

德國社會福利行政體系之探究

陳君山

一、前言

福利國家與社會國（註一）——長久以來，作為一種社會發展的引導動力與民主政治的追求目標——正持續地喪失其吸引力。這種情形，不僅出現在專業領域公共論述的意見上，同時也透過維繫福利國家與社會國福利水平的過高成本，以及過度的官僚化顯現出來。

在所有的西方工業化國家裏，這樣一種「社會領域之國家化」（Verstaatlichung der Gesellschaft）的發展，持續擴大的國家支出已經逾越了適當的限度，且國家的福利保證，透過福利行政體系來履行，其結果，也造成一種高度專業化的福利官僚體制的不斷擴張，並伴隨著一股集權化的趨勢。值得注意的是，此種專業化、官僚化、以及集權化的「三位一體」（Trias）的形成，在發展初期，並不被認為是負面的。因為它們符合於當時通行的管理學觀念，即透過中央集權的統籌規劃、組織結構的層級化、及體系調控的專業化，以利推動各種社會福利任務。然而，過去廿餘年來，福利國家

與社會國的發展，受到經濟全球化的衝擊、以及隨之而來的民族國家調控可能性的降低與既有經濟基礎的侵蝕，且同時在其社會內部，亦由於日益擴張的個人化趨勢、以及伴隨出現的生活形式多元化，逐漸地喪失作為社會之共識基礎與領導圖像的功能。基於上述經濟與社會領域的各種發展，在現今西歐各福利國家裏，一種涉及到各類社會福利目標設定、福利供給任務履行、以及福利承擔者結構之重新界定及重新組織，成為一個重要的政治議題（Zimmer & Nahrlich, 1997）。

值得注意的是，上述有關「福利生產」（Wohlfahrtsproduktion）的各種制度上的重新界定及重新組織之趨勢，在具體實踐上，又因各國在社會福利體制、福利文化與發展背景迭有差異，展現出社會福利體系各種不同的面貌與特殊性，同時也發展出不同的回應方式與策略。在德國社會政策領域中，上述提及的各種發展趨勢與爭議，基本上，可以總括在「社會國的再造」（Umbau des Sozialstaats）這個核心論題之下（Braun, 1995, 1998; Zimmer & Nahrlich, 1997; Schulte, 1997）。不過，「社會國的再造」其意涵決不僅是限於有關

「福利生產」的各種制度上的重新架構與組織而已。其所顯示出來的意義，更遠超過僅將其視為是一種社會安全支出的削減、「去規制化策略」(Deregulierungsstrategien)或「民營化策略」(Privatisierungsstrategien)，在這裏，基本上，還涉及到一種對於社會安全與福利之政治責任的轉移。在此，除了反映了各種不同的政治目標與意象之外，特別涉及到一種國家以外之社會政策承擔者結構的分化(Ausdifferenzierung)，以及一種社會領域的自主性與共同體連帶精神的重新活化與復興(註二)。

爲了能夠瞭解隱藏於「社會國的再造」論述背後，德國社會福利行政體系制度上重新架構的開展原則與發展趨勢，且同時掌握德國各種社會政策承擔者結構的分化情形，本文首先擬論述德國社會福利體系結構的特殊性，尤其是針對德國社會福利體系的雙元結構(die duale Struktur)、「制度化的相輔原則」(institutionalisierte Subsidiaritätsprinzip)以及「社會自治原則」(das Prinzip sozialer Selbstverwaltung)加以說明。其次，擬將德國社會福利行政體系分別就垂直劃分與水平劃分二面向，來描繪當前德國福利行政體系的組織層級與各種福利承擔者結構。更進一步地，擬就德國社會福利體系的福利承擔者結構(Trägerstruktur)、規制結構(Regulierungsstruktur)、以及財務結構(Finanzierungsstruktur)等三個層面加以討論，以掌握德國社會福利行政體系運作的情形。再者，將論及當前德國社會福利體系所面臨之挑戰與各種未來發展趨勢。最後，則擬將德國社會福利體系作爲參照體系，論述其對於台灣社會福利體系所具有的啓發性意義。

二、德國社會福利體系之特殊性

在國際比較中，德國社會福利體系之特殊性，在於其社會福利體系的雙元結構、「相輔原則」、以及「社會自治原則」在社會福利體系中所扮演的角色。以下將針對此一雙元結構、「相輔原則」、以及「社會自治原則」進一步地加以闡述。

(一) 社會福利體系的雙元結構

在德國所開展出來現代的「社會福利結構」(Wohlfahrtsstruktur)表現在一種「公共的與自主性的福利承擔者」(öffentliche und freie Wohlfahrtspflege)的分工之上。在法律上，自主性的福利承擔者被嵌入國家總體的福利承擔者體系內且受到監督。在德國，自主性的福利承擔者的生存受到法律的保障，並與公共的福利承擔者共同擔負起福利促進義務與總體責任。在社會政策領域的國際比較中，此一社會福利結構稱爲德國社會福利體系的雙元結構，且被認爲是獨一無二的(Sachße, 1995)。

德國此一社會福利體系的雙元結構之出現，是在威瑪共和國時期。透過一九二二年頒行的帝國青少年福利法(Reichsjugendwohlfahrtsgesetz)與一九二四年頒行的帝國救濟義務章程(Reichsfürsorgepflichtverordnung)，以及各邦隨後配合頒行之施行法規，此一福利體系的雙元結構正式地錨定在德國社會福利

法制的基礎上，且一直持續迄今（Sachße, 1995）。稍後，聯邦社會救助法（Bundessozialhilfegesetz）的頒行與青少年福利法（Jugendwohlfahrtsgesetz）的修訂，又再次地提供機會來就德國社會福利體系的組織結構進行根本地釐清。在此二種法律之中，威瑪共和國時期對於自主性的福利承擔者的生存保障，不僅得以延續，且進一步地透過賦予自主性的福利承擔者優先地位而被加以擴大。

基本上，公共的福利承擔者與自主性的福利承擔者之間的夥伴關係（Partnerschaft）是透過一九六七年聯邦憲法法庭判決而確立，並在憲法與社會法上之制度化的相輔原則框架內，具體地見諸於聯邦社會救助法、兒童暨青少年救助法若干條文之中。也正是在此一基礎上，其所開展出來的公共的福利承擔者與自主性的福利承擔者的共同合作，在社會福利領域內，建構了一套完善且遍佈甚廣的福利支持體系，提供了福利需求者多樣的福利供給與選擇。過去數十年來，相對於公共的福利承擔者，自主性的福利承擔者享有一種福利服務供給的「優先性」，此一「優先性」意謂著，相對於公共的福利承擔者而言，自主性的福利承擔者在設置福利機構或設施時，應給予優先地位，且相對於自主性的福利承擔者組成的聯盟（Spitzenverbände）來說，聯邦政府、各邦政府、以及地方政府均擔負一種根本的促進責任（Förderverpflichtung）。此種介於公共的福利承擔者與自主性的福利承擔者之間的關係，乃是「相輔原則」（Subsidiaritätsprinzip）的一種制度化表現形式。

（二）「相輔原則」（Subsidiaritätsprinzip）

此一原則乃是由天主教社會教義所導引出來的一種規範性原則。「相輔原則」在此涉及到一種「權責規範」（Zuständigkeitsregel）的表達：即「對於那些較小單位自身有能力能夠履行的事務，則不應由較大單位來承擔」（Was die kleinere Einheit zu leisten imstande ist, soll nicht von der Größeren geleistet werden.）。換言之，在社會與政治生活領域中，依循此一原則，較大單位不當將那些較小單位自身即得以履行的各種任務承攬到其自身。在相輔原則中，個人對其自身具有責任，而基本的生活共同體則對其成員有責任且傳遞經驗，以讓個人在熟悉的環境中，產生最真實的安全感與歸屬感，所有的需求能夠依據情境的差異而給予最適切的滿足。此一相輔原則的核心意義在於，對個體的自由加以維護與避免對較大單位的過度要求。值得特別注意的是，較小單位相對於較大單位的優先性，僅是相輔原則的一個面向而已。根據學者Oswald von Nell-Breuning的見解，相輔原則尚具有另一個面向上的意涵：即讓較小單位能夠擁有能力來履行它的任務。不過，相輔原則的導向，絕不是意謂著在實際的情境下，國家能以此為藉口，而從其所必須承擔的責任中抽離出來，反倒是，國家必須更積極地承擔促進及培養較小單位擁有履行任務能力的責任（Braun, 1992）。

基於憲法上與社會法上制度化的相輔原則，自主性的福利承擔者享有一種優先地位。在實務上，此一優先地位更表現在，公共的福利承擔者在設置地方的福利機構與提供福利服務之前，必須要優先考慮到，是否已有自主性的福利承擔者提供合適的福利供給、其所提供的福利供給是否能夠予以擴充、或其是否能夠設置此類機

構。值得注意的是，儘管相輔原則有著相當的詮釋空間且具有爭議性，然而，在德國，在此一制度化的相輔原則之框架內，公共的與自主性的福利承擔者的共同合作極少產生衝突情況。這一點，亦讓德國在國際比較中，其各個自主性福利聯盟（Wohlfahrtsverbände）在社會政策領域內，較諸其它國家的類似組織，擁有更為強勢的地位（Höffer-Mehner, 1994）。

（三）「社會自治原則」

（Das Prinzip sozialer Selbstverwaltung）

德國社會福利體制，尤其是在社會保障領域裏，自治原則具有著極其重要的意義。在這裏，社會自治（soziale Selbstverwaltung）意謂著，在法律目標設定的框架裏，透過共同體的社會連帶，自我負責的、去中心化的來執行各類任務。基本上，社會自治原則是與制度化的相輔原則，彼此相互扣連、互相呼應。此外，社會自治的一個重要的作用是，在社會政策領域裏，減輕國家的負擔（Staatsentlastung）。在社會福利發展過程中，國家及其決策機關，必須面對各種任務的分化速率與複雜化程度日益提升的情形。這種任務分化與複雜化現象，極易造成國家官僚體系在決策與執行層面的沉重負擔，這類負擔的日益擴大，經常是許多政治決策品質無法有效提升的一個重要原因。透過一種自治領域的擴大，國家才能夠減輕其負擔，並改善各種國家活動的品質（Lampert, 1994；Anheier, 1997）。

三、德國社會福利體系之行政層級架構

德國社會福利行政體系在中央層級上為聯邦政府；在各邦層級上，則是各邦政府；而在區域與地方層級上，則將各行政區政府、以及縣、城市、鄉鎮視為社會福利行政體系的一部分（註三）。

聯邦政府作為社會福利行政的最高層級，在憲法與各種既存法律的框架裏，具有其自主性。特別是負責有關社會政策、就業與勞動政策、所得政策、以及衛生保健政策等之設計規劃。此外，與社會政策有直接關聯的各主要部會，分別為聯邦勞動暨社會部、聯邦家庭、老年、婦女、暨青少年福利部、以及聯邦衛生保健部（Lampert, 1994）。各邦政府與其所屬的行政機關在涉及社會政策相關的聯邦法律，絕大部分是依據基本法第三十條與八十三條作為各邦自身的事務，或依據基本法第八十五條受聯邦所委託，來加以執行。各縣、城市、及鄉鎮則是在地區層級上，來執行聯邦與各邦社會政策相關的各種法律規章，特別是有關住宅政策的法規與聯邦社會救助法等。此外，各邦在（補充各種聯邦所制定政策的）家庭政策、衛生保健政策、教育政策、住宅政策、以及財產形成政策等，仍擁有若干政策開展的可能性。

依據各邦憲章，各鄉鎮，在其自身的管轄範圍裏，執行有關住宅營造與住宅監督、福利服務供給、衛生保健事業、以及老年福利服務。值得強調的是，由於地方當局在有關社會政策的決策上未具

立法權限，是以，經常會讓人們忽略它們在社會政策的執行上所具有的重要性：各鄉鎮對於各類社會福利的基礎設施、機構，尤其是醫院、老人安養院、青少年中途之家、身心障礙者庇護工廠、以及諮詢中心等（其中部分是與自主性福利承擔者共同合作），進行設計規劃，且提供財務支援，以及在相當大的程度上，提供各種社會福利服務（社會福利行政、衛生保健服務、教育諮詢、及青少年福利等）人員的保障與財務的資助（Lampert, 1994）。

有關德國聯邦、各邦、以及地方的社會福利行政之組織層級架構（即行政層級的垂直劃分），可參考下表：（參見表一）

表一 德國中央與地方社會福利行政層級之垂直劃分(1)

聯邦（聯邦行政）聯邦部會作為聯邦最高主管當局，聯邦上級機關、聯邦中級機關、以及地區機關（對於健康扶助、青少年扶助與社會救助不具重要性）	衛生保健扶助 聯邦衛生保健部	青少年扶助 聯邦家庭、老年、婦女、青少年福利部	社會救助 聯邦保健部 聯邦勞動暨社會部
各邦（邦行政）各邦部會作為各邦最高主管當局、各邦上級機關、各邦中級機關（例如，市長）、以及地區機關	各邦主管部（部分是多中級機關）作為地區衛生保健局之專責監督機關	各邦最高的行政當局、各邦青少年福利局（或多個）各邦青少年扶助委員會(5)	社會救助之跨地區福利承擔者(6)

地方（地方自治）地區衛生保健局青少年福利局社會局作為聯合會、地區福利（一般說來，聯合會（結合多個縣和／或鄉鎮）、構）（非屬縣的）城市（非屬縣的）城市

促進委員會
社會救助的機關

- (1) 因為衛生保健扶助（例如，醫院財政收支法）、青少年扶助（兒童暨青少年福利法第三條）、以及社會救助（聯邦社會救助法第十條、第九十三條）的各項任務，乃是由公共的與自主性的福利承擔者加以執行，是以青少年福利聯合會與福利聯盟的建立及（自行決定的）任務配置（Aufgabenstellung）也對於國家的與地方的社會行政具有特別的重要性。
- (2) 地方自治在德國原則上是二層級（2stufig）建立起來，（非屬縣的）城市（Kreisfreie Städte）乃是與縣、鄉鎮屬同一個行政層級。
- (3) 在青少年扶助領域裏，屬於聯邦的任務，兒童暨青少年福利法第八十三條；屬聯邦青少年福利監督委員會（Bundesjugendkuratorium），兒童暨青少年福利法第八十三條。
- (4) 參見一九三四年三月七日健康事業劃一法（健康法）第一條與第四條。
- (5) 青少年扶助各種不同層級的建立及任務配置；兒童暨青少年福利法第六十九條以下條文（青少年福利局官員／各邦青少年福利局官員）以及第八十二條（各邦最高主管當局）。
- (6) 社會救助的承擔者：兒童暨青少年福利法第九條，以及第九十六條以下條文。

來源：D. Krefz / I. Mielenz: Wörterbuch soziale Arbeit, S. 501. 引自 Harald Hottelet (1998): Das System öffentlicher und freier Träger sowie gewerblicher Anbieter sozialer (Dienst-) Leistungen, in: Arnold, Ulli/Maelicke Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S.137-199. Hier: 145.

四、社會福利體系之承擔者結構

就德國社會福利體系之承擔者結構而言，各種福利服務的供給是由下列的承擔者所提供：（Bäcker et al., 2000; Lampert, 1994）

1. 公共的福利承擔者，包含：

- 各區域法人（Gebietskörperschaften）。
- 各社會保險承擔者。
- 城市（Städte）、縣（Kreise）及鄉鎮（Gemeinde）作為地區福利承擔者（örtliche Träger）。

— 各邦及各種具特殊地位的地方當局聯合會（die übergeordnete Kommunalverbände）作為跨地區福利承擔者。

2. 自主性的福利承擔者，包含：

- 六大自主性福利聯盟，以及與其相結合的各類組織、社團、協會、以及聯合會。
- 各教會，以及其它的宗教團體。
- 其它被認可為公益團體的各類福利組織。
- 3. 私營的福利承擔者，主要涉及到
- 一個人，其提供案主福利服務，並依照勞務給付原則（Sachleistungsprinzip）（註四），向第三者（例如各保險承擔者）收取報酬（例如醫生、私人特殊教育者）。
- 小型企業（例如私人照護者）。
- 大型社會福利企業，經常是以連鎖形式出現，並以股份有限

公司（GmbH）的形式註冊（例如私營安養機構、照護院等）。

（一）公共的福利承擔者

除了上開提及的各區域法人之外，公共的福利承擔者首先應提及的是各類社會保險承擔者，這些承擔者對於它們的被保險人或者是成員，在其責任範圍內，提供特定的社會福利服務，或者是在多數的情況下——依據保險契約規定，支付其它福利承擔者（公共的、公益的／自主性的、或私營的）勞務報酬。另外，其它公共的福利承擔者尚包含城市、縣、及鄉鎮（Gemeinden），作為地區的福利承擔者，它們除了擔負各種傳統的社會福利服務提供外，亦須擔負提供有關青少年、家庭、以及老年扶助等各類福利服務提供的責任。為了執行這些社會福利服務，城市、縣、以及鄉鎮分別設置了專責的局處、各類執行機構、以及辦理各種活動。不過，依據制度化的相輔原則，這些任務在相當大的程度上，是交由被認可為具公益性質的自主性福利承擔者來履行。在地區的層級上，最重要的社會福利主管局處則為社會局、青少年福利局、以及保健局。現今，所有的城市、縣均須設置這三種專責機關。此外，若干地區的公共的福利承擔者也成立了各種區域間的福利合作聯合會（Zweckverbände）來共同履行各項社會福利任務（Bäcker et al., 2000）。

然而，對於某些特定群體的社會福利任務，並不是由各城市、縣、及鄉鎮所管轄，而是交由各邦或跨地區的福利承擔者——特別是依據聯邦社會救助法與青少年福利法所規定的跨地區的福利承擔者——來履行。除了諮詢且部分亦具有監督調控各地區福利承擔者之

外，跨地區的福利承擔者之管轄權尚涉及到某些社會福利任務，它們的執行特別地困難、且／或特別地昂貴、且／或存在著一種社會國的特定利益考量，有必要儘可能一致性地來執行。因為這類任務的執行，若交由那些能力不足或財政困難的地方當局自行承擔，將是過於苛求。此外，也經常會涉及到某些任務，由於其需求極為少量，各個地方當局若針對此類任務自行開辦或提供相關的福利服務，就福利成本考量而言，並不值得這樣做（Chen, 2001）。

（二）自主性的福利承擔者

有關德國社會福利服務組織化供給的特色在於，自主性的福利承擔者參與了各項任務的執行。尤其是六大自主性福利聯盟及那些與其相結合的福利承擔者、教會和其它宗教團體、以及那些透過地方政策委員會認可為公益團體，它們多數是各種小型福利組織、社會福利參與倡議團體（sozial engagierte Initiativen）、及自助團體等等。自主性福利承擔者大多數是以登記為社團的法律形式存在，另外有些是以基金會或公益性的股份有限公司的形式組織起來。德國最重要的自主性福利承擔者為自主性利聯盟。現今存在著六大自主性福利聯盟，分別為勞動者福利聯盟（AWO）、德國明愛會（DCV）、福音新教福利事業會（DW）、德國等價福利聯盟（DPMV）、德國紅十字會（DRK）、以及德國猶太人中央理事會福利中心（Zwitsch）（Hotteliet, 1998; Bäcker et al., 2000; Chen, 2001）。

（三）私營的福利承擔者

除了公共的與自主性的福利承擔者外，尚有在各地提供社會福利服務之私營的福利承擔者。一般而言，它們乃是私營的，亦即經由市場價格來維持財務，然而，這類私營的福利承擔者，部分亦可在勞務給付原則的框架內，提供各類福利服務，並從各類社會保險承擔者，獲取勞務報酬。現今在德國，特別在長期照護的領域內，伴隨著長期照護保險法的施行，這類私營的福利承擔者其重要性亦逐漸地提升（陳君山，一九九七；Pabst, 1998; Bäcker et al., 2000）。

五、社會福利體系之規制結構

在德國，社會福利行政各不同行政層級間之調控結構，充分地表現出聯邦制的精神。在各種聯邦法律——例如聯邦社會救助法、兒童暨青少年福利法、以及照護保險法——的框架內，所規定的各項任務與揭示的各種責任，在各邦層級上，透過一種個別的立法來具體落實。透過這類由各邦自行訂立的施行法規（Ausführungsgesetze），各類福利服務的規模與範圍，得以視各區域情況的不同而有所變化。各種聯邦與各邦的法律規章賦予了地方當局，其作為地方的福利承擔者，對於所規定的各類任務與責任的實際施行來負責。然而，對於特別困難且／或高成本的福利服務任務，則交由個別的跨地區福利承擔者來履行。

所有的聯邦與各邦法律規章，除了規定了基本的任務與責任之外，大多數也規範了福利服務供給的組織架構原則，然而具體的落實與開展則是交由個別的施行機關，亦即地區的福利承擔者與跨地

區的福利承擔者來自行決定。藉此賦予了施行機關在福利服務的內容上更多的開展可能性，這一點特別是透過許多法律上的審議斟酌權限、能夠與應當的規定，也就是透過一種不明確規定的法律概念來達成 (Bäcker et al., 2000)。在此，有關這些任務與責任的具體安排與開展地方當局從法律的規定中擁有著相對的自由，且以地區需求狀況、以及其它的地區的各種特殊性來作為引導。這也正是地方當局在它們的地方自治法的框架中組織的自由與高度的人事自主權的明白表現。在實務運作上，各類福利服務不僅是透過地方當局，同時也由自主性福利承擔者所提供。然而，在此應強調的是，當地方當局與自主性福利承擔者透過共同合作來履行法律上所規定的各種任務與責任時，對於自主性福利承擔者的自主性 (Autonomie) 必須被特別地顧及。雖然，自主性的福利承擔者履行其任務時，在相當大的程度上，必須仰賴於公共的經費的挹注。不過，對於其所擔負的各項任務的內容之安排與開展，乃是完全自主地依循著個別斟酌考量來決定，並不受地方當局的干預或影響，藉此能繼續地保有其自身意識型態與世界觀的導引方針。事實上，在德國，絕大多數的福利服務承擔者聯邦僅能極其微弱地予以調控。在此，各種中央集權式的規定，不僅會受到各種自主性福利承擔者的反對，同時也往往招致地方當局與各邦的抗拒 (Alber, 1995)。

六、社會福利體系之財務結構

就社會保險承擔者而言，各種福利服務的使用與財務支付是遵循

著勞務給付原則。所需經費絕大部分是透過保費的繳納而獲得。有關公共的福利承擔者的財務必須就地區福利承擔者與跨地區福利承擔者加以區分。祇要各邦政府自身為福利服務的承擔者，則對此所需的資金即由各邦預算自行編列加以支付。跨地區福利承擔者所需資金來源則是絕大部分透過各成員（城市、縣、以及鄉鎮）視個別的福利服務與福利服務機構的使用需求來加以分攤。除此之外，它們也能夠獲得一定程度的各邦資金補助，而一部分對於特定的個別任務（大多數為專案計畫）亦能獲得聯邦的各種促進資金 (Fördermittel) 之補助。

作為地區福利承擔者的城市、縣、以及鄉鎮，它們的財務結構則與上述情形有著極大的不同。儘管在聯邦與各邦法律的委託行政框架內中，地方當局必須履行許多「必要的任務」(Pflichtaufgabe)，然而，這類任務僅少部分的支出，能夠獲得聯邦與各邦的資金挹注。絕大部分的支出均須由各地地方當局自行編列預算來支應。換言之，若是縣自身作為社會福利機構經營者與福利服務承擔者，則相關的費用即須由自己的預算來支付，或者是與其它屬於縣的城市、鄉鎮在財務上來共同分擔 (Bäcker et al., 2000)。

一般而言，地方當局的財政支出的資金來源，主要是來自於下列五項 (Bäcker et al., 2000; Chen, 2001)：

——各種稅收——它們可以是自行開徵或上繳的扣留款項——以及在稅收分配的框架中所分配到的所得稅的部分。

——在一般性稅收分配的框架中分配到的種種聯邦與各邦的補助，尤其是對於各種必要的任務與其它的委託事項、以及介於個別地方當局之間不同財政能力的平準 (Ausgleich)。

民眾接受各項勞務給付所需支付的各種規費、報酬、以及應繳費用。一般而言，此部分所佔比例極少，至多維持成本而已。。

——其它的收入——例如販售土地；或者是財產收益——諸如利息或租金等。

——各項屬於地方當局應履行任務的擴張，若透過上開的收入來源仍無法完全支應，則地方當局亦經常會採取貸款的方式，作為籌措資金的另類可能性。惟在此仍須受到各種相關法令的規範與限制。有關德國社會福利行政體系內各區域法人（聯邦、各邦以及地方）之任務與財政的權責劃分，可參考下表：（參見表二）

表二 德國社會行政體系中各區域法人之任務與財政權責劃分

聯邦	各邦	地方
育兒津貼、失業扶助、特別的勞動市場方案、年金保險補助、聯邦勞動總署補助、老農年金補助、以及與各邦共同承擔的戰爭受難者給養、住宅津貼與教育促進	醫院財政、公共的健康事業、特別的勞動市場方案、以及與聯邦共同承擔的戰爭受難者給養、住宅津貼與教育促進、援助地方社會救助與青少年扶助、以及依據難民收容條例的各項給付	社會救助與青少年扶助、各種志願性社會福利給付、依據難民收容條例的各項給付
除此之外，聯邦、各邦、以及地方作為「雇主」，提供予它們的公務員各種完善的社會保障，同樣地也提供它們的勞動者與雇員各種社會保險的給付。		

來源：Gerhard Bäcker/Reinhard Bispinck/Klaus Hofemann/Gerhard

Naegele: Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2000, S. 55.

相對於公共的福利承擔者而言，自主性的福利承擔者則擁有較廣泛的財務來源管道。它們的收入來源如下（Chen, 2001）：

——各種公共的資助：制度化的相輔原則架構出一種自主性的福利承擔者與地方當局共同合作的框架，在此一框架內，各自自主性的福利承擔者，其所提供的各種福利服務的費用，可由聯邦、各邦、跨地區福利承擔者、以及地方當局來獲得勞務報酬。

——對於所提供的各種福利服務收取合理的勞務報酬。這類勞務報酬，既可由勞務接受者自身，其具有扶養義務的親屬、或透過它的社會福利給付承擔者得到部分的或全額的支付。

——自有資金：自有資金乃是作為勞務的支付財務來源的一個最重要的基礎，基本上，這類資金是從社會大眾所匯聚而來的。它們包括了捐款、福利郵票、樂透彩券收益、募款——在教會性質的聯合會之捐獻金與透過教會捐所累積的資金——，以及私人捐贈、遺產贈與、及基金孳息等等。

七、當前德國社會行政體系所面臨之問題

當前德國社會行政體系所面臨的問題，基本上，可將其歸納為

下列幾點：

(一) 福利服務「法制化」之批評

在福利國家各種給付與安全體系的制度化建構的過程裏，各種社會政策的程序化，主要乃是以各種理性化判斷來作為導向。在此，特別是涉及到將各類社會福利需求與社會福利給付予以「法制化」(Verrechtlichung)。不可否認地，社會福利需求與給付之法制化，若從服務供給的標準化、福利最低標準的保障、以及避免民眾受到不合理的差別待遇等方面來評價，是有其優點，然而，卻也伴隨著下列的各種缺點(Lampert, 1994)：

— 受到以選舉策略為重點的影響，福利供給的優位性往往是以各類現金給付的與消費性的社會性移轉優於各種投資性的福利服務給付，以及優於加強那些在經濟上與社會上實質的弱勢團體的社會政策，

— 日趨複雜的法律規章，造成了決策權限的一種實質轉移。換言之，決策權限逐漸地由立法部門轉移到行政部門——或者是說，轉移到科層體制和社會行政之上。

— 造成基層的財務能力之日益不足。

— 忽視各個鄉鎮的特殊社會政策需求。

(二) 福利服務科層化之批評

在社會行政的科層體系內，公務員與其它公共勤務人員的專業化——伴隨著法律規章的複雜化，賦予了各行政部門日益擴大的自主

性。這種自主性，反倒在一種標榜強化行政效能的掩護下，造成諸如社會安全體系的僵化、社會法制複雜性的提高、及社會政策各機關在結構上與功能上重疊情形的維持，同時也讓各種社會福利給付欠缺一種因應實際需求的調適性，往往成為各類社會改革的阻力。

(三) 福利服務供給之調控問題

各種福利供給應如何來予以調控(Steuerung)，且各個福利承擔者和所提供的各種福利供給，又如何能夠在一種「福利混合」的結構下，判定其重要性並加以網絡化，俾能將資源整合起來，避免各福利承擔者彼此間的摩擦損耗？倘若將「社會福利創新」(soziale Innovation)理解為對於各種不同的福利供給經驗與實驗的允許與促進的話，其成果若僅限於肯定某些福利供給是值得加以促進與鼓勵，並不足夠，必須能夠將成果擴大到一種網絡化的面向，方具有意義。換言之，地方社會行政當局、自主性福利聯盟、行動者(例如醫師)、各種收容、養護機構、私營的福利承擔者、以及自助團體等，能夠形成福利供給網絡，透過此一網絡填補當前各種福利服務供給的缺口，並規劃更適切的給養形式來改進福利服務給付的品質(Bäcker et al., 1995)。

(四) 各種任務分化趨勢衍生之問題

地方當局的社會福利服務任務的分化，衍生出若干的問題。可將其臚列如下：(Bäcker et al., 1995)

— 社會行政機關(例如青少年福利局、衛生保健局、社會局)

內部任務執行的零碎化，不僅在社會福利服務領域裏帶來了大量的多重責任歸屬的問題，同時也造成了行政體系的不可看透性（Unübersichtlichkeit）、民眾的接受程度降低等問題。

——更進一步衍生出的危險是，日益增長的各種協調與合作問題上。此類問題，一方面出現在提供福利服務之公共的福利承擔者內部本身，另一方面則出現在介於公共的、各自主性福利聯盟的、以及自助團體所提供的各類福利服務之間。

——另一問題則發生在社會福利行政逐漸地喪失了一種與案主相關聯的、成果導向的目標設定，而僅是力求行政上所規定的福利服務的指標的完成。

——此外，各種福利服務指標涉及到各種選擇的過程，其導致不公平的資源分配與資源匯集；當前的（尤其是那些受到大眾媒體注意的）問題情境已經相當程度法制化的，均特別地被重視。相反的，那些潛在的問題、或是那些尚未受損的生活領域，在一種預防的意義脈絡下，卻始終受到忽視。

——基於長期失業與日益提升的社會救助支出，提高了地方當局在社會福利領域內，對於各種公共的任務進行機會成本的計算。但由於缺乏品質保障標準與各種任務責任明確歸屬，這種掙節壓力對於福利服務的成長與品質往往造成負面的影響。

（五）自主性福利聯盟所面臨之轉型壓力

儘管德國六大自主性福利聯盟，基於制度化的相輔原則，享有福利服務供給的優先地位，然而，此一優先地位，在各種公共領域

的各種論述中，卻經常面對各種對正當性的質疑與辯詰。尤其是，此一公益原則，常被質疑為在替無效率的福利服務供給結構作辯護。此外，當前若干社會與經濟發展的趨勢，亦讓各個自主性福利聯盟處於巨大的改革壓力下。可將其整理歸納如下（Bäcker et al., 1995）：

——公共財源的危機，

——地方當局各種新的調控模式，

——社會變遷的影響與民眾對於大型福利聯盟愈來愈低的接受程度，造成傳統志願服務的衰微，

——社會福利立法的改變（例如在新修訂的聯邦社會救助法、長期照護保險法裏，若干基本原則的調整），

——在若干社會福利領域（例如長期照護領域）面臨日漸增強的私營福利承擔者之競爭，

——歐盟社會政策整合的影響。

八、德國社會福利行政體系之發展趨勢

就當前德國社會福利行政體系的發展趨勢而言，基本上，可約略歸納為下述幾點：

（一）福利承擔者結構的多元化

在青少年福利與社會救助領域內，各種自行組成的福利倡議團體及各類自助團體的出現與擴展，被認為是對於傳統公共的福利承擔者的官僚化與專業化的不滿回應，以及作為一種有別於統合式的福利卡特爾的另類選擇。自從七〇年代以來，這類小型的、以強調連帶為基礎而組織起來的倡議團體與自助團體的出現與發展，對於迄今仍被自主性福利承擔者視為理所當然應享有的特權及與優先性，形成一種挑戰。值得注意的是，在政治上，聯邦、各邦、以及地方層級的公共的承擔者，均承認這種「承擔者結構的多元化」(Pluralisierung der Trägerlandschaft)，不僅在社會福利專業會議的決議上與專家委員會的官方報告上，甚至在有關兒童暨青少年福利法的若干解釋上，均表現出對於此種承擔者結構多元化的認可與重視(Olk, 1995)。

(二) 各種社會行政部門的新調控模式 (Neue Steuerungsmodelle)

從歐盟社會政策的「和諧化」(Hamonisierung)過程中，不難理解到，現今社會政策領域中，一種經濟性的思維其重要性正與日俱增。這種強調「經濟具有凌駕於社會的優勢地位」的觀點，透過在公共行政領域內的各種討論，並引進各種新的調控模式更得到進一步地加強。依據這些新的調控模式，在公共行政的領域內，各種企業管理的觀念毋須再受到傳統有關公共勤務的界限所羈絆。若干學者更提出，即使是公共行政亦應轉型為服務業(Dienstleistungsbetriebe)，承受競爭的壓力以促進經營成效、

節省成本、提升各種服務品質，並得以在一種顧客導向的引導下，顧及且滿足需求者的喜好與意願。總括在此一稱為「新公共管理」(new public management)的概念下，許多地方當局進行社會福利行政革新，引進企業管理的各類效能與效率的評判標準，來衡量既有的各類公共的任務是否合於經濟性，同時亦將若干傳統上被視為公共的任務，以契約的方式，委託非國家的承擔者來經營或執行(Olk, 1994)。這種公共行政(含社會行政)架構的根本轉型，亦同時得到社會立法基本原則的若干改變的掩護。在新近的社會立法裏，「減輕國家負擔」(Staatsentlastung)成為了共通的語彙，在此，國家的福利保證責任與透過非國家的承擔者所提供的實質勞務供給之間，被予以徹底地分離(Olk, 1995)。此一發展趨勢，尤其明顯地表現在將私營福利承擔者、非屬福利聯盟的福利社團、福利倡議團體、以及自助團體等，導入公共的福利承擔者與自主性福利承擔者共同合作的框架內。

(三) 介於公共的與自主性的福利承擔者之間的新團結

過去幾年來，在社會政策領域中，存在著一種「新團結」(neuer Schulterschluss)的呼籲。這裏所指涉的「新團結」，代表著一種對於傳統上，建立在由公共的與自主性福利承擔者共同合作所開展的雙元體系，其源初的指引理念與導向之活化與復興(Manderscheid, 1995)。以聯邦社會救助法第十條、以及兒童暨青少年福利法第四條為基礎，建立起公共的與自主性福利承擔者之間的夥伴關係，在地

方層級上，雙方具有共同合作的義務，以確保所接受各類委託事項能確實履行，並對地方各種社會福利基礎結構的建立與擴展，承擔起共同的責任。然而，當前因現金給付的福利支出的擴大，已讓地方當局陷入財務困難的處境。是以，在面臨著此種共同難題的情況下，應採取何種策略，方能夠在既存的財政壓力下，繼續地維持公共的與自主性福利承擔者間的關係、保有彼此間的行動能力，便成為彼此共同思索的議題。就此點而言，彼此行動空間所受到的各種侷限，更能夠將公共的與自主性福利承擔者緊密地結合在一起。「新團結」的提出，即強調在彼此關係重新界定與穩固化的過程中，公共的與自主性福利承擔者更需要促進彼此間的合作、摒棄過去所衍生出來的若干本位主義的想法。

(四) 自主性福利承擔者的企業化與經濟化

就功能上而言，德國各自主性福利聯盟一直是「肩負著國家責任與扮演作為各種社會連帶與志願服務促進者的角色」(Evers, 1990)。然而，過去幾年來，自主性福利聯盟所面臨的一種介於日趨升高的經濟化壓力和傳統的、低效率的組織結構間的緊張，亦不斷增強。特別是在新的社會立法的框架內，將私營福利承擔者與具公益性質的自主性福利承擔者置於社會政策承擔者總體體系之同等地位，更讓自主性福利聯盟面臨來自於私營福利承擔者的競爭威脅。

在這種情況下，在各自主性福利聯盟內部，提出若干有關「社會福利管理」(Sozialmanagement) 概念的討論。此一概念背後，

隱含著將各種管理概念移植到社會福利組織內部的思維邏輯。在此種思維下，社會福利領域等同於「社會福利市場」，一種以市場經濟為核心的觀點日趨明顯，並強調企業管理領域內各類觀點——如目標設定、人力規劃、策劃與控管、組織發展、企業策略管理等——的導入，俾讓具公益性質的福利承擔者的角色轉型為市場的服務提供者。此類觀點，更清楚地表現在強調自主性福利承擔者的企業形象塑造，以及引入精簡管理等方面的討論上 (Backer et al., 1995)。

有別於傳統企業形象，若干自主性福利承擔者日益趨向於將自身定位為服務性企業 (Dienstleistungsunternehmen)。為了維持自身在社會福利市場裏，福利供給價格與品質的競爭優勢及地位的穩定，它們採取現代的管理理念與策略，各類機構的設施與勞務，均依照各種企業管理的判準來評估及開辦，並將部分的勞務，改採私人企業的營運方式來經營。在此一脈絡下，不難瞭解到，何以在過去數年中，若干自主性福利承擔者成立或轉型為股份有限公司 (GmbH) 或具公益性質的股份有限公司 (gemeinnützige GmbH) (Flierl, 1992; Olk, 1995; Backer et al., 1995)。

(五) 公共的福利承擔者的典範轉變

除了前面提及自主性福利承擔者所面臨的轉型外，過去十餘年來，在一種新的社會福利管理的觀念引導下，公共的福利承擔者，也進行著一種典範轉移，亦即從官僚化組織的福利承擔者與福利服務規劃者，轉變為介於各個不同的行動層級與行動者（例如各邦、

地方當局、自主性福利聯盟、私營的福利承擔者、以及自助團體等)間的中介者、協調者、及財務資助者的角色。其任務主要是著重在各個舊的、新的福利承擔者的多樣性中,進行協調並予以網絡化,同時藉由一種使用者導向的指引,來結合各類福利承擔者所提供的各種福利供給項目,以達成福利產出之一種最低限度的一致性,及各種任務執行與角色分工的透明度(Transparenz)。更具體來說,這裏涉及到福利產出的品質管理與控制、各種活動的框架規劃、各類福利供給的基本原則設定、福利服務的標準化、以及在各種需求的情況,確保財務的穩定(Ölk, 1995; Bæcker et al., 1995)。

(六) 不同層級行動者間網絡化需求的滿足

在複雜的福利承擔者結構中,要企求發揮完善的調控功能,必須要仰賴一種現代的行政效能形構(Leistungsprofil)的建立,才得以實現。而這樣的一種行政形構的建立,其前提又必須建立網絡化需求的滿足之上。在過去數年中,無論是在聯邦、各邦、以及地方的層級上,均進行若干有關福利供給網絡化的嘗試,亦累積了相當的成果。總體而言,此種網絡化的需求,至少是反映在下列四個層面上:

— 地區的政策領域(例如社會福利政策須配合教育政策、文化政策、及健康政策等),

— 個別的供給類型(例如介於各種不同居家式的、半機構式的、以及機構式的扶助類型間之過渡階段或銜接點;介於健康給養與長期照護的網絡化;介於個別的參與者其復健過程的網絡化),

— 福利服務提供者(例如私營的福利承擔者、公共的福利承擔者、自主性福利承擔者、以及自助團體等),

— 個別的行政部門(例如社會局、衛生保健局、以及外事局等)。在相當程度上,尚有為數眾多的有關社會福利服務的成本承擔者(例如老年的與社會救助的承擔者、社會保險承擔者、長期照護保險公團、其它的福利承擔者、自費者、家屬),凡此均突顯出網絡化所具有的重要性。

九、德國與我國社會福利體系結構性特徵之比較

在瞭解了德國社會福利體系的特殊性、福利承擔者結構、社會福利行政體系運作、及當前德國社會福利體系所面臨的挑戰與各種未來發展趨勢之後,有必要進一步來探討德國經驗對我國社會福利體系的未來開展所具有的啟發性意義。惟在進行德國經驗參照之前,擬先針對德國與我國的社會福利體系之結構性特徵來加以比較,並嘗試在此一比較的基礎上,來掌握當前我國社會福利體系開展面臨的結構性困境,再進一步地來說明德國經驗所能提供的借鏡與啟示。

有關德國社會福利體系與我國社會福利體系的結構性特徵之比較,可就社會福利體系之規制結構、財務結構、及供給結構等三個面向來進行,其異同整理如下表:(參見表三)(Chen, 2001)

表三 德國與我國社會福利服務的結構性特徵之比較

社會福利服務之規制結構	德國	我國
	中央政府的微弱調控；地區公共的福利承擔者本身具有高度的自主性，決定其福利服務的供給方式與內容；	中央政府的高度調控；地區公共的福利承擔者必須接受中央政府所設定的指標與法律上的監督；
社會福利服務之財務結構	自主性福利承擔者的行動自主性受到充分的尊重與保障。	自主性福利承擔者的行動自主性受到相當程度的限制。
	社會福利服務的財務來源來自於政府的預算編列與各種社會保險的預算編列；	社會福利服務的財務來源來自於政府的預算編列與全民健康保險之部分預算編列；
	在社會福利服務領域中，地方是主要的財務承擔者；自主性福利承擔者其財務來源為混合式。	多數自主性福利承擔者其財務來源是混合式的，其中相當程度上得依賴國家的補助；地方本身高度地仰賴中央政府的財務補助；自主性福利承擔者其財務來源為混合式。
社會福利服務之供給結構	自主性福利承擔者高度地參與社會福利服務的提供；公共的福利承擔者與自主性福利承擔者間的關係乃是以建立在「制度化的相輔原則」基礎上的各種規定來加以規制；自主性福利承擔者在社會福利領域裏，其福利供給的提供具有優先性。	自主性福利承擔者所提供的福利服務被視為是對於公共的福利承擔者所提供的福利服務的一種補充；在社會福利領域裏的各種中介團體所發揮的功能極為零散，且往往僅扮演一種邊緣的角色。

來源：Chen, Jinn-Shan (2001): Soziale Dienste in Taiwan-

Soziale Dienste für ältere Menschen als Analysebereich, Dissertation, Universitätsbibliothek Trier, S.248.

透過上表所臚列關於德國與我國社會福利服務體系的結構性特徵比較，個人以為德國經驗對於我國未來社會福利體系的開展，實具有下列幾項啟發性意義：

——社會福利行政體系的「去中心化」：在過去幾年中，我國社會福利體系在受到所謂的「福利混合」、「民營化」、及「去中心化」等概念的影響下，在社會福利供給的領域裏，亦引入了若干的創新作法或實驗計畫，例如「公辦民營」、「社會福利社區化」等，然而，其成效往往不如預期。究其原因，雖然若干參與學者從制度層面或文化層面提出若干解釋，然個人認為，行政的權責未能「去中心化」實為問題癥結之所在。但值得注意的是，這種行政權責「去中心化」的真正意含，透過德國經驗的討論與瞭解，不應僅表現在行政體系上權責的下放或將各種任務委由政府認可的公益團體經營等方面，事實上，尚須涉及對於概念背後所隱藏的各種規範性基礎（例如「相輔原則」、「社會自治原則」）的尊重與確立。換言之，存在於社會福利體系行政層級之間、以及社會福利領域的各種福利承擔者（公共的與自主性福利承擔者）之間，必須重新釐清所謂的「地方自治」或「公辦民營」的真正意義為何。德國透過錨定於憲法及社會法制框架內之「制度化的相輔原則」與「自治原則」，不僅避免了較大單位（如國家、各邦等）對於較小單位（如縣、鄉鎮等）的干預，防止了較小單位自治的能力喪失外，同時也免除了較小單位對於較大

單位的過度要求。這點也反應在公共的福利承擔者與自主性福利承擔者之間的關係之上。而此種規範性基礎的釐清與確立，卻正是我國社會福利行政體系現今所缺乏的。

——地方政府的財務能力與自治權能的提升：伴隨著行政權責的去中心化，亦應當強化地方政府的財務能力與自治權能。地方政府若缺乏完成各種交辦任務所需的經費，則地方的自治與獨立性必將名存實亡。因此，如何積極地提升地方政府的財政能力，實應儘速地規劃進行。此外，德國透過「社會自治原則」來減輕國家行政與財政的負擔，並藉以改善國家行政作為的品質，亦值得作為我國社會福利體系未來開展的借鏡。

——公益性的福利承擔者行動自主性的強化與保障：在我國現今社會福利體系內，自主性福利承擔者所提供的福利供給一直被視為是對於公共的福利承擔者的一種補充，所發揮的功能極為零散。然而，觀諸德國經驗，在社會福利領域裏，自主性福利承擔者，較諸於公共的福利承擔者而言，其福利供給的提供享有優先地位，此點與我國的社會福利供給結構截然不同。正是建立在此一基礎之上，德國才能在社會福利領域內，建構出一套結構完善且遍佈甚廣的福利支持體系，提供福利需求者創新、多樣的福利供給與多重的選擇性。除此之外，福利行政體系的擴張，從德國經驗亦不難發現，不易避免因福利需求與供給的法制化、組織的官僚化與集權化等問題，且過度依賴國家的各類扶助來對抗、解決社會困境，必然會日益侵蝕民眾的連帶感與責任感，並降低各類社會團體對週遭陷於困境者伸出援手的預備性與可能性。其衍生出來的後果，正如 Jürgen

Habermas 所言，朝向一種「生活世界的殖民化」。是以，為避免上述情況的發生，我國社會福利行政體系的開展，應積極地協助各種公益性的福利團體保有其行動的自主性，並能透過國家的力量以保障其生存與延續。讓各類的公益性福利團體得以在社會福利領域裏，具有較大的自由與可能性來從事各類福利服務的創新，及進行各種實驗性的任務，扮演著開路者的角色，同時也能在最低限度上來相對地約束或減緩國家行政的權力擴張趨勢。

（本文作者為德國特里爾大學社會學博士，現任東吳大學社會學系專任助理教授）

◎註釋：

註1：英文文獻中所使用「福利國家」"welfare state"一詞，在德文文獻中等同於"Wohlfahrtsstaat"。值得注意的是，英文的"welfare state"，基本上，是一個中性的描述範疇，意謂著一種計畫性的與調控性的國家類型；德文的"Wohlfahrtsstaat"卻帶有負面的意涵，意謂著一種強而有力的國家干預形式，擁有權利與責任，積極地促進民眾的福祉，陪伴與照護著她／他們從搖籃到墳墓，然而，在此，也往往伴隨著一種對於人民自由的限制及一種暗藏的監護。因此，在德國，普遍是採用「社會國」(Sozialstaat)一詞，作為與"Wohlfahrtsstaat"的區隔。「社會國」表達一種溫和的國家干預形式，在這裏，民眾的個人自由被予以特別地尊重，且僅受到國家一種最低限度的監護。在「社會國」中，

有關國家各種的社會義務與責任，及對個人自由的尊重與維護，是透過錨定在憲法體制及條文中來加以確保。

註二：這裡所提及有關社會領域的自主性與共同體連帶精神的重新活化與復興，事實上，已在相關的文獻中，透過各種不同的概念來呈現此一共同的事實，這些概念，諸如福利混合、第三部門、非營利組織、中介領域、新相輔原則、及福利社會等。此外，若從廣義上來看，有關社群主義（Kommunitarismus）、公民社會等概念，亦可歸屬於此一範疇。

註三：在本文中，凡涉及社會安全與社會保障體系內的各類組織，所從事的各種社會福利任務的規劃、決策、及執行，即以「社會福利行政」（Sozialadministration）來加以總括。換言之，有關社會保障體系或各種社會福利給付體系內各種給付與所應承擔責任之決策準備、決策作成、以及決策執行的各類組織之運作及其調控，即視之為社會福利行政。

註四：所謂「勞務給付原則」是指，在德國社會保險體系內，勞務接受者自身既毋需付費，亦毋需取得帳單，而是由勞務提供者（如醫師、藥師、醫院、及照護機構等）與社會保險承擔者（如疾病保險公團或照護保險公團等）直接結算費用。

◎參考書目：

陳君山 一九九七 德國照護保險制度之探究 社區發展季刊 七十八期 頁一〇五—一二二
Alber, Jens (1995): Soziale Dienstleistungen – Die vernachlässigte

Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaatsforschung, in Karheinz Bentele et al. (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaft: Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt am Main, S. 277-293.

Anheier, Helmut K. (1998): Der Dritte Sektor in Zahlen: Ein sozial-ökonomisches Porträt, in: Helmut K. Anheier et al.: Der Dritte Sektor in Deutschland – Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, 2. durchgesehene Auflage, Berlin, S. 29-74.

Bäcker, Gerhard/Heinze Rolf G./Naegle, Gerhard (1995): Die Sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen, Münster.

Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegle, Gerhard (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

Braun, Hans (1992): Alter als gesellschaftliche Herausforderung, Regensburg.

Braun, Hans (1995): Wie weit geht der „Umbau des Sozialstaats“?, in: Der Neue Ordnung, Jg. 49, Nr. 6, S. 411-421.

Braun, Hans (1998): Der Sozialstaat – Ausmaß und Probleme, in: Alfred Bellebaum et al., (Hrsg.): Staat und Glück – Politische Dimensionen der Wohlfahrt.

Chen, Jün-shan (2001): Soziale Dienste in Taiwan-Soziale Dienste für

ältere Menschen als Analysebereich, Diss., Universitätsbibliothek Trier.

Evers, A. (1990): Im intermediären Bereich – Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. in: Berliner Journal für Sozialforschung, Heft 2., S. 189-210.

Flierl, Hans (1992): Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege – Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände, München.

Höffer-Mehlmer, Markus (1994): Modernisierung und Sozialarbeit in Spanien, Berlin.

Hottelet, Harald (1998): Das System öffentlicher und freier Träger sowie gewerblicher Anbieter sozialer (Dienst-)Leistungen, in: Arnold, Ulli/Maelicke Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 137-199.

Lampert, Heinz (1994): Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Auflage, Berlin, S. 109-133.

Manderscheid, Hejo (1995): Freie Wohlfahrtspflege vor Ort – Vom Wertpluralismus zur fachlichen Differenzierung, in: Thomas Rauschenbach et al. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmer – Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt am Main, S. 243-245.

Olk, Thomas (1994): Jugendhilfe als Dienstleistung. Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung, in: Widersprüche, Jg. 14, 1994, Heft 53, S. 11-33.

Olk, Thomas (1995): Zwischen Korporatismus und Pluralismus – Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat, in: Thomas Rauschenbach et al. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmer – Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt am Main, S. 109-110.

Pabst, Stefan (1998): Privatisierung sozialer Dienstleistungen, in: Arnold, Ulli/Maelicke Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 95-110.

Schulte, Bernd (1997): Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung in Europa, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 43, Heft 10, S. 729-748.

Sachße, Christoph (1995): Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat – Entstehung und Entwicklung der »dualen« Wohlfahrtspflege, in: Thomas Rauschenbach et al. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmer – Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt am Main, S. 123-149.

Zimmer, Annette & Nährlich, Stefan (1997): Krise des Wohlfahrtsstaats und New Public Management, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 43, Heft 9, S. 661-684.