

公部門社會福利資源配置的思考與芻議

曾中明

一、前言

如何公正分配社會資源，以縮減社會不平等的存在，實現社會正義是社會福利政策的基本目標，由於社會不平等是一種相對的概念，是一種主觀的價值判斷；因此，面對價值取捨兩難困境的資源分配過程中，誰該得到什麼資源（who get what）由誰提供（where）、何時提供（when）、如何提供（who）等，是必須考量的問題。職是之故，衡量社會適當性，分配社會資源的時候，必須冷靜思考：我們需要何種形式的社會福利制度、我們要達到何種程度的公平分配、我們適合何種類型的社會福利制度（註一）。

在經濟快速發展、社會結構和關係快速轉變的現代社會，因結構和關係的多元化，社會問題和新興社會福利需求持續產生，同時社會大眾對福利認知的提昇及社會民主化的發展，直接或間接的對

政府福利供給形成壓力，造成現代政府在社會福利發展上一直扮演著積極介入的角色，一方面政府社會福利預算顯著的增加，另一方面政府不斷擴充介入福利供給的範圍；然而這樣的結果也帶來強調一致性、規範性的服務供給和無彈性的反作用。因此，「福利多元主義」的觀念及「社會伙伴關係」的理念逐漸形成、產生，社會不再強調政府為唯一社會福利供給來源的迷思。隨著「福利多元主義」和「社會伙伴關係」觀念的普及，政府也調整其在社會福利財源籌措及福利供給上的角色，分別扮演直接供給者、規範者及增強者（推動者）等三種角色（註二）。

現階段我國的社會福利制度著重於權利與義務的對等關係，亦即政府對於有限的社會福利資源，考慮需求者的優先順序，做合理公平的分配，對於有經濟生產能力者的福利，採取互助自助的原則，並重視家庭倫常的闡揚，倡導由家庭負起照顧每位成員的責任（註三）。社會福利政策並循需求原則、積極原則、效率原則、前瞻原則、均衡原則及整合原則，來營造均富、安和、樂利的社會家園

(註四)。在此前提下，政府建構社會福利輸送體系也是循序漸進、按部就班，兼顧國家整體資源的有效運用，均衡分配，量力而為，充分做到：「有一分力，做一分事；有一分光，發一分熱」，同時結合政府與民間的力量，共同努力，朝向由消極到積極、由局部到全面、由選擇到均衡的路途邁進，著重廣籌財源、充實人力、整體規劃、開拓資源及重視家庭的策略(註五)。並將社會福利定位為：是全民的共同需求，是促進和諧增加競爭力的貢獻者，是奠立永續發展的社會基石；在方法上，應規劃整合社會救助、社會福利、社區互助，以家庭為中心的服務提供模式，支援家庭為社會福利的基本單位，使需要照顧的人得到支助、溫暖的措施(註六)。

二、我國的社會福利制度

我國社會福利制度大體上是依據禮運大同篇的理想和孫中山先生民生主義的基本理念所規劃而成，亦即結合社會實質的發展型態，透過各項專業社會福利機構落實推展，發揮促進社會發展和公平社會資源分配的效果，以達到均富的理想目標(註七)。簡言其內涵，即：以養民為目的，促成社會與工業之改良、分配的社會化，為自由安全社會而計畫，以「大同社會」為最高理想(註八)。

我國以往社會福利政策，在文獻上呈現較具體而完整者，首為

民國三十四年中國國民黨第六屆全國代表大會所提四大社會建設綱領中的「戰後社會安全初步設施綱領」，倡議國民就業、社會保險與社會救濟；其次為民國三十六年憲法第十三章基本國策第四節所列「社會安全六條」及民國八十年至八十六年憲法增修條文第十條，以國民就業、勞工及農民保護、勞資關係調合、社會保險與救助實施、婦幼福利政策之實施、衛生保健事業及全民健康保險之推行、兒童老弱之保護、婦女人身安全的保障、原住民的保障與扶助、身心障礙者就業教育醫療的保障為國家制定社會福利政策之基本方針；再者為民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」規劃社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展為社會福利措施的實施方針，最近為民國八十三年行政院核定「社會福利政策綱領暨實施方案」，以就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅、醫療保健五大要項，建構自助、互助、他助的社會安全制度。

綜上，我國社會福利體系是建立在「家庭」的基石上，並假設「家庭體系」可以有有效的負擔照顧和支持家庭成員的功能。但是，家庭擁有的資源，特別是社會資源及其負擔的責任在變遷社會中減弱了，隨著家庭型態從擴展到核心的變遷，家庭的功能及資源的形成發生了變化，其最大的影響是，家庭擁有的物質資源性質改變、人力資源素質提昇、而社會資源因代間或成員間缺乏有力的心理與社會支持而減少了；這種變化連帶影響了家庭功能的運作，如性規範衰弱，女性爭取兩性關係的平等，兒童照顧與社會化產生結構缺

陷，生育、婚姻與家庭責任脫節，老人照顧對家庭形成壓力，家庭的社會支持力量縮小（註九）。因此，若要家庭扮演社會國家賦予的角色責任，就必須加強家庭的社會資源，由政府與民間共同建構家庭支援體系，建立兩性平權的社會價值觀念。

事實上，以家庭為中心的社會福利政策，在各國社會福利學者重新思考解決福利國家危機對策及發現以個人為取向的社會福利工作方向無法有效減緩社會問題的同時，是符合世界潮流趨勢的政策發展考量。以我國社會福利政策的構想來看，一方面反映了政府介入社會福利政策角色的變遷，另一方面突顯以家庭為社會福利資源分配或再分配的基本單位，同時反映了家庭福利政策的推動發展，例如給予家人照顧身心障礙者、老人等依賴人口的照顧津貼，提供專業的在宅照顧及周全服務，整合全家人的福利需求，社區照顧方案（註十）及社會福利社區化實驗計畫等，顯見我國以家庭為中心的社會福利政策已逐步在落實中。

三、社會福利資源分配的探索

社會福利制度既是一種經由自助、互助與他助的社會機制，用以移轉所得以及各種不同風險，而形成一個彼此密切關聯的社會保障網絡，因此社會福利資源「合理」的水準應該在哪裡？Homans教授提出「衡平原則」加以論述，承襲「分配性正義」及「比例性

平等」的理念，惟社會福利資源配置涉及財政經濟問題、倫理問題及政治問題，僅以「衡平原則」為依據，將過於粗略與簡化（註十一）。其實，社會福利資源可以分成二個層面與三個層次來探討，二個層面：其一為規模層面，即社會福利所運用資源的總量。其二為結構層面，就是社會福利內各個項目可以運用的資源各有多少。三個層次：第一為全國經濟資源有多少被運用於社會福利部分，第二為政府將可運用資源分配多少給社會福利部分，第三為各級政府各將可運用資源分配多少給社會福利部分（註十二）。前曾論及「福利多元主義」與「社會伙伴關係」的社會福利理念逐漸蔚為潮流，政府不再是社會福利的唯一供給者，現今社會福利所需資源的來源已分由四種途徑提供，即非正式部門（家庭、鄰里）、非營利部門（民間團體、私立機構）、企業部門（職工福利、商業保險）、政府部門（各級政府、公共政策），在這種複雜的體系中，探索社會福利資源的多寡、從何而來、誰出得多、誰出得少似乎並無實質的意義，就務實的角度思考，社會福利資源的「結構」及「整合」反倒是值得關心的議題。

行政院主計處以我國與歐美及亞洲臨近國家社會福利支出占政府支出比率、占GNP比率、賦稅負擔率及社會安全捐占GNP比率等四變項比較如表一，表示政府收入（資源）來自全國人民，而資源有限，需求無限，政府必須量入為出，將有限資源作合理、妥適的分配，以避免造成政府鉅額財政赤字，抵銷施政成果，並提出社會福利定義、資源籌措、分配機制及財務制度等問題供政府、學

界、民間參考（註十三）。

表一 國際比較，各國社會福利支出（含醫療保健及退休撫卹支出）規模與賦稅負擔比較

國別	年	社會福利支出		賦稅收入占 GNP 比率	社會安全占 GNP 比率
		占政府支出比率%	占GNP 比率%		
美國	一九九五	五七·二	一一·〇	二·一四（一九九三）	七·六（一九九三）
英國	一九九三	四四·三	二二·五	二六·四	六·一
法國	一九九〇	五二·五	二七·〇	二三·二（一九九三）	一九·八（一九九三）
德國	一九九〇	五一·六	二三·五	二五·二（一九九三）	一六·七（一九九三）
新加坡	一九九五	一二·六	二·〇	一六·四（一九九六）	
韓國	一九九五	一〇·二	二·六	二一·二（一九九六）	
中華民國	一九九八	二一·四	五·八	一五·五	
	一九九九	二〇·五	五·五	一四·八	

世界各國對「社會福利資源」的定義並不一致，或多或少都受到社會主流價值、政治體制、經濟條件、區域與國際政治及社會人口趨勢的影響，惟大體上包括社會救助、社會保險及福利服務三大類，如從我國中央政府總預算歲出政事別分類來看，係將社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健支出納入為政府提供給民眾的社會福利資源範圍（臚列近五年中央政府社會福利資源

配置如表二），又按各機關歲出業務計畫別加以歸納，粗略可分析出這些資源是提供給那些類別人口使用的（臚列近五年中央政府社會福利資源受益人口類別配置如表三），但這些數據並不足反應出社會、經濟、政治條件改變、調整的背景與比較，甚至可以因為解讀、引用或統計方式的不同，對社會福利體制與政策形成不正確的認知或錯誤的迷思。

表二中央政府社會福利資源配置結構（按政事別）

年 度	總計	社會保險	%	社會救助	%	福利服務	%	國民就業	%	醫療保健	%
八十五	一四二九	六二〇	四三	一七三	一二	五四四	三八	三二	二	六〇	四
八十六	一五〇〇	六二五	四二	一五五	一〇	六二八	四二	三六	二	五六	四
八十七	一三八七	六九一	五〇	一六四	一二	四六七	三四	一七	一	四八	三
八十八	一五〇九	八一	五四	一〇〇	七	五二五	三五	一八	一	五四	四
八十八下半年及八十九	三六七〇	一九五八	五三	一九一	五	一二九一	三五	二五	一	二〇三	六

註：八十五、八十六及八十七三年度為決算數，八十八、八十八下半年及八十九年度為法定預算數。

單位：新臺幣億元

表三中央政府社會福利資源配置結構（按受益人口類別）

年 度	總計	一般民眾	公務人員	軍 人	榮 民	勞 工	原住民	低收入戶	農 民
八十五	一四一二	三一四	四五	四六	二九八	一三九		七二	四九八
八十六	一四四八	三五八	六九	四八	三四六	一六五		九八	三六五
八十七	一三一八	二八九	八一	五〇	三四七	一九〇	一	九五	二六五
八十八	一五〇七	三五九	九八	八六	三九〇	二〇五	三	九〇	二七六
八十八下半年及八十九	三六二二	七二四	一四〇	二八五	五七三	八四七	七	一七一	八七五

註一：八十五、八十六及八十七三年度為決算數，八十八、八十八下半年及八十九年度為法定預算數。
註二：本表數字不含省市補助及待遇調整經費。

單位：新臺幣億元

行政院研究發展考核委員會會為合理規劃政府社會福利資源的配置而針對我國社會福利支出規模進行研究，並提出建議：認為未來社會福利資源的配置，應考慮政策形成、制度設計及措施推動三個層面；著重需求層次，不宜採「增量預算」及受限於「量入為出」

觀念；設定明確目標，充實各項需求資料，逐步充實社會福利財源；充實社會福利單位員額編制，加強福利業務之規劃及執行。並認為政府規劃社會福利資源，其問題並不在於「規模」，而在社會福利項目歸類、政府職能分工、家庭扮演的角色及提供方式上（註

十四)。

四、內政部社會福利資源的配置

(一) 內政部社會福利支出結構

年 度	八十五			八十六			八十七			八十八		
	合計	社會保險	社會救助	合計	社會保險	社會救助	合計	社會保險	社會救助	合計	社會保險	社會救助
總計	三六七	二一八	七三	三七〇	一五七	一一五	三八〇	一九二	一〇六	八二	二〇五	九〇
兒童	九			八		八	八			八		八
少年	五			五		五	五			五		五
婦女	二			二		二	三			三		七
老人	二四	六		二四	八		二五	八		一七	二四	一八
身心障礙者	四二	五		四四	六		四六	八		三八	一〇	四五
農民	二〇〇	二〇〇		一三九	一三九		一七二	一七二		一八三	一八三	
低收入者	七八	七	七一	一〇〇	四	九六	一〇八	四	一〇四	九四	六	八八
其他	七			四八	五	二	一三	四六		一一	一〇	二

單位：新臺幣億元

八十八下半年 及八十九	合計	七七六	一三	八	一一	三八	九六	四一四	一八一	一五
	社會保險	四五二				八	一七	四一四	一二	
	社會救助	一七一							一六九	二
	福利服務	一五四	一三	八	一一	三〇	七九			一三

註一：本表數據八十五年度至八十八年下半年及八十九年度為法定預算數。

(二) 內政部社會福利支出功能別結構

單位：新臺幣億元

年 度	總經費	依預算性質分				依政策取向分				依政府角色分					
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%		
八十五	三六六	三三三	九	一〇七	二九	二五九	七一	三一二	八五	六	二	四八	一三		
八十六	三六九	二九	八	三四〇	九二	一三三	三六	二三六	六四	二八一	七	二	八一	二二	
八十七	三七八	二八	七	三五〇	九三	一三二	三五	二四六	六五	三一二	七	二	五九	一六	
八十八	三八二	三六	九	三四六	九一	一一九	三一	二六三	六九	三一三	一一	三	五八	一五	
八十八下半年及八十九	七七四	四五	六	七二九	九四	二四一	三一	五三三	六九	六七五	八七	一六	二	八三	一一

註一：本表數據為各年度補助及捐助經費法定預算數。

註二：投資性支出係指資本支出，消費性支出係指經常支出。

註三：個人性支出係指以「資產調查」為基礎之現金給付，如低收入戶家庭生活補助；家庭性支出係指不以個人成就或身分而以補充家庭支持體系不足而為之支出，如保費補貼、社區處遇服務等。

註四：直接性支出係指對個人或家庭之直接給付，如醫療補助等；規範性支出係指以提昇及齊一服務品質而為之支出，如訓練、人力補助支出；推動性支出係指以鼓勵民間參與而對民間團體或私立機構提供之經費補助。

就以上二表數據來看，如專注於（一），則可說：內政部社會福利資源配置並不均衡，仍然獨厚某一特定族群——農民，而對一般民眾，包括兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者之福利服務仍然有所不足。如專注於（二），則可有數種不同的歸納，如：內政部在社會福利資源的配置結構上並無歧視消費性支出的現象、內政部社會福利政策已逐步朝向家庭福利政策的方向落實、政府在福利供給上仍然扮演著直接供給者的角色，規範者及推動者的角色尚未發展。事實上，這些數據僅是統計上的運用與歸納，而我國社會福利政策的取向亦非可由這些數據中可獲得佐證，徒然對著重於社會福利資源於各弱勢族群間分配數者提供了極佳的爭論空間。

五、結論與建議

社會福利資源究竟適宜如何配置，前曾提到應考慮：誰該得到什麼、由誰提供、何時提供、如何提供等問題，此外「福利多元主義」的理念逐漸形成、「福利地方化」的呼籲日漸高漲，政府職能分工的分散（註十五）、以家庭為中心的福利思潮澎湃湧而至，這些必然的思維與新興而生的變項，在在影響到政府部門配置社會福利資源的決策。Gilbert教授以措施VS財源，分散化VS私有化將福利的供給與資源的分擔加以歸類（註十六），雖然較諸現實社會失之單純，但也對社會福利資源的配置提供了一個方向。

內政部在思考社會福利資源配置時，並非以兒童、少年、婦

女、老人、身心障礙者、農民、低收入者，中低收入者、一般民眾……等受益人口類別為方向，而是以福利的供給需求面向、財源自籌能力面向及地方自治面向等加以考量，內政部推展社會福利服務補助作業要點開宗明義就指出：為協助各級政府及結合民間力量推展各項社會福利服務，達成社會福利服務家庭化、社區化、均衡化、普及化及民營化之目標。此外，內政部推動社會福利社區化實施要點亦明白揭示：要有組織、有計畫的輸送福利，迅速有效的照顧弱勢民眾需求；強化家庭及社區功能，運用整體力量改善生活品質；整合社會福利資源，確保社會福利落實於基層。並強調需求的優先順序、措施的整體規劃、供給的使用效率、志願服務及非營利部門的普遍參與、福利服務的團隊工作。顯示內政部對於所掌社會福利資源的管理，是以多元化、地方化、可近性、便利性及整合性的角度為出發點，以求建構合宜我國國情的社會福利制度，並盡可能達成資源合理配置的目標。

為追求政府部門社會福利資源配置的合理化，個人建議：

- （一）確立社會福利的範圍，調整現行社會福利資源配置結構；
- （二）提升主管社會福利機關層級與組織，充實基層社會福利執行單位人力及解決專業人員納編問題；
- （三）檢討中央政府社會福利職能分工，修正社會福利支出項目；
- （四）制度化中央與地方分工，充實地方政府自有財源；
- （五）鼓勵民間參與，提供非營利部門公平生存條件，開放商業部門提供福利服務。

（本文作者現任內政部社會司副司長）

註釋：

註一：社會福利政策的倫理與價值考量：公平乎？公正乎？謝儒賢，社會建設第九十一期，民國八十四年。

註二：社論，社會建設第八十八期，民國八十三年。

註三：李總統登輝先生致詞，全國社會福利會議，民國八十三年。

註四：李總統登輝先生致詞，全國社會福利會議，民國八十七年。

註五：連院長戰先生致詞，全國社會福利會議，民國八十三年。

註六：蕭院長萬長先生致詞，全國社會福利會議，民國八十七年。

註七：建立以社會正義為導向的社會福利體制，楊孝濂，社會建設第八十八期，民國八十三年。

註八：民主主義、福利國家及福利政策反省與展望，郭振昌，社會建設第八十八期，民國八十三年。

註九：社會變遷與家庭資源，謝高橋，社區發展季刊第六十八期，民國八十三年。

註十：民國八十三年。歐美各國家庭政策與社會福利，詹火生，迎接國際家庭年——推動以家庭為中心的社會福利研討會，民國八十三年。

註十一：社會福利資源之規劃與整合——走鋼索的平衡，王正，全國社會福利會議，民國八十七年。

註十二：社會福利資源規劃與整合，黃世鑫，全國社會福利會議，民國八十七年。

註十三：社會福利資源之規劃與整合，劉三錡，全國社會福利會議，民國八十七年。

註十四：我國社會福利支出之研究，鄭文輝，行政院研究發展考核委員會，民國七十九年。

註十五：以八十八年下半年及八十九年度中央政府社會福利預算為例，分屬銓敘部、內政部、勞工委員會、衛生署、原住民委員會、國軍退役役官兵輔導委員會、國防部、財政部、經濟部、交通部、農業委員會、青年輔導委員會等十二部、會、署。

註十六：The enabling state under welfare capitalism, Neil Gilbert, 1989.