

# 1990 年代以來臺灣社會福利發展的回顧與展望

林 萬 億

1990 年代初，當全球化(globalization)的概念經由「無疆界的世界」(the borderless world)(Ohmae, 1990)的浮現被警覺到，觀察家甚至宣稱「民族國家的終結」(the End of National State)(Ohmae, 1996)。這樣的體認猶如 1970 年代初，貝爾(Daniel Bell, 1973)所觀察到的西方工業社會的演進，預告了「後工業社會的來臨」(the Coming of Post-Industrial Society)般具有前瞻性與震撼性。即使對全球化的說法仍有爭議，有些學者以爲人類社會的某些面向的「全球化」早已存在，如經濟活動，即使如此，也並非真的全球一體，或許只是國際化而已。而且，民族國家也沒有消失，在全球既互賴又競爭下，在某些向度上，民族國家反而更具保護性。(林萬億、周淑美譯，2004，3—29)不論爭議如何，全球互賴與競爭的確比以前更加緊密。而後工業社會對傳統凱因斯福利國家(the Keynesian Welfare State)的衝擊，造成 1980 年代以來爲福利國家的危機與調適(Esping-Andersen, 1996)。全球化的到來，甚至被認爲是比美波南義(Polanyi, 1944)所界定的因工業革命後市場社會弱化民族國家的第一次大轉型(Great Transformation)，進入人類社會的第二次大轉型(Zincone and Agnew, 2000)，其必然已經或即將對後工業福利國家產生進一

步的影響。(Scharpf, 2000; Sykes, Palier and Prior, 2001; Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck and Myles, 2002; Meier and Kvist, 2003; Korpi, 2003)

當後工業福利國家正在因應全球化的挑戰時，我國的社會福利體制理應也不例外地必須回應與因應。不過，1990 年代的臺灣人民正在歡欣鼓舞地享受得來不易的民主化成果。顯然，對國內政治而言，本土議題的解決，優位於關心全球政治經濟的擴張。即使，全球經濟已悄悄地鬆動國內十幾二十年來貴爲亞洲四隻小老虎之一的經濟奇蹟成果，部分產業開始外移，資金也跟者走，關廠歇業不斷，產業結構被迫轉型。直到 1997 年亞洲金融危機，我們才意識到原來這就是全球化效應。

接著，一系列全球政治、經濟、移民的討論充斥著知識、出版、企業市場。其中，又以主張資本主義全球經濟勢不可擋的工業主義邏輯觀點最爲流行，認爲全球化是工業化的下一階段，是條不歸路，順之者生，逆之者亡。影響所及，低賦稅者主張找到了合理說詞，反福利也有了藉口，仲介外勞人力與郵購新娘成爲一種新興賺錢的行業，貶抑本土認同也變得理直氣壯，似乎等待成爲全球公民就在眼前。事實上，全球化現象，即使是個存在的事實，民族國家仍然屹立不搖，而且，它所

承載的服務國民的責任，並沒有所謂的「全球政府」準備接手，包括社會福利事務在內。(林萬億、周淑美譯，2004)

雖然，1980 年代福利國家的危機的論述也毫不延遲地擴散到國內，可是，卻沒能阻擋國內 1990 年代臺灣社會福利的擴張，因為，對一個社會福利低度發展的國家的國民來說，還沒享受福利的滋味，是不可能相信福利國家會是一種危機的，何況有危機的往往不是福利，或財政，而是資本主義國家本身。再加上 1990 年代民主化的快速進行，公民福利國家 (citizen's welfare state) 的聲浪似乎壓過殘補福利國家 (residual welfare state) 的思維。(George and Miller, 1994) 於是，臺灣走著自己追趕福利國家的路徑，只是腳步很顛簸。

本文檢視過去十餘年來，臺灣在追求民主化過程中，同時帶動福利國家擴張的經驗，特別是被認為比美歐美工業先進國家戰後福利國家擴張的「黃金歲月」(the Golden Age) (Esping-Andersen, 1996)，以及日本 1960 年代到 70 年代間社會安全體制迎頭趕上 (catching-up) (Watanuki, 1986) 的「黃金十年」歷史經驗，作為下一階段福利國家調整腳步的參考依據。

## 一、臺灣社會福利發展的「黃金十年」？

隨著 1986 年民主進步黨成立，1987 年解除戒嚴，以及跟隨解嚴而來的社會抗爭運動、政治抗爭活動，例如，1988 年的農民、勞工、學生、環保、婦女、老兵等抗爭；1989 年的無住屋、殘障者抗爭。時序進入 1990 年代，社會抗爭部分被政治抗爭所吸納，部分則轉向社會福利組織運動，參與社會福利政策、立法、服務方案

的提供。例如，1989 年的殘障福利法修法行動委員會轉型為殘障聯盟，成立於 1990 年；1987 年智障者家長要求制訂特教法施行細則，醞釀街頭抗爭，而導致 1989 年啟智協會的改組與心路基金會的成立；1990 年為了兒童福利法修法而組成的兒童福利聯盟；因 1993 年老人福利法修法與老年年金的推動而組成老人福利推動聯盟。

1990 年的國會改革運動，包括 5 月野百合學生運動，迫使 1991 年國民大會全面改選，老國代全面退出萬年國會；1992 年立法院亦全面改選，雖然國家付出了昂貴的退職金，但是，總算有了稍能反應民意的國會。1991 年一系列的政治抗爭，包括臺獨、廢除刑法 100 條、進入聯合國等，凸顯了解嚴之後社會力的活絡，帶動臺灣政治民主化的快速發展。社會抗爭夾雜著政治的競爭，啟動了我國社會福利議題成為政治競爭的標的之一。1991 年的社會權倡議，1992 年的福利國辯論，以及同年的老年年金提議，在在都顯示社會福利政見已成為各黨派競相提出的主張。而因為有部分社會福利的主張由倡議到轉化為政策的過程過於倉促，例如，老年年金保險與老年津貼混淆，導致經歷了十餘年的爭議，老年年金制度並未完整建立，而針對不同對象的老年津貼卻持續擴張，因此，種下了往後社會福利政見不分青紅皂白地被批評為濫開競選支票，進而質疑社會福利是造成國家財政負擔得元凶。

從 1980 年代末以降，基於以下條件，社會抗爭與政治抗爭平行發展，但相互支援 (林萬億，2000)。首先，統治的國民黨長期以來的政治鎮壓、資源分配不均、經濟與社會發展失衡，以及保守陳舊的社會價值激起處於政治、經濟、社會不利地位

的人民的痛苦、抱怨與挫折；其次，新成立的民主進步黨屬性較偏向社會底層大眾、改革知識份子與臺獨擁護者，其政治民主與社會改革主張較有利於弱勢者；第三，民主進步黨急需擴大他的支持圈，拉攏弱勢團體是有助於形象的塑造；第四，弱勢團體也需要爭取政治的能見度，提高社會立法參與的籌碼；最後，弱勢團體也需要從政治抗爭中學習社會抗爭的技巧。民主進步黨與社會弱勢階級的結合，透過合力的社會運動，施壓執政的國民黨，造就了 1990 年代初到中期臺灣社會福利的擴張機會。

然而，隨著，民主進步黨的茁壯，地方政府的執政權已逐漸被民主進步黨所取得，例如民進黨除了接續傳統由黨外執政的高雄縣、宜蘭縣、屏東縣之外，勢力向北擴及臺南縣、臺南市、彰化縣、南投縣、臺中縣、臺中市、新竹縣、新竹市、臺北縣、臺北市等縣市，民主進步黨甚至取得過半數縣市的執政權。因此，民主進步黨由在野黨監督者轉變成執政者，由資源稀少者轉變為資源分配者，由抗爭者轉變成為被抗爭者，其中也有部分抗爭團體棲身進入體制，成為政策執行者。民主進步黨與社會福利團體間的關係產生微妙的變化，既是合夥人，又是監督／被監督者。民主進步黨也為了洗刷暴力、臺獨、反商的標籤，採取向中間靠攏，向多類選民訴求的政策，而逐漸疏離社會運動團體。社運團體也被牽動必須採取與各政黨等距外交的政策，以保有自主抗爭的可能性。社會運動團體甚至發出必須自立門戶的呼籲，以免被虹吸消失，或被擠壓萎縮。1996 年成立的社會立法運動聯盟即是在這樣的政治轉型條件下的產物，某種程度反映民

主進步黨與社會運動團體結束親密夥伴關係的警訊。

從歷史的發展軌跡來看，1980 年代末以前臺灣的社會福利提供，基本上是由上而下的、恩底式的福利侍從主義（Welfare Clientalism）的，比較不是反應人民需求的以人民為導向（People-oriented）的公民福利國家的社會福利提供模式。1980 年代末以來，我國的社會福利經歷的轉型的痛苦，猶如政治轉型由硬式威權體制、軟式威權主義，進而轉型到民主體制的陣痛。社會福利也反應了從上位者的施捨、德政，轉變到被用來作為弭平抗爭的消音器，因此，制度的混亂可想而知。社會福利作為因應社會、經濟、人口轉型的制度設計，似乎是上個世紀末，本個世紀初，才浮現的一點點跡象。

回顧過去十餘年來，我國的社會福利發展，監察委員黃煌雄、趙昌平、呂溪木（2002）的監查報告曾以「黃金十年」來描述它。既然是黃金十年就表示之前無此榮景，之後風華也不易再現。1990 年代真的是臺灣社會福利的黃金十年？榮景真的不復返？本節以五個指標來探討過去十年是否真的是我國社會福利的黃金十年？它的純度如何？

#### （一）社會福利政策與立法

我國社會政策與立法的歷史分階，第一階段應是從 1945 年到 1964 年間，記取中國大陸淪陷的歷史教訓，而需要穩定軍、公、教、勞工等勢力，以為反攻大陸作準備。因此，職業別的社會保險均開辦於此一時期。其次，1965 年的「民生主義現階段社會政策」開啓了為支撐經濟繁榮所需要的社會政策架構。然而，一路走到 1970 年代末，除了形式意義大於實質福利

的兒童福利法（1973），以及以中產階級購屋為主的國民住宅條例（1975）之外，少有新的社會立法進展。第三階段的社會立法無疑的是為了回應從 1970 年代末以降的國內政治民主化抗爭，而有社會福利三法（1980）、職業訓練法（1983）、勞動基準法（1984）的突然通過，以及擴大勞工保險、私校教職員工、退休公務人員及其

配偶等的適用社會保險給付範圍。然而，真正使我國社會立法體系日趨完整，應屬解嚴後的 1980 年代末到 20 世紀結束，從少年福利法開始，一系列以人口群為對象的社會福利立法與修法，將社會福利法系中尚有缺漏的福利服務、健康照顧等法令補齊。（詳見表一）

表一 1990 年代以來我國的社會福利政策與立法

社會政策與重大施政計畫	社會立法
1.第一屆民間社會福利研討會（1993） 2.第一次全國社會福利會議（1994） 3.行政院 1994 年 7 月 14 日通過社會福利政策綱領 4.推動社會福利社區化實施要點（1996） 5.推動社會福利民營化實施要點（1997） 6.第二次全國社會福利會議（1998） 7.行政院成立社會福利推動小組（1998） 8.老人長期照護三年計畫（1998）	1.社區發展工作綱要（1991） 2.就業服務法（1993） 3.全民健康保險法（1994） 4.兒童及少年性交易防制條例（1995） 5.老年農民福利津貼暫行條例（1995） 6.公務人員退休法（1995） 7.性侵害犯罪防治法（1997） 8.社會工作師法（1997） 9.身心障礙者保護法（1997） 10.家庭暴力防治法（1998） 11.老年農民福利津貼暫行條例修正（1998） 12.公教人員保險法（1999） 13.公益彩券發行條例（1999）
1.第三次全國社會福利會議（2002） 2.依第三次全國社會福利會議決議修正，行政院於 2004 年 2 月通過社會福利政策綱領修正。	1.特殊境遇婦女家庭扶助條例（2000） 2.職業災害勞工保護法（2001） 3.志願服務法（2001） 4.原住民族工作權保障法（2001） 5.兩性工作平等法（2002） 6.就業保險法（2002） 7.中低收入老人生活津貼發給辦法（2002） 8.大量解僱勞工保護法（2003） 9.敬老福利生活津貼暫行條例（2003） 10.兒童及少年福利法（2003） 12.性別教育平等法（2004）

資料來源：作者自行整理

如果以此認定 1990 年代初到 2000 年代初是我國的社會福利迎頭趕上的黃金十年，並非誇詞。然而，必須要說明的是這十年的迎頭趕上並沒有前瞻的社會政策作為前導。1994 年的社會福利政策綱領其實是部門業務的綜合整理，缺乏宏觀的政策思維。依當時的社會司長蔡漢賢先生的回憶這個綱領由其主筆，楊錦青科長出力甚多。從 1990 年就開始研擬，延到 1994 年 7 月才通過。當時只涉及社會福利政策，報到行政院，才被要求加上衛生、勞工、住宅等內容。退回重新整理後再報到行政院，行政院派個政務委員來審查，但關鍵性和有爭議的問題他不做決定，呈給院長看，院長又批再研究、再協調，永遠讓你在裡面兜圈子。（李瑞金等，2004：186—187）

民主進步黨於 1992 年底的立法委員選舉已經正式提出建立福利國的主張；同時，部分候選人，如蘇煥智也提出老人年金的議題。據蔡漢賢回憶道：「我們就跟上面建議說要提出個方向，你不提出個方向，民眾怎能選擇比較好壞對錯？」（李瑞金等，2004：186—187）。其實，當時國民黨是有回應的。國民黨一面罵民進黨不負責任、拖垮財政、不分貧富；另方面先推出「低收入及中低收入老人生活津貼」因應；接著於 1993 年推出一列有關老年年金的演講，並舉辦老人福利研討會，並組成「國民年金研議小組」密集研商。（林萬億，1995a：106—107）然而，那時候的行政院長郝柏村先生基本上是反對福利國家的。他於 1992 年立法院第二會期施政報告中明白宣示「我國將來不會走向福利國家路線」。他的基本主張是「每個人生下來就應該為自己的生活負責，只有弱勢者如

農、漁、傷殘、精神病患等不能照顧自己的族群，才應由政府全力照料」；他也如同大部分自由經濟學者的看法一般，認為先進國家中標榜社會福利的國家如瑞典、德國、英國、美國等，國勢都逐漸走下坡，臺灣不能重蹈覆轍。（林萬億，1995a：4）

其實，之前他就主張「社會的歸於社會」、「三代同堂的家庭是最好的社會福利模式」。（林萬億，1995a：58）蔡漢賢的回憶也認為「三代同堂可以鼓勵但不宜作為政策，因為辦不到。」（李瑞金等，2004：180）據此，以家庭為福利的中心的不可行性，以及拉鋸在反福利的上位主張與人民需求社會福利的壓力下的搖擺不定，就成為 1994 年社會福利政策綱領的層級偏低、定位不清的制度結構限制。

當時的國民黨政府的福利意識型態基本上是保守的（林萬億，1995b），又沒有適時引進進步的思想，除非有持續贏得執政的所謂選舉冒險（electoral hazard）的沈重壓力（Pierson, 1994; Jenson, 2004），否則，國民黨在社會福利制度推進的路徑依賴（path dependency），實在沒有一改過去採取福利侍從主義的國家治理模式，而突然躍進推出系統的、進步的社會政策的可能。然而，政治民主化使得制度結構產生某種程度的變遷，民間力量施壓政策的創新，造就了這一波民間與在野力量引導，執政者被動因應的社會福利擴張。這或可解釋，為何社會福利「黃金十年」也是「失控的十年」的原因。

至 1990 年代末期，社會保險體系未整合，社會津貼又片斷式的推出，社會服務提供的基層架構未建置，而導致社會福利支出倍增，但效果不顯著；社會立法繁多，但執行不力；許多當時已非常顯著的社會

變遷的需求，如人口老化、家庭功能萎縮、外籍配偶、外籍勞工、產業結構轉型可能帶來的失業問題等，均未獲得適時的回應。

## (二)社會福利支出

我國的社會福利支出從 1991 年開始確定涵蓋社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等五大項，排除了之前的環境保護、軍公教退休撫卹、社區發展等項目。各級政府的社會福利淨支出總計從 1981 年的 165 億臺幣，升高到 1986 年的 406 億，再爬升到 1991 年的 1,178 億，再升高到 1996 年的 2,900 億，2001 年是歷年來的最高峰達 3,970 億，2002 年微降到 3,237 億。若以社會福利淨支出占政府總支出的比率來看，1981 年才占 3.9%，1986 年升高到 6.6%，1991 年再升高到 9.2%，1996 年進入高峰的 15.7%，2001 年達到歷史新高的 17.5%，2002 因著前一年經濟成長率的 -2.18%，而社會福利淨支出比率也回降到 1996 年以來平均的 15.1% 左右。若以社會福利支出占國民生產毛額的比率來看，1981 年是 1%，1986 年提高到 1.5%，1991 年升高到 2.5%，1996 年達到 3.9%，2001 年突破 4.1%，2002 年才又下降到 3.2%。

社會福利支出占各級政府支出的比率平均在 1980 年代是 6.4%，占國民生產毛額的比率平均是 1.53%。到了 1990 年代，平均值分別升高到 12.3% 與 3.09%，約略提高一倍。其中，又以 1996 年以後的五年成長最快，我國的社會福利淨支出已占各級政府平均支出的 15.24%，占國民生產毛額的 3.48%。奠定了 21 世紀開始我國社會福利支出的基礎。政黨輪替以後，社會福利淨支出顯示平穩成長，平均占政府支出的 16.3%，占國民生產毛額的 3.65%。

社會福利支出的內涵，2002 年社會保險占 47.38%，比 1995 年全民健保剛辦理時的 40.8%，逐年升高。社會救助年有下降趨勢，1995 年占 9.06%，2002 只剩 6.08%。福利服務變動有限，1995 年占 36%，2002 年 37.16%。國民就業比率偏低，1995 只占 1.4%，2002 年只占 0.8%。醫療保健 1995 年占 12.64%，2002 年占 8.56%。社會保險支出成長，社會救助支出下降是社會福利制度發展正常的現象。而福利服務支出並沒有隨著人口老化、家庭功能萎縮、人權觀念深化、專業技術成長等因素而增加。也就是 1990 年代我國的社會福利支出也接近顛峰，但是，支出的分配結構並未合理化，尤其前述的福利侍從主義時代所留下的社會福利給付向軍公教傾斜的現象，並沒有明顯改善，給新增的各種社會津貼找到開辦的藉口。兩者共構了我國社會福利支出分配的沈重負擔。

## (三)社會福利行政組織

社會福利行政體系的配合調整是社會福利進步的象徵之一。美國如此，英國亦然，更不用說歐洲福利大國的經驗，幾乎都在福利國家擴張的二次大戰後將社會福利行政體系健全化。我國也在 1987 年成立行政院組織法研究修正專案小組，並於 1988 年 6 月提出草案，其中有關社會福利行政的修法方向是將衛生與福利合併成立部會。然而，經歷了 1988 年到 1990 年社會福利與衛生孰大之爭，1990 年改名為厚生部之議，到 1996 年有社會安全與勞動部的新構想，再到 1998 年又出現社會福利署的妥協主張，一晃眼 14 年過去，行政院組織法在行政院、立法院間來回，委員間爭執，行政部門意見搖擺，再加上民間社會共識形成不易之下，一事無成。種下了社

會福利行政變革腳步趕不上社會福利支出增加與社會立法產出速度的窘境。社會大眾大可質疑，內政部社會司這部小車是否載得動龐大的社會福利預算，指揮得了廣泛的社會福利政策的走向。若以此項指標來衡量，這十年的黃金時期其實是黯淡的。這也可以解釋為何 1990 年代社會福利立法、方案、支出欠缺方向、整合、系統化的病灶。

#### (四)社會服務輸送

在 1983 年以前，我國的社會福利輸送體系屬公、私部門分立並存的模式，即使，在 1960、70 年代政府也曾以個案委託的方式，委託民間社會福利機構收容政府安置的個案，棄嬰、路倒精神病人、遊民等。到了 1983 年，內政部頒布「加強民間力量推展社會福利實施計畫」，明文指出各縣市政府為推動社會福利工作，得以補助、獎勵或委託民合法社會福利機構共同辦理。辦法中並指出中央政府將以對等補助的方式，協助各地方政府推動與民間機構的合作項目。從此，開啓了我國購買式服務（purchase of service contracting, POSC）（Kettner & Lawrence, 1987）輸送模式首頁，臺北市政府接著就訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，是為地方政府執行購買式服務契約的先鋒。但是，各地方政府仍然不熟悉這種作業要領，因此，實施情形並不普遍。大多數由政府主動向外招手，「拜託」民間接手某些公設機構的經營，或是服務方案的承辦。

直到，1989 年內政部訂頒「內政部加強社會福利獎助作業要點」出爐，政府補助民間辦理社會福利服務業務項目增加、範圍也擴張。地方政府於實施委託民間辦理社會福利服務一段時間後，僅憑著原先

公布的粗略要點，缺漏很多，不易執行。臺北市政府率先於 1993 年自行研擬較完備的「政府委託民間機構團體辦理社會福利服務辦法」，使原先委託過程中的缺失減少許多，例如，委託執行過程、審查公正性、權責關係、監督、績效評量等均獲改善，然而仍然無法有效解決受託對象難求、行政人力不足、督導執行困難等結構性因素。

內政部遂於 1994 年參考臺北市的作法，研擬出「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」。之後又於 1996 年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」並制訂「委託契約書範本」，作為地方政府參考之用。接著於 1997 年訂定「推動社會福利民營化實施要點」。以臺北市為例，公設民營委託案 1985 年只一案，1991 年增加第二案，1992 年再增一案，1994 年已增加到 11 案，1997 年增加到近 30 案，到了 1999 年以逼近 50 案了。也就是，我國的社會福利輸送體系從早期的公私分立並行模式，在 1980 年代以委託外包模式探索公私夥伴關係的可能性之後，1990 年代以大量的實施民營化了，其方式是方案委託、公設民營同步進行。（林萬億、陳毓文、秦文力，1997）

固然，鼓勵民間參與社會福利服務風潮增加了機構或方案的供應量，但同步改變了服務輸送體系，政府似乎已確認「民間能做的，政府不做」的方向。如果再配合 1998 年起推動的「政府再造運動」，試圖達到下列四個目標：調整組織，面對新時代的需求；改造僵硬的人事制度；向民間企業學習提升政府效能；以及打造學習型的組織文化。（魏啓林，2000）更可以確認社會福利服務輸送的民營化是政府再造

的一環。具體的呈現在社會工作人力精簡，社會福利服務輸送民營化的走向上。社會福利提供民營化基本上是市場化的前提，市場化在新右派支解福利國家的意識形態下，無非要達成市場競爭、提升效率的目的。然而，往往也暗渡政府的推諉塞責（load-shedding）的目的（Bendick, 1989）。

社會福利方案、機構的增加，以及民間社會福利委託案的快速成長，當然也帶動民間社會福利機構蓬勃的發展，如果以此指標來判斷，的確 1990 年代是我國民間社會福利機構、團體發展最迅速的十年。除了歸功於前述的社會抗爭經驗之外，社會福利民營化的風潮也是推手。但是，社會福利服務民營化也衍生出民間社會福利機構、團體倡導與服務提供角色的兩難，監督者與執行者的混淆，機構規模腫大的組織管理問題，民營化夾帶營利化的跟進，以及資源籌措與分配的困境等。

#### (五)社會福利工作人力

由於缺乏專業人力的註冊或登錄制度，臺灣到底有多少社會工作專業人員，只能靠抽樣統計推估。高迪理（1994）研究 304 個社會福利機構發現，這些機構聘用 1,994 位社會工作人員。高永興（1997）調查 312 個社會福利機構，推估臺灣約有 5,000 位社會工作人員受聘。內政部於 2000 年推估，至 1999 年 6 月止，臺灣有 8,393 為社會工作相關人員（含行政人員、社工員、輔導員、保育員、復健治療師等），其中行政人員 2,088 人，而狹義指各級政府辦理社政業務，直接或間接提供服務的專業社工只有 891 人。張紉、林萬億與王永慈（2003）研究推估，臺灣有 7,575 位專業社會工作人員。

就政府約聘社會工作人員來說，早從 1972 年起，臺灣省政府即訂定「臺灣省各省轄市設置社會工作人員實驗計畫」，擇定基隆市、臺中市、臺南市、高雄市設置社會工作人員 10 名，推動社會福利工作。臺北市於 1973 年亦聘用 28 名社會工作人員。繼於 1977 年另訂「臺灣省各縣市設置社會工作人員計畫」，擇定臺北縣、臺中縣、雲林縣及高雄市擴大辦理，並於 1979 年增設山地社會工作人員。到了 1984 年，已有 20 個縣市聘有社會工作人員，澎湖縣因經費問題，延至 1987 年始設置。至此，全國各縣市政府都已聘用社會工作人員。

民國 1989 年，臺灣省依鄉鎮市區人口數多寡訂定各縣市政府社會工作人員額：

- 1.人口少於五萬者設一名。
- 2.人口於五萬至十萬者設兩名。
- 3.人口於十萬至二十萬者設三名。
- 4.人口在二十萬以上者設四名。

依此，當年統計設置 341 名社會工作人員，其中督導 44 人，社會工作人員 297 人。隨著人口增長，1994 年再請各縣市增設社會工作人員 153 人。但是，由於縣市財政能力與觀念差異，使得某些縣市並沒有依規定進用足額。至 1998 年 6 月止，只進用了 73 名，合計各縣市聘用社會工作人員 414 人。

社會工作人員的聘用，屬約聘性質，也就是非正式編制人力。雖然，早在民國 1965 年，行政院訂頒的「民生主義現階段社會政策」中即有「僱用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作」之指示。後於民國 1976 年 10 月通過之「中華民國臺灣經濟建設六年計畫」第六章明訂「建立社會工作人員專業制度」之政策。又於 1978 年 8 月行政院函頒「加強青年就業輔導方案」，規定省市市政府應運用相關經費增



聘「社區工作人員」，每年僱用 40 至 100 人。總之，上至行政院，下到省市政府都努力推動聘用社會工作人員。直到今天，除了院轄市之外，各縣市的社會工作人員仍然是「約聘社會工作人員」，而非正式公務員。

行政院 1990 年 4 月 19 日函同意循修正組織規程及編制表之程序辦理社會工作人員納編案，省府民政廳亦配合省縣自治法重新研議「臺灣省各縣市政府組織規程準則」暨「臺灣省各鄉鎮市公所組織規程準則」(草案)，於 1995 年 8 月 28 日經省議會通過，明訂社會工作人員為委任第五職等或薦任第六到第七職等，社會工作督導員則為薦任第六至第七職等。可是，至 2004 年為止，此一納編案仍懸而未決。只有院轄市已將社會工作人員納編，成為具公務員身分之社會工作者。

至 1999 年 3 月止，各縣市聘用的社會工作人員有 618 人(其中督導 73 人，社會工作人員 545 人)。平均每一位社會工作人員(含督導)服務 35,484 人。其中，有幾個縣市的社會工作人員負荷度高於平均負荷甚多。高負荷的縣市有南投縣(91,000)、臺南市(72,200)、臺北縣(61,786)、桃園縣(55,033)、屏東縣(53,588)、臺中市(48,316)、臺中縣(45,875)、新竹市(44,500)、嘉義市(43,833)等。社會工作人員工作負荷量較低的縣市首推臺東縣(16,667)、臺北市(17,718)、澎湖縣(22,250)、花蓮縣(22,313)、新竹縣(25,176)、高雄市(26,581)、苗栗縣(26,667)。這些縣市要不是人口稀少，就是院轄市。人口稀少縣份的社會工作人員雖然平均承擔人口數少，但地理幅員廣，且民間資源少，政府部門的社會工作人員的工作負荷不見得會比較輕。從這裡已可以看

出社會工作人力分布不均的嚴重情形，所造成的後果是一國多制的社會福利提供。(林萬億，1999)

而社會工作學校產出的社會工作畢業生也在 1990 年代出現量產，在 1970 年以前，只有文化大學夜間部社會工作學系(1963)、臺南神學院社會服務科(1965)培訓社會工作人員，其餘中興大學、臺灣大學、東海大學、輔仁大學、師範大學的社會學系，或社會教育學系，還是以訓練社會學為主，社會工作為輔。

1970 年代，隨著約聘僱社會工作制度的試辦，各大學社會學系開始分社會工作組教學，如臺大、中興、東海、輔仁、東吳等。文化大學也成立兒童少年福利學系(1973)、實踐家專兒保科也改名社會工作科(1973)。

1980 年代各大學社會學系的社會工作組紛紛獨立設系，如東海(1979)輔仁(1981)、政戰學校(1982)、東吳(1990)等，以及靜宜青少年兒童福利學系(1986)、中正大學社會福利研究所(1989)等。

1990 年代社會工作學校又增加了陽明衛福所(1992)、中正社會福利學系(1992)、暨南大學社會政策與社會工作學系(1995)、屏東科技大學(1996)、玄奘大學(1997)、長榮大學(1998)、慈濟大學(1998)、嘉南藥理科技大學(1998)、朝陽科技大學(2000)。到 2000 年為止，總計有 21 個系、11 個所，一年招收大學部學生 1,800 人，研究生約 200 名，是十年前的一倍。(林萬億，2002)如果再加上 2000 年以後設立的臺中健康管理學院、中山醫學大學社會學暨社會工作學系、大仁技術學院等設的社會工作系或組，以及明

新科技大學老人福利事業管理學系、稻江技術學院老人福祉學系等，社會工作相關係所已達 26 個，每年培養學生超過 2200 人。(林萬億，2004) 社工學生人數的增加除非有嚴格的設系審查制度，否則，將持續擴張；也除非社會工作人力需求如願擴張，否則社會工作人力必將供過於求。社會工作人力供給快速量產，新設系所又嚴重缺乏專業社工師資，也無評鑑機制，社會工作人力品質普遍低落的問題浮現。

從上述幾個研究推估中可知由於約聘僱社會工作人員計畫的實施、社會福利立法的推陳出新，以及社會福利民營化的結果，使得 1990 年代臺灣社會福利工作人力有顯著的增加。如果以社會工作人力的增加言，特別是民間機構聘用的社會工作人員，過去十年的擴張是顯著的。然而，以國際的標準來看，張紉、林萬億與王永慈（2003）指出臺灣至少應有 2 萬 5 千位左右的社會工作者，才能提供吻合適當個案負荷量的服務。社會工作人力成長是喜，但是人力品質低落是憂，這是 1990 年代社會福利擴張失控的另一環節。

## 二、影響未來社會福利發展的環境

臺灣的社會福利發展是否能持續朝制度化、高品質、高績效發展，有一些政經制度與社會變遷的變數，必須先掌握，才能正確地預測未來。

### (一)選舉制度與政治發展

立法院於 2004 年 8 月 23 日通過國會改革修憲案，下一屆立委選舉改為單一選區兩票制，且減少席次為 113 席，任期亦延長為 4 年。也就是立委選區重新劃分為 73 個區域選舉區，每一個選區只選出一名

立委，選區劃分時，每一直辖市、縣市至少一選區。原住民平地、山地組各選立委 3 人。全國不分區及僑居國外國民共 34 人。在投票時，同時投兩票，一票投區域候選人，另一票投政黨不分區立委候選人。席次計算採分別計算，政黨在區域選舉得到的席次，與在政黨不分區所得到的票數分別計算，各該政黨所得政黨不分區得票率乘以 34 席，即為不分區席次，但政黨得票率未超過 5% 者不記入不分區席次分配。各政黨當選不分區名單中女性不得低於二分之一，也就是以後立委總席次至少會有 17 席女性以上。

選舉制度的改變會影響國會組成的代表性，進一步影響決策。(Skocpol, 1995) 大選區多席次且一票制的立委選舉制度，出現了以下幾點缺失：首先，政黨政策的重要性被區域候選人個人的形象、主張、選舉策略稀釋掉，使得立委選舉中各政黨幾乎可以不必有全黨一致的政策主張，因而，就缺乏公共政策辯論可能性。其次，同一選區多席次當選名額，使得部分走極端，投小群體選民偏好的候選人也可能當選，因此，候選人可不在乎黨的整體利益與主張，也不在乎社會、國家的總體利益。第三，不分區席次與區域候選人綁在一起，因此，政黨不分區提名的品質低劣，幾乎不能反映社會的需求，更缺乏政策決策代表性，錯失政黨不分區的良性功能。最後，席次多，政黨候選人在地方選區的經營容易產生派系化，而忽略選區代表性。

至於，選舉新制是否能解決上述問題？首先，單一選區迫使走偏鋒的候選人不容易當選，任何候選人要在一個選區獲得多數票，必須照顧到較全面的公共議題。其次，不分區候選人品質與代表性會

提高，尤其小政黨必須靠政黨不分區候選人品質取得優勢。第三，政黨間會發生議題結盟與棄保效應，有利於政策對話。第四，無黨籍人士當選的空間縮小，無黨籍聯盟組黨的壓力增加，臺灣進一步走向政黨政治的鞏固化，個人快意政治現象快速消失。

然而，選制的改變也讓一些評論者擔心，首先，立委席次減半，少數利益代表性將消失。其次，立委的負擔將加重，問政品質堪慮。第三，小黨的生存空間被擠壓，不利於多黨制的發展。第四，政策會走向趨中化，弱勢者的利益可能被忽略。

真的小黨會消失嗎，也未必然。實施單一選區兩票制的國家，如德國、日本、紐西蘭也還是小黨存在的空間，只是小黨不可能走全民政黨模式，而必須走區域政黨或階級政黨，靠選區特性與不分區得票數來拉抬席次。如果是這樣，未嘗不是好事，以免國家只存在兩個像美國一樣政策主張差異不大的政黨輪流執政，弱勢者的利益被犧牲的可能性更高。到目前為止，我國的兩個主要政黨及其友黨，都不像歐洲主要政黨具有明顯的階級與意識型態屬性，一般的說法是民進黨傾向中間偏左，國民黨則屬中間偏右，但兩者都自稱代表全民。兩個主要政黨的階級屬性差異小於其對國家定位主張的差異。而親民黨的階級屬性傾向小資產階級與軍公教人員。臺聯黨則以臺灣主權獨立作為其最顯著的政策主張，因此，含納了來自資產階級、中產階級、中下階級的臺獨主張者。至於無黨聯盟比較像一群有各自利益主張的政客的機緣性結合。據此，小黨的消失，是否會對公共政策中有關弱勢階級的利益，有明顯不利的影響，難以證明。不過反過來

說，小黨如像歐洲國家的社會主義政黨，或綠黨，就可能在公共政策上為弱勢者喉舌，其少數關鍵影響力有時很關鍵的。

當然，立法院的席次分布不是唯一決定國家政策的關鍵，因為我們不是內閣制國家，總統選舉結果決定了行政權歸屬，才是影響執政較大的變數。然而，立法院對政策決策與執行的支持與否也具有高度影響力，否則，各政黨不會處心積慮地要在立法院取得過半數絕對優勢。

總之，在下一個十年，臺灣的政治民主不可能倒退，政黨政治會隨著新的選舉制度而重新洗牌，但是，基本架構變動不大，兩個主要政黨的競爭局面穩定形成。親民黨與臺聯黨會被迫走向前述的階級性、族群性，或地域性政黨，才有生存空間，但也將侷限其規模。倘若兩個主要政黨在公共政策上的趨中化，有可能促成新的階級、族群、地域，或意識形態政黨出現，例如勞工、新移民、環保、極右等。就社會福利的角度，樂觀其成。這也考驗兩個主要政黨處理公共政策的光譜跨幅有多寬廣。

## (二)經濟榮枯與財政結構

雖然，一個國家的經濟實力與該國的社會福利發展程度不必然成正相關，但是，早期的一些實證研究指出，高經濟成長，承擔得起高的社會安全支出；反之，經濟低度成長，自然付不起高的社會安全支出。(Cutright, 1965; Rimlinger, 1966; Galenson, 1968)。在經濟遲滯發展階段，歲入不足，預算緊縮，可供用在社會安全上的經費必然減少，因為社會安全支出被認為消費性多於投資性。

進入 1990 年代，我國的經濟成長率已明顯趨緩，從 1970 年代平均的 10%，1980

年代的 8%，下滑到 1990 年代的 6.7%。這是經濟成長轉型的特徵之一，過去臺灣的經濟成長大量依賴加工出口業，成長的優勢是低工資、長工時、少勞資糾紛、中高的識字率，寬鬆的環保要求，以及全球產業分工的有利位置。隨者全球生產分工的不斷洗牌，高經濟成長率，自然帶來高薪資、高生活成本、高環境保護條件、高公共服務支出，以及就業條件的選擇，臺灣不再是加工出口的天堂，過去亞洲四條小老虎，不再虎虎生風。中華人民共和國的工資低、勞工多、土地成本低、內銷市場大、稅制優惠、語言通，就成為取代臺灣，以及世界其他新興工業發展國家的代工角色。臺灣面臨經濟發展轉型的陣痛，經濟成長率下降、失業率升高。1997 年亞洲金融危機之後，症狀越來越明顯，1998 到 2000 年，我國的經濟平均成長率下滑到 5.3%，是臺灣工業化以來的新低。

政黨輪替之後，2001 年面對 1999 年 921 大地震的後遺症、政黨輪替的不適應，以及 2001 年 911 美國紐約遭到恐怖攻擊的影響，我國經濟成長率自工業化以來首次出現負 2.2% 的成長。經濟負成長立即反映在次年的中央政府歲出總額占 GNP 的比率，以及社會福利支出的下滑上。2002 年經濟成長情況回穩，達到 3.6% 的成長率，2003 年又碰到 SARS 疫情，使得經濟成長率些微下滑到 3.2%。2004 年的經濟成長率預估可達到 5.9%，也就是回到 1990 年代下半的水準。經濟成長率的持平對社會福利支出水準的維持是有利的。

然而，比較麻煩的是全國賦稅收入減少，政府財政赤字升高，不利於公共服務水準的維持。1997 年以後，我國的稅收已有下降趨勢，1998 年是 13,727 億元，2000

年降到 13,488 億元，2001 年在下滑到 12,578 億元，2003 年勉強維持在 12,528 億元。稅收占 GNP 的比率從 1998 年的 15.2% 下降到 2000 年的 13.8%，新政府上臺後，再向下探到 12.3%，遠比 OECD 國家平均的 27.5%，南韓的 22.2%，新加坡的 14% 低很多。

歲收不足自然影響政府的固定投資與公共服務。但是，有些公共支出不可能省，例如公務員薪資，教育、社會保險支出等，因此，政府只好以舉債來度日。我國政府的債務餘額占 GDP 的比率，從 1980 年代平均的 8.8%，上升到 1990 年代平均的 22.8%，2003 年已高達 36%，2004 年預估將高達 38.6%。各級政府債務餘額從 1980 年代的 2,381 億元，拉高到 1998 年的 21,579 億元，2000 年政黨輪替時政府已負債 26,517 億元。2001 年跨過 30,318 億元，2003 年達 36,640 億元，2004 年預估數是 39,709 億元。可見收入越來越少，支出再怎麼節省，都無法彌補越陷越深的債務坑洞。

未來的執政者將如同美國 1992 年柯林頓總統（Bill Clinton）面對的前朝猛減稅，後人忙還債的困境一般，平衡預算成為最大的功課。為了平衡預算，包括社會福利在內的公共服務支出首當其衝，柯林頓總統不但沒有成功地扭轉共和黨的保守福利政策，更接受以「政府再造」（Reinventing Government）（Osborne & Gaebler, 1992）的非政府介入方式處理社會問題，以及「重新思考社會福利」（Rethinking Social Welfare）（Jencks, 1992）書中所主張的「美國不可能再提供被認為除了懶惰，毫無其他助益的社會福利政策」等自由市場主張（Stoesz, 2002），

而要求社會福利與工作緊密結合，不工作就不給福利的工作福利（workfare），以及以「對有需求家庭的暫時性救助」（Temporary Assistance for Needy Families, TANF）取代「失依兒童的家庭補助」（Aid to Family with Dependent Children, AFDC），而被批評為第一個先進工業資本主義國家放棄福利國家的重要元素，卻跳到航海圖上找不到，又潛在險惡的水域中的窘境。（Patriquin, 2001）

雖然如此，美式的工作福利也擴散到歐洲，衝擊到歐洲自凱因斯福利國家以來的積極勞動市場政策。固然在歐盟「開放協調法」（Open Method of Coordination）的原則下，會員國可就好的政策實驗相互學習，但保有相對的國家行動偏好，然而工作與福利的更加緊密結合是普遍的趨勢。（Zeitlin & Trubek, 2003）其中，尤以英國所受到的影響最深，就業優先（Employment-first）成為新工黨對年輕人所承諾的「新政」（the New Deal）（Finn, 2003; Daguerre, 2004）。就算工作福利或就業優先的概念是好的，但也可能被做壞。奎德（Quaid, 2002）指出工作福利有六個可能的危險：玩弄政治機會主義（政治危險）、單一型號適用全體（決策危險）、追求戲劇化的效率（行政危險）、執行單位勉強服從配合（標的團體危險）、誤認樣樣都可測量（評鑑危險）、為什麼不趕快找下一個更新鮮的，我們玩膩了（公眾危險）。因此，模仿美式的工作福利，不可不謹慎。

我們將如何處理這個棘手問題，是一門大學問。政府一方面不想得罪企業界，另一方面又要維持與弱勢者的關係，在這種拉鋸之下，通常弱勢者輸面較大，除非政權的合法性出現危機，否則，社會福利遲

滯成長的機會很大，若有些微成長，也只有片段式、安撫式的社會方案出現的可能性。如果一直期待經濟成長率復甦到 1980 年代水準，是不可能的任務。能穩住 1990 年代末以來的經驗就差可過日了。但是，不斷地減稅，以及大型公共建設支出，早就把經濟成長的果實消費光了。社會福利、教育等支出，成長的可能空間被擠壓。除非國家調整施政的理念，否則，國民普遍生活保障的提升，前景並不樂觀。

### （三）社會人口變遷趨勢

一些實證研究指出，一個社會的老人人口比率升高，社會支出也會跟著增加。

（Pampel & Williamson, 1985; Pampel & Williamson, 1988; Pampel, 1994）亦即，人口老化引發的經濟安全年金、醫療保健、社會照顧需求的增加，直接反映在該國社會支出的成長。外籍移民的大量引進，將促使社會福利、衛生、教育、文化等需求增加。依此推論，我國未來社會人口的趨勢，也將影響到社會支出的增減。影響我國人口結構的主要變數是出生率的下降、人口老化，以及跨國婚姻移民。

我國婦女生育數（總生育率）在 1981 年時是 1.72 人，這樣的出生率一直維持到 1990 年代初，1996 年甚至微升到 1.8 人，之後，快速下滑到 2001 年的 1.4 人，2003 年已下降到 1.235 人。比美國（2.1）、法國（1.8）、英國（1.6）、韓國（1.4）、日本（1.3）低，僅些微高於義大利（1.15）、捷克（1.1）。出生率的下滑是工業先進國家的趨勢，但是我國這三十年來出生率的下降幅度是偏高的，僅次於香港、韓國，高於大部分工業先進國家。可以預見的是，如果我們不引進新的誘因，我國的出生率將持續下滑。然而，1990 年代以來，我國已大量引

進外籍配偶，生育率並無明顯提升。出生率下降的原因不外乎有偶率下降、遲婚、生育意願降低等。當然，生育率提高的可能性並非不存在，美國在 1977 年時曾經出現出生率的最低點（1.77 人），但目前則是工業先進國家中出生率較高的之一，移民扮演重要的因素。法國在 1994 年時，出生率也曾下滑到 1.65 人，目前又回升到 1.89 人，社會政策的誘因是重要的因素。

法國 56% 的母親就業，其中六成是全職就業，從 2002 年起，婦女有給薪產假是產前 6 週，產後 10 週，三胞胎或遲產，可再延長；法國父親多了 11 天的額外有給薪陪產假（paternity leave）（產後四個月內請休）；親職假最多 3 年，可在兒童 3 歲以前休完，休假薪資（‘Allocation Parentale d’Education’- APE）只給有兩個子女以上，其中最小的孩子 3 歲以下，且沒有其他所得替代達到平均薪資者，每月可領定額且低於部分工時的薪資（2001 年約每月 310 英鎊）；兒童從 3 歲起選擇進入整天的（早上八點半到下五點半，得延長到六點半）學前教育與照顧，6 歲起強迫國民義務教育，大多數兒童照顧是公共化，收費低廉，假期亦有課後照顧。3 歲以下的托幼與托嬰亦大量公共化；還有彈性工時、身心障礙兒童與病童特別照顧假，縮短工時（35 小時）等其他友善工作環境方案。（Fagnani, 2002; Heron, 2002）

當出生率下降時，幼年與青壯人口數會隨之逐年降低，老年人口比率自然會增加，再加上壽命已延長到男性平均 73.4 歲，女性 79.1 歲（2003 年），使我國老人占總人口了比率就從 1981 年的 4.4%，升高到 1991 年的 6.5%，1993 年跨過聯合國所定義的老年國門檻 7%，2000 年升高到

8.6%，2003 年達到 9.2%。一旦戰後嬰兒潮的世代進入老年期的 2014 年起，我國的老人人口將從 11.6% 快速上升到 2026 年的 20.4%。依經建會（2004）的推估，約在 2017 年時，我國的老人與 15 歲以下幼年人口比率相近，從此，老年人口將超過幼年人口數，人口加速老化，使扶老比也跟者上升，從 2003 年的 13%，上升到 2011 年的 14.35%，再爬升到 2021 年的 23.45%。亦即，從現在每 7.7 個青壯人口扶養一個老人，到 7 年後每 7 個青壯人口養一個老人，到 17 年後，每 4.26 個青壯人口養一個老人。如果情勢不變，到了 2031 年時，已經是每 2.65 個青壯人口要養一個老人了。那時，除非老年的定義改變，或是老年經濟安全措施有較周全的準備，否則，青壯人口的扶養老人負擔將非常沉重。

相反的是，出生率的下降使扶幼比減輕，2004 年是 27.09%，逐漸下降到 2011 年的 21.54%，再下降到 2021 年的 18.43%。亦即，現在每 3.7 個青壯人口扶養一個幼年人口，到了 17 年後，每 5.42 個青壯人口扶養一個幼年人口。青壯人口的扶養負擔從幼年轉移到老年人口身上。兒童與少年的社會照顧需求量下降，老人的照顧需求量上升，不論是公共部門或是民間部門的社會福利的社會市場將大轉變。從保母、托兒所、幼兒園、國民教育到高等教育的需求量將逐年下降。下一個十年是政府社會政策資源的重新配置，以及民間社會服務提供轉型的調整時期。

另一個人口結構變遷的課題是外籍配偶的大量引進，這是前所未有的移民經驗。從 1987 年海峽兩岸人民開始進行經濟、社會交流，打從那時起，中國籍（含

香港、澳門) 女子嫁來臺灣已達 20 萬餘人，東南亞諸國女子嫁來臺的人數亦達 11 萬餘人，總計 31.1 萬人。此種趨勢似乎暫時不會停歇，以 2003 年為例，我國人民與中國籍人士結婚者將近 3 萬人，與中國籍以外的外籍人士結婚者亦高達 2 萬對，總計將近 5 萬對，占該年我國總結婚對數 17.1 萬對的 3.5 分之一。因此而出生的跨國嬰兒高達去該年我國嬰兒總出生數 22.7 萬人的 13.4%，亦即，該年每 7.5 個嬰兒就有一位是跨國婚姻所生，跨國嬰兒的出生率從 1998 年的 5.1% 上升到 2001 年的 10.7%，再到 2003 年的 13.4%。跨國嬰兒出生率上升的原因，一方面是本國籍夫妻的生育率下降，另方面是外籍配偶人數的升高，此種趨勢繼續下去，外籍配偶的人數兩年後會逼近臺灣原住民人口數。

除此之外，離婚率的上升，單親家庭比率也會跟著上升，離婚婦女、離婚家庭的兒童、少年照顧需求公共化的機會增多，也有可能帶來社會福利支出的增加。除非社會福利的預算餅做大，否則只好進行內部重分配。社會福利方案、人口群間的緊張關係，勢不可免。

#### (四) 社會政策的傳承與回饋

Weir & Skocpol (1985) 以政體中心論來解釋美國社會政策的發展指出，國家結構與政策傳承是當前政府形成社會政策的基礎架構。他們引用 Heclo (1974) 的觀點，認為政策的形成是歷史繼承的過程，也就是跨時程的，是所有政策決策者有意識地建基，和 / 或針對前政府努力處理相同或類似問題的回應。意味著，政治團體、決策知識份子、政治人物等，從來就不可能簡單地說出他們當下的結構位置。毋寧說這些決策者必須將對先前政策有意義的

回應納入考量，如此的回應行動摻雜著政治工作者為他們自己在任何時間點，所定義的不同的利益與理想。

同時，不只政治會型塑政策，政策也會回過頭來型塑政治。(Skocpol & Amenta, 1986) 例如，福利國家的高社會福利支出，造成財政負荷，引發財政反挫。政黨為了滿足社會團體(選民)偏好某種社會政策，而調整其政治風向，以因應選舉的競爭。社會團體也會因政策的偏好而改變支持的政黨，引發政治的板塊重整效應。

據此，觀察美國柯林頓總統上任初期的普及的全民健康保險改革案得到廣泛的人民支持，但是，終究在美國國家結構與政策傳承的限制下，成為政治的不可能。

(Skocpol, 1995) 而柯林頓雖然屬民主黨，其社會福利主張基本上相對地較有利於中下階層的人民，但是在保守的政治氛圍，以及平衡財政預算的壓力下，於 1992 年的選舉中提出「終結我們所知的福利」(to end welfare we know it) 口號。果真，柯林頓於 1996 年 8 月 22 日簽署了「個人責任與工作機會調和法」(the Personal Responsibility & Work Opportunity Reconciliation Act) 其中最出名的是將美國執行了 60 年的失依兒童的家庭補助 (AFDC) 改為對有需求家庭的暫時性救助 (TANF)，強調救濟的暫時性，以及與工作連結。

雖然觀察家認為柯林頓的福利改革是承續以往的，而不是基變的，但是，對共和黨來說，1990 年代藉由柯林頓的手，終結我們所熟悉的福利的策略是成功的，即使，有些福利換湯不換藥。(Zylan & Soule, 2000) 也就是說即使政黨輪替，政策的變遷有其結構的限制，除非政黨的屬性有明

顯差異，否則政策的傳承與當下的政治氣氛型塑了新政府的政策制訂。

就新制度主義（New Institutionalism）的觀點來分析（Pierson, 1994），1990 年代的國內政治起了明顯的變化，國民大會、立法院全面改選，總統也直選，國家制訂社會政策的正式制度（formal institutions）結構明顯改變，人民的聲音可以直接進入決策圈，這對社會政策決策的公民化或以人民為中心的思考是有利的。而國家的治理能量（governmental capacities）在此一時期仍具某種程度的強，因於人民支持民主化的政黨政治運作為靠山，再加上人民支持臺灣作為一個主權獨立的國家，以及過去威權時代殘留的人民服從國家領導的順服性。即使，過去威權時期公權力的無限伸張，隨者社會抗爭與多元政治的被接納，以及經濟成長的幅度下滑，導致國家承擔社會福利支出的能量與執行力均相對脆弱。然而，社會政策立法的數量與速度在此一時期仍是相對的多與快。

但是，政策回饋（policy feedback）某種程度侷限了臺灣社會政策的變遷方向與幅度。國民黨決策者的福利意識形態並沒明顯的改變，作為福利的既得利益者的國民黨主要支持者對於推動普及式福利是沒有興趣的。過去以社會救助與職業別社會保險為主的社會福利提供的傳統，也早已型塑政府提供福利的承諾是「救急不救窮」、「有工作繳保費，才有社會保險給付」、「福利的歸於福利，保險的歸於保險」等的觀念，深植人心，難以翻轉，成為政策轉變的禁閉效應（lock-in effects）。除非有新的學習機會，或是新的資訊引進，很難有新的政策創新。全民健康保險的推出即是一例，規劃進度不斷地提前，是明顯

受到政治競爭的追趕，但是，既然是全民普及式的健康保險，卻又封閉在職業別的繳保費制度上，且不出兩年就要讓他民營化，這是禁閉效應在作祟。

民主進步黨同樣地面對我國社會福利政策傳承的拘束，因為，民進黨的社會福利意識型態雖有些許感染到社會民主主義的，但是大部分人終究是受到美式自由主義影響較深的。即使，民進黨在陳總統第一任選舉期間曾經提出仿照英國新工黨第三條路的新中間路線，雖然，新工黨的社會政策基本上是向中間保守靠攏的（Powell, 2002）但是，這或許是一個從未執政的新政黨執政準備的定位試金石，然而，臺灣公共政策的自由市場經濟論述，是不分政黨的，民營化、反福利、小政府等言論，仍然深深地影響新政府的決策。否則不會有 2001 年「經濟發展優先，社會福利暫緩」的犧牲福利拼經濟的宣示。民進黨必須面對如何調和社會福利與經濟發展間步調的並進與和諧，接下來的任期會是更關鍵的。

### 三、我國社會福利發展的前景

以上的政治經濟社會環境分析不一定周延，但是卻勾勒出臺灣社會福利的結構限制。據此，我們可以推演出下一個十年重要的社會福利課題。

#### （一）社會福利公共化，民營化，或營利化？

如前所述，我國社會福利的民營化的趨勢已走了將近 20 年，基本上是跟著美國新右派崛起的腳步亦步亦趨。受美國 1974 年社會安全法案 20 號修正案的影響，社會服務購買契約大行其道。我國的社會福利方案委託也在 1983 年由兒童寄養服務委託開始，爾後接著有殘障兒童日間托育、



成人智障著職訓暨復健方案、殘障老人居家看護、老人長青學院、老人在宅服務、家庭托育人員訓練、兒童保護案件調查、少年或不幸少女安置輔導、受虐婦女安置輔導等，政府把大部分福利服務項目委外提供。

不只如此，從 1985 年第一兒童發展中心受委託辦理臺北市博愛兒童發展中心起，公設民營的機構逐漸增多，可以說政府新設機構幾乎清一色委外經營，甚至一些全國性老機構也有委外經營的打算，如以前的省立兒童、少年、老人、身心障礙等機構，不是往地方化下放，而是打算民營化。總之，社會福利民營化是主流。但是，好歹這波民營化的趨勢還只是將社會福利服務方案、機構委託給非營利組織提供或經營。概念上，這只是社會福利民營化，而非商品化、營利化。固然，民營化已創造出準市場（quasi-market）的狀態，（Le Grant & Bartlett, 1993）民間社會福利組織立案數大增，且依政府委託民間辦理社會福利服務的作業要點，進行競標。不過，還是有一些服務項目因民間社會福利組織沒有意願、經費不足、專業不足，或是負荷過重而乏人問津。

在過去 20 年來社會福利民營化的過程中，雖然也曾出現營利化與否的小爭論，那是發生在小型老人養護機構身上。這些私人經營，又不願意財團法人化，很顯然地，他們將照顧老人當成是一種事業，更明白地說是一種家族事業，我們不便說其是以賺錢為唯一目的，但是，營利則是事實。

依現行老人福利法第 12 條規定，經許可創辦私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對

外募捐、接受補助，或享有租稅減免者得免辦理財團法人登記。亦即，我國的社會福利機構是非營利化的。而這些小型機構就成為寄生在社會福利與營利間的模糊地帶。雖然這些機構也一再希望正名，營利化是他們的期待，但是由於規模不夠大，成本高，在市場收費又不可能太高的情形下，如果不受老人福利法規範，而走向商業登記，成為營利的老人照顧服務產業，是否能在市場中生存，不無疑問。

基本上，只要稱為社會福利者就不應該營利化。營利化的人事服務不管是針對老人、兒童、少年、身心障礙者都不應列入社會福利範圍。如果政府容許對老人、兒童、少年的照顧服務，不管是到宅或是集中式服務，如同老人茶室、伴遊、麥當勞、劍湖山樂園一樣，列入營利事業，那就依營利事業相關規定登記，讓他們在市場中自由競爭，政府只依消費者保護相關規定管制即可，而不納入社會福利機構管理，也不給予社會福利相關的優惠。如此，營利與福利清楚劃分，才不會有藉福利謀營利的所謂「服務產業」擴張，一方面想營利，又期待政府依福利法規給予補助或優惠，導致社會福利的提供市場混亂，社會福利預算大失血。

這種若隱若現的照顧服務營利化的竄出，在 2001 年經濟遲滯成長，失業率升高的背景下，正好社會也有老人長期照顧的需求，因此，該年 5 月 11 日行政院張前院長指示研擬「照顧服務產業發展方案」。2002 年 1 月 31 日，經行政院核定，同年 3 月 12 日修正具體措施工作項目，並納入「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之一。在這個方案中將服務提供者明訂為「由非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產

業」，開啓了照顧服務的福利化與營利化並存與競爭的明朗化。

依諾貝爾經濟學獎得主 Stiglitz (1986) 的公共經濟學指出，具有以下幾種性質者，屬公共性高，宜由公共部門提供：一是競爭失靈者，如獨占性、交易成本高、規模回報率低者；二是公共財，如社會福利、教育、健康；三是外部性高者，如環境保護；四是不完全市場；五是資訊失靈者；六是在失業、通貨膨脹、社經失衡時；最後是爲了資源重分配與功績財 (merit goods)，如國民義務教育、兒童安全座椅等。

這也是我爲何不主張照顧服務營利化，而應該公共化的理由。在照顧服務領域裡，具有以下特徵：

1. 「消費者」是相對弱勢的，不易監督服務提供者。

2. 資訊不對等，品質選擇不易。

3. 服務品質不易測量，很難確認價格合理性。

4. 大多是代理人支付，如子女、監護人、保險公司，而非本人購買，有可能使用者的感受不被付款人瞭解，或付款人爲了省錢而減少購買使用者迫切需求的服務。

5. 因照顧服務是勞力密集的工作，利潤有限，經營者往往以剝削勞動者來換取利潤，如聘用低薪的外勞，或迫切需要工作養家活口的婦女，導致照顧服務市場的性別壓迫。

6. 服務照顧業者會以創造需求來達到增加供給，以賺取更多利潤，特別是當長期照顧保險化之後，服務有可能被濫用、虛報，或詐領支付。

因此，照顧服務，不論是老人、身心

障礙者長期照顧，或是病人照顧、兒童照顧都不宜營利化。行政院之所以主張非營利化與營利化並行，是基於以下幾個理由：

1. 非營利組織供給不足，市場空間仍大。

2. 有錢人願意出高價購買高品質的服務，政府不應該限制。

3. 這是一個龐大的市場，有利可圖，將引來企業的投入，有利於經濟發展。

4. 企業投入生產服務後，將雨露均沾地造福失業者。

如果是非營利組織供給不足，政府應積極鼓勵輔導，就會有更多非營利組織加入，例如社區婦女團體、社區協會、教會、社團等，不一定要用營利化來解決，得不償失。何況現在的問題不是在供給不足，而是付費的習慣未養成，既然人民不願付費來獲得服務，企業投入怎會有商機？企業要有利潤才會加入生產行列，這是基本經濟學的第一課。一旦企業獲利減少時，或虧損時，不是退場就是要求政府補助，政府不是冤大頭嗎？至於那些付得起高價購買服務的人，本來就無待政府替她們操心，他們自己會去請特約醫師、護士到府服務，他們有足夠的能力監督服務品質。

如果是爲了創造就業機會，由非營利組織來提供照顧服務，順便增加本國婦女就業機會，且由這些婦女自主管理，不會相互剝削，不是更好嗎？將照顧服務商品化之後，後遺症是出高價服務好，秤金論兩，人性盡失，關係僵化，被照顧者變成營利的商品，業者會爲了利潤開發很多不需要，但高價位的商品，如現在的幼教商品化後遺症，市場不斷遊說家長接受全美語教學、多才藝課程一樣。一旦老人照顧商品化之後，各種名堂的服務項目都會出

籠，若再加上由長期照護保險支付，恐怕不出多久，長期照護保險就要倒閉。因此，我們不反對社會福利提供成爲一種社會事業（social enterprise），講求品質、效率、管理，甚至準市場競爭，而不宜走向營利化。但是，政府應該將具有上述特質以外的社會服務項目理出，作爲可營利的標的，而將之排除在社會福利之外，例如送餐服務、家事清潔服務、休閒旅遊服務、非社會住宅的老人住宅租售、交通服務等。

#### (二)社會福利制度設計與資源配置

以中央政府總預算爲例，2001 年社會福利支出 3,003 億元，占中央政府總支出的 18.3%，2002 年因經濟負成長，社會福利支出下滑到 2,671 億元（占 16.8%），2003 年預算微升到 2,748 億元（17.7%），但 2004 年預算 2,856 億元（17.7%）。最近這一年、二年社會福利支出的增加，主要是 2003 年 6 月通過的「敬老福利生活津貼暫行條例修正案」，增納了二十餘萬老人爲適用對象，使三項老人津貼（中低收入戶老人生活津貼、老農生活津貼、敬老福利生活津貼）的給付人數由 2002 年的 127.6 萬人增加到 2003 年的 149 萬人。如果加上領取公費就養給予的老榮民 10.6 萬人，以及領取身心障礙者生活補助的 7 萬人，總計領取非保險、非低收入戶的老人、殘障津貼人數高達 167 萬人，占全體老人的 79.8%，2003 年領取金額高達 745 億元。2004 年敬老福利津貼編列 245.5 億元，比上一年增加 56 億元；老農津貼編列 320.8 億元，增加 89 億元，兩項老年津貼總共編列了 566.3 億元，占該年社會福利預算的 19.8%，比上一年增加 145 億元，這兩項津貼的增加額度已經比該年中央政府社會福利預算所增加的 108 億還多。這到底排擠

了哪些預算呢？還好是補助給公教人員保險養老給付，從上一年度的 400 億元減少到 309 億元，否則，三項老年津貼預算的大幅增加，一定會排擠到其他人口群的社會福利預算。

從我國社會福利支出的分析中可看出其困境如下：

1. 社會福利支出占 GDP 的比率不高，但已被責怪爲經濟發展的絆腳石。

2. 政府想要以減稅來累積資本，又要以社會福利來取得政權合法化，不可避免的陷入財政危機的困境。

3. 社會保險支出占中央社會福利支出的比率將近五成，比起歐美工業先進國家來說並不算高，但是分配嚴重不均，且缺乏整合，獨厚軍公教人員，忽視勞工的退休生活保障。還好，勞工保險老年給付年金化已在積極推動中。應儘速將未納入各項社會保險的老人經濟安全年金保險化，不宜長期以老年津貼來因應。

4. 軍公教退輔支出雖割離社會福利支出，但龐大的支出，依然凸顯軍公教退休撫恤的過當保障，如所得替代率過高、鼓勵提早退休、利息優惠等措施均讓非軍公教人員有嚴重相對剝奪感，不利於社會團結。

5. 政府對社會保險對象補貼保費依職業身分別，而非依所得高低，不符公平正義原則，也造成社會福利支出的效率不彰。

6. 大部分社會救助與福利服務依賴地方政府提供，然各地方政府財力不一，造成社會福利的「地域不正義」，有錢縣市有錢人多福利也多，窮縣市窮人多福利卻少，也不利社會團結。

7. 未依全球失業率的提高與所得分配不均的惡化，而調整社會救助的門檻，導

致以社會福利支出作為資源重分配的機制效果大打折扣。

8.健康照顧服務過度走向治療取向，導致公共衛生預防支出不足，全民健保財務吃緊。2003 年累計安全準備僅剩 78 億元，在 2005 年後會轉為赤字。除了加強浮濫支出的查核外，恐怕提高保費勢不可免。

9.老人照顧過度依賴家庭非正式照顧、外籍看護工照顧，以及機構式照顧；又因老年福利支出花在免費乘車上負擔沈重，各種老人津貼也未充分反映在老人照顧服務的使用上，一有選舉就微幅提高給付金額，其邊際效用不大，但財政負擔卻很高，導致老年福利支出的效果未顯現在國民生活品質的提升上。

10.為減低政府財政負荷，而引進營利式的服務提供，如大型老人住宅社區、老人照護之家、幼兒園等，產生稅制優惠與社會福利經費補助的模糊，以及機構化、商品化的不利後果，也有可能帶來隱藏的社會福利支出的增加。

如果不慎重處理這些社會福利支出的結構問題，社會福利支出即使再增加，也不見得能發揮減少社會問題、縮短資源分配不均，以及達成社會團結的效果。

### (三)社會行政主管部門設計

行政院已通過中央政府將設衛生與社會安全部，這是自 1987 年行政院組織法修正案提出以來，比較無爭議的一次，雖然社會福利界對這個部會簡稱「衛安部」(慰安部)的諧音有些意見，但基於已經等了 17 年，也懶得再多爭議，只期待趕快經立法院通過實施。但是對其所轄各司局處的組成非常關心，依行政院的說法這個新部會主管醫療健康資源及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物管理、中醫藥發展、

社會扶助、家庭及婦幼服務、國民年金、長期照顧、社會保險等。

顯然，這個部門掌管的是國民的經濟安全、健康、照顧、支持、保護等需求的滿足。就經濟安全面來看，應該包括社會保險、社會津貼、社會救助等三大方案。如果要將所有社會保險方案集中設立中央社會保險局，是一個較吻合國際潮流的作法，以免社會保險零散各處，不管人民的職業身分是什麼，其經濟安全保障都屬於社會安全範圍，實不應因身分別而有明顯差異。至於與社會救助、津貼可合併為一個司，稱為經濟(或社會)安全司也無妨。這個司要處理如何將現有社會津貼整合，以及協助人民維持基本生存，以免龐大的社會福利預算用在津貼上，卻效率不彰，與其這樣不如將預算用來作為鼓勵生育的家庭津貼，其社會目的更具體。

健康照顧的部分包括保健醫療資源的管理、疾病防治、藥物管理等。原來衛生署的組織就已非常龐大，包括醫政、藥政、食品衛生等處，中央健康保險、疾病管制、藥物食品檢驗、管制藥品管理、國民健康等局，以及各種委員會。如果以日本的厚生勞動部的組織規模，是將健康的部分分為醫政、健康、醫院管理、醫藥、食品保健等局處。我們新設的部門也可適度地整合醫療業務，避免組織太零散。

目前屬於福利服務的業務歸兒童局、家暴委員會、社會司三個單位主管，劃歸衛生與社會安全部之後，依人口屬性將兒童、少年、婦女、家庭，合併為兒童少年與家庭司，身心障礙、老人合併為老人與障礙司，是比較合理的安排，用長期照護司，就很值得爭論，若此，暫時不需要長期照護的身心障礙者與老人，會覺得自己

沒人管。

不管如何，這個新部會應該將政策制訂、監督的幕僚單位（司）與業務執行的機關（局）分清楚；也應將業務作有系統的分工，不要爲了承襲舊時代的包袱而勉強設機關或單位。也不要讓一個新部會一開始就落入爭地盤、卡大位，而誤了人民期待。

#### (四)服務輸送與人力規劃

目前的福利服務輸送體系，大量依賴民間組織，地方政府的社會福利工作人員嚴重不足，除了社會局編制的社會行政人員之外，就屬前省市府約聘社會工作人員，以及新設的家庭暴力暨性侵害防治中心的社會工作人員（有些縣市已更名社會工作人員，或社會工作師；有些縣市職稱仍然採社會行政人員）。因爲社會局編制內的社會行政人員人數有限，每一縣市只有20、30人，辦理越來越多的社政業務，已是忙得團團轉，能直接提供服務人民的時間不多，因此，真正屬於第一線提供人民貧窮救助、家庭暴力防治、兒童保護、少年服務、身心障礙者及其家庭服務、離婚家庭調解、單親家庭服務、隔代教養家庭服務、外籍配偶家庭服務、失業家庭服務、未成年懷孕家庭服務等，只靠600、700位社會工作者，或集中在縣市政府，或分散在各區的社會福利服務中心。其服務量之大，根本談不上品質。

如果我們期待靠這樣的人力配置就可以解決當前臺灣所面對的離婚、家暴、兒虐、性侵害、性交易、自殺、外籍配偶、身心障礙、老人、少年犯罪、中輟學生、更生保護、危機事件、災難救援、單親、隔代教養等層出不窮的問題，根本是緣木求魚。比較好的處理方式是建立以區域爲

單位的社會福利服務中心，其服務取向是以家庭爲單位的服務。每個社會福利服務中心有固定的轄區，以地理範圍與家庭數爲設立標準，如同歐洲國家的家庭醫師一般，負責固定範圍的家庭，才能解決當前社區功能鬆散，家庭、社會問題潛藏在社會各角落，越貧窮、越邊陲的地方，家庭需求協助的越迫切，然而，我們的社會福利體系卻鞭長莫及，或是被動因應，俟事情發生了再補救，往往生命已犧牲，或是付出的成本遠高於預防、及早介入的。

當然，這些家庭服務中心不一定完全公共化，可以委託民間辦理，但是，其中有一部分非靠公家提供不可，因爲有部分地區根本就缺乏民間組織，或是需要整合地方資源而又有賴政府出面者，或是某些業務涉及公權力的行使等。總之，政府必須出面整合地方資源，民間部門不可能全面考量社會需求而主動設立各種服務單位，爲了社會安定、生活品質，國家不可能坐視新興社會問題的出現，而思以舊單位、舊組織來因應，這是應付不來的。提供高品質、可接近的社會服務是一個國家進步的指標之一。

#### (五)勞工生活保障

全球化對勞工的負面影響是工會集中度降低，勞工意識質變，勞動條件被鬆解，工資更不均，勞工失業風險大，人力派遣、委託外包型式的勞動增加，以及部分工時勞工增多，這些都可能影響到勞工的生存機會與生活品質。

如果政府不對非典型勞動者的勞動條件加以規範，這些勞動者的權益將嚴重受損。我們很難阻止勞動市場的多元化、彈性化，但是，政府絕不應該以全球化趨勢作爲藉口，爲了提升競爭國家的實力，而

犧牲勞工的權益。

勞工退休金的個人儲蓄帳化已經將勞工從勞動意識的集體性推向各自保命的個體性，且資本家為了降低成本，資遣勞工或委外聘約，都已深深地傷害勞工的心；若再加上勞力派遣、部分工時、彈性工作的制度化，很難想像臺灣的勞工工作條件會有多惡化、工資會有多低下、失業風險會有多高。如果這些問題不透過就業政策來解決，結果將是社會救助、福利服務、健康保險的負擔加重，對整體社會政策的

政治、經濟、社會效果無益。恐怕這是繼解決前幾年失業問題之後，勞動政策的一大挑戰。

歷史告訴我們只要在資本主義體系下，不管是全球化，或是國際化，如果勞工及其家庭的生存機會受到嚴重的剝奪，不同形式的勞工抗爭運動就會出現。即使，中產階級會先以人道的方式提出處方，終究無法阻止抗爭的出現。

（本文作者為臺灣大學社會工作學系教授）

## 參考文獻

- 李瑞金編（2004）蔡漢賢教授及其社會福利觀，臺北：松慧出版。
- 林萬億（1995a）福利國，臺北：前衛出版。
- 林萬億（1995b）論中國國民黨的社會福利觀，編入林萬億主編，臺灣的社會福利：民間觀點，臺北：五南出版，1—36。
- 林萬億（1999）社會工作人力的需求與配置，社工專協會訊，39，2—9。
- 林萬億（2000）社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展，編入蕭新煌、林國明主編，臺灣的社會福利運動，臺北：巨流出版，71—134。
- 林萬億（2002）當代社會工作：理論與方法，臺北：五南出版。
- 林萬億（2004）面對後福利社會：當前臺灣社會工作的重要課題，論文發表於臺灣社會工作專業人員協會年會專題演講，2004 年 2 月 21 日，臺北縣政府。
- 林萬億、周淑美譯（2004）全球化與人類福利，（Vic George & Paul Wilding 原著），臺北：五南出版。
- 林萬億、陳毓文、秦文力（1997）社會福利公設民營模式與法制之研究，內政部委託研究。
- 高永興（1997）社會工作人力運用調查報告，社會工作實務季刊，創刊號，61—69。
- 高迪理（1994）臺灣地區社會福利組織體系及人力配制之規劃，社區發展季刊，67，47—52。
- 張初、林萬億、王永慈（2003）世界各國社會工作專業制度之比較及國內社工人力需求、運用、困境因應之調查評估研究，內政部委託研究。
- 黃煌雄、呂溪木、趙昌平（2002）我國社會福利總體檢報告，監察院。
- 魏啓林（2000）政府在造運動，臺北：晨星出版。
- Bell, Daniel (1973) *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books.
- Bendich, Marc (1989) "Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: an idea to be taken

- seriously”, in Sheila Kamerman and Alfred Kahn eds. *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press.
- Cutright, Phillips (1965) “Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs”, *American Journal of Sociology*, 70, 537-50.
- Daguerre, Anne (2004) “Importing Workfare Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour”, *Social Policy & Administration*, 38:1, 41-56.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996) *Welfare State in Transition: national adaptation in global economic*, Sage Publications.
- Esping-Andersen, Gøsta; Duncan Gallie; Anton Hemerijck and John Myles (2002) *Why We Need A New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Fagnani, Jeanne (2002) “Why do French women have more children than German women? Family policies and attitudes towards child care outside the home”, *Community, Work & Family*, 5:1, 103-119.
- Finn, Dan (2003) “The Employment-first Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People”, *Social Policy & Administration*, 37:7, 709-724.
- Galenson, Walter (1968) “Social Security and Economic Development: a quantitative approach”, *Industrial and Labour Relations Review*, 11:4, 559-69.
- George, Vic and Stewart Miller (1994) *Social Policy Towards 2000: squaring the welfare state*, London: Routledge.
- Heron, Alex (2002) “Family-friendly France?” *Family Matters*, 62, 46-47.
- Heclo, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Conn: Yale University Press.
- Jencks, C. (1992) *Rethinking Social Policy*, Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Jenson, Jane (2004) “Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children”, *Canadian Journal of Sociology*, 29:2, 169-192.
- Jæger, Mads Meier and Jon Kvist (2003) “Pressure on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better?” *Social Policy & Administration*, 37:6, 555-572.
- Kettner, Peter and Lawrence Martin (1987) *Purchase of Service Contracting*, Newbury Park, Ca: Sage.
- Korpi, Walter (2003) “Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization”, *Annu. Rev. Sociol.* 29, 589-609.
- Le Grand, Julian and Will Bartlett (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, London: Macmillan.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World*, London: Collins.
- Ohmae, K. (1996) *The End of Nation State*, NY: Free Press.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*, Reading, Ma: Addison Wesley.
- Pampel, Fred and John Williamson (1985) “Age Structure, Politics, and Cross-national Pat-

- terms of Public Pension Expenditures”, *American Sociological Review*, 50, 782-799.
- Pampel, Fred and John Williamson (1988) “Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies”, *American Journal of Sociology*, 93 : 6, 1424-56.
- Pampel, Fred (1994) *Population Aging, Class Context and Age Inequality in Public Spending*”, *American Journal of Sociology*, 100:1, 153-95.
- Patriquin, Larry (2001) “The Historical Uniqueness of the Clinton Welfare Reforms: a new level of social misery”, *Journal of Sociology and Social Welfare*, XXVIII:3, 71-94.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, Martin (2002) *Evaluating New Labour’s Welfare Reforms*, Bristol: the Policy Press.
- Quaid, Maeve (2002) *Workfare: why good social policy ideas go bad*, Toronto: University of Toronto Press.
- Rimlinger, Gaston (1966) “Welfare Policy and Economic Development: a comparative historical perspective”, *Journal of Economic History*, XXVI:4, 556-571.
- Scharpf, Fritz (2000) “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: vulnerabilities and options”, *Journal of European Public Policy*, 7:2, 190-228.
- Skocpol, Theda and Edwin Amenta (1986) “State and Social Policies” *Ann. Rev. Social* 12:131-57.
- Skocpol, Theda (1995) *Social Policy in the United States: future possibilities in historical perspective*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph (1986) *Economics of the Public Sector*, NY: W.W.Norton & Company.
- Stoesz, David (2002) “The American Welfare State at Twilight”, *Journal of Social Policy*, 31:3, 487-503.
- Sykes, Robert; Bruno Palier and Pauline M. Prior (2001) *Globalization and Welfare States: challenges and change*, Palgrave.
- Weir, Margaret and Theda Skocpol (1985) “State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States”, in P. Evans, et al., *Bringing the State Back In*, pp.107-63.
- Watanuki, Joji (1986) “Is There A Japanese-Type Welfare Society?”, *International Sociology*, 1:3, 259-269.
- Zeitlin, Jonathan and David Trubek (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American experiments*, Oxford University Press.
- Zincone, Giovanna and John Agnew (2000) “The Second Great Transformation: the Politics of Globalization in the Global North”, *Space & Polity*, 4:1, 5-21.
- Zylan, Yvonne and Sarah Soule (2000) “Ending Welfare as We Know It (Again): Welfare State Retrenchment, 1989-1995” *Social Forces*, 79 : 2, 623-652.