

【社會政策與社會立法（含福利服務）①～②】講義

授課規劃

102/2 陳捷

- 第 1 回：社會政策與社會立法的基本概念
- 第 2 回：福利意識型態與價值觀
- 第 3 回：社會政策制定模式與決策理論
- 第 4 回：福利國家理論與發展
- 第 5 回：台灣社會福利組織、財務制度與福利輸送
- 第 6 回：社會救助政策與立法
- 第 7 回：社會保險政策與立法
- 第 8 回：兒童及少年福利政策與立法
- 第 9 回：身心障礙者福利政策與立法
- 第 10 回：老人服務政策與立法
- 第 11 回：家庭、婦女福利政策與立法
- 第 12 回：多元文化福利政策與立法
- 第 13 回：健康與醫療福利政策與立法
- 第 14 回：勞動政策與立法
- 第 15 回：社會住宅與社區營造福利政策與立法
- 第 16 回：社會政策的人力資源政策與立法
- 第 17 回：社會政策的財力資源政策與立法
- 第 18 回：社會福利服務方案評估

第一回：社會政策與社會福利的基本概念

一、社會政策與社會立法

(一)政策

可以被視為是一種目的、目標或未來性的聲明，這表示政策會以下列型式出現，包括官方的政策（或立法）、政黨的競選宣言、公司或任一組織的聲明。在此界定中，明顯發現，提出政策的主體並不一定是政府，也可以示政黨、一間民間公司或是組織，政策是者代表這個單位對自己或是選民（抑或是顧客、服務對象）所描繪的主張、遠景與藍圖。

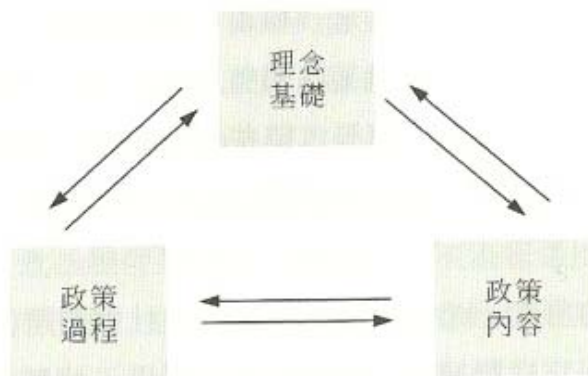
(二)社會政策的定義

- 1.社會政策是國家或政黨為達成某種目標，所確立的某些基本原則或方針。而社會福利政策，則為解決或預防社會問題，以維持社會秩序並謀求人民福利，所確立的基本原則或方針。
- 2.亦即，社會政策強調的是國家介入社會整體中公共性或集體性的事物，這表示它的重心並非是放在個人或小群體等私人層面。社會政策指的是影響公共福利的國家行動。依馬歇爾的定義是指「政府用以直接影響人民的福利的政策，其行動是提供服務或所得予人民。
- 3.社會政策的內涵包括(1)社會安全；(2)個人的社會服務；(3)保健服務；(4)教育；(5)就業；(6)住宅；(7)家庭政策，以及(8)環境政策等八項。

(三)社會立法的定義

- 1.狹義的社會立法：著眼於解於與預防社會問題，用以保護處於經濟劣勢狀況下的一群弱者的生活安全制度所制定的社會法規，諸如社會救助立法、勞工保護立法。
- 2.廣義的社會立法：著眼於增進社會大眾的福利，用以改善大眾生活及促進社會進步發展所制定的有關法規，諸如衛生保健法、國民就業立法、國民住宅立法。

二、社會政策的研究內涵



(一)三角關係代表理念基礎、政策過程與政策內容三者之間的連動關係。

(二)每項政策的規劃都有其理念基礎及價值，透過民主政治的政策過程轉化後，形成了各式各樣的政策內容。這些政策可能與當初的理念價值相符，亦有可能完全走樣，這需視政治過程中各種作用力的運作是否對政策的輸出造成了影響。至於政策內容部分，由於常是政策的作後產出，其內容即是大家較常用以區分哪些社會政策的最大依據所在。

三、社會政策的研究途徑

(一)社會議題 (social issues) :

- 1.以社會問題為取向的分析，目的在於區辨核心而關鍵的議題，並檢視其對社會的影響。
- 2.例如，隨著人口結構改變所產生的人口老化，抑或是家庭結構變遷所帶來的家庭解組，衡量當前的狀況對國家未來可能造成之衝擊，為了避免老年人口缺乏支持，政府會著手規劃將來老年人口的長期照顧體系，甚至採行鼓勵婦女生育的相關社會政策，以增加新世代的人口數，避免社會安全體系崩解。

(二)社會問題 (social problems) :

- 1.社會問題取向的分析，目的是期望能在理性的基礎上，透過適當的政策，解決人們在日常生活中所面臨的困難。
- 2.例如，貧窮、失業、遊民、青少年犯罪。

(三)社會群體 (social groups) :

- 1.以社會群體為取向的分析，目的在瞭解弱勢族群的處境，以及其所面臨的衝擊，進而協助他們走出困境，滿足生活上的需求。
- 2.例如老人福利政策、兒少福利政策等。

(四)社會服務 (social services) :

- 1.以社會服務為取向的分析，目的在探討政府在社會服務領域提出什麼對策？怎樣形成對策？如何組織與管理？如何執行？哪些人是受益者。
- 2.例如全民健康保險政策、國民年金政策、社區照顧政策等。

四、社會政策的四種基本價值

(一)維護個人自由：在民主政體，認為個人自由是基本人權的一部分，因此其所產生的社會政策，強調維護個人的自由。

(二)推動機會平等：馬歇爾 (Marshall) 認為，福利國家必須排除不適當的不平等。

(三)促進社會正義 (furthering social justice)

社會正義 (social justice) 是制定社會政策的重要目標，亦即透過社會政策照顧弱勢者，並促使人民自由地追求更高層次的生活水準，以克服現代社會存在的各種不平等狀況，達成社會財富重分配的目標。

(四)保障公民權利 (securing citizenship)

- 1.成員身分 (membership) : 必須為國家的國民，個人與國家相互承認，感覺有所歸屬，才是真正的成員。例如，經由繳稅，而受到法律保護。

- 2.參與治理（participation）：公民權利是一種相互關係，一個人不僅成爲法律標的及國家的消費者，而且要參與一些正義的行政。例如，關心公共事務，反映社會中的人或物、參與選擇、參加公共事務的決策或立法。
- 3.權利賦予（entitlement）：馬歇爾（Marshall）認爲，公民權是一個共同體之中所有成員因其成員資格而賦予相對的權利與義務。馬歇爾所提出的權利，包括公民權（civil right）、政治權（political right）、社會權（social right）等三部分。
- 4.克盡義務（obligation）：做爲一個國民，對於國家必須負起某些任務（duty）或義務（obligation）。例如，納稅、服兵役。在英國，將這種理念稱爲「積極市民」（active citizen），是指具有高尚道德，會自動協助有意義的工作，例如，加入鄰里守望相助組織，捐血、擔任慈善機構的志工。

五、社會福利的定義與核心概念

(一)社會福利的定義

社會福利爲「一種國家的方案、給付與服務體系，以協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求，此乃社會維持的基礎」。

(二)社會福利的核心概念：

1.社會福利是「國家的」：

(1)指的社會福利是它不是私人的，或是個別的，而是公共的、集體的。但是，並不是說社會福利的規劃與執行一定排除私人或民間的。

(2)如果由國家提供的福利，稱之爲「國家福利」（state welfare），或者美國人所說的「公共福利」（public welfare）。在公共福利之外，還是有一些福利由志願部門（voluntary）（如宗教、社團），以及營利部門（市場或個人開業）所提供，都應該算入社會福利的範圍內。

2.社會福利包括方案、給付與服務體系

社會福利體系包含的不只是現金或實物給付，還包括了提供服務（社會工作、法律、醫療、護理、教育、心理等），而且是是有計畫、持續的行爲。

3.其目的是協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求

社會福利無意取代人民靠自身及家庭所能滿足的需求，而是協助其滿足需求。協助的範圍從替代、補充到支持。

4.社會福利是社會維持的基礎

(1)人民滿足了社會、經濟、教育與健康的需求，才可能維持社會進步與穩定，這也是爲何左派學者認爲社會福利的功能是資本累積與政權合法化。也就是社會福利被由資本家所掌握的政府用來安撫勞工、穩定社會，以有利於經濟發展，而促使資本累積更快速；同時，國家也藉社會福利來獲得選民的支持。因此，歐費才說：「其矛盾在於資本主義不能與福利國家並存，也不能沒有福利國家而自存」。

(2)其意思是說資本主義體制是反對社會福利的，因為社會福利主張所得再分配、公平與社會正義，是花錢花人力的事業，但是，資本主義體制爲了要活下去，不得不推行社會福利，因為沒有社會福利，勞資對立更嚴重，社會不安，社會本提高。

六、社會福利的分類

Wilensky and Lebeaux 威連斯基與李彪克斯的分類

(一)殘餘式的 (residual)

- 1.指社會福利只是扮演家庭與市場這二個常態供給結構破裂後的角色。
- 2.支持殘餘福利概念者，假設個人需求的滿足常態上是從家庭與市場經濟中獲得，除非市場與家庭功能不能運作良好，家庭生活崩潰或經濟蕭條，或者個人無法使用常態管道來滿足，如老年或疾病，才由第三機制的社會福利制度進行殘餘的、暫時的與替代的功能。由於其帶有「施捨」或「慈悲」的烙印色彩而遭批評。
- 3.主張社會福利只應擔任殘餘的角色，小政府角色，最好讓家庭、市場、志願部門去執行滿足人們需求的角色。這種福利的主張在台灣仍是廣受各界歡迎的。

(二)制度式的 (institutional)

- 1.指社會福利本身就是現代社會常態的第一線功能。社會福利不是恥辱的，也不是緊急的或非常態的，而是現代社會協助個人達到自我實現的適當得、合法的功能。
- 2.英國學者提墨斯 (Richard Titmuss) 的概念中，制度式應是一種再分配功能，而他所主張的制度式再分配應是「跨越時間的資源調配」，也就是不只水平的再分配，還包括垂直的再分配。例如，向現在的富人抽稅或募捐救助窮人，即是水平的再分配；而由社會保險體系來支付未來老人的養老年金，即是垂直的再分配。
- 3.提墨斯在其「殘餘式的」與「制度式的」二種分類上，再補充加上「工業成就模式」，是指社會福利是經濟的補助者，社會需求之滿足必須立基於工作成就、生產力與功績，這個模式相近於俾斯麥模式。更精確的說，這個模式是歐洲大陸社會安全制度的基石，義大利人稱之爲「功績特殊模式」(Meritocratic Particularistic Model) 或侍女模式 (handmaiden model)。

七、社會福利的區別指標

Wilensky and Lebeaux 利用下列五個指標，以區別哪些不是社會福利：

- (一)正式的組織活動：社會福利是正式的組織活動。所謂的正式組織是指由有組織的團體、會社、機構、政府等來推動福利活動。因此，個人慈善、家庭、朋友、鄰居、家族所提供的互助，也不被列入社會福利的範圍。
- (二)社會贊助與責任：是指資源的動源來自於社會整體、政府或部分人所組成的集體。例如公共福利由政府提供，對人民負責，而志願機構所提供的福利資源來自社區或社會，其負責的對象不只是社會，也要向政府負責。