

# 「福利與財政研討會」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，以提昇社會福利施政

績效及品質，特舉辦一系列「社會福利專題研討會」。

●會議主題：福利與財政

●主辦單位：內政部

●承辦單位：內政部社會司

●會議時間：九十年三月六日（星期二）下午二時至五時

●會議地點：臺北市徐州路五號十八樓第二會議室

●出席單位及人員：

單位名稱

國立中正大學社會福利研究所

財政部國庫署

行政院主計處

行政院研究發展考核委員會

出席人員姓名暨職稱

王正 教授

顏月淑 科長

林國慶 視察

石慧芳 副研究員

行政院勞工委員會

勞工保險局

內政部性侵害防治委員會

內政部家庭暴力防治委員會

內政部兒童局

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

內政部社會司

羅文娟 專員

王紹旬 辦事員

曾溫純 科員

徐淑嬌 辦事員

余紅柑 專員

蕭玉煌 司長

曾中明 副司長

古梓龍 專員

何明寮 專員

鄭文義 科長

李貴榮 科長

林昭文 科長

楊錦青 科長

陳素春 視察

李臨鳳 視察

莊金珠 編審

內政部社會司	姚惠文	編審
內政部社會司	謝玉新	專員
內政部社會司	蘇加添	專員
內政部社會司	許翠紋	專員
內政部社會司	邱國光	專員
內政部社會司	陳淑貞	科員
內政部社會司	李明芬	研究員
內政部社會司	林美伶	研究員
內政部社會司	許心一	研究員
內政部社會司	陳桂媛	研究員
內政部社會司	彭雅琪	研究員
內政部社會司	蔣麗音	研究員
內政部社會司	龔淑旻	研究員
內政部社會司	洪秀蕊	研究員
臺北市政府社會局	蘇世明	專門委員
臺北縣政府社會局	郭照美	專員
宜蘭縣政府社會局	鍾青柏	課長
新竹縣政府社會局	曾妙珠	課員
花蓮縣政府社會局	李明煌	辦事員
兒童福利聯盟	李昭蓉	執行秘書
老人福利推動聯盟	吳玉琴	秘書長
殘障聯盟	謝東儒	副秘書長
國家政策研究基金會	林建成	研究助理
中國社會保險學會	劉玉娥	小姐

### 主持人蕭司長玉煌致詞

王教授、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。

本部爲了促進政府、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。

每次研討會將依研討主題邀請大學院校、



學術研究機構、歸國學人、實務單位等方面之專家學者擔任主講人，爲社會福利行政相關部門代表、相關團體幹部及本司同仁做專題演講，期藉社會福利新知之宣介及未來發展趨勢之再教育，使各階層參與決策之人員具備宏觀思維，於擬訂政策及措施時，能事先考量與未來發展方向及需求配合。

其次，本項研討會亦邀請社會福利相關團體幹部參與，是因爲，近年來，政府爲有效利用民間資源，積極規劃相關業務委託民間辦理，因此，也希望各團體能吸收新知，提升服務效能與品質。

此外，本項研討會亦將由主講人推薦參考書籍或資料，於會前或會中發給與會人員研讀，既可在綜合討論中與本項研討會之專家學者互相討論，也可在研閱中增加新知。

廣續之研討會專題包括：福利與法律、知識經濟與社會福利、社會福利與人權、非營利機構管理；等等，總期藉著一系列的研討會，使社會福利行政相關人員獲得學習之機會，並加強其創新能力與專業知能，則高效能政府之目標將可期。

謝謝各位貴賓蒞臨！

## 專題演講

講題：價值的選擇：社會福利與政府財政之探討

主講人：王正教授（國立中正大學社會福利研究所）

講詞內容：

價值的選擇：社會福利與政府財政之探討

### 一、前言

#### 分析社會福利與

政府財政的核心內涵，在於討論福利資源之配置問題。純粹就學理與理想而言，研究資源的合理配置是一種過程的探討；一種包含價值的追尋；其結果屬一種高度藝術的展現。實務上，資源配置在「商品化」與「去商品化」之間的平衡與對稱考量，往往為福利資源分配的政策依據。在



◎王正教授作專題演講

人類面臨嶄新不可預知的二十一世紀之際，除了迎接新世紀的期待之外，對未來都有著不同程度的危機意識。「福利國家」的思想起源於西方社會而擴張全世界，在運行了近兩個世紀之後，儘管各方對「經濟發展」與「社會福利」這個議題爭議不止，但人類也就在這擺盪中走過百餘年。而事實也證明社會愈文明，資源配置的方式也愈趨商品化，同時個人對所處環境資源的掌控能力也愈弱。因此，對社會福利（資源配置去商品化）的需求，尤其是對經濟安全保障制度的需求也日益殷切。

在傳統農業社會中，資源配置彼此間獨立，缺乏關聯是其特徵。許多個人、團體的問題，常被視為是個人、家庭或工作單位自己的責任。例如，子女的生養及教育；殘障者的照顧；失業者的生活維持；老年人的安養等，均係由個人與家庭以去商品化的方式自求多福。惟在高度商品化、科技化的新經濟生活環境，人與人的互動關係顯得密切與頻繁。就像一部複雜的生產機器，各種零件必須密切配合般，在各種社會與經濟制度的框架中，築成彼此之間生命共同體。於是在傳統社會中屬私人領域的事務，成為現代社會群體的共同責任（以集體性的去商品化方式，分攤個別性的風險）。公、私領域之間的界線，產生移動與轉變，不再那麼的清楚與確定。例如，重度身心障礙子女的扶養，父母因傷病致殘照顧，此原係純屬私人事務。但在今天商品化的市場環境裡，這些事件則與未來勞動力的供給，生產力的提昇，基本家庭經濟安全之確保等，產生密切的關係。

解嚴後，由於國內政治民主化的快速發展，同時伴隨著社會、經濟結構的轉變，使整體社會資源配置的邏輯產生本質上的變化，福利國的主張應運而生。面對社會福利的需求快速增加，政府也採取多項社會福利措施以資因應，使我國的社會福利體系所涵蓋的層面漸趨廣泛，水準亦見提升。惟另一方面，福利範圍的擴大反映於政府財政支出上，福利支出不但絕對金額不斷增加，其占政府總支出比重也漸次提升，產生社會福利的擴張可能導致財政虧細的疑慮。就此而言，社會福利支出「合理」的水準及分配應為何？一直為學術界、政府官員以及民間福利團體所關心的。政府應如何扮演其規範性的責任與角色，是社會福利預算問題的關鍵。理論上有關問題本質的釐清與界定，屬於財政學上游層次的根本探討，至於財源的配合與籌措則是下游的對應結果。事實上，社會認知與共識的基本價值，乃為構成規範性福利財政的主要支撐樑柱。福利財貨的供給決策和私有財的供給決定過程是不同的，往往透過複雜的公共選擇方式進行。基於此，財務責任的釐清以及福利資源之規劃與整合，成為當前政府致力於推動跨世紀社會福利的方向。

我們知道，社會福利的資源配置是經由一種自助、互助與他助的社會分攤機制，移轉所得以及各種不同風險，而形成一個彼此密切關聯的社會保障網路。人口結構的變化以及後工業化社會（知識社會）的形成，改變了傳統家庭與社會的互動功能，經濟及消費行為亦產生重大改變。政府為因應其所衍生的效應，同時滿足個人與社會的多元化需求，推行社會福利制度以安定社會為現代國家的重

要功能之一。到目前為止，社會福利的定義與範圍，學理上迄無共識。不易界定的理由之一是社會福利也可以是一個價值觀念，也可以指的是一套具體的福利制度。就價值觀念而言，定義本身即蘊含了價值倫理判斷的成份在內；就制度本身而言，則受到不同的經濟、文化、人口、社會等結構性的影響。因此，就最廣義的解釋舉凡治安、國防、教育、環境保護、健康照護、國民住宅、公共救助等，任何可以增進國民生活福祉的作為，均可視為社會福利。惟就狹義具有共識的定義而言，主要核心項目則有：（一）社會保險；其中包括有健康保險、年金保險、職災保險、失業保險、長期照護保險等五種；（二）社會救助：對生活在貧窮線以下的家庭，提供基本的生活費用；（三）福利服務：提供一般國民生活所需的各種福利服務，如緊急庇護、諮商輔導、身心障礙者保護、托兒等；（四）社會津貼：本項係指未經所得測驗，且財源由一般稅收支應，如老農津貼、福利津貼等。為了分析的結果彼此能在同一基礎上相互比較，本文將採狹義具有共識的部分討論。

福利制本身乃為一種有機體，不管能否達到設計者所欲達到的目的，一經建立便成為一套具有自身邏輯的自主體系。一旦發生這種情況，人們的預期就會被「鎖定」，而相關的利益團體就得到保護。例如，那些試圖改革福利制度者，便遭遇到一致抵抗，如勞工保險、農民保險的保險費率的調高，民眾便會提出各式各樣的反對理由；我們已經繳交了保費（雖然它們可能還不足以支應給付的支出），政府無法有效抑制費用支出不斷上漲，不應轉給民眾等等

(同理，政府也可能認為不應再增加財政上的補貼)。但是，這些制度的鬱積本身，就是需要進行改革的一種癥兆。因為，社會福利制度乃為具有生命之有機體。因此，制度設計既需要靈活而又積極地回應更廣泛的社會變遷趨勢，也要以同樣方式回應其他政府部門的要求。

就財務而言，社會福利制度與其說是一種資源集中之所在，倒不如說是匯集(並加以分攤)各種風險。亦即，以去商品化的方式，使人民獲得適切保障，並成為社會整合之基礎。但是，社會福利制度的建構，如無法及時調整自己的步伐，以便涵蓋那些新型的風險(比如技術提升、社會排除、或新工作機會之創立等)，則會發展出四種不樂見的結果：一是所涵蓋的風險不符合需要；二是所保障的群體不是該得到保障的群體；三是保障方式已背離基本原則與精神，使制度的原貌喪失殆盡；四是政府財政負荷過重，造成所謂的政府失靈。因此，社會福利制度的建構自宜審慎為之。

從各先進國家發展歷程觀察，各國社會福利「預算」的演進，在需求面受到如人口結構老化、家庭結構變遷與失業率偏高等客觀社會經濟因素的影響；在供給方面，則受到經濟成長速度與財政狀況等條件的限制。除了這些外在因素之外，政府本身也可藉採行勞工政策、人口政策及租稅政策等工具，主動調節社會福利的供需條件。再擴大考慮層面，則人民的意識型態(如強調互助或自助的精神、對人民基本權利的認定，以及女性權利意識的興起等)、政治因素(不同群體在政治上的影響力)、甚而國際經濟自由化所帶來

的國際資本流動與生產全球化等(例如WTO國際貿易組織的參與)，均對各國的社會福利制度產生衝擊。在這些因素交互影響之下，建構了各國獨特的社會福利體制。也由於這些因素仍在持續變動調整，最適的社會福利制度涵蓋的內容與運作的方式，也將繼續隨著政經結構的變動而相應配合修正。因此，社會福利資源之整體規劃與整合需不斷調整，實具有時代的意涵在內。

## 二、福利倫理與福利資源配置

我國未來社會福利發展的可能空間，應係在福利多元主義的趨勢下，「平衡」各部門間以及部門內的福利需求與提供。若任一部門獨斷的決定社會福利發展，那麼該部門的運作邏輯可能會過度主導整個福利資源的配置。造成體系的不穩定或不平衡，反而降低整體福利水準。誠如在鋼索上行走，福利多元化彼此之間的平衡發展非常重要。例如，著重商品化特質之市場部門過度膨脹，則處處強調競爭和效率，對弱勢者保障將顯不足；政府部門若太過強勢，人民將在強力的管制或強制下喪失自主性及自我發展的機會。就此而言，有關社會福利制度之規劃與引導，以及相關預算編列的配合，應巧妙地拿捏自由、效率與保障彼此間的準度。基本上政府應隨著外在環境，同時視經濟與政治發展的成熟度逐步調整作法，以維持民主資本社會的生產效能，及公民社會之基本生活保障。換言之，此種巧妙融合市場經濟與政府部門之本土化的福利資本主義，是未來時勢所趨。

根據歐美的福利發展現況，除了福利「國」之外，有關福利發

展的另外兩條路線，一種是「市場化」的路線；另一種是「社群化」的路線。我們知道在不同體制下，個人主義（individualism）與社群主義（communitarism）的傳統各領風騷。從國家化、市場化與社群化的區分，就財務屬性而言大致可對應到「福利」、「價格」與「保險」的取捨，亦即商品化與去商品化之間的平衡定位。基於這樣的財務屬性差異，福利制度發展的路線各有不同重點，因此對應政府在財政預算上扮演的角色亦不相同。市場路線相信商業部門

加疏離，他人被視為「陌生人」。此時弱勢保障的最後責任可能仍落在國家身上，反而增加政府財政上的負擔。就此而言，在特定條件下，社群化路線之福利政策將能破解「高福利、高財政負擔」之困境。在此值得我們深入思考的是，福利提供若採去商品化的框架處理，則政府規範性角色與功能的「定位」應如何仔細拿捏？可能不是這麼容易就有清楚的答案。

的資源配置效率，將社會福利政策交由市場運作，期盼能避免政府失靈的情形，譬如英美鼓勵民營化政策以及自由市場的開放。至於社群路線則欲以社群的團結力量（包含政府），來對抗社會風險的無情侵蝕，保守主義的德國或者社會民主的瑞典較傾向這樣的作法。市場路線下的個人主義主張個人有選擇認同對象的自由，政府應該保持中立（預算編列與行政干預乃一體之兩面），立於最低的政治（或社會）共識來包容最多元的價值。社群主義的立論係基於群體文化的歸屬，主張應群策群力同舟共濟（互助、他助），增進生命共同體的凝聚力量。去商品化之社群關係，往往需要政府預算的適度配合，惟就社會福利財務規劃中保險與福利比重的適度取捨，則需頗費心思考量。

雖然台灣目前有關福利資源配置的社會意識，存在多元化現象，因此社群化集體路線有其實踐上的困難性存在。惟，社會福利的推行，政策面若鼓勵朝商品化方向發展，人與人之間關係只能被規範在看似緊密（權利與義務對等）的金錢網中，心理情感面卻日

從政治財政學的角度檢視，政府的公共支出可概分為實現資本累積與增進政權合法性功能兩大類。換言之，政府的財政支出分為社會資本（social capital）與社會支出（social expenses）兩種，前者係指為達成資本累積所具有積極性（例如提高勞動生產力）與消極性（降低勞動再生產的成本）生產功能之支出；後者是為了社會和諧與安定以滿足國家合法化功能的各種支出。社會支出雖不具實質的生產性，不過有了它才能維持社會秩序，民主或資本主義體系才能繼續生存。福利財政危機來自於，政府將社會福利投資成本的本負擔採逐漸社會化的方式處理，但所得利潤卻歸個人或少數利益團體之逐漸私有化方向進行。福利財政預算的收支之間失去了「平衡性」，因此產生了財政危機，亦即政府財政支出與政府財政收入之間形成「結構性」落差，產生所謂白吃午餐及逆分配等現象。就此而言，社會福利財政問題（危機）的本質在於權利與義務之間結構性的不對稱。

福利預算之編列與社會資源配置之意識認知，以及政府角色之適當定位，彼此之間的關係非常密切。十八世紀古典自由主義的靈

魂人物——亞當斯密所著的國富論（The Wealth of Nations），主張交換的市場經濟帶來「效率」、「保障」與「自由」三者能夠同時滿足。認為政府的干預會造成壟斷，破壞競爭及沒有效率，並且形成階級社會。雖然如此，惟我們從歷史的角度以及世界各國現況觀察，發現商品化的市場經濟仍然可能引發嚴重的社會問題（例如富裕的美國其貧窮依舊存在，且有蔓延現象）有待解決，政府的角色仍然不可缺席。如果任憑市場的商品邏輯入侵緊密連帶關係的家庭和社區這些領域，人與人的關係漸被化約為競爭與疏離（而非互助與合作），失去了保障與自由的生活環境將會導致社會連帶倫理的崩離。我們知道亞當斯密主張的市場邏輯，主要建基於資本主義資源配置的倫理關係上。惟其中效率、自由及保障的理想，似乎難以同時並存在商品化的市場邏輯體系中。由於缺乏生命共同體的使命感及社會連帶責任的關懷，使得經濟繁榮的果實無法滲透到下層民眾普遍分享。

就政府公共支出財政負擔而言，前述商品化市場經濟的運作相當程度減少政府應負的責任。惟，因此所導致弱勢團體維生困難，可能引起貧窮以及社會的不安定，也將威脅到政權的穩固性。因此，弱勢民眾彼此相互幫助以及社會共同保護的去商品化財務思潮，引起時代的共鳴。就此而言，去商品化資源配置的理念，成為調整福利分配的一種倫理的力量與方向。同時，此種基於需要的滿足，亦有其道德基礎上的合理性與必要性。檢視世界各國對於基本需求的提供與滿足，在財務的對價關係上，往往採去商品化的形式

為之。其中，不同福利國家因其文化、政治、歷史背景的差异，而採取不同的去商品化策略。其內容主要依社會需要、社會風險及公民地位三種資源配置邏輯，對應出社會救助、社會保險和福利津貼等三種福利理念與制度。顯然的，福利資源配置財務上去商品化程度的不同，政府在有關福利財政預算編列的內涵和精神也不大同。

就財政社會學理論而言，社會福利預算編列之倫理基礎，在於社會權的規範與確立。換言之，誠如聯合國所揭示的「普遍人權宣言」將社會經濟權利也納入其中，福利制度不應該以慈善為其倫理基礎，而是以權利為基礎。其中，基本需求的觀念就是證立社會權的關鍵。就此而言，「基本」需求的滿足以及範圍的界定，不能因為文化、政治、經濟、或意識型態上的不同立場而有所差異（儘管滿足的方式將會因那些立場而產生差異）。有哪些基本價值是所有人類都會共同珍視的？如果有，那麼我們可以說，要滿足這些基本社會價值以及所對應之資源配置的必要方式、水準與制度，就是基本需求社會權財政基礎的理論證立。因此，問題變成：實現此種價值的必要資源及其涵括之內容應為何？社會福利學者 Plant 教授提出他的看法：

「就倫理所建構之價值體系而言，任何道德行為者必須是存活著的，而且必須能夠自律地存活著。因此，價值體系之基本目的包括了存活（survival）與自主性（Autonomy）。滿足存活與自主性的資源就是基本需要。所以，基本需要就是要讓每一個人都能免於他

人任意的干預、免於健康不良、且免於無知 (Plant et al., 1980: 51)。其內容則包括了：食物、住所、健康照護、與教育 (Plant, 1983: 61)」。

這裡所謂的「自主性」意涵指不受干預的意義。因此，這樣的價值邏輯認為，一個具有自主能力的行為者，應該可以自由的選擇、盡情的發展其潛能 (capacities)。這種自由、不受干預地自我發展的邏輯，是必須受到他人尊重的。換言之，必須是社會中的成員彼此相互尊重的。此種「尊重」就資源配置角度而言，也就是另一種型式的「權利」。因此，基本需求的滿足乃屬於社會權的範疇。惟就規範性而言，自主性本身認定之基本需求合理「水準」的高低，則往往受到政治、經濟、文化、道德體系、甚至時間的不同，而有差異。就此部分而言，政府有關社會福利財政預算編列有其彈性調整的空間存在。

近年來，在歐美等不同地區盛行福利多元主義的概念，主要是回應福利「國家」獨大的缺失，政府功能的扮演從支配性角色到不再是唯一的提供福利者。這種從中央集權或官僚式的福利提供與管理，走向分散式多元的福利輸送體系，被稱作福利「社會」的來臨。大體來說，福利財貨的滿足及其提供（包含基本需求在內），可分為商品化及去商品化兩種形式為之。至於如何「平衡」這兩種模式之間關係以達福利社會，是當今有關政府福利財政屬性定位的重要課題。就我國福利之發展歷程而言，民主資本主義的社會有關資源配置過度商品化的缺憾，往往由社會福利以去商品化的方式彌

補。此種發展方式期盼能穩定資本主義體系的運作，漸漸形成本土福利資本主義之獨特體系。

我們知道若勞動力或生活需要的滿足被商品化之後，也往往隱藏著社會不安定的潛在因素存在（例如弱勢團體無法獲得適當的生存資源），將造成資源配置體系的不穩定；而國家介入（以租稅形式提供）的去商品化路線，可能導致集權與效率不彰以及權利義務模糊等的批評，是目前對福利國尚有疑慮的原因；其他如自願組織以及家庭等隨著時間演變過程中，功能上有些轉變尚待釐清。在自願、市場與國家都有可能失靈的情形下，福利資源的配置如何讓各部門發揮所長、盡其所能，以達互相補足的效果，當是目前福利學者所應繼續努力的。對任一部門的偏重或刻意壓抑，都有可能違逆各自的運作邏輯，在此平衡是重要的關鍵。因此，各自體系福利的需求與福利的提供，在前述社會、政治、經濟等本土特有之背景因素下，形成動態的「平衡」關係，將是未來社會福利發展可行的趨勢與理念上的共識。就此而言，本文認為有關政府福利財政預算之定位與編列，猶如鋼索上行走，部門間及部門內的多元平衡是首要之考量。

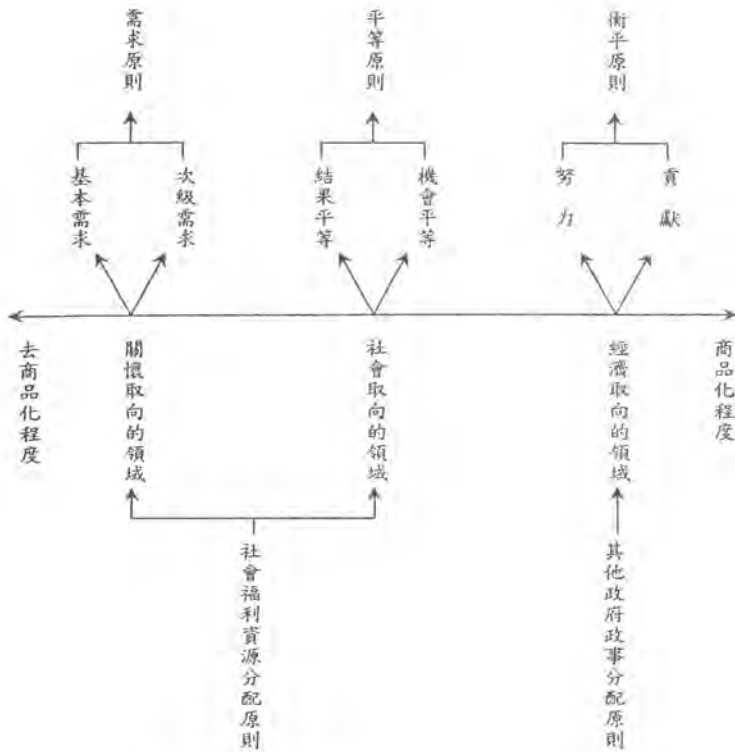
其次再就預算分配的面向檢視，發現政府社會福利預算分配所考量的問題，除了涉及財政經濟領域，亦涉及倫理問題，而且在最終也是一個政治問題。預算分配之經濟屬性從其字面即可瞭解：其涉及倫理問題則是因為「分配」本身就負載著不同價值意涵以及

公平合理概念。同時，有關社會資源的生產與分配，在相當程度上受到統治階層（或支配階級）的左右，預算分配的改變往往必須透過政治協商（或抗爭）才能達成，因此預算的本質蘊涵著複雜的政治面向。本文並不準備全盤的檢視預算分配所涉及之諸般面向，而是側重在探討總體社會資源分配正義（distributive justice）之理念與原則，及與社會福利「規模」以及預算「分配」之相關性。

究竟政府社會福利預算應當如何分配？以及如何分配方合乎社會「正義」？長久以來即是各界爭議不休的問題，亦是世界上許多國家公共政策中爭執最多的議題之一。由於社會福利「規模」的大小在本質上含有強烈的社會聯帶性（solidarity）及人與人之間的關懷性，因此在國家整體資源分配上公平（或公正）面的考量超越效率面的考量。就此而言，在資源配置上有關分配正義的各種不同詮釋與解讀值得我們深入分析。「分配性正義」一詞最早出現於Aristotle的Nicomachean 倫理學之中，他認為公正的財貨分配，其所謂的平等乃是根據功績（merit）而來；那些作出額外努力、犧牲或儲蓄的人應被分配到較多的所得（資源）。由於並不是每個人（或每個領域）都擁有相同的功績，自然每個人的領受便有不同，這種公平的「不相等」（equitable inequality），有些學者稱為比例上的相等（proportional equality）。

現今 Homans 教授等人有關衡平（equity）原則的提出即是承

襲 Aristotle 分配性正義的理念，換言之，乃是「交換」關係中以功績為判準之比例性平等。對於衡平原則所產生之最大問題在於「功績」由誰界定？如何界定？以及如何計算的問題？這些認知的問題若是無法解決，則以衡平原則處理各項資源的配置（規模）以及政府預算之分配，將僅能侷限於有「功績」的部分，例如治安、交通、經濟發展等政事別。反之，如果應用於沒有「功績」的



圖一 資源（預算）分配公正的原則與規範

部分，例如社會福利項目，則其分配將失去衡平原則的基本意義，如圖一所示。而事實上這個理由，也說明了何以目前有關社會福利預算之分配長久以來即是各界爭議不休的現象。

再者，衡平理論隱含了許多對於人性動機的假設。例如，人是理性的，極大化其產出，是自私自利的，其行為的動機主要來自於報酬。他們可以在交換關係之中，清楚的認知他們在該關係中的貢獻與利益，並做出最符合其利益的決策。惟此種假設，在某種程度上與社會福利之理念是互相矛盾衝突的。其中人與人之間的關懷，以及社會與人之間的彼此聯帶責任，在衡平原則考量的架構下顯得模糊不清，甚至消失。衡平原則中所強調的努力與投入，僅是信奉市場邏輯資源配置的基本教義派主張。不同的價值系統（資本主義、社會主義等），有不同的資源配置原則。不同國家有不同規範，事實上衡平理論在北美較為盛行（北美較歐陸更傾向於採用衡平原則分配）。在歐陸社會中「公正的社會」是重要的考慮，但在美國社會「個人的成功」則為指標，其中有關「分配」倫理價值觀點的差異是主要原因。

就此而言，社會福利資源規模的大小以及預算分配，若僅以「衡平原則」為依據，恐將過於粗略與簡化。分配性正義概念必須因不同的時、空、人、事、物等的推移，而有所不同。Deutsch 等人會指出分配性正義包含二種原則：平等（equality）、需求（needs）、以及衡平（equity）。其所謂的平等原則在此指的是資源的均等分配，又分為算術的平等與機會的平等兩種。前者指簡單的

均分，資源按人數平均分配；後者指個人不因社會地位的高下，均可獲得適當資源，在同一條件下相互競爭，因此弱勢者有權要求差別待遇彌補不足。而需求原則指的是分配的目的在於滿足個人之需求，其中包含維持生存之基本需求，以及適當社會活動之次級需求。有關整體社會資源的配置，王篤強的研究也指出，在經濟取向的領域中適用「衡平」規範；在社會聯帶取向下的領域適用「平等」規範；在關懷取向的領域則適用「需求」規範，如圖一所示。同樣的 Deutsch 教授認為，在合作的關係之中，經濟生產是主要的目標，資源配置主要的任務在增進效率，衡平要比平等與需求，更適合作為資源分配正義原則。平等與需求原則則較適合於親密、友善、互助的社會關係之中，可增進個人福祉且避免社會的不安定。現就政府有關社會福利資源與其他公共支出資源配置的適用原則，說明如表一所示。

現在進一步再就平等與需求原則，檢視提供福利財貨之合理規模應為何？首先須採量出為入的方式從需求面著手，換言之，政府應該檢視、認定並推估各項福利的「基本」需求並予以加總。例如，社會救助的貧窮水準、國民年金的給付標準、失業保險的給付金額、健康保險以及長期照顧的給付範圍、福利津貼的合理性、福利服務的範圍等均屬之。惟目前這方面的推估，尤其是「基本」水準合理的認定為何？政府與民間尚缺乏一致的共識。因此，有關福利基本需求採系統性、全面性的推估研究，值得我們重視。其次，當福利財貨的整體合理規模確定之後，相關的政府、市場、非營利

表一 福利資源配置之考量原則

資源配置		需求原則	平等原則	衡平原則
社會福利	國民年金保險	✓		
	全民健康保險	✓	✓	
	失業保險	✓	✓	
	職災保險	✓		
	長期照護保險	✓		
	社會救助	✓		
	福利服務	✓	✓	
	福利津貼	✓	✓	
一般政務			✓	
國防外交			✓	
教育科學		✓	✓	
經濟發展			✓	
其他			✓	

資料來源：本研究。

組織以及家庭彼此之間的分工，以及權利與義務、責任與倫理等的釐清是非常重要的。否則，福利財源的分攤（籌措）將無法明確，預算的編列恐將陷於各說各話，紛爭不斷的現象。

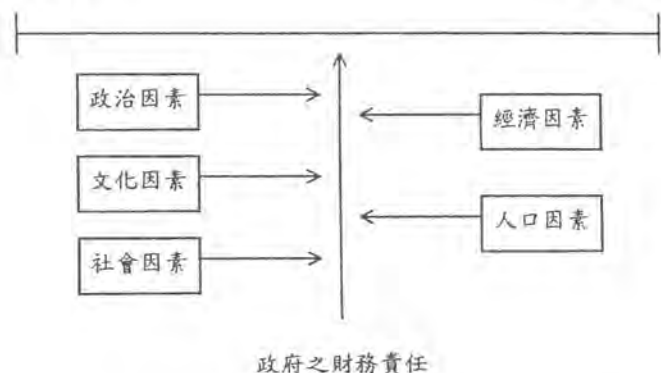
### 三、財務責任

#### 與財務屬性

我們知道「政府」責任與角色的定位，可以經由財務的規劃反映出來。福利資源提供之財務性質在商品化與去商品化程度之間的轉折，尤其是福利與保險（或租稅與保費）性質的適當配合，值得注意。現在本文將從財務屬性的定位，檢視財源的分攤原則。我們知道社會福利制度可以「純粹保險」的方式、「租稅移轉」的方式、或是混合的方式來辦理。

實施純粹保險原則，往往強調「個人對償性」，具有非常強烈的市場機制特性，即個人所繳交的保費與將來所享領的給付之間有對等的關係。換言之，純保險原則財務上著重單一個人不同時期的重分配，例如個人健康時期與生病住院時期，或是工作與退休時期的所得重分配。資源的配置依循市場的自助原則，政府的財務責任較輕。租稅移轉制度則無個人對償性，而是強調「集體對償原則」，並且著重同代間以及代際間的集體再分配，例如年輕就業人口與老年人口的再分配，高薪資所得者與低薪資所得者的再分配等。此時，社會連帶責任的他助和互助原則，透過「政府」運作的租稅機制完成。權利與義務之間關係不像市場機制般的緊密，往往較為鬆散，政府的財務責任較重。社會福利制度若採混合方式辦理，由於性質上介於「純粹保險」與「租稅移轉」之間，亦即同時混合了政府與市場兩種不同資源配置的機制，平衡點的斟酌（政府的責任劃分）值得深入考量。基本上，福利財務的屬性（平衡點）乃為一種內生化（endogenous）的表象，受到經濟、政治、社會、文化、人口等因素影響（如圖二所示）。

政府對社會福利支出經費之適當補助比例，即在說明純粹保險與租稅移轉之間的取捨。行政院經建會有關全民健康保險以及國民年金保險的規劃報告，曾明示規劃原則係以社會保險、自助互助的方式辦理。惟「自助」與「互助」之間的取捨關係以及配合等問題，並沒有清楚的界定。當社會福利的資源配置建構在自助互助的原則下時，自助代表一種商品化市場邏輯取向，而互助則代表一種



圖二 社會福利財務定位之影響因素

去商品化同舟共濟社會連帶責任的關懷。社會福利財源籌措本土化考量，即在於資源配置商品化程度之定位。所謂商品化意指保險的費用繳納與給付領取之間（或福利之享受與費用之負擔）的關聯程度，愈密切代表商品化的程度愈高，亦即保險的性質愈濃；反之，去商品化色彩強烈則代表福利的特性愈明顯。例如，一般而言健康保險的去商品化特質往往高於失業保險的程度，因此政府權責角色的規範較為明顯。由於我國全民健保的實施，將無職業的家庭主婦以及小孩、老人等眷屬納入保障的範圍，換言之，將原來具有職業保障對象（公保、勞保、農保）擴大至全民性保障，去商品化的特質頗為彰顯，政府的財務責任則較重。反觀，失業保險中則是雇主負擔之財務責任較政府為重。

就理論而言，社

會福利為殊價財（merit good）的一種。殊價財的財源籌措性質與公共財和私有財是不同的。公共財一般而言經由租稅轉由政府提供；私有財則透過價格經由市場提供。殊價財的財源及提供管道（financing and provision）可以類似公共財，亦可類似私有財，或者混合型式。有關混合的類型，如果偏向公共財的類型，則稱準公共財（quasi public goods）；偏私有財的性質，則稱準私有財（quasi private goods）。在此值得注意的是，有關殊價財的財源等措（financing）及提供管道（provision）二者是不同的。換言之，若政府經由租稅融通對殊價財的補貼率（public financing）為零時，則與私有財透過市場的價格決定無異；補貼率為一〇〇%時，其性質轉類似於公共財，由政府直接提供（public provision）；因此當補貼率介於〇%與一〇〇%之間時，其性質則屬於準私有財或準公共財，兼具保險與福利（商品化與去商品化）雙重混合屬性。由於財源籌措經由租稅管道，其財貨性質近似於「福利」；而保費的特性類似價格，其對應之財貨屬性則為「保險」性質。因此，準公共財與準私有財之財源籌措，在本質上屬於租稅與保費之混合。換言之，準公共財之財源中租稅所佔比例較重（去商品化程度較高），而準私有財則保費所佔比例較高（商品化程度較明顯）。

我們現在再從公平與效率的角度檢視，保險型與福利型不同財務制度之間財源籌措的特性為何？福利型制度是由政府徵稅編列預算來支付大部分的經費，被保險人不必繳納保費，此種型態的去商品化程度最高；另一種保險型制度則是由保險費來支付成本。雖然

就本質而言，無論政府是徵收「租稅」抑或收取「保費」，皆是全體人民的負擔。惟從福利資源分配「公平」與「效率」的角度檢視，租稅與保費在意義上是截然不同的。首先就負擔的公平性而言，必須比較我國租稅體系以及費率結構之間「累進」程度的大小；其中，「保險費」之徵收由於有最低、最高投保薪資之規定，使得保費之繳納已類似於「人頭稅」，其累進程度往往小於租稅之課徵。其次就資源使用效率而言，由於租稅之徵納係採「能力原則」，形成納稅者不一定是利益享受者，使得財貨的享有與相對代價的償付之間兩者並無顯著關聯；而保費的繳納精神係循「受益原則」，類似市場價格機能（強調對等報償性），配置效率較高。就此而言，如果僅從公平與效率的角度檢視租稅與保費的配合，觀察政府的財政責任，焦點仍然是模糊的。

除了公平與效率的考量外，其次再就行政成本而言，如以租稅支應福利財源，則所謂之「資產調查」、「身份轉換」、「低報投保薪資」、「職業工會與低收入戶保費負擔」等問題皆可避免。同時，一般商業保險的成本是與風險高低相關聯的，因此，高風險的人就須付更多保費。強制性的社會保險，保費的高低並不是由風險的大小來決定。換言之，社會上最需社會保障的人口並不需要付出更多的保費，這是社會保險與商業保險二者根本的差異，也是社會保險具有強制性的理由。由於每人所享受的保險給付，與其所繳納費用高低並無緊密關聯，此種「不強調對等報償性」之特質，使得社會福利之財源其中部分可由「租稅」來支應，有其適當性。惟，

政府責任（租稅）部分所應佔之「合理」比重為何？亦即社會福利財務制度中所隱含去商品化程度的大小為何？平衡點的找尋值得福利學者繼續探討。

由於社會福利為一種特殊財貨，如果僅從財源籌措的效率與公平角度觀察，誠如前述仍然是模糊不清。因此，本文認為有關社會福利財源籌措之研究，必須從社會的「基本」福利價值體系著手，才能夠擷住問題的重點。有關財務規劃之價值選擇，政府所面對的議題，主要有下列三類：(1)絕對貧窮與相對貧窮概念之選擇；例如，有關全民健保保費之補助，考慮之主要對象以低收入戶為主呢？或是擴大及於中低收入戶、老人、兒童等對象？又國民年金給付水準之設定標準為何？等問題。(2)保險給付對象為全面性（universality）或選擇性（selectivity）的考量；換言之，權利與義務的對等關係，公民權或社會權的考量，強制與自願的選擇等均為考慮的依據。(3)財源之籌措以租稅融通為主或保費繳納為考量；亦即「福利」性質與「保險」性質之靠邊選擇。

上述有關財務規劃的各類選擇問題，並非從單一的經濟或社會、政治等傳統角度切入即可獲得解答，也並不能僅僅從公平及效率的觀點討論即能清楚瞭解。對社會「福利」認知的基本價值理念（或意識型態）才是「選擇」的主要依據。基於不同的價值理念，則對福利財源的籌措有不同的看法。因此，學者、民意代表、政府官員對於如何「適當」選擇財務機制，彼此間不易達成共識。基於此，本文嘗試從三種不同的價值理念切入，說明意識型態與財務規

劃之間的關係。

### (一)自由主義理念 (The Libertarian Position)

雖然自由主義理念對社會責任的界定範圍頗為廣泛，惟主要的主張仍然清楚明確。Nozick所提出的維護（財產）所有權（entitlement）觀點，清晰的表達了社會責任範圍（social contract）。他認為有關資源分配，應依據個人的努力及能力；同時個人也有充分權利選擇其所好。自由主義理念的學者贊成某種程度的資源重分配（例如社會救助），其原因可能是基於慈善心、同情心，以及認為所得分配過於惡化將造成社會的不安定，進而危及所有權之維護。基於此，自由主義之社會福利政策，認為政府干預愈少愈好，避免危害個人的自由權與財產權維護。此種理念下有關社會福利之財務規劃，絕對貧窮的概念往往被採納引用。換言之，政府對福利經費之補助限於最小的程度為原則，僅以低收入戶為主要考量。當然，此種理念下保險給付對象的考量亦以選擇性（selectivity）的型式為主，強調權利與義務之間的對等關係。同時由於對等關係的強調，希望將費用的繳納者與保險給付的受益者緊密的結合，因此財源籌措將以保險費為主，一般性租稅為輔。換言之，「純粹保險」理念成為制度規劃的最高指導原則。

### (二)社會市場經濟理念 (Social Market Economy)

有關社會市場經濟的名詞最早是由德國的經濟學者 Muller 所提出，其主要的主張是認同市場經濟的運作，但是亦要求資源分配的公平。基本上，此種觀念乃資本主義經濟學與社會學思潮的混

合，將前述所有權（entitlement）的權利理念，擴張延伸至社會上每一個人均能擁有維持基本生活的資源。包括使其能發展其機會潛能（latent talents）的權利，亦即平等機會權（equal opportunity right）的考量。其中，基本的生活資源包涵健康、教育等財貨。雖然，整體資源配置的架構，仍是建立在市場經濟體系的運作。惟，每人均有權利，獲得基本生活資源的擁有，使得財貨的分配不致於太過懸殊。換言之，社會市場經濟理念在生產面強調效率，在分配面著重公平。基本上，此種理念下的政府責任特別凸顯在人力資本投資的強調，希望藉此達成所謂的社會公平或正義。經由前述的說明，瞭解此理念有關政府在福利財務角色的扮演，顯然較自由主義的理念更為積極和深入。因此，政府對財源之補助將以相對貧窮的概念為依據，擴大補助的對象至中低收入戶，以及無職業之家庭主婦等。由於不以純粹的保險原則為考量條件，因此繳費與給付之間的關聯性不必緊密結合。換言之，福利財源將以租稅融通，和保費繳納並重之社會保險型態為之。政府的角色仍然屬之，財務補助（public financing）的定位上。

### (三)集體主義理念 (The Collectivist Position)

集體主義理念與前述介紹的其他二種理念明顯差異之處，在於福利財務（welfare financing）定位的不同。本理念強調政府應透過一般性租稅或本身直接提供（public provision）特定的福利財貨供消費者消費。由於福利財貨具有集體共同消費的特性（communality of consumption），屬於基本必需財貨，社會共識性

sus)相當高，政府應當直接提供的責任顯得非常明確。在此普遍性原則下，人人均有基本的消費權利 (equal access to consumption)。換言之，福利財貨的供給和消費屬於公民權的範疇，財源則由一般租稅融通，權利與義務之間沒有明顯對價關係。

政府福利財政的角色定位，超越財務補助 (financing) 層次，進入直接提供 (provision) 的層面。由於保險原則的不適用，福利資源的配置乃依據「需要性」，被保險人的納費條件不是考量要點。就此而言，保費徵收採能力原則或受益原則的考量，顯得沒有意義。由於政府無法精準的衡量，個人對福利財貨需要性程度，因此可行的做法就是假設每人具有相同的需要 (equal needs)。職是之故，集體主義理念所強調政府提供的福利財貨往往是單一水準 (uniform standard)。由於市場之價格 (或保費) 機能，無法提供消費者實質固定之消費水準，政府的直接提供是唯一可行方式。換言之，此理念主張福利財源以一般性租稅融通，而非以保險費籌措；亦即福利的成份遠超過保險的性質。剖析並綜合前述三種不同價值理念，瞭解資源配置之意識型態 (價值的選擇)，才是決定社會福利財務規劃之主要因素。

#### 四、福利資源配置之基礎

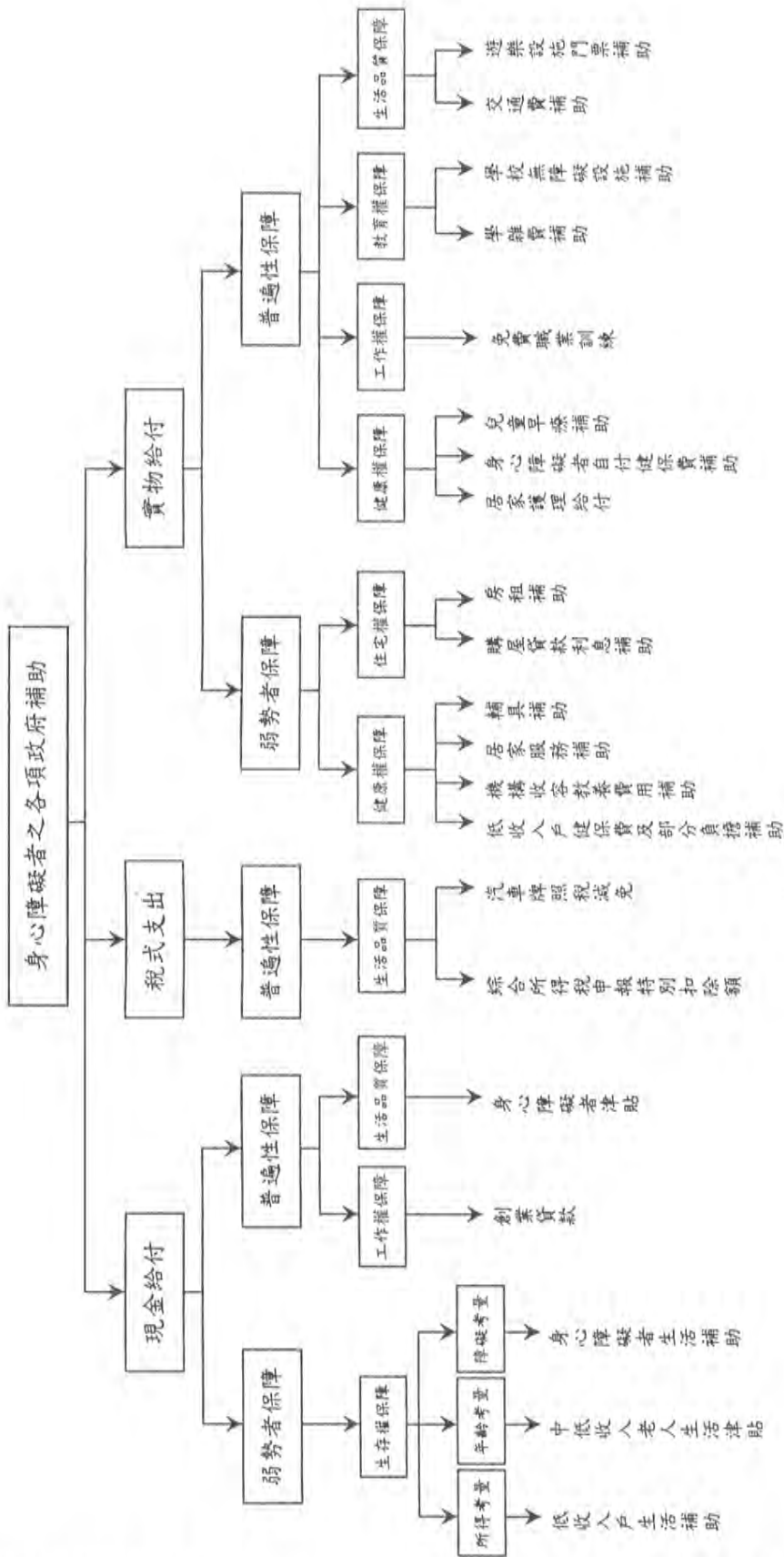
檢視政府財政預算與福利資源的合理配置，本文將以身心障礙者福利為例 (因為佔福利服務預算經費比重最高)，加以說明。由於經濟的不景氣，目前政府財政非常困難。因此，大幅擴增福利預算的可能性不大。同時，福利供給的不可逆性，刪減預算亦有其困

難。因此，本文假設身心障礙者總福利預算固定不變。其次，就資源配置的原則而言，本文以提高福利資源配置之公平性與效率性為考量。目前，身心障礙者之各項政府補助，如圖三所示。基於資源有限之限制條件下，本文所設定身心障礙者，資源配置優先性如下：

1. 弱勢者保障優於普遍性保障；
2. 生存權保障優於其他保障 (包括健康權保障、教育權保障、工作權保障、及住宅權保障)；
3. 其他保障優於生活品質保障；
4. 所得重分配保障優於所得逆分配保障；
5. 多元保障優於單一保障；
6. 平衡、對稱保障優於重複保障。

有關生存權保障的各項現金給付，考量之背景因素並不相同。因此，基本工資作為各項給付總上限，不得超過之規範並不合理。換言之，不同給付均有其特殊之考量，亦即「所得」面因素考量一般低收入戶之最低生活費用；其次則考量「年齡」因素所增加之生活費用；以及考量身心發生「障礙」情況下額外之費用。就此而言，生存權保障之現金給付不應有上限之規定。惟，各項現金給付之合理水準為何？例如，年齡是否會影響生活費用等因素，將來可進一步深入探討。

除此之外，基本工資為請領上限之缺失，在於其工資的訂定，與最低生活費用之間並無特殊關聯存在。換言之，基本工資之訂定



圖三：身心障礙者之財務補助體系

乃為邊際勞工之勞動邊際生產力之市場化價格（生產面），與生活費之間（需求面）無一定之因果關係。同時，我國基本工資之訂定不但偏低，且往往數年不調整，無法反映物價水準之變動。因此，從需求面探討特殊族群（例如身心障礙者）之最低生活費，其水準可能超過基本工資。雖然，就一般基本性的生活需求而言，基本工資做為「各項」政府生活補助請領之上限，不但符合工作倫理要求，亦與貧窮線設定的理念相符。惟就老年且收入低之身心障礙者而言（所謂的老殘特殊狀況），則值得我們重新思考，其所對應基本生活需求與基本工資之間的合理關係。

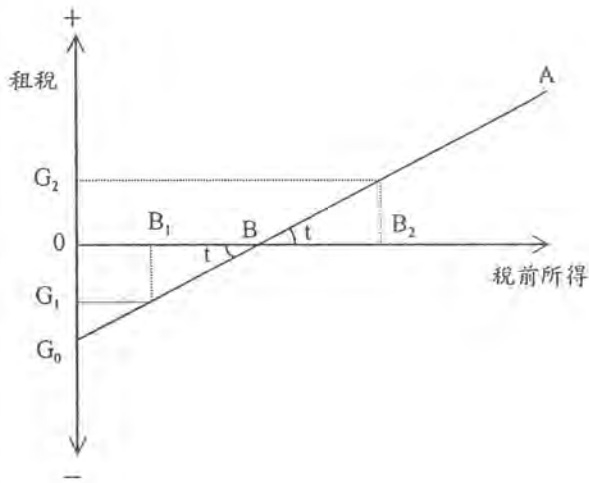
由於身心障礙者津貼與身心障礙者所得稅申報特別扣除額之規範，性質上非常相近，均屬於生活品質保障之政策導向。因此，政府財政上同時補助，有重複之嫌。本文建議下列二種方式處理：（一）取消障礙者津貼發放，同時將所得扣除抵採稅額（定額）扣除；或（二）取消稅式支出之規定，同時則保留障礙者津貼制度，惟授權由地方政府自行決定是否發放（並自籌財源）。就政治面與財政面可行性考量，本文認為方式（一）較方式（二）為佳。雖然，就現實面考量取消稅式支出之方式不易。惟，稅式支出之特性具有所得逆分配之現象，同時屬於生活品質保障範圍，資源配置的優先性較後。因此就資源合理配置而言，建議長期可考慮取消，或短期可考慮配套（例如採稅額定額扣除）加以修改較為妥當。

現在我們從財政的角度，探討社會津貼具有之特殊意涵。所謂津貼，無論是障礙津貼或老農津貼，事實上屬於社會安全體系中

「所得保障」現金給付的一種制度。雖然津貼的名稱多樣化，例如基本所得（basic income）、社會紅利（social dividend）、最低所得保障（minimum income guarantee）、逆所得稅（reverse income tax）、保證所得（guaranteed income schemes）等五花八門，惟從財政的角度檢視津貼的屬性乃為一種「負的」所得稅（negative income tax）現象。現以圖四為例說明如下：假設正常的租稅體系設計當所得低於B點時，則不用課稅，稅率為零；當所得高於B點時，稅率為 $t$ ，因此OB A這條線可以代表正常體系之租稅曲線。

現假設課稅起徵的B點為台幣二萬元，稅率為 $20\%$ ，則一個簡單的「負所得稅」體系可以用GoBA這條線代表。換言之，超過二萬元部分的所得（例如 $B_1$ ）需繳納 $20\%$ 的所得稅，稅額為 $G_1$ ；低於二萬元之部分（例如 $B_2$ ）可得到政府的給付（負所得稅），其給付額為 $G_2$ 。現有一人所得為三萬元，在負所得稅體系中則應納之所得稅為二千元（ $(3,0000-2,0000) \times 0.2$ ）；若此人所得僅為五千元，則反而可從政府方面獲得三千元的補助（ $(5,000-20,000) \times 0.2$ ）。因此，在正常的租稅體系中，人民只有納稅與不需納稅兩種選擇；而在負所得稅體系中，則改變為需納稅與獲得補助（津貼）兩種狀況。從資源配置的角度觀察，政府在負所得稅體系，遠較一般的租稅體系扮演重要的所得重分配功能。

從上面的說明，我們可以建立簡單的方程式代表負所得稅體系與障礙津貼之關係。首先所得（ $y$ ）與租稅（ $T$ ）的關係，如下式所示：



圖四：社會津貼與租稅體系

上每位身心障礙者四千元之障礙津貼，然後再課其全部所得應納之稅。因此，公式(1)可改寫為：

$$T = tY - G \dots (2)$$

其中， $G = B$  代表一種社會津貼。就此而言，比較公式(1)與公式(2)，我們發現政府若發放福利型國民年金（亦即以租稅籌措年金之財源），以及租稅定額發放（補貼）福利津貼和老農津貼等政策，則和建構一套負的所得稅租稅體系是一體兩面的。政府的「補貼」從另一個角度解釋就是「負」的租稅。

經由前述分析，我們瞭解障礙津貼之發放，就財政意涵而言類

$$T = (Y - B) \dots (1)$$

其中， $t$  代表稅率； $B$  代表需課稅之最低所得。從公式(1)檢視，當  $B = 0$  時，我們可以從政府方面獲得由金額（四千元）之補貼（負的所得稅）。換言之，換個角度觀察此公式之意涵，相當於政府首先普遍性發給社會

表二 負所得稅體系對稅率的影響

類 型	正常稅制 (社會救助)		負所得稅 (社會津貼)	
	低所得者	高所得者	低所得者	高所得者
(1) 人數	假 5	設 10	假 5	設 10
(2) 稅前所得	0	30,000	0	30,000
(3) 稅基	300,000 (=10 × 30,000)		300,000 (=10 × 30,000)	
(4) 免稅所得	10,000	10,000	0	0
(5) 貧窮線	10,000	10,000	10,000	10,000
(6a) 政府僅對低收入者補助	10,000	0	—	—
(6b) 政府發放普遍性津貼	—	—	10,000	10,000
	結	果	結	果
(7) 所得保障政策之成本	50,000 (=5 × 10,000)		150,000 (=15 × 10,000)	
(8) 需課稅之所得	200,000 (=10 × (30,000 - 10,000))		300,000 (=10 × 30,000)	
(9) 需課稅所得之稅率 (7) ÷ (8)	50,000 / 200,000 = 25%		150,000 / 300,000 = 50%	
(10) 課稅轉移後所得分配	10,000	25,000 (10,000 + (1 - 0.25) 20,000)	10,000	25,000
(11) 平均稅率(7) ÷ (3)	50,000 / 300,000 = 16.7%		150,000 / 300,000 = 50%	

資料來源：本研究自行設計。

似於透過負所得稅體系進行資源的重新配置。雖然津貼之發放從某種角度詮釋，具有多重的正面意義：例如可減少貧窮 (preventing poverty)、增加自主性 (autonomation)、符合公平性 (equality)、為女性及障礙弱勢團體提供獨立的所得 (independent income)、簡單

明瞭 (simplicity)、團結和諧 (social cohesion)、所得重分配 (income redistribution) 等社會福利意涵在內。但是我們觀察世界各國 (尤其是歐、美、日先進各國) 為何沒有普遍性的大規模全面實施負的所得稅體系呢? 主要的答案在於其「成本」過於昂貴。換言之, 可能造成稅率的大幅提升, 以致於加深貧窮的陷阱 (poverty trap) (所謂的福利依賴) 以及降低勞動供給的意願。我們現在以表二為例說明其現象。

從上表的分析結果發現, 二種不同的體系雖然課稅前的人數及所得分配 (假設(1)與(2)是完全一樣; 課稅後的所得分配亦完全相同 (如結果(10)所示)。但是兩種不同資源配置的方式 (社會救助與社會津貼), 卻發生差異頗大的稅率 (十六·七% VS 五十%) 結構; 換言之, 實施負所得稅體系所需付出之代價 (潛在成本) 為換回高的稅率結構, 因此, 就低所得而言, 將增加其脫離「貧窮陷阱」的機會成本; 就高所得而言, 打擊其工作意願不利生產的進行; 就整個社會而言 (指人口結構快速老化的社會), 增加下一代的負擔形成代際間不公平現象。因此, 就資源配置的效率面及公平面而言, 普遍性高額津貼的發放將扭曲資源的合理配置, 產生公共經濟學所謂的「超額負擔」(excess burden) 潛在的福利損失, 這是我們要注意的。

除此之外, 上表的分析亦意涵下列兩種情形: 1. 實施障礙 (社會) 津貼造成整體社會資源的移動, 大於身心障礙者生活補助費所需, 亦即就社會政策的成本而言, 前者大於後者 (如結果(7)所

示)。2. 無論就所需總稅收的規模 (total tax revenue)、平均稅率 (average tax rate)、以及邊際稅率 (marginal tax revenue) 而言, 津貼均遠大於救助。換言之, 前者政府角色遠較後者明確, 亦即所謂的大政府 VS 小政府的比較與選擇。同時較高的稅率結構易使得貧窮陷阱形成制度化 (institutionalised poverty trap) 的困境。

##### 五、預算分配與財源籌措

誠如前述, 有關社會福利財務規劃之定位, 所牽涉的不僅是經濟層面之考量而已, 往往政治、文化乃至於意識型態福利倫理之影響更甚於前者。隨著經濟發展由傳統農業轉型以工商業、甚至知識產業為主, 以及政治朝向民主化、多元化價值方向演進, 整體社會資源配置的「原則」也發生本質上的微妙變化。公民權或社會權概念的醞釀及提出衝擊到市場邏輯的分配原則, 使得資源配置有關權利與義務之間「緊密」關係提出反省。雖然市場的力量是非常的巨, 大與細緻靈巧, 惟能夠主控政府的力量卻是來自政治。當政治結構的發展愈趨向民主化時, 由於政治邏輯 (選票的配置) 與市場邏輯 (鈔票的配置) 是不同的, 於是透過政治權的內化轉換市場的運作機制, 使得個人的基本需求滿足以及公民權利的發展愈受到重視。我國本土化社會保險福利性發展之趨勢愈來愈明顯, 值得我們繼續密切觀察。

檢視社會福利財源籌措與分配, 除了國內環境的變化之外, 國際經驗的歷史觀察亦是不可或缺的。本文現就OECD國家社會安全經費有關勞、資、政負擔比例及變化 (ILO, 1984), 觀察其角色定

位的改變。發現勞方（被保險人）的負擔有降低的趨勢，一九六〇年平均約為二六％降至一九七七年二二％；資方（雇主）則責任明顯加重，由一九六〇年平均三六・五％提升至一九七七年四一％左右；政府的財務責任稍微減輕，由三一・四％降為三十・四％水準，社會安全制度的福利屬性（政府預算責任）並沒有明顯改變，如表三所示。進一步檢視整體的變化，大體而言勞、資、政負擔比例（財務責任）並沒有產生「結構性」的改變。換言之，財務負擔比例以雇主最高，其次為政府，勞方負擔最輕，此種負擔比順位並沒有改變。惟就各別國家而論，由於政府、社會、文化等外在環境及財政之福利倫理的改變，某些國家負擔比例的順位則產生明顯結構性的變化。例如丹麥「政府」的財務責任大幅加重，由一九六〇年六九・八％提升為一九七七年九〇・九％；被保險人的負擔比例則由二四・二％降為二・六％，顯然其社會安全制度的財務屬性趨向於租稅為主之福利型。其次，挪威、愛爾蘭、瑞典等國則「雇主」成爲主要的負擔者，取代了政府及勞工的財務責任，亦即轉以職業爲導向型之社會安全體系，此種結構性的角色變化值得我們注意。

就福利財源分攤之國際趨勢觀察，本文建議社會福利支出屬於「政府」的部分，以租稅負擔之比例不宜低於三十％水準。

進一步，本文再就歐洲各國社會福利支出佔GDP比重（福利規模）的長期變化（一九五〇年—一九九〇年）而言，發現比重從六・六％成長爲十七・四％，幾乎達三倍規模，印證了福利國的潮流（如表三所示）。惟我們檢視社會福利規模的財務結構福利屬

性，卻發覺相當穩定。換言之，政府租稅補貼佔財源之比例在三一・九％（三七・八％之間變動，長期間變化不大，此與前文之觀察相呼應。總體而言，歐洲社會福利財務上顯現出的屬性，基本上「保險」性質仍然大於「福利」性質。雖然，福利財貨的規模改變（擴大），惟其財務屬性並沒有明顯的結構改變。因此，政府對社會福利支出所負之財務責任，大體上相當穩定。觀察各國政府社會福利預算之編列，雖然呈現大幅的成長（由GDP的二・五％增加到六％），惟成長的比例卻小於整體社會福利支出（規模）成長的幅度，此種現象值得注意。

由於我國目前缺乏各項社會福利基本需求完整的認定，同時有關福利制度屬性之地位也不明朗，因此就短期而言，本文建議以社會福利支出對總體經濟發展之影響，做爲我國政府福利預算編列之暫時參考基準。換言之，兼顧社會與總體經濟的「平衡」發展，考量未來我國的經濟成長、物價、投資與貿易的可能變動情況下，觀察社會福利預算的合理「成長」空間。依據經建會的研究報告以及本研究自行計算之結果，本文建議「政府」社會福利支出的「平均」成長率，應維持在十三％的水準爲宜。換言之，設定之合理福利支出成長率約亦爲經濟成長率之二倍左右，如表四所示。

檢視經建會研究報告內之總體經濟計量模型，發現不同社會福利支出規模對各經濟變數的衝擊程度均不同。同時，也發現在相同的社會福利支出增加率下，不同政府財源籌措方式下的效果均不同。其中，以不加稅方式增加社福支出，在短、中期中，由於民間

表三 歐洲各國社會福利財源保費與租稅之平均比重\*

	單位：%					平均
	1950	1960	1970	1980	1990	
社會福利支出佔 GDP 比重	6.6	8.7	12.3	16.3	17.4	12.26
社會福利保費收入佔 GDP 比重	4.1	5.5	7.9	11.1	11.4	8.00
社會福利租稅補貼佔 GDP 比重	2.5	3.2	4.4	5.2	6.0	4.26
租稅補貼佔財源之比例	37.8	36.7	35.7	31.9	34.5	35.32
保費收入佔財源之比例	62.2	63.3	64.3	68.1	65.5	64.68

資料來源：1. Goldsmith, M. (1995), "The Growth of Government," in *The Scope of Government*, edited by Borre and Scarbrough.

2. 本研究自行計算

\*註：國家包含丹麥、芬蘭、挪威、瑞典、奧地利、比利時、英國、法國、德國、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、瑞士、希臘、義大利、葡萄牙、西班牙等國

消費需求增加，使經濟成長率較其他加稅方式稍高。惟，此種情況國民儲蓄率相對較低，不利於長期資本形成。若以全額加稅方式支應社福支出，民間消費需求增加有限，經濟成長率及消費者物價增加率相對較低。此時，國民儲蓄率相對較高，且對財政收入衝擊

小。最後，若以半額加稅方式支應社福支出，效果介於上述兩者之間。顯然，社會福利支出對經濟之影響，其層面是相當的複雜與不易拿捏。

觀察表四資料，政府社會福利支出年成長率若維持在十三%水準，則能與整體經濟之成長保持在相對穩定位置（亦即約為一倍左右）。同時進一步檢視，本文所設定政府社會福利支出占前一年 GDP 之百分比亦能相對維持在平均六·一五%水準，與歐洲各國在一九九〇年期間情況類似（約為當年 GDP 的百分之六水

準，見表四）。就社會福利預算編列之「政策」考量而言，前一年的 GDP 為不

錯的基準參考點。因為，基準點的設立除了能保障我國社會福利在適當之規模水準外，亦可避免未來預算編列所遭遇討價還價不確定之困擾。

政府社會福利預算之合理水準若能明確後，接著本文將分析有關政府負擔部分的財源應如何籌措。一般而言，政府籌措福利支出之財源分為直接支出與稅式支出兩大類。前者為顯性支出，後者為隱性支出，彼此間具有互補性

表四 政府社會福利支出每年增加 13% 對總體經濟之影響（半額以間接稅融通）

項 目		85 年度	86 年度	87 年度	88 年度	89 年度
社會福利規模指標	(1) 政府社會福利支出金額(新臺幣億元)	3,884	4,389	4,960	5,604	6,333
	(2) 政府社會福利支出成長率(%)	10.7	13.0	13.0	13.0	13.0
	(3) 政府社會福利支出占前一年 GDP 百分比(%)	5.81	5.98	6.21	6.32	6.44
總體經濟之影響變項	(4) 經濟成長率(%)	6.8	7.0	6.4	6.2	6.0
	(5) 消費者物價上漲率(%)	3.7	3.8	3.9	3.9	4.0
	(6) 商品與勞務貿易順差(億美元)	46	43	38	31	30
	(7) 實質民間消費成長率(%)	7.8	7.8	7.6	7.4	7.1
	(8) 實質民間固定投資成長率(%)	10.6	11.7	11.3	10.6	9.6
	(9) 儲蓄率(國民儲蓄毛額/GNP)(%)	26.4	26.1	25.9	25.6	25.5
	(10) 就業增加率(%)	1.7	1.2	1.0	0.9	0.7

資料來源：(1) 行政院經濟建設委員會(1996)，社會福利支出對總體經濟發展之影響。  
(2) 本研究自行計算。

功能存在：

(一)直接支出

就有關直接支出政府財源基礎的適當性而言，本文設定六項觀察指標，亦即公平性、效率性、穩定性、成長性、適足性以及自願性等加以評估。首先就所得分配公平性而言，由於所得稅是以量能原則為其設計基礎，採取累進之稅率結構，因此符合所得分配公平的追求。銷售稅因為是對消費課稅，而低所得者的所得幾乎全部用來消費，高所得者的所得則有一大部分用之於儲蓄。因此，銷售稅的稅負是累退的，無法發揮所得分配功能，此點也是一般認為銷售稅之主要缺失所在。財產本身往往代表財富的象徵，因此以財產稅作為所得稅之補充稅而課徵，頗符社會公平的理念，如表五所顯示。

其次就資源配置效率面而言，我們知道綜所稅與營所稅的課徵影響個人及企業的經濟行為。在個人方面，工作、休閒以及消費等的選擇會因邊際稅率的累進而受到干擾；企業方面，不同產業別之間或是不同用途別生產設備之間等，都會因租稅的課徵或減免而受到扭曲。其中，政府在產業政策上，過去曾經提出獎勵投資條例以及現在的產業升級條例中，均有若干租稅減免優惠的規定。至於銷售稅的課徵，由於課徵對象廣泛，稅率大都為比例稅，並對具有外部成本之經濟活動課徵，反映真正社會成本，符合資源配置的效率性。有關財產稅與土地增值稅的課徵，由於供需價格彈性的變化空

表五 我國社會福利政府直接支出之財源基礎適當性比較

稅目 項目	一般性租稅							
	所得稅			銷售稅			財產稅	
	綜所稅	營所稅	土地增值稅	營業稅	貨物稅	公賣利益	房屋稅	地價稅
公平性	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓
效率性	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
穩定性	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗
成長性	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
適足性	✓	✓	不確定	✓	✗	✗	✗	✗
自願性	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗

註：(1) 土地增值稅的調整涉及意識型態、利益團體、政策考量等各種因素的影響，變數頗多不易掌握，故適足性方面並不確定。

(2) ✓表示符合要求；✗表示不符合要求。

資料來源：本研究。

一般而言，由於基本生活消費的維持，因此銷售稅系統的穩定性優於所得稅系統。其次，政府福利支出的規模，往往隨著經濟的發展以及人口的老化而不斷擴大，因此財源收入的成長潛力值得我們重視。檢視歷年的財政統計資料，發現所得稅與營業稅的歲入金

間不大，因此並不會對社會福利產生顯著的超額負擔效率損失。基於政府在社會保險與社會救助方面的直接支出，在預算性質上往往屬於經常性的支出，因此財源籌措的穩定性就非常重要。

額，隨著經濟成長的稅收彈性往往大於一，其成長性較公賣利益或財產稅為佳。同時，由於所得稅與營業稅之課徵金額遠大於其他稅收，就適足性而言顯然較符合要求。最後從納稅意願的角度觀察，由於轉嫁的關係，一般而言間接稅之意願往往高於直接稅。

依據前述不同角度適當性的分析，發現無論是任何一項稅目均無法同時滿足各項要求。不過大致而言，各稅目彼此之間呈現一種互補關係。例如：所得稅符合公平性、成長性及適足性的要求，而銷售稅則無法滿足；但是就效率性、穩定性及自願性的角度而言，情況顯示銷售稅符合其要求，所得稅則不符合。由於互補的關係，因此合併之後可相互抵消減弱其不利與有利之處，形成中性之關係。基於此，就長期而言，政府推行各項社會福利制度時，就政府本身直接支出所需財源籌措的部分而言，不必以特定的稅目財源來支應，而由一般性稅的普通基金統籌統支分配使用較妥，也就是所謂的複式財源（各種不同稅源）理念。

惟就短期而言，福利財源籌措具有潛力值得一提的是營業稅。主要理由有下列各點：第一，在適當性的比較當中，比其他各稅更符合要求。第二，目前營業稅的稅率為百分之五，離法定上限百分之十，尚有一段可調高的空間。第三，歐美各國社會福利制度的實施，使得生產者負擔頗為沉重，阻礙了經濟的發展，因而削弱了社會福利最重要的支撐力量。營業稅的轉嫁容易，往往由購買該財貨的消費者承擔，因此能減輕廠商的負擔。第四，與所得稅比較，因為營業稅不對所得中的儲蓄課稅，因此有助於整體社會資本的形

成，繼而提高國民生產。第五，國際貿易是我國經濟發展的動脈，外銷貨物之營業稅稅率為零，對增加出口頗有幫助。第六，目前我國整體租稅負擔，直接稅較間接稅為重，營業稅的課徵將有助於整體租稅結構的調整。

## (二) 稅式支出

傳統上，有關政府直接支出部分，由於租稅課徵「能力原則」較受到重視，形成納稅者不一定是享受利益者，使得公共財貨的享有與相對代價的繳納之間，關聯性不強，從而產生「財政幻覺」(Fiscal Illusion)。於是，一方面要求增加提供各種勞務，一方面又不願意負擔租稅，此種「白吃午餐」的心理造成政府部門不斷擴張，致使公共支出日益龐大。財政益趨困難，使得社會福利支出的成長空間亦受到擠壓。在這種困難下，除了對於一般性財政租稅制度加以全盤探討外，有關政府社會福利財源籌措的原則和理念，亦需重新檢討。稅式支出理念的提出不但突破傳統的觀念，並能減輕因負擔過重而使人民對納稅產生抗拒。

「公平合理」的所得分配是社會福利政策追求的目標之一。在個人彼此間的效用函數 (utility function) 相互依存的假設下，隱喻著所得的重分配往往具有外部效果，因此性質上隱含著公共財的特性。我們知道，私人的慈善捐贈通常具有「所得重分配」的功能，除此之外也能夠幫助政府減少一部分的支出（例如九二一地震之捐款）。為鼓勵捐贈，政府對捐贈者的捐贈行為予以獎勵，可抵減一部分的應納稅額，此為租稅的抵抵，亦即所謂的稅式支出。適當的

租稅扣抵率，則能夠將外部效果予以內部化，以降低捐贈的價格，達到 Pareto 的所得重分配效果。換言之，政府透過補貼私人慈善捐贈的方式，來提供福利服務與救助方面的勞務，在特定條件下，可能較政府以直接支出的方式更有效率。因此，就政府籌措福利財源所依循的原則而言，稅式支出理念確實為我們提供了更寬廣的思考空間。

誠如前述，無論是私人直接捐贈從事慈善活動，或是間接捐贈給非營利組織從事公益支出，皆具有「代替」政府福利服務與社會救助支出之功能，減少政府的財政負擔。因此，給予其賦稅減免的優惠，所造成稅收損失的影響，不如想像中之大。進一步而言，私人的捐贈行為是一種「自願性」的，此與政府福利支出的財源主要來自一般性租稅，具有「強制性」是不同的。因此：捐贈金額的增加（政府稅式支出自然也增加），但因其財源為自願性，故不會對投資、儲蓄、消費、工作意願等產生不良的影響。而同時在另一方面，政府支出減少，國民的賦稅負擔率降低，將可減少因課稅所形成資源配置的扭曲，亦即減少由社會所承擔「超額負擔」(excess burden) 的部分。就此而論，傳統觀念中所謂高的福利水準必帶來高的租稅負擔，未必是正確的。

就預算的編列而言，政府可透過稅式支出與直接支出兩種不同途徑來提供各項社會福利的財貨與勞務。如果兩種方式政府均維持同等數額支出，那一種方法能夠提供較多的財貨與勞務呢？雖然政府採用租稅補貼的方式將造成稅收損失，但是亦因降低捐贈價格而

誘使私人捐贈增加，如果增加的數額超過政府稅收的損失，則租稅補貼比政府的直接支出將更有效。目前，有關對民間福利機構捐贈所得扣抵額的限制（最高百分之二十）過低，本文建議應酌予調高至百分之三十水準為宜，以鼓勵稅式支出之成長。

##### 五、結論與建議

社會福利與政府財政的分析，主要在於討論福利資源之配置問題。純粹就學理與理想而言，研究資源的合理配置是一種過程的探討；一種包含價值的追尋；其結果屬一種高度藝術的展現。實務上，資源配置在「商品化」與「去商品化」之間的平衡與對稱考量，往往為福利資源分配的政策依據。福利制度本身乃為一種有機體，不管能否達到設計者所欲達到的目的，一經建立便成為一套具有自身邏輯的自主體系。一旦發生這種情況，人們的預期就會被「鎖定」，而相關的利益團體就得到保護。

各國社會福利資源的分配，往往受到人口結構老化、家庭結構變遷與失業率偏高等，需求面客觀社會經濟因素的影響；在供給方面，則受到經濟成長速度與財政狀況等條件的限制。我國未來社會福利發展的可能空間，應係在福利多元主義的趨勢下，平衡各部門間以及部門內的福利需求與提供。有關福利發展與預算編列的配合，應巧妙地拿捏自由、效率與保障彼此間的準度。換言之，「機會」、「平等」乃為社會福利預算編列之主要核心精神與內涵。

近年來，面對社會福利的需求快速增加，政府也採取多項社會福利措施以資因應。此種情形使我國福利支出不但絕對金額不斷增

加，其占政府總支出比重也漸次提升，產生社會福利的擴張可能導致財政虧絀的疑慮。政府應如何扮演其規範性的責任與角色，是社會福利預算問題的關鍵。有關問題本質的釐清與界定屬於財政學上游層次的根本探討，至於財源的配合與籌措則是下游的對應結果。

福利預算之編列與社會資源配置之本土福利意識的認知，彼此之間關係非常密切。當資源的配置建構在自助互助的原則下時，自助代表一種商品化市場邏輯取向，而互助則代表一種去商品化同舟共濟社會連帶責任的關懷。社會福利財源籌措本土化考量，即在於商品化程度之定位。現今福利財政危機來自於，政府將社會福利費用成本的負擔採逐漸社會化的方式處理，但所得給付卻歸個人或少數利益團體之逐漸私有化方向進行。政府財政支出與財政收入之間形成「結構性」落差，產生所謂白吃的午餐以及逆分配等不合理現象。

社會津貼無論是障礙津貼或老農津貼，事實上屬於社會安全體系中，所得保障現金給付的一種制度。雖然津貼的名稱多樣化，例如基本所得、社會紅利、最低所得保障、逆所得稅等五花八門。惟從財政的角度，檢視津貼的屬性，乃為一種「負的」所得稅現象。實施負所得稅體系，所需付出之代價，為換回高的稅率結構。因此，就低所得者而言，將增加其脫離「貧窮陷阱」的機會成本；就高所得者而言，打擊其工作意願，不利生產的進行；就整個社會而言，增加下一代的負擔，形成代際間不公平現象。因此，就資源配置的效率面及公平面而言，普遍性高額津貼的發放，將扭曲資源的

合理配置。進而產生公共經濟學，所謂的超額負擔福利損失，這是我們要注意的。

由於我國目前缺乏，各項福利基本需求完整的推計。同時，福利制度屬性之定位也不明朗。因此就短期而言，將以社會福利支出對總體經濟之影響，做為政府預算編列之參考基準。其中，本文建議社會福利支出的年成長率，應維持在十三%的水準為宜。換言之，設定之合理福利支出成長率，約為經濟成長率之二倍左右。其次，就預算之絕對值而言，則建議維持在國內生產毛額的百分之六水準為宜（此與歐洲各國在一九九〇年期間水準類似）。最後，就政府社會福利直接支出財源籌措的部分而言，本文建議不必以特定的稅目財源來支應，而由一般性租稅統籌統支分配使用較妥。惟就短期而言，具有潛力值得一提的營業稅的課徵。同時，有關對民間福利機構捐贈所得扣抵額的限制過嚴，本文亦建議應酌予調高。

#### ◎參考文獻：

- 王正二〇〇〇 保險、救助及津貼 老年經濟安全制度財務體系配合之探討 經社法制論叢 第二十六期 台北 經建會
- 王正二〇〇〇 國民年金財務機制之觀察與反思 社區發展季刊 第八八期 台北 內政部
- 王正一九九八 走鋼索的平衡 全國社會福利會議 台北 內政部主辦
- 王正、徐偉初 一九九四 財政學 台北 國立空中大學
- 王正、曾奮覽 一九九八 倫理與價值：長期照護保險財務機制之

- 建構 東亞社會福利制度前瞻國際學術研討會 南投 暨南國際大學  
學  
王篤強 一九九六 普遍且均等給付之殘障津貼的道德基礎 思與言  
三十四卷四期  
李家同 一九九八 陌生人 台北 聯經出版社  
李明君 一九九八 商品化與去商品化：社會福利發展的社會歷史  
分析 碩士論文 嘉義 中正大學社福所  
經建會 一九九六 社會福利支出對總體經濟發展之影響 台北 經  
建會  
經建會 一九九八 我國社會福利現況、問題與對策 台北 經建會  
Borre, O., and E. Scarbrough (1995). *The Scope of Government*.  
London: Oxford University Press.  
Britain, J. A. (1972). *The Payroll Tax for Social Security*, Washington,  
D.C.: The Brookings Institution.  
Davey, J. D. (1995). *The New Social Contract*, London: Praeger.  
Deutsch, M. (1975). *Equity, Equality and Need: What Determines  
Which Value Will be Used as the Basis of Distributive Justice*,  
*Journal of Social Issues*, 31: 137-149.  
Ferrara, P. J. (1980). *Social Security*, California: CATO Institute.  
Hayek, F. A. (1976). *The Mirage of Social Justice*, London: Routledge.  
Homans, G. (1974). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New  
York: Harcourt.  
ILO (1984). *Financing Social Security: The Options*, Geneva: ILO.  
ILO (1989). *From Pyramid to Pillar*, Geneva: ILO.  
Muller, A. (1989). *The Meaning of the Social Market Economy*, in  
Peacock A (ed.) *Germany's Social Market Economy: Origins and  
Evolution*, London: Macmillan.  
Munnell, A. (1977). *The Future of Social Security*, Washington, D.C.:  
Brookings Institution.  
NOzick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.  
Parker, G. (1993). *With This Body: Caring and Disability in Marriage*.  
UK: Open University Press.  
Peacock, A (1991). *Welfare Philosophies and Welfare Finance*, in  
Thomas (ed.) *The State and Social Welfare* ch2, London: Longman.  
Pierson, C. (1991). *Beyond the Welfare State? USA: The Pennsylvania  
State University Press*.  
Plant, Raymond, (1988). *Needs, Agency, and Welfare Rights*, in  
Moon, J. (ed.) *Responsibility, Rights, and Welfare: The Theory of the  
Welfare State*. Boulder: Westview.  
Plant, R., H. Lesser and P. Taylor-Gooby, (1980). *Political Philosophy  
and Social Welfare Essays on the Normative Basis of Welfare  
Provision*. London: Routledge.  
Ryan, A. (1989). *Value Judgements and Welfare*, in Helm (ed.) *The  
Economic Borders of the State*, Oxford: Oxford University Press.

## 綜合討論

主持人：蕭司長玉煌

討論題綱：

- 一、福利拖垮財政之迷思：事實嗎？
- 二、財政結構之迷思：富人稅？
- 三、福利國之財政迷思：新方向？
- 四、女性福利之財政迷思：權利嗎？
- 五、經濟發展與福利發展之迷思：衝突嗎？
- 六、社會福利之第三條路：平衡！

討論內容：

◎國家政策研究基金會林研究助理建成發言：

個人有幾點意見請教王教授：

1. 您反對福利國概念，並認為社會福利不足以達成所得重分配功能，但是社會福利除了提供服務、照顧弱勢，更有積極追求所得垂直再分配功能，以符合社會正義。
2. 社會福利效益如何評估，是否可從受益對象來加以評估？
3. 老師在論述過程中，曾提及贊成國家在法律上將社會福利預算訂定一適當比率，對於社會福利支出的成長等同於社會福利的進步及國家對社會福利的重視，這個觀點您個人看法為何？

◎王正教授答覆：

1. 我並不是反對把社會福利當作是一種所得重分配工具，就社會救助來說，毫無疑問具有所得重分配功能，但就社會保險部分，其主要功能為風險分擔，而且具有所得重分配副功能。我整個論述的重點在於如果稅制能進行適當改革，將稅制改革符合公平原則，而非是一種窮人稅，則贊成建構福利國制度。

2. 從受益對象去評估社會福利效益有其困難性，並難以認定。以年金來說，其受益對象到底是窮人亦或是富人，又以社會安全制度來說，其受益對象是弱勢族群或是資本家，這個問題一時之間尚難有定論。最根本的問題還是在於整個社會的意識型態及對資源的態度而定，基本上，一個小國寡民、地廣人稀的社會，社會福利比較可能做得好。

3. 對於第一個觀點，個人同意社會福利預算應予以規範，否則在經濟不景氣時，社會福利可能被縮減，影響社會福利推動。因為經濟愈蕭條，則愈需要社會福利來構成社會安全網。至於第二個觀點則難以定論，因為要就「進步」來加以定義就有實質上的困難。目前我國的社會福利制度中幾乎涵蓋外國所有的福利措施，但是在實際執行層面來說，其內涵及方式卻與其他國家不同，如在其他國家可能採取的是普及式的福利制度，但在我國卻變成必須經由資產調查(means test)的選擇性福利措施；抑或國外的給付水準高，但我國的給付水準低等不同情形。在目前不公平稅賦制度下，我個人選

是認為不宜再擴大社會福利的範圍。

彰，浪費人民納稅錢。

### ◎殘障聯盟謝副秘書長東儒發言：

1. 個人並不認為之前幾位財政部長的下台，是因為想要課徵資本利得，而主要原因應來自媒體的操弄，而媒體主要受資本利得資產家所左右。對於課徵資本利得，只要能向社會大眾說明清楚，社會大眾應能接受這種主張。另外個人亦同意人口的多寡會影響個人助人之意願。

2. 目前人民之所以會逃稅及節稅，其原因在於整個稅賦制度的不合理，亦對政府資源使用之效率存疑，個人認為，王教授所提萬萬稅並不值得畏懼主張，但應建立在政府對資源運用具有效率及有健全肅貪功能的機制上。

### ◎王正教授答覆：

1. 對於謝先生的觀點，個人並無太大意見，但是我們可以從陳總統在上台之後，仍宣布不加稅主張及不改革稅制可看出，當前社會對資本利得課稅仍無法獲得認同。回歸到先前我的論述，如無法進行整個稅制的改革，改變現有不公平稅賦制度（目前我國稅制為一種窮人稅制），則個人不贊成福利國理念。

2. 順著謝先生的話，個人亦認為福利國的實施必須具備謝先生所言，有健全肅貪機制及資源運用有效率，否則難保政府效率不

### ◎內政部社會司蕭司長玉煌發言：

日本目前有推行年金、長期照護等社會福利保險制度，為何在其泡沫經濟化過程中不受影響，不會對政府財政形成重大負擔；另外，鄰近國家韓國亦面臨年金、長期照護規劃問題，但也同樣面臨泡沫經濟困擾，想請教王教授，日韓兩國是如何化解這些困擾？對我國有何啓示？

### ◎王正教授答覆：

首先，從財政學的觀點來看，可初分為稅收收入及非實質收入（公債），就日本政府來說，可發行的公債比重比我國高出許多，政府在短期間可運用資源相對較多，另外我國在發行公債時亦會受到總量及流量二項限制；其次，日、韓民間儲蓄率亦高，政府及社會可用資金相對充裕；再者，泡沫經濟所隱含的是資產所得降低而與一般收入所得較不密切。

### ◎財政部國庫署顏科長月淑發言：

1. 「福利國」之建立，應有其先決條件，在有完備之稅制及高效率之政府下，才不致因社會福利之實施，而拖垮財政，也是大家所關切福利政策之可長可久；稅制改革，亦是財政部努力之目標，多年來財政部對擴大稅基，取消不合理之免稅，健全稅制等，均作

多方面之努力，俾以增加政府稅收。

2. 際值政府財政困難，社會福利項目之增加，尙有其困難度；又中央政府九十年年度發行公債與賒借之額度，已達公共債務法當年舉債額度所規範一五%之上限，故社會福利宜作必要之整合，並在現有經費預算下擷節支應。

◎王正教授答覆：

公債在於其使用之效率，另外財政困難的本質應與整個社會的社會福利意識有關，倘若社會福利意識傾向建立一個福利國家，那企業家對於政府稅收制度的改革亦會加以支持，不會隨意出走，亦不會影響經濟，但倘若社會沒有這樣的意識，則不易解決。

◎台北市政府蘇專門委員世明發言：

近來經濟不景氣，企業出走。在目前稅制不公平，又有逃漏稅現象，在沒有足夠財源情況下，如何改善稅制加強追查逃漏稅，做好社會福利工作。

◎王正教授答覆：

在目前狀況下，想要期待政府在福利預算增加，似乎不太可能。而在預算固定前提下，如何做好預算分配提昇效率，應是當前較重要的事情。對於社會福利資源的分配，亦應做一調整，將不合

理預算部分抽出，以促進資源有效運用。就以身心障礙者福利來說，有些福利措施具有逆分配功能，應予以取消或降低，並將資源挪至較需要的福利項目，滿足其福利需求，如此才會使資源運用具有效率。

◎內政部社會司蕭司長玉煌發言：

目前身心障礙人口認定資格逐漸放寬，造成身心障礙人口逐漸增加，如此會造成整個身心障礙福利經費的急遽增加，再加上老人人口不斷增加，使政府在福利經費上產生排擠效應，影響其他社會福利之推動。目前有些地方政府的福利經費已遠超過其所能負擔程度，如果針對這些問題不能妥善處理，則可能會引起更多風波。在稅賦制度不太可能改變的情況下，應依照需求強度來制訂福利供給，使福利需求較高族群能得到較為妥善的照顧，促進資源運用效率及公平原則。但許多福利措施的改革又牽涉政治因素，而加深其改革困難程度。

◎王正教授答覆：

對於上述問題，個人認為如能建立一套遊戲規則，並獲得大多數人同意，則應較能推展。

◎內政部社會司林研究員美伶發言：

## 結 論

1. 負所得稅之概念是否等同於社會津貼？

2. 就個人所知「負所得稅」是指個人所得在一定標準以上，由政府予以課稅；相反的，當個人所得在一定標準以下則不予課稅，並由政府予以補助。

主持人：蕭司長玉煌

今天因為時間有限，綜合討論到此告一段落，各位如有其他疑問，請於會後向王教授請教。

◎王正教授答覆：

1. 方才專題演講講詞中公式一所代表的是殘補式稅制；公式二所代表的是負所得稅制。公式一中代表的是超過一定所得才必須繳稅，公式二中代表每一塊錢都必須繳稅，並未扣除免稅額，但每人皆可從政府得到一筆社會津貼。

2. 這個概念並不完全正確，本文所指的負所得稅並未設置任何標準，而是指政府對每位國民皆發給一筆津貼，如超過津貼部分，則每一塊錢都必須予以課稅。

非常感謝王教授所作深入淺出的講授，也希望經由王教授的演講，各位能對社會福利財政有更進一步的認識。

接下來，內政部將持續舉辦一系列有關社會福利議題的研討，希望能對社政單位、福利機構人員有所助益；此外，有關本次會議內容，亦將刊登於社區發展季刊，以讓更多讀者分享。再次感謝王教授精彩的演講以及各位的光臨。