

序 言

近年來，我國社會福利的理論與實務已掀起一股革新的熱潮。在理論方面，以經濟學為基礎的研究風氣已開始萌芽，而科際整合的方法論也日漸普及。在實務方面，以社會保險為重心的社會福利體制已漸趨成熟，而社會福利資源的重新分配也備受重視。面對這種趨勢，理論研究者與實務工作人員都應對社會福利的理論與作法重新認識與調整，方能順應潮流，尋求發展。

在國內，福利學者傳統上均以社會學或社會工作的理論去探討社會福利的問題，對於社會福利的財務處理與經濟效率往往不予重視。另一方面，財經學者則一味強調企業利益與經濟發展，忽視社會福利的人類利益與經濟效果。因此，在福利學者與財經學者之間，常常引發理念性的爭論，致使決策者不得不取決於政治的判斷，而使社會福利淪為政治福利。

如果這種偏失與衝突繼續存在，我國的社會福利制度將難以健全發展，社會福利水準將難以高度提昇。為了達到科際整合與建立共識的目的，在社會福利的專家學者與工作人員方面，應該加強對社會福利經濟理念的認識，並致力社會福利行政效率的改善，使社會福利成爲一種實惠而非浪費。

由於坊間尚少社會福利經濟學理的專著，筆者僅就社會福利的經濟本質、經濟學說、水準測定及經濟效益四個基礎理念加以探討，希望具有拋磚引玉的作用。相信這些理念可以幫助讀者更精確地分析社會福利理論，更有效地推動社會福利工作。

在社會福利的經濟本質一章裡，先從社會福利的時代背景說明經濟本質的變遷，再爲現代社會福利的定義與範圍定位，最後，提出社

會福利政策應有的原則與作法。

在社會福利的經濟學說一章裡，是在比較說明古典學派、新古典學派、凱恩斯學派與新自由主義派的社會福利理念，尤其是新自由主義學派的抬頭，已阻礙了福利國家的擴張，頗值社會福利界的警惕。

在社會福利的水準測定一章裡，是從社會福利的內涵、指標、指數化、均等度、可近性、滿意度、相關性及目的函數等去說明測定社會福利水準的方法。這些方法對於評估社會福利的行政效率也十分重要，頗值關心人士的參考。

在社會福利的經濟效益一章裡，是在分析社會福利對解決貧窮、所得重分配、經濟成長與穩定經濟四種經濟效益。如果社會福利資源能夠有效運用，不僅有助於個體經濟，對總體經濟亦極具正面意義。但是，過度期待社會福利的經濟效益也是危險的，尤其在一個低度成長的時代。因此，建立一個最適切的福利社會，才是我們應該追求的目標。

本文在短期內匆促完成，既無細密的思考過程，亦無嚴謹的文詞修飾，疏陋之處在所難免，敬請讀者包涵指正。如果讀者能從文中獲取一些助益，將是筆者最大的欣慰。

蔡宏昭 謹識

七十八年五月

社會福利的經濟理念

自 序

目 錄

第一章 社會福利的經濟本質	1
第一節 社會福利的時代背景	1
第二節 社會福利的定義與範圍	4
第三節 社會福利的政策原則	7
第二章 社會福利的經濟學說	13
第一節 古典學派的福利理念	13
第二節 新古典派的福利理念	15
第三節 凱恩斯學派的福利理念	18
第四節 新自由主義學派的福利理念	21
第三章 社會福利的水準測定	25
第一節 福利水準的內涵與測定	25
第二節 社會福利指標的設定	28
第三節 社會福利指標的指數	36
第四節 社會福利資源配置的均等度	39
第五節 社會福利資源的可近性與滿意度	42
第六節 社會福利變數的相關性與目的函數	45
第四章 社會福利的經濟效益	51
第一節 解決貧窮問題的效益	51
第二節 重新分配所得的效益	54

第三節 促進經濟成長的效益	59
第四節 維護經濟穩定的效益	64
註釋	67
主要參考書籍	72
社會福利標誌	74

社會福利的經濟理念

第一章 社會福利的經濟本質

第一節 社會福利的時代背景

自有人類社會以來，福利思想即已存在，而且不僅是基於人道立場，也基於經濟理由。在古代社會中，個人與家庭、鄰里、教會與領主之間，都有密切的連帶與責任關係，彼此間的互助保障了個人的生活，也奠定了福利的基礎。由於年幼、年老、殘障或健康原因未能勞動，又無法受到家人扶養者，一般均由鄰里、宗教團體或莊園諸侯提供救助。因此，由個人理由所造成的貧困，是以互助和救助的方式因應。至於由天然災害所造成的整體性飢饉，通常是由國家提供救助。在古埃及的喬西福王（King of Josef）時代，就規定在七年內積存足夠的糧食，以供賑災之用，也就是用儲存的方式，保障民衆的生活。由此看來，古代社會的福利思想，是以地方性互助與救助的方式，保障特殊個人的生活，而以全國性救助的方式，保障全體國民的生活。

隨着工業社會的演進，人類生活的不安在因素上和程度上都有顯著的增加。低廉工資的剝削、非自發性失業的增加、勞動災害的頻生、環境品質的惡化，都對人類的生活和生命構成巨大的威脅。另一方面，個人與家庭和鄉里的關係却逐漸淡薄，加上教會勢力的低落及莊園諸侯的解體，封建社會的福利制度事實上已無法維持。在不安的增加與福利的脫節之下，產生了大量的貧窮者，製造了嚴重的社會問題。面對這種情勢，統治階級不得不採用全國性的制度加以因應，這就

是近世救貧制度的產生背景。近世救貧制度的一般性特徵，是將貧窮者區分為具有工作能力者與不具工作能力者兩種類別，前者一律收容在貧民院，施以強制性勞動，違反者則施以重刑；而後者大部分（部分被收容在貧民院）是在自己的社區，由社區照顧。至於經費來源，則向各個教區徵收「救貧稅」。近世的社會福利制度已由地方移至國家，而福利經費的手段則採取租稅方式（由實物儲存轉變為現金調度），但是，基本理念仍視福利為上對下的恩惠。

十九世紀以後，由於周期性的不景氣導致大量的失業，人們開始體認到，貧窮的原因不能完全歸咎於個人，社會應該負起部分責任，傳統救貧制度的精神和措施應該加以修正。英國在十四世紀制訂的「救貧法」（Poor Law Act of 1388），終於一八三四年修正，而一九〇九年「救貧法及失業救濟皇家委員會」（Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress）所提出的報告，則將救貧制度全部納入政府政策，同時，也重視貧窮的預防措施。其後，更對符合特定法律要件的低所得者，賦予給付的合法權利。從此，社會福利理念開始脫離上對下的恩惠施捨，邁入下對上的權利要求時代。第二次世界大戰以後，福利國家更本着福利權利的理念，將社會福利制度由最低生活的保障，轉變為生活素質（quality of life）的提昇。

從上述歷史的變遷中，我們可以了解，社會福利的理念與內涵都具有時代的意義和必要性。在探討社會福利的定義與範圍時，必須切實掌握當代的思想潮流與該社會的經社條件，方能客觀的加以評論。譬如說，有些國家（如美國）比較重視自助和互助的理念，民間福利制度也比較完整，社會福利就比較偏重特定國民（如貧民、老人、殘障者等）的救助；有些國家（如英國）則十分強調政府責任，社會福利就以全民為對象加以規劃；有些國家（如落後地區）根本沒有能力

推動社會福利；有些國家（如開發中國家）則在經濟優先的政策原則下，未能充實社會福利制度。總之，每一個國家都有其獨特的社會福利理念，依其本身的需要，規劃社會福利制度。如果一個社會的民間福利（尤其是企業福利）水準很高，社會福利制度的欠缺並不意味國民福利沒有受到保障；相反地，如果一個社會的社會福利制度健全，如果沒有民間福利的配合，國民福利水準仍難以提昇。這一點認識是十分重要的。

政府在規劃社會福利制度時，通常會遭遇下列三個難題：

第一、政府能夠負擔多少社會福利經費？

第二、政府應該辦理那些社會福利事業，那些社會福利事業必須優先辦理？

第三、社會福利事業財務宜採租稅方式還是保險方式？

關於第一個問題，大多數國家都以國內生產毛額（Gross Domestic Product）、國民所得（National Income）及政府支出（Government Expenditure）等的一定比率，作為決定社會福利費用的指標。關於第二個問題，通常政治上的考慮要大於經濟上的考慮，所以比較複雜。理論上，應以事後救助的事業（如對低所得者的生活補助、全民的社會保險等）列為最優先，事前預防的事業（如衛生保健、職業訓練與輔導、犯罪預防等）次之，而提昇生活素質的事業（如各種福利服務與優待措施）則列入最後考慮的對象。關於第三個問題則比較單純，一般說來，社會保險制度是採用保險方式，而其他福利制度（如社會救助、健生保健、福利服務等）則採用租稅方式。

總之，經過漫長的歷史考驗，社會福利制度已由恩惠性的貧民救濟、全民性的生活保障，進展到整體社會生活素質的提昇，人類對社會福利的理念，也逐漸取得了共識。雖然各國的財政狀況與優先順序不同，社會福利的內涵與水準有異，但是，各國政府莫不致力於社會

福利制度的充實，即使備受社會福利支出困擾的福利國家，也難以有效控制社會福利的擴張。雖然各國都在致力於開發民間的福利資源（包括市場部門與非市場部門），但是，要削減既有的社會福利（公共部門）制度與經費，似乎是不可能的。由此看來，福利需求應是人類本能性的共同願望，不管任何時代的任何社會，人類都不斷地在爭取福利，這不僅是時代的應然，也是人性的必然。

第二節 社會福利的定義與範圍

社會福利制度雖然不斷在擴充，但是，社會福利的本質依然是以生活的保障為基礎。國民所得的增加即使可以減少絕對貧窮（無以維持基本的生活），也絕難消弭相對貧窮（由於所得偏低而無法享有社會上一般標準的生活，或由於遭逢事故使其正常生活受到影響，所造成的貧窮）。社會福利的經濟本質，就是在保障國民免除這兩種貧窮，使全體國民享有最低標準的生活保障（national minimum security）。所謂全體國民，並不是要以一種制度去保障全體國民，而是要針對不同的國民，提供不同的保障。例如，對陷入絕對貧窮的國民提供貧民救助，對弱勢團體的國民提供生活補助，對遭受事故的國民提供社會保險給付，對全體國民提供各種福利服務及衛生保健。所謂最低標準的生活保障，並不只是保障國民免於絕對的貧窮，而是要以貧窮線（poverty line）、貧窮指標（poverty indicator）及貧窮比率（poverty ratio）等依據，去制訂不同的最低生活保障標準。（註一）例如，以貧窮線去制訂貧民救助的標準，以貧窮指標去制訂弱勢團體生活補助的標準或中、低所得者的扶養津貼，以個人相對貧窮的比率去制訂社會保險被保險人的現金給付標準。社會福利的經濟本質，不是要以一個標準去保障國民生活，而是要以不同的標準去保障不同階層的國民，即使對高所得者亦應提供防止相對貧窮的最

低保障。

除非國民所得達到高度的水準，政府財政相當充裕，絕對貧窮完全絕跡，否則，社會福利絕不可能保障全體國民都享有高素質的舒適生活。在目前一般國家的經濟和社會條件下，社會福利仍應以生活的最低保障為原則。如果個人要追求較舒適的生活，就必須仰賴個人的努力，政府不必要也不可能提供保障。至於民間所提供的福利服務，本質上並非社會福利，因為民間福利並不具有總體性、強制性與所得的移轉性。但是，由政府直接委託或間接補助的民間福利，就可以納入社會福利，只是在計算經費時，必須以政府提供的經費計算，不可納入民間經費。當然，在計算民間福利的經費時，也必須把政府提供的經費扣除。由上述的說明，我們可以對社會福利下一個最簡單的定義，那就是由政府直接或間接提供的最低生活保障措施。

國民生活所涵蓋的層面很廣，基本上可以涵蓋健康、經濟與精神三個層面，所以社會福利的範圍應以這三個層面為保障的基礎。各國社會福利制度的內涵雖有不同，但是，基本上都涵蓋健康保障、經濟保障與精神保障三種福利措施。在健康保障方面，大都涵蓋健康保險、醫療補助及各種衛生保健措施。在經濟保障方面，大都實施失業保險、年金保險及社會救助等措施。在精神保障方面，主要是透過各種福利服務，保障國民的精神生活。關於健康和經濟的保障範圍，雖然每一個國家所實施的制度不盡相同，但是，在劃分社會福利與非社會福利項目時，是比較清楚的。儘管有人主張，把衛生保健摒除於社會福利之外，那是對社會福利本質的誤解，因為健康乃是人類最重要的福利需求，摒除衛生保健，無甯否定了社會福利的意義。有些國家（如英國）把衛生保健與社會福利的體系分開，是因為兩者的行政業務已龐大到不得不分開的階段，但是，兩者還是十分密切，相互支援，在探討社會福利制度時，仍將兩者合併討論。因此，衛生與福利的分

與合，並不影響社會福利範圍的界定。每一個政府都可視其行政業務的程度，加以合併或分立，那完全是行政作業的問題，與社會福利的本質無關。（註二）至於社會救助，主要是以貧民和災民為對象，至於低工資勞工的補助或優惠貸款、貧瘠地區農民的援助計畫、農產品價格的維護計畫、社區的硬體建設等，嚴格說來，既非社會救助的項目，也非社會福利項目，那是政府基於政治與經濟上的理由而非福利上的考慮所採行的措施。

關於福利服務項目，是否要涵蓋社會教育或職業訓練與就業輔導，是個頗值爭論的問題。理論上，社會教育與正規教育相同，應該納入教育行政體系內，由教育主管單位規劃、管理，福利機構內開設社會教育課程時，亦應取得教育主管單位的許可，接受其監督。如果只將部分社會教育納入社會福利體系，不僅會造成行政管理上的困擾和資源與經費運用上的重複與浪費，也會產生專業教育上的無效率。因此，社會教育應從社會福利的範圍內排除。至於職業訓練與就業輔導，那是政府為了穩定勞力市場，提昇勞動生產力而採行的措施，應由勞工行政單位負責，所以不宜列入社會福利的範疇。把社會教育和訓練與就業服務排除於社會福利之外，必將遭受實務論者的批評，因為福利國家的社會福利制度並沒有排除這兩種項目，有些國家（如英國）甚至還將正規教育的部分費用（如免費的餐點、文具、交通、保健等服務）納入社會福利經費。不過，這種分類主要是基於政治理由，而非理論上的考量，在界定社會福利範圍時應十分慎重。

此外，大多數國家都把國民住宅措施納入社會福利範圍。住宅政策的原始背景，本來是針對貧民所提供的綜合性福利（因為住宅是維繫健康、經濟與精神生活的主要支柱），後來，由於房價的高昂，無力購買住宅的一般國民也日漸增多，於是，政府便採取各種措施，協助這些國民取得住宅，所以國民住宅政策應屬社會福利政策的一環。

問題是，在推動國民住宅政策時，宜由統一的行政單位負責，而附屬於社會福利體系。如果將國民住宅政策分由不同的行政體系執行（如由勞動部負責勞工住宅，農業部負責農漁民住宅，營建單位負責國民住宅等），將導致行政體制的紛歧及資源配置的不公平與無效率。

社會福利具有社會性、強制性及非工資性等特質，與一般企業所提供的個別性、任意性及工資性的福利措施截然不同，所以社會福利範圍不應涵蓋企業福利。根據這個理念，政府為公務人員所提供的福利措施（社會保險除外）也不應納入社會福利範圍，因為政府和公務人員的關係與企業和勞工的關係一樣，政府福利與企業福利在性質上並無不同。有些國家把企業福利和政府福利納入社會福利體系，導致社會福利經費的肥大化，對社會福利的實質內涵並無具體意義。

社會福利政策往往是基於政治權宜與行政事務上的考量加以制定，所以社會福利的定義與範圍常常不給予明確界定。有些國家對社會福利採取廣義的解釋，把社會福利的範圍無限擴大；有些國家則採取狹義的定義，把社會福利限定在明確的範圍內。因此，在進行國際比較時，必須對各國社會福利的定義與範圍詳加界說，才能客觀分析。另一方面，在制定社會福利政策時，應該確定社會福利的定義與範圍，才能進一步規劃社會福利制度，提昇社會福利水準。

第三節 社會福利的政策原則

社會福利雖有其時代背景，並隨着經社條件而改變，但是，在制定社會福利政策時，仍需秉持一定的原則。政府必須將社會福利的政策原則公諸於世，取得國民的共識與支持。社會福利的政策原則必須掌握政府的責任範圍，並針對基本制度提出一般性原則。基於這種想法，本文提出下列六項社會福利的政策原則，供社政單位與關心人士的參考：

第一、政府責任的原則

第二、保險費分攤的原則

第三、現金給付的原則

第四、貧民救助的原則

第五、服務對象的原則

第六、政策調整的原則

關於政府的責任範圍，根據李察德遜（ J.H. Richardson ）的論說，只有個人無法依其能力從事的事務及由政府辦理要比民間辦理更有效率的事務，才由政府負責。（註三）筆者不僅支持這種看法，也極欲強調這種看法的重要性。社會福利政策的最終目的，是要以最少的經費和人力去提昇國民的福利水準，而不是要以更多的經費與人力去製造更多的浪費。爲了達到這個目的，政府必須培養國民重視個人責任的觀念，協助國民獲取更高的自立更生能力。政府在追求經濟成長的過程中，如果能夠重視所得的合理分配，必能提高國民的勞動生產力與生活水準，減少國民對社會福利的依賴，社會福利支出就可以減少，國民的租稅負擔也可以降低，工作與投資的意願就可以提高，經濟就可以獲得高度的成長。除了所得分配之外，政府應該充實社會資本，提昇國民生活品質，同時，控制物價膨脹，維護國民生活的穩定。政府也應該創造就業機會，使具有工作能力與意願者都能就業，即使是老人也應該協助其繼續工作。政府也應該鼓勵國民增加個人儲蓄，投保民間保險，提高個人對事故的防禦能力。對於不具自主能力的國民，當然需由政府加以保障。在社會福利制度中，社會保險的市場效率低於民間保險，但基於社會化的效率原則，仍應由政府辦理；至於社會救助、福利服務與衛生保健，政府只要負責民間不願意做或做得沒有效率的部分即可，不必凡事均由政府包辦。

關於社會保險保險費的負擔問題，主要涉及被保險人、雇主及政

府三個主體。政府必須依據租稅原則與責任原則，規劃社會保險保險費的分攤比率。租稅原則所強調的就是整體社會的公平性。雖然社會保險可能有不同的制度，但是，被保險人的保險費負擔原則不宜有太大的出入。政府必須分攤非受雇者被保險人的保險費，以縮小與受雇者被保險人保險費負擔的差距（因後者有雇主分攤）。理論上，社會保險保險費應根據被保險人的所得課徵，相同所得的被保險人，不管是受雇者還是非受雇者，都應該繳納相同的保險費（當然，給付內容與水準也應該一樣），這樣才符合租稅的公平原則。至於分攤比率的問題，就應該依責任比率加以規定。例如，勞動災害的責任在雇主，所以勞動災害保險的保險費應由雇主全額負擔；傷病的責任在勞雇雙方，所以健康保險的保險費應由勞雇雙方折半負擔；失業的責任若認定在雇主，失業保險的保險費就由雇主負擔，若認定在勞雇雙方，就應由勞雇共同負擔；退休老人的生活保障責任在於勞雇雙方，老年年金保險的保險費應由勞雇共同負擔。一般說來，在國民所得較低的國家，被保險人的分攤比率較低，但是，隨着國民所得的增加，被保險人的分攤比率應酌予提高，政府的分攤比率應予減少。接受保險給付是一種權利，繳納保險費是一種義務。如果要求更高的給付水準，就必須負擔更多的保險費，這是合理的權利義務關係，也是受益者付費的原則。

關於社會保險的現金給付，政府最需考慮的，是採用均一給付（flat benefit）或變動給付（variable benefit）的問題。譬如說，失業保險和年金保險的給付，是要以統一的標準給付，還是要依被保險人的所得，乘以規定的比率計算，是個頗值深思的問題。在強調個人主義的社會裡，所得比例制是比較容易被接受的，因為高所得者繳納較多的保險費，而且給付水準應按被保險人正常的生活水準，提供相對的保障。但是，基於社會化的公平性與最低生活保障的原則

，所得比例制可能會遭受反對。最適當的作法是採用混合制，也就是在均一給付之外，另採變動給付，但是，所得比率不宜太高，才不會造成給付的過度差距。其次，現金給付是否應按不同物價水準的地區而有差別的給付標準，也是值得探討的。一般說來，都市的生活費用高於鄉村地區，而且較易受到物價膨脹的影響，所以給付水準應酌予提高。但是，這種作法會違反公平原則，而且事實上都市地區的平均工資會高於鄉村地區，若採混合制，其所得比例部分已足以涵蓋生活費用的差距。因此，不宜因地區的不同，而有不同的給付標準。最後，現金給付應否考慮扶養的問題，如果在給付標準的所得中涵蓋扶養家屬的津貼，就不必另外支給扶養給付；否則，就必須在現金給付中涵蓋扶養給付。

關於貧民救助的問題，理論上，如果社會保險制度十分健全，給付水準相當高，百分之百的國民都納入保險，就不會有貧民救助的問題，因為人人都已受到了保險給付的保障。問題是要達到這種水準並非易事，尤其要將全部國民納入保險更屬困難，所以大多數國家都有非保險的貧民救助措施或補充性的所得保障措施。貧民救助政策有兩個基本問題必須考慮，第一就是資格認定問題，第二就是救助標準問題。貧民資格一定要經過「資力調查」(means test)之後始能取得，這是普遍的政策原則，但是，資格標準與行政手續却不盡相同。原則上，資格標準宜採彈性規定，行政手續宜採簡便方式，才能使貧民受到福利的保障。至於救助標準，首先，必須制訂貧窮線，也就是在某一社會中能夠健康地從事各種社會活動所必須的最低生活標準。每一個國家都會依其本身的經濟和社會條件，制訂貧窮線，並依此對未達此一標準的國民提供生活救助。貧窮線不能訂得太高（至少與社會保險現金給付的水準應有一段差距），否則，就容易造成不公平的現象和工作意願的低落，對整體社會將會產生負面的作用。其次，必須

依據個人的所得狀況、扶養人數、需求程度等，提供不同的救助，例如，生活救助、住宅救助、醫療救助、教育救助等，並視物價的波動狀況，定期調整救助水準。最後，必須輔導貧民就業，並定期評估，使其早日脫離貧民的地位。總之，貧民救助的最終目的，是在消滅貧窮，而不是在救助貧窮；是要協助貧民自立自足，而不是要讓貧民長久消耗社會資源，這是貧民救助政策最重要的原則。

關於各種福利服務的對象，有些是以全體國民為對象（如衛生保健），有些是以特定團體為對象（如老人、兒童、殘障者、婦女等福利服務）。以全民為對象的福利服務，不會造成政策上的困擾，以特定團體為對象的福利服務，就可能引發爭議。例如，在一定的經費下，興建老人活動中心好，還是興建殘障福利中心較為適當，往往會在沒有定論下，取決於政治的考量，而造成福利資源的不當配置。因此，福利服務政策必制訂優先順序的原則，對於不足的部分，則鼓勵民間提供。福利服務的優先順序，首先，必須對無依無靠的兒童和老人提供教養和安養服務；對行動不便的老人和殘障者提供介護、復健和在宅服務；對在社會競爭中處於不利地位的婦女、少數民族和犯罪記錄者提供輔導與社會更生服務。這些弱勢團體應優先給予服務，這些社會問題應優先給予解決。其次，對於具有犯罪傾向的國民，應提供預防性的福利服務，例如，對非行青少年、心理障礙者及失業者提供訪談、輔導與協助措施。這些服務的目的在于防止社會問題的發生，具有未雨綢繆的作用。最後，對屬性相同（如年齡、性別、民族等）的弱勢團體，應提供各種精神生活的福利服務，例如，兒童、老人、婦女、殘障者、少數民族等的精神福利服務。這些服務不僅可以提昇個人的精神生活水準，更可促進整體社會的和諧。福利服務的範圍很廣，絕非政府所能全部提供，必須有民間資源的配合，才能擴大範圍，提昇福利服務水準。因此，政府應該制訂「民間福利服務事業管理辦法

」，獎勵民間機構提供福利服務。

關於政策的調整，由於社會福利制度是隨着經濟和社會條件的變化而片斷形成，所以制度結構十分分歧；由於社會福利政策常隨政治條件的變化而調整，所以政策原則十分不穩定。這些因素造成了社會福利的不公平與無效率。例如，高所得者比低所得者享有更多的保障，健康的老人比不健康的老人享有更多的福利，有些社會福利措施根本不具福利意義，有些公營福利機構則毫無效率。這些矛盾、浪費與缺失必須不斷改進，社會福利政策也必須不斷調整，才能使社會福利制度更臻完美。社會福利政策的調整至少有下列幾個原則：

第一、逐漸廢除福利意義較小的福利制度，增加福利意義較大的福利制度。

第二、逐漸淘汰效率不高的公營福利事業，擴大民營福利事業。

第三、擴大社會保險規模，加強社會保險的所得重分配功能。

第四、加強對社會弱者的生活保障與福利服務，減少對強勢團體的保障與服務。

第五、綜合國民需求與經社條件，制訂社會福利政策，並使全體國民了解、支持政策的原則與目的。

第六、定期評估社會福利措施的經濟效益與行政效率，隨時調整福利資源與制度內涵。

在調整社會福利政策時，不管是增加或減少，都會遭致政治運作上的阻力，所以政府必須以明確的原則，堅決的態度，民主的溝通和巧妙的行政技術去克服困難，達成調整的目的。

第二章 社會福利的經濟學說

第一節 古典學派的福利理念

從第一節的說明中可以了解，社會福利制度是社會政策的產物，而社會政策的本質則涵蓋社會與經濟兩個層面，所以在探討社會福利時，絕不可忽略經濟理念的重要性，而在探討社會福利的經濟理念時，首先，必須了解經濟學之父——亞當史密斯（Adam Smith）的道德哲學（moral philosophy）。這個涵蓋自然神學（natural theology）、狹義的倫理學（ethics strictly so-called）、法學（jurisprudence）及經濟學（political economy）四個部分的道德哲學，除自然神學外，都有代表性的著作，就是「道德情操論」（Theory of Moral Sentiments）、「法政講義」（Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms）（註四）及「國富論」（An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations）。

在自然神學裡，史密斯首先否定神支配宇宙的原理，主張萬物均有其存在的理由（raison detre）。他認社會秩序並非在神的指揮下存在，而是社會本身就有秩序的存在。至於是什麼力量維持這種自然的秩序呢？在自然界就是萬有引力；在人的世界就是正義的美德（Virtue of justice）。關於道德，史密斯反對其師哈契森（F. Hutcheson）以仁愛（benevolence）或利人所作的詮釋，認為人類雖有仁愛或利人的本性，却不如自愛（self-love）或利己強烈，自愛或利己之心才是人類真正的本性。史密斯強調，如果自愛或利己的本性能有嚴格的限制，使人類在追求個人利益時，不侵犯他人利益，人與人的關係就可達到自然的調和，社會秩序就可達到自然的均衡。因

此，自然的調和或均衡有賴正義的法律（law of justice）來維護，以防止相互侵犯，而執行法律的就是政府。史密斯認為，政府的角色應只限於清潔、安全與富足（cleanliness, security, cheapness or plenty），而追求富足就是政府最重要的任務，因為在一個貧困的社會裡，清潔與安全就難以達成。

關於創造國富，史密斯提供了兩個條件，就是個人必須具有勤勞的勞動意識，政府必須維護自由和公平的交換市場。國富論的第一句話就是「勞動是提供國民消費生活所必需的財物和勞務的根源」，也就是說，國富的本質就是勞動的產物。史密斯認為，在分業（division of labor）制度下，個人必須從事生產性的工作，而且要不斷地提昇勞動生產力，然後，透過自由的交換市場，使個人獲得公平的分配和富足的財物。個人財富的增加，會創造更多的國家財富；公平的財物交換，會形成均衡的社會關係。這就是史密斯所謂的「簡單、明瞭而自然的自由體制」（the obvious and simple system of natural liberty）。（註五）

古典學派經馬爾薩斯（Thomas Malthus）、李嘉圖（David Ricardo）的耕耘，而由米勒（J. S. Mill）集其大成，但是，在基本理論上，仍以史密斯的勞動價值與自由市場為中心。李嘉圖在地租理論中主張，生產物的價值決定土地的價值，而勞動量的多寡決定生產物的價值，所以勞動是決定土地價值的主要條件。至於資本，也是一種由勞動創造出的生產物。（註六）李嘉圖為了貫徹勞動價值理論，而把土地、資本等生產因素排除於價格因素之外。米勒一方面強調商品價格是由市場的供需關係所形成，另一方面也強調生產成本對商品價格的影響，而工資（勞動報酬）則是唯一的生產成本。（註七）

綜合上述說明，可以歸納出兩個古典學派的經濟理念，第一就是個人必須提高勞工意願，才能追求財富與福祉；第二就是政府必須維

護自由和公平的交換制度，才能達成社會的富足與和諧。古典學派認為，任何人都具有勞動的天性，都具有生產單純商品的能力，而且在供給創造需求的法則（Say's Law）下，人人都可獲得工作的機會。因此，在一個完全競爭的理想社會裡，人人都可維生，不需政府的救助，如果因為懶惰而貧困，也是咎由自取，應由個人負責。

古典學派對於當時的救貧制度深表反感，認為那是助長惰性的措施，有害而無益。史密斯對救貧院所採取的生產政策大加鞭撻，終使具有勞動力的貧民被驅逐於救貧院之外。馬爾薩斯的「人口論」對於救貧制度的攻擊，也產生了極大的影響。英國終在一八三四年修正「救貧法」，廢除救貧院外的補助金制度，對於院內的被收容者，則以劣等（less eligible）的待遇處理。由此看來，古典學派所能容忍的社會福利範圍，僅以不具勞動能力者為對象，所提供的救濟事業。

史密斯對於政府任務之一的清潔，只限於公共衛生，而不涵蓋醫療保健；政府的安全任務，則只限於司法的安全，而不具現代社會安全（social security）的意義。若以現代的福利理念來說，古典學派只贊成把公共衛生納入社會福利的範疇，至於醫療保健及其他社會安全措施，都不在其考慮的範圍。

總之，古典學派的福利理念是以自助為原則，努力工作，追求財富，而社會福利的範圍，則只限於社會救助（以不具勞動能力者為主）及公共衛生兩項措施。事實上，古典學派的自助、社會救助及公共衛生三個理念，已為社會福利的定義提供了基礎詮釋，也為福利國家的發生奠定了根基。

第二節 新古典學派的福利理念

一八七〇年代，一些經濟學者對於古典學派的勞動價值理論（勞動決定價值）產生懷疑，認為商品價值應取決於需求者的效用（value

depends entirely upon utility)，因而導出了效用理論的研究。英國的傑蒙斯 (W. S. Jevons)、法國的華勒斯 (L. Walras)、奧國的門格 (C. Menger) 等學者就是效用學派的代表人物。所謂效用理論，基本上有下列幾個意義：

第一、人類的效用 (慾望的滿足程度) 決定財物的價值。

第二、邊際效用 (每增加一個單位的財物所獲得的效用) 會有遞減的傾向，謂之「邊際效用遞減法則」 (law of diminishing marginal utility)。

第三、最理想的消費是要使購得的每一個財物的效用相等，稱之為「效用均等法則」 (law of equi-marginal utilities)。

效用學派試圖以數理方法去分析人類行爲。他們認為，效用具有共同的測定標準，並以此標準發展出供給與需求的函數，終於建立了均衡價格的理論。巴勒圖 (V. Pareto) 更巧妙地運用無異曲線 (indifference curve) 和成本線 (cost line) 的關係，發展出「選擇理論」，(註八) 終於奠定了效用可測性的理論基礎。

新古典學派的理論體系，只在探討財物交換的支配法則與相關性，完全以經濟的方法去分析經濟問題，對於財物交換與人際關係的社會倫理則不加理會。極端的說，新古典學派只重視財物對人類欲望的重要性，而且在同一的效用標準下，人類的意志與行爲應趨於一致，人人都應以理性的行爲從事生產、消費與分配。新古典學派並不分析產生效用的心理因素，而以單一的效用標準，去探討財物價值的相關性及維持均衡狀態的方法。根據新古典學派的均衡理論，財物 (資源) 會向需求較高的部門移動，直到該部門的效用與其他部門相等為止，這就是「正義的配置」 (just allocation)。我們可以從這些說明中，歸納出新古典學派的兩個基本經濟理念，第一是以財物交換的合理性運用於人類關係；第二是以供需關係去解釋均衡理論。易言之

，爲了達到人際關係的和諧，必須建立財物交換關係的合理性，爲了建立財物交換的合理性，必須維護供需均衡的市場機能。

集新古典學派之大成者爲畢固（A. C. Pigou）。他在「財富與福利」（Wealth and Welfare）、「福利經濟學」（The Economics of Welfare）及「社會主義對資本主義」（Socialism Versus Capitalism）等名著中，綜合新古典學派的學說，發展出福利經濟學的理論，而被世人稱爲「福利經濟學之父」。畢固的福利經濟學有下列幾個基本理念：

第一、現實的市場經濟有其缺陷，自然調和有其限制，必須仰賴政府的調整，才能達成市場的均衡。

第二、政府必須以稅收與補貼的方法（即個體經濟政策），去維護市場運作的均衡。

第三、所謂福利，是指直接或間接與貨幣（或財物）有關的經濟性福利，但是，國富並不等於福利。

畢固反對以自由放任政策去達成市場均衡，承認自由放任的結果，會產生弱肉強食的社會，所以必須由政府加以調整。如果市場價格高於均衡價格，而使生產過剩，就應該補貼供給者，使市場價格下跌；如果市場價格低於均衡價格，而使供給不足，就應該對需求者課稅，使市場價格上升，如此一來，市場的均衡價格就可以維持了。在資源市場的配置方面，畢固認爲，爲了達到正義的配置，必須讓所有的國民都具有基本的購買能力，對於不具基本購買能力的國民，政府必須透過稅收的手段，提供貨幣性的補助，這就是社會福利政策。如果社會的財富分配很平均，政府的福利支出就比較少；否則，就需要較高的社會福利支出。由於財富分配的平均度與財富的多寡並無絕對的正相關，所以國富並不一定等於福利。畢固主張以社會福利政策，彌補市場機能的缺失，維護資源的正義配置，以增進社會的整體效用。

畢固爲社會福利奠定了經濟理論的基礎，洗刷了「福利是無益的施捨」的污名，對社會福利理論的貢獻實功不可沒。

畢固融合了新古典學派財物交換與邊際效用的原理，一方面說明了財物市場的不均衡；一方面強調財物重分配的重要性。爲了達到財物重分配的目的，既不能採取自由放任政策，也不可採取社會主義政策，而必須以國民互助和租稅移轉的方式，保障國民的基本生活。一八七三年在德國成立的「社會政策學會」，就以福利經濟學的理念，推動各種社會改革。德國在一八八〇年代制訂、實施的各種社會保險立法，就是透過政府、雇主與勞動者的互助，進行所得重分配，以保障病患、殘障者與老年人的生活。社會保險可謂是福利經濟學的具體實現。從此，社會福利便超越了社會救助與公共衛生的領域，而進入社會保險的時代。新古典學派不僅建立了社會福利的經濟理論與社會保險制度，更維護了資本主義社會的存在與發展。

第三節 凱恩斯學派的福利理念

畢固的學生凱恩斯（J. M. Keynes）一方面繼承了其師的基本理念，認爲市場經濟的自然調和是有限制的，因而強調政府政策的重要性，可是，另一方面却認爲，只運用租稅與補助調整生產與分配的不均衡是不夠的，必須全面調整消費、儲蓄與投資的關係，以創造有效需求，提高生產與雇用的水準。凱恩斯在一九二六年發表的「自由放任的終結」（*Essay in Persuasion*）論文中強調，政府必須重新界定應爲與不應爲的範圍，而在政府應爲的事務中，個人能力無法履行的事務以及大企業的社會化（即資本與經營的分離）事務是最重要的。凱恩斯認爲，政府必須有計畫的管理通貨與信用問題，有效的調整儲蓄與投資問題。若能如此，資本主義制度將比其他任何制度都要有效率，而且更易達成經濟目標。凱恩斯主張以總體經濟政策（尤

其是財政政策)有效管理市場經濟的理論,將經濟學從個體經濟帶至總體經濟,而取得了「總體經濟學之父」的雅號。

凱恩斯在一九三六年出版的「雇用、利息與貨幣的一般理論」(The General Theory of Employment, Interest and Money)(簡稱為一般均衡理論)中,將一九二九年的經濟大恐慌(the great depression)歸咎於有效需求的不足。由於有效需求的不足,而引發了投資的減少與失業(非自發性)的增加,終於造成了經濟的蕭條。於是,凱恩斯認為,政府應該強制干預,調整有效需求。為了增進有效需求,凱恩斯認為,消費也是一種美德,因為消費的不足,將降低資源利用的程度,而形成富裕中的貧困。凱恩斯認為,個人由於無知或無力,無法以合理的行動達成其本身的目的,一切財富的不平等分配、勞工的失業、事業合理期待的破綻、效率與生產力的減退等都是來自人類的無知、環境的危險性及社會的不穩定性。(註九)這些經濟問題均非個人的努力可以解決,必須仰賴政府介入。

在一般均衡理論中,凱恩斯十分重視所得重分配的重要性,認為社會保險制度是所得重分配的良策,也是政府管理資本主義經濟的有效措施。不過,凱恩斯重視所得重分配的動機,並非畢固所謂的正義配置,而是基於有效需求的目的,因為所得重分配的結果,會使整體社會的有效需求增加,進而帶動整體社會的經濟成長,達成充分就業的目標。凱恩斯對社會福利並沒有提出具體方案,只在財政政策中,提出失業保險、累進稅制及加速折舊等,作為政府穩定經濟的對策。凱恩斯理論主要是從消費、投資、成本及流動性偏好(liquidity preference)等的函數關係,解釋理性預期(rational expectation)的重要性,並以此作為政府有效管理市場經濟的依據,而社會福利(主要是社會保險)只是政府政策中的一環而已。

事實上,將凱恩斯理論應用在社會福利政策上,而對福利國家的

形成產生重大影響者，就是英國的貝佛里奇（W. H. Beveridge）。他在「社會保險及其相關服務」（Social Insurance and Allied Services, 1942）及「自由社會中的充分就業」（Full Employment in a Free Society, 1944）的名著中，將凱恩斯理論擴大化和具體化，而把社會福利由社會保險帶至社會安全（social security）的境地。貝佛里奇報告主要是建立在兩個前提，第一是政府與國民的合作關係，第二是概括性的社會安全制度。貝佛里奇強調，政府責任只限於國民最低生活的保障（national minimum），超越最低保障的部分應由國民自行負責。政府在規劃社會安全制度時，應為所有國民提供刺激（incentive）、機會（chance）與責任（responsibility）。政府必須獎勵國民從事自發性行動，並為其行動保留空間。（註十）貝佛里奇所提案的社會安全制度，除了既有的社會救助、公共衛生與社會保險之外，還涵蓋了十五歲以下兒童的兒童津貼、概括性疾病預防與治療的醫療服務（National Health Service）及充分就業的維護等相關服務。

貝佛里奇的社會福利理念大概基於下列幾個原則：

- 第一、概括性。
- 第二、行政管理的統一。
- 第三、國民依其需要加以分類。
- 第四、均一的保險費負擔。
- 第五、均一的給付。
- 第六、充分的給付。

由上述的理念可以推斷，貝佛里奇的提案，並不重視利潤與工資以及高所得與低所得之間的重分配，而是着重在個人有收入（或高收入）與無收入（或低收入）時期以及高負擔與低負擔時期購買力的重分配。這種重分配在政府的高額補助下，提高了個人的消費和社會的有效

需求，創造了經濟的成長與充分的就業水準。由此看來，貝佛里奇的社會福利理念仍以凱恩斯的有效需求理論為基礎，而非以社會化的所得重分配為目的，這點認識是十分重要的。

第二次世界大戰之後，歐美先進國家大都依據凱恩斯—貝佛里奇的理念，規劃社會福利制度，確立了福利國家（welfare state）的形態。一九五〇年以後，以美國為首的福利國家更邁入了一個新的時代。社會福利的範疇擴及各種福利服務、社區發展、就業計畫、消費者保護及環境保護等，而差別保險費負擔及高水準的給付內容，使所得重分配效果幾達社會化的程度。福利國家已將資本主義帶至一個新社會——漸近社會主義的社會。

第四節 新自由主義學派的福利理念

福利國家的福利膨脹，不僅造成政府財政和企業經營的沉重負擔，也引發了中、高所得者的反感。一九六五至一九七五年間所發生的「反福利與租稅運動」（welfare-tax backlash）及全球性經濟衰退，使福利國家面臨危機。一九八一年，經濟合作暨發展組織（OECD）正式宣稱，福利國家已造成了經濟發展的負面影響。（註十一）一九八四年，國際勞工組織（ILO）則指責，社會福利已造成了全球性的經濟危機。（註十二）

凱恩斯主義福利國家的衰退，引發了新右派（the new right）或新自由主義（libertarianism）的抬頭。（註十三）新自由主義的思想源流來自美國的芝加哥學派，而產生背景則是針對福利國家的批評而來。早在一九四四年，海耶克（F. A. Hayek）即在「邁向奴役之路」（The Road to Serfdom）中警告，西歐國家的社會主義化，已經逐漸捨棄了個人自由、政治自由與經濟自由，必須回復古典的自由主義與個人主義，才能將人類從奴役之路中挽回。（註十四）

）事實上，海耶克並不排斥福利國家的所有措施，他說：福利國家的有些措施使自由社會更具魅力，但是，有些措施却構成了自由社會的潛在威脅。（註十五）海耶克所反對的，是政府的強制手段，因為那是違反他所主張的「自由原則」（principle of liberty）。海耶克所謂的自由，是指不存有被他人強制的特殊障礙（the absence of a particular obstacle — coercion by other men），也就是在一般規則（general rule）所限定的範圍之外，不應存有政府的強制行動。海耶克將一般規則稱為法（law），而政府的責任就在維持法與秩序。

海耶克對福利國家過度的所得重分配機能提出了強烈的批判，認為那不僅侵犯了個人的自由，影響個人的工作意願，也威脅了自由社會的經濟活動，阻礙經濟與社會的發展。海耶克的經濟理念是以市場經濟為基礎，認為市場是最有效率的經濟體制，而市場中所得分配的不平等，不僅公正，也是促進經濟發展的主因。對海耶克而言，福利國家的所得重分配，甚至新古典學派所主張的正義配置，都是不可接受的。海耶克所能接受的社會福利，只限定在維持生存所必要的最低保障（safty net），任何貧困者都必須經過嚴格的資力調查（means test）之後，才可接受政府的保護。由此看來，海耶克的福利理念與古典學派的主張甚為接近，但與福利國家的理念却大異其趣。因此，海耶克批評福利國家的支持者，指責他們試圖與社會主義者妥協，要把資本主義帶至社會主義。（註十六）海耶克的經濟理念不僅是反福利國家的理論源流，也成了新自由主義學派重要的理論依據。

新自由主義學派的當道者，就是衆所熟知的佛里曼（Milton Friedman）。他在一九六二年所出版的「資本主義與自由」（Capitalism and Freedom）中強調，為了達到自由的最終目標，必須縮小政府任務的範圍，擴大個人的活動範圍，而最理想的經濟制度

，就是十八世紀後半期至十九世紀前半期的自由主義制度。（註十七）佛里曼盛讚自由放任制度的優點，認為自由經濟、民間企業與交換制度乃是維護個人自由最理想的社會形態，而政府的責任應只限定在維護自由交換的經濟秩序，例如，法與秩序的維護、契約履行的保障、財產權的解釋與施行及貨幣制度的整備等。佛里曼認為，政府權限的無限制擴大，將產生濫用的危險，應該嚴格加以約束。

佛里曼在一九八〇年出版的「選擇的自由」（Free to Choose）中強烈指責，福利國家不僅削弱了家庭的功能，妨害個人的工作與儲蓄意願，減低了國家的資本形成，也侵犯了個人的選擇自由。譬如說，社會保險的老年年金制度不僅否定了個人選擇的自由，也造成了官僚主義的橫行、政府活動規模的擴張以及不公正的所得重分配。（註十八）因此，佛里曼主張，社會保險年金制度應轉變為企業年金，由市場供需決定年金契約的自由化。易言之，凡超越最低保障的福利給付，應由公共部門（public section）轉向民間的市場部門（private market section）。至於貧困者的救助問題，基本上應由民間慈善團體為之，而政府則以「負所得稅」（negative tax）加以因應。（註十九）佛里曼對於所得重分配政策也十分反感，因為在自由市場下的所得分配是公正的，這種分配具有分散政治權力、促進市民自由、培養創造能力、提高勞動生產力等積極功能。如果要用政府的強權促進資本主義的平等化，不僅是對個人所有權的侵害，也是對整體社會經濟利益的破壞。佛里曼堅決排斥分配的平等或結果的平等，而主張權利的平等或機會的平等，對自由市場的所得分配應採自由放任。（註二十）

佛里曼的總體經濟政策大概可以歸納成下列兩點：

第一、金融政策的運用規則必須法制化，金融當局的權限必須削減，貨幣供給的增加率必須限定。

第二、不可也不能用財政政策作為調節景氣的工具，政府的稅收與支出應該維持固定的水準。

佛里曼的金融政策理念，雖可遏止物價膨脹，却會犧牲福利國家所標榜的充分就業，而其財政政策理念，雖可避免政府財政的擴大，減少財政赤字，却使福利國家的社會福利制度難以維繫。因此，就嚴格的意義來說，佛里曼的經濟概念，是意圖使福利國家的社會福利制度解體，以逐步回復到自由放任的市場經濟體制。

第三章 社會福利的水準測定

第一節 福利水準的內涵與測定

衆所熟知的，國民生產毛額（Gross National Product = GNP）在應用上有許多限制，例如，非市場活動、地下經濟及生活品質等因素，都無法在GNP中顯現出來。易言之，GNP只是國民所創造的財物和勞務的貨幣總值，却未能代表國民真正的生活狀況和福利水準。爲了克服這個缺失，許多學者提出了各種GNP的修正案，其共通性是將某些非市場活動（如家庭主婦的家庭管理）和福利因素（如休閒時間和生活安全）加入，而將某些反福利因素（如公害和犯罪）扣除。這些努力都試圖將福利的因素納入GNP中，使GNP更能涵蓋國民的生活狀況，也就是要把國民所得的概念轉變爲國民福利（national welfare）。問題是，生活所涵蓋的層面太廣，無法量化（quantification）的現象也太多，這些困難不獲解決，福利GNP就難以廣泛被應用。

早在一九三七年，白寧特（M. K. Bennett）在其論文中，就提出國民生活水準的測定方法。（註二十一）在一九六〇年代，國際上曾掀起了生活水準與福利水準的研究風潮，（註二十二）其中最著名的要屬波蘭經濟學家雷諾夫斯基（Jan Drewnewski）的研究成果。（註二十三）基本上，他採用福利經濟學的效用理論，去解釋社會效用（福利函數），並以統計學的量化技術，去測定福利水準。雷諾夫斯基認爲，任何社會現象都是由許多因素構成的複合體，這個社會現象的本身雖然無法完全量化，但是，在其構成因素中，一定會有可以量化的層面，量化的技術問題，可以用人口統計學、計量經濟學或社會調查等方法加以解決。至於無法以現代的知識和技術量化的層

面，就留待後人去研究開發。因此，雷諾夫斯基對於福利水準的研究，只限定在可以測定的福利（measurable welfare），而不處理不可測定的福利。本文亦以這種觀點加以分析，只探討福利的核心問題，不涉及福利的整體問題；只探討能夠測定的福利，不涉及不能測定的福利。

一般人當把生活水準（standard of living）與福利水準（standard of welfare）混為一談，而把國民在一年內平均取得的財物和勞務數量，作為測定和比較福利水準的依據。（註二十四）其實，那只是生活水準，而非福利水準。根據雷諾夫斯基的定義，福利水準是國民在某一個時候的生活狀況，例如，健康狀況、教育狀況、工作狀況、經濟狀況、環境狀況等。（註二十五）這些生活狀況都應該涵蓋平均的擁有狀況、資源的配置狀況與社會的效用狀況。平均的擁有狀況也就是生活水準的含義，所以生活水準也是福利水準的一環，而且兩者的關係十分密切，生活水準提高必將導致福利水準的提昇。一般在說明擁有狀況的時候，常以少數的量化因素來說明，譬如，只以熱量和蛋白質等的攝取量解釋營養狀況，或以嬰兒死亡率和平均壽命說明健康狀況。這樣的說明是不夠的，必須進一步把社會中消費的食品和營養來源的結構也列入營養狀況，或將國民的身體機能和罹病情形也列入健康狀況中。因此，所謂擁有狀況，並將所有可能量化的因素全部考慮進去，才能測出確實的福利水準。

關於資源的配置狀況，如果能夠達到絕對的平均，所有國民就能充分利用這些資源；如果配置得不平均，有些國民就會犧牲使用的利益，資源就無法獲得充分的利用。譬如說，國民的所得分配越平均，社會的有效需求就越高，所得差距越大，有效需求就越低。根據邊際效用遞減法則（law of diminishing marginal utility），擁有資源（或所得）較少者的邊際效用高於擁有資源（或所得）較多者

，資源的平均配置會使社會的邊際效用提高，國民的滿足程度也會增加。因此，資源的配置狀況也是測定福利水準的重要指標。

關於社會的效用狀況，就是國民主觀上對生活的滿足程度。主觀感受會因性別、年齡、教育、職業、所得等的不同而有差異，不同屬性的國民對於同一種生活狀況，會有不同的感受。把國民對某種生活狀況的不同感受集約起來，就可以測定出該生活狀況的社會效用。理論上，生活水準越高，社會效用就越高；社會效用越高，福利水準就越高。問題是，生活水準越高的社會往往有環境的污染、物價的膨脹、就業的不安、貧富的懸殊、道德的墮落、犯罪的橫行等負面效用（negative utility）的因素存在，致使社會效用不升反降，而對福利水準產生負面作用。因此，在提昇生活水準的過程中，必須防止負面效用的增加，才能提昇社會效用與福利水準。

在了解福利水準的定義之後，就要面對如何測定的問題了。理論上，測定福利水準有下列幾個步驟：

- 第一、設定福利指標。
- 第二、測定福利指標的指數值。
- 第三、測定資源配置的均等度。
- 第四、測定資源利用的可近性與滿意度。
- 第五、測定福利變數的相關性與目的函數。

福利指標所涵蓋的層面很廣，一般採用的福利指標大都包括健康狀況、文化狀況、所得狀況、勞動狀況、環境狀況、休閒狀況、個人安全狀況、家庭生活狀況、社會參與、階層移動等指標。（註二十六）由於福利指標的單位不同，必須加以指數化，才能測定出共同的尺度值。福利指標所蘊含的資源配置狀況和資源利用狀況，也是測定福利水準不可或缺的，而配置的均等度和利用的可近性則是最主要的測定方法。此外，社會效用的主觀感受也必須調查，才能了解國民對生活的

滿意程度。最後，福利指標與各種經濟性變數（economic variable）和社會性變數（social variable）間的相關係數與各種福利計畫的效果係數與目的函數也必須測定，才能正確掌握福利水準的變動狀況與未來趨勢以及福利政策的目的與效果。

社會福利是國民福利的一環，社會福利水準也是國民福利水準的一個層面，所以社會福利水準也可以用福利水準的測定方法加以測定。測定社會福利水準和測定福利水準的主要不同點，就是社會福利指標的設定只限定在狹義社會福利的範圍內，也就是以健康保障、經濟保障與精神保障三大指標加以測定。至於測定的步驟與方法，兩者完全相同。以下就以社會福利指標、指標指數值、資源配置的均等度、資源利用的可近性、福利變數的相關性及社會效用的滿意度等六個領域分別加以說明。

第二節 社會福利指標的設定

社會福利指標的設定要根據幾個原則，第一就是適當性，也就是要基於社會福利的定義去設定，在狹義社會福利的範圍內去選擇，把狹義範圍外的因素排除。在設定指標時，要選擇可以量化的因素（如數量單位或貨幣價值），把無法量化（如社會性）的因素排除。有些可以量化的因素並沒有正式的統計資料，而個人能力也無法從事調查統計，這些因素也不得不排除。總之，指標的適當性是指合乎狹義社會福利的定義與範圍，而可能收集得到的量化因素。

第二個原則就是涵蓋性，也就是要把社會福利範圍內可能涵蓋的因素全部考慮進去，不要有所漏失。當然，這是最理想的做法，但是，也是十分困難做到的。如果不能百分之百涵蓋，也應該把具有代表性的因素全部納入，這是最基本的做法。

第三個原則就是均等性，尤其在選擇大指標時，必須考慮指標間

的比重，如果某一指標所佔的比重太高，就應該把它劃分為兩個或數個不同代表性的指標。其次，必須注意指標間是否有重複的現象，避免重複計算，以維持指標間的適當比重。

第四個原則就是單純性，尤其在選擇最小的項指標時，必須維持該指標的單純性，以一個單純的因素代表一個項指標。

第五個原則就是柔軟性，也就是不管統計資料的多寡都要將其納入，因為再簡單的統計資料都有具有意義，都有計算的可能。社會福利指標必須具有鉅細靡遺的柔軟性，而且必須將這種特性表現在流程圖上。

第六個原則就是非實物性，也就是要兼顧實物性（如貨幣、資源等）與非實物性（如制度內涵、資源配置、服務品質、社會效用等）的因素，尤其是非實物性的指標應多加研究開發。

社會福利指標的設定可以分為大指標、中指標、小指標及項指標四種。（當然，若有必要亦可再加細分）根據第一節的定義，社會福利的大指標可以限定為健康福利、經濟福利及精神福利三個指標。在每個大指標下，可以分為一般狀況、擁有狀況、配置狀況及滿意程度四個中指標。所謂一般狀況，是指一般國民的健康狀況、經濟生活與精神活動。所謂擁有狀況，是指平均每一國民（或單位數國民）所擁有的社會福利資源（包括費用、設施、人力等）。所謂配置狀況，是指社會福利資源配置的均等度與國民利用社會福利資源的可近性。所謂滿意程度，是指國民對於社會福利的制度、資源與服務品質的滿意狀況。在這些中指標下，可再分為各種小指標；而在各種小指標下，又可細分為更小的項指標。為使讀者更清楚了解各種指標的內涵，就以健康福利、經濟福利及精神福利等三個大指標分別加以說明。當然，這只是很粗糙的分類，只供學理探討的參考之用，若要針對某一個社會的社會福利水準進行全面性的測定，就必須結合各方面的專家學

者專案加以研究。

首先，在健康福利指標方面，在一般狀況的中指標下，可以考慮健康、罹病及壽命等三個小指標。在健康狀況下，至少可以考慮營養狀況、身高和體重、衛生保健支出等項指標；在罹病狀況下，至少可以考慮罹病率、疾病結構、傳染病發生率等項指標；在壽命狀況下，至少可以考慮平均壽命、死亡率、嬰兒死亡率等項指標。當然，有些項指標可以再予細分，例如，營養狀況可以細分為熱量，蛋白質、澱粉以外的熱量及食品結構等。關於擁有狀況，至少可以分為健康福利經費與醫療衛生資源兩個小指標，前者包括平均每個國民所享有的政府健康福利經費、社會保險醫療給付金額、醫療費用中政府與民間的負擔比率等；後者包括醫療衛生機構、醫事人力、醫療設備與藥物等的種類、數量與平均每位國民的擁有狀況。關於配置狀況，至少可分為均等度與可近性兩個小指標，前者包括制度適用差異和給付內容的差異及資源配置的地區性差異和結構性差異（如公立與私立、綜合醫院與一般醫院、專科醫生與家庭醫生、西醫與中醫等的比率）；後者包括機構的可近性、價格的可近性、資格的可近性、時間的可近性及認知的可近性等。關於滿意程度，至少可以分為對制度的滿意程度、對資源的滿意程度及對服務品質的滿意程度四個小指標：對制度的滿意程度可分為對社會保險醫療給付、對衛生保健措施、對各種實物性醫療補助等的滿意程度等項指標；對資源的滿意程度可以分為對醫療衛生機構、醫事人力、醫療設備和藥物滿意程度；對服務品質的滿意程度則可分為對醫療技術、服務態度與醫療效果等的滿意程度。

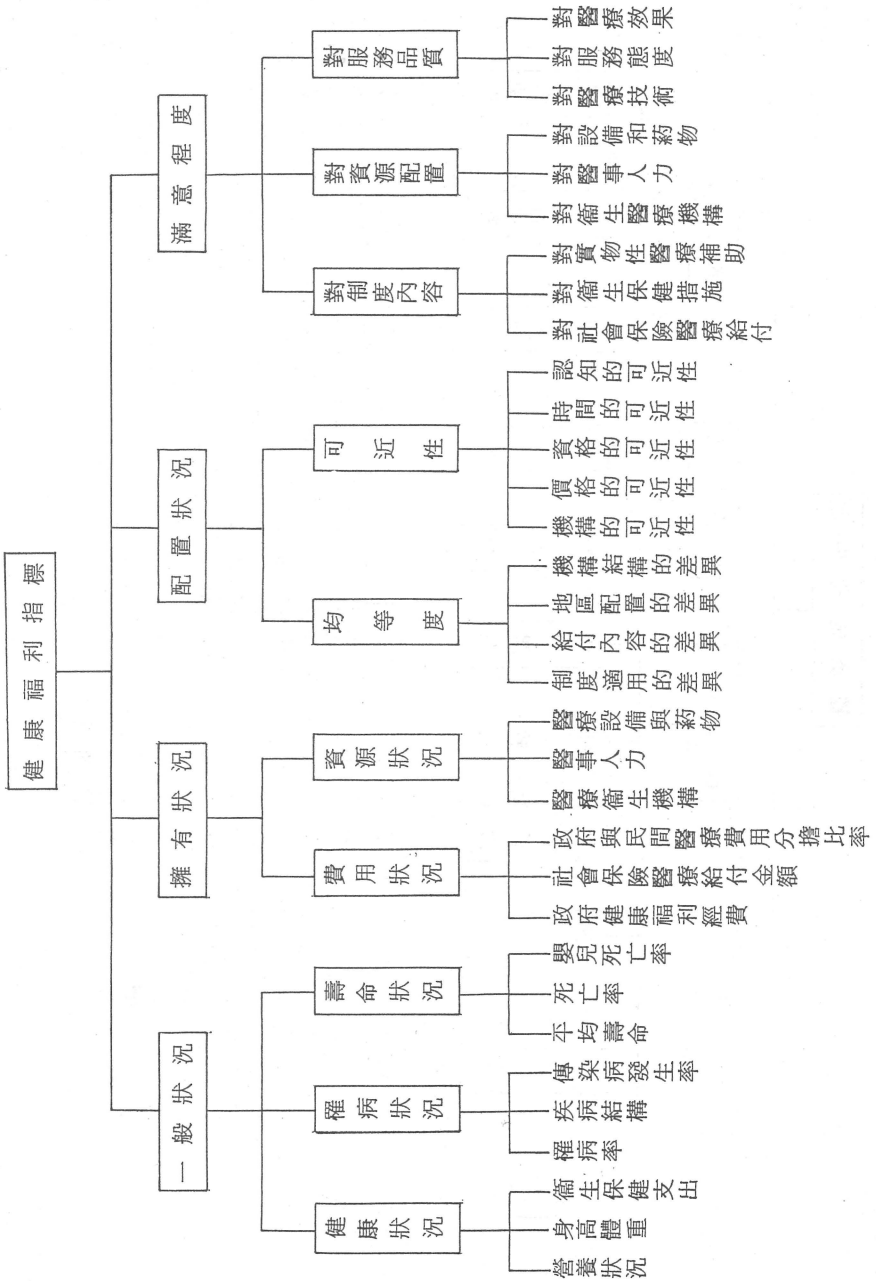
其次，在經濟福利指標方面，一般狀況（中指標）的小指標至少應該包括所得狀況、消費狀況與儲蓄狀況三個因素。所得狀況可以涵蓋平均每人（或每戶）所得、平均工資、所得差距等；消費狀況可以包括平均每人（或每戶）消費支出、家庭消費結構、平均消費傾向（

Average propensity to consume)等；儲蓄狀況可以包括平均每人(或每戶)存款額、資產額、負債額及不動產持有比率等。關於經濟福利指標的擁有狀況(中指標)，至少可分為社會保險現金給付、社會救助及福利津貼三個小指標。社會保險現金給付可包括生育、傷病、殘廢、失業、老年及死亡等的平均給付金額；社會救助可以包括生活、住宅、教育、醫療、生育、喪葬等的平均補助金額；福利津貼則可包括兒童津貼、福利年金(非保險的政府補助)、戰爭犧牲者津貼等的平均津貼金額。關於經濟福利資源的配置狀況(中指標)，也可以分為均等度與可近性兩個小指標，均等度又可分為地區間差異(如台灣省與台北市生活補助標準的差異)及制度間的差異(如勞保與公保老年給付水準的差異)；可近性則可分為資格的可近性、時間的可近性及認知的可近性等三個項指標。關於滿意程度的指標，可以分為對經濟福利制度的滿意程度，對給付或補助水準的滿意程度及對接受給付或補助方便性的滿意程度等三個小指標。對制度的滿意度又可分為對適用對象、制度內涵與費用負擔等項指標；對給付或補助水準的滿意度可分為對各種社會保險現金給付、社會救助現金補助及福利津貼等水準的滿意程度；對方便性的滿意度可分為對手續、所需時間及服務態度等項指標。

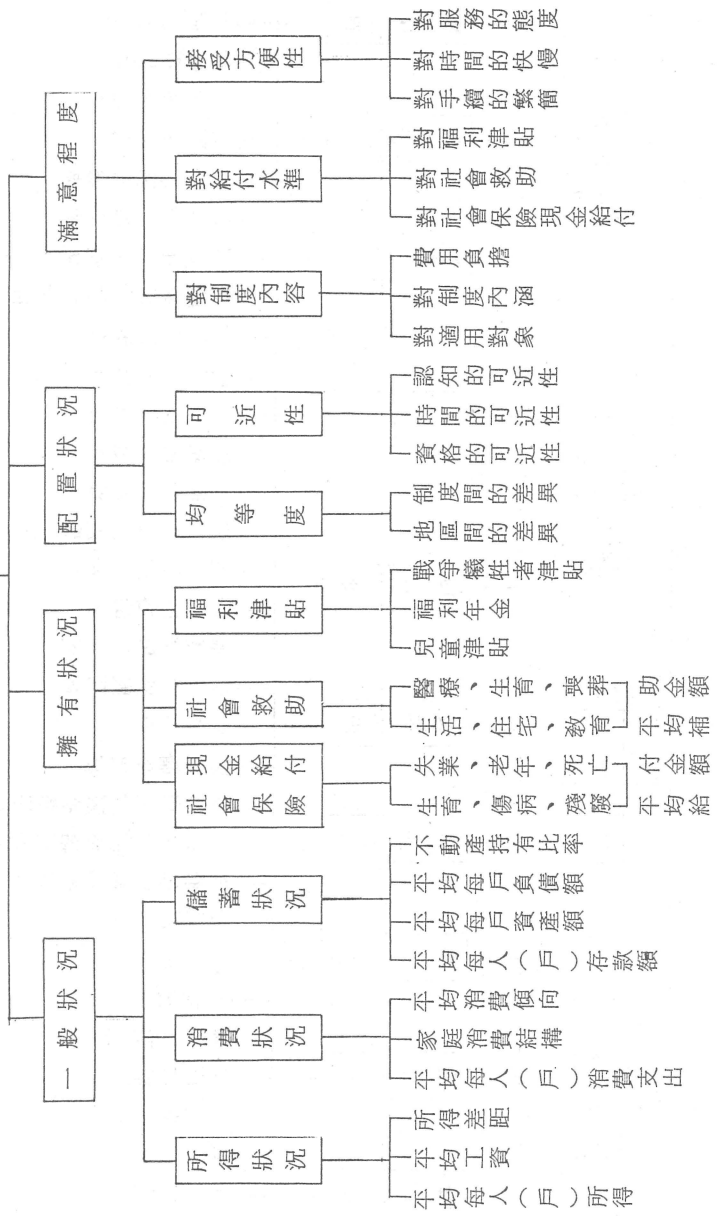
最後，在精神福利指標方面，也可以分為一般狀況、擁有狀況、配置狀況及滿意程度四個中指標。一般狀況可以考慮個人及家庭活動、社會活動及不安狀況等三個小指標，個人及家庭活動可以包括各種娛樂性活動(如旅遊、看電影)、學習性活動(如學習繪畫、外文)、創造性活動(如寫作、作曲)等項指標；社會活動可以包括各種政治性活動、經濟性活動、文化性活動及服務性活動等項指標；不安狀況可以包括破碎家庭、非行青少年、社會犯罪等項指標。在擁有狀況的中指標下，可以分為機構服務、社團服務及在宅服務等三個小指標

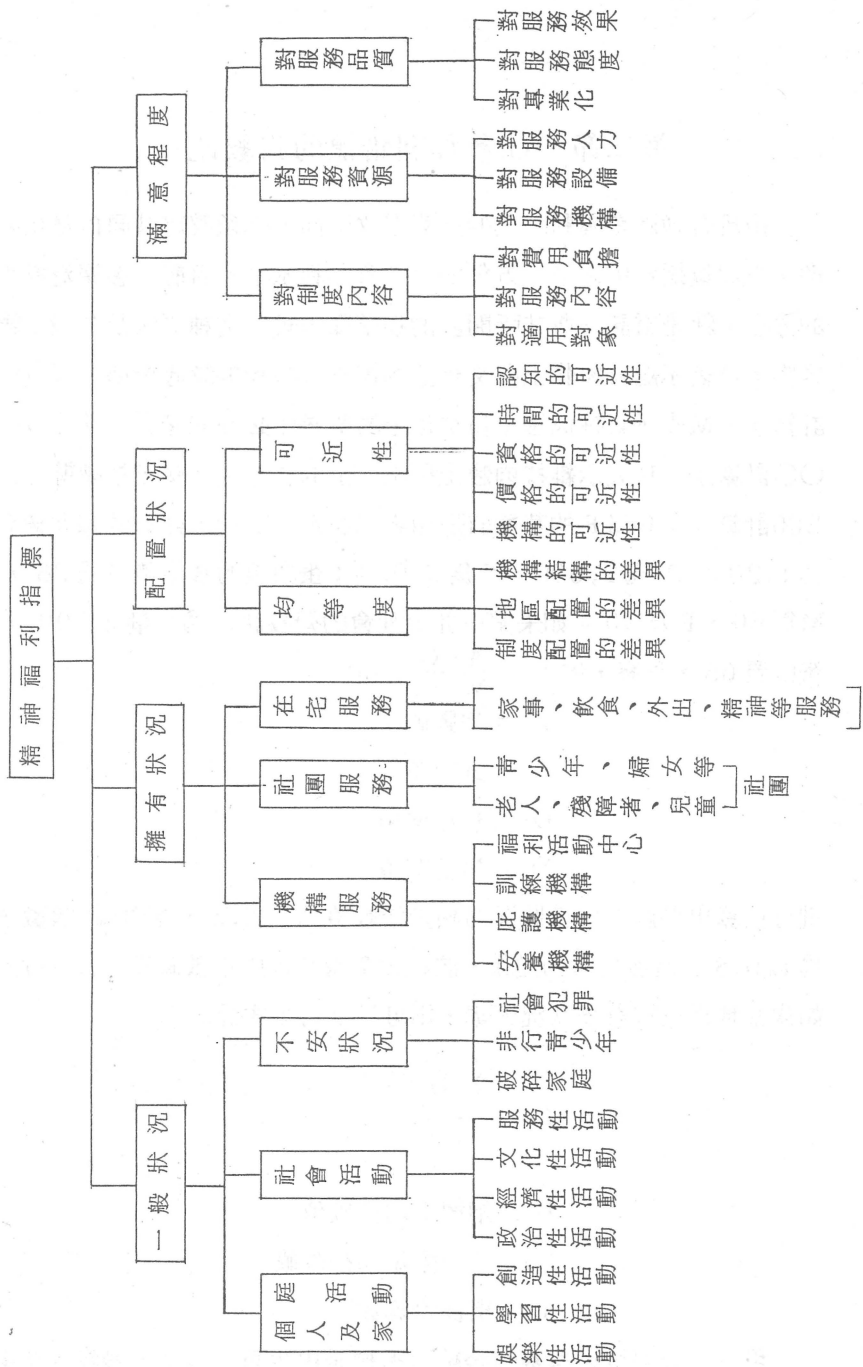
。機構服務則可分為安養機構、庇護機構、訓練機構、福利服務中心等收容人數與服務內涵；社團服務可以分為老人、殘障者、兒童、青少年及婦女等社團的數目與服務；在宅服務則可分為家事、飲食、精神、外出等服務的擁有狀況。在配置狀況的中指標下，可以分為均等度與可近性兩個小指標，前者包括制度配置的差異性、地區配置的差異性及機構結構（如公立與私立、免費與收費、綜合機構與專業機構等）的差異性；後者包括機構、價格、資格、時間與認知等的可近性。在滿意程度的中指標下，可以涵蓋對制度的滿意度、對服務資源的滿意度及對服務品質的滿意度等三個小指標。對制度的滿意度可以包括對適用對象、服務內容及費用負擔等的滿意程度；對服務資源的滿意度可包括對服務機構、服務設備及服務人力等項指標；對服務品質的滿意度可包括對專業化、服務態度及服務效果等項指標。

為使讀者便於閱覽，茲以圖示方法將上述三大指標的內涵分別標示於后：



經濟福利指標





第三節 社會福利指標的指數比

由於各種社會福利指標的計算單位不同，必須設定共同的量化基準，再加以指數化之後，方能測定社會福利水準。目前，被廣泛採用的方法，就是雷諾夫斯基所開發的基準點方式。這種方法是先設定臨界點，O表示維持肉體上和文化上的需求所必要的最低標準（以O點計算），M表示維持肉體上和文化上的需求所必要的適當標準（以一〇〇計算）；F表示維持肉體上和文化上的需求所必要充裕標準（以200計算）。OMF的基準值是由專家設定，例如，熱量的基準值O為1,200，M為2,000，F為3,000；蛋白質的基準值O為36，M為60，F為90。如果某一社會社會的營養狀況為熱量2,500，蛋白質65，那麼，依 $I_1 = \frac{A-O}{M-O} \cdot 100$

I_1 = 指數值

A = 實際值

O = O基準值

M = M基準值

就可以算出該社會營養狀況的熱量指數值為162.5，蛋白質指數值為120.8，兩者平均的結果，該社會營養狀況的指數值為141.65。如果某種指標有許多狀況因素，則可用下列公式計算：

$$I_2 = \frac{\sum_1^n I_1}{n}$$

I_2 = 指標平均指數值

$\sum I_1$ = 指標總和指數值

n = 指標因素數

現在，假設社會保險現金給付指標是由生育、傷病、殘廢、失業

、老年及死亡等六種給付狀況所構成，而以OMF方式測定的結果，生育指數值為90，傷病為95，殘廢為100，失業為105，老年為110，死亡為115，那麼，社會保險現金給付指標的指數值102.5。用這種方法同樣可以計算出社會救助和福利津貼的指數值。把社會保險現金給付、社會救助和福利津貼三者的指數值平均，就可以算出擁有狀況的指數值。再用相同方法把一般狀況、擁有狀況、配置狀況及滿意程度的指數值平均，即可算出經濟福利的指數值。最後，再以相同方法將健康福利指標、經濟福利指標及精神福利指標的指數值平均，即可測定社會福利的水準。

如果各種指標的比重（重要性）不同，就可用簡易平均法

$$I_3 = a_1 x + a_2 y + a_3 z$$

I_3 = 指標平均指數值

a_1, a_2, a_3 = 比重值

x, y, z = 指標指數值

計算指標平均指數值。如果要比較同一社會的不同年度或不同地區的社會福利水準，就必須以某一年度或某一地區的社會福利水準為基準，去計算另一年度或另一地區的社會福利水準指數，最簡單的方法就是以下列公式加以計算：

$$I_t = \frac{X_t}{X_j}$$

I_t = 某年度（或某地區）的指標指數值

X_t = 某年度（或某地區）的指標實際值

X_j = 基期（或基準地區）的指標基準值

通常都將 X_j 設定為100，如果某一年度（或某地區）的實際值為120，就可以知道，該年度或該地區的指標指數值為基期或基準地區的一·二倍。當然，在考慮標準偏差的問題時，就必須 I_t 再除以標準偏差。

有些指標的實際值越小，福利水準反而越高，例如，犯罪率、物價膨脹率、死亡率等。在計算這種福利指標的指數值時，只要把OMF的基準值以逆數設定，例如，物價膨脹率的基準值O為0.1，M為0.05，F為0，如果物價膨脹率的實際值為0.6，那麼，

$$I_1 = \frac{0.06 - 0.1}{0.05 - 0.1} \cdot 100 = 80$$

如果指數值為負數，就必須以絕對值計算。

社會福利指標也可以幾何圖形的方式表達，圖一的OO'為人口數，右側的縱座標為指數值（I），左側的縱座標為總和指標值（NI），右側的指數值與左側的總和指標值相對應，O'為0，M'為100，那麼，

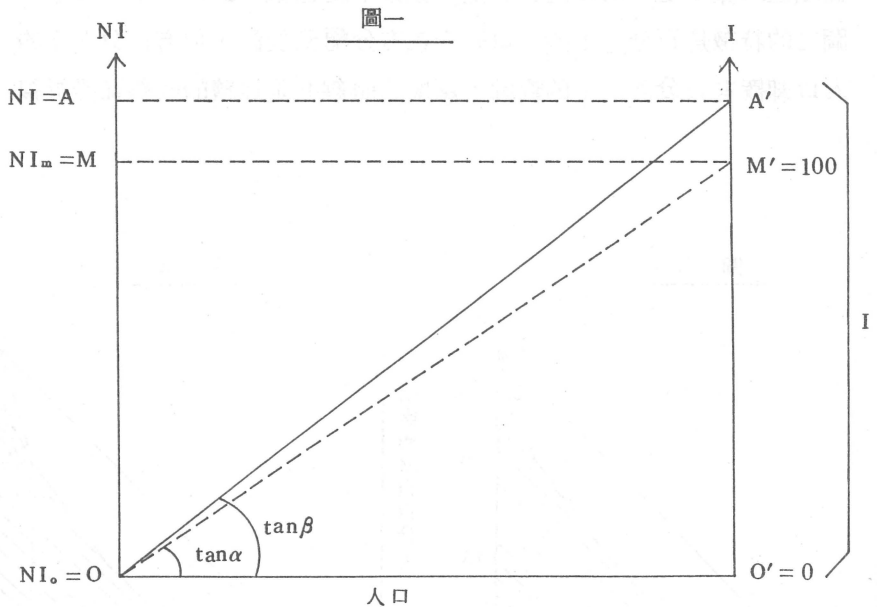
$$\tan \alpha = \frac{O'M'}{O O'} = \frac{NI_m - NI_o}{n} = M - O$$

$$\tan \beta = \frac{O'P'}{O O'} = \frac{NI - NI_o}{n} = A - O$$

$$I = \frac{\tan \beta}{\tan \alpha} \cdot 100 = \frac{O'P'}{O'M'} \cdot 100$$

$$\therefore O'M' = 100$$

$$\therefore I = O'P'$$



第四節 社會福利資源配置的均等度

在測定社會福利資源的配置狀況時，可以藉用羅蘭氏曲線（Lorenz curve）加以說明。首先，可以依照社會福利資源的配置狀況，區分為數種不同的地區，然後，統計各地區所擁有人口與社會福利資源，並計算出該地區人口佔總人口的比率與該地區社會福利資源佔全部社會福利資源的比率。最後，再計算出社會福利資源的集中度係數與分配係數，就可以了解社會福利資源配置的均等度。圖二的橫座標是人口累積百分比，縱座標是資源累積百分比，斜線的部分是資

源配置的集中度，而分配係就是一減集中度係數（即 $D = 1 - K$ ）。圖二的特徵是百分之十的人口完全沒有分配到資源，而有百分之十的人口却擁有百分之三十的資源，羅蘭氏曲線不是連續的曲線而是折線。

圖 二

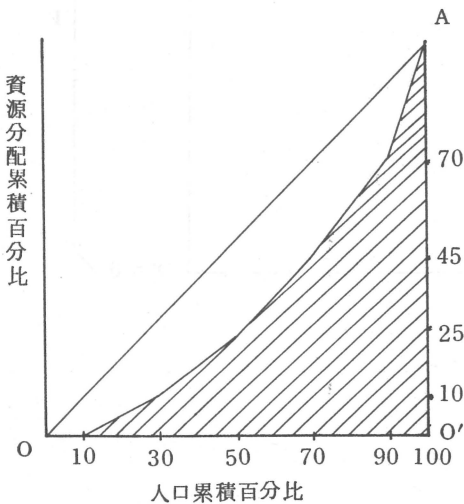
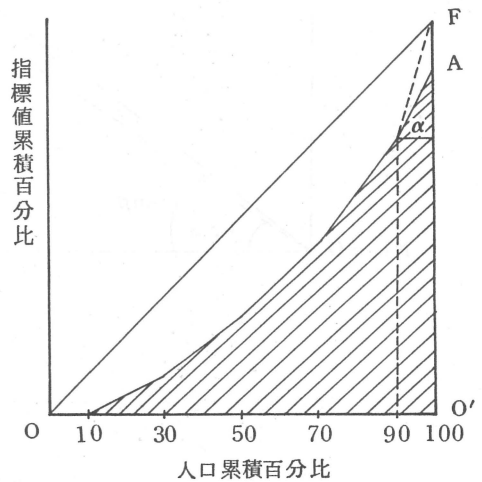


圖 三



將社會福利指標應用於羅蘭氏曲線時，縱座標表示總和指標值的累積百分比，圖三折線右上方的最後部分表示指標的平均值。如果平均值大於下點，就不應該反映在指標指數中，所以A點必須在下點之下，而 α 表示指標值與F基準值的差距，也就是指標的浪費部分。假設 $N I$ 為指標值小於或等於 I （定數）的人口累積百分比， $f(N I)$ 為指標值的累積百分比，那麼，分配係數為

$$D = \frac{\int_0^n f(NI) dNI}{\int_0^n NI dNI} \quad \text{或} \quad D = \frac{\int_0^n f(NI) dNI}{\int_0^n NI dNI}$$

在計算最終指標指數時，必須導入分配係數，也就是

$$I_4 = I_1 \cdot D = \frac{A-O}{M-O} \cdot 100 \cdot D$$

如果用幾何圖形加以說明（圖四），根據圖一的原理，曲線OLA'為羅蘭氏的分配曲線，橫座標為人口累積百分比，縱座標為指標值累積百分比，分配係數為

$$D = \frac{\text{OLA'O'的面積}}{\text{OA'O'的面積}} = \frac{OR'O'}{OA'O'} = \frac{O'R'}{O'A'}$$

（∵ OL₁L的面積 = LL₂A'R'的面積）

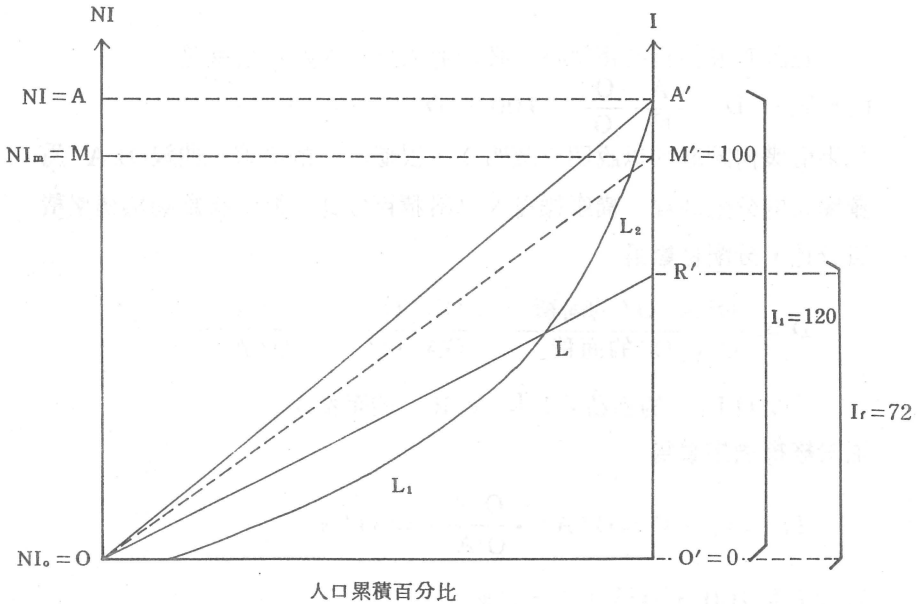
而最終指標指數為

$$I_f = I_1 \cdot D = O'A' \cdot \frac{O'R'}{O'A'} = O'R'$$

假設I為100，D為0.6，那麼，

$$I_f = 120 \cdot 0.6 = 72$$

圖 四



第五節 社會福利資源的可近性與滿意度

所謂可近性 (accessibility)，就是個人在利用社會福利資源時，所產生的障礙程度。根據這種定義，可近性與成本有密切關係，當然，這種成本包含金錢、時間或不悅等犧牲。利用者支付的成本越高，可近性就越低。第一種可近性就是資源利用的障礙程度，例如，資源配置的不均，交通的不便等都會阻礙民衆的利用。第二種可近性

就是時間的限制，例如，利用資源需在特定的日期或時間，都會影響利用的程度。第三種可近性就是資格的限制，除了合法的限制（如公保醫院只為公保的被保險人服務，公立老人安養機構只收容當地老人等）之外，慣例（如福利活動中心只提供青少年活動，醫療機構往往拒收貧民病患等）也會阻礙資源的利用。第四種可近性就是認知的障礙，也就是民衆對於資源的存在、所需的費用、利用效果等資訊的認知程度。如果認知程度不夠，資源的利用就會受到影響。第五種可近性就是價格的障礙，也就是價格對於利用者所構成的負擔程度。越來越多的社會福利設施採用收費的方式，也就是所謂的受益者付費原則，其收費標準往往會影響資源的利用。

計算可近性的方法，隨可近性的性質而異。本文僅以價格可近性為例，提供最簡單的計算方法。一般社會福利制度所提供的服務價格，往往比一般市場價格為低，這種補助對利用者家計能夠減少多少負擔，就是價格可近性。根據這個定義，可以用下列的公式計算價格可近性：

$$A_p = \frac{Y_d - P_f}{Y_d - P_a}$$

A_p = 價格可近性

Y_d = 家庭可支配所得

P_f = 社會福利設施或服務的市場價格（充分價格）

P_a = 社會福利設施或服務的實際價格（補助價格）

價格的可近性越小，就表示補助價格對家計的減輕程度越大；價格的可近性越大，就表示補助價格對家計的減輕程度越小。如果政府不直接補助價格，而在事後間接補助利用者，那麼，理論上，兩者的可近性是相等的，但是，間接補助往往會犧牲利用者的時間偏好（time preference）或流動性偏好（liquidity preference），而增加資源的利用成本，如果申請間接補助的手續十分繁苛，資源的利用成本

將會更高，所以間接補助的可近性往往會高於直接補助，也就是直接補助對家計的減輕程度會大於間接補助。

有些可近性可以利用現有資料加以測定，有些可近性則必須進行主觀的意向調查之後才能分析，前者如資源和物價的可近性，後者如時間和認知的可近性。有些可近性只是抽象的概念，尚難測定，有待進一步的開發。歐美先進國家在設計社會指標（social indicator）時，已導入可近性的理念，而在測定生活素質的水準時，更廣泛運用可近性的測定技術。相信可近性的開發將對社會福利水準的測定和社會福利效果的評估產生深遠的影響。

關於資源利用的滿意程度，通常使用兩種測定方法，一種是平均意向調查法，就是由被調查者直接評價某一福利項目或綜合福利指標的重要和滿意度；另一種是以多變量分析的方法，將個別的滿意度轉變為綜合的滿意度。平均意向調查法的缺點，是少數社會弱者的意向無法顯露出來，而多變量分析法的可靠性也頻受批評。隨着客觀條件的變化，人們的主觀意向經常在變，意向調查只能反映調查當時的意向，無法作為預測未來意向的依據。此外，由於個人條件（如年齡、性別、教育、所得階層等）不同，個人價值觀十分紛歧，綜合滿意度的運用必須十分慎重；否則，就易於歪曲事實，誤導政策。

經濟學上的效用，是以財物或勞務的擁有數量，作為測定的依據，所以把個人效用轉變為社會效用或將個人偏好轉變為社會偏好就有可能。但是，人們的主觀意向並不完全符合效用的原則，往往受到非財物性因素或無法量化的因素所左右。譬如說，人們雖可獲得充分的醫療資源與保健服務，可是，醫護人員的服務態度如果非常惡劣，人們的滿足程度必不會很高，甚至利用率也會降低。因此，以純粹的效用觀點去評估社會福利水準是不充分的，必須配合主觀的意向調查才比較周延。雖然主觀意向調查仍有不少缺失，但是，在掌握個人欲望

的動向，提供公共政策的導向上，仍具有絕對的意義與價值。

第六節 社會福利變數的相關性與目的函數

社會福利指標所涵蓋的項目很多，而影響每一個項指標的變數也不少，所以流程圖的架構必然十分龐大，相關性的計算必然十分繁瑣。本文基於理念性的探討，不擬以實際的流程去分析社會福利變數的相關性，只以代表性的模型去說明測定的方法。

關於社會福利指標在本節之式中已有詳細說明，在此只將影響社會福利指標的變數加以介紹。變數可以分為經濟性變數與社會性變數兩種，經濟性變數包括G N P、資本、技術、勞動、所得分配、消費、中間財等等；社會性變數則有營養、住宅、教育、休閒、社會制度、人際關係、風俗文化等等。經濟性變數大都可以量化，處理上比較沒有困難，但是，社會性變數却包含許多無法量化的部分，而不得不刪除。總之，在選擇變數時，只能採用量化的變數。若把挑選出來的福利指標列在橫座標上，就把福利變數列在縱座標上，然後以不同的符號代表每一個指標和變數，最後再計算每一個指標（或變數）與相對變數（或相對指標）間的相關性。最簡單的方法就是以統計學上的迴歸（regression），計算迴歸係數，就可以了解兩者間的相關性。迴歸係數為正時，就表示兩者間有正相關，迴歸係數為負時，就表示兩者間有負相關；係數越大就表示相關性越高，也就是影響比重越大。根據中華民國社會報告的資料，（註二十七）蛋白質攝取量對營養指標的迴歸係數為0.64482，對平均壽命指標的迴歸係數為0.12828，對死亡率的迴歸係數為-0.0499，可見，蛋白質攝取量對營養指標的影響高於對平均壽命的影響，而對死亡率則有負的影響，也就是蛋白質攝取量越高，死亡率越低。現在，以低收入人口比率的影響因素為例（表一），稍加分析的話，就可以更清楚了解社會

福利變數的相關性了。

表一：低收入人口比率的影響因素

決定變數	迴歸係數	標準偏差	誤差機率
截距	-13.39189	6.41636	0.0665
個人可支配所得	- 0.01997	0.05304	0.7152
所得分配均等度	4.02570	1.08968	0.0050
政府對社會福利的重視	- 0.20286	0.16886	0.2603
$\bar{R}^2 = 0.8594$ M. S. E = 0.68712 DW = 0.440			

資料來源：中華民國第一次社會報告，275頁

站在政策規劃的立場，最需考慮的就是實施某種福利措施會產生多少預期的福利效果，這就是社會福利的生產性效果。如果能夠計算出福利狀況的變動，就可以計算出社會福利的生產性效果。最簡單的方法可以用下面公式求出。

$$PE = \frac{\Delta W}{\Delta SW}$$

PE = 社會福利的生產性效果

ΔW = 福利狀況的變動

ΔSW = 社會福利成本的變動

問題是，福利狀況的變動要如何求出呢？首先，必須了解社會福利措施與福利狀況之間的效果係數，也就是兩者之間的相關係數。然後，將社會福利措施的投入量乘以效果係數，就可以了解福利狀況的變動狀況。但是，這只是單項福利指標與單一變數的關係。若要了解各種福利措施與各種福利指標間的關係，就必須以目的函數的方法加以測定。所謂目的函數，就是整體社會福利計畫最終目的的評價係數，也

就是社會福利計畫生產效果的極大化。

根據上述有關社會福利範圍與指標的狹義定義，社會福利措施可以分爲社會保險、社會救助、福利服務與衛生醫療等四個領域（可以 1、2、3、4 表示），每個領域都涵蓋好幾個變數（可以 11、12、13…等表示社會保險的各種措施，以 21、22、23…等表示社會救助的各種措施，其餘類推），另一方面，福利指標亦可分爲健康福利、經濟福利與精神福利三個指標（可以 5、6、7 表示），每個指標亦有各種不同的項指標（可以 1、2、3…等表示健康福利的各種項指標，其餘類推）。如果計畫變數與指標變數間的效果係數爲已知（可以 a_{ij} 表示社會保險計畫對福利指標的影響，以 b_{ij} 表示社會救助計畫對福利指標的影響，其餘類推），那麼，就可以作出效果係數表。爲了便於說明，本文僅以五種社會保險計畫（11～15）、四種社會救助（21～24）和一種福利服務（3）以及三種健康福利指標（41～43）、四種經濟福利指標（51～54）和一種精神福利指標（6）作爲基本模型，此外，也只以三種假設的關係結構（社會保險與所有的健康和經濟指標都有關係、社會救助與少數的健康和經濟指標有關係，福利服務只與精神指標有關係）作爲說明的依據。表二就是根據上述前提作出的效果係數表。

表二：效果係數表

指 標 變 數	健康福利指標			經濟福利指標				精神福利指標	
	41	42	43	51	52	53	54	6	
社 會 保 險	11	$a_{11\cdot41}$	$a_{11\cdot42}$	$a_{11\cdot43}$	$a_{11\cdot51}$	$a_{11\cdot52}$	$a_{11\cdot53}$	$a_{11\cdot54}$	
	12	$a_{12\cdot41}$	$a_{12\cdot42}$	$a_{12\cdot43}$	$a_{12\cdot51}$	$a_{12\cdot52}$	$a_{12\cdot53}$	$a_{12\cdot54}$	
	13	$a_{13\cdot41}$	$a_{13\cdot42}$	$a_{13\cdot43}$	$a_{13\cdot51}$	$a_{13\cdot52}$	$a_{13\cdot53}$	$a_{13\cdot54}$	
	14	$a_{14\cdot41}$	$a_{14\cdot42}$	$a_{14\cdot43}$	$a_{14\cdot51}$	$a_{14\cdot52}$	$a_{14\cdot53}$	$a_{14\cdot54}$	
	15	$a_{15\cdot41}$	$a_{15\cdot42}$	$a_{15\cdot43}$	$a_{15\cdot51}$	$a_{15\cdot52}$	$a_{15\cdot53}$	$a_{15\cdot54}$	
社 會 救 助	21		$b_{21\cdot43}$						
	22			$b_{22\cdot51}$					
	23				$b_{23\cdot52}$				
	24					$b_{24\cdot53}$			
福 利 服 務	3							$c_{3\cdot6}$	

為了解開上述模型，可以利用投入—產出表所共同使用的符號加以說明：

$x_{ij} = a_{ij}$ x_j = 計畫變數對指標變數的影響

x_i = 計畫變數的總投入量

x_j = 指標變數的總產出量

x_i^0 = 計畫開始時計畫變數的投入量

x_j^0 = 計畫開始時指標變數的產出量

$x^A = x_j - x_j^0$

a_{ij}, b_{ij}, c_{ij} = 計量變數對指標變數的效果係數

u_j = 目的函數的評價係數

u = 目的函數值

由表 2 可以歸納成下列兩個行列式 (A 和 B) 及一個方程式 (C)。

$$A = \begin{bmatrix} a_{11 \cdot 41} & a_{11 \cdot 4} & a_{11 \cdot 43} & a_{11 \cdot 51} & a_{11 \cdot 52} & a_{11 \cdot 53} & a_{11 \cdot 54} \\ a_{12 \cdot 41} & a_{12 \cdot 42} & a_{12 \cdot 43} & a_{12 \cdot 51} & a_{12 \cdot 52} & a_{12 \cdot 53} & a_{12 \cdot 54} \\ a_{13 \cdot 41} & a_{13 \cdot 42} & a_{13 \cdot 43} & a_{13 \cdot 51} & a_{13 \cdot 52} & a_{13 \cdot 53} & a_{13 \cdot 54} \\ a_{14 \cdot 41} & a_{14 \cdot 42} & a_{14 \cdot 43} & a_{14 \cdot 51} & a_{14 \cdot 52} & a_{14 \cdot 53} & a_{14 \cdot 54} \\ a_{15 \cdot 41} & a_{15 \cdot 42} & a_{15 \cdot 43} & a_{15 \cdot 51} & a_{15 \cdot 52} & a_{15 \cdot 53} & a_{15 \cdot 54} \end{bmatrix}$$

$$B = \begin{bmatrix} b_{21 \cdot 43} & 0 & 0 & 0 \\ 0 & b_{22 \cdot 51} & 0 & 0 \\ 0 & 0 & b_{23 \cdot 52} & 0 \\ 0 & 0 & 0 & b_{24 \cdot 53} \end{bmatrix}$$

$$C = c_{3 \cdot 6} x_3 = x_6$$

再考慮指標變數總量時，各計量變數的生產效果為，

$$x_{11} = a_{11 \cdot 41} x_{11} + a_{11 \cdot 42} x_{11} + a_{11 \cdot 43} x_{41} + a_{11 \cdot 51} x_{11} + a_{11 \cdot 52} x_{11} \\ + a_{11 \cdot 53} x_{11} + a_{11 \cdot 54} x_{11} \geq x_{11}^0$$

$$x_{12} = a_{12 \cdot 41} x_{12} + a_{12 \cdot 42} x_{12} + a_{12 \cdot 43} x_{12} + a_{12 \cdot 51} x_{12} + a_{12 \cdot 52} x_{12} \\ + a_{12 \cdot 53} x_{12} + a_{12 \cdot 54} x_{12} \geq x_{12}^0$$

$$x_{13} = a_{13 \cdot 43} x_{13} + a_{13 \cdot 42} x_{13} + a_{13 \cdot 43} x_{13} + a_{13 \cdot 51} x_{13} + a_{13 \cdot 52} x_{13} \\ + a_{13 \cdot 53} x_{13} + a_{13 \cdot 54} x_{13} \geq x_{13}^0$$

$$x_{14} = a_{14 \cdot 41} x_{14} + a_{14 \cdot 42} x_{14} + a_{14 \cdot 43} x_{14} + a_{14 \cdot 51} x_{14} + a_{14 \cdot 52} x_{14} \\ + a_{14 \cdot 53} x_{14} + a_{14 \cdot 54} x_{14} \geq x_{14}^0$$

$$x_{15} = a_{15 \cdot 41} x_{15} + a_{15 \cdot 42} x_{15} + a_{15 \cdot 43} x_{15} + a_{15 \cdot 51} x_{15} + a_{15 \cdot 52} x_{15} \\ + a_{15 \cdot 53} x_{15} + a_{15 \cdot 54} x_{15} \geq x_{15}^0$$

$$x_{21} = b_{21 \cdot 43} x_{21} \geq x_{21}^0$$

$$x_{22} = b_{22 \cdot 51} x_{22} \geq x_{22}^0$$

$$x_{23} = b_{23 \cdot 52} x_{23} \geq x_{23}^0$$

$$x_{24} = b_{24 \cdot 53} x_{24} \geq x_{24}^0$$

$$x_6 = c_{3 \cdot 6} x_3 \geq x_3^0$$

$$\therefore x^A = x_j - x_j^0$$

u_j = 目的函數的評價係數

$$\therefore \text{目的函數值 } u = u_{41} x_{41}^A + u_{42} x_{42}^A + u_{43} x_{43}^A + u_{51} x_{51}^A + u_{52} x_{52}^A \\ + u_{53} x_{53}^A + u_{54} x_{54}^A + u_6 x_6^A$$

第四章 社會福利的經濟效益

第一節 解決貧窮問題的效益

社會福利的原始機能是在解決貧窮的問題，這是任何時代的任何社會都普遍存在的事實。可是，人們對貧窮的定義和政府解決貧窮問題的措施，却隨着社會的變遷和經濟的發展而有不同。早期的社會福利只是在解決絕對的貧窮，而現代的社會福利不只在解決絕對的貧窮，也在解決相對的貧窮，甚至相對的剝奪（relative deprivation）；早期解決貧窮的措施只限於社會救助，而現代解決貧窮的措施除社會救助外，還涵蓋社會保險、福利服務及雇用對策等。一九四八年，世界人權宣言第二十五條明定：任何人都享有維持自己及其眷屬的健康與福利所必要的生活水準（包括食、衣、住、醫療及社會設施）以及因失業、傷病、年老或死亡等不可抗拒因素而難以生活時，有接受保障的權利。我國憲法第十五條亦有保障人民生存權的規定，而生存權的詮釋，至少應符合世界人權宣言第二十五條的規定。因此，生存權的保障不僅是政府的責任，也是社會福利的基本精神；生存權的內涵不僅包括絕對貧窮的保障，也包括相對貧窮和相對剝奪的保障。

社會福利要解決的第一種貧窮問題就是絕對的貧窮。所謂絕對的貧窮就是單純的飢餓狀態，也就是由於所得喪失或中斷或所得水準太低，無法維持基本生活的狀態。對於陷入絕對貧窮的國民，一般均以貧民救助（社會救助的一環）的方式，提供必要的保障。政府在解決絕對貧窮問題時，必先制訂「最低生活費用標準」（即貧窮線）與「貧民救助標準」，再經「資力調查」（means test）後始予救助。最低生活費用標準的制訂方式，早期是採用羅特例（B. S. Rowntree）所提出的「一籃市價制」（market basket method）。這種方式

是將維持生存所必要的熱量、蛋白質等食品數量以及居住、保健、教育、服飾等生活必需品的數量乘以市場價格計算。後來，一般國家（包括我國）是採用譚森德（Peter Townsend）所提出的「平均所得制」（average income method）。這種方式是以平均每人所得的一定比率（我國現制為三分之一）制訂。目前，一般先進國家則採用「恩格爾方式」（Engel system），先以一籃市價制算出最低飲食費用，再除以恩格爾係數；（註二十八）作為最低消費支出，再加上最低需要的住宅、保健、教育等費用。關於貧民救助標準，應依救助項目（一般有生活、住宅、醫療、教育、創業或就業及喪葬等救助）而有不同的標準。就以生活救助的標準而言，理論上對於完全沒有所得的貧民，應以最低生活費用標準加以救助；對於有所得的貧民，應補足其所得與最低生活費用標準的差距。有些國家（如我國）以低於最低生活費用標準的金額作為生活救助的標準，而且不提供住宅、教育、創業或就業等補充性救助，就有明顯偏低的現象。解決絕對貧窮是政府責無旁貸的要務，絕不可因為財政的困難，而降低貧民救助的標準或以過於嚴苛的行政手段限制貧民的認定。

社會福利要解決的第二種貧窮問題就是相對的貧窮。所謂相對的貧窮就是平均生活狀態的差距，也就是由於所得偏低而無法享有社會上平均狀態的生活或由於遭逢事故而無法維持其正常狀態的生活。政府對於低所得的國民（非貧民）通常都提供補充性的給付（Supplementary benefit），例如眷屬補助、兒童津貼、一般性補助（general assistance）等。政府對於遭逢事故的國民，通常均以社會保險的方式加以因應，例如因傷病、勞動災害、失業和年老等因素而無法維持其正常生活時，則提供健康保險、勞災保險、失業保險和年金保險等現金給付。社會福利要解決的相對貧窮並不是要消弭所得的差距，而是要維持合理的所得差距，使相對貧窮不致惡化。事實上

，合理的所得差距對社會經濟的發展具有正面的作用，相對貧窮是任何時代的任何社會都無法消滅的必要存在。因此，社會福利所提供的各種補充性給付，並不是要使受益者獲得一般標準的生活狀態，而是要補助他們改善生活狀態；社會保險所提供的各種現金給付，並不是要使受益者獲得原有的生活狀態，而是要保障他們的基本生活。社會保險的給付金額如果達到最低生活費用的標準，政府就已盡到了基本的責任，如果被保險人願意支付較高的保險費，給付水準當可相對提高。如果所得差距過高，補充性給付與社會保險給付就應該酌於提高，以防相對貧窮的惡化。

社會福利要解決的第三種貧窮問題就是相對的剝奪。所謂相對的剝奪是指老人、殘障者或長期病患等弱勢團體在利用社會上所提供的物品、設施、服務或機會時，遭受不公平的待遇，致使其生活條件受到剝奪。（註二十九）這種剝奪極易產生工作上或所得上的不利，而造成生活上的貧窮，所以也是社會福利必須解決的問題。先進國家通常是以社會資本（social capital）的充實與福利服務的普及，保障弱勢團體享有一個無障礙的生活環境。歐美所謂的「人類服務」（human service or personal social service），就是要以硬體建設與軟體服務，幫助具有社會障礙（social handicap）者改善其生活條件。要解決相對的剝奪，不是要限制一般人的使用或參與，而是要幫助弱勢團體去使用或參與，讓他們在一個毫無障礙的環境下，公平地使用資源，參與競爭；不是要以特殊的優惠待遇去保障他們的生活，而是要幫助他們去做一個能盡義務享受權利的正常國民。

除了上述三種事後效益之外，社會福利也含有事前預防的效益。一九六四年，詹森總統（President Johnson）在抗貧（War on Poverty）宣言中強調，解決貧窮問題的最佳途徑應從教育、訓練、雇用、保健、住宅等概括性計畫（comprehensive programs）着手

，所得的保障只是不得已的事後措施。英國在同時期所實施的「優先教育地區」(priority education district)和「社區發展」(community development)等計畫，就是要解決貧窮地區的貧窮問題，提昇貧窮地區全體居民的生活水準。(註三十)這種預防貧窮的理念與措施不僅成爲一九六〇年代社會福利理論的主要潮流，也奠定了福利國家的理想典範。這種大社會(the great society)的福利計畫在一個經濟繁榮的時代當可收到效果，可是，經濟一旦陷入衰退，這種福利計畫的效益就令人生疑了。事實上，歐美福利國家經過戰後四十多年來的努力，依然無法解決貧窮的問題，這個古老的新問題不僅可提供福利國家論者的借鏡，也可作爲全體國民共同思考的問題。

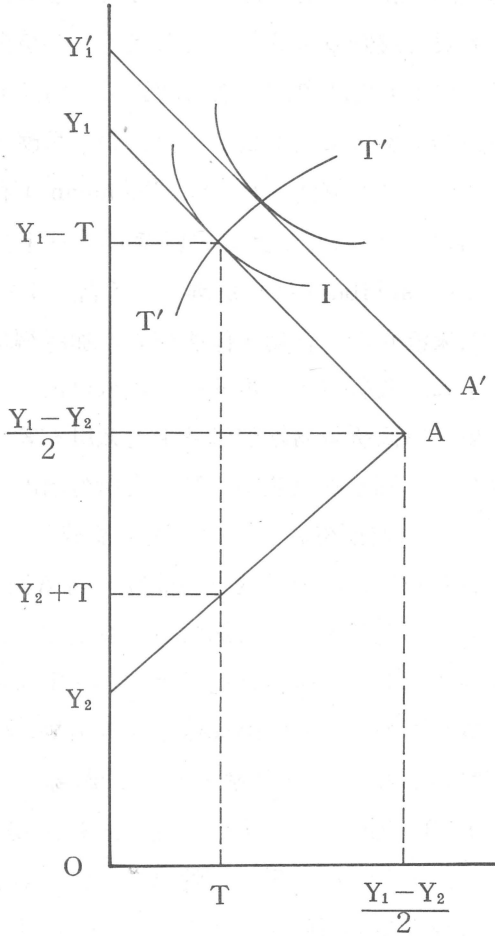
第二節 重新分配所得的效益

在自由經濟體制下，所得分配的不均是無法避免的。個人以自己擁有的生產因素(包括能力、努力、資本、土地等)投入生產因素市場，由市場決定價格，然後由價格決定個人所得(即生產因素的數量乘以生產因素的價格)。由於個人所擁有的生產因素在數量和價格上各不相同，個人所得當然不同，這就是差距(income gap)的由來。在這種自由市場的功績原理(merit principle)下，所得重分配(income redistribution)不僅違反市場原理，也會引發高所得者的抗拒，影響總體經濟的發展。問題是，有些生產因素是由繼承而來(如資本和土地)，有些生產因素是由家庭給予(如教育和機會)，個人本身所擁有的生產因素只有能力與努力而已，所以功績原理的立足點事實上並不公平。此外，個人本身擁有的生產因素往往會因不可抗拒的因素(如傷病、殘廢或年老)而無法提供，或因經濟的不景氣而無法出售，這些都不是個人的責任。因此，站在保護國民的

立場，政府應該採取所得重分配措施，使處於劣勢條件的國民獲得應有的保障。

根據效用學派的理論，當個人的邊際效用相等時，社會的總效用最大。由於高所得者的貨幣邊際效用低於低所得者，所得重分配的結果，會接近個人的邊際效用，使社會的總效用增加。問題是，如果所得分配達到完全均等的話，反會造成不公平和無效率。那麼，如何才能達到最適當的所得移轉呢？賀克門（H. M. Hochman）和羅吉斯（J. D. Rodgers）曾於一九六九年提出「巴勒圖最適重分配」（Pareto Optimal Redistribution）的理論。（註三十一）這個理論的基本假設是：如果沒有所得移轉，低所得者增加所得時，高所得者的效用也會增加；如果低所得者所增加的所得來自高所得者，高所得者的效用就會減少。當高所得者增加和減少的效用相等時，就是最適的所得移轉。現在，以圖五加以說明。 Y_1 為高所得者的所得， Y_2 為低所得者的所得， $Y_1 A$ 為高所得者的所得移轉可能線， $I I$ 為高所得者自己保有的所得與願意移轉的金額的無異曲線， $Y_1 A$ 與 $I I$ 交點的 e 就是最適所得移轉點，此時， T 為最適所得移轉金額，而重分配後，高所得者的所得為 $Y_1 - T$ ，低所得者的所得為 $Y_2 + T$ 。如果高所得者的所得增加（所得差距加大），所得移轉可能線由 $Y_1 A$ 移至 $Y_1' A'$ ，最適所得移轉點由 e 移至 e' ，那麼， $e e'$ 的軌跡 $T' T'$ 就是所得差距移轉曲線， $T' T'$ 的彈性值（ E ）就是所得差距變化與最適移轉金額變化的比率。如果 $E = 0$ ， $T' T'$ 就呈垂直線，則不管所得差距如何變化，最適移轉金額均為固定；如果 $E = 1$ ， $T' T'$ 就呈一直線，最適移轉金額的變化與所得差距的變化相等；如果 $E > 1$ ，最適移轉金額的變化就大於所得移轉的變化。

圖五：最適所得移轉



在了解最適所得移轉的理論之後，必須了解社會福利與所得移轉的關係。第一種關係就是垂直的所得重分配（vertical income redistribution），也就是高所得者對低所得者的所得移轉。社會福利財源主要來自政府稅收與社會保險費的收入，一般政府的稅收直接

稅所佔的比率較高，而直接稅大都採取累進稅率，所以政府稅收結構中，高所得者的負擔較低所得者為重。至於社會保險費，雖然大都採取固定稅率，但是，高所得者的負擔金額當比低所得者為多。因此，在社會福利的財源方面，高所得者必須負擔較多的金額。另一方面，社會福利的支出，大部分是以弱勢團體為對象，而弱勢團體大多為較低所得者。因此，社會保險的支出以低所得者獲得的利益較多。測定垂直所得重分配的方法，一般是以重分配係數和吉尼係數的改善度加以測定。其公式為：

$$\text{所得重分配係數} = \frac{\text{重分配後所得} - \text{重分配前所得}}{\text{重分配前所得}} \times 100$$

$$\text{吉尼係數改善度} = \frac{\text{重分配後吉尼係數} - \text{重分配前吉尼係數}}{\text{重分配前吉尼係數}} \times 100$$

根據一九八二年的「海外社會保障情報」，（註三十二）OECD 及日本在課稅前和課稅後的吉尼係數均有明顯的改善，（表三）如果再分析社會福利支出的因素，吉尼係數的改善度當會更高。

表三：主要國家吉尼係數改善度

國別	年度	課稅前吉尼係數 (1)	課稅後吉尼係數 (2)	吉尼係數改善度 $\left(\frac{(1)-(2)}{(1)} \cdot 100 \right)$
澳洲	1967	0.313	0.312	0.319
英國	1973	0.344	0.318	7.56
瑞典	1972	0.346	0.302	12.72
挪威	1970	0.354	0.307	13.28
加拿大	1969	0.382	0.354	7.33
荷蘭	1967	0.385	0.354	8.05
西德	1972	0.396	0.383	3.28
美國	1973	0.404	0.381	5.69
法國	1970	0.416	0.414	0.48
日本	1969	0.335	0.316	5.67

資料來源：海外社會保障情報No. 50～59，OECD 諸國に於ける所得分配，1982

社會福利與所得移轉的第二種關係就是水平的所得重分配（horizontal income redistribution），也就是相同條件（資格、所得等）者之間的所得移轉。譬如說，同一社會保險制度的被保險人遭逢傷病、勞動災害、失業、殘廢、老年或死亡時，所獲得的實物和現金給付就是其他未遭逢事故的被保險人所提供的所得移轉，水平的所得重分配是基於互助和互惠的公平原則所產生的經濟效益，不是犧牲某些人，利益其他的反公平效果。每一個相同條件的成員都有機會遭逢事故，接受給付，所以理論上，沒有機會接受給付，並不是權益的受害，也不會影響個人的效用。可是，實務上，不接受給付常會產生吃虧的心態，而假藉名義接受給付或故意浪費給付，致使水平所得重分配的美意遭受扭曲。此外，同一社會保險制度的被保險人並非相同的所得階層，社會保險財源仍以高所得者的負擔為重，所以也具有垂直所得重分配的效果，而非單純的水平重分配。在不同的社會保險制度下，相同的所得階層可能會參與不同的社會保險制度，接受不同的社會保險給付，而造成不公平的現象。因此，為了維護水平所得重分配的公平性，不同社會保險制度間的保險費負擔和給付水準應力求公平，不宜有太大的差距。

社會福利與所得移轉的第三種關係就是世代間的所得重分配（generation income redistribution），也就是這一代對上一代的所得重分配。社會福利的財源主要是由工作的一代所負擔，而老人的福利措施（如老人保健服務制度、非保險老年年金制度及各種老人福利服務制度）則是對退休的一代所提供的給付或服務，所以是工作的一代對退休的一代所作的所得移轉。雖然對退休一代的給付或服務並沒有生產性，完全是基於人道的立場，但是，如果沒有這種給付或服務，退休的一代仍然需要由工作一代的親屬扶養，結果，必須扶養上一代的人就比勿須扶養上一代的人負擔更高的生活費用，造成相對的

貧窮。因此，世代間的所得重分配也間接反映了工作一代的所得重分配。當老人的福利措施開始實施之時，受益老人可以不必負擔經費，一俟制度成熟運作時，受益老人都會在年輕時負擔了上一代的經費，世代間的所得重分配就可以正常運作。此外，值得一提的是，社會保險的老年年金給付理論上並沒有世代間所得重分配的效果，因為那是受益老人本身所繳納的保險費的累積。

所得重分配最受詬病的就是對工作意願的影響，如果所得過度重分配，高所得階層的工作意願就會降低。因此，在財源徵收與給付內容方面，應該適度約束，避免過度重分配。例如，所得稅的累進稅率 and 社會保險費的投保薪資標準都應有個合理的上限規定，福利服務的內容和社會保險的給付水準也必須有所節制，而且必須採取受益者部分負擔的制度。此外，對於社會救助對象的認定，必須採取資力調查，以防被濫用。社會福利的所得重分配是國民之間的所得移轉，不是國民與政府之間的所得移轉，當部分國民要求政府提高社會福利水準時，就必須加重其他國民的負擔，侵犯了其他國民的私有財產權。因此，政府對於國民的福利要求應適當加以節制，不可予取予求，造成所得重分配的逆效果。

第三節 促進經濟成長的效益

凱恩斯學派對社會福利的經濟成長效益寄與厚望，因為他們認為，消費與投資是創造國民所得的主要因素，而社會福利對消費與投資都有促進作用。雖然移轉性的社會福利支出對國民所得並沒有直接的影響，但是，可以提高消費與投資的水準，所以對國民所得具有間接的影響。此外，社會福利亦能提高勞力品質和勞動生產力，對國民所得亦有間接的促進作用。另一方面，供給學派對社會福利的經濟成長效益却抱持懷疑甚至反對的態度。他們認為，社會福利的經濟成長效

益並不明確，尤其是長期效果更難期待。第二次世界大戰以後的高度經濟成長締造了福利國家，但是，社會福利制度的擴張，却使福利國家的經濟陷入低度成長，甚至產生停滯性膨脹（stagflation）的危機，所以供給學派振振有詞地認為，社會福利是經濟成長的絆腳石，甚至把政府財政赤字、物價膨脹、勞動生產力的低落、道德的墮落等缺失均歸咎於社會福利。其實，經濟衰退是受了景氣循環與世界經濟的影響；政府財政赤字是財政政策過度擴張的結果；物價膨脹除了需求擴升（demand-pull）之外亦有成本推動（cost-push）的因素；勞動生產力的降低是由於經營管理的失敗；而道德的墮落則是社會變遷的副產物，如果把一切缺失都歸咎於社會福利，就過於偏見了。理論上，社會福利對消費、投資與勞動生產力的正面影響是可以肯定的，而實際上，社會福利支出佔國民所得（NI）的比率較高的國家，如瑞典、法國、西德等國的經濟成長率都比美國、英國等社會福利支出比率較低的國家為高。（註三十四）可見，社會福利支出並不會阻礙經濟成長。

社會福利的所得重分配效益可以提高社會全體的平均消費傾向（average propensity to consume = APC），使線型消費函數曲線向上方移動，進而使國民所得增加。假設國民分為高所得階層與低所得階層兩種，前者的APC為0.6，後者的APC為0.8，而所得分配為0.6與0.4，那麼，社會全體的APC為：

$$0.6 \times 0.6 + 0.8 \times 0.4 = 0.68$$

所得重分配的結果，如果所得分配比率調整為0.5與0.5，那麼，社會全體的APC可增加為：

$$0.6 \times 0.5 + 0.8 \times 0.5 = 0.70$$

由此看來，低所得階層的APC越高，所得重分配對消費的影響越大。但是，如果低所得階層的APC超過1（即有負儲蓄的現象），所

得重分配所增加的所得將轉用於負債，對消費並不會產生影響。在一個富裕的國家，由於低所得階層的 APC 較低，所以社會福利的所得重分配對消費的影響也較小。但是，在一個極度貧窮的國家，如果低所得階層的 APC 大於 1，社會福利的所得重分配對消費也不會有影響。因此，APC 的高低與所得重分配的程度是決定社會福利對消費的主要影響因素。至於 APC 的高低，與一個社會的經濟條件和社會背景有密切關係，例如，資產一所得比率、就業結構、人口結構、自用住宅持有率、社會福利水準及消費觀念等都會影響到 APC。

如果社會福利對促進消費的效果是肯定的話，那麼，消費的增加必將誘發投資的增加，這就是「加速原理」(acceleration)。若用公式表達就是：

$$\Delta I_u = \beta \cdot \Delta C$$

$$\Delta I_u = \text{誘發性投資}$$

$$\beta = \text{資本係數 (即 } \frac{\Delta K}{\Delta O} \text{, } \Delta K \text{ 爲資本的變動}$$

$$\Delta O \text{ 爲銷售量的變動)}$$

$$\Delta C = \text{消費的變動 (即 } C_t - C_{t-1} \text{)}$$

另一方面，從資本形成 (capital formation) 的觀點來說，任何形式的社會福利基金都是資本形成的手段，尤其是社會保險的「累積積金」(reserved fund) 更是一種強制性的社會儲蓄。這些資本不管是用於公共投資或民間投資，對總和需求 (aggregated demand) 和國民所得都有絕對的影響。問題是，資本形成的結果，能否完全用於投資。從經濟分析的理論來說，投資是依存於資本的需求量而非存在量，如果投資意願低落，累積的資本除了會助長投機性活動與物價膨脹之外，對正常的投資活動並無太大的幫助。當然，社會福利的累積資本可以完全提供政府公共投資之用，與民間的投資意願無關，

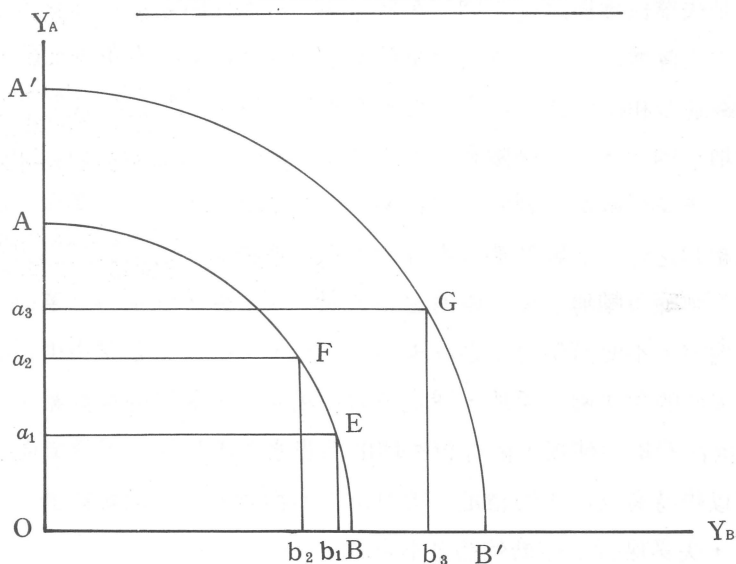
但是，政府是否能夠有效運用這些資本，是個頗值商榷的問題。供給學派對於社會福利基金的運用，就抱持反對的態度，他們既不信任公共投資的效益，更反對以強制性儲蓄的手段阻礙民間投資，因為政府爲了維護社會福利基金的穩定，必將基金用於風險較低且利潤率也較低的投資；另一方面，却必須支付較高的利率，所以資金成本必然加重，結果，不是由政府或企業承擔虧損，就是由受益者或消費者分攤這些成本。這就是美國商業總會（the United States Chamber of Commerce）堅持反對累積基金制，主張隨收隨付制（pay-as-you-go system）的理由。總之，社會福利對投資的影響是絕對肯定的，但是，對投資的效益則有待進一步的研究和改進。

社會福利對勞動生產力的提昇亦有正面的效果，至少對於勞力品質、工作意願與流動率都會產生影響。社會福利是一種「對人的投資」（human investment），藉由這種投資，可使貧窮的國民脫離貧窮，使喪失工作的國民重返勞力市場，使傷病的國民恢復健康，其效益不可謂不大。提昇勞動生產力不僅是企業經營的手段，也是社會福利的目標。社會福利的健康保險與衛生保健服務可以維護勞力的健康；各種福利服務可以增進勞力的技能、知識與活動範圍，這些都可提高勞力的品質。社會保險的現金給付可以保障勞工在遭受傷病、職業災害、失業、年老或死亡時的生活，使勞工安心工作；社會福利的所得重分配效果可以縮小國民間的所得差距，提高勞工的中產階層意識，這些都可以提高勞工的工作意願。健康保險、職災保險及失業保險可以使傷病、職業災害及失業的勞工儘速重返勞力市場；各種社會福利法規亦有保護勞工免於被逐出勞力市場，對穩定勞力的流動率只有正面的影響。持相反看法的人士認爲，社會福利容易養成人們的墮性，使勞動生產力降低。其實，這種論法必須基於兩個前提，第一就是國民的勞動意識偏低；第二就是社會福利的保障水準偏高。如果國民

都十分勤勞，而社會福利只提供最低的生活保障，就不會養成人們的墮性，阻礙勞動生產力的提昇。

總之，社會福利對消費、投資和勞動生產力都有正面的影響，所以具有促進經濟成長的效益。為了使讀者更清楚了解社會福利的經濟成長效益，而以圖六加以說明。在生產可能曲線（product possibility curve） AB 下，高所得者的所得為 Ob_1 ，低所得者的所得為 oa_1 ，所得重分配的結果，使高所得者犧牲了 $b_1 b_2$ 的所得，而使低所得者獲得了 $a_1 a_2$ 的所得。社會全體平均消費增加的結果，投資和利潤都會增加，高所得者的所得也會提高，由 b_2 增至 b_3 ，另一方面，社會全體勞動生產力提高的結果，工資和生活水準也會提高，低所得者的所得當會相對增加，由 a_2 增至 a_3 。如此一來，生產可能曲線就會由 AB 移至 $A'B'$ ，國民生產就會增加，經濟成長就會加速。

圖六：社會福利的經濟成長效益



第四節 維護經濟穩定的效益

社會福利對於調節景氣，具有「自動的安定功能」(built-in stabilizer)，因為在景氣時，社會福利基金或社會保險可以吸收過剩的資金，有助於控制物價膨脹；而在不景氣時，社會福利支出或社會保險給付可以促進有效需求，有助於景氣的復甦。但是，並非所有的社會福利支出都具有安定景氣的效益，例如，福利服務、兒童津貼、傷病給付及職業災害給付等變化性較小的支出，對調節景氣並無很大的作用，因為在景氣或不景氣時，這些支出的規模都很穩定。至於老年年金給付，雖然在不景氣時，申請給付的老人會增加，但是，變動不會太大，因為有給付條件（如投保期間、給付年齡等）的種種限制；另一方面，不景氣時創業較為困難，希望延長就業的老人必會增加，所以老年年金給付對穩定景氣的作用不會很大。影響景氣最大的就是失業保險與社會救助。在景氣時，失業保險基金和社會救助基金的收入會增加，而失業給付和救助金額則會減少；在不景氣時，失業保險基金和社會救助基金的收入會減少，但失業給付和救助金額則會激增。因此，失業保險和社會救助的穩定經濟效益是最值得探討的。

失業保險具有穩定勞力市場與消費水準的功能。失業保險除了失業給付之外，有職業訓練與雇用促進兩種措施，前者是幫助失業者在接受訓練與輔導之後，儘速返回勞力市場；後者是協助企業維護雇用的穩定，不要解僱員工造成失業。因此，失業保險是藉由事後的補救與事前的預防兩種手段，穩定勞力市場。失業保險的現金給付主要是提供消費財的使用，使社會整體的消費水準不致於因不景氣而遽減，可以維持有效需求的穩定。勞力市場與消費水準是穩定經濟的兩大支柱，失業保險的經濟效益是不可忽視的。

雖然如此，我們對於失業保險的穩定功能仍不可過度期待。當大

量失業來臨時，失業保險不僅無法穩定勞力市場，連保險財務都會面臨破產，所以失業保險只有在預防失業和克服少量失業時，方能發揮效果。另一方面，由於失業給付一般均比失業前的工資為低，接受失業給付者的消費能力必然低於失業前的消費能力，所以失業給付並無法提高消費水準，只能穩定消費水準不要遽減而已。

對於未能接受失業給付的貧民而言，社會救助是維持其基本購買能力的唯一手段，尤其當大量失業產生時，失業保險根本無法解決問題，最後，仍須以社會救助的方式加以解決。（註三十五）因此，如果說失業保險是扮演了前期的穩定角色，社會救助就扮演了後期的穩定角色。社會救助不僅可以穩定消費水準，也可以透過職業訓練與就業輔導，穩定勞力市場，為了發揮社會救助的穩定功能，最好設置社會救助基金，在景氣時，吸收資金，充裕財源，一方面控制物價膨脹，另一方面，充實社會資本；在不景氣時，則放寬受益標準，改善給付內容，以穩定消費水準，促進經濟的復甦。若遭逢嚴重蕭條，則發行公債支應，俟景氣恢復後再行償還。

為了加強社會福利的穩定經濟效益，理論上，在景氣時，應該提高保險費或租稅，降低給付水準；在不景氣時，則降低保險費或租稅，提高給付水準，因為這樣才能在景氣時發揮控制物價膨脹，在不景氣時發揮穩定勞力市場與消費水準的功能。但是，實務上，這種做法似乎有困難，因為在景氣時，要提高保險費或租稅，極易引發國民的反對，而在不景氣，要提高給付水準，政府主管機關可能不會輕易贊成。因此，要加強社會福利的穩定經濟效益並非易事。有些政府在種種壓力下，甚至採取反穩定的社會福利措施，美國失業保險制度所採行的經驗費率（experience rating system）就是一例。所謂經驗費率，就是在景氣時降低保險費，提高給付水準，而在不景氣時提高保險費，調低給付水準。這種制度在景氣時具有加速膨脹（inflat-

ion)的作用，在不景氣時造成經濟的衰退(deflation)，對經濟的穩定具有負面的影響。

最後，關於社會福利與物價膨脹的關係，理論上，社會福利基金可以吸收多餘的資金，紓緩物價膨脹的壓力，但是，在經濟成長與物價膨脹的密切關係下，成長期的物價膨脹是無可避免的，為了因應物價膨脹，社會福利的給付水準必然相對調高，(先進國家的各種年金給付大都採用「自動調整制」(slide system)，以保障年金受益者的生活)結果，需求就會增加，需求拉升的物價膨脹就會產生。另一方面，如果企業也要負擔社會福利費用，就會增加生產成本，尤其在物價膨脹之時，勞工要求調高工資的結果，更會加重企業對社會福利費用的負擔，而不得不轉嫁給消費者，造成成本推動的物價膨脹。因此，社會福利的穩定物價效益，必須進一步研究後，才能正確加以評估。

總之，社會福利的穩定經濟效益除了與制度設計、財務規模、給付水準等有密切關係外，貨幣政策、財政政策及相關公共政策的配合也相當重要。譬如說，若在景氣時採用緊縮的貨幣或財政政策，就易於控制物價膨脹；若在不景氣時採用寬鬆的貨幣或財政政策，就有利於景氣的復甦。英美等國在目前不景氣的情況下，以減稅及減少政府支出(尤其是社會福利支出)等供給學派的對策，作為恢復景氣的手段，無啻否定了社會福利的穩定經濟功能，供給學派試圖將福利國家導入一個由政府主導的社會福利、企業主導的經營福利及民間主導的志願性福利所構成的福利社會(註三十六)，要讓福利的歸於福利，經濟的屬於經濟。在這種趨勢下，社會福利的經濟效益將面臨極大的挑戰，福利經濟學者將如何因應，是個頗值期待的問題。

註 釋

- 註 一：拙撰，社會福利經濟效益之研究，中華民國社區發展研究訓練中心，七十五年六月，七三～七四頁。
- 註 二：拙文，正視衛生與福利的統獨之爭，社區發展季刊第四五期，七十八年三月。
- 註 三：J. H. Richardson, Economic and Financial Aspects of Social Security, George Allen & Unwin Ltd., London, 1962, P.33
- 註 四：此書是在史密斯逝世百年後，由後人將偶然發現的講義，加以整理後出版。從此在倫理學和經濟學之間的斷層才獲得解明。
- 註 五：A. Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, vol. II, P.184
- 註 六：D. Ricardo, Principles of Political Economy and Taxation, PP.18 ~ 55
- 註 七：J. S. Mill, Principles of Political Economy, with Some of their Application to Social Philosophy, PP. 444 ~ 457
- 註 八：無異曲線一詞是由愛茲渥斯 (F. Y. Edgeworth) 在「數學心理分析」 (Mathematical Psychics) 一書中首先提出，而由巴勒圖運用於效用理論。
- 註 九：宮崎義一譯，ケンズ全集 9，東洋經濟新報社，一九八一，一四四～一四九頁。
- 註 十：W. H. Beveridge, Social Insurance and Allied Services, PP.6 ~ 7

- 註十一：OECD, The Welfare State in Crisis, OECD, Paris, 1981, P.5
- 註十二：ILO, Into the Twenty - First Century : The Development of Social Security, ILO, Geneva, 1984, P. V.
- 註十三：關於新右派或新自由主義的名詞解釋及兩者與舊右派和保守主義的差異，可參閱J. Gray, Liberalism, Open University Press, 1986 及 R. Nisbet, Conservatism, Open University Press, 1986。一般說來，英國使用新右派較為普遍，而美國則較常用新自由主義。目前，國內亦慣用新自由主義。
- 註十四：F. A. Hayek, The Road to Serfdom, George Routledge & Sons, London, 1944, P.V.
- 註十五：F. A. Hayek, The Constitution on Liberty, The University of Chicago Press, Chicago, 1960, P. 259
- 註十六：同註十二，PP. 298 ~ 299
- 註十七：M. Friedman, Capitalism and Freedom, The University of Chicago Press, 1962, P.5
- 註十八：M. and R. Friedman, Free to Choose, Harcourt Brace Jovanovitch, New York and London, 1980
- 註十九：同註一，七六~七七頁。
- 註二十：同註十七，二一九頁。
- 註廿一：M. K. Bennett, On Measurement of Relative National Standards of Living, Quarterly Journal of Economics, February 1937

註廿二：請參閱聯合國（United Nations）出版的 Report on International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living, 1954, International Definition and Measurement of Levels of Living, An Interim Guide, 1961 及聯合國社會開發研究所（UNRISD）所提出的 The Level of Living Index, 1966, Cost Benefit Analysis of Social Projects, 1966, Studies in the Measurement of Levels of Living and Welfare, 1970 等。

註廿三：Jan Drewnowski 的主要英文著作有 The Economic Theory of Socialism: A Suggestion for Reconsideration, 1961, Valuation Systems Implied in Planning Decision — Shall We Try to Reveal Them? 1969, The Practical Signification of Social Information, 1971, Social Indicators and Welfare Measurement — Remarks on Methodology, 1972 及 On Measurement and Planning the Quality of Life, 1974 等。

註廿四：參閱行政院經濟建設委員會編印的 社會福利指標 及行政院主計處編印的 社會指標統計。

註廿五：Jan Drewnowski, On Measurement and Planning the Quality of Life, Uitgeverij Mouton & Co., B. V. 1976, PP.113~119

註廿六：自從美國在一九六九年公布「邁向社會報告」（Toward a Social Report）提出以社會指標（Social indicators）作為測定福利水準的依據之後，各國即相繼效尤

。英國自一九七〇年起，定期公布「社會動向」；法國和西德自一九七三年起，定期公布「社會資料」，加拿大和日本自一九七四年起，分別公布「加拿大展望」和「社會福利指標」；我國行政院經濟建設委員會則於一九七五年起，編製「社會福利指標」，行政院主計處亦於一九七八年起，編製「重要社會指標月報」。

註廿七：明德基金生活素質研究中心編印，中華民國第一次社會報告——國民生活素質之評估，七十四年八月。

註廿八：恩格爾係數（Engel coefficient）是指飲食支出佔消費支出的比率。一般現象是所得水準越高，恩格爾係數越高；所得水準越低，恩格爾係數越低。

註廿九：相對剝奪理論係譚森德（Peter Townsend）在一九六二年提出，請參閱其所著之Poverty in the United Kingdom。

註三十：請參閱T. H. Marshall，Social Policy in the Twenty Century，4th ed.，Hitchinson，1975，P. 143

註卅一：H. M. Hochman & J. D. Rodgers，Pareto Optimal Redistribution，American Economic Review，Vol. 59，No. 4，1969

註卅二：日本厚生省編，海外社會保障情報No. 55～59，OECE 諸國に於ける所得分配，一九八二。

註卅三：所謂邊際消費傾向，就是消費變動與所得變動比率（ $MPC = \frac{\Delta C}{\Delta Y_u}$ ），也就是可支配所得增加或減少一元時，所增加或減少的消費金額。

註卅四：根據一九八六年版日本厚生白書的資料，一九八三年主要國

家社會福利支出佔國民所得的比率，瑞典為百分之四三·三，法國為百分之三三·三（一九八〇），西德為百分之三一·〇，英國為百分之二五·八，美國為百分之一七·九，日本為百分之一四·〇。

註冊五：拙文，失業保險的基本認識，勞工保險月刊第三五期，七七年三月。

註冊六：拙文，邁向二十一世紀的福利社會，七八年五月二十八日，工商時報。

主要參考書籍

- 一：Drewnowski, J., On Measuring and Planning the Quality of Life, Uitgeverij Mouton & Co., B.V. 1976
- 二：Evers, A., Nowontny, H. and Wintersberger H., The Changing Face of Welfare, Gower, Hants, 1987
- 三：Friedmann R. R., Modern Welfare States, A Comparative View of Trends and Prospects, Wheatsheaf Books Ltd., Brighton, 1987
- 四：George V. and Wilding, P., Ideology and Social Welfare, Routledge and Kegan Paul., London, 1985
- 五：Gordon, M. S., The Economics of Welfare Policies, Columbia University Press, New York, 1963
- 六：Grabam, D. and Clark, P., The New Enlightenment, the Rebirth of Liberalism, Macmillan, London, 1986
- 七：ILO, Into the Twenty - First Century : The Development of Social Security, ILO, Geneva, 1984
- 八：Klein, R. and O'Higgins, M., The Future of Welfare, Basil Blackwell, Oxford, 1985
- 九：Mishra, R., The Welfare State in Crisis, Harvester Press, Brighton, 1984

- 十：Richardson, J. H., Economic and Financial Aspects of Social Security, George Allen & Unwin Ltd., London, 1962
- 十一：Sen, A. K., On Economic Inequality, Oxford University Press, 1973
- 十二：小田兼三，高田眞治編著，現代社會福祉，川島書店，1988
- 十三：東京大學社會科學研究所編，轉換期の福祉國家（上、下），東京大學出版社，1988
- 十四：庭田範秋著，社會保障の課題と財政，千倉書房，1982
- 十五：營野英機著，福祉社會の經濟理論，學文社，1987
- 十六：降矢憲一著，社會指標の話，日本經濟新聞社，1977
- 十七：村上雅子著，社會保障の經濟學，東洋經濟新報社，1984



「社會福利標誌」圖意說明：

兩手交握，象徵全民同心，政府與民間協力共同致力於社會福利，四瓣心形酢漿草置於右手掌中象徵秉持愛心、信心、恒心、耐心，可產生源源不絕的動力與無窮的希望，而左邊三個圓圈則為社會工作個案、團體、社區三大工作方法，綜合而言，社會福利工作，應本信念與方法，並滙成愛心，溫馨社會。