

我國社會福利預算合法化過程

之研究 (民國六十四~七十三年)

——漸進主義 (Incrementalism) 的觀點

丘昌泰

壹、前言

社會福利政策為當代民主國家的基本政策，亦是公共政策學者所關注的焦點之一，它的存在與發展不僅象徵著福利國家的興起、警察國家的沒落，並且亦顯示出政府服務功能的加強、管制功能的式微。以美國而論，歷任總統的施政目標皆以社會福利政策為基本的政策導向，而美國人民亦往往以社會福利制度之良窳來評判總統政績之優劣，進而以選票決定總統的去留。例如羅斯福總統 (Theodore Roosevelt) 提倡「公平待遇」(Square Deal) 的口號，主張執行反托辣斯法，重新分配財富，以救助「被遺忘的人」(The Forgotten Man)。威爾遜總統 (Woodrow Wilson) 提出「新自由」(New Freedom) 的口號，強調推翻完全放任自由的經濟制度，而代之以謀求公共福利，政府採取有限度的干涉主義。二次大戰時期的羅斯福總統 (Franklin Roosevelt) 實行「新政」(New Deal)，通過社會安全法案 (Social Security Act of 1935)，建立永久性的社會福利制度，亦傳為政壇的佳話。此外，諸如杜魯門總統 (Harry S. Truman) 的「公政」(Fair Deal)、艾森豪總統 (Dwight Eisenhower) 的「新展望」(New Look)、甘迺迪 (Kennedy) 總統的「新境界」(New Frontier)、詹森總統 (Johnson) 的「大社會」(Great Society) 等皆顯示出社會福利政策在美國國家政策的優勢地位。

美國的情形如此，我國當然亦不例外。國父的民生主義與先總統蔣公的民生主義育樂兩篇補述，皆具體指示出社會福利政策的施行方針與實施要領；我國憲法中有關基本國策與政府遷臺後所訂定的各項社會福利法規，特別是兒童福利法、老人福利法及殘障福利法的頒行，更足見我國社會福利政策日益受到政策制定者的重視。然而，社會福利政策所涉及之範疇甚廣，如能落實在預算的基礎上加以分析與觀察，自然較易把握重點，不致迷失方向；況且預算具有下列兩種特性，而使得本文的研究有其意義：(1) 預算政策制定過程較具規則性與漸進性，容易掌握政策制定之特質；(2) 預算政策常以數字來表達，分析政策時有客觀具體的標準。因此，本文在研究方法上擬採 C. E. Lindbloom 的

漸進主義 (Mereentalism)，探討近十年來我國社會福利預算之合法化過程，本質上乃是一種探索性研究，期盼能印證出社會福利預算所呈現的漸進主義之特質，此對於公共政策的研究自然具有相當的重要性與必要性。

貳、題目界說

在進行本文之前，似宜將社會福利政策、預算與合法化過程等三個名詞予以界定，俾能釐清概念，有助於問題的探討。

社會福利 (Social Welfare) 一詞概念頗不確定，經常與社會安全 (Social Security)、社會服務 (Social Service) 等名詞交互使用，並未加以區別。美國衛生教育福利部在一九七〇年出版的全國性社會服務體系 (National Social Service System) 一書中，即指出社會福利與社會服務是兩個可以交互運用的名詞 (註一)。根據 Richard M. Titmuss 的看法，社會福利政策等於是社會政策，兩者不易劃分，欲了解其意義，應從下列三種模式加以闡釋 (註二)：

一、剩餘福利模式 (The Residual Welfare Model)：此一模式的根本想法乃是社會福利政策之目的在於解決個人的經濟難題，政府惟有在家庭或個人發生失調窮困之時，才有必要藉著公共救助或濟貧的手段，來幫助貧窮之人；這是早期美國社會福利與英國濟貧法的主要精神。

二、工業成就表現模式 (The Industrial Achievement-performance Model)：此一模式認為社會福利政策之目的在於激勵個人的工作表現與成就，以提高國民的生產力；因之，社會福利政策的方案，如社會保險、職業訓練、就業服務等等，皆是鼓勵個人表現的手段，而非濟貧的方法。

三、制度再分配模式 (The Institutional Redistributive Model)：此一模式強調社會福利政策為社會不可或缺的制度，其地位與經濟制度同等重要，用以引導社會變遷、締造社會平等、分配社會財富及提供經濟市場以外的資源重分配機能。

依上述三模式的解釋，社會福利政策可界定為：「社會福利政策是國家的

基本政策，係政府經由服務與機會的提供，以解決國民的生活安全，提昇國民的生活品質及促進社會的公平正義。」

預算 (Budget) 乃是政府財政收支的計畫，亦是政府以金錢數字表現出的行政計畫，吾人從預算中可以得知政府政策的取向；因之，預算是政府施政的總表現。預算制度的採行，足以發生以下的三大功用 (註三)：一、政治的控制作用：預算案需經國會通過，總統公布，各機關方可據以實施，此一程序可對政府產生有效的政治控制作用。二、行政的計畫作用：預算本身反映出行政機關的施政計畫與方針，吾人由預算數字多寡可以判斷政策目標的優先性。三、效率的增進作用：預算制度，需對政府每年的工作績效進行有系統的報告與檢討，以正式報告於立法機關，此一程序亦足以發現過去的缺失與錯誤，俾謀求改進，策勵未來。

就我國之預算制度而言，按編製階段可以分為：行政單位的概算階段；行政院彙總整理，提交立法院的預算案階段，以及立法院通過的法定預算階段。本文所謂預算係指在立法院審議和通過的預算案與法定預算而言，至於行政單位的概算階段則非在本文的探討範圍以內。再就本文所運用的預算年度而言，是指民國六十四年至七十三年之中央政府總預算而言，省級、院轄市及其以下各單位之預算，限於資料蒐集不易，則不擬討論。

合法化過程 (Legitimation) 是指公共政策取得法定地位的過程 (註四)。任何一項政策，如能獲得合法化的地位，則政策必然更具拘束力和執行力，容易達成既定的政策目標。因之，政策合法化過程是政策制定過程中極為重要的關鍵性階段，它足以開啓政策執行之門，邁向問題解決之道。從廣義觀點言之，負責政策合法化的機關，有總統、行政機關、立法機關與司法機關；從狹義觀點言之，則僅指立法機關的立法程序而言。本文所採取的是後者的觀點，即以預算審議程序作為立法機關政策合法化過程的核心；此一程序，根據我國憲法、預算法、立法院議事規則與國家總預算審查程序等規定，有下列步驟：(一)行政院向立法院提出預算案，並由院長、主計長及財政部長報告預算大概內容；(二)全院各委員會聯席會議進行大體審查；(三)分組審查；(四)預算委員會議綜合整理並提審查總報告；(五)全院各委員會聯席會議審查及(六)院會議決，茲繪如

下表：

表一 中央政府總預算審議程序

第六步	院會議決
第五步	全院各委員會 聯席會議審查
第四步	預算委員會綜合 整理並提審查報告
第三步	分組審查
第二步	全院各委員會聯席會議大體審查
第一步	立法院聽取行政院長、主計長及財政部長報告 預算編製情形

叁、研究方法與分析架構

研究方法

本文擬運用耶魯大學教授 C. E. Lindbloom 所創立的漸進主義 (Mcce-mentalism) 模式為研究方法。漸進主義的基本命題是：政策的制定只是過去的修正而已；公共政策在本質上乃是過去政府活動的持續，決策者不可能全盤性的探討社會目標，僅能根據過去的經驗，經由漸變調適的過程而制定政策 (註五)。決策者何以採取這種保守的態度呢？這是因為：(一) 決策者沒有足夠的時間、智慧或經費，用以調查所有的政策方案；(二) 政策環境充滿著不確定性 (

Uncertainty)，在尚未能建立預測性的分析學 (Predictative Analysis) 之前，固守已知的計畫為萬全之策；(三) 現行許多政策均投下甚為可觀的沉澱成本 (Sunk Cost)，若欲完全的變革，必須付出太高的代價，反而不如就現狀予以調整改進，四容易達成協議，除去不必要的爭論，爭取決策的時間 (註六)。

決策者如果運用漸進主義模式來達成政策的協議，在方式上通常會採取協商與妥協 (Bargaining & Negotiating) 的手段，經由黨派相互調適 (Partisan Mutual Adjustment) 的過程而取得彼此在政策上的共識。由於相互調適的雙方均各有其價值觀與世界觀 (Worldview)，因而他們所達成的政策協議應該同樣可以顧及社會需要，解決最亟待救治的社會問題。

無疑地，就開發中或已開發國家而言，最能反映此一觀點的是預算政策。John Wanat 曾云：預算政策的制定最能反映一國的政治複雜性與政策多元性 (註七)。公共政策泰斗 A. Wildansky 亦云：決定今年預算的最重要因素是去年的預算，因之，預算的制定必定是漸進主義的型態 (註八)。由此觀之，本文從漸進主義的觀點探討我國社會福利預算之制定，不僅在理論上可以印證漸進主義模式，並且在實務上亦可探索社會福利預算之合法化過程中所呈現的問題。

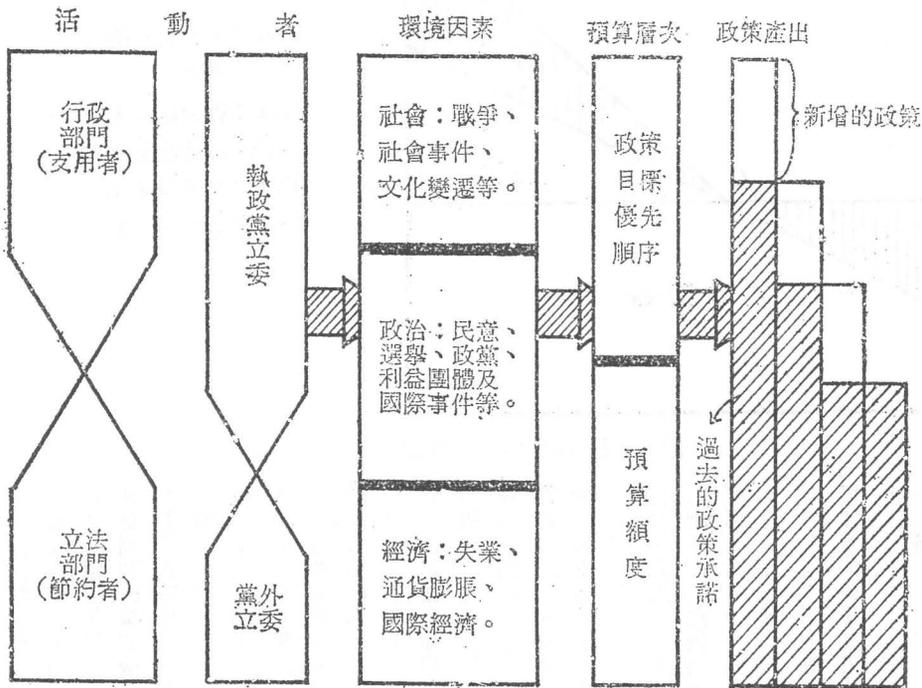
分析架構

鑒於上述的分析與闡釋，搭建本文的分析架構如下：

首先，就漸進政治的活動者來看，可以分成兩類：一類是政府部門之間的協商與妥協，包括扮演預算支用者 (Spender) 的行政院與預算節約者 (Saver) 的立法院兩者的相互對抗；另一類是政黨之間的協商與妥協，包括執政黨的立法委員與黨外人士的立法委員兩者的相互對抗，由於我國是屬於一黨優勢制的國家，因而在政黨對抗的勢力的上，呈現出相當不平衡的狀態。

其次，就預算層次來看，活動者所協商與妥協的標的，亦可分成兩類：一是政策目標的優先順序，一是預算額度。而這兩類妥協的標的，實際上受到下列環境因素的影響：(一) 社會因素：如戰爭、社會事件與文化變遷等。(二) 政治因素：如民意、選舉、政黨、利益團體與國際事件的衝擊等。(三) 經濟因素：如失

表二 本文之分析架構



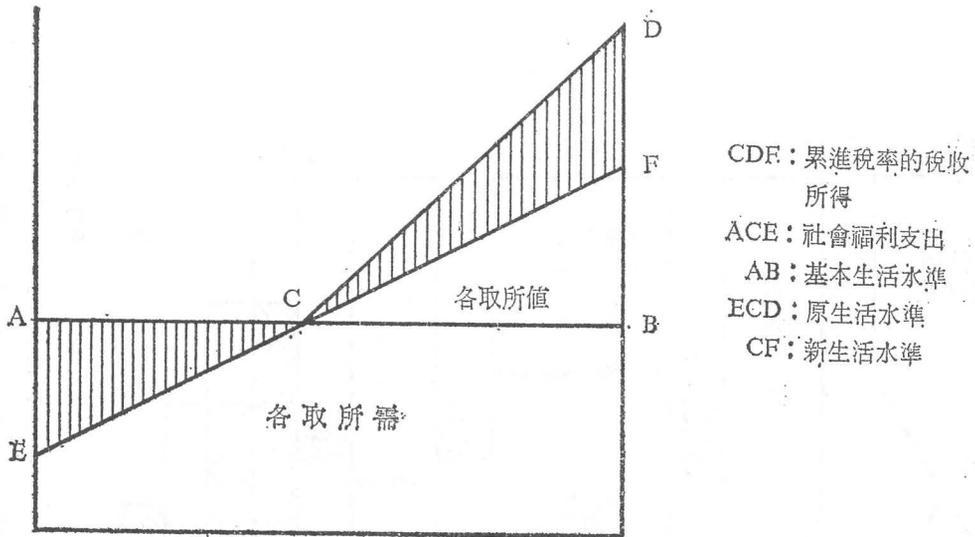
業、通貨膨脹與國際經濟等。經由上述概念架構的搭建，最後的產出 (output) ；筆者假定必然呈現出漸進主義的型態。茲將其關係繪如左圖：

肆、我國社會福利預算之制定背景

基本上，社會福利政策在政策型態上是屬於再分配政策 (Redistributive Policy) (註九)。這是因為政府在執行此一政策之際，會仔細地考慮到各團體彼此之間是否維持了財富、資源與地位的平衡；如果不平衡，政府則藉著公共政策的制度而重新調整使其維持平衡，這種政策型態的本質，便是再分配政策。

在資源分配不均的社會結構中，「再分配政策」的型態是社會政策制定的主流，因而社會福利政策亦形成社會政策的核心，成為眾所矚目的爭辯焦點。這種爭辯可以分成兩種派別：一是「各取所需」：不論個人對社會貢獻多少，而最後所獲得的報酬是一樣的，如此一來，社會成員必因欠缺刺激和鼓勵的誘因而使社會停滯不前；在以求均求平為政策目標的社會主義國家，社會福利政策經常顯示出這種型態。一是「各取所值」：即個人對社會貢獻愈多，其享受的報酬愈高，如此一來，容易造成「貧者愈貧，富者愈富」的現象；在以自由競爭為政策目標的資本主義國家中，社會福利政策則顯現出這種型態 (註十)。

就我國社會福利政策而言，係根據 國父所創建民生主義「均富理想」而制定，一方面是發達生產以求「富」，另一方面則是合理分配以求「均」，由此以進於福利國家之境地。換言之，我國社會福利政策兼採「各取所需」與「各取所值」的精神，即對工作報酬的給付，採取「各取所值」的原則，經由所得再分配政策的制定，使社會成員皆能達到「各取所需」的境界。以圖示來分析，我國社會福利政策將累進稅率的稅收所得 CDF，挪至社會福利支出 ACE，使全體國民皆能在基本生活水準 AB 之「各取所需」，保障基本的生活需求；但在 AB 之上，仍應按社會成員的工作貢獻「各取所值」(註十一)。因此，整體社會的生活水準便從原生活水準 ECD (貧富差距愈大)，移至新生活水準 CF，很顯然地，此一水準仍高於基本生活水準。



圖一 我國社會福利政策之型態

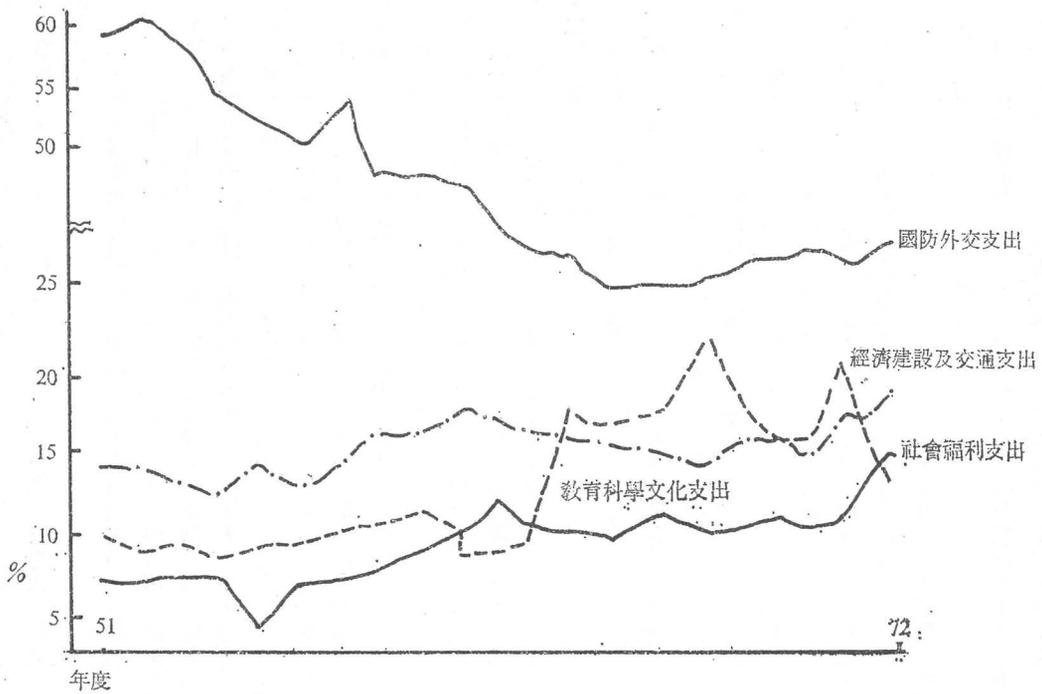
前面我們已就社會福利政策的性質及意義加以敘述，由此可以肯定我國社會福利政策的優越性；但若落實在預算的基礎上來觀察，則發現社會福利經費相當短絀，不足以全面達成福利政策的目標。例如根據財政部所發表的統計資料顯示，從民國五十一年至民國七十二年間，我國社會福利預算佔各級政府支出之比例，皆遠落在國防外交支出、教育科學文化支出與經濟建設交通支出之後：民國五十一年至六十年平均比例為七·九%，六十一年至七十年平均比例為一一·四%，七十一年與七十二年則各為一四·五%與一五·四%；其中最值得我們注意的是民國五十四年至五十五年，以及民國六十年至六十二年，這兩段期間的社會福利支出比例還呈現下降的趨勢。請參閱表三與圖二（註十二）。

表三 各級政府支出淨額比例：政事別

預算科目 會計年度	國防外交支出	教育科學文化支出	經濟建設及交通支出**	社會福利支出
51	59.1	14.2	8.5	7.2
52	59.3	14.1	9.4	7.6
53	58.4	13.8	9.7	8.1
54	53.8	12.5	8.1	7.6
55	61.3	14.5	9.6	4.7
56	51.1	13.2	8.7	7.1
57	54.4	14.7	10.4	7.8
58	48.7	16.3	9.1	8.9
59	48.7	16.3	11.4	9.6
60	47.7	17.6	9.1	10.4
61	43.3	17.4	9.7	12.7
62	41.4	16.9	10.4	10.9
63	41.0	16.7	17.5	10.8
64	25.0*	16.4	17.1	10.0
65	25.7*	15.9	17.6	11.3
66	25.2*	14.7	23.1	10.6
67	28.3*	17.2	18.1	10.8
68	28.4*	16.2	16.7	11.4
69	30.7*	15.3	16.7	11.1
70	25.0*	17.5	20.3	11.8
71	25.2*	17.7	16.7	14.5
72	27.5*	19.1	14.0	15.4

*：自六十四會計年度起，將「國防外交支出」之預算科目改變為「一般政務支出」及「國防外交支出」，這是本項數字驟減的原因。

**：如果將「事業基金及投資支出」亦併入經濟建設及交通支出來計算，本項之比例當不致如此之低。



圖二 各級政府支出淨額比例圖

綜觀二十世紀的現代國家，無不以建立福利國家為理想中的政治型態。今天我們看到世界各國社會福利支出佔政府年度預算比例，有逐年昇高之趨勢，但我國則遠落各國之後，例如根據國際勞工局 (International Labor Office) 對二十個已開發國家與十八個開發中國家所列出的社會安全費用 (Cost of Social Security) 來比較，我國是比例最低的國家 (註十三)。雖然，政府在制定公共政策之際，必須全盤考慮政策環境，審慎排定優先順序，但政府限於經費預算的編列不足，無法全力執行社會福利政策則是不可否認的事實。

伍、我國社會福利預算之合法化過程

依憲法規定，行政院應於會計年度開始前三個月，向立法院提出預算案；在提案之時，行政院長並率同主計長及財政部長共同報告預算編製情形，以爭取立法委員的支持，這種建制類似美國總統向國會所作的預算咨文 (Budget Message)。實際上，行政部門為了爭取預算的順利通過，必須在政策的實質內涵上提出強而有力的說明，才能貫徹施政方針與計畫。因此，縱在一黨優勢制的民主國家之中，仍會表現出行政與立法部門之間的妥協政治 (Bargaining Politics) 色彩，而這種意義的呈現，對於我們討論合法化過程之際，亦是十分重要的。以下擬根據前述的分析架構，來說明我國社會福利預算之合法化過程 (註十四)：

一、首先就合法化過程中的活動者來看，行政院方面：民國六十四年至六十八年為蔣內閣時代，民國六十九年至七十三年則為孫內閣時代，這兩任內閣在預算政策上皆維持了相當的持續性與穩定性，每次的預算案皆能順利通過，沒有發生特殊而重大的杯葛事件。至於立法院方面，在蔣內閣時代，對於社會福利預算有興趣，甚至以之作為質詢之重點者，尚不多見，計有：武晉彭、魏惜言、吳望俊、梁許春菊、劉松藩、彭善承、康寧祥、呂學儀、陳桂清、楊寶琳與洪慶麟等十一人，大部分的立委仍以國防外交與經建交通等政策為主，特別是民國六十五至六十六推行十項經濟建設計畫，經濟政策更為質詢的熱門話題。在孫內閣時代，由於院內政治氣氛轉趨微妙，對社會福利預算相當重視的

立委則愈來愈多，如張希哲、黃強、王大任、康寧祥、吳望俤、程烈、李志鵬、楊寶琳、梁許春菊、林鈺祥、林聯輝、雷渝齊、黃煌雄、張其彭、郭俊次與黃正安等十六人。

二、再就整體施政目標的優先性來看，不論是蔣內閣或孫內閣時代，皆維持著國防與外交第一，經濟建設與交通第二，社會福利第三的優先順序。縱使在預算比例上有所變化，但並未影響整體優先順序的排列。究其原因，當係政府在各項政策目標之抉擇上必須全盤考慮，審酌優先順序，以期順利推展國家政策。目前我們尚處在動員戡亂狀態，自以維持國家安全為最優先之政策，雖然自六四會計年度起，國防外交預算從六三會計年度的四一%大幅降至二五%，但實際上乃是變更預算科目之關係，實質的比例應不致有變動，亦不致影響第一順位的政策目標（註十五）。其次經濟建設與交通對於我國未來的經濟發展影響甚大，甚至可以說是我國生存發展的生命線（Life-line），因而亦不得不投入相當的預算，以提昇經濟發展的水準。相反地，許多人認為社會福利政策乃是一種財政上的消耗，並不能產生實質有益的激勵作用；而憲法中雖有許多有關社會福利政策的規定，但卻未明定最低的預算比例，因此，社會福利政策之執行便受到相當影響。

實際上，我們若以開發中國家與已開發國家的政策目標優先順序來看，愈是進步的國家，社會福利政策愈列為第一優先；開發中國家則多以經濟政策為第一優先，因此，社會福利政策的優先性可作為衡量國家發展程度的指標。請參閱表四，即可清楚表明此一事實（註十六）。

有鑒於我國社會福利預算之偏低，因而主張要求提高其比例，支持這種看法的立法委員計有林鈺祥、林聯輝與洪慶麟等三位先生（註十七），他們從憲法所規定的社會福利方面的條款，強調應予以全面提高其預算比例。不過，行政院方面則說，國家的預算就像是一塊餅，有人分得多些，另外有些人則必然分得少些，政府在政策目標上的取捨，事實上有外人無法了解的困難。因此，前述的政策優先順序就一直維持下去。

三、就社會福利政策目標來看，近十年來在目標內容上並未有特殊的創新性，大抵皆維持過去的政策傳統，呈現出相當的政策連續性（Policy Contin-

表四 已開發與開發中國家政策目標優先順序表

國	家	社會安 福利政 策	國防政策	經濟政策	教育政策
已 開 發 國 家	美 國	1	2	3	4
	加 拿 大	1	2	3	4
	法 國	1	3	4	2
	英 國	1	2	3	4
	西 德	1	2	3	4
開 發 中 國 家	中 華 民 國	3	1	2	4
	印 度	4	2	1	3
	馬 來 西 亞	4	3	1	2
	菲 律 賓	3	2	1	4
	韓 國	4	1	3	2

ity)；雖然民國六十九年老人福利法、兒童福利法與殘障福利法等重要法規相繼立法通過，但在政策目標上也未見特別的政策革新（Policy Innovation）計畫，足以表現政府對此政策的重視。

同時，從立法委員質詢有關社會福利

預算的重點來看，執政黨方面比較注重：(1)軍公教人員待遇調整；(2)興建國民住宅問題；(3)支持某單位的預算問題及(4)加強照顧退休後之軍公教人員生活等實質問題；至於無黨籍方面則以社會福利預算分配的公平性問題進行質疑，例如黃煌雄先生認為七十三年度的社會福利預算，真正用於一般民衆的社會福利僅占〇·五%，其餘大部分均用在軍公教人員的身上（註十八）。六十八會計年度的預算提出之際，康寧祥先生亦指出：在社會福利政策的表現上，對於一般大眾及憲法所規定的社會安全目標方面，我們顯然做得不夠（註十九）。

立法委員的攻擊與批評，雖然有其預算理論的分析性基礎，但行政院方面則以為：目前大部分的社會福利工作，其職權仍在地方政府的手中，中央政府僅能在補助政策下，間接地推動及監督社會福利政策的執行（註二十）。同時

，政府為謀求社會福利工作之進展，其經費之來源，除了政府年度預算之外，社會福利基金亦是重要財源，但因中央財政收支劃分法之規定，各縣市社會福利基金屬於各縣市所有，中央政府無法統籌運用，致影響社會福利措施的全面施行。

扮演預算支用者的行政院與預算節約者的立法院雙方，經過這種爭議與妥協的過程，事實上大都在政黨的協調下順利完成審議程序，無黨籍人士的批判雖具相當的攻擊力，但亦因人數太少，致無法有效地產生制衡的力量。不過，就政策性質來觀察，社會福利政策的政治敏感性較低，縱在預算分配上有所爭議，尚不致於影響政策目標的擬訂與執行。

茲將社會福利預算合法化過程中的活動者，政策目標與爭議重點，列表如下：

會計年度	活動者		爭議重點	政策目標
	行政院	立法院		
六四	蔣 內 閣		運用貧富措施，縮短貧富差距	(1) 推展衛生保健服務； (2) 充實防疫醫療措施； (3) 改進醫政及藥物管理； (4) 加強社會福利措施； (5) 推行家庭計畫；
六五	蔣 內 閣	武誓彭	提高軍公教人員待遇	(1) 推展衛生保健服務； (2) 充實防疫醫療措施； (3) 改進醫政及藥物管理； (4) 加強社會福利措施； (5) 推行家庭計畫；
		魏惜言	統一軍公教人員待遇	
六六	蔣 內 閣	梁許春	調整軍公教人員待遇	(1) 推展衛生保健服務； (2) 充實防疫醫療措施； (3) 改進醫政及藥物管理； (4) 加強社會福利措施； (5) 推行家庭計畫；
		溫士源	調整軍公教人員待遇	
六六	蔣 內 閣	劉松藩	調整軍公教人員待遇	(1) 推展衛生保健服務； (2) 充實防疫醫療措施； (3) 改進醫政及藥物管理； (4) 加強社會福利措施； (5) 推行家庭計畫；
		彭善承	退輔會應平衡其預算	
六六	蔣 內 閣	康寧祥	預算分配不公，用於軍公教比例太高	(1) 推展衛生保健服務； (2) 充實防疫醫療措施； (3) 改進醫政及藥物管理； (4) 加強社會福利措施； (5) 推行家庭計畫；
		呂學儀	解決基層公教人員的住的問題	

陸、我國社會福利預算之漸進型態

從六十四會計年度至七十三會計年度來看，我國的社會福利預算，在政策制定的型態上，確實呈現出它是「漸進主義」的特質，其原因至少有以下四項：

一、我們從政策目標的優先順序與實質內容上來觀察，近十年來政策制定者為了避免新政策的不穩定性及其後果之不可預測性，往往接受以前政策的合法性，盡可能使預算不作太大幅度的更張。

二、雖然民國六十九年通過重要的社會福利法規與民國七十二年成立環境保護局，惟這些新的建制並未引起政策制定者對社會福利預算作適當的調整；政府的政策大多是針對舊有的計畫，予以匡正或修改，並未對一切的政策選擇方案皆作大幅度的改變。

三、新的政策方案需要許多的時間、精力或金錢去研究與調查，而蒐集資料更是所費不貲。同時，政策環境充滿不確定性 (Uncertainty)。政策制定者如欠缺預估能力與適應能力，便不易制定出良好的政策方案；在此情形下，任何大幅度的政策改變都是不確實的，特別是像預算的編列等繁複工作。

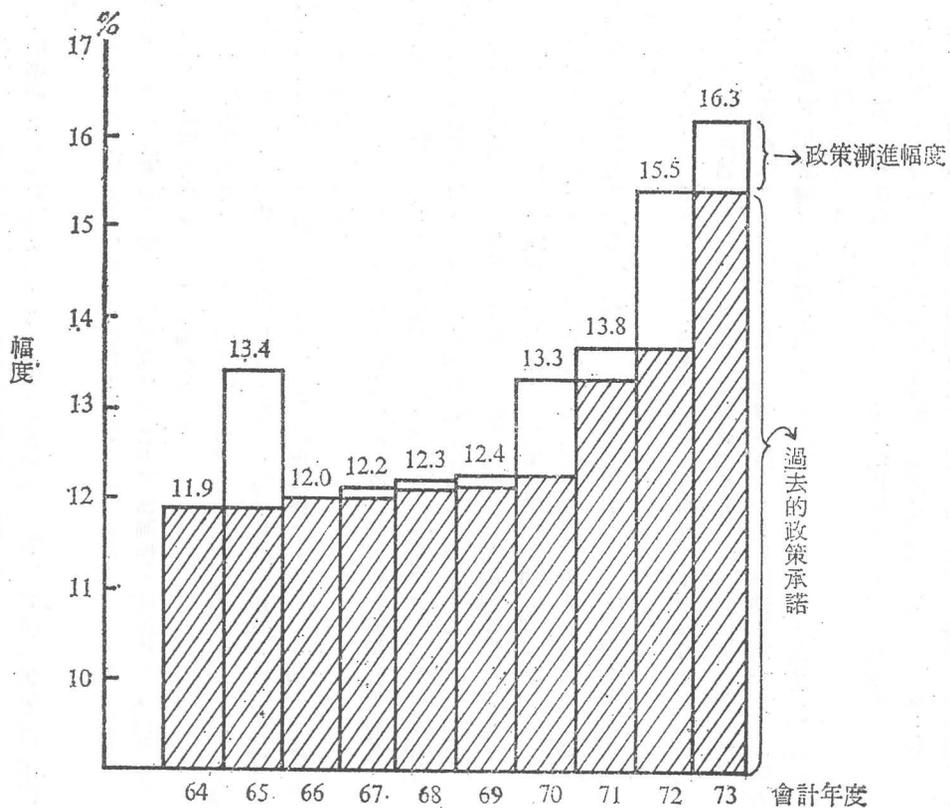
四、政治上任何一種妥協的方案，都是用漸進主義的原則，針對雙方在政治上與政策上的需要，而協調出來的。在我國社會福利預算的合法化過程中，立法院與行政院雙方的政治協商活動，已呈現出這種特質，儘管它所表現的並不明顯。

我國社會福利預算所表現出的漸進型態，可由近十年來預算比例之變動情形加以觀察：我們由圖二可以得知，整體變動率為〇·八%，除了七十一年至七十二年年率變動率為一·七%，以及六十四年至六十五年變動率為一·五%之外，其餘預算結構之變動率皆相當微小，甚至在六十六年至六十九年這一段期間，維持著相當穩定的預算比例。

我國社會福利預算佔中央政府支出結構之比率，與開發中國家相比較，比例並不算高；但若與已開發國家相互比較，則顯然差了一大截，顯示出政治發展程度愈高的國家，社會福利預算之比例則愈高。因此，展望未來我國的政

七一			七〇			六九				六八				六七	
閣內孫			閣內孫			閣內孫				閣內蔣				閣內蔣	
林聯輝	林鈺祥	梁許春	李志鵬	楊寶琳	程烈	王大任	吳望俛	黃強	康寧祥	張希哲	楊寶琳	康寧祥	洪慶麟	梁許春	陳桂清
低，應予提高	應提高社會福利預算比例	調整軍公教人員待遇	(2)調整軍公教人員待遇	(2)與建國民住宅	(1)配合老人福利法的制定，擴編預算	改善社會奢靡風氣	大陸救災總會預算不可少	改善社會奢靡風氣	進行社會福利的政治實驗	調整軍公教人員待遇	(2)提高中低級公務人員待遇	(1)退伍軍人及其眷屬生活比例太低	提高社會福利支出比例	(2)照願	調整軍公教人員待遇
(5)加強公害防治。	(3)促進社會平衡發展。	(1)加強社會福利措施。	(4)廣建國民住宅。	(3)充實偏遠地區醫療措施	(1)擴大社會福利服務。	(4)改善人民生活。	(2)充實基層偏遠地區醫療設備。	(3)加強社會福利措施。	(2)充實基層偏遠地區醫療設備。	(1)興建國民住宅。	(5)提昇勞工福利水準；	(4)加強社會福利措施；	(2)推行國民住宅計畫；	(1)整建都市交通及環境；	(1)興建國民住宅；(2)整建農村住宅；(3)加強國民保健；(4)充實偏遠地區醫療設備；(5)推行家庭計畫。

治發展，如果在政治問題上能獲得解決，則社會福利預算之比重必然將會繼續增加（註二一），此對於我國社會福利政策之實現具有相當美好的遠景。



圖二 我國社會福利預算之漸進圖表

表六 已開發與開發中國家社會福利支出表

已開發國家	社會福利支出%	開發中國家	社會福利支出%
美國	34.10	中華民國	11.20
加拿大	32.77	馬來西亞	3.39
日本	22.39	韓國	6.35
法國	43.92	斯里蘭卡	25.58
西德	49.58	巴西	39.84
義大利	27.66	泰國	2.12
英國	26.15	新加坡	1.34

根據前述各節的分析與評價，我們得到以下幾項研究發現：

一、我國社會福利預算之合法化過程中，具有漸進主義的特質，特別是在預算結構的比例上，其變動率皆相當穩定而微小，這可以說明預算的漸進性與保守性特質。

二、但在協商與讓價之手段上，我國社會福利預算則欠缺此一要素的存在，即使存在，亦不如美國等先進

柒、研究發現與政策建議

根據前述各節的分析與評價，我們得到以下幾項研究發現：

一、我國社會福利預算之合法化過程中，具有漸進主義的特質，特別是在預算結構的比例上，其變動率皆相當穩定而微小，這可以說明預算的漸進性與保守性特質。

二、但在協商與讓價之手段上，我國社會福利預算則欠缺此一要素的存在，即使存在，亦不如美國等先進

七三				七二		
閣內孫				閣內孫		
黃煌雄	黃正安	林聯輝	郭俊次	黃煌雄	張其彭	雷淪齊
社會福利預算用於一般民衆的比例太低。	社會福利預算用於非軍公教人員的比例太低。	應予提高。	社會福利預算，應避免拖垮國家財政。	(3) 社會保險預算比例太少	(2) 國民住宅預算比例太低	(1) 全民性的福利支出比例太低；
(5) 增進醫療設備。	(4) 加強公害防治。	(3) 改善勞工福利。	(2) 加強社會救助。	(5) 照顧貧民生活。	(4) 加強公害防治。	(3) 增進勞工福利。
			(1) 推行社會福利。			(2) 保障殘障福利。
						(1) 興建國民住宅。

國家表現的突出；這可能是因為我國一黨優勢制與行政強勢模式的影響，致使漸進主義模式的適用性大抵折扣。因之，如欲以漸進主義模式探討我國的預算政策，應該特別注意我國政策文化的特殊性。

三、就立法委員質詢行政院預算案內容來看，早期重視社會福利預算者並不多見，但近年來則逐漸重視此一課題，而質詢內容亦皆能把握預算的政策特質，這對於行政部門整體施政計畫的推行甚有幫助。

四、我國社會福利預算實際上是軍公教人員的福利預算，用在一般民衆的比例少之又少，有失分配公平的原則。今後在社會福利預算的擬定上，似更應注意一般民衆的福利措施。

基於上述的研究發現，今後在社會福利預算的編製上，似宜注意下列幾點政策性建議：

一、不斷實行政策革新的計畫：漸進主義雖具有穩定性與適應性的功能，足以應付複雜的政治環境與多元的政策文化；但亦往往流於因循保守，欠缺創新性，損害政治上的最大利益，為謀求補救此一缺失，今後在社會福利預算的制定上，應不斷實行政策革新計畫，就整體預算結構作一調整與修改，這就是美國學者新近創行的零基預算 (Zero-base Budget) 的精神。

二、繼續加強立法委員的審議功能：預算案的審議是相當繁複的工作，亟需專業知識來處理，才能就預算本身提出可行性的建議與改進之道。為了提高立法委員的審議功能，除其本身的自我策勵之外，立法助理制度的建立似乎是刻不容緩的急務。因之，政府有關當局意就此一問題儘快作成結論，以強化立法委員的立法功能。

三、制定合理性的社會福利預算：我國的社會福利預算太注重軍公教人員的福利，幾乎年年均為調整軍公教待遇而放棄其他社會福利工作的推行；為求名實合一，減少不必要的爭議與衝突，應在不妨害軍公教人員福利的原則下，制定合理性的社會福利預算。

四、經常評估社會福利預算執行情形：社會福利預算之配撥本非易事，政府為能達到物盡其用的目的，應就預算之執行情形，進行慎重而系統的政策評估；如不符合評估標準，此筆預算寧願捨棄，不再重覆編入下年度的預算，浪

費國家資源。

如能做到上述四點，深信在社會福利政策的制定上，必能更符合民意與公共利益，有助於政府威信的樹立。

(作者為臺灣大學政治研究所博士班研究生)

註 釋

- 註 一·National Social Service Systems: A Comparative Study
A Analysis of Selected Countries, U.S. Dept. of Health,
Education & Welfare, 1971. p. 2.
- 註 二·Richard M. Timmuss, *Social Policy* (New York: Pantheon
Books, 1974), pp. 23-24
- 註 三·張金鑑，行政學典範(臺北，作者自印，民六十年)，頁五四〇。
- 註 四·C.O.Jones, *An Introduction to the study of Public Policy*
(North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977), p.85.
- 註 五·C. E. Lindbloom, "The Science of Muddling through,"
Public Administration Review, ve.19, No.2 (Spring, 1959),
pp. 79-88.
- 註 六·T.R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs,
N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1975), pp.31-33.
- 註 七·John Wanat, "Bases of Budgetary Incrementalism," *APSR*,
Sept. 1974. pp.1221-1228.
- 註 八·Aaron Wildarsky, *The Politics of the Budgetary Process*,
3rd nd. (Boston, Toronto: Little, Brown & Company, 1974),
p.14.
- 註 九·Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy,"
Politics, Policy, and Natural Resources, ed. Pennis L.
Thompson(New York: The Press, 1972), pp.65-84.
- 註 十·劉脩如，社會政策與社會立法(上)(臺北·五南圖書公司，民七三
年)，頁五一至五二。
- 註 十一·Ibid.
- 註 十二·財政部編，財政統計(民國七十三年)，頁十四至十五。
- 註 十三·白秀雄，瑞典、美國及我國社會福利比較研究(臺北·中國社會福利
專業協進會，民六十五年)，頁四五三。
- 註 十四·以下各項資料均係取自立法院公報，六十三卷二十三期至七十二卷二
十五期。
- 註 十五·請參閱表三「各級政府支出淨額比例·政事別」。
- 註 十六·本表係根據：財政部編，財政統計(民國七十三年)之主要國家中央
政府支出結構比較表而作成。
- 註 十七·請參閱：立法院公報，七十卷二十八期，頁卅二至卅四及六十七卷二
十八期，頁卅一。
- 註 十八·立法院公報，七十二卷二十五期，頁四五至四六。
- 註 十九·立法院公報，六十七卷二十八期，頁卅一至卅二。
- 註 二十·立法院公報，七十二卷二十五期，頁四九。