

## 第十二章 戰爭經濟與福利國家

### 第一節 戰爭與福利政策

英國的經濟動員、福利政策的興起

### 第二節 強權國家的經濟制度

法西斯主義的興起、法西斯主義的體制

### 第三節 福利國家

政策與體制的區別、教育券、職分社會

十九世紀歐洲的穩定秩序來自經濟自由主義與政治保守主義的相互牽制，而這均衡在二十世紀初被歐戰和共產主義的興起打破。上一章討論了歐戰之後在共產主義國家興起的計劃經濟，本章將繼續探討歐戰帶來的其他政治經濟體制。

第一節將先回顧英國在歐戰期間的經濟動員情況，及其參與戰爭而開辦的福利政策。這些福利政策逐漸發展成（英國的）**福利國家**（Welfare State）內容。相對於英國的福利國家，德國納粹政府打造的是**強權國家**（Power State）。事實上，福利國家的提出是爲了對抗強權國家帶給人民的願景，而強權國家的提出則是納粹政府爲了對抗計劃經濟的美景。納粹政府是社會主義和國家主義的混合體，其發展面臨著戰前自由主義者的競爭，也同時面臨著社會主義者的挑戰。第二節將討論德國在納粹時期的政治經濟體制。

就歷史發展而言，第一個走上福利國家的是英國，而不是北歐諸國。（我們將再下一章討論北歐的社會民主主義傳統和其政治經濟體制。）由於英國傳統上堅守自由經濟與民主政治，在這個意義上，福利國家也可以看成是自由經濟體制試圖去接納民主政治的一種發展願景，因而堅守著一些自由經濟的基本原則，如私有財產權、經濟自由等。第三節將從自由經濟之視野來討論福利國家的發展。

### 第一節 戰爭與福利政策

在總體戰爭時期，勝利是全國人民的共同目標。既有共同目標，強而有力的政府領導就可以發揮最高的生產效率。英國政府從動員中學會了如何操控全國經濟資源，包括管制商品價格、控制生產與運輸工具、設立公營工廠、分配生活物資、補助工業、提供免費醫療等。當個人被要求放棄個人目標，改而追求共同目標時，也會藉著團結起來的壟斷力量去和政府談判資源的重新分配。戰爭時代和戰後的經濟戲碼，把政治權力凌駕於市場機能之上。

1914 年發生的歐戰對英國具有多重意義。首先，它是大英帝國盛衰的分水嶺。其次，羅伊德—喬治（David Lloyd-George）政府承諾戰後的社會改革，把政府推上了社會政策的主導地位。第三，戰後廢除了投票權的財產限制，讓貧民擁有與富人相同的政治權力；第四，隨著金本位制度的瓦解，政治力量開始侵蝕金融體制。

## 英國的經濟動員

當歐戰發生時，英國人一般不認為這次大戰與過去的對法戰爭有何不同，只不過主角由法國的拿破崙換成德國皇帝威廉二世。因此，英國仍採取傳統的應戰措施，如將戰爭從民間經濟活動中獨立分離、規劃不超過 13 萬人的部隊及軍事裝備、實施對歐洲大陸的封鎖戰略。但他們很快便發現，沿用過去的應戰方式無法贏得這一次嶄新的總體戰爭。慌忙間，英國軍隊的人數擴增至 100 萬人，大批年輕婦女投入軍需品的生產，政府動員全國經濟資源投入戰爭。

何以英國社會在歐戰初期會那麼自信？原因在於它自維多利亞女王時代以來，長期處於穩定成長階段。歐戰前（1899-1913）的數據顯示，英國是個極為穩定的社會。生活成本的年平均增加率（接近於消費者物價指數）為 0.97%，失業率為 1.96%。歐肯（Arthur M. Okun，1928-1980）稱這兩指標相加後的數字為**痛苦指數**（Misery Index）。2.93 的痛苦指數低於美國歷史上最低的 2.97，實非當前歐洲普遍超過 10.00 所能想像。<sup>1</sup> 當時的年平均實質經濟成長率為 0.31%，雖然不高，

---

<sup>1</sup> 根據 <http://www.miseryindex.us/> 的紀錄，美國的痛苦指數在 2013 年五月為 9.07%，而歷史最低紀錄為 1953 年七月的 2.97%，最高為 1980 年六月的 21.98%。美國於 1980 年的通膨率為 13.5%，失業率 7.1%，導致雷根贏得總統選舉。

但其持續成長已足以讓人們對未來抱持樂觀與期待。最後，0.29% 的年平均實質工資率，顯示出工人階級亦能同步分享經濟成長的果實。<sup>2</sup>

然而，若論國力，這時期的英國已經不如美國，甚至落後於新崛起的德國。如下表 12.1.1 所示，德國的每位工人實質產出雖低於英國，但乘上全國人口數之後的總產出則與英國在伯仲之間。在鋼鐵產量方面，德國已超過英國一倍多。如果再考慮德國新崛起背後所擁有的較新生產設備，便可明白英國當時要獨自打完那場戰爭鐵定相當地辛苦。

表 12.1.1 1910-1913年間國際經濟情勢比較

經濟變數	英國	德國	美國
人口數（百萬），1910 年	45.3	64.9	91.7
每工人實質產出指數，1910 年 （英國=100）	100.0	65.0	135.0
鋼產量占世界比例，1910-13 年	10.3	22.7	42.3

資料說明：人口數取自 May（1987），第284頁；鋼產量的世界占有率數字取自 Aldcroft（1968）。每人實質GDP指數取自 Feinstein（1988），第4頁。

不論是錯估敵我情勢亦或對總體戰爭缺乏認識，緊急下的調整步驟難保不出紕漏。1914 年底，當軍事人員增加到百萬人時，彈藥與軍需品的生產與供給嚴重短缺。於是，國會通過《王國防衛法案》（Defense of the Realm Act），允許政府協助民間的軍需品工廠聘雇年輕婦女。傳統上，軍需品由民間生產，再賣給政府。這新法案違背了現行的交易制度，也衝擊到傳統的學徒制度，終於爆發罷工潮。政府戰爭處於是與民間協議，同意直接採購民間工廠的軍需品，並制定一套根據生產成本估算的採購價格。於是，軍需品市場從傳統的交易方式轉變成契約生產方式。隨著戰事擴大，政府開始協助其他的輕工業工廠改裝成軍需品工廠，也輔助現有軍需品工廠擴大生產規模。不久，戰爭處進一步設立**國家彈藥工廠**，直接雇員生產彈藥。

爲了運送大批的軍隊與裝備，英國政府也開始控制交通工具。鐵路雖仍由民間經營，但價格與路線則受控於政府。對於海上運輸，政府先只提供廉價的保險

<sup>2</sup> 除了失業率數字來自 May（1987）外，上述其餘數字均取自 Feinstein（1990），表 4。

並限制非必需品的運輸，但在 1916 年德國實施潛艇封鎖戰略之後，英國開始全面控制船舶運輸。

在戰前，歐洲因長期實行市場經濟與自由貿易政策，國際分工已經成形。英國輸出煤與機械，自美國進口農產品，自德國進口光學與化學工業產品。戰爭爆發後，爲了緊急生產光學與化學工業品，它於 1916 年成立**科學與工業研究部**，提供廠商技術協助和低利率貸款。在食物方面，英國政府先以價制量，但迫於食品價格節節升高，1916 年開始管制奶類、油類、肉類，1917 年規劃農地與農作物的生產。由於食物短缺仍然很嚴重，1918 年不得不委任**貝弗里奇**（William Beverage）成立一個委員會，進行糖、油、肉、奶油的配給。到戰爭結束時，接近 85% 的食物都實施配給制度。

隨著戰事繼續擴大，戰爭費用快速增高。政府籌措戰費的方式，其一是發行政府公債。其二是提高現行稅率或設立新稅，其三是印發新鈔票。若發行公債，利率必需要高過一般市場利率，才能從貨幣市場搶到借款。對政府來說，最簡單的籌款方式是印鈔票，這將增加貨幣供給量，並提高物價。比較這三種方式，利率提升的受害者是貸款投資的創業家和貸款購屋的百姓，稅率提升的負擔者是稅基較高的高所得者，而物價上升的受害者是固定薪資的所得階層。戰爭既然無法避免，政除了設法將傷害降至最低外，還必須將負擔分攤給不同的所得階層。

表 12.1.2 歐戰期間英國中央政府經常帳與貨幣經濟

年	政府收入	政府支出	貨幣增加量	物價增加率
1913	167	167	41	2.0
1914	170	296	103	1.0
1916	428	<b>1399</b>	<b>155</b>	9.3
1918	790	<b>2154</b>	<b>356</b>	<b>28.8</b>
1919	962	1401	377	<b>20.1</b>

資料說明：政府收入與政府支出的單位爲百萬英鎊，數據取自Feinstein（1972），表4和表12。貨幣增加量爲貨幣存量增加量，單位爲百萬英鎊，資料取自Friedman and Schwartz（1982），表4.9。物價增加率爲零售物價指數增加率，單位爲%，取自Feinstein（1972），表65。

最初，英國政府依照過去經驗，對民間軍需品工業的利潤開征**軍需品稅**，也對利潤高過戰前水準的企業開征**超額利潤稅**，此外並未設立新稅，也未提高所得稅或商品稅的稅率。但是，這兩項新增的政府收入遠不如政府支出的增加，繼續增高的赤字便只能以借款來應付。政治人物在權衡利害時，往往選擇避免立即的傷害，而把傷害往後遞延。由於當時市場可貸基金不足，不久，英國政府便開始大量印製鈔票，以補足所需款項。表 12.1.2 的貨幣增加量由 1914 年的 41 百萬英鎊快速提高到 1918 年 356 百萬英鎊。快速提高的貨幣增加量終於在戰後的 1918 年引發高達 28.8% 的通貨膨脹率。

### 福利政策的興起

英國政府在擴大軍需品的生產、聘雇年輕婦女時，引爆了技術工人的罷工。他們要求政府不得雇用非技術工人。當時擔任財長的羅伊德－喬治與工會領袖達成如下協議：政府在戰時可以暫時性地雇用非技術工人及婦女，但必須保障軍需品生產契約的利潤率。1915 年，國會追認這《戰爭軍需品法案》（The Munitions of War Act），允許雇主只要取得政府的許可證明便可以禁止工人變換工作。這法案開啓工會干預政府與廠商之契約內容的先例。從此，工人清楚地認識到經濟利益也可以經由政治談判獲得。不過，工人也擔心政府會借擴大戰爭去進一步限制工人的權利，便積極參與工會。在表 12.1.3 中，英國工會會員人數在 1916 年增加了三分之一，以後逐年成長。到戰爭結束時，工會人數達到了戰爭開始時的兩倍。

表 12.1.3 1911-1930 年間英國的工會人數（萬人）

年	1914	1916	1918	1919
工會會員數	<b>152.7</b>	217.1	296.0	<b>346.4</b>
參與罷工人數	<b>44.7</b>	27.6	111.6	<b>259.1</b>

資料說明：參與人數欄指參與各次罷工參與人數的總計，總活動日為各地各次活動日數的總和，數據來自 Cole（1948），第 192 頁。工會人數欄取自 Pelling（1993），附表 A。

羅伊德－喬治希望工業和平，處處向工會妥協。他於 1916 年接任首相後，隨即設立**國家勞工顧問委員會**，之後又設立**勞工部**接管工業關係，並任命一名工會領袖擔任部長。他又委任了一位工會領袖，成立委員會調查罷工問題。該調查報告指出：工人與工會都願意協力政府打贏戰爭，但不希望戰後工人的政治及社會地位依舊低落。羅伊德－喬治承諾在戰爭期間和戰後，後做一些重大的政治改革：1917 年設立重建部、1918 年擴大選舉權、1919 年設立健康部。這些動作雖使 1996 年的罷工參與人數較戰前的 44.7 萬人次少了三分之一，但到了 1918 年又增高至 111.6 萬人次，而 1919 年更提高至 259.1 萬人次。

戰爭使得居住問題變得複雜。許多工人及家庭被要求集中到軍需品工廠附近居住，也迫使房租大幅上漲。1915 年英國便發生抗議房租過高的罷工。爲了平息工潮，英國政府先是聽取工人代表的意見，開始**管制房租**，結果卻造成出租房屋數量的大幅減少。這個經驗促使英國政府放棄房租價格與標準的管制，改爲增加住屋的供給。1914 年以前，貧民住宅的提供屬於《**貧窮法**》（The Poor Law）及地方政府的職權範圍。重建部成立後，政府便開始調查工人對住宅的需要：1917 年的數字是 30 萬戶。**重建部**不只要復原戰前的社會結構，還要建設一個更好的經濟社會，包括健康、住宅、教育、失業保險等計劃。英國國會於 1919 年先後通過兩個法案，要求中央政府分別補助地方政府及民間公司興建住宅，並改善不符衛生標準的民間住宅環境。根據這些法案，重建部宣稱在三年內增建 50 萬戶住宅。雖然這承諾到 1923 年才實現四分之一。自此之後，中央政府已擺不開住宅興建與維護的負擔。

健康問題本來也屬於《**貧窮法**》與地方政府的職權，但戰爭把中央政府也拉進來。政府在擴大徵召入伍的新兵中，發現只有三分之一青年的健康符合從軍標準，於是要求重建部進行提升人民健康的改革規劃。由於這類工作必然導致中央政府與地方政府的職權衝突，因而只能完成少數的計劃，如性病免費治療、母親與嬰兒的生產檢查。

1918 年通過的《**改革法案**》（Reform Act of 1918）是戰爭內閣最大的政治改革。該法案廢除選民必須具備最低財產與納稅的條件，使選民人數躍增至 2000 萬人以上。由於新選民大都是低所得者及工人，工會與工黨的政治力量也跟著水漲船高。當年大選，工黨取代自由黨成爲國會（最大）反對黨。此後，各黨候選

人的政見便開始轉向，如羅伊德－喬治首相及其聯盟在 1922 年大選中打出「**幫英雄安家**」（Homes Fit for Heroes）的口號。在這次選舉中，工黨出現許多不是靠著總工會的支持當選的新科議員。1923 年，保守黨政府解散國會。重新選舉的結果，保守黨雖贏得多數席位，仍然遠低於半數。1924 年，工黨獲得自由黨的合作組閣，首次由在野黨變成執政黨。

之後的二戰期間，英國根據《貝弗里奇報告》，建立了社會保障體系和國家公共醫療衛生體系，並發放家庭扶養津貼。其實，英國人民和法國人民一樣是禁不起社會主義的誘惑，只是接納的方式不同。英國兩黨都曾著手推動計畫經濟，但都未曾大規模進行。保守黨的麥克米蘭（Harold MacMillan）對市場經濟就不具信心，曾出版《**重建**》（Reconstruction）說明他構思的經濟計畫體系。五年後，他又寫了《**中間路線**》（The Middle Way），主張在經濟計畫的前期先成立由產業與貿易業代表組成的委員會，依照全國的有效需要規劃各產業的生產數額。1957 年，他當上首相，先後成立**物價、生產暨所得委員會**（CPPI, The Council on Prices, Productivity and Income）與**國家經濟發展委員會**（The National Economic Development Council），推動**合作式國家計畫**（Cooperative National Planning）。<sup>3</sup>。另外，工黨於 1958 年的政策宣言提出「**為進步而計畫**」（Plan for Progress），指責保守黨政府拒絕經濟計畫而造成蕭條。他們重新定義經濟計畫，將社會主義國家所採用的**命令式計畫**（Command-Type Planning）改為**民主式計畫**（Democratic Planning），並指出：「每日的例行性決策可以交給工業界與消費者去操心，…政府計畫的目的，則是在提供一個更寬廣的空間，好讓新的財富能順利而快速地累積，而又能避免工業界與國家目標間發生衝突。…（因此）不只目標與達成目標的手段需要廣泛地被接受與被了解，有些甚至還需要全民的同意。國家與企業勞資雙方的**合夥關係**（Partnership），是民主式計畫的精髓。」<sup>4</sup> 合夥關係是工黨修正命令式經濟計畫的新方向，也將成為四十年後工黨正式放棄財產共有主張的替代口號。

<sup>3</sup> Planyi (1967), 第 18-20 頁。

<sup>4</sup> *Plan for Progress*, 第 5-9 頁。

除了短暫的計劃經濟幻想外，保守黨基本上還是堅持私有財產權和市場經濟，這和工黨偏愛公有產權的意識型態是南轅北轍。也因此，每當工黨上台，就將鐵路、航空、電信等產業國有化；當保守黨重新執政，又將這些產業再度民營化。英國政府政策便跟隨著政黨輪替而時常反覆。<sup>5</sup>

## 第二節 強權國家的經濟制度

歐戰留給人類的另一項餘毒是**法西斯主義**（Fascism）的興起。當時的法西斯國家主要是義大利、德國、日本，也包括哥倫比亞的蓋坦（Jorge Gaitan）和阿根廷的貝隆（Juan D. Peron）。

法西斯主義的鼻祖雖是義大利的墨索里尼（Benito Mussolini），但德國希特勒（Adolf Hitler）領導的納粹黨的影響更大，畢竟德國是歐洲文化與經濟的先進國家，而其手段更駭人聽聞。（本章僅討論與政治經濟相關議題。）

### 法西斯主義的興起

歐戰後的義大利國債高抬、經濟衰退、工廠關閉、失業率高攀、通貨膨脹嚴重，百姓生活極度困難。當百姓期待政府有所作為時，多黨組成的聯合政府卻陷入政治紛爭，擱置重大法案，終於使人民喪失對議會政治的信任。在義大利北部的工業地帶，工人多次罷工並佔領工廠，一度還成立蘇維埃政府。創業家和商人備感共產主義的威脅，期盼著強人政府的出現。

墨索里尼在歐戰前是一位極左的社會主義者，卻在歐戰後轉向國家主義，因反對社會黨的溫和路線而遭開除。他於 1919 年創立**國家法西斯黨**（Partito Nazionale Fascista，PNF），推崇強權、專制、仇外，反對自由、民主，組織戰鬥團以恐怖手段打擊反對者。1922 年義大利瀕臨內戰，他趁機控制北部幾個城市，並號召群眾進軍羅馬。義大利國王為了避免內戰，便邀請墨索里尼出任首相並組織內閣。他很快地就以暴力消滅所有的反對派，成立一黨專政的**極權政體**

---

<sup>5</sup> 有學者認為歐戰後的政黨輪替是英國國勢日益衰敗的主因。這論點雖有爭議，但反覆的政策的确帶給社會運作和百姓生活龐大的調整成本。



(Totalitarianism)，任命自己為獨裁者，指派國會議員，成立祕密警察，設置集中營，嚴格審查教科書、報章、雜誌和書籍，並要求教育要以宣揚法西斯政權和墨索里尼的偉大為目標。

根據英國已故歷史學家霍布斯邦 (Eric Hobsbawm) 的說法，民主在歐戰後的世界更為躍進。新成立的國家基本上都行議會政治，包括土耳其在內。但自從墨索里尼進軍羅馬開始，民主政治的盛況就快速消退。他說：「兩戰之間的年代裡，唯一不曾間斷，並有效行使民主政治的歐洲國家，只有英國、芬蘭（勉強而已）、愛爾蘭自由邦、瑞典及瑞士而已。」<sup>6</sup> 他又引述他文說道，東歐的獨裁君主、官吏、軍人，還有西班牙的佛朗哥，均紛紛走上法西斯主義。相對於社會主義對市場經濟的直接挑戰，法西斯主義直接挑戰自由與民主制度。然而，政經體制是一體的，計劃經濟無法接受政治自由，極權主義同樣無法接受經濟自由。

德國法西斯的興起過程和義大利略有不同。德意志帝國戰敗後，於 1918 年底崩潰，接替的是威瑪共和國。戰後的經濟產能已非常惡劣，加上魯爾工業區又為法國強佔，還得支付《凡爾賽條約》的鉅額戰賠款，德國政府開始大量發行貨幣，導致馬克的巨幅貶值。1923 年 11 月，一美元能兌換 40 億馬克超過，出現天文數字的通貨膨脹。表 12.2.1 是當時購買一盎司 (ounce) 黃金所需要的德國馬克金額。當個人不再自給自足後，就必須仰賴交易去獲取生活所需。交易本質是間接交易，以穩定的幣值為前提。一旦出現超級通貨膨脹，人們不願手中持有貨幣，會儘快地把手中的貨幣去交換任何的商品。然而，一日多變的價格讓個人無法確定商品的當下價格，但又不得不交易，於是，每次的交易都帶疑惑，也包括一再地被欺詐。這是每個人每天一再發生的事件。人非聖賢，受騙的次數多了，吃虧的次數多了，是否也會想「取回」自己被騙走的損失？茲威格 (Stefan Zweig) 在自傳裡說道，「大家都在互相欺騙…一切價值都變了，不僅在物質方面如此。國家法令規定遭到嘲笑，沒有一種道德規範受到尊重，柏林成了世界的罪惡淵藪。…整個民族都在憎恨這個共和國。」<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Hobsbawm (1994)。中譯本：鄭明萱，《極端的年代——1914-1991》，第四章：〈自由主義垮台了〉。

<sup>7</sup> Stefan Zweig (1942)，*Die Welt von Gestern*。中譯本：舒昌善等，《昨日的世界：一個歐洲人的回憶》。本節引自：雷頤，〈警惕法西斯〉。

Jan 1919.....	170.00	<p>表 12.2.1 德國威瑪時期的超級通貨膨脹</p> <p>左表的左欄是日期，右欄是購買一盎司(ounce)黃金所需要的德國馬克金額。</p>
Sept 1919.....	499.00	
Jan 1920.....	1,340.00	
Sept 1920.....	1,201.00	
Jan 1921.....	1,349.00	
Sept 1921.....	2,175.00	
Jan 1922.....	3,976.00	
Sept 1922.....	30,381.00	
Jan 1923.....	372,477.00	
Sept 1923.....	269,439,000.00	
Oct 2, 1923.....	6,631,749,000.00	
Oct 9, 1923.....	24,868,950,000.00	
Oct 16, 1923.....	84,969,072,000.00	
Oct 23, 1923.....	1,160,552,882,000.00	
Oct 30, 1923.....	1,347,070,000,000.00	
Nov 5, 1923.....	8,700,000,000,000.00	
Nov 30, 1923.....	87,000,000,000,000.00	

綜合霍布斯邦的論述，戰敗後的德國在面對超級通貨膨脹之外，繼之而起的是普世的經濟大蕭條。他說，「連中產階級的中高層公務人員，其政治立場也走上極端。…多數與政治沒有關係的德國百姓，都相當懷念德皇威廉統治的帝國時代。…法西斯思想興起的年代裡，以中產及中下階層為其主要支持者。」<sup>8</sup> 對於傳統的保守份子就更不用說了，他們厭惡威瑪政府和民主政治的無能，如同義大利創業家一樣地，期待強人政府能越過民主階段成為強權國家的旗手。

1920年，希特勒將德意志工人黨更名為**國家社會主義德意志工人黨**，而「納粹」(Nazi)就是國家社會主義者(*Nationalsozialist*)的簡稱。同時，他公布〈二十五條黨綱〉，主張包括：取締不勞而獲和靠戰爭發財的非法所得、推行企業國有化、廢除地租、制訂可為公益而沒收私有土地的法令、建立擁有絕對權威的中央政府和中央政治國會等。不久，最後一條就發展成以領袖獨裁為核心的「**領袖原則**」。在該原則下，德國企業的管理階層只聽命於領袖，此外不受任何限制，企業內部沒有工會，也沒有股東會。換言之，政府完全控制企業，而企業管理者獲得完全管理的授權。這種極權體制有利於推動經濟刺激政策，使德國順

<sup>8</sup> Hobsbawm (1994)。

利地度過經濟大蕭條時期。納粹黨在大蕭條的經濟環境下迅速發展成德國第一大黨，並於 1933 年成爲執政黨。

對於法西斯主義在義德兩國的興起過程，歐爾森（Mancur Olson）提出一個**暴力創業家（Violent Entrepreneur）**的經濟理性解釋。<sup>9</sup>他指出，公共安全是需要集體提供才能發揮效率的財貨，但也存在搭便車（free-riding）問題——一個人覺得他的邊際收益只是其邊際貢獻的一小部分，勢必導致公共安全的提供不足。但在小型的狩獵採集隊伍裡，由於存在嚴格的相互監督，這問題還不存在。當人口成長到部落時期，由於集體提供的財貨不只有公共安全一項，個人若逃避公共安全（如獵殺猛虎）的提供，將遭受族人以不與他合作生產其他財貨爲制裁，因此，搭便車問題也還不會太嚴重。<sup>10</sup>換言之，在初民社會以下，社會秩序是可能自然形成的，還不需要府來提供。但是，當人口成長到社會性制裁無法有效運作時，搭便車問題將導致公共安全的提供嚴重不足，讓整個社會陷入人人與人人爲敵人的霍布斯式叢林。這時，個人的勞力將用於三個方面：生產、防禦、侵略，其中生產只占三分之一。由於防禦與侵略是在社會中相互抵銷的行動，整個社會的個人勞動就只有的三分之一有產出。這時，如果出現一位暴力創業家，以其武力征服各部落並提供公共安全，便可以讓人們安心地去生產，並願意支付高達 50% 的稅率（仍低於三分之二）。

從霍布斯式叢林興起的統治者是以武力征服群雄，並不跟百姓訂立契約。50% 的稅率只是舉例，在經濟理性假設，他會追求大大的稅收。爲了極大化稅收，他希望百姓能全力生產，因此會保護他們，補助他們生產，甚至鼓勵他們投資於生產事業上。在沒有其他更好選擇下，經濟理性計算的百姓會順從他，期待他的統治能長久，而他也希望自己長生不死。他好大喜功，因爲有花不完的稅收。這是一個獨裁統治者，而統治者不會信任百姓，更不會讓權給百姓。

## 法西斯主義的體制

<sup>9</sup> Olson (1993)。

<sup>10</sup> 干學平、黃春興，2007 年，《經濟學原理》，〈第十五章 初民社會〉。

美國專欄作家弗里恩（John T. Flynn）整理出法西斯體制的八大特徵：（一）極權政府，其權力不受任何約束；（二）獨裁統治，其領袖原則不容置疑；（三）龐大的行政官僚在管理資本主義體系的運作；（四）生產者被組織成企業集團；（五）追求自給自足的經濟計劃；（六）政府利用借款和支出去維持經濟運作；（七）政府支出以軍事支出為主體；（八）朝向帝國主義的軍事擴充。

對法西斯主義最好的理解，就是將它的主張與自由社會和社會主義對比。其比較如下：

第一，法西斯主義強調國家利益高於個人利益。自由社會尊重個人的自由與自利，法西斯主義則將國家利益置於個人利益之上，要求個人應該為國家利益而犧牲。社會主義強調的不是國家利益，更不是個人利益，而是社會利益。國家主義和社會主義都屬於集體主義，因此，法西斯主義和社會主義都認為應該從集體利益設計出集體秩序，並以此限制個人的行動。相對地，自由社會僅要求個人的行動不得超越法律的規範，然後期待彼此的行動能協調出秩序。

第二，法西斯主義主張民族主義。當國家與民族兩概念結合之後，諸如民族主義、軍國主義、英雄崇拜等信念就發展成不能撼動的國魂。在這方面，社會主義明顯地異於法西斯主義。共產主義以建設世界性的共產社會為終極目標，呼籲「世界的工人團結起來」共同消滅國家。自由社會也強調國家與民族的區分，如美國雷根總統時期的白宮顧問勒丁（Michael Ledeen）所說的，「美國不是基於一個民族，而是基於一個理念。所有來美國的人，只要認同這個理念以及憲法，接受一個自由社會以及以法治國，就是受歡迎的，也可成爲一個美國人。」話雖如此，自由社會的人民對於國家的認同並不強烈，因為市場經濟盛行「商人無祖國」的信念。

第三，法西斯主義反對共產主義，而共產主義則為社會主義的一支。在許多學者的分類中，共產主義被視為極左派，而法西斯主義屬於極右派。然而，就如納粹黨的正名是國家社會主義，也是社會主義的一支。因此，米塞斯將它們全歸納在社會主義的大框架下。社會主義把極右派和極左派連接起來，使不同的意識型態從一條直線變成一個頭尾相接的圓。共產主義本質上反對私有財產權，自由社會視私有財產權為個人不可剝奪的權利。法西斯主義則將私有財產權視為國家利益下的一項政策或手段，政府可以隨時沒收、侵入或管制。

第四，法西斯主義堅持一黨專政，是極端的父權主義，也是英雄主義的發展。英雄的意義在於對抗專制和救助羸弱，但英雄主義卻帶有藐視庸俗的情結。凱因斯曾批評民主政體下的「保守黨員太迂腐、自由黨員太隨便、工黨黨員又太無知」。他認為管理國家是菁英份子的天職，不是庸俗無知的百姓有能力承擔。法西斯主義者持有知識份子的狂傲，崇拜英雄，反對政黨政治。若與庸俗的民主政治比較，他們寧願選擇明君或開明專制的獨裁者。法西斯主義者認為計劃經濟是對技術的偏愛，是十分膚淺的體制。就自由主義的海耶克看來，來自菁英的知識和來自計劃者的知識都過度重視少數人的知識，其錯誤不僅是漠視自己知識的不完整與可能的錯誤，更拋棄了市場糾正錯誤和發展知識的演化機制。

勒丁質疑中國的經濟改革並沒有走向自由和民主，而是朝向法西斯政權發展。他的幾點觀察是：厲行一黨專制、鼓吹民族主義、只允許個人經濟自由而限制政治自由、經常在重要經濟建設上侵犯個人財產、留意並隨時準備鎮壓民間的不滿。<sup>11</sup> 不過，這些質疑點並非改革之後才出現，原本就是共產主義的特徵。因此，與其說中國走向法西斯，寧願說正緩慢地走向自由化。

在質疑中國的走向外，勒丁提出一個較有意義的學術問題：法西斯體制是否穩定？他的答案不是否定，因為德、義兩國的法西斯政權並非瓦解於內亂，而是滅亡於外來的強大軍事力量。由於法西斯的歷史很短，其命運的確很難預料。然而，從它崛起於對外國的仇恨和對國內秩序的憂慮，其人民對政府專制的容忍度勢必高於西方民主國家。若允許個人保有部分的私有財產權和經濟自由，人民的反抗更不會太過強烈。即使將中國大陸歸類為法西斯，因為當前推動的民本與善治的傳統理念都要求政府必須體恤民情，因此，除非官員們普遍地背離了應該遵循的法律與道德，否則該政體的穩定性還是很高的。

1932年，美國經濟學家敏士（Gardiner Means）和法律學家波爾（Adolph Berle）出版了《現代公司和私有財產》<sup>12</sup>，指出：現代公司的經營者不再是持有股票的股東，而是持有股份微不足道的經理人員。經理人員不再直接以股東的利益或利潤為經營動機，而是在順從股東的授權或指令為前提下，以自己的偏好和

---

<sup>11</sup> 勒丁於2002年在《華爾街日報》發表〈從共產主義走向法西斯主義？〉，2008年在《遠東經濟評論》發表〈北京擁抱經典走向法西斯主義〉。

<sup>12</sup> *The Modern Corporation and Private Property*。

利益為經營動機。換言之，即使在私有財產權的社會，私人公司的所有權和經營權已經分離。既然經營者不再是所有權者，那麼，對公司的營運言，所有權歸屬於私人 and 歸屬於國家的差別也就不再存在。他們更以 1930 年美國電話電報公司（AT&T）為例，指出該公司 20 位股東也僅持有公司 4% 的股權，就像由政府各部門集資成立的國營公司。因此，資本主義發展到大公司的階段，其經營與效率已經與財產權結構無關。1942 年，熊彼特的《資本主義、社會主義與民主》也有類似的論述：即使在私有財產權社會，大公司裡發展出來的行政官僚制度和國營企業並無兩樣。<sup>13</sup> 所有權和經營權的分離理論不僅支持社會主義的計劃經濟，也支持法西斯主義的經濟體制。

德、義、日等國是在工業化之後才邁向法西斯主義，他們相信本國的工業能力，也認識金融在工業生產的居中地位。由於他們主張排外，其經濟體系傾向於自給自足。這個自給自足的經濟體系並不是矩陣式的計劃經濟，而是由數個稱為康采恩（Konzern / Concern）之超級企業集團的聚合體，每個超級企業集團都控制一群成員企業，包括一家該集團的核心銀行。它的成員企業包括各式的工廠、貿易公司、運輸公司、保險公司等，各自在法律上獨立性。核心銀行為康采恩的管制核心，持有成員企業之股份、並透過收買股票、參加董事會、控制各成員企業的財務和經營方向。

康采恩不同於托拉斯與卡特爾，因為該組織之目的不在支配市場而在控制社會。另外，托拉斯與卡特爾也不是以核心銀行為控制中心。在結構上，日本的財閥（Zaibatsu）和康采恩類似，雖然財閥與社會控制無關連。日本比較有名的三井財閥、三菱財閥、住友財閥、安田財閥等，都是以核心銀行為控制中心，如住友集團的核心銀行為住友銀行、三菱集團為東京三菱銀行、安田集團為日本興業銀行、三井集團為櫻花銀行（後合併住友銀行成三井住友銀行）。在這些財閥銀行的控制下，企業集團內各成員企業交叉持股情形非常嚴重，以致財務難以透明，非法借貸時有所聞。因此，每當集團內有成員企業經營不善時，經常會牽連到其他成員企業。

---

<sup>13</sup> Schumpeter (1975[1942])。

### 第三節 福利國家

在戰爭時期和戰後初期，福利國家並未在英國國內形成太大的政治歧見。也因此，海耶克便認為「福利國家並無精確的意義，常用以描述一種政治狀態，其國家關切的問題遠超過維持法律及秩序以外。」<sup>14</sup> 他將**救助制度**和維持法律及秩序同列為政府應該關切的問題，只是認為福利國家和自由社會對這些問題的關切次序和程度有所不同。古典自由主義堅持最小範圍的政府活動，只要不管制到個人自由，並不反對政府救濟貧窮與殘障和提供衛生與醫療。

#### 政策與體制的區別

工業革命後，英國的土地從農田變為工廠和城鎮，農民變賣家產成為勞工。失去農村的海綿式保護後，勞工變得極其脆弱。一旦工廠倒閉裁員或個人遭逢災難，勞工生活立即陷入絕境。在工業革命開始，英國已就傳統的《救貧法》進行調整，只是趕不上農民走入城鎮的速度。隨著民主發展，政府不斷被要求參與和擴充社會的救濟制度。初期，這些政策被稱為**社會安全**（Social Security）政策；之後，由於政府被要求提供服務的涵蓋面越來越廣，被統稱為福利國家。當前的福利國家已泛指英國和其他以**社會民主**（Social Democratic）思想為主要傳統的德國及北歐等國家。（下一章將討論社會民主的政治經濟體制。）

當前福利國家提供了「從搖籃到墳墓」的廣泛政策，其內容包括：（一）**生育福利**——產前檢查、生育住院、醫療服務、產假、育嬰假等，（二）**兒童福利**——兒童津貼、兒童教育、學生食物津貼等，（三）**老年福利**——老年年金、老年扶助計畫、死亡救濟金等，（四）**醫衛福利**——傷殘補助、疾病及醫療支出等（五）**社會福利**——公共住宅、房屋津貼、失業救濟金、貧窮生活補助等。

福利國家的經營費用將支用甚高比例的國內產出、動用不少的國內勞動力，故其人民所需繳納的稅率就很高。高額費用是福利國家的本質，因此，福利國家的爭議就圍繞在政府如何籌措這些費用和其代價上。在一個絕對保護私有財產權

---

<sup>14</sup> Hayek (1960)，中譯本，第 413 頁。

的社會，政府只能經由稅收去籌措上述財源。然而，由於稅收的社會成本是與稅率平方成比例，這導致許多國家以改變產權結構去替代稅收，藉由民主程序將福利項目相關的產業化為公有產權或限制私人經營。譬如將醫療體系或教育體系全納入國營，或僅讓私人企業提供一些零組件或委託製造的市場。由此可知，福利國家逐漸轉化為一種政治經濟體制。政治經濟體制的一端是私有財產權受到保護而市場完全自由的自由經濟，另一極端是將所有與福利事項相關的產業都納入國營的計劃經濟，介於其間的是將部分產業納入國營的**中間路線**（Mid-Way）。中間路線有不少型態，上一章提到的，由政府控制重要的生產因素和中間財的市場社會主義也是其中之一。

就像自由經濟與計劃經濟，福利國家也是一種政治經濟體制的選擇，而不是一些政策選擇。既是體制選擇，就是憲政選擇。憲法規定政府的權力和預算來源，也限制其權力和預算使用。憲政體制一旦決定，政府就只能根據憲法條文運作。在憲政下，政府有預算也有權力；只要不超越憲法的約制，政府可以大方地把部分預算支用於福利項目上。這時政府在福利方面的作為，才稱為**福利政策**。福利國家和福利政策的區別在於憲法約制這一條線。如果是福利國家，政府有權利也有義務以經營壟斷產業的方式去提供福利事項。這不算侵犯到私有財產權，但政府不能以重分配為理由徵稅。如果不是福利國家，政府只要在憲法約制範圍之內，可以福利政策為由提供福利事項，但不能經營壟斷產業。此時，政府可以徵稅，但必須經國會通過。憲制約束不僅是約束政府權力，同時也是保障政府的權力。只要能說服國會通過較高稅率，執政者也就獲得開展福利政策的權力。經過繳稅，人們才感受得到自己享受福利政策的成本。換言之，我們僅能以憲法約制去探討政府的福利政策，而不是藉著其他的正義論述去討論福利政策。

## 教育券

龐雜的福利項目不僅耗費巨大的行政資源，也限制了人民在相關項目的選擇自由。近年來，福利國家論者正試圖簡化這些項目以改善這兩缺失。這發展可以從**教育券**（Education Voucher）說起。



教育券的提倡者是美國經濟學家佛利德曼。在美國，私立中小學校提供優良的教學，但也要求高學費。<sup>15</sup> 父母這一輩的財富不均，經由不均的教育投資而傳到下一代。要降低這種先天的不公平，就要提高公立學校的教育品質。佛利德曼認為，教育券可以把公立學校帶入市場式的競爭，並在競爭下提升教育品質。在作法上，政府將每年的教育預算按學齡兒童的人數分配給每一位學生，譬如每位小學生分配到 10 萬元的教育券，國中生分配到 15 萬元，而高中生分配到 20 萬元。同時，政府廢除公立學校制度，不再補助學校，也不管制學校。學校若要在公開市場招收足夠的學生，就必須自我定位。有了教育券，低所得家庭也可以送子女到高學費的私立學校，因為可以用教育券扣抵部分的學費。若沒有教育券，他們一旦放棄公立學校，就必須負擔私立學校全額的高學費。

若能擴大教育券的使用範圍，低所得家庭就可以讓子女在小學階段進入費用較低的學校，等到高中時再進入費用較高的學校。當然，他們還可以有另種選擇，就是在義務教育階段都進公立學校，而把累積的教育券補助作為扣抵進入大學的學費。假設政府將上述分年齡給付的教育券合併成一筆**義務教育券**，於嬰兒出生時就設定好，譬如六年小學加上六年中學合計的 165 萬元，那麼，這筆錢也就相當於目前大學四年的學費。義務教育券可以讓低所得家庭的子女有機會去讀大學。

教育券在美國的試行並不理想，也招致左右兩派的攻擊。由於試行範圍相當有限，成敗還難定論。不過，這政策把市場和競爭帶進公共財領域，打破了市場機制在提供公共財會失靈的論述。它讓人們有機會認識市場競爭所呈現出來的秩序，更正以往認為管制才能建立秩序的錯誤認識。從這政策的實踐中，人們能明確知道自己所獲得的政府補助款數目，也明白它對政府其他預算的排擠。

## 職分社會

---

<sup>15</sup> 高效率和高學費的現象也出現在私立大學。高學費使得低所得家庭必須省吃儉用才能讓孩子唸好的私立大學，減緩了社會的流動性。由於大學教育的對象是成年人，選擇高學費的私立大學就如同選擇昂貴的餐廳一樣，雖呈現社會所得不均，但仍在個人自由選擇所定義的範圍之內。但是，如果教育對象是未成年人，問題就不一樣了。畢竟市場機制和個人自由選擇所定義的範圍都是成年人，而不是未成年人。除非我們堅持父母對未成年人擁有完全的責任和義務，否則政府便可以找到介入的理由。

教育券的補助對象是未成年人，但很容易就推廣到以未成年、傷殘者和老弱婦孺為主要目標的**全民保險**。

全民保險是福利政策的核心，但難以控制的醫療浪費衍生出林林總總的管制，從病人的看診、住院、給付等限制，到醫院和醫生的看診人數和用藥管制。管制導致造假和貪污等腐敗，提高醫療成本。以台灣為例，當全民健保局開始對醫院進行全年給付的總額管制以後，醫院面臨降低醫療品質和減少看診的抉擇。地區性的小醫院會降低醫療品質、以較次級的用藥替代、減少慢性病者的給藥天數；較具規模的大醫院則減少健保看診的門診數、推出醫療品質較高的完全自費門診。

全民健保也可以採納教育券制度，在規定每次看診的固定給付下，允許人們自由選擇公立或私立醫院。由於醫療產業有半數的醫療機構是私人醫院，將迫使公立醫院在市場競爭下改進醫療品質。全民健保沒有限制病患每年的看診次數，以致慢性病患者會多跑醫院多拿藥，醫生也暗地鼓勵病患沒有必要的回診，導致龐大的醫療浪費。若改用教育券制度，可先估算個人終生有權動支的**終身醫療個人帳戶**，譬如 64 萬元。於是，個人為了留給自己未來不測之重病的所需費用，就不會隨意看診或多拿藥，甚至在小病或慢性病看診時也會選擇自費方式。

一旦醫療方面有了個人帳戶，那麼傳統福利政策中的生育補助和幼兒與兒童營養補助等金額，就可以一起併入，擴大為**終身健康個人帳戶**。譬如加入 6 萬元的生育補助和 30 萬元的幼兒與兒童營養補助，該帳戶的總數可以接近 100 萬元。順著終身健康個人帳戶的發展，各種福利政策都可以一一轉變成教育券的形式，然後再併入這個人帳戶，最終成為完整的**終身福利個人帳戶**。譬如在合併義務教育券和個人健康帳戶之後，總的帳戶就有 265 萬元。失業救濟金也可以併入，若以六個月的平均國民所得計，則再加上 25 萬元而成為 290 萬元。這個數字和阿克曼與鄂斯圖特（Ackerman and Alstott, 1999）建議給予美國嬰兒一生的 8 萬美元之個人福利帳戶相當接近。他們說到：「根基於資本主義尊重私有財產權的崇高價值，我們提出的這項計畫可以讓正義實現。順著它，我們可以走向更民主，更具生產力，和更自由的社會。…在這個職分社會下，美國人民將贏得新的意義，那就是他們真正生活在一個機會均等的土地上，機會是公正的。」

**職分**（Stake Holding）是阿克曼與鄂斯圖特仿效資本主義的**股份**（Stock Holding）而提出的概念。在私有財產權的股份社會裡，股份的持有者依其股份

擁有對資產的相對權利，包括經營決策的權利和盈餘分配的權利。在職分社會裡，個人被視為國家的構成份子，擁有參與國家決策的權利和稅收分配的權利。職分社會不再依賴無效的道德勸說去說服個人努力賺取利潤，而是採取類似於資本主義的利潤分配為誘因。目前新加坡政府每年將政府預算盈餘分配給人民，就是職分概念下的作法。

職分社會下的個人帳戶概念未必會違背傳統自由主義的精神。如前所述，個人終身帳戶是社會給予個人的最低生活保障，但同時也限制了任何人利用民主運作去侵犯私有財產權。傳統自由主義僅視家庭為代代相傳的連續體，去延續個人的有限生命，卻把國家視為各年度不相連存在。因此，傳統自由主義要求政府預算必須保持年度預算平衡，而不同於期待家庭的長遠規劃。其實，社會上存在許多長期累積而無人所有的各種財產權，也是跨期移交給繼任的政府。這些財產權和它們的報酬若改以基金的方式去經營，就可以籌備出新生嬰兒之個人帳戶所需之基金。初始基金不如想像中龐大，因為在實際運作中，政府每年在教育、健保、幼兒健康、老人福利等的預算都必須併入這基金的。這些都是政府預算，而且是只能從稅收中去支用的預算。