

福利政策策略的新取向

——由福利國家實施的經驗談起

■ 萬育維 ■

壹、前言

對大部分的福利國家而言，八十年代是一個頗為困窘的時期。社會、政治、經濟發展的聚合，不僅使一個半世紀以來穩定的擴充停止，而且政府對於社會福利經費計畫的縮減，亦扼殺了福利國家美好的前景。去年（一九九四）二月份的經濟學人（The Economist）雜誌中就有一篇指出，德國政府對於人民過去的經濟承諾面臨到嚴重的考驗，主要原因不外乎：一、東西德統一後領取社會救助的人激增到一千七百萬；二、持續性的經濟不景氣，失業人口仍高居四百萬；三、人口老化的速度遠超出當初的推估，六十歲以上的人口佔了所有人口中的三十八%。在這樣沉重負荷之下，經濟承諾的財源從何而來？是最令他們憂心的。事實上，福利本身未必如同一般人擔心的會拖垮經濟，而是隨著外在環境如人口結構、經濟變動或其他政治因素而有變化。這一點在福利國家的爭辯中已有定論不在此多加討論。這樣的危機提供了福利國家在福利政策做法上的轉機，採行了新的典範與策略。

從貝佛里奇報告書到大西洋憲章，福利已逐漸由一理念型態進入到施政的方向，隨後的若干年間不論是羅斯福總統的新政、英國的社會安全制度，都是根據這個典範建構福利國家。福利國家的運作是要透過福利政策，而政策面含蓋的大小受到外在環境的影響。從福利發展的歷史經驗中得知福利政策的核心包括社會安全、健康照顧與福利服務，此外，另有三個政策被認為是福利政策的邊陲但是與福利政

策有密切的關連：住宅、教育、就業或勞動市場。我國於民國八十三年七月行政院通過的社會福利政策綱領暨實施方案中，就將福利政策界定為就業安全、醫療保健、社會保險、國民住宅，以及福利服務五大項，希望能經由五大架構形成我國社會安全體系的主體。

政策與範圍確立之後，進一步思考如何去做的問題，「做」牽涉到策略(Strategy)，也就是需要決定誰應該得到什麼社會資源？經由誰來提供(Who gets what and how)。要想回答上述的任何一個議題都受到意識型態、社會基本價值觀與其他替代性方案的影響，例如，這項福利資源給予對象是應該以婚姻地位、年齡、居住地區年限、收入、服務的年限、健康狀況中那一項為標準？給予什麼樣的資源？是實物還是現金？輸送的體系是經由地方政府至社區到家庭還是由中央統籌？至於提供資源的財力是應該以民間財力為主？政府歲收支持還是以預付方式(contributory)的基金為主？如何安排或尋求最佳搭配，是福利政策策略中最受人注目的焦點。本文試圖先就策略加以分析，引進他國經驗，再就國內未來的規畫提出建議。

貳、影響福利政策策略之環境因素

歐美國家中，美國的福利制度因為她零散、殘餘式的特質，一直被視為是「福利落後」的代表，但是她們面臨到的問題都是相當現實的考驗。例如，六十年代以後的福利支出面臨到城鄉移民、居住地區限制的取消、福利權利運動、人口老化、單親家庭增加以及各種給付

金額隨物價指數調整……等因素之影響而大幅上升，遺憾的是並未有充分的研究報告顯示人們的生活逐漸在福利的保障之下達到大西洋憲章中提出免於匱乏之免於恐懼的境界。與其依賴「新政」老舊的定則，還不如去企畫出一個適合後工業資本經濟的社會福利制度。八十年代以後下列一些因素影響美國福利政策的發展：包括傳統主義運動(traditionalist movement)、新自由主義的意識型態(neoliberal ideology)、以及赤字預算(budget deficit)。於是美國的社會福利就提出了一個新典範，是以生產力(productivity)、互惠(reciprocity)、社區(community)及私有化(privatization)等主題來作整體性的思考，在策略上，更朝向志願化(voluntarization)、社會控制(social control)、社會責任(social obligation)、過渡時期的補助(transitional benefits)、社區企業(community enterprise)。

至於那些原本就採取福利國家的北歐諸國，在同樣地面臨到世界的經濟蕭條和人口結構改變，原本的福利政策受到更多質疑。右派或新保守派認為這是由於政府失能與市場機制遭到破壞的結果，左派則強調這是資本主義體系本身內在的矛盾所導致的不可避免的現象。左派人士對福利國家本身的批評，較偏重檢討為何其平等化目標未能有效達成，為何以社會中的優勢階級成為福利的最大受益者等問題，這些問題沒有被解答而且一直持續下去。七十年代以後的質疑，不僅是社會主義左派與資本主義右派之間關於經濟分配的衝突，而是面對自由派與威權派人士的不同政治要求。由於社會文化與政治經濟的變

遷，使得較支持左派社會主義理念的國家的公民同時較傾向支持自由化的觀點，而支持資本主義立場的國家的公民則表現出對威權制度的喜好。而此種意識型態的連結，是由各福利國家形塑的生活經驗發展而來的。

除了上述意識型態和政治結構的因素外，客觀而言，國家福利政策出現轉折還包括下列三項影響：

一、人口結構的改變

就已開發國家而言，老年人口所佔的比率在一九八〇到一九九〇的過去十年間有趨於升高的現象，從依賴比來看，則亦呈上揚的趨勢，此一現象所表現的意義是：老年人口的持續增加，伴隨著年輕人口的消滅，成為歐洲社會的新負擔，老年人口對社會安全制度表現出相當大的需求，特別是在健康照顧及年金方面，此種需求甚於年輕者對健康及教育的需求。人口老化對社會支出更具重大影響，未來在健康、年金方面的增加明顯的呈現差異。

二、健康與年金支出的增加

一般而言，老年人的健康成本約為其他所有年齡層，其平均健康成本的二倍到五倍之間。其次，老年人口疾病的流行病群（epidemiological spectrum of diseases）將會提高醫療成本。再加上人口老化之後的平均餘命延長，有更多的支出在長期照顧（caring）上，而不是治療（curing）。過去十年各國在所有公共支出當中，年金支出的成長非常的快速，這顯示持續不斷地將所得移轉從年輕年輪移

轉到老年年輪。根據預測，未來年金支出佔全國所得的比率，估計也將會從一九九四年的一〇%，增加為二〇五〇年的二〇%（詹火生、吳明儒，民國八十二年）。此一現象乃因福利國家深受社會保護方案（social protection program）理念的影響，以及愈來愈多的人口被涵蓋進去，照顧的品質提高，新的風險出現，給付水準升高及新方案的推陳出新……等因素影響，社會支出乃逐年增加。

三、失業率與勞動市場結構的改變

歐洲在一九八〇年代的失業率遠高於一九六〇及一九五〇年代的失業率，因而引發經濟危機，使歐洲在失業給付方面的支出增加。此現象對福利財源與福利對象造成一個惡性循環，形成重大的負擔。近三十年來西歐各國勞動力市場產生了兩大變化。一是前面所提及的女性勞動參與率的大幅提升，不但改變了原有以男性為主之勞動力市場的面貌，也產生了一些新的工作型態，例如部份工時、非正式部門的自僱者、以及不連續的勞動力市場參與，特別是部分工作型態，幾乎由女性（尤其是已婚女性）所獨佔。然而，從事這些新工作型態者在勞動力市場上的貢獻，並未在社會安全制度上受到認可，因此也就無法獲得應有保障，而形成所謂的貧窮勞工（working poor）。勞動力市場另一項重要的改變是「維持充分就業」幾乎成了無法實現的諾言。在長期持續經濟不景氣的衝擊下，各國不但失業率上昇，民眾失業期也愈來愈長，領取失業津貼不再是短暫的現象，甚至多數人在給付期限屆滿之後，還得依賴社會救助方案，以維持生活所需。

參、以變應變：政府角色的重新定位

人民與政府之間的關係一直存在著本質上的矛盾，就人民而言，一方面希望政府是無所不能的保障生命財產安全，免於恐懼，免於匱乏；另一方面又希望政府能管得愈少愈好，不要像是個半夜來敲門的夜警國家(right watcher)。但是就政府的立場，管、教、養、衛是政府自認的責任。「我給了你東西，當然要管你，不僅要管你怎麼用？還要管你用得對不對？用得適不適當……。」雖然早期盧梭的契約論已分析過人民與國家的關係，認為是權利與義務的交換，但是忽略了人民與政府兩者間趨避矛盾情結。政府是「愈大愈好」？或「愈小愈好」？演進到今天並沒有定論，似乎是隨著「時」與「勢」走。人民總是希望政府能力無窮大，權威極小化。政府本身也設計許多制度去誘導、規範和強制人民遵守某些行為。

晚近學者將國家政府已由早期夜警國家變為福利國家界定在秩序維持、社會服務、企業經營、經濟給制與仲裁五種功能上，其實夜警國家之前有警察國家，其特點是伸張國家權力、限制個人自由，連人民的修身齊家，亦在國家管教之列，可見當時國家職能的廣泛，和國家干涉人民之甚。在這種情形之下，自然沒有基本人權之可言。也由於這種極端專制的壓迫，遂有十八世紀末葉以後夜警國家的繼起，基本人權的觀念，亦從而產生。然而到了十八九世紀之末，因人民於憔悴虐政之餘，痛定思痛，以防止專制保護自由為第一要義，故個人主

義自由主義思想盛極一時，認為凡事應儘量聽任人民自由，政府非萬不得已，不得加以干涉，「最好之政府，為最少統治之政府」，僅在保障安民，如夜間警察然，故稱為「夜警國家」，政府的任務，只限於(一)保護國土，無受鄰國侵略。(二)在國內維持正義，安定秩序，使富人財產，不被侵佔。(三)舉辦私人所不能經營的公共事業三者，即為自由主義和個人主義的代表理論。

二十世紀以後，由於團體生活發達，人與人間之關係，日臻密切，衆人之事日見增加，重以民主觀念之發達，認為政府乃為衆人服務之機構，「非以役人，役於人」，國家之職能，在於為人民謀福利，當此社會關係複雜，衆人之事增加之時代，端賴管理衆人之事之政府，具有負責與服務之精神，以盡現代國家應盡之使命，再加上社會連帶之觀念、民主與效能並重等思想基礎，因此對於萬能政府的期待，因而亦日見增加。在夜警國家的階段，不但以個人主義為其思想基礎，亦以自由主義為其思想基礎。然而社會連帶觀念，繼個人主義而起，和個人主義互為表裏的自由主義，自然也跟著個人主義的沒落而沒落，由于干涉主義（或服務主義）取而代之。因為社會關係的複雜，管理衆人之事的政府，不能夠再像從前那樣，垂拱無為，只以抵禦外侮和維持內部秩序為已足，對人民的衣食住行，處處都要關心，如果老者無所歸，壯者無所用，幼者無所長，矜寡、孤獨、廢疾者無所養，即為政府的職責有所未盡。而且為著維護或增進社會公益的必要，對於個人的自由，有時不得不加以限制或干涉，所以現代最好的政府，不是最少統治的政府，反而是最大管理的政府，由舊型自由主義思想

演繹而來的「無為政府」觀念，不能再存在於現在的世界，而由建立萬能政府的觀念，取而代之。

二十世紀以後，經濟問題叢生，國際形勢的緊張，尤使識者感到提倡萬能政府的需要，俾通過有能力、有作為的政府，來鞏固國權，來解決經濟問題，來增進社會福利，福利國家的觀念，因而產生。

隨著政府角色的轉變，歐洲福利國家社會福利政策的策略上，雖然大多數政府仍保有某種程度的干預，但是，其干預的程度和性質已有相當大的不同。整體而言，各國政府在社會福利制度上的設計，多半改以保險方案為基礎，以「危險共擔，費用共攤」為原則。在社會福利的提供上，已不再扮演傳統福利給付唯一「提供者」的角色，漸而轉變為扮演「減輕負擔者」(Parry, 1991)的角色。

尤其，各國通常都透過稅捐減免等方式，鼓勵民間或企業提供更多選擇性的福利方案，供勞工選擇，並補充法定基本福利給付之不足。這種福利多元主義的發展，使各國政府逐漸減少對福利供給的干預範圍和程度。這些事實顯示，儘管各國政府角色轉變之速度不一，但大多數國家政府所扮演的角色近幾年來已有相當程度的轉變，且其轉變方向有從往昔福利「提供者」，改為基本生活水平「保障者」以及「規範者」角色的趨勢。

在六十年代Titmuss提出社會福利政策之實踐可分成社會福利(social welfare)、財稅福利(fiscal welfare)、職業福利(occupational welfare)等三部分，由政府、人民和企業雇主共同負擔，並且認為社會福利中強制性的要求，如社會保險只是整體社會福

利結構的一部分而已，其他集體干預的方式仍佔有主要的比重如：稅賦優惠或減免、職業福利方案、社會服務等均不容忽視。

Sinfield(1986)對Titmuss分工型態提出批評與補充，認為社會福利的功能性定義(functional definition of social security)應該是在大眾認可的架構之下，所有的工具、方案及制度藉以分別呈現其不同的功能選擇(functional alternative)。簡單言之，保障一個整體社會安全的工具，不僅是政府(state)——社會(公共)福利及財稅福利及集體設計所欲解決的，透過個人努力也更應等量齊觀。

集體設計是一個廣泛的架構，從傳統的社會保險及社會救助制度均是，例如助學貸款、房屋津貼、就業服務及健康照顧方案亦是常見的集體手段。個人努力則是指家庭凝聚以及維持生活之責任、個人儲蓄和私人保險，這些所集合之力量是持續且不容或缺的。這一部分應在社會福利中給予新的詮釋與定位。由這個概念衍生出來的就是Gilbert & Gilbert (1989)所謂的社會市場的透過私人的雙向的移轉支付，例如家庭內的老人福利供給，子女受父母養育長大成人，父母年老後受子女奉養，或是向市場購買商業保險。

隨著上述政府的改變，社會福利政策策略的發展，不外乎是以市場化、私有化、福利地方化(decentralization)、社區化的趨勢，以下分別探討。

肆、策略運用分析

一、市場化

爲了避免福利國家的過度干預與不合理的獨佔，同時也爲了回應多元化的社會價值觀與福利需求，福利市場化是諸多策略中的一種。市場化是政府福利角色由「完全承辦」到「福利多元化」的策略之一。所謂的市場化，根據赫爾和布姆里(Hill and Bramley, 1986)的看法，是指各種不同形式的非政府的福利服務提供，政府透過擁有或管理權的轉移，引入市場原則經營及提供社會服務，使社會服務變成商品或半商品，也使服務使用者成爲市場消費者的過程。按照學者Grand and Bartlett(1993)的論點，福利市場化並非是純市場(pure market)而是準市場(quasi market)，也就是政府在履行照顧責任時，以市場的意識型態，經由契約體系和市場的力量，提供一個有效率、公平、有立即性(responsiveness)和有選擇性的福利服務。以英國爲例，政府在住宅政策、國家健康服務和社區照顧上，就是運用這種準市場策略，而且運用的範圍還在逐步擴大中。Grand同時提出實施成功的前提是健全的市場結構、消費者與提供者之間足夠的資訊交換、過度成本(Transactions)和不確定性降到最低、提供者要有提供的動機，而且最重要的是應儘量避免提供者爲了利潤而選擇有利的消費者。按照Loney(1987)在其「國家或市場」一書中的分析，市場在社會福利準市場化的過程中可以發揮以下的功能：

- (一)競爭的提供者，以提高效率，降低成本。
- (二)增加服務的多樣化與消費者的選擇性。

(三)允許更多偏好的存在。

(四)有助於新型態服務的創新與實驗。

(五)自律(self-regulation)。

(六)替代國家典型的官僚體系之服務。

(七)運用行銷技巧產生更大的市場活動空間。

(八)運用企業與中介技巧，將分散於複雜環境中的資源集中在一起。

(九)集結更多資源，減輕政府的負擔。

至於政府在準市場化策略中扮演的角色則包括下列七項：

(一)市場引導者(market leader)——政府的運作相當類同於私人供應者，但政府更期許自己做「市場導航員」(market leader)，在品質與價格上具競爭力，並設定服務標準以公權力強制民間公司遵守。

(二)政府是最後一道防線的提供者(residual provider, or provider of 'last resort')——這是一個較爲普遍的模式，政府根據財產與需要調查(tests of means and of needs)，提供基本的服務給那些無法在市場上獲得較好服務保障的人，問題是此種方式在過去的經驗中形象不佳，且給受助者留下烙印(stigmatized)。

(三)政府同時也是買方——政府機構有責任提供服務，並不表示所提供的服務一定要「自行生產」，外包(contracting out)是可行的方式。當政府購買成套的服務時，政府變成是一個中介、集體福利消費者的代表，向福利服務供應者購買完整的套裝服務。

所謂政府的中介角色是指政府仍有責任設定最起碼的服務標準，並決定應提供什麼樣的服務給什麼樣的案主。

(四) 政府是個補助者(subsidizer)——在此模式中政府退出中介的角色，而只是提供金錢上的補助給予提供者。

(五) 政府是規約者(regulator)——政府的位置不再居於供應者與案主之間，也不再是財務而是法定的關係，政府負責訂立服務標準、制度規章、決定何種服務應被提供、同時依職權受理申請、審核資格並發照。

(六) 政府是觸媒或協調者(facilitator or coordinator)——相對於(五)的角色限制性，此一角色是比較正面的，包括交換資訊、提供建議等等。它在支持志願性的，以社區為中心的，非商業性的服務供應者，或小型企業方面尤其重要，因為它們有一共同特色——限於組織規模無法適應繁複的規章與財務環境，亦無法從不同的管道吸收技術資訊。這種角色可避免重複浪費並消弭供應者與受服務者間的差距。

(七) 政府是風險的分擔者與散布者(bearer and spreader risk)——政府顯然較私立組織更能廣泛地散布風險，政府可在民間營運發生困難時立即補位，降低不能的衝擊。

事實上市場與國家之間的選擇受到意識型態：「國家化」或「私有化」；「集體主義」或「市場個人主義」；私人部門獲利程度如何、機會成本如何；以及市場是否健全的影響。

相較於前述福利國家，福利制度化基礎較不穩固的社會，較容易

遭受到福利的削減(Oyer, 1986)。以被稱為福利落後者(welfare laggar)的美國為例，自一九八〇年代雷根政府時期起，即成功大量削減一九六〇年代制定的各種消滅貧窮相關的社會方案(Ginsburg, 1992)。一向較他國更偏重社會救濟的美國，不但更易受到福利國家縮減的襲擊，受到削減的正是以窮人為主的社會救濟方案。針對中產階級的社會安全方案，反而得到維持。雖然說所有國家的福利支出削減，首先受到衝擊的都是社會中的弱勢與邊緣團體(Oyer, 1986)。事實上無論福利發達或福利落後的國家，都面臨到福利服務私有化的呼籲。但是私有化有很多形式，包括：由私人市場取代、補助志願性機構、使用者付費、回歸家庭照顧、和責任轉移至地方政府與社區等。而如前所述，不同的意識形態與社會主張私有化的原因不同，所強調的私有化形式也不一樣。

二、志願化

以美國為例，志願化(voluntarization)是私有化的一個重要策略。Kramer(1992:34-52)在比較英國、義大利、荷蘭和挪威四國志願團體服務殘障者角色時也發現：儘管，它們的歷史與社會政治脈絡不同，但自一九七〇年代中期以來，四國的相似性大於差異性，連續又大於變遷。他預期，福利國家下一階段的特徵是：非營利部門的利用將逐漸變成公共服務的提供者；第三部門的命運將和福利國家的未來緊密關聯。

Kuhnie和Selle(1990)將這種志願團體與政府間的關係稱為「整

合的依賴」(integrated dependency)，它反映了一種合作傳統，以及對社會政策目標的共識。Kuhnie和Selle推論，志願團體所展現的既不是特別重要的價值，他們代表一種意識型態與組織轉型邁向增加公共責任的主要力量。

Kramer及M. Salamon(1992:16)用兩項功能：財務與服務供應，區分成三個不同的模式，解釋第三部門與政府之間的關係如下：

功能	提供者	
	政府	第三部門
財務	A	C
服務提供	B	D

A + B = 政府主導

C + D = 第三部門

A + D / B + C = 雙元合作模式

從表的分類可以看出有三個模型：第一、政府主導模型(government-dominant model)，完全由政府為社會福利財源及服務之

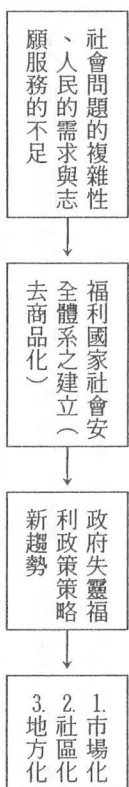
提供者，在財務方面以稅支付，而在服務的提供上則由政府的人員為之。第二、雙元合作模型(collaborative model)，兩者呈現的是一種共同工作的形式，如同表中所呈現，在財務的提供上由政府負責，而由第三部門負責社會福利服務的傳送。其又可分為兩個方式的合作：一是非營利機構可以簡單地實行政府機構方案行政人員的某些功能，但它擁有相當小的裁量權及協商的權利，此類稱為「合作的買賣關係模式」(collaborative vendor model)；另一是完全相反的方式，非營利組織在管理方案或在政治過程中的發展方案可以擁有相當大的裁量權，此類則稱為「合作的夥伴關係型態」(collaborative-partnership model)。第三、「第三部門主導模型」(third-sector-dominant model)不論在財源或服務提供皆由非政府部門之民間機構負責。

早期美國社會福利制度的緣起，反映在很多的志願性非營利機構的服務上。非營利性社會機構的成就打動了美國人的心弦——如親善和睦和社區福利。可是當政府資助減少時，這些機構便受困於與日俱增的服務需求中。在一九七七至一九八四年間，政府對非營利性社會服務機構的資助，由國家歲收的五三·五%降至四三·九%(Hodgkinson and Wertzman, 1986, P.119-120)。在後半期，實際的差額更為可觀。同時，非營利機構又受到營利機構的挑戰：這些營利機構已開始向以往由非營利性機構所提供服務的領域擴展，例如健康照顧、私人療養院、兒童照顧、以及休養中心等企業便與志願性服務

機構在同一市場中競爭。

爲了使志願性組織再度復甦，美國的策略是首先誘發人們有捐助地方性非營利社會服務機構的想法；這方面最直接有效的方法就是恢復在一九八六年稅制改革方案中被駁回的就是，提高捐助組織納稅扣除額的提案。對於每月參與免稅社會服務機構三十小時以上的工作者，設立一個志願服務者稅務信用帳目(Volunteer Tax Credit Account)。

與志願化同時發展的另一個福利策略是市場化，Thompson (1991)在其書中指出未來人類生活是機制於市場、科層和網絡三者的協調之下，政府與志願性機構的夥伴關係進一步爲市場取向所取代，費用收取逐漸成爲非營利機構的主要財源(Thompson 1991)。志願主義與市場化的趨勢，造成英美等國高度組織化與商業化的志願性部門的發展(Benington and Taylor, 1993)。而此種發展趨勢，嚴重影響到社會弱勢團體對福利服務的可近性。福利的興起原本是爲了去商品化，然而在發展的過程中卻又再度的市場化與商品化，前者的產生是爲了回應早期民間志願服務的不足，後者的變革是爲了回應政府的不足，演變的過程可以下圖簡單的呈現。



三、分權化

北歐國家的福利體系被認爲有分權化(decentralization)的趨勢(Lester, 1993)，原本由國家政策決定的中央化服務系統，逐漸轉化爲由地方政府財源負擔與地方民主議會爲主導。服務使用者也顯然較喜好地方政府提供之福利服務(Villadsen, 1993)。此一趨勢稱爲地方化，所謂福利「地方化」，就是指福利服務的供給，由地方政府爲主導，以滿足地方社區居民個別需要爲目標，不再以中央或聯邦政府爲主。美國新聯邦主義(New Federalism)的做法就是一明顯的策略。雷根政府以專款補助的方式(Block Grant)將中央對於健康、教育、福利和社區發展的政策和預算完全下放給地方政府自行決定，相對而言，減少了來自於中央的科層權威(Washington bureaucracy)。地方化的走向間接地帶動了社區化。以美國爲例，這十年來的社區福利首重市中心(inner cities)的貧民問題，他們稱爲「都市企業分區計畫」(Urban Enterprise Zone Plan)，雖然有許多州和城市，以民間組織推動計畫來符合當地的需要，可是由於這些非營利性機構的經濟惡化，所以並未能充分處理下層階級社區的社會及經濟困難。然而北歐社區化的趨勢運用在老人長期照護和殘障福利上是普遍受到肯定的。

四、家庭化

除了上述的策略外，另一個福利政策的策略是「重整家庭倫理」，強調家庭功能的增強與發揮，與這個概念的是前文一開始談到的互

惠主義(Reciprocity)。所謂的互惠主義也就是社會責任概念，也就是享受權利、負擔義務。這種義務可能是納稅人也可能是子女家庭成員的。國內在八十三年七月院頒的社會福利政策綱領的基本原則，第一條就隱含了社會責任的互惠主義：「著重社會與經濟均衡發展，兼顧行政財力，倡導施重於取、權利義務對等之福利倫理，本助人自助促進國民應有權利之保障。」這是一個很典型的右派保守主義的修正路線。

在過去，福利政策的財源會提高稅收來提供福利給付。但當資源稀少時，非結構的因素所提供的福利會被視為浪費；甚至會被視為腐蝕個人自助的動機，產生福利依賴，所以常遭批評。根據數據顯示，美國未婚父母人數的增高，尤其是黑人青年，使得更突顯福利補助及家庭穩定性的問題。不管其成因為何，新右派的人認為結果是顯而易見的——未婚父母未能透過工作來扶養自己，就愈多的孩童和未婚父母會依賴福利，但是就生產力來衡量，他們並不符合補助資格。受到保守主義的影響，在一九八八年的AFDC法案中，結合了工作福利之內涵，並隱含了「窮人並未充分發揮社會義務」的意味。在工作福利方面，法案中對AFDC的享有者有些規定：州政府可以視情況，縮減AFDC-DC家庭的補助為六個月，且規定在補助期間，父母其中一人必須一個星期工作兩天。但AFDC法案的最大問題是被僱的機會很小。Morris(1988)認為在工作計畫中，政策擬定並沒有花足夠時間去執行此服務。執政者認為只有當訓練計畫將年輕人納入，並灌輸其「成為好公民」的價值信念時，才有可能解決福利依賴的問題。

從上述的事實中可以看出新右派指責福利國家破壞家庭功能，一旦政府負起濟貧、養老……等責任後，不但政府的財政負荷過重，而且戶長也會變得不照顧家庭，家庭因而會瓦解；同時，家庭責任被國家取代後，家庭的重要性降低，離婚、不婚的人增多，使得傳統家庭價值遭到破壞。吉德爾(Gilder, 1981)認為消滅貧窮的唯一辦法是「工作、家庭、忠實」(work, family, faith)。他認為美國福利依賴的主要原因是政府給的太多，導致他們懶惰成性。同時，他也指出當前美國的社會方案常弱化家庭功能，導致窮人越來越多。同樣地，我國在福利政策綱領中的基本原則中也明列「建構以家庭為中心之社會福利政策，以弘揚家庭倫理，促進家庭關係，藉家庭倫理來維護成員福利」。

然而，家庭與國家不是這麼單純的相互替代關係，這牽涉到家庭功能發揮的能力，有些家庭功能只需要強化，有些家庭已完全無法發揮任何功能，則需替代。在聯合國一九九四年國際家庭年宣言中，特別提出三項具有世界共同性的家庭議題，並建議各國的中央及地方政府，應列為設定相關政策的參考重點，其中兩項與家庭福利政策有關：

(一)強調預防性的家庭政策

宣言第三十五條指出第一個議題：加強家庭的能力。由成本效益的觀點，指出家庭若能完整地發揮養育兒童，照顧弱者的功能，社會整體利益必將提高，而社會服務的整體支出也因而降低。因此政府有限的資源，應多投注在教育父母，預防性的措施。尤其強調：(1)家庭

提供基本衛生保健能力。(2)鼓勵家庭重視教育，提供各種教育機會。(3)認識家庭照顧老幼的壓力，和需額外資源支持。(4)提供相關資料給家庭，使加強其防範殘疾，早期發現傷害及復健的能力。(5)宣導、協助家庭防範家庭暴力以及犯罪、吸毒、酗酒、性傳染病、愛滋病等的發生。

(二)家庭功能與福利責任分擔的平衡點

宣言中所提出第二個議題是明瞭「家庭功能」以及「家庭由社會福利中得到協助」之間的平衡點。當經濟不景氣時，家庭本身，尤其是經濟和照顧的壓力增大，分擔社會責任的能力減弱，此時政府縮減社會福利服務，以節省公共支出，此時導致對家庭的破壞，亦即另一種社會成本的提高。若是增加某項服務，而對家庭分擔該責任的能力與意願造成負面影響，也可能導致社會資源浪費的事實。

然而，若要找到分擔的平衡點，實在應該思考下列各問題：(1)分擔(Shared)的真義為何？(2)兩者分擔些什麼(功能)？(3)家庭想要國家提供什麼？(4)國家如何看待家庭？。而在國家制定福利政策時，福利是權利，還是家庭失功能時得到的救援？應為預防取向，還是補助為主？

歐洲福利國家中較注重家庭政策的國家，如瑞典、法國、德國，採用較普及性的政策來支持多元家庭，例如家庭津貼、有給薪的親職假。美國克林頓政府為了強化企業界支持家庭照顧的支持，在一九九三年對國會的演說中，強調如何經由政策面的支持提昇家庭的照顧功

能，更於一九九四年底通過了「家庭照顧假法案」，規定員工在一年十二個月當中能有十二個星期的停薪假期，休假的範圍包括生小孩、哺育期以及照顧生病的小孩、配偶及父母。

雖然美國政府通過了此一條款，但是仍然存在著許多運作上的爭議，例如：適用範圍要多廣？只在政府部門？或是只在私人公司？或是兩者皆要？範圍如由政府部門擴及至私人公司是否會造成私人公司危機或是投資意願降低？休假期間是否要支付薪水？要由誰來付？是雇主？還是雇主與員工平均分擔？或是由納稅人所繳的稅中以政府服務的形式負擔？如果不領薪水對於單親家庭將是嚴重威脅。照顧那些人需要給予休假？是只包括生小孩、哺育期或是包括照顧生病的小孩、或是配偶、甚至年老父母？僅給予職業婦女休假，還是包括男性員工？要給多長的假？十二個禮拜？六個月？其實最令資方關切的是家庭照護假的實施對於成本影響有多大？一九九一年「家庭與工作研究中心」(Families and Work Incentives Research Center)蒐集了實施家庭照護假的明尼蘇達、奧瑞岡、羅德島和威斯康新州有關成本資料，例如訓練成本、行政成本、健康保險支出的成本……等，發現事實上成本並沒有增加，但是在人事管理上和工作重新分配上會有些技術上的困難。此外，對於員工的工作士氣有正面的提昇。

左派對於資本主義國家中的家庭照護的批判，認為是「資本主義式的干預」，部分女性主義的學者分析家庭福利以「家庭倫理」這樣的意識型態要求女人順從於結婚生子與相夫教子的角色規範中，在資本主義國家裏，國家介入家庭，其實重點在於經濟與人口考量，因此

，很少國家立法是介入家庭內部關係的。例如，家庭暴力(Domestic violence)的立法大部分西方工業民主國家都遲至七十年代才制定。即使是立了法，仍是脫離不了中產階級父權意識形態所界定的「家庭

是兒童最佳成長場所」，而將國家干預的可能性降低。綜合以上的四種策略，不論在政府角色、具體作為與成功前提都各有其意涵，擇成下表做成摘要：

策略 分析面向				
	市場化	志願化	分散化與社區化	家庭化
1. 政府角色	1. 引導者 2. 最後一道防線的提供者 3. 買方 4. 補助者 5. 規約者 6. 觸媒或協調者 7. 風險的分擔者與散布者	1. 雙元合作模式 2. 第三部門主導	輔助與支持	1. 責任分擔 2. 間接的提供者
2. 具體作為	透過法規鼓勵誘導與規範	透過法規鼓勵與誘導	以美國為例：新聯邦主義	家庭福利政策 家庭照護法(Family Leave Act)
3. 成功前提	1. 健全的市場結構 2. 消費者與提供者之間足夠的資訊交換 3. 提供者要有提供的動機 4. 盡量避免提供者為了利潤而選擇有利的消費者	1. 正確的志工概念 2. 第三部門的品質	1. 健全的中央與地方財政 2. 正確的社區主義	1. 思考清楚以下的問題： 分擔的真義為何？ 兩者分擔些什麼？ 家庭想要國家提供什麼？ 2. 相關配合措施的完善
4. 反省與檢討	再度商品化之後的危機	政府過度依賴第三部門的危機：另一種不公與壟斷	1. 中央與地方的權力結構與生態 2. 居民的社區意識	1. 義務無法強求 2. 能力有待協助

伍、契機與未來

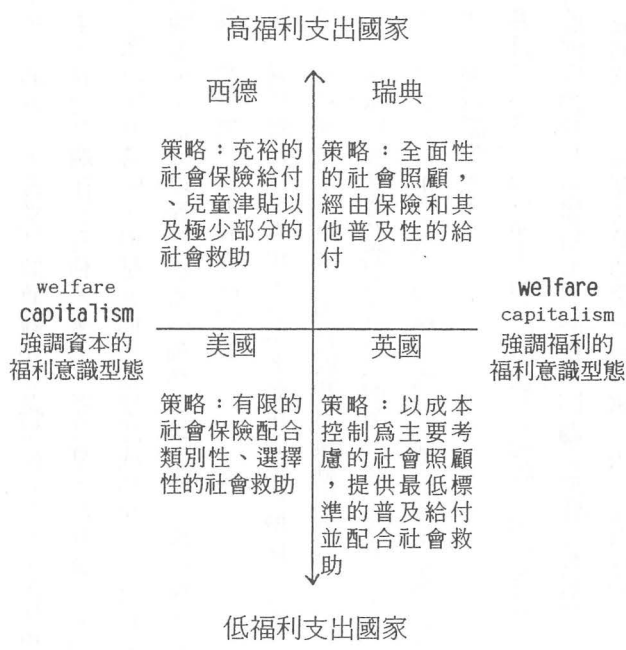
社會學家麥比特(Lippitt)曾說「世間恆定的是『變』」(That is constant is change)。因此，導引變化、掌握變化的契機，運用適當的策略是相當重要的事。隨著一九九〇年代新保守主義的興起，歐美社會福利政策的策略取向有逐漸採取福利多元主義模式的趨勢。此段期間各國社會福利政策特別強調政府與民間在福利供給責任上的分工，以及個人和家庭在福利資源上所應扮演的積極角色。上述這些福利思潮轉變的具體反應之一，就是政府在社會福利經費上的相對減低，以及個人依賴家庭福利和民間福利服務比重的增加。這些策略上轉變的趨勢，可以歸納出以下傳統模式與新興模式：

福利政策策略的變遷

從多到中央主義層	傳統福利國家模式			新興福利國家模式
	公營、獨佔性	零散的服務	對依賴人口，國家有責任提供服務	普遍性的照護
	福利提供者的多元化	整合性的服務	國家、家庭和志願性服務機構一同分擔責任	選擇性的照護

誠如前文分析，各個國家在因應這種趨勢的時候採行的策略各有不同。福利國家面對危機採行的策略未必都聚合於某一模式，由於意識型態與政治經濟情勢的差異，導致不同的福利國家在面臨相似的福利國家危機問題時，因應的方式不盡相同。例如德國自一九七五年起，雖然社會福利支出的成長受到了限制，但是其福利國家架構仍因受到工人與中產階級的支持得以維持。

Jones (1985)曾以兩個向度分析一個國家的福利策略是如何受到意識型態和實際的經費預算的影響。



若以上的分析架構定位國內的福利政策與策略，很明顯地是在左下方，也就是以資本為主的福利資本主義配合著較低的福利支出。

由於歐洲福利國家的發展在主、客觀，歷史上與我國的不同，無論在福利政策和策略上均有顯著差異，並不適合做國家間的比較。但是從西方福利國家因應福利膨脹採行的策略分析，做為規畫台灣未來設計政策策略的參考。不同國家在經濟發展過程中，雖然會產生相似的社會問題，但是各國因其歷史制度與社會文化的差異，所採取的解決方式並不完全一致。在福利國家危機的衝擊下，社會安全制度在現金移轉的支付水準上，可能遭受削減，但是其組織結構較不易受到影響。但是在社會服務的提供上，則各國都面臨分散化與民間化的呼籲。不過有些國家是朝市場化方向發展，有些則只是強調地方社區與民間組織，尤其是案主的參與和福利決策的民主化。但是，市場化在台灣目前的資本主義結構必須謹慎，以避免另一個獨佔，分散化更應注意到地方財政和人力資源；在提倡社區化和家庭化之時更應考慮到社區在台灣的實質意義與家庭承擔的能力。國內政策規畫者常強調中國文化的特殊性，尤其是傳統家庭的價值與重要性。但是我國在經歷工業化與經濟發展後，已產生了與西方社會相似的若干社會結構變遷，包括家庭組織與結構的改變。此時若一再強調回歸家庭，而不給予任何配合措施是相當不正確的做法。

至於福利決策的民主化，在國內實施最大的危機在於人民對於福利與民主的錯誤認知，再加上政治人物無不盡力揮舞福利的旗幟，讓人民陷於激情亢奮、目眩神迷境界。任何一種策略本身並不保障目的

，當實施之後的負面效應遠超過意義本身，就應該仔細思考其適當性，策略是一個方法，會受到價值觀和意識型態的左右，雖然學者會說：「資本主義的弊端在於有利大家未必能共享，而社會主義的弊端在於有難大家必定共嘗」，但是我們仍希望能成功地在一個以資本主義為主的國家中，推行均等、正義的福利政策策略。現階段，我國未來福利政策的發展應有以下的共同努力：

1. 如果只談民營化、市場化，而不考慮民間福利機構的品質。
2. 如果只談社區化而忽略國人的社區意識與社區資源。
3. 如果只談家庭倫理而忽略家庭結構的多元與「異化」。
4. 如果只談福利民主參與而忽略了國內病態的政治生態與國人懵懂無知的福利認知。
5. 如果只談策略上的理想化而忽略了輸送過程中的不理性。

目前國內福利政策策略運用的根本問題在於國人對於民主福利與資本主義的誤解，這個誤解如果一直持續下去，沒有任何一個策略可以在台灣推行成功。

（本文曾於八十四年四月二十四日內政部舉辦之「社會福利政策策略分析研討會」中宣讀；作者現任陽明大學衛生福利研究所副教授）

參考書目

王國羽主編（民八十二年）社會安全問題之探討，國立中正大學社會福利學系暨研究所。

田晉杰譯（民七十九年）社會福利與老人——準市場的角色，社區發展季刊第五十一期。

柯三吉、萬育維（民八十三年）台北市政府社會局委託式福利服務提供模式之研究：社會局與受委託機構間互動關係的探討，台北市政府社會局。

萬育維（民八十一年）福利政策規畫中的價值抉擇，社區發展季刊第五十八期。

萬育維（民八十一年）從老人福利需求來看政府、民間與家庭的分工模式，中華民國八十一年國建會社會福利分組研究報告。

傅立葉（民八十四年）社會福利的發展趨勢，社會福利政策規畫背景分析研討會，內政部。

詹火生、李安妮（民八十二年）五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境——貝佛里奇報告書發表五十周年紀念國際學術研討會，社區發展季刊第六十二期。

葉肅科（民八十三年）挪威福利國家：政府與志願團體間的關係，社區發展季刊第六十五期。

黃世鑫（民八十四年）財政危機VS.社會安全體系——超越市場&政府，社會福利政策規畫背景分析研討會，內政部。

林萬億（民八十四年）社會福利的整體規畫，發表於全國社會福利會議——邁向二十一世紀社會福利之規畫與整合，內政部。

Baldock, John. & Evers, Adalbert. (1992) Innovations and care of the elderly: The cutting-edge of change for

social welfare systems. Examples from Sweden, the Netherlands and the United Kingdom. Agein and Society (12):289-312.

DiNitto, D. M. (1991) Social welfare: Politics and public policy (3ed). NJ: Prentice Hall.

Garner, R. T. and Oldenquist, Andrew. (1990) Society and the individual: Readings in political and social philosophy. CA: Wadsworth.

Ginsburg, Morman. (1992) Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy, London: Sage Publication.

Gilbert, Neil. & Gilbert, Barbara. (1989) The enabling state: Modern welfare capitalism in America. N. Y.: Oxford University Press.

Grand, Julian. & Bartlett, Will. (Eds) (1993) Quasi-markets and social policy. London: Macmillan Press Ltd.

Jones, C. (1983) State social work and the working class, London: Macmillan.

Karger, H. J. & Stoesz, David. (1994) American social welfare policy: A pluralist approach (2ed). NY: Longman.

King, D. S. (1989) Voluntary and state provision of welfare as part of the public-private continuum: Modelling the

- 'shifting involvements' in Britain and the US. In Ware, Alan. (Eds) *Charities and Government*, pp:29-54. NY: Manchester University Press.
- Kramer, R. M. (1992) *The roles of voluntary social service organizations in four European states: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway*, in Kugle, S. and Selle, P. (Eds) *Government and voluntary organizations*, Aldershot: A Shgate Publishing Ltd.
- Kramer, R. M. & Salamon, Lester. M. (1992) *Government and the third sector: Emerging relationship in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1992) *Government and voluntary organizations: A relational perspective*, in Kuhnle, S. and Selle, P. (Eds) *Government and voluntary organizations*, Aldershot: A Shgate Publishing Ltd.
- Lester, Salamon. (1993) *The marketization of selfare: Changing nonprofit and for-profit roles in the American welfare state*, Social Service Review, 67 (1) pp:16-39.
- Loney, Martin., Bocock, Robert. et.al. (Eds) (1987) *The state or the market: Politics and welfare in contemporary Britain*. London: Sage.
- Oyen, Elise. (Ed) (1986) *Comparing welfare state and their future*. Brookfield, Vermont: Gower.
- Paray, Richard. (1991) *The social policy context of social security*, in Pieters (Eds), 1991:49-60.
- Sinfield, Adrian. (1978) *Analysis in the social division of welfare*, *Journal of Social Policy*, 7(2) pp:129-156.
- Sinfield, Adrian. (1991) *Alternative ways to social security*, Pieters (Eds) pp:239-256.
- Spicker, Paul. (1988) *Principles of social welfare: An introduction to thinking about the welfare state*. NY: Routledge.
- Taylor-Gooby, Peter. & Lawson, Robyn. (Eds) (1993) *Markets and managers: New issues in the delivery of welfare*. PA: Open University Press.
- Thompson, Grahame., Frances, Jennifer., and Mitchell, Jeremy. (Eds) (1991) *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. London: Sage.
- Villadsen, Soren. (1993) *Another century for local democracy?*
- Decentralization, deregulation and participation in Scandinavia in times of European integration, *International Journal of Urban and Regional Research*, 17(1) :42-55.