

Eichenhofer, Eberhard

——, 2012: Sozialrecht, 8. Aufl., Mohr Siebeck, 2012.

Kokemoor, Axel

——, 2013: Sozialrecht, 5. Aufl., Franz Vahlen, 2013.

Muckel, Stefan; Ogorek, Markus

——, 2011: Sozialrecht, 4. Aufl., C.H.Beck, 2011.

Sanders, Karin

——, 2008: Armut und soziale Gerechtigkeit – Gedanken zum Umbau des Sozialstaates, in: Karin Sanders/Hans-Ulrich Weth (Hrsg.), Armut und Teilhabe: Analysen und Impulse zum Diskurs um Armut und Gerechtigkeit, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.11-25, 2008.

Waltermann, Raimund

——, 2011: Sozialrecht, 9. Aufl., Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, 2011.

Zacher, Hans F.

——, 1984: Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Hans F. Hans F. Zacher/Spiros Simitis/Klaus Hopt/Gunther Teubner (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität: vergleichende Analysen, 1. Aufl., Friedrich Kübler, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., S. 11-72, 1984.

第三章

社會法與社會安全制度之發展¹

郭明政、林宏陽

- 一、在大陸時期，中國國民黨以及中華民國政府曾有何等社會安全制度的規劃，有何等實踐成果？
- 二、台灣的社會保險制度創始於何時，其後的主要改革有哪些？
- 三、在1990年代所陸續制定的犯罪被害人保護法等社會補償法規，對既有法律體系有何衝擊，就法律文化之發展，有何特別意義？
- 四、在社會政策與社會安全制度的發展上，台灣曾數度出現私人化的發展，主要為何？此等發展，有何待商榷之處？
- 五、如果說台灣已是一個福利國家，甚且有超美趕德之勢，何以言之？

壹、概 說

在第一章社會法與經濟社會發展之論述中，業已提及：隨著工業化的發展以及工業社會出現，台灣也漸次繼受歐美社會安全制度與社會法。本章將針對台灣社會安全法制，尤其1949年後的歷史，予以深入討論。惟在此之前，則不能不先論及國民政府在大陸時期與台灣在日治時期有關制度的發展。

¹ 本章係以郭明政於2011年所撰寫社會福利與社會保險（載：趙永茂等，中華民國發展史·政治與法制下冊）一文為基礎改寫而成。

貳、1949年以前的發展

如社會法與經社變遷一章所述，德國於1880年代實施三大社會保險後，歐美工業國家也紛紛建立社會保險等社會安全制度，而漸次成為現代福利國家。1912年，孫中山即曾指出：「……國家一面圖富強，一面當防資本家壟斷之流弊。此防弊之政策，無外社會主義。本會政綱中之所以採用國家社會主義政策，亦即此事。現今德國即用此等政策……設有不幸者半途蹉跎，則五十以後，國家給予養老金……如生子多，凡無力養之者，亦可以由國家資養。²」

此外，梁啟超受北京政府委任參與1919年巴黎和會後，在所撰寫「歐遊心影錄」一書中，以專章介紹國際聯盟與國際勞工組織對於勞工保護的訴求，並感嘆當時國人對於勞工保護及社會保險等少有所知。³

這樣的呼聲，在1920年代終獲得回應。以中國國民黨於1926年通過的「中國國民黨最近政綱」為例，即有建立疾病、死亡保險與養老年金等社會安全制度之政策主張。此外，1928年中國國民黨所訂頒工人之運動綱要則有「制定勞工保險法、疾病保險法、災害救濟法、死亡撫卹法、年老卹金等」之政策規劃。同年，廣東農工廳廳長馬超俊設立勞動法起草委員會負責草擬勞動法典。該法典第七編勞動保險法，可謂現代社會保險法制之嚮始，也是往後勞工保險法制重要藍圖。1931年國民政府公布之中華民國訓政時期約法第42條則再次指出：「為預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度。」

於1945年召開的第六次中國國民黨全國代表大會，通過「中國國民黨政綱」，並提及：「應普遍推行社會保險及社會福利事業，特別注重失業保險與兒童之保育。」大會亦通過四大社會政策綱領：民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領與戰後社會安全初步實施綱領。其中，勞工政策綱領揭示：「厲行傷害賠償及死亡撫卹，並儘先創辦疾病及傷害保險，逐漸推行其他各種社會保險。」戰後社會安全初步綱

領，則以輔導就業、舉辦社會保險以及加強社會救濟為主要內容。

在往後制憲過程中，此等主張獲得高度回應。⁴以憲法第13章國家政策為例，第4節即以社會安全為名，涵蓋勞動促進、勞工與農民保護、勞資關係、社會保險、社會扶助與社會救濟、婦幼福利與衛生保健。憲法上所稱社會安全，實較接近於福利國家或社會政策之範疇。其中，與現代社會安全制度最為密切者，首推憲法第155條規定：「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，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」此外，復有憲法第150條之失業救濟政策：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」第156條之婦幼政策：「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。」第157條之公醫政策：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業與公醫制度。」第161條之獎學金政策：「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」其中，第157條之公醫制度，乃在德國俾斯麥模式的社會保險制度外，計及英國貝弗里奇模式的國際新發展。

雖然如此，直到1949年，有關制度建構多著重於軍公教人員退撫制度。不論南京臨時政府、北京政府或廣州國民政府皆已分別針對軍人、公務人員或教職員規定各種退休或撫卹制度。1927年後，則有國民革命軍戰時撫卹暫行條例、陸海空軍平時撫卹暫行條例、陸海空軍戰時撫卹暫行條例、公務員卹金條例等法律之制定。二次大戰期間，復有學校教職員養老金及卹金條例之修正以及公務人員退休法、公務人員撫卹法、學校教職員退休條例、學校教職員撫卹條例等法律之制定。

在社會救濟方面，內政部於1928年修正之各地方救濟院規則中規定，各救濟院應設養老、孤兒、殘廢、育嬰、施醫與貸款等救濟機構。1942年，社會部公布「冬令救濟實施辦法」，復於1943年公布「社會救濟法」。

前述再三提及的社會保險制度，直到1949年政府遷台，並未在大陸普遍實施，僅有社會部於1943年訂頒「川北區各鹽場鹽工保險暫行辦

² 郭明政，2011，670。

³ 梁啟超，1961，301。

⁴ 郭明政，2006，313-352。

法」及據此試辦之鹽工保險。

在制度與相關組織建構上，行政院於1946年頒布「中央社會保險局籌備處組織章程」，隔年成立中央社會保險局籌備處。1947年，國民政府國務會議通過「社會保險法原則」，規劃健康、傷害、老年及遺族與失業四大社會保險。同年，亦曾擬定公務員保險法草案交立法院審議，但直至中央政府遷台前並未完成立法。

參、日治時期台灣社會安全法制之發展

在日治時期，日本雖已逐步建立現代社會安全體系，諸如1922年制定健康保險法，並於1941年制定勞動者年金保險法，然皆未適用於台灣。⁵相對於此，於1921年則有「臺灣總督府鐵道職員共濟組合規則」之制定，並據以實施退職年金與遺族年金；惟台籍員工，直到1925年始得加入該組合。於1940年，復將施行於日本本土的「船員保險法」，以敕令施行於台灣。此外，早在1912年則已有台灣畜牛保健組合。此一制度雖與社會安全有別，但具有「社會團結」與「風險分攤」之功能，而別具意義。

肆、蔣中正政府時期（1950年至1975年）

遷台之後，大陸時期的政策規劃，尤其憲法所刻畫的國家藍圖終獲得實現機會。其中，1950年試行之勞工保險最具指標意義。此後，即便台灣長年處於戒嚴體制，國會也僅局部改選，欲經民主討論來規劃社會福利及社會保險之可能性相對有限，但國民黨政府對於社會福利仍採取積極態度。

就政策規劃而言，1965年中國國民黨頒布「民生主義現階段社會政策」，繼續強調社會保險、國民就業、社會救助及福利服務等社會安全，並提出勞保應增辦失業保險、將一次性的老年給付改為年金給付，

與開辦門診與現金給付等具體措施。實際之立法與制度建構如下：

一、1953年的陸海空軍軍人保險條例，1970年此法修改為軍人保險條例。

二、1958年完成公務人員保險及勞工保險條例之立法。

其中，公務人員保險法在1958年首開門診給付，並於1964年開辦退休公務人員疾病保險，使其有別於當時勞工保險之給付。雖勞工保險發展不及公務人員保險，仍隨著兩次修法而擴張涵蓋範圍。復於1968年開辦勞工保險門診給付，讓國民得以普遍深刻體認社會保險之實益。此外，失業保險與勞保年金化雖同列為社會保險之改革重點，但在蔣中正主政時期皆未完成。

除以上三種經由立法實施之社會保險外，1975年以行政命令實施之學生平安保險亦可歸為社會保險之範疇。惟此保險之給付項目，僅限於死亡及殘廢之現金給付與傷病之住院醫療給付，且給付水準偏低，因而僅具有限保障功能。

上述各種社會保險之建制，可謂此一時期社會立法最重要之成就，而憲法中「國家應實施社會保險」也得以落實。即便如此，若與工業國家所實施之社會保險相較，仍有諸多不足之處：

一、僅退休公務人員得享有醫療給付，但退休勞工則無。

二、不論勞工保險或公務人員保險，被保險人之家屬皆無醫療給付。

三、退休軍公教人員可享有退撫之年金給付，但勞工保險之老年殘廢與遺屬給付，皆為一次給付。

四、在原有退撫制度上，加上公務人員保險法之養老／殘廢／遺屬給付，此等雙重保障，乃各國少見。此外，復有退休金及公務人員保險養老給付年利率高達18%的優惠存款，甚且還有業已廢除的福利互助，遂出現軍公教人員退休所得超過在職薪資所得的過度保障問題。

除上述各社會保險制度外，1973年制定兒童福利法亦屬此一時期之社會立法。惟其內容與下述1980年之福利三法相近，而乏善可陳。

⁵ Katagiri, 2002, 107-119.

伍、嚴家淦與蔣經國政府時期（1975年至1988年）

1973年之兒童福利法，為退出聯合國後所制定的社會福利法案。此後，隨著中美斷交，復有1980年老人福利法、殘障福利法以及將社會救濟法修訂為社會救助法等福利三法之立法。惟其內容至為有限，政府出版品甚且稱此等法規「都屬宣示性條文」，⁶或謂「宣示有餘，實質不足」。⁷在學術界，則有將此等社會立法稱為「政治煙幕」者。⁸

此後，1984年通過之勞動基準法，則為一具爭議性之立法。其中，退休、資遣及工資優先清償等規定與社會安全制度密切相關。⁹在工商界代表反對下，工資優先清償制度雖改採工資墊償制度，一種可稱為工資保險的準社會保險措施，但雇主責任制之勞工退休及資遣制度，則依原草案完成立法。據此，社會安全政策從原來「社會保險」，轉為強調「雇主責任」，而出現「私人化」發展趨勢。

此期間社會保險之改革，主要在社會保險對象，尤其是健康保險給付對象之擴張，包括：

一、1979年修訂勞工保險條例，將勞工保險強制加保對象由雇用人數十人之事業單位改為五人；強制加保之行業再度擴大；以及非屬強制加保行業之勞工亦可任意加保。

二、1980年制定私立學校教職員保險條例，私立學校之教職員遂由勞工保險之任意被保險人，改為私立學校教職員保險的強制被保險人。

三、1981年及1985年分別制定公務人員眷屬保險條例，與退休公務人員及其配偶疾病保險辦法。使公教人員之配偶、退休後之公教人員及其配偶，皆可獲得相當於公保之醫療給付。

⁶ 研考會，1989，37。

⁷ 內政部社會司，1995，22。

⁸ Tsai and Chang, 1985, 233-262.

⁹ 該等強制性的雇主責任，尤其強制性的退休金給付義務，雖經由司法院釋字第578號為「不違憲」之宣告。惟此一法律強制，甚且其後實施並據以替代此等雇主責任的個人帳戶，並未有如同憲法155條對於社會保險之憲法授權，也因而有侵害人民財產權及自由等基本人權之疑問。請參照郭明政，2009，70-115、45-278。

四、1985年依行政命令試辦農民健康保險，使部分農民得享有健康保險。

至於1969年已列為社會保險改革重點之失業保險與勞保年金化，於1982年「社會保險十年計畫草案」以及1986年第9期經濟建設中期計畫再次受到重視。然而，直到蔣經國主政時期結束，此等政策皆未見實現。

陸、李登輝政府時期（1988年至2000年）

隨著1986年民進黨成立，1987年解嚴與其後緊接之社會運動、國會全面改選、省直轄市長選舉及總統直選等發展，影響社會福利至深且鉅的政治因素，出現根本改變。據此，支配社會福利制度發展的關鍵力量，不再止於政治菁英的選擇，更加入民主討論、社會壓力團體及政黨競爭。此一時期主要發展，說明如下：

一、全民健康保險

在此期間，實施全民健保可謂此期間最為重要的社會工程。惟在此之前，個別健康保險計畫之發展，計有公務人員眷屬疾病保險之全面實施（1989年：父母；1991年：子女）、農民健康保險之立法、地方民意代表及村里鄰長健康保險（1989年）與低收入戶健康保險（1990年）。基於殘障福利法而實施的殘障者健康保險（1991年），並未另設新的保險計畫，而係以保費補貼或醫療補助為其內容。隨著上述制度之持續成長，1994年底全國享有任何一種健康保險或軍人醫療照護之總人口數共計12,579,072人，即約59%之國民。換言之，仍有41%的人民未有健康保險的保障。就此，立法院曾作成決議，要求實施勞工眷屬及退休勞工之健康保險。

有別於立法院的決議，當時政府所採行的政策，乃朝向單一的全民健康保險制度加以規劃，並於1994年7月及12月分別完成「全民健康保險法」及「中央健康保險局組織條例」立法，復於1995年3月1日付諸實施。自此，原來被排除於健康保險外的國民，除少數特定國民，諸如軍

人、受刑人等，¹⁰皆成爲全民健保之被保險人。惟就全民健保法之內容加以細究，卻仍有重重問題，諸如：

(一)全民健保法雖以全民納保爲目標，但因有未繳納保費而拒絕給付之規定，故在實際運作上，仍有部分國民因無力繳納保費或其它因素（包括雖有能力但拒絕繳納保費），而被摒除在全民健保之外。就此，司法院釋字第472號指出：「對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付。」此後，立法院也相應修法而增列87條之1。雖然如此，卻長期在實務上未獲遵行。惟在2011年二代健保修法時，特就全民健康保險法第37條予以修正，得以履踐大法官會議之要求。¹¹

(二)繼續保有不平等之保費補貼。尤其農民、自營作業者及地區被保險人，竟不問其資力，而每以最低投保薪資計算保費，再輔以不等比例之保費補貼，也有擴大社會不平等之疑慮。

(三)除交通事故得特別求償，對於其他侵權行爲之第三人並未有求償之規定，因而使全民健保法與民法之關連與區隔未能明確釐清。¹²

二、就業安全

除全民健保外，1999年實施失業保險亦爲台灣社會保險制度的重大改革。歷經1996年來亞洲金融風暴所引發的失業問題，尤其在勞工請願與抗爭（包括以臥軌方式之抗議）後，行政院始於1998年核定「勞工保險失業給付實施辦法」，並於隔年元旦施行。自此，1968年勞工保險條例規定之失業保險終得以實現，且同時意味此一將勞工社會風險轉化爲雇主經濟風險之雇主責任制，即前述勞動基準法之資遣費制度，事實上已被揚棄。此外，縱有1993年就業服務法之立法，惟其主要在於規範外

勞之引進與管理，對國人職業介紹與輔導之功能極爲有限。

三、老年安全

(一)逐步發展的老人津貼

由於軍公教人員優厚的老年安全制度，因而使台灣的社會安全制度，除有患寡，更有患不均的問題。爲此，在1993年縣市長的選舉，民進黨候選人提出的老年津貼竟成爲該次選舉最主要的議題，甚至引發一場號稱「老年戰爭」的選戰。而對此等發展，遂有中低收入戶老年生活津貼的政府回應。至於民進黨執政之縣市，更有所謂敬老津貼，惟限於財源而紛紛喊停。另外，1995年老年農民福利津貼暫行條例之制定，亦使絕大多數農民得以請領老農津貼。經此發展，台灣老年安全體系出現以稅收爲財源之老年津貼制度。由於此等制度對政府財政帶來極爲沈重之壓力，而有往後國民年金之規劃。惟直到2000年政黨輪替，並未完成國民年金之立法。

(二)社會階級不平等的擴大

就軍公教與非軍公教的福利差距，當時政府不但少有改革之議，甚且變本加厲。1990年收回戰士授田憑證所發放之補償金，與1996年公教人員補發退休金兩者超過千億的特別措施，乃是超過當時社會救助生活扶助200年以上給付總額之龐大支出。針對公務人員退休法中「其他現金給付」不予併計之做法，大法官雖曾作成不違憲解釋，但此等憲法解釋並未受到重視。此外，經由1995年的公務員退休法改革，而將退休俸最高額由原有本俸的90%改爲本俸二倍的70%，亦即本俸的140%。經此改革，軍公教人員的退休給付遂提升50%以上。這使原已存在的過度保障問題更爲擴大，不同職業別之間的福利差距也更加嚴重。

(三)個人帳戶制度的規劃

所謂個人帳戶，是一種有別於社會保險，亦不同於雇主責任的強制儲蓄措施，一種沒有社會互助的私人化措施。按勞基法退休金之改制規劃，1990年勞委會原係規劃「附加年金制」，但1997年在經建會與經濟

¹⁰ 基於往後的修法，軍人於2001年、受刑人於2013年分別納入全民健保。

¹¹ 依據監察院2010年099財正0027之糾正案文，該年尚有約60萬被保險人因欠費而遭鎖卡。但迄2014年9月，依中央健康保險署統計，欠費者尚有84.5萬人，其中具資力而受鎖卡者爲4.3萬人。

¹² 就此，德國社會法法典第10篇第116條對第三人之求償規定，當是深值參考的立法例。

學者力主之下，個人帳戶的公積金制遂逐漸成為勞基法退休金改制的規劃內容。惟直到2000年政黨輪替，並未完成個人帳戶的立法。

四、社會促進與扶助

前述失業保險，係勞工抗爭所獲得之回響。解嚴後身心障礙者的社會運動，對身心障礙者保護之政策與立法亦有關鍵影響。1990年殘障福利法修法及精神衛生法立法，可謂對身心障礙者社會運動之主要回應。立法院及國民大會全面改選後，關心弱勢團體的立法委員及國民大會代表增加，亦為原因。經由本身即為身心障礙者之立法委員及國大代表參與立法及修憲，更促成1992年憲法增修條文第10條第8款身心障礙條款之制定、1997年憲法增修條文身心障礙條款二度修改，與「殘障福利法」更名為「身心障礙者保護法」之重要原因。基於上述修憲與修法，身心障礙福利給付內容有重大突破，進而出現大量身心障礙津貼之實施與勞動促進之採行。經此改革，原被定位為福利服務的身心障礙福利不再以服務給付為其範疇，甚且以津貼給付為其主要內容。若以福利支出加以檢驗，身心障礙者的福利支出此時也大幅成長。

就兒童及少年福利而言，基於兒童福利機構與反雛妓團體之呼籲與運動，遂有1990年少年福利法之立法、1993年兒童福利法之修法與1995年兒童及少年性交易防治條例之立法。惟此兒童福利法及少年福利法所強調者並不在社會給付，而在兒童或少年不當行為之管制、急難或受虐兒童之安置、收養之監督和父母離婚後對子女親權之行使。

至於老人福利，除前述各種老人津貼，老人安養或其他福利促進措施，顯然未如同身心障礙者受到重視。老人福利法雖於1997年將老人年齡由70歲降為65歲，但該法所規定之福利措施仍少有改善。該法除繼續原有行政措施之原則性規定外，仍未見較為明確之給付。

五、社會補償制度

此一時期逐步建立的社會補償制度，為社會安全制度與法律制度的革命性創舉。其中「犯罪被害人保護法」立法與施行，更可謂後民法與

社會法時期之成熟標竿。¹³在1996年白曉燕命案衝擊下，立法院經由黨政協商後終在1998年通過犯罪被害人保護法，並於隔年實施。立法院所通過的法案，不只在給付上迥異於原草案，同時也規定犯罪被害人保護協會的半官方組織。與其他國家法制相較，此乃台灣犯罪被害人保護制度的極重要特色。其餘具社會補償性質之制度，包括1990年精神衛生法第19條第2項因精神病人行為而給付的被害人補償、1995年立法之二二八事件處理及補償條例、1996年立法之汽車事故特別補償基金、1998年立法之戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例。又1999年以行政命令實施之藥害救濟，亦具有社會補償的意義。

柒、陳水扁政府時期（2000年至2008年）

一、全民健康保險

如前述，全民健保的實施乃是台灣社會保險最重要的改革之一，使全體國民皆可受到健康保險的保障。自2001年起，被保險人更擴及軍人，這代表著全民健保不但持續成長，且受到更為廣泛的信賴與支持。

又全民健保法雖以全民納保為目標，但仍有部分國民因無資力而被摒除於全民健保之外。此等問題，在陳水扁主政期間，顯然少有改善。¹⁴

此外，2001年司法院釋字第524號認為，全民健保法之給付規定違反法律保留原則，而要求於兩年內修改法律。但直到2008年再度政黨輪替，此一修法仍未完成。

二、就業安全

延續李登輝總統期間實施的失業保險辦法，2002年另行制定就業保險法。惟觀其內容，失業保險、職業訓練與就業服務的整合雖有部分改善，但仍少有重大突破。又與失業保障有關之資遣費，因為2004年勞工退休金條例之制定，而有極為重大修正。依據勞工退休金條例第12條，

¹³ 郭明政，1998，303-323。

¹⁴ 參見監察院099財正0027之糾正案文。

適用勞工退休金條例勞工之資遣費，不再適用勞基法第17條資遣費之規定；依新法，每一年資給予半個月薪資資遣費，最高給予6個月薪資。經此改革，勞基法私人化的措施，也有所修改。

三、老年安全

(一)各式老年津貼

陳水扁總統於2000年的總統大選中提出全面性老年津貼主張，並經由2002年「敬老福利生活津貼暫行條例」與「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」兌現其政見。在老農津貼上，2003年之給付數額提高為4,000元，2005年復提升至5,000元，2007年再提升至6,000元。

(二)勞工退休金條例

陳水扁總統於競選期間雖曾親筆簽名主張「修改勞基法規定，朝向社會保險，使勞工轉換工作，年資可以累積領取退休金」，但新政府上路後，卻力主單一的個人帳戶制。按2001年經濟發展諮詢委員會雖曾通過「個人帳戶、附加年金及其他可攜式商業年金保險三制併行，供勞工自由選用」的三軌制決議，但此提議在2004年勞工退休金條例立法過程中被廢棄，而成爲以個人帳戶爲主的高度私人化新制。¹⁵

(三)國民年金及勞保年金

2000年政黨輪替後，經建會曾提出以個人帳戶爲主的「儲蓄保險制」，惟在2002年全國社會福利會議上，此等儲蓄保險制受到嚴厲質疑，尤其國策顧問劉俠與殘障福利聯盟等社福團體之抗議與批判，而有國民年金應採行社會保險制之決議。雖然如此，國民年金之規劃卻少有進展。直到民進黨執政末期，即進入總統選舉的選前階段，國民年金才再度被提出，並於2007年完成立法。¹⁶

¹⁵ 郭明政，2009，129-168。

¹⁶ 國民年金乃是日本模式的社會安全體制。此一制度並未見於德國、美國。按所以實施社會安全制度，主要著眼於受僱勞工因退休、失能或死亡而導致所得中斷時的福利需求。就此而言，國民年金所保障的非勞工未必皆有所得中斷之問題，因此其問

除國民年金，民進黨執政末期，亦提出勞保年金之規劃，惟此一立法並未於陳水扁總統任內完成。¹⁷

四、社會補償

藉由2001年職業災害勞工保護法之立法，以及據以設立的職業災害保險基金，少數未納入勞保之職災受害者亦得以請領勞保給付。經此立法，台灣的職災保護除既有社會保險及雇主責任外，出現社會補償的第三軌制度。又經由2000年藥害救濟法的立法，因爲採行課徵藥品捐的制度，而使得藥害救濟除社會補償的意涵外，也兼具商品責任保險的意義。

五、社會救助法

2005年社會救助法之修法，增列虛擬工作與虛擬薪資規定，因而使社會救助的要件更加嚴格。¹⁸由於此等極爲嚴苛的修法，自無法改善原有極具問題的社會救助制度。

六、育嬰津貼及勞保生育給付

2007年陳水扁政府曾提出就業保險法及勞工保險的改革法案，並提出育嬰留職停薪津貼，以及藉由提高勞工保險生育給付以替代勞基法雇主給付的立法計畫。惟直到2008年政黨再次輪替，皆未完成有關立法。

題也每每不若勞工嚴重。就勞工之配偶而言，如果在退休前共同依賴一份薪水，則退休後也當共同依賴替代原有薪資之年金給付。或有謂，現代之婚姻越來越難以白頭偕老，因而難以期待共享一份年金。就此，德國、瑞士所施行之離婚配偶年金分割制度，當有參考並引進之必要。請參見郭明政，2009，203-244。

¹⁷ 郭明政，2009，169-180、203-209。

¹⁸ 內政部之立法理由指出：此一制度原已存於地方法規，此一立法不過加以整合並明訂於法律。此一說明，實有待商榷。按各國之社會救助制度，莫不以實際生活困境為要件。如果有工作能力，則予以輔導就業或職業訓練，以解除其困境。如未有正當理由而拒絕接受就業輔導或職業訓練時，再行拒絕給付。當德國也在2005年經由社會法法典第二篇之立法，加強求職者的基本保障之時，台灣卻為此等福利緊縮之立法，實不能不深刻檢討。依監察院於2010年1月提出099內正0003糾正案，歷來台灣的社會救助人口皆極爲有限，約僅為總人口的1%。有關分析，請參見郭明政，2012，127-168。

七、公務人員優惠儲蓄存款制度

2002年監察院完成「全國社會福利總體檢」時，對公務人員優惠存款制度雖已為嚴厲批判與檢討，並在2004年立委選舉時，18%優惠存款受到空前重視，甚且成為選戰主要議題。此後，則有2006年軍公教人員老年所得替代率上限95%之改革。

捌、馬英九政府時期（2008年以來）

一、勞保年金

陳水扁政府所提出的勞保年金，於國民黨於2008年再度執政後，即於該年完成勞保年金立法，而全面實施老年、失能與遺屬年金以及勞災的失能與遺屬年金。從此，勞工年金保障的漏洞，也獲得填補。此一制度最主要特點在於：

- 每一年資的所得替代率由最早規劃的1.3%，經立法院加碼為1.55%。但由於非採行相對薪資，而以最高60個月薪資為計算基礎，且請領年金者之年資過短，平均僅25年；再加上投保薪資每每以高報低，與最高投保薪資上限過低，遂使實際所得替代率可能僅有1%，甚至不及1%。¹⁹
- 為改善財務而逐年提升保費。
- 為解決退休年齡過低的問題，開辦之初即將請領年金之年齡提升為60歲；之後，再逐年提升至65歲。
- 實施提前退休的年金扣減以及延後退休的遞增制度。

¹⁹ 若實質上為1%所得替代率，則40年40%所得替代率，可符合國際勞工組織第102號最低社會安全基準公約之水準，但將低於128號失能、老年與遺屬安全公約45%的要求，也無法達到131號建議書至少55%之目標。基於上述，勞保所得替代率，法律雖規定為每年1.55%，但實際上卻相對低少。又因採取最高60個月的絕對薪資為基準，故勞工在最高60個月以外的投保薪資無法被公正評價，並造成在退休前60個月方大幅提高投保薪資的道德風險。此一絕對薪資之制度，也無法反映被保險人對於年金保險與社會之貢獻程度。就此，勞委會2007年草案所採行以相對薪資為基礎之計算方式，將是解決此等問題的方案選擇。此等以相對薪資為基礎的薪點制，諸如德國之年金保險，請參見郭明政，1997，273-277。

一經由國民年金與勞保年金連結，年資保留的期待保障問題，遂可解決。²⁰

二、公教保險

當國民年金和勞保年金陸續實施後，私立學校教職員遂成為國人中極少數未有年金給付的特定職業。為此，在2014年提出的公教人員保險法改革法案，遂有養老給付年金化之立法計畫。此一法案雖已通過，但僅實施於私立學校教職員。至於公立學校教職員，須待公務人員及公立學校教職員適用退撫法律修正後再行實施。²¹

三、公務人員退休撫卹與優惠儲蓄存款制度

陳水扁政府的軍公教18%優惠存款改革引起眾多軍公教人員反彈，在2008年總統選舉時也成為選戰核心議題。選後於2010與2011年，相繼制定退休公務人員與公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法，並將退休公務人員與公立學校退休教職員所得替代率上限分別訂為95%與97.5%。

此外，復有公務人員退休法之修法，並建立所謂85制之改革（即退休年齡+服務年資至少應達85）。惟依此新制，一位25歲任職之公務員或教師仍可於55歲時退休。一位30歲起任職者，亦可於58歲退休，退休年齡仍然過低。²²

²⁰ 雖然如此，全面性期待保障制度仍有待實現，亦即不待與國民年金連結，即應獲得期待保障。就此，軍公教人員退撫制度與勞工請領企業退休金兩者的期待保障，亦有必要儘速建立。

²¹ 因軍公教人員的退休俸已明顯偏高，若退撫制度的改革又未能有效改善過度保障問題，則加上公教保險年金後，過度保障問題依然存在，甚且更為嚴重。此外，修法後公私立學校教師繳交相同保費，但卻無相同之給付。如此制度設計，如何通過平等原則之檢驗？

²² 就歐盟各國改革趨勢觀之，多將其請領老年年金給付之起始年齡訂於65歲，甚至逐步向後推延至67或70歲。對在58歲即可請領老年給付制度設計而言，顯然過低。因此，不論退撫制度或公教保險，皆有依仿勞保年金規定之必要，亦即先以60歲為請年齡，再逐年延至65歲。惟應同時實施期待保障制度，使未達請領年資而離職者，得保留其年資，待年資屆足時才開始請領。有關論述，請參見林宏陽，2013，240-

四、全民健康保險法

現行全民健康保險法係以身分別為依據規定保費，尤其不同比例的國家補貼。此乃2011年二代健保改革，擬以家戶總所得計算保費的主要背景。然此一改革，卻受到重大阻礙。按家戶總所得構想雖有其理由，但所採行手段則未必完善。諸如每年最高750萬所得的保費計算機制，使特定人的健保保費可能遠高於私人保險保費。這使全民健保除風險分攤與社會團結功能外，復有高度社會再分配任務。對此，除非獲得社會共識，否則難以推動，尤其將面對社會菁英及高所得者的強大反彈。二代健保遇見強大阻力，乃屬必然。幾經妥協，遂有非薪資所得課徵保費的局部修正，而邁出改革的一小步。

五、育嬰津貼與勞保生育給付

陳水扁政府所提出的育嬰津貼，於2009年的就業保險法修正案中完成立法。但原規劃提高勞保生育給付以替代勞基法雇主薪資給付的修法，則不再推動。雖然如此，經由2014年勞保條例的修正，則將生育給付提高為2個月投保薪資之給付。

六、犯罪被害人保護法

依據2009年修法，犯罪被害人的範圍擴及性侵害犯罪行為被害人。至於給付內容，則增列精神慰撫金。再依2013年修法，該法原規定的社會保險替代條款則已被刪除，亦即不再以未受有社會保險等社會給付為前提。

七、老農津貼

2011年，馬英九政府將老農津貼再度提升為7,000元外。依據2013年老農福利津貼暫行條例之修法，老農津貼之給付對象除以65歲為條件，尚附加以下條件，即：

- 一、最近3年每年在國內至少居住183日，以及

一、申請時應參加農民健康保險且已保15年以上或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員且會員年資合計15年以上者。

又雖未符合以上條件，但如果在修法前已參加農民健康保險且持續加保之農民，於申請時年資合計已達半年以上未滿15年者，則仍獲得減半給付。

按此等修法旨在針對假農民問題予以回應，亦有逐步限縮津貼制度之政策意義。

玖、結語

經由超過一甲子的發展，尤其2008與2009年先後完成國民年金與勞保年金立法後，社會保險的最大漏洞也終獲填補（請見表3-1），台灣也因而成爲一個新興的福利國家。此等福利國家的建構與擴建，不止超越幾近全數開發中國家或新興工業國家，在眾多領域也超越歐美國家。和美國相較，台灣全民健康保險可謂遠逾美國。若與社會保險的創始國德國相較，台灣的全民健康保險與國民年金保險之保障對象，亦皆超過德國。

綜上所述，隨著福利國家的法律建制，台灣當已進入後民法與社會法的法律時期。就人民的法律生活而言，Larenz教授對於德國的評論，亦即社會法超過民法的法律生活，也當適用於台灣。

雖然如此，和歐美國家相較，台灣的社會安全制度與社會法仍存有重重問題，等待解決。其中，最爲關鍵者，諸如：

- 一、軍公教與非軍公教間過度保障與保障不足的福利差距問題。
- 二、當勞基法私人化的問題陸續解決之後，取而代之是更爲私人化的個人帳戶。此等私人化問題之解決，當是今後極爲嚴厲的考驗。
- 三、全民健保、勞保等社會保險依據職業別或身分別，所爲不平等保費補貼制度之改革。
- 四、於就業保險中採行短工津貼或部分失業給付以解決無薪假之政策規劃；失業給付是否僅限於非自願失業，也當加以檢討。
- 五、於勞保年金及退撫等年金制度中，建立全面性期待保障與離婚

者年金分割制度。

六、各類社會保險與相關制度之整合，包括勞保之勞災給付、勞災防護、復健及職業重建之整合，就業保險之失業給付與職訓及就業服務之整合，勞保失能及老年給付與復健、延退或部分退休等老年就業促進之整合。

七、為因應社會變遷，當有新制度予以回應，諸如長期照護保險、離農年金，以至子女津貼、教育津貼及住屋津貼等制度之規劃與實施。

八、犯罪被害人保護等社會補償制度之改革，包括實施年金給付等規劃。

九、過度嚴苛的社會救助制度，尤其虛擬工作與虛擬薪資之規定，應予以全面檢討並改革。

十、勞工保險及全民健保等社會保險機構，向雇主或侵權行為人求償問題之檢討，亦即社會法與民法之連結與區隔務必清楚釐清。

十一、社會法法規之整合，甚且考量法典化之規劃與建制。

表3-1 各政府時期之社會福利制度建構概要²³

時期		-1949 (大陸 時期)	1949-1975 (蔣中正 時期)	1975-1988 (嚴家淦/ 蔣經國 時期)	1988-2000 (李登輝 時期)	2000-2008 (陳水扁 時期)	2008-2011 (馬英九 時期)
社會 預護	全體住民	無	無	無	全民健康 保險	國民年金	無
	軍公教	退休及 撫卹	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 公教保險 ▷ 軍人保險 ▷ 公教退休 ▷ 軍公教撫 卹 ▷ 優惠存款 ▷ 福利互助 	公務人員眷 屬疾病保險	退休公教人 員及其眷屬 疾病保險	無	無
	私校教職員	無	無	保險條例	眷屬疾病 保險	無	退休撫卹離 職資遣條例
	勞工	無	勞工保險	勞動基準法	勞保失業 給付	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 就業保險 ▷ 勞工退休 金條例 ▷ 職災勞工 保護法 	勞保老年/ 失能/遺屬 年金
社會 補償	農民	無	無	農民健康 保險	無	無	無
	學生	無	學生平安 保險	無	無	無	無
	犯罪被害人	無	無	無	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 二二八事 件處理及 補償 ▷ 強制汽車 責任險 ▷ 犯罪被害 人保護 ▷ 戒嚴時期 不當叛亂 暨匪諜審 查補償 ▷ 藥害救濟 	無	無
社會 促進 與協 助	兒童及少年	無	兒童福利法	少年福利法	無	兒童及少年 福利法	無
	老人	無	無	老人福利法	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 老農津貼 ▷ 中低收入 老人生活 津貼 ▷ 中低收入 老人特別 照顧津貼 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 敬老津貼 ▷ 原住民敬 老津貼 	無
	失能者	無	無	殘障福利法	身心障礙者 保護法	身心障礙者 權益保障法	無
	社會救助	社會 救濟法	無	社會救助法	無	無	無
	勞工	無	無	職業訓練法	就業服務法	無	育嬰津貼

²³ 本表為作者自行整理而成。

參考文獻

中文部分（依筆畫順序排列）

內政部社會司

———，1995：社會福利輯要，1995年。

林宏陽

———，2013：由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考台灣退休給付制度之改革，社區發展季刊，144期，頁237-262，2013年。

研考會

———，1989：我國社會福利定義、範圍之研究，1989年。

梁啓超

———，1961：歐遊心影錄，1961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。

———，2009：年金政策與法制，2009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。

———，2012：社會救助法第5條之1各款之適用標準——以內湖李氏99年1月28日府訴字第09970007700號為例，載：台北市政府法務局（編），訴願專論選輯——訴願新制專論系列之13，頁127-168，2012年。

外文部分（依字母順序排列）

Katagiri, Yuki,

———，2002: *Reform and Perspectives of Social Insurance in Japan* 107-119, 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「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。

Tsai, Wen-Hui and Chang, Li-Yun,

———，1985: *Politics, Ideology, and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan*, 17 NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIOLOGY 233-262 (1985).