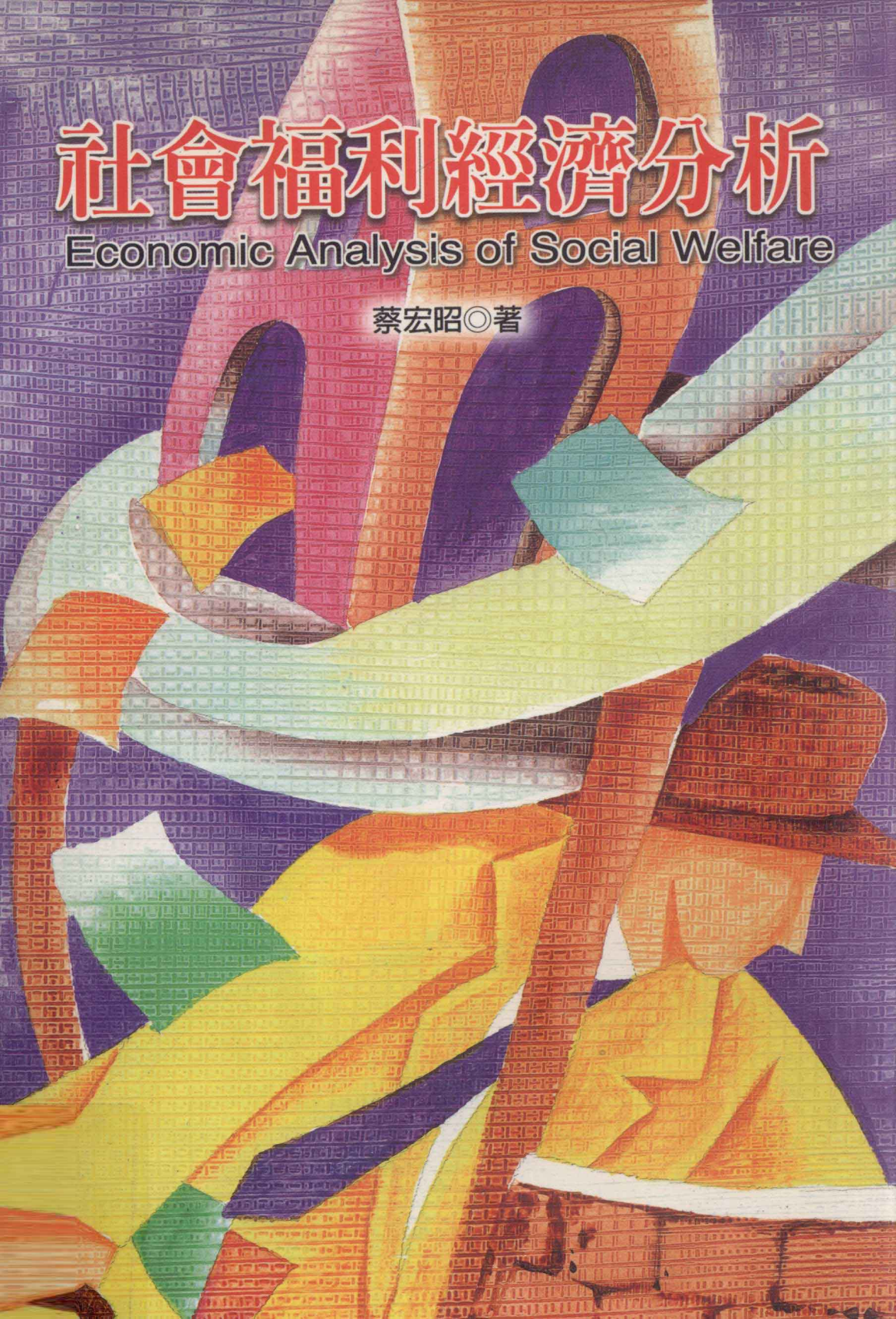
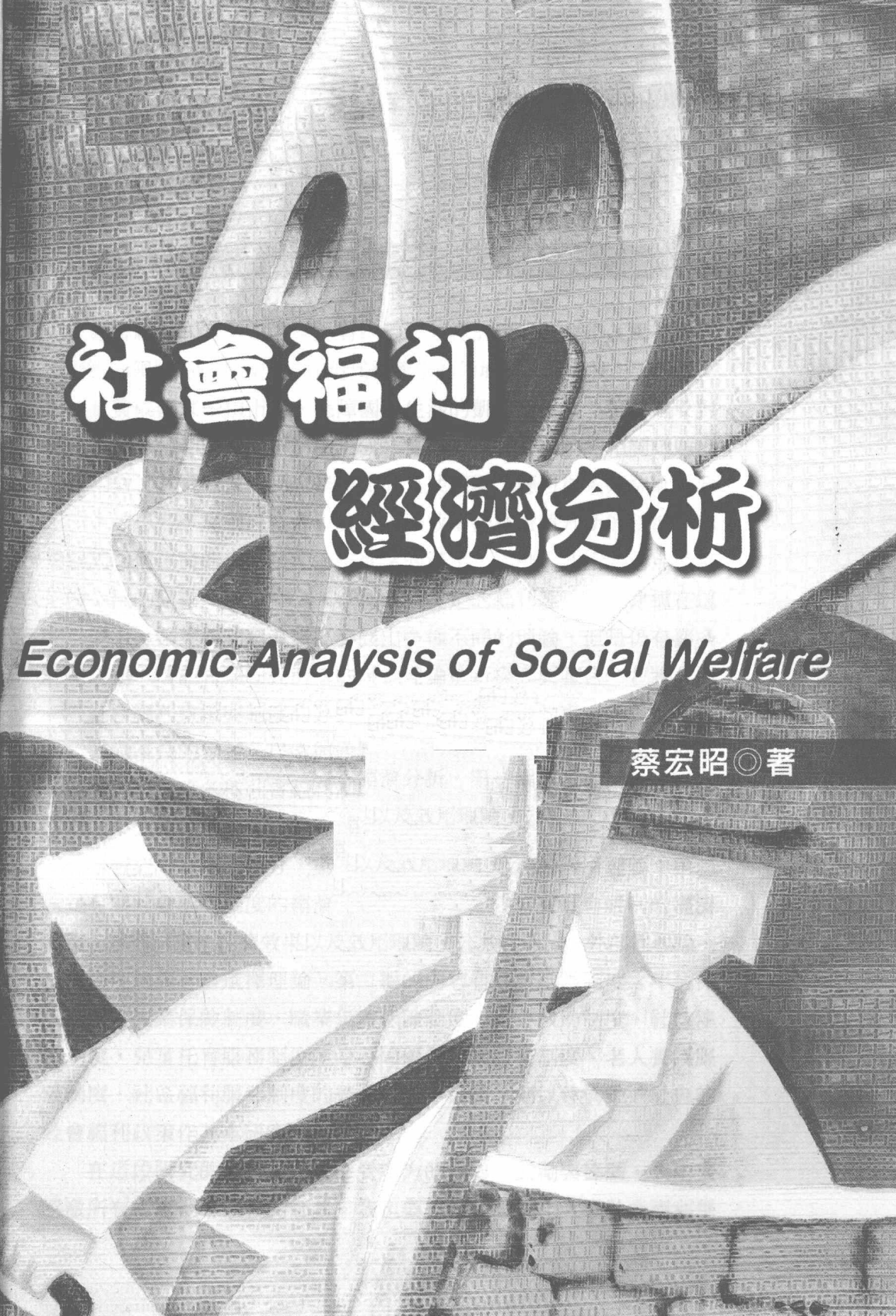


社會福利經濟分析

Economic Analysis of Social Welfare

蔡宏昭◎著





社會福利 經濟分析

Economic Analysis of Social Welfare

蔡宏昭◎著

社會福利經濟分析

社工叢書 23

著 者 / 蔡宏昭
出 版 者 / 揚智文化事業股份有限公司
發 行 人 / 葉忠賢
總 編 輯 / 林新倫
執行編輯 / 晏華璞、張何甄
登 記 證 / 局版北市業字第 1117 號
地 址 / 台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6
電 話 / (02)2366-0309
傳 真 / (02)2366-0310
E - m a i l / yangchih@ycrc.com.tw
網 址 / <http://www.ycrc.com.tw>
郵撥帳號 / 19735365
戶 名 / 葉忠賢
印 刷 / 鼎易印刷事業股份有限公司
法律顧問 / 北辰著作權事務所 蕭雄淋律師
初版一刷 / 2004 年 2 月
定 價 / 新台幣 500 元
I S B N / 957-818-587-1

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

自序

社會福利相關議題的探討有政治學、經濟學、社會學、馬克斯理論等不同領域的研究取向。在現代經濟學的領域裡，有兩股主要思潮，第一是贊成國家干預市場，保障國民生活的凱恩斯主義；第二是反對國家干預與福利國家的新自由主義。雙方常在社會福利的相關議題上針鋒相對。其實社會福利應是溫和的公共議題，應可從人類福祉的原點切入去思考，無須以社會正義或市場效率作為價值判斷的基準。如果我們相信生命的本質是在追求欲望的滿足，那麼，效用的增進就是人類福祉的原點。1920年A. C. Pigou所奠定的福利經濟學就建構在這個基礎上。雖然福利經濟學已發展出多種不同的理論，但是仍有諸多共通之處。若能將福利經濟學的規範理論重新探究與整合，並將其運用在社會福利政策與制度的分析上應是一件有意義的事。

經過漫長的學習、思索與研究之後，我才真正了解社會福利的經濟理論，也從事各種社會福利制度的經濟分析。我終於有勇氣將此一研究成果公諸於世。

本研究分為兩個部分，第一編是有關社會福利的經濟理論；第二編是有關社會福利制度的經濟分析。第一編的內容有社會福利的經濟本質、水準測定、經濟效果以及效用理論、公共性理論、外部性理論、公正性理論與社會選擇理論。第二編的內容有健康維護制度、年金保險制度、失業保險制度、職業災害保險制度、社會救助制度、社會津貼制度、兒童托育服務制度、身心障礙者就業服務制度、老人養護服務制度、社區福利服務制度的經濟分析。最後，則以建構最適社會的社會福利政策作為本研究的結論。

在這段研究的過程中，我深受多方的教導、鼓勵與協助。我由衷感激所有曾經教導過我的師長。我也要感謝中國文化大學社會福利學



系的郭靜晃主任以及同事們的鼓勵。揚智文化公司的協助出版以及編輯人員的精心編校更是我要道謝的。如果這本書能夠獲得些許正面的評價，喜悅將與內人分享。

這是一個新的開始，而不是舊的結束。今後我將以更堅定的心去耕耘這個園地，希望能培育出更豐碩的研究成果。

蔡宏昭

2003 年秋天

於華岡大成館

目 錄

自 序	i
-----------	---

第一章 緒 論 1

第一節 研究問題與研究動機	2
第二節 文獻探討	4
第三節 研究方法與內容	7

第一編 社會福利的經濟理論 13

第二章 社會福利的經濟本質 15

第一節 社會福利的基本概念	16
第二節 福利國家的經濟本質	26
第三節 福利國家的經濟危機與發展趨勢	36

第三章 社會福利的水準測定 47

第一節 社會福利水準的測定方法	48
第二節 社會福利指標的設定與指數化	51
第三節 社會福利資源配置的均等度、可近性與滿意度	61
第四節 社會福利變數的相關性與目的函數	65



第四章 社會福利的經濟效益

71

第一節	解決貧窮問題的效益	72
第二節	重新分配所得的效益	75
第三節	促進經濟成長的效益	79
第四節	維護經濟穩定的效益	83

第五章 效用理論

87

第一節	效用與社會效用	88
第二節	需要與社會需要	95
第三節	社會均衡	98

第六章 公共性理論

103

第一節	公共財的特性	104
第二節	公共財的財源	109
第三節	公共財的配置	116

第七章 外部性理論

127

第一節	外部經濟與外部不經濟	128
第二節	外部性的一般均衡	132
第三節	外部性的內部化	139

第八章 公正性理論

147

第一節	分配的公正性	148
-----	--------------	-----

第二節	所得移轉	152
第三節	所得重分配	156

第九章 社會選擇理論 165

第一節	社會選擇的基本命題	166
第二節	投票制度與社會選擇	170
第三節	民主制度與社會選擇	176

第二編 社會福利制度的經濟分析 187

第十章 健康維護制度的經濟分析 189

第一節	健康維護制度的基本概念	190
第二節	健康維護制度的經濟分析	199
第三節	健康維護制度的改革方向	215

第十一章 年金保險制度的經濟分析 225

第一節	年金保險制度的基本概念	226
第二節	年金保險制度的經濟分析	232
第三節	年金保險制度的改革方向	252

第十二章 失業保險制度的經濟分析 267

第一節	失業保險制度的基本概念	268
第二節	失業保險制度的經濟分析	273

第三節 失業保險制度的改革方向	282
-----------------------	-----

第十三章 職業災害保險制度的經濟分析 289

第一節 職業災害保險制度的基本概念	290
第二節 職業災害保險制度的經濟分析	294
第三節 職業災害保險制度的改革方向	304

第十四章 社會救助制度的經濟分析 309

第一節 社會救助制度的基本概念	310
第二節 社會救助制度的經濟分析	318
第三節 社會救助制度的改革方向	336

第十五章 社會津貼制度的經濟分析 343

第一節 社會津貼制度的基本概念	344
第二節 兒童津貼制度的經濟分析	348
第三節 兒童津貼制度的改革方向	360

第十六章 身心障礙者就業服務制度的經濟分析 369

第一節 身心障礙者就業服務制度的基本概念	370
第二節 身心障礙者就業服務制度的經濟分析	376
第三節 身心障礙者就業服務制度的改革方向	383

第十七章 幼兒托育服務制度的經濟分析 387

- 第一節 幼兒托育服務制度的基本概念..... 388
- 第二節 幼兒托育服務制度的經濟分析..... 390
- 第三節 幼兒托育服務制度的改革方向..... 395

第十八章 老人安養服務制度的經濟分析 399

- 第一節 老人安養服務制度的基本概念..... 400
- 第二節 老人安養服務制度的經濟分析..... 406
- 第三節 老人安養服務制度的改革方向..... 409

第十九章 社區福利服務制度的經濟分析 413

- 第一節 社區福利服務制度的基本概念..... 414
- 第二節 社區福利服務制度的經濟分析..... 420
- 第三節 社區福利服務制度的改革方向..... 424

第二十章 結論與建議：最適社會的建構 429

- 第一節 社會整合的基本概念..... 430
- 第二節 福利國家的反省與變革..... 438
- 第三節 最適社會的建構..... 449

Chapter

1

第一章

緒論

第一節 研究問題與研究動機

第二節 文獻探討

第三節 研究方法與內容

第一節 研究問題與研究動機

第二次世界大戰以後，有關社會福利的研究大致可以區分為三個階段，第一個階段是 1960 年代盛行的社會學與馬克斯觀點的研究；第二個階段是 1970 年代的經濟學觀點的研究；第三個階段是 1980 年代的政治學觀點的研究。目前這四個不同的學術領域均對社會福利的相關議題進行研究。由於領域觀點的不同，對社會福利的詮釋、分析與評價均有相當的差異，經常引發爭論。在社會福利理論方面，由於實證理論（positive theory）是以科學的方法解釋社會福利本質的實然（what it is），具有客觀性、妥當性與價值中立性，所以比較不會產生爭論。但是，規範理論（normative theory）則涉及價值判斷與條件制約的基本命題（basic postulate）以及邏輯的演繹推理（logical deduction），極易產生爭論。由於社會福利政策的應然（what ought to be）與否是建立在評價的基準與評價的法則之下，這就是規範理論的靜態法則（static rule）。因此，社會福利議題的爭論大都來自社會福利規範理論的不同觀點。如果大家對於社會福利的規範理論可以獲得共識，對社會福利政策的爭論就可以避免。然而要將社會學、馬克斯理論、經濟學和政治學的不同規範理論作一整合，並非易事，只能從個別的學術領域整理出一個理論系統來，透過相同觀點者的溝通協調，達成初步的共識，因此，在經濟學的領域裡，如何建構一個社會福利的規範理論體系是個重要的課題。這個課題就是本研究的第一個研究問題（research question）。

如果社會福利的規範理論體系可以建構，就可以進一步用這些規範理論去分析社會福利政策或制度的合理性（目標）、適當性（手段）、效率性（技術）、矛盾性（真相）以及效能性（成果），並提出改革的建議，使其更臻完備。如何運用福利經濟學的規範理論去分

析社會福利政策與制度呢？根據 P. R. Popple 與 L. Leighninger 的政策分析類型，有內容分析法（content analysis）、選擇分析法（choice analysis）、比較分析法（comparative analysis）、歷史分析法（historical analysis）、過程分析法（process analysis）、邏輯評估法（logical evaluation）、量化評估法（quantitative evaluation）以及倫理評估法（ethic evaluation）等方法（Popple & Leighninger, 2001）。本研究是以規範性經濟理論，也就是經濟倫理（economic ethics）作為分析社會福利政策與制度的基準，當以倫理評估法作為分析方法，也就是以經濟倫理分析社會福利政策與制度的好或壞（good or bad）與對或錯（right or wrong）。因此，如何以倫理評估法進行社會福利政策與制度的經濟分析就成為本研究的第二個研究問題。

在建構社會福利的規範性經濟理論時，本研究將從兩個面向（dimension）切入，第一是社會福利的經濟理念，第二是福利經濟學的基礎理論。在社會福利的經濟理念方面，本研究將分別探討社會福利的經濟本質、社會福利的水準測定以及社會福利的經濟效益等三個部分。在福利經濟學的基礎理論方面，本研究將分別探討效用理論、公共性理論、外部性理論、公正性理論以及社會選擇理論等五個部分。社會福利的經濟理念對建構社會福利的規範性經濟理論是必要的，對社會福利政策與制度的分析也是重要的。至於福利經濟學的經濟理論，雖然仍無一致性的見解，但是上述五個理論是福利經濟學所共同探討的主題。因此，本研究將以這五個理論作為分析的依據。

廣義的社會福利涵蓋以政府為主體的公共福利（public welfare）、以非營利組織（non-profit organization, NPO）為主體的自願性福利（voluntary welfare）以及以企業為主體的市場福利（market welfare）所構成。本研究將以公共福利為主要研究對象。在公共福利的領域裡，有廣義福利與狹義福利之分，後者只涵蓋健康維護（health maintenance）、經濟安全（economic security）與福利服務（welfare services）三個領域，而前者則擴及國民就業、國民住宅、環境保護，

甚至教育等。本研究將採狹義社會福利政策與制度。在健康維護制度方面，一般有公共衛生、保健醫療、長期照護等制度。在經濟安全制度方面，一般有社會保險與社會扶助制度。在福利服務方面，一般有身心障礙者福利服務、兒童、青少年與婦女福利服務、老人福利服務以及社區福利服務等制度。本研究在健康維護制度方面將針對醫療問題與健康保險制度進行分析；在經濟安全制度方面，將選擇年金保險制度、失業保險制度、職業災害保險制度、社會救助制度以及社會津貼制度進行分析；在福利服務制度方面，將針對身心障礙者的就業服務制度、幼兒的托育服務制度、老人的安養制度以及社區福利服務制度進行分析。本研究不僅可以釐清上述十種社會福利制度的內容，更可導出改革的方向，作為制定我國社會福利政策與制度的參考。

第二節 文獻探討

由舊福利經濟學、新福利經濟學到近代福利經濟學所發展出來的傳統福利經濟學，是建立在理性個人與均衡市場的兩個基本命題上。A. C. Pigou 的福利經濟理論是以個人的意識狀態作為基本考量，個人福利是以欲望的滿足程度作指標，不僅可以測定也可以比較。從個人所獲得的財物中所形成的效用總和就是個人福利，而個人福利的總和就是社會福利（Pigou, 1920）。L. Robbins、R. F. Harrod、A. P. Lerner、N. Kaldor、J. R. Hicks 等新福利經濟學者反對個人效用的可測性與可比較性，而主張經濟組織的最適性。個人能在最適經濟組織內獲得的利益就是個人福利。獲利者須補償不利者，而補償之後仍有剩餘利益就是社會福利（Robbins, 1938; Harrod, 1938; Lerner, 1953; Kaldor, 1939; Hicks, 1939）。P. A. Samuelson、A. Bergson、O. Lange 等近代福利經濟學者則綜合 A. C. Pigou 的個人偏好加總理論和 A. P. Lerner 的最適經濟組織理論構成經濟福利函數理論（economic welfare function），以社會成員對

各種經濟狀態的價值判斷（較好、較差和無差別等三種偏好作指標）作為個人福利，而個人福利的加總就是社會福利（Samuelson, 1944; Bergson, 1966; Lange, 1969）。總之，傳統福利經濟學是將個人的價值判斷（individual value）化約成社會的價值判斷（social value）；將個人的選擇（individual choice）化約成社會的選擇（social choice）。

傳統福利經濟學並不處理社會選擇的問題，針對此一缺失，J. Rawls、J. M. Buchanan、A. M. Okun、B. Barry 等的社會選擇理論（或公共選擇理論）便應運而生。J. Rawls 的正義理論（theory of justice）是建立在自由原則（the liberty principle）、差異原則（the difference principle）與極大原則（the maximum principle）的基礎上，社會選擇就是以極大原則作為基準，也就是以邊際效用（marginal utility）和極大化與成本效益（cost-benefit）的極大化作為個人選擇與社會選擇的依據。個人透過市場機制從事選擇，而社會則透過政治機制進行選擇。如果社會共識可以達成，個人選擇就可以轉換為社會選擇（Rawls, 1972; Buchanan, 1980; Okun, 1975; Barry, 1973）。對於社會選擇理論，K. J. Arrow 以投票的矛盾（paradox of voting）說明社會選擇的不可能性。他認為社會福利函數（social welfare function）必須符合完整性、普遍性、一致性、非獨裁性和獨立性等五個條件才有可能成立，而要滿足這五種條件是不可能的（Arrow, 1950）。

古典經濟學家對政府財政的關心只限於租稅的轉嫁問題，而不涉及公共資源的配置問題。後來由於政府部門日漸擴張，公共資源年年增加，公共資源的配置問題漸受重視。歐陸的財政學者（如 K. Wicksell、E. Sax、U. Mazzola 等）是以社會成員的個人選擇作為公共資源配置的依據，個人選擇的加總就是社會選擇，也就是公共資源的配置基準。另一方面美國的經濟學者（如 R. A. Musgrave、P. A. Samuelson, J. M. Buchanan 等）則以集體意思的決定方式作為社會選擇的依據，集體意思並不同於個人意思，社會選擇並不依存於個人選擇，而是透過政治機制（或投票機制）所達成。一般將歐陸的傳統財

政理論稱為財政學（public finance），而將美國的社會選擇財政理論稱為公共經濟學（public economics）（山田太門，1987）。公共經濟學探討廣泛的政府活動與制度，除了租稅制度、公債制度、公共投資、預算分配等傳統財政問題之外，公害問題、社會福利、選擇行為等也都是公共經濟學者所研究的對象。除了社會選擇理論之外，公共經濟學也採用公共財理論（公共性理論）、外部效果理論（外部性理論）與所得重分配理論（公正性理論）作為分析政府活動的分析工具。這三種規範性理論仍是當今分析社會福利政策最佳的工具。

國內外對社會福利制度的經濟分析有相當多的研究成果。M. S. Feldstein 對社會安全制度的經濟效果（退休、資本形成、儲蓄等的影響）有傲人的成就（Feldstein, 1974, 1976）。M. Darby 對社會安全、所得與資本的關係、M. Nektarios 對公共年金與資本形成、S. H. Vanziger 和 R. Plotnick 對所得移轉與工作意願的關係都有深入研究（Darby, 1979; Nektarios, 1982; Danziger & Plotnick, 1987）。至於國內的研究大都偏向實證研究，尤其是社會福利制度對經濟的影響。王正、鄭文輝、何金巡、蔡吉源、魏寶月等均對社會福利支出的經濟影響進行實證分析（王正 & 鄭文輝，1995；何金巡，1995；蔡吉源，1997；魏寶月，1990）。辛炳隆和楊瑩對失業保險的經濟效果進行實證分析（辛炳隆，1998；楊瑩，1995）。在規範性經濟分析方面，詹火生、許文傑、鄭文輝、許航瑞、曾士恆、曾淑麗、王湧泉、郭文正、蔡宏昭等均有具體的研究成果（詹火生 & 許文傑，1990；鄭文輝，1998；許航瑞，2001；曾士恆，1998；曾淑麗，1998；王湧泉，2000；郭文正，2000；蔡宏昭，1995）。綜觀國內外的研究傾向，社會福利的經濟分析大都以財政理論進行分析，而且對象大都集中在經濟安全制度，尤其是社會保險制度。易言之，大部分的研究均以單一的經濟理論對個別社會福利制度的某一結構進行分析。迄今仍缺乏以整合的規範性經濟理論對社會福利制度進行一般性的分析。因此，本研究當具開拓性的意義。

第三節 研究方法與內容

任何社會福利政策與制度的當否都涉及價值判斷。不同的價值判斷就會產生不同的詮釋與評價。一個護衛人類尊嚴（human dignity）的人就會有保護社會弱者的主張，而一位崇尚人類自由（human freedom）的人就會反對對社會弱者提供過度保護。到底價值判斷的基準是什麼？這些基準是否有其正當性？這是本研究第一個關心的問題。本研究將從福利經濟學的原理原則中歸納出五個基本理論，包括效用理論、公共性理論、外部性理論、公正性理論與社會選擇理論作為分析的依據，也就是以效用性基準、公共性基準、外部性基準、公正性基準與社會選擇基準作為分析的指標。在建構規範性經濟理論部分，本研究將採文獻分析法，將經濟學與福利經濟學的相關文獻，包括英文、日文和中文的書籍、期刊以及博碩士論文彙總成上述五個領域（只針對與研究主題有關的理論），分別探討其理論的本質、特性、相關原理以及應用議題，試圖建構社會福利的規範性經濟理論。

在經濟分析部分，本研究採倫理評估法，以上述五個理論作為評估的基準。本研究將針對健康維護制度（含政策）、年金保險制度、失業保險制度、職業災害保險制度、社會救助制度、社會津貼制度、身心障礙者就業服務制度、幼兒托育服務制度、老人安養服務制度以及社區福利服務制度等十種社會福利制度進行分析。本研究將以效用性、公共性、外部性、公正性與社會選擇等五個基準對上述十種制度進行目的合理性的分析、手段適當性的分析、技術效率性的分析、真相矛盾性的分析以及成果效能性的分析。社會福利政策與制度是否合理、適當、有效率、無矛盾或高效能，視其是否合乎上述五個經濟倫理的評估基準。如果制度與基準的差距越大，就是越不合理、不適當、無效率、有矛盾或低效能，就需要進行改革。