

## 社會保險的意義與社會福利體系

楊靜利\*

### 摘要

人類社會是一個互助的社會，主要方式有互助組織（含商業保險）、社會救助與社會保險三種型態，社會救助與社會保險二者共同組合成社會福利，是政府積極介入的項目。社會保險的發展最晚，卻是目前已開發國家社會互助體系的核心，但沒有標準內容，每一個國家因不同政治、社會經濟背景與價值觀念而產生不同的制度型態。以社會救助及商業保險為兩端，拉出來的居間的連續光譜都可稱為社會保險；這樣的定義雖不明確，但反映其多樣化的特性。台灣社會保險制度之規劃可不用拘泥於特定的定義上，重點是建立一個符合既有社會背景與未來社會變遷的制度。社會保險建立的目的是取代社會救助，將事後的救濟轉變為事前的預防，其內容既然容許高度的彈性，則未來可致力於規劃一個完整的社會保險（社會安全）體系，逐漸取代社會救助。社會安全網是由社會福利與民間互助組織共同組成，政府若規劃一個規模較小的社會福利體系，則應致力於活絡民間互助組織。

關鍵字：社會救助、社會保險、社會福利、互助團體

---

\* 本文作者為南華大學應用社會學系助理教授。本文部份內容為作者之博士論文，作者感謝陳寬政與林萬億教授之悉心指正。文章醞釀期間，陳孝平與李美玲教授提供發展方向之建議，於台灣社會福利學會所舉辦的「二十一世紀台灣社會福利願景」學術研討會中，陳宇嘉、詹火生、陳琇惠與李光廷教授等提供修改意見，會後兩位匿名評審人之批評與指正，在此一併致謝，文中謬誤由作者自負其責。



## 壹、前言

互助乃是人類社會進步不可或缺的要素，原始社會的氏族、部族、共產村落，以及中世紀的聯盟團體、自由都市<sup>1</sup>中的基爾特 (guild)<sup>2</sup>（或譯行會、同業公會）等，都是互助的形式。早期互助社團的功能多為保障生命安全與滿足宗教儀式的要求，例如希臘於四千多年前的喪葬給付社團 (Greek societies burial benefits)，以繳費或特定貢獻 (contribution) 為會員資格取得條件；不過其給付的財源多來自於補貼，會員所繳的費用只佔一小部份。而後繳費與給付之間的對等性愈來愈強，例如西元二、三世紀時羅馬的喪葬社團 (burial clubs)，乃逐漸發展出來相互保險 (mutual insurance) 的制度 (Trenerry 1926)。相互保險不以營利為目的，利潤為所有會員共享。而以營利為目的商業保險的發展更早，五千年前中國揚子江上的運輸貨物，以及四千年前巴比倫人的海險契約（稱為 Bottomry），一般被視為商業保險的濫觴（嚴慶澤、梁鴻與王立安 1993；Trenerry 1926； Vaughan 1986）。

社會上雖然自主地產生互助社團或商業保險公司，但許多人沒有能力參與以獲得保障。中國的義倉與歐洲的教會等則是互助社團之外，可以協助人們渡過難關的組織；但民間組織能力有時而盡，未能普遍幫助到需要幫助的人，1531 年英國亨利八世建立第一部社會救助法令，政府開始負起解決貧窮問題的責任。政府以社會救助方法提供人民基本生活保障三百多年，1883 年 6 月 15 日德國通過強制性疾病保險，開啟了社會保障的新頁，以社會救濟來協助脫離貧窮不再是國家介入人民生活的唯一方式，爾後歐洲各國也相繼發展活潑而多樣化的制度以保障人民的生活。這些制度內容有兩個共同點：第一，不再完全放任市場自由競爭；第二，以事先的預防替代事後的救濟。我們一般稱之為社會保險，是目前已開發國家社會福利制度的主要

<sup>1</sup> 自由都市指都市的獨立裁判權，源自於部落時期保護公共市場的習慣。古代共產村落並無商業，只是擇定妥當地點，約定日期，與外來人作定期交易。為保護外來商人不被相仇的兩族鬥爭所誤傷，市場受到特別的保護，這些地方禁止帶武器，即使兩族戰鬥之時，亦不許破壞禁例。偶然在買賣的群眾中發生口角，則受保護市場者審判。（克魯泡特金（譯本）1973）

<sup>2</sup> 基爾特，乃從事同類事業者所組成之團體，旨在共保與互助合作，英七世紀即有之。十字軍東征後，貿易復興，盛行於歐洲。分為 (1) 商人行會：定期集會討論政策事宜，會員之販售地點、價格與項目受行會限制，不准售竊盜物，生病時會友必須義務提供照顧，死亡有喪葬服務；(2) 工匠行會：主要為管理工資、物價、工作時間、工場及物料等，同時訓練技藝，辦理檢定考試。行會為會員提供多方面社會服務，在公宴、紀念典禮、遊行等事項擔任要角，有些亦設醫院、鋪路。每一行會有其牧師，通常有特別的教堂與自己的宗教節目。（郭榮照 1973）



項目。二次大戰後因國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 的推廣，社會保險逐漸擴張到開發中國家。

## 貳、社會保險的發展與內容

社會保險的出現可歸諸兩方面條件的成熟，即物質層面與思想層面。在物質方面，包括有技術、人口與經濟條件：首先是技術的進步，之前人壽保險的嚴格禁令<sup>3</sup> 在十九世紀中葉時逐漸鬆綁，而機率數學的計算也漸上軌道<sup>4</sup>。在人口方面，工業化早期雖然對人力貪婪，但農業革命之後的大幅人口成長確保了鄉村對城市的人力供給，因此社會對勞動力快速耗損的反應相當冷淡，但也由於勞工的補充不虞匱乏，工人悲慘的生活得以持續累積多年，然後才慢慢引起注意<sup>5</sup>。在經濟方面，由於機械的不斷改良，技術工人的需求愈來愈高，同時由於訓練成本的增加，穩定而又有品質的人員被視為可與資本匹敵的生產元素，使得企業家願意去改善工作環境以維持勞工的品質。除了這些物質條件之外，一種新的社會價值觀——集體的階級原罪 (collective class sin)，即社會自責的新反省 (fit of social remorse)——也開始發展，此一思潮主要受到兩個晚近發展的哲學運動所影響，一個是政治上的社會主義 (socialism)，另一則是心靈上的基督教社會主義 (christian socialism)<sup>6</sup>，這兩個哲學思想醞釀於十九世紀中葉，於十九世紀末期開花結果 (Landauer, 1959)。前者啟迪工人的自覺，後者使雇主對勞工的保護有了新的認識。剛開始，工人因相同的生存條件與政治地位而暗中組織團體<sup>7</sup>，爾後則興起相互救助的精神，既從事階級抗爭，也提

<sup>3</sup> 之前的人壽保險多屬利用保險而行賭博之實，致有礙於正常業務發展，各國乃加以禁止，如 1558 年之熱那亞法典，1570 年荷蘭國王敕令 (袁宗蔚, 1977)。

<sup>4</sup> 目前被發現之最早一張人壽保單，係倫敦的一群海上保險人於 1536 年 6 月 18 日所發出，被保險人為 William Gybbons，為期一年，保費 400 英磅。人壽保險確立精確計算基礎始自 1671 年荷蘭政治家唯維德 (Jan de Witt) 倡行終身年金現價計算，然方法並不十分完善；1693 年英國著名天文學家赫利 (Edmund Halley) 研究死亡率編成死亡表問世，創立「確率論」及「大數法則」；1762 年，倫敦「公平保險社」(Equitable Society for the Assurance of Life and Survivorship) 成立，保費因年齡而不同，爾後壽險計算日益精確 (Vaughan, 1986)。

<sup>5</sup> 英國在十九世紀後半有許多有關都市貧民生活的報導與調查，相關文獻可參閱林萬億 (1994:24-26)。

<sup>6</sup> 羅馬教皇 1891 年的通諭中試圖引用基督教義來達成勞資雙方的協調。教皇承認私有財產為天賦權利，激烈駁斥社會主義者所主張的階級鬥爭論，同時亦強烈反對無限制的利潤。他呼籲雇主尊重工人，為了人與基督徒的尊嚴，雇主不可視工人為搖錢樹，或將他們當作肉體機器看待。為減輕工業社會的冷酷無情，其建議制定工廠法，組織工會，增加小地主，限制工作時間及童工、女工雇用問題，並主張每個人都有被雇用的權利。

<sup>7</sup> 自 1789 年法國大革命之後，加上十九世紀中期共產主義興起，十九世紀的歐洲幾乎就是工人革命的世

供生活上的相互協助，加強志願性的互助組織 (mutual aid) (Perrin, 1984a)。

## 一、社會保險的發展

1883 年，德國俾斯麥政府通過強制性疾病保險法案，強制雇主與受雇者共同繳付費用參加，創造了第一個社會保險體系。德國之所以能夠很快的從雇主責任與互助社團的風潮中另闢社會保險之路，一個重要的原因是他們對經濟自由放任主義的信仰不深，相當程度地保留了普魯士的威權與父權傳統 (ILO, 1976；Perrin, 1984)。而社會保險能夠順利推展，除了俾斯麥的強硬<sup>8</sup>之外，善加利用既有的制度也是成功的因素之一。1850 年代，德國就有許多疾病基金，只是被保險人自付保費罷了，雇主責任首次實施是 1883 年的疾病保險，原因單純的只是因為疾病保險包含了三個月的工業意外現金給付，而這一部份本來就是雇主的責任 (ILO, 1976)。從 1883 年的疾病保險，1884 年的就業災害保險，到 1889 年的殘障與老年保險，事實上都看得出來相當程度保留了原來的社會保障機制；受雇者仍然繳錢到他的互助基金中 (mutual aid fund)，雇主仍然繳錢到他的意外保險公司，國家則提供補貼到新的制度上 (殘障與老年保險)。而對年金制度而言，雖然就繳費與加保年限為給付條件的角度來看，它是一個保險制度，但期末隨繳費紀錄來領取給付又像是儲蓄一般，此一制度最大的貢獻是開啟政府稅收這個額外的財源，加上政府負擔的部份為受雇者的二到三倍，使得保障範圍得以大幅擴張到低所得的勞工身上。

當作為一個社會保護的制度，社會保險一開始就有別於一般保險。首先，社會保險具強制性 (初期只強制某些職業團體加入)，而且是法定保障的權利；其次，保障的範圍除了考量被保險人的利益之外，也同時考量社會的利益，因此強制標準的設置必需確保最沒有力量的非技術工人得以加入；第三，社會保險不再利益取向，而著重如何降低成本；第四，財源僅部份依靠被保險人的繳費，雇主必需負擔一部份 (如健保與年金保險) 或全部 (如職業災害) 的費用；第五，由於財務與一般政府支出分開，管理不屬於一般公共行政，而由勞工與雇主各派代表組成，各方代表人數通常依繳費的比例而定。這些財務與管理的特色與其說是創新，倒不如說是既存的健康保險互助組織以及雇主對職業災害的責任等的應用。至此，社會保險成為一

<sup>紀</sup>，各國無不極力避免工人反動發生，多立法禁止組織團體和結社，或者限制工會的活動。

<sup>8</sup> 俾斯麥的另一考量則在政治方面，他想引誘工人離開社會主義者，因此 1881 年要求德皇頒發詔書，表示「僅僅採取鎮壓社會民主暴行的辦法並不能根除社會弊端，還要同時為工人的福利採取積極措施」，這項詔書的主要目的在於說服那些仍然堅持自由放任主義的國會議員 (Landauer 1959; Kohler, Zacher, & Partington 1982)。



個深具特色且獨立的制度，它有自己特別的功能、技術與組織，為工業革命以後的工作者，針對生活中的重大災難提供保護，包括疾病、職業災害、失能、與老年等，這些保護擴及每一個工資所得者，因為這些人最容易受到這些危險的侵害，而喪失了他們唯一的生存依賴，也就是工作的能力。

社會保險的發展可分為兩個階段，第一個階段從 1883 年德國制定疾病保險法到 1919 年 (Perrin, 1984b)。這段期間社會保險的影響有限，較多的支持則發生於 1900 年，國際勞工保護協會在巴黎所召開國際會議，其後協會所召開的各項研討會均主張並推動社會保險，後又加入政治與貿易聯盟的推動，加強對國會的監督，這些壓力在一次大戰後達到最高點，社會保險成為工人的基本社會權之一。在區域擴散的同時，保障對象與項目也逐漸擴張。剛開始的保護對象僅限於非技術的工資所得者 (wage workers or proletarian segments)，與他們有類似條件的工作人口則經由立法程序逐漸納入，強制加保的工資上限不斷提高，爾後薪資所得者 (salaried workers) 也包含在內。實際上，是否納入強制保險範圍有幾個評估的標準，最普遍的考慮是所得水準，有些考慮工作的性質，例如年金只提供給體力工人 (manual workers)，有些則衡量工作內容的危險程度，這些考量相當程度地顯示出社會保險的社會與職業取向 (socio-occupational) 性格。在保障項目的擴張方面，多經由同化而來，例如從職業傷害到職業病；從生病到生育，最後凡是致使工作能力喪失者，都成為保險的標的，唯一非經由同化過程而來的是英國於 1911 年通過的失業保險法。

社會保險自 1919 年開始另一階段的發展，從歐洲到大部份的開發中國家均相繼實施，其間國際勞工組織居功厥偉。國際勞工組織憑藉著國際資訊的掌握以及建立標準的能力，提供各國發展社會保險上的協助，其提出一系列有關失業、生育、工人職業災害與職業病賠償、疾病保險、殘障保險、老年與遺屬保險的實施辦法，為會員國提供社會保險的國際標準。ILO 偏好社會保險乃是因為其所提供的保護代表一種保證的權利 (guaranteed right)，不像社會救助或基於雇主責任理念的父權資助，任人裁決且容易帶來侮辱。當初 ILO 所建議的模型比現在嚴格多了，其一再強調「強制納保」的重要性，這樣才能確保工資所得者全部獲得保障以及財務的穩定性；財源方面則由勞工與雇主雙方共同負擔 (職業災害的費用則完全由雇主負擔)，除了在精神上強調雇主責任並希望減輕工人的負擔之外，堅持勞工必需負擔一部份成本就是為了確保「取得給付的權利」 (worker's right to benefit) 以及參與管理的合法性基礎。



## 二、社會保險的改革

隨著社會保險的擴張與發展，工人對社會保險的認識漸趨成熟，不滿的思緒開始激發新的概念。首先，就實施的角度來看，各個零碎的保險之間存在許多間隙，保險範圍雖然有所擴張但速度太慢，而在私人保險公司的反對下，社會保險也一直無法擴及家人，因此各個國家與國際組織開始思考一套可提供綜合性保障的制度，在工人面臨所有可能降低或損壞所得能力的危險時，可以保證一個最基本的社會所得 (social income)。從 1902 年法國社會黨 (French Socialist Party) 在圖爾斯 (Tours) 的會議中要求社會保險應該擴張到所有工資所得者與所有的社會事故開始，爾後各國一連串的討論、決議與付諸行動，均走向今日的社會安全之路 (Perrin, 1984b)。

社會保險擴張的遠景也可以是社會安全，英國貝佛里奇爵士 (William Beveridge) 於 1924 年建議以保險保護所有人以面對困境 (insurance for all and everything)，他認為不論職業類別，工人所面對的挑戰是相同的，他們應該受到相同的保護，而保護也應擴及家人 (Hills, John and Howard, 1994)。這個觀念在當時相當先進，因為很多國家還在為社會保險的實施與擴大適用範圍而爭論，並為技術與財務處理問題頭痛萬分。貝佛里奇相當推崇社會保險<sup>9</sup>，他認為年金也應該以社會保險的方式來辦理 (當時英國只有非繳費式的年金制度，於 1908 年設立)，貝佛里奇的倡議可以說是為社會保險的最終目標 (也就是社會安全) 鋪起橋樑。

在實務的反應上，社會保險分歧所引起不便促使大家開始尋找解決的辦法，因應辦法可歸為兩大類，其一為協調既有的各項保險制度，另一則為單一化組織，目的均為簡化技術、管理與財務機制。雖然障礙很多，但在一次大戰期間逐一克服並付諸實施。另一方面，ILO 也有所回應，於 1925 年強調社會保險包含所有危險的基本原則；1933 年主張殘障、老年與遺屬保險 (Invalidity, Old-Age and Survivor's Insurance) 應包括自營作業者，後一建議打破了歷史上社會保險對象僅限於工資所得者的限制 (Perrin, 1984b)。

第一個真正的社會安全體系於 1938 年在紐西蘭建立，其所成就者非如美國（於 1935 年通過社會安全法案）一般，只是社會安全一詞的引進，而是確實地更新保護方式，結束社會保險自發展以來的專擅地位 (Davidson, 1989)。紐西蘭所建立的制度與傳統社會保險有相當大的差異，除了普遍性與保護程序不同之外，在技術、財務

<sup>9</sup> 在貝佛里奇之前，英國的 Lloyd George 曾到德國考查，回國後即致力於引進德國的社會保險制度，他認為俾斯麥政府對德國共產主義的重擊不在於嚴苛的法律，而是以國家保險保障大部份勞工的生活 (Fraser, 1984)。Lloyd George 的努力終於使 1911 年的「國民保險法」中涵蓋疾病給付、殘障年金與生育給付，也影響貝佛里奇的社會保險主張。



與行政上也有所差別。紐西蘭社會安全制度最主要的成就是在擴展保障範圍至全體國民，以確保最低的醫療照護水準，並保障所有國民在危難時仍能維持基本所得，基本上需有資產調查 (means test)，但六十五歲以上即可領取的老年年金，以及就業傷害、職業疾病與家庭津貼等則是例外。社會安全可以當作一個全新的制度，但也可以說是社會救助經一連串的改革後，擷取社會保險技巧所產生的結果。社會安全與過去的各種制度一個明顯不同之處，乃是藉由政府財政管理手段來達到所得重分配效果。

相對於紐西蘭的社會安全制度，貝佛里奇於 1942 年所提出的「社會保險及其相關服務」報告 (Social Insurance and Allied Services) 則是順應社會保險改革一路發展下來的結果 (Hills, John and Howard, 1994；林萬億，1994)；ILO 於 1944 年提出「所得安全建議書」(Income Security Recommendation, No. 67) 也維持相當多的社會保險傳統。然而二者對於社會保險的推崇與維護多在技術層面，於目標上則如社會安全一般，希望能夠藉由過去各種保險措施的整合，保障多數人甚或全體人口在面對困境時都能確保所得安全。

在普及與整合的潮流中，社會保險的地位逐漸下降，加上其分門別類來保障各種勞工身份與危險標的，也未能積極滿足降低不均等與對抗貧窮的訴求。但不論是貝佛里奇或 ILO，仍一致推崇社會保險為免於匱乏的最有效辦法。貝佛里奇改變社會保險的傳統角色，在方法上，讓每個工作者所受到的保護相等，繳費也相等，管理上則權力逐漸移轉到政府手中，保留下來的就是財務處理的方式，包括獨立自主的財源以及繳費為給付條件。ILO 於費城的會議中更是推崇社會保險，極力確保社會保險的「技術」特徵，並為未來所得相關給付 (personal income security) 鋪路，也就是考慮退休前的生活水準，而不只是基本水準的保障。

上述的擴張主要仍圍繞在工資所得者上，既然可以修正繳費條件來擴張保障的範圍，邏輯上當然也可以將社會保險擴張到其他工作人口或全體公民，所以 ILO 第 67 號公報建議將社會保險的適用擴大至所有工作者 (包括受雇者與自雇者)；而貝佛里奇則主張某些項目的保障，尤期是長期的給付項目 (long-term benefit)，應該全民皆享。對於非工作人口的保障的確往社會整合目標邁開大步，英國年金體系就是其中一個例子，雖然加入為志願性的；荷蘭的年金制度也是例子之一，保障範圍達及全民，用所得上限來限定繳費的數額，給付則採單一標準，並以居住年限而非繳費年限為給付條件；瑞士則沒有所得上限，只有給付上限，所得重分配的效果更明顯 (Perrin, 1984c)。

在貝佛里奇報告書與 ILO 的倡導之後，社會保險有了新的風貌，得以在社會安

全的精神下，發揮它的技術專長。社會安全對社會保險產生的最重要影響為普遍原則 (universal principle)，為了確保普遍原則，社會保險必需與社會救助或其他相關措施連結，結果原來社會保險的繳費為給付條件之原則打破，例如醫療保險的繳費期間限制取消。此一繳費期限之取消，一方面是因為 ILO 第 24 與 25 號建議案，另一方面也因為大家負擔得起。某些類別的給付仍有限制，但門檻大幅降低，在年金制度中最為明顯，取得給付的資格轉而依個人對國家生產的貢獻，即以國籍或居留權為條件。至此，保障權利與繳費義務分離，社會保險著重於對付急難的功能，而較不強調危險評估與資源形成，失去選擇受益人的權力。這些技術的改變，使得國家照護體系在健康、年金與家庭津貼上的角色特別明顯，社會保險轉變為國家保險 (national insurance)，只是財務與組織仍然獨立以求彈性。社會保險的另一項重大的成就則是給付隨物價或生活水準上漲而調整。

### 三、社會保險的意義

社會保險的概念似乎相當簡單，一百多年來的發展卻使得這個名詞沒有標準內容。若以商業保險和社會救助為兩端，可以說其間拉出來的連續光譜都可稱為社會保險 (Bodenheimer & Grumbach, 1992)。商業保險強調繳費與給付之間的關聯性，風險 (Risk) 大小決定保費 (premium) 的高低；社會救助的精神是不忍人之心，集社會之力藉政府之手以稅收來濟弱扶傾，無所謂繳費與給付關係。社會保險居於二者之間，沿用使用者付費的保險原則，但捨棄保費 (premium) 這個含有風險精算意義的名詞，而以志願性互助社團 (voluntary mutual benefit societies) 的習慣用語「貢獻」 (contribution) 來反映自助他助的概念；而「社會」二字除了強制性以外，另一個意義就是如貝佛里奇所說的同舟共濟 (men stand together with their fellows) 的精神。

使用者付費、強制性與同舟共濟等概念是社會保險的重要性質，卻不是絕對條件，無法據此勾勒出一個標準的制度內容。社會保險可以說是居於商業保險和社會救助之間的連續性光譜，如果拿光譜儀分析，可分出六個色系 (圖一) 來說明社會保險與商業保險及社會救助的差異，進一步瞭解社會保險的意義；但如果以世界各國制度為例說明，則處處可見例外，顯示其意義上的模糊。

#### (一) 強制或志願參與

德國俾斯麥 (Otto von Bismarck) 政府於 1883 年通過強制性疾病保險法案，利



用既存的志願性疾病基金，強制雇主與受雇者共同繳付費用參加。爾後於 1884 年設立工業災害保險，1889 年設立老年與殘障保險，1911 年設立遺屬保險，1927 年設立失業保險。在這期間，英、法與北歐等國紛紛起而效尤，一方面利用社會上原有的組織，另一方面建立新的措施，強制勞工與大眾參與，以保障因疾病、傷害、失業、退休或老年等原因而導致的不幸。至 1930 年代，整個歐洲普遍實施強制性保險，美國也於 1935 年通過社會安全法案 (Social Security Act)。

圖一、社會保險光譜

	商業保險	社會保險	社會救助	
參與	志願		強制	
給付條件	繳交保費		行政規定	
收費的使用	專款專用		統籌統支	
費率	精算		不對等	
財務來源	繳費		一般稅收	
管理	市場		政府	

顯然，俾斯麥政府只是在既有的體系內加上一個強制命令，「強制性」可以說是社會保險與互助社團或商業保險之間最根本的差異，但這個根本差異都有例外，在德國，所得高於一定水準的受雇者並不一定要參加目前的健康保險系統。

## (二) 付費是否為給付必要條件

社會保險的「社會」二字反映制度的精神，「保險」二字則說明運作的機制。基本上，這是一個付費的制度，繳費者才有給付的資格，甚至於繳費超過一定的期間或數額才能夠領取給付，付費成為社會保險與社會救助之間的重要區別。德國在各種社會保險制度建立之初就明確主張此一原則，貝佛里奇爵士在規劃英國社會福利體系時，也一再強調受益者付費；但對於健康照護，其卻認為是大眾責無旁貸的任務，凡是有需要者就應該獲得適切的照顧，不需任何條件。沒有人把英國的健康照



護制度歸類為社會救助，她也不是商業保險，就英國健康照護制度的歷史發展過程來看，公醫制度的前身仍是強制性的健康保險，如果將其視為社會保險之改革，則社會保險的繳費原則又產生了例外。

### （三）收取的費用是否專款專用

社會保險收取的費用幾乎均專款專用，成立特別基金獨立於政府一般財政之外，這也是社會保險與社會救助不同之處，主要為維持穩定，使其不易受到民意代表的任意調整。但專款專用的界線並不明確，各個不同社會保險基金之間經常相互截長補短，例如美國的社會安全基金就挪用貼補老人健康保險（Medicare）赤字，或甚至於其他政府支出項目；有些國家則挪作其他非社會福利用途，例如台灣，勞工保險退休基金進入股票市場並不是基於投資的目的，而是擔負挽救股市的任務<sup>10</sup>。

### （四）精算費率或所得重分配

商業保險收取的費用稱之為保費（premium），含有風險精算的意義，如果固定的給付額，則費用將視危險發生率而不同；社會保險費用的決定經常不依此原則，而產生所得重分配的效果。常見的社會保險費率訂定方式有三種：第一種為均等費率（flat rate），不論風險大小，每個人繳交的費用與領取的給付額完全相等，例如英國 1960 年代以前的國民保險。第二種則繳費與給付均釘住工資水準的一定比率，德國普遍採用此種方式，台灣的勞工保險與公務人員保險亦同，美國社會安全制度則進一步設定繳費的上限，使得部份高所得者的薪資稅率較低所得者為低。第三種則是分級累進稅率，英國 1961 年以後的國民保險屬之。

醫療保險為實務給付，不論是採行那一種繳費方式，的確不考慮危險發生率，但現金給付如老年年金保險，如果繳費與給付是釘住工資水準，二者之間還是有一定的關聯，相當接近於商業保險的設計。社會保險的原始目的是協助低所得者進入保險體系，高所得者補貼低所得者保費當然是方法之一，而擴張大數法則，納入大量的被保險人口以增加危險分散的效果，同樣可以降低成本，使得低所得者較容易進入保險體系。因此繳費與給付的不對等性，不一定是社會保險所必須堅持的原則，也不一定要產生所得重分配的效果，或者產生特定方向的所得重分配。

### （五）保險基金來自一般稅收或繳費

社會保險雖然多採使用者付費原則，且專款專用，但保險給付並非完全來自於

<sup>10</sup> 雖然大聲疾呼反對社會保險的企業也經常是極力要求政府動用社會保險基金來護盤的企業。



被保險人（含雇主與受雇者）的繳費。例如丹麥 1892 年建立的疾病保險，在 1894 年時有 26% 的財源來自於政府一般稅收；挪威 1909 年建立的疾病保險規定政府負擔比例為 15%，1936 年建立的老年年金保險則為 50%；瑞典 1913 年建立的老年年金保險在 1914 年時受政府補貼 11% 的支出，至 1919 年則達 47%。即使是繳費為主要財源的國家，政府補貼仍佔相當的比重，例如 1979-1980 年間德國有 23% 社會安全支出來自於一般稅收，而國與國之間的差異則顯示社會保險的財源有相當的變異性。

### （六）管理者為政府或民間組織

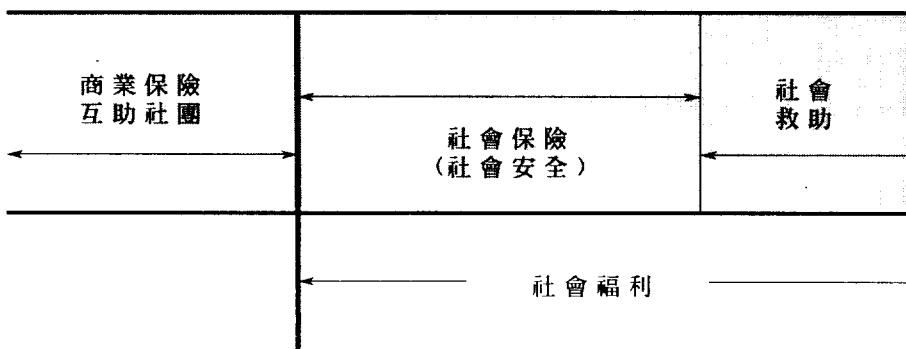
大部份的社會保險都以政府為保險人，管理所有行政程序與基金，但民間組織亦未嘗不可以成為保險人。1883 年德國通過強制性健康保險法時就已經存在相當多的健康保險機構，一般統稱為疾病基金 (sickness funds)。俾斯麥政府允許這些既有的基金參與強制投保政策，使得疾病基金仍是德國健康保險體系的運作機構。德國的例子顯示社會保險並不一定要由政府擔任保險人，但這些基金均為非營利組織，由被保險人與雇主共同選出主席團來管理，並受到政府的密切監督。換句話說，在管理上，非營利才是社會保險與商業保險的差異所在，而非保險人為政府或民間組織。非營利性質可以免除商業保險上的廣告、利潤與經紀人費用等支出，得以大幅降低成本。

## 參、社會福利體系

從海上保險以至於社會保險，人類互助的型態從家庭自助、鄰里相持、宗教團體與商業保險逐漸擴展到政府的介入；政府介入的方式也從社會救助移轉到社會保險，提供一個普遍、預防式的保障措施。將這些措施排列起來，得到如圖二的關係，社會保險（社會安全）介於社會救助與民間互助組織（商業保險或互助社團）之間，往右邊擴張將縮小社會救助，往左邊則取代民間互助組織；社會救助由於是社會保障的最底層，只能向左移動；民間互助組織的主導力量是市場，可以活潑靈巧的無限延伸，所以左邊是一個開放的空間。由於市場開放的性質，社會保險與商業保險並非完全是互相替代的關係，社會保險的實施可能使得部份既存的民間互助組織不再需要，但基本生活的滿足卻會刺激人們尋求更上一層的保障，促進產生新的商品或組織，而市場的變化又可回饋影響社會保險內容的修正，彼此相互刺激共同追求更安全更有保障的生活。



圖二、社會互助的型態



從社會互助的型態來看，就容易了解什麼是社會福利了。社會福利是社會互助的一種方式，政府在其中扮演比較積極的角色，包括社會救助與社會保險。社會救助是最早的社會福利型態，1531年英國建立第一部社會救助法，四百多年來仍是各國援引，不可或缺的生活保障制度。社會救助乃是危險發生後的救濟，人們必需先面臨窮困潦倒或生命受威脅的情境，依賴他人再獲得重生的機會；社會保險則不同，在自助互助的辦法下，沒有人是依賴人口，人性的尊嚴可以得到維護。另一方面，社會救助財源為一般稅收，易與其他政府支出相互排擠（排擠其他政府支出，或受其他支出排擠），而有社會福利拖垮財政之疑慮，或財源不足之擔憂；社會保險因有相當程度的繳費設計，不與其他政府支出相互干擾，相對較為穩定且不易動輒得咎。誠如貝佛里奇所說：社會保險是用來取代社會救助的。只是不管對未來如何未雨綢繆，終究會有不測風雲，許多人可能掉落出社會保險的保護網之外，社會救助仍需做為最後的防護，但我們應該致力於建立一個完整的社會保險體系，逐步取代社會救助，而社會救助的重要目標之一，則是協助個人回到自助他助的社會保險體系中。所以我們說，社會救助是社會保障的最底層，只能向左移動。

社會保險雖然繳費與給付之間不對等，英國1946年健康照護制度的改革擴展了原有的健康保險成為公醫制度，更打破原來繳費的設計，但就社會保險的起源與發展過程來看，其繳費（contribution）的精神非常強烈，如果將公醫制度視為社會保險，恐易引起混淆，「社會安全」一詞似可以取代社會保險在社會福利體系中的地位，與社會救助共同組成社會福利的內容，社會安全則包含社會保險與非繳費性的普遍性現金給付，如英國的公醫制度。至於一些特定對象的津貼，往往是其他政策下的補償或獎勵措施，例如台灣的老農津貼乃是農業政策中用以貼補農民收入的辦法，

法國的兒童津貼則負擔鼓勵生育的人口政策任務，與社會福利制度保障全體國民免於受一般風險侵害的性質並不相同，似可不必納入社會福利體系之中。

## 肆、結語

人類早已脫離物種生存的威脅，但人類社會內的競爭卻方興未艾。競爭當然有助於效率的提升，也是社會進步的重要動力，但競爭應該在所有人均得以生存的條件下進行。原始社會中的氏族、部族與共產村落，近代社會的社會救助等，都是人類互助求生存的反映，社會保險或者社會安全只不過是改良過去的互助型態，希望在生存中加入一點尊嚴而已。如果生存與尊嚴是高度進化的人類社會的基本要求，則建立一個保障全民基本生活的社會保險制度，乃是值得我們努力追求的目標。台灣的社會互助力量相當薄弱，市場上的保險商品種類稀少，互助社團組織則多屬宗教團體，雖然擔任部份的救助工作，範圍卻是有限。在社會保險方面，全民健保是目前的主要項目，勞工保險與公務人員保險則自其疾病保險納入全民健保以後，僅餘給付範圍或額度相當有限的老年、殘障與職災給付，不足以保障基本的生活需求。社會救助主要內容為低收入戶的補助與急難救助，嚴格的規定、繁瑣的行政程序與被動的提供，使得社會救助也沒有發揮良好的功能，大部份的生活問題仍靠個人與家庭自行解決。社會福利不一定要很大或很小，但應與民間互助組織相配合，如果我們要的是一個小的社會福利體系，則政府應該積極活絡商業保險或互助會社的建立。

另一方面，我們從強制性、使用者付費原則、繳費與給付的對等性、專款專用、財源、以及行政管理等方面討論社會保險的特性，指出社會保險並沒有標準內容，其雖然是已開發國家社會福利體系的核心，但每一個國家因不同政治、社會經濟背景與價值觀念，在每一個色系上各自處於不同的位置，某些部份往右偏向社會救助一端，有些部份向左偏往商業保險一端，加總共同組合成相異其趣的社會保險制度。以社會救助及商業保險為兩端來定義社會保險雖不明確，但可反應其多樣化的特性，容許彈性的制度設計，相關制度之規劃可不用拘泥於特定的社會保險定義上。



## 《參考書目》

### 一、中文書目

林萬億

1994 **福利國家 — 歷史比較的分析**。台北：巨流圖書公司。

彼德・克魯泡特金（中譯本）

1973 **互助論**。台北：帕米爾書店出版。

袁宗蔚

1977 **保險學概要**。台北：三民書局。

郭榮照（編）

1973 **歐洲史辭典**。中國文化學院史學系。

嚴慶澤、梁鴻與王立安

1993 **世界保險史話**。北京：經濟管理出版社。

### 二、英文書目

Bodenheimer, Thomas and Kevin Grumbach

1992 "Financing Universal Health Insurance: Taxes, Premiums, and the Lessons of Social Insurance", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 17(3):438-462.

Davidson, Alexander

1989 *Two Models of Welfare: The Origins And Development Of The Welfare State In Sweden And New Zealand, 1888-1988*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Heclo, Hugh

1974 *Modern Socail Politics in Britain and Sweden*. New Have: Yale University Press.

Hills, John, John Ditch and Howard Glennerster

1994 *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*. Oxford:



- Clarendon Press. International Labour Office
- 1976 *Introduction to Social Security: A Workers' Education Manual. Geneva:* International Labour Office.
- Kohler, Peter, F. Zacher, & Martin Partington
- 1982 *The Evolution Of Social Insurance: 1881-1981.* London: Frances Printer.
- Landauer, Carl
- 1959 European Socialism: A History of Ideas and Movements from the Industrial Revolution to Hitler's Seizure of Power, Volume 1, from the *Industrial Revolution to the First World War and Its Aftermath.* Berkeley: University of California Press.
- Perrin, Guy
- 1984a "A hundred years of social insurance" (Part 1), *Labour and Society* 9(2):179-191.
- 1984b "A hundred years of social insurance" (Part 2), *Labour and Society* 9(3):297-308.
- 1984c "A hundred years of social insurance" (Part 3), *Labour and Society* 9(4):399-410.
- Trenerry, C. F., B.A., D.Sc., and A.I.A.
- 1926 *The Origin and Early History of Insurance, Including the Contract of Bottomry.* London: P. S. King & Son, LTD..
- Vaughan, Emmett J.
- 1986 *Foundation of Risk and Insurance*, 4<sup>th</sup> edition. New York: John Wiley & Sons. Inc.



# Social Insurance and Mutuality

Chingli Yang<sup>\*</sup>

## Abstract

Social insurance was initiated a little more than one hundred years ago, during the course of century it has become one of the most important risk aversion programs in the human societies. Though in general the social insurance has prevailed, practices varied among the developed as well as the developing countries. Anything in between the social assistance on the one side and the commercial, private insurance on the other may be defined as social insurance. The situation reflects the complexity and flexibility of the social insurance programs. This paper proposes a framework of mutual helps in three categories: First, the private cooperative organizations, including benefit societies and private insurance, constitute an open-ended category; secondly the social insurance, a category expandable by squeezing the social assistance; and thirdly the social assistance, a category of last resort which could be minimized but not avoidable. Social insurance and private cooperative organizations are both competitive and reciprocal at the same time. Governments may either pursue to enhance the social insurance programs or stimulate the development of private cooperative organizations.

**Keywords:** Social Assistance、Social Insurance、Social Welfare、Mutual Aids

\* Assistant Professor, Institute of Sociology, Nanhwa University

