

貳 內容精析

一、福利國家是什麼？

「福利國家」一詞最早出現於威廉·天普（William Temple）主教，於一九四一年所著的「公民與教徒」（Citizen and Churchman）一書中，他首創以「福利國家」的概念來取代過去的「權利國家」（Power State）。此一名詞隨即被一九四二年的貝佛里奇報告書（Beveridge Report）所援用。

以下五位學者分別對於「福利國家」給定不同的意涵與特性：

（一）威廉斯基（Wilensky）：他對福利國家下了一個簡單的定義：「福利國家代表著政府會保障每一位國民的基本所得、營養、健康、住宅及教育之水準，且這是一種權利，而非國家的德政。」也就是說，所得的重新分配，機會的均等賦予。

（二）密雪拉（Mishra）：認為福利國家具有下列三項意涵：

1. 政府為了維持高度及穩定的就業環境，適度介入市場經濟是必要的。
2. 政府應提出普及式的社會服務，以滿足國民的基本需求。
3. 政府可透過資產調查的機制，以社會救助制度，建立所得安全網，以消弭貧窮。

（三）布黎格斯（Briggs）：從縱向的歷史觀點觀察福利國家的發展，主張福利國家就是一個政府有計畫的去干預市場經濟，並具有下列三項特性：

1. 保障個人及家庭的最低所得，不考慮其市場的工作價值。
2. 建立風險分擔機制，縮短不安全的範圍，使個人和家庭面臨社會危機時有能力解決之。
3. 確保人民不因地位或階級差異，均予以相等的福利服務。

他也提出了五項福利國家的核心概念：

1. 市場功能（Market Forces）：福利國家的政府必然介入市場經濟的運作，此時需注意市場機制的自行運作與維持，以免妨礙到經濟發展。
2. 社會事故（Social Contingencies）：工業革命的結果，產生了不少

在農業時代沒有的意外事故，國家應協助人民將這些傷害降至最低。

3. 組織力量（Organized Power）：所謂組織的力量，就是指國家的力量。利用國家的力量去因應上述之社會事故，是較有能力與效益的，且亦是政府之職責所在。
4. 服務範圍擴充：隨著歷史的演進，民眾能認同的社會福利服務之範圍逐步的擴充，福利國家的保障內容亦逐漸增加，直至一九七〇年代福利國家危機產生為止。
5. 最低生活需求之改變：最低生活需求標準亦如同福利服務之範圍一般，隨著歷史而改變。其發展之歷程如下：
 - (1) 最早是在一九〇九年的韋伯夫婦（the Webbs），提出政府為了保障人民在文明生活中的最低限度，應該施行相關的政策。然而，直到一九四二年代的貝佛里奇報告時，才將此最低生活標準付諸實施。
 - (2) 上述最低生活標準的概念也經歷了三個不同的階段演進，最早的社會福利政策的實施是建立在「維生標準」（Subsistence Standards）的概念上，此後，發展出「相對標準」（Acceptable Standards），也就是人民在工作中可獲取之所得。
 - (3) 第三個階段則是根據龍垂（Rowntree）所提出的貧窮線的概念，來定義最低生活標準，並以消除富裕社會的初級貧窮（Primary Poverty）為目標。

(四) 古汀（Goodin）：他從橫向的觀點來剖析福利國家的本質，認為：

1. 福利國家是為了修正市場機制而產生，但並非是去排除資本主義經濟體系，而是為了保障人類的基本生活，促使經濟更發展。
2. 福利國家是有限度的滿足每一位國民的基本需求，並非毫無節制。
3. 福利國家是直接的在有限的資源裡，滿足每一位國民的需求，而非間接的方式。如近來的失業問題嚴重，政府予以失業津貼，是一種直接滿足，至於促進經濟發展，增加工作機會，以降低失業率的方式，則較屬於間接性的滿足。
4. 福利國家所提供的福利均是以公權力的方式，經由政策的制定與立法，研擬出相關的福利服務。私人與慈善事業並不涵括於內。

(五) 林萬億：他提出了福利國家的四個主要特質：

1. 國家或政府介入市場經濟。
2. 保障每一位國民最基本的需求滿足。
3. 福利是一種國民的權利，亦即社會權，而非慈善。
4. 福利的提供是國家提供強制性、集體性與非差別性的直接滿足人民需求為主的福利。

表1-1 福利國家的內涵

Wilensky	Mishra	Briggs	Goodin	林萬億
1. 福利是一種權利。 2. 所得的重新分配。 3. 機會的均等賦予。	1. 適度介入市場經濟。 2. 滿足國民基本需求。 3. 建立所得安全網。	1. 市場功能。 2. 社會事故。 3. 組織力量。 4. 服務範圍擴充。 5. 最低生活需求之改變。	1. 修正市場機制。 2. 有限度的滿足。 3. 直接滿足。 4. 公權力提供法定福利。	1. 介入市場經濟。 2. 保障基本需求。 3. 福利是一種權利。 4. 強制性、集體性與非差別性的直接滿足。



閱讀小辭典

◎ 所得重分配 (Income Redistribution)

係指透過政府之公權力的行使，將全國人民的所得，作一統籌性的重新分配，雖說是力求平均，但也會保留些許的差異，以此激勵民眾願意向上進取的動力。如在徵收所得稅時，是採累進稅率的原則，也就是說，所得到達一定程度的人，所繳之所得稅稅率較高，而所得較少的人，所繳之所得稅稅率就較低。然整體說來，所得高的人負擔之稅率固然高，由於其原本之所得就較高，在扣稅之後，所享有之可支配財富依然較所得低者為高。而另一方面，我們也可以說，累進所得稅率越高的國家（如瑞典高達70%），其所得重分配的功能就越高。

二、福利國家之歷史演進

福利國家的歷史演進，最早可以追溯到十九世紀末至二十世紀初，放任主義式的社會救濟無法有效的解決貧窮問題，且自工業革命後，貧富差

距日益懸殊，因此產生了改革社會救濟的呼聲，各國政府也日漸重視這項社會問題，研擬出許多的解決方案，總括而言，較重要者有下列數項：

(一)英國：

傳統慈善社會福利		
1601	伊利莎白濟貧法	本法強調「家庭責任」，政府僅在家庭成員無能為力時，方伸出援手。 本法將窮人分為三種： 1. 有工作能力之貧民：此類貧民將會被送至「習藝所」(Work House)工作。 2. 無工作能力之貧民：將被送至濟貧院，或提供院外救濟，以直接的實物給付為主。 3. 失依兒童：將被安置於寄養家庭。如果沒有家庭願意收留，兒童將被拍賣。 本法以救濟為主，個人責任之意識型態頗重。
1795	史賓漢蘭法	本法之救濟基礎在於，各地家庭維生所需之麵包成本，即為麵包尺度(Bread Scale)。是一種採取居家方式，補充勞工所得低於最低維生標準之救濟。 反對此法的論述有： 1. 亞當·史密斯(Adam Smith)的國富論，主張放任式的資本主義，逐漸消弭公共救助。 2. 馬爾薩斯(Thomas R. Malthus)的人口論，認為福利國家會使人口產生逆選擇的成長，也就是貧民會因救濟而選擇多生幾個孩子，因此會使得食品價格上揚，結果危害了整個勞工階級。 3. 湯瑪斯(Thomas Chalmers)認為福利會傷害貧民自助的意願。
放任主義社會福利		
1834	新濟貧法	本法之六項重點如下：<Friedlander, 1955> 1. 修訂取消史賓漢蘭法中的部分救濟內容。 2. 回復原濟貧法的規定，將有工作能力的貧民安置在習藝所。 3. 院外救濟的對象縮減為僅有病人、老人、殘障與喪偶婦女。 4. 由數個教區協調合併成為「濟貧法協會」(Poor Law Union)。 5. 在人民所得低於最低工資時，方予以救濟。 6. 組織一中央委員會全權管理，並直接對女皇負責。

自由主義社會福利		
1911	勞工健康與失業保險法案	本法強制所有勞工必須加入保險，其所需之保險費則由勞工、雇主及政府三方面繳納。此時之健康保險，僅限於被保險人，眷屬尚未包括在內。 本法亦為二次大戰後的英國奠定了福利國家的深厚基礎。
福利國家社會福利		
1942	貝佛里奇報告書	本報告書提出社會有五害，分別是貧、愚、髒、懶及病，社會有共同的責任與義務來消弭這五害，政府應該研擬相關之社會福利制度。 繼本報告書之後，一連串的政策與立法紛紛出現，計有： 1. 教育法案（1944年）。 2. 勞工保險（1945年）。 3. 國民健康服務（1946年）。 4. 房屋政策（1949年）。 ※貝佛里奇報告書至為重要，容後有詳細介紹。
危機改革社會福利		
1979	柴契爾主義	1980年代在歷經福利國家危機之後，隨著放任主義經濟思潮的復甦，社會福利制度有些許的改革： 1. 以減稅方式使個人享有更多的可支配所得，並降低政府的福利干預。 2. 實施福利多元主義，政府不再是福利的唯一提供者。

(二)德國：

俾斯麥式福利國家		
1884	疾病保險法案	為實施鐵與血的政策，並拉攏社會民主黨人，俾斯麥向國會提出疾病保險法案，強制勞工參加，使其能在罹病時得到健全的照顧，早日再度投入勞動市場。
威瑪福利國家		
1911	社會保險法	此是繼上述疾病保險法案後德國再次於社會立法上的突破，本法將社會保險涵蓋至白領勞工。