

第一章

社會法與經濟社會變遷

郭明政、林宏陽

- 一、現代社會安全制度起源於何等國家？其經社背景為何？其主要制度為何？
- 二、現代福利國家每有俾斯麥模式與貝佛里奇模式之分，其主要區隔為何？
- 三、台灣社會安全制度之發展與經社變遷具有何等關連？若與歐美國家相較，具有何等異同之處？

壹、概 說

社會安全制度與社會法，係為解決生、老、病、死、鰥、寡、孤、獨、廢疾等社會事故或社會風險，所衍生活短缺等社會問題的社會制度。此等社會事故或社會風險，自古有之。禮運大同篇揭櫫的大同世界，即針對此等社會問題而闡述「幼有所長、壯有所用、老有所終、鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養」的社會理想。

在傳統中國，以農業為基礎的經社結構中，家庭不只是社會生活的基礎單位，也是經濟生產的單位，因而生老病死等社會事故或社會風險的生活保障，每在家庭或家族中解決。¹但在傳統中國，也早有以貯存農作物以解決農作歉收以及天然災害與戰禍所導致生活匱乏的社會問

¹ 謝微乎，1981，601；周建卿，1983，12；郭明政，1997，18-19；Kuo, 1990; Offe, 1972, 479-488.

題。²對於無家可歸、身心障礙與貧窮者，則有官營與私營的慈善機構給予給付、服務甚或安置。³此外，一種類似現代的退休制度，業已出現，惟僅限於特定之官員。⁴

希臘與羅馬時代之歐洲，一樣以農業生產為主，農作物歉收以及天然災害等為主要社會風險，因此發展出儲藏橄欖油與其他農產品之機制，以提供人民面臨各種社會風險時之生活資源。中古歐洲亦有任意性的互助團體及共濟組合。⁵至於貧困者的救濟，除政府的救濟措施，宗教團體亦扮演關鍵角色。⁶除此之外，類似現今之年金方式給付，在中古世紀之前亦已存在。⁷

然而，在工業革命之後，各國的經社發展與經社結構發生巨大變化，傳統的社會保障模式也遭遇空前挑戰。面對此等變局，究應採行何等政策、制度以為因應，遂成18世紀以降各國所應面對的社會難題。馬克斯的共產思想及其它社會主義的主張，無不與此有關。除共產主義等主張，是否另有其它策略，則是政治實務與學術界的重要挑戰。就此，以下各節將首先討論德國——社會保險創始國的回應。其次，將以英國、美國、日本及大陸為例，說明各國有關政策與制度之發展。最後，則聚焦於台灣的經社變遷以及社會政策與制度的回應。

貳、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應(一) ——德國1880年代社會保險制度的創建 及其後續發展⁸

影響現今經濟與生產模式的工業革命，於18世紀中葉英格蘭中部揭開序幕後，逐步且徹底地改變人類的生產與生活方式。此等經濟，或謂生產模式轉變引發整體社會的質變，進而產生一連串不同以往的社會風險。在當時，導致新興社會風險之癥結點在於：人民由農村轉至工廠工作，而無法如以往持有生產工具，因此遭遇勞災、疾病、殘廢、老年等社會風險時，每每衍生所得中斷，因而引發其本人以及家戶成員所得與生活資源匱乏的問題。當一般勞動家庭不再擁有生產工具，其家戶內子女也每每不再繼承父母之職業。從此，家庭不再是經濟生產單位，父母與子女之間所具有的「準勞僱關係」漸漸消失，子女也離鄉背井另謀出路。至於家庭的互助與保障功能，也逐漸式微。

工業革命雖發生於英國，但對於工業社會所引發社會風險等社會問題，做出全面性回應的則是德國。在產業工業化之後，面對當時所發生的社會問題，雖有企業實施企業福利制度，以解決勞工之老年、疾病、失能與死亡等風險，在德國甚且有「以廠為家、以廠主為父」之主張。⁹惟此等機制並不普遍，成效也難以期待。為因應當時的工運以及社會主義訴求，時任首相的俾斯麥遂以建立強制性的社會保險制度做為回應。¹⁰俾斯麥所以採取此一措施，雖有勞工保護的考量，但也同時顧及經濟發展而不加重雇主之責任與負擔，更有鞏固政權的特定目的。1881年11月17日德皇的社會保險詔書，明確指出：為解決當時的政治紛爭，將建立勞災、疾病以及年金保險制度。此後，於1883、1884與1889年，以不到十年的時間建立健康保險、勞災保險與年金保險。¹¹此後，德國

² 郭明政、孫迺翔、林宏陽，2013，14-17；林萬德，1994，149-150；Benda-Beckmann et al. (eds.), 1988；察赫，2014，340-388。

³ 林萬德，1994，150-158；劉脩如，1982；Lewin, 2003。

⁴ Kuo, 1990, 45.

⁵ 謝徵孚，1981，593。

⁶ 謝徵孚，1984，61-62。

⁷ Lewin, 2003.

⁸ Zöllner, 1981, 45以下；Zöllner, 1982, 1-92；Eichenhofer, 2002, 19-35；察赫，2014，239-261。

⁹ 郭明政，1997，84。

¹⁰ Stjernø, 2004, 96-100.

¹¹ Zöllner, 1982, 1-92.

分別於1927年與1995年建立失業保險與長期照護保險制度，以涵蓋失業以及平均餘命延長所衍生長期照護需求等社會風險。透過社會保險制度，勞工的社會風險並不轉化為雇主的責任風險與經營風險，而由勞工與雇主藉由保費的繳納共同承擔。又保費實質上具有特定薪資的性質，¹²因而社會保險實際上是勞工彼此的社會團結與共同承擔。

在法律制度方面，1881年德國內政部草擬責任義務法修正草案時，原擬改採舉證責任倒置以強化加害人的賠償義務，亦即在既有侵權行為法的法律體系中尋求局部改革。但此等改革，無法獲得俾斯麥首相的認同，他甚且在改革草案的文件寫下「沒有修法，只有社會保險」的批示。¹³

此後，經由1883、1884及1889年的社會保險立法，遂使德國的法律制度進入後民法與社會法時期。¹⁴此一年代，甚且早於1896年立法並於1900年實施的德國民法典。德國民法典的制定，在世界法律史上具有民法法律時期高度成熟的意義。惟在此時，以社會保險法為核心的社會法業已出現並奠下基礎。1911年德國制定帝國保險條例的法典化改革，則代表以社會保險法為核心的社會法也已進入法域成熟的階段。從1975年起陸續制定的社會法法典，已於2005年完成，而成為繼民法典、刑法典及商法典後的第四法典。如同民法典的制定，社會法法典的完成，也意味社會法領域的絕對成熟。

迄今，德國的社會保險制度已超過130年的試煉。以社會保險為核心的社會安全制度，已成為經社體制的重要成分，且是德國社會市場經濟的必要成分。¹⁵社會法也因此成為法律制度的重要內容，且為後民法與社會法法律時期的核心指標。德國民法大師Larenz教授在1989年時曾謂：「在今日，個人之經濟保障已很少依賴個人之努力或個人之自我預護，而多仰賴團體的（國家或社會保險）給付；私法規範之意義也因此

遠落後於社會法。¹⁶」

由德國所創設的社會保險，其後為歐陸各國所繼受，¹⁷德國於1880年代創立社會保險後，隨即擴張至法國與奧地利等鄰國，惟瑞士則至為保留。雖然如此，瑞士在二次大戰後開辦全民性的年金保險，並於1995年開辦全民性的健康保險，反有超越德國之處。¹⁸至於東歐，雖也繼德國建立社會保險制度，但當俄國及東歐陸續成立共產政權後，社會保險發展受到明確阻礙。迄1990年代，共產體制瓦解後，始再度重建原有社會保險體制。然而在世界銀行主導下，東歐另有個人帳戶風潮。惟經二十餘年實驗，此私人化政策受到空前質疑而有難以為繼之勢。¹⁹另北歐國家在福利國家分類上，雖被分類為斯堪地那維亞模式，而與俾斯麥、貝佛里奇模式鼎足而立，但社會保險依然是北歐國家社會安全制度的重要成分。²⁰社會保險制度也流傳至英、美以至拉丁美洲、亞洲等國家。²¹除各國的繼受，社會保險制度，也成為人權宣言、聯合國經社文公約與國際勞工組織公約，尤其102號的社會安全最低基準公約以及121、

¹⁶ Larenz, 1989, 52.

¹⁷ 德國社會保險的擴展與國際的肯認，請參見Kuo, 2008, 54-56. 中文延伸閱讀請參照維基 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/社會保險?oldformat=true>; 讀取日期：2014年11月13日)。各國社會保險之建立與現況請參見SSA, 2012.

¹⁸ 郭明政, 1997, 229-245、285-301。

¹⁹ Simonovits, 2011, 81-98.

²⁰ 按全民性的津貼、公醫與福利服務乃是北歐國家社會安全制度的重要指標。雖然如此，各國的老年安全，例如瑞典仍以年金保險為主要機制。Esping-Andersen, 1990; Wadensjö, 2002, 55-71.

²¹ 拉丁美洲國家自1980年代起，社會保險制度出現嚴重動搖，甚且陸續建立強制儲蓄的個人帳戶。此個人帳戶雖在二次大戰前已見諸英國殖民地，如今日新加坡公積金制度的前身，但在1980年代後則復燃於智利，而被稱為智利模式。個人帳戶之支持者，如世界銀行每以人口老化為由，認為此制度可解決人口老化危機，惟此論點卻深值商榷。基於代間契約理論，尤其麥肯羅定律，所有的生活資源，包括退休者的生活資源，必定來自當期的社會生產。因此任何儲蓄皆無法減少下一代負擔。反之，儲蓄不止是貨幣發行銀行的負債，更是全體國民的負債，甚至是下一代的負債。郭明政, 2013, 41-47; Kuo, 2008, 54-56; Mesa-Lago, 2012a, 198-211; Mesa-Lago, 2012b, 275-300.

¹² 按保費在法律上雖為勞雇雙方所分攤；形式上，則是由雇主所繳納；實質上，不論是雇主或勞工的部分，皆為薪資的一部分。請參見于宗先, 1986, 5。

¹³ Zöllner, 1982, 24.

¹⁴ 有關後民法與社會法法律時期之論述，參見郭明政, 1998, 303-323。

¹⁵ 有關德國社會市場經濟的討論，參見郭明政, 1997, 42-51。

128、130號等公約所肯認，而成爲現代文明的重要成分。²²

當德國歷經兩次世界大戰之後，仍得以屹立不搖的不只是德國的民法、刑法等法治國的法規範，還有在1880年代所創建的社會保險制度與社會法。此一制度不只是德國國民生活保障所依賴，也是德國經濟體制與經濟發展的重要成分。當世人看到德國高度發展的經濟能量時，也務必看見此一和經濟發展及人民生活息息相關的社會保險與社會安全制度。

參、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應(二) ——社會保險與社會安全制度的國際擴展²³

一、英國的工業化與社會回應²⁴

工業革命之前，英國在1601年即有伊麗莎白女王的濟貧法（Poor Law），據以成立各教區的濟貧法組織（Poor Law Unions）以執行院內與後來的院外救濟，而成爲往後300餘年英國官方社會救濟制度的基礎。²⁵

18世紀末葉工業化之後，救濟之形式與給付水準隨著新興社會風險而有所調整，諸如1795年實施的Speenhamland制度，或所謂的麵包量度（bread scale），以測量各家戶的基本生活所需，並計算救濟的給付水準。²⁶之後，由於社會大眾認爲給付審核與水準過於寬鬆，則有1834年的新濟貧法（New Poor Law）與1852年的院外救濟規制令予以限縮，並回到1601年較爲嚴苛的審核與給付。²⁷雖然已有此等社會立法回應貧窮問題，但隨工業化進展，所得中斷的社會問題也隨之加劇。進入20世紀後，英國採行一連串的改革，而有1908年以稅收爲給付基礎的資產調查

式老年年金法（Old Age Pension Act）、1911年涵蓋疾病與失業的國家保險制度（National Insurance Act）與1925年建構社會保險模式的寡婦、孤兒與老年年金法（Widows, Orphans and Old Age Contributory Pension Act）等社會立法。²⁸據此，德國1880年代的社會保險立法，也終擴及英國；失業保險部分，甚且早於德國。

在二次世界大戰期間，貝佛里奇爵士提出Social Insurance and Allied Service報告書，作爲戰後社會安全政策的藍圖。1946年所建立的公共醫療制度（National Health Service; NHS），正是此一報告書的體現；又依據該報告書，復有1948年均等保費與均等給付的年金保險制度。前述均等保費與均等給付的國民年金體系，亦即以最低生存保障爲目標的年金，²⁹因無法反應原有薪資水準及個別的福利需求，遂有1957年所得相關（earnings-related）年金的改革。雖然如此，英國社會保險年金給付之水準，卻遠不及德國或美國等國家，而仍有極大的差距。³⁰在1980年代，經由柴契爾首相實施契約外（contract out）的私人化改革之後，此一制度的保障功能再行弱化。

綜觀英國的社會安全，因其年金制度僅以基礎保障爲目標，再加上私人化的後續發展，使英國老年保障制度並未走向高度社會化的道路。但基於貝佛里奇報告書的公醫制度，則是一項極爲重大的社會工程與社會改革，而爲英國社會安全制度的一大特色。因此，在學術界每每將英國的社會安全制度，尤其公醫與均等給付年金，稱爲貝佛里奇模式。與此相對，以社會保險爲主要核心，而採行疾病保險和與所得相關連年金保險制度的德國，則稱爲俾斯麥模式。

²² 郭明政，2006，313-352；Kuo, 2008, 54-56.

²³ SSA, 2012；Kuo, 2008, 54-56.

²⁴ Hill, 2002, 37-54.

²⁵ Hill and Irving, 2009, 22-25.

²⁶ Polanyi, 2001, 81-89.

²⁷ 林萬億，2010，59-60。

²⁸ Ogus, 1982, 151-154.

²⁹ 相對於此，德國的年金體系，係以原有所得爲基礎之年金，亦即以原有生活水準之維持爲其目標。

³⁰ Baldwin, 1990, 232-239.

二、美國的工業化與社會回應³¹

再以美國為例。1776年獨立戰爭之前北美13州均以農業生產為主，此後並大致沿用英國濟貧法與1795年英格蘭的Speenhamland濟貧制度回應人民的社會需求。即便在20世紀之後，美國社會救助制度仍深受其影響，如依附子女救助法（Aid to Families with Dependent Children; AFDC）即為一例。³²然而，美國在濟貧制度發展過程中卻有諸多爭議。基於個人主義的思維，每有防止救助者過度依賴並促使其自立生活的政策主張。³³此思維之下，因失能或死亡等事故導致所得中斷的社會問題，主要透過慈善事業與雇主責任，以滿足人們的福利需求。³⁴

美國對社會保險的消極態度，在經濟大恐慌期間深受考驗與質疑。當時眾多私人保險公司倒閉，使人民因所得中斷的經濟不安全更加惡化。為解決此等問題，羅斯福總統於1934年提出社會安全法案（Social Security Act），並於1935年通過，而成為其新政的重要內涵。此法案雖以社會安全為名，實質上係以社會保險為主要內容，尤其聯邦政府執掌的老年、遺屬保險，加上1956年納入之失能保險，即Old Age, Survivor and Disability Insurance，簡稱OASDI。又此一法律雖也提及勞災保險與失業保險，但實際內容則委由各州自行訂定。至於疾病保險，於1935年社會安全法立法時，並未計及。直到1965年始實施退休者與貧窮者的醫療保險。為解決其他人口醫療保障不足的問題，柯林頓總統即以推行健康保險為其施政目標，但終未實現。歐巴馬總統上任後，繼續推動此一政策，並於2014年開始實施「病患保護與可負擔的健保法（Patient Protection and Affordable Care Act）」，使經濟弱勢者亦能負擔健康保險費用，以獲得一定水準的醫療服務。

³¹ Burtless, 2002, 85-105. 美國社會保險現況，請參見美國社會安全總署（<http://www.ssa.gov>）網頁。

³² Block and Somers, 2003, 283, 285-286.

³³ White, 1933, 418-429.

³⁴ 其中，慈善事業之發展，主要亦承自英國之相關組織形式與規範。而工人補償制度在強制實施的初期，係以雇主出資為受雇者購買私人保險。請參見Percy, 1989, 45; Seager, 1910, 25-28.

由此可見，以自由經濟為標竿的美國，經由半世紀的討論後，也終接受德國模式的社會保險制度。經過四分之三世紀的檢驗，此一以年金保險為核心的社會保險與社會安全制度，乃是美國退休者可以頤養天年的最大屏障。依據美國社會安全總署所揭示，社會安全制度並不以充分準備金為必要。³⁵雖如此，美國的社會安全制度仍有大量結餘，而可用於購買國債，支助國家財政。依統計，2013年美國的社會安全基金計有將近2.8兆美元。³⁶基於此等實踐與經驗，一本OECD發行的專書中即指出：「在美國，社會安全制度被認為是最為成功的內國制度。³⁷」經由美國經驗，得以看見：

—縱使最強調自由經濟的美國，也高度重視以社會保險為核心的社會安全制度。

—從美國逐次擴建健康保險的發展觀之，美國的社會保險制度不但未見消退，反見成長。

—美國的法律制度與法律文化，在1935年以後也開始社會化，並進入社會法的法律時期。

三、亞洲國家的工業化與社會回應

論及亞洲國家的工業化與社會回應，³⁸當就最早工業化的日本加以討論。³⁹此外，復就中國大陸的發展，尤其改革開放後簡要說明；不論在實務或是學術上，大陸的發展，皆應予以高度重視。至於台灣，將於第三章再行討論。

以日本而言，從1867年明治維新倡議工業化開始，到第二次世界大戰結束前，日本已逐步建立諸多社會保險與社會救助制度以保障因各種

³⁵ Rejda, 2012, 152.

³⁶ SSA, 2013, 40.

³⁷ OECD, 1993, 71.

³⁸ 同為新興工業國家與地區的的韓國、香港及新加坡發展也是極有意義的觀察。Kuo, 2011, 635-666. 另外，關於上述各華人社會整體老年經濟安全制度之政策輸入與社會成果諸多面向之比較，則請參見Lin, 2011, 332-364; Lin, 2012, 163-191; Lin, 2013, 1328-1344.

³⁹ Katagiri, 2002, 107-119.

社會風險所導致的社會問題。其中，最值注意者，乃是1922年的健康保險法與1941年的勞動者年金保險法。但後者因為時值二次大戰期間，並未有效推行。

二次戰後，在一片斷垣殘壁中，日本一方面進行經濟重建，另一方面繼續推動原有的疾病與年金保險，復有：

—1947年的失業保險，

—1958年修訂國民健康保險法，其後將保障對象擴及全體國民，以及

—1959年的國民年金保險。

當日本於2000年實施長期照護保險之後，遂成為繼德國擁有完整五大社會保險，亦即勞災、疾病、年金、失業與長期照護保險的國家。其後，韓國於2008年實施長期照護保險，也成為另一個擁有五大保險的國家。⁴⁰

經由此等發展，日本的社會安全制度，竟有超美趕德之勢。其中，日本所實施的國民健康保險以及國民年金將其社會保險擴及全體國民，而遠遠超越德國、美國所實施的社會保險，亦即原則上以受僱勞動者為保護對象的社會保險制度。台灣所實施的全民健保與國民年金，顯然也存在特定的日本因子。

在中國大陸，從1912年到1949年的民國期間，一方面由於工業化程度不高，他方面則因為戰爭等因素，在社會安全制度的發展上至為有限。雖然如此，當時的規劃則對台灣的發展有極為重大的影響，凡此，將於第三章說明。

從1949年共產政權建立到1978年改革開放前，中國大陸所實施的計畫經濟，尤其公社制度，不再有私有財產，也不再有市場經濟。因而，社會風險造成的社會問題，也每於公社或廠場中解決。此等解決方案，截然不同於前述德國、美國或日本的社會安全制度模式。

當1978年進行改革開放以後，大陸以「社會主義市場經濟」為其經社發展的指導原則。隨著市場經濟的發展，也開始出現各種社會風險的

社會問題。為保障下崗工人，遂有1993年國有企業職工待業保險規定和1999年之失業保險制度。又既有的「社會保險」體系，係以廠場為單位，因而本質上趨近於雇主責任，而與社會保險的本質有異。就此，遂有1990年代的漸次改革，包括保險對象的擴大與給付內容的改革。⁴¹又為強化其社會保險的政策，2010年10月28日已另行制定社會保險法，並於2011年7月1日實施。此一社會保險法的立法與實施，當是大陸社會保險政策與法制發展的重大里程碑。依據此一法律，社會保險共分為養老、醫療、工傷、失業與生育等五大類別。⁴²惟此一法律，並未有明確與詳細之內容，故其政策宣示的意義大於實質的制度建構。

由此可見，大陸也因為工業化及市場經濟的引入，而出現歐美國家及日本所面對的社會問題。同樣的，大陸也採行以社會保險為核心的社會安全制度加以回應。雖然如此，大陸所採行的制度，仍有眾多特別之處，諸如在年金保險上所謂統帳與個人帳戶，⁴³即有別於歐美國家的作法。此等制度是否經得起考驗，仍有待觀察。

肆、經社變遷、社會風險的社會政策與制度回應(三) ——台灣社會保險與社會安全制度的建立與發展⁴⁴

直到1895年，台灣仍屬農業社會。因此，家庭與家族為滿足人民生活短缺時的團結單位。此時，由家族所衍生的祭祀公業，也每每負起家族成員的保障功能，而深具社會保障意義。除官方設立的社會救濟機構外，民間慈善組織也擔負社會保障的重要任務。當時所盛行的神明會，即是一個深具有社會保障意義的社會組織。

1895到1945年的日治時期，台灣仍以農業生產為主。當時，雖有「工業日本，農業台灣」的殖民政策⁴⁵，但從此一時期開始，台灣也已

⁴¹ Hu, 2006.

⁴² Chen and Hou, 2008; Shi, 2009, 12.

⁴³ 對統帳制度及其施行成效之分析請參見Hu, 2006.

⁴⁴ 林萬億，1994；Kuo, 1994, 340-365; Kuo, 2002, 121-144; Lin, 2010.

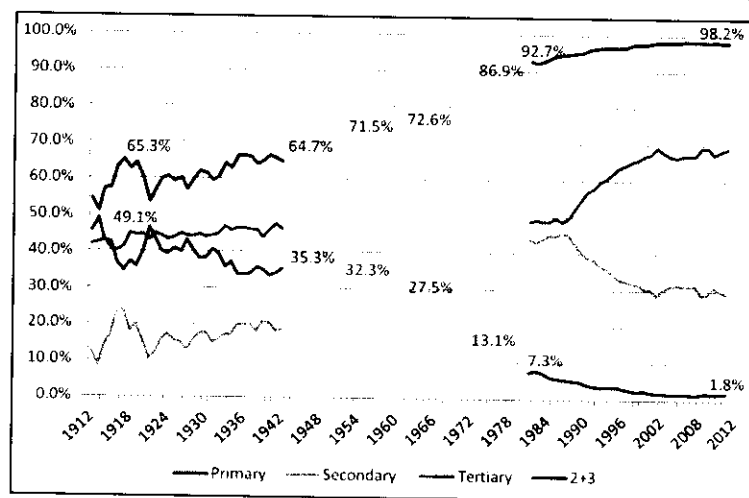
⁴⁵ 葉淑貞，2009，250-255；劉克智、董安琪，2003，10-13。

⁴⁰ 在德國、日本之後，韓國得以快速跟進並實施長期照護保險的發展，已引起世界各國高度重視。近年來，韓國的經濟發展令人刮目相看；同樣的，韓國社會安全制度的擴建，也深值注意。

開啓工業化的大門，邁向現代工業社會。以1942年的統計觀之，當時農業產值占GDP的35.3%，而製造與服務業之總和則為64.7%（請見圖1-1）。雖然如此，日治時期主要的社會保護仍止於社會救濟，包括貧困救濟、醫療救濟、婦孺救濟、災荒救濟與行旅救濟等五項社會事故。在社會保險方面，1921年所實施的鐵道共濟組合與1940年擴及台灣的船員保險，使台灣在1920年代開始接觸現代社會保險制度。至於日本於1922年雖已實施健康保險制度，但並未施行於台灣。⁴⁶

前述工業化發展，於1945年戰爭結束以及1949年政府播遷來台後，持續不斷。由圖1-1可見在1940年代至1970年代間，農業產值的比例，持續由35.3%降至7.3%，而製造業與服務業之總和產值則由64.7%提高至92.7%。

圖1-1 台灣各級產業占國內生產毛額之比例（1912年至2012年）⁴⁷



此外，由表1-1可見，一級產業從業人員占總就業人口比例，由1951年56.7%降至1981年18.8%；之後，則持續降至2013年的5.0%。

表1-1 台灣各級產業從業人員占總就業人口比例

（1951年至2013年；單位：%）⁴⁸

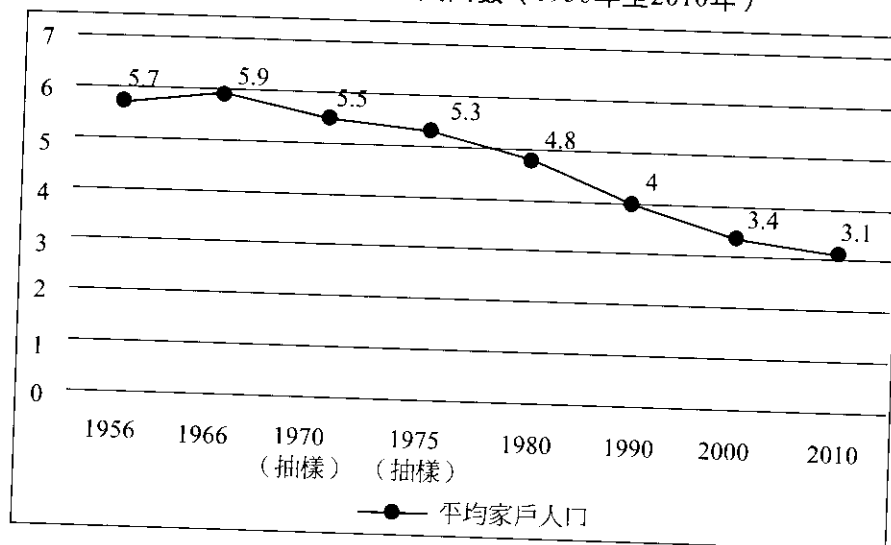
年份	一級產業	二級產業	三級產業	二級與三級產業
1951	56.7	16.3	27.0	43.3
1961	49.8	20.9	29.3	50.2
1971	35.1	29.9	35.0	64.9
1981	18.8	42.4	38.8	81.2
1991	13.0	39.9	47.1	87.1
2001	7.5	36.6	55.9	92.5
2011	5.1	36.3	58.6	94.9
2013	5.0	36.2	58.9	95.0

由圖1-2的平均家戶人口數觀之，家戶人數的規模由1956年的5.7人降至2010年的3.1人。又工業化過程中，也每伴隨都市化。由表1-2可見，從1950年代的24%，於1980年已提高為66%，並進一步到2000年的77%，使台灣成為高度都市化的國家之一。家戶組成的核心化以及都市化不只意味原有社會的快速解構，也導致原有以家庭與家族為基礎的傳統社會團結機制的式微。

⁴⁶ 郭明政，2011，676；林萬億，1994，177-180。

⁴⁷ 本圖為作者整理並自行繪製。數據整理自許松根，2011，19。1951年至2012年之數據，則整理自行政院主計總處國內生產與要素所得資料庫（<http://www.dgbas.gov.tw>；讀取日期：2014年11月13日）。

⁴⁸ 資料來源：本表之數據為作者自行計算與整理行政院主計總處就業、失業統計資料庫（<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17144&ctNode=3246&mp=1>；讀取日期：2014年11月13日）。

圖1-2 台灣平均家戶人口數 (1956年至2010年)⁴⁹

年份	總人口數	都市人口占總人口比例 (%)
1990	20,397,388	76
2000	22,034,096	77

在1949年政府播遷來台時，當時的台灣稱不上現代工業社會，但即已實施勞工保險，而開啓現代社會安全制度的序幕。安頓當時大量新移民，當是實施此一制度的重要緣由。此外，則有以社會保險回應大陸共產主義的政治意義。此後，軍人保險、公務人員保險接續建立，也陸續完成立法。近年來，復有全民健保、失業保險、國民年金、勞保年金以及犯罪被害人保護法等制度之建立與立法，而漸次成爲與歐美無異的現代福利國家。在某些方面，甚且還超越美國、德國，諸如全民健康保險與國民年金之實施。凡此，將於第三章再詳加論述。

表1-2 台灣之都市化程度 (1896年至2000年)⁵⁰

年份	總人口數	都市人口占總人口比例 (%)
1896	2,479,000	-
1900	3,000,549	13.3
1920	3,655,308	-
1930	4,592,537	-
1940	5,872,084	24
1950	7,380,000	24
1960	10,792,210	40
1970	14,769,725	55
1980	18,029,798	66

⁴⁹ 本圖爲作者整理、繪製自中華民國統計資訊網人口及住宅普查統計表 (<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=549&CtUnit=384&BaseDSD=7>; 讀取日期: 2014年11月13日)。

⁵⁰ 本表爲作者整理。數據出自劉曜華，台灣都市發展史，表1-7、表2-3，2004年 (<http://www.taichung.fcu.edu.tw/%A5x%C6W%B3%A3%A5%AB%B5o%AEi%A5v2004.pdf>; 讀取日期: 2014年11月13日)。

參考文獻

中文部分（依筆畫順序排列）

于宗先

——，1986：勞基法中的核心問題：退休金給付與工資水準之決定，*經濟前瞻*，1號，頁5-6，1986年。

周建卿

——，1983：老人福利，1983年。

林萬億

——，1994：福利國家——歷史比較的分析，1994年。

——，2010：社會福利，2010年。

許松根

——，2011：日治臺灣的工業化程度，*東吳經濟商學學報*，75期，頁1-30，2011年。

郭明政

——，1997：社會安全制度與社會法，1997年。

——，1998：犯罪被害人保護法——後民法與社會法法律時期之成熟標竿，*政大法學評論*，60期，頁303-323，1998年。

——，2006：社會憲法——社會安全制度的憲法規範，載：蘇永欽（編），*部門憲法*，頁313-352，2006年。

——，2011：社會福利與社會保險，載：趙永茂等（著），*中華民國發展史·政治與法制（下）*，頁669-696，2011年。

——，2013：年金改革的核心問題——「人口老化VS.年輕化」以及「準備金VS.隨收隨付」，*社會保障研究*，18卷，頁41-47，2013年。

郭明政、孫迺翊、林宏陽

——，2013：社會安全與法律，載：邁向科際整合的法學研究，頁14-17，2013年。

葉淑貞

——，2009：日治時代台灣經濟的發展，*台灣銀行季刊*，60卷4期，頁250-255，2009年。

察赫·漢斯

——，2014：福利社會的歐洲設計——察赫社會法文集（譯：劉冬梅、楊一帆），2014年。

劉克智、董安琪

——，2003：台灣都市發展的演進——歷史的回顧與展望，*人口學刊*，26期，頁10-13，2003年。

劉脩如

——，1982：中外社會政策比較研究，1982年。

劉曜華

——，2004：台灣都市發展史，2004年。

謝徵孚

——，1981：社會問題及社會政策，1981年。

——，1984：社會政策與社會立法（上冊），1984年。

外文部分（依字母順序排列）

BALDWIN, PETER

——，1990: THE POLITICS OF SOCIAL SOLIDARITY: CLASS BASES OF THE EUROPEAN WELFARE STATE, 1875-1975 (1990).

BENDA-BECKMANN ET AL. (EDS.)

——，1988: BETWEEN KINSHIP AND THE STATE: SOCIAL SECURITY AND LAW IN DEVELOPING COUNTRIES (1988).

Block, Fred and Somers, Margaret,

——，2003: *In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law*, 31(2) POLITICS & SOCIETY 283-323 (2003).

Burtless, Gary,

——，2002: *Perspectives on Social Insurance and Its Reform in the United States* 85-105, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST: A COMPARATIVE STUDY OF SOCIAL INSURANCE IN CHINA, EU, GERMANY, GREAT BRITAIN, JAPAN, SWEDEN, TAIWAN AND THE USA (Kuo, Zacher and Chan eds., 2002). 本文之中譯「美國的社會保險

- 及其改革」，載：郭明政（編），*社會保險之改革與展望*，頁93-117，2006年。
- CHEN, JIANDONG AND HOU, WENXUAN,
——, 2008: A STUDY OF THE CHINESE URBAN MINIMUM LIVING STANDARD SCHEME (2008).
Eichenhofer, Eberhard,
——, 2002: The Social Insurance in Germany: The Bismarck Model and Its Challenge in the 21st Century 19-35, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST: A COMPARATIVE STUDY OF SOCIAL INSURANCE IN CHINA, EU, GERMANY, GREAT BRITAIN, JAPAN, SWEDEN, TAIWAN AND THE USA (Kuo, Zacher and Chan eds., 2002). 本文之中譯「德國的社會保險：俾斯麥模式及其廿一世紀的挑戰」，載：郭明政（編），*社會保險之改革與展望*，頁19-37，2006年。
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA,
——, 1990: THE THREE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM (1990).
Hill, Michael,
——, 2002: *Social Insurance in the United Kingdom: The Fall of the Beveridge Model* 37-54, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST: A COMPARATIVE STUDY OF SOCIAL INSURANCE IN CHINA, EU, GERMANY, GREAT BRITAIN, JAPAN, SWEDEN, TAIWAN AND THE USA (Kuo, Zacher and Chan eds., 2002). 本文之中譯「社會保險在英國：貝佛里奇模式的殞落」，載：郭明政（編），*社會保險之改革與展望*，頁39-58，2006年。
- HILL, MICHAEL, AND IRVING, ZOË M.,
——, 2009: UNDERSTANDING SOCIAL POLICY (2009).
HU, YU-WEI,
——, 2006: PENSION REFORM IN CHINA: A CASE STUDY (2006).
Katagiri, Yuki,
——, 2002: *Reform and Perspectives of Social Insurance in Japan*, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST: A COMPARATIVE STUDY OF SOCIAL INSURANCE IN CHINA, EU, GERMANY, GREAT BRITAIN, JAPAN, SWEDEN, TAIWAN AND THE USA 107-119 (Kuo, Zacher and Chan eds., 2002). 本文之中譯「日本社會保險之改革與遠景」，載：郭明政（編），*社會保險之改革與展望*，頁119-133，2006年。
- Kuo, Ming-Cheng,
——, 1990: Alterssicherung in Taiwan (Republik China): Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat, 1990.
——, 2002: *Development, Reform and Perspectives on Social Insurance in Taiwan*, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST: A COMPARATIVE STUDY OF SOCIAL INSURANCE IN CHINA, EU, GERMANY, GREAT BRITAIN, JAPAN, SWEDEN, TAIWAN AND THE USA 121-144 (Kuo, Zacher and Chan eds., 2002). 本文之中譯「台灣社會保險之改革與展望」，載：郭明政（編），*社會保險之改革與展望*，頁325-346，2006年。
- , 2008: *Social Insurance*, in THE OXFORD ENCYCLOPEDIA OF THE MODERN WORLD 54-56 (Peter N. Stearns ed., 2008).
——, 2011: *Why is Social Security Development Limited? —A Comparative Study of IRA in Singapore, Taiwan, Hong Kong and Mainland China*, in SOCIAL FAIRNESS AND JUSTICE: ESSAYS IN MEMORY OF PROF. DR. YUEH-CHIN HWANG 635-666 (Professor Yueh-Chin Hwang Memorial Proceedings Editorial Committee ed., 2011).
- Larenz, Karl,
——, 1989: Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts, 1989.
- LEWIN, C. G.,
——, 2003: PENSIONS AND INSURANCE BEFORE 1800: A SOCIAL HISTORY (2003).
- Lin, Hung-Yang,
——, 2010: PENSIONS IN THE CHINESE COMMUNITY, 2010.
——, 2011: Benchmarking Outputs of Pension Provisions in China, Hong

- Kong, Singapore and Taiwan: A SMOP Approach, 39(3) ASIAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE 332-364 (2011).
- , 2012: The Retirement Provisions in China, Hong Kong, Singapore and Taiwan: Perspectives on Policy Inputs and Social Outputs, 6(3) ASIAN SOCIAL WORK AND POLICY REVIEW 163-191 (2012).
- , 2013: *Benchmarking Policy Inputs and Social Outputs of Retirement Payment Schemes: China, Hong Kong, Singapore and Taiwan Compared with the Three Worlds*, 3(6) INTERNATIONAL JOURNAL OF ASIAN SOCIAL SCIENCE 1328-1344 (2013).
- Mesa-Lago, Carmelo,
- , 2012a: *Pension Re-Reform in Chile*, 26(3) ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES ARBEITS- UND SOZIALRECHT 198-211, 2012.
- , 2012b: *Comparisons of Legal Features and Evaluation of Socio-Economic Effects of the Four Re-Reforms*, 26(3) ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES ARBEITS- UND SOZIALRECHT 275-300, 2012.
- OECD
- , 1993: PRIVATE PENSIONS IN OECD COUNTRIES: THE UNITED STATES (1993).
- Offe, Claus,
- , 1972: *Advanced Capitalism and the Welfare State*, 2(4) POLITICS & SOCIETY 479-488 (1972).
- Ogus, A. I.,
- , 1982: *Great Britain, in THE EVOLUTION OF SOCIAL INSURANCE 1881-1981* 151-154 (Peter A. Köhler and Hans Zacher eds., 1982).
- PERCY, STEPHEN L.,
- , 1989: *DISABILITY, CIVIL RIGHTS, AND PUBLIC POLICY: THE POLITICS OF IMPLEMENTATION* (1989).
- POLANYI, KARL,
- , 2001: *THE GREAT TRANSFORMATION* (2001).
- REJDA, GEORGE E.,
- , 2012: *SOCIAL INSURANCE AND ECONOMIC SECURITY* (2012).
- SEAGER, HENRY ROGERS,
- , 1910: *SOCIAL INSURANCE: A PROGRAM OF SOCIAL REFORM* (1910).
- Shi, Shih-Jiunn,
- , 2009: The Territorial Politics of Social Protection in China: Local Governments as an Emerging Locomotive of Policy Learning and Diffusion, ISA ANNUAL CONFERENCE (RC19), 20-22 AUG, MONTREAL, CANADA, 12 (2009).
- Simonovits, András,
- , 2011: *The mandatory private pension pillar in Hungary: An obituary*, 64(3) INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY REVIEW 81-98 (2011).
- SSA(Social Security Administration)
- , 2012: *SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD*, 2012 (2012).
- , 2013: *THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION'S AGENCY FINANCIAL REPORT FOR FISCAL YEAR 2013* (2013).
- STJERNØ, STEINAR,
- , 2004: *SOLIDARITY IN EUROPE: THE HISTORY OF AN IDEA*, (2004).
- Wadensjö, Eskil,
- , 2002: *Social Insurance in Sweden: The Swedish Model and Its Challenge in the 21st Century*, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST: A COMPARATIVE STUDY OF SOCIAL INSURANCE IN CHINA, EU, GERMANY, GREAT BRITAIN, JAPAN, SWEDEN, TAIWAN AND THE USA 55-71 (Kuo, Zacher and Chan eds., 2002). 本文之中譯「瑞典的社會保險：瑞典模型與二十一世紀所面臨的挑戰」，載：郭明政（編），社會保險之改革與展望，頁59-77，2006年。

White, R. Clyde,

——, 1933: *Social Insurance vs. Charity*, 11(3) SOCIAL FORCES 418-429 (1933).

Zöllner, Deltev,

——, 1981: Deutschland, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, 1981, S. 45 ff.

——, 1982: *Germany*, in THE EVOLUTION OF SOCIAL INSURANCE 1881-1981 1-92 (Peter A. Köhler and Hans F. Zacher eds., 1982).

第二章

社會法的概念、範疇與體系

林谷燕、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅

- 一、在傳統法學公私法的分類下，為什麼有社會法概念的興起？
- 二、社會法具有哪些特定的規範內涵，得以成為獨立的法學領域？
- 三、社會安全制度有哪些類型？我國社會法體系應如何建立？

壹、社會法的興起

一、個人法與社會法（社會之法）

社會問題的產生，乃是社會法的起源。資本主義社會將人民生活需求的滿足，依附在以實現個人自由與私法自治為目的的市民法基礎上。承認不同族群所形成的社會差異（*soziale Ungleichheit*），乃是自由社會存在的前提，也是自由社會產生的結果¹。然而，私法交易關係主體往往因事實條件差異，自由處置的可能性受到限制；強調個人自主的市民法，反而加劇個人能力與條件所決定的經濟生活差異，無法確保個人自立的生活。針對自由社會存在的社會缺陷，傳統市民法並未積極面對。

隨著資本主義的高度化，近代市民法在適用過程中，產生與此原理自相矛盾的對立產物²。為了修正自由經濟體制所生的社會問題，國家從不干預、任由個人自由競爭的立場，轉以社會正義之名，介入私領

¹ Eberhard Eichenhofer, 2012, Rn. 9.

² 蔡茂寅，1997，392。