

從西方福利國家發展取向 談我國社會福利建設

廖火生

壹、前言

一九四〇年代以來，「福利國家」(Welfare State)一詞屢被提及，而其後來的發展趨勢和方向，尤一再引起關注。無可置疑地，「福利國家」的社會福利服務之內容與對象，已超越了十九世紀以前傳統的慈善社會福利方式，邁向另一個新的境界。不僅社會福利服務的模式大大地轉變，同時整個社會的價值、意識型態與社會結構等也產生了鉅大的變遷，新的意識型態啓發了「福利國家」的新概念和價值判斷。所以西方福利學者嘗論「福利國家」的出現，引爲人類文明發展的另一極致。

目前西方社會普遍實施福利國家社會福利的國家，以在西歐和北歐地區爲多，如北歐的丹麥、挪威、瑞典諸國，以及西歐的德、法、荷比盧，和英國等。主要原因是社會福利服務必須要有健全的經濟發展爲後盾，也僅有經濟已開發的國家才能勝任所需龐大經費的負擔。在這些已推行社會福利的國家中，仍因各具不同的歷史背景、社會結構與經濟發展，而使得「福利國家」福利服務的內容彼此之間略有不同。因此西方福利國家的發展過程，顯示了一個事實：這就是福利國家的基本目標和原則是不變的，但爲了達到目標實現基本原則的方式，則可依每個社會的結構和需要而有所不同。所以社會福利政策，必須配合自己的社會結構和社會問題，以歷史文化的背景爲基礎，而擬訂適合本國社會的社會福利措施。

然而，對於一些急待發展社會福利制度的國家，尤其是那些準備從開發中國家邁向已開發國家的社會，社會福利服務的實施內容和範圍已列爲一項決定性的指標。這些國家在籌設社會福利服務時，除了積極分析自己的社會結構，發掘社會問題之外，必須參考已開發國家發展社會福利服務的經驗和成績，引爲借鑑，以期迎頭趕上，並避免重蹈困難或無謂的浪費。在諸多實施「福利國家」社會福利的國家中，其發展沿革、服務模式與經驗累積等值得積極謀求社會福利服務的國家所參考的，首推英國的社會福利制度。其理由有三：

理由之一爲，英國在本世紀以前社會福利發展的歷史背景與目前開發中國家的社會結構與經濟發展頗爲類似。英國當時社會一方面經濟蓬勃發展，另一方面則社會財富的分配顯呈極不平衡的形態，所以英國社會在謀求所得平均分配的措施和改革，頗值得開發中國家引爲參考。

理由之二爲，英國目前的社會福利措施乃係兩三百年以來不斷發展、不斷革新所累積得到的成果，兩三百年的歷史，尤其是成立「福利國家」以後的歷史，足可提供給開發中國家豐富的經驗和教育。

理由之三爲，英國福利國家發展的過程，出現了發展上的困境，不僅對追求社會福利的國家有莫大的啓示作用，即使對已推行社會福利的國家，英國社會福利的發展經驗仍是值得加以探討。

以下將先介紹「福利國家」的興起及其意義，然後探討福利國家在發展經驗上的困境，最後借西方福利國家之鑑，指陳我國社會福利建設的方向，以期達到一個安和樂利的社會。

貳、西方福利國家的興起及其意義

福利國家這個名詞最早出現於一九四一年英國大主教威廉鄧普 (William Temple) 所出版的一本小冊子「公民與教徒」(Citizen and Churchmen) 上，他首創「福利國家」的概念來取代「權力國家」(Power State)。二次大戰結束之前，由於美國總統羅斯福在大西洋憲章中揭櫫了四項基本自由人權：言論自由、信仰自由、免於恐懼的自由與免於匱乏的自由，世界思潮為之一變，尤其免於恐懼和免於匱乏的兩項自由人權，成為自由世界爭取社會安全的基本根據。在英國本土，一九四二年的「貝佛里奇報告書」發表，更引起英國上下爭取建立福利國家的狂熱，因為英國在第二次大戰期間，屢受德軍轟炸，全國危急，幸賴舉國上下不分階級地位，一致對外，始倖免英國遭受亡國之危。於是在戰爭期間苦艱共享的經驗，改變了英國社會階級對立的意識，進而謀求一個普遍而且全民的社會福利服務。貝佛里奇報告書提出社會有五害——貧、愚、懶、騷、病等，而社會有共同的責任與義務來消除這五害，同時政府應對社會福利負起更多更重的責任。貝氏報告書所擬訂的社會福利制度，替福利國家描繪出初步的模型。緊接着貝氏報告之後，工黨贏得大選執政，教育法案(一九四四)、社會保險(一九四五)、國民健康服務(即一般所稱的公醫制度)(一九四六)、房屋政策(一九四九)等都在一九五〇年以前紛紛通過設立。由於英國在二次大戰期間所遭遇的獨特經驗與戰後全民的普遍期望，遂使英國成為舉世第一個實現福利國家社會福利的社會。

由於福利國家的出現，非一朝一夕之功，它的發展與歷史背景、政治思潮、意識型態和經濟分配等都有十分密切的關係，茲分述如下：

從歷史發展的角度看，「福利國家」乃是為了矯正十九世紀放任主義弊端的一連串過程所累積的結果。十九世紀歐洲社會的放任主義，助長了貧富之間懸殊差距，經濟上雖有顯著的成長，但普通生活水準仍未能提高。所以在十九世紀末與本世紀初，英國社會開始着手採取一些社會福利措施，來保障貧苦家庭的生活，在將近半個世紀間(一九一一年到一九四四年)，社會福利的範

圍漸由地區擴大至全體社會，由狹窄漸至廣泛，提供戰後英國實現福利國家的基礎。

從政治思潮的角度看，福利國家的出現意指政府提供社會福利服務力量的擴張，政府的責任不僅是救助一般貧困與社會急需而已，而是更積極地保障並促進全民的福祉。十九世紀個人主義思想高漲之際，認為最不管事的政府，就是最好的政府，政府的權力大受限制，結果社會非但未蒙其利，反受其害，二十世紀以來，政治思潮逐漸轉變，福利國家的產生乃體認到最好的政府就是最能提供社會福利服務的政府，國家權力大大地擴張，同時責任也加重。

再就社會意識型態加以分析，「福利國家」無疑是社會意識型態與價值一大變化的結果。福利國家的原則乃是立基於「危險共擔」的社會共同認知之上，社會不再是以個人為單位，而是以羣體為依歸，濟貧扶弱乃是社會的共同責任，不再被認為是一種慈善性質的行為。十八、九世紀貧窮救助法案的社會救助模式，視淪落貧窮為個人的責任，如此過分強調個人主義的後果，並沒有減弱社會貧窮的嚴重性。所以福利國家的產生，象徵着社會意識型態的轉變，並體認到以社會集體力量解決社會問題的重要性。

最後從經濟分配的角度來討論，福利國家表現在更積極執行國民所得平均分配的福利析式之上，所以福利國家的特徵為健全的累進稅則和相當高比例的國民所得運用於社會福利支出，透過福利國家的福利資源分配機構，以達到縮小貧富差距的目標，並積極保障全體國民的基本生活水準，改消極的慈善濟貧方式，成為積極的所得之重新再分配。

綜言之，福利國家係源於英國早期的濟貧措施，迭經發展改革，從傳統個人主義的社會價值，轉變到以「危險共擔」的原則，並由國家社會承擔對貧窮應有的共同責任，採取政府集中再分配的福利服務方式所發展出來的有系統、有計畫的社會福利模式。

福利國家社會福利服務的主要內容：

一般而言，福利國家社會福利的範圍至為廣泛，舉凡從出生到死亡的人生過程中，社會任何一分子均列為服務的對象，以保障社會每個人的基本生活水準，避免跌落到社會所共認的貧窮線以下。所以福利國家的社會福利措施，主

要有：

- 1 社會安全制度——包括失業、疾病、殘障、死亡等保險以及國民救助（稱社會救助）、家庭補助、家庭所得補貼、與退休保險等。
- 2 國民健康服務——即醫療福利服務。
- 3 教育福利——如免費餐點、書籍文具、教育優先性計畫等。
- 4 住宅福利——低收入住宅之興建與租賃、購屋貸款利息之補貼等。
- 5 個人福利服務——包括老人福利服務、兒童、殘障（心理及肢體殘障）、青少年福利，以及一般家庭福利等。

叁、西方福利國家發展經驗上的一些困境

福利國家的社會福利服務，在戰後將近半個世紀的發展經驗，雖然已經提供了一套全民性、完整性、平等性的福利網絡，使任何個人於遭受到各種危害或不安全時，均可適時取得福利資源來解決個人的問題。然而，福利國家並非只有百利而無一害，事實上，西方福利國家發展社會福利過程中，產生了下列五種迄今仍未能完全解決的困境

困境之一：龐大的社會福利支出與高通貨膨脹率

因為社會福利是一種「移轉性支付」，也是一種「公共財」，所以一般均由政府透過稅收的途徑，再以社會福利服務方式，移轉給需要福利的個人或家庭，因此社會福利支出在福利國家中往往佔有很高的比例，西歐各國的社會福利支出約佔全國生產毛額的百分之二十以上，也佔政府財政支出的百分之三十以上。因為大部分的福利接受者，如老人、殘障、兒童等均是而非生產人口，所以在移轉性支付福利服務時，消費的部分一定超過生產的部分，於是很容易導致通貨膨脹的問題。以英國為例，在一九六〇年與七〇年代，其通貨膨脹漲率年平均約百分之七左右，在一九七〇年代下半段，更高達百分之十二、十三以上。由於龐大的社會福利網絡擴大了政府財政上的支出，再由於財政上的龐大

支出，使消費遠超過需要，極易導致通貨膨脹。這就是福利國家發展的第一個困境。

困境之二：減縮福利支出與高失業率

天下事實是很難兩全其美，福利服務的擴大很容易引起通貨膨脹的問題，但是如果減縮福利支出，則反而引起失業率上升的問題。因為福利服務是一種「公共財」，甚至在金錢給付的福利服務，更形成所謂「福利貨幣」(Welfare Money)（即不需生產即可獲得者），低收入家庭、老人、殘障者等福利接受者即可用此貨幣購買所需的生活物質，此種需要帶動了工業生產上的供給，所以擴大了就業的機會。因此如果縮減了福利服務的支出，換言之，縮小了供應「福利貨幣」的數量，於是社會上對生產的需要迅速降低，其連帶作用是供給減少，就業機會也隨之降低，很容易導致失業問題。再舉英國為例，在一九七九年保守黨取代工黨執行之後，政策之一是減縮社會福利支出，在短短的兩年之內，通貨膨脹率自百分之十三下降到百分之十。但是相對地失業率則從原來的百分之五、六之間馬上增加到百分之八。近兩年以來，英國政府一再減縮福利支出的結果，雖然把通貨膨脹率壓低到百分之五左右，但同時所付出的代價却是不可觀的，失業率從原來的一位數升到兩位數，統計顯示全英國有三百萬人口失業，約佔全部人口的百分之十三。因此福利國家的發展，就介於高通貨膨脹率與低失業率，或是低通貨膨脹與高失業率的兩難之間。

困境之三：龐大的福利科層體制 (Welfare bureaucracy) 與個人自由選擇

福利國家社會福利體系，照顧從出生到死亡過程中的每一個人，為了辨別個人的福利需求和個人問題，進而分配社會福利給付，因此，福利國家勢必建立起一個龐大的福利科層體制來提供服務。這個福利科層體制，可從中央到地方，形成一個十分龐大的福利服務網絡，使社會上的每一個都被納入這個網絡的保護之下，愈是完整全民的社會福利服務，福利科層體制的組織也愈龐大和嚴密，換言之，個人在社會網絡中就必須接受福利科層體制的規範和監督，也就是說，個人所可自由選擇消費的範圍就愈有限了。福利科層體制的擴大所產生的第二個問題是福利國家為了維持這個龐大的福利科層體制，必須以相當多的

財政來支持它的行政體系，因而形成相當高比例的社會福利支出，是被用來支付福利行政體系的人事經費、行政費用等。以英國為例，約將近百分之二十的社會福利經費是用來支付龐大社會福利行政體系的費用。而為了提供一個完整的全民社會福利體系，這是政府或社會所必須面臨的第三個困境。

困境之四：「各取所需」的福利服務與資源有限兩者之間的困難

福利國家社會福利服務的最終理想，在於「各取所需」，也就是說只要任何個人有福利需求和問題，均可透過社會福利科層體制來取得資源，以解決個人的需求或問題；換言之，在理想方式上，福利資源的分配是以個人的需求為基礎。然而，在實際運作上，却產生很多的困難，第一是個人不一定很清楚知道他自己的需求（或問題）為何；第二是資源的有限，不可能對所有的需求都源源不絕的提供服務；第三是個人極易形成過度依賴社會福利服務，形成所謂「福利的寄生蟲」。因此，很顯然的困難是福利國家的理想——各取所需——必須受到社會福利資源多寡的限制，也因此使社會福利「各取所需」的理想難以實現。

困境之五：選擇性福利服務與全民性福利服務

所謂全民性的社會福利服務，係指社會福利資源在分配過程中，不論貧富，皆有資格享受社會福利。此方式的優點是每個人都有平等的機會來享受社會福利服務，但其最大的缺點為容易阻礙社會經濟的正常發展，由於全民性的福利措施極易培養整個社會的安逸風氣進而導致缺乏工作和進取的刺激。所謂選擇性福利服務，係社會福利資源的分配時，透過社會福利機構，分配給那些真正需要福利服務的個人或家庭。其服務的對象是有選擇的而非全民的，通常選擇的方法是透過所謂「經濟能力調查」，任何需要福利服務的個人或家庭，必須先向社會福利機構提出申請，再經調查其經濟狀況，審查合格後，即有權利享受政府所提供的各項福利服務。但是選擇性福利服務最爲人所詬病之處，就是接受福利救助者與政府之間，仍存有一種傳統慈善福利的「施」與「受」的關係，於是受救助者的內心仍然存有「接受福利服務是一種恥辱」的想法。但其特點是能夠避免社會福利資源的無謂浪費，兼可提高低收入者的生活水準而不阻礙社會經濟的正常發展。

以上所指出的福利國家社會福利發展經驗的一些困境，的確讓福利國家頭痛，迄今尚未提出有效解決這些困難的方案或政策。也因此從一九七〇年代以來，西方福利國家的社會福利發展，游移於這些困境之間，於是有時候爲了增加就業機會而擴大福利範圍，採用全民性的福利措施，加強福利科層體制；但有時則減縮福利支出，採取選擇性的福利措施，縮小福利服務的對象和範圍等等。

肆、借西方福利國家之鑑，指出我國社會福利建設的方向

如果說，社會變遷的軌跡是可以重複的話，則西方福利國家的發展經驗，就提供其他國家發展社會福利的很好借鑑。西方福利國家的發展軌跡，有它的優點和成功之處，但也有它的缺點和困境。我們未來要發展社會福利服務，應該是如何去從呢？

誠然我國目前所有的福利體系，論其規模和範圍與西方福利國家相比較，仍有一段距離，例如政府的社會福利支出，即遠落在西方福利國家之後，同時我國現有的福利體系，十分鬆散又缺乏協調，尚未形成一個體系完整的社會福利網絡。因此，政府有鑑於此，刻正積極推動各項社會福利措施，期以邁入已開發國家的福利國家之林。然而，在這種發展過程中，如何借西方福利國家發展的經驗，以避免前述困境的出現，似乎是一項很重要的工作。

所以參考了西方福利國家發展的經驗之後，以下僅提出建設我國社會福利的一些方向：

一、建立完整的社會安全體系：完整的社會安全體系，仍然是福利國家福利服務最重要的一環，社會安全體系應包括社會保險及社會救助，尤其是社會保險應擴大到全體國民，使每一個人均接受社會保險的最基本保障。目前我國已實施的公務人員保險、勞工保險、私校教職員保險，即將開辦的農民

保險，目前是各自為政，不僅行政獨立，而且給付標準經常出現差異。因此有必要把這些保險合併成爲「綜合社會保險」，及早完成社會保險體系。

二、積極鼓勵工廠福利服務：所謂工廠福利，也稱職業福利或職工福利。職業福利本屬在工業革命後工會或職業會社所辦理替所屬員工的一種福利服務。後來由於福利國家的出現，大多數的福利服務，均透過政府機構直接供應，結果使職業福利不斷地萎縮。而一九七〇年代中葉以後，至少有兩個因素影響到社會重新重視職業福利的發展：

1. 由於在一九五〇年代，福利國家漫無限制擴充的後果，使大多數的福利服務均透過政府機構直接供應，也間接擴大或助長了政府干預的範圍和權力，結果「福利國家」只不過是「權力國家」的代名詞而已。所以社會大眾也試圖縮小政府對福利服務的干預範圍，而「職業福利」不失爲一個可行的途徑。

2. 由於來自企業機構的反應，「福利國家」的社會保險，及其相關福利服務，其財政源於高稅收，因而在相當程度上降低了企業家的投資和機會，惡性循環的結果，顯然影響到經濟的發展，因而如何提高企業家的投資意願，「職業福利」是一個可行的方案。

事實上，一九七〇年代後期「職業福利」模式的反彈，反映出西方政治思潮上的一個迴轉，從「最好的政府就是最多管事的政府」，轉變爲「最好的政府就是善盡督導職責的政府」。這樣的政治思潮反映在社會安全制度的發展，就是透過生產企業機構直接提供的「職工福利」來彌補全民社會保險的不足。

三、健全並擴張家庭的功能來降低對福利國家社會福利服務的

依賴：福利服務擴張的結果，往往鬆懈或減弱了家庭的教育、規範及分配與再分配的重要功能，西方社會福利發展的結果，最近又開始重視家庭在維持社會秩序，提供家庭成員經濟和心理支持上的重要性，所以把社會福利服務從以前的「取代家庭功能」轉變到現在「輔助或強化家庭功能」。而我國社會一向重視家庭關係與家庭對所屬成員的照顧，在急速社會變遷的過程中，必須以社會福利服務，例如老人在宅服務、家庭訪視、兒童及婦女福利服務等，來加強家庭的功能，進而能減少個人對福利國家社會福利服務的依賴。

四、提昇志願性福利服務的地位，鼓勵民間志願團體舉辦社會福利事業：福利國家過度干預福利服務的結果，就是把原來志願福利服務的範圍，大部分由政府接受過來。而事實上，志願性社會福利服務仍佔有很重要的地位，因爲志願性福利服務有較具彈性，較易爲個人所接受，較能滿足個人的需要等優點。所以在西方福利國家，最近也開始注意到志願福利服務的重要功能。

提昇志願社會福利的途徑有二：

- (1) 以減稅或免稅方式鼓勵民間興辦社會福利。
- (2) 統一募集民間社會福利樂捐，統一分配給志願或慈善福利團體。
- (3) 成立「志願社會福利服務聯合會」，統籌規劃志願社會福利事業之經費，服務項目及評鑑工作案。
- (4) 政府應提供大量經費補助志願社會福利服務。

五、福利服務在保障接受機會的平等，而不是保障結果的平等：結果的平等只是一種假平等，而接受機會的平等，才是真平等。福利服務應提供社會上的每一個人都有平等接受福利服務的機會，因此在提供福利服務時，應儘量避免因服務项目的不同，而提供不同的福利給付，例如勞保、公保、私校保險，以及即將開辦的農民保險，因爲保險機構的不同，使給付的方式也產生一些差異，造成不平等或不公平的影響。

伍、結 論

總之，西方福利國家福利服務發展的經驗，提供我國建設社會福利的一些借鑑。過度膨脹的福利國家社會福利，形成龐大的科層體制，反而帶來一些嚴重的問題，所以過猶不及，如何在極度的政府干預福利服務與有限度的干預之間，就每一個社會的獨特文化背景、社會結構、經濟成長、社會問題等因素，規劃出一個適中的社會福利政策，乃是我國在邁向已開發國家過程中的一項當急之務。（作者爲臺灣大學社會學系副教授）