

# 追尋一個充滿幸福感的社會政策

幸福是什麼？這是一個難解的議題！有時候為方便討論，它會被轉化成更具體的問題：金錢能夠買到幸福嗎？這篇論文從一些最近國際研討會的貼身觀察開始，探討國際學術界對幸福與社會政策之間關係的討論焦點，由此引伸到臺灣發展經驗與建構中的「國民幸福指數」，最後指出臺灣社會政策在追求增進國民幸福感時，可以努力改變的方向。



● 國立臺灣大學古教授允文

古允文（國立臺灣大學社會工作學系教授）

## 壹、前言

幸福是什麼？這是一個難解的議題！有時候為方便討論，它會被轉化成更具體的問題：金錢能夠買到幸福嗎？早在 1974 年，美國賓州大學一位

經濟學者 Richard Easterlin 即針對此提出著名的「伊斯特林矛盾」（Easterlin Paradox），他發現人們的幸福感並不會隨著經濟成長而成等比例的發展，這也意味著幸福的客觀（如金錢物質）與主觀因素之間的

複雜辯證關係。

進入 21 世紀之後，對幸福感的追求成為各國致力的目標，因此有了編輯相關幸福指數的構想，而其中最困難的挑戰之一就在於幸福究竟是一種客觀存在的衡量？抑或是一種

主觀的心理感受？若是前者，隨著經濟物質條件的改善，人們的幸福感理應不斷增加，如此就不該有「伊斯特林矛盾」；而若是後者，在經濟物質條件匱乏的情況下，人們有可能會充滿幸福感嗎？有人可能會舉不丹作為支持主觀幸福感的重要例證，但不可否認的是，因為貧窮所帶來的種種社會問題，依然是各國際組織企圖解決的首要之惡。

這篇論文從一些最近國際研討會的貼身觀察開始，探討國際學術界對幸福與社會政策之間關係的討論焦點，由此引伸到臺灣發展經驗與建構中的「國民幸福指數」，最後指出臺灣社會政策在追求增進國民幸福感時，可以努力的改變方向。

## 貳、幸福的主客觀辯證：國際研討會的觀察

7 月份是國際研討會的旺

季，連續參加了兩場社會政策領域的研討會，雖然討論的論文議題相當多元，不過從大會安排的主題演講中，不約而同地聚焦在幸福感與社會政策的討論上。

在傳統上，社會政策主要著眼在人類社會貧窮問題的解決，而首要的解決方式則是置於經濟物質條件的改善。東亞社會政策研究網絡（The East Asian Social Policy Research Network, EASP）是東、西方學者 2004 年於英國創立的學術網絡社群，其宗旨在促成東亞社會政策的學術研究與交流，並搭建一個研究者與研究機構間討論相關議題的積極平台。在 EASP 的努力下，2005 年於英國 Bath 大學舉辦了首場名為「東亞社會政策轉型」（Transformation in East Asian Social Policy）的研討會，其主要議題在討論東亞各國在面臨包括全球化、就業型態、人口與家庭等結構變遷之

壓力下，其在社會政策方面的因應與變遷。這是一個相當成功且重要的第 1 次聚會，自此有了每年固定會議的舉辦，在 Kent、Bristol、東京、臺北、Sheffield、首爾、香港、York 之後，今年第 10 次會議則首度到中國大陸，由北京師範大學承辦<sup>1</sup>。

今年的會議主題是「管理快速的社會變遷與歧異增長：東亞社會政策回應與治理改變」（Managing Rapid Social Change and Growing Diversity: Social Policy Responses and Changing Governance in East Asia），而邀請到的主題演講者之一為牛津大學的 Robert Walker 教授。他的演講聚焦在貧窮所帶來的負面心理效應——羞恥（shame）之上，在比較了烏干達、印度、中國大陸、南韓、英國與挪威等國的都市與鄉村地區後，Robert Walker 發現因貧窮而來的羞恥感幾乎是全世界各種文化普遍的現



象，而這樣的羞恥感除了來自個人無法實現社會所期待的角色與責任，引發的自我責備與挫折之外，更大的原因則是來自社會其他資源較豐富者的輕視，而在中國大陸與南韓，這樣的輕視甚至內化成為社會救助體系的運作邏輯之一，讓貧窮者承受沈重的羞恥感。這個主題演講開啓了諸多的討論，更傳達出一個重要的訊息：在經濟物質條件匱乏的情況下，貧窮者心裡面所承受的影響、羞恥感恐怕更多於幸福感，而這樣的現象具有相當程度跨文化的共同性。

在 Robert Walker 教授的演講之後，來自韓國西江大學的 Jin Young Moon 教授進一步提出〈幸福感的研究：金錢能夠買到幸福嗎？〉研究報告，針對 OECD 國家幸福感差異的比較。雖然從 Robert Walker 的演講中可以發現幸福感需要經濟物質面的支持，但 Jin Young Moon 卻強調經濟物質面不是

越多越好！他以 OECD 的資料檢證「伊斯特林矛盾」，發現 OECD 國家的民衆幸福感呈現不一致的現象，在經濟發展的初期階段，幸福感確實會直接隨所得的改善而增加，但到了一個階段之後，即使國民所得還是不斷上升，但幸福感卻沒有相應的成長。Jin Young Moon 教授的結論在韓國尤其明顯，雖然韓國這幾年經濟發展相當不錯，但民衆不快樂、甚至自殺的情況並沒有明顯的改善。

所以，Robert Walker 與 Jin Young Moon 這兩位教授都同意，固然經濟物質條件不可免，但一味地增加福利給付的社會政策，並不會為民衆帶來最終的幸福感，這也為未來的社會政策取向提供思考的起點。那麼未來追求幸福感的社會政策究竟應該是什麼模樣呢？英國 Kent 大學的 Peter Taylor-Gooby 教授在另外一場研討會提出了他的看法。

繼北京的第 10 屆 EASP 年度研討會之後，中國社會學會社會政策專業委員會與復旦大學緊接著在上海聯合主辦「中國社會學會社會政策專業委員會 2013 年學術年會暨第 9 屆社會政策國際論壇和系列講座」，這個論壇強調在當前和未來中國大陸的社會建設與社會發展中，社會公平的價值將越來越重要，而社會政策在推動社會公平發展中具有不可替代的重要作用。因此今年的論壇主題定調為「朝向更加公平的社會政策」，一方面是要進一步提升中國大陸社會政策本身的公平性水準，構建一個更加公平的社會政策體系；另一方面是要全面提升社會政策在大陸社會建設中的重要地位，以及社會政策對全國和各地經濟與社會發展中各項決策的影響。

也就是在這樣的背景之下，英國的 Peter Taylor-Gooby 教授受邀前來針對金融危機下歐洲福利發展經驗發表主題演講。他首先強調進入 21 世紀的歐洲正遭逢新的社會風險（new

social risks)，而這新的社會風險主要來自過去舊有的經驗與政策，已經難以解決我們當前的社會問題，導致歐洲各國陷入在難以掙脫的泥淖中。在普遍財政緊縮的情況下，歐洲各國已經無法負擔不斷增加現金給付的傳統福利政策，必須思考政策轉向的其他可能性，而一個能夠有效增加民眾幸福感的社會政策，Peter Taylor-Gooby 教授認為，其關鍵在於能否提供更多更好的工作機會（more and better jobs），因此對家庭、教育與職業訓練的社會投資策略仍是必要的，即使從目前的經驗來看尚未獲得全面的成功。

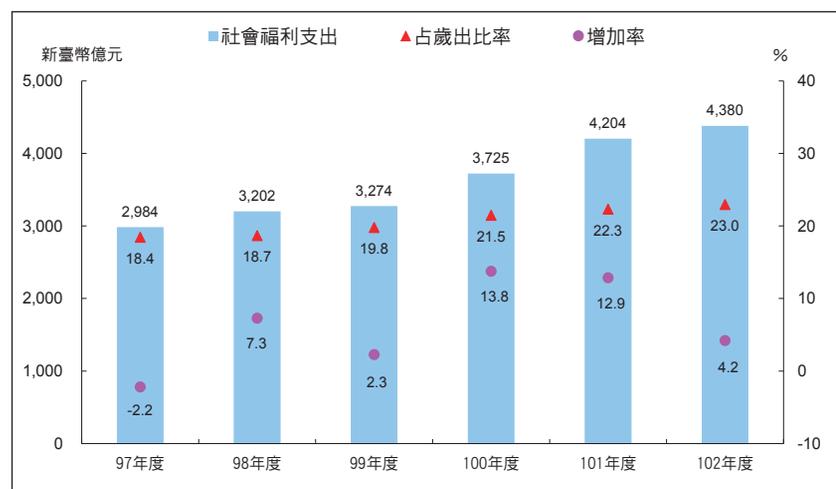
### 參、你幸福嗎？臺灣發展經驗的思考

在 Peter Taylor-Gooby 教授之後，則由我以〈弭平落差：民主治理與其對臺灣社會政策的意涵〉為題進行主題演講。立基在臺灣獨特的發展經

驗上，民主化一直是臺灣社會自傲的政治社會成就，然而，臺灣民主政治的發展從 1990 年代起威權體統治的轉型至今，依然存在結構性的問題而無法有效回應新型的社會風險與危機。更深層來看，民主政治的發展與鞏固，不僅是表面民主選制度與政黨輪替，更需要公民社會與政治社會間的聯盟與相對自主性的發展，透過權力再分配和透明政治，建構多層次的治理社會（multi-levels governance），達到結構、文

化、人民行為與態度的轉化。當今臺灣政府的治理隨著全球化動力和社會內部的種種壓力〔人口老化和少子（女）化、政府國債赤字加上年金制度引發的財政危機與白熱化的媒體傳播和政府溝通〕，呈現出市場失序、家庭失能與政府失責的「三失」狀況，究其根本在於民主發展之深化和鞏固出現落差，素以經濟發展掛帥的邏輯，犧牲社會發展和生態的永續發展，埋下三失的結果。復因後工業社會的進程，社會結

附圖 社會福利支出呈現增加的趨勢



說明：97 年度至 100 年度係決算審定數，101 年度係決算數，102 年度係法定預算數。  
資料來源：行政院主計總處。

# 專題

構與工作模式重組的結構，整體生產模式走向工作極化、技術極化與薪資極化導致社會分化與衝突，以及貧窮與社會排除深化，環境、人口結構、婚姻與家庭等各新型的社會風險與危機都成為政府治理的壓力與挑戰。結果臺灣的處境就陷在一個尷尬而矛盾的局面，一方面我們看到政府投入在社會福利的支出越來越多，但另一方面民衆對政府的滿意與信心卻越來越低。

綜觀近幾年來我國社會福利支出的編列情形（上頁附圖），社會福利支出呈現逐年

增加的趨勢。特別是從民國 100 年度開始，中央政府社會福利支出大幅成長，社福支出占歲出比率也超越「教育科學文化支出」，成為國家最主要的支出項目，占整體歲出比率高達 21.5%。而立法院所審議通過的民國 102 年度中央政府總預算案中，社會福利支出仍高達 4,380 億，占有歲出預算的 23.0%，創下社福支出的歷史新高紀錄。

然而以民國 102 年度的社會福利預算為例（附表），所有支出中以社會保險最多，高達 2,969 億元，超過整個社

福預算的一半（67.8%），且占了總預算的 15.6%。長久以來，在政治力高度介入社福政策的情形下，我國各種社會保險並未建立所謂的「財務責任制度」，導致將近一半的社會福利支出是用在填補各種社會保險的虧損，以及公、勞、農與全民健保等各種保費的補助上，尤其是政府對於農民保險的過度補貼，不僅造成政府財政上的沈重負擔，更使得名義上的社會福利預算雖大幅增加，但由於配置失當，並不能真正體現社會福利的實質意義。

社會保險支出比例過高，亦意謂著在資源有限的前提下，其他項目的預算容易遭到排擠，如國民就業、社會救助與福利服務等，不僅所占比例偏低，歷年來預算成長亦相當有限，長此以往，將無法因應人口老化、少子（女）化與經濟不景氣等所引發的一連串社會問題，以及弱勢人口不斷增

附表 民國 102 年度廣義社會福利預算分配情形一覽表

單位：新臺幣億元：%				
科目名稱	經常門	資本門	合計	百分比
社會保險支出	2,966.5	2.8	2,969.3	67.8
社會救助支出	109.4	0.2	109.6	2.5
福利服務支出	1,078.6	12.1	1,090.7	24.9
國民就業支出	19.3	1.1	20.4	0.5
醫療保健支出	179.8	10.5	190.3	4.3
合計	4,353.6	26.7	4,380.3	100.0

資料來源：行政院主計總處。

加的福利需求。因此，福利預算在數字上的增加，並不同於政府福利政策「質」的提升，相反的，若干被掩蓋在數字背後所潛藏的問題，才是政府最迫切、也是最需要積極去面對的挑戰與危機。

那麼，民衆對幸福感的期待究竟是什麼？或許我們可以從我參與的一個研究計畫中看出些許端倪。2011年春節期間，中國時報揭露了研究的成果訊息，「馬政府執政將近兩年，民衆對社會價值的觀感如何？根據行政院研考會的電話民調，竟有49.5%的民衆不認為馬政府上台後，臺灣社會的公平正義較以往進步...」。

這是個不令人意外的結果！「社會公平正義是什麼？」，這是個嚴肅的哲學問題，我們沒辦法這麼大哉問地直接去問民衆，而必須轉換成庶民的經驗與語言，簡單講，就是「你覺得幸福嗎？快樂嗎？」。一個可以讓民衆覺得

幸福快樂的社會，不論經濟發展程度高低，就是一個公平正義的社會！而這樣的幸福感又可以來自幾個層面，「政治上，是不是有可以發聲與參與的管道？」、「經濟上，是不是有適當的工作與所得？」、「社會上，能不能保障弱勢者的權益？」與「司法上，能不能剷奸除惡、保護好人？」。有趣的是，在經濟與司法面，民衆的評價普遍較低，政治與社會面則較高。

這樣的結果究竟蘊含著什麼意義呢？雖然政治上的藍綠對抗令人厭惡，但開放的民主社會卻也是臺灣民衆珍惜而且引以為傲的資產；社會福利的發展是民主化之外的重要成就，逐步撐起了臺灣的社會安全網。然而，如果有適當的工作機會與所得，沒有人想靠社會福利維生，甚至還有能力去幫助有需要的人，但這卻是薪資階層心中的最痛，反映在失業率與非典型就業的升高，以

及薪資的凍結（甚至減少）；另一方面，諸多貪腐案件讓民衆的相對剝奪感更甚，但司法的回應卻是緩慢的，對於因貧犯罪的案例，民衆則有著更多的同情心。這些矛盾交織的結果，當我們問到臺灣近一年的公平正義是否較以往進步時，多數民衆陷入在兩難的判斷中，即使扣掉無反應者與抽樣誤差的可能性，持負面看法的民衆還是較多。

產業與財稅政策過去的偏頗，壯大了特定的產業，一般薪資階層卻無法分享到合理的經濟發展成果，已經成為臺灣社會的隱憂。民衆對因貧犯罪者的同情，某種程度也意味著自身對未來的害怕，擔心自己落入到類似的處境中；對未來的擔憂更影響到生育下一代的意願，不思從根本解決，天真地期待發津貼來誘發生育行為，終究成效有限。因此，我在評論中結論，「大雨寒冷的春節假期，沒有了年前尾牙的

## 專題

大魚大肉，一碗自家熬的地瓜稀飯，溫暖了身體，更讓幸福感油然而生，這是簡單的幸福。其實民衆要求的不多，一份穩定的工作與可以預期逐年成長的薪資以及一個可以真正保護好人的司法體系，民衆的幸福就會有全然不同的結果。如果政府連這樣簡單的要求都無法達到，就不能怪民衆沒有信心了！」。

### 肆、結論：追尋一個充滿幸福感的社會政策

綜合上述，我們大致可以獲得一個結論，不是錢發得越多民衆就會越幸福，社會福利需要花錢，但發錢並不等於社會福利，我們的社會政策必須帶給民衆安全與信心。

這次行政院主計總處建構的「國民幸福指數」除了屬於客觀性質的 40 項指標之外，還大膽納入 22 項主觀性質的指標，諸如工作滿意度、對他人

的信任、家庭關係滿意度、對政府（法院、媒體）的信任、主觀安全感與幸福感... 等，與上述的最新國際討論趨勢亦步亦趨，將成為觀察臺灣社會發展的重要指標資料，為追尋幸福感的社會政策制訂提供具體的方向。

### 參考文獻

1. 詹火生、黃德福、古允文、林昭禎、陳攸瑋（2010），《民衆對公平正義的看法》，行政院研考會委託計畫。
2. Walker, Robert (2013). 'East Asia's Contribution to the Shame of Poverty', plenary speech delivered at the EASP 10<sup>th</sup> Annual Conference 'Managing Rapid Social Change and Growing Diversity: Social Policy Responses and Changing Governance in East Asia', Beijing Normal University, 11-12 July 2013.
3. Moon, Jin Young (2013). 'A Study of Happiness: Can Money Buy Happiness', paper presented at the EASP 10<sup>th</sup> Annual Conference

'Managing Rapid Social Change and Growing Diversity: Social Policy Responses and Changing Governance in East Asia', Beijing Normal University, 11-12 July 2013.

4. Taylor-Gooby, Peter (2013). 'The Big Squeeze on Welfare State Spending in Europe: The Partial Success of Social Investment in Addressing New Social Risks', keynote speech delivered at the 9<sup>th</sup> International Symposium and Lectures on Social Policy 'Towards a More Equitable Social Policy', Fudan University, Shanghai, 14-15 July 2013.
5. Ku, Yeun-wen (2013). 'Bridging the Gap: Democratic Governance and Its Implication for Social Policy in Taiwan', keynote speech delivered at the 9<sup>th</sup> International Symposium and Lectures on Social Policy 'Towards a More Equitable Social Policy', Fudan University, Shanghai, 14-15 July 2013.

### 註釋

1. 請參考網頁 <http://www.welfareasia.org/>。❖