

期寺一固新約雷刊寺弋

超越兩難．

本社

一九二三年，第一次世界大戰方歇，殘破的歐洲、俄國革命的成功，以及蜂起的民族主義，在在顯示舊帝國主義的衰退與一個新世界政治經濟秩序的即將形成。然而，在充滿新舊交替的不確定中，究竟何種社會體系是好？何種是壞？卻也成為人們心中縈繞不去的疑問。

在這樣的大時代氛圍之中，英國著名的社會思想家羅素（Bertrand Russell）有一段東方之行，漫長旅程讓他親眼觀察了從歐陸到中國如火如荼進行中的社會改革、甚至革命，同時也讓牠有了思考人類社會是好是壞的機會。在回國後集結旅途思考而成的「工業文明的前景」（The Prospects of Industrial Civilization）一書中，羅素指出：

「一個好的社會有兩個要素，亦即是：第一，組成社會的人們此時的福祉，以及，第二，社會讓人們的福祉發展得更好的能力。而這兩個要素之間，並不必然永遠是同時在一起的。」

這段話巧妙地點出了經濟與福利之間長久以來的關係辯論！福利是衡量人們此時福祉程度的重要判準之一，在一個福利的社會裡，生活的重點是在於如何生活得像個人，工作與隨之而來的經濟性報酬是讓人活得像人的手段，而不是目的，人的需求受到充分的滿足，人的價值也獲得完整的體現。但為支持這種像人的生活，經濟發展卻是不可或缺的要害，也就是羅素所謂的「讓人們的福祉發展得更好的能力」。為了有效的經濟發展，有限的資源必須理性分配到生產性的用途，人類需求的滿足即不能無限制地擴張，而要受到節制。結果，就連對資本主義累積與成長法

則批判最力的馬克思，亦不得不喟嘆邁向烏托邦福利社會的道路，竟是必須透過資本主義的經濟發展階段。

羅素清楚地瞭解到經濟與福利之間此種充滿緊張、矛盾、與衝突的關係，所以提醒當時的世人「這兩個要素並不必然永遠是同時在一起的」。時空輾轉，從二十世紀初葉至今的近百年光陰裡，人物與局勢都已不同，留下的仍是此一未解的難題！這不單是個孰先孰後的問題而已，更是一者是否會有相互抵消 (trade-off) 效果的爭議。後者的看法要較前者激進得多，因為「孰先孰後」隱含著對社會福利的追求是共識的，只是優先順序的差別而已，但後者則強調「魚與熊掌、不可兼得」，即社會福利增加一分，經濟成長的動力勢必減少一分，這是場零和的戰爭。

不論是贊同或是反對此種觀點的學者，均各自提出有利於己方的證據加入這場辯論之中。而一九七〇年代末以降的「福利國家危機」，以英、美為代表的新自由主義國家，紛紛以凍結福利支出及福利民營化 (privatization) 的方式來重建經濟競爭力，似乎強化了「減少福利則經濟自然成長」此種印象。一時之間，「破壞經濟成長」又成為社會福利的原罪，進而政府財政赤字危機及就業機會減少也都是社會福利以致之了。類似的觀點在臺灣並不遑多講，但一個缺乏福利的社會，無異是弱勢者的煉獄，如果經濟發展的成果無法透過適當的移轉機制實現重分配、藉此有效紓解與降低落入貧窮的可能性，那麼弱勢團體的成長終將損及政治穩定與經濟發展的長期社會基礎。這構成了決策上的兩難！

但經濟與福利之間必然是個兩難關係嗎？我們認為，不論主張「增加社會福利不會影響經濟」、或是「減少社會福利、經濟就會成長」都是過度地一廂情願。社會的發展軌跡往往更加複雜，難以用單純的直線形變化來加以解釋。事實上，自一九九〇年代中期以降，西方社會福利的論述已經超越傳統兩難的格局，積極地探討二者之間系統性整合的可能性，也因而激發出諸多重要的福利思維。

舉其大者，近年來國內大幅探討的「第三條路」(the Third Way) 取向即是一個明顯的例子。它強調當代社會的福利概念必須有所轉變，應該導向所謂的「積極的福利」(positive welfare)，致力於消除結構上的不平等，提供人們有尊嚴與自我實現的發展機會，並將這樣的想法歸結成「社會投資國家」(social investment state) 的策略。右派所強調的經濟自由化、回歸市場機制、與取消政府管制政策並不受到社會投資國家的認同，盡量減少社會福利支出也無法解決社會所面臨的問題，重點應是把這些支出引向人力資本投資，尤其是教育、訓練與就業這三項基本措施，而這些都需要政府積極地介入整體勞動力市場。從這裡我們可以清楚觀察到「第三條路」取向企圖整合經濟與福利的特點，首先，它從右派吸取了個人選擇、成就動機、與就業的重要性，但不同於右派的是它主張國家的積極干預，

其次，它也從左派吸取了社會福利對減少人生風險與貧窮問題的必要性，但不同於左派的是它不鼓勵直接的經濟資助，而主張導向積極的人力資本投資。

類似地，除了英國的「第三條路」取向之外，在大西洋彼岸的美國也以麥吉利（James Midgley）為首提出了「社會發展」（social development）取向。如同一九八〇年代盛行的新右派思潮一般，社會發展取向也是以福利與經濟之間的關係為切入點，但大異於新右派的是，它強調這兩者之間不是截然對立的，而是互為根本，而且是個有計劃的社會變遷過程。為了達到這個目標，我們必須確保經濟發展以改善人類的福祉，所以經濟應維持適度而均衡的成長，但這是以整體發展作為主要的著眼點，而不是藉由犧牲某一部分以獲得最快速成長的扭曲式發展；同時，我們也必須透過社會福利來促進經濟發展，因此必須更著重於有利於人力資本（如教育與訓練）、社會資本（包括物質面的基礎建設如交通與衛生、與社會面的基礎建設如社區和公民社會的互助支持網絡）、以及促進就業或自行創業的措施。

再者，新近崛起於歐洲聯盟（European Union）的「社會品質」（social quality）取向，也在荷蘭政府與學界的支持下，結合其他國家的學者成立一個基金會，推動社會品質概念的建構，作為指引歐洲社會模式的發展方向。我們知道在歐盟走向整合的過程之中，如何維繫各國既有的生活水準，成為民眾是否認同歐盟發展的重要影響因素。以絕對的角度來說，這意味著生活水準即使無法提昇，至少也不能降低，而以相對的角度來說，這意味著歐盟不能放任各國現存的生活水準差異任意擴大，否則相對剝奪感的產生會損及歐盟整合的可能性。為了促進社會面最大的整合，歐盟已發展出「排除／包容」（exclusion/inclusion）的政策取向，而社會品質取向則是進一步地擴大，納入了經濟安全、社會包容、社會團結（或凝聚）、與自主性（或充權 empowerment）等四個指標，做為衡量各國生活水準的依據，這是各國社會政策必須戮力追求的整體目標，而不是單純的經濟成長而已。

從以上的說明中，我們大致上可以結論：強調經濟與福利整合的思維，已經成為人類社會初步邁入二十一世紀時的基調。事實上這樣的呼籲在國內並不罕見，不論是在民國八十七年的第一次全國社會福利會議上與會人士的發言紀錄、乃至而後內政部社會司所編撰的「社會福利白皮書」均特別強調社會福利在國家發展上的定位、以及其對經濟發展的積極作用。有趣的是，一九九八年 APEC 於東亞金融風暴後在吉隆坡所召開的高峰會，身為東道主的馬來西亞總理馬哈地強調各會員國應加強社會安全網的理想，並以此作為高峰會的三大結論之一，顯示在一個社會基礎不甚穩固的國家或地區，極易由經濟危機出發，進一步演化成社會動亂與政治危機，印尼即是一個典型的例子。

不過，這樣的呼聲在當時國內似乎並未受到足夠的重視！

可喜的是，隨著去年（民國九十一年）第二次全國社會福利會議的召開，與會人士重申「社會福利有助於社會資本的累積、人力資本的提升、社會基礎的穩定及社會安定的維持，不應視為只是消費性的支出與負擔」作為共同意見。終於獲得政府直接肯定的回應。陳總統的開幕致詞，強調「經濟改革與社會福利改革不是各行其是的兩碼事，而必須是互相搭配的緊密結合」；在新世紀的開始，我們需要發展新的思維，將社會福利當作一種社會投資，推行積極性的社會福利」，相當程度上呼應了福利發展的世界潮流，更為跳脫出過去經濟與福利兩難舊思維作了正向的宣示。

然而，政府的政策似乎還未能大步跟上此一新思維的發展！例如行政院於民國九十一年五月三十一日所核定的「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫（二〇〇二—二〇〇七）」，其中所揭櫫的「三大改革、四項主軸、十大重點投資計畫、與挑戰七個目標」，僅約略在細項計畫下觸及照顧產業的扶植與失業問題的舒緩，至於其他諸如國民年金、健保改革、公勞保老年給付年金化、失業保險與就業服務體系的整合、特殊人口群的福利服務：之類的重大社會福利議題，則幾乎完全沒有提及，某種程度上也隱含社會福利議題尚未能在整體國家發展策略中佔有一席之地，不能不說是相當令人遺憾之事！

追求一個好的社會是人們亙古的期待，對這個期待給予哲學家式的思索與解答或許是件容易的事，但更嚴酷的挑戰則是政府將之付諸實現的政策能力，而這也直接關係到政府存在的價值。雖然我們也認知到羅素「這兩個要素並不必然永遠是同時在一起的」這個近百年的警語，但現實卻不容許我們有悲觀的權利！隨全球化而來的競爭壓力與新貧的產生，已逐漸侵蝕了社會穩定的基礎，除非我們能以更全面與寬廣的視野去面對與思考我們社會未來發展的問題。

不論如何，第二次全國社會福利會議已為超越經濟與福利的兩難開創了新的契機，這是一個好的開始。當我們能在思維上徹底地超越過去的兩難，社會政策不再僅是福利議題，而是廣義的經濟政策、甚至是國家發展政策的一環。而一個有效的福利體系，必須透過制度化的方式將幸運者與不幸者、生產者與依賴者、年輕者與年老者緊密凝聚在一起，構成社會穩定的基石。

那麼，我們可以確知，一個屬於臺灣的新的福利時代已翩然來臨了！