超越兩難：期待經濟與福利相容的政策

古允文
台灣大學社會工作學系教授兼系主任

綱要

壹、前言
貳、經濟與福利的兩難爭議
　一、自由派經濟學者的觀點。
　二、經濟官僚的觀點。
　三、社會政策與工作相關學者的觀點。
參、民進黨執政時期的「經濟優先、社福暫緩」
肆、政府應該放任或干預？
伍、結論

壹、前言

1923 年，第一次世界大戰方歇，殘破的歐洲、俄國革命的成功、以及蜂起的民族主義，在在顯示舊帝國主義的衰退與一個新世界政治經濟秩序的即將形成。然而，在充滿新舊交替的不確定中，究竟何種社會體系是好？何種是壞？卻也成為人們心中縈繞不去的疑問。在這樣的大時代氛圍之中，英國著名的社會思想家羅素（Bertrand Russell）有一段東方之行，漫長旅程讓他親眼觀察了從歐陸到中國如火如荼進行中的社會改革、甚至革命，同時也讓他有了思考人類社會是好是壞的機會。在回國後集結旅途思考而成的〈工業文明的前景〉（The Prospects of Industrial Civilization）一書中，羅素指出：

「一個好的社會有兩個要素，亦即是：第一，組成社會的人們此時的福祉；以及，第二，社會讓人們的福祉發展得更好的能力。而這兩個要素之間，並不必然永遠是同時在一起的。」

這段話巧妙地點出了經濟與福利之間長久以來的關係辯論！福利是衡量人們此時福祉程度的重要判準之一，在一個福利的社會裡，生活的重點是在於如何生活得像個人，工作與隨之而來的經濟性報酬是讓人活得像人的手段、而不是目的，人的需求受到充分的滿足，人的價值也獲得完整的體現。但為支持這種像人的生活，經濟發展卻是不可或缺的要素，也就是羅素所謂的「讓人們的福祉發展得更好的能力」。為了有效的經濟發展，有限的資源必須理性分配到生產性的用途，人類需求的滿足即不能無限制地擴張，而要受到節制。結果，就連對資本主義累積與成長法則批判最力的馬克思，亦不得不喟嘆邁向烏托邦福利社會的道路，竟是必須透過資本主義的經濟發展階段。

貳、經濟與福利的兩難爭議

長久以來，社會福利與經濟成長之間一直處在一種緊張的關係，這不單只是個孰先孰後的問題而已，更是二者是否會有相互抵消（trade-off）效果的爭議。後者的看法要較前者激進得多，因為「孰先孰後」隱含著對社會福利的追求是共識的，只是優先順序的差別而已；但後者則強調「魚與熊掌、不可兼得」，即社會福利增加一分，經濟成長的動力勢必減少一分，這是場零合的戰爭。不論是贊同或是反對此種觀點的學者，均各自提出有利於己方的證據加入者場辯論之中。而 1970 年代末以降的「福利國家危機」，以英、美為代表的新自由主義國家，紛紛以凍結福利支出及福利私有化（privatization）的方式來重建經濟競爭力，似乎強化了「減少福利則經濟自然成長」此種印象。一時之間，「破壞經濟成長」又成為社會福利的原罪，進而政府財政赤字危機及就業機會減少也都是社會福利以致之了。

這樣的兩難爭議在台灣經濟發展過程中尤其強烈！要瞭解社會福利與經濟成長之爭在台灣之所以會尖銳化的本質，必須先探討為什麼經濟成長在台灣的政經脈絡中佔有如此重要的地位，以至於形成一種牢不可破的政策取向，甚至必須抑制或犧牲其他政策（尤其是福利與環保）來換取高度的經濟成長。雖然世界各個資本主義國家無一不強調經濟成長的重要性，但此點在台灣卻尤其顯得迫切，這必須從台灣在世界政治經濟體系中的地位去瞭解。戰後台灣的發展存在著一個矛盾的特徵：即它在世界經濟舞臺上逐漸展露頭角、但在世界政治舞臺上卻日益受到孤立；一方面我們看到台灣的國民生產毛額與外匯存底不斷衝向新高、另一方面我們卻也看到了台灣的邦交國一個個地揮袖而去。美國全球戰略的改變是引發此種矛盾特徵的一個重要原因。

戰後初期，經濟上依賴美援、政治上受到美國保護，開啟了台灣經濟復甦與進一步發展的契機。但自 1960 年代末以降，美國全球戰略改採拉攏中國大陸以對抗蘇聯，台灣這個「不沈的航空母艦」的重要性開始降低，甚至成為美國與中國大陸交往的最大障礙。在這種情況下，美國的政治支持逐步撤離，以至於 1971 年台灣退出聯合國與 1978 年的與美國斷交，政治孤立達到了頂峰，然而美國並未同時切斷與台灣的諸多來往，特別是在經濟貿易上的關係，因而維繫住台灣的經濟動力。為了突破國際政治上的孤立，一種新型態的外交政策形成了，即「實質外交」或「經貿外交」，企圖透過經貿關係的強化來鞏固台灣的國際地位。結果，如何確保經濟成長已不再只是個經濟問題而已，更是個政治上的與國家安全上的問題！誠如古允文所強調的，「當台灣在政治上已被孤立了的此刻，它實無法再負擔經濟孤立的成本」（Ku, 1995: 362）。雖然過去所累積的經濟成長果實，已使台灣的國家自主性（state autonomy）獲得增強，但並未改變此種結構困境，政府決策的取捨幅度因而受到限制，任何帶有減緩經濟成長可能性的政策，都必須被小心翼翼地排除在政治優先性之外。在這種情況下，首當其衝的即是社會政策，也尖銳化了福利與經濟之間的爭議。

一般說來，台灣對這個爭議有三種不同的看法，彼此之間有相同的地方，但也有極端對立之處：（Ku, 1997: 181-188）

一、自由派經濟學者的觀點：

這些學者師祖於海耶克、弗里德曼等自由派經濟學大將的學說，服膺自由市場機制、降低人為的干預，尤其反對政府政策的介入。海耶克即曾引述賀爾德林（F. Hoelderlin）的話說：「人們試圖將國家變為天堂，其結果卻反而使其成為人間地獄。」（Hayek 著，張尚德譯，1987：15），充分展現其崇尚市場的擬似自然法則的立場。國內的學者，如高希均、吳惠林等，則由此進一步加以衍伸，他們強調：既然連政府的「經濟」政策都可能有「反經濟」的負作用，那麼「白吃的午餐」式的社會政策當然更是絕對的「反經濟」。社會政策不僅導致「不勞而獲」、「好逸惡勞」等工作倫理上的問題，同時也減少可以用於投資與創造就業機會的資源，使我們的經濟大餅變小了。他們常引用西方福利國家的例子（尤其是英國），不斷強調社會福利是國家財政危機的根源；社會福利像吃嗎啡，會上癮而且有害健全的經濟體質；社會福利下的人們像是被放在冷水裡慢慢煮熟的青蛙，終究將自食惡果而不自知。

二、經濟官僚的觀點：

在過去重視經濟成長策略的引導下，塑造了一大群強而有力的經濟官僚，他們佔有政府財經單位的絕大多數重要職位，規劃台灣的財經政策與經濟發展，而過去台灣經濟成長的成功也強化了他們在政府決策中的份量，形成一種特有的政策風格。如同自由派經濟學者一般，這些經濟官僚也崇尚市場機制，但不同的是他們並不排斥以政府的人為規劃來引導、乃至強化經濟成長；他們也不喜歡社會福利，但還未到如自由派經濟學者般深惡痛絕的地步；他們偏好在社會福利之前加上一個充分而且必要的條件，即只有在既有的經濟成長持續不墜的情況下，才能有社會福利。於是在這群經濟官僚眼中，社會福利若不是變成一種階段性的產物、一直到我們的經濟充分成熟茁壯的那一天才可享有；就是必須嚴格地將社會福利的擴充限制在逐步而零碎的範圍內，選擇性地給予「真正」有需要的人，而不是制度的與普及式的福利措施。更重要的是，他們往往**強調家庭、社區、乃至雇主在福利上所應擔負的責任，藉此隱藏或規避掉政府的福利責任的問題**，即使在面對質疑時，「**政府不應是社會福利的唯一供應者**」**仍是這些經濟官僚的觀點**。

三、社會政策與工作相關學者的觀點：

毋庸置疑地，這群學者可說是社會政策的強烈支持者！而且在他們的主張中，政府即使不是唯一，卻也應是最重要的保障民眾生活安全的機構，「**政府不應在社會福利中缺席**」可說是社會政策相關學者的共同看法，這點也是他們與自由派經濟學者及經濟官僚最大的歧異所在。尤有甚者，**一個制度化的與普及式的社會安全體系**也是這群學者心中的大夢，有時更帶有浪漫憧憬的色彩，不論是訴諸公平正義的道德因素、或是政權合法化的理由。例如林萬億即強烈批判國民黨的階級屬性及其推卸福利責任，他說：「....今日逐漸暴露出『走資政黨』本質的國民黨....將會更凸顯其反福利國的本質，更清楚地表達其站在資本階級的一貫立場。」（林萬億，1995：32），這樣的觀點與自由派經濟學者正好是兩個極端。雖然處在新右派思潮的衝擊下，台灣社會政策相關學者也開始關注「私有化」、「混合經濟的福利」、「擬市場機制」等議題，但強調國家干預的基調並未大幅改變。

如果說，爭議的本質是為了使事理更清楚，那麼其存在就有了意義，可是在台灣，我們卻看到了改革的步調在政治紛擾中一再地被蹉跎掉了。因此，我們必須先跳脫開「非 A 即 B」的極端對立，才能有更開闊的思考空間。基於此，首先我們將從概念上澄清社會福利與經濟成長之間是否一定是「兩難」的關係，接著再從廣泛的國際發展趨勢著眼，看這兩者之間是否會有彼此抵消的效應。

在台灣的政治經濟脈絡中，我們常看到很多「兩難」的情形，如社會福利對經濟成長、環境保護對工廠營運成本、文化古蹟保存對地方產業發展、勞工權益對資方利潤....。很不巧地，在這些「兩難」的一端總是與經濟因素有關，它似乎與一切都犯沖！為了經濟，我們不能有社會福利，以免減損投資的意願與資源；不能有美好的青山綠水，因為防治污染的成本會使工廠營運更加困難；不能保有童稚的回憶與歷史懷思，因為馬路的擴寬對地方產業的發展十分重要；更為了經濟，勞工必須繼續忍耐低薪與不佳的工作環境來為資方創造更多的利潤，否則資方即威脅著要產業外移....。如果這就是我們所追求的「經濟發展」，那麼犧牲也未免太大了些！為什麼會有這些「兩難」的情況？問題的癥結在於我們對「經濟發展」的界定太狹隘了，如同林向愷所強調的：（林向愷，1992）

> 「....政府四十年來....將『提昇人民生活的水準與品質』簡化成『國民所得（或出口）的提高』這個排他性極強的目標，其結果不緊抹殺發展策略應有的公平與正義，使得環保、公共建設以及社會福利制度的建立未受到應有的重視。」

結果，人們口袋中的錢是增加了，但污染的空氣和河川、擁塞的交通、歷史文化上的空虛、以及生活的不安全感卻日復一日地更加嚴重。尤有甚者，財富集中化的情形也悄悄地侵蝕了過去政府所自傲的所得均等，表面上似乎在台灣的每一個人都嚐到了經濟發展的果實，但大小口是不同的，於是我們看到了房地產的高價是薪資所得者心中永遠的痛，數十年的打拼只為求得一棲身之地。這又激化了功利主義的思想，不僅把人們存在的本身給物化了，以賺錢的多寡來定其價值；還助長金錢遊戲的盛行，只要能賺錢，有什麼不可以。在這種情況下，「兩難」的情形就更加嚴重，因為社會福利、環境保護、古蹟保存等都是「花錢」的工作，而不是「賺錢」的事業，而且可能還是「擋人財路」的事情，勢必去之而後快了。

事實上，如果說經濟發展的目的是實值生活品質的改善的話，那我們就不能似是而非地沈溺於「以賺錢為唯一目的」這樣的偏狹裡，尤其不能有「以鄰為壑」的自私心態，藉犧牲某一部門或某一群人的利益來成全經濟成長。設若如此，社會穩定的基礎將受到侵蝕，此點反過頭來會影響到經濟的持續成長，其成本終究仍是大家必須面對的。因此，經濟發展與社會生活領域必須有更緊密的結合，思考的焦點必須跳脫 GNP 成長率的數字迷思，進而擴及社會福利、環境保護及歷史文化等課題。

然而，若我們反過來戮力追求社會福利而全然不顧經濟體系的承受力，也是個昧於事實的作法。經濟成長對台灣的重要性已如第一節所述，是台灣地位在現

實資本主義世界政經脈絡下不得不然的結果，除非台灣自甘於國際競賽中落後、甚至被更強力的政治經濟體所吸納，不然經濟實力將是台灣衝破國際政治孤立以及在兩岸協商中的最大憑藉，現在是如此，未來也是如此！

經濟學者對社會福利最擔憂之處，在其缺少市場價格般的機制來節制資源的濫用，容易導致福利支出的大幅增加。可惜的是社會政策相關學者大多致力於發掘新的福利需求，並要求政府應增加人力及資源的投入，卻少有關注到如何建立適當的節制機制的問題，構成兩者之間難以對話的鴻溝。在這種情況下，部份社會政策相關學者所憧憬的普及式福利，卻是經濟學者所最難以接受的措施，因為它完全不顧個別需求的差異，「連王永慶每個月都可領 5000 元老年年金」，乃成為經濟學者反對普及式福利措施的典型理由。

但如果退而求其次接受折衷的作法，例如經濟官僚們所普遍傾向的資產調查式的（means-tested）福利措施，卻又存在兩個困難。**第一，單單仰賴資產調查式的福利措施，不但難以構成一個合理的生活安全網（safety net），同時也易有「烙印」（stigma）的效果**，因此不為社會政策的相關學者所偏好；**第二，資產調查式的福利措施大多依賴公共資源的投入，而且為有效執行資產調查，政府必須建立行政體系與晉進專業人員，此點卻又與經濟學者所強調的減少政府干預、避免科層體系的膨脹相悖**，而且矛盾的是，在行政體系不健全與人手不足的情況下硬是推展資產調查式的福利措施，可能形成只求儘速結案的「消化預算」現象，資源濫用的問題並不會因此而減少。

其實，這些困難是更深層爭議的表徵而已：即**資源分配應透過「國家干預」或「市場機制」**？社會政策與經濟學者正好位於這兩端。在過去這一百多年來的歷史裡，人們已經經歷了自由放任資本主義的弊端以及國家管制與市場經濟極端對立的冷戰時代。如果我們仍然堅持「兩難」的看法，只是又回到原點罷了！可惜的是，2000 年台灣雖然經歷第一次政黨輪替，但反而讓經濟與福利的爭議更加尖銳。

參、民進黨執政時期的「經濟優先、社福暫緩」

台灣自 1980 年代末以降，隨著政治上的解嚴與社會上民間活力的綻放，許許多多新的議題不斷地被提出、討論、乃至於炒作。在這些議題當中，社會福利也佔有相當重要而明顯的地位，從 1991 年的「社會權辯論」、1992 年的「福利國辯論」、1993 年的「老年年金」、1995 年的「農民年金」…，幾乎每年都有新的議題

出現，而且往往是在前一波的爭辯尚未獲至結論之際，新的話題即迫不及待地整裝上馬，又激起新的言論混戰。固然快速社會變遷所導致的新興問題是吸引大家關注社會福利政策的原因之一，但是，政治勢力的介入才是這些問題得以獲得媒體青睞、進而形成公共議題的主因。民進黨在這個過程中確實扮演著積極性的倡導角色，更取得可觀的政治成果！最明顯的例子即是 1993 年的「老年年金」議題，正是在地方政府選舉壓力下所引發出來的結果。

從 1993 年 10 月 2 日民進黨中常會決定以五千元老年年金為該黨縣市長候選人的共同政見始，在政治競逐的情勢下，國民黨一面痛批民進黨的年金制度為集體買票，另一方面也緊急提出其年金草案。先是 10 月 2 日內政部宣布將於 11 月提出國民年金制度草案；接著於 10 月 6 日擬將低收入老人生活津貼由三千元調高為五千元；就在次日，民進黨福利國連線又公布農民年金法草案，迫使國民黨李登輝主席於 10 月 13 日的中常會上指示行政院應儘速實施農民年金制，兩天後行政院長連戰即在省府農業建設會報宣布年底前提出農民年金法草案，並於 18 日指示經建會成立專案小組規劃老人年金制；10 月 19 日內政部提出國民年金說帖；21 日行政院院會決定再進一步將低收入戶老人生活津貼提高為六千元，中低收入戶老人生活津貼為三千元；10 月 22 日民進黨福利國連線立委舉辦老人年金辯論，同日內政部完成國民年金法草案…。

就在短短不到一個月的時間內，年金議題被炒翻了天，各式各樣的年金與津貼出爐，原本不受理睬的低收入老人生活津貼也得到倍數的成長。其變動之快速、種類之繁多可說是令人目不暇給，至於給付項目是否有重覆？給付水準是否得宜？與原有社會安全體系是否整合？未來應發展的方向？這些更重要的問題則幾乎不受到任何關注，大家的眼光只集中在誰出幾千之類的細瑣問題上。

其實，在同年 8 月，民進黨即已經公布其社會福利政策白皮書，企圖塑造出不同於國民黨「經濟發展導向」的政策風格與政黨形象。其社會福利政策白皮書揭櫫「公平正義的福利國」理想，進而強調十點社會福利基本主張：（民進黨中央黨部，1993）

1. 建立普及的社會保險體系；
2. 提供家庭津貼；
3. 改良社會救助方案；
4. 開展各項社會福利服務；
5. 完善的醫療保健體系；
6. 人人有屋住的住宅政策；

7. 集體同意的勞動政策；
8. 提高社會福利的決策與行政層次；
9. 重新檢討六年國家建設中的社會福利方案；
10. 進行國家資源再分配。

雖然在不同階段有不同的訴求，但這十項主張確實構成了民進黨爾後社會福利政策的基調，也成功地塑造了民進黨著重社會改革的形象，尤其是作為社會弱勢團體的代言人，相對於國民黨的資本主義取向與 2000 年時身陷在黑金政治的泥淖中，似乎更能引領台灣民眾所期待的社會改革。

所以，不令人意外地，社會福利政策也是 2000 年大選民進黨總統候選人陳水扁的訴求重點之一，不論是「65 歲以上老人每人每月 3000 元津貼」、「3 歲以下幼兒醫療免費」、與「青年購屋貸款利率 3%」所組成的所謂「三三三安家福利專案」；以及「專業保母、保育員數量增加 50%」、「婦女照顧負擔減少 50%」、與「暴力犯罪中女性受害機率減低 50%」所組成的所謂「五五五安親照顧方案」，基本上均延續自民進黨社會民主式的社會福利路線，也令其他政黨難有與之匹敵的對應政策。而民進黨贏得 2000 年大選，似乎也為社會改革帶來曙光，但好景不長！

就在 2000 年 9 月 16 日—距離陳水扁總統正式就職不到 4 個月，急於為新政府無力處理財政危機、股市暴跌、國民年金與核四興建的種種爭議解套，逕自宣告了「優先發展經濟，社福暫緩」的政策走向。在綠色執政前，「經濟發展優先」是國民黨官僚的專利，每當民進黨提出各式各樣福利主張的時候，「會影響經濟成長」、「沒有經濟成長那來社會福利」之類的說詞是國民黨反駁民進黨最典型的理由。沒想到在綠色執政之後，以社會福利政策為主要訴求之一的陳水扁總統竟然也右傾地如此之快，不禁令人感嘆世事變化。古允文對此有極為強烈的批判：（2000）

> 「新政府成立後的台灣社會福利發展，似乎已由熱烈期盼轉為極度悲觀。陳總統念茲在茲自己的三級貧戶出身，明明白白地帶給民眾一個『我最瞭解民生疾苦』的訊息，而其選前不斷強調的社會福利政見更加深了這個印象。然而，選後一連串拜訪工商大老請益的動作，卻反而獨缺了親自探訪最弱勢的團體。三三三福利政策與國民年金的跳票、以及災區重建的牛步化消磨了民眾的耐心，但我們仍安慰自己必須體諒新政府的『新手上路』。沒想到，『優先發展經濟，社福暫緩』突然衝口而出，一夕之間，我們眼中的羊卻變成了狼。」

同樣地，以社會批判與實踐著稱的台灣學術團體「澄社」，在 2000 年 8 月所發表的「針砭新政府」萬言書中，也對政黨輪替後社會改革的無以為繼，「三三三安家福利專案」變成「刪刪刪」、而「五五五安親照顧方案」則成為「無無無」，感到失望。而最令人擔憂的是民進黨政府執政後對社會改革態度的輕忽、甚至加以邊緣化，遠遠不如之前它所給予人們的形象。「澄社」在萬言書中評論強調：（2000）

「要理解新政府的社會福利政策，是需要點耐心來拼湊。在總統大選白熱化的三月份開始，密集地見到基於『弱勢優先的施政原則』，而有『三三三安家福利專案』和『五五五安親照顧方案』的陸續提出和倡言。反倒是由民進黨中央黨部政策委員會和陳水扁總統競選指揮中心國政藍圖委員會發表的十八項政策白皮書中，看不到對這議題的系統處理。有的只是散落在憲政政策、國政藍圖政府再造、原住民政策、司法改革、婦女政策、教育政策、總體經濟與金融政策等白皮書中的片段零語。無論是從過去重視社會福利的紀錄來看，或是強調建立一個『公平競爭、效率至上、福利主義』的新政府也好，這一空白是相當的值得注意。」

雖然在社會日益強大的壓力下，復因隨著失業而來的個人心理與家庭解組問題，像是壓力、焦慮、自殺、家庭暴力、校園挨餓族與餿水族、乃至無力繳納健保費以致影響就醫權益等，已不時成為台灣社會新聞的焦點。民進黨政府終究於 2002 年 5 月 22 日通過「敬老福利生活津貼暫行條例」，明訂其為國民年金實施前的過度措施，但卻又為領取津貼的資格設下了設籍居住、職業身份、所得與財產…等等的限制，嚴重模糊了原先津貼的本質，尤其是其與社會保險的退休給付和社會救助之間的分際，導致學者所批評的「社會津貼資格的救助化」、「社會津貼對象的區隔化」、以及「社會津貼給付的稀釋化」等問題（孫健忠，2000）。古允文也指出，原先社會津貼所期待的去商品化（de-commodification）與平等的社會權效果，在如此之技術性地排除某些老人人口團體領取社會津貼之下，雖然簡約地實現了民進黨的競選承諾，但反而造就出更多的不平等與非福利（diswelfare），尤其是在領取者與非領取者之間劃下了深刻的鴻溝（古允文，2001）。缺乏整體社會改革的決心與努力，使得民進黨政府在面對日益嚴苛與複雜社會問題的挑戰時，顯得左支右絀、力有未逮，演變成台灣社會的深層危機，更種下 2008 年國民黨重新取回執政權的契機。

但經濟與福利之間必然是個兩難關係嗎？我們認為，不論主張「增加社會福利不會影響經濟」、或是「減少社會福利、經濟就會成長」，都是過度地一廂情願。

社會的發展軌跡往往更加複雜，難以用單純的直線形變化來加以解釋。事實上，自 1990 年代中期以降，西方社會福利的論述已經超越傳統兩難的格局，積極地探討二者之間系統性整合的可能性，也因而激發出諸多重要的福利思維。

舉其大者，近年來國內大幅探討的「第三條路」（the Third Way）取向即是一個明顯的例子。它強調當代社會的福利概念必須有所轉變，應該導向所謂的「積極的福利」（positive welfare），致力於消除結構上的不平等，提供人們有尊嚴與自我實現的發展機會，並將這樣的想法歸結成「社會投資國家」（social investment state）的策略。右派所強調的經濟自由化、回歸市場機制、與取消政府管制政策並不受到社會投資國家的認同，盡量減少社會福利支出也無法解決社會所面臨的問題，重點應是把這些支出引向人力資本投資，尤其是教育、訓練與就業這三項基本措施，而這些都需要政府積極地介入整體勞動力市場。從這裡我們可以清楚觀察到「第三條路」取向企圖整合經濟與福利的特點，首先，它從右派吸取了個人選擇、成就動機、與就業的重要性，但不同於右派的是它主張國家的積極干預；其次，它也從左派吸取了社會福利對減少人生風險與貧窮問題的必要性，但不同於左派的是它不鼓勵直接的經濟資助，而主張導向積極的人力資本投資。

類似地，除了英國的「第三條路」取向之外，在大西洋彼岸的美國也以麥吉利（James Midgley）為首提出了「社會發展」（social development）取向。如同 1980 年代盛行的新右派思潮一般，社會發展取向也是以福利與經濟之間的關係為切入點，但大異於新右派的是，它強調這兩者之間不是截然對立的、而是互為根本，而且是個有計劃的社會變遷過程。為了達到這個目標，我們必須確保經濟發展以改善人類的福祉，所以經濟應維持適度而均衡的成長，但這是以整體發展作為主要的著眼點，而不是藉由犧牲某一部份以獲得最快速成長的扭曲式發展；同時，我們也必須透過社會福利來促進經濟發展，因此必須更著重於有利於人力資本（如教育與訓練）、社會資本（包括物質面的基礎建設如交通與衛生、與社會面的基礎建設如社區和公民社會的互助支持網絡）、以及促進就業或自行創業的措施。

再者，新近崛起於歐洲聯盟（European Union）的「社會品質」（social quality）取向，也在荷蘭政府與學界的支持下，結合其他國家的學者成立一個基金會，推動社會品質概念的建構，作為指引歐洲社會模式的發展方向。我們知道在歐盟走向整合的過程之中，如何維繫各國既有的生活水準，成為民眾是否認同歐盟發展的重要影響因素。以絕對的角度來說，這意味著生活水準即使無

法提昇、至少也不能降低；而以相對的角度來說，這意味著歐盟不能放任各國現存的生活水準差異任意擴大，否則相對剝奪感的產生會損及歐盟整合的可能性。為了促進社會面最大的整合，**歐盟已發展出「排除／包容」**（exclusion/inclusion）**的政策取向，而社會品質取向則是進一步地擴大，納入了經濟安全、社會包容、社會團結（或凝聚）、與自主性（或充權 empowerment）等四個指標，做為衡量各國生活水準的依據**，這是各國社會政策必須戮力追求的整體目標，而不是單純的經濟成長而已。

其實，努力追求經濟與福利共存共榮的主張，在 1970 年代世界仍陷入於經濟亂局中時即已展開。大衛高登（David Gordon）主張資本的持續累積必須立基在某種制度的要件上，而這些制度往往有其社會的與政治的基礎，而非「純粹的」經濟因素（Gordon, 1978）。這樣的分析角度後來受到高登及其他學者不斷地予以深入研究及建構，到了 1994 年由劍橋大學出版《累積的社會結構：成長與危機的政治經濟學》（Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis），可說是到目前為對這個取向的最佳註腳。

「累積的社會結構」一詞指的是一系列整合的社會制度，用以支持長期而且相對快速、穩定的經濟擴張。但隨著大環境的改變，過去的「累積的社會結構」可能衰退而不再那麼有效，此時會形成混亂與調適的階段，直到新的「累積的社會結構」被建立起來為止。因此，當我們去解釋某一個階段或國家的經濟發展為何十分平順時，不能不瞭解其社會結構面的影響，也就不能有如前面所提的「社會支出減少、則經濟成長」般過度簡單的看法（Kotz et al., 1994）。

那麼到底有那些社會結構或制度會涉入到經濟成長之中呢？高登等學者認為資本累積的過程包含三個主要步驟，而在每個步驟裡都會牽涉到一系列的社會制度，他們加以分析如下：（Gordon et al., 1994: 14-15）

（一）資本家的投資，用以匯集原料、生產工具、勞動力等，在這個步驟裡的社會制度有：初級及中間原料的供給、銀行信用制度提供融通、勞力市場的結構、以及培養勞動力的社會制度（家庭、學校、健康照顧、公共衛生、營養....）等。

（二）組織上述各生產要素以進行生產的勞動過程，在這個步驟裡的社會制度有：企業組織本身、管理系統、勞資關係等。

（三）最後是生產成品在市場上的販賣出去，以賺取利潤、實現資本累積，其中包括各種社會制度的運作：民眾消費能力、政府支出、外銷市場、市場開放程度、行銷及物流體系等。

在這種制度當中，處處可見社會政策的作用存在，從家庭、教育、健康、營養、勞資關係、政府社會支出、以及對民眾消費能力的支撐等均是，構成經濟發展的基礎之一，也提供經濟政策與社會政策得以整合的基本理念架構，避免又掉入二者是互相抵消的「兩難式」思考。另一方面，值得注意的是這些社會制度的建立，並非單一的資本家所能達成的，制度當中隱含著一套大家所共同認可的行為標準，既然是眾人之事，也就會牽涉到政治過程，所以必須透過集體行動的動員來促進制度的轉型與發展。政府的角色因此不能如自由派經濟學者所期許的「自由放任」，政府即使不願提供公共資源來支持社會制度的建立，也必須作為一個節制者（regulator）的角色，以規則及公共權力來引導變遷的方向。道理很簡單，就以教育為例，個別的資本家絕不可能自己去設立小學、中學、大學等教育制度，然後眼巴巴地等待二十年讓勞工終於長大成人而能到其工廠做事，公權力與公共資源勢必干預到教育制度的建立，才能提供經濟發展所需的人力資本。

從以上的說明中，我們大致上可以結論：**強調經濟與福利整合的思維，已經成為人類社會邁入二十一世紀時的基調**。事實上這樣的呼籲並不罕見，1998年APEC於東亞金融風暴後在吉隆坡所召開的高峰會，身為東道主的馬來西亞總理馬哈地強調各會員國應加強社會安全網的理想，並以此作為高峰會的三大結論之一，顯示在一個社會基礎不甚穩固的國家或地區，極易由經濟危機出發，進一步演化成社會動亂與政治危機，印尼即是一個典型的例子。因此，社會福利絕不是純消費、純負擔，在考慮其「成本」問題時，也應同時考量其對經濟體系的「回饋」效果，不論是直接的或間接的。而且社會福利也可提供國家在財稅之外，另一個政策工具來引導資源的流向，因而增進國家總體經濟管理的能力，也強化國家應付內外在經濟危機的能力。

肆、政府應該放任或干預？

歐美國家對經濟與福利選擇之間的政策反應，大致上有兩種不同的方式，但各有其社會成本。其一是如新右派影響下的英、美，儘量解除對市場機制的管制（deregulation），讓生產力不佳的工業部門在競爭中自然淘汰，以促進工業的合理化，使資本從衰退的部門轉移到新興的部門，因而維持了整體經濟的活力與競爭力（Esping-Andersen, 1996）。這即典型的自由主義觀點，強調唯有讓市場力量自主運作、不受到不當的干預，才能有效提高效率，創造更多的就業機會。於是他們的邏輯觀乃如圖 1 所示，認為應該維持勞動市場的彈性，也就是讓雇主能夠做

出最理性的判斷（像是該聘多少人、是否要裁員、乃至工資水準等），才能提高產品在市場上的競爭力，也擴大了企業的獲利能力，有了更多的利益也意味著企業有能力擴大其投資，最終將創造出更多的就業機會，得以邁向充分就業的目標。

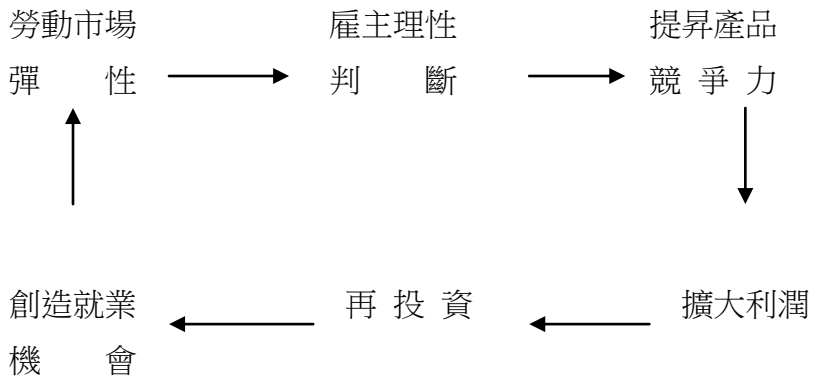

圖 1：自由主義式的充分就業邏輯

另一種策略則強調國家干預的重要性（如圖 2），國家應立法保障人民的工作權利，不應受到不當的侵害，若企業不能任意解雇員工，失業率自然降低，也減少了社會安全方面的支出，有效改善國家的財政；財政改善了，國家就有更多的資源來增加公共建設，不但能夠刺激國內需求（因而有利於私人企業生產）、也能降低隱藏性成本（例如好的交通建設能減少貨物的運輸成本），所以能夠創造更多的就業機會（包括公共就業與私人就業），進一步保障了工作權利與實現充分就業。

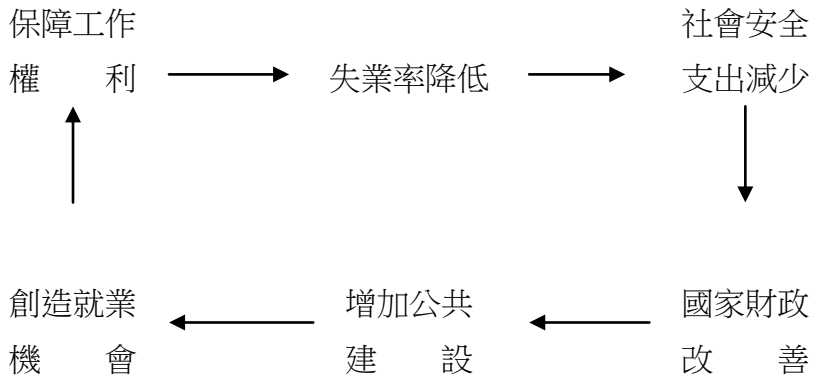

圖 2：國家干預式的充分就業邏輯

一般而言，台灣較傾向自由主義式的邏輯，這是由於受到英、美影響的緣故。但自 1980 年代以降，英、美自由化政策實施十餘年以來，結果卻不見得對所有人都同樣有利，尤其是失業與非典型就業的增加、薪資水準停滯、貧富差距也日益擴大。但在自由主義的氣氛下，國家被要求不能做太多干預，否則就冒著「破壞勞動市場彈性」的罪名，結果若企業過度利潤導向而忽略其社會責任時，國家亦無力加以規範。然而，隨著沒落工業被淘汰的還包括大量的勞動力，即使他們能夠免除失業的困難，在新興的產業部門找到新的工作，但**工作條件與薪資水準卻因激烈競爭的影響難以提高，擴大了不平等與貧窮問題的嚴重性**。

這顯示自由主義邏輯並不是毫無瑕疵的！固然雇主的理性判斷可能有助於提高產品競爭力，但同樣的理性判斷卻也可能促使其淘汰生產力未達其理想的員工，尤其是年紀較大或工資與退休給付較高的員工，以降低其人事成本，卻也因而增加了失業率；其次，即使企業的利潤擴大了，它是否會用來再投資則仍不確定，而即使它會用來再投資，若是投資到海外其他獲利較高的地區，則也不會對增加國內就業機會有所幫助；最後，就算企業確實將利潤用於國內投資並因而增加就業機會，但它所雇用的人不見得是前面被裁掉的那群人，較大的可能性是雇用年輕、新近進入勞動市場的人，因為可塑性高、生產力佳、而且剛開始時工資不高，結果中、高齡勞工的失業危機不見得能夠解決，退休問題也還會存在、甚至更加惡化。

而**歐洲聯盟則較青睞後者，尤其結合了強化勞動市場的方案**。過去根據凱恩斯需要面管理經濟學（demand-side economics）所形成的所得維持措施，在全球化的影響下，卻導致失業與通貨膨脹同時昇高的致命後果，這是因低勞動成本國家的產品進入國內市場，致令國內經濟難以透過需要管理的政策立即恢復均衡的緣故。而勞動市場方案則希望協助人們回到工作崗位，平衡工作與家庭責任的負擔（如托育政策），並以職業訓練來幫助人們（特別是青年人口）取得新的工作技能，這也包含了教育制度的改革（Esping-Andersen, 1996）。但不可否認的，這些措施需要國家的進一步干預，甚至運用公共資源，也因而造成政府支出依然居高不下，結果可能只是維持了既有的工作機會，而無法增加新的工作機會。

不論那種反應策略，都會對福利體系產生強大的壓力，但也帶來新的發展動力！除非我們能對失業與貧窮問題視而不見，否則國家的介入都是必要的。那麼，站在台灣的立場上，我們究竟如何看待這樣的發展呢？雖然我們早已認知到全球化所可能帶來的衝擊，就像古允文所指出的：「或許會有一天，當台灣的社會工作者在協助貧窮案主時，問他貧窮的原因，答案可能會超乎傳統的老、弱、病、殘、

學歷或能力不足等，而是『老闆把工廠移到大陸』、『我的薪資比菲律賓工人還高』、或是『公司倒閉了，因產品價格競爭不過泰國』之類的理由。而這麼一天，不會太慢來到！」（1997）。當失業問題在內部普羅化與外部的全球化交織影響下而日趨嚴酷之際，台灣的福利體系是否已充分建構來因應這個挑戰了呢？我們過去立基在職業區隔的福利體制，所得移轉與重分配並不是主要的考量，在面對這樣的問題壓力之下，似乎無法有效達到社會凝聚的效果，導致社會區隔與不平等的惡化，以及隨之而來的衝突與犯罪問題。

究其可能原因，其一是台灣順著職業分化而建立的福利體系難以真正分攤全球化下，跨越不同人口類屬與不同生命週期之間的風險，隨著知識經濟與新技術的發展，勞動力需要受教育訓練的時間越長、但技術週期卻在縮短之中，結果將根本改變了過去教育訓練與就業工作一刀兩切的明顯分野，今日的勞動力穩定而長期就業的可能性日漸降低，不斷遊走於職訓與就業、甚至不同職業與不同地區的情形將大增，其中也包含了提早退出職場。**一個有效的福利體系，必須透過制度化的方式將幸運者與不幸者、生產者與依賴者、年輕者與年老者緊密凝聚在一起，構成社會穩定的基石**，這是我們在思考台灣社會政策走向時所必須嚴肅面對的。

其次，**我們也必須對國家的角色有新的認知，尤其是社會政策方面，跳脫自由主義的迷思，才能對福利措施有更正向而完整的思考**。如同 George 與 Wilding 所指出的，即使是在全球化的世界裡，也需要有「全球社會政策」才能減少因貧窮所導致的非法移民、環境破壞、疾病散播、政治不安等社會問題，進而確保資本主義的繁榮發展，而國家在此一過程中有其重要的角色必須執行（2002: 189）。台灣長久以來不斷順應自由主義與全球市場力量的運作，反而容易窄化我們所可能有的政策選擇，似乎除此了之外沒有其他的途徑。經發會結論的一面倒、政策取向的日益向右傾斜，某種程度上都是此一根本現象的外顯症候，也是台灣未來發展的深層危機所在，因為當掌舵者（政府）已經鬆手之後，台灣這艘船會被全球化的浪潮沖到那裡去？恐怕連船長（總統？）也茫然了。

伍、結論

追求一個好的社會是人們亙古的期待，對這個期待給予哲學家式的思索與解答或許是件容易的事，但更嚴酷的挑戰則是政府將之付諸實現的政策能力，而這也直接關係到政府存在的價值。雖然我們也認知到羅素「這兩個要素並不必然永

遠是同時在一起的」這個近百年的警語，但現實卻不容許我們有悲觀的權利！隨全球化而來的競爭壓力與新貧的產生，已逐漸侵蝕了社會穩定的基礎，除非我們能以更全面與寬廣的視野去面對與思考我們社會未來發展的問題。

不論如何，當代的思維已為超越經濟與福利的兩難開創了新的契機，這是一個好的開始。當我們能在思維上徹底地超越過去的兩難，社會政策不再僅是福利議題，而是廣義的經濟政策、甚至是國家發展政策的一環。而一個有效的福利體系，必須透過制度化的方式將幸運者與不幸者、生產者與依賴者、年輕者與年老者緊密凝聚在一起，構成社會穩定的基石。那麼，我們可以確知，一個新的福利時代已翩然來臨了！

參考文獻

古允文（1997）。〈從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰〉，《社區發展季刊》，第 80 期，頁 70-78。

古允文（2000）。〈歷史弔詭中的社會福利與國家〉，《破週報》，2000 年 9 月 29 日。

古允文（2001）。〈平等與凝聚：台灣社會福利發展的思考〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 5 卷第 1 期，頁 145-169。

民進黨中央黨部（1993）。《公平正義的福利國：民主進步黨的福利政策》。台北。

林向愷（1992）。〈福利國與立委選舉〉，《民眾日報》，1992 年 12 月 6 日。

林萬億（1995）。〈論中國國民黨的社會福利觀〉，於林萬億等著，《台灣的社會福利：民間觀點》，頁 1-36。台北：五南。

孫健忠（2000）。〈台灣社會津貼實施經驗的初步分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 4 卷第 2 期，頁 5-41。

澄社（2000）。〈針砭新政府〉，http://ts.yam.org.tw/document/docu1-7.htm。

Esping-Andersen, Gosta (1996). ‘After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy’, in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, pp.1-31. London: Sage.

George, V. and P. Wilding (2002). *Globalization and Human Welfare*. Basingstoke: Palgrave.

Gordon, David (1978). ‘Up and Down the Long Roller Coaster’, in Union for Radical Political Economics (ed.), *U.S. Capitalism in Crisis*, pp.22-35. New York: Union for

Radical Political Economics.

Gordon, David M. et al. (1994). 'Long Swings and Stages of Capitalism', in David M. Kotz et al. (eds.), *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, pp.11-28. Cambridge: Cambridge University Press.

Hayek 著，張尚德譯（1987）。《到奴役之路》。台北：桂冠。

Kotz, David M. et al. (19940. 'Introduction', in David M. Kotz et al. (eds.), *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, pp.1-8. Cambridge: Cambridge University Press.

Ku, Yeun-wen (1995). 'The Development of State Welfare in the Asian NICs with Special Reference to Taiwan', *Social Policy and Administration*, 29 (4): 345-364.

Ku, Yeun-wen (1997). *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Macmillam.

Russell, Bertrand (1923). *The Prospects of Industrial Civilization*. London: George Allen & Unwin Ltd.

作者簡介

古允文，台灣大學社會工作學系教授兼系主系。古允文教授於 1995 年取得英國曼徹斯特大學（the University of Manchester）社會政策博士學位，經歷台灣之暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授、教授、系主任等職，2007 年轉至現職。其主要研究領域為台灣社會福利發展、並擴及東亞社會福利的比較研究，著、編、譯中、英文專書逾十本、論文數十篇。古允文教授同時擔任台灣社會政策學會理事長，在詹火生與陳小紅兩位前理事長的領導下，台灣社會政策學會出版之《社會政策與社會工作學刊》（TSSCI）係目前台灣評價最高之社會福利學術期刊。自 2011 年起，古允文教授並接任東亞社會政策研究網絡（EASP）主席，推動東亞地區社會福利研究的交流。