

交通銀行經濟叢刊第四種

英國社會安全計劃概要

交通銀行總管理處印行

William Beveridge 著
蔡之華 譯

英國社會安全計劃綱要

交通銀行總管理處印行

錢序

世界持久和平之建立，繫乎人類生活之普遍改善，而人類生活之普遍改善，則有賴於整個經濟環境之增進。此在國際方面，應穩定貨幣匯率，擴張多邊貿易，在國內方面，則須實施合理分配，推行社會保險，以確保社會之繁榮與安全。蓋世界繁榮不可分割之義，在一國之內，亦同樣適用。於國際之間，苟多數國家竭蹶衰敝，則少數集團自難倖免災禍。在一國之內，設衆多之人民貧病交困，則少數階層又安能獨享尊榮？所謂「社會一體說」之真諦，殆即在此。尤有進者，國際經濟體制之運用，乃以國內經濟為基始，兩者密切關聯，互為因果。國內經濟之沉敝蹉跌，恆反映於國際關係之机障爭紛。至此，世界和平終必徒託空言。是則社會安全計劃之施行，固不僅為邦國之榮枯所繫，抑亦人類之安危所託也。

社會安全計劃雖倡行有年，惟其論據之精密，設計之週密，殆無出其飾利治計劃之上者。以言規模，則博大涵容，無所不包。全體公民，無問男女老幼，皆在社會保險系統之內。以言方法，則細密純一，兼而有之。各級公民可依

其經濟能力負擔保費，而賠償費之支付，則絕鮮差異，蓋所以維持國民所得之最低水準也。此外，復輔以免費之醫療服務與普遍之兒童津貼，故本計劃之實施，確具便捷靈活之利，而無繁瑣呆滯之弊。更就其目的言之，貝氏計劃所企求者，非惟爲人類貧困之消弭，而尤在於社會有效需要之促進與財富分配之均衡。本計劃在近代經濟思想上之貢獻，於此當可想見。

自貝氏計劃刊佈以後，舉世矚目，歐美學者莫不備致推崇。近且爲其政府所採擇，積極規劃，準備實施。茲由本行蔡之華君譯成中文，列爲交通銀行經濟叢刊第四種，以利社會參閱。尙祈海內賢達有以教之。

錢永銘刊於重慶

趙

序

本書以經濟自由為主題，論述自由之含義，而與經濟自由之發展，其關係

政治自由以經濟自由為基礎，而經濟自由則以社會安全為契機。故今日而

言政治平等，實應以社會安全為其嚮矢。惟依傳統之觀念，所謂經濟自由者，

係指個人經濟行為之自由而言。其理論為「自由放任」，其形態為「自由市場」。

「自由市場」以「價格」為樞紐，在價格機構運轉之下，企業家得以任意生產，消

費者得以任意購買，雙方藉供需律之運用，以覓致社會之最大利潤。然依近數

十年來之經驗視之，此「自由市場」尚未能發揮其理論上應有之效果。以市場壟

斷，財富集中與商業循環之結果，致一般經濟能力較弱者，難免受制於「經濟

上之既得利益」(Economic vested interest)，而喪失其生活之應有保障。晚近以來，

經濟思想界對經濟自由之概念，業已幡然改變。福利經濟學者如霍布森、衛特

諸氏，發認現代經濟學之目的，不僅在求財富之增殖，而在於勞工之合理管制

、生產之公平分配，與夫適當消費標準之建立，俾社會漸進於康樂之途。是可

知今日經濟自由之涵義，應為人民「無失業之自由」(Freedom from Unemployment)。

「無貧困之自由」(Freedom from Want)。實則此種崇高之理想，於吾國古代早已有之。

孔子有「既庶矣，然後富之」之說。孟子曰：「制民之產，必使仰足以事父母，俯足以蓄妻子，歲終終身飽，凶無免於死亡。」而禮運大同篇之「使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤、獨、殯、殮者皆有所養」，尤為社會安全之極致。本書著者貝佛利治氏依據此種崇高之理想，參酌現代學理，發為具體之建議。其於人類福利與夫經濟思想上之貢獻，洵屬無可估量。按社會安全一詞，流行雖及百年，而賦予新解釋者，則以貝氏為始。此於本計劃提示之六大原則可以見之。此原則維何？即範圍廣大、分類精細、賠償豐裕、行政統一、保險費與賠償費劃一是。惟其範圍廣大，始克普及全體公民，惟其分類精細，方可運用靈活。惟其賠償豐裕，乃能維持最低限度之生活，而貫徹本計劃之主要精神。至若行政統一以及保險費與賠償費之劃一，亦為提高效率與平衡財富之必要措施。無論就方法與內容而言，本計劃皆為經濟政策劃時代之演進。貝氏曰：「本計劃實施之結果，乃一英國式之革命。」非過甚詞也。

分析言之，本計劃在經濟上之遠大意義，不外三端：一曰社會貧困之消弭。本計劃以保證國民收入之方法，確保民生之安全，而根絕貧困之滋長。所有

全體公民，無間男女老幼，皆在本方案範圍之內。賠償費之發給，既無須經過財產測驗，亦無時期之限制，且其數額充裕，力能維持相當生活水準於不墜，故本計劃有效實施之結果，當可將貧困一舉而廓清之。二曰財富分配之均衡。就原則言，在本方案下雖每一國民均須繳納保費，但經濟能力弱者負擔較輕，強者負擔甚重。以言勞工階級，其應繳保費之半數，係由其僱主負擔。十六歲以下之兒童，則全部由國庫及富有者承擔。此尚僅就有形之保費而言。至於國庫每年撥付之社會安全經費，泰半取諸捐稅，而此項捐稅之最大部分，亦由富人任之。本方案所具平衡財富之作用，於此蓋可想見。三曰充分就業之促進。現代經濟制度尚在演進之中，週期性之商業循環，仍難完全避免。今社會安全基金於繁榮時期節儲資金，而於衰落時期動用；亦即於繁榮時期提高保費比率，而於衰落時期降低，則於社會購買力與勞力需求之穩定，自有莫大裨益。

凡此皆為本計劃之精義所在，而足以深切影響人類經濟生活之前途者。著者貝氏主持英國社會保險垂三十年。現任英國皇家經濟學會會長、牛津大學大學院長。道德文章，名重一時。本書問世後，家傳戶誦，不脛而走者，良有以也。吾國國情與英國縱有異致，但本方案之原則與精神，仍足供吾人之研議參

故茲值譯書梓，爰綴數語，以資介紹。圖是為序言，惜以語言人生，預於英

學則長，對英文章，各宜一觀。本書問世，未幾已銷，不暇而後言，竟有以

昔月久主對英國社會別創二十二年。版封英國是景，華會言長，半華大學大

小此書，欲不指隨之辭，辭在，而以以爾世，趙棟華

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

，而為英學執判判，慎於坪會，觀買也，與受也，書求之辭，或，自百集大，蘇益

英國社會安全計劃綱要目次

錢序

趙序

第一章 緒論……………(一)

第一節 調查與其結果

第二節 本建議所依據之三項基本原則

第三節 從貧困到康樂之路

第四節 社會安全計劃初解

第五節 社會保險之本質

第六節 賠償費與保險費之釐定

第七節 統一社會安全行政之意義

第二章 社會保險之三大特殊問題……………(一五)

第一節 賠償費與房租問題

第二節 老年人問題

第三節 交互賠償問題

第三章 社會安全計劃之預算	………	(一一二)
---------------	-----	-------

第一節 三方面分担保險費之方案

第二節 繳納保險費之能力問題

第三節 社會安全計劃之評價

第四章 社會安全計劃之詮釋	………	(三一)
---------------	-----	------

第一節 前提方法與原則

第二節 人民之階層與其需要

第三節 賠償費與保險費之試擬

第五章 社會安全與社會政策	………	(四六)
---------------	-----	------

第一節 兒童津貼

第二節 普遍之醫藥與病後療養服務

第三節 就業之維持

第四節 戰後之實際目標

第五節 在戰爭中計劃和平

第一章 緒論

社會保險調查委員會係於一九四一年六月，由當時負責戰後復興問題之不管部大臣所指派成立者。原令所賦與該會之任務爲：「調查全國現行之社會保險與同類服務事業計劃」，（包括勞工賠償辦法在內）研究其相互之關係，並提供建議。」故本會之首要任務在於調查，次一任務則爲建議。其後關於提供建議之責任，已完全委由本會主席承担。

第一節 調查與其結果

本委員會所調查之社會保險與同類服務事業，係歷年來累積而成者。除伊利沙白時代之濟貧法以外，本會所調查者，皆爲過去四十五年間之產物，並以一八九七年頒行之「勞工賠償條例」爲其開端。此一條例最初僅援用於少數職業，迄一九〇六年始見普遍採用。強迫康健保險係於一九一二年開始。失業保險亦於同年頒行，最初僅限於少數工業，至一九二〇年始告普遍。最初之年金條例規定對七十歲以上者一律依照財產測驗發給救濟性年金。此一條例係於一九〇八年所通過。迨一九二五年，復有老年、寡婦、與孤兒年金條例之頒佈。至於失業保險辦法，在經歷幾度風波之後，於一九三四年改訂爲「失業條例」，而全國性之失業救濟機構亦即隨以成立。同時，地方性之救濟機構，經一九〇五年至一九〇九年皇家委員會之詳細考核後，亦隨失業救濟制度與其他辦法之改訂而有所變動。至於有關特種優待（例如盲人等）之設施，歷年來隨時均有頒行。隨此種社會保險事業以俱來者，爲醫療服務與兒童津貼之演進。此外，經由「人壽保險局」「友愛社」與「職業同盟」所辦理之人壽與意外保險業務，亦均有長足之進展。在此項變革與進展之中，吾人對每一問題均加以分別研究，但未作綜合之討論。本委員會之首要任

務，在於對社會保險與同類服務事業之整個範疇作一全面之研究，藉以闡明現行之辦法，以及其產生之經過。此項調查之結果，業已刊於本書附錄乙，并已對現行之制度有所發明。此項結果昭示吾人兩點：其一，英國對社會貧困之設施，其規模尚難與其他各國相頡頏。其中最重要之醫療服務尤落於他國之後。其對生育與喪葬所給之現金補助，亦較他國為低；而其勞工賠償辦法缺點尤多。至於英國在其他方面之安全設施，則頗足與他國並列。其能凌駕英國者為數極鮮。其二，今日施行之社會保險與同類服務事業係由不相統屬之機構所處理者。雖其貢獻甚偉，但行政費用特大。抑且形成職掌上之磨擦。是可知欲求社會安全制度之完善，固尚須力事改進也。

再則，現行之強制保險辦法，係以雇傭性勞工為限；（其屬非雇傭性勞工者則另有收入額之限制）此亦為其一大缺陷。蓋若干非雇傭性勞工甚或較雇傭性勞工更為貧困，亦即更有賴於國家之救濟也。過去對非雇傭性勞工所規定之所得限制，實乏充足理由；且未能將其家庭負擔計入。就另一方面言，患病者與失業者對收益之要求原無若何不同，但彼輩所收賠償費之數額則依其保險費與年齡而大有差別。例如某一成年之保險人，連同其妻室一人子女兩人，倘遇失業每週可領賠償費三十八先令，苟其在失業數星期後抱病，則僅可改領十八先令。又如十七歲之青年，在失業期間每週僅可領九先令，但如患病則可得十二先令。再如對救濟性年金、補充性年金、公共救濟與失業救濟所施行之財產測驗，在若干方面與補充性年金財產測驗辦法亦有歧異。

此外尚有若干缺點。凡此皆為英國社會安全制度演進過程中之自然結果。吾人深信現行之各種社會服務倘能獲得密切配合，則必能發揮更大之利益，並提高其行政上之效能。

第二節 本建議所依據之三項基本原則

吾人於提供建議之始，特擬定下列三項基本原則：

第一、任何有關未來之建議，雖必須充分利用過去之經驗，但不應爲局部之利害關係所束縛。今日戰爭已盡毀一切畛域，正爲吾人利用經驗之良好時機。吾人必須澈底革新而不可敷衍調和。

第二、社會保險機構儘可視爲全面改進社會政策中之一部分。社會保險之效用，在於保證國民所得，而使貧困歸於消滅。但貧困僅爲復興大道中五大障礙之一，且爲其中之較易克服者。此外，尚有疾病、愚昧，卑劣與懈怠等四大禍患。

第三、社會安全必須由國家與人民共同促成之。國家應力謀服務與貢獻之安全。國家在創立社會安全制度時，不可壓制創造力、機會、與責任感。在規定國民最低生活標準時，復須留有伸縮餘地，並鼓勵人民作改進本身及其家庭生活之自動努力。

本報告所提出之社會安全計劃，卽以上列三項原則爲基礎。本計劃雖曾利用過去之經驗，但未爲經驗所拘束。本計劃雖能率先完成若干任務，但仍爲遠大社會政策之一部分。要言之，本計劃乃一種維持國民生活標準之保險計劃，而應爲國人所坦白信賴者。

第二節 從貧困到康樂之路

本委員會之最初任務，係就現行之社會保險制度作一詳盡之研究，而其最後之成果，則爲「社會安全計劃」之完成。吾人在草擬此一計劃時，係從貧困之診斷入手。在戰前數年間，公正之社會科學界權威曾對英國之主要城市，如倫敦、利物浦、錫非爾特、柏利慕斯、索桑浦頓、約克及勃力斯托等地之社會生活作一普遍之調查。彼等對各該地貧民（指在必需生活標準以下者）之比率曾有所估計。並曾對貧困之程度與原因加以分析。凡此調查均顯示同一之結果，卽在所有之貧困情形中，約有四分之三至六分之

五，係肇因於收益能力之中輟或喪失。其餘四分之一或六分之一，則全國收入不足所致。此項調查係在補充性年金辦法實施以後所舉行者，但此一事實不足以影響此項調查所獲得之結論。即欲謀貧困之消滅，必須利用社會保險與家庭津貼等雙重之收入再分配方法也。

吾人欲消滅貧困，首須防止收益能力之中輟或喪失。所有收益能力中輟或喪失之主要原因，皆為社會保險計劃之重要論題。苟失業、疾病、衰老及孤寡之人數過多，則縱有社會保險計劃之實施，亦無濟于事。蓋賠償費之支給必感不敷也。在此次戰爭以前，賠償費之支付，事實上無一比準社會調查所訂之標準辦理者。失業保險雖曾參酌此項標準，但疾病、傷害賠償與養老、孤寡年金，則遠在此項標準之下。為欲防止收益能力之中輟或喪失起見，亟應自下列三方面，改進現有之社會保險計劃。一為擴大保險之對象，二為擴大保險之範圍，三為提高賠償費比率。

消滅貧困之第二要點，在於比照家屬人數之需要，普遍調整國民之收入。易言之，即依照兒童人數發給津貼。苟不給予額外之津貼，則社會保險計劃誠難期完全。倘僅於收益能力中輟時期給予此項津貼，則勢必發生下列兩種弊害：（一）收入較低而家屬人數衆多之職工，勢必長期陷於貧困。（二）失業期間之收入將反較就業時期者為高。

吾人苟能採取社會保險及兒童津貼之雙重收入再分配方法，則在此次戰爭以前，英國當已將貧困消滅。蓋英國人民之收入足以達成此一目的也。本計劃係以消滅戰後之貧困為最大目標。此一計劃以強制性之社會保險為主體，以國家補助與自動保險為輔助，更以兒童津貼為支柱。同時，本計劃復建議創設普遍性之保健與醫療服務，并維持充份之就業。蓋大量失業之防止，乃達成社會保險之必要條件也。上述三種方法——兒童津貼、保健服務與失業防止——乃本計劃之重要關鍵。彼等之成敗，一部分取決於

社會政策之其他方面，故此項問題擬於第五章中討論社會安全與其他有關問題時詳論之。

本計劃之撰擬係自貧困之診斷入手；并以第一次與第二次大戰期間舉辦社會調查所得之民生實況為根據。此外，亦曾計及其他兩種事實。（此項事實係因近年來英國人口出生率與死亡率之變動所引起其一，為人口年齡組成之改變；即目前超過工作年齡之人口比率遠較過去任何時期為高。其二，為今日出生率之異常低落。苟於最近期內此一比率不克大為提高，則人口之激減實屬無可避免。前一事實，使吾人必須將退休之年齡延緩，而後一事實則有賴扶育兒童與保障孕婦，始克補救。

關於養老年金之支付，在任何社會保險計劃中皆為一重要之問題。本書第二章曾將此事列為三大問題之一，而加以詳盡之討論。至於處理之方法，可參閱第二章第二節。簡言之，任何公民，凡經過二十年之過渡階段後，均可不經財產測驗而獲得充裕之年金，同時另設緊急救濟年金，以便隨時發付。此一規定，大體參照紐西蘭所行之計劃而來。依照紐西蘭計劃，年金之支付不必以脫離工作為條件。本計劃則明言為退職年金；其類繼續工作或延緩退休者，應在基數年金之上另行增加其數額。但此兩種計劃之方法與目的，大體上可謂相同。

第四節 社會安全計劃初解

社會安全計劃之要義，在採用社會保險方法，以防止收益能力之中輟或喪失；并對生育、結婚、或死亡施予特別之補助。此一方案包涵下列六大基本原則：（一）劃一之賠償費，（二）劃一之保險費，（三）統一之行政，（四）充足之賠償費，（五）廣大之範圍，（六）精細之分類。上列原則之內容，擬於第四章中詳加說明。吾人於採行社會保險計劃之外，復益以政府補助與自動保險，則貧困之消滅當非難事。本計劃所涉之範圍，既如此廣泛，則計劃之草擬勢必冗長而繁複。余於撰擬本計劃時，曾考慮是否

須作詳盡之敘述，并作具體之建議。茲因下列兩種理由，不得不力求詳盡：（一）理論與事實之不可分性；（二）苟本計劃擬於戰後立即付予實施，則殊乏補充修正之時間。本計劃第四章所述各點，既欠完全，亦非定稿；而僅為繼續討論之基礎。但余希望此項陳述，對於未來之討論能有所裨益。以上所列六大原則，乃本計劃之基本要點，似不必輕易改動。但其他部份，仍可酌量修正。至於賠償費之規定，以及其他細節，則全屬試擬性質。

總括言之，本計劃之要點可列舉如次：

（一）本計劃係以全體公民為對象；即收入較高之階層亦非例外。但於實施時，則分別辦理之。

（二）本計劃將全國人口分別為以下六類：

（1）受雇人；（指根據契約服務之職工）

（2）雇主、商人及自由職業者等；

（3）適合工作年齡之家庭主婦；

（4）無收益之適齡工作者；

（5）未達工作年齡者；

（6）逾越工作年齡者。

（三）上列第六類公民應收受退休年金。第五類公民應給予兒童津貼；在其父母收受賠償費或年金之情形下，此項津貼應改由國庫撥付。至於其他四類，則應按照各別情形，予以適當之安全保證。但所有以上六類公民，皆得享受醫療與休養之便利，并收受喪葬補助費。

（四）凡屬於上列第一、第二、或第四類之公民，均須繳納單一條之保險費。凡屬於第一類者，其雇

主亦須負擔一部分。是項保險費即在保險人之薪資內扣除之。以上各類保險費之比率，應參照賠償費之數額酌定之。男子之保險費須較女子者略高，以資挹注第三類公民之賠償費。

(五) 於繳納單一性之保險費後，第一類公民即可享受失業與病傷賠償費、退職年金、醫療及喪葬補助費。第二類公民亦得享有同樣之權利。但屬於失業及病傷賠償者，在最初十三個星期內不得領取。第四類公民除不得收受失業與病傷賠償費外，其他權利相同。但除第一類外，其他各類應另設就業訓練補助費，以協助彼等獲得新的求生技能。至於第三類公民，因其丈夫繳納定額之保險費，故亦可享受生育、孀寡、與離婚賠償費。此外，在業主婦並得享受十三個星期之額外生育補助費，以便其於生育前後暫離工作。

(六) 所有失業、病傷賠償費、退職年金與就業訓練補助費之支給，均依統一之標準辦理，而無須參酌保險人過去之收入。此項賠償費應以足夠維持其生活為標準。凡夫婦兩人俱無收入者，則另設一種共同賠償費。如屬單身男子（或其妻仍有收入者），其賠償費之比率應略予降低。苟單身男子而有子嗣者，（其年齡已超過收受兒童津貼之年齡者）得給與子嗣津貼。在業婦女之生育補助費應較其失業或病傷賠償費為高；但其失業與病傷賠償費則應略予減低。至若孀婦，則另設特別補助費，除上述各種差別外，所有男女賠償費之比率，均應統一。凡屬於工業病傷範圍者，於最初十三個星期內，得與因其他原因而喪失工作能力者享有同樣之待遇。苟病傷於十三個星期內無法恢復，則應改發工業年金，以替代病傷賠償費。此項賠償費應比照其收入之比率，規定一最低及最高之標準。

(七) 失業賠償費之支給，可無須經過財產測驗，并得無限延長，以迄其覺得工作為止。病傷賠償費之支付，亦無須經過財產測驗，并得無限延長，或以工業年金代替之。但彼等必須接受適當之治療或就