

經濟發展與社會福利：

新力量與舊價值的困境

王正

壹、福利制度的挑戰

「社會福利」一詞，儘管它的定義與範圍，尚無一致的見解，它亦常隨著政治與社會環境之變遷而改變。同時，它的功能也是與整個經濟的發展息息相關的。如今，它的內容亦隨全球化經濟浪潮的拍打，以及其他因素而大幅調整的。但是，雖然如此，它的基本精神——維護「社會公平」，與保障「經濟安全」則是不變的。在此精神下，社會福利的意義，即可依其特殊的國情文化、當時的經濟發展及社會安全需要，給予「本土化」的詮釋。

我們知道，制度化的社會福利，肇始於工業革命後的歐洲社會。為了因應工業革命產業結構的改變，以及勞工不再是生產工具所有人，隨時面對所得中斷的風險；家庭也不再是生產單位（其性質可能較接近於消費單位），同時家庭去商品化資源分配的機制被市

場所取代，而衍生出的一套社會保障體制。是以，各國社會福利制度之初始，概以勞工保障為其主要目的（再漸漸擴及全民）。它主要作為在四方面，即社會保險、社會救助、社會津貼與福利服務。而它所要保障的基準在哪裡？不同時間有不同基準，惟在現階段新的經濟浪潮下，為了避免打擊投資及生產意願，它係在「維護基本人性尊嚴，及維持基本生活保障」間，作各種的移轉支付（所得重分配）。

德國社會保險的創辦人俾斯麥（Otto von Bismarck）宰相，首創「同情心國家化」的政策（nationalized compassion），於一八八九年首度實施退休金制度。從那個時期以後，世界各國的國民也都期盼政府，也能為他們提供「社會福利」相關保障；同樣的借力使力，各國政府也利用社會福利來迎合民眾的期盼（希望獲得他們手中的選票）。

由於福利國家所提供的各項福利大受歡迎，無論是民眾或政府，均視其為民主政治的重要支柱。但是，維持這種制度也極為昂

貴，佔掉了各國政府大量的花費。並且其後導致一個又一個的長期財務危機。這些危機都非常嚴重，以致於現代的政治人物，都試著壓制社會福利支出上大幅擴張。更甚者，某些學者開始質問，個人的安全是不是全部為政府的責任，難道個人和全球市場不需要負擔部分責任等？明顯的，此種對福利制度的挑戰與再思考，主要有三個原因：

第一個原因是，福利國家是早已不存在的世界所設計的。俾斯麥創建國家退休制度時，以六十五歲為退休年齡。然而，當時德國人的平均壽命是四十五歲。目前有關OBC的國家，平均壽命是七十七歲，而且還在上升當中。顯然的，制度設計時的背景環境已大不相同。因此，福利制度適當改革的時機已成熟。

第二個原因是，大多數福利國家都未能消除，它們在創建時所要解決的問題。英國經濟學者陶尼（R. H. Tawney）當初預言在福利國家中，「不光在財富上，在健康與生活的絕大部分上，富人獲利不再是定律。除了貧窮之外，無知、疾病、以及短命也不再是對窮人的懲罰。」的願望並沒有實現。在健康與教育資源配置這兩方面，富人與窮人之間存在有巨大的不平等。事實上，福利國家可能還加劇了它應該要解決的某些問題。例如，德國沈重的社會安全網，在全球化的影響下，造成工作機會的大量流失（失業率超過二位數），並加大了貧富之間的所得差異。

第三個原因，來自各國政府財政赤字的恐懼。主要是，擔心被自己所繼承下來日漸膨脹的責任給吞噬掉。英國戰後福利國家的提

倡者，威廉·比佛利（William Beveridge）估計，健康和復健服務的成本，並不會隨著時間的經過而增加。因為，變得比較健康的人口，對這些福利的需求會日益減少。但事實上，健康與復健方面的花費，不但以驚人的速度增加，而且目前還在持續的升高中。在嬰兒潮的一代邁向退休，同時伴隨近年來出生率下降的情況下，富裕國家的人口急速老化。目前在已開發國家，工作納稅人與不工作領退休金的人的比例是三比一。如果維持此種情況，三十年內這比例會降到一·五比一，甚至更低。顯然的，福利制度的維持，從人口的角度而言，財務負擔愈來愈困難。

貳、全球化經濟發展

經濟發展的作用何在？如果不能增進人民福祉，經濟成長還有何用？我們知道經濟穩定且持續成長，為歐美等先進國家，在二次世界大戰後，帶來長達半世紀的社會安定和繁榮。彼等絕大多數民眾，能夠擁有自己的房子，買得起汽車，並悠閒地度假。同時，其國民也能夠享受優厚完善的社會福利制度。舊經濟時代，尤其在勞動市場，穩定的工作源源不斷而來，同時勞工待遇也愈來愈好。

前述這個舊經濟時代最重要的啟示，或許就是帶給整個社會與人民，所謂的「安全」與「信心」。安定的生活，使得每個人幾乎可以將其人生一眼望到底（從年輕到年老）。也因此，能夠對未來預作

安排。換言之，每個人對前途相當確定，並據以規劃投資和消費。他們購買房子、養育子女、建立社區，透過社會福利，和私人慈善行為分享財富。但是這種舊經濟美好的時光，已進入尾聲。一股稱為「全球化」的新力量，正橫掃歐美富足的生活，並威脅到其原來維繫繁華文明的經濟根基。

不僅如此，事實上風起雲湧的全球化浪潮，對世界各國均造成強大衝擊。而這股初現端倪的狂飆，將為二十一世紀的經濟風貌，鑄下奇特的景觀。首先，在勞動市場我們發現，逐年加薪的穩定工作漸漸消失。這不但在歐美等先進國家非常顯著，同時在我們台灣的民眾，也深深警覺和造成憂懼不安。其次，隨著安全感消失及經濟結構改變，民眾對政府、老闆、鄰居的信任也逐漸降低。這些發展已經顯而易見，從報紙常看到許多勞資糾紛的爭議，以及大規模的示威遊行活動（例如農民遊行、教師遊行等），民眾的信心和信任不再。

全球化就像發生在太平洋的颱風一樣，把澎湃的浪潮推向每一個海岸。雖然，台灣以及其他工業大國都感受到同樣的壓力，惟政策上所採取的反應卻不盡相同。在此，台灣不是歐洲，不是美國，當然也不是日本。每個國家都有自己的經濟和政治體系，也擁有獨特的文化價值與意識型態。每個國家都以自己的方式，面對新的威脅（或機會）。而它們現在的選擇（反應模式），勢將形塑它們下一代的新文明（無論成功或失敗）。

我把全球化定義為全球經濟體系的形成。說得更明確一點，這

是一項新經濟體系的革命。使生產者能夠在世界任何地方籌募資金。藉著這些資金，利用世界任何地方的科技、通訊、管理和人力，在世界任何地方製造產品，賣給世界任何地方的顧客。換言之，真正的全球化經濟體系，是把全世界變成單一經濟體。其運作方式，與一個國家的經濟體毫無二致。理論上，在這個全球經濟體系裡，貨幣、商品、服務、工作和人民可以在各國間自由流通（國家角色因而也漸漸的淡化）。

雖然，目前的全球經濟體系裡，只有金錢能如此暢通無阻。但是，「每天」在世界金融市場流通的資金，已超過一兆三千億美元。這股錢潮增加快速：一九七三年每天流通量只有二百億美元，一九八六年增加到二千零七十億美元，一九九二年達到八千二百億美元。以這樣的速率，目前一年的國際流通資金已達到四百兆美元。而維持各國對外貿易和投資所需的資金，只需八兆美元，多餘的錢都是用於「投機」。因此，風險所伴隨之極度不穩定現象，為全球化國際資本市場的特性。

不幸的是，目前世界各國社會安全體系的建構（例如：退休金制度），相當大部分卻是立基於此一「極不安全」國際（資本）市場的運作上。自從台灣參加世界貿易組織（WTO）後，事實上就社會福利而言，已經隱含著將台灣的社會福利體系運作與世界資本市場掛勾。法國的諾貝爾經濟學獎得主阿萊（Maurice Allais）曾經說：「全世界已變成一座大賭場，賭檯從地球的一端延伸到另一端」。

在全球化的浪潮下，工作機會在世界各地移動，流通的速度也

愈來愈快。美國、法國、德國曾經有如鐵飯碗的製造業工作漸漸消失。轉移到薪資較低、工會勢力較弱，或是政府法規較寬鬆的海外地區（例如，東歐、印度、中國大陸等）。其中，就類別而言，最容易轉移的是那些技術性最低，體力重於腦力的工作。這些工作大部分已經外流，從富裕國家逐漸消失（此種現象連台灣也不能倖免）。同時，比較複雜的裝配工作（例如：晶圓代工）也在出走當中。某些地區性的服務業或許無法外移，但是其他工作卻未必如此。例如，配假牙很難不找本地牙醫，但卻可以用衛星通訊將齒模傳送到半個地球外，把假牙交給收費只有先進國家十分之一的技師，用同樣的現代科技製作，然後再以隔夜快遞服務交到牙醫手中。

目前，世界上先進的國家，如何看待全球化的力量？以及它們打算如何把握契機，消滅其威脅？雖然，每個國家都與同樣的威脅奮戰，但方法卻不相同。就勞動市場而言，美國顯現出來的是薪資降低，歐洲是失業嚴重，日本則是經濟停滯。台灣則三者兼而有之，惟各種徵兆還不明顯。如果把這些經濟強權的反應放在光譜上看，美國處於一個極端：崇信自由市場和自由貿易，不信任政府，願意全盤接受開放競爭的利弊。日本處於另一個極端：企業和政府密切聯手，權責交錯，形成既非社會主義，也不全是資本主義的獨特經濟體制。歐洲比美國和日本更接近福利國家，也一般而言比美國更官僚、管制更多，卻比日本的經濟更開放。台灣則處於三者之間，形成獨特的體制（或許可以稱為所謂的本土化體制）。

前述分析，說明了現代人生活的一個謎：經濟不斷蓬勃發展，

為什麼卻有這麼多人感到憂心忡忡？自二次大戰以來，企業營利從來沒有如此豐厚過，資本市場氣勢如虹，跨國企業縱橫全球。但是，這些營利和活力，卻是來自跨國企業能夠利用全球經濟體系。在它們看中的地方投資，在它們能夠找到最廉價勞工的地方從事生產，把產品賣到利潤最高的市場，在稅捐最低的地方尋求稅務避風港。但是在國內，那些不能流動自如的員工，卻想不透究竟出了什麼差錯（事實上，他們仍然像以前一樣的努力工作，但薪資及工作機會卻不斷下降）。

除此之外，其他一些現象也令人不解。原來互相依存的事物或道理，現已不再適用。我們知道，以前員工的命運，隨著雇主的榮枯而起伏。換言之，生產力提高，工作待遇也跟著改善；失業率降低，薪資隨之提高。但是，現在這些因果關係都被推翻了，取而代之的彷彿是得到一種奇怪的病。症狀就是企業（尤其是跨國企業）每裁員一次（代表工作被廉價勞工地區取代），股價就猛漲一翻。彷彿任何對員工不利的消息，都是雇主的福音。目前世界各國的所得分配不斷惡化，勞資對立情緒高漲，這些現象都是經濟全球化發展的必然結果。

事實上，全球資本市場正在快速擴張，產生與以往傳統經濟截然不同的改變。例如，美國零售業龍頭華爾市場（Wal-Mart），可以到世界任何地方貸款，獲得小企業不可能拿到的低廉利率。因為，它能夠擔保其他企業不可能達到的營業效率。它的效率來自它有能力到世界各地搜尋供應商，並藉著它的龐大規模，迫使供應商接受

它的條件。事實上，華爾市場本身已自成一個經濟體，而不只是一個企業。它不僅是全球排名第十二大的企業，也是全球排名第四十二大的經濟體。每年的銷售額超過波蘭、以色列、希臘或新加坡的生產總值。科技設備使它擁有最佳庫存和分銷系統，通訊網路使它屬下所有商店，能夠隨時與散布全球的供應商保持連絡。這種優勢使得華爾市場在任何地方只要一開店，就有無數小店及其供應商紛紛倒閉（呈現經濟不穩定現象）。就此而言，「風險及不穩定」特性的提升，可能成為未來全球化經濟發展的一種正常現象。

我們知道，無論台灣或其他國家，未來經濟的生產結構，將朝向所謂的知識經濟型態調整。因此，誠如前述，可以預見到將來我國所得分配的惡化，將愈趨嚴重。但是問題的關鍵在於，如何建構合理的社會福利制度，配合未來全球化趨勢以及知識經濟的社會發展，則是一困難度頗高的社會工程，本文在文後將會有建議。

參、贏家與輸家

我們生活在互相比較的社會中，不患寡而患不均，通常相對貧窮的剝奪感遠高於絕對貧窮。例如，在由美國的產業工會員所建立的網站 www.paywatch.org 上，不滿的員工可以把他們的薪資和福利鍵進去。他們會被挖苦地問到，有沒有免費的高爾夫球俱樂部的會員資格？豪華的公司配車？或是享用公家宿舍的權力？然後，再看

看他們老闆的報酬，比他們到底多出幾倍？這個網站上最近的數字顯示，老闆拿回家的平均收入是工廠員工拿到的四一九倍（二十年前老闆拿到的只有四十二倍之多）。事實上，老闆並不是這個世界上唯一的贏家。運動明星、電影明星、甚至是不出色的電視（*Reality*）節目主持人，簽的合約往往都值幾十萬元。這只是一群，讓人嫉妒不已的贏家當中較為耀眼的。在全球化架構下，這種貧富不均的情況，也延伸到國家之間。換言之，地球上富國與窮國之間的差距也愈來愈大了。

我們知道，前述這種贏家與輸家之間，逐漸擴大所得分配差距的現象，和全球化市場經濟（性質上屬於一種資源配置的平台）的發展有密切關係。事實上，全球化的經濟，呈現的是一種贏家通吃的經濟叢林（*Winner take all*）。其中，少數的社會菁英，累積了比重愈來愈多的世界財富，只剩下愈來愈少的碎屑丟給窮人。而社會也分成了，兩個愈來愈不相往來的貧富陣營（中產階級漸漸不見了）。「因為凡有的，還要加給他，叫他有餘」（馬太福音）強調，「沒有的，連他所有的，也要奪過來」。同樣的論調，也可以從當代幾乎每一篇對全球化的評論中看到，只是沒它說得那麼動人。

資本主義配上「強調」數位化高科技的社會，向來善於區分贏家和輸家不同社會所得階層。全球化大大提高了，市場規模經濟和功名成就的潛在報酬。同時，也把所得分配惡化的過程加速進行。以研究贏家通吃社會現象的兩位經濟學家，法蘭克（*Frank*）和庫克（*Philip Cook*）教授，描繪出在歌劇世界裡，事情是怎麼發生的。在

留聲機發明之前，最有才華的演唱家，一生大概只能在數十萬人面前演唱。這樣的結果，不光是為他們的收入設了上限，還保證留了更多工作，給當時才華比較沒那麼高的人。現在聲音能輕易地透過高科技被複製，例如大量生產低成本高品質的CD唱片。因此，聽眾也就沒有必要，去聽世界上二流的演唱家演唱了，更別說歌曲唱得顫顫抖抖的不知名歌星。規模經濟優勢並透過網路科技傳送，使得最有才華的演唱家，能夠聚集世界上大部分的資源和財富。

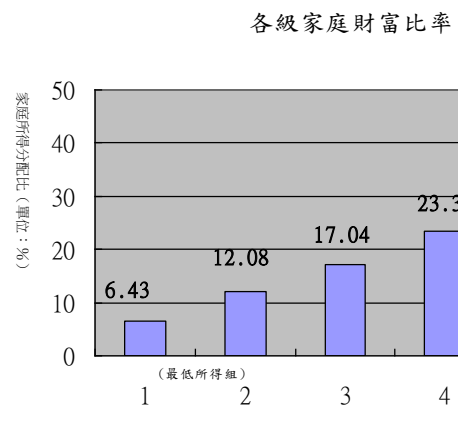
但是，我們也要注意，凡事只講究效率的世界，將成為沒有文藝氣息、夢想和民胞物與情懷的世界。全球化效果如果發揮到極至，全世界將只有制式的麥當勞、星巴克咖啡等大量的標準化連鎖店出現。街角再也沒有為了興趣而經營，供老客人休憩閒聊的純樸咖啡店。換言之，經濟的發展不但衝擊到，前述社會福利體系的穩定性。同時，也影響到人類多元化文明的發展，以及自然生態環境的保育等。目前，全球化種種因素及現象，仍然在持續發展中。未來的世界將變得如何（單調或多元）？值得我們將來仔細追蹤並觀察。

根據中華民國行政院主計處最新（九十年度）的統計，台灣人所得最高族群（前十分之一），其所得金額是最低族群（後十分之一）的六十一倍之多。這個倍數創下歷史新高。所得分配惡化的速度與程度，讓我們感到憂心。一年前，這個倍數近三十九倍，而十年前更僅為十九倍。再看看台灣的家庭所得差距，最高所得組（前五分之一）的平均年所得，高達一百七十八萬元，而最低組（後五分之一）的家庭年所得，僅有二十七萬九千元，兩者差距達六·三九倍。

這個倍數在十年前為四·九七倍。差距拉大的原因在於，所得最低組的家庭金額不增反減，但所得最高組的家庭卻是一路上揚。單以民國九十年來說，最低組的家庭年所得金額從三十一萬五千元縮水至二十七萬九千元，一年之間衰退十一·三五%。

透過全球化市場力量的發揮，使得市場中贏家與輸家漸行漸遠。一來一回間，高低所得差距就這樣拉大。所得最高組的前五分之一家庭，掌握了全台灣四十一%的所得；最後五分之一的家庭，則僅僅六%的所得（見圖一）。事實上，過去四年來，只有所得水準在前五分之一家庭，所得是逐年增加的。其餘家庭的所得每年均呈下降趨勢。除了景氣衰退、失業率升高等因素外，全球化經濟活動的效應是重要關鍵因素。

圖一：各級家庭所得分配



來源：行政院主計處九十年家庭收支報告書。此所得分配比係按戶數區分為五等級，且

全球資本市

市場的力量已經凌駕任何政府，而且是與時俱增。這股驚人的威力，在一九九七年底的亞洲金融風暴中表露無遺。泰國、馬來西亞、印尼和南韓貨幣市場均望風披靡。等這股風暴停止蔓延，這些國家的幣值都已經暴跌，經濟嚴重衰退。結果，這些國家經濟政策由國際貨幣基金會(IMF)接管，以換取後者出資紓解他們的金融困境。這場亞洲金融風暴最值得注意的是，讓我們見識到它(資本市場)的速度和威力。向來對「大政府」沒好感的美國人，對普及式福利制度的建構，也因此更加沒有興趣(仍然著重其殘補式福利制度)。同時，習慣於仰賴大政府福利制度的歐洲人，則擔心這股全球化趨勢已無可避免。

我們知道，福利國家體系的建構，一般是由稅收來維持。但是，全球經濟體系卻允許，最有能力的納稅者(企業跟富人)逃避稅捐。或把納稅義務，移到稅率最低、最容易逃稅的國家。這種作法後果，對租稅體系的結構產生巨大改變。例如，二次大戰前，美國的聯邦稅收有三分之一來自企業，現在只佔十二%。因為，政府一再降低公司營業稅，以免公司出走。歐洲亦有同樣情況，資本增益(Capital gain)的平均稅率從一九八〇年的五十%，降到現在的三十五%。美國在伊拉克戰爭後，通過布希總統提的約合一·二兆美元的

減稅方案，引發富人減稅的爭議。對照台灣賦稅結構，從兩稅合一到製造業五年免營所稅等減稅措施，若再加上其他因素導致的稅收損失，使得台灣稅收每年遭受鉅額的損失。仔細觀察，發現這些減稅措施大多減到「有錢人的稅」。根據我國財政部的估算，從民國七十九年到八十年間，政府的稅收占國內生產毛額(GDP)的十九%到二十%左右。但這幾年來，這個比例已經下降到十二%左右，下滑了約七個百分點。雖然說，現階段沒有減稅空間，但台灣近年來各項減稅措施，並沒有比其他國家少。從最早期的獎勵投資參與條例、兩稅合一、促進產業升級條例中的減稅措施、金融營業稅調降等，到近年製造業五年免營所稅、土增稅減半徵收等，台灣減稅措施可說是琳瑯滿目。顯然的，就我國稅制結構的改變而言，全球化市場經濟的力量，扮演幕後的主要推手。

不過，政府如果要維持社會福利制度的運作，非得從什麼地方籌募經費不可。問題是，錢要從哪裡來？這個漏洞在很多國家，一直由薪資所得稅來填補(亦即主要由貧民和中產階級負擔)。近年來，個人所得稅已佔美國聯邦稅收的五十%，比公司營業稅多出三倍。在歐洲聯盟，隨著公司營業稅收減少，平均薪資所得稅也已從三十五%提高到四十一%。銷售稅也節節升高，同樣的，這對貧民和中產階級影響也最大。因為，他們的所得用於消費的比例，遠超過富裕階層。

我們知道，討論福利資源配置，有關規範權利義務之社會契約，一度是貧窮與富人、勞方與資方之間的協定(默契)。通常，經濟波

動起伏有得有失，但在短期內，富人比較可能得到好處，不利的往往卻是貧民。二次大戰後的舊經濟社會之所以能夠維持安定，就是政府和企業體認到，如果波動的結果有輸有贏，贏家有義務幫助補償輸家。這不只是公平問題，這也是政治考量的影響結果。這是贏家為了安撫輸家所必須付出的代價，因為人數眾多的輸家掌握了選票。如果讓他們承受太大的痛苦，他們將不再支持害苦他們的制度。就此而言，西方國家設立了社會安全網，抒解輸家的痛苦，避免社會的不安定。

這項建構在彼此互助理念上的社會契約，在全球化經濟的衝擊下，漸漸的已經很難維持。主要因為，實力雄厚的跨國企業，不願意支付維持社會契約的稅捐。如此，逼得各國政府，提高薪資所得稅以填補虧空。換言之，勞工正出錢維持自己社會契約，這是劫貧濟貧。佔盡便宜的贏家，卻藉著全球化之利，躲到稅率最低的地方，逃避社會責任。

但是，再怎麼壓榨貧民和中產階級，能夠榨出來的資源總是有限。政府再怎麼提高稅率，都得不到像以前那樣豐裕的稅收。有些國家的政府舉債度日，但是全球化債券市場卻不鼓勵它們這樣做。各國政府逼不得已，只得削減支出、緊縮花費，以減少赤字。因此，美國進行福利「改革」，強調個人責任；同時，歐洲的福利國家，也相繼調整福利的內涵。在大西洋兩岸，全球化的負擔，同樣都轉移到較無力的承擔的人身上。這一切反映出，隨著世界貿易的不斷擴展，各國政府越來越沒有能力，維持其福利體系的正常運作。

肆、無疆界的世界

全球化運作的結果，使得擁有工作的人，陷入了經濟學家所謂的「要素價格均等化」的漩渦。根據理論，如果某種產品能同時在低薪地區和高薪地區製造，那麼兩地薪資會逐漸拉平。換言之，美國和台灣鋼鐵工人的待遇，在其他條件不變情況下，最後會趨於一致。如果這種情況發生在鋼鐵業，那麼汽車製造、製藥、資料輸入、電腦程式設計或股票經紀業，也可能遭遇同樣的命運。事實上，任何只要有適當科技，就可以在世界各地進行的工作，都無法不被波及。

要素價格均等化理論，是美國諾貝爾經濟學家薩姆爾遜（Paul Samuelson）提出的。到目前為止，大多數先進國家勞工的技能水準，仍高於大多數開發中國家勞工，而且技能仍佔重要的份量。但是，這兩個世界國家，透過全球資金市場的聯繫，資源報酬產生緊密的互動關係。同時，資料顯示先進國家與未開發國家（或開發中國家），的技能差距現在正逐漸的拉近。許多落後國家的勞工薪資確實不斷提高，先進國家薪資則告降低。至少，美國與歐洲、日本表現得是如此。

隨著愈來愈多國家，深入參與世界經濟體系，幾億名年輕勞工，不斷的成群投入全球勞動市場。使得，前述資源報酬調整（趨於一致）的壓力有增無減。一九五〇年，全球勞動有十五億人；四十五

年後，額外增加了二十億人。未來三十年，隨著落後與開發中國家（尤其是東歐、中國大陸和印度），充分參與全球經濟體系，還可以再增加二十億。這些新增人力，有九十％生活在落後國家。到二〇二五年，估計全球八十三％勞工將來自較為落後的國家，而美國、日本和歐洲工人將只佔十七％。

事實上，沒有人知道未來的世界，是否能為這幾十億新勞工，提供充分的工作。也不知道這麼多人，加入新經濟體系，對他們在先進國家的競爭對手，會造成何種影響？雖然，目前這些新勞工一天頂多賺五美元。可是，他們如果在熟練的管理下工作，並擁有新式科技，同時背後有全球資金市場交易支持，將來生產力不遜於薪資高出二十倍的美國或德國同行。如果經濟學家對要素價格均等化理論作實驗，很快就可以知道結果。就此而言，我們瞭解較為落後國家，為何拒絕制定最低勞動標準，以免嚇走外資。換言之，從全球化的角度檢視之，國際勞工團結運動，未必符合貧國勞工利益。

學者以及政治家們時常在爭辯，未來新經濟（全球化經濟）的生活品質，將變得是好或是壞？新聞報導稱法國工人上街頭，要求每週只工作三十五個小時；德國資本家威脅著產業外移，因為德國的工資太高，法令對員工保護得太多；美國人則在西雅圖示威遊行，為推動環境保護而反對世界貿易組織。同時，美國一項民調資料顯示，大多數人認為，全球經濟會對一般人造成傷害。其中，三分之一的人擔心好工作會移到海外，未來美國人將只剩低薪工作可做。

另一方面，一些開發中國家則抱怨，國際「熱錢」忽來忽去，

造成經濟與社會的巨大衝擊。企業倒閉與勞工失業成為常態。許多國家激進右翼份子，常以移民和外國勞工為不滿（或發洩）對象，有時也對自己國內窮困的少數民族不友善；左翼份子則批評那些穿梭於世界各國、把錢放在免稅天堂、在世外桃源度假的國際精英。上述種種情況顯示，似乎沒有人喜歡全球化經濟。彼等認為全球化幕後推動者，把世界秩序搞得大亂。例如，貪得無厭的跨國企業主管，或整天忙於擴張企業（不顧員工死活）的大老闆。

但前述這些看法以及爭議，實際上可能搞錯了方向（同時責怪的對象也不對）。事實上，真正的敵人可能就是我們自己。是我們自己「想要」全球化新經濟，及其所帶來的絕佳獲利機會和交易方式（透過國際網路調節全球貨品供需的調配）。我們每個人都是消費者，越來越多人還同時身兼投資者。科技的高速發展，創造出非常低成本且快捷全球性的網絡，有助資金以及各種資訊的快速且大量移動。使我們能從任何地方，買到物美價廉的東西（提高消費者生活水準）。同時，也使我們可以從地球上任何地方，購買最便宜的生活要素（降低生產者的成本）。

簡而言之，罪人不是在「外面」——不是跨國公司、貪婪的高級主管、無情的精英份子、移民或貧窮的少數民族；而是在「裡面」——在我們自己的品味、我們想買的東西、以及我們想得到的各種交易之中。很多國家的人，沒有美國人富有。但他們從電視上看到，美國中產階級所享受的消費時，他們也說：我們想要這些東西！請快點給我們！但事實上，獲得這些東西的代價相當高（必須容忍全球

化帶來的強烈競爭、高度風險，及不確定性等負面效果）。如果我們知道，全球化所要付出的真正代價（例如貧富懸殊，環境破壞等）。則或許，我們對這些物質需求，可能就不會那麼熱中。

伍、真相與希望

既然如此，我們應該何去何從呢？什麼樣的生活（或文明）是我們要的呢？首先，讓我們假設兩種極端狀況。第一種極端是實行鎖國式的封閉保守政策。亦即，立法禁止使用外國電腦、燒掉跨國企業所開發的軟體、對便宜的外國貨施加高關稅、封鎖邊境以杜絕便宜的外國勞工、堵住全球資本的流動、禁止惡意併購、核發時間特長的專利、保障本國勞工所有工作等。這樣雖然可以創造出一個很祥和的社會，不但貧富差距縮小，人人還有時間消遣或冥想。但這種社會在物質上會很窮困（相對於可能創造的財富而言），而且生活單調極具壓迫性。有些人認為這種保守主義的方法，在科技全球化的時代是行不通的。事實上，基本教義派、清教徒和各種狂熱份子，都曾經在阿富汗、伊拉克等地區做過這種事，難保哪一天不會再試一次！

第二種極端是完全的自由放任。我們可以選擇快速成長、選擇多元化、轉換性高經濟社會的道路。將這條道路發展到極至，每個人就會在巨大的全球網絡中工作，收入都由即時喊價來決定（勞動

力百分之百的商品化）。等到商品化篩選機制在全球化效率都達到最高時，政府的措施（例如，法規、保險、津貼、政策等）將漸漸失去其影響力（因為全球化市場某種程度替代了國家的角色）。每個國家的貧富階級，將會適當反映全球的貧富階級。你所處的階級（所得水準）要看你的專業性及多賣力工作、多會自我推銷。我們的物質生活將十分充裕，但卻沒有人在經濟上有安全感（因為不穩定是其特徵）。事實上，就心理行為而言，害怕與恐懼（不安全感）也是一種逼人努力工作的動機。

進一步檢視，在第二種情況下，貧富懸殊不斷擴大。以及，我們的社會組成及結構，將會被分解、並高度區隔（也產生高度的對立）。同時，世界每個地方情況都是差異不大，亦即呈現同樣的區隔與對立現象。這兩種極端情況，該選哪一種狀況呢？對大多數人來說，哪一種都不好。所以，我們最終會回到「平衡」問題的考量。在這兩種極端之間，哪一平衡點最好？什麼是最好社會平衡點的檢測標準？這沒有簡單的答案，因為在「動態」的經濟波動和社會安定之間，不存在一個恆常「固定」的最佳平衡點。

事實上，最好的平衡點隨時在調整當中，而我們只能知道大概的位置（方向）。雖然如此，不過我們回想一下，穩定且大規模生產的舊經濟有好處也有壞處。所以二十世紀初期，社會福利制度的推動，才專注於改善勞動雇佣條件，並試著約束資方過於霸道的經濟力量。亦即，早期的社會福利制度，就狹義的定義而言，可以看成是一種勞動福利制度。相對之下，全球化新經濟的好處，在於創新

和買方易於轉換（消費者擁有較大的選擇空間）。但是這些特色，同時也造成個人財務的危機感。結果是工作更辛苦，貧富差距擴大，商品化篩選機制也更為強大。並可能更進一步造成個人、家庭和社區生活的瓦解。如果不想完全保持舊的工作、社區和人脈關係，同時也不想完全自由放任，則一個均衡的社會，本文認為或許應該朝下列社會福利政策不同思考來規劃：

一、國民年金制度的反思

傳統退休資源的配置與運用，是透過家庭以去商品方式為之。即使，在家庭結構完整的情況下，其缺點是風險較高且集中。因為家庭人數較少且同質性較高（不符合風險分攤原理），同時養兒育女的過程（此亦為資源重新在時間上配置的一種過程），亦容易遭遇很大的風險，例如：遭遇死亡、殘障、事業不順利、不孝順等情形。使得，養兒防老（傳統退休制度）的風險較高且集中。況且，傳統的家庭組織在市場經濟的替代下，趨向解體及重構。新的家庭型態，其組織特性趨向多元且鬆散，不利於養老資源的配置。

將來政府開辦國民年金，本文認為制度化國民年金保險基金的適當累積，以及有效管理及合理運用，關係到制度將來的穩定性、持續性及保障性。但是，受到全球化資本市場風險不斷的提高（影響到基金的運用風險），以及民主政治選舉運作的競爭壓力（保費不易調整，給付卻不斷擴大），提高了集體性（社會性）風險。換言之，

制度化年金體系的建構，很可能讓我們集體陷入「風險社會」(Risk Society)的情境之中。此種制度性的不確定及不安全，其危險有可能甚於傳統家庭養老的風險。我們知道，隨收隨付型的年金財務易受人口老化影響；完全準備制的年金財務則易受資本市場影響，兩者皆不穩定。就此而言，考慮較為廣泛且低門檻的「社會救助」制度，不失為一可考慮替代的社會安全網。換言之，提高貧窮線的訂定，讓目前的邊緣戶都能得到「安全網」的保障。亦即，所謂「普遍福利型」的救助體系（而非「選擇殘補型」救助體系）。在高風險及不確定的大環境中，此項考量值得我們注意。

一一、「所得保險」政策的考慮

要保護個人和家庭，免受全球化經濟劇烈波動的傷害，我們不必採用保守主義那種扼殺選擇、禁止轉向的手段。我們知道，讓每個需要工作的人，都能找到工作，是減輕失業壓力的一個方法。如果現在缺少工作，可以用擴大公共服務工作來填補。我們也可以，將失業保險（這是以就業為常態的舊經濟時代的政策）轉型成「所得保險」，以緩和收入驟然降低的衝擊。例如，你今年的收入比去年下降五十%，所得保險可以補貼你一半；假如你今年的收入比去年多一倍，你就要多繳一些錢給「所得保險」基金。

一二、利用「社區保險」減輕資本撤離的衝擊

比方說，如果一個社區或地區，流失了十%的經濟資源，就可以獲得補助來度過轉型期。用這筆錢來辦轉業訓練、幫地方上的商店縮小營業、補貼財產價值下跌。保費可以來自向當地企業和突然流入的外來資本所課的小額稅款。同樣的概念，可以適用於整個國家，對快速流動的全球資本，抽小額的「交易稅」（例如千分之一）。這種課稅方式，不但可以對抗國際的投機行為，也可幫助穩定匯率。

四、「人力資本」優先推動

現今的所得和財富分配不均，比十九世紀末和二十世紀初的工業化時代初期更加擴大。該怎麼補救？教育程度不足常是貧困的主因。因此，教育是在全球化新經濟中成功的首要條件，應該優先投資在「人力資本」上。社會福利政策的推動，是在「給」人民魚吃。教育福利的推動，乃在「教」人民如何釣魚。顯然的，社會資源配置優先性考量，似乎是應該往教育加以適當調整。

以上這些建議只是開端，不是完整的改革方案。本文僅提出一些非常粗略的想法來拋磚引玉。這些建議的基本理念是：既不堅持守舊，也不要走完全自由放任的極端。畢竟，全球化新經濟的潮流，已經無法阻擋（或退回去），我們只有設法調整與適應。現階段，一個均衡且完善福利制度的社會，應該力求緩和經濟轉型的衝擊，使大多數人跟上發展。同時，生活更富足、更有凝聚力、更平等、心理更健康。雖然，做這些事必須花錢，但全球化後，一個有活力

的經濟體，應該是可以負擔得起。本文認為，為了社會和個人的祥和，花這些錢絕對值得。

（本文作者為國立中正大學社會福利研究所教授）

◎ 參考文獻

王正（二〇〇一）。「價值的選擇：社會福利與政府財政之探討」，社區發展季刊，第九三期，頁三四六—三七三。

行政院經濟建設委員會（一九九六）。社會福利支出對總體經濟發展之影響，台北：經建會。

黃進發（一九九八）譯。諾貝爾之路：十三位經濟獎得主之路，台北：天下文化。

梁文傑（二〇〇二）譯。賣命工作的誘惑：新經濟的矛盾與選擇，台北：先覺。

高仁君（二〇〇二）譯。完美大未來：全球化機遇與挑戰，台北：商周。

應小端（二〇〇〇）譯。虛幻樂園：全球經濟自由化的危機，台北：天下遠見。

Danziger, S., Haveman, R. and Plotnick, R. (1981). "How Income Transfers Affect Work, Savings and the Income Distribution." *Journal of Economic Literature*, 19(Sept.): 975-1028.

Feldstein, Martin(1974). "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy* 5 (October): 905-926.

Gordon, M. S.(1988). *Social Security Policies in Industrial Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Frank, Robert and Philip Cook(1995), *the Winner-Take-All Society*, New York: Free Press.