

精緻人力的投資性社會福利措施

楊孝

一、臺灣社會福利政策面臨的困境

臺灣社會福利政策面臨的困境來自於社會福利資源分配過於政治化，社會福利經費傾向於消耗性以及社會福利政策不利於經濟發展三大弊端，使得每一年政府社會福利支出不斷擴大，不但成為政府財政的重大負擔，佔據國民生產毛額的很大比率，成為全體國民的重大負擔。

由於臺灣選舉密度極高，每隔二、三年就有總統、立法委員、直轄市長和縣市長等重大選舉，為爭取選民支持，在投票時獲取勝選，社會福利議題應是爭取選票的最大利器，以致社會福利資源的分配受到政治因素的影響，而在二〇〇〇年總統大選，當時的民進黨總統候選人以「三三三」社會福利訴求，獲得較多選民支持成為第二任民選總統，也完成五十多年來第一次政黨輪替，這「三三三」專案就是政治性社會福利資源分配的經典之作，「三三三」專案就是針對民進黨年輕選票的爭取和年老選票的穩固而

設計的，每月三千元的老人生活津貼，每人三千元的幼稚教育和托兒教育津貼，以及年輕人首次購屋百分之三低房貸利率。在過去縣市長選舉時農民健康保險成為爭取農民選票的利器，那時余陳月英縣長爭取第二次高雄縣長連任，她邀請學者專家為高雄縣農民量身定做一套高雄縣農民健康保險政策，不但使她在高雄縣農民支持下獲得連任，連共同連署的其他縣市的民進黨候選人也在該屆有較高的當選率，甚至於在競選白熱化之後，迫使當時執政的國民黨，在農民健康保險條例尚未在立法院通過之前，全面實施「試辦農民健康保險」，以免所有國民黨各縣市長候選人遭到挫敗，此一法律未通過，財政尚未有預算的社會福利政策，自然可能發生社會福利資源分配的扭曲。這種以爭取選票為導向的社會福利政策，成為選舉的常態，無論是總統選舉、直轄市長選舉、立法委員選舉、縣市長選舉均如此。社會福利資源分配受到嚴重的扭曲，成為臺灣社會福利政策現階段最大的困境。

臺灣社會福利經費的支出傾向於消耗性而非投資性，使得社

會福利經費花費後，不但不能產生回收的功能，這化整為零的社會福利政策，對於受益者亦未必有任何積極的助益，就像每月三千元的老人生活津貼，就以百分之七總人口數來估算，每月支出約四十多億，每年支出約五百億之多，但對於每月得到三千元的六十五歲以上的老人，對其生活又有何種助益？甚至於有些老人生活津貼從政府發行的彩卷中回收了，當然對於那些在貧窮邊緣的老人有其助益，但與龐大政府社會福利經費支出自然無法相比的。這種不是來自於民眾真正社會福利需求，又不是花費在實質需求的刀口上的社會福利經費，比比皆是，自然成為臺灣現階段社會福利的困境。

就像在二十多年前，社會福利的專家學者早就建議實施國民年金保險體制，那時候六十五歲退休人口不到總人口數的百分之二，距離高齡化的百分之七有相當大的差距，當時經濟成長率高，人民財富累積快速，勞動參與率高，人口結構亦年輕化，如果當時依社會福利學者的建議實施國民年金制，無論採取儲金制，國民年金保險制均十分適宜，經過二十多年的強迫儲金或是年金保險費，國民年金基金累積和高經濟成長時期的投資回饋，一定會像新加坡和北歐各國累積至十分安全的基金量，自然不必以發放老人生活津貼方式解決老人生活上的困境。事實上，就業保險體制，在失業率仍在百分之一時就有社會福利學者建議實施，但政府仍以影響經濟發展為由，以會養成民眾依賴和懶惰為由拒絕實施，而要在經濟衰退，失業率高達百分之五，二（潛在

失業人口遠超過此比率），失業人口五十多萬，影響二百多萬人，才來實施就業保險制度，實在錯失良機。

農民健康保險體制早應該在農民年輕時就實施，但是政府考慮要將農村年輕人口成為勞力密集工業發展的廉價勞力，而不實施農民健康保險，而實施勞工保險，成為對農村人口的強大拉力，一直到農民人口老化，平均年齡已超過五十五歲才要試辦農民健康保險，在保險費率高危險性的型態，造成農民健康保險試辦時期的巨大虧損，再因政治理由全體試辦，其虧損自然更大了，在實施之初有學者建議，將農民健康保險納入勞工保險體制，農民以自雇勞工身分納入勞工保險體制，以更大的大數來確保風險分散而責任分擔基本保險準則。

無論是軍人保險、公教人員保險、勞工保險、全民健康保險、農民健康保險，需以社會保險為名，甚至於也有精確的精算體制，但是從實施以來，均受到政治因素影響，尤其是立法院立法委員們，以替民眾看守荷包為名，採取低保險費率，民眾和雇主低負擔的方式，使得政府負擔加重，在軍公教人員薪資擴充，勞工薪資提升，投保人年齡增長，醫療費用擴充，更使得政府負擔不斷擴充，形成臺灣社會福利困境的最大影響因素。尤其對軍公教人員是社會弱勢族群所設計政府高補貼的高利率的政策，在軍公教人員薪資不斷擴充成為社會福利的強勢族群，甚至於軍公教人員的高薪者更是社會強勢族群，仍然享受政府高利率補貼政策，社會期望這次政黨輪替，執政黨改換之際，應將此最不合理，

最不公平的社會福利政策澈底改變，但在考量軍公教人員的選擇，政治一出社會正義和社會公平就只得讓位了。包括軍公教人員子女教育津貼、實物配給以及其他有利的社會福利政策，在軍公教人員已成強勢時，仍然維持，自然增加政府負擔和增加社會的不公平性。尤其過分的，軍公教退休人員在拿一份終身俸或一份月退給付，再找一份專職工作，還可以拿一份全薪，接受二份薪資的社會福利政策的得益者，使排除在外者羨慕不已。這些消耗性社會福利經費支出形成臺灣社會福利的困境。

臺灣社會福利的困境另外一項影響因素就是社會福利政策與臺灣經濟發展的需求無關，甚至於社會福利對經濟發展產生不利的影響，社會福利與經濟發展有下列三大無關：

社會福利與經濟發展精緻人才需求無關

社會福利與經濟發展個人財富累積需求無關

社會福利與經濟發展擴大市場需求無關

臺灣社會福利體制中的就業安全體制一直僅有職業訓練體制和就業服務體制，就業保險體制一直到最近才完成立法程序，二〇〇三年元月一日才開始實施就業保險法，而在職業訓練局成立之初，就從經濟部主管業務，轉移至內政部，並在行政院勞工委員會建制時，歸屬於勞委會之主管業務。至此，職業訓練體制就不具有經濟發展的功能，經濟發展所需求之精緻人才也不是職訓的主管業務。職訓局的主管業務多以高中職畢業生，國民義務教育之國中畢業生為主。而大專以上畢業生，包括四十五歲以下

海外學人一直是行政院青年輔導會之職掌，而軍中退除伍人才培育和訓練體制，則由行政院退除役官兵輔導委員會為其主管之業務。一直受裁撤之苦的青輔會，本身又缺乏職業訓練的機制，自然無法發揮精緻人才培育之功能，退除役官兵的職業訓練也以粗放性勞力密集人才為培訓之主軸，精緻人才培育體系仍顯不足。就業服務體系不僅不夠專業，也僅以國中畢業生之國民就業輔導體系為就業服務之主軸，為粗放性勞力密集的勞工做好就業服務工作，反而精緻人才之就業只有自求多福了。這種本末倒置的就業安全體制，在就業保險體制建制前，根本無法發揮經濟發展精緻人才需求之功能，以致於使得社會福利與經濟發展完全脫離，使得大學和專科學校畢業生，在無有系統的就業服務和職業訓練體系的支持下，維持較低的就業率，根據青輔會對大專畢業生畢業或退伍一年後，仍有四分之一的未就業率，甚至於有些科系有百分之四十的未就業率，這毫無疑問是職業訓練、就業服務與精緻人才就業的嚴重脫節。

更由於職業訓練體系對於碩士及博士後人才的訓練體系完全缺乏，使得高科技、管理階層的人才以及各種專業領域的人才嚴重缺乏，甚至於政治人才的缺乏，使公共政策決策和執行人才嚴重不足，自然會造成產業升級，工業升級和商業升級的困難，社會福利與經濟發展精緻人才需求無關，使得大量社會福利支出，不能帶來經濟發展之成效，反而形成了社會福利資源的浪費。

經濟發展的原動力除了精緻人才需求之外，另外就是整個社

會財富的增加，個人財富增加便提昇本身生活品質動機的增加，亦提昇本身的購買力，個人財富增加是經濟發展的原動力。在過去五十多年來，臺灣的社會和經濟發展是以均富作為發展的基礎，應該是經濟發展和社會福利並重的規畫型態，除了重視經濟發展求富的政策，也重視社會福利求均的政策，除了國民生產毛額不斷擴充，從GNP二〇〇美金，一直發展到五〇〇〇美金，而貧窮差距始終維持四倍左右（亦即是最高收入四分之一人口和最低收入四分之一人口的收入差距只有四倍左右），可說是一個理想均富的社會，再加上這段期間世界性經濟亦快速成長，美國以及歐洲各國均呈現快速成長之現象，使得世界性國民財富增加和購買力的提昇更有利於臺灣以外銷為主體的經濟發展。甚至於國內國民財富的增加，使得民眾提昇本身生活品質的意願增加，而購買力的增加成為促進經濟發展的原動力，社會福利維護社會均富之功能功不可沒。但在最近十數年來，國民生產毛額仍然持續成長，已逐漸達到一萬四千美金之多，但是社會上貧富差距的現象卻逐漸惡化，追求一夕致富，一日成富成為社會的共識，土地的操作，股票的炒作，貧富差距持續擴大，已擴大十倍以上的差距，社會福利均富功能逐漸消失，社會福利政策反而對強者有利，弱者有害，六合彩的氾濫，政府作莊的樂透，更扭曲社會財富的分配，再加上國際間經過兩次石油危機，一次重大金融風暴，國際間經濟發展危機重重，更降低了國民財富的累積，外銷受挫，自然影響到經濟發展之速率，尤其政府經濟轉向不定，南

向、東進政策搖擺，而實際上資金外流，流向中國大陸，國內工廠空洞化，更由於社會福利已不具社會財富公平分配之功能，反而造成貧富差距擴大，國民財富增加僅在少數人身上，看過財團財富的擴張，看到政治人物與黑金掛鉤後，財富增加的速率，使社會產生嚴重的不公平性和非正義性，以及相對貧窮，相對剝削的現象，自然影響到整體經濟的發展。

殘補式的社會福利政策認定社會福利是一種慈善事業，是一種愛心關懷面對弱勢族群的一種施捨，在過去五十多年來社會福利政策都在這種慈悲施捨的理念缺乏市場的需求認知和投資發展的導向。也在這種理念中，社會福利是一種大愛，不必計較成本，不必注重效益，甚至於參與社會福利工作者卻是一種奉獻和犧牲。

就是依據這種殘補模式的社會福利理論基礎，社會福利成為社會上弱勢族群的專利，老人、身心障礙者、偏遠地區居民、原住民、低收入者，甚至於這種社會福利政策，為確保仍然擁有社會福利資源的支持，這些弱勢族群必須繼續維持其弱勢，否則就從社會福利支持名單中消失，更可悲的為了享受社會福利資源，必須利用關說，偽造資料或以欺騙手段，為低收入和中低收入者所設計的社會救助體系，不知道有多少人已不具有低收入的資格，這種認定自己是確保社會福利權的現象不知道消費了很多社會福利資源，更可怕的還是這種殘補式社會福利政策，阻礙了整體社會向上流動的發展趨勢，使貧者愈貧愈成為社會的依賴。有

些個案為了使父母親享有更多的社會福利，而有棄養或無能力奉養父母的聲明，更破壞傳統文化中的倫理和親情。

而實質上社會福利基本權益是屬於全民的，工作權屬於全民，建制全民的就業安全體制有其必要性，而不只是勞工才需要工作權，更不是勞工才會失業，就業保險體制只是以勞工為對象就不夠周延了。生存權更必須全民化，建構國民年金保險體制，確保全民最低的生存權有其必要性。健康權更是全民的，雖然已有全民健康保險體制，但仍由於規劃不夠周全完美，使健康權維護，不但醫療品質不佳，醫療資源過度浪費，而形成全民健康保險的財務危機。社會福利的福利權也自然是屬於全民的，低收入、中低收入的人固然需要老人福利，中等收入的人也需要老人福利，較為富裕或是很富裕不擔心生活問題的老人也需要老人福利，只是不同社經地位的老人，需求的水準和層次有所不同。而有些老人對於老人福利是傾向高水準的，甚至於有實質上的市場價值。就像美國佛羅里達州，位於美國的東南方是美國四季如春的州，也是六十五歲以上人口最密集的州，包括這一任小布希州長（美國總統小布希的弟弟）和歷屆的州長，都大力鼓吹佛州的風光明媚以及最佳的老人福利政策，是老人的樂土，尤其有經濟能力，有豐厚退休金的富裕老人最受歡迎，雖然佛州六十五歲以上人口已超過百分之二十，遠超過百分之七的限制，但這些老人不是帶來社會的負擔，而是社會財富，老人福利是具有市場發展導向的政策。完善醫療設施，專業的心理輔導和社工體

制，五星級的老人安養體制，教學醫院水準的老人醫療體制，使得佛州成為富有長壽老人真正的天堂。甚至於有些老人在佛州享受最充實的晚年，修改遺囑真正將自己的財富留在佛州。這種市場導向的社會福利體制受制於臺灣社會福利決策者對社會福利殘補模式的看法上，使得臺灣包括老人福利在內與市場導向相區隔，也使得社會福利與經濟發展相區隔。社會福利不利於經濟發展是臺灣社會福利最大的困境。

一、發展性和投資性社會福利政策

社會福利政策之中與經濟發展有直接而密切關係者自然是人力資源發展，也就是就業安全的建制，而實質上在臺灣自然資源缺乏的型態，人力資源是臺灣經濟發展最主要的原動力。五十多年來，所謂臺灣經濟發展奇蹟，就是在於臺灣人力資源發展的有效性。從三七五減租，耕者有其田，公地放領各種農村土地改革開始，以及貫徹小地主，農耕機械化等農業經濟發展策略，就是在於將農村年輕人口，包括男性及女性推向都市，成為臺灣勞力密集工業發展的原動力。只實施九年義務教育，貫徹執行所謂七三制的教育政策，由經建會人力規畫處，規畫出最多人力資源投向勞力密集工業的原動力。配合外銷為導向的加工出入區的建制，中小企業的經營型態在國內消費市場未成形前，已在國外尤其是美國已為臺灣賺取相當數量的外匯存底。臺灣很快從農村社會走向工商業社會。

所謂的「七三制」是經建會對教育制度的建議案，也就是國中畢業生有百分之七十進入勞力市場，只有三成進入高中職，而考取高中職者，其中百分之三十進入高中，百分之七十進入高職，畢業後進入勞力市場，而進入高中的在畢業後僅有百分之三十考取大專，百分之七十自願進入勞力市場，考取大專者，有百分之七十進入專校，百分之三十進入大學。這種「七三制」的目的在於有利於粗放性勞力人力資源之運用。但是這種勞力密集的工業結構，在國際經濟形勢產生巨大變化，工商業必須走向技術和資本密集的結構，而在臺灣人力資源發展的就業安全體制仍停留在勞力密集粗放性人力資源開發的型態下，整個教育制度應有徹底的變更，雖然已成立行政院勞工委員會，職業訓練仍然是以粗放性勞力密集工業為培訓的對象，而技術亦傾向於粗放性的技術訓練。而就業服務體系仍以國民就業服務為主軸，且以國中畢業生為就業服務的主要對象，最多針對高中、高職或當義務役退伍的士兵為就業服務的對象。而在勞動力參與率高，充分就業及極低失業率時，政府並未採納學者的建議辦理就業保險，勞工的工作權無法保障，亦形成對工商業轉型的困難。

雖然政府的教育體制並沒有太多政策性的變更，但民眾對於高等教育的期望卻很快的提昇，不但高中高職七三制成為表存實亡，在高職中普遍成立升學班，而公立大學在受各縣市殷切期待下，幾乎有每一縣市成立一公立大學的發展型態，私立大學更擴充迅速，專科學校升級為普通綜合大學更是普遍，師專成為師

院，師院成為師大，一時之間臺灣成為大學最密集的國家，人力資源教育水準提昇，但工商業並未升級，為追求低成本勞力，不是引進外勞或是移向中國大陸，一時之間臺灣產業空洞化，一日之間臺灣成為高失業率地區，而職業訓練體制，就業服務網絡仍未作順應性的規畫，就是最近通過的就業保險法，也只不過將勞工保險條例中失業給付法律化而已，對於維護全民工作權，提昇精緻性人力資源，建構完整就業安全體制並無任何助益。拼經濟缺乏了原動力的人力資源，使拼經濟只是宣傳口號而已。

為今之計，只有在教育政策上作徹底的改進，立刻將國民教育提昇至十二年，完成一個工商業先進國家，精緻人力資源規畫的基本條件，採募徵兵合一的制度，將兵役年齡降低至滿十八歲（法律上成人的年齡）。在國軍精實案之後，逐年增加募兵人數，建構以職業軍人為主體的軍防政策，徵兵以補實質軍力之需求，以抽籤決定入伍之次序。而使得高中職畢業生，大專畢業生能直接成為臺灣經濟發展基層的人力資源，而精緻人力資源，除在大學研究所碩博士層次培育外，更要提昇職業訓練人力培訓之層次到大學以上程度，甚至於建制多元碩士和博士以上的專才和管理，研發人才的培訓，而成立國家級的職業訓練中心，專門訓練博士後更精緻的決策人才。這種精緻化人才培育體制，才能配合高科技工商發展的需求。而就業安全體制中的就業服務體制也必須網路化，建構完全就業服務網，並提昇專業服務人才以提昇就業服務之效果。而就業安全體制的就業保險體制，也由勞工範疇

擴展至全民，才能確保全民的工作權，以達到全民充分就業的理想境界，並能成為促進臺灣經濟整體發展的原動力。

社會福利政策所得再分配功能是社會均富的基礎，當然所得再分配功能更在於公正和公平的稅制，「有所得就應付稅」和「一代的所得應用於這一代」的兩個基本準則，這是所得稅、贈與稅和遺產稅收取的基礎，擴大稅基，公平稅制，使社會財富均衡分配最堅實的基礎。公平公正的贈與稅和遺產稅，使每一個世代在起頭點上都是平等的。尤其將稅率分隔更加精細，可以比照北歐和其他福利國家模式，將最高一級的所得的稅率由現階段之百分之二十一，提昇到百分之三十五或百分之四十。而贈與稅也隨著贈與金額調整至較高的稅率，就是高中獎金額的高稅率移向公益事業也是相同的思考模式。否則贈與就是走法律漏洞，一種脫產和逃漏遺產稅的作為。擴大稅甚至全民是達到「有所得就應付稅」，而高遺產稅和贈與稅使代差社會公平和社會正義能夠保障。公正和公平的稅制，才能使得整體社會財富分配均和相對貧窮感，相對剝削感降低到最低的程度。

除了公平公正稅制能夠發揮所得再分配的功能，社會福利中的社會保險體制亦具有所得再分配的功能。將成本和效益概念，將社會投資理念，尤其在全球化發展型態形成後，全球性投資策略之規畫已成必然，以及社會保險精算制度與民營化經營理念的落實，澈底將軍人保險、公教人員保險、勞工保險、農民健康保險、就業保險以及正式規畫中的國民年金保險體制，完全受低保

險費率和高支付的理念中改正過去，而建立合理、積極、投資、高效能的保險費和保險體制，並徹底改革消極性，政府高貼補性，不具所得再分配功能的體制如高利率補貼政策，立刻予以取消，以確保社會的公平性。並將保險費支付的層次分級增加，以強化所得再分配功能增加。這種完全依據精算制度，完全以專業的成本效益考量而建立起合理保險費率必能有效解決各種社會保險的財務問題，尤其在不受政治干預下，社會保險個人負擔累增，並以民營化經營型態提昇經營效率還免政治利益團體的干預，使社會保險體制，社會所得再分配功能提升，重新建制均富的社會福利政策，使社會財富增加，社會貧窮消失，而成為經濟發展堅實基礎。

而在擴大市場需求，滿足不同社會上社經地位，不同社會福利需求的社會福利體制更有其必要性。社會福利不能侷限在慈善和愛心事業的範圍之內，而實質依據社會福利基本法的法條，政府與民間在建構社會福利體制有其分工和不同的定位，政府均傾向於長期規畫，高專業、高成本和長期效益，尤其是有立即利益，發揮立即效能，可以開放民間經營，以營利為目的，並能在短期內獲利，反而是高專業、長期經營、短期內沒有效益，則由政府作長期規畫與專業經營。

以投資、營利來經營社福利益，有市場的作為，如屏東縣以其地利及天候為特質，比照美國佛州開發老人福利安養，醫療體系，尤其是高收入，高社經地位老人安醫療體系。高市場傾向，

社會福利不再是一種社會的負擔，而是一種具發展潛力的市場運作。其他以中高收入、高收入為服務對象的托嬰中心、托兒所、幼稚園、課後輔導中心、社區照顧、在宅服務等均有投資價值。高齡化、少子化使老人、兒童福利需求日增，服務品質需求亦高，成為社會福利的主軸工作。其他像心理師、家庭和婚姻諮商師、社會工作師，面對社會問題的嚴重性，憂鬱症、高自殺率、心理疾病、高離婚率，這些專業社會福利人員擴充有其必要性，開業營利也是一件十分平等之事。社會福利體制的多元性為未來發展必然趨勢，也是滿足市場需求的一種積極作為。

（本文作者現任東吳大學文學院院長暨社會學系教授）