

研究論文

# 失業對策與福利國家：凱因斯的觀點

王家宏\*

臺中市政府社會局社工員

---

收稿日期：2014年8月6日，接受刊登日期：2014年10月12日。

\*通訊作者：[wghflower@yahoo.com.tw](mailto:wghflower@yahoo.com.tw)

## 中文摘要

自一九二九年經濟大恐慌以後，就業與失業的政策均為各國所重視，計畫經濟與自由放任主義的辯論聲不絕於耳，但隨著九〇年代全球化的影響，使得無論是老左派或是新右派，對於失業問題均無法做有效的控制，尤其凱因斯影響所及的美國新政距今也已數十年，其所形構大政府的局面也早已由新自由主義所打破，但凱因斯所提的概念，如充分就業、解決風險問題與重分配制度是否也全然不適用於現今社會？本文主要透過凱因斯對於計畫經濟下的就業政策論述，即透過一些方法增加政府資金以從事擴大就業，並初探凱因斯與福利國家的關係，以檢視台灣解決失業問題的方式並提供建議。

**關鍵字：**全球化、計畫經濟、福利國家、第三條路

# **Unemployment Solutions and Welfare States: From the Perspective of Keynes**

Wang, Chia-Hung

Social Affairs Bureau of Taichung City Government social worker

## **Abstract**

Employment and unemployment issues have been the focal point of policy makers in all nations every since the Great Depression in 1929. There have been continuous debates between free market and planned economy supporters, but the impact of globalization in the 90s has left neither conservatives nor liberals with a solution to unemployment problems. Decades have passed since Roosevelt's Keynesian influenced New Deal, with neoliberalism taking place of the big government, yet does that mean concepts of the Keynesian theory, such as full employment, uncertainty reduction, and wealth redistribution, are no longer appropriate for today's society? The objective of this thesis is to investigate Taiwan's approach to solving unemployment issues and offer propositions by using Keynesian employment policies, which find means to increase government funds in order to expand employment, and examining the relationship between Keynes and welfare states.

**Keywords: Globalization, Planned economy, Welfare state, Third Way**

## 壹、前言

面對著全球性的經濟不景氣，失業的觸手再度席捲了整個金融、甚至是就業市場，而面對著如此不堪的環境，在高歡呼聲及期待中就職的馬政府，是否能夠解決此一窘境頗耐人尋味！當然，由國際情勢看來，自一九八〇年代以後盛行的新右派（new right），在面對全球化（globalization）的衝擊下已經不支倒地，代之而起的安東尼·紀登斯（Anthony Giddens）第三條路（The third way）雖然為多數國家指出一條明路，使得各國對於就業、經濟，甚至是福利制度有所革新，以順應這急速變化的全球化浪潮，然而並非是所有的第三條路政策都可以成功的實施，要了解全球化的影響已經使得各種制度無法長期保有一致的穩定狀態，因而必須在穩定中求變，方能使國家立於不敗的境地。由此，第三條路給予了一個重大啓示，即面對這變化無常的全球化局勢，不能侷限於老左派（Old Left）或新右派的辦法，而是必須取其所長、去其所短，以更加彈性的方式來處理這棘手的，全球化下的失業，以及福利問題。

當然，自上個世紀廿年代的經濟大恐慌之後，英國經濟學家約翰·梅納德·凱因斯（John Maynard Keynes）所提出的總體經濟概念，試圖以計劃經濟的方式，來擬定挽救大量失業情況之對策，也成功使得失業率大幅下降，並且催生出威廉·貝佛里奇（William Beveridge）所撰寫的貝佛里奇報告書，傳統的社會福利體制就此成形；針對就業問題，凱因斯提出一連串的做法以拯救居高不下的失業率，進而成為建構傳統福利國家的一項新契機，也因此，就業政策與福利國家間存在著無法分割的連結性。

承上，雖然凱因斯提倡之計劃經濟政策已經於一九七〇年代後期，被多數國家棄而不用，這其中原因也包含了上述的全球化的影響；然而將其中的某些概念抽取出來，應用到現在的時空背景下，也許會有出奇的效果存在，這些過

去的觀點，經過數十年後再度被執政當局提出來運用，當然後效如何，仍需時間來證明，只是對於老方法的運用，需要謹慎再三，以免在原有問題無法解決下又加入新的阻礙。

據此，本文的主要目的有三：一、闡述凱因斯計劃經濟下的就業政策。二、延續凱因斯就業政策，進而連結福利國家的建立。三、提供執政當局在使用凱因斯政策的同時，基於全球化的影響，所需注意的事項。

## 貳、計劃經濟下的就業對策

往前回溯至十九世紀至二十世紀初，英美經濟的主軸似乎已經證實「自由放任主義經濟學」的英明，特別是廿世紀初的美國幾乎到處呈現出繁榮的景象，投資成爲當時人人熱衷的一項行爲；但是，廿世紀三十年代的大蕭條卻徹底打破了正統經濟學的梦想。一九二九年災難降臨：紐約證券交易所出現股價暴跌，並迅速波及歐洲其他國家，進而引起西方近代社會危害最烈的經濟危機，光是一九二九~一九三二年的美國，就有一〇一家銀行，以及近十一萬家企業先後破產（陽春學，2000：14-16）。三十年代的大蕭條不僅使經濟自由主義崩解，也使自由的政治體制崩潰，大蕭條時期大量失業的存在和經濟的持續衰退，顯示出自由市場制度在某些方面已經出了問題。然而在凱因斯看來，資本主義確實存在著一些根本上的缺陷，但並非患有不治之症，只需對症下藥，奉行經濟上的干預主義，便能解決此一危機（陽春學，2000：24-25）。

由此，凱因斯指出一連串古典經濟學假設上的錯誤，因唯有先行找出古典經濟學在處理失業問題上的癥結所在，方能真正解決問題。而在敘述凱因斯所提論點之前，必須先解釋傳統的古典經濟學，其中一個著名的經濟法則爲：供給能夠創造充分需求（Supply creates its own demand），即是所謂的「薩伊法則」

(Say's law)。它說明了在一個自由的經濟市場中，只要有供給，也就是資本家只要是生產物品，就會有它本身的需求，因此根本不需去思考到市場需求不足的情況，即商品的出現便自然會有購買它的人。然而三十年代的經濟衰退卻與古典經濟學理論大相逕庭，大量的失業以及堆積如山的產品乏人問津，導致商品價格不斷下跌，國民所得因而降低（郭俊巖，2003；唐文慧、王宏仁，2004：96；施建生，2006：149），這即是凱因斯所針對的第一項論點。凱因斯指出，薩伊法則只適合在充分就業的特殊條件下才是真確的，但在一般情況下是小於充分就業的均衡情況，因而兩次大戰期間長期存在的非自願失業問題，證實了市場本身是無法確保這種充分就業時（生產與消費）的均衡，所以充分就業唯有在市場之外方能實現，即必須藉由中央權威機構加以有計畫地控制或管理，才有可能維持長期的均衡狀態（Keynes, 1991；郭俊巖，2003：49）。

據此，凱因斯更進一步發展了托馬斯·羅伯特·馬爾薩斯（Thomas Robert Malthus）之「有效需求不足」理論，指出薩伊法則在理論和實踐上的錯誤，並形成了著名的「有效需求理論」和「充分就業論」。其中，他認為人們於銷售物品後的所得貨幣，並不全然會用於購買自己所要用的消費品，而是會存在著「儲蓄」這一舉動，並且這部分的儲蓄亦不如古典經濟學所言會立即轉化而成投資，所以必然導致一部分產品剩餘的現象（Keynes, 1991；陳紅霞，2002：252）。此即凱因斯認為社會的「有效需求不足」而導致工廠因為產品無法全部銷售，而進行裁員致使大量人口失業，因而必須先行解決有效需求的問題。這也是因為一國的就業及所得水準是取決於有效需求，所以政府的主要任務就在於透過積極干預市場來創造或增加有效需求，以及促成消費傾向與投資引誘之間的協調，以此保證有效的經濟活動，使社會上所有的勞動力和資源能夠獲得充分利用，並藉此確保充分就業均衡的實現，從而避免現存經濟型態全面瓦解的危機（Keynes, 1991；郭俊巖，2003：49）。針對此一論點，凱因斯自認只要擴大需

求就可以解決問題，他並曾以誇張的口氣說道：「要是你節約五先令，你就會使一個人失業一天。反過來，要是你購買商品，你就會增加就業」（陽春學，2000：76），充分顯示出在經濟不景氣的環境下，唯有刺激消費的方式才得以挽救頹敗的經濟。

除了上述有效需求的不足之外，凱因斯亦提出一項非自願失業論。傳統經濟學家認為，在一個有彈性的工資體系中，能夠自行調節以達到充分就業，也就是工人找不到工作便自行降低工資以求得工作，因而假使有失業現象的存在，那便是由於工人不願意接受現有的工資水準，即不願接受遭調後降低的現行工資，此即屬於「自願性」的失業，所以只要工人願意接受等於勞動邊際生產力<sup>1</sup>的現行工資，就不會出現失業的現象（Keynes, 1992: 5-6；陳紅霞，2002：252），這也是古典經濟學家不認為有非自願性失業存在的因素。然而，凱因斯認為，資本主義社會之所以會出現「非自願性」失業，在於缺乏有支付能力的需求，也就是缺少購買的能力，當然資本家生產的產品就會過剩，導致生產規模的縮小，如此一部份人將被迫脫離就業的情況（陳紅霞，2002：252），也就是如果工資物品的價格，相對於貨幣工資而言是稍微上漲時，願意在現行貨幣工資下工作的勞動之總合供給，以及在這種工資下之勞動的總合需要，都超過現有的就業量，那麼，就是有人是非自願性失業（施建生，2006：152）。

由上，凱因斯指出了經濟大恐慌後，何以傳統的經濟學無法解決此一失業、經濟衰退的問題，自由市場無法有效的調節失序的情形，這也是凱因斯《就業、利息與貨幣一般理論》一書的創作背景。當然，經濟與福利是相關聯的，因為

---

<sup>1</sup> 勞動邊際生產力：在資本數量固定不變的情況下，如果繼續增加勞動單位，每增加一單位的勞動人口，則平均每一個勞動人口分攤到的裝備或資本數量就會減少，每一單位勞動生產出來的產品也會比原來的少。最後增加的勞動單位，其工人的勞動生產力最低，這就是所謂「勞動邊際生產力」。「勞動邊際生產力」不僅決定邊際勞動的工資，而且還決定所有與其相同的熟練程度工人的工資（Clark, 1968:127-133）。

凱因斯主義的理念（大規模的失業風險是可以有效控制的風險）的重要意涵，就在於把失業問題配合總體經濟需求管理來擬定政策時，不僅為國家對經濟活動進行政治控制之正當性與必要性提供了新論據，也為國家擴展社會福利領域或建構福利國家提供了非常強而有力的理論基礎（郭俊巖，2003：50），顯示出福利與經濟或就業政策間的關聯性是強烈的。

承上，雖然凱因斯的《就業、利息與貨幣一般通論》寫於經濟大恐慌後的七年，但是早在此世界性的危機發生前，凱因斯即倡導了國家干預性的經濟。而工業化國家為對付大蕭條現象，於兩種模式中進行了選擇，一為「自由和民主模式」，另一則為「專制的法西斯主義模式」。前一種模式的典範為美國的「新政」，後一種模式的典型則是德國的希特勒政府之政策（陽春學，2000：18）。而在自由民主模式中，又可區分為美國的「商業凱因斯」（commercial Keynesianism），著重由財政（fiscal）與貨幣（monetary）面來促進社會經濟的繁榮以及充分就業，與「社會凱因斯」（social Keynesianism），著重由公共支出（例如社會福利）來提升社會的經濟繁榮（唐文慧、王宏仁，2004：88）。而不管是以商業凱因斯或是社會凱因斯的角度，在在都顯示出國家干預此一信念對於福利國家甚至就業政策的影響之深刻。

至此，先針對與福利國家政策結構相關的充分就業「新政」（New Deal）作一敘述。新政是美國總統羅斯福在一九三三~一九三九年間所實施之內政綱領的總稱，其是於一九二九年時，美國針對世界性的經濟大蕭條所做的措施。美國總統羅斯福於當選後，第一件事即是針對當時的社會不景氣尋求解決之道，其第一目標便是發放失業救濟金，並提供臨時性工作，雇用建築工人，招募失業青年來養護國家森林，藉以創造就業機會、降低失業率（唐文慧、王宏仁，2004：86-87），正如凱因斯曾經說過的，解決大恐慌的一個方法，即是政府拿錢去請一批工人挖馬路，挖好了之後，再拿錢去請另一批工人把馬路填好，在



此過程中，工人有錢便有消費的能力，有效需求即可因此而增加，自可帶動景氣，使經濟復甦（Keynes, 1992: 1-10），當然，盡量多增加就業機會便是凱因斯所認可的方式，即便此工作意義不甚重大，還是可以因為讓人民有工作而使其增加收入，不過，政府的擴大就業政策卻必須伴隨大量的財政支出。據此，凱因斯所提倡的經濟政策大致可歸納為以下四點：

一、赤字財政政策：政府應擴大財政支出以提高社會有效需求，然而凱因斯並不主張通過增加稅收來補充財政，相反其主張應降低稅率，以刺激企業的投資（陳紅霞，2002：255），並且政府應該進行許多公共工程，來提供人民就業機會，即使政府自身財力不足，也可貸款來做，即利用赤字預算來創造公共投資（唐文慧、王宏仁，2004：105；林湘義，2004：200）。雖然如此一來政府收入減少，但支出卻增多，致使政府出現財政的赤字，但凱因斯主張只要政府的支出有助於有效需求的增加，即不必考慮它是否會帶來直接收益或是否生產出物質財富，因為物質財富的增加，會促使資本邊際效率遞減<sup>2</sup>，降低企業投資意願（陳紅霞，2002：255）。所以凱因斯（Keynes, 1992）甚至認為，若是想不出更好的增加有效需求的辦法，則去建造金字塔，甚至地震、天災人禍都可增加財富，此觀點雖然過於誇張，但卻說明有效需求對於當時經濟不景氣的情形，無非是一劑有力的強心針。

二、通貨膨脹<sup>3</sup>政策：在政府實施財政赤字政策後，必須接著解決此一逐漸增加的財政問題。一般來說有三種方式，即：增加稅收、增發貨幣、發行公債。但如上所述，凱因斯反對增稅的辦法，因為如此容易遭受人民的直接反對，進而影響到人們的購買力，反而會降低有效需求，因此較為贊成增發貨幣與發行

---

<sup>2</sup> 所謂資本邊際效率遞減規律是指人們預期從投資中獲得的利潤率（即預期利潤率）將因增添的資產設備成本提高和生產出來的資本數量的擴大而趨於下降。

<sup>3</sup> 通貨膨脹：通貨膨脹原始的確切意義，是貨幣量的過分增加，以致在通常情形下引起一般物價上漲（夏道平，1982）。

公債。尤其在增發貨幣方面，凱因斯認為如此不僅可彌補財政赤字，還可壓低利息率，降低工人實際工資<sup>4</sup>，便可擴大商品的貨幣需求，有助於解決就業問題（陳紅霞，2002：256）。

三、發行公債：這亦是彌補財政赤字有利的方式之一。凱因斯認為公債不像私人舉債，會導致債權與債務相互抵銷，因此政府可以發行公債來彌補赤字。而實際上發行公債的結果也是通貨膨脹，因為銀行、信託機構和工商企業是公債的主要買主，隨之而來的必然是支票流通總額的增加，進而引起通貨膨脹的結果（陳紅霞，2002：256）。

四、租稅政策：此為通過稅收制度來導致國民收入的重新分配，以提高人民消費能力。凱因斯認為窮人因為所得較低，所購買者食物佔了極大部分，因而沒有餘錢可供其他消費；而相對於窮人，富人則是在購入日常必需品後，因為沒有可消費之處，以致產生儲蓄行為，如此造就了整個社會的消費不足現象（唐文慧、王宏仁，2004：106；陳紅霞，2002：256）。而此時政府的課稅政策正好使財富重新分配，使窮人有多一點錢來進行消費，進而增加有效需求。

綜觀上述政策，緊扣於增加有效需求此點，因為有效需求的不足才造成失業、經濟不景氣的現象，而增加就業機會使失業者有機會工作，便是解決經濟問題的主要辦法。然而在擴大提供就業機會的同時，政府不免會陷入財政不足的窘境，因此凱因斯又接連提出補足財政不足的方法。雖然凱因斯認為通貨膨脹與通貨緊縮均是社會的弊病必須去除（施建生，2006：171），然而溫和的通貨膨脹卻是凱因斯所認可用來解決經濟問題的一個手段，畢竟任何事情都沒有絕對之稱，因而只要小心利用，仍可達致不同的效果。而凱因斯雖不贊成使用課稅的方式來增加政府財政，但他卻也替福利國家的基礎提供了一個好的概念。

---

<sup>4</sup> 對於實際工資的討論可以參閱唐文慧、王宏仁（2004：97-98）的描述。

以上經濟政策即是凱因斯所認為國家可以從事解決失業的政策，然而他不僅僅是在經濟大恐慌後，才認為計畫經濟是必須施行的，早在一九二四年之時，凱因斯在一次以「自由放任的終結」為題的演講中，就已對傳統的自由放任主義進行挑戰，對於自由放任的經濟體制產生質疑。凱因斯認為，從亞當斯密〈Adam Smith〉、大衛·李嘉圖(David Ricardo)或馬爾薩斯的著作中也找不到「自由放任主義」這個詞語，甚至他們中的任何一位，均不會以一種教條主義的形式表達過此一思想 (Keynes, 1999: 304)。因而，凱因斯指出，克恩斯(Kerns)也許是對自由放任主義進行全面性正面攻擊的第一位正統經濟學家。克氏認為「自由放任主義」這一箴言並沒有什麼科學依據，它充其量不過是一個便於在實際中運用的原則而已 (Keynes, 1999: 307)，因而自由放任的終結成為凱因斯走向集體主義之計畫經濟的一個開端。

其次，凱因斯認為資本主義制度在短期內的不穩比長期的財富和收入分配不均更為危險。經濟的最大弊病是：「風險、不確定和無知」所造成的 (Keynes, 1999: 317; Skidelsky, 2006: 418)。國家主要的經濟責任在於抵銷這些惡劣效果，並以貨幣政策和資本投入來達成目標。在此，凱因斯所要做的事，即是將社會公正的問題從微觀經濟的領域轉移到宏觀經濟（總體經濟）的領域。社會的不公成了一個「不確定」因素造成的問題，而社會的公正則成了一個是先有契約的、可以預知的事情，因此凱因斯的目的即是需要一個管理式的國家體制 (Skidelsky, 2006: 418-419)。接著，凱因斯論及了看上去像公共產品理論的政府干預，他認為必須將那些技術上有社會屬性的事情同那些有私人屬性的事情區別開來，因為政府干預的日程安排上最重要的項目不應該涉及那些個人的行為，而應該是那些落在個人領域之外的功能，即那些除了國家以外沒有任何人會關心的決策 (Keynes, 1999: 317; Skidelsky, 2006: 420; 江亮演, 2004: 68)。因而要克服由「風險、不確定和無知」帶來的弊病，就必須「以一個中央機構

來對貨幣和信貸加以控制，此機構同時還應當對經濟活動的事實進行蒐集與傳播」(Skidelsky, 2006: 420)。亦即資本主義的本質是在於累積資本，因此對於公共事務方面，便會有脫節甚至不參與的行為，而在公共事務當中，又有許多面向是不可或缺的，因此國家必須在適當時機介入，以承擔那些無人關心的事務，使某些弱勢者不致陷入危機，或是解決像經濟不景氣這樣的問題。為此，凱因斯主義為了使資本主義社會能夠繼續運轉，國家強制干預經濟領域乃勢在必行，諸如政府可以透過擴張性的財政政策、低利率政策、擴大公共投資以及擴大社會福利支出等方式，引導資本家投資於生產，而在擴大生產的過程中便構成對勞動力的需求，便可達到充分就業的局面(郭俊巖，2003：50；Martin and Shuman, 2001: 131)。由上，可瞭解到凱因斯的就業政策，簡單來說便是單純製造就業機會，使人民能夠有工作做，當然這是以經濟循環的角度來看待，雖然方式簡單，但在當時卻是非常有效的一項政策。

由此，凱因斯式的總體經濟學及計畫經濟，不僅是影響到全球大多數國家的經濟體制，也間接影響了在一九四〇年代問世的福利國家體制；計畫經濟的本質雖是為解決失業與經濟衰退而生，然而更重要的是衍生出一套維持資本主義持續運作的制度，也就是福利制度，開創了國家對人民更進一步的影響，也使弱勢族群有了更進一步的保障。又照凱因斯所說，政府應該介入人民所存在有風險、不確定與無知之地，這也是可運用到福利制度的，畢竟在資本主義自由市場的競爭之下，不可減少的是失敗者的出現，如此國家的干預當然顯得愈加重要，以便能使資本主義制度不致崩潰，而在競爭過程中，風險也會將人帶到不可預知的境地，唯有透過國家進行支配以擴大風險的分擔，才能使個人所遭遇的風險變小。

因而在此處必須提到的是風險的問題。凱因斯所認為的風險，雖然較大程度是指經濟上的風險，但引申到人民的日常生活，仍舊可以將其看成個人的

生活是存在著許多的風險。照紀登斯（Giddens, 2001）看來，這種風險<sup>5</sup>是屬於一種傳統的、外在的風險<sup>6</sup>，異於全球化下的人為風險。而國家干預的後果較可以控制以及分擔傳統的風險，因此凱因斯認為必須以國家的力量來解決或分擔風險的問題，這也是傳統福利國家目標所要解決的問題，因而引申為福利國家的一項基礎概念。

承上，可以說凱因斯針對國家干預與否進行了原則上的確定，其後便是以經濟觀點來探討當下的嚴重失業問題，進而擬定合適的就業政策，即大量增加工作職缺以增加消費力，從而增加資本家的投資欲望，以解決一連串的失業問題。

### 參、凱因斯與福利國家

凱因斯雖然提出計畫經濟與充分就業的概念與政策，但並無直接提及社會政策抑或是福利國家的概念，而在實質上將凱因斯的概念擴大化與具體化的是貝弗里奇（蔡宏昭，1990：22）。在凱因斯的影響之下，貝弗里奇報告於二戰後被提出，並被認為是現代福利國家體制的確立（林萬億，1994：49），即是由貝弗里奇延用凱因斯國家干預與充分就業的理念，並集福利政策之大成而將其提出。在報告書中的內容，是建立於兩個大原則之下，第一是政府與人民間的合作關係，其二是概括性的社會安全制度。貝弗里奇強調政府的責任只限於國民最低生活保障（national minimum）（江亮演，2004：84；蔡宏昭，1990：23），

---

<sup>5</sup> 關於風險的問題，貝克（Beck, 2004）與紀登斯有類似的見解，他認為傳統的風險異於現今工業過度生產所造成的風險與危險，並且其程度隨著全球化而加劇。

<sup>6</sup> 外在風險，按紀登斯（Giddens, 2001）所說，是一種人們擔心自外在自然而降的風險，來自農作欠收、洪水、瘟疫或飢荒等。這種外部、自然與傳統的風險，有別於被製造來的人為風險(manufactured risk)係由知識發展對這個世界的影響所帶來的，我們對此沒多少經驗，如全球暖化。

超越最低保障的部分應由人民自行負擔責任（蔡宏昭，1990：23），這與凱因斯認為國家應在沒人關心的政策部分去介入主導的概念，可說有相同之處，因所謂的最低生活保障是指讓人不至於餓死，因而在普通時候，資本家們是不會在無任何利益前提下，去幫助即將餓死的窮人，且雖宗教的慈善事業仍在施行，但卻無法保證所有貧窮人口都可獲得幫助，這便是國家干預的時機所在，以使人民不至於餓死。因而政府在規劃社會安全制度時，應包含刺激（incentive）、機會（chance）與責任（responsibility）（Beveridge, 2005）。貝氏所提之社會安全制度，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之醫療服務（national health service）及充分就業的維護等（蔡宏昭，1990：23）。按蔡宏昭（1990：23）的歸納，大致將貝佛里奇之社會福利理念概念分為以下六點：一、概括性；二、行政管理的統一；三、國民依其需要加以分類；四、均一的保險費負擔；五、均一的給付；六、充分的幾付等六項。由上述理念可探知，貝佛里奇的理念當中，並不重視利潤與工資以及高所得與低所得之間的重分配，而是著重於個人有收入（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，也就是強調政府增加窮人的有效需求，使其可以有多的金錢得以進行消費，進而提高社會的有效需求，創造經濟成長與充分就業，而非著重在稅的重分配方面，因此算是屬於偏向經濟面向的政策。

貝佛里奇的福利國家基礎並非是建立在所得重分配上，雖然提出社會安全制度是福利的一類，但卻是基於經濟的考量，建立於凱因斯所言之有效需求的創造之上，而非而是單純以稅的控制來增加窮人的財富而已。因此再回至凱因斯的概念，與貝佛里奇的觀點相對照，大致可以歸納出三個福利國家的基礎概念即是：充分就業、解決風險問題以及重分配，這說明了傳統的福利國家受到凱因斯理念影響甚鉅，其中對於充分就業與重分配又有一定程度上的關聯。

承上，首先談到的充分就業問題，是極重要的一點，因為在福利國家當中，充分的就業不僅可促進人民的有效需求，還可增加政府的賦稅，進而提供更多的就業機會，或可舉辦公共工程，以利人民就業，降低失業率，這在凱因斯的一國總體經濟下是失業的良好對策；然而此種充分就業的比率，對象鎖定為四肢健全的男性，並且失業比率維持在 3% 以下者稱之（Beveridge, 2005）。在一九二九年經濟大恐慌後，古典經濟學的就業概念被打破，大量的失業促使政府無能為力，因而人民最希望的便是能解決失業的問題。因而凱因斯提出對於促進社會的有效需求，便可以解決失業問題。承上所述，解決失業問題不僅可以解決經濟問題，尚可以增加稅收，結果除了可以使政府更擴大提供就業機會，稅的根本也是提供福利國家各項福利措施的根本，亦即唯政府有足夠稅收才有充足的福利可以提供。

其次，關於重分配，凱因斯不贊成使用課稅的手段來進行財富重分配，因為如此易遭人民反對，因而此處所說之重分配，是在政府的補助之下，使失業者有工作及薪水，以便增加有效需求，進而提升國民消費能力，這對經濟的成長是有益處的（李明政：1998：144）。此與上述之充分就業即是一體的兩面，唯有以政府的立場進行重分配，使失業者得以增加其有效需求，方能解決失業問題，此算是政府提供給人民之福利。而之後的福利國家將重分配著墨於所得稅率的重分配方面（蔡宏昭，1990：85），以實質金額補助窮人，而不重於有效需求的經濟面向上，則是後話。綜合充分就業與重分配，其背後的含意便是國家干預的原則，福利國家的基礎便是立基於此。

第三，對於風險的問題，此一概念衍生於西方近代社會的航海時代；風險最早為西班牙或葡萄牙指稱航行到未知的水域，因此有空間上的意義，後來轉向時間上的意義，如銀行與投資。從風險概念激起保險的出現，保險實質上只是再重新分配風險，產生一種「風險的意識」，並發展出「風險分攤」的保險技

術，貝佛里奇報告中的社會保險即屬之。且在十九世紀末，工業災害、老年退休、殘障、孤寡、死亡、疾病等問題，被視為是工業資本主義社會所帶來的主要「社會風險」，需以國家強制管理風險，使風險得以重分配而減輕個人負擔（張世雄，1996：5），意即使用社會資源分散風險，使全民均受到保障（李明政，1998：80），而社會風險概念的形和社會保險技術的發展，改變了西方濟貧法以社會救濟來從事「社會需要的管理」。而在福利國家中的社會保險制度，便是受到對於「社會風險」界定的影響，如疾病、生育是否為一種風險，可否用社會保險來分攤（張世雄，1996：6-19），顯示出風險概念與福利國家之間的關聯性。至廿世紀的凱因斯也認為，風險起因於某些居於優越地位、能力較強的個人，利用某些不確定性與無知來謀利，也由於在同樣因素之下，造成財富分配嚴重不均、失業等問題，因而他相信治療的措施便是好好運用中央統一的機構（Keynes, 1999：317-318），以便能解決風險問題；因而可說風險分擔此概念起於航海時代，發展於經濟上及運用至福利國家的建立，蛻變於全球化的浪潮之下。

而福利國家在解決風險問題上，發揮了極大的作用，顯示出凱因斯的國家干預理念確實可以運用在以國家的立場來幫助貧窮或是弱勢者，以減少弱勢族群甚至是每一個人的風險。當然，按照凱因斯的概念所建造的福利國家卻也在不斷擴大的福利制度中，逐漸拖累了經濟成長的腳步，從而導致福利國家產生了危機，不過，這卻是凱因斯經濟政策成功後三十年的事。

## 肆、全球化下的失業對策：台灣經驗

將時間拉回至廿一世紀，全球化（globalization）這一名詞，不少人將其理解為經濟的現象，並且等同於全球市場的擴張或與世界金融秩序之類的系統有



關 (Giddens, 2001: 16), 然而實際上, 全球化是一種更為深刻的改變過程, 即世界範圍內社會關係的強化, 此種關係藉由全球化這個方式將彼此相距遙遠的地域連接起來, 也就是此地所發生的事件可能是由遠距離以外異地的事件而引起 (Giddens, 2000a: 56-57)。

因而它不只是包含著世界經濟的改變, 也不單單僅有經濟這一股推力而已, 全球化且包含通訊上的革命, 特別是現代電子通訊對此的影響更是深刻, 因而可以稱作通訊的革命 (Giddens, 2000b; George and Wilding, 2004: 23)。電子通訊的出現使世界的藩籬更加的不復存在, 並且相對於以往的國家權力, 全球化下的政府權力已不如以往, 因而若沿用過去來處理經濟、福利、就業政策等的手段時, 便會顯得心有餘而力不逮。

承上述, 全球化這一詞彙的出現, 大約是近十年的事 (李易駿, 2001: 3), 因而凱因斯所經歷的年代, 全球化並未風行, 所以將國家視為單個經濟體, 來從事計劃經濟、就業政策時, 不太會衍生出其他問題, 即不會有跨國企業在全球四處流動等的問題, 因此一國的就業對策得以運用凱因斯概念, 來增加就業率, 然而全球化所及, 造成的結果是大企業於全球間的流動, 以追尋最低成本所在地, 或是外籍廉價勞工, 其競爭力優於本國勞動力, 使得勞動力市場出現排斥現象, 此即人為風險, 國家再引用凱因斯的擴大就業方案, 勢必有一定的阻礙, 或使得效果極其有限, 因此在使用上必須謹慎。

雖然全球化對就業政策影響甚鉅, 然而甫執政的馬政府, 卻運用了一連串的凱因斯就業政策, 即增加人民消費能力, 以及擴大就業方案, 用以挽救逐漸攀高的失業率。在第一項增進人民消費能力方面, 政府提出發給具中華民國身分者, 每人 3,600 消費券, 用來促進頹靡的購買力。其次, 關於擴大就業方案, 政府則提出了振興經濟擴大公共建設投資計畫來增加就業率, 根據行政院經濟建設委員會 (2009) 提出報告, 顯示出政府提倡振興經濟方案, 共有六大目標

如下：

- (一) 完善便捷交通網。
- (二) 建構安全及防災環境。
- (三) 提升文化及生活環境品質。
- (四) 強化國家競爭力之基礎建設。
- (五) 改善離島交通設施。
- (六) 培育優質研發人力，協助安定就學及就業。

上述六大目標為政府在增加就業機會的同時，又顧及國家與人民在國際上的競爭力，並且是有目的的增加公共建設，而非如同傳統凱因斯那樣只為讓人民有工作，因此在這一點上是值得注意的。當然，由政府的這兩項措施看來，無疑是凱因斯模式的翻版，一方面提高人民消費能力，以促進有效需求，另一方面又增加人民的就業機會，如此雙管齊下，勢必會較只用一項方法更為有效，只是在實施這兩項政策的同時，務必對於全球化現象做一配套措施，否則良善的政策只會適得其反。

## 伍、結論與建議

縱然政府推出一系列的措施想挽救失業率，然而必須注意的是，在每個決策的背後所會造成的影響，比如發放消費券雖然表面上可以增加人民購買力，增加有效需求，然而實際上這些消費券仍舊是要靠政府的稅金來支付，因此可能會造成後代子孫負債的現象，加之全球化影響，使得人民縱然拿到消費券，但所購買的產品卻不一定是國貨，極大可能是外國的產品如此消費的結果頂多使進口商獲利，對於實質的國內有效需求卻無法有效的改善，此一消費券福利措施到頭來只是增加外國的收入，會與一開始政府的美意有所出入，此點是值

得注意的。

加之，政府推動倡振興經濟方案，在外勞環伺的狀況下，以及國內年輕一輩的人不願意吃苦的情形下，有可能這些工作機會會給他國勞動力創造就業機會，對國內失業率情況將不會有所幫助。

當然上述所說，有些是全球化的後果，使政府在推動政策時不得不有所省思，至少在凱因斯的增加消費力與擴大就業兩點上，是不錯的抉擇，只是實施的時候必須加上配套措施，例如只能用本地勞工，不過這或許會讓許多需要勞動力的行業雇主大為反彈，甚至可能會產生產業外移的現象，因此不可不慎。

不過，政府積極為失業問題做出對策，卻是值得嘉許的，然而在行政院主計處（2009）所公佈的二〇〇八年十二月份失業率為 5.01% 看來，相較於同年的十一月份增加了 0.39%，似乎沒有下降趨勢，因而目前只能靜待政府的兩項措施能盡快的發揮其效用，減少失業率，以使人民穩定生活，進而證明約莫一個世紀前的凱因斯的概念是如何的具有影響力。

## 參考書目

- 江亮濱（2004）。《社會福利導論》。臺北：洪葉文化。
- 行政院主計處（2009）。《97年12月暨全年人力資源調查統計結果》。檢索資料日期：2009.2.18。網址：  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/9122140771.pdf>
- 行政院經濟建設委員會（2009）。《行政院振興經濟擴大公共建設投資計畫》。檢索資料日期：2009.2.18。網址：  
<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011565&ex=1&ic=0000015>
- 李易駿（2001）。〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》，2，119-154。
- 李明政（1998）。《意識形態與社會政策》。臺北：洪葉文化。
- 林湘義（2004）。〈布萊爾政府「第三條路」的施政作為與英國當前政經情勢現況〉，《清雲學報》，24（1），199-209。
- 林萬億（1994）。《福利國家-歷史比較的分析》。臺北：巨流圖書公司。
- 施建生（2006）。《偉大經濟學家凱恩斯》。臺北：天下遠見。
- 唐文慧、王宏仁（1995）。《社會福利理論：流派與爭議》。臺北：巨流。
- 夏道平（1982）。〈海耶克論凱因斯的通貨膨脹〉，《銘傳學報》，19，1-7。
- 張世雄（1996）。《社會福利的理念與社會安全制度》。臺北：唐山。
- 郭俊巖（2003）。《工作福利的發展與理論 / 英美經驗的探討與借鏡》。嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。
- 陳紅霞（編著）（2002）。《社會福利思想》。北京：社會科學文獻。
- 陽春學（2000）。《凱恩斯》。香港九龍：中華書局。
- 蔡宏昭（1990）。《社會福利政策：福利與經濟的整合》。臺北：桂冠。

- Beck, Ulrich. 原著。何博聞譯(2004/1992)。《風險社會》。南京：譯林出版社。
- Clark J. B. 原著。陸年青、許冀湯譯(1968/1899)。《財富分配論》。臺北：臺灣銀行經濟研究室出版社。
- George Vic and Wilding Paul 原著。林萬億、周淑美譯(2004/2002)。《全球化與人類福利》。台北：五南。
- Giddens Anthony 原著。田禾譯(2000a/1990)。《現代性的後果》。南京：譯林出版社。
- Giddens Anthony 原著。李惠斌、楊雪冬譯(2000b/1994)。《超越左派右派》。台北：聯經。
- Giddens Anthony 原著。陳其邁譯(2001/2000)。《失控的世界》。臺北：時報文化。
- Keynes J. M.. 原著。陳林堅等譯(1992/1936)。《就業、利息和貨幣的一般理論》。臺北：時報文化。
- Keynes, J. M. (1991) .*The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Harcourt.
- Keynes J. M.. 原著。趙波、包曉聞譯(1999)。《預言與勸說》。南京：江蘇人民。
- Martin H. and Shuman H. 原著。張世鵬等譯(2001/1996)。《全球化陷阱：對民主和福利的進攻》。北京：中央編譯出版社。
- Skidelsky Robert 原著。相藍欣、儲英譯(2006/2003)。《凱恩斯》。北京：三聯書店。
- William Beveridge. (n.d.) Beveridge Report. Retrieved 11-11-2005, from <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/2WWbeveridgereport.htm>.

