



福利國家社會福利與經濟事務之配合

Jean Mouly 著
郭振昌 譯

摘要

今天單靠經濟的自然運作已無法配合全人類的需求，國家需採取社會、經濟及政治的聯合行動形成必要的連帶責任，以確保每位國民天賦的基本權利。福利國家今天已是衆人尖銳批評的對象，特別是有關已證明過度保護的制度方面。作者主張支持社會與經濟事務較大的整合，以便建立個人與工作間的新關係，其發展途徑包括運用科技來重新考慮以其他的社會活動當作工作生活、減少官僚體制的繁文縟節，以及個人的進取精神能受到激勵等。另外，嶄新的政治結構需經過社會意見交換溝通後才著手規劃，且需事先所有的人能獲得充分的資訊與教育，基本的自由亦能受到應有的尊重爲先決條件。

一、福利國家可能採取的三個行動層面

我們早已知道，今天單靠經濟的自然運作已無法賴以配合全人類的需求，經濟制度不論暫時或永久的，均已無法提供給無助於商業社會，在過去常常藉著慈善機構獲得協助的人們之需要。

然而，現代國家已不能單獨讓慈善機構來確保生活於已開發社會的人們獲得基本保障之權利。另外，慈善舉動常見的情況是，或許是一種施捨，但確定是一種利益，且意謂著接受恩惠者要臣服於施捨者；而現代社會中，對於註定免於痛苦者與由疆運所包圍者之間的連帶責任觀念（the notion of solidarity），已與時俱增。

這種連帶責任觀所顯示的意義實際上已在改變，並且變得更爲多樣性與複

雜性。爲有助於我們的討論，我們將由政府當局所可能採取的行動分爲以下三個層面：

——第一、在所得再分配（income redistribution）層面，乃基於爲需要者提供基本的生活條件之目的所採取的直接行動；福利取向因此而爲基於最後結果（end results）之立足點。這種取向是正確的，且可能被描述爲純社會性的（purely social）。

——第二、在經濟過程中，採取更進一步往上游的行動：政府能影響經濟變數（投資、課稅等），以便確保經濟功能藉此方式產生社會性的滿足結果（自就業、生活水準等角度言）；此種處理社會問題的方法被描述爲預防性的與治療性的（preventive as well as curative），且可被說成構成社會福利經濟取向（economic approach）的一個要素。

——第三、一項更爲急進的行動方式，不只由變動的經濟變數所組成，且包括修正的經濟機能本身（例如藉著全國性的經濟活動部門促使其執行獨立於或較少依賴於法律的供需）。此種方式終究意指經濟體系本身受經濟自由主義讓渡社會主義者、合作主義者、集體主義者，或某些其他此類體系之影響。這種行動不再屬於最後結果或單獨經濟變數之層面，而在於結構（structure）層面，且因此可說此層面乃是對社會福利的政治取向（political approach）。

無可否認地，此種分法有些兒專斷：所得再分配（社會取向）將影響經濟變數（經濟取向），且影響這些變數的行動也將影響結構的發展；然而，這總是提供了有用的分類基礎。

可以說，現代的福利國家 (the modern welfare state) 已表示接受對社會福利經濟取向的概念。雖然俾斯麥 (Bismarck) 在十九世紀末期建立了社會保險的進步體制，但它實際上僅具備貝弗利治 (Beveridge) 的概念，貝弗利治不只有建立英國社會安全計畫基礎的著名報告，而且在一九四四年「自由社會的充分就業」(Full Employment in a free society) 一書中提出受凱恩斯學說啟發的建議 (the Keynesian-inspired proposals)，福利國家的定規於焉產生。然而，已經有某些值得注意的前輩致力於在心目中最先主張以社會的 (非指社會主義者) 事務來恢復衰退的經濟，特別是有關失業問題方面：美國的新政 (the American New Deal) 即是一例，雖然其要點有些含糊。

然而，在第二次世界大戰 (the Second World War) 尚未結束之前，情況已證明有利於福利國家概念的植根與發皇。此種發展歸因於下列三項因素的結合：

(一) 首先，政府面臨急需行動的情況：必須找出僱用一直在軍中服務的人力之方法，例如，使經濟回復到平靜步調，並且確保將遭解僱者的充分就業。

(二) 其次，一項由夢想未來更好與更公平社會所維繫的希望某種社會理想主義在戰爭的黑暗時代迸出火花，因此政治意志與實際需要促使採取行動，並將由大部分的右派、左派或中立的政黨來分享。

(三) 最後，理論基礎已經存在：凱恩斯的觀念已普及，且其分析包含在其「就業、利息及貨幣的一般理論」(General Theory of Employment, Interest and Money) 一書中，特別是貝弗利治所翻譯的書，在上述的報告書中，已轉換成政策建議書。

福利國家的持續發展是衆所周知的，雖然它很難精確地量度：國家社會福利預算的成長明顯地僅呈現一種非常不精確的風貌，因為這種預算涵蓋我們目前的目的太多也太少。太多的部分，包括在公共服務中，如教育方面的支出，從純粹福利的立場，這是會遭非議的；太少的部分，並不包括許多經濟性決策 (例如於再訓練中的投資) 之成本，至少部分由社會關懷所推動者。可能的情況，再訓練這種指標是值得的，這是值得注意的，例如，在歐洲經濟共同市場

(European Economic Community, EEC) 國家 (不包括希臘、義大利及西班牙) 社會保障支出 (social protection expenditures) 從一九七〇年占國民生產毛額的一〇%到一九八二年已上升超過二七%。

既然那樣，因為不景氣及經濟停滯所引起的預算緊縮，雖然需求已增加，但此趨勢似乎已改變。這是否意謂福利國家已呈現某些所謂無可避免的危機了呢？如果是，那又為什麼會如此呢？

二、福利國家所面臨的問題

否認福利國家面臨問題——或更精確地說，其目的與範圍需再考慮——是沒有意義的。正如有許多不同的理由來說明其發展，對於這種再考慮也有許多理由，某些是純粹依照情況而定的，但有些則是更為基本的。

首先，無可否認的，時代已經改變了，因為深度的與持續的世界性不景氣的結果，使對福利國家的需求逐漸增加，尤其是自失業問題的角度看，其影響已遠超過福利國家所能提供者；婦女與青年進入就業市場的數量與領取失業補償金 (unemployment compensation) 的求職者數量已同時提高；同時人口的高齡化對社會、醫療及其他福利服務，尤其是老年年金給付 (the payment of old-age pensions) 的壓力也逐漸增加。所有這些情況導致非常沉重的經濟負擔，於是有人提出還要社會承擔多少轉嫁的問題。

在態度上也已發生了改變，並導致當前對社會問題的取向也常面臨問題的結果，其所顯現出的恐懼可分成下列兩種：

——第一、所謂的「過度的保護對進步是一種障礙」：確信因替代性的所得 (replacement income)，會使勞工較不願接受因技術或經濟發展結果所必須的職業轉換，這導致缺乏勞動彈性，並阻礙進步，及增加社會福利成本。

——第二、爭論「沒有社會運動與危機將不會有進步」：消除全部的危機，尤其是經濟危機，將註定體系的癱瘓與無效率，將須採取增加緊張情勢，管制打擊欺詐行為，較多的行政成本與繁文縟節，及再推動經濟激勵措施。當然，這些批評只是想推翻超過最適點 (the optimum point) 的「過

度」保護制度而已，然而，困難即在於如何界定最適宜的標準，因為依據社會的發展階段及其所屬的緊張情勢，這種標準太分歧了。然而，有兩項原則或許應可作為嘗試決定最適宜的標準：

——第一、社會措施的經濟生產力（economic productivity）應常常牢記在心：經濟生產力，不管是直接的或間接的，有某些措施常是相當可觀的；所有這些措施（例如在教育與衛生部門）的增加或維持現狀或未來發展潛力，很明顯是正確的；那些藉著保護社會和平以協助建立經濟制度的措施也是真實的；

——第二、透過更理性的組織與較嚴格的管理，社會措施的成本效用常能改善，這將可促使提昇最適層次成為可能。

然而，所擔心的是，這些謹慎與安排可能只顯示出福利國家所面臨的基本的與永遠的困難。撤開改變經濟結構本身的行動不說，這種行動的目的在於藉著可以說曲解其功能條件（如在對社會問題的「經濟取向」中），或矯正最後結果（如在「社會取向」中），來矯正當前經濟制度的作用。然而，這兩種情況，邏輯上社會取向在經濟取向之後，且依賴經濟過程的預期或實際結果，換言之，就如目前福利國家即認為社會取向大大地落後經濟取向。假如沒有做某些事來修正社會行動對經濟行動的依賴，則福利國家的發展可能因而受到阻擾，更且，既然它忽視基本的原則——即經濟應該服務人們——此種依賴對其本身也是有害的。

福利國家未來可能需好好地依賴新的概念：經濟與社會事務「真確的整合」（genuine integration），可能事實上是需要的，而不是如目前一般的情況——兩種不同的事務並列。

三、朝向社會與經濟事務整合的新方式

有許多要素引導我們尋求整合經濟與社會事務的新方式。社會面對當前的實際情況，尤其是近十年初期經濟不景氣與遲滯的自然反應，已給了我們在這方面很多的教訓。

或許最大打擊的反應是所謂的「地下經濟」（the underground econ-

omy）（或依據個人的偏好與稍微不同的差別意義，稱為晦暗 twilight 或秘密 clandestine 經濟）大規模活動的產生與持續發展，這種地下經濟一直成為許多研究與縝密思考的主題。當這種工作的秘密性質，使我們很難理解從那裏開始或結束，確切地有多少人牽涉其中時，無疑的，地下經濟在我們大部分的社會中已扮演著重要的角色，不只因為其對生產的貢獻（無疑地此種常為專家所誇大，但確實地在主要工業化國家目前它已達到占國民生產毛額四%以上），而且因為其對就業的貢獻「例如，一九七九年在歐洲的舉辦的一項調查估計，在比利時、法國、西德、義大利、西班牙及英國，約有一、〇〇〇萬的地下勞工；且尚須加上所有常常非法參與雙重工作（double-jobbing）的人們」。

一個人很難推倒地下經濟部門成長的意義及其未來。其快速擴展，無疑地大部分由於「傳統」就業機會的收縮，也因此導致邊緣貧窮經濟（marginal poverty economy）的發展。然而，地下經濟的規模是驚人的，且分析家發現參與其活動的人們，不只受不惜任何代價來追求所得之刺激，事實上，顯示地下經濟部門可滿足個人與企業深層的抱負（deep-seated aspiration），無疑地，這也說明了其成長的部分原因。在地下經濟部門就業意指保護的當然消失，且存在非常真實的危險，經濟上的弱者將由強者所利用；但許多地方也意謂著它對行政、技術及金融上限制的逃避，亦將隨著時光的流逝而增加愈多。

這種逃避限制及塑造自己工作的熱忱，依照個人對成功解釋的需求——同樣自然的——新的就業破格形式（new atypical forms of employment）。雖然這些要形成定規為時尚遠，但它們卻正有增加的趨勢。它們認為組成就業的要素有若干與傳統規範不一樣，意即認為職業(1)不需以薪資作為報酬，(2)不僅提供住戶所得，(3)不需全時工作，及(4)不需包括特定勞工與單一雇主的穩定關係，他們採取特殊的部分時間工作（part-time work）、工作分享（job-sharing）、多重就業（multi jobbing）及外包工作（put-out work）的方式。

無疑地，隨著地下經濟部門的發展，這種就業方式有時會由外在事物所強

迫，而無法由勞工自由選擇。然而，必須認識到，它們常可滿足勞工的願望，特別是對一般被認為是「次級勞動力」(secondary labour force)的成員，即特別是由婦女及青年所組成的團體。

這些非傳統就業所能注意的優點，它們也可能由逐漸成長的勞動力比例好好地接受，尤其是在大部分僅剩下有限的短期與中期就業機會的時候會更顯著。既然顯示工作人口極想逃避職業生活被認為整體生活的一部分，及其嚴格規定限制(工作年齡從二十到六十歲，每天工作八小時)，則可能使我們得到某些教訓，並試圖建立個人與可與工作生活分開的工作之間的新關係。社會與經濟的事務而後不再衝突甚或相互補充：它們將融合為一，且形成相同取向。

這種新取向對於個人與工作間的關係發展可延著以下三個主要路線：

(一)第一，有關人與工作的時間關係 (time relationship between man and work)。嚴格的工作時間，甚至工作生活的定義，可能需重新考慮，並以進出工作生活能逐漸取代目前的突然情況開始。同時應致力於修正個人、企業及社會對於工作生活干擾的態度——特別是失業問題——以便消除失業的污點：失業可能到時被視為從一職業到另一職業所必經的積極過渡階段，以減少社會成本的觀點，確保勞工的必要彈性及其達到較高層次技術的必經過程。

(二)第二，有關科技 (technology)。科技發展似乎朝向改變人與工作的物理關係，有助於新取向的改變。其中一種情形是，因新科技的發展，使增加生產力變為可能，應可允許人們有更多的空間，並因而鼓舞他們重新安排與運用其時間，重新考慮以其他活動(社會、文化、社區、休閒等)來當作工作生活。科技發展的另一層面也指出這種方向：例如，電腦似乎為努力的較大分散開出了一條新路，尤其辦公室的工能能够接近勞工的住處甚至在在家裏的小單元來做；這應可導致工作生活更能整合於全部生活中。

(三)第三，最近的發展告訴我們，減少官僚體制的繁文縟節 (reduction of red tape)。可以讓人有時間做很多其他事情。個人進取精神的受到鼓舞是促使個人在其工作生活獲得較大利益的其中一種方式，也因此使其成為每天生活的較密切部分。然而，進取精神也必須由外在的工作環境

，在日常生活的每個層面來鼓舞。阻礙進取精神等於阻礙人格的發展，當激勵個人進取精神的同時，也促使社會更具動力——且僅在動態的社會中，其社會與經濟事務才可能快速與平衡地進展。繁文縟節與過多的規定在每個部門逐漸發現會導致癱瘓與分割，這對於所有生活層面急需達成整合是背道而馳的。

但什麼是達成上述三種情況改變所需的條件呢？有一件事情是確定的：表面上的改變是不夠的，假如經濟事務與社會福利要真能整合，且假如商業世界與福利世界的大社會及其成員要變得和平相處，則一項必要的條件即是：必須經過社會充分的意見交換及以連帶責任的名義來規劃新的政治結構。

那麼，新的政治結構是那種呢？很明顯地沒有通盤解決方式：人類、社會及環境太分歧了，且願望也不一樣，但至少有些共同原則 (common principles) 能引導我們人人來追求這目標，例如以下的三樣：

——第一、所有人能參與 (participation) 會影響每人未來的抉擇：並不是以少數人強迫其觀點當作社會的整體意見；

——第二、然而，這種參與要能有效，所需討論的課題要與社會中每個成員都息息相關，且需具形成判斷與表達其觀點的地位；這需事先假定有充分的資訊與教育 (information and education)，資訊乃提供每個人事實情況，教育乃提供每個人形成健全判斷的方法；

——第三、除非人們的意見能自由地形成與表達，否則上述原則都是無效的；因此，基本自由的尊重 (respect for fundamental freedom)，乃為這種取向的重點。

以上這些原則似乎使我們遠離我們的出發點——福利國家的未來——但既然福利國家必須想到其本身當作一個全球性的國家 (global state)，則社會事務已無法再與經濟事務分開：為了產生效果，它們必須普及與超越我們所有的活動。(譯自Jean Mouly, "Where Social Welfare and Economics Meet?" *International Labour Review*, Vol. 125, No. 3, May-June 1986, pp. 349-355)。

【原作者 Jean Mouly 為國際勞工局的經濟顧問】

【本文譯者為臺大社會學研究所碩士，現任內政部職業訓練局就業輔導組專員】