



社會福利動搖經濟成長？

劉淑瓊譯

以英國爲例 (下)

四、社會安全給付與工作動機

政府有關部門對於社會安全給付是否阻礙工作意願之關注可謂由來已久，最早可追溯到濟貧法案時代，在這將近四世紀的期間中，各種措施或法案的用語及重點或有出入，但貫穿其中的精神卻無二致——給付的水準應儘可能壓低，以免人們不工作反而比工作來得有利。從一八三四年的濟貧法修正案中，我們可以看出十九世紀主張之梗概：「首要的原則是：接受救濟者的生活境況，不可以和最低階層自立更生的勞工所過的生活水準一樣。」皇家委員會也認爲這種規定是必要的，因爲「我們不相信一個完全抹煞個別差異——不論個人之行爲與個性，一律確保其享有舒適生活的國家，仍能維持其民生之繁榮與文化之提昇。」這類的強硬主張在近年來雖有日趨軟化的趨勢，但是它仍在「工資上限規定」(Wages-stop Rules)之下，被保留成爲戰後社會安全體系中的一部分。根據補充給付委員會的說法，工資上限規定的目的在於「確保一個失業者的所得，絕不大於他從事專職工作所可賺得的工資。」否則，低薪工人將因而喪失工作的動機。這項工資上限規定在一九七三年被廢止，一部分是因爲另探家庭所得補助制度；另一部分則由於它和另一個社會安全目標（即不允許生計上之貧窮存在）之間存在某些不可避免的衝突。換言之，社會安全制度應保障最低生活水平，但是最低生活水平即可能高於最低工資。「家庭所得補助」制度則是由政府出錢補助低工資的一家之主，其結果是原先受制於「工資上限」的人數大幅度降低。

除了上述補充給付方案中有所謂工資上限的規定之外，一九六六年的社會安全法案亦要求：付給失業者、疾患者的「均等費率保險給付」(Flat-rate

Insurance Benefit) (即社會保險依普遍性原則，被保險人不論收入多寡、年齡長幼，一律繳納等額之保險費，如發生保險事故時，亦得享領等額之保險給付。)或「依所得多寡而定的保險給付」(Earnings-related Insurance Benefit) (在保險學上又譯「所得比例保險給付」，相對於「均等費率」，意指保費與保險給付金額均以投保工資爲基準，乘以一定之比例)之金額，不得超過個人過去從工作中所得總額之百分之八十五。此一規定一直維持到一九八二年，付給失業與疾患者的所得比例保險給付中止之後方才失效，一方面是因爲政府擔心此一措施會影響工作意願，另一方面則因政府有意削減公共支出。各界對社會安全制度之非難可謂林林總總，而且其中若干「罪狀」幾乎無理性討論之餘地，更遑論澄清。在本節我們將就最常被提及的兩項罪狀加以檢討：第一，相較於許多人的工資來說，給付水準是太高了，以致於不但助長工人輕易離職，而且也致使失業的期間過長；第二，對大多數在職的工人而言，社會安全給付對他們的工作努力是一種打擊。這兩項指責前者係與失業者有關，後者則是針對低薪受僱者而發的不平之鳴。

爲更加了解前述兩種主張之來龍去脈，我們有必要將一九八一年底應支付給失業者的給付，與失業者實得的給付金額作一簡要的分析比較。一直到一九八一年底，一個工人一旦失業，他可以爲自己及妻與子領得一份均等費率失業保險給付，此外他也可以享領所得比例失業給付，金額視其過去的收入而定，而與個人的家計負擔無關。以上這種保險給付都只有在失業工人符合必要的條件之下方才支付，除此而外，失業工人還可以申請補充給付，這是一項以財力調查資料爲基礎的給付，其金額視申請人的收入、配偶的收入、家庭負擔及其住宅費用而定。爲了防弊，整個制度特別規定：如果失業的原因是出於個人之

主動離職，或是由於個人之不當行為而被開除的話，那麼他在失業的六週內將喪失享領失業給付的資格，此外他雖然可以申請補助給付，但即使資格符合，他也依規定只能領到六成。同樣的規定亦適用於那些拒絕別人提供給他的適當就業機會或拒絕接受技藝訓練的失業工人，在這之外，衛生與社會安全部亦僱用各種人員——失業查核官員、防詐官員等——以督促失業工人回到生產線，並偵查舉發那些企圖循社會安全制度漏洞而行騙的人。簡而言之，如此煞費苦心設計出來的社會安全制度旨在強調工作紀律，並儘可能將阻礙工作意願及詐領失業金的情事減至最低限度。

有關福利給付對失業者之影響的研究

評估失業工人回歸工作崗位的研究甚多，大致可分為以下四種不同的類型：
1. 專業的（即官員的）評估；
2. 臆測式的「給付——所得替代率」（Benefit-Earnings Replacement Ratio）推論；
3. 經濟計量學研究；
4. 失業者實際行為之研究。雖然這四種研究之間有若干重疊之處，本文仍將逐一討論如次：

（一）專業的評估

國家救助局分別在一九五—、一九五六、一九五八、一九六一及一九六四年完成一系列有關失業工人工作態度之研究。其研究方法是請該局的官員對於「領取給付失業工人是否有懶惰怠工的傾向」一事，發表他們的專業性意見，五次的研究結果大同小異，其中尤以一九五六年之研究報告最具代表性，茲引述如下：

研究結果雖然揭發了許多問題，但並無任何證據支持「失業工人是懶惰怠工」的說法，因為我們發現有四分之三的來談者，和五分之四以上的曾經斷斷三年或更久的工人，主要是受困於某些生理或精神上的殘障。

整體而言，官員們認為絕大多數的人為生理上的障礙或不良的健康狀況所苦，約僅百分之七左右的失業給付享領者可被認定為懶惰怠工。這一類研究的基本問題在於，它幾乎全以政府官員依據手邊可取得的資料，所作的主觀判斷為立論基礎。補充給付委員會改弦更張，於一九七三年要求地方辦事處的工作人員去蒐集失業工人對工作所持態度的資料，有別於過去之主觀判斷。該研究的結論是：雖然在地方辦事處工作人員的評估中，有三分之一的失業工人「對

工作顯得不甚熱衷」，但這不表示如果你真的提供工作機會給他們，會遭到拒絕；該報告進一步指出：如果他們拒絕將受到處罰，而且，所謂「對工作不熱衷」的申請人，往往是居住在原本工作機會就不多的地區。六個月之後當工作人員再度去訪問那些「不熱衷」工作的申請人時發現，已有百分之卅五的人會在這段期間中有就業的記錄。

（二）臆測式的「給付——所得替代率」研究

這一類研究在時間上較前述「專業性的評估」為遲，他們主張失業者給付水準的提高，是由於所得比例給付之採行，以及一九六六年補充給付方案的自由化，實質地提高了「給付——所得替代率」，當給付水準和工作所得之間的差距日漸縮小之際，就產生了個人工作動機的問題。此種論點基本上有其說服力，但這類型研究的最大缺陷仍在於無法建立一個共同認定的標準——究竟給付與所得間的替代率達到那一個水準就一定會阻礙工作意願，至今可謂眾說紛紛，莫衷一是。例如：Kay, Morris 和 Warren 覺得百分之七十到八十之間的替代率還可望維持明顯尋求受僱的動機；百分之五十或六十下下的替代率則可能使失業者經濟拮据；則百分之百的替代率就顯然不利於就業，至於在百分之八十至百分之百之間的替代率應訂何者為「臨界點」恐怕是見仁見智了。

從皇家所得與財富分配委員會所提供的資料顯示：在一九五五年，一對已婚、擁有兩個子女、中等收入的夫婦，依法可享領的失業給付相當於先生淨所得加上家庭津貼的百分之四九·三。在一九六六年採行所得比例失業給付制度後，同一家庭在一九六六年可享領的失業給付達到先生所得的百分之六八·六，一九七一年更增加到百分之七七·九，然後在一九七七年再降回百分之六八·四。很明顯地，在一九六六年之後「給付——所得替代率」顯示出戲劇性的增高，這種增加在表面上似乎「便宜」了失業工人，但若對整個給付制度深入探討，則發現事實不然。首先，此種改善本身象徵意義大於實質意義，因為許多失業工人雖然得到所得比例給付，卻失去部分或全額的補充給付。因此在一九七五年，一個中等收入、擁有妻子及兩個五歲以下子女的人，若將房租與地方稅一併納入考慮，那麼他所得到的補充給付相當於其淨所得的百分之六四·八，同一個人如果改拿失業給付——均等費率 and 所得比例——相當於其淨所得

表七 已登記的失業工人依享領的給付類別分組 (%)

	1961年5月	1971年5月	1980年5月
I、只領取均等費率失業給付	42.73	21.88	16.43
II、均等費率+所得比例失業給付	—	19.01	17.72
III、均等費率+所得比例失業給付+補助給付	—	2.08	2.45
IV、均等費率失業給付+補助給付	11.11	11.66	7.37
V、只領取補助給付	26.06	25.08	39.49
VI、未領任何給付	20.10	20.29	16.54
總計	100.00	100.00	100.00

來源：衛生與社會安全部，社會安全統計，1981。

的百分之六七。兩者之差別主要在於補充給付有將平均房租及地方率納入計算，而失業給付則無。其結果是對許多失業者來說，儘管他們可以從不同的福利行政方案中享領不同名目的給付，但事實上得自給付的所得總額並沒有增加。其次，所得比例給付僅持續支付六個月；第三，只有一小部分的失業者任何時候均可享領所得比例給付。

表七顯示在一九七一年五月和一九八〇年五月登記失業的三人中，約有五分之二領取所得比例給付（按：19.01+2.8；17.72+2.45），從該表我們也可以明顯地

表八 領取補助性給付的失業者之「給付——所得替代率」分布情形 (%)

補助性給付收入 < 淨工作所得之60%	53
補助性給付收入 < 淨工作所得之60%—69%	12
補助性給付收入 < 淨工作所得之70%—79%	12
補助性給付收入 < 淨工作所得之80%—89%	11
補助性給付收入 < 淨工作所得之90%—110%	7
補助性給付收入 > 淨工作所得之110%	5

*補助性給付收入=補助給付+失業給付+家庭所得補助+兒童給付+任何其他名目之給付。

**工作所得=一般帶回家的薪水+正規加班費+家庭所得補助+兒童給付。

來源：M. Clark, "The Unemployed on Supplementary Benefit", Journal of Social Policy, Vol. 7, Part 4, Oct. 1978, Table 5.

看出相當大比例——幾占五分之一——的失業者根本未領取任何名目之給付，而且有更多的失業者僅賴補充給付維持生計。由於所得比例給付目前已告中止，兼以後文將會再述及，因此以下之討論乃集中在仰賴補充給付維生的失業者上。

Clark在一九七四年對一五三五位領取補充給付的失業者進行之調查顯示，有百分之十二的人收入低於補充給付水準。如我們所期待的，貧窮之比例依家庭負擔之輕重而互異：百分之二的申請人是單身，百分之六有配偶，百分之十三的申請人有一至二個子女，百分之卅四的申請人則擁有三個及以上子女。她寫道：對大多數領取補充給付的失業者來說，不論如何努力地量入為出、以分期付款方式支付較大筆的費用，或儘可能地節衣縮食，都還是捉襟見肘。就為人所爭論不休的工作動機來說，表八顯示只有百分之十二的失業者可以獲致百分之九十以上的替代率，而且這些人絕大多數是子女眾多、工作收入微薄、家庭負擔極為沉重的人。由於Clark把研究重心放在完全仰賴補充給付

維生之長期失業工人身上，因此在樣本中，低薪且家庭負擔重的工人比例也就偏高。

補充給付委員會探討在一九七五—八〇年期間，失業卻獲得相當程度照顧的工人之工作動機問題，其終結報告歸納指出：

(a)實際上，不工作坐領的給付反而比工作掙得的薪水高之情況可說是少之又少。這些人不外以下兩種：一是失業初期，給付金額雖較優厚，但也是經過審慎計算，而且不致影響工作動機的；第二種則是那些原本就雖收入低、家庭負擔重、且領有補充給付的人。

(b)後面的這羣人是領取補充給付的人當中最窮的，他們中有很多人健康狀況不佳，且兼有其他的個人問題。

(c)經濟狀況固然與工作動機有關，但它絕不是影響工作動機的唯一因素，甚至在許多情況中它往往不是決定一個人工作與否的關鍵因素，在現今的環境下，更為重要的是——究竟有沒有工作機會。

(d)根據財力調查而提供給在職工人的給付在目前相當重要，尤其對低薪者之生活水準影響至鉅。然而，這種給付卻受到忽視，甚至有些人不願去申請。

由 Kay 等人的研究發現，我們可以對「給付——所得替代率」問題的討論作一歸結，只有極少數的家庭可以享領百分之百以上的替代率；第二、不到一半的失業獲得的替代率在百分之五十以下；第三、五分之四以上的一家之主的長期替代率低於百分之七十；第四、僅有極少數的人能領到較高的短期替代率。換句話說，Kay 及其同事從研究中發現，一家之中只要有一個人維持受僱，那麼它的淨所得一定比任何長期失業的家庭高，而所謂給付影響工作動機之現象事實上僅存在於短期失業，因為在人浮於事、就業困難的情況下，要一個人在短期間內冒險去找新工作的可能性總是不大。此外，他們也注意到一個事實，雖然論者振振有詞地說失業工人算定不工作坐領給付要比辛勤工作有利，所以就失去工作的動機，但是研究結果卻發現並沒有多少人弄清楚賦稅、所得和給付之間的複雜關係，更遑論藉此投機取巧了。

①經濟計畫學的研究

這一派的研究主要是圍繞在一九六六年所得比例給付之採行，在方法上較前述兩種繁複而嚴謹。Gujarati 的研究興趣在於英國一九六六年前後，失業總人數和工作空缺總數之間的關係。首先，他發現從一九六六年到一九七一年的五年之間，英國的失業率比我們根據六六年之間的情況所作的估計高出百分之四十四之多，他認為這是由於採行所得比例給付和資遣給付 (Redundancy Payments) 制度，致使失業者重返勞力市場的意願受到影響。Gujarati 的論點很明顯是過於簡化了，它一方面假設每一位失業者均必然可享領新的給付，但事實不然；另一方面它並未將年齡、職業、地區等對個人找工作的難易而言相當重要的變項一併納入考量。Taylor 在一項回應 Gujarati 的研究中指出，該研究由於忽略了一九六六年之後勞力需求模式之轉變，而對情況有了錯誤的解釋。Taylor 基本上將失業視為勞力市場需求轉變之產物，而不是勞力供給之結果。

一項由就業部所進行的類似研究注意到在一九六六年到一九七四年間，英國失業的人數比工作空缺數多出三十萬個左右，但是在同一期間，不只是引進了新的給付，英國本身的經濟結構也發生了若干的改變。就業部的研究也注意到獲得該項新給付的失業者畢竟是少數，因此在結論中說明官方的資遣給付和所得比例給付大概只能對失業率之提高作有限度的解釋，它們估計兩者對男性失業情形之影響，最多分別不超過二萬人和五萬人，這個數字僅及 Gujarati 估計之半，儘管如此，本質上這兩個研究均仍缺乏有力的證據來支持其統計發現。

Maki 和 Spindler 的研究在方法上較為嚴謹，他們的研究嘗試將新給付加以考慮，同時也將一九六九年到一九七三年之間經濟上可能影響失業率的結構性與週期性因素一併納入考量。他們的結論是：在該期間內英國的失業率由於新給付之採行而提高了百分之卅，亦即失業人數增加了十一萬，這項估計正好落在 Gujarati 與就業部的估計之間。

另外也有一些研究對 Maki 和 Spindler 研究的方法論與發現提出批評。例如，Sawyer 就坦率地指出，將一九六六年之後的所得比例給付和一九六六年之前均等費率給付情況下的失業率加以比較，本身就是一項錯誤。在 Sawyer 的研究中已經擴大了討論的範圍，將影響一個人就業決定的因素——

一般性工作倫理、失業對未來工作展望之影響、主動離職致無法享領給付、對給付水準所知有限等一併納入考慮。除此而外，Maki 和 Spindler 亦未將前文所提及的——職業、教育、地區、家庭負擔、給付金額等——一方面影響個人工作意願，一方面影響個人尋找新工作的能力之因素加以考量。

基本上，時間序列研究的弱點在於，它們泰半未將失業者的個人特質視為一個重要的變項加以研究，如果把這個因素放進去，就會發現給付對工作意願的阻礙效果低了許多。Mackay 與 Reid 的研究分析一九六八年英格蘭中部六—三位被資遣的工人之經驗，他們將每週給付的金額、資遣給付的金額、找工作的情形、年齡、婚姻狀態等因素納入研究架構中，結果發現在一九六六年到六八年之間，因所得比例給付所造成的失業人數大約只增加了一萬兩千人——較諸其他研究，給付對工作動機之影響是弱了許多。他們在結論中澄清：失業給付的支付可能會對失業人數產生某種程度的影響，但是偏迴歸係數的數值小並不表示這些工人會維持長時期的失業狀態。他們同時表明一項事實：失業業者承擔著就業市場變化的風險，但是他們所得到的補償，卻遠不及那些因市場改變而獲得利潤的人。

Atkinson 對以上各種研究作了一個權威性的評析指出：「以單一因素來說明給付所造成的影響，並且將它和其他可能有關係的變項分開，在研究設計上是不夠周延的。在他所評述的三個最具水準的研究中顯示，即使是前述就業部的研究，也可能相當程度地高估了給付對失業人數之影響。」（在前述各研究中，就業部所估計的影響最低。）但是他也以保留的態度結論道：還是有一些根據支持「所得比例給付制度之採行導致申請者增加」，或者「所得比例給付制度之中止將戲劇性地降低失業水準」之說法。

（四）失業者在尋求就業上的實際行為之研究

這類研究之特色在於探討失業者的整個處境，它們試圖修正過去集中在單一因素——即給付——對失業之影響的趨勢。Hill 對失業者的研究顯示個人在失業後所處的情境相當的複雜，要想把某個特定因素之影響孤立起來研究幾乎是不可能的。他研究所得比例給付之付款與失業期間長短之間的關係，發現

沒有證據顯示該項假設是正確的，甚至，在新堡地區未領取所得比例給付卻維持最長時期失業狀態的這一組，竟遭到統計上的顯著水準。他也同樣指出，享領所得比例給付的短期失業工人，在就業市場上要比未領取此種給付的長期失業工人，擁有更良好的記錄，而且更容易獲得受僱的機會。

更近的一項政府研究亦同樣顯示，影響一個失業者去尋找另一份工作的能力之因素，是相當複雜的。Moylan 和 Davies 從全國失業者中抽出大樣本作兩次的訪問，第一次是在登記失業後一個月，第二次則在三、四個月以後再進行。第一輪的訪問中發現，低薪非技術工人佔其中之絕大部分，第二輪發現一半以上仍處在失業狀態中，三分之一以上的失業工人已經找到新工作，其餘的則患病在身。該研究認為年齡、健康狀況及過去的工作經驗等因素，對找新工作來說是重要的，相較之下，除非家庭負擔極重（四個以上子女），否則個人的婚姻狀態就不是那麼重要了。由此我們似乎可以大膽地假設：失業給付對那些原本就低薪受僱的非技術工人之工作意願而言，可能是一項阻礙因素。研究中那些已經再度就職的人，在找工作時多半為有一份心理準備——這一換可能轉到另一個職業或甚至行業，而且新工作的技術水準及薪水也極可能比原工作來得低。至於那些迄未找到工作的人，也表示了相同的意向——即使工作收入不如前也打算接受，只有極少數的人堅持要找一個更高的工作。這些失業業者找工作即使困難重重挫折不少，但仍然很急於就業，並未因享領給付而怠忽了找工作的意願與行動。

資遣津貼也一直被認為是阻礙個人工作意願的因素之一，只是它不像失業給付引起研究者和政治人物那麼多的注意。Shawler 認為資遣津貼對個人的就業動機——找工作的行為模式、失業期間的長短——之影響並不顯著，雖然許多研究發現領取資遣津貼的金額越高，失業期間也越長，但事實上那是由於年齡所致。因為年齡越長的工人，服務年資長，所享領的福利給付也就越多，兼以這些人年齡大，可塑性低，要想再另起爐灶重謀新職，也就顯得格外辛苦，由此可見，造成長期失業的關鍵因素，不是給付，而是年齡。

綜合以上的研究，我們可以得到以下兩項主要結論：（一）影響失業者工作動機的因素甚為複雜，完全歸咎於給付得失之偏頗；（二）年齡長者、半技術或非技

術工人、低薪受僱者及家庭負擔極重者，其失業之後再找工作之動機較低、機會也較少。對於這種現象，要在社會安全制度中設計一些懲罰的條文以杜絕之是不可能的，比較可行的是設法改善兒童給付和低薪受僱的情形。事實上面對這個問題，一個深思熟慮的人所關心的，不應該只是「爲什麼有些人寧可坐領給付而不事生產？」；而應該再進一步探討「爲什麼還有更多的人，寧可在拮据的經濟狀況下，忍受菲薄的工資，兢兢業業工作，而不肯仰賴社會安全給付過日子？」

詐騙行爲

「詐騙」是另一個被認爲影響失業工人就業動機的因素。最常爲失業業者所用的兩種詐騙手法有二：一是一面工作（兼職或專任），一面享領福利給付；另一是爲已在工作之妻子申請福利給付。費雪委員會（Fisher Committee）雖然未提出足夠的證據，但是他們覺得福利給付爲不法的申請者所濫用，是一個嚴重的問題，據他們估計，在一九七一年到七二年間各種名目的給付中，被濫領的金額約一百五十萬英鎊。衛生暨社會安全部提供了更爲詳盡的統計數據，表九即一九七八年至七九年間各種給付被詐騙的情形，我們可看出，不論就人數或錢數來看都不算多。

有人認爲被查獲的詐騙事件只能算是大型冰山的頂端一小角，真正的詐騙人數要比衛生暨社會安全部的統計高出許多。最近一項瑞納報告（Rayner Report）根據他們所能取得的片斷證據，草率地作了個結論：所有的失業申請人中，約有百分之七、八是不實的，該報告因而建議政府應增加查證詐騙情事的官員，此項建議爲政府所採納，然而此舉卻不僅爲窮人的辯護者所批評，亦爲政府本身的補充給付委員會所斥，認爲這可能阻礙誠實的申請人去追求他們應享的權利，而且因此無法享領給付所造成的問題，將會比詐領給付的問題來得嚴重，因爲畢竟誠實的還是佔多數。

簡而言之，儘管部分人士在不夠充分的證據上誇大了詐騙的範圍，但畢竟詐騙者仍是失業者中的少數，至於被詐騙的金額更是微不足道，尤其比起政府每年被逃漏的稅收，那真可說是九牛一毛。Deacon 認爲這種普遍存在的心理狀況已經超過了實際的詐騙行爲，甚至可說是患了「詐騙恐懼症」。

表九 詐騙的情形，1978—9

給付名目	詐騙佔全部申請人 之%	金額佔全部給出 之%
兒童給付	0.042	0.639
失業給付	0.563	0.664
退休年金	0.127	0.001
疾病、殘障與 生育給付	0.061	0.051
喪偶給付		0.025
工業傷害給付		0.012
補助給付	0.596	0.138
總計	0.273	0.027

來源：F. Field, "Scroungers: Crushing the Invisible", New Statesman, 16 Nov. 1979, Tables 2 and 3.

福利給付對在職者之影響

前面討論的均是各種福利給付對失業者工作動機之影響，現在我們轉而探討福利給付對在職者之工作動機是否有所謂的阻礙效果。回顧有關的文獻，這方面的報告多半集中在研究「付給低薪受僱工人的家庭所得補助（Family Income Supplement）」使工人不願意工作較長的時間，且換工作的頻率增加。家庭所得補助制度從一九七一年開始採行，它是根據家庭收入之多寡與家庭人口數，在一家之主的工資之外提供的一項附加金額，多年來接受家庭所得補助的家庭數一直維持在九萬五千戶到六十萬戶之間，且其中約有一半是單親家庭。在某個意義上來說，家庭所得補助的付款對低薪受僱而家庭負擔沉重的工人而言，反而是促使他繼續工作的動力，因爲如果沒有家庭所得補助，這些工人可能根本就放棄他們的工作，而全數仰賴補充給付維生，反而在經濟上更爲寬裕。

有人認爲在職工人爲了繼續保有家庭所得給付，以致自我限制工作時數，而且也不肯換到較高薪的工作。有關這個問題衛生暨社會安全部曾進行過兩項

研究：其一是研究一九七二年享領家庭所得給付的雙親家庭；另一則是研究一九七四年無父親家庭之情形。前者顯示享領家庭所得給付的雙親家庭中有百分之十三的所得，仍低於補充給付之水準；若扣除家庭所得補助，則有百分之廿九的家庭處於貧窮狀態。而後者研究中上兩種情況之比例分別是百分之十三與百分之廿四。在一九七二年的研究中曾經非常詳盡地探討「工作意願」的問題，並總結指出：家庭所得補助之付款對人們增加所得的動機而言，似乎並無明顯的影響。那些少數有換工作的機會卻未換的人，解釋他們之所以不肯換工作的原因，是由於住的問題或已熟悉目前的工作等因素，而不是因為害怕失去家庭所得給付。在無父親家庭中則無影響工作動機的問題存在，該研究發現與一般人所臆測的情況正好相反——家庭所得補助被認為是鼓勵單身母親為撫養子女去從事專職的工作，而不是待在家裏靠補充給付維生之主因。對大多數的母親而言，工作的收入雖然菲薄，但卻提供了必要的社會接觸，因此多數的回答者自稱對目前的工作感到滿意。由此見得，對享領家庭所得給付的人——不論男女來說，似乎都沒有阻礙工作意願的問題存在。

美國有關所得稅負 (Negative Income Tax) 的實驗研究，也得到同樣的證據支持前述結論。最著名的莫過於從紐澤西州的許多都市中心找出一千三百七十四個家庭，其中七百廿四個領取補助的家庭屬實驗組，依其享領補助名目之不同再分為數個小團體；另外六百五十個未領取任何補助的則劃歸控制組，該實驗的目的即在找出這些補助付款對工作動機之影響——其中工作動機是以工作時數、受僱及失業狀況和所得多寡作為研究指標。同一實驗設計由於用以估測「阻礙效果」的標準不同，以及迴歸分析中所包括的項目之不同，而產生了以下兩種相互矛盾的分析結果：Haverman 與 Watts 發現實驗組和控制組在工作努力上並無差異。而 Hall 的分析則顯示就白人家庭的先生之工作時數來說，實驗組（即享領給付者）較控制組低，但在黑人與西班牙裔的樣本團體中，則無此種阻礙效果。

五、結 論

社會政策動搖經濟成長的說法，在經濟不景氣時，常常成為社會爭論的焦點。但是經由前述的分析，我們可以看出，造成英國經濟衰退之主因，顯然是

在社會政策的範圍之外，更何況社會服務一直就是在所有的經濟需要與私人部門資金需求量等因素都被充分地考量之後，方才被提供的。當然我們並不是全盤否定某些支持「社會福利支出使得原已不佳的經濟狀況更為嚴重」的研究證據，只是我們希望論者亦能將社會政策對經濟成長的正向功能及貢獻予以等量齊觀，一併納入考慮。除此而外，有關「福利給付阻礙工作動機」的說法，事實上這也不應該歸因於政府的社會政策，它們應該說是過度強調根據財力調查核定給付金額所造成的後果。最後，社會服務充其量只是眾多影響人們工作意願的因素之一，因為我們可以在高、中、低等不同經濟成長率的國家，看到相同額度的社會服務支出。換言之，經濟成長率的高低與社會服務支出之多寡，並無關聯性存在。由於人們對社會政策可能產生的阻礙效果，給予過多的關注，以致忽略了它的正向功能，並造成「削減社會福利支出」說法一面倒的低盪氣候；再者，一般人對個別失業者的苛責，亦遠超過於對個人所無力控制的政府政策與結構因素之非難，這些對社會福利而言均是有失公允的。（全文完）
（譯者現任行政院研考會專員，東吳大學兼任講師）

【譯後感】

理性的決策須以嚴謹的實證研究或堅實的資料做基礎。

有關「社會福利是否拖垮財政」之爭論，譯者的想法是它不應該只停留在「先知式的預警」層次，而自以為有「防患於未然」之功；但是，試圖以「社會良知」打動人心，或「赤手空拳」捍衛社會福利，亦不足以服人。

這篇文章之價值，不在於它的結論——為社會福利講話，而在於它清楚地讓我們瞭解：

1. 爭論的焦點——「社會福利動搖經濟成長」只是一個籠統的說辭，在這主題下究竟涵蓋那些細節。
2. 爭論的背景——英國之經濟狀況與各時期之社會福利制度為何。
3. 爭論的證據——正反兩方以何種研究方法或統計數字，經由何種邏輯推演，達成何種結論。

原作者在行文間對各種研究且能點到為止，未能讓我們窺得全貌，以及譯者功力之限制，都是本文美中不足之處，但無論如何，希望這是一個拋磚引玉式的開始。