

市場

與

社會福利政策分析

◇王永慈◇

一、前言

「市場」是一種資源配置與分配 (allocative and distributive) 的機轉，市場的運作可說是在財產權確立的基礎上，所產生的一種志願性買賣交換 (Berger, 1990)。在資本主義制度中，基於私有財產權以及自主經濟決策權 (例如消費或就業的自主權) 之理念，產品或生產要素需求者本於自利動機，根據市場的價格以決定需要的內容及數量；而產品或生產要素供給者亦依據市場

的價格以決定供給的內容與數量。當供給與需求無法配合時，價格便開始調整，例如供過於求時，價格會下降；直到產品與生產要素的供給與需求達到平衡，價格才停止變動。因此，價格發揮了調整市場供需的功能 (張清溪等，一九八七)。

同時，資本主義制度亦強調自由放任、競爭與自由市場的運作。一個自由市場的運作具備以下兩種特性：(一) 市場中有大量的買方和賣方，其個別買賣的比例都很小，不會因壟斷而影響產品的價格；(二) 買方和賣方都掌握充分的資訊，可自由選擇進入或退出市

場 (高希均，一九八五)。

至於「社會福利政策」的概念，社會福利政策可被定義為：政府有所為或有所不為以影響人民福祉的作法；而其中包含了政府之有所不為是因為政府不採取任何行動亦會對人民有所影響，是故應與有所為同樣重要 (D'Aiuto, 1991)。因此，對市場與社會福利政策之間關係的探討可說是在分析：政府的有所為——介入市場、創造市場；或政府的有所不為——由市場自行運作。

在福利國家的相關文獻中，與市場有關的討論至少包含了下列三個面向：一是著重

於福利服務市場的產品提供；二是著重於福利的取得與個人在勞動市場表現的關聯性；三是著重於勞動市場的供需。首先，對於福利服務市場的產品提供，係指在民間部門中，營利取向的企業或機構經由市場的運作來達成福利服務的提供；事實上，除市場之外，福利服務尚可來自民間部門中的非正式部門（家庭、朋友、鄰居等）、志願或非營利機構、以及政府部門（Gilbert et al., 1993; Johnson, 1990）。

其次，對於福利的取得與個人在勞動市場表現的關聯性，即是在討論政府福利的提供是強調社會權利的賦與？抑或是對無能力工作者的補貼？最後，對於勞動市場的供需，即是關切福利國家對勞動力供給、就業結構的影響。本文將在後半部更深入地探討這三個議題。

以下的討論首先從理論的觀點，針對：市場的功能、政府在市場中可扮演的角色、影響市場與政府角色扮演的因素、以及福利國家與勞動市場的關係等議題予以分析。其次，本文將檢視實證研究的發現，並探討市

場運作所產生的結果；此部分的討論將依據：福利服務市場的產品提供、福利的取得與個人在勞動市場表現的關聯性、勞動市場的供需等三主題予以分析。最後，則嘗試提出一些政策性的建議。

二、市場對福利服務提供所產生的功能

在福利服務輸送體系中，市場運作可發揮那些功能呢？其功能包括 (Michael & Bratley, 1986)：

- (一) 供給者之間的競爭可提升效率和減低成本。
- (二) 供給者之間的競爭可增加產品（如：服務）的多样化與消費者選擇的機會。
- (三) 可更清楚瞭解消費者的偏好。
- (四) 刺激產品的創新。
- (五) 異於政府科層的組織形式。
- (六) 重視自我規範。
- (七) 運用行銷技術以增加產品的使用率。
- (八) 運用管理技術以整合分散的資源。

(九) 可動員民間資源以減緩政府的財政壓力。

以上這些市場的功能是假設福利服務的市場如同一般商品市場，是故經由競爭可產生許多正面的效果。

三、政府在福利服務市場中的角色

若政府不介入市場，只由市場提供服務，則政府是扮演了殘補的角色；也就是說政府只提供服務給那些無法在市場中購買服務的人，這類服務多半是需經財產調查且伴隨著烙印效果 (Hill & Bratley, 1986)。

若是政府加入市場的運作，則可扮演的角色有：(一) 政府提供服務並收費：收費的目的是為了分配服務、增加稅收或是提升服務水準。一般而言，政府收費較低且會對於一些團體（如低收入者）採免費的方式。(二) 競爭者：政府在市場和其他私人提供者一起競爭，並嘗試經由競爭以影響服務品質與價格。但在實際的情形中，這種角色並不常見。

。(三)政府提供服務，但是生產過程中所需要的部分資源，則經由訂定契約的方式由私人提供。(四)政府向私人機構購買整套服務：這是(三)的一種特例，也就是所有服務成本都由政府負擔。(五)政府補助私人機構並由私人機構提供服務。(六)政府扮演管制者的角色：設定一些標準以規範私人機構並促使服務品質的改進；通常此角色亦可配合對私人機構的補助。(七)政府扮演催化協調者的角色：例如資訊的提供、預防服務的重疊、或彌補服務供給與需求間的差距。(八)政府可協助私人機構分散所面臨的風險(Hill & Brantley, 1986)。

嚴格地說，在上述的各種角色中，只有政府不介入市場的殘補性角色與政府加入市場並扮演競爭者的角色是由市場自行運作的；而第三、四與五種角色皆為在福利服務的市場中，政府運用私人資源的作法。這些作法一方面可用來鼓勵新機構的設立，以創造競爭；另一方面藉著補助私人機構以平抑服務的價格。除此之外，若政府補助的對象是個人或家庭，亦可以產生刺激市場運作的效

果，例如：(一)藉著提供憑證(vouchers)的方式，間接製造市場的競爭，這是因為個人可持憑證在某一限度內，自行選擇所需要的服務或商品。(二)藉著移轉支出、稅減免的方式以增加家庭的收入，提升其購買力。

綜論之，政府在福利服務的市場中，可藉著影響私人機構(服務供給者)或是消費者(服務需求者)，以帶動或調整市場的運作。O'Higgins (1985)指出政府還可藉著一些消極的作法以促使人民利用私人市場，例如：政府老年年金的給付水準過低或未隨物價而調整，如此會增加人民購買商業保險的需求；不過，這種作法的結果常常是高收入者才有能力購買商業保險、享有保障。

至於由營利(商業化)部門提供社會福利服務，會面臨到那些質疑呢？其中主要包括了：(一)目標混淆：營利取向與互助慈善取向常無法兼顧，因為前者是基於個人在市場中可負擔產品價格的能力，而後者卻是基於個人的需要。(二)市場資訊不足：自由市場運作之前提是買方都掌握充分的資訊，可自由選擇進入或退出市場；然而，福利服務的消

費者常無法掌握充分的資訊，例如：病人常無法確知醫生的專業能力。(Gilbert et al., 1993; Posavac & Carey, 1992)。(三)市場競爭可能使接近服務的機會(access to services)與服務的分配更加不平等(O'Higgins, 1985)。

此外，政府的介入私人機構亦會產生一些問題：(一)政府的管制會破壞企業自由競爭的精神。(二)監督私人機構不易，政府需要大量經費與人力投入監督服務品質的工作。(三)政府補助私人機構以創造市場競爭，使其更能反映福利消費者的需要；但是其不僅成本昂貴，而且尚需承擔一些風險，例如：增加機構間之衝突、服務提供會更形支離破碎(Gilbert et al., 1993; Johnson, 1990)。

四、影響政府與市場角色扮演的因素

以上提出了各種市場與政府的關係類型，而政府與市場何者角色較為重要，又受到下列諸因素的影響(Hill & Brantley, 1986)

：(一)意識形態：對於市場與政府關係間的選擇，最常見的爭議是：從集體主義取向到市場取向的各種意識形態上的爭議。(二)利益團體：受到具有影響力的私人機構或專業團體的影響。(三)選舉：政黨為得到選票，以迎合選民的利益；此又與(二)相關聯。(四)政府財政危機：此因素極容易被用來作為政府移轉財政壓力到民間部門的說辭。(五)科技革新：此顯示民間亦有能力提供服務。最後，尚有一個因素是——(六)福利經濟學的觀點。此觀點是從經濟學的角度提出社會福利政策在市場中的定位，以下將簡述其內涵。

福利經濟學提出社會福利政策在市場中的功能主要有二：一是資源配置(allocation)，另一是分配(distribution)。對於資源配置，在市場經濟中，資源配置的主要機轉是市場；而一個完全競爭的市場可達到最有效率的資源配置。但是當市場機能無法達成經濟效率時，就產生了所謂的「市場失靈」(market failures)，於是政府就有介入的必要。

「市場失靈」包含了下列情形：(一)獨佔

使市場無法維持完全競爭，例如：教育或衛生等的福利服務，若其有顯著的經濟規模（亦即生產越多，長期成本會遞減）而形成獨佔，則政府對此獨佔的管制就有必要。(二)對於未來的不確定，需要一些專家的知識與對未來的規畫。例如：社會保險保障失業、疾病、老年生活等。此外，政府利用財政政策（稅收或公共支出）與貨幣政策以面對失業、通貨膨脹、經濟不景氣等問題，亦可歸為此類。例如：失業保險可增加失業者的購買力，促進消費，刺激經濟發展，發揮自動穩定效果。但是目前對於政府介入的能力與範圍則少有共識。(三)外部性(externalities)：是指生產或消費時所產生的不利或有利的副作用，而此副作用並非由生產或消費者所負擔或享有。例如：不良的住宅對整體社區安全或公共衛生都有不良的影響。(四)公共財(public goods)：係指對於一些財貨或勞務，其無法被獨享且不具排他性（即不易禁止他人不負擔成本），例如：國防、法律、公園等；然而，大部分的社會福利服務都不在此範圍內。(五)殊價財(merit goods)：係指一些

財貨或勞務，其對社會有特殊的價值並且超過個人的偏好，這類財貨或勞務較適由於社會服務，例如：學生營養午餐、補貼的國民住宅等。不過，這類財貨或勞務卻較少被經濟學提到，主要是因為殊價財的主張並不重視個人的偏好(Hilli & Bramley, 1986；于宗先，一九八九；張清溪等，一九八七)。

除了資源配置的功能外，社會政策的另一種功能是分配。對於此功能——政府介入市場並影響分配，經濟學亦較少關切。所謂分配，可分為初級分配與再分配兩種。在市場上，依據個人既有的土地、資本、能力、技術等經由市場供需所訂之價格（如租金、工資）而形成的分配，可稱之為初級分配。而政府的介入可稱為再分配，政府介入的方式可由影響進入市場的機會（如保障教育機會、工作平等）或是影響進入市場後的結果（如基本工資、稅減免、所得維持政策等）。至於政府為何介入市場，主要的討論涉及許多社會哲學的思考，故已超出傳統經濟學關心的焦點。而經濟學較關切的是各種再分配政策的效果與其對工作動機、經濟成長的不

利影響(Hill & Barmley, 1986)。

由以上的討論推之，傳統經濟學對於市場中的社會福利政策，較多的討論是著重在：政府利用財政政策與貨幣政策以面對失業、通貨膨脹、經濟不景氣等問題；以及各種再分配政策對市場運作的不利影響。這亦反映出其認為政府社會福利政策的角色是有限的。

五、社會福利政策與勞動市場的關係

以下將從平等(equality)與效率(efficiency)間的衝突、福利國家與進出勞動市場的關係兩方面來討論。

(一)平等(equality)與效率(efficiency)的衝突

關於平等與效率之間的對立關係，Arthur Okun的論點是最常被提及的(Okun, 1975)。其主要論點是：民主政治使人民普遍享有各種政治權與社會權，如此提升了社會

的平等，但是亦降低了工作誘因、減低效率以及阻礙經濟的發展。這是因為在市場經濟中，價格機轉如同是一種賞罰制度，付出多者或表現良好者就可得到較高的報償(例如工資)，反之則得到較低的報償。若在勞動市場中，勞動力的價格(工資)高，即顯示出市場對勞動力的需求量大，市場便藉著高價格(高薪資)的誘因，進而帶動社會的生產力。換句話說，社會的不平等(如薪資的不平等)反而有利於工作誘因的刺激。

近年來，勞動經濟學對上述的論點提出了一些修正，其主要內容是：工資的增加可帶動工作努力的增加，不過，在達到某一定程度後，人們反而會為了追求休閒而放棄更高的工作報酬。至於平等與效率之間的對立關係，又可分為高收入者與低收入者兩種情形；對於高收入者而言，較高的邊際稅率會產生替代效果，也就是說由於稅率高，高薪資者須繳納較多的稅，因而減少了其實際享有的工作報償，故其寧願選擇休閒以取代工作，如此產生了所謂的工作反誘因(work disincentives)。其次，對於低收入者而言

，社會福利的提供減低人們靠自己努力的動機，破壞了其工作誘因(Olafsson, 1991)。

事實上，稅率高未必一定會產生工作反誘因，因為某些人會為了達到某一生活水平，即使稅率高仍會繼續工作。再者，經濟誘因並不是決定工作動機的唯一因素，其他如：社會上的工作倫理觀念、就業機會的多寡、失業的嚴重程度等亦都會有所影響(Olafsson, 1991)。

(二)福利國家與進出勞動市場

新古典經濟學指出在勞動市場中，勞方是勞動力的供給者，而資方則是勞動力的需求者，經市場的運作以決定工資及勞動量，並決定商品的總供給。但是此種論點視勞動市場為一個封閉性系統，忽視了社會福利政策的影響(Esping-Andersen, 1990)。在此市場與國家區隔的假設下，社會福利政策的對象只限於老人、殘障者、或失業者，也就是無法依靠勞動市場而維生的人。這種殘補性的主張可反映在社會救助政策上。社會救助政策需要視個人在市場中的所得多寡來決

定給付的資格，且給付水準須低於一般工資，以確保工作的誘因。

然而，近年來，在社會福利的研究上已開始突破市場與國家區隔的假設，更密切的掌握兩者間的關係。勞動市場與國家兩者間的關係可由下列角度檢視之：1. 永久離開勞動市場——探討福利國家與老年人決定退休的關係；2. 暫時離開勞動市場——探討福利國家如何影響工作者的給薪假（如病假、產假等）；3. 進入勞動市場——探討福利國家本身即是雇主並創造就業市場的議題。這些討論都顯示出勞動市場與福利國家之間的關係是非常複雜的，並非只限於工作誘因的考量。

六、實證研究結果之分析

對於市場運作所產生的結果，我們固然可從各派理論或意識形態的主張予以探究，但以下的討論將著重於從實證研究的角度，分三層面——福利服務市場的產品提供、福利的取得與勞動市場表現之關聯性、勞動市場

的供需——來分析。

（一）福利服務市場的產品提供

1. 人群服務之私人開業 (private practices)

在營利機構中，以收費為基礎的私人人群服務已逐漸增多。以美國社會工作為例，從一九七〇s到一九八〇s專業社會工作人員獨立開業的數目便增加了四倍。臨床社工員以私人開業的面貌出現，一方面使專業人員突破政府科層的約束；但是另一方面亦產生了一些問題，其中之一即是福利消費者無能力購買服務。然而，此問題可經由政府補助福利消費者而得到解決。另一問題是私人開業者常只限於某些專長，但其會為了增加服務量以穩定財源，而將不適合機構服務的案主留下來，如此忽視了案主真正的需要 (Gilbert et al., 1993)。

2. 托兒 (child care)

各國的托兒政策大致上可分為兩種模式

：一是以擴大政府責任為主，另一是以擴大私人責任為主。若以經濟合作發展組織 (OECD) 的會員國為例，屬於前者的國家如：瑞典、德國、義大利、法國與澳洲等。屬於後者的國家如：加拿大、英國與美國 (Ergas, 1990)。

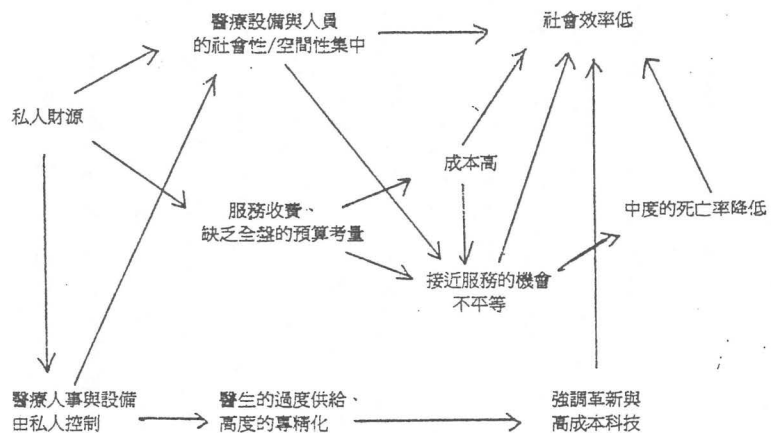
對於以擴大政府責任為主的政策取向，其認定兒童是國家的資產，國家應確保兒童受到照顧，同時婦女就業機會亦應受到保障。因此，托兒的服務是以普及式 (universal) 為原則。然而，以擴大私人責任為主的政策取向，其則認定照顧兒童與婦女參與勞動市場均屬個別家庭之事，故政府採取的策略是針對某些人口群（如低收入家庭）直接或間接的給予補助，而非由政府提供托兒服務 (Ergas, 1990)。

到底在擴大私人責任為主的政策取向下，父母如何處理其托兒問題呢？一些美國的實證研究發現：(1) 價格是決定選擇托兒安排的最重要因素；母親薪資愈高、家庭其他收入愈高者，越會選擇中心式的照顧方式 (center-based care)；反之則選擇由父母自

己或保母照顧(Hofferth & Wisoker, 1992)。這反映出在托兒服務的市場中，收入越高者，越有機會選擇具規模的中心式照顧方式。(2)托兒價格的上漲會減少母親參與勞動市場的機會(Kimmel, 1992)。這反映出母親需要在工作與照顧孩子的兩難間作抉擇。

3. 醫療服務

此類市場的特色是：各國政府以執照授予的方式以監督醫生及醫院的開業。在此基礎之上，一般對於醫療服務的市場持有以下的看法：私人市場的運作可減低醫療總成本，同時，市場競爭可以增進醫療照顧的效率。但是Hollingsworth, Hage與Hanneman (1990)分析英、法、美與瑞典等國的資料提出了不同的結論，他們發現醫療服務市場的私人化會產生高成本、接近服務(access)的機會不公平、社會效率(即醫療成本與人民健康水準間之關係)低。圖一顯示此架構：



圖一、醫療服務的私人化邏輯。From: Hollingsworth, Hage 與 Hanneman (1990) "State Intervention in Medical Care", p.183.

根據圖一，我們可摘要出一些重點：(1)醫師較傾向在都市開業，是故醫療資源多半集中於都市地區。此現象影響到消費者接近服務的機會不公平。(2)缺乏全盤的預算控制會導致成本升高、消費者接近服務的機會不

平等。(3)以上兩點均不利於死亡率的減低。(4)高度專精化導致強調高成本的科技。(5)綜合以上論點可推論出低社會效率的醫療照顧。

除此之外，在醫療服務市場中，病人的消費行為並不像一般市場中的消費者，這是因為：(1)病人對於醫生或醫院的服務品質，常無法掌握充分的資訊。(2)病人常不會輕易更換醫生，這是因為病人已與某醫生發展良好的關係、或就醫是在急診的情況下。如此，市場價格的變動未必會使人們購買醫療服務的行為改變；再加上人們若無醫療保險，亦等於限制其購買醫療服務的能力，這些都顯示出醫療服務市場並不是一種完全市場競爭的狀況 (Hollingsworth, Hage & Hanneman, 1990)。

(二)福利的取得與勞動市場表現之關聯性
所得維持政策的設計可從其與勞動市場的關聯性來分析，而最具代表性的論點大概應屬 Esping-Andersen 的「去商品化」(de-commodification)分析。所謂政策的「去商

品化」程度是指個人、家庭可不依參與勞動市場與否而仍然維持適當生活水準的程度(Esping-Andersen, 1990)。Esping-Andersen根據下列三個面向分析西方福利國家的類型：(1)領取給付的資格嚴苛與否、領取給付的期間長或短；(2)給付水準是否可維持一般的生活水準或平均薪資；(3)提供保障所包括的範圍，如：老年、失業、殘障等。

Esping-Andersen依據上述標準，計算出各國的去商品化程度並舉出「去商品化」程度較低的國家（亦即較重視勞動市場中表現的國家），包括：美國、紐西蘭、加拿大、愛爾蘭、英國、澳洲等。這些國家的相似性是國家鼓勵市場介入社會福利的提供，而福利國家的受益者多半是低收入者、或依賴人口群（如老人、兒童）。其福利的權利賦與(entitlement)是有限的且常扮演著烙印(stigma)效果(林萬億，一九九四)。

如果我們要問：對於這些「去商品化」程度較低的國家，其人民的經濟地位與其他「去商品化」程度較高的國家比起來有何差別？Mitchell(1991)的跨國實證研究可提供

一些答案。其依據三個指標去測量各國人民的經濟地位，一是貧窮率，即是低於貧窮線的人口佔全人口的比例。再者是貧窮差距(poverty gaps)，即是先求出：低於貧窮線且與貧窮線差距的全國平均收入，再除以該貧窮線以得到的百分比。第三個指標是測量所得不平等的指標——基尼係數。再者，其分析「去商品化」程度低的國家包含英國、加拿大、美國、澳洲（若與Esping-Andersen的資料相比，少了紐西蘭、愛爾蘭）。該研究發現：尤其是美國與加拿大兩國，其在貧窮率、貧窮差距和所得分配不平均上，與其他「去商品化」程度較高的國家比起來表現較差。

此外，另一跨國研究（針對西方主要福利國家）發現：對於單親家庭的所得維持政策，越依賴所得調查(income-tested)方案的國家，其單親家庭的生活水準（即：其平均可支配所得佔雙親家庭的平均可支配所得的比例）越低(Wong, Garfinkel & McLanahan, 1993)，這個現象可依照勞動供給的經濟學理論來解釋。

勞動供給的經濟學理論強調所得維持政策的兩個特質，一是所得保障水準(guarantee)，這是提供給沒有其他收入的個人或家庭，其金額依家庭大小而調整。另一特質是稅率(tax rate)，是當薪資或其他收入增加時，給付金額減少的百分比(Potnick, 1984)。若政府強調須所得調查(income-tested)的所得維持方案，則會對工作報酬加諸較高的平均稅率以及邊際稅率，如此會鼓勵低薪資的單親家長放棄工作而依靠福利給付。

然而，對於非所得調查(non-income-tested)的方案，雖然其多多少少會讓單親家長（包含低收入及中高收入者）工作減少，但是其並不會減少單親家長因工作所得到的報酬。因此，對一個低收入單親家長而言，若其處於提供普及式給付(universal benefits)的國家，則其收入來源是包含該給付並加上工作薪資。但是若其處於偏重所得調查的國家，其很可能選擇領取給付而放棄工作，因而造成較低的經濟生活水準(Wong, Garfinkel & McLanahan, 1993)。

由此推之，所得調查方案——殘補式的政策——是幫助在勞動市場中表現較差者，但其又造成工作的反誘因(work disincentives)，而導致人們生活水準的低落；但另一種方案——不重視在勞動市場表現的普及方案，反而有助於生活水準的保障。

(三) 勞動市場的供需

以下將由四個面向來討論實證研究的發現：

1. 社會福利支出對整體勞動力供給的影響

若針對工作時數的減少程度而言，Danziger, Haveman與Plotnick (1981)分析美國一九七〇年代末期的情況，並推估工作時數減少的程度約為四·八%。Plotnick (1984)分析美國主要的現金轉移方案並發現：工作時數減少的百分比在一九六七年是〇·一%，在一九七四年是一·五%。

另有研究是同時著重工作時數和勞動參與率兩方面，Olafsson (1991)將兩者相乘以

作為工作量(volume of work)的指標，並針對OECD的會員國分析其工作量的差異。該研究發現社會福利支出與工作量成負相關，然而北歐國家則例外，亦即其社會福利支出高而且工作量亦高。Olafsson (1991)則更進一步指出北歐國家的主要特色是：工作倫理指標分數高（依據社會調查中，人們對於工作的態度計算而來的），且採行社會民主與重視充分就業。

此外，對於社會福利支出低但工作量高的國家（如美國、加拿大等），Olafsson發現這些國家的工作倫理指標分數高，且經濟發展程度亦高(GDP per capita)。換句話說，我們在評估社會福利支出對整體勞動力供給的影響時，尚需考量其他因素的影響，諸如：工作倫理觀、經濟發展程度所形成的不同工作條件、社會民主或勞工階級的影響力等。

2. 公共年金對老年退休的影響

Esping-Andersen (1990)分析影響老年退休的因素並發現：年金給付的水準與勞動

市場中的失業問題兩因素是會相互影響的。以北歐國家為例，其給付水準高，但失業率低且有許多退休之外的工作選擇（如部分退休、給薪的工作再訓練等），是故五—六四歲的男性勞動參與率仍高。而在英國，其給付水準普通，但失業率高，是故離開勞動市場的比率較北歐國家高。另外，對於德法等國，其給付水準高，再加上失業率高，是故離開勞動市場的比率較北歐國家或英國為高。從上述的討論得知，除了給付水準的高低外，勞動市場所提供的就業機會亦是影響退休的重要因素(Esping-Andersen, 1990; OECD, 1988)。

3. 給薪假

歐洲各國對於病假大都採全新給付，而在北歐國家，除了病假外，其他情況如：生產、照顧孩子、與教育或工會相關的活動、休假等亦都採高給付水準。對於這些給薪假的提供，是否會增加請假的比例呢？Esping-Andersen (1990)指出給薪假的給付水準、資格嚴苛與否（如等待期長短、出具醫生診斷

證明與否等)、給薪假的成本由雇主或政府負擔等因素皆會影響請假的比例;然而,尚有其他因素需考慮之。

北歐國家(丹麥、瑞典、挪威)的請假率高於德國和法國,而其請假率(不包含休假及一般假日)中,超過半數不是因為生病而請的假;分析其中的原因是:北歐福利國家一方面鼓勵婦女參與勞動市場,另一方面設計給薪假以減輕婦女生產或父母照顧孩子的壓力;如此,增加了請假的機會。這項結果顯示出:福利國家的出現對於人們在工作與休閒間的選擇,並不一定是單純的二選一;而可能是福利國家創造工作機會並開放請假機會,人們可同時保有工作與請假的權利。

4. 福利國家對於就業結構的影響

福利國家本身可創造就業機會進而影響就業市場的結構:一般而言,福利國家創造就業的機會多半集中於醫療、教育、福利等的相關工作。各國由政府部門提供的醫療、教育、福利等工作在整體就業市場中扮演了

不同的角色。北歐國家在充分就業的目標下,福利國家創造許多就業的機會(佔整體受僱的二〇—二五%)。而對於法、德、美、加、英等國,政府部門提供的醫療、教育、福利等工作在整體就業市場的比例則較低,約為七—一〇%(Esping-Andersen, 1990)。這反映出福利國家有創造市場的潛能,但是變異性仍大。

七、結論

根據上述對理論與實證兩層面的分析,本文嘗試提出一些政策性的建議。首先,就福利服務市場的產品提供而言,從實證研究的結果中,可歸納出以市場運作為主的一些問題,諸如:(一)私人開業的市場中,為了穩定機構的財務狀況而忽視案主真正的需要。(二)托兒服務的市場中,以價格為主導的消費行為,會使父母因為經濟理由而忽略了孩子是否受到最佳的照顧。(三)醫療服務的市場中,醫療成本反而增加,同時,接近服務的機會亦不平等。

這些問題顯示出在福利服務的市場中,仍有政府存在的空間。至於那些福利服務領域較適合由市場(營利機構)來運作?以及政府加入市場中需扮演何種角色?對於前者,Glaser et al., (1993)提出幾點看法:(一)若服務的提供已標準化,則適合營利機構來經營,例如:預防針注射;原因是如此較能掌握經濟效率,同時福利消費者也較容易監督服務品質。(二)若案主能力較弱者,如:精神病患者,則並不適合營利機構來經營,主要是因為案主自己無法有效地監督機構的服務。(三)強制性的服務亦不適合由營利機構提供,如保護管束,這是因為此種服務的提供須有公信力。

此外,政府加入市場中需扮演何種角色?對於此問題,可考量下列數種作法:(一)藉由移轉支出與稅減免的方式,增加個人或家庭的收入,以提升其購買力。(二)平抑物價以促使消費者有能力購買。(三)為了保障案主的福利,政府應發揮品質管制的功能。(四)若欲與私人機構簽定合作契約,則政府應詳盡地評估每一種合作關係,藉以瞭解該項服務是

否適合由私人機構來做、以及私人機構的潛力與限制。

其次，對於給付取得與勞動市場的關聯性，實證研究指出：在去商品化程度低的國家中（即重視市場運作的國家中），其人民的經濟地位較差。再者，所得調查的政策因為有工作反誘因的效果所以反而不利於人民經濟地位的保障。因此，若以人民的經濟地位為優先考量，則其他非所得調查（non-income tested）的政策應予以重視，如普級性的方案等；同時，給付取得與勞動市場間的關係應有所放鬆。

再者，對於勞動市場的供需，實證研究顯示：影響勞動參與的因素除了福利給付外，尚需視失業問題的嚴重性、其他參與勞動市場的機會（如：兼差、半退休、工作再訓練等）而定。因此，維持充分勞動供給的積極作法，並不是一味地降低福利給付的水準，而應是減輕失業問題，並設計各種管道以增加個人參與勞動市場的機會。

最後，市場與社會福利政策間的關係是極為複雜的，市場創造一些空間給政府部門

，政府部門亦可創造市場；市場的運作會產生問題，而政府本身亦有其限制，因此，重要的任務是如何在各個社會福利領域中，尋找到不同市場角色的限制，以及政府在不同領域中該有的定位。

（本文曾於八十四年四月二十四日內政部舉辦之「社會福利政策策略原則分析研討會」中宣讀；作者現任輔仁大學社會工作系副教授）

參考書目

- | | | | | | |
|-------------------|-------|--|--|---|--|
| 于宗先 | 一九八九 | 財政學 | 台北 | 聯經 | Danziger, S., Haveman, R. & Plotnick, R. 1981. "How Income Transfers Programs Affect Work, Savings, and Income Distribution: An Critical Review." <i>Journal of Economic Literature</i> , 19(4): 975-1028. |
| 林萬億 | 一九九四 | 福利國家 | 台北 | 巨流 | DiNitto, Diana M. 1991. <i>Social Welfare: Politics and Public Policy</i> . NJ: Prentice-Hall. |
| 高希均 | 一九八五 | 經濟學的世界 | 台北 | 天下 | Ergas, Yasmine. 1990. "Child-care Policies in Comparative Perspective: An Introductory Discussion." in <i>Lone-parent Families: The Economic Challenge</i> . Paris: OECD. |
| 張清溪等 | 一九八七 | 經濟學 | 台北 | 新陸書局 | Esping-Andersen, Gosta. 1990. <i>The Three Worlds of Welfare Capitalism</i> . NJ: Princeton University Press. |
| Berger, Johannes. | 1990. | "Market and State in Advanced Capitalist Societies." | <i>Current Sociology</i> , 38(2/3): 103-132. | Hill, Michael & Bramley, Glen. 1986. <i>Analyzing Social Policy</i> . NY: | |

- Blackwell.
- Hofferth, Sandra & Wissoker, Douglas. 1992. "Price, Quality, and Income in Child Care Choice." *The Journal of Human Resources*, 27(1): 71-111.
- Johnson, Norman. 1990. "Problems for the Mixed Economy of Welfare." in Alan Ware & Robert Goodin (eds) *Needs and Welfare*. London: Sage.
- Hollingsworth, J. & Hage, Jerals & Hannemen, Robert. 1990. *State Intervention in Medical Care*. NY: Cornell University Press.
- Kimmel, Jean, 1992. *Child Care and the Employment Behavior of Single and Married Mothers*. W.E. Upjohn Institute, Staff Working Paper(92-14).
- Mitchell, Deborah. 1991. *Income Transfers in Ten Welfare States*. England: Avebury.
- OECD, 1988, *Social Policy Studies No.5*,
- Reforming Public Pension, Paris.
- O'Higgins, M. 1985. "Welfare, Redistribution, and Inequality-illusion, illusion, and reality." in Philip Bean, John Ferris, & David Whynes (eds) *In Defence of Welfare*. London: Tavistock.
- Okun, Arthur. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Olafsson, Stefan. 1991. "The Rise or Decline of Work in the Welfare State? Equality and Efficiency Revisited." *International Journal of Sociology*, 21(3):36-75.
- Plotnick, Robert. 1984. "The Redistributive Impacts of Cash Transfers." *Public Finance Quarterly*, 12(1): 27-50.
- Posavac, Emil & Carey, Raymond. 1992.
- Program Evaluation. NJ: Prentice Hall.
- Wong, Yin-Ling, Garfinkel, Irwin & McLanahan, Sara. 1993. "Single-Mother Families in Eight Countries: Economic Status and Social Policy." *Social Service Review*, 67(2): 177-197.