

社會福利

的

需要與需求

詹火生

壹、社會福利阻礙經濟發展？

社會福利服務的基本功能，消極而言，在於解決貧窮、愚昧、怠惰、骯髒和疾病等所謂「人類五害」（註一）；積極的功能，則是透過社會福利服務，達到所得平均再分配（註二），更進而回饋到經濟生產，促進經濟的繁榮和成長（註三）。所以，第二次世界大戰結束之後，社會福利的發展遂邁向蓬勃發展時期，不論是工業先進國家、抑或經濟開發中國家，莫不不遺餘力，以極高比例的國民生產額投入社會福利建設，使社會福利發展，引為戰後各國的重要政策之一。

然而，自一九七〇年代以來，鑑於福利先進國家，如英、美、北歐等國，積極推行社會福利，影響經濟成長率降低；而使經濟開發中國家在進一步擬訂實施社會福利時，有了戒心，惟恐重蹈覆轍，誤以為福利服務可能阻碍經濟的

發展。結果使這些國家在擬訂社會福利政策時，瞻望不前，而採取消極或小規模的福利服務。於是，社會福利的意義和功能，目前正面臨着另一個階段的檢討和考驗。

事實上，社會福利的擴張是否會導致經濟生產的停滯或緩慢？其因果關係，經濟學者和社會福利學者正積極研討之中（註四）。若目前斷然認為社會福利不利經濟發展，則不僅有失客觀與嚴謹，而且也間接否定一些學者所提出的結論（註五）。但是，有關社會福利的一些含義，特別是社會福利的基本性質和意義，目前有加以深入討論的必要，一方面可以澄清一般人對社會福利不正確的看法，另一方面也有助於說明社會福利和經濟發展兩者之間的適當關係。

貳、社會福利是否「各取所需」？

社會福利服務，一般採取三種方式：其一是直接由政府福利機構提供服務，其次是透過志願服務機構，其經費自籌或由政府貼補，第三種方式則由政府 and 志願服務機構共同合作，提供各類福利服務。而不論採取那一種方式，社會福利的目標，都是在解決個人或家庭所遭遇到的各種問題，協助個人重新整合到社會環境。所以在提供福利服務的過程中，必須確定何者是福利服務的「對象」（target group or client），才能够針對個人所面臨的困難或問題，及時提供福利服務，解決其問題。

目前，如何辨明社會福利服務的「對象」時，採取兩種模式，第一種模式是「全民性福利服務」（universal principle of social services），凡是具有國民或公民資格者，就同時具有享領福利服務的權利，但也有不一定需具備國民或公民資格者，亦可享受福利服務，如英國的國民健康服務（National Health Service, NHS）及兒童津貼（Family Children Allowance）。第二種模式是「選擇性社會福利」（selective principle of social services），其服務對象的認定，必須經由指定的機構或是個人經過一項調查的手續（Means Test），確認個人需要某項資源時，才提供此項福利服務（註六）。在社會福利服務的內涵，已有多項服務，如前述之健康服務、個人社會服務、基本教育、社會保險等都是採取全民性福利模式，其他如補充給付（或稱國民救助）、

家庭所得補充 (Family Income Supplement) 等則採取選擇性的模式。這兩種模式，各有其優缺點，因不在本文題旨之內，故不予討論 (註七)。

不論是全民性或是選擇性福利服務，其基本的目的在使需要福利服務的個人能夠「各取所需」(desired welfare services)；因為每個人或家庭所遭遇到問題或困難不盡相同，所以其「需求」(Need) 也不一樣。進一步說，即使「需求」是相同，但是彼此的「需要」(Demand) 却很可能是不相同的。例如甲乙兩人都罹患疾病，所以治療「疾病」是甲乙兩人共有的「需求」。可是甲的疾病可能需要住院開刀，而乙的疾病只需要到門診中心診治即可；而為了治療甲的疾病，耗費的社會福利資源可能高達兩三百萬元 (如心臟手術)，可是乙只要兩三百元就足够了。因此，社會福利的含義雖然是「各取所需」，指的是「各取其需求」，至於解決或滿足此「需求」所「需要」的福利服務，則屬於另一個層次的問題。

再舉前述例子進一步說明，如果社會福利是屬於「全民性」的，則不論公私福利機構，必須為甲支付兩三百萬元的費用 (包括人事、醫藥等費用)，為乙支付兩三百元而已，兩者相差有天壤之別。可是社會福利的可貴之處，也就是在於不問甲乙兩人的「需要」多寡，只問兩人的「需求」。針對其需求，解決其問題。如果在一個缺乏福利服務的國家，若甲身無分文，勢必因其疾病無法就醫而走向死亡一途。所以，就理論上來說，社會福利重視「需求」，而不重視「需要」，說明了社會福利服務的提供是在經濟理論的價格功能 (price mechanism) 之外運作的。價格理論強調個人財富的多寡是決定個人購買財貨能力高低強弱的決定要素。因此，財富多者可以購買品質較高或數量較多的財貨，反之則否。換言之，個人的財富或經濟能力就成了解決個人「需要」的決定條件。

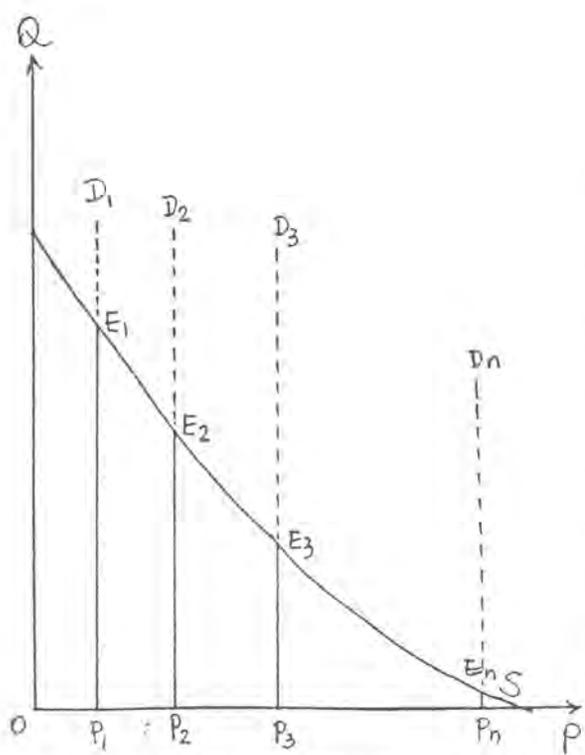
叁、福利需要彈性為零？

為什麼社會福利服務僅依個人「需求」之有無來決定是否提供服務？除了上述社會福利的本義，是在解決個人問題，不問其財富之多寡為原因之一以外。另一個原因是某些「需求」的「需要彈性」(demand elasticity) 為零或幾

近於零，因此個人所得無法成為滿足需求的決定條件。福利經濟學家庇果 (Alfred C. Pigou) 在一九四七年就指出：如果在資源有限的條件之下，沒有「限制」的提供資源給個人，則易於導致浪費的流弊；但這必須視個人需求的性質而定，如果其需求的需要彈性極高，則浪費問題勢必嚴重；可是如果個人的需要極不具有彈性，則浪費可被降到最低 (註八)。庇果進一步指出基本教育、醫療服務、和水供應等都是屬於需要彈性為零或最低的服務。也由於庇果的這個理論，影響戰後英國社會福利中的國民健康服務採取全民性的模式，因為它假設當任何人有疾病時，一定是不惜任何花費，要把疾病治好，但是當一個人健康時，則不會去看醫生 (註九)。所以，庇果的理論，說明了全民性社會福利服務何以在英國特別受到重視，因為它既合乎公民權的原則，也不會導致福利資源浪費的問題。

可是，庇果的說法在最近幾年來不斷受到學者的批評 (註十)，由於戰後英國福利政策不斷擴張的結果，使政府財政負擔日益沉重；以一九七九年為例，幾乎百分之四十五的財政預算是花費在各項社會福利服務之上的。況且，福利服務浪費的情形，時有所聞；特別是在全民性福利服務方面，因為每個人都可享領福利服務的資格，而且也毋需經過任何的調查手續，於是使福利服務的資源負擔不斷增加，說明了庇果認為某些需要的彈性為零，是不正確的。史克里文 (Etie Scrivens) 就指出，自從英國健康服務開始免費服務以來，個人的罹病率突然增加了，以前認為是微小的病痛，由於免費醫療，就向醫生求診 (註十一)。但是社會福利資源不可能是無窮盡的，於是各種非正式的調查手續或「配給」(rationing) 辦法，使有限的資源能夠平均分配給「需要」的個人或家庭。

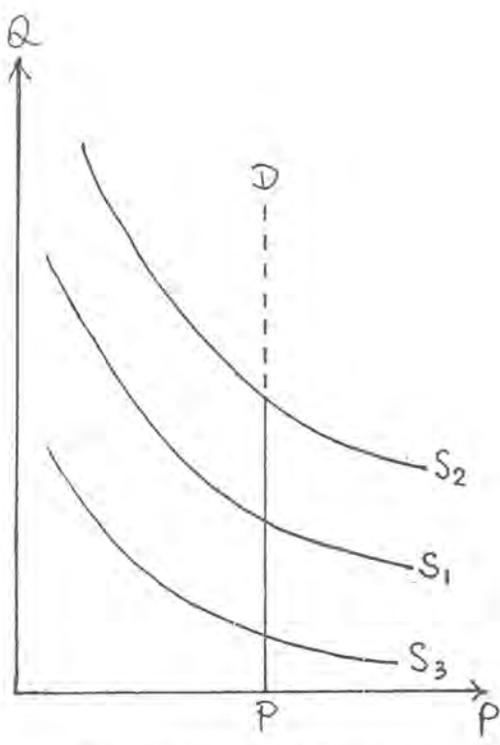
讓我們用一個圖表來說明以上所討論的「需求」和「需要」之間的關係，以及福利資源如何分配需求的個人。假若以縱軸代表福利服務的數量，如看醫生可從零到 N 次，接受家庭訪視亦可從零到 N 次，端視個人的需要不同 (但需求是相同的)。橫軸則代表福利服務的價格 (或成本)，但是因為福利服務是免費或僅收取少數的費用而已；所以，就庇果的理論來說，D 曲線 (需要曲線) 的彈性應為零。它與縱軸平行，換言之，罹病的個人無論需要多大的費用 (



圖一：福利需要與福利供給之間的相互關係

成本) 都是由福利機構免費提供，或僅需繳交低廉的費用而已；所以，理論上，這條曲線是不變的。但是，如前所述，福利資源的供給實際上並不是毫無限制的。所以，假設每一項福利服務在市場價格運作時有一條供給曲線 S ，而因為一項固定福利資源可以供給便宜而數量較多的服務，或是數量較少但昂貴的服務；這條價格功能的供給曲線一定是從左上方斜向右下方而與零彈性的需要曲線交叉。這兩條曲線就構成社會福利資源的分配情形。

首先， S 與 D_1 在 E_1 交叉，說明在 P_1 的福利服務收費水準之下，在 P_1, E_1 之間的福利服務是可以無限制供給所需要的數量；可是，在 E_1 以上，則其需要曲線會沿着供給曲線移動。換言之，從 E_1 以上，社會福利的需要必須受到供給曲線的限制；而不能夠毫無限制的供應。根據福利國家的實際經驗，當需要的數量提高之後，為了減輕政府的負擔，於是採取提高費用的辦法，如英



圖二：福利供給與經濟發展的關係

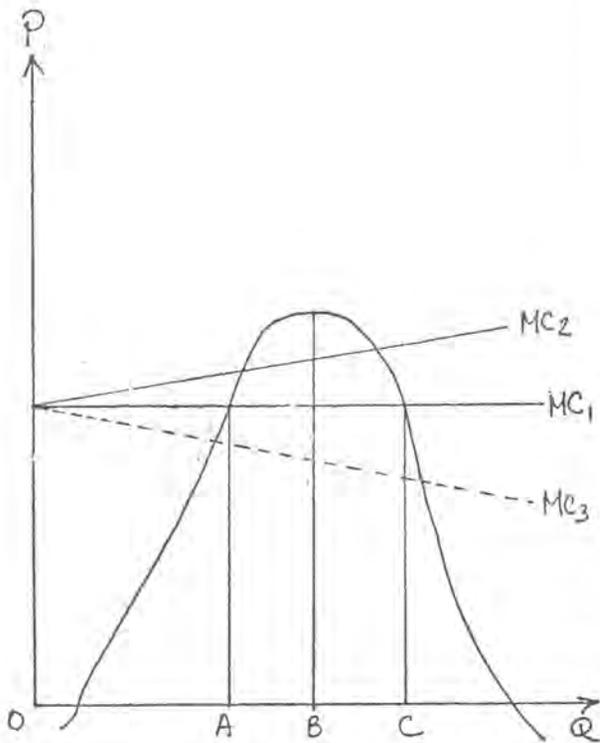
國的健康服務，最初開辦時，不取分文，後因需要數量激增，遂收取二十便士的處方費用，目前又漲到每一處方箋收費一英鎊；在這種情況之下，其需要曲線則會從 D_2 或 D_3 。如果需要曲線愈提高，則受到福利資源的限制愈多，免費的部份愈來愈有限。因此，若需要曲線一直向右邊提高，也就是福利服務視其成本之多寡而收取實際成本，則此需要曲線勢必與供給曲線合併。因而，在供給曲線以下的範圍，說明了政府對於社會福利所干預的範圍或程度。若是福利服務不收取分文，則由政府干預的範圍較大 (P_1, E_1)，如果收取費用愈來愈高，幾乎接近實際成本，則政府所能干預的範圍則很有限 (如 P_3, E_3)。所以底果認為某些福利服務的需要彈性接近於零的說法，只有在供給曲線以下的部分才是正確的。

再進一步討論，如果某一個社會的生活水準提高，政府有更多的財富來辦理社會福利，於是供給曲線向右上角移動 (見圖二)；換句話說，政府所能 (或願意) 干預的範圍就增加了。反之，如果因為經濟的不景氣，政府所能供給

的福利資源降低，則供給曲線遂向左下角移動 (S_2)，則政府所能干預的範圍就減少了。

肆、福利服務如何滿足個人需要？

從前節之討論，我們明白社會福利的需要並不是毫無限制地獲得滿足，它必須受到某一社會在某一個時期所具有的福利資源因素的限制。因此，在政府所能干預的範圍內，如何使所提供的福利資源，最能夠滿足個人的需要？我們再舉健康服務的例子，某甲因身體不適而到醫生處求診，在第一次診治時，他個人所獲得的效益，不論在心理上或生理上都是最高的，如果第二次去，其效益就略減；所以，其邊際效益 (Marginal Benefit) 就如圖三中所顯示的曲線



圖三：福利供給與需求滿足的相互關係

MB。同時，我們在前節中也提到某一項社會福利服務的成本是固定的，所以其邊際成本也是固定不變的。如圖三中 MC_1 所示。從圖中可以說明提供何種數量的福利服務最能夠滿足個人的需要。如果某一項福利服務對某甲只提供OA之間的服務，顯然這對某甲而言，這項服務並未達到最大的效果，因為其邊際成本仍高於邊際效益；換言之，此項服務的效益是負的。唯有在OA到OC之間的福利服務，才夠使服務的效益發揮它最大的效益，尤其是在提供OB數量的服務，使個人邊際效益為最大。若超過OC的數量，其效益也是負的。然而，邊際成本並非固定不變的。如果患者突然增加，而醫生數量固定，醫療設備固定，則其邊際成本曲線就會下降，反之則會提高（如患者突然減少）。當邊際成本曲線下降之後，其邊際效益高於邊際成本的範圍就擴大；說明提供較低數量的福利服務（如每位患者從十分鐘降到八分鐘），仍可使患者獲得滿足。反之，如果邊際成本曲線提高，則必須提供較多數量的福利服務，方能使個人的邊際效益高於邊際成本。在這些錯綜複雜的因素影響之下，如何保證每一個接受福利服務的個人或家庭，都能夠獲得OB數量的服務，使福利服務的效果發揮到最大，的確是十分不容易解決的問題。

伍、結 論

本文旨在討論社會福利概念中「需求」和「需要」兩者之間的差別，再從庇果的福利概念指出社會福利的需要曲線並不是毫無彈性的，它仍然必須受到所能供給資源數量多寡的限制。最後說明如何透過福利服務來滿足個人的福利需要。在資源限制的條件下，如何分配社會福利資源，滿足個人的福利需要，就成了當前最引人重視的研究主題，將另文加以討論。（民國七十年五月於英國威爾斯大學）

註 一：「人類五害」係由英國貝佛里奇爵士在一九四二年的報告 (Sir W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Service*, CMND 6404) 中提出，而引為福利國家社會福利政策所要解決的對象。

註 二：參見George, V. (1973), *Social Security and Society*, London: R.P. Kassalow, E.M. (ed) (1968), *The Role of Social Security in Economic Development*, U. G. Government Printing Office, Washington D.C.

註 三：例如社會安全制度中的社會保險，有積累資本的功能；同時勞工健康獲得保險，間接促進經濟的發展。參閱 MacDougall, Sir Donald (1977), "Economic Growth and Social Welfare", in *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 24, 1977. Darby, Michael R. (1979), "The Effects of Social Security on Income and the Capital Stock", in *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, Washington D.C.

註 四：以英國為例，如 Ken Judge, H. Glennerster 等均側重社會福利與經濟發展兩者之關係的研究。

註 五：如註三中所提到的學者。

註 六：參閱詹火生：「英國福利國家的興起與社會福利模式」于楊懋春教授七秩暨五壽慶特刊，民國六十九年，臺北。及詹火生：「英國社會福利服務評述」于東吳政治社會學報，民國六十七年，臺北。

註 七：參閱前註。

註 八：Pigou, Alfred (1947), *A Study in Public Finance*, London: Macmillan, p. 25.

註 九：全上註。

註 十：例如：Scrivens, Ellie (1979), "Towards a Theory of Rationing" in *Social Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, 1979.

註 十一：全上註。

臺灣省社區發展計畫

十餘年來成效極顯著

規劃完成三千八百多個社區

省府繼續研訂新的五年計畫

——室料資刊本——

【中興新村十一日電】臺灣省政府現正另行擬訂社區發展第一期五年計畫，預定七十一年度廣續實施，以基礎建設齊頭並進，使民衆生活更繁榮、更幸福。

省府指出：臺省社區發展十年計畫，自五十八年起實施，後奉准延長三年，全省規劃四千一百〇九個社區，到六十九年度止，已完成三千八百九十六個社區，尚有二百一十三個社區，預定至七十年度可全部完成。現已有一百二十二萬餘戶的七百零八萬餘人因此項工作獲得生活的改善。

省府擬訂中社區發展第一期五年計畫工作內容如下：

—採社會運動方式，激發民衆自動自發精神，以本身之人力、物力、財力自動積極推行。

—先自貧苦落後社區做起，逐步推展於全面。

—以民衆為主體，由社區民衆與意見，參加工作，全力推行。

—政府居於輔導地位，予以技術上之協助，經費上之援助及精神上之獎勵。

—健全社區組織，輔導民衆自己組織社區理事會，並視實際需要，編成若干小組，負責推行各項工作及成果維護與繼續發展。

—舉辦示範觀摩，以研究工作方法，交換工作經驗，改進工作技術，並以競賽方式掀起高潮，公正考核，優予獎勵，以鼓舞民衆情緒。