

福利國家民營化的觀察與檢討

廖俊松

西方先進工業國家第二次世界大戰以後形成的「福利國家」體制，在一九七〇年代全球性經濟不景氣的時期，曾經遭到諸如財政、經濟上的危機與官僚僵化、不平等、等尖銳的批評，迫使其不得不在一九八〇年代採取經濟自由主義的發展路線，採取民營化的作法——政府逐漸放棄扮演傳統福利「唯一供給者」的角色，將部分福利服務供給的角色與功能轉移非政府部門，由非營利性質的志願性組織或者營利性質的商業性團體來提供民衆所需要的福利服務，從事福利制度的改革。

是否福利國家這樣一種民營化發展趨勢的轉變有助於解決福利制度所面對的危機？又其執行的成效是否產生如預期般可欲的結果？本文即將從一九八〇年代以來英美兩國福利制度的改革與政策執行的成果來探討社會福利的本質與實踐之道。

福利制度的批判

在一九七〇年代全球性的經濟危機當中，福利制度遭遇到的最大批評來自於不斷增加的福利成本支出，使得政府福利消費佔國民所得的比例持續上升，不利於國家生產的積累，特別是在經濟成長停滯的艱辛時期更為嚴重。依據Rose(1986, p.29)的分析，七個OECD主要國家（美、英、加、法、西德、義、日）經濟成長被社會福利支出所消化的比例（the front-end load），是從一九五〇年代（一九五二—一九六〇年間）的平均二八%增加到一九六〇年代（一九六一—一九七二年間）的四七%，再猛竄至一九七〇年代（一九七三—一九八二年間）的一四七%。影響所及，各國社會支出佔國民所得的比例則是從一九六〇年的一〇·九%、一三·九%、一二·一%、一三·四%、二〇·五%、一六·八%和八·〇%躍升至一九八一年的二〇·八%、二三·七%、二一·五%、二九·五%、三一·五%、二九·一%和一七·五%（Marmor et al, 1990, p.61）。這種情形意謂著政府在福利國家的責任壓力下，需要課徵

高額の稅收來支應不斷上升的福利成本支出。然而，稅收的提高不但使得一般家庭的實質收入相對減少，儲蓄減少，資本主的商業利潤亦會隨之縮減，不願積極投資，導致社會資本形成緩慢，不利於經濟的成長。此外，由於完善的福利措施可以直接供給民眾必要的生活資源，降低民眾對於基本工作薪資的需求，使得民眾參與勞動市場的意願薄弱（尤以貧窮線上下範圍之邊緣勞工為甚），不利於生產所需勞力之供給，亦有礙於經濟生產之效率。

隨著福利支出持續擴張所可能產生的疑慮是政府財政的破產。

正如Rose(1984)指出，「福利政府」（大政府）走向破產的三個階段是：(1)由於福利支出擴張與家庭可支配津貼的增多，政府的經濟負擔過重，會導致政治的超荷；(2)政府的超荷將會減少津貼人民的家庭可支配所得；以及(3)當人民發現現行政府不再能保護他們的利益時，他們會以選票支持換黨作看。換句話說，在民主選舉的制度規範底下，福利國家的政黨或政治人物為了贏得選票的支持以取得執政的機會，不可避免的會因為取悅選民的福利偏好而競相擴張福利方案。但是，這種以福利設施交換選票的政治行為，雖然一時間能夠極大化選票的支持，若長此以往，由於福利建設「易於施行、難於終結」之特性使然，其結果如果不是國庫負債累累，宣告破產，就是財政赤字連連，需要後來世代償還，造成世代間的不平等。為了免得「禍延後代」，終究會有一個負責任的政府削減福利荷包，

並將此結果交由社會公評。

此外，隨著福利的擴張，福利資源規模益形龐大，為了分配與管理上的需要，福利行政體系也會相應擴增。然而，行政體系規模的擴增除了會增加組織內溝通協調的困難，造成福利資源的浪費之外，也會因為官僚本位主義的緣故，形成組織的僵化現象，無法適當回應社會環境的問題需要與服務需求。如Sett的觀察指出，長期以來福利行政體系的擴張增加了公共服務人員與專業人士的權力，但卻沒有同時改善他們回應服務對象的責任感，福利服務方案的設計也沒有以被服務對象的期望和感受為主要的考量因素(Sett, 1993, pp. 118-119)。

福利制度另一個經常被質疑的問題乃是關於其所宣稱能夠達到社會更大的平等性，但事實上彷彿並非如此。以英國為例，根據Grand和Winter(1987)的觀察，中產階級較之勞工階級能夠享受更多的福利服務與補助，無論是在醫療保健、交通運輸、教育供給、甚或住宅貸款等服務項目，中產階級所能享受到的津貼或補助都遠多於勞動階級。怪不得有人戲稱，政府的預算是以有錢人的皮包和貧窮人口的肚皮來滿足中產階級大眾的利益。故Pierson(1991, p. 134)指出：「戰後福利國家發展最重要的面貌之一就是中產階級利益的重視。而Tomasson(1983, p. 9)亦認為「二次戰後社會福利關心的對象實在……非貧窮族群。」顯然的，除了直接針對弱勢團

體、或者個人性的社會服務之提供略微具有重分配的效果之外，想要經由福利制度來達成利益重分配的效果並不顯著。福利國家中產階級利益的優勢分配角色並無法促進更大程度的社會平等。

福利制度的改革

爲了回應多元化的社會價值觀與福利需求，解決財政上的危機，同時爲避免「行政官僚僵化與無效率的行動」，一九八〇年代以後福利制度改革最重要的發展趨向是福利服務的「民營化」(privatization)。惟需要澄清的是，這裡所謂的民營化並非「政府完全退出」的純粹市場活動，而是一種「準市場」(quasi-market)的型態，政府經由契約授權民間部門「(contracting out)或者增強中介機構能力」(empowerment of mediating institutions)生產與輸送福利，但仍然保有若干程度、甚至完全的福利責任。本節以下內容即將探討這種福利制度改革的成效。

一、契約外包

一般而言，福利服務民營化的形式大約可以歸納爲以下四種：政府可以(1)透過契約外包或者財務補助的方式，鼓勵民間機構生產或輸送福利服務；(2)解除或放寬管制標準，讓更多的民間團體提供福利服務；(3)出售公共事業或國有資產；和(4)取消福利服務方案，並放棄該項責任(Starr, 1989)。但是，在實際的執行方面，則以

契約外包或者財務補助的方式最爲常見。以美國爲例，聯邦政府的福利服務供給，有半數以上已經外包，委由民間機構負責提供(Donahue, 1989, p. 34)。地方政府，尤其是州政府，則習慣於使用財務補助的方式鼓勵協助非營利性質的志願性團體來提供福利服務，例如麻塞諸賽州就有百分之七的預算流向一千二百多個提供福利服務的志願性團體，向他們購買諸如家庭諮詢、酒癮勒戒、日間托護、以及英文課程等合計超過二百多種的社會服務。而全國，亦有超過四百萬的勞工服務於主要由政府經費所支持的非營利性組織，如健康照護、社會和法律服務等公益性團體(Lipsky and Rathgeb-Smith, 1990, pp. 8-10)。

當然，政府契約的民間機構承包商，並不僅僅限於公益性質的志願性組織，營利性質的商業性團體亦受到相當程度的歡迎。因爲，雖然志願性團體的優點具有強烈的鄉土意識情懷(local roots)，能夠照顧到弱勢族群，也不會因爲商業誘因的缺乏而犧牲了少數偏遠居民的福利需求，但商業性服務機構在規模經濟、管理制度、以及標準化的服務等方面卻有較佳的執行能力。在英國，一個有關老年人社區之家的研究發現，商業性質的社區之家較諸地方政府設置的社區之家不但具有成本上的優點，也較能吸引辛勤工作的小資產階級們的喜愛(Judge and Knapp, 1985)。也因此，醫院、護理之家、兒童托育中心等需要規模經濟條件要求以及標準化服務管理的

社會服務事業所形成的商業連鎖網路，在服務效率的要求下正急速的擴張，成為政府新式財務下的受益者。

這種契約行為的大量使用，使得政府難於掌握福利服務的品質與責任問題。例如，商業性的承包商基於財務的考量，非常樂於接受一般性、技術性層次低的服務案例，但對於有困難、需要花費更多時間處理的個案卻經常是馬虎而草率的(Gurin, 1989)。美國勒戒公司(the Corrections Corporation of America)所經營的民間拘留中心可以比傳統的戒護管理節省百分之十的經費支出，但卻較少提供諸如職業訓練或者精神治療等特殊性的服務；更常見的情況是，大型的商業性服務機構為了擴大市場佔有或者獲取超額利潤，如果不是削減小型包商的數量，就是多使用技術性差的低工資勞工或工讀生，導致失業的增加以及勞動士氣的低落(Self, 1993, p.127)。而在政府主管單位的監督方面，為了管理與考核上的客觀與方便起見，也往往強調有形物質設備的標準與服務案例的數量，而非案主身心照護與人格關懷的建^六(Day, 1988)。

契約外包對於志願性團體亦有可能產生負面的影響。由於政府的補助與契約經常伴隨著複雜的行政手續與非人情化的制度要求，為了符合這些條件，志願性團體往往需要修正既定服務標的——無論是種族上的、地方上的、或者其他方面——的優先順序，使得他們的組織存在的獨特使命可能因此受到影響，深者更會成為官僚化或者

商業性色彩濃厚的組織，不再具有鄉土關懷或者社區意識的認同感(Self, 1993, pp.123-124)。

二、消費者選擇權

除了成本與效率因素的考量之外，民營化一個重要的倫理觀點是要藉由競爭的行為解除政府優勢的獨佔地位，還給消費者更多福利選擇的空間，以滿足個人獨特的福利偏好。這種「消費者選擇權」最常見的方式是補助券(voucher)的使用。例如，以低所得族群住宅改善方案為例，傳統的方式是由政府獨立或者與民間合作興建國民住宅提供低所得家庭的居住需要，但美國聯邦政府從一九七〇年代開始實施一種由國庫專款補助的住屋券(housing voucher)計畫，定期的提供合格的受益家庭一張住屋券，它的價值約相當於個別家庭所得的百分之三十與鄰近租屋市場平均租金之間的差額。有了這張住屋券，合格的受益家庭可以在民間的租屋市場上自由選擇適合的居所，而不必考慮租金可能過高的問題。因此，在一個競爭性的民間租屋市場上，住屋券所扮演的功能就是補助低所得家庭的租屋支出。

然而，住屋券的實施並非沒有問題，美國城市內可供貧窮人家租賃的房屋就相當缺乏，建商也往往無意興建常被戲稱為供應窮苦人家居住的「貧民住宅」。因此，住屋券計畫至多幫助了許多受益家庭修補或改善他們目前的居住條件，但是卻無助於增加市場的

供給，貧窮人家仍然只能在舊有的房屋中打轉。

在美國，補助券亦常被使用在學校教育機會的選擇。例如，一九八〇年代，美國曾在艾倫岩(Alum Rock)地區進行一項學校券(school voucher)計畫的實驗，希望能夠透過聯邦經費的補助以誘使各鄉鎮學區提供多元化的課程，以符合學童們不同的特質要求，或者建立具有特定教學功能的區域性「重心學校」(magnet schools)，以擴展學童家長們選擇適合他們孩子就讀學校的能力。

這個計畫後來陸續擴展至其他的地區，並衍申出所謂的「學校選擇計畫」(school choice plans)。其中，最成功的應該算是明尼蘇達州(Minnesota)的學校選擇方案。明州的作法允許學童家長們將他們的孩子送往另外一個學區就讀。雖然真正如此做的家長並不多見，但民意調查卻指出有將近百分之六十左右的家長與老師們相當贊同並支持此項方案的實施。雖然有學者和教育專家非常憂心學校選擇的效果可能會導致地方學校系統的失衡與弱勢學校的關門——特別是在大都市地區，但明州政府的此項方案顯然並沒有剝奪地方學區的協調權威或者導致任何學校的關閉(Seif, 1993, pp. 131-133)。

「消費者選擇權」在英國有另外一種風貌的表現。以低所得住宅政策為例，英國政府為了鼓勵「住者有其屋」政策的實施，大量的銷售公有租屋予以承租戶，使其能夠擁有自有住宅。而對於尚無

經濟能力購買政府國民住宅者，則以「準市場」的建構方式，鼓勵在公共部門的監督下成立住屋合作協會(co-operative housing associations)，或者強化地方承租戶委員會的權利，使其自行管理社區內的居住條件。可惜的是，政府雖然願意釋出權利，但地方上的承租戶通常卻寧願維持現狀而不願改變，不願意接受另外一種形式的房東所帶來的不確定性(Spencer, 1989)。

在教育制度的革新方面，英國一九八八年通過的教育法案賦予學校董事會有更大的財務責任與教育自主權（當然，學校的董事會必然要有學生家長代表）；而如果董事會能夠獲得百分之二十的學生家長們之支持，也可以脫離地方教育當局的監管，成為一個獨立狀態的公立學校，直接接受中央政府的監督。同時，只要學校有缺額，家長們也被允許可以將孩子送往同一地方教育當局管轄區域內的任何一間學校就讀。此外，這項法案還引進了一種「準市場」的作法，要求地方政府的教育經費之分配要以學生的人數為基準（當然，有特殊教育需要的弱勢族群可以享受較多的教育經費分配；而如果資金充裕，計畫又可行，窮困地區的學校亦可以獲得較多的經費補助）。這種作法使得越來越多的學校選擇成為一個獨立狀態的學校，且隨著越來越多資訊充足和資源豐富的學童進入教學績優的學校，中產階級的福利也相對的加深。一項針對蘇格蘭(Scotland)地區三個早期引進這種改革式教育制度的地方政府之研究便證實了

這些結果：其中兩個地區的學校過少，以致於無法讓家長有多大的選擇權。而第三個地區，位處都市邊緣不利位置的學校，不但學生人數逐漸下降，教師與教學資源日漸不足，這些區域的家長們更缺乏適當的資訊內容來決定子女適合就讀的學校。更令人注目的是，同一份研究報告並證實了這種趨勢只會造成更大的社會極化現象（Adley et al, 1990）。

三、醫療制度革新

醫療制度是西方福利國家一個非常重要的福利制度。但由於醫療服務往往需要高度的專業技術能力，涉及的成本價格高昂，想要倚賴民間健康保險市場提供的醫療給付滿足個人健康上的需要所要付出的價格非常昂貴，非一般家庭所能輕易負擔。故除了經濟上採取放任主義的美國有一個民營、自由化的健康保險市場之外，歐美福利國家率皆以強制性的全民醫療（如英國的公醫制度）或健康保險制度（如加拿大、澳洲等）來提供人民健康上的保障。

雖然強制性的全民醫療或健康保險制度能夠提供全民普及性、綜合性的免費醫療服務，而美國式的保險制度無法提供全民健康的保障，但在美國試著引進一個能夠提供全面性醫療給付的新制度提案之時（特別是在現任總統柯林頓的第一個任期之內，可惜並未成功），許多擁有強勢國營健保制度的國家也正朝向民營化的方向改進，以降低公共財政的負擔。例如，在澳洲，主要的醫療保險系統

是國營的，但民間保險系統對於醫療費率的控制亦佔有舉足輕重的地位；在加拿大，鑑於現有制度對於醫療保健支出控制能力的降低，一個新的、彈性的、可以容納更多服務供給者的民間服務輸送管道正在實驗之中。而英國，除了開放醫師私人執業的限制之外，也正積極的鼓勵民營健康保險機構的成立。

只是，民營化的過程仍然會有些缺失存在。以英國來說，即便開放了私人醫師執業的限制，但由於民營醫療機構的規模仍然很小，所處理者僅多是那些不願意排隊等待公立系統執行某些選擇性的特殊手術，以及提供消費者額外的醫療設施服務與多於公立醫院允許的住院時間，其他仍然需要國家公醫體系的醫療服務提供。故就基本醫療服務的標準而言，還不如將資金配置於直接降低在公立醫療院所中排隊等候的時間來得令人滿意些。此外，從英國一份對於民間醫院與健康諮詢機構所做的調查得知，民間保險機構之增加不但沒有解決國營健保基金不足之問題，也較之政府更難以控制逐漸昇高的醫療成本支出（Self, 1993, pp. 137-139）。

爲了下決心降低醫療成本，一九八九年，英國政府在公醫體系內引進內部競爭市場的機制設計。這種內部競爭市場有兩個要素，首先是要求區域內健康保險機構不得直接提供醫療服務，而要從公立或者私人醫療院所購買醫療服務（藉此擴充市場進入民間部門）。而一旦公立醫院能夠達到獨立公法人的狀態時，他們便能夠自行決

定醫院內部的人事薪資、工作條件和設定醫療價格；他們的資產屬於向政府借貸而來，需要支付政府利息，但結餘的利潤將可以用在擴展醫院的相關醫療活動。其次，超過一千個病患的大型醫療機構可以成爲一個「預算單位」，意謂著在公醫體系所估計每位病患的年平均花費之基礎上，他們只需要有一個預算總額的配置，可以由的支配他們病人所需要的特定醫療服務(Seif, 1993, pp. 139-140)。但雖然政府極力鼓勵所有的醫院和家庭執業醫師努力成爲一個獨立單位，它仍然只是一個部分市場；而消費者除了醫師的選擇之外，也並無法直接的參與系統運作，故又只能說是一個「管理市場」(managerial market)。從病患的角度來看，區域健保機構和醫院間的競爭關係是造作的，因爲前者的組織完全是由中央任命，而非由選舉產生，也沒有地方代表，形成行政官員間權力競爭的遊樂場(Seif, 1993, p. 140)。

同樣值得疑問的是醫院間有效競爭的程度。當醫院被禁止從事醫療服務的價格競爭時，競爭就會集中在附加福利與醫療設施的提供上。而一個更爲嚴重的可能結果是：越來越多的獨立醫院會使用他們新獲得的自由權提高人事的薪資和服務價格，逼得行政官員不得不刪減其他醫療診所的服務品質以維持整體醫療體系的規模經濟支出。由於政府本身並不清楚要激勵競爭至何種程度（例如開放契約）和如何管制競爭的濫用與維護既有的制度利益，結果便是醫療

資源分配的扭曲與不當的浪費(Seif, 1993, p. 140)。

民營化的檢討

福利國家民營化的趨勢有其歷史背景因素，其發展之所以受到支持的原因大致可歸納爲三種邏輯：經濟的邏輯強調效率和選擇，主張分散式的競爭可以提高效率、降低成本、增加服務的多樣性、滿足消費者不同福利偏好與自由選擇的欲望，帶給社會更好的結果：社會的邏輯重視社會成員的自主參與，認爲只有人民才能夠瞭解人民真正的福利需求與服務供給，福利社會的構築需要透過民間團體自願性的福利服務合作與參與；政治的邏輯則不但目睹到政府的行政獨裁與不當干預，也觀察到公部門過度的福利負載所導致的財政失衡與福利行政效率不彰，因而主張福利服務的市場分攤（林國明，一九九八）。然而，英美等國家福利制度改革的过程指出了民營化並非全然利多，仍舊有許多缺失存在，且所謂市場的優點也並不全然浮現，例如雖然政府契約外包之後可以節省一些服務成本支出，但商業性服務機構在「利潤」的前提之下，絕不可能以低於成本的價格提供服務，其結果不是縮減服務項目，就是降低服務品質，甚至以裁員、改變員工結構的方式造成失業率的提昇，連帶所及反而增加了社會安全支出，對於總體財政的影響也未必是福。

再者，即便是服務外包了，責任卻仍然留在政府。因此，除非政府馬虎或放棄監督的職責，否則政府仍然需要編制預算、招募人

力，成立另外一套有效的監督機制以嚴格控管外包的服務運作；而且，政府的此項監管作業也往往又需要受制於上一級政治人物或民意代表的政治監督，形成政治的干預。如此，雖然服務的成本節省了，但行政費用與政治成本卻升高了，相較之下，未必有助於政府總支出成本的控制與節約。

此外，有效的市場競爭需要足夠多數的供給者與充分資訊的消費者，但政府內部市場的服務供給者經常無法構成有效的多數，難以滿足具有充分資訊消費者的選擇欲望；而福利需求最殷切的弱勢人口卻又往往得不到適當的資訊供應，無法享受較佳的服務供給；因此，想要透過競爭來提昇效率的作法，成效仍待檢驗。

上述這些缺失說明了民營化的效果並不如理論上的預期。然而，西方國家將近二十年來民營化的努力仍然只能說是一個實驗性的過程，斷定它的失敗未免顯得言之過早。唯不可否認的，民營化的成效不彰必然有其制度上的限制，而絕非單純實務運作上的經驗不足所能解釋。例如，經濟自由主義所強調的市場是一個以價格機能為主體、自由交易為手段、任由供需變動自然決定均衡總量的制度體系，沒有政府那隻「看得見的手」的監控或管制；但福利國家的作法卻只是片面的放寬服務的需求或供給，一來沒有考慮供需可能的變動平衡（如住屋券），二來沒有鬆綁價格的管制（如嚴禁醫療價格競爭），三來沒有放行自由交易的範圍（如學校選擇區域的限制

），使得市場無法發揮應有的功能，導致民營化的失靈。換句話說，政府那隻「看得見的手」依然掌控著整個福利制度的運作，市場自然沒有發揮的空間。

顯然的，政府那隻「看得見的手」需要大力的收縮，民營化的福利社會不需要過度倚賴政府行政上的干預便能夠自主決定社會的需要與自發性的完成交付的任務；所求於政府者不過是權力的下授（delegation）與責任的分散（decentralization），讓市民社會有自主發揮的空間。權力的下授則意謂著行政決策的多元參與，政策的決定不應由中央政府或者高階長官片面的決定，亦要開放服務執行部門或者低階服務人員以及政策的接受者有表達意見、參與決策的空間；而責任的分散則意謂著中央政府負擔的行政責任逐漸下放到地方政府或是更基層的社區鄰里，社會資源的分配職權由高階單位分散到低階單位或更基層的服務人員身上。民營化的福利社會要求政府部門行政服務的功能逐漸轉移非政府部門承擔，由公益性質的志願性組織或者營利性質的商業性團體協助政府提供民眾所需要的服務；而政府則站在輔導性的角色，在「民意」與「市場」的監督之下，勵行節約行政成本、革新政府效能，以精進公共服務績效。

其實，民營化措施最受到質疑的地方並不是上述那些明顯可見的缺失，而是它對於「普及式」福利供給意義的否定。以市場經濟主義為理想的民營化理念強調個人選擇的自由，認為自由經濟、民

間企業、與市場交易制度乃是維護個人選擇自由最理想的社會型態，政府的責任應該限定在維持自由交易的社會經濟秩序，例如財產權與契約履行的保障、以及法與秩序的維護等等；福利國家政府所得重分配機能的介入不僅削弱了家庭的功能，妨害個人的工作意願，降低國家的資本形成，也侵犯了個人的選擇自由。政府社會福利的供給是要有選擇性的，受益者需要經過嚴格的資產調查，且只能限定在維持生存所必要的最低限度之保障。凡超越最低保障的福利給付與社會救助，則應交由民間市場或志願部門提供。換句話說，民營化的作為隱含著政府應該停止「普及性」的福利供給，改提供針對特定人口需要的「選擇性」福利方案。

然而，福利的本質本就在於保障人民的基本生活需要。這種保障，就其消極意義而言，在於提供缺乏謀生技巧與能力的人民基本物質生活上的需要；而其積極意義則在於預防一般人民因為突然事故的發生以致無法謀生。福利政策的擬定因此乃是希望能夠透過社會集體的力量，以行動來支持這種人民基本生活權利的保障。再就現代民主政治的本質而言，人民基本生活需要的保障特成為法定的基本權利之一。這種基本權利的屬性是全民性的，而非選擇性的、針對特殊需要人口而給予的，國家因此有必要、也有義務提供普及性的——而非選擇性的——基本福利供給。在這種全民基本福利權益的滿足之外，才是人民依其經濟能力得以自由選擇的福利空間。換句

話說，在一個民主參與的政治體制之內，福利政策本質的體現不僅僅在形式上需要完備法定的民主決策程序，更需要在實質內容上合理分配社會資源，適當調整社會階層間的利益關係。

顯然的，民營化對於普及式福利供給意義的否定隱含著發展理念的競爭，民營化的理念意謂著以「效率至上、成長第一」的經濟主導觀點來駁斥福利社會「正義」優先的實踐哲學。問題在於，福利正義優先的社會結構是否一定就不利於經濟的持續成長？如果福利正義優先的社會結構一定不利於經濟的成長，那麼市場主義者要如何解釋戰後歐美國家經濟穩定成長與福利併進的事實呢？而福利制度下所培育的優質人力資源難道不是經濟成長理論所指出技術創新所需要的高素质人力嗎？因此，藉口福利制度「不事生產」的理由解構福利社會只是為了掩飾當代經濟論者對於經濟成長「無能為力」的事實罷了。事實上，如當代經濟環境所見，影響歐美先進工業國家經濟成長不力最主要的原因已非國內性的因素，而是經濟成長核心的轉移、景氣循環的起落、以及區域性經濟危機的全球性連鎖效果等國際性結構因素使然。要經濟成長，就要致力於重建國際經濟體系的秩序、加強區域間經濟體的互助與合作、以及在全球經貿結構環境中建立起個別經濟體的動態競爭優勢地位，而非以犧牲國家對於人民的生活保障為努力的重點。

更何況先進如歐美國家者，已經沒有必要繼續將經濟成長列為

國家施政的單一首要目標，而是要思考如何建構一個福利與經濟雙贏的社會。強調經濟成長而忽略福利分配的社會固然過於偏頗，但過度著重於福利的供給而忽略經濟成長的需要也非正軌。畢竟福利是要建築在經濟的基礎之上，沒有持續性的經濟成長，就無法維護國家既有的福利水準與生活水平，社會正義的實踐也就益加困難。因此，體認到經濟成長的必要性，福利的供給——特別是國家福利的供給——就必須考量社會財富增加的能力，並與社會財富的成長維持穩定的均衡關係，如此才能維持福利社會的長期穩定與和諧發展。故福利必須與成長掛鉤，社會財富分配的正義必須與國民所得的成長連動，才能發揮集體共識的力量，創造一個福利與經濟雙贏的後福利社會。

結 論

一九七〇年代福利國家的危機實導因於雙重因素的影響而受到重視：其中一個因素是由於國際經濟危機所引發所得成長的停滯，另外一個因素則是由於民間對於公共服務績效的要求。因此，要解除福利國家的危機就需要從兩方面來著手：一是要脫離經濟成長的困境，二是要重振公共服務的績效。一九八〇年代以來福利國家民營化的趨勢正是著眼於這兩種難題的解決，期能畢其功於一役。然執行的結果，成效並不顯著，顯見以強調市場機制，著重經濟效率為考量的民營化措施必然有其不足的地方。

本文檢討以為，先進民主福利國家發展首要之務先要釐清福利正義與所得成長間的均衡關係，其次才是經由國家間的合作建構一個穩定的國際市場，以確保國際間長期經濟的均衡與穩定成長。而公共服務績效的提昇並不單單止於政府服務項目的轉移，也需要一個更有效率、更人情化、更能友善夥伴民間部門共同處理國家社會服務事務的政府部門之形成。

（本文作者現任大華技術學院副教授）

參考文獻

- 林國明 全民健保民營化的政治邏輯 民營化政策在台灣研討會論文集 中央研究院社會學研究所籌備處 一九九八
- 詹火生 社會福利理論研究 巨流 一九九三
- 詹火生、吳明儒 西歐社會安全制度發展之分析 王國羽主編「社會安全問題之探討」 中正大學社福所 一九九三 頁五—三
- 四
- Adeley, M., Patch, A. and Tweedie, J. (1990), *Parental Choice and Educational Policy*. Edinburgh University Press.
- Blendon, R.J. and Taylor, H. (1989), "Views on Health Care: Public Opinion in Three Nations." *Health Affairs*, Vol. 8, pp. 103-118.
- Cox, R.H. (1998), "The Consequences of Welfare Reform: How

- Conceptions of Social Rights are Changing." *Journal of Social Policy*, Vol.27, No.1, pp.1-16.
- Day, P. (1988), "Residential and Nursing Homes for the Elderly." *Political Quarterly*, Vol.59, No. 1, pp.44-55.
- Donahue, J.D. (1989), *The Privatization Decision*. BasicBooks.
- Finer, C.J. (1997), "The New Social Policy in Britain." *Social Policy & Administration*, Vol.31, No.5, pp.154-170.
- George, V. (1998), "Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe." *Journal of Social Policy*, Vol. 27, No.1, pp.17-36.
- Gurin, A. (1989), "Government Responsibility and Privatization." In S.B. Kammerman and A.J. Kahn, eds., *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press.
- Judge, K. and Knapp, M. (1985), "Efficiency in the Production of Welfare: The Public and the Private Sectors Compared." In R. Klein and M. O'Higgins, eds., *The Future of Welfare*, Blackwell.
- Le Grand, J. and Winter, D. (1987), "The Middle Classes and the Defence of the Welfare State's." In R.E. Goodin and J. Le Grand, eds., *Not Only the Poor*, Allen and Unwin.
- Lipsky, M. and Rathgeb-Smith, S. (1990), *Government Provision of Social Services through Non-Profit Organizations*. Urban Research Program Working Paper No.21, Australian National University.
- Marmor, T.R., Mashaw, J.L. and Harvey, P.L. (1990), *America's Misunderstood Welfare State: Persistent Myths, Enduring Realities*. BasicBooks.
- Pierson, C. (1991), *Beyond the Welfare State? The Pennsylvania State University Press*.
- Rose, R. (1984), *Understanding Big Government*. Sage.
- Rose, R. (1986), "Dynamics of the Welfare Mix in Britain." In R. Rose and R. Shiratori, eds., *The Welfare State East and West*, Oxford University Press.
- Self, P. (1993), *Government by the Market?* Macmillan.
- Spencer, K.M. (1989), "Local Government and the Housing Reforms." In J. Steward and G. Stoker, eds., *The Future of Local Government*, Macmillan.
- Tomasson, P.F., ed. (1983), *The Welfare State, 1883-1983: Comparative Social Research*. Jai Press.