家公務員共濟組合健康保險、地方公務員共濟健康組合保險、私立學校教職員共濟組合健康保險及國民健康保險（National Health Insurance, NHI）等六種保險。勞動災害保險分爲勞工災害補償保險、船員保險、國家公務員災害補償制度及地方公務員災害補償制度等四種制度。雇用保險分爲雇用保險及船員保險兩種制度。年金保險分爲厚生年金保險（the funds of the Employees' Pension Insurance, EPI）、國家公務員共濟組合保險、地方公務員共濟組合保險、私立學校教職員共濟組合保險、農林漁業團體職員共濟組合保險（以上統稱共濟組合，Mutual Aid Associations, MAA）及國民年金保險（National Pension Insurance, NPI）等六種制度。

日本的福利服務制度有身體殘障者福利、精神耗弱者福利、老人福利、兒童福利、身心殘障兒童福利、兒童津貼、母子福利、母子衛生、學童午餐、庇護援護、災害救助及其他福利服務等。

日本的社會救助<sup>139</sup>政策以一九五〇年所制訂的生活保護法爲依歸，主要保障

---

<sup>136</sup> 蔡宏昭，前揭書（註 89），頁 178~182。

<sup>137</sup> Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 52~54；蔡宏昭，前揭書（註 89），頁 182~185。

<sup>138</sup> 以下參閱蔡宏昭，前揭書（註 89），頁 185~186；Arthur Gould著，前揭書（註 2），頁 54~74。

<sup>139</sup> 日本於一九四六年重新制訂生活保護法（Live Protection Act of 1950）係資產調查形式的社會救助。四年之後生活保護法修正，擴大原先範圍（仍屬資產調查形式），並開始有請求權。因爲

範圍包括生活、住宅、醫療、生育、創業、喪葬及各種額外補助，並有補充性原則的適用，在資產能力、親屬扶養義務和其他社會福利法之協助均優先考量仍無法達到生活保護法所要求的水準時，才會考慮生活保護法的扶助。日本的衛生醫療<sup>140</sup>則包括結核病預防、精神衛生、癲瘋預防、衛生保健、上水道的維護、廢棄物的處理、公害對策、公立醫療機構的設置與營運等。

日本的恩給制度包括文官恩給、地方公務員恩給、舊軍人遺屬恩給及其他恩給等。戰爭犧牲者援護制度則包括戰歿者遺屬年金、傷病者治療、原爆醫療及其他因戰爭而犧牲者的援護措施。

日本的住宅政策包括第一種公營住宅建設、第二種公營住宅建設、住宅地區的改良及電氣設施建設。日本的雇用對策包括失業對策事業、中老年就業促進、離職礦工援護及其他雇用對策。

### 3、日本福利多元主義類型的特徵

依Pinker的看法，福利多元即是福利國家的「混合經濟模型」<sup>141</sup>。所謂的「混合經濟模型」係指福利的總值應是「家戶」、「市場」、「國家」此三部門所提供的總值。而依Johnson的說法，福利乃係由「法定部門」、「志願部門」、「商業部門」、「非正式部門」來提供，亦即國家福利角色不具有主控性，不再是唯一集體提供福利服務的工具。由福利多元概念下尚發展出兩個概念，一為「分散化」，係指福利服務不只由中央分散到地方，地方政府分散到鄰里或小型的社會服務團隊；另一為「參與」，係指消費者、受雇者參與決策過程<sup>142</sup>。

Esping-Andersen指出東亞的福利體制是保守主義家長制度與自由主義的混血體，而如果市場與家庭依然佔有主導性地位的話，那麼國家的角色將顯然是殘

---

現金給付尚在初期，因此戰後社會就住在社會安全預算中約佔 50%。但時隨著所得維持方案的提出，生活保護法的重要性也相對降低。參閱，Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 62。關於日本社會救助政策的介紹，參閱謝秀芬，「日本社會救助政策」，社區發展季刊，第九十五期，頁 154~163，2001.09。

<sup>140</sup> Leichter認為，日本的醫療照顧制度在一九七三年之前受到十九世紀德國醫療照顧制度的影響，二次世界大戰後則受到美國佔領的影響。這個制度仍然保留傳統醫療模式，在各種健康保險制度中，日本顯然較瑞典及英國來的複雜，因為他事由政府所壟斷的制度所主導。請參閱，Arthur Gould著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 64。

<sup>141</sup> 「混合經濟模型」的福利國家其實一直存在，從社會民主模型到貝佛里奇模型等，而德國社會市場計畫經濟更屬之，沒有一種福利國家不同時存在公、私部門的合夥關係，只是程度不同而已。而「混合經濟模型」福利國家更加強調「私部門」而已。Pinker Robert，「Making sense of the mixed Economy of welfare」，Social Policy Administration，26：4，p273~285，1992。

<sup>142</sup> 林萬億，前揭書（註 1），頁 348~349。

補的；福利似乎需要仰賴其他制度才能獲得適當的確保<sup>143</sup>。從文化特質來看，在比較日本形式的社會組織與歐洲國家的差異時，儒家的價值觀念經常被用來引述，而日本傳統社會也確實建立在公平與平等、慈善父權與家庭主義、尊重權威、善意政府及良善管理等觀念之上，在這樣的觀念影響下，日本人對於個人認同所隸屬的組織團體效忠順從，並受到團體的照顧與支持：家庭對老年人提供照顧、公司對它的員工提供照顧，而這也是為什麼日本不需要福利國家的原因<sup>144</sup>。而從保守主義、威權主義以及自由主義的觀點，也可以解釋為什麼日本可以發展出具有日本特色的「福利多元主義」福利國家類型。

自七〇年代石油危機後，日本同樣也面臨了福利國家的危機，經過一九八〇年代的調整，日本的社會福利政策已經摸索出一個發展方向，那就是福利多元化政策。這種政策是由政府、企業和國民所組成的公共部門、市場部門及非市場部門共同推動福利事業。政府所提供的福利事業是民間無法或不願意提供的事業，凡是民間可以提供的事業盡量任由民間去作，或以委託或補助的方式，協助民間去作<sup>145</sup>。這與德國保守主義推崇家庭價值，對於國家福利採取輔助性原則，並形成的分權化、私有化的福利行政體系，而有社會承擔者結構分化現象，可說具有相同緣由。然而，由於社會主義反對黨力量的薄弱與分散，加上強壯有獨立的工會組織一直不能發展，導致加入工會的比率非常低<sup>146</sup>，這是日本與德國不同的地方。而從這裡，我們可以看出，日本會形成福利多元主義的福利國家類型，實與日本傳統文化特質有密切關係，福利國家發展理論的文化決定論在日本可以獲得印證。因為在首揭傳統價值的影響下，日本人有強烈的團體認同，也在團體中找到自己的定位，人們發現，他們自己已深深的嵌在社會結構之中，使他們必須以分級階層的觀點來看待世界<sup>147</sup>，而由團體（家庭、公司）所主導的福利供給下，形成了日本的多元福利體系，而公司福利在日本社會具有相當重要的角地位<sup>148</sup>，國家福利確實是扮演殘補的角色<sup>149</sup>。

Esping-Andersen 的自我評價體系（參閱表 2-6、表 2-8）將日本放在「組合主義國家體制」，而日本的文化特質也是足以說明日本何以具有組合主義的共通

<sup>143</sup> Esping-Andersen 著，古允文譯，前揭書（註 13）中文版序，頁 2。

<sup>144</sup> Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 40~42。

<sup>145</sup> 蔡宏昭，前揭書（註 89），頁 209。

<sup>146</sup> Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 48。

<sup>147</sup> Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 43。

<sup>148</sup> 關於日本公司所提福利，參閱 Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書（註 2），頁 86~92。

<sup>149</sup> Arthur Gould 在書中也提到，傳統上日本依賴國家福利的程度低於英國及瑞典，政府所提供的制度，只是要補充現行私人的不足。在政府管制下的社會安全制度，企業福利成爲最重要的提供者，自願組織的大軍取代了專業的社會工作者。參閱氏著，前揭書（註 2），頁 73。

原則，即前述立基在地位認同、義務的與排他性的會員資格、互助主義、以及壟斷代表性等的同胞之情上，換句話說，組合主義福利國家模型中所形成團體與階層，以及人民忠誠的提昇等內涵，在日本完全是由文化特質與歷史因素所造成的，相較於國家威權主義對於德國的影響，也可以發現影響日本福利體制形成因素與德國不同的原因，而這也顯示了自由主義對於日本的影響。而我們再從表 2-8 的量表來看，日本的組合主義指數、極端國家主義指數、私人年金佔總年金百分比、私人健康支出佔總支出百分比，各為 7、0.9、23、28，相較於德國的 6、2.2、11、20，兩相比較之下可知國家權力對於福利體制形成並非重要因素，再合併觀察日本在資產調查式貧民救濟佔總體社會支出的百分比為 7.0，高於平均的 5.9，更可以證明為何 Esping-Andersen 會認為日本福利體制是組合主義與自由主義的混血體，而這樣體制的形成則是來自於日本已經有的福利社會。

而福利多元主義雖然使日本在健康與教育表現的指標上成就非凡，而經由仰賴國家之外的資源分擔，例如家庭、公司和志願工作人員，社會福利始終保持較低成本。然而由民間單位提供福利也產生不平等的現象，不可否認的，仍有許多人在日本福利體系裡無法獲得滿足<sup>150</sup>。而且，隨著日本老年人口的成長將增加(參閱表 2-8)，如同健康照顧和社會服務這些勞力密集服務的成本會提高一些，社會安定成本也會節節升高<sup>151</sup>。而在全球經濟影響下，以公司為主的社會福利制度，爲了提高國際競爭力，而致力於降低福利成本的考量，也是可以想見的。在這變動的時代，日本福利制度著實也存在一些隱憂。

---

<sup>150</sup> 例如受雇者年金保險 (EPI) 與受雇者健康保險 (EHI)，中大公司所能負擔的上限較小公司高。就年金保險來說，EPI 與共濟組合 (MMA)，均提供其會員與薪資相關的年金給付 (earning-related pension)，其它的人口都含蓋在國民年金保險 (NPI) 之中，然而，不同的制度，給付的差異也非常的大，受雇於大公司的員工，所繳的保費比政府所負擔的保費多出甚多，給付也較爲豐厚；中央及地方政府員工的年金制度補助較多；在規模小的公司任職，給付的水準也相對較少；而參加全國性制度的給付最少。參閱，Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書 (註 2)，頁 54~55,59。

<sup>151</sup> Arthur Gould 著，吳明儒、賴兩陽合譯，前揭書 (註 2)，頁 113。

表 2-8：1980 年十八個福利國家之組合主義、極端國家主義、資產調查、市場影響、普遍主義、與給付平等程度

	組合主義 A	極端國家主義 B	資產調查式貧民救濟 (佔總體公共社會支出的百分比) C	私人年金 (佔總年金的百分比)	私人健康支出 (佔總年金的百分比)	平均普遍主義 D	平均給付平等 E
澳洲	1	0.7	3.3	30	36	33	1.00
奧地利	7	3.8	2.8	3	36	72	0.52
比利時	5	3.0	4.5	8	13	67	0.79
加拿大	2	0.2	15.6	38	26	93	0.48
丹麥	2	1.1	1.0	17	15	87	0.99
芬蘭	4	2.5	1.9	3	21	88	0.72
法國	10	3.1	11.2	8	28	70	0.55
德國	6	2.2	4.9	11	20	72	0.56
愛爾蘭	1	2.2	5.9	10	6	60	0.77
義大利	12	2.2	9.3	2	12	59	0.52
日本	7	0.9	7.0	23	28	63	0.32
荷蘭	3	1.8	6.9	13	22	87	0.57
紐西蘭	1	0.8	2.3	4	18	33	1.00
挪威	4	0.9	2.1	8	1	95	0.69
瑞典	2	1.0	1.1	6	7	90	0.82
瑞士	2	1.0	8.8	20	35	96	0.48
英國	2	2.0	F	12	10	76	0.64
美國	2	1.5	18.2	21	57	54	0.22
平均數	4.1	1.7	5.9	13	22	72	0.65
標準差	3.2	1.0	5.1	10	14	19	0.22

- A. 從職業性區隔公共年金方案的數目來測量，只納入主要方案。
- B. 從政府受雇者年金支出占國內生產毛額之百分比來測量。
- C. 排除一般資產調查方案給付（如斯堪地那維亞各國的房租津貼、德國的失業救助、或澳洲與紐西蘭的老年、失業與疾病救助）之後的貧民救濟支出估計值。必須注意的事很難劃清這兩種方案目標間的界線，我們在此所做的估計是根據個人對各國體系運作的評估而來。
- D. 疾病、失業、與年金的平均值（所得調查式的救助方案評分爲 0，因他們未提供完整的公民權利給付，如澳洲、紐西蘭的失業與疾病給付）
- E. 疾病、失業、與年金等社會給付最高與最低之間差距的平均值（根據稅後淨給付來計算），而給付差距的計算則是根據保證最低社會給付對該體系最高可能達到之合法給付的比例。
- F. 沒有資料。

資料來源：Esping-Andersen 著，古允文譯，前揭書（註 13），頁 107。

### 第三節 小結

本章從福利國家的理念、福利國家類型的形成原因、各福利國家類型的歷史背景、以及福利國家類型的特徵等角度，來探討福利國家，並試圖建構福利國家類型理論，區別出放任主義、自由主義、歷史組合國家主義、社會民主模式與福

利多元主義的福利國家類型。而本章的探討也發現，福利國家各類型的成因，是受到各國特殊的經濟、政治、文化、歷史因素的影響，所以爲了具體呈現福利國家此一概念，以跨國比較的方式來探討福利國家有其必要性，本文藉此希望能夠釐清，影響形成各類型福利國家的因素與各類型福利國家社會福利體制，及其間的因果關係，並分析出各類型的優缺點，以及在全球化時代潮流下的適應性，而得出各福利國家類型演變的軌跡，也期盼藉此能夠作爲檢討、修正或建立我國社會福利制度的借鏡。社會法學者也認爲，社會法研究自應就社會福利法之核心內容，深入探究各國法制之起源、建立、演進、變革與發展趨勢，以作爲我國修訂相關規範或法規範時之參考<sup>152</sup>。而各類型基準的形成，應有助於分析我國福利制度的內涵，探求我國制度演變是走在怎樣的路徑上。至此，本文在能力範圍，乃試圖朝此方向研究。回歸到本文正題，憲法福利國家原則是架構起我國憲政秩序之重要原則之一，相關規範則散見於憲法本文與增修條文，而從部門憲法的角度切入福利國家原則，體認現實憲政與憲法規範脫節之程度，進而體現福利國家的實存結構，以及憲法預設的基本規範，使整個憲法的規範體系更準確的對應於所規範的社會<sup>153</sup>，而前揭本文的研究，乃作爲檢視並顯現憲法社會福利部門基本價值決定的基礎，藉以探討憲法規範與現實憲政的關係與差距，並期望能因而開展憲法的新生命力。

---

<sup>152</sup> 郝鳳鳴，「社會法學門研究之展望」，頁 112，月旦法學雜誌，第一百期，2003.09。

<sup>153</sup> 蘇永欽，「部門憲法－憲法釋義學的新路徑？」，頁 447，收錄於氏著「走入新世紀的憲政主義」，元照出版，2002.10。