NDC-DSD-102-014（委託研究報告）

我國社會福利體系中之基本所得保障研究

國家發展委員會編印
中華民國 103 年 3 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

NDC-DSD-102-014（委託研究報告）

我國社會福利體系中之基本所得保障研究

受委託單位：社團法人臺灣社會政策學會
研究主持人：古允文教授
協同主持人：李易駿副教授
研究員：黃建忠副教授、施世駿副教授
研究助理：程議慶、王家宏、葉祖欽

國家發展委員會編印
中華民國 103 年 3 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提要

關鍵詞：基本所得、福利體系、社會保障、國際勞工組織

壹、研究緣起

隨著現代的社會人口與家庭結構的變遷，以及就業型態的轉變，人民經濟安全已非單純個人、家庭、企業或國家的責任，需要透過社會集體的機制與共同努力，提供人民基本的生活保障。一般而言，各國基本所得保障制度常透過基礎年金、社會救助與津貼制度、實物給付措施與財政補貼等機制構築而成。惟我國長期以來或因政治與社會發展的需要，或因選舉因素的考量，易形成不同人口群體於面臨緊急危難或於老年經濟生活保障上有不同的對待，對於真正有需要者無法有效提供人民基本的生活保障。

爲有效建構完善且健全的社會安全網絡，我國實有必要從「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」所揭櫫之「保障國民基本所得」爲核心概念之社會福利體制，考量不同人口群的需要，重新檢視現行社會(年金)保險、社會津貼與社會救助等三項福利制度現況問題及其聯結，並從三項福利制度之功能區分與整合角度，研提未來社會福利制度保障基本所得的變革方向及具體建議，以提供人民基本生活保障。

貳、研究方法及過程

本研究屬政策性研究，在於探討基本所得的性質及在我國的政策運用的可行性。進而研究架構（如圖 2-1）分爲幾個部分：1）透過文獻整理及深度訪談以釐清基本所得給付概念的性質。2）藉由比較社會政策方法的文獻整理，歸納國際組織（如國際勞工組織；ILO）對基本所得保障的建言，及分析不同福利體制之主要福利國家如何將基本所得的概念運用到社會安全給付制度中。3）藉由文獻整理、網路意見徵集、政策分析等方法對我國社會安全制度的各制度、各人口群所得保障差異進行分析，以歸納我國社會福利制度給付的特性。4）綜合基本所得的概念性質、國際基本所得保障的實況並結合學者

專家、行政機關代表之建言，發展基本所得保障的政策改革架構。5）最後，依據所發展出之基本所得保障的政策改革架構，結合我國的社會安全制度特性，提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議，即就社會(年金)保險、社會津貼與社會救助等體系在基本所得保障中之功能、及各制度間之聯結提出政策規劃建議，並再經學者專家、行政機關代表之焦點團體共同討論，而提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議。

基於上述研究架構，且配合本研究主題的特性及研究的目，本研究是採取多資料來源的綜合性研究設計，採用的方法有：

1. 文獻分析：透過文獻整理以釐清基本所得給付概念，同時也運用文獻整理方式對不同福利體制之主要福利國家及國際組織對基本所得之政策運用，進而提供進行比較社會政策之材料。
2. 比較社會政策：透過比較社會政策分析方法，進行不同福利體制之主要福利國家之基本所得給付制度比較。
3. 政策分析：透過制度分析方法對我國社會安全體系的各制度、各人口群所得保障差異進行探討及分析，以歸納我國社會福利制度給付的特性。
4. 網路公民意見調查：本研究配合委託機關的期待，運用網路蒐集各界意見並納入研究參考。運用「我的 E 政府全球資訊網/公共政策大家談/政策投手板」（網址：http://thinktank.www.gov.tw）作爲徵集之方式。徵集的方式爲提示或引發與基本所得有關的議題（如，如果社會福利給付中有基本所得的設計，您認爲應配合那些限制），開放參與之關心人士書寫意見。除此之外，亦透過臉書（facebook）的分享及提示議題，激發青年社群討論，藉由開放滾動式的討論瞭解社群對基本所得保障的看法。
5. 深度訪談：是以文獻探討所獲得的初步議題，聘請國內對基本所得有深入研究的學者、民間團體、行政單位代表接受本研究之深度訪談，以收集有關基本所得性質及相關議題之資料。深度訪談的人選區分爲學者、民間團體、行政單位代表等三類，每一類訪談 1 人，以助於發展焦點座談題綱及作爲發展基本所得保障之政策改革架構。深度受訪者每類代表皆經研究團隊與研考會工作會議同意提名三位，再從中依優先順序徵詢其受訪意願。訪談之進行乃由研究團隊事先提供訪談的背景說明與題綱，

協助其對研究議題的瞭解以便進行訪談。

三類代表的邀請原則爲：(1).學者部分：具社會福利理論與政策分析背景之資深學者，以曾從事基本所得研究、或曾參與政府部門相關規劃者爲優先考慮。(2).政府官員：具備社會福利行政長久豐富經驗之政府官員爲代表，以現正擔任高階決策位置、或學者從政借調政府擔任政務官爲優先考慮。(3).民間倡議團體：具備長久擔任民間社運團體之領導人物，並曾出版相關政策倡議書籍，以與政府決策部門有對話經驗者爲優先考慮。

6. 焦點團體座談：焦點座談並分二階段舉行，第一階段辦理四場焦點座談，以發展基本所得保障的政策改革架構爲核心任務，第二階段亦辦理一場焦點座談，並以提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議爲任務。參與焦點座談之邀請人員皆經研究團隊與研考會工作會議同意擬列 2-3 倍人員，再從中依優先順序徵詢其與會意願。座談之進行乃由研究團隊事先提供座談的背景說明與題綱，協助其對研究議題的瞭解以便進行座談。

第一階段焦點座談分北、東、中、南四區各辦理四場焦點座談。此一階段的焦點座談以發展基本所得保障的政策改革架構爲核心任務，乃以文獻探討所獲得的初步議題，邀請國內社會安全及社會福利財政學者、中央主管機關（社政、年金）代表、五個直轄市及各縣市社會主管代表及民間福利團體代表進行之。其中亦兼具參與者需具性別平權意識觀點。

第二階段之焦點座談則在提出初步之基本所得保障改革架構及建議初稿後，邀請主管機關代表與具相關政策改革經驗者，就研究所擬之政策改革架構及建議進行座談。

參、重要發現

本研究發現無條件基本所得保障雖爲近年來的新興政策議題，但並沒有任何主要的福利國家予以採行及作爲國家政策亦未有國際組織納入主要的改革倡議，各主要福利國家的福利改革仍延續各國的福利特性而進行。對我國

而言，因所需的財務規模過大，並沒有對應的機制可以處理工作反誘因的困難，無條件基本所得保障制度的可行性偏低。然而，基本所得制度中採行利用稅制作爲校正國家福利給付的作法卻值得納入我國福利制度改革之參考，即思考藉由將國家提供之救助與津貼給付納入家戶所得計算，透過所得稅制對家戶中之重複給付進行課稅回收，也減少社會大眾對福利給付紛亂或重疊之疑慮。

肆、主要建議意見

一、立即性(短期)建議

（一）研析以社會救助作爲基本所得保障機制的可行性(主辦機關：衛生福利部)

本研究發現，與會受訪對象均認爲社會救助是我國現行社會福利制度中，與基本所得概念最相近的措施，且「社會救助爲最後一道防線的社會安全體系」已明列在社會福利政策綱領之中，因此在建構我國基本所得保障機制的制度阻力最少，也是與會受訪對象認爲最容易著手之處。惟現行社會救助在扮演基本所得保障機制上仍有諸多限制，改革重點可考量：1）建立以最低生活費用作爲整合其他福利給付的標準；2）工作人口與所得應回歸實質勾稽爲原則，無法實質勾稽時才採取設算制；3）動產與不動產限制應搭配脫貧方案作彈性考量，鼓勵資產累積；4）融入 EITC 逐步脫貧的機制，避免貧窮陷阱的產生，強化工作誘因；5）其他隨低收入與中低收入戶而來的各種教育、健保、照顧等補助應整合爲特殊需求補助，搭配脫貧方案形成制度性脫貧誘因。

（二）配合現行年金改革重新檢討各種福利津貼的定位(主辦機關：衛生福利部)

現行年金改革的目標在於提供可負擔的（affordable）老年經濟安全保障，隨著年金改革方向的逐漸確定，加上社會救助已經納入中低收入戶，現行各種福利津貼的定位也應重新思考調整，以整合進去最低生活費用爲原則，或作爲緊急性臨時需求的彈性用途，不宜再作爲經常性的長期支出，達到逐漸落日的目標。依本研究圖 8-1 的估計，此點加上前述社會救助納入 EITC 精神的改革，將可在最少成本（約增加 165 億）的情況下，達到最大程度（針

對貧窮者、高齡者與勞動者）的基本所得保障。

（三）建立各種現金給付之資訊系統(主辦機關：財政部、衛生福利部、退輔會、教育部、勞動部、農業委員會、銓敘部、財政部、各直轄市及縣市政府)

現行各種現金給付分屬保險、津貼與救助性質，制度設計所立基的原理、給付資格與給付額度的計算均不同，造成制度的紛雜與整合的困難，連帶也難以估算基本所得保障程度適足與否。即使短期內難以從制度加以整合，但應可立即從建立完整的現金給付資訊系統著手，以清楚展現各種現金給付發放與受益的整體情形，作爲制度改革與政策決策的堅實證據來源。資訊系統的建制原則爲：1）各機關對其主管之現金給付應開立扣繳憑單；2）各種支付至個人或家戶的現金給付均應納入所得申報；3）政府財稅資訊系統應納入政府各機關所支付的現金給付，力求資訊透明。惟爲減少民眾疑慮，以建立完整申報爲首要目標，是否需繳納所得稅可視資訊系統成熟之後再研議。建請財稅主管機關納入相關法制檢討推行之。

（四）減少性別與弱勢族群所可能遭遇的不利地位(主辦機關：衛生福利部)

依照基本所得原始主張「國家無條件地（即無需經過資產調查、亦無就業條件限制）提供予所有國民一個最低數額的金錢或資源，保障國民可以擁有基本的經濟資源」，理論上不會產生因性別與弱勢族群而受到不利地位，本研究的試算（表 7-6）也指出，即使採用最低生活費爲基本所得標準，也較現行制度更有效降低女性戶長家庭、育兒家庭、與老人戶長家庭的貧窮率。但因爲該方案總經費高達 41,175 億，財政缺口至少 39,353 億，不是我國現行財政狀況可以負擔，因此有前述第 1 點以改革現行社會救助充爲基本所得保障的建議，這樣雖較爲可行，但也可能喪失基本所得原始理念保障性別與弱勢的效果，應納入後續評估。

二、中期建議

（一）建立社會福利給付總歸戶體系(主辦機關：財政部)

現行各種福利現金給付與所得類型相當多元，支付方可能來自中央、

地方、雇主、民間團體、服務收益、投資收益…，復以地下經濟等因素，再再使得福利適足水準的估算相當困難，各種福利措施引發的相對剝奪感亦不少見，「工作所得補助方案」推動期間所引起的諸多爭議即是一明顯的例子。政府應致力於社會福利與財稅總歸戶的建制，減少地下經濟因素所造成的影響，一方面健全政府財政收入，另一方面也讓社會福利資源能聚焦在最需要協助的個人與家庭。建請財稅主管機關檢討推行社會福利總歸戶體系。

（二）進行結合稅制改革之福利改革(主辦機關：衛生福利部、財政部)

本研究發現，基本所得理念的落實需要以健全的稅制爲先決條件，這不僅是爲社會福利提供充足財源，更是以健全稅制作爲社會公平的最後一道防線，將因給付紛雜所導致溢付的情形，透過稅制體系再回收到政府財政之中，確保福利財政的永續性。財稅主管機關宜檢討修法將政府的救助與津貼給付納入個人綜合所得範圍，以利透過財務制度進行合宜給付之校正。

另一方面，在我國社會救助及津貼給付對象已不再以貧窮家戶爲對象、而延伸到近貧家庭的情況下，兼顧工作倫理及避免福利欺騙的制度設計尤其重要。以近貧家戶爲對象的稅額抵減能兼顧工作倫理及家戶特質的作法，已被英美國家所採行，應納入福利改革中思考。

三、長期建議

（一）家庭與工作倫理等社會價值應納入社會福利制度設計(主辦機關：衛生福利部)

從各種福利體制典型代表國家的討論中，可以發現沒有任何一個國家可以毫無保留地完全接受基本所得的理想，多數會相應自身的制度與社會價值來修改基本所得理想，以更融入自身的福利體制之中。而從研究訪談過程中也可以發現，基本所得所主張的「國家無條件地（即無需經過資產調查、亦無就業條件限制）提供予所有國民一個最低數額的金錢或資源，保障國民可以擁有基本的經濟資源」，最令國內受訪者疑慮的部分即是對家庭與工作倫理等社會價值所可能造成的衝擊。雖然過去國內福利立法改革修訂的經驗均是往放寬家庭與工作倫理限制的方向發展，但至今仍難以接受不加任何限制的情形，因此基本所得理念的引進必須審慎考量現行社會價值的接受度。

（二）充實國家財政作爲基本所得理想的基石(主辦機關：財政部)

從本研究的三種基本所得方案財務試算發現，總經費最高需要近 5 兆、最低也需要 2.8 兆，約當現今政府總預算的 1.5 倍至 2.6 倍，確實是現今難以達到的目標。惟對稅收占 GDP 比例原高於我國的福利體制而言，基本所得即不是絕無可能實現的理想，關鍵點即在於充實的國家財政。我國近幾年財政日益捉襟見肘是不爭的事實，相對於民眾對政府角色的期待卻不減，因而引發民眾對政府的信心危機。長期而言，充實國家財政是重建政府施政與挽回民眾信心的核心要務，如此，基本所得保障才不會永遠是個夢想。

目次

第一章　研究源起與目的.....1

第一節　研究動機 1

第二節　研究目的 5

第三節　概念界定 5

第二章　研究設計與研究方法.....7

第一節　研究架構與方法 7

第二節　跨國研究策略：比較社會政策方法之運用.....10

第三節　理念與制度變遷－新制度主義的政策研究.....13

第四節　財務推估方法.....27

第三章　基本所得的性質.....29

第一節　基本所得主張的歷史發展及主要倡議組織 29

第二節　基本所得的理念 31

第三節　基本所得的功能與優勢 35

第四節　基本所得制度設計的建議 37

第五節　有關基本所得議題的辯論 39

第六節　主要國際組織對基本所得相關議題的看法 41

第四章不同福利體制代表性國家對基本所得的主張及運用 45

第一節　美國 45

第二節　德國 71

第三節　瑞典 94

第四節　芬蘭及挪威對基本所得的政策爭論 116
第五節　小結 120
第五章　我國社會福利制度特性分析 133
第一節　我國經濟安全保障政策的基本架構 133
第二節我國經濟安全保障制度之制度分工與特性.....141
第三節「基本所得」（或基本保障）概念之運用與討論.....151
第四節我國經濟安全政策制度分工之省思與討論.....160
第五節小結164
第六章　專家及社會大眾對基本所得於我國運用之看法 181
第一節　專家深度訪談意見 181
第二節　焦點座談意見 184
第三節　社會大眾網路意見徵集 188
第四節　小結 191
第七章　基本所得給付的財務估計 193
第一節　計算讓所有人脫離貧窮線所需經費 193
第二節　三種基本所得方案設計與政策效果模擬 196
第八章　我國基本所得保障制度架構分析 209
第一節　基本所得保障制度的意涵 209
第二節　基本所得保障制度給付探討 217
第三節　保障國民基本經濟安全制度 220
第九章　研究發現與建議.....233

第一節　研究發現 233
第二節　研究限制 243
第三節　研究建議 244
參考文獻.....249
附錄一深度訪談與焦點座談題綱.....273
附錄二深度訪談摘要.....277
附錄三焦點座談摘要.....289
附錄四期中報告審查意見回應對照表.....309
附錄五期末審查會會議紀錄.....317
附錄六期末報告審查意見回應對照表.....329

表次

表 2-1　理念影響政策變遷的途徑 24
表 3-1　基本所得主要主張及制度建議 38
表 4-1　食物券每月最高配額 48
表 4-2　扣除額與稅額減免比較 63
表 4-3　2013 EITC 補助金額及所得切點 64
表 4-4　德國社會國的建構原則 74
表 4-5 二次戰後德國社會救助體系的改革歷程 76
表 4-6 德國公共年金保險制度的重大改革及其內涵 82
表 4-7 德國政府針對自願性年金的補助額一覽表 85
表 4-8 瑞典積極勞動市場改革 104
表 4-9　瑞典最低所得保障體制改革 106
表 4-102007 年歐盟舊與新風險貧窮率% 109
表 4-11 瑞典福利體制中基本所得的相關面向 112
表 4-12 主要福利體制代表國家的經濟安全制度架構、政策改革與基本所得議題討論 123
表 4-13 基本所得在不同福利體制的興起與轉化 129
表 5-1　直轄市、縣（市）政府對低收入戶之給付措施（2012 年）167
表 5-2　我國主要（給付期持續三個月以上）之現金救助與津貼方案（2012 年） 169
表 5-3　我國主要社會福利總表（2012 年） 175
表 5-4　我國社會保險之保費分擔（2012 年） 177
表 5-5　我國社會保險的保費分擔 (2011 年) 178

表 5-6　我國勞動者年金保費中的政府保費分擔(2011 年) 179
表 7-1　不同補足標準計算說明 193
表 7-2　不同補足方案所需經費計算說明 194
表 7-3　三項基本所得保障方案 198
表 7-4　發放基本所得所需經費及財源 198
表 7-5　目前各類現金移轉方案支出 201
表 7-6　目前福利體系及基本所得模擬之減貧效果 204
表 7-7　五等分位所得份額 205
表 7-8　現行方案及基本所得受益者 206
表 7-9　基本所得受益者，按所得高低區分 207
表 8-1　基本（最低）所得、負所得稅制及無條件限制基本所得與比較 224
表 8-2　各種給付整合建議 230

圖次

圖 2-1　研究架構 10
圖 4-1　美國各類社會支出所占比重 46
圖 4-2　主要救助方案占聯邦支出比重，1962-2011 50
圖 4-3　聯邦支出占國內生產毛額比重 53
圖 4-4　排碳總量管制對家庭收入的影響 58
圖 4-5　排碳總量管制加上分紅後對家庭收入的影響 59
圖 4-6　負所得稅效果及工作誘因 60
圖 4-7　勞動所得退稅補貼方案設計 65
圖 4-8　EITC 領取家庭及補貼總金額 67
圖 4-9　社會救助與最低所得津貼的適切性 108
圖 8-1　基本所得的策略架構 227

第一章　研究源起與目的

第一節　研究動機

我國自2008年開辦國民年金以來,已建立完整的福利體系。然而，我國的社會福利制度發展建制過程中，或回應因政治與社會發展的特殊情境，或因政黨競爭的因素，引進與國情不甚配合之他國福利政策與制度，導致我國的社會福利制度不但出現人口群體間的差別待遇與競爭性，也存在制度邏輯不一及資源配置失衡的情況。

然而，我國的社會政策環境亦如同多數國家般，面對內外環境的挑戰。在福利需求方面，面對人口老化、家庭照顧功能弱化、工作貧窮者議題日益浮現、不易維持國民充分就業等國民福利需求升高的情況。相對地，在國家資源方面，在貿易競爭日益激烈的情況下，國家面對來自企業減稅要求聲浪持續存在，又在國家財政赤字壓力中，國家必須以更有效的方式來治理社會福利事務，有效提供人民基本的生活保障，及提供國民追求幸福的機會。

基本上，社會福利制度乃是國家社會發展歷史過程中回應社會經濟需求的產物。大致上，我國之社會福利制度具有以社會保險爲主、社會保險給付存在職業別的差別待遇、資產調查在非社會保險制度中扮演重要的角色之特性。而隨著各種社會福利給付建立及提供給付，各制度發展失衡及國家負擔議題已爲社會各界所關注。

面對我國社會福利制度的各種挑戰及議題,「建國一百年社會福利政策綱領」對社會福利制度之未來建構，予以前瞻性的領航。綱領中明列我國的三層社會福利網，即在保障國民基本所得爲核心任務，藉由社會保險制度保障個人（家庭）所得安全，以社會津貼作爲補充性的安全保障、以社會救助作爲生活在貧窮線以下或面臨緊急危難家庭之經濟性保護，以維持最低生活需要及基本保障。「建國一百年社會福利政策綱領」中並揭示社會津貼給付在於因應國民特殊的需求而設計，

並將藉以整合社會保險與社會救助制度，作爲國民基本所得保障。

綜觀我國的社會安全制度以社會保險爲核心制度，並以社會津貼爲補充，社會救助爲最後安全網。這些都是以提供現金作爲給付，與基本生活水準有直接的關連。老年給付是重要的所得給付及保障制度。而我國的老年給付制度並不是單一體系的制度設計。雖然，社會保險是主要的老年給付機制，但老年給付並不限於社會保險制度。就社會保險制度來看，我國的社會保險制度乃依勞動者身份而適用於公保、軍保、勞保及農保，各體系之保費計算、給付條件、給付水準均不相同，即老年給付存在職業別的體系差異。又在職業區別中的公務人員、私校教職員及勞工，不同職業體系各有保險體系及提撥儲金制公務人員同時兼有公保及公務人員退撫制度；私校教職員則適用於公保及私校儲金制；勞工則適用於勞保及勞退儲金制。另外，又在各以就業爲基礎的老年保險給付乃採取與所得相關制（earnings related）。進而，在不同職業別人口適用不同體系制度的情況下，存在老年給付所得替代率差異。「職業不平」乃成日前年金改革的重要議題之一（銓敘部，102.1.20）。又在職業別老年給付制度外的國民年金，制度設計乃採取定額（flat）給付。

在社會津貼方面，如以普及式給付、非資產調查作爲社會津貼的定義，歷來似僅有「老年農民福利津貼」曾符合社會津貼的屬性[1]（孫健忠、石決，2007），我國的各項津貼雖針對特定人口群及特定需求而設計，但又常訂定資產調查的要求，如敬老福利生活津貼亦訂有排富條款，而被視爲「社會救助型的社會津貼」或「財力調查的社會津貼」（孫健忠、石決，2007）。總體而言，我國的社會津貼制度而被認爲存在「給付資格救助化」、「對象區隔化」、「給付稀釋化」的情況（孫健忠，2000）。

[1]事實上，老農津貼之領取資格需爲農保被保險人，且加保 6 個月，非屬普及式給付，又自 2013 年起亦已加設排富條款更非爲普及式社會津貼。

在社會救助方面，雖然 2010 年新修訂施行的社會救助法被認爲在資產調查上已明顯放寬。但經資產調查審查的貧窮家庭依其通過審查的條款不同，所可以獲得的扶助給付並不相同，甚至部分貧窮家庭並不獲得現金給付。另外，由於通過資產調查審查的貧窮家庭均可以獲得一籃子式、無差別的非現金給付（如由政府支付公共費用，如健保保費、國民年金保費）、甚至機會（如平價住宅），而被質疑存在貧窮陷阱（poverty trap）的風險（呂朝賢、王德睦，2011）。又在廣義的社會救助範疇中，除了對低收入戶之生活扶助給付外，參考最低生活標準而提供的救助（或「社會救助型的社會津貼」）尚有中低收入身心障礙生活補助等，適用於資產調查的生活給付方案頗多。

綜合以上對我國社會安全制度的簡要描述，可以歸納出三個重要的特性：1）社會保險存在職業別的差別待遇；2）資產調查在非社會保險制度中扮演重要的角色；3）非社會保險給付存在貧窮陷阱的風險。

而從基本所得的角度來對我國社會安全制度之給付進行粗略檢視，可以發現：1）國民年金制度中已列有「基本保證年金」的名稱，包括「身心障礙基本保證年金」、「老年基本保證年金」。然而，此種給付是否具有基本所得的性質，仍待進一步探討。2)在社會救助領域中，由於部分貧窮家庭甚至並不獲得現金給付，似未有將基本所得的概念融入社會救助制度中。3）而社會津貼給付水準不一，亦似未有基本所得的應用。

另外，即或不就基本所得的角度進行探討，而就基本生活安全網的角度來看，社會救助的角色則被認爲不易被取代而宜予強化（古允文，2008）。當然，從基本生活安全網、特別是社會救助性質的基本安全網的角度來看，議題的核心則從基本保障的性質、功能、目的，轉變爲基本保障的對象（如貧窮者）與水準（如最低生活水準），以及基本保障給付與社會保險給付、老年儲金給付或社會津貼間的替代競合問題。

綜合以上對相關議題文獻的初步分析，可以發現本研究之進行對我國具有幾點重要性：

1. 基本所得保障已於「建國一百年社會福利政策綱領」中明顯列出作爲政府的施政方向，但基本所得之概念、性質及理論基礎仍有值得深入探討之處，而需廣泛收集資料及分析。
2. 然而各國社會安全制度的發展均是歷史的產物而有相當的歧異，基本所得概念如何轉化融入原有的制度之中，又遇到那些困難與問題，需要加以比較分析，作爲我國在推動基本所得保障的參考。
3. 我國社會安全制度各體系的發展過程，分別有不同的理論基礎及制度特性，造成今日紛亂的制度設計，各種給付的資格、水準、計算標準、目的等隨著身份差異而有所不同，一方面造成政府責任範圍的模糊，現金給付不斷增加導致的財政問題；另一方面，雖然現金給付不斷增加，但民眾由於紛亂制度所引起的相對剝奪感反而日增，對政府的滿意度並未改善。因此基本所得概念是否是撥亂返治的可行概念之一？又如何與我國現行社會安全制度相結合？值得細緻地探討分析。
4. 若能有效釐清基本所得保障作爲政府責任的範圍，各個社會安全體系間的分工與整合即有一個可以參照的標準，讓福利資源的分配更有效地解決核心的社會問題（例如貧窮），並減少不同群體間的相對剝奪感。
5. 研究成果如何可能運用到我國的社會脈絡，使基本所得保障不僅具有概念的可能性、還有社會政治的可行性，將是這個計畫的重大挑戰。研究者對此並不預設立場，而採開放態度統整各界意見再進行規劃。同時，各界亦可能提供其他的可行構想，納入整合研究及發展政策架構。

基於上述的國內外環境及現行的制度特性，如何達成「建國一百年社會福利政策綱領」所揭示之「保障國民基本所得」目標，即建構

以「國民基本所得」爲核心概念之社會福利體制，藉由「國民基本所得」作爲社會保險（年金給付）、社會津貼與社會救助之聯結，並區分社會保險（年金給付）、社會津貼與社會救助之不同政策功能，及將三者共構整合爲有效的社會安全網，則是當前的重要政策議題，而值得深入研究。

第二節　研究目的

基於本研究之主題，預期本研究將達成的研究工作目標有四項，分別爲：

一、 探討及檢視我國社會保險（年金）、社會津貼與社會救助之基本所得保障功能。

二、 探討及檢視我國社會保險（年金）、社會津貼與社會救助三制度的分工、制度間的聯結、人口群體間的差異及其所面臨的問題。

三、 分析主要國家及國際組織（例如國際勞工組織 ILO、國際社會安全協會 ISSA 等）在社會保險、社會津貼與社會救助之改革發展及整合理念。

四、 研析以國民基本所得保障爲主要核心架構之整合性社會福利體制（含年金社會保險、社會津貼與社會救助制度）與其他社會福利制度之聯結、具體配套措施，並提出短中長期政策建議。

第三節　概念界定

基於本研究之主題涉及社會福利政策，而社會福利領域中有一些概念，在大眾傳播媒體的使用下，或有被人們混淆及誤用的情況，爲方便讀者閱讀及理解本文的使用，茲將幾個常爲人們誤解及混用的名詞概念說明如次。

社會福利：本文對社會福利概念的使用，正如學術上及政策上的使用，是使在公眾集體合作下促使人們增加幸福的努力，廣義上包括由政府及非政府部門所提供的制度安排及給付，狹義上限制在政府的相關政策制度、給付及活動，以及國民相對配合的活動。正如我國的社會福利政策綱領所界定,我國的社會福利範圍包括社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等內涵。

社會安全：本文對社會福利概念的使用，正如學術上及政策上的使用。社會安全乙詞乃來自美國的社會安全法案，在學術上，社會安全概念實指稱的是社會安全制度，而社會安全制度並非是一種特定的制度，而是指達成社會安全目的之體系性制度組成，亦即各國採取社會保險、社會救助、社會津貼或儲金制度等組合而建構成社會安全之目的。至於社會安全之目的原乃係指經濟安全，但後來的各國的社會安全制度及內容納入了實物（服務）給付（如健保），而超越經濟安全的範圍。

經濟安全：正如對社會安全的概念之說明所呈現的，社會安全之目的原乃係指經濟安全，但後來的各國的社會安全制度及內容納入了實物（服務）給付（如健保），而超越經濟安全的範圍，經濟安全概念被用以強調政府給付制度中有關於預防（及處理）貧窮或所得維持有關的現金給付及相關制度。

第二章　研究設計與研究方法

第一節　研究架構與方法

本研究屬政策性研究，在於探討基本所得的性質及在我國的政策運用的可行性。進而研究架構（如圖 2-1）分爲幾個部分：1）透過文獻整理及深度訪談以釐清基本所得給付概念的性質。2）藉由比較社會政策方法的文獻整理，歸納國際組織（如國際勞工組織；ILO）對基本所得保障的建言，及分析不同福利體制之主要福利國家如何將基本所得的概念運用到社會安全給付制度中。3）藉由文獻整理、網路意見徵集、政策分析等方法對我國社會安全制度的各制度、各人口群所得保障差異進行分析，以歸納我國社會福利制度給付的特性。4）綜合基本所得的概念性質、國際基本所得保障的實況並結合學者專家、行政機關代表之建言，發展基本所得保障的政策改革架構。5）最後，依據所發展出之基本所得保障的政策改革架構，結合我國的社會安全制度特性，提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議（草案），即就社會(年金)保險、社會津貼與社會救助等體系在基本所得保障中之功能、及各制度間之聯結提出政策規劃建議（草案），並再經學者專家、行政機關代表之焦點團體共同討論，而提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議（初稿）。

基於上述研究架構，且配合本研究主題的特性及研究的目，本研究採取多資料來源的綜合性研究設計，採用的方法有：

1. 文獻分析：透過文獻整理以釐清基本所得給付概念，同時也運用文獻整理方式對不同福利體制之主要福利國家及國際組織對基本所得之政策運用，進而提供進行比較社會政策之材料。
2. 比較社會政策：透過比較社會政策分析方法，進行不同福利體制之主要福利國家之基本所得給付制度比較。

3. 政策分析：透過制度分析方法對我國社會安全體系的各制度、各人口群所得保障差異進行探討及分析，以歸納我國社會福利制度給付的特性。

4. 網路公民意見調查：本研究配合委託機關的期待，運用網路蒐集各界意見並納入研究參考。運用「我的 E 政府全球資訊網/公共政策大家談/政策投手板」（網址：http://thinktank.www.gov.tw）作爲徵集之方式。徵集的方式爲提示或引發與基本所得有關的議題（如，如果社會福利給付中有基本所得的設計，您認爲應配合那些限制），開放參與之關心人士書寫意見。除此之外，亦將透過臉書（face book）的分享及提示議題，激發青年社群討論，藉由開放滾動式的討論瞭解社群對基本所得保障的看法。

5. 深度訪談：以文獻探討所獲得的初步議題，聘請國內對基本所得有深入研究的學者、民間團體、行政單位代表接受本研究之深度訪談，以收集有關基本所得性質及相關議題之資料。深度訪談的人選區分爲學者、民間團體、行政單位代表等三類，每一類訪談 1 人，以助於發展焦點座談題綱及作爲發展基本所得保障之政策改革架構。深度受訪者每類代表皆經研究團隊與研考會工作會議同意提名三位，再從中依優先順序徵詢其受訪意願。訪談之進行乃由研究團隊事先提供訪談的背景說明與題綱（參見附錄一），協助其對研究議題的瞭解以便進行訪談。

   三類代表的邀請原則爲：(1).學者部分：具社會福利理論與政策分析背景之資深學者，以曾從事基本所得研究、或曾參與政府部門相關規劃者爲優先考慮。(2).政府官員：具備社會福利行政長久豐富經驗之政府官員爲代表，以現正擔任高階決策位置、或學者從政借調政府擔任政務官爲優先考慮。(3).民間倡議團體：具備長久擔任民間社運團體之領導人物，並曾出版相關政策倡議書籍，以與政府決策部門有對話經驗者爲優先考慮。

6. 焦點團體座談：焦點座談並分二階段舉行，第一階段辦理四場焦

點座談，以發展基本所得保障的政策改革架構爲核心任務，第二階段亦辦理一場焦點座談，並以提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議（初稿）爲任務。參與焦點座談之邀請人員皆經研究團隊與研考會工作會議同意擬列 2-3 倍人員，再從中依優先順序徵詢其與會意願。座談之進行乃由研究團隊事先提供座談的背景說明與題綱（參見附錄三），協助其對研究議題的瞭解以便進行座談。

第一階段焦點座談分北、東、中、南四區各辦理四場焦點座談。此一階段的焦點座談以發展基本所得保障的政策改革架構爲核心任務，乃以文獻探討所獲得的初步議題，邀請國內社會安全及社會福利財政學者、中央主管機關（社政、年金）代表、五個直轄市及各縣市社會主管代表及民間福利團體代表進行之。其中亦兼具參與者需具性別平權意識觀點。

第二階段之焦點座談則在提出初步之基本所得保障改革架構及建議初稿後，邀請主管機關代表與具相關政策改革經驗者，就研究所擬之政策改革架構及建議進行座談。

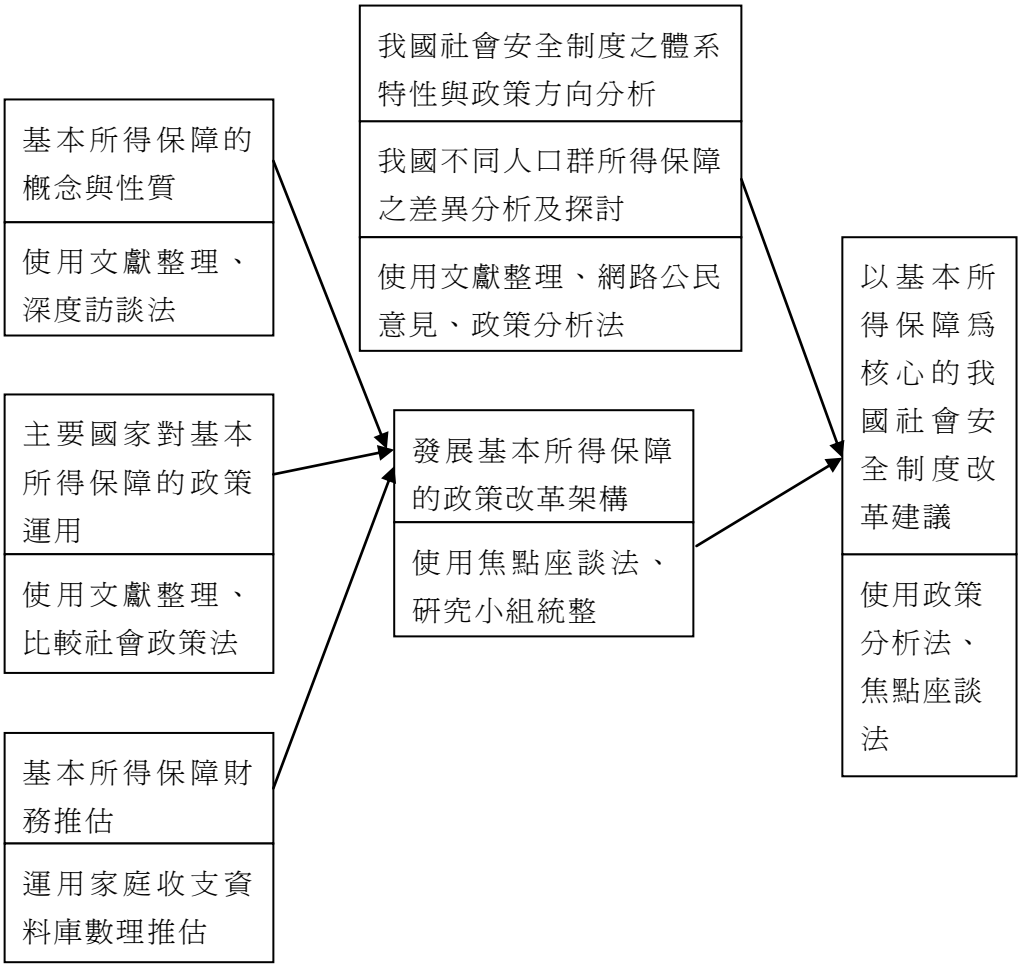

圖 2-1 研究架構

第二節　跨國研究策略：比較社會政策方法之運用

一、比較社會政策研究方法

比較是人類生活中最常運用的思考方式，也是獲得知識的重要方法。在學術活動的發展中，廣義的比較亦是最常被研究者所運用的思

考方式及使用的研究方法，而狹義的比較研究則以比較政治有較完整的發展傳統。在社會政策的研究領域中，基於尋求社會問題與現象之解答與處方的原因，在這種科學及政治的需要下，比較社會政策已成爲社會政策學門中的重要領域（Hauser, 1993）。從世界各國訂定福利措施與政策中，可以發現許多參考其他國家作法的歷史證據，說明了比較社會政策的應用傳統（Mabbett & Bolderson, 1999; Teune, 1990）。

事實上，比較是一種說明、陳述的方法，藉由比較性的呈現：包括不同對象間的比較、現實與理論間的比較，能強化說明的實證性，讓閱讀者或訊息接受者能對訊息有更清楚的瞭解。就此而言，比較法可以說是實證研究的核心（Ragin, 1987），甚至說「社會科學的研究某種程度上來說，均屬於比較性的研究」（Lieberson, 1985:44;引自 Ragin, 1987）。

早年對比較研究的認定採較廣義的使用，甚至認爲對他國制度的介紹亦屬比較研究（Zelditch, 1971）。較嚴謹的比較社會政策研究可說是近四十年來的新發展，早期的研究採社會經濟理論、如以現代化理論爲基礎的跨國橫斷面研究，如 Cutwright（1975）、Wilensky（1975）。而近年的新發展則強調制度的歷史背景，而採體系概念的研究（Spicker, 1995; Heidenheimer et al., 1990）。即在比較研究單位認定上，常採鉅視的社會單位(Ragin, 1987)，進而有學者主張採用體系（system）、甚至體制（regime）的概念（Esping-Andersen, 1990; Ginsburg, 1992; Spicker, 1995; Hill, 1996; Mabbett & Bolderson, 1999）。Hauser（1993）亦提出系統（system-by-system）、團體（group-by-group）、問題（problem-by-problem）與國家（state-by-state）四層次的比較社會政策策略。

雖然比較研究的分析單位與對象包括各種層次，但國家是最常被運用來進行比較研究的。首先，比較研究的基本前提是比較的對象必須是可比較的，「可比較的」意指研究對象及單位在相同層次、向度上，是可比較的。其次是比較有其意義，此則寓涵了比較對象間在某些特

性上具有相同及相異之處。因爲其相同之處，可以有比較的基礎；因爲相異，可以在相同中呈現相異的特性（Hauser,1993）。在實際的跨國比較上，所謂的相同、相異之處，則可能包括價值、文化、宗教信仰；民主政治、市場經濟、工業與經濟發展，以及政府的福利干預。

Skocpol（1979）的比較歷史研究即在相同、相異的個案中提出問題，並從個案的社會政治結構之歷史事實中找答案，進而形成足以解釋歷史現象的理論性概念。Esping-Andersen（1990）的福利資本主義的三個世界，即從「福利國家間是否有不同的類型、其類型的特性爲何」等問題出發。相對於量化的調查研究，比較研究更強調概念與理論的重要性。Ragin 亦指出，無論是個案或變項取向的比較研究，均強調理論的重要，必須與研究之理論相結合（Ragin, 1987）。

二、本研究運用比較社會政策研究方法

本研究在三層次上運用比較社會政策方法而進行本研究。

首先，本研究基於特定議題－基本所得，而進行跨國討論。正如比較社會政策常從理論或他具關鍵性意義的概念出發，而進行跨國的比較分析。「基本所得」是本研究所關注的核心概念，本研究乃基於此一概念進行比較研究。

其次，本研究在進行跨國討論中，兼具掌握社會、國家及體系架構。正如比較研究是採取鉅視單元的分析方法，固然國家是外顯的分析單元，但國家所代表的社會體系與政策制度更是比較分析時應同時兼顧掌握的。本研究之跨國比較分析，同時深入掌握不同國家的社會環境脈絡、政策制度體系，避免進行表面性的比較。

第三、本研究選樣國家乃以立基於比較社會政策上有共識、具代表性之國家。研究進行跨國比較之選樣國家並非任意選樣，而基於比較社會政策上有共識的國家─福利體制國家，美國－自由主義體制國家代表；德國－保守主義國家代表；瑞典－社會民主體制國家代表。另外，結合「基本所得」議題被熱列公眾討論實況，延伸到芬蘭與挪威兩個國家。

不過，正如比較社會政策方法雖有利於解釋描述政策的發展及特性，但對於政策變遷之解釋及未來可能發展較少涉及。進而本研究仍同時結合歷史制度主義觀點，以進行政策變遷及未來發展的討論（見下節）。

第三節　理念與制度變遷－新制度主義的政策研究

1990 年代之後，「新制度主義」（New Institutionalism）的研究不斷擴展，發展成爲當代政治學的主要學派之一。[2]新制度主義透過結合舊制度主義與行爲主義的取向，經由吸收舊制度主義在結構因素、歷史因素的制度分析優點，修正舊制度主義之靜態總體研究取向，以及理論建構上的弱點；並從行爲主義動態的科學方法與理論建構的優點中，得到新的研究方向與啓發（Hall & Taylor, 1996; Peters, 1999: 2）。以「重新發現制度」（rediscovery of institutions）作爲概念的核心（Thelen & Steinmo, 1992），新制度主義將研究焦點回歸到「制度中心」的中層理論（meso-theory）位置（Thlen & Steinmo, 1992; 郭承天，2000）。直到今日，新制度主義的視野仍舊對於政策研究有重要的貢獻，而且新制度主義學派本身也繼續深化討論，朝向更爲細膩的觀點發展。其中最重要者，莫過於歷史與理念以及制度變遷之間的討論，也就是歷史制度學派和理念制度學派的興起。以下先勾勒新制度主義的整體發展，再介紹其中這兩個重要的學派觀點，以整理出對於本研究有所啓

[2]蓋在政治研究典範的演進中，50 年代以前可謂是舊制度主義時期、50-70 年代則是行爲主義時期。而新制度主義則在 80 年代出現。在 90 年代躍居重要地位（郭承天，2000；蔡相廷，2010）。1950 年代以前的政治學研究，被稱爲是傳統政治學時期或「舊制度主義」時期，此一時期中，學者對政治學的研究，除了政治理論外，偏重於對各國憲法、政府結構、法律體系等制度的描述或比較研究（蔡相廷，2010；Peters, 1999:3-4）。到了 1950 年代，基於對靜態政治制度描述的批判，研究者開始強調可操作化的研究方法。此時，以個人爲分析單元的行爲主義研究典範（如投票行爲）受到廣泛的運用，並在政治領域中重新漸受到重視。但是到了 60 年代，以個人作爲分析單元的發展開始受到來自馬克思主義的批判，被認爲是方法上的個人主義。在歷經 50、60 年代行爲主義及理性選擇等取向思維的激盪中，1970 年代的學者乃注意到各國政經制度的差異，帶來政策結果的不同，轉而研究各國的國家機制。直到 March & Olsen （1984）歸納提出「新制度主義」的概念，爲制度觀點的政策分析開啓新頁（郭承天，2000；Lowndes, 2002:91）。

發的重點。

一、新制度主義的發展

最早提出新制度主義乙詞的 March & Olsen（1984）認爲制度就是政治秩序（order），制度不以明文的正式制度或法制爲限，是鑲嵌於政治經濟組織結構中的正式或非正式程序、規則與範例。[3]而 Crawford & Ostrom（1995）的定義爲則爲不少研究者所參酌，彼等將制度界定爲:「能夠塑造人類規律性行爲的規章、規範、和共同的策略。而這些規章、規範、和共用的策略則時常出現，及一再重複出現的情況下發生再重塑」（郭承天，2000）。新制度主義觀點的重要奠基者 March & Olsen（1984）指出，新制度主義與舊制度主義觀點存在著核心觀點的差異：首先，新制度主義不僅是一種觀點，更是一個對社會科學（政治活動）在認識論上的（epistemological）主張。[4]這個論點並不強調政治對社會的依賴，而主張社會與政體間的相互依賴及相互存在自主性；不強調微視層次的歷史過程、事件與行動，而關注於歷史在總體層次的緩慢變化。進而在幾個政治學領域的關鍵性議題上，新制度主義者有其共同的看法（March & Olsen, 1984）。

1.在政治制度之因果鏈（the causal position of political institutions）方面。新制度主義並不否認政治活動之社會脈絡或個別行動者動機的重要，但新制度主義更關注於政治制度中所存在的自主性角色。在自主性方面，主張國家和社會間相互作用。在行動者動機方面，同意偏好的作用，但不認爲偏好是個體的、任意的，而是經由政治生活、教育，並與經驗結合而形塑的。在制度與偏好作用下的資源分配，即在資源分配的政治過程中，決策者的偏好、外部環境、制度性機制同時

[3]對 March & Olsen（1984）而言，制度更適合說是一種造成人們活動產生秩序的概念，及形成秩序的作用規範。進而，彼等進一步探討幾種對形成制度有作用的秩序觀念：歷史秩序（historical order）、時間秩序（temporal order）、內在秩序（endogenous order）、規範性秩序（normative order）、人口秩序（demographic order）、符號的秩序（symbolic order）等。

[4]作者亦認爲 March & Olsen（1984）的這段討論有點文字上的混淆。March & Olsen（1984）很明確的說明新制度並非是一種理論，而是一種觀點，但又說不僅是觀點，是認識論的主張。當然，新制度主義相關知識體系化後，已被視爲是一個理論。

發生作用，並產生回饋。

2.在政治歷史過程的因果複雜性（the causal complexity of political history）方面。不認爲歷史是以明顯的因果模式發展，或可藉由以統計數據予以簡化。相對地，認爲政治作用的歷史作用是制度結構作用下的緩慢累積、遞變，同時也是複雜多因作用的。

3.政治活動是一種生活的詮釋（politics as an interpretation of life）。政治活動與社會脈絡、偏好、習慣相互作用下，政治活動與人們的日常生活相互滲透，包括各種政治制度與日常生活的相互作用，及日常生活亦與政治符碼相互增強，並且一些政治提案（選項），在日常生活中即被增強或被認爲不合法或被忽視。

相對於舊制度主義，新制度主義有幾項特徵（Lowndes, 2002:97-101）：1.關注的焦點從組織移至規則：政治制度不再等同於政治組織，將引導、限制個體行爲的規則視爲是制度的一部分。2.由正式制度延伸至非正式制度：新制度主義同時關注正式規則與非正式慣例，又認同非正式慣例可能強化正式規則，同時重視兩者對政治制度理解之深度與廣度之強化。3.從靜態到動態的制度概念：穩定性是制度的特徵之一，但制度會面臨變遷，進而制度變遷成爲新制度主義研究的重點。4.由信奉價值轉向批判價值：新制度主義試圖確認制度的具體化，與形塑社會價值的各種方式。5.從整體論式的制度轉向個體式的制度概念：新制度主義著眼於政治生活的制度組成、以及各個制度的互動關聯。6.由獨立性轉向鑲嵌性：政治制度「被鑲嵌」（embedded）於特定脈絡中，尤其歷史制度主義研究先前的制度選擇如何限定後來的政策選擇，藉由比較不同的國家體系或特定的政策環境，說明制度鑲嵌在歷史脈絡與社會結構中，有其延續性而產生「路徑依賴」（path dependence)的現象。

事實上，新制度主義的學術思想不但承繼政治學的舊制度觀，更吸收經濟學（理性計算）、社會學（文化與組織理論）的理論，進而依其知識脈絡及關懷的重心不同，而可以分區分出三大範疇（或研究途徑），但三者對政策的制度環境與制度作用仍有共同的假定，而在基本

的概念範疇上被視爲具有一致的特性（陳敦源，2001；謝俊義，2000；Goodin, 1996；Hall & Taylor, 1996；Immergut, 1998）。[5]Goodin（1996）即歸納新制度主義具有 7 項基本認知：1.個人或團體在追求其所欲之目標時，乃受到群體關係所形成的「脈絡」（context）所限制的。2.雖然這些限制會有不同的表現型式，但最後都將形成「制度」。即制度是一種社會性建構的規範（socially constructed norms）與角色指引，進一步引導人們的行爲符合這些規範或角色的要求；另一方面，這些規範與角色本身亦會不斷地改變或重塑。3.制度雖然對個人或團體會形成限制；相對地，遵守制度者亦可從中獲取利益，而更有助於達成其目標。4.個人或團體的意圖或偏好，會因制度的限制而調整改變。5.制度所形成的各種限制，都可以在歷史中追溯出先人們的行動或選擇。6.特定時空中的制度內涵，都是許多人或團體經由一連串互動過程而產生的。7.個人或團體的互動過程，不僅構成了制度，更是社會不斷延續的基本動力。

綜合而言，新制度主義企圖克服微觀途徑與宏觀途徑的兩極化缺失，建立以制度爲中心的「中層理論」。在新制度主義理論中，國家、制度重新成爲政治（政策）研究的主角，矯正行爲主義與理性選擇途徑過於個人主義而導致「見樹不見林」的微觀缺失，同時也修正馬克思主義、系統理論、結構功能理論等大理論「見林不見樹」的「結構決定論」缺失。新制度主義透過中層的研究視野，對國家與社會互動的觀察，解釋「個體行動一制度一社會結構」三者關係，避免落入微

[5]本文基於制度主義的相關介紹已頗豐，乃集中介紹歷史制度主義。有關理性選擇制度主義及社會學制度主義的觀點，讀者可以自行參閱其他研究者的文獻（呂育誠，2002；陳敦源，2001；謝俊義，2000；Hall & Taylor, 1996; Immergut, 1998），此處僅進行簡要的介紹。1.理性選擇制度主義乃基於公共選擇理論而發展，此一觀點假定：由於人是理性且自利的，故會選擇對自己最有利的結果而行動之，而所謂對人有利的結果，乃是與人們之不同偏好之結合。又因人們具有正確判斷的能力，因而制度乃是回應人之行爲而創造的；亦即制度是人類精心計算所設計出來，以形塑人類互動的界線，提供行動的需要、禁止或允許的規則。進而，理性選擇制度主義關心於政策關係人在制度中的互動，及與制度的互動。2.社會學制度主義：此一途徑乃發展自組織社會學，而認爲制度並不僅僅是遊戲規則，而是個人與社會長期互動下所學習得的策略性判斷變遷的結果。亦即制度不僅是有形的規則、程序或規範，更是符號體系、認知圖像與道德基模的集合體，可供作爲解釋人類行爲的意義框架。

觀的迷失與鉅觀的簡化決定論，俾兼顧「見樹又見林」（郭承天，2000）。因此，新制度主義能夠掌握宏觀面的結構變化，同時又解釋微觀面的個體行動，以及彼此之間的互動關係。

二、從歷史制度主義到理念制度主義

在新制度主義觀點的發展過程中，適逢 1980 年間國家理論開始受到重視，政體制度與政經結構成爲政治分析的焦點因素，並被置於跨國的歷史比較研究中（如 Skocpol, 1979; Thelen, 1999）。而這些研究者，更進一步將這些研究方法及思想架構整理成爲理論，而以歷史制度主義稱之（如 Pierson & Skocpol, 2002; Thelen & Steinmo, 1992）。在整個新制度主義的研究中，歷史制度主義舉足輕重，卻也顯現出一些局限，成爲其他制度學派補充並豐富觀念的出發點，理念制度主義便是其中之一。以下說明歷史制度主義的觀點，以及理念制度主義的興起。

（一）歷史制度主義觀點

相對於理性選擇制度主義與社會學制度主義，歷史制度主義除關心制度爲鑲嵌於政治經濟組織結構中的正式或非正式程序、規則與範例外。更關心於現行制度的歷史發展，即強調「特定時空中的制度內涵，都是許多人或團體經由一連串互動過程而產生的」及「制度所形成的各種限制，都可以在歷史中追溯出先人們的行動或選擇」（Goodin,1996; Hall & Taylor, 1996; Immergut, 1998）。與其他兩種新制度主義相比較，歷史制度主義有相對明顯的四個特徵（Hall & Taylor, 1996）：1.傾向以廣義的概念界定制度與個體行爲的相互關係；與理性選擇制度主義採取「計算途徑」（calculus approach）、社會學制度主義採取「文化途徑」（cultural approach）不同。而歷史制度主義採取折衷並用的立場。2.強調在制度形成與運作中，凸顯權力作用與權力的不對稱關係，尤其關注於特定制度，各社會團體間權力分配不平等的方式。3.關注歷史發展過程中制度之形成與變遷，以及制度產生「路徑依賴」的特性。4.不主張制度是產生政治結果的唯一因素，社會經濟發展與理念的分布也是重要因素。

歷史制度主義關注的是不對稱的權力關係與長期的制度遺緒（legacy）對政策制定的影響（Béland, 2009）。也就是說，政治過程的核心是社會中各集團爲爭奪缺稀資源所展開的競爭衝突，但由於不同國家間存在著制度差異，所以有類似立場和組織能力的各國內部集團間的競爭，會在不同國家產生形成相異的政治結果。（Hall & Taylor, 1996）。對歷史制度主義者而言，制度安排是社會集團權力鬥爭的結果，而歷史建構的制度又會對後續的行動者行爲產生主要的機會或限制（Béland, 2009）。換言之，制度的起源與變遷除了關乎權力鬥爭，同時也鑲嵌於整個制度體系的演化過程中（黃宗昊，2010）。由於看重歷史制度的影響力，歷史制度主義者致力解釋制度演進如何產生出路徑依賴（path dependence），及政策遺緒（policy legacies）對隨後的政策選擇所產生的影響（Hall & Taylor, 1996）。

另外，歷史制度主義在時間視野上明顯與其他學派不同。歷史制度主義者主張（Pierson, 2000a; Pierson & Skocpol, 2002; Steinmo, 2008）：1.嚴格看待歷史、時間。主張歷史背景直接影響政治事件的發生，而主張追蹤歷史過程，詳細說明時間序列（timing and sequencing），找尋制度轉型以及歷史過程的改變程度。2.採宏觀的脈絡背景與假設。認爲各國有其特殊歷史與環境，即歷史機遇（contingency）、偶發事件、各種變項在時間序列中的複雜互動。3.關注於一些重大、真實世界的難題（如有些國家已經民主鞏固，爲何其他國家不是）。簡言之，歷史制度主義在「歷史的遺緒」（historical legacies）的思維中進一步發展出歷史制度主義論的中心主張－「路徑依賴」（path dependence）。Krasner（1984）被認爲是首先提出「路徑依賴」概念的開創者（林文斌，2004），強調正式與非正式制度安排將限制或決定人們的自我利益。Krasner（1988）解釋制度因發生自我強化（self-reinforcing）和正回饋（positive feedback）現象，而形成路徑依賴的模式。

歷史制度主義者在對路徑依賴的討論答辯中，累積形成歷史制度主義的理論主張。這些討論議題（命題）爲：1.路徑－社會環境的制度條件是什麼。2.路徑的作用。3.制度變遷的可能。透過對這些次議題釐清，歷史制度主義者逐步建構歷史制度主義的理論架構。首先，

在路徑依賴的思維中，Krasner（1984: 223-246）主張對於制度之研究應該追溯至制度出現的條件，即認爲現存制度可能是某些歷史關鍵的產物、特定歷史選擇，而關切於「歷史解答」(historical cure)。

其次，對於制度的作用機制、即制度效果的維持與延續方面。歷史制度主義者提出「回饋效果」（feedback effects）（Thelen, 1999）或正面反饋（positive feedback）（Thelen, 1999: 399; 2000: 104）、「回饋遞增」（increasing returns）（Pierson, 2000b）、「自我再生機制」（reproduction mechanisms）（Thelen, 1999: 399）等概念機制，用以說明發生路徑依賴的特性與制度維護機制。

第三、在制度形塑政策的環境條件上。Krasner（1988）認爲制度的起源受到環境誘因、先前的結構與既有制度等因素所共同影響。即外部環境與結構是形塑政策的制度條件。而 Peters（1999:64）則認爲制度的基本構成要件是指總體的環境，國家即被鑲嵌在社會制度體系中。

再者，路徑依賴論易招致決定論及簡化論的批評，因而對於制度變遷的解釋則顯得重要。Krasner（1988）認爲制度的起源與變遷乃是受到環境誘因、先前的結構與既有制度等因素所共同影響。又有歷史制度主義者進一步提出制度動態論（institutional dynamism）及「關鍵節點」（critical juncture）（Thelen, 1999）的概念來對制度變遷進行辯護。所謂的制度動態論（institutional dynamism）（Thelen & Steinmo, 1992: 16-17）是指：1.廣泛的社經或政治系絡的變遷會使原本較不具影響性的制度變得有影響力。2.社經系絡的變化或政治的權力平衡會將原來的舊制度推導成爲另一個完全不同的目的而服務，如新行爲者的加入，會利用原來的制度來遂行其目的。3.外在環境的變化會造成制度內之目標或策略的遞移，即行爲者在舊制度中接受新目標，而產生結果的改變。4.政治行爲者調適其策略以因應制度本身的改變，此時制度的改變是來自於特定的政治爭鬥或策略的操控。而所謂的「重大轉折點」是指外部環境變化對制度發生作用，制度發生改變，進而促成政策改變，即是一種外部性的解釋。

（二）對歷史制度主義的反思

歷史制度主義的主張與立場雖有其合理性，但學者們仍認爲存在一些限制（Lowndes, 2002; Peters, 1999; Steinmo, 2008; Thelen & Steinmo, 1992）。主要的評價有以下幾點：

1. 歷史制度主義關心於制度及重大事件的歷史原因，易流於事後解釋，且不關心於預測未來，而與制度主義其他流派可運用於預測之情況不同。

2. 歷史制度主義乃運用文獻進行歷史探討，雖可獲得深入、精彩的解釋，但因無法量化分析、亦無法運用否證法而予以檢證，其解釋有「套套邏輯」之虞。

3. 歷史制度主義有流於制度決定論（institutional determinism）的可能。雖然歷史制度主義者提出制度動態論（institutional dynamism）的概念來解釋制度變遷的多因性及動態性（Thelen & Steinmo, 1992: 16-17），但因「路徑依賴」是歷史制度主義的核心論點，而易成爲其他研究者的批評焦點。

4. 歷史制度主義對社經系絡的意義並無明確的界定。正如新制度主義對制度採取較寬廣的立場，即包括正式與非正式的制度、規範及形成秩序的想法。而這樣的寬廣概念，相對成爲概念界定無法明確，研究無法說服讀者何種界定是適當的界定。

5. 制度雖然是歷史制度主義（甚至是整個新制度主義）的核心概念，但歷史制度主義較關心制度的維持、演變（變遷），但對制度的起源著墨不多。歷史制度論者著重的是對制度的分析和解釋。

6. 路徑依賴的概念指「前一階段時間內所發生的事件，將影響到後一階段出現的一系列事件的可能結果」（Pierson, 2000a; 2000b），此一過程涉及回饋效果，特別是正向回饋（positive feedback），使得原有狀態不斷自我強化。由於制度轉換的成本太高，制度中的菁英及行動者通常只對制度進行邊緣性的調整，使得制度發展傾向朝原有路徑延續，而形成特定的歷史路徑（黃宗昊，2010）。此

一概念指出制度變遷方式傾於演化性的緩慢發展，而非劇烈轉變。採取此一觀點的研究甚至認爲部分革命性的制度變遷，深入探究也可能根源於許多路徑依賴式漸進調整的累積。

7. 路徑依賴觀點指出既存制度的作用及制度變遷的可能方向，但批評者認爲其過度強調制度結構的重要性，也未能指明制度結構影響行動者的機制，並且忽略行動者及其能動性在制度變遷中發揮的作用。側重制度慣性（inertia）的研究使得非理念形式的歷史制度主義被視爲是關於「限制」的理論（Campbell, 1998），只擅於說明政治結構及制度的所產生的限制，卻不擅解釋在相同政治結構及制度下的政策變遷。政治制度是政治行動者追求其目標時所須遵循的遊戲規則，但僅僅著墨政治制度提供的機會與限制，並無法說明當前政治議程的設定及政策行動者試圖著力的問題及議題的建構，包括行動者在制度組合中所欲推動的政策計畫內涵（Béland, 2009）。

Béland 認爲純歷史制度主義過於著重既存制度重要性，而在制度變遷的研究上留下三個主要缺口。其一，較少提及議程設定及政策行動者試圖著力的問題與議題的建構。Béland 以失業問題爲例，儘管此一問題與經濟、制度條件相關，仍須在經濟學者或社會改革者的理念建構下，是否將其定義爲顯著的社會經濟問題，而決定其能否被提上政治議程表（Béland, 2009）。其次，歷史制度主義擅於說明政治制度創造的機會與限制，卻難以解釋導因於這個政治機會結構的政策選擇。也就是政治制度作爲遊戲規則，或許可以解釋某個政策是否被選擇執行，但無法說明政治行動者構思或同意此一選擇的理由。當政策出現變遷時，純歷史制度主義者很難說明政策可能的改變方向或其著墨的主題。再者，政策制定不只被動回應過去的政策遺緒，也涉及政治行動者主動發展論述以說服利益團體或社會大眾支持其政策選擇。也是在這個脈絡中，理念的重要性逐漸浮現。

（三）理念制度主義的興起

正是爲了將研究焦點從制度慣性調整爲更細緻描述政策變遷，部

份歷史制度主義者在研究中加進理念觀點。最早提出這個觀點的是 H. Heclo（1974），在其探討英國與瑞典的福利制度生成時，強調國家官僚菁英的理念對於政策制定的關鍵影響，並且提出「社會學習」（social learning）的觀點，強調理念在政策制定過程中的角色，指出政治是解謎（puzzling）的過程，政策制定是解決難題的集體社會行爲。將政策制定視爲社會學習的過程，其核心論述包括：一，影響 time-1 政策的主要因素就是 time-0 政策的結果，Heclo 認爲新政策是對先前政策的有意義反應，反而較少回應社會經濟的變化。第二，社會學習的主要行動者是既定政策領域的專家，不管是直接受雇於國家或從國家外部提供意見的專家。第三，強調國家在社會壓力中自主行動的能力，並傾向菁英統治論（Hall, 1993）。Heclo 的著作啓發了 1980 年代國家中心論的興起，以及歷史制度論的豐富研究。最著名者莫過於 Theda Skocpol，在 1985 年與其他學者合編《將國家帶回》一書，一方面批評 1960 至 1970 年代的研究過於集中於社會利益團體，同時借用韋伯的思考再次強調國家官僚的主導角色（Evans et al., 1985）。對於理念制度學派而言，官僚及學者專家的政策學習過程與效果便成爲解釋政策與制度變遷的有力因素。

到了 1990 年代，Peter A. Hall 結合 Heclo 的「社會學習」及 T. Kuhn 的「科學典範」（scientific paradigm）觀點，將政策變遷分成三個層級，並將第三階改變（third order change）定位爲「典範轉移」，以分析理念與政策制定之間的關係，及政策背後的理念如何變遷等問題。社會學習觀點 Hall 進一步將政策制定細分爲三個主要變項：引導政策的目標、實現政策目標的工具及政策工具的精確設定。政策工具及設定的調整屬於「常態政策制定」（normal policymaking），其過程是分析性的且高度常規化，受制於政策典範慣例的限制。所謂政策典範，指的是一套理念與標準的架構，界定政策所著墨的問題本質，並指明政策目標及可使用的政策工具。透過政策典範此一概念，Hall 在社會學習的基礎上進一步闡述理念嵌入（fit into）政策的途徑，不管是常態政策制定或政策典範轉移，其過程都與理念密不可分。這也說明爲何某些議題會被提上政策議程表，例如失業或控制通貨膨脹之所以被視爲

重要議題，與界定政策問題本質的理念典範有關。此外，理念變遷的步驟也獲得說明，例如異例及無法被理念典範解釋的謎（puzzle）剛開始出現時，該理念的支持者會延伸既有典範加以涵蓋解釋，但此一作法可能會降低原有典範的連貫性及明確性。當異例累積到一個程度，成爲政策失敗後，原有典範的支持者就會減少，新典範的機會得以出現。這裡也牽涉到理念典範轉移的政治及社會條件：相較於第一層級、第二層級政策改變主要發生於國家內部、由技術官僚主導，國家對政策調整擁有較高的自主性而不受社會壓力影響，第三層級的改變也就是典範轉移，則涉及政治性的評斷，專家間不同的意見取決於政治權威的取捨，改變的過程也超出國家的界線，包括媒體、政黨及社會利益團體得以參與。

自從 Hall 的政策典範觀點提出後，學界開始留意理念對於制度的可能影響。理念是一套特定的信仰、思想、價值，成爲行動者詮釋理解社會問題的指涉架構，進而形塑其提出社會政策解方的指導方針。可以說理念就像行動者的思考地圖，幫助其聯結不同社會情況的意義關聯，形成一個詮釋圖像（Cox, 2001; Schmidt, 2002; Taylor-Gooby, 2005）。在這種情形下，理念制度學派有力反駁物質利益爲制度變遷驅動力的看法，認爲行動者大多情形會受其價值理念的影響，甚至於可能壓過利益的考量，將自己的信仰價值置於其上，制定出符合自己理念的政策方針；所以有的時候，制度發展的路徑依賴其實是理念的路徑依賴映現（Blyth, 2001; 2002; Cox, 2004）。在此同時，我們也常常看到不同理念之間的競逐，畢竟針對同一社會問題可以出現不同的意義詮釋與問題解方，甚至可能是十分敵對的意見。而最終何種理念勝出，則端視其所處的制度限制或機會結構而定，可以說理念就像是行動者的「思想武器」，是不同陣營彼此較勁的利器（Blyth, 2001; 2002; Berman, 2001）。這種情形尤其是在社會問題輪廓還混沌不清時最爲明顯，具有不同價值信念的行動者依據自己的意義架構詮釋問題，形成不同政策理念互相競爭的情勢。就此而言，政策研究其實也是理解政策過程中不同理念的出現與消逝，以及背後的結構機制。

理念與制度變遷的互動關係成爲不少學者探討的對象；可以說理

念的影響力已毋庸置疑，關鍵在於經驗上如何檢驗理念的影響？主要的影響管道爲何？爲了避免其他學派制度主義學者批評其隨意指認因果關係，理念制度主義的研究者近年來費心思索較嚴謹的研究方法。例如 Béland（2009）從理念的定義出發，依序指明理念過程如何解釋上述政策變遷的關鍵面向。首先他將理念定義爲：對世界描述的宣稱、因果關係及規範特定行動者的合法性三個層次。作爲對世界描述的宣稱，理念過程可以協助建構問題及議題進入政治議程，也就是說理念可以窄化政策議題列表，界定出最急迫的議題並提上政治議程。理念做爲因果關係的論述，可以合法化或挑戰既存制度與政策的基本假設，這項基本假設即 Hall 所稱的政策典範，可以影響政策目標、工具與設定，因此理念過程可以指明政策計畫的特定內容。此外，理念也是規範界定合法性的範圍，而能參與改革規則的建構。在架構改革的公共論述過程中，理念也是一種意識形態武器。從理念的定義、過程及影響政策的三個途徑，Béland 簡明分析理念如何從問題界定、政策內涵及政治潮流三個方向影響政策變遷。

表 2-1 理念影響政策變遷的途徑

	途徑一	**途徑二**	**途徑三**
理念的定義	對世界描述的宣稱	因果關係	特定行動者的規範合法性
理念的過程	協助建構問題及議題進入政治議程	形塑影響改革計畫內容的假設	作爲參與建構改革規則的論述武器
理論缺口的填補	議題的選擇：政策制定者所欲著墨的	政策計畫的特定內容	改革規則的建構

資料來源：Béland, 2009

Hall 和 Béland 的研究都是以理念觀點來解釋政策變遷，特別是基進的、脫離原先路徑的改變，例如從凱因斯主義政策轉至貨幣主義政策。理性選擇或歷史制度主義者多假設路徑依賴的改變是常態，基進的改變則被視爲外生的（exogenous），例如間斷均衡模式（punctuated equilibrium model）主張大規模、路徑背離的制度變遷，主要發生於遭到罕見外來衝擊的關鍵時刻，此一基進的變遷之後，會接續較長時期的制度慣性。理念觀點認爲，激進的變遷有可能是政治行動者主動的、有意識的努力，以回應變遷中的環境，並重新檢視其所處的環境、思考其位置而發展出新的路徑。所以理念觀點是以行動者爲中心的（agency-centered）（Béland, 2009）。強調理念對政策變遷影響的同時，Hall 及 Béland 也不忘提醒理念的擴散還是受到來自制度的限制或機會，在與對其有利的制度及政治行動者互動下，理念方能發揮影響力（Hall, 1989；Béland, 2009）。行動者的理念與其身處的制度之間便形成相互影響的情形，進而促使制度變遷以及理念的轉化，成爲動態的因果關係。

三、歷史制度主義在本研究之運用：從理念制度視角觀察基本所得思維

從本文的介紹可以看出以基本所得爲對象的分析中，理念制度主義與歷史制度主義的主張對於政策分析有很強的解釋力。在福利國家的發展歷史上，基本所得的理念一直不乏支持者，認爲福利待遇的判準應該基於普惠式的公民權，而非依賴市場經濟，將勞動力商品化。事實上，我們仍然可以在西方福利國家制度中看到些許的基本所得蹤影，例如瑞典年金制度中的保證年金，或是台灣國民年金保險中的保證年金，確保每個老年人都有一定的老年收入。不過在實務上，基本所得絕少在各個福利國家中成爲主幹的政策，原因即在於福利國家本質上與資本主義市場經濟的制度親近性，使得絕大多數的福利制度仍與勞動市場的參與掛鉤，而社會保險也成爲勞工的專屬保險。就這點而言，福利制度的路徑依賴其實確是理念的路徑依賴，我們也看到不同的福利體制中有不同的制度結構與行動者組合，影響基本所得理念的發展。制度主義告訴我們：制度是權力運作的結果，而制度依賴或

制度轉向是在各關鍵節點上的權力運作及內外在動因的拉扯，造成制度依賴或制度轉向。

就此而言，基本所得的理念在近年來的討論重新增溫，很大程度跟福利國家的改革息息相關。在 1990 年代晚期至 2000 年以後的福利改革，其政治邏輯已然在根本上改變了各個福利體制的本質，這點從近年的研究也可看出端倪，尤其是歐陸及北歐的福利體制都多少經歷相當大的轉變。在這個制度變遷的過程中，貧窮的現象卻無可避免增加，因爲當前的福利改革強調個人責任與工作倫理，反而容易將公民更加推向市場商品化的邊緣。有關德國的福利改革部份，近年來的年金改革及勞動市場改革都改變了過去德國社會國的制度邏輯，從而引發是否違憲的爭論，而這正說明價值理念在此扮演著重要的角色，顯然不同理念在此還有一段時間的競逐。以瑞典爲首的北歐國家在近年同樣進行多項福利改革，尤其在積極性勞動市場政策部份，更加強化工作福利的色彩。這樣急遽的變化也導致貧窮問題，尤其是青年群體面臨更大的社會風險，再加上外來移民的社會整合問題，這些都一再挑戰傳統社會民主類型的福利國家。

我們這個研究無法立刻斷定基本所得將成爲福利研究的顯學及具體政策，這點就目前的發展看來似乎也不會馬上成真。但是，近年來在各國學界及政界重新復甦的相關討論，卻似乎預示一個新理念對既有新自由主義福利改革的挑戰。這點也呼應有關社會投資或是福利改革新政治的討論，很大成份都在反映福利國家變遷的新形態與意涵；不論是制度重組、政策改弦易轍，其實都需要一套有說服力的理念及論述，才能說服民主社會的選民接受新政策。制度主義的討論告訴我們，特別是在這個福利改革的時刻，不同政策理念扮演更爲關鍵的角色，也是不同陣營的擁護者據以爭取支持的思想利器。在這個脈絡下，觀察基本所得理念的復興以及其與其他理念的競逐，無疑將有助於我們掌握當代福利國家改革的基調及底蘊。

第四節　財務推估方法

本研究亦將以我國全體國民爲對象，進行無條件基本所得給付的財務推估。在推估的資料基礎上，本研究擬使用 2011 年行政院主計處家庭收支調查原始資料檔來進行模擬推估。

家庭收支調查爲具代表性樣本，以台灣地區近八百萬家戶爲抽樣對象，採分層二階段隨機抽樣方法，以村里爲第一段抽樣單位，村里內之戶爲第二階段抽樣單位，2011 年調查樣本數爲 15,857 戶(行政院主計處, 2013)。調查內容除涵蓋家戶組成、家庭成員人口特質外，家庭收入及支出更細分爲受雇人員報酬、財產所得、私人移轉、政府移轉、社會保險給付，保費及納稅支出等等，適合本計畫用以計算及模擬政策效果對貧窮及所得之效果。

然而，使用家庭收支調查仍有以下幾點疑慮，第一，以下所呈現之政府現行方案支出、社會保險支出、稅與保費收入皆以家庭收支調查資料爲主，並非政府公布之公務預算、決算或行政統計資料，有研究已指出受訪者可能會低報或隱匿自己獲得之各類移轉收入，加上家庭獲得之政府各項移轉及保險收入並不包含行政成本，因此有低估各類所得及各項政府方案支出之虞(Garfinkel, Huang & Naidich, 2006)。此外，學者指出家庭收支調查膨脹係數設算不恰當，導致利用其膨脹係數來推估總人口數總是高出公務統計許多(呂朝賢, 2005)。在運用上亦有必要予以調整，以符實況。

另外，本研究所推估的給付水準，乃參酌文獻、學者深入訪談及焦點座談的意見作爲參考。進而，有三個參照的水準，即：1.社會救助法中所訂「最低生活費」，2011 年台北市最低生活費爲 14,794 元[6](內政部, 2013)。2.爲基本工資，2011 年一月起基本工資爲每月 17,880 元(勞委會, 2013)。3.所得稅制中的免申報所得稅標準。所得稅制中的免

[6]雖然，我國的基本所得標準有六種（見表 5-1），台北市的 14,794 元是最高的標準，但最多人適用的台灣省及台南市 10,244 元，與本段推估方法三（免申報所得稅標準）相當，爲達設算的多元參考效果，以台北市的 14,794 元爲設算。詳見第七章第一節。

申報所得稅標準乃依據戶內人口多寡及有偶與否而有不同的標準。2011 年每人免稅額爲 82,000 元，而個人及有配偶者標準扣除額分別爲 76,000 元及 152,000 元，隨著家戶人數增多，每再增加一人，增加 82,000 元。

綜言之，即本研究的推估方法，乃使用行政院主計處家庭收支調查原始資料，並配合實況進行膨脹係數調整，再分別以社會救助法中所訂「最低生活費」，以及所得稅制中的免申報所得稅標準作爲給付準而設算推估，詳細推估數據見第七章。

第三章　基本所得的性質

一般認爲,無條件基本所得的思想可以追溯到 1808 年法國社會主義思想家傅立葉（Charles Fourier），並在 1848 年曾爲 Jeseph Charlier 所提倡（Cunliffe and Erreygers, 2001）。現代福利國家出現後，無條件基本所得的主張亦曾在 1960 年代末、1970 年代在美國被討論（Sheahen, 2012）。近 20 年，無條件基本所得的主張在歐盟地區國家受到熱烈的討論。有些學者將無條件基本所得視爲是處理資本主義病理現象的良方，有些人則視無條件基本所得的主張爲瘋狂的想法。

然而，基本所得的主張爲何，主張者是天真的理想主義者嗎？其主張是否被誤解，是否有實踐的可能？或者，主張者進一步的具體構想爲何？都是應進一步釐清的。

第一節　基本所得主張的歷史發展及主要倡議組織

一、基本所得主張的歷史發展

有關基本所得的理想，一般認爲法國社會主義思想家傅立葉（Charles Fourier）是近代的主要思想起源（Cunliffe and Erreygers, 2001），不過亦有學者追溯到 16 世紀的一些政治哲學主張（Standing, 2005a）。但是，不可否認的，近二十年有關基本所得的討論，乃以基本所得全球網絡（The Basic Income Earth Network；BIEN）這個團體及其成員最積極。1983 年時，三位學者，Paul-Marie Boulanger, Philippe Defeyt and Philippe Van Parijs 構想提出一種簡單、全民普遍性資源分配的制度（BIEN, 2013）。無條件基本所得的構想乃在這種想法中出現。

1986 第一次以基本所得爲主題的國際研討會於比利時魯汶召開，與會者積極組成討論團體（歐洲網絡；The Basic Income European Network；BIEN），並開始固定的學術研討及學術出版。基本所得的主

要倡導團體全球網絡（The Basic Income Earth Network；BIEN）乃來自於此基本所得歐洲網絡（The Basic Income European Network；BIEN）。

在基本所得議題發展中，隨著書籍的出版，基本所得主張漸漸被理解，討論也漸集中聚焦。較先的基本討論著作，包括：《Philippe Van Parijs ed., Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform. London & New York: Verso, 1992》、《Robert J. van der Veen & Loek Groot eds., Basic Income on the Agenda : Policy Objectives and Political Chances. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000》。而近年的重要書籍則有：《G. Standing ed., Promoting Income Security as a Right: Europe and North America. London: Anthem Press, 2005》、《Allen Sheahen. Basic Income Guarantee Your Right to Economic Security. New York: Palgrave Macmillan. 2012》。這些出版集合了基本所得概念與主張的核心想法。

而基本所得議題的發展，已從理念主張陳述、誤解澄清及辯論，到制度設計規劃。大致而言，在 2005 年以前乃處於基本概念陳述，及對各界的挑戰及質疑提出進一步的澄清及辯解（如 Van Parijs, 1992、2003；Standing, 2003、2005b），而約在 2005 年以後，主張者一方面能對基本所得的制度實踐提出粗略的規劃（Sheahen, 2012），也能彙整各國現行制度中具基本所得精神的制度（如 Caputp, 2012; Pateman and Murray, 2012; Standing, 2005b），而作爲倡議規劃的基礎。甚至已有學者開始設計評估基本所得計畫成效的架構（Standing, 2012）。

二、倡導基本所得保障的主要組織

正如基本所得的主張可謂是基本所得全球網絡（BIEN）這個組織所倡導出來的，無疑的，基本所得全球網絡（The Basic Income Earth Network；BIEN）是倡導基本所得主張最力的組織。這個組織乃由於 1986 年成立之基本所得歐洲網絡（The Basic Income European Network；BIEN），於 2004 年擴大發展而來的，由關心或願意投入基本所得的人們所組成，進而在全球各地討論及倡導基本所得。基本所得全球網絡

（BIEN）定期舉辦全球性的雙年研討會，及發行基本所得研究雙月刊（*Basic Income Studies*）來促進學術討論及交流，並藉由無需付費的網路線上方式提供學術著作。

祇要是關心或願爲基本所得出力的人士，都可以參加這個組織，所以基本所得全球網絡（BIEN）的成員充滿了多樣性，包括各種不同學術背景的人士，有經濟學者、哲學思想家、政治學者；同樣的，包括學術研究者、學生、甚至宗教人士、政治人士及社會福利工作者。

Philippe Van Parijs 是這個團體的理事長，而在社會福利領域相當著名的重要學者，如 Claus Offe、Guy Standing、Ian Gough 也都參與其中。Guy Standing 又同時積極參與國際勞工組織（International Labour Organization; ILO），是社會經濟安全小組的主任（Director, Socio-Economic Security Programme），因而對國際勞工組織相關理念的發展影響深遠。

而北美一些關心基本所得的人士，同樣在美國組織了美國基本所得保障網絡（The U.S. Basic Income Guarantee Network；U.S. BIG）。而美國的基本所得保障網絡乃成立於 1999 年由 Fred Block、Pamela Donovan、Michael Lewis、Karl Widerquist 等人發起成立，同樣藉由研討會、論文發表等方式倡議基本所得的主張。

第二節　基本所得的理念

基本所得主張者乃係一群有相近理念的人，共同的倡議。而這些主張基本所得的倡議者其背景並不相同，思想的脈絡也不相同。因此，倡議者間對基本所得的主張仍存在一些差異。但是基本所得主張者對基本所得仍有一些共同的看法（Van Parijs, 1992、2003；Standing, 2003；Wispelaere and Stirton, 2004）。

一、基本所得是一種所得

(一)給付是以現金方式（in cash），而不是實物（in kind）

主張基本所得是以現金的形式提供給付、至少是沒有時效限制且可以自由流通的準現金（如退稅額）。主張現金式的給付乃在於強調獲得給付的人可以擁有使用的自由。這個自由包括要支付各種可能的需要、或保有這些現金，累積到一定數量時，發揮自由的效果。基本所得不支持實物或代券（voucher）式的給付，因爲非現金型式的給付無法提供充分的自由，而無法發揮解放的效果（Van Parijs, 2003）。

(二)給付是定期的經常性給付

基本所得主張的給付是定期的經常性給付。所謂的定期、經常性可以是按週、按月、按季或按年，但絕不是一次性的給付。

但是基本所得並不反對另外提供一次性的給付，如成年時提供一筆現金。雖然，基本賦予（basic endowment）、資產賦予（capital grant）或成年賦予（coming of age grant; COAG）也有助於人們取得資源及可以自由解放，但基本賦予、資產賦予或成年賦予的作用並不用以生活，且是限制對象的。基本所得主張者認爲唯有定期的經常給付乃適合用於生活且可以不限對象的。

二、提供予全民

基本所得的設計乃在於提供給付予全體國民，甚至包括擁有長期居留權利的外國人。雖然，有些倡議者（如 Sheahen, 2012）主張基本所得給付以部分年齡層的國民爲對象，但多數倡議者的主張是指全體國民的。至於所謂的國民，當然包括兒童以及年長者（年金領取者）。之所以也包括兒童以及年金領取者乃係爲了制度簡便及統一。亦即，基本所得如果排除了兒童以及年金領取者，在福利制度上則仍可能有必要另外提供兒童津貼或老年津貼，而降低了基本所得的制度優勢。不過，Van Parijs（2003）則排除了監禁中的罪犯、以及長期安置的精神病患、居住於安養護機構的老人，因其認爲社會已爲這些人提供了基本生活所需，即國家／社會以實物的型態爲這些人提供了基本所得資源。

三、基本所得是以個人而非家戶（庭）爲單元的給付

基本所得的構想是要給付給每一位政治群體中的個別成員，不是以家戶爲單元，也不是給付予戶長的（Van Parijs, 2003; Wispelaere and Stirton, 2004）。雖然，在生活給付上，家戶支出常比個人集合更爲經濟，既有的社會給付也常將家戶型態納入考慮。但是，基本所得給付提供給每一個人同等的給付額，不因人們的生活與居家型態而有不同。基本所得主張者反對在付中造成對人們生活型態的干預，而提供人們對自己生活居家型態安排的自由，並人們可以保有與他人共同生活的經濟利益。基本所得可以移去獨自生活的陷阱，而享受共同生活（Van Parijs, 2003）。

四、一種由政治社群提供的給付

基本所得由政府或其他控制公共資源的組織所給付。即可以由國家、或較國家低之層級或更高層級的政治實體來提供。雖然，國家是最常被想到的政治社群或單元，但基本所得未必一定要由國家給付。也可以由較低層級的省、州來提供，或由更高層級的超國家單位來提供。事實上，唯一真正曾經提供基本所得的政治單元，是美國的阿拉斯加（州）（Goldsmith, 2005）。另外，亦有些學者則主張由歐盟來提供基本所得（Meuris, 2008）。

五、沒有所得或就業條件

沒有所得或就業條件可謂是基本所得主張者唯一最高的共識、最核心的主張。相對於在給付水準、給付型式（現金或退稅給付）、給付對象，不同的基本所得主張者可能仍有微小的不同主張，但在所得或就業條件上，基本所得主張者有一致的共識－沒有所得或就業條件（Van Parijs, 2003; Standing, 2003; 2005b; Wispelaere and Stirton, 2004）。

(一)無需資產調查

相對於既有的一些最低所得方案，無論人們所得高低一律可以獲得相同的給付是最明顯的差異。給付不但不審查人們（及其家戶）的

所得，也不審查其非正式收入、可獲得的給付、財產價值。資產調查式的最低所得保障給付是一種事後的給付，而基本所得給付是一種事前的給付（Van Parijs, 2003）。但是人們獲得基本所得給付後，如果達到必須繳稅的水準，或提昇了繳稅的稅率水準，則需照著稅制繳稅。

(二)無需工作要求

現行的所得保障常會對申請人必須有具工作意願之要求,在這種情況下，而人們必須證明努力求職、或接受指派的工作準備（如職訓），或必須接受被指派的「合宜」工作，作爲檢查。但無條件限制之基本所得並沒有這樣的要求，而視獲得給付是一種權利。這種主張，特別是家庭主婦、學生、老人而言，乃不會成爲一種僞裝了的假權利。正如某些中肯的說法般,這可視爲是一種提供給對社會參與貢獻的給付，鼓勵人們志願參與到社會中而發揮貢獻，且減少對人們之貢獻的差別待遇。

六、財源不一定由再分配效果的稅收來支付

基本所得的財源可以、但不必然來自於以所得爲基準的稅收財源。多數的構想主張乃建議基本所得的財源可以來自土地稅、資源稅、加值型營業稅、或金融商品交易稅（Van Parijs, 2003）。即使來自於這些非所得爲基礎的稅或累進稅，但這些稅仍會造成高所得者爲最終支付者的效果（Madrigal and Pérez, 2008），進而，基本所得可能會有再分配的效果。除了來自稅收，來自天然資源或其他型式的財源亦不錯的設計，如美國阿拉斯加（州）的基本所得給付，其財源乃來自天然資源的公共持股設計。也有些人提出公共資產全民持股（投資）的想法，其分紅可以作爲基本所得給付（Goldsmith, 2005）。

七、透過稅制校正貧富

稅制是基本所得制度中一項未明言的關鍵的制度條件（Van Parijs, 2003; Standing, 2005a）。當富者與貧者均獲得同等的給付時，唯有在有健全的稅制條件中，可以透過稅制來校正富者與貧者的實際所得，即在結合稅制的情況下，能保持在基本低稅率的人將變得很少，人們獲得基本所得給付後，如果到必須繳稅的水準，或提昇了繳稅的稅率

水準，則需照著稅制繳稅（Van Parijs, 2003）。富人將比貧者繳納更多的稅，富者要負擔自己（富者）和貧者的成本。但是，基本所得制度提供予貧者基本資金的效果將非常大。

第三節　基本所得的功能與優勢

一、基本所得制度的結構性功能

雖然，基本所得保障常因無就業及所得限制而被認爲是一種社會主義式、理想性的主張（Wright, 2005）。但是，對 Offe（1992）、Standing（1992）、Groot and van der Veen（2000）而言，事情並不是這樣的單純，彼等對基本所得的倡導乃是針對當代福利國家社會經濟結構的限制而發展的，是對當代社會制度進行變遷的社會改革規劃，是面對當代社會系統性危機的構想。

大致而言，Offe（1992）、Standing（1992）、Groot and van der Veen（2000）等人認爲，當代社會在結構與制度上有呈現出一些矛盾，包括：在經濟全球化下，出現所得差距擴大、工作貧窮（working poor）、甚至工作與生活不穩定的「飄零族」（the Precariat）（Standing, 2011）。國家無論藉由傳統的社會救助，或近年所強調的工作福利（workfare）、公共雇用（public employment）、薪資補貼（wage subsidizing）、或是工作所得退稅給付（EITC），不但不能對症下藥處理低薪、不穩定就業等問題，更因這些制度本身的資產調查或就業調查，而使人們陷入貧窮陷阱或低度就業的陷阱中，而造成人們道德損害或使人們失去追求幸福的主動性與積極性。

這種讓人們處於低薪、不穩定生活且失去對生活積極態度，乃制度性的創造了「新的危險階級」（the new dangerous class）（Standing, 2011）。這種情況與困境乃是當代社會的系統性危機。

而基本所得制度的設計，藉由除去所得及就業條件的限制後，將可以讓人們重新獲得生命的生機，獲得追求幸福的主動性，而維護資本主義制度體系的運作。

二、基本所得制度的制度功能

面對貧窮現象及解放貧窮者當然是基本所得制度的重要功能。的確，並不是所有的基本所得主張者都關注於體系運作、都是採取基進（radical）觀點的。也有一些人是關心於可見的社會問題，如嚴重的貧窮現象，而期待透過基本所得制度可以有效解決貧窮問題（Sheahen, 2012）。

從貧窮等具體社會問題出發的主張者，關心的是爲何貧窮者無法脫貧，以及社會政策中的貧窮陷阱及低度就業陷阱，進而對基本所得的制度規劃、財源、給付水準常有細緻的關懷（Sheahen, 2012）。這些討論不但聚焦於對貧窮者之救助的政策，也探討既存的制度轉換爲基本所得制度的可能性（Healy and Reynolds, 2003）。

三、基本所得制度的優勢

簡單、道德、解放而使貧窮者獲得自由、及正向激勵的效果是基本所得制度的優勢（Van Parijs, 2003）

在簡單的優勢上，基本所得制度不對國民進行身份區別或資產調查、就業查核，在行政上及觀念上是相當簡單的。特別是在已將稅務資料資訊化的國家，基本所得給付不必如同社會救助或就業津貼給付般，經過申請及進行個案性審查。

在道德問題方面，給付所可能造成福利依賴及反就業誘因是現代福利國家相當常見的道德爭議。這種道德議題乃是給付必須經過資產調查及就業查核的重要原因之一。但是，資產調查及就業查核乃成爲貧窮陷阱或失業陷阱、創造低度就業等失功能或反功能的效果。而無需資產調查及就業條件，卻可以激發人們努力及參與的主動性，是具有正面的道德性的。進而，無條件的基本所得可以使人們脫離低薪就業位置控制，而使貧窮者獲得自由。

在有資產調查的情況下，可能因爲貧窮陷阱而使得對貧窮者的協助效果不佳，而不易達成脫貧的效果。而在基本所得制度中，將不存在貧窮陷阱，貧窮者可擁有其所得的努力所得（但如達繳稅水準時則乃

必須要繳稅），而使得公共給付可以充分發揮效果。

第四節　基本所得制度設計的建議

在基本所得制度討論上，Van Parijs（2003）、Standing（2003、2005b）是大力倡議者，而對基本所得制度提出具體的原則性規劃，又 Sheahen（2012）也對基本所得制度提出較明確的設計。

對 Van Parijs（2003）而言，解放貧窮者及追求自由是基本所得的核心關懷與政策目的，進而對於「全體國民」、沒有工作條件及所得條件限制，以及現金給付是主要的堅持；相對地，Van Parijs（2003）對基本所得之給付水準的高低，則沒有那麼的堅持。而在制度運作設計上，Van Parijs（2003）一再強調透過稅制進行校正的重要性；但是，在財務規劃上，Van Parijs（2003）則沒有明白的指陳，但在相關答辯中說明並沒有以基本所得取代既有給付的立場。

而 Standing（2003; 2005）對基本所得制度的制度設計看法及思想可以從其過去的學術研究有部分的參考。Standing 較早的研究都是關於就業勞動領域的，特別是經濟全球化下的勞工處境，其在 2011 年出版《The Precariat: The New Dangerous Class》（飄零族：新危險階級）（Standing, 2011），則可見探見 Standing 對底層勞動者不穩定就業及這種不穩定就業對社會之威脅的關心。其該書的最後提出基本所得作爲面對「飄零族」的處方。Standing（2005a）強調基本所得是一種新的社會共識的政策目標。另外，Standing（2005b）除同樣主張沒有就業及所得條件限制外，在基本所得的其他主張包括：以全體國民／勞工爲對象、提供現金或準現金給付，並提供予合宜生活水準之給付。但是，在財務規劃上，Standing（2005b）同樣沒有明白的指陳，而在基本所得與既存給付制度之關係的立場，Standing（2005b）並沒有具體的陳述。

至於 Sheahen（2012）的主張可謂是對基本所得設計相對較清晰的。其主張除了同樣堅持無資產調查及就業查核外，其在財源設計上有進

一步的估算。基本上，Sheahen（2012）制度設計是針對美國社會提出的，其政策目標乃在於消除貧窮、追求平等以及終結福利科層，對Sheahen（2012）而言，所謂的「基本」是一種實質、有效果的保障，其主張的給付水準約等同於貧窮線的水準（10,000 元/年）；但其對給付對象的界定乃是限縮的，以 19-64 歲爲限，且以有投票權者、居住 5 年以上的移民爲限。其之所以不包括 65 歲以上者乃認爲 65 歲以上者有年金給付，而 18 歲以下者可以適用聯邦賦稅減免。至於給型態，Sheahen（2012）並不如同 Van Parijs（2003）般堅持現金給付，而是建議採取美國常見的退稅式給付。

Sheahen（2012）主張以基本所得取代美國既有的各種資產調查式的公共給付，也因爲是取代既有的給付，乃可以終結福利科層，以及在資源上存在取代效果。而在財務資源規劃上，Sheahen（2012）透過初步的粗略估算，認爲一年的經費大約在 1.89 兆美元，而財源則來自刪除既有的減稅給付與既有的給付及行政支出（約 1.91 兆美元）、以及因給付所增加的新稅收。

表 3-1 基本所得主要主張及制度建議

	Van Parijs（2003）	Sheahen（2012）	Standing（2005b）/ILO
政策目標	解放—追求自由	消除貧窮、追求平等、終結福利科層	資本主義社會的新社會共識度、
對「基本」的詮釋	每一位國民	實質、有效的保障	基本保障
普及－給對象／國民	全體國民、合法居留者	19-64 歲者，且有投票權者、居住 5 年以上的移民	全體勞工／全體國民
給付型式	現金	退稅式給付	現金

給付水準	不限	約高於貧窮線／美國 10,000 元/年	合宜的基本生活水準
與既有給付的關係	平行併存，不取代既有給付	取代既有之資產調查式之公共給付；保留社會保險老年給付及對兒童之給付	未強調
資產調查	無	無	無
就業查核	無	無	無
財務規劃	無	刪除既有的減稅、既有的給付及行政支出、因給付所增加的新稅收	無
制度條件要求	健全稅制	健全稅制	健全稅制

資料來源：本研究自繪

第五節　有關基本所得議題的辯論

一、有關所得及就業條件的辯論

雖然，不少人們認爲資產調查或就業條件查核具有維護及促進自立、勤勉之工作倫理的效果。而基本所得者主張不限就業或資產（或所得)條件,沒有條件限制幾可謂是所有基本所得主張者的共同主張。基本所得主張者反而認爲資產調查或就業條件查核是傷害工作倫理、戕害人們追幸福主動性的制度。

Van Parijs (2003)曾對所得及就業條件有進一步的說明，以回應質疑者及進行答辯。基本上，彼等解釋：資產條件的篩檢會造成貧窮陷阱（poverty trap），貧窮者可能會爲了保有福利給付而不願意全力投入工作，而損害人們追求幸福的動機。至於就業查核，則在於迫使人們投入沒有發展性、勞動條件不佳的工作，進而限制人們的所得、而創造貧窮。另一方面，就業條件查核也造成幫助社會保留不合理的勞動條件效果，進而強迫人們接受那些不合理的工作，而不利社會發展及進步。

相對地，沒有勞動條件限制及資產限制，不但不會損害人們的工作倫理，反而在提供有基本所得的情形下，人們不必被迫工作，也不會爲了獲得給付而出現違背人性的行爲。相對地，在被提供基本所得的情況下，人們的勞動都是爲了追求幸福的主動活動，無論是有酬的工作、無酬的社會參與、低薪但有遠景的工作，都是人們志願性的投入、也會全力投入。至於不投入社會參與或工作者，則成爲是一種生活型態的選擇，僅以被提供的基本資源而生活。

二、公平性及需求優先問題

公平性也是基本所得討論上常被提出的議題。評論者認爲無論所得高低均同等獲得給付，違背人們所習慣的「報酬」、「值得」認知。但是基本所得主張者指出（Van Parijs, 2003）：在同樣提供基本給付的情況下，較高所得者不因此而有損失，但卻因而提供了低所得者及貧窮者生存的基礎，而符合社會正義。又相對地，在採取累進稅率的制度下，低所得者或貧窮者即使獲得給付，仍不需繳稅，而爲實質的所得；但中高所得者將因累進稅率，而出現所得到之給付遞減的效果，而符合需求優先的給付原則。

三、財源及財務規模

多數評論者在初見基本所得主張時，對於財務負擔規模及財源常是最擔心的。特別是一些福利給付慷慨的國家，在高稅率、高福利支出規模下，幾乎不存在增稅的空間。當然，基本所得主張者也不是天真的理想主義者，部分基本所得主張也對財源及財務規模議題提出具

體的設計。如 Sheahen（2012）即以美國爲實例，透過取消減稅、取代既有的福利給付、減少的福利支出及基本所得給付所增加的回收稅收等，幾可以支付 19-64 歲國民每人 10,000 美元的基本所得約 1.89 兆美元。

而 Madrigal and Pérez(2008)的探討則指出所得稅幾無法支持基本所得之財源，但消費稅則可以作爲財源並同樣可以發生較高所得者實質負擔的效果。而阿拉斯加則透過能源收入作爲財源。

四、與現有制度的關連

基本所得制度是否取代既有的福利給付，或與既有的福利給付制度間的關連爲何？基本所得主張者間的構想並不相同，端視其制度設計而定。如 Sheahen（2012）的構想則以基本所得取代既有的各種具資產調查、以公共財源的給付。但仍保留社會保險制度、特別是老年給付仍保留，另外，針對兒童的給付亦保留。而 Van Parijs（2003）則不強調基本所得與既有公共給付制度間的關係。但是，並沒有論者涉及到以就業爲基礎的社會保險制度，即對基本所得的討論並沒有朝向取代就業基礎之社會保險的論點。

第六節　主要國際組織對基本所得相關議題的看法

一般而言，國際組織對各種新興議題或政策倡導雖具有權威性，但也常是保守的、反應略緩慢的。在基本所得議題上，經檢視 ILO (International Labour Organization)、OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)、EU (European Union)、WB (World Bank)、ISSA (International Social Security Association)等主要國際組織相關資料，茲有國際勞工組織(ILO)與世界銀行(WB)有些許資料與基本所得主張有關，檢閱摘陳如後。

一、國際勞工組織(ILO)

近年 ILO 對基本所得的倡議頗爲積極。經網站檢索(2013.05.24)，

包括了 615 筆資料，其中包括了在官方文件 50 筆、宣言 19 筆、研究文獻 287 筆、研究計畫 4 筆。

其中對 Basic Income 的使用乃是延續 ILO 長期所主張的維續勞動者（及其家人、甚至是全體人們）的基本生活水準與保障。ILO 長期主張勞工必須要獲得基本的生活水準，並得以合理地分享社會進步的的成果。近期的主張以 2008 年公布的《ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization》爲中心，在這份正式文件中，ILO 延續成立之初的精神，仍主張各種社會安全保障制度要能擴大到所有的人（包括老年、兒童、婦女），並可以藉由社會安全制度中獲得基本的生活資源。

就 ILO 目前的資料來看，目前的資料可謂是在上述、一貫的主張中來倡導及運用基本所得（Basic Income）。新近的資料，大多立基於 2008 年公布的《ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization》，在這份正式的宣言中，其立基於合宜的勞動議程（Decent Work Agenda）而強調四項工作策略，其中包括了：《（二）發展和加強社會保護措施》項目，即在適應國情的情況下，發展及提供社會保障和勞動保護，包括：1.擴大社會保障到全體，提供基本所得給所有需要的人，以滿足社會的快速人口和經濟變化，以及新技術和不確定性所產生的需求。2.健康和安全的工作條件。3.工資和收入方面的政策，工時和其他工作條件，旨在確保進步的成果可以公正地讓所有的人共享及所得勞動者可以獲得最低薪資及保障。

《Decent Work Agenda is expressed and which can be summarized as follows: (ii) developing and enhancing measures of social protection – social security and labour protection – which are sustainable and adapted to national circumstances, including:– the extension of social security to all, including measures to provide basic income to all in need of such protection, and adapting its scope and coverage to meet the new needs and uncertainties generated by the rapidity of technological, societal, demographic and economic changes; – healthy and safe working conditions; and – policies in regard to wages and earnings, hours and other

conditions of work, designed to ensure a just share of the fruits of progress to all and a minimum living wage to all employed and in need of such protection;》

就 ILO 的文件來看，對 ILO 而言，Basic Income 指稱的是基本的生活資源，並且是透過社會安全制度而提供的。亦即，在這些文件中，並不將 Basic Income 指稱爲無條件限制的普及性基本所得。

不過，在 ILO 的網站資料來看，至少有《Sharing Innovative Experience》（2011）;《Protecting the Poor : A Microinsurance Compendium V.2》（2012）;《Decent Work and Poverty Reduction Strategies》（2005）;《Building a Social Protection Floor with the Global Jobs Pact》（2010）;《Civil Society, Participatiory Governance and Decent Work Objectives: The Case of South Africa》（2006）5 本由 ILO 出版發行的書，開始介紹無條件限制的普及性基本所得的概念，及納入政策選項的討論。另外，ILO 也編輯分享《National Seminar on Reducing Unemployment and Poverty: International Experiences and Proposals for the Expanded Public Works Programme Phase 2》（2008）其中亦有涉及到有關基本所得保障之議題討論。

二、經濟發展合作組織(OECD)

相對於 ILO 積極討論基本所得，OECD 並沒有偏好於無條件基本所得的立場。經網站檢索（2013.05.30），包括了 138 筆資料，對基本所得的使用主要是將之視爲福利國家經濟安全網中的一環、是針對特定人口群體（貧窮者、失業者）的給付。不過，其中除了學者對基本所得的倡導外，值得注意的有二份 OECD 官方出版的文件，當中提到基本所得的作法，乃是在檢視消除貧窮、促進就業的政策方法評估中，已將基本所得納入。即 OECD 雖未倡導基本所得，但也注意到基本所得作爲政策方案的可能性與潛力。

三、世界銀行(WB)

世界銀行並不倡導無條件的基本所得，在世界銀行的概念中，「Basic Income」的意義在於指陳最低生活水準保障，即傳統福利國

家的內涵。在世界銀行的使用中，強調透過提供所得保障，以維護人們的教育及健康，特別是透過提供所得進行貧窮者的人力資本投資。在世界銀行的網站檢索中（2013.05.26），則獲得 101 筆資料。其中僅包括二筆倡導基本所得之學者所著之論文，藉以倡導無條件基本所得給付的主張，其他的文件乃將基本所得視爲是福利國家安全網的最低給付。與無條件給付的概念不同。

世界銀行於 2009 年出版《Conditional Cash Transfers》乙書，介紹及倡議在開發中及貧窮國家推動提供附條件的、以家長讓子女受教育爲條件的現金給付，透過這種現金給付，可以讓兒童接受教育、接受公共衛生給付，以進人力資本投資。

四、國際社會安全協會(ISSA)

同樣的，國際社會安全協會並不特別倡導無條件的基本所得，與世界銀行相同，國際社會安全協會對「Basic Income」的使用及在於指陳最低生活水準保障。在國際社會安全協會的網站檢索中（2013.05.26），僅獲得 11 筆資料，包括 4 篇是有關 ILO 無條件基本所得保障主張的（或相關會議）的報導。

五、小結

就主要國際組織來看，ISSA、OECD、WB 對基本所得的主張並不特別關心，僅 ILO 開始關注到無條件基本所得。當然，這或許也和各國際組織在性質上都是略爲慎重有關。

對 ILO 而言，關注於勞動者的基本保障及經濟安全是其一貫的立場。但對 ILO 而言，基本所得保障似比較偏向於是一種目標，亦即，對於達成基本所得的方法並沒有別是強調或特定的主張，而無條件基本所得已被 ILO 所討論，不僅是學者們的倡導，更已在正式出版中出現。雖然，無條件的普及式基本所得尚未是 ILO 的官方主張或立場，但已是被參考介紹的政策選項了。

第四章不同福利體制代表性國家對基本所得的主張及運用

自 Esping-Andersen 於 1990 年出版《福利資本主義的三個世界》（古允文譯，1999）提出「福利體制」（welfare regimes）的概念，並據以進行跨國比較。其藉由福利去商品化（de-commodification）、福利的階層化（stratification）效果、及市場與政府間的關係三個概念，歸納出社會民主的（the social democratic）；組合主義的（the corporatist）或保守的；以及自由的（the liberal）三種西方福利國家體制，並分別以瑞典、德國、美國爲代表性國家，體制概念就廣爲比較社會政策所採用。爲讓基本所得在國際上被討論與運用的情形有完整的展現，我們即以這三種福利體制爲代表，討論基本所得概念如何在不同的福利體制中被認知、被討論、乃至被轉化與其既有的福利制度配合。

第一節　美國

一、美國社會福利制度基本架構

美國社會對於同是社會支出中的社會安全(social security)及福利(welfare)有著相當不同的態度與評價，社會安全指的是以繳費式的社會保險制度，在美國以老年、遺屬、身心障礙年金保險及醫療保險(Medicare)爲社會安全制度的核心；福利方案則是由貧困家庭臨時扶助方案(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)、補充性救助(Supplemental Security Income, SSI)及勞動所得退稅補貼(EITC)提供低收入家庭現金移轉，而食物券(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP，同一般所熟知的 food stamp)、住宅補助及醫療保險(Medicaid/CHIP)等方案提供實物(in-kind)資助。

Alber (2010)計算各項支出所占比重，如下圖 4-1。包含社會安全、醫療保險(Medicare)及其他較小的保險方案如失業保險及工傷補償

(workmen's compensation)等方案的社會安全支出，占總社會支出金額的三分之二，支出比重在 1980 年爲 67%而 2006 年爲 64%，近 30 年支出比重相對穩定。至於提供低收入家庭的各式福利支出，則由 1980 年占支出 23%，大幅提高至 2006 年爲 30%。然而，可以發現若不納入醫療救助(Medicaid)支出，救助式方案的支出則由 13%下降至 10%。社會安全支出也可發現相同結果，若不論醫療保險支出，社會保險所占比重由 1980 年 53%下降至 2006 年 38%。醫療相關支出則佔據近半的美國社會福利支出。

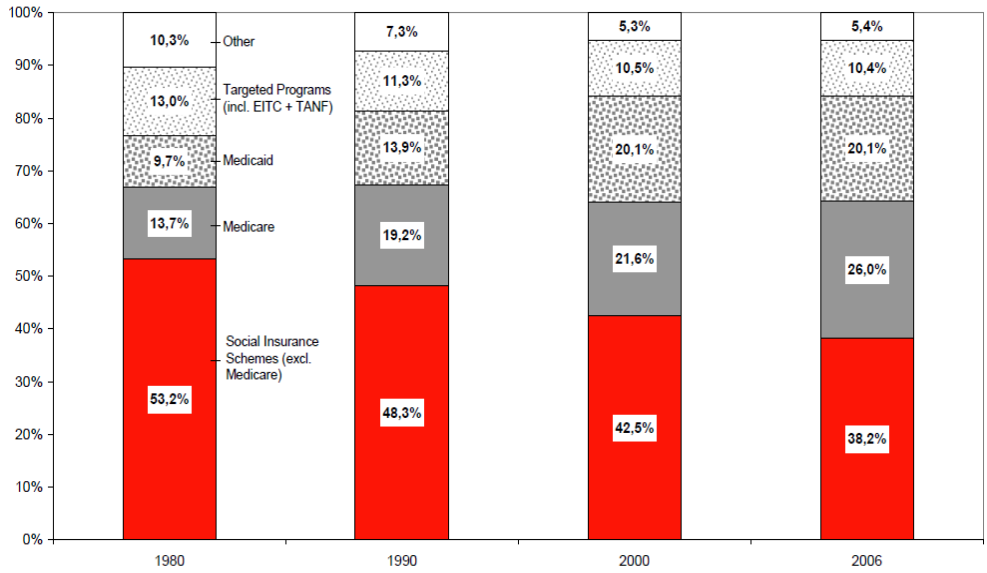

圖 4-1 美國各類社會支出所占比重

資料來源:Alber (2010)

（一）主要福利方案

若聚焦與基本所得保障相關的美國福利方案，本段將著重於針對低所得家庭的社會救助制度，並簡要介紹社會保險制度中保障老年及失業者經濟安全的社會安全及失業保險設計。2011 年，美國社會救助支出占聯邦總支出 16.5%，爲國民生產毛額 4.2%。若不納入醫療救

助支出，食物券方案爲所有救助方案中最大規模的方案，占聯邦總支出 2.2%，其次分別是補充性救助(1.6%)、勞動所得退稅補貼(EITC)(1.5%)與住宅補助(1.1%)，近年引起廣大討論的福利改革方案：貧困家庭臨時扶助方案(TANF)僅占所有聯邦支出 0.8%，比前述各方案規模都更小(Falk, 2012)。

1.食物券

食物券方案每月提供額外補助讓低所得家庭購買食物。無論家庭型態，總所得低於 1.3 倍貧窮線家戶可獲得補助，然而對於具工作能力卻未就業，且家中也沒有需要照顧的依賴者，食物券也有就業要求，若無就業，也未參加工作福利(workfare)相關的就業或訓練方案，則三年內最長只能領取三個月的食物券。給付金額因家庭原本的收入與家庭規模而有所差異，家庭淨所得的 30%與每月最高配額間的差額即是可獲得的食物券補助(USDA, 2013)。舉例而言，一個四口家庭若每月淨收入 1,000 美元，預期會有 30%，亦即 300 元花費在飲食上，而四口之家最高可獲得 668 元補助，扣除原有的 300 元，此家庭可獲得 368 元食物券補助。

表 4-1 食物券每月最高配額

People in Household	Maximum Monthly Allotment
1	$ 200
2	$ 367
3	$ 526
4	$ 668
5	$ 793
6	$ 952
7	$ 1,052
8	$ 1,202
Each additional person	$ 150

資料來源:USDA (2013)

2 補充性救助

補充性救助是聯邦政府提供低收入之老人、視覺障礙及失能者的現金移轉。其財源來自於一般稅收。2013 年起聯邦政府最高給付金額爲個人 710 美元，夫婦爲 1,066 美元，部分州政府額外提供給付，這些州的受益者獲得的總補助則高於聯邦標準。實際給付金額依家庭收入而異，收入越高，獲得的給付金額越低。但爲了增加就業誘因，每月從勞動市場上賺取的所得中，前 65 元將不列入所得，超過 65 元的部分，每增加一元收入，僅減少 0.5 元的補助金額，藉此降低補助減少對於投入勞動市場所造成的反誘因(SSA, 2013)。

3 住屋補助

除前述的醫療救助及食物券之外，住屋補助是另一項大規模的實物補助方案(in-kind program)。通常有幾種型式，第一類是公共住宅方案，將政府擁有或由政府營運的住宅以低於市價出租給老人、失能

或低收入家庭。所謂低所得依申請人欲居住地區而異，低於 80%當地中位所得者爲中低所得家戶(lower income)，而低於 50%當地中位所得家庭則爲低所得家戶(very low income)。租金計算方式與食物券給付額度相似，依申請者收入而異，原則上申請者年收入減去扣除額(戶內每名依賴者約 400 元)之後的 30%或者每月收入的 10%爲租金金額。除了公共住宅之外，低收入家庭自行在市場上承租或購買住宅也可以獲得租金補助(HUD, 2013)。

4 貧困家庭臨時扶助方案

在 1996 年後，貧困家庭臨時扶助方案取代失依兒童家庭扶助(AFDC)，提供懷孕及家中有未滿 19 歲子女的家庭現金及醫療救助。各州條件及給付金額各異，但原則上必須進行所得及資產調查，以克羅拉多州爲例，若爲一名單親媽媽帶著兩個小孩，且無任何收入則每月可獲得 462 元補助，若仍有其他收入則補助金額會隨之下降，但爲增加工作誘因，每月勞動市場所得前 90 元將不計入所得，不至影響其福利身分，也提供就業者兒童照顧補助。此扶助方案有幾項不同於失依兒童家庭扶助的特點：其一爲領取福利時間限制，一般來說，領取現金福利終身最長時限爲 60 個月，有些州甚至訂定低於 60 個月的領取時間限制。第二，爲工作要求，若領取者沒有參與工作活動，如就業、尋找工作、社區服務或在職訓練等等，將可被扣除補助金額，累犯者也可終止發放補助(Urban Institute, 2011)。

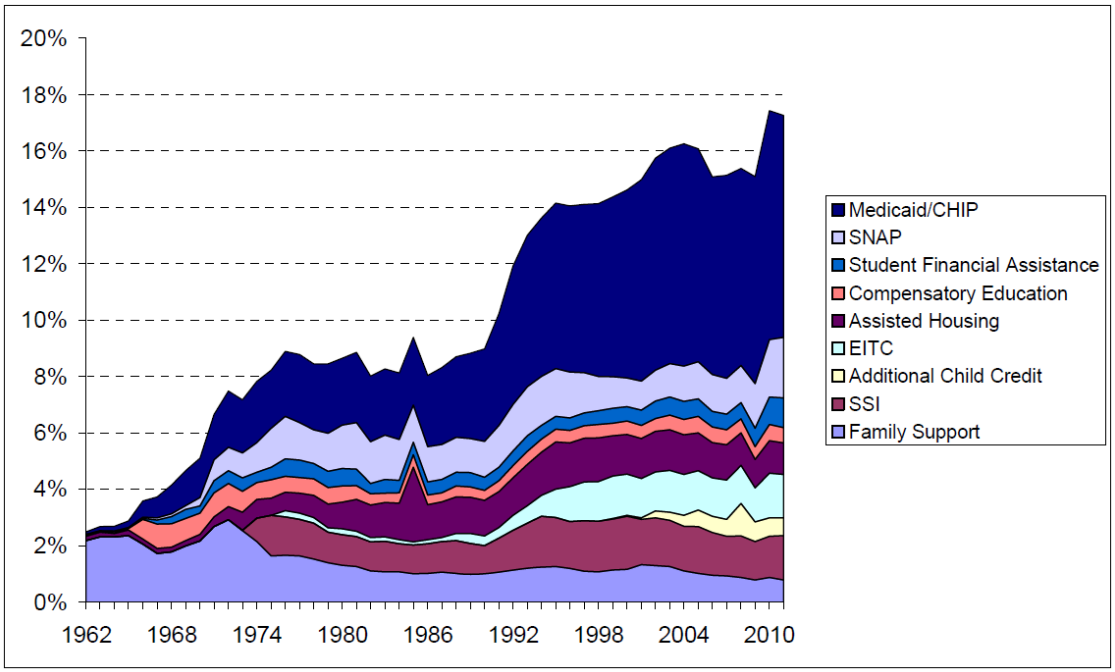

圖 4-2 主要救助方案占聯邦支出比重，1962-2011

資料來源: Falk (2012)

(二)社會福利制度主要特性

綜觀美國救助方案可發現幾項特點，它由多個分立的方案組成，當福利領取者同時可以獲得現金移轉及實物補助時，多個方案的加乘效果將使得人們不積極投入就業而停留在福利當中的誘因增加，削弱民眾透入勞動市場的動力。此外，雖然近年來的討論多集中在現金移轉方案，但實際上實物給付方案所占比重更大，且有逐年提高的趨勢。由圖 4-2 可以看出，非現金給付的醫療救助、食物券及住屋補助等所占比重越來越高，尤其是醫療救助，在 2011 年幾乎已經占了所有救助方案支出的一半。

而對於育兒家庭來說，救助的擴張主要是嘉惠中低所得的就業家庭而非未就業家戶。例如醫療救助在 1980 及 90 年代的擴張主要納

入非福利家庭中的兒童，因此將有薪資所得的家庭也涵蓋進來，食物券及住屋補助也逐漸使有薪資所得者也能夠獲得這些補助，更不用說勞動所得退稅補貼及兒童稅式補貼(child credit)都需要有薪資收入才得獲益。上述這些方案或原有方案的擴張，都使得就業者能夠從救助方案中獲益，而使傳統福利與社會保險的二分界線逐漸模糊。

相對於救助提供給已經缺乏基本生活所需的人，社會保險則用以預防各類風險可能造成的生活匱乏。社會保險中與基本所得較爲直接相關的爲社會安全及失業保險兩項制度。社會安全(OASDI)爲美國最大的所得移轉方案，他是老年保險、遺屬保險及身心障礙保險三種保險的混合。保險顧名思義財源來自於保費收入，勞雇雙方各負擔6.2%的社會安全稅，另有 1.45%則是醫療保險的保費，因此對受雇者而言，總社會安全稅爲 7.65%。由於保費有薪資上限(ceiling)，使得保費具有累退特質；但就領取的給付而言，卻是累進(progressive)的，意即相較於高所得者，低所得者繳納保費所獲得的報償較高。年滿 65 歲以上者可領全額的老年年金；1960 年後出生的就業者，退休年齡逐年漸增兩個月至 67 歲。而 62-64 歲提早退休者則領取減額的退休年金。至於給付金額則因就業史而異，以 2006 年爲例，656 美元以下所得可有 90%所得替代率，介於 656 及 3,955 美元所得所得替代率爲 32%，之後所得所得替代率爲 15%。

而失業給付是由州政府負責，因此各州符合資格的條件及給付金額也不一致，不過，各州幾乎都要求近期必須有一定時間的就業或薪資記錄，必須有能力及有意願就業，且必須是非個人過失(no fault)離職。在此條件之下，雖然有 95%受雇者涵蓋在失業保險當中，但僅有三分之一的失業者符合上述條件而獲得失業給付。失業給付水準各州甚大，大致上約在薪資所得 50%至 70%，而可以領取的時間則各州較爲一致，聯邦政府規定基本 26 周的給付，當各州失業率超過一定門檻時，可以額外再增加 13 或 26 周的失業給付(Schiller, 2008)。

(三)勞動所得退稅補貼作爲福利改革中的一環

勞動所得退稅補貼在 1975 年創立時，只是一個小規模的方案。

1960-70 年間，所得稅大幅提高，輿論擔心稅率對低收入家庭造成沉重負擔，加上 1974 年經濟衰退等背景之下，夾帶在 1975 年國會提出的刺激總體需求的減稅方案中闖關成功，目的在於減輕低收入家庭的稅賦重擔，並期待透過減稅來刺激經濟復甦。勞動所得退稅補貼真正成爲美國社會政策要角，是美國總統柯林頓宣誓將透過擴大勞動所得補貼，來達到「工有酬」(Make work pay)的目標，於是在 1993 年的綜合預算調節法案(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, ORBA-93)進行勞動所得補貼最大幅度的一次擴張。

柯林頓數度公開表示，勞動所得退稅補貼是美國福利改革及使就業者可以獲得合理報酬的重要政策(Clinton,1994)。他在 1993 年時提到，仍有近五分之一的家庭雖然家中有就業者，但仍無法達到聯邦政府所訂立的最低生活標準。福利制度應該保證那些努力工作的家庭獲得最大報酬，然而長時間來美國福利制度卻是朝向相反的目標。因此他提出擴大勞動所得退稅補貼來提高就業誘因及協助就業者免於貧窮，如果遇有一名子女的就業者每工作 40 小時，政府應保障其家庭不至於落入貧窮(Clinton,1993)。

Blank(2009)綜合 1990 年後美國一連串的福利改革，認爲美國形成一種新的社會救助模式:越來越多提供給四肢健全的就業者，以工作爲條件(work-conditioned)的移轉方案。這樣的新模式，透過兩大類的方案改革來達成：第一類即眾所周知的「終結我們所熟悉的福利」（Ending the welfare as we know it），在 1996 的福利改革中用有領取時間限制、工作要求的貧困家庭臨時扶助方案(TANF)取代原先的失依家庭生活扶助(AFDC)，這樣的變革使領取貧困家庭扶助方案的人數大幅下降，從圖 4-3 可看出，傳統美國救助方案，無論是現金移轉的貧困家庭臨時扶助方案或食物補助，其支出占 GDP 比重均呈現下降趨勢。這一類的方案改革是形成迫使福利領取者離開福利的推力。

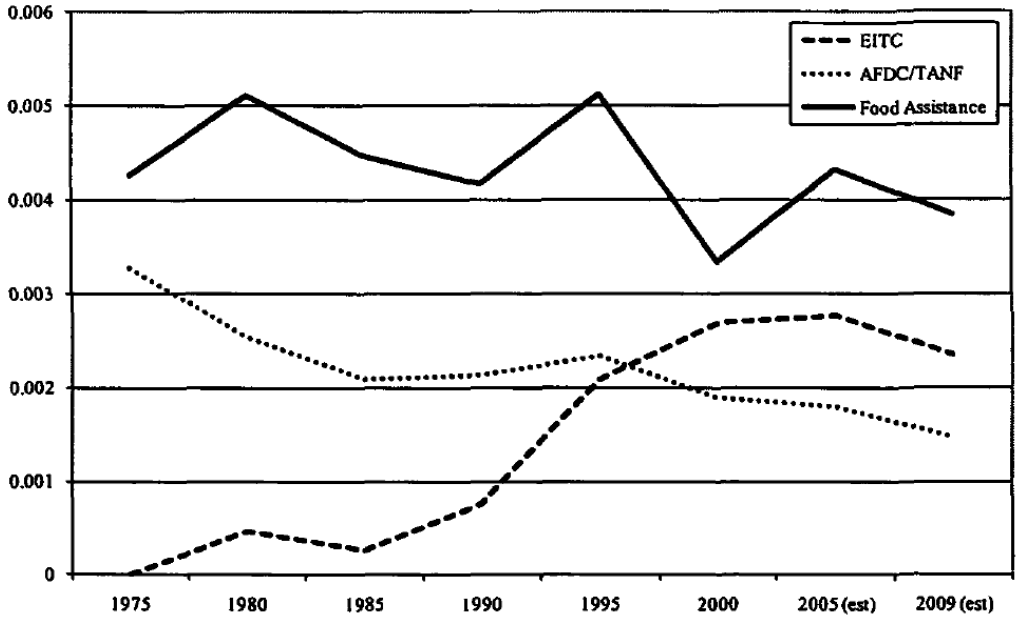

圖 4-3 聯邦支出占國內生產毛額比重

資料來源:Alstott(2010)

另一類方案即工有酬（make work pay）方案，利用提高就業者可獲得的各式報償來形成吸引福利領受者進入勞動市場的拉力。大幅擴張的勞動所得退稅補貼即是這類方案中的要角，同時也提高最低工資。此外，其他傳統僅貧戶可獲得的補助，例如醫療救助，過去經常是福利領受者不願意離開福利的重要因素之一，1988 年的家庭支持法案(Family support Act)也增加過渡階段，脫離福利者其醫療救助仍可延長一年，有些州政府更延長至最多兩年(Coe,1998)。至 2000 年，即便父母就業而不符福利資格，所有貧窮及近貧家庭中的兒童都可涵蓋在醫療救助保險當中(Blank,2009)。同時，食物券的規範也放鬆，讓更多中低所得勞動家庭可以同時領取兩個福利。

綜觀這些使工作有合理報酬的各式方案，一則以提高最低薪資及提供勞動所得退稅補貼來提高工作報酬，二則將醫療救助、食物券等這些過去僅給予福利領受者的方案也擴及低薪工作家庭，降低從領

取福利到就業可能產生的高邊際稅率，使民眾不因就業失去各式福利而願意投入勞動市場。

(四)勞動所得退稅補貼與其他方案搭配情形

如前述，低收入家庭在美國，可以申請各類不同現金及實物補助，因此勞動所得退稅補貼與其他方案間也產生互相搭配的問題：領取福利者能否同時請領勞動所得退稅補貼？而退稅補貼的金額是否列入家庭收入，進而影響該家庭是否符合申請資格或者影響其可請領之福利金額？

勞動所得退稅補貼是否影響領取食物券及失依兒童家庭扶助曾經歷數次變革，在 1990 年的綜合預算調節法案(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, ORBA-90) 年預算調節法案之前，領取福利的家庭間接的難以獲得勞動所得退稅補貼，因爲納稅申報人扶育兒童及維持家計的支出，不得超過半數是仰賴失依兒童家庭扶助及食物券等聯邦方案，因此領取福利者多半難以同時領取勞動所得退稅補貼，而這樣的門檻(support and maintenance test)也使得投入勞動市場的誘因低。但 90 年之後，規範有了改變，兒童只要符合年齡、關係及同住等要件，福利領受人依舊可以獲得勞動所得退稅補貼，即便他的收入大多來自失依家庭生活扶助等福利方案(Holtzblatt et al.,1994)。此外，1990 年之後，綜合預算調節法案亦明訂，勞動所得退稅補貼金額在申請相關救助方案時不被視爲收入，因此不會影響申請醫療救助、食物券或住屋補貼等福利資格，補助金額亦不受影響(U.S.House of Representatives,2004)。

二、基本所得保障在美國的應用

正如基本所得保障支持者 Widerquist & Sheahen (2012: 11)指出，在工作福利(workfare)發源地的美國、福利(welfare)是個負面名詞、領取福利的單親媽媽(welfare mother)被妖魔化，顯然美國並非最低生活保障這個概念能夠茁壯發展的沃土。儘管基本所得保障在美國並非主流施政方向，然而，世上第一個將基本所得真正付諸實施的，卻是美國阿拉斯加州(Alaska)的「永久基金股利」(permanent fund dividend)

方案；也同樣令人感到意外的是，美國也是第一個基本所得保障進入全國性政治運動的國家。

Widerquist and Sheahen (2012)認爲，美國在 1960 及 1970 年代有一波的「保障所得」運動(Guaranteed Income movement)，雖然未能如願發展出全國性的基本所得保障方案，後來卻成功的發展出類似基本所得保障的方案。1960 年代，詹森總統宣布對貧窮作戰(war on poverty)，許多抗貧方案引發討論，經濟學者 Milton Friedman 及 F.A. Hayek 便提出以負所得稅(Negative Income Tax, NIT)來取代零碎的、針對特定群體的福利方案。當時不少經濟及社會學者皆爲此方案背書，然而並未被詹森總統採納，當時詹森仍以擴展原有的傳統福利方案爲主。負所得稅的概念在下一任的總統尼克森(Nixon)時以家庭援助計畫(Family Assistance Plan, FAP)重出江湖，爲了增加政治上的可行性及支持，他在類似負所得稅的架構上增加了工作要求及資格限制，然而此提案兩次叩關仍未能成功。

美國雖然在 1970 年代似乎有機會推動具有基本所得保障特質的方案，然而功虧一簣，但 1976 年通過勞動所得退稅補貼方案(Earned Income Tax Credit， EITC)，勞動所得退稅補貼方案雖然不是基本生活保障，因其需有薪資所得才能獲得補貼，然而這樣的設計確實是脫胎於眾議院對家庭援助計畫及負所得稅的討論而來，使得基本所得概念隱身在以稅式補貼，並附加需有勞動所得的條件下，來避免基本所得可能帶來的就業反誘因。

1980 年代後政治氛圍改變，加上全球競爭不景氣帶來的財政赤字等問題，檯面上浮現的福利議題討論的是如何緊縮福利規模而非改善或擴張福利，基本所得保障的改革方向也未出現在此討論當中。但 2002 年，美國基本所得保障研究社群(U.S. Basic Income Guarantee Network, USBIG) 在紐約舉辦第一次研討會，此後基本所得保障的討論在美國也越來越興盛。且不像 1960 或 1970 年代，基本所得政策提案是由上而下，國會議員提案的模式；近來的基本所得保障則是以學者或民間力量由下企圖將基本所得保障方案推進國會。不可諱言，即便民間的討論仍在，但能夠真正在聯邦政府中受到關注的方案，都只

是往基本所得保障邁進一小步，而非基本所得保障理想中，無條件提供所有公民基本所得的給付方式(Widerquist & Sheahen, 2012)。

根據 Widerquist and Sheahen (2012)的回顧可以發現，基本所得保障陣營認爲阿拉斯加永久基金股利方案、負所得稅及修正負所得稅架構而來的勞動所得退稅補貼方案，被認爲具有基本所得保障特質，因此接下來本文將分別介紹這三個方案的設計、設計背後根據的原理並評估該設計優缺點及可能造成的影響。

(一)阿拉斯加「永久基金股利」(Permanent Fund Dividend, PFD)

阿拉斯加因其境內蘊含大量石油而獲益，該州於 1976 年通過法案，每一年，州政府須提撥部分的石油獲益存入「阿拉斯加永久基金」(Alaska Permanent Fund, APF)，原因在於石油能源有耗竭的一天，而將石油獲益成立主權財富基金(Sovereign Wealth Fund)，可將暫時性的獲益轉爲永久性的基金。永久基金裡的本金將用以投資股票、債券及房地產等等以產生獲利，但該法案中並未規範投資獲益該如何運用，於是 1982 年阿拉斯加州政府進一步通過法案，將一定比例(11.2%-18.2%)的永久基金獲益均分給阿拉斯加居民，稱之爲「永久基金股利」(Widerquist & Howard, 2012)。股利的金額有多少，則以近五年平均 APF 投資獲利金額來決定，因此並非定額分發，給付金額變動相當大，近幾年來，分紅金額多介於每人一年 1,000 至 1,500 美金之間，2012 年爲 878 美元(Alaska Permanent Fund Corporation, 2013)。

世界各地皆常發現國家將資源無條件讓渡給營利企業，並聲稱其他民眾可以由企業創造的工作機會並雨露均霑經濟成長的果實，但實情是否如此是值得懷疑的。而永久基金股利發放的立論依據很直接明瞭，石油屬於全體州民共有共享，因此確保州民都能從石油能源獲益，最有效及最有效率的方式即是將石油獲益均分給所有州民(Widerquist & Howard, 2012)，由此可見永久基金股利雖然每年發放現金而具有一定的減貧作用，並非被視爲減貧或福利方案，僅是州資源由州民共享的體現。

Widerquist and Sheahen (2012)指出，永久基金股利金額仍不及個

人維持生活所需，只是「不完全的基本所得」(partial basic income)，且給付金額變動很大，無法使居民事先將其視爲基本生活所需的一部分,而多數阿拉斯加居民也傾向將其視爲額外津貼(bonus)。即便如此，這筆錢對低收入者來說，卻是舒緩經濟困境的及時雨，阿拉斯加是美國貧窮率最低的州之一，所得分配最平均的州，近 20 年來唯一所得分配沒有惡化的州，他們認爲永久基金股利是重要的原因之一。

◎應用

雖然阿拉斯加永久股利方案是最接近基本所得原型的方案，但並非各州都有擁有豐沛的自然資源可作爲本金，因此該模式並未在美國引起廣大討論。然而 M. W. Howard (2012)及 Widerquist and Sheahen (2012)都認爲，現在有許多共有資源/能源(common resources)日益被私有化，每一次共有能源私有化的其實就代表了一個資源共享的機會，端看我們是否能把握住這個機會。例如美國正在討論限制碳排放量，就可以將因此徵收到的空汙費，仿效阿拉斯加的股利方案，將收益或收益投資後的分紅均分給所有居民。

M. W. Howard (2012)進一步解釋，這樣的概念並非空想，美國總統歐巴馬在其 2008 年競選及 2009 年預算計畫(budget proposal)中都提出了排碳「總量管制及分紅」(cap-and-dividend)方案(Zabarenko & Rascoe, 2009)，該法案雖然在立法上停擺，但類似阿拉斯加永久分紅方案的能源共享的概念，確確實實成爲美國討論的議題之一，顯示有其應用推廣的價值。

排碳「總量管制及分紅」方案實施細節爲政府針對媒礦、石油、天然氣等碳排放來源設定上限，進行總量管制，任何企業想要使用這些資源來生產商品則必須出價來獲得使用許可。對減碳效果來說，由於碳排放的「價格」提高，將使得石油能源及相關商品需求下降，導致碳排放量減低，並使其他替代能源的更具有市場競爭力。就民眾福祉而言，競價將產生大量收益，這些收益基於前述資源爲人民共有共享的原理，可均分給每個民眾。這可達成幾項目的，第一是在此轉型期間，能源價格勢必增加，此分紅可用以紓解低收入民眾在此期間能

源價格提高造成的負擔；第二則關乎分配的社會正義問題。相對於高收入家庭，對低收入民眾在能源價格上漲後，將花費較高比重的支出在能源上，使得國家整體減碳的目標不成比例的由低收入者承擔，造成累退效果，但均分的紅利可改變這樣的分配不正義，將減碳轉爲對低收入者較有利的累進方案(M. W. Howard, 2012)。

例如 Boyce and Riddle (2007)模擬每噸碳在 200 美元的狀況下，將減少碳排放量 7%，並使得中位家庭生活費一年增加 1,570 美元，而實施管制造成能源及相關商品價格升高對低收入家庭影響最深，如下圖 4-4，他將減少最低 20%家戶所得 10.2%；然而實施總量管制拍賣許可權也將帶來 2,000 億的營收，若將此營收平分之後，此逆分配結果將扭轉，如圖 4-5 所示，對多數家庭而言，分紅可抵消物價上漲而產生淨獲益，更重要的是此方案將增加所得最低 20%家庭的收入 14.8%，並僅減少最高五等分位家庭 2.4%的收入。這樣的逆轉顯示紅利扮演的重要角色。

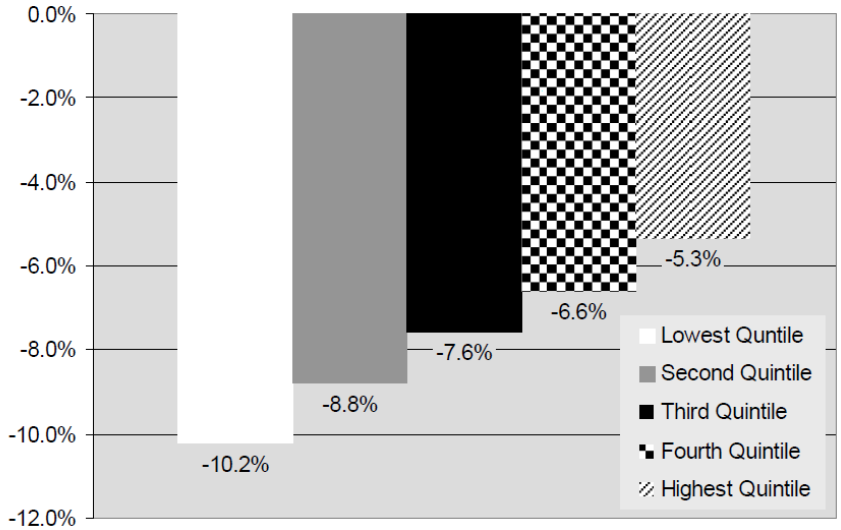

圖 4-4 排碳總量管制對家庭收入的影響

資料來源: Boyce and Riddle (2007)

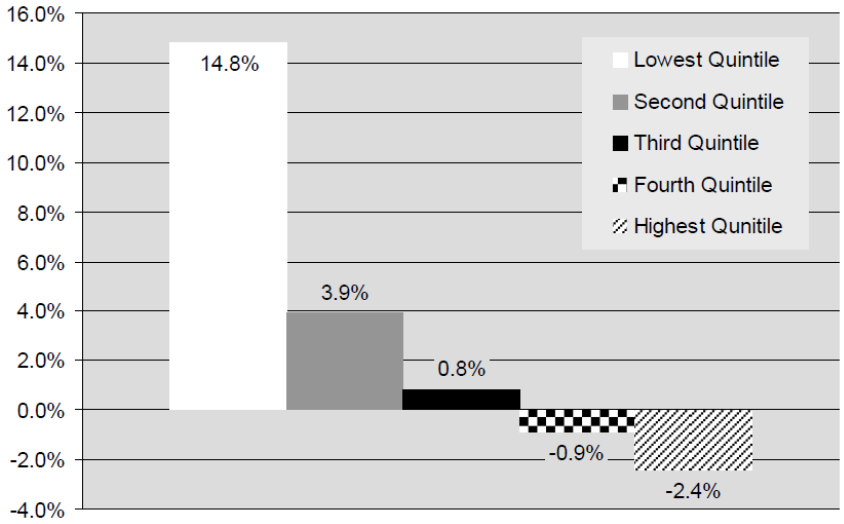

圖 4-5 排碳總量管制加上分紅後對家庭收入的影響

資料來源: Boyce and Riddle (2007)

儘管碳總量管制及分紅的給付水準可能遠低於阿拉斯加永久基金股利，然而支持者認爲，這是不完全基本所得由一州往全國邁進的一大步。總量管制與分紅具有普及、與工作脫鉤，利基於一國能源由國民共享的制度,將完全不同於現行資產調查式的福利方案。綜合來說，阿拉斯加的永久基金股利可以給其他國家的啓示有以下幾項：能源分紅是受選民支持且可行的基本所得方案之一。原因在於所有的居民都受益，分紅雖具有減貧效果，卻不被視爲反貧窮的方案，只是州內資源由州民共有、共享的體現，因此支持度高，可以用來解決美國社會救助等方案有烙印、民眾及政治支持度低的問題(M. W. Howard, 2012; Widerquist & Sheahen, 2012)。

(二)負所得稅(Negative Income Tax)

負所得稅是另一項被視爲具有基本所得特質的方案。原因在於他訂出一個最低收入保障門檻，所得低於此一門檻者，政府發放現金來彌補納稅人實際收入與最低收入保障之間的差額，因此補助金額隨納

稅人實際收入增加而下降。由此可看出此一制度並非稅制，而是針對低收入者的所得維持方案。負所得稅計算公式爲:

負所得稅(補助金額)＝最低收入保障－個人實際收入*負所得稅率

移轉後個人所得＝最低收入保障+個人實際收入*(1－負所得稅率)

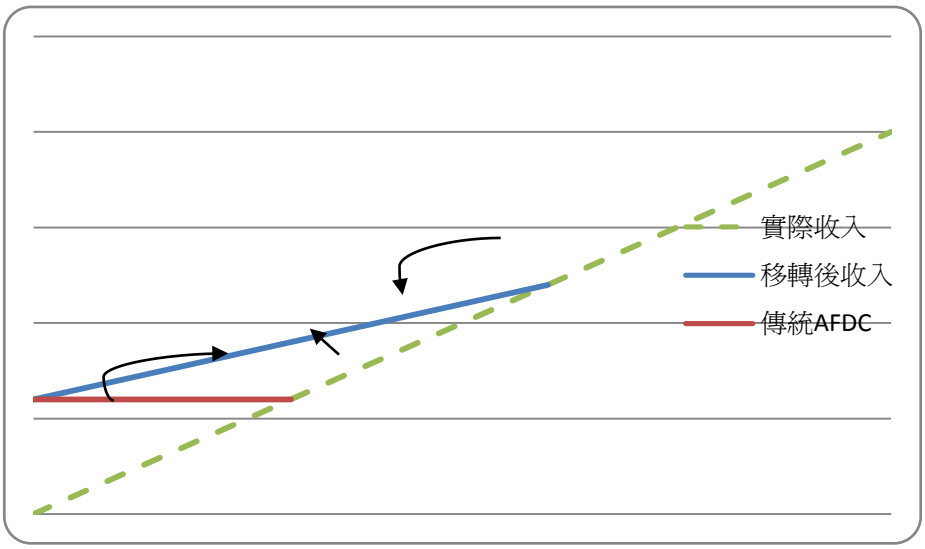

圖 4-6 負所得稅效果及工作誘因

資料來源:Moffitt (2003)

圖 4-6 爲最低收入保障爲 6,000 元,而負所得稅率爲 50%狀況下個人移轉後所得與原始收入間的差異，由圖中可以發現，當個人所得爲 0 時，由政府獲得的補助最高，爲 6,000 元，此後每增加一元收入，政府補助減少 0.5 元，到 12,000 元時，政府補助爲零。方案細部設計可以設定不同水準的最低收入保障門檻及稅率。

負所得稅是 1962 年 Milton Friedman 提出的概念。提案生成的背景必須回溯到 1950 年代美國社會救助方案:失依兒童扶助計畫(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)，方案只提供給單親媽媽，且一旦單親媽媽投入勞動市場，每增加一元勞動所得，政府補助便降低一元，因此薪資所得將被課以 100%的稅率，如圖 4-6 所示，單親媽媽總所得不會因其勞動所得增加而提高，而是維持不變。這樣的方案設

計使得福利領受者無工作誘因，也給父母誘因維持單身而不婚，當時多數的方案多如同 AFCD，並未考量方案設計帶來的工作反誘因，多對勞動薪資課以 100%的稅率。

Friedman 提出負所得稅的概念，主要就是爲了回應當時福利方案的缺失。每項福利方案都隱含著福利稅率(welfare tax rate)，福利稅率越高，對工作意願的影響越大，因此他提出的負所得稅就是降低勞動所得的邊際稅率，使得每增加一元勞動所得，政府補助不會相對減少一元，就業者還能夠保有 0.5 元的補助(以 50%稅率爲例)，與傳統福利方案相比，此方案設計可以增加福利領受者的工作誘因。除此之外，Friedman 也認爲，負所得稅只根據「所得」來給予補助，不像其他方案是各自根據不同個人特質來判斷是否有需求，如年金或職業是否爲農夫；同時，Friedman 也認爲，可以用負所得稅來取代既存疊床架屋、各自爲政的各類福利方案，縮減政府官僚體系及繁文縟節，同時也節省行政成本，可以將經費更有效集中在有需要的人身上(引自 Hamilton, 2010; Moffitt, 2003)。

從 1970 年開始聯邦政府在四地進行大規模的社會實驗，來檢視負所得稅是否真能達成其所宣稱的具有工作誘因，或因其爲無條件補足基本生活所需，將降低工作意願。結果全部的研究都顯示，領取負所得稅補助的實驗組其工作時間都低於維持原有福利方案的控制組(Widerquist & Sheahen, 2012)，顯示負所得稅並未具有工作誘因。雖然支持者認爲負所得稅對於工作的影響有限，並不會造成大量的人力退出勞動市場，但反對者並無法見容任何影響工作動機的方案存在，最後此方案仍無法付諸實行。

理論上，負所得稅制度對不同所得者的效果並不相同。圖 4-6 中的黑色箭頭便指出三種不同所得者對於負所得稅設計可能的回應方式。最左邊的箭頭代表原本全然依賴福利給付而無就業者，對他們來說負所得稅可使其投入勞動市場來獲得更高所得，有助於提高工作意願。但對於原本已在就業市場者，勞動者也可能些微減少工時同時又享有較高所得，如第二個箭號所示，而對最多工時/最高所得者而言，甚至犧牲部分所得以換取大幅減少工時(Moffitt, 2003)。因此，即便負所得

稅就平均而言可能造成些微的減少工時，但若社會偏好鼓勵福利依賴者就業，則低所得保障門檻及低負所得稅率的方案設計仍然可行。

(三)勞動所得退稅補貼(Earned Income Tax Credit, EITC)及其類似方案

勞動所得退稅補貼方案是一個獨特的設計，它將社會福利與所得稅結合在一起，使低收入的就業家庭不僅得以免繳所得稅，當退稅補貼的金額超過納稅人的稅務負擔時，超額的部分將直接以現金的方式支付給納稅人，此方案涵蓋群體及給付水準逐步擴展，目前已成爲美國目前最大的減貧方案。

在深入介紹勞動所得退稅補貼之前，我們想先介紹兩個在稅務上經常混淆的概念:扣除額(deduction)與稅額抵免(credit)的差異，以釐清勞動所得退稅補貼與台灣常用的扣除額之間的差異。簡言之，扣除額是減少納入課稅所得，影響的是稅基，而稅式補貼則是計算出所得稅後再扣除補貼的額度，兩者的差異導致其他狀況一致的情形之下，稅額抵免的有效稅率較低，更重要的是，兩者對低收入家戶的影響，因爲低收入家戶原本所得就很低，扣除額對低收入者助益有限；然而，一旦實施可償還(refundable)稅式補貼，對於低收入者而言，就產生了額外的退稅。下表 4-2 模擬在稅率 30%的狀況下，實施同等扣除額及稅額減免對不同所得家戶稅額的影響。如上所述，扣除額是減少可課稅所得，因此對原本就低所得家庭來說助益有限，對完全沒有所得的家庭來說更沒有任何幫助，相反的，稅額減免產生的退稅則對低收入家庭提供相當大的財務支援。且比較兩者應繳稅額，可發現雖然對所有家庭來說應繳稅額都下降，但家庭收入越低者，稅額減免產生的助益越大。

表 4-2 扣除額與稅額減免比較

	扣除額			稅額減免		
所得 (1)	扣除額 (2)	可課稅所得 (1)-(2)	稅額 (1-2)*0.3	抵免前稅額 (1)*0.3	稅額減免 (3)	應繳 (1)*0.3-(3)
0	20,000	0	0	0	20,000	-20,000
10,000	20,000	0	0	3,000	20,000	-17,000
22,000	20,000	2,000	600	6,600	20,000	-13,400
78,000	20,000	58,000	17,400	23,400	20,000	3,400

資料來源：本研究自製

1. 方案設計

勞動所得退稅補貼即利用稅額補貼來對中低收入家庭提供薪資補貼(wage subsidy)，如果退稅補貼的金額超過納稅人的稅務負擔，超額的部分將直接以現金的方式支付給納稅人。在這個層次上，勞動所得退稅補貼方案像其他的福利計劃，提供低收入家庭現金給付。不過，必須有勞動所得才能領取退稅及非直接給付的方式則異於傳統的所得維持方案。此方案的設包括三個階段：第一階段稱爲逐步漸進期，補貼金額會隨著勞動所得上升而增加，到達一上限後，便進入第二階段的穩定期，此時補貼金額並不會隨著勞動所得的增加而有所改變；當勞動所得上升至規定的最高金額後，便進入第三階段的逐步淘汰期，補貼金額會隨著勞動所得的增加而逐步遞減，直至零爲止。各個階段的補助比率與最高金額視家庭的「合格子女」數目而定。

表 4-3 爲 2013 年的補助水準，對於家中有一名子女的納稅人而言，當薪資所得低於 9,560 美元，每增加一塊美元的收入，其薪資所得退稅的補貼金額便增加 0.34 美元，當勞動所得介於 9,560 美元與 17,530 美元之間，補貼金額一律爲 3,250 美元。當勞動所得超過 17,530 美元時，每增加一塊美元的收入，其補貼金額減少 0.16 美元，當勞動所得

爲 37,870 美元時，勞動所得退稅的補貼金額便減至爲零。而根據家中子女數的不同，其補貼率及遞減率也有差異，當家庭有 0、2、或 3 個及以上的孩子時，漸進期的補助率爲 7.65%，40%和 45%。最高補助金額分別爲 487、5,372、和 6,044 美元；無小孩家庭逐步淘汰期的稅率爲 7.65%，有二個或以上小孩家庭逐步淘汰期的稅率均爲 21.06%(IRS, 2013a)。以一名子女的納稅人爲例，其計算公式爲:

C=0.34* E　　當 E < 9,560

C=3,250　　當 1,340 < E < 17,530

C=3,250-(E-13,430)*0.2106　　當 E > 17,530

其中 E 爲薪資所得，C 爲補貼金額。根據這樣的公式，可以將薪資所得與補貼金額的關係繪製成圖 4-7。

表 4-3 2013 EITC 補助金額及所得切點

	補助			所得切點			
	補貼率	最高	遞減率	獲最高補貼	遞減起迄點		夫婦共同申請	
無子女	7.65	487	7.65	6,370	7,970	14,340	13,310	19,680
一名子女	34	3,250	15.98	9,560	17,530	37,870	22,870	43,210
二名子女	40	5,372	21.06	13,430	17,530	43,038	22,870	48,378
三名子女	45	6,044	21.06	13,430	17,530	46,227	22,870	51,567

資料來源:IRS (2013a)

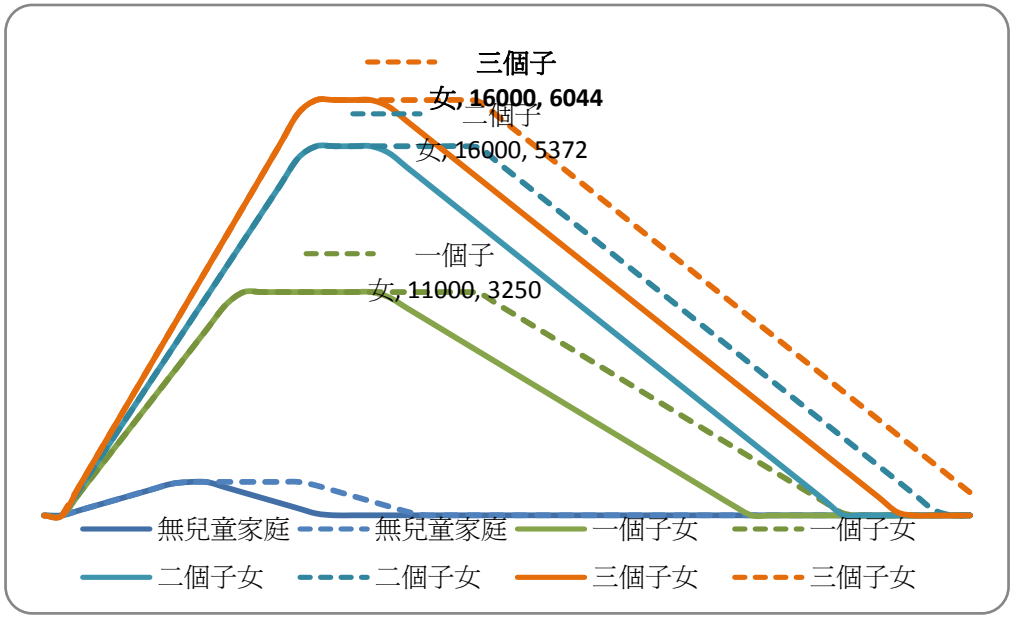

圖 4-7 勞動所得退稅補貼方案設計

國會 1975 年通過勞動所得退稅補貼，希望法案能夠達成兩項長期目標，第一是透過補貼來減輕社會安全稅對低收入之就業者的負擔，第二則企圖透過方案設計鼓勵低收入者投入勞動市場而非依賴福利。圖 4-7 可明顯看出勞動所得退稅補貼與其他所得維持方案不同之處，在於勞動所得退稅補貼需要低收入者有勞動所得，且在逐步漸進期時，收入越多補貼也越高，爲低收入者提供強烈的工作誘因。其餘需資產調查的社會救助方案，多半爲所得越低者獲得的給付越高，如失依家庭扶助計畫(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)一直以來便飽受批評，認爲福利給付成爲工作反誘因，反而造成依賴與貧窮(Murray, 1984)。

在上述主要內涵之外，勞動所得退稅補貼尚有一些執行細節值得留意。第一是何謂「合格子女」。合格子女須符合年齡、關係及住處三項要件。子女須 19 歲以下或者 24 歲以下全職在學學生；須爲納稅人子女、繼子女、養子女、寄養兒童或子女、手足等人的下一代；需與納稅人同一居所達課稅年度半年以上(IRS, 2013b)。而爲了防止非依靠勞動所得維生者也申請勞動所得退稅補貼，當個人利息、股利、資本

利得、租金等等投資所得高於 3,300 美金時，則無法申請勞動所得退稅補貼(IRS, 2013a)。

2. 歷史沿革

美國勞動所得退稅補貼方案是在 1975 年制定，並在 1986 年、1990 年、1993 年及 2001 年針對方案設計做調整，這些調整使得退稅金額與補助範圍不斷提高與擴大。迄今，勞動所得退稅補貼方案不但受到跨黨派的支持，也已成爲美國政府重要的反貧窮措施。

如前述，負所得稅方案因爲降低工作時數而不被青睞，時任參議院財政委員會主席的 Russell Long 也反對立基於負所得稅的家庭援助計畫(FAP)，他提出給予有意願工作者，相當於薪資所得 10%的勞動獎金(work bonus)。此方案在所得稅提高，輿論擔心稅率對低收入家庭造成沉重負擔，加上 1974 年經濟衰退等背景之下，夾帶在 1975 年國會提出的刺激總體需求的減稅方案中闖關成功。勞動所得退稅補貼提供所得低於 4,000 美元(1975 年)的育兒納稅人，10%的薪資補助，所得 4,000 至 8,000 美元者，補助遞減率也爲 10%(Hotz & Scholz, 2003)。

在 1975 至 1987 年之間，補貼額度並爲隨通貨膨脹而調整，因此實質給付水準大幅下降。1987 年時，將給付額度以物價進行調整，至相當於 1975 年的水準。此外，1990 及 1993 年除了再次提高補助額度外，1991 年開始爲兩名以上兒童的家庭提高所得切點及補助額度，1993 年更擴大將未育有子女的就業者納入(Hotz & Scholz, 2003; U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means, 2004)。其中，美國總統柯林頓在其第一次國情咨文演說中，特別點名將以勞動所得退稅補貼來達成「工有酬」(make work pay)的目標，他設下具體目標，如果勞動者每週工作 40 小時，政府應讓其勞動所得足以養家而不至於落入貧窮。爲了達成此目標，補貼額度再次提高，且育有兩名子女以上納稅人補助大幅增加(Hotz & Scholz, 2003)。2002 年，新增夫妻共同申報，雖然補助金額未增加，但提高可領取補助的家庭收入上限。2012 年，新增家中育有三個以上子女的家庭，提高這類家庭補助。

總的來說，勞動所得退稅補貼涵蓋人口群由育兒家庭擴展至無子

女家庭，得以請領退稅補貼的所得門檻也逐步降低至涵蓋中所得家庭，而給付水準也數度提高，如育有兩名及三名以上子女的家庭提高補助水準。因此，勞動所得退稅補貼由原本的小規模對於育兒家庭的薪資補貼到成爲美國最大規模的抗貧方案，1975 年，勞動所得退稅補貼方案剛成立時，它是一個相對較小的方案，只有 621 萬個家庭領取勞動所得退稅補貼，總補貼金額爲 12 億美元。在 2010 年時，約有 2,800 萬個家庭得到勞動所得退稅補貼，總補貼金額爲 610 億美元，補助金額大幅成長 50 倍(如圖 4-8 所示)，成爲美國成長幅度最快的方案，顯見該政策鼓勵就業又嘉惠低收入者的設計，使其具有政治上支持度。退稅補貼的形式也擴展至其他項目，如兒童稅式補貼。當家庭收入低於一定門檻，每名 17 歲以下兒童，該納稅人可得 1,000 美元的補貼，同樣的高於應繳稅額的部分則以現金給付給納稅人。Widerquist and Sheahen (2012)認爲，這樣的方案符合基本所得保障的部分特質，因爲方案並未設下任何門檻，只要兒童的照顧者都可以拿到這樣的稅式補貼。

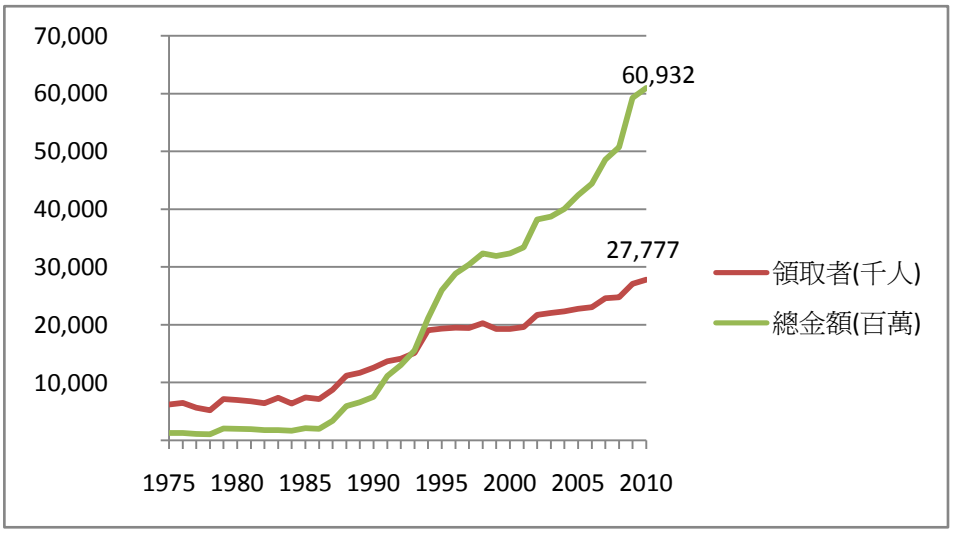

圖 4-8EITC 領取家庭及補貼總金額

資料來源:Tax Policy Center (2012)

勞動所得退稅補貼在負所得稅的基礎上，增加逐步漸進期的設計，此時補貼金額隨勞動所得上升而增加，這會增加領取者的工作誘因；而穩定期補助金額不隨勞動所得增加而改變，因此這不致於影響領取者的工作行爲；而在逐步淘汰期，雖然補貼金額隨勞動所得增加而逐步遞減，但降低的幅度低於傳統福利方案，對降低工作誘因的影響有限。因此總體來說，方案應有助於提高工作誘因。此外，沿用負所得稅方案，勞動所得退稅補貼也是透過每年報稅的機制來申請及核發補助金額，因此對民眾而言並未增加額外申請成本，而政府毋須另行成立機構審查申請者資格，行政成本亦較傳統福利方案大幅降低。

另外，就非經濟性的角度來看，傳統社會福利方案的受助人必須證明自己窮，沒有工作能力，才可以領取福利給付，這會使受助人降低自尊心，產生恥辱感，並讓受助人的價值觀與主流社會的觀念互相背離。反之，勞動所得退稅補貼方案的受益者，是因有工作所得才領取給付，這會增加領取者的尊嚴感，且工作愈多給付愈多的設計增加工作誘因，提升領取者往上層社會流動的機會，這與主流社會的價值觀一致。且透過報稅機制申請，亦有助於避免傳統福利的烙印效果。

然而勞動所得補貼仍有受批評之處，其中之一是隱含婚姻懲罰(marriage penalty)。雖然 2002 年起新增夫妻共同申報者，收入上限較非共同申報者高，但 2002 年至 2004 年時，僅高 1,000 美元，2005 至 2007 年高 2,000 元，即使 2013 年，夫妻共同申報可獲得補助的家庭收入門檻僅比個人申報高出 5,000 美元。在此狀況下，勞動所得退稅補貼較不利於雙薪家庭，不僅不公平，加上較高所得的家庭已落入補助遞減階段，這些也可能因此造成次要所得者，多半是家中的女性所得者減少勞動時數或退出勞動市場以獲取補助。此外，納稅人必須有薪資所得才可獲取補助，因此並未能如負所得稅保障所有人的基本生活所需，仍需與其他所得維持方案配合。最後，因爲使用類似所得稅自我評估(self-assessment)申報的方式，雖然大幅降低政府行政成本，也因此產生較高比例的不誠實申報(noncompliance)(Hotz, Mullin, & Scholz, 2001)。

Hotz and Scholz (2003)對勞動所得退稅補貼對勞動參與行爲影響

的實證研究進行詳盡的回顧後發現，許多研究都顯示，勞動所得退稅補貼對單親家庭參與勞動市場有相當大的正向效果，舉例來說 Meyer and Rosenbaum (2001)的研究顯示，1984 至 1996 年間，62%的單親媽媽勞動參與增加可歸因於勞動所得退稅補貼。但當單親媽媽的勞動供給上升的同時，家中的次要所得者，主要是已婚女性的勞動參與卻下降了。實證研究結果如同前述論點，能增強且有效的促使原先未就業者或工時甚低者投入勞動市場，如同對單親媽媽的研究結果，但對於原本就有較高工作時數者或家中的次要所得者，則有些微的負面效果。

三、小結

無論從失依兒童家庭扶助計畫到負所得稅的提出，抑或從負所得稅闖關失敗到勞動所得退稅補貼的大幅擴張，都可以看出工作誘因在美國基本保障討論當中佔有相當重要的地位。一般擔心提供普及式的最低生活所需，將導致民眾降低工作意願，因此如何在方案設計上提供低收入者工作誘因，如勞動所得退稅補貼的「逐步漸進期」補助隨薪資上升而增加的設計，是方案在美國赤字嚴重，傳統福利方案規模逐步縮減的社會脈絡下，是否能夠通過甚至擴張的關鍵因素。

工作誘因成爲基本所得方案設計中的要角，就積極面來說使政府關注各個福利方案所隱含的福利稅率問題。上述研究已點出，福利領取者的行爲會回應方案的設計，因此如何避免高福利稅率而減低工作動機及所造成之依賴是基本所得方案須解決的問題。然而，強調工作誘因也使得勞動所得退稅補貼不再如負所得稅，具有基本所得保障的功能。對於無收入、極低收入者來說，此方案並無法協助他們達到基本生活所需，仍必須仰賴其他救助方案來達成，也凸顯出不同方案間如何避免疊床架屋但又必須達到互相支援的問題。

第二，美國似乎傾向利用稅式補貼取代傳統福利來達成基本所得保障的目標。稅式補貼行政成本低，符合美國傳統對於小政府的偏愛，且透過每個人都須報稅的方式申請/發放補助，也減少福利領取者的烙印。然而，基本所得保障能夠透過稅式補貼夾帶過關，更爲實際的因

素可能如 C. Howard (1999)《隱藏的福利國家》(The Hidden Welfare State)所分析的，稅式補貼相較於直接支出較不易受到民眾討論，不僅因爲稅式補貼是較爲少見且近期才出現的措施，而且稅式補貼通常有一定複雜度及模糊性，不如直接支出明確，因此受到的阻礙較小。而政治因素上相較於傳統福利方案，保守派陣營偏好稅式補貼，在許多方案中甚至扮演推手，因此以稅式補貼並未如其他福利方案受到保守派杯葛；最後，直接支出需要通過新的立法，但稅式補貼常常夾帶在一個大的稅制改革中，沒有引發激烈辯論就過關。

基本所得保障在美國以全然不同於基本所得原型(無條件提供基本生活所得)的勞動所得退稅補貼再現，讓人質疑這樣的方案設計是否不違背基本所得保障核心價值，然而基本所得倡導者也認爲，基本所得保障並非一蹴可幾，必須配合既有社會價值及政策脈絡來緩步前進(De Wispelaere & Stirton, 2004)，只要方案目標能朝向保障人民基本生活所需，不受各類條件或所得使用方式的監督，都算是往基本所得的方向前進。

實際上，有鑑於勞動所得退稅補貼方案及兒童稅式補貼(Additional Child Tax Credit, ACTA)的順利推行，USBIG 本身亦轉而企圖立基於這兩個退稅補貼方案(refundable tax credit)，提出更朝基本所得保障方向的標準所得稅式補貼方案(standard tax credit proposal)：將標準扣除額(standard deduction)及個人減免(personal exemption)轉爲每個成人 2,000、每個兒童 1,000 元的稅式補貼。因此，只要不選擇列舉(itemize)扣除額，每個人都可以享有減稅，而對低收入者而言，還可以獲得退稅補助(Widerquist & Sheahen, 2012)。基本所得在美國，以美國社會偏好的小政府、工作倫理、稅式支出的形式，在赤字預算及福利緊縮的氛圍之下生存下來。

第二節　德國

一、德國社會國的制度特徵

德國爲世界第一個建立社會保險的國家，雖經歷二戰後東西德分裂，但是整體的社會政策發展卻有歷史延續性，東西德在社會支出佔整體 GDP 的比例由 1871 年的 0.8%逐步上升到 1997 年的 34.4%（Lampert 1998: 293）。德國的社會保險主要爲「現收即付」制度（pay-as –you-go）。此外，德國爲聯邦制國家分爲中央政府（Bund）、邦政府（Länder），以及地方政府（Kommune），各層級都有各自的社會政策。再者，不管是基督教民主黨（Christdemokratische Union; CDU）或是社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschland; SPD）都同等重視社會福利發展。德國社會福利政策的發展脈絡與政策文化有密切關係，共識與妥協爲德國最重要的政治文化。基民黨強調家庭與社會關係，長期被視爲保守政黨。許多小黨例如自由民主黨（Freie Demokratische Partei; FDP）雖對於社會福利保持懷疑態度，但在政治實務運作上亦是與社民黨、基民黨等在社會福利政策議題上達成共識。此外，近年來逐漸取得政治實力的綠黨（Bündnis 90/Grüne），更是在福利光譜上傾向公民權爲基礎的福利供給，長久以來在與社民黨共同執政時，推動許多社會政策。德國社會國制度有幾項歷史特色（Leisering, 2001; Kaufmann, 2003）：

1. 社會市場經濟：1946 年德國提出「社會市場經濟」（social market economy）概念，1949 年基民黨承諾在一個自由的社會中使人民的財富和福利，這亦使基民黨贏得第一次選舉。德國經濟部長 Ludwig Erhard（1949-1963）爲推動社會市場經濟的主角，亦被尊稱爲戰後經濟奇蹟之父（Abelshauser, 1996）。社會市場經濟在概念上類似人民資本主義（Volkskapitalismus），主要促進工資上漲、消費與增進各階層公民的財富，而非透過國家提供輔助性社會服務。他提倡抗通膨、匯率政策、反信任政策去強化加強不包含市場的運作。

2. 統合主義：德國社會福利主要以社會保險爲主，其他非國家的類似機構，受到國家一些法律規範、政治控制以及獲得財政提供。老年年金即是統合主義結構，扮演著半自主性的角色，既不是純然的政府提供(像是英國的國家醫療體系),亦非完全獨立自主(誠如一般的職業年金、私人保險)。這些不同機構扮演協調角色分別提供不同的社會福利。德國統合主義有以下特色：不同層次的社會保險，依照不同的職業團體有不同的系統；社會夥伴（Sozialpartnerschaft）建構起雇主協會與工會的勞資關係；德國基本法則保障勞資集體協商與社會對話的法律效力。

3. 中央與地方：德國爲聯邦制國家分爲三個層級，這三個政府層級都各自享有立法、財政與行政權力。依據憲法，亦給予最低層級地方政府自治權力（憲法第 28 條）。在社會福利發展上，各層級的權限亦有所轉變（Manow, 2005）。舉例而言，1980 年代，聯邦政府就將失業給付的權限轉移至邦以及縣市，雖然社會救濟法爲中央所制定的法規，但財政支出卻係由邦政府以及縣市負責。以 1997 年爲例：中央政府負責 19.5%的社會福利支出；邦：10.8%；縣市：8.6%；雇主：27.8%；雇員：31.6%；其他：1.8%。近年來，縣市所負擔的社會福利支出有逐漸增加之趨勢，從 1980 年代的 12%飆升至 1996 年的 22%。地方政府在社會福利主要的目標爲個人社會服務以及社會工作的提供。

4. 福利混和與半普惠社會福利：德國的老年年金分爲三根支柱：職業年金、私人年金與國家支柱。公務員有不同的年金體系，也有特別的國家福利給付。例如國家支付公務員半數的醫療支出，另一半則交付給私人商業保險。此外，德國有典型的二元制度（Dualsystem），像是對於年輕人的教育訓練，就是透過國家提供教育資源並結合產業，促進產學合作，並成爲各國典範。社會福利面向上，社會住宅（Sozialwohnung）也是公共與私人的夥伴關係，由地主獲得國家補助建設房屋提供低收入戶者居住，房租是透過國家所制定，這些都凸顯德國在社會福利國家與社會共同努力的結果。德國在社會保險進行諸多改革，誠如促進融合，消弭

藍領白領間的差異；拓展覆蓋率與提升給付標準：針對無收入人口群體（自雇者、學生、家庭主婦、藝術工作者等）提供類似有給職者的同等福利待遇。此外，1992 年的年金改革修法，認可扶養一個小孩等同工作三年，可獲得三年的平均年金資格。德國目前最普惠式的福利爲兒童福利（Kindergeld），1990 年代，德國各政黨都大力提倡提升兒童福利。

5. 安全第一、平等其次：德國社會福利特別強調安全重於平等，因此貧窮率低於歐盟平均值。即使如此，福利供給仍然堪稱平等，例如在健康保險方面，德國並不是在病患與非病患間重新分配，而是在窮人與富人間進行。此外，德國對於人口各年齡層並沒有明顯的差別待遇。

總體而言，德國是以社會保險爲主的福利體系。其中包含年金保險、健康保險、失業保險、意外保險與照護保險。其中年金保險佔整體社會預算的 30%，其次爲健康保險爲 20%。除了社會保險外，德國尚有資產調查式的社會福利（社會救助、避難者救助、住房、教育、學生扶助金等）；普及式福利（兒童福利，兒童照料）；財政福利（兒童零用金、已婚者稅率減免等）；私人福利（六周有給職病假，由雇主提供；私人保險等）；社會服務；國民教育；技職訓練；住房津貼等。

德國社會國的建構原則可以區分爲以下幾種原則：

1. 一般性（國民恩給制；一般〔普及全體國民〕或分級〔以人口群體分別〕給付）：

具一般性質的社會保障形式，稅收爲財務來源，對象爲全體國民或某些特定族群（例如家庭、老年人），沒有收入多寡或是否就業之限制，所以不只貧窮家庭可獲得保障，較高收入者也可獲得此類給付。依照等級獲得不同給付，可針對特殊情況使一些人或家庭不因突發狀況而陷入貧窮。

2. 社會保險原則（Sozialversicherung）：

社會保險系統，屬於就業者及繳納保險費的保險形式，給付高低與被保險人繳納保險費的多寡及保險期長短有關，對於某些族群無法提供足夠的保障，例如家庭主婦及工作年資短的人。社會民主黨一直想要推行全民保險（Bürgerversicherung），使社會保險覆蓋率達到全體國民。社會保險給付的目標爲階級保障而不是對抗貧窮，但在一些國家被納入爲社會保險中的最低保障要素，使有需求的人不會陷入貧窮之中。

3. 公職人員恩給制（Versorgungsleistungen）：

公職人員恩給，對象爲對國家有特殊貢獻者，如軍人及公務人員，與貧窮議題無關，屬於專爲特權階級的退休年金。

4. 資產調查、選擇性的給付（Fürsorge）：

「資產調查救助計畫」提供由稅收支付給低收入者給付，低收入的標準依據收入調查及貧窮調查（Bedarfsprüfung）二項結果決定。

表 4-4 德國社會國的建構原則

	Staatsbürgerversorgung **國民照顧**	**Sozialversicherung** **社會保險**	**Versorgung** **公職人員恩給**	**Fürsorge** **救濟**
分級	一般/分級	分級	分級	資產調查分類
例子	兒童津貼	社會保險	戰爭受難者恩給 公職人員恩給	社會救助 失業津貼 II 住房津貼 助學貸款
條件	具本國國籍公民	勞動付出或貢獻	功績	有需求者

		〔就業/繳納社會保險費；結婚；成立家庭〕		
給付標準	平等〔依等級分別〕	等價	等價	依需求
財務來源	稅收	保險費	稅收	稅收（地方政府、聯邦）
負責單位	國家	有共同利益的團體	國家	地方政府、聯邦、福利團體

資料來源：Leisering (2001); Bäcker et al. (2008)

二、社會救助做爲基礎（最低）保障的形式

德國的福利發展長期以來都與職業社會保險有密切關聯，最早引入義務性社會保險讓工人對抗社會風險。社會保險主要都是透過中央/聯邦政府所制定，直到 19 世紀貧窮法（poor relief）的制定，德國才開始有社會救助的法條。威瑪共和時期提出兩類的最低所得保障，針對戰爭受難者與年金保險領取者提供。德國一直於 2000 年才將最低所得保障體系進行完整的改革。德國傳統以職業與收入爲基準的社會保險爲主，社會救助多被視爲輔助性政策，主要提供社會保險無法顧及的群體（失業者與過低年金領取者）收入保證。德國年金系統仍與收入有密切關係且並無提供最少年金保障。儘管保險的覆蓋率極高，但卻無法使老年人避免掉入貧窮圈內。德國 2005 年對於最低所得保障進行完整改革，連同 1950 年以降共進行五次方案改革，如下表 4-5 所示。

表 4-5 二次戰後德國社會救助體系的改革歷程

年分	法案	主要團體	主要特色
1950	Kriegsopferfürsorge（戰爭受難者撫卹）	年金者（主要爲老人）戰爭受難者、刑案被害人、政治難民	補償性年金給予戰爭受難者以及其家庭
1962	Sozialhilfe; Hilfe zum Lebensunterhalt（社會救助）	主要針對於 65 歲以下暫時無能力工作者	一般性社會救助
1993	Asylbewerberleistungen（難民補助）	難民與尋求庇護者	最低限度補助給予特定資格者
2003	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung（老年暨失能者基本保障）	18 歲以上完全失去工作能力者；超過 65 歲以上年金提領者	最低年金補助給予資格符合的民眾
2005	Grundsicherung für Arbeitsuchende（失業者基本保障）	16-65 歲受雇者（失業救濟金）和與非就業者的同居人	最低收入保障給予特定資格符合者

資料來源：作者根據 Boeckh et al. (2004): 245-255 內容編製。

1961 年的《聯邦社會救助法》（Bundessozialhilfegesetz）。[7]在不妨礙各邦和地方的職權下，該法第一次賦予需要幫助者可以申訴的救濟請求權（Recht auf Hilfe）。[8]基本上區分兩種救助的種類：（1）「扶養生活的救濟」（Hilfe zum Lebensunterhalt）是隨著個別財務需求依據規定發放的現金給付；（2）「特殊生活狀況的救濟」（Hilfe in besonderen Lebenslagen）是依據特殊需要的事實構成（例如生產育嬰、殘障、長

[7]綜觀性文獻見：Giese (1986)。

[8]儘管在濟貧的架構中，地方有義務提供「不容推辭的救濟」（unabweisbare Hilfe），但是這並不是需要救助者的主體法律請求權，需要救助者仍舊需要當局善意的裁量以獲得救濟。

期照護需要）所發放的實物給付或服務，由於需求者自身的所得及財產情況，根本無法獨自負擔其費用。尤其在兩種救助種類結合的情形中，也有彈性且細分的救助手段提供給所有需要的種類。爲了切合每項救助情形，必須使社會工作專業化，這個情形在德國也從《聯邦社會救助法》制定後開始發生。《聯邦社會救助法》[9]爲各邦及地方的社會政策、也爲自由福利照顧建立了一個架構立法，特別是在社會服務方面，後者甚至擁有一定的優先權。

比起舊式的貧窮救助（Armenhilfe），社會救助（Sozialhilfe）在許多國家比較廣爲應用，但並不是一個最受歡迎的保障方式，由於具有一些負面的特性，使得社會救助被視爲第二或甚至是第三順位選擇。在戰後時期發展的現代化福利國家，社會救助形式的保障也受到許多批評，認爲並不符合福利國家賦予人民公民權的主要宗旨。就歷史脈絡來看，社會救助（以前稱爲「貧窮救助」及「救濟」）並非社會基本保障的一項，而是表示公民權的喪失：因爲在 1918 年以前只有喪失選舉權的人才可申請貧窮救助，至 1961 年社會救助才成爲聯邦社會法之一。但是在以勞動力及效益爲上的德國社會中，社會救助申請人容易被貼上負面標籤，也被福利國家批評者認爲製造更多問題，包括濫領給付、「社福蟑螂」，及造成福利依賴。

- 社會救助雖然給人負面觀感，但在現代福利國家已是一項重要政策，且愈來愈重要。社會救助的內容也漸漸趨向個人需求化，使婦女面對施暴配偶可依法獲得社會救助的協助，老人可獲得實質的經濟協助，並因此避免可能產生的衝突。社會救助個人化的功能也因需負擔的家庭費用義務而有所差異。
- 最主要社會救助給付形式是以金錢給付，讓接受社會救助者可自由運用救助金，提升自主性。
- 提供社會救助給對家庭有貢獻，卻沒有金錢收入的婦女及殘障人士，被視爲社會正義。

[9]還有 1922 年制定、1990 年翻新的聯邦《青少年救助法》（Gesetz über die Jugendhilfe）。

- 1981 年 Sinne Marshalls 提出，依個別需求及時間而異提供的社會救助。
- 由所得稅收來源的社會救助支出多限定爲提供維持基本生存。

90 年代之前，社會救助並不被視爲社會保障的一環，而是一種社會制度外的特殊系統，90 年代之後才以不含負面意義的用詞來替代「社會救助」，例如使用「對抗貧窮」（bekämpfte Armut）這一詞彙來稱呼接受社會救助者。一方面表示獲得社會救助的意義在於對抗與戰勝貧窮；另一方面卻也顯示國家提供的救助只比貧窮的標準高一些而已。德國早期的最低所得保障覆蓋率僅爲 3%，至 2000 年起逐漸上升至 10%，現在德國的最低所得保障已經不再是殘補式的安全網，尤其對於失業者以及找尋工作者而言，已經成爲重要的生活支撐。整體而言，過去德國的「社會救助」一詞已經被比較正面的「基本保障」及「最低收入」取代，並提出「一般的基本收入」概念，但贊同這個想法的人也認爲，也因此產生許多與社會救助相似的問題。尤其是對於領取年金的老年人，同樣容易產生烙印化的效果，導致一些符合資格的當事人裹足不前。

在德國社會國的制度架構中，近年來的這種基本保障有數種不同形式，最主要者爲社會救助，透過各式各樣的篩選方式，選擇性的給予給付。類似於這種社會救助的給付有數種：屬於勞動市場政策範疇的「求職者基本保障」（Grundsicherung für Arbeitssuchende）與「失業津貼」（Arbeitslosengeld II），2004 年社會救助大致包括三百萬人，2005 年開始實施的「尋找工作者基礎保障」也納入七百萬人。另外還有以老年及失業者爲主的「社會津貼」（Sozialgeld）和基本保障（Grundsicherung im Alter），已在 2005 年實行（部份在 2003 年已實施）。這些將是以下章節討論的重點，首先討論一些政策理念的爭辯。

三、「基本保障國」（Grundsicherungsstaat）的想法

德國對於基本所得（Grundeinkommen）的討論起源於 1970 年代，1980 年代爲高峰，1990 年代卻又漸趨平息，直到 2003 年才又受到大眾廣泛討論，尤其將討論焦點置於「無條件面向」（unconditional

dimension）。2011 德國海盜黨成爲黑馬意外贏得國會選舉。海盜黨自 2006 年建黨以來，在各層級選舉得票率幾乎僅爲 0.2%至 2%，2011 年選舉卻獲得 8.9%得票率，該黨在競選時提出基本所得的理念，亦成爲選舉勝選的關鍵利器。通常主張這種想法的是比較左派的陣營，認爲針對具特殊情形及有正面意義的項目,社會救助給付應能持基本保障,對「真正有需要的人」要提高他的社會救助（Liebermann, 2012）。「一般基本保障」的意義，不依族群或收入的差異而不同，也非僅針對貧窮者給予符合社會生存標準的最低保障。普惠式基本保障被視爲對抗貧窮的最佳方式，人民不需接受資產調查，能最有效讓人民在不受歧視的情形下，自由使用金錢。據統計德國每年有 960 億小時爲無給職工作，僅有 560 億小時工作爲有給職。即使這些無給職工作無須繳納所得稅，但卻扮演相當重要的角色。當提供基本所得時，民眾有更多選擇機會，公民能更自由選擇有給職工作或無給職工作，亦能給予公民更多責任。對於有小孩的雙親而言，誰留在家庭照顧小孩儼然成爲雙薪家庭相當棘手的問題，當有基本所得時，則提供雙親留在家中的機會，且無任何烙印化效果。

毋可諱言的是這樣的想法帶有強烈的規範色彩。德國最近的討論重點在於基本所得是否應爲無條件給付，因爲諸多社會福利都是帶有條件（conditional），需要有工作意願方可獲得福利待遇，例如（失業給付、年金等）；或是年齡限制（兒童福利）；抑或資產調查（社會救濟政策）。至於基本所得則可能偏向地位條件（status-conditions）或公民權、永久居留權等。許多學者爭辯認爲基本所得應該是提供給任何人，甚至有學者認爲基本所得應該是全球所需，基本所得不僅是國家目標，應該爲普及與全球性，讓每個人都有權利享受體面的生活。儘管目前全球沒有一個超國家政府，唯一能提供資源去提供全球基本所得的唯一辦法就是透過人權。只要全球沒有跨國民主政府或任何實質超國家政體，則民族國家就是最後能提供基本所得者。當政府提供基本所得時，勞工將能確保生活以及有議價的權力。此外，學者提倡基本所得必須結合減少工作時間，最低薪資亦是不可或缺提供勞工對抗資方的工具。當勞工有議價的權力時，勞工將可定義可接受的工作時

數。如此一來，每個人將可在更適合的位子按照自己的生活找尋更佳答案。再者，使用自動化科技與基本所得時，個人將會獲得更多的休閒時光。雖然有些人質疑基本所得對於婦女有負面影響，她們無法賺取比基本所得更多的待遇；支持基本所得的人卻認爲這樣至少可以提供民眾一個有尊嚴的生活。

但是在德國的社會保險制度中，這個「基本保障國」的構想難以成爲多數人接受的主流意見。一個比較相反的立場認爲國家社會政策目的是以「保障」（sichern）減低生存危機，改善處於不利社會地位者的生活情況（Sozialer Ausgleich），最低目標是以「基本保障」避免貧窮。這種看法下的社會基本保障可分爲四種層面：

- 選擇性 / 一般性：選擇性給付需先通過資產調查，收入要低於規定標準；一般性給付不會考慮對象收入多寡，爲全體國民，但如果只給某些固定族群則稱爲「分級型」。
- 特殊族群分級 / 適用全體國民：特殊族群給付對象是特定的社會族群，例如老年、就業者及家庭（對象分級制度；Zielpersonenkategorialität）。選擇性給予不同族群給付：長期失業者領的是第二類失業津貼（Arbeitslosengeld II）；一般性給付：瑞典的一般性基本年金。當全體國民都有權利領取的津貼，則稱爲「對象普惠主義」（Zielpersonenuniversalismus）
- 保障生活所需給付 / 特殊目的給付：一些系統提供基本的所有生活所需給付（社會救助）；另外一些只提供物品或福利（提供住房津貼；Wohngeld）；提供教育的助學貸款；提供法律服務的訴訟費用津貼；醫療照護
- 機構分離 /機構內：至 2002 年爲止，德國對老年貧窮的社會救助並不屬於中央政府的業務，直至 2003 年後才與法定年金保險結合成爲屬於退休者的基本保障（Grundsicherung im Alter）。

四、德國年金改革對於「基礎年金」的爭論與政策

德國自 1957 年年金制度改革後，確立其俾斯麥年金體系的特徵。該體系有其制度結構的特殊性，特別容易受到人口與經濟發展的影響。被廣爲討論的有人口結構、家戶組成、經濟以及就業體系的改變，此外，制度面臨的挑戰有許多是來自於政治的決定。例如，公共年金制度在德國長期以來被作爲勞動市場政策的工具，透過提前退休因應失業的問題，因此造成高的年金支出以及高的保險費率（Ebbinghaus, 2006）。而透過職業年金方案，受雇者也可以將一部份勞動所得從法定社會保險的保險費中扣除，因此使得公共年金保險的收入減少，在不調降給付的情況下使得保費持續增加。1990 年代以來，德國境內與境外的政治發展與前述指出之人口、社會、經濟等因素互動，促使德國年金體系近一步的改革。

當 1989 年 11 月 9 日年金改革草案在議會中通過，柏林圍牆倒塌，兩德統一，西德的經濟、貨幣、政治以及社會福利制度直接適用於前東德，直接加重統一後德國福利國家的財務負擔。公共年金保險制度支出的驟增不但反映在社會安全支出的大幅成長上，也因此形成提高年金保險費率的壓力。更重要的是，統一後的德國五大社會保險的總保險費率從 1990 年的 35.1%預期至 1997 年將增加 7%達到 42.1%，超過德國普遍接受之 40%的門檻（Schludi, 2005: 135）。值此同時，政府的財政赤字也越來越嚴重，兩德統一前（1989 年）政府尚有 0.1%國內生產毛額的預算盈餘，到了 1996 年政府的赤字累積至國內生產毛額的 3.4%。由於馬斯垂克（Maastricht）穩定方案的實施以及歐洲貨幣聯盟的推動，限縮歐盟會員國公共預算的主權（政府赤字不得超過國內生產毛額 3%），因此，政府無法透過近一步的預算補貼，調降不斷升高之公共年金的保險費率，轉而從事年金制度緊縮的相關措施。可以說 1990 年代之後，德國年金改革便進入一個持續性的動態，下表 4-6 列出歷次改革的主要項目。

表 4-6 德國公共年金保險制度的重大改革及其內涵

1989	年金改革法（Rentenreformgesetz），1992 實施 ➢ 根據前一年的淨工資連動調整年金給付 ➢ 聯邦政府增加 20%年金方案支出的補貼 ➢ 2012 年前逐步削減所有提前在 65 歲退休者的給付（除了重度身心障礙的工作者）：固定每月扣除 0.3%的給付 ➢ 減少就學和受高等教育期間的年金保險點數贈送：上限由 13 年減少爲 7 年，最高給付爲平均薪資 75% ➢ 降低就業初期加重年金給付計算基礎的期間（由工作前 5 年降低爲工作前 4 年，給付計算基礎爲平均薪資 90%） ➢ 增加 1991 年起出生小孩的育兒年金保險點數，從 1 年增加到 3 年，給付計算基礎爲平均薪資的 75%。
1996	年成長與就業促進法（Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz）1997 年實施 ➢ 加速提前退休減額年金的實施（預計完成時間由 2012 年 12 月提前至 2004 年 12 月） ➢ 減少 17 歲以後就學和受高等教育期間的年金保險點數贈送：由 7 年減少爲 3 年 ➢ 降低就業初期加重年金給付計算基礎的期間（由工作前 4 年降低爲工作前 3 年，給付計算基礎爲平均薪資 75%） ➢ 如果未獲得各社會保險方案的給付，失業和生病期間不再計算年金保險點數：降低領取失業救助者的年金保險點數
1997	年金改革法（Rentenreformgesetz），1999 實施 ➢ 嚴重身心障礙者退休年齡從 60 歲提高到 63 歲，60 至 63 歲間請領給付的化，給付將降低

	➢ 身障年金的給付計算不利於給付請求者，緊縮身障年金給付請求的資格條件 ➢ 年金給付初次請領以及後續給付調整，將納入 65 歲後的預期壽命（稱之「人口因素」（demographic factor）） ➢ 育兒期間的的年金點數贈送列入工作的年金點數，計算標準由平均薪資 75%提高到 100%
2001	年金改革法（Rentenreformgesetz），2002 年後實施 ➢ 給付調整公式整合公共年金方案與合格之私人年金保險費率的改變（效果：降低給付替代率） ➢ 遺屬年金：全面性的適用所得調查；提供女補充性資源 ➢ 重新評估家中有 3-10 歲子女的低薪家庭，或提供育有兩名以上 10 歲以下子女之非就業家庭額外年金保險點數 ➢ 針對某些老年與身障年金領取者，提供稅收支付、需資產調查之基本安全保障，無須後續子女所得的歸還 ➢ 針對補充性的年金給付措施給予保費之稅收補助（2002 年實施，至 2008 年最高補助至保險薪資的 4%）：李斯特年金（Riester-Rente） ➢ 在以下情況將主動採取政治行動：保費費率在 2020 年前超過 20%或 2030 年前超過 22%，給付目標替代率降至 67%

資料來源：傅從喜等人（2011: 71）

德國年金改革對吾人的主要啓示以2001年的年金改革最爲重要，因爲它觸及基礎年金的政策,所以此處將不細探 2001 年的年金改革以前的改革內涵，僅就改革前後的年金制度內涵做一簡短比較。根據德國學者 Schmähl （2004: 173）的意見，2001 年的年金改革以前的公共年金保險制度的核心目標與特徵如下：

一、 具有清楚的分配性目標：年金的給付水準爲平均稅後薪資的固定比率（該比率的高低視個人累計獲得的年金點數而定）；

二、 爲確定給付的制度；

三、 年金給付隨平均稅後薪資發展而調整，保持年金水準的穩定性；

四、 年金制度的財務（包含保險費的收入以及聯邦政府的補助）是「依變項」，制度採行「支出取向的收入政策」；

五、 職業年金方案是公共年金保險的補充，財務主要由雇主負擔，採取確定給付的方式，私部門的職業年金方案則爲志願性的措施；

六、 個人爲老年經濟安全所做的準備（例如人壽保險的購買），屬於附加的、志願性的老年經濟保障措施。

在 2001 年之後的年金制度改革，轉變上述許多重要的制度目標與特徵（同上）：

一、 透過確立保險費率的發展爲主要目標，建立「收入取向的支出政策」（einnahmenorientierte Ausgabe），年金給付的水準成爲依變項；

二、 新的職業年金方案將變成準強制性，並鼓勵以集體協商的方式進行，財務的負擔將轉至受雇者。

三、 透過將稅收優惠之私人年金保險保險費率與公共年金保險給付降低之間建立直接的連結，政府補助的私人儲蓄將成爲公共年金的部份替代；提存準備式的年金制度將取代隨收隨付的財務處理方式。

補助鼓勵私人年金的具體做法爲自 2002 年開始，工作人口群應該要繳納毛所得的 1%，而且之後每兩年增加 1%，預計在 2008 年將提

昇到 4%。因此修正毛所得將會隨著國家貼補私人年金的費率增加逐漸減少，而連動的年金給付也會隨之減少。既有的私人年金體系必須符合一定的條件，才能獲得國家的補貼。國家補貼私人年金的費率進度表如下。由表 4-7 中也可以看出，除了國家的補貼之外，繳交的私人年金保費也可以同時在申報所得稅時扣除，可申請抵免的額度由 2002 年的 525 歐元逐步上升到 2008 年的 2,100 歐元。

表 4-7 德國政府針對自願性年金的補助額一覽表

時間	獲得最高補助需繳之保費額	需自繳之最低保費額	需自繳之保費額	年度最高基本補助額	年度最高子女補助額(一個小孩)	最高免稅額
2002-2003	所得總額 1%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	38 €	46 €	525 €
2004-2005	所得總額 2%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	76 €	92 €	1,050 €
2006-2007	所得總額 3%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	114 €	138 €	1,575 €
2008 起	所得總額 4%	60 €	最高補助保費額減去補貼額	154 €	185 €	2,100 €

資料來源：Berner (2007: 132)。

除了補助個人的私人年金之外，德國政府也在補助企業年金方面有許多著墨，其補助方式十分類似上述的私人年金補助模式（Bruno-Latocha and Grütz, 2001；Bruno-Latocha and Tippelmann, 2003）。經過 2001 年的年金改革，德國企業年金確立有五種形式：企業直接給付年金（Direktzusage）、企業直接爲員工加入保險（Direktversicherung）、企業間協同基金（Pensionkasse 或 Unterstützungskasse）、企業年金（Pensionsfonds）。[10]凡是勞工自願從稅前薪資扣除一定比例的額度（2008 年最高額爲 2,544 歐元）繳入雇主選擇的企業年金形式，其繳納的部份可以申報免稅（Entgeltumwandlung）。重要的是 2001 年年金改革賦予勞工這項權利，可以在勞資談判工資時直接向雇主爭取企業年金的設立。同時企業雇主必須確保員工在退休時請領企業年金時，額度至少與過去繳交的保費總額相符。而只要員工在該企業工作 5 年以上，且年滿 30 歲以上，企業就必須確保該員工應享有的企業年金權利（Unverfallbarkeit）。[11]

在整個 2001 年年金改革的討論中，除了私人年金比重增加之外，另外一個重要議題是基礎年金的想法，正式的名稱爲「老年基礎保障」（Grundsicherung im Alter）。

五、德國勞動市場改革對於失業者「基本保障」的爭論與政策

兩德在 1990 年統一之後，除了東西德貨幣之間的兌換匯率的不實際固定轉換之外，更重要的是東德與西德之間的制度融合，西德的社會國制度不僅引進東德，並且東德的社會伙伴（企業和工會）希望能夠引進西德高生產力／高薪資的生產體制，使得東德的薪資急遽上升，單位勞動成本瞬間高漲（Manow, 2001: 224）。東德的產業一瞬間失去競爭力，大量東德企業倒閉造成嚴重的失業問題，使得東德地區利用

[10]限於篇幅，此處不擬深入介紹這五種企業年金形式的差異處。值得一提的是企業直接給付年金與企業間協同基金爲行之有年的制度，企業年金（Pensionsfonds）才是 2001 年年金改革後新出現且受到政府補助的企業年金形式，主要以資本投資積累其本金總額，同時必須透過基金保障措施，確保員工退休權益不會因爲企業倒閉而受影響。較詳盡的討論請參考：傅從喜等人（2011）。

[11] 2001 年以前的規定是必須在一個企業工作 10 年以上，且年滿 35 歲以上，才能享有這個福利。

失業給付和身心障礙給付退出勞動市場的人數快速上揚；再加上由於東德地區原本屬於共產國家，在充分就業的情況下，大多數的人都擁有相對完整的就業記錄，使得退休人口大多能夠領取到標準的年金給付，或者能夠因爲擁有 35 年繳費記錄，在 63 歲時申請退休。東德地區利用提早退休的人數迅速增加，社會保障體系的財務支出也隨之暴增（Manow and Seils, 2000; Streeck and Trampusch, 2005）。爲了彌補社會保障體系財務的赤字，必須提高保費來挹注社會保險基金，這使得非薪資勞動成本反而更加上揚。同時，爲了降低非薪資勞動成本，聯邦政府以稅收補貼社會保險基金，使得聯邦政府補貼社會保險基金的比例逐漸增加。

在 20 世紀結束前長達 20 年的時間，統一後的德國一直有如龍困淺灘，受限於這個政治經濟背景的束縛，以及日益僵固的勞動市場結構。由於嚴格的勞動法與社會法規範，許多企業忌憚請神容易送神難，對於是否聘任新勞工格外審慎。如此一來，卻又造成就業率無法提升，進一步壓縮經濟成長，加劇失業問題，加重社會安全體系的負擔，形成 Esping-Andersen（1996）提到的「只有福利沒有工作」（welfare without work）。一直到 1990 年代晚期社民黨與綠黨聯盟的政府才開始針對德國以往勞動市場的政策弊端，進行大刀闊斧的改革。2000 年以後的所謂 Harz 改革，從體質上徹底改變德國經濟與勞動市場結構。[12] 其中影響長期失業者權益的是自 2005 年開始推動的所謂 Harz IV 改革。以下根據 Bäcker et al.（2008）整理 Harz IV 的主要政策措施，以便瞭解它對於德國長期失業者所造成的深遠影響。

首先是失業津貼（Arbeitslosengeld）的申請資格與性質。依法有「失業」事實的無業者且有資格者，有權可申請失業津貼。「失業者」的定義需符合在職業介紹所登記失業，失業狀態爲過渡階段，找的工作需超過 15 週，並且加入社會福利保險體系，願意接受職業介紹所安

[12]這是在德國社民黨總理 Gerhard Schröder 任內，於 2002 年 2 月委任 Peter Hartz 擔任主席召開勞動市場改革委員會，最後提出報告書提出建言，成爲 Schröder 第二任中勞動市場改革的主要根據。建言中總共有四部份，此處討論的便是第四階段提出的改革措施，故稱爲 Hartz IV。

排合理的工作，且必須符合一定的空窗期才能申請失業津貼，二年之間必須至少 12 個月從事「加入社會福利保險體系的工作」，如果因照顧三歲以下幼童而中斷就業,也計入「加入社會福利保險體系的工作」。失業津貼的高低依照失業前的淨收入高低、加入社會福利保險的年資及家庭結構（要照顧有需扶養義務的小孩），繳納社福保險費年資與領失業津貼給付時間爲 1：2（繳納二個月的社福保險費有權可領相當一個月的失業津貼，最長可領十二個月，失業津貼以失業前一年的平均薪資來計算;較年長的失業者可領失業津貼較久:超過 55 歲的失業者，依其加入社福保險體系的年資，可領 15 至 18 個月的失業津貼）。

對於長期失業者影響最大的是所謂的失業津貼 II(Arbeitslosengeld II）: 依據社會法第 3 章規定，領完失業津貼的補助後，有工作能力的失業者改領失業救助（Arbeitslosenhilfe），但自 2005 年起領取失業救助者與領取社會救助者相同，改爲新型給付，稱爲領失業津貼 II（Arbeitslosengeld II）。失業津貼 II 並不限制領取期限，每月依據社會救助給付標準給予個人 345 歐元,自 2006 年起全德國統一給付標準,也針對家戶中生活的無工作能力的需求者給予社會津貼(Sozialgeld），每戶補助暖租及其他需求，如仍有不足依情形提高補助，每年個人可領 160 歐元，有配偶者可領 320 歐元；第二年補助減半。失業津貼 II 需接受資產調查，以確保申請者確實需要該項津貼 II，給付金額則以失業救助（Sozialhilfe）爲標準，調查申請者的收入及財產，經過計算後，補足少於失業救助的差額；領失業津貼的失業者也能申請失業津貼 II，如果失業津貼的給付不足以維持生存基本所需。

(一)停止津貼給付及制裁措施（Sperrzeiten und Sanktion）

勞工局（Agentur für Arbeit）如果對失業勞工施行停止津貼給付，則後者雖無法領有薪資替代給付（Lohnersatzleistungen），但可領有失業津貼（Arbeitslosengeld），解除封鎖期有下列方式：

- 勞方自行解除與雇主的聘雇關係；或雇主違反勞動契約解聘勞工
- 失業勞工拒絕勞工局轉介合理工作
- 失業勞工找工作的態度消極

- 失業勞工拒絕職業訓練措施
- 失業勞工中斷職業訓練措施
- 沒有登記失業或超過期限才向所屬機構登記

一般停止給付的封鎖期爲 12 週，在特殊情形下可縮短爲 6 週或 3 週，若失業勞工找工作的態度消極，則可停止其二週失業津貼；若不在規定期限內登記則可停止一週的失業津貼，停止給付的期限長短也會影響領失業津貼的時間,一旦封鎖期達 21 週就喪失領取失業津貼的權益。勞工局將不爲失業者繳納在封鎖期的社會保險費用（例如法定健康保險),失業者因此必須自負醫療保險費，若是不滿被封鎖，可提出申訴，要求縮短或解除封鎖。2005 年全德國統計有十五萬一千人的失業津貼曾被封鎖(共有一百七十三萬人申請失業津貼),大約占申請失業津貼者 8.7%,然而這其中又有 76%的人因放棄工作或違反契約被封鎖失業津貼；24%的人則因中斷職訓計畫或拒絕勞工局提供的就業機會。

失業津貼被封鎖或喪失領取失業津貼的權益的失業者可申請失業津貼 II，這個給付並無法維持基本生活尊嚴，反而落入雙重收入減低的窘境。失業津貼 II 雖然沒有封鎖措施，但卻有懲治措施，可最長至三個月降低失業津貼 II。一旦勞工局認定失業者沒有盡到應盡的義務，一開始時會減少失業津貼 II 30%,之後再減少 30%,最後可能連租屋、暖氣，甚至其他補助都會被取消。唯一不會被減少給付的是與爲成年孩童有關的津貼，因爲依據社會法第二章，在極端的情形下，也可能會被取消所有的津貼與補助，之後只能領到實物補助及食物券。

(二)合理要求（Zumutbarkeit）

失業者必須接受勞工局安排的合理工作，不能因爲工作地點太遠而拒絕工作，社會法第三章規範了失業者必須接受合理工作的範疇，工作薪資及上下班所需的通車時間受到保障。除非可證明體力上或精神上無法負荷該工作，或家中有小於 3 歲的幼童或老弱者需要照顧，使失業者無法從事勞工局安排的工作，否則任何不違反法律或社會道德規範的都被視爲合理工作。

- 失業 3 個月內可領到原本工作時薪資的 80%（工資毛額）
- 滿 3 個月後至第 6 個月可領到原本工作時薪資的 70%(工資毛額）
- 第 7 個月起必須接受任何高於失業津貼的合理工作（扣除交通費用及一些雜支）
- 以工作 6 小時計，通車時間最高不可多於兩個半小時。
- 不能以該工作爲短期聘任或因家中另一配偶也必須工作拒絕工作。

(三)給付的發展與問題

透過保險形式的失業津貼，只能有限度的協助、針對工作年資長而短期失業者度過危機，大多數的失業者都只能倚賴失業津貼 II，勉強維持基本生活。失業津貼 II 的實施代表失業保險制轉換成社會救助，大多數失業者可領到的給付驟減，造成的影響有：

- 將失業者排除在失業保險一般性給付以外
- 與以前失業津貼比較，失業津貼 II 可獲得的給付減少許多

實施失業津貼 II 政策以前，失業時間愈久，失業津貼的意義會逐漸降低，至 2004 年在德國舊聯邦地區，倚賴失業津貼爲失業時的主要經濟來源占失業者 46.3%；德國新聯邦地區甚至只占 34.9%，原因是當時在德國舊聯邦地區有 43.6%的失業者領失業救助金（需經資產調查）；德國新聯邦地區則有高達 61.4%的失業者領失業救助金；另外有大約 10%的失業者依靠社會救助給付過活，或由家庭成員資助，這些人大多是失業婦女（配偶或共同生活者有工作）。然而隨著失業津貼 II 的實施，領失業津貼的失業者大幅減少，從 1999 年的 44.3%（新聯邦地區），至 2005 年的 26.7%；反之，1999 年領失業救助金（給付低，與失業津貼 II 相同）或失業津貼 II 的人只有 38.4%，至 2005 年已增加爲 59.8%（資料來源：Bundesagentur für Arbeit 國家勞工局：就業市場報告）。

2005 年時平均失業津貼金額爲每月 770 歐元，加上額外的特別給

付，如聖誕節加給及休假津貼，總金額大約爲原工作所得的一半，但依情形各有差異：

- 地區：新聯邦地區失業津貼（669 歐元）比舊聯邦地區（802 歐元）低 17%。
- 性別：通常已婚女性就業者的收入不如男性，且適用較高的稅率（雙薪家庭），所以依淨收入計算的給付會低於男性。
- 就業收入：低薪收入者在面臨失業時，無法僅依靠失業津貼生活，約 10%的失業者還必須申請其他補助。

有就業能力的需求者得到的津貼最少，2005 年新聯邦地區失業津貼爲 330 歐元；舊聯邦地區的失業津貼 II 爲 348 歐元，但失業津貼 II 提供的不只是金錢的補助，更重要的還提供住房及暖氣費用，依家戶人口給予不等的補助。針對失業情形的社會保障制度最重大的改變，就是將失業救助與社會救助合併，成爲失業津貼 II，收入保障與就業市場政策必須改革的因素是，失業成爲社會問題，且影響範圍及人數既多且廣，就業市場不斷改變造成失業結構改變，而使得三種系統的功能也改變：

- 社會救助（Sozialhilfe）演變成爲失業者基本保障
- 以前的失業救助（Arbeitslosenhilfe）成爲長期失業者的固定給付
- 失業津貼（Arbeitslosengeld）成爲特定群失業者才能領的額外給付

提高「合理要求」與「制裁措施」標準，造成給付巨幅降低，使社會政策愈來愈無法達到對失業者提供保障；但另一方面也是因爲國家財政無法再支付保障（失業性錯誤 Monetarisieung der Arbeitslosigkeit），另外也把造成失業的因素及降低失業的責任歸咎於個別勞動力供給差異（Individualisierung der Arbeitslosigkeit），而在社會保障體系中對抗失業的政策顯示：

- 由原本的繳納保費方式而成的失業津貼給付改爲由稅收支出：透過國家財務減低傳統的社會保險原則，將居高不下的長期失業產

生的財政缺口由全民負擔，也使民眾體認到這個問題也與逐漸減少的（有社會保險的）就業者不只息息相關，還必須由他們負擔給付的財源。以賦稅爲財源的失業津貼 II 是一種政治上較強制的方式，無論申請者的條件及給付金額及項目都仰賴更高政治及社會的保護。通常如果申請者自己也能提供一些貢獻(Vorleistung)，那麼一般民眾較能接受這種由稅收支出的失業津貼 II（雖然這個要求違反社會保險基本原則）。

- 「失業」由社會層面轉變爲個人層面的危機：轉變成以稅收支出社會救助的結果也更強調給付結構的「個別化原則」。法令的規範與實際執行都傾向逐步降低給付的誘因及提高申請門檻條件，以提高失業者就業意願。
- 由「保障基本生活標準」轉變爲「避免貧窮」：以政府的財政負擔能力探討「失業津貼 II」，其實已失去提供失業者社會保障的意義，就社會政策的角度來看，改變給付來源結構，給付降低，及提高申請資格門檻的結果造成失去原本失業保險的意義，因爲足以替代薪資水準的失業保險給付只能支撐小部份人很短的失業時間。

Hartz 改革無可避免產生一些政策後果並引發理念爭議。[13]根據德國勞工局的統計，從 Hartz 改革開始的 2003 年起，10 年來德國的長期及短期失業率都大幅下降，似乎顯示改革相當有成效。但是批評者指出這點不見得是勞動市場改革的直接結果，也和 03 年以後世界經濟復甦帶動德國外銷經濟有關。而且更重要的是許多人迫於形勢，只好接受低薪或是兼職的工作，導致工作貧窮的問題。OECD（2012: 44）年發布的就業情勢報告指出，從 1990 年代中期至 2000 年下半爲止，德國的工資所得不平等惡化，而且明指 2003 年的 Hartz 改革固然讓德國的勞動薪資上漲幅度減緩，卻也造成低所得工資的問題。

有點始料未及的是 Hartz 改革反而引發對於基本生活所得的爭論，

[13] 'Hartz reforms': How a benefits shakeup changed Germany. *Guardian*, 01/Jan/2013。

有的要求人民應該有權領取無條件式的基本生活保障津貼。一些立場左派的政黨例如綠黨以及左派黨（Die Linke）一致認爲 Hartz 改革過嚴以及規定的生活津貼過低，引發違憲的疑慮。另一方面，2010 年時，德國憲法法庭（Verfassungsgericht）;在一項判決中指陳 2003 年開始的 Hartz IV 措施違憲，因爲根據德國憲法《基本法》第一條的規定，國家行政有責任保障其公民符合「人性尊嚴」的生活，而這種「人性尊嚴」是神聖不可侵犯的（unantastbar）。憲法法庭的這項判決迫使德國行政機關重新修訂放寬相關規定，但是在 2012 年 4 月時，柏林市的社會法法院判決這些 Hartz IV 的改革所給予的每人每月份長期失業津貼，較德國基本法規定的「人性尊嚴」底線剛好短少 36 歐元（或是對家庭而言短少 100 歐元）。法院的法官同時批評行政機關對於津貼的計算仍舊過於隨意，沒有考量到《基本法》倡言的人性尊嚴。[14]不過目前爲止，相關的法院判決仍然不一致，有些地方法院認爲這些規定已然合憲。德國的社福組織站在社會弱勢者的立場，一致歡迎憲法法院及地方法院的判決，認爲這些強化爲長期失業者爭取權益的立場。德國在 2000 年以來的社會保障制度改革方向演變至今日，已經無法逆轉，未來的社會及就業市場政策也必定持續如此發展，然而如果缺乏足夠的適當工作機會，就長期來看，降低社會保障給付是否真的有助於提高就業意願卻是未知。

六、小結

德國是保守／統合主義國家，其社會政策是以社會國爲中心思維的，而社會國的特色包括：以社會市場經濟爲制度，在統合主義的思維中，維持中央與地方分權，以及福利混和與半普惠社會福利，進而制度表現爲安全第一、平等其次。其制度原則包括：在一般性原則方面有社會保險原則及公職人員恩給制原則。而以社會救助做爲基礎（最低）保障的形式，在朝向充分就業的思維中，存在勞動市場範疇的社會救助，即提供「求職者基本保障」（Grundsicherung für

[14]以上資訊參考德國 *Die Zeit* 週報的報導：Arbeitslosengeld II: Sozialgericht hält auch neue Hartz-IV-Sätze für verfassungswidrig, April 25, 2012。有關法律的見解爭議，請參考：孫迺翊（2012: 488-493）。

Arbeitssuchende）、「失業津貼」（Arbeitslosengeld II）、「社會津貼」（Sozialgeld），以及基本保障（Grundsicherung im Alter）。

德國福利改革仍在於維持充分就業及安全第一、平等次之。制度改革中出現「基礎年金」制度目標議題，而改革爲：建立「收入取向的支出政策」（einnahmenorientierte Ausgabe）、職業年金方案變成準強制性、提存準備式的年金制度將取代隨收隨付的財務處理方式、替代以「老年基礎保障」（Grundsicherung im Alter）。並鼓勵企業年金，包括由企業直接給付年金（Direktzusage）、企業直接爲員工加入保險（Direktversicherung）、企業間協同基金（Pensionkasse 或 Unterstützungskasse）、以及企業年金（Pensionsfonds）等制度。

雖然無條件基本所得保障也在德國被討論，其理由在於德國以社會保險爲給付核心架構的制度體系，經濟安全給付集中於勞動者、明顯向勞動者傾斜。但是，據統計德國每年有 960 億小時爲無給職工作，僅有 560 億小時工作爲有給職。這些無給職工作對社會、家庭的運作及維持顯然扮演相當重要的角色。主張者認爲基本所得有助於民眾有更多選擇機會，公民能更自由選擇有給職工作或無給職工作，亦能給予公民更多責任。雖然，少數政黨已納入政見並獲得民眾的支持，亦可見此一主張的已發展爲不可忽略的議題，但無條件基本所得的主張在政治上並沒有獲得多數的支持。

第三節　瑞典

一、瑞典福利國家的制度特徵

2013 年 2 月初，英國經濟學人雜誌出版專刊，以北歐國家爲主題，探討近年來這個地區的強勁經濟成長、健全政府財政、優渥福利國家的制度發展，盛讚「北歐模式」（Nordic Model）的韌性優異，值得其他國家注意並學習。[15]在全球化的經濟競爭中，「北歐模式」結合知識

[15] The Economist special report: The Nordic countries. February 2, 2013。

經濟與福利供給的特殊方式，得以使其企業增加競爭力，卻不完全失去傳統北歐福利國家的平等待遇特色。北歐國家雖然在政策結構有些許的差異，但是仍有相近的制度特徵：高平等、收入平等、低貧窮率。這些被普遍認爲是「北歐模式」的一環，其中也包括：高度信任（垂直與水平）、社會資本、經濟競爭等。北歐福利國家制度發展的特色是將社會權請求視爲公民權，也就是無關乎生產過程中的位置。但是在同時，國家的社會政策的前提也要求一般大眾付出勞動參與，全面就業透過積極的勞動市場政策來達成，甚至必要時會以國家財政補助就業。

瑞典爲斯堪地那維亞與社會民主福利國家體制的代表，主要特色爲提供普及性社會服務與普惠式的福利提供，國家也給予最貧者所得支持。瑞典最初的福利國家制度發展可遠溯至經濟開始自由化的時代，之後經由高度組織工會和執政最久的社民黨之間的緊密聯結，才保持其特殊方向及強度。1932 年社民黨執政後，當時的總理 Per Albin Hansson 提出著名的「人民之家」（Folkhemmet）概念，強調平等普惠式的福利制度，奠定其後半世紀以上瑞典福利國家的制度精神。一直到 1990 年代中期之前，瑞典右派政黨的相對弱勢都使得其福利改革的路線有別於鄰國的丹麥：1998 年老年保障改革之前，這些成本一半由國家預算、另一半由雇主繳費支付，而被保險人幾乎不用直接參與成本負擔。在 1990 年代之前，國家提供社會保障待遇成爲傳統社會民主福利國家的主軸。

瑞典的福利國家具有鮮明的組合主義特色。由於工業化較晚開始，工會於 1898 年合併爲一個「工會聯盟」（Landsorganisationen: LO）。有鑑於此，雇主也於 1902 年合組一個「瑞典雇主聯盟」（Svenska Arbetsgivareföreningen: SAF）。由於衝突頻繁，起初的勞資關係並不和諧，1906 年時，「瑞典雇主聯盟」以解雇爲由，脅迫工會承認雇主經營領導公司以及聘任非工會會員的權利；在此同時，雇主也承認工會爲對等的契約夥伴。而就在同一年，即透過國家的協調法確立奠基於自行協議勞資契約之原則上的集體勞動法。1909 年時，一個歷經解雇、總罷工和政治鼓動的勞動抗爭（最後工會失敗），終於催化較溫和

的工會策略，工業勞工也獲得選舉權。一次世界大戰期間的經濟困難，再次導致勞資雙方之間的嚴重紛爭，其後透過雙方關係的漸進法制化，由法律來加以規範類似的紛爭。爲了避免國家強制協調的實施，雇主和工會總會於 1938 年簽訂《Saltsjöbaden 總協議》，規定彼此努力尋求妥協意義下的重大義務，奠定戰後進一步談判以及和諧勞動關係的基礎（Swenson, 2002: 116-120; Mares, 2006）。

《Saltsjöbaden 總協議》的要點如下：

- 集體勞資糾紛必須先在地方層次談判。如果以此方式無法達成協議，便由中央層級的雇主和工會組織之間談判。
- 假使仍然無法達成協議時，可以在任何一方的願望下交由勞動法庭裁決。
- 罷工的決定必須由工會總組織下達，解雇的決定則由雇主總組織傳令，不得由個別的工會或雇主協會決定。

結果，幾乎所有和勞動法相關的事務都是透過勞資協議的多階體系，而非經由國家法律來規範，挪威和丹麥也採用類似的模式。勞資雙方很早便形成統一的代表總會以及高度的組織程度，得以擬出具高度約束力的協定，並且促成數十年間中央集權式的工資政策，使得戰後的工資發展相當溫和，也有益於由勞資雙方共同參與且相當成功的勞動市場政策。

另一方面，瑞典福利國家在歷史上具有強烈的跨階級聯盟色彩。自從 1750 年以來，瑞典便存在著國家資助的濟貧醫師；19 世紀時俾斯麥的社會保險改革在瑞典獲得很大的迴響，瑞典社會政策的普遍性已然在此生根。自由農民階級的強勢是瑞典社會政策的重要社會基礎：農民在帝國議會由階層代表轉變爲經由財富門檻選舉組成的機構後（1866 年），產生一個強勢的農民政黨。研究斯堪地那維亞的學者認爲，農民的強勢地位是產生遍及全民而非僅限於工業勞工的北歐福利國家制度模型的關鍵（Erikson et al., 1987; Baldwin, 1990）。這種跨階

級聯盟的特色也讓瑞典的福利政治具有尋求共識的組合主義式利益平衡傳統：早在選舉權民主化之前，由國家認可、雇主和工會代表共同合作的委員會便已發展出來。這樣的共識民主當然帶著強烈的菁英色彩，在討論共識的過程中，國家官僚與各類型專家得以倡導不同的政策理念，並參考國內外的相關經驗（Kuhnle, 1996）。其獨特性顯現在議會前和議會外充分的諮詢及協商程序，尤其是在所謂的聽證會程序（Remissverfahren）架構中重要政治力量發表意見的權利。透過建立跨黨派階級的委員會或聽證會方式，比較能夠有效將新的議題和社會運動整合入政治中，從而預防較大的政治對立。

一個代表性的制度是年金政策：瑞典於 1913 年建立起保費式（contributory）與固定給付（flat-rate）的老人年金，由於不管先前個人的薪資水準或就業，均獲得最低資助保障。1948 年瑞典建立更全然的普惠式社會福利，將所有資產調查的資格全部移除，建立一套無需繳費的均等給付年金體系（non-contributory flat-rate pension）。「基礎年金」由一份定額的基礎金和一份以所繳保費爲基準的附加金所組成；只要整個老年所得沒有超過一定界限，便可依照所得狀況獲得「附加年金」。一九四六年時，基礎年金的額度不再以所繳保費爲基準計算，每人可獲得相等的年金；保費收納轉變爲專款專用的工資總額稅。如此一來，「一般國民年金」（AFP）變成爲提供給所有老人的**基礎保障**。Esping-Andersen and Korpi（1986）據此將瑞典視爲第一個基於普惠原則的社會立法，其他北歐國家亦於 1956 年與 1957 年仿效瑞典建立類似的年金體系。1960 年代，瑞典開始引進補充式（supplementary）、所得相關（earning-related）的年金要素。迄今北歐國家已建立多支柱的年金體系，包含國家年金、職業年金與個人年金等三大支柱；其中的職業年金亦由瑞典率先建立，勞動者通常貢獻薪資的 12%至 18%。北歐的年金改革逐漸從普惠式的福利制度走向透過資產調查以及與就業和所得相關的年金體系。

二、晚近北歐及瑞典的福利改革方向

近年來北歐國家開始出現變化，在平等與貧窮測量上不再像以往那樣出色。1995 年至 2008 年之間，北歐各國的基尼係數（Gini

coefficient）都急遽增加，丹麥上升 24%、芬蘭 29%、冰島 40%，瑞典爲 29%，收入保障也逐漸遠離以往的普惠式保障。北歐國家在失業保險採取「根特模式」（Ghent Model），也就是由工會管理發放失業保險基金，這點普遍被認爲是北歐國家中工會的重要性以及高度工會組織水平的重要制度原因。後來隨著根特模型的轉變，亦部分解釋了工會化比例下降的原因（Kjellberg, 2006）。在失業保險給付上，過去丹麥維持 90%的所得替代率，然而從 1982 年至 2004 年間，逐漸將給付水準從 77%下滑至 55%。瑞典，亦從 1993 年的 80%，調降至 2007 年的 70%，失業超過 300 天者，給付替代率更降低爲 65%。更甚者，瑞典在 1993 年完全取消自動指數化（automatic indexation），此後給付上限僅上調過兩次。經濟危機雖並非直接造成福利刪減，但卻促成政治以及政治觀念的轉變，遂變成調整福利制度的壓力（Kongshøj, 2013）。從經濟危機以降，北歐諸多改革都可視爲去普惠化（de-universalization），舉例而言，失業福利給付，對於領取資格標準以及轉移支付的持續時間都更爲緊縮，並且增添愈來愈多的標準限制，申請者也必須負更多責任。1990 年代中期至 2008 年，丹麥的可支配收入中位數（disposable median income）從 57%下滑至 48%，芬蘭則從 62%下降至 50%，瑞典爲 65%降至 44%（ibid）。此外，北歐的年金改革也逐漸將年金制度從普惠式社會福利轉向條件性給付。

瑞典近年來在社會福利進行諸多改革，其中「工作策略」（work strategy）最爲重要（Björnberg, 2012）。在社會保險上強化個人的責任與義務，避免過度依賴社會財政幫助。工作策略包括市場政策與社會政策，並結合權利和義務的規範和政治思想，這些在瑞典社會與勞動市場政策的意識形態及實務運作上已深根蒂固。Junestav（2010；轉引自 Björnberg, 2012）將工作策略分爲以下三個面向：

第一， 控制與紀律：個人應對自己的人生負起責任，國家僅扮演最少的保護與支持。最基本的假設爲如果個人需要社會幫助，則應該維持互惠式，而且個人應對社會有所回饋。

第二， 自助與教育：個人應該要自我發展能力，社會應該教育貧窮者，讓他有更佳的價值。近年來瑞典愈來愈重視個人義務，個

人應反饋社會。

第三， 權利面向:依據 Marshall 所提出的社會公民權概念延伸而來，意謂著個人的獨立性與選擇權，並且從去商品化與去家庭化角度將這些權利制度化。

在工作策略的實務運作上，瑞典歷經三個年代的改革：

- 1930-1955:此時期的權利面向最爲重要,國家基於收入補償原則，在社會保險費用基礎上要求就業者繳交保險費。1950 年代，就業被視爲社會權利，社會需要給予個人財政支持。
- 1967-1980：1970 更爲擴張社會支持體系。主要因爲左派在社會排除與社會不平等議題上的爭辯，認爲國家爲了促進穩定與社會安全，應該擔任起支持失業者、病患、雙親家長的責任，這也進一步強化權利觀點。於此同時，促進瑞典朝向社會民主式的福利國家發展，強調國家有義務追求完全就業。
- 1990-2001：1990 年代，逐漸將國家義務轉移至個人，要求個人負起更多的責任，而非仰賴政府的福利供給。

整體而言，1970 年代強調國家責任、團結與個人需要，但是到了 1990 年代，這些想法逐漸轉變爲「工作策略」（work strategy）、「工作能力」（work capability）與「個人與主動」（individual and active）。在這個思潮轉變下，1990 年起有兩件事情促進健康保險改革：「工作環境論述」與「過度使用論述」。爲了回應 1990 年代中期金融危機的影響，2001-2002 瑞典工作型態有諸多的轉變，許多人離職、退休，甚至諸多勞工負荷過多的壓力與情緒，這都導致病假人數飆漲。此外，有越來越多的濫用與欺騙病假的情況出現，尤其是失業者、女性與北方地區的工作者,對於他們而言,雖然病假的給付比他們的薪水要低，但這也凸顯出病假的給付條件可能過於優渥。

緣此，瑞典於 1990 年起針對健康保險開始一連串的改革方案，其中針對病假的給付愈趨嚴格（Saltman and Bergman, 2005; Bergmark, 2008）。2008 年以降，在病假給付上更著重對個人工作能力的判斷，

而非衡量他們無法工作的能力。「工作能力」（work capability）是在瑞典福利新規範中重要的一項原則，估算一個人的工作能力到何種程度。在這個新制中，請假超過 181 天仍無法返回工作崗位者，將會被轉移至「失業辦公室」（Unemployment Office），並被要求接受職場訓練，不接受者就會失去財政支持。此外，2008 年的病假改革將病假最高上限訂爲 364 天；在此之前，瑞典對於病假並無日期的限制。現在針對超過這個病假天數的患者，健康保險將終止給付，迫使個人返回職場或是前往「瑞典公共就業服務中心」（Swedish Public Employment Service）。

另項改革爲老人照顧，1980 年代有 36%超過 80 歲以上的瑞典長者接受家庭扶助服務（Home-help Services），到了 2008 年該比例卻下滑至 22%（Blomqvist, 2004; Trydegård and Thorslund, 2010）。於此同時，接受特別住房者比例亦明顯下滑。該改變主要是因爲市場所提供的服務逐漸進入年長者照護體系，從而出現三種模型：

- 購買者-提供者模型（purchaser-provider model）：2006 年政府針對購買國內服務者給予稅率減免待遇，該目標是爲了有效分散服務，且促進服務市場與提供更多就業機會。
- 照護現金模型（cash-for-care model）：照護者將可領取歐元 300 至 600 元的零用金，鼓勵親屬與朋友照護。雖然零用金的金額不高，但這是一種人際互動交往的象徵。
- 親屬照護者模型（municipality employs a kin caregiver）：支付水準非常低，不符合被視爲一個正常的工資待遇。取該模式者已明顯降低。

總觀以上，瑞典的福利改革不僅是因爲財政結果更重要是對於權利義務意識形態的轉變。目前，整個瑞典福利的發展轉移核心至自我規範與紀律（self-regulation and discipline）。社會民主政府受到新自由主義思潮的影響，愈來愈重視自我規範與私有化，並減少社會保險的給付水準，並激勵個人透過私人保險去彌補日益降低的社會保險給付。此外，瑞典近年來亦提倡再家庭化（refamilization），透過家庭成員參

與協助照料小孩與年長者，成爲當代瑞典的社會福利運作模式。在這個過程中，瑞典也大膽嘗試新的公私福利混合模式，讓私人企業進入公部門營運，應用範圍遍及教育、醫療照顧等領域。在「瘦身管理」（lean management）的思維主導下，瑞典雖然還是由公部門提供經費，卻不再限制民眾據此選擇私人服務提供，藉由公私提供者的選擇自由提升服務品質。[16]

三、勞動市場政策的變遷

自從 20 世紀初，在自由派國民經濟學家 Custav Cassel 的影響下，行政部門內就形成一個參與社會政策的公務員團體，致力鼓吹將失業救助轉變爲公共財務支持的工作以對抗失業（Heclo, 1974: 70-78）。第一次世界大戰期間，第一個相關的「失業救濟工程」政策方案開始實施。這些創造就業措施和濟貧法條件下規定的強制工作之間，只有些微的差異，前者雖然支付工資（低於一般的最低工資），但是假使失業者拒絕接受提供的工作，便無法得到任何的資助。不過在世界經濟危機開始前，大眾的政治態度便在立場接近社民黨的經濟學家 Ernst Eigforsse 影響下有所改變，他應用當時著名的凱因斯（John M. Keynes）建議，要求建立起基於常態勞動關係基礎上的國家就業政策（ibid: 99-102）。所以在 1930 年代時，瑞典便已成爲這方面政策領域的先驅。

第二次大戰後有一段長時間的全面就業階段，這種情況也讓上述的失業保險得以擴展工資替代給付的額度。當時的勞動市場政策被視爲「寧靜革命」（Silent revolution），也就是透過勞動市場政策改變公民的生活機會以及重新分派勞動力的過程。在工會總會資助的研究機構中任職的經濟學家 Gøsta Rehn 和 Rudolf Meidner 決定性影響下，工會和社民黨於 1970 年代發展出一個新的概念「積極性勞動市場政策」，在一個齊一但非中央式、法律上自主運作的勞動管理基礎上，鼓勵提高勞動力的流動和彈性，並引導新的群體（特別是婦女和身心障礙人士）進入勞動市場（Schmid, 2010: 371-408）。當時的勞動市場主軸爲

[16] *The Economist*: A Hospital Case. May 18th, 2013。

高度就業保障、高給付的失業津貼、政府投入大量資金於勞動市場相關計畫、高收入者須繳納高稅收。勞動就業政策雖然由議會通過，但結合集體與個人協商、同意，才制定共同的勞動就業政策，包含：薪資、社會保險、工時、工作環境、休假與退休等。在個人層次，投資於教育、鼓勵終生學習等。簡而言之，積極勞動就業市場包括：專業訓練、就業計畫與工作實踐計畫。

瑞典的勞動市場政策在不同時期與不同政黨主政時有所變化，大約可區分如下：第一，1982-1990：第三條路時期；第二，1991-1994：經濟衰退與中間偏右政黨執政時期；第三，1994-2006：社會民主黨重返執政時期；第四，2006 迄今：中間偏右政黨重新主政時期。不同政府主政時期，對於勞動就業市場採取不同的策略，但不約而同都強調積極就業市場，維持低失業率、高度就業率，並給予失業者充分的失業保護與在職訓練。然而隨著全球化以及經濟結構的變遷，瑞典給於失業者的給付以及失業保險條件也不如以往，反而更強調對對失業者的訓練。以下簡略說明不同時期的勞動市場政策（Bengtsson and Berglund, 2012）：

第一、1982-1990：第三條路時期

這時期主要的目標在於追求低通膨與充分就業，並達到預算平衡。爲了達到高就業率，政府採取訓練以及大規模投資公共建設。此時期同時採取供應面與需求面的策略，透過政治與經濟手段，以期長期能維持充分就業。瑞典更重視技職訓練，以培育更高階層的勞動力。

第二、1991-1994：經濟衰退與中間偏右政府時期

1991 年社會民主黨失去政權，取而代之的中間偏右政黨爲了確保充分就業，放棄價格穩定的政策優先性。此時期的瑞典面臨經濟負成長以及銀行危機，失業率也逐漸攀升。失業者在此時如因技術不足、教育程度不高，則會被安排從事公共救濟工作（public relief work）。對於長期失業者，現金給付是最後的救濟方式。政府並同時採取私有化、去管制化以及減稅等政策，以其活絡市場經濟。

第三、1994-2006：社會民主黨重返執政時期

政府的首要目標是降低財政赤字，並且創造知識領先的國度，打造知識社會。教育投資爲該時期最主要的政府支出，政府透過教育，提高勞力素質，以促進勞動競爭力，該時期政府強調知識國家以及終生學習。工作和能力策略是瑞典的勞動力市場政策的基礎。政府並透過控制公共就業服務申請者條件，以強化公共就業服務的品質。

第四，2006 迄今：中間偏右政黨主政時期

主要針對失業保險進行修法，針對過去失業保險給付過於優渥，導致失業者再就業的積極性低落問題。瑞典近年來對於失業者的各項給付都有下降的趨勢，1990 年瑞典投入 2.56%的 GDP 用於勞動市場，當時的失業率爲 1.8%，超過 66%的失業者參加過不同的技職訓練，1992 年政府更投入高達 5.76%的 GDP，透過各種方案促進就業市場。2006 年以後，中間偏右政黨再次執政以降，於 2007 年開始針對失業保險給付開始刪減，失業者前 200 天的所得替代率降爲 80%，接下來至失業的 300 天減爲 70%。在 1998-2006 年間，大約 40-50%的全職工作者如失業可獲得高達 80%以上的所得替代率，然而，2012 年僅有 12%的人能獲得 80%以上的所得替代率。此外，2006 年有 82%的勞動力有投保失業保險，但 2007 年起有 390,000 退出失業保險框架，失業保險覆蓋率降爲 73%，2009 年以後失業保險的覆蓋率持續下降中。瑞典政府用於勞動市場計畫的財政經費亦持續下降：從 2007 年佔 GDP 的 1.79%降至 2008 年的 GDP 的 1.45%。1989 年政府用於勞動市場政策的經費還佔 GDP 的 2.16%。簡言之，瑞典目前持續刪減失業保險給付，失業保險覆蓋率亦持續降低，對於人力資源的訓練與投資亦不如以往。目前瑞典勞動市場大致有以下特色：

- 刺激就業市場，在公部門與私部門創造新的就業機會。
- 強化勞工訓練、技職訓練以及就業訓練等，提高勞工技能。
- 追求家庭與工作生活平衡，瑞典每日高達 65%的時間投入於休閒生活或與家人相處，瑞典整年工作時數大約爲 1,610 小時而已。
- 失業前 200 天給予 80%的所得替代率，大約平均爲 3,500 歐元/月；200 天後給予 70%，並且必須參與工作和發展保證計劃（Job and

Development Guarantee Program），協助失業者找尋工作。

具體而言，這些積極勞動市場的改革誠如下表 4-8 所示。

表 4-8 瑞典積極勞動市場改革

積極勞動市場政策	失業給付體系	活化政策
1990 早期：計畫參與擴張；1990 後期：減少參與者以及計畫資源。	1994-1997 年：降低失業保險給付；2000：有條件式的將給付期限延長至 600 天。	2000：提出「Activation Guarantee」。 2001：「Stricter Availability Criteria」。

表 4-8 (續)瑞典積極勞動市場改革

勞動市場政策			就業保護	勞動市場結果		
積極	消極	活化		失業率	就業	長期失業
▲→▼	持平	▲	幅度▼	▼	▼	▲

資料來源：Eichhorst, W., and R. Konle- Seidl. 2005. *The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform*. Nuremberg: IAB Discussion paper. pp. 35 & 38。

在金融海嘯過後，瑞典也調整勞動就業市場策略如下（Ionela, 2012）：

- 關注勞動力需求的措施

  1.減少社會安全給付

  2.透過補貼，激勵地方政府增進就業率

  3.政府投資基礎設施，促進就業率

- 幫助失業者找尋工作

1.增加專業訓練
2.出口商和小企業的激勵機制
3.對於新公司提出獎勵機制
4.對於低收入戶與失業者提供社會救濟

- 支持專業訓練
  1.在職教育訓練
  2.對於職工參與訓練給予財政補助
- 其他
  1.降低勞工所得稅
  2.對於大部分的收入者降低稅率

這些勞動市場改革的方向呼應荷蘭與丹麥在 1990 年代推動的彈性安全（flexicurity）策略（黃志隆、張世雄，2005；Wilthagen and Tros, 2004）。在 1990 年代初期各國因世界性經濟不景氣而面臨挑戰。全球競爭的壓力使各國必須提出積極勞動市場政策和社會安全體系的再造，以支撐來自於國內有關「就業成長」與「社會安全」的壓力。在歐洲聯盟、各國政府、個別公司的行業和工人目前正面臨著此種新興的彈性安全的政策概念。有此種政策的興起，是由於一方面因應需求強大的勞動力市場，安排彈性的工作，另一方面是針對弱勢群體，向員工提供安全和維護社會凝聚力。這兩方面的期望，自 1993 年以來，在歐盟政策的競爭力和就業白皮書已經明確制定。2000 年的里斯本高峰會議已將歐洲就業策略（European Employment Strategy）和歐洲社會模式（European Social Model）視爲關鍵目標（施世駿、梁婉玲，2012）。從里斯本高峰會議的結論可以瞭解歐盟的宗旨在提高勞動市場彈性和社會安全：「成爲世界上最具競爭力和活力的知識經濟體、可持續的經濟增長、更多更好的就業機會、以及更強的社會凝聚力」。彈性安全就業方法顯現在歐洲就業策略的「彈性」和「安全」之間新的平衡追求，明確的設定安全目標，在所有適當級別協議談判和實現現代化的工作安排，包括彈性的工作安排與事業生產力和競爭力，並提高工作質量。

歐盟在 2003 年 7 月 22 日制訂針對會員國就業政策準則決定（Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, 2003/578/EC），建議勞動市場彈性和社會安全之間的權利平衡，協助企業強化競爭力，提高產品質量和勞動生產率，促進企業和工人適應經濟的變化。歐盟建議會員國應留心改善工人和企業的適應性、彈性和安全性的需要，並強調在這方面的社會夥伴的關鍵作用。在適當情況下，會員國應該改革可能限制就業立法的因素、影響勞動力市場的動態和那些難以進入勞動力市場的人口群體就業、發展社會對話、促進企業的社會責任，並採取其他適當措施以促進多樣性合同和工作安排，包括對安排工作時間，有利於職業生涯的進展，更好的平衡工作和私人生活之間的彈性和安全性，並且對於低技術工人的培訓。彈性安全的就業方法使得雇主需要一個更加彈性的組織工作，以滿足員工的個人喜好和情況。

四、社會救助的發展

資產調查的社會救助與最低收入保障提供家戶最後的社會安全網，提供這些收入不足者或無法有其他公共支柱者另道防線。在貧窮與社會救助制度發展上，北歐共同的特色爲收入不平等與貧窮現象較少，而且重視性別平等；此外隨著婦女加入勞動力市場，北歐有關於孩童的福利保障更爲發達。1956 年社會救濟法取代過去僅針對最貧窮者的服務，1982 年建立普及性社會救濟權利。給予貧窮者收入支持是瑞典福利的特色之一，主要透過地方政府所提供。2007 年最低所得保障僅占整體社會支出的 1%。瑞典最低所得保障體制改革始於 1982 年，迄今經歷三次改革如下表 4-9：

表 4-9 瑞典最低所得保障體制改革

年分	法案	主要團體	主要特色
1982	Ekonomiskt bistand	瑞典居民低於特定收入者	無法支持生計者，給予社會救助保障

1993	Introduktionsersattning	尋求庇護者與難民	社會救助給難民與其家庭
2003	Aldreforsorjningsstod	65 歲以上	最低收入保障給予年長者或無年金收入者須居住瑞典於 40 年以上方可領取

資料來源：Bahle et al.,(2011): 144。

1990 年代起，北歐國家開始進行福利改革，平衡社會救濟中權利與義務之關係。尤其針對年輕人，瑞典開始活化與強化社會救助，強調個人責任與自我扶助。芬蘭也於 1998 年提出新的社會救濟法，針對有孩子的家庭大幅降低救濟水準。經過這些改革後，近年來瑞典的失業給付水準大不如前，1993 年瑞典將失業保險的所得替代率由過去的 90%降爲 80%，1996 年更再次降爲 75%，不過到了 1997 年又調回 80%，平均的每日給付金額爲 33 歐元，大約爲 320 瑞典克朗。2006-2008 年間，大約有 498,000 失業者，其中約有 40%的人口爲 16-34 歲的年輕人（Lorentzen, T., et al. 2012）。到 1999 年底，能獲得失業保險給付的年輕失業者僅爲 10%；主要是瑞典最高行政法院判定父母需要負擔起青少年的財政責任，因此在社會救助的給付條件更爲嚴苛，導致青少年失業者能領取社會救助的比例大幅降低。

瑞典這方面的福利改革呼應 1990 年代北歐的趨勢：1990-2008 年，北歐在社會救濟的整體支出是逐漸降低，但是領取社會救濟的人數卻是持續增加。另一方面，社會救濟與最低收入保障的充足率（adequacy rate）逐漸降低（Kuivalainen and Nelson, 2012）。2008 年時北歐社會救濟只保障 44%至 48%的可支配收入中位數水平者，遠比先前 60%還要低（圖 4-9）。依照傳統測量不平等的「基尼係數」作爲指標，並以 60%的中位數收入作爲貧窮的門檻來觀察北歐國家的不平等與貧窮差異。整體而言，北歐國家相較於其他歐洲國家仍然相對平等，1985 年

至 2008 年北歐國家基尼係數雖有增長的趨勢，但大體而言都在 1.25 左右，唯有挪威在 2000 年以降有較大幅度的改變，並於 2007 年又快速往下降；而芬蘭與瑞典近 20 年來，在不平等表現面向，有極度的相似趨勢（Fritzell et al., 2012）。造成北歐國家不平等趨勢的改變主要是因爲各國的稅制改革。例如：1991 年瑞典、1992 年挪威、1994 年丹麥。稅制改革也使貧富差距逐漸擴大，舉例而言：在 1995 年瑞典最富有的 1%人口，享有瑞典 4%的財富，但 2008 年時，這群人則享有整個瑞典 8%的財富，增長近一倍。

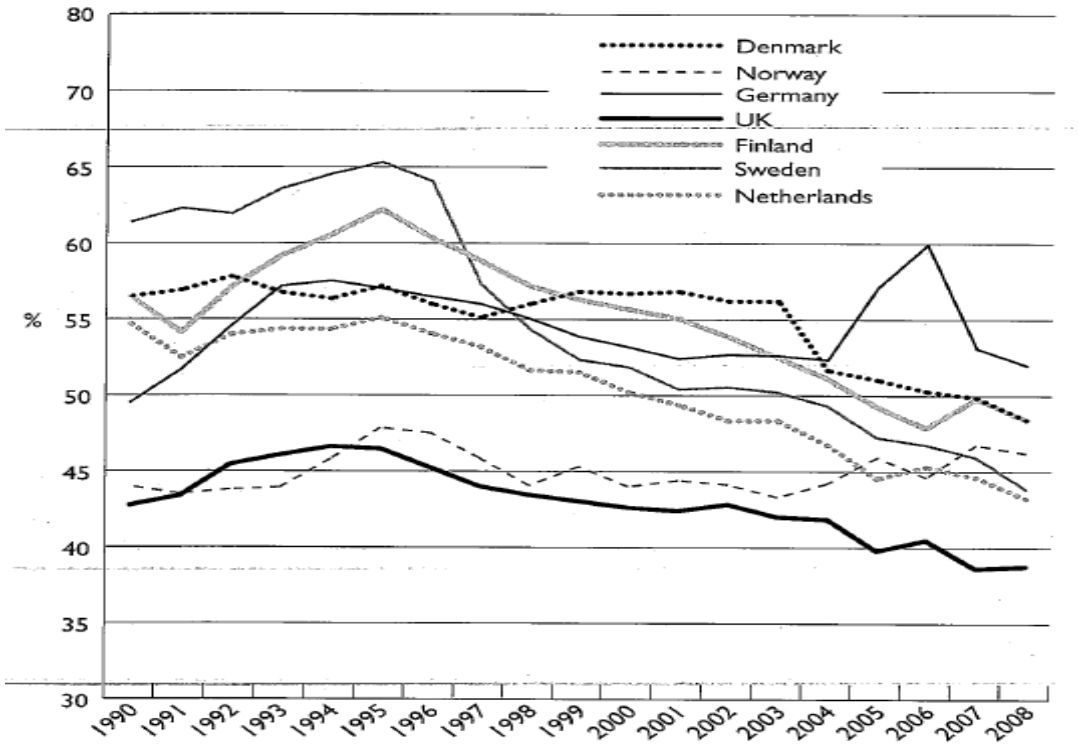

圖 4-9 社會救助與最低所得津貼的適切性

資料來源：Kuivalainen and Nelson, (2012): 78。

Fritzell et al.（2012）分析貧窮時，分爲兩個主要的分析對象：新與舊社會風險。北歐國家在處理舊的社會風險已經成功對抗貧窮；然而在對抗新興風險所帶來的貧窮危機時卻不然。這點也表現在兩者對象群體的差異：傳統貧窮社會風險對象係指，孩童、大家庭、單親家庭與年長者；而新興貧窮族群爲年輕單身成年人、移民者，後者往往是當代福利制度還未關注到的對象群體。下表 4-10 所示顯示這個趨勢。

表 4-10 2007 年歐盟舊與新風險貧窮率(%)

國家	小孩	大家庭	單親	年長	年輕單身成年	歐盟移民	非歐盟移民	總數
丹麥	9.4	14.6	16.6	17.0	50.0	23.9	24.7	11.7
芬蘭	9.8	11.3	22.5	21.1	38.2	15.0	34.8	12.9
冰島	12.4	10.6	17.6	14.5	29.7	---	---	9.9
挪威	11.3	7.1	26.2	14.2	43.3	13.9	27.4	12.4
瑞典	11.3	12.8	22.6	11.2	38.3	14.2	28.1	10.8
平均	10.8	11.3	21.1	15.6	39.9	16.8	28.8	11.5
德國	13.7	10.6	31.6	16.9	39.8	---	---	15.20
義大利	25.4	40.8	29.2	21.7	24.5	27.0	29.5	19.8
荷蘭	14.2	17.7	22.8	10.1	24.7	9.8	23.0	10.2
英國	23.3	30.0	40.7	30.0	18.0	26.0	24.8	19.1
歐盟 17 國平均	16.7	28.1	28.1	18.8	26.9	18.3	27.9	14.8

資料來源：Fritzell et al., (2012): 176。

整體而言，北歐國家在全球化風險中並沒有完全免於貧窮與不平等之風險，並且不平等於 1990 年代起有逐漸升高之勢。在老年貧窮方面，芬蘭比其他北歐國家比例明顯偏高。此外，在面對新社會風險，移民者與年輕單身青年，北歐國家（尤其是丹麥）更略高於其他歐盟國家。

五、瑞典福利國家對於基本所得的爭辯

1970 年代全球金融不景氣，許多國家都面臨高失業率以及貧窮人數攀升的問題，北歐國家亦無法倖免。尤其到了 1990 年代，北歐面臨前所未有的高失業人口，當時芬蘭的失業率高達 15.5%，創下歷史新高，衝擊北歐整體福利體制。但是在北歐的福利改革中，尋求共識是福利改革過程的特色。瑞典在政策制定過程中往往被視爲重視「理性協調」、「務實」與「共識」。此外，「利益團體」與「政府委員會」在政策制定過程中扮演重要角色。瑞典在政策制定，包括社會福利改革過程中相當重視科學研究，尤其是在經濟與社會政策領域。政治人物在制定政策過程時，會廣納專家意見，並借重專才的意見，爲政策制定的根據。此外，瑞典政府委員會有「預警系統」(early warning system)，能提早達成問題共識，並找尋相關的解決辦法，讓反對黨能信服問題的所在，執政與在野黨能針對問題共識找尋相關解答，而非針對問題本身還爭論不休，透過預警系統，能先在問題找到共識，並且迅速針對問題共同協商討論最佳的解決方案。再者，在福利制度議題並非專屬於社會民主黨，中間偏右等各政黨都能在該議題扮演重要角色。

在社會政策制定過程中，政府委員會扮演不可或缺的角色，該委員會有以下特點（Bergh and Erlingsson, 2009）：第一，預警系統角色；第二，建立共同的問題共識；第三，在執行公共調查時，內容不公開；第四，納入利益團體，調查時期廣納利益團體意見與聲音。在實務運作上，瑞典的年金改革，政府委員會就扮演重要角色，廣納各界聲音將所有的勞工都納入年金體系，這也使瑞典的年金體系成爲成功的典範。

福利改革另一關鍵因素是「瑞典共識」（Swedish Consensus）。社會共識的傳統於 19 世紀就建立，各政黨都會有專屬的專家協同參與政策制定，並且廣納社會科學專才、公職人員以及各利益團體都會派出代表出席進行政策討論。這樣的政策討論過程，給予反對者有發聲的機會，並藉由不同的意見表達找尋最佳的政策。隨著 1980 年代與 90 年代自由化的影響，瑞典目前在社會政策制定過程依然維持瑞典模型，意即「共識」、「協商」與「專家參與」依然扮演重要角色，並未隨著自由化改革影響而有所撼動。

在這種基礎上，北歐包括瑞典在內也開始對於基本所得的討論爭辯。隨著經濟不景氣以及高失業率的影響，基本所得以及負所得稅逐漸受到北歐政治人物與學者注意並探討。相關於基本所得的概念，包括：負所得稅（negative income tax）、公民收入（citizens' income）、普及補助（universal grant）、國家紅利（state bonus）、公民薪水或薪資（citizens' salary/wage）等等。整體而言，基本所得的核心概念爲普及式給付、保障公民生活基本所需、顧及人類價值等，通常基本所得隱含社會安全以及稅制等改革，並且與工作、工作動機與生活等議題密不可分。瑞典與芬蘭在基本所得有類似的討論，基本上反對的聲浪大於支持者，其主要原因在於瑞典目前的福利制度完善以及既有的意識形態，導致推行基本所得相當困難，基本所得在瑞典仍持續辯論中。瑞典的福利體制可分爲三個面向探討（見下表 4-11）：

第一，接收者條件：該類主要意涵資產調查，看是否符合領取條件與資格。分爲赤貧需要：貧窮救助、社會救濟金、住房津貼屬於該原則、直接或間接給付：失業救助、疾病補助、年金爲該原則、類別或團體：針對特定群體的福利，例如小孩津貼、老人年金、殘疾人補助等。

第二，工作福利或消極福利：Arbetslinjen（工作原則），爲瑞典福利體制的主要圭臬，失業者需要持續找尋工作以及積極參與職業訓練方可領取失業救濟金。2012 年瑞典提出新的社會安全系統更強調活化（activation），稱爲 activation guarantee （aktivitetsgaranti）。

第三，收入維持或基本安全：瑞典社會安全體系主要結合收入維

持與基本安全。小孩津貼就屬於基本安全，而病假給付就屬於與收入掛鉤的社會福利。失業救助與年金系統就結合兩者概念。

表 4-11 瑞典福利體制中基本所得的相關面向

原則/福利	接收者條件（資產調查）	Arbetslinjen（工作原則）	收入維持
社會津貼	需要	是	否
住房津貼	需要	否	否
失業救助	表現；小部分爲類別	是	是
年金	表現；小部分爲類別	否	是
病假給付	表現	否	是
孩童福利	類別	否	否
基本所得	會員	否	否

資料來源：Janson, (2000): 5-6.

基於瑞典的福利體制完整，整體對於基本所得的辯論意見中偏向反對推行基本所得。[17]首先對支持陣營而言，提倡者認爲瑞典現在的福利狀況並無法有效解決貧窮問題，Moderaterna（保守政黨）與Vansterpartiet（左翼政黨）積極提倡基本所得，認爲瑞典當今的福利體制容易有汙名化現象，並且無法積極預防貧窮問題，因此瑞典應推行保障全部公民的基本所得。此外，基本所得得以保障個人自由，確

[17]以下討論根據瑞典學者 Jansson 的討論。參考：Janson, Pan (2000). *Basic Income and the Swedish Welfare State*；取自於基本所得網站：http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Janson.pdf。

保個人經濟安全，免於受限在勞動市場的表現。瑞典綠黨（Miljopartiet de Gröna），更是積極提倡基本所得，並加入負所得稅概念。綠黨認爲個人應該享有經濟安全，並須獨立於勞動市場。綠黨在議會提出成人每個月有7,000-8,000克朗的基本所得，孩童爲3,000克朗的基本所得。當然，該法案並未通過，主要係考慮財政負擔問題。

另一方面，反對者的理由則有以下幾項：第一，基本所得推行將無法達成全就業目標，更可能會使失業人口增加，並能接受更高的失業率。第二，反對者從道德層次探討，認爲人不該不勞而獲，天下無白吃的午餐。反對者認爲要享受權利應有所付出。第三，財政問題，認爲基本所得將會是巨大的支出。在瑞典主要兩政黨反對基本所得執行：瑞典議會黨（Riksdagen）與社會民主黨（Socialdemokraterna）而保守政黨（Moderaterna）更是猛烈批判基本所得，認爲應該要強化工作福利與收入維持等福利。反之，中間政黨（Centre Party）則較贊同基本所得，認爲應該基於公民權概念提倡基本所得，促進社會安全。

另外一種學界的看法則認爲瑞典提供完善的殊價財，有別於美國，因此瑞典並無須積極推行基本所得。[18]瑞典目前的公共消費支出已佔GDP的26%，瑞典只能在提供更多殊價財或基本所得兩者二選一，無法兼顧。採行基本所得將會導致以下問題：第一，稅收不足：當採行基本所得時，就業人口可能下降，國家稅收可能無法達到預期收益，這使得需要透過項有收入者採取更高的稅收稅率，這導致高收入者負擔加劇。再者，當國家收益未達預期，可能降低基本所得的供給，導致無法達到基本所得的預期效果，並且使國家財政惡化。第二，性別議題：傳統女性都扮演家庭照料者角色，當基本所得執行時，會有更多的婦女選擇不就業，這造成婦女在勞動力市場短缺，當越來越多的婦女退出勞動力市場，可能使婦女薪資水平大幅下降，退回二十世紀中期水準，這不利兩性平權發展，更弱化婦女就業權利。最後，父母角色失衡：當孩童領取足夠的基本所得得以獨自生活時，可能會要求

[18]有些物品或服務被稱爲「殊價財」（merit goods）其主要概念包含：每位都可以去使用或接近；私人無法提供或獲得。誠如：教育、健康照護、孩童照護、部分大專院校支出、國宅、公共運輸與社會工作等被作者歸爲殊價財。

搬離與父母同居住，這時父母將面臨與孩童分居的問題，只因爲孩童有自己的錢。整體而言，作者認爲瑞典以目前財政狀況無法推行基本所得，反而應該專注發展福利國家制度，而非基本所得。

六、小結

在這種逐漸脫離普惠式、較強調個人責任與工作策略的福利轉型思維下，傳統認知的北歐社會民主福利國家無可避免有些許「掉漆」的現象，以公民身分爲基礎的福利供給也漸漸出現附帶條件的要求（conditionality）。即使是下節介紹的勞動市場政策變遷，同樣更爲強調工作福利的思維，對失業者及年輕尋業者施以更多要求，引起一些社會不平等問題的疑慮。但是無可否認的是這樣的福利改革也帶來一些新氣象:例如經濟學人雜誌指出 1990 年代的公部門臃腫現象已不復見,瑞典公共支出佔 GDP 的比例已經從 1993 年的 67%降到目前的 49%，公共負債佔 GDP 的比例則從 1993 年的 70%降到 2010 年的 37%。同時在歐債危機的風暴中，相對於南歐國家財政狀況的慘不忍睹，瑞典的財政甚至於保持在盈餘的狀態。[19]在同一時間，瑞典反而在個人所得稅、遺產稅、營業稅的項目進行一系列的降稅措施，卻沒有因此而影響到國家整體的財政狀況。其間的關鍵不單是因爲進行上述的各項福利改革，更重要的是瑞典透過財政、經濟、以及福利方面的改革，有效的增強自身企業的創新營利能力,同時保有一定的福利制度水準。[20]

從福利國家研究觀點考察瑞典情形的變化，第一個印象是傳統的北歐社會民主式福利體制正在經歷制度轉型，逐漸脫離以公民身分及權利爲基礎的福利制度設計，轉變爲適應全球化經濟競爭及社會結構轉變的新型態勞動市場及福利體制。這個變遷的過程無可避免挑戰到傳統社會民主內含的普惠式價值，加入更多乍看爲新自由主義的個人

[19] The Economist special report: The Nordic countries. February 2, 2013。

[20]此處的說明並非僅僅溢美於言表，我們當然也看到一些北歐大企業陷入危機的情形：例如著名的芬蘭手機大廠 Nokia 還在生存邊緣奮鬥，瑞典汽車大廠 Volvo 也於 2010 年被中國大陸的吉利汽車購併重整。但是除此之外，北歐的大中小企業依舊展現旺盛的創新能力。

責任與福利削減元素。如果借用 Bruno Palier(2010)編輯的書名比喻，或許我們也可以說當前北歐及瑞典情形是「A long goodbye to Hansson」，正在漂離原本社會民主的「人民之家」理想。似乎不管是歐陸及北歐國家，福利制度及福利政治都出現新的方向及型態。但是在瑞典的情形，一個容易爲人忽略的特質是其福利制度雖然重視公民權及平等，待遇給付的前提卻一直帶有強烈的工作福利色彩，也就是要求國民必須願意並主動參與勞動市場,藉此支撐高昂的稅收及保險費率。就這點而言,北歐或瑞典的福利國家其實還是秉持一貫的制度連續性:不論是社會保險改革、積極性勞動市場政策及家庭政策的轉變，我們雖然看到集體與個人福利責任的重新界定，其實背後的制度邏輯依然是對於投入勞動市場這個前提的堅持，只是近年來的福利改革更爲強調這點罷了。

就業參與及福利提供的緊密結合，是北歐或瑞典的福利國家維持經濟競爭力及高福利供給的重要線索，卻也是許多不明就裡的人容易誤解北歐情形的地方,以爲高稅收及高福利純然建立在普惠原則之上,卻忽略此處設定就業參與的先決條件。就此而言，本計畫欲探討的無條件式的基本所得保障理念，即使在最完善的北歐或瑞典福利國家中也不曾真正存在,或至少在近 20 年的福利改革過程中愈離愈遠。即使如前述學界的研究發現近年來的福利改革已然帶來不平等現象加劇的後果，北歐或瑞典福利國家並沒有認真面對基本所得保障的想法。其中一個很大的原因當然還是福利制度的保障水準依然足夠；例如瑞典的福利改革只是把很優渥的給付待遇改變爲稍微嚴苛一些，但是這些保障標準相較於自由主義式的福利體制如美國其實依然充裕，並沒有發展到致人民於飢寒交迫的境地。從北歐或瑞典（甚至於加上歐陸）福利國家的發展經驗觀察，比較普遍的制度形式及改革方向應是改造基於勞動市場參與的社會保險加上針對特定群體的社會津貼或救助，藉此適應日益變遷的內外部經濟及社會環境；北歐的情形則是再加上國家提供功能強大的社會服務，協助家庭養育照顧的責任，而歐陸國家（尤其是德國）則在近年同樣補強這方面的政策。

第四節　芬蘭及挪威對基本所得的政策爭論

在歐洲國家，基本所得並非社會福利發展的主流趨勢；尤其北歐國家在福利制度發展上雖然以普惠資格爲圭臬，但是「基本所得」的想法在此並不普遍，儼然成爲北歐福利國家的例外性（Scandinavian Exceptionalism）。其主要原因在於，北歐是一個成功團結工人階級利益的社會民主國家，因而社會福利發展長期以來多與薪資掛勾，並以勞動參與做爲福利待遇的準則。在北歐五國之中，僅有丹麥對基本所得的接受度最高，瑞典則爲五國之中最排斥此想法的國家，因爲受到傳統完善福利國家模式與政治傳統影響往往將基本所得視爲「烏托邦」概念，認爲沒有任何付出卻直接獲得福利給付並不公平，而且違背瑞典福利國家的核心概念：「工作福利」。

值得一提的是芬蘭與瑞典都同屬於北歐福利國家，然而兩國對於基本所得的探討熱度卻明顯不同，其中主要的差異在於瑞典的社會福利制度完善以及長期以來「共識」的政治傳統，導致對於基本所得的討論明顯較不被重視。瑞典最主要反對基本所得的政黨爲社會民主黨（Social Democratic Party），該政黨基於全就業與以收入掛鉤的安全體系（inkomstbortfallsprincipen）爲黨綱，強烈反對基本所得的推行。保守政黨（Moderaterna），雖然強調基本安全（grundtrygghet）的重要性，但卻不贊成從現有的瑞典福利體制進行根本性的改革。左派政黨（Vansterpariet）雖提出公民薪水（Citizen Wage）的概念，卻不被瑞典其他政黨所接受。綠黨是瑞典最積極提倡基本所得的政黨，該政黨認爲基本所得從個人出生到死亡的給付，能使個人自由，更富有創造力來爲人類建立社會、經濟和文化的制度信任。

相較於瑞典，芬蘭有更多的學者與政黨討論基本所得（Ikkala, 2012）。1970 年代，芬蘭學者 Samuli Paronen，就率先提出獨立收入（riippumattomuusraha）與生活補助（elamisraha）等基本所得概念。1980 年代，Osmo Lampinenm 與 Osmo Soininvaara 則提出公民薪水，後者更成爲芬蘭綠黨重要的基本所得政策綱領文膽，爲綠黨闡述諸多

基本所得的概念與政策推行。[21]無獨有偶，Jaakko Uotila 與 Paavo Unsitalo 兩位教授亦認爲公民薪水爲個人基本權利，不管個人是否有工作與否，能保障公民最低收入。在政黨方面，中間政黨（Centre Party）、左翼聯盟（Left-Wing Alliance）、綠黨（Green Party）與青年芬蘭政黨（Young Finns）較支持基本所得推行。相對地，社會民主黨則強烈反對基本所得，認爲推行基本所得將公民劃分爲兩類：靠工作生活與靠基本所得過活的兩類，不利於芬蘭社會和諧。國家聯盟政黨（National Coalition Party）雖表示贊成負所得稅的概念，卻不贊同基本所得。芬蘭官方於 1986 年首次在國家社會福利報告書提到「基本生活」（basic livelihood）概念，該報告使用收入保障（income guarantee）字眼，意涵基本所得與生活補助。1987 年的議會選舉，並無太多基本所得的討論，較多的討論爲生活保障（livelihood guarantee/basic security）。

大體而言，綠黨（Green Party）是最積極提倡基本所得的政黨，社會民主黨（Social Democrats）爲反對者。此外，其他右翼政黨往往較支持「偏向負所得」（pro-negative income model）的基本所得模型，反之，左翼政黨則認爲基本所得得以根除資本主義的弊端。此外，芬蘭最反對基本所得的兩大團體爲：雇主組織（STK）與國家工會組織（SAK），該團體認爲基本所得的推行不力於勞動力市場，或導致人民工作意願下降，如此一來，將會降低國家生產力，不利於國家發展。再者，當基本所得推行時，將會發展成一個低工資、低技術的清潔型國家（boot-cleaner society）。最後，將會破壞目前既有以收入掛鉤的福利體制並且使社會分立而支離破碎。

1992 年芬蘭歷經前所未有的經濟衰退與高失業率，即使如此，1995 年的議會選舉，基本所得並未成爲選戰的探討核心。社會福利探討還是著重於複雜的社會安全體系與經濟衰退所造成生活、激勵陷阱、貧窮陷阱等議題。1999 年的議會選舉，基本所得的探討又被拉回核心，綠黨與中間政黨（Centre Party）、左翼聯盟（Leftist League）與年輕芬蘭政黨（Young Finnish Party）召開相關會議探討基本所得。基本所

[21]可參考芬蘭綠黨的網頁介紹: http://www.vihreat.fi/osmo.soininvaara。

得最大的反對黨爲中間政黨，他們提出「工作改革」（Work Reform）爲競選主軸對抗其他政黨所支持的基本所得。2000-2001，綠黨領袖 Osmo Soininvaara 爲健康與社會服務部長，開始提倡基本所得；礙於當時主要議會最大黨的社會民主黨爲基本所得的反對者，他相當謹慎使用「基本所得」與「公民薪水」等字眼。2004 年芬蘭社會保險局（Kela），提出「JUTTA」模型，Pertti Honkancen 透過該模型試算，當每個月芬蘭公民領取 400 歐元基本所得時，則預算相當於目前所有社會福利的總支出。2005 年聯合政黨調查提問：「如果可以簡化整個社會安全制度，並且廢除其他社會給付時，你是否支持改發公民薪水或基本所得」，在 58%訪問成功比例下有 64%民眾贊成。2006 年另項調查「在芬蘭是否應該對全公民發放公民薪水（citizen salary）」時，也有 29%的民眾贊成，但高達 47%民眾反對（Ikkala, 2012: 72）。可以看到因爲問題的提法不同，得到的支持比例便有很大差異：如果單問基本所得的項目，支持的民眾並不算多；第一項問卷得到較高支持的原因在於有其他附帶條件，讓答題者覺得基本所得或許可以改革整體社會安全制度。此外，綠黨也於 2007 年提出「Model 2008」計畫，預計在未來 10-12 年間，推行每個月發放 440 歐元的基本所得計畫。

2007 年議會選舉，社會民主黨少 8 席，中央政黨則少 4 席；右翼政黨爲最大贏家；綠黨則保有一席，新的聯合政府建立「社會保護改革委員會」（SATA），該委員會於 2007 年 6 月起草基本保護與基本安全相關計畫。但芬蘭的社會安全體系主要由基本安全與收入相關的安全兩部分所組成，所以該委員會在探討基本保護等相關議題時面臨諸多困難。2009 年 1 月，利益團體簽署社會收入政策協議，改善與所得相關（earnings-related）的社會保障，並且同意基本保障的提升幅度不可超越與所得相關的社會保障。2009 年該委員會在 Markku Lehto 的領導下解散，雖然諸多社會安全改革提議並未實現，該委員會卻收集諸多重要資訊並提出 31 項重要建議。整體而言，這個政治過程體現出北歐利益團體與社會民主意識形態對於基本所得的負面態度，因爲中產階級認爲個人應該對自己的生活負責，而非坐待無條件式的福利給付。

瑞典與芬蘭在探討基本所得上的差異主要在於：第一、瑞典強而有力的社會民主黨在政治上阻礙該政策；第二、瑞典完整且成功的福利體制使得基本所得的想法顯得多餘。首先，瑞典社會民主黨強調兩個原則：工作原則（arbetslinjen）與所得維持原則（income maintenance），並重視充分就業。當推行基本所得時，這些原則將會被破壞並且難達成充分就業目標（Andersson, 2000）。此外，瑞典的失業、疾病與養老福利等都與所得密切相關，傳統認爲一個人要享受權利，必須先有一定的付出，一個沒有工作且不積極找尋工作的人，根本無權利享受社會福利。瑞典基本上相當反對基本所得的推行，這點也與芬蘭較爲不同。芬蘭的政治氛圍較重視個人領導，而瑞典則強調社會共識，這些都說明瑞典與芬蘭對於基本所得的態度差異。即便有這些差異，芬蘭目前的社會氛圍還相當排斥基本所得，尤其受到利益團體（特別是工會）以及社會福利制度等因素影響，大多的民眾、政黨、政治人物並不樂見芬蘭推行基本所得，而這情況也類似於其他北歐國家。北歐國家傳統以工作福利以及資產調查式爲福利供給原則，基本所得被視爲「免費的錢」，導致公民缺乏工作動機與意願，也無法促使達成全就業，所以多半不贊成推行基本所得。

此外，近年來急速增加的移民，也對傳統上高度社會同質性與社會團結的北歐福利國家形成挑戰，導致北歐民眾對於移民不信任，並認爲他們不當使用社會福利，使得握有資源的富人不樂意與較弱勢的移民族群共享資源，從而動搖傳統的社會團結基礎（Bay and Pedersen, 2006; Gerdes and Wadensjö, 2012）。根據統計，挪威有高達 56%的民眾希望政府將移民標準提高，並有 40%的民眾認爲這些移民不當使用福利體系，造成本地人的福利排擠效應。挪威右翼政黨（Fremskrittspartiet: Progress Party），更將嚴格移民政策作爲選戰主軸。整體而言，北歐國家（丹麥除外）對於基本所得接受程度不高的原因，除了受到傳統既有的工作福利爲導向的福利制度外，社會民主黨長期執政的政治意識形態易影響民眾對於基本所得的看法。再者，「移民」因素更使北歐國家不易推展基本所得，因爲近年來北歐國家已經持續樽節福利開銷，而廣大的移民已經加重北歐的福利預算支出；因此類似基本所得如此

普惠式的福利給付，勢必對於北歐國家財政造成更大的負擔，可以說「移民」這新議題進一步影響北歐民眾與政治菁英對於基本所得的負面態度。

第五節　小結

一、 各福利體制代表國家的經濟安全保障特性

（一）各福利體制代表國家的經濟安全架構與傳統特性

我們可以發現，近二十年各主要福利體制代表國家在經濟安全及勞動市場方面的變遷改革，正如制度主義所強調的，各社會政治體在面對內外環境變遷的情況中，一方面在既存的體制脈絡中延續及維持既有的制度特性，但也面對內外環境的變遷壓力，有出現不同的反應調整。

基本上，美國是自由主義體制的代表，最小政府干預、市場化是基本的思維架構，政府僅就貧窮者予以協助。美國的經濟安全制度以其社會安全體系爲中心，包括老年、遺屬、身心障礙年金保險(OASDI)、醫療保險(Medicare)等；而針對貧窮者或近貧者的福利方案則有：貧困家庭臨時扶助方案(TANF)、補充性救助(SSI)、勞動所得退稅補貼(EITC)、食物券(SNAP)、住宅補助、以及醫療救助(Medicaid/CHIP)。

而德國是保守／統合主義國家，其社會充分表現出社會國爲中心的思維，而社會國的特色包括：以社會市場經濟爲制度，在統合主義的思維中，維持中央與地方分權，以及福利混和與半普惠社會福利，進而制度表現爲安全第一、平等其次。其制度原則包括：在一般性原則方面有社會保險原則及公職人員恩給制原則。而以社會救助做爲基礎（最低）保障的形式，在朝向充分就業的思維中，存在勞動市場範疇的社會救助，即提供「求職者基本保障」（Grundsicherung für Arbeitssuchende）、「失業津貼」（Arbeitslosengeld II）、「社會津貼」（Sozialgeld），以及基本保障（Grundsicherung im Alter）。

又瑞典是社會民主主義國家的代表，經濟安全政策同時充分就業及國民的平等待遇。瑞典及其他北歐國家的福利架構以「北歐模式」（Nordic Model）及「人民之家」（Folkhemmet）著稱，其福利制度以保費式（contributory）且固定給付（flat-rate）的「一般國民年金」（AFP）、職業年金、個人年金所成，並輔以社會救助來保障國民的濟安全。

（二）各福利體制代表國家近年的福利改革

美國在自由主義的思維中，其福利改革仍以維護個人責任、強化個人責任爲中心（參見表 4-12）。進而，美國的福利改革強烈表現出與勞動市場的連結，即強化福利領取者與勞動市場的關連性、甚至具有強迫福利領取者重返勞動市場的情形。近二十年的主要改革爲：將勞動所得退稅補貼作爲福利改革中的一環，推動「工有酬」(Make work pay)相關政策方案，並在「終結我們所熟悉的福利」（Ending the welfare as we know it）的宣示下，以 TANF 取代 AFDC。

而德國在保守／統合主義特性的社會國市場濟制度中，其福利改革仍在於維持充分就業及安全第一、平等次之。制度改革中出現「基礎年金」制度目標議題，而改革爲：建立「收入取向的支出政策」（einnahmenorientierte Ausgabe）、職業年金方案變成準強制性、提存準備式的年金制度將取代隨收隨付的財務處理方式、替代以「老年基礎保障」（Grundsicherung im Alter）。並鼓勵企業年金，包括由企業直接給付年金（Direktzusage）、企業直接爲員工加入保險（Direktversicherung）、企業間協同基金（Pensionkasse 或 Unterstützungskasse）、以及企業年金（Pensionsfonds）等制度。

又瑞典作爲社會民主主義國家的代表，在福利改革中仍維持兼顧充分就業及國民的平等待遇的特性，雖然，在 1993 年完全取消自動指數化（automatic indexation），也出現去普惠化（de-universalization）的情況，但透過「工作策略」（work strategy）來維持分就業。而在社會福利方面，也出現健康保險改革及長期照顧改革。主要的變化爲引導多樣化的長照模型。而在福利政策方面，再家庭化（refamilization）、「瘦身管理」（lean management）及勞動市場改革是主要的作法。在

勞動市場改革的主要作法則包括：刺激就業市場、強化勞工訓練、技職訓練以及就業訓練等，提高勞工技能、追求家庭與工作生活平衡、工作和發展保證計劃（Job and Development Guarantee Program）等。

表 4-12 主要福利體制代表國家的經濟安全制度架構、政策改革與基本所得議題討論

	美國	德國	瑞典	芬蘭
福利制度架構	◎社會安全： 1.老年、遺屬、身心障礙年金保險(OASDI) 2.醫療保險(Medicare) ◎福利方案： 1.貧困家庭臨時扶助方案(TANF) 2.補充性救助(SSI) 3.勞動所得退稅補貼(EITC) 4.食物券(SNAP) 5.住宅補助 6.醫療救助	◎社會國歷史特色： 1. 社會市場經濟 2. 統合主義 3. 中央與地方 4. 福利混和與半普惠社會福利 5. 安全第一、平等其次 ◎社會國制度原則： 1. 一般性 2. 社會保險原則 3. 公職人員恩給制 ◎ 社會救助做爲基礎（最低)保障的形式 ◎ 勞動市場範疇的社會救助： 1. 「求職者基本保障」（Grundsicherung	◎福利概念： 1. 「北歐模式」(Nordic Model) 2. 「人民之家」(Folkhemmet) 3. 《Saltsjöbaden 總協議》 ◎福利制度： 1. 保費式（contributory）與固定給付（flat-rate）的「一般國民年金」(AFP) 2. 職業年金 3. 個人年金 社會救助	

	(Medicaid/CHIP)	für Arbeitssuchende） 2. 「失業津貼」（Arbeitslosengeld II） 3. 「社會津貼」（Sozialgeld） 4. 基本保障（Grundsicherung im Alter）		
福利改革方向	1. 勞動所得退稅補貼作爲福利改革中的一環 2. 「工有酬」(Make work pay) 3. 「終結我們所熟悉的福	◎「基礎年金」爭論及制度目標： 1. 建立「收入取向的支出政策」（einnahmenorientierte Ausgabe） 2. 職業年金方案變成準強制性 3. 提存準備式的年金	◎ 瑞典在 1993 年完全取消自動指數化（automatic indexation） ◎ 去普惠化（de-universalization） ◎ 「瑞典共識」（Swedish Consensus） ◎ 「工作策略」（work strategy）：	1. 去普惠化（de-universaliza-tion） 2. 彈性安全（flexicurity）策略 3. 脫離以公民身分及

	利」（Ending the welfare as we know it），TANF 取代 AFDC	制度將取代隨收隨付的財務處理方式 4. 「老年基礎保障」（Grundsicherung im Alter） ◎企業年金： 1. 企業直接給付年金（Direktzusage） 2. 企業直接爲員工加入保險（Direktversicherung） 3. 企業間協同基金（Pensionkasse 或 Unterstützungskasse） 4. 企業年金（Pensionsfonds）	1. 控制與紀律 2. 自助與教育 3. 權利面向 ◎ 健康保險改革 ◎ 長期照顧改革： 1. 購買者-提供者模型 2. 照護現金模型 3. 親屬照護者模型 ◎ 再家庭化（refamilization） ◎ 「瘦身管理」（lean management） ◎ 勞動市場改革的特色： 1. 刺激就業市場 2. 強化勞工訓練、技職訓練以及就業訓練等，提高勞工技能 3. 追求家庭與工作生活平衡	權利爲基礎的福利制度設計，轉變爲適應全球化經濟競爭及社會結構轉變的新型態勞動市場及福利體制。 4. 就業參與及福利提供的緊密結合

			4. 工作和發展保證計劃（Job and Development Guarantee Program）	
基本所得討論	1. 阿拉斯加州(Alaska)的「永久基金股利」(permanent fund divi-dend)方案 2. 負所得稅(Negative Income Tax) 3. 勞動所得退稅補貼(EITC) 4. 美國似乎傾向利用稅式補貼取代傳	◎ 基本所得（Grundeinkommen）的討論，尤其將討論焦點置於「無條件面向」（unconditional di-mension） ◎ 勞動市場改革對於失業者「基本保障」的爭論與政策： 1. 停止津貼給付及制裁措施 2. 合理要求（Zumutbarkeit） 3. 給付的發展與問題 ◎對抗失業的政策結	◎基本所得討論的面向： 1. 接收者條件 2. 工作福利或消極福利 3. 收入維持或基本安全 ◎反對基本所得的討論： 1. 基本所得推行將無法達成全就業目標 2. 從道德層次探討，認爲要享受權利應有所付出 3. 財政問題，認爲基本所得將會是巨大的支出。 4. 稅收不足 5. 性別議題：弱化婦女就業權利	1. 獨立收入（riippum attomuu-sraha）與生活補助（elamisr aha）等基本所得概念。 2. 公民薪水 3. 「基本生活」(basic livelih-ood) 4. 收入保障（income

	統福利來達成基本所得保障的目標。	果： 1. 由原本的繳納保費方式而成的失業津貼給付改爲由稅收支出 2. 「失業」由社會層面轉變爲個人層面的危機 3. 由「保障基本生活標準」轉變爲「避免貧窮」 ◎ 基本保障國的層次： 1. 選擇性 / 一般性 2. 特殊族群分級 / 適用全體國民 3. 保障生活所需給付 / 特殊目的給付 4. 機構分離 /機構內		guaran-tee） 5. 「工作改革」（Work Reform）v.s.基本所得 6. 「移民」議題的討論

二、各福利體制代表國家的基本所得論述發展

雖然無條件基本所得的概念討論是近十年的新議題、新主張，也漸漸在美國、德國、瑞典及北歐等國家被討論，但是顯然地，無條件式基本所得概念在這些國家的發展受到各國歷史傳統、既存福利制度及改革理念等影響，乃存在不同的發展理路（參見表 4-13）。

在美國，無條件基本所得的討論與福利改革傳統有密不可分的關連。發展簡便、兼及就業動機、避免福利依賴並能控制福利預算一直是美國社會福利政策中的重要議題,也是不斷被討論發展的重要政策,包括各種工作福利、勞動所得退稅補貼方案(Earned Income Tax Credit, EITC)都是在這種脈絡下所發展出來的政策制度。雖然,表面上看來,無條件基本所得似與福利縮減、強化工作動機背道而馳，但是，細究 Widerquist & Sheahen (2012: 11) 對基本所得保障的主張及論述內容，仍可發現其一再強化無條件基本所得具有簡化福利制度、控制福利支出及避免福利依賴的特性。當然，美國的情況，亦存在著特有之環境條件因素，即美國阿拉斯加州(Alaska)的「永久基金股利」(permanent fund dividend)方案爲無條件基本所得主張者提供了具體的鼓勵。或許也因爲美國社會福利改革辯論的傳統，改革主張者必須進行實質的財政討論，Sheahen (2012)乃進行實際財務規模的粗估（參第二章）。

而在德國,雖然無條件基本所得保障也被討論,但理由卻不相同。在德國，以社會保險爲給付核心架構的制度體系，將經濟安全給付集中於勞動者、明顯向勞動者傾斜。但是，據統計德國每年有 960 億小時爲無給職工作，僅有 560 億小時工作爲有給職。這些無給職工作對社會、家庭的運作及維持顯然扮演相當重要的角色。當提供基本所得時，民眾有更多選擇機會，公民能更自由選擇有給職工作或無給職工作，亦能給予公民更多責任。雖然，無條件基本所得的主張在政治上並沒有獲得多數的支持，但少數政黨已納入政見並獲得民眾的支持，亦可見此一主張的已發展爲不可忽略的議題。另外，德國基於「基本保障國」的思維，在結合部分條件限制的情況下，基本保障具體運用在對身心障礙者及失業者，以維持彼等的基本生活水準。

表 4-13 基本所得在不同福利體制的興起與轉化

	德國	瑞典	美國
福利體制特性	歐陸組合主義	社會民主	自由主義
主要福利承載者	組合主義社團	國家	市場
主要福利制度	全面社會保險+社會津貼+社會救助	全面社會保險+社會津貼+社會救助	年金、失業保險+社會救助
基本所得理念	公民身分所得保障	公民身分所得保障	公民身分所得保障
主要倡議者	中間偏左派政黨（綠黨、左派黨）及學者專家	中間偏左派政黨（綠黨）及學者專家	左派學者專家及社團
近年政策雛形	基礎年金、失業者基本所得	基礎年金、失業者基本所得	阿拉斯加州永久基金、弱勢家庭支持（EITC、TANF、食物券）
理念興起社會成因	新貧現象（老年貧窮、工作貧窮）	新貧現象、新進移民社會邊緣化	貧富不均加速惡化
理念轉化機制	新福利國家轉向（人力資本投資：積極勞動市場參與、家庭支持）	新福利國家轉向（人力資本投資：積極勞動市場參與、家庭支持）	殘補式工作福利強化、稅收補助所得、排碳「總量管制及分紅」方案
理念受限因素	社會保險強調勞動參與	社會民主精神強調工作倫理	殘補式工作福利、小政府理念

資料來源：作者整理

而在瑞典，無條件基本所得的主張乃由綠黨提出正式法案及進入立法程序。綠黨提案的主要理由在於即使是福利保障相對充足的瑞典，仍無法有效解決社會中的貧窮問題。雖然，最後該法案討論並未能獲得多數國會議員及民眾的支持而實行，但仍說明此一議題被重視的程度。而未能獲得立法通過的主要理由乃是：不認爲基本所得制度有利於達成瑞典社會所最關心的充分就業、以及對於「不勞而獲」的道德擔心。即基本所得與瑞典的主要價值立場(亦即爲社會民主黨的主張的兩個原則)：工作原則（arbetslinjen）與所得維持原則（income maintenance），並重視充分就業相違背，或者說：推行基本所得時，這些原則將會被破壞並且難達成充分就業目標。

而芬蘭在基本所得議題的討論則相當具體，特別是政黨已就基本所得之議題進行民意調查。雖然，2005 年、2006 年的調查結果相異，分別獲得支持和反對的結果，但亦已有政黨將基本所得的主張納入政見及提出計畫，預計在未來 10-12 年間，推行每個月發放（約 440 歐元）的基本所得計畫。

綜合美國、德國及瑞典的情況來看，無條件基本所得已被討論並進入政策討論歷程中的不同階段。顯然地，無條件基本所得議題在各國的發展乃受到各國既存的福利制度、社會條件、社會政策意識型態及歷史傳統等之影響。

三、基本所得與工業社會勞動倫理的平衡？

檢視德國與北歐的瑞典（及芬蘭）福利改革，可以發現兩個福利體制的改革正朝向更強的工作福利、社會投資方向，強調個人投入勞動市場的必要性，以及福利資源重新配置到生產性部門。另一方面，福利改革的過程中，卻無可避免碰觸到一些基本價值的衝突，有些甚至直指各福利體制的核心，成爲不易解決的難題。出現在這些國家中對於基本所得的討論，很大程度反映的是這個福利改革中的理念競逐：傳統社會民主福利的普惠式待遇，在時代轉折中逐漸讓步給社會投資及賦能的要求，卻無法解決由此引發的社會不平等加劇以及貧窮浮現的問題，再度拋出集體照顧與個人責任的界限爭議。簡要而言，歐洲

基本所得的支持者藉由這個議題，要求國家應該基於公民權利給予每一個人適當的保障，免除其受制於市場的宰制。

但是在經濟全球化的時代，當每個國家被迫強化自身的「競爭力」時，這樣的想法受到不小的挑戰。即使是基本所得的支持者也瞭解這個建議並非問題的解決萬靈藥，應該說他們提出進一步深思的議題，促使我們重新思考福利國家變革背後的結構因素。問題的本質之一是當代的福利國家制度興起與資本主義的工業社會邏輯息息相關，這個制度親近性使得福利國家自然而然看重勞動市場參與的價值。不管是 Marshall 的公民權論述，還是 Beveridge 報告中的英國福利國家藍圖，思維中其實隱含清楚的個人工作倫理預設，認爲公民的勞動參與是重要的社群團結基礎（Lessenich, 2012）。例如 Beveridge（1942:4）提到著名的當代五大社會疾病，以此認知進而建構起福利國家制度的基礎。其中針對失業的用詞是「idleness」而非「joblessness」，意味著沒有工作是個人的怠惰。公民權的討論也一直環繞在社群與個人之間的權利及義務關係，強調權利的取得是與貢獻社會的義務參與相關聯。

這種單面向的前提顯然無法因應快速變化的社會結構，人口老化與少子化便是一個具體例子。女性主義學者早已指出傳統福利國家制度忽視家庭照顧的問題，將之視爲理所當然的貢獻，使得女性承擔照顧責任的重擔，卻無法抽身投入勞動市場以得到相對應的福利權利（Lewis, 1992; Orloff, 1993）。在照顧責任不及公共化的國家，女性在職業與家庭的選擇上格外艱難，導致不少女性寧願放棄家庭生育的生命歷程，進而對於福利國家倚賴的穩定人口結構形成挑戰。在這個意義下，儘管基本所得在此處討論的歐洲福利國家案例中並未成爲主流，卻很大程度引發深一層的思考：此處的關鍵議題在於如何融合市場經濟中的績效貢獻原則以及福利國家講求的參與享有原則？基本所得並非提出答案，而且顯然也不是唯一的簡單答案，卻提供我們另一個重新思索當代福利改革何處去的視角。

第五章　我國社會福利制度特性分析

承前面的討論可以知道，一個新的政策理念提出之後，往往需要一段時間的政策倡導與辯論過程，才能逐漸融入成爲可能的政策取向之一。而即使是如此，大致上也沒有任何一個國家可以百分之百採用這個新的理念,多多少少必須順應著自身歷史所建立起來的福利制度,修正理念與制度，降低兩者之間磨合的程度，也逐步建構產生一個新的制度。基此，基本所得理念能否適用於我國環境這個議題，往往也必須從我國的福利制度去理解，也就立基於新制度主義的學理觀點及歷史研究方法，而進行我國社會福利制度之探討。

我國的社會福利範圍雖包括社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等內涵，但正如多數國家般，以社會救助與津貼、社會保險、健康與醫療照護、就業安全爲最主要的社會福利制度，且社會救助與津貼、社會保險、健康與醫療照護等項目也組成了社會安全的範疇。又從基本所得保障的角度來看，政府所辦理的所得維持方案、即爲經濟安全的現金給付方案與基本所得保障政策間有政策替代性與互補性。進而，本研究對我國社會福利制度特性的分析，將集中於探討偏重經濟安全保障政策領域、即社會救助與津貼、社會保險、與就業安全等部分。

第一節　我國經濟安全保障政策的基本架構

一、社會福利與經濟保障的範圍

我國的社會政策發展，在 1945 年時政府頒行之「民族保育政策綱領」、「勞工政策綱領」、「農民政策綱領」及「戰後社會安全初步實施綱領」等四大社會政策綱領，可謂是從傳統慈善救濟進行國家干預的重要里程。

隨著我國社會的發展，社會結構開始發生改變、家庭結構與功能

亦同時出現一些變化。而大約在 1990 年時，各界對國家提供制度社會福利有相當的期待，政府也開始回應社會的福利需求。行政院研究發展考核委員會在 1989 年時完成「我國社會福利定義與範圍之研究」，該研究中將我國社會福利措施分爲三大層次九大項目：基本生活需要層次，計有社會保險、衛生保健、福利服務、社會救助、國民就業與國民住宅。社區生活需要層次，計有社區發展、社會教育。環境品質及精神生活需要層次，包括環境品質維護、國民休閒及文化生活（行政院研考會，1989）。而針對工業化後的社會發展變遷，1994 年發佈的「社會福利政策綱領」，具有代表國家回應社會變遷、朝向制度性福利發展的重要承諾。

我國社會政策經過近 70 年的發展，主要社會福利制度也建制完備，以保障國民在面對各種社會經濟風險。現今，我國的社會政策內容，可以 2012 年所頒行之「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」爲主要的政策架構。即在多層次保障概念中，以經濟安全爲核心漸次擴大，包括：社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等六大項。其中社會保險、社會救助及社會津貼、以及就業安全與經濟安全有直接的關係。而除了社會保險、社會救助及社會津貼、以及就業安全等四個國際學術領域最常討論的領域外，在我國尚有個人儲金制度及在 2008 至 2009 年短暫試辦的「工作所得補助」亦發揮實質的經濟安全保障效果，值得一併討論。

二、社會保險

社會保險是我國最重要的社會福利制度。雖然，社會保險這個概念，在性質上是指一種針對風險事故之保障的制度安排，但不限定使用於那些風險事故。我國將社會保險制度運用於老年經濟保障、失業、職業災害等經濟風險以及健康醫療。

我國的社會保險制度發展，正如同多數國家般，是依據職業別而建置，以多項風險事故的綜合保險而規制，區分爲公教保險、軍人保險、勞工保險及農民保險。另外，尚有爲因應失業風險而辦理的就業

保險，以及爲提供非就業者的老年經濟保障而有的國民年金保險。

勞工保險是涵蓋最多被保險人的保險制度，2012 年底時有被保險人 971 萬人，是最重要的社會保險，適用於年滿十五歲至未滿六十歲、有工作且領有薪水的勞工，被保險的勞工參加勞工保險，以其雇主、所屬團體或所屬機構爲投保單位。勞工保險之給付包括生育給付、傷病給付、失能給付、老年給付、死亡給付及職業災害保險給付等項目，其中「老年」、「失能」和「死亡」可採取「年金」給付。

我國的勞工保險體系其財務概況爲：在勞工保險（不含就業保險）部分，2012 年收繳保險費約 2,601 億元，其中被保險人繳付 750 億元、雇主繳付 1,347 億元、政府補助繳付 505 億元。2012 年給付總額達 2,636 億元，其中生育給付 40 億元、傷病給付 39 億元、失能給付 77 億元、老年給付 2,195 億元、死亡給付 242 億元、醫療給付 34 億元（勞保局，2013a）。

在公教保險方面，依據「公教人員保險法」，乃包括各法定機關之編制專任人員及公職人員、公立學校編制內之有給專任教職員及依設立之私立學校編制內有給專任教職員，2012 年底包括約 59 萬被保險人。公教保險的保險項目包括殘廢給付、養老給付、死亡給付、眷屬喪葬津貼、育嬰留職停薪津貼。在保費負擔上，被保險人負擔 35%、政府及投保單位負擔 65%。在公教保險中，包括養老給付在內的各項給付，在 2013 年以前尚屬一次性的給付，並未提供年金型態的給付直到 2014 年 1 月完成修法，老年給付提供年金給付的選項。2011 年收繳保險費爲 177 億元、給付支出爲 120 億元。2012 年收繳保費爲 180 億元、給付支出爲 135 億元，其中其中老年給付 104 億元、死亡給付 6 億元、失能給付 4 億元、遺族給付 17 億元、及育兒津貼 4 億元（臺灣銀行，2013）。

在國民年金方面，以年滿 25 歲以上、未滿 65 歲，且未參加軍、公、教、勞、農保的國民爲對象，將之納入社會安全網，使其在老年、生育、身心障礙甚至死亡時，被保險人及其遺屬能獲得適足的基本經濟生活保障。給付項目包括老年年金給付、生育給付、身心障礙年金

給付、喪葬給付、遺屬年金給付等五項。國民年金保險費率爲 7.5%，每一被保險人的月保費爲 1,296 元。在保險費分擔方面，政府負擔 40%，被保險人負擔 60%。另外對於所得未達一定標準者、中度及輕度身障者，政府的保費補助提高到 55%至 70%；而低收入戶者、重度及極重度身障者，政府則給予 100%的補助。2012 年的保險涵蓋人數爲 378 萬餘人。2011 年收繳保險費約 805 億元，當年度給付 433 億元；2012 年收繳保費 463 億元，當年度給付 533 億元（含由公務預算支付的老年保證年金、身心障礙基本保證年金、原住民給付），其中老年年金給付 134 億元、障礙年金給付 2 億元、喪葬津貼 16 億元、遺族給付 15 億元、生育給付 4 億元；另公務預算支付的老年基本保證年金 336 億元、身心障礙基本保證年金 13 億元、原住民給付 13 億元（勞工保險局，2013b）。

三、社會救助與津貼

社會救助常被作爲社會安全體系中的最後防線，透過社會救助提供國民基本之生活水準保障。社會救助是政府在經過資產調查後，針對那些無力滿足基本生活需要或無力面對經濟風險事故者所提供的協助。在內容上，我國的社會救助分爲生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助四類。

過去，我國的社會救助常被認爲略爲嚴格，部分處於困難中的國民無法通過審查而獲得協助。2010 年「社會救助法」修正以後，台灣的貧窮線水準已略有放寬，主要的修正內容包括：1.修正各地區之最低生活費計算方式，以當地區每人每月可支配所得中位數之 60%定之。2.增訂中低收入戶之規定，擴大弱勢照顧範圍。3.放寬家庭應計算人口範圍。4.強化地方政府主動服務及訪視裁量功能。5.強化低收入戶及中低收入戶工作福利誘因，鼓勵低收入戶積極自立脫離貧窮。6.開立專戶不得扣押或強制執行。7.國內經濟情形發生重大變化時，中央主管機關得視實際需要，針對中低收入戶提供短期生活扶助（內政部，2010）。

根據 2012 年度統計資料顯示，我國低收入戶計有 14 萬 5,613 戶

（約占全國總戶數 1.6%），人數爲 35 萬 7,446 人（約占全國總人口數 1.5%）（內政部，2013）。低收入戶又依所得高低而分爲三款（類）（台北市分爲五類）。第一款（類）爲每人每月家庭平均所得占消費性支出的比例爲 0%，即全戶均無收入之家庭。第二款（類）爲家庭人均所得在最低生活費用三分之二以下者。第三款（類）爲家庭人均所得逾最低生活費用三分之二，但在最低生活費用以下者。第一款（類）低收入戶、即全戶均無收入之家庭。可以得到依家庭人數計算的現金給付（2012 年時台灣省各縣市每人 10,244 元），此類的低收入戶多爲獨居老人或獨自生活的身心障礙者。第二款（類）的低收入戶則可以獲得以家戶計的生活扶助費（2012 年台灣省爲每戶 5,900 元）。而第三款（類）的低收入戶則未有以家戶計的生活扶助費；然上述第二、三款低收入戶中，每位兒童可以得到依兒童數計算的兒童生活扶助費（2012 年台灣省爲每位十五歲以下兒童 2,600 元），就讀高中職以上學生則可獲得就學生活補助費（2012 年台灣省爲每人 5,900 元）；另若戶內有老人者，可領取中低收入老人生活津貼（2012 年台灣省爲每人 7,200 元），身心障礙者可領取身心障礙者生活補助費（2012 年台灣省依據障礙等級區分，輕度爲每人 4,700 元，中度等級以上爲每人 8,200 元）。（詳見表 5-1）

社會津貼是爲了因應國民特殊的需求而設計，針對社會保險不足之處予以補充。就學理上的標準而言，社會津貼並不結合資產調查等經濟能力面的規範。但是，我國在針對國民特殊需求所提供之給付，常有結合經濟能力方面的要求。雖然，針對國民特殊需求所提供的給付，在經濟能力方面的要求常是較社會救助寬鬆的，但因在外觀及形式條件上，仍結合了所得查核，乃成爲津貼與救助的結合。主要的社會津貼有：中低收入戶老人生活補助、中低收入戶身障生活補助、身心障礙者托育養護費用補助、弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助、身心障礙者生活補助等，各種津貼的所得要求與給付並不一致。另外，尚有針對榮民所提供的安置就養給付。榮民安置就養給付同樣有「排富條款」（類資產調查）規定，2012 年提供約 52,000 名榮民安置就養、編列預算約 88 億元（行政院退輔會 2012a; 2012b）。我國現行定期性給

付（可持續逾 3 個月以上者）的救助與津貼達 16 項（參見表 5-2），此外，尚有其他非持續性的一次性救助補助等（參見表 5-3）

2012 年度中央政府的社會福利支出包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業與醫療保健等項目，約 4,390 億元，約占中央政府總預算的 22.4%。其中社會保險約 2,970 億元（占中央政府社會福利總預算的 67.7%）、社會救助約 110 億元（占中央政府社會福利預算的 2.5%）、福利服務（含各項津貼）約 1,094 億元（占中央政府社會福利預算的 25.0%）（行政院主計處，2013a; 2013b）。

四、就業安全

一般而言，所謂的「就業安全」措施常係指就業服務與職業訓練及失業保險三種功能互補的政策制度，透過這三種制度，可以協助勞動者重返勞動市場，或在失業期間可以維持基本的生活水準，而不必勉強從事與原來工作內容或性質差異過大的工作，造成人力資源的浪費，更可以兼顧勞動者的立即或長期性之經濟安全。

我國在 2002 年立法通過「就業保險法」辦理失業保險及相關給付之前[22]，職業訓練與就業服務因缺乏失業給付作爲一種強制性的連結機制，一直處於志願尋求／接受服務的性質。即失業者未必被強制要求必須進入就業服務或職業訓練體系中接受服務，而在施行就業保險提供失業給付之後，要求失業者必須向就業服務機構辦理失業登記。而賦予失業者與就業服務體系間的強制連結。

若從就業保險所扮演的經濟安全功能來看，我國乃依「就業保險法」辦理失業保險及相關給付。2012 年時參加就業保險的勞工達 622 萬人，就業保險除提供失業給付外，亦對於積極提早就業者給予再就業獎助；對於接受職業訓練期間之失業勞工，發給職業訓練生活津貼；提供失業被保險人及其眷屬健保保費補助；對育嬰留職停薪者發給育嬰薪津貼。2010 年收繳保險費約 205 億元，當年度給付 5 億元（含提

[22]台灣在 1999 時即在勞工保險的架構下，以「勞工保險失業給付實施辦法」提供予失業者失業付，而 2002 年時爲健全體制，另訂「就業保險法」。

早就業獎助津貼、職業訓練津貼）；2011 年收繳保險費約 216 億元，當年度給付 2 億元；2012 年收繳保費 226 億元，當年度給付 3 億元（勞工保險局，2013c）。

雖然，所謂的「就業安全」措施常係指就業服務與職業訓練及失業保險三種功能互補的政策制度，但在就保障勞動者經濟安全的角度而言，政策範疇宜包括勞動條件的規範及職業災害保護等領域。在我國，也透過勞動基準法及基本工資等法令來保障勞工的合理勞動條件，並有勞工保險制度（參前段社會保險）以保護勞工免於就業中的風險事故。

五、個人儲金制度

在 1980 年代福利國家危機論述出現後，老年退休給付、特別是對採取確定給付制的社會保險制是否將出現財務危機的擔心不斷地被討論下，近年倡議老年年金私有化的討論中，個人儲金被視爲是避免社會福利財務危機的可能選項之一。基本上，個人儲金制度是一種強制儲蓄制度，透過個人（含雇主）提撥儲金而作爲日後（特別是年老退休）使用。

嚴格而言，個人儲金制並無危險分擔的保險意義及功能，純屬強制儲蓄的性質，並非爲具有互助性質的社會政策及社會安全制度範疇，但對於未有任何社會保障制度（social protection）的受僱勞工，當遭受老年、殘疾及死亡或其他事故時，就提供某種程度的保障而言，常被視爲社會安全領域中的一種有限保障措施（a limited schemes）。

台灣地區存在二種法定的個人儲金制度，這二種個人儲金制度與社會保險制度相結合，作爲勞動者老年經濟安全的補充。一是依「勞工退休金條例」而施行的勞工退休儲金制度（即所謂的勞退新制），作爲勞工在保險制度之勞保年金給付以外的另一層老年退休保障。二是依「私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」而適用於私立學校教職員的「私校教職員儲金」。

我國於 2005 年 7 月施行勞工退休金條例，其中規定設立勞工的「個人退休金專戶」。即雇主應爲適用勞基法之本國籍勞工，按月提撥不低於勞工月工資 6%之勞工退休金，而勞工也可提撥其每月 6%以下之工資存入帳戶。儲存於勞工保險局設立之勞工退休金個人專戶，不因勞工轉換工作或雇主歇業而受影響，即使勞工轉換工作或雇主，其個人專戶的退休基金並得保有及持續累積。勞工退休儲金專戶自 2005 年開始提撥，至 2012 年累計提撥儲金 9,020 億元、累計核付 148 億元。2012 年有 564 萬勞工適用提撥，約提撥 1,497 億元，核發 55 億元。

至於適用於私立學校的退休金制度乃依「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」辦理，其中規定提撥退休撫卹離職資遣金至個人專戶，即雇主及受雇員工應按教職員本（年功）薪加一倍之百分之十二之費率（即本薪*2*12%），其中提撥金的分擔爲：教職員撥繳 35%； 學校儲金準備專戶撥繳百分之 26%；私立學校撥繳百分之 6.5%；學校主管機關撥繳百分之 32.5%。以 2012 年爲例，2012 年提撥儲金 65 億元、核付 6 億元。

六、我國經濟安全政策的願景

「邁向公平、包容與正義之新社會」是 2012 年社會福利政策綱領所揭示的之願景。其中指出，要保障弱勢國民，減少社會不公的情形。政府應聚焦於國民基本生活、健康、尊嚴之保障，也要消除一切制度性的障礙，保障所有國民參與社會的權利。政府應積極介入，預防與消除國民因年齡、性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻、社經地位、地理環境等差異而可能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害與不義，以避免社會排除。營造友善包容的社會環境。加強跨部會整合與績效管理，俾利提供全人、全程、全方位的服務，以增進資源使用的效率。提供所有國民平等的發展機會，以國民福祉爲優先，各種社會福利措施應該善盡其各自的功能，因應生活風險建構健全的預防制度，以社會救助與津貼維護國民生活尊嚴，以社會保險維持國民基本經濟安全。

我國的社會福利政策、特別是經濟安全政策雖然面對一些挑戰，但是，值得慶幸的是，政府已揭示了政府願景，在願景的引導下，也將逐步實踐，達到邁向公平、包容與正義的新社會目標。

第二節我國經濟安全保障制度之制度分工與特性

一、我國經濟安全政策之功能與制度分工

在我國，對於經濟安全政策制度的分工，自 2004 年到 2011 年公布頒行的社會政策綱領中均明訂「以社會保險爲主，社會津貼爲輔，社會救助爲最後一道防線的社會安全體系。」至於社會保險、社會津貼與社會救助三者的分工，在社會福利政策綱領中也有進一步的規範宣示。

綱領中明列了，社會保險的功能包括：

1. 社會保險的預防性功能，在協助國民避免陷入各種經濟、生命周期或意外風險事故。綱領中規範「社會保險之目的在於保障全體國民免於因年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，以及保障受僱者免於因職業災害、失業、退休，而陷入個人及家庭的經濟危機。」
2. 社會保險發揮維持生活水準及所得再分配的功能。社會保險在經濟安全保障中的功能並不是保障國民的最低生活水準，而注意到被保險人（個別國民）遭遇風險前的生活水準。而在維持生活水準之際，也兼顧人口群及職業別間的所得重分配效果。綱領中規範「社會保險應兼顧個人與家庭的所得安全，以及各人口群、職業別的所得重分配效果。」
3. 社會保險的制度設計及運作中應融入社會團結、連帶互助的精神，以減少社會階層差異，以利社會一體。在社會保險、特別是年金給付或現金給付制度，常會採取與所得相關的現金給付，而在這種與所得相關的給付制度如果又出現職業別分立體系，則不同人口群體間常易出現所得替代率以及給付條件的差異。設若社會保

險制度存在較大的所得替代率以及給付條件的差異，將維持（或擴大）社會階層差異，而不利社會團結一體。進而，綱領中規範「與所得相關之保險給付，若因不同職業別與所得等級造成給付水準、所得替代率與給付條件等之差距，政府應積極予以縮小。」

4. 社會保險以自助互助爲原則，但弱勢者仍應被納入社會保險中，而政府仍扮演協助弱勢者的角色。雖然，就社會保險的原理而言，強調的是自助互助，則經濟弱勢者在保險制度運作下容易被排除在保險體系之外，而欠缺安全保障。進而有賴政府的協助。政府藉由爲經濟弱勢者提供保險費補助的方式，將經濟弱勢者涵括在社會保險制度中，以維持被保險人（經濟弱勢者）的經濟安全。綱領中規範「社會保險應依公平正義原則對經濟弱勢者提供保險費之補助，且給付應考量適足性，以維持被保險人的經濟安全。」

同樣的，社會福利政策綱領中明列了，社會救助與社會津貼的功能包括：

1. 社會救助在於提供基本經濟生活水準。就學理上而言，社會救助的功能與社會保險不同，社會保險在自助中提供既有生活水準的保障，而社會救助在他助下提供基本的生活水準，進而扮演社會安全體系中最後一道防線的功能。綱領中規範「社會救助爲最後一道防線的社會安全體系。」「政府社會救助之設計應以能維持國民之基本經濟生活水準。」

2. 社會津貼在於滿足國民處於非風險事故之特殊需求。就社會安全體系而言，社會保險藉由自助互助方式，保障有一定經濟能力之國民在面對風險事故時免於陷入困境；相對地，藉由社會救助提供國民基本經濟生活水準的保障。顯然，二者間或仍存在中間漏洞，即國民面對經常性（非屬風險事故）特殊需求（如身心障礙）。透過社會保險、社會津貼、社會救助，三者共構社會安全網。綱領中規範「以社會保險爲主，社會津貼爲輔，社會救助爲最後一道防線的社會安全體系。」「社會津貼應因應國民特殊的需求而設計。」

3. 社會救助也在於協助人們面對天然災害、及急難變故。雖然，貧窮者是社會救助的主要對象，但是，當人們陷在一時的「困」時，可以獲得緊急的協助，則可以免於陷入長期的「貧」。進而，社會救助也對遭遇重大災難或急難變故而生活陷困的國民，發揮協助的功能。綱領中規範「政府對於國民因重大災難所造成的損害，應施予災害救助，以利國民儘速生活重建。」「政府對於國民因遭逢急難變故致生活陷困，應予以急難救助，提供及時紓困。」

4. 社會救助的功能不限於消極的現金給付，更要與就業安全體系相結合，協助有工作能力之貧窮者重返勞動市場，而可以自力獲得經濟安全、經濟自立。綱領中規範「政府應建立失業給付與社會救助體系間的銜接，依低所得家庭需求提供或轉介有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑，增進其工作能力，協助其重返職場，以紓緩其家庭之經濟困境。」

至於就業安全方面，社會福利政策綱領中明列了就業安全的功能包括：

1. 就業安全政策在於保障勞動者基本的勞動條件。勞動議題常於產業發展間有相互的關連。就勞工及社會大眾的角度來看，保障勞動者基本勞動條件是核心的任務，但因勞動之待遇與產業成本間存在關連性，進而在制度規劃上則必須兼及二者。綱領中規範「政府應保障勞工之勞動基準，確保就業安全，同時亦應因應勞動市場彈性化的趨勢，促進充分就業及保障勞工勞動權益。」也規範「政府應有效結合社會資源，積極投入職業安全衛生工作，爲勞工營造一個免於職業危害之工作環境」

2. 正如學理上強調失業給付、職業訓練與就業服務三合一的就業安全體系，我國社會福利政策綱領對就業服務、職業訓練有頗多的規範。綱領中規範「政府應整合失業給付、職業訓練與就業服務體系，健全就業與轉業輔導，流通就業資訊管道，促進就業媒合，以利國民參與勞動市場」，特別是有關職業訓練及就業服務領域，更有進一步的規範，包括「政府應結合民間加強社政、勞政、教育、法務、

原住民與經濟行政部門的協調與合作，建立就業安全體系，強化教育、職業訓練、產業發展與人才需求間的連結，提升人力資本投資的效益。」;「政府應推動事業單位辦理符合營運發展所需之職能訓練，提供在職者進修、訓練機會，以提升在職勞工之職場競爭力，達到強化預防性失業之效果。」;「政府應積極協助勞工運用就業服務、職業訓練、技能檢定及補助措施等資源，提升其職業能力及工作所得，以協助勞工脫離工作貧窮之困境。」;「政府應積極開發、運用各項就業促進工具，強化弱勢就業族群及長期失業者等之就業能力，協助其就業，保障其經濟生活安全，降低就業轉銜之風險。」;「政府應針對原住民族各族群之文化特色，推動符合族群特性之職業訓練、就業服務、就業與創業機會。」;「政府應結合社會資源及產業脈動，加強退除役官兵就業輔導，對其退除役後之專業技能訓練給予適當協助，並建立推介媒合機制，以提升職場能力及拓展多元就業管道。」

3. 從就業安全的角度來看，協助職業災害勞工重返勞動市場也是重要的就業安全工作之一。我國的社會福利政策綱領中規範：「提供職業災害勞工社會復健、職能復健及職業重建之必要協助。」強調政府對職業災害勞工重返勞動市場的責任。

二、我國經濟安全政策之特性

（一）社會福利的價值規範

對於社會福利制度特性的探討，常是立基於其他國家之跨國特性及價值性規範爲背景而討論。「邁向公平、包容與正義之新社會」我國社會福利政策綱領所揭示的之願景。又「平等」（equality）、「功蹟」（merit）、「需求」（need）、是社會政策中最常被運用的核心價值（張世雄，2001），且這三種價值規範也成爲三種福利體制的核心價值，即社會民主主義偏重於平等；保守主義偏重於功蹟；自由主義體制立基於需求。

進言之，要保障弱勢國民，減少社會不公的情形、著重於國民的相同待遇，社會福利制度在於修改資本主義生產體制所產生的不平等，

國家採取積極介入福利政策的立場。政府也聚焦於國民基本生活、健康、尊嚴之保障，也要消除一切制度性的障礙，以避免社會排除。更營造友善包容的社會環境，也增進資源使用的效率。又在功蹟的思考中，社會福利制度則作爲維持資本主義勞動生產的階層分化，進而福利制度設計與給付乃與行業、所得相關連帶，國民生命歷程中各階段的福利待遇均與勞動位置連動。至於需求雖常被認爲是人性的，但其實不然，立基於需求考量的福利設計在於證明「有需求」，進而，再簡化爲經濟面的有需求，即通過財力調查作爲證明有需求的主要方法，即相對地將福利給付限縮在貧窮者或經財力調查的人群。

當然，平等、功蹟、需求三種核心規範性價值不必然截然分別運作的，即在政策規劃設計中會出現併存的情況，進而制度間的整合或衡平則被重視。

（二）外顯的制度特性

1. 各種主要的社會福利制度已完備，具福利國家的基本水準

國際上對社會安全制度討論時，主要從老年年金、殘障年金、健康醫療保障、失業保險、社會救助等幾個主要範圍來進行檢視。我國在社會安全的幾個主要範圍上均有相對應的制度，各種福利制度不但已完備，且能將全體國民涵括在內，顯示我國已具福利國家的基本水準。

就社會福利經費支出來看，在 2013 年中央政府總預算中，社會福利經費占總預算的 22.4%(行政院主計總處，2013a)，在 OECD 國家中屬中等水準。

2. 社會福利發展處於制度轉型期

我國社會福利隨著社會及經濟結構變遷而發展，社會福利制度亦從以社會救助濟貧爲主的制度安排，朝向以社會保險爲主的制度性設計。但是，因社會保險年金給付的運作期間尚短，部分已達老年退休年齡的國民，因過去累積的社會保險年資尚短等因素，所領取的老年給付尚不足以滿足生活所需，而有同時符合領取社會救助（或社會津

貼）的情況。即對政府而言，在此制度轉型期中，同時面對來自兩方面的財務需求：一方面爲目前的勞動者（或年輕國民）提供社會保險（年金部分）之保險補助，同時，又必須透過社會救助及津貼，對那些社會保險給付額不足者提供老年給付，以保障其生活所需。

3. 社會保險是最主要的福利政策制度

社會福利的範圍相當廣，行政院頒行的「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」，其中明列六大項目作爲社會福利綱領的內涵，顯示出我國社會福利範圍的正式定義。六大項目爲：社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造。就這六大項目的實際運作和使用的資源來看，顯然社會保險仍是最主要、使用最多資源的部分。而經資產調查、公共財務負擔的救助式給付亦占有相當的地位。即以社會保險爲主、社會救助與津貼爲輔助制度的特性相當明顯。

4. 社會保險制度存在職業身分別差別待遇

我國的社會保險制度並不完全依風險事故或身份別作分類，而係存在以風險事故爲制度（如健康保險）或以職業身分別分類的制度。之所以存在這種雙向度分類的情況，可謂是歷史發展與制度改革的結果。以風險事故而存在的社會保險─全民健康保險，是整合原分存於各職業身分別之健康保險而來。

若就年金制度來看，仍以職業身分別作爲制度的分類。而各職業身分別的社會保險制度，因適用於法制不同，其繳費水準、給付計算方式、給付水準並不相同（參表 5-4），進而存在職業身分的差別待遇，而有「身份不平」的情況（行政院年金改革小組，2013）。職業身分的差別待遇則是我國社會福利制度中另一個明顯的特性。在社會保險制度外，勞工及私校教職員則另外適用及提撥個人儲金，而受雇於政府的公務人員則另有「公務人員退休法」的退休給付保障。

5. 社會保險財源中政府補助比重高

社會保險是我國最主要的社會福利制度。社會保險的總經費達

8,274 億元，其中政府補助（不包括政府以雇主身份的負擔）約爲 27%（見表 5-5）。參考社會保險制的代表國家德國，德國政府在年金制度中的財務補貼占年金財務收入的比率也約在 27%(傅從喜等人，2008)，可見我國政府在社會保險中的財務責任相當重要。

6. 社會救助與津貼扮演輔助功能

就經費來看，除了被保障對象繳費的社會保險外，對低所得國民的給付爲最重要。內容包括對低收入家庭；兒童及就學的生活扶助；中低收入老人生活津貼；低、中收入身心障礙者生活補助；工作所得補助方案(近貧補助)；弱勢族群教育補助；身心障礙者托育養護補助；弱勢學生營養午餐補助；低收入戶全民健保保險費補助；亦對低收入戶及所得未達一定標準者提供國民年金保險費補助。

7. 社會津貼也必須經資產調查

作爲輔助功能的社會救助與津貼，在政府的預算中也占有相當重要的規模。不過，「津貼」乙詞在我國雖常被運用在不同的制度中，各津貼又常訂定資產調查（或排富條款）（參表 5-2），而成爲「社會救助型的社會津貼」或「資產調查的社會津貼」(孫健忠、石決，2007)。總體而言，我國的社會津貼制度被認爲存在著「給付資格救助化」、「對象區隔化」和「給付稀釋化」的情況（孫健忠，2000）。

又經資產調查的定期性（給付期可持續達三個月以上者）救助及津貼給付至少包括 16 種的規定與給付（參見表 5-2），而各制度的審查和給付標準也各異，這隱含了差別待遇及大量行政工作的特性。

8. 社會救助與津貼以固定額組疊加的方式提供

在社會救助方面，雖然「社會救助」乙詞對一般人的想像多爲：「通過資產調查者即爲低收入戶，低收入戶即可獲得救助」。但是，我國的社會救助制度進一步將貧窮家庭依其通過審查的條款／家庭經濟能力不同，而予以不同的分類，進而被評定爲不同類別之低收入戶家庭，其可以獲得的扶助給付並不相同，甚至部分貧窮家庭沒有獲得現金給付。另外，通過資產調查審查的貧窮家庭（每一類低收入戶）均可以

獲得其他專屬於低收入家戶的非現金給付(例如由政府支付公共費用，如健保保費、國民年金保費)，甚至獲得其他的機會（如平價住宅)。

除了低收入戶的生活扶助費之外，我國亦針對人口特性的需求提供補助或津貼(如障礙者照顧津貼)，而這些補助及津貼，亦具有資產調查的設計，以疊加的方式提供給付。這種疊加方式的給付，易出現人們對低收入戶所獲得生活扶助及領取其他扶助給付之間是否出現重複領取的疑慮；可否兼領不同的給付也一再出現於政府內部的政策討論，同時也是政策研究者所關心的議題（王正等人，2007)。

各種給付除了採取疊加方式提供外外，各項給付更是如同貨櫃般是限定以固定額組提供給付(或稱一籃子給付)，即一旦符合給付資格，即可獲得該項給付的全額，未有更細緻的所得調整機制。亦即，所得水準低於給付審查標準 1 元與低於審查水準 2,500 元者，均可同等獲得同樣的給付。而這種固定額組式（或包裝式）的給付，被認爲將不利於工作誘因，或促進鼓勵人們留在給付人口群中。

9. 政府提供的津貼給付未納入家戶所得列計

在嚴苛貧窮線及給付條件的制度中，給付領取者即使國民獲得福利給付，仍不易出現給付水準高於勞動者工資的情況。又即使我國社會救助法規定，個人領取社會救助總額不得超過基本工資。但是，如前所析，基本工資具家扶養依賴人口的必要，其或具有 1 位勞動者負擔 2.06 位人口生活費用的性質（2012 年時，全體人口數是勞動人口數的 2.06 倍)。

再者，我國的最低生活費用在經民國 100 年修訂後，已難謂爲是嚴苛的水準，又津貼審查有以最低生活費用 1.5 倍（低收入兒童少年生活扶助)、2.5 倍（身心障礙者生活補費)、甚至 6 倍（身心障礙者日間照顧及住宿式照費用補助)，給付領取者所領取的付給付加上勞動所得，其總所得顯易逾一般勞動者的合理所得。況且，一旦家戶中獲取二種以上給付時，其家戶領受的總給付並不受基本工資的限制，且在津貼資產調查水準不嚴苛時，或將出現家戶領受取的給付總額或將有超過勞動者的合理工資的情況。

然而，我國現行的制度並未將領取自政府的給付納入家戶總所得，未設計由稅制校正高所得者領取給付的機制，而與其他國家的作法不同。

10. 就業安全制度被重視

在我國中央政府的部門分工中，有爲勞工事務設置專責的部會，地方政府中也有專責的部門處理勞工事務，是重視勞工事務的具體表現。同時，在法律體系上，也訂有勞動基準法、並訂有基本工資，保障勞動者的勞動條件。同時，勞工保險制度是最主要的社會保險制度，均呈現對勞工及就業安全制度的重視。

自 1990 年代以來，面對經濟全球化及中國經濟體的影響日鉅，勞動市場的變化也顯得激烈，進而，勞動領域特別是就業安全體系中的相關制度及服務，即就業服務、職業訓練與失業給付更受重視。在就業保險中更提供提早就業獎勵及職業訓練貼，作爲鼓勵及協助失業者重返勞動市場的機制，亦可見重視就業安全具體政策。

（三）制度內附存的特性

除了制度表面所呈現的特性外，各制度所隱含的社會價值、制度邏輯更值得深入探討。

1. 高度政治性

雖然，社會福利制度的出現及演變原具有政治性及受到政治因素的作用，然而，研究者對我國社會政策發展及演變的研究，認爲全民健保和國民年金等重要制度，都是政黨及選票競爭等民主化所促成的（Christian, 2002）。甚至所謂 1990-2000 年間的福利發展，也都可以在政治競爭上獲得強烈的解釋支持（林萬億，2005）。

2. 存在身份別福利競爭的現象

雖然各國的社會福利制度也受到政治動員的影響，但在我國的情況中，社會福利的政治爭奪競爭，除了勞資抗衡、政黨競爭之外，更具有職業及福利人口對象群的福利水準競爭，在三方混合的權力對抗中而增加台灣社會福利政策規劃與改革的複雜度。

我國的年金制度具有身別的差別待遇，再加上我國的社會福利發展中政治競爭、政治動員扮演相當重要的角色。進而，透過人口群體進行政治動、也回饋成爲身份別的福利競爭效果。包括公務人員與勞工、農民、榮民間；身心障礙者與兒童、老人間。而這種以身份別爲體系差異的福利制度，易引發不同身份別之國民的福利競爭。

3. 權利與慈善是主要的福利思想

社會福利制度是國民社會福利意識的外顯。在 1990 年代初，我國民眾的社會福利思想，一方面認爲社會福利是政府的德政，也認爲社會福利是一種慈善救濟（蕭新煌與景旭，1995）。而 1990 年代末，民眾開始偏好制度性（社會保險）福利，但仍抱持殘補慈善的救濟觀（林萬億，1994、1997）。

到了 2000 年以後，內政部（2003）爲國民年金制度所進行的調查，雖高達 79.5%的國民贊成以保險制辦理「國民年金保險」，但學者（李易駿，2006）也提醒，爲何國人傾向於接受繳納保費而非徵稅式的國民年金？其中可能的原因爲：認識到繳費與給付間的權利義務關係，也偏好這種關係。而國民對社會福利權利觀念的增長，並不代表慈善觀念的減少，而可能是二者併存的，進而表現出社會保險及具資產調查之給付是我國主要的社會福利制度之特性。

4. 社會互助及社會連帶並不被強調

社會連帶及互助是社會福利制度中相當核心的元素，爲社會保險制度的中心元素。然而，在台灣，互助雖也會出現在政府的政策宣導及廣告中，但政策宣導常著重於保障、政府德政。而在民意調查上的資料也顯示互助常祇有很少的民眾認爲重要（林萬億，1994、1997；蕭新煌與景旭，1995）。

在大眾媒體的報導及社會討論中，媒體常偏重報導悲慘的個案而強化慈善思想，社會評論則著重於制度權利、身份別差別待遇及進行福利競爭，互助及社會連帶幾乎不會出現在媒體及大眾的討論之中。

第三節「基本所得」（或基本保障）概念之運用與討論

我國社會對基本所得的討論，並非如同近十年西歐及美國學者如 Paul-Marie Boulanger, Philippe Defeyt and Philippe Van Parijs 等人所提出的無條件基本所得（參見第二章）。我國對基本所得或基本保障的使用，較接近於傳統上對福利國家功能任務之討論中的使用，即強調國家的意圖與承諾，是一種對資本主義市場經濟的補救及干預。在這個脈絡下，基本所得概念並不指涉或限制人民獲得基本所得保障的方式或制度，而僅是一種任務性、功能性、意圖性的陳述，即關心的是保障國民基本所得的效果。至於這個保障國民基本所得的效果是透過社會保險、社會津貼或社會救助等制度或體系來達成，在傳統福利國家架構中並不予討論。而這種強調保障功能與目的之思維，仍與包括國際勞工組織(ILO)、經濟發展合作組織(OECD)、世界銀行(WB)、國際社會安全協會(ISSA)在內的主要國際組織相一致（參見第二章）。

以下進一步分析台灣學者們對基本所得運用於我國現行制度的討論。

一、基本生活水準

如前所析，台灣地區對基本所得或基本生活水準概念的運用，偏重於如同傳統上對福利國功能任務、維持及保障國民基本所得的效果。

在我國，有關基本所得保障（或給付）的水準，似有三個常被用以參照的水準。即爲基本工資、社會救助中的最低生活費、以及所得稅法中的免申報標準（或扣除額）。當然，此三個參照的水準之意義、內涵及性質並不相同。基本工資之所以被重視，及在於討論勞工所得或就業安全時，亦常視基本工資爲基本的水準。而最低生活費用被認爲是基本給付水準的主要理由，正如社會政策綱領中所宣示的，以社會救助作爲社會安全體系的最後防線。另外，所得稅制中的扣除額亦被認爲與基本生存水準有關（蔡維音，2012）。

首先，基本工資被認爲是勞動條件中的最低薪資，在實際的運用

上，常作爲按時、按日計薪的參考標準、進用外國籍勞工的最低薪資、也常被企業作爲所雇用員工投保社會保險（勞保、健保）的最低投保級距，而 2011 年時的基本工資爲 17,880 元（2013 年爲 18,780 元；2014 年爲 19,273 元）。雖然，企業所常態雇用的員工，其薪資多超過基本工資，但因基本工資仍涉及雇用外國籍勞工之薪資及投保社會保險的費用，而對企業的經營成本仍有影響，進而基本工資訂定及調整，常是政治角力的結果，其間的科學理性較不易顯現。再者，基本工資是否可以逕視爲就是基本生活的水準呢？若就勞動力人口比來看，2011 年的全國勞動人口約爲 1,120 萬、占全國人口 2,307.7 萬的 48.5%（行政院主計總處，2012），即就此而粗估得到每位勞動者之所得或宜支付 2.06 人的生活所需。若在領取基本工資的情況下，即生活費用爲基本工資的 48.5%。又就業保險中的失業給付乃爲投保薪資的 60%。就此而言，在參照基本工資的最低生活費用上，或不宜直接將基本工資視爲基本生活費用，而要進一步調整，約略以 48%-60%爲合宜的參酌。

其次，最低生活費用被參酌爲基本所得似爲理所當然，但是細查其意，可以發現仍有值得關注深思之處。第一、我國的最低生活費用的設算乃是基於相對貧窮概念所得到的水準，而非透過實際的生活需要（如預算法）而估算出的最低生活費用，也因而我國現行之最低生活費用包括了那些內涵常是被爭議的。如孫健忠（2000b）、賴秀玲、鄭萬助、梅家瑗（2004）以及王德睦等人[23]即曾對貧窮線的水準進行系列的研究。也因此，我國的最低生活費用的標準一直是被關心。雖然，2010 年「社會救助法」修正以後雖達到最低生活費放寬的效果，但最低生活費用內涵並沒有被討論。又無論是採用相對貧窮的方法或預算法測量，最低生活費用的內涵與水準並不完全可以由科學研究而決定，也涉及到價值判斷（如那些項目宜納入）、資源及國家意識型態。第二、我國的最低生活費用乃由省（市）政府訂定，即在我國現行的行政區劃中，有 7 個省市，而有 7 個最低生活費用。[24]而現行的給付

[23]王德睦等人對貧窮線測量的研究，至少包括以下三篇論文：王德睦、呂朝賢、何華欽（2003）、何華欽、王德睦、呂朝賢（2003）、王德睦、何華欽、呂朝賢（2005）。

[24]100 年度（社會救助新制施行後；7-12 月）最低生活費，臺灣省爲每人每月 10,244

制度僅全戶無工作人口、無所得者乃獲得如數之最低生活費給付（參表 5-1）。

另外，所得稅制中的家戶扣除額總額（即所得稅制中的起稅點）亦具有基本生活所需的意義。亦有研究者探討貧窮線與所得稅之扣除額的關連，蔡維音（2012）透過歷史文獻的考查，發現在政策制訂中，政策設計的原意乃同時視貧窮線（即最低生活費）與所得稅法中的扣除額均具有基本生活水準的意涵，祇因二制度分別發展，而終至二者的實質水準有差異。而在綜合所得稅的扣除額（免申報標準）方面，2011 年每人免稅額爲 82,000 元，而個人及有配偶者標準扣除額分別爲 76,000 元及 152,000 元，因此免申報所得稅標準依據戶內人口多寡及有偶與否分別爲無配偶者 158,000 元（1 人），240,000（2 人；10,000／人月）、322,000（3 人；8,944／人月）、404,000（4 人；8,417／人月）；而有偶者爲 316,000（2 人；13,167／人月）、398,000（3 人；11,055／人月）、480,000（4 人；10,000／人月）（財政部，2011）。

在這樣的思維脈絡下，學者及研究人員們的討論有二個關懷，即最低生活水準的內涵爲何？以及最低生活標準或貧窮線水準爲何？而此二議題又相互關聯。若就以上三個參照水準來看，基本工資因或參酌家戶生活水準(非個人生活水準) 或是有爭議的；而最低生活費則從 8,798 至 14,794 元，其中適用 10,244 元的人口最多（包括台灣省及台南市）而參採所得稅扣除額的標準則從 8,417 元至 1,3167 元，亦約略與前二種方式所估算的水準相當。再者，如以現行社會保險的相關給付來看，如前所述，失業給付爲投保薪資的 60%，在以基本薪資爲投保薪資時（2012 年爲 17,880）則失業給付爲 10,728 元。

二、基本保障與各項救助津貼之整合

（一）各項津貼之整合

1. 救助與津貼的不同功能

元，臺北市爲 14,794 元、高雄市 11,890 元、新北市 11,832 元、臺中市 10,303 元、臺南市 10,244 元，福建省爲 8,798 元。

而救助與津貼之整合議題與基本所得議題有關連，但並不完全相同，而具有一體兩面的性質。基本所得關心的是給付或保障的水準，而給付整合關心的是資源分配的合理性及制度的公平性。即領取者是否同時兼領不同給付的情況。嚴格地說，同時兼取二種以上的給付，與基本所得保障間也未必然有一定的關係。當給付水準相當低的情況下，即使同時兼領二種以上的給付，也可能未達基本生活水準；相對地，在付慷慨的情形下，即使祇領取一種給付，也將超過基本保障的水準。不過，如果將社會救助水準當作是基本保障的情況下，在領取社會救助的同時兼領其他的給付，其水準將超過基本保障的水準。

社會救助與津貼整合議題之被探討，與老人人口快速成長有關，與國民年金制度有關，更具體而言，與我國經濟安全制度的發展歷史存在人口群體間的差別待遇及相互競爭有關。

正如我國社會福利政策綱領中所宣示的，社會救助的功能在於提供最後一道防線，社會津貼及針對有特殊需求者提供生活資源。亦有研究者認爲社會救助是所得再分配的功能，而社會津貼是基於差異原則下的補充給付，二者功能不同，有併存的必要（王正等人，2007）。

2. 制度過渡期的同時支出

從經濟保障的角度來看，社會保險、社會救助與津貼均有提供經濟保障的效果,但三者在制度運作方式、財源整合及對象上並不相同。就學理的角度而言,特別是社會保險與社會救助(亦可包括社會津貼）的對象、財源大不相同，在學理上是不同的思維脈絡。而成爲政府或社會大眾關心的原因，或與政府同時支出有關，特別是針對老年經濟保障方面的支出。如有論者會提出問題：政府已辦理國民年金制度、又對所得未達一定標準者提供保費補助，爲何政府仍支出老農津貼、對低收入呢？

我國政府在社會保險中提供相對較高的補助，進而出現政府在社會保險中的支出。而國民年金中的保險補助，實爲累積對未來之老年人口的經濟保障資源，而提供老農津貼（及榮民給養金）乃是針對目前的老年人口所提供的經濟保障。即因社會保險年金制度運作期間尚

短，部分已達老年退休年齡的國民，因過去累積的社會保險年資尚短等因素，所領取的老年給付尚不足以滿足生活所需，而有同時符合社會救助（或社會津貼）的情況。即對政府而言，在此制度轉型期中，同時面對來自兩方面的財務需求：一方面爲目前的勞動者提供社會保險（年金部分）之保險補助，同時，又必須透過社會救助及津貼，對那些社會保險給付額不足者提供老年給付,以保障其生活所需。亦即，社會保險保費補助並不能立即替代提供予老年人口的社會津貼，但會出現逐步取代的效果。

3. 「重複受益」及「同時領受」議題

就政府支出而言，當面對同時存在各種相似的津貼時，人們易提出是否有重複的議題。而針對福利人口是否重複領取給付的議題，王正等人（2007）曾對我國各項的社會福利方案之整合議題進行分析。進而指出，所謂的重複領取乃包括「重複受益」（duplication）及「同時受領」二種情況,「重複受益」是不同主管單位基於同樣的目的而給予相同性質的給付。而「同時受領」常是出於方案設計時的刻意安排。即「重複受益」通常不是方案設計初始預期的。在區分「重複受益」及「同時受領」的情況下，給付整合並不排斥同時領受，關心的是重複受益。同時領受必然超過基本保障，而重複受益的總受益是否達到基本保障乃是探討基本保障時所關心的。

在現有的社會福利給付之間或存在「重複受益」之疑慮[25]（王正等人，2006）。王正等人（2007）進而建議：1.對低收入戶給付建立家庭帳戶制，將各種福利給付進行總歸戶，以檢視重複受益的情況，並與貧窮線或基本保障水準相檢視。2.對於不同政策目標，而同時領受

[25]一般常見的討論爲低收入戶生活扶助費用的項目究包括那些項目內容欠缺清楚的範圍而生爭議。例如，低收入家庭在獲得生活補助扶助費的情況下，若政府仍對低收入家庭成員之醫療、教育、社會保險提供等補助；且低收入家庭又因兒童、老人、重病、身心障礙者人口類別另申請額外的社會福利給付。就給付之內涵與目的來看，這些額外依事由或人口類別提供的給付與低收入戶之生活補助費不無重複給付之疑慮？究其核心乃在於生活扶助費用的項目內容及基本保障水準的設算。

（心障礙津貼及照顧津貼）的情況則予以釐清。進而所謂不同的政策目標及給付所指爲何？王正等人（2007）主張，可以將現行的給付歸屬爲四種：以貧窮（低收入戶）爲對象的社會救助；因身心障礙的身障津貼；老年經濟安全所提供的國民年金；以照顧失能者所需的照顧津貼[26]，四項給付因政策目標及對象不同，屬於是「同時受領」的性質。

（二）以負所得稅制（及相關作法）作爲整合給付的可能性

2008 年時，發生全球性通膨與經濟大海嘯等經濟情勢巨變，這個巨大的變化亦對台灣帶來影響並衍生出一些社會性的需求，我國政府爲減少對經濟弱勢者的衝擊並預防落入貧窮的風險，於 2008 年 10 月推動「工作所得補助方案」[27]，以適時保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力。「工作所得補助方案」的目標[28]有三個（內政部，2008）：1. 鼓勵就業、提倡工作價值。2. 保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力。3. 實現所得再分配，兼顧一親等家庭互爲扶養之責任，並避免與現行福利措施重複。

一般認爲「工作所得補助方案」具有幾項特性（薛承泰，2011；詹火生、林建成，2009）：1.這是一個短期性措施，融合了西方國家「工作福利」（workfare）的精神，並考量經濟衝擊的「急迫性」，減少採申請制耗時與高行政成本的缺點，主動來協助受到衝擊的「近貧家庭」。2.方案的對象不同於社會救助法當中的「低收入戶」，其特色爲家庭主要所得者是低薪的全職工作者，方案支持「近貧家庭」不讓其因暫時的「困」而成爲長期的「窮」。3.強調工作價值，以家庭爲單位來協助其自立，故此方案具有鼓勵就業、提倡工作價值的意義。

就保障國民經濟安全的角度來看，「工作所得補助方案」的重要

[26]王正等人（2007）亦提到長照保險施行則不再有適用。
[27]本方案的計畫期程乃以 2008 年 10 至 2009 年 3 月爲第一期試辦。或因與現行政策區隔不易，且因稅務資料尚未能提供推行的基本條件。而在試辦之後並未續辦。
[28]實施對象爲 20 歲以上未滿 65 歲，爲全戶主要收入者，且年薪資在新臺幣 30 萬元以下之中華民國國民，並參照低收入戶審查，訂出排富條款，對北、高和台灣省分別訂定不動產價值標準，擁有不動產價值超過標準的，將被排除適用。

性被認爲是作爲類似美國「勞動所得租稅補貼制度」（EITC）的先期計畫（詹火生、林建成，2009）。

美國的 EITC 其目的在於幫助「工作貧窮者」(Working Poor)脫離貧窮，尤其是強調對貧窮家庭小孩的照顧。是故，其實施對象乃是以有工作者爲主，而有工作就有所得，這種所得叫做 Earned Income，中文稱做勤勞所得、勞動所得、薪資所得或工作所得。其次，EITC 協助工作家庭脫貧的方法係給予符合條件的家庭一定金額的「租稅抵減額」，且這個抵減額是「可退回的」（Refundable）（曾巨威，2010）。尤其重要的是，EITC 的特色乃將結合了「負所得稅」的精神。EITC 的設計包括二個階段，前段稱爲「租稅抵減遞增」階段，在某一所得水準之前，申請者每增加 1 元薪資所得，政府便相對給予固定比率的補助款，以鼓勵其努力工作就業；後段則稱爲「租稅抵減遞減」階段，申請者所得超過該一水準後，每增加 1 元薪資所得，其享受的租稅抵減金額便逐漸降低，直至零爲止，俾減少對其工作誘因的負面衝擊。前段的設計乃是社會福利措施的本質，政府給予貧窮者現金補助，只是補助金額的大小係與工作努力程度掛勾；後段的內容則是「負所得稅」的概念，政府給予貧窮者的補助隨著其所得的提高而遞減，所得每增加 1 元所導致政府補助的減少金額即爲該當事者的所得稅稅率。由此可知，EITC 既是社會福利，亦是負所得稅，兩者不但無法也不應分割（曾巨威，2010）。而負所得稅制度乃被認爲是整合分立、重疊之社會福利給付的良方（參見第三章美國）。

亦即，我國社會對「工作所得補助方案」的期待乃在於：期待透過試辦「工作所得補助方案」，可以進而施行具「負所得稅」精神的類「勞動所得租稅補貼制度」（EITC），進行達到整合各項給付、提供勞動所得者基本所得保障的效果。

雖然，台灣社會對「工作所得補助方案」有高度的期待，也獲一定的支持（李允傑，2008；孫健忠，2008；薛承泰，2011；詹火生、林建成，2009；曾巨威，2010）。但在試行之後，也引發相當的討論，主要的討論可以歸納爲（李允傑，2008；孫健忠，2008；薛承泰，2011；詹火生、林建成，2009；曾巨威，2010；陳小紅，2010；李顯峰，2010）：

(1)方案難以兼及不同的政策目標。雖然，美國推行「勞動所得租稅補貼制度」（EITC）尚稱成功，也成爲重要的經濟安全制度、提供所得保障的效果。然而，針對低收入家庭的生活扶助與以近貧者爲對象的所得保障或工作誘因，在政策目標上並不相同，即「勞動所得租稅補貼制度」（EITC）或「工作所得補助方案」並無法取代對低收入戶家庭的「生活扶助」。

(2)方案的政策對象欠明確。不但「工作所得補助方案」難兼及濟貧及促進就業二種政策目標，即使在促進就業努力上，在對所得低於一定水準者之勞動就業情況未能充分掌握的情況下,「工作所得補助方案」的政策對象人口係「不願工作」或「找不到工作」或對那一種情況有效，並沒有清楚的政策目標（曾巨威，2009）。

(3)台灣的稅制資料尚不適合於推動「工作所得補助方案」。台灣的所得稅資料集中於薪資所得者。我國的所得與財產歸戶資料並不完整，且地下經濟活動活躍，實難呈現家戶所得全貌，藉由財稅資料進行給付，恐將失真。

(4)方案難以兼及不同福利人口的需求差異。簡便、一致是「勞動所得租稅補貼制度」（EITC）或「工作所得補助方案」的重要特性之一，即透過這種負所得稅精神的作法，以基本保障或保障基本生活水準架構而或具有統整、取代多重、重疊的給付。但是，各種給付之所以存在，乃是針對不同條件、不同需求而設計的，如一般的低收入戶與兼具低收入且身障者，二者的需求原不相同，負所得稅制顯無法達到特別考慮身障者特殊需求的效果，而不易達成以基本保障整合各種給付的效果，即無法以「勞動所得租稅補貼制度」（EITC）或「工作所得補助方案」兼及不同福利人口的需求差異。

三、老年基本經濟安全保障

學者們對於提供予老年之經濟安全保障制度亦相當關心。勞保等社會保險制度當然是最核心的制度。而 2007 年立法的國民年金被期待可以扮演提供老年基本經濟保障的角色。並整合當時的各種老年津貼（曾中明等人，2007），學者們也有相當廣泛的討論。

首先，國民年金規劃過程中，也曾出現期待國民年金可以作爲各社會保險中老年給付的平台，即以國民年金作爲基礎年金扮演針對老年人之基本保障的功能（曾中明等，2007）。期待新設置的國民年金整合農保老年給付，並將既存的各種職業別年金保險（公保、勞保、農保）畫分爲國民年金及職業二部分，將一部分的基金、保費整合到國民年金制度[29]。之後政策決定採取「內涵整合、業務分立」規劃，即未實質整合各種職業別年金保險之基金與保費，各保險體系與財務均維持獨立，僅內涵保有基礎年金之概念。終於立法通過的國民金年並沒有採取整合公保、勞保等社會保險中的一部分，未以基礎年金的架構施行，但是在 2013 出現的年金改革議題中，基礎年金的架構與仍一再被提出。

另外，雖然國民年金被期待可以扮演提供老年基本經濟保障的角色，但是學者們分析亦指出（王正等人，2006），國民年金給付水準（全額年金每月約 7,600 元）因低於台灣地區的貧窮線水準。使得年金給付的性質產生「結構性」的改變。由「維持」老年基本生活保障目標，轉變爲「補充」老人生活所得性質。國民年金亦無法發揮基本所得保障的效果。王正等人（2006）建議宜對福利與保險做適當的釐清。更期待國民年金保險制度可以將各種濟貧性質之老人福利與津貼，融入在年金給付的架構內（因此轉換平台機制架構的設立是必要的）。由國民年金保險與身心障礙福利體系（以及未來規劃中的長期照顧保險體系）解決老、殘多元複雜問題。並將至於屬生活方面基本經濟安全保障（最後一道防線）將回歸社會救助體系（王正等人，2006）。亦即，國民年金（或基礎年金）是否得以發揮最低所得保障的效果仍視保障水準而定。

然而，在基本所得的議題，特別在年金保險制度中，或許人們常關注於「所得」或「給付額」的水準，但亦有研究者提醒關注到政府的支出補助。鄭清霞、鄭文輝（2005）較早的研究發現，政府在社會保險中的補助，因高所得者的投保金額較高，而出現政府補助金額較

[29]此種主張又被稱爲大國民年金制。

高的情形。就此而言，提醒我們在探討老人基本所得、甚至是基本所得保障的議題時，如果討論的目乃在於關注於政府資源的運用，則或許更亦可從「基本補助」的角度來思考，而政府提供予人民的補助以某一定額爲基準，再對於那些較弱勢者提供附加的給付補助。

這種討論政府補助與基本所得的關連下，黃志隆與張世雄（2011）也提出整合性的思考：整併既有各年金保險中的政府補助，政府的補助經費轉變爲提供均一給付、免費的國民／基礎年金作爲第一層的普遍年金，至於第二層的職業年金，則完全由被保險人與雇主分擔，政府不再介入。當然，黃志隆與張世雄（2011）的建議，或許也是達成基本所得、提供基本保障的可能方式，唯其研究尚待提供進一步的財務提估。

第四節我國經濟安全政策制度分工之省思與討論

一、社會保險、社會津貼與社會救助制度功能再省思

雖然，社會保險、社會津貼與社會救助等經濟安全制度之各種方法的功能特性質在學術界已有一定的共識。在我國的運用也大致依循相近的思維而提供國民經濟安全保障。但是，近年各福利先進國家的發展情況則有些改變。即社會保險、社會津貼、社會救助的功能與性質不再是截然區分的。

首先，社會保險與社會救助二者間，截然的二分法已有逐漸趨淡的跡象（王正等人，2006）。社會保險的保險財務，出現放棄基金制而改採部分準備制來處理其短期的保險財務負擔問題。減輕勞資雙方的保費負擔，造成年輕人到老年人之間世代的所得移轉，使年金制度喪失原有保險原則，而具有重分配的意涵。又低收入戶的保險費由政府負擔的情形，也使得社會保險朝向社會救助傾斜。或者說，出現社會救助與社會保險相結合的情況。

其次，社會津貼被改革而加入資產調查。如第三章瑞典的社會津貼也有結合資產調查的情況。即出現社會津貼與社會救助相互滲透的情況。

再者，負所得稅或「勞動所得租稅補貼制度」在性質上接近於社會救助，但以特定人口群體（勞動者家戶）而非以低所得者爲對象，且以稅收財源支付（減少稅收），就此而言，似具有社會津貼的性質。

同樣的，我國經濟安全制度的制度運作，也如福利先進國家般，同樣出現社會保險、社會津貼與社會救助相互滲透的情況。

二、對社會保險老年給付補助與社會救助支出平行存在

雖然，就制度分工而言，社會保險、特別是提供老年給付的社會保險在於取代針對老年的社會救助制度。進而，人們易於認爲社會保險支出（特別是政府對老年經濟安全保險費的補助）將有取代社會救助的效果。

但如前所析，基於三種理由，至少目前在我國情況，不會因爲政府對社會保險的保費補助支而立即、明顯地取代針對老年的社會救助支出。1.在制度內涵或支出功能而言，政府目前對勞動者之社會保險（老年給付部分）之保險補助，是針對未來給付的支出，並非滿足目前老年者的需要，固然不能取代社會救助支出。

2.即使是政府在國民年金中的補貼、及國民年金已提供老年者給付，但因國民年金給付水準與基本生活水準仍有一段的距離，國民年金領取者或仍有社會救助（或社會津貼）的需求。

3.社會保險的社會救助的給付（核算）單元對象不同。社會保險乃以個人爲單元而給付，而社會救助以家戶爲核算的單元。亦即，即使老年給付的給付水準達到基本生活水準，但可能因領取者所領取的給付金併入家戶所得後，整個家戶的經濟資源仍未達基本生活水準，而符合社會救助的對象，而獲得給付。

基於以上的情況，亦提供我們一些思考的方向：

1.待社會保險制度成熟後，針對老年的社會津貼支出將減少。雖

然，在政府對目前勞動者之社會保險（老年給付部分）之保險補助，是針對未來給付的支出，不能取代對目前老年者之社會救助支出。但俟社會保險制度成熟、即絕大多數老年者均可以領取合宜的年金給付時，老年津貼的給付對象即將大幅減少，政府的老年津貼支出亦將減少。是時，政府的支出將集中於對勞動者老年保險的保險補貼。

2.社會保險給付水準影響對老年津貼及社會救助之需求。雖然，在社會保險制度成熟後，社會保險給付將替代老年津貼，但是社會保險（老年）給付是否確能替代老年津貼仍視老年給付的水準而定。如以國民年金給付而言，目前的月給付額多在 4,000 元以下，即使在制度成熟後，亦約爲 6,000 元，雖然已逾社會津貼的給付水準但顯然未達基本生活水準，亦難避免存在對老年津貼（及社會救助）之需求。

3.社會保險給付無法完全取代社會救助給付。如前所析，社會保險乃以個人爲單元而給付，而社會救助以家戶資源爲核算及給付的單元。在這樣的情況下，即使老年給付的給付水準達到基本生活水準，但可能因領取者所領取的給付金併入家戶所得後，整個家戶的經濟資源仍未達基本生活水準，而符合社會救助的對象，而出現老年給付無法取完全取代社會救助的情況。

綜合以上討論，在有關老年給付與社會（老年）津貼、社會救助的情況中，制度成熟與否以及老年給付的水準對於社會（老年）津貼、社會救助支出的替代具有決定性的作用，亦即，若老年給付、特別是針對經濟較弱勢者之老年給付控制在嚴苛、節吝的水準，則不可避免地仍將持續存在社會保險、社會津貼（老年）、社會救助併存的情況，也持續存在制度的複雜性。

三、老年年金保險基本補助的可能性

有學者在討論政府的社會保險責任及國民年金制度規劃中，進一步提出一個有趣的命題（黃志隆、張世雄，2011）：可否將府對各種職業別老年給付之保費補助抽劃出，而成爲一個齊一的國民年金制度。即將目前政府對不同職業別社會（老年）保險依被保險人之不同投保薪資提供予固定比率（不同金額）之保費補助，改變爲固定金額的保

費補助，進而，就此一定額補助的部分，劃設爲均一的國民年金制度，即成爲政府負擔的普及式國民年金。這種社會保險費固定補助的構想，被稱爲是社會津貼隱涵在社會保險中（王正，2000）

當然，就理念及理想上來看，普及式年金具有諸有的優點，不但有利於全民社會團結連帶，特別是可以脫離台灣地區一再上演的人口群間的福利競爭。對政府的財政支而言，普及式的社會保險年金制度在政府支出上雖或是一筆大支出，但政府的財務負擔反而處於可控制的情況。我們將政府各項社會年金保險補助歸納在表 5-4。進而摘要出表 5-5。的確，在表 5-5 粗略的數字中，可以發現政府對公教保險的 10,079 元最高，而勞工保險、農民保險則分別爲 4,692 元、2,235 元。政府爲每位國民年金被保險人的年補助額約爲 3,75 元；若將年保費補助總金額平均到全體被保險人，則約爲每年每年獲得約 4,435 元的補助。

即若規劃從既有的各種社會保險中，以政府對保險費補助的基礎，將國民年金轉變爲普及式老年給付社會保險（或免繳費式之基礎年金或老年津貼），則在既有的財政策支出水準下，政府爲每年爲每一國民負擔的保費約在 4,435 元。相對於目前國民年金中每一被保險人的每年保費 15,552 元，在財務上恐仍有相當大的缺口；或需目前總保費 691 億元的 3.5 倍，即至少仍需再有約 2,500 億的財源。而在以國民年金爲基礎保障的設算下，依國民年金制度的設算，投保 20 年者在老年時可領取 5,746 元的月年金額；30 年者可領取 6,870 元的月年金額；40 年者更可領取 8,986 元的月年金額。

四、社會津貼補助整合的可能性

台灣疊加式的不同人口群社會津貼給付，人們易出現對是否重複受益及同時領受議題的關心。當然，重複受益可謂是制度設計中的失誤或給付者（政府機關）間的誤失，而應予檢視；而「同時受領」常是出於方案設計時的刻意安排。就目前的社會救助與社會津貼而言，重複受益或可能出現於社會救助相關給付中，其根源在於給付內涵未釐清或給付水準偏低所致（如生活扶助費與租屋補助），而同時領受乃

是在清楚的政策目標下，基於不同的政策理由及目標，而同時提供的給付，因領受人同時符合不同政策目標及條件而同時領受。

亦即，雖然，在概念原則上，人們可以對社會救助及社會津貼的同時領受及重複受益問題進行討論，但在具體的政策規劃設計上，乃宜回到每一項給付之政策目標及給付的內涵進行個別性且全面性的檢視。

重複受益或同時領受議題除了可以透過檢討各項給付的內涵來探討外。另一方面，此一議題核心乃在於重複受益或同時領受後是否超過勤勞勞動者的合宜工資水準，而出現社會不公平的疑慮，進而造成工作反誘因的情形乃是議題的關鍵。在這樣的脈絡下，不就各給付內涵進行探討，而就重複受益或同時領受後的給付總額進行管理或校正稅）或也是可以參酌的方向。

五、工作所得補助方案的可行性

「勞動所得租稅補貼制度」（EITC）在美國推動的經驗被各國所參照，我國亦於 2008 年 10 月有幾項爭議及待釐清的議題，包括：(1)難以兼及不同的政策目標，無法取代社會就助制度。(2)政策對象係找不到工作者或不願工作者，欠缺檢視區別機制。(3)我國的稅制資料尚不適合於推動此方案。又就財務面的分析推估發現，全面辦理「工作所得補助方案」約需經費 165.3 億元（李顯峰，2010）。

綜合而言，我國在負所得稅精神下參採 EITC 制度所推行的「工作所得補助方案」,因其政策人口對象與傳統社會救助及或社會津貼不同，進而，並無法取代社會救助及或社會津貼制度，而或有再增疊架之虞。

第五節小結

綜合本節對我國經濟安全制度的討論分析，可以歸納出基本所得與台灣現行經濟安全制度的幾項要點。

第一、在台灣，基本所得概念的使用，並非如近十年社會福利領域中所出現的無條件式的基本所得給付；而是在性質上係如傳統福利國家對國民經濟安全的承諾與保障，而接近於經濟安全網最低保障之意。

第二、雖然提供基本所得並不必然要取代既存的各項給付，但從政府支出及資源運用的角度來思考，提供基本所得多被期待整合既有的給付。或就既有給付之整合進行思考，特別對國民年金保費補助與提供與老年的社會津貼及救助進行思考，但因二者分別爲而對未來／現在、個人／家戶之支出，而無有整合的議題。

第三、基本所得是針對全民或部分人口群尚待分別討論。雖然，近十年社會福利領域中所出現的無條件式的基本所得給付，即或在這些無條件式的基本所得給付中，學者們對於給付對象是全民、老年人或兒童仍有不同的主張，進而對於給付水準是齊一的，或成年人與兒童不同亦有不同的主張建議。在台灣的情況，在尚未有具體之無條件式的基本所得給付政策討論的情況下，亦未有對給付對象的討論，亦即，對台灣基本所得給付的討論，乃有待進一步討論基本所得給付之對象、即是針對全民或部分人口群尚待討論。

第三、進而，在視基本所得爲國家提供最低經濟保障的思維下，實質的保障水準爲何是值得深思的。正如我國的國民年金曾被期待扮演基本保障的功能，但因給付水準較低，而出現仍依賴社會救助的情況。

第四、在基本所得給水準方面，一般認爲有基本工資、最低生活費用及個人綜合所得稅申報中的扣除額等三個參考的水準，在深入檢視三個參照水準的內涵後，在基本工資方面可參採失業給付之 60%水準，則爲 10,728 元；最低生活費以適用人口最多之 10,244 元爲宜；而參採所得稅制的標準亦與前二者相當。

第五、基本所得性質與功能並沒有被清楚的定位。如果，期待透過訂定合理的基本所得水準,而取代或排除福利領取者同時領受現象,則有必要進一步討論給付的內容(如生活扶助所涵括的內容與項目)。

相對地，如果，基本所得所涵括的內容如果過於「儉吝」，則仍無法避免必須透過各種不同的給付，而出現「同時領受」的情況。

第六、基本所得討論的是政府的承諾、投入或是國民的所得。固然，從社會救助的角度或「所得」的字面意思來看，基本所得似在於論國民的所得或經濟生活水準。但是，如果從社會保險、國家補貼的的角度來看，則發現對人民（被保險人）的補貼並不相同，而發生高所得者獲得較高的補貼的情況，則延伸出是否「基本補助」比「基本所得」更值得討論。再進而有研究者期待可以在政府對年金保險保費補助的架構中，調整資源安排方式，而發展成爲普及式均一給付基礎國民年金。經過粗略的統計估算，目前政府在年金保險中的保險費負擔總經費尚不足提供普及式均一給付之基礎國民年金。

表 5-1 直轄市、縣（市）政府對低收入戶之給付措施（2012 年）

省市別	低收入戶類別	家庭生活補助(扶助)費	兒童生活補助費	就學生活補助
臺灣省		(最低生活費 10,244 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職以上在學)
	第一款	10,244 元/人/月		
	第二款	5,900 元/戶/月	2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第三款		2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
臺北市		(最低生活費 14,794 元/人/月)	(18 歲以下兒童或青少年)	(18 歲以上在學)
	第 0 類	14,794 元/人/月；第三口(含)以上 13,200 元		
	第 1 類	13,400 元/人/月		
	第 2 類	6,800 元/戶/月	7,300 元/人/月	5,900 元/人/月
	第 3 類		6,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第 4 類		1,900 元/人/月（6 歲以下每口 3,900 元）	5,900 元/人/月
高雄市		(最低生活費 11,890 元/人/月)	(15 歲以下孤苦兒童)	(高中職以上在學)
	第一類	11,890 元/人/月		
	第二類	5,900 元/戶/月	2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第三類		2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第四類		2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
新北市		（最低生活費 11,832 元/人/月）	（15 歲以下）	（高中職以上在學）
	第一款	11,500 元/人/月		

	第二款	5,900 元/戶/月	2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第三款		2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
臺中市		(最低生活費 10,303 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職 以上在學)
	第一款	10,303 元/人/月		
	第二款	5,900 元/戶/月	2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第三款		2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
臺南市		(最低生活費 10,244 元/人/月)	(15 歲以下)	(高中職 以上在學)
	第一款	10,244 元/人/月		
	第二款	5,900 元/戶/月	2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
	第三款		2,600 元/人/月	5,900 元/人/月
福建省		(最低生活費 8,798 元/人/月)	(無)	(高中職 以上在學)
	第一款	7,600 元/人/月；（第三口（含）以上 5,900 元）		
	第二款	5,900 元/戶/月	金門縣：國中(小)就學生活扶助 2,000 元/人/月	5,900 元/人/月
	第三款			5,900 元/人/月

資料來源：衛生福利部全球資訊網（2013）

表 5-2 我國主要（給付期持續三個月以上）之現金救助與津貼方案（2012 年）

對象與項目	方案名稱	方案性質	給付對象	方案內容	給付水準	財稅/資格限定	中央主管機關
一、低收入戶							
經濟補助	低收入戶兒童生活補助	現金給付	列冊低收入戶之兒童及少年	生活補助	2,000 元至 7,300 元	1.收入<最低生活費。 2.動產<7 萬 5,000 元~15 萬。 3.不動產<250 萬~655 萬。	衛生福利部
	身心障礙者生活補助費	現金給付	列冊低收入戶之身心障礙者	生活補助	依身障等級補助 4,700 元、8,200 元。	同低收入戶資格	衛生福利部
	中低收入老人生活津貼	現金給付	列冊中低收入戶之老人	生活補助	7,200 元	同低收入戶資格	衛生福利部

	低收入戶家庭生活補助	現金給付	低收入戶二款以上	生活補助	每戶 5,900 元 ~1 萬 4,794 元	同低收入戶資格	衛生福利部
	低收入戶就學生活補助	現金給付	列冊低收入戶之高中職以上少年	就學補助	5,900 元	同低收入戶資格	衛生福利部
二、老人							
經濟安全	老年農民福利津貼	福利津貼	農民或已領勞保老年給付之漁會甲類會員	津貼給付	7,000 元	1.綜合所得<50 萬。 2.不動產<500 萬。	行政院農業委員會
	榮民就養金	現金給付	老年困苦榮民	生活補助	1 萬 4,150 元	1.收入<就養給付。 2.不動產<650 萬。	行政院國軍退除役官兵輔導

							委員會
	中低收入老人生活津貼	現金給付	中低收入老人	生活補助	7,200 元與 3,600 元	1.收入<1.5 倍與 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出的 1.5 倍。 2.動產爲 250 萬，每加一人，加 25 萬。 3.不動產<未逾越合理之居住空間(縣市政府定之)。	衛生福利部
照顧補助	中低收入老人特別照顧津貼	現金給付	中低收入戶老人	照顧補助	5,000 元	1.領有中低收入老人生活津貼。 2.未接受政府照顧方面補助或未雇看護。 3.失能程度達一定標準。	衛生福利部
三、兒童及少年							

經濟安全	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	現金給付	兒童及少年	生活扶助	3,000 元	1.收入<最低生活費 1.5 倍。 2.動產每人<15 萬。 3.不動產<650 萬。	衛生福利部
	中低收入兒童少年生活扶助(台北市無)	現金給付	兒童及少年	生活扶助	1,900-2,300 元	1.每人每月最低生活費<1.5 倍。 2.動產每人<11 萬 2,500-15 萬元；每戶<45-250 萬。 3.不動產每戶小於 300 萬-650 萬。	衛生福利部
托育部份	0-2 歲父母未就業育兒津貼	現金給付	兒童	托育補助	2,500-5,000 元	1.0 至 2 足歲以下之兒童。 2.兒童父母至少一方在家照顧兒童，致未能就業。 3.低收、中低收，或年收入<113 萬元。	衛生福利部

四、身心障礙者							
經濟安全	身心障礙者生活補助費	現金給付	中低收入戶身心障礙者	生活補助	依身障等級補助3,500元、4,700元	1.收入<最低生活費2.5倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出的1.5倍。 2.動產爲 200 萬元，每加一人，加25萬。 3.不動產<650萬。	衛生福利部
安置照顧	身心障礙者日間照顧及住宿式照顧費用補助	機構費用補助	身心障礙者	照顧費用補助	1,200-2,000元	1.家庭平均每月收入<6倍-低收入。 2.身障類別等級各異。	衛生福利部
五、婦女							
經濟安全	子女生活津貼	現金給付	同上	生活扶助	年度最低工資十分	同特境家庭扶助條例中規定。	衛生福利部

					之一		
照顧補助	兒童托育津貼	現金給付	同上	托育補助	每月 1,500 元	同特境家庭扶助條例中規定。	衛生福利部

說明：資料來源爲參閱政府各項福利服務補助，由研究者自行整理。

表 5-3 我國主要社會福利總表（2012 年）

	津貼/補助 (經常性，3 個月以上)	補助 (一次性)	救助 (經常性，3 個月以上)
兒少	1.中低收入兒童少年生活扶助 2.弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助 3.0-2 歲父母未就業育兒津貼	1.兒童及少年醫療補助 2.國中小學生就學補助	1.低收入戶兒童生活補助 2.低收入戶就學生活補助
身障	1.身心障礙者生活補助 2.身心障礙者日間照顧及住宿式照顧費用補助 3.身心障礙者租賃房屋租金補助 4.身心障礙者購屋貸款利息補貼	1.身心障礙者輔助器具補助	
老人	1.老年農民福利津貼 2.中低收入老人生活津貼 3.中低收入老人特別照顧津貼	1.低收入戶、中低收入戶老人假牙補助 2.低收入戶暨中低收入老人住宅設施設備修繕補助	1.低收入戶、中低收入老人傷病看護費用補助(中央無統一規定)
婦女	1. 特殊境遇家庭子女生活扶助 2.特殊境遇家庭兒童托育津貼	1.特殊境遇家庭緊急生活扶助 2.特殊境遇家庭法律訴訟補助 3.特殊境遇家庭子女教育補助 4.特殊境遇家庭傷病醫療補助 5.特殊境遇家庭創業貸款補助	

榮民	榮民院外就養金	1.榮民遺孤三節慰問 2.榮民就學子女營養午餐補助金 3.榮民及榮眷經濟補助(急難救助)	
中低收入戶		中低收入戶傷病醫療費用補助	中低收入戶健保保費補助
低收入戶	低收入戶看護費用補助	1.低收入戶參加全民健康保險應自行負擔之費用補助 2.低收入戶三節慰問金 4.低收入戶傷病醫療費用補助	1.低收入戶家庭生活補助 2.低收入戶住宅補助 3.低收入戶參加全民健康保險之保險費補助

表 5-4 我國社會保險之保費分擔 （2012 年）

	保費費率*	保費負擔比例				被保險人數
			政 府負擔	雇主負擔	被保險人負擔	
勞工保險	7.5%-13%	在職	10%	70%	20%	9,709,511
		工會	40%	0%	60%	
		外僱船員	20%		80%	
		漁會	80%		20%	
		被資遣勞工	20%		80%	
公教保險	4.5%-9%	0 (公教)/32.5% (私校)		65%(公教)/32.5%(私校)	35%	593,949
農民保險	2.55%	70%		30%	0%	1,479,148
國民年金	6.5%-12%	低收入戶	100%	0%	0%	3,783,731
		所得未達1.5倍	70%		30%	
		所得 1.5-2倍	55%		45%	
		身障重度以上	100%		0%	
		身障中度	70%		30%	
		身障輕度	55%		45%	
		一般	40%		60%	

註：*我國的社會保險爲綜合保險，此處的保費爲綜合保險的保費，即含老年、障礙及死亡之風險費率，且勞工保險部分亦包含生育給付、育兒津貼等風險項目。然各綜合保險的保費以老年、殘障及遺屬年金占絕大部分。又因未有分算數據，無法區別。即實務上可以將此處的費率理解爲老年給付的費率。

表 5-5 我國社會保險的保費分擔 (2011 年)

	保費分擔來源(千元)			
	被保險人	投保單位	政府補助	總計
全民健康保險	176,458,689 37.64%	174,165,740 37.15%	118,174,721 25.21%	468,799,150 100%
就業保險	4,303,420 19.89%	15,092,118 69.75%	2,242,415 10.36%	21,637,953 100%
勞工保險	67,914,567 29.00%	120,623,205 51.51%	45,629,309 19.49%	234,167,081 100%
公教保險	5,722,075 32.34%	5,986,278 33.83%	5,986,278 33.83	17,694,631 100%
國民年金	31,885,431 69.20%	- -	14,190,309 30.80%	46,075,740 100%
農民健康保險	1,325,491 28.62%	- -	3,305,240 71.38%	4,630,731 100%
總計	287,606,419 36.27%	315,867,341 39.83%	217,975,963 23.90%	827,436,001 100%

說明：1.資料來源：行政院衛生署中央健康保險局、行政院勞工委員會勞工保險局、臺灣銀行。

2.我國的社會保險尚有軍人保險，唯軍人保險或因涉及軍備規模，並無公開資料登載軍人保險相關數據。公教保險部分，以政府和投保單位各分擔相同設算。

3.表格爲研究者自行整理，相關資料以 2011 年度統計數據爲準。

表 5-6 我國勞動者年金保費中的政府保費分擔(2011 年)

	政府補助金額(千元)	被保險人數(人)	平均負擔金額(元)
勞工保險	45,629,309	9,725,761	4,692
公教保險	5,986,278	593,949	10,079
國民年金	14,190,309	3,783,731	3,750
農民健康保險	3,305,240	1,479,148	2,235
總計	69,111,136	15,582,589	4,435

說明：1.資料來源見表 5-5。

2.我國的社會保險爲綜合保險，此處的保費爲綜合保險的保費，即含老年、障礙及死亡之風險費率，且勞工保險部分亦包含生育給付、育兒津貼等風險項目。然各綜合保險的保費以老年、殘障及遺屬年金占絕大部分。又因未有分算數據，無法區別。即實務上可以將此處的費率理解爲老年給付的費率。

第六章　專家及社會大眾對基本所得於我國運用之看法

第一節　專家深度訪談意見

深度訪談的人選區分爲學者、民間團體、行政單位代表等，由研究團隊事先提供訪談的背景說明與題綱（參見附錄一），協助其對研究議題的瞭解以便進行訪談，藉以瞭解不同身份代表對基本所得政策可能有的反應與意見。深度受訪者每類代表皆經研究團隊與研考會工作會議同意提名三位，再從中依優先順序徵詢其受訪意願，每類深度受訪者訪問一位（可參見第二章第一節）。深度訪談摘要請參閱附錄二，相關意見整理後將作爲後續網路公民意見調查與焦點團體座談的素材；政策分析中有關基本所得的試算，以及各人口群所得保障差異的分析之架構參考。

本研究案於文獻探討所獲得的初步議題後，邀請國內對基本所得有深入研究的學者、民間團體、行政單位代表共三位接受本研究之深度訪談，以收集有關基本所得性質及相關議題之資料。三位受訪者所表達之意見整理如下：

一、專家對於基本所得的想像

1. 台灣沒有 Basic Income 這個概念，較相近的只有福利津貼，但受限於資源附有排富條款。
2. 工作所得補助方案有類似的方式，但必須有工作收入的前提。唯一沒有任何附帶條件的只有消費券，但只是一次性的發給，而不是經常性。
3. 從目前的制度來看，社會救助算是最基本的所得保障線，但依然有所得、動產、不動產、以及工作要求等條件。

4. 基本所得概念像是光譜的另外一端，我國國民年金中的老人基本保證年金有機會接近基本所得。

5. 台灣目前與 Basic Income 最相近或許是基本工資，這也比較合乎 ILO 的合宜工作（decent work）的理想。但我國的基本工資往往低估，加上家庭依賴人口不同，估計起碼要比現行基本工資多 20%-30%才是適當水準。

6. 至於 EITC 之類的可課稅標準，我們是持反對的態度，因爲往往會較合宜工作（decent work）的理想更低，反而會將薪資水準往下拉，過去 22K 與工作補貼都產生類似的負面效果。

從以上的彙整中，可得知專家們認爲基本所得在台灣的概念可分爲四種層次,國民年金保險中的老人基本保證年金、社會救助與津貼、基本工資與可課稅標準，每一種層次在實施皆有其困難度，但在可行性部分以前兩者最爲可能。

二、專家對基本所得真正在台灣推行的可能性及推動困難的看法

1. 社會救助

- 政府的資訊系統雖已有相當的改進，例如社會救助的勾稽已經可以到一個穩定的程度，但還是有很多無法掌握，這些都可能導致誰可以領、誰不可以領的爭議。

2. 基本所得與工作誘因

- 不否認有道德風險的可能性，但道德風險往往是因爲制度設計不良所誘發的，而其根源又來自政府對人民的不信任，防弊的結果造成更多制度的漏洞與反誘因。
- 以現行基本工資與各種福利給付被低估的程度，說民眾會不願工作來領福利給付，無疑是低估民眾的理性判斷。大部分的民眾仍是期待工作與適當的工作條件，以便支撐起其期待的生活水準，選擇領福利不工作才是非理性的選擇。

3. 可課稅標準
   - 台灣的所得來源相當多元，有薪資、投資、財產、獎金、津貼、給付…，怎麼算就是一門大學問。尤其是那種算、那種不算，又有相當多的爭議。
   - 稅收制度的扭曲和集中於薪資階級。
   - 地下經濟難以掌握。
4. 移民的資格和移民政策是基本所得的核心難題。如果基本所得成爲制度的時候，會引起困難的就是移民問題。

三、專家認爲若要推動基本所得，可以努力的方向

1. 社會救助層次:將社會救助當成底線,所以也不需要設國民年金。但社會救助有兩個爭議，一是所得設算制度，其鬆綁的可能性？如何解決地下經濟問題，及處理工作動機？二是動產與不動產的計算。若要用社會救助當成「基本所得」,則必須先克服此二爭議，否則很難。
2. 社會救助與津貼：福利津貼很多需靠時間解決，較立即可行是與社會救助的整合，尤其社會救助條件的適度放寬，讓社會救助逐漸涵蓋部分福利津貼的功能，充分實現最低生活安全網的功能。
3. 社會保險層次：原來國民年金設計中有大國民年金的規劃，但時機已經錯過，現在要改變很難，反而回到社會救助貧窮線的標準較可行，社會也比較容易接受。

從以上可知在深度訪談的過程中，專家認爲若要實施基本所得，以社會救助的貧窮線標準是比較容易被接受的。

第二節　焦點座談意見

焦點團體座談：焦點座談並分二階段舉行，第一階段辦理四場焦點座談，以發展基本所得保障的政策改革架構爲核心任務，第二階段亦辦理一場焦點座談，並以提出以基本所得保障爲核心的我國社會安全制度改革建議（初稿）爲任務。座談之進行乃由研究團隊事先提供座談的背景說明與題綱（參見附錄三），協助其對研究議題的瞭解以便進行座談。焦點座談之規劃與執行參見（第二章第一節）。

一、第一階段焦點座談結果

在第一階段的四場焦點座談中，討論的主題包括：1) 基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？2) 基本所得真正在台灣推行的可能性？推動上會有困難嗎？3) 若要推動基本所得，可以往那個方向前進？三個大方向進行討論，彙整內容如下：

(一)、基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

1. 基本所得像社會救助：爲社會安全網中最底層，可保障弱勢群體，亦爲台灣現實最容易被接受與實現的基本所得。
2. 基本所得爲台灣社會津貼的普及化/永續化。
3. 基本所得=社會保險+社會津貼，也就是說有工作的投社會保險，沒工作的國民年金補上來，若保險不足之處，則有社會津貼來補充。
4. 類似於我國國民年金中老人基本保證年金

從以上對於基本所得的想像，可以得知基本所得在各專家學者的眼中較偏向貧窮線的層次，亦即用社會救助、社會津貼來協助目前仍被體系排除在外，但亦有需求之人。

(二)、基本所得真正在台灣推行的可能性？推動上會有困難嗎？

基本所得在推行上可分爲貧窮線、基本工資與可課稅標準的三條

線來思考，但每一條線都有其困難存在，分析如下：

1. 貧窮線：爲各專家學者認爲可行性最高之線

- 需求盤整：需求被分散在各個部門中而未被盤整，而爲何仍有人沒有得到協助，是因爲台灣在福利給付上有身分資格的條件，有許多重疊福利可領取，所以是否需要基本所得，需要再檢視需求部分。
- 資產調查：台灣的社會救助無法與先進國家相似，因爲非正式市場(地下經濟)太多，難以計算，無法掌握資料。
- 跨部會整合的可行性：就政府單位而言，在 2010 年社會救助法修法曾想過整合，但財源的問題，只整合了中低收入戶，光一個部內就無法整合,何況是津貼與救助爲跨部會的整合，是一大挑戰。
- 放寬資格的可能性：放寬資格的確是現在的趨勢，現在的公共政策皆採漸進式主義，但沒有國家可做到完全拋開家庭倫理，害怕中國傳統奉養父母子女的觀念會消失，無法想像將來的社會會變成怎樣。

2. 基本工資：爲勞工團體期待的線

- 基本工資沒有國際標準：以個人爲單位，未考量依賴人口的問題。且基本工資應勞資協商才算是理性的方式，但台灣目前並非理性之處理，若以基本工資爲基礎，客觀性可能受到質疑。
- 工作反誘因：實務上的確有工作反誘因的事情發生，故民間單位希望不要一直給人民福利，而是工作福利(workfare)，基本所得對工作誘因是很大的問題，因現行實務採工作福利，若將來基本所得實施，人民素養的培養是重要的議題。
- 性別議題：若基本所得採用基本工資的標準，會有性別議題，因爲男女有同職位薪資卻不同的問題，採用基本工資會對女性造成不公平的情形。

3. 可課稅標準

- 財稅困難：目前台灣稅收占 GDP 的比例太低，若要實施基本所得，財源是必須思考的問題。
- 地下經濟：台灣地下經濟的規模不易掌握，使得低收入戶審查與稅制漏洞太多，有時無法協助到真正需要的人。

(三)、若要推動基本所得，可以往那個方向前進？

就以上各專家學者的看法，可歸納出以下中、長程的方向：

1. 中程—建置社會福利與財稅總歸戶：目前台灣的社會保險、津貼與救助涵蓋了多少人？以及誰被排除在體系外但仍然需要協助？從目前資料庫中無法清楚得知，建議若想要整合保險與津貼，要將保險及津貼給付金額進行家戶總歸戶，納入申報所得稅的所得額中。
2. 長程—家庭倫理、工作倫理、資產調查放寬限制：讓女性可脫離目前不平等的狀況，但社會價值變遷並不確定、社會價值的接受度仍是要思考的部分。

二、第二階焦點座談：政策改革架構討論

在第二階段的一場焦點座談中，討論的主題包括：1) 社會救助與國民年金做爲一個基本所得保障可能性爲何？2) 建置社會福利與財稅總歸戶的可能性？與給付納入綜合所得稅之家戶所得列計的可能性？3) EITC 在台灣實施的可能性，需要的制度配套爲何？三個大方向進行討論，彙整內容如下：

(一)、社會救助與國民年金做爲一個基本所得保障可能性爲何？

1. 社會救助層次：社會救助法是母法，若其一變，所有津貼連動改變。數字的變動是沒有意義的，而是應該提高脫貧誘因。目前脫貧誘因太低，不是因爲金額，而是背後醫療、就學、就業等福利身分所給的資源，故困難點在於如何和民眾交代？以及若改革後，

其他福利資源的配套措施爲何？另一點則爲民眾價值觀很難改變。

2. 國民年金層次：對社會保險而言，若要朝向國民年金方向是中期以後的考量。

(二)、建置社會福利與財稅總歸戶的可能性？與給付納入綜合所得稅之家戶所得列計的可能性？

1. 社會福利總歸戶：目前有機制在整合社會救助與社會津貼的資料，但現行有以下問題：給付的標準在哪？跨部會合作的可能性？個資法的問題？及民眾的接受程度？以上問題若能解決，再來談財稅整合的議題。對社政單位而言，整合是有利於勾稽的，雖然目前仍是一小部分在整合(例如津貼比對、救助系統)，但仍有朝這個方向在前進。

2. 財稅總歸戶：財稅相較於社會福利而言，已經有完整資料系統。

3. 對財政體系而言，給付納入財稅總歸戶是第一步，但提醒的部分爲資料庫的建置應該要有法律規定，例如通報系統的規範等，政府單位才能依法行政。故先建立財稅及社會福利兩套資料庫後再行整併。

(三)、EITC 在台灣實施的可能性，需要的制度配套爲何？

1. EITC 理念：EITC 和基本所得一樣是保障最低生活水準，但什麼保障是最好的？要用什麼方法讓人民有最低生活保障？標準怎麼設定？學者提醒需要去釐清概念。像目前 EITC 就是想加強工作誘因，所以引進制度，但很難與現行制度融合。

2. 據學者的經驗，想理想性一次的改革是很困難的，現在只希望在社會救助中有 EITC 的精神，但目前也尚未做到，故在台灣的現實下目前能做的就是鋪出第一步路，但第一步路也很難跨出，需要長時間的累積。

3. 學者對於基本所得的建議 I：不建議在租稅系統找答案，因從正、負標準無法配合，所得稅標準一直在改，各國的標準都是脫離保

障生活水準，課稅變成一種機制，數字不足以保障最低生活水準。建議從負方(社會福利)找答案，現行社會福利是給錢，須強調在負的概念中找出正的稅率概念。

4. 學者對於基本所得的建議 II：強調基本所得的「精神」，提供建議給政府單位，並要瞭解問題的共識方向，須提供執行步驟、配套，學者也要化身成政府，瞭解政府的立場。

從此場焦點座談可得出工作所得保障應是目標，但現行想創造一個新的制度，須釐清真正的困難是什麼？因爲社政單位也明白目前社福制度有許多障礙，但社會福利的概念就是優先考量照顧弱勢，但弱勢的標準爲何？制度真正想要的理想爲何？必須先釐清概念，並且提供執行的步驟與配套，政府單位會配合辦理。

第三節　社會大眾網路意見徵集

本研究案於深度訪談和期中報告後釐清基本所得的概念與方向後，自 102 年 9 月 26 日架設 Facebook 臉書的粉絲專頁—「我國社會福利體系中之基本所得保障研究」。每週固定一次發佈更新，從最初在粉絲專頁詢問民眾對於我國社會安全保障體系的看法，至後期陸續介紹基本所得的相關概念，讓民眾更加了解基本所得的議題，臉書專頁於 10/22 破 80 人次，更再一禮拜後 10/3 破 100 人次按讚，直至期末報告結束前共有 113 人次按讚，代表此社會安全保障議題受國人之重視，欲瞭解相關議題。

一、Facebook 發佈之文章回應

時間	議題	回應
9/30	介紹爲何欲討論基本所得	● 有些人會覺得基本所得會造成依賴
10/3	詢問民眾是否覺得台灣的福利給	● 真是複雜

	付太分歧	● 在台灣類似的制度一直未能夠有較爲長遠的規劃，便造成給付種類分歧。 ● 如果設定一個整合機制不知會否排除現有領取的人口群 ● 有時候還真是歷史的濫觴
10/10	詢問民眾認爲福利給付是否需要加以整合	● 整合是一種理想，實際實行面上會有困難，因爲我國的行政體系是非常複雜的，即便整合後原本可以減少的行政支出，也會被其他事情或以其他方式消耗掉。就好比政府一直說要改革，越改革的結果卻是增加更多的公務員人力！ ● 整合有很多種方式，對象、金額、區域、類別...感覺好複雜，是不是整合會比較省成本啊？
10/18	如果需要整合給付，認爲整合的標準是什麼？是貧窮線呢？還是以基本工資爲水準？	● 如果是沒有條件的，我認爲基本工資太高，工資是要養一家的，那誰要工作，如果是像失業給付一樣，給六成，可以想想
10/26	基本所得概念介紹	我覺得這個計畫聽起來好像還不錯，但是我有點疑問 ● 意思是如果這個正式通過且導入福利體系中的話，那麼只要收入未達「基本所得」的人都有資格領取嗎？包含嬰兒？

		● 另外，現在各國都面臨財政的緊縮或負債，我國連勞保都快要垮掉了，如果通過的話，將以何項財政來支付此筆支出？ ● 這是爲了因應 22K 政策所帶來的窘境所提出的方案嗎？
11/10	基本所得的功能	無回應
11/19	基本所得主要主張及制度建議	無回應
11/22	基本所得的挑戰	無回應

二、民眾對於基本所得的看法

就以上 Facebook 文章的回應來看，主要可分爲兩個部分：第一、民眾對於台灣社會福利給付整合的看法；第二、民眾對於基本所得的想法，分析如下。

(一)民眾對於台灣社會福利給付整合的看法

在臉書粉絲專頁中，關於福利整合的議題有較多的民眾表達意見，代表此議題對國人而言相當重要，故較爲踴躍發言。民眾對於現今福利給付分歧表達認同，但也知道福利制度有其歷史脈絡存在，若要修正有漫長的路要走，也擔心整合可能會排擠現有領取的人口群，或是增加人力成本等問題。簡言之，民眾認爲福利給付的確太過歧異，但在談及整合時，也會擔心改革所要付出的成本與代價，此觀點也值得本研究思考，若要整合，需要瞭解民眾心之所向。

(二)民眾對於基本所得的想法

在有關基本所得介紹的回應上較少，推測是基本所得概念對民眾而言較爲生澀，且不易理解，無法引起民眾的看法或共鳴。但在少數

的回覆中可以得知，民眾對於基本所得的財源表達困惑，在目前國家財政緊縮的年代中，要以何種財政方法支出確爲十分重要的議題。

(三)專頁按讚民眾特質分析

在此粉絲專頁中，以學生族群居多，其中更以社會科學相關學系的學生居多，代表 Facebook 爲青年族群較常使用之交流網站，也使得本研究較難聽取到青壯年或是中老年族群的意見，此爲可惜之處。另粉絲專頁也有少數在社會工作領域工作者，對基本所得議題表示關注，可得知福利給付分歧的議題，在實務上確有其執行之困擾之處，需要檢視。而本研究案在架設粉絲專頁上，仍有待改善之處，如何使更多人得知基本所得的議題，應可再嘗試更多管道推廣，才能讓不同族群的人共同發表意見。

第四節　小結

綜合深度訪談、焦點座談（及社會大眾）意見可以摘要出幾部分的重點。

一、 對於基本所得的想像

包括深度訪談及焦點座談，受訪者及與會者多不認爲我國有相對應 Basic Income 之概念。如果不受限於 Basic Income 的學理內涵，而就表面中文理解來看，基本所得保障是社會安全制度體系的結合，包括社會保險、社會津貼及社會救助制度體系的合作，而以社會救助爲最底線，社會救助即可視爲是一種基本的所得保障制度。

另一方面，在著重於 Basic Income 之概念內涵來看，我國國民年金中的老人基本保證年金有機會接近基本所得，但祇給付予一部分國民而非全民的。

至於給付基本保障的給付水準來看，雖然有受訪者（與會者）關注於基本工資、甚至提出比基本工資更高的水準，但是最低生活費用是多數受訪者（與會者）認同的水準。

二、在台灣推行基本所的可能性低

多數受訪者（與會者）認爲工作誘因議題是無條件基本所得制度最令人擔心的議題，不否認有道德風險的可能性。另外，財源及永續性也是與會者所共同擔心的。

三、推動基本所得所可以努力的方向

多數受訪者（與會者）認爲在結合我國既有制度的改革中，社會救助是可以發展的重要起點。一方面，在概念上，社會救助具有基本生活水準的內涵，可進一步與與社會津貼有適當的整合。但以社會救助爲實質的基本所得保障架構，必須有幾項前置工作，即 1.釐清各種相關給付內涵，以及重新周全廣泛地思考所得設算制度的性質、內涵及水準。2.貧窮線中對財產限定的意義及的計算標準。進一步，也要處理地下經濟活動、工作誘因以及社會福利付總歸戶等議題。當然，家庭倫理及社會價值也是重要的。

第七章　基本所得給付的財務估計

第一節　計算讓所有人脫離貧窮線所需經費

要回答此一問題，必須先定義貧窮門檻爲何。本文原先使用之貧窮線爲均等可支配所得之中位數(equivalized disposable income)的50%爲貧窮線，然而均等可支配所得並非真實存在的貧窮門檻，無法直接計算家戶需要多少政府移轉所得才能使其脫貧，因此另外選用兩條貧窮線來計算使所有家戶都脫貧所需經費。第一個貧窮門檻爲 2011 年台北市最低生活費，亦即平均每人每月 14,794 元，第二條貧窮線則爲沿用中位可支配所得一半的貧窮線定義，但非除以均等值，而是將家戶可支配所得除以戶內人口數後，得出平均每人可支配所得之中位數，再乘上 0.5。此方式計算得出之貧窮線爲每人每月 10,230 元。

接著便計算家戶移轉前、稅前所得與貧窮門檻之差距，加權加總即得出使所有人脫貧所需之經費。計算發現，28.06%家戶平均每人每月所得無法達到 14,794 元門檻，而「補足至最低生活費」救助方案共需花費 3,512 億元，若再加上額外增加之稅收，則此一救助方案規模與現行政府移轉方案總和相去不遠。至於補足至 50%中位所得之方案約需 1,030 億元經費，分配給 13.38%低於此貧窮門檻的貧窮家戶。

表 7-1 不同補足標準計算說明

	給付
補足至最低生活費	補足家庭總所得與 14,794 元*12*戶內人口數之差額
補足至 50%中位所得	補足家庭總所得與 10,230 元*12*戶內人口數之差額

表 7-2 不同補足方案所需經費計算說明

單位:億元

	經費	細節
補足至最低生活費	3,512	28.06%家戶無法達到此一門檻 較現行政府移轉方案高約 150 億元 但約可增加稅收 228 億元
補足至 50%中位所得	1,030	13.38%家戶無法達到此一門檻 約爲老農(漁)津貼與「其他」移轉方案加總

◎救助方案之效果

由於將家戶所得補足至台北市最低生活費標準所需之經費規模，與現行政府移轉支出規模較爲接近，因此進一步分析「補足至最低生活費」之救助方案之政策效果。在此方案之下，由於方案規模僅與現行移轉方案支出相仿，因此家戶仍可保留其社會保險收入，因此家戶所得爲移轉前所得加上淨救助方案移轉金額加上社會保險給付金額減去需繳納的稅賦。

如同其餘資產調查式移轉方案，相較於基本所得三政策選項，「補足至最低生活費」之救助方案對減貧效果來說是成本效益極高的方案，可使貧戶率由目前體系之 7.91%下降至 3.60%，幾乎與基本所得中的免報稅選項達到同樣的減貧效果。而一如預期，在垂直重分配效果上，救助方案最有利於最低所得組家戶，使最低所得組家戶總所得由 7.4%上升至 9.2%，相對的中高及最高所得組家戶所得所占比重下降。相較於現行制度，實施「補足至最低生活費」之救助方案可使 15.57%家庭收益，若以所得高低區分，其中絕大多數爲最低所得組家庭獲益，該組中有近六成家庭在此方案中獲益，中高及最高所得組家戶因仍可保留其社會保險給付及原本領取的政府移轉金額就很有限，因此總變動

不大，實施新制後成爲贏家或輸家的比重皆非常低。

(一)減貧效果

	貧戶率	女性戶長家庭	育兒家庭	老人戶長家庭
救助方案	3.60	7.93	0.02	13.55

(二)垂直重分配效果

	最低	中低	中	中高	最高
救助方案	9.22	12.90	16.95	22.99	37.95

(三)基本所得受益者

	全體	女性戶長家庭	育兒家庭	老人戶長家庭
救助方案				
贏家	15.57	18.37	19.57	30.89
輸家	6.77	8.68	1.72	21.72

	最低	中低	中	中高	最高
救助方案					
贏家	59.11	18.28	0.45	0.00	0.00
輸家	12.89	15.07	4.17	1.28	0.46

第二節　三種基本所得方案設計與政策效果模擬

一、 資料

本計畫使用 2011 年行政院主計處家庭收支調查原始資料檔來模擬三種基本所得方案之成本，及對貧窮率及所得分配的成效。家庭收支調查爲具代表性樣本，以台灣地區近八百萬家戶爲抽樣對象，採分層二階段隨機抽樣方法，以村里爲第一段抽樣單位，村里內之戶爲第二階段抽樣單位，2011 年調查樣本數爲 15,857 戶(行政院主計處, 2013)。調查內容除涵蓋家戶組成、家庭成員人口特質外，家庭收入及支出更細分爲受雇人員報酬、財產所得、私人移轉、政府移轉、社會保險給付，保費及納稅支出等等，適合本計畫用以計算及模擬政策效果對貧窮及所得之效果。

然而，使用家庭收支調查仍有以下幾點疑慮，第一，以下所呈現之政府現行方案支出、社會保險支出、稅與保費收入皆以家庭收支調查資料爲主，並非政府公布之公務預算、決算或行政統計資料，有研究已指出受訪者可能會低報或隱匿自己獲得之各類移轉收入，加上家庭獲得之政府各項移轉及保險收入並不包含行政成本，因此有低估各類所得及各項政府方案支出之虞(Garfinkel, Huang, & Naidich, 2006)。此外，學者指出家庭收支調查膨脹係數設算不恰當，導致利用其膨脹係數來推估總人口數總是高出公務統計許多(呂朝賢, 2005)，以本研究所使用的 2011 年資料爲例，內政部戶政司 (2013)資料顯示台灣地區年中人口數爲 23,193,518 人，但由家庭收支調查得出之總人口數爲 26,181,162 人，如此一來將嚴重高估發放基本所得所需經費。因此爲了準確推估經費，我們使用新的膨脹係數 W，來調整家庭收支調查高估總人口數的問題，新的膨脹係數計算方式爲:

$$W = \text{weight} * (23193518/26181162)$$

二、 三項基本所得方案

(一)方案內容

本計畫提出三種基本所得發放標準。第一爲社會救助法中所訂「最低生活費」，當家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下者視爲低收入戶，因而以此作爲基本所得發放標準，2011 年台北市最低生活費爲 14,794 元(內政部, 2013)。雖然，我國的基本所得標準有六種（見表 5-1），台北市的 14,794 元是最高的標準，但最多人適用的台灣省及台南市 10,244 元與本段推估方法三（免申報所得稅標準）相當，爲達設算的多元參考效果，以台北市的 14,794 元爲設算。並作爲中推估水準。第二種基本所得發放標準爲基本工資。雖然，以基本工資作爲基本所得的估算水準必然是一種高標準(參見第五章第三節)，但爲豐富估算數據，則以基本工資之估算爲高推估。又 2008 及 2009 年因金融海嘯，基本工資並未調整，2011 年一月起調整爲每月 17,880 元(勞委會, 2013)。最後一項爲免申報所得稅標準，2011 年每人免稅額爲 82,000 元，而個人及有配偶者標準扣除額分別爲 76,000 元及 152,000 元，因此免申報所得稅標準依據戶內人口多寡及有偶與否分別爲無配偶者 158,000 元、240,000、322,000、404,000、486,000 及 568,000 元，而有偶者爲 316,000、398,000、480,000、562,000、644,000 及 726,000 元(財政部, 2012)。免申報所得稅標準的水準約略等同於台灣省的貧窮線水準（10,244 元），亦爲本項推估中最低的給付水準，可謂是低推估。三項基本所得發放標準摘要如表 7-3。

此三項方案設計雖然在給付水準上不同，但共享兩項原則。第一，與社會保險之間的「擇優給付原則」；此外這三項基本所得給付金額皆爲應課稅所得。按照構想，基本所得將取代現行所有現金移轉方案，然而各類社會保險由於是以繳費爲基礎，因此在不使繳費者權益受損之前提之下，基本所得給付與社會保險給付採「擇優給付」原則，亦即家戶內若各類社會保險給付總額大於基本所得給付，則領取社會保險給付；反之，則領取基本所得給付。此外，基本所得給付爲應課稅

所得，根據財政部公布之 2011 年所得稅率及課稅級距，若家戶領取基本所得後應課稅總所得[30]低於 50 萬元，則實際領取淨給付爲基本所得給付金額乘上 0.95；介於 50 萬至 113 萬者，淨給付爲基本所得給付金額乘以 0.88；介於 113 萬至 226 萬者，乘以 0.8，介於 226 萬至 423 萬者乘以 0.7，領取基本所得給付後，家庭應課稅總所得高於 423 萬者，淨給付爲基本所得發放金額乘上 0.6，因此應課稅之基本所得對於低收入家庭之淨獲益將高於中高所得家庭。

表 7-3 三項基本所得保障方案

	給付
最低生活費	每人每月 14,794 元
基本工資	每人每月 17,880 元
免報稅標準	依據戶內人口數，每年給付 無配偶 76,000+戶內人口數 x 82,000 有配偶 152,000+戶內人口數 x 82,000

表 7-4 發放基本所得所需經費及財源

單位:億元

	經費	財源
最低生活費	41,175	廢除所有現金給付 1,822 億(扣除社保擇優給付 373 億) 額外稅收 7,474 億 需增稅，稅率 0.2034~0.3024，以支應 39,353

[30]應課稅總所得計算方式在本文中簡化爲家戶總所得-免稅額(82,000)*戶內人口數

		億缺口
基本工資	49,764	廢除所有現金給付 1,889 億(扣除社保擇優給付 306 億) 額外稅收 9,634 億 需增稅，稅率 0.2558~0.3803，以支應 47,875 億缺口
免報稅標準	27,876	廢除所有現金給付 1,637 億(扣除社保擇優給付 518 億) 額外稅收 4,360 億元 需增稅，稅率 0.1203~0.1788，以支應 26,199 億缺口

(二)成本及財源

表 7-4 列出三項基本所得方案所需成本及經費來源。發放基本所得以給付水準最高的基本工資每人每月 17,880 元爲例，總需經費 4 兆 9,764 億元，計算方式爲 17,880 乘以 12 再乘上戶內人口數，並於以加權加總得出。其中，部分財源可由廢除原有現金移轉獲得 2,195 億元(現行各項現金給付方案細項可見表 7-5；此處僅扣除政府移轉方案中的部分，即各項救助及津貼，及公勞農國保之保費補助，但不含健保補助)，然而社會保險與基本所得保障之擇優原則下，部分社會保險收入仍需用以支付各類社會保險給付高於基本所得的部分，以基本工資方案爲例，當中 306 億仍需用以支付社會保險高於基本所得的差額，因此廢除所有現金給付方案可籌得 1,889 億元，加上發放基本所得後，由於其應課稅特質，可使國庫增加 9,634 億稅收，即便如此，仍短缺 4 兆 7,875 億元，現行政府財稅規模難以支應，必須額外課稅來填補缺口。同樣地，即便是給付金額最低的免課稅標準方案，也需要支出

2 兆 7,876 億元，扣除廢除所有現金給付可獲得的 1,677 億，額外可得之 4,360 億稅收，仍有 2 兆 6,199 億缺口。而每人每月發放最低生活費 14,794 元的方案，總需 4 兆 1,175 億元，扣除廢除所有現金給付方案可獲得資金 1,822 億，發放基本所得額外稅收 7,474 億，仍短缺 3 兆 9,353 億元。

由上述推估可以發現，發放基本所得勢必得透過增稅的方式來彌補經費的不足，而稅率多寡則端視我們所使用的稅基而定。2011 年國民所得統計年報指出該年國民所得總額爲 12 兆 1,376 億(行政院主計處, 2012)，而由家庭收支調查計算出之經常性收入總額爲 8 兆 1,649 億元，兩者有相當大落差，家庭收支調查如前述有低報所得之虞，因此真實的稅基應介於兩者之間。據此計算出來之稅率以免報稅標準方案來說，介於 0.1203 及 0.1788 之間，而最低生活費方案則在 0.2034 及 0.3024 之間,給付金額最高的基本工資方案則高達 0.2558 及 0.3803 之間。

表 7-5 羅列 2011 年政府各類方案支出以呈現當前台灣社會政策支出結構。若區分爲經常性移轉及社會保險給付兩大類來觀察，可發現台灣社會福利支出以社會保險給付爲主，爲 6,035 億，占總支出 9,386 億的 64%，而政府移轉方案支出則爲 3,358 億元。若以細項來看，即便政府移轉方案當中，仍以社會保險相關支出爲大宗，政府補助健保費一年便支出 1,163 億元，而政府補助公、勞、農、國保保費一年支出 594 億元，兩項支出已超過該類支出一半，其餘還有社會救助法中規範的低收入戶生活扶助一年支出 71 億元，敬老福利生活津貼爲 80 億，國保老年基本保證年金 273 億、老農津貼 437 億元，其他方案(包含災害急難救助、休耕、殘障生活補助、重陽節禮金、幼兒教育券、私立高中職學生學雜費補助、失業及馬上關懷急難救助等等)在 2011 年支出爲 733 億元。而社會保險給付當中，公、勞、農、軍保及就業保險給付爲 1,758 億元，健保保險受益 4,169 億元及國民年金繳費後給付 107 億元。

在本研究以基本所得替代的思考下，參酌學者們對基本所得給付的主張，即取代政府的現金給付，但不取代社會保險的情況下，即基

本所得給付可以取代現行方案中的政府補助公、勞、農、國保保費（594 億元）、社會救助法中規範的低收入戶生活扶助（71 億元）、敬老福利生活津貼（80 億）、國保老年基本保證年金（273 億）、老農津貼（437 億元），其他方案(包含災害急難救助、休耕、殘障生活補助、重陽節禮金、幼兒教育券、私立高中職學生學雜費補助、失業及馬上關懷急難救助等等)（733 億元）。合計 2,195 億元。

表 7-5 目前各類現金移轉方案支出

單位:億元

各類方案	支出
政府移轉方案	**3,358**
低收入戶生活補助	71
敬老福利生活津貼	80
國保老年基本保證年金	273
老農(漁)津貼	437
政府補助公、勞、農、國保費	594
政府補助健保費	1,163
其他	733
社會保險給付	**6,035**
公、勞、農、軍保保險受益及就業保險給付	1,758
健保保險受益	4,169
國民年金繳費後給付	107

總計	**9,386**

三、基本所得方案政策效果

接著是評估現行福利體系與三基本所得方案後之成效。所謂方案效果，我們選用貧窮率及五等分位所得份額兩項指標，來觀察政策對於舒緩經濟困境及對整體所得分配的效果。此外，我們亦試圖觀察誰在現行制度中獲益，而與現行方案相比，基本所得方案又使得那些群體受益。

研究依循以下的步驟分別計算出每戶現有所得、移轉前所得及實施基本所得後實質所得。首先分別計算每戶總所得及政府移轉所得總額(包含移轉收入、社會保險收入及稅與保費的支出)，從總所得扣除政府移轉後可獲得移轉前所得，接著再根據家庭規模分配基本所得給付給各家戶，並扣除因應發放基本所得必須額外徵收的稅，得出實施基本所得後每戶實際所得。各所得計算方式如下:

$$移轉前所得 = 現有所得 - 政府移轉收入 + 原稅$$

$$基本所得 = 移轉前所得 + 淨基本所得給付 - 原稅 - 新稅$$

若社會保險總額大於淨基本所得給付，則

$$基本所得 = 移轉前所得 + 社會保險給付 - 原稅 - 新稅$$

至於新稅繳納金額則依基本所得方案及家戶所得不同而異，以最低生活費方案爲例，稅率應介於 0.2034 及 0.3024 之間，這裡我們選用最低稅率爲模擬基準，因此最低生活費方案下之家戶所得爲移轉前所得加上淨基本所得給付，再扣除原稅及 0.2034 乘上該戶經常性收入所得之新稅金。

得出三項所得後，先觀察三項所得下的家戶貧窮率，分析方案對於貧窮率的影響。本文採用相對貧窮線，以最普遍使用之貧窮測量定

義:均等可支配所得之中位數(equivalized disposable income)的 50%作爲貧窮線。此處選用的均等值爲戶量開根號，用以調整家庭規模的影響。接著觀察五等分位所得份額，我們將家戶依據均等移轉前所得排序,再將戶數均分成五組,計算每組所得占全國總所得的比重。最後，現行政策之「贏家」指與移轉前所得相比，移轉後所得高於移轉前所得 10%者定義爲「贏家」，反之，移轉後損失超過 10%者爲「輸家」。而基本所得方案的比較基準則爲現行方案，亦即發放基本所得後，所得高於或低於現行所得 10%者爲贏家及輸家。

(一)減貧效果

表 7-6 爲目前福利方案及基本所得之減貧效果。現行方案可使貧窮率由 15.47%降至 7.91%，減少約 50%的貧窮率。而基本所得方案中任一選項皆可使貧窮率大幅下降,以發放金額最低的免報稅標準來說,可使貧窮率減少 80%，降至 3.01%，而減貧效果與基本所得的發放金額成正比，最低生活費方案下貧窮率僅 2.18%，發放額度最高的基本工資方案，貧窮率更降至 1.24%。選擇三類較爲特殊的家戶型態來觀察，我國如同其他國家，女性戶長家庭貧窮率高，移轉前貧窮率爲 21.7%,現行制度可將其降至 12.53%,育兒家庭貧窮率移轉前爲 7.76%,現行政策可使貧窮率降至 4.36%，而老人則因多數已退出勞動市場，因此移轉前貧窮率高達 55.44%，然而現行政策可使其貧窮率下降 32 個百分點，降至 23.72%。

至於基本所得三選項對此特定家戶類型的影響與對整體貧戶率影響一致，發放金額最高的基本工資方案下，女性戶長、育兒家庭及老人戶長家庭的貧窮率都最低，分別僅 2.61%、0%及 5.81%；即使是發放金額最低的免報稅標準，這三類家庭的貧窮率亦可降至 5.26%、0.56%及 13.05%。值得注意的是，基本所得發放原則爲每人等值，並不考慮同住產生的規模經濟效益，因此似乎戶量越大的家庭受益程度越高，如戶量較高之育兒家庭無論在何種基本所得方案中，減貧程度皆高於家庭人口數較少之女性戶長家庭及老人戶長家庭，以免報稅標準方案來說，方案可使育兒家庭減少將近 90%的貧窮，高於女性戶長家庭及老人戶長家庭的降幅。

表 7-6 目前福利體系及基本所得模擬之減貧效果

	貧戶率	女性戶長家庭	育兒家庭	老人戶長家庭
移轉前，稅前	15.47	21.70	7.76	55.44
移轉後，稅前	5.41	8.62	2.00	19.14
目前體系	7.91	12.53	4.36	23.72
基本所得選項				
最低生活費	2.18	3.93	0.00	10.38
基本工資	1.24	2.61	0.00	5.81
免申報標準	3.01	5.26	0.56	13.05

(二)垂直重分配效果

由表 7-7 可以觀察目前社會福利制度呈現些微重分配效果。移轉前，最低 20%的家戶所得僅占總所得 5%，但最高 20%的家戶所得則占去 41.3%。而現行政策使最低 20%家戶所得增加至 7.4%，增加 2.4 個百分點，使最高所得組家戶所得分額降至 38.5%，下降 2.8 個百分點；同時，中低所得組收入份額亦由 11.9%些微增加至 12.8%，第四組家戶所得由 24.4%減至 23.7%。

而三項基本所得方案與現行方案相比呈現三項特質，第一，皆更有利於中產及中、低收入家戶，只有最高 20%的家戶所得所占比重大幅減少。以最低生活費方案來說，最高所得組所得由現行制度的 38.5%大幅下降至 32.45%，而最低所得組則由 7.4%爬升至 9.20%，而中低收入組由 12.8%增加至 15.48%，中所得組由 17.6%增加至 19.33%。此外，與現行制度相比，實施基本所得方案受益最多的並非最低收入組，而是中低收入組。如最低生活費方案，最低所得組所得增加 1.8 個百分點，而中低所得組則增加 2.7 個百分點，似乎突顯中低收入這個群體

是目前社會福利資源分配中較被忽略的一群。最後，與減貧效果相似，當基本所得給付水準越高，重分配效果越強。基本工資方案可使最高所得組收入份額由 38.5%降至 31.04%，而最低收入組增加至 9.82%。

表 7-7 五等分位所得份額

	最低	中低	中	中高	最高
移轉前，稅前	5.0	11.9	17.5	24.4	41.3
目前制度	7.4	12.8	17.6	23.7	38.5
基本所得					
最低生活費	9.20	15.48	19.33	23.55	32.45
基本工資	9.82	16.03	19.65	23.46	31.04
免申報標準	8.51	14.43	18.72	23.51	34.84
可負擔方案	6.77	12.97	17.91	23.90	38.45

(三)基本所得受益者

與移轉前所得相比，目前制度使 26.24%家戶所得高出移轉前所得的 10%，僅 9%家戶損失 10%以上(見表 7-8)，其中高達八成的老人戶長家庭是現行制度的受益者，僅 0.19%的老人戶長家庭是現行社會福利制度下的輸家。相較之下，育兒家庭似乎未蒙其利，僅 15.4%受益，低於全體家戶的平均，同時卻有 12.59%反而因制度而降低其經濟福祉，推測原因應在於育兒家庭收入較豐，因此無法在以資產調查方案爲主的現行制度中獲益，再加上目前我國兒童並未如老人有健全的經濟安全保障措施所導致。

而實施基本所得後，受益者遠高於「受害者」。與現行制度相較之

下，皆有超過一半的家戶爲受益者，而給付水準越高受益者越多，但同時政策輸家也提高，如基本工資方案有 65.52%受益者，但同時亦有 10.06%因此受害。且在基本所得方案下，在現行方案中較未受益的育兒家庭則有高於全體家戶平均的受益者比重，以最低生活費爲例，73.71%的育兒家庭因實施基本所得方案受惠，僅 3.95%家庭因此成爲政策受害者。相反的，非條件式均一給付的基本所得使得老人戶長家庭受益程度降低，在最低生活費方案下約五成此類家庭受益。

表 7-8 現行方案及基本所得受益者

	全體	女性戶長家庭	育兒家庭	老人戶長家庭
目前制度				
贏家	26.24	33.13	15.40	80.23
輸家	9.04	6.08	12.59	0.19
最低生活費				
贏家	60.47	60.63	73.71	53.25
輸家	9.36	11.26	3.95	17.52
基本工資				
贏家	65.52	65.30	76.81	62.13
輸家	10.06	11.39	5.00	14.42
免申報標準				
贏家	51.41	51.80	60.10	53.65
輸家	6.99	9.58	3.21	14.99

表 7-9 基本所得受益者，按所得高低區分

	最低	中低	中	中高	最高
目前制度					
贏家	78.82	32.37	12.60	4.95	2.45
輸家	2.19	5.07	6.74	10.31	20.88
最低生活費					
贏家	76.35	86.31	80.19	55.57	3.90
輸家	11.34	4.43	3.57	3.08	24.38
基本工資					
贏家	82.30	89.73	84.80	64.36	6.39
輸家	8.12	3.49	3.12	3.18	32.42
免申報標準					
贏家	70.36	79.01	72.75	34.59	0.31
輸家	13.86	5.38	4.32	3.23	8.18

最後，若以所得高低來看，現行制度落實重分配概念，低收入家戶受益者比重最高，此後隨所得提高而逐次遞減，近八成最低收入者獲益，最高所得組中僅 2.45%獲益；相反的，制度受害者則隨收入遞增，兩成最高所得家庭組蒙受其害。

基本所得方案與現行制度相較，除最低所得組之外，大致上仍維持獲益者隨所得提高而遞減，受害者隨收入增加遞增的現象。如最低生活費方案使 86%中低所得家戶受益，使 80%中所得家庭受益，但僅

使 56%中高所得及 4%高所得家庭受益。但值得注意的是表 7-9 似乎呼應我們在表五的觀察，基本所得方案與現行方案相比，中產階級似乎是最大贏家。以免報稅標準說明，最低所得組有約 14%在基本所得方案下反而受害，而同時有約七成受益，中低所得組則有約 79%家庭受益，但僅約 5.4%受害，即便是中所得組，也僅 4.3%家庭受害，卻仍有近 73%的家庭獲益，而最低生活費及基本工資方案也同樣可以觀察到中等收入及中低收入組是輸家比重最低，贏家比重最高的現象。

第八章　我國基本所得保障制度架構分析

如本研究所設計規劃，本研究在於統整西方近年有關基本所得的概念主張，參酌西方各福利體制代表國家的政策改革作法、主要國際組織的倡議主張，及結合我國學者專家、政策菁英、民間代表及社會大眾意見，在現行政策制度及政策環境下，發展我國基本所得保障制度架構。而正如前面討論所發現：基本所得保障的作法，在歐洲福利國家案例中並未成爲主流，卻在相當程度上引發深一層的思考：各國福利制度的關鍵議題在於如何融合市場經濟中的績效貢獻原則以及福利國家講求的參與享有原則？顯然，本研究所擬提的基本所得保障制度架構無法回避此一問題，或者說，如能從此一關鍵議題出發，或將有合宜的解答。

本章將先對基本所得保障制度意涵、特別是在我國被理解的情況，進行再釐清，再基於我國的社會福利政策環境及福利改革的關鍵議題（融合市場經濟中的績效貢獻原則以及福利國家講求的參與享有原則），發展我國基本所得保障制度架構。

第一節　基本所得保障制度的意涵

一、各國對基本所得議題的思維仍依循國家社會福利脈絡而發展

本研究經深入分析近年對基本所得保障的討論，歸納該等人士的主要主張爲：由國家無條件地、即無需經過資產調查、亦無就業條件限制，而定期提供予全體人民一個最低數額的金錢或資源，保障國民可以擁有基本的經濟資源。透過提供基本所得，不但可以有效地消除貧困、飢餓，人們也可以活得有尊嚴，不必爲了生存而賤售勞動力，人們的勞動是爲了理念而勞動，彼等並認爲國家提供基本所得可以實踐社會正義。這些無條件限制基本所得主張者，特別強調幾個概念：1）給付乃是針對個人的給付、而非給付予家庭；2）給付是基於以公民權

利的，而無需資產調查，也沒有就業條件限制；3）基本所得給付是定期持續的給付，非一次性的給付；4）基本所得的水準乃足以滿足人們的基本需要。

當然，基本所得主張者並不是天真的浪漫主義者或不現實的理想主義者，彼等在提出理想性的主張後，進一步進行可行性（或財務）討論，如 Sheahen（2012）即以美國爲實例，進行初步的財務討論，其指出：透過取消減稅、取代既有的福利給付、減少的福利支出及因提供基本所得給付所增加的回收稅收等，幾乎可以支付 19-64 歲國民每人 10,000 美元的基本所得約 1.89 兆美元。不過並沒有其他更精確的數據可以正確說明基本所得的財務預估。

學者們對無條件基本所得概念的討論，也受到主要福利國家政策人士的關心，並進一步進入政策（治）討論。無條件基本所得保障是近十年的新議題、新主張，也漸漸在美國、德國、瑞典及北歐等國家被討論，而各國對無條件基本所得制度的討論，仍被鑲嵌在各國的社會政策脈絡思維中而討論，亦被從既有的社會政策制度來理解。在美國，無條件基本所得的討論與福利改革傳統有密不可分的關連。即基本所得思維被從是否有利於發展出簡便、兼及就業動機、避免福利依賴並能控制福利預算的制度之角度來思考。而 Widerquist & Sheahen (2012: 11) 對基本所得保障的主張及論述內容，亦一再強化無條件基本所得具有簡化福利制度、控制福利支出及避免福利依賴的特性。

而在德國，既有的福利政策乃基於勞動者社會保險制度而將經濟安全給付集中於勞動者、明顯向勞動者傾斜，但德國每年無給職工作時數約爲有給職工作時數的 1.7 倍。進而，討論無條件基本所得保障的理由則在於顧及無給職工作對社會、家庭的運作之貢獻。期待藉由基本所得給付提供公民能更自由選擇有給職工作或無給職工作，亦能給予公民更多責任。這些主張與討論雖有政策納入政策主張，但德國基於「基本保障國」的思維，透過結合部分條件限制的方式，提供基本保障予身心障礙者及失業者。

瑞典是無條件基本所得的主張以正式法案及進入立法程序的國家。

提出政策立法案的綠黨認爲：即使是福利保障相對充足的瑞典，仍無法有效解決社會中的貧窮問題而需要基本所得給付。但是，最後該法案討論並未能獲得多數國會議員及民眾的支持而實行，而未能獲得立法通過的主要理由乃是：不認爲基本所得制度有利於達成瑞典社會所最關心的充分就業、以及對於「不勞而獲」的道德擔心。即基本所得與瑞典的主要價值立場(亦即爲社會民主黨的主張的兩個原則)：工作原則（arbetslinjen）與所得維持原則（income maintenance），並重視充分就業相違背，或者說：推行基本所得時，這些原則將會被破壞並且難達成充分就業目標。

綜合美國、德國及瑞典的情況來看，無條件基本所得已被討論並進入政策討論歷程中的不同階段。顯然地，無條件式基本所得概念在這些國家的發展受到各國歷史傳統、既存福利制度、社會條件、社會政策意識型態及改革理念等影響。即各國對基本得議題的思維仍依循國家社會福利脈絡而發展。又另一方面，各國對基本所得的討論、特別是在所得保障面向的討論上（相對於關於勞動解放），雖或有取代救助、津貼等公共支出者，並不涉及或取代社會保險制度的議題。

二、基本保障概念運用在我國的內涵

在我國，學者專家、政策菁英及民眾對基本所得議題的關心仍如同美國、德國及瑞典的情況般，關注於既存現行社會福利制度的調整，以及政策施行的現實可行性。進而，對我國而言，基本所得保障概念具有三層次的意義。即在對國民基本生活所需的基本保障，進而可以有三層次的意義。即一種承諾、一種生活水準、以及一套給付制度。進言之，一種承諾爲：政府對於無法自行獲得生活資源而維持基本生活水準者提供基本生活資源（即有條件限制的社會救助）。一種生活水準；是指各種政府的給付（及給付總合）宜達到及符合基本水準（於次節中討論）。至於一套給付制度，即如同近年學者們所倡導的無條件基本所得。

（一）在既有制度的基礎中朝向基本所得制度調整

當基本所得是一種政府承諾及國民之生活水準的情況下，意義指

向既有制度的整合及指出基本保障水準。

在制度整合的思考方面，正如在對學者、政策菁英的深入訪談中所發現的，整合既存的各項救助、津貼被高度關心，參與深入訪談的學者、政策菁英及民間團體代表均指出現行救助、津貼制度有疊床架屋之虞,又現行社會保險制度的差別待遇已成爲重大的社會關注議題。同樣的，參與焦點座談的學者、政府機關代表及民間團體代表也同樣關心於現行既存制度的調整。即包括深入訪談及焦點座談的學者、政策菁英（政府機關代表）及民間團體代表，均認爲現行制度方案的整合、合理化調整是應優先進行的政策改革，即將基本所得保障議題鑲嵌在對現行制度進行調整,以「基本保障」作爲整合現行制度的平台。

當然，在意識到政策討論與既存現行制度間存在高度的關連性，本研究乃對既存的現行制度方案進行細緻的描述及深入的分析。經過對政策的方案的對比分析，發現：在整合既有給付的議題上，政府提予民眾的各種給付的性質有三個內涵、二個估算向度。

1. 現行政府給付三種內涵

現行給付的三個內涵爲：1.對未來生活之經濟保障的給付（即社會保險的保費補助）;2.現在生活必需之經濟安全的協助(即社會救助，生活扶助）; 3.現在特殊生活事故需求及條件的協助，即各項社會津貼（如中低收入老人特別照顧津貼、身心障礙者生活補助費）。但因我國各項福利制度中盛行排富條款的作法，混淆了一般生活必需與特殊生活事故，並進而混淆了未來生活所需等概念及性質。在三個內涵的紛亂中，引發了「重複領取」的議題，又各項給付的排富水準、給付水準並不相同，而引發出「公平性」的議題。

關於「重複領取」的議題，實包括「同時領受」、「重複受益」二種情況,「同時領受」乃符合政策設計原意，係因給付領受者有殊的情況，在政策方案設計考慮下而同時提供的給付，如低收入家戶的身心障礙者領取低收入生活補助費並領取照顧津貼。而「重複受益」則是非爲政策原意，而具有政策規劃疏漏的性質。顯然，社會大眾可以理解「同時領受」的必要，而「重複受益」的情況則是討論的焦點。即

以基本所得作爲整合的基礎，或可處理「重複受益」的問題，但是，如果基本所得的水準過於「儉吝」，則仍無法避免必須透過各種不同的給付，而出現「同時領受」的情況。當然，如能在合宜基本所得保障水準的整合中，或可適當處理「同時領受」及一部分的給付「公平性」的議題。

2. 現行政府給付二種估算向度

另外，現行給付整合及「公平性」議題中，乃被從二個估算向度來被討論。即政府給付的「公平性」不完全限於社會救助、社會津貼中，社會保險的公平性亦被關心。而對於社會保險、特別是年金制度的公平性議題，不僅從老年退休的給付領取額被討論，更被從政府對保費的補助金額來討論，而在社會保險保險政府補助採取分職類定率補助的情況下，不但存在不同職類別間的差異、更存在所得別間的差異，即高所得者常獲得較高的保費補助（金額）。也因此，整合社會保險，或政府對社會保險（年金部分）改採定額補助（或可稱爲基本補助）的構想也被關心。

（二）既有制度整合的行政可行性

學者、政策菁英與民間代表對推行基本所得給付制度的關心不僅止於現行制度整合的可行性，也關心於基本所得制度的可行性。

在既有制度整合的議題上，固然學者及社會大眾們對於制度整合有所期待，但也指出如前段討論之內容般，也提醒出：不同的給付間的功能與性質是否確屬相同，而有整合的基礎？並指出，如果各給付制度所參採的所得財稅資料及稅制結構本身具有爭議性，則整合恐未必能真正達到保障人民及兼顧資源經濟性目標，而或將引發其他的新爭議。

對於既有制度整合的議題，政策菁英認爲在以協助貧窮者、或爲維持生活的各種給付，可以在濟貧（生活扶助）給付水準合理化及提高下而整合，至於津貼則有待在歷史條件改變後而消失。

（三）以負所得稅制（及相關作法）作爲整合的可能性

在負所得稅制的概念下，美國政府發展出「勞動所得租稅補貼制度」（EITC），美國的推動經驗亦被各國所參照，我國於 2008 年 10 月推動「工作所得補助方案」，其方案目標在於：1. 鼓勵就業、提倡工作價值。2. 保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力。3. 實現所得再分配，兼顧一親等家庭互爲扶養之責任，並避免與現行福利措施重複。但此一方案經 2009 年的一年試辦後，學者們對試行方案進行研究分析，認爲仍有幾項爭議及待釐清的議題，包括：(1)難以兼及不同的政策目標，無法取代社會就助制度。(2)政策對象係找不到工作者或不願工作者，欠缺檢視區別機制，鼓勵就業的政策目標欠具體。(3)我國的稅制資料尚不適合於推動此方案。

雖然，類 EITC（或相關制度，如「工作所得補助方案」）方案在我國推動的效果並不受到持續的支持。但是，EITC（或相關制度，如「工作所得補助方案」）已成爲美國最主要的類現金給付方案（參見第四章第一節）。EITC 等相關制度回應了當代福利改革的核心議題：融合市場經濟中的績效貢獻原則以及福利國家講求的參與享有原則，也如同普及式無條件基本所得給付般，將福利給付與政府課稅制度間有更深的連結，而仍值得深入分析。

就這些討論分析來看，可以發現：(1)在我國施行上的困難，乃來稅制資料的限制，以及(2)國人對此一制度的誤解，如期待以 EITC 取代社會救助，並延伸出政策對象的混淆議題（在於找不到工作者或不願工作者，欠缺檢視區別機制）。但相對地，(1)EITC 可以在美國持續推動，似說明制度本身並沒有明顯的缺陷，(2)EITC 提供的是類現金的稅額抵減而非現金，但我國的制度卻提供了現金。(3)EITC 協助的對象卻以工作貧窮者（Working Poor）爲主，在我國似被期待用以取代社會救助或津貼制度。

進言之，EITC 制度所提示的四重心，並未能展現在我國所推動「工作所得補助方案」中。EITC 制度所提示的四重心爲：(1)肯定工作倫理及價值。政府的政策協助的對象不限於貧窮者或未就業者。那些在勞動中努力而未能獲得穩定生活及經濟安全者，更是社會穩定的中心，更需要被鼓勵及協助。(2)提供稅額抵減的類現金而非現金給付。

提供稅額抵減的類現金而非現金給付是 EITC 制度的核心特色、也是重要的關鍵。因爲提供的是稅額抵減，則未就業者、非勞動不會成爲幫助的對象；相對地，也因爲提供的是稅額抵減，將對象集中及限制在工作貧窮者，而增強了工作倫理及價值。(3)健全及善用稅制。固然，我國推行「工作所得補助方案」中面臨到稅制資料的限制，但不可否認的，我國社會救助之貧窮查核仍以財稅資料爲基礎，財稅資料的限制不僅作用於 EITC 也作用於社會救助制度。亦即無論如何，祇要是財力調查性質的移轉性支付，對健全稅務資料期待是不可避免的，即稅制必然要健全及被運用。(4)強化家庭制度及倫理。EITC 所提供的稅額抵減乃配合家庭規模、家庭成員特質（如年齡）而有不同的規定，一方面增加父母扶養子女的社會價值，也可以滿足不同家庭的差異需求。

進而，藉由 EITC（或相關制度）進行社會福利給付整合的工作有其可行性，而值得採行。主要的表現有四：

(1)近貧家庭的需求被關注。我國社會福利制度中諸多津貼所提供的現金給付，已超越最低生活費用的水準，有以最低生活費用 2.5 倍、甚至 6 倍爲對象者，已實質關注到近貧家庭的需求、而非以貧窮家戶爲限。

(2)可回歸及強化家庭倫理。我國的津貼給付雖常以家戶爲財查核單元，但給付的對象是個人，而被關心是否出現重複領受的議題，即欠缺以家戶爲總檢視的機制。而 EITC 藉由乃配合家庭規模、家庭成員特質（如年齡）而有不同的規定，可增加父母扶養子女的社會價值，也可以滿足不同家庭的差異需求。

(3)工作倫理。工作倫理在各國社會福利制度中均是被強調及重視的。在我國的給付制度中，工作倫理乃被透過所得設算而設計到福利制度中，這種所得設算制度乃一直被爭議討論但卻沒有更相對的替代方案。EITC 藉由提供的稅額抵減（而非現金）將給付限制在勞動者家戶，也免除福利欺騙，透過制度輕易地解決兼及工作倫理的困難。

(4)健全及善用稅制。如前所析，稅制議題是我國推行「工作所得

補助方案」中所面臨的主要的限制，但我國社會救助制度同樣面對相同的困境。不過，進一步言，我國 2008 年推行「工作所得補助方案」時尚存在軍教免稅的情況，也形成推動「工作所得補助方案」的主要爭議，而軍教免稅現象已然改革，相信透過持續的稅務改革可以提供類 EITC 方案的環境。

三、受限於制度現實的未來理想

無條件、普及式基本所得制度可謂是被高度肯定的理想，包括在自由主義國家的美國被討論倡導、在保守主義國家的德國被政黨納入政見、在社會民主主義國家的瑞典甚至進入政策過程。均可見已漸被重視。但卻尚未能成爲社會政策制度。

而在台灣，本研究發現，學者及政策菁英、民間團體代表多對此一理想表達認同，認爲有助於解決貧窮問題、將勞工從無意義的低薪工作中解放出來,以及可以促進公民德性與正視非市場性勞動的價值。又雖然，無條件、普及式基本所得的可能效果有以上幾種，但是學者及政策菁英、民間團體代表多對此等理想的偏重並不相同，有關心於解決貧窮問題者；有期待將勞工從無意義的低薪工作中解放出來者；亦有偏重於促進公民德性與正視非市場性勞動之價值者。當然，不同的終極目標期，將進一步影響可能的制度設計及取捨。即我國的學者及政策菁英、民間團體代表對於無條件、普及式基本所得制度的理想，但仍未有具體的共識。

至於有關無條件、普及式基本所得制度的規劃方面。首先，若採取針以全民爲對象之無條件、普及式給付,則將面對龐大的財務規模。此財務需求如依賴於政府稅收，特別在台灣乃以受薪者之所得稅爲主要稅收來源的情況下，恐將發生無法持續的窘態。設若，基本所得乃以一部分人口群體爲對對象，在性質上則接近於擴大式的社會津貼，則仍將存在各種給付並存的情況。再者，工作反誘因仍是社會大眾所擔心的關鍵。雖然，普及式基本所得倡議者（如 Van Parijs）反對強制性的勞動。又雖然，參與研究討論的受訪者也指出，工作誘因（或反

誘因）的議題並不是單純的給付與否或給付水準可影響的，甚至無條件、普及式給付也可能促進人們可以更投入有意義的工作，而更具有工作誘因。但工作反誘因的議題上，仍欠缺充足的經驗性資料之支持。

顯然，對可行性、永續性的擔心，而使得人們不敢擁抱無條件、普及式基本所得的美麗理想。又參與研究討論的受訪者更指出，在台灣社會中，政治人物及社會大眾盲目地在給付制度中加上「有害而無益」的排富條款，則反映出一部分的社會價值與環境，及無條件、普及式基本所得被接受的可能。

第二節　基本所得保障制度給付探討

一、人口群體範圍方面的爭辯

基本所得保障的給付水準（財政規模）與基本所得保障的人口範圍（如以家戶或個人）連動，而宜優先探討基本所得保障的人口範圍。如本研究所析，基本的意涵至少包括三層次的意義。即在對國民基本生活所需的基本保障，進而可以有三層次的意義。即一種承諾、一種生活水準、以及一套給付制度。

在視基本所得爲一種政府承諾的概念性質中，即透過資產調查、社會救助而提供的基本所得給付，乃將給付對象限定在特定的人口群體，即以貧窮者爲人口群；即或考慮到特定人口群體的需求而提供社會津貼，如老年津貼、兒童（家庭）津貼或身心障礙者津貼，仍是限定在特定的人口群體的。進而對此一人口群體提供基本生活保障。

視基本所得爲套給付制度的情況，指稱的是無條件的普及式基本所得制度。此種制度，在概念上或宜是以全民爲對象的，但不同的倡議者仍有不同的規劃設計。有以全民爲對象的規劃、亦有以勞動人口（如 15-65 歲人口）爲對象者。顯然，以全民爲對象者，關注的是貧窮議題；而以勞動者爲對象的情況，關心的是勞動者解放或工作貧窮議題。當然，在瑞典的政策討論中，雖仍提出無條件普及式的設計，但提供予成年人和兒童的基本所得保障水準（給付金額）並不相同。

而對人口群體的界定議題也進一步關連到基本所得與社會保險的關係。在我國，提供予退休人口的老年年金制度仍存在階層差異特性，基礎年金乃係爲學者及有識者所關心提倡，即在政府對不同社會保險保費補助的基礎中，是否存在轉換爲老年基本所得保險（或基礎年金）的可能性呢？當然，就構思上此或值得評估及發展，而本研究就相關財務資料的整理來看，目前政府對社會保險老年年金的保費補助尚不足以支持基礎國民年金給付。

而三層次意義的基本所得概念內涵，其中乃以水準高低扮演中間角色。在視基本所得爲無條件給付制度的情況，當然不是指嚴苛的給付水準；相對地，在給付有條件限制、針對特殊有需求者的給付、即基本所得是一種承諾的情況則相對是較具限制性，即與接近於傳統福利國家的概念。亦即，三層次的基本所得概念，在制度運作中可以有二種類型、即傳統福利國家型與無條件基本所得制度型。

二、不同參照水準的不同意涵

給付水準對於基本所得保障的功能有連動性的關連。在以資產調查、社會救助爲內涵的基本所得概念中，自然地是以貧窮線爲基本所得的給付水準。

而無條件普及式的基本所得內涵中，又會因所期待的功能不同而有不同的參照水準。在以基本工資的參照中，當然，基本工資被認爲是勞動條件中的最低薪資，又基本工資訂定及調整，常是政治角力的結果，其間的科學理性較難有具體的基礎。又基本工資常具有負擔一部分依賴人口的生活所需的性質。即在以勞動者爲群體的制度規劃中，基本工資常是優先被考量的。相對應地，在以基本工資的參照架構中，負所得稅概念的 EITC 制度則是在直接付制度外的另一種制度選項。

其次，最低生活費用理所當然被視爲基本所得的參酌水準。相對於基本工資或包括了依賴人口的生活所需，最低生活費用乃以個人的生活所需爲單元，但各國的最低生活費用（或貧窮線）的設算乃是基於相對貧窮概念所得到的水準，而非透過實際的生活需要（如預算法）

而估算出的最低生活費用，即最低生活費用包括了那些內涵、是否確反映出基本生活所需仍是有爭議的。

另外，個別家戶是否可被稱爲貧窮多參照財稅資料而計算審查之，即所得財稅架構具有一定的參考價值。經查，財稅制度中的綜合所得稅的扣除額（免申報標準），其政策設計的原意乃同時視貧窮線（即最低生活費）與所得稅法中的扣除額均具有基本生活水準的意涵，但因二制度分別發展，而終至二者的實質水準有差異。而就 2011 年綜合所得稅之免稅額（視家庭型態及人口數而異）來看，與貧窮線水準相近。不過，綜合所得稅之扣除額（免申報標準）似有納入家戶規模調整的性質，且扣除額有針對家戶中的老人、身心障礙者提供而特別扣除額，與貧窮線的人均所得不同。但就性質上來看，綜合所得稅之免稅額與最低生活費用同樣存在相同的議題，即其額度水準包括了那些內涵、是否確反映出基本生活所需仍是有爭議的。

三、財務可行性

對基本所得保障概念的不同內涵，也影響到財務規模。在社會救助型態的基本所得保障中，相對於現行的社會福利制度，並沒有新增加的財務需求。而在以勞動者爲對象的 EITC 制度中，若我國全面辦理「工作所得補助方案」約需經費 165.3 億元。

而在以無條件普及（全民）式基本所得給付的設計，若參酌最低的免課稅標準方案，也需要支出 2 兆 7,876 億元，扣除廢除所有現金給付可獲得的 1,677 億，額外可得之 4,360 億稅收，仍有 2 兆 6,199 億缺口。而每人每月發放最低生活費 14,794 元的方案，總需 4 兆 1,175 億元，扣除廢除所有現金給付方案可獲得資金 1,822 億，發放基本所得額外稅收 7,474 億，仍短缺 3 兆 9,353 億。當然，如果考慮到提供給兒童的基本得與成年人口不同，則所需的財務資源當可減少。

另外，在以老年人口基礎年金作爲基本所得保障內涵，而以政府對不同社會保險保費補助財源爲基礎，轉換爲老年基本所得保險（或基礎年金；參酌現行國民年金制度水準），則或額外需要約 2,500 億元的財源。

第三節　保障國民基本經濟安全制度

一、國民經濟安全制度的總體性思考：合宜經濟安全制度的環境

我國的社會福利政策目標，正如在建國一百年社會福利政策綱領中所揭示的，在於邁向公平、包容與正義的新社會。即社會福利政策的消極目的在於去除社會的不公，幫助社會弱勢，以保障所有國民之基本生活與家庭之幸福和諧；而積極之目的更在彰顯社會互助團結之價值，縮減貧富差距，讓每一個世代都有公平發展的機會，經濟成長的果實能爲全民所共享。

而在制度設計上，我國的社會福利制度爲一多層次的保障體系，在政府主辦及提供的給付方面,乃以經濟安全爲核心漸次擴大,包括：社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等六大項。而在此六項外，另有個人儲金制度亦在老年經濟安全中扮演重要的功能。又從我國國民經濟安全制度所存在的社會福利發展處於制度轉型期、社會保險是最主要的福利政策制度且存在職業身分別差別待遇、社會救助與津貼扮演輔助功能、社會津貼也必須經資產調查、又社會救助與津貼以疊加的方式提供、以及存在福利競爭的現象等特性。又如前所析：當前各國福利制度的關鍵議題在於如何融合市場經濟中的績效貢獻原則以及福利國家講求的參與享有原則？即在保障弱勢者的需求與安全，以及工作誘因（或避免出現工作反誘因)乃是我國福利制度所必須面對的課題,這樣的課題，在各國的制度設計上，即將工作酬（Work Pay）及劣等原則等原理設計整合到制度設計中。

本研究綜合以上的政策目標及制度特性，以及焦點座及深入訪談後，發現在探討經濟安全制度安排上，有四個基本議題必須釐清並有適當的安排,而可以提供政府與人民間合宜經濟安全制度設計的環境,即：1.合宜的稅制。2.給付（政府移轉性支出）總歸戶。3.給付（政府移轉性支出）併入家戶總所得列計。4.限制福利競爭。

所謂的合宜稅制的環境要求，乃因各項給付、特別是附有所得條件限制（或篩檢）的社會救助、社會津貼、甚至是工作所得補貼方案，

乃依賴財稅資料作爲資產調查的依據。但是，在國民所得未歸入財稅資料的規模仍多的情況下,財稅資料未必得以充分反映國民(及家戶)的所得實況，易出現不合格者領取給付的福利欺騙的情況。傳統上，藉由運用劣等原則而僅提供較低的給付藉以排除福利欺騙者，但是此種，劣等原則的設計則延伸出給付不足及給付疊架的情況（如低收入戶的生活扶助費外，另再提供租屋補貼)。查其根源乃在於財稅資料無法真實反映國民家戶所得而致，是以合宜稅制資料是現代國家社會福利運作的重要制度環境。

進言之，所謂的劣等原則並不是指單一給付符合劣等原則，而是個人或家戶所獲得的給付總額是低於勤勉勞動者的一般工資水準。雖然，有學者對劣等原則在當代社會的合宜性、特別是結構性失業現象普遍的情況下，對劣等原則的運用或宜審慎(孫健忠，2000b)。當然，我國的社會救助法有明文規定個人領受救助的總額不得逾基本工作。但是，對於個人領受救助加上津貼，再加上個人勞動所得，並沒有進一步的限制；又家戶領受救助加上津貼的總額亦無有限制，而與劣等原則相違。

給付（政府移轉性支出）總歸戶議題乃來自個別國民（或家戶）領取的給付總額是否超過勞動者的合理工資，而延伸出勞動反誘因及福利依賴的情況，並與福利欺騙相互茲長，出現資源不合理配置及社會不公現象。當然，在嚴格篩檢福利領取對象及僅提供嚴苛水準之給付時,並不易出現給付水準高於勞動者工資而無有給付總歸戶的情況。但是，在出現疊架式給付及社會津貼，以及給付審查水準寬鬆（如最低生活費用 2.5 倍甚至 6 倍 1）的情況時，個別國民（或家戶）領取的給付總額或將有超過勞動者的合理工資的情況，特別是我國的各項給付有以家戶單元(如低收入戶生活扶助費)、亦有以個人爲單元者(如老年農民福利津貼),則或可能因家戶成員分別領取後，而出現家戶總資源超過特定水準的情況，而出現爭議。是以給付總歸戶亦是被關心的制度環境。

政府給付納入家戶綜合所得及納稅議題的出現一部分來自前述的給付總歸戶，以及來自社會保險現金給付（特別是獲得高額年金）

未納入綜合所得及繳稅的議題。在我國現行的綜合所得稅制度中，各類所得並不包括來自政府的移轉性支付，即未包括得自於社會救助、社會津貼及社會保險的資源。在社會救助及社會津貼方面，過去即或出現家戶給付總額高勞動者的合理工資，或也將因家戶中人口條件而符合扣除額規範而未必達到繳納所得稅的起稅門檻。至於社會保險方面，就表面的給付額而言，則較易超過所得稅的起稅門檻，然而，社會保險給付就性質上是否可謂是所得（或是儲蓄）則是有爭議的。因此，以及來自社會救助、社會津貼及社會保險給付未納入綜合所得及繳稅，或是我國的制度較少對此進行討論或是可理解的，但是，我國的社會救助及津貼給付，一方面已不再是嚴苛的審查水準，同時給付也一再疊加，易而出現是否超過勤勞工作者工作的負面的社會觀感。

在限制福利競爭方面。不可否認的，給付疊架的原因除來自財稅資料無法真實反映國民家戶所得，而出現嚴苛的劣等給付制度，再延伸出給付疊架外；另一面，給付疊架亦與不同人口群的福利差別待遇及競爭有關。正如中低收入老年生活津貼及老年農民福利津貼之出現乃針對榮民就養金給付而出現的，又近年台北市政府發給（發動）租屋補助及育兒津貼，勢將發動新一波的福利競爭及新的疊架。就此而言，設若無法限制部會間、地方政府間的福利競爭，社會福利制度的片斷性將無法避免，也難以期待可以有總體性的社會福利制度。

二、不同社會安全制度方法的分工

在我國，對於經濟安全政策的制度性分工，一直是「以社會保險爲主，社會津貼爲輔，社會救助爲最後一道防線的社會安全體系。」並由社會保險扮演預防性功能，在協助國民避免陷入各種經濟、生命周期或意外風險事故，並透過自助互助的原則，保障維持國民的生活水準，政府並透過保費補助在社會保仍扮演協助弱勢者的角色。

而社會救助與社會津貼的功能則在於提供國民基本經濟生活水準之保障。社會救助乃在他助下達到基本的生活水準保障的效果，而扮演社會安全體系中最後一道防線的功能。至於社會津貼在於滿足國民處於非風險事故之特殊需求。就社會安全體系而言，社會保險藉由

自助互助方式，保障有一定經濟能力之國民在面對風險事故時免於陷入困境；相對地，藉由社會救助提供國民基本經濟生活水準的保障。顯然，二者間或仍存在中間漏洞，即國民面對經常性（非屬風險事故）特殊需求（如身心障礙）。透過社會保險、社會津貼、社會救助，三者共構社會安全網。

國民的經濟安全除透過經濟安全制度獲得消極性的保障外，更需要積極地從就業市場中獲得經濟資源。即失業給付與社會救助體系間宜有適當的銜接，透過就業服務、職業訓練或其他相關制度，增進失業者的能力，協助失業者重返勞動市場。透過失業給付、職業訓練與就業服務三合一的就業安全體系，協助勞工運用就業服務、職業訓練、技能檢定及補助措施等資源，提升其職業能力及工作所得，以協助勞工脫離工作貧窮之困境。

當然，功能分工與制度整合是併存的，即在社會保險、社會救助、社會津貼的不同功能中，亦必須關心到體系整合及次體系內的整合。顯然地，「以社會保險爲主，社會津貼爲輔，社會救助爲最後一道防線的社會安全體系。」是總體的體架構，至於次體系間的整合方面，我們可以發現，社會救助與社會津貼乃分別扮演不同的功能，社會救助是所得再分配及保障基本生活水準之功能，而社會津貼是基於差異原則下的補充給付，二者功能不同，有併存的必要，即二者間是一種政策設計時有意保留的「同時領受」設計。又將社會救助及社會津貼置於基本所得架構中，如前所述，唯有當給付水準達到合宜水準時，乃可以排除制度的疊架。此外，負所得稅精神下的 EITC 制度或「工作所得補助方案」乃係針對近貧者或勤勞工作者的補充給付，亦有其價值，宜一併予以考慮。

三、回應社會變遷的社會福利改革新方案

回應社會變遷以保障弱勢者是社會福制度的基本功能，面對經濟全球化及人口結構改變下，各國福利制度改革的關鍵議題在於如何融合市場經濟中的績效貢獻原則以及福利國家講求的參與享有原則？顯然，我國也必須面對此一議題。

在各國（種）福利改革及新福利改革主張中，顯然不同的改革作法及主張仍不能脫離國家對人民基本生活水準之保障，即傳統福利國家對基本生活水準的承諾；新近受重視的負所得稅及相關作法（包括美國的 EITC、我國的工作所得補助）；以及普及式無條件基本所得保障，三種與所得保障有關的給付都是人類社會追求共同幸福的主張。其中或已成爲社會制度或仍在倡議中。

基本（最低）所得、負所得稅、及無條件限制基本所得等三種意涵各異的基本保障功能、設定基本生活水準的概念，即代表著不斷改革的演進。然而，無論是基本（最低）所得、負所得稅、或無條件限制基本所得，都在於要保障國民可以有達到維持生存之需要的滿足，當國民在面臨人生危困時有最基本的生活支持。

基本所得或最低生活水準是指對那些經調查而被認定是無法維生者所提供之協助，即國家承諾人們可以獲得的最低生活水準，但國家的給付是有條件的，包括以資產調查爲條件的、或以參加社會者爲對象、或限定在特定人口，即透過社會救助、社會保險或社會津貼提供給付。而無條件限制基本所得不但以全民對象，且沒有所得、就業或人口類別的限制。而負所得稅則是指：國家保證國民可以有一定的生活資源，當人們無法從勞動市場獲得所界定的生活資源時，國家提供給付至所界定的水準。顯然地，基本（最低）所得、無條件限制之基本所得與負所得稅是有所不同。簡言之，我們可以將三者的簡易分別歸納如表 8-1。

表 8-1 基本（最低）所得、負所得稅制及無條件限制基本所得與比較

	基本（最低）所得	負所得稅（EITC）	無條件限制基本所得
給付條件	1.擁有公民權且 2.經資產調查；或社會保險繳費；或特定人口	擁有公民權 經資產調查	擁有公民權 全民

給付系統	社會救助、社會保險、社會津貼	財稅系統或福利系統	整合現有系統或另立
思想基礎	維生、保障	救助、控制	社會正義、自由
特性	以貧窮者及特殊需求者爲對象。	作爲傳統救助制度的補充。 兼顧工作誘因。	實現公民平等及勞動解放的理想。
相關條件	合宜的貧窮線水準。各津貼給付之內涵宜釐清。	健全的稅制。	健全的稅制。大量的財源。
如何與我國現有制度連結	爲我國現行作法，無需變動。	1.須釐清制度的對象及制度的任務。 2.僅針對勞動(近貧)者，不能完全取代既存的救助及津貼制度。	完全取代各種津貼付。
我國推行的可行性	爲我國現行作法。	需進行稅制調整。每年另需約 165 億元。	無法確保是否對工作誘因無負面影響。每年另需約 2.3 兆。

資料來源：本研究整理

再進一步以基本所得爲中心進行我國社會福利制度的改革，或者說，在結合前面章節對基本所得內涵性質，發展我國基本所得保障制度架構上。即首先，如前所析，基本所得概念內涵具有三種意義內涵、二種類型。再者，基本所得制度並不與社會保險制度有取代或補充的性質。進而，可在概念內容、給付對象、相關制度（方法）、制度功能等性質，發展出基本所得的策略架構，如圖 8-1。

在將基本所得視爲一種政府的承諾、即傳統福利國家型，我國現行的社會救助、社會津貼制度大致符合此一意義，而可在此一內容中

加上針對勞動所得不足者的「工作所得補助」（類 EITC）制度；而在視基本所得爲一種給付制度時（即普及式無條件基本所得），則可以進一步將制度適用對象區分爲全民、勞動者或高齡者而設計給付制度。而在不同意內容所發展出的不同制度，其功能並不相同，分別爲濟貧、防貧、勞動解放及全民參與；又在不同基本所得保障水準下，所初估的財務規模亦不相同。

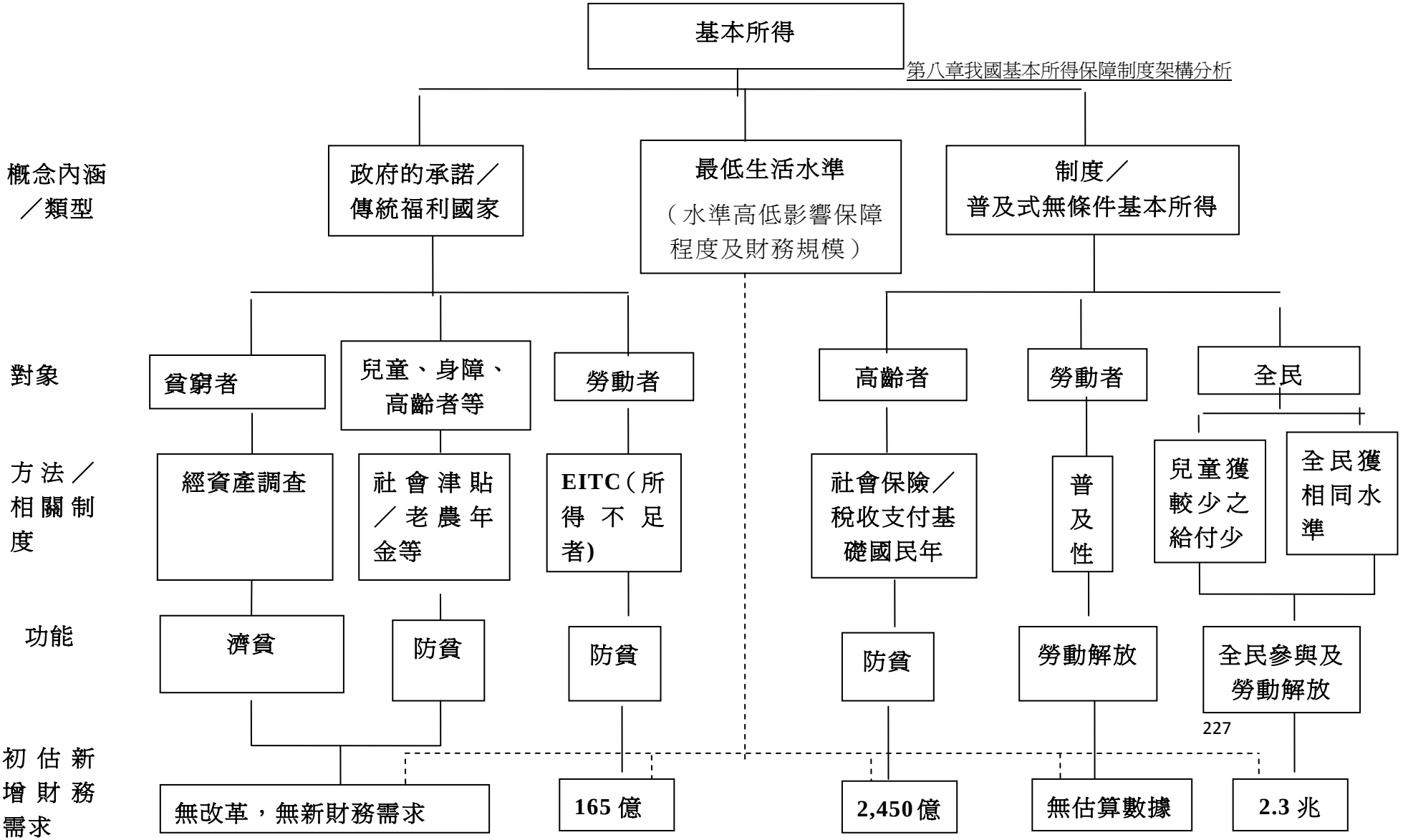

圖 8-1 基本所得的策略架構

四、結合稅制作爲基本所得保障制度的可能性

正如基本所得具有政府承諾、生活水準、以及給付制度（普及式無條件給付）三種意義。雖然，將基本所得保障作爲一種給付制度而進行社會福利制度整合的可行性頗低，但基本所得保障仍可以是一種政府的承諾或一種政府保障的生活水準。

又在普及式無條件基本所得保障中，將給付歸併到所得再透過稅制收回稅款而成爲一種重要的校正機制。而這種透過稅制收回給付的方式或是一種可參採作爲檢定給付不超過基本所得的方式，而值得探討。

進言之，如前所析，我國的社會福利制度具有差別待遇、福利競爭及政治性等特性，又各項津貼給付乃在寬鬆的資產調查水準中以貨櫃式疊加的方式給予，而恐出現領受者之家戶所得加上領受總額逾勤勞工作者工資及出現工作反誘因的情況。而如期待排除重複領取或同時領受等議題,則必須進行各項給付的整合,勢必面對不同給付理由、功能、內涵間的整併、辯論，以及政府部門分工及權責的討論。且即或完成整併，仍無法限制出現新的競爭賽局（政府機關再創新提出新給付方案）。

綜合而言，即在視基本所得作爲一種政府承諾的生活水準來看，除在給付前進行方案整併外，亦可考慮在給付後進行歸戶後的檢視，透過稅制進行增補，即結合給付總歸戶、給付納入所得額的作法，透過稅制作爲排除重複給付、同時領受的最高限額。

至於稅制中扣除額的總額，如前所析，其水準亦與最低生活費用相近，且有納入家戶規模、並有納入特定人口之需求（身心障礙者特別扣額、扶養 70 歲以上尊親屬扣除額等）。即以申報所得稅的家戶扣除額總額作爲基本所得水準。在將政府的救助及津貼給付納入綜合所得的情況中，又可以同時將福利領取者的各種收入併計，如進一步採行負所得稅（或相關方法，如工作所得補助），則可全民納入，而可以達到基本所得保障（及給付）的整合目的。當然，如前所析，此種規劃乃以健全的稅制及充分的財稅資料爲前提。

另外，我國的各種津貼給付及補助中，一部分是提供即期生活所需的，一部分是提撥予未來生活所需的累積（即社會保險之保費），此乃因福利制度過渡期的同時支出，也是無法避免的。然而，如前所析，或可將府對各種職業別老年給付之保費補助抽劃出，將政府的補助經費轉變爲提供均一給付、稅收支付的國民／基礎年金。

而在對未來年金給付之保險補助外，對現時之福利需求之給付，就主要的定期性給付來看，即在社會救助及社會津貼中，特別是社會津貼可以進一分類爲提供予老年年、身心障礙者、兒童，以及提供予勞動者的給付。又從給付方案之性質（功能）、給付單元、對方案制度轉變之建議，以及對其他相關配合制度之建議來進行統整歸納，可以歸納如表 8-2。表 8-2 中並不納入社會保險的原因有二：1.學者們對無條件基本所得制度之討論，並沒有取代或減少社會保險的討論。或與2.社會保險給付並不完全是政府的給付，而更是被保險人繳費後之延後取回的經濟資源，而不宜並談。

總體而言，表 8-2 的特性有於：1.我們宜先區分給付是提供予未來所需及提供予當前國民所需之給付。2.核心構想爲：國民所領取的各項救助、給付、津貼均納入所得稅申報之所得範圍，再透過稅務制度、以扣除額作爲基本所得的水準，將將超過基本所得保障的部分（家戶扣除額總額），以繳稅方式收回，以兼顧給付的充足、家戶（人口）變異、以及工作誘因。3.爲避免給付日益繁多，仍宜另設計限制福利競爭的制度。4.現在的給付（救助及津貼）乃宜進一步審視給付內涵，而整併之。

表 8-2 各種給付整合建議

項目（類號）		性質／功能	給付單元	制度轉變建議	對其他相關配合制度之建議
國民／基礎年金（一）		未來之老年生活所需/預防貧窮	個人	將現存政府對各社會保險老年給付之保費補貼轉變爲定額補助	納入給付總歸戶及綜合所得
社會救助(二-1)		提供予現在貧窮者之生活費用/濟貧	家戶	釐清生活扶助費用的內涵，整併對低收入家戶各項生活給付	1.限制福利競爭 2.納入給付總歸戶及綜合所得
社會津貼(二-2)	中低收入老人生活津貼(二-2-1)	提供現在生活費用/防貧	個人	1.限制新領取者 2.逐步合併整合 3.未來將由基礎年金替代而結束	
	榮民就養金(二-2-2)				
	老年榮民福利津貼(二-2-3)				
	身心障礙者生活補助費(二-2-3)	提供現在障礙者生活費用/防貧/特殊需求	個人	無調整	
	育兒津貼(二-2-4)	提供兒童生活/防貧/滿足特殊需求	個人	無調整	

表 8-2(續)各種給付整合建議

項目（類號）		性質／功能	給付單元	制度轉變建議	對其他相關配合制度之建議
勞動者給付(三)	職訓津貼(三-1)	提供失業者現在生活費用/防貧	個人	與失業給付結合/連結	1.限制福利競爭 2.納入給付總歸戶及綜合所得
	失業給付(如現行之多元就業方案)(三-2)	提供未符就業保險給付之失業者現在生活費用/防貧	個人	由現行之促進就業方案之薪資給付轉變之	
	EITC (三-3)	提供生活費用/防貧	家戶	與社會救助(二-1)連結區隔	

第九章　研究發現與建議

第一節　研究發現

一、主要國家及國際組織對經濟安全制度之改革理念

(一)主要國家對經濟安全制度之改革仍延續各國的福利特性發展理念

我們可以發現，近二十年各主要福利體制代表國家在經濟安全及勞動市場方面的變遷改革，乃係各社會政治體制面同時結合內外環境變遷，及在既存的體制脈絡中，進行既有制度的維持及調整。

基本上，代表自由主義體制的美國，仍在最小政府干預、市場化是基本的思維架構中，僅就貧窮者予以協助，而近年的改革仍以維護個人責任、強化個人責任爲中心。進而，美國的福利改革強烈表現出與勞動市場的連結，即強化福利領取者與勞動市場的關連性、甚至具有強迫福利領取者重返勞動市場的情形。近二十年的主要改革爲：將勞動所得退稅補貼作爲福利改革中的一環，推動「工有酬」(Make work pay)相關政策方案，並在「終結我們所熟悉的福利」(Ending the welfare as we know it）的宣示下，以 TANF 取代 AFDC。

而代表保守／統合主義國家的德國，仍在兼顧充分就業及維護核心勞動者的經濟水準中，維持階層差異。在社會國的中心思維中，以社會救助做爲基礎（最低）保障的形式，致力朝向充分就業，以提供「求職者基本保障」、「失業津貼」、「社會津貼」(Sozialgeld)，以及基本保障作爲面對內外環境變化的因應。其福利改革仍在於維持充分就業及安全第一、平等次之。制度改革中出現「基礎年金」制度目標議題，而改革爲：建立「收入取向的支出政策」(einnahmenorientierte Ausgabe)、職業年金方案變成準強制性、提存準備式的年金制度將取代隨收隨付的財務處理方式、替代以「老年基礎保障」(Grundsicherung im Alter)。並鼓勵企業年金，包括由企業直接給付年金(Direktzusage)、企業直接爲員工加入保險（ Direktversicherung ）、企業間協同基金（ Pensionkasse 或 Unterstützungskasse)、以及企業年金(Pensionsfonds)

等制度。

又瑞典爲社會民主主義國家的代表，其經濟安全政策在於兼顧充分就業及國民的平等待遇。透過保費式且固定給付（flat-rate）的「一般國民年金」（AFP）、職業年金、個人年金形成基本保障，並輔以社會救助來保障國民的濟安全。瑞典的福利改革中仍維持兼顧充分就業及國民的平等待遇的特性，雖然，在 1993 年完全取消自動指數化（automatic indexation），也出現去普惠化（de-universalization）的情況，但透過「工作策略」（work strategy）來維持分就業。而在社會福利方面，也出現健康保險改革及長期照顧改革。主要的變化爲引導多樣化的長照模型。而在福利政策方面，再家庭化（refamilization）、「瘦身管理」（lean management）及勞動市場改革是主要的作法。在勞動市場改革的主要作法則包括：刺激就業市場、強化勞工訓練、技職訓練以及就業訓練等，提高勞工技能、追求家庭與工作生活平衡、工作和發展保證計劃（Job and Development Guarantee Program）等。

(二)國際組織並不運用基本所得作爲經濟安全制度之改革方法

一般而言，國際組織對各種新興議題或政策倡導雖具有權威性，但也常是保守的、反應略緩慢的，雖有國際勞工組織(ILO)與世界銀行(WB)提示了與基本所得主張有關的資料，但也僅祇於介紹，並未將之作爲經濟安全制度改革之主張。

基本所得（Basic Income）雖在國際勞工組織(ILO)中是常被運用的概念，但在國際勞工組織中，其對 Basic Income 的使用基本上乃是延續 ILO 長期所主張的維續勞動者（及其家人、甚至是全體人們）的基本生活水準與保障之主張。ILO 長期主張勞工必須要獲得基本的生活水準，並得以合理地分享社會進步的成果。近期的主張則以 2008 年公布的《ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization》爲中心，再次強調各種社會安全保障制度要能擴大到所有的人（包括老年、兒童、婦女），並可以藉由社會安全制度中獲得基本的生活資源。即立基於合宜的勞動議程（Decent Work Agenda）而強調四項工作策略，其中包括了：《（二）發展和加強社會保護措施》項目，即在適應

國情的情況下，發展及提供社會保障和勞動保護，包括：1.擴大社會保障到全體，提供基本所得給所有需要的人，以滿足社會的快速人口和經濟變化，以及新技術和不確定性所產生的需求。2.健康和安全的工作條件。3.工資和收入方面的政策，工時和其他工作條件，旨在確保進步的成果可以公正地讓所有的人共享及所得勞動者可以獲得最低薪資及保障。

而經濟發展合作組織(OECD)並不如同 ILO 般積極討論或運用基本所得概念。OECD 並沒有明顯使用基本所得的情況，在 OECD，乃將基本所得概念視爲福利國家經濟安全網中的一環、是針對特定人口群體（貧窮者、失業者）的給付。

世界銀行同樣並不倡導無條件的基本所得，在世界銀行相關文件的運用中，「Basic Income」的意義是指陳最低生活水準保障。世界銀行雖也提到提供所得保障,但更關心於進行貧窮者的人力資本投資。世界銀行於 2009 年出版《Conditional Cash Transfers》乙書，介紹及倡議在開發中及貧窮國家推動提供附條件的、以家長讓子女受教育爲條件的現金給付，透過這種現金給付，可以讓兒童接受教育、接受公共衛生給付，以進人力資本投資。

二、無條件基本所得是一個新興的理想主張

(一)無條件基本所得給付的性質

就基本所得主張者所倡議理念與制度設計來看，啓示如下：

1. 基本所得主張是回應現代社會就業不穩定現象的可能方向

經濟全球化所產生的新社會結構矛盾，即大量出現的就業不穩定現象。而這種就業不穩定、生活不穩定的新社會結構矛盾，被有些學者認爲是一種潛在的危機。面對這種不穩定現象的潛在危機，各國政府雖然提出社會投資的概念、積極性勞動市場政策、公共雇用、薪資補貼等作法，但似乎都不是明顯有效的良方。近二十年所提出來的這些政策，幾乎都是在於舒緩勞動市場的惡劣條件，並沒有辦法阻止勞動條件、勞動關係向下競爭的情況。

而基本所得主張者認爲，基本所得制度可以讓勞動者從被控制的惡劣就業條件解放出來。當勞動者不再被迫就業時，向下競爭的勞動情況將被中止，雇主必須適當的改善勞動條件，勞動者也將在真正自願的情況下進入勞動，而可以改變就業不穩定（非典型就業）的結構。而讓勞動者生活在穩定的環境、對未來有盼望，重拾對生活積極態度，乃是社會秩序穩定的重要工作。而基本所得制度的設計，似可能可以讓人們重新獲得生命的生機，獲得追求幸福的主動性，而維護資本主義制度體系的運作。

2. 基本所得制度是處理貧窮及工作貧窮等新貧現象的可能方向

貧窮是古老的社會議題，而經濟全球化下的近二十年，各主要先進國家的貧窮現象並沒有因爲經濟發展與繁榮而減緩，而出現了工作貧窮等新型態的貧窮現象。而社會思想家所提出的工作福利（workfare）、或是工作所得退稅給付（EITC）等強制就業等作法在推行逾十年後，在減緩貧窮現象的效果上似仍不明顯。更因這些制度本身所具有的資產調查或就業調查特性，而使人們陷入貧窮陷阱或低度就業的陷阱中。

嚴重的貧窮現象，正是基本所得主張獲得支持的另一個可能的原因，即期待透過基本所得制度可以有效決貧窮問題。一方面期待基本所得可以提供基本的生活資源，而解決貧窮問題，又在除去所得及就業條件限制－除去貧窮陷阱、失業陷阱的干擾，而可以有助於貧窮者脫貧。基本所得主張乃具有處方的可能性。

3. 基本所得是簡單、合於人性及道德的主張

對福利依賴、福利欺騙的擔心與憂慮似乎是社會政策制訂中無法揮去的原罪，救助制度中的資產調查與就業條件，乃係針對福利依賴、福利欺騙而衍生出來的制度設計。但是，資產調查與就業條件卻衍生出現貧窮陷阱與失業陷阱的情況，資產調查與就業條件不但不能有效除依賴，更刺激受助者的非道德性行爲，也是消耗行政資源的。

相對地，無所得限制及就業條件限制的基本所得制度，似可以有效地避免貧窮陷阱與失業陷阱、福利依賴、福利欺騙，更不必支出查

核及審查等不必要的行政成本。在每一個人都可以領取基本所得的情況下，人們工作所增加的任何所得（在繳稅外）都是實際的所得，而符合努力－收獲的人性期待，而具有簡單、合於人性及道德的特性。

4. 無所得及就業條件限制是各基本所得主張者的共同主張

雖然，基本所得主張者對於基本所得制度設計的內容仍有些許的歧見，如基本所得的對象包括那些人口、是否整合及取代既存的社會救助或給付、財源安排、給付水準等。但是，不限就業或資產（或所得）條件，沒有條件限制幾可謂是所有基本所得主張者的共同主張。亦即，在基本所得度設計規劃上，即使制度可有些許的變異或因地置宜，但必要能掌握住沒有所得及就業條件限制的核心特性。

5. 健全稅制是基本所得制度的前置要件

雖然，基本所得主張者並不使用太多篇幅說明稅制在基本所得制度中的作用，但稅制是基本所得制度中一項未明言的關鍵性制度條件（Van Parijs, 2003；Standing, 2005）。即雖然全體國民（富者與貧者）均獲得同等的給付，但在健全的稅制條件，透過稅來校正富者與貧者的實際所得，而使富人透過繳稅將獲得的所得繳回，造成差別給付的效果。稅制乃是建構基本所得制度的前置要件。

6. 基本所得制度具有整合取代紛亂救助給付的可能性

雖然，基本所得制度是否以整合及取代既存的社會救助或給付的必要性，仍是有不同意見。但是從 Sheahen（2012）針對美國情況的規劃及概算來看，發現推行基本所得制度的經費幾乎可來自既有的各種給付，而有取代整合既有給付的可能性。

(二)無條件基本所得給付在我國之運用可行性偏低

正如各主要國家雖關心到基本所得議題，基本所得保障議題並在瑞典進入政策程序，又主要國際組織（ILO、OECD、EU、ISSA、WB)中僅國際勞工組織(ILO)與世界銀行(WB)提示了與基本所得主張有關的資料，但也僅祇於介紹。

各國對普及式無條件基本所得的主要擔心仍集中在財務規模過

大及工作誘因的議題上,以及未必具有改善既存社會福利體系困境等。就此而言，我國似也同樣無法在這些議題上有超越的方法。包括，試算後的財務需求龐大，工作誘因及反誘因的議題上爭議乃基於對人性假設而欠缺相關資料可參考,接受訪談的專家及參與座談的政策菁英、學者專家雖認同普及式無條件基本所得的良善立意，但其可行性並不被認可。

(三)基本所得概念在我國被視爲是政府對最低生活水準的承諾

本研究研析發現，基本所得保障概念具有三層次的意義。即在對國民基本生活所需的基本保障，進而可以有三層次的意義。即一種承諾、一種生活水準、以及一套給付制度。一種承諾是指政府承諾對於無法自行獲得生活資源而維持基本生活水準者提供基本生活資源（即有條件限制的社會救助)。一種生活水準；是指各種政府的給付（或給付總合）宜達到及符合基本水準。至於一套給付制度，即近年學者們所倡導的普及式無條件基本所得。

在我國，多數政策菁英及學者們認爲將基本所得視爲政府對人民生活保障之承諾及政府所承諾保障人民生活之水準較爲合宜，至於普及式無條件的基本所得給付，則可視爲是共善社會的未來理想目標。

三、我國經濟安全制度之功能與分工

(一)我國經濟安全制度之所得保障功能及制度分工

1. 我國所得保障制度之功能

在視基本所得爲政府的承諾及保障基本生活水準的情況下，則強化了我國社會政策綱領中對經濟安全之分工規範,即以社會保險爲主,社會津貼爲輔，社會救助爲最後一道防線的社會安全體系。並由社會保險扮演預防性功能，在協助國民避免陷入各種經濟、生命周期或意外風險事故，並透過自助互助的原則，保障維持國民的生活水準，政府並透過保費補助在社會保險仍扮演協助弱勢者的角色。而社會救助與社會津貼的功能則在於提供國民基本經濟生活水準之保障。社會救

助乃在他助下達到基本的生活水準保障的效果，而扮演社會安全體系中最後一道防線的功能。至於社會津貼在於滿足國民處於非風險事故之特殊需求。

2. 我國所得保障制度之分工

進而我國經濟安全制度之功能與分工在於：透過社會保險藉由自助互助方式，保障有一定經濟能力之國民在面對風險事故時免於陷入困境；相對地，藉由社會救助提供國民基本經濟生活水準的保障。而在社會保障與社會救助間的福利漏洞，即國民面對經常性（非屬風險事故）特殊需求（如身心障礙），即藉由社會津貼補充之。透過社會保險、社會津貼、社會救助，三者共構社會安全網。

又國民的經濟安全除透過經濟安全制度獲得消極性的保障外，更需要積極地從就業市場中獲得經濟資源。即失業給付與社會救助體系間宜有適當的銜接，透過就業服務、職業訓練或其他相關制度，增進失業者的能力，協助失業者重返勞動市場。透過失業給付、職業訓練與就業服務三合一的就業安全體系，協助勞工運用就業服務、職業訓練、技能檢定及補助措施等資源，提升其職業能力及工作所得，以協助勞工脫離工作貧窮之困境。

3. 我國所得保障制度之制度連結

雖然，我國的社會政策綱領對社會福利政策願景有清楚的規劃，並提示各種制度間的功能與分工。但是，不可否認地，各制度間的連結仍是薄弱的，而存在差別待遇、福利競爭、重複領取的議題。而有待進行制度連結。

(二)我國經濟安全制度所存在的問題

1. 制度呈現的外顯議題

固然，我國的社會福利政策以邁向公平、包容與正義的新社會爲願景，但因社會福利制度的發展是因應社會環境變化的歷史產物，在 40 餘年的發展演進下，已發展出各種主要的社會福利制度，具福利國家的基本架構。但因福利制度發展亦高度受到政治競爭的影響，而存

在身分別差別待遇與福利競爭，以及社會救助與津貼以疊加方式提供的情況。在這些情況下，福利給付「重複受益」及「同時領受」議題則被提出及關心。不過，這些「重複受益」或「同時領受」的議題乃根源於給付水準是否過於嚴苛（或合宜），以及各種給付的內涵欠明確所致，而必須回到相關的議題內容中探討。

2. 制度核心議題

而本研究深入分析各給付制度規劃並結合深入訪談及焦點座談與會專家學者及政策菁英的意見。發現，我國這些社會福利制度的特性，查其根源，或源於四個根本性的問題。而此五個問題亦相互關連。

1.財稅資料未充分。或因財稅資料未充分，而出現福利體系在提供社會救助、社會津貼、甚至是工作所得補貼方案，而進行篩選所謂之「有需求者」之資產調查，或因財稅資料未必得以充分反映國民（及家戶）的所得實況，擔心出現不合格者領取給付的福利欺騙的情況。而透過嚴苛的劣等原則設計，以避免福利依賴，進而延伸出給付不足及給付疊架的情況。查其根源乃在於財稅資料無法真實反映國民家戶所得而致，是以合宜稅制資料是現代國家社會福利運作的重要制度環境。

2.給付內涵欠清楚。我國的最低生活費的訂定乃基於相對貧窮的概念而訂定，並無法據以指陳出所代表的生活費用內涵。而各樣津貼給付水準的訂定則係在政治角力下而訂列，其水準或高或低，但同樣的，各項津貼、補助所包括的消費及支出之內容並未被提示，而容有不同政府單位基於不同的政策理由及目標，而疊加給付空間。

3.給付（政府移轉性支出）未進行總歸戶。給付（政府移轉性支出）總歸戶議題乃來自個別國民（或家戶）領取的給付總額是否超過勞動者的合理工資，而延伸出勞動反誘因及福利依賴的情況，並與福利欺騙相互茲長，出現資源不合理配置及社會不公現象。我國的各項給付乃以疊架式方式提供給付，而針對有特殊需求者再增加提供社會津貼的作法，亦符學理。但另一方面，各項給付有以家戶單元（如低收入戶生活扶助費）、亦有以個人爲單元者（如老年農民福利津貼），

則或可能因家戶成員分別領取後，而出現家戶總資源超過特定水準的情況，而出現爭議。

雖然，在嚴苛的給付下，福利領受者之全家戶獲得之總付總額是否是超過一般勞動者的薪資水準，或出現超過一般勞動者的薪資水準的情況或仍不常見，但因未有勾稽及歸戶的作法，而出現想像性的爭議。

4. 政府給付（移轉性支出）未納入綜合所得稅所得計算。我國現行的稅制中，政府所提供的社會救助、津貼及得自社會保險的現金給付並未納入家戶「所得」。固然，在過去略嚴苛的社會救助給付制度中，福利領受者極不易出現領受救助總額，或領受福利給付加上自有所得達到申報綜所稅的水準。然而，在各項給付以疊加方式提供時，易出現或存在福利領取者所領取的總額達到繳稅水準的想像。當然，這些議題在未有給付歸戶的數據下，仍係屬想像性的爭議，空增困擾。

另外，社會保險給付就性質上是否可謂是所得（或是直視爲是儲蓄）則是有爭議的。因此，以及來自社會救助、社會津貼及社會保險給付未納入綜合所得及繳稅或是部分可理解的，但我國的制度較少對此進行討論，而增加負面的社會觀感。

5.福利競爭是引發給付紛亂的直接因。不可否認的，我國社會福利給付的疊架現象除因財稅資料無法真實反映國民家戶所得，而出現嚴苛的劣等給付制度，再延伸出給付疊架外；另一面，給付疊架亦與不同人口群的福利差別待遇及競爭有關。正如中低收入老年生活津貼及老年農民福利津貼之出現乃針對榮民就養金給付而出現的，又近年台北市政府發給（發動）租屋補助及育兒津貼，勢將發動新一波的福利競爭及新的疊架。就此而言，設若無法限制部會間、地方政府間的福利競爭，社會福利制度的片斷性將無法避免，也難以期待可以有總體性的社會福利制度。

四、以基本所得保障爲核心之整合性社會福利架構

(一)視基本所得保障爲一種生活水準並將全民納入

正如基本所得具有政府承諾、生活水準、以及給付制度（普及式無條件給付）三種意義。雖然，將基本所得保障作爲一種給付制度而進行社會福利制度整合的可行性頗低，但基本所得保障仍可以是一種政府的承諾或一種政府保障的生活水準。

如前所析，從給付制度上進行整合，勢必面對不同給付理由、功能、內涵間的整併、辯論，以及政府部門分工及權責的討論。但相對地，基本所得作爲一種政府承諾的生活水準來看，亦可以在給付後進行歸戶後的檢視，透過稅制進行增補，即結合給付總歸戶、給付納入所得額、以及負所得稅（或相關方法，如工作所得補助），而將全民納入，而可以達到基本所得保障（及給付）的整合目的。當然，如前所析，此種規劃乃以健全的稅制及充分的財稅資料爲前提。

(二)視基本所得保障爲一種老年生活水準

相對於將全民納入的基本所得保障，以人口群體爲對象的基本生活水準保障則相對簡便些。特別是以政府對各種職業別老年給付之保費補助爲基礎，建立稅收支付的、固定給付（flat-rate）的國民年金制度，或也是一種政策選項。這種社會保險費固定補助的構想，被稱爲是社會津貼隱涵在社會保險中（王正，2000）

當然，就理念及理想上來看，普及式年金具有諸多的優點，不但有利於全民社會團結連帶，特別是可以脫離台灣地區一再上演的人口群間的福利競爭。對政府的財政支而言，普及式的社會保險年金制度在政府支出上雖或是一筆大支出，但政府的財務負擔反而處於可控制的情況。以目前政府爲每年爲每一國民負擔年金保險的保費均數約在 4,435 元。相對於目前國民年金中每一被保險人的每年保費 15552 元而言，約需再有約 2450 億的財源，亦未必然是不可考慮的選項。

(三)透過稅制以校正重覆給付有其可參考性

在我國，因各項救助及津貼給付之給付各有其需求及理由，要從給付面進行整合或相互排除扣減確屬不易，亦無法限制未來新增的津貼給付。即行政面的整合似無法達到一勞永逸之效。又我國的救助及津貼給付及以「固定額組」的方式提供，領受者一旦符合給付資格，

即可獲該項給付的全額,並無有針對個別領受者之實況有微調的空間,又給付採取疊加方式給付，存在不鼓勵人們脫離給付的情況。

針對「固定額組」疊加給付的情況，學者們曾提出負所得稅的概念來討論。而普及式無條件基本所得制度中，亦透過稅制進行給付金之回收，也藉此來達到針對領受者實況進行細微調整的效果，即結合稅制而進行給付調整或修正重覆給付具有可參考的價值。

當然，透過稅制進行給付調整或修正重覆給付的作法必須有二個相配合的措施，即「給付總歸戶」，以及「社會福利給付納入綜合所得」，乃得以在年度綜合所得稅列計時，由稅制進行給付調整或修正重覆給付。

第二節　研究限制

一、 公眾參與討論規模不大

由於基本所得對國內民眾而言是相當陌生的概念，學理性的討論也不多見，因此乍聽這個概念時能夠理解與參與討論的人不多，透過網路平台所蒐集的資料相當有限，會有回應的多些年輕的社會科學學生，至於其他年齡層的人則不多；而即使是有回應的網友，往往也只能發抒其對國內福利給付過於紛雜的看法，往基本所得深入的問題時，則回應越來越困難而且簡單。從這個現象可以發現國內民眾對基本所得概念的陌生，也意味著未來在規劃相關政策時，必須先建立民眾一定的瞭解，以免過度紛亂的討論模糊了政策的焦點。

二、以稅制作爲基本所得保障的後置收回機制的可行性待進一步評估

基本所得理想的落實預設背後必須有個公平與完整稅制的存在，因此在三種基本所得方案的財務試算中，都假設現行林林種種的福利給付與基本所得補助，最終都能透過公平而完整的稅制將溢發的給付回收到財稅體系之中，因此降低了基本所得所容易引發的公平性與財政負擔疑慮。但目前我國稅制存在的問題相當複雜，也不是本研究現

階段能夠處理清楚，復因地下經濟因素難以掌握，以及目前諸多福利給付並未納入家戶所得歸戶，也使得稅制作爲後置回收機制的可行性受到質疑，需要進一步的評估稅制改革的可能性。

三、以所得稅制中之扣除額作爲基本所得保障水準待深入評估

現行所得稅制中的扣除額原本即有財稅福利（fiscal welfare）的功能，因此本研究除最低生活費用與基本工資之外，另以所得稅免申報標準作爲可能的基本所得標準之一，所計算出的財務估算也是最低。但稅制扣除額的假設基礎與基本所得並不相同，所以作爲基本所得保障水準是否適當，仍需要深入評估。

第三節　研究建議

一、對政府的政策建議

(一)立即性(短期)建議

1. 研析以社會救助作爲基本所得保障機制的可行性(主辦機關：衛生福利部)

本研究發現，與會受訪對象均認爲社會救助是我國現行社會福利制度中，與基本所得概念最相近的措施，且「社會救助爲最後一道防線的社會安全體系」已明列在社會福利政策綱領之中，因此在建構我國基本所得保障機制的制度阻力最少，也是與會受訪對象認爲最容易著手之處。惟現行社會救助在扮演基本所得保障機制上仍有諸多限制，改革重點可考量：1）建立以最低生活費用作爲整合其他福利給付的標準；2）工作人口與所得應回歸實質勾稽爲原則，無法實質勾稽時才採取設算制；3）動產與不動產限制應搭配脫貧方案作彈性考量，鼓勵資產累積；4）融入 EITC 逐步脫貧的機制，避免貧窮陷阱的產生，強化工作誘因；5）其他隨低收入與中低收入戶而來的各種教育、健保、照顧等補助應整合爲特殊需求補助，搭配脫貧方案形成制度性脫貧誘因。

2. 配合現行年金改革重新檢討各種福利津貼的定位(主辦機關：衛生福利部)

現行年金改革的目標在於提供可負擔的（affordable）老年經濟安全保障，隨著年金改革方向的逐漸確定，加上社會救助已經納入中低收入戶，現行各種福利津貼的定位也應重新思考調整，以整合進去最低生活費用爲原則，或作爲緊急性臨時需求的彈性用途，不宜再作爲經常性的長期支出，達到逐漸落日的目標。依本研究圖 8-1 的估計，此點加上前述社會救助納入 EITC 精神的改革，將可在最少成本（約增加 165 億）的情況下，達到最大程度（針對貧窮者、高齡者與勞動者）的基本所得保障。

3. 建立各種現金給付之資訊系統(主辦機關：財政部、衛生福利部、退輔會、教育部、勞動部、農業委員會、銓敘部、財政部、各直轄市及縣市政府)

現行各種現金給付分屬保險、津貼與救助性質，制度設計所立基的原理、給付資格與給付額度的計算均不同，造成制度的紛雜與整合的困難，連帶也難以估算基本所得保障程度適足與否。即使短期內難以從制度加以整合，但應可立即從建立完整的現金給付資訊系統著手，以清楚展現各種現金給付發放與受益的整體情形，作爲制度改革與政策決策的堅實證據來源。資訊系統的建制原則爲：1）各機關對其主管之現金給付應開立扣繳憑單；2）各種支付至個人或家戶的現金給付均應納入所得申報；3）政府財稅資訊系統應納入政府各機關所支付的現金給付，力求資訊透明。惟爲減少民眾疑慮，以建立完整申報爲首要目標，是否需繳納所得稅可視資訊系統成熟之後再研議。建請財稅主管機關納入相關法制檢討推行之。

4. 減少性別與弱勢族群所可能遭遇的不利地位(主辦機關：衛生福利部)

依照基本所得原始主張「國家無條件地（即無需經過資產調查、亦無就業條件限制）提供予所有國民一個最低數額的金錢或資源，保障國民可以擁有基本的經濟資源」，理論上不會產生因性別與弱勢族群

而受到不利地位，本研究的試算（表 7-6）也指出，即使採用最低生活費爲基本所得標準，也較現行制度更有效降低女性戶長家庭、育兒家庭、與老人戶長家庭的貧窮率。但因爲該方案總經費高達 41,175 億，財政缺口至少 39,353 億，不是我國現行財政狀況可以負擔，因此有前述第 1 點以改革現行社會救助爲基本所得保障的建議，這樣雖較爲可行，但也可能喪失基本所得原始理念保障性別與弱勢的效果，應納入後續評估。

(二)中期建議

1. 建立社會福利給付總歸戶體系(主辦機關：財政部)

現行各種福利現金給付與所得類型相當多元，支付方可能來自中央、地方、雇主、民間團體、服務收益、投資收益…，復以地下經濟等因素，再再使得福利適足水準的估算相當困難，各種福利措施引發的相對剝奪感亦不少見，「工作所得補助方案」推動期間所引起的諸多爭議即是一明顯的例子。政府應致力於社會福利與財稅總歸戶的建制，減少地下經濟因素所造成的影響，一方面健全政府財政收入，另一方面也讓社會福利資源能聚焦在最需要協助的個人與家庭。建請財稅主管機關檢討推行社會福利總歸戶體系。

2. 進行結合稅制改革之福利改革(主辦機關：衛生福利部、財政部)

本研究發現，基本所得理念的落實需要以健全的稅制爲先決條件，這不僅是爲社會福利提供充足財源，更是以健全稅制作爲社會公平的最後一道防線，將因給付紛雜所導致溢付的情形，透過稅制體系再回收到政府財政之中，確保福利財政的永續性。財稅主管機關宜檢討修法將政府的救助與津貼給付納入個人綜合所得範圍，以利透過財務制度進行合宜給付之校正。

另一方面，在我國社會救助及津貼給付對象已不再以貧窮家戶爲對象、而延伸到近貧家庭的情況下，兼顧工作倫理及避免福利欺騙的制度設計尤其重要。以近貧家戶爲對象的稅額抵減能兼顧工作倫理及家戶特質的作法，已被英美國家所採行，應納入福利改革中思考。

(三)長期建議

1. 家庭與工作倫理等社會價值應納入社會福利制度設計(主辦機關：衛生福利部)

從各種福利體制典型代表國家的討論中，可以發現沒有任何一個國家可以毫無保留地完全接受基本所得的理想，多數會相應自身的制度與社會價值來修改基本所得理想,以更融入自身的福利體制之中。而從研究訪談過程中也可以發現，基本所得所主張的「國家無條件地（即無需經過資產調查、亦無就業條件限制）提供予所有國民一個最低數額的金錢或資源，保障國民可以擁有基本的經濟資源」,最令國內受訪者疑慮的部分即是對家庭與工作倫理等社會價值所可能造成的衝擊。雖然過去國內福利立法改革修訂的經驗均是往放寬家庭與工作倫理限制的方向發展，但至今仍難以接受不加任何限制的情形，因此基本所得理念的引進必須審慎考量現行社會價值的接受度。

2. 充實國家財政作爲基本所得理想的基石(主辦機關：財政部)

從本研究的三種基本所得方案財務試算發現，總經費最高需要近 5 兆、最低也需要 2.8 兆，約當現今政府總預算的 1.5 倍至 2.6 倍，確實是現今難以達到的目標。惟對稅收占 GDP 比例原高於我國的福利體制而言，基本所得即不是絕無可能實現的理想，關鍵點即在於充實的國家財政。我國近幾年財政日益捉襟見肘是不爭的事實，相對於民眾對政府角色的期待卻不減，因而引發民眾對政府的信心危機。長期而言，充實國家財政是重建政府施政與挽回民眾信心的核心要務，如此，基本所得保障才不會永遠是個夢想。

二、未來研究的建議

(一)持續進行基本所得議題的探討，雖然基本所得的性質在學理上仍有一些討論的空間，但 ILO 與 OECD 均逐漸將之納爲可能的政策選項之一，對基本所得政策未來的發展，值得我國政府與學界持續關注。

(二)與基本所得理念最接近的社會民主體制（如瑞典），對基本所得理

念的關注程度反而不如自由主義體制（如美國），這也反應出自由主義體制不平等與工作貧窮問題的嚴重性，導致社會氛圍的轉變。相同的情形也可能出現在日益受到悶經濟困擾的我國，引發舊有制度轉型的契機與動力。

(三)即使如此，大致上也沒有任何一個國家可以百分之百採用這個新的理念，多多少少必須順應著自身歷史所建立起來的福利制度，修正理念與制度，降低兩者之間磨合的程度，也逐步建構產生一個新的制度。因此，基本所得理念能否適用於我國的環境這個議題，往往也必須從我國的福利制度去理解。

(四)在社會問題日增、政府福利方案龐雜但資源卻日益有限的情況下，基本所得不失爲具有整合取代紛亂福利給付的可能性，也讓福利的效益評估能夠展現。

(五)雖然 Sheahen（2012）即以美國爲實例，透過取消減稅、取代既有的福利給付、減少的福利支出及基本所得給付所增加的回收稅收等，幾乎可以支付 19-64 歲國民每人 10,000 美元的基本所得約 1.89 兆美元。然而，這樣的假設放在我國可能產生的估算又是如何，需要進一步的評估。

(六)除了財務面之外，制度面上可能與傳統濟貧的價值思維產生的衝擊，民眾的接受程度等，仍須後續研究補足。

(七)除了政府對人民的保障給付應受重視外，從生命歷程的角度來看，國民生命周期中的經濟安全水準及所得再分配亦宜被研究，特別是在國家介入社會保險制度下，國民生命周期所得再分配及經濟風險保障效果宜被研究探討。

(八)基本所得保障的討論集中於現金方式的給付，而現代福利國家所提供予人民的保障並不以現金爲限，甚至有時服務或實務的功能或效果會比現金爲佳。亦即，在基本保障的思維架構中，服務或實物給付是否有其價值，或如何與現金給付共同形成分工體系亦是值得進一步研究的議題。

參考文獻

中文部分

內政部（2008）。工作所得補助方案（核定本：中華民國 98 年 3 月 27 日院臺內字第 0980084128 號函修正核定），內政部。

內政部（2010）。立法院三讀通過社會救助法修正草案。

http://sowf.moi.gov.tw/10/news。

內政部（2011）。100 年社政年報。
http://sowf.moi.gov.tw/17/100/indes.htm。

內政部（2013）。社會救助統計。http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm。

內政部(2013)。內政部統計月報低收入戶生活扶助 (最低生活費及措施) Retrieved Aug 19, 2013, from
http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm

內政部戶政司(2013)。歷年全國人口統計資料-04 年中人口按性別及五齡組 Retrieved Sep 1, 2013, from
http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346

王正（2000）。〈保險、救助及津貼：老年濟安全制度財務體系配合之探討〉。《經社法制論叢》，26：1-30。

王正、鄭文輝、吳明儒、鄭清霞、傅從喜、王舒芸（2007）。《我國社會福利資源整合與合理化之研究》。行政院經建會委託研究。

王德睦、呂朝賢、何華欽（2003）。〈台灣貧窮門檻與測量的建立：FCSU 的運用〉。《台大社工學刊》，8：1-46。

王德睦、何華欽、呂朝賢（2005）。〈貧窮的測量：發生率、強度與不均度〉。《人口學刊》，30：1-28。

古允文（2008）。〈導論〉，於古允文、李易駿、孫健忠、詹宜璋、吳明儒合著《台灣大未來－回到根本：重構台灣的基本生活安全

網》，頁，13-19。台北：厚生基金會。

古允文譯，Gosta Esping-Andersen原著（1999）。《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。

行政院主計處 (2012)。國民所得統計年報 (100 年) Retrieved Sep 4, 2013, from http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=32848&ctNode=3099&mp=1

行政院主計總處（2013a）。102 年中央政府總預算。http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=5741&mp=1

行政院主計處（2013b）。社會安全收支。http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=33755&ctNode=538&mp=4

行政院主計處 (2013c)。100 年家庭收支調查報告 Retrieved Aug 21, 2013, from http://win.dgbas.gov.tw/fies/a11.asp?year=100

行政院年金改革小組（2013）。勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃。行政院經濟建設委員會，102 年 1 月 30 日。http://pension.ey.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017951

行政院退輔會（2012a）。行政院國軍退除役官兵輔導委員會就榮民統計。http://www.vac.gov.tw/cxls/index.asp?pno=93

行政院退輔會（2013b）。行政院國軍退除役官兵輔導委員會 102 年度施政目標與重點。http://www.vac.gov.tw/content/index.asp?pno=186

李允傑（2008）。負所得稅制的再思考：可行性分析觀點，財團法人國家政策研究基金會：財金(析) 097-009 號。

李顯峰（2010）。《勤勞所得租稅補貼制度之租稅面分析》。財政部賦稅署委託研究。

呂育誠（2002）。〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啓示〉。《公共行政學報》，6，1-28。

呂朝賢(2005)。〈由資料品質談家庭收支調查在社福議題的運用〉。《社區發展季刊》，第 111 期， 190-198。

何華欽、王德睦、呂朝賢（2003）。〈貧窮測量對貧窮人口組成之影響：預算標準之訂定與模擬〉。《人口學刊》，27：67-104。

林文斌（2004）。〈制度變遷：動態機制的觀點—以台灣中央銀行制度的變遷，1949-61 爲例〉，《人文及社會科學集刊》，16(3)，389-433。

林萬億（1994）。《民意與社會福利。於伊慶春主編，*台灣民眾的社會意向：社會科學的分析*》。南港：中央研究院。

林萬億（1997）。〈影響台灣民眾社會福利態度的因素〉。《台大社會學刊》，25，1-46。

林萬億（2005）。〈1990 年代以來台灣社會福利發展的回顧與展望〉。《社區發展季刊》，109，12-35。

施世駿、梁婉玲（2012），〈變遷中的歐洲社會模式：考察歐盟年金政策的發展〉。《社會政策與社會工作學刊》，16 卷 2 期，頁 47-94。

財政部 (2011)。公告 100 年度綜合所得稅課稅級距金額、免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額之金額 Retrieved Aug 17, 2013, from http://www.mof.gov.tw/fp.asp?xItem=60629&ctNode=2511

孫健忠（2000a）。〈我國社會津貼實施經驗的初步分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，4(2)：5-47。

孫健忠（2000b）。〈社會救助制度的新思考〉，《社區發展季刊》，91：240-251。

孫健忠、石決（2007）。〈「台灣全志－社會志社會福篇」書評〉，《研究台灣》，3：115-129。

孫健忠（2008）。〈對「工作家庭所得保障方案」規劃的反思〉。《財團法人國家政策研究基金會》，社會(評) 097-057 號。

曾中明、姚惠文、鄭貴華（2007）。〈我國國民年金之規劃歷程〉。

《社區發展季刊》，116：11-27。

曾巨威（2010a）。《勤勞所得租稅補貼制度之整體評估》。財政部賦稅署委託研究。

曾巨威（2010b）。〈「社會福利」VS.「負所得稅」〉。《財團法人國家政策研究基金會》，財金(評) 099-176 號。

郭承天（2000）。〈新制度主義與政治經濟學〉，在何思因、吳玉山（主編），《邁入廿一世紀的政治學》，頁 171-201，台北：中國政治學會出版。

陳小紅（2010）。《勤勞所得租稅補貼制度之福利面分析》。財政部賦稅署委託研究。

陳敦源（2001）。〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政暨政策學報》，3: 129-184。

勞委會 (2013)。調整基本工資。Retrieved Aug 19, 2013, from http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=4e12daf9

勞工保險局（2013a）。勞工保險統計。http://www.bli.gov.tw/

勞工保險局（2013b）。國民年金保險統計。http://www.bli.gov.tw/

勞工保險局（2013C）。就業保險統計。http://www.bli.gov.tw/

黃志隆、張世雄（2005），〈就業成長的達成與社會安全維繫－荷蘭社會改革的理論爭議與政策意涵〉，《歐美研究》，35(2): 405-458。

黃志隆、張世雄（2011）。〈台灣老年收入安全的制度爭議與發展選擇：兼論英國與德國的年金改革經驗〉，《法制論叢》，48：75-116。

黃宗昊（2010）。〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，49(3)：145-175。

傅從喜、施世駿、陳明芳（2011）。《英國、德國私營部門參與年金改革之研究》（No.（100）006.806）。臺北市：行政院經濟建設委

員會。

傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正(2008)。《德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究》。內政部委託研究。

賴秀玲、鄭萬助、梅家瑗（2004）。貧窮線內涵與我國低收入戶、中低收入戶. 標準及人數之探討。主計月刊，577，62-70。

鄭清霞、鄭文輝（2005）。〈我國社保險被保險人財務負擔與政府補助之探討〉。《台灣社會福利學刊》，4（1）：51-94。

薛承泰（2011）。〈什麼是「工作所得者補助方案」〉。《財團法人國家政策研究基金會》，社會(評) 100-088 號。

詹火生、林建成（2009）。〈對「工作家庭所得保障方案」之評析與建議〉。《財團法人國家政策研究基金會》，社會(析) 098-001 號。

臺灣銀行（2013）。公教人員保險財務收支概況。http//www.bot.com.tw/GESSI/Documents/gei_st_fin1.pdf。

蔡相廷（2010）。〈歷史制度主義的興起與研究取向：政治學研究途徑的探討〉。《台北市立教育大學學報》，41(2)，39-76。

蔡維音（2012）。〈最低生存基礎之界定：從社會救助與個人綜合所得稅進行交互考察〉。發表於台灣大學法學院主辦《第一屆翁岳生教授公法學術研討會》，2012.06.19。台北。

謝俊義（2000）。〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，8，1-26。

蕭新煌、張景旭（1995）。台灣社會福利的社會基礎：階級與福利理念的類型分析。*社區發展季刊*。70，6-32。

英文部分

Abelshauser, W. (1996). Erhard oder Bismarck? Die Richtungsentscheidung der deutschen Sozialpolitik am Beispiel der

Reform der Sozialversicherung in den Fünfziger Jahren. *Geschichte und Gesellschaft*, 22 (3): 376-392.

Ackerman, B. and Alstott, A. (2003). Why Stakeholding? In Bruce Ackerman and PhilippeVan Parijs (eds.) *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. 40-59. London & New York: Verso.

Alaska Permanent Fund Corporation (2013). Annual Dividend Payouts Retrieved April 20, 2013, from http://www.apfc.org/home/Content/dividend/dividendamounts.cfm

Alber, J. (2010). What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States. *Journal of European Social Policy, 20*(2), 102-125.

Alstott, Anne L. (2009). Why the EITC Doesn't Make Work Pay.Harvard Public Law Working Paper No. 09-66. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1503418

Andersson, J.-O. (2000). The History of an Idea: Why did Basic Income Thrill the Finns, but not the Swedes? In Robert van der Veen and Loek Groot (eds.), *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Pp. 224-237.

Andersson, J. O., and O. Kangas (2002).*Popular Support for Basic Income in Sweden and Finland*. 9th Conference of the Basic Income European Network, Geneva, September 12-14.

Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., and Neubauer, J. (2008).*Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bahle, T., Hubl, V., and M. Pfeifer (2011).*The Last Safety Net: A Hand-*

book of Minimum Income Protection in Europe. Bristol, UK: The Policy Press.

Baldwin, P. (1990).*The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bay, A.-H. and A. W. Pedersen (2006). The Limits of Social Solidarity: Basic Income, Immigration and the Legitimacy of the Universal Welfare State. *Acta Sociologica* 49 (4): 419-436.

Bengtsson, M., and T. Berglund (2012). Labour Market Policies in Transition: From Social Engineering to Standby-Ability. In: Larsson, B., Lettel, M., and Thörn, H. (eds.),*Transformations of the Swedish Welfare State: From Social Engineering to Governance?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, pp. 86-103.

Bergh, A., and G. O. Erlingsson (2009). Liberalizaton without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms. *Scandinavian Political Studies* 32 (1): 71-93.

Bergmann, B. R. (2004). A Swedish-Style Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority？ *Politics & Society*, 32(1): 107-118.

Berman, S. (2001). Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis, *Comparative Politics*, 33: 231-250.

Bergmark, A. (2008). Market Reforms in Swedish Health Care: Normative Reorientation and Welfare State Sustainability. *Journal of Medicine and Philosophy*, 33 (3): 241-261.

Berner, F. (2007). *Der entgrenzte Sozialstaat: Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland und die Entzauberung sozialpolitischer Fiktionen*. Unpublished dissertation, Bielefeld: University of Bielefeld.

Béland, D. (2009). Ideas, Institutions, and Policy Change. *Journal of*

European Public Policy, 16(5): 701-718.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Report. London: H. M. Stationery Office.

BIEN (Basic Income Earth Network) (2008). *About BIEN*. http://www.basicincome.org

Björnberg, Ulla (2012). Social Policy Reforms in Sweden: New Perspectives on Rights and Obligations. In: Larsson, B., Lettel, M., and Thörn, H. (eds.).*Transformations of the Swedish Welfare State: From Social Engineering to Governance?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, pp. 71-85.

Blank, R. M. (2009). The new American model of work-conditioned public support. In J. Albert & N. Gilbert (Eds.), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America* (pp. 176-198). Oxford: Oxford University Press.

Blomqvist, P. (2004). The Choice of Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. *Social Policy & Administration*, 38 (2): 139-155.

Blyth, M. (2001). The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change, *World Politics*, 54: 1-26.

Blyth, M. (2002).*Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boeckh, J., Huster, E.-U., and Benz, B. (2004).*Sozialpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Boyce, J. K., & Riddle, M. (2007). Cap and dividend: how to curb global warming while protecting the incomes of American families. *Working Paper Number 150*, from

http://scholarworks.umass.edu/peri_workingpapers/108/

Bruno-Latocha, G. and J. Grütz (2001). Zusätzliche Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz', *Deutsche Rentenversicherung*, 56 (6/7): 401-424.

Bruno-Latocha, G. and O. Tippelmann (2003). Betriebliche Altersversorgung im Umbruch – aktuelle Entwicklungen durch das AvmG'. *Deutsche Rentenversicherung,* 58 (1/2): 13-29.

Campbell, J. L. (1998). Institutionalism Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society, 27*(3): 377-409.

Christian, Aspalter (2002). Democratization and welfare state development in Taiwan. Aldershot: Ashgate.

Churchill, Craig and Matul, Michal (2012). Protecting the Poor : A Microinsurance Compendium, V.2. Geneva: ILO.

Clinton, W. J. (1993) "Remarks on the Earned-Income Tax Credit and an Exchange With Reporters," July 29, 1993. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=46924.

Clinton, W. J. (1994) "Memorandum on the Earned-Income Tax Credit," March 9, 1994. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49779.

Coe, N. B. (1998). Does work pay? A summary of the work incentives under TANF. Urban Institute, Number A-28 in Series, "New Federalism: Issues and Options for States"

Cox, R. H. (2001). The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany? *World Politics*, 53: 463-498.

Cox, R. (2004). The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct, *Social Policy & Administration*, 38, 2: 204-219.

Cunliffe, John and Erreygers, Guido (2001). The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income. History of Political Economy, 33(3): 459-484.

De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2004). The many faces of universal basic income. *The Political Quarterly, 75*(3), 266-274.

Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. New York/Oxford: Oxford University Press.

Eichhorst, W., and R. Konle- Seidl (2005).*The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform*. Nuremberg: IAB Discussion paper.

Erikson, Robert et al. (eds.) (1987).*The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk N.Y. & London.

Esping-Andersen, G. and Korpi, W. (1986). From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. *International Journal of Sociology,* 16 (3/4): 39-74.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.

Esping-Andersen, G. (1996).Welfare *States* without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In G. Esping-Andersen (ed.). *Welfare State in Transition . National Adaptations in Global Economies,* pp. 66-87. London: Sage Publications Ltd.

Evans, P., Rueschemeyer, D. and T. Skocpol (eds) (1985).*Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Falk, G. (2012). Low-Income Assistance Programs: Trends in Federal Spending *CRS Report for Congress R41823*: Congressional Research Service.

Fiszbein, Ariel and Schady, Norbert (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington: The World Bank Group.

Fritzell, J., O. Backman and V.-M. Ritakallio (2012). Income Inequality and poverty: Do the Nordic Countries still Constitute a Family of Their Own? In: J. Kvist, , F. Johan, H. Bjorn, and O. Kangas (eds.), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare model in the 21st Century.* Bristol, UK: The Policy Press, pp.165- 185.

Garfinkel, I., Huang, C.-C., & Naidich, W. (2006). The effects of a basic income guarantee on poverty and income distribution. In E. O. Wright (Ed.).*Redesigning Distribution* (pp. 117-141). London ; New York: Verso.

Garfinkel, I., Rainwater, L., & Smeeding, T. (2011). *Wealth and welfare states: Is America a laggard or leader?* New York: Oxford University Press.

Gerdes, C. and E. Wadensjö (2012). Is Immigration Challenging the Economic Sustainability oft he Nordic Welfare Model? In: J. Kvist, F. Johan, H. Bjorn, and O. Kangas (eds.), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare model in the 21st Century.*Bristol, UK: The Policy Press, pp. 187- 200.

Giese, D. (1986). 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung - Ziele - Entwicklung. *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch*, 25: 249-258.

Ginsburg, N.（1992）. *Divisions of Welfare： A radical Introduction to Comparative Social Policy*. London: Sage.

Goodin, R. E. (1996). Institutions and Their Design. In R. E. Goodin (Ed.), *The Theory of Institutional Design* (pp.1-53). New York: Cambridge University Press.

Goldsmith, Scott (2005). The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experient in Wealth Distribution. In Guy Standing (ed), *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*. Pp.553-566. London: Anthem Press.

Groot, L. and van der Veen, Robert (2000). How Attractive is a Basic Income for European Welfare State? In Rbobert van der Veen and Loek Groot (eds.).*Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Pp.13-40. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hall, P.A.(1989). Introduction. In P. A. Hall (eds.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (pp.3-26). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.

Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 174-207.

Hall, P. A. and Taylor, C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.

Hamilton, J. H. (2010). Optimal Tax Theory: The Journey from the Negative Income Tax to the Earned Income Tax Credit*. *Southern Economic Journal, 76*(4), 861-877.

Hauser, R. (1993). Approaches to Comparative Social Policy Analysis. In Jos Berghman and Bea Cantillon (eds.). *The European Face of Social Security*. Gateshead, Tyne & Wear: Athenaeum Press.

Heclo, H. (1974).*Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance.* New Haven/London: Yale University Press.

Healy, S. and Reynolds, B. (2003). From Poverty Relief to University Entitlement: Welfare, Minimum Income and Basic Income in Ireland. In Guy Standing (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*. pp. 157-192. Geneva: International Labor Office.

Heidenheimer, A..、Heclo, H. & Adams, C.（1990）. The Politics of Social Choice. in Arnold J. Heidenheimer、Hugh Heclo & Carolyn Teich Adams（eds.,）*Comparative Public Policy*, 3rd. New York: ST. Martin's Press.

Hill, M. (1996). *Social Policy: A Comparative Analysis*. London: Prentice Hall.

Holtzblatt, J., McCubbin, J., & Gillette, R. (1994). Promoting Work through the EITC. National Tax Journal, 47, 591-591.

Hotz, V. J., Mullin, C. H., & Scholz, J. K. (2001). The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare *JCPR Working Papers*: Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.

Hotz, V. J., & Scholz, K. (2003). The earned income tax credit. In R. A. Moffitt (Ed.), *Means-tested transfer programs in the United States* (pp. 141-198). Chicago: University of Chicago Press.

Howard, C. (1999). *The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States*: Princeton University Press.

Howard, M. W. (2012). A Cap on Carbon and a Basic Income: A

Defensible Combination in the United States? In K. Widerquist & M. W. Howard (Eds.), *Exporting the Alaska Model: How the Permanent Fund Dividend Can be Adapted as a Reform Model for the World* (pp. 147-162). New York: Palgrave-Macmillan.

HUD(2013). HUD's Public Housing Program. Retrieved 6/2, 2013, from http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/rental_assistance/phprog

Ikkala, M. (2012). Finland: Institutional Resistance of the Welfare State against a Basic Income. In Caputo, Richard K. ed. *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*. Pp. 63-81. New York: Palgrave Macmillan.

ILO(2005). Decent Work and Poverty Reduction Strategies. Geneva: ILO.

ILO(2010). Building a Social Protection Floor with the Global Jobs Pact. Geneva: ILO.

Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.

Ionela, M. (2012). The Swedish Model in Employment. Post-Crisis Solutions. *Theoretical and Applied Economics* 4 (569): 105-114.

IRS. (2013a). Preview of 2013 EITC Income Limits, Maximum Credit Amounts and Tax Law Updates Retrieved April 4, 2013, from http://www.irs.gov/Individuals/Preview-of-2012-EITC-Income-Limits,-Maximum-Credit--Amounts-and-Tax-Law-Updates

IRS. (2013b). Qualifying Child Rules Retrieved April, 12, 2013, from http://www.irs.gov/Individuals/Qualifying-Child-Rules

Janson, Pan (2000). *Basic Income and the Swedish Welfare State*, adapted from http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Janson.pdf.

Junestav, M. (2010).*Sjukskrivning som politiskt problem i välfärdsdebatten: Det politiska språket och institutionell förändring*, Rapport 16, Stockholm: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.

Kaufmann, F.-X. (2003).*Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Kievetskroon, Pretoria (2008). National Seminar on Reducing Unemployment and Poverty: International Experiences and Proposals for the Expanded Public Works Programme, Phase 2. Geneva: ILO.

Kjellberg, A. (2006). The Swedish Unemployment Insurance - Will the Ghent System Survive? *Transfer*, 1/06: 87-98.

Kongshøj, K. (2013).Chinese developmentalism and Nordic universalism or the other way around? Limited convergence in Sino-Nordic income protection. *Journal of Asian Public Policy*, 6 (3), forthcoming.

Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(1), 223-246.

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: an Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.

Kuhnle, S. (1996). International Modeling, States, and Statistics: Scandinavian Social Security Solutions in the 1890s. In: D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 233-258.

Kuivalainen S. and K. Nelson (2012). Eroding Minimum Income Protection in the Nordic Countries? Reassessing the Nordic Model of Social Assistance. In: J. Kvist, , F. Johan, H. Bjorn, and O. Kangas (eds.), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare model in the 21st Century.* Bristol, UK: The Policy Press, pp. 69-86.

Lampert, H. (1998).*Lehrbuch der Sozialpolitik*, 5th ed. Berlin: Springer.

Leichter, H.（1979）.*A Comparative Approach to Policy Analysis: Health Care Policy in Four Nations*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Leisering, L. (2001). Germany: Reform from Within. In: Alcock, P. and Craig, G. (eds.), *International Social Policy*. Basingstoke, UK: Palgrave, pp. 161-182.

Lessenich, S. (2012). Allein machen sie Dich ein oder Gute Gründe für ein Grundeinkommen plus. In: Jakobi, D. and W. Strengmann-Kuhn (eds.), *Wege zum Grundeinkommen*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, pp. 17-33.

Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 2(1): 59-73.

Liebermann, S. (2012).*Far, though Close: Problems and Prospects of BI in Germany*. Ruhr-University Bochum Working Paper.

Lorentzen, T. et al. (2012). Unemployment and Economic Security for Young Adults in Finland, Norway and Sweden: From Unemployment Protection to Poverty Relief. *International Journal of Social Welfare*, online version.

Lowndes, V. (2002). Institutionalism. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and Method in Political Science (2nd.)*.(pp.90-108). New York: Palgrave Macmillan.

Mabbett,D. & Bolderson, H.（1999）. Theory and Methods in Comparative Social Policy. In Jochen Clasen(ed.), *Comparative social policy*. Malden/ Massachusetts : Blackwell Publishers.

Madrigal, J. A. Francisco and Pérez L. R. José (2008). *What Type of Taxes Demands Basic Income*. Paper presented at the 12th BIEN Congress, University College, Dublin, Ireland, June 20–2. http://www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/

4aiperezmadrigaltaxesbi.pdf

Manow, P., & Seils, E. (2000). The Employment Crisis of the German Welfare State. In M. Ferrera and M. Rhodes (eds). *Recasting European Welfare State*, pp. 137-160. London: Frank Cass.

Manow, P. (2001). *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy from the 1880s to the 1990s.* Habilitation Thesis, University of Konstanz.

Manow, P. (2005). Germany: Co-operative Federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons. In: Obinger, H., Leibfried, S., and Castles, F. G. (eds.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 222-262.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review,* 78(3), 734-749.

Mares, I. (2006).*Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment.* Cambridge: Cambridge University Press.

Meuris, Marc (2008). Proposal for a European Basic Income: A European Basic Income Allowance as a Solution for Social Unification of Europe. Paper for BIEN World Congress on Basic Income, Dublin, Ireland. http://www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/3aiiimarcmeurisbieu.pdf

Meyer, B. D., & Rosenbaum, D. T. (2001). Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers. *The Quarterly Journal of Economics, 116*(3), 1063-1114. doi: 10.1162/00335530152466313

Moffitt, R. A. (2003). The negative income tax and the evolution of US

welfare policy. *NBER Working Paper 9751*, from http://www.nber.org/papers/w9751

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

Offe, Claus. (2009). Basic Income and the Labor Contract. Analyse & Kritik 31(1):49-79.

Orloff, A. S. (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender relations and welfare States. *American Sociological Review*, 58:303-328.

Palier, B. (ed.) (2010).*A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Papadakis, Konstantinos (2006). Civil Society, Participatiory Governance and Decent Work Objectives: The Case of South Africa. Geneva: ILO.

Pateman, Carole and Murray, Matthew (2012) Introduction. In Matthew Murray and Carole Pateman (eds.), Basic Income Worldwide: Horizons of Reform. P.1-8. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism.* London: Pinter Press.

Pierson, P. (2000a). Not Just What, But When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development,* 15(Spring), 72-92.

Pierson, P. (2000b). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review,* 94(1), 251-267.

Pierson, P., & Skocpol. T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." In I. Katznelson & H. V. Milner

(Eds.), *Political Science: State of the Discipline* (pp.693-721). New York: W. W. Norton.

Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

Saltman, R.B. and Bergman, S.E. (2005). Renovating the Commons: Swedish Health Care Reforms in Perspective. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30 (1/2): 253-276.

Schiller, B. R. (2008). Social Insurance Program, in *The economics of poverty and discrimination* (pp. 258-22975). NJ: Prentice Hall.

Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schmidt, V. A. (2002).*The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

Schmid, J. (2010).*Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.

Schmähl, W. (2004). Paradigm Shift in German Pension Policy: Measures Aiming at a New Public–Private Mix and their Effects. In M. Rein and W. Schmähl (eds). Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 153-204.

Sheahen, Allan (2012). *Basic Income Guarantee Your Right to Economic Security*. New York: Palgrave Macmillan.

Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, and China.* Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Spicker, P. (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. Hemll.

SSA(2013)Understanding Supplemental Security Income SSI Home Page -- 2013 Edition Retrive 6/22, from http://www.ssa.gov/ssi/text-understanding-ssi.htm

SSA(2013)Understanding Supplemental Security Income SSI Home Page -- 2013 Edition Retrive 6/22, from http://www.ssa.gov/ssi/text-understanding-ssi.htm

Standing, G. (2003). *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva: International Labor Office.

Standing, G. (2005b). Why Basic Income is needed to Work. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, 2(1): 91-101

Standing, G. (2005a). *Promoting Income Security as a Right. Europe and North America*. London: Anthem Press.

Standing, G. (2011).*The Precariat: The New Dangerous Class.*London:Bloomsbury Academic.

Standing, Guy (2012). Basic Income Pilot Schemes: Seventeen design and evaluation imperatives. In Dirk Jacobi (eds). *Wege zum Grundeinkommen [Pathways to Basic Income]*. Pp.133-352. Berlin, Germany: Bildungswerk Berlin.

Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism." In D. D. Porta & M. Keating eds., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a Pluralist Perspective* (pp.118-138). Cambridge UK: Cambridge University Press

Streeck, W., & Trampusch, C. (2005). *Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State.*MPIfG Working Paper 05/2. Cologne.

Sun, N.-Y. (2005).*Das Verhältnis zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe bei der Umstrukturierung des Sozialstaates: Am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung und der sozialen*

Pflegeversicherung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Swenson, P. A. (2002).*Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.

Tax Policy Center. (2012). Earned Income Tax Credit: Number of Recipients and Amount of Credit, 1975-2010 Retrieved April 14, 2013, from http://taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=37

Taylor-Gooby, P. (ed.) (2005).*Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Teune, Henry. (1990). Comparing Countries: Lessons Learned. In Else Øyen (ed.,). *Comparative Methodology: Theory and Practice in International Social Research*. International Sociological Association, Sage.

Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-405.

Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp.1-32). Cambridge: Cambridge University Press.

Trydegård, G.-B. and Thorslund, M. (2010). One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elderly Care. *Social Policy & Administration*, 44 (4): 495-511.

UNDP (United Nations Development Programme) (2011).Sharing Innovative Experience. New York : UN; Geneva: ILO

Urban Institute(2011) TANF Eligibility and Benefit Rules. Retrive 6/22, from

http://www.urban.org/safety-net-almanac/tanf/Eligibility-and-Benefit-Rules.cfm

Urban Institute(2011) TANF Eligibility and Benefit Rules. Retrive 6/22, from http://www.urban.org/safety-net-almanac/tanf/Eligibility-and-Benefit-Rules.cfm

USDA. (2013). Supplemental Nutrition Assistance Program Retrieved 6/2, 2013, from http://www.fns.usda.gov/snap/applicant_recipients/eligibility.htm

U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means. (2004). *2004 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Van Parijs, Philippe (1992). *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London & New York: Verso.

Van Parijs, Philippe (2003). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for 21st. Century. In Bruce Ackerman and PhilippeVan Parijs (eds.) *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. 1-39. London & New York: Verso.

van der Veen, Robert J. and Loek Groot (2000). *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Widerquist, K., & Howard, M. W. (2012). Introduction: Success in Alaska. In K. Widerquist & M. W. Howard (Eds.), *Alaska's Permanent Fund Dividend:Examining its Suitability as a Model*. New York: Palgrave Macmillan.

Widerquist, K. and Sheahen, A. (2012). The United States: The Basic

Income Guarantee- Past Experience, Current Proposals. In Murray M. and Pateman (eds). *Basic Income Worldwide*. Pp.11-32. New York: Palgrave Macmillan.

Wispelaere, J. and Stirton, L. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. Political Quarterly 75(3):266-274.

Wilthagen, T. and Tros, F. (2004). The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. *Transfer*, 2: 166-186.

Wright, E. O. (2005). Basic Income as Socialist Project. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, 2(1): 196-201.

Zabarenko, D., & Rascoe, A. (2009). Obama budget realistic on climate revenue: analysts, *Reuters*. Retrieved from http://www.reuters.com/article/2009/02/26/us-obama-budget-climate-idUSTRE51P4Q920090226

Zelditch, M. Jr (1971). Intelligible Comparison. in Ivan Vallier (ed.,). *Comparative Methods in Sociology*. Berkeley: University of Cali fornia Press.

附錄一深度訪談與焦點座談題綱

一、背景說明

在經濟全球化及福利改革已成爲各福利國家之背景環境下，促進就業成爲各國社會政策中的重要工作。進而，學者們開始探討以強制工作、個人責任爲思想中心之工作福利（workfare）對減少貧窮的成效；同樣地，學者們也探討積極性勞動市場政策是否確能引導人們追求幸福，並有學者提出無條件之基本所得主張，作爲對經濟全球化下勞動市場變遷與福利國家改革之再改革構想。不可否認的，即使在強化個人責任盛行下，國家透過社會安全制度提供每一位國民基本生活所需仍是 ILO 與 WB 等國際組織的共同關懷與主張。

「社會福利政策綱領」是我國社會福利政策的發展指引，「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」提出社會福利之推動願景與方向。其中之社會救助與津貼大項中揭櫫「社會津貼應因應國民特殊的需求而設計，針對社會保險不足之處予以補充，逐步整合成國民基本所得保障」之政策方向。

而查諸有關基本所得保障的討論，其主張爲：國家無條件地（即無需經過資產調查、亦無就業條件限制）提供予人民一個最低數額的金錢或資源，保障國民可以擁有基本的經濟資源。透過提供基本所得，不但可以有效地消除貧困、飢餓，人們也可以活得有尊嚴，不必爲了生存而賤售勞動力，而是爲了理念而勞動，並實踐社會正義。無條件限制基本所得主張者，特別強調幾個概念：1）給付乃是針對個人的給付、而非給付予家庭；2）給付是基於以公民權利的，而無需資產調查，也沒有就業條件限制；3）基本所得給付是定期持續的給付，非一次性的給付；4）基本所得的水準乃足以滿足人們的基本需要。

當然，基本所得主張者的倡議，也受到一些挑戰。其主要的爭議在於：無所得及就業條件限制之作法、均等給付的公平性、與現有制度之競合、財源。簡要說明如次：

(一)在所得及就業條件方面

傳統上，各國的福利制度認爲資產調查或就業條件查核具有維護及促進自立、勤勉之工作倫理的效果。而基本所得者主張不限就業或資產（或所得）條件，沒有條件限制幾可謂是所有基本所得主張者的共同主張。基本所得主張者認爲資產條件的篩檢會造成貧窮陷阱（poverty trap）；又就業查核則在於迫使人們投入沒有發展性、勞動條件不佳的工作，進而限制人們的所得、而創造貧窮。

(二)公平性及需求優先問題

評論者認爲無論所得高低均同等獲得給付，違背人們所習慣的「報酬」、「值得」認知。但是基本所得主張者指出：在同樣提供基本給付的情況下，低所得者及貧窮者將獲得生存的基礎，而符合社會正義。又在採取累進稅率的制度下，中高所得者將因累進稅率，所得到之給付將有遞減的效果，而符合需求優先的給付原則。

(三)與現有制度的關連

基本所得制度是否取代既有的福利給付，基本所得主張者間的構想並不相同，端視其制度設計而定。如 Sheahen（2012）的構想則以基本所得取代既有的各種具資產調查、以公共財源的給付。而 Van Parijs（2003）則不強調基本所得與既有公共給付制度間的關係。但是，並沒有朝向取代就業基礎之社會保險的論點。

(四)財源及財務規模

財務負擔規模及財源是多數評論者在初見基本所得主張最擔心的。部分基本所得主張也對財源及財務規模議題提出具體的設計。如 Sheahen（2012）即以美國爲實例，透過取消減稅、取代既有的福利給付、減少的福利支出及基本所得給付所增加的回收稅收等，幾乎可以支付 19-64 歲國民每人 10,000 美元的基本所得約 1.89 兆美元。不過並沒有其他更精確的數據可以正確說明基本所得的財務預估。

二、訪談題綱

在結合無條件基本所得保障概念特性與我國的社會福利制度現況及社會發展實況，似有以下幾個議題是值得深思的。

1. 對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？
2. 基本所得與人性本質：基本所得制度所倡導的平等、解放、自由、追求幸福主動性的理想，在我國中是否是優先、普遍被認知的社會價值？是否會與人們所理解的「值得」、「功績」、「公平」的概念相違。其所代表的社會價值、社會哲學思想與我國社會中的那些的主流價值一致或相近？
3. 基本所得與工作誘因：提供基本所得給付是否會出現勞動工作反誘因？或將如同倡議者所言，將刺激追求幸福的主動性，或工作誘因不是應擔心的議題？
4. 在我國的情況中，基本所得所可能具有的潛力以何者爲重要？是解放勞動者免於低薪、無意義工作的限制？或消滅貧窮、或簡化福利給付？
5. 以基本所得取代或整合資產調查式的給付及社會津貼，在我國有可行性嗎？
6. 在我國的國民年金及社會保險制中，是否可能以基礎年金作爲架構，作爲一種繳費式的基本給付，成爲對高齡者的基本所得？
7. 基本所得保障中的責任分配爲何：人民（個人）、家庭、非營利組織、企業、與國家在基本所得保障中的責任爲何？是財務的分擔者？或僅是盡責的公民與良善的自我管理者（如盡忠地求職及工作，而不論效果爲何？

附錄二深度訪談摘要

◎受訪者：A 學者

◎訪談日期：102.07.14

◎訪談時間：17:00-21:00

◎訪談地點：台中市某公寓大廈

◎紀錄者：李易駿老師

◎訪談內容摘要

1. 對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

- Basic Income 是指以國家稅收爲財務基礎，給予一國合法國(公)民無條件的給付領取身份待遇。在國家(公共)福利光譜上，可用來對照的另一端，就是以各種工作(就業)和資產調查(means test)作爲領取給付資格的社會(和失業)救助。介於其間的則是以母職/照顧、其他社區與公共參與爲領取給付資格的**參與收入**。
- 當然，資源是另一個技術性的問題，阿拉斯加有能源基金的分紅。這樣的問題也好像挪威，這些國家因爲它有能源，然後它就去發這個錢。另外，汶萊也是這樣。它們的動機並不在，也不是共和主義。它根本與民主無瓜葛，特別是在汶萊。那只是安撫人民的工具而已啊。我分一些錢給你，你閉嘴就沒事了。挪威它經濟很不好，但是現在它靠那個能源是可以維持，但是事實做 Basic Income。很多人是說你要用那個阿拉斯加當 case 當個成功的案例，也不能，因爲誰知道那個可以維持到什麼時候，更何況阿拉斯加人口很少。

- 在這觀點下，最常見的是老年(老年年金)和兒童人口的(Demo-grant)(兒童津貼，相對於給母職的照顧津貼)，而非不分年齡和性別的全民基本收入。在台灣，1990 年代我國政黨競爭下，開始出現了一些變形的老年年金。雖然表面上從資產調查形式，轉爲排富條款的應用，但仍然是種寬鬆化的資產調查罷了。
- 這一類排富條款的應用，同時不斷地擴大使用到大半的社會和福利政策中，特別是十二年國民**義務**(如果還可以濫用這個字眼。更適合的詞是「管制的」regulatory)教育。國民年金法當然繼續沿用。唯一例外是備受爭議的老農津貼，也自 102 年 1 月起開始排富。當建構成一個獨特的「排富條款」(加上私有化逐步蔓延出「管制的」)扭曲之「社會福利」國家，更加劇我們階級(衝突)政治的鴻溝，也徹底毀損公民團結可能的自由民主政治基石。其實排富條款比原來（沒有所得限制）設計得更惡劣，因爲它會造成更多不公平。

2. 基本所得與人性本質：基本所得制度所倡導的平等、解放、自由、追求幸福主動性的理想，在我國中是否是優先、普遍被認知的社會價值？是否會與人們所理解的「值得」、「功績」、「公平」的概念相違。其所代表的社會價值、社會哲學思想與我國社會中的那些的主流價值一致或相近？

- 避開本質主義和反本質主義的哲學與方法論征戰，人性與制度的相互關係絕對不是簡單、單向和線性的，一如人性本身也非單純的自利或利他，或白紙般地被制度或環境所決定。制度的價值理念和目標啓動了個人的有意義社會行動，以及隨之構成的良性或惡性制度循環，直到可利用資源的耗盡或(新社會運動)內爆。
- 國家有一個角色就是要促進人民的德性，促進這個東西，剛好跟自由主義相反，因爲國家不可以做這樣的事，因爲嘗試

介入人民的自由的時候，他就是一種危險，但是你有沒有注意到，workfare 就是用這一套來促進人民的德性，工作的德性，只有工作，其他不要，其他不重要，重要的事要強制他去工作，要自己養自己，所以這樣詮釋的結果是社群主義可以從左派，也可以從右派，我常說的一個理論本身沒有左右派，只有在他被使用的時候。

3. 基本所得與工作誘因：提供基本所得給付是否會出現勞動工作反誘因？或將如同倡議者所言，將刺激追求幸福的主動性，或工作誘因不是應擔心的議題？

- 反對基本收入的兩個主要理由，一個是國家財政難以負擔(更不用提稅收制度的扭曲和集中於薪資階級)，另一個但也更常被提及的主要反對論證，當然就是影響工作誘因。當代對工作反誘因的擔憂與散播，是理性選擇/經濟人模型行爲科學的產物。但如果上述制度主義論述更有說服力，那這行爲決定論說法還是把金錢當成唯一的工作誘因，一種古老的行爲紀律化技術。
- 基本收入的改革，正是要修正此一社會經濟的歷史困境和惡性循環。或者說，我們是要關心工作動機，但理由是基本收入制度可以增進工作動機。相反的 Activation 和 Workfare 只會造成動機損耗，反而需要投入更多卻未必有效的監督和控制，一如管理主義國家的政策作爲。更不用提到對自由民主政治的破壞和官僚管理權力擴大到不再受政治的管理與制衡。
- 順著個理想性這個部分來講，好像對於基本所得其實是對工作誘因不一定是正面的，問題就出在：是因爲薪資補貼可以讓雇主根本就可以不用再提高薪水。換句話說，你有做跟沒做都一樣！所以工作動機當然就被扼殺！所以你制度造成它不想工作，而不是怎樣，你一個人天生就不想工作！相反，

如果有意義的工作，如社區工作，你沒錢給他也做得很高興。所以其實共和主義的另外一個面，他強調是公共參與，社區參與本身就是一種公共參與，它是參與決定我們自己生活的事務，有個概念叫「後工作社會」，後工作社會就是要把工作跟就業、有酬的那個切開。

- 我們鼓勵的是各種參與，你可在家照顧孩子啊！你可以在家照顧老人啊！你也可以去外面怎樣！所以這就還是回到基本所得的那一種主張！就是我給你基本所得，那你只要做適可的事，作爲一個好公民的責任的活動，可能是社會服務，可能是社會參與，可能是照顧家人，可能是一個學習的活動，這樣就是一個很好的德性的義務。也就是你的 obligation，共和主義裡的 obligation 就是公共，你對公共事務的參與就是 obligation。
- 那回到台灣的可行性，當然我必須承認，在現今的政府底下，臺灣的政治是不容許的。因爲你知道，一個社區衰退的時候，你要讓它再生，你需要有傻瓜從頭開始，去付出，而這些人當他有一點點成就的時候，開始才會慢慢的擴散。

4. 在我國的情況中，基本所得所可能具有的潛力以何者爲重要？是解放勞動者免於低薪、無意義工作的限制？或消滅貧窮、或簡化福利給付？

- 基本收入的核心理念是公民的養成。而免於經濟權力宰制的基本前提，自然可以達成無意義、低薪工作的減少，收入貧窮的消除，也排除官僚體系的行政決定權力，簡化福利給付程序和福利詐欺讓有需要卻總領不到的難題。

5. 以基本所得取代或整合資產調查式的給付及社會津貼，在我國有可行性嗎？

- 只要有排富條款的盛行，短期內就絕不可能，前面有說過，我是反對排富條款的，而我們現在對排富條款著了魔，變成排富條款國家。而晚近任何類似的方案提出，如免費午餐和十二年國教，都已先後被排富條款排除掉。在高齡社會論述中，比較可能被接受的和對抗排富條款的，還是只有老年年金和兒童津貼。而放在社會保險架構中的可行性，又會來得更高些。但這對於當代最爲嚴重和嚴肅的青年失業問題，並無直接助益。光是賣弄人口紅利的虛幻概念，造成更加困難的人力無用和社會耗損。但在對工作誘因以及移民人口的恐懼下，全民的基本收入尚未有任何可行的跡象。
- 只有老年年金跟兒童津貼看起來是機會比較高一點接受度，可是看起來好像老年的又比兒童又更可行一點，因爲它已經存在了，特別是它曾經被民進黨討論過一陣子，但是吵完以後又變得有排富條款。其實它原來沒有排富的，在剛開始各縣市發的時候，我沒有看到排富在。這就是它的傳統，它的means test它玩不下去了只好,他認爲我就寬鬆一點,叫排富，那排富呢，其實比 means test 更糟，這是它政治後果。他們搞不清楚，一直認爲排富上比較節省，怎樣有效率而且也比較公平，但結果仍是搞不清楚，因爲你如果說全部都不要means test，不要排富，你行政成本省下來就好了，現在又弄一個又一個等於是個案審查，可是你的對象又很寬。最後你又省不到行政成本，又省不到因爲對象少而來的節省！然後爭議一大堆。

6. 在我國的國民年金及社會保險制中，是否可能以基礎年金作爲架構，作爲一種繳費式的基本給付，成爲對高齡者的基本所得？

- 這是個矛盾的提問。如果要以繳費爲前提，那就已經否定了基本收入的任何可能。但如果去除這個前提，世銀所謂多層次(相對於多柱的)年金體系就成爲一個可以改造的社會工程。在台

灣全民化年金改革失敗過程中的大整合方案，曾經有過機會來打開一個老年基本收入的空間。特別是將現有備受爭議的各種(逆分配)保費補貼應予取消，轉爲用稅收，平等地來提供全民沒有排富條款和其他給付領取排除條件的老年基本保證年金。這一真正全民的收入保證層次，提供公民不分階級、性別、就業身分的團結基礎。所有其他(包括公、勞保的政府保費負擔部分。但政府以雇主身分繳納的公保費不能混淆一團)職業年金和個人儲蓄帳戶的(含稅式)補貼，則可以被取代和移除。行政審查成本和爭議減少的效率提升，都是增進公民團結和參與的動能。

7. 基本所得保障中的責任分配爲何：人民（個人）、家庭、非營利組織、企業、與國家在基本所得保障中的責任爲何？是財務的分擔者？或僅是盡責的公民與良善的自我管理者（如盡忠地求職及工作，而不論效果爲何）？

- 移民的資格和移民政策是基本所得的核心難題。如果基本所得成爲制度的時候，會引起困難的就是移民問題。

◎受訪者：B 行政機關代表

◎訪談日期：102.07.17

◎訪談時間：1500-1630

◎訪談地點：台灣大學社會社工系館 409 室

◎紀錄者：古允文老師

◎訪談內容摘要

1. 對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

- 台灣沒有 Basic Income 這個概念，較相近的只有福利津貼，但受限於資源附有排富條款。
- 工作所得補助方案有類似的方式，但伴有必須有工作收入的前提。唯一沒有任何附帶條件的只有消費券，但只是一次性的發給，而不是經常性。
- 從目前的制度來看，社會救助算是最基本的所得保障線，但依然有所得、動產、不動產、以及工作要求等條件。

2. 基本所得與人性本質：基本所得制度所倡導的平等、解放、自由、追求幸福主動性的理想，在我國中是否是優先、普遍被認知的社會價值？是否會與人們所理解的「值得」、「功績」、「公平」的概念相違。其所代表的社會價值、社會哲學思想與我國社會中的那些的主流價值一致或相近？

- 我們可以認可這些崇高的價值，但現實上台灣社會最在意的是「相對剝奪感」的問題，你如此找到一個標準讓大家都沒有話說。
- 另一方面，若沒有可以操作的標準，政府基層人員也無法執

行，甚至動輒得咎。

3. 基本所得與工作誘因：提供基本所得給付是否會出現勞動工作反誘因？或將如同倡議者所言，將刺激追求幸福的主動性，或工作誘因不是應擔心的議題？

- 一定會有影響，只是影響的範圍與程度大小而已。
- 台灣的所得來源相當多元，有薪資、投資、財產、獎金、津貼、給付…，怎麼算就是一門大學問。尤其是那種算、那種不算，又有相當多的爭議。
- 政府的資訊系統雖已有相當的改進，例如社會救助的勾稽已經可以到一個穩定的程度，但還是有很多無法掌握，這些都可能導致誰可以領、誰不可以領的爭議。

4. 在我國的情況中，基本所得所可能具有的潛力以何者爲重要？是解放勞動者免於低薪、無意義工作的限制？或消滅貧窮、或簡化福利給付？

- 若真要有基本所得，務實來看首要目標與功能應該是在消滅貧窮。
- 簡化福利給付或許有可能，但諸多福利給付還是必須仰賴時間（落日條款）來解決。

5. 以基本所得取代或整合資產調查式的給付及社會津貼，在我國有可行性嗎？

- 如上，福利津貼很多需靠時間解決，較立即可行是與社會救助的整合，尤其社會救助條件的適度放寬，讓社會救助逐漸涵蓋部分福利津貼的功能，充分實現最低生活安全網的功能。

6. 在我國的國民年金及社會保險制中，是否可能以基礎年金作爲架構，作爲一種繳費式的基本給付，成爲對高齡者的基本所得？

- 原來國民年金設計中有大國民年金的規劃,但時機已經錯過，現在要改變很難反而回到社會救助貧窮線的標準較可行,社會也比較容易接受。

7. 基本所得保障中的責任分配爲何：人民（個人）、家庭、非營利組織、企業、與國家在基本所得保障中的責任爲何？是財務的分擔者？或僅是盡責的公民與良善的自我管理者（如盡忠地求職及工作，而不論效果爲何）？

- 政府的保障程度到那裡？這是最核心的議題,其他部門往往會根據這個自我調整。
- 但政府又有中央與地方政府的區別,即使範定了政府責任，但中央與地方如何分工，又是政治性爭議的所在。

◎受訪者：C 民間團體代表

◎訪談日期：102.07.24

◎訪談時間：0930-1100

◎訪談地點：團體辦公室

◎紀錄者：古允文老師

◎訪談內容摘要

1. 對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

- 台灣目前與 Basic Income 最相近或許是基本工資，這也比較合乎 ILO 的合宜工作（decent work）的理想。但台灣的基本工資往往低估，加上家庭依賴人口不同，估計起碼要比現行基本工資多 20%-30%才是適當水準。
- 至於 EITC 之類的可課稅標準，我們是持反對的態度，因爲往往會較合宜工作（decent work）的理想更低，反而會將薪資水準往下拉，過去 22K 與工作補貼都產生類似的負面效果。

2. 基本所得與人性本質：基本所得制度所倡導的平等、解放、自由、追求幸福主動性的理想，在我國中是否是優先、普遍被認知的社會價值？是否會與人們所理解的「值得」、「功績」、「公平」的概念相違。其所代表的社會價值、社會哲學思想與我國社會中的那些的主流價值一致或相近？

- 站在勞工的立場，我們當然相信人類勞動的價值應該被肯定。
- 重點應是在政府對人性的信任，而不是事事用防範的態度來看人民，何況人民對社會的貢獻方式是多元的。

3. 基本所得與工作誘因：提供基本所得給付是否會出現勞動工作反誘因？或將如同倡議者所言，將刺激追求幸福的主動性，或工作誘因不是應擔心的議題？

- 我們不否認有道德風險的可能性，但道德風險往往是因爲制度設計不良所誘發的，而其根源又來自政府對人民的不信任，防弊的結果造成更多制度的漏洞與反誘因。
- 以現行基本工資與各種福利給付被低估的程度，說民眾會不願工作來領福利給付，無疑是低估民眾的理性判斷。大部分的民眾仍是期待工作與適當的工作條件，以便支撐起其期待的生活水準，選擇領福利不工作才是非理性的選擇。

4. 在我國的情況中，基本所得所可能具有的潛力以何者爲重要？是解放勞動者免於低薪、無意義工作的限制？或消滅貧窮、或簡化福利給付？

- 合宜的工作條件是我們核心的訴求，讓勞動者免於低薪與無意義工作的惡性循環。
- 基本所得線的範定將決定它是倒向消滅貧窮多一些、或是合宜工作的成分多一些。

5. 以基本所得取代或整合資產調查式的給付及社會津貼，在我國有可行性嗎？

- 目前分立的制度是存在的，我們不強迫以基本所得來整合，但基本所得確實能提供一個可能參照的基準。萬一有人被排除在制度之外，還是必須有其他制度來承接。

6. 在我國的國民年金及社會保險制中，是否可能以基礎年金作爲架

構，作爲一種繳費式的基本給付，成爲對高齡者的基本所得？

- 有最好，但因爲要退休才可以領，無法涵蓋所有人口的需求，例如青年貧窮、勞工、身障、家庭婦女…。

7. 基本所得保障中的責任分配爲何：人民（個人）、家庭、非營利組織、企業、與國家在基本所得保障中的責任爲何？是財務的分擔者？或僅是盡責的公民與良善的自我管理者（如盡忠地求職及工作，而不論效果爲何）？

- 站在兩公約的立場，基本所得作爲人權的可能性之一，政府還是應負最大的責任。雖然我們也可以同意一定的彈性，讓大家一起來努力，但政府必須負擔起責任，否則大家都自行其事了

附錄三焦點座談摘要

◎北區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：102 年 10 月 25 日(五)10:00~12:00

貳、會議地點：台灣大學社會工作系館 R423 室

參、會議主持：研究計畫主持人古允文(台大社工系)

肆、會議出席：衛生福利部社會保險司

臺北市社會局社會救助科

國立政治大學法學院教授

國立台北商業技術學院會計財稅所教授

台灣勞工陣線協會工作貧窮研究室

研究助理─程議慶

伍、會議列席：行政院研考會─吳怡銘科長

行政院研考會─郭勝峯專員

陸、紀錄：程議慶

一、對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

基本所得可以分爲四種層次，專家學者認爲實質上活得下去就好，要在既有體制下做到，故社會救助層次是目前大家所能接受的範疇。

1. 社會救助層次：此爲最基本的 basic income，也是在台灣現實最容易被接受與實現的基本所得，爲社會安全網中最底層，可保障弱勢群體。
2. 社會保險層次

3. 社會津貼層次：津貼中的退稅類似於基本所得的概念，但台灣並沒有將稅退給在貧窮線以下的人。

4. 稅的層次：稅的部分可分爲扣免稅額、扣稅、負所得稅三種。

二、基本所得真正在台灣推行的可能性？推動上會有困難嗎？

基本所得若有推行，在台灣有太多的黑數(如零所得)，而且財源從那裡來也是非常重要的議題，故在實踐上是有阻礙的，每一層次的阻礙如下所述：

1. 社會救助層次：台灣目前的社會救助有虛擬薪資的問題，虛擬薪資爲所得設算，含有強烈的工作倫理，代表著制度上認爲有能力卻沒有工作的人是個人的問題，而不包含環境或結構的問題。

2. 社會保險層次：台灣的殘廢和死亡年金沒有包含虛擬年資，使得有需要的人未能得到適當的保障。

3. 社會津貼層次：台灣的津貼一直在擴大，排擠救助，希望津貼能夠整合。

4. 稅的層次：目前台灣免稅額太低、逃漏稅太多，如社福支出一年要 64 億多，退撫要 24 億多，若要實施基本所得，財源是必須思考的問題，另外一個問題就是工作倫理，如果大家拿錢而不工作，反而會造成勞動力的下降。學者認爲福利制度要健全，另外很重要的是稅務制度的健全才有可能達到，是個長期的目標。

三、若要推動基本所得，可以往那個方向前進？

應先全盤設計社會福利制度需求，瞭解需要的錢爲多少，若稅收可平衡，基本所得是可行的制度，但此爲長期的規劃。

1. 短期：往社會救助的方向

   - 架構在失業求職的人：社會救助中目前在台北市第三四款或台灣省第三款者，爲有工作能力卻落入貧窮，或許可將基本所得給付支付在此領域中。
   - 以年齡區分：18 歲以下爲社會救助給付、18-65 歲爲基本工資

(基本所得)、65 歲以上則爲年金。

- 全面將津貼等福利給付整合，此爲目前最可行之方式。

2. 長期：往稅改的方向

- 可先長期推動 EITC(工作所得補助方案)，或許能抓到更多地下經濟。
- 全面的財稅普查後，將社會福利總歸戶和財稅總歸戶整合。

四、其他

1. 認爲國外只支付 19-64 歲國民每人 10,000 美元的基本所得的例子，排除掉目前台灣重視孩童與老人的福利，似乎不可行。

   →回應：Sheahen 認爲工作人口可以照顧家庭成員，此意味著基本所得含有工作倫

   理意識。

2. 如果認爲福利給付太分歧，福利給付是否須要加以整合？如果需要整合，認爲整合的標準是什麼？是貧窮線呢？還是基本工資爲水準？

- 以勞工代表的意見而言，標準應以基本工資或基本工資以上的額度爲水準。
- 以政府單位的意見而言，標準應爲貧窮線。

3. 在我國的情況中，基本所得所可能具有的潛力以何者爲重要？是解放勞動者免於低薪、無意義工作的限制？或消滅貧窮、或簡化福利給付？

- 以政府單位而言，可簡化福利給付。
- 以勞工代表而言，希望基本所得可以解放勞動者免於低薪、無意義工作限制。

4. 以基本所得取代或整合資產調查式的給付及社會津貼，在我國有可行性嗎？

- 此爲理想的做法，若考量到台灣的政治選票因素，可行性不高

◎中區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：102 年 10 月 31 日(四)10:00~12:00

貳、會議地點：靜宜大學任垣樓 542 教室

參、會議主持：研究計畫協同主持人李易駿副教授(靜宜兒少福利系)

肆、會議出席：靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系教授

東海大學社會工作學系教授

國立暨南大學社會政策與社工學系教授

台中市政府勞工局

財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會

研究助理─程議慶、王家宏、葉祖欽

行政人員─陳玉繡

伍、會議列席：行政院研考會─郭勝峯專員

陸、紀錄：程議慶

一、對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

1. 因研究案之基本所得是從「社會福利政策綱領」所發想之方向，針對其中的「社會津貼應因應國民特殊的需求而設計，針對社會保險不足之處予以補充，逐步整合成國民基本所得保障」，各專家學者的詮釋不同，有以下論述：

   - 基本所得=社會保險+社會津貼，也就是說有工作的投社會保險，沒工作的國民年金補上來，若保險不足之處，則有社會津貼來補充。而目前社會津貼尚仍繼續補充的，就是針對老殘方面，故基本所得即是只針對老殘的社會津貼。

- 社會保險、社會津貼與社會救助三大制度仍然存在，只是又加上基本所得，並非整合的概念。

2. 若從 ILO 等國際組織的定義來想像，有以下的詮釋：

- 像是台灣社會津貼的普及化/永續化。
- 基本所得不是恩惠，而是人權的保障，其價值體系與各國相同，但必須思考的是，是否一定要用基本所得才能追求福祉，是否還有其他條路可以走？所以必須考量的是在這社會上那些群體會因所得而限制追求福祉的道路，也就是所謂的弱勢優先性考量。

二、基本所得真正在台灣推行的可能性？推動上會有困難嗎？

專家學者們認爲若基本所得在台灣推行，主要會遇到的問題是財源不充足、福利制度整合的困難度及工作反誘因等，就以上三點困難，論述如下：

1. 財源問題

- 目前台灣稅制是不合理的，稅制有 70%是課徵薪資稅，若實施基本所得是會造成貧富差距擴大，因爲稅制規範上是有缺陷的，台灣有地下經濟的存在。

2. 福利制度整合的困難度

- 津貼、救助整合：是好的概念，但跨部會整合的困難度是需要考量的，例如 22K 的方案勞委會反動，方案仍然推動，但後果卻是勞委會在承擔。建議若要整合，可以用家庭爲單位，而不應用個人爲單位。
- 保險整合的困難：基礎年金的確是需要去做的，台灣目前是俾斯麥模式，而基本所得爲貝佛里奇模式，會顛覆原先福利制度設計，雖然模式轉換是有可能的，但要看政府是否有此魄力，目前全球只有日本可做到，但日本的年金名目不同，但財務可融通，爲他們成功的要素之一；台灣各

職業保險間給付水準與年齡要件不同,目前能做的似乎只有拉平所得替代率。

- 目前台灣的社會保險、津貼與救助涵蓋了多少人？以及誰被排除在體系外但仍然需要協助？是從目前資料庫中無法得知,學者建議若想要整合保險與津貼,要將保險及津貼給付金額要家戶總歸戶,納入申報所得稅的所得額中。
- 台灣政府被人民期待要做到盡善盡美,但需求被分散在各個部門中而未被盤整。而爲何仍有人沒有得到協助,是因爲台灣在福利給付上有身分資格的條件,有許多重疊福利可領取,所以是否需要基本所得,需要再檢視需求部分。

3. 基本所得與工作誘因：提供基本所得給付是否會出現勞動工作反誘因？或將如同倡議者所言,將刺激追求幸福的主動性,或工作誘因不是應擔心的議題？

- 目前實務上的確有工作反誘因的事情發生,故民間單位希望不要一直給人民福利，而是工作福利(workfare)，基本所得對工作誘因是很大的問題,因現行實務採工作福利,若將來基本所得實施，人民素養的培養是重要的議題。
- 在研究上,台灣福利型與救助型津貼的確會鼓勵人民不工作，像是曾經推行的 EITC(工作所得補助、勤勞所得)是針對就業者所提出的方案,但結果的確會出現工作反誘因的狀況。

三、若要推動基本所得，可以往那個方向前進？

1. 有學者支持基本所得，而不支持目前的以工代賑，因基本所得可讓有潛力的勞動者願意去進修,而不是去找不好的工作，但國民素養要夠，需要去培養。

2. 基本所得若是針對勞動者族群：處理薪資不夠維持生活的勞動者部分，勞政單位、民間團體與學者皆不支持目前的多元就業，支持給失業津貼(或失業救助),是考量工作反誘因與工

作倫理的議題，不是讓人民去從事不好的工作，應該讓其有能力去尋找適合的工作。勞政單位認爲台灣的失業給付與失業津貼應採雙軌制，目前失業給付制度需要再檢視。

3. 基本所得若是針對全民：國民年金更擴充，但要思考各職業別年金主管單位不同的議題。

4. 若研究後發現基本所得在台灣實施的可能性小，有時推翻假設是好的，讓政府知道基本所得此制度，並了解現今福利制度零碎化的問題。

四、其他

1. 目前社會保險制度存在職業身分別差別待遇，需要經濟資產調查的救助及津貼給付至少包括 18 種的規定與給付，而各制度的審查和給付標準也各異。是否會覺得台灣的福利給付太分歧呢？

   - 現在福利給付有漏網、重複領取、低收入的審查資格嚴苛等問題，的確有整合之必要，但台灣是福利綁選票，社會福利體系是很難改變的，像是目前的國民年金、軍公教保、勞保已很難改革。

2. 如果認爲福利給付太分歧，福利給付是否須要加以整合？如果需要整合，認爲整合的標準是什麼？是貧窮線呢？還是基本工資爲水準？

   - 有學者認爲標準應該爲貧窮線，因爲福利給付是維持生活所需之保障。
   - 勞政單位與民間單位認爲標準應該爲基本工資，勞工生活權益才能真正被保障。

3. 在我國的情況中，基本所得所可能具有的潛力以何者爲重要？是解放勞動者免於低薪、無意義工作的限制？或消滅貧窮、或簡化福利給付？

   - 基本所得意義超越勞動者解放，而是每人皆可追求福祉，是

人權的保障。

4. 基本所得保障中的責任分配爲何：人民（個人）、家庭、非營利組織、企業、與國家在基本所得保障中的責任爲何？是財務的分擔者？或僅是盡責的公民與良善的自我管理者（如盡忠地求職及工作，而不論效果爲何）？

- 若基本所得爲 Basic guarantee income，責任在於政府。
- 對非營利組織而言，若實施基本所得，使人民想追求夢想而產生許多志工，會是一個困擾，因爲民間單位最擔心的就是社工和志工被分不清楚，故非營利組織能做的應是提供政府意見。
- 財務由政府全負擔，人民必須實踐什麼？非營利組織是一個可以學習充電的管道，協助政府強化社會參與功能，但這又回到了工作福利，繞回了原點，要去釐清。

◎東區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：102 年 11 月 04 日(一)14:00~16:00

貳、會議地點：台灣大學社會工作系館 R423 室

參、會議主持：研究計畫主持人古允文(台大社工系)

肆、會議出席：衛生福利部社會救助社工司生活扶助科

宜蘭縣政府勞工處

實踐大學社會工作學系教授

國立東華大學民族發展與社工學系教授

研究助理─程議慶、顏采宜

伍、會議列席：行政院研考會─吳怡銘科長

行政院研考會─郭勝峯專員

陸、　紀錄：程議慶

一、目前社會保險制度存在職業身分別差別待遇，需要經濟資產調查的救助及津貼給付至少包括 18 種的規定與給付，而各制度的審查和給付標準也各異。是否會覺得台灣的福利給付太分歧呢？

- 現金給付在理論上的確分歧，但在實務上有其歷史脈絡，整合是種理想，因爲金額、名目、設立標準不同，檢視是否有一致性的可整併，但整合可能使其特性消失，抑或是標準變高會產生財政問題、標準變低要考量既得利益者的訴求。簡言之，福利給付的整合需要檢視許多面向。

二、福利給付如果需要整合，認爲整合的標準是什麼？是貧窮線呢？還是基本工資爲水準？

1. 在此次討論中，各專家學者認爲整合的標準應爲貧窮線，而有關貧窮線與基本工資的爭論如以下第四點之討論。

2. 目前台灣分立的制度是否可以整合有待商榷，目前有做到的只有日本在 1995 年整合六大保險，所有保險有國民基礎年金，但 1997 年研究發現有 40%的人未投保或是沒有被保險資格，所以整合後的發展也是要注意的部分。

三、對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

- 在此次討論中，各專家學者難以評論基本所得像現在台灣的什麼概念，故未提出任何想像。

四、基本所得真正在台灣推行的可能性？推動上會有困難嗎？

專家學者多針對貧窮線與基本工資提出想法，如下所述：

1. 貧窮線
   - 學者定義：是否是一條真實存在的線？就學理上來說，應是一條準貧窮線，是以家庭爲單位，但若基本所得是以個人爲單位，可能會喪失原先家庭倫理中所述之有工作能力之人應扶養年老幼小的家庭成員。
   - 整合可能性：就政府單位而言，在 99 年社會救助法修法曾想過整合，但財源的問題，只整合了中低收入戶，光一個部內就無法整合，何況是跨部會的整合，是一大挑戰。
   - 放寬資格的可能性：放寬資格的確是現在的趨勢，現在的公共政策皆採漸進式主義，但沒有國家可做到完全拋開工作與家庭倫理，無法想像將來的社會會變成怎樣。
2. 基本工資
   - 國際定義：國際上沒有所爲被認可的基本工資標準，且有設定基本工資標準，不一定可以滿足家庭生活所需。
   - 歷史背景：一開始爲貧窮線的 1.8 倍→2.2 倍，但目前已和貧窮線脫鉤，不清楚現在標準是以個人或家庭爲單位。

- 與他國比較：美國的基本工資是每州每職業別不同，有依照不同產業調整，但台灣是統一的標準，不具有彈性。
- 政府角色：失業一直以來不是問題，直至 2000 年後才受政府重視，但就業體系一直沒有跟上來。
- 學者看法：若基本所得採用基本工資的標準，會有性別議題，因爲男女有同職位薪資卻不同的問題，採用基本工資會對女性造成不公平的情形。

五、 基本所得與工作誘因：提供基本所得給付是否會出現勞動工作反誘因？或將如同倡議者所言，將刺激追求幸福的主動性，或工作誘因不是應擔心的議題？

1. 就實務工作者而言，工作反誘因是會有影響的，像是現在低收入戶二款可領到一萬多元，就沒有太大的意願去工作。
2. 就學者的研究而言，認爲工作反誘因不會造成太大的影響，因爲若是生活無虞，仍有 75%的人會去工作。現今台灣是因爲給的錢不足以生活，無法脫貧，才會讓人民在貧窮循環中生活。

六、若要推動基本所得，可以往那個方向前進？在基本所得構想外，是否有什麼可能的架構，可作爲對我國的基本保障制度之架構？

1. 學者認爲可採「最低生活保障」制度，類似於台灣貧窮線的概念，但不以家庭爲單位，應以「個人」爲單位。
2. 學者建議可參考加拿大的「住民年金」，在加拿大住滿 10 年，65 歲以上每個月可領取加幣 244 元 (約台幣 7200 元)，有公民身分就有資格領取社會保障。

七、其他

- 建議社福體系總歸戶，因爲必須檢視現行制度涵蓋多少人，而那些族群未被涵蓋還需要協助？這些族群又爲何被排除？身在台灣的何方？是目前資料庫無法得知，必須各體系間相

互鉤基。

1. 勞保局：農保、勞保、國民年金有系統整合。
2. 社政單位：目前有津貼比對系統、弱勢 E 關懷等，但涵蓋面沒有

◎南區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：102 年 11 月 08 日(五)10:00~12:00

貳、會議地點：高雄醫學大學濟世 CS803

參、會議主持：研究計畫主持人古允文(台大社工系)

肆、會議出席：南華大學非營利事業管理學系教授

高雄醫學大學醫學社會學與社工學系教授

國立屏東科技大學社會工作學系教授

台南市政府社會局社會救助科

研究助理─程議慶

伍、會議列席：行政院研考會─郭勝峯專員

陸、紀錄：程議慶

一、對於基本所得的想法與意義：基本所得比較像是我們台灣現在的什麼概念？

- 有學者認爲基本所得類似於我國國民年金中基本保證年金的概念。

二、基本所得真正在台灣推行的可能性？推動上會有困難嗎？

在台灣推動基本所得，有以下推動的困難：

1. 社會救助層次

- 台灣的社會救助無法與先進國家相似,因無負所得稅制度，在台灣實際有繳稅的人民只有 1/2,因爲非正式市場(地下經濟)太多，難以計算。
- 台灣地下經濟占 1/3 以上，太過於普遍，使得低收入戶審查與稅制漏洞太多，有時無法協助到真正需要的人。

- 貧窮線的計算嚴苛：在台灣只有 1.5%爲低收入外，國外至少都 10%以上，仍有需要協助的人未被納入。且低收入戶與中低收入戶福利給付差太多，中低收入戶的補助不多。
- 脫貧方案：分爲教育投資、資產累積(方案以此居多)，還在試辦階段，有些是因爲依賴人口長大而脫貧，目前還不太清楚成效。

2. 基本工資：基本工資沒有國際標準，以個人爲單位，未考量依賴人口的問題。且基本工資應勞資協商才算是理性的方式。
3. 制度之間的競逐：如果家庭能進社會救助體系，一家可能可領到兩三萬，比基本所得來的高，使得基本工資不吸引低收入戶，不會產生動力脫貧。
4. 區域收入差別：不同地區生活條件有所差異，應該要考量此要素，不然若大家領取的相同，對鄉村而言仍處於弱勢。
5. 世代觀念不同：以前的人會認爲拿補助羞愧，現在的人覺得領補助理所當然，在價值觀上已截然不同，若讓人民繼續拿補助，是否合宜也值得考量。

三、若要推動基本所得，可以往那個方向前進？

專家學者認爲應協助找不到好工作、無法維持生活所需的人，可往下列三種方向嘗試：

1. 社會救助層次：社會救助中的第一款很難進入，但可考慮協助第二、三款，第二、三款以有工作卻無法維持生活的人居多，以基本所得提升其人力資本。
2. 社會津貼層次：政府花了很多人力在審查津貼，若基本所得的設定是涵蓋津貼，能夠降低人力成本或是提升人力資本。但也有學者提醒津貼是有歷史脈絡的，很難改變。

3. 社會保險層次：朝國民年金中的基本保證年金改革的方向，假設以負所得稅稅率 20%計算，大約 15,000 元，接近基本工資，但又比貧窮線高，是合宜的。稅率不以超過基本工資爲標準。

四、其他

8. 社會福利總歸戶：在此次討論中，學者也提出社會福利總歸戶的概念，找出現在那群有工作卻無法維持生活的人。

◎北區(二)焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：102 年 12 月 10 日(二)10:00~12:00

貳、會議地點：台灣大學社會工作系館 R423 室

參、會議主持：研究計畫主持人古允文(台大社工系)

肆、會議出席:研究計畫協同主持人　李易駿副教授(靜宜兒少福利系)

衛生福利部社會保險司、社會救助及社工司

衛生福利部社會及家庭署、財政部賦稅署

國立政治大學財政系教授

研究助理—程議慶、顏采宜

伍、會議列席：研考會—莊麗蘭副處長、吳怡銘科長、郭勝峯專員

陸、紀錄：程議慶

一、社會救助與國民年金做爲一個基本所得保障可能性爲何

1. 社會救助層次：社會救助法是母法，若其一變，所有津貼連動改變。數字的變動是沒有意義的，而是應該提高脫貧誘因。目前脫貧誘因太低，不是因爲金額，而是背後醫療、就學、就業等福利身分所給的資源，故困難點在於如何和民眾交代？以及若改革後，其他福利資源的配套措施爲何？另一點則爲民眾價值觀很難改變，例如身心障礙者被認爲是沒有工作能力的。
2. 國民年金層次：對社會保險而言，若要朝向國民年金方向是中期以後的考量。

二、建置社會福利與財稅總歸戶的可能性

1. 社會福利總歸戶
   - 目前有機制在整合社會救助與社會津貼的資料，但現行有

以下問題:給付的標準在那？跨部會合作的可能性？個資法的問題？及民眾的接受程度？以上問題若能解決,再來談財稅整合的議題。

- 對社政單位而言，整合是有利於勾稽的，雖然目前仍是一小部分在整合(例如津貼比對、救助系統)，但仍有朝這個方向在前進。

2. 財稅總歸戶

- 財稅相較於社會福利而言，已經是有完整資料系統的。

三、給付納入綜合所得稅之家戶所得列計的可能性

- 對財政體系而言，給付納入財稅總歸戶是第一步，但提醒的部分爲資料庫的建置應該要有法律規定,例如通報系統的規範等，政府單位才能依法行政。
- 先建立財稅及社會福利兩套資料庫後再行整併。

四、EITC 在台灣實施的可能性，需要的制度配套爲何

1. EITC 實施的困難:在財政部門,正所得稅在操作上就有困難，何況加上負所得稅的部分，會造成人力負擔；在社政部門，主要原因爲權力不放。
2. EITC 理念：EITC 和基本所得一樣是保障最低生活水準，但什麼保障是最好的？要用什麼方法讓人民有最低生活保障？標準怎麼設定？學者提醒需要去釐清概念。像目前 EITC 就是想加強工作誘因，所以引進制度，但很難與現行制度融合。
3. 據學者的經驗，想理想性一次的改革是很困難的，現在只希望在社會救助中有 EITC 的精神，但目前也尚未做到，故在台灣的現實下目前能做的就是鋪出第一步路，但第一步路也很難跨出，需要長時間的累積。
4. 學者對基本所得的想法：基本所得是一個標準，但現行福利制度是否有達到標準？沒達成要用什麼標準？有達成也有現

行制度零亂的問題存在。數據用總的概念來看，是否能用更細緻的方式來理解，檢驗現行的制度？也就是標準數據爲何？

5. 學者對於基本所得的建議 I：不建議在租稅系統找答案，因從正、負標準無法 match，所得稅標準一直在改，各國的標準都是脫離保障生活水準，課稅變成一種機制，數字不足以保障最低生活水準。建議從負方(社會福利)找答案，現行社會福利是給錢，須強調在負的概念中找出正的稅率概念。

6. 學者對於基本所得的建議 II：強調基本所得的「精神」，提供建議給政府單位，並要瞭解問題的共識方向，須提供執行步驟、配套，學者也要化身成政府，瞭解政府的立場。

五、結論

1. 工作所得保障應是目標，但現行想創造一個新的制度，須釐清真正的困難是什麼？因爲社政單位也明白目前社福制度有許多障礙，但社會福利的概念就是優先考量照顧弱勢，但弱勢的標準爲何？制度真正想要的理想爲何？研究小組必須先釐清概念，並且提供執行的步驟與配套，政府單位會配合辦理。

2. 短期目標—將基本所得「精神」納入社會救助。

   中期目標—社會福利與財稅總歸戶，有資料庫才能讓學者找尋有需求群體。

附錄四期中報告審查意見回應對照表

102 年 09 月 16 日

章節	編號	審查意見	回覆修正情況說明
一、研究方法	1.	(一)有關第一章第一節所論研究動機內容過於簡略，請加強說明我國此時討論此議題的重要性與必要性。	已於第一張第一節第 14~17 頁補充約 2000 字強化說明此研究議題的重要性。
	2.	(二)報告第 3 頁說明本研究案採取多資料來源的綜合性研究設計，其中針對網路公民意見調查係透過政府之網路意見徵詢系統（行政院研考會 facebook 社團），蒐集國人對我國社會安全制度的建言與期待，惟建議研究團隊可參考其他網路社團或透過其他方式，整體瞭解國人對社會安全制度之期待。	已於第二章第一節研究架構與方法中補充說明規劃其他方式，如架設青年網路社群 Facebook 粉絲頁，並納入後續研究考量。
	3.	(三)報告第 5 頁敘明深度訪談的人選區分爲學者、民間團體、行政機關代表者，每類深度受訪者皆經研究團隊與研考會工作會議同意提名 3 位，恐有誤植(應爲每類 1 名)，另各類別受訪者僅訪談 1 位，是否易受個人或個人	已修正說明「再從中依優先順序徵詢其受訪意願，每類深度受訪者訪問一位」，避免誤解。有關受訪者客觀性與擴大受訪代表問題，已納入焦點團體座談邀請考量。

		背後機關團體立場影響其客觀性，請研究團隊評估增列受訪代表或謹慎處理所蒐集資料。	
	4.	(四)基本所得的分析涉及人口群體間的差異，在檢視各國制度時，應重視此制度對不同人口群的意涵與差異(如性別)。	納入後續制度分析的考量，並併同研究內容第 3 點審查意見處理。
二、研究內容	1.	(一)第三章介紹美國勞動所得退稅補貼及其類似方案之內容，惟我國近年亦曾規劃辦理「薪資所得租稅抵減制度」(或稱「負所得稅制」)等政策，爰請將我國相關政策之推動情形納入研究內容中加以探討。	1.有關我國「薪資所得租稅抵減制度」的簡要說明及既有的討論已先納入。 2.後續已併入政策規劃中一併討論。
	2.	(二)有關各福利體制國家論述資料充實，惟國際組織部分似較爲爲粗略，且欠缺東亞國家或與我國福利體制相近的參考資料。爰請研究團隊評估是否增列相關東亞國家比較論述。	1.在福利體制的討論上，台灣、韓國會被視爲是東亞福利體制的代表國家，而對台灣的研究即爲本研究的核心任務。2.本研究對台灣的書寫，將參酌本審查意見「意見二、(五)」之建議重新寫作，以利與其他國家（福利體制）相比較。 3.綜此，東亞國家部分，或尚宜以台灣爲代表並集中於

			對台灣的深入研析爲宜。
	3.	(三)研究報告中論及性別議題時，對弱勢女性所處位置似有錯誤解讀，爰請研究團隊避免落入性別盲的論述中。	納入後續制度分析考量，並於焦點團體座談時邀請性別研究相關學者與團體協助檢視報告並提供意見。
	4.	(四)有關第三章各節次小結內容，建議針對前述各福利體制的目的與作用，予以彙整相關重點，另於第三章末，針對各福利體制代表國家的社會福利特色、其對基本所得的主張、於實務上的運用及其優缺點，以表格進行綜整呈現，以利閱讀瞭解。	由於各福利體制部分尚需於研究結束前持續補充與更新資料，此點已納入期末報告中呈現，詳見期末報告第四章第五節中第 136.137 頁。
	5.	(五)第四章「我國社會福利制度特性分析」內容，建議比照第三章各國制度分析方式，按社會福利制度基本架構、基本所得保障的應用與稅制設計、社會保險或社會救助制度作爲基礎保障的形式、勞動市場政策與變遷等面向，剖析我國制度現況及其歷史沿革，俾有助於跨國比較研究，提供研究後續參考。	已參照本項(及意見二、(七))審查建議，在期末報告第五章第二節第 151~160 頁重新分析書寫台灣的福利制度特性，以利與其他國家（福利體制）相比較。

	6.	(六)有關第四章第一節介紹「理念與制度變遷－新制度主義的政策研究」,於內容編排上似顯突兀，且非專屬我國的文獻資料，建議精簡該理論架構內容，並移至其他章節爲宜。	此部分係爲後續基本所得概念如何運用於我國的社會安全制度，先行提供的理論基礎，於期末報告時重新思考與編排至第二章第三節中。
	7.	(七)第四章第二節第一點及第三點論述「臺灣經濟安全保障政策」概觀與願景，第二點則論述「臺灣社會福利政策之特性」，研究重點爲「經濟安全保障」或單純爲「社會福利」,宜請釐清並於前後內容一致化處理。又如本研究案重點論及在於國人「經濟安全」之基本保障，則有關我國勞動市場政策及失業給付相關措施，宜一併介紹，並進行跨國之比較研究。	已參照本項(及意見二、(五))審查建議，重新分析書寫台灣的福利制度特，以利與其他國家(福利體制)相比較，亦於期末報告第五章第二節第 151~160 頁重新書寫。 已在第五章我國制度分析內納入勞動市場政策及失業給付相關措施的描述，並就與基本所得有關的部分進行比較。
	8.	(八)第 116 頁第 2 段有關社會救助統計資料與現金給付金額資料較爲陳舊，且部分內容似有錯誤。如現行低收入戶類別分爲三種情形：第 1 款低收入戶條件爲「全家人口均無工作能力，且無收入及財產」,第 2 款條件爲「全	已重新檢視及更正。

		家人口有工作能力者在總人口數 1/3 以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費 2/3 以下」，第 3 款條件爲「家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費 2/3，且在最低生活費以下」。其中第 2、3 款戶內有兒童或就讀高中職以上學生，均可分別領取兒童生活補助（每人每月 2,600 元）及就學生活補助（每人每月 5,900 元），並非僅限於第 2 款低收入戶。此外列冊低收入戶之老人，每人每月可領取中低收入老人生活津貼 7,200 元；列冊低收入戶之身心障礙者應發給「身心障礙者生活補助費」，其中極重度、重度及中度身心障礙者每人每月核發 8,200 元；輕度身心障礙者每人每月核發 4,700 元，以上均請加以檢視修正。	
	9.	(九)有關國內文獻部分，建議強化相關資料之蒐集，以充實研究內容，並宜加強制度分析部分，以彰顯現行制度重疊的問題。另請研究團隊針對「基本所得」的概念與	1.相關文獻中對既有的制度重疊的討論，已增加納入。後續亦持續進行分析。 2.已先進行「基本所得」與我國現行福利制度的聯結之

		我國現行福利制度的聯結，加以深入探討。	可能性的初步探討，也已納入期末報告研究考量。
三、研究初步發現與建議	1.	(一)所提初步研究發現，僅就基本所得主張者所倡議理念與制度設計，進行學術上的分析，仍有待進一步綜整所有資料，包括深度訪談與焦點座談等，並綜整各國實務經驗後，歸納與整理出可供我國參考的研究發現。	已納入期末報告研究考量。
	2.	(二)初步研究發現說明基本所得政策是簡單、合於人性、道德的主張，與地方政府辦理社會救助執行資產調查之實務現況似有落差，且我國財稅負擔率僅 12.8%，財源是否足以支應，建請納入研究考量。	已納入期末報告研究考量。財源是否足以因應的問題將於基本所得依貧窮線試算後，納入政策建議的思考重點之一。
	3.	(三)現行所提初步研究建議，多屬概念性的性質，且較似研究結論或發現，研究團隊宜進一步依據研究發現，並針對我國的社會保險、社會救助與津貼制度、或勞動市場政策等，提出更具體的建議或改革方向，包括「基本所得」的操作定義，以作爲政府在研擬社會福利	原先的研究規劃置重點於我國的社會保險、社會救助與津貼等社會安全制度，並未擴及勞動市場政策，惟德國福利體制確實與積極勞動市場政策結合，已納入期末報告研究考量。

		體制中基本所得保障的政策方向。	
	4.	(四)有關研究發現與建議內容，僅大致達成第三項研究目的「分析主要國家及國際組織在社會保險、社會津貼與社會救助之改革發展及整合理念」，惟有關「探討及檢視我國社會保險(年金)、社會津貼與社會救助之基本所得保障功能」、「探討及檢視我國社會保險、津貼、救助三制度的分工，制度間的聯結、人口群體間的差異及其所面臨的問題」，及「研析以國民基本保障爲主要核心架構之整合性社會福利體制與其他社會福利制度之聯結及提供具體短、中、長期建議」等研究目的，仍有待後續研究加以呈現與達成，俾符原研究計畫之目的。	1 研究目的中之「探討及檢視我國社會保險(年金)、社會津貼與社會救助之基本所得保障功能」、「探討及檢視我國社會保險、津貼、救助三制度的分工，制度間的聯結、人口群體間的差異及其所面臨的問題」二項因一方面尚在研究進行中，而爲初草的程度，未達可以表現的情況，而未列入期中報告中，已納入期末報告第五章第四節第 171~175 頁中探討。 2.研究目的中之「研析以國民基本保障爲主要核心架構之整合性社會福利體制與其他社會福利制度之聯結及提供具體短、中、長期建議」，已寫於期末報告中第八章我國基本所得保障制度架構分析中。
	1.	(一)有關表 4-2 針對我國主要社會福利方案進行整理，其中中央主管機關部分爲「內政部」者，請配合組織改造，修正爲「衛生福利	已重新檢視及更正。

四、文字格式與其他		部」。另該表部分「方案名稱」與現行津貼或補助發放名稱不一致，建議一併檢視修正。	
	2.	(二)表 4-3 我國社會保險的保費分擔，尚有農民健康保險及軍人保險漏未列入，建議加以補充之。	將農保部分已加入。唯軍人保險部分或因涉及國家軍備資料，研究團隊未能就公開資訊管道取得相關數據，已加入註記。
	3.	(三)研究報告中部分翻譯文句有欠通順，致難以瞭解詞意，建議研究團隊重新檢視與修正。另文獻資料來源宜標示完整，如第三章第三、四節內容部分似缺漏引用來源。	已重新檢視及更正。
	4.	(四)爲利讀者瞭解,宜於文章前整理出各英文專有名詞的中文，並統一翻譯用語，另針對文中所出現重要名詞，加以解釋說明。	已經再度檢視統一，並於文中第一次出現時附註原文與解釋。
	5.	(五)研究提要請置於目錄之前，另第 4 頁圖 1-1 中部分文字顯有缺漏，均請修正之。	已重新檢視及更正。

附錄五期末審查會會議紀錄

一、時間：103 年 1 月 13 日（星期一）上午 9 時 30 分

二、地點：國家發展委員會第一研討室

三、主席：趙主任秘書錦蓮　　記錄：郭專員勝峯

四、出（列）席人員：

學者專家：

王正教授（中正大學社會福利學系）、孫教授健忠（實踐大學社會工作學系）、陳副教授芬苓（臺北大學社會工作學系）（以上依姓氏筆劃排列）

機關代表：

謝組長佳宜（原行政院經建會人力處）、姚專門委員惠文（衛福部社會保險司）、莊副組長金珠（衛福部社會及家庭署）、葉專員怡君（衛生福利部社會救助及社工司）、吳稽核君泰（財政部賦稅署）

研究小組成員：

古教授允文（研究計畫主持人）、李副教授易駿（協同主持人）、程研究助理議慶

本會列席人員：

邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、郭專員勝峯

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）王正教授（中正大學社會福利學系）

1、有關基本所得保障議題遠較基本工資更爲複雜與廣泛，如要推動落實是否可能造成更大爭議，且現行稅制是另一大問題，爰

請研究團隊應納入評估考量。

2、研究團隊粗估基本所得保障制度所需經費為 2.7 兆或 4.1 兆等經費額度，遠較中央政府一年的總預算為多，且占國家整體 GDP 約三分之一，於現行國家財政狀況下有其窒礙難行之處。惟有關該制度在理念層次之討論，請研究團隊適時納入我國既有福利制度中評估探討。

3、第 231 頁圖 8-1 有關基本所得的策略架構，建議於「政府的承諾」範疇下增加對身障者給付內容說明，俾架構更為完整。

（二）孫教授健忠（實踐大學社會工作學系）

1、依據本研究主軸，研究團隊宜先針對引入基本所得概念的理由進行說明。

2、選擇美國、德國與瑞典等國家進行國際經驗比較的理由，應先予以說明，另是否可選擇已實施基本所得的國家經驗進行討論，請研究團隊評估。

3、本研究討論基本所得的可行性，建議針對政治與道德的可行性，再多加著墨。此外，在財務可行性上，所能節省的行政成本，以及所有給付平均分配給所有國民之所能獲得的給付金額大小，建議均納入研究內容中。

4、圖 8-1 基本所得策略架構有兩種不同選擇，研究團隊宜具體說明本研究的建議選擇方向。又表 8-2 之建議前提亦須加以說明，並強化圖 8-1 與表 8-2 間之連結性。

（三）陳副教授芬苓（臺北大學社會工作學系）

1、有關焦點座談與訪談內容較為不足，建議於本文補充相關內容，並依前述章節體例進行小結整理。

2、針對基本所得保障可行性，研究團隊可再增加相關分析與研提研究建議。

3、有關財務推估以家庭收支數據進行分析，惟三、四十年前我國

年金制度尚未周延，是否可能過度高估老年貧窮的比率，宜請納入評估。

4、有關我國家庭瓦解速度相當快，如何在社會福利體系中依賴家庭倫理，研究團隊應予以考量。

5、如財稅制度未予改善，基本所得保障制度似無法加以推動落實，爰有關所提財政改革建議是否應放在長期建議，請加以考量。

6、研究報告應將生命歷程再分配的功能予以納入思考，將基本社會保障區分爲短期與長期依賴進行規劃。

7、保險成熟年限與給付水準或可解決部分老年貧窮問題，研究團隊可納入研究中思考。另建議將年金給付公平性一併納入研究建議。

8、研究內容中只討論國家與人民間關係，企業角色及其他社會成員的義務均未有討論。國家責任義務是否需全面涵括，建議研究團隊可針對該些角色進行整體思考。

（五）謝組長佳宜（行政院經建會）

1、本研究以第三章所提基本所得理念，據以檢視不同國家對基本所得的主張及運用，並用以估算我國採行此種給付之財務。惟此一理念理想性甚高，所檢視之國家亦多未能採行，加上推估我國採行後財務支出，一年所需經費高達政府總預算之二至三倍，顯見其落實的難度。爰請研究團隊將該理論作爲本研究主要探討之依據，應有更清楚與詳細的說明。

2、有關基本所得給付的財務推估，表 7-5 列出目前各類現金移轉方案支出，包括保費補助與社會保險給付，並做爲估算推動基本所得保障所需經費來源。惟各社會保險係基於社會契約，其給付權利係來自繳費義務，爰本研究擬以發放基本所得方式取代各社會保險給付，是否合理可行，請研究團隊再行說明，且本研究亦將全民健保等醫療給付納入，恐有再確認之必要。

3、我國係以職業別劃分社會保險爲主，津貼及救助爲輔，又強調

工作倫理與人力投資的福利體制，和 Esping-Andersen 提出的三大福利體制概念似乎皆有部分的親近性；爰建議增加討論三大福利體制代表國家對基本所得概念的運用，以及對我國之啓示，俾供未來討論與規劃相關制度之參考。

4、現行社會救助與各種津貼間給付對象、金額與條件（風險事故和資產調查標準等）等存在許多差異，如何以最低生活費用加以整合（檢討各項給付內涵，或僅進行給付總額管制），建議再進一步說明並評估可行性。

5、社會津貼的功能在於協助人民面對非風險事故之特殊需求，這些需求可能需要額外資源(超出個人基本生活水準以上的額外支出)才能滿足，故是否可全部用基本所得或最低生活費用制度加以整合，研究團隊需進行更細緻的評估。

6、本研究提出現行年金保險制度納入基本所得保障制度的可能做法，爲政府將各社會保險保費補助抽出，另成立一個齊一的基礎年金制度，惟評估尚需 1,500 億之財源。在目前政府財政並不寬裕，且稅制改革亦非短期內可達成的狀況下，是否有其他的可行策略，建議予以納入思考。

7、研究內文第三段引用孫健忠等人於 2007 年之研究指出僅有老農津貼爲普及式給付、非資產調查之津貼(頁 16)，然老農津貼之領取資格需爲農保被保險人，且加保 6 個月，非屬普及式給付，且自 2013 年起亦已加設排富條款，建議修正相關內容。

8、第四章第二節德國內容部分缺漏小結說明，建議比照第一、三節增列之。

9、第 170 頁第三段提及所謂大國民年金制：「透過財務分算方式，將一部的基金、保費整合到國民年金制度」，然自 85 年起之國民年金制度規劃中，即採所謂「內涵整合、業務分立」，並未實質整合各種職業別年金保險之基金與保費，各保險體系與財務均維持獨立，僅內涵保有基礎年金之設計，建議修正相關文字的敘述方式。

10、第 207 頁有關健保保險受益非屬現金移轉方案，建議研究團隊予以刪除。

（六）姚專門委員惠文（衛福部社會保險司）

1、第五章第一節「社會保險」內容，所引用勞保、公保及國保數據年代不一，建請研究團隊予以統一。

2、承上，報告中將勞工保險制度各項給付均予列出，惟在公保與國保制度方面，僅列出保費與給付收支情形，而亦僅有國保部分列出保費費率(現行應爲 7.5%)及保險費用，建議研究團隊予以一致化處理。

3、有關國民年金保險資料提及「2010 年收繳保險費約 299 億元，當年度給付 405 億元…」等資料，經查研究內容僅有被保險人保險費用，未包含中央及地方保險費用(2010 年 451 億、2011 年 461 億、2012 年 464 億)。另當年度給付部分，包含老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金及原住民給付，惟該三項給付非由保險基金支應，係由政府預算支出，爰給付數據似宜扣除該三項給付，或以加註方式敘明。

4、第 188 頁表 5-4 有關被保險人數之數據宜標明引用年月。另考量表中保費費率係爲各項給付整體之費率，爰建議修正標題爲「社會保險之保費分擔」。

5、依據 100 年度中央政府總決算，當年度被保險人分擔國民年金保險費用應爲 318 億 8,543 萬 1,364 千元、中央及地方政府保費爲 141 億 9,030 萬 9,681 千元。爰第 189 頁表 5-5 有關國民年金保費分擔來源之相關數據，請予以更正。

6、研究建議提及「各種現金給付宜建立完整的資訊系統」部分(第 249 頁)，針對國民年金保險現行係由保險人勞工保險局建置納保資料及各項現金給付之資料庫，至於有關開立扣繳憑單與納入所得申報，以及納入政府財稅資訊系統部分，宜由財政部綜合考量我國稅制架構、稅法規定及財稅資料庫配合修正與擴充

之情形後，予以明定法源依據與主管機關後，再由各相關機關提送各項現金給付資料，以建置完整的資訊系統。

7、研究報告中提及「健保費」與「國民年金費」(第 17 頁、第 159 頁)，建議修正爲「健保保費」與「國民年金保費」。

（七）莊副組長金珠（衛福部社會及家庭署）

1、依研究團隊建議，若以基本所得取代或整合現有以資產調查、就業調查爲標準的社會救助給付及社會津貼制度，建議需將下列情形納入考量：

(1)基本所得保障給付強調以無附加條件、無稽核基礎，提供現金給付，惟此恐造成政府龐大的財政負擔，甚至排擠其他福利服務支出。另我國國民所得存有「地下經濟」的情況，因此即使結合財稅資料系統的稽核，亦恐難以公平篩選出給付對象。故誠如研究報告所提，「基本所得保障」在我國社會福利政策綱領中所揭示的，是國人對於政府保障最低生活水準的期待，爰在我國以無條件基本所得取代或整合資產調查式的給付及社福津貼，仍須審慎評估其可行性。

(2)各種福利給付如進行整合，需考量給付對象及標準間的變動影響。我國單一福利給付項目係以貧窮線作爲給付依據，各項福利給付總額仍以基本工資作爲福利給付總額限制。社會津貼在保障基本所得功能上，屬於補充性質的現金給付，經政策評估後，擴大對近貧的照顧，並給予遭逢特殊風險情境的對象補助(如：中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、特殊境遇家庭扶助等)，以補足落於社會救助體系外，工作能力或工作所得不足以維持基本生活水準之弱勢人口，與社會救助給付標的原存有差異，亦是我國社會福利體系分工的原則。若考慮以基本所得保障爲給付基礎，社會救助與社會津貼的界線模糊化，需考慮新制度是否得以維持舊制度的給付水準、照顧對象範圍，以及如何避免降低工作誘因帶來的福利依賴，以及國人對既有因制度整併而有福利身分異動的接受度等議題。

(3)基本所得保障是朝現金給付的方向維護國人經濟安全，儘管我國目前社會福利預算中現金給付所占比例較高，其主要原因係各項社會保險必要支出占大宗，且老農津貼及 8 項社會福利津貼也在 101 年依物價指數調增，未來此類法定社會保險及津貼給付所需經費亦將逐年增加。惟因應弱勢民眾需求多元，且政府努力朝向充實實物給付的服務提供方向發展。以衛福部社家署爲例，目前已實施項目已訂有「3 歲以下兒童醫療補助」(是於 3 歲以下參加全民健保之兒童就醫時自動減免其門診〔住院〕部分負擔)、「中低收入戶兒童少年健保費補助」(自動扣減中低收入戶內兒童少年應自付之健保費)、「長期照顧十年計畫」(包含居家服務、家庭托顧、交通接送、日間照顧、老人營養餐飲等)、身心障礙者復康巴士、身心障礙者個人照顧、社區居住及家庭支持服務項目等朝實物給付方向發展的福利。爲衡平現金給付制度改革與實物給付的發展，建議研究團隊提供更多他國經驗或相關建議供政府部門在制訂政策時參考。

（八）葉專員怡君（衛福部社會救助及社工司）

1、有關立即性短期建議部分，提及社會救助的五項改革重點，建議再增加相關說明文字，以具體呈現研究團隊的完整理念，並有助主管機關更瞭解研究建議的內涵。

2、現行社會救助制度針對工作人口與工作所得的核算，除考量地下經濟難以掌握外，亦與工作倫理價值有相當程度關聯性，近期社會救助法修法方向已有逐步檢討放寬的趨勢，惟短期內恐難完全放棄該核算制度。

8、第 165 及 177 頁提及適用人口最多的最低生活費(台灣省及台南市)，100 年 7 月至 102 年應爲 10,244 元，103 年則調整爲 10,869 元。

9、第 182 頁表 5-2 中，有關中低收入老人生活津貼方案，給付對象應修正爲中低收入老人

（九）吳稽核君泰（財政部賦稅署）

1、研究報告提及「建立現金給付之資訊系統」及「建立社會福利與財稅總歸戶」等建議，應有助於社會福利資源聚焦於需要協助的個人與家庭；至於有關「充實國家財政作爲基本所得理想之基石」之建議，財政部刻正研擬財政健全方案，俾改善國家整體財政。

2、研究報告及與會衛生福利部代表均提及稅制健全的重要性，此亦與財政部持續推動擴大稅基，減少租稅減免之稅制改革方向一致。

（十）本會意見

1、第二章有關研究架構與方法中，相關文字未依據期末報告完成時之實際情形進行撰寫說明，請研究團隊進行修正。

2、研究報告內容中「社會福利制度」、「社會安全制度」與「經濟安全保障制度」等名詞先後出現，建議先針對各名詞進行界定說明，並釐清本計畫研究範疇，以提供閱讀者較清楚架構。

3、第四章第五節先針對「各福利體制代表國家的經濟安全保障特性」內容進行小結說明，第 142 頁則接續「對各福利體制代表國家的基本所得論述發展」進行說明，爰有關表 4-10 及表 4-11 順序內容是否宜做適當調整，並依內容進行整併或區隔，請研究團隊加以評估。

4、報告提及芬蘭於 2005 年及 2006 年分別進行基本所得的調查，惟兩次調查民眾贊成百分比落差達三成多，其原因是否有相關文獻資料加以探討，建議研究團隊補充說明。

5、第五章已依據期中審查意見，將我國社會福利制度特性進行分析，惟我國福利體制通常被視爲東亞福利體制國家，在此發展脈絡下，建議相關制度的特色、理念或可融入表 4-10 或另彙整成新表，進行相關歸納比較。

6、第五章標題爲「我國社會福利制度特性分析」，惟各節次名稱多以「經濟安全保障制度」指涉研究範疇，兩者宜加以修正調

整。

7、第 169 至 170 頁歸納出我國於 2008 年所推動的「工作所得補助方案」，引發學者主要討論。惟該些討論是否爲該方案推動不利的原因，又此些討論的問題是否於美國政策推動時亦曾發生，爰請研究團隊補充之。

8、第五章透過相關文獻，爬梳出我國社會福利制度相關問題與未來思考方向，惟相關結論是否可再綜整分析後，納入第九章研究結論與建議中，請研究團隊予以評估，俾研究報告成果更爲豐碩。

9、第 165 頁論及最低生活標準或貧窮線水準，若以最低生活費的參照水準，係以臺灣省及臺南市所適用的標準爲主，惟第七章推估脫貧所需經費，則以臺北市最低生活費爲依據，兩者援引基準有所差異，請研究團隊檢視之。

10、承上，第 165 頁第 5 行說明適用 10,303 元最低生活費的人口最多(包括臺灣省與臺南市)，惟其標準是否應爲 10,244 元，請研究團隊確認。

11、另第 165 頁提及「基本工資因或參酌家戶生活水準(非個人生活水準)或是有爭議的」，惟第 191 頁中引用學者專家意見認爲「台灣目前與基本所得最相近或許是基本工資，…，估計起碼要比現行基本工資多 20%至 30%才是適當水準」，兩者對基本所得參照基本工資的概念似有不一致情形，爰請研究團隊修正。

12、研究團隊於第 203 頁以「基本工資(17,880 元)」作爲基本所得發放的標準之一，並加以試算其所需經費，惟於第 163 頁亦提及「在參照基本工資的最低生活費用上，或不宜直接將基本工資視爲基本生活費用，而要進一步調整，約略以 48%~60%爲合宜的參酌。」，兩者似有不一，請研究團隊再行檢視。

13、報告中提及貧窮線爲「中位均等可支配所得的 50%」，是否宜修

正爲我國通常用語爲宜，請研究團隊予以考量。

14、研究報告中多以「臺灣」一詞說明我國相關制度，如第 152 頁倒數第 8 行、149 頁最後 1 行等，爰請修正爲「我國」。

15、第 90 頁表 4-4 提及二次大戰後德國社會救助相關法案，相關法案名稱宜輔以中文譯名書寫，以提供閱讀瞭解。

16、第 243 至 244 頁說明我國經濟安全制度呈現的外顯議題部分內容重複說明，請研究團隊修正之。

17、 報告格式部分：

（1）部份格式尚有排版等疏漏，如表次頁眉誤植、第一及第二章頁眉未加底線等。

（2）研究報告提要部分，請將主要研究發現與建議納入，並請註明各建議事項主協辦機關。

（3）表次各標題第2行文字請縮行與第1行文字一致。

（4）報告內文中各圖表標題宜置中對齊，另請加註「資料來源」。

（5）報告內文部分錯漏字，請通篇檢視後進行修正。如第43頁倒數第7行「三位『年』學者」、第51頁第2段第3行「都是關於『於』就業勞動領域」、第52頁倒數第2行「而財『則』來自…」、第134頁第3段第1行「國家全政策同時顧充分會國爲中心思維」、同頁末段第1行「同時顧充分就業」、第145頁倒數第7行「亦1989年時完成」、第153頁第3行「所得再配的功能」、第154頁第1行「社會保險在自助互中」、第157頁第9行「社會福利制隨著…」等。

八、研究小組說明

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行調整修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（上午 11 時 30 分）

附錄六期末報告審查意見回應對照表

103 年 02 月 17 日

發言者	編號	審查意見	回覆修正情況說明
一、社會福利學者	1.	有關基本所得保障議題遠較基本工資更爲複雜與廣泛，如要推動落實是否可能造成更大爭議，且現行稅制是另一大問題，爰請研究團隊應納入評估考量。	的確，基本所得保障議題遠較基本工資更爲複雜與廣泛，稅制議題確需要深入討論。見報告第八章第第一節（P.213-215）及 P.245-246
	2.	研究團隊粗估基本所得保障制度所需經費爲 2.7 兆或 4.1 兆等經費額度，遠較中央政府一年的總預算爲多，且占國家整體 GDP 約三分之一，於現行國家財政狀況下有其窒礙難行之處。惟有關該制度在理念層次之討論，請研究團隊適時納入我國既有福利制度中評估探討。	的確，基本所得保障的財務規模太大而影響其可行性。將基本所得保障與我國制度的整合討論見報告第八章第第三節（P.220-229）。
	3.	第 231 頁圖 8-1 有關基本所得的策略架構，建議於「政府的承諾」範疇下增加對身障者給付內容說明，俾架構更爲完整。	已重新檢視及更正說明。P.227-229。

二、社會工作學系學者A	1.	依據本研究主軸，研究團隊宜先針對引入基本所得概念的理由進行說明。	謝謝提醒。已書於第一章第一節（P.1）。
	2.	選擇美國、德國與瑞典等國家進行國際經驗比較的理由，應先予以說明，另是否可選擇已實施基本所得的國家經驗進行討論，請研究團隊評估。	選擇美國、德國與瑞典等國家之理由書於第四章第一節（P.45）。另尚未有主要國家全面施行無條件基本所得給付制度，美國阿拉斯加的作法書於第四章第一節（P.56-57）。
	3.	本研究討論基本所得的可行性，建議針對政治與道德的可行性，再多加著墨。此外，在財務可行性上，所能節省的行政成本，以及所有給付平均分配給所有國民之所能獲得的給付金額大小，建議均納入研究內容中。	1.無條件基本所得給付制度可行性討論於 P.191-192、P.216-217 、 P.224-225 、P.234-238。 2.財務估算，請見第七章，P.197-202。其中受限於資料數據，尚無法估算所可能節省的行政成本。
	4.	圖 8-1 基本所得策略架構有兩種不同選擇，研究團隊宜具體說明本研究的建議選擇方向。又表 8-2 之建議前提亦須加以說明，並強化圖 8-1 與表 8-2 間之連結性。	1.對於圖 8-2 中基本所得二種政策類型的可能施行方向，報告中多處陳明採取無條件基本給付的可行性非常低（如參見 P.228、P.243）。 2. 表 8-2 相關討論前提及與圖 8-1 之連結已說明如 P.229-230。

三、社會工作學系學者B	1.	有關焦點座談與訪談內容較爲不足，建議於本文補充相關內容，並依前述章節體例進行小結整理。	已補充第二階段之焦點座談，以討論政策架構及政策建議爲主之內容，詳見P.186-188。並摘陳小結於P.191-192。
	2.	針對基本所得保障可行性，研究團隊可再增加相關分析與研提研究建議。	基本所得給付制度可行性討論於P.191-192、P.197-202、P.216-217、P.224-225、P.234-238。
	3.	有關財務推估以家庭收支數據進行分析，惟三、四十年前我國年金制度尚未周延，是否可能過度高估老年貧窮的比率，宜請納入評估。	財務估算，請見第七章，P202-208。有關老年貧窮率變化的推估乃採用2011年的數據。此時雖社會保險尚未成熟，但國民年金基礎保證年金已給付，老年貧窮率已有降低。
	4.	有關我國家庭瓦解速度相當快，如何在社會福利體系中依賴家庭倫理，研究團隊應予以考量。	有關家庭倫理的議題在深度訪談及焦點座談亦曾特別請與會者表示意見，但並沒有獲得具體的意見（參附錄二、三，P.277-308）。另我國的社會福利制度多以個人爲單元（參表8-2 P.230-231），家庭倫理要與現行政策結合實有困難，惟本文仍認爲重要並書於建議事項中（P.247）。

	5.	如財稅制度未予改善，基本所得保障制度似無法加以推動落實，爰有關所提財政改革建議是否應放在長期建議，請加以考量。	謝謝提醒，惟財政改革仍爲多方所關心，乃列爲中期建議事項（P.246）。
	6.	研究報告應將生命歷程再分配的功能予以納入思考，將基本社會保障區分爲短期與長期依賴進行規劃。	生命歷程分配確是社會福利中的重要議題，惟與本研究主軸有相當的距離，乃列爲未來研究建議中（P.247-248）。
	7.	保險成熟年限與給付水準或可解決部分老年貧窮問題，研究團隊可納入研究中思考。另建議將年金給付公平性一併納入研究建議。	1.保險制度的成熟將解決部分老年貧窮問題及減少政府負擔。見 P.145、P.161-162、P.213。 2.年金給付公平性之討論見 P.159-160、P.161-162。
	8.	研究內容中只討論國家與人民間關係，企業角色及其他社會成員的義務均未有討論。國家責任義務是否需全面涵括，建議研究團隊可針對該些角色進行整體思考。	有關企業或其他非營利組織的可能角色的議題在深度訪談及焦點座談亦曾特別請與會者表示意見，但並沒有獲得具體的意見（參附錄二、三，P. 277-308）。另當代福利國家或社會政策的討論仍是以國家與人民的關係爲主，我國的社會福利制度亦依循此一思維，本研究報告仍循以進行探討。

四、經建會代表	1.	本研究以第三章所提基本所得理念，據以檢視不同國家對基本所得的主張及運用，並用以估算我國採行此種給付之財務。惟此一理念理想性甚高，所檢視之國家亦多未能採行，加上推估我國採行後財務支出，一年所需經費高達政府總預算之二至三倍，顯見其落實的難度。爰請研究團隊將該理論作爲本研究主要探討之依據，應有更清楚與詳細的說明。	謝謝提醒。已書於第一章第一節（P.1）。
	2.	有關基本所得給付的財務推估，表 7-5 列出目前各類現金移轉方案支出，包括保費補助與社會保險給付，並做爲估算推動基本所得保障所需經費來源。惟各社會保險係基於社會契約，其給付權利係來自繳費義務，爰本研究擬以發放基本所得方式取代各社會保險給付，是否合理可行，請研究團隊再行說明，且本研究亦將全民健保等醫療給付納入，恐有再確認之必要。	已修正爲對政府移轉方案給付的扣除僅納入各項救助及津貼，及公勞農國保之保費補助，但不含健保保費補助)，詳見 P.200-205。

3.	我國係以職業別劃分社會保險爲主，津貼及救助爲輔，又強調工作倫理與人力投資的福利體制，和 Esping-Andersen 提出的三大福利體制概念似乎皆有部分的親近性；爰建議增加討論三大福利體制代表國家對基本所得概念的運用，以及對我國之啓示，俾供未來討論與規劃相關制度之參考。	有關主要福利體制代表國家對基本所得概念的運用，討論於 P.120-130，又對我國之啓示討論於 P.236-237。
4.	現行社會救助與各種津貼間給付對象、金額與條件（風險事故和資產調查標準等）等存在許多差異，如何以最低生活費用加以整合（檢討各項給付內涵，或僅進行給付總額管制），建議再進一步說明並評估可行性。	各項救助與津貼之整合議題一直受到關心，此議題與本研究有部分關連。而整合則涉及內容及水準，二者又有連動的交互性，而使得整合高度的困難及出現低可行性（見 P.153-156、P.163-164、P.212-213）。進而本研究提出以稅制回收的機制作爲處理重複受益及同時領受的機制（見 P.220-221、P.228-229）。
5.	社會津貼的功能在於協助人民面對非風險事故之特殊需求，這些需求可能需要額外資源(超出個人基本生活水準以上的額外支出)才能滿足，故是否可全部用基本所	在稅制體系中，亦有針對人民特殊、非風險事故需求的寬減設計，進行可以結合運用到給付歸戶及藉由稅制回收校正給付（如參見

		得或最低生活費用制度加以整合，研究團隊需進行更細緻的評估。	P.230-231）。
	6.	本研究提出現行年金保險制度納入基本所得保障制度的可能做法，爲政府將各社會保險保費補助抽出，另成立一個齊一的基礎年金制度，惟評估尚需 1,500 億之財源。在目前政府財政並不寬裕，且稅制改革亦非短期內可達成的狀況下，是否有其他的可行策略，建議予以納入思考。	有關基礎年金制度的討論是研究過程中的討論及試估算，並非研究結果及統整的建議事項。
	7.	研究內文第三段引用孫健忠等人於 2007 年之研究指出僅有老農津貼爲普及式給付、非資產調查之津貼(頁16)，然老農津貼之領取資格需爲農保被保險人，且加保 6 個月，非屬普及式給付，且自 2013 年起亦已加設排富條款，建議修正相關內容。	謝謝提醒，已修改及註記（P.2）。
	8.	第四章第二節德國內容部分缺漏小結說明，建議比照第一、三節增列之。	已增加摘寫於 P.93-94。

	9.	第 170 頁第三段提及所謂大國民年金制:「透過財務分算方式，將一部的基金、保費整合到國民年金制度」,然自 85 年起之國民年金制度規劃中，即採所謂「內涵整合、業務分立」,並未實質整合各種職業別年金保險之基金與保費，各保險體系與財務均維持獨立，僅內涵保有基礎年金之設計，建議修正相關文字的敘述方式。	謝謝提醒，已修改。
	10.	第 207 頁有關健保保險受益非屬現金移轉方案，建議研究團隊予以刪除。	已修正爲對政府移轉方案給付的扣除僅納入各項救助及津貼，及公勞農國保之保費補助，但不含健保保費補助)。
五、衛福部社會保險司代	1.	第五章第一節「社會保險」內容，所引用勞保、公保及國保數據年代不一，建請研究團隊予以統一。	謝謝提醒,已修正爲 2012 年資料，見 P.134-136。
	2.	承上，報告中將勞工保險制度各項給付均予列出，惟在公保與國保制度方面，僅列出保費與給付收支情形，而亦僅有國保部分列出保費費率(現行應爲 7.5%)及保險費用，建議研究團隊予以一致	謝謝提醒，已一併修正一致化，見 P.134-136。

表		化處理。	
	3.	有關國民年金保險資料提及「2010 年收繳保險費約 299 億元，當年度給付 405 億元…」等資料，經查研究內容僅有被保險人保險費用，未包含中央及地方保險費用(2010 年 451 億、2011 年 461 億、2012 年 464 億)。另當年度給付部分，包含老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金及原住民給付，惟該三項給付非由保險基金支應，係由政府預算支出，爰給付數據似宜扣除該三項給付，或以加註方式敘明。	謝謝提醒，已補充修正，見 P.135-136。
	4.	第 188 頁表 5-4 有關被保險人數之數據宜標明引用年月。另考量表中保費費率係爲各項給付整體之費率，爰建議修正標題爲「社會保險之保費分擔」。	謝謝提醒，已標示，見 P.177。
	5.	依據 100 年度中央政府總決算，當年度被保險人分擔國民年金保險費用應爲 318 億 8,543 萬 1,364 千元、中央及地方政府保費爲 141 億 9,030	謝謝提醒，已更正及標明，見 P.178-179。

		萬 9,681 千元。爰第 189 頁表 5-5 有關國民年金保費分擔來源之相關數據，請予以更正。	
	6.	研究建議提及「各種現金給付宜建立完整的資訊系統」部分(第 249 頁)，針對國民年金保險現行係由保險人勞工保險局建置納保資料及各項現金給付之資料庫，至於有關開立扣繳憑單與納入所得申報，以及納入政府財稅資訊系統部分，宜由財政部綜合考量我國稅制架構、稅法規定及財稅資料庫配合修正與擴充之情形後，予以明定法源依據與主管機關後，再由各相關機關提送各項現金給付資料，以建置完整的資訊系統。	謝謝提醒，已強化說明及修改，見 P.245。
	7.	研究報告中提及「健保費」與「國民年金費」(第 17 頁、第 159 頁)，建議修正爲「健保保費」與「國民年金保費」。	已重新檢視及更正，P.3、P.148。
六、	1.	基本所得保障給付強調以無附加條件、無稽核基礎，提供現金給付，惟此恐造成政	報告中多處陳明採取無條件基本給付的可行性非常低，基本所得給付制度可行性討

衛福部社會及家庭署代表		府龐大的財政負擔，甚至排擠其他福利服務支出。另我國國民所得存有「地下經濟」的情況，因此即使結合財稅資料系統的稽核，亦恐難以公平篩選出給付對象。故誠如研究報告所提，「基本所得保障」在我國社會福利政策綱領中所揭示的，是國人對於政府保障最低生活水準的期待，爰在我國以無條件基本所得取代或整合資產調查式的給付及社福津貼，仍須審慎評估其可行性。	論於 P.191-192、P.216-217、P.234-238。
	2.	各種福利給付如進行整合，需考量給付對象及標準間的變動影響。我國單一福利給付項目係以貧窮線作爲給付依據，各項福利給付總額仍以基本工資作爲福利給付總額限制。社會津貼在保障基本所得功能上，屬於補充性質的現金給付，經政策評估後，擴大對近貧的照顧，並給予遭逢特殊風險情境的對象補助(如：中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、特殊境遇家庭扶助等)，以補足落於社會救助體系	報告中多處陳明採取無條件基本給付的可行性非常低，基本所得給付制度可行性討論於 P.191-192、P.2161-217、P.234-238。

		外，工作能力或工作所得不足以維持基本生活水準之弱勢人口，與社會救助給付標的原存有差異，亦是我國社會福利體系分工的原則。若考慮以基本所得保障爲給付基礎，社會救助與社會津貼的界線模糊化，需考慮新制度是否得以維持舊制度的給付水準、照顧對象範圍，以及如何避免降低工作誘因帶來的福利依賴，以及國人對既有因制度整併而有福利身分異動的接受度等議題。	
	3.	基本所得保障是朝現金給付的方向維護國人經濟安全，儘管我國目前社會福利預算中現金給付所占比例較高，其主要原因係各項社會保險必要支出占大宗，且老農津貼及 8 項社會福利津貼也在 101 年依物價指數調增，未來此類法定社會保險及津貼給付所需經費亦將逐年增加。惟因應弱勢民眾需求多元，且政府努力朝向充實實物給付的服務提供方向發展。以衛福部社家署爲例，目前已實施項目已訂有「3 歲以下兒童醫療補助」(是於	現金給付與實物（或服務）給付議題亦爲社會福利制度設計中的重要議題之一。又此現金／服務給付議題雖與本研究有部分關連，特別是對他國的經驗探討已非屬本研究的範圍與目的，已納入未來研究建議（P.248）。

		3 歲以下參加全民健保之兒童就醫時自動減免其門診〔住院〕部分負擔)、「中低收入戶兒童少年健保費補助」(自動扣減中低收入戶內兒童少年應自付之健保費)、「長期照顧十年計畫」(包含居家服務、家庭托顧、交通接送、日間照顧、老人營養餐飲等)、身心障礙者復康巴士、身心障礙者個人照顧、社區居住及家庭支持服務項目等朝實物給付方向發展的福利。爲衡平現金給付制度改革與實物給付的發展，建議研究團隊提供更多他國經驗或相關建議供政府部門在制訂政策時參考。	
七、衛福部社會救助及	1.	有關立即性短期建議部分，提及社會救助的五項改革重點，建議再增加相關說明文字，以具體呈現研究團隊的完整理念，並有助主管機關更瞭解研究建議的內涵。	此部分建議是假設我國將以社會救助作爲基本所得保障機制的前提下，現行社會救助可以思考的改革方向，已強化此部分的說明，見P.244。
	2.	現行社會救助制度針對工作人口與工作所得的核算，除考量地下經濟難以掌握外，亦與工作倫理價值有相當程	謝謝指教，有關減少地下經濟影響部分已經納入中期建議中有關建立社會福利與財稅總歸戶(P.246)；研究團隊

社工司代表		度關聯性，近期社會救助法修法方向已有逐步檢討放寬的趨勢，惟短期內恐難完全放棄該核算制度。	也瞭解家庭與工作倫理等社會價值難以立即改變，同意考量現行社會價值接受情形逐步放寬（見長期建議，P.247）。
	3.	第 165 及 177 頁提及適用人口最多的最低生活費(台灣省及台南市)，100 年 7 月至 102 年應爲 10,244 元，103 年則調整爲 10,869 元。	謝謝提醒，本研究一致使用 101、102 年數據，誤植部分已更正，見 P.167、P.169-170。
	4.	第 182 頁表 5-2 中，有關中低收入老人生活津貼方案，給付對象應修正爲中低收入老人	已重新檢視及更正，P.169。
八、財政部賦稅署代表	1.	研究報告提及「建立現金給付之資訊系統」及「建立社會福利與財稅總歸戶」等建議，應有助於社會福利資源聚焦於需要協助的個人與家庭；至於有關「充實國家財政作爲基本所得理想之基石」之建議，財政部刻正研擬財政健全方案，俾改善國家整體財政。	謝謝支持。
	2.	研究報告及與會衛生福利部代表均提及稅制健全的重要性，此亦與財政部持續推動擴大稅基，減少租稅減免之	謝謝支持。

		稅制改革方向一致。	
九、研考會意見	1.	第二章有關研究架構與方法中，相關文字未依據期末報告完成時之實際情形進行撰寫說明，請研究團隊進行修正。	謝謝提醒，已一併修正，見 P.8-9。
	2.	研究報告內容中「社會福利制度」、「社會安全制度」與「經濟安全保障制度」等名詞先後出現，建議先針對各名詞進行界定說明，並釐清本計畫研究範疇，以提供閱讀者較清楚架構。	謝謝提醒，已增列第一章第三節概念界定，見 P.5-6。
	3.	第四章第五節先針對「各福利體制代表國家的經濟安全保障特性」內容進行小結說明，第 142 頁則接續「對各福利體制代表國家的基本所得論述發展」進行說明，爰有關表 4-10 及表 4-11 順序內容是否宜做適當調整，並依內容進行整併或區隔，請研究團隊加以評估。	謝謝提醒，已調整修改，見 P.109-112。
	4.	報告提及芬蘭於 2005 年及 2006 年分別進行基本所得的調查，惟兩次調查民眾贊成百分比落差達三成多，其原	已查閱原文並加以補充說明，使文句更清楚易懂。

		因是否有相關文獻資料加以探討，建議研究團隊補充說明。	
	5.	第五章已依據期中審查意見，將我國社會福利制度特性進行分析，惟我國福利體制通常被視爲東亞福利體制國家，在此發展脈絡下，建議相關制度的特色、理念或可融入表 4-10 或另彙整成新表，進行相關歸納比較。	有關台灣的社會福利特性及在第五章、第八章有深入及詳細的討論。 是否將台灣置之與三個福利體制國家（表 4-12／原表 4-10）比較，或在學理及政策上有其意義，惟在報告表現上或有欠邏輯及不順之慮。又就與表 4-12 統整的情況來看，至少表 4-12 的項目除福利制度架構外，至少有福利改方向及基本所得之討論。在而在台灣的發展上，福利改革並沒有真正成形，勉強來說，只有年金改革討論（或僅進行一部分的討論及進行一部分的改革中），實尚無法進行比較。而若關心於東亞（台灣）與三個福利體制國家社會福利特色的比較，則或仍宜以已出版的專著論文較具邏輯及體系。
	6.	第五章標題爲「我國社會福利制度特性分析」，惟各節次名稱多以「經濟安全保障制度」指涉研究範疇，兩者宜	經濟安全是各國社會福利的主要內容及政策制度，且在基本所得保障議題上，更以經濟安全爲探討的內容，爲

		加以修正調整。	使研究聚焦，而集中於探討經濟安全制度。相關說明增加於 P.133。
	7.	第 169 至 170 頁歸納出我國於 2008 年所推動的「工作所得補助方案」，引發學者主要討論。惟該些討論是否爲該方案推動不利的原因，又此些討論的問題是否於美國政策推動時亦曾發生，爰請研究團隊補充之。	有關 EITC 在我國的施行雖面對一些限制，但在美國仍持續推行及成爲美國最主要的類現金給付制度。在美國並沒有發生我國的困境，說明了 EITC 制度本身仍有參採的價值，而值得在制度配合下運用，或將其精神結合我國的環境而採行。此等討論及說明，已增加討論及說明於報告中（P.216-218）。
	8.	第五章透過相關文獻，爬梳出我國社會福利制度相關問題與未來思考方向，惟相關結論是否可再綜整分析後，納入第九章研究結論與建議中，請研究團隊予以評估，俾研究報告成果更爲豐碩。	已於中期建議中增加將稅額抵減制度納入福利及稅制之改革建議（P.246）。
	9.	第 165 頁論及最低生活標準或貧窮線水準，若以最低生活費的參照水準，係以臺灣省及臺南市所適用的標準爲主，惟第七章推估脫貧所需經費，則以臺北市最低生活	財務估算部分，最低生活標準採台北市而非台灣省之原因是台灣省的水準與免課稅準接近，爲增加估算的豐富而採台北市標準(見 P.199)。

		費爲依據，兩者援引基準有所差異，請研究團隊檢視之。	
	10.	承上，第 165 頁第 5 行說明適用 10,303 元最低生活費的人口最多(包括臺灣省與臺南市)，惟其標準是否應爲 10,244 元，請研究團隊確認。	謝謝提醒，101、102 年之台灣省最低生活費用確爲 10,244，誤植部分已更正。見 P.153。
	11.	另第 165 頁提及「基本工資因或參酌家戶生活水準(非個人生活水準)或是有爭議的」，惟第 191 頁中引用學者專家意見認爲「台灣目前與基本所得最相近或許是基本工資，…，估計起碼要比現行基本工資多 20%至 30%才是適當水準」，兩者對基本所得參照基本工資的概念似有不一致情形，爰請研究團隊修正。	謝謝提醒。P.153 在於討基本所得所可能可以採用的三種水準及其意義，進而於第七章進行估算（見 P.199-203）。至於 P.184 中提到認爲基本工資低估而必須再提高並非爲研究團隊的看法、而是受訪者的意見。爲避免誤解已強化標示爲部分受訪專家之意見（見 P.181-183），另於第四節小結中摘陳多數受訪者（與會學者專家）之多數意見，以避免誤解，見 P.191-192。
	12.	研究團隊於第 203 頁以「基本工資(17,880 元)」作爲基本所得發放的標準之一，並加以試算其所需經費，惟於第 163 頁亦提及「在參照基本工資的最低生活費用上，或	P.153 在於討基本所得所可能可以採用的三種水準及其意義，進而於第七章進行估算（見 P.199）。 惟進行財務估算上，爲增加估算的豐富度，一方面採納

		不宜直接將基本工資視爲基本生活費用，而要進一步調整，約略以 48%~60%爲合宜的參酌。」，兩者似有不一，請研究團隊再行檢視。	基本工資作爲估算參數之一、又在最低生活標準採台北市（而非台灣省），以利有較豐富的參考數據 (見 P.199)。
	13.	報告中提及貧窮線爲「中位均等可支配所得的 50%」，是否宜修正爲我國通常用語爲宜，請研究團隊予以考量。	修改爲「均等可支配所得之中位數」。
	14.	研究報告中多以「臺灣」一詞說明我國相關制度，如第 152 頁倒數第 8 行、149 頁最後 1 行等，爰請修正爲「我國」。	已重新檢視及更正。
	15.	第 90 頁表 4-4 提及二次大戰後德國社會救助相關法案，相關法案名稱宜輔以中文譯名書寫，以提供閱讀瞭解。	已加入適切的中譯名詞，見 P.76。
	16.	第 243 至 244 頁說明我國經濟安全制度呈現的外顯議題部分內容重複說明，請研究團隊修正之。	謝謝提醒，已重新檢視及更正(見 P.239-240)。
十、	1.	部份格式尚有排版等疏漏，如表次頁眉誤植、第一及第二章頁眉未加底線等。	已重新檢視及更正。

報告格式部分	2.	研究報告提要部分，請將主要研究發現與建議納入，並請註明各建議事項主協辦機關。	已重新檢視及更正(見 P.vi)。
	3.	表次各標題第 2 行文字請縮行與第 1 行文字一致。	已重新檢視及更正。
	4.	報告內文中各圖表標題宜置中對齊，另請加註「資料來源」。	已重新檢視及更正。
	5.	報告內文部分錯漏字，請通篇檢視後進行修正。如第 43 頁倒數第 7 行「三位『年』學者」、第 51 頁第 2 段第 3 行「都是關於『於』就業勞動領域」、第 52 頁倒數第 2 行「而財『則』來自…」、第 134 頁第 3 段第 1 行「國家全政策同時顧充分會國爲中心思維」、同頁末段第 1 行「同時顧充分就業」、第 145 頁倒數第 7 行「亦 1989 年時完成」、第 153 頁第 3 行「所得再配的功能」、第 154 頁第 1 行「社會保險在自助互中」、第 157 頁第 9 行「社會福利制隨著…」等。	已重新檢視及更正。