第八節
結論與建議

「社會福利」或「福利國家」一詞不但非常迷人而且非常合乎政客的胃口。尤其不負責任的政客爲了討好選民可以大開社會福利支票而不必自己掏腰包。不但具有財政幻覺（fiscal illusion）的社會大眾以爲可以白吃午餐而歡迎全面性社會福利措施，而且行政官員也暗自竊喜，因爲可以藉機會擴大掌握中的預算大餅，尋求自己的政治利得（political gains）。然而，社會福利制度若設計不當，人性的弱點——貪婪、懶惰、依賴性——就會滋蔓。因此，我們很難想像什麼樣的社會福利制度才可以激發人性的光輝，而有助於經濟體質的健全化。

正當歐美各國爲如何改革社會福利制度（法國）或健康保險制度（美國）而爭鬧不休之際，我們以一個公共建設及生活品質殘缺不良的經濟體系，卻爲了建立先進國家正在修正改革的社會福利制度而爭論不已。不但無視於凱因斯理論擴大政府職能所造成的困擾，更無視於財源極端匱乏的現實問題。本文因此提出建立有限度社會福利制度，以社會救助爲優先切入點的主張。更希望建立社會福利私有化制度，透過稅制改革來鼓勵私人部門提供適足的社會福利措施，以縮小政府職能，減輕政府財政支出壓力，繼續採取反凱因斯（anti-Keynesian）的財政政策，以保持經濟發展的成果（Tsai,

1995)[7]。

本文的結論如下：

1.政府支出的乘數效果若仔細區分消費性支出與資本性支出則會有很大的差異；投資性公共支出之乘數效果大於1，爲1.11064。而消費性公共支出之乘數則相對低於1，只有0.05514。因此，過多的政府社會福利消費支出或一般性政府消費支出不利於經濟體質的改善。

2.單期增加社會福利支出確實可以略微提高資本邊際生產力（*RK*）及勞動邊際生產力（*WP*），但是若大幅度（1000）億元增加社會福利支出時，資本邊際效力在提高，而勞動邊際生產力則減少(表15～17)。若建立長期制度時，資本與勞動邊際生產力都會增加，但以中幅度社會福利支出對勞動邊際生產力的提高最大（表18～20)。因此，我們有充分理由贊成社會福利學者的主張：社會福利制度有利於勞動邊際生產力的提昇；但是，社會福利支出應該不是大幅度增加的方式。

3.比較大幅度社會急難救助（單期支出1000億元）與大幅度長期社會福利（保險救助、免費津貼、年金，每年支出1000億元）：前者將顯著的提高勞動意願，有助於生產活動的健全進行；後者則降低勞動意願，且惡化了國際收支，對整體經濟良性的影響不如前者（表17及表20)。

4.社會福利支出的增加，其財政融通應以提高所得稅率的租稅

---

7 根據Kim Holmes的說法（自由時報1995年11月30日財經新聞版），台灣的經濟自由指數以其GNP成長率、政府管制、貨幣政策、外資開放、稅率、貿易等十項措施做綜合評分，名列全球國家中的第八名。美、日、德各先進國家排名稍微落後與他們增加社會福利及環境保護的支出有關；台灣若增加這一類支出，將使其經濟自由指數受到限制。

融通爲優先考慮的對策，以其對物價與貿易逆差的影響程度較小的緣故(表 22～24)。貨幣融通政策遠比同時提高所得稅及消費稅率來得不利（表 25)。

5.估計 1995 年起，因爲實施全民健保並有地方政府發放年金、津貼的支出，每年增加社會福利支出較諸以往略有 1000 億元之多。在政府控制物價上漲率於 3.5%以下的情形下，我們對 1995～2000 年間的總體經濟依理論模型做預測，結果發現名目國民生產毛額成長率在 1995 年爲 9.95%，而實質國民生產毛額則爲 6.22%。

依上述的結論，我們建議如下：

1.建立社會福利制度，增加政府社會福利消費支出如果是不可避免的話，應以建立中幅度水準（每年支出增加 500 億元）的制度爲宜，同時輔以充分的完全的急難救助措施。前者是有限度的救貧，後者是無限度的救急，以解民眾一時之急難，提升其求生意志及工作意願以回饋給社會。

2.政府收支連年發生赤字，累積債務已高達 2.3 兆元以上。若要財政穩健，必須增加稅課收入。增加稅收的辦法應以稅制改革爲主，提高稅率爲次（蔡吉源，1995b)。

3.租稅改革以從事土地稅制改革最能發生立竿見影的效果，達成多項目標的目的。此即大幅降低土地增值稅，或免徵土地增值稅改課財產交易所得稅，同時逐漸提高地價稅（蔡吉源，1995a)。

4.建立社會福利私有化制度。要建立這樣的制度有三個方向可以進行：

a. 仿美國 IRA（Individual Retirement Account）制度，以優惠存款利率鼓勵每一個人爲自己退休後的年金規劃長期小額存款帳戶，或新加坡的中央儲蓄基金（Central Provident Fund, CPF）制度，規定每個公民要將所得提出 20%

（或 10%）存入這個 CPF 帳戶，一方面提高儲蓄率，另方面建立私人年金制度。

b. 鼓勵私人興建安養院、育幼院及成立類似慈濟功德會的團體，對捐款人給予較佳的租稅優惠。

c. 修改所得稅法，對扶養幼兒、老人、殘障、未成年學生者給予加倍於成年人的寬減額，令其以家庭的溫暖來照應老弱傷殘，落實三代同堂的良好家庭制度。此舉難免減少綜合所得稅收，但是所減少之養老金、安養院、療養院等經常性及資本性支出負擔將會更多。而且，在實際上對扶養老弱殘障的家庭減輕租稅負擔，俾免老人無依無靠，殘弱自暴自棄。更重要的是，文化傳承與社會教化都可以透過圓滿的三代同堂的家庭制度而充分的達成，一如猶太家庭。然所增加的社會效益（social benefits，與 social costs 相反）就非區區的稅收減少所能比擬。

本文的模型在極短的時間內建立，又在研究經費與人力方面得不到補助，以至於尚有某些變數的安排，如財產稅併入消費稅內未能分離，社會福利支出之項目受到模型的限制也未能細分成現金與實物兩部分，而稍嫌粗糙；都可以在未來的研究上加以改進，俾能提供更詳細而可靠的數據來支持以上的論點。此外，本文的規模分析呈現大幅度的波動，不同的社會福利支出規模，如 500 億元及 1000 億元的波動幅度間竟沒有明確的關連，原因可能是在求模擬解時，並未將歷史期間的基準解先調整成實際值的緣故；以至於實證結果尚有些微瑕疵。因此，後續的研究不但要將社會福利變數做明顯的區分；而且，一定要在發現模擬結果缺乏明顯關連時，做基準解值的調整，俾能找出相對合適的數值。