



# 邁向最適社會之路

蔡宏昭

## 從經濟理論談福利國家的發展方向

### 壹、福利國家的演進過程與基礎理論

#### 一、福利國家的意義與特質

福利國家(welfare state)顧名思義是在追求滿足的(well)生活(fare)。根據布魯斯(Maurice Bruce)在「福利國家的到來」(The Coming of Welfare State)的序言所述，福利國家一詞是在一九三〇年代後期，英國首相張伯倫(Alfred Chimerum)爲區別「權力國家」(power state)，而率先使用。一九四一年，用布魯(Temple)主教在「市民與僧侶」(The Citizen and Priest)一書中，指納粹德國爲「戰爭國家」(warfare state)，而稱英國爲福利國家。

福利國家是在現實的環境中演變和成長，並無一定的目標和精確的定義。但是，爲了充分了解福利國家的本質，藉由經驗與共同因素的分析，確立福利國家的概念是必要的。

福利經濟學之父畢固(A. C. Pigou)，曾在「國富與福利」(Wealth and Welfare)一書中，一方面反對亞當史密斯(Adam Smith)「國富就是福利」的主張；一方面把福利分爲經濟性福利(economic welfare)與非經濟性福利(non-economic welfare)，並將直接或間接與貨幣有關的福利，定義爲經濟性福利。畢固認爲，如果其他條件相等，國民所得的增加、分配的均等以及經濟的穩定，可以提昇社會的福利水準。畢固在其名著「福利

經濟學」(Welfare Economics)中，主張以組織的力量，調適生產條件與分配條件的不均衡，而租稅與補助金的運用，就是政府解決問題的利器。

畢固以純經濟學的立場去測定福利水準，卻忽略了無法量化的非經濟性福利。其實，福利是社會大眾的主觀意識，除了生活水準很高、貧富差距很小、經濟穩定、人人受到最低生活的保障等經濟性福利之外，還應該包括生活環境與文化設施的充實、國家地位的穩定、政治的民主、道德規範受到尊重等非經濟性福利。至於政府的組織性機能，除了租稅與補助金的財政措施之外，仍應重視社會資本的充實、社會福利制度的改進、勞資關係的民主化以及經濟計畫的效率等機能。因此，福利國家的內涵應包括經濟性福利與非經濟性福利；福利國家的政府角色應重視福利政策的綜合計畫與實施。

#### 二、福利國家的演進過程

早在一六〇一年，英國即通過了「救貧法」(Poor Law)，徵收救貧稅，以救濟窮人。爲了改善勞工、童工和婦女的工作條件，英國於一八〇二年制訂「學徒健康與道德法」(Health and Morals of Apprentices Act)、一八一九年制訂「工廠法」、一八四二年制訂「礦工法」、一八四四年制訂限制婦女勞動條件的工廠法、一八四七年制訂「十小時工作時間法」。爲了提高教育水準，於一八七〇年制訂「初等教育法」、一九〇二年制訂「中等教育法」。爲了改善公共衛生，於一八七五年制訂「公共保健法」。在福利國家的名詞出現之前，英國已實施了各種福利措施。

一九二九年的經濟大恐慌(The Great Depression)，造成了生產的停頓與大量的失業。美國率先以凱恩斯(J. H. Keynes)的理論，增加政府的公共支出，擴大社會福利的範圍，提高僱用水準。結果，雖然未能有效解決經濟的不景氣，卻大為提昇社會福利水準。

第二次世界大戰之後，人類痛感和平的重要，也體認到，經濟政策必須有計畫地運作，才能發揮人類的潛能，增進國民的福祉。於是，英國的工黨政府便根據一九四二年貝弗里奇(William Beveridge)所發表之「社會保險及其相關服務」(Social Insurance and Allied Service)，實施社會安全制度(Social Security System)及充分僱用政策(full-employment policy)，奠定了福利國家的基礎。

各國致力於經濟成長的結果，產業結構發生了很大的變化。最明顯的是，農、林、漁、牧業等初級產業的比重逐漸下降。其次，政府、企業和各種團體的僱用人數不斷增加。另一方面，市場結構也有很大的變化。在商品市場上，由於技術的革新和勞動生產力的提高，資本係數(capital coefficient)逐漸降低；在勞力市場上，因為勞動人口的減少和勞力需求的增加，造成了勞力供給的不足。這些變化，使勞動階級的交涉權(bargain power)大為增加，勞動階級的福利漸受重視。

一九六〇年至一九七〇年代中期，高度的經濟成長使福利國家的人們享受了有史以來最優厚的生活保障與福利服務。可是，龐大的福利支出，卻逐漸成為政府的沉重負擔；高額的稅金和保險費，降低了人們的工作意願；儲蓄率的降低，阻礙了資本的形成。目前，福利國家正遭逢前所未有的危機，而不得不轉向另一種型態的福利國家。

### 三、福利國家的基礎理論

產業革命之後，由於自由放任主義的橫行，資本主義變成了「無罪者的牢獄社會」。於是，產生了兩種對立的思想：一種主張用革命的方法，推翻資本主義；另一種則主張以漸進的方法，改革資本主義。前者謂之「馬克斯社會主義」(Marxian Socialism)；後者稱為「民主社會主義」(Democratic Socialism)。

英國工黨所標榜的「從搖籃到墳墓」(from the cradle to the grave)之福利政策，實係基於費邊社(The Fabian Society)所主張之民主社會主義思想。因此，在探討福利國家的基礎理論時，必須認識馬克斯社會主義與民主社會主義在世界觀、政治理論及經濟理論的不同主張。

#### 第一、在世界觀方面

——唯物論對理想主義。馬克斯社會主義是以辯證法唯物論和歷史唯物論，作為基礎理論；民主社會主義則以理想主義的人道觀，作為理論依據。前者是以下部結構的經濟現象，去解釋上部結構的倫理觀念；相反地，後者是以自由、平等、博愛等倫理，去說明資本主義社會的缺失。因此，可以說，前者是以經濟學者解釋倫理；後者是以倫理去解釋經濟學。

——階級倫理對普遍倫理。馬克斯社會主義認為，階級不同會形成不同的倫理觀，因而主張階級倫理；民主社會主義認為，階級雖有對立，仍有部分的共同性，所以主張普遍倫理。前者進一步指出，由於倫理觀的不同，欲以理性的溝通，達到社會主義的境界是不可能的，那只是資本家的欺騙手段而已。因此，否定以漸進方式改革資本主義。後者相信，有超越階級的人類道德存在，可以藉着理性的力量與民主的方式，循序社會的改變。

——辯證法對漸進主義。馬克斯社會主義基於唯物論和辯證法，預言資本主義的崩潰是必然的結果。為了早日實現社會主義的理想，必須用激進的方法，消除階級的對立。民主社會主義深信，人類道德必能凌越種族道德或階級道德，以漸進主義改革資本主義是可行的。

#### 第二、在政治理論方面

——無產階級獨裁對民主主義。馬克斯社會主義認為，無產階級政權的取得和無產階級的專政是絕對必要的。為了達成這個目的，暴力革命也在所不惜。民主社會主義承認不同政黨的存在，贊成透過選舉，進行政權的替換，同時，主張以民主政治的方式，取得民衆的擁護，促進國民的福祉。

——階級國家對議會政治。馬克斯社會主義主張國家的階級性，也就是無產階級獨裁國家與民主主義國家的對立性，所以必須以滲透顛覆的方法，進行世界革命，以消除階級國家的對立。民主社會主義雖然不否定國家機構容易成

為階級支配的工具，但是，由於勞動階級力量的增強，可以用民主的議會政治，改革國家的階級性。

### 第三、在經濟理論方面

——馬克斯經濟學對學院派經濟學。馬克斯社會主義以勞動價值的理論，證明資本家的榨取、利潤率的低落、勞工的窮困以及經濟恐慌的必然性。民主社會主義則以學院派的經濟理論，作為制定經濟政策的依據。目前，凱恩斯的總體經濟學及堅固的福利經濟學仍為福利國家經濟理論的基礎。

——經濟恐慌與勞工的窮困法則。馬克斯社會主義認為，資本主義經常存有失業狀況，必然會導致經濟恐慌。此外，資本家累積資本和追求利潤極大化的結果，必然會造成勞工的窮困。經濟恐慌與勞工窮困的結果，必將導致資本主義的崩潰。民主社會主義認為，失業只是一種過渡現象，政府可以擴大公共投資，維持充分就業。至於資本家的利潤分配，政府亦可以法律限定，不致造成勞工的窮困。

——公有化對私有化。馬克斯社會主義認為，生產、交換與分配的公有化，是實現社會主義體制的條件，因而主張藉着生產手段的改變，達成變更生產關係的目的。民主社會主義則認為，社會主義的目的，要使國民在繁榮、平等的生活中，享受人生的樂趣。因此，只要能達成社會主義的理想，公有化或私有化都不是問題，最重要的是結果而非手段。

## 貳、福利國家的經濟體制與政府角色

### 一、福利國家的經濟體制

由上述說明可知，福利國家的基礎理論，並非自由放任主義，也不是馬克斯社會主義，而是溶合二者的民主社會主義。因此，福利國家的經濟體制，並非純粹的資本主義，也不是馬克斯社會主義，而是混合經濟體制（Mixed Economy）。

什麼是混合經濟體制呢？首先，必須了解資本主義經濟與社會主義經濟的不同。關於這個問題，我們可以從下列兩方面去說明：

第一、組織上的不同——資本主義是以財產和生產手段的私有為基礎；社

會主義是以生產手段的公有為基礎。（或許有一小部分的財產私有權）資本主義的資源分配和經濟活動，是由個別的經濟主體，透過自由市場的運作去達成。社會主義的經濟活動，則完全按照中央決策單位的統一計畫集體達成。

第二、機能上的不同——資本主義認為，經濟活動的目的在追求私有利潤，這些利潤屬於資本所有者，而經濟發展所需的投資費用，則大部分來自這些私有利潤。社會主義認為，經濟活動的目的，在創造社會的利益，這些利益歸於社會全體，而投資所需的費用，則仰賴這些社會利益。

資本主義經濟和社會主義經濟的混合型態，就是混合經濟體制。有些混合經濟體制是以資本主義為基礎，溶合社會主義經濟組織的因素；有些是以社會主義為基礎，溶合資本主義經濟組織的因素。福利國家的經濟體制，就是以資本主義為基礎的混合經濟體制。這種經濟體制至少具有下列三個特徵：

第一、組織上的特徵——福利國家的生產手段是私有和公有併存，也就是私有部門（private sector）和公有部門（public sector）同時存在，但是，前者的比重要比後者大得多。經濟資源的分配，原則上是根據市場機能，再配合計畫性的組織，以補充市場機能的缺失。

第二、機能上的特徵——福利國家的私有部門，須創造社會利益；公有部門亦可追求私有利潤。政府有一定的經濟計畫下，調適私有利潤與社會利益。政府以課稅方式，從個人所得、民間企業的利潤以及公有部門的收益，徵收税金，作為公共投資及其他政府支出的經費。

第三、公、私混合的特徵——福利國家的企業大部分屬於民營，部分屬於公營，小部分屬於公、私混合型態。有些企業的所有權，分屬於政府與民間；有些企業的所有權屬於政府，卻由私人經營。

### 二、福利國家的市場

福利國家秉承資本主義自由經濟的精神，尊重自由市場的各種機能。

第一、民主主義機能——計畫性經濟體制是以中央集權的組織，推行經濟政策。因此，政治權（political power）和經濟權（economic power）同為統治集團所有。福利國家的經濟活動，是在非人格組織的市場機構內運作，人人都享有生產、消費和交換的自由。政府的經濟權也是基於國民的經濟需

求，所以本質上政府的經濟權和政治權是分開的。

第二、資源配置機能——亞當史密斯早已主張自由市場的福利機能。後經巴勒圖 (V. Pareto)、馬歇爾 (A. Marshall)、希克斯 (J. R. Hicks) 等新古典經濟學派的補充，使福利機能更具理論。著名的「巴勒圖最適量」(Pareto Optimum)，就是在投入 (input) 和產出 (output) 之間，從事最適當的配置，以增進社會全體的利益。一八七〇年以後盛行的邊際效用分析 (marginal utility analysis)，更證明自由市場能够透過資源的有效配置，達到生產極大化和消費最大滿足的效果。

第三、自由競爭機能——自由市場所標榜的競爭原則，可以刺激企業家的創意，促進企業的合理經營。另一方面，也可以提昇勞工的工作效率，提高勞動生產力和工資水準。

第四、穩定經濟機能——穩定經濟的基本條件，就是要維持市場供需的均衡。自由市場本身就具有這種機能，這就是所謂的「賽恩法則」(Say's Law)。在商品市場中，如果商品供給不足，就會引發物價上漲，造成商品需求的減少；相反地，如果商品供給過剩，就會引發物價下跌，造成商品需求的增加。在資金市場和勞力市場也是一樣，利率和工資指標會自然調節供需的均衡。

第五、所得分配機能——自由市場是以邊際生產力 (marginal productivity) 分配所得，也就是根據生產因素對生產所做的貢獻程度，加以分配所得。例如勞工的工資、資本家的利潤、地主的地租，原則上都是根據邊際生產價值的標準，加以支付。

### 三、福利國家的政府角色

福利國家的市場機能也有一些缺失，例如，自由競爭的結果，造成了強者的社會；所得分配的不均，造成了貧富的懸殊；企業的生產優先主義，造成了環境的破壞；生產者自由加入市場的結果，造成了小規模生產的不經濟。這些缺失必須藉由政府的介入方可解決。因此，福利國家的政府扮演下列各種角色：

第一、維護市場機能的角色——自由市場發展的結果，容易產生自然的獨佔 (natural monopoly) 或人爲的寡佔 (oligopoly)，阻礙市場機能的運

作。此外，由於技術的進步與企業的保密，容易造成市場知識的封閉，阻礙生產物和生產因素的流動 (mobility)。因此，政府必須以法規禁止獨佔或寡佔的商業行爲，並透過政府機構的中介，開放市場知識。

第二、補充市場機能的角色——企業爲了降低生產成本，往往忽略社會成本 (social cost)，造成外部不經濟 (external economy)，必須靠政府以法律限制或課徵稅金。企業追求私利的結果，常常不顧社會公益，必須由政府加以補足。爲了彌補市場經濟的缺失，政府必須充實道路、港灣、橋樑、公園、防災、住宅等社會資本及福利、教育、衛生等公共服務。

第三、促進經濟發展的角色——自由競爭的結果，使企業只獲得正常的利潤 (normal profit) 而無力從事研究開發和必要的投資，必須由政府加以輔導，助其改善生產結構、開發市場、提高經營效率。政府也應該協助企業，找尋經濟資源，確保生產的穩定。

第四、所得重分配的角色——自由市場的所得分配，容易擴大所得的差距，造成貧富懸殊的社會問題。政府必須採取所得重分配的措施，如累進方式的所得稅制度、社會保險制度、最低工資制、私有財產的重分配以及漲價歸公的土地政策等，以縮小所得的差距。

第五、安定國民生活的角色——政府對於因疾病、災害、年老、殘障或失業等原因而喪失所得者，應該負起安定其生活的責任。此外，政府亦應配合貨幣政策和物價政策，以充分保障全體國民的生活。

第六、調適市場供需的角色——完全競爭市場雖是福利國家追求的理想，實際上幾乎無法達成，而供需平衡的機能，也只停留在理論的階段。在經濟高度開發的福利國家，商品市場、資金市場和勞力市場經常是供給大於需求，政府必須採取刺激有效需求的措施，才能調適不完全競爭市場 (Imperfect competition market) 的供需關係。

第七、維護有效競爭的角色——一九四〇年，克拉克 (J. M. Clark) 在其論文中，首次提出有效競爭的理論。在不完全競爭市場中，只要能够使市場不斷擴大，替代品不斷開發，仍能達到自由競爭的效果。政府必須承認競爭的價值，並確立可行的規範，以維護市場的有效競爭。



### 叁、福利國家的經濟政策與經濟效果

#### 一、經濟成長政策

一九二九年經濟大恐慌之後，歐美國家相繼採行各種不同的經濟政策，結果，大都嘗到了失敗的滋味。只有福利國家型的經濟政策，獲得了成功果實，因而奠定了福利國家經濟政策的基本模型。爲了進一步了解各國經濟政策的大致內容，茲說明於後：

第一、古典型經濟政策——英國在工黨的領導下，繼承古典經濟學派的財政理論，削減政府的財政支出，償還公債，增加間接稅和所得稅，以平衡預算。結果澈底失敗，工黨也因而失去政權。

第二、法西斯型經濟政策——希特勒的德國和墨索里尼的義大利，爲了加強國家統制，而進行國有化運動，暫時克服了失業和不景氣。可是，另一方面卻積極擴張軍備，準備進行侵略戰爭，因而爆發了第二次世界大戰。

第三、新政型經濟政策——一九三三年以後，美國在羅斯福總統的新政（New Deal）下，進行大規模的公共投資、制訂社會安全及勞動關係法規、供應平民住宅。但是，直至一九三九年，美國的失業人數仍達九五〇萬人。因此，新政並未克服不景氣的危機。

第四、福利國家型經濟政策——北歐的瑞典和太平洋南端的紐西蘭，爲了克服經濟蕭條，也進行大規模的公共投資；爲了穩定就業，政府機構大量僱用員工，並加強失業救濟；爲了增進國民的購買能力，而提高社會福利的給付水準，並提供住宅補助；爲了保障農民生活，而實施農作物的保證價格。結果，失業率大爲減低，景氣也逐漸復甦。

第二次世界大戰之後，人類體認了經濟成長和充分僱用的重要性，而積極致力於戰後的復甦工作。以美國爲首的民主國家，大都以凱恩斯的理論，作爲制訂經濟政策的依據。結果，各國的國民所得大爲提高，生活水準大獲改善，所得分配日趨平均，福利制度日臻完整。美國終在甘迺迪總統時代，締造了「黃金的一九六〇年代」（the Golden 1960）。在一九五五年至一九七〇年間，詹林總統的「大社會」（the Great Society）更奠定了美國式社會福利

的典型。然而，卻因此種下了物價膨脹的種子。

其他歐洲福利國家，對於景氣的變動較爲敏感。爲了預防不景氣，而在景氣時設置投資基金；爲了預防失業，而在充分就業時徵收公共準備金，同時，配合職業訓練與就業輔導，以調適勞力市場的供需關係。

福利國家的經濟成長政策，發揮了下列各種效果：

第一、資本形成的效果——基金式社會保險（Pay-as-You-go System）費的徵收，就是典型的社會儲蓄。其他各種社會福利經費，也是國家資本的來源。另一方面，社會福利支出是資金的供給。福利國家透過儲蓄與投資的運作，對資本形成產生直接的效果。

第二、提高工作效率的效果——經濟成長政策可以增進勞工的所得和福利，使勞工的工作效率提高。另一方面，生產設備和在庫資本（capital stock）的充實，也會促進勞動生產力。工作效率的提高，不僅產生了高度的生產效果，也提昇了國民的生活水準。

第三、減輕企業負擔的效果——社會福利制度的充實，可以減輕企業的福利支出。企業所負擔的保險費和法人稅，通常都由企業轉嫁給消費者或勞工，即使不轉嫁，企業也可用有效經營和研究開發的方式，降低生產成本，並不損害企業的利益。

第四、促進經濟成長的效果——社會福利基金（如年金保險、失業保險等）可以用於公共投資；社會福利給付則可促進社會的有效需求。投資與消費的增加，不僅可以促進經濟成長，也可以提昇國民的生活水準。這就是福利國家福利支出不斷增加的主要原因。

#### 二、重分配政策

福利國家不僅在追求財富的公平分配，也在追求機會的平等。因此，福利國家也可以稱爲「重分配國家」（redistribution state）。其主要的重分配政策，有下列三點：

第一、所得重分配政策——福利國家的所得重分配政策通常有兩種，一種是課稅政策，另一種是保護低所得者的政策。在課稅政策方面，對高所得者以累進稅率課徵所得稅，或以高稅率課徵財產稅，或對奢侈品課徵消費稅；對低所得者則採取減稅或免稅的政策。在保護低所得者的政策方面，則以社會福利

的種種措施以及民生必需品的限價政策，保護低所得者的生活。

第二、財產重分配政策——資本和土地的獨佔，會阻礙社會資源的有效配置，甚至造成超額利潤的榨取。福利國家以國民住宅政策，使國民擁有住宅；以員工認股制度，使勞工擁有股權；以土地改革政策，使農民擁有耕地。這些財產重分配政策，改善財產分配的不均，使大部分的國民享有財產的自由。

第三、機會均等政策——教育程度和社會地位的不同，容易造成所得分配的不平等；而所得的不平等，又容易造成教育程度和社會地位的差距。為了避免這種惡性循環，福利國家一方面以教育制度的改革，達成教育機會的均等；另一方面則以能力主義，作為用人的依據，使就業和昇遷機會均等。

福利國家的重分配政策，產生了下列各種效果：

第一、垂直式重分配效果——社會福利的經費來源，通常是以比例稅率或累進稅率加以徵收，高所得者的負擔當然要比低所得者為重。另一方面，社會福利的給付是對低所得者有利。因此，重分配的結果，會造成高所得者對低所得者的所得移轉 (income transfer)。

第二、水平式重分配效果——醫療保險給付是健康者對傷病者的所得移轉；年金保險給付是年輕人對老年人的所得移轉；失業保險給付是就業者對失業者的所得移轉。福利國家的社會保險制度，在同一所得階層間，發揮了所得移轉效果，尤其在所得分配平均的國家，社會保險的水平式重分配效果更為明顯。

第三、利潤和工資的重分配效果——企業負擔部分福利經費，是企業利潤對勞工報酬的移轉，所以不能由勞動報酬中支付，也不可以轉嫁給消費者。這樣才能發揮利潤和工資的重分配效果。因此，福利國家對工會的功能和消費者的權益十分重視，以充分發揮福利政策的重分配效果。

第四、時間的重分配效果——福利政策是基於世代互助的精神，由工作的一代對退休的一代和尚未工作的一代，進行時間性所得重分配。尤其是年金保險制度，最具這種效果。

### 三、穩定經濟政策

經濟現象有繁榮、衰退、蕭條和復甦四個周期。造成這種循環的原因，有些來自戰爭、發明、氣候或嗜好的改變等非經濟性的外部因素；有些則由於消

費的減少，無計畫的生產、過度的投資或銀行信用的創造等經濟性的內部因素。在景氣蕭條時，大量的失業會造成嚴重的社會問題。可是，在景氣繁榮時，惡性的物價膨脹也會威脅到國民的生活。因此，創造就業機會和控制物價膨脹，就成為福利國家最重要的經濟政策之一。

第一、創造就業機會政策——失業對個人而言，會產生自信心的喪失、道德的墮落和家庭的崩潰；對社會而言，會造成生產物的減少、技術的落後和社會的不穩。福利國家通常採取勞力需求的預測、產業配置的規劃、勞力流動性的加強、職業訓練、就業輔導等方式，調整勞力市場的結構，促進就業機會。

第二、反物價膨脹政策——物價膨脹侵蝕了個人的積蓄、擴大所得的差距、降低勞動生產力。控制物價膨脹最直接的方法，當然是工資——物價政策。但是，凍結工資會影響工作效率，削弱社會的有效需求；凍結物價則會出現黑市交易，使物價更加高漲。因此，只能作為不得已的臨時性措施。福利國家一般都採用貨幣政策和財政政策，作為控制物價膨脹的對策，也就是以控制貨幣發行量、調升利率以及增稅的方式，達成穩定物價的效果。

福利國家致力於穩定經濟的結果，產生了下列諸種效果：

第一、保護勞力的效果——福利國家不僅創造就業機會，也保障勞工的工作權。對於失業的勞工，則以失業給付助其渡過難關，並透過職業介紹，助其早日返回勞力市場。對於喪失工作能力者，如老人和殘廢者，也以年金給付、殘廢給付及其他福利措施，保障其生活。

第二、保障生活的效果——當經濟繁榮時，國民所得提高，需要生活救助者減少，社會福利基金因而增加，社會儲蓄水準因而上升。當經濟蕭條時，國民所得降低，需要生活救助者增加，社會福利給付因而增加，國民生活因而獲得保障。

第三、穩定景氣的效果——社會福利基金對穩定景氣，具有很大的作用。景氣時，社會福利基金可以吸收部分過剩資金，避免因過度消費，而引發物價膨脹。在不景氣時，社會福利基金可以用來從事公共投資，以帶動民間投資。另一方面，社會福利給付可以刺激社會的有效需求，提高消費水準。福利國家以社會福利基金，作為穩定景氣的措施，經濟學上就稱為福利政策的「自動安定裝置」(built-in-stabilizer)。

## 肆、福利國家的批判、變革與最適社會

### 一、福利國家的批判

最近，由於福利國家的經濟狀況呈現惡化，而漸成批判的對象。雖然批判的內容都有反駁的餘地，但是，仍可作為福利國家反省、改善的參考。

第一、福利國家的福利政策容易養成人們的惰性，降低勞動生產力，阻礙經濟成長。表面上，福利國家確實養著許多無所事是的人們，但是，這些人大都是喪失工作能力或喪失工作機會的人。他們不參與勞動，並不影響總體經濟的成長。福利國家所保障的生活，是該社會共認的最低生活水準，絕非一般有工作能力者甘願忍受的。因此，擔心福利國家會養成人們的惰性，是不必要的疑慮。事實上也證明，實施福利政策最徹底的瑞典，經濟成長率不但不遜於其他國家，反而凌越其他國家。

第二、福利國家的社會福利支出會加重企業的負擔，增加社會的有效需求，造成惡性物價膨脹。不可諱言的，福利國家由於工會機能的擴張，常使工資增加率高過勞動生產增加率，而產生成本推動的物價膨脹（cost-push inflation）；也因為福利給付帶動消費的結果，而導致需求拉升的物價膨脹（demand-pull inflation）。站在政府的立場，如果限制工資上升，可能會降低勞動生產力；要是控制有效需求的增加，可能會造成大量的失業。這的確是個痛苦的選擇。雖然福利國家嘗試以穩定成長的經濟政策，勞工參與企業決策以及公平的分配措施，去克服這個困難，但是，績效並不理想。

第三、福利國家的經濟體制和經濟活動，都有政府權力的介入，容易造成官僚主義和國家獨佔資本主義。其實，官僚主義並非來自政策本身，而是政策執行過程中所產生的人為缺失。福利國家以政治民主和產業民主的方式決定政策，官僚主義的色彩絕不濃於福利制度不成熟的國家。福利國家介入公權力的目的，是要協助市場機能的正常運作，阻止獨佔或不公平的交易。因此，不會導致國家獨佔資本主義。

第四、福利國家容易造成道德的墮落及社會秩序的破壞。我們必須承認，福利國家有不少犯罪、酒精中毒、墮胎、性犯濫等不道德的現象，但是，這是工業化和都市化所造成的結果，並非福利國家才存在的現象。福利國家在滿足

國民的物質需求之後，也提供了各種精神福利，期能建立一個重道德、守秩序的社會。當然，在邁向理想境界之前，福利國家仍有一段坎坷的路途必須克服。

### 二、福利國家的變革

由於經濟社會的變遷，福利國家的本質也逐漸在改變。最明顯有下列幾方面：

第一、由高度經濟成長轉向低度經濟成長——歷經石油和美元兩次經濟危機之後，福利國家已步入低度經濟成長期。政府財政日形短絀，大規模投資日漸困難，工資和物價日趨平穩。除非有重大變化，穩定成長將是福利國家必須採行的經濟政策。

第二、由個人資本轉向社會資本——由於股票市場的健全運作，國民對股票市場漸具信心，而大量購買公司股票。企業資金的來源，漸由個人、合夥轉向社會大眾；企業經營者漸由資本家轉向具有專業知識和豐富經驗的企管家。企業利潤的分配則漸由社會大眾所獲得。

第三、由生產至上轉向生活優先——自由放任主義的最大缺失，就是生產至上、成長第一的生產樣式。結果，造成了嚴重的公害和人際關係的疏離。福利國家經過長期的努力，終於建立了經濟性福利，使人人都能免於匱乏，進而致力於提昇國民健康、良好的居住環境、高水準的教育、更多的休閒時間及穩定的社會關係等生活性福利。

第四、由單獨福利政策轉向綜合福利計畫——福利國家本由單獨的福利政策所構成。現在，已發展出十分完整的模式。如何統合規劃福利政策，是今後福利國家必須面對的課題。由於福利措施十分繁瑣，所涉及的層面也很廣，綜合福利計畫的制訂並非易事，而有效的執行更為困難，必須借重各方面的專業人員，配合行政部門的密切合作，才能克服這個困難。

第五、由福利社會轉向最適社會——福利國家所標榜的理想，是在滿足國民的生活。但是，滿足的意識狀態並非第三者可以決定，所以福利的內容並非政府單方面的考慮即可決定，必須取決於社會大眾的意見。犧牲多數人的福利，去滿足少數人的福利或犧牲少數人的福利，去滿足多數人的福利，都不是福利國家追求的目標。福利國家必須以不犧牲任何人的利益，去改善社會大眾的

生活條件，這就是最適社會 (the optimal society)。

最適社會的最大特徵，就是除了生產效率之外，也重視分配問題；除了經濟利益之外，也重視社會價值；除了政策目標之外，也重視國民意見。如果分配不公平，社會價值被扭曲，國民意見被忽視，再充實的福利制度，也不配稱為最適社會。

### 三、邁向最適社會之路

正當福利國家面臨轉型之際，政府決策者、企業家及全體國民應以什麼態度和作法，去邁向未來之路呢？下列幾項建議似可作為有關人士的參考：

第一、調和經濟正義與社會正義——過去，經濟學家只是一味地追求經濟效益，而視社會福利為恩惠性的救濟。另一方面，社會福利學家則一心標榜人道主義，而視經濟效益為不必要的考慮。在未來的最適社會裏，經濟人的經濟觀與社會人的人道觀必須統合，既要促進總體經濟的成長，也要提昇國民生活的滿足程度。

第二、運用政府、企業和民間資源——最適社會所追求的理想境界，不是傳統福利國家所標榜的「由搖籃到墳墓」型福利，也不是工會主義者所爭取的勞工至上的企業福利，更不是民間福利機構所從事的救濟性福利，而是要綜合政府、企業和民間三者的資源，從事有效的運用。有關最低生活的保障、醫療服務的充實、國民教育的普及福利，必須由政府推動；最低工資的保障、工作環境的改善、工作時間的縮短等福利，必須由企業負責；至於住宅環境的改善、休閒生活的運用、各種福利服務，則需民間的參與。

第三、加強政府與民間的溝通——最適社會是基於國民的同意 (consent)。政府在制定施政計畫之前，必須徵詢所有國民的意見，要在不斷的溝通中檢討修正，然後再去執行，這就是公共政策的「回饋制度」 (feedback system)。爲了使這種制度能够順利推行，議會、工會、消費者團體、大眾傳播界都應該更積極地發揮其應有的功能，使政府與民間的關係更加密切，溝通更爲容易。這才是最適社會應走的方向。

第四、培養國民的連帶意識與自我努力——最適社會不再是由政府包辦國民的生活，必須由國民以連帶意識相互協助。另一方面，個人必須自我努力，發揮潛能，以自己的手，開創更美好的生活，不要把接受救助視為當然的權利。

。唯有在互助與自助的前提下，最適社會的理想才能達成。因此，最適社會亦可稱為「全民參與的福利社會」。最近，深受重視的社區意識 (Sense of community)，已成為邁向最適社會不能或缺的基本條件。

第五、喚起國際合作——福利國家的工資水準高，企業福利好，因而加重了生產成本，削弱了商品在國際市場的競爭能力，導致國際貿易收支的逆差。另一方面，由於社會福利支出龐大，造成了政府財政的沉重負擔，因而產生嚴重的預算赤字。這些問題必須以國際合作的方式方能解決。福利國家固然應該努力改善產品結構，提高勞動生產力。福利水準較低的國家也必須努力提高工資水準和福利水準，避免「社會傾銷」 (Social dumping)。未來的國際社會應該放棄成見，共同合作建立一個福利世界。

福利國家歷經艱辛的歲月，而締造了今日的福利社會。但是，經濟社會的變遷及國民需求的改變，漸使福利國家脫離理想的目標。在面對二十一世紀的新挑戰，政府必須根據全民意志，配合經濟社會的有效開發，綜合規劃完整的福利計畫。企業應該充分發揮社會責任，協助政府和民間辦好福利措施。民衆更應該積極參與社會建設，全面提昇生活素質。國際社會更應該以人類的共同利益，作為維護世界和平、創造人類福祉的依據。唯有在政府、企業、民衆以及國際社會的共同努力下，福利國家才能順利地邁向最適社會之路。

【本文作者爲明德基金會研究部副研究員】

主要參考資料：

1. T. Wilson & D. J. Wilson, *The Political Economy of the Welfare State*, Allen & Unwin, 1982.
2. Allan Peacock & Colin Clark, *Toward a Welfare Society*, the report of IEA study group, 1967.
3. W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, Allen & Unwin, 1976.
4. 丸尾直美著「福祉國家的經濟政策」，日本經濟新聞社，一九七五年。
5. 小谷義次著「福祉國家論」，筑摩書房，一九六六年。
6. 鈴木安藏編「現代福利國家批判」，法律文化社，一九六七年。
7. 加藤寬著「最適社會的經濟學」，講談社現代新書，一九七一年。