

臺灣社會的民眾意向：社會科學的分析，伊慶春主編  
中央研究院中山人文社會科學研究所專書(33)，頁 285-310  
民國 83 年 10 月，臺灣，臺北

## 臺灣社會福利體系的階層化效果初探\*

傅立葉\*\*

### 壹、前言

從社會民主的規範性觀點而言，平等是福利國家追求的目標，福利國家的各種社會政策與福利措施是爲了矯正資本主義社會中的不平等結構，因此平等常成爲測量福利國家發展的重要指標 (Shalev, 1983a)，而福利國家也成爲階層化研究中的重要課題 (Pampel and Williamson, 1989)。然而此種規範性觀點只是說明了福利國家發展的應然性，代表了一般對福利國家的期許，卻未必代表福利國家發展的實然結果。事實上自所謂的「福利國家危機」產生之後，也有許多社會民主學者對福利國家的平等化效能進行評估，並發現很多福利政策的真正受益者是中產階級，其所得重新分配效果極低，此種對於福利國家平等化效能的質疑，對福利

---

\* 本文初稿曾宣讀於中央研究院中山人文社會科學研究所主辦之「台灣地區社會意向調查資料運用研討會」，1993年3月15日至17日。本文對於初稿已做相當幅度的修改。作者感謝研討會與會諸君以及人文及社會科學集刊兩位匿名評審的批評與意見。文中分析所使用的資料是行政院國家科學委員會贊助之「臺灣地區社會意向調查」80年8月定期調查資料 (NSC80-301-H-001-46-B1)。

\*\* 國立政治大學社會學系副教授

國家的合法性也造成很大影響 (Mishra, 1984)。

本文的目的，主要是採用 Esping-Andersen (1990) 的分析架構，對臺灣社會福利體系的階層化形態，作初步的探討。然後從臺灣地區社會意向調查的資料中，選取若干相關的變項，對福利的階層化效果，作初步的檢證。而在此之前，本文亦將從理論的觀點，對福利國家和平等的關係，作簡單的討論。

## 貳、福利國家與平等

福利國家是否能為資本主義社會帶來較大的平等，即使就理論的觀點而言，不同的解釋福利國家發展的理論，即有不同的預期和假設。目前解釋福利國家發展的主要理論可分為五種：工業主義的理論 (Industrialism theory)、新馬克斯主義的壟斷資本主義理論 (monopoly capitalism theory)、社會民主的理論 (social democracy theory)、利益團體政治的理論 (interest-group politics)、和國家中心的理論 (state-centered theories)，前面四種是從需求面解釋福利國家的發展，又稱社會中心的解釋；最後一種則是從供給面解釋福利國家的發展。這五種理論中，除了國家中心的解釋對福利國家和平等之間的關係較無明確看法之外，其他四種理論對於福利國家的發展和社會平等之間，皆明白或隱含著不同的假設 (Pampel and Williamson, 1989)。

工業主義的理論，主要是從工業化社會中技術與經濟發展的功能必須性，來解釋社會福利制度的出現與國家社會支出的成長。根據工業主義邏輯的論述，隨著工業化技術與經濟的發展，社會的不平等將大為降低。這一方面是工業化與經濟成長直接造成的結果，包括中產階級的增加、工人知識與技術的提升、高經濟報酬工作的成長等社會結構的轉變；另一方面則是由於不斷增加的福利支出，所產生的間接的效果 (Pampel and Williamson, 1989)。工業主義學者認為，由於具有高度需求的社

會團體，例如老人或失業者，所獲得的社會福利占整個社會福利支出的最大比例。因此，整體而言，社會福利具有平等化的效果 (Wilensky, 1975)。

此一理論的缺點，是它認為福利的提供是由個人生活需求來決定，且假定每個人在政治上皆具有相等的力量，它忽略了福利資源的分配是政治運作的結果，而不同個人和團體之間的政治影響力，往往並不相等。因此，福利的分配，有可能是照顧社會上的優勢者，而非弱勢者。即使當我們發現，隨著經濟的發展與福利支出的增加，國家的所得分配愈趨於平等 (Cutright, 1967)，我們也無法區辨這究竟是經濟發展的結果，抑或是社會福利政策的效果。Janowitz (1976) 即認為美國 1930 年代至 1950 年代這段期間，貧富差距的縮小主要是由於經濟的復甦，而非福利方案或社會支出的結果，因為同樣在社會支出成長的情況下，1950 至 1970 年代這段期間，所得的分配即漸趨惡化。此外，平等的意義除了經濟的面向之外，也應包括權力和聲望地位，社會福利制度在各方面究竟是減少社會的不平等，還是造成社會的不平等，仍頗值得爭議。

新馬克斯主義的壟斷資本主義理論，雖然也是採取結構功能主義的分析方式 (Myles, 1984)，但是對於福利國家和社會平等的關係，卻有完全不同的看法。新馬克斯主義是從壟斷資本主義的功能必須性，來解釋福利國家的發展。此一理論認為，福利國家主要在滿足資本主義社會中兩項互相矛盾的功能：資本積累與合法化 (O'Connor, 1973)。福利國家的發展，雖然減少了階級緊張與社會衝突，但是並未改變資本主義市場控制的本质。福利國家的社會救助，雖然提供了窮人短期的福利與紓困，但是它更重要的功能，是壓抑社會的不滿和維持資本積累的環境。由於公共救助方案所提供給需求者的所得，永遠不等於個人從就業中能獲得之收入，且這些公共救助方案，常常附帶具有強迫勞動意味的規定，所以福利國家是管理和剝削低階級人民的社會控制的手段，而非達成平等的方法 (O'Connor, 1973; Piven and Cloward, 1971)。即使是分配較具全

民性的社會保險方案，由於其多基於工人的自付保費，所以很少能造成階級之間的所得移轉。而在現代資本主義社會中，老人是最不具生產力的工人，公共年金事實上是迫使老人退休以提高勞動生產力，並抑制社會抗爭的手段；而企業年金的基金，則提供了投資的一種資本來源，因此年金制度是資本主義社會中的一種社會控制和達成資本積累的方法。它未能減少社會的不平等 (Pampel and Williamson, 1989)。

新馬克斯主義的研究，常被認為是犯了同語反覆 (tautology) 的毛病 (Pampel and Williamson, 1989)。它在理論上假設福利國家的政策皆是在保障資本家的階級利益；在經驗研究上，則多半選取有利的證據來支持其假設。即使當研究者發現有些社會福利政策，的確使勞工階級受益，他們便會說這是國家相對自主性的結果，其目的在緩和階級衝突和維持資本積累的環境，最後仍然是對資本家有利。此外，由於採取此一觀點的研究多半是個案研究，未能觀察不同的福利國家，在平等化上所具有的不同效果。由於過分強調資本主義社會的不平等，以及其對福利國家發展的影響，新馬克斯主義者完全忽視了社會福利在平等化上所可能扮演的角色。

和新馬克斯主義同樣採取階級分析的社會民主理論，對福利國家的平等化效能，卻抱著不同的期望。社會民主理論的觀點在某些方面說來，可說是新馬克斯主義和工業主義的折衷。它同時強調福利國家是一個階級的議題 (Shalev, 1983a)，認為勞工與資本之間的衝突，是社會中最主要的利益衝突。但是它同時也認為經濟與民主政治的發展，提供了福利國家發展的必要條件。此一理論認為，經濟發展創造了廣大的工人階級，以及可供重新分配的物質基礎；政治民主則使得勞工階級可以組織起來，獲得政治影響力。因此當勞工組織或左派政黨取得政治權力時，便可實施有利於工人階級的政策，經由社會福利支出的增加，促進社會的平等。有些社會民主學者甚至認為，福利國家可透過民主政治的方式，使資本主義轉型成社會主義社會 (Stephens, 1979)。關於左派政黨的執

政，是否是造成福利支出成長的主要因素，在經驗研究上有不同的發現 (Wilensky et al, 1987; Shalev, 1983b)；但是有研究證實左派政黨的政治力量，對國家所得分配的平均有顯著的影響 (Hewitt, 1977; Jackman, 1980)。

社會民主理論對福利國家與平等的看法，可說是規範性的意義超過其解釋性的功能。如前所述，對社會民主學者而言，平等即是福利國家追求的目標，有學者甚至認為應該採用平等或其他更能反映福利國家意涵的指標，取代福利支出，作為評估或測量福利國家發展的工具 (Shalev, 1983; Esping-Andersen, 1990)。事實上當社會民主學者強調工人階級運動與社會主義政黨，是造成福利國家發展的主要因素時，已意味著在工運不振或左派政黨力量薄弱的國家，其福利的發展較落後，其社會政策的平等化效能較差。

除了以上三種主要的解釋福利國家發展的理論外，也有許多學者從利益團體政治的觀點，解釋福利國家的成長。這些學者主要是從集體行動的特徵和選票政治的本質，解釋福利國家支出的擴張 (Pampel and Williamson, 1989; Mishra, 1984; Janowitz, 1976)。這一觀點的分析，雖然也強調民主政治對福利國家發展的影響，但是和社會民主觀點不同的是，它不強調階級的重要性。對這些學者而言，經濟的發展導致利益的分化，基於其他屬性的利益結合已超越階級的界線。就這點而言，利益團體政治的觀點和工業主義邏輯的看法接近。但是對於福利國家的平等化效能，利益團體政治的分析卻導致和工業主義理論完全不同的結論。根據晚期的利益團體政治理論，社會中的劣勢團體和窮人很難組織起來。和社會中的優勢團體比較，他們在政治機會上的不平等，事實上遠大於其在經濟機會上的不平等。而福利國家支出的成長，主要是受壓力團體政治的影響，因此社會福利支出未必具有所得重新分配的效果。例如 Pampel and Williamson (1989) 指出，美國的社會安全法案為了獲得中產階級的政治支持，立法之初，即有意地限制了其重分配的效能。這項策略一直

被維持至今，因此美國的公共年金，在照顧窮人和所得重新分配上的效果很小。

利益團體政治的研究，早期偏重政策過程的個案或比較研究，分析的焦點集中在社會中某些優勢團體對某一特定政策制定之影響。這些對單一社會福利政策之分析，及其對福利平等化效能的推論，不能擴充解釋其他社會福利政策以及福利國家整體的效果。而晚期利益團體政治觀點的分析對整體福利國家的研究，主要是用於解釋社會支出的成長和福利國家「財政危機」的產生，其對福利國家平等化效能的看法，雖合乎邏輯，但缺乏經驗證據的支持。雖然 Pampel and Williamson (1989) 的跨國研究發現福利支出對一國所得的平均分配無顯著之影響，但是亦未發現其有負面之影響。事實上不同部門的福利政策，具有不同的重新分配效果，而影響整體福利國家平等化效能的主要關鍵，可能在於福利制度的形態，而非福利支出的多寡。

以上各種解釋福利國家發展的觀點，對於福利國家的平等化效能，各有不同的預期和假設。而目前各國發展出來的社會福利制度究竟是能促進社會的平等，抑或可能成為不平等的來源，並非僅能從抽象的理論提供簡單一致的回答。這有賴更多的經驗研究，尤其是針對個別的福利方案或制度設計，實際檢驗其平等化效果。目前已有部份學者從事這方面的研究。例如 Page (1983) 在研究美國的社會安全支出與退休保險方案時發現，美國這項社會福利主要是對個人生命週期的所得作重新分配，對個人與個人之間的所得重新分配效果極低。由於針對窮人的支出所占社會安全支出的比例極低，且常成為政府首先削減的對象。因此美國的社會福利，主要是造成階級內 (intra-class) 或是世代間 (inter-generation) 的所得移轉，而非造成階級間 (inter-class) 的所得移轉。Le Grand (1982) 則發現，英國的全民醫療服務可能未能有效地減少不平等。由於英國中間所得的民眾較善於利用服務機構與設施，且具有較大的政治影響力，所以是醫療服務的最大受益者。他並指出全民醫療服務實施後，不同階

級之間的嬰兒死亡率差距，並未減少。Murray (1984) 則指出，在美國針對窮人的各種福利措施，並未增加窮人向上的流動機會。

研究第三世界國家的學者，如 Midgley (1984) 則指出，第三世界的社會安全方案是由具累退效果的稅賦支付，且受益者主要是文官與工會會員，並非全民，所以反而造成社會的不平等。Lipton (1977) 則發現，第三世界的福利分配偏重城市，基本上鄉村的窮人生活並未獲得改善。我國亦有學者的研究指出，臺灣社會福利支出的分配偏重軍、公、教，對貧窮弱勢者的照顧很少（鄭文輝等，1990）。

採取比較研究觀點的 Esping-Andersen (1990) 則根據各國社會安全制度的結構與組織特徵，將各工業先進民主國家的社會福利體系，區分為三種階層化形態：自由主義模式、保守主義模式、和社會主義模式，而以社會主義模式的平等化效果最大。Esping-Andersen 這種對福利制度與平等化效能的分析，最大的貢獻在於其涵蓋了地位的平等的概念，而非僅是狹隘地強調所得的重新分配。事實上即使從社會主義的平等概念而言，所強調的是每個人需求的滿足，而每個人對財富的需求既然不同，因此並非強調所得收入的絕對平等 (George and Wilding, 1985)。此外，我們若引用 Marshall (1963) 的公民權的觀念，視福利國家為社會權的制度化，由於公民權是社區成員擁有的地位平等的一種形式，因此此一觀點強調的亦是地位的平等。甚至有學者認為，Marshall 的理論實際上是為資本主義社會的不平等經濟結構，提供了合法的基礎。(Mishra, 1981)。由於 Esping-Andersen 的分析架構，最能反映福利國家所追求的平等的意涵，因此本文採用此一架構，作為分析臺灣社會福利的主要基礎。

### 參、社會福利體系的階層化

Esping-Andersen 指出，福利國家不僅是介入或矯正社會不平等結

構的重要機制，它本身即是一個階層化的體系，是排列社會關係的主要力量。從歷史上或對各國的比較研究上，我們可發現不同形態的福利國家的階層化體系。第一種是從前的濟貧措施，和今日強調財力調查的社會救濟。這種自由主義模式的福利制度，由於強調市場經濟的原則，通常會將救濟的水準壓得很低，有時並對接受救濟者的消費行為施以控制，以避免對市場形成干擾。如此再加上資本主義社會中一般大眾對窮人的歧視，常使窮人或福利的受取者遭到烙印效果的懲罰。因此這種福利體系的階層化效果是造成窮人與一般人區隔的社會的雙元主義 (social dualism)：窮人的生活需求主要依靠國家，過著缺乏尊嚴的最低生活；一般人則是依賴市場與工資，來獲得生活需求的滿足。

第二種福利國家的階層化體系，是俾斯麥等保守改革者所建立的社會保險制度。這種保守主義模式的福利制度的主要特徵，是針對不同職業身份的公民訂立不同的法案，使不同職業身份的工人享有不同的權利和優惠。此種統合主義 (corporatism) 式的福利設計，一方面在維持社會中原有的職業階層的社會秩序，一方面在分化全體工人階級的團結，爭取個人對國家的效忠。保守主義模式的福利制度的另一項重要特徵，是給予文官特殊優厚的福利待遇，以酬庸其對國家的忠貞，並強調文官的特殊社會地位，可說是一種等級主義 (etatism) 的殘餘。整體而言，保守主義模式的福利制度所造成的階層化效果，是強化社會上的職業身份地位的差別，維持社會團體之間的不平等。

第三種社會福利的階層化體系，則是勞工或社會民主政黨所強調的全民性 (universalism) 的福利，這種制度的特徵是全民性的福利資格與高水準的福利提供，使每一個人無論其在勞動市場中的身份地位如何，皆能獲得中等階級以上的生活水準。如此在福利的議題上，既可爭取中產階級的合作與支持，促進階級的聯盟與團結，另一方面又可維持全民地位平等的精神。值得注意的是，貝佛理其所提倡的由國家一般歲收支付、全民相同給付水準 (flat-rate) 的最低生活保障，雖然理論上最能強調



全民地位的平等，但是若是福利的水準過低，則仍然可能造成社會的兩元化，亦即富者會向市場中尋求較高的生活保障。因此社會主義者在策略上，強調的是福利提供的充分超過相同水準的給付。因此社會主義模式的福利制度，既能達到全民地位的平等，實際上亦具有最大的平等化效果。

以上 Esping-Andersen 所建構的三種福利國家的階層化體系，基本上可說是在分類上的理想型，因為實際上今日每個國家的福利制度，多少皆同時包含了以上三種福利模式的特徵。因此我們在分析上實際所探討的，是各個國家在以上各種模式的特徵上，所表現的相對程度。Esping-Andersen 曾經建立了若干指標，以測量以上三種福利模式的特徵。他用依職業類別區分的老年年金方案的數目，來測量統合主義的特徵；用公務員年金支出占國內生產毛額的百分比，來測量等級主義的特徵；用社會救濟支出占全部社會支出的百分比，來測量一國的社會福利倚重社會救濟的程度；用私人年金占全部年金的百分比，和私人醫療支出占全部醫療支出的百分比，來測量人民生活需求依賴市場的程度；用疾病、失業、和老年年金方案平均涵蓋的全國勞動人口百分比，來測量全民性；用以上三種方案的最低給付與最高給付的比例，來測量福利的平等化程度。其中前面兩種指標，用以測量保守主義的特徵；中間三種指標，用以測量自由主義的特徵；最後兩種指標，則用以測量社會主義的特徵。

這些指標仍然有很多缺點，其最大的限制，是以年金方案為最重要的測量，而全部指標所涵蓋的範圍，也僅限於社會安全制度。雖然社會安全制度是現代福利國家最龐大和最主要的福利體系，但是究竟並非涵蓋整個國家福利體系的內容。此外，這些測量，有時僅針對年金方案，有時又涵蓋其他社會保險方案，頗不一致。不過，目前在考慮各國可比較資料的可得性上，本文仍引用這套指標，並作若干修改，來比較分析臺灣社會福利體系的階層化。首先由於研究者所獲得資料的限制，本文是將臺灣 1987 年的資料與十八個 OECD 國家 1980 年的資料作比較。其次

由於臺灣沒有年金制度，因此是以有老年給付的社會保險方案數目，來測量臺灣的統合主義程度。又考慮臺灣的經濟發展程度尚不及這十八個國家，其社會福利支出所占國內生產毛額的百分比，自然不能與這十八個國家相提並論，因此改用公務員年金支出占全國社會安全支出的百分比，來測量十八個國家的等級主義程度，而以公務人員退撫支出和公保的老年給付支出占全部社會安全支出的百分比，來測量臺灣。最後由於臺灣的私人年金和私人醫療支出的資料欠缺，捨棄這兩項指標的測量。所有測量結果，請見表一。

從表一的分析，我們可看出臺灣社會福利體系，較傾向保守主義模式，尤其是以表現文官特殊優厚待遇的等級主義特徵，最為顯著。其得分不僅高出十八個國家的平均數很多，且僅次於比利時和愛爾蘭，居於全部國家的第三位。其他各項指標的測量，臺灣的得分皆低於十八個國家的平均數，這包括統合主義的特徵在內。而臺灣得分最低的指標，是代表社會主義模式的全民性和福利平等性。全民性得分僅稍微高於紐西蘭，而平等性的得分則是零，為全部國家之末，顯示臺灣的社會福利平等化效果極低。

## 肆、臺灣社會福利體系的階層化概述

從以上的分析，可得知我國的社會福利體系在和其他國家比較下，所呈現的主要階層化特徵。以下本文將對臺灣社會福利制度的種種階層化設計，作進一步探討。

首先就我國的整個社會保險體系來看，我國的社會保險雖然在立法上有：勞工保險條例、公務人員保險法、公務人員眷屬疾病保險條例、退休公務人員疾病保險辦法、退休公務人員配偶疾病保險辦法、私立學

表一：1980年十八個福利國家的統合主義、等級主義、社會救濟、全民性、及福利平等性之程度，與臺灣1987年之比較

國家	統合主義	等級*主義	社會救濟	全民性	福利平等性
澳大利亞	1	18.4	3.3	33	1.00
奧地利	7	43.9	2.8	72	0.52
比利時	5	53.6	4.5	67	0.79
加拿大	2	6.9	15.6	93	0.48
丹麥	2	18.0	1.0	87	0.99
芬蘭	4	39.5	1.9	88	0.72
法國	10	37.3	11.2	70	0.55
德國	6	26.5	4.9	72	0.56
愛爾蘭	1	64.7	5.9	60	0.77
義大利	12	35.8	9.3	59	0.52
日本	7	41.9	7.0	63	0.32
荷蘭	3	26.1	6.9	87	0.57
紐西蘭	1	9.3	2.3	33	1.00
挪威	4	12.7	2.1	95	0.69
瑞典	2	10.3	1.1	90	0.82
瑞士	2	13.0	8.8	96	0.48
英國	2	31.2	-	76	0.64
美國	2	30.0	18.2	54	0.22
平均數	4.1	28.84	5.9	72	0.65
標準差	3.2	16.26	5.1	19	0.22
臺灣**	2	45.5	2.5	34.6	0.00

(3)

資料來源：除了等級主義及臺灣的資料外，本表之資料都取自

Esping-Andersen (1990): pp.70-71 的表 3-1。

\*等級主義的測量為本文作者根據各國公務員年金或退休金佔全部社會安全支出的百分比所計算出來的；資料來源為 Esping-Andersen (1990) 84 頁的表 4-2 計算而得。

\*\*臺灣的資料取自鄭文輝 (1990)，公務人員保險統計年報 (1990)，及臺灣地區社會指標統計 (1987)。

-缺資料。

校教職員保險條例、私立學校教職員眷屬疾病保險辦法、農民健康保險條例等八種法令，但是除了勞保和農保外，其他各種保險都是屬於公保體系，所以事實上我國的社會保險可區分為公保、勞保、和農保，三個部門。<sup>1</sup> 而根據八十年六月臺灣地區社會意向專題調查報告分析（傅立葉，1991），家庭收入愈高者，家庭成員參加公保和勞保的比例也愈高，參加農保者則相反，以低收入的家庭比例較高。換言之，公保和勞保照顧的對象，主要為中上收入階層，而農保的照顧對象，則主要為低收入階層。而此種社會保險體系的劃分，將無法造成這些不同階層人民之間的所得移轉。

以上三個社會保險的部門，每一部門享有不同的福利內容和給付水準，以醫療給付為例，公保與勞、農保的給付項目雖稍有不同，但是大致上差異不大，但是對於受益合格期間，公保沒有規定，勞、農保則限制生育給付的合格期間為正常分娩者 280 日，早產者 181 日，流產者 84 日，以及普通疾病住院診療者為 45 日（行政院經濟建設委員會，1990）。

就老年給付而言，依照法規規定，公保的最高給付額是 35 個基數，勞保的最高給付額是 45 個基數，農保則無老年給付的保障。表面上看來，勞保的最高老年給付較公保高，如果換算為年金，勞保的最高給付應可達每月薪資總額的 21.18%，公保應可達每月薪資總額的 20.45%，<sup>2</sup> 但是由於目前公保和勞保的投保薪資分別只占實際薪資總額的 60% 和 50%，因此若換算成年金給付，目前公保最高給付額約合每月薪資總額的 12.62%，而勞保最高給付額約只合每月薪資總額的 10.59%（李金桐、陳小紅，1989），因此就實際執行而言，公保的老年給付較勞保為佳。

---

1 一般討論社會安全制度時，軍人的保險和福利不計算在內，因此本文亦不將其列入考慮。又私立學校教職員及其眷屬的保險理論上或許應獨立視為一個部門，但是由於此一部門除了在財源負擔上和公保不同外，就受益人而言，其所享有的福利內容和給付水準皆和公保相同，因此本文將其納入公保體系中。

2 年金之換算，是以公務人員 65 歲退休，平均餘命 79.26 歲，以及勞工 60 歲退休，平均餘命 77.70 歲計算。

而我國在老年所得保障的相關立法方面，除了公保和勞保的老年給付外，目前還有公務人員退休法，以及勞基法第五十五條有關雇主為受雇者提撥退休準備金的相關規定。前者的適用範圍雖是公務人員，但是公立學校和私立學校的教職員退休辦法，在退休金的給付條件上，相當高的程度是比照公務人員退休法的規定。依目前所施行的公務人員退休法（1993年修法前之規定），公教人員可選擇領一次退休金、月退休金、或兩者兼領，一次退休金的最高給付額是61個基數，月退休金的最高給付額是俸額（約占薪資總額的一半左右）的90%，以此加上公保老年給付，公務人員的保障程度最高可達到68.72%，教員可達到71.72%（鄭文輝等，1990）。而以上所得替代率的計算，尚未考慮公務人員的優惠存款辦法，若是加上優惠存款的利息，其所得替代率當超過90%。但是在勞工方面，依勞基法的退休金規定，僅能領一次退休金，其最高給付額是45個基數，若換算成年金，約只占月薪的22%，加上勞保的退休給付，勞工的退休保障程度僅達32.67%。<sup>3</sup> 對於農民，則至今尚未完成任何老年所得保障的相關立法。

目前立法院已通過公務人員退休法的修訂，政府且決定從1994年開始實施。而新的公務人員退休法在退休給付上，將以月退休金為主，退休金的計算基數亦由原來的本俸加上服務加給，改為本俸的兩倍，等於是全薪作基數，而最高給付額是35個基數，亦即相當月薪的70%，以此加上公保的老年給付，公務人員的最高退休保障將超過薪資總額的80%。對於勞工部份，政府也決定將勞基法的退休金規定改為由勞保的老年附加年金保險取代，而根據勞保修正條例草案之規定，最高年金的給付額是月投保薪資的30%，加上原來的勞保老年給付，理論上勞工的最高退休保障應可達每月薪資總額的51.18%，但是若以目前實際投保薪資約僅占薪資總額的一半來看，則實際的保障效果可能僅達到每月薪資

3 勞保保護的對象和勞基法略有不同，前者除了一般受雇者外，亦包括職業工會會員；後者雖以所有受雇者為保護對象，但是目前仍有金融等工商服務行業未納入保護範圍。

的26%左右。由此看來，未來的修法不僅未能在法律上減少勞工與公務人員退休所得保障的差距，並且由於目前勞保普遍存在的以多報少的投保問題，未來在實際執行上，將使兩種就業人口的老年生活保障，愈形懸殊，無怪乎這些法條的修正引起勞工的不滿，尤其是在同一事業單位即面對職員與工人懸殊待遇的國營事業勞工（見中國時報，1992年9月13日六版）。

事實上不僅我國的社會安全體系區分為以上公、勞、農三個部門，許多其他針對就業人口的福利政策，亦大致可按這三個部門劃分。此種福利結構，亦大致反映在我國中央政府的行政組織結構上。一般而言，農民的福利事項由農委會規劃辦理，勞工的福利事項由勞委會規劃辦理，公務人員的福利則主要由行政院人事行政局規定辦理。以輔助人民購買住宅的優惠辦法為例，除了針對較低收入的國民住宅貸款外，對於一般勞工，<sup>4</sup> 有輔助勞工建購住宅貸款；對於政府行政機關人員和公立學校教職員，則有輔助公教人員購置住宅貸款；對於農民，則僅有輔助修建住宅貸款，而無購買土地和住宅之優惠措施，這主要是因為農民多半已擁有自己的土地與住宅之故。在貸款額度和利息方面，以1992年的辦法為例，國宅和勞工住宅的貸款額度都是120萬元以內，年息5.6%；公教人員的貸款額度則是130萬元至180萬元，年息3.5%。

根據以上分析，可知我國多項福利政策皆是針對公、勞、農三個部門的就業人口，分別給予不同的福利和保障，且大致而言，皆以公教人員的福利最佳，農民的福利最差。此種福利分配的不平均，亦大致反映在我國社會福利的支出結構上，根據分析，我國1982年至1988年的社會福利支出，以公務（教）人員為受益對象的部份占17.31%，以勞工為受益對象的部份占4.14%，以農民為受益對象的部份則占0.40%（鄭文輝等，1990）。

---

4 包括試用勞基法、工廠法之現職勞工，職業工會會員，和國防工業的現職勞工。

對於臺灣此種福利制度階層化的形成原因，曾有學者從早期國民黨政府遷台後的威權性國家結構特徵，解釋何以臺灣的社會福利發展偏重軍公教福利（林萬億，1992），但是也有官方報告指出，許多公務人員福利措施的發展，是由於政府早期採取公務人員的低薪政策，而須以福利補償滿足其生活需求所致（公務人員退休撫卹制度專案研究小組，1977）。關於臺灣福利階層化的歷史成因，由於並非本文研究主題，在此不擬多作討論，且公務員之薪資水準是否確實較民間部門受雇者的薪資水準為低，仍有待求證。而本文希望強調的是，福利制度的實施影響人民的生活至鉅，福利措施提供的經濟生活保障所帶來的生活安全感，並非暴露在市場風險下的薪資所能相提並論。而針對不同職業身份採取不同的福利措施，本身即具有強化職業團體界線的階層化效果。

## 伍、臺灣社會福利體系的階層化效果初探

階層化的效果常意謂著不同的生活機會、不同的行為模式、不同的生活形態、和不同的價值、態度等 (Tuimin, 1985)。臺灣社會福利制度的階層化安排，對人民的生活有何影響，它是否造成不同福利體系之下的人們採取不同的生活方式，甚至有不同的政治態度，是本文最後想初步回答的一個問題。因此本文即從民國 80 年 8 月的臺灣地區社會意向調查的資料中，選取若干與前面探討之福利政策相關的問題，對臺灣社會福利體系階層化的效果作初步探討。這些問題包括：(1)是否擁有自己的住宅；(2)對自己老年經濟生活來源的預測；(3)對理想的老年經濟生活安排的看法；(4)對我國的社會福利是否滿意；和(5)所支持的政黨。對於自變項的測量，亦即個人所處的福利體系的位置，則根據基本資料中的行業和為誰工作兩個問題重新分類，分成雇主、公教人員、私人部門的勞工

(包括自僱者與受僱者)、和農民等四種就業身份，<sup>5</sup> 以後面三種就業身份代表三種不同福利體系，以僱主作為此三種福利體系外之比較組。本文首先將自變項和各依變項作交叉分析，以觀察不同福利體系之下的受訪者，是否在這些生活條件和政治態度上有顯著的差異。結果經由卡方檢定發現，這些分析皆達統計顯著水準（請見表二）。

首先就是否擁有自己的住屋而言，以農民擁有自己住宅的比例最高，約達 80%；其次是公教人員，約達 65%；再其次是僱主，亦有 63% 的受訪者擁有自己的房子；比例最低的是私人部門的勞工，僅有 48% 左右的受訪者擁有自己的房子。至於居住宿舍的情形，則顯然以公教人員的比例最高，顯示公教人員不僅在購宅貸款上的福利最為優渥，在宿舍的提供方面，亦較為普遍。

就個人對老年經濟生活來源之預測而言，公教人員中，有 42.8% 的受訪者預測其老年時的經濟生活主要來源是靠退休金，有 20.3% 的受訪者預測其老年時的生活主要來源是靠社會保險，這兩項數字皆較其他就業部門的比例高出很多，二者合併顯示超過 60% 的公教人員預計其老年生活可依靠福利的措施，而無須靠個人的力量解決。至於私人部門的勞工，則有將近一半的受訪者認為其老年生活主要來源須靠個人儲蓄或投資，僅有約 5% 的人預測老年時可靠退休金生活，約 12% 的人預測老年時可靠社會保險的給付生活。僱主部份的情形和勞工大致相似，亦是大多數的受訪者皆預計其老年生活主要來源是個人儲蓄或投資，約占 60%，而預計靠社會保險和退休金者，分別是 10.4% 和 4.0%。農民部份，則以預計老年生活依靠家庭子女奉養的比例最高，達 41.6%，顯示可能由於農民的收入偏低，以至於儲蓄能力不足，而必須靠家庭子女的奉養；至於答靠社會保險和退休金者，分別只有 4.4% 和 2.7%。值得注意的是在私人部門的勞工和農民部門，各有將近五分之一和四分之一的受訪者對

---

5 公營事業受僱者由於有些屬公務人員體系，有些屬於勞工體系，從問項中無法分辨，因此將這些樣本去除。



表二：受訪者就業身份與各依變項之交叉分析（單位：直列百分比）

就業身份	公教人員	雇主	私人部門 勞工	農民	合計	顯著程度
一、住屋狀況						
自有	65.2	63.4	47.9	80.4	55.6	Chi-Squares = 75.365 DF = 9 p < .0001
家人所有	20.6	22.0	34.4	14.3	28.9	
宿舍	6.4		1.7		1.9	
租屋	7.8	14.6	16.1	5.4	13.6	
N	141	123	666	112	1042	
二、預期老年經濟生活來源						
退休金	42.8	4.0	4.9	2.7	9.5	Chi-Squares = 94.163 DF = 15 p < .0001
社會保險	20.3	10.4	11.8	4.4	11.9	
儲蓄投資	21.0	59.2	47.3	23.9	42.8	
家庭子女	4.3	9.6	14.4	41.6	15.4	
無依靠		0.8	1.2	2.7	1.1	
不知道	11.6	16.0	20.5	24.8	19.2	
N	138	125	689	113	1065	
三、理想老年經濟生活來源						
退休金	24.2	6.3	8.0	6.4	9.7	Chi-Squares = 94.163 DF = 9 p < .0001
社會保險	40.2	30.2	30.6	15.5	30.2	
儲蓄投資	19.7	42.9	37.3	27.3	34.7	
家庭子女	15.9	20.6	24.1	50.9	25.5	
N	132	126	673	110	1041	
四、對社會福利之滿意情形						
滿意	24.3	22.8	27.3	50.9	28.8	Chi-Squares = 38.689 DF = 6 p < .0001
不滿意	68.4	61.0	58.1	34.9	57.4	
無意見	7.4	16.3	14.7	14.2	13.8	
N	136	123	675	106	1040	
五、政黨支持						
國民黨	62.6	31.6	35.5	23.2	37.4	Chi-Squares = 48.778 DF = 6 p < .0001
民進黨	3.8	8.5	5.0	7.1	5.5	
中立	33.6	59.8	59.5	69.7	57.1	
N	131	117	639	99	986	

老年的經濟生活來源，表示不知道或沒想過，此一比例較公教人員的將近 12% 高出很多，顯示較多的勞工和農民對其老年的經濟生活感到不確定。

至於對於理想的老年經濟生活來源的看法，雇主和勞工部份仍然以答個人儲蓄和投資的比例最高，都是 40% 左右。農民也是仍以答靠家庭子女奉養的比例最高，達受訪者的一半。至於公教人員，則以選答社會保險的比例最高，約有 40%，選答靠退休金的比例反而降至 24.2%。若將此一題的分析和上一題比較，則可發現每一個就業部門選答社會保險的受訪者比例皆增加很多，雇主和勞工的比例都是 30% 左右，農民的比例亦增加至 15.5%。由此顯示，受訪者對於理想老年經濟生活來源的看法，雖然某種程度受到其目前所享有的福利保障與個人擁有的資源影響，但是可能有越來越多的民眾認為應由社會保險來維持老年的經濟生活。

關於對我國社會福利的滿意程度，可以發現反而是公教人員對我國社會福利表示不滿意的比例最高，將近 70%；其次是雇主和私人部門的勞工，約有 60% 左右；而農民竟然有一半的受訪者表示對我國的社會福利感到滿意，僅有 35% 左右的受訪者，對我國的社會福利表示不滿意。依此看來，似乎反而福利保障程度越高的部門，個人越可能對我國的社會福利感到不滿意，顯然個人對社會福利滿意與否，並非由所享有的福利保障程度來決定。

在政黨支持方面，從分析中發現，公教人員支持和傾向國民黨的比例，顯然較其他部門受訪者的比例高出很多，達 62.2%；雇主和私人部門勞工表示傾向和支持國民黨的比例，約在三分之一左右；而支持國民黨比例最低的是農民，僅 23.2%。在支持民進黨的部份，可以說各就業部門的比例差異不是很大，其中以雇主和農民的比例較高，分別是 8.5% 和 7.1%，而以公教人員的比例最低，僅有 3.8%。此外值得注意的是，除了公務人員僅有三分之一的受訪者表示態度中立以外，其他各部門的受訪者皆絕大多數表示中立的態度，其中雇主和勞工表示中立的比例都是

60%左右，而農民表示中立的比例則高達 70%。由以上分析可知，在福利保障程度越高的部門，個人表示支持執政黨的比例也越高。此一發現與新馬克斯主義的假設，以及學者假設之保守主義模式之福利制度的政治目的，頗為吻合，亦即福利的提供，具有國家合法化的功能，而給予特殊團體特別優渥之福利保障，可換取其對執政者之忠誠。

以上分析，僅是對不同福利體系下的民眾，在生活條件和政治態度上的差異狀況，作一描述。然而此種差異，究竟是福利體系造成的結果，亦或是福利體系介入之前，其他社經因素造成的階層化效果，仍須進一步的分析。為達此一目的，本文採取 Logistic Regression 分析方式，並引進家庭收入和教育程度兩個變項，作為控制變項，以試圖了解福利體系在造成以上生活條件和政治態度的差異上，是否有其獨立的影響。其中家庭收入在社會意向調查中原為等序測量，本文取各組之中位數，將其轉化為連續變項。此外為了進行 Logistic Regression，所有的依變項亦被合併轉化成兩元變項，轉化合併結果如下：(1)受訪者是否擁有自己的住宅；(2)預期的老年生活來源是否靠退休金或社會保險；(3)理想的老年生活來源是否靠退休金或社會保險；(4)對我國的社會福利是否滿意；(5)是否支持國民黨。分析之進行是使用 SPSSPC+ 電腦程式，此一程式會自動將多類屬變項之最後一類排除，作為此一變項之其他類屬的比較組。在本分析中，教育程度中的大專以上成為比較組；在就業身份（亦即福利體系的測量）中，雇主成為比較組。在這些類屬變項中，每一類屬的係數可以詮釋為對該變項之平均狀況的偏離程度。至於比較組的係數，則是其他類屬的係數相加之後的負值。以上各迴歸分析結果，請見表三。

由表三可知，除了對我國社會福利的滿意態度之外，就業身份對其他各依變項都有其獨立顯著的影響。在自有住屋方面，公教人員和農民擁有自己的住宅的可能性比較高，勞工則顯然擁有自己住宅的可能性比較低。此外，收入越高者越有可能擁有自己的住宅。但是就教育程度而

表三：就業身份、收入與教育程度對各依變項的 Logistic Regression 分析係數（括弧內是標準誤）

自變數	自有住屋	預期老年	理想老年	福利滿意	政黨支持
就業身份 +	***	***	**		***
公教	.3367* (.1735)	1.8526*** (.2099)	.6211*** (.1698)	.0178 (.1937)	.7240*** (.1679)
勞工	-.7023*** (.1138)	-.1196 (.1726)	.0030 (.1144)	-.1384 (.1194)	-.0717 (.1145)
農民	.4647* (.2149)	-1.4608*** (.4011)	-.5709** (.2166)	.3205 (.1905)	-.4128* (.2136)
收入	.0040* (.0021)	-.0047 (.0029)	-.0012 (.0020)	-.0057* (.0029)	.0016 (.0020)
教育程度 +	***	**	***	***	***
小學	.8222*** (.1240)	-.5726*** (.1702)	-.5271*** (.1269)	.2767* (.1296)	-.4615*** (.1289)
初中	-.2221 (.1425)	.0708 (.1802)	-.4027** (.1506)	.5021*** (.1488)	-.0250 (.1469)
高中	-.2871** (.1139)	.1104 (.1418)	.2792* (.1140)	.0429 (.1273)	.0724 (.1161)
常數	.3231** (.1365)	-1.2138*** (.1995)	-.4167** (.1375)	-.6859*** (.1630)	-.6423*** (.1371)
Chi-Squares	94.736	157.437	85.118	59.408	62.814
自由度	7	7	7	7	7
樣本數	946	946	946	946	946

註釋：\* 達到.05的顯著水準

\*\* 達到.01的顯著水準

\*\*\* 達到.001的顯著水準

+ 為類屬變項，其中就業身份中的「雇主」，以及教育程度中的「大專以上」為未列出之比較組。

收入為連續變項，其單位為千元。

言，教育程度越高者，反而擁有自己住宅的可能性越小。

在預期的老年生活來源方面，公教人員預期靠退休金或社會保險的可能性，顯然較一般人為高；而農民預期老年生活靠退休金或社會保險的可能性，顯然較一般人為低。此外本分析發現，收入對於預期老年生活是否靠退休金或社會保險，並無顯著影響。至於教育程度方面，則小學教育程度者預期老年時靠退休金或社會保險的可能性，較一般人低；大專以上程度者預期老年時靠退休金或社會保險生活的可能性，較一般人為高。

在理想的老年經濟生活來源方面，以就業身份而言，情況大致與上一題的分析相似，亦即公教人員認為理想的老年生活來源是靠退休金或社會保險的可能性，比一般人高；農民認為理想的老年生活來源是靠退休金或社會保險的可能性，比一般人低。收入對於理想的老年生活來源的看法，亦無顯著影響。但是在教育程度方面，則顯然小學和初中教育程度者，認為理想的老年生活來源是靠退休金或社會保險的可能性較低；而高中和大專以上教育程度者，認為理想的老年生活是靠退休金或社會保險的可能性較高。

對於我國社會福利的滿意情形而言，本分析發現，就業身份對個人的滿意態度，並無顯著影響。但是收入越高者，反而越不可能對我國的社會福利表示滿意。而就教育程度而言，小學和初中教育程度者，較可能對我國的社會福利表示滿意；高中和大專以上教育程度者較不可能對我國的社會福利表示滿意。以上發現，似乎和利益團體政治理論的假設吻合，亦即對社會福利的期望和要求，往往並非來自社會中的劣勢團體，而是來自經濟優勢團體。

在政黨支持方面，本研究發現，公教人員支持國民黨的可能性，顯然較一般人為高；而農民支持國民黨的可能性，較一般人為低。收入對政黨的支持態度，則無顯著影響。但是在教育程度方面，小學教育程度者支持國民黨的可能性，較一般人為低；而大專以上教育程度者支持國

民黨的可能性，較一般人為高。

## 陸、結語

國家的社會福利制度，不僅提供人民各種福利服務和所得的保障，同時也成為決定個人生活條件，和形塑個人生活方式的重要機制。傳統對於福利國家和階層化關係的研究，多集中在所得重新分配效果的探討，而忽略了階層化的其他重要意義。這些包括對個人的生活機會、生活形態、行為模式、以及價值態度等各方面的影響。

本文主要在借用 Esping-Andersen 的概念架構，對臺灣社會福利體系的階層化形態，作初步的探討。然後利用臺灣地區社會意向調查的資料，對福利的階層化效果，作若干檢證。研究結果發現，臺灣的社會福利制度，由於在許多方面皆是針對公教、勞工、農民三個部門的就業人口，給予不同的福利和保障，因此造成這三個部門的就業人口，在自有住屋、對老年生活來源的預測、對理想的老年生活來源的看法、以及對政黨的支持等生活機會與態度上，有明顯的差異。這些差異說明了社會福利雖然常被期望扮演糾正社會不平等結構的角色，但是由於其本身常常就是一個階層化的體系，它不僅未能消除社會中原有的階層差異，反而維持或強化了社會中的階層化效果。

本文為一初步的探索性研究，由於使用的資料最初並非為本研究目的而收集，因此在研究上有許多限制。例如在老年所得保障的階層化效果方面，由於社會意向調查的受訪者為六十五歲以下人口，因此僅能就所期望的老年經濟生活方式等問題加以分析，無法進一步了解臺灣目前此種福利體系的階層化，是否實際造成不同職業人口老年生活水準的差異。這些更重要的研究問題，有待未來的研究繼續探討。此外，本文的分析僅以老年所得保障和住宅福利政策為主，而作者之所以選擇這些政策分析其階層化效果，是因為社會意向調查中有相關的問題可以初步回

答這些問題。值得注意的是，不同部門的社會福利政策，很可能有不同的階層化設計與階層化效果。針對其他社會福利政策探討其對社會階層化的影響，或許也是未來值得研究的課題。

## 參考資料

行政院公務人員退休撫卹制度專案研究小組

1976 公務人員退休撫卹制度改革案研究報告。

行政院經濟建設委員會

1990 全民健康保險制度規劃報告，臺北：行政院經濟建設委員會。

李金桐、陳小紅

1989 我國社會保險制度與社會保險支出之研究，行政院研考會編印。

林萬億

1992 「國家與社會政策：臺灣與瑞典的比較」，臺灣民主化過程中的國家與社會學術研討會，清華大學社會人類學研究所、中央研究院民族學研究所、中國社會學社合辦，（3月7至8日）。

傅立葉

1991 「社會福利方案的使用情形與滿意程度」，臺灣地區社會意向調查：八十年六月專題調查報告，中央研究院中山人文社會科學研究所。

1992 「國人對當前社會福利的總體觀感」，臺灣地區社會意向調查：八十年八月定期調查報告，中央研究院中山人文社會科學研究所。

鄭文輝、朱澤民

1990 我國社會福利支出之研究，臺北：行政院研究發展考核委員會。

Cutright, Philips

- 1967 "Income Redistribution: A Cross-National Analysis," *Social Forces* 46: 180-190.

Esping-Andersen, Gosta

- 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

George Vic, and Paul Wilding

- 1985 *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge and Kegan Paul.

Hewitt, Christopher

- 1977 "The Effect of Political Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison," *American Sociological Review* 42: 450-464.

Jackman, Robert W.

- 1980 "Socialist Parties and Income Equality in Western Industrial Societies," *The Journal of Politics* 42: 135-149.

Janowitz, Morris

- 1976 *Social Control of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.

Le Grand, Julian

- 1982 *The Strategy of Equality*. London: George Allyn and Unwin.

Lipton, Michael

- 1977 *Why Poor People Stay Poor: A Study of the Urban Bias in World Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Marshall, T. H.

- 1963 *Sociology at the Crossroad and Other Essays*. London: Heinemann.



Midgley, James

1984 *Social Security, Inequality and the Third World*. New York: John Wiley.

Mishra, Ramesh

1981 *Society and Social Policy: Theories and Practices of Welfare*. London: The Macmillian Press.

1984 *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. New York: St. Martin's Press.

Murray, Charles

1984 *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.

Myles, John

1984 *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Boston: Little Brown.

O'Connor, James

1973 *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Page, Benjamin I.

1983 *Who Gets What from Government*. Berkeley: University of California Press.

Pampel, Fred C. and John B. Williamson

1989 *Age, Class, Politics and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward

1971 *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*. New York: Vintage Books.

Shalev, Michael

1983a "The Social Democratic Model and Beyond: Two generation

of Comparative Research on the Welfare State," *Comparative Social Research* 6: 315-351.

1983b "Class Politics and the Western Welfare State," *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*. New York: Academic Press.

Stephens, John D.

1979 *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.

Tumin, Melvin M.

1985 *Social Stratification: The Forms and Function of Inequality*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Wilensky, Harold L.

1975 *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Wilensky, Harold L., Gregory M. Luebbert, Susan Reed Hahn, and Adrienne M. Jamieson

1987 "Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings," in Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler, and Arane Berthoin Antal (eds.), *Comparative Social Policy: Learning From Experience*. Aldershot: Gower.