

「人類福祉的增進——新世紀的挑戰研討會」實錄

張志全整理

●會議目的：為促進政府、學術界及實務界社會福利知識之交流，加強相

關人員專業知能，以提升社會福利施政績效及品質，特舉辦一系列「社會福利專題研討會」。

●會議主題：人類福祉的增進——新世紀的挑戰

●主辦單位：內政部

●承辦單位：內政部社會司

●會議時間：九十年六月十五日（星期五）上午九時至十二時

●會議地點：臺北市徐州路五號中央

聯合辦公大樓十八樓

第二會議室

●出席單位暨人員：（略）

◎ 會副司長中明致詞



主持人曾副司長中明致詞

林教授、各位貴賓、各位女士、先生：

非常感謝各位在百忙之中撥冗出席今天的研討會。

本部為了促進政府、學術界及實務界社會福利知識之交流，加強相關人員專業知能，以提升社會福利施政績效及品質，特自本年度起舉辦一系列社會福利專題研討會。本次研討會係這一系列研討會第四次舉辦，將針對如何增進人類福祉作探討。

時值新世紀之初，電子、電腦、電信；等新科技之蓬勃發展，將為全球創造一個新的經濟世界，人類生活有所獲益自不待言，但隨之衍生的問題亦層出不窮，作為國家社會行政機關之一員，如何在新舊問題之衝擊下，兼顧民眾福祉之增進而研擬適當之措施，乃我社會行政同仁難辭其責且必須面對的挑戰。

為此，本次研討會特別邀請知名的社會福利博士林教授（副縣長）萬億作專題演講，相信在林教授的指導下，能使在座各位社會福利行政相關人員獲得學習機會與啓示，進一步為我國建立一個全面而整合的社會福利體系。

謝謝各位貴賓的蒞臨！

專題演講

講題：人類福祉的增進——新世紀的挑戰



◎林教授萬億（左）專題演講

主講人：林教授萬億

·美國加州柏克萊大學社會福利學院
博士

·國立臺灣大學社會學系教授

·臺北縣副縣長

講詞內容

人類福祉的增進——新世紀的挑戰

一七六四年英國人瓦特發明蒸氣機，開啓了人類的第一次工業革命，總結了長達八千年以農漁牧創造財富的歷史。在此之前人類社會靠大自然來滋養，藉由人力與獸力來生產糧食、製造武器、建築城堡、廟宇住宅，以及編織衣物、行走交通。

一八七九年，美國人愛迪生發明了電燈，電的用途被廣泛地運用於生產、交通上，人類邁入電氣化的時代。電燈、電話、電車、電影、電鍍等新興工業增添了產業的豐富性。蒸汽火車變成地下電車；白天與黑夜都可以用來從事經濟與社會活動；新的企業經營方式，如金融管制、市場行銷、反托辣斯法案、企業管理等相繼配合新的產業型態而出現，人類社會進入第二次工業革命。

一九八一年，於半導體產業發展十年

後，電腦產業興起，微電子、電信、機器人、生物科技、光學纖維等的發明，使得人類社會的生活面貌被再次地顛覆，甚至連生命都可以複製。這就是第三次工業革命的開始，預測到二十一世紀中葉，都還會在這個人稱知識經濟 (Knowledge-based economics) 的時代 (Thurow, 1999)。

一、知識經濟時代的來臨

知識經濟泛指以「知識」為基礎的「新經濟」(new economy) 運作模式。(高希均、李誠，二〇〇〇) 知識經濟之所以是「新」，在於其有別於傳統經濟的思維及運作方式，依賴科技、資訊為基礎，以全球經濟為基地，以創新、冒險為動力。無怪乎台積電董事長張忠謀先生喜歡引證前美國總統柯林頓 (W.J. Clinton) 的說法「新經濟的燃料是科技與知識，精神則是冒險與創新」。

高希均 (二〇〇〇) 以十個核心理念來闡明知識經濟的精髓：

1. 知識獨領風騷，

2. 管理推動變革，
3. 變革引發開放，
4. 科技主導創新，
5. 創新推向無限可能。
6. 速度決定成敗，
7. 企業家精神化不可能為可能，
8. 網際網路顛覆傳統，
9. 全球化同創商機與風險，
10. 競爭力決定長期興衰。

其實，高希均先生所列的這十項特質中有一些在工業時期就已存在，如管理推動變革，在上個世紀初引發的管理革命以來，近百年來管理一直都扮演著提升經濟效率的推手。又例如開放也非知識經濟時代獨享的特質，日本於一八六〇年代被迫開放門戶，中國也於十九世紀末被西洋人的船堅砲利迫使開放門戶通商，而所謂開放的社會，也不必等到知識經濟來臨即已存在，那與民主政治的成熟較有關係。創新也不是二十一世紀的新概念，上個世紀人類社會已產生諸多創新與擴散的經驗。

速度的追求也非始於今日，汽車、飛機、傳真機等都已豐富的快速記錄。企業家精神或冒險精神本來就是企業的特色，要賺錢就得冒風險。競爭力更是一般的概念，評比全球競爭力的機構早已成立多時。如此看來，真正屬於二十一世紀的特色元素應只是知識、網路與全球化。

光是上述這三個特性就足以顛覆過去二百年來所累積的經濟秩序。知識創造新科技，如資訊科技、生物科技，由這些科技創造財富。而全球經濟使國家與區域經濟瓦解或漸失主導力量。跨國企業併購活動頻仍，各國政府權力大不如往昔，國家對文化活動、金融市場、經濟體系等的掌控能力大幅下降。網際網路普及加速溝通、交易，且無所不入，如網路生產行銷、決策、傳播。這些元素的結合，一夕之間，新的成名者出現，如比爾蓋茲(Bill Gates)。一位既無廣大房地產，也沒有石油、工廠、軍隊的人，竟然成爲全球首富，靠的就是知識。又一夕之間，不管鐵

幕或竹幕均被突破，任何一個國家幾乎無法管制色情網站入侵，也無法禁止外國文化介入，當然，更無法拒絕思想觀念的流通。

並非單靠知識就可以創造財富，梭羅(Thoreau, 1999)指出財富累積的金字塔最底層是健全的社會組織，這是個有組織的社會，能維持公共秩序，有興建及維修基礎建設，創辦學校及提供醫療服務等種種能力。上一層是創業家的精神，這些人能完成創舉並率先採取行動的人。再上一層是創造知識，唯有知識才能夠讓技術更上一層樓，進而創造高的經濟成長率。

知識的上一層是專業技術，無論開創新產品及新製程，在在需要身懷絕技的人。技術的上一層是工具、工廠、設備、住宅及基礎建設等資本投資的直接效益是經濟進步。最上層則是天然及環境資源，經濟成長並非環保主義的敵人，經濟獲得成長，環境才能改善。

知識經濟時代改變了傳統的權力結構，如李誠（二〇〇〇）所言：「歷史告訴我們，誰掌握生產工具，誰便掌握經濟大權，因此，在農業時代，大地主最有權，在工業時代，資本家最有權，在知識時代，知識工作者最有權。」知識既然如此重要，取代資本成為創造財富的首要力量，其所衍生的新經濟理論也有異於舊經濟。學理上，舊經濟是受邊際報酬遞減

率的規範，亦即，當其他生產要素數量不變之下，單獨增加某一生產要素的情況下，每增加此一單位的生產要素，它所帶來的額外產量會愈來愈少。但是，新經濟證明了邊際報酬可以遞增。人們發現，某一產品如果在市場上領先，它會持續領先，形成贏者全贏的現象。（Frank and Cook, 1995）例如英特爾（Intel）的微處理器於二〇〇一年八月二十七日宣布 Pentium 4（簡稱P4）進入2GHz時代，其效能較之前的P3增加了一倍為例，凸顯英特爾在此一技術上的加乘效果。同時經由P4向外延伸包

括端對端（peer to peer），乙太網路、影音多媒體與即時性的電子商務等對應商品的開發，使未來電腦賣的不只是系統效能，更主要的是連結網路後的平台效能，除了英特爾，沒有其他公司同時能提供解決方案。如果再加上微軟（Microsoft）的Windows XP為因應P4所增加的超過卅種應用，兩者合作可謂如魚得水，如虎添翼。這即是典型的邊際報酬遞增效果。

知識經濟所產生的社會效果也如其所創造的經濟效果一般受人注目，它告訴我們未來的社會更相信財富是地位尊卑的衡量指標，教育才是向上流動的推力，冒險才能成為贏家，有能力改變的社會才可能維持領先。但是，這些都沒有比它所帶來的財富分配更不均、社會更不包容，就業更不安全來得令人印象深刻，對人類社會發展的警惕深沈。

二、知識經濟時代對社會的挑戰

（一）財富分配不均

在知識經濟時代裡，平等的觀念是機

會均等（equal opportunity）或功績主義（meritocracy）而非包容的均等（inclusive equality）（Giddens, 1999），這也是一九七〇年代末以來的新式自由主義（neo-liberalism）的基本主張。此處的新式自由主義是一種合攝古典自由主義放任經濟學、放任自由主義（Libertarianism），以及奧地利學派經濟學的意識型態。它有時又被同等於新右派（New Right）或包含於新右派的主張。新式自由主義的基調是「市場好、政府壞」（market good, government bad）。（林萬億，一九九四）

在此之前，英國也曾經出現過一種社會思潮，稱之為新自由主義（New Liberalism）（King, 1999）這種新自由主義相對於古典自由主義，主張政府應發展社會政策以有效地改革社會，也認為社會改革不必向民主政體下過度的個人自由妥協。這種新自由主義代表人物是韋布（Beatrice Webb），其高峰期是一九〇六年到一九一一年英國自由黨政府時期，這也

是當代英國福利國家的建基期。一九〇八年老年年金法與一九一一年國民保險法都通過於此一時期。後來貝佛里奇(Beveridge)、凱因斯(Keynes)的福利思想也是新自由傳統下的產物。

功績主義是誰的貢獻多就拿得多，在極端的情況下就會成爲贏者全拿(winner-take-all)(Frank and Cook, 1995)。亦即，僅僅比別人稍微能幹一點的人會比別人要求更高的工資，甚至其要求會是一般人的數十倍到數百倍。例如，一位籃球明星或網球高手所獲得的報酬往往比他們的隊友或同行高出甚多，而這些同行的球技只不過比他稍微遜色一點而已。同樣的，一個成名的歌星也會有如此的輸贏狀態。這種因爲邊際報酬遞增的效果，使得創造這種邊際差異的人獲得不成比例的利潤，他們成爲一種新的「無名的新貴」(unknown celebrities)(Frank and Cook, 1995)。台灣近幾年來出現的「科技新貴」就屬於這一群。一夕之間，由於其搭上資訊列車而日

進斗金。但是，這也正是知識經濟的高風險，蓋茲(Bill Gates)經常掛在口頭邊的名言「微軟距離失敗永遠只有兩年」，言下之意即微軟在兩年內不推陳出新，只有被淘汰一途，而且是全輸，因爲取而代之的可能全贏。

以美國爲例，過去二十五年來，最富有的百分之五的人口掌握的財富總值等於最底層的六〇%人口的財富總和。居於中間的二〇%的家庭的財富占全國財富總值的比率，從一九八九年的一〇%，快速下降到一九九七年的三%。這告訴了我們美國中產階級的萎縮，且速度驚人。

雖然美國過去四分之一世紀以來的每人平均GDP成長五十五%以上，但是，美國家庭所得的中位數卻成長有限，一九九八年家庭所得的中位數比一九七三年高出三%，但比一九八九年低四%。其中年輕人受害最大，戶長年齡二十五歲以下的年輕家庭，所得中位數比一九七三年時的年輕家庭少了二十五%，戶長年齡在二十五

歲到三十四歲間的青壯家庭，所得中位數也降低了八%。這是名副其實的生活水準一代不如一代。其中受害最大的當然是勞工家庭，百分之八十的基層勞工實質工資不是持平就是下滑，包括大學畢業在內的任何教育程度的男性年輕勞工，如今的所得都比十年前或二十五年前的前輩少。只有更高學歷的人的實質工資比前人多。

(Thurow, 1999)

我國的情形也不樂觀，一九八〇年是我國被雅稱爲亞洲四隻小老虎之一，且所得分配最平均的時候，那時所得五分位差是四·一七倍，到了一九八七年升高到四·六九倍，一九九一年再升高爲四·七倍，一九九二年跨過五倍門檻進入五·二四倍。一九九三年爲五·四二倍。一九九四年後由於全民健康保險的實施，以及其他社會福利措施的加速推行，使得所得分配稍有改善(經建會，一九九七)。但是，社會福利的成長速度不及財富集中化的現象快速，一九九八年，所得五分位差

又升高到五·五一倍。去(二〇〇〇)年再升高到五·五五倍。去年所得分配沒有快速惡化，一來是因家庭平均所得幾乎是零成長，高所得家庭所得成長率低，再加上雖然不多但仍然有些許縮減貧富差距效果的社會福利移轉所得，使國內貧富差距沒有急速惡化。依主計處的資料顯示，政府發放低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼等確實使低收入家庭所得升高，使八十九年的所得差距倍數縮減了零點八八倍，家庭對政府的移轉性支出也縮小所得差距零點一四倍，總之，若沒有社會福利的所得重分配效果，八十九年的高低所得差距五分位差將高達六·五六八倍。

貧富差距擴大的原因不外乎因為高層人士的財富增加，即所謂的劫貧濟富；或因企業降低勞工的薪資以增加企業的利潤；或因減少工作時間(如加班)使所得下降；或因所得被強制撥入退休金帳戶，暫時使可支配所得減少；或因稅制不利於低

所得者等。以美國為例，企業的高層人士薪資過高是使所得分配不均惡化的元凶之一，三十年前美國企業的執行主管的薪資是工人平均薪資的四四倍，如今卻是二一二倍。美國企業高階主管的薪資不只在國內突出，在國際也出了名的高，在同樣條件下比英國高三四%，比法國高一〇六%，比日本高一五五%，比德國高一六九%。(Thurow, 1999)

美國人是把高薪給少數主管，以換取高生產力，而歐洲、日本因為技術低的勞工也可領到較高的工資，雖然縮短了貧富差距，但是，由於工資高導致競爭力相對較差，使產業外移、或引進較低薪的外勞，而也有擴大貧富差距的情形。貧富差距擴大絕對不利於社會團結。台灣的情形也有類似的困境。

(二) 社會排除(Social exclusion)

社會排除相對於社會包容(social inclusion)，是指不具社會生產力的人因不能對經濟市場做出貢獻，而喪失其成爲社

區一員的身分。這樣的概念起於一九八〇年代以來的英、美心臟市場政體(market-minded regimes)的產物，期冀自由市場烏托邦(free-market Utopianism)出現。在這樣的市場下，人類成爲國家保護與利用的有價資源。國家保護人民的目的不是積極地提升人的生活品質，而是擴增國家的資產。從這樣的角度來思考，貧民比較像農場中的牛羊應被管制與要求提供一部分創造與維護國家財富的責任，而較不是溫順的野獸，不具有財產價值。人既然被當成是國家的人力資源，無法創造生產力或增加國家財富的人，就應被排除於享受經濟成果之外。(Jordan, 1996)

社會排除有兩種明顯的類型：一是對於底層(underclass)人們的排除，將他們排除在社會提供的主流機會之外。二是社會上層人士的自我排除，也就是菁英的反叛(revolt of the Elites)。(Lasch, 1995)底層社會的人們包括窮人、少數民族、失業者、女性、有色人種、外來移民等本來就是資本

主義市場經濟中的脆弱者，在所謂機會平等的主流價值下，根本沒有與優勢者競爭的能力，這就是空有機會卻沒有實力，有機會買票卻沒有機會進場。

通常有錢人不但擁有比窮人更多娛樂、消費、教育、權力之外，他們還可以隨心隨意地僱用、任免、升遷、貶擢他人，也可以依利益之多寡決定在何處開設工廠、生產何種產品、關閉那個工廠、遷移到那裡去。而窮人只有等著受擺佈；因為窮人必須依賴企業給他們工作機會。

有錢人希望窮人依賴他們，但卻堅決反對所謂的「福利依賴」(welfare dependency)。他們痛罵那些依賴政府領取救濟金的人，造成國家財政負荷，以及道德敗壞。他們之所以那麼關心國家財政，一方面因為政府財政危機時就會動有錢人的腦筋，有錢人繳稅愈多，會增加他們的經營成本，降低他們的利潤；另一方面是因為他們掌握了政治的支配權，他們有政治責任。有錢人通常會直接介入選舉，巨額的

政治獻金使這些有錢的參政者擁有比別人更高的當選實力。這種直接價購政治權力的方式，雖然吃相難看，但是誰在乎？美國的富比世(Fortbes)、裴洛(Pecci)都因巨富而跳出來參選總統，現任總統布希也是億萬富翁，美國過半數參議員名下的財富絕對屬全美最有錢的一%人口，州長也不例外。(Thurow, 1999)

如果不直接參選，也可以指派自己的代理人參選，自己躲在幕後操控。他們可以巨額捐款給候選人，或長期資助政治人物的辦公費，而將之收攬於旗下，由其代表企業的利益，在國會通過有利於本身企業的法案。政治就等同於企業經營，這樣的企業政治經營方式所獲得的利潤絕不輸給一個房子一個房子來賣或軟體一片一片來賣所能得到的利潤少。

又如果不參與國會的運作，還可以藉由創造經濟成長率，穩定經濟等要脅執政者重視他們的意見，來達到間接介入政府運作的功能。任何執政者都怕經濟不景氣

會把政府拖垮，因此，對維持一定的經濟成長率都戒慎恐懼，臣服於有錢人的主張就順理成章屬兩利行爲了。台灣目前就面對這個困境，不但有錢人介入選舉，更有不少有錢人直接或間接介入政府運作，雖然他們不是黑道、金錢、政治的結合所構成的「黑金政治」，卻可能成爲「白金政治」。

即使有錢人不介入政治，仍然有可能成爲名人，如美國的比爾蓋茲，台灣的王永慶、張忠謀、曹興誠、施振榮，連狗仔隊都對他們有興趣，其聲望不亞於總統，更甚於八卦影視歌星。財富就是聲望與地位的象征，展露無遺。

少數有錢人主宰社會的主流價值與機會提供，如減稅、小政府、有工作才有福利、高學費、自助、經濟發展優先、解除管制、家庭責任等，使社會底層的人們與社會主流漸行漸遠，被主動被動地排除在社會參與之外。同時，部分社會上層的人士採取離群而索居，從公共社區中抽身，

活在他們壁壘森嚴的城堡中，有安全警衛，有通電鐵絲網或監視系統，有私人高爾夫練習場，有游泳池，有家庭教師，有自己的私人醫院。因此，他們不需要公共托兒(養老)服務，不需要全民健康保險，也不需要社區公園，也不在乎國民義務教育的變革，所以，反對政府介入這些公共事務。

社會包容正是要對抗這些，希望每一個國民都擁有公民身分(citizenship)，不僅在形式上，而且在實質生活上的社區事務、政治參與、就業機會、教育水平等都能平等的對待。(Jordan, 1996; Giddens, 1999)

(三) 就業安全問題

知識經濟時代有三個因素使勞工的就業安全堪慮：一是高科技本來就是知識密集而非勞力密集的行业，用技術來生產多於用人力、時間來生產，因此，人力的需求比工業時代或農業時代來得少，在勞力供給不變下，失業率必然增加。二是技術創新快速，使中高齡勞工或非技術工人

缺乏市場競爭力而遭淘汰，競爭力低或生產力低的企業也會快速被淘汰，不像在工業時代不同的分工模式，各種中小型企業有生存的空間，「黑手變頭家」這種福特主義(Fordian)時代俯拾即是例子，在知識經濟時代出現的可能性較少。三是全球化的現象，並沒有帶來更多的合作與和諧，國際經濟的競爭更嚴重，每一個國家都在尋求相對有利的競爭位置以保住競爭優勢。(Leibfried, 2000)最直接的結果是產業外移或引進外勞。歐洲的賓士與寶馬汽車公司就在成本較低的美國投資生產；日本的豐田與日產汽車也在美國擴廠，一來直接接近消費市場，一來成本下降有利外銷；台灣的傳統產業大量外移東南亞、中國大陸之外，高科技如晶元代工也有轉移

到中國大陸生產的趨勢，使這些國家失業率快速上升。一九八六年，日本的失業率是二·八%，台灣是二·六六%，南韓是三·八%，香港是二·八%，到了今(二〇〇一年)七月，日本失業率爬到五·〇

%，台灣的失業率也接近五%，韓國一九九九年失業率早已超過六%，香港也差不多。亞洲四小虎的失業率都已超過美國、英國，而直追歐洲。

歐洲的失業率十年來大都維持偏高的局面，一九八六年德國失業率是九·〇%，英國是十一·一%，瑞典是二·八%，到了一九九九年，德國失業率高達十一·七%，英國則是下降到四·三%，瑞典是五·六%。如同英國一樣，美國失業率在這十年內是屬於少數下降的國家，一九八六年是七·〇%，一九九九年是四·二%。即使美國經濟成長在上述這些國家中屬較好的，賺錢的企業仍然在裁員，一九九八年裁撤了六八萬人，超過五十五歲被裁掉的勞工再也找不到工作，必須靠退休金過活，五十五歲以下的失業勞工只能自願大幅減薪，才能再就業。即使是高科技仍然裁員，台灣九十年上半年，新竹科學園區也裁掉了四千位員工。產業外移與產業結構的改變是台灣、日本、歐

州這些年來失業率大幅升高的原因。而美國、英國的失業率下降靠的是拉低勞動條件，所謂彈性的勞動政策。

三、增進人類福祉的策略

面對知識經濟時代或後工業經濟(postindustrial economies)時代的新社會風險(social risks)，每個國家介入的方式不同。美國與英國採取新式自由主義的策略，解除管制(deregulation)、民營化(privatization)、工作福利(workfare)、緊縮社會福利預算、低薪資等來因應。(Esping-Andersen, 1999; Grover and Stewart, 2000)這樣的策略代價就是貧富差距持續擴大、人民生活品質不升反降，這是典型的以犧牲平等來換取經濟成長的例子。

除了前述美國的所得分配極為不均外，財富分配不均更嚴重。一九九五年美國最有錢的百分之一家庭擁有全美三十九%的財富，最有錢的百分之二十家庭擁有八十四%的財富，相當接近行銷界所謂的「二八律」，百分之二十的消費者喝掉百分之八十的啤酒。而最底層的百分之四十的家庭只擁有千分之一的財富。若以百分之六十的中下階層家庭來計算，其總財富也不過占全美國的四·七%。(Thurow, 1999)美國會有十四%的貧民也就不足為奇了。只是，美國人對財富分配不均較認同，「窮人因懶惰而貧窮，富人因努力而致富」是美國人的座右銘。光一個比爾蓋茲的財富就可勝過百分之四十的底層美國人的財富總和，這樣的社會只有美國人能接受。美國人不只不以財富分配不均為忤，而且還認為歐洲聯盟國家應削減社會福利支出。他們的觀點是如果社會要的是經濟上的贏家，恐怕就不能幫助輸家。那麼輸家怎麼辦呢？輸家占社會的百分之八十人口，讓他們輸得心甘情願，有可能嗎？

如果要兼顧財富的創造，以及社會包容，歐洲的福利國家也在調整中，調整方向並非瓦解福利國家，而是邁向積極的福利(positive welfare)、生產性的福利(productive welfare)，或社會投資國家(social investment state)的方向邁進。(Giddens, 1999; Midgley, 1999)

(一)積極的福利政策

社會福利被質疑最多的是有礙經濟成長，因為高的社會福利支出不利於投資，對工作也缺乏誘因，以及使勞動市場缺乏彈性。諾貝爾經濟學獎的得主貝克(Becker)在一九九七年七月七日出版的《商業週刊》(Business Week)指出歐洲的就業困難問題不能歸咎於高科技，而是由於超高的社會安全與稅課，對失業者的慷慨補助導致不鼓勵工人找工作，以及繁重地管制使得雇用與解聘成本均增加。像貝克這樣的批評早已大有人在。這是見仁見智的看法，就像梭羅(Thurow, 1999)說的要經濟成長或者要保護弱者(輸家)？如果只要經濟成長，這樣的批評較有立足點。可是，在八〇年代以前，歐洲並沒有就業苦難的問題，那時，歐洲各工業民主國家早就建立了貝克所批判的社會福利制度。

不過，歐洲福利國家在面對知識經濟

時代的挑戰，的確不如美國來得靈巧，一來是傳統福利國家建構的社會基礎已改變，也就是耶斯平安德森(Esping-Andersen, 1999)所說的「特洛伊戰馬」(the Trojan horse)無法應戰「後福特主義」的政經體制所產生的新社會關係。舊的社會基礎是福特主義的大量生產、大量消費、經濟管制、社會組織化與凝聚，以及國內經濟。新的社會基礎是知識經濟與全球化。

二來是新的社會風險出現，如知識經濟時代所帶來的財富分配極度不均、社會排除、就業不安全、單親家庭、人口老化等，這些新風險並未完全受到舊的社會福利體系的保障。

三來是傳統的福利國家的確有可能因福利依賴(welfare dependency)與道德危險，而不鼓勵冒險、創新。例如，有可能因有了失業保險給付而延緩人們尋求再就業的動機。一個國家所提供的福利越多，發生道德危險、濫用詐欺的可能性越高，長期性的福利所產生的道德危險高於短

期，會利用急難救助來養活自己或短期失業救助來苟活而不去工作的人較少，除非真的沒有工作能力，但是會利用全民健康保險或失業保險給付來圖利自己的人可能比較多。一方面是依賴，另一方面是貪心或怕別人佔便宜。福利依賴也造成制度的惰性，拒變經常發生在福利改革過程中，也就是自由經濟學者常說的「福利易放難收」。而這種拒變較不發生於社會底層，而常發生於公部門，以及較有組織的福利受益者身上，如公務員、教員、軍人、老人、身心障礙者、勞工等。

社會福利本身是一種風險管理的型式，目的在於減少因風險發生所帶來的危機。但是，如何使風險轉化成爲積極的冒險，也是必要的，也就是減少對福利的依賴而靠投入勞力市場以獲得生活保障。這就是知識經濟時代所需要的冒險精神。新自由主義所主張的工作福利也以此爲訴求。

但是，期待人人在毫無基本生活保障

下工作，就能自動地產生所謂的冒險，或者更精確地說積極正向的冒險，也是痴人說夢，屆時恐怕只會出現弱肉強食的叢林社會。不過，如何讓個人多負一些責任，未嘗不是多創造出一份總體福利。此外，其他非政府機構也應多提供福利，也就是福利多元化。簡言之，積極的福利是改變消費型或維持取向(maintenance-oriented)的社會方案爲生產型、投資型與參與型的社會方案。

(二) 社會投資 (social investment)

社會投資是積極的福利政策的延伸。要使人們免於依賴福利而活，最好的方法就是提高其生存能力，因此，投資在人力資本的培育上是未來最重要的課題。教育是向上流動的不二法門。教育不只國民義務教育品質的提升，還包括高科技、基礎研究、職業訓練、身心障礙者的就業促進。亞洲四小虎的成功要件之一是普及的教育，德國比英國科技進步靠的也是教育與研究。

除了靠教育之外，社區力量的整合也有利於經濟發展，靠社區力量可以替代政府的公共服務而減少弱勢者對政府公共福利的依賴，是可行的方向。例如，社區支持網路的建構可以提供轉介、諮詢、照護、緊急救援的功能，進而減低政府對家庭暴力、老人照顧、兒童照顧、低收入戶照顧的服務負荷。

再者鼓勵儲蓄、累積資本、小額投資、培養自僱工作者，都是增進生活能力的策略。例如鼓勵原住民儲蓄、就業訓練、組成合作社、開創小企業比提供依賴性的福利更有效果。這種方案也可用於低收入戶、單親家庭身上。

此外，排除社會參與的障礙，才能避免社會排除。例如提供無障礙環境、托兒、托老均有益於身心障礙者、婦女就業。訂定反歧視條款，如防止職場性騷擾，以及提供員工協助方案 (employee assistance program) 也可排除弱勢者就業的障礙。

(三) 社會福利的永續發展

今日歐陸福利國家一方面擔心在全球化競爭之下，由於美國、英國所採取的低薪資就業與彈性經濟所產生的拉下福利國家的壓力，事實上，北美自由貿易圈已使加拿大的福利被美國拉下不少 (Leibfried, 2000)，另一方面又要面對歐洲聯盟所產生整

合效應。經過歐洲整合後，社會政策也產生不同型態的整合。一是正向整合 (positive integration)，即各會員國間福利標準趨於一致，如性別均等、職業衛生與安全；二是負向整合 (negative integration) 即為了實現市場相容而規定的條例，如服務自由、競爭等；三是間接的施壓 (indirect pressure) 即為了實現整合而某些會員國必須調適於新環境，如社會傾洩 (social dumping)，歐洲私人保險市場的整合、稅制的調和、採用歐元的時機等。(Leibfried)

其中社會傾洩最令歐盟中高福利的國家擔心，如瑞典、丹麥，其指因著市場競爭，企業會偏好移向低薪資與低社會福利的地

區，如此將拉低社會福利的水準。高福利水平地區的企業會以提高競爭為由，威脅以遷廠來要求勞工降低既有的社會福利。同時，驅使勞工由南方移向北方，以獲取高工資、高社會保障，而提高福利國家的失業率。(林萬億，一九九八)

拉低社會福利的現象事實上已發生在全球化下的加拿大與美國之間，也發生在美國與歐洲聯盟間，以及少部分歐洲聯盟內部。為了永續社會福利，歐盟正在努力使對美國與亞洲的外部依賴減到最低，而代之以可管理的內部化。即使如此努力透過團結的社區 (communities of solidarity) 來維護再分配的社會政策標準，但是，微調仍不可免。

微調社會福利水準以增加相容性與競爭力，其方向不外乎：

1. 改善社會保險體質。首先，引進疾病保險與失業保險給付的等待期，其次，降低失業保險、疾病保險、親職保險的給付所得替代率，以瑞典為例，從九〇%降

為八〇%。第三，年金改革，將繳費期間拉長，降低雇主保費分攤比率，提高受雇者自付保費比率到與雇主相同，第四，採取給付與保費相關聯策略，拉近保費與給付的距離。

2. 降低邊際稅率。將原本偏高的稅率適度調降，以減輕高所得者負擔，鼓勵工作誘因，降低對所得重分配的強調。

3. 私有化與分散化。將部分政府的社會服務，如老人照護、醫療服務等，並施行福利分散化到自治市 (municipalities)，即福利鄉鎮市化。也就是不單獨走向福利混合 (welfare mix)，而是同步採取福利分散化 (welfare decentralization)。(Trydegard, 2001)

歐洲福利國對社會福利的微調給我們很大的啟示是超高的福利給付應調降，我國足堪與歐洲福利國比美的軍公教福利應調降，如一八%的退休金優惠存款利息補貼應廢掉，軍公教子女教育補助也應廢掉，公教人員五十五歲得退休加發五個基

數的退休制度也應廢止，公務員保險費率應提高，農民保險的自付額度也應提高。反而，稅率不能再調降，因為我們的稅賦已是工業國家中最低的了。我們的社會福利問題出在不公平與制度不健全，導致財政負擔與制度無效率。

(四) 創造就業

前會述及英國與美國因應知識經濟時代的來臨採取的策略是低薪資、勞動市場彈性化、工作福利等，這些作法依金 (King, 1999) 的看法是假自由主義之名行不自由的社會政策 (illiberal social policy)。當今失業率最低的國家並非就是管制最少的國家，如挪威、奧地利的管制也不少。所以取消管制 (deregulation) 並非是最好的解決失業的有效措施。(Giddens, 1999)

自由經濟學家都主張取消最低工資的限制可使低技術勞工有工作機會 (假設即使再低的薪資也會去做)，反而有利於弱勢勞工，因為保證薪資使低技術勞工的生產值與薪資不對等，使雇主放棄雇用這些勞

工，而造成這些勞工易於失業，與其失業不如低薪但有工作。此外，自由經濟學家也主張適度的失業有利於企業經營，一來因失業勞工有求職壓力而必須不計薪資屈就求職，如此，有利於企業成本下降，競爭力提高，並將這些勞工從低競爭的企業流向新興工業，有利於產業結構轉型。如果再加上工作福利的推廣，不找工作就停止失業給付，的確會迫使失業業者競逐低薪工作，而降低企業成本，提高競爭力。如此的代價就是「有工作的窮人」(working poor) 大量增加，像美國的情況一樣。窮人增加對社會團結具有破壞性，但從新式自由主義的角度來看，窮人增加更肯定富人努力的成果，對社會的冒險、創新是有利的。不過，大部分社會承擔不起貧富差距拉大造成的社會割裂後果。

歐洲聯盟的就業政策比較能兼顧到人民的生活品質與市場的競爭，茲舉其重要者如下：(Directorate-General for Education and Culture, 2000)

1. 增強就業能力 (employability)

(1) 針對青年勞工提供職業訓練、再訓練與職業生涯輔導，以保障其獲得吻合勞動市場需求的技能，期間為失業後六個月以內實施。

(2) 失業成人在失業後一年內，給予吻合市場所需的職業訓練與生涯輔導。

(3) 降低學校的中輟率，提升練習生制度的效能。

2. 創業 (entrepreneurship)

(1) 創造新的產業，特別是中小型企业。

(2) 降低勞工的稅課與保險費負擔，尤其針對低薪工作者的減稅。

(3) 創造社會型產業，如老人照顧、課後托兒、長期照護、送餐到家、到宅服務、家事服務、資源回收、文化導覽等。

3. 工作調整 (adaptability)

(1) 契合現代企業組織形態的管理策略與彈性工作條件，如彈性工時、兼職工作等，但是必須以社會夥伴 (social partners)

的精神來實現，也就是以制度化的社會對話 (social dialogue) 來進行協議。

(2) 配合新經濟時代的來臨，改變新的就業契約，以免綁死產業。

(3) 引進誘因促使個人與企業不斷職業訓練，以趕上知識經濟所需。

4. 均等機會 (equal opportunities)

(1) 提出方案讓更多女性可以進入職場，尤其是提供協助讓女性進入傳統以男性為主的行業裡。

(2) 提供兒童照顧、老人照顧等措施，以排除女性進入勞動市場的障礙。

(3) 排除二度就業的困難，如再訓練、反歧視、再就業輔導等。

(4) 排除身心障礙者的就業障礙，進而積極促進其就業能力與機會。

目前我國正面臨升高的失業率與知識經濟帶來的就業衝擊。歐洲勞工早就不擔心失業或退休後的經濟安全，我們還落後人家很遠。在同步解決就業問題時，應先將勞工保險的老年給付年金化，進而將極

少數勞工才可以領到的勞工退休金提撥制改為附加年金，或者兩者合併為一勞工老年年金。又為了因應就業型態的改變，應將保險費改由勞雇雙方對等分攤，政府再視情形補助所得較低的勞工保險費；且年資可移轉，即所謂可攜帶 (portability)。如此一來，同步修正不合時的勞動條件或勞動契約，以及促進就業就更週全了。

新世紀的挑戰不只是工業先進國家必須面對，連中國這種後進的發展中國家都不例外，進入世界貿易組織 (WTO) 在即，面對社會不均的深化，以及傳統社會保障系統的無以因應，再加上人民不能接受新自由主義的解決方式，將帶給中國社會主義市場經濟體制很大的挑戰。
(Guan, 2001) 台灣一方面要進入全球經濟體系，另一方面又受到兩岸關係互動的影響，有些人將「戒急用忍」的鬆綁視為進入全球經濟的前提，以為產業進軍中國就可順利進入全球競爭市場，或許這是短期處方，其實，中國本身也苦於因應全球化之

後的社會政策問題。終究，知識經濟時代還有五十年要打拚，看長遠些，將目標鎖定全球經濟與全球政治，才能真正因應知識經濟時代的種種挑戰，台灣人民的福祉才有所保障。

(本文作者現任臺灣大學社會學系教授、臺北縣副縣長)

◎參考書目：

行政院經濟建設委員會 一九九七 跨世紀
國家建設計畫

林萬億 一九九四 福利國家－歷史比較的
分析 台北 巨流

林萬億 一九九九 邁向二十一世紀的後工
業福利國家 社區發展季刊八八期 頁
二七一-四八

林萬億 一九九八 歐洲聯盟與歐洲福利國家
發展－邁向一個超國家的歐洲福利國

嗎 台大社會學刊 二六 頁一五三－
二一〇

高希均、李誠主編 (2000) 知識經濟之路
台北 天下文化

Directorate-General for Education and Culture
(2000) European Employment and Social
Policy: a policy for people, European
Community.

Esping-Andersen, Gosta (1999) Sociarl
Foundations of Postindustrial Economies,
Oxford University Press.

Frank, Robert and Philip Cook (1995) The
Winner-take-all Society, Free Press.

Giddens, Anthony (1999) The Third Way: the
renewal of Social Democracy, Polity Press.
Grover, Chris and John Stewart (2000)
"Modernizing Social Security: Labour and
it Welfare - to - work Strategy", Social
Policy & Administration, 34:3, 235-252.

Guan, Xiping (2001) "Globalization, Inequa lity
and Social Policy: China on the Threshold
of Entry into the World Trade Organization,
"Social Policy & Administration, 35:3, 242-
257.

Jordan, Bill (1996) A Theory of Poverty &
Social Exclusion, Polity Press.

King, Desmond (1999) In the Name of

Liberalism: illiberal social policy in the
United States and Britain, Oxford
University Press.

Lasch, Christopher (1995) The Revolt of the
Elites, NY: Norton.

Leibfried, Stephan (2000) "National Welfare
States, European Integration and
Globalization: a Perspective for the Next
Century," Social Policy & Administration
34:1, 44-63.

Mideley, James (1999) "Growth, Redistribution, and
Welfare": toward Social Investment, "Social
Service Review, March, 3-21.

Thurow, Lester (1999) Building Wealth, Andrew
Hurnberg Association.

Trydegard, Gun-Britt (2001) Tradition, Change
and Variation: past and present trends in
public old-age care, Stockholm Studies of
Social Work, 16. Department of Social
Work, Stockholm University.

主持人：曾副司長中明

討論內容：

◎內政部家庭暴力防治委員會祝健芳編審發言：

1. 臺灣的福利體制較類似於Esping-Anderson所歸類的哪一類型？

2. 臺灣的文化特性與主流社會價值、個人責任、家庭責任，較會朝向哪一條路走？

3. 在歲入無法增加，社會福利支出無法增加的條件下，津貼發放符合社會公平正義嗎？

◎臺灣大學社會學系林萬億教授回應：

首先，臺灣到底在走Esping-Anderson所歸類的哪一類型社會福利模式？以目前現況來說，臺灣的社會福利模式夾雜著德國的工業成就模式及美國主流價值自由福利經濟模式，以全民健康保險、勞工保險、軍公教保險而言，則是偏向德國的社會保險模式，但臺灣許多的福利觀念，則又受到美國價值影響，如健康保險受到美國HMO觀念影響，年金、公積金等相關制度的探討亦受到美國價值觀影響。

其次，臺灣的未來比較合適走向何種福利模式？以臺灣來說，臺灣是一個小國寡民的社

會，在人口眾多、土地資源有限，外有強敵的情況下，自由經濟市場體制似乎不見得適合臺灣。個人認為，臺灣應朝向比利時、荷蘭等國的福利體制去規劃，但目前臺灣的主流價值仍是偏向美國式觀念，主張福利就是福利，保險就是保險，兩者不應混為一談。個人認為所謂的社會福利應是由社會保險及社會救助等福利服務所建構而成。在臺灣，社會福利學者或實務工作者應有更宏觀角度與比較觀點來思索社會福利相關議題，不應侷限某類價值思考。

三者，在現有財政困窘情況下，社會津貼應不應該發放？思索社會津貼這個問題，我們應該要追本溯源思索年金制度。因為不應發放社會津貼，問題根源在於目前社會中並沒有年金相關制度提供老年經濟安全上保障，假如我們社會中對於老年經濟安全保障已經有一套完整的年金制度，那社會津貼也就不成爲一個問題。現在的作法應建立共識，將社會現行年金相關措施中做一整合，避免浪費，建立一完整的制度。

以年金制度來說，現行的中低收入老人生活津貼、農民津貼等應納入年金體系中一併考量，避免資源浪費重疊。許多人或許會擔心年

金保險會垮台，但是這只是條件下的產物，一旦實施年金保險制度，勢必要做許多調整與規劃，解決各種可能問題，避免年金保險制度垮台的條件產生。今天問題的根源在於對年金保險制度的規劃與財源的投資、運用，避免問題產生及解決相關問題。因爲如果不去面對問題，即使是強調由私人運作的公積金模式，亦有垮台的可能。

另外對於社會救助體系來說，現行社會救助制度過於龐雜，包括身心障礙者、老人、少年、特殊境遇婦女等對象，並未做完整的規劃與整合，使資源有重複浪費之嫌，無法發揮最大的效用與產能。未來社會福利的走向應是重視成本效益分析與建立完整制度，並堅持專業精神，做好績效管理，以確實發揮最大經濟效益。

各位如果沒有其他問題，我想補充有關調整社會服務系統或是傳統中的福利服務。從中央政府到地方政府及民間單位，我們有這個責任來提昇福利服務的品質，不論是政府部門或是民間單位在福利服務品質上都還有許多成長的空間，不論老人、婦女、青少年等，福利服務仍有許多空間值得我們去開拓。如何針對每

一環節去做評估並提出解決及提昇整體福利服務品質方法，是應積極去努力的。

就以少年來說，現行各部會或多或少都有與少年福利或保護相關措施或法令，以衛生部門來說，負責青少年藥物濫用之防治；警政部門負責青少年犯罪防治；勞動部門有少年工作保護相關規定；教育部門有教育輔導體系；社政部門負責少年福利與保護相關工作，各種措施、法令看起來似乎完備，實際上實有疊床架屋、浪費人力、資源之嫌，各部會間缺乏橫向連結機制，形成各種制度措施之間無法做有效結合與運用。以少輔會來說，其功能應著重在橫向的聯繫，而非執行單位，但台北市卻將少輔會成爲執行單位，以致發生權責不分情形，浪費更多人力資源。如何加強橫向連結，讓各個次系統做有效連結，如此才能提高產能、增進效益。以少年福利服務措施來說，如能有效整合相關單位及措施，對於青少年犯罪率的降低才會有明顯成效，在爭取相關預算經費時才容易說服其他單位。

以老人福利服務來說，雖然目前已經積極在整合之中，但老人福利法及護理師法中，有

關老人安養的問題仍然無法有效整合，社政部門和衛生部門之間的整合更是困難，如果沒有強勢領導很難加以整合。過去因爲未能將各部門的福利整合，以致社會已經浪費太多成本，今後應加強各部門之整合，以創造更多福利供給並提昇服務品質及績效。

又以兒童托幼合一的問題來說，亦是教育部門與社會福利部門應加以整合的。著重制度面的整合來解決問題，應是較好的方式。個人認爲應將義務教育向下延伸一年，以利教育扎根工作，然後再來探討托幼合一的幼兒教育問題、及大量利用學校作爲課後輔導的場所，將學校設施、設備做最有效充分的運用，使學校發揮最大效用。透過管制課後輔導申請者的相關要件，提供安全的環境作爲課後輔導之用，除可有效解決安親班不足、降低危險因子外，並可創造許多工作機會、或者讓學生家長組織並參與學校課後輔導教育的機會。

以社會福利服務來說，還有許多可以加以整合的部分，並值得我們加以開發及推動。如社會救助來說，如何提供低收入戶整合性的福利服務，提昇社會資本及人力資本，讓低收入

戶成爲生產性勞動力，而非依賴性人口，就有賴於專業的整合及推動。

社會工作專業在行政體系及經濟體系中是相當脆弱的，有許多施展不開的地方，專業有更好的空間及發展，專業化才有其價值、意義。整體性的思考應是社會工作專業者應積極重視、思考的，不要以爲錢才能解決問題。制度的整合及發展，並運用專業知識，調整相關行政措施，社會工作專業未來才會成長。

面對高科技產業的衝擊，只要社會保險體系及社會福利服務體系(含社會救助系統)能維持穩定運作，再加上教育系統及環境保護系統的運作，社會工作者所扮演的角色便能得心應手，對社會有所貢獻。否則可能會面臨美國學者所提“*End of social work*”。也許有人會說：愈亂的時代，社會工作者愈有生存的空間。但我們是否要生存得如此辛苦呢？社會工作者應以更積極的態度，來幫助這個時代走過去，並爲社會工作專業創造生存空間。