

譯著

# 社會福利計畫的政策分析

郭振昌譯

譯自 W. Joseph Heffernan, *Introduction to Social Welfare Policy: Power, Scarcity and Common Human Needs*. (Itasca, Illinois: F. H. Peacock Publishs, Inc. 1979) Chap. 2. pp20-39.

## 壹、引言

假如研究的範圍是有可管理的限制，則分辨社會福利計畫與其他種的國內社會政策是需要的。尙且在社會科學中，常有所開始的當作定義，所結束的當作定義，所結束的當作分類的情形。社會福利計畫的分類基於其制度的或殘補的偏見 (institutional or residual bias) 模糊了計畫間之分辨與強化了分析概念間之分別。定義的問題引起着重於社會福利政策的複雜性。

本文不能提供把政策當作政治過程，規劃，及行政等各方面百科全書式的理解。此種理解對於常被要求評論福利立法，其真實影響，及對社區可用的對策全部概況的實際專家將有很大的幫助。然而，我們能提供對於將加強理解政策如何發展及改變如何發生的能力之選定概念的介紹。

本文乃有關公共社會福利政策，其基本重點在於解說，為何政府做他們所做的，及為何他們無法做其他的事情，其目的在於找出個人問題與公共反應的連結部分，或為何缺少的理由。本文也說明有關在公共福利計畫的界定、連結、選擇，及執行中專業人員的角色。本文界定這四項功能的前三項功能所運用的某些分析的技巧。

去研究社會福利政策有許多的理由，其範圍從有關我們社會體系的簡單好奇心到複雜微妙的科學研究。例如，在研究的科學模型中，社會福利政策能被視為依變數或自變數 (the "dependent" or the "independent" variable)。在前者中，被

尋問的問題是，到底產生了什麼樣的特殊社會政策？在後者情況中的問題是，有意及無意地接受特殊的社會福利計畫之影響有何？社會福利政策也可為政策倡導之目的做研究。起源的理解與當前計畫的結果，對於尋求改變當前條件的任何人是重要的。然而，或許最基本的，社會工作人員為專業上的理由關心公共社會福利政策。這需要不只一般民家熟讀晚報及不同於學校專門化的學科研究。專業人員「假如……而後」忠告需要(1)真實地理解計畫的情況，(2)已發展的及已試驗的範型 (developed and tested paradigm) 簡約地「闡釋」(explains) 有關的事件，及(3)能够以某種方法，排列各種不同結果的相關需求。

專業的社會工作人員因此比經濟學家或政治科學家更需採取不同的目標與不同的技巧來研究社會政策。然而，本文仍需借重經濟學與政治學當作協助理解社會福利政策的發展。當社會福利政策廣泛的理解可能不是在此種工作範圍內，我們能在產生社會福利計畫事件的因果鎖鏈中，界定少數的連結物。

圖1簡單化的圖示表示，拓展連結物的數目，以充分了解社會福利計畫的廣大發展。假如吾人僅涉及所舉的四個要素，且每要素僅有兩個變數（不合理的少數），則有四十八個連結物需研究。

## 貳、社會福利政策的觀點

不僅必須達成決議俾使競爭連結，需要大部分的注意，而且也需競爭有象徵性的不同參考架構以指導研究。一方面是保守的觀點 (Classical Pers-

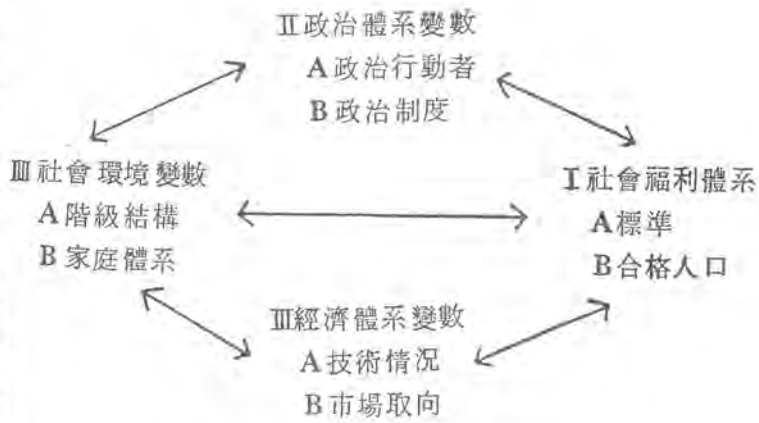


圖 I 社會福利政策選擇因素間之結合

Pactive)·認為社會中產生福利分配的過程，當作調適競爭與衝突需求其假定稀有資源的許多嘗試之一。公共社會福利的分析，包括能被分配的可用資源與可選擇運用的問題（稀有的問題將在底下討論）。既然分配的一個形態將使某些人樂意接受及某些人不樂意，則其中的選擇就包括權力的分析（也將在底下討論）。保守的觀點即為本文所運用的觀點之一。

另一個對立的，急進的觀點（radical perspective），在此不詳細討論，讀者如有興趣探索此一觀點，將會發現該等文獻的重要部分。急進途徑（radical approach）的關鍵面貌是，福利安置不僅被視為在既有的經濟制度中，政策競爭的另一個領域，而且更是被當作在政體中掌握權力為決策來保存現在的安置，及經濟的（或當作此種途徑可說是倡導者的財富）安排之工具。急進的觀點與傳統的救濟計畫之參考做得最為一致，日間照顧，及其他全部的社會福利計畫之上。

急進的途徑爭論，當現存的條件中，由於經濟的衰微以致瓦解，救濟計畫擴展以便減少瓦解所產生的緊張情勢。當緊張情勢偏差了，且氣氛冷卻了，則福利安置就立約了。這種勢力前者領受人還原到勞力市場。依此法，此為雇主的利益，藉着擴展或約定可用福利的計畫便宜勞力之備妥供給，當作勞力市場指示的條件。效果上，當勞力市場不需要他們時，工作人員是補助的。當城市的黑人暴動，都市更新及經濟機會計畫擴展了，但當暴動的威脅混淆，這些計畫就被撤回。

急進的觀點應該探索，但保守的觀點對於社會福利政策的了解是必要的。本文限定於政策選擇視為在資源安置中價值表達的保守觀點。甚至假如急進的觀點將變成在吾人社會中已接受的一種，其改變將發生仍舊必須透過政治過程來執行。僅有的事實是，福利或公共兒童照顧服務某些擴展的意識形態目的，不能迴避解說改變如何發生之需要。

### 叁、保守範式中的取向

在保守的觀點中，公共社會福利的分析包括可用資源及其能被安置的可選擇運用之問題。這些選擇因稀有的情況而需要，是社會福利政治學（the politics of social welfare）的要素。於研究福利抉擇中，其目標乃是解說已發生了什麼，或如何作抉擇，這個目標能從各種不同方式的相互關係取向（interrelatedorientation）來達成。

（經驗性取向（empirical orientation）是有關福利問題如何理解及解釋。經驗性觀察是證明的有潛在能力——我們需要知道發生了什麼。學生有時想到把經驗主義（empiricism）當作科學的同義詞，特別是自然科學（natural science），但科學較經驗主義為廣，且經驗主義不受限於實驗室的研究。例如，我們可能希望發現，當所得從其他來源增加時，福利效益如何減少。假如我們注視於法令全書（statute books）與行政手冊（administrative manuals），我們發現兩種不同的答案，且假如我們尋問案主回想什麼事發生在他們身上，則我們將獲致第三種答案。在每種狀況中，我們將接獲可信任的答案，但每個都不同。經驗性取向需注意到被尋問問題的精密性及被紀錄答案的客觀性，它也需注意到運用量度的性質，以便有獨立複製的機會。

（規範性取向（normative orientation）常被視為宗教或哲學的範圍，但它也與了解社會福利選擇有關。有關其本身的評判標準乃透過有關所製設計畫的肯定與否定層面之判斷。規範性假設必須有關「應該」（“oughtness”）的課題。它們並

不是完全主觀的。把人們逐出飛機之夕並非處理人口壓力的「好方法」(“Good way”)。規範性取向需要有關已發展的手段與目的間連結的系統組。因此將之融合在底下積極性取向討論。但原則上，它需要精密的價值表示，我們在任何特殊體系中尋求最高限。

(三)積極性取向 (Positive orientation) 研究無關於結果急需性的福利制度。它是有關在福利計畫發展中事件與制度的邏輯上關聯。其目的在發展——組概念上相互關連的假設，以提供經驗上可觀察事件的節約說明。積極性假設因此是經驗性地試驗；例如，我們預測，假如決策單位分權化，則將產生如此結果。這可藉着觀察這些情況的結果作試驗，其決策過程一直是分權化的。經驗上地試驗積極性假設當是規定地運用。假使我們希望產生這種結果，而後其中之一的可用選擇權是決策過程的分權化。這種積極性的適當評判標準是產生假設的精確性與有用性。

一項純粹的經驗性研究，非常少有，無須精細的參考理論架構。純粹的規範性研究甚至較少，乃無關於實際的限制。積極性研究需要至少一組概念上相互關連的假設；這有時指着純理論。積極性研究代表性地超越這一點，且對於真實世界情況提供參考，以便抽象的假設可客觀地試驗。積極性研究原則上有關概念與定義的分類與精密，其內在與外在邏輯，及經驗敘述、分析概念、與價值參考間的相互關係。

## 肆、政策抉擇的要素

一個社會去選定不能獲得的社會目標是不大有意義的。就如我們所知道的經濟功能及當前的技術情況，一個社會不能同時提供普遍性的「權利」(“Right”) 予工作及普遍性的「權利」予零膨脹 (Zero inflation)。也許，但不是想像地，我們能保證其中的一個權利，但無法想像的，我們能有兩種權利。我們的市場體系邏輯否定它。在另一個層次，及以當前的技術情況，我們不能有私人福利領受者的完全保證及在福利效益分配中零欺騙 (Zero fraud) 的全然保證。當然，假如我們的全部價值已認定了，則福利計畫的選定將沒有問題。例如，假使我們不能不管工作努力的影響要欺騙當作問題，選定將大量地簡化。兩種相互關聯的社會抉擇層面必須常常考慮到：可能的種類 (the class of the possible)，及急需的種類 (the class of the desirable possible)。規範性理論處理急需的種類，而積極性種類處理可能的種類之邏輯。

面對着可能的邏輯，可有兩種選擇。第一，學者可假定人們邏輯性的行為，觀察他們的行為，及而後發現必須存在什麼目標以產生行為。這種程序目標中之干擾來自(1)觀察，及(2)邏輯的假定。這是顯示落於大部分「經驗——描述性」研究 (empirical-descriptive inquiry) 之後的偏好之方法。學者的第二個可用選擇是，假定一個「目標」(goal) 以贏得選則，或接受特殊的計畫協助。在目標的假定之後，行為能被規定配合邏輯規則與被指定的目標。這是斷定偏好的方法。

運用那種途徑——主要的顯示偏好的經驗性途徑或斷定偏好的更為抽象途徑——大多數由手頭上的問題性質而定。大部分的社會工作研究中，研究人員兩個途徑交互運用。例如，研究人員開始檢視福利機構的社會工作人員，且斷定個人的目標與機構專門化的目標在法令中所顯示的雷同，而後研究人員發現某些好解說的行為。然而，某些行為不被解釋。

研究人員而後轉向工作者的行為及發現截然不同於機構目標，或許背道而馳的目標。途徑的經常改變能產生在改變中變成混淆的問題。假定，藉着積極性理論行為A的練習被發現與協助貧民的目标相一致，然而行為B被發現與統制的貧民相一致。機構的手冊說協助貧民——行為A——是機構的目標，但我們觀察機構運作中的行為B。我們不知該怎麼說，是否工作人員真的與機構目標背道而馳的目標，或是否他們有違反邏輯的簡單行為。假如我們確信，統制的貧民是「真正的」(real) 的目標，因為那是我們所觀察的，我們否定工作人員非理性的可能性。假如我們假定，「一項錯誤」(an error) 解釋目標與執行的一致性之缺乏，我們否定靜態的目標與有意的目標真正不同的可能性。

	目標A	目標B
行為A	I	II
行為B	III	III

圖一 機構目標與社會工作人員行為的關係

假如建構行為A與目標A的連結以及行為B與目標B的連結(見圖二)，象限I與III的關係對我們無困難，但象限II與IV的關係是不可思議的：目標產生相對的行為。我們全部能「知道」(“know”)會發生下列的事情之一：

1. 這些目標是錯誤的陳述與行為是理性的。  
2. 目標是誠實的陳述，但邏輯上的錯誤產生非理性的行為。

3. 原始的建構連結行為A與目標A是錯誤的。  
4. 錯誤的觀察使然。

因此，實際上，政策分析反應理解(1)具體情況的特殊面貌，(2)特殊目標的清楚明細化，及(3)來自某些專門化知識的範圍(或學科)。常我們不能希冀接觸為專家政策分析所需的有關全部學科知識，我們能以某些詳細的兩種中心分析概念來考慮，其中大部分常常用以解說社會福利抉擇。這些概念是權力與稀有。政體經常被認為可能大但確是公共與私人決策體系的複雜組。

## 伍、權力的概念

在其中，政府、利益團體，及個別行動者互動以產生公共政策。「政策」(policy)是為政治行動者協商與競爭價值的代表。有時會混淆，政策也是政體中被發現此事務的詞，且對於神奇的順從乃藉着政策過程產生。「政策過程」(policy process)被用以描述行動者與制度當他們追求特殊政策目標的互動形態之術語。「政策目標」(policy goal)為個別行動者認為在既定環境下，

政府適當角色價值的明顯表示。

伊斯頓(David Easton)已爭論，政治學乃有關「一個整體社會中價值的權威安置」(“authoritative allocation of values for a whole society”)。本文乃意指藉着有關已做好的政體之社會福利計畫權威性決策之過程。我們意圖闡明為何政府提供利益給某些人民，而拒絕給其他人，及為何政府突然地委託大量的資源給特殊的社會目的與而後剛好突然地放棄這些誓約。

某些作者視權力為公共抉擇研究中的中心概念。拉斯維爾(Harold Lasswell)及卡普連(Abraham Kaplan)爭論，「政治學，當作一種經驗性學科，是權力形成與共享的研究」。不管在政治學研究中權力的重要地位，它仍舊是迴避的概念(elusive concept)。馬基維里(Machiavelli)，其名字與權力的研究同義，且其著作顯著地分辨傳統——規範性政治理論(classical-normative political theory)與現代經驗性政治理論(modern empirical political theory)，所使用的各種不同術語——權力、權威、影響，及規則——幾乎可互用。許多當代的學者已試圖精密這些相互關連術語的類型學(typologies)，但在協商中並沒有一致的意見。

權力關係明顯地被包含在幾乎人羣關係的每個層次，這使之成為可能，或至少沒有結果的，試圖建構向所有這些關係所說的權力理論。因為這種困難，權力的分析家已朝向限定他們的注意力於權力的次級單位。然而，不幸地，各種不同的次級單位

之共同特質並無一致意見。

「政治權力」(Political power)是權力的次級單位，被用在現代的政治學中意指，某些人或團體在集體中強制其偏好於其他全部人的能力。當權力是清楚地可觀察時，它不是以任何普通的可量度感受。政治權力的次級單位之範圍是含糊與不精密的這是清楚的。這種模糊不清已困擾現代社會科學中權力的經驗性檢視。假如附屬團體(例如，女人或黑人)出現於在一個時間架構中為他們自己接受社會角色，但在較晚的時間架構中却出現這拒絕種角色，那是說，是否在價值取向上一直有改變，或在權力關係上有改變，或兩者皆有？

近幾年來更一直注意於把權力當作依變數(dependent variable)。這些研究已試圖確信在特殊網絡中權力的來源，像城市、立法組織，或福利董事會。從這些研究中已呈現出注意到有共同的權力來源——知識、金錢、人數、委員會的強烈度等等——但權力決定因素的每一項在不同的網絡中有不同的功能角色。把權力視為依變數有助於着重注意到精密的需要——雖然是權力的操作性定義。有某種程度的武斷，我們詳述權力包括(1)偏好的互動，(2)有關其他人對於改變我們偏好的能力之觀點，(3)我們偏好的強度與對於改變他們的機能，及(4)行為的改變。

### 一、互動的偏好

當有衝突的時候，權力關係存在了。如果透過信仰、行動或規則而不發生衝突，則無需要權力。

圖三表示一社會中兩種人立意改變的情形。A與B兩者能視改變為促進不影響或減損，其福祉的代替，此種評估包括A的尊重B，反之亦然。

B相信改變將會	A 信任 改變 將會		
	改進其福祉	不改變其福祉	減損其福祉
改進其福祉	1	2	3
不改變其福祉	4	5	6
減損其福祉	7	8	9

圖三 相信改變及其結果

假使A與B是理性者，在情況一、二及四之下的改變產生無需權力的運作。社會福利經濟學家（Social welfare economists）已為此種抉擇提供命名：它們被稱為「柏拉圖最適狀態」（Pareto optimal）。此名詞來自二十世紀初期義大利經濟學家與社會學家柏拉圖（Vilfredo Pareto）的著作（Manual d' Economic Politique, 1909）。它意指一項選擇允許一個人採取至少一個人的利益而不侵害到其他任何人的行動。所有的柏拉圖最適選擇做成後，一個政體就達到不可能有採取任何行動來增進任何人的福祉，而同時不侵害到其他人的福祉，這即是視為一種柏拉圖最適狀態。假如行動者是理性的且不尋求傷害其他人，則在條

件六、八，及九之下的改變就不是指柏拉圖最適狀態，且將不會發生。在情況三及七之下乃是意志的直接衝突。此轉變不是柏拉圖最適準且將是情況三較利於B，而相對於A。情況七將反是。權力關係因此存在於此兩種情況中，且期待的结果將有賴於A與B的相關權力。既然改變僅在稀有情況下有害，假如A與B之間利益神奇衝突，不管改變的情況必會改變，或權力必會使盡。

### 一、權力當作非自願交換的觀點

當改變（或交換）被視為非自願時，則權力開始運作。例如，州的「權力」是盡力於創造擁有權，或聯邦的「權力」是用以扣壓為任何事的工作，但薪資被認為訂得太高了。權力產生來自強制改變的能力與不同的來源：州的統治權威，不平等的財富，做身體傷害的肉體能力。當我們感到壓迫時，我們是受到壓迫。當我們反應於壓迫時，我們正以政治途徑行動來改變高壓政治的情況。土地擁有者似乎把聯邦當作高壓政治的工具，暴力自願交換，且勞工可能把擁有權視作較換中非自然與高壓政治的要素。兩者將尋求，或至少希冀改變，藉着運用其權力的流行關係。

### 三、偏好的密度

當政治衝突時，大部分擁有權力的不見得獲勝；成功有賴於技巧與意願以展示權力的工具。政治衝突的結果能被想為在互動中權力乘上密度的產品，以制衡的權力及制衡的密度。較大的產品將獲勝

。考慮福利總會團體對投福利董事會主席，總會有其權力來源：人數、政治複雜程度、某些社區團體的支持，或許友善的支持者。主席有個人的政治權力：能接近市長辦公室，繼續與城市接觸，及福利科層制，某些利益團體的支持，及或許新聞編輯的支持。假如此種課題與總會深度關係而與主席無關，則他們似乎「獲勝」"win"。假如正好相反的情況，則主席似乎「獲勝」；假如兩者深深地被委派，則可用的資源與技術所展開的將會口述該結果。

政治權力的來源可被列為：金錢、時間、知識、地位、可用關係等等。具有更多該類特質的團體將富有政治上的權力（例如，美國醫療協會 the American Medical Association）。具有較少該種特質的團體將有較少權力（例如，全國社會工作員協會 the National Association of Social Workers），而未具任何該等特質的團體則無任何影響力（例如，一九六三年春的反越戰運動 the anti-Vietnam War Movement）。反戰運動權力的改變顯示權力關係是動態的與深受關心密度的影響。大部分參與者對於大部分問題的密度清楚地等於零。當一個關心民衆的團體開始展開攻擊以改變一項政策或一次戰爭，他們所面臨的第一個問題通常是獲得有力的參與者及足夠受委託於投資的政治資源。政治衝突的故事其實是衝突階段的故事，且其方式乃展開真實的與有力的權力資源。這可由一九七二年所得維持改革計畫(the income maintenance reform plan of 1972) 的失敗

計算可資舉證。

#### 四、行爲的改變

政治權力的第四個特質是某些行爲的反應（some behavioral response）。爲了該種情況能產生，某些必須的條件必須配合。第一，權力關係的下屬必須知道他的期望是什麼。既然權力必定是關係（例如，衝突關係的存在），其下屬必須理解有關政治統禦的可選擇原則，他必須知道順從與不順從的意義何在。

第二，由高統治者所使用的報酬或剝奪必須藉著爲政治權力能夠存在的部屬類似的評價。職是，恐嚇一個喪失「尊嚴」（dignity）而瀕臨餓死的人可能沒有意味深長的效果。

最後，從屬者其實必須相信剝奪或報酬能爲了權力關係的存在來供應。權力不必須真被運用；它可能是隱含的。它不必須是真實的；它可能是想像的。但從屬者或團體在政治權力關係中必須相信威脅或約定的功效（efficacy）。

#### 陸、稀有的概念

就如權力是政治學研究的中心概念，稀有乃是經濟學研究的中心。稀有是需要超過可用資源的情況。任何政體的生產能力清楚地受到限制。土地及其自然資源受到政體空間上與地球物理上的限制所限制；勞動力是受到政體的人數、年齡，及人們的工作取向所限制；資本是受到政體過去實際的儲蓄及被當前技術情況所減低的荒廢程度所限制；且企業關係（entrepreneurship）是受到人們的智慧能力及其耽溺於傳統與安定所限制。在生產能力中的這些限制與明顯的無限制急需並列。當然，一個社會願意降低其期待，但很難避免稀有的問題。

因爲稀有情形，就需要土地規則以管理經濟

的運作，是一般所能了解的。這些規則的形式與內容一直是土地不爲激烈的爭論，且爲戰爭與革命。在「資本——民主」形式的政府中，一致認爲政府應該執行公判的功能；履行契約，認私有財產，禁絕竊盜，及在生產，消費，或分配中政治上顯著形式主義等情況的規定事務。政府也應該以積極的面貌反應稀有的情況，相信政府應該重新分配公共與私有經濟活動的尺度。政府在所得分配中的角色是社會福利基本公共課題之一；同時，政府對於某類人們也應提供特殊的財物與服務。

社會福利的一項高度的中心課題是由公共與私人部門所提供的財物與服務之最適分配。「社會平衡」（social balance）一詞一直用以描述透過市場與那些公共所提供的財物與服務之間的「滿意」關係（“satisfactory” relationship）。精密平衡的決定大部分是不可能的，因爲理論上與實際上的限制。由「錯誤」的方向導致激烈的爭辯。極端的例子可由蓋爾布列斯（John Kenneth Galbraith, 1968）與傅利曼（Milton Friedman, 1962）作摘要說明。

蓋氏力辯，有明顯的不平衡，因擁有大量的國民生產毛額（the Gross national Product）被消耗在私人部門中。他允許，適當均衡的精密點在現在不能決定。然而，他相信，不均衡的指向是清晰明白的，且用一項引起興趣的華麗語辭說：「酒精、滑稽書，及洗噴均沐浴在市場的高級聲譽之下，學校、判斷，及市立游泳池座位於壞國王的魔鬼聲譽之下。」

蓋氏爭論，不均衡乃產生於現代廣告業爲了市場供應財物的利益之努力。在真正的自由競爭市場中，消費者——有權者能在公共與私人財物及兩種部門混合中作一理性的抉擇。但廣告與市場控制產生依賴效果：即是，消費者需要藉著財物被製造的產生過程來創造。職是，消費者——有權者不能作

理性的抉擇，其過程是自我餵食於私人部門，而公共部門計畫是逐漸地萎縮。

蓋氏的批評爭論說：

1. 他實際在說對於私人部門計畫擁有國民生產毛額有穩定的增加是錯誤的。
2. 依賴效果作用於經濟的兩個部門；公共關係計畫爲公共部門做，而廣告爲私人部門做。
3. 消費者——有權者較之公共成本更有意識於公共利益，且因而產生在大大公共部門導向中的社會不均衡。

傅氏爭論，結論對於「壞」的私人花費多於公共花費的可選擇性是荒謬的。第一，並沒有有意義的方式來界定什麼是「壞」（bad），且甚至有，較好的私人花費將仍是一種可選擇方式。傅氏建議，嚴格的試驗應爲任何公共花費設置。他爭論，當公共與私人部門兩者能以可比較的影響於社會需要，則該種承諾應給予私人部門。因爲自由與誘因無可避免的喪失「必須」伴隨著公共部門的安置。公共產品應被限制於市場失敗僅是在所有努力於產生市場成功一直試圖做之後的情況。

傅氏的批評爭論說：

1. 沒有清晰的線來建議市場失敗。實際上，所有的經濟活動對於不是直接加入契約者產生顯著的喪失（例如，對於其他人的利用其自由之污染，或道德反感）。
2. 相信「壞」的公共花費將由「好」的私人花費所代替是荒謬的。
3. 私人部門也藉著對於可接近資源的表面限制創造自由的喪失。

#### 柒、共同參考架構的尋求

假如私人部門或公共部門供應財物與服務的爭論是演變自意識形態的確信基於原始權力衝突所展

開的，則需要某種一致的共同參考架構。以經濟的觀念當作可運用於政治選擇的方式，以提供此種參考架構的努力一直在進行着。

逐漸地，政策分析一直採借微視經濟學的概念組用以類化公共政策課題。「稀有」(scarcity)與「交換」(exchange)的概念，是微視經濟行為分析的中心，也用在微視政治行為的分析中。我們正興趣於為何某些政策目標與某些政策選擇受到追蹤研究，而其他則受到忽略。在此我們探究了一些觀念，有裨益於解釋公共社會福利中抉擇的現象。我們將首先考慮效用途徑 (utility approach) 及顯示其對於政治學的用處，而後檢視無異分析 (indifference analysis) 及其在解釋政策抉擇的潛力。

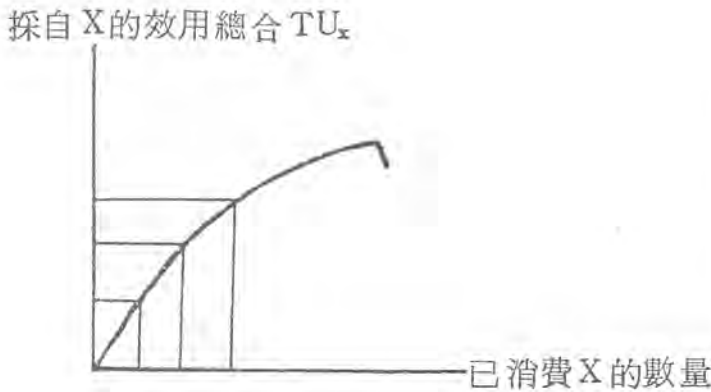
### 一、經濟學中的效用理論

經濟學的效用理論 (utility theory) 乃根據個人從財物與服務的消費所獲致的滿足單位 (效用) 之概念。進而，理性的個人將尋求組織其消費以達成最高可能的滿足水準 (例如，最大的效用 to maximize utility)。有一系列的文獻乃關於是否消費者真正尋求達到最大效用或是否他們有更簡單滿足的適度目標之課題。不管何種情況，每個單位時間的水準愈高，在一既定的成本中，就愈急需特殊的財物。當可選擇的財物有對成本較高的滿足比率，則消費者便尋求改變其消費形態。效用最高理論 (utility maximization theory) 敘述說，個別的消費者在既定的預算範圍內，將繼續改變消費形態，一直到已獲致最高的可獲得滿足 (或效用) 水準為止。

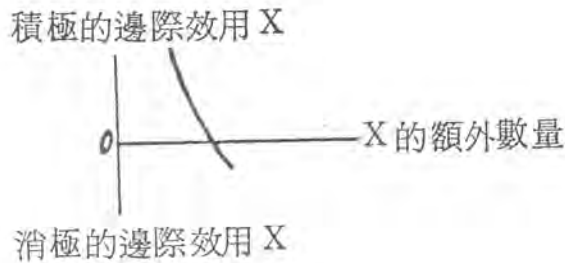
全體效用是從已消費的財物與服務各種數量所獲得滿足的總數。任何急需的財物或服務加入整體效用中。效用的增額 (the increment in

utility) 乃採自財物或服務的一個額外單位被稱為「邊際效用」(marginal utility) 的消費。「效用曲線」(utility curve) 乃是效用當作一特殊財物增加的消費中改變的圖解代表。

圖四描繪出效用當作被消費的財物逐增數量之改變。效用曲線的斜度反應漸減邊際效用的觀念；亦即，當消費增加，滿足的額外增量變成逐漸地較小。在曲線的頂點，來自特殊財物的滿足是在飽和點，且任何額外的消費逐減效用總和。換另一種方式，在那一點的邊際效用有消除的價值。



圖四 效用曲線：來自各種不同消費數量的效益總合變異情形



圖五 邊際效用曲線：來自財物或服務的額外消費效用之增額改變

邊際效用曲線，在圖五的描繪舉出消除邊際效用的原則。

滿足是逐漸加張的，一直到飽和點 (消費超越已有消極價值的點)。它是滿足 (邊際效用) 對邊際成本 (成本蒙受消費額外單位的增加量) 的比率，指示消費的形態。一個人尋求增大效用將改變其消費以便所有比率是相等的。例如，我將選擇具有較高比率與保持適應一直到每種獲得給予我相同的滿足的一個。代數表示：

$$\frac{MU_x}{Price_x} = \frac{MU_y}{Price_y} = \dots = \frac{MU_n}{Price_n} \quad (1)$$

在任何既定的預算水準中，X 的邊際效用由 X

的價格是X單位錢數的邊際效用來除，正如Y的邊際效用除以Y是其每單位錢數的邊際效用。當最後的消費比率是相等的，我不能改進我的情況。當然，那是受預算限制——花費總額必須等於或少於資源總數，以致數量總合選定乘上其單位價格將等於可用資源。代數上，這可表示為：

$$X \times P_x + Y \times P_y + \dots + n \times P_n = \text{受限制的預算} \quad (2)$$

X是當  $MU_x/Price_x = MU_y/Price_y$  時，X的數量，而  $P_x$  是在該種數量時的平均價格。

當公式(1)與(2)的條件達成後，個人就有最大的效用了。當然，既然價格、滿足，及預算限定經常是流動的，則最好的一個能做的是去接近這個點。

## 二、政治學中的效用理論

當個人在市場中選擇財物與服務的市場籃子時，他同時也選定一組為政府所追求的政策。每項政策對於在政治舞臺的行動者都有一項積極或消極的邊際效用。每項政策也都有政治資源成本，這些是個人逐漸獲得政府所接受的政策之成本。增加政治至最大限者將分開大量而真實的政治資源，以致於邊際的政策效益與邊際的政治成本之比率全部相等，且政治信用供給的總數將不會超過限度：

$$\frac{MU_a}{PR_a} = \frac{MU_b}{PR_b} = \dots = \frac{MU_n}{PR_n} \quad (3)$$

且

$$a \times PR_a + b \times PR_b + \dots + n \times PR_n = \text{政治限度} \quad (4)$$

當每個人為特殊的政策安置政治資源時，這些

偏好乃受政治體系所註冊。

一項完美的功能政治體系將簡化贊成政策記錄的政治資源總合，且資源的總合相對於那些政策，而後答應於勝利的一邊。從政府獲得——正式指令選定五月的第二個星期日為母親節將需要少數政治資源的支出，有少數人將會反對。去結束越戰也需要大量的政治資源，因為有許多人願意委託大量的政治資源給相對的政策目標。既然個人有不同的政治資源預算來運作，其編好乃是不相等的記錄。在社會福利計畫中，公民A透過了對效益公民K透過Z的稅制體系，幾乎會使政治衝突更加密集。

## 捌、選擇的過程

選擇的政治過程於是為社會選擇或甚至近似最適大社會安置的中心。艾若 (Kenneth Arrow, 1951) 與羅森伯格 (Jerome Rothenberg, 1961) 是處理包含在社會選擇中複雜情況的兩位學者。艾若定下一嚴厲的要求，假使有理性的與綜合的集體選擇，則必須配合好。羅森伯格指出，有可知的「價值一致」(value consensus) 存在於任何正運作的社會中。這作價值的指示乃藉由人類學 (anthropology)、學習理論 (learning theory)、政治學 (political science)，及社會學理論 (sociological theory) 能補充經濟的洞察力及給予理性的引導於社會選擇應如何做。對於是否社會科學家能說一個政策比另一個好之問題將繼續有大量的爭論。社會科學家所能做的是更清楚他說明這些課題是包含在公共社會福利選擇之中。

## 玖、結 論

當然，社會福利選擇的批評問題不會因本文的複習專用概念而更為簡單，在第一個例子中，沒有精密的可界定線允許我們去交易一個急切的目標，像較好的心理衛生服務，另一種，像癌症的治療。沒有人能以學院粉筆波浪免除團體於慎重地強制非效用於另一個團體。不同的學者已認為，假如政治學者僅對技術員提供方法，則接受這種觀念就如在烏托邦為引導的神奇而洞悉的方法。其他的學者把這些當作量度無法量度的無益嘗試。

本文所介紹的經濟與政治概念，與所呈現的分解樣式既對無事無好處，也對任何事無好處。公認他有許多壞的工作將被做。數字的愛好與數學的奧妙將被用來迷惑某些混淆的其他人，且有時為創造思考提供一種替代品。就如專業的社會工作員變成更精練於理解政策形成的過程，它應更易於以較大的效果來干預該種過程；社會工作員加強理解有意與無意的政策改變之結果，以其相關的急需之方式，計畫能更實際地定算級。當社會工作專業的目標變得更为精確與較少曖昧，以致將使社會工作員的潛能貢獻於更急需社會福利體系的加強。未來幾年就如過去幾年，對傳統社會工作員的關心之外在影響將塑造社會福利政策。當前的與計畫的社會福利計畫之分析與評價必須同時以兩種層次達成：經濟上的有效性 (what is economically efficient) 與政治上的可行性 (what is politically feasible)。