

國家？市場？——政府在社會福利中的角色

劉淑瓊

前言

「國家？或是市場」(The State? or The Market) 在八〇年代不僅在經濟政策領域或在社會政策亦為一重要議題，所謂「國家」，是指國家介入 (state intervention)，也就是透過政府福利立法，以公權力來干預市場的供需原則，由政府的福利機構來直接提供福利資源給需要福利服務的人，而此種避開市場供需原則來分配資源的介入方式，很明顯地影響到市場自由運作法則。(註一) 而所謂「市場」，根據 Michael Hill 與 Glen Bramley 的說法，是統稱各種不同形式的非政府機構或非政府的福利服務提供，可粗略地分為商業的 (營利的) 組織與志願的 (非營利的) 組織兩大類。(註二)

就在社會福利服務而言，政府與民間應建立何種相對關係，在現階段是一個非常值得深入探討並進而建構模式的課題。然在從事前瞻性的模式建構之初，個人認為應先掌握固有思想——傳統中國福利服務制度、中國人的「國家觀」；並規撫他國之學說事蹟——新的理論架構與發展經驗，以及掌握現階段的財政、經濟、政治、社會之互動關係與多數民衆的願望，方能有所謂「獨見創獲」，並進而得到認同，植根繁茂。

本文擬先就英、美兩大福利典型之歷史沿革作一簡析，次論中國古代福利制度與中國政治文化特質，再引介西方相關理論及分析架構，以作為思考相關

問題之參考。

一、英國與美國福利國家經驗簡析

追溯英美社會福利措施的緣起，可以早到中古世紀，其本質基本上是志願性、慈善性的活動，而且絕大部分係由基督教的宗教體系予以組織化與合法化。(註三) 換言之，早期的社會福利具有濃厚的教義色彩，基於愛與利他等價值，經由教友、教會、教區，或宗教支持的志願服務組織提供各種社會福利資源給需要受助的人，是一種民間助人與互助的福利模式。

這種相當同質的起源到了廿世紀由於不同的社會文化與意識型態，英美兩國有分道揚鑣之勢——英國成為舉世第一個最徹底的福利國家 (註四)，而美國則相對地為多數學者普遍認定為一落後的 (laggard) 福利國家。(註五) 謹分述如次：

1. 英國：

有關英國的福利發展史，在本所碩士班張英陣先生的論文「福利國家的發展與民生主考社會福利措施的展望」中已有大致詳盡的描述，本文不再贅述，然從該文及相關的資料中，我們可歸出以下幾項關鍵性的特質：

(1) 社會福利的走向與當代主流思潮、社會科學理論事實上是同步並行的。

(註六)

(2) 英國兩大主流政黨——保守黨與工黨各有鮮明的意識型態，在社會福利方面，雖於戰後卅年間維持某種程度的共識，但從一九七〇年代中期之後，則出現不僅兩黨之間，甚至兩黨之內共識瓦解 (break-up of consensus) 的現象。

(3) 經濟衰退的危機感與實質威脅時，戰後英國人的嚴肅課題，而社會的兩極化 (social polarization)，貧富間所得與財富的再分配也是執政者不能不面對的現實，因此，如何在兩者之間求得一兼籌並顧，即成爲能否繼續執政的一大考驗。

(4) 英國從一九四二年的「貝佛里奇報告書」奠基，加上一九四四年的「教育法案」與一九四六年的「國民健康服務法案」，事實上，其社會福利理念與制度已燦然大備。八〇年代之後社會福利的轉折，重點集中於政府介入的深度與廣度，政府介入的方式之商榷。

(5) 一九八〇年代初期開始，社會福利學者和經濟財稅學者對福利國家的質疑來自以下幾個原因：1. 政府干預範圍漩渦式的捲入，致公共支出如滾雪球般成長。2. 造成龐大、無效率、重複浪費資源的福利科層體制。3. 巨額社會福利支出使得政府必須提高稅率，而高稅率則顯然影響工作意願、投資動機，引發通貨膨脹。4. 社會安全給付影響工作動機。5. 對政府干預福利服務的合法性 (legitimacy) 產生質疑。(註七)

英國自一九七九年保守黨執政以來，秉持其資本主義、自由市場、個人職責感的基調，基本上社會福利政系並不彰顯。然而晚近新保守主義 (New Conservatism) 的抬頭，更增強此一態勢，此一新哲理本質上就不同意「拿錢去砸社會問題」(throwing money at social problems) 的做法，他們試圖重新喚起社會的秩序、紀律與道德。在社會福利方面，他們大力宣揚市場的優越性，大聲呼籲政府節制其社會服務支出。在做法上，先以減稅來提供補

人誘因，並試圖做一個更大的餅使更多人獲利；另一方面則透過福利的削減 (benefit cuts) 形成另一種誘因，刺激失業業者重新出去找工作，即使是低薪的工作都好。(註八)

這樣的論點雖有其支持者，但毫無疑問在社會底層的窮困人們自然成爲首當其衝的犧牲品，遲早會使問題表象化。(註九)當然，學術界也有不同的聲音出現，Jowell 與 Witherspoon 即指出英國絕大多數的社會大眾仍持續支持各種福利措施，即使更好的服務意味着更高的稅收。(註十)此外，George 與 Widing 則以具體的統計數字呈現英國不同時期的經貿財政狀況與該時期的福利措施之間的關係，來駁斥各種歸咎社會福利的說詞。(註十一)

2. 美國：

美國很顯然在往後的歷程中並沒有發展成西歐大陸式的福利國家，但這並不代表美國的社會福利制度不够健全。綜觀美國的社會安全體制建制過程，我們也可歸納了以下數端：

(1) 美國是典型政黨政治國家，傳統以來，共和黨與民主黨交替執政，共和黨素來就具有保守主義色彩，是中上階層的政黨，而民主黨則標榜自由主義色彩，以少數民族、學者爲其主要成員，政黨背後的意識型態相當程度的影響社會福利之規模，但顯然不是絕對。

(2) 美國人重實用，能有效解決問題才是要務，這點有別於歐洲社會濃厚的烏托邦色彩及社會主義意識型態掛帥。

(3) 在解決問題的前提下，每位總統上臺多半要提出一個響亮的口號以爲號召，例如，知名的羅斯福「新政」、杜魯德的「善政」、艾森豪的「新景象」、甘迺迪的「新境界」以及詹森的「大社會」、尼克森的「新聯邦主義」、「新探索」。

(4) 經濟景氣和社會福利之間有密切的互動關係，甚至是弔詭的。因石油危

機或其他不景氣因素使政府財政規模縮小時，社會福利往往成為第一個被檢討的對象，例如：一九七四、一九七七分別上任的福特、卡特總統，甚至八〇年上任的雷根，除意識型態因素外，景氣因素使他們未能如(3)所述的總統們提出政治號召，反而採取緊縮政策。但，顯而易見地，愈是不景氣，失業人口將愈形增加，對政府的福利需求將益加殷切，對執政者造成一大考驗。

(5)由於六〇、七〇年代的社會政策未能獲致預期的成效，美國人得到一個啓示，認為單靠政府的良好企圖並不能保證政策一定完善的，也不能保證政策一定會成功。另外，保守派、新保守派、新自由派開始對試圖以擴大政府社會服務以處理複雜的社會問題，抱持懷疑保留的態度，甚至出現「政策越多，問題越嚴重」的批判嘲諷聲浪。(註十一)

(6)較諸歐洲，美國人先天對高稅率存有相當的反感。

哈佛大學社會學教授 Nathan Glazer 在美國新聞總署最新出版的「對話」雜誌 (Dialogue) 中從特殊的政治社會環境的角度，來說明美國人對由政府介入提供制式服務 (uniform social services) 的反抗與疏離：(1)聯邦主義 (federalism)：美國人向來恐懼強有力的政府，因此普遍同意以「州」為中心提供社會福利服務，以充分反映一個龐大國家內部歧異的需求，而聯邦最好只扮演經費補助的角色。(2)歧異性與志願主義 (Diversity & Voluntarism)：美國國內宗教、種族、文化之異質性極高，相對地社會服務模式亦隨之制宜，且泰半由種族的、宗教的、鄉里團體所支持的私人的、志願的機構來提供切合需要的服務 (tailored services)。(3)個人主義 (individualism)：美國是由自由移民及其子孫所組成的具高度流動性的國家，他們希望看到政府的福利支持他們自己辛勤努力的成果，而不是去支持他人的失敗，因為他人的失敗是個人努力不足所致，別人沒有義務去分擔後果。(4)私人部門 (the private sector)：其實有不少私人部門所提供的福利項目，與若干政府所執

行的功能是相互重疊的，相互競爭的，同時是以償付能力 (ability to pay) 作為提供服務的前提，換句話說，是營利性質的，美國人對此亦已詬病不已。但他們還是不希望政府插手或收回成為福利的唯一供應者 (sole provider)，因為他們堅信政府介入只會使福利服務的成本更高，效率更差。(註十三)此外，張英陣在論文中提出的工會化層次較低 (low level of unionization) 及利益團體兩因素亦可為佐參。(註十三)

美國自一九八〇年雷根當選總統以來，渠創造以保守主義為本質的所謂的「雷根革命」(The Reagan Revolution)，承續「供給面」經濟學派的「實經濟理念，採取減稅政策，放鬆對企業的管制干預、鼓勵私有企業的投資與成長、反對政府官僚機構的擴張等措施，使大企業的管理階層及其投資股東成為經濟復甦的最大受益者。(註十四)但在一九八六年的調查中已經顯示，美國高低所得之間的差距已有擴大的趨勢，因而引起一般社會學者擔心美國的中產階級正在逐漸萎縮之中。雷根主政八年期間的社會福利政策自然在削減政府支出、平衡赤字、維持強大軍備的前提下無功而退。資料顯示，在雷根政策運作下，美國一九八九年在貧窮線水平以下的家庭比八年前還多。(註十五)而民意測驗結果也指出，超過三分之二的美國百姓不認同雷根的福利政策。此外雷根政府所強調的志願主義 (voluntarism) 亦有譯為「個人奉獻主義」事實上推動不起來，一九八五年的調查顯示美國人社會捐助的比率比一九七四年還要低，換句話說，美國人並沒有因更富裕而更慈善無私。無怪乎部分保守派人士也開始反思：假如政府不照顧社會的下階層人民，那麼由誰來負責呢？(註十六)

從雷根卸任前的民意調查有百分之六十五以上的民衆對其八年的政績給予肯定的支持來看，至少其政策對當時的美國人來說都是適當的。以關心社會政策的角度平心而論，雷根藉削減預算來刺激福利行政單位檢討其效率與效能以

及各種福利方案之利弊得失，事實上是一種破壞中有建設的做法。

一九八九年布希就任美國第四十一位總統，一般估量他大抵沿襲共和黨的基調，重國防外交而輕社會福利，比較具體的新主張是不刪減社會安全預算，並對公共救助和兒童、教育維持持續的關心。（註十七）在一九八九年的一項社會調查中，無家可歸及饑餓曾被美國人民列為第二個最主要的問題，僅次於美國的赤字經費，因此，在面對社會福利經費的短絀和社會問題接踵而至的局面下，布希的社會政策是否改弦更張頗令人矚目。

以上用較多筆墨來述英美兩大系統的福利沿革、特色與課題，其原因在於國內思考相關問題時多以英美為借鑑，易取得之資料亦以英美為多，但若不了解其社會政策、福利措施背後的意識型態、社會政治大環境，冒然引用可能造成「橘逾淮為枳」的窘境。此外，從上文的論述中，我們也可歸結出一個真理——「合久必分、分久必合」的鐘擺理論，事實上某種程度適用於「市場、國家」的議題中，我們所關心的也正是二者間界線的移動（shift of boundary）。

二、中國的傳統與現在

(1) 中國人的「福利觀」：

睽諸古籍中國人其實在傳統社會中，已有一個龐大的社會福利體系，民間社會的各種福利措施——基於血緣的、地緣的家族福利與同鄉福利，以及志願行為的善堂福利，可以說相當的蓬勃，彼此間相互組合成一個安全網。考究這些慈善行為的基礎，有以下四個特點：第一，是在「積善之家有餘慶」的功利主義觀念之下的產物，稍微不同於源自基督教教義的愛與利他價值。第二，是殘補式、選擇式的福利取向，亦即是以窮苦落魄、遭受緊急危難者為對象的救急

做法。第三，福利的施與受關係泰半建立在儒家文化下「君臣、父子、夫妻、朋友」五倫的基礎之上，對於不認識，或後有任何關係的第三人或團體，基本上無法建立如笛姆 R. M. Titmuss 所謂的「禮物關係」（“The Gift Relations”），也就比較難發展成西方以「危難共擔」及「志願主義」為主的福利體系。（註十八）第四，在親屬、地域團體和中央政府之間幾乎是中空，缺少「非親屬」的志願團體，即使有也是侷限於某一村或某縣的一區鎮，因此，像西方國家五花八門的各種志願服務及社會運動就不易萌芽茁壯。（註十九）

近年來隨著社會變遷的腳步，大家庭瓦解、城鄉人口流動以及各種意外災害職業傷害增加，客觀情勢顯示民衆的福利需求提高，但是反觀我們的福利服務取予模式仍具有濃厚的傳統色彩：傳統宗教（佛、道）的寺廟或道觀成為福利資源的集結與分配場所，民衆極願意舖蓋廟，再以廟為中心，提供教育、衛生、福利等服務，以證嚴法師為號召的花蓮慈濟醫院即為一顯例；另外，散布在社會各角落，或者正在接受政府不足的福利照顧，或者不符合規章在照顧範圍之外的貧病、低收入者，則大多仰賴左鄰右舍的接濟，此乃由於志願服務及民間福利資源不足、無組織以及供需失調所致，再者，透過大眾傳播媒體的披露，激發人們的憐憫之心，也是目前社會互助的一個典型模式。除此而外零星的福利資源往往也因制度的不健全成為詐騙的對象，前一陣子的溫暖之家等事件即為一例，這些迥異於西方的福利模式，能存在我們的社會，至少代表一定的文化意義，我們沒有理由否定它，所能做的是循其軌跡，詳查缺失予以補強修正。

晚近民衆的福利意識漸次覺醒，從選舉中可充分看出民意的歸向，然不可諱言，民衆仍存有「白吃午餐」的錯誤認知，在要求政府提供更多福利的同時，並沒有繳更多稅的心理準備。而在政府方面，基於「德政觀」的固有施政理念與執政黨的選票壓力，社會福利預算節節上升，內政部八十會計年度編列社

會福利概算從七十九年度的五十八億元遞增至一百四十八億餘元，成長率達百分之二十五十四；臺北市政府社會局八十年預算亦達卅六億餘元，較去年成長一倍，不可不謂大手筆。（註廿）但是細加考察不難發現其中問題重重：第一，人力不足，人才欠缺，尤以規劃人才為然，人力不足的問題在「社會福利暨衛生部」成立之後擴編應可略為紓解，但規劃人才的缺乏却不是數量的增加所可以解決的，其影響所及將使福利資源因分配不當致浪費。第二，福利資源有流向中產階級形成「逆分配」的現象，中產階級原本即有較高的自發性，與來自中產階級害怕挫折的年輕社工人員及備受議會壓力力求表現的社政主管一拍即合，使得目前的福利措施有服務中產階級，忽略弱勢團體之嫌。第三，最根本的關鍵還是在於我們沒有解決「政府在福利服務中如何定位」的問題，大原則、大方向未曾思考過，遑論共識，其結果自然是無章法可言。第四，社政單位尚未建立「自我績效評估」模式，目前在「福利熱」之下或許尚可苟存，但預估很快地在福利作為膨脹之後，隨之而來的必定是財經學者與社會大眾的質疑，如何說服人們相信政府福利政策與措施的合法性、合理性、必要性將是不可閃避的課題。

(2) 中國人的「國家觀」：

香港中文大學社會學教授張德勝在其新著「儒家倫理與秩序情結」一書中描繪中國自秦統一天下之後的傳統社會結構，基本上在上面是中央集權帝國，是一龐大的科層組織；在下面則是無數分散的、大抵上終生不相往來的小農社會，如「擊壤歌」所載「帝力於我何有哉」，足見他們有自己的生活天地，與上面的科層帝國毫不相干。（註廿一），然而在心理上，Thomas Gold 認為中國人傾向接納一個高高在上，又帶些家長式關懷每人日常起居的科層體制，換言之，中國人視一個道德的權威國家為當然。（註廿二）人類學家許烺光指

出中國人對政府存在兩個明顯矛盾的態度——距離和認同。中國政府受到百姓的尊敬和服從，遠超過美國政府，而在另一方面，中國人民對直接介入政府的興趣與對政府官員的認同上又遠不如美國人民。（註廿三）西方學者大致同意中國的政治文化屬於一種柔性的權威文化，國內學者也認為我們原來就有強烈國家主義的傳統。（註廿四）

國父孫中山先生曾說「國家的責任，是設立政府，為人民謀幸福……政府不是無用的」，其區別在良與不良。（註廿五）可見中山先生基本上反對「無政府主義」的主張，同時進一步強調「人民權、政府有能」，有能的政府才能為人民謀福利。蔣中正先生認為「政府的責任就是要管『管理』教（教導）一般人民」（註廿六）而一個有擔當的現代政府要講求組織嚴密、權構健全與效率增強。（註廿七）蔣經國先生則一向強調「政府的任何措施，以符合國家利益、照顧人民福祉為前提」，「政府永遠和民眾在一起」（註廿八）「政府的主要職責是保障國家安全，維護社會安寧、促進國民福祉，只要是於國民有利，必定全力而為」（註廿九）對於「國家」的理念，蔣中正先生有謂「我們中國人心目中的國家，根本就是一個含蘊倫理德性、發揮民主理性、充實科學知性，『民吾同胞，物吾與也』的民族國家」（註卅），蔣經國先生進而指出認為「強調國家觀念在廿世紀是不合時宜」的說法是錯誤的。（註卅一）

從以上中華民國締造者與承續者一脈相承的主張，再印證中國國民黨綱，我們不難看出中山先生的建國理想與國民黨政府對民眾福祉之當仁不讓與責無旁貸。

歸結中國人的「福利觀」與「國家觀」，我們似乎可作成以下的假設：1. 中國人認同並接納政府，而政府也願意扮演積極介入的角色。2. 政府介入要考慮效率與效能的問題。3. 要發展健全的福利網絡，原來社會、文化中所欠缺的志願服務宜多加著力。4. 導正民眾的福利觀念，建立享受政府福利與納稅間的

關係。5. 既然親屬關係、地緣關係、宗教是集結與分配臺灣福利資源的主要中介，那麼如何善用利導應是建立本土化福利體系的契機。以親屬關係來說，回到往昔大家庭的支持保護網已不可能，但經由財稅制度有計畫發展「家庭福利」，或利用在選舉期間所聯結的同鄉關係，如客家籍，鼓勵「自助團體」(self-help) 的成立等均為可以嘗試的方向。6. 建立「聯合募捐制度」，以廣泛吸收社會上游離的福利資源。

三、西方相關理論與分析架構

誠如前文所述，「市場」與「國家」之間的選擇，本質上是兩者之間界線移動的問題，學者認為兩者的關係受到以下幾個因素的影響：(一)意識型態：這在前述英美經驗中可以明白看出。政府在意識型態的基礎上決定「國家化」或「私人化」，尤其政黨若是較重視以意識型態為主導的話，那麼這個移動就更明顯，當今西方兩大意識型態為「集體主義」與「市場個人主義」正是擺盪的兩個端點。(二)利益：私人部門獲利程度如何、機會成本如何，均為影響因素；而公立部門專業化與組成公會爭取個人權益對案主福利的衝擊如何。(三)選舉過程：選舉是選民對執政者的考評與在野者的期望的一種具體表現，表面上看，選舉結果對政策是有影響，但影響的程度如何仍眾說紛紜，我們可以解釋為是反映民衆的偏好，惟多數投票行為研究學者認為不是最重要的議題。(四)財政壓力：財政問題常被認為是造成界線移動的主因，但事實上只有極端形式的私人化，把負擔完全轉移給個人或家庭，才能顯著而有效地紓解財政的壓力。(五)市場失敗 (market failure)：市場失敗與國家介入的失敗二者互為因果。市場通常在一般人的觀念中，代表增進效率、促進自由，因此市場失敗一例如因獨占、規模經濟等因素而無法製造有效率的產出理論上存在，但在現實上似乎不易被理解，惟其仍有發生的可能。(註卅二)

Michael Hill 和 Glen Bramley 提出一個分析的架構，作為考量政府角色與市場角色的參考。市場在社會福利中的潛在角色計有以下數種：(一)競爭的供應者：以提高效率降低成本。(二)增加服務的多樣化與消費者的選擇性。(三)允許更多偏好的存在。(四)有助於新型態服務的創新與實驗。(五)自律 (self-regulation)。(六)取代國家典型的官僚層級性格。(七)運用行銷技巧產生更大的市場活動空間。(八)運用企業與仲介技巧，將分散於複雜環境中的資源集中在一起。(九)集結更多的志願資源，以略為紓解國家的財政壓力。(註卅三)

至於政府角色則範圍甚大，包括：(註卅四)

(一)政府提供付費服務——收費可改善服務品質，進而獲致合理的利潤，對於低收入者或急切需要協助者免除費用。此種方式不同於市場供應，不僅收費較低廉，同時因對特定對象免費，使服務真正做到普及化。

(二)政府係競爭者——政府的運作相當類同於私人供應者，但政府更期許自己做「市場導航員」(market leader)，在品質與價格上具競爭力，並設定服務標準以公權力強制民間公司遵守，不過我們必須承認，這種模式在實務上不常見。

(三)政府是備胎 (residual provider, or provider of last resort)——這是一個較為普遍的模式，政府根據財產與需要調查 (tests of means and of needs)，提供最起碼標準的基本服務給那些無法在市場上獲得較好服務保障的人，問題是此種方式在過去的經驗中形象不佳，且給受助者留下烙印 (stigmatized)。

(四)簽約，政府提供買來的服務給民衆——政府機構有責任提供服務，並不表示所提供的服務一定要「自行生產」，外包 (contracting out) 是可行的方式。

(五)政府購買成套的服務 (state purchase of packaged services)——

轉的方式發展到極致，就是政府變成只是一個中介、集體福利消費者的代表，向福利服務供應者購買完整的套裝服務。所謂政府的中介角色是指政府仍有責任設定最起碼的服務標準，並決定應提供什麼樣的服務給什麼樣的案主。

(f) 政府是個補助者 (subsidizer)——在此模式中政府退出中介的角色，而只是提供金錢上的補助，補助額通常少於百分之百，以免浮濫，提高成本。

(g) 政府是規約者 (regulator)——政府的位置不再居於供應者與案主之間，也不再是財務而是法定的關係，政府負責訂立服務標準、制定規章、決定何種服務應被提供、同時依職權受理申請、審核資格並發照。

(h) 政府是觸媒或協調者 (facilitator or coordinator)——相對於(e)角色的限制性，此一角色是比較正面的，包括交換資訊、提供建議等等。它在支持志願性的，以社區為中心的，非商業性的服務供應者，或小型企業方面尤其重要，因為它們有一共同特色——限於組織規模無法適應繁複的規章與財務環境，亦無法從不同的管道吸收技術資訊。這種角色可避免重複浪費並消弭供應者與受服務者間的差距。

(i) 政府是風險的分攤者與散布者 (bearer and spreader risk)——政府顯然較私立組織更能廣泛地散布風險，政府可在民間營運發生困難時立即補位，降低不能的衝擊。

這個架構可以說相當清晰而週延，頗具執簡馭繁之功，當然在我們思考「政府」與「市場」間界線轉移的問題時，絕對不是做一次選擇題，而是要先界定所謂的「社會福利」的範圍，然後在每一個單項上思索其界線應如何訂定，全部串連起來，方才是社會福利體系的全貌。

五、結 論

已述理論的審視與相關主題的探討，其目的在回答「現在該怎麼做？」的

問題。當然，從前文粗略的討論，事實上尚不足以建構所謂的「現階段臺灣社會福利模式」藍圖，然嘗試性的努力總是必要的。茲分述如下：

(一) 劃定「政府」與「市場」界線的前提，是先充分考量傳統文化、憲法規定、執政黨歷次重要決議、外國理論與經驗與民衆的願望之後，確立「社會福利」的定義與範圍，並經過一再研討以獲致定論與共識。(註卅五)

(二) 在已獲致共識的「社會福利」定義下，逐項參酌西方經驗與中國人的理念，考量1.國內市場運作的現況，可能的弊端；2.公平與正義；3.自尋 (self-respect) 與自立 (self-reliance)；4.人道原則；5.其他各種可行方案之利弊得失等因素，一一加以劃定界線，為政府角色定位。(註卅六)

(三) 民衆對政府有股望，而政府亦以之為己任，已是我們文化中很明確的特質，加上晚近民意機構權力之擴張，在可預見的幾年內，國內社政福利機關之角色將益形膨脹，政府福利支出亦將逐年提高，前述英美的經驗可資借鏡，政府應非常自制、非常嚴謹地規劃，把每一分福利資源發揮最大的效用，並藉此「福利繁榮期」建立起考驗的「臺灣社會福利模式」。

(四) 中山先生思想是我們立國的依據，其中「立足點平等」與「服務道德心」更是意義深遠、歷久彌新，如何藉現代社會科學把它們轉化為具體的政策作為，並植根於社會與文化之中，應是首先要著手的課題。

(五) 政府在以下六項工作上責無旁貸應扮演主導的角色：規劃健全的全民健康保險制度、確保行政組織有效運作、建立全國醫療服務體系、建立就業安全體系、訂定法規，鼓勵私人捐資辦理福利事業，提供弱勢人口最低生活保障。

(註卅七)

(六) 政府在福利服務的介入應有「先逐年擴張，後逐年縮減」的前瞻性全盤規劃。逐年擴張目的在因應日益殷切的福利需求；而逐年縮減則是步向福利之正途。

(7)政府應創新而有彈性地扮演不同的角色，有些方面可保持或加重其規約的角色 (regulatory role)；但在另外方面，則不妨主動地解除限制 (de-regulation)。此外，也可以在審慎評估後考慮服務外包：政府多扮演催化協調的角色，多鼓勵民間小規模、志願的或非正式形式的福利服務提供模式。

附 註

註一：詹火生，社會福利理論研究，（臺北：巨流圖書公司，七十七年十月），頁八一—九。

註二：Hill, Michael and Glen Bramley. (1986). *Analysing Social Policy*, Oxford: Basil Blackwell Ltd.

註三：Farry, Noel, Michael Rustin and Corole Satyamurti (eds.) (1980) *Social Work, Welfare and the State*, CA: Sage Publications Inc. p. 21

註四：詹火生，民生主義的社會安全理論與實施，（臺北：中央文物供應社，七十七年），頁九七。

註五：Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer (eds.) (1981) *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Jersey: Transaction Inc., p. 81

註六：Sullivan, Michael (1987) *Sociology and Social Welfare*, London: Allen & Unwin.

George, Vic and Paul Wilding (1985) *Ideology and Social Welfare*. London: RKP.

Lee, phil and Colin Raban. (1988) *Welfare Theory and Social Policy: Reform or Revolution*, London:

Sage Publications.

註七：Mishra, Ramesh (1984) *The Welfare State in Crisis*. England, Brighton: Wheatsheaf.

Bean, philip; Terris, John and Whyne, David (eds.) (1985) *In Defence of Welfare*, London: Tavistock.

張英陣，福利國家的發展與民生主義社會福利措施的展望，（臺北：臺大三研所碩士論文，七十七年十一月），頁二七—卅五。

註八：Loney, Martin (et al.) (1987) *The State or the Market: Politics and welfare in Contemporary Britain*. London: Sage Publications and The Open University. p. 1

註九：同註七，張英陣文，頁卅五。

註十：Jowell, R. and Witherspoon, S. (1986) *British Social Attitudes: the 1986 report*. Aldershot: Gower.

註十一：George, Vic & Wilding, Paul (1984) *The ImpsIt or Social Policy*, London: RKP.

劉淑瓊譯，「社會福利動搖經濟成長——以英國為例」社區發展季刊，第二十九、卅、卅二期，（臺北：七十四年六月—七十五年一月）。

註十二：Glazer, Nathan. (1990) "The Limits of Social Policy", *Dialogue*. pp. 34—40.

註十三：同註十二，頁三九—四〇。

註十四：陳毓鈞，「美國保守主義的過去與未來」，美國月刊，廿八期，（臺北：政大國際關係研究中心，七十七年八月），頁卅三—四十一。

註十五：黃秀端，「雷根總統的內政政策」，美國月刊，卅四期，（臺北：七十八年二月），頁廿一廿八。

註十六：同註十四，頁四一。

註十七：馮燕，「布希政府的社會福利難題——以『兒童家庭補助方案』為例，美國月刊，卅四期，（臺北：七十八年二月），頁九七一—〇五。

註十八：詹火生，

註十九：許○光著，徐隆德譯，中國人與美國人，（臺北：巨流圖書公司，七十八年十月二版），頁四七七—四八二。

註廿：聯合報，七十九年二月六日，第五版。

註廿一：張德勝，儒家倫理與秩序情結——中國思想的社會學註釋，（臺北：巨流圖書公司，七十八年九月），頁一四二。

註廿二：Gold, Thomas B. (1986) *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe, Inc.

註廿三：同註十九，頁二四一—二五二。

註廿四：黃德福、朱雲漢，「政治民主與社會福祉——建立臺灣的政治經濟新秩序」，國家政策季刊，創刊號，（臺北：七十八年三月），頁廿四—卅。

註廿五：孫中山，「國民以人格救國」，全集冊二，十二年十月廿日，頁五四六。

註廿六：蔣中正，「現代行政人員需知，廿三年三月廿日，總集卷十二，頁一五三一—一五四。

註廿七：蔣中正，「黨政改革機關目前急需興革的三種要務」，卅年七月

七日，總集卷十八，頁二五一。

註廿八：蔣經國，「國家的基本立場和精神」，六十九年六月九日，彙編冊十三，頁廿四—廿五。

註廿九：蔣經國，「臺灣光復卅七週年紀念日前夕之談話」，七十一年十月廿四，彙編冊十四，頁一五七。

註卅：蔣中正，「中華民國六十二年元旦告全國軍民同胞書」，六十二年一月一日，總集卷卅四，頁二八二。

註卅一：蔣經國，「革命幹部的基本問題」，四十二年十月廿八日，彙編冊三，頁一六六。

註卅二：同註二，頁一〇七一—一〇九。

註卅三：同註二，頁一〇六。

註卅四：同註二，頁一〇三一—一〇五。

註卅五：社會福利的定義與範圍，（臺北：行政院研考會印，七十八年十二月）。

註卅六：我國社會福利制度整體規劃之研究，（臺北：行政院經建會，七十五年四月）。

Shiratori, R. (1985). The Experience of the Welfare State in Japan and Its Problems" in S. N. Eisenstadt & O. Ahmeir (eds.) *The Welfare State, and Its Aftermath*. London: Croom Helm.

註卅七：詹火生，「邁向廿一世紀的臺灣社會——緊扣福利需求、積極推動社會福利」，廿一世紀基金會成立紀念論文集，（臺北：七十七年八月），頁一八五—一九〇。參註卅六，頁一七三—一七七。

（本文作者為國立臺灣大學三民主義研究所博士班研究生）