

從政策科學的觀點探討社會福利

政策與經濟發展政策的關係

■ 郭 登 聰 ■

壹、都是社會福利惹的禍嗎？

高希均先生在一篇「細說政府支出」的文章中，提到龐大的政府支出與財政赤字成爲今天世界性經濟衰退的主因之一，連帶的可以看到高物價、高利率、高失業、低生產力及低經濟成長等的病態，蔓延在世界各國。包括歐美的政府領袖，無不企圖挽救這種垂危的劣勢，以期重建經濟秩序。龐大的政府支出及財政赤字，一度曾是挽回資本主義崩潰的利器，是政府施恩或謀求人民福利的方法之一，然而在一九八〇年代的今日，却是另一種棘手傷神的困窘。綜合財政赤字的主要因素可歸納爲：(一)戰爭與國防，(二)人口變化，(三)所得增加，(四)生活素質的提升，(五)發掘「新」的社會問題，(六)政府部門的自我擴大，(七)國營企業的虧損，(八)物價上升，(九)競選的支票，(十)對付經濟景氣的工具。簡約來說最重要即是維護國家安全，調節經濟起伏及提供社會福利。(註1)

在各國財經官員或學者專家試圖診斷抓藥的當頭，鑒於國家安全不可偏廢，經濟成長追求的必要，唯剩下的社會福利的支出及提供，成爲這種解決問題對策上的一個焦點。從美國的雷根總統到英國的余契爾夫人，如何有效的抑制社會福利的擴

張及削減社會福利的支出成爲他們解決財政上危機的良方。西德勞工暨社會政策部部長 Norbert Blum 說到「福利社會不再是一個完美的承諾，問題在於我們是否能籌措到該制度所需的經費。考其根本原因是：時代正在改變中。」(註2)美國有位社會科學家查理士·墨瑞一本「失去的根基」(Losing Ground)被爭議的書中，提到政府的福利措施摧毀人民的工作動機及造成依賴，這樣的論點得到諾貝爾經濟獎得主，密爾頓·弗利得曼的稱許和支持，白宮的官員除了樂見這種論調外，更希望一些福利的受益者能以工作來報償這些利益的取得。(註3)

社會福利或福利國家，却從曾是當政者取悅人民或施惠於民的成就指標；頓時之間，却又成爲「避之唯恐不及」的瘟疫，成爲拖垮國家財政，延遲經濟成長的「代罪羔羊」。在我國的情況亦趨如此。蕭新煌先生曾對社會福利決策系統中兩種決定性力量，一是專家學者，二爲政府部門中的權力精英分子，之不利於社會福利的有力推動提出其看法，他引用李國鼎政務委員對於社會福利的質疑：「若干開發國家過分重視社會福利政策，形成國家龐大的負擔，其結果一方面必須重稅以支應社會福利支出，而使投資者裹足不前，一經濟成長降低，另方面不工作亦能獲得相當的所得（領失業保險金），而導致工作意願的低落。」暗示政府在有關社會福利決策上的意向和心態。(註4)

是不是社會福利制度或政策的推展必然和經濟成長或財政赤字上的負面效果會糾纏牽連，本身尚存於見仁見智的爭議中。美國的一位經濟學家余羅(Lester C. Thurow)就指出在一九六〇年代，美國有全面的社會福利的推動，在這種政府干預及福利實施的前後相較之下，其經濟成長超過兩倍以上，又他提到經濟成就和政府干預，同社會福利支出並不相衝突。(註5)姑且不論這裏面的關鍵要素如何，存在於我國的現象，基本上應有的認識就如文崇一先生(一九八三：一〇九)曾提到的：不能因外國的情形如何就拿來看我國的現狀，這是不公平的。

歸納在民國七十二年間兩次有關社會福利發展的座談會中的意見，多少能看出普現在社政官員，福利學者及經濟學家彼此間的認知，從其談話中大致可以整理如下幾點：(註6)

1. 大多承認經濟發展對社會福利的重要，趙守博先生且強調「經濟不發展，絕對辦不了社會福利」。

2. 社會福利學者普遍認為經濟學者不重視彼此的溝通，忽略社會福利對經濟發展的貢獻。

3. 經濟學家則視其責任和見解方面，趨向對現實條件的顧慮，即對國家整體財政資源的有效運用和控制。

4. 認定未來我國社會福利發展，要在全盤性的政治、經濟及社會之環境考量下，重新界定，評估，且提出合於時宜的方向和做法。

從這個對話中，雖然可看出深具著各自專業意識上的陳詞，對於社會福利及經濟發展却又隱現著某種程度的共識，也就是社會福利學者承認且接受要在經濟發展的前提下，才能够談社會福利的推動，唯目前是缺乏雙方的有效溝通，以取得經濟學者或整個經濟發展政策上對社會福利做妥當的定位。

如何為社會福利在整個經濟發展的政策或過程上做確切的關係界定，素來是屬於社會福利學者們所關心，同時也有提出不同的看法，其主要的目的是想說明社會福利在對於經濟發展的擴張或成長上扮有重要的角色和功能。(註7)這樣的用心無非是想打破純粹經濟掛帥或經濟決定論的偏差。

本文的目的，則試圖利用政策科學觀點，(註8)把社會福利及經濟發展都視為國家整體發展政策上的實行措施的範圍，從(一)政策形成環境，(二)政策推展順序，(三)政策欲達之目的，(四)政策可能的關聯，(五)政策具有的功能等幾個面向的分析，從經濟發展政策著手，瞭解其政策形成的環境、目的、功能，同時掌握其動機，從其精神和內涵中找尋和社會福利政策相契合或互應的特質，而能從這當中清楚明白兩者的關係，以便有助於討論該議題時能明確定位和判斷。

貳、政策形成的環境和政策推展的順序

重視經濟發展政策一直在我國存在著，當然我們清楚每一個政策的產出和被重視有其特定的背景和需要。畢竟談整體國家發展的政策，包含的範圍是從政治、經濟、社會到文化等，而不是獨一的某種政策可以涵蓋。國父孫中山

先生在其民生主義中，揭櫫的國家發展政策就明顯標示三個階段性的策略：(1)國家經濟命脈的獨立自主，(2)加速工業化以致富，(3)保障經濟公平和均等。(註9)從這裏大致可約略提示我國在發展政策上的情境順序和需要。

政府遷臺後，也一直在憲法的最高指導原則下，以第一條及第一百四十二的兩條文內容，秉持民有、民治、民享的原則，實施平均地權，節制資本及謀國計民生之均足的精神，指導國家的最高經濟政策的進行。(註10)然這種涵義在當時的社會環境，呈現出更特別的意義。

已故著名的經濟專家尹仲容先生在談到當時經濟發展的背景時指出：(註11)
(1)臺灣的經濟結構承繼著日據時代所遺留殖民地性格，產生不健全的條件。

(2)有著衆多的人口及軍隊的負擔。

(3)兼具著準備反攻的軍事上壓力及需要。

(4)且為達到政治上號召，做為自由與奴役的對證。

因此可以見到該時候在整體國家的政策上自然以經濟發展為主體。繼而他又明白指出在處於「生之者寡，食之者衆」的情況下，所帶來諸多預算上的不平衡及財政上的赤字，同時又有許多失業的人口，這種種的警號催使他提到須做明確的經濟目標的達成，即從(1)使預算收支平衡，(2)使國際收支平衡，(3)增加就業及達到充分之就業，(4)增加社會保險。但這四點間又因開源節流的理財原則而產生矛盾，因為社會保險或充分就業都會波及財政上的支出，且有違裁員減政的主張。(註12)很明顯的看出一個明智的經濟政策的訂定本身須考慮到環境因素上的周全照顧。同時在此刻他乃不忘提出社會保險政策，此乃社會福利政策的一環以便能促使充分就業的保障，明確地暗示社會政策在該時段上的意義。

我國從民國四十二年，走上經濟計畫的時代，四年一期的經濟計畫，其目的是在求以最迅速有效的方法，動員一切經濟資源，從事有計畫的經濟建設，提高生產力，增加生產數量，對內解除物價與財政所受的壓力，對外則漸次使國際收支達成平衡的境界，希望在四年計畫完成之日，經濟可以接近自立或減少對於美援的依賴。(註13)在這計畫開始推動的前三期間，並沒有強烈明顯的社會政策在經濟政策中相配合，而僅有社會安全制度已從卅九年的勞工保險

實施起，和民國四十七年的公務人員保險的推展共同形成。

至民國五十三年止，即第三期經濟計畫結束時，整個經濟結構上所面臨的是：(註14)

(一)經濟結構的轉捩點，由農業為主的經濟轉入以工業為主的經濟。

(二)日漸面臨的就業壓力，人口密度的增加使就業問題形成一種重擔。

(三)必須向外發展才能保持經濟的繁榮，為海島型經濟的必然。

(四)政府努力的目標，係以反攻復國為最高任務，為支應復國的需要，必須求經濟力量的壯大。

從這樣的政策背景的解說和政策環境的提示中，我們約略可窺測到經濟發展的追求依然是國家政策的重心。就這時期所可以看到的社會福利政策也沒能有特別的彰顯，在民國卅九年的政策方針是以建設臺灣和反攻大陸為任務，輔導國民就業舉辦社會保險，改善農民生活保障勞工權益及婦女生活改善為民國四十一年度的社會政策內涵。民國四十六年的社會政策並沒有進一步的指示，但在民國五十二年時，則提出一份較積極和建設性的政策指導包括：①貫徹都市平均地權，②貫徹耕者有其田，③擴大國民保健、社會保險、公共福利、就業輔導，④加強青年就業輔導，⑤扶助農工團體保障其權益，⑥維護婦女權，⑦加強退除役官兵輔導。(註15)

在承繼前三期經建計畫所帶來的成果後，從已逐漸奠立的自力成長的基礎下，朝著邁進經濟更現代化的目標而政府再著手第四期的計畫，以廣續前期的施政和作為。這時間的經濟發展的目標，為(一)建立民生主義經濟制度，包括對民營企業的扶助，將公民營事業清晰劃分，課稅或其他方法用於社會福利措施、吸收外資，(二)促進經濟的現代化，致力經濟結構的改變，(三)維持穩定而快速的成長，對可用資源如自然資源或人力資源的有效開發，(四)提高生活水準以為經濟努力的最後目標。(註16)在這一期內對於社會建設部門計畫包括人力資源發展，社會福利計畫及都市和社區發展等內容做相當的擴展，雖然限於經費的困難並沒有完全做好但是已顯出對此的用心。而從民國五十八年到六十一年止的第五期經建計畫，本質上乃以追求經濟的成長，其基本措施上包括農業現代化、加速工業化、加強交通運輸建設、切實執行財政政策、有效運用金融政策

、強化國際經濟關係，積極發展人力資源、推行都市社區發展。(註17)在這一期內則是沒有很明顯的訂出社會福利方面的有關措施，不過乃以如何開發人力發展上的項目為重。

李國鼎先生在一篇「經濟發展過程中所遭遇的問題」的講詞，說明在過去二十年的經濟設計畫有力推動的成果而締造出「經濟發展奇蹟」，但是對於當前的處境會遭遇到的問題則為(1)能源問題，(2)原料問題，(3)人力問題，(4)公共設施建設問題，(5)經濟成長與所得分配問題。這份民國六十二年發表的文章可稱是對前二十年的臺灣經建成就做一肯定和註腳，但却又點出未來臺灣在經濟成長上可能面對的困境，意指著在這之後整個國家的發展可能有的警示。(註18)

民國六十二年，由於國際初級產品及重要物資短缺，加上中東戰事引發石油危機，國際物價猛漲，造成全球性的衰退膨脹，我國亦在六十三年下半年開始陷入嚴重的衰退局面，出口貿易與工業生產均大幅萎縮，危及經濟成長和穩定。(註19)原訂的第六期經建計畫在民國六十五年放棄而又開展另一個六年計畫，當然造成這個改變乃因政府在六十三年正實施十大建設和繼而推動十二項建設所致。儘管政府的經濟狀況有了變動，但在六年計畫中對於社會福利方面乃提到：(1)社會保險的擴大，(2)福利服務的增加，(3)康樂設施的增添，(4)社會救助的改善。(註20)

結束為期六年的經濟計畫後，雖難免的遭逢到預期成長率的降低，但從民國七十一年起又有新的四年計畫的擬議，其揭示的目標為(1)適度的物價穩定，(2)持續的經濟成長，(3)調和的產業發展，(4)充分的就業機會，(5)合理的所得分配，(6)平衡的區域建設，(7)和諧的社會生活，期為未來的臺灣經濟再上一層樓。且對於社會福利政策做了明白的指示，以期在「健全經社法規，提高行政效率，鼓勵民間參與，減少行政干預，以維護自由市場制度及價格機構的運行，有秩序的引入外來的競爭，以提高技術，平衡物價，為公私企業開創一個開放，競爭而有秩序的發展的天地，為社會大眾建立一個公正，祥和而朝氣蓬勃的生活環境。」(註21)在這種期許下能達成「貫徹復興與民生主義社會經濟建設案」中所列(1)擴大技能訓練，促進就業安全。(2)加強勞工福利，增進勞資關

保，(8)建立醫療保健體系，擴大醫療衛生服務，(4)擴大社會保險，強化社會福利，(5)廣建國民住宅，平衡城鄉建設。(6)加強社區發展，辦理基層建設，(7)加強環境保護，防治公害污染。(8)開發國家公園，增闢育樂場所。

我國的經濟發展從民國五十三年起的第四期經建計畫起邁進另一個結構化的變動。而國家的社會福利政策也在該年訂定的「民生主義現階段社會政策」，以社會保險為首，國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展為次共七大項目，在掌握政策目標，政策推動方法，經費及人力的周全考慮下，期植下日後社會政策的根基。(註22)繼而民國五十八年又頒布的「現階段社會建設綱領」，「中華民國人口政策綱領」，五十九年的「現階段加強國民就業輔導工作綱領」，「現階段農村經濟建設綱領」。在世界性能源危機的時段，並未有明顯政策提出，到民國六十九年在「復興基地重要建設方針案」再重述對人口政策、衛生醫療網、環境保護、照顧兒童、老人、殘障及低收入戶者，擴大保險範圍，增進勞工福利，訂定區域計畫，加強社會組織等項目的注意，民國七十年在承接「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」，期能配合經濟的成長在其中求得均富，再求和諧以增進全民福祉。(註23)

若仔細的觀察並對照從民國五十三年起的經建計畫的內容及其所提示的社會福利的意義，並且再參考政府本身所訂定的社會福利政策的項目，顯然的從質和量方面來說都有相當程度的擴展，當然我們清楚訂定社會政策的內容不完全是循著經濟發展的軌跡。事實上就如前面曾提到的國家本身有其固定的政策方針和目的，社會福利政策和經濟發展政策都屬其中之一項目，就如同民國七十年的「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」就在一般所關心的政策的順序上做了同時的強調，標明經濟發展與社會福利的並行並重。儘管這個意思在素來的政府總體政策方向是一直注重的，但是在這次才很明顯地特示出來，顯然從整個政策環境的變遷中，我們已逐漸清楚到政策的意義和其順序的內涵何在。

叁、政策欲達之目的及政策的關聯性

國家推動經濟政策其目的是在求(1)經濟的發展，(2)經濟的效率，(3)經濟的公道，(4)經濟的安定，(5)經濟的自由。(註24)而我國推行的民生主義經濟制度，便是在自由民主政體之下，維護私有財產制度及市場機構，以私營事業為主，而輔之以公營事業、政府控制、重稅、及大量社會福利的一種經濟制度。(註25)然這政策的最高目的是追求縮短貧富差距，使經濟建設成果為社會大眾所共享的「均富」。

經濟發展是指平均每人所得或產量長時期不斷增加的過程。(註26)人類為什麼要追求經濟發展，從國家而言是提高人民的生活水準，改善人民的生活。(註27)整體來說其目的並不全是追求財富，而是在克服自然，提高生活品質，以提高社會福利。唯這裏所指的福利則是廣義的普遍提高人民生活的品質，享受到經濟發展的成果，其包含內容從快速的經濟成長，物價穩定，充分就業，所得差距縮小，交通的暢通，舒適的住宅，環境污染的防止，教育的普及，衛生水準的提高，及各項福利服務項目，如老人、勞工、兒童的福利提供等等。(註28)總結其目的乃回復到與整個經濟政策所追求的「均富」同一層次。不過我們也可看出經濟發展是促進均富的一種方法，且其內容也是均富政策所關照的。

基本上討論「均富」的政策乃要顧及到如何去實踐和施行，因此費景漢先生就曾稱「均富」就是「所得分配」的問題。(註29)除此之外應可再廣義的推演，正如王作榮先生則認為一般處理這個議題不外分兩種途徑：(1)限制有財富的人賺取更多的財富，(2)對富者課取重稅，及普遍社會福利措施的推行。(註30)事實上對於「均富」政策的具體化，並不單純的僅環繞著對財富方面的限制，這個對個人財富的拘束可能又牽連到整體經濟政策的推動力問題，而是在從事「均富」的方法時，可採含有「所得分配」意義的第二種措施，即使富者課稅和福利分享。

這也就是高希均先生所談的：(1)均富政策不是消極的使富者不富，因此貧者才會不貧的觀念，政府要使低所得者的收入透過教育、職業訓練等方法使其上升，而用租稅政策使高所得者收入可增加，但緩慢，(2)因為祇有人民有財富，政府才會有更多的財源，當政府有了更多的財源，政府才更可以照顧人民——尤其是低收入者。(註31)這種從「均富」的積極措施所衍生的社會福利的觀念

，正好可和郭婉容先生所談的經濟發展是提高社會福利的有效途徑貫成一體。

從這套邏輯上的演繹，逐漸可以釐清一個福利政策的架構，即從國家整體經濟政策的追求「均富」開始，透過經濟發展使「均富」更爲可能；而當達到「均富」的境界時，其意義從抽象的內涵落實到真正的實踐上，而這種實踐則可透過如社會福利的方法運作。於經濟發展與社會福利之間扣著緊密的關連，雖有前後順序上的關係，但是到了真正剖析經濟發展政策的目的時，可清楚看出，其所圖求的境地無非即是社會福利的目的所在，因此並沒有必要去劃分兩者間的關係是何爲主體，何者爲輔，應是貫通相連。

事實上在討論追求經濟的發展或經濟的成長，雖然從我國的經驗上看來，「在臺灣經濟發展的初期階段，曾以大量的政府與美援資金投到電力和交通，運輸等基本經濟設施的擴充方面，我們始終認爲基本設施的發展，是促成工業化和經濟發展極端重要的因素。……同樣地，我們在社會建設方面也曾有大量的投資。這主要包括教育、職業訓練、公共衛生、國民住宅、社會福利等方面。因爲一國生產力的提高，端視其以訓練、技術、健康、工作意願以及機動性等所表現的勞動力素質而定。我們認爲用於社會進步與人力資源開發方面的金錢，是一筆良好的長期投資。我們都同意這種說法，發展中的國家通常最感缺乏的不是資本，而是人力資源，因此對於經濟發展和社會發展應同時進行，不能有所偏廢」。(註32)

李國鼎先生的這一段話給我國的社會福利政策在整個國家經濟發展政策的地位上做了很積極且有意義的定位。並且指出社會福利政策從是爲「均富」政策的實踐手段之一的立場，推展到爲整個經濟發展的目的所在，而再擺回經濟發展的範疇來是一體的，並重的。同時也給社會福利政策的功能和作用做了相當的提示。

肆、政策的功能具現

談及社會福利的功能，或是社會福利政策的發展，顯然並不是很容易釐清，可能因其所因循的學術理論和實際的社會環境而做不同的解釋。(註33)不過乃以一般的對社會福利服務功能從消極來說，在解決貧窮、愚昧、怠惰、骯髒

和疾病等所謂「人類五害」，推展到積極的是透過社會福利服務，達到所得平均再分配，更進而回饋到經濟生產，促進經濟的繁榮和成長。(註34)當然我們也同意社會福利在這種一般所認定的顯性功能外，可能還具有「隱性功能」，即：(1)社會福利制度是一種「事先預防」的政策，避免社會問題出現，(2)用來解決資本主義經濟制度下的不平等问题，藉此減少社會的不穩定。(3)社會福利制度確保市場經濟的有效運作，(4)用以降低社會階級產生衝突的可能性，(5)用以避免社會既有結構發生重大的改變，(6)社會福利保障社會安全等的「社會制約」的功能。(註35)

唯我們寧願從另一種更積極但合於時宜的看法，提出另外能達於「權變」的想法：從社會福利發展的角度看，給予社會福利一個固定的定義和範圍是不必要的，如果一個國家的政府和國民對社會福利抱消極的態度，則社會福利所發揮的功能必然十分有限，包括的範圍也非常的狹窄；但採取的若是積極的態度，則社會福利自能發揮發展性和預防性的功能，提供的服務也比較廣泛。以上結論以社會人士對社會福利的態度爲根據。其他重要因素還包括社會裏的經濟狀況，例如經濟水平高和資源豐富的國家，提供的服務一般都較多，而經濟發展緩慢的國家，不但人民生活水平低政府要辦社會福利也不容易。經濟發展與社會福利服務的數量自有密切的關係，但一個國家的資源並不全部用於社會福利上，所以服務的數量還得視乎政府和國民的價值取向。(註36)

社會政策若能被定義爲一種普遍被接受的詞句，本來就是值得懷疑的，事實上有一位著名的學者提到：社會政策並不是一種技術性且有精確意義的名詞(T. H. Marshall, 1965)。從這些觀念的啓迪中，讓我們有重新的角度和認識來對我國現存的社會福利政策做有意義的詮釋。

長期以來我們看到經濟發展政策中，有某種肯定對社會福利的關照；祇不過在整個社會福利的心態上，不似社會福利學者而比較傾向於對現實的接納，同時他們所給予的社會福利的認定範圍也比較廣義。也就是強調社會福利是在保障全社會人民的最低生活水準，不受現代複雜經濟社會中超出個人應付能力的災害所威脅，並強調社會福利措施是人民的基本權利，同時又是經濟制度的一部分。(註37)強調經濟發展的最終目的在於增進國民的福祉，因此社會福利規劃

亦為整體規劃中的重要部分，希望在衡酌國家總資源的限制下，一方面充分體認在我國現有的所得水準下應享有的社會福利水準，訂定適度的社會福利支出計畫，盡最大努力加以推動，同時在設計時，應儘量把握效率化的原則。(註38)

在對社會福利政策的本質和功能及其被認同的情況有了深入的瞭解後，我們回到所要探討的社會福利政策如何對經濟發展政策做功能般的關聯。因長期以來，在經濟發展的政策中都附帶的提到社會福利或社會建設的內容，唯其內容大體上是因應時代環境，參酌整體國家的發展而訂定，可能在制定上和執行上都不盡如意和順利，但都在兩者兼顧的觀念引導下，做了規劃。當然今天之所以會討論社會福利政策與經濟發展政策的關聯，也全在長期以來社會政策總是被貫注在經濟發展的意識下給忽略，或不被重視。對此政策環境所造成的政策順位及政策位置，在文前有做說明，現今所要探討的，則是希望在既定的時空和條件下，能為社會福利政策找出一種新的精神和意義。

仔細的分析從民國四十二年起的所推動的四年一期的經濟建設計畫，雖然其內容中對社會福利的提示各有不同時期上的變動，但是其項目始終保持的一個宗旨是非常重視人力資源的開發。因為我國人口問題的形成一直是急待解決的，人口眾多在負面意義上當然是對資源的耗費，或造成其他相關的困擾，但是從正面或積極的角度看來，這確實帶動國家經濟發展的一項重要「勞力」資本。

我們早期的經濟學者或是財經官員早就注意到如何來妥善運用或開發這個寶貴的「人礦」資源，因此有關「人力發展」的相關計畫在整體的社會建設為前提下，積極的提倡著。歸納長時期以來的「人力發展」的計畫，大致包含三個方向(1)教育，(2)技術訓練，(3)就業輔導。而就社會福利政策與此有關的，最早從民國三十九年起的勞工保險的實施，到後來的公務人員保險，這種以社會保險為基點再逐漸擴大到重視農民福利及勞工福利的趨向，顯然明白的提醒早期我國發展社會政策與經濟建設相關連或扮演的角色或期待的功能是：希望用社會保險來鞏固整個「人力資源」的穩定。雖然在民國五十三年以後，社會福利政策的項目擴大，但是整個社會建設的範圍依然扣緊人力發展。

倘若我們從一種「人力發展」的觀點來看，提供教育、技術訓練、就業輔導，這都應是促進其成為生產力或勞動力的一部分。因為除了積極的希望這些

「人力」有用之外，得顧及到平常得如何來「維護」和「保養」這批人力資源。因此一開始政府經濟決策者就能想到用「社會保險」來培植「勞動力」的穩固，本身就是很理智的決策。但是整個社會福利的作用或功能並不單是在此，它應有其它的效用發揮。行政院經濟建設委員會在民國七十年發表一份「中華民國臺灣經濟建設十年計畫人力發展部門計畫」，規劃從民國六十九年到民國七十八年的人力發展情形，其重要的措施是：(註39)

一、人口政策的推行，也包括加強兒童及老人福利措施。

二、教育發展與調配。

三、職業技能訓練之擴大。

四、就業服務之革新。

五、勞動條件之改善，加強勞工福利，改善現有社會保險。

可以稱在整個經濟發展意識型態下的延續。但是就社會福利的眼光來思考這份報告，却可發覺經濟部門的人員也多少能將人力發展和社會福利相互對應，也就是他們也考慮到在人力發展的過程中，所需要的社會福利的配合。就從這份研究中，事實上已可給社會福利政策在未來經濟發展勾勒出一個很明顯的輪廓，並做了相當的定位。

歸結而論，社會福利政策可以在經濟發展政策的前提下，做肯定的表現，但這並不意味社會福利政策就是附屬在經濟發展的優勢下，沒有自主。而是在整體國家環境和條件的思量下，能在整體政策型態的前導下，積極的發揮其功能，以達到創造全體社會福利的目標。人力資源是國家進步的根源。(註40)正因為這樣才更顯出社會福利可能扮演的角色，其功能將於如何有效的來開拓這份珍貴的人力而顯現出社會福利政策的未來方向。

伍、社會福利政策在實體環境中的新解

可能有人會不同意這種雖說是給社會福利政策在經濟發展意識下所找的新方向，因為某種程度來說它仍是一種附屬的態度。但就如同本文一直強調的，所要陳述和解說的是以比較真實的政策觀點來從現有的狀況和環境中找出其意

義。更何況在討論政策本身可能會牽連到許多現實的限制，同時從具陳的現象可以瞭解再爭執社會福利政策與經濟發展政策主從關係與否其意義不大。反倒是要如何在現實環境中替自身的政策找到適當位置 and 方向才是重要。

假若肯留心整個國家社會環境的轉變，從其跡象上的傾向也許更有助於社會福利政策得從中獲取啓示。經濟學家也提到，在強調經濟發展的社會，可能造成(1)陷於唯物主義之嫌，(2)造成家族觀念淡薄，(3)個人主義囂張，(4)對傳統價值的衝突，(5)工業化及都市化的問題。(註41)趙耀東先生也指陳，經濟發展核心目標的轉變，從發展初期，追求實物生產，以衡量實物的生產價值的國民生產毛額(GNP)為評估經濟成就最佳指標的態度已改變，並重視整個經濟發展中社會的失衡和失調的現象，以求社會經濟的平衡發展。(註42)

蔡文輝先生曾為文述及二次世界大戰以後，第三世界國家的發展過程可從工業化時期，將國家的產業結構由農業為主而轉變成為工業為中心。再來是進到經濟發展時期，由於工業化的結果國家的經濟狀況大為改善，國民生產額增加，個人平均所得提高，失業率降低，是一種富足的社會。最後進到現代化的階段，社會裏的政治、經濟、文化、人格等體系開始邁向一種理性的合理安排，人民的生活素質提高，社會不僅是富而且安和的局面。也就是社會福利政策在這個階段中更形重要。(註43)

在討論社會福利政策如何在經濟發展政策中，尋找適當位置的時候，無可避免的又要回到一個被視為是經濟學者所反對的主因，即社會福利是花錢。黃春生先生在其研究中就指出社會福利支出的不斷擴大對政府財政之影響。鑑於我國近年社會福利支出的過分膨脹及快速成長，均已超過了政府的各項支出數額，及國內生產毛額的成長率，在政府財政負擔上已產生壓力，因此須做適當控制。(註44)另外孫克難先生的「臺灣省縣市政府支出之實證研究」也提到地方政府逐漸對社會福利的重視，(註45)再者經建會的「我國現代社會福利制度與福利支出之研究」都提到對社會福利費用的負擔逐年提增。(註46)但對於整體有關社會福利是否與財政支出有這種直接的衝擊，完全取決於金錢開支的多寡而定，事實上是值得細量。

張金陽先生在「論我國當前社會安全及移轉支付」文中，剴切的提到從財

政學的觀點，一國之公共財貨可分為：國防、治安、教育、社會安全、移轉支付、公害防治、及其他等七大類，隨經濟發展階段的不同，對公共財貨生產所強調的重點也不同。他的結論中提到「社會安全」此一公共財貨，其生產並不單純是為推行社會福利措施而已，「社會安全」在某種意義如同「國防」與「治安」這兩種公共財貨。所不同的是國防與治安提供社會有形的安全與安定，而「社會安全」却提供無形而潛在的社會安全與安定。因此，我們不得視「社會安全」此一公共財貨的生產為推行社會福利措施，應該較之更為迫切更為需要優先生產。(註47)

顯然的純從財政學上的觀點，對於社會福利或社會安全的花費乃有其持正的看法。不過這並不是就縱容社會福利本身就沒有任何瑕疵，事實上其會遭致眾多的爭論必然有其缺點存在，所以在仔細的思考其問題後，應有下列的反省：

1. 先確切社會福利在整體國家經濟發展上的定位。
2. 探討社會福利政策與經濟發展政策的關連性。
3. 如何開創一個合宜環境條件的社會福利政策。
4. 肯定社會福利政策對經濟發展的可有功能。
5. 檢討現行社會福利政策的內容。
6. 討論現行社會福利政策是否合於環境及社會變遷的需要。
7. 思量現有社會福利政策在執行上的一些弊端和缺點。
8. 重新確立一套有效執行的社會福利政策的內容。
9. 對於經濟或財政學者所提的批評，應有審慎的反應。
10. 社會福利政策可以在取得整體環境的溝通及瞭解之下在現今的國家處境做積極有力的發展。

高希均先生在「經濟人與社會人」的文中提到目前國家施政的優先次序為：(註48)

- (1) 經濟效率應略先於社會公平。
- (2) 經濟成長應略重於經濟安定。
- (3) 創造財富應略先於財富分配。

(4) 社會上的部分資源應逐漸增多，用於改善生活素質。

(5) 企業的部分利潤應用於善盡社會責任。

(6) 政府應謹慎、逐步地按比例推廣社會福利。

這般論調也許不全然有理，「但却可供做社會福利政策在整體的政策環境內的參考。也許更具體的說政策的討論除在這種「環境」包括政治、經濟、社會、文化等因素得注重外，更要能從「實體環境」中去體認其現實意義。(註49)最後我們可引用 George C. Edwards III & Ira Shkarsky (1978) 所提示的：經濟發展對於整個公共政策雖有其決策上的作用，但是這兩者間並不是絕對的等式，因為經濟發展可以促進其他公共政策的推動，但相對的各種公共政策也可推動經濟發展政策。(註50)社會福利政策在此亦復如此。(本文作者為臺大社會學研究所碩士班研究生)

註釋

- 1 高希均，細說政府支出，天下雜誌，第十九期，頁七四—八四，民國七十一年。
- 2 勞保局譯，福利國家的危機，原文為 Newsweek July 25, 1983, p. 8-14, 參見勞工保險研究發展參考資料第三輯，頁一三五，民國七十三年。
- 3 Lawrence D. Maloney & Maureen Walsh, Richard L. Delouise 合著 Welfare in America is it a flop, U. S. News & World Report Dec24, 1984, p. 38-43.
- 4 蕭新煌，我國的老人福利政策及其評估——鉅視社會學的分析，思與言，第廿卷第五期，頁二八一—四六，民國七十二年。
- 5 陳時奮譯，零合的社會，Lester C. Thurow 原著 The Zero-Sum Society，臺北，長河出版社，頁一四—一五，民國七十一年。
- 6 a. 社會福利研討會——民生主義現階段社會福利之未來發展會議實錄，社區發展，第廿一號，民國七十二年。
b. 社會福利與經濟發展座談會，社會福利，第七、八期，民國七十三年。
- 7 彭懷真，臺灣經驗的難題——工業化、新興問題與福利需求，作者自印

，頁一五三，民國七十三年。

8 參考魏鏞先生對政策科學的定義，(1)政策科學即是研究政府政策所引起的結果的學問，(2)政策科學是研究政府政策與客觀環境交互作用的科學，(3)政策科學是研究政府決策過程的科學。

參見行政院研究發展考核委員會編印「政策規劃與評估」一書中，魏鏞先生著「行政研究與政策結合」，頁八，民國七十三年。

9 蕭新煌，民生主義中國家發展策略，中華學報，第九卷第一期，頁二一—三一三六，民國七十一年。

10 王作榮，臺灣經濟建設的長期目標，見陸民仁主編「臺灣經濟發展總論」，頁一五一—二九，臺北，聯經，民國六十四年。

11 尹仲容，臺灣工業投資的來源與通貨膨脹，見尹著「我對臺灣經濟的看法續篇」，頁一—七，民國五十二年。

12 見尹著，我對臺灣經濟的看法初篇，頁一—六，民國五十二年。

13 尹仲容，臺灣經濟建設問題，見尹著「我對臺灣經濟的看法續篇」，頁六七，民國五十二年。

14 李國鼎，經濟建設總論，見「經濟政策與經濟發展」論文集第一冊，國際經濟合作發展委員會印，頁七五—七七，民國五十七年。

15 陳國鈞，我國社會政策的回顧及其展望，法商學報，第十五卷，頁九九—一一四，民國六十九年。

16 中華民國第四期臺灣經濟建設四年計畫概要，見于宗先主編「臺灣經濟發展重要文獻」，臺北，聯經，頁三一—四一，民國六十五年。

17 同于編書，中華民國第五期臺灣經濟建設五年計畫概要，頁四三—九〇，民國六十五年。

18 李國鼎，經濟發展過程中所遭遇的問題，自由中國之工業，第四十卷第五期，頁二—五，民國六十二年。

19 中華民國臺灣經濟建設六年計畫目標與政策實施，自由中國之工業，第四十七卷第三期，頁一六—二五，民國六十六年。

20 同註十九。

- 21 孫震，我國新經濟建設四年計畫，自由中國之工業，第五十七卷第六期，頁三一七，民國七十一年。
- 22 同註十五。
- 23 林振裕，我國社會福利政策與社會發展，見社會福利研討會實錄，社區發展，第廿一號，頁七三—八九，民國七十二年。
- 24 施建生，經濟政策，臺北，大中國，頁三一—四九，民國五十七年。
- 25 王作榮，論民生主義經濟制度的建立，見臺灣經濟發展論文選集，臺北，時報，頁二〇二—二一〇，民國七十年。
- 26 孫震，從傳統到現代，見「邁向富而好禮的社會」，臺北，經濟與生活出版，頁三一—一〇，民國七十三年。
- 27 徐育珠，經濟發展，臺北，正中，頁一一—一六，民國六十六年。
- 28 郭婉容，經濟發展與社會福利，中華學報，第九卷第一期，頁九九—一二二，民國七十一年。
- 29 費景漢，均富概念之檢討，見經濟觀念與經濟問題演講集，臺北，聯經，頁七三—八六，民國六十六年。
- 30 王作榮，談均富問題，見「掌握當前經濟方向」論文集，臺北，經濟與生活，頁七五—八〇，民國七十二年。
- 31 高希均，創造財富利己亦利人，見「經濟人與社會人」論文集，臺北，經濟與生活，頁三八—四三，民國七十一年。
- 32 李國鼎，經濟發展與策略，見「經濟政策與經濟發展」論文集，國際經濟合作發展委員會印，頁五四—五八，民國五十七年。
- 33 詹火生，社會福利理論之研究，社會建設，第四十六期，頁三一—三三，民國七十一年。
- 34 詹火生，社會福利的需要與需求，社區發展，第十四號，頁九六—九九，民國七十年。
- 35 詹火生，社會福利制度的顯性與隱性功能，中國論壇第十七卷第八期，頁四六—四七，民國七十三年。
- 36 周永新，香港社會福利政策評析，香港，天地，頁一〇—一一，民國七十三年。
- 37 同註廿五。
- 38 趙耀東，如何作好經濟發展的規劃工作，自由中國之工業，第六十二卷第二期，頁一一—一六，民國七十三年。
- 39 中華民國臺灣經濟建設十年計畫人力發展部門計畫，行政院經濟建設委員會出版，頁三五—六一，民國七十年。
- 40 高希均，國家進步的根源：人力資源，天下雜誌，第四十六期，頁一四〇—一五四，民國七十四年。
- 41 同註廿七。
- 42 趙耀東，適應當前需要國家經濟建設的重點，自由中國之工業，第六十二卷第四期，頁一一—一四，民國七十三年。
- 43 蔡文輝，從經濟奇蹟到社會安和，中央日報，七十二年一月十一日。
- 44 黃春生，社會福利支出的不斷擴大對政府財政之影響，財稅研究，第十五卷第一期，頁四〇—五三，民國七十二年。
- 45 孫克難，臺灣省縣市政府支出之實證研究，臺北市銀行月刊，第十五卷第十二期，頁一一—一八，民國七十三年。
- 46 我國現行社會福利制度與福利支出之研究，經建會綜合計畫處撰述，自由中國之工業，第六十卷第五期及第六期，民國七十二年。
- 47 張金陽，論我國當前社會安全及移轉支付，臺北市銀行月刊，第十五卷第五期，頁二〇—三七，民國七十三年。
- 48 高希均，經濟人與社會人，見「經濟人與社會人」論文集，臺北，經濟與生活，頁三一—一一，民國七十一年。
- 49 何沙崙，政策決定的實體環境因素，公共政策學報，第五期，頁一一—一二，民國七十一年。
- 50 George C. Edwards III & Ira Sharkansky "The Policy Predicament" 1978.