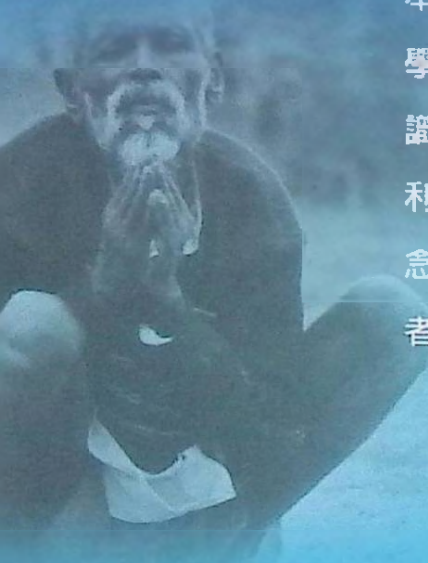


社會福利概論

李易駿◆著





本書的主要特色在於跳脫救濟、慈善及行政的限制，從制度的角度來探討社會福利制度。全書著重於介紹社會福利制度的運作原理。本書提供社會工作科系的學生一個有關社會福利的綜合架構，有助於學生建構後續的專業學習體系。同樣的，本書也適合於大專院校的通識課程使用。透過本書，非社會工作相關科系的學生，可以對社會福利的機制有所認識，並可以對社會福利的社會結構背景有一定的概念，符合通識教育的博雅精神。對於想要認識當代社會福利制度的讀者，這是一本必讀的入門好書。

ISBN 978-986-6828-79-9



9 789866 828799 0 0450

作者介紹

李易駿

任教於靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系。作者於1990年取得碩士學位後，參加高等考試及格並任公務人員。曾任職於行政院研究發展考核委員會（科員）、台北市政府社會局（科長）。離開公務服務後，2003年獲國立暨南國際大學社會政策博士，赴法國里昂第二大學研究。回國後即任教於靜宜大學。

作者對社會政策、社會福利、社區發展有深入的研究。曾發表中英文論文數十篇及著有《當代社區工作：計畫與發展實務》乙書。

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

ung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

ung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

ung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

ung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

ung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh

Hung Yeh



- | | |
|----------------------|-----------|
| 社會福利與社會工作 | 張英陣等 譯 |
| 社會工作實務手冊（修訂版） | 萬育維 譯 |
| 老人安養手冊 | 李宗幸 譯 |
| 研究工具箱——研究技巧整合實用手冊 | 張英陣 譯 |
| 社會工作研究方法 | 張英陣 校閱 |
| 兒童青少年社會工作 | 閔漢中 譯 |
| 社會工作直接服務（上）（下） | 許臨高 主編 |
| 社會團體工作 | 曾華源 校閱 |
| 家庭暴力 | 彭淑華等 譯 |
| 質化研究與社會工作 | 張英陣 校閱 |
| 當代台灣地區宗教類非營利組織的轉型與發展 | 王順民 著 |
| 非營利組織策略管理 | 曾華源等 校閱 |
| 身心障礙者重返勞動市場 | 王國羽 校閱 |
| 社會福利析論 | 王順民 著 |
| 人類行為與社會環境 | 洪貴真 譯 |
| 身心障礙家庭 | |
| ——建構專業與家庭的信賴聯盟 | 萬育維等 譯 |
| 社區工作與社會福利社區化（三版） | 賴兩陽 著 |
| 社會工作理論 | |
| ——處遇模式與案例分析（三版） | 宋麗玉等 著 |
| 社會福利現象的考察與解讀 | 王順民 著 |
| 社會工作個案研究——方法、探討與處遇 | 呂民璿 主編 |
| 社區權力結構與社區發展功能 | 詹秀員 著 |
| 社會福利與社會工作 | 王順民等 著 |
| 老人照護工作——護理與社工的專業合作 | 萬育維 著 |
| 社會福利導論 | 江亮演 著 |
| 青少年復原與社會工作 | 呂民璿 主編 |
| 社會政策與立法 | 江亮演等 著 |
| 社會統計 | 李瑞金 著 |
| 社會工作直接服務：理論與技巧 | 曾華源等 主編 |
| 青少年兒童福利析論 | |
| ——童顏、年少、主人翁！？ | 王順民等 著 |
| 方案評估：原理與實務 | 張英陣 審訂 |
| 社會工作專業價值與倫理概論 | 曾華源等 著 |
| 社會工作實務的全球觀點 | 萬育維等 譯 |
| 貧窮·文化與社會工作 | |
| ——脫貧行動的理論與實務 | 王篤強 著 |
| 社會行為研究法 | 郭靜晃 著 |
| 生命歷程與家庭福利 | 王順民 著 |
| 社會工作概論——成為一位改變者 | 曾華源等 主編 |
| 少年觀護制度理論與實務 | 徐錦鋒 主編 |
| 非營利組織的評估：理論與實務 | 官有垣等 主編 |
| 從服務中學習 | |
| ——跨領域服務學習理論與實務（二版） | 黃玉等 著 |
| 台灣的社會安全制度：經驗考察與人文思索 | 王順民 著 |
| 社會政策與社會立法新論 | 周怡君 著 |
| 社會工作價值與倫理（三版） | 包承恩等 譯 |
| 安置兒童照顧——協同合作實務 | 翁毓秀·曾麗吟 譯 |
| 社會福利概論 | 李易駁 著 |

ng Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



ng Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



ng Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



ng Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



ng Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



ng Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh Hung Yeh



社會福利概論

李易駢◆著



序言

台灣的社會福利在近二十年有相當大的擴展，在就業保險及國民年金制度實行後，所有福利國家普遍施行的福利制度已大致完備。另一方面，在專業人才培育上，社會工作與社會福利專業者的訓練也已相當普及。又專業教育的主題，在專業證照考試規範引導下，至少在架構上已達到體系化的要求。只是，由於近年來，對大學教授的期待乃是「重研究（論文發表）、輕教學（教科書）」的，在這種情況下，教科書的寫作與出版並不受鼓勵。

作為一位處於教學型大學的教師，特別是處於大學評鑑成為主流制度時期的教師，來自學校的制度機制運作，教材創作、教科書出版是一項被期待的工作。當然，從結果上來看，更多的教科書出版一方面具有分享的性質，而提供其他教學者教學準備上的方便，也提供學習者從不同的角度，藉由不同說明方式來認識這個課目的主題，相信有其正面的功能。

這本《社會福利概論》乃是筆者在同名之「社會福利概論」課程中的教學經驗累積與自我期待。當然，對於任何的課程，固然是教學者教學自主的範圍，但是，因為這一門課程肩負社工、社福科系的基本入門重責，課本（程）涵蓋的範圍，對學生的學科視野及對學科專業的關懷是有意義的，而值得深思。

從課程結構的角度來看，被安排在大一、大二的課程有其體系性的任務。對於社會福利概論課程的內容和目的，在和幾位教學先進的意見交換分享中，有些專業教育的前輩主張：在社工、社福科系低年級的入門課程應著重於喚起學生的學習興趣，以培養學生助人熱忱為主。另外，有些先進則認為基礎課程的目的在於為學生整理出學科的知識架構，以作為後續專業課程的學習準備。



社會福利概論

在筆者的教學與實務服務經驗中，可以發現社工、社福科系的學生們在入學之初，多懷抱著高度的助人熱忱，在完成大學訓練、進入實務工作場域之後，對社會福利的認知與理解仍相當的偏狹。社工員及福利人員對於從社會結構、制度觀點來理解社會福利或仍陌生。雖然，社會福利已經與每一位國民的生活息息相關，但是，仍有不少的社工員或社會福利人員，在意識上仍未能習慣於社會福利是現代人的生活環境之一，而相對地仍習慣地採取慈善、殘補觀念而提供社會福利服務。如果說，從專業教育效果的角度來思考此一現象，這樣的效果或與學生的學習態度、人格特質有關，甚至也與社會的整體環境與觀念有關。但是，作為一位專業教育的教學者，對於這樣的情況是難以感到滿足的。

事實上，這些有關專業人員養成的問題，固然不是社會福利概論課程所適合回答的，但因為社會福利概論課程有時被期待作為各專業課程的整合平台。因此，對社會福利概論課程設計與教學目的之探討，或許也可以同時考慮另外二個議題：「社會福利是什麼？」或「社會福利的性質是什麼？」，以及「專業教育體系希望培養出哪一種類型的社會福利專業人員？」雖然這二個問題是相互關聯的，但前者具有分析性及規範性的意義，而後者則具有行動性及社會改革的意圖。

若從社會改革的意圖傳統來看，提供不同思維、進行制度性的探討，或許是更與社會福利精神相一致的。在這樣的想法中，筆者試圖提供與其他教科書不同的視角——從制度的角度來介紹社會福利，並希望可以對專業教育有所助益。本書共計包括十三章，其中有幾章的主題在其他教科書中是相對較少見到的，包括討論社會福利的學科及科學性質（第二章）、社會福利制度的制度條件（第四章）、社會福利制度運作的諸元素（第六、七章）及制度運作原理（第八、九章）。同樣地，本書亦對社會福利的發展歷史（第三章）、主要的社會福利制度體系——經濟安全、福利服務、就業促進予以一般性的介紹。

當然，這樣一本教科書的完成並也不是信手捻來的結果，的確也是使用不少時間思索、整理的。但是，筆者一定要感謝鼓勵筆者將教學經

序 言

驗心得提出分享的諸位師長——古允文教授、張世雄教授、李瑞金教授與郭俊巖教授。另外，也要對在本書出版工作上大力支持的洪葉出版公司，及盡心盡力的編輯們表達感謝之意。不過，筆者仍期待社福界的先進前輩們，可以將書中的誤謬直接傳遞予筆者知悉，而進行修改及有利學子們的學習。

筆者在寫作本書的過程中，雖閱讀及整理了不少的文獻。如果要問我對社會福利的心得，筆者很樂於用聖經中的話來表達對社會福利的期待與感受。「在你們的地收割莊稼，不可割盡田角，也不可拾取所遺落的；要留給窮人和寄居的」（利未記，23：22）。古老的智慧、聖經中的智慧的確是真正的智慧。

李易駿 謹誌
2011.01

目錄

序言/I

第一章 社會福利的基本概念/1

- 第1節 社會福利的意義 1
- 第2節 社會福利的範圍 10
- 第3節 其他社會福利中的常用概念 20

第二章 社會福利的科學特性/39

- 第1節 科學與學科 40
- 第2節 社會福利的研究方法 50
- 第3節 社會福利與其他學科的關係 57

第三章 主要國家社會福利發展歷史/71

- 第1節 英國 71
- 第2節 德國 82
- 第3節 瑞典 87
- 第4節 美國 95
- 第5節 台灣 102

第四章 社會福利思想與社會基礎/115

- 第1節 社會福利思想 115



社會福利概論

第2節	社會福利價值	120
第3節	社會福利的工具性目的	131
第4節	社會福利制度的條件基礎	135
第五章 社會福利組織及人員／145		
第1節	社會福利組織的類型	145
第2節	社會福利人員	156
	附表：各類專業人員的職稱與專業資格	162
第六章 社會福利的結構與分配基礎／169		
第1節	福利提供的組成與結構	169
第2節	社會福利分配的權利	175
第3節	以財務情況為福利給付的審查	180
第4節	非財務標準的福利給付審查原則	188
第5節	不同審查條件原則的運用	193
第七章 社會福利的給付財貨／199		
第1節	福利財貨的傳統型態	199
第2節	財稅福利與稅式給付	205
第3節	給付型態的選擇	214
第八章 社會福利的財務制度／221		
第1節	社會福利財務綜觀	221
第2節	政府公共福利制度的財務制度	226
第3節	指定財源與用途的特種社會福利基金	234

第4節 非營利社會福利組織財務制度	244
第九章 社會福利的輸送／251	
第1節 服務與給付輸送的結構	251
第2節 政府在社會福利中的角色	254
第3節 多元的福利提供者	257
第4節 多元福利輸送的選擇	265
第十章 經濟安全／271	
第1節 所得與經濟安全	271
第2節 社會保險	275
第3節 社會救助	280
第4節 社會津貼	283
第5節 其他經濟保障方式與概念	287
第十一章 福利服務／291	
第1節 福利服務的性質與內涵	291
第2節 兒童及少年福利服務	300
第3節 身心障礙福利服務	307
第4節 老人福利服務	315
第5節 婦女福利服務	321
第十二章 就業促進／329	
第1節 就業對個人與社會福利的意義	329
第2節 提供就業相關服務的準備	331



社會福利概論

第 3 節 就業服務與職業訓練 336

第 4 節 新興就業服務議題 344

第十三章 社會變遷下的社會福利／361

第 1 節 社會福利具回應社會變遷的特色傳統 361

第 2 節 社會變遷與新社會福利需求 365

第 3 節 當代社會福利變革 371

第 4 節 台灣的社會福利環境與政策挑戰 377

社會福利的基本概念

第1節 社會福利的意義

一、社會福利與人民的生活息息相關

社會福利 (social welfare) 已經是當代政府最重要的職能之一，社會福利制度也對每一位生活在當代的人們有緊密的影響。在台灣，每一個人一出生，便開始使用最重要、適用於全民的社會福利制度——全民健保，並從中獲得保障給付；成長過程中也使用了托兒照顧或幼兒教育津貼；那些家庭經濟較弱勢者，也將獲得免費午餐、課後照顧的服務。隨著年歲增長，較弱勢的學生在中學以後則有機會參加工讀計畫；將要完成學業時，則參加職場體驗方案，或得到短期工作的機會；正式開始工作以後，國民開始繳交勞保費、健保費、退休儲金；而萬一失業時，則進入就業服務體系接受職業訓練及領取津貼給付；年老退休則領取老年退休金或年金。除了在這些較為人們所熟知的生命軌跡中，一般國民獲得社會福利的保障與給付外，那些生命經驗與一般軌跡不同的國民，如身心障礙者、單親家庭、更生人，在特定的生命時點及經驗中，更特別也個別地受到公共社會福利的協助與保障。

就國民實際的生活經驗來看，社會福利已與每一個人的生活息息相關，社會福利亦已成為現代國家最重要的公共職能。社會福利的性質早已超越了所謂「慈善」的範圍，其對象亦不再以「弱勢者」、「貧窮者」為限。尤其社會福利的資源來源，雖然民間的捐款仍不可忽略，但



社會福利概論

多數資源（經費）乃來自國民的繳費（社會保險）與繳稅（政府公共福利），即由人民自己支付了社會福利的費用。但是，由於人們的社會福利觀念或仍停留在救助的性質，或對社會福利的運作機制尚不熟悉，而容易將之視為是額外、無需付代價的「好康」（benefit）或「免費的午餐」，或是在理解上將之局限在對所謂「特定弱勢」（disadvantage）的服務與給付，而未能從資源分配與再分配、資源效率、制度永續運作及總體體系的角度來理解社會福利。

二、社會福利的意義

事實上，對社會福利的理解，可以有五種不同的取向：(1)從民間活動或歷史發展的角度來看，社會福利是一種慈善的助人活動；(2)從功能目的的意義來理解，即將社會福利視之為一種解決社會問題的方案或制度；(3)從文化或文字的意義來理解，即將社會福利視之為一種民眾的福利；(4)從政府政策、制度與行政的角度來理解，即將社會福利視為當代社會制度、政府政策與行政的一部分；(5)從學科領域的角度來認識社會福利，視社會福利為一個學門，而探討其範圍。並進一步有七個內涵。

(一)社會福利是一種慈善的助人活動

對未接受高等教育或專業訓練的多數人民而言，社會福利的性質與意義接近於對貧困者的協助與救濟。事實上，在社會福利發展的初始階段，個人的慈善性救助活動或是宗教組織的慈善性救助，都是由社會中一群人志願地協助另外一群人（受助者）獲得更佳生活水準的情況，而是一種慈善性的助人活動。

這種將社會福利意義認知或理解為對貧困者之救濟，一方面乃係受到歷史文化傳統的影響，同時也是受到字面意義暗示效果的結果。這種慈善式的助人活動，從傳統、社會福利發展初期的、由個人或宗教團體所支持的慈善救濟，到由政府鼓勵、政府支持的救濟活動。甚至，在一

些地區或國家（如香港，或六〇年代以前的台灣），則延續將對象限制在特定（貧困）對象的救助，尚屬人道活動的性質而非普遍性的社會制度。

(二)社會福利是舒緩解決政治、社會、經濟問題的方法

從歷史發展的傳統來看，現代社會福利制度乃源於人類社會的慈善救濟，即對貧困、老弱、殘疾、孤寡者予以協助。到了十九世紀，因社會結構及生產制度改變，傳統的民間志願式、由個人或宗教團體所支持的慈善救濟，無法兼顧全面性的社會貧窮問題與非人道現象，亦一再出現激烈的勞資抗爭活動，乃有社會改革者基於人道精神、及尋求社會進步與政治安定的目標，推動社會政策與社會福利活動，倡導及立法由政府介入提供制度性的保護與救助，藉以解決政治、社會與經濟問題。

進言之，從問題角度來看，社會福利乃在於回應社會、經濟、政治問題。就英國、德國的歷史來看，政府介入社會福利事務，是一種回應當時社會的干預行動，在十九世紀中葉以後、工業革命初期，一方面企業對機器生產的諸多條件尚欠缺全面掌握的能力，更重要的是在「利己心」的基礎上，企業或工廠以任何可能的方法來降低生產成本。降低成本的主要方法為運用童工、不安全不衛生的工作環境，以及在按件、按時計酬的工資制度中，工人們的生命沒有保障，甚至處於慘絕人寰的環境中。政府採納了當時一些社會改革者所提出的一些社會改革主張，即為現代社會政策（當時是社會行政）的起源（Fraser, 2003: 12-14）。透過社會福利制度解決當時的政治、經濟、社會問題。

(三)社會福利是追求幸福的方法

從字面上來看，無論是中文的「福利」或英文的welfare，都意指著「幸福」或「福祉」（well-being）的意義（Bryson, 1992）。而「社會」（social）的概念則有二層面的意義。在多數的情況中，「社會」意指著達成幸福的「方法」、「手段」或「機制」是「社會性的」，亦



社會福利概論

即透過社會中他人的協助，或社會中人群們的互助合作，而達到幸福。在某些情況中，特別是在回應社會變遷所產生的社會結構性新興社會現象與問題時（如十九世紀的工人貧困問題、1990年代的新貧問題），社會福利也包括預防社會問題惡果的努力。即社會福利具有追求幸福的意思。

其次，「社會」亦表示這種福利具有社會主義、社會改革的精神，亦即相對於資本主義，以及相對於透過自由競爭運作機制而達成幸福的方法。即社會福利具透過社會改革或人群相互合作的方法促進人類的幸福。

(四)社會福利是政府干預、資源再分配以促進人群幸福的方法

而當代政府介入社會福利領域之後，社會福利乃成為制度性的合作機制，甚至再分配的機制。透過政府規範、主導、運作的機制（如透過社會保險制度收保費及提供給付；或透過稅收與公共服務機制運作之），協助人們在面對風險（如失業、疾病）、困境時可以獲得協助。此時，社會福利更具有國家法制與社會制度的性質。也因此，「社會福利」乙詞，有時會與「社會政策」（social policy）交互混用。在這樣的概念意義中，「社會政策」中的「社會」是用以相對於其他的政策領域，如外交、國防等（Bryson, 1992）。

至於所謂的「社會」領域究係指哪些範圍呢？當然，社會福利在不同國家、不同時代中也有不同的意義。當代多數國家的社會福利政策，是指促進國民幸福、具再分配性質的政策，而可能包括不同政府單位的政策。在英國及多數的歐陸國家，社會福利是指包括：所得安全、醫療衛生、社會性住宅（social housing），以及由社會工作者和其他專業服務人員所提供的個人性社會服務（personal social service）。而在美國，則指國家所提供的、必須經過資產調查（means-test）的殘補性（residual）救助（Lund, 2002）。在台灣，此一概念範圍的社會政策，

可以包括勞工安全、就業、健保、年金、貧濟救助、國民（及弱勢）住宅及福利服務等。

而如果從國家政治分工的角度來看，「社會」的情況，指的是政治分工上的部會（或局處）名稱及職責。此更高度與各國歷史傳統、政治思維而有差異。如在九〇年代的瑞典中，「福利部」所主管的社會領域，乃包括醫療衛生、社會事務、勞動就業、住宅、教育及文化（Bryson, 1992）。而台灣中央政府的社會福利部門，往往只包括行政院勞委會、行政院衛生署、內政部兒童局、內政部社會司。

(五)社會福利是一種有意識之集體性目的之行動

所謂的社會福利不但是政府的政策或制度，更是國民共同的合作、一種集體性、有目的性的行動，而透過政府政策作為干預的方法，以追求更好的生活福祉（Barry, 1999）。

就社會福利制度的運作來看，無論是透過稅收體系而對特定人口群的給付或服務，或是透過社會保險（social insurance）的所得再分配（如醫療保障），其中均涉及到支付資源（繳稅或繳保費），而必須建立在國民的認同（至少是其代表的同意）之上，即表現出國民集體意識的行動。

而這種國民的集體行動，更涉及到國民對行動目標與方法的選擇與共識。而共識的形成往往建立在社會價值取捨之上，更意指著社會價值上的共識。在社會福利的價值觀點方面，滿足福利需求、追求社會之公平、平等、安全是較常出現的，或是較易成為共同的目標與共識。而在這些價值共識中，形成集體性的行動，即構成國家的社會福利政策與輸送，且國民支持及遵循在社會福利的制度中。

(六)社會福利是預防困難與不幸的方法

當社會福利成為一種集體性的社會目的以及社會制度時，社會福利的效果則從解決問題延伸到預防問題、預防個人及家庭的困難與不幸。



社會福利概論

社會保險、社會津貼（social allowance）以及福利服務均有預防的功能。社會保險中的老年給付與失業給付，雖在被保險人面對所謂的社會風險（即年老、失業）、符合條件後乃給付，但是在這個時間上，被保險人尚未淪入貧窮的困境中，而透過保險給付達到預防的效果。在福利服務方面，透過對於有特別需求的個人，如發展遲緩的兒童提供早期療育與整合性的專業服務，仍具有部分預防的功能。

(七)社會福利是一門學科與研究領域

對多數人民而言，對社會福利的關心多集中於實質的給付或支付的代價。而對社會福利有較多認識的知識分子或行政者、專業者，多將社會福利認知為社會制度或政府職能的重要領域。但對學術研究與輸送社會福利的專業者而言，社會福利更是一個研究領域、甚至是一門學科。

所謂學科，強調的是一個特定的研究領域及具有體系、共識性的思考觀點（詳見第二章）。就學科及研究的角度來看，一般而言，當代社會福利研究者對社會福利相關議題的研究包括以下幾個方面的議題（Midgley, 2000: 6-9）：社會福利與社會政策出現的社會狀態；社會福利所要回應的社會問題，以及社會福利所要作用及達成的目標；社會福利政策決策制訂的過程以及政策被執行的方式；社會福利與社會政策的效果以及形成效果的決定性作用。

進言之，社會福利關心的範圍乃從社會現象、問題，到政策方案，以及政策方案的執行。至於現象與問題的範圍，則在不同的時空環境中有不同的關心。至於所謂的體系性的思考觀點，則包括對弱勢與困苦者的仁道的關懷、從結構角度探討社會變遷產生的結構失衡與生活困苦，以及在社會運作失當下的個別性困境等。

三、社會福利是現代社會中的一種社會制度

雖然，對社會福利的意義可以從幾種不同層面向度來理解（即前段

的七種意義)。且雖然社會福利仍具有慈善救助、專業服務等性質，但就對多數國民的生活經驗與影響而言，從社會制度體系的角度來理解、認識社會福利有其優先性。

(一)社會福利是一種政治、社會、經濟、文化制度

當代社會的社會福利活動及運作已超越個人或宗教慈善式的救濟，而對國民的生活發生全面性的影響。社會福利往往被視為是一種制度：「一個國家中的那些用來協助人們滿足社會、經濟、教育與健康方面之需求的方案、給付與服務體系，這樣的體系更是有助於社會得以持維持運作的制度」(Zastrow, 1996: 7)。

從經費資源的規模來看，透過政府所規範的社會保險體系（包括健康醫療保險、失業保險、老年年金保險），或個人性（企業性）的退休年金，或透過政府財稅體系而徵收及運用的資源，社會福利所涉及的資源移轉是全面性的。就經濟的角度而言，社會福利所創造及衍生的經濟活動亦是全面的。在服務及財貨商品方面，至少包括醫療服務、老年人的照顧、兒童少年的照顧、弱勢者住宅等。而在就業方面，包括就業於當代社會福利體系中的各種人員，即受僱於政府、各種社會福利機構的社工人員、護理照顧人員、家事服務人員及事務人員。從人民的日常生活來看，人民同時因為社會福利而有財務上的負擔（繳保費及繳稅）以及獲得服務。在這個過程中，人們獲得安全的保險，但日常生活與行為也發生對應性的改變，如因為全民健保而可能增加使用醫療資源、增加就醫及檢查。但也因繳納退休儲金或保險而減少了實際的可支配所得及減少個人的儲蓄。又社會福利運作乃是建立於人民合作的社會基礎中，而具有社會性及文化性。也因為社會福利制度的影響是全面性的，進而任何一位當代的政治人物，必須對社會福利事務有一定的關注。在不少的情況下，政黨與政策選舉中，社會福利政見也成為影響選舉的重要關鍵之一。



社會福利概論

(二)社會福利同時是正式及非正式的制度

不但社會福利對人民的影響是重大的、全面的，更重要的是社會福利已成為是一種制度。所謂制度，意指著當這樣的制度形成之後，具有一定的強制性、作用性及持續性。社會福利作為一種制度，其包括正式制度（法律及政府規定）的層面及非正式制度（如文化）的層面。所謂正式制度的層面，強調的是透過政府公權力、法律規範社會福利的運作，包括社會保險制度、社會福利機構運作、專業及半專業人員提供服務的方式及標準。非正式制度方面，則包括人民對政府的社會福利角色之期待的模式，以及因著正式社會福利制度的推行，家庭成員關係改變的傾向（如婚育行為的改變），或就業儲蓄行為的改變，且成為一種特定的作用模式。

就制度的角度來看，吾人即可發現當代社會福利制度運作的複雜性與影響範圍，已不單純是慈善心所可以掌握的，更需要有全面性的知識基礎及科學性的研究。

(三)社會福利是一種修補社會結構體系的制度

在認識社會福利是一種當代社會制度之後，人們不僅關心社會福利「是什麼」更關心這種社會福利制度是如何發展出來的，以及其體系面的性質。從歷史的角度來看，現代社會福利的出現，係社會改革者對十九世紀中葉，英國工廠生產制度與資本主義結合下而發生的非人道勞工生活條件的社會改革。

而社會改革之所以與傳統的社會救助（social assistance）不同，乃在於認識到社會結構的重要性。社會改革者們體認到當時勞工的非人道生活條件並不是個人不努力或懶惰的結果，而是社會制度不良產生的社會病理（social pathologic）（Jones et al., 1983; Johnson, 1994: 4）現象，進而努力透過行動及制度調整改變來補救這些病理現象。

正如詹火生所指出：「從英國的歷史文化背景來看：『福利國家』

的出現乃是針對十九世紀政府不干預主義的反彈。工業革命之後，古典經濟理論盛行，政府並不介入市場的運作。結果這種放任主義，助長了貧富之間的懸殊差距，經濟上雖有顯著的成長，但平均生活水準仍未能大幅提高；所以在本世紀初，費邊社會主義思潮逐漸引起政府和社會大眾的重視，同時英國政府也開始著手採取一些社會福利措施，來保障貧苦家庭的生活。」（詹火生，1988：5）

(四)社會福利是一種與既有政治、經濟、文化制度共變的制度

雖然將社會福利理解為回應社會變遷、社會病理現象的觀點有其易理解性及說服力，但這種社會病理觀點仍有不足之處。更合宜地說，社會福利制度更是受到既有政治、經濟、文化制度作用影響下的制度。

將社會福利制度視為是回應社會變遷與社會病理現象的觀點，雖然容易為人們所理解的，但卻無法說何以相同的社會問題，在不同國家所採行的「處方」存在不同的差異且差異頗大。如同樣是面對醫療的需求，而在第二次世界大戰後，各國普遍發生福利擴張之際，歐洲大陸仍採行社會保險制的健保，而英國卻走向公醫制；甚至同文同種的英、美兩國，其間的差異也相當大。此等適說明了既存文化制度的作用。

又社會病理觀點並無法合理解釋社會政策的出現時機。因為所謂的「問題」並非是突然出現的，甚至對許多國家與社會而言，乃是社會問題已存在若干時間後，政府乃推行社會政策。而政策的出現與問題存在的時間、強度間並未有明顯、固定的模式可供依循。反而是從政治制度與政治衝突的強度來看，對於社會福利制度的出現及形成有較佳的解釋效果，而呈現出社會福利制度是政治制度作用的產物。



第2節 社會福利的範圍

一、社會福利的範圍

(一)從國家施政活動向度來區分

正如社會福利的概念是一個鬆散的概念，學者們對其範圍的界定並不一致，各國政府所指稱的社會福利及社會政策內容也未盡相同。不但各國在社會福利的總合範圍上不相同，甚至在相同的社會福利範圍或政策內涵與主題上，各別國家所使用的名稱也不相同，而這些不同的現象，主要的原因有三：(1)來自各國社會福利與政策的不同發展歷程；(2)來自各國對社會福利與社會政策分類和分工的不同概念架構；(3)來自各國政府對在干預社會福利事務上的角色自我認知與期待的差異，而有不同的強調。在這種情況下，學者們乃以列舉的方式表達社會福利的範圍，而這些列舉往往立基於特定國家之社會福利架構內，而有所不同。

◆美國

如DiNitto (2000)認為社會福利政策的範圍具有模糊的特性，但仍可以從實務主題來列舉，他認為在美國，社會福利政策的範圍包括為四大類二十二項：

1. 所得維持 (income maintenance) 政策類：有社會安全 (social security)、失業補助 (unemployment compensation)、工作者補助 (workers' compensation)、補充性所得給付 (Supplemental Security Income; SSI)、貧困家庭暫時補助 [Temporary Assistance for Needy Families; TANF, 由原來的兒童補助 (Aid to Families with Dependent Children; AFDC) 修改而來]、一般救助 (general assistance)。

2. 營養 (nutrition) 類：食物券 (food stamps)、學童早午餐 (school lunches and breakfast)、婦幼特別營養補助 (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infant, and Children; WIC)、餐食救濟 (congregate meals)、送餐服務 (meals-on-wheels)。
3. 醫療保健 (health) 類：醫療補助 (medicaid)、醫療保險 (medicare)、公共衛生 (public health)。
4. 社會服務 (social service) 類：兒童保護服務 (child protective services)、家庭保全服務 (family preservation services)、社區心理衛生服務 (community mental health services)、兒童日間照顧與學前教育 (day care and preschool education for children)、就業服務 (employment services)、職業訓練 (job training)、老人或障礙者的長期照顧與獨立生活服務 (independent living and long-term care service for people who are elderly or disabled)、職業復健 (vocational rehabilitation)。

在DiNitto (2000) 以美國為基礎的社會福利範圍說明中，可以發現有所謂的「營養類」，此一類別或較屬於救助或社會性服務的一部分。但是DiNitto特別將之另形成一類，突顯及反應該類給付在美國社會福利中的重要。又在美國，突顯社區心理衛生服務，此相對於其他國家也是較不同之處。

◆ 英國

英國的分類方法顯然與美國不同。而Hill (1996) 在*Social Policy: A Comparative Analysis*乙書中，Hill以英國為基礎，所列出的社會福利範圍則是：所得維持政策、醫療保健政策 (health policy)、社會照顧政策 (social care)、住宅政策 (housing policy)、就業政策 (employment policy)、教育政策 (educational policy)，以及環保政策 (environmental policy)。



社會福利概論

從Hill的分類上，則看到有另外不同的思考：首先，有三個大類是較特別而與多數人所認知的社會福利或社會政策概念有不同，即住宅政策、教育政策，以及環保政策。至少在台灣的情形，這三個部分並不會被視為是社會政策或福利，甚至在廣義的社會福利中也不會被包括進來。又在英國的情形，已以社會照顧取代個人性社會服務、即福利服務的範圍，強調以社區型、分散化的方式提供服務。

吾人可以看到，在以英國或美國的實際政策內容的社會政策界定中，基本上仍是以政策或方案主題為向度來界定的。而在歐陸國家，及以這些國家為核心的國際組織，如國際勞工組織（International Labour Organisation; ILO）則有不同的區分，強調以社會保險為基礎的社會安全制度，如分為社會保險與社會救助二大系統，而較不強調福利服務的部分，也未將教育納入其中。

◆台灣

我國政府亦曾以比較官方的方式界定社會福利、即社會政策的範圍，1989年時行政院研考會完成「我國社會福利定義與範圍之研究」將我國社會福利措施分為三大層次九大項目：基本生活需要層次，計有社會保險、衛生保健、福利服務、社會救助、國民就業與國民住宅。社區生活需要層次，計有社區發展、社會教育。環境品質及精神生活需要層次，包括環境品質維護、國民休閒及文化生活（行政院研考會，1989）。早年的這個界定是屬於廣義的福利範圍。

而2004年行政院訂頒「社會福利政策綱領」，以社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六大項目作該政策綱領之內涵，可視為目前我國官方所界定的社會福利的範圍。

我國的學者林萬億（2002：24）則認為社會政策的範圍涵蓋八個部分：社會安全、個人性社會服務、醫療保健服務、教育、就業、住宅、家庭政策，以及環境政策。檢視林萬億所列舉的項目，似採最廣義的列

舉，而同時以英國與國際組織的概念為基礎，但在區分標準上略有重複之處，如社會安全與保健服務、就業。而此正說明了社會政策範圍的文化性與歷史性，以及配合實際制度與體系的變動性。

(二)從概念性質向度來區分

一般而言，就目標而言，社會福利意指著朝向增進更好的福祉（improve human welfare）（Blakemore, 2006）。當然，以「朝向增進更好之生活」作為社會福利的界定則過於抽象，且未能呈現此一概念、學科領域的特色，更無法說明社會福利的內容與範圍。對於多數的國民及大專院校低年級學生而言，抽象的目標陳述並無助於彼等對社會福利的範圍有清楚的理解，從各國政策方案與分類來認識，更常為社會福利領域中一再出現的相互關聯、但不同的名詞概念所困擾。

而之所以存在這種名詞概念相互關聯、又似乎指稱相近似的現象或活動，但卻又混雜的情況，乃與社會福利概念、內容受到各國歷史文化、政治傳統的影響頗大。進而，各國對社會福利範圍的陳述中，即受到其政府制度、文化傳統、社會價值的影響，而更增添概念使用及比較的困難。因此，依各國別的方式來理解或區分社會福利的範圍有其意義。

社會福利正如多數的社會議題與社會制度般，其概念範圍乃係受到社會環境變化、歷史發展與國際影響而組成及演進的，進而，就概念性質來看，在社會福利領域中所較常使用的概念，則常混雜著目的、對象與方法，而造成無法周延互斥，及難以比較的情況。

進而，吾人可以將社會福利的相關概念，從其組成的次概念與範圍性質來予以重新架構，則有助於理解社會福利的範圍。就概念類別來看，社會福利中所使用的概念，可以區分為以下幾個性質：

1. 社會問題與社會現象：貧窮、失業、社會排除、非典型就業。
2. 人口群體：貧窮者、失業者、單親家庭、身心障礙者、高齡者、原住民、新移民。



社會福利概論

3. 專業（半專業）服務與活動：就業服務、福利服務、健康與醫療照護、住宅。
4. 方法或方案：公共救助、社會津貼、社會保險。
5. 政策目標：社會安全、社會保障。
6. 輸送載體：政府、非營利組織、營利組織。

而在實際的政策上，其使用的概念則會有同時兼納兩個概念性質的政策方案，如老年年金、社會救助、原住民福利。在多數的情形中，一項社會福利的問題、現象，又會有二種以上的方案政策來因應，如同時透過救助與社會保險來因應所得維持或貧窮問題；或透過同樣的方法，運用在不同的政策對象或政策目標上，如將社會保險制度（方法）運用在失業與職業災害風險（社會問題）之上。此等更增加理解社會福利概念與範圍的困難。

正因為社會福利概念是多層次、多向度的，學生們在對社會福利範圍的理解上應具有架構性，即從知識體系的方式來理解，而非以片斷記憶的方式來認識。

二、社會福利的主要內容

正如前段的說明，社會福利之範圍與區分可有不同的界定，進而影響到其內容以及實際政策的解說。學者們對社會福利的不同區分，而區分的方法或有依據人口特質來區分的，如分為老人、兒童、勞工；或依據社會政策給付體系，如社會保險、社會扶（救）助、福利服務；或依據政策方案來區分的，如所得維持政策、醫療保健政策、社會照顧政策、住宅政策、就業政策、教育政策，以及環保政策。

以下則在同時兼具台灣地區實況與主要國家的基礎上，在不堅持互斥原則的情況下，簡要介紹幾個主要的社會福利內容。列在前面的幾項內容（所得維持、健康、就業、住宅、福利服務），是以政策範圍來區分的，之後的幾項則是方法（社會救助、社會保險）與目的（社會安

全、社會保障)。

(一)所得維持政策

在台灣的政策及方案名稱中，並沒有「所得維持」項的名稱，但參酌各國的情況以這樣的類別概念來認識相關內涵的政策制度。所得維持這個的類項所包括的內容相當廣，其概念內容為：確保國民生活所需的經濟資源，免於陷入貧困的生活狀況(Hill, 1996: 61-75)。在這個概念內涵中，所得維持所包括的政策方案並不單限於單一的人口群體，也不限於單一、特定的體制設計，乃是包括保險式和救助式的，而有多樣且不同的制度。甚至在英國式的分類中，可以說是最主要的政策。

所得維持政策的政策方案可以包括六大部分(Hill, 1996: 61-62)：

◆退休者的老年所得維持

包括來自政府辦理與私人的年金，其方案的設計也可以包括社會保險、稅賦式公共年金、公積金與私人年金。

◆兒童的所得維持

指家庭養育子女所需的經濟資源，通常是由政府稅賦來支付而非社會保險式的給付。但在不同國家中，有的國家是需通過資產調查後而提供給付，有的國家則不需經過資產調查。又針對兒童的所得維持方案，往往給付給兒童的主要照顧者，而非兒童本身。又各國對此「兒童」在年齡上的界定並不相同。

◆因病或因身心障礙而無法工作者

「因病」指的是短期，而「因障礙」指的是長期性的給付。在某些國家，此類給付係結合在勞工或職業保險之中，而以傷病給付、職業災害給付或殘障給付方式提供。但此類整合到社會保險體系的方式，只能包括後天致殘，並無法包括天生障礙者。相對地，部分國家則藉由公共



社會福利概論

稅賦提供予障礙者維持經濟生活的必要。也有將輕度障礙者的所得維持給付結合在障礙者的就業促進中，而以就業津貼的方式提供。

◆失業者

其實失業者的界定並非是一刀兩切般的容易，而會有不同的價值涉入。如從事家務的婦女、中高齡而提早退出勞動市場者、因就學而延後進入勞動市場者，而會有這些不同的情況是否被視之為失業及可以領取給付，則在制度設計上會有不同考量。相當數量的國家，係以社會保險的方式來針對失業者提供所得維持方案。而此類型的給付往往與職業登記以及就業指派（職業介紹）制度相結合；而亦有國家另外提供失業津貼，但乃係需經過資產調查，而由稅賦支付。一般而言，針對失業者的給付，在制度設計與討論中，往往與就業政策相結合。

◆基於家庭照顧責任而無法工作者

此一部分所指的對象包括照顧幼兒、家庭中的身心障礙成員以及失能老人的照顧者。婦女往往扮演這種家庭照顧者的責任。在這裡，家人照顧身心障礙者、失能老人甚至特殊疾病的家庭成員，而獲得特殊的給付，在多數國家並不是相當普遍的，至於照顧幼兒係父母或社會的責任，其爭議性更大。此外，提供單親母親所得維持給付則是近二十年來比較有共識的項目。

◆所得不足的勞動者

此類的情形或來自家庭人口過多與支出較高，或來自較低的工資。而工資之所以較低，可能是因為其工作係為兼職性質。此類的給付往往與資產調查相結合。此類給付可以美國的「工作者補助」（workers' compension）為代表。

(二)健康醫療

健康醫療 (health) 保障是現今世界各國的主要社會福利項目之一，從「社會五害」：貧、愚、懶、髒、病的角度來看，Health直接處理髒、病兩個問題，又從貧窮文化或貧窮循環的角度來看，疾病又往往與貧窮存在著共生因果的關係。均說明了Health議題的重要。

Health這個字在中文中不易找到相對等的字詞，因為其同時包括衛生、健康、保健與醫療的意思。從政策層面來看，即包括了科學技術程度相當高的醫療管理與醫療提供，也包括社會意義濃厚、具高度社會福利性質的醫療資源分配健康保障政策。

在健康保障政策上，各國所採取的方式及制度設計並不相同。不過健康政策的討論，大體上分為服務輸送與財務設計二大領域。也是各國所面對的主要課題。服務輸送著眼於國民的平等權利與輸送的效率 (efficiency)，而財務設計關心的是財務的平衡，即財源與支出，尤其近年來強調對財務支出控制。然而，服務輸送制度與財務控制間似乎存在著難以解開的兩難。醫療服務與一般性的公共服務存在著非常大的不同特性，致使不適用於運用自由經濟原則；另一方面政府的制度設計若失當又常引發無法控制的醫療浪費與過度的提供醫療服務，造成醫療費用過高；相對地，太過於強調醫療費用的控制則易造成醫療品質低落的結果。一個適當的健康保險制度，必須同時兼顧醫療服務的特性、醫療資源使用的公平性與充足性、被保險人的負擔能力、醫療服務的提供方式、服務計費原則與方式等等。

目前各國的健康保障制度以保險方式為主，但有部分國家仍採行公醫 (或準公醫) 制度，及公積金制度。

(三)就業政策

對於社會福利範圍的界定，無論是採取問題解決觀點，或是資源分配觀點，勞動人口的就業狀況與所得水準都扮演著問題根源的角色。諸

之貧窮的原因固然非常多，但往往並存著所得不足的現象，即回到就業的議題。即就分配的角度來看，之所以必須透過社會福利政策進行分配或再分配，或係勞工在勞動市場中所獲得的工資、即社會生產的分配不足而產生的。此即某些社會主義思想強調生產工具與生產分配社會化的重要原因。而在採行資本主義經濟制度的社會中，由於生產工具係私有的，政府對勞動工資雖有基本性、最低的管制，不過大體上仍係在市場的自由機制中來運作，而需要有社會福利制度來補救工資不足或所得中斷的問題。而這也是社會福利政策發展的重要意義歷程。

現今所謂勞動政策的主要範圍，即在於所謂的「基本性」、「最低的」管制。這所謂的勞動政策，因同時涉及到生產與分配而更益複雜，而不易有共識。對企業而言，因涉及到生產，勞工保障的程度直接與生產成本相關；從勞工的角度而言，此亦直接與其身體及經濟安全相關，二者間似為零和的賽局；對政府而言，二者間的抗爭卻與政權的穩定、國力有密切的關聯。

從歷史發展的角度來看，英國社會福利政策的發展，即在維多利亞時代由與勞工生活相關聯的社會改革拉開序幕；又勞資衝突亦是俾斯麥介入的主要關鍵。雖然到了第二次世界大戰以後，所謂的「基本性」、「最低的」勞動管制水準提高，全球主要先進國家的勞工保障，即勞工安全條件已大致達到一定的水準，但經濟安全保障問題則要到六〇年代乃提高到較佳的水準。然而自七〇年代以來的高社會安全給付，似減低了失業者的就業誘因，但是到了九〇年代的經濟全球化所形成的新失業現象，使得就業政策議題更形重要。

(四)住宅政策

在某些國家，如日本，住宅（housing）被視為是一種私人市場中的商品。而在歐洲國家，尤其是英國、德國和法國，住宅是社會福利與社會政策中的重要一環。之所以如此，乃是因為住宅被視為社會服務的一部分（Clapham et al., 1990: 40-46），甚至將居住權利視為是公民權利的

一部分。雖然近年來，在福利改革及福利源縮減的壓力下，各國已較少直接提供住宅予國民，而改以提供予租屋補助。

住宅政策被視為社會政策一部分，有其歷史軌跡可尋。在十九世紀後半葉至二十世紀初，工業革命致使大量農民往工業都市就業，而出現大量的住宅需求與住宅品質惡劣的問題。從所謂「社會五害」：貧、愚、懶、髒、病的角度來看，其中衛生、環境與住宅是不易分割的。固然，衛生、環境的問題，或可以在衛生、環境政策與服務的範圍內予以處理，但是從社區與住宅進行全面的革新不失為另一個可行的方法。英國早在1890年，即立有《勞工階級住宅法》（Housing of the Working Classes Act 1890），要求地方政府直接提供住宅予勞工階級，又在1919年立有《住宅及市鎮計畫法》（Housing and Town Planning Act 1919），1930年也立法有《勞工住宅法》（Labour Housing Act 1930）（Clapham et al., 1990）。

隨著歷史的演進，英國對勞工與貧困者之住宅協助型態也有所改變。早期的住宅提供，其環境衛生的意義較大，到了1920年代，住宅被視為對勞工階級實質之所得補貼的方法之一，而具有所得再分配的任務（Clapham et al., 1990: 43）。到了六〇年代，雖然住宅不再提供給勞工階級，但仍提供給所謂的弱勢、特殊的人口群體。政府在住宅方面提供協助的方法頗多，包括政府興建、國宅出租、到1974年的《住宅法》（Housing of the Housing Act 1974）中的補助建屋、住宅合作社及房租補助（Clapham et al., 1990: 89-92）均是不同方法的協助。的確，住宅支出也是貧窮家庭的重要負擔，租屋補助乃成為近年的重要方法之。

（五）福利服務

福利服務（social service）是台灣地區所習慣使用的名稱，在美國多以「人群服務」（human service）稱之。英國原來稱為「個人性社會服務」（personal social service），近年來因「照顧」幾乎成為這領域中最重要的工作，且強調社區照顧（community care），而漸有以「社會照



社會福利概論

顧」(social care)取代之的情形。主要的內容是指針對那些因個人或社會環境影響而導致有特殊需求之人口群所提供的服務(林萬億, 2002: 25), 如婦女、兒童、少年、老人、身心障礙者等。而這些福利服務, 則可以進一步包括由專業者與半專業者所提供的服務與照顧。前者乃指社會工作者、醫師、職能治療師、心理師等所提供的專業服務。後者乃指保育員、教保員、照顧服務員等所提供的半專業生活照顧。

在人類社會福利的發展歷史中, 福利服務, 尤其是對老人、兒童與身心障礙者的服務, 在結合社會救助的情況下, 是最早出現的福利事業。且在歷史的發展中, 這些服務往往由志願性慈善組織與地方政府來辦理。即使在現代, 福利服務仍多由志願性慈善組織和地方政府共同來提供。在福利服務事務上, 中央政府多扮演政策規劃與立法的角色。

從社會福利規模的角度來看, 特別是從預算規模的角度來看, 在主要先進國家(如OECD)中, 福利服務占總社會政策預算的規模並不大。個人性社會服務支出占社會政策(含教育支出在內)支出的5.2%(Glennerster, 2003: 255); 如換算為不含教育支出在內之社會政策支出仍不過是6.5%。但自從業人數的角度來看, 福利服務因為專業服務係屬高人力密集的行業, 所運用的人力會較多。

而在台灣地區, 由於政府的分工及國民對社會福利認識仍受「貧困」、「弱勢」的影響, 對社會福利的討論, 有時仍較集中於福利服務。且因福利服務事業的專業從業人員數量較多, 乃使社會大眾及部分學生誤以為福利服務是社會福利的核心。

第3節

其他社會福利中的常用概念

一、福利輸送體系中的其他概念

在社會福利作為一種當代社會制度中, 意指著社會福利是體系

性的。即其體系中存在著其他的概念仍屬基本知識的範圍，而有必要予以介紹。其中以社會政策（social policy）、社會行政（social administration）、社會工作（social work）最為基本且重要。

（一）社會政策

就體系的概念來看「社會政策」指稱的是國家在社會福利領域中的政策。進言之，「社會政策」乙詞，可以視為「社會性」的「政策」（Blakemore, 1998: 1）。雖然「政策」乙詞較常運用於政府部門的施政中，但在營利組織、非營利組織與志願性團體常常運用到這個概念，而在多數的用法中，政策乙詞往往帶有目標與期待之結果的意義。比較周延地說，目標性的行動固然是政策的主要意義，但或失之簡略。而Levin（1997）的解釋是比較合理的。Levin（1997: 15-18）認為所謂的政策有四個部分的意義內容：

1. 一種特定的意圖（a stated intention），是指政策的目的。
2. 一種現在及過去的行動（a current or past action），說明政策是建立在過去的行動基礎之上的是連續性、脈絡性的，以及必須說明現在所將採取的行動。
3. 一種組織性實踐（an organizational practice），強調政策並非只是特定個人的意志與行動，而必須透過某些組織，包括在某些規則與規範中，以組織方式來實現。
4. 一種對過去、現在之狀態的宣示及未來行動的承諾的指標（an indicator of the formal or claimed status of a past, present or proposed course of action），說明政策除了政府親自實踐的實質效果外，也有心理效果與引導的效果，也同時運用這些效果來引導民間的資源投入及宣告民間活動的方向，而共同運作達成某些目標。

當然，在朝向增進更好之生活的努力、在社會改革的意圖上，除了政府以外，非營利組織、志願組織、甚至營利組織也都可以有貢獻與努力的空間。但是這些政府以外的組織，在與政府相比較之下，因為規



社會福利概論

模較小，也因為無法處理再分配的問題，而被限於以提供服務與財貨的方式來滿足需求，同時也不像政府組織般，可以運用公權力的方式進行整體及全面的規範，甚至進行財產與所得再分配，而達成增進福祉的目標。甚至，存在於非營利組織與志願組織中的政策和服務，也受到政府社會政策的影響，甚至被整合到政府的社會政策中。

因此，「社會政策」一詞的使用，被限定在以政府角色為中心的決策過程、資源分配和服務供給的行動。這種以政府角色為中心的觀點，主要考量政府掌握主要的社會福利與服務資源，而且唯有政府才能提出或組織全面性、全民性的政策（Martin, 1990: 8；詹火生，1995：4）。

綜合而言，社會福利是一個相對較為鬆散的概念，同時包括了公私部門、不同層級的活動。而社會政策則專指政府在面對社會問題或社會變遷的新現象時，對於達成社會改革的制度性、體系性思維，及所欲採取的系列手段。

(二)社會行政

一般而言，「社會行政」是指社會福利的輸送體系，及輸送中的行政工作。社會行政關心及所指稱的是將社會政策所設定的目標、所提供的資源，透過規劃輸送管道與體系，將服務與資源輸送到需求者或使用者手上的過程。

「社會政策」與「社會行政」的關係，可以暫時比喻為「目的」和「手段」間的區分。但是，「社會行政涉及的問題並非全屬方法的問題。在涉及制度設計上要採取選擇性或普及性之問題時，就有價值的因素在內」（Titmuss, 1974b: 49-50）（參見第六章第三節）。即在手段或輸送體系層次上，社會行政活動仍具有科學性，「即社會行政並不是一團混亂的，僅在技術層面上努力，而完全接受被設定的目標而不自覺（ad hoc），而是專注於某些致力社會整合與防止疏離之社會制度的運作，在於協調組織『目的』（社會政策）與『方法』（特別是公立與志願組織之行政的發展）」（Titmuss, 1968: 22）。「社會行政應該致力於

科學的實證研究，俾精確的掌握社會結構特性、服務人口群的特性與需求、福利的分配及效果」(Titmuss, 1968: 23)。

然而，到了1980年代以後，因嶄新自由主義(neo-liberalism)盛行，已漸有以管理的概念取代行政的情況。

(三)社會工作

一般而言，社會工作是指稱一種專業活動，而這個專業活動乃是由受過社會工作專業訓練的人員，透過專業方法及配合適當的資源協助，以協助社會中那些未能發揮功能的個人、家庭及社區，及因外部事件，而致個人、家庭及社區陷於困境的人群，可以脫離困境，發展功能。

在視社會福利為一種制度的情況下，社會工作則是實踐這個制度體系的一部分，特別是這個體系直接與那些福利使用者接觸、輸送服務予那些需要者之過程中的專業活動(Zastrow, 1996: 10)。固然，社會福利體系中的人員未必然全部是社會工作專業者，但絕大部分的社會工作者就業於社會福利體系中及提供專業服務(Zastrow, 1996: 10)。

如果我們一定要對社會問題、社會政策、與社會行政、社會工作等名詞，進行關係的對比與排列的話，或大致上可以這樣地說：因著社會問題的存在，而必須藉由制訂社會政策加以解決。而社會政策是社會行政的指導方針，社會行政是社會政策的執行與發展，並在第一線透過社會工作專業者來實踐。其中的基本邏輯是：「社會問題—社會政策(立法)—社會行政—社會工作」。

二、與社會福利方法有關的概念

(一)社會救助

社會救助又稱為公共救助(public assistance)，其性質同時可以視為是一套政策方案，又是所得維持政策中常用的一種方法。此一方法



社會福利概論

是透過資產調查篩選在經濟能力與資源上不足的人口，成為經濟協助的對象，而提供維生必要的經濟給付。社會救助常用來作為維持國民最低（基本）生活水準所需的工具。社會救助的給付必須經過資產調查，由國家以稅收來救濟貧民，屬於一種選擇式、免繳費、所得移轉的福利制度。

早期的社會救助由宗教慈善團體所辦理，同樣透過對受助者經濟及生活水準的查核，以決定是否符合標準、成為救助對象。社會救助強調慈善與社會控制的性質和功能，如英國的濟貧傳統。救助在許多國家中都是早期社會福利發展的主體，即從濟貧工作開始，對貧民需要的照顧。救助工作又可進一步區分為院內救濟與院外救濟；甚至區分為值得濟助的貧民（deserving poor）與不值得濟助的貧民（undeserving poor）。

在視為一套政策方案時，可以包括安貧與脫貧二部分，前者指的是經濟性的救助與協助，其措施範疇又分為基本扶助（生活扶助）或特別扶助（特定對象如老人家庭、身心障礙者家庭等，及特別需要如住宅、教育、就業等）兩種。又社會救助的特性包括：

1. 單方他助行為，財源來自稅收。
2. 屬事後的救貧措施，提供最低生活保障。
3. 接受救助者須經資產調查或所得調查，存在污名效果。
4. 根據最低生活標準所制定的扶助，救助金額會因受助者個別需要而有差異。

而所謂的脫貧，是指透過專業人員的協助及配合其他的支持性做法，鼓勵貧窮者累積個人的能力與資本，逐步達到家庭經濟資源自足而脫離貧窮的情況。

(二)社會保險

社會保險亦屬一種推動、輸送社會福利的方法。一般說來，對社會保險的討論，通常以德國俾斯麥宰相（Otto Von Bismarch）於1881年將

既有的勞工職業災害保險改為強制性保險，及1883年制定勞工疾病保險法視為是社會保險的開端（柯木興，2000）。

現代社會保險制度之出現，有兩個理念的根源：即對經濟安全的保障，及自助互助的連帶思想。而制度本身則具有社會性及保險性。所謂的社會性是指社會保險透過社會立法，強制國民納入保險制度中；所謂的保險性則是透過集體單位的責任，來滿足個別偶發的經濟需求。

又所謂的「保險」，基本上是一種透過互助及自助的力量來解決經濟不安全的機制，而「社會保險」則是透過國家力量的介入，以「保險」的方式來保障國民的經濟安全。亦即，「社會保險」具有雙重性格：一是社會性，另一是保險性（柯木興，2000：40）。所謂社會性，係指國家透過社會政策的方法，藉由所得再分配的功能，使國民的最低生活水準獲得保障；而保險性則是指，其集合了多數可能遭遇相同危險事故的經濟單位或個人，成立利益與共的團體，以公平合理的方法聚集基金，而對特定危險所招致的損害或損失，予以分散給全體參與者負擔，而達到確保其收入安全為目的的一種經濟制度。

社會保險乃是集合多數人的經濟力量，配合政府少部分的財力，以透過社會共同的經濟力量，補償少數人因遭遇事故而引起的損失；以使他們在喪失工作能力、收入中斷或減少時，能獲得經濟的補償；或者當負擔增加（例如生育）但收入並未隨之增加時，能發給津貼，以維持其正常的生活水準，而不會因遭遇不幸事故，而失去最低生活的保障。基本上，社會保險的財源並非來自政府的一般稅收，而是大部分是由雇主及勞工雙方共同分擔，或小部分費用是由政府負擔或補助者。

進言之，社會保險是一種政策性的強制保險制度，其旨在保障全體國民或多數國民遭遇各種危險事故時，提供基本的經濟生活與醫療照顧，使多數不能工作或失去工作者不因事故之發生，而喪失其正常生活的保障。以多數人的力量及政府的參與，達到風險分擔及調和社會各階層的社會適當性任務。一般而言，社會保險的特性為：

1. 社會互助，財源來自保險費或保險稅。



社會福利概論

2. 預防貧窮，提供基本的經濟安全水準。
3. 對國民身體損害予以賠償，並達到保持國家勞動力的效果。
4. 國民財富的再分配。

就以上社會保險的制度意義來看，強調的重點有三：(1)保險的項目係所謂的社會性風險；(2)制度具有強制性；(3)經過一定的繳費而取得保障與給付資格權。而這樣的意義突顯其作為實現社會政策目標的工具性意義。

社會保險的內容項目相當廣泛，至少可以包括老年年金、職業災害與傷病、普通疾病、殘障給付、失業給付等，而個別國家的制度並不相同，其繳費的水準、給付條件和水準也不相同。

綜合以上對社會保險的討論，我們嘗試引用《社會工作辭典》(2000:292)對「社會保險」的說明，來總結「社會保險」的定義與內容：「所謂社會保險乃國家所施行的保障人民社會經濟安全的計畫之一，此項計畫的特點為：以立法作為根據，由政府負責或授權辦理，採用一般保險之大數法則進行危險分擔原則，責由要保人與被保險人分擔保險費，主要係強制保險，其目的在保障被保險人遭遇生育、疾病、殘廢、老年、死亡、失業等事故而導致喪失、中止、減少收入或增加支出時，其本人能獲得現金給付、醫藥治療或其他服務（如職業重建）」。

而社會保險大致包括哪些範圍？《社會工作辭典》進一步指出：「社會保險通常依其保障之事故分為四種：

1. 職業傷害保險或勞工傷害賠償（workmen's compensation）：保障勞工職業傷害與職業病及因此而致之殘廢、死亡等事故。
2. 健康保險：保障生育及普通疾病與普通傷害等事故。
3. 老年、殘廢及遺屬（死亡）保險：保障老年、殘廢、死亡等事故。
4. 失業保險：保障失業事故。

但世界上有許多國家的社會保險制度，係依其事故而分別獨立，自成體系；但亦有極少數的國家採綜合保險制，以一種社會保險立法保障

多種故事，如台灣之公教人員保險、勞工保險，以及英國的國民保險。

(三)社會津貼

社會津貼也是提供社會福利給付的一種方法。社會津貼或普及式免繳費給付，也稱人口特性給付，常具有補償性質或是用來滿足額外的經濟需求，經費來自於租稅或公共基金。

社會津貼的財源與社會救助相同，乃是來自公共稅收，而與社會保險需繳費不同。另一方面，社會津貼又不像如社會救助般，需以特定的經濟條件、經資產調查篩選為條件，而是以人口特徵或社會事件對象為條件。過去在歐陸國家較常見社會津貼以兒童津貼（或家庭津貼）以及租屋津貼為多，也有一些國家提供老人津貼或失業津貼。多數國家所提供的社會津貼，其相對水準並不充裕。如法國的育兒津貼乃提供給第二個孩子以上的家庭，其給付水準約二倍於學童繳交學校的午餐費。

因社會津貼沒有所得條件限制、且由政府稅收支付，多建立在特定的社會價值基礎上，透過無標籤、低行政查核的方式，對於社會中有共識的弱勢，或願意強化支持的特定人口群體予以經濟性的支助。

三、與社會福利目的有關的概念

(一)社會安全

社會安全的概念，與其說是指稱特定的社會福利方法或內容，不如說是一種政策目標，即政府的努力與政策在達成所謂的「社會安全」的目標。因此，在內容與方法上則存在相當大的變異，各國的實況也不相同。

「社會安全」乙詞，多數學者認為係源自1935年美國羅斯福總統所簽署之《社會安全法》（Social Security Act）。當時的美國社會正面對全球性的經濟大恐慌。尤其自1929年以來，失業人口急增，美國的國



社會福利概論

家經濟與社會處於前所未有的危機中。羅斯福競選總統時，以推行「新政」（New Deal）為號召，計畫推行經濟與社會的根本性改革。羅斯福就職總統後，即加強相關方案的研擬，經歷多次的修改，終於在1933年以《社會安全法》之名呈現，經羅斯福簽署生效及付諸實施（詹火生等，1993：9-15）。

當時美國所實施的《社會安全法》主要的內容有二大部分：(1)是為所謂值得救助的貧民提供社會保險的保障（其主要的保險方案為老年、遺屬保險與失業補償）；(2)是政府對亟待援助的民眾提供救助。從美國的《社會安全法》之發生與變革，可以發現「社會安全」乙詞，在美國係由「經濟安全」演變而來。也因此，有學者認為社會安全指的是社會保險與社會救助二體系的福利給付與措施（詹火生等，1993：13）。固然有學者認為社會安全包括社會保險與社會救助二大領域，但是在實際的制度上，卻又有相當多國家的老年年金給付實為社會津貼性質，即由稅收來支付，而無需有繳費的紀錄。

雖然社會安全乙詞係由美國首先使用，且有其歷史的過程，但現今各國、尤其是國際組織也普遍使用這個詞。又因學者有依實際制度設計與範圍而調整概念的情形。學者們對這個詞的使用也日漸有所差異。一般認為與其視社會安全為固定的內容，毋寧接納其隨時代改變及流動的特質，而將「社會安全」這個詞視之為一種「貨櫃累積式的概念」（a container concept）（Berghman, 1994）。

不過總結來說，吾人仍需試圖對「社會安全」這個詞的範圍予以說明。一般而言，國際勞工組織（ILO）的界定是較普遍為人所接受的，其為社會安全的定義：「社會經由系列的公共規章，來提供予其成員某種保障，以對抗經濟及社會的危難，而這些危難係由於疾病、生育、職業傷害、失業、病弱、老年或死亡所引起及產生的所得中斷或實質的減少；而這些保障的方法包括提供醫療照顧、對有未成年子女的家庭予以補助等」（ILO, 1998: 8）。

國際勞工組織的這個界定仍留有相當大的彈性。的確，要對「社會

安全」乙詞訂出一個放諸四海皆準的通用定義，幾乎是無法辦到的事。不過，吾人仍可以說：所謂的「社會安全」，意指一套社會制度，此制度的目的在於保障人們平時及遭遇緊急事故時，足以維持基本生活水準所需的所得安全。換言之，偏重於與經濟、所得有關，而未納入所謂的福利服務是「社會安全」概念相當重要的特色之一（萬育維，1996：57）。當然，各國個別制度的實施方式與項目，則會有所不同。

(二) 社會保障

「社會保障」（social protection）乙詞是九〇年代後半新興出現的概念，尤其普遍出現在歐洲國家的研究組織及國際性的組織，如歐盟、世界銀行與國際勞工組織。如同「社會安全」的概念般，「社會保障」與其說是指稱特定的社會福利方法或內容，不如說是一種政策目標，即政府的努力與政策在達成所謂的「社會安全」的目標。

不可否認的，「社會保障」這個概念被重視與九〇年代經濟全球化造成各國勞動市場劇烈的變動有關（Norton et al., 2001: 8），亦與歐盟的使用和推展有關。歐盟理事會，於2000年設有「社會保障委員會」（Social Protection Committee; SPC）專司促進各會員國社會保障的合作事務。但問題是，社會保障是什麼？而根據世界銀行的解釋：「社會保障是透過一些匯集了的法令，來促進或保障人力資本，其範圍自干預勞動市場到以維持所得為目標的公共法定的失業或退休保險。透過社會保障干預來協助個人、家戶及社區可有較佳的所得風險管理，而使人們免於易受損害的情況。」（WB, 2002）

世界銀行也進一步解釋社會保障的目標，而指出社會保障在於追求以下幾個目標（WB, 2002）：

1. 減輕低所得家戶受到危害的可能風險，特別是在基本消費與服務方面。
2. 協助家戶在生命週期中進行所得移轉，俾在其有需要時可以支付其金錢上的消費。



社會福利概論

3. 促進公平，特別是人們暴露在負向的經濟循環中時。

而世界銀行認為社會保障的主要做法可以包括：有關勞動市場干預的立法、老年年金保險、建立社會安全網、建立社會基金（social fund）。又國際勞工組織（ILO）則認為社會保障包括社會安全與勞動保障二部分（ILO, 2004）。事實上，社會保障一詞的使用與社會安全略有不同，簡言之，社會保障的內容為包括勞動市場干預、社會保險及社會安全網（social safety net）。

當然，有若干學者仍將社會保障視之為社會保險或社會安全，尤其是中國大陸和港澳的學者普遍有這種情形（如江紹康，1991；孫光德、董克用，2000：IV；王延中，2002；賴偉良，2002），而此或包括語義誤用，或係翻譯的習慣，或政府組織的傳統習慣。但無論如何，社會保障與所謂的社會安全或社會保險仍有四個主要的差異：

第一，社會保險或社會安全只是社會保障的一部分手段。蓋因社會相當強調對勞動市場的干預，而此為社會安全或社會保險所未含括的。

第二，社會保障所致力促進及維護的單位對象，包括個人、家庭與社區，而社會保險與社會安全多係以個人為單位，或有以家庭為單位者。透過社會基金來補貼及促進老工業城及老社區的重新活化，也是社會保障的重要一環，而異於社會安全。

第三，社會保障可能運用的方法較多元，而不限於政府干預的社會保險、社會安全制度。如前世界銀行的解釋，其中有關個人生命週期中的所得移轉，固然包括了社會保險與社會安全，但亦包括了公積金制度甚至利用減稅的鼓勵儲蓄，而有所不同。

第四，社會保障帶有較強的社會凝聚目標。正如Standing（2003）所討論的，社會安全與社會保險處理經濟風險的目的是相當明確的。而社會保險固然也是處理經濟風險的，但是九〇年代後的經濟全球化現象，將人們在經濟的向度上區分為兩個極端團體，而影響社會的一體性，讓人們更認識到要朝社會凝聚努力，也因此有社會基金的做法。從目標而言，社會保障帶有較強的社會凝聚目標。

(三)福利國家

「福利國家」(welfare state)的概念，可謂是一種國家對人民的福利承諾，也是一種國家提供周全福利的狀態。「福利國家」是第二次世界大戰以來為世人所關注的重要議題。福利國家這個詞，依林萬億(2002: 28-29)的分析，最早出現於德文，係指「過度關注給付，而非德國驕傲與強權」，具有貶抑的性質。將福利國家這個概念開始付諸實踐的，是瑞典社會民主黨「人民之家」(People's Home)的政策，而讓福利國家這個概念成為普世認識與運用的，或應是英國的福利國家制度。英語世界的「福利國家」一詞最早出現於1941年英國大主教William Temple所出版的一本小冊子《公民與教徒》(*Citizen and Churchman*)之中，提出「福利國家」的概念(Jordan, 1987: 98-100)。

但「福利國家」的定義為何？則是一個相當令人難以回答的問題。如最具代表性為Briggs(1961)所下的定義：國家以組織性的力量從三方面來修正市場力量：(1)保障個人與家庭的最低所得；(2)縮小及減少社會風險的影響；(3)確保國民不因階層、地位等差異而有不平等的差別待遇。又Wilensky等人(1965)認為福利國家是「政府保障每一國民擁有最低限度的所得、營養、健康、住宅與教育，且是一種政治權利，而非慈善」。OECD(1981: 5)則界定為「福利國家的基本功能是確保全體公民生活的最低保護線，以防杜風險」。這些界定相當強調政府的承諾，以及福利的內容，具有強烈的問題解決與行政目的。而詹火生(1988)則認為福利國家是一種「危險共擔」的社會共同認知，社會不再以個人為單位來面對風險，而以群體為依歸；又濟貧乃是社會的共同責任，而不僅是慈善的行為。綜言之，吾人可以將福利國家視為是國家對人民基本社會安全保障的承諾。

雖然學者們對福利國家的定義不同甚至令人感到紛亂，又Cox(1998: 3-6)從歷史發展的角度，說明了福利國家概念內容發展的四個要素：



社會福利概論

◆公民權

公民權的概念乃來自T. H. Marshall (1964a) 的主張，強調國民的普遍權力及國家與國民間的福利權利關係。

◆所得維持

這個概念來自Richard Titmuss (1974)，各國雖發展出不同社會安全方案，而所形成不同福利國家類型，但即使是不同的方案與福利國家類型，均說明了政府制度性的福利制度與福利提供。

◆國家機制

指中央政府的計畫與各政府部門的協同實現福利國家政策的國家機制。這個概念主要發展自英國的社會行政觀點與美國的幾位學者，如Heclo、Weir和Skocpol。強調政府行政科層的運作與機制，即國族國家(nation-states)為保障國民的公民權、滿足國民的福利需求及提供福利，必須集中國家的權力與資源，及形成共識與發展政策。

◆對人性本質的假設

在此指的是福利國家對人性本質是有所假設的，福利國家假設人的本質是互助的、良善的，在福利國家制度中，人們的生活可以獲得大幅的改善。

學者林萬億(1994: 7, 13)認為福利國家是一種政治的加工品，而具有四項特質：(1)國家介入市場經濟；(2)保障每一國民最基本的需求滿足；(3)福利是一種國民的權利，是一項社會權而非慈善；(4)所提供的福利是由國家提供強制性、集體性與非差別性，而直接滿足人民需求為主的福利。

雖然福利國家是一個簡單而廣泛被認知的概念，但是福利國家的概念卻有其局限，而受到相當的挑戰。主要的局限包括：過於福利國家的立意是單純的、良善的，即使後來其效果有其爭議性；強調福利國家的

典範性及僅存在於先進國家，而發展中國家或轉型中國家並不具有福利國家的特性；福利國家本身是目的也是手段。其之所以是目的，因為其係功能分化、經濟發展中的必然階段，而作為一種工具，在於藉由解決社會發展過程中的社會問題。另外，1980年代後，英美國家開始進行福利縮減，國家對人民的福利承諾降低了，福利國家的概念則已較少被使用。



參考書目

中文部分

- 行政院研考會編（1989）。《我國社會福利定義與範圍之研究》。行政院研究發展考核委員會。
- 王延中（2002）。〈中國社會保障制度改革的回顧與展望〉。收錄於鄭功成、鄭宇碩主編，《全球化下的勞工與社會保障》，頁445-455。北京：中國勞動社會保障出版社。
- Richard M. Titmuss原著，江紹康譯（1991）。《社會政策十講》。香港：商務印書館。
- 李易駿（2001）。〈新加坡醫療保健制度之福利價值分析〉，《長榮學報》，第1期，第5卷，頁51-73。
- 林水波、張世賢（2003）。《公共政策》。台北：五南。
- 林萬億（2002）。《當代社會工作：理論與方法》。台北：五南。
- 柯木興（2000）。《社會保險》。台北：中國社會保險學會。
- 徐育珠（1997）。《財政學》。台北：三民。
- 郭明政（1997）。《社會安全制度與社會法》。台北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
- 陳國鈞（1994）。《社會政策與社會行政》。台北：三民。
- 張世雄（1996）。《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山。
- 張家洋（2002）。《行政法》（增訂三版）。台北：三民。
- 鄭玉波（1994）。《法學緒論》（修訂四版）。台北：三民。
- 歐陽勛、黃仁德（1999）。《經濟學》。台北：三民。
- 孫光德、董克用（2000）。《社會保障概論》。北京：中國人民大學出版社。
- 郝鳳鳴（2002）。〈社會法之性質及其於法體系中的定位〉，《中正法學集刊》，第10期，頁3-33。
- 翁岳生（2000）。《行政法》。台北：翰蘆。
- 劉脩如（1976）。《社會政策與社會立法》（上）。國立編譯館主編。台北：五南。
- 萬育維（2007）。《社會福利服務：理論與實踐》。台北：三民。
- 詹火生、古允文等編譯（1988）。《社會福利發展的研究：從經驗到理論建構》。台北：桂冠。

第一章 社會福利的基本概念

- 詹火生 (1995)。〈政府在社會政策中的角色與功能——中美兩國之比較〉。載於鄭麗嬌編著，《中西社會福策與制度》。台北：中研院歐美研究所。
- 詹火生、楊瑩、張菁芬 (1993)。《中國大陸社會安全制度》。國立編譯館主編。台北：五南。
- 賴偉良 (2002)。〈社會保障〉。載於蔡文輝主編，齊鉉、徐永德等著，《社會福利》。台北：五南。

西文部分

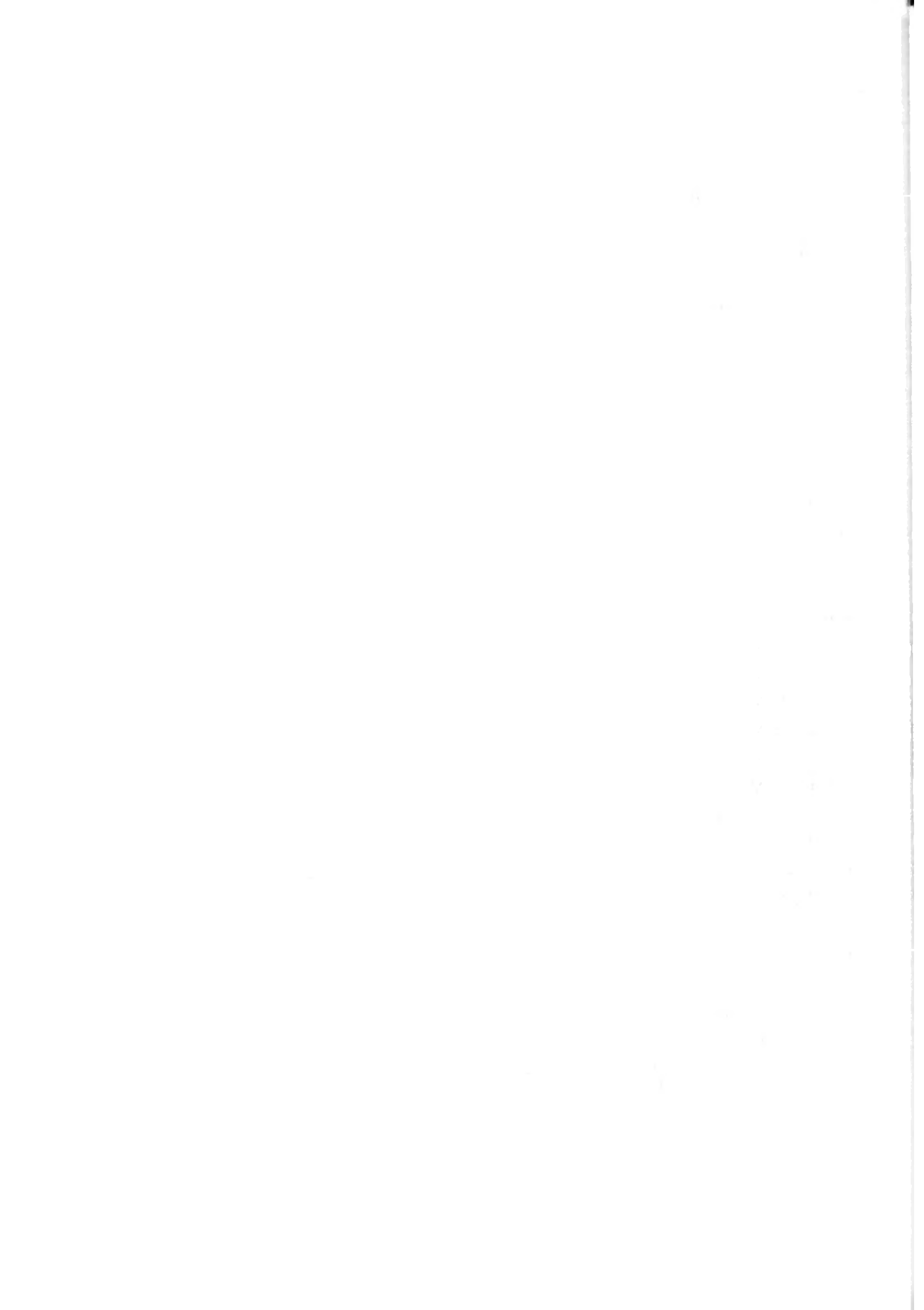
- Baldock J., Manning, N., Miller S., and Vickerstaff, S., (1999). Guide to the Book. In Baldock J., Manning, N., Miller S., and Vickerstaff, S., (eds.), *Social Policy*. pp. X X I - X X VI. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, Lois (1992). *Welfare and the State*. London: Macmillan.
- Lund, Brian (2002). *Understanding State Welfare: Social justice or social exclusion*. New York: Sage.
- Alcock, Pete (2003). The Subject of Social Policy. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 3-10. London: Blackwell Publishers.
- Baldock, J., Manning, N., Miller, S., Vickerstaff, S., (1999). Guild to the Book. In John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller, Sarah Vickerstaff (eds.), *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, Norman (1999). *Welfare* (2nd.). Buckingham: Open University Press.
- Berghman, Jos (1994). Basic Concepts of Social Security. In Danny Pieters and Gabriel Amitsis (eds.), *Introduction into the Social Security Law of the Members States of the European Community*. pp. 8-22. Brussels: Consortium Book Sales & Distribution.
- Black, Douglas, Morris, J. N., Smith, Cyril, and Townsend, Peter (1982). Townsend, Peter and Nick Davidson (eds.), *The Black Report*. Middlesex: Penguin Book.
- Blakemore, Ken (1998). *Social Policy: An Introduction*. Buckingham: Open University Press.
- Briggs, Asa (1961). The Welfare State in Historical Perspective. Archives Européennes de Sociologie, II, 221-258. In Rober E., Goodin and Deborah Mitchell (eds. and 2000 reprint), *The Foundations of the Welfare State Volume III*, 3-40.
- Burch, Hobart A. (1999). *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: The Haworth Press.
- Clapham, David, Peter Kemp and Susan J. Smith (1990). *Housing and social policy*. London: Macmillan.
- Cox, Robert H. (1998). *The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social*



社會福利概論

- Rights are Changing. *Journal of Social Policy*, 27(1): 1-16.
- DiNitto, Diana M. (2000). *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Fifth). Boston: Allyn and Bacon.
- Deacon, Alan (2003). Employment. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 342-347. London: Blackwell Publishers.
- Dye, Thomas (2002). *Understanding Public Policy* (10th.). N. J.: Prentice Hall.
- Erskine, Angus (2003). The Approach and Methods of Social Policy. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 11-16. London: Blackwell Publishers.
- Fraser, Derek (2003). The evolution of the British welfare state: a history of social policy since the Industrial Revolution. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Jordan, Bill (1987). *Rethinking Welfare*. London: Basil Blackwell.
- Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2004). *Dimensions of Social Welfare Policy* (Sixth.). Boston: Allyn and Bacon.
- Hill, Michael (1996). *Social Policy: A Comparative Analysis*. London: Prentice Hall.
- Hill, Michael and Bramley, Glen (1986). *Analysing Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Leonard, E. M. (1965). *The Early History of English poor Relief* (2nd.). London: Frank Cass & Co. Ltd.
- ILO(International Labour Organization)(1998). *Social Security Principles*. Geneva: International Labour Office.
- ILO(International Labour Organization)(2001). Labour Legislation Guidelines. <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>>
- ILO(International Labour Organization)(2004). Social Protection. <<http://www.ilo.org/public/english/protection/index.htm>>
- Jansson, Bruce S. (1994). *Social Policy: from Theory to Policy Practice* (2nd.) . Calif. : Brooks.
- Jones, K., Brown, J., and Bradshaw, J. (1983). *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Levin, Peter (1997). *Making Social Policy: the Mechanisms of Government and Politics, and How to Investigate Them*. Bristol, Pa. : Open University Press.
- Marshall, T. H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. NY: Anchor Books.
- Midgley, James (2000). The Definition of Social Policy. In James Midgley, Martin B. Tracy, Michelle Livermore (eds.), *The Handbook of Social Policy*. pp. 3-10. Thousand Oaks: Sage Pub.

- Martin, George T., Jr. (1990). *Social Policy in the Welfare State*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Norton, Andy, Conway, Tim, and Foster, Mick (2001). *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice International Development*. Centre for Aid and Public Expenditure Working Paper No. 143.
- OECD (1981). *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD.
- Pierson, Chris (1998). Theory in British Social Policy. In Nick Ellison and Chis Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy*. London: MacMillan.
- Pinker, Rober (1971). *Social Theory and Social Policy*. London: Heinemann.
- Rubington, Earl, Weinberg, Martin S. (eds.), (2003). The Problems. In Earl, Rubington Martin S. Weinberg, (eds.), *The Study of Social Problems: Seven Perspectives*. pp. 3-14. New York: Oxford University Press.
- Standing, Guy (2003). Globalization: Eight Crises of Social Protection. In Lourdes Beneria , Savitri Bisnath (eds.), *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy*. London: Routledge.
- SPC(social protection committee)(2000). Council Decision of 29 June 2000 (2000/436/ EC). <http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/decision_2000_en.pdf>
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Titmuss, R. M. (1974a). What is Social Policy. In Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds.), *Social Policy: an Introduction*. pp. 23-32. New York: Pantheon Books.
- Titmuss, R. M. (1974b). Social Administration and Social Welfare. In Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds.), *Social Policy: an Introduction*. pp. 47-59. New York: Pantheon Books.
- WB(World Bank)(2002). What is Social Protection? <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/c207c7f854bd0a098525660b007a272d/fb93d792069e704e852568190058d7bc?OpenDocument>>
- Whiteside, Noel (1998). Employment Policy. In Nick Ellison and Chis Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy*. London: MacMillan.
- Wilensky, Harold and Lebeaux, Charles (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.
- Zastrow, Charles (1996). *Introduction to Social Work and Social Welfare*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.



社會福利的科學特性

雖然，社會福利活動乃來自於慈善，且在慈善救助中往往附帶有特定的價值立場與社會控制的性質，再加上社會福利制度受到文化價值、社會共識的影響頗大，而被認為是道德或價值成分濃厚的活動。但是，自1940年代以來，主要福利先進國家，在社會福利已漸制度化，並朝向作為一種社會制度發展，且其影響層面日大，更成為政府的重要職能之一的情況下，面對科學研究的壓力日大，更有不少研究者及福利領域的人員投入科學性的社會福利研究，經過四十年的累積，社會福利活動的科學特性已漸顯明。

簡言之，社會福利乃成為具價值特性的學科領域，且其之所以成為一個學科領域，有其發展的階段性（Baldock et al., 1999）：第一，社會福利被視為是一個實務性政策或制度領域，也是一個人群與政府的行為活動範圍。這是多數人所理解的社會福利。第二，社會福利被認為是一個研究領域。基於前項，社會福利乃是在一般性政策與制度研究領域的基礎中，進而出現了許多必須面對的實務及政策問題，而被研究，成為一個特定的研究領域。第三，社會福利是個學科學門。基於實務性的問題及研究活動之擴大及累積，不但成為一個相當規模的研究領域更進一步發展出特定研究活動與模式、而有專門化的情況，而成為一個學科。

而社會福利之所以可以稱之為學科，當然亦具有一些學科及科學的特性。以下則依循科學的標準，而檢視社會福利的科學及學科特性。



社會福利的科學特性

雖然，社會福利活動乃來自於慈善，且在慈善救助中往往附帶有特定的價值立場與社會控制的性質，再加上社會福利制度受到文化價值、社會共識的影響頗大，而被認為是道德或價值成分濃厚的活動。但是，自1940年代以來，主要福利先進國家，在社會福利已漸制度化，並朝向作為一種社會制度發展，且其影響層面日大，更成為政府的重要職能之一的情況下，面對科學研究的壓力日大，更有不少研究者及福利領域的人員投入科學性的社會福利研究，經過四十年的累積，社會福利活動的科學特性已漸顯明。

簡言之，社會福利乃成為具價值特性的學科領域，且其之所以成為一個學科領域，有其發展的階段性（Baldock et al., 1999）：第一，社會福利被視為是一個實務性政策或制度領域，也是一個人群與政府的行為活動範圍。這是多數人所理解的社會福利。第二，社會福利被認為是一個研究領域。基於前項，社會福利乃是在一般性政策與制度研究領域的基礎中，進而出現了許多必須面對的實務及政策問題，而被研究，成為一個特定的研究領域。第三，社會福利是個學科學門。基於實務性的問題及研究活動之擴大及累積，不但成為一個相當規模的研究領域更進一步發展出特定研究活動與模式、而有專門化的情況，而成為一個學科。

而社會福利之所以可以稱之為學科，當然亦具有一些學科及科學的特性。以下則依循科學的標準，而檢視社會福利的科學及學科特性。



一、科學的特性

社會福利的概念與活動包涵許多不同層面的意義。在較早的時代中，社會福利被視為是一些慈善的活動，在現代國家中被視之為是國家的政治活動、社會制度，甚至是國家體制（regimes）。不過，更值得注意的是，自1990年代以後，已有不少的學者重視社會福利、社會政策在學術領域中的地位，認為社會福利是學術領域中的一個學科（Zastrow, 1996; Midgley, 2000; Erskine, 2003: 11-14）。

所謂的科學，最被人們所接受的義意乃是以系統的方式進行知識探究的活動（魏鏞，1993）。而其中的「系統性」的意義，可以進一步包括狹義和廣義二種意義，進而影響到對所謂的科學之界定的狹義與廣義二種定義。對「系統」方法的狹義界定、即對科學方法的狹義指稱，指稱的是實證主義（empiricism）的科學，即知識的探究活動更必須具備可操作、可驗證的特性（楊國樞，1989；王雲東，2007）。一般認為自然科學是符合所謂可操作、可重複驗證的特性。

而廣義的科學，指稱的不但是探索現象知識過程，即研究過程的、步驟的嚴謹、系統與合理，同時也包括研究者對研究發現之解釋是合乎邏輯原則（魏鏞，1993）。亦即科學研究是指，研究者重視研究過程中的每一個細節，透過對每一個看似瑣碎之細節的確認與堅持，而確保研究結果之效度（validity）與信度（reliability）（魏鏞，1993）。

進言之，科學研究，或基於科學方法所進行的研究，具有以下幾項特性（魏鏞，1993）：

(一)規則性

是指科學研究的過程依循一定的步驟和程序，透過科學研究者們所共同認可的方法、步驟程序和規則，確認的發現自然和社會現象的原理、規則及予以解釋。而在這樣的規則中，所有的科學研究者、甚至於社會大眾均可以依循同樣的規則，而理解研究的結果與發現。

(二)經驗性

是指科學研究的結果是立基於對自然或社會環境現象的觀察、記錄與分析而獲得的。並非透過神秘啟示而獲得的知識或結果。狹義的經驗性 (empirical)，是指可重複操作。而廣義的經驗則指所獲得的結果或發現是有依據的。

(三)解釋性

是指科學研究的目的不僅在對自然與社會現象進行描述，更在對自然及社會現象進行解釋。甚至這些解釋可以產生通則化的解釋，而成為所謂的原理或理論。

(四)預測性

當科學研究可以對現象出現通則化的解釋，形成原理或理論時，這些原理或理論乃可以進一步對其他相同的現象進行預測。當然，社會現象因條件複雜，未必能控制出與理論一致的條件，而成為預測的限制。

至於是否可以被重複操作、重複操作是否會得到相同的結果，在社會科學中因受到各種條件的限制，而未必存在可以重複操作的條件（魏鏞，1993），進而可否透過重複操作而被驗證、乃是合理的期待但卻是未必然能被運作的。



二、社會科學的特性

社會科學也被認為是科學的一支。社會科學的出現，不但與自中世紀以來人的地位提升有關（葉至誠，2000），更直接的因素乃與工業革命、與資本主義發展造成激烈的社會變遷有直接的關係（江亮演，1997；葉至誠，2000）。蓋因資本主義發展之後，人類所生生活動的社會制度與社會環境出現快速的變化，進行引發人們的關心而進行研究，這些研究經過一般時間的累積而發展出研究群（complex），成為社會科學（social science）。而社會科學概念被使用，大約在十九世紀中期（法國在1832年、英國在1834年、美國和德國在1855年）（江亮演，1997）。

社會科學研究的對象是「人」（應是人的活動），而人具有意志與主體性，這些意志與主體性進而形成人所創設的組織，以及人在組織中的活動。而社會科學是指研究人的社會性活動、人所形成的社會制度、與人在此社會制度下活動，以及人與社會制度互動的科學。因而，社會科學因同時涉及到人作為一個個體的活動與行動，而又涉及到人所集合及形成的社會制度，進而個體被鑲嵌在人群所集合的社會制度中活動，且人的活動與其所處的社會二者發生交互作用。

在社會科學的研究中，社會科學家對人們的行為活動、對社會制度進行研究，而其研究對象——「個人」、「人群」、「社會制度」乃處於相互依賴而變動的情況中。同時，社會科學研究的對象，在個人及人群層面上，因涉及倫理及人道的的原因，而不適合予以控制；在社會制度層面上，因具有規模廣泛的特性，且因涉及到社會安定而未能予實驗，乃至於社會科學的研究更偏重於對已發生之現象的解釋，而非因果關係的建立，更不是對干預工具的實證檢驗（Spicker, 2000）

社會科學同樣具有科學的一般特性，即同樣具有規則性、經驗性、解釋性與預測性等特性。然而，部分自然科學的研究者，從自然科學的

角度，而產生「社會科學的科學性不足的批評」。事實上，這樣的批評或存在有欠公允之處。因為社會科學探討的對象與議題，存在著與自然科學不同的特色，而並不適合用自然科學本位的狹義觀點來予評價。

一般而言，相較於自然科學，社會科學具有以下幾個特性（魏鏞，1993；江亮演，1997）：

(一)社會科學研究的對象是高等生物，而有意志與主體性

自然科學研究的對象固然包括動物，但也部分具有意志與行為記憶，但多數的自然科學研究的對象不是生物，即使是生物學的研究，多數的生物乃受生理現象而制約，只有少部分受到意志、主體思想而決定行為。而說明了社會科學在對人之研究上的複雜。

(二)社會科學研究具變動特性的規則

自然科學研究大自然中的各項法則與生物活動的規律。這些現象的規則有其穩定性，即使有變異或變遷（如氣候）仍是相對緩慢的。而社會科學所研究的規則——人類的活動規則，以及人類所設計出的規則（社會制度）甚至是社會制度產生及運作的原理，以及人在社會制度中的活動改變，都是存在大量變動的，且快速變動的。進而其中的規則相對不易被發現及驗證，甚至形成規則及造成規則變動的規則各不相同，又每種變動的規則也不同（如經濟全球化與戰爭造成的變動即不同）。

(三)社會科學研究的對象無法控制、操縱及實驗

自然科學研究中常運用人造的實驗環境（室），以控制（control）及操縱（manipulate）的方式，進行影響變項的排除與確定。即使是不易進行人為條件控制的情況，亦可儘可能利用環境差異進行控制變項，而在每一組的資料數據收集時，分別限制在不同的條件環境中。而社會科學的研究對象是人、是人的行為活動與態度、是人所設計及運作的社會



社會福利概論

制度，並無法進行實質的變項控制與操縱，而只能在既有存在的情境、個案實況中進行研究。因而不易確認變項的影響效果及因果關係。甚至，重複驗證的機會也未必存在。

(四)社會科學研究的對象與議題具有高度的複雜與共存性

社會科學的研究除了無法進行實驗操控外，更為複雜的是社會科學的研究對象以「社會人」為主體，而「社會人」即人同時具有多樣的社會特性，而這些不同的多樣社會特性對每一個人的影響效果並不是均等同一的，如宗教信仰、教育水準、職業、種族文化不但同時對人們的態度、行為、活動有不同的強度的作用影響，且這些變項的影響效果對每一個人並不是相同，而加增研究的困難度。

(五)社會科學研究（部分）的主題對象為高度抽象的現象，無法予以直接的觀察

社會科學不但研究人的行為與活動，更研究人所存在的社會制度，如經濟制度、政治制度、階層制度。而這些制度原是高度抽象化的現象，甚至只是一些規則，而無法對制度本身進行觀察，只能觀察到其作用與效果，甚至其效果是受到其他社會環境因素作用的結果，更增加其複雜性與研究的困難。

社會科學在具有這些本質特性的情況，仍不斷累積其研究成果，維持科學特性。大致而言，社會科學確保科學特性的原則有三（魏鏞，1993）：(1)透過系統性的科學方法，確保科學研究的效度與信度；(2)透過大量個案資料的統計變項控制，進行機率性的推測；(3)透過自然存在的個案進行比較研究，作為變項差異的解釋。

三、社會福利是社會科學中的一門學科

社會科學是研究人類行為、人際關係，以及人類及其生存環境之間的關係的科學（魏鏞，1993；葉至誠，2000）。多數的學者同意，社會科學可以從記載人類活動（如史學）、規範人類活動（如法學）、分析人類活動（如統計學及社會學），以及綜合類型（如行政學、教育學）等方式來對社會科學予以分類。總體而言，在社會科學的傳統上，社會科學可以進一步包括幾個學科，為人類學、史學、法學、經濟學、社會學、政治學、心理學（魏鏞，1993；葉至誠，2000）。

然而，隨著社會變遷議題的變化、學科的細緻分工，則有更多的新興學科出現，如傳播學、管理學、社會工作等，也被認為是社會科學中的獨立學科（葉至誠，2000）。如Zastrow（1996）即認為，社會福利不但是一種社會制度，也是一個學科。社會福利作為一個學科，乃是「對那些要將服務及福利輸送到個人、家庭、團體或社區的福利機構、福利方案、人員及政策進行研究的一個學門領域」。而這個學門領域，在高等教育中已成為完整的體系，而訓練專業人員，以提供專業服務（Zastrow, 1996）。

一般而言，一個學科的存在，在發展歷程中，可以分為以下幾個朝向成熟化、規模化的階段：「單元研究」、「系統研究」、「研究系統」、「知識領域專門化」、「問題專門化」（雒啟珂譯，1993）。進言之，所謂的「單元研究」是指零星的研究者進行零星問題的研究。「系統研究」是指研究問題出現主題化、系統化的連貫，而成為系統性的研究主題，且有研究者們進行系統性的研究。而「研究系統」是指不但在研究主題已經系統化，且研究者的規模亦擴大而形成研究社群。

至於「知識領域專門化」是指研究結果的累積，已漸發展出專門的概念與理論。最後，則是「問題專門化」，是指研究問題的提出乃是建立在過去的研究結果之上，以及運用特定的研究方法取向、理論進行



社會福利概論

研究。研究已更細緻分工化，個別的研究結果未必直接回應社會現象，而是在持續的累積中及透過研究系統的整合，而回應社會現象或社會問題。

易言之，亦可用「系統性的研究領域」、「學術與實務社群規模」、「科學性與學科語言」、「系統性的觀點與立場」、「理論」、與「研究方法發展」來觀察。而社會福利在這些部分乃漸成熟，已可以被視為是一門學科。茲說明如次。

(一)社會福利已建立系統性的研究領域

所謂「系統性的研究領域」是指所指稱的議題範圍在學術社群中有相當程度的共識，且這些被認為是同一領域的議題間存在著科學概念間的相互關聯。而這些相互關聯的概念議題，共同形成完整的議題體系，且此一議題體系與其他既存的學科所關心的議題，存在著差異而得以區辨。

社會福利作為一個學術領域，與其他的社會及人文科學般，並沒有一個嚴格的領域界限，而是由幾個關鍵問題和概念組成核心，再聯繫到其他領域的核心建構（張世雄，1996：3）。而所謂核心的議題，對 Alcock（2003: 3-4）而言，即社會福利研究者關於社會福利政策的發展與輸送，以及社會價值。而 Erskine（2003: 11-14）則認為社會福利作為一個學門，研究的主軸乃從社會議題、社會問題到服務給付。兩人的觀點有若干的共同性，即認為社會福利學門討論社會福利的價值、制度、政策及制度的影響。所謂社會福利的價值，指的是社會福利本身所承載及所欲實現的社會價值。制度指的是所謂的政策分析。而政策的影響，指的是政策的效果，尤其是社會效果。

(二)社會福利的學術與實務社群規模已形成

學術與實務社群規模，是指投入該等議題進行研究人口群體已達一定的規模。並且在高等教育中形成人才的教育訓練體系，甚至在實務職

業領域存在一定的就業市場。

在英國與美國，因為社會福利的預算規模龐大，進而投入研究的學者相當眾多，甚至已超越傳統社會學的規模。在台灣，社會福利與社會工作的專業人才培育，被認為自1991年進入大規模人才培育的量產階段（林萬億，2000）。以2009年而言，全台灣地區大學中的社會工作與社會政策科系達二十三個系、十三所碩士班、四個博士班，每年招收訓練的大學部學生達1,800名，投入研究的專業人員數（大學以上教師）達286人以上（莫藜藜，2007）。重要的學術團體亦有「社會政策與社會工作學會」、「社會福利學會」、「社會工作教育學會」、「社會工作管理學會」、「社區工作與社區研究學會」。而實務的工作人員數，據調查，在2003年時的社會工作與社會行政人員數已達7,500人以上。如以社會福利產業的從業者來觀察，依內政部的調查統計，台灣地區社會福利機構（不包括養護機構）的工作人員，在2006年時已高達29,129人（內政部，2007）。若再加上非依法立案之社會機構，但實際從事社會福利工作的人民團體與宗教團體的工作人員，實際從事社會福利之人員的規模實更為廣大。事實上，這樣的專業規模已更較社會學領域更為廣大。

(三)社會福利領域漸形成其科學性與學科語言

科學性與學科語言，指的是這個領域的議題可以透過科學的研究予以探討，且科學性的探討結果對進一步議題的探討有累積性。

「名詞」的混淆常是學科發展困難之一（張世雄，1996：17-19）。社會福利、社會保險、社會安全概念的歷史交錯關係，經常阻礙了研究者的適當理解和溝通。在社會福利領域常為人所使用的幾個名詞概念，社會政策、社會立法，及更為常用的社會行政、社會福利、福利國家也都同樣有其特定的歷史脈絡。但社會福利領域經過逾六十年的專業發展，的確也發展出不少專屬於此一領域的概念。如在社會福利給付類型中的「全民性福利」、「選擇性福利」；在年金保險中的「與所得相關給付」（earnings-related pension payment）、「均一給付」（flat-



社會福利概論

rate)；年金財務中的「隨收隨付制」(pay as you go)、「完全提存準備基金制」(full funded)；以及社會工作中的「充權」(或譯為培力)(empowerment)、「個案管理」(case management)；社會政策中的「社會排除」(social exclusion)與「不被接納的階級」(underclass)而這些專用的概念不但非為文字表面的意義，而具有特定的意義內涵，更與其他的概念存在著理論性的脈絡關聯，有專屬的概念與理論意義，進而構成學科的專業知識體系。

(四)社會福利領域有系統性的觀點與立場

系統性的觀點與立場，是指此一領域的研究者對所研究的議題已發展出幾組的研究模式觀點，進而成為所謂的學科立場。

在社會福利議題的出現一直與社會變遷、社會弱勢人口有密切的關聯。無論是回應社會病理、社會性壓迫，均站在追求人道、公義的立場，以協助社會中的弱勢群體、改善弱勢者生活為目標。當然，在不同的時空環境中，弱勢人口群體並不相同，包括貧窮者、身心障礙者、婦女、兒童、原住民、長期失業者、被社會排除者，這些人口群體在不同的時空中曾經(或仍是)社會結構中的弱勢者。

(五)社會福利相關理論已能累積建構

理論是指學科的研究者，經過一段長期的研究累積，發展出對該等議題的抽象化的理論。

社會福利領域經過逾六十年的專業發展，的確也發展出不少專屬於此一領域的概念。包括五〇年代廣為人們所使用的「福利公民權」理論；七〇年代的「福利意識型態」與「福利模型」理論、八〇年代的「福利國家危機」理論；九〇年代初的「福利體制」理論與「新政治」理論；以及九〇年代末的「社會排除」均乃係社會福利研究者，為福利國家、福利輸送為主題所進行而發展出來的理論。

(六) 社會福利領域已有習慣使用的研究方法發展

研究方法之發展是最後，也是最不易達成的。乃是特定議題領域的研究，在學科議題、學科理論、研究觀點的結合發展下，成熟發展出特定被運用的研究方法或研究模型。當然，此處所指稱的研究方法，包括專屬於此學科的研究方法或研究模型，或與其他學科共同的研究方法或模型。

在社會福利領域中，科學的社會行政是學科發展早期的主要研究觀點，延續而來的是在福利共識年代（1960-70年代）中，意識型態分析與社會政策模型成為主要的研究取向。與其同時，則以「福利國家發展理論」為主：藉由實證主義式的變項分析方法，來建構各種的因果解釋模型。而到了八〇年代以後，則以制度分析的方法，具體地闡述各種變項的運作機制，和變項間關係模式的複雜組合、變化及後果（張世雄，1996：VIII-IX）。此外，運用比較的方法與歷史分析，也是社會政策研究學者持續使用的研究取向（May, 2003: 17）。

在社會福利與社會政策領域中，隨著福利體制理論的成形，福利體制研究方法，幾乎成為專屬於社會政策的研究方法。又在貧窮議題的討論中，貧窮動態與貧窮貫時性研究，也成為社會福利領域的專屬研究方法。此外，在社會福利討論服務品質與服務效果中，服務輸送、績效評估則屬社會福利與其他學科共同、而常運用的研究方法。

綜合以上的討論，可以發現，固然社會福利作為一門學科領域，在以實證主義的科學準則來看，仍未如自然科學般具有高度的可驗證性與可實證性。但社會福利領域自1912年開始即以社會行政為名而成為研究領域，而經過近百年的發展與演變，在學者們對社會福利之學術研究努力中，在對研究主題、研究取向、研究方法與理論觀點逐漸形成相當之共識的條件下，社會福利成為一個學門的主體性已漸確立。固然如同與其他社會人文學門般，未能有嚴謹的學門範圍界定，但與其他的社會科學相較，則已具有：學科領域的系統性；相當的學術與實務社群規模；



社會福利概論

專有的學科語言；系統性的學科觀點與立場；學科理論的發展與累積，以及研究方法的發展等特色，實為一門日趨成熟的學科，而值得重視。

第2節

社會福利的研究方法

在學科領域的發展中，研究方法發展與成熟往往是最重要，也最不易累積的。因為科學研究本身所可能可以被使用的研究方法原本即不多，學科間往往具有共通的特性，因而並不是每一個科均可以有專屬的研究方法。不過，隨著學科的發展，學科研究者規模的擴大，更多研究議題被關心、更多研究成果的累積，也漸出現較常被使用的研究方法，甚至在研究設計、研究模型上出現特定的聚合現象，而成為學科慣用的研究方法。

Midgley (2000: 6-9) 認為社會福利的科學性研究，包括以下幾個方面的議題：(1)社會福利的學術研究，關心於社會福利政策決策制訂的過程以及政策被執行的方式；(2)社會福利研究致力於描述社會福利與社會政策所要回應之社會狀態；(3)社會福利的研究致力於解釋社會福利與社會政策出現的社會狀態，以及社會福利所要影響及作用的狀態；(4)社會福利的研究努力評估社會福利與社會政策的效果，以及形成效果的決定性作用。

一、社會福利研究的特性已顯明

Becker和Bryman (2004) 糾集英國社會政策學會多位研究者，出版 *Understanding Research for Social Policy and Practice: Theme, Methods and Approaches* 乙書，針對社會福利領域研究之方法與議題予以專書出版。正如兩位作者所說明的，此書本的對象是大學部與研究所部的學生，是

教科書性質的初級介紹，說明了社會福利領域不但在研究規模上已相當地大，且在方法上已具獨立性，具有學科成熟的特性。

(一)社會福利研究的特性

Becker和Bryman (2004) 在書中指出，固然，社會政策與社會福利實務的研究方法仍可概括於量化與質性的研究傳統中，不過仍有其獨特性。首先，在社會政策與社會福利的研究中，乃朝向於解決實務問題及滿足社會福利政策的需要為主。在量化與質性研究的取向上，強調整合量化與質性二種研究取向的整合研究 (Becker and Bryman, 2004)。

再者，運用既存的研究成果是社會福利研究中相當重要的一大特性。即社會福利的研究在相當程度上運用其他學科的研究，進行進一步的社會福利政策與社會福利提供的應用性研究。進言之，社會福利研究常使用次級資料分析 (secondary analysis)、透過系統性文獻重檢閱的政策分析 (systematic reviews for policy analysis)、資料庫重整分析 (data archiving)，而這幾種方法乃建立在既有的原始文件或研究報告的基礎上，而進行後續的深入研究。

◆次級資料分析

是指研究者並未進行直接的社會調查，而利用政府或研究機構所完成的社會調查，甚至使用公共服務與福利機構的資料庫進行分析。社會福利研究者雖未直接進行資料收集的工作，但是透過這些服務使用者的資料庫、有關人群之家庭生活資源使用與社會生活特質的分析，可以回答有關社會福利規劃之需求與條件、福利使用等問題。例如，研究者常使用政府的家庭收支調查的資料庫，以分析社會福利給付對減緩所得不均的效果。又如研究者使用公共服務使用者（如就業服務）的資料庫，以分析就業服務的效果。



社會福利概論

◆系統性文獻重檢閱的政策分析

對社會政策進行分析是社會福利中的重要研究領域。然而，社會政策所涉及的層面相當多，包括政策決策、服務輸送及服務介面、乃至於服務效果。且社會政策適用的範圍往往是整個國家、全體的國民，因而在進行政策分析時往往無法鉅細靡遺、面面俱到。因而，在進行社會福利政策分析中，往往必須以部分較小的範圍之政策分析為材料，或以政府的施政計畫、施政成果報告為基礎材料，進行系統性的文獻檢視而進行分析。此亦成為社會福利研究中的重要特色。

◆資料庫重整分析

社會福利的研究不但利用次級資料進行社會福利規劃中的社會條件分析，或使用資料庫的資料進行社會福利效果的分析。更有些研究，因必須進行較長期的比較與跨國的比較，社會福利研究者必須以現有的資料庫為基礎，將數個資料庫進行統整與重建，而作為研究分析的材料。如Esping-Andersen（1990）進行福利體制的跨國研究，即統整了各國的資料庫。台灣亦有研究者統整就業／失業調查資料庫與勞健保資料庫（林季平、章英華，2003），以進行研究的例子。

(二)社會福利研究的觀點取向

當然，在Becker和Bryman（2004）的主張中，並不是說社會福利研究限於以上幾種方法，而是在強調社會福利領域研究中較為特別的研究方法。此外，社會福利的研究亦與所謂的社會福利學科觀點立場相對應。因關心於社會變遷中的弱勢群體，有幾個較為重要的觀點取向。Becker和Bryman（2004）認為英國社會福利研究中的重要取向，包括：女性主義研究（feminist research）、使用者參與的研究（users participatory research）、行動研究（action research）、評估研究（evaluation research）、比較研究（comparative research）、後結構主義（post-structuralist）觀點研究。

◆女性主義研究

固然在女性主義的範疇中仍包括了不少的派別，但Hoggart（2004）強調，女性主義取向共同強調女性的意見和經驗的重要性與意義，特別在福利需求與使用中更為重要。因為以家庭照顧與弱勢者的角度來看，女性在這些議題的人口群仍是多數，因而女性主義觀點在社會福利研究中更為重要。

◆使用者參與的研究

社會福利固然有解決社會問題、處理社會病理的功能性任務，但是社會福利的直接任務乃是將服務或給付輸送到福利使用者，進而福利使用者的觀點有其重要性。亦即透過福利使用者參與到研究中，讓研究設計更能回應實況。不過，Barne（2004）也指出，雖然，這樣的取向稱之為使用者，但並不完全必然是使用者，因為部分的福利使用者並不適合參與到研究中，如心理疾病者；又如在某些情況，所指的是相關人或潛在的使用者，如設置福利機構時，其里鄰中的社區人士則是關係人，而社會保險的保費分擔者（如雇主）亦是相關人，而必須納入參與。

◆行動研究

社會福利作為社會科學的一部分，則被限制了實驗控制的範圍，又社會福利具有解決問題的任務，因而如何論述其方案與政策的效果或行動的選擇有其重要性，進而透過行動研究以累積服務的知識經驗，是此一學科相當重要的工作。如Reason（2004）即強調在社會福利領域中，透過行動研究與人們一同研究及行動，解決組織與社區的問題。

◆評估研究

對福利方案與計畫的成效進行評估和討論，是社會福利領域中的重要取向。透過對方案與計畫的評估，社會福利研究者累積有效提供服務的知識，以進行社會改革與協助政策對象和弱勢人口群。



社會福利概論

◆比較研究

社會政策在發展的歷史中一直存在著國家間的相互學習現象，透過比較研究，向他國學習成為找尋問題解決處方的可能策略方法之一，而成為社會福利研究的取向。另一方面，不少研究者透過比較研究，試圖找出不同國家間社會福利問題、議題與政策和模式的異同，以社會福利制度與政策為對象，進行社會福利發展模式之理論化研究。

◆後結構主義觀點研究

在後現代性思想的刺激中，不少的社會福利研究者對於社會福利作為一種理性的社會制度產生質疑，進而從後現代性、後結構主義的角度來思考社會福利制度在資本主義體系中的意義與作用。這些研究一方面對社會福利的現代性特性進行反省；並從後現代性的角度提出省思，也進行福利治理（governance）的探討。

至於研究議題方面，在英國的情況中，則以倫理性議題（ethical consideration）（如信任與安全）、種族（race）（即少數民族與移民）、敏感性的議題（sensitive topics）（如喪親兒童）、脆弱易受害的弱勢團體（vulnerable groups）（如身心障礙兒童）等為最重要。

二、量化、質性並重是社會福利研究的重要特色

在社會福利作為解決社會問題的思維中，議題的發展大致上可以分為兩階段：「揭露」與「政策規劃」。所謂的「揭露」是社會關懷者或社會改革者向社會大眾「揭露」社會問題與特殊的社會現象。包括英國工業革命及資本主義發展後，Booth及Rowntree透過對貧民與工人生活狀況調查，向英國大眾說明貧窮者與工人的生活實況。而在這個揭露階段中，對所關心的社會現象之實況、現象性質的描述是最要的工作。透過質性的描述以說明一個不為人知的事實。同樣地，美國社會關懷者Harrington（1962）「美國的另一面：貧窮在美國」（The other America:

poverty in United States) 亦在於揭露貧民實況。

而一旦社會問題獲得社會的回響，甚至進入政策討論與議題 (agenda) 階段，量化的調查與估計即開始被利用。透過量化的調查與推估，社會福利研究者試圖描繪現象的規模、問題的嚴重性，以及回應所需的資源。同樣地，當社會福利政策與方案被執行後，使用量化研究方法以推估問題被解決的程度，滿足需求的程度、甚至是分析成本與效益。

然而，當代政策分析者與社會福利研究者更發現，僅僅透過量化方法政策進行評估是不夠的。正如同在揭露現象的情況般，之所以那些現象成為必須被揭露的現象，乃因為那些現象及人口被忽略、被誤解。同樣地，在理性政策規劃中，透過簡化了的量化訊息，仍存在於對政策環境、福利對象的誤解，進而導致政策無效果或效果未如預期。

進而，在近代政策分析與社會福利研究領域中，研究者發現，過去的學術研究偏重於採用量化的調查研究，並作為政策規劃與服務輸送的參考，而較關注於公眾、使用者的意見，以及服務提供的數量。

但是近年來，在社會發展個人主義化 (individualisierung)、社會分層化的趨勢中，研究者及政策規劃者日益發現，量化研究所預先設計的類別架構往往無法反應所謂「個別化」、「被分層化者」的生活經驗與類型。進而，所收集的資訊是被扭曲的。

也因此政策研究者指出，在政策規劃中，量化調查與統計的資料固然有利於政策規劃者具體地進行理性政策規劃，但仍有賴於藉由質性研究以對政策環境與背景、關係人對政策的理解與詮釋有真實的掌握，即透過質性研究對據以進行理性模式政策規劃的前提進行檢證 (李允傑、丘昌泰，1999)。進言之，主要的反省性主張有三：

第一，社會調查與社會指標往往具有特定的意識型態與社會價值，而未能反映邊緣人口群體的生活實況。研究者以及政府所編製的社會調查，以及透過調查所整理的社會指標，往往建立在特定的社會價值、社會運作架構中，而未必得以真實地反應社會實況。特別是如果被調查對



社會福利概論

象是社會中的邊緣群體、弱勢者，則在未必適用的指標、調查項目中，所獲得的結果更未能反應實況。過去的社會調查偏重於家戶是否擁有家電設備，而被認為是朝向現代化理論偏斜；同樣地，貧民調查也被認為是建立於常態穩定就業模式假定，而忽略非正式部門就業對貧民所得的重要性，此等均為社會研究中一再被用以教學的顯著實例。

第二，公共政策研究典範的變遷：質性研究提供政策規劃者進行政策前提的確認，以及對政策對象之社會運作秩序與生活世界有較真實的認識。雖然，量化研究作為政策規劃的基礎，有利於進行數量化的服務規劃，但卻建立在未必合理、真實的價值與社會運作模型的基礎之上。而相對地，透過質性的研究，協助政策規劃者進行政策前提與假設的確認。而此等對社會運作秩序、政策對象人口群生活世界的再認識與反省，正是近二十年來公共政策領域典範變遷的核心（傅岳邦，2000）。質性研究協助及豐富政策規劃者在政策前提、政策對象篩檢、服務輸送設計等方面，有更為接近真實、貼切的政策與計畫規劃的效果（Smit, 2003）。事實上，將質性研究方法運用於公共政策與社會政策的研究與規劃，已是近二十年學術界（如Steinberg, 2004）與實務界的新認識，不但被列在教科書中（Marsh & Stoker, 2002），也列於政府（英國）的政策規劃指引中（Policy Hub, 2006）。

第三，有關政策規劃中的資料收集，已認為量化的相關資訊（包括統計資料及相關意見調查）不過是方法之一，但不是唯一的方法（Marsh & Stoker, 2002）。除了量化的方法外，至少亦另可包括質性的幾種方法，如：社區公聽會議（community forums）、類屬團體技術（nominal group techniques）、德菲法（Delphi technique），與社區印象法（community impressions）。並且質性研究所獲得之深度資訊有利於政策規劃與政策設計。

在社會政策的研究上，更由於研究的對象往往是弱勢者、偏差者、或社會結構中的邊緣者，其在總人口結構中的比重是偏低的，在福利政策與方案規劃設計中，更應對政策的假設：對象人口的生活模式、生活

經驗與歷程予以確認，以避免將政策或方案建立在未必現實的假設條件之上。

第3節

社會福利與其他學科的關係

社會福利研究人類社會中有關相互合作、資源分享的經濟安全保障與生活促進維護的制度，以及人們在這些制度中的行為與活動。而社會福利作為社會科學中的一個學科，而與其他的社會科學間有相關聯，及分享部分共同知識，也共同構成知識的互補關係。

Zastrow (1996: 7) 不但認為社會福利是一門學科，更試圖說明社會福利作為一個學科而與心理學、政治學、經濟學、文化人類學、精神醫學、社會學間各有部分共同關懷的主題。Zastrow (1996: 7) 將作為學科的社會福利界定為：「對於那些輸送社會服務給個人、團體與社區的機構、方案、人力與政策所進行的研究，及所形成的研究社群」。而與幾個人們所較熟悉的其他學科有所不同。

事實上，與社會福利相關聯的社會科學不僅於心理學、政治學、經濟學、文化人類學、精神醫學、社會學等學科，更包括史學、法學、社會工作與公共行政。其中社會福利與社會學、公共行政、經濟學、財政學、人口學的關係尤其密切，這幾個學門的研究者部分投入社會福利的研究，而有研究成果的分享及相互刺激。

一、社會福利與社會學

社會福利之所以會和社會學有關，或人們會將之相提並論的理由，係因為社會福利與社會學在三個主要的主題上有所對話，或是說有共同關心的主題：社會問題、具社會主義思想或關懷弱勢群體的傳統、社會



社會福利概論

結構與社會制度。

正如本章所討論的，社會福利被視為是對社會問題的回應，尤其是源於社會變遷所發生的社會問題，更強烈地被認為是社會福利的重要主題。其次，追求社會理想一直是社會福利的重要特質之一，而追求理想的社會，則是社會主義者及若干社會思想家窮其一生的努力目標。我們也發現，早年致力鼓吹社會福利的重要人士，多係屬社會思想家與社會改革者，而這些思想家同時也是早年社會學研究的先趨者。再者，在現代福利國家成形及運作之後，社會福利及社會福利制度成為現代國家中的重要社會制度，並影響社會結構的特性。當然，社會福利的制定與福利制度的設計，也與社會結構特性息息相關。不過社會福利與社會學仍有所不同。

第一，研究目的不同。社會學研究目的係為了探析與解釋社會現象，或人群的行為。而社會福利的研究，固然有說明、解釋社會福利的部分，但最終的目的，在於對社會服務方案、社會立法與社會福利的規劃或修改提出建議，社會福利具有明顯的實用目的。

第二，研究對象不同。社會學研究的對象可能包括個人、團體與社會三個層次，但社會福利雖也研究案主或福利需求者、使用者，但基本上是團體的，又如以比較社會福利而言，研究的對象是國家或社會。當然在政策研究上，研究的主體是政策。

第三，研究方法不同。在最廣的層面來看，社會學和社會福利的研究當然可以包括所有的社會科學研究所可以運用的各種方法，但如就較常使用的方法來看，問卷調查、歷史結構分析、田野研究、內容分析及區位研究法是社會學研究最常使用的研究方法。而社會福利研究除了運用社會學研究方法研究社會問題外，則較常使用比較研究法、財政分析等方法。

二、社會福利與公共政策

對許多學者而言，社會福利係屬公共政策的一部分。當然，從公共政策的某些標準而言，的確容易得到這樣的結果。公共政策學者對公共政策所界定的範圍相當廣泛。如著名的公共政策學者Dye，即認為公共政策是「政府選擇作為或不作為的行為」（Dye, 2002）。而另一位著名的學者Easton也有相近看法，為「整個社會所涉及之事務的權威性價值分配」（引自林水波、張世賢，2003）。又如具公共政策背景的美國社會福利學者DiNitto，亦將社會福利政策界定為「任何政府在增進人們福祉上，所選擇之作為或不作為」（DiNitto, 2000: 2）。對社會福利這樣的界定，與Dye對公共政策的界定是那麼的相似。國內的學者林水波與張世賢（2003）亦將公共政策界定為「政府選擇作為或不作為的行為」（林水波、張世賢，2003：9）。彼等更進一步解釋，從實質的觀點來看，公共政策可能處理的問題有：「國防、外交、教育、福利、警察、公路、稅收、住宅、社會安全、公共衛生、經濟、都市發展、通貨膨脹與緊縮等等。」（林水波、張世賢，2003：9），將社會福利歸屬於公共政策的範圍之中。從以上學者的界定，固然公共政策的實質內容無所不包，但抽象性的界定則只強調「政府」或「公共」，頗接近程序性的界定，而非實體性的界定。

相對地，在社會福利上，如林萬億（2002：24）所歸納的，社會福利有三層面的意義，是一個學科訓練（discipline）、一個研究領域，以及一種公共政策。就此而言，固然對政府部門及社會大眾而言，比較關心社會福利作為一種公共政策，但因為其也同時是一個學科，而具有系統嚴謹的理論傳統、研究方法與研究焦點，而存在著學門的主體性。因此，在具有學科理論傳統條件下的社會福利，自然未必能滿足於如同公共政策般僅對政治或立法程序的討論，而會更強調於運用理論傳統的觀點、更聚焦及深入於特定的研究主題，而與公共政策所指稱的意義有所



社會福利概論

不同。

三、社會福利與經濟學

社會福利之所以會和經濟學有關，或人們會將之相提並論的理由，係因為社會福利與經濟學在三個主要的主題上有所對話，或是說有共同關心的主題：經濟思想與政府干預角色、勞動市場、總體經濟現象。

經濟學的發展在科學中已頗為成熟，普遍為人們所接受的定義為：「經濟學是一門社會科學，主要在於研究人類如何利用有限、但可作不同用途的經濟資源，來生產財貨與勞務，作為現在或未來消費之用，以使人類生活的無窮慾望獲得最大的滿足。」（歐陽勛、黃仁德，1999）在這個定義中，吾人可以對經濟學研究的主題、範圍有所想像。吾人可以發現，社會福利和經濟學有相似之處，即二者均處理資源的使用，不過經濟學對資源的運用同時兼顧生產與消費、公私部門，而社會福利較集中於公部門的資源分配，是很大的不同。而這個略有重疊的主題則表現出三種不同學門的差異。

第一，由於經濟學強調的是資源的有效配置，固然在社會主義傳統的經濟學思想中，強調集體干預與經濟的重要性，但現代經濟學已經幾乎是自由主義思想及資本主義體制占主導地位的情況下，自由主義、市場競爭、最小的政府干預已幾乎是同義詞的情況下，個人性的自由競爭成為資源分配的最佳機制，而與政府主導的資源分配，二者在思想上有相當大的不同。

第二，經濟學從資源、生產的角度來看待勞動力，進而解釋勞動市場的特性。而社會福利從人、家庭的維生與需求、甚至社會參與及自尊的角度來看待勞動。二者雖同樣處理勞動議題，但有不同的觀點。

第三，在總體經濟現象上，經濟學關心探討總體資源的有效使用，而對總體經濟循環抱持較中立的態度，雖也關心經濟循環、經濟變遷中的受難者或受損害者，但基本上抱持著「必要之惡」的態度。但對社會

福利而言，若從社會問題的角度來看，此乃是社會福利所關心的核心議題。更何況，社會福利者未必同意自由市場卻是運用資源的最有效方法，也未必接受這是所謂的「必要之惡」。

四、社會福利與財政學

社會福利之所以會和財政學有關，或人們會將之相提並論的理由，係因為社會福利與財政學在三個主要的主題上有所對話，或是說有共同關心的主題：公共支出、政府財政結構與危機、財稅負擔與所得分配。

財政學是以公共部門之經濟行為作研究對象的社會科學，亦可視為研究政府經濟行為的經濟學。因此，財政學之內容主要包括三個部分：(1)國家如何藉課稅、發行公債、經營處分公共財產，以及經理國庫調度等方式獲取其公共活動上必須之公共收入；(2)國家為執行其施政計畫目標如何妥善規劃分派其公共支出；(3)如何藉由預算來調整政府之財政收入與財政支出，使達到財政收支平衡，或其經濟面之消費與生產之平衡，或社會面之均衡（徐育珠，1997：5）。

由於二者均涉及政府的公共支出。尤其現代國家的社會福利支出占政府支出達30%以上的情形時，社會福利支出已是政府最主要的公共支出項目，二者間的重疊性日益加增。但由以上對財政學的說明，可以進一步發現社會福利與財政學之間雖有若干共同的領域，也有不同之處。

第一，價值立場不同。財政學強調所謂的平衡，無論是政府財政收支、國家總體經濟或所謂社會階層間的平衡，均具有較高的價值中立工具特性。而社會福利是一門不迴避價值立場的學門，為弱勢、受害者及社會不利者之努力為其價值，二者有不同。

第二，範圍不同。財政學處理公共部門的經濟活動，雖包括財政收入與財政支出，但集中於經濟面的活動。而社會福利在財政活動較偏重於支出，雖也涉及繳費，也進行大致的財政規劃，但較不進行實質的財政計算與規劃。除了財政面以外，社會福利更處理社會層面的檢視、反



社會福利概論

省、討論、批判與規劃，尤其進行不同社會福利與社會制度間的分析及整合。

第三，研究對象與主體不同。財政學雖也進行跨國的分析，或藉由跨國的比較來借鏡，但研究的主體仍集中於特定國家主權的範圍內。而社會福利有較大比重的國際研究。社會福利有其跨國比較及借鏡的傳統，藉由比較研究進行制度的設計、反省與修改。而在近十年的經濟全球化中，以國際組織為中心的跨國性社會福利研究，甚至制度合作已更重要（如歐盟社會福利），尤其在社會保障概念下，基於跨國競爭及比較利益的基礎中，勞動保護政策亦成為新的研究主題。

第四，政策對象不同。財政學的公共經濟活動雖涉及對私部門的干預或引導，及對國民活動發生影響，但其政策的直接對象仍以國家行政機器為最主要，而社會福利不但以政府行政組織為對象，更必須整合及運用民間的非營利與志願部門，尤其各種福利制度係多以國民為直接的政策對象。

五、社會福利與人口學

社會福利之所以會和人口學有關，或人們會將此二種學科一起思考，一點也不奇怪，係因為在社會福利的研究、甚至是政策設計中，往往必須立基於人口學的研究成果，或是必須藉用人口資料基礎而得以進行社會福利規劃。進言之，在很高的程度上，社會福利必須依賴人口學的研究成果或人口學的基礎。

人口學也是社會科學、甚至是社會學的一個分支。基本上，人口學是研究人口組成結構、人口數量的學門。而在這個定義中，進一步可以延伸到過去、現在與未來。因為人口的組成有世代延續性、也有變遷性，過去人口組成與數量，會對現在及未來的人口組成與數量造成影響，而每一個世代的婚育行為及移民，也對未來的人口組成與數量發生影響。由於人口是最基本的社會資料與資源之一，人口數量及組成則對

社會福利產生需求的壓力（如老年人口）及提供社會福利所需的可能資源（如就業人口）。

雖然，有時人口政策也會被視之為社會福利的一環。而這樣的思考係基於政府透過政策干預手段而期待影響與改變人們的婚育行為，達到人口組成與數量改變的目的，又加上婚育行為係在家庭中所進行，而符合問題——政策干預模式，而在政策外觀上有高度的一致性。但人口政策往往未必涉及到分配與再分配的議題。因此，若以狹義的定義來看的話，二者仍有不同。若就學門的角度來看，基本上，社會福利與人口學都涉及到對人口數量與組成的關心，但二者在對人口數量與組成的關心上，有不同的關懷重心。

第一，關懷的焦點不同。人口學者對人口數量與組成的關心在於是否有所謂的特定結構模式，以及解釋組成人口結構、造成人口數量變動的原因。而社會福利學者則是站在利用的立場，運用人口學者對人口數量與組成的分析，而據以作為規劃社會福利的基本資料與參數。

第二，政策手段與目的不同。人口學所延伸出來的人口政策，雖也是利用政策干預來達成目標，但較少利用再分配的方式來進行。亦非以促進平等、公平、安全等目標為政策目標。即人口政策往往是政府與國民間的單方面干預，而較不若社會福利般，涉及到國民間的團結與互助。

第三，基於以上關懷重心的不同，人口學者可能進行不同國家間人口結構與組成差異的比較，而社會福利研究當然也進行跨國比較，但在比較之際，則較集中在政策制度，而較少再放到人口組成上來比較。

除了這五個學門與社會福利在研究上有較多的共同關懷外，社會工作往往被視為是社會福利的一部分、特別是社會福利的執行專業（參見第一章）。而至於法學，則在社會福利涉及到國民權利、人權保護（如兒童虐待）、國家干預時必須就社會公益、國家權力與國民權利間進行探討，而有共同的關懷。史學則有助於社會福利研究者認清人類過去的經驗，從經驗中認識人類智識的累積，及從中面對當前的社會責任。至



社會福利概論

於政治學，在於探討社會資源的權威性分配，進而對於國家角色、政治活動進行研究。而社會福利則是現代國家最重要的資源分配活動之一，而與福利研究者有共同的關心主題。

若參酌Zastrow (1996: 7) 將社會福利視之為一個學科，而與心理學、政治學、經濟學、文化人類學、精神醫學、社會學間的關懷以領域重疊的圖型表現，則吾人更加上法學、政治學、社會工作學、史學、財政學、人口學，而以圖2-1表示之。

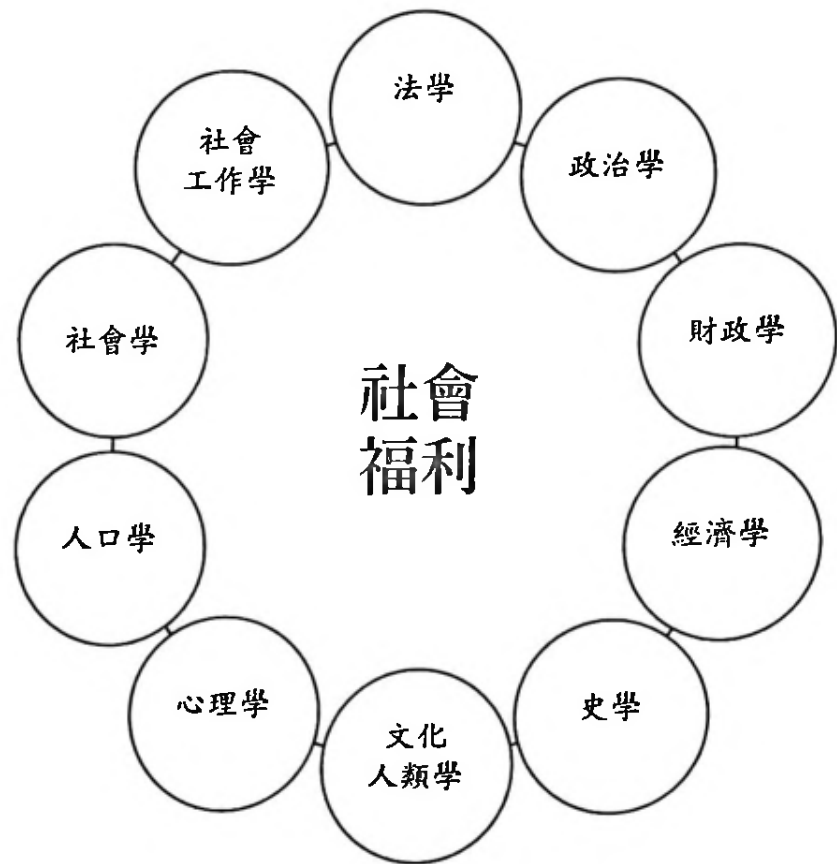


圖2-1 社會福利與其他學科間的關係

資料來源：修改自Zastrow, C. (1996: 7)

參考書目

中文部分

- 內政部 (2007)。《民國95年台閩地區社會福利機構概況調查報告》。內政部。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園等編 (1989)。《社會及行為科學研究法》(第13版)。台北：東華。
- 王雲東 (2007)。《社會研究方法》。台北：威仕曼。
- 魏鏞 (1993)。《社會科學的性質及發展趨勢》。台北：台灣商務印書館。
- 葉至誠 (2000)。《社會科學概論》。台北：揚智。
- 江亮演 (1997)。〈導論〉。於江亮演等人合著，《社會科學概論》。台北：商鼎。
- 馬爾科夫著。雒啟珂譯 (1993)。《社會生態學》。台北：地景。
- 李允傑、丘昌泰 (1999)。《政策執行與評估》。台北：國立空中大學印行。
- 吳瓊恩 (2005)。《行政學的範圍與方法》。台北：五南。
- 莫藜藜 (2007)。〈台灣社會工作學科教育的發展與變革的需求〉，《社區發展季刊》，第12期，頁30-47。
- Richard M. Titmuss原著。江紹康譯 (1991)。《社會政策十講》。香港：商務印書館。
- 林水波、張世賢 (2003)。《公共政策》。台北：五南。
- 林季平、章英華 (2003)。〈人力運用擬——追蹤調查的產生過程、應用現況、及未來發展〉，《調查研究——方法與應用》，13，頁39-69。
- 林萬億 (2000)。〈我國社會工作與社會福利教育的發展〉。《社會工作學刊》，6，頁125-163。
- 林萬億 (2006)。《當代社會工作：理論與方法》。台北：五南。
- 柯木興 (2000)。《社會保險》。台北：中國社會保險學會。
- 徐育珠 (1997)。《財政學》。台北：三民。
- 郭明政 (1997)。《社會安全制度與社會法》。台北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
- 陳國鈞 (1994)。《社會政策與社會行政》。台北：三民。
- 張世雄 (1996)。《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山。
- 張家洋 (2002)。《行政法》(增訂3版)。台北：三民。
- 傅岳邦 (2000)。〈公共政策研究典範的演變從第一典範到第三典範〉。《玄奘學



社會福利概論

報》，2，頁269-293。

鄭玉波（1994）。《法學緒論》（修訂4版）。台北：三民。

歐陽勛、黃仁德（1999）。《經濟學》。台北：三民。

孫光德、董克用（2000）。《社會保障概論》。北京：中國人民大學出版社。

西文部分

Zastrow, C. (1996). *Introduction to Social Work and Social Welfare* (sixth ed.). New York: Brooks Company.

Spicker, Paul (2000). *The Welfare State: A general theory*. London: Sage Publications

Hoggart, Lesley (2004). Feminist Research. In Saul Becker and Alan Bryman (eds.), *Understanding Research for Social Policy and Practice: Theme, Methods and Approaches*. pp. 104-108. London: Polity Press.

Barne, Marian (2004). User Participatory Research. In Saul Becker and Alan Bryman (eds.), *Understanding Research for Social Policy and Practice: Theme, Methods and Approaches*. pp. 108-114. London: Polity Press.

Reason, Peter (2004). The Theory and Practice of Action Research. In Saul Becker and Alan Bryman (eds.), *Understanding Research for Social Policy and Practice: Theme, Methods and Approaches*. pp. 114-132. London: Polity Press.

Becker, Saul and Bryman, Alan (2004). *Understanding Research for Social Policy and Practice: Theme, Methods and Approaches*. London: Polity Press.

Midgley, James (2000). Introduction: Social Policy and social welfare. In Midgley, J. Tracy, M. B. and Livermore M. (eds.), (2000). *The Handbook of Social Policy*. pp. 3-10. New York: Sage Publication.

Alcock, Pete (2003). The Subject of Social Policy. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 3-10. London: Blackwell Publishers.

Baldock, J., Manning, N., Miller, S., Vickerstaff, S., (1999). Guild to the Book. In John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller, Sarah Vickerstaff (eds.), *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Barry, Norman (1999). *Welfare* (2nd.). Buckingham: Open University Press.

Berghman, Jos (1994). Basic Concepts of Social Security. In Danny Pieters and Gabriel Amitsis (eds.), *Introduction into the Social Security Law of the Members States of the European Community*. pp. 8-22. Brussels: Consortium Book Sales & Distribution.

Black, Douglas, Morris, J. N., Smith, Cyril, and Townsend, Peter (1982). Townsend, Peter and Nick Davidson (eds.), *The Black Report*. Middlesex: Penguin Book.

Blakemore, Ken (1998). *Social Policy: An Introduction*. Buckingham: Open University

- Press.
- Briggs, Asa (1961). The Welfare State in Historical Perspective. Archives Européennes de Sociologie, II, 221-258. In Rober E., Goodin and Deborah Mitchell (eds. and 2000 reprint), *The Foundations of the Welfare State Volume III*, 3-40.
- Burch, Hobart A. (1999). *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: The Haworth Press.
- Clapham, David, Peter Kemp and Susan J. Smith (1990). *Housing and social policy*. London: Macmillan.
- Cox, Robert H. (1998). The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy*, 27(1): 1-16.
- DiNitto, Diana M. (2000). *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Fifth). Boston: Allyn and Bacon.
- Deacon, Alan (2003). Employment. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 342-347. London: Blackwell Publishers.
- Dye, Thomas (2002). *Understanding Public Policy* (10th). N. J. : Prentice Hall.
- Erskine, Angus (2003). The Approach and Methods of Social Policy. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 11-16. London: Blackwell Publishers.
- Jordan, Bill (1987). *Rethinking Welfare*. London: Basil Blackwell.
- Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2004). *Dimensions of Social Welfare Policy* (Sixth). Boston: Allyn and Bacon.
- Hill, Michael (1996). *Social Policy: A Comparative Analysis*. London: Prentice Hall.
- Hill, Michael and Bramley, Glen (1986). *Analysing Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Leonard, E. M. (1965). *The Early History of English poor Relief*(2nd). London: Frank Cass & Co. Ltd.
- ILO(International Labour Organization)(1998). *Social Security Principles*. Geneva: International Labour Office.
- ILO(International Labour Organization)(2001). Labour Legislation Guidelines. <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>>
- ILO(International Labour Organization)(2004). Social Protection. <<http://www.ilo.org/public/english/protection/index.htm>>
- Jansson, Bruce S. (1994). *Social Policy: from Theory to Policy Practice* (2nd.). Calif.: Brooks.
- Jones, K., Brown, J., and Bradshaw, J. (1983). *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.



社會福利概論

- Levin, Peter (1997). *Making Social Policy: the Mechanisms of Government and Politics, and How to Investigate Them*. Bristol, Pa.: Open University Press.
- May, Margaret (2003). The Role Comparative Study. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). London: Blackwell Publishers.
- Marsh, David and Gerry Stoker (2002). *Theory and Methods in Political Science* (2nd.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Marshall, T. H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. NY: Anchor Books.
- Midgley, James (2000). The Definition of Social Policy. In James Midgley, Martin B. Tracy, Michelle Livermore (eds.), *The Handbook of Social Policy*. pp. 3-10. Thousand Oaks: Sage Pub.
- Martin, George T., Jr. (1990). *Social Policy in the Welfare State*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Norton, Andy, Conway, Tim, and Foster, Mick (2001). *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice International Development*. Centre for Aid and Public Expenditure Working Paper No. 143.
- OECD (1981). *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD.
- Pierson, Chris (1998). Theory in British Social Policy. In Nick Ellison and Chis Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy*. London: MacMillan.
- Pinker, Rober (1971). *Social Theory and Social Policy*. London: Heinemann.
- Rubington, Earl, Weinberg, Martin S. (eds.), (2003). The Problems. In Earl, Rubington Martin S. Weinberg, (eds.), *The Study of Social Problems: Seven Perspectives*. pp. 3-14. New York: Oxford University Press.
- Smit, Brigitte (2003). Can Qualitative Research Inform Policy Implementation? Evidence and Arguments from a Developing Country Context. *Forum: Qualitative Social Research*, 4(3), Art. 6. <<http://www.qualitative-research.net/index.php>>
- Standing, Guy (2003). Globalization: Eight Crises of Social Protection. In Lourdes Beneria, Savitri Bisnath (eds.), *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy*. London: Routledge.
- SPC(social protection committee)(2000). Council Decision of 29 June 2000 (2000/436/EC). <http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/decision_2000_en.pdf>
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Titmuss, R. M. (1974a). What is Social Policy. In Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds.), *Social Policy: an Introduction*. pp. 23-32. New York: Pantheon Books.
- Titmuss, R. M. (1974b). Social Administration and Social Welfare. In Brian Abel-Smith and

第二章 社會福利的科學特性

- Kay Titmuss (eds.), *Social Policy: an Introduction*. pp. 47-59. New York: Pantheon Books.
- Policy Hub (2006). Researching Social Policy: The Use Of Qualitative Methods. <http://www.policyhub.gov.uk/evaluating_policy/training_evaluation/researching-socialpolicy.asp>
- WB(World Bank)(2002). What is Social Protection? <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/c207c7f854bd0a098525660b007a272d/fb93d792069e704e852568190058d7bc?Open Document><
- Whiteside, Noel (1998). Employment Policy. In Nick Ellison and Chis Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy*. London: MacMillan.
- Wilensky, Harold and Lebeaux, Charles (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.



主要國家社會福利發展歷史

對於社會福利的出現與發展，有不少的研究者投入研究，並發展出社會福利理論的學科次領域。在社會福利理論中，研究者們試圖對社會福利之出現與發展提出解釋。但Pierson（1998: 17）卻認為各國的福利發展其實並沒有一定的理論可以依循，其甚至用了一非常強烈的文句標題：「拜託，不需要理論，我們是不列顛」（No Theory, We' re British）這句話所呈現的意義於：從個案及歷史來看，各國的社會政策的發展並非依循特定的理論或有所謂的核心理論，而往往是針對及為了解決某些實務問題所發展出來的。也因此，由歷史性的觀察及反省有其意義。

第1節 英國

學者對英國社會福利發展的歷史，大致上區分為以下幾個時期：(1) 濟貧法時期；(2) 自由放任時期；(3) 福利國家奠基時期（或國家干預初期）；(4) 二次世界大戰期間的進步時期（至第二次世界大戰）；(5) 福利國家黃金時期；(6) 福利國家危機與縮減期；(7) 新工黨時期（Thane, 1996; Lowe, 2005）。

一、濟貧法時期（1601-1870）

學者對英國福利發展的討論，往往以1601年伊莉莎白《濟貧法》（Poor Law Act）為起點。之所以會以伊莉莎白《濟貧法》作為討論的起



社會福利概論

點，係此為第一部以法律型式規範地方教區之福利責任的開始。而被視為是國家以制度化方式對人民經濟生活安全需求的回應。

一般來說，此時期的《濟貧法》有以下三個特性：第一是居住地的要求，即居住於教區內滿三年的居民才有可能獲得濟助；第二是「親屬責任」，即家人有照顧貧窮家人的責任；第三乃是人們常討論的將貧民分為三類：(1)不值得救助的貧民（undeserving poor）——有工作能力的貧民，強制規範到「習藝所」工作及救濟；(2)沒有工作能力的貧民，可採取院外救濟；(3)失依兒童。

雖然到了1834年出現濟貧法修正，但政府仍未承諾直接對貧民予以濟助。1834年《新濟貧法》（The New Poor Law）修正後，仍沒有辦法解決日益擴大的貧窮問題。甚至因為工業化的開始，因失去工作而淪為貧民的現象日漸出現。慈善組織的救濟雖也擴大，但相對的也出現重複救濟、分工、資源分配使用等問題。英國的慈善團體為處理重複救濟、分工、資源分配使用等問題，於1869年成立「慈善組織會社」（Charity Organization Society; COS），推動對貧窮進行調查及避免職業乞丐接受不同機構的重複救助。

英國1601年的伊麗莎白《濟貧法》可說是最早的濟貧規定，當時的做法是一種基於人道、由教區辦理的救濟工作，未必是一種促進社會福祉的社會性政策與立法。更不是一種具有集體主義意識的政府干預。1834年所修訂的《新濟貧法》，其精神與任務仍然是人道的，但也致力改革舊濟貧法中所謂「強制習藝所」中「恐怖與羞辱」的不人道現象（Fraser, 2003: 40-48；周憲文譯，1977：138-139）。但這種濟貧的工作，政府並非扮演所謂的積極者的角色，而是扮演消極者的角色。

雖然《濟貧法》被認為是政府承諾進行公共救濟的開始，不過當時的這些規範仍是所謂的「救濟」，尤其是要求教區來進行，而仍以透過志願性慈善組織為主要的推動方式，與現代社會政策中的國家積極干預角色仍有不同。

工業革命於十八世紀中葉發生於英國，而在工業革命不斷演進中，

工廠制度與資本主義生產也同時成形。由於工廠生產制度中的勞資關係與過去手工業的師徒關係大不相同，利益衝突取代了利益調和，工廠生產中出現各種不人道的生產活動，包括僱用童工、女工、過低的工資、過長的工時及惡劣的工作環境，而孕育出了社會主義思想。

雖然各種社會主義思想派別頗多，且主張不同，但這些社會主義者共同的主張是：不斷鼓吹改善工廠環境及為勞動者提供適當的保護。然而，當時的英國政府內部對於由政府干預工廠生產的做法是否合宜，一直有很大的爭辯。而社會主義者們也不斷地利用媒體報導工廠中的各種不幸事件，最後，英國終於在1802年通過《學徒健康與道德法案》。規範貧苦兒童每日工作時間以十二小時為標準，且不得於夜間工作。這是第一個保護童工的立法，也代表著政府有權對企業生產與勞工保障予以適當的干預。但這個干預與立法仍是相當具有妥協、利益平衡的特性。也呈現出英國社會政策中由社會菁英倡議、勞資利益協調、漸進改革的特性。

所謂的社會立法，雖然現今世人們均可很快地將社會政策的發生歸溯到工業革命，但事實上意涵著兩個不同層次的意義及三個不同面向的干預。首先，吾人必須明白工業革命的背景，以及政府干預的可能。而在社會普遍認為政府可以干預、應干預時，乃進一步討論到政府干預的內容與干預的樣態。

在工業革命初期，即十八世紀，當時的英國，由於改以蒸氣作為動力來源，取代水力或動物力，使得大型工廠得以設立、機器生產相對較不受限制，新興的工業都市大量吸納了自農村釋出的勞動力，人口也因而集中到都市。當時，在工業革命與發展的刺激下，加上英國控制了世界貿易，自喬治三世一直到輝煌的維多利亞時代，工業革命雖然確實帶給當時的英國人相當的生活改善，而當時主要的社會問題是舊工業制度、即師徒手工業對新式工業的抗拒，及少數手工業者的生活有所困難，但都市中的工人相對於農村中失去土地的農民而言，生活水準已有所提高（周憲文譯，1977；錢段森譯，1985：790）。



社會福利概論

但是，隨著在工業革命發展，到了十八世紀末及十九世紀前半。工廠、礦場中的惡劣工作條件、虐待童工與各種職業災害問題日為人所重視（Fraser, 2003: 12；錢段森譯，1985：790）。正如Fraser（2003: 12-14）所指出的，蓋因工業革命初期，一方面企業對機器生產的諸多條件尚欠缺全面掌握的能力，更重要的是在「利己心」的基礎上，企業或工廠以任何可能的方法來降低生產成本。主要的方法為運用童工、不安全不衛生的工作環境，以及在按件、按時計酬的工資制度中，工人們的生命沒有保障，甚至可用慘絕人寰來說明當時的勞動條件與環境。尤其在按時計酬的工資制度中，工人「日出而作、日落而息」，意指著在歐洲、即使是中緯度國家，夏日的工作時數高達十四、十五小時，而冬日卻只有五、六小時的工作及工資。而夏日過度、超時勞動不但有損健康，但卻不足以累積及彌補冬日不足的所得。

但是在當時政治上反對王權的思想中，自由放任是主要的思想價值，社會的主要菁英並不認為政府可以有權干預工商業的生產與企業活動，而要等到重新詮釋「例外」（notably）、「自由」（liberty）、「社區」（community）、「平等」（equality）等政治思想與哲學後，乃在新的思想下，產生、認同政府可有限度地限制個人自由（Barry, 1999: 30-33）。英國乃於1802年訂有的《學徒健康與道德法案》（Act of Health and Morals of Apprentices, 1802）開始規範童工問題、1833年訂有《工廠法》（1833 Factory Act）而開始有工廠檢查制度，及規定十小時的最高工時。

而此時英國政府雖開始干預工業生產中不人道的現象，但這樣的干預仍是相當不足的，仍未能對當時的勞工生活提供太大的助益（Fraser, 2003: 22-24；Barry, 1999: 32；錢段森譯，1985：793）。在這個時代，英國政府不過扮演了勉強的、不情願的（reluctant）規範者角色。而所謂的干預，仍是消極地限縮在人道的界限內，而非增進眾人更高的福祉。

二、自由放任時期（1870-1900）

而到了十九世紀中葉，資本主義生產方式與資本主義的社會壓迫已使市民生活狀況更加惡化，窮人和受助者已淪為城市無產階級的行列，無產階級的絕對貧困化已成恩格斯《英國工人階級狀況》的典型分析案例：礦山和工廠的惡劣工作條件導致工傷事故數量與日俱增。到了1850年，隨著資本主義的日益成熟，英國終於在1873年開始面對經濟蕭條，出現大量的失業問題，甚至1879年時製鐵業及蒸汽機製造業的失業率達23.9%（張明貴譯，1983：54）。而且這連續三波的經濟蕭條，自1873年至1896年長達二十四年之久。

而到了十九世紀末期，許多對社會改革有影響的調查報告，在這一段時間紛紛完成，而對當時的社會氣氛有相當大的影響。包括Booth所著之十七巨冊的《倫敦人民的生活與勞動》（*Life and Labour of People in London*）；Rowntree的《貧窮：一個城市生活的調查》（*Poverty: A Study of Town Life*）中也可以看到人們生活在遠低於基本需求的生活水準。在此資本主義與工廠生產合併運作下的生產制度，造成不人道的工人勞動及生活環境，也孕育出社會主義思想的不同主張。在整個十九世紀中，勞工安全與勞動條件方面的立法，一直有著漸進的改革與進步。

十九世紀中期，即維多利亞盛世之際，也是資本主義高度發展的階段。如英國約在1850年以後，其資本主義經濟已漸成熟，其社會已漸進入資本主義商業社會，資本主義的經濟波動對社會、尤其是勞工的影響日鉅。到了在1870年代，開始出現經濟衰退，而伴同出現失業的現象。勞工的失業現象日益普遍、勞工生活受到的威脅及不安全感1882年「失業者」（unemployed）首次被使用為名詞及收入《牛津辭典》（張明貴譯，1983：54-55）。隨著經濟衰退，勞工在生活無著的情況下，進而孕育出社會主義的思想及社會主義勞工運動。大規模及不斷發生勞工運動事件，已漸成為社會不安的主要因素之一（Fraser, 2003）。



社會福利概論

雖然社會政策中的政府的干預思想，起源於英國社會改革者Jeremy Bentham（1748-1832）與Edwin Chadwick（1800-1890）的社會改革思想，彼等倡導以理性科學的社會知識為基礎，由政府來統一規劃和行政管理，以提升人民（尤其是窮人）社會生活的總體福祉，保障社會的安全（張世雄，1996：V）。但這種思想未必見容於當時，尤其是堅信自由放任信念之人士（laissez-fairer），也無法爭取到彼等認同政府干預的改革。政府干預的思想與維多利亞時代的四個社會核心信念：工作、勤勉、尊嚴與自助相違，即政府干預的救助與當時的社會價值有相當大的衝突（Fraser, 2003: 103）。

而在這種社會經濟政治情況中，釐清失業者與貧窮者間的關係，以及失業者與貧窮者的實際生活情況則日為學者所重視，尤其是英國社會中低階層與失業工人的生活成為二十世紀初社會行政研究的重心，如Bowley即於1912年至1914年間進行倫敦中下階層的生活調查，Rowntree也進行York貧民生活調查，又Rowntree更估計出1900年時英國約有250萬人生活於所得不足的貧苦條件中（Thane, 1996: 50）。此進一步孕育英國費邊社（Fabian Society）發展的社會背景條件（張明貴譯，1983），也是英國福利國家發展的社會背景基礎。

換言之，在這種情況中，英國政府必須正面面對勞工的失業問題與貧窮問題，而傳統式的濟貧，以及經由志願服務組織進行濟貧與自助的方式已無法有效處理當時的失業與複雜糾結的貧窮問題，加上勞工運動與社會主義思想的壓力，英國社會必須面對是否以國家與集體的力量，而由非教區或地方政府來處理這些問題，即政府是否應更干預個人的所得及進行所得分配與再分配（Thane, 1996: 82-84）。其中科學式的調查的確發揮了重要的角色（Thane, 1996: 86; Fraser, 2003: 155）。這樣的背景環境中，社會立法的重心則由規範勞動條件轉向積極地所得分配與再分配（Fraser, 2003: 155-160）。

三、福利國家奠基時期（1900-1914）

進入二十世紀，英國開始面對資本主義擴張的所得不均與勞工職業傷害的問題。特別是1906年至1914年的自由黨執政時期，在社會改革者的鼓吹及自由黨人士的進步思想中，此一階段是英國大量社會福利立法被立法通過及國家干預的開始。

當時的英國社會承續1900年之前的資本主義快速發展，雖然在國力與生產上有快速的增長，但勞工的生活實況依然未有改變。一方面勞工家庭的生活情況並未因經濟與工業生產而獲得改善，同時因為工業生產而更使勞工們因工業傷害、經濟循環波動，而陷入困境。另一方面，不少的社會改革者與社會主義者的倡議，對執政者也形成相當的壓力。

1900年左右，貧民現象受到社會大眾的關心，濟貧制度受到相當的批評，英國皇室乃於1904年指派組織一個「濟貧法與貧民救濟皇家委員會」（Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress），來進行貧民救濟工作的調查及提出《濟貧法》的修正報告。皇家委員會乃針對十九世紀福利政策進行檢討。委員會的調查結果出現二種相對立而無法整合的意見。以基於濟貧思想、代表志願部門、慈善組織會社（COS）所主導的多數人報告，此等人士主張仍維持小規模救濟為主，建議以公共救助委員取代原有的「貧民救濟委員」。

而相對於多數人的意見，費邊社領袖等人則是委員會中的少數，彼等主張政府應積極干預勞資關係及保障工人生活，因該等意見未為委員會眾人所接受，彼等乃自行編印《少數報告》。雖然，《少數報告》的立場及意見並未為當時的社會大眾及政府所採行，但這些人士仍持續為社會行政與福利事務而努力，並以倫敦政治學院（後來的倫敦政經學院）及費邊社為主要的聚集團體並持續努力。也因此，學者認為在英國的社會政策發展中，費邊社是一個重要的關鍵（Alcock, 2003）。雖然皇家委員會仍決定以嚴格的方式執行救濟事務，但失業現象卻持續嚴重及



社會福利概論

擴大。

然而，有趣的是，在十九世紀末到二十世紀初、自由黨執政的年代，雖然自由黨對政府介入福利事務採取保守的態度，但英國各項福利制度卻多在這段期間開辦。各項新開辦的社會福利制度，雖然適用的人口範圍相當有限，以參加工會的核心、技術工人為限，但老年退休保險仍於1908年開辦。到了1911年實施繳費式的強制性國民保險（National Insurance Act, 1911），包括疾病保險及失業保險。雖然，這些保障制度已開辦，但並非如德國般具有社會互助的性質，而是比較像是商業性的儲蓄保險。

四、二次世界大戰期間的進步時期（1915-1945）

在1915年至第二次世界大戰結束之間，即二次世界大戰期間的英國社會福利發展似未有特別的、驚人的大型制度創建。但是社會福利的對象從特定人口群體漸擴張到較多的勞工。雖然，不少的新福制度乃是在前一階段的自由黨進步時期所奠定的，但當時的方案與制度只適用於技術工人或核心勞動者。而到了此一階段，英國出現較廣、多元主題的福利擴張，政府干預的角色明顯確定（Thane, 1996）。

此一時期在福利方面的主要進步包括：1918年開始有育兒及母性保護的母性及兒童福利法；1916年通過國民住宅法，開始由國家提供國民住宅；1934年通過失業保險法，提供非志願失業者短期的給付。另外，義務教育及國民接受教育的權利也在此一時期獲得確立，政府承諾提供國民教育的責任。另外，老人年金的適用範圍經過幾次修法，而擴張適用的對象。

五、福利國家黃金時期（1945-1975）

學者認為，英國社會福利發展中有三個重要的方向性轉折（Lowe,

1999: 5-9)，即：1942年的貝佛里奇報告書；1976年工黨政府放棄充分就業的承諾；以及1988年柴契爾政府的新右派改革。而貝佛里奇報告書開啟英國福利國家的黃金年代（即古典福利國家時期）。

1942年的貝佛里奇報告書由來，係第二次世大戰末期，貝佛里奇受命規劃戰後的社會重建事宜，其於1942年完成其「社會保險及其相關服務」（Social Insurance and Allied Service）報告書，對英國既存的社會保險制度提出整合性的建議。其主要的內容與建議可歸納為三部分：國民保健服務（national health service）、老年退休保障及家庭津貼。

在英國福利國家的福利體制發展與制度制訂過程中，特別是1945年福利國家的建置，並不是全國上下一心、沒有不同歧見的，而是經過激烈爭辯的，尤其是對於當時的社會結構有著不同的認知（Mann, 1998）。即使是英國福利國家的主要依據——貝佛里奇報告書，雖然社會大眾爭相購買，亦獲得大眾的支持終得落實為政策，但學術及政治界對貝佛里奇報告書抱持相當審慎的態度，尤其其中有二項重要議題為爭辯的焦點：即實踐貝佛里奇報告書之理想所需的經費相當龐大，包括其所立即需要的經費，以及對長期的給付與領取權利的界定缺乏明確的掌握基礎。其次，是保險原則中之過去繳費的保險紀錄與基礎。而貝佛里奇本人雖認為經濟的問題是次要的，但亦認清到此二項問題。

對於貝佛里奇報告書，雖然當時執政的、屬於自由黨的內閣首相邱吉爾對實施的可能抱持著很大的懷疑（詹火生、李安妮，1993），而未納入競選的政策政見。但相對的，在野的工黨則大量採納貝佛里奇報告書的主張，最後也贏得該次的全國選舉。新執政的工黨政府，於1946年開始提供家庭津貼，以及依據貝佛里奇報告書的精神開創國民保險（national insurance），其包括老年、疾病、失業與死亡的綜合性保險；1948年開始實施的國民保險（National Insurance Act, 1946; NI），當時的制度特性在於以稅收作為給付的財源，並採均一給付。但後來英國又於1949年開始向被保險人及雇主徵收保費。英國作為福利國家的各項制度乃建制完備。



社會福利概論

自五〇年代到七〇年代末期，英國在工黨與保守黨輪替執政下，福利制度雖有數次的修改，但並沒有太根本性、激烈的變革。而基本原則有三（Glennister et al., 1994）：(1)公民權普及原則：不論地域、收入，每個人獲同等的服務；(2)最低標準（minimum standard）：每個人均被保障，不會因失業、疾病、生育、老年等事故及身分差異，而於最低生活水準之下；(3)中央介入的法定福利提供：中央政府直接介入服務的提供。

六、福利國家危機及縮減期（1976-1997）

英國福利國家的美好年代在1973年面對第一次石油危機時，進而發生相當嚴重的失業問題，而經濟成長也有所減緩。到了1976年，因為英鎊幣值危機，工黨政府在無計可施的情況下，工黨乃放棄充分就業的承諾及刪減政府支出（Gough, 2003），進而在1979年選舉失利，由保守黨贏得選舉，柴契爾夫人組閣。保守黨執政之後，開始公開論述福利國家危機，及著手縮減福利國家。雖然柴契爾夫人在第一任、第二任執政期間，其福利縮減與改革的做法並不強烈。但是保守黨自1988年開始大力改革及實現其政策思想，而持續執政十八年到1997年。

在保守黨執政期間，其主張與理念則獲得高度的實現。這段期間主要的政策改變有五（林萬億，1994：57-58）：

1. 刪減給付及經費：包括將普及式社會保險給付改為經資產調查的給付等，以及刪減國家總體的社會安全經費。
2. 改變資產調查方式：福利給付的條件資格由齊一的資產調查方式，改為不同人口群體的差別給付。達到打破所得保障、最低給付的概念。
3. 藉由提供長期貸款取代給付：在住宅方面，藉由提供國民住宅貸款，鼓勵國民承購自有住宅與公共住宅，以取代政府提供的低價出租國宅。

4. 強調工作誘因：包括從福利申請者工作工資不扣減給付，到藉由福利促進工作（welfare to work）。
5. 嚴苛地對待青年：對失業青年的給付不再慷慨，而有種種限制。

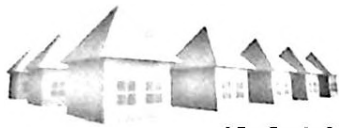
除了對社會福利政策的基本態度有明顯的改變外，此一時期另有件相當重要的事件，就是英國透過皇家委員會，於1988年提出了葛利佛報告書（Griffith Report），此一文件對英國的國宅政策、社區工作與個人性福利服務有相當大的影響。在這個報告中，將由地方政府全責提供的個人性福利服務引導轉變為社區照顧，由志願部門、非營利部門及非正式部門取代公共部門提供照顧老人及身心障礙者的角色。

總體而言，在保守黨執政期間，英國基於嶄新自由主義思想，偏向於鼓勵市場競爭機制，及縮減政府干預與給付，進行國家在福利領域的撤退。

七、新工黨時期（1997-）

自從1997年新工黨政府執政以來，在財政大臣Gordon Brown對經濟的領導下，以所謂的「第三條路」的理想，來進行福利再改革。新工黨強調條件式或契約式福利。權利不是不用盡本分，而是給予那些能實現其職責者的利益。主要的職責與工作相連結，也就是說，給付和服務的輸送，不再僅僅依需求這個標準而定，可能會依照行為而有所變化。工作是第三條路的核心，主要的政策目標揭露在「有能者工作、失能者給付，用工作取得報酬」這樣的工作導向的社會政策。而主要的政策為提高國民保健服務（NHS）的服務品質、對失業者的「新協定計畫」（New Deal）。

新工黨的社會福利政策，基本上乃在務實主義的大原則中，推行社會福利的現代化。彼等在服務輸送方面持續維持保守黨時代的福利民營化中政策之委託、競標、第三人代理人等內部市場競爭的做法；而在福利人口群體中則聚焦於促進勞動與就業。特別是藉由各種誘因與強制性



社會福利概論

的規章，促使青年、單親媽媽甚至是勞動市場中的弱勢者（如障礙者）可以進入勞動市場。

八、小結

從英國社會福利的發展來看，有幾個有趣的現象特別值得一提，並可以綜合為以下幾各項：

1. 社會主義的改革思想在國家介入社會福利之初，占有重要的地位。
2. 政策發展總是經由不同爭辯而出現、而未必是全國一心的。包括最早先的學徒健康與道德法案、1909年皇家委員會調查報告、甚至是貝佛里奇報告書的實踐。
3. 雖然英國的社會福利制度被認為是貝佛里奇模式、強調均一給付、普及性的待遇，但保險財源與機制仍扮演相當重要的角色。
4. 英國的社會福利經過保守黨推行福利縮減，而即使到新工黨執政，國家在福利干預上的角色已與福利國家黃金時期的情況大不相同。附條件的、個人責任式的思想被運用在福利制度中。

第2節 德國

德國是世界上第一個創立強制性社會保險的國家。德國的社會福利與社會政策發展也是以社會保險為核心的。雖然說，社會政策乙詞最早也是出現於德國的社會政策學派，在當時社會政策學派是屬於經濟學領域的（劉脩如，1988：54）。世人對德國的社會福利之探討多著重於其社會保險制度。蓋因德國是社會保險制度的創始國家，又因為德國在國家發展中，社會保險制度一直與社會經濟政治制度有深刻的關聯，其社

會保險制度較其他各國更先面對諸多難題，進而在社會保險體系的制度變革上常成為各國參酌的對象，而值得特別關注。大致而言，德國的社會福利體系發展，可以分為以下四個時期。

一、社會保險制度創建期（1881-1910）

自1881年德國工人的強制性意外保險到第一次世界大戰結束間，可謂是德國保險的制度創建期。這期間的社會福利發展與德國國家建立、國家經濟工業化及政治發展密不可分。

雖然，俾斯麥於1881年引進強制性的「意外保險（即職業傷害保險）草案」常被學者們認為是社會保險的建制之始。但事實上，俾斯麥並非天縱英明地無中生有，而是在當時既有的基礎上加以整合、擴大及加重政府角色而成的。

在十九世紀中葉，德國政治、經濟與社會的基本情勢大致上是：在政治上，隨著國家的統一，及一連串對普魯士、奧地利及法國戰爭的勝利，國勢前景看好。而經濟面：德國大約在1845年左右乃自英國輸入機器與配合機器的生產活動與制度，開始初步的工業化。和英國相似的，工廠制度及資本主義的結合，使得德國的勞工也處於不人道的工作環境之中。但德國的情形又與英國略有不同，德國作為第二波的工業國家，社會主義思想及運動的發展速度，並不亞於工業與工廠勞動制度，且加上延續農莊時代的農民運動，工業工廠中的工人運動已受社會主義思想的影響，而不斷出現勞資抗爭的事件。

而對國家政府而言，作為第二波的工業國家，或工業後進國家，頗有工業發展及追趕的壓力。面對發展的壓力，俾斯麥期待快速的工業發展，但是，以當時的情況來看，工業發展則又同時對工人的安全產生危害，而刺激工人運動的發展，進而對社會安定及工業發展有負面的影響。

當時的首相俾斯麥，雖處於經濟、社會多方面為難的困境之中。不



社會福利概論

過，俾斯麥的處境也未必是完全無助的。首先，在政治方面，德意志帝國經由三次戰爭而建立，政府擁有高壓的威權。至少，俾斯麥擁有對他有利的政治情勢。由於德國是後進工業國家，雖然在工業生產技術上較英國落後，但國家管制的力量卻較英國更為集權。尤其在思想上，德國的諸多經濟學派中，出現了「社會政策學派」，其要旨在於：不要根本推翻資本主義體制，而在資本主義體制的基礎上，吸收社會主義的理想，保護勞動者的正當利益，把分配過程中的若干弊害，依立法與行政手段加以清除（劉脩如，1988：111）。

而且，至少當時的德國社會已存在三種保障勞動者及民眾生活安全的制度與方案：

1. 私人保險公司經營的保險業務。
2. 提供貧困民眾疾病醫療費用的「慈善或救濟基金」，而此類的基金源於更早期的慈善互助公會（即基爾特）（gulid）。當時的基金數約有一萬個，照顧的對象約有二百萬人。
3. 礦工們組織的「公積金」。是時約有八十八個礦工公積金及涵蓋了大約二十五萬五千人（Zöllner, 1982）。

而這三種制度提供社會保險的技術、觀念、社會（民眾）以及資金的基礎。

固然，俾斯麥所提出的強制性意外保險構想與做法，並實際上達成保障勞工生活安全的目的與效果，但學者們更認為俾斯麥乃在於藉由這個政策以化解勞資對立以及對抗社會主義，有其政治的目的。就此而言，相對於英國政府與社會，在面對勞工問題、社會主義運動的情況中，德國政府則呈顯出相對於英國較為積極的角色。

不過，俾斯麥所提的強制性意外保險，在1881年時，因主張由政府付費而未獲通過。「意外保險」到了1884年改為雇主負擔乃獲得議會支持而立法。而其間，在1882年提案、1883年通過的「疾病保險法」卻是第一部立法的社會保險法。該法為最低收入的受僱者強迫實施醫療保險，受僱者繳納三分之二的保費，雇主繳納三分之一，其基金之管理由

繳納者（勞資雙方）共同管理。而後，此二項社會保險法所適用的對象不斷擴大到各職業的勞工。1889年進一步通過了障礙和養老保險法。1911年，德國政府這三項法律合併成為帝國保險法，即以「保險統一法」來呈現，並將保險對象擴大到白領受僱者，而奠定德國社會法典的雛型。

二、二次世界大戰間的制度完備與困境

雖然德國的社會保險制度在1911年以「保險統一法」呈現，及奠定德國社會法典的雛型，進而社會保障的權利在1919年的威瑪憲法中得到承認。又1927年時，德國政府更進一步利用原已存在於各城市中、工會主辦的零星失業保險與失業救濟，進而實施勞工就業與失業保險。而建立了完整的「俾斯麥模式」的社會保險制度。但隨即面對三〇年代的全球經濟大恐慌。在二〇至三〇年代間，德國的社會保險制度雖有修改、擴張，但基本精神並沒有太大的變動。而比較大的議題則是政府的角色加重和保險基金的管理與經營問題，二者又相互作用著。而隨著失業保險的開辦，以及1929年代的全球經濟大恐慌而加失業給付的必要，均加重政府在社會保險中的角色。此外，因第一次世界大戰的原因，戰爭所形成的殘障者、遺族，乃成為戰後社會保險給付的重大負擔。

尤有甚者，德國的社會保險制度，自十九世紀承繼「慈善或救濟基金」，及礦工們的「公積金」以來，一直是實體（現金）提存準備基金的。因著第一次世界大戰，戰後出現大量的年金給付，而形成財政赤字。且戰後通貨膨脹對保險財政已產生相當大的危害。進而社會保險制度的給付額並不足以保障領取人的生活水準，大量的年金領取者仍處於貧窮的狀況中。

而第二次世界大戰期間，納粹政府更提撥年金基金轉作軍事武裝之用。更因為，經過二次世界大戰後，實體的提存基金因戰後，通貨膨脹而被侵蝕一空，原來的年金制度已無法保障老年人免於貧窮。德國的社



社會福利概論

會保險制度與人民對社會保險制度的信心幾乎不復存在。在社會保險基金缺空的情況下，第二次世界大戰以後，德國政府乃將社會保險的基金運作，由實體保險基金轉變為「隨收隨付」（pay-as-you-go）制。

三、二次戰後的制度重建與擴張（1945-1975）

雖然在二次戰爭期間，德國的社會保險制度在請領者眾、基金被挪用及通貨膨脹的影響，過去繳費、提存基金已不存在。而在戰後國家重建安定後，1957年的總理Adenauer乃進行年金改革，最後藉由政府公信力的宣示與承諾，將財務制度改為「隨收隨付」制（參見第八章）。事實上，在戰後的重建年代中，因著是戰後嬰兒潮的人口結構特性，以及重建的經濟蓬勃發展，也提供及滿足給「隨收隨付」制所必要的結構條件基礎。

後來，1975年，德國進一步將各種社會法規彙總，頒布《社會法典》，成為當今德國社會保險制度的法律基礎。另外，1995年起，德國設立針對照顧失能者所需的長期護理保險並納入《社會法典》，德國在第二次世界大戰後重新建立完備的社會保險體制與運作。

四、福利國家危機與制度調整（1980-）

雖然德國利用人口結構的特性、利用世代契約而以「隨收隨付」制進行社會保險制度的財務重規劃，而使得社會保險制度得以重生及運作。而到了八〇年代，卻再度面對新的危機。

到了1980年，全球及歐洲的經濟與社會有相當大的變化，包括歐盟（經濟體）的擴大、經濟全球化的經濟競爭、東西德統一等都對德國的經濟環境發展產生相當大的壓力，經濟環境變得較為惡劣，即持續的經濟成長變得不易。同時，人口老化亦使得由年輕世代繳費、年老世代領取給付的世代契約財務制度變得捉襟見肘。德國的社會保險制度再度面

臨危機。

面對八〇年代以來的全球經濟環境改變，與德國國內的人口結構改變，社會保險體系改革與調整的壓力日益增大。年金及福利改革乃成為德國九〇年代的主要課題。但由於福利體系所表現出來的困境乃是源於經濟、社會、人口結構的，而致使改革更為困難（Kaufmann, 1996），且改革乃涉及重大的階級與世代利益衝突，政黨間亦欠缺共識，更使德國社會福利的改革之路崎嶇難行（Bönker and Wollmann, 2001）

五、小結

綜合以上的簡要歷史，吾人可以發現，德國社會政策的發展有幾項特性：

1. 德國的社會福利是以就業者經濟保障為中心的社會保險體系與制度。固然如眾所皆知的，德國是社會保險制的起源，也是社會保險制的最佳代表。而不僅是如此，保險制所立基的勞動就業，以及保險制度與經濟情勢間的互動，均不斷出現在德國社會福利的發展中。
2. 國家的主動干預。雖然社會保險的出現、甚至後來長期照顧保險的出現，都有其社會背景等條件與因素，但政府主動干預的立場相當明顯，具有由上而下的菁英決策特性。

第3節 瑞典

在各福利國家中，瑞典往往被稱為是社會民主國家，也是致力追求社會平等的國家，在社會福利上比其他的福利國家更重視就業政策與家庭福利著稱。相對於英、美、德等國家，瑞典不但是小國家，也是工業



社會福利概論

發展較遲的國家。但從瑞典的社會福利發展可以發現，國家是否強大、富裕，並非社會福利制度與提供的充分條件。瑞典的經驗有特別值得借鏡之處。而瑞典的社會福利發展亦大致可以分為四個階段。

一、工業化初期的福利制度奠基時期（1880-1910）

瑞典的工業化及社會福利設立在歐洲諸國中算是相當慢的。更較德國遲二十年以上，而到十九世紀末乃有職業災害保護的法令。甚至即使是濟貧法也遲至1847年才出現。但瑞典在社會保障方面的發展，卻很快地追隨德國前進。1884年時，執政的自由黨即指派一個委員會研究德國的社會保險制度，而於1901年通過《工人意外補償法》（Workmen's Accident Compensation Act）。而1913年開辦經資產調查的老年年金。

在十九世紀的末期，約在1880年至1900年間，瑞典如同英國般仍依賴慈善組織會社般的組織從事貧民的濟助工作（胡鴻增譯，1975）。當時的濟貧對象仍是以無工作能力者為對象。但隨著產業化的發展；資本主義發展以及社會結構變化等原因，一般勞工的生活問題與其他各國的情形一樣，成為當時極待解決的社會問題。

勞工們的勞動條件甚為惡劣，工資既低，工作時間又長（1890年初平均每日十一小時）。另外，由於較年輕勞工增加、勞工對住宅的需求日增，住宅問題愈來愈明顯。政府又於1889年制定結社禁止法，使得勞工們基本的團結權被否定。但為求勞動條件的改善，勞工們一方面很自然地以反復罷工為武器對抗雇主，同時防衛自己的生活，成立了所謂的「友愛組合」（實為工會的掩護組織）（胡鴻增譯，1975）。當時這一組織的成員以熟練工人及技術工人占多數。1891年政府同意友愛組織合法以後，組織活動日趨積極。當時的友愛組合「一方面代表勞資雙方的真正利益；另一方面藉此限制產業之勞動條件，其具體目的是以促進勞工生活水準之改善，工作效率之提高……確立健康的工作場所及實現健康而有利的工作方法。設立養老及勞工福利基金，儘可能以調停方式

解決失業及罷工問題，並努力於一般教育設施之擴充」（胡鴻增譯，1975）。

事實上，從1880年到1910年間，因為瑞典謀生不易，有一百萬年輕勞工移民美國（Gould, 1993: 164），可見當時瑞典情況之惡劣。而大量的移民對政府及統治的優勢階級發出了強烈的警告，意味著國家與社會必須正視社會及生活條件低落的問題。進而在十九世紀末，瑞典除了在社會保護外，亦開始提供普及教育，進而奠定日後工業化與社會對話的基礎（Gould, 1993: 165）。

二、福利國家成長時期（1911-1940）

1910年代以後，是瑞典國家開始正視國民社會福利需求及逐步建立制度的階段。其中與社會民主黨的執政及努力有直接的關係。長期在瑞典執政的社會民主黨，乃是在「友愛組合」的組織基礎上於1889年進一步成為以勞工為主幹而成立的政黨。社民黨更成為後日推進社會福利的一股強大力量。1897年，該黨的領袖卡爾·亞馬爾·布蘭廷（Karl Hjalmar Branting）當選下院議員，三年後的1900年大選，該黨占有四個議席，1903年增至十七個議席，如此漸漸在國會中增強聲勢，奠定了後日堅強的陣營。同時，社會民主黨亦積極推動勞動立法，促成1901年頒布勞工災害補償法，成為瑞典最早的社會保障的立法（當時仍為自由黨執政時期）。

事實上，自十八世紀的八〇年代，瑞典的政黨發展以後，社會民主黨雖是第二個成立的政黨（瑞典的第一個政黨是自由黨，係由少數貴族與新興的資本企業家所組成的，並非代表全國性的政黨）（Heclø & Madsen, 1987），但卻是第一個真正的全國性政黨，而在民主化初期開始即占有重要地位。而社民黨的成長主要是發生在二十世紀初。特別是第一次世界大戰前後到經濟大恐慌這一段時間。在歷經了1909年的總罷工（general strike）及關廠（lockout）二次大型的社會抗爭後，社會民主



社會福利概論

黨在國會中席次有顯著的增加，使得各項社會立法逐步出現。此時的立法雖然仍呈現點狀、發散的特性，但已陸續出現各種立法。

瑞典自1871年以來的救貧法，是以老人為其主要救助的對象。但1913年完成年金保險立法及實施之後，貧窮老人已經減少。二十世紀初，雖各項福利制度陸續出現，但政府仍不扮演積極的角色。1913年建立了一種普遍性，須資產調查但給付額很低的老年年金，政府增加對民間疾病給付協會（voluntary sickness benefit societies）的補助，但沒有建立全國性制度的方案。政府也較偏好透過對工會所經營的失業給付協會（unemployment benefit societies）提供給付輸送，而給予補貼。只有對職業災害（work injury）是國家角色強烈的強制性國家保險方案。

自1930年代一直到二十世紀九〇年代以前，社民黨的得票率一直約為40%以上，遠超過其他政黨（Heclo & Madsen, 1987），幾乎支配了瑞典各項主要政策發展。尤其，長期以來，勞工階級是社民黨的主要支持者。因為社民黨在政策推動上，常需要與其他政黨合作，乃形成以維護全民利益的前提下進行施政，而形成瑞典「全民之家」（People's Home）的政策基調。1930年代，瑞典出現一次重要的政治合作協定，成為社會福利發展的重要關鍵。即社會民主黨與農民黨的合作，被稱為「紅綠聯盟」（red-green alliance）或稱「母牛協議」（Cow Deal），社會民主黨以保證農產品價格換取農民黨支持中，取得政治上優勢，而可以推行全民性的政策。包括各項的社會改革，包括1935年的人民年金與家庭津貼、1946年的學童免費午餐、1947年普及式的兒童津貼，1955年開始普及性、強制性的健康保險。

此外，就業與勞動方面的政策也是瑞典社會政策的重要核心。1932年時處在世界經濟大恐慌下的瑞典，其所受的打擊與遭遇和其他各國一樣。失業人數的大幅增加，1932年時失業人數達524,000人，失業勞工占勞工總數的22.4%。亦使政府不得不積極面對及因應。同年瑞典舉行大選，結果標榜「無論使用任何手段，必先克服失業」的社會民主黨獲得壓倒性的勝利。1933年以後，該黨首先著手於失業問題及勞資間的調

整。在有名的Gunnar Myrdal領導下，冒著赤字財政及增稅的危險，大舉推行公共投資事業。就這樣，大部分失業勞工才得以正常工資重被僱用，解決了瑞典此一嚴重的失業問題。同時，瑞典政府大幅調整農業補助金，使瀕臨凋蔽的農村出現了復甦的景象。1932年瑞典勞工同盟（LO）與瑞典經營者同盟（SAF）之間舉行了一次和平會議，在雙方協議下作成一項有關勞動災害及安全的報告書，並於1938年間雙方締結了勞資間的基本協定，是為瑞典政治社會上的第二次協定。在此勞資合作的基礎上追求雙方的最大利益（Gould, 2001: 28-30）。進而政府在以就業保障所得的中心思考，而有後續的就業、人力發展政策。很清楚的可以看到，瑞典不像其他資本主義社會，在工業化過程中一直存在勞工運動和政府介入兩者之間不同程度的敵意。

家庭政策是瑞典社會福利的另一個特徵。自從1930年代以來，特別是母子政策出現積極發展的現象。雖然，就社會政策領域或比較社會政策的觀點，人們習慣及認同使用「家庭政策」的字眼，但對瑞典而言，稱之為兩性政策、平權政策，或婦女政策更為合宜（Gould, 2001: 103-105）。因為其政策的對象雖是家庭，但卻是更著重兩性的平權。

早在二〇年代以前，即因為人口大量外流到新大陸，人口問題成為政府施政中的重要課題，政府不得不有一些政策是鼓勵及協助人們組成家庭及生育，為此1935年國會特設人口問題委員會。另外，政府依據各項調查資料，如詳細的人口動態調查及階層別家族統計，都市與農村家族構成的差異，兒童養育費，住宅狀況與養育狀況的關係，已婚婦女的就職與保育等作為基礎，政府乃擬具了各項有效對策並付諸實施，包括非商業性的結婚貸款、新婚住屋等，也透過滿足年輕家庭的需求，鼓勵生育（Gould, 2001: 103），特別是1930年代的後期，一些具體的政策如生育補助，新家庭資金的貸款，學校供應膳食的國庫補助，以及有兒女家庭的住宅政策等都由國會主動通過並付諸實施，而形成家庭政策的傳統。



三、二次戰後的經濟成長與充分就業時期 (1940-1980)

而到了第二次世界大戰以後，尤其是各福利國家完備體制與擴張階段，瑞典也同等地持續擴張。1947年擴大引入普及式兒童津貼（child allowances）。

五〇年代瑞典，將觸角與給付水準向中產階級的水準延伸。包括在1950年早期引入均等費率的老人年金（flat-rate old-age pensions），和全國性薪資相關健康保險方案（national earnings-related health insurance scheme）。另在1960年建立頗受爭議的與所得相關之老年年金（earnings-related old-age pension），並對就業服務、教育和住宅作重大改革，瑞典在社會福利領域（social sphere）的表現開始得到卓越的聲譽（Gould, 1993）。瑞典的福利國家概念不僅是為窮人而存在，而是為全體國民所共享（林萬億，1994：68），各項給付多表現出普遍性、非資產調查的特性。

瑞典所支持的普遍性、非資產調查的福利特性，其趨勢在七〇年代仍持續擴張，並將追求平等的觸角更伸向兩性之間與致力家庭政策。七〇年代，社會民主黨力促兩性平等政策，包括親職假；以及對那些為兼顧照顧者角色而從事部分工時之母親，適用特別稅制等，是進而使得現今在瑞典的社會政策中特別突顯兩性平等特色的主因。

瑞典以勞動就業為中心的政策思考，可以追溯到三〇年代的「母牛協議」。當時的關懷焦點僅是聚焦於農產價格與勞工薪資水準間的平衡。而更進一步的就業政策干預，則出現在四〇年代。瑞典政府自1940年戰爭期間以來，即在政府部門中設置有規範勞動市場的組織，後來演變成協調政府、雇主和工會之間的勞動市場關係之單位，進而於1948年設置「勞動市場局」（Arbetsmarknadsstyrelsen; Labour Market Board; AMS）。「勞動市場局」是一個半獨立、對勞工部負責的機構。這個機構協助雇主及受僱者表達其利益、需求，及協調二者。雖然「勞動

市場局」是一個中央的機構，但在各地方也有分支組織（Gould, 2001: 141-145）。從該局的成員組成，即反映出瑞典政治和經濟生活上由工會主控的情形。這個組織包括工會代表六人，超過總數的三分之一，代表雇主則只有三位（Gould, 1993）。勞動市場局主要任務是提供就業服務、訓練機會、工作創造的場所和就業補貼，對失業者給予現金支持（cash support）（Gould, 1993）。

基於充分就業理念，自六〇年代開始，「勞動市場局」開始推行「積極性勞動市場政策」（active labour market policy），不僅提供失業者就業機會，更積極促進就業者在地區間的流動，以及產業部門間的流動。瑞典持續推動的「積極性勞動市場政策」到了九〇年代則為其他歐洲國家所仿倣。

當然，瑞典的國家發展與社會福利發展並不是無風無浪的。在1970年代全球經濟環境的惡化與兩次的石油危機期間，雖然社民黨有來自勞工階級的支持，但工人們的支持率持續下降中，而雇主階級們合作的意願也下降，加增了政府進行資源調和的困難（Gould, 1993: 172）。同時瑞典也面對社會福利改革、年金給付縮減的壓力。一方面年金保費上漲，但給付水準下降。由國家經管的公辦、與所得相關老年給付制度，在1960年代時，保費為薪資的1.6%，到了八〇年代則上漲到11%（Gould, 1993: 185-187）。

綜觀四〇年代到八〇年代的瑞典社會福利制度，基本上已健全建制，而基於社會民主的全民利益基礎中，社會福利給付仍是慷慨的。不過自七〇年代開始面對全球的經濟危機，以及福利制度的成熟老化，而必須面對不斷的調整改革，但畢竟調整與改革基本上仍是有效的。

四、經濟全球化下的福利改革（1980-）

到了八〇年代末、甚至九〇年代，世界經濟對瑞典產生相當大的壓力。瑞典在九〇年代初期（1991-1993），經歷三年的經濟負成長，國家



社會福利概論

的經濟處於相當高的壓力，當然，此一時期的失業率也是維持在相當高的水準。

不過，瑞典長期以來的積極性勞動市場政策與全民的社會傳統發揮了重要的效果，全國合力面對困境，透過積極性勞動市場政策、國家支持的職訓政策、公共僱用，而度過經濟危機。雖然如此，瑞典的社會福利制度亦受到壓力而進行部分的改革與變遷。主要的改革是年金給付條件的改變，包括公營企業受僱者的優厚年金被減少，朝向縮小與民營企業勞工給付的水準，另鼓勵延後退休的工作誘因。不過，雖然年金給付在九〇年代初期進行相當幅度的縮減，但家庭津貼並未有太大的改變（Ploug, 1999）。另外，由於失業率仍高，以及年金給付水準下降，社會救助的支出明顯上升（Timonen, 2001）。

五、小結

綜合以上瑞典社會福利的發展，吾人可以發現具有幾個特性：

1. 社會福利與經濟、就業政策存在緊密的結合。雖然在理念上，社會福利係與經濟、就業政策相結合的，但在英、德、法等國的結合情形，未若瑞典緊密，瑞典的社會福利政策不僅是生產、經濟活動後果的修補，而更是從生產、經濟活動中置入社會福利政策的目標。
2. 高度政治活動的社會政策與社會福利。瑞典社民黨在社會政策發展中的重要性是不言自明的，而社會政策本身就是社民黨發展及成長的目標，也真正透過政治活動來實現。
3. 重視性別平等與家庭政策。在重視性平與家庭政策的情況下，對平等與生活品質的界定，係採取較為廣義及生活取向的，而較以寬廣的角度來觀照人民的生活。

第4節 美國

雖然美國在國力與科學技術，均可稱為世界最先進的國家，但在社會福利方面，卻被稱為是「落後的福利國家」(laggard welfare state) (Wilensky, 1975)、「不情願的福利給付國家」(Jansson, 1997)，足見學者們對美國福利制度的批評。一般對美國福利制度的討論，往往以1935年的社會安全法案為最重要，但此並非意指在此之前美國不存在社會福利制度或福利給付。

Midgley等人(2000)將美國的福利發展分為五個階段時期：(1)建國初期(殖民至南北戰爭時期)；(2)進步年代時期(progressive era)；(3)新政(new deal)時期；(4)民權年代與大社會時期；(5)雷根及其以後的福利縮減時期。茲參酌這樣的階段區分，予以介紹。

一、建國初期／殖民至南北戰爭時期(1890年以前)

在美國建國初期，移民是當時社會的主要議題，包括不同移民來源的人口，因著移民先後、進而出現移民據點不同聚集，而伴存在著不同的社會差異。如新英格蘭區以港口貿易為主，北部維吉尼亞等州是傳統穀物農業及工礦業經濟；而南部幾個州則是以棉花的經濟作物為主。不同區域因著經濟生活的差異，生活條件與特色並不相同，以新英格蘭地區以貧民問題為最主要，而維吉尼亞等工業地區則以童工與工人傷害問題為最主要(Jansson, 1997)。

城市地區固然存在著嚴重的貧窮及童工問題，但在當時的移民社會中，這些問題並不被正視。貧民問題則被以慈善濟貧方式予以救助。事實上，來自英國濟貧的傳統，志願性的慈善組織，即COS於1877年傳到美國，而在各主要城市中持續地進行貧民的救濟工作。1887年丹



社會福利概論

佛市組設社區委員會，即後來進一步發展而成為社區聯合基金（United Way），但是這些組織都是民間的、救濟的。與現代福利國家所討論的政府干預、政府職責並不相同。

二、進步年代時期（1890-1920s）

自約1890年到1920年代的四十年間被稱之為美國的進步年代。雖然這一段時期在美國的歷史中稱為「進步的年代」，但就社會發展與社會問題的角度來看，此一時期或可稱為「悲慘的年代」或「改革的年代」。即美國在這段期間，是工業化與都市化最快速的時期，不但如此，在此一時期中，來自歐洲的大量移民，與來自亞洲的勞工快速地進入這個充滿機會、快速成長的新大陸（Jansson, 1997）。而在快速工業發展與大量移民進入的社會環境中，正顯露出高度資本主義運作下的社會病理，而所產生嚴重的社會問題及大量出現的福利需求人口群體，進而出現社會改革的呼聲及進行社會改革。

此一時期中，美國的工業生產有大幅的增長，甚至與英國、德國等較早的工業發展國家匹比。但是，正如英國在十九世紀末的工業成長階段般，工業與經濟的成長並沒有同時帶來勞工階層生活改善，而是相對地，工業與經濟的成長是以工人的生命安全、低劣的生活條件為代價的。美國的工人亦未獲得相對的生活改善，甚至重大的工傷災害一再發生。最著名的事件則以1911年美國的紐約成衣廠大火事件為最。因為工廠的消防設施不足，又為防止工人在工作時間中外出，而將工廠大門深鎖。但工廠發生失火意外時，造成工人無法逃生，而有近五百名工人燒死於工廠中。

雖然大約在1910年間，美國東北部的主要州已針對工人實施意外保險，並提供工人遺族年金。當然，這些工傷意外保險並不是全面性的，而是以核心、技術工人為主的。到了1920年末，約在四十個州施行保護工人職業工傷的立法。而即使是在此經濟大成長的進步年代，當時社會

對失業者的態度仍不是友善及慷慨的，直到1932年威斯康辛州成為第一個施行失業保險制度的州。

值得一提的是，在這個進步的年代中，工業與經濟的成長並沒有改善貧民與工人的生活，而更使工人們的生活陷入困境。相對於政府不願意干預及提供協助，民間志願組織與服務則大大擴張，在此一時期中，社會工作在美國出現明顯的成長。一方面，包括大力推動社區工作、為社區工作創立赫爾館（Hull House）的珍·亞當斯女士（Jane Adams）在內的社會改革人士大力推行區域性的貧民生活改善及倡議社會立法。同時，來自慈善組織會社（COS）友善訪問員及延伸出來的個案工作，都在此一時期提供大量的服務，這些服務並進而促成社會工作專業的發展（Jansson, 1997: 138-140）。

三、新政時期（1934-1945）

1935年的新政是美國大規模國家福利政策的開始。美國在1920年代經歷了前所未有的工業與經濟成長，進而促成了二〇年代末的股市飛漲。而到了1929年10月24日，人們突然開始賣出手中早已被高估了的股票，在眾人大舉拋售股票的情況下，形成了1929年的經濟大恐慌。

1929年開始的經濟大恐慌，延伸成為經濟大衰退並持續了六、七年之久，長期間的經濟衰退，不但造成大量的失業、也使得領取救濟金及貧窮的人口大增。而1929年當時的胡佛總統仍認為此係短期的現象，而拒絕改變公共福利制度及解決失業問題，而認為私人的救濟制度仍足以應付。後來雖然胡佛政府推動了小規模的緊急計畫，但仍無法有效解決失業問題（詹火生等，1993：10）。

而相對的，另一位總統競選人羅斯福則提出新政構想，主張政府的介入。1933年羅斯福就職總統，5月簽署「聯邦緊急救濟法」（Federal Emergency Relief Act）。即使是如此，當時政府內部的人士對政府干預市場運作持保留的態度，多主張慈善失業救濟的措施，而非根本性的改



社會福利概論

變社會福利制度，只有當時的勞工部長Frances Perkins女士力主參酌歐洲社會保險的經驗，舉辦失業、老年、遺屬、健康保險，並加強公共扶助措施（詹火生等，1993：10）。羅斯福總統一方面採納凱因斯經濟學派的理論，以公共支出重建經濟，及希望能跨過直接救濟，而轉向工作救濟，而於1933年11月成立「國民工作局」（Civil Work Administration）直接創造四百萬個工作機會（詹火生等，1993：10）。而立即改善失業問題。

另一方面，羅斯福採納Perkins的建議，提出《社會安全法案》（Social Security Act），主要的立法目的在於強制提供老人、失業者、病人、遺屬所得安全保障。並從經濟風險的事後救濟轉向事先的預防及準備；從政府及他人的協助轉向自助。而社會安全法案首先實施的是1937年的老年保險，由僱主和員工共同負擔保險費用，必須至少投保五年乃得以領取給付。1939年加入遺屬保險、1956年擴大保險適用對象及加入殘障保險，確立「老年、遺屬、殘障年金保險」（Old Age Survivors and Disability Insurance; OASDI），成為如今美國社會安全制度的主軸。1965年再修正為六十五歲以上的老人可以附加參加健康保險，而成為「老年、遺屬、殘障健康保險」（OASHDI）。

四、民權（1945-1960）年代與大社會時期 （1962-1980）

自1945年至1950年代中，一方面全球的經濟持續穩定，以及國際間冷戰狀態環境中，美國政府集中於處理國際關係及透過國際援助進行與蘇俄的對抗。在國內事務上，則集中於處理社會內部的種族衝突與民權問題。相對的在社會福利方面以延續三〇至四〇年代的新政為主，並沒有太明顯的改革。

在五〇年代及之前的幾年中，美國歷經杜魯門（Harry Truman）、艾森豪（Dwight D. Eisenhower）、甘迺迪（Kennedy）等幾位總統。其中

最主要的社會福利相關事務即是自1909年開始，每十年召開白宮兒童福利會議。藉由白宮召開的兒童福利會議，討論兒童相關事務及福利。此乃成為美國的重要傳統。

另外，自四〇年代以後，美國的福利政策議題及改革，基本上多是集中於貧窮／濟貧的。若從濟貧方面來討論的話，自新政開始，即有針對失依的兒童提出救助方案（Aid to Dependent Children Program），後來進一步修改為「失依兒童家庭扶助」（Aid to Families with Dependent Children; AFDC）。AFDC給付原在於協助單親家庭的孩子，但一直被質疑反而造成了鼓勵私生子、未婚懷孕及遺棄子女的效果。

對AFDC方案的改革一直是美國的重要福利議題。AFDC的執行與改革一直是美國的重要社會福利的議題。但即使在「對貧窮作戰」計畫中，AFDC這個必須經過資產調查的公共救助方案，其規模並沒有縮小，而是擴大。AFDC被批為是無效率的、恥辱的，甚至侵犯人權。自1967年時，AFDC中即有所謂的「工作誘因」（Work Incentive Now; WIN）方案，要求給付申請者必須工作或接受職業訓練，但一直到1980年以前成效均相當有限（Macarov, 1995: 334）。

到了1969年尼克森總統利用負所得稅（Negative Income Tax; NIT）概念，提出「家庭扶助計畫」（Family Assistance Program; FAP）來對AFDC進行改革，但尚未適當推行時，立法部門即在1972年將幾種公共救助方案予以整合成為「補充所得」（或稱安全所得補助）（SSI），但「補充所得」與AFDC間又不相排斥。到了八〇年代，卡特總統則提出「綜合就業與職業訓練法」（Comprehensive Employment and Training Act; CETA），試圖在救助中引進強制工作，但仍因工作機會未必能充足提供而失敗。到了雷根總統時代，同樣地，努力要改革AFDC，但仍無法有效。

另外，在1964年時，詹森成為美國總統，當時社會質疑，美國經過了四〇、五〇年代的二十年的富裕發展，為何在全球最富裕的美國、在富裕的年代，何以富有的美國仍存在著與1939年間規模相當（約17%）



社會福利概論

的貧窮人口？Reisch（2004）指出，經過了二十年的經濟成長與富裕發展，雖然工人的工資上升、雙薪家庭增加了、人們從私人投資及年金保險中得到相當的給付、且政府也擴張了社會安全的制度與支出，但到了1960年代美國仍存在著大量的貧窮人。事實上，經濟成長及發展確有助於多數家庭變得富裕、有家庭所得提升的效果，但這些效果多集中於中產階級或技術工作者家庭。而新移民與非技術工人鮮少從中獲益，而仍是處於相對貧窮的景況。尤有甚者，這些貧窮者更被隱藏在各都市的角度，而成為不可見的美國，或稱之為美國的另一面（The Other America）。

因此，1964年的詹森總統乃提出「對貧窮作戰」（War on Poverty）、1965年更擴大提出「大社會」（Great Society）計畫，以及後來的「經濟機會法案」（Economic Opportunity Act of 1964）。在這一段時間中，也是美國的社會福利擴張期。詹森總統的「對貧窮作戰」計畫，顯現美國正視貧窮的需要，以提高教育水平、工作技能、生活質素等個別化協助方式試圖消滅貧窮，達「大社會」（The Great Society）的目標。「大社會」方案內涵多元更含括老人福利、老人健康等。1965年，美國通過社會安全法修正案，增加了適用一般老人的醫療保險，以及針對貧窮人口的與醫療照顧（Medicaid）。此外，大社會計畫也投資於社區的改造工作，政府僱用社會工作人員進入社區，透過社區工作解決貧窮問題；而提供了美國社區工作的良好機會。針對貧窮的方案，除了針對貧童的AFDC以外，也有針對貧窮老人及身心障礙者的補充所得（或稱安全所得補助）（SSI）。

繼任的幾位總統，包括尼克森（Nixon）、福特（Ford）及卡特（C. Carter）主政期間，被稱之為矛盾的年代（1968-1980）（the paradoxical era），乃因為幾位總統一方面在大社會架構中推行社會福利，但也試圖進行福利縮減及改革，似乎並沒有顯明的立場與政策。

美國在1964年到1973年的大社會計畫固然是政府積極社會改革的努力，但對其成效的評論卻是參半的（Reisch, 2000）。首先，在貧窮人

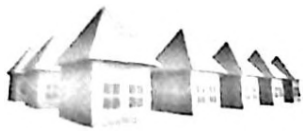
口、貧窮率的下降方面確有成效。1964年時的貧窮率約為19%、而1973年計畫終止時的貧窮率約為11.1%，大幅減少了貧窮人口的規模。但從貧窮者的特性來看，老年貧窮率的減少相當具體，包括得利於醫療照顧與貧窮老人及身心障礙者的補充所得（或稱安全所得補助）（SSI）。但是，AFDC的使用人口與家庭數卻是增加的（Reisch, 2000）。因而有Murray（1984）提出AFDC方案孳生貧窮家庭、創造福利依賴的說法。

五、雷根及其以後的福利縮減時期（1980-）

1980年雷根當選美國總統，與英國的柴契爾共同提倡「新右派」（New Right）主張，進行縮減政府角色、縮減公共支出與政府的社會福利規模。不過，對美國而言，美國政府在社會福利的角色一直不是太積極。而所謂的縮減福利，主要是指前一階段大社會計畫的終止以及福利改革。

正如對AFDC方案的改革一直是美國的重要福利議題。雷根總統亦努力予以改革，但仍無法有效。直到柯林頓總統終於在1996年依據「個人責任和工作機會法」（Personal Responsibility and Work Opportunity Act），將AFDC進一步修改為「貧困家庭暫時補助」（Temporary Assistance for Needy Families; TANF）。結束了自1935年以來聯邦政府AFDC方案不斷膨脹及福利依賴的問題。規定多數貧困家庭獲得福利給付的時間不得超過五年；有勞動能力的成年人在接受福利補助的兩年內必須參加工作。

同樣地，柯林頓總統也期待對健保制度進行改革。美國雖有所謂的醫療照顧制度，但因涵蓋的人口比率不高及醫療費用過高的情況。柯林頓在競選總統時，曾提出改革健保制度、將涵蓋人口擴張到全民的政見。即試圖在美國醫療利益集團的壟斷、社會人口的老齡化和醫療手段現代化所導致的醫療費用大幅度上漲等重重難題中，推行醫療保險制度的改革。但是卻未能成功。之後的布希（Bush）總統多投入心力於國際



社會福利概論

外交與經濟問題，在社會福利方面並未見明顯的變動。而2008年繼任的歐巴馬總統則在健保改革上有明顯的成果。

六、小結

綜合以上美國社會政策的發展，吾人可以發現具有幾個特性：

1. 雖然美國在思想上承續英國的各種制度，但規模一直未擴大，終於在1929年經濟大蕭條壓力下推展略周延的社會安全政策。
2. 社會政策與各項制度仍強調個人責任，包括社會安全制度中的OASHDI，甚至於後來1996年後的福利改革仍是如此。
3. 以兒童為中心的濟貧制度。濟貧及對貧窮的協助一直是美國社會政策改革中的重要議題，但所謂的濟貧仍是集中於兒童及基於提供兒童經濟協助所延伸到母親的經濟協助。

第5節 台灣

台灣的社會福利發展以濟貧的公共救助為最早；就預算規模與體系、與影響範圍來看，則以社會保險規模最大；但在社會討論與社會議題的層面來看，則福利服務往往占據大眾傳播媒體較大的篇幅，而較為人們所知悉。但以歷史的發展來看，亦仍如其他國家般，可以有幾個歷史分期。林萬億（2006）將台灣的社會福利發展分為幾個階段：(1)穩定軍公教勞工勢力階段；(2)經濟發展階段；(3)回應民主化階段；(4)黃金十年；(5)社會福利的制度整理；(6)回應經濟全球時代。吾人則在此一基礎中，延伸到2010年來介紹各階段歷史的社會福利發展。

一、穩定軍公教勞工勢力階段（1949-1964）

國民黨政府自1949年自中國退守台灣以來，乃以穩定政權、防衛台海衝突為各項施政的首要考量。社會福利以支持前項政策目標為基本原則，透過穩定軍公教勞工勢力作為社會福利的基本思想。

首先在1953年開辦軍人保險。而同樣是以政府為雇主的勞動者方面，1958年開始公務人員保險，1964再擴大到退休公務人員。勞工方面乃自1950年開始有「台灣省勞工保險辦法」，以廠礦事業僱用之產業工人為保險對象，1958年立法頒行「勞工保險條例」，為一種包括醫療與職業傷害的綜合保險，當時的被保險對象為：(1)被僱於僱用勞工十人以上之公營民營工廠礦廠鹽場林場茶場之產業工人。(2)交通事業工人。(3)職業工人。(4)專業漁撈勞動者。

雖然，勞工保險在此一時期即開始辦理，但初期仍以國營企業及大型企業勞工為限。

在社會救助方面，台灣自1945年起即由台灣省政府辦理救濟工作，但社會救助法到1980年才完成立法。孫健忠（1995）認為台灣的社會救助在1945年至1964年間乃屬傳統救濟時期，此時期由省政府依1943年國民政府公布的「社會救濟法」，以省政府訂頒的行政法規方式推動救濟院的救濟。

在福利服務方面，此時尚未有專業化的社會工作服務，對兒童、老人及身心障礙的服務仍以收容救濟為主。至於就業服務方面，則集中於榮民就業安置。

二、經濟發展階段（1966-1970末）

自1966年開始，台灣政府推行經濟建設計畫，透過政府主導干預的經濟計畫，期待快速發展經濟。此一階段的社會福利以支持經濟發展為



社會福利概論

任務，而在勞工保障方面有緩慢的發展。又此階段除象徵性的兒童福利法外，未有明顯的社會福利進步。

勞工保險於1965年開放政府機關及公立學校之技工、司機暨工友投保。1968年擴大到僱用勞工十人以上之企業，以及職業工人等。之後則仍陸續擴大適用的範圍。又就涵蓋率來看，1971年時參加勞保總人數為二百七十八萬餘人，僅占不含公務員之總勞動力之23%；1986年時，參加勞保總人數為四百七十一萬餘人，占不含公務員之總勞動力之65%（行政院主計處，2002）。2000年時參加勞保總人數為七百九十一萬餘人，占不含公務員之勞動力的89%（行政院主計處，2002）。

在社會救助方面，孫健忠（1995）將此一階段的社會救助發展標列為消滅貧窮期（1965-1979）。政府試圖藉由若干的方案與計畫來進行救助與貧民工作，即「民生主義現階段社會政策」、「台灣省改善貧民生活四年計畫」、「小康計畫」與「安康計畫」。

三、回應民主化階段（1980-1990）

台灣社會的發展在1970年代末至八〇年代發生巨大的結構性改變。一方面來看六〇年代至七〇年代的經濟發展累積了不少的結構失衡，勞工及社會弱勢者的安全與需求，在經濟發展的大轟下被刻意地忽略，而台灣社會七〇年代末進入民主化階段，以及在八〇年代進入經濟自由化政策時代，乃出現八〇年代回應社會民主階段的發展。

八〇年代的民主化抗爭與社會運動，雖刺激了不少零星的新法與修法，但總體的社會福利環境並未有大規模的發展。在社會保險方面，主要包括勞保體系、公務人員及其眷屬為對象的公保體系二大部分。從社會必要性來看，健康保險與勞工保險是最重要的。但在實際的發展順序與程度上，卻是以公保體系發展較完備，勞保體系的相關政策發展略為落後。直到1980年代，以公務人員及其眷屬為對象的泛公保制度有大幅的擴張。包括1980年增辦私立學校教職員保險；1982年辦理公務人員眷

屬疾病保險；1984年增辦私立學校教職員退休保險；1985年增辦退休公務人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、私立學校退休教職員疾病保險、退休教職員配偶疾病保險；1989年辦理公務人員父母疾病保險，以及台灣省各級民意代表村里長及鄰長健康保險。另外，1989年辦理農民保險社會保險的對象已逐步擴張。全民健保與國民年金的議題則進入政策討論中。

在社會救助方面，台灣自1945年起即由台灣省政府辦理救濟工作，但社會救助法到1980年才完成立法。社會救助乃於此時進入制度建立及運作，主要是1980年立法通過實施社會救助法，及相關的子法規與相關措施陸續完成，社會救助制度並整合到社會安全體系之中，完成制度架構的確立。

另外，在福利服務方面，由於1980年以前，濟貧與助貧仍是最主要、最基本的工作。雖在1973年即訂定兒童福利法，但要到1980年進行社會救助法，乃將原社會救濟法中有關殘障（身心障礙）、老人的部分另訂專法，形成兒童福利法、老人福利與殘障福利法三項福利法規，加上社會救助法，而被稱為「福利四法」，是各項福利服務成為專業領域的開始。之後，直到政治解嚴以後，福利運動興起（林萬億，2000；蕭新煌、孫志慧，2000），不但1989年訂定少年福利法、1995年訂定兒童及少年性交易防治條例，各種福利法規也多次修訂。

四、黃金十年（1990-2000）

隨著民主化抗爭的持續及政黨間的激烈競爭，在此一階段，更積極回應前一階段的社會抗爭與需求，社會福利的概念乃進入成為政府施政中的一部分，出現社會福利追趕上社會需求的情況。

台灣的全民健保於1995年實施，乃整合了當時台灣地區分立之十四種社會保險中的醫療保險，並將尚未納入醫療保險的國民納入。因為全民健保的施行，過去附屬於公保的醫療保險被整合及併入全民健保，而



社會福利概論

走入歷史。但是部分的綜合性保險，包括公務人員保險和勞工保險與農民保險等綜合性保險，仍保有醫療以外的其他保險給付項目。勞工保險仍包括傷病、殘廢、老年及死亡等四項保險。而公務人員保險包括仍傷害、殘廢、養老、死亡（遺屬）等四項。農民保險在1995年全民健保實施後仍有殘廢、生育及喪葬三項現金給付。又1999年5月29日「公務人員保險法」修正為「公教人員保險法」，並廢止「私立學校教職員保險條例」，公務人員保險與私立學校教員保險合併為「公教人員保險」。

在社會救助方面，1990年代的十年。學者們雖討論到社會救助標準的認定與計算應有調整之處（孫健忠，1995；萬育維，2001），但社會救助制度並沒有太大的變革，修法也集中在救助標準的認定與計算的範疇。2008年時將部分不合時宜、太過於擴大納入家庭範圍等較具爭議的條文予以修改，並納入政府協助脫貧的積極性做法。

除了傳統、狹義的社會救助外，在1990年代以後，台灣在身心障礙者福利、老人福利等範圍內提供各種經資產調查的津貼與補助：尤其以老人的「中低收入老人生活津貼」，以及身心障礙者之「身心障礙者生活補助費」與「身心障礙者托育養護補助費」為最主要。中低收入戶老人生活津貼係自1993年7月開始辦理，1996年開始擴大辦理。1997年1月頒布中低收入老人生活津貼發放審核要點，同年7月正式實施。1998年6月再頒布中低收入老人生活津貼發給辦法：老人家庭收入未達最低生活費用標準1.5倍之六十五歲以上老人，每人每月發給六千元，而在最低生活費用標準1.5倍至2.5倍間者，每人每月發給新台幣三千元。2000年領取中低收入戶老年生活津貼的老人達十九萬人，占六十五歲以上老人人口數的10.2%（內政部，2000a），而中低收入老人生活津貼在開始施行國民年金之後，乃為國民年金所取代。

而身心障礙者托育教養補助費是針對於機構中接受日間照顧訓練與住宿照顧訓練之身心障礙者所需之費用的補助費。首先，政府對低收入戶予全額補助。其次，政府依身心障礙者家庭之經濟能力而給予四分之三、二分之一、四分之一的托育教養補助費。而未領取政府補助安置的

中低收入障礙者，可以領取身心障礙者生活補助費，屬低收入戶之極重度、重度及中度身心障礙者每人每月可獲核發六千元；輕度身心障礙者每人每月可獲核發三千元。而不是低收入戶但家庭總收入平均未達當年度每人每月最低生活費用2.5倍，且未獲政府補助安置的身心障礙者。如為極重度、重度及中度身心障礙者每人每月獲核發三千元；輕度可獲核發二千元。在概念上，「身心障礙者生活補助費」可視為「身心障礙者托育養護補助費」的代金，二者為擇一領取。1999年時領取身心障礙者生活補助費的身心障礙者達三十四萬六千人、占身心障礙者總數六十五萬人的53%（內政部，2000c）。

在經費上，中低收入戶老人生活津貼使用的經費自1995年的八十億元到2000年的一百零五億元；身心障礙者生活補助費與身心障礙者托育養護補助費所使用的經費，在1998年合計為六十九億、2000年則為一百二十六億元（行政院主計處，2003b）。而無論是中低收入老人生活津貼、身心障礙者托育教養補助費與身心障礙者生活補助費，同樣是運用最低生活費用的概念，及經過資產調查的程序來進行的。然而因為這些津貼與補助乃必須經資產調查，有將給付性質予救助化的情形，同時在行政上也依對象予區隔化，及有給付稀釋化的現象（孫健忠，2000）。

另一方面，為回應弱勢人口群的民主化要求，以及在全球性的社會福利民營化做法中，政府開始透過委託方式提供福利服務，也同時發生福利經費成長的實況。在經費預算支出方面，1990年時社會福利支出占政府支出的9.2%、GDP的3%，到了2000年時社會福利支出占政府支出的16.9%、GDP的3.6%（行政院主計處，2003b），確有所增加。不過在福利預算增加的同時，政府部門則一再地提出將造成政府負擔過重、國民負擔過輕，及造成福利依賴的論述。

在輸送福利的體系與制度方面，台灣受到英美國家自八〇年代以來的嶄新自由主義思想、民營化做法的影響，在九〇年代開始陸續推動民營化政策。透過方案委外、購買服務型態，由政府提供部分的經費補



社會福利概論

貼，由非營利部門提供福利服務。在推行社會福利民營化及委託民間辦理之政策中，有賴基本性法律制度的建立。這些法律（規）包括台北市政府1993年頒行「政府委託民間機構團體辦理社會福利服務辦法」、內政部於1997年頒行「推動社會福利民營化實施要點」。這些法律（規）明確民營化的政策立場，及以民營化方式作為政府福利服務輸送的主軸。而對台灣的社會福利環境產生的根本性的變化。

五、社會福利的制度整理（2000-2007）

自2000年以來，因著民進黨在中央政府執政，以及社會福利已成為政治競爭的一環，乃開始調整競爭下的福利法制，不少必要的社會福利制度與立法乃陸續建立。

首先，對於勞工經濟安全之保障方面。行政院為因應九〇年代末期的全球經濟不景氣與失業問題，乃依「勞工保險條例」依第74條的授權，訂定「勞工保險失業給付實施辦法」，自1999年1月開始發給失業保險給付。進而在2002年5月15日另訂「就業保險法」，失業保險制度在法制上與勞工保險分立，單獨立法。就業保險的適用對象為：除軍公教人員、已領取勞、公保養老給付者、以及受僱於微型企業者外，凡年滿十五歲以上、六十歲以下受僱之本國籍勞工。而失業給付的申請人，則以非自願失業者為限，且至失業日前的三年內，其參加失業保險及繳費期間，必須累計達滿一年以上。在給付項目及條件上：就業保險的給付除了失業給付外，尚有提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼，以及全民健康保險保險費補助。失業給付係直接作為維持失業者（及其家庭）生活的費用。至於就業獎助津貼，則是鼓勵失業給付領取者早日就業的獎勵給付；另外，參加職業訓練者不給付失業給付而給予生活津貼。

又2004年立法「勞工退休金條例」，將非屬公教人員的一般勞工的退休制度適用於個人提撥帳戶制度的退休儲金制度。

台灣的社會福利支出從1991年確定範圍為社會保險、社會救

助、福利服務、國民就業、醫療保險五大類。林萬億（2008）分析台灣的社會福利支出，指出各級政府的社會福利淨支出從1981年的新台幣一百六十五億元（占政府支出的3.9%）、到1991年的新台幣一千一百七十八億元（占政府支出的9.2%）、2001年的新台幣三千九百七十億元（占政府支出的17.5%）。若以社會福利支出占國民生產毛額的比例來看，1981年為1%、1991年為2.5%、2001年的4.1%。社會福利支出的內部結構上，2002社會保險占福利支出的47.38%、社會救助占6.08%、福利服務占37.16%、國民就業占0.8%、醫療保健占8.56%。

六、回應經濟全球時代（2008-）

年金為社會福利中保障老人經濟安全最重要的社會政策，由於台灣地區的社會保險在制度的發展過程中，強調職業別勝於事故風險別。公務員、勞工與私校教職員分屬於公、勞保與私立學校教職員保險，而這三種保險在醫療保險外，也都有老年給付。但由於早年勞保採一次退休給付制，其給付水準與公務員的年金給付差距相當大，乃於2008年修改勞工保險條例，將勞保退休給付改為年金給付制度。到了九〇年代，有鑑於部分人口，如家庭主婦因未有公勞保記錄或未符投保期限的標準，而未能有老年生活保障給付，乃興起老人年金／國民年金議題。這個議題的發生始於1993年地方縣市長選舉部分候選人對發放老年年金的主張。當時政府以「中低收入老人生活津貼」為國民年金開辦前的過渡。最後於2007年立法完成「國民年金立法」、自2008年10月1日開始實施國民年金。並推動對近貧者及失業者的特別協助方案。

七、小結

綜合以上的論析，可以歸納出台灣的社會政策、尤其是社會安全制度的特色：



社會福利概論

1. 八〇年代以前的社會保障係延續著就業人口逐步推展的，而推展的軸線不僅是職業別的，福利給付更被視為是一種恩惠式的給予，更是統治者從侍從關係來決定恩給的優先順序，尤其從涵蓋率來看，更有偏重於公教人員的情形。
2. 九〇年代以來，延續八〇年代中期以後的民主化潮流與社會轉型，一方面福利支出快速增加，尤其是以社會救助型式給予的津貼與補助，在沒有太長的時間中出現及快速地成長。而社會保險也逐步擴大，包括全民健保的實施與國民年金制度議題的出現，社會福利制度已能完整建置。

參考書目

中文部分

- 行政院主計處 (2002)。《社會指標統計》。行政院主計處。
- 行政院主計處 (2003b)。《我國社會福利資源之配置》。〈<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/90chy/welfare.doc>〉。
- 台閩地區勞工保險局 (2004)。《台閩地區勞工保險統計 (現金給付)》。〈<http://www.bli.gov.tw/statistic/default>〉
- 內政部 (1999)。《低收入戶與生活扶助統計分析》。內政部。
- 內政部 (2000a)。《老人福利機構及津貼概況分析》。內政部。
- 內政部 (2000c)。《身心障礙者福利服務補助分析》。內政部。
- 林萬億 (2006)。《當代社會工作：理論與方法》。台北：五南。
- 林萬億 (2008)。《福利國家：歷史比較的分析》 (二版)。台北：巨流。
- 林萬億 (2000)。〈社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：一九八〇年代以來的台灣經驗〉。收錄於蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。
- 胡鴻增譯 (1975)。一番瀨康子、小野寺百合子著。《瑞典的社會福祉》。台北：商務。
- 鄭秉文 (2003)。〈法國社保制度模式分析：與英德模式的比較〉，發表於展望與回顧紀念中法建交四十週年國際學術研討會。中國歐洲學會法國研究會和中國社會科學院歐洲主辦。〈<http://www.dajun.com.cn/faguomoshi.htm>〉
- 張世雄 (1996)。《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山。
- 張明貴譯 (1983)。《費邊社會主義思想》。台北：聯經。
- 孫健忠 (1995)。《台灣地區社會救助政策發展之研究》。台北：時英。
- 孫健忠 (2000)。〈台灣社會津貼實施經驗的初步分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，4(2)，頁5-41。
- 萬育維 (2001)。〈社會工作與貧窮問題〉。於萬育維編，《社會工作概論：理論實務》。台北：雙葉。
- 詹火生、李安妮 (1993)。〈五十年後貝佛里奇 (Beveridge) 報告書的實踐與困境：貝佛里奇報告書發表五十週年紀念國際學術研討會〉，《社區發展季刊》，第62期，頁134-146。
- 詹火生、楊瑩、張菁芬 (1993)。《中國大陸社會安全制度》。國立編譯館主編。



社會福利概論

台北：五南。

- 劉脩如 (1988)。《社會政策與社會立法》(上) (修訂三版)。台北：五南。
- 蕭新煌、孫志慧 (2000)。〈一九八〇年代以來台灣社會福利運動的發展：演變與傳承〉。收錄於蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。
- Franz Xaver Kaufmann (1996) 著。施世駿中譯 (2002)。《德國福利國家的挑戰》。台北：五南。
- Dorion, Georges & Guionnet, Andr (1989) 合著。賴金男譯 (1992)。《社會安全制度》。台北：遠流。
- Trevelyan, G. M. 原著。錢段森譯 (1985)。《英國史》。台北：台灣商務印書館。
- Court W. H. 著。周憲文譯 (1977)。《英國近代經濟史》。台北：台灣銀行經濟研究室。

西文部分

- Midgley, J. Tracy, M. B. and Livermore M. (eds.), (2000). *The Handbook of Social Policy*. New York: Sage Publication.
- Jansson, Bruce (1997). *The Reluctant Welfare State-American Social Welfare Policies: Past, Present, and Future*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Reisch, Michael (2000). Social Policy and the Great Society. In James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (eds.), *The Handbook of Social Policy*. pp. 127-142. New York: Sage Publication.
- Bönker, Frank and Wollmann, Hellmut (2001). Stumbling towards Reform: The German Welfare State in the 1990. In Peter Taylor-Gooby (ed.), *Welfare States under Pressure*. pp. 75-99. London: SAGE.
- Timonen, Virpi (2001). Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden. In Peter Taylor-Gooby (ed.), *Welfare States under Pressure*. pp. 29-51. London: SAGE.
- Ploug, Niels (1999). Cuts in and Reform of the Nordic Cash Benefit Systems. In Mikko Kautto (eds.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London and New York: Routledge Publisher.
- Abel-Smith, Brian (1994). The Beveridge Report: Its Orgins and Outcomes. In Sally Baldwin & Jane Falkingham (eds.), *Social Policy and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. London: Harvester.
- Alcock, Pete (2003). The Subject of Social Policy. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy (2nd.)*. pp. 222. London: Blackwell Publishers.

- Barry, Norman (1999). *Welfare* (2nd.). Buckingham: Open University Press.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. (1958 Reprinted). London: Her Majesty's Stationery Office.
- Clark, Robert L. (1996). Japanese Pension Plans in Transition. *Benefits Quarterly*, First quarter: 59-74.
- Glennerster, H. & Evens, M.(1994). Beveridge and his Assumptive Worlds: The Incompatibilities of a Flawed Design. In John Hills, John Ditch, and Howard Glennerster(eds.), *Beveridge and Social Security*. Oxford: Clarendon Press.
- Goodman, R. and Peng, I. (1996). The East Asian Welfare States. In G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economics*. London: Sage Publications.
- Gordon, Margaret (1998). *Social Security Policies in Industrial Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, Ian (2003). Social Policy and Economic Policy. In Pete Alcock, Angus Erkin and Margaete May (eds.)(2nd.), *The Student's Companion to Social Policy*. pp. 137-145. London: Blackwell Publishing.
- Gould, Arthur (1993). *Capitalist Welfare Systems: A Comparative of Japan, Britain and Sweden*. London: Longman.
- Gould, Arthur (2001). *Developments in Swedish Social Policy: Resisting Dionysus*. New York: Palgrave.
- Flora, Peter & Heidenheimer, Arnold J. (1987). The Historical Core And Changing Boundaries Of The Welfare State. In Flora, Peter & Heidenheimer, Arnold J. (ed.), *The Development of. Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction.
- Harrington, Michael (1963). *The Other America: Poverty in the United States*. Baltimore, Maryland: Penguin.
- Heclo, Hugh and Madsen, Henrik (1987). *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Lowe, Rodney (1999). Introduction: The Road from 1945. In Helen Fawcett and Rodney Lowe (eds.), *Welfare Policy in Britain: The Roar from 1945*. pp. 1-18. London: MacMillan Press.
- Lowe, Rodney(2005). *The Welfare State in Britain since 1945*. (3rd.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Niveau, Maurice (1966). *Histoire des Faits Économiques Contemporains*. Paris: Press Universitaires de France.
- Macarov, David (1995). *Social Welfare: Structure and Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.



社會福利概論

- Mann, Kirk (1998). *The Welfare State and Postmodernity. Critical Social Policy*, 18(1): 85-93.
- Maruo, Naomi (1986). The Development of the Welfare Mix in Japan. In Richard Rose and Rei, Shiratori (ed.), *The Welfare State East and West*. Oxford University Press.
- MOF (Ministry of Finance; 日本大藏省)(2000/9/8) The Japan Budget in Brief 2000. <<http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2000/brief01.htm> >
- MHW(Ministry of Health and Welfare; 日本厚生省) (2000). The Japanese Experience in Social Security: Overview.<http://www.mhw.go.jp/english/ssp_j/index.html>
- Murray, C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Orloff, Ann S and Skocpol, Theda (1982). Why not Equal Protection? Explained the Politics of Public Social Spending in Britain 1900-1911, and The United States, 1880s-1920s. *American Sociology Review*, 49(December): 726-750.
- OECD (1996). *Caring for Frail Elderly People: Policies Involvement*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *OECD Economic Surveys 1999-2000, Japan*. Paris: OECD.
- Pierson, Chris (1998). *Theory in British Social Policy*. In Nick Ellison and Chris Pierson (eds.), *Developments in British Social Policy*. London: MacMillan.
- Revauger, Jean-Paul (2003). The Welfare State in France. In Christian Aspalter (ed.), *Welfare Capitalism Around the World*. Taiwan: Casa Verde Publishing.
- Takahashi, Mutsuko (1997). *The Emergence of Welfare Society in Japan*. Aldershot: Ashgate.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Thane, Pat (1996). *Foundations of the Welfare State* (2nd.). New York: Addison-Wesley Longman.
- Wilensky, Harold (1975). *The Welfare State and Equality*. California: University of California Press.
- Zöllner, Detlev (1982). Germany. In Kohler, Peter A. and Zacher, Hans F. (eds.), *The Evolution of Social Insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*. pp. 1-92. London: Frances Pinter.

社會福利思想與社會基礎

對於社會福利制度的出現，以社會福利回應社會問題是最常見的想法，進而認為社會福利是對人群或弱勢者之需求的回應（Johnson et al., 1997; 萬育維，2007），或是回應社會風險的制度性行動（Kemshall, 2002），亦有人認為社會福利是追求理想社會秩序的努力（Thompson, 2003; Hills and Stewart, 2005）。更有不少學者認為社會福利是總體國家資本主義體系運作的一部分（Esping-Andersen, 1990）。而近代社會福利的變遷更是政治力量變遷的結果（Waddan, 1997）。Macarov（1995）認為社會福利制度的出現乃是多重源頭的，包括慈善（特別是宗教教義的）、互助、國家政治競爭、與經濟體系間的體系平衡、對理想社會秩序的追求等。亦即，對社會福利的探討，應包括思想、價值偏好、工具目的，以及制度條件等層面。

第1節 社會福利思想

雖然社會福利已是現代社會中的重要社會制度，且其發展深深受到各國文化傳統、政治與經濟環境的影響，但並不是說社會福利制度的產生是完全沒有理路可循。

事實上，社會福利作為社會改革的推動結果，乃是某些社會思想的實踐，而社會改革運動及改革運動者對於改變的目標——理想社會的運作、與對福利使用者往往是有所想像的。即某些社會改革的思想主張被融入到制度設計而成為制度。另外，就社會制度的角度來看，社會制度之所以出現及存在，亦有其社會基礎。



社會福利概論

Deacon (2002) 在自由主義思想的傳統中，研究英國與美國的主要社會福利創建者與改革者，而從幾個問題來區辨社會思想家們對社會福利思想。Deacon (2002) 用以區分社會福利思想的問題為：(1)是否期待透過福利給付改變福利領取者的行為？(2)是否認為貧窮者的貧窮狀態是自利的理性行為？(3)貧窮者是否應為其貧窮負責？(4)國家的福利措施與制度是否是有理性架構的？(5)福利給付是否應帶有烙印？

換言之，在Deacon (2002) 認為其中的關鍵性思想觀念為：社會福利是利他的；社會福利為人們的自利行為；福利是權威運作的結果；福利是道德規範的機制；福利制度是否具有父權主義思想；福利是否有相對的責任義務。而以下則說明幾種常見、引導人們的社會福利觀念的社會思想。

一、慈善與人道

慈善與人道思想是一種利他的思想，及進而在這樣的思想引導下發生利他的行為。傳統慈善與人道觀點認為社會福利是在人類的慈善心的趨使下，提供予不幸者協助的活動。因而，這種慈善的活動，在個人層次，是個人的慈善，在社會層次則受到宗教思想的影響及作用，而混合了神的旨意、屬天的賞賜，包括基督教的「當愛你的鄰舍」、「收割時不可割盡田地的四角」。或東方宗教中的福報，即佛教的「布施」、「功德」功能觀點。

人道與慈善式的社會福利活動多集中於濟貧、濟苦相關的社會福利活動。此種思想的社會福利活動以貧窮者、處於困境者為主要的福利對象，並以提供物質為主要的福利活動。包括最傳統貧民救濟、災害救助，而當代則有其他的活動方式，如捐助清寒兒童午餐費。或部分以「弱勢」（如單親兒童、新台灣之子）為對象的福利服務，如弱勢兒童的課後照顧。

以慈善為中心的社會福利活動多能引發人們的共鳴，而獲得捐助及

支持。但以慈善為名的福利活動，在突顯「弱勢」之際亦易有標籤效果的疑慮。慈善觀點在解釋濟貧者的救濟的活動上有相當的解釋效果，特別是個人層次的救濟活動更是相當直接。但是如果在公共福利層次上，過度強調慈善觀點，則於體系性的社會福利制度運作，如健康保險制度未必是合宜的。

二、父權與家戶長思想

所謂的父權及家戶長思想，是指家戶長基於照顧家庭成員的責任心與態度，而進行的照顧、與資源分配的活動。父權及家戶長思想的運作不以家庭為限，而是在所謂的內團體的概念中運作。即團體的領袖、領導者要照顧其擁護者，分配資源予其下屬。父權與家戶長思想的社會福利活動具有較強的照顧性質。然而，基於父權與家戶長思想出發的活動，其所謂的「照顧」與「資源分配」的標準往往是被質疑的。即以福利發動者、提供者的價值與標準為中心，進而對於福利使用者（受助者）有特定的行為期待、甚至行為控制。進言之，在父權及家戶長思想下所引發的社會福利活動，乃具有權威性質的。

基於家戶長思想的福利活動亦常與慈善救助思想相結合。又傳統的慈善式救助，往往由中產階級所發動或提供。中產階級在提供及進行社會福利活動之際，往往不僅僅是單純地提供協助，而是附帶有對於受助者行為標準的期待，如英國濟貧法中有所謂的「不值得幫助的貧民」的分類。

另外，正如家戶長思想的福利活動具有「照顧」與「資源分配」的性質，進而在受助對象上會出現以「內團體」、「自己人」為對象的情況。如同鄉會鄉親，即以特定的、未必完全以貧窮、困境或弱勢為考量。正因為具有「照顧」與「資源分配」的性質，福利提供的水準亦不以嚴苛的維生為限，有時甚至達到接近安全的程度。



三、國家主義

當父權及家戶長思想乃由統治者、統治菁英施行於其「內團體」、「自己人」時，則成為國家主義。進言之，統治者在進行資源分配之際，優先照顧與國家組織運作、統治權維持有關的人員，這種思想被稱為國家主義。這些人員指的是：軍人、公務人員、國營公共事業人員（如公營交通事業、公營水電事業）、國營事業人員。這些人員被當作是優先照顧的對象，並給予較優渥的給付待遇，其福利給付的性質已非救濟或照顧，有時甚至已達拉攏、維持效忠的性質。其待遇水準亦超越維持生存，甚至超過安全的水準，達到優渥的程度。

在各國社會福利發展的初期、民主制度尚未成熟的情況中，有不少的國家均出現國家主義思想被整合進福利制度的情況。如德國、奧地利、日本均出現公務人員、國營鐵路人員的社會福利是最優先獲得社會福利制度性保障，及享有特別優渥的待遇。然而這種國家主義的推動與實踐，在當代已造成各國的重大財政困境。而其待遇更與發展較遲、適用一般勞工、廣大國民之社會福利制度間存在相當大的差距，這些不平等的待遇，在各國民主化日益成熟之際，乃成為爭議與改革的焦點，但也是改革的主要困難。

四、社會凝聚與互助自利

社會凝聚（solidarity）又稱為社會連帶，這個思想的發展在人類歷史中已有相當的時間，在涂爾幹（Durheimken）1893年的《社會分工論》（*Social Division of Labour in Society*）著作中，即有所謂社會連帶的主張。在前福利國家時代，英國、德國與法國的受僱勞工間已存在著所謂的互助組織或共濟組合，是社會凝聚、社會連帶實際制度或組織（楊瑩，1994；周憲文，1997；張世雄，2001）。甚至英國與德國的現代社

會福利制度，係在社會互助組織的基礎上發展出來的。

事實上，社會福利的先趨思想家，Titmuss、Marshall都是所謂的社會凝聚論者。彼等將福利制度視為一個整體、整合的集合；也認為社會政策與福利制度係社會內國民的團結與互助，在共同的道德意識下，為矯正工業革命後所發生的社會五害——貧、愚、懶、髒、病所發展出來的（Jordan, 1976）。Titmuss（1963）更認為必須在社會凝聚互助的社會中始得以推展社會福利制度。即其認為社會凝聚是社會福利制度的必要條件。

至於社會凝聚的思想內涵，Kamali（1999）認為社會凝聚的思想核心有二：即利他互助，以及社會內成員的忠誠共識。這樣的思想內涵有其時代性意義。係因老牌福利國家，如德國的社會保險制度完全是由工會福利發展而來的。英國的福利國家也與第二次世界大戰有直接的關係：包括戰時政府介入醫療與社會福利事務、戰時國民在生活上的互助，均延續到戰後的重建。在當時，全英國國民均認同並實踐著生活上的互助，即有著強烈的社會凝聚思想。而Titmuss（1970）在*The Gift Relationship*乙書中，也一再強調忠誠與信任對這種利他與互利組織的重要，是社會凝聚的基礎。

雖然社會凝聚是社會政策與福利制度出現及運作的基礎，但在民主法治國家中，各種社會制度必須以法律的形式來規範，以法律為基礎、並以社會契約與權利為外顯形式的福利制度，幾乎全面取代忠誠、信任等以道德為基礎的團結共識（Donati, 1995），即以「權利」取代「利他互助」。當然，在社會凝聚價值下的互助組織有其利己與保障的效果，但其基本原理仍為「互助」與「忠誠」，與現代政府介入後之社會政策、尤其是社會保險制度，已有所不同。因為，對現代社會保險的被保險人而言，其不但基於「利己」與「安全」出發而參加保險，更注重保險權利與義務的關係。

古允文（2001）曾強調，固然平等是很重要的社會政策目標，但是社會政策卻是在這種凝聚的基礎中來接納成員的差異、不同、甚至不平



社會福利概論

等，及將之置於相同的制度與體系中，而朝向平等邁進。甚至，在凝聚的價值與信念中，乃得以共同合作及解決不安全的問題。

五、個人責任

固然在慈善式的社會福利活動強調的救濟，但無論是人道慈善、家戶長思想、國家主義或社會凝聚等思想，對於福利使用者，或福利制度的適用參加對象的行為多是有期待的，即有不同層次的個人責任期待。

在國家主義與家戶長思想中，強調的是對統治者與家戶長的忠誠，忠誠則成為福利使用者的責任。在社會凝聚思想中，成員對團體的責任則更大，包括認同、互助、利他以及對團體的忠誠認同都是福利使用者所應付擔負的責任。至於在人道慈善思想中，對福利受助者則不但有行為上的期待，包括勤勉、誠實、努力工作等，更會有附帶性的道德期待。而符合這些行為及道德上的期待即是受助者的重要的責任。

當然，就人道慈善思想來看，當受助者負起其行為及道德上的責任，則可能可以在慈善救助的協助下，不但解決現時的困難，也期待可以逐步改善其環境，而脫離困境。就社會凝聚思想來看，當成員們能共同遵守責任，則堅實的團體運作乃得以維護眾人的福祉。

第2節

社會福利價值

除了社會改革者或人們的社會思想對社會福利活動有影響外，在以制度為主體的政府公共福利層次上，決策中的價值與社會價值、社會目標，則對社會福利制度設計有具體的影響。甚至在有些情況中，社會福利乃被當作是一種工具性的手段，而透過社會福利制度達成其他的目標功能。

所謂的價值 (value) 是人們所分享或相信什麼是對或錯、善或惡、想要或不想要的觀念，甚至是信念。社會價值常被認為與意識型態、規範性預設 (normative assumption) 有關，是政府在進行社會福利制度設計與進行政策決策的基礎。價值是什麼？(what is value?) 對Hugman (1998: 50) 而言，價值等同於政策與行政的終極目的，即政策追求的理想境界。而對Spicker (1988)、Drake (2001) 而言，這些價值更是社會政策行動的根源，而以「社會政策 (或福利)」的原則稱之。

而有關社會價值與社會政策關聯的討論，自1931年代即有R. H. Tawney出版*Equality*乙書，一直到九〇年代間經過四次增修、七次重印，足見這種社會價值議題的重要及一直不斷地被反省。在這六十年之間，社會價值議題的討論曾有過二次的高潮，一是六〇年代有關福利國家意識型態的爭辯中，對不同福利國家模型與政策目標的辯論 (Brown, 1988: 96)。其次，則為八〇年代初在英美國家社會政策轉向的環境下，即在雷根主義與柴契爾主義的嶄新自由主義思想及社會政策轉向中，而引發學者們反省及辯論社會政策的目標與核心價值，進而累積了相當豐富之討論成果。

而在1980年代末福利國家共識瓦解之後，從價值或德性的角度來對社會政策、福利國家進行討論的文獻則減少了許多。然而學者們針對社會價值探討的論文與書籍已較少見，但是社會價值在社會政策領域中的重要性並未減輕，從重要的社會福利教科書中，如Blakemore (2003)、Barry (1999)，均對社會價值列有專章，或至專篇予以介紹，其重要性可見一般。

至於社會福利的價值，即政府干預、制訂福利制度的主要價值為何，學者們的主張不同。Ho (1997) 認為社會正義 (social justice) 是社會的第一價值，也是政府職能與社會制度的基本價值。亦有學者認為自由 (freedom) 與平等是民主社會主義福利國家形成的道德基礎與主要目標 (Dixon, 1986)，而自由與平等也是福利國家中政府干預反社會政策的主要價值衝突 (Giddens, 1998)。又有社會安全的目的，是政府介入



社會福利概論

福利事務及社會政策的功能性目標 (ILO, 1998)。學者也指出探討需求 (need) 在不同學術傳統及福利中有關鍵性的意義。而我國的學者，張世雄 (1996) 亦認為需求、社會凝聚與平等的公民權利是隱藏在不同福利體制中的核心價值。

一、社會正義

社會正義被稱為是社會中的第一價值 (Ho, 1997)，並被廣泛實踐在法律、政治、經濟、教育與社會制度中。學者認為，社會正義是來自西方語言的外來詞彙，接近同於華語中的「公道」(朱堅章, 1991)。當代社會正義信念的再獲重視，係針對市場經濟所造成的流弊而來的 (何信全, 1991)。而處理自由市場經濟所帶來的一部分社會問題，如失業與貧富差距問題，原即為社會福利的功能性任務之一。但是這樣的政府干預任務，卻也為部分的經濟學家、社會思想家，如海耶克，認為政府的干預與個人層次的個別行動原則相違背，而對分配正義持全然否定的態度。此其中存在著兩個不同層次的議題，包括對社會正義內涵的不同理解，以及對達成社會正義的不同實務認知。

在社會正義的內涵上，Rawls (1973) 的分析，可說是最為人們所接受的，其指出：社會正義是社會契約與合作的基礎，也就是社會運作的基本原則。社會正義的價值可更進一步延伸出運作的原則 (黃丘陵譯, 1990)：

第一原則：最大均等的自由原則 (equality share)。即每一個人都擁有同等的權利，而可以擁有最大程度的自由。

第二原則：差異原則。即社會在進行社會合作之利益分配時，固然應建立在平等的原則上，但必要時可以容許社會與經濟上的不平等 (fair share)，但最不利者要能獲得最大的利益。

此外，「Fairness」與社會正義往往被視為相通使用的。「Fairness」這個概念對華文的學生而言，或許有些陌生。不過，Jordan (1987:

52-74) 卻認為是社會政策中最重要價值。Jordan指出，Justice太過於強調政治及法律面向，並不完全集中於處理分配的議題，而equal和freedom又太過於偏向特定的面向；固然equal和freedom也相當重要，但太過於簡化了。而Fairness同時要平衡權利(right)、功績(desert)與需求三個面向。權利，是指有權利、有福利權利，每一個人都應當有同等的福利權利。功績，則涉及到某些努力、行為及報償，而所謂的報償與發生在前的努力或行為間有某些關係或關聯，且這些關聯是為人們所接受的。所謂的需求，是指為了使人們同等具有相同的能力，而必須先滿足的狀況。

二、平等

正如社會正義是所謂的社會價值中最重要，平等則被認為是社會福利政策中的第一原則(Weale, 1978: 106)，甚至社會正義也必須運用平等的基礎來理解與運作。的確，追求平等確是社會政策所宣示出來、最主要的目標。平等主義的思想在社會政策的發展上有非常重要的地位(Hindess, 1987: 18-19; Jordan, 1987: 75-79)。

平等的追求不但是社會政策上的目標，也是政治運作與發展的目標，且在歷史上隨著公民權(civil right)的發展從宗教權(religious right)、政治權(political right)到社會權(social right)的發展，對平等的要求也從片面到全面(Marshall, 1964: 71-134)。

又William(1986: 35)則提醒吾人在何種基礎上、以何種單位討論平等的重要性。在以個人為單位的公民人權是現代社會中最普遍、常見而無爭議的基礎形式下，以個人公民權利作為平等的討論單位與基礎也成為最無爭議而普遍，甚至將公民權利與平等價值劃上等號來運作(Hugman, 1998: 38-39)。

正如平等原則在社會政策中有其最重要的地位，討論的學者也相當多。不同的學者關懷的重點與立場也不同。對集體主義者而言，視平等



社會福利概論

為基本人權之一，強調要平等分享社會文化與生活資源，更要包括經濟權力與經濟報酬的平等分享。對自由主義者而言，認為平等易導致政府干預，進而戕害個人的自由，除非平等是追求自由所必須的，即在藉由平等以達成自由之目的的情況下乃是可以接受的。

不同的研究者對平等的認定也各不相同。Turner (1986: 34-36) 乃進而歸結出幾個平等的層次：

1. 關於人的平等基礎的。
2. 具有達到欲求目標的機會平等。
3. 條件式的環境機會平等：相似的社會團體擁有相似的生活條件。
4. 結果的平等。

Weale (1978, 1985) 則認為對平等的討論不僅是價值、哲學性的討論，更要在實際的實務課題中討論，其認為可以從共同需求、公民權，以及民主政治等角度來分析。在社會福利平等的實際運作上，其建議可以區分為實質的平等 (substantive equality) 和程序平等 (procedural equality) 的概念。前者是正義的實現，而後者是維護平等與保障平等持續的工具 (Weale, 1978)。此外，Weale 進一步提出資源的平等 (equality of resources) 和福利的平等 (equality of welfare)。前者是指每一公民享有同等數量的福利資源，如醫師數、病床數等，強調財貨分配而非其價值。後者指對每一公民有同等的福利效用，即使用福利財貨的可能性相等，不僅強調分配亦更重財貨的價值 (Weale, 1978, 1985)。

又平等所分配的材料亦是另一個值得討論的議題，平等可以是社會地位 (social status)、權力 (power) 或所得財富 (income and wealth) 面向的平等。甚至平等的單元為何，是個人 (individual)、家庭 (family)、人口群體，或社區及地區 (community and area) 也是爭議的重要面向。

綜合而言，在社會政策中的平等討論議題，著重於國民受到福利保障的平等性，尤其是資源使用上的平等，以及政府對減少不平等現象的努力，並從隱性追求平等結果的社會政策目標，轉變為顯性、直接要求

機會平等，或反對不平等之差別待遇作為基本要求手段。

三、需求與社會需求

需求這個概念並不像正義、平等、自由等價值般，有較長的政治哲學源頭，而是較專屬於社會政策與社會行政領域中所運用的。在英國濟貧法的社會行政傳統中，尤其是科學費邊主義的運作中，界定窮人及窮人的基本需求是相當關鍵的一項工作、甚至是貧窮議題及理論中的重要領域（Hugman, 1998: 35-38；張世雄，1996：92-98）。

當然，在Doyal和Gough（1991）的討論中，發現不同的哲學理論傳統對需求概念的解釋有相當的差異。甚至引到不同的政策規劃與設計。在這裡，我們比較集中在英國實證費邊主義的科學行政觀點，俾與社會福利發展歷史有較強的連結。

（一）Bradshaw的需求面向

而在這個需求的操作上，Bradshaw（1972）的四面向區分被視為重要的經典原則，這四個探知需求的操作面向為：

◆感覺需求

感覺需求（felt need）是一種個人性的知覺與感受。此類的需求往往與生理需求有較大的關聯，而這種界定與討論，強調的是使用者、需求者的個人性與第一手的感受。其意義在於強調其論述的來源係福利使用的直接感受。

◆表達的需求

表達的需求（expressed need）是指人們將其需求的內容明確地陳述及透過行動展現出來。如健康服務或住宅上的等候名單（waiting list）。而此類的需求表達不但來自個人，也來自團體。但是感覺性的需求未必



社會福利概論

忠實地轉換成表達性的需求，其間可能有一部分被忽視、放棄、甚至改變。

◆規範性需求

規範性需求（normative need）是指專業者、行政人員或權威者所依據專業知識和現行規定（範），對特定的情形下所提出的需求界定或建議。這類需求的判斷係來自於既存知識的延伸與運用。此因此種方式具有呈現潛在需求者或因資訊及知識不足而不自知其需求的情形，而為其優勢，但往往也因不同專家的不同知識基礎與判斷而有不同的建議。

◆比較性需求

比較性需求（comparative need）係經由對相類似團體比較後，而察覺到需求的存在。尤其是該團體的其他成員們均擁有某種待遇，而其中或特定一部分人未擁有時，未擁有者的比較性的需求則被突顯出來。

Bradshaw（1972）的這四面向需求的論點，提供專家界定福利需求的合理性（Hugman, 1998: 33）。而在英國的「科學的社會行政」傳統中受到廣泛的運用（張世雄，1996）。

(二)Macarov的需求面向

除了Bradshaw（1972）的四面向需求論外，比較常提出的需求概念則是需求的測量。而與Bradshaw同樣的重視需求測量的Macarov（1995）也歸納出三種不同測量需求之策略為：

◆相對性需求

相對性需求（relative need）是指某些需求的存在係由於與某些「無需求的情況」相比較而來的。尤其運用統計數字與工作來呈現。如所得分配在最低十分位者，或A地區或與B地區相比較下而呈現出需求。這個概念很接近Bradshaw的比較性的需求。

◆規範性需求

規範性需求指的是理性推論而可得、人們可預期得到的需求。如貧窮者的經濟需求。在這裡，與Bradshaw的規範性需求略有不同，強調一般人的預期與推論，未必如Bradshaw般強調專家與專業知識的判斷。因此，社會大眾普遍的道德想像有其作用。

◆絕對性需求

絕對性需求（abstract need），強調一分为二的判斷，而這種來自事實的二分或是法定的標準。如障礙者的需求，法定的貧窮線標準，以及因前二者所發展出來的給付。

而放到政策與服務方案的層面來看，萬育維（2007：126-127）認為，需求幾乎被視為是回應了政策的必要性，且這種觀念一再地被強調的情況下，需求呈現出幾方面的意義：

1. 需求是必須的，為回應處於該等情況者之要求所採取的行動。
2. 需求發生的情境是有目標需要被履行，而具有工具性的意義與特性。
3. 需求意涵著某種特定的社會意義，如貧窮。
4. 需求是對某些人所處之境的判斷，無論這些判斷是如何進行的。

(三)社會性需求

而在這些對「需求」（其實是案主需求或個人需求）討論中，正突顯出社會性需求的重要，即需求的討論應著重於社會性的需求而非個人性的需求。所謂的社會性需求，強調的是從社會總體的角度來界定需求及引導到社會政策的制定。而回到Bradshaw（1972）的四種需求測量，其中規範性需求、比較性需求則是相對地更具有社會性的意義。



社會福利概論

四、自由

在現代西方社會哲學中，個人自由是一個很重要的基本價值。在政治領域中，自由與民主、人權息息相關。近代社會思想家Berlin著有著名的*Four Essays on Liberty*乙書，其強調消極的自由（negative freedoms）與積極的自由（positive freedoms）（陳曉林，1986），前者係指排除不利於自由（freedom from）的限制，如免於恐懼，尤其是排除政府或社會結構對行為的限制與障礙；而後者是為追求福祉擴大資源使用的自由。

自由並非是傳統社會福利領域中所關切的價值。然而，由於嶄新自由主義者〔如Hayek（海耶克）出版《到奴役之路》（*The Road to Serfdom*）〕認為對政府所推動的公共福利（public welfare）是造成對自由的侵害，有關自由的議題乃為社會福利中的價值性議題。

在主張自由市場的傳統中，Adam Smith（亞當·史密斯）之「看不見的手」（invisible hand）是自由市場最原始的主張。Friedman（佛里德曼）主張所謂的「市場」，其最重要的意義在於個人間財貨與服務的自由交換，且價格機制可於自由市場中發揮功能。而Hayek可說是自由主義的重要代表人物之一，其認為公共意識的聚合與公共意志是不可求的，而反對政府執行公共意志及對聚合公意有所行動，相反地，主張政府的計畫是對人民自由的侵害（殷海光譯，1990）。

在福利與社會政策的議題上，所謂的自由主義者、主張維護自由主義的思想家們，認為政府的社會福利干預係經由公共集體之方式來滿足國民的需求，透過租稅的過程，強制要求個人參與福利制度，並透過強制個人支付所需的費用。在這個過程中，政府的強制規範與消極自由的概念相違背。又政府所提供的福利服務項目，缺少選擇的自由，致使不能適當的滿足個人的需求，而被批評妨害與限制個人自由，並侵害個人財產權（Hindess, 1987: 1-2）。

但是，對於這些批評，福利學者指出，英國福利國家的發生，在於

消除社會五害，即在增加國民使用資源的自由。不但促使免於匱乏的自由，就增加資源的使用來看，亦係屬積極的自由（Hardy, 1981: 96）。又 Higgins（1982）認為從福利的財貨上來討論的話，自由可以區分為選擇的自由、處分的自由與行動的自由，但是這些自由都必須是立基於經濟安全與獨立自主之上，而公共福利雖限制選擇的自由，但卻增加處分及行動的自由。

在這裡，吾人發現自由與平等二者間存在著強烈的衝突關係。自由強調不受限制與干預，而干預又是追求平等，無論是機會平等或平等分配的結果所必要的。從人權的角度來看，自由又比平等更為基本，但若非在平等的基礎上，自由又無法實現（Hardy, 1981: 95）。

綜合而言，自由雖然在概念上也和平等一樣，會因學者討論的基礎、目標不同，而有不同的主張與論點。而在社會福利的運用上，應兼顧消極的自由與積極的自由，即重視對限制的排除與藉由擴大資源使用與選擇的自由。又在實際的社會福利的運作上，經由犧牲一小部分的自由，以追求較大的自由。

五、效率

效率雖然一直也是社會福利實務中相當重要的一項工作原則，但傳統上並未有太特別的強調，直到八〇年代嶄新自由主義開始檢視、攻擊政府主導的公共福利活動時乃成為社會福利議題中的重要價值。

在社會福利發展的歷史中，英國的慈善組織會社（COS）即是為達成有效濟助貧民、減少重複濟助與資源浪費、追求效率努力的組織。亦即，在當時的貧民濟助活動中，效率已成為一項重要的考量。

事實上，在現代社會中，無論是公共政策、公共服務、企業、個人的行為，甚至個人對特定活動的進行，效率已深入現代人的心中，且影響人們決定與決策。雖然決策者常將效率與效能同義使用，但此二詞是不同的。效益（effectiveness）是指盡可能以最佳的技術生產某樣東西，



社會福利概論

或稱為技術效率（technical efficiency）。簡言之，效益討論手段與目的間的有效性，我們是否獲得我們所預期得到的效果。

而當代所探討的社會福利效率，實在包括了3Es的概念，即Economy（經濟），指的是投入資源的最小化。Effectiveness（效益）：產出達成目標最大化。在前2Es的基礎中，而存在Efficiency（效率）：投入與產出比最小化。效率是比效益更進一層的概念，且包含效能。要知道一個生產過程是否有效率，必須先檢查它是否有效能，然後再檢查它目前的技術是否以較便宜的方式來生產，此時需要檢查投入的價格，而這就是效能所沒有的步驟。要檢視生產在技術上是否有效率，可以透過當前的技術、現有的投入量（inputs）是否可以獲得更大的產出（output）來觀察。即期待以最低的投入（成本）要獲得最大的產出，或要使得單位成本最小化。

在我們說某事有效率之前，必須先確認它是有效能的，例如在使用不足的醫療資源時，會盡量追求效能。但是，生產方法有效能，不代表就有效率，我們還需要知道這項服務和其替代方案的成本和利潤，才可確定有沒有效率。目前，在許多社會福利領域中，多只是在建立效能的階段，還談不上效率。

效率固然已是普遍被使用的概念，但在政策評估、學術研究上，並無法明確指達到何種水準是「有效率」或「無效率」。即無法列出效率的絕對標準。效率的水準乃是一種相對的標準，與技術能力、工具、制度及社會期待有關。亦即效率的概念，乃是建立在社會背景的情況中，相對具有較高的效率者被認為是有效率。因而對效率的期待是有時空性、條件性的。進而對效率的期待，與其說是達成特定的水準，無寧是一種進步與改革的期待（Lowe, 2005: 309）。

而效率議題的出現，並非是社會福利領域自生、傳統的，而是在國家公共社會福利擴張中，自由主義及嶄新自由主義者在提出反對政府干預的討論中，所引發的討論。然而在多數的情況下，追求效率、特別是在經濟生產活動中所追求的效率效果，即是產生社會問題的來源，也進

一步發生需要社會福利與政策干預的來源。

六、小結

從社會價值的角度來看，以上的幾種社會價值是社會福利領域中普遍存在及被討論的，但是這些價值或理念的實現，往往是政策者所宣稱期待達到的社會福利政策目標或任務。但研究者發現，如果從功能的角度來看，上述的社會價值，如平等，被實現的情形未必如政策原先所期待的一般，反而是經濟安全與社會安全是比較容易達成的目標，以及已被發揮了的功能（Flora & Heidenheimer, 1984；李易駿，2001）。

正如Titmuss（1974）所提醒我們的，在所有有關社會政策的理論原則中，最根本的問題就是不斷被提出之「公平分配」（distributive justice）問題。而過去常用的方法有四種，分別是按個人的需求（need）、價值（worth）、功績（merit）和努力（work）來分配，而我們要加上：「按我們的需求（our need）來分配」。Titmuss這話提醒了我們，社會價值固然可以是社會政策的目標，也可以是社會政策制定的參考，但更重要的是「社會」和「社會的需求」是什麼？回歸到從「社會」的角度來看，什麼對社會政策才是最重要的。

第3節 社會福利的工具性目的

雖然，在社會福利的起源與歷史發展中，人們的慈善心、人道關懷及互助的良善道德是值得肯定的。但是，現代福利制度不但已是國家干預的制度化運作，更已與資本主義體系和民主政治制度產生緊密的結合以及依存關聯，社會福利制度在維持資本主義體系與民主政治中扮演更為重要的角色，且更具有工具性的任務。



社會福利概論

從工具與行動的層次來看，社會福利同時涉及到目標、行動與結果三層次。社會福利常被視為是追求公平、滿足需求、保障安全的目標。相對地，目標性的討論，也同時混合了結果，即所得再分配的效果、貧窮規模（或貧窮率）的減少程度，或需求被滿足的程度。但多數對社會福利的討論，則是集中於達成目標與效果的手段或方法，如社會救助、社會保險、服務輸送體系設計、財務機制等。

一、再分配與合法性

從政府介入社會福利事務、社會福利成為一種社會制度的結果來看，社會福利制度具有工具性任務的特色相當明顯。從功能的角度來看，社會福利制度的目的在於解決社會問題、甚至是劫富濟貧、促進所得再分配、追求國民幸福，社會福利制度乃是一種達成前述目標的手段。

另一方面，從社會衝突觀點來看，政府透過社會福利給付乃在於建立「愛護人民」的形象，或爭取選票支持，即維護作為統治者或執政者的合法性基礎。

二、行為控制與道德責任

社會福利在追求社會與人民幸福的努力中，往往對理想社會的秩序、特別是被含括在社會福利制度的國民的行為及生活模式，有其預設及期待。進而，社會福利制度成為一種行為控制與強化道德責任的工具。

從英國早期濟貧法「不值得幫助的貧民」中，即可以看到對於具工作能力者應勤勉工作的期待。而1990年代以後所倡行的「工作福利」（workfare）、「藉由福利促進工作」（welfare to work），均是對於工作價值倫理的期待。

另外，在不少的社會福利制度中亦會存在對家庭、親職責任的期待與規範。如多數國家的社會救助家戶資產調查中，往往以家戶人均所得為計算貧窮線門檻的單元，這種計算方式及設計已將親屬責任融入制度中。過去在美國被施行進半世紀的「失依兒童補助」(AFDC)以單親或有父親的兒童為限，亦在於期待父親要扮演扶養孩子的責任。

近年來所大力被推行的「脫貧方案」、「稅式給付」、如英國的「工有酬」(work pay)、美國的「工作者所得補助」均在於透過誘因，而引導貧窮者的行為與就業。即是透過社會福利進行行為控制，並朝向特定的、具道德規範的作用，社會福利的工具手段的性質相當清楚。

三、經濟發展主義

雖然傳統的社會福利以幫助貧窮者及困苦者為優先，但當代社會福利制度的對象往往是全體國民的。特別在部分較強調經濟發展與國家發展的國家，其福利制度的擴張與制度的制訂，往往是服膺於經濟發展。或者說，社會福利是經濟發展的附屬品、社會福利是支持經濟發展的，或透過社會福利解決、處理經濟發展的惡果。進言之，社會福利中的經濟發展主義至少表現在四方面：(1)透過社會福利支持、促進經濟發展；(2)社會福利協助排除有礙經濟發展的障礙；(3)社會福利協助解決經濟發展的惡果；(4)社會福利不妨礙經濟發展。

所謂社會福利支持、促進經濟發展，即社會福利政策、方案的效果有助於廠商減少成本與支出。一般而言，職業訓練、健康保險均有助於企業將勞動成本社會化或轉嫁予勞工，而具有積極支持、促進經濟發展的工具性效果。

社會福利協助排除有礙經濟發展的障礙。當代社會在福利改革的大纛下，所謂的「促進工作倫理」、「個人福利責任」、「強制工作」乃成為社會福利的重要做法。事實上，這些做法乃具有排除有礙經濟發



社會福利概論

展障礙、維護經濟發展的效果。亦即，一旦失業者、福利需求者的規模擴張，不但將增加政府的負擔、間接可能增加企業一小部分的財稅負擔（事實上在全球化時代是非常微小的），以及影響到勞工們的工作意願，而必予以干預。即透過這樣的干預，以排除對經濟發展的可能（潛在性的）障礙。

在社會福利協助解決經濟發展的惡果方面，雖然，從協助貧窮者的角度來看，固然一部分的貧窮者之所以淪為貧窮有其個人性的因素，但當代「新貧」現象的出現，以及國民所得分配不均程度擴大，乃是經濟發展的結果。而面對此種社會現象，鮮有國家直接針對生產、分配等經濟勞動制度予以干預，而是在被認為不妨礙經濟的情況下，對於這些福利需求者提供補救性的協助。

在支持經濟主義下的社會福利運作，認為即使社會福利有其必要、有補救經濟發展的惡果的必要，也必須限縮在最小的範圍、不妨礙經濟發展。即人口規模的限縮與財務規模的限制。

在經濟發展主義中，社會福利制度是服膺於經濟發展的，社會福利是經濟發展的附屬品，即社會福利制度乃在於協助促進經濟發展的工具。

四、維護資本主義體系

相對於解決社會問題，另一個視社會福利為工具目的的論點是將社會福利認為是維護資本主義體系運作的工作。Esping-Andersen（1990）即認為社會福利與資本主義的存在是共同存在的，共同形成了的體制。

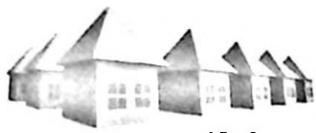
進一步來說，即使社會福利在於解決及處理社會問題，其終極性的效果乃在讓產生社會問題的資本主義經濟制度不會因為社會問題過於嚴重而被質疑、被改變，而達到資本主義經濟、政治體系可以持續運作的維護效果。從歷史的角度來看，德國社會保險制度的出現，固然調和了勞工和資本家的利益，同時兼顧了雙方面的需要，但卻也實質達成了維

護資本主義生產、僱用制度的效果。

當代社會福利要達到維護資本主義體系運作的效果，主要包括實質給付與預期心理二部分。透過所得維持制度（包括社會保險、社會救助與社會津貼）的實質給付，舒緩社會問題，如貧窮、失業，而將社會問題控制在不影響經濟生產體制的範圍內。另一方面，透過福利制度，將勞工包括在體系控制範圍內，讓勞工安分地工作及繳保費，並在規制了的制度中對未來抱有期望，而有利於體系的穩定。

第4節 社會福利制度的條件基礎

在當代社會福利制度中，雖然非營利組織與慈善仍扮演重要的角色，但仍以政府干預為主，包括透過社會安全制度的所得保障、醫療保障及給付乃由政府主辦或由政府規範。進一步地說，在制度性的社會福利制度中，固然，執政者的偏好與意志對於政府的實踐有影響及作用，但是在科學性的政策規劃、實踐與制度維持中，社會條件的成熟是社會福利制度的先決條件（Spicker, 2000）。Kildal和Kuhnle（2005）也指出北歐斯堪地那維亞國家的社會福利制度之所以會出現制度性的普遍主義（universalism），是有具體的條件基礎的。這些社會共識基礎包括社群建構（community-building）、風險揭露（risk exposure）、人道德性（human dignity）、高度的經濟與科層效率（economic and bureaucratic efficiency）。綜言之，制度性社會福利運作，有四項主要的社會條件：(1)財源與國富；(2)基本安全的社會共識；(3)民主政治與民權；(4)科學行政能力。



社會福利概論

一、財源與國富

社會福利無論是作為基本保障生活需求或達成所得再分配的角色，乃必須以適足的資源為基礎，特別是財務。而對於一個非營利組織而言，捐款是為慈善救濟的主要財源。而對政府而言，則透過稅收制度向國民徵得的一般稅，或透過社會保險制度向被保險人、雇主徵收保險費用形成社會保險基金，則成為社會福利的財源。但是，除了少數國家可以透過天然資源開採（如石油）而獲得新資源外，在多數國家中，其福利資源無論是稅收或社會保險費用仍有所謂的最終負擔者，即在稅收制度及社會保險制度之運作下，最終的財稅負擔者乃是廣大的國民。因此，除非國民具有稅賦或保費的負擔能力，否則，社會福利及社會保險制度終將因資源不足而無法運作。

在台灣，雖然全民健康保險有完整的體系規劃，但自2003年開始出現部分國民因貧窮及財務困境而出現積欠健康保險費的情況，即是國民無力負擔社會福利財務，而對制度產生影響的實例。

而國民的財務能力，實建立在每一個國民的就業、甚至國家社會的經濟榮景之上，亦即穩健的經濟環境是社會福利運作的重要先決條件之一（Spicker, 2000）。事實上，從福利國家的發展歷史來看，福利國家興盛起落與國家經濟發展榮景息息相關，包括福利國家興起階段的二十世紀初期，以及1940年至1970年的福利國家黃金時期，以及自1970年末的福利國家縮減、1990年代出現的多數福利國家意識型態偏右的情況，均與經濟榮景息息相關。

在福利國家興起階段時，特別是英國、美國和德國的情況，即二十世紀初社會福利制度出現，固然與快速產業發展而致都市化與形成社會問題有關，透過社會改革作為解決社會問題的手段，然而，所謂的社會改革亦建立在前述的社會富裕的社會認知中，而提供了社會改革的條件。再者，福利國家在1960年代至1970年代的擴張，亦與當時的經濟大

成長有密切的關聯。而到了1970年代在二次石油危機下，則造成福利國家危機的壓力。到了九〇年代各福利國家，更在經濟全球化的條件背景中，產生朝向嶄新自由主義改革的結果，均一一說明經濟環境對福利國家的影響。

社會福利研究者，亦透過科學的研究，同時檢視經濟環境與國家福利支出間的關聯，而獲得高度正相關的統計檢證。簡言之，一國的福利水準，不可避免地與經濟水準有所關聯。不過，高度經濟發展，達到高經濟水準的國家，並不必然提供有高的福利水準（如美國）。

二、社會基本安全的共識

表面上而言，所謂的社會共識，乃是指一國中的人群，對於透過國家提供（或不提供）社會福利予國民有共同的想法，在意見態度上的一致。事實上，所謂的共識不僅是一種態度意見上的合一，更是願意共同分享生活資源的態度。因為，所謂的國家提供更多的福利意指著透過國家進行更大幅度的資源再配、即國民必須將更多的資源（包括稅、保險費與公積金的形式）交給政府管理及分配，而分配給那些被認為有需求的人。在這個過程中，共識涉及到國民對政府的信任與態度、對所謂「有需求」的項目與人口的界定是否存在相同的看法，以及對這些人口群之特色及人性的假設（如是否會有福利浪費及依賴），以及人們對所將支付的代價（資源）是否有共同的想法。

雖然，所謂的共識要如何探討及是否存在即是一些很值得探討的議題。不過，正如社會凝聚這個價值在前福利國家或福利國家發展初期曾被認為是相當重要、甚至是根本性的價值。而當代福利國家成熟之後，社會凝聚是否仍作為維持社會政策與體系運作的基本價值，則不無疑問。首先，這種社會凝聚共識所認定的社會問題、甚至在共識的基礎上發展解決社會問題的論點一直有爭議的，且這些爭議並不因福利國家的建立或社會福利政策的施行甚至制度成熟而有減少。其次，衝突論者更



社會福利概論

明白指出所謂的共識很可能是優勢階級或統治者的意識型態（Miliband, 1973）。再者，福利先趨國家，尤其是英國和美國，近年的社會政策發展與調整，已脫離社會共識的基礎，反而在多元主義思想中，呈現壓力團體（interest group）運作的模式（Lujan & Moreno, 1996）。

但是，在各國福利發展的各歷史階段中，也曾出現過有高度共識的國家或階段（如英國的在第二次世界大戰結束後的十年）。這種特定階段的社會共識，往往與國家特定階段的壓力有關，特別是英國福利國家的共識意識乃與第二次世界大戰時對抗德軍的生命共同體經驗有關。

因此研究者指出：共識與國家形成和發展歷史有關，即在國家發展歷史的形塑中，國家的思想、文化中存在著特定的價值偏好，成為國民的主流意識型態，而成為國家共識。如瑞典的全民性福利思想即建立在社會共識的基礎中（Kildal and Kuhnle, 2005）。

三、民主政治

雖然，社會福利制度未必只發生在民主國家與民主政體相結合，但當代主要的福利國家都是民主政體的。而就社會福利的發展來看，在涉及到社會福利制度中之扮演重要角色的社會需求的認定、社會共識的形成，民主政治則有其關鍵性的地位。

相對地，在非民主政治或民主政治尚屬低度發展的社會中，社會福利、特別是公共福利的支出與發展，易產生非普及性的效果，即提供給國家主義、家戶長主義運作的空間。社會福利的對象易集中於特定的人口群體，而非顧及全民的需求或符合社會正義、平等、再分配等目標。在民主政治發展程度較低的社會，除了社會福利的對象易集中於特定的人口群體外，亦可能相對的產生國民間的福利競爭效果。即政黨或政治候選人以不平衡的給付作為選舉政見及政策，而產生不負責任的、偏頗的、過度的給付。

綜言之，雖然，民主政治體制不是社會福利制度出現或發展的必然

要件，但卻與社會福利制度之發展運作有密切的關聯。

四、科學行政能力

社會福利制度的推行，不但建立在價值理想之上，更建立在科學行政能力之上。正如，韋伯在討論現代資本主義興起中，不但討論新教倫理作為本主義思想的根基，更指出簿記法（記帳）是資本主義運作的制度條件。同樣地，當代社會福利之成為一種社會制度，而超越傳統的慈善、與互助活動，其中的科學行政能力不容忽略。

在早期的慈善濟貧時代中，人們已深知科學行政技術的重要性，並期待透過科學行政：一致性的審查標準、資訊的分享、合宜的分工，以減少重複救濟的情況，而有慈善組織會社（COS）、「漢堡制」等努力。

而現代社會福利，因涉及的人口眾多、加上社會福利對象往往有多樣態的需求，以及不同的適用條件，發展及建立現代化的科學行政工作有其必要，也是制度運作的重要條件。

當代福利國家在科學行政能力上的幾個重要而有趣的實例，可以包括俾斯麥利用政府各級行政體系推行涵蓋全國的社會保險制；英國1946年國民保險法中，利用社會保險票制度，對無一定雇主勞工收繳保費；以及台灣利用高度發達的資訊體系保險資格憑證（健保卡）執行的全民健保制。此等均與科學行政能力有密切的關聯。相對地，德國在推行社會保險之際，之所以未能採行全國單一體系的保險體系，而係分散性的保險人（保險體系）顯然亦與當時的科學行政技術受限有關。

英國在1946年推行國民保險法時，被保險人依勞動者的就業位置區分為四類：受僱者、自僱者、無業者、小規模自僱者。其中除第一類受僱者，因有一定雇主且同一雇主往往僱用多數勞工，又有雇主負擔保費部分及向雇主領取工資等情況，其保費的收繳可透過雇主繳納。至於自僱者、無業者，因分散各地、彼此間欠缺周延的連結體系，如何確保該



社會福利概論

等人口納入保險及規律地繳納保費，對1940年代的政府及資料（訊）處理能力是一個重大的考驗及行政課題。後來，英國政府乃利用英國頗為普及的郵政體系，透過郵局出售社會保險票，由被保險人購買社會保險票（即繳費），記載被保險人的資料後，郵寄國民保險局，進行確認登記，達到繳費及維持制度的效果（劉脩如，1976：92-93）。

台灣自1994年推行全民健康保險，全民健保的規劃與執行當然涉及許多價值理想，而財務估算本身即是一個最顯而易見的科學行政問題。如果未能有精準的財務推估，健保體系勢必無法長久運作及維持。此外，結合資訊系統的科學行政，更是涉及廣泛的根本性問題。

台灣的全民健保乃立基於勞保、公民的醫療保險的基礎。在勞保、公保時代，被保險人就醫時必須提交所謂的「勞保單」、「公保單」予醫療院所，這個「勞保單」與「公保單」同時代表著被保險人是有效的被保險身分，而醫療院所也在提供醫療服務後，將服務內容登載於「勞保單」、「公保單」，及據以請款。即這樣的「勞保單」或「公保單」在醫療保險及服務中雖是微不足道的小媒介，但卻成為制度運作成敗的關鍵工具。在公勞保時代，納入勞保與公民的被保險人約為一千萬人，如果加計眷屬，每年要處理的「勞保單」或「公保單」達上億筆的資料；而全民健保實施之初，健保卡的發給亦曾發生相當大的行政量。顯然地，資訊處理成為健保制度實際運作的關鍵。

而在1994年的台灣，大致上也是個人電腦使用開始擴張的階段，是時，網際網絡雖已出現，但尚不常見。在這樣的條件中，利用資訊化與電腦化是適當的方向，在各國中也是重大的突破。當然，也是因為資訊的技術問題，在1990年代初，各國的健保制度仍處於多體系的分散制（雖然全民納保，但分屬各種體系），而台灣則是第一個以保險制、將全體國民健康保險置於單一保險體系的國家。其中資訊所提供的科學行政技術與能力扮演了最為關鍵性的角色。

參考書目

中文部分

- 劉脩如(1976)。《社會政策與社會立法》(上)。國立編譯館主編。台北：五南。
- 萬育維(2007)。《社會福利服務：理論與實踐》(修訂2版)。台北：三民。
- 朱堅章(1991)。〈泛談正義：生活中的公道〉。載於戴華、鄭曉時編著，《正義及其相關問題》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 何信全(1991)。〈海耶克對社會正義概念的批判〉。載於戴華、鄭曉時編著，《正義及其相關問題》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 李易駿(2001)。〈新加坡醫療保健制度之福利價值分析〉，《長榮學報》，第1期，第5卷，頁51-73。
- 張世雄(1996)。《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山。
- 張世雄(2001)。〈西方社會福利思想的傳承：當代社會救助政策思想脈絡的探討〉，《社會政策與社會工作學刊》，第1期，第5卷，頁99-144。
- 張明貴(1983)。《費邊社會主義思想》。台北：聯經。
- John Rawls原著。黃丘隆譯(1990)。《正義論》。台北：結構群。
- Hayek Salma原著。殷海光譯(1990)。《到奴役之路》。台北：結構群。
- 賴淑美(1999)。〈全民健保財務理與展望〉，《主計月刊》，第527期，頁5-51。
- Trevelyan, G. M.原著。錢段森譯(1985)。《英國史》。台北：台灣商務印書館。
- 李明政(1998)。《意識型態與社會政策》。台北：洪葉。
- 林萬億(1994)。〈政府職能與社會福利〉，《中國比較法學會》，第15期，頁91-140。
- 柯木興、李安妮(1996)。〈貝佛里奇(Beveridge)「會見」俾斯麥(Bismarck)：兼論社會保險的模式〉，《保險專刊》，第45輯，頁56-62。
- Isaiah Berlin原著。陳曉林譯(1986)。《自由四論》。台北：聯經。
- Court W. H.著。周憲文譯(1977)。《英國近代經濟史》。台北：台灣銀行經濟研究室。
- 楊瑩(1994)。〈德國的年金保險〉，《保險專刊》，36，頁68-87。

西文部分

- Bradshaw, Jonathan (1972). The Concept of Social Need. *New Society*, 30(March): 640-643.



社會福利概論

- Bagihole, Barbara (1997). *Equal Opportunities and Social Policy*. London: Longman.
- Barry, Norman (1999). *Welfare* (2nd.). Buckingham: Open University Press.
- Brown, Muriel (1988). The Development of Social Administration. In Martin Loney, David Boswell, and John Clarkl (eds.), *Social Policy and Social Welfare*. Milton Keynes: Open University Press.
- Blakemore, Kenneth (1998). *Social Policy: An Introduction*. Buckingham: Open University Press.
- Commission on Social Justice (1994). *Social Justice: Strategies for National Renewal*. The Report of Commission on Social Justice. London: Vintage.
- Dixon, Keith (1986). *Freedom and Equality*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Donati, Pierpaolo (1995). Identity and Solidarity in the Complex of Citizenship: The Relational Approach. *The European Journal of Social Sciences*, 8(2), 155-174.
- Doyal, Len and Gough, Ian (1991). *A Theory of Human Need*. London: MacMillan Press.
- Drake, Robert (2001). *The Principles of Social Policy*. Hampshire: Palgrave.
- Deacon, Alan (2002). *Perspectives on Welfare: Ideas, ideologies, and policy debates*. Buckingham: Open University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fraser, Derek (2003). *The Evaluation of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution* (3rd.). London: MacMillan Press.
- George, Vic and Wilding, Paul (1976). *Ideology and social welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- George, Vic and Wilding, Paul (1994). *Welfare and Ideology*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Goodin, Robert (1982). Freedom and Welfare State: Theoretical Foundations. *Journal of Social Policy*, 11(2), 149-176.
- Hardy, Jean (1981). *Values in Social Policy*. London: Trowbridge and Esher.
- Hills, John and Stewart, Kitty (2005). *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Hill, Michael (1996). *Social Policy: A Comparative Analysis*. London: Prentice Hall.
- Hill, Michael and Bramley, Glen (1986). *Analysing Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hindess, Berry (1987). *Freedom, Equality and Market*. London: Tavistock.
- Ho, Lok Sang (1997). Institutional Foundations for a Justice Society. *Journal of Socio-Economics*, 26(6): 627-644.
- Hugman, Richard (1998). *Social Welfare and Social Value*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- ILO (International Labour Organization) (1998). *Social Security Principles*. Geneva:

International Labour Office.

ILO (International Labour Organization)(2001). Labour Legislation Guidelines.<<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>>

Johnson, L. C., Schwartz, C. L., and Tate D. S., (1997). *Social Welfare: A response to human need*. Boston: Allyn and Bacon.

Jordan, Bill (1976). *Freedom and the Welfare State*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Jordan, Bill (1987). *Rethinking Welfare*. London: Basil Blackwell.

Kamali, Masoud (1999). Disordered Integration: Problems of Monolithic Order. *The European Journal of Social Sciences*, 12(1): 81-98.

Kemshall, Hazel (2002). *Risk, Social Policy and Welfare*. Buckingham: Open University Press.

Kildal Nannal and Kuhnle, Stein (2005). The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism. In Nannal Kildal and Stein Kuhnle (eds.), *Normative Foundations of the Welfare State: the Nordic Experience*. pp. 13-33. London: Routledge.

Lowe, Rodney(2005). *The Welfare State in Britain since 1945* (3rd.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.

Levin, Peter (1997). *Making Social Policy: the Mechanisms of Government and Politics, and How to Investigate Them*. Bristol, Pa.: Open University Press.

Lujan, Jose Luis & Moreno, Luis (1996). Biological Lottery and Social Solidarity. *Futurist*, 28(5): 497-501.

Macarov, David (1995). *Social Welfare: Structure and Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Macarov, David (1995). *Social Welfare: Structure and Practice*. London: Sage Publisher.

Miller, Stewart (1999). Social Policy and Social Welfare Systems. In John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller, Sarah Vickerstaff (eds.), *Social Policy*. pp. 1-15. Oxford: Oxford University Press.

Mishra, R.(1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Miliband, R. (1973). *Parliamentary Socialism*. London: Merlin.

Marshall, T .H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: University of Chicago.

Palier Bruno (2001). Beyond Retrenchment: Four Problems in Current Welfare State Research and One Suggestion How to Overcome Them. In Jochen Clasen (ed.), *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspective*. Boston: Kluwer Law International.

Spicker, Paul (1988). *Principles of Social Welfare: An Introduction to Thinking About the Welfare State*. London: Routledge.



社會福利概論

- Spicker, Paul (2000). *The Welfare State: A general theory*. London: Sage Publications.
- Higgins, John(1982). *Public Welfare: The Road To Freedom*. *Journal of Social Policy*, 11(2): 177-200.
- Titmuss, R. M. (1963). *Essays on 'the Welfare State'*. London: Unwin University Books.
- Thompson, Neil (2003). *Promoting Equality: Challenging discrimination and oppression* (2nd.). New York: Palgrave Macmillan.
- Thane, Pat (1996). *Foundations of the Welfare State* (2nd.). London and New York: Longman.
- Titmuss, R. M. (1970). *The Gift Relationship: from Human Blood to Social Policy*. London, Allen & Unwin.
- Titmuss, R. M. (1974). Values and Choices. In Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds.), *Social Policy: an Introduction*. New York: Pantheon Books.
- Turner, Bryan (1986). *Equality*. New York: Tavistock Publications
- Weale, Albert (1978). *Equality and Social Policy*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Weale, Albert (1985). *The Welfare State and Two Conflicting Ideal of Equality*. *Government and Opposition*, 20(3): 319-327.
- William, Banchard (1986). Evaluating Social Equality: Why Does Fairness Mean and Can We Measure it?. *Policy Studies Journal*, 15(1): 29-54.
- Waddan, Alex (1997). *The Politics of Social Welfare: The collapse of the centre and the rise of the right*. Cheltenham: Edward Elgar.

社會福利組織及人員

第1節 社會福利組織的類型

一、社會福利組織與福利輸送

在人類的社會福利發展中，在以救濟為主要社會福利活動中，社會福利組織以宗教組織、慈善團體的型態存在。此時的社會福利組織多以團體，或附屬於宗教組織的型態存在。甚至，部分的社會福利活動以特定人士為中心而運作。

雖然當代社會福利組織的出現並不容易界定出精確的起點。不過，當代的社會福利活動，已大大超越個人性的慈善活動，而進入組織性的救助、服務輸送與給付。在組織性的社會福利活動中，公私社會福利機構則被鑲嵌在國家的社會福利政策、社會文化、各種福利組織文化中，再透過社會福利人員提供服務與給付。進言之，公私社會福利的提供，具有幾項性質。

第一，社會福利活動是以福利機構、福利組織為單位而進行輸送的。在現代的社會福利活動中，固然仍存在著個人式的救濟、鄰里型態的互助。但因社會分工與對政府職能及專業服務的期待，社會福利活動已少有以個人或非正式方式提供，而多透過社會福利組織提供。

第二，社會福利組織的經營乃受到該國社會福利政策的影響。政府機關本身即是社會福利政策與計畫的制定、行政與執行機關。公立社會福利機構是政府經營的社會福利機構，以提供公共社會福利為主要任



社會福利概論

務。民間的非營利社會福利機構雖未必受政府的直接控管，但仍受政府政策的監督管理。

第三，社會福利機構與組織依據其宗旨，而進行福利活動、提供福利給付。社會福利組織的存在乃有其宗旨，無論是政府經營的社會福利機構或非營利組織設立的福利機構，均分別有使命與目的，而依據其使命與宗旨提供特定的福利活動與服務。如安置失能老人、救助貧民。

第四，各社會福利組織獨立個別運作。雖然，人們在思想社會福利時，往往會從社會的需求、案主或貧民的角度來進行人道性的思想。但是，對每一個社會福利組織而言，其服務提供乃是在其組織的宗旨、專業能力、人力、組織文化、與財務能力的限制下進行的。尤其，每一個社會福利組織有其不同的決策權力者（如首長、委員會或董事會），每一個組織是獨立運作的。

第五，社會福利組織透過社會福利人員提供服務與給付。固然，社會福利組織有其宗旨與目的，亦具法人地位而擁有資產及經費，但其福利活動，包括救助、生活照顧、社會工作專業服務，均需要由社會福利人員進行服務的活動。社會福利人員乃是最後與福利使用者、需求者互動的介面。

第六，社會福利組織的設計受其福利活動的影響，而有不同的類型。各社會福利機關與機構，為能有效進行福利輸送，達成其宗旨，而在內部組織設計與分工上，會有不同的設計。政府機關多採金字塔式的科層組織設計；收容安置機構（如老人之家）多採服務取向的同質性服務團隊，並結合部分的服務（行政）支援單位的組織設計；而專業社會工作服務組織（如家扶中心、家暴防治中心）多依專業服務內涵及性質分組，並以專業人員為單元的分工設計。

第七，社會福利組織間的合作頻繁。固然各社會福利組織仍是各別獨立運作的，但是社會福利組織所服務的弱勢對象往往是多重困境、多重需求的，甚至在以家庭為服務單元的情況中，眾家庭成員所需的協助也不相同，進而往往不是單一福利組織即可提供完整的服務。因此，基

於案主與服務對象的需求，福利組織間存在頻繁的合作。

第八，社會福利組織受社會變遷而改變。社會福利的需求往往是因應社會結構改變、社會變遷而產生的。進而，社會福利機構案主群的性質、需求亦隨著社會變遷變化。進而社會福利機構的宗旨、使命、福利活動、組織、人力，亦將隨之改變。

二、社會福利組織的類型

正因為社會福利的範圍廣泛，社會福利組織與機構的屬性，也涵蓋相當大的範圍。幾乎每一種的社會福利活動，就會有對應的福利機構與組織。又可以從社會福利活動與提供者屬性，來對社會福利機構予以區分。

(一)依社會福利提供者的屬性區分

首先，從社會福利提供者的屬性來分，即可以區分為政府機構與民間機構。而民間機構亦可以從其服務活動是否營利，而區分為營利組織與非營利組織。而政府的機構，又可以從是否為執行公權力的主管機構，而區分為機關（如縣市政府社會處）與機構（見表5-1）。依公私性質區分的機關、機構介紹如次：

◆機關

乃是政府組織的一部分，進行全面性社會福利政策與服務規劃是主要的職責，並依法執行公權力（如監督私立社會福利組織、家暴受害者救援）的組織。

◆公立福利機關

亦是政府組織的一部分，由政府設立及使用公共資源而提供福利的組織。過去，此類的組織是主要的福利提供者，近年其福利提供已轉型



社會福利概論

表5-1 社會福利機構類型（依公私屬性分）

名稱	主要特性	公私屬性	營利否	人員組成	舉隅
機關	以政策及服務方案規劃為主，並執行公權力。受民意機關監督	公部門	會依服務收取規費	國家公務人員。具政策規劃及行政專長者	縣市政府社會處
公立福利機構	使用公共資源、由政府設立而提供社會福利	公部門	會因提供服務而收費或未收費，但不營利	國家公務人員、行政人員、社會工作者、其他人群服務專業者	兒童之家、受暴婦女庇護及安置中心
財團法人	以基金為基礎的組成，經向主管機關立案，依法取得法人地位	私部門非營利組織	可能收費或未收費，但不營利	董事會、社會工作者、其他人群服務專業者、志工	世界展望基金會、家扶會
社團法人	以志同道合的個人共同目的為基礎的人群組成，經向主管機關立案，依法取得法人地位	私部門非營利組織	可能收費或未收費，但不營利	會員、社會工作者、其他人群服務專業者、志工	智障者家長協會、各種福利促進協會
營利組織	提供福利相關服務並收取費用，且以營利為目的	營利組織	收費且營利	股東、社會工作者、其他人群服務專業者	醫院、人力銀行

為以弱勢者為主要對象。特別是針對那些市場，或非營利組織所未能提供的服務（如低收入貧窮老人的收容），或涉及公權力的服務（如保護個案安置）。公立機構亦可能因提供服務而向使用者收費（如自費安養中心）。

◆財團法人

以基金為核心依法設立而取得法人地位的組織。此等組織因有具體的基金資源，往往可以有穩定的資源及組織。在財團法人組織下會附設下屬福利機構。過去以自有財源進行福利活動，提供服務。近年來，會

接受政府委託，而提供福利性的服務，如身心障礙教養服務。

◆社團法人

以志同道合的人士為中心，依法設立而取得法人地位的組織。此等組織未必有具體的資源，但有較多的人員參與。與財團法人組織相同，社團法人有時亦會附設下屬福利機構。過去以自有財源進行福利活動，提供服務。近年來，亦接受政府委託，而提供福利性服務，如外籍配偶、新移民服務。

社團法人及財團法人是主要的非營利組織型態。所謂的「非營利」是指其非以營利為目的，但並不代表其所提供的服務必然不收費。合宜地說，其服務仍可能視情況收取基本的使用成本，而不從中營利。

◆營利組織

雖然傳統的福利活動與服務以利他助人為主，但在現代社會中，營利組織亦進行部分的福利活動。顧名思義，營利組織以追求利潤為目的，其將所提供的專業活動視為一種服務商品而收取費用。這些仍屬社會福利範圍的專業活動，如醫療、職業訓練屬之。私立的醫院、就業服務機構即是提供福利性服務的營利組織。

所謂的非營利組織或非營利事業，就字面上的意義來看，是指組織的任務並非以營利為目的，進而，在非以營利為目的的組織中，其組織的目的往往以追求公共利益或組織成員的集體利益為目的。

非營利組織的概念思維，乃在於對組織的思維以營利組織為中心，而非屬於營利組織者稱之。然而，相對於以營利組織為中心，另一種思維是以政府組織為中心，而將非屬政府組織者稱之為「非政府組織」。事實上，二種思維均有欠周延完整，所謂的「非營利組織」或「非政府組織」並非如字面上所呈現的：營利性質以外的組織，或政府性質以外的組織，而是既不屬政府也非營利性質的組織，即非政府且非營利組織，以第三部門組織稱之實更為合宜。



社會福利概論

第三部門組織其實包括了宗教性質、慈善性質、公益性、自助互助性組織。一般而言，所謂的第三部門組織的特徵包括有：是有組織的、是屬私法性質的、是非盈餘分配的、具自我管理能力，以及是自願地而組織的（傅篤誠，2002）。

(二)依社會福利活動屬性區分

社會福利機構組織，若從福利活動的內容屬性來區分，至少可以區分為政策與行政機關、安置與住宿機構、保護機構、社會工作機構與倡議機構五種類型（見表5-2）。各類機關（構）有其不同的特性，其特性介紹如次：

◆政策與行政機關

政策與行政機關乃專屬於政府組織中，主要的活動在於進行政策規劃，透過立法、行政等方式，以規範福利制度，及提供福利活動的資源。如縣市政府社會處即是代表性的行政機關。

◆安置與住宿機構

此類機構在於對福利需求及使用者，提供生活照顧及專業服務，特別是這些服務的提供是包括二十四小時的住宿性照顧。提供生活照顧與發展性的專業服務是此類機構的核心活動。此類機構在公私屬性上，並不限於是公部門、非營利部門或營利部門，三部門者均會提供此種服務。而兒童之家、老人之家、身心障礙教養院是代表性的機構。

◆保護機構

此類機構乃在於對身心受害或違犯相關法律，而有短期安置保護必要的案主，提供保護、庇護及專業服務。提供保護與庇護、治療性與復原性質的專業服務是此類機構的核心活動。此類機構因具有公權力強制性質及執行保護工作，以公立機構為宜，近年來亦出現政府設立再委託

表5-2 社會福利機構類型（依活動屬性分）

稱謂	主要特性	核心活動	公私屬性	舉隅
政策與行政機關	透過政策規劃、立法、行政等方式，規範福利制度，及提供福利活動的資源	政策規劃、透過行政輸送服務	公部門	國民年金局、縣市政府社會處
安置與住宿機構	對福利需求及使用者，提供生活照顧及專業服務。	生活照顧、發展性專業服務	公部門、非營利部門、營利部門	兒童之家、老人之家、身心障礙教養院
保護機構	對身心受害或違犯法律，而有短期安置保護必要的案主，提供保護、庇護及專業服務	保護與庇護、治療性與復原性質的專業服務	公部門、非營利部門	未婚懷孕少女之家、受暴婦女庇護中心
社會工作機構	對於身心、家庭功能受損或失功能者提供專業協助	專業性服務	公部門、非營利部門	政府社工部門
倡議機構	以向社會大眾倡導觀念，突顯議題，弱勢者權益保護為主	舉辦社會活動，說明新興社會現象，爭取社會大眾支持	非營利部門	身心障礙者協會

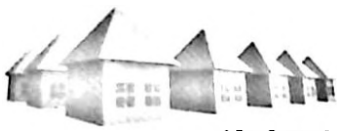
非營利組織經營的情況。如未婚懷孕少女、受暴者之庇護安置機構屬之。

◆社會工作機構

此類機構乃在於對身心、家庭功能受損或失功能者提供專業協助。其機構屬性以公部門、非營利部門為主，近年來已漸出現獨立性的社會工作師事務所。

◆倡議機構

社會福利領域因具有社會改革的傳統，且亦具有替弱勢者爭取權利的使命，因此，向社會大眾進行觀念倡導，並突顯弱勢受害的結構性議題，進而保護弱勢者權益亦為重要的社會福利活動，而有倡議組織的存



社會福利概論

在。此類組織多透過社會活動，以說明新興社會現象，爭取社會大眾對弱勢權益保護之支持。此類組織多以非營利組織的型態存在，如身心障礙者協會即為代表。

(三)依社會福利內涵大類區分

社會福利機構若依福利概念的大類來區分，即可以區分為社會保險、社會行政、就業服務、社會救助、福利服務機構（見表5-3）。各種機關（構）的特性介紹如次：

◆社會保險機構

社會保險是當代社會福利領域中最重要的一環，多數國家的社會保險多由政府設立組織（或由政府特許成立非營利組織）成為保險人，進而依法經營及運作社會保險制度。社會保險機構多有分支機構，進行社會保險體系的行政管理（如承保、加保、退保、給付）與財務管理。在台灣，勞工保險局、中央健保局及其各分局、辦事處即是社會保險機構。

◆社會行政機關

此等機關依法執行社會福利相關法律、監督公立及私立福利機構，規劃總體性福利供需，及提供公共福利，並運用公權力介入保護性個案及提供公共救助。各級政府中的社會部門屬之，如社會處。

◆就業服務機構

此類機構進行就業促進的活動，提供失業者、求職者職業訓練與就業服務。包括公部門中的勞委會職訓局（及各分區職訓中心）、縣市政府勞工處均提供就業服務與職訓服務。另外，營利組織中亦有人力銀行、職業補習班等提供此種服務。

表5-3 社會福利機構類型（依大類分）

類型	主要特性	核心活動	公私屬性	舉隅
社會保險	依法經營及運作社會保險制度	社會保險體系的行政管理（如承保、加保、退保、給付）、財務管理	公辦，或政府特許的非營利性組織	勞保局及各分局、辦事處
社會行政	依法執行社會福利相關法律、提供公共福利	監督公立及私立福利機構、規劃總體性福利供需、公權力介入保護性個案、公共救助	公部門	縣市政府社會處
就業服務	就業促進	提供就業服務、職業訓練，促進就業	公部門、營利部門	縣市政府勞工處、勞委會職訓局
社會救助	提供貧窮者生活資源或生活照顧	現金救助或院內救助	公部門、非營利部門	縣政府低收入戶救助、家扶貧童生活扶助
福利服務	針對有生活需求的個人或家庭提供服務	結合其他資源或專業服務進行生活照顧、生活品質維持	公部門、非營利部門	老人日間照顧

◆社會救助機構

此類機構提供貧窮者生活資源或生活照顧，即以現金救助或院內收容安置救助的方式進行之。政府是主要的社會救助來源，但民間非營利組織亦提供部分人口群體的生活扶助，如台灣的家扶基金會（家扶中心）即提供生活扶助費用予貧童。

◆福利服務機構

正如福利服務是針對有生活需求的個人或家庭提供服務，其服務的性質偏重於生活照顧與生活品質維持。但多數家庭及個人身心功能良好者多能自我滿足而少有此類需求。存在此種需求者，多同時存在其他面向的弱勢（如經濟弱勢、少數民族、移民等）。進而在提供福利服務之際，往往會結合其他經濟源或專業以提供服務，包括政府部門與非營利部門均投入提供此種服務。



社會福利概論

(四)依人口類屬區分

由於社會福利機構在提供服務時，多採整合方式提供服務，加上人口類屬是最顯而易見的外在特徵，以人口群體作為福利組織分類的方法乃成為最常見、第一層級的分類法，進而於人口類屬中再進行專業活動的第二層次分類。在台灣，各項福利服務法即依人口予以區別立法。

◆老人福利

在台灣的老人福利法中規範提供老人全人照顧，進而規範針對老人之需求，提供居家式、社區式或機構式服務。進言之，居家式服務：包括，醫護服務、復健服務、身體照顧、家務服務、關懷訪視服務、電話問安服務、餐飲服務、緊急救援服務、住家環境改善服務，及其他相關之居家式服務。

又社區式服務是指：保健服務、醫護服務、復健服務、輔具服務、心理諮商服務、日間照顧服務、餐飲服務、家庭托顧服務、教育服務、法律服務、交通服務、退休準備服務、休閒服務、資訊提供及轉介服務、及其他相關之社區式服務。

機構式服務是指：住宿服務、醫護服務、復健服務、生活照顧服務、膳食服務、急送醫服務、社交活動服務、家屬教育服務、日間照顧服務，其他相關之機構式服務。

事實上，老人福利法中所規範的居家式、社區式或機構式服務，是指服務提供的外在單元型式，而實際的服務提供者，則仍透過各種類型的「組織」予以提供。

◆身心障礙者福利

同樣地，在身心障礙者權益保護法亦以「身心障礙者」此一人口類屬作為第一層級的分類法，而將其中所進行專業活動與服務作為第二層次分類。

在身心障礙者權益保護法中，建議身心障礙福利機構所提供的服務

包括：住宿或日間生活照顧服務、日間活動服務、復健服務、自立生活訓練服務、膳食服務、緊急送醫服務、休閒活動服務、社交活動服務、家屬諮詢服務，及其他相關之服務。該法又其中進一步列出身心障礙者就業服務機構的類型為：職業訓練機構、就業服務機構、庇護工場。

◆兒童及少年福利

在兒童及少年福利法亦以「兒童及少年福利」此一人口類屬作為第一層級的分類法，而將其中所進行專業活動與服務作為第二層次分類。

兒童及少年福利法中，列出兒童及少年福利機構的類型為：托育機構、早期療育機構、安置及教養機構、心理輔導或家庭諮詢機構、其他兒童及少年福利機構。

兒童及少年福利法中，列出政府、兒童及少年福利機構辦理的福利措施：建立發展遲緩兒童早期通報系統，並提供早期療育服務；辦理兒童托育服務；對兒童及少年與其家庭提供諮詢輔導服務；對兒童及少年與其父母辦理親職教育；對於無力撫育其未滿十二歲之子女或被監護人者，予以家庭生活扶助或醫療補助；對於無謀生能力或在學之少年，無扶養義務人或扶養義務人無力維持其生活者，予以生活扶助或醫療補助；對早產兒、重病兒童及少年、與發展遲緩兒童之扶養義務人無力支付醫療費用之補助；對於不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年，提供適當之安置；對於無依兒童及少年，予以適當之安置；對於未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰，予以適當之安置及協助；提供兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動；辦理兒童課後照顧服務；其他兒童及少年與其家庭之福利服務。



第2節 社會福利人員

在社會福利領域中，所謂的社會福利工作，主要的活動內容即在於給付現金與服務。所謂的服務，則是專業服務與照顧。而專業服務則有賴專業者透過專業活動以提供服務；至於照顧，亦必須透過半專業者與非專業者提供照顧。亦即，人員是社會福利活動中最重要的一環。完整的社會福利人員，實包括專業人員、半專業人員與非專業人員等部分。

由於社會福利活動、特別是救濟活動，其存在於人類社會中已相當長的時間、對於生活困難中的家庭及對貧民的鼓勵與協助等活動均亦存在於人類社會相當長久的時間，甚至照顧未有血緣關係之嬰幼兒、老人的活動，亦存在長久的時間。在現代社會，這些活動都被納入是社會福利的範圍，並由政府予以規範及朝向規制化與專業化發展，而對相關人員的專業資格、專業活動予以規範。

進言之，所謂的社會福利人員的概念，所指稱的可能是「專業」、「證照」或「職位」三種不同性質概念的交互使用。在使用上，指稱的社會福利「活動」內涵受到「社會使用習慣」、「專業發展程度」、「國家證照化」的影響。有些職位有相對的專業學科，甚至證照。而有些只是職位。亦有些情況，則是某種職位，可以包括幾個專業背景。

如早期台灣社會所習慣使用的「輔導員」，即是一種職位，而普遍設置於老人福利機構、身心障礙福利機構、少年與兒童福利機構、矯治機構。輔導員並沒有相對的證照。又如身心障礙福利機構、少年與兒童福利機構中所相當重要的人力——「保育員」亦是一種職位，在學科專業上則係來自幼保系與社工系的專業訓練。而從學科出發的社會工作，進而在證照上有對應的「社會工作師」，以及職位上的「社會工作師」、「社會工作員」。

近年，由於專業發展專精化，且為確保服務品質，各項福利服務的

專業人員標準，日漸發展。在少年及兒童福利、老人福利與身心障礙福利方面，均有各類專業人員的規範。

另外，在社會福利機構中的人員，至少可以包括三個層級的人員：決策者、管理者與職員工。然而，職員工的部分，可以進一步區分為專業者、半專業者與非專業者。

一、決策者及負責人

所謂的決策者，是指福利機構組織的負責人。有些組織機構，其決策者，乃是單一人員負責，或稱為負責人或首長。此一人員有完全的權利代表組織，其權力之來源或來自法律授權，或組織或其他人員的授權。政府機關的首長，來自法律的授權，有權代表該組織。營利組織（如醫院）的負責人，基於自己出資、創設組織，而為其組織負責。

非營利組織，特別是社團法人與財團法人，乃屬集體決策，由理事會、董事會為決策組織。理事或董事乃是真正有權決策的人。然而，除非有特別授權的情況，在一般的情況中，個別的理事或董事並不能單獨決策。然而，基於理事會議與董事會議無法時時集會而可以處理日常性的決策，往往授權理事長或董事長進行日常性、例常性的決策與管理。

理事會或董事會的職責與角色包括：訂定組織的營運目標，決定預算與業務計畫；制定或修正、廢除各種規定、法規；業務報告、承認決算；任免管理者；受理各種報告；調整各種必要的資源。（江亮演，2000：77）

二、管理者

管理者，即是部門主管，是指組織內部各種分工單位的負責人。即在組織分工的範圍內，負責督導、指導其下屬人員有效地完成任務，並與其他單位進行合作的人員。



社會福利概論

在社會福利組織中，管理者的角色與職權視組織規模而定。在大型組織中，常存在真正的部門主管、是以管理為主要工作的人員。而在小型社會福利組織中，有時所謂的主管或管理者是指較資深人員兼任主管。管理者或主管，其職責在於督導其部門人員完成組織任務及與其他部門合作。

所謂的管理者，或之所以會以管理者稱之，乃著重於其於組織中負責控制及經營的任務功能。以主管稱之，著重於其負責之權責。在社會福利組織中，因往往是多種專業共同合作的，在各專業領域中，往往更強調專業能力的成熟及對資歷較淺者的指導性，而有不同的習慣稱謂。在社會工作領域習慣以「督導」稱之；在護理領域則以「護理長」稱之。社會工作領域中的督導，原是具專業指導之意，是專業活動的一環，但「督導」乙詞，有時亦指專業資歷成熟之社工員，以及主管之意。

三、職員工

在社會福利組織中，廣義的員工應包括有不同專業性質的員工，可以進一步區分為專業者、半專業者與非專業者，以及職員及職工。專業者另有專文介紹，此處先介紹職員工。

在社會福利機構中，其組織之運作仍有需要一般行政工作的結合，如會計。甚至在一些安置機構中，亦需要部分技工人員（如廚師）的共同提供完整的服務，而有職員及職工。

四、專業人員部分

正如社會福利組織以提供專業服務與照顧服務為主要活動，專業及半專業人員是社會福利機構中最主要的人力。各國政府也對社會福利機構專業人員的資格有明確的規範。我國雖未有對社會福利相關專業人員

資格的統一規範，而是在各福利領域的相關法規中，分別對各該領域之專業人員資格予以規範（參見本章附表）。唯為求簡便，本段乃先進行專業人的綜合性介紹。

(一)社會工作人員

社工人員是社會福利機構中最重要的專業者。在台灣，社會工作已達專業化建置，並獲得社會的普遍接受。社會上所指稱的社會工作人員，往往是指廣義的、機構中稱為「社會工作人員」職務的人員。而經國家所舉辦的社會工作專技人員執照考試及格者，依法稱為「社會工作師」。

社會工作人員在各福利機構中執行訪視調查、資源整合等專業社會工作服務。在台灣，雖然兒童及少年福利機構、老人福利機構、身心障礙福利機構對「社會工作人員」的資格標準略有不同，但大致上以「領有社會工作師證照者」、「大專院校社會工作相關科系畢業者」、「曾完成相關專業培訓，並具相關工作經驗者」為要求。

在多數的社會福利機構中，對於較資深的社會工作人員，會晉升為「資深社工員」、「督導」或「督導員」。目前，台灣的社會工作專業領域中，對於「資深社工員」、「督導」或「督導員」雖有若干學科上的抽象期待，但尚未有共同的認定或審查標準。目前，「資深社工員」、「督導」或「督導員」這些稱謂尚屬各機構的職務。

在以社會工作專業的基礎中，社會工作者亦可能延伸而在機構中擔任其他的「職位」，提供不同的專業服務內容，如「個案管理員」。

(二)心理及輔導人員

兒童及少年福利機構中，有「心理輔導人員」的職務。其專業活動內容為：「於安置及教養機構、心理輔導或家庭諮詢機構及其他兒童與少年福利機構中，提供兒童及少年諮詢輔導服務」。而對心理及輔導人員的專業資格要求為：完成心理輔導為專業訓練（即專科以上學校心理、輔導、諮商相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證



社會福利概論

書者)或相關科系之專業訓練(專科以上學校社會工作、青少年兒童福利、社會福利、教育、性別相關學院、系、所、學位學程、科畢業)並完成心理輔導人員專業訓練。

(三)復健及職能治療類專業人員

在身心障礙福利領域中，身心障礙者亦有進入職場就業的需求，而有必要提供職業重建方面的服務，進行在身心障礙職業重建機構方面的專業人員則有：職業訓練師、職業訓練員、職業輔導評量員、就業服務員，以及職業重建個案管理員。

(四)其他各類人群服務專業人員

在各社會福利組織中，亦會因組織功能、任務及其服務活動內容，而有其他專業人員的安排。如在提供生活照顧的機構組織中，會安排設置醫療人員，包括醫師或護理師。不過，各機構基於專業服務量的規模與經營成本等因素，部分非核心，或專業服務量較低的專業人員，則以兼職性的方式提供服務，或藉由與其他機構合作的方式提供服務。如在部分福利機構中，醫療服務的提供，多藉由契約方式與其他醫療單位合作，而非由福利機構聘僱專職醫師而提供服務。

(五)生活照顧方面的人員

在老人、兒童及少年、身心障礙等類型的機構中，生活照顧、教保工作是最基本、也是每天的日常活動。而必須藉由各種教保與生活服務員來提供生活照顧工作。而因機構及服務對象的不同，其服務內容略有差異，而有不同的職務名稱。在兒童及少年福利機構稱之為：教保人員、助理教保人員、生活輔導人員、助理生活輔導人員、早期療育教保人員、早期療育助理教保人員、保育人員、助理保育人員及保母人員。在老人福利機構中則稱為：照顧服務員、居家服務督導員。在身心障礙福利機構中，則有教保員、生活服務員、助理教保員、與助理生活服務員。

五、志願工作者

志願工作者（簡稱志工，或有稱之為義工）並不是社會福利組織中的正式人員，但是由於社會福利組織在發展的歷史中，在未專業化及專業成熟之前，社會福利工作乃是由志願服務工作者擔任，甚至社會福利專業發展乃是由志願者的服務專精化而來，志願服務在社會福利事業中有悠久的傳統。

其次，社會福利組織原具有利他的本質，特別在非營利組織中更是如此。因而廣泛結合利他者及整合願意投入利他活動的志願服務者一同提供服務，並藉此推展利他服務精神與文化，乃是社會福利組織的重要活動與組織文化特色之一。

再者，就功能及資源的角度來看，社會福利組織、特別是非營利組織往往期許將資源（特別是金錢）的效能發揮到最大化，因而適當的運用志願工作者及作為一部分事務工作的人力乃是被鼓勵的。

就這樣的情況來看，志願工作者對社會福利組織而言，不僅是人力資源，更已是組織運作的、服務提供的一部分人員。多數的福利組織均設有志願服務單位，並派專人帶領、整合志願工作者。並對志願服務工作者施予定期的講習訓練，以維持服務熱忱及信念。

不過，志願服務人員參與到社會福利組織的工作亦有其限度及需要經過適當的安排。一般而言，由於志工乃是志願性質的，其工作內容多以庶務性服務，或節期活動協助為主，如來賓接待。專業性、半專業性及具責信（accountability）要求的工作，仍由專業者、半專業者等福利組織人員擔任之。



附表：各類專業人員的職稱與專業資格

附表1 兒童及少年福利機構專業活動及人員資格

職稱 (位)	專業活動	專業背景與資格(部分)
社會工作 人員	於托育機構、早期療育機構、安置及教養機構、心理輔導或家庭諮詢機構及其他兒童及少年福利機構，提供兒童及少年入出院、訪視調查、資源整合等社會工作服務之人員	<ol style="list-style-type: none"> 一、社會工作師考試及格者。 二、專科以上學校社會工作、青少年兒童福利、社會福利相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。 三、專科以上學校畢業，於本辦法施行前，已修畢兒童福利專業人員訓練實施方案丁類訓練課程，並領有結業證書者，於本辦法施行日起十年內，得選用為社會工作人員。 四、高等考試、相當高等考試之各類公務人員考試社會行政職系及格者。
心理輔 導人員	於安置及教養機構、心理輔導或家庭諮詢機構及其他兒童及少年福利機構，提供兒童及少年諮詢輔導服務之人員	<ol style="list-style-type: none"> 一、專科以上學校心理、輔導、諮商相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。 二、專科以上學校社會工作、青少年兒童福利、社會福利、教育、性別相關學院、系、所、學位學程、科畢業，並取得心理輔導人員專業訓練結業證書者。
教保人 員	於托育機構提供兒童教育保育服務之人員	<ol style="list-style-type: none"> 一、專科以上學校幼兒教育、幼兒保育相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。 二、專科以上學校畢業，並修畢幼稚園教師教育學程或取得教保人員專業訓練結業證書者。 三、高中(職)學校畢業，於本辦法施行前，已修畢兒童福利專業人員訓練實施方案乙類、丙類訓練課程，並領有結業證書者，於本辦法施行日起十年內，得選用為教保人員。 四、普通考試、相當普通考試以上之各類公務人員考試社會行政職系及格，或具社會行政職系合格實授委任第三職等以上任用資格者。

第五章 社會福利組織及人員

<p>助理教保人員</p>	<p>於托育機構提供兒童教育保育服務之人員</p>	<p>一、高中（職）以上學校幼兒保育相關學程、科畢業者。 二、高中（職）以上學校畢業，並取得教保人員專業訓練結業證書者。 三、高中（職）學校家政、護理等科畢業，於本辦法施行日起十年內，得選用為助理教保人員。 四、高中（職）學校畢業，於本辦法施行前，已修畢兒童福利專業人員訓練實施方案甲類訓練課程，並領有結業證書者，於本辦法施行日起十年內，得選用為助理教保人員。</p>
<p>生活輔導人員</p>	<p>於安置及教養機構提供少年生活照顧及輔導之人員</p>	<p>一、專科以上學校家政、護理、青少年兒童福利、社會工作、心理、輔導、教育、犯罪防治、社會福利、性別學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。 二、專科以上學校畢業，並取得生活輔導人員專業訓練結業證書者。 三、高中（職）以上學校畢業，擔任助理生活輔導人員三年以上者。 四、普通考試、相當普通考試以上之各類公務人員考試社會行政職系及格，或具社會行政職系合格實授委任第三職等以上任用資格者。</p>
<p>助理生活輔導人員</p>	<p>於安置及教養機構提供少年生活照顧及輔導之人員</p>	<p>一、高中（職）以上學校家政、護理相關科畢業者。 二、高中（職）以上學校畢業，並取得生活輔導人員專業訓練結業證書者。</p>
<p>早期療育教保人員</p>	<p>於早期療育機構提供發展遲緩兒童教育保育服務之人員</p>	<p>一、專科以上學校醫護、職能治療、物理治療、教育、特殊教育、早期療育、幼兒教育、幼兒保育、社會、社會福利、社會工作、心理、輔導、青少年兒童福利或家政相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。 二、專科以上學校畢業，並修畢學前特殊教育學程或取得早期療育教保人員專業訓練結業證書者。 三、專科學校畢業，依身心障礙福利服務專業人員選用訓練及培訓辦法取得身心障礙福利服務教保員資格者，於本辦法施行日起十年內，得選用為早期療育教保人員。 四、高中（職）以上學校畢業，擔任早期療育助理教保人員三年以上者。</p>



社會福利概論

		五、普通考試、相當普通考試以上之各類公務人員考試社會行政職系及格或具社會行政職系合格實授委任第三職等以上任用資格者。
早期療育助理教保人員	於早期療育機構提供發展遲緩兒童教育保育服務之人員	<ul style="list-style-type: none"> 一、高中（職）以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科畢業者。 二、高中（職）以上學校畢業，並取得早期療育教保人員專業訓練結業證書者。 三、高中（職）學校畢業，依身心障礙福利服務專業人員遴用訓練及培訓辦法取得身心障礙福利服務教保員資格者，於本辦法施行日起十年內，得遴用為早期療育助理教保人員。
保育人員	於安置及教養機構提供兒童生活照顧之人員	<ul style="list-style-type: none"> 一、專科以上學校幼兒教育、幼兒保育、家政、護理、青少年兒童福利、社會工作、心理、輔導、教育、犯罪防治、社會福利、性別相關學院、系、所、學位學程、科畢業或取得其輔系證書者。 二、專科以上學校畢業，並修畢國民小學教師教育學程或取得保育人員專業訓練結業證書者。 三、高中（職）以上學校畢業，擔任助理保育人員三年以上者。 四、普通考試、相當普通考試以上之各類公務人員考試社會行政職系及格，或具社會行政職系合格實授委任第三職等以上任用資格者。
助理保育人員	於安置及教養機構提供兒童生活照顧之人員	<ul style="list-style-type: none"> 一、高中（職）以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科畢業者。 二、高中（職）以上學校畢業，並取得保育人員專業訓練結業證書者。 三、初等考試、相當初等考試以上之各類公務人員考試社會行政職系及格者。
保母人員	於托育機構、安置及教養機構照顧未滿二歲兒童之人員	<ul style="list-style-type: none"> 一、高中（職）以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科畢業，並取得保母人員技術士證書者。 二、高中（職）以上學校畢業，取得保母、教保或保育人員專業訓練結業證書，並取得保母人員技術士證書者。 三、其他於本辦法施行前，已取得保母人員技術士證書者，於本辦法施行日起十年內，得遴用為保母人員。

資料來源：作者整理自「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」。

附表2 老人福利服務機構專業活動及人員資格

職稱 (位)	專業活動	專業背景與資格(部分)
社會工作人員	於老人福利機構，提供老人及家屬訪視調查、資源整合等社會工作服務之人員	一、領有社會工作師證照。 二、高等考試或相當高等考試之特種考試以上社會行政職系考試及格。 三、普通考試或相當普通考試之特種考試社會行政職系考試及格，並領有照顧服務員訓練結業證明書。 四、具專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試應考資格。
照顧服務員	於老人福利機構提供老人生活照顧之人員	一、領有照顧服務員訓練結業證明書。 二、領有照顧服務員職類技術士證。 三、高中(職)以上學校護理、照顧相關科(組)畢業。
居家服務督導員	於提供居家服務之老人福利機構，督導居家服務員提供服務	應具高中(職)以上學校社會工作、醫護等相關科、系(組)畢業或服務滿五年以上之專職照顧服務員，並領有居家服務督導員職前訓練結業證明書之資格。
護理人員		應經護理人員考試及格，並領有中央衛生主管機關核發之護理師證書或護士證書。

資料來源：作者整理自「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」。

附表3 身心障礙福利服務機構專業活動及人員資格

職稱(位)	專業活動	專業背景與資格(部分)
社會工作人員	於身心障礙福利機構，提供身心障礙者及家屬訪視調查、資源整合等社會工作服務之人員	一、領有社會工作師證照者。 二、大專院校社會工作相關科系畢業者。 三、大專畢業，曾接受相關專業培訓逾一百六十小時，並具一年以上相關工作經驗者。
個案管理員	於身心障礙福利機構，提供身心障礙者及家屬資源整合、服務整合之個案管理服務之人員	一、領有社會工作師、職能治療師證照，或具合格特殊教育教師資格領有證書者。 二、大專院校社會工作、職能治療、特殊教育、心理輔導、復健等相關科系、所(組)畢業，並具一年以上相關工作經驗者。



社會福利概論

教保員	於托育機構提供身心障礙者教育保育服務之人員	<p>一、專科以上學校醫護、職能治療、物理治療、教育、社會、社會工作、輔導、心理、青少年兒童福利或家政等相關科系畢業。</p> <p>二、醫護學校護理、職能治療、物理治療或復健科系畢業。</p> <p>三、高中（職）以上學校畢業，並經主管機關主辦或委辦之教保員班培育或訓練及格。</p>
生活服務員	於身心障礙安置及教養機構提供身心障礙者生活照顧及之人員	經主管機關主辦或委辦之生活服務員班培育或訓練及格者。
助理教保員	於身心障礙機構提供身心障礙者教育保育服務之人員	高中（職）以上學校畢業，並經選用機構施以二十小時以上實務訓練及格者。
助理生活服務員	於身心障礙者機構提供身心障礙者生活照顧服務之人員	經機構施以二十小時以上實務訓練及格者。
職業訓練師	辦理職業技能與相關知識教學事項	依職業訓練師甄審選聘辦法規定辦理。
職業訓練員	辦理職業技能訓練事項	<p>一、乙級技術士證。</p> <p>二、大專校院相關科系所畢業，從事該職類相關工作年資一年以上。</p>
職業輔導評量員	辦理職業輔導評量計畫擬定、個案職業輔導評量、撰寫職業輔導評量報告及提供個案就業建議等事項	<p>一、大專校院復健諮商研究所畢業。</p> <p>二、完成職業輔導評量專業訓練一百六十小時以上，成績及格取得結訓證明，並具備下列資格之一：</p> <p>(一)領有社會工作師、職能治療師、物理治療師、心理師或特殊教育教師證書。</p> <p>(二)大專校院社會工作、職能治療、物理治療、特殊教育、勞工關係、企業管理、人力資源、心理或輔導之相關科系所畢業，從事就業服務、職業重建個案管理或職能治療相關工作一年以上。</p>
就業服務員	辦理就業服務計畫擬定、就業諮詢、就業機會開發、推介就業、追蹤輔導、職務再設計及就業支持等事項	<p>一、領有社會工作師、職能治療師、物理治療師、心理師或特殊教育教師證書。</p> <p>二、取得就業服務乙級技術士證。</p> <p>三、大專校院復健諮商、社會工作、職能治療、物理治療、特殊教育、勞工關係、企業管理、人力資源、心理或輔導之相關科系所畢業。</p>

		<p>四、非屬前款相關科系所畢業，從事就業服務或身心障礙者福利服務相關工作一年以上，且完成身心障礙者就業服務相關專業訓練八十小時以上。</p>
<p>職業重建個案管理員</p>	<p>辦理就業轉銜、職業重建諮詢、開案評估、擬定初步職業重建服務計畫、分派或連結適當服務、資源整合與獲取、服務追蹤及結案評定等事項</p>	<p>一、領有社會工作師、職能治療師、物理治療師、心理師或特殊教育教師證書。 二、取得就業服務乙級技術士證。 三、大專校院復健諮商、社會工作、職能治療、物理治療、特殊教育、勞工關係、企業管理、人力資源、心理或輔導之相關科系所畢業。 四、非屬前款相關科系所畢業，從事就業服務或身心障礙者福利服務相關工作一年以上，且完成身心障礙者就業服務相關專業訓練八十小時以上。</p>

資料來源：作者整理自「身心障礙福利服務專業人員遴用訓練及培訓辦法」及「身心障礙者職業重建服務專業人員遴用及培訓準則」。



社會福利概論

參考書目

- 傅篤誠 (2002) 。《非營利事業管理：議題導向與管理策略》。台北：新文京。
- 江亮演 (2000) 。《社會福利與行政》。台北：五南。

社會福利的結構與分配基礎

第1節 福利提供的組成與結構

一、福利提供的體系結構

雖然多數人對社會福利的關心多集中於給付，資源的分配。但是，社會福利之所以能被提供或輸送，並不僅是表面上所呈現的、將財貨輸送、給付予使用者、需求者或案主而已。事實上，無論是由政府所提供現金救助予貧窮者；或由社工員提供專業服務予案主；或社會福利機構中的社會福利人員提供照顧服務予老人或身心障礙者，在這些給付與服務活動的背後，則是一個複雜的福利系統運作，涉及到一連串相互連結、有意規劃的選擇（trade-off）安排。這些選擇安排，可以用福利提供的組成與結構稱之。

如圖6-1所呈現的，無論是傳統的慈善救濟或是現代化、政府主導的社會福利制度，在整個福利運作體系中，至少會涉及到四種角色。

（一）付費者或福利資源提供者

是指最終、實際支付社會福利代價及資源的人或組織。雖然，就福利使用者而言，其所獲得的福利可能來自政府，或民間非營利組織，即彼等從政府社工員或非營利組織手中接獲資源，但政府或該組織未必是最終、實際的負擔者，而可能僅是轉手的提供者。

在慈善式的福利救濟中，捐助人乃是資源提供者。而當代社會福利



社會福利概論

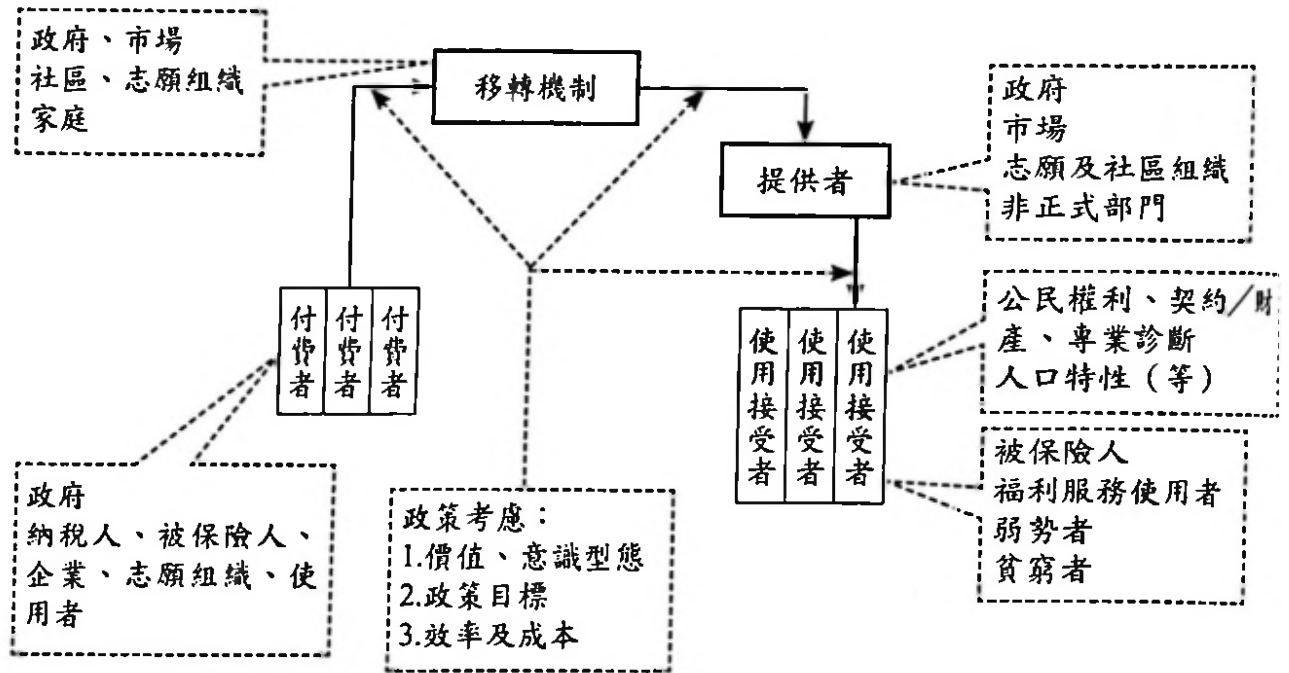


圖6-1 社會福利的運作機制

資料來源：Chatterjee (1996).

制度中，國民、特別是納稅的國民常常是福利資源的提供者。在社會保險制度中，繳納保險費的被保險人或企業雇主是最終真正的付費者。

(二)福利接受者或使用著

是指最後的福利使用者，也是真正獲得福利的人，如社會保險的使用者（領取者）；貧窮者，或經社工員評估判斷使用福利的人；如被安置的身心障礙者亦是福利使用者。

(三)福利的提供者

是指那些將福利資源或服務交到福利使用者，或接受者手上的專業者或福利組織。提供者未必是真正、最終的負擔者，而是與福利使用者接觸的介面。

在慈善式的福利救濟中，有時資源提供者亦同時是福利提供者，但亦可能捐助者將資源捐助予某些組織，而由該等福利組織進行福利提

供。如在台灣，部分民眾捐款予家扶基金會，由家扶基金會提供資源予貧窮兒童，則家扶基金會乃是提供者，而捐款的民眾乃是所謂的付費者。又在當代政府主導的社會福利制度中，社會安全給付（如老年年金與失業保險給付）乃是政府指定的保險人所進行，這些保險人（如勞保局、健保局）則是福利提供者。

(四)移轉機制

是指收集資源及進行資源分配的機制。移轉機制可以包括既存的社會制度，與為社會福利而存在的社會制度（和組織）二種。家庭與國家即是人類社會中既存的社會制度，並亦扮演資源匯集與分配的機制。而非營利組織或基於政府公權力而立法設置的社會保險組織則是專為社會福利運作而存在的移轉機制。

移轉機制的核心角色與功能，乃在於進行資源匯集與分配。經由資源分配的活動，將資源移交給福利提供者，再由提供者進行福利資源的輸送或提供福利活動。

然而，如圖6-1般的結構體系運作並不是如同機械般沒有選擇性的。而是複雜的系統運作，涉及到一連串相互連結、有意規劃的選擇（trade-off）安排。付費者對福利資源的負擔並不完全是自願的，在某些情況，如社會保險、稅賦都是強制的。同樣地，從資源匯集與分配的角度來看，哪些人是付費者，資源將分配予那些使用者，以及透過那些提供者來進行提供、甚至採用哪一種移轉機制，乃是選擇的結果。在圖6-1中，所謂的政策考慮，即強調這些選擇是價值、意識型態、政策目標及效率與成本等各種因素作用的結果，且這些因素在各階段均發生作用。

二、福利體系運作的環結

雖然圖6-1提供了吾人有關社會福利體系結構一個相當總觀的架構，但仍有過於簡略之憾。



社會福利概論

Healy (1998) 進一步指出在設計社會福利的服務輸送時，應考量審視的問題有十一個：為何應提供這些服務？有哪些事是應作的？服務要提供給誰？服務用哪些型態呈現？由哪些部門來提供？將為這些服務付出多少代價？這些代價由誰付費及承擔？由誰來提供服務？這些服務將在哪些地方被提供？何時提供？如何提供？

對於這些社會福利活動與體系結構，Gilbert和Terrell (2005) 則以幾個名稱稱之，為社會性分配的基礎 (basis of social allocations)、服務輸送體系的結構 (the structure of the delivery system)、社會供給的本質 (nature of social provisions) 及財務模式 (mode of finance: sources of funds and systems of transfer)。詳言之，對Gilbert和Terrell而言，社會性分配的基礎是指決定給付或分配的基本原則 (見本章其他節)，如全民性或選擇性，或其他專業權力與判斷等。服務輸送體系的結構指的是輸送組織的設計與分工 (見本書第九章)。而社會供給的本質是指給付的勞務與財貨的型式本質，如現金給付、或實務，或服務 (見本書第七章)。至於財務模式指的是財源與財務結構 (詳見第八章)。而國內學者萬育維 (2007) 則認為在社會服務方案的設計上，至少有五個方面的抉擇：提供者、服務使用對象、給付項目、輸送過程與財務。

Titmuss (1968) 很早就告訴我們、提供我們一個分析社會政策的三層次，固然Titmuss這個架構的原始作用是希望提供給社會行政 (政策) 研究者分析、理解社會政策的參考，但卻也是形成社會福利的要素。Titmuss (1968: 130) 寫著：

「無論要討論服務的本質、行動或功能；或者無論實物性的供給、集體消費，以及現金或會計方式的移轉性支付，吾人均必須考慮三個核心的議題：(1)根據什麼原則取得福利權利的資格？是法律、契約或繳納保費，或是在特定的財務情況下而經由行政裁量或專業判斷？(2)那些人或是處於何種條件下的人口可以符合福利給付的條件？是否將個人、家庭、團體、地域、或社會及生理特質納入

考慮？又決定可具備資格的規則為何？是個別的或契約的：如同權利般是立基於年齡？或者是可變的、而具有裁量的性質？(3)用什麼方法？其可用性、分配和給付為何？又法定的財務和行政為何？」

進言之，這些問題可以進一步群組為幾組問題，即(1)有關福利結構與對象的：為何應提供這些服務？有哪些事是應作的？(2)服務要提供給誰？(3)有關服務財貨的：服務用哪些型態呈現？(4)有關輸送體系的：由哪些部門來提供？(5)有關服務介面的：由誰來提供服務？這些服務將在哪些地方被提供？何時提供？如何提供？(6)有關成本的：將為這些服務付出多少代價？這些代價由誰付費及承擔？

(一)福利結構與對象

有關福利結構與對象方面的議題，包括「為何應提供這些服務？」、「有哪些事是應作的？」以及「服務要提供給誰？」在這組議題上，特別是其中有關「為何應提供這些服務？」的問題上，Healy (1998)認為這是一個倫理、政治問題，也是關於社會福利輸送上最根本的問題。亦即在問：提供福利之目的為何？該項福利的目的係在於解決某些特定人口對象的個人問題？或提升其幸福？抑或在於解決社會問題或政治問題。關於此一部分，在本書的第四章已有不少的介紹。而在，認知及界定「提供福利之目的」的後續中，進一步涉及到對「問題」、「需求」、「目標」的界定，這些有關福利提供的根本性界定與釐清，透過對這些問題的界定，而列出「有哪些事是應作的？」

雖然，就服務設計的層面上來看，「服務要提供給誰？」的問題似指陳的是服務對象的界定與描述。但是，這個問題更包括了表面上的對象「目標人口群」(target group)以及「福利權利的來源」或福利請求權利的問題。



社會福利概論

(二)服務財貨的類型

一般而言，社會福利的服務至少可以包括機會（opportunities）、服務（services）、實物（good）、額度（credit）、現金（cash）及權力（power）（Gilbert & Terrell, 2005; Healy, 1998）。而不同的給付財貨間的選擇安排，亦往往是手段與目的間的最適選擇。本書有專章（第七章）介紹此一部份。

(三)輸送

在福利輸送體系上的安排上，雖然多數人會自然而然地認為社會福利乃是由福利機構提供的，或者進一步理解到福利機構可以包括公立機構與私立非營利機構。或者認為：傳統時代的社會福利輸送乃以非營利、宗教、志願、慈善性質的組織為主。而現代社會福利之輸送乃由政府提供為主。事實上，社會福利的提供乃遠較這種公、私二元分類複雜。當代社會福利提供系統，已呈現出多元的混合式提供，而稱之為「多元福利提供」或「福利混合」（welfare mix）。而在進行社會福利方案或規劃之際，決定福利輸送的體系是一件選擇的工作。或者，在理解福利提供時，探討福利提供的體系與部門是重要的。因為不同的福利體系，或福利部門，或稱之為福利輸送管道（甚至用通路的觀念來理解之），其體系自身有其特質，而對福利財貨有影響，即對不同型態的福利財貨與給付有不同的效果。

除了政府、非營利組織是最常見的福利輸送體外，市場與非正式組織亦在服務輸送中扮演一部分的角色。

(四)財務與成本

對於社會福利的關注，無論將焦點放在獲得財貨或是所得再分配，均涉及到財務與成本，即社會福利的代價與支出，以及這些代價由哪些人來支付。

在有些情況中，服務的成本乃係透過政府的財稅系統進行財務制度規劃運作，而有使用者與支付者不同的情況。有時，則在使用者付費的原則下進行，使用者自行負擔服務的成本與代價。

(五)服務介面

對社會大眾或服務使用者而言，服務介面是彼等與社會福利的接觸點，這個接觸點上的互動，則係在時間、空間結構下，透過真實的服務提供者，以具體的服務提供方式進行服務活動。

服務介面是整個福利活動的最表層、是案主與服務使用者最終的感受，直接影響到對服務的印象與滿意度。

第2節 社會福利分配的權利

一、福利請求權利與審查標準

當社會福利成為一種體系、一種社會制度，特別是在政府公共權力介入社會福利提供、政府或福利機構與人民之間的社會福利關係變得正式化。當政府或福利機構在面對眾多的福利需求者，但其所掌握的資源是相對有限時，進行選擇與篩選則變得非常重要且關鍵。進而，選擇與篩選必須有合宜的理由、規則甚至必須有法律的基礎。Chambers (2009: 133) 指出，人們在社會福利上的請求權利資格有八種。

(一)過去的貢獻

此處的貢獻 (contribution) 是指狹義的、對福利體系、特別是社會保險制度的貢獻、即所繳納的保險費。在社會保險制的福利設計中，被保險人在請領保險給付時，除必須符合發生保險事故的要求外，往往



社會福利概論

必須符合繳納保險費期間的規定，或給付的水準乃依繳費期間或多寡而定，即是以貢獻作為請求資格之一。

(二)行政規則

是指依政府政策所制定的行政規則（administrative rules），而成為審核條件。亦即，這些行政規則本身帶有較強烈的對象性。如台灣近年的「特殊境遇家庭」其中又包括了幾個次類項，而這種對象劃定的方式未必完全符合學理（參見本章各節），而是較偏向於行政的方便性而決定成為規則。

(三)行政裁量

行政裁量並不是由行政人員無限度的任意決定，指的是政府的行政人員，在法律及行政規則授權下，對於福利給付的申請人，依職權所進行裁量與決定。通常，行政裁量不但必須限制在行政規則的範圍內，更會參酌專家的建議，或依據實況依比例原則而進行。例如，在台灣，有對於低收入獨居老人提供居家服務的情況。行政人員則依據行政規則、申請人的實況及機關慣例而提供給付。

(四)契約

在透過非營利部門與營利部門所提供的服務，會有立基於契約（contract）為基礎的情況。如老人進住仁愛之家、老人公寓，或者藉由私人保險獲得年金給付，乃係基於契約而運作及給付。雖然，有時仁愛之家乃由政府所設立，或由政府所經營，但其服務提供的性質，仍具有私法契約的性質。

(五)專業裁量判斷

是指案主是否應獲得給付是依據專業人員（如社會工作人員、醫師）的專業判斷。如受暴婦女應否需要緊急庇護即係透過社會工作人員

的專業裁量判斷（professional discretion）而決定是否提供服務。

(六)司法判決

是指在個別個案的情況中，案主的權利乃是透過司法判決（judicial decisions）而確定。包括工人的職業傷害賠償、離婚夫妻對子女的監護權與扶養費用等。

(七)資產調查

資產調查（means-test）。是最傳統的、區辨是否為貧民的方法。即對貧民家戶的財產及所得進行查核，以決定是否為貧民及獲得救助。

(八)附加在勞動關係上的給付（attachment to work force）

部分的社會福利乃以達成特定的政策目的。特別是在資本主義經濟體系中，社會安全制度具有維護勞動力、經濟體制運作的目的。在這些考量設計中，福利僅提供給具勞動力或勞動關係的人口群。如職業年金保障，或企業所提供的企業福利。

Chambers（2000）對於福利請求權上的八種資格分類雖然頗為廣泛周延，但同時包括了福利資格權（entitlement）與審查原則，進而這八類並不是互斥的。

政府基於社會政策而提供的各項社會福利給付中，各項給付均有所謂的福利資格權與給付對象（eligible）（或經審查合格的對象）的設計，此二者是政策設計中的重要考量。

就法律的字彙來解釋，前者係指是否有權可以提出申請，具有請求權利，強調的是一種賦予的權利與權利的基礎。後者係指是否可以符合給付的法定條件，強調合格的、經審查後的資格。但由於部分給付並沒有嚴格的法律要件，即只要擁有請求權利，亦即符合給付的法定條件而易生混淆。或者，因為多數的情況下，住民均已具有福利資格權，而較集中於討論給付對象的議題。



社會福利概論

例如，在台灣，老人申請入住仁愛之家，其常見的條件為：「1.中華民國國民。2.設籍滿四個月。3.年滿六十五歲。4.無法定傳染疾病、能生活自理。5.家境困苦非依靠政府救濟無法維生者。」在這些條件中，「1.中華民國國民。」、「2.設籍滿四個月。」即屬福利資格權利、或公民權利或申請權利的限制。而「3.年滿六十五歲。」、「4.無法定傳染疾病、能生活自理。」及「5.家境困苦非依靠政府救濟無法維生者。」乃屬審查條件。

公民權利的規範是權利、是賦予的。而條件是行政的、是可調整變動的。過去，台灣出現外籍配偶，雖落入經濟困境仍未能獲救助，並非因為未符合經濟上、或審查的條件，乃是因為未擁有公民權利，而未具有福利的申請權利。

二、公民權利與居留權

從福利資格權來看，公民權與社會契約是兩種不同的權利。雖然，公民權往往是指基於國籍而擁有該國國民資格及權利，但福利權中的公民權的概念的實務運用並不限於公民，尚包括準公民的權利，即擴張到擁有合法居留權利者。所謂的公民資格是指具有選舉權的公民或國民。而合法居留權利者，是指合法長期停留在國境內的外國人，如留學生、合法的外國勞工。

部分的福利給付對象乃針對符合請求資格或權利即可提出申請，此類的只要符合公民權要求的給付，往往是免費的給付方案，如社會津貼、部分國家的兒童津貼。而擴大了的福利資格權，即擴張到具有合法居留權利者的外國人，通常與人道或衛生有關，如法國的租屋補助與醫療補助。且此類擴張了的福利資格權利有時會與社會契約相結合，以附條件的方式運作。如在台灣的合法外勞仍參加勞保，即是居留權附加上繳交勞保費達到社會契約型態的例子。

三、附條件與無條件的請求權利

有一部分的社會福利給付是更附有其他社會契約條件後而成為福利資格權，如社會保險的繳費要求，係指必須參加社會政策體制及負擔義務者，乃取得福利資格權利。如參加社會保險並繳納保費，乃取得福利資格權利。

Lister認為人民（或住民）（含國民及有權居留的各種移民）所可能獲得福利的基本原則可以區分為裁量（discretion）與權利二大類。前者又進一步分為慈善組織的救濟與政府依法的行政與專業裁量給付。而權利的部分，則進一步區分為普遍公民權的全民性福利給付，與經由諸如資產調查的選擇性福利。當然，全民性福利又進一步區分為附條件的，如社會保險，以及無需附條件的給付，如兒童津貼。進一步呈現如圖6-2。

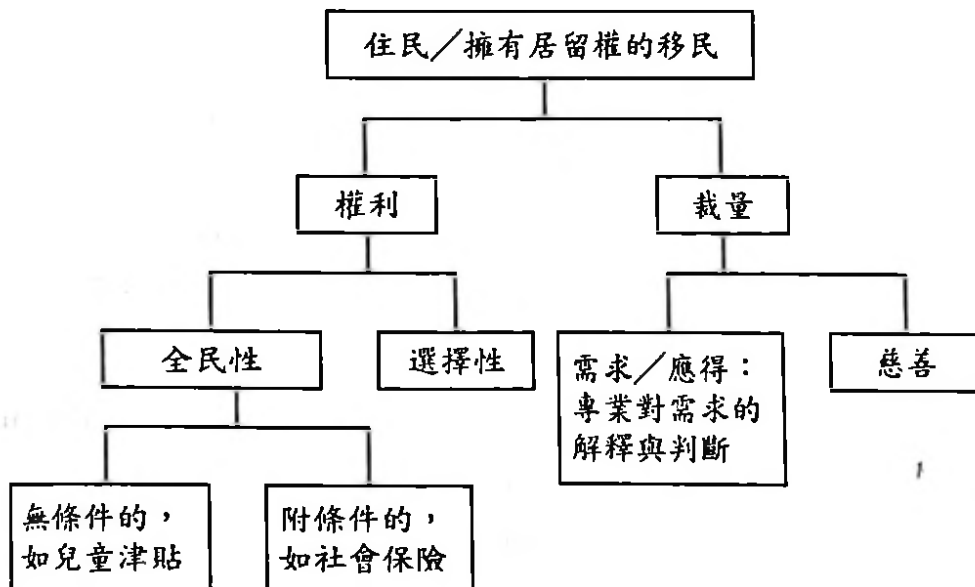


圖6-2 福利的原則

資料來源：Lister (2003).



社會福利概論

雖然，就概念上來看，人民的福利權利可以有從嚴到寬的順序，而是否是附條件的、是否擴張到準公民權利是順序的兩端。而在實際的福利制度設計中，往往與社會價值有關，進而形成一國的福利體系。而這些不同的福利權利安排或選擇，往往是該國社會價值與福利意識型態偏好的表現。

第3節 以財務情況為福利給付的審查

一、選擇福利對象的多種條件

但是正如前面所說明的，取得資格權係一種請求權利，但並非在符合或擁有福利請求權利時即可以獲得給付，而是必須符合所謂的審查或給付條件。所謂的審查條件實有各種不同內容，如年齡（如老年）、家庭結構（如單親、子女數）、就業狀況（如是否失業、是否處於職業訓練中）、經濟能力，或如參加社會保險的年限。所謂的條件，包括在政策方案上已有明確界定、可操作的條件，也可能是必須經由行政裁量，如社會救助；或需經過專業判斷，如提供家庭暴力事件受害者的庇護。

權利或資格權，是指有法律上、身分上的資格，有權獲得福利給付，但並不確定符合給付的行政規則條件。所謂給付的條件，是指一些審查的行政規則、甚至是契約規則。這些審查的規則，其性質可以分為四類：財產、身心功能、社會經歷或人口特質。即Gilbert和Terrell（2005）曾指出四種原則：資產調查（mean-tested）、經專業診斷裁量（diagnostic differentiation）、補償性（compensation）的給付，及特定人口類屬的需求（attributed need）四種。此處先探討以經濟能力作為審查給付的條件。

在經過審查的情況下，常被理解為「經審查」的福利即稱之為選擇性的福利服務（selective social service）；亦即將之理解為福利服務只提

供給那些需要的人。但是，這樣的理解並非完全適當。Titmuss (1987) 早就指出，許多人被搞迷糊了，因為有許多選擇性服務與給付是基於社會權的人口類屬、族群、團體、地域人口等需求而提供的，並不全是基於個人財力原則而辦理 (Titmuss, 1987)。選擇性福利固然是提供給特定國民的，但是更重要的議題是：這些特定國民、特定服務是提供給具有何種特性的國民？所以資產調查雖是選擇性服務對象的方法，卻不是唯一的方法。進而，所謂的選擇性社會福利可以有二種意義，第一種是較常為人所運用，也可稱為狹義的選擇性福利，是指需經資產調查方式的福利給付。第二種則相對上為少數福利研究者所主張，同時是較廣義的意義，是指福利的提供乃是基於社會權的人口類屬、族群、團體、地域人口等需求而提供給特定國民的。

二、以財務能力作為選擇的條件

以經濟或財務能力作為篩選是否為福利需求者，或以經濟能力作為給付的條件的做法，在社會福利的給付歷史上有長久的傳統。在社會福利領域中，亦以是否經資產調查，而有所謂的全民性（或普及性；universal）福利與選擇性（或優先性；selective）福利的區別。

全民性與選擇性的福利給付模型，被認為是Titmuss於1968年所提出來的 (Pratt, 1997: 198)。而Titmuss (1968) 的全民性概念係來自於英國的Education Act 1944、Family Allowance Act 1945、National Insurance Acts 1946，強調在政府社會政策的可近性上，國民不因地位及其他個人之條件或狀況的差異有所差異，而是均得享有及獲得政府的公共服務。

(一) 選擇性福利

所謂選擇性福利，多數學者認為是透過社會福利機構，將福利資源分配給那些真正需要福利的低收入者，其服務對象是經過選擇的，而非全體國民一體適用，而所謂選擇的辦法即所謂的「資產調查」，任何需



社會福利概論

要福利服務的個人或家庭，必須先向社會福利機構提出申請，再調查其經濟狀況，審查合格之後，才有權利享受政府所提供的各項福利政策。

此模式通常被認為是一種對特定困境與壓力的暫時性措施，由於將有限資源集中於部分真正有需求的國民，被認為有較高的效率（Kahn, 1979: 76-78），同時也被認為是一種可以避免社會福利資源浪費的設計（詹火生，1988：13-14）。雖然選擇性福利以效率為名，而批評全民性福利無效率、浪費資源與造成政府的財政負擔。但是執行選擇性福利的資產調查工作，也會發生無效率行政的情形；同時一個大規模的選擇性福利制度亦可能反而比小規模的全民性福利耗費更多的政府財務與社會福利資源。

選擇性常是指必須經過資產調查來檢證該福利申請者的經濟能力處於需要救助的地位，而此類的社會福利給付被稱之為選擇性的福利方案。Davies解釋，選擇性的給付，係建基於公共資源分配的概念上，基於濟貧法的傳統，資源運用在「值得」（deserving）幫助、值得獲得公共資源的對象上，所以必須經由某些調查及核定的過程（Davies, 1978）。也因為是建立在資源分配的概念上，其核心意義有二：節制（trigger）及所得限制。所謂的節制是指「可節制」，是指給付項目、範圍，以及水準是可節制的；所得限制則在於體現所謂的「值得」或「應該可以」。綜合這兩個核心的意義，資產調查則是相當能實現這兩個核心意義的有效工具（Pratt, 1997: 199）。

選擇性的福利服務：係指福利服務只提供給那些需要的人，而這些人必須是它們的資源不足夠讓他們購買經濟市場中的服務，而且現金補助也僅提供給那些所得低於最低水準的人。例如，英國所實施的免費學校餐點和補充給付制度等。所謂「選擇」的辦法是採取所謂「資產調查」，其優點在於能夠避免社會福利資源不必要的浪費，兼可提高低收入者的生活水準，而不阻礙社會經濟的正常發展。而其缺點則乃因須透過資產調查來決定，只有家庭經濟狀況低於社會所認定的「貧窮標準」者，才有享受福利服務的資格，於是對受助者含有「接受福利是一種恥

辱」的污名（stigma），結果使許多有需要者裹足不前。

多數支持選擇性福利的人士認為，政府應縮減服務的提供範圍與內容，尤其除了少數必要由政府提供的服務外，其餘各項福務不但政府不應介入，更應交由市場來提供並決定價格，至於少數沒有購買能力的國民，則可以透過資產調查的程序，由政府給予救助或補助（Kahn, 1979: 77）。

Pratt（1997: 199-200）進一步說明選擇性概念的運作係建立在一些假設之上，進而政府可以使用選擇性方式作為服務輸送的工具，而未必然要提供全民性的服務。選擇空間，即可以部分的、選擇的方式介入。這些假設包括：

1. 人們都是理性的行為者。人們都會捉住其所擁有及其遇到的機會，包括政府提供的福利。
2. 社會財具有準市場性的特性。社會福利所處理的財貨與服務，如醫療、福利服務，雖具有公眾性，而異於純私人財貨，如衣服，但也未必完全是純的公眾性，如國防般。
3. 此類社會財雖可以有市場運作並為財貨訂出價格，但由於對消費者和供給者而言，彼等所可以獲得的資訊均是片面而不足的。

簡言之，在這些假設的情況下，選擇性福利是這樣運作的：由於社會財的消費者與供給者的資訊未必是充足的，所以政府有介入的必要，但同時由於社會財具有半公眾性及準市場性的特性，政府不必全面介入；再者，由於人們的理性及掌握機會的特質，即使政府未全面提供，需求者會主動掌握機會而獲得滿足，其權利不會受到減損。因此，政府可以透過資產調查而篩選出需求者，及針對需求者提供福利財，而有需要政府介入，且在介入時僅部分提供，而非如純公共財般，提供的效果是全給或全不給。

(二) 資產調查

事實上，資產調查可以說是對福利需求者所進行的一種福利的需求



社會福利概論

評估，惟這種需求評估並不從多方面收集資料及綜合判斷，而僅從財產及所得來進行評斷並且只將國民區分為有需求與無需求二類，未對不同的需求者進行進一步、多面向、多層次的評估與區分。在這種簡化下，甚至對某些經濟學者與政治學者而言，資產調查等同於判斷是否有福利需求的標準。此均顯示對資產調查之特性與本質的認識有其重要性，值得進一步討論。

Crosland指出，需經資產調查的福利必須在滿足兩個條件下才可以適用：(1)適用於非必要性的福利，且其需求性與資產調查的結果有高度相關，諸如衛生保健與教育即不宜經過資財調查後提供；(2)資產調查的所得標準必須儘可能定得鬆一些，因為若只是少部分人不需付費，則易產生負面的效果（Crosland, 1967；引自Pope et al., 1986）。

Titmuss（1968）認為利用資產調查區辨經濟能力的效果中，其此一概念工具可以進一步延伸在幾個地方，即：

1. 用來界定哪些人在勞動市場之外（誰需要所得維持及哪些人所擁有的資源是相對地可以確定及可預測的；如老人），所得水準將在所得維持方案中被當作最低所得。資產調查標準被當作是最低維生所得，所得能力低於資產調查者，進一步被視為是非一般的勞動者或非勞者，而被認為是可以被協助的。
2. 對某些政府所提供的收費性服務（或租金），用以決定哪些人要付費而哪些人不用。經資產調查篩檢出未達最低維生所得者，進一步被認為無需為其所使用的政府服務付費（如健康保險保險費、學生午餐費），而由政府自公共預算中支付成本。
3. 決定哪些人應接受「免費」的公共服務或給付，而其餘的人則於市場中購買服務或獲得給付，或只要依公共服務的成本付費。經資產調查篩檢而未達最低維生所得者，進一步被認為可以有資格使用政府所提供的某些免費的服務（如社會住宅、老人養護），而由政府自公共預算支付成本。
4. 決定全民性費用的特許或減免。通過資產調查篩檢而未達最低維

生所得者，進一步被認為無需負擔某些國民的義務責任，或減少、免除其責任（如英國的地方稅免除）。

另外，亦有學者將資產調查等同於最低生活水準，認為資產調查具有福利安全網的功能，當所得低於這個標準時就可以獲得救助，而多數國民的所得超過這個標準，並不需要救助。例如家庭救助尤其如此。此時，資產調查乃成為所謂殘補式福利的選擇標準（Spicker, 1993: 139-142）。

固然資產調查是用以選擇或決定優先需求的重要工具，但並非是唯一的方法。其他人口特質（如老人、兒童）或家庭結構特質（如單親、獨居）也可以成為選擇及優先的標準，而範定福利的目標人口群（Alcock, 2002: 222）（見下節）。

（三）全民性福利

全民性的社會服務（universal social service）係指在一個將全民納入的服務及分配體系中，服務和利益提供給那些需要的人，並不考慮這些人的財富或其收入。例如，英國的國民健康服務和台灣的全民健康保險。此模式的優點為每個人都有平等的機會來享受社會福利服務；但其最大的缺點為容易阻礙社會經濟的正常發展。此乃由於全民性的福利措施，極易培養整個社會的安逸風氣，遂導致缺乏工作與進取的刺激。此外，因為每個人都有享受福利服務的機會，所以很容易造成社會資源的浪費情形。

相對地，無需經過資產調查的方案，則是全民性的方案。全民的社會福利方案是指全體國民對福利有同等的接近性，不因貧富、人種、膚色、居住地區而有不同的使用機會，固然不因貧窮而阻礙使用的可近性，更亦不因富有而被排除在外，但此一模式的內涵並不必然是指全體國民均免費地使用福利資源。多數學者認為全民性社會福利係在社會福利資源的分配過程中，不論貧富，皆有資格享有福利待遇，福利使用者不因使用福利資源而喪失地位，或有否定自尊的羞辱，沒有任何人因為



社會福利概論

使用福利資源而成為他人的負擔，強調全民使用或不使用的社會權，服務被認為是有需求的，且由社會來共同承擔，同時這些需求是私有市場或家庭所無法也不願全面提供的服務（Titmuss, 1987）。

此模式的優點為每個人都有平等的機會享有福利，同時將社會福利給予視為一種權利而非政府對國民的施受慈善關係，同時可以避免選擇性福利資產調查的「污名」（詹火生，1988：12-14）。亦有學者認為所謂全民性的社會福利，是指在一個社會中的所有公民對服務之貢獻相等，而且所有人均可由此服務享受相等的利益（Jones et al., 1983）。國民不因其職業，或因所從事之工作的危險性程度，均繳交同等費率的保險費，享有同等的福利給付（Kahn, 1979: 76）。

全民性福利與服務最為人所垢病的問題有二：首先是政府耗用大量資源所提供的全民性福利與服務，國民常認為不過爾爾，並未感到蒙受非常大的利益，不但不能滿足其各別的特殊需求，而且國民仍深信政府所提供的福利與服務是提供給窮人的。其次，全民性福利與服務的確較選擇性福利，必須花費較高的成本、至少在總給付支出上是較高的，而往往被認為是一種比較貴的福利制度（Kahn, 1979: 77）。

Titmuss（1987）認為全民性福利固然是提供給全體國民一體適用的，更重要的是哪些服務或福利制度有必要以全民性的方式提供給全民，或者說有哪些問題是全體國民均會面臨的。事實上，全民性的方案仍可進一步區分為是需要繳費的全民性方案與不需繳費的全民性方案。全民性方案並不若文字上所呈現的，一定是百分之百適用於全體國民或接近全體國民所可以享用或獲得的給付或福利方案。如號稱全民的年金給付，如係採行保險制，僅給付予符合繳費期間要求的被保險人，甚至法國、英國無需繳費的兒童津貼（child benefit）也未提供給所有國民（只提供給有兩個以上孩子的家庭），而稱之為全民性方案（Miller, 1999: 11）。

同樣地，全民性福利的概念也是建立在若干的假設之上，而在這些假設，政府有其全面介入的必要性（Pratt, 1997: 201-202）

第一，社會財雖可經由市場運作進行分配及提供予人們，但其提供與分配是不當與不足的，尤其某些社會財對社會的重要性相當大，政府必須以集體的力量處理那些不足與不當。如教育、醫療、孩童的生活機會與環境，均是影響重大的，而有必要以集體的力量提供全民性的福利。

第二，基於個人與組織的原因，以選擇性原則提供社會財會阻卻某些人接近社會財的可能性，而這些受阻卻者是真正有需要的需求者。如少數民族、移民易因文化制度性的限制，阻礙彼等對於福利的接近與使用。

第三，資產調查不但對福利使用者的自尊有負面的影響，且有害社會一體的團結意識與凝聚，不利社會運作。資產調查所篩檢出的「最優先需求者」不但承受污名，在某些過度宣揚個人責任的社會中，經過資產調查的福利使用者，更被貼上「失敗者」、「福利依賴者」的標籤，而擴大福利負擔者與使用者間的對立。

Pratt (1997) 進一步從效果 (effectiveness)、政策目標達成情形、行政成本、公共支出的意義、社會成本與社會利益、對勞動市場的意義，來分析此二種輸送模式，並整理如表6-1。簡單地說，全民性的輸送模式會有較高的服務實現率，但卻使用較多的資源，甚至有浪費的情形，不過其行政成本較低及沒有污名效果、有利社會整合、促進社會平等化及不妨害勞動誘因是最大的優點。而選擇性模式，其服務的輸送率往往是較低的，加上高而持久的污名效果及加大社會區分化，甚至行政成本較高，是最常受的攻擊，不過其對公共支出的財政壓力較小，及能有效針對目標人口群來輸送，又能維持社會公平的倫理，是支持者最常提出的理由，不過其所造成的貧窮陷阱，也是常為人所批評的理由之一。



社會福利概論

表6-1 全民性與選擇性之社會政策特性比較摘要

特質向度	全民性	選擇性
效果	高；高實現率	不一定； 通常是低（實現率）
政策目標達成情形	有資源浪費的情形 （一大部分的給付流到無需求的人手上）	有效地運用資源（針對目標人口群）
行政成本	低	高
公共支出的意義	需要較多的公資源	對公共支出的壓力較小
社會成本與社會利益	<ul style="list-style-type: none"> • 沒有污名效果 • 有利社會整合 • 平等化 	<ul style="list-style-type: none"> • 污名效果相當大且持續 • 社會區分化 • 公平性
對勞動市場的意義	強化工作誘因	對貧窮者而言，其邊際稅率相當高，而危害工作誘因，即產生貧窮陷阱

資料來源：Pratt (1997).

第4節 非財務標準的福利給付審查原則

對於全民性與選擇性這二種區分方法，固然有長久的歷史，也在社會政策與社會行政領域為人們所習用。正如Gilbert和Terrell（2005: 87）以及Burch（1999: 260-268）所指出的，全民性與選擇性二元劃分法固然或可以將所有的社會福利給付納入，但卻未必合宜。尤其是所謂的非經資產調查、而針對特定人口特質的給付，並不合宜簡化為選擇性福利。

Gilbert和Terrell（2005）將非屬全民性的福利給付，再分為四種：(1) 特定人口類屬的需求（attributed need），如職業婦女的育兒服務；(2) 補償性給付，包括過去曾經有過貢獻者或受不公平待遇者，如退伍軍人、種族歧視受害者；(3) 經診斷的區別（diagnostic differentiation）或專業判斷的需求者，如經社工員裁量而提供的居家服務；(4) 經資產調查的救助

(前節已討論)。又對Gilbert和Terrell而言，這四種給付的類型，不僅是類別的，更是順序的，特定人口類屬的需求是較接近所謂的「制度性」(institutional)福利的，而經資產調查是較具「殘補式」福利性質(如表6-2)。

一、經專業診斷判斷

除了透過資產調查篩選是否是福利需求者外，透過專業者對人們的身心功能進行診斷，以裁量判斷是否合於福利給付的對象亦是理解的。如經由醫師的診斷，以決定是否需要醫療服務、透過社工員的判斷，而決定是否需要安置服務，或是否需要對獨居老人提供居家服務。這種經專業診斷判斷之決定的運用，在社會福利體系中雖然是易於理解的，但實際運用的普遍程度，仍受到幾項因素的影響。

第一，專業診斷判斷的運用，建立在該等專業知識能力被社會大眾認可接受的前提條件中。不少的專業未必然是受到社會大眾認可接受的。在社會福利領域中，醫療專業的決定判斷多是被接受的。近年來，社會工作人員的判斷有漸受認可的情況。另外，在失業給付或就業給付的情況中，職業輔導員的判斷與裁量也漸有效力。

第二，專業診斷判斷乃是依據服務申請人及其家庭的身心與社會功能狀態而進行。專業人員的診斷與裁量，其關心探討的焦點是服務申請人生理、心理、家庭與社會功能，而非其經濟能力。醫師是針對病人的生理、心理功能予以診斷。社工人員是針對案主的心理、家庭及社會功能予以診斷。進而判斷彼等是否需要專業服務。至於經濟面的問題，則

表6-2 社會福利資源配置原則

制度性		←—————→		殘補性	
特殊人口類屬的需求	補償性給付	專業診斷		資產調查	

資料來源：Gilbert & Terrell (2005).



社會福利概論

是透過前述資產調查的方式予判別審查。

第三，專業診斷判斷的結果與專業服務相結合。經由專業者的裁量與判斷，專業者進一步決定福利申請者是否獲得及被提供福利服務。如經過醫師診斷為有需要，則接續提供醫療服務。經社工員診斷判斷為有安置的必要，則提供緊急保護安置。經職業訓練輔導員判斷為必要，則或提供職業訓練或重建服務。這些專業判斷的結果，影響的是專業服務的提供，而非經濟協助。

第四，後續專業服務的成本由福利體系支付。不但專業人員依據服務申請人的身心功能進行是否有福利需求的診斷量，如果有後續提供專業服務的情況，其費用乃由社會福利體系提供。包括醫師提供醫療服務的成本、社會工作領域所提供的專業性保護安置，或對獨居老人的居家服務，其服務成本與代價乃由福利體系支付。

這些需求之所以需要由專業者進行診斷判斷，乃在於專業者進行多面向多層次的資料收集、評估與綜合判斷，並進行服務提供的規劃設計，而不若資產調查般僅進行經濟能力單一面向的評估。進而專業者進行評估判斷時多必須針對個別情境進行總合評估，而是一種人力密集的專業活動。其評估結果與服務規劃也是針對個別（個人或家庭）需求的。

二、補償性給付

相對於經資產調查、經專業診斷裁量的福利給付，在篩選福利給付對象的過程中乃經過個案性的判斷，分別以個別申請人（及其家庭）的經濟或身心功能作為判斷的依據。而在社會福利的給付中，仍有其他一種以生活經歷為基礎的給付原則。即所謂的補償性給付。

補償性給付是指針對那些過去曾經歷國家或社會不公正、不公平待遇，或因配合國家社會的特殊需要，而喪失基本、合宜的生活條件或機會，而致目前的生活機會於不平等的位置者，國家與社會基於生活條件

機會不平等的原因，而予補救性的協助，俾提供予相對優待的生活條件。

然而，補償性的給付易流於政治性的酬庸，而有幾部分要特別值得注意。

第一，政府的失當與責任。補償性給付的支付代表著過去政府或社會的不當，或者說，是一種體系性的失敗，甚至是債務（a system failure or debt），包括不當或不公平的制度設計，或資源分配。亦即，政府或社會的責任是應被追究的，也是應負責任的。

第二，合宜生活與生存機會的喪失。補償性給付的提供，並不是無限制地對特定對象提供給付，而是該等對象因政府的不當、國家或時代的需要，而未能獲得合宜生活或生存機會，如教育。

第三，政策給付以補救、提供生存機會為優先。雖然，補償性給付使用了「補償」的字，但其所提供的「補償」，強調的是生活機會條件的增強，而非金錢性的給付。正如經專業診斷的給付，其給付以專業服務為主，補償性給付關懷的重心乃在於所謂的生存機會，其給付亦以重建生活環境、提供生存機會為主，而非提供金錢。如提供退伍軍人職業重建、提供原住民教育及就業機會。

在補償性給付的實例上，不少國家或有些實例。特別是因過去錯誤的種族政策而致原住民經歷不足的教育及生活資源，或因國家戰爭，而致部分軍人失學而在戰爭結束後而不具謀生能力，而提供額外的就學與職業訓練機會，修改種族保護法律等，均屬補償性福利給付。不過，在提供補償性福利之時，亦即同時承認了所謂的「系統性的失敗或債務」，具有面對過去錯誤、承認錯誤的性質。

三、特定人口類屬的需求

以職業、身分別作為福利需求的想像，及據以提供福利給付是非常常見的情況。在台灣，尤其習慣於以人口類屬進行福利給付對象之區



社會福利概論

分，透過人口類別而作為給付對象的設計相當普遍。此種以職業別、身分別、年齡等人口特性的分類稱之為特定人口類屬的需求，如職業婦女的育兒服務、老人的文康休閒活動。

以人口類別為福利需求的判別，具有規範性需求的性質。這種以人口類屬而推定出來的規範性需求，乃是一種對社會系統不當（system inadequacies）的推定。如推定單親媽媽的需求、移民的需求、身心障礙者的需求。這種需求的推定並不是來自於個別個案的真實情況，而是來自於對社會條件、文化、制度的推想。進而，特定人口類別需求的規劃，同時意涵著社會制度的缺陷。

由於對人口類別之福利需求乃來自於規範性的推定，是基於系統不當所進行的推定，其所認定的需求較偏向於一般性的生活服務或照顧，也指向對社會進行制度性改革的必要。

透過對人口類別團體之情況而推定的福利需求，雖有其簡便性，但卻易流於粗疏。因為人口特質或易指向某些福利需求，但經濟能力、身心功能的影響更為強烈，而如果僅就人口特質即予認定，則流於簡略，而如果要同時結合資產調查或專業診斷，則又多此一舉。

這種透過人口類屬範定福利需求的做法，固然具有易於區分的效果，但在福利設計與提供上，則往往不易適當的區分。因為：(1)以人口類別而界定的福利需求既具有想像性質，即未必適切；(2)以人口類別而區分的福利需求，偏向於一般性的生活照顧服務，未必是現代福利制度中對政府或公共給付福利或服務的期待；(3)以人口特質區辨的需求，並不能精確反映給付活動或財貨的性質，易造成不同人口群體間福利活動上的交互重疊與不一致的情況。

如在台灣，以人口群體的區別，可以包括兒、少、老、障、婦女、原住民、勞工與榮民。各人群體的區分原已不是周延互斥，其福利給付與服務活動，又易有部分重疊及差異，如原住民與勞工，同時提供文康活動，則又易疏漏部分的人群，且其文康休閒活動的性質多屬一般性而非專業性。

第5節 不同審查條件原則的運用

一、社會福利對象審查原則的特性

若吾人將全民性福利原則與Gilbert和Terrell（2005）所分類的四種福利分配對象原則相結合，在五種福利對象篩選的特性中（如表6-3），進一步思考在社會福利規劃中的運用。

就Gilbert和Terrell（2005）所分類的四種福利分配對象原則（特定人口類屬的需求、補償性給付、經專業診斷判斷、經資產調查）來看，四種原則分別是以團體、個人為單元，以及依據不同的原則。除了前所介紹，特定人口類屬的需求相對上較偏向於制度性，而專業診斷與資產調查較偏向於殘補性（見表6-2）外，人口類屬需求和補償性原則的給付乃著重於團體取向；而經專業診斷與資產調查二種方式的審查是偏向於個

表6-3 篩選福利對象的方法與性質

	全民性	特定人口類屬	補償性給付	專業診斷	資產調查
區判單元	個人或家庭	群體	群體	個人（家庭）	個人（家庭）
區判者	政策者	專家與行政者	專家與行政者	專業者	行政者
區判向度	生活機會與條件	人口群體特質	生活經驗	身心狀態	經濟
依據	社會共識與需求	社會條件不當（規範性需求）	系統失敗與歷史債務	專業診斷	資產調查
內容特性	未來生存機會與條件	生活照顧	生存機會	身心、家庭功能	物質生活條件經濟
提供	制度機會、經濟資源	一般服務	制度機會	專業服務	經濟資源

資料來源：作者整理。



社會福利概論

人單元的。

再者，在同樣以團體為單元的特定人口類屬的需求和補償性給付中，前者仍是著重於目前的社會系統的不適當，而後者乃來自於過去社會系統的失敗與政策錯誤。進而，前者可謂是面對現在的需求，後者是已過去的錯誤，而稱之為補償。至於同樣以個人為單元的經專業診者透斷的判斷與經資產調查二種，前者仍由專業透過對多面向多層次的個案評估以決定需求，後者乃是經由行政方法對單一經濟面向予以審查。

而全民性福利乃基於某些生活機會與環境系統對人們的生存甚至社會的發展影響甚為鉅大，而有必要以集體的力量予以提供，亦即對這些所謂的「生活機會與環境」及「影響甚為鉅大」的認知乃係基於社會共識的進行。亦即，全民性福利的原則亦與特定人口類屬或補償性原則般，均涉及到生活機會與社會體系，唯其所指涉的福利議題乃包括了有一般性、全民共同經驗性的特性（如教育及醫療）。

二、社會福利對象審查原則之運用

在本章中，吾人介紹探討了幾種篩選社會福利對象的方法。而在社會福利的實況中，不僅僅要認識所謂福利對象的分類，更在於規劃福利方案之際，可以有適當的「手段」與「目的」的結合，即將不同審查條件原則適當地運用到社會福利給付中。

(一) 審查篩選手段與社會福利方案目標間的一致性

雖然，社會福利的目的或政策目標乃視政策發展與社會需要而定，並無法從福利對象原則中可以預先探討。不過，在福利對象的審查原則類別中，仍可以發現不同審查篩選方法有其特定、針對的對象，其透過該等方法所篩選審查出的對象有其特性。全民性福利以對社會發展與個人生存有鉅大影響的生活機會與條件為中心。而特定人口類屬乃以人口特質與社會條件不當為特質。補償性原則適用於針對過去的系統失敗與

歷史債務，對那些受影響、妨礙者之生存機會受限的情況。經專家診斷裁量的區辨方法，乃在於篩選出個人身心及家庭、社會功能受損或未能發展功能者。至於資產調查則在於篩檢經濟能力與物質生活條件的不足。

(二) 審查篩選手段與給付的一致性

篩檢社會福利人口群體的目的在於提供給付與服務。由於福利對象的審查原則類別，乃依據其特性而予以針對性的方法予以區辨，即社會福利對象的審查分類具有依其特性發展的情況，亦指向特定的給付。

全民性福利以對社會發展與個人生存有鉅大影響的生活機會與條件為中心。其給付乃以提供生活機會與條件為目的，教育、醫療、兒童的基本生活即為常見的給付。特定人口類屬乃以人口特質與社會條件不當為特質，其給付亦指向不當的社會條件，當以進行社會系統改革為長期目標，而以人口群的特殊待遇改善為短期方案。而補償性原則著重於生存機會受限的情況，現金給付或服務提供，雖也是一種的補償，並非真正的針對困境。針對該等困境提供相對更多的機會或保障的生存條件的做法乃是較佳的政策選擇（如原住民就業）。

專家診斷判斷乃針對身心及家庭、社會功能進行篩檢，其服務則以增強身心、家庭功能的專業服務為給付。至於經由資產調查而篩檢出經濟能力與物質生活條件不足的家庭，則以提供經濟協助給付來對應。

(三) 方便性與精確性權衡

在運用篩選社會福利對象的方法上，除了思考目的、手段與給付三者間的連貫性外，亦需從方便性與精確性來思考，較不精確的對象篩選方式，相對的易出現多餘、不必要的福利給付。在進行社會規劃之際不得不予注意。

在不考量給付負擔的情況下，五種福利對象的篩檢方式，其行政的方便性並不相同，所將篩檢出的對象，其篩檢的精確程度亦不同。以個



社會福利概論

人為單元的對象，其精確性往往大於以團體為單元的對象界定。由專業者進行個案性評估的經專業診斷是最精準的，但卻也是方便性最低的。而透過行政方法、針對個人經濟能力的篩檢因依據個別資料而進行，其精確性仍可信賴，唯僅限於經濟單一面向。

至於以團體為單元的特定人口類別的需求和補償性給付中，其精確性自然不足。特定人口類屬因仍同時經由專家進行系統的評估，仍有可參酌的意義及其方便性。至於補償性給付，因不易細緻討論個人受到的真實損害，以及對損害程度進行精確的衡量，而往往流於概念性的爭論。而全民性福利並未對福利對象進行篩檢，並沒有方便性與精確性的議題存在。

參考書目

中文部分

- 萬育維 (2007)。《社會福利服務：理論與實踐》(第二版)。台北：三民。
- 詹火生編，古允文等譯 (1988)。《社會福利發展：經驗與理論》。台北：桂冠。
- 賴淑美 (1999)。〈全民健保財務理與展望〉，《主計月刊》，第527期，頁45-51。

西文部分

- Alcock, Pete (2002). Selectivity. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *Dictionary of Social Policy*. p. 222. London: Blackwell Publishers.
- Aldrich, Jonathan (1982). The Earning Replacement Rate of Old-age Benefits in 12 Countries, 1960-80. *Social Security Bulletin*, 45(11): 3-11.
- Burch, Hobart A. (1999). *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: The Haworth Press.
- Chatterjee, Pranab (1996). *Approach to the Welfare State*. Washington: NASW Press.
- Chambers, Donald (2009). *Social policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*. Allyn & Bacon Company.
- Davies, Bleddyn (1978). *Universality, Selectivity, and Effectiveness in Social Policy*. London: Heinemann Educational.
- DiNitto, Diana M. (2000). *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Fifth). Boston: Allyn and Bacon.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy* (Sixth.). Boston: Allyn and Bacon.
- Healy, Judith (1998). *Welfare Option: Delivering social services*. London: Allen & Unwin.
- ILO (1997). *The Cost of Social Security*. New York: ILO.
- ILO (International Labour Organization)(1998). *Social Security Principles*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2000). *World Labour Report 2000*. New York: ILO.
- Jacobs, Didier (1998). *Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.



社會福利概論

- Jones, K., Brown, J., and Bradshaw, J. (1983). *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Johnson, Norman (1987). *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Kahn, Alfred J. (1979). *Social Policy and Social Services* (2nd.). New York: Random House Inc.
- Lister, Ruth (2003). Principle of welfare. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (2nd.). pp. 260-266. London: Blackwell Publishers.
- Miller, Stewart (1999). Social Policy and Social Welfare Systems. In John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller, Sarah Vickerstaff (eds.), *Social Policy*. pp. 1-15. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2001). *Society at a Glance: OECD Social Indicators*. Paris: OECD.
- Pratt, Alan (1997). Universalism or Selectism. In Michael Lavalette and Alan Pratt (eds.), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. London: SAGE.
- Pope, R., Pratt, & Hoyle, B.(Ed.)(1986). *Social Welfare in Britain 1885-1985*. New Hampshire: Croom Helm Ltd.
- Rose, Richad (1986). Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to Welfare Mix. In Richad Rose and Rei Shiratori (eds.), *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press.
- Spicker, Paul (1993). *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.
- SSA (2001). *Social Security Programs Throughout The World*. New York: Social Security Association.
- Stephen, J. D. (1996). The Scandinavian Welfare State: Achievements, Crisis, and Prospects. In G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. pp. 32-65. London: Sage.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Titmuss, R. M. (1987). The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss. In Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds). London: George Allen and Unwin Ltd.
- WB (1994). *Averting The Old Age Crisis*. New York: World Bank.

社會福利的給付財貨

第1節 福利財貨的傳統型態

社會福利的服務至少可以包括機會、服務，實物、現金。Burch (1999: 13-14) 則將福利給付分為給付的類型 (types of benefits) 與輸送的形式 (forms of delivery) 兩個向度來討論。前者，給付的類型進一步分為：(1)物質 (material)：指給付與食物、衣物及保護的品質和滿足有關的；(2)治療 (therapeutic)：指的是身心的治療與恢復有關的；(3)機會，是指接近與促進及提升能力有關的，如教育、職業訓練等。而後者、輸送的形式則分為：(1)實物 (in kind)，指的是實際的物品，如食物；(2)服務，如教育；(3)現金，提供民眾自行到自由市場購買所需，如年金；(4)代券 (voucher)，代券可說是實物及現金二者的中間綜合，民眾可以憑代券提取得實物，福利使用者也可以有部分的選擇自由。

由於機會與權力乃屬抽象的型態，且其遞送的方式不易被觀察、其效果亦難以評估，又具有政治性，進而對社會福利的初學者而言，尚未屬優先探討的部分。治療亦可歸屬於服務，進而，優先介紹現金、實物與服務、代券、回溯式核退給付 (reimbursement)。

一、現金

給付現金是當代社會福利中相當常見的給付型態。特別是在社會安全的給付中，多以現金的方式給付，包括老年的退休年金、失業給付、甚至社會救助均以現金方式給付。



社會福利概論

對福利接受者而言，現金最大的優點是自由，獲得福利給付的民眾可以自由選擇於何時、何處購買其所需的物品，也可以調整或分配不同的購買內容與比重。由於係由福利需求者自己到自由市場購買，往往可以得到最大的效用滿足。現金給付雖然對福利接受者而言有諸多的方便與自由，但對於給付者而言，則有若干的擔心。

但是由於自由購買的運作，及現金係不記名使用的工具媒介，往往無法確保是否為原來的福利需求者、領取者所使用，以及是否使用於之所以獲得福利給付的需求或原因上，如政府無法確定兒童津貼的現金給付是否用於兒童的食物、教育，或是被父母使用於酗酒。在行政方面，現金由於易於儲存及攜帶，其行政最為簡便（詳見表7-1）。

除了以上學者們比較有共識的優點與限制外，另外有些次要的，或學者們的見解略有不同的優點與限制。有學者認為，現金給付的單位較易有彈性，而利於行政預算的表現與調整，如前一年的兒童津貼為3,500元，次年可以維持相同，亦可或調高或調低，且調整的最小單位為幾乎不受限制。而實物給付往往限於實物的實際給付單位，如車子為「輛」、交通為「趟」，或「次」等。甚至，現金給付未必可以是全額的，而可以是需求上部分規模的給付而成為津貼，如租屋津貼（Kahn, 1979: 118-119）。

表7-1 現金與實物給付的優缺點比較摘要

	現 金	實 物
優點	攜帶方便、可儲存、有較高的選擇自由、業主可自由支配、行政成本低、支付單位可不受限制；易計算；可因各種原因只給部分給付而成津貼	可針對需要提供、業主獲得給付可立即使用；可對業主使用上有一定程度的控制效果、集體採購時具議價效果
缺點	無法控制真正被使用的情形、給付不足時未必能滿足需求；未必能購得福利財	不一定是業主喜歡的、選擇性少、未必真正符合實用、業主的滿足程度或較低而成浪費、行政成本太高、不易儲存、有污名效果

資料來源：作者整理。

二、實物與服務

實物給付，在福利給付的歷史中有其悠久的歷史傳統。其優點是能確保及限制福利使用者的使用，較不會有浪費及分配上的偏差。相對地，限制福利使用者的選擇自由，其感受到效用會降低。事實上，因為實物給付的這種主要特性，而被運用於作為社會福利執行社會控制的重要手段之一。此外，因為實物儲存與攜帶往往不容易，甚至福利部門在購買及訂製上有其困難，如住宅、衣服，且任何實物的訂購、儲存與分配所將耗用相當大的行政成本，而日漸為福利組織與政府行政單位所卻步。

除了有形、具體可見的物資外，服務也往往被歸在此一概念中，如兒童照顧服務、老人安養、社會工作專業服務等。雖然有形體的物資和抽象的服務在外觀上並不相同，但就給付的角度來看，福利領受者同樣受到指定及限制而被歸在同一的概念中。

又在實物及服務給付方面，亦有學者認為實物給付可以在福利單位的大量採購中，而取得減價的優勢，發揮較大的購買力及創造福利。但這一部分亦受到若干學者的反駁，指出大量購買所創造出來的購買力或福利效果與所付出的行政成本相比較下未必有利，又某些產品特別是服

表7-2 社會政策中福利財與政府干預的綜合分析

基本方式	變型	舉例一／外國	舉例二／台灣
現金給付	普及原則／無需繳費	法國的兒童津貼	幼兒教育券 (幼兒教育津貼)
	普及原則／需繳費	德國的退休年金	勞保退休金
	選擇(優先)原則	英國的所得支持	社會救助
實物服務	普及原則	英國的住院給付	全民健保醫療給付
	選擇(優先)原則	高等教育學費減免	身障教養補助

資料來源：修改自Miller (1999: 12).



社會福利概論

務，如送餐，職業訓練，即使是大量購買仍未具議價優勢，達到減少成本或支出的目的，但給付單位已付出相當的行政成本（Gilbert & Terrell, 2004）。

三、代券

除了現金與實物外，代券（或抵用券、證明單）可說是介於實物與現金之間的綜合產物。通常由福利給付單位發給福利需求者，需求者持代券向特定的商店領取或兌換實物或獲得服務，而提供服務的單位再憑代券向發出代券的福利單位請求付款。

在這其中，福利單位確保福利給付的內容是符合之所以提供給付的需求項目，而具有實物給付的性質。同時避免實物給付中的大量的行政負擔。而對福利使用者而言，由於福利財仍係到自由市場中兌換領取，甚至若可以提領兌換的商店不限於一處，則仍具有自由市場的特性，其消費與使用效用會較高，而具有現金給付的優點。因此，代券被Gilbert和Terrell（2005）喻之為：「能平衡社會控制與消費者選擇的工具」。

美國是大量使用代券作為給付型態的國家，特別是所謂的食物券更是普遍替代現金給付，是主要的給付型態。

在台灣，代券並沒有大規模地被使用。少數的例子則有：自2009年開始，部分縣市在寒暑假期間，提供貧困學童可以到連鎖超商兌換午餐的餐食券（如高雄市）。又部分縣市在重陽節時，以農會的提貨單或禮券作為縣市長提供給長者的禮金，而具有代券的性質（如苗栗縣）。另外，部分民間企業在捐助予非營利組織時，即以代券進行捐助（如為貧童配製眼鏡、提供貧童補習或才藝學習），而當非營利組織轉而提供予受助者時，即成為給付。

代券給付雖然被喻之為：「能平衡社會控制與消費者選擇的工具」，但以代券作為給付的型態並非沒有限制的。其主要的限制有五：

(一)受市場中現有已存在的財貨與服務的限制

正如代券被視為是準現金，在一定程度上可以自由地購買市場中所存在的貨物與服務。但是，在不少的情況下，案主們所需要的財貨或服務卻是市場上所未提供或欠缺的（如特殊的身心障礙障別的服務、受暴者的安置），若發給案主代券，案主在取得代券後仍無法獲得服務。

(二)流動性仍有一定的限制

雖然代券可以如同準現金般購買財貨與服務，但是仍受限於願意收受代券的商店。在多數的情況下代券的使用受限於特定與發行給付機關（組織）間有契約關係之商店。且在多數的情況下，發行給付機關與商店在考量成本與流動性，往往限定於一定範圍中，如限制在具一定規模的連鎖商店中使用。進而在商品的選購上是受限制的。

(三)代券的發行與流通仍有一定的行政成本

雖然，代券未如實物般會因體積龐大而不易存放及搬運，也不如食物般有儲存的困難，但因仍為實體性的給付，未能如同現金般可利用轉帳方式給付，而有實體性的寄送、發給、領取、兌換等行政活動而必須負擔一定的行政成本，又由於代券具有準現金性質，是有價的票券，在寄送、保存上的成本則仍高。

(四)仍可能具有標籤效果

代券的發給對象如果是經資產調查，或限制於特定對象時，案主在使用代券時，其福利身分仍將被辨識而可能存在具標籤效果。

(五)仍具有被非福利對象使用的風險

限制使用對象與用途是代券相對於現金的優勢之一。現金因無法記名限制、也未能限制使用的用途，而有被使用於非福利給付用途或非福



社會福利概論

利對象使用的疑慮。而代券，如要求記名使用，則將加大標籤的效果，而如不限制記名使用，則亦恐出現代券領取者為取得現金，以折現方式與他人兌換現金使用，進而使用於非福利給付用途或非福利對象。

四、回溯式核退給付

國家在福利給付上，除現金、實物與代券外，事後的回溯式核退給付亦存在著長久的歷史而被運用。所謂的事後回溯式核退給付，是指政府先給予給付的同意，並告知福利使用給付及使用規定，而由福利使用者先行支付福利消費的費用，再由福利使用者憑著支付單據申請全額費用或部分費用。過去，這種事後回溯式的核退制並不受到重視，而只視為是一種現金給付的例外程序，如台灣的全民健保對國外就醫費用的回溯核退即為一例。但晚近這種方式則較受到考量，如法國的健保給付則以此為主要支付方式，而台灣對身心障礙者的各種輔具給付、老人的假牙補助也多採這種方式。

事後回溯式給付因如同現金給付般，可由消費者（或使用者）自行購買，而具較高的自由，且沒有實物給付的各種儲存及分配成本，且可以部分杜絕福利欺騙及誤用，而獲得重視。但是其主要的限制有四：

(一)福利使用者必須先行支付款項，而成為使用上的阻礙

由於福利財的使用及購買程序，乃是必須在申請核准後，由使用者先付款，尤其如果福利財是大筆的支出，如醫療手術費用、較高額的輔具與房舍改裝費，都必須由福利對象先行支付，此種做法將阻卻福利需求者在使用上的接近性。

(二)受市場中現有已存在的財貨與服務的限制

事後回溯式核退給付仍由福利使用者自行購買福利財貨，亦正如代

券般受限於購買市場中普遍存在的貨物與服務。但是，在不少的情況下，案主們所需要的財貨或服務卻是市場上所未提供或欠缺的（如特殊的身心障礙障別的服務、受暴者的安置），案主仍無法藉此獲得服務。

（三）存在著繁複及多次的行政審核程序，而限於非經常性的給付

由於事後回溯式的核退給付往往必須先經核准，且在購買後再行申請費用核給，即必須經過多次的申請與行政審核。由於這種方式的給付有較繁瑣的行政審核程序，而僅適用於非日常性、非經常性的給付。

（四）限於無時效性的給付

由於事後回溯式的給付，存在著繁複及多次的行政審核程序，亦將需要一定的時間，而對於緊急性、具立即時效性的給付，將發生未能及時性的困境，因此，這種給付方式只能適用於無關於生存、且無時效性給付。

因為事後回溯式給付有這些限制，一般而言，只適用於非經常性的給付或高額的給付。如台灣對身心障礙者的車輛改裝補助。此類的補助並非日常性的支出，相對地，具有個案審查性質，又此類的補助額度較高，透過個案性的審核具有管理控制的效果。

第2節 財稅福利與稅式給付

所謂的財稅福利（financial welfare），乃是指政府利用在繳稅負擔上的優惠或減免，以達到政策干預的效果——鼓勵人們從事某些有利福利活動：所得再分配、滿足社會安全需求、經濟安全保障。傳統的稅式給付僅以減稅、免稅的方式為之，近代更為積極的稅式給付則更包括退



社會福利概論

稅。這些以福利給付為目的、以福利目標人口群的退稅，而稱之為負所得稅。甚至退稅出現累退性的退稅。

以減免稅賦作為福利工具的財稅給付，Titmuss在其古典作品：《福利的社會分工》中即曾予說明財稅福利的重要性。事實上，世界各國也都有不同程度的稅式寬減或減免規定。如我國有親屬扶養額、身心障礙者特別扣除額及老人扶養寬減額、甚至是捐款的扣除額等。而在認識財稅福利之前，必須對財稅有關的概念及財稅計算的方式有基本的認識。

一、稅賦計算的基本方式

以台灣的情況為例，財稅福利的做法乃是指政府透過國民在稅賦負擔上的減免，以鼓勵國民投入資源於社會福利領域，而對於這些政府所認可的福利投入，則可以從綜合所得中扣除，在計算稅賦負擔的總收入被扣減，進而所必須繳納的總稅額也減少。進言之，在台灣個人所得稅制中的扣減規定有以下幾種（見表7-3）：

(一)親屬扶養寬減額與免稅額

為鼓勵國民照顧親屬，而有親屬扶養寬減額的規範，國民（納稅義務人）因扶養未成年親屬、老年（六十五歲）以上親屬，即可以在所得列計時按扶養之親屬人數扣除。另外，親屬或本人如為領有身心障礙手冊的身心障礙者，亦可再加列扣除額，亦減少總所得的列計。

(二)自我福利投資的保險費扣除額

同樣地，為了鼓勵國民投入資源於自己及家人的社會福利投資，在健康保險與年金保險支出中的一部分（2008年之規定為最高每人每年24,000元）。

表7-3 台灣地區個人所得稅中的稅式減免（具社會福利效果部分／2010年）

項目	名稱	額度	社會福利中的可能政策效果
免稅額	納稅義務人免稅額	123,000元	
	納稅義務人配偶免稅額	123,000元	增強家屬扶養義務
	納稅義務人尊親屬免稅額	123,000元（每人）	增強家屬扶養義務
	納稅義務人扶養之卑親屬	82,000元	增強家屬扶養義務
扣除額	捐贈	所得總額之20%以內	鼓勵協助非營利組織
	保險費	24,000元（每人每年）	鼓勵自我保障
	災害損失	個案核定	減少政府救助
	儲蓄投資特別扣除額	最高270,000元	鼓勵自我保障
	身心障礙特別扣除額	104,000元	增強家屬互扶養義務

資料來源：作者整理。

(三) 自我經濟安全投資的儲蓄利息免列入所得

同樣地，為了鼓勵國民投入資源於自己及家人未來的經濟安全，對於二十七萬以內利息所得不予計稅，而得於所得總額中扣除。

(四) 鼓勵福利公益支出的特別扣除額

國家為鼓勵國民投入資源於社會福利，會鼓勵國民捐款予社會福利組織（包括公益團體），並將這些捐款在捐款人總所得中扣除。在台灣，對福利機構的捐款在總收入20%以下部分，可以列入扣除額。

在多數的國家中，也包括台灣的情況，國民所得稅的計算是以家戶為單位，納稅義務人及其配偶與親屬的全年所得將會被合併計算，成為總所得。在概念上，吾人有必要區分免稅額或扣除額和抵減稅額（tax credit）。而在討論稅賦減免（tax allowance）和租稅抵扣、甚至退稅之前，有必要先對稅賦計算有些基本的認識。在計算家戶所得稅時，必



社會福利概論

須將家戶所有人口全年的各項所得予以併計，得到「家戶所得總額」，而家戶所得總額則視是否具有表7-3中各項的情況，將各項寬減額、免稅額、扣除額一一扣減後，得到「家戶所得淨額」，此時「家戶所得淨額」依其高低，有其分別適用的累進稅率，計算後即得到「應繳稅額」。即納稅義務人所應繳納的稅額。

在台灣，有時部分受僱者在按月領取薪資時，雇主會按月預扣一小部分所得稅額。而平時已預繳的所得稅可於此時扣除，即「應繳稅額」減去「已繳稅額」得到年度「實際繳納稅額」。

二、稅式給付

所謂的稅式給付指的是抵減稅額。所謂的抵減稅額在性質並不是直接的給付，而是在納稅義務人計算出應繳稅額時，就應繳稅額中予以抵減。稅額抵減和免稅額或扣除額並不相同。免稅額或扣除額都是一種減免 (tax allowance)，是在計算納稅所得時的扣除項，其影響的是家戶總所得 (表7-4的a項)。其實際發生減除額的多少，必須視納稅人適用的邊際 (最高) 稅率而定 (Sinfield, 2007)。大致而言，扣除減免 (tax allowance) 的數額再乘上稅率之後乃是真正被抵減 (給付 / 少繳給政府) 的數額。例如同樣100,000元的扣除額或免稅額，對於總所較高，如最高適用21%稅率者，100,000元的減免，實際減除了21,000元的負擔；相對地，對所得較低、適用較低稅率，如6%者，只減除了6,000元的負擔。

表7-4 台灣地區個人所得稅中重要計算式 (2008年)

家戶所得淨額 (a)	= 家戶所得總額 - 免稅額 - 扣除額
應繳稅額	= 家戶所得淨額 × 稅率 (不同所得級距有不同的適用，及差額)
實際繳納稅額 (b)	= 應繳稅額 - 已繳稅額

而稅額 (tax credit) 抵減則是減掉表7-4的b項，在多數的情況下是全額的減除，是指在要繳給政府的稅金時，減除政府減收 (給付) 的數額。當然，如果納稅義務人的應繳稅額未達抵減稅額時，則才有未能全額抵減的情況。

三、負所得稅與工作所得稅額抵減

所謂的負所得稅是一種抵扣稅額 (tax credit)，是在完成國民 (家戶) 應繳納予政府的稅額之計算後，再併同國家所將給付的稅式給付，最後進行一個數額上的合併，但差額卻是要「少要繳、多不給」。即，應繳稅額扣除稅式給付後仍為正數，即國民要再繳稅予政府；相對地，如果應繳稅額小於稅式給付，政府也不再給予給付。因而稅額抵減大致等於獲得的給付。一般在各國的情況中，如果這個家戶應繳的稅額低於所可以獲得的稅額抵減，所可以減少的也以應繳稅額為限。

傳統的稅式給付僅以減稅、免稅的方式為之，近代更為積極的稅式給付則更包括退稅。目前在英美等自由主義國家，在縮減政府的現金給付之際，乃以稅式給付，透過所得稅抵減的方式作為另一種準現金的福利給付。除了透過稅額抵減的方式以外，美國亦曾構想推行在稅務的基礎中，提供以給付為目的、以福利目標人口群的退稅，而稱之為負所得稅。

(一) 負所得稅

負所得稅制 (Negative Income Tax; NIT) 可視為是現金給付中的一個變型。負所得稅的概念係由經濟學家Friedman於1962年所提出。其原來的基本構想在於藉由負所得稅制度，整合對貧窮者之紛亂、並存、重疊的各種給付，如社會安全、醫療照顧、公共住宅等，及同時回歸市場機制的運作。

負所得稅的構想雖未被轉化成制度而推行，但對後續施行的其他類



社會福利概論

型稅式給付，如工作所得稅額抵減有重大影響而值得介紹。

負所得稅的基本概念其實相當簡單。首先，依據家戶收入、人口數及家庭成員特質與地位（如老人、障礙、兒童），計算各種損益平衡點（break-even point），即個人到達應納稅的基本收入。如果收入低於這個標準，政府就提供個人所得支付，即負所得稅。在美國，負所得稅相關制度在1970年、尼克森總統時代被以家庭扶助計畫（Family Assistance Plan; FAP）所引進，視為是現金給付的一種。而所謂的損益平衡點和資產調查的概念類似但不完全相同。其代表著最低生活需求，但並不如貧窮線般是嚴苛的、是「次生活標準的」（less eligibility）（參見第十章）。又在給付上，負所得稅對各類型人口特質與結構的家庭，適用不同的損益平衡點，及在有收入時另有其適用的稅率。又在一定期間會進行適用變更不同損益平衡點及稅率之檢討。此因，負所得稅制雖未被認為具有全民性的性質，或至少是非選擇性的（DiNitto, 2000: 195）。

例如，某一四口之家，其損益平衡點為年收入16,000美元，若家庭沒有收入，則可以獲得16,000美元的給付；若其有收入4,000元，且適用的稅率若為50%，則其所獲得的給付為 $16,000 - (4,000 \times 50\%) = 14,000$ 元，其總可運用的所得為 $18,000 = 14,000 + 4,000$ （DiNitto, 2007: 195）。但這樣的構想並未能被施行。

負所得稅被期待有幾方面的優點，包括：可以整合及減少運作紛亂、重疊的各種給付；可以減少給付中的標籤作用，以及可能可以減少多重給付的行政成本。

但是負所得稅在運作時，立即面對體系、執行及效果三方面的挑戰。首先，在體系層面上，這個概念使用了「稅」這個字，且損益平衡點也運用稅務資料，但是其損益平衡點卻又和稅制上的一些基本稅額不同，進而延伸出，這個係由稅務體系或福利體系運作的問題，而因為未必由福利體系來運作，而也被稱為「非福利性」（non-welfare）給付（DiNitto, 2000: 195）。

(二)工作所得稅額抵減

在英國，近年來透過稅式方式的育兒稅額抵減、家庭所得抵減已日益擴張，大量取代傳統的現金給付與救助（Sinfield, 2007）。在美國，工作所得稅額抵減（Earned Income Tax Credit; EITC）亦已超過TANF成為美國最主要的救助給付型態（Dolgoﬀ & Feldstein, 2007: 225）。

美國的ETIC是一種針對低所得家庭的一種經濟性協助、是負所得稅概念架下的一種實踐方式（Dolgoﬀ & Feldstein, 2007: 224-228），ETIC的適用申請者，必須是申請時的過去一年中在美國有工作、且實際養育子女及居住美國半年。實際可獲得的稅式抵減則視其所得水準及所養育的子女數而不同。2005年時，夫妻育有一名子女而所得低於35,458美元者，或的夫妻雖未育有子女而所得低於12,490美元者，可以獲得不同的稅式抵減額。2003年時，育有二名子女以上的家庭，最多可以獲得4,204美元的扣抵、而未育子女者，最多可以得382美元的扣抵。2003年時，合計有1,920萬納稅義務人，共獲得34億美元的抵減，平均每一家庭約獲得1,784美元（Dolgoﬀ & Feldstein, 2007: 224-228）。在美國，幾乎90%的納稅義務人，辦理所得稅申請時，即同時獲得一次性的總額扣抵（Dolgoﬀ & Feldstein, 2007: 224-228）。

四、稅式給付的限制

(一)稅式給付的限制

雖然，稅式給付已成為英美嶄新自由主義國家近年最主要的給付類型，甚至其規模已超越公共救助的現金給付，但學者們對於稅式給付仍有些不同的意見與討論。

首先，一般而言，稅式福利因以較隱性的方式進行、未經過政府行政機關的預算編列及給付程序，其實際的規模與效果往往較不易估計（Sinfield, 2007）。同時，稅式的給付與運作，與所得稅申報家戶制度



社會福利概論

有關，未必與家屬扶養義務責任相關，而存在獲得給付（稅式減免者）與政策目標人口群體未必一致的情況。

再者，然而，英國新工黨政府則偏好稅式給付，主要是減少給付的行政成本，及基於稅額的基礎，便利核計。但仍有評論者認為稅式支出制度未必是那麼地簡易，主要是涉及到政府分工上的兩個部門：給付的社會福利部門及收稅的財政部門。因為稅式支出往往是固定的，而給付往往是需經不同裁量的。再者，稅式支出的對象往往是家、戶，而非個人（特別是兒童或婦女），也因而獲得稅式支出給付者未必認為獲得給付。

雖然財稅福利幾乎是Titmuss（1968）最早在社會福利領域中提到及討論的，但他也指出，財稅福利、是有利富人的，因為貧民很可能原本即就沒有應繳稅的稅額，當然就沒有減免或扣抵的稅額。雖然，嚴格地說，Titmuss（1968）所說的財稅福利與英國所推行的稅式給付並不相同。在Titmuss所說的財稅福利指的是一般所稱的寬減額、免稅額或扣除額，是計算稅額時，不列入所得。而所謂的稅式給付則是真正的移轉性支付，只是不以現金的方式，而在繳稅時，從應繳給政府之稅的總金額中直接減除的額數（不是扣減所得額）。但是，Titmuss（1968）的討論提醒了一個社會福利制度設計中的重要觀念：誰（哪一個所得階級者）從制度中獲利？

另外，在執行上，「給付」與適用類型的檢討週期，是一大爭議點。對稅務體系而言，一年是個習慣使用的週期，但對生活相對較不穩定的貧窮者而言，則以一個月或一季為宜，但如果以季或月、甚至是週為計算的週期，則又使得行政負擔太大。

(二)運用稅式給付時的應注意事項

以稅式方式作為給付，至少仍有三部分是值得注意的。

◆稅式給付無法用以取代社會救助，而是對近貧者的協助

從稅式給付的給付性質來看。EITC並不是對無資源者的經常性給付，而是針對有部分所得、有繳稅義務者的減免。亦即，對於確實資源不足以維生的絕對貧窮者、甚至原來即無需繳納稅的最低所得者，並沒有辦法獲得實質的資源。即稅式給付無法用以取代社會救助，而是擴大對近貧者的協助。

在台灣的所得稅相關規定中個人（家戶）全年綜合所得總額不超出當年度之免稅額及扣除額者，得免辦結算申報。以2010年所得稅規定為例。有配偶的四口之家（扶養親屬2人），全戶的免稅額及扣除額合計為562,000元，即此類家戶的所得稅申報的基準所得是562,000元。即家戶平均每人每月所得為11,708.3元。而單親媽媽扶養一名子女者的所得稅申報的基準所得為281,000元，即家戶平均每人每月所得亦為11,708元。這樣的所得水準與台灣的社會救助的貧窮門檻（poverty threshold）（即最低生活費）的水準相近（99年度最低生活費為台北市14,614元，高雄市11,309元，台灣省9,829元）。即說明了，需要協助者原即無需繳稅，而應繳稅者已非貧窮者。繳稅者與貧窮者乃適於同一條所得水準線的二側，即貧窮者無法從稅式抵扣的給付中獲得的給付。

相對地，以目前台灣這樣所得水準線，是有利於透過稅式給付提供近貧者協助，透過稅式扣減的給付可以提供予近貧者協助，而達到實質的給付效果。即近貧者雖有應繳稅額，但可以透過減稅的扣除，達到實質的給付、提供經濟協助的效果。

◆稅式給付是一年一次的給付

從給付的週期來看，雖然在以一定規模企業、受僱薪資所得為主要家庭收入型態的社會中，符合稅中式給付或扣抵的家庭，可以從每週、或每月所應預繳薪資所得稅中抵減稅賦，轉而成為當期的給付。但是，如果未能在當期（月）進行稅賦扣抵，而必須到年終、甚至次年後才進行扣抵，則並不能及時提供成為家庭的生活扶助費用，未能成為對目標



社會福利概論

人口家庭的及時經濟協助。

◆稅式給付以周全的稅制為基礎

稅式給付的各項資料乃以稅務資料為基礎，且對象不以貧窮者為限，因而周全的稅制是非常重要的。而對於開發中國家或地下經濟活動具一定規模的社會，因而從事地下經濟活動者，其所得並未被納入稅賦體系，而未有稅式給付的適用，或即使適用，將失去資料的正確性。

第3節 給付型態的選擇

然而在實際的給付輸送中，並無法在現金、實物、代券及稅式抵扣這幾種輸送方法中有絕對的優劣判斷，而必須視給付的對象、項目與其他社會制度條件與環境而定，即包括服務提供相關之社區環境、專業性質與專業特性、機構特質，以及消費之服務與財貨的特性而定（Kahn, 1979: 119）。固然，從行政成本、方便性與使用者效用的角度來看，現金或代券是較優先的選擇，但某些福利財並非在自由市場中可以容易購得，如專業服務、住宅，尤其是弱勢者的住宅，在多數國家中均不易在自由市場中獲得滿足，則需要藉由實物方式來提供及輸送。進而，在進行給付財貨型態的思考時，可以從幾個方向來進行。

一、福利對象

在第六章介紹了福利對象的篩檢原則，事實上，各種不同的篩檢原則與不同的需求對象間有明顯的關聯。經資產調查者，其需求是經濟性、財務面的，適合提供予現金給付。而經過專業診斷判斷的福利對象，其福利需求是專業性的服務，則不適合直接提供予現金，而適合提供予服務、特別是專業服務。至於特定的人口類屬，其需求是社會生活

環境不適所造成的，現金並不能適切地回應其需求，而適合提供服務、甚至是照顧以改善其於社會系統中的生活品質。

二、需求財貨的性質

從福利對象來區分及思考給付財貨，其本質乃在於需求的性質。而從需求的性質來看，則可以更精確地思考其需求是否是經濟性的，或是專業服務。Chatterjee (1996) 用圖7-1來說明對給付財貨的思考。先決定採用現金或實務（服務），如決定採用現金，再進一步從行政上區分為提供鈔票（支票）或稅額抵減。另一方面，在決定提供服務後，再進一步考量由政府直接提供，或透過購買服務，或委託其他組織提供。Chatterjee (1996) 的思考著重於行政的選擇，而非需求者的需求性。不過行政的方便性往往與財貨的特性有關，在這樣的基礎中，有利於朝向

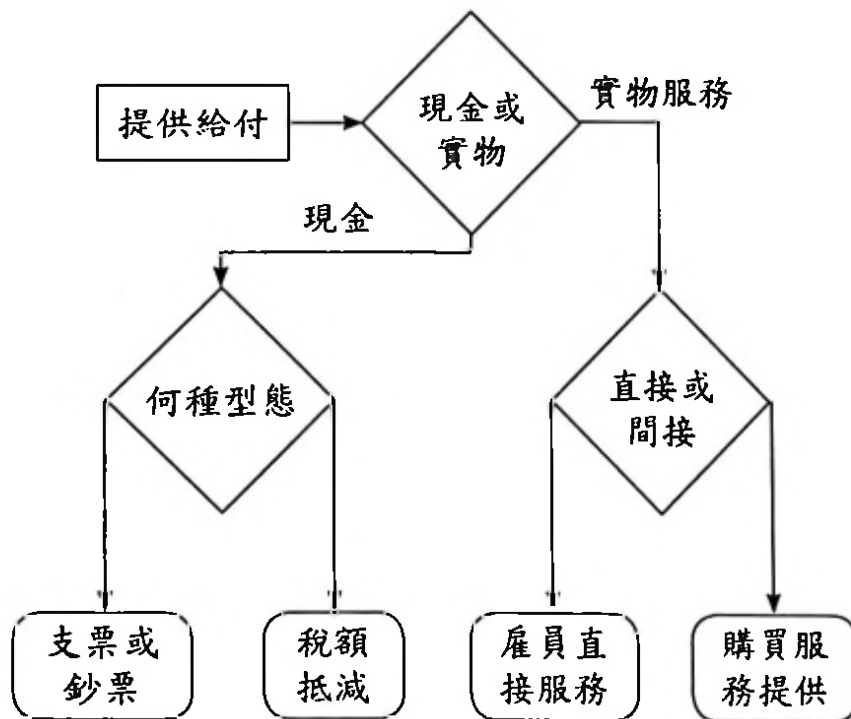


圖7-1 現金給付與實物給付的考慮流程

資料來源：Chatterjee (1996).



社會福利概論

財貨特質的思考。如果從需求者所需求之財貨的特性來看，則可以就其需求的財貨是否為經常性、一般性商品來思考。進言之，如果需求者所需求的是一般性商品，則可以透過現金在市場中購得。相對地，如果不是一般商品，則必須進入專業或社會福利體系乃得以取得服務（如早療服務），則提供服務或實物是較佳的選擇。

而在一般性商品中，是否屬經常性給付（如日常生活用品）或係偶發性的一次給付（如身心障礙者輔具）亦是應納入思考的。如係是經常性給付，則現金、代券或稅額抵減都是可能的選項。而偶發性、一次給付則可以選擇以回溯式核退方式的給付。

三、其他制度的可配合性

雖然社會福利制度自身已是一個相當複雜的系統，在提供給付、特別是在考量給付財貨時，亦受到環境及其他制度的限制。特別是福利商品市場與行政等制度的限制。

當所需求的財貨是服務及照顧、而非一般商品的情況下（即非為一般完全市場），由政府直接提供服務，或由政府透過委外、購買服務，而非營利專業機構提供專業服務的情況是相當容易理解的。至於所謂的一般商品，亦即，只有當需求的財貨乃係一般商品、存在著完全市場的情況下，乃有現金的適用。

至於給付準現金（即代券、核退給付、稅額抵減）及現金給付，則必須進一步檢視行政能力及效能。核退給付因多適用於非經常性的給付，可以例外方式管理之。代券則顯然需要較大的行政工作，而稅額抵減亦必須以健全的稅制、廣泛周全的納繳人（稅籍）資料與較低的起稅點為制度運作的條件基礎。

對於各種福利給付財貨型態的特性與條件要求，整理如表7-5。

表7-5 福利給付財貨型態的綜合分析

	適用對象	需求特性	需求商品之市場特性	其他制度基礎
現金／ 實物	經資產調查／ 保險契約	經濟性一般商 品	完全市場	沒有要求
服務	經專業診斷判 斷／特定人口 類屬	專業性服務／ 生活環境改善 與照顧	不完全市場	充足的專業人力
核退	經行政審查	非經常性商品 (如設備)	不完全市場	行政能力與方便性
代券	經資產調查	經常性一般商 品	完全市場	充足的行政管理
稅式給 付	近貧者	經常性一般商 品	完全市場	健全的稅制



參考書目

- Alcock, Pete (2002). Selectivity. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *Dictionary of Social Policy*. p. 222. London: Blackwell Publishers.
- Aldrich, Jonathan (1982). The Earning Replacement Rate of Old-age Benefits in 12 Countries, 1960-80. *Social Security Bulletin*, 45(11): 3-11.
- Burch, Hobart A. (1999). *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: The Haworth Press.
- Chatterjee, Pranab. (1996). *Approaches to the Welfare State*. Washington DC NASW Press.
- Davies, Bledwyn (1978). *Universality, Selectivity, and Effectiveness in Social Policy*. London: Heinemann Educational.
- DiNitto, Diana M. (2000). *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Fifth). Boston: Allyn and Bacon.
- Dolgoff, Ralph and Feldstein, Donald (2007). *Understanding Social Welfare: A Search for Social Justice* (7th.) New York: Pearson Publisher.
- Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy* (Sixth.). Boston: Allyn and Bacon.
- ILO(1997). *The Cost of Social Security*. New York: ILO.
- ILO(International Labour Organization)(1998). *Social Security Principles*. Geneva: International Labour Office.
- Jones, K., Brown, J., and Bradshaw, J. (1983). *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Johnson, Norman (1987). *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Kahn, Alfred J. (1979). *Social Policy and Social Services* (2nd.). New York: Random House Inc.
- Lister, Ruth (2003). Principle of welfare. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 260-266. London: Blackwell Publishers.
- Rose, Richad (1986). Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to Welfare Mix. In Richad Rose and Rei Shiratori (eds.), *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press.
- Sinfield, Adrian (2007). Tax Welfare. In Martin Powell (ed.), *Understanding the Mixed*

第七章 社會福利的給付財貨

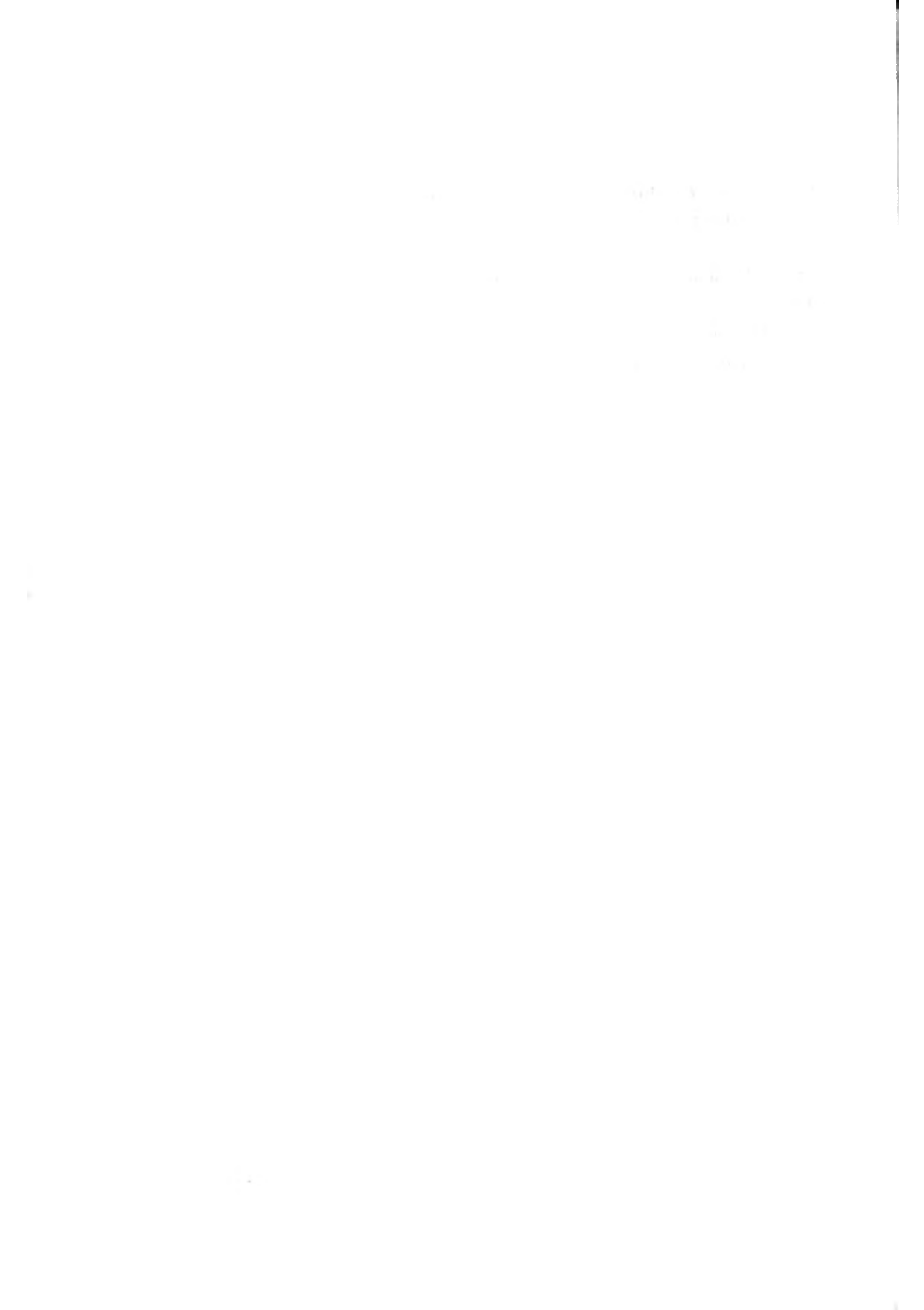
Economy of Welfare. Bristol: Policy Press and Social Policy Association.

Spicker, Paul (1993). *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.

SSA (2001). *Social Security Programs throughout the World*. New York: Social Security Association.

Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.

WB (1994). *Averting The Old Age Crisis*. New York: World Bank.



社會福利的財務制度

對於社會福利的關注，無論將焦點放在獲得財貨或是所得再分配，均涉及到財務與成本，即社會福利的代價與支出，以及這些代價由哪些人來支付。

多數的情況中，人們對於社會福利財務多關心於分配的結果或效果，即關心於從福利體系中的「得到」（get），較少關心於社會福利的成本（pay）。似乎社會福利是無需成本的，或認為財務的成本是政府（特別是財政部）的事，或經濟學者、財政學者的責任。

在台灣，在政府所主導運作的社會福利制度及連帶關聯的社會福利財務，可以分為政府機關的歲出預算、社會保險財務，以及特種指定用途的基金等三大部分。此外，民間的非營利組織的財務亦不可忽略。

第1節 社會福利財務綜觀

社會福利的主要活動在於透過所得再分配達到保障國民經濟安全的目的，以及提供社會照顧與專業服務，而所得再分配、社會照顧及專業服務均有較充裕的資源為基礎，進而財務資源的充裕在社會福利制度的健全運作中相當重要。

對於社會福利財務的討論，人們容易關心於支出，即「誰獲利」、哪些人從社會福利系統中獲得給付。事實上，就財政的角度來看，經費的來源、財務的負擔（即誰負擔）亦同等重要，但卻容易為人們所忽略。社會福利的財務是一個非常複雜的金錢流。

Glennerster（2003）曾以英國的情況為例，將這些經費的流動予以圖



社會福利概論

象表現（見圖8-1）。在圖的最左側是經費的來源，最終的負擔者是：家戶及企業主。中央及地方政府均向這些人（與企業）收稅，包括直接從其收入中徵收一定比率的個人所得稅、企業稅，或間接地自其所使用的服務或商品中徵收間接稅，如附加消費稅。另外，有些私人性的移轉性支付乃是在法院判決下而發生。如有些人會因為離婚或其他法定理由，在法院判決下而必須支付一些生活費用予他人一些他人的生活費用。

政府徵收稅收之後，會經過預算的政治決策程序而分配資源。這些資源會分別由中央政府與地方政府來負責。至於執行時則會由政府直接執行，或再委託由非營利組織來執行。最後多數的資源會經過這些系統而發生再分配而流入家戶（國民）。

此外，政府也會減輕某些人的稅，以鼓勵國民的慈善活動，及為自己的退休、購屋而有儲蓄準備。此雖會對家庭為自己的購屋、退休養老之儲蓄有鼓勵的效果，但卻是以政府減少稅收作為代價的。所以經濟學家稱此類的給付為稅式支出（tax expenditures）。

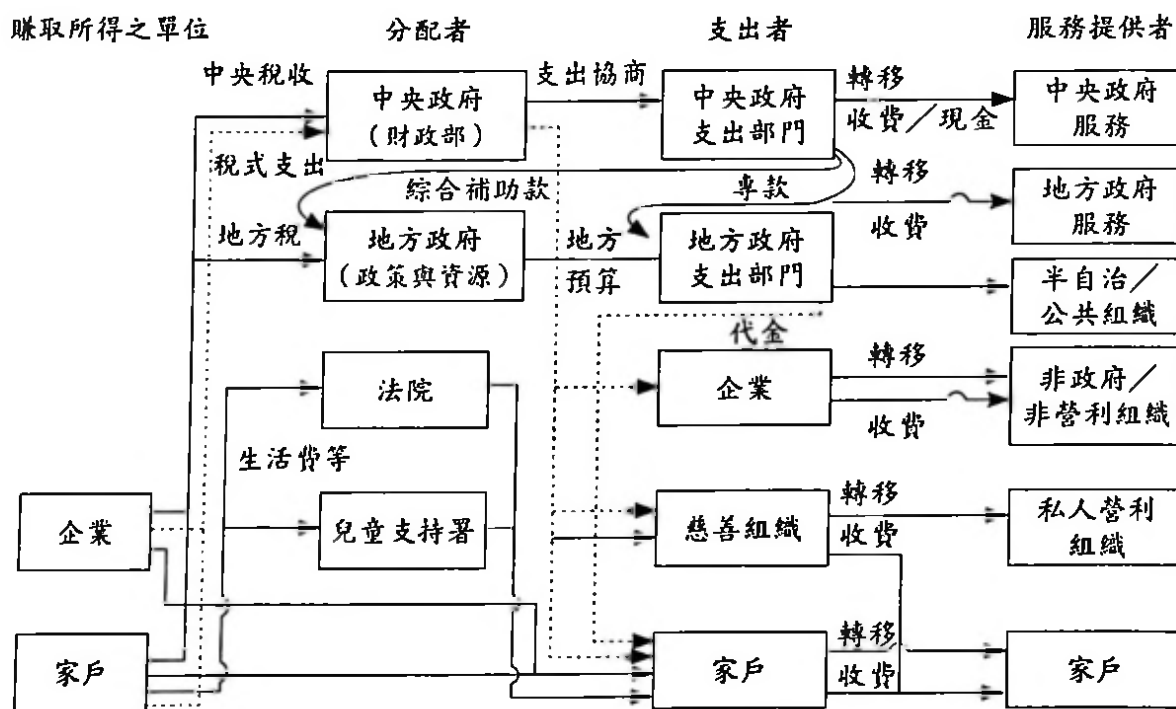


圖8-1 英國社會福利經費流

資料來源：Glennster (2003), p. 420.

在英國的情況中，因為社會安全（保險）經費是透過國庫而不是另由社會保險組織徵收。財務金錢流並沒有社會保險的部分，而則較為簡單。

在台灣的情況中，社會福利的財務金錢流較為複雜（參圖8-2）。除

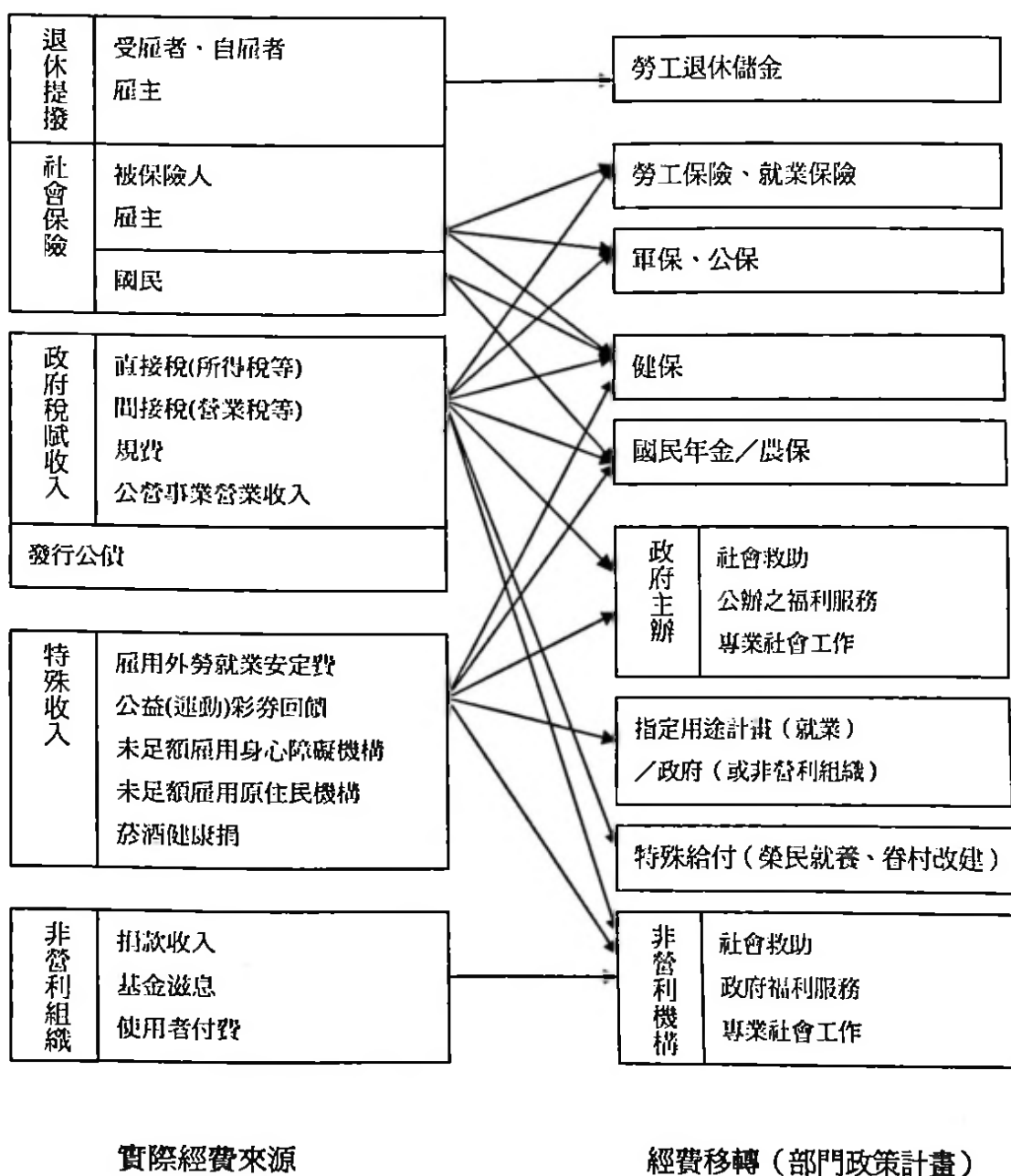


圖8-2 台灣社會福利財源與移轉

資料來源：作者自繪。



社會福利概論

了英國的情況外，還要再加上社會保險及特殊基金二部分。台灣在採行社會保險制度的情況下，財務經費的匯流還要再加上社會保險的部分。社會保險的經費乃來自雇主（企業）、受僱者及政府補助（即政府從來自稅收的經費，再分配到社會保險的經費中），社會保險部分的經費，會透過社會保險給付而流到個人（被保險人）。另外，台灣存在著一些特殊基金，即由中央政府管理的「就業安定基金」、「原住民就業基金」、「社會福利基金（含公益／運動彩券回饋金）」，以及由各地方政府主管的「身心障礙就業基金」。

除了政府部門經管的福利經費外，非營利組織在社會福利提供上扮演重要的角色。而在經費流上，則同樣非營利組織自企業或家戶獲得經費（捐款），並獲得政府的補助，而最後亦將資源提供予福利需求者而流入家戶。

在台灣的福利經費規模來看，政府徵收及運用的年度社會福利經費規模約2兆1,176億元（2008年為例）。其中透過稅收預算的經費約為1兆4,318億元（但其中7,890億再撥到社會保險體系中）、社會保險約為1兆4,601億元（含前項來自政府的7,890億），各特殊基金的經費約為242億元。

政府社會福利支出占政府總支出的比例，從1981年的3.9%到1996年的15.7%，之後均維持在15%以上，其中2001、2007年曾高達17.5%，2008年降回15.7%。

另非營部門所使用的資源約為240億元，其中約有110億元乃自政府的補助或委辦（內政部，2007）。

又公益彩券盈餘溢助地方政府社會福利的經費，近三年的規模則為77億元至100億元（參見表8-1）。

表8-1 台灣社會福利經費組成

項目		規模	內容舉隅 (台灣)	註解
政府財源 /福利給 付(稅)	中央政府 社會福利部門 非社會福利部門 地方政府 社會福利部門	1兆4318億 (2008)	工作所得補助 榮民就養 低收入戶生活 扶助	以支出計：不 含福利服務人 事費用、委辦 費用。含各項 生活扶助、照 顧補助
政府經營 管理	社會保險 被保險人繳費 雇主分擔 政府負擔	1兆4601億 (2008) 2,294億 5,596億 7,890億	公保、軍保、 勞保、健 保、就業保險 (2008未包括 國民年金)	以收入計：包 括軍人、公務 人員退撫。另 有其他收入303 億
特殊基金 管理委員 會管理	特殊基金 中央政府 就業安定基金 原住民就業基金 社會福利基金 (含公益/運動 彩券回饋金) 地方政府 身心障礙就業基 金 彩券盈餘分配	約242億 約100億 約10億 約27億 (含彩券) 約5億 約100億	各依法律徵收	以2007年單一 年度收入計各 縣市政府合計

資料來源：行政院主計處(2010/01/4) 97年低所得之社會給付概況(國情統計通報第001號)。

行政院主計處(2010/01/15) 97年社會安全收支概況(國情統計通報第010號)。

行政院主計處(2010) 社會福利基金(分析說明)。

財政部國庫署(2010)。

中華民國殘障聯盟(2008) 各縣市身心障礙者就業基金概況。



第2節 政府公共福利制度的財務制度

雖然在嶄新自由主義（neo-liberalism）及福利混合的推行下，部分政府的社會福利責任被減除，以及非營利組織被鼓勵參與社會福利提供，但是政府的福利責任、特別是財務上的責任仍是最主要的。

一、社會保險的財務

（一）財務規劃

◆社會保險財務規劃的重要性

在以政府稅收為財源的社會救助中，每一財政年度（期）所需的資源，均係由政府按年度編列預算而支付，關心的是計畫／預算議題。社會福利部門無需擔心財務規劃及財務管理的問題。但是，在社會保險的領域中，經費來自於保險費，即收繳自被保險人（及雇主）的保險費會透過保險制度累積在保險人（如勞保局）的管理之中，而俟保險事故發生時，保險人則負擔給付的責任。進言之，財務規劃管理是社會保險相當重要的核心活動。

當然，在社會保險中，主要的財源係以政府分擔及雇主與被保險人的繳費為最主要。政府亦會針對弱勢者（如低收入戶者）所需負擔的保險費予以補貼。

社會保險的設計乃受到保險事故的影響，而可以依期間的長短而區分為短期的財務設計與長期的財務設計二種。所謂短期的財務，乃是綜合所有被保險人在短時間期中的風險機率，而作為收入與給付的平衡依據。而長期的財務制度，是指長時間期風險事故機率並將期間內的資金

因素、納入考慮的制度。

而在財務管理與控制方面，關心的是控制給付與財務規劃，使之不至於無限度的擴張，以及對所累積之基金的管理，尤其是指年金等長期性制度的基金管理。

而在以社會保險為運作方式的制度中，則存在有向僱主、被保險人收納保費、保費所形成之基金管理問題，以及給付支付的平衡問題。

健康等短期、當期收支的社會保險，較沒有準備金與長期規劃的需求，財務的壓力通常可以立即反映。相對地，年金保險是長期性的，其財務失衡往往可以有較長的時間可以調整，但也因為是長期的財務規劃，其財務失衡的事實往往不會呈現立即性的壓力，政治人物更傾向於拖延，而更易造成失衡（虧損）的累積與擴大。

在年金中，因乃係向被保險人收繳保費，任何型態的年金制度均是實質的承諾與契約，其準備金的財務規劃則與未來的給付實踐密切相關。目前的保費收入代表著未來的給付承諾，亦涉及到未來的實踐能力。未來意指著二十年以上、甚至四十年後的給付，以及每件給付案件都是將持續十年以上的給付期，則其間的經濟、社會、人口變化均對承諾的實踐有著嚴厲的考驗。

◆社會保險財務規劃的原則

一般而言，社會保險的財務規劃，會符合兩個基本的原則：保險事故與財務規劃對應；保險收支平衡原則。

所謂的保險事故與財務規劃對應是指：(1)收繳保費的高低要與保險事故的機率對等。如職業災害的發生機率與普通健康醫療需要的頻率不同，其費用亦不同。(2)保險事故機率的計算與財務安排，會視事故機率期間長短有不同的規劃，如醫療保險、職災保險多採較短期的規劃，而年金給付則採長期的規劃。

所謂的收支平衡原則是指保險財務自身的收支必須能平衡。在社會保險制度中，因各制度在繳費與給付間時間點上的差異不同，可以區分



社會福利概論

為二種類形：第一，當期或短期平衡，如以失業保險與醫療保險採隨收隨付制為主，採短期的財務平衡機制。如台灣全民健保的財務規劃以五年為週期計算單位（賴美淑，1999）。第二，長期平衡，是指保險事故的繳費及給付都是長時間的，如老年年金。老年年金的給付期動輒五年、十年，甚至更長的期間，而所需的資源往往需要三十年、四十年的繳費以累積，而採用長期的平衡。年金保險的長期平衡是指要能達到四十年累積的移動平衡。即持續經營的期間中，新加入者繳交保費、及達到停止繳費而領取年金者、死亡而停止領取年金者，三者的移動平衡。

面對不同的保險事故及不同長短期的財務管理需要，一般而言，社會保險制的財務，概可分為三種財務運作方式，即完全提存準備、隨收隨付制，以及混合制。而基金之管理運用要符合安全原則、收益原則、流動原則，以及福利原則（柯木興，2000）。進而，不同事故的社會保險的財務管理有不同的偏重，如醫療保險為當期平衡，著重福利原則。失業保險為短期平衡，強調流動性與安全。老年年金社會保險採長期平衡，則兼顧安全與收益。

(二)財務規劃類型

◆隨收隨付制與提存準備制

精確地說，隨收隨付制與提存準備制是財務管理面向，而非體系運作面向的分類。所謂的隨收隨付制度是以每個會計年度的收支平衡為重點，將每年度收入完全用於給付，所以沒有任何準備金的累積。既然沒有準備金，也就沒有投資管理資金的問題，也不受通貨膨脹的影響。

在短期的保險，如健康保險，其保險期是當期的。保障期間只以繳費當期為限，其財務制度必然是採用隨收隨付制。保險人僅保留一小部分的準備基金以作為應變。

相對於隨收隨付制做法的是有提存準備的。即被保險人所繳的保險

費被安全的保管著，而俟被保險人發生保險事故時，保險人就所保留、提存的基金中作為給付。提存準備制度適用於較長期、有計算繳費年資的社會保險，如失業保險、退休年金保險。提存準備制又可以進一步分為完全提存準備與部分提存準備制二種。

在十九世紀社會保險制度被設之初，社會保險的財務乃是採用提存準備制的。但在第二次世界大戰中，提存準備基金受到戰爭通貨膨脹的侵蝕一空，而在戰後出現將隨收隨付制運用於年金保險的情況（參見第三章）。

隨收隨付的優點在於一開始的保費負擔極低，比較易為各方所接受而減低政策推行阻力，而且既然沒有準備金，也就沒有投資管理資金的問題，也不受通貨膨脹的影響；缺點則是當人口逐漸高齡化時，工作人口的負擔會一代比一代重。

完全提存準備制則是以每個世代的平衡為目標，將被保險人繳納的費用提撥保留。優點當然是不受人口結構的影響，沒有公平性的問題；缺點則是在準備金累積之初保費負擔較高，政策推行不易，且龐大之準備金不論是投資或管理上都有極高的難度，而且一但發生通貨膨脹，購買力將無可避免地受到侵蝕。

若採用完全提存準備制，則對現在工作世代的保證乃來自於準備金；但若採隨收隨付制的话，對現在工作的世代的保證就來自於「政府保證對下一代收取保費以支付其年金」。部分提存準備制或混合制則為兩者極端之間，既不將當年收入完全用於給付，也只累積部分的準備金，因此兼具兩者之優缺點。

◆確定提撥制與確定給付制

所謂的確定提撥制（the defined contribution plan）與確定給付制（the defined benefit plan）也是財務管理中的一組概念，但限縮於財務責任的部分。從財務責任的角度來看，是指在保險制的制度中，對雇主（與被保險人）的繳費責任，或保險人的給付責任，因此所謂的確定提撥或確



社會福利概論

定給付乃是一種相對的財務財責任。

所謂確定提撥制係指參加退休金制度的勞工及其僱主均依勞工薪資按月提撥一定比例（百分比）的費用，俟勞工到達一定年齡退職時，提領在其個人帳戶中所儲存的基金收益本息作為退休養老之用。其提撥率或保險費率對參加勞工而言，均屬事先予以確定。但「確定」並不意味其終身期間的提撥率均相同，而是指「提撥」即完成法定的責任。通常確定提撥制會結合完全提存準備制而成為制度。

至於所謂確定給付制係指制度確定、保障老年退休給付數額及依其服務年資的給付水準（基數），並透過精算技術預估該所屬員工，或制度內全體員工退休時所需退休金給付成本後，再決定於提撥期間所需提撥比率的一種制度，因此隨著物價等因素，會影響實際應繳費的金額。

顯然，兩種制度間的基本差異在於其確定參數（the defined parameter）的不同。前者係指其提撥率確定，對未來老年退休給付金額均依其薪資高低及提撥率是否調整等函數關係予以計算，又因基金運用所產生投資報酬率有高低的差異，且具有投資的風險均影響被保險人最後所可以獲得的給付。確定給付制則是指其給付數額及給付水準確定，但會因未來退休給付金額受經濟變動因素影響較大，而具有其償付能力的風險。一般而言，兩種制度在社會保險與民營退休金體系內均有被運用。

（三）台灣的社會保險財務收支概況

我國現行的社會保險制度，最為重要的有勞工保險、全民健康保險、公教人員退休保險、國民年金。這樣的保險方案制度交雜了以保險事故為區分，及保險對象為區分（參見第十章）。從風險事故來看，這些保險所要保障的風險事故是醫療與老年經濟安全。

◆全民健康保險

就財務規模來看，全民健康保險在2009年的收入為4,070億元，支出為4,393億元。收入方面，主要為政府保險費補助款858億元（占實際收

入的21.1%)與被保險人暨投保單位保險費3,713億元(另還有歷年滯納金收繳)(占實際收入的91.23%)，合計達3,659億元。支出方面，主要為醫療費用支出達4,321億元(中央健康保險局，2010)。

◆勞工保險

台灣的勞工保險勞工相關的保障，可以進一步包括勞工(職業災害及普通事故)保障、就業保險及老年年金。其財務概況為。在勞工保險部分，2007年收繳保險費約1,640億元，當年度給付1,935億元、2008年收繳保險費約1,677億元，當年度給付3,583億元。此外，台灣自2008年10月1日開始辦理國民年金。

◆公教人員保險部分

2007年收繳保險費為259億元、給付支出為43億元。2008年收繳保費為239億元、給付支出為50億元。2009年收繳保費421億元，給付支出58億元。(臺灣銀行，2010)

◆就業保險方面

2007年收繳保險費約192億元，當年度給付68億元(含提早就業獎助津貼、職業訓練津貼。以下年度同)；2008年收繳保險費約197億元，當年度給付82億元；2009年收繳保費194億元，當年度給付260億元(參見表8-2)。

表8-2 台灣社會保險的財務收入及給付概況(2007-2009)單位：億元

財務 保險別	2007		2008		2009	
	收入	支出	收入	支出	收入	支出
全民健康保險	4,057	4,029	4,243	4,277	4,070	4,393
公教人員保險	259	43	239	50	421	58
勞工保險	1,640	1,935	1,677	3,582	1,982	1,406
就業保險	192	68	196	82	194	260

資料來源：台灣銀行(2010)、全民健康保險局(2010)、勞保局(2010)。



社會福利概論

二、政府公共福利的財務

(一)收入財源

社會政策的財務設計，討論的向度有三：(1)收支；(2)財務管理與控制；(3)財務負擔者與獲利者間的分配與再分配效果，及所代表及期待實現的社會價值與效果。三個討論的議題，以「分析負擔者與獲利者間的再分配效果，及其中所代表及期待實現的社會價值與效果」最為重要。但是，這一部分是最難進行探討的，且需要進行對個案政策的政策分析，往往由專門的研究中心（團隊）進行長期的分析乃可得。對於想要對社會福利要有初步認識的學生而言，認識財務收支是社會政策或社會福利事務財政中最基本的項目。在收支的基礎資料，即社會政策的財源結構、支出的結構中，乃得以進一步討論財務管理與控制，甚至第三項之負擔者與獲利者間的分配與再分配效果，及所代表及期待實現的社會價值與效果。

政府公共福利的範圍是指由中央政府與地方政府所負擔、舉辦的社會福利。在臺灣的情況中，就制度性的分工而言，中央政府在社會福利中的角色係屬法規制訂、政策規劃及全國性社會福利的推行。社會福利事務之興辦乃屬地方政府的職責。然而，就資源（即財源）能力的情況來看，地方政府並往往未有充足的經費足以興辦社會福利。又台灣地區在選舉競爭的壓力下，各政黨及候選人往往不顧職權與財源，而以推動、給付社會福利作為爭取選票的手段，進而常常出現「中央開支票、地方買單」的社會福利政策，或是「中央與地方共同分擔」的權宜做法。在這種情況下，確實增加觀察政府社會福利財務規模的複雜與困難。不過，由於地方政府在財源規模與施政主軸的差異程度大，要對政府社會福利的初步認識，仍可由中央政府的財務入手。

政府公共福利的財源，就是一般所說的稅收。其實，政府的公共財

源並不限於稅收，而是包括各種稅（包括綜合所得稅、營業稅、貨物稅、房屋稅、土地稅、汽機車牌照稅）、費（汽機車燃料費、各種公共服務文件申辦的規費）、國營事業收入、行政罰款等。以台灣政府2009年的中央政府國庫收入而言，中央政府的收入仍以課稅收入主（占政府總收入的76.1%），其中以所得稅為最重要（為政府總收入的43.5%）、其次為營業稅（9.9%）、貨物稅（7.5%）、證券交易稅（7.2%）、關稅（4.9%）。再者，政府的營業盈餘及事業收入占政府收入的13.5%。各項規費與罰款則占總收入的4.8%（財政部，2010）。

政府的財政除了指定財源及用途的特種基金部分（見本章第三節）以外，乃是採取「統收統支」的方式管理。即各機關的收入一律繳交國庫，各機關的支出，則透過預算編列及經民意機關審查後編列為預算經費。在這樣的結構下，社會福利部門的機關雖少有收入，但透過施政計畫、編列預算書、經民意機關審議後，而有可以運用執行的經費。

（二）支出分配

就財務經費單位而言，政府公共福利、即公務機關的社會福利經費，可以進一步區分為中央政府與地方政府二部分。以2009年度中央政府的社會福利支出為例，其中乃包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業與醫療保健等項目，約3,250億元，約占中央政府總預算的17.9%。其中社會保險約1,753億元（占中央政府總預算的9.6%）、社會救助約100億元（占中央政府總預算的0.5%）、福利服務約1,186億元（占中央政府總預算的6.5%）、國民就業約17億元（占中央政府總預算的0.1%）、醫療保健約194億元（占中央政府總預算的1.1%）（行政院主計處，2009a）

98年度（2009年）各縣市政府（不含北、高二直轄市）的社會福利預算總額約為545億、約占地方政府歲出預算的11%（行政院主計處，2009b）。然而，各縣市政府所實際執行運用的社會福利經費，仍需再加入特種指定用途基金（見本書第三節）。



第3節 指定財源與用途的特種社會福利基金

一、特種社會福利基金概況

在台灣，因為政府對社會福利的立場相對於其他先進國家而言並不積極，社會大眾及政府乃同意為社會福利安排了許多的特殊財源，並以特別基金的方式運用，包括「社會福利基金」（含公益彩券回饋金）、「就業安定基金」、「身心障礙就業基金」及「原住民就業基金」均為依法另行籌集及運用於社會福利的財源。

在台灣，政府主管的公共性的社會福利財源，除了有基於政府賦稅及公務單位的社會福利預算，社會保險及勞動者提撥的老年退休儲金外，另外尚有所謂的「指定財源與用途的特種社會福利基金」，目前基金可依來源與用途區分為兩大類別，即「博奕類型基金」與「就業類型基金」。前者是指社會福利基金，其透過「公益彩券回饋金」以及「運動彩券回饋金」而撥充基金。而就業類型基金則有「就業安定基金」、「身心障礙就業服務基金」、「原住民就業服務基金」。亦可依主管機關的層級區分為中央政府主管（就業安定基金／行政院勞委會職訓局；公益彩券回饋金、運動彩券回饋金／財政部；社會福利基金／內政部；原住民就業服務基金／行政院原住民委員會）及地方政府主管（身心障礙就業服務基金／各縣市政府勞工處）

(一)社會福利基金

◆法律基礎與來源

社會福利基金的設置，乃是在1965年時因1964年台灣施行都市平地權條例，政府的地價稅稅入大增，乃將此一部分的稅收，保留一部分作

為社會福利專用，而設置「社會福利基金」（劉脩如，1988：190）。自1968年將一部分的土地增值稅撥充社會福利基金。1982年起地價稅、土地增值稅改為縣市稅，不再提撥予社會福利基金。省政府及各縣市政府所轄的社會福利基金改由各政府編列預算支應。後來，因精省及政府財政制度簡化，各縣市政府多有將社會福利基金回歸縣（市）公務預算，省政府社會福利基金移由內政府主管（趙守博，2000）。

目前社會福利基金的運作乃依「社會福利基金收支保管及運用辦法」設置及運作。依該法第四條規定：「本基金之來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、菸品健康福利捐撥入款。三、本基金之孳息收入。四、受贈收入。五、其他有關收入。」

◆使用限制與經營管理

依「社會福利基金收支保管及運用辦法」設置及運作。依該法第五條規定：「本基金之用途如下：一、社會保險事項支出。二、社會救助事項支出。三、兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者福利事項支出。四、管理及總務支出。五、其他有關支出。」

◆規模

依中央政府總預算（特種基金部分）社會福利基金自90年度以來，每年度的經費約為10億餘元的規模、至97年度更達20億元的規模。每年的收支數約在10億元的規模。〔行政院主計處，2010a；財政部國庫署，公益彩券回饋金收支情形，[http://www.nta.gov.tw/files/98年度收支情形\(980630\)-上網.xls](http://www.nta.gov.tw/files/98年度收支情形(980630)-上網.xls)〕

(二)就業安定基金

◆法律基礎與來源

依就業安定基金之來源及設置乃依「就業服務法」第五十五條規



社會福利概論

定：「雇主聘僱外國人從事第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作，應向中央主管機關設置之就業安定基金專戶繳納就業安定費，作為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用。前項就業安定費之數額，由中央主管機關考量國家經濟發展、勞動供需及相關勞動條件，並依其行業別及工作性質會商相關機關定之。」

而僱用外籍勞工所需繳納的就業安定費，每行業並不相同，最低的為一般營造工與漁船船員每僱用一人每月應繳納1,900元、而普遍存在的家庭看護工，每僱用一人每月應繳納2,000元。

◆使用限制與經營管理

依「就業安定基金收支保管及運用辦法」設置。該辦法第五條規定：「本基金之用途如下：一、辦理加強實施職業訓練及就業資訊等事項。二、辦理加強實施就業安定及就業促進等事項。三、辦理創業貸款事項。四、辦理失業輔助及失業保險規劃事項。五、辦理獎助雇主配合推動就業安定事項。六、辦理提升勞工福祉事項。七、辦理外國人聘僱管理事項。八、辦理技能檢定及就業甄選等事項。九、補助直轄市及縣（市）政府辦理有關促進國民就業、職業訓練及外國人在中華民國境內工作管理事項。十、管理及總務支出。十一、其他有關支出。」

就業安定基金的經營管理，及依「就業安定基金收支保管及運用辦法」設置。該辦法第八條設置就業安定基金管理委員會，這個管理委員會的委員（19-29人）包括政府代表十一人、勞工團體代表二人至五人、雇主團體代表二人至五人，專家、學者四人至八人。該辦法第九條規定就業安定基金管理委員會之任務為：「一、就業安定費數額之審議。二、本基金收支、保管及運用之審議。三、本基金年度預算及決算之審議。四、本基金運用執行情形之考核。五、其他有關事項。」

◆規模

依中央政府總預算（特種基金部分）就業安定基金自97年度開始，每年度的經費，規模約在100億元左右（行政院主計處，2010b）。

(三)身心障礙者就業基金

◆法律基礎與來源

依「身心障礙者權益保障法」第三十八條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在三十四人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在六十七人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之一，且不得少於一人。」又該法第四十三條第一、二項規定：「為促進身心障礙者就業，直轄市、縣（市）勞工主管機關應設身心障礙者就業基金；其收支、保管及運用辦法，由直轄市縣（市）勞工主管機關定之。進用身心障礙者人數未達第三十八條第一項、第二項標準之機關（構），應定期向所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關之身心障礙者就業基金繳納差額補助費；其金額，依差額人數乘以每月基本工資計算。」

◆使用限制與經營管理

依「身心障礙者權益保障法」第四十三條第一項規定，身心障礙者就業基金乃由直轄市、縣（市）勞工主管機關應設置。雇主未依該法三十八條足額僱用身心障礙者，所應繳納的差額補助費即繳納到各直轄市、縣（市）勞工主管機關所設置的身心障礙者就業基金。即各直轄市、縣（市）政府分別有身心障礙者就業基金。

以台中市的身心障礙者就業基金而言，台中市政府訂有「台中市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法」，該辦法第三條規定，「本基金為預算法第四條所定之特別收入基金」，即由主管機關管理之基金。



社會福利概論

表8-3 歷年公益彩券盈餘

單位：新台幣百萬元

項目	地方政府 (社會福利) 50%	內政部 (國民年金) 45%	中央健康保險局 (全民健保準備) 5%	合計
89年度合計	3,621	1,651	277	5,550
90年度合計	1,100	990	110	2,200
發行結束結算盈餘	256	230	25	513
89-90年度發行合計	4,978	2,872	413	8,264
91年度合計	14,833	13,349	1,483	29,666
92年度合計	11,304	10,174	1,130	22,609
93年度合計	12,419	11,177	1,241	24,838
94年度合計	10,175	9,157	1,017	20,350
95年度合計	10,180	9,162	1,018	20,361
發行結束結算盈餘	1,392	1,253	139	2,784
91-95年度合計	60,305	54,275	6,030	120,611
96年度合計	7,766	6,990	776	15,533
97年度合計	10,747	9,672	1,074	21,494
98年度合計	9,803	8,823	980	19,607
總計	93,601	82,633	9,275	185,511

資料來源：財政部國庫署(2010) http://www.nta.gov.tw/files/盈餘、銷售、經銷商人數及回饋金簡表_98.12.xls

又該辦法第五條規定，「本基金運用範圍如下：一、補助進用身心障礙者達一定標準以上之機關(構)，因進用身心障礙者必須購置、改裝、修繕器材、設備及其他為協助進用必要之費用。二、核發超額進用身心障礙者之私立機構獎勵金。三、其他為辦理促進身心障礙者就業權益相關事項。」

◆規模

全國在2006年間，至2008年間，各年度收繳之不足額進用身心障礙者之差額補助費各約為6億元、身心障礙者就業基金專戶累積餘額約為90

億元（行政院勞工委員會職業訓練局，2009）。

(四) 原住民族就業基金

◆ 法律基礎與來源

原住民就業基金之設置及徵收乃依「原住民族工作權保障法」第二十三條設置。該條文規定：「中央主管機關應於原住民族綜合發展基金項下設置就業基金，作為辦理促進原住民就業權益相關事項；其收支、保管及運用辦法，由行政院定之。前項就業基金之來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、依本法規定所繳納之代金。三、本基金之孳息收入。四、其他有關收入。」

而所謂依本法規定所繳納之代金則規定於其他三個條文。第四條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其所僱用之無需具公務人員資格之人員總額，每滿一百人應有原住民一人。第五條規定，原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用之無需具公務人員資格之人員總額，應有三分之一以上為原住民。又原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額之百分之二。以及第十二條規定，「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。……得標廠商進用原住民人數未達第一項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」

◆ 使用限制與經營管理

而所謂的原住民就業基金乃是綜合發展基金下的分基金，用以促進原住民的就業。而基金之管理由原住民族綜合發展基金管理會管理。「原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法」第六條，設置原住民族綜合發展基金管理會，置委員九人至十五人，其中一人為召集人，由原



社會福利概論

民會主任委員或由其指派之人員兼任之；其餘委員，由原民會就有關機關、團體代表及學者、專家聘兼之。

◆規模

依原住民委員會的附屬單位預算報告書（行政院原住民委員會，2010），每年徵收的不足額就業代金約為4億元。2007年時累積贖餘原住民就業基金約為10億元（行政院原住民委員會，2010）。

(五)公益彩券盈餘

◆法律基礎與來源

依「公益彩券發行條例」第六條，「盈餘」，係指售出彩券券面總金額扣除應發獎金總額（不得超過75%）及發行彩券銷管費用或為發行彩券而舉辦之活動費用（不得超過15%）後之餘額。盈餘的45%作為國民年金財源、5%供作為全民健康保險財源。50%提供予各直轄市及縣市政府社會福利使用。而各縣市獲配公益彩券盈餘之計算，乃將待分配的盈餘中的15%先平均分配予以直轄市、縣市政府，其餘待分配的85%則依轄內人口數與彩券銷售數各占50%的加權計算分配之（楊一芳、林鈴珠，2005）。

◆使用限制與經營管理

依「公益彩券發行條例」第六條第三項規定，「為監理盈餘分配及運用事宜，主管機關應設公益彩券監理委員會，由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府、相關學者專家及社會福利團體代表組成之；其中政府代表不得超過二分之一。」第六條第二項規定，「發行機構應將各種公益彩券發行之盈餘專供政府補助國民年金、全民健康保險準備及社會福利支出之用，其中社會福利支出，應以政府辦理社會保險、福利服務、社會救助、國民就業、醫療保健之業務為限，並不得充抵依財政收

支劃分法已分配及補助之社會福利經費。」

◆規模

歷年地方政府獲分配的公益彩券盈餘總計約在100億的規模（賴建華，2008）。台北縣獲配最多，歷年均約在15億元左右、台中市約為5億元、台東縣、嘉義市最少約為1.5億元。

二、特種社會福利基金在社會福利上的運用

(一)透過方案委託、補助方式執行

在社會福利領域中的特殊財源基金，其合計每年的經費規模約為240億元。因基金管理單位並無實質的社會福利執行人員，其社會福利活動之推行多採用委託外包、補助的方式執行。大致上以就業安定基金能主動規劃施政計畫，公益彩券回饋金、身心障礙者就業基金之執行仍相當程度依賴民間福利團體提案申請。就福利方案的多元性來看，固然有助於創新服務的試行，但卻易流於零散、欠缺體系與累積性。

(二)與政府施政間的關係欠明確

特殊財源基金固然對於社會福利經費或有挹注的效果，但就其法定用途與政府職能上來看，二者間似欠缺明顯的區隔。包括就業安定基金、身心障礙就業基金、公益彩券回饋金的情況均存在這樣的情況。特別是就業安定基金更與公務預算、就業保險基金間存在疊床架屋的情況，而有被批評為規避監督、是政府機關「私房錢」之情況（郭振昌，2003）



三、特種社會福利基金對社會福利的功能

(一)特種社會福利基金對社會福利財務的影響

◆特種社會福利基金補充政府社會福利財務之不足

特種社會福利基金補充政府社會福利財務乃是基金設置的目的，也當是合理的期待。而在彩券盈餘挹注社會福利預算的情況下，彩券財源對各縣市政府的影響也頗大。就2002年到2006年的年資料平均數來看，彩券盈餘分配款占各縣市社會福利支出的比例最高的市達66.52%（台南市），最低的亦達9.16%（台北市），各縣市的歷年平均為23.64%（林恭正、林卓民、劉秀卿，2007），其重要性已非常重要。

但是，就效果來看，至少在公益彩券盈餘分配的部分，研究發現其對地方政府社會福利經費的挹注效果並未如預期。特別是其盈餘分配之數額與彩券銷售額有關。雖然對部分財政困難的縣市，彩券盈餘分配對社會福利經費的效果非常顯著，但對於財政充裕縣市，回饋金的效果僅是「錦上添花」性質（賴建華，2008）。

◆特種社會福利基金替代部分地方政府的社會福利支出

雖然特種社會福利基金確實補充了政府社會福利經費。又在公益彩券發行條例中規定，彩券盈餘分配不得抵財政收支劃分法已分配及補助之社會福利經費，但是在地方政府社會福利經費上，不但有不少實際的個案發生地方政府以彩券盈餘分配金取代了政府預算。在較大規模、以全體縣市為母體的跨年資料實證研究亦發現，彩券回饋金對各縣市的社會福利經費產生排擠與替代效果（蔡昕俞、吳世英，2007；林恭正、林卓民、劉秀卿，2007）。

(二)特種社會福利基金對社會福利發展的影響

◆有助於社會福利專業發展

在特種基金透過方案委託方式，由政府及民間非營利組織提案申請補助的情況中，對一部分社會福利組織發揮了挹注資源的效果，擴大了部分社會福利組織的服務規模。尤其在執行這些社會福利時往往要求透過專業社工員執行，進而對社會工作專業職業領域的擴張有部分效果。

但是，正如監察院的報告所指出的，基金監督管理委員會的委員乃屬顧問性質，基金業務雖由政府機關兼辦，但亦造成補助案欠缺系統規劃，亦與政府施政間欠缺關聯性，而易出現服務零散化及片斷化的情況。而未必對長期的專業能力提升有明顯的效果。

◆不利社會大眾對社會福利的制度性認識

就特種社會福利基金擴大提供部分社會福利的效果來看，的確對福利需求者有所協助，有部分正面性的社會效果。

又特種社會福利基金依來源區分，包括有二種性質，即就業類與博奕類。就業類包括引進外勞時所繳交的，亦包括義務機構（企業與機關）依法應進用身心障礙者或原住民，但未足額進用的情況下，依法必須所繳交的代金（或差額金）。而博奕類即由公益彩券（及運動彩券）提撥而得。

在就業類中，來自外勞業務的就業安定基金，其繳納者、引進外勞者乃係在管制下爭相引進，進而對就業安定基金之繳納，可謂之較少有怨言。至於身心障礙與原住民就業基金，未足額進用企業在繳納之際仍有被勉強之情況，即對此一系統仍略有怨言。

而博奕類（即公益彩券及運動彩券）將盈餘提撥予社會福利使用，雖在社會論述上似理所當然，而彩券發行單位亦努力建立彩券盈餘使用於亟需福利的情況，即以選擇性、老弱貧病者為福利需求者，而易強化社會福利乃是一種殘補式制度的概念印象，與現代社會福利更具有全民



社會福利概論

性、預防性、制度性的性質不同。更減弱社會福利的公民權性質與互助連帶意義。

◆彩券對社會福利的負面效果被忽略

綜合而言，特種社會福利基金對社會福利的影響仍值得深入研究探討。就財務面而言，確存在總數上的增加，即特種社會福利基金增加了福利領域的資源，但卻也實質地造成政府公共資源的替代效果，即其財務面的正效果並未如想像。而在專業服務面來看，雖也實質了增加服務量及增加了專業人員，但因服務零散化及片斷化，其長期的效果亦恐未如想像。而在社會面，因強化了殘補式社會福利的概念，相對地有害國民對現代社會福利觀念的認知。綜合而言，在運用特種社會福利財源之際，似有其正效果被誇大，其負面效果被忽略的情況，而值得注意。

第4節

非營利社會福利組織財務制度

一、非營利社會福利組織的財務概況

依據台灣地區每五年一次、最近一次的社會福利機構調查資料，台灣地區共有公私立社會福利機構1,718所，其中公立機構342所、私立福利機構1,169所、公設民營機構207所。即不計公立機構外的1,376所機構均可視為是非營利機構。

調查中顯示，1,169所私立機構的總收入計達138億8千萬餘元、公設民營機構的總收入為25億4千餘萬元。在支出面來看，1,169所私立機構的總支出計達137億餘元、公設民營機構的總支出為25億9千餘萬元。

進一步觀察非營利組織的收入結構，從表8-4可以發現對非營利組織而言，其收入主要來自服務收入，在各私立機構中服務收入平均占總收入的53.1%，公設民營機構亦占40.7%。即服務收入有絕對的重要性。

相對地，以政府機構為參照時，政府公立機構的服務收入僅占8.2%。此外，來自政府的收入（即政府的委辦與補助）對非營利組織的重要性亦不可忽略，在各私立機構中，來自政府的收入平均占總收入的25.0%，公設民營機構更高達33.1%。再者，捐贈收入對非營利組織的重要性亦相當重要，在各私立機構中捐贈收入平均占總收入的14.4%，公設民營機構亦占10.7%。

如果就機構服務的性質來區分的話（未同時區分公立、私立與公設民營）（見表8-4）可以發現無論是居住照顧機構或社工倡導及休閒機構，來自政府的收入有絕對的重要性。對居住照顧機構而言，來自政府的補助占總收入的44.7%；而在社會工作倡導及休閒等服務機構中，來自政府的收入占50.0%。其次，則是服務收入，對居住照顧機構的主要來自服務收入，在各機構中服務收入平均占總收入的40.4%；而在社會工作倡導及休閒等服務機構中，服務收入僅占14.8%。再者則是捐贈收入，在各居住照顧機構中捐贈收入平均占總收入的8.9%；而在社會工作倡導及休

表8-4 台灣社會福利機構的財務特性（收入）摘要 千元/%

收入源 性質	總計 家數	經常性收入									資本 收入	
		合計	服務 收入	捐贈 收入	來自 政府 收入	來自 民間 收入	銷售 商品 收入	租金 收入	利息 收入	其他 收入		
組織立案別												
公立	342	23,245 (100)	21,972 (94.5)	1,909 (8.2)	191 (0.8)	19,737 (84.9)	9 (0.0)	8 (0.0)	38 (0.2)	7 (0.0)	73 (0.3)	1,273 (5.5)
私立	1,169	11,874 (100)	11,764 (99.1)	6,304 (53.1)	1,707 (14.4)	2,965 (25.0)	357 (3.0)	104 (357)	82 (0.7)	83 (0.7)	161 (1.4)	110 (0.9)
公設 民營	207	12,298 (100)	12,195 (99.2)	5,005 (40.7)	1,318 (10.7)	4,065 (33.1)	1,392 (11.3)	98 (0.8)	44 (0.4)	32 (0.3)	242 (2.0)	103 (0.8)
服務性質別												
居住 照顧	1,212	17,540 (100)	17,177 (97.9)	7,093 (40.4)	1,556 (8.9)	7,837 (44.7)	331 (1.9)	44 (0.3)	85 (0.5)	78 (0.4)	153 (0.9)	362 (2.1)
社工 服務	506	6,163 (100)	5,873 (95.3)	911 (14.8)	885 (14.4)	3,081 (50.0)	608 (9.9)	180 (2.9)	31 (0.5)	22 (0.4)	155 (2.5)	289 (4.7)

注：表中數據為同類機構的平均值。

資料來源：內政部（2007）95年社會福利機構調查。



社會福利概論

閒等服務機構中，捐贈收入則占14.4%。

如果觀察非營利組織的支出結構，從表8-5可以發現對非營利組織而言，人事費用是主要支出。在各私立機構中，人事支出平均占總支出的47.0%，公設民營機構更高達50.0%。即人事支出有絕對的重要性。其次，則是業務費（推動該項福利照顧所需的費用，如照顧機構中的伙食、生活用品）支出。在各私立機構中，業務費占總支出的23.3%，公設民營機構亦達18.6%。

如果就機構服務的性質來區分的話（未同時區分公立、私立與公設民營）（見表8-5）可以發現無論是居住照顧機構或社工倡導及休閒機構，同樣的人事費用支出有絕對的重要性，對居住照顧機構而言，人事支出占總支出的46.6%（因為此類機構中業務支出的比重相對重要）；而在社會工作倡導及休閒等服務機構中，則人事費用支出的比例更高達占52.0%。其次，則是業務支出，在居住照顧機構中，因為業務支出的比重相對偏重達28.4%；而在社會工作倡導及休閒等服務機構中，業務費用則占16.8%。

表8-5 台灣社會福利機構的財務特性（支出）摘要 千元/%

支出 性質	家數	總計	經常性支出							資本 支出	
			合計	人事 支出	事務 支出	業務 支出	專案 計畫 支出	利息 支出	其他 支出		銷售 商品 支出
組織立案別											
公立	342	23,887 (100)	22,203 (93.0)	11,226 (47.0)	2,051 (8.6)	8,521 (35.7)	227 (1.2)	0 (0.1)	124 (0.5)	5 (0.0)	1,684 (7.0)
私立	1,169	11,723 (100)	10,831 (92.4)	5,509 (47.0)	1,950 (16.6)	2,734 (23.3)	400 (3.4)	33 (0.3)	153 (1.3)	53 (0.5)	892 (7.6)
公設 民營	207	12,551 (100)	11,329 (90.3)	6,270 (50.0)	1,491 (11.9)	2,336 (18.6)	1,046 (8.3)	6 (0.1)	145 (1.2)	36 (0.3)	1,221 (9.7)
服務性質別											
居住 照顧	1,212	17,691 (100)	16,258 (91.9)	8,252 (46.6)	2,439 (13.8)	5,021 (28.4)	304 (1.7)	32 (0.2)	188 (1.1)	21 (0.1)	1,433 (8.1)
社工 服務	506	5,989 (100)	5,723 (95.6)	3,113 (52.0)	658 (11.0)	1,004 (16.8)	811 (13.5)	1 (0.0)	45 (0.7)	89 (1.5)	266 (4.4)

注：表中數據為同類機構的平均值。

資料來源：內政部（2007）95年社會福利機構調查。

二、非營利社會福利組織財務的特色

(一)財務出現依賴政府的情況

台灣自1990年代開始受嶄新自由主義思想的影響，以政府透過委託外包方式來推動福利服務，造成民間非營利組織的收入來自政府的比重較大，漸出現對政府的財務依賴。在2006年的資料（表8-4）中，在各私立機構中，來自政府的收入平均占總收入的25.0%，公設民營機構更高達33.1%。其重要性更甚於捐贈收入，非營利組織對政府資源依賴的現象已漸明顯。

(二)人事費用是非營利社會福利組織的主要支出

人事費用乃是社會福利機構提供照顧及專業服務的主要費用。以2006年為例（見表8-5），在各私立機構中人事支出平均占總支出的47.0%，公設民營機構更高達50.0%，即人事支出有絕對的重要性。如果就機構活動功能來自看，居住照顧機構因業務支出的比重相對重要，而人事支出略低，但仍占總支出的46.6%，而在社會工作倡導及休閒等服務機構中，則人事費用支出的比例更高達占52.0%。此直接支持了社會福利非營利組織是透過人—「專業者」的活動提供服務，而存在較高的人力支出。



社會福利概論

參考書目

中文部分

- 中央健康保險局 (2010)。全民康保險統計 (即時統計資訊)。http://www.nhi.gov.tw/
- 中華民國殘障聯盟 (2008)。各縣市身心障礙者就業基金概況。http://www.enable.org.tw/iss/detail.php?id=28
- 內政部 (2007)。95年社會福利機構概況調查。
- 行政院主計處 (2006)。社會安全經費概況 (統計專題分析)。http://www.stat.gov.tw/lp.asp?CtNode=3233&CtUnit=927&BaseDSD=7&xq_xCat=09
- 行政院原住民委員會 (2010)。行政院原住民委員會綜合發展基金附屬單位預算。http://www.apc.gov.tw/main/docDetail/detail_TCA.jsp?isSearch=&docid=PA000000003460&cateID=A001922&linkSelf=330&linkRoot=4&linkParent=50&url=
- 行政院主計處 (2010/01/4)。97年低所得之社會給付概況 (國情統計通報第001號)。http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/01416264271.pdf
- 行政院主計處 (2010/01/15)。97年社會安全收支概況 (國情統計通報第010號)。http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/01188593971.pdf
- 行政院主計處 (2010)。社會福利基金 (分析說明)。http://win.dgbas.gov.tw/dgbas02/seg1/99/99政事-pdf/分析說明/SF99ds04.pdf
- 行政院主計處 (2009a)。中央政府總預算案歲出政事別預算總表。http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/98/98btab/98b歲出政事別預算總表.pdf
- 行政院主計處 (2009b)。98年度縣市總預算彙編-歲入歲出簡明比較分析表。http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/96415284971.xls
- 行政院主計處 (2010a)。社會福利基金。http://www.dgbas.gov.tw/public/data/accounting/nonprofit/98/122.xls
- 行政院主計處 (2010b)。中央政府總預算基金別分析表。http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/031918183771.xls
- 行政院勞工委員會職業訓練局 (2010)。定額進用身心障礙者統計。http://www.evta.gov.tw/files/59/711042.pdf
- 臺灣銀行 (2010)。公教人員保險財務收支概況。http://www.bot.com.tw/GESSI/Documents/gei_st_fin1.pdf
- 勞工保險局 (2010)。勞保統計。http://www.bli.gov.tw/

- 郭振昌 (2003)。〈就業安定基金之執行與評估——政策分析的觀點〉。《空大行政學報》，13，頁135-160。
- 賴建華 (2008)。〈公益彩券盈餘對地方政府分配制度之探討〉。《財稅研究》，40：6，頁106-118。
- 林恭正、林卓民、劉秀卿 (2007)。〈彩券盈餘與地方社會福利支出——替代或互補〉。《財稅研究》，39：2，頁119-135。
- 蔡昕俞、吳世英 (2007)。〈彩券盈餘與地方社會福利支出〉。《經社法制論叢》，39，頁177-208。
- 趙守博 (2000)。〈社會福利基金〉。於蔡漢賢主編，《社會工作辭典》。內政部社區發展雜誌社。
- 楊一芳、林鈴珠 (2005)。〈公益彩券盈餘之分配、管理及運用成效之探討〉。《政府審計季刊》，26：1，頁53-59。
- 劉脩如 (1988)。《社會福利行政》(上)。國立編譯館出版。台北：正中。
- 賴美淑 (1999)。〈全民健保財務管理與展望〉。《主計月報》，527，頁45-51。
- 柯木興 (2000)。《社會保險》。台北：中國社會保險學會。
- 財政部 (2010)。《財政統計年報》。台北：財政部。

西文部分

- Glennister, Howard (2003). Paying for Welfare. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 253-259. Malden, MA: Blackwell Publishers.

社會福利的輸送

第1節 服務與給付輸送的結構

一、輸送體系的結構

社會政策與福利的給付，往往強調以個人為最終的受益者。因此，如何可以將福利給付傳遞到個人，是制度設計的重要特性之一。其次，福利制度的設計，往往與既存的政治制度、政治文化，以及政府的行政組織有關。此外，行政技術與科技也會對制度設計發生影響。

Healy (1998) 指出，當福利已確定要提供之後，成本—效率 (cost-efficiency) 則是在輸送中最重要原則。Gilbert和Terrell (2005) 亦指出社會福利服務輸送體系的建置中，可近性 (accessible)、整合性 (coordinated)、連續性 (continuous) 與責信 (accountable) 是最重要的。

可近性指的是知道與近便。所謂知道，服務使用者對於服務有所知悉，包括法規制度上的「知」與文化制度上的瞭解。近便是指空間和文化上的可接近程度，及可使用。空間的距離、不當的座落位置是最常見的障礙；而繁瑣冗長的程序與等候、語言與文化亦會是阻礙近便性的障礙。

服務或福利給付輸送體制的設計，與福利制度一般，可謂是一連串相互關聯的不同選擇的集合。Gilbert和Terrell (2005: 118-119) 列出幾個要考量的選擇向度：行政集中化或分散化；單一的個別輸送體系或綜



社會福利概論

合、結合式的輸送；不同輸送體系間的空間分布為整合的或分散的；以專業者（或行政者）主動辦理為主，或使用者申請為主；主要的有權決定者為專業者或社區團體。

事實上，雖然社會政策方案可以有這些不同層面的考量，但並無法就每一種可能的不同組合，列出實際的服務輸送設計。而是這些不同層面的考量中，可能會有某些選擇性的親近之現象，即雖屬不同層面的項目考量，但其可選擇項間往往是配對的。正如Gilbert和Terrell（2005: 120-121）所討論的，所有的輸送都仍是價值選擇的反映。

而常見的服務輸送失敗問題則有四項（Gilbert & Terrell, 2005: 118-119）：(1)片斷（fragmentation）：指若干個服務部分並無法串聯成一個完整的服務而滿足需求；(2)不連續（discontinuity）：指的是銜接的不連貫，包括不同服務間的銜接不連貫，也指服務期間的不連貫；(3)權責不符（unaccountability）：指服務未能達到其所宣稱或承諾的目標或效果；(4)不易接近（inaccessibility）：指服務的設計排除或阻礙特定人口群體的接近與使用。

二、給付的結構

在整個輸送的安排中，除了對輸送的體系進行體系性的思考及結構性的設計外。事實上，對於所要輸送、提供的給付，在給付上也是需要安排的。而這些安排也有其結構向度可觀察。

在社會福利的給付結構，探討的是給付的安排。在福利服務中，所謂的給付，是提供照顧服務與專業服務。在社會安全給付中，給付結構的組成則相對重要。所謂的給付的結構是指保障的範圍（事故）與水準的組合。保障範圍指的是給付的事故方案項目與參與在方案中的人口範圍。而給付水準指的是給付數額的高低。範圍與給付水準的相乘效果，共同構成社會安全制度的規模。

給付的事故方案項目指的是方案或保險的事故種類（types of

programs covered)。從美國社會安全總署2001年所出版的《各國社會安全制度要覽》(Social Security Programs Throughout The World)來看，雖然就方案的名稱來說，包括為「老年給付」、「殘障給付」、「遺屬給付」，「疾病及生育給付」、「職業災害或工作傷害給付」、「失業給付」、「家庭津貼」(其中的「老年給付」、「殘障給付」、「遺屬給付」三個方案因有關聯性與替代性，有時會被結合在一起)。但就給付的類型來看，至少包括兩大類：現金給付(cash benefits)和福利服務(in kind)。第一大類的金錢給付往往在於補償個人因老年、殘障，或死亡，疾病及生產，工作傷害延伸至個人遭遇老年、殘障或死亡；遭逢疾病及生產；遭到工作傷害；或處於失業情況喪失所得時所提供的現金給付。

而服務以醫療為最主要。給付範圍中，所謂參與在方案中的人口範圍，乃運用涵蓋率來討論，此又有二種計算方式，一是以領取給付的人口占同等人口特質的比率，如領取老年年金人口占老人人口的比率(WB, 1994: 64; ILO, 2000: 300)，此又可稱為給付涵蓋率；另一種指的是參加方案的人口數占該人口群體的比率，如參加健康保險的人口占全體人口比例，此又可稱為方案保障涵蓋率(ILO, 2000: 300)。在健康保險、職業災害保險，以及無需一定繳費期間紀錄的社會安全方案，給付涵蓋率將等同於方案涵蓋率；但在需一定繳費期間紀錄的社會保險式方案中，如老年年金、失業保險，給付涵蓋率與方案涵蓋率二者會有差異，其原因有二：

1. 因為部分參加保障方案的被保險人，在因為繳費年資紀錄不足的情況下，將發生只繳費而無法獲得給付。
2. 在一定繳費期間紀錄的要求下，繳費與給付在時間上將有時間差，在特定時間截斷面上，二者所指稱的並不是相同的人口群，尤其是在保險制度初設置的初期，二者的差異將更明顯。

而給付水準指的是給付數額的高低。給付水準通常以替代率來計算。而替代率的計算，不同學者有不同的使用，其意義不同。如有依文



社會福利概論

字字面的意思，給付替代率是所獲得之給付，換算成原來、就業狀態時所得的比率，如Stephen（1996: 34）。但亦有研究使用基本工資或最低工資、甚至平均工資為對照的參照基礎，如Aldrich（1982）即使用平均工資；又Esping-Andersen（1990: 49）、Jacobs（1998: 42）亦曾使用平均工資作為參照的基礎。而OECD則使用特定的家庭結構條件下來比較，如以四口之家的平均所得水準，來比較失業給付的水準（OECD, 2001）。

另外，所謂的服務是指透過直接提供服務的給付，如住院照顧、醫療服務，以及復健服務等。同樣地，在醫療服務的提供上亦有所謂給付水準的議題，唯因醫療服務的提供多不因被保險人的身分而異，其探討乃非以被保險人的身分與所得為參照，而係以醫療之必要程度，由醫療專業團體與政府界定之。

第2節 政府在社會福利中的角色

一、政府干預與不干預的歷史發展

(一)政府從不干預到介入：第一次福利角色的轉變

政府的介入與處理社會問題，其實並不是所謂的「理所當然」、「自然而然」。即使是如今視之為最基本的勞動保障，也是歷經相當大的抗爭，勞工們也付出相當大的代價，乃使得政府由不干預轉而干預。至於社會安全，或稱之為社會福利的部分，也不是一日之間、即變得政府願意進行干預及建置制度。

(二)政府直接介入

雖然，在前福利國家時期、即現代政府介入社會福利提供之前的時

代中，社會福利多由志願組織、宗教組織所提供。但當代福利國家介入福利事務之後，由政府針對福利需求者提供福利給付是相當普遍的情況。甚至，政府直接介入及提供福利是基本的運作方式。

(三)從直接提供者轉變為購買者：第二次福利角色改變

自1980年代福利國家危機被宣揚討論以來，嶄新自由主義者鼓吹福利改革及力行公共福利縮減，主張政府不應太過介入福利事務，應採取最小政府的政策原則，尤其主張縮減社會福利支出，並改變政府在福利事務中的角色。特別是將政府由福利的直接提供者改為購買者與監督者。

透過福利民營化的概念架構，政府減少直接僱用福利人員提供福利的規模，而改由向市場或非營利組織購買服務，以減少福利需求者的需求及提供服務。如有需要收容安置的身心障礙者，盡量不由政府公辦的機構來提供服務，而由政府付費予非營利組織、政府向非營利組織購買該等服務，而提供予需求者。

二、政府在社會福利中的不同角色

除了從歷史的發展來認識政府在社會福利的角色外，吾人亦可從政府在社會福利中的不同角色來認識政府的福利干預。

Johnson (2003) 在論及國家涉入 (involvement) 福利提供的形式時，曾指出政府有五種可能的角色：(1)政府決定政策藍圖；(2)國家直接從事給付與服務；(3)國家在福利的遞送上扮演計畫與監督的角色；(4)政府作為管制的角色；(5)政府作為購買者。

而Hill和Bramley (1986: 103-105) 亦歸納出政府在社會福利中的角色可以有九種：

1. 政府提供福利服務，且收取費用。
2. 政府扮演與市場機能競爭者的角色。



社會福利概論

3. 政府扮演殘餘供給 (residual provider) 的角色。
4. 與民間簽約，由民間機構供給。
5. 政府購買福利服務。
6. 政府扮演補助者 (subsidizer) 的角色
7. 政府扮演規範者 (regulator) 的角色。
8. 政府扮演促進者 (facilitator) 與協調者 (coordinator) 的角色。
9. 政府扮演分散危險 (spreader of risk) 的角色。

吾人可以發現Hill和Bramley的九種分類，一方面比較細瑣，而且這九個分類間並不是互斥的，又政府的某些政策或方案，可能同時符合二種以上的角色。其次，這個分類比較集中在政府對市場活動的不同干預方式，或說政府與市場間不同分工組合，強調的是角色，尤其是在市場架構中的角色。

綜合以上幾位學者的分析，吾人可以得知，固然政府在社會政策中的角色有相當多不同的面向。

正如Miller (1999: 10-13) 所歸納的，政府在達成社會福利的手段中、即所謂的干預方法有現金給付 (cash benefit)、實物給付 (service and benefit in kind)、補助 (subsidies)、規定 (regulation)、委外 (contracting-out)、建議 (advice) 及守門監督 (gatekeeping) 等方法。

三、政府的規範與治理角色再興起

延續著歷史的發展回到當代的現實中，吾人可以發現在社會現實與政治思想的推動中，九〇年代政府角色理論中，治理成為重要的政府角色立場，進而影響成為社會福利中的重要新思想。

治理概念的出現與被重視亦與嶄新自由主義思想下的民營化做法有關。治理的意義強調國家的角色由「划槳」轉變為「領航」(Newman, 2004; Clarke, 2004)。即由執行者轉變為引導者。所謂政府的角色由「划槳」轉變為「領航」，即在政府的角色在於掌握正確的政策方向，

至於執行的部分透過民營化的諸多方式，透過委外的方法而執行。

另一方面，治理觀念之所以被強化不但係作為推動民營化做法的理由與論述，也是民營化做法的結果與後續。蓋因為九〇年代以後的國家，雖然透過民營化而將執行部分的職能予以委外時，但政府卻更加空洞化，以及公共服務出現片斷化、零散化的情況，進而治理成為政府的必要工作及可能職能。而這也是英國新工黨的重要政策策略架構（Newman, 2004；Clarke, 2004）。英國的新工黨即試圖藉由治理的策略建立新的社會民主模式（Newman, 2004；Clarke, 2004），進而學者倡導政府要重新確認政府的角色，至少是治理的角色，以制高點的位置，進行治善（good governance）。即政府透過高效率的行政、獨立的司法與立法制度，以確保政府扮演好領航者的角色，推動民營化等工作。

第3節 多元的福利提供者

一、福利分工

有關多元的福利提供者或提供體系的觀念，早在Titmuss（1963）〈福利的社會分工〉（The Social Division of Welfare）乙文中，即提出不同的社會體系在實現不同的社會功能運作中，會有相互配合以維繫運作的情形，社會福利也經由三種提供體系而相互調合，即社會福利、財稅福利與職業福利（occupational welfare）（Titmuss, 1958: 34-43）。

（一）社會福利

是指透過中央政府支付的「社會福利」支出，包括直接的行政服務、移轉支出，以及各種以「社會服務」為科目的國庫支出，以及地方政府的住宅計畫等。更明確地說，應該說是「福利的公共體系」（public



社會福利概論

system of welfare) 或「公共福利」之福利。

(二)財稅福利

指的是所得稅中所含括、附帶存在具有津貼與救助效果的項目。依 Titmuss (1987) 的解釋，其範圍指凡是透過中央和地方稅制所提供的救助、扣減，並包括社會保險中的政府所負擔的保費。政府為減輕對福利需求者的福利責任與負擔，政府對免稅家庭提供免稅的優惠，就像是給付予現金給付的效果般。其減稅、免稅或扣減的範圍項目繁多，包括對老年儲蓄、人壽保險、退休年金、慈善捐款，以及扶養老人、身心障礙者的特別減免等。（參見第七章第二節）

(三)職業福利

是指由企業依職業地位、服務年資所提供給其所僱用之職工之現金給付或實物給付。其項目繁多，包括養老年金、死亡給付，也會包括教育訓練及其他個人性的項目。職業福利的提供使得雇主也同受其利，不過它是以工作績效、職業成就及生產力為基礎來滿足一部分的社會需求。

二、福利多元主義

福利多元主義 (Welfare Pluralism) 的概念，雖有不少的學者曾進行討論，但最早進行系統性討論的，概以 Norman Johnson (1987) 《轉變中的社會福利：福利多元主義的理論與實踐》 (*The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*) 乙書為里程碑式的代表。

當然福利多元主義的思想有其理論的重要意義，包括所謂去中心化、決策參與及反科層等價值主題 (Johnson, 1987: 1-2)，但就服務輸送與提供的外在形式來看，至少在於強調：不應視政府為提供集體

福利的唯一來源，而同時指出了政府以外的其他三個來源（Johnson, 1987）。說明如次。

(一)非正式部門

Johnson（1987）指出非正式方式的福利提供是人類社會傳統而普遍的福利提供方式。主要的方式有社區照顧、家庭照顧、朋友和鄰里。雖然新右派人士主張要加強此一部分的福利功能，但Johnson也提醒，如果未有相關政策的配合，而一味地作這種主張，不過是將福利的責任由政府身上推開，而加諸到早已無法發揮功能的家庭來負擔，而最後又恐落到婦女身上。

(二)志願性組織

志願性組織在人類的福利發展歷史上，一直扮演開創者的角色。主要的志願性福利組織包括睦鄰組織（neighborhood organization）、自助或互助團體（self-help or mutual-aid groups）、能提供服務給某案主群之組織性壓力團體（pressure groups）等。

(三)商業部門的福利

此一類屬包括職業福利與私人福利市場二部分。如前Titmuss所討論的，職業福利是指附帶於職業或勞動就業的福利給付。而私人福利係指福利需求者透過個人的貨幣財力，在自由市場中購買勞務或財貨而滿足其需求，如老人的自費安養（護），以及私人保險公司的老年儲蓄式年金。

三、福利混合

Rose（1986）認為社會福利的生產與消費並非是單一型式的，而是



社會福利概論

由不同型式共同形成社會的總體福利，尤其在以不同國家、社會為背景的比較下，這種不同的混合組成更為明顯。他以福利混合的概念來說明所謂不同福利輸送、體系的共存及混合現象。Rose (1986) 將福利財貨依「可貨幣化」(monetized) / 「非貨幣化的」(non-monetized)，以及消費取得是否需支付費用，而加以區分類別化。「可貨幣化」泛指一般政府及雇主所提供的福利財貨。「非貨幣化的」指家庭提供的福利財貨。可以進一步區分為四類的福利財貨 (Rose, 1986: 3-39)：

(一)市場

是指可貨幣化及消費需透過貨幣支付交換的福利財。如私立學校、自費的老人安養與養護等。而這領域可以更進一步區分為純市場部門，如私人保險公司及私人醫療；以及非營利部門，如志願組織的以收費方式收容身心障礙者及提供照顧。

(二)政府

是指生產需要貨幣計價，而消費卻非透過市場交換或間接獲得福利，特別是國民教育、國防、社會治安等。

(三)家庭

生產與消費均無需也無法以貨幣計算，這種福利型態一向不被重視，如父親教導技能，母親提供照顧。

(四)實物（或服務）交換

並非以貨幣作為計價的交易。現代社會中此一類型的福利生產已較少，如傳統農村的交換勞動、學徒制度等。

在市場、政府、家庭及實物交換四類的福利輸送體系中，以實物交換的情形已較少見。社會的福利總合大致由市場、政府、家庭所共同提供結合，不同的國家、不同的時代其總合的比例、結構與型態並不相

同。Esping-Andersen (1990) 也強調要討論一國的福利體制，不應限於公共福利，而應在福利混合的概念架構中，乃能掌握總體的福利生產與總量。

由以上的討論，吾人可以綜合出兩個重點，第一，吾人可以發現學者們對「福利財」的概念已由具「福利性」或「社會性」的財貨或勞務，轉變為專指某些財貨或勞務，而所指稱的「福利財」未必具有「福利性」或「社會性」。而這些所指稱的「福利財」則是過去社會福利的範圍，即經濟安全、專業服務及生活照顧等的內容。第二，學者的討論共同強調：藉由多元而不同福利財生產來源來滿足人們的需求。

正如Johnson (1987) 所提醒的：在不同的時代，以及在不同的福利財貨項目上，有的是以政府提供為主，有時會以私人市場為主，或其他的福利來源，而依福利項目的特性而定。其考慮的原則包括給付是否具易於標準化的特性、是不是易於規範、支付該等福利所需的財力，以及是否需要以集體公共權力為基礎。而這樣的論析，則提醒社會福利領域的從業者不但要瞭解不同的福利提供與生產體系，更要考量到如何運用到這些不同的福利提供與生產體系，以及整合這些不同的福利提供體系，來生產福利財貨。

而在實務的制度上，焦點即在於政府是否直接提供福利財貨服務，或透過財稅福利的方式來提供給付，甚至鼓勵，或交由非營利組織來提供；抑或由家庭社區來提供。如台灣地區推動的社會福利社區化，即以鼓勵非營利組織的方式來提供，又美國的健康保險則鼓勵從市場中獲得福利貨的滿足。

四、福利的混合經濟

有關各種不同來源的福利提供者的議題，歷經福利分工 (Titmuss, 1958)、福利多元主義、福利混合的倡導，英國在1980年代後期、1990年代初，在保守黨執政中確定了福利的混合經濟 (mixed economy of



社會福利概論

welfare) 的結構。即在福利的提供上，透過多元、多管道的方式提供福利予需求者。

Powell (2007) 在對福利的混合經濟的介紹中，認為福利的混合經濟至少包括六部門的福利：(1)政府的公共福利；(2)由市場提供的福利；(3)由志願與社區部門提供的福利；(4)由非正式部門提供的福利；(5)透過稅的形式而提供的福利；(6)藉由企業福利 (occupational welfare) 型式提供的福利。

企業福利因其獲得乃立基於功績主義，且亦具替代薪資或薪資一部分的性質 (李易駿，1990)，且其福利輸送仍透過市場獲得，在多數的情況中被視為是市場福利的一部分。至於透過稅務系統的福利，一方面在部門分類上仍屬於政府供給的一部分，且與說是一種給付體系，不如說是一種準現金的給付型態，歸類於給付型態中探討 (見第七章第二節)。

如同多數學者的解釋一般，所謂政府的公共福利是指由政府辦理、提供而輸送予使用者，如公共醫療、公辦的老人之家。由市場提供的福利，是指福利乃由營利部門所生產，或提供服務予使用者，如私人保險、私人年金或營利性的私立托兒園所。志願及社區部門指的是具法人地位、經向政府立案的非營利組織或社區性互助組織，如由社區組織提供的課後照顧、老人日間照顧，或非營利組織經營的身心障礙機構。至於所謂的非正式部門，指家庭、鄰居、親友間的福利互助，通常此類的福利並不收費，亦屬傳統倫理互助的一部分。

五、三重式的福利混合經濟

社會政策雖然是指政府的社會性政策，但是政策影響的範圍與政策規劃下的福利提供並不限於以政府機關或組織為限。從政府干預的角度來看，至少政府可以有規範者與服務提供者二種角色。所謂的規範，固然包括政府限制企業或國民的某些自由，但也包括政府對企業或某些社

會團體提供社會政策方案與服務的要求。而從提供者的角度來看，即使是政府所支持付費的福利給付，也未必由政府來輸送，而可能係經由購買服務的過程由非營利組織來提供。福利提供有不同的來源是一項歷史的事實，而學者們也有不同的區分與詮釋方式。

雖然，從提供者與服務使用者接受服務的界面來進行福利輸送，結構的探討則可以歸納出多元的福利提供者的結果。但是，所謂的福利的混合經濟，其情況是更為複雜的。Powell (2007) 認為從提供者的角度來討論福利混合是最表面、第一個面向的混合。福利的經濟混合應是三面向的混合，除了提供者的面向外，還有第二面向，即從財務負擔的角度來看混合或福利矩陣；進而有第三面向，從政府規範管制程度來理解。

Powell (2007) 將服務提供者、財務負擔及規範管制三層面的福利混合矩陣列為表9-1。在表9-1中，透過提供者與財務負擔兩個向度，形成16項(4×4)交叉組合，在每一種組合仍可以有高(a)、低(b)不同的規範管制程度。

第一列，政府負擔財務責任。在格1，指稱的是政府負擔財務及由政府作為服務的提供者，如公共的仁愛之家即屬此類。在格2，是政府負擔財務責任，由市場提供服務給付的情況，多屬政府補助予福利使用者，由福利使用者向市場購買，如租屋補助、台灣的醫療補助屬之。在格3，由政府負擔財務責任，由志願組織提供服務給付的情況，如政府向非

圖9-1 三重式的福利混合經濟矩陣圖

		提供者			
		國家	市場	志願組織	非正式部門
財務負擔	國家	1a /1b	2a /2b	3a /3b	4a /4b
	市場	5a /5b	6a /6b	7a /7b	8a /8b
	志願組織	9a /9b	10a /10b	11a /11b	12a /12b
	非正式部門	13a /13b	14a /14b	15a /15b	16a /16b

資料來源：Powell (2007:13)，圖1-2。



社會福利概論

營利部門購買的服務，如台灣政府補助付費、非營利部門提供的緊急安置、身心障礙者安置即屬之。在格4，由政府負擔財務責任，由非正式部門提供服務給付，如政府提供稅式減免，鼓勵家庭照顧長者與身心障礙者。

第二列，由市場負擔財務責任。在格5，指稱的是市場負擔財務及由政府作為服務的提供者，如公辦的社會保險則具有一部此種性質。如在台灣的全民健保中，雇主及被保險人乃負擔主要的健保費用，但部分的醫療服務乃由公立醫院所提供，即屬此類。在格6，是市場付費由市場提供服務給付的情況。民間企業的團體保險、私人年金保險即屬此類。在格7，由市場負擔財務責任，由志願部門提供服務。如企業捐款予非營利組織，透過非營利組織提供服務即屬此類。如不少的企業捐助支持非營利組織辦理弱勢學童的課後照顧即屬之，或人們付費由非營利組織取得服務，如非營利組織辦理的托兒所、幼稚園。在格8，由市場負擔財務責任，或使用者付費，由非正式部門提供服務給付，如企業支持鄰里性質的服務。如使用者在使用鄰里性質的社區關懷據點時支付一部分的費用。

第三列，由志願組織負擔財務成本及財務責任。在格9，指稱的是由志願組織負擔財務及由政府作為服務的提供者，如志願組織對公立福利機構的捐助即具有此種性質。如在獅子會對公立仁愛之家的捐助，即屬此類。在格10，是志願組織付費由市場提供服務給付的情況。如志願性福利組織為其案主支付醫療費用即屬此類。在格11，由志願組織負擔財務責任，由志願部門提供服務。此乃在多數的志願組織社會福利服務中相當常見的情況，如世界展望會以自有財源提供服務予貧窮兒童即屬之。在格12，由志願組織負擔財務責任，或使用者付費，由非正式部門提供服務給付。如志願組織支持鄰里性質的照顧者喘息服務。或由使用者在運用鄰里間非組織性質、非市場性質、以社會網絡為基礎的托兒照顧或喘息服務。

第四列，由非正式部門負擔財務成本及財務責任的情況。主要是指

鄰里或無正式親屬責任者間的福利財務負擔。格13，指稱的是由非正式部門負擔財務及由政府作為服務的提供者，如替鄰居支付社會安全或公立福利機構的費用。格14，指稱的是由非正式部門負擔財務及由市場提供服務，如替鄰居支付學童托兒、安親或日間照顧的費用，或醫療支出。格15，指稱的是由非正式部門負擔財務及由志願性組織提供服務，如替鄰居的身心障礙者支付在志願組織接受服務的費用。格16，指稱的是由非正式部門負擔財務，而服務亦由非正式部門所提供，如居民參與鄰里性質的老人日間照顧，而由其他的鄰里人士負擔費用。

事實上，這十六種組合並非分別單獨存在。而合宜地說，這十六種組合多是同時存在。而在不同的福利國家、不同的歷史階段中，其組合的比例並不相同。

第4節 多元福利輸送的選擇

多元福利輸送體系的存在雖然是一種歷史發展的結果，但是在九〇年代社會福利治理的思維下，政府已積極利用多元福利輸送體系，進行福利治理、以領航者的角色帶領公私部門共同進行服務輸送。進而在進行服務輸送時，政府在達到滿足服務數量、品質、出現輸送體系安排與選擇的議題，及進而降低成本、追求服務提供上的效率。

一、服務輸送方式的選擇

(一)基於不同輸送管道的特性，善用福利混合的優點

雖然福利混合的概念以福利財貨的提供者為主要架構並納入了福利財務的負擔者及福利財貨的型態（如稅式給付），但提供者仍是主要的架構。在從提供者為主的思考中，三個主要部門：非營利組織（或志願



社會福利概論

組織)、市場與政府的特性應優先被利用。

一般而言，非營利組織的特性包括：基於使命提供服務、對社會改革具有使命感，進而其服務多具有開創性及注重服務品質。而市場乃是受到利潤導向趨使的組織，在營利目標導向下亦具有創新及彈性的特質，但其服務提供往往只關注於有（甚至是高）利潤的市場，同時由於是利潤導向的，有時會出現扭曲福利商品本質或品質的情況。至於政府，由於擁有公共資源及負擔公共責任，在提供服務時著重於目標達成甚於成本效率，並更有兼顧小眾市場及非效率市場的責任。

基於對三個部門的認識，政府在安排服務提供時，可以視各福利商品的特性及區域特性，分別鼓勵及透過不同的部門以提供福利商品服務。甚至鼓勵公私三部門分別扮演不同的角色，如由非營利部門扮演服務品質維護者，及價格—品質平衡者；市場扮演主要提供者；政府作為弱勢者、邊遠地區提供者。

(二)認清不同福利財的市場特性，善用福利混合的優點

固然從公私三部門來思考福利輸送是一個好的入手點，但亦應關注到福利財的特性、特別是市場特性。在第七章中，吾人討論了福利財貨的特性，並關注到需求的商品是否符合完全市場的情況。同時地，在進行福利輸送時，亦應將福利財貨的商品化程度納入考量。

對於已高度商品化、已具有完全市場特性的福利商品（如托兒照顧），當然可以考量透過市場作為主要的提供者，並由政府扮演補充者的角色。但對於仍屬尚未市場化的福利財貨，則由政府扮演主要的提供者，政府以購買者的身分向非營利組織購買，由非營利組織扮演生產者，而市場扮演補充者的角色。

當政府在運用市場提供福利財貨之際，不可避免地，必須注意到所謂的市場是被區隔的。不同福利商品、不同使用者（包括種族、文化、階層、年齡、性別等不同人口群體）、地區所將形成及利用的市場並不相同。對於區隔了的不同市場，應利用不同的管道予以提供，或鼓勵形

成不同的市場，而有不同的提供者（如表9-2）。

(三) 善用政府管理、購買與直接提供的福利混合工具

正如福利混合的主要意義乃在於政府由直接提供者轉變為購買者或管理者、監督者。事實上，正確地說法是：政府同時可以是直接提供者、購買者與監督者。亦即利用政府公私三部門特性、及福利財貨的市場程度特性，針對不同的福利財貨進行市場區隔，同時／分別扮演直接提供者、購買者與監督者。

進言之，對於各區隔了的市場：在完全市場中，政府扮演監督者的角色；在不完全市場中，政府扮演購買者；而非市場化的領域中，政府宜扮演積極、直接提供者的角色。

二、服務品質與數量

政府作為公共責任的最後承擔者，必須以滿足全體國民的福利需求為目標。即對提供福利財貨數量的規劃，以及對品質的監督是政府進行福利規劃上的核心工作。

表9-2 不同市場化程度之社會福利財的政府活動

	已市場化	非市場化（部分市場化）
主要提供者	市場	政府、非營利組織
弱勢者之使用管道	公立機構	政府提供（或未能使用）
主要財務負擔者	消費者	非營利組織、政府
政府服務提供責任	弱勢者、市場不完全地區	全部
政府財務責任	輕（補貼弱勢者）	重（直接提供服務或免費）
政府優先責任	品質管理、資訊公告	服務示範、擴大供給
品質控制方法	立法監督	政府行政指導與示範
福利財貨舉隅	托育照顧	身心障礙照顧

資料來源：作者整理。



社會福利概論

在服務數量部分，隨著福利民營化做法的推行，政府多透過購買服務取代直接提供服務，可以輕易地達到服務量的滿足。然而，在購買服務中，服務品質則成為不易掌控的新難題。所謂的服務品質，特別是專業服務品質，則涉及到成本、專業人員能力與專業人員數量、個案負擔量與服務流程等部分。在福利國家改革及民營化的潮流中，已發現維護服務品質是服務民營化，委託外包中最核心的工作。

三、成本與效率

隨著社會發展的進步，特別在民營化的市場競爭中，社會福利的成本與效率被關心並負面地誇大。進而以低成本、高效率提供福利財貨成為福利輸送的重要議題。即政府必須透過直接提供、作為購買者、監督者的不同角色，以善用公私部門及市場特性，而提供低成本、高效率的福利財貨。

參考書目

中文部分

詹火生編，古允文等譯（1988）。《社會福利發展：經驗與理論》。台北：桂冠。

西文部分

- Alcock, Pete (2002). Selectivity. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *Dictionary of Social Policy*. pp. 222. London: Blackwell Publishers.
- Aldrich, Jonathan (1982). The Earning Replacement Rate of Old-age Benefits in 12 Countries, 1960-80. *Social Security Bulletin*, 45(11): 3-11.
- Burch, Hobart A. (1999). *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: The Haworth Press.
- Davies, Bleddyn (1978). *Universality, Selectivity, and Effectiveness in Social Policy*. London: Heinemann Educational.
- DiNitto, Diana M. (2000). *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Fifth). Boston: Allyn and Bacon.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy* (Sixth.). Boston: Allyn and Bacon.
- ILO (1997). *The Cost of Social Security*. New York: ILO.
- ILO (International Labour Organization)(1998). *Social Security Principles*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2000). *World Labour Report 2000*. New York: ILO.
- Jacobs, Didier(1998). *Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Jones, K., Brown, J., and Bradshaw, J. (1983). *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul
- Johnson, Norman (1987). *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Kahn, Alfred J. (1979). *Social Policy and Social Services* (2nd.). New York: Random House Inc.



社會福利概論

- Lister, Ruth (2003). Principle of welfare. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Student's Companion to Social Policy*(2nd.). pp. 260-266. London: Blackwell Publishers.
- Miller, Stewart (1999). Social Policy and Social Welfare Systems. In John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller, Sarah Vickerstaff (eds.), *Social Policy*. pp. 1-15. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2001). *Society at a Glance: OECD Social Indicators*. Paris: OECD.
- Pratt, Alan (1997). Universalism or Selectism. In Michael Lavalette and Alan Pratt (eds.), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. London: SAGE.
- Rose, Richad (1986). Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to Welfare Mix. In Richad Rose and Rei Shiratori (eds.), *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press.
- Sinfield, Adrain (2007). Tax Welfare. In Martin Powell (ed.), *Understanding The Mixed Economy of Welfare*. London: Policy Press
- Spicker, Paul (1993). *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.
- SSA (2001). *Social Security Programs Throughout The World*. New York: Social Security Association.
- Stephen, J. D. (1996). The Scandinavian Welfare State: Achievements, Crisis, and Prospects. In G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. pp. 32-65. London: Sage.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Titmuss, R. M. (1987). The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss. Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds). London: George Allen and Unwin Ltd.
- Clarke, John (2004). *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*. London: Sage.
- Titmuss, R. M. (1963). The social division of welfare. In *Essays on 'the Welfare State'*. London: Allen And Unwin.
- Newman, Janet (2004). Modernizing the state: A new style of governance? In Jane Lewis and Rebecca Surrender(eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Martin (ed.). *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- WB (1994). *Averting The Old Age Crisis*. New York: World Bank.
- Healy, Judith (1998). *Welfare Option: Delivering social services*. London: Allen & Unwin.

經濟安全

簡要地說，社會福利的內容可以藉由保障經濟安全、專業服務與生活照顧三個概念內容來涵蓋。所謂的經濟安全保障乃在於透過強制性的制度及所得再分配等方法達到保障經濟安全的目的。經濟安全是社會福利活動中最主要、最基本的項目。在多數國家及社會福利學科中，所謂的經濟安全在施行的方法制度上可以區分為社會保險、社會救助與社會津貼。

第1節 所得與經濟安全

一、所得與經濟安全

從所得的角度來看，在理念上，任何人所得的可能來源均是相當多元的。可以先粗分為三大類，即工作所得、來自私人部門的移轉，以及透過政府的公共部門移轉。工作所得的來源包括受僱者勞動的工資；農業及自營作業者出售產品的利潤；專業人員執業的勞務所得；企業主的利潤，以及透過資產（金）的投資收益均是個人的所得來源。所謂的移轉性收入是指因為各種理由，而原屬於A的經濟資源轉移到B。在當代社會中，由於國家已大幅介入社會福利及國民的經濟安全事務中，移轉性所得以政府的主導的公共部門移轉性所得／支出為最重要。即各種的社會福利給付屬之。私人部門也會出現移轉性所得／支付，如家庭內子女提供生活費用予年老之父母即屬之，又企業提供退休金予員工亦屬私人間的所得移轉。



社會福利概論

在進入瞭解政府主導的所得安全制度之前，吾人可以先對達成經濟安全保障的可能機制與模式予以總體性的認識。首先，先以人們參與到所得移轉制度的強制性來區分為「強制（政府介入）」與「志願（私人能力）」二類。再將所得移轉是否是世代間的移轉，而分為個人一生中不同時間及情況的移轉、同一時間期（同世代）的人群間移轉，以及代間移轉三組概念，來說明經濟保障來源的基本機制與移轉模式（如表 10-1）。

個人的儲蓄或投資收益，屬於志願（私人能力）及個人能力的所得保障模式；而個人儲蓄帳戶是強制性（政府介入）的、但也仍是基於個人能力的所得保障模式。以自己的資源志願參加私人保險則是志願（私人能力）性的同世代人群間的移轉性所得保障；健保、失業保險、甚至是完全提存準備制年金保險則是強制性的同世代人群間的所得保障模式。而家人間的奉養則是志願（私人能力）的代間移轉所得保障模式；至於隨收隨付制（pay-as-you-go; PAYG；參見第七章）保費式的社會保險或稅收支付的社會津貼，則是強制性（政府介入）的、基於代間移轉的所得保障模式。

在傳統農業社會中，由於家庭關係強烈，且未有快速的社會變遷與外在因素的作用，以個人或家庭為單元的自願性所得保障制度尚能部分保障人們的經濟安全。但是，在當代的工商社會中，一方面由於社會變遷與流動致使人群間的互助連帶薄弱，同時由於社會變動快速，人們藉

表10-1 經濟安全保障與移轉模式

	志願（私人能力）	強制（政府介入）
個人生命中不同時間的移轉	儲蓄，投資收益	個人儲蓄帳戶
同世代人群間的移轉	私人保險	健保 失業保險 完全準備制年金保險
代間移轉	家庭奉養	社會保險（PAYG模式） 社會津貼（稅）

資料來源：作者整理。

由自己的力量維持經濟安全的能力低落，而產生透過政府推行強制性經濟保障制度的必要，即在三種不同移轉模式中進行選擇（或規範），或同時以多重的方式存在。

二、影響經濟安全的事務（件）

在社會福利的發展傳統中，透過集體的力量解決個人的經濟安全問題仍是社會福利的首要任務。總體而言，雖然社會環境、制度與結構變遷對個人的經濟安全產生影響，但在討論個人（家庭）經濟安全時仍以個人層面的因素與事件為主。

在家庭經濟及生活資源連帶的實況下，探討影響個人經濟安全的因素，乃以家庭為單元進行說明。進而將影響經濟安全的因素分為所得與事件二大部分（參見圖10-1）。

（一）所得面

正如所得是經濟安全的基本，家戶的所得不足自然發生經濟不安全的情況。而所得不足未必然是絕對的所得低，而是包括所得面（低）的因素及家戶人口因素。所得低包括了家戶中無勞動人口而甚至是無所得的情況（如獨居老人）。另外的情況乃是所得低。但所得低亦可區分為工時少（如部分工時）、及工薪／時薪低的情況，後者往往是因為勞動就業的工作內容是低技術而致低薪。

（二）事件

除了所得不足的情況外，部分的家庭事件會對家戶的經濟安全會發生重大的影響，即發生家戶勞動者退出勞動市場（暫時或持續），而發生所得來源中斷，以及發生大筆支出的情況。

失業、意外傷害及殘障，以及年老均可能會發生家戶勞動者退出勞動市場的情況。其中失業及意外傷害會造成暫時地離開勞動市場而所得



社會福利概論

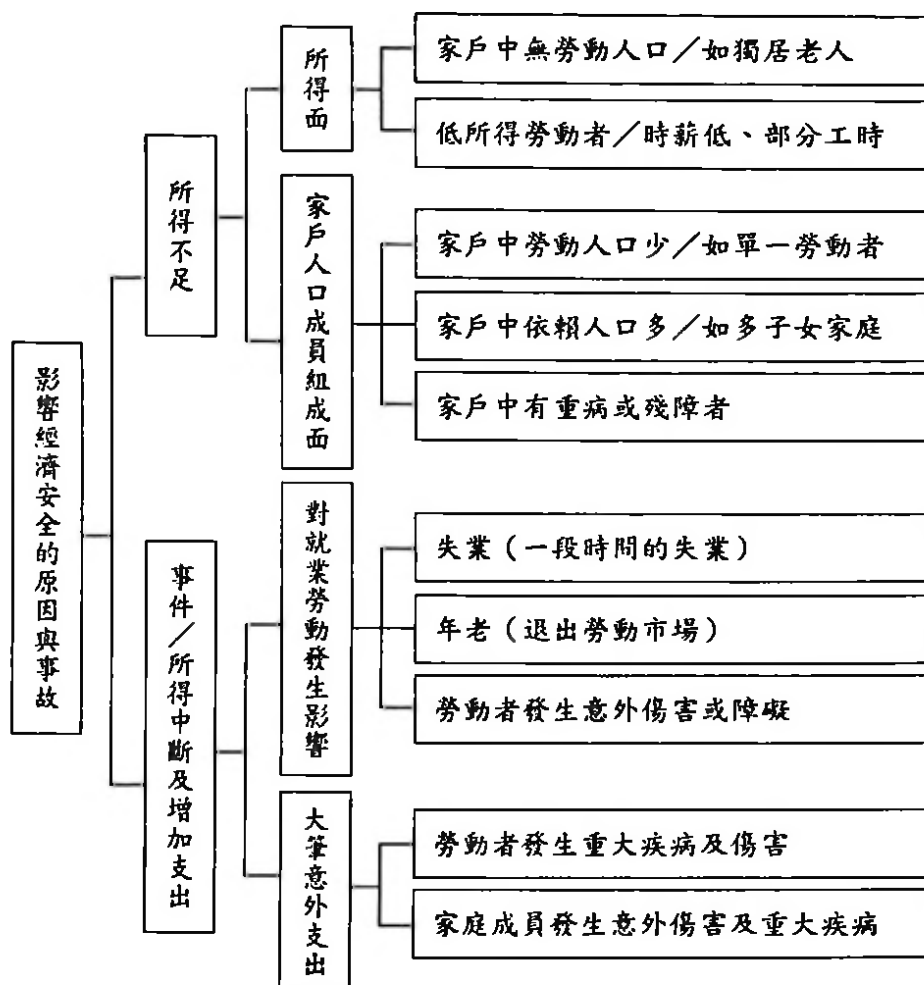


圖10-1 影響經濟安全的原因與事故

資料來源：作者自繪。

中斷。老年退休則是持續性退出勞動市場而所得中斷，殘障則視輕重程度對就業及所得有不同程度的影響。

另外，家戶的勞動者及家戶成員發生重大疾病及意外傷害均會發生家戶的大筆支出，而影響家戶經濟安全。

(三)經濟安全因素與所得保障制度

從圖10-1可以對影響經濟安全的因素與事件有大致的認識。事實上，這些不同的因素或事件，亦即是社會福利制度所要面對的情況。大致而言，嚴重的所得不足（即貧窮）的情況，則需要透過他助以舒緩，

即以公共救助、社會津貼及稅式給付，提供現金及準現金的給付。至於事件的部分，由於這些事件的發生都具有風險機率的特性，多數的國家乃以社會保險的方式來提供保障，而分別以醫療保險、職業（傷害）保險、失業保險、老年退休保險等方式來提供互助及自助性質的保障。

第2節 社會保險

社會保險制度是當代各國社會福利制度中最重要的制度。社會保險制度普遍被運用在老年退休經濟安全、醫療健康保險及對失業者的暫時性經濟保障，而涵蓋了主要的經濟風險故事。從財務經費及影響規模來看，社會保險在各國社會福利制度所占的經費規模也是最大的，又社會保險往往涵蓋全體國民或全體勞動者及其家屬，而成為最普遍性的社會福利制度。另外，由於社會保險又涉及財務重分配及世代間的所得移轉，而產生跨世代的影響。

在台灣，社會保險制度亦為最重要的社會福利制度，包括有勞工保險、全民健康保險、公教人員保險、國民年金、農民保險、以及就業（失業）保險。事實上，這樣的保險方案制度交雜了以保險事故，及保險對象為區分（參見表10-2）。

表10-2 台灣社會保險的事故與身分別的關聯

事故別 人口對象	健康醫療	職業災害	老年退休	失業	
公教人員	全民健保	公保		無適用	
軍人		軍保			
自僱者		勞保			
一般受僱者				就業保險	
就業者的子女		無適用			
未就業的成年人		無適用	國民年金	無適用	



一、社會保險的原理與特性

(一)社會保險的原理

社會保險是一種強制性的保險制度，目的在於保障全體國民（或多數國民）遭遇危險事故時，提供基本的經濟生活與醫療照顧，使這些遭遇風險事故，而不能工作或失去工作者，不因事故之發生而喪失其正常生活的保障。藉由多數人的力量及政府的參與，達到風險分擔及調和社會各階層利益的社會性任務。

社會保險所期待處理的風險或經濟不安全事件，以勞動者的職業傷害、勞動者及國民的醫療疾病、勞動者障礙、失業及老年（勞動者及非勞動者）之所得維持為最重要。近年來，各國因為長期照顧的需求提高，且常造成家戶重大的經濟負擔，乃有國家發展以長期照顧為風險事故的社會保險制度（如德國、日本）。

在社會保險制度的運作上，各國因受到工業發展、行政技術的限制及為維護國家統治權力的事實，早期的制度運作設計，多以職業別、工作場域為單元，而非以事故別為向度而發展制度。但因為以職業別運作的社會保險制度，多存在團體過小（相對於全民而言），而有被保險人風險機率相近的情況，且因被保險人係為同職業群體中的人口，而有所得再分配的效果不佳之情況；以及不同職業群間存在差別待遇的情形。又存在被保險人工作轉換時的被保險身分及年資轉併等問題。近年，不少國家多已朝向進行跨職業別的制度合併，將國民多數相同適用在相同的社會保險制度中（如台灣的全民健保）。

(二)社會保險的特性

基本上，社會保險是社會安全中的主要部分，其財源並非是以政府的一般稅收為主，而是大部分由雇主及勞工雙方共同分擔，政府則扮演

部分負擔或補助者的角色。

進言之，社會保險的運作具以下的制度特性（Rejda, 1999；柯木興，2000），說明如下。

1. 強制原則。社會保險是一種社會福利制度，透過政府立法的程序，強制所有符合法律規範的對象參加到保險制度中。強制的性質有二：(1)對於那些不完全具有繳費能力者仍要參加及繳費，以免他日發生保險事故而造成社會的負擔，如貧窮者仍必須加入健保；(2)要求有充足自我保障能力者參加，俾與弱勢者形成互助，如高所得者亦必須被強制參加。
2. 給付權利原則。社會保險和社會救助並不相同。獲得社會救助的基礎乃是人道的、單方面的施捨。而社會保險乃是在法律的強制下，被保險人繳交保險費（雖有些被保險人的保費由政府補助），而形成和保險人間的法律契約關係。一旦發生保險事故，即可向保險人申請給付，即要求被保險人的給付申請乃來自權利關係。
3. 給付假定需求原則。社會保險的給付事項乃來自法律，即社會的共識，並在保險契約法律關係中形成給付關係。因此，一旦保險事故發生，即推定被保險人有特定的需求，而無需進行個案性的需求審查。是所謂假定需求原則，如一旦符合失業的要件，即假定有所得的需求。
4. 基本保障原則。社會保險提供的保障並不以豐富充足為目標，而是以保障國民的基本需要為原則，如醫療健康保險給付以基本必要為原則、年金給付亦以基本需要為原則。雖然，在有些職業年金保險中，其給付乃採與所得相關的制度，給付水準考慮到被保險退休前的既有生活水準，但多數的社會保險所優先考慮的是基本保險的水準。
5. 社會適當原則。社會保險所提供的給付固然是基本保障，但所謂的基本保障並不如同社會救助般是從維生角度、嚴格的基本保



社會福利概論

障，而是偏向社會整體的一般水準。另外，所謂的社會適當原則，還有另一個意義，是指社會保險制度不考慮被保險與保險制度間的對等利益關係，而是追求社會整體的最大利益，如會考慮到所得再分配，而不利較高所得者。

6. 給付與繳費無直接相關。多數的社會保險，其繳費額的多寡乃與被保險人的所得相關，但給付並不與繳費有強烈的、直接的關係。雖然，在有些採取與所得相關的職業年金保險中，其給付水準與繳交保費的年資及繳費額有關聯，但其中的關聯並不是絕對的，而是部分相關的。因為，在考慮所得再分配、互助及基本保障的原則下，相對地，所得較低者所繳的保費和所獲得的給付（如醫療或年金）間，其繳費是低於給付的。
7. 給付依法律訂定原則。雖然，社會保險在被保險人和保險人間具有法律上的給付權利關係，但給付水準與條件的改變並不如商業保險或一般契約般，由雙方同意後而改變，而是由法律訂定。給付條件（如年金請領年齡延後）或水準的改變，乃依法律而修改，而無需被保險人同意。
8. 自給自足原則。是指社會保險的財務必須符合自給自足為原則。在這個原則下，政府由國庫支出對於特定弱勢人口群的保險費予以補助，而非免繳費。也因為在這個原則下，社會保險必須定期檢討財務，而對於保險費或給付條件及水準，為相對的調整。但是，另一方面，在各國的經驗中，各國在人口結構及社會條件改變的情況下，有時社會保險財務雖已未符自給自足原則，但在法律未能修改的情況下，則會造成違反自給自足原則的情況（如2010年時台灣地區的全民健保）。
9. 不必完全提存準備原則。不必完全提存準備同樣是社會保險在財務管理面的議題，是指社會保險，特別是年金保險，不必如同商業保險般將被保險人未來將領取的年金另外提存保留。因為社會保險乃以政府為最終的責任保證者，以及在可以由法律調整繳費

水準、給付條件的情況下，不必以完全的實體基金準備作為未來給付的保證，而不必完全提存準備，而有利於制度運作。

二、台灣地區的社會保險制度

台灣社會保險的施行與發展歷史是沿著職業別而逐步施行擴大的。軍人保險最先於1953年開辦，其次是1958年開始公務人員保險。台灣地區自1950年開始有「台灣省勞工保險辦法」，以廠礦事業僱用之產業工人為保險對象，1958年立法頒行「勞工保險條例」。公務人員保險和勞工保險均為綜合性的保險，勞工保險包括生育、傷病、醫療、殘廢、老年及死亡等六項保險。而公務人員保險包括生育、疾病、傷害、殘廢、養老、眷屬及喪葬等七項。雖然勞工保險於1950年代開始辦理，但當時僅適用於受僱在較大型企業（特別是國營企業）的勞工，並未適用於全體勞工。

而就風險事故的角度來看，台灣除了全民健保是統一性、將全民涵蓋在相同制度的社會保險，其他的職業災害、老年退休等事故，則存在職業別的差異（見表10-2）。

(一)健康保險

台灣的全民健康保險開始於1995年，透過整合當時的十四種職業身分別保險中的醫療保險（及附加之眷屬醫療保險），及將未被涵蓋在健康保險的國民納入。

(二)老年退休及殘障保險

在對老年退休及殘障風險之保障方面，在職業別社會保險的不同制度下，而有差異。公務人員適用於公保、軍人適用於軍人保險、私立學校教職員適用於私校保險、勞工則適用於勞工保險，各種保險間的繳費率並不相同，退休時的給付亦不相同。而未就業的成年人則適用於國民



社會福利概論

年金。此等分類乃是依就業（或未就業）的職業身分別而區分，特別是繳費時的區分，而非退休時的身分別。這樣的職業身分別乃建立在無（或低度）職業身分流動的假設上，但是，在當代社會中，由於經濟快速變動及職業流動頻繁，而乃較過去更常出現國民終生職業身分別流動的情況，而延伸於不同職業別退休保險系統間的保險年資併計的問題。

(三)職業傷害保險

與老年退休及殘障風險之保障相同，保障職業傷害風險事故的保險亦採職業身分分立。公務人員適用於公保、軍人適用於軍人保險、私立學校教職員適用於私校保險、勞工則適用於勞工保險。由於不同職業傷害的風險機率並不相同，且是短期保險，並無年資累積（更無移轉）的議題，依不同的職業別而有不同的計算基礎是合理的。

(四)失業／就業保險

在台灣，給予失業者的失業給付開始於1999年，並於2002年調整為單獨的就業保險立法，開始新的就業／失業保險制度。目前僅有普通勞工有失業保險的適用，公務人員、軍人及私立學校教職員並無失業保險制度涵蓋。

第3節 社會救助

一、社會救助的性質

社會救助又稱為公共救助，是所得維持政策中的一環，目的在維持國民最低（基本）生活水準所需的所得。社會救助給付需經過資產調查，由國家以稅收來救濟貧民，屬於一種選擇式、免繳費、所得移轉的

福利制度。

從社會福利的發展歷史來看，私人救助是社會福利制度的重要開端。早期社會福利主體便是從濟貧工作開始，迄今，對貧民需要的照顧仍是社會福利中的重要工作。社會救助的特質包括：

1. 單方他助行為，財源來自稅收。
2. 屬事後的救貧措施，提供最低生活保障。
3. 接受救助者須經資產調查或所得調查，存在標籤效果。
4. 扶助是根據最低生活標準而定，救助金額依受助者個別需要有差異。

除了對貧民的救助外，近年在經濟全球化的快速變遷中，新貧問題及對新貧者的緊急救助亦受到關注，且為新興的社會福利議題。

所謂的緊急救助，是指家庭遭逢重大變故（如意外）而陷入暫時性的困乏中。緊急救助有助於國民面對暫時性的變故。隨著各國社會保險制度建制周全，不少的風險事故（如疾病、失業）多已能適當涵蓋。但當代巨幅的經濟變遷中（如2008年全球金融海嘯），而易出現國民處於經濟風險困境的情況。世界各國乃有對劇烈經濟危機風險受害者提供在社會保險外的緊急協助措施，唯此等緊急救助多為非常態、方案、臨時性的做法。

二、台灣的社會救助制度

雖然濟助貧民一直是台灣慈善組織持續、零星存在的活動，但是由政府辦理的公共救助則始於1945年，由當時的台灣省政府開始辦理貧民救濟的工作，而正式的社會立法（社會救助法）則要到1980年才由中央立法。雖然，社會救助法由中央立法，但是貧窮線的標準在直轄市與省並不相同，又貧民的資產調查由地方（縣市及直轄市政府）執行，進而各縣市會因財源的豐裕程度，而在執行上略有差異。

大致而言，在社會救助的執行上，會先進行資產調查，即將全家戶



社會福利概論

的總所得平均分配予全體人口，而視是否低於貧窮線。在濟貧的傳統中，在視貧窮為個人失敗或懶惰的價值判斷下，且為避免貧窮者有依賴救濟的情況，通常會採取「次生活標準」（less eligibility）原則，即將貧窮線及救濟水準訂得比一般生活水準更低，讓真正無以維生，非靠救助無法維生者才進入救濟體系。

近年來，台灣的貧窮線水準雖略有放寬，且因經濟全球化造成所得不均程度擴大及貧窮人口增加，但全台灣的低收入戶戶數及人數約仍僅占全國家戶數及國民人口數的1%左右（2009年時低收入戶占全體家戶比例為1.35%、占全體國民人數比例為1.11%）（內政部，2010）。低收入戶又依所得高低而分為三款（類）（台北市分為五類）。第一款（類）為每人每月家庭平均所得占消費性支出的比例為0%，即全戶均無收入之家庭。第二款（類）為家庭平均所得占消費性支出在40%以下者。第三款（類）為占消費性支出在40%-60%者。

第一款（類）低收入戶、即全戶均無收入之家庭。可以得到依家庭人數計算的現金給付（2010年時台灣省各市為每人9,829元），此類的低收入戶多為獨居老人或獨自生活的身心障礙者。

第二款（類）的低收入戶則可以獲得以家戶計的生活扶助費（2010年台灣省為每戶5,000元）及每位兒童可以得到依兒童數計算的兒童生活扶助費（2010年台灣省為每位十五歲以下兒童2,200元、高中職在學者5,000元）。而第三款（類）的低收入戶則僅可以獲得供予低收入戶的實物、服務協助、部分公辦之收費性服務的優惠及補助（如學生學費補助、健保費補助、學童午餐費用減免），但未能獲得現金給付。

此外，不同年度，亦有視當時經濟環境而提供緊急救助予危急中的家庭，但這個方案基本上是臨時、短期性的計畫。如2007年時曾有大溫暖計畫、2008年開始有馬上關懷計畫。

第4節 社會津貼

一、社會津貼的性質

社會津貼或稱為普及式津貼（universal allowances）或特定人口補助（demogrants）（Rrjda, 1999；孫健忠，2000）。此種經濟安全保障制度工具，是一種提供均等現金給付給特定目標人口群的制度，這種制度並不考慮給付對象的所得、就業與財產，而只考慮給付對象的居住（國籍或居留權）（SSA, 2001；孫健忠，2000）。其所得免繳費給付，也稱人口特性給付，常具有補償性質或是用來滿足額外的經濟需求，經費來自於租稅，或來自雇主和受僱者所繳納的費用。

根據Dixon（1986；引自孫健忠，2000）的觀點，社會津貼的方案包括有老人津貼、身心障礙者津貼、遺屬津貼、疾病津貼、生育津貼、職業傷害津貼、失業津貼與家庭（或稱兒童）津貼等，其中以老人津貼、兒童或家庭津貼，以及身心障礙者津貼較為普遍。此外，社會津貼也與社會保險或社會救助之間產生替代、補充或互補的互動關係。社會津貼的特質說明如下（孫健忠，2000；陳琇惠，1997）：

1. 普及式的社會公民權，毋須資產調查，領取資格中通常有公民權或居留權之規定。
2. 制度以承認社會權為基礎，強化社會整合，減少區隔化。
3. 社會津貼與社會保險般，採需求假定原則。即依目標人口類屬而推定有特定的需求，而提供給付。
4. 津貼的金額以滿足基本生活保障為前提，而採用齊一給付。
5. 財源來自一般稅收。
6. 所須財務規模較大，但行政成本低。



二、社會津貼與其他經濟安全保障制度的比較

社會保險、社會救助和社會津貼三者雖均為促進經濟安全保障的制度機制，且三者相輔相成，共構成經濟安全保障，但三種制度機制並不相同，但在幾個常見的性質向度上，又有少數的相近似，而易為社會所混淆。三種制度的對照比較如表10-3。進言之，社會保險、社會救助和社會津貼的性質特性為：

1. 在保障對象上：社會保險往往以勞動人口及其家屬為對象；而社會救助是以貧窮者為對象的。所謂的社會津貼則是以特定人口群體為對象，老人、兒童、身心障礙者為較常見的人口對象。
2. 在對象的選擇方式上：社會保險透過加入保險制度來區隔保險對象；社會救助則透過資產調查來篩選貧窮者；社會津貼則是透過政治過程而形成社會共識決定社會津貼的對象。
3. 在制度性質上：社會保險是一種自助、互助的制度；社會救助是一種他助的社會扶助。社會津貼則是一種社會補充。
4. 在制度功能上：社會保險和社會津貼都是尚未發生貧窮之前的預防貧窮，而社會救助則是已發生貧窮後的事後救濟。
5. 在制度內容上：社會保險往往是全國一致或依職業別而分立的；社會救助多採因地制宜，而有地區性的差異。相對地，社會津貼以全國一致的制度來進行。
6. 在保障對象普及性程度上：社會保險往往是普遍性的，但也會是職業別差異的。社會救助制度則是選擇性的制度；而社會津貼則是普及性的制度。
7. 在福利模式的類別上：社會保險屬於職業成就模式或功績模式；而社會救助則是殘補式的福利模式的代表。而社會津貼則具有偏制度再分配模式的性質。
8. 在經費來源上：社會保險乃是來自保險費；社會救助則來自政府

表10-3 社會保險、社會救助與社會津貼的比較

	社會保險	社會救助	社會津貼
保障對象	勞動人口及其家屬	貧窮者	特定人口群體，以老人、兒童、身心障礙者較常見
對象選擇方式	加入保險制度	資產調查	社會共識基礎的公民權或居留權
制度性質	自助、互助	社會扶助	社會補充
制度功能	防貧	濟貧	防貧
制度內容	全國一致或職業別	因地制宜	全國一致
保障普及	普及性或差異	選擇性	普及性
福利模式類別	偏職業成就或功績模式	殘補福利模式	偏制度再分配模式
經費來源	保險費	政府預算	政府財稅（或保險費）
給付水準	與所得相關、維持生活水準	基本需求、次生活標準	基本需求
風險分攤	強調	不強調	無
制度意涵	強化工作成就	恥辱、懲罰	社會權
所得再分配	部分	無	透過財稅制度發生
工作誘因	佳	不足	中性
權利義務	對等	不強調	不強調

資料來源：陳琇惠（1997）；孫健忠（2000）。

預算；而社會津貼則以來自政府財稅為主，但亦有部分國家的制度來自保險費的公共基金。

9. 在給付水準上：社會津貼通常提供滿足基本需要的水準，而社會保險因給付制度多採與所得相關，而在於維持被保險人一定的生活水準。但是社會救助則多採次生活標準，至多是滿足基本需求的給付。
10. 在制度性風險分攤效果上：社會保險強調風險分擔，但社會救助並不強調風險分擔，社會津貼相對的並無風險分擔的效果。
11. 在制度意涵上：社會保險具有強化工作成就的性質；社會救助往



社會福利概論

- 往帶有恥辱、懲罰的性質。而社會津貼則是社會權的強化。
12. 在所得再分配效果上：社會保險具有部分所得再分配的效果，而社會救助並不關注於再分配效果，而社會津貼因透過財稅制度，而發生部分再分配效果。
 13. 在對工作誘因的影響上：社會保險有較佳的鼓勵就業的效果，但社會救助往往會令人有妨礙工作誘因的擔心。而社會津貼因以特定有明顯需求者為對為，未有工作誘因的議題。
 14. 在權利義務上：社會保險在繳費者與福利領取者的權利義務關係上是對等的，社會救助和社會津貼均不強調權利義務上的關聯。

三、台灣的社會津貼概況

雖然，台灣自1995年開始有不少以「津貼」為名的給付，包括「中低老人生活津貼」、「敬老福利生活津貼」、「老年農民津貼」、「兒童津貼」、「身心障礙兒童津貼」、「托育津貼」，但這些給付與社會福利學理上、國際上所使用之「津貼」，其意義內容並不完全相同。較早年的幾項津貼，多存在「給付資格救助化」、「對象區隔化」、「給付稀釋化」的性質（孫健忠，2000），且未突顯社會權，而實未具有社會津貼的核心性質。

台灣的這些不具津貼性質的給付之所以稱之為津貼，實是中文使用上望文生義的結果（孫健忠，2000）。在中文，「津貼」幾等同於「補貼」、「給付」，但與社會福利中的allowance並不相同。再加上政治選舉競爭的結果，而不斷的誤用。

自1995年以來所施行的幾項津貼，其中「中低老人生活津貼」、「敬老福利生活津貼」已走入歷史。但「老年農民津貼」、「身心障礙兒童津貼」仍持續辦理給付中。但老年農民津貼乃以職業人口為區隔、身心障礙兒童津貼亦以狹窄的人口範圍為對象，實難謂有強化社會團結的效果，稱之為社會津貼仍是有爭議的。

第5節 其他經濟保障方式與概念

正如社會福利制度是歷史、文化、政治的產物。各國政府在其社會意識型態及政治文化的運作下，實際的福利給付與制度設計往往會與單純的學理概念有差異。在台灣，則在社會保險式的退休制度外，存在著個人儲金帳戶的制度。同樣地，在社會津貼與救助外，存在著針對特殊人口類屬且經資產調查的給付。

一、公積金制

公積金制，英文原名為National Provident Fund Schemes可譯成為「公共儲備基金制度」。公積金制通常指依照政府規定由勞雇雙方依勞（員）工薪資所得按月提撥（存）一定百分比充當公積金，以本金加利息方式的強制儲蓄制度，而每位勞工均設有個人帳戶，於發生特定事故時由其帳戶領取本息，以應需要。因此公積金制在給付方式上係採一次給付制來規劃其老年或其他事故的經濟生活保障，在給付類型上係屬一種確定提撥制。至於國人對於公積金制的名詞使用，乃係引用新加坡中央公積金制度的中文譯名而來。

嚴格而言，公積金制並無危險分擔的保險意義及功能亦無所得再分配效果，純屬強制儲蓄的性質，並非屬於具有社會政策功能的社會安全制度範疇。但對於未有任何社會保障制度的受僱勞工，遭受老年、殘疾及死亡或其他事故時，具提供某種程度的保障效果，常被視為社會安全領域中的一種有限保障措施（a limited schemes）。

二、退休儲金

所謂的退休儲金，其性質與前項的公積金的性質相近，都是透過個



社會福利概論

人（及雇主）提撥的儲金而作為日後的使用，且為個人自有帳戶而不與他人間存在所得再分配的關聯。不過，公積金往往涵蓋多種風險事故（如醫療、老年退休、死亡），而退休儲金往往排除了醫療而集中於老年退休時的經濟保險。個人退休儲金亦是為達到老年經濟安全保障的一種制度。

退休儲金亦被稱為可攜式年金或稱攜帶式年金（portable pension or pension portability），係指在員工退休金制度中，受僱員工轉換雇主時，仍可繼續保有相同或較佳給付的年金權（employee's right to transfer pension benefit credits from a former employer to a current employer），而不會因轉換雇主而損失其原服務年資所取得的給付權益。

可攜式年金的觀念係相對不可攜式年／或年資而來的。因為在一般企業中，多數退休金制度在員工離開原制度時，其給付權將予凍結，而無法攜帶（移轉）到新制度。在特殊的情形下，如企業員工在關係企業間流動，新企業或承認在前關係企業的服務年資及退休年資，則仍是一種實質的可攜式年金制度，而對不同企業群間則不接受這些年資，為不可攜式年金（資）制度。可攜式年金的觀念係針對這種企業間的制度隔閡，透過政府的立法規範或制度改變，來克服勞工於不同企業間工作（退休金）年資不可移轉的困境。換言之，此種方式與社會保險年金制度中所採行的通算制度相類似。即員工在轉換前制度的給付資源需移轉給轉換後的制度，其前後的服務期間所需的給付費用可以併計。也因此，可攜式年金的主體上，係屬政府規範／經營，而非作為保險人之職業年金的一部分。

在台灣，公務人員除有社會保險制度的公教保險外，自1940年代即有退撫制度之適用，並自1971年改制為退撫儲金制，由公務人員與雇主（政府）共同提撥儲金。另外，自2008年開始施行勞工退休儲金制度，作為勞工保險制度以外的另一層老年退休保障。總體而言，台灣的受雇者（不包括雇主和無一定雇主者）除私教職員外，均在社會保險外同時涵蓋在退休儲金的制度中。

三、社會給付

傳統上，社會福利中的經濟安全保障制度，可依制度運作方式而區分為社會保險、社會救助（或公共扶助），以及社會津貼。而所謂的社會給付（social benefits）並不是從制度角度的概念，而是從目的、功能的向度來描述的概念。在台灣，各種透過福利概念而提供的給付日益增加，但給付的制度性質又出現不易完全符合國際學理的概念，政府乃有「社會給付」的名稱。所謂的社會給付，被界定為：為減輕各類風險或需求而給予家庭或個人的支出（行政院主計處，2006），即包括了社會援助、社會保險、社會津貼在內的綜合性概念。

在台灣，因為社會救助與社會津貼的界限未必完全符合學理，加上一部分社會照顧被以代金方式給付，而有「社會給付」的名稱。

社會給付型式並包括現金及實物二種給付類型。2007年我國社會給付中，現金給付6,969億，占55.9%、實物給付5,490億元，占44.1%，現金給付高於實物給付11.8個百分點。

若就其是否屬保險給付觀察，則過半數為以往繳保險費而得到的給付，屬免負擔保險費的給付者占46.1%；給付中，屬定期之老年退休、殘障、遺族、低收入等延續性給付約占26.3%，此外，直接給付對象有94.6%為個人、4.6%為家庭。

我國社會給付中有8.9%需事先經資產審查程序。審查標準涵蓋最低生活費用、每戶年所得、不動產存款等，這種需經資產調查的社會給付，給付對象則有低收入戶、中低收入戶、特殊境遇婦女、兒少寄養、發展遲緩療育及身障房屋租金與貸款利息補助等相關補助，另敬老福利生活津貼、榮民安養、弱勢教育補助、國宅出租售也有排富條款。



參考書目

中文部分

- 內政部 (2010)。低收入戶戶數及人數。 <<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-01.xls>>
- 行政院主計處 (2006)。〈社會給付〉。《社會指標統計年報》 <<http://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/socialindicator/special-analysis02.doc>>
- 孫健忠 (2000)。〈台灣社會津貼實施經驗的初步分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，4：2，頁5-41。
- 柯木興 (1998)。《社會保險》。中國社會保險學會印行。

西文部分

- SSA (2001). *Social Security Programs Throughout The World*. New York: Social Security Association.
- Dixon, John (1986). *Social security traditions and their global applications*. Belconnen: IFSED.
- Rejda, George(1999).*Social Insurance and Economic Security* (6th ed.). N. Y.: Prentice Hall.

福利服務

第1節 福利服務的性質與內涵

一、福利服務的意義

(一)福利服務的意義

福利服務是台灣地區所習慣使用的名稱，這個概念在美國稱為「社會服務」(Kahn & Kamerman, 1980)。英國原來稱為「個人性社會服務」或有些人使用為「綜合性社會服務」(general social services)。在英國，近年來因「照顧」幾乎成為這領域中最重要的工作，且強調社區照顧，而漸出現「社會照護」(social care)與社區照顧交互使用的情況，甚至在英國因為推動由社區執行社會照護，有時更逕以社區照顧稱之。

就社會福利的內涵與範圍來看，福利服務或社會照顧在社會福利中，雖然所使用的經費相對於經濟安全或社會保險是相對非常少的，但在人員僱用上則相對上是多數的。又從歷史的角度來看，對困苦者的人道關懷、對病弱者、年老者、孤兒的收容照顧有其傳統，而易被認為是社會福利中最主要內涵。正如Kahn和Kamerman (1980: 3)所指出，對美國而言，到了七〇年代，社會服務漸為社會大眾所接受及熟悉，而成為教育、所得移轉(社會安全)、醫療衛生、住宅，以及就業／職訓之外的第六種人群服務事業。



社會福利概論

Baldock (2003) 指出個人性社會服務在現代福利體系裡是最古老、但也是規模小的部分，其源頭可追溯到前工業革命時期那種由教會與神職人員所組織的施捨與照顧工作 (alms and care-giving)。雖然，個人性社會服務有很長久的發展歷史，但是到了現代福利國家興起以後，其在福利國家的重要性卻大大的降低。從經費支出上來看，個人性社會服務在各福利先進國家中所占的比例都是最低的。其次，在福利的方法上，個人性社會服務具有一種殘餘的特性 (residual quality)，其任務係被認為在於解決其他福利體系所遺留下來無法解決的問題，當人們無法獲得其他的福利支持時，才會尋求個人性社會服務的協助，也因為這樣的殘餘性格，使得個人性社會服務成為所有社會服務中最複雜的一種服務型態。

在英國，在對個人性社會服務的討論中，1968年的西蒙報告書 (Seebohm Report ; Report of the committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, 1968) 是相當重要的關鍵性官方文獻，是正式使用這個概念的文獻。在這份文獻中，個人性社會服務係與地方福利行政併列標題的，將個人性社會服務定位為地方政府的工作，且具有行政性質。Johnson (1999: 78) 也指出，英國地方政府中從事個人性社會服務的人員中，約有85%不是專業的社會工作人員。而之所以非專業者的比率如此高，係因為服務工作中包括許多行政性的工作，如申請及文件查核，及非專業性的工作，如餐食及交通運送等。

Adams (1996: 6-7) 亦解釋個人性社會服務是介於政府社會政策與社會工作間的中介性概念。在這裡，所謂的「社會政策」指的是社會政策的核心理念，如英國自貝佛里奇以後到五〇、六〇年代是以全民性福利作為基本政策，而九〇年代則是以選擇性政策為主。而社會工作則是指針對個人與家庭失功能者的專業性、功能增強與補救性服務。因此，個人性社會服務一方面沒有固定的範圍與內涵，同時其意義也是變動的。不過，Adams (1996: 7) 特別強調，所謂的個人性社會服務並不是殘補性的，也不是經資產調查的，是提供給全體國民中有需求者的服務及照

顧。若借用Gilbert和Terrell (2004: 87) 對服務人口群體的區分，即在全民性對象與選擇性對象間的二種人口群體（參見第六章），即特定人口類屬與經專業判斷的福利需求者、個人性社會服務的對象，是比較接近社會行政或社會服務方案的人口群體。

而英國官方出版的「社會服務現代化」(Modernising Social Services) 政策白皮書中，對「個人性社會服務」的解釋與界定為：

個人性社會服務在於提供廣泛的照顧與支持予下列國民：老人服務，藉由機構安置、護理之家、居家照顧、送餐服務、日間照顧與午間休閒；身心障礙者；有心理困擾及服務需求者，包括從情緒支持到強制性的住院式心理治療；有藥癮與酒癮問題的國民；家庭服務，特別是家中有身心障礙兒童及特殊需求者；兒童，包括可能處於危害中而受到特別看管的兒童；兒童照顧，藉由寄養、兒童之家來提供。

Baldock (2003) 指出，在工業化的社會裡，個人性社會服務的主要功能包括：照顧與保護處於傷害或疏忽危機中的兒童，或是其行為已經超乎個別家庭所能控制的兒童；協助或提供照顧與支持給那些無法自理其生活的老人、身心障礙者與病患（包括肢體障礙者、智能障礙者、學習障礙者，以及如罹患AIDS/HIV的慢性病患者）；協助那些被社會排除者，例如遊民、移民與難民；協助藥物與酒精濫用者。提供這些服務給這些人通常稱之為社會工作，而社會工作者也一直是社會大眾對個人性社會服務的核心印象。

此外，Kahn和Kameran (1980: 5) 歸納出個人性社會服務的八項任務：

1. 有助於社會化及發展。此意指著對國家及社會的多數人或一般人（並非限於所謂的處於困境的人口群），提供日常生活及成長之若干支持。
2. 協助及促進社會中的成員可以更方便地接近政府的服務，也包括



社會福利概論

協助國民可以接近其他的人群服務單位與機構。

3. 確保衰弱老人們、身心障礙者等可以獲得基本的社會照顧與協助，以及協助他們可以在有適當支持的情況下生活於社區之中。
4. 為有需要的兒童安排替代性的住所，或為他們安排長期的新家庭，而有適當的人可以擔負父母親的角色。
5. 提供家庭與個人協助、諮商及引導，而有助於他們度過生命及家庭所面對的危機。或協助他們重建其功能，以克服其困境。
6. 提供支持、互助及自助的機會，及透過某些活動使之朝向預防、克服日常社區性生活中的困難。並對其生活中的某些計畫與提出建言。
7. 為個人及家庭整合各種可以接近的服務方案，而促使及確保個人及家庭可以在服務中獲得最佳的效果。
8. 控制及監管那些偏差而可能傷害自己及別人的個人，也持續關注那些處於高危險境況的人，而提供他們照顧與機會，以協助他們成長或處於安全的狀況。

而Adams (1996) 則認為個人性社會服務的目的在于於保護及控制那些需要保護及被控制的人；以及促使人們可以獨立及發揮其社會功能。所謂的保護，指的是可能受傷害的兒童；而所謂的控制，指的是潛在的犯罪者及非行青少年。至於發揮社會功能，指的是身心障礙者。雖然Kahn 和Kamerman (1980: 5) 以及Adams (1996) 試圖詳細地區分社會工作與社會服務（或個人性社會服務），但似仍不易與社會工作的意義相區隔，或許也是因為這個特性，國內的學者，如萬育維 (2007) 則解釋福利服務是：針對個人及家庭失功能的補強性服務。在此，萬育維的概念使用卻是比較接近Adams (1996: 7) 所界定的專業性社會工作。又葉至誠 (2002) 直接將福利服務等同於社會工作。

(二)福利服務的特性

Hill (2000) 使用地方政府社會服務 (local authority social services)

的概念來取代過去傳統上使用的個人性社會服務，強調個人性社會服務係地方政府的職權與責任。Balloch (2002) 於社會政策辭典中解釋，雖然個人性社會服務的概念正式出現於西蒙報告書，但是其根源則應回溯到慈善組織會社 (COS) 對人群關懷的主張，以相對於當時嚴苛的公共福利。如今，個人性社會服務的提供來源實包括政府、非營利組織及私人部門。

Adams (1996: 6-7) 也進一步解釋，個人性社會服務之服務者與提供者往往欠缺強烈的專業認同，甚至造成從業者的低自我認同與混淆。因為，一方面其內涵與概念是變動的；同時，從業者具有行政者、治療者、與資源分配及管控者 (gate keeper) 的角色，且角色隨著政策、時代而改變。Adams (1996) 更強調，社會與政治思潮對服務需求及使用者之地位的認定，也相對的反映個人性社會服務者的角色與個人性社會服務性質。在英國，對社會服務需求及使用者的稱謂，從案主 (clinets) 到顧客 (consumers) 及公民 (citizens)，也反映出個人性社會服務者的角色從專業者、到經營管理之服務人員，再到行政者的角色。而個人性社會服務性質也從專業服務到資源管理與服務提供，再到公共利益與安全的維護。

Baldock (2003) 用殘餘的特性的概念來說明個人性社會服務與總體社會政策的關係。其強調的是個人性社會服務其任務係被認為在於解決其他福利體系所遺留下來無法解決的問題。而另一方面，這樣的意義則說明了所謂的個人性社會服務的範圍、與被期待發揮的功能是受到其他社會政策制度與提供的影響。簡言之，社會性的給付，包括社會保險 (失業給付與年金給付)、社會津貼與社會救助，直接影響國民的經濟安全保障水準，間接影響國民的家庭、育兒與親屬扶養能力，而對福利服務人口群，產生擴大及縮減的效果。因為個人性社會服務的服務人口群體，乃是在這個架構中受影響，無法獲得需求滿足時而出現。

而這樣的殘餘特性，進一步延伸出福利服務的三個特性，包括殘餘性、複雜性、組織的經常變異性 (Baldock, 2003)。而三者具有某種程



社會福利概論

度上的關聯。由於福利服務所強調的殘餘的特性。因此，在人口群體上，個人性社會服務的內含括了一個人從出生到死亡的各個層面。但在實務上卻是各種人口群中的一小部分有實質需求的人。而這些有實質需求的人，又充滿了各種的差異性、歧異性與複雜性。因此，個人性社會服務比其他的社會政策領域，在方案與政策執行上，更直接而立即必須面對社會政策中一些關鍵性的議題，包括：與組織、效能（effectiveness）、與效率有關的技術問題，與需求、資格、分配、公平、依賴及自主有關的道德及政治兩難的問題。而又因為是殘餘的，其實使用者與服務體系間的近便性可能是有阻礙的，因而即使是僅提供予一小部分的國民使用，仍很容易出現還有許多的需要者沒有獲得協助，而飽受批評（Baldock, 2003）。進而，在成效不易呈現及往往飽受批評之際，其服務組織與體系則相對地會成為被改革的目標，而常出現組織及體系之改組變動。

Jones和Lowe（2002: 192-193）指出，在英國，個人性社會服務，無論在社會政策領域或公共服務甚至於在社會大眾的印象中，都存在著一種負面的印象，而這些負面的印象則使得這個領域一直處於資源不足及無法得到社會與政策的支持。而之所以會有這種印象的理由有四：

第一，這個政策領域的服務的人口群體過於分歧而欠缺一致，進而這些人口群體無法連結成政治上的力量、欠缺政治的影響力。第二，這個服務領域所涉及的服務人員並不易劃歸為某一專業，進而無法有專業性影響力、同一的專業論說，而可以向社會大眾及政府部門解釋這個領域的工作。第三，長期以來，個人性社會服務的政策目標一直不曾有過共識，包括應朝更為普及性發展，或保守性地採殘補式的立場；或者，在工作比重與方向上，採取預防或補救的策略等，均欠缺共識。第四，則是關於政府的角色與介入程度的。即使是在同一個政黨的同一次執政期間中，政府對個人性社會服務的干預及投入立場往往是不明確的，尤其是政府與非營利組織、志願服務部門間的關係，一直欠缺較清楚的立場。

對於福利服務的性質，Adams（1996: 9）亦指出，就字面上意義本身即能相當地反映這個概念。

1. 服務。說明了這個領域所提供的是一些服務，而不是產品或現金，是透過一些活動來進行的。而Hill（2000：12）則強調這些服務係透過專業者或科層組織來提供。
2. 個人性。在這裡，Adams解釋個人性指的意義有二：(1)這種服務如同教育或醫療般，是以全體國民為對象的；(2)這種服務雖是全體國民的，但卻也不是每一個人同樣地會使用到，而是在使用時與個人的生活條件、身心狀況以及需求而不同，而具有個別性。而Kahn和Kamerman（1980: 3）也強調個人性社會服務具有個別性，因此關心的重心是政策、科層到案主間的輸送中介。因此這樣的活動則涉及到裁量、執行與授權。
3. 社會性。雖然說，個人性社會服務在於滿足需求，且兼顧個人的差異性，但是Adams也強調，所謂的需求是社會性的需求、是社會性的認定。而所謂社會性卻實際地反映在需求的認定、提供服務的方式及水準等面向上。

二、福利服務的內涵

(一)福利服務的內涵

而福利服務所指稱的內容為何呢？Kahn和Kamerman認為「社會服務意指保護或重建家庭生活，協助個人解決內、外在問題，促進發展，並藉由資訊提供、指導、倡導及具體服務而達成目的」（1980: 19）。

Kahn和Kamerman（1980: 4）認為福利服務包括以下幾個領域：

1. 兒童：包括兒童保護、兒童收養及扶養與安置，以及兒童權益及福利。
2. 家庭諮商及服務。



社會福利概論

3. 老人，包括對老人的社區性服務以及老人保障及服務、居家服務及日間照顧。
4. 營隊及團體等成長及休閒服務，包括對兒童、老人及身心障礙者。
5. 社會性服務的諮詢與轉介。
6. 餐食服務，包括老人及障礙者。
7. 身心障礙者及弱勢者的自助及互助團體、活動與方案。
8. 青年的保護性居住安排。
9. 酒癮及藥癮者服務。
10. 特殊兒童及成年人之特殊機構安置。

而Hill（2000）則認為英國最主要的個人性社會服務的對象包括：

1. 脆弱及高風險中的兒童、青年及其家庭。
2. 脆弱及高風險的老人。
3. 身心障礙的兒童。
4. 肢體障礙者及／與嚴重的心智障礙者。
5. 有心理衛生服務需求者。
6. 學習障礙者。
7. 受愛滋病感染及帶原者。
8. 藥癮及酒癮者。
9. 對以上各類人提供照顧的照顧提供者。

林萬億則認為福利服務是指針對那些因個人或社會環境影響而導致有特殊需求之人口群所提供的服務（林萬億，2006），如兒童、少年、老人、身心障礙、婦女等。

綜合各國政策及學理的主張，本章對福利服務的介紹，將集中於介紹較基本常見的兒童少年福利、身心障礙福利、老人福利與婦女福利，但學習者不應忽略而誤以為福利服務以此為限，其他主題領域，如原住民服務、移民服務、更生人服務，及受刑人家屬服務均已日益重要。

(二)福利服務的內容的實務性歸類

正如福利服務具有社會性與殘餘性的特性，社會福利機構在提供福利服務時並不是依循特定的理論概念架構，而是視組織發展及專業資源而進行。各國政府在對福利服務進行行政分工歸類時，同樣未必遵守特定的理論概念，而是依行政方便性。特別是在進行概念及服務的介紹中，為免一再重覆，任何學者（或作者）必須以互斥的方式將各種福利服務安排在章節段中，而易有二類的兩難取捨。事實上，這種歸類上的取捨，不僅是書本概念介紹上的取捨，正反映社會福利機構在實務服務提供上的重疊性，及政府分工上的兩難。

◆家庭與個人的取捨

福利服務雖然常以個人作為分類的對象，但是在評估福利對象的需求或進行服務規劃設計時，又往往將家屬納入，即以家庭為對象單元。如在進行身心障礙福利規劃及提供服務時，會將家人、主要照顧者納入。或又有相反的情況，在以家庭為單元的福利設計中，卻以個人為服務歸類，如為單親家庭或家庭暴力的服務設計，有時會歸類在婦女福利中。

◆服務對象與服務方法的取捨

服務對象與服務方法的取捨是另一個歸類上不得不面對、也一直存在而必須容忍的取捨。在福利服務中，某些服務方法與方案往往會有多元的服務對象，但往往將之歸類於發展最早或最主要使用者的類別中。如在宅服務或居家服務，可以會被運用在老人、兒童及身心障礙者服務中，但以身心障礙者家庭的需求最大，而常將之置於身心障礙福利中介紹。又如，早期療育服務可以是兒童福利的一環，亦是身心障礙福利的一部分，但因後續的服務與身心障礙服務相連貫，而多被歸類於身心障礙福利中。再者，身心障礙者與老人均會有使用長期照顧服務的需求，但因為老人是主要的使用者，而多歸屬於老人福利中。



第2節 兒童及少年福利服務

一、兒童及少年福利的範圍與界定

在台灣，在中文及文化上的使用習慣中，習慣將兒童及少年予以區分，甚至還會區分出幼兒及嬰兒。然而，在國際上，在社會福利方面多以「兒童」涵蓋十八歲以下的福利對象，意指著尚未能獨立，而處於依賴照顧階段。

兒童福利的範圍是什麼呢？在這種以人口為區別的福利議題中，有時會被社會大眾誤以為此一人口群體的所有事務均屬此一人口群的福利事務，但這是常出現又一直存在的誤解（Hill, 2003）。在社會福利領域中，常將兒童福利界定在一個較狹義的定義範圍，即以易受傷害之兒童的公共處遇及直接服務為限（Hill, 2003）。之所以採取這樣的界定，其理由有二：(1)多數兒童及少年生活在家庭中，並被認為是私領域，在沒有法定理由及必要的情況中，並不認為國家可以干涉，而應尊重父母的自主權及隱私權；(2)受教育及學習是兒童與少年的主要活動，而此一部分是教育的領域。（Hill, 2003）

進言之，兒童福利的範圍被界定為對於那些家庭受到緊急、暫時的壓力或事件，或因父母之雙方或一方的不當行為與疏忽，而致兒童（少年）處於被虐待、遺棄，或生活條件不足而陷入困境的情況下，而為兒童提供生活照顧與安排的服務。Kadushin和Martine（1994）曾將這些提供予以兒童福利服務區分為支持性服務（supportive service）、補充性服務（supplementary service）、替代性服務（substitutional service），廣泛受到引用。

二、對兒童及少年的支持性服務

所謂的支持性服務，是指協助家庭成員運用自己的力量，來減輕親子間的壓力或緊張的服務。換言之，即透過支持或增強父母之能力，以適應兒童需要的兒童福利服務。

支持性服務是當家庭面對短期、暫時或輕微的壓力時，透過提供部分性的支持服務，以強化家庭功能，以協助家庭成員運用及發揮自己的力量，減輕家庭成員間的壓力或緊張的服務，並協助父母扮演合適的親職角色，使兒童在面臨家庭壓力時，仍能居住在自己的家庭與家人共同生活。支持性的服務是對兒童原來的生活環境僅做最低限度的變動。常見的兒童少年支持性服務有：(1)兒童少年諮商服務；(2)兒童少年休閒育樂服務；(3)未婚媽媽的服務；(4)親職教育。

(一)兒童少年諮商服務

所謂的兒童少年諮商服務是指當家庭因親子關係衝突或婚姻衝突，以致於親子關係惡劣、家庭功能無法發揮時，而由專業者提供專業性的諮商服務，以協助家庭成員能適當處理親子問題，並支持這個家庭能持續發揮原有的功能（郭靜晃，2004）。

(二)兒童少年休閒育樂

所謂兒童少年休閒育樂服務是指提倡及提供有益兒童少年身心健康發展的育樂活動，特別是針對那些有可能受到社會不良風俗影響而進出不良場所，或因家庭資源限制而無力從事正當休閒育樂活動的兒童少年提供此等服務。兒童少年休閒育樂活動著重於知識性、體育性、休憩性及社交性等類型的育樂活動，期待透過這些育樂活動可以同時寓教於樂，陶冶兒童少年的品格（曾華源、郭靜晃，1999）。



社會福利概論

(三)未婚媽媽的服務

所謂的未婚媽媽的服務乃是指包括提供兒童及少年正確的性知識、對生命尊重的教育宣導，及對未婚懷孕及生子之少女提供專業性的支持協助。少女如果發生未婚懷孕及生子的情況，基於人權及對生命的尊重，專業者提供少女及新生兒短期的生活照顧，及提供未成年未婚媽媽心理輔導、及協助其就學、就業、子女領養及與家人溝通等事宜（翁毓秀，2002）。

(四)親職教育

親職教育是指提供家長有關兒童少年發展及教養子女的知識，以利父母能扮演正確、適當的親職角色，發揮家庭養育及教育兒童及少年的功能。親職教育的範圍頗為廣泛，從育嬰營養、衛生清潔、醫療保健、家事維持、學童就學、師親溝通、兒童社會化、兒童心理、發展心理、性教育，甚至也包括協助親子溝通、促進親子互動、增進親子關係。兒童福利的專業者，往往運用各種方法及機會，對家長提供親職教育，協助兒童在家庭可以獲得更佳的生活照顧。

三、兒童少年補充性服務

補充性服務是指用來補充父母職責和家庭功能的兒童少年福利服務。換言之，即補充家庭中父母對其子女應有、但不足的兒童少年福利服務。有時，補充性服務是指當家庭發生危機而導致親職功能不足，影響兒童少年正常成長時，則經由外界協助補充父母職責（邱芳晞，2002）。在現代社會中，由於核心家庭及雙生涯家庭成為主要的家庭型態，不少的家庭的兒童照顧功能已未能適當發揮。進而，所謂的補充性服務並不以家庭面對危機或緊急狀況為限。甚至，部分的補充性服務已成為常態性、經常性的服務，如托育服務。進而，所謂的補充性服務可

以包括維持家庭基本所得的措施、日間托兒和在宅服務等。（邱芳晞，2002）

從兒童福利服務的類別來看，補充性服務與支持性服務具有相似的目的，其主要的照顧理念均為相信家庭透過支持性或補充性服務能提供兒童所需的安全與保護。只不過在服務方式上，支持性服務是提供家庭內所需的支援以增進父母在家庭中照顧兒童的功能，補充性服務偏向藉由家庭系統以外的協助，作為家庭功能的補充。常見的補充性兒童少年服務有：(1)兒童托育服務；(2)兒童少年在宅服務；(3)兒童少年營養及餐食協助。

(一)兒童托育服務

兒童托育的目的在於協助父母照顧其子女，滿足兒童的教養、健康、安全、成長等基本需求（林勝義，2002）。早期的兒童托育往往是公益性、宗教性與社區互助性質的，生活照顧為主（邱芳晞，2002）。而目前不少的兒童托育機構已具有收費及商業性質，更延伸至課業輔導及才藝學習的活動。

(二)兒童少年在宅服務

在宅服務又稱為家事服務（homemaker service）是指當兒童及少年的主要照顧者因故（如重病、生育）而短期或永久不能提供對兒童或少年的生活照顧時，在維持兒童少年家庭照顧功能的目標中，由政府或福利機構派員到兒童及少年家庭提供家事服務，以維持兒童及少年一定的居家生活品質。一般而言，在宅服務案家往往是社會工作人員開案的個案，並結合社會工作專業協助。又家事服務員的服務提供乃受社會福利機構督導及定期評估（林勝義，2002）。

(三)兒童少年營養及餐食協助

不少國家對於貧困之兒童少年提供有基本生活營養及餐食。這類的



社會福利概論

營養食品之提供，早期多確以實際的食物（如牛奶、奶粉、罐頭）型態提供，後來發展成為食物券、甚至現金（代金）方式給予。

四、兒童少年替代性服務

替代性服務是指當家庭發生嚴重問題，或親職不彰，威脅到兒童受教養的權益時，其親子關係必須暫時或永久分離，而針對處於這種情況中的兒童及少年所提供的福利服務。簡言之，即透過這些服務，而代替父母親（部分或全部）之照顧及養育功能的兒童福利服務，包括：(1)寄養（foster）；(2)收養（adoption）；(3)機構照顧（institutional care）。

(一)寄養

是指當兒童親生家庭無法提供暫時或長期照顧，而兒童少年或其父母並不期望也不可能被收養時，所提供給兒童一種有計畫期間的替代性家庭照顧（kadushin & Martin, 1994；郭靜晃，2004）。例如，親職功能不佳、無法處理生活壓力，或需要解決問題的時間等，致使其無法提供適當的生活照顧，或兒童需要保護時，便會提供兒童暫時性或緊急性的照顧，代替原生家庭照顧兒童的責任。

進言之，寄養是對於那些已面臨或將面對困境的兒童及少年，在一定期間中安置在寄養家庭中。因此，寄養服務同時涉及到兒童少年、原生家庭、寄養家庭及社會福利機構間的交互作用。透過這個過程，提供兒童及少年暫時性的基本生活保障。而這種寄養服務的安排通常由公部門或志願性社會機構來進行。

(二)收養

收養安置是經由專業社會工作者透過專業評估及法律的過程，協助一些喪失親生父母的孩童，或因重大理由而不能由親生父母撫養之孩

童，尋找一個替代性的永久性家庭。並且透過法律的認同，以法律擬定監護的親屬關係。

(三)機構照顧

通常亦稱為機構教養，是指將需要照顧的兒童少年聚集在一起，由一些與兒童少年沒有血緣關係的成年人來執行照顧兒童少年的工作。早期的機構教養是以救濟孤兒為主。近年來機構教養收容安置的對象較為多元，包括家庭功能不佳或兒童少年行為失當者。參酌台灣兒童少年福利機構設置標準中，從對機構安置的兒童少年的對象可以有助於理解機構安置之兒童少年的特性。包括：不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年；無依兒童及少年；未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰；依法已經盡力禁止或盡力矯正而無效果之兒童及少年；有應予緊急保護、安置之兒童及少年；因家庭發生重大事故，致無法正常生活於其家庭之兒童及少年；兒童及少年與其家庭有其他依法得申請安置保護之事由者。

五、兒童及少年保護服務

保護服務是兒童福利中的重要工作之一。所謂的保護性工作是指當兒童少年處於各種形式及程度的傷害中，或受到任何個人、機構或社會行為的作用，而其結果將會發生剝奪兒童少年正常的身心發展，甚至有立即的身心危害時，而必須予以保護性的處置。如兒童受到暴力、特別是來自家庭中的暴力危害時，或兒童受到疏忽而不利身心發展時。（彭淑華，2006）

(一)兒童保護

所謂的兒童保護可以分為廣義及狹義二種範圍。廣義的兒童保護乃將兒童保護的三級預防工作均包括在內，而狹義的兒童保護僅是第三級的工作，即對已發生兒童虐待、家庭暴力事件的家庭，提供協助及進行



社會福利概論

治療（王美思、林玉潔，2005）。而所謂的兒童保護三級預防保護是指（黃碧霞、林資芮，2007）：

1. 初級預防：針對社會大眾及兒童，提供事前的育導宣導，以改變社會觀念及加強社會對兒童保護的觀念，及提升兒童及少年自我保護的意識。
2. 次級預防：是指對高危險家庭為對象，透過專業者對高危險群的辨識、篩檢，進而提供預防性的協助，以防止兒童虐待、家庭暴力、甚至是死亡事件發生。
3. 三級預防：是指對已發生兒童虐待、家庭暴力事件的家庭，積極介入，以提供協助及進行治療。

(二)兒童緊急安置保護

對於有疑似受到家庭暴力或虐待的兒童，社會工作人員在獲通報後會進行專業性的調查評估，以作為進一步提供兒童保護或其他專業服務協助的依據。而經社工員調查評估若發現兒童少年的生命、身體或自由有立即的危險或有危險之虞，有緊急安置的必要時，則由當地政府提供緊急安置的措施，並進行後續對兒童少年及父母親職的專業協助。（內政部兒童局，2006）

兒童少年除了會成為受害者而需要加以保護外，而兒童少年在疏於照顧或受到成年人及不良社會環境的影響，亦可能因判斷力不成熟，而受到利用、誘惑、誘騙而發生違法行為，而必須予以司法上的保護。亦即，依法（包括刑法、少年事件處理法、兒童少年福利法、兒童少年性交易防法條例、性侵害防法等）有對兒童少年之禁止行為，及有虞犯行為、偏差行為，而由主管機關或司法機關所裁定而進行的保護處遇，包括保護安置、保護管束、社工處遇等（內政部兒童局，2006）。

第3節 身心障礙福利服務

一、身心障礙福利的意義與特性

(一)身心障礙福利的意義

◆身心障礙

所謂的身心障礙是指包括身體及心理的功能喪失或未能適當發揮，進而影響彼等參與社會生活。依我國「身心障礙者權益保障法」第五條界定為：「身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活。」這樣的界定，同時結合了四個觀念：即客觀的生理狀態、心理狀態、功能發揮，及社會生活四層面的意義（黃志成、王麗美，2000）。

而衛生署2008年所公告的身心障礙等級，對於身心障礙之類別區分為：視覺障礙、聽覺機能障礙、平衡機能障礙、聲音機能或語言機能障礙、肢體障礙、智能障礙、重要器官失去功能、顏面損傷、植物人、失智症、自閉症、多重障礙、慢性精神病患者、頑性（難治型）癲癇症者、其他（染色體異常、先天代謝異常、其他先天缺陷）。各障礙類別並依輕重而可分為輕度、中度、重度、極重度等四個等級。身心障礙類別及等級的判別，則需經由專業團隊認定。

◆身心障礙福利

當人們討論身心障礙或身心障礙福利（welfare for the handicapped）時，很容易優先將焦點放在身心障礙者個人身上。但是，正如身心障礙的意義同時有生理狀態、心理狀態、功能發揮，及社會生活四層面的意義，特別是心理狀態、功能發揮與社會生活三者並不完全是身心障礙者



社會福利概論

個人所可以控制的，而同時也會涉及到其生活的物理環境、社會制度及與之相互動的其他人。亦即，為身心障礙者提供服務不宜以身心障礙者為限，應同時將其生活環境中的他人納入。

簡言之，有關身心障礙福利的定義，在抽象的界定上，可以定義為（黃志成、王麗美，2000）：對身心障礙者身心發展，潛能發揮及滿足需求所做的一切努力事業，其對象則包括身心障礙者本人及其家屬，甚至是身心障礙者主要活動場所中的重要他人（如雇主、同事）。進而，在配合實際服務的工作描述上，身心障礙福利，時常指稱下列三種內容（黃志成、王麗美，2000）：

1. 提供身心障礙者在物質及精神生活所必需的一切措施，如滿足身心發展的需要。
2. 滿足身心障礙者在日常生活中最大的需求。
3. 藉助於教育及福利措施，讓身心障礙者之潛能得到最大的發揮。

(二)身心障礙福利的特性

在以身心障礙者及其家屬為服務人口群時，在服務輸送及政策設計上，應注意到身心障礙者及其服務提供上的幾個特性（黃志成、王麗美，2000）：

◆身心障礙福利需求的多樣性和異質性

身心障礙者並不是具同一特性的人口群，而是有十六類、各分別有一至四種障礙程度等級。又身心障礙者的福利需求至少涵蓋疾病醫療、生理復健、心理復健、特殊教育、職業訓練和福利服務等部分，而這些福利需求的內容至少跨越衛生醫療、社會工作和教育三個主要領域，故具多樣性和異質性，彼此間需要協調溝通，因而影響身心障礙者福利政策的完整性及發展。

◆身心障礙者福利依據身心障礙者功能狀況而規劃，但身心障礙者功能狀態需經專業界定及會隨時間而改變

身心障礙的鑑定往往同時涉及到身體的生理狀態、心理狀態、功能發揮及社會參與，即身心障礙者的功能狀況不易由外表或簡單（單一次）的訪談而可以得知，而需要專業團隊進行專業性的評斷鑑定。但身心障礙者的身體，或心理功能亦可能是隨著時間變化而強化或更惡化，進而影響服務計畫的合宜性，又必須進行調整變化。但對其變化的情況則又必須再經專業團隊鑑定，而增加了身心障礙者服務提供的困難。

◆身心障礙福利對象不易明確區分

一般福利服務的對象，通常指的是福利需求者本身，但身心障礙福利不同於其他一般福利服務，在於身心障礙福利不僅以身心障礙者本身為服務對象，還要以家庭或機構裡照顧身心障礙者的人為對象，福利先進國家的身心障礙者照顧津貼（attendance allowance）就是具體的例子。然而，問題在於如何認定一位身心障礙者在家庭裡是否需要另一位家人的全時照顧，在實際執行時，經常遭遇到很大的困擾。

◆身心障礙福利服務的目標不明確

由於身心障礙者福利需求的多樣化及服務對象的不易明確區分，加上社會價值的差異使得身心障礙福利服務的目標難以確定，如輕度身心障礙者是否應以就業為目標則易有不同的看法，又即使是促進身心障礙者就業，其目標係著重於經濟面、健康面或社會面又亦不同。

二、身心障礙福利的主要內容

（一）身心障礙福利的主要內涵

雖然身心障礙服務的範圍與內涵，在討論上有以上的困難，而林勝



社會福利概論

義（2004）則藉由對內政部有關身心障礙者福利工作的報告，來探討身心障礙者福利服務的主要內涵，包括：

◆醫療復健

身心障礙者因身心功能之障礙，對於醫療照護及復健服務的需求較諸一般人殷切，因此由政府對於低收入的身心障礙者提供各類醫療補助；對於非低收入戶的身心障礙者，則依各類別障礙者之實際需要，提供生活補助或復健器具之補助。

◆教育權益

受教育機會均等，是身心障礙者的基本權利之一，不能因為身心障礙而被剝奪或壓抑。況且提供教育服務可為就業奠立基礎，因此為促使身心障礙者就學，各國除設置特殊學校或特殊班級外，大都提供減免學費、交通服務及補助個人所需之教育補助器材，以維護身心障礙者的就學權益。

◆促進就業

強調身心障礙者所擁有的功能而非限制，是身心障礙者福利服務的基本理念。對於有就業可能的輕度各類障礙者，由政府提供職業訓練的機會，並輔導其就業。

◆養護服務

對於需要收容安養的障礙者，由政府設置及獎助民間設置身心障礙者福利機構加以收容安養，並按障礙者的等級，分別提供各種輔導與安養服務，以重建身心障礙者的生活。

(二)身心障礙福利的模式

而黃志成與王麗美（2000）認為對於身心障礙者服務方式大致可分為下列三種模式：

◆替代模式

替代模式 (replacement) 就是政府所提供的福利服務來取代已經喪失照顧功能的家庭，例如政府設立智障兒童之家來取代智障者家庭的照顧功能。

◆補強模式

補強模式 (supplementation) 就是由政府提供福利服務來協助身心障礙者個人或 (及) 其家庭增加於家照顧的能力，或是身心障礙者個人在外就業就學的能力，例如：職業訓練、就業服務、復健服務等。

◆規範模式

規範模式 (normative model) 就是政府並不直接為身心障礙者提供福利服務，而由民間機構來提供，但政府制訂相關法規加以規範，包括：設備安全標準、服務水準、人員水準與配備等。

三、其他身心障礙福利與措施

(一) 早期療育

◆早期療育的意義

所謂的早期療育，是指針對六歲以下之幼童有發展遲緩者所提供的有助於身心發展的專業整合性治療與教育服務。而所謂的發展遲緩，是指兒童在認知、心理發展、語言及溝通發展、心理發展或運動發展、肌肉張力、動作平衡、感官知覺、語言溝通、情緒發展、生活自理能力等方面有部分或全面的成熟速度延緩、順序異常，或可預期有發展異常情形時；經診斷其生理或心智狀況有極大可能會導致發展障礙。而所謂的整合性專業服務團隊，是指透過社會福利、醫療、教育等專業人員以



社會福利概論

團隊合作方式提供體系性的專業整合協助。透過這些服務，以促使發展異常的兒童可以及早獲得個別化的必要專業服務（張秀玉、2003；萬育維、莊鳳如，1995、朱鳳英，2000）。

這個體系中的整合性服務，是指從發現發展異常兒童之通報、篩檢評估與鑑定、諮詢、服務提供。所謂的服務提供更是指包括醫療、復建、特殊教育、資源媒介，甚至是包括對家屬及照顧者的服務。

◆早期療育的服務內容

早期療育服務不但是一個專業團隊的服務，也是一個體系性的服務。大致而言，早期療育的服務內容與體系性的服務相結合。而所謂體系性的服務，是指包括從篩檢、通報轉介、到評估鑑定、擬定個別化家庭服務計畫，與依服務計畫提供服務（孫世恆，1994）。

1. 發現與篩檢

發現兒童發展遲緩及進行篩檢是早期療育服務體系的起點。基層醫療機構在進行預防注射及幼教園所提供幼托服務時，是最可能發現兒童發展遲緩的第一線。因而，公共衛生護理人員及幼托所的幼教人員，負有第一階段進行發展遲緩兒童的初步篩檢任務。

2. 通報與轉介

經公共衛生護理人員及幼教園人員初步篩檢後發現有符合轉介標準的幼童，則轉介到轉介通報中心。雖然，公共衛生護理人員及幼教園人員在發現有疑似發展遲緩之兒童個案時，依法應予通報。但個案家長是否接受轉介及轉介的進一步服務仍需尊重案家的意願。對於願意接受轉介及後續服務的個案，則進入服務流程的下一個階段。但是，對於不願接受轉介及後續服務的個案，則仍經通報而建立資料列管。

3. 鑑定評估

兒童是否的確為發展遲緩必須經過專業團隊進行正式的評估。目前在台灣地區，由行政院衛生署指定了二十四家「發展遲緩聯合評估中心」，由聯合評估中心內的醫療、復健及社工專業人員進行聯合評估，

以鑑定兒童的發展狀況。

4. 擬定個別化家庭服務計畫

經過鑑定確屬發展遲緩的個案，則被進一步轉介到個案管理中心，個案管理中心則依據鑑定的結果與報告，及個案功能的發展性需求，召集專業人員形成團隊，並邀請家長參與到服務計畫的規劃，而擬定「個別化家庭服務計畫」。「個別化家庭服務計畫」的服務對象乃包括發展遲緩兒童及其家長與主要照顧者。

5. 提供早期療育服務

依據所擬定的個別化家庭服務計畫予以執行。計畫執行的相關人員包括醫療機構的醫療、復健人員；安置機構的照顧人員及社工人員；幼稚園所的人員。另外，亦透過在宅服務與到住家中提供到宅的特殊教育、親職教育服務。

(二)身心障礙家屬服務

目前雖然各國政府多關注於為身心障礙者提供適當的生活條件協助，但家庭（人）仍是提供身心障礙者照顧的主要負擔者。尤其是從家庭動力的角度來看，家庭有身心障礙者成員時，無論障礙者是子女、是父母，對家庭的生態均有不同程度的影響。又身心障礙者的主要照顧者，往往面對非常高的壓力，家庭動力更為複雜。因此，在探討身心障礙者福利時，不但認為身心障礙者需要福利服務協助，照顧者亦需要協助與服務。

提供予身心障礙者家屬的服務亦相當多元。如提供照顧者津貼即相當常見。雖然，身心障礙者照顧津貼有時被視為是一種經濟性的協助，但更具有補貼照顧者所得損失的性質，或是一種政府僱用家庭替政府照顧身心障礙者的代金。此外，僅就服務來探討的話，喘息服務則是最重要的家屬服務。

所謂的喘息服務，早先亦有稱之為「在宅服務」、「臨時暨短期托育」、「臨時照護」（周月清，2000），近年則多以「喘息服務」、



社會福利概論

「喘息照顧」稱之。

喘息服務的目的在於提供障礙者（通常以中、重度障礙者為優先）臨時性的照顧服務，以紓解家庭長期照顧之壓力，或在身心障礙者之照顧者處理家庭緊急事故時，或無法獨自帶障礙者之就醫時的支持性服務，以增加照顧者與其他家庭成員互動或參與社會活動之機會，以促進其家庭整合與生活素質。進言之，喘息照顧方案提供的目的有三：(1)舒緩身心障礙家庭長期照顧的壓力；(2)增加主要照顧者及其他家庭成員的互動，以促進家庭整合與家庭之生活品質；(3)增加照顧者及家庭成員參與社會活動的機會；(4)增加障礙者與其他人互動之機會。

在台灣，部分提供喘息服務的機構，喘息服務的內涵並不限於生活照顧，而有由專業者提供教育及訓練者，將喘息服務功能擴張到提供到宅式的特教服務和生活訓練。因此，已超越所謂的「喘息」或是「臨時」、「緊急」服務的意涵，而已屬「到宅服務」的性質（周月清，2000）。

(三)財產信託

所謂的信託，是指為特定人預留一筆基金，並交由第三人管理，及由另外一位值得信任者進行監督，以利受益者可以獲得周全的財務安全。由於多數的身心障礙者或自身的經濟就業能力不高，或財務管理能力不佳，不少父母家屬擔心萬一自己死亡之後，其所掛心的障礙子女（或家人）的生活安全，即使留下遺產也未必能安全地提供子女使用。即對於身心障礙者的家長來說，往往最大的擔心就是一直到自己死亡的那一刻，仍無法放下對子女的責任與擔心。

簡單地說，信託是指留給身心障礙者的財產可以受到有保障的管理。即父母作為委託人，以其身心障礙的子女為受益人，而將財產交給受託人（通常是金融機關）管理並支付酬勞予受託人，並設立委託一個可以信任的人（通常是社會福利機構）作為監察人。受託人負責財產的管理及提供受益者生活資源，而監察人則負責查核受託人是否有盡心管

理及照顧該受益人，及受益人的實際受益實況。

理論上，信託財產的種類可以包括：金錢、金錢債權（基金）、有價證券（股票）、動產，以及不動產，只要是任何可以移轉的財產都可以作為信託財產。若是就信託業者實際上受理的角度來看，目前主要是以金錢為主，但亦有以不動產進行信託者。

在監察人方面，由於監察人乃在於保護受益人一身心障礙者的權益，但又由於身心障礙者的財產信託後，其所將涉及的事務領域包括法律、財務金融、社會福利專業服務等，由社會福利機構擔任監察人往往可以達到多專業整合的效果，保障身心障礙者的最大權益。

目前台灣的金融法規中有信託法的規範，規範受託人（如金融機構）的法定責任。另外，「身心障礙者權益保障法」中亦有關於金融主管機關規劃及管理身心障礙者財產信託之立法。

第4節 老人福利服務

一、老人的福利需求

(一) 老化與老人的一般性福利需求

老人是福利服務傳統中的重要對象。過去的老人福利著重孤苦老人的收容安置。而隨著少子化、家庭結構核心化等社會變遷，以及全民健保、國民年金等國家社會福利政策的推行，老人的福利需求已有相當的改變。一般而言，老人的福利需求仍可分為健康醫療、經濟安全、教育及休閒需求、居住安養需求、心理及社會適應需求、家庭關係支持需求六大面向（謝高橋，1994）。其中以健康醫療、經濟安全最為基本。

但是老人在各項福利上的需求並不是均等的。乃是受到生理、心理狀態、社會階層與家庭型態有呈現差異。特別是老人的生理、心理狀態



社會福利概論

並不是一夕之間由「非老人」變化為「老人」，而是逐步老化。但是在逐步老化的過程中，老人自身及其家人未必是有意識、有查覺的。進而老人及其家屬往往忽略老人的老化，一旦查覺到「老」時，有時卻呈現措手不及。

目前，在福利服務—或照顧與專業服務領域中的老人服務，則以教育及休閒需求、居住安養需求、心理及社會適應需求、家庭關係支持需求為主。在實際的政策方案上，主要透過三方面來滿足（陳燕禎，2007；林勝義，2004）。

(二)老人安養與長期照顧

安養與療養是最傳統的老人福利項目。雖然，安養與療養同屬機構照顧的性質，但是安養與療養（或養護）並不相同。所謂安養是指具生活自理能力的老人，因未有子女或不願與子女同住，而選擇居住於集體式的生活機構中，由機構提供住宿、飲食、醫療及生活照顧。

相對於安養類服務則是長期照顧，但社會大眾多習慣使用「養護」或「療養」乙詞而非長期照顧，長期照顧是專業及學術上的概念，「養護」實為長期照顧的概略使用。

所謂的長期照顧，是指老人有三種類型的照顧需求（陳燕禎，2007）：(1)長期照護，是指提供予罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人照顧；(2)養護，是提供予生活自理能力缺損需他人照顧之老人，或需鼻胃管、導尿管護理服務之老人；(3)失智老人照顧。以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧之老人為服務照顧對象。因為三類的老人在生理功能、心理功能及社會功能上已有部分的缺損，而需要全時間的照顧，社會大眾在未能有專業區辨的能力下，乃通以養護稱之。而接受專業訓練的學生則應多區辨。另外，若由照顧服務的提供方式與組織單元來區分，可以將服務輸送方式區分為機構照顧、社區照顧與居家照顧三種類型。

過去，由於家庭仍具有照顧老人的能力，政府及社會福利機構對於

老人安養及療養服務的提供，以家庭無力提供照顧者為限。即低收入戶家庭或孤獨無子女，或子女確無能力者為限，而具有社會救助的性質，即以公（政府）費或社會救助的資源提供此等服務。

但隨著社會變遷發展，不少需要安養與療養服務的老人不再是低收入戶家庭或孤獨無子女者，而是子女因社會、經濟、事業等因素無力（或無暇）照顧年老長輩，而以付費（自費）的方式委由社會福利機構提供照顧。包括政府及民間非營利單位，均已設置有收費（自費）的安養、療養機構，如台北市政府社會局的自費老人安養機構。

（三）老人居住需求與在地老化

◆老人公寓與老人住宅

隨著自費安養機構漸為社會大眾及老人們所接受，相對於老人安養機構具有救助性質，老人公寓與老人住宅是以老人自有能力、有更大自主權的老人福利機構。

所謂的老人公寓是社會福利組織提供獨居老人或老人夫妻以支付費用的方式購買住宅及生活照顧服務。因老人公寓乃採完全自費方式，對入住老人往往無戶籍限制，但與安養機構相同，必須符合有健康及生活自理能力要求。目前台灣地區已有台北市、台北縣、台南縣、高雄縣等地設有老人公寓。

相對於老人公寓，老人住宅則是更為市場化的另一種老人居住服務。相對於老人公寓乃由社會福利機構提供及經營，並不藉以營利，但老人住宅則有由企業或私人集資興建，而有營利的性質。老人住宅提供者與老人間的關係已轉變為「租」、「售」關係。台灣地區的老人住宅多以如「養生村」等名稱稱之，如財團法人長庚紀念醫院於桃園縣林口即設有養生文化村老人住宅。

一般而言，老人公寓與老人住宅提供的服務包括：(1)環境清潔之維護；(2)房舍及其設備之維護、維修；(3)門禁安全與緊急呼叫之受信及聯



社會福利概論

繫；(4)居家照顧或社區照顧服務；(5)餐食服務；(6)交通服務；(7)文康休閒服務；(8)醫療保健服務；(9)必要之適當轉介服務；(10)其他必要之住宅管理及生活家事服務。

◆老人租居補助與在宅服務

老人生活於其原來的生活社區、里鄰中，有其熟悉的人、事、物及社會網絡。因而對於無力維持其生活上的經濟與照顧需求的老人，在提供福利與服務之時，如將之安置搬移至老人機構，將易出現心理、社會、生活調適的困難。而基於在地老化的原則，採取提供租屋補助及提供在宅服務是近年常被採用的服務方案。

提供予老人的在宅服務與提供予身心障礙者的在宅服務，因服務對象的需求不同，進而服務內容略有差異，但原則與精神是相通的。老人在宅服務乃在社會福利機構評估老人需求後，派遣在宅服務人員進入老人住所，協助居家老人處理家事、文書，及休閒陪伴等服務，使居住於自己家中的老人，亦能獲得妥善的照顧及服務。

(四)健康促進與社區日間照顧

健康促進是指對於健康或尚具生活自理與行動能力的老人，提供適當的協助與服務，以利維持老人的健康。

所謂的健康促進往往透過老人日間照顧機構（據點）來推行。透過老人福利機構以外展、對外開放的方式，或透過社區性組織（如教會、社區發展協會），或由老人福利機構與社區性組織二者間的合作，在白天提供老人日常性健康自主管理的協助（如測量血壓、檢視飲食及生理衛生活動）、合宜的體能及身心活動、休閒文康活動，並維持老人的社會參與。

目前台灣地區的日間照顧與健康促進，視主辦的機構、服務的內含與老人參與的程度不同，或酌有收費。如福利機構主辦的日間照顧多有較完整的服務內容及單元規劃（如經專業設計的體能及身心活動），及

提供餐食而在收費上有差別。

二、社會變遷下的新興老人福利需求

在台灣，全民健保已能滿足大部分的健康醫療需求，各種老年經濟安全制度（勞保、勞退、國民年金等，參見第十章）亦已針對經濟安全予以保障。老人多能透過該等政策獲得需求滿足。但相對地，由於少子化及家庭結構核心化，而產生了新的福利需求，即獨居老人及長期照顧的需求。

（一）獨居老人的福利需求與服務

所謂的獨居老人，是指老人個人或老人夫妻自行居住生活。學者分析老人獨居的形成因素頗多（莊秀美、鄭怡世，1999），除了個人性情較孤僻、未婚老化等個人因素，及因戰爭而出現的「榮民」等外，家庭及社會因素是形成近年獨居老人大量存在的主要因素。即因子女離家，兩老同住，過著空巢期（empty nest）的生活，而後配偶之一方死亡而成為獨居者；又子女或配偶移民而成為獨居者。

在目前所可獲得的最新調查顯示，僅老人一人獨自居住之狹義獨居老人占老人的13.66%，而僅與配偶同住的老人占22%，合計廣義的獨居老人占老人的35.86%，達81萬4千餘人（內政部，2006），近年的情況恐已更為嚴重。

在對獨居老人的認識上，首先要跳脫老人多係貧、病的思想窠臼。多數的獨居老人雖或有一些老人常有的慢性病、及健康功能未必完全，但身體功能上大致是能自理的。其次，雖然老人們常常沒有固定、經常性的收入，但獨居老人未必是貧窮的，不少的獨居老人乃領有豐富的退休金（或年金），及有相當的儲蓄。獨居老人的社會性的需求往往高於生理照顧或經濟照顧需求。獨居老人雖未必需要全部的生活照顧，但卻對部分的生活協助有需求。



社會福利概論

進而，陳燕禎（2007）認為，關懷獨居老人需要的照顧服務可分為：(1)直接的身體照顧：如協助就醫，剪指甲；(2)心理照顧：如陪伴、面對老化或配偶死亡；(3)家事照顧：如更換燈具、大掃除；(4)間接的社區關懷問安。

目前台灣地區對獨居老人服務，多由縣市以政府透過地方社區里鄰組織，或地區性社會福利組織，藉由組織志工的方式提供服務。唯此種透過社區志工組織的方式，並未能全面周全，同時其服務水準亦有參差。

(二)建置長期照顧服務體系

隨著人口高齡化及醫療科技延長人們的生命，高齡且需要長期照顧的老人日益增加，且成為社會中重要的福利需求。不少國家多有針對人口老化及老人的長期照顧需求，提供長期照顧的相關體系服務（如長期照顧醫療保險）。

老人的長期照顧是一個跨專業的服務提供，及跨學科的政策方案領域。在服務提供上，乃由醫學、護理、社會工作、職能治療、照顧等專業與半專業者所提供。在學科上，不僅涉及醫學、護理、公共衛生、社會福利與社會工作，更與財政、公共行政有關。

台灣地區老人的長期照顧需求亦日益浮現，政府乃於2007年核定推行「長期照顧十年計畫」，計畫中同時納入對失能老人的照顧，及未失能但獨居而有社會活動需求之老人的生活照顧。並透過機構照顧、社區照顧、居家照顧等多元體的方式，提供不同條件情況、不同需求老人的個別長期照顧服務。

第5節 婦女福利服務

我國並未對婦女福利訂定專法，但由於近年女性權益日受重視，加上因婦女就業所延伸出來的兩性平權議題及婦女家庭責任受到重視，婦女福利服務在我國已漸受到重視。

一、婦女福利服務的特性

雖然，婦女常常如同兒童或老人般，被視為是一個福利人口群，但相對於老人或兒童，對於婦女福利的認定，有更強烈的社會性。即所謂的「婦女福利」是與婦女在社會中被期待角色有直接的關聯。而具有以下幾項特性（王麗容，1995；張世雄，2000）：

（一）受國家、市場與社會文化制度影響

婦女在社會中所被期待的角色則是被鑲嵌在國家、市場與社會文化制度中。所謂國家，是指國家對兩性、家庭的規範與干預（或協助）的態度立場。所謂市場，是指婦女的勞動市場中所受到的待遇及被控留（或期待）的位置。社會文化指文化與傳統價值觀念，特別是父權文化對女性身體、子女生育、養育的偏見、態度。

在這些制度與控制中，進而決定了婦女所面對的生活環境、生活壓力及風險。進而，出現婦女的部分生活條件被壓縮，而處於風險及壓力中，而國家再以殘補式的福利方式而給付提供福利予婦女。

（二）婦女個人與家庭需求不易區辨

在國家制度與父權文化中，家庭照顧被劃歸為婦女責任，進而對於養兒育女的協助（如托育服務），常被歸類到婦女福利中。又一部分人



社會福利概論

士及婦女亦接受此種歸類，更混淆了福利對象是婦女或整個家庭。

(三)將平衡婦女就業上的協助視為婦女福利

在將養兒育女的家庭需求劃歸為婦女責任的思想下，平衡就業與家庭照顧被視為是婦女個人的工作，而非國家或夫妻雙方的共同責任。進而，平衡就業與家庭的政策與服務，如育嬰假，常被劃歸為婦女福利。

不但如此，同樣的在國家制度與資本主義勞動市場與父權主義的性偏見中，婦女在勞動市場中的位置被控留（或期待）在特定的位置，如護理、看護，及排除於特定的工作機會之外，如消防救火，並易受到不當的待遇，如升遷，甚至受到性騷擾。

(四)偏重於不幸境遇之特殊需求協助

在國家、市場與父權思想的社會文化制度下，多數婦女被認為可以透過就業或配偶獲得生活的各項資源。進而除了或具有家庭性質的福利外，婦女福利多集中於面對不幸、特殊境遇之婦女，而針對此等人口提供福利與協助，乃被認為是婦女福利的主要內容。

二、婦女福利服務的主要內容

而我國目前未有針對提供婦女福利的專法，婦女福利服務政策主要見諸於憲法的基本國策、「社會福利政策綱領」及「婦女政策白皮書」。憲法第一百五十六條規定：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。」憲法修正條文第十條更具體規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」又「兩性工作平等法」規範兩性就業上的平等權益。另外，行政院於2004年修正的「社會福利政策綱領」中，亦有促進婦女權益的規定。綜合而言，我國的婦女福利服務可以歸納為下列幾部分（王麗容，1997；潘淑滿、葉明昇，1997；邱汝

娜，2003；林勝義，2004）：

(一)對不幸及特殊境遇婦女的保護與服務

雖然，不幸婦女或特殊境遇婦女的數量上，在婦女的總人口中是相對地少數，但往往是社會福利與社會工作中最主要的婦女福利對象。

所謂的不幸或特殊境遇婦女，並不是一個學科上的概念，而是台灣行政上、服務設計上的概念。因而，不幸或特殊婦女的內涵的界定，具有時代性、變異性、社會性、甚至政治性的。在多數的界定上，以遭遇變故之婦女，如未婚媽媽、離婚、喪偶、被遺棄、被性侵害、婚姻暴力受虐者，以及雛妓或性交易之婦女為主要的對象，有時也會將外籍配偶、負擔家計婦女包括在內。

事實上，不幸或特殊境遇婦女並不都是相同的福利需求。正如「特殊」所呈現的，其福利需求仍具有差別性、甚至是個別性。而就服務規劃的總體而言，不幸及特殊境遇婦女的福利需求及至少包括幾部分，而視婦女的實際情況，經由專業（如社會工作）評估而提供下列服務：

1. 救援、保護。對於受暴、非志願從事性交易的婦女，進行緊急救援及保護。
2. 安置與緊急安置。對於受暴、遭變故、未婚懷孕、未有居所的婦女，提供短期安置或緊急安置。
3. 緊急生活扶助。對遭遇家庭變故以致生活頓失依恃的不幸婦女，緊急提供經濟補助，以保障其基本生活的安全。
4. 訴訟協助。對於遭受家庭暴力、性侵害、遺棄的婦女，提供法律訴訟上的協助，以擺脫受害的威脅及獲得適當的司法救濟。
5. 就業協助。對於家庭發生變故、欠缺經濟來源、家計負擔者、單親婦女（甚至外籍配偶），提供職業訓練、就業服務、創業輔導、甚至公共就業的機會，以協助其從就業中獲得基本的經濟來源，朝向生活重建。
6. 生活適應與生活重建。對於遭受家庭暴力、遺棄、遭變故、未婚



社會福利概論

懷孕、未有居所的婦女，在結合就業協助中，重建生活安排及秩序，俾該婦女可以獨立生活。生活適應也包括協助外籍配偶認識本地的文化、社會法律制度，而達到生活適應的目標。

(二)單親家庭服務

就概念上來看，單親家庭不以女性家長為限，即不完全是由單親媽媽與其子女所組成，亦有男性單親家庭、即單親爸爸家庭者。但由於單親家庭以婦女單親為多數，以及社會大眾多認為女性單親較男性單親為弱勢，而將對單親家庭的服務歸類在婦女福利與服務中。又提供予單親家庭的服務，有時會被與特殊境遇婦女服務相結合。不過，提供予特殊境遇婦女的服務，在期間上往往是相對較短的，而提供予單親家庭的服務，會具有經常性的性質，而往往會持續較長的期間。

單親家庭的困境及需求，主要包括（來自）單親媽媽不易平衡經濟所得及家庭照顧，以及在婚姻破裂中家庭成員的心理適應、子女的角色認同等。各國對單親家庭的社會福利政策，大部分著眼於所得維持、就業及子女照顧等三方面。所得維持多以子女生活扶助或育兒津貼的方式提供。就業方面的協助，以協助單親媽媽能平衡工作與子女照顧為最主要。至於子女照顧，則透過補充性服務、支持性服務，及其他專業服務方案來進行。

提供單親家庭服務的機構，包括政府的社會福利機關（社會處、社會局），民間的非營利社會福利組織。在服務的內涵上，多針對單親家庭內成員的個別需求及共同需求，及提供適當的資源。常見的服務，在方法上包括個案（諮詢）、團體（婦女的成長團體、子女的成長團體）。在服務方案計畫方面，包括在宅服務、課後照顧、團體輔導，假期（寒暑假）營隊及假日親子活動。透過這些方案計畫及專業方法，協助單親家庭成員的角色適應與困境突破，並增強家庭內在及外部的動力與資源。

(三)兩性平權及平衡家庭照顧與職業的服務

雖然兩性平權的推行應包括公領域和私領域，但政府的介入與規範以公領域為主。即兩性在政治、教育、就業上的權利平等。在實務上，以就業職場的平權為最主要。而職場的平權亦直接與平衡家庭照顧與職業的服務相關聯。即包括以下幾部分：

1. 職場中的育兒設施及育嬰假。職場中提供適當的育兒、哺乳設施，以利育有哺乳年齡幼兒的婦女可以進行哺乳。又對於提出育嬰申請的婦女給予平等的工作權。
2. 職場中兩性平權。職場中兩性平權是指不因性別而在工作內容、待遇、升遷上而有差別待遇。也不因性別差異，而受到性騷擾。進而協助在工作職場中受到性騷擾、被不平等的對待的婦女爭取權益。
3. 兒童托育。兒童托育不僅是指福利（托育）機構提供照顧兒童的服務，更從婦女的角度來關心兼顧育兒及工作，即兒童不同年齡發展階段的不同服務，包括托嬰服務、托兒服務、課後照顧服務、臨時托兒服務，以協助兒童成長，並減輕婦女照顧角色的壓力。

(四)一般性婦女服務

除了針對特殊境遇婦女、職場中的婦女提供福利外，亦有些福利是提供予一般大眾婦女的。一般性婦女福利包括：

1. 婦女諮商服務：婦女諮商服務的內容並不限於婦女自身，而更擴大到婚姻、育兒、家庭及就業方面。包括婚前、婚後家庭經營、教養子女之諮商輔導，以及現代婦女可能面對的婚姻調適、親子關係、工作壓力問題、婦女權益問題等，提供專業的諮詢服務，以協助婦女解決生活上所遭遇的難題。
2. 文康休閒服務。包括透過婦女福利服務中心，提供各類知能研習、媽媽教室、生涯發展之研習，並鼓勵婦女參與婦女會、志願



社會福利概論

服務等社會活動，以協助婦女充實生活知能，促進婦女自我成長及自我實現。

3. 兩性平權的倡導：雖然現代社會已開始大力推行兩性間的平權。但是在社會文化、政治制度及職場規制中，婦女仍或受到不平等的對待。兩性平權的實現乃必須以男性、女性對兩性平權及有真正之認識為基礎，而必須有足夠觀念擴張及倡導。

此外，我國另有「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」等二項法規均與婦女福利有關，唯此二項法律雖與婦女的福利有關，但因更具有司法的意義而非福利行政法或社會法，亦未為各國討論婦女福利服務的共同範圍，而不在此進行討論。

參考書目

中文部分

- 王麗容 (1995)。《婦女與社會政策》。台北：巨流。
- 王麗容 (1997)。〈臺灣地區婦女權檢視與政策意涵〉，《社會建設》，第98期，頁31-51。
- 內政部 (2006)。「老年生活狀況調查」。http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/94old.doc
- 林萬億 (2006)。《當代社會工作》。台北：五南。
- 邱汝娜 (2003)。〈內政部推展婦女福利的成果與新方向〉，《社區發展季刊》，第101期，頁4-11。
- 林勝義 (2002)。《兒童福利》。台北：五南。
- 林勝義 (2004)。〈社會福利服務〉。於江亮演、林勝義與林振裕合著，《社會政策與立法》。台北：洪葉。
- 翁毓秀 (2002)。〈民間參與〉。於蔡漢賢、葉肅科等著，《五十年來的兒童福利》。頁274-303。台中：內政部兒童局。
- 周月清 (2000)。《障礙福利與社會工作》(三版)。台北：五南。
- 曾華源、郭靜晃 (1999)。《少年福利》。台北：亞太。
- 黃志成、王麗美 (2000)。《身心障礙者的福利服務》。台北：亞太。
- 黃碧霞、林資芮 (2007)。〈我國兒童保護措施之現況與展望〉。《兒童及少年福利期刊》，11，頁1-20。
- 陳燕禎 (2007)。《老人福利：理論與實務》。台北：雙葉。
- 張世雄 (2000)。〈認識婦女政策與福利議題的一般分析架構〉。於古允文主編，《新台灣社會發展學術叢書——婦女篇》。中華民國公益活動促進會發行。
- 孫世恆 (1994)。〈早期療育服務系統〉。於傅秀媚等合著，《早期療育》。頁2-1-2-25。台北：華格納。
- 謝高橋 (1994)。〈老人需求與老人福利措施〉。於《全國社會福利會議：邁向21世紀社會福利之規劃與整合會議手冊》，頁425-458。內政部。
- 邱芳晞 (2002)。〈補充性兒童福利〉。於蔡漢賢、葉肅科等著，《五十年來的兒童福利》，頁233-252。台中：內政部兒童局。
- 葉至誠 (2002)。《社會福利服務》。台北：揚智。
- 萬育維 (2007)。《社會福利服務：理論與實踐》。台北：三民。



社會福利概論

- 潘淑滿、葉明昇 (1997)。〈我國婦女福利政策的發展與未來〉，《社區發展季刊》，第79期，頁131-142。
- 內政部兒童局 (2006)。《兒童及少年保護工作指南》。台中：內政部兒童局。
- 張秀玉 (2003)。《早期療育社會工作》。台北：揚智。
- 周月清 (2000)。《障礙福利與社會工作》(第三版)。台北：五南。
- 莊秀美、鄭怡世 (1999)。〈獨居老人的社區化處遇探討〉。《東海社會科學學報》，18，頁57-72。
- 郭靜晃 (2004)。《兒童少年福利與服務》。台北：揚智。
- 彭淑華 (2006)。《兒童及少年保護個案家庭處遇服務方案評估報告》。台中：內政部兒童局。
- 王美恩、林玉潔 (2005)。〈兒童保護服務〉。於邱汝娜編，《兒童福利》。台中：華格納。

西文部分

- Adams, Robert (1996). *The Personal Social Services: Clients, Consumers or Citizens?* London: Longman.
- Baldock, John (2003). Personal Social Service and Community Care. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *Student's Companion to Social Policy*. London: Blackwell Publishing.
- Balloch, Sue (2002). Personal Social Services. In Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.), *The Blackwell Dictionary of Social Policy*. pp. 179-182. Blackwell Publishers.
- Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2004). *Dimensions of Social Welfare Policy*(Sixth.). Boston: Allyn and Bacon.
- Hill, Michael (2000). What Are Local Authority Social Services? In Michael Hill(ed.), *Local Authority Social Services: An Introduction*. London: Blackwell Publishers.
- Johnson, Norman (1999). The Personal Social Services and Community Care. In Martin Powell (ed.), *New Labour, New Welfare State? The 'Third Way' in British Social Policy*. London: the Policy Press.
- Jones, Margaret and Lowe, Rodney (2002). *From Beveridge to Blair: the first fifty years of Britain's welfare state, 1948-1998*. Manchester: Manchester University Press.
- Kahn, J. Alfred and Kamerman, B. Sheila (1980). *Social Services in International Perspective: the Emergence of the Sixth System*. New Brunswick: Transaction Books.
- Kadushin, A., & Martin, J. A. (1994). *Child Welfare Service*(5th.). New York : Allyn & Bacon.

就業促進

第1節 就業對個人與社會福利的意義

一、幸福、福利與就業

追求幸福、維持經濟安全是社會福利的核心功能之一。就人類一生的生命週期（life course）而言，成人、完成教育、進入勞動市場之前，是屬兒童或廣義的依賴時期，而年老或退出勞動市場之後，亦同樣再次轉變為依賴人口，其間的時期則是勞動的時間。而人的一生則高度依賴這段勞動時期的生產，以維持生活水準與幸福。當然，就個人的角度來看，當一個人年老或退休之後，或尚可能依靠過去勞動的結果——儲蓄而維生，但對於兒童或尚未曾經進入勞動的兒童期而言，則依靠家庭提供資源以維生、以獲得幸福。而在工業化及後工業化的社會中，這種勞動者——非勞動者間的資源分享範圍則從家庭擴大到社會並被以社會制度的方式運作（參見第十章第一節）。但無論如何，勞動人口得以就業，進而維持一定水準（比率）的人口在就業中，是個人獲得幸福及社會可以追求集體幸福的基本條件。

就業與社會性的幸福追求不僅是一種期待，更是一種制度條件的基礎。特別是當代的各種社會保障（社會保險）多以就業為基礎，透過就業而徵收保費，以及透過國家徵收賦稅，而聚集社會福利再分配及維持經濟安全所需的資源。因此，在社會福利的運作中，協助國民就業不但是個人層次上協助個人追求幸福，更是社會福利制度運作中具有不容忽



社會福利概論

略的前提。尤其是在後工業社會、經濟全球化的時代中，在嶄新自由主義意識型態作用下的經濟全球化對各主要工業化國家的勞動市場發生重大的影響，使得就業不安全的風險大增，進而對福利國家的政策需求及政策能力，產生若干根本性的影響，而使得勞動政策甚至成為社會福利政策核心。

一般而言，就業對個人存在的功能有四：即經濟、心理、社會及福利保障的功能。即勞動者透過就業獲得工資或所得，以滿足個人及家庭的經濟需求。其次，人們可從就業工作中的表現，而獲得心理的滿足，甚至成就感與自我滿足。而就成年人而言，就業勞動是最主要的社會參與，即人們透過勞動就業在社會中取得社會位置及有適當的社會互動、參與，而成為社會的一分子，而有社會歸屬感。此外，當代社會的社會安全制度多透過就業體系而將人們整合進入福利體系，就業乃成為國民取得社會福利資格及保障的方法。

二、就業領域的服務

固然就業領域作為社會福利的範圍之一並沒有太大的爭議。特別是就社會福利的發展來看，早在英國的濟貧法時代中，即有所謂的「值得幫助的貧民」、「不值得幫助的貧民」的區分，雖然沒有以明顯、直接的方式提供協助人們就業的服務，但已具有強制工作的性質。又「貝佛里奇報告書」中，所謂「貧、愚、懶、髒、病」社會五害中的「懶」、「愚」均與就業有相關聯。

雖然對就業的關心在社會福利的領域中一直存在，但無論在濟貧法中或「貝佛里奇報告書」中，對就業服務的發展來說，乃是道德價值判斷多於科學分析及服務技術發展。進而，就業領域並未如社會福利中的其他領域（如貧窮、所得維持、福利服務）般，有較為細緻的科學及服務發展。甚至在概念的發展上，「就業」的性質似乎是政策的性質多於服務。事實上，在就業領域中，除失業保險已於所得維持（第十章）介

紹外，其他部分，包括職業訓練、就業服務、公共僱用及僱用補助、工作福利均相當重要。而在進行就業相關服務，即職業訓練、就業服務之前，提供服務的機構與專業人員有必要先進行勞動市場及職業與職務分析，再據以設計服務。此外，近年在推行這些協助就業努力中，更聚焦於特定落後地區或特定人口對象的就業協助。

又近年來，在英國和美國的福利改革中，大力推行促進就業以及將福利給付與就業促進相結合，協助及促進就業乃成為當代社會福利的新興重要主題。在美國，協助TANF個案就業，亦成為TANF個案的社工員的工作內容之一。

第2節

提供就業相關服務的準備

一、就業市場資訊收集與分析

在協助國民及促進就業，必須以認識就業市場為第一優先的工作。所謂的認識就業市場，是指對就業市場的資訊進行充分的收集，進而對有關就業市場的供需、勞動條件進行分析。多數國家多已建立了就業市場資訊系統，所謂的就業市場資訊系統是指所有勞動市場趨勢資訊體系，包括就業、失業及低度就業、地區移動、薪資、員工異動以及其他作為研討人力發展計畫、政策方針及立法所需的綜合資料（彭台臨，2003a）。如台灣中央政府中的教育部、行政院主計處、勞委會及經建會均分別進行不同的調查及共同提供就業市場的資訊。

相對於政府進行就業政策設計規劃，乃以就業市場資訊體系中的總體資料為基礎。在進行就業服務時，參照的是具體、特定的就業市場現況。而所謂的就業市場或勞動市場，並不是一個市場，而是眾多的市場。不同的行業、職務、工作條件、空間均分別構成一個就業市場。因為不同的就業職務所需要的勞動者的能力並不相同、所提供的工資水準



社會福利概論

及待遇亦不相同，又大範圍的空間移動對勞動者而言未必適當的。勞動者在不同的行業、職務間的移動並不是充分自由而不受限制。因而，所謂的勞動市場乃是一個概念，並不是只有一個勞動市場，而是由諸多具區隔性的勞動市場所集合的。如台中地區的大樓管理員和台中地區的護理師即分屬不同的勞動市場；台中地區的修車技工和花蓮地區的修車技工亦屬不同的勞動市場。

一般而言，就業市場的相關資訊多來自於就業市場資訊體系，即全國性調查。多數的就業機構以及就業服務員，可以在全體性的就業市場資訊中找到所服務之求職者所需的地區，及場業別的個別性的就業市場資訊。在台灣，常用於參照認識就業市場的調查及資訊來源有以下四個資料庫。

1. 人力資源調查。人力資源調查乃定期調查人力供應情形，包括勞動力之數量、學歷及地區分布等情形。特別是就業狀況，即勞動力、就業及失業之人數，以及其在行業、職業，及就業者在從業者身分及教育上的情形。
2. 受僱員工薪資調查。受僱員工調查亦為定期性的調查。定期蒐集各行業事業單位受僱員工人數、薪資、工時及進退狀況等資料。可據以參考整體勞動市場人力需求以及工時與薪資變動趨勢。
3. 就業市場情勢（月報）。定期性分析每月就業市場情勢，並對重要的人力發展訊息及針對特殊問題進行專題分析。
4. 勞動統計。對與勞工有關的勞動狀況、勞資關係、勞動條件、勞工福利等主題進行統計分析。

二、職務分析

（一）職務分析的意義與重要性

所謂的職務分析（job analysis）是對一個職務或工作所進行的分析，

其目的在於獲得及釐清獲得與該職務有關的資訊，以作為進行就業相關服務（即職業訓練與就業服務）的依據與參考（郭振昌，2005a）。唯職務分析必須以職業分析（occupation analysis）為背景，即特定職位往往被鑲嵌在較大範圍的職業中，且就業者任職於特定職務後，亦將在該職業領域中升遷或流動，因此在進行職務分析時必須對職業有一定的認識。

進言之，職務分析的目的在於將對象職務的特徵予以突顯化、差異化、明確化，以作為推行職業訓練、職業輔導、職業介紹、提供就業市場資訊的基本參據。其做法往往透過記述對象職務的全部工作內容，以掌握對象職務的核心、正確內容，進而摘要該職務的諸要件，達到分析的目的（郭振昌，2005a）。

（二）職務分析的實施

職務分析是就業領域相關服務的重要依據。一般而言，職務分析多由就業服務機構推行及建立分析資料，以供就業服務人員在提供服務時運用。進言之，職務分析乃在於分析及釐清以下幾項工作（郭振昌，2005a）。

1. 作業內容。即該項職務在做什麼事、用什麼方法，以及有什麼程序。更包括所使用的機械、設備、工具、原料等。
2. 界定實施作業必要的事項。即該職務責任的輕重與所需之知識。
3. 該職務作業者所需要的資格。該職務作業者所需具備的教育訓練，經驗等資格背景。
4. 身心要求。即身體動作與精神特質。該職務所將進行的肢體活動，包括身體的姿勢，甚至是手指動作的情形，以及執行該職務活動所需要的精神特質，包括一般知能，或算數能力、語言能力、記憶力等。
5. 作業環境。即從事該職務活動的物理、化學環境及其對人的關係。



社會福利概論

職務分析要項間之關係，可由圖12-1表示。

(三)職務分析的應用

職務分析已被廣泛運用在人事管理、企業內的任用及工分派及人力調配上。而在就業相關服務上乃是從事職業輔導與諮詢、職業介紹、職業訓練工作人員等必備的知識與技術，其具體用途為（郭振昌，2005a）：

1. 職業輔導與諮詢：職業輔導與諮詢對案主（client）需提供有關的就業市場資訊，各職類的工作內容、檢定資格、養成訓練，及所需的身體的與精神的特性等，有賴職務分析的運用。
2. 職業介紹：求職者的知識、經驗、希望、興趣、性向的調查、求才者所要求的身體的、精神的特質、知識經驗的瞭解等，都須藉

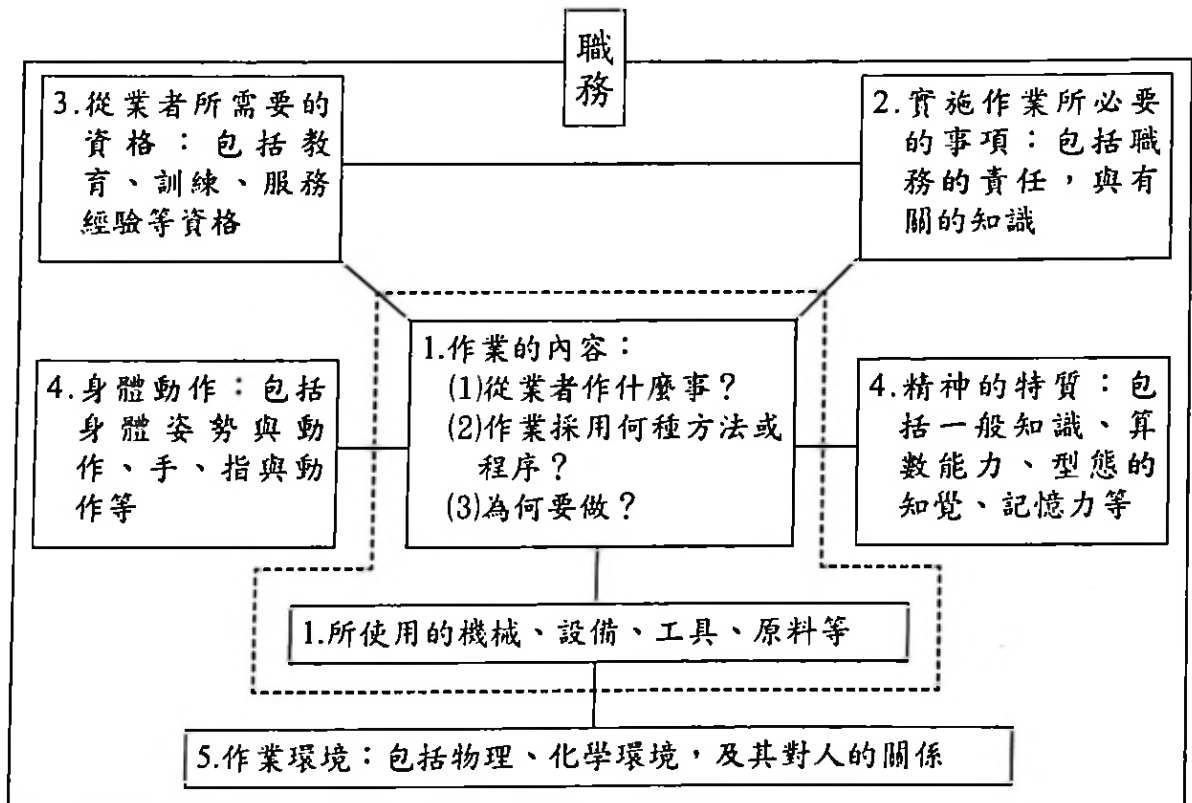


圖12-1 職務分析要項關係圖

資料來源：郭振昌（2005a）。

由職務分析的資料，來提供適當的服務。

三、生涯發展與生涯輔導

職業選擇具有生涯選擇的意義，就業服務具有生涯輔導的性質。雖然對多數人而言，獲得經濟資源、滿足生活需要是工作或就業的重要原因。但是，就業的功能不僅僅是經濟的，更有心理、社會及福利保障的功能。又勞動就業的經驗具有連續性及累積性。換言之，就業的選擇對就業者而言，更具有生涯選擇的意義。生涯的意義比工作或職業的範圍更大，不僅包括一個人所從事的工作、所擔任的職務或角色，同時也涉及其他非工作或非職業的活動。但是生涯的選擇往往與職業選擇間存在高度的依存及相互作用關聯。亦即，選擇職業更具有生涯選擇的意義，即選擇一種生活方式、生活類型，選擇所得、人際互動、休閒及家庭生活的意義。

因此，就業者必須對就業勞動的生活意義有所認識，進而進行生涯選擇或生涯發展規劃。或者，就業相關輔導人員（包括學校的教師、諮商人員、社會工作者、就業服務人員）則提供適當的生涯輔導。

所謂的生涯輔導是指專業輔導人員，為求職就業者提供生涯發展及選擇的協助。對個人一生中的主要選擇——教育、職業、休閒提供資訊、建議以利求職者進行選擇。即在一種意識到生活具連續性、延續性的觀念中，即在理解到前一階段的生活對後續的生活有影響的意識中，對一個人一生中將經歷、面對的各種事務進行選擇。即所謂的生涯輔導人員運用專業知識、技巧、與充分的資訊，協助個人形成對生涯發展之系統與計畫。

在進行生涯選擇或由輔導人員協助進行生涯或職業選擇之際，要先進行自我認識，即協助求職者透過心理測驗或諮商等方式，對求職者的人格特質、興趣、價值及能力有全面的澄清，並對職業、行業及職務有瞭解，再進行生涯或職業選擇。其中，更結合生涯發展中的獨特性、終



社會福利概論

生性、發展性和總合性四項原則來進行（羅文基，1995）。所謂的獨特性，是指每一個人的生涯發展軌跡都將會是獨特的，人們雖然可以參照他人的生涯，但無法複製。終生性，是指生涯發展是一件終生的歷程，進而前面階段的生涯發展軌跡對後續的生涯有影響。發展性，是指生涯的軌跡歷程是朝向一個更佳、具發展性的方向變化。總體性，是指生涯歷程是一個總體性的歷程。

在完成提供就業服務前的相關準備後，就業服務員乃參酌相關的資料，並結合求職者的期待，提供促進就業的服務。

第3節 就業服務與職業訓練

就業服務與職業訓練是最基本、也是有悠久歷史傳統的促進就業方法。此外，就業服務與職業訓練及失業保險三者往往被共同結合而稱之為「就業安全」措施。多數國家在服務提供實務上及行政分工上，也會將此三者相結合，以「三合一」的方式，針對失業者、求職者，或勞動者提供整合性的服務。但在概念上，失業保險是所得保障的一環，而就業服務與職業訓練則專屬就業服務之一部分，在本書乃分別於不同的章節予以介紹。

一、就業服務

(一) 就業服務的發展

所謂的公共就業服務，一般認為早在十九世紀即存在此類的制度與服務，而到二次的世界大戰後，為了安置戰後的軍士，各國政府乃再積極地投入此一領域的服務。早先的公共就業服務（public employment service），以提供就業機會，即求職——求才媒合為主，而到了福利國

家時代，進一步成為負責審查失業或失業給付工作的機構，即失業者必須向就業服務機構申請職業媒合而未能成功者，乃得成為請領失業給付的要件之一。

Dorenbos (2003: 378-379) 整理歐洲主要國家的公共就業服務，歸納出主要的工作內容有五：(1)提供有關現在及未來的勞動市場資訊；(2)提供有關職業教育選擇的資訊；(3)職業仲介；(4)轉介，包括訓練、安置及就業服務在內的積極性勞動市場政策；(5)經由參與到失業給付行政及服務中，從中篩選失業者來使用積極性勞動市場政策。

台灣的第一個公立的職業介紹所設置於1946年，開始政府的就業服務的工作，不過當時係以退伍軍人為服務對象。而到了1956年於台北設置「台灣省國民就業輔導中心」，是國民就業服務的開始。1981年設置「職業訓練局」為國民就業輔導與職業訓練的專責機構。1999年以前，台灣因為未有失業保險制度，就業安全體制中的就業服務與職業訓練，因未有失業給付的誘因與強制連結，職業訓練與就業服務為非強制性的公共服務。如今，台灣已有失業保險給付制度，失業給付已與就業服務有強制性的結合。

目前台灣的就業服務機構可概分為公立機構與私立機構，公立的就業服務機構可進一步分為三個體系，即針對大專以上青年而提供服務——行政院青年輔導委員會；以退役職業軍人為服務對象——行政院退除役官兵輔導委員會；以及針對勞工（含白領受僱者）的——勞工行政體系，包括行政院勞工委員會職訓局與其分設於各縣、深入各偏遠鄉鎮的二百八十七個就業服務站（台），以及各縣市政府勞工局所提供的勞工就業服務中心。另外，在法律層面上，台灣雖於1992年通過「就業服務法」，但「就業服務法」的主要目的及內容在於處理引進及管理外國勞工。「就業服務法」中雖也有關於政府提供予國民、尤其是勞動市場中的弱勢就業者就業服務的規範，但宣示性的意義較強，仍未對政府的就業服務責任有明確的要求。



社會福利概論

(二)就業服務的目的與功能

就業服務是指媒合求才者與求職者，以安排國民充分就業之各種服務，是減少磨擦性失業，促進充分就業的主要措施（李允傑，2005）。換言之，就業服務，乃在於促進「人」（求職者）與「職業」（求才者）雙方面的「結合」過程，也因此就業服務即須同時考慮求職者本身所具備的條件，及職業（就業）市場概況與求才者之要求條件（郭振昌，2003）。進言之，個人所具備的條件，是指求職者的個人價值觀、能力（智能、體能、技能）、性向（潛在的能力）、興趣（喜歡的事）、性格（對職業的適應能力），及個人經歷。對於職業市場概況，則也必須考慮職業的內涵，即包括工作內容、工作方法與技術、所使用的工具與材料；工作執行成效，包括產品或所提供的服務、工作環境、工作時間，待遇及福利等。至於就業市場則是指人力供需現況與變動趨勢等。

一般認為，就業服務的功能有三（李允傑，2005）：

1. 使人與事互相配合以謀適才適所：當代工商業社會分工細緻，且存在專業化的職業區分，及以僱傭關係為主要的勞動關係。透過就業服務可以提供充足的職業機會消息，使人與事能夠適當配合各得其所，縮短失業時間差距。
2. 指導擇業、就業以發揮個人潛在能力：就業服務除促進就業訊息流通外，更在人力發展基礎上，協助求職者找尋適當的生涯發展方向。即協助求職者充分明瞭其個人興趣、性向、體能專長、職業內涵及職業發展趨勢，以為其擇業、就業之參考。
3. 調配人力供需以平衡經社發展：就業服務更要根據經濟結構發展潮流趨勢，預作人力規劃，以預防技術性失業，及協助企業進行員工招募，並輔導求職者創業，調配人力供需平衡，促進經濟社會發展。

(三)就業服務的假設與限制

就業服務如同職業訓練般，雖是人們視為理所當然的活動，也認為這樣的服務活動會有效地協助求職者獲得就業機會，但是，事實上，就業服務亦有其假設與限制。

就業服務的假設有二：第一，勞動市場分別存在著就業機會及求職者，而二者間的落差是因為訊息不流通而導致供需不能配合，透過服務機制會促進訊息流通，則可以增加媒合而促成就業。第二，即使勞動市場中的就業機會與求職者能力間存在著差距，但是求才者或求職者也願意縮小這些差距（如空間、工時、待遇、技能），或這些差距是可以透過輔導、協助、職業訓練，而可以協助求才者或求職者重新認識市場，而及時調整的。

而事實上，在進行就業服務提供時，這二項假設是受到挑戰的。第一，對當代多數的已開發國家或後工業國家，就業服務的求職、求才資訊流通多已資訊化、及時網路化及雙向互動化。亦即所謂資訊不流通，或資訊時差、資訊阻隔的現象雖然對某些人口群體或仍然存在，但對多數人已不存在。即一旦有條件符合的配對可能，將會有效率地在短時間內完成媒合配對，而未能完成配對者，極可能是勞動供需間的實質差距。

第二，有關勞動供需或存在實質差距的情況下，傳統就業服務活動假設企業與求職者會有意願，或可以有調整彈性，朝向縮小求才、求職差距而努力，亦即有開放給專業就業服務人員協助的空間。然而，在當代經濟全球化與失業給付、公共僱用補貼等制度的作用下，對企業而言，在經濟全球化的國際價格競爭下，勞動成本已成為絕對、而非相對的標準，而失去為達成僱用之勞動條件彈性的可能性，僱用本國、當地人員不是必要的選項，即其所期待的勞動條件無法順利獲得人才時，其優先選項並非是彈性調整勞動條件，而是改變僱用對象為外國的勞動者，甚至改變經營方式。相對地，求職者在失業保險及公共僱用補貼政



社會福利概論

策下，當其對就業條件的期待未能符合市場時，調整就業條件的期待亦並非優先選項，而是轉向從失業保險及公共僱用補貼獲得協助。即就業服務所期待的透過輔導、協助、職業訓練，而可以協助求才者或求職者重新認識市場，及調整勞動條件的期待或是有爭議的，而成為當代國家就業服務提供上的困難。

二、職業訓練

(一)職業訓練的發展

雖然職業訓練如就業服務般，是很古老且基本的觀念，但在西方福利國家中一直沒有被視為核心性的政策。如前所析，德國自十九世紀末即有職業訓練，又英國在1964年訂有「工業訓練法」(Industrial Training Act, 1964)是英國最早的職訓法案(Adnett, 1996: 124)。但一直到九〇年代積極性勞動政策被概念理論化，尤其是國際組織如OECD的倡議，各國乃再重新、較積極地推動職業訓練制度，有些國家並與失業給付制度相結合(如welfare to work)(Adnett, 1996: 1267)。

台灣的職業訓練體系亦與就業服務般，有體系分散的情形。主要的職業訓練機構，包括歸屬行政院勞工委員會的六處職業訓練中心，另有退除役官兵輔導委員會的職業訓練中心乙處；以及各公共事業機構(如電信、郵政)等特殊專業訓練中心，固定辦理該專業(企業)所需之人力的職業訓練。此外，中央及縣市政府每年視需要委託民間機構與大專院校辦理職業訓練。又除了提供予一般國民的職業訓練機會外，另法務部所主管的少年觀護所等矯治機構亦附設有職業訓練單位二十四所。

而在法律層面上，台灣雖於1982年頒行「職業訓練法」，該法中雖也有關於對職業訓練等級的分類，但該法以行政規範及管理之目的為主。法中雖也提到政府的責任，但宣示性的意義較強，仍未對政府在職業訓練方面應負的法定責任有積極性的規範，也不代表政府的政策承諾。

(二)職業訓練的目的與功能

一般認為人們未能取得特定工作的第一個原因，乃是求職者未具有獲得該就業職位的技能。因此，透過職業訓練協助求職者取得工作技能是優先被思考的服務。職業訓練的主要目的，在提供短期的技能訓練，對尚未進入就業市場的準勞工，協助培育職場所需的技能，作為進入職場之前的職前準備（詹火生，2003）。事實上，對職業訓練的討論往往又涉及職業教育與政府主辦或鼓勵的在職訓練（Adnett, 1996）。一般而言，透過職業訓練可以協助個人提升其就業的技術能力。進而減少個別勞工在技術升級或轉型的過程中面臨技術不足的問題，協助個人免陷入失業，及有助於社會達到充分就業的目標。

在實際的執行中，職業訓練往往配合其目的，而具有幾個特性（詹火生，2003）：

1. 短期性：職業訓練短至三個月，最長以不超過三年。
2. 補充性：職業訓練的取向，以補充正式職業教育之不足。
3. 實用性：職業訓練的內涵，以實用技術為主。
4. 密集性：職業訓練採密集專精的訓練方式。此一方法有利於縮短訓練時程，同時也期待透過密集的方式而達到補強受訓者的技能的效果。

(三)職業訓練的假設與限制

雖然，社會大眾很容易接受透過職業訓練作為增強個人就業技能的方法，及認為職業訓練應當具有合理的有效性，而容易忽略了職業訓練方案乃是對就業市場及教育制度有某些假設。

事實上，職業訓練這項方案政策強烈地存在著一項假設，即工作機會是存在的，只不過是因為失業者缺乏該項工作技能所以才會失業（Macarov, 1995）。其實這樣的假設存在著兩個不同層面的問題，而受到挑戰。第一，勞動市場未必確實存在著工作機會。或者進一步地說，



社會福利概論

勞動市場是由許多個空間、能力、技能分殊的小市場所組合的。針對特定市場所進行的職業訓練，未必能回應到其他就業市場的需求。第二，有時職業訓練未必是針對已經存的勞動需求，而在於預測性地將回應某些未來的需求。即職業訓練未必是根據已存在的職務需求而進行的，而是基於期望，希望完成職業訓練時，可以配合職位的出現，而獲得工作。

此外，短期性、補充性、實用性、密集性是職業訓練的主要特性，特別是所謂的「補充性：職業訓練乃在於補充正式職業教育之不足」。即職業訓練的對象是未能完成一定水準的正式教育（如高中或高職），且訓練的內容是短期可以完成的實用性技術。即職業訓練對產業轉型中所缺乏的基層半技術工人的回應效果是最有效的。

但是這樣的對象與內容，在二十一世紀的後工業社會未必是適用的，至少是受限的。主要的限制有二：第一，高等教育普及。在多數的國家中，不但高中高職教育已被推行為普及性的義務教育，甚至高等教育已相當的普及，多數人已能完成正式的高等教育，所謂「補充正式教育」的情況已相對較少。第二，職業訓練的實用性以培養「基層半技術工人」為對象，但是當代後工業社會的就業市場的特性已是工業部門萎縮。相對地，擴張的是高階專精服務業與低階非技術服務業，其與職業訓練的主要對象設計並不相同，而成為重要的限制。

三、當代就業服務、職業訓練的新任務與做法

過去，就業服務、職業訓練的核心功能與任務都指向協助勞動者、失業者重返勞動市場，或是獲得就業機會。而在九〇年代以後的經濟全球化時代中，先進國家面對就業機會不足、長期失業者增加的情況中，就業服務、職業訓練與社會福利間出現更為緊密的結合，其主要包括以下四方面：

1. 透過職業訓練協助長期失業者重返社會。職業訓練被期待可以在

協助長期失業者重新參與社會、建立與社會間的橋樑上，扮演一部分的角色。即職業訓練的意義，除了一般所習慣的——透過職業訓練以培養技能以外。另一個意義乃是：對失業者而言，職業訓練也是一種鼓勵、讓失業者和社會搭起橋樑、讓失業者重返社會，他就有生活的意願（Adnett, 1996）。

2. 就業服務從就業資訊提供延伸到弱勢者就業技能協助與提供社會支持。過去，就業服務乃以「已有充分就業準備者」為主要對象，對於弱勢者的就業服務則劃歸為社會福利領域。但是，由於長期失業者日多，所謂的就業弱勢者亦日多，如何協助就業弱勢者就業成為就業服務領域的新任務。而弱勢就業者除了需要就業資訊與職業訓練方面的服務外，往往也需要社會技能與社會支持。
3. 結合就業促進的福利給付。為促進失業者進行求職、職訓等活動，除了所謂的就業保險給付往往以強制性的求職登記、參加職業訓練為條件外，部分國家原提供給初入職場之失業者的失業津貼，乃改為透過職訓津貼、尋職津貼與搬遷津貼的方式，以鼓勵失業者積極求職，及鼓勵跨區就業，以增加就業市場的流動性。
4. 多元方式的職業訓練。在職業訓練方面，各國的具體措施除直接由公立職訓機構提供訓練課程之外，也包括透過補助企業的方式，直接在就業職場進行職業訓練，及提供企業職業訓練費用，並提供勞工職業訓練期間生活費用的補助。



第4節 新興就業服務議題

一、就業障礙與弱勢就業者的就業促進

(一)弱勢就業者

弱勢就業者和弱勢的概念並不相同。一般而言，社會福利領域中所謂的弱勢，是指在經濟、文化、社會生活及適應的阻礙及困難。如身心障礙者，低收入戶者。而弱勢就業者是指在就業上，即獲得工作機會、保有工作上有障礙或困難的人。通常，弱勢者在就業市場上也易是弱勢就業者，但就業市場上的弱勢就業者未必是社會福利領域中的弱勢者，如中高齡失業者。

在台灣，弱勢就業者的概念被進一步地透過行政法律及規則予以明確的界定。依據「就業服務法」第二十四條規定。主管機關對獨立負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者，及其他經中央主管機關認為有必要者應訂定計畫，致力促進其就業。在這樣的法令基礎中，此等提供就業促進服務的優先對象，被等同於就業弱勢者。進而，再將更生人（及受更生保護者）、因家庭因素離開勞動市場兩年以上（長期失業者），重返職場之婦女（二度就業婦女）、特殊境遇婦女、家庭暴力及性侵害被害人、弱勢青少年、經濟弱勢戶（含1957專線轉介個案及高風險家庭）、外籍與大陸地區配偶，及其他非上開對象但經公立就服機構評估後，認定需要協助者等七類。計目前台灣地區就業服務提供上的優先對象（或弱勢就業者），計有十三類。另外，由於全球各主要國家的青年失業現象非常嚴重，台灣的青年失業現象、特別是初入職場未能順利尋職的失業青年亦受到重視，或亦可視為優先對象（周玟琪，2009）。

(二)就業障礙

相對於弱勢就業者關注於「人」，就業障礙的概念著重於「事」。所謂「就業障礙」的內涵，可以界定為：勞動者在獲得工作、保有工作的過程中，原存在或作用於個人、家庭、生活、制度等諸層面的特質，而對勞動者獲得工作或保有工作形成阻礙（Zedlewski, 2002; Press & Johnson, 2003; Nam, 2005; Herr & Wagner, 2007: 10）。一般而言，這些可能的障礙包括：低教育、低技能、家暴經驗、藥酒癮、犯罪紀錄、兒童照顧需求、交通障礙、健康不佳、慢性疾病、心理疾病、有限的求職管道、長期失業（失業一年以上）、非常長期失業（失業二年以上）、福利給付的反工作誘因、工作倫理欠缺、薪資過低、無法適應勞動條件（如三班制、夜間排班）等。即就業障礙概念，至少同時兼有求職者個人特質、家庭生活活動、心理因素、工作倫理，以及勞動市場環境及制度等五向度的意義。

首先，在求職者家庭及個人特質方面，指稱的是求職者具有低教育、低技能、健康不佳或慢性疾病等人力資本不足的特性。其次，就業障礙也包括求職者日常生活活動中的阻礙，而成為不能進入勞動市場的理由。包括兒童照顧需求、交通障礙、有限的求職管道、犯罪紀錄等。第三，就業障礙也包括求職者的心理困境，包括家暴經驗、藥酒癮、心理疾病、長期失業（失業一年以上）等。第四，就業障礙更延伸到工作倫理議題，如非常長期失業（失業二年以上）、福利給付的反工作誘因等。第五，就業障礙也包括勞動市場中的偏見、歧視，或無法配合的勞動條件等制度性問題。

事實上，從就業障礙概念被運用的階段和對象來看，可以發現有三個不同的來源。第一，利用就業障礙概念形容弱勢人口就業困境。就業障礙概念最早被運用於指陳對弱勢人口群之就業服務中的困境。特別是針對身心障礙者、心理病患、藥酒癮者、有犯罪前科者、少數民族，甚至婦女就業上的障礙。此時，就業障礙帶有歧視、偏見的意義，同時也



社會福利概論

部分指向求職者的人力資本不良、道德缺陷、工作倫理瑕疵等。

第二，就業障礙概念被用於形容福利使用者無法或不易脫離福利位置、進入就業狀態的困境。此類的使用，主要係來自美國自1996年柯林頓政府「個人責任與工作機會調和法案」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996; PRWORA) 福利改革中，期待社會工作者必須協助案主就業所出現的議題。該法透過「貧困家庭暫時補助」(Temporary Assistance for Needy Families; TANF) 限制政府協助貧困家庭的年限，強制受助者進入工作，期待藉此達到案主脫貧的政策目標。而一般認為，在美國工作福利(workfare)的實際做法——TANF機制下，減少對生活扶助的福利需求上，有一定的效果，但也延伸出福利接受者進出福利體系的情況。進而發現就業障礙的存在與否、及就業障礙的特性，成為協助福利接受者是否得以離開福利體系(進入勞動市場)，或停留在福利體系(無法進入勞動市場)的重要關鍵議題之一(Nam, 2005)。

在美國TANF的執行及評估研究中，發現社會工作者雖然努力協助TANF案主進入就業狀態及保有工作中，但多數的案家父母由於各種因素而未能進入就業狀態或停留在就業狀態。進而研究者將這些因素以就業障礙稱之。就業障礙所指稱及強調的並不限於勞動市場上的就業機會與求職者專長(或能力)間的配合問題，而是包括求職者本身的心理、社會、健康、家庭、居住、社會互動條件與特性，這些條件及特性使得求職者本身沒有勇氣面對就業，或即使進入了就業位置，但亦無法持續就業、把握就業機會(Herr & Wagner, 2007: 1)。此時，研究者進一步發現，案家父母的就業障礙往往是多重的，而多重的就業障礙則易進一步形成業者在就業過程中的心理限制及造成退縮。有時，就業障礙亦成為有工作能力但未進入就業市場者，自己所用以解釋何以彼等未進入勞動市場的藉口(Herr & Wagner, 2007: 1)

第三，就業障礙也被福利先進國家用來說明及探討長期失業者無法進入就業狀態、保有就業位置，及被邊緣化的原因。包括英、法在內的

歐洲福利國家，自七〇年代開始出現長期失業現象，特別是青年具有高學歷及技術者中，仍出現長期失業的情況，顯然地是對所謂的人力資本論點的質疑，而大大地挑戰人們的傳統認知。也提醒人們要注意：長期失業者之所以未能順利就業、之所以出現長期失業者，或者乃係存在著非人力資本及市場供需以外的其他社會條件因素，以及係勞動市場及福利給付中的其他制度因素。進而出現了就業障礙的新解釋觀點（Clasen et al., 2003; Metcalf et al., 2001; Goldstone, 2002）。

另一方面，所謂的就業障礙之存在與求職者、案主之家庭特性有關。一般認為，所謂的難以就業者，這些個案的家庭多係為有多重需求、多重障礙、多重弱勢的家庭。Gutman等人（2003）在其納入研究的336個研究對象中，發現同時有多項就業障礙的個案頗多，有51.4%（188）的個案存在4-6項的障礙；36.1%（132）的個案存在7項以上的障礙；而有1-3項障礙的僅12.5%（46）個案；案主的平均就業障礙數為5.8項。強烈地呈現出案主就業障礙乃係具有多重障礙組合的特性。

綜合而言，所謂的就業障礙概念的意義，可以歸納出幾項特性：首先，常見的就業障礙，至少包括低教育、低技能、家暴經驗、藥酒癮、犯罪紀錄、兒童照顧需求、交通障礙、健康不佳、慢性病病、心理疾病、有限的求職管道、長期失業（失業一年以上）、非常長期失業（失業二年以上）、福利給付的反工作誘因等項。

（三）身心障礙者就業促進

促進身心障礙者就業是各國推動就業弱勢者中相當具體的一部分。主要乃因促進身心障礙者就業是協助身心障礙者整合到社區中、生活正常化中相當重要的一環。另一方面，亦與不少國家在身心障礙者就業中實施「定額僱用」的規定有關。

在實施「定額僱用」的規範下，一方面強制雇主必須僱用一定比例的身心障礙者，但同時也對就業服務機構造成壓力，而必須適當地為願意僱用身心障礙的雇主推介適當的身心障礙者。



社會福利概論

就身心障礙者就業服務而言，可以分為庇護性就業、支持性就業、競爭性就業三種就業職場類型。所謂的庇護就業是指身心障礙者因工作技能不足而無法獨立進入就業市場需長期支持之就業型態。而支持性就業是指為那些尚不足獨立在競爭性就業市場工作之身心障礙者，提供個別化就業安置、訓練及其他工作協助。支持性就業的工作環境強調在融合的工作環境與一般非障礙者一起工作，藉由就業服務員專業的支持，如工作技巧訓練、環境適應、職務再設計、交通、社交、健康與財物等，使其能朝向獨立工作的就業類型。所謂的競爭性就業，是指無需輔導或他人一同協助，可以在獨自或藉由運用輔具下進行工作（李正雄，2002）。

在就業服務領域中的身心障礙者就業促進，是指協助身心障礙者進入競爭性的就業市場中就業。

在推動身心障者就業促進中，有幾項服務提供時的原則（郭振昌，2005b）

1. 維護身心障礙者的工作權益。身心障礙者在就業中，不因其障礙而受到次等的差別待遇或歧視。
2. 個別化與多元化原則。身心障礙者之個別差異很大，應考量身心障礙者障別、障礙程度、家庭環境、所在地區等等的不同，而發展個別化及多元化的就業服務模式。
3. 整合化原則。服務措施應能切合身心障礙者的需要，避免服務支離破碎或重複，相關專業人員服務方案或系統之設計、服務資源等應予統整及銜接。
4. 無障礙原則。就業服務之提供應考慮軟體與硬體之無障礙環境，以提高身心障礙者取得之方便性與可行性。
5. 結合民間資源共同辦理原則。促進身心障礙者就業並非政府之力可獨自完成，需結合民間部門建立夥伴關係，公私部門共同辦理，使身心障礙就業服務更為普及。

此外，提供個別身心障礙者就業服務及進行就業媒合時，就業服務

員必須進行下列的工作（李正雄，2002）：

1. 認識身心障礙者的個別特性。包括障礙及能力、所需的輔助、生涯發展、家庭支持、交通可及性等。
2. 進行就業機會的開發，即向準雇主（潛在的可能雇主）說明相關的規定，就服機構可能提供的協助（如職務再設計、無障礙環境補助）。
3. 發展就業服務計畫及訓練工作適應能力。基於身心障礙個案的身心特性，及準雇主所提供的就業機會，就業服務員進一步發展就業服務計畫及進行身心障礙者工作適應能力，如交通、職場互動、壓力處理等，以利進入職場。
4. 進用及個案管理。身心障礙者開始工作的初期，需視個案的情況提供必要的協助，俟一定期間後，則維持個案管理及追蹤服務，至穩定就業。

（四）中高齡失業者就業促進

在就業議題範圍中，中高齡就業者的年齡範圍，在「就業服務法」（第2條），是指四十五歲至六十五歲的國民。中高齡者失業現象在主要國家多維持在一定的水準。台灣近十年的中高齡失業率約在2%-4%之間，在統計數據上呈現出較全體勞動者失業率低的數據。但在失業期間（週數）上，中高齡者的失業週數高於全國失業者之平均失業週數約四至八週。又台灣的失業率統計以有積極進行求職活動為要件，並不包括潛在失業者及怯志失業者（即因一再挫折而不再進行求職活動的失業者）。

綜合這個條件及數據，其所代表的可能意義與特性有二：(1)多數的中高齡失業者在經歷一段期間的求職及挫折後，往往轉為怯志失業者而未被列計在失業率中；(2)部分中高齡失業者在不斷求職失敗中，仍持續進行求職活動，但因困難度較高，而呈現出較長的失業週數。

在台灣，自1990年以來，中高齡失業者的失業原因以「工作場所



社會福利概論

歇業或業務緊縮」為最主要，約占70%、其次是「季節性或臨時性工作結束」，約占16%，此二項原因均指向「沒有工作機會」的非志願性失業，二者合計占85%以上。中高齡者的失業被認為係屬結構性失業，即就業者的學歷、技能與就業市場的需要不符合。

一般而言，雖然中高齡的就業者雖具有一些就業上的優勢，但社會對中高齡就業者多存在著一些刻板印象。一般社會大眾及雇主對於中高齡就業（失業）者易存在無技能、低教育知識、能力退化、工作效率低、訓練管理不易、人際互動有問題、缺勤率高等刻板印象（成之約，1999；郭振昌，2005b）。固然有些中高齡失業者確有技術能力低落的情況，但事實上，當代的中高齡失業者不乏具有高等學歷、豐富企業生產及實務經驗者，甚至不少是曾任企業中階主管者，但在全球經濟變遷中而失業。而此類曾具有豐富經驗的中高齡者，在重新進入新工作時，有時則存在角色轉換及期待差距的現象。相對於社會及雇主的刻板印象，研究發現中高齡勞動者的就業實況是：有較強的忠誠及使命感、對工作品質自豪及在意、希望受到肯定、勤奮、犯錯率低、社會關係良好、對工資的要求不高等良好的工作倫理與表現（成之約，1999；藍科正，1999）。

在提供給中高齡的就業促進上，在政策上多採用僱用補貼的做法，即透過經濟性的誘因鼓勵雇主僱用中高齡的求職者。在個別個案的服務上，則視求職者的特性與條件，針對藍領或技能不足者提供職業訓練，而針對白領的中高齡失業者，提供第二生涯輔導，協助彼等重新接受新的（通常是較差的）工作條件、新的工作角色。

(五)原住民就業促進

在世界各國中，原住民（或新移民）在就業上多處於弱勢的地位。台灣的原住民在就業上的位置亦普遍弱勢。台灣地區的原住民族人口約有四十九萬人，占總人口數的2%。目前，經台灣政府認定的原住民族有：阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏

族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族以及撒奇萊雅族及賽德克等十四族。在農業時代中，原住民的就業問題並不嚴重，但在工商業發展、甚至經濟全球化的現代社會中，由於農業生產的產值低且面對全球農產品的進口競爭，原住民勞動者必須進入現代就業場所（組織）中進行勞動及獲得工資，而出現人力資本、社會文化適應等就業障礙現象。

在台灣，原住民之所以處於就業弱勢地位的原因為五（郭俊巖、許佩茹，2010；郭振昌，2005b）：

1. 原住民地區就業機會不足。原住民地區並不是一個完整的經濟單元，而是由非常多、細小的村落所組成，每一個原住民部落的經濟單元非常小，而有就業機會不足的情況。甚至，與原住民地區相鄰近的非原住民鄉村或城鎮地區亦為就業機會不足的地區。
2. 原住民地區農業、觀光事業經營不易。雖然，近年來，政府於原住民地區經營農業及觀光事業，但是因為原住民族地區的地理及交通條件限制，原住民地區的農業及觀光事業的創設及經營並不容易，且易因天然災害而受損或影響客源，更致虧損。
3. 原住民地區教育機會條件不足，原住民人力資本不佳。原住民地區因為部落單元小，教育資源不充足，幾未有高中職學校。又原住民地區的國小、國中，其師資設備水準又往往低於其他地區，原住民學童的學業成就表現普遍低落。僅有少數的原住民家庭提供子女完成大專以上學歷，而不利進入大（非原住民）社會的勞動市場。
4. 部分原住民的不良勞動紀律與雇主對原住民的刻板印象。部分原住民到都市地區工作後，因社會及文心適應不週，而出現喝酒、曠職與集體離職的不良勞動紀律現象，進而成為雇主對原住民就業者的刻板印象及影響其他原住民獲得工作的機會。
5. 基層勞動力漸被外勞及新移民取代。原住民因為人力資本不足，其就業位置多位於勞動市場的底層，特別是照顧產業及營建業等勞力密集的行業。但在引進外勞之下，外勞取代了原住民在營建



社會福利概論

業及照顧產業上的位置，甚至新移民也取代原住民在農業及低階服務業（飲食）及農產加工業中的就業位置。

總體而言，對原住民的就業協助與促進，可以分為：(1)鉅視面的社會文化結構變遷引導；(2)中視面的友善制度推動；(3)微視面的服務與方案提供三部分。

1. 鉅視面的社會文化結構變遷引導。是指透過教育資源的投資，提升原住民族國民的人力資本，及協助原住民族在保有傳統文化的同時，可以接納及熟悉社會主流文化，依循勞動市場組織（企業）制度及紀律而生活。
2. 中視面的友善制度推動。面對當代社會勞動市場及經濟弱勢者的特性，在學理上及實務上已發展出一些友善制度。包括原住民族的就業機會保障（即定額及強制僱用制度）及透過合作性組織以促進其經濟利益。原住民族國民在經濟活動上所可以運用的合作組織包括生產合作社、運銷合作社、儲蓄互助社、合作農場，及勞動合作社。透過這些友善的制度，一方面有助於保障原住民族的就業機會，也開創彼等在市場競爭中的較佳競爭位置，以補救人力資本的不足。
3. 微視面的服務與方案提供。在對原住民的就業服務方案提供上，除了與其他的就業弱勢者般應致力提供個別性的就業服務外，仍宜提供彈性的職業訓練、就業資訊媒合，以及提供創業協助。

(六)青年就業促進

在就業議題範圍中，青年就業者的年齡範圍，是指十五歲至二十四歲，甚至在高等教育普及與國民就學期間普遍延長的情況下，有些研究者將探討、服務的對象區分為青少年（15-24歲）及年輕成人（25-29歲）。前者多因未完成高中或高等教育，或有低教育水準、生涯未確定的特性。後者（年輕成人）多已完成高等教育或已具有部分的就業經驗，多屬具一定知識、技能的求職／就業者。

青年及年輕成人失業現象在主要國家多維持在一定的水準。在歐陸國家的法國，曾經出現20%的高水準（1992-2006間），多數先進國家的青年失業率多高於全國的平均水準。

台灣近十年的青年（15-24歲組）失業率約在10%之間，約是全體勞動者失業率數據的二倍。但在失業期間（週數）上，青少年的失業週數略較全國失業者之平均失業週數短四至八週。在年輕成人（25-29歲組）的情況中，失業率約在5-6%之間，約較全體勞動者失業率數據高1%-2%。但在失業期間（週數）上，年輕成人的失業週數略長於全國失業者之平均失業週數。即青年仍具有易失業及易再就業的特性，但年輕成人開始出現易失業但不但回到動市場的情況。（李易駿、古允文，2009）

在台灣，自2000年以來，青年的失業原因以「初入職場」為最主要，約占50%；其次是「對原有工作不滿意」，約占35%，二者合計占85%以上。年輕成人的失業原因亦以「初入職場」為最主要，約占25%；其次是「對原有工作不滿意」，約占45%，二者合計占70%以上。

過去，一般社會大眾及雇主多認為青年及年輕成人就業（失業）者易存在著某些就業上的優勢，如有體力、知識技能較新、彈性大、無家累負擔、訓練管理容易等。但是，近年來，青年在職場上不負責、欠缺團體合作習慣及對工作欠缺熱忱的討論已日益受重視。

在提供給青年及年輕成人的就業促進上，在政策上亦多採用僱用補貼的做法，即透過經濟性的誘因鼓勵雇主僱用。在個別個案的服務上，則包括利用年輕成人善長使用資訊的特色，透過網路資訊系統提供及時的就業媒合。及在個別求職者的服務中，透過生涯及職業輔導，輔導青少年的建立適當的職業觀念，積極投入就業市場，並有效做好職業生涯規畫。



二、就業促進與福利給付相結合的做法

(一)工作福利及藉由福利促進就業

從歷史事實上來看，工作福利方案（Workfare Program）最先推行於美國，意指促使人們工作或接受訓練，以作為領用福利給付要件的一系列方案。「工作福利」中的就業要求不以全職就業（full time jobs）為限，而是指福利領取者要從事包括求職、就學，或參加求職課程等多種有利於就業的活動。近年來，歐洲的英國、德國、瑞典、丹麥，及義大利等，亦有積極辦理的趨勢，惟仍以美國較為顯著。

工作福利做法的目的與精神，在於透過提倡工作以減少福利依賴，以及透過勞動市場取向的（政策）選擇，以極大化勞動市場參與。工作福利國家強調積極整合勞動市場的手段，而有別於先前被動的所得支付方式；因此其服務主體是尋求工作者，而非福利接受者，而且其主張工作參與是全面性與強迫性的，而不是有限、志願性的（Peck, 1994: 13-14）。因此，工作福利國家是在強化工作而極小化福利；其尋求將窮人和失業者推進或較接近勞動市場，而不是以福利體系懲罰他們不參與勞動（Peck, 1994）。

英國並不稱為工作福利，而是藉由福利促進就業（welfare to work）。在英國，源自濟貧法的思想傳統，對於工作與經濟安全的關係，原即對強制性就業有若干思想上的偏好。在1987年的就業服務方案中，即努力要將強制就業與失業給付間有較強的連結。到九〇年代，在福利先進國家的就業政策潮流中，英國的藉由福利促進就業方案則更為具體而擴大。1997年以後的新工黨更致力於這樣的方案。主要的方案類型有五（Alcock et al., 2003: 256-258）：(1)對雇主提供補助，俾創造就業機會；(2)從事與環境維護有關的工作；(3)為志願／非營利組織工作；(4)接受全時的教育或職業訓練；(5)新協定（new deal）政策。

綜言之，英美國家在九〇年代末以來的改革，無論是美國的工作福利或英國的藉由福利促進工作，均出現了將福利給付與強制就業相結合的情況，以強制福利領取者進入廣義的就業活動中。對為貧窮者、單親家庭、失業家庭提供服務的社工人員而言，協助就業成為社工員的專業服務活動之一，也改變了社會福利與社會工作的活動內容。

(二)就業安全三領域的緊密結合

在就業領域中，有將就業服務、職業訓練、失業保險三者相結合稱為就業安全的學理概念。三種促進就業及經濟保障制度相互輔助，共同針對就業者、失業者的勞動市場中的不同需要提供協助。進言之，就業服務提供充分的就業訊息，暢通求才與求職的資訊，及能進行有效與及時的媒合，減少人力供需間的時間落差，促進國民的充分就業。至於因為產業變遷，而產生的結構性失業或就業能力落差，則透過職業訓練提升失業者的能力，增進就業技能，而重返就業。最後對於未能在短時間重返就業市場的失業者，則透過失業保險給付，提供階段性、短期的經濟安全保障，以度過經濟循環。

過去（1999年以前），台灣因為未有失業保險給付（就業保險），職業訓練與就業服務，一直處於志願尋求／接受服務的性質。所謂志願是指失業者未必被要求必須與這一套體系發生關聯。在過去，失業者之所以到職業訓練或就業服務體系，參加職業訓練或受就業服務而與體系發生關聯，乃是立基於失業者、求職者的主動使用。而所謂的服務，則係針對政府職業訓練機構與就業服務機構而言的。其所提供服務是一種具有德政、愛民性質的服務。

自1999年以後，台灣開始提供失業保險給付，自2002年開始施行就業保險。就業保險的施行，要求失業者必須向就業服務機構辦理失業及求職登記。就業服務單位則視失業者的實況提供就業機會的訊息，及推介進入職業訓練。在實際的服務中，就業服務單位已訂定標準服務流程，針對不同的情況分別提供推介就業、個案管理、職業訓練，及進行



社會福利概論

失業給付請領審核，而形成就業服務、職業訓練、失業保險給付三者緊密結合的情況。

參考書目

中文部分

- 李正雄 (2002)。《開拓身心障礙者就業市場實務手冊》。台北：伊甸社會福利基金會。
- Macarov, David 原著。官有垣譯 (1995)。《社會福利：結構與實施(2000)》。台北：雙葉。
- 詹火生 (2003)。〈職業訓練之概念與內涵〉。於詹火生等人編著，《職業訓練與就業服務》。國立空中大學。
- 彭台臨 (2003a)。〈工作分析與就業市場資訊應用〉。於詹火生等人編著，《職業訓練與就業服務》。國立空中大學。
- 彭台臨 (2003b)。〈職業介紹與生涯輔導〉。於詹火生等人編著，《職業訓練與就業服務》。國立空中大學。
- 郭振昌 (2003)。〈緒論〉。於詹火生等人編著，《職業訓練與就業服務》。國立空中大學。
- 郭振昌 (2005a)。〈職業分析與就業市場分析〉。於李允傑等人合著，《職業訓練與就業安全》。國立空中大學。
- 郭振昌 (2005b)。〈促進特定對象就業措施〉。於李允傑等人合著，《職業訓練與就業安全》。國立空中大學。
- 郭俊巖、許佩茹 (2010)。〈失業者返回部落謀生的就業歷程之研究——以信義鄉為例〉。《社會發展研究學刊》，7，頁1-28。
- 李允傑 (2005)。〈緒論：職業訓練與就業安全〉。於李允傑等人合著，《職業訓練與就業安全》。國立空中大學。
- 成之約 (1999)。〈中高齡就業的障礙與突破〉。於李漢雄、曾敏傑主編，《中高齡勞工就業問題與對策》，頁85-104。國立中正大學勞工研究所。
- 藍科正 (1999)。〈論中高齡就業輔導政策〉。於李漢雄、曾敏傑主編，《中高齡勞工就業問題與對策》，頁105-136。國立中正大學勞工研究所。
- 羅文基 (1995)。〈生涯概說〉。於羅文基、朱湘吉、陳如竹合著，《生涯規劃與發展》，頁1-20。國立空中大學。
- 李易駿、古允文 (2009)。〈全球化下的青年就業與生涯轉銜：問題與政策回應〉。於田弘茂、林正義主編，《探索台灣社會福利問題》，頁93-104，台北：明田。



社會福利概論

周玟琪 (2009)。〈就業安全制度的缺口：近十年我國青少年初入職場與長期失業的問題與政策回應〉。發表於2009年全國民間社會福利會議專題演講。社會福利總盟主辦。2009年9月11日，台大法學院。

西文部分

- Adnett, Nick (1996). *European Labour Markets: Analysis and Policy*. London and New York: Longman.
- Alcock, P., Beatter, C., Fothrgill, S., Macmillan, R., and Yeandle, S. (2003). *Work to Welfare: How Men Become Detached from the Labour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clasen, Jochen and Clegg, Daniel (2003). 'Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in 1990s: Solidarity Versus Activation?', *Journal of Social Policy*, 32(3): 361-381.
- Dorenbos, Ruud(2003). Public Employment Service in Europe and Asia. In Katherine Marshall and Olivier Butzbath (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia*. Washington D.C.: The World Bank.
- Goldstone, Carol (2002). Barriers to Employment for Disabled People. National Institute of Economic and Social Research in Behalf of the Department for Work and Pension. <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/IH95.pdf>
- Gutman, M., McKay, J., Ketterlinus, R., and McLellan, T. (2003). Potential Barriers to Work for Substance-Abusing Women on Welfare: Finding from the CASAWORKS for Families Pilot Demonstration. *Evaluation Review*, 27(6): 681-706.
- Herr, Toby and Wagner, Suzanne (2007). Beyond Barriers to Work. Project Match Foundation. http://www.pmatch.org/barriers_feb_ohseven.pdf
- Macarov, David (1995). *Social Welfare: Structure and Practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Metcalf, H., Anderson, T., and Rolfe, H. (2001). Barriers to Employment for Offenders and Ex-offenders. National Institute of Economic and Social Research in Behalf of the Department for Work and Pension. <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep155.pdf>
- Nam, Yunju (2005). The Roles of Employment Barriers in Welfare Exits and Reentries after Welfare Reform: Event History Analyses. *Social Service Review*, 79: 268-293.
- Peck, J., (1994). Regulating Labour: The Social Regulation and Reproduction of Local Labour-Markets. In Ash Amin and Nigel Thrift (eds.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, pp. 147-176, New York: Oxford University press.
- Press, Julie and Johnson, Janice (2003). Welfare Status and Barriers to Work. paper presented for Institute for Women's Policy Research's Seventh International Conference. Women Working to Making a Difference. <http://www.iwpr.org/pdf/>

Press_Johnson_posters.pdf

Zedlewski, Sheila (2002). Work and Barriers to Work among Welfare Recipients in 2002, Snapshots of America's Families III, No.3 http://www.urban.org/uploadedpdf/310836_snapshots3_no3.pdf

社會變遷下的社會福利

第1節 社會福利具回應社會變遷的特色傳統

固然，對於社會福利的發展變遷有各種不同理論觀點的解釋。但是，從社會福利發展的歷史事實來看，回應各個國家社會的社會性需求與社會變遷是社會福利制度出現及發展的基本特性。從歷史演進來看，近二百餘年的資本主義發展與社會福利發展，可以劃分為幾個階段。每一個階段的福利制度特性與資本主義發展、社會經濟特色有高度的關聯性。各歷史階段的福利活動各有其重心。

一、福利國家出現之前

(一)傳統時期：救助窮人

在工業革命及資本主義全面運作之前的社會，即農業社會的社會結構特色時期。在此一時期中，雖然人口過多與糧食不足是主要的特性，即絕對貧窮是主要的社會性需求與問題，但由於傳統的地緣村落社會結構仍未被破壞，透過地緣及宗教組織而對貧民進行救助活動是主要的社會福利活動。

(二)工業革命時期：人道的慈善救助

就資本主義與經濟社會特性而言，此一時間乃工業革命與資本主義



社會福利概論

興起的初始階段。雖然農民階級仍是主要的社會人口組成，但已開始出現工廠生產制度與部分的工人階段。以英國為例，此一時間大約是指1780-1880年代。雖然饑餓與貧窮是多數農民的共同生活經驗，但伴隨工業革命所出現工廠生產制度、勞僱關係已造成勞工家庭普遍生活在不人道的環境中。

社會的人道主義與宗教團體雖已注意及關心此等工人貧窮及惡劣生活的問題，但限於以宗教團體提供慈善救助，特別是童工問題是最先被關心的議題，也開始國家的初步介入。英國於1802年立法「學徒健康與道德法案」，此國家介入仍從人道觀點出發，而進行勞動條件的規範，是非常局限的國家干預。1869英國慈善組織會社（COS）成立，乃著重於慈善式的救助。

(三)福利國家前期：國家逐步介入勞動安全問題

此一時間大約是指英國、德國的1880-1910年代、美國的1890-1920年代。在此一時期中，工廠生產制度漸普遍，資本主義也漸擴張。但工廠生產制度與資本主義已快速擴張，社會及政府對資本主義的特性尚未能知悉。甚至對於運用於工廠生產中的機器、相關設備的安全性仍未有充足的認識，尤其重要的是，社會對於是否應對資本主義予以干預管理仍充滿歧見，進而大量出現資本主義、工廠生產制度的病理現象：不安全的工廠條件導致大量的職業傷害與意外；低工資而出現大量的工人貧窮現象；欠缺管理的勞動條件而出現不人道的勞動條件——童工、長工時、不人道不衛生的工人管理制度等現象。

此時在人道主義者、社會主義者的倡議（如英國的倫敦工人生活狀況調查）、工人意外事件（如1911年美國的紐約成衣廠大火事件）、勞資社會衝突中，開始出現國家干預性的社會立法與社會福利制度。此時的社會福利同時具有社會改革、人道主義及國家控制的性質。無論如何，福利的範圍仍以少數的核心工人為主。

二、福利國家時期

(一)福利國家奠基期：福利制度開始出現

在此一時期中，固然工廠生產制度在國家開始干預工作條件中，不人道、不安全的工作環境已漸消除，但貧窮問題仍存在，特別是隨著工人受僱於生產的期間已長，老年工人問題漸浮現。另一方面，各先進國家已陸續採行民主政體，開始出現政黨聯盟競爭，乃出現藉由社會立法以爭取工人選票支持的情況。同時，德國的社會保險制度被認為是一種能調和勞資利益、對政府而言更是「惠而不費」的政策工具，以保險制為基礎的年金制度開始被設計與推行。社會福利的性質，由人身保護與補償進入經濟所得安全保障。此一時期，大約是指英國、德國的1910年代到第二次世界大戰的期間。

各國在此一時期中，開始出現老年年金制度、醫療保險（職業災害、傷病之外）、失業保險制度，並將適用的對象由少數的核心產業工人擴張到次要產業的工人、甚至部分的眷屬。

(二)福利國家擴張期

第二次世界大戰後，是福利國家的主要擴張期。此時期是以戰爭期間的國民共識、社會連帶的社會價值基礎。再加上，以戰後重建的經濟條件，特別是所謂的「凱因斯福利國家」，即在藉由政府擴張支出、維持經濟成長的條件下，同時造成維持充分就業、回饋國家財政，以及國民福利需求降低的效果。在此一社會環境中，提供社會福利擴張的條件與效果。社會福利的擴張表現在三方面：

1. 福利對象人口的擴張：戰前僅適用於部分人口的社會政策擴張到全民。
2. 福利政策的擴張：戰前未存在的政策，或戰時的臨時性政策，在



社會福利概論

戰後成為常態性普遍性的政策。如英國的NHS，原是戰時的臨時性制度，在戰後乃成為常態性的政策。

3. 給付水準的提高：特別是1960年代以後，各國在凱因斯經濟政策收到效果之際，更在政黨競爭中，提高給付水準（如老年年金），形成福利擴張。

三、後福利國家時期

(一)福利國家危機修正期

福利國家在七〇年代開始面臨困境。這些困境一部分來自人口結構的改變，也來自凱因斯經濟政策失靈的困境，而出現經濟成長未符期待、國家財政赤字、福利體系赤字等議題。福利國家危機議題開始被討論。1981年OECD以福利國家危機為題召集會議，成為福利國家危機的正式宣告。

此一同時，英國在1976年放棄充分就業政策。英國保守黨於1979年執政、美國雷根於1980年當選總統，形成嶄新自由主義思想開始轉變社會經濟環境。刪減福利支出與福利改革成為1980-1990年代的主要議題。

(二)嶄新自由主義與全球化風行期

在嶄新自由主義倡行及網路科技運用下，九〇年代的資本主義輕易地跨越國境的界線。全球性的生產、貿易、銷售成為相當普遍的生產方式，開啟經濟全球化的社會環境，也出現當代社會福利的新環境。

綜言之，從歷史事實來看，社會福利的發展與變遷，乃深受經濟、政治與社會環境的影響。包括社會福利制度的出現、擴張、轉變、修正與改革，均受到這些經濟、政治、社會、人口環境的影響。但在1980年代以前，這些環境仍以國家（境）內的環境條件為主，而到了九〇年代則更受到來自國境外的環境、全球經濟活動的影響。

第2節 社會變遷與新社會福利需求

一、當代的社會福利新環境

在歷史的事實中，可以發現社會福利的發展與變遷，乃深受經濟、政治與社會環境的影響。同樣地，當代的社會福利制度亦受到當代經濟、政治、社會、人口環境的影響。全球化、失業、不平等與社會排除（social exclusion）、家庭不穩定的變遷乃為九〇年代以來的主要危機與挑戰（Esping-Andersen, 1999：2-4）。借用系統的概念來說，在社會變遷、後福特主義與全球化的效應下，系統本身發生了變化，加上原來的社會福利制度、國家干預出現了回饋性的作用，即福利國家或福利制度在解決問題的同時，引發新的問題，而成為當代社會福利制度的背景、需要面對的環境。以下說明當代的社會福利所立基的環境，及對社會福利制度的可能影響。

（一）思想層面：嶄新自由主義思想引導

英美自由主義國家，自1980年代開始倡行嶄新自由主義思想，到了1990年代以後，世界各主要國家均受影響，而產生意識型態向右轉向的情況。嶄新自由主義思想乃成為九〇年代以來各國政治、經濟環境的主要思想環境，進而影響社會環境與社會福利制度。

嶄新自由主義不但與全球化存在著共生關係（Wilding, 1997），更被視為是經濟全球化的思想基礎（李易駿，2002）。嶄新自由主義的自由貿易思想被普世化推行，而作為經濟全球化的思想基礎與意識型態，而加大後福特生產體制由一國到跨國的全球運作，形成經濟全球化效應。

所謂的嶄新自由主義，固然是一種思想，更合宜說是一種經濟／政



社會福利概論

治制度主張的實現。此種思想認為自由市場、自由貿易、和不受限制的資本流動，能自然地創造出最大的社會、政治、和經濟的利益，甚至主張國家的角色應以促進自由市場運作為主。所謂的市場更應該是跨越國家的，國家應朝向維護及擴張此種環境。進言之，嶄新自由主義不但反對由國家主導的直接干預和生產，更進而認為，政府應透過稅賦最小化，減少政府的開支，並應努力朝向經濟管制與直接干預最小化。進而認為政府應積極促進將國有財產及國營事業民營化及私有化；及為了達到其所謂的自由市場與競爭，嶄新自由主義強烈反對最低工資等勞工政策，以及勞工集體談判的權利。在此思想下，公共服務福利、公辦的社會安全體系、勞工保障干預、公共給付服務都被視為是破壞市場自由運作的阻礙，而認為應予以廢除或最小化。

雖然，嶄新自由主義的思想與主張並未經過科學的或嚴格的檢證，但八〇年代開始為英國、美國所採行。嶄新自由主義在八〇年代能適當地發揮效果，解決英國、美國的經濟社會問題。到了九〇年代，嶄新自由主義被有意識地推展、擴張到全球，進而對全球主要國家產生影響，及對各國的社會福利環境產生影響，而出現各先進國家九〇年代以後的福利政策上朝市場轉向的情況。

(二)外部因素：經濟全球化

在嶄新自由主義思想擴張中，經濟全球化是直接的社會變遷結果，而直接對福利國家產生變遷的壓力，而影響福利國家的運作。所謂的全球化是指朝向以全球為範圍的思考架構及活動領域。進言之，是指國家「疆界的去除」，在實際的活動意義上，則是國家、文化的界線日益失去其作用，越來越無法限制人員、資金、物品與資訊的流動。人員、資金、物品與資訊均存在於一種全球交互使用的狀態。雖然全球化現象可以包括科技全球化、經濟及勞動全球化、政治全球化與文化全球化諸面向，但諸面向間存在著高度的交互作用及相互支援而發展。又其中以經濟與勞動全球化對各國社會結構及社會福利的影響最鉅。

另外，所謂的經濟與勞動的全球化，其意指包括全球的資本流動、投資活動、勞力與技術人員的移動，以及全球商品的流動與商業分工。不但農工商品在不同國家間貿易，原料、半成品與零組件在全球各國間產生貿易與流通。跨國企業在利潤極大化的目標下，全球資金在全球資本市場間流通，並在不同國家與地區間進行投資，基於國際比較利益的原則，將管理、生產、銷售等工作以及將生產製造中的每一個過程予以分開，並分別在不同國家進行，甚至每一小件的商品均可能包括來自全球各地的資金、原料、零組件，以分工集成商品成果。跨國企業同時利用國家間的不同管理規章，繳納最少的稅，僱用最少的工人，而在企業利潤增加、生產銷售增加的同時，工作機會移向工資較低的國家，先進國家的工人相對失去工作機會（Beck, 1990）。

（三）國家內部的環境改變

福利國家在九〇年代出現明顯的改變已是眾所皆知的事實，然而學者們對福利國家改變的原因與動力有不同的解釋。有學者認為福利國家內部的環境改變與壓力，如人口結構與經濟結構的改變是重要的原因（Pierson, 2000）。

◆家庭及人口結構改變

人口老化是全世界已開發與轉型中國家的共同現象。人口老化一部分來自公共衛生環境改善與醫藥技術的進步，而致平均餘命增加。人口老化也來自於出生率下降，而致青壯人口在總人口中的比率下降。

除了人口結構在年齡層比率上的老化外，在家庭結構上也有相當大的變化。隨著女性就業率的提高也造成了家庭照顧能力的減弱：特別表現在家庭對於老人及兒童的照顧能力。另外，個人主義的擴張也造成新的家庭型態，特別是離婚、同居、非傳統的家庭模式也產生了更多的福利需求、特別是兒童養育上的經濟需求。雖然小家庭早已是各國的主要家庭型態，但九〇年代以後則更朝向多元的家庭型態變化。單親家庭



社會福利概論

(single parent family)、再組家庭 (remarried family)、繼親家庭 (step family)、移民家庭 (immigrant family) 的數量大增。

以歐盟十五國自1960-2000年的變化來看，即可發現這些巨大的改變。在結婚比率上，1960年時的每千人結婚率是7.7%、2000年時降為5.1%；1960年時的每千人離婚率為0.5%，2000年增加到1.9%。而婚姻外生子的出生率也出現明顯的改變，自1960年婚姻外新生兒占全體新生兒的5.1%，到2000年則提高到28.4% (Hantrais, 2004)。

◆經濟結構改變

在經濟及社會模式上：諸工業先進國家約在七〇年代從工業社會發展成為後工業社會，即國家內的生產活動及就業領域變化為以服務業為主的社會型態。第二次世界大戰以後（1950-1960年代）各工業先進國家的大幅經濟成長，多數係來自工業部門的發展。多數的國民就業於工業部門，就業於工業部門的勞動者多是半技術及技術的工人，其薪資水準可以維持在一定的水準，而可以滿足其個人及家庭的經濟安全。

然而從工業進入了後工業時代，一方面勞動就業人口中，從事服務業占的比率漸漸提高，甚至於超過了工業。然而，由於多數的服務業，特別是較低階的服務業，係屬低技能的，因而也往往是低薪、彈性工時的就業型態，而出現就業／所得上的風險。不但如此，工業先進國家的就業者，不但面對自己國家內的產業結構改變，更必須面對來自於其他國家，特別是後進、代工國家低價勞動力的競爭，而使得低技術、非技術勞動者，更出現了就業所得水準降低，國民就業風險提高的情況。

二、當代的社會福利新議題

在思想意識型態、國家內部社會結構改變、外部經濟全球化壓力及國民生活模式變化的環境中，世界各主要國家面對了不少的新興社會福利議題、甚至是課題。

(一)國民的福利需求提升

在產業結構改變、經濟全球化、勞動彈性化及勞動市場風險提高的情況下，國民的基本就業安全受到威脅。即造成勞工對社會安全的需求更為提高。而自九〇年代以來，不但各國的失業率大增，並出現所謂的就業窮人（working poor）及新貧（new poor）。而所謂的就業窮人，則是國民雖然處於就業的狀態中，但因工時不足或低薪而至雖然處於就業的情況中仍是貧窮的，亦擴大了對經濟安全保障的需求。而所謂的新貧，雖未必是指淪落貧窮線以下的窮人，而是指有工作能力、甚至是中產階級因就業不穩定，而在快速社會變遷中失去工作而致生活水準大幅改變。這樣的新貧，其出現不但與就業有關，更是社會結構變遷的反映，更代表國民社會福利需求提升。

另一方面，人口老化不但依賴人口增加，且老化的人口更擴大了國民之醫療需求與老年經濟保障（年金）的需求。又在家庭功能弱化的影響下，家庭對幼兒及老人的照顧功能也被弱化，亦提升了國民對社會福利的需求。

(二)政府治理能力衰退

九〇年代以來的福利國家雖然面對國民社會福利需求，但國家的治理能力卻是衰退的。而國家治理能力衰退的原因有三，即包括來自經濟全球化中，勞資政三方的權力平衡被破壞，而偏向資本家，政府無力對跨國企業有合理的治理；來自經濟全球化壓力中的減稅等措施造成政府的公共資源（稅收）不足；以及國家空洞化（hollowing out）。

◆國家間出現向下競爭的社會貶值現象

在嶄新自由主義的主張及全球化的壓力下，造成了國家間的相互競爭。政府對企業（特別是跨國企業）的干預能力及管制意願降低，甚至政府必須吸引國際資金的投資，且積極地以降低勞動條件來吸引國際投



社會福利概論

資及避免企業外移，而達到留住就業機會、甚至增加國民的就業機會的目的，進而在社會政策的決策立場上更易偏向資本家而非工人（Mishra, 1999）。

而在政府為減少企業負擔的努力中，企業對員工社會安全保障是優先被縮減的項目，即所謂的社會福利負擔（contributions）、企業負擔的法定福利（stated welfare）與職業福利（occupational welfare）亦減少了，而減少了勞工的基本安全保障。在縮減福利給付與保障及減少雇主負擔中，即產生所謂的社會貶值（social dumping）效果。尤其，不但個別國家出現降低勞動條件的情況，更出現國家間相互競爭降低勞動保障、減少勞動管制與雇主負擔的情況。

在高失業率與不充分就業的情況下，不但勞工的就業與生存風險提高了，甚至國家在財政危機下縮減社會安全支出與減少給付，國民所能獲得的保障亦更少了。在社會安全的縮減方面，如瑞典的福利體制由公民權模式，向保險模式改革（Esping-Andersen, 1996），其國民年金給付額減少與繳費期延長，疾病給付、失業給付與遺族給付均自平均所得的90%降為80%；又失業保險自勞資協商並由雇主分擔的自願性規範，改為受僱者自行負擔的受僱者強制保險（Mishra, 1999: 77-78）。

◆政府可運用的公共資源下降

在嶄新自由主義的減稅主張中，政府的稅收也減少了。政府除了減少企業的社會福利負擔外，更積極以減少稅負及降低勞動條件來吸引國際投資，結果從國家的角度來看，國家的稅收更減少了。工業先進國家財政不但存在常態性財政赤字與高負債外，來自國家間為競爭跨國企業資金投資進行的減稅等改善投資環境，更在減少高所得者（如企業主）所得稅、企業營業稅，不但改變了政府的財政結構，更進一步動搖國家徵稅的立場，甚至在極端的情況下，國家在其領土疆域內無法徵到企業的稅，進而挑戰了國家主權。

OECD諸國自1980年以來普遍發生降稅的現象。如美國1980年時個

人所得稅的最高級別的所得稅率達70%，到了1992年，最高級的稅率則降為31%；英國亦自1980年的60%降到1992年的40%。而在企業稅方面，美國自1980年的49.2%，降到1992年的38.3%、英國亦自52%降為38.3%（Mishra, 1999: 42-43）。

◆國家空洞化

國家「空洞化」是指民族國家雖仍具有形式上的權威，但對於國境內之事務的實際的治理能力不斷下降。國家空洞化的現象，除了來自國家權威下降、資源減少外（Waters, 1995；Wilding, 1997），更來自嶄新自由主義所倡行的民營化政策而出現家職能後退，以及後現代社會中的理性局限。

所謂後現代社會的理性局限，指的是當代國家及社會的運作，乃高度建立在政治經濟工具理性的科技官僚機制上，現代國家立基於這個工具理性的機制上進行其全能的統治（Beck, 2003）。但是當代社會本身即是一個充滿風險的社會，尤其科技的發展與廣泛運用，一方面使得人們高度的信賴專家與政府科層（或因高度專業而無法參與），但任何科學及工具理性均係為條件運作的知識，而有其局限性，而不是全能及全知的。如風險社會觀點所指出的，在後現代社會中，人類的科技與社會生活已高度的複雜化，所謂透過專家理性規劃治理的有限性已漸暴露，複雜、大型的經濟、政治社會規劃與機制，則有更多的限制，也成為政府治理能力上的限制。

第3節 當代社會福利變革

面對社會變遷的新環境，及結合新的社會福利思維，各國也漸發展出若干的社會福利變革。綜合而言，學者們認為經濟全球化已造成全面性的福利國家變遷。更有學者（至少在英國的情況）是站在民營化



社會福利概論

福利輸送的基礎中來探討社會政策，而認為與嶄新自由主義共存共舞（Living with/in and against Neo-Liberalism）（Clarke, 2004）已是無需再有太多討論的基本環境。而在這樣的環境中，則延伸出四方面的議題軸線：第一，政府必要處理、補救、解決或舒緩經濟全球化與強烈社會變遷下的立即性的弱勢問題。第二，政府必須努力協助人們透過就業而追求幸福及維持生活品質。第三，在國家財務困境中，政府必須勉力維護所得保障制度的功能及滿足新興的社會福利需求。第四，政府必須在競爭國家、新經濟結構、人口結構、生命週期的基本環境中，修改社會政策的機制。

綜言之，九〇年代以來的社會福利變遷趨勢，至少包括福利改革及再改革、著重於就業政策、關心於沒落與落後地區再發展等三大領域，而這些福利體系中的變遷趨勢又是相互關聯的。

一、福利改革

事實上，社會福利或社會政策原具有社會改革的性質，社會福利是針對社會變遷後果所進行的追求人類幸福的制度改革。但是社會福利制度作為社會制度的一環，其本身也將因制度回饋效果而產生某些未必有利追求幸福的結果，以及在內外社會變遷的影響下，而成為被改革的對象。一般而言，來自1980年的嶄新自由主義思想的引導，不但在社會環境與制度上產生變化，嶄新自由主義也主導了第一波，朝向福利縮減的改革，而與九〇年代末期，針對嶄新自由主義推行後果的改革不同。嶄新自由主義的主要福利改革效果有給付縮減、提高個人責任之部分。

(一)福利給付縮減

福利給付縮減以退休給付制度的改革為最主要。包括提高法定給付年齡（延後退休給付的請領年齡）、減低老年給付的水準（降低年金給付的所得替代率），以及修改（減少）提早退休的誘因均是頗為普遍的

做法 (Gillion et al., 2000)。不但如此，歐陸部分國家在九〇年代的年金改革之後，乃形成中高齡失業者無法等待以請領老年給付的實況，不少的中高齡失業者因存在著實際再就業的困境，乃出現以請領殘障年金作為提早請領退休給付的權宜做法 (Rainwater & Rein, 1993)。而如今新一波年金改革，不但持續退休年齡延後計畫的做法，更朝向修改殘障年金給付規範，障礙者年金的給付亦趨嚴格 (Taylor, 2006)。而在失業保險給付的改革中亦同樣朝向更為嚴格的方向修改，包括給付期間縮短、給付水準下降、等待期延長 (Clasen et al., 2001)。而在公共救助與生活扶助方面，主要的方向包括著重於兒童貧窮問題 (Aber & Ellwood, 2001; Esping-Andersen, 2002)，以及在緊急協助上採取更為彈性的做法 (Room et al., 1990: 106)。另外，生活扶助方面，非現金方式的給付、特別是稅式給付 (tax credit) 受到重視 (特別是英國)，用以減少政府的現金給付負擔及與就業自助相結合。

(二)提高個人責任

在強化國民的就業及自我的所得保障能力方面，讓更多的國民處於就業狀態是最基本的政策目標。即促使中高齡者就業、青年就業、弱勢人口群體的就業。特別是從對歐盟 (EU) 與經濟合作發展組織 (OECD) 重要文獻的觀察中，更可以發現就業政策在當代所得維持政策中的重要性。另外，美國與英國在福利改革下所推出的「工利」 (workfare) 政策、「透過福利促進就業」 (welfare to work) 均是提高個人責任的具體政策。

二、福利再改革

雖然，福利改革的概念自1980年代嶄新自由主義推行民營化與福利縮減而展開序幕。但嶄新自由主義的福利縮減本身也產生福利國家的新挑戰等新議題。進而在九〇年代末期開始出現針對嶄新自由主義等福利



社會福利概論

縮減所出現之困境的福利再改革。

(一)透過財稅型式提供給付

在國家財務能力及資源減少的情況下，以及在嶄新自由主義所偏好的減稅工具中，稅式給付成為近十餘年來的重要社會福利給付工具。特別是在自由主義國家的美國與英國。英國的稅式給付（稅額抵減）已大量取代傳統的現金給付與救助（Sinfield, 2007）。美國的工作所得稅式抵減（Earned Income Tax Credit; EITC）亦已成為美國最主要的救助給付型態（Dolgoft & Feldstein, 2007: 225）。（參見第七章）

一般認為，稅式給付的功能不僅僅是給付的，更是以低薪勞動者為對象的。因其仍與所得相結合，具有實質的資產調查效果，可以集中於低所得的勞動者，但因為並不由政府獲得現金補助，可以避免社會救助的效果。進而，有助於舒緩就業貧窮者（working poor）的社會壓力或強化勞動的社會控制效果。

(二)著重就業促進政策

◆積極性勞動市場政策

從概念內涵上來看，積極性勞動市場政策是相對於消極性（passive），（即福利國家給付內涵中的失業給付、失業救助、提早退休津貼等來維持失業者所得）措施而來的。積極性勞動市場政策的主要目的乃在於由創造就業機會，提供職業訓練與就業服務，以促進失業者再就業。亦即政策目的在於希望透過這些政策，可以更針對接受政府所得給付者，或可能被永遠擠出勞動市場者，設計出各種政策與措施；希望在就業補貼的誘因下，透過與教育、職業訓練或再訓練、團體互助過程相結合，幫助目標人口群進入或再進入勞動市場（Drøpping et al., 1999: 134）。自1980年代以來，積極性勞動市場政策已逐漸成為歐洲已開發國家解決失業問題的政策主軸。

積極性勞動市場政策的政策目標不僅僅在於解決失業問題，更在於協助長期失業者 and 社會有重新的連結。因而，強化就業促進與福利給付的結合，以強制或誘使失業者進入勞動市場。

◆結合就業與給付的強制性做法

在福利改革中，強制性就業的做法被強化及實踐。傳統上，英美自由主義國家即存在著對「不值得救助之貧民」的工作假定原則，並有對福利依賴的焦慮與敵對。再者，來自Giddens（1994）第三條路中「積極性福利」、「激發人們追求幸福的主動性」論點，則被進一步轉化為「就業／工作倫理」，而整合成為強制工作的政策做法。

◆促進落後與沒落地區再發展

經濟全球化並不僅僅攻擊貧窮或經濟弱勢的國家，而是攻擊貧窮或經濟弱勢的地區。亦即，即使是富裕國家、在經濟全球化中獲利的國家，該國家中的貧窮或經濟弱勢的地區亦不免承受經濟全球化的惡果，而致使國家出現分層化、區域差別化加大，而必須予以協助及採取補救。

歐盟在促進落後及沒落地區的經濟發展及再發展政策，主要是透過歐盟中的三個結構基金進行區域發展。三個結構基金分別是以改善貧窮地區的基礎建設為宗旨的「區域基金」（the Regional Fund）；以支持鄉村地區發展方案為主的「農業指導與保證基金」（the Agricultural Guidance and Guarantee Fund）；以及以設立職業訓練與就業輔導措施為任務的「社會基金」。三個結構基金的目標有五：(1)促進低度發展地區的發展與結構調整；(2)轉變工業嚴重衰退的地區；(3)透過訓練與就業措施打擊長期失業；(4)促使與協助青年人口順利進入就業市場；(5)促進鄉村農業地區的發展。很明顯地，由這三個基金的設立及努力可以得知，歐盟朝向從許多面向來處理區域貧窮問題。其重要的策略為：經濟上，朝向促進產業結構發展，進而維持甚至或增加就業機會；以及在區域



社會福利概論

上，平衡區域發展以減少區域貧窮的擴散效應等。

◆平衡安全與彈性的就業政策

在經濟全球化中，國民的就業處於相對不穩定的狀況，促進各種人口群體的就業、持續就業、生命週期中的就業（如中高齡就業），成為政府的重要政策領域。當然，在經濟全球化的環境中，就業政策不易達成維持穩定、安全之就業保障的目標。然而，在兼顧彈性與就業保障間，似已出現不易但仍勉強的平衡點，即以強調持續就業勝於所得水準的新就業安全定義；以及重視僱用關係勝於工時，而將部分工時視之為正常、常規的就業型態並納入社會安全保障規範中。兼職、部分工時工作似成為二十一世紀解決失業、維護國民生活的良方。荷蘭透過彈性就業與部分工時就業，創造出「一又二分之一就業模式」（家戶中的雙親一為全職就業、一為部分工時就業），荷蘭被稱之為是「藉由彈性就業解決失業問題」而被學者們所關注（Gorter, 2000；黃志隆、張世雄，2005；呂建德，2005）。

不少學者及國際組織也開始倡議有必要設計及調整出適用兼職者的社會安全體系與給付。當然，以兼職、部分工時性質就業作為維護所得安全的答案並不令人滿意。正如Vandenbroucke（2002）所指出的，各國在面對經濟全球化與勞動市場改變時，似乎必須在失去工作（失業）與減少所得（彈性／兼職就業）之間作選擇，而成為兩難。而在這種兩難中，近年來不少的國際研究組織與研究者，似較偏好於減少所得（支持彈性／兼職就業），進而努力建構具有部分安全性的彈性就業（Wilthagen, 2004）。俾可以利用彈性、部分工時工作來減少青年進入勞動市場的障礙及中高齡者過於迅速地被勞動市場所排擠。

◆協助中高齡者留在就業市場

中高齡就業的議題，可說是從年金改革、人口老化議題中所延伸出來的。主要的政策議題脈絡與思維有二（Rein & Freidman, 1998; de

Vroom et al., 2004)：(1)經濟變化及壓力下的中高齡失業問題已頗為嚴重；(2)在老年給付年齡延後下，中高齡者又必須有更長一點（較六十五歲更久）的來自就業的自我所得保障。而在這雙重相對的壓力中，又擔心老人延長就業將影響到總體就業市場的流動、特別是無法空出就業位置供青年進入勞動市場。因而，此處指的老年就業較偏重於透過政策引導，協助老人留在非核心的就業位置，一方以獲得基本的經濟滿足及不進入年金領域，而兼職性的工作則是政策上的目標位置。另一方面，則期待藉由部分工時等彈性工作維持中高齡者的勞動參與、社會參與、經濟需求及生活品質。而在各國的實際政策做法上，多結合就業政策、積極性勞動市場政策提供僱用中高齡者實質的誘因，包括薪資補貼、社會安全費用補貼，以提高雇主僱用中高齡者的意願（OECD, 2006）。

第4節 台灣的社會福利環境與政策挑戰

一、九〇年代以來的台灣社會福利環境

(一)家庭及人口結構變化

◆人口老化

隨著醫藥發展以及公共醫療服務資源的提供與健保制度的推行，國民在0歲時的平均餘命已明顯增長，2008年時已逾77歲。且由於出生率下降，更加快人口老化的速度。就實際的統計數據來看，近二十年的人口結構變遷為：老年人口占總人口的比例，從1981年的4.4%到2001年的8.8%、2008年的10.4%；相對地，0-14歲的人口比例，則持續下降，從1981年的31.6%到2001年的20.8%、2008年的17.0%。老年人口的依賴比，從1981年的6.9%到2001年的12.5%、2008年的14.4%。人口老化指



社會福利概論

數，從1981年的14.0%到2001年的42.3%、2008年的61.5%。（內政部，2009a）。

◆家庭類型與結構改變

台灣的家庭結構亦在近二十年發生巨大的變遷。平均家戶人數從1981年的4.7人減少到2002年的3.3人；2008年的3.16人；每千人有偶人口的離婚率從1981年的4.2%，到2000年以後的一直維持在11%-13%之間（內政部，2009b）。單親家庭的比率約為8.6%（黃碧霞、林資芮，2007）。這些數據呈現出家庭規模變小及離婚率升高等現象。又2009年時，台灣地區的外籍配偶人數約為40萬（亦約等於家戶數）（內政部移民署，2009）。又在兒童生活調查中，發現1991年時2.68%的兒童生活在單親家庭、1.57%的兒童生活於祖孫隔代家庭；2006年時8.63%的兒童生活在單親家庭、1.1%的兒童生活於祖孫隔代家庭。2008年時兒童的生母為外籍人士（含中國籍）者，達全體兒童的10%。呈現出家庭結構與教養功能弱化及多樣的新需求（內政部兒童局，2001、2008、2009）。

從福利及社會需求的角度來看，不但意指著某些福利需求增加（如子女及老人照顧、單親及外籍配偶的特殊需求），更意指著不但家庭無法承擔福利提供的責任；相對地，更因而出現某些需要社會及國家協助的福利需求。

長期以來，面對社會變遷是其社會福利制度的重要特質之一。當然，台灣的社會福利制度也要且被期待面對變化。然而，此一議題之所以對台灣是個挑戰，乃在於變遷的速度過於快速，而大於社會及政府的知覺。包括人口出生率的快速下降、人口快速老化、單親及多元型式家庭的增長、新移民家庭及子女的增加，其變化之快速顯然超越社會的討論、政策規劃的因應。這種應接不暇的窘態固然與人口及家庭結構的快速變化有關，不可否認地，亦與社會結構、政府能力及福利資源分配有關。

(二)深受經濟全球化的影響

◆經濟易變動性

台灣是一個高度全球化的國家，即有高度的對外貿易、對外投資與國際間的勞動力移動。特別是出現高度的區域集中特性，而易受特定國家（因素）的影響。即台灣的對外貿易高度的集中於美國與中國，而易受影響而變動。不僅如此，如今，中國大陸成為「世界工廠」之際，台灣也同時出現企業結束台灣的工廠而出走中國，造成兩地就業機會的實質改變。

而在這些全球化與區域化產業變動／分工的情況下，最後呈現出來的是國境內的地區產業結構改變。然而，所謂的地區（或國家）產業，固然受到全球化與區域化的影響，而也受到國境內變遷發展的影響。而最後則以經濟、社會與就業結構的外貌呈現。進而影響國民的就業及福利需求。

◆就業不安全性

在全球化的影響下，一國（如台灣）本地的勞工不僅與國內的其他勞工競爭有限的工作職位，更與看不見、想不到的其他勞工、全球各地的勞工競爭無法掌握、變動的工作機會（Giddens, 1994；古允文，1997）。另外，台灣約在1986年進入後工業社會，即服務業的從業人口大於工業。服務業從業人口比重的增加，並不直接顯現就業風險，但服務業因勞動場所細瑣化及偏向僱用兼職、計時人員的特性，亦被認為與勞動市場風險有關（Esping-Andersen, 1999）。而隨著服務業的比重加重，略落後的數年後，併同經濟全球化及對中國投資，而在勞動市場中漸出現變化。

台灣的勞工，特別是易被替代的基礎勞動力，不但面對因資本外移而減少的工作機會，也面對外來勞工進入台灣領域中爭奪就業機會。在台灣，移入部分亦以低階體力勞工為主，即所謂的「外勞」，台灣



社會福利概論

地區自1992年完成「就業服務法」立法，開始引自外籍勞工，自2000年以來，台灣地區境內的外籍勞工數約在三十五萬人（行政院勞委會職訓局，2009），幾乎全為所謂的體力勞工與看護工。

此外，失業率的高低是觀察就業安全／不安全的重要指標。

大致而言，近二十年來台灣地區失業狀況的三個特徵：即失業率與失業期間的長期變化呈現漸增的曲線；青年失業率快速增加。第一，台灣地區的失業率逐年升高，尤其在2000年以後，失業率開始大幅攀升，2002年總失業率高達5.07%，到了2005年的4.13%、2008年的4.14%。2006年間雖略有下降，但是相較於2001年之前，失業率似已固著於4%上下。第二，就失業期間來看，而就平均失業期間來看，全體失業者的平均失業期間在2003年最高達30.54週。而失業27週以上人口占總失業人口之比例也是逐年升高，2005年27週失業人口已占總失業人口的35.09%，而失業達53週以上者占有所有失業者的17.28%。第三，而如同其他西方國家般，青年的失業一直都是較全體的失業率更高，15-24歲組的失業率一直都是較高的。15-24歲組的失業率自2001年跨過10%的水準後，即未再降下，2008年時更高達11.81%，其增長的幅度是高於全體人口群的。

經濟全球化所形成的經濟變化與勞動市場改變已漸為國人理解。在就業風險及不安全中，不但提高了社會福利的需求、也形成政府施政與給付的壓力。明顯地，就業不安全是台灣社會福利的重大挑戰。然而，尤有甚者，就業不安全所延伸的福利議題，除了個人及其家庭的短期經濟安全之外，也同時對健保制度及保障產生壓力，並潛在地對未來的社會安全的給付（老年年金）與制度運作產生壓力，亦對國家的未來財政產生壓力。

雖然，社會及政府已能知悉就業市場的窘態，而試圖以短期就業相關政策予以補救。但從學理上及較長期的資料來看，不安全、不穩定勞動環境似已被常態化，而不易改變，此乃是真正的挑戰。

◆政府治理能力弱化

台灣政府亦如同西方福利國家般，呈現政府能力弱化的情況。首先，以改善投資環境之名進行減稅。改善投資環境一直是台灣政府施政的主要努力，從歷年行政院長對立法院的施政報告中，「改善投資環境」可說是每年必有的重要施政要項。在實際的效果、尤其是有形的稅負減免上，台灣地區自1960年頒行「獎勵投資條例」，至1980年代中期為止，獎勵投資之稅收犧牲近1,500億元；以1983年度為例，租稅減免金額占總稅收的7.4%（孫克難，1997）。1990年通過「促進產業升級條例」取代「獎勵投資條例」，持續對特定之產業投資與研發活動予以租稅抵免優惠。2001年時依「促進產業升級條例」減免的稅賦約為653億元、2006年達1,194億元、2008年更高達1,512億元（行政院主計處，2009b）。另從政府的負債規模亦可以見政府的財政能力。政府發行之公債的歷年累積未償還額占GDP的比例亦一再升高，由1990年的4.8%到2001年的28.0%到2009年的34.3%，2009年時未償還的公債餘額已達3.7兆元（財政部，2009）。

(三)身分別的福利競爭效果

雖然面對全球性的社會福利環境改變與社會福利變革，台灣未必是孤獨的，但仍有屬於台灣的獨特議題必須面對。特別是政治權力結構上的特殊性更值得注意。相對於西方福利國家，在政策決策的天平上，勞資權力是主要的權力爭奪軸線，但台灣的情況則是身分別的差別福利給付一直是不斷重複上演的舊戲碼。

另一方面，固然，福利給付原具有易增難減及易受政治因素影響的特性。但長期以來，台灣以職業身分別作為社會福利制度適用的對象，並提供予差別待遇一直為學者們所關心。進而這種以身分別為體系差異的福利制度，易引發不同身分別之國民的福利競爭（李易駿，1994），更令人擔心。即在台灣的情況中，社會福利的政治爭奪競爭，除了勞資抗衡、政黨競爭之外，更具有職業及福利人口對象群的福利水準競爭，



社會福利概論

在三方混合的權力對抗中而增加台灣社會福利政策規劃與改革的複雜度。

互助是社會福利制度運作的社會基礎與核心價值。而在台灣的社會福利制度運作與國民的思想中，「德政」、「恩給」的性質一直被強化，而減弱了國民的責任、負擔的代價與互助的價值，相對地強化了「占便宜」、「得好處」的性質，也種下財務赤字危機的種子。

在台灣的社會安全制度中，包括勞保年金、就業保險、全民健保，公保退休給付均存在不同程度財務赤字或潛在的壓力，其不僅是表面上的財務困境，而更是對社會福利價值與制度予以扭曲了的結果，進而真正的挑戰並不在於財務赤字。因為一時的財務赤字是可以透過預算撥補而修正的，但核心價值錯誤及扭曲的制度，則使得福利制度成為不可掌握、不公正的錢坑，乃是真正的挑戰。

固然，西方福利國家同樣面對社會福利環境改變的各種壓力，然而，不可忽略的是，社會福利的發展與民主政治制度發展具有高度的關聯性。雖然，在經濟全球化的環境中，國家的政治權力被弱化，但對社會福利政策的公開討論仍是被運作的。

但是，在台灣的社會福利決策環境中，混合了勞資抗衡、政黨競爭與職業及福利人口對象群競爭的福利對抗，尤其，政治對抗及標籤往往凌駕於政策討論之上，不負責任的「錢坑法案」與「錢坑福利」一再被因特定目的而提供予特定人口群，不但造成社會福利制度方案理性規劃的阻礙，更增加各種福利給付制度的複雜性、未來的財務負擔與改革的困難。

而此等現象根基於對社會福利政策之討論欠缺的正確習慣，與民主體質未必健全所致。亦即，台灣社會在面對福利環境改變的情況中，欠缺健康的機制來面對，而也是最大的挑戰。

二、台灣的社會福利發展未來

從國際社會政策的新興熱門議題及台灣的經濟社會環境中，來思考台灣的社會安全及所得保障政策的未來，至少可以有以下幾方面的省思與啟示：

(一)從國際經驗中發展面對兩難的經濟安全保障

一般而言，台灣的社會福利政策具有服膺經濟發展的特性。而這種追求經濟發展、高度依賴外貿的國家，其經濟全球化的程度亦是不證自明的。同時，近年來，在熱衷倡行民營化與嶄新自由主義的做法中，台灣已明顯呈現出嶄新自由主義之特性。

正如，嶄新自由主義盛行全球已逾二十餘年。如今，相伴存的副作用也同時呈現。在台灣，自1987年開始推行自由化政策以來，嶄新自由主義的推行與實踐亦達二十年。社會面的分層化、不平等現象已出現在各地。雖然，台灣的社會不平等、分層化、社會排除未必然較其他國家嚴重，但至少，台灣已面臨經濟全球化下的政府資源短缺而社會福利需求擴大的兩難；以及在個人層面上，個人也必須面對失去工作或減少所得／安全（就業彈性）的兩難。

當然，面對兩難總是為難的，但是唯一比較令人欣慰的是：台灣並不獨立面對這個困境，而是與世界諸多福利國家共同面對。亦即，吾人可以從國際組織的策略性倡議中獲得啟發；借用西方學者的研究成果成為政策思維的起點；參酌其他國家的改革經驗，以作為台灣的因應。當然，要運用這些他國的經驗與國際研究的成果，吾人亦必須投入更多的研究，而以充足的比較社會政策研究成果作為政策規劃的材料。

(二)設計及推行符合台灣社會特性的緊急所得協助方案

在經濟全球化中，國民的就業與所得處於相對不穩定的狀況，而這



社會福利概論

些所得不穩定的人口群體易成為所謂的新貧者。對於處於困境中的國民而言，予以即時性的緊急協助有其必要。在概念層面的探討上，往往認為：緊急協助固然具有人道的必要，但過於寬鬆的緊急救助則易出現福利依賴的疑慮，及對就業誘因與工作倫理有負面的影響，此種兩難也成為方案與計畫設計上的兩難。

就西方國家的情況來看，在緊急救助的相關給付上，已多有朝向更為彈性、務實做法。但英美自由主義國家的強制工作政策則是強化工作倫理及避免反就業誘因的具體做法，而呈現政策中的不同取向。台灣雖也分別對處於緊急困難中的國民提供緊急性的協助與公共就業等政策，但尚未能適當將個人責任與工作倫理的概念納入政策方案中。

(三) 考量兼顧安全與彈性就業型態的政策

當然，在經濟全球化的環境中，要達成維持穩定、安全之就業保障對執政者而言已是相當困難的工作。兼顧彈性與就業保障乃成為各國的主要政策目標，而持續穩定的部分工時制度似乎是一個新方向。

最近的主張，多強調政府要更主動地介入規範部分工時者、短期僱用關係中的勞動條件，一方面讓部分工時、短期僱用成勞動彈性化、全球競爭的工具；同時也讓部分工時、短期僱用工作成為維持經濟基本經濟安全需求、兼顧社會參與、維持生活品質及免除政府沉重財務負擔的工具。然而，一旦視部分工時為可能之常態性工作型態，則如何將部分工時者納入社會安全制度，並與既存的、以全職勞動者為規制前提的社會安全制度相整合，則成為政府社會安全制度規制及進而引導國民持續穩定生活的必要任務。

綜言之，朝向兼顧安全與彈性的就業制度是當前頗為重要的政策思維方向。而在此政策思維中，後續的政策任務則在於將此政策思維轉化為政策制度，而與既存的社會政策制度相結合。台灣或亦可朝此方向進行相關的政策規劃與設計之評估（assessment），以利政策的探討。

參考書目

中文部分

- 行政院主計處 (2009a)。人力資源調查統計查詢。http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc4/manpower/year/year_f.asp?table=14
- 行政院主計處 (2009b)。獎勵投資條例減免稅額。http://www.mof.gov.tw/public/data/statistic/calendar/12資料發布非列管背景/3550.pdf
- 財政部 (2009)。財政統計年報。http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=6
- 內政部 (2009a)。人口統計。http://www.ris.gov.tw/ch4/static/yhs209700.xls
- 內政部 (2009b)。內政統計年報。http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm
- 內政部移民署 (2009)。外籍配偶人數與大陸 (含港澳) 配偶人數。http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9707.asp
- 內政部兒童局 (2001)。中華民國九十年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告分析 (摘要版)。http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/f4ef5918-4f42-49da-a43c-b46ef0e37c9b.doc
- 內政部兒童局 (2008-09)。隔代教養、單親家庭戶數及兒少年人口推估。http://www.cbi.gov.tw/CBI_2
- 行政院勞委會職訓局 (2009)。外勞統計。http://www.evta.gov.tw/home/index.asp
- 古允文 (1997)。〈從福利國發展談民營化下國家角色的挑戰〉，《社區發展季刊》，85，頁70-78。
- 呂建德 (2005)。〈全球化與福利改革的政治經濟學：以荷蘭與丹鳳為例的分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，7(2)，頁121-170。
- 李易駿 (1994)。〈九〇年代台灣社會福利發展與決策模式〉，《理論與政策》，第8卷，第4期，頁55-66。
- 李易駿 (2002)。〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》，第2期，頁119-154。
- 黃志隆、張世雄 (2005)。〈就業成長的達成與社會安全的維繫——荷蘭社會改革的理論爭議和政策意涵〉，《歐美研究》，35(2)，頁405-458。
- 黃碧霞、林資芮 (2007)。〈我國兒童保護措施之現況與展望〉，《兒童及少年福利期刊》，11，頁1-20。
- 孫克難 (1997)。〈企業投資國際化之租稅獎勵成效評估〉，《經濟情勢暨評



社會福利概論

論》，3(3)，頁133-164。

Beck, Ulrich 著 (1990)。孫治本譯 (1999)。《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》。台北：臺灣商務印書館。

Beck, Ulrich 著 (2003)。汪浩譯。《風險社會：通往另一個現代的路上》。台北：巨流。

西文部分

Aber, Lawrence, J. and Ellwood, David T. (2001). Thinking about Children in Time, In Bruce Bradburg, Stephen P. Jenkins and John Micklewright (eds.), *The Dynamic of Child Poverty in Industrialized Countries*. pp. 281-300. Cambridge: Cambridge University Press.

Clasen, J., Kvist, J., and van Oorschot, Win (2001). On Condition of Work: Increasing work Requirements in Unemployment Compensation Schemes, In Mikko Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist and Hannu Unsitalo (eds.), *Nordic Welfare States in the European Context*. pp. 198-231. London and New York: Routledge.

Clarke, John (2004). *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*. London: Sage.

de Vroom, B., Maltby, T. Mirabile, L., and Øverbye, E. (2004). Introduction, In Tony Maltby, Bert de Vroom, Maria Luisa Mirabile and Øverbye, E de Vroom, B., Maltby, T. Mirabile, L., and Einar Øverbye (eds.), *Aging and the Transition to Retirement*, pp. 1-5. London: Ashgate.

Dolgoff, Ralph and Feldstein, Donald (2007). *Understanding social welfare: a search for social justice*. (7th. Ed.). Boston: Pearson Allyn and Bacon.

Drøpping, J. H., Hvinden, B. and Vik Kirsten (1999). Activation Policies in the Nordic Countries, in Kautto, M., M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund and N. Ploug (ed.), *Nordic Social Policy*, pp. 133-158. New York: Routledge.

Esping-Andersen, G. (1996). Welfare State without Work: the Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London: Sage.

Esping-Andersen, G (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2002). A Child-Centred Social Investment Strategy, Gøsta Esping-Andersen et al., (eds.), *Why We Need a New Welfare State*, pp. 68-95. Oxford: Oxford University.

Giddens, Anthony (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. London:

- Polity Press.
- Giddens, Anthony (1998). *Third Way*. UK: Cambridge.
- Gillion, Colin, Turber, J., Bailey, C., & Latulippe, D. (2000). *Social security pensions: development and reform*. Geneva: International Labor Office.
- Gorter, C (2000). The Dutch Miracle?, In Gøsta Esping-Andersen and Marino Regine(eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* pp. 181-213. New York: Oxford University Press.
- Hantrais, Linda (2004). *Family policy matters: responding to family change in Europe*. Bristol: Policy Press and Social Policy Association.
- Lubbers, R. & Koorevaar, J. (1999). "The Dynamic of Globalization", in Globus. https://fsw_2\users\https\globus\lubpdfs\globaliz\thedynam.doc.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD (2006). *OECD Employment Outlook 2005*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Pierson, P. (2000). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rainwater, Lee and Rein, Martin (1993). The Economic Well-being of Older Men in Six Countries, In Atkinsin, A. B. and Rein, Martin (eds.), *Age, Work and Social Security*. pp. 115-131. London: ST. Maetin's Pr.
- Rein, Martin and Friedman, Barry L. (1998). Employment and Retirement: Conflicting Aims within the Welfare Society, In Peter Flora, Philip R. de Jong, Julian le Grand, and Jun-young Kim (eds.), *The State of Social Welfare, 1997: International Studies on Social Insurance and Retirement, Employment, Family Policy and Health Care*. pp. 57-82. London: Ashgate.
- Room, G., Berghman, J., and Vila Lopez, L., (1990). *New Poverty in the European Community*. New York: St. Martin's Press.
- Sinfield, Adrian (2007). Tax Welfare. Martin Powell (ed.), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: Policy Press and Social Policy Association.
- Taylor, Philip (2006). Employment Initiatives for an Aging Workforce in the EU15.<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/72/en/1/ef0672en.pdf>
- Vandenbroucke, Frank (2002). Foreword: Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe, In Esping-Andersen (eds.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Waters, Malcolm (1995). *Globalization*. London: Routledge.
- Wilding, P.(1997). Globalization, Regionalism and Social Policy, *Social Policy and Administration*, 31(4): 410-428.
- Wilthagen, Ton (2004). Balancing Flexibility and Security in European Labour Markets. Paper presented at the Conference on Recent Developments in European Industrial



社會福利概論

Relations, [http://www.tilburguniversity.nl /faculties/law/research/flexicurity/
publications/papers/ fxp2004-10-wilthagenser.pdf](http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/flexicurity/publications/papers/ fxp2004-10-wilthagenser.pdf)

國家圖書館出版品預行編目資料

社會福利概論 / 李易駿著. -- 初版. -- 臺北市：
洪葉文化, 2011.01
面：公分
ISBN 978-986-6828-79-9 (平裝)
1. 社會福利
547 99023964

社會福利概論

作 者 李易駿

主 編 張慧茵

責任編輯 薛克強

美術編輯 張淑慧

企 劃 王建惇、顏秀安

發行人 洪有道

發行所 洪葉文化事業有限公司

登記號：局版北市業字第 1447 號

地 址：106 台北市羅斯福路三段 283 巷 14 弄 18 號 3 樓

電 話：02-2363-2866

傳 真：02-2363-2274

劃 撥：1630104-7 洪有道帳戶

e-mail:service@hungyeh.com.tw

http://www.hungyeh.com.tw

版 次 2011 年 01 月 初版一刷

2011 年 09 月 二版一刷

I S B N 978-986-6828-79-9

定價◎450 元 (如有缺頁、破損、裝幀錯誤請寄回更換)

◀ 版 權 所 有 • 翻 印 必 究 ▶

Hung Yeh