

# 國家和家庭的關係

## ——兼論我國應有的家庭政策

李淑容

### 壹、前言

在不同的場合，這個議題一再地被討論著：在一個討論家庭暴力的場合，論者謂政府不能再像以前一樣，視家庭為私領域，對家庭暴力坐視不管，而必須積極的介入；另一個家庭政策研討會的場合，有學者在大聲疾呼，政府的福利不宜做得太多，否則會弱化了家庭的功能；而在另一個討論慢性病人照護的午間座談會，又有人主張慢性病人照護，不應單獨由家庭來承擔，政府也要承擔一部分的責任。這些討論引人深思：在福利社會國家中，國家和社會之間的關係如何？

家庭應扮演何角色？國家又要承擔什麼樣的責任？而這個界線要怎麼來畫？此外，此問題還引發有關的討論：在社會變遷，家庭功能式微的今日，政府是不是被迫負起了原為家庭所承擔的責任？逐漸擴大的福利政策，會不會弱化了家庭原有的功能？

本篇論文主要在探討國家與家庭之間的關係。本文首先討論美國有關國家與家庭關係的歷史演進；接著討論不同學派對國家與家庭關係的論辯；再者，透過四個不同的橫切面：(一)托兒設施(二)老人與疾病的長期看護(三)老人的經濟安全(四)兒童虐待與家庭暴力(五)家庭法律，探討目前美國國家與家庭間關係的現況。最後再進一步檢視我國在上述領域

的現況，來探討我國國家與家庭應有的關係。

### 貳、國家和家庭關係的歷史演變

本章將先從美國社會福利的發展，來探討國家和家庭的關係，接著以英國為例，來看在老人及殘障者的照護關係上，國家和家庭關係的互動。

#### 美國

在工業革命以前，人們相信洛克的社會契約論及天賦人權論，故認為國家不得干涉

個人之財產權或家庭之教育問題。然而在工業革命時期，人們開始受到「功利主義」(Utilitarian)學者，如邊沁(Bentham)的影響，認為一個公平正義的社會，應求取整體社會最大的利益，因此這段時期透過許多立法，以社會公益為由取代家庭的權利：包括教育權。影響所及，傳統之完全自由放任經濟，也開始具有「集體主義」(Collectivism)的色彩。

美國於一九〇〇到一九二〇年被稱為是「進步的紀元」(Progressive Era)。因為這段期間內，美國之社會制度，從完全以個人利益為主之放任主義，轉型為具有某些國家計畫及控制色彩。(Peden and Glahe, 1986)

一九二〇到一九六八年，因為二次世界大戰以及經濟大蕭條的關係，國家在衛生、心理衛生、兒童家庭，和老人等領域開始扮演起主要的角色，新的有關經濟安全的立法也在此時制訂。例如在一九三五年通過有社會安全法案(The Social Security Act)：在一九六四年有對貧窮作戰(The War on

Poverty)、糧食券方案(Food Stamp Programs)、一九六五年通過有公民權利法案(The Civil Right Act)、低收入醫療救助(Medicaid)、老人醫療救助(Medicare)、老人福利法(The Older American Act)、住宅及都市發展法案(Housing and Urban Development Act)、初級及次級教育法案(The elementary and Secondary Education Act)均在此時通過。

自一九六八年以來，為此不尋常的成長及擴展的二十年之後，經濟開始走下坡(Zimmerman, 1988)。這時的社會政策趨於保守，從尼克森(Nixon)到福特(Ford)到卡特(Carter)總統有所謂的新聯邦主義(New Federalism)給予地方政府更多的經費與權限，社會福利服務方案(Social Service XX)雖在此時通過，但同一時期，紐約參議員Moynihan所提足以影響深遠的家庭政策提案，以及全民健康保險提案卻未獲通過。

一九八〇年代以後，雷根(Reagan)和布希(Bush)總統時期，更進一步走上削減(retrrenchment)的路線。此時期聯邦政府的角

色大為縮減，當時政府主張應擴大私人部門(private sector)所扮演的角色以及回歸傳統的組織如家庭、教堂和社區所能發揮的功能。

綜觀上述的發展，可知美國國家和家庭關係的演進，是於一九〇〇年以來逐漸擴大國家對家庭的關係，於一九三〇年到一九六八年到達最盛時期，一九七〇年以後聯邦政府的權力開始縮減，而且分放到地方政府；到一九八〇年以後，聯邦政府更進一步大幅縮減其權力，主張由私人部門以及傳統的組織如家庭、教堂和社區來負責對家庭的協助工作。

## 英國

英國國家和家庭在老人及殘障者照護上關係的演變，可以以取代性(substitute)和支持性的(support)的關係加以闡述。在濟貧法案(The Poor Law)時期，從十七世紀初開始到十九世紀末，當時的社會認為家庭應擔負較多的責任。濟貧法雖然使國家擔負起責任，但是在家庭無力承擔這個責任後，作

爲一個最後的手段，而由政府採取「替代性」的功能。

十九世紀，機構照顧成爲主流，仍由政府採取「替代性」的功能。某方面來說，這代表了國家介入的觀點。當時如果有家庭需要協助，他們發現在其求助的過程中常會被標籤化，而且對會服務的提供也帶著懲罰性質，所以可以想見當時一般家庭都不願意貿然求助，只有在實在不得已時，才會尋求國家的幫助。

二十世紀，國家這種殘補式的作法受到廣泛的批評，被認爲使有需要尋求幫助的人失去尊嚴，望而卻步，也有違社會福利的初衷。因此國家在提供社會福利的作法上有大幅的改變。一九一一年對於老人以及失業者所提供的所得維持方案，被視爲是現代福利國家的先端。國家雖然仍然提供「取代性」的功能，但是做法變得比較吸引人。而後來的趨於普及的社區照顧，則已慢慢的走向「支持」家庭的功能。(Moroney, 1986)

Moroney (1986) 進一步說明政府的介入可分三個層面：(一)永久性或暫時性；(二)全面

性或局面性；(三)替代性或支持性。例如老人住到養老院，是一種永久性的、全面性的、替代性的介入；而精神病患的短期住院則是一種暫時性的、全面性的、支持性的介入。他認爲以前的政府是在家庭不能發揮功能時，由政府來提供取代性(Replacement)的功能，現在的政府則在家庭尚能發揮功能，但負荷過重時，由政府來提供補充性或支持性(Supplementary or support)的功能。

### 參、國家和家庭關係的有關論辯

對於國家與家庭關係的爭議，基本上可分爲兩大派別：一派主張政府的介入應該愈少愈好；另一派則主張政府應介入家庭。而在主張政府應介入家庭的學派當中，又可分爲自由派(Liberal)與保守派(conservative)兩派。保守派認爲政府的政策應該支持傳統的價值，回歸雙親家庭；而自由派則認爲政府的政策應該支持變遷中多元的家庭，減輕家庭的負擔。

反對政府介入者，如Hayek、Peden、Clare等人，認爲社會的效率最能夠透過自由來達成，而不是透過政府的介入或控制。國家對於家庭的干預，一如對於經濟市場一樣，要愈少愈好。他們以「自發性的秩序」(Spontaneous order)來說明經濟社會的現象。經濟秩序是由一群不相干的個人，基於不完整的資訊、個別利益所做的決定，不是由一個單一的權威來決定的。他認爲立法和行政都是一些強制性的手段，限制了社會的自發性的秩序。故主張政府對於家庭的干預愈少，愈能容許自發性、創造力、實驗性與個人的成就。

他們認爲政府對於家庭的干預，常常都適得其反。例如政府爲了使「住者有其屋」，制訂政策提供廉價住宅，但造成資源的不當分配，帶來負面效果。另外政府的不當經濟措施，造成了高通貨膨脹率，從而造成家庭的經濟壓力。又如各州有關兒童虐待與兒童忽視的規定曖昧不明，造成許多(估計每年有一百萬個家庭)家庭受到政府的調查，造成政府的權力擴張。又如過去政府立法限

制異族通婚、宗教上的多婚制、罪犯或心智不全的人的生育、以及除通姦外的離婚等，後來隨著時代的變遷，不再有其意義。

他們進一步說明政府的介入除有上述的問題外，尚有以下缺點：(一)國家的介入侵害家庭自治及家庭獨立自主，國家介入家庭也可能造成侵害人權(個人)之結果；(二)國家的角色並非那麼「大公無私」，有時背後代表的是利益團體的介入；(三)國家的介入可能造成經濟資源的浪費，或是經濟資源的分配不平均；(四)妨害社會的創新與實驗性。

他們認為家庭應有自主權。國家應自家庭關係中退出，他們同時主張對於家庭解除有關法律上的限制，使家庭透過自由訂定契約(freedom of contract)的方式，對於什麼是婚姻(即結婚之要件)、家庭成員間之關係，以及有關墮胎、生育小孩等重要決定自加定義，並允許他們在性以及生育行為上有變異性，而不必受制於「政府的利益」。(Peden & Glahe, 1986)

而在主張政府應介入家庭的學派當中，又可分為自由派(Liberal)與保守派(

conservative)兩派。

自由派者呼籲政府應有更具支持性的角色，他們認為政府應支持變遷下的家庭，對家庭提供經濟扶助以及福利服務，使家庭收入有一底線的保護，減輕家庭的負擔，並協助家庭走向自立自足。包括Progrebín (1983)從女性主義的觀點主張兩性平等的重要性；

Cherlin (1988)、Edelman (1987)、Kammerman and Kahn (1989)呼籲要推展以下

家庭政策方案：兒童及家庭津貼(child or family allowance)、兒童扶養費(child support benefits)、兒童健康照顧(child health care)、工作父母留職留薪的產假及育兒假(paid and job-protected leaves for working parents)、擴大他們好品質的托兒照顧(expanded and affordable good quality child care services)、家庭支持服務(family support services)、家庭取向的企業政策(family-friendly workplace policies)(Kammerman, 1994)

保守派則認為現行社會政策的結果，造成輕易墮胎、草率離婚、怠忽母職、未婚懷

孕及單親家庭增多，主張政府政策要用以匡正時弊，並恢復傳統價值。他們主張國家的資源要用來強化傳統的家庭模式，而不是接受偏差的現象。他們在一九八〇年代透過「支持家庭」的運動("pro-family" movement)，呼籲回歸父權的雙親家庭，主張制訂政策使離婚變得更困難，強調更分明的性別分工，以及反對墮胎(Steiner, 1981; Carson, 1984, 1986; Kammerman, 1994)。

### 國家政策對於家庭的影響

當時自由派和保守派對於國家政策對於家庭的影響有激烈的論辯，自由派學者認為社會變遷帶來家庭解組、家庭功能改變，使家庭亟需政府透過社會政策予以協助；而保守派學者則認為不當的社會政策，使人們產生對福利的依賴，造成未婚懷孕及單親家庭的增多，促使婚姻解組、道德敗壞。針對這些論辯，Bane and Jargowsky，整理當時有關的文獻，透過以下五個政策領域，檢視政府政策對家庭的影響。

一、有關離婚節育與墮胎的法律 (Laws on divorce, birth control and abortion)：他們認為有關離婚節育與墮胎法律的改變對墮胎和生育率有很大的影響，但這些法律的改變是否就是造成一九六〇至一九七〇年代對性和婚姻態度改變的主要肇因仍未有定論。

二、福利 (welfare)：Charles Murray認為慷慨的福利制度，使父親得以規避扶養之責，使母親得以在婚姻外獨立自主，對於家庭結構有破壞性效果的說詞。Bane and Jargowsky提出三點論辯：(一)福利給付在各州的現值平均下降了三三%，而女性單親家庭的比率卻未降反升；(二)逐州檢視每州福利給付的差異，發現家庭結構與福利給付之間沒有關連。在福利給付較高的州，沒有更明顯的家庭結構解組現象；(三)女性單親家庭兒童比例激增的一個主因，是已婚女性生育率下降，而失依兒童扶助津貼 (AFDC) 不

能用來解釋這些非領受者的行為。Bane and Jargowsky因此得出結論：有比社會福利更大的因素或趨勢（例如對結婚或育兒態度的大幅改變）在影響著家庭結構。

三、未婚懷孕的預防方案 (Teenage pregnancy prevention program)：Bane and Jargowsky發現有些未婚懷孕預防方案略具成效，但這些證據多半來自那些強調避孕的方案，而非比較普遍性的預防方案。他們因此說未婚懷孕預防方案，不可能對防止單親家庭的增加產生太大的影響。

四、家庭支持方案 (Family support programs: day care and parental leave)：他們檢視一九二〇年到一九八三年法國、西德、匈牙利、羅馬尼亞、瑞典與美國等六個國家在家庭政策（例如日間托兒、父母育兒假……等）與生育率之間的關係，發現各國政策上有相大的差

異，但生育率的趨勢卻相當一致：都是由一九二〇年大幅下降，在一九六〇年略微上揚而又急速下降。他們因此推論政策的介入對生育率的影響並不大。

五、經濟政策 (Economic policy)，他們檢視以下三方面：(一)男性收入和結婚率的關係：他們逐年檢視結婚率和經濟變化的關係，發現兩者並無相關；(二)男性收入和生育率的關係：發現兩者亦無相關；(三)女性收入和家庭行為的關係：一般認為女性因為就業機會增加，收入增加，促使結婚率和生育率下降。但是，一九七〇年代末期女性收入的降低，並未帶來結婚率和生育率的升高；一九八〇年來女性收入的增加，亦未帶來結婚率和生育率的大幅減少。他們因此推論女性收入和家庭行為的關係，是立基於女性勞動力參與的長期改變，而非逐年的經濟榮衰。Bane and Jargowsky因此獲致結論，沒有證據顯示在薪資和就業上的改變，會造成結婚率和生育率的改變

。作者們猜測社會態度長足的改變，加上其和經濟情況的交互運作，模塑了家庭行為，所以個別的政策決定沒有太大的影響。

Bane and Jargowsky 總結說政府政策，例如社會福利 (welfare)、托兒措施、稅賦減免 (tax credits) 並不是決定結婚率、生育率、或單親家庭形成的重要因素。即使連經濟政策，就短期觀之，也都只有微弱的效果。他們認為影響家庭結構的主要因素是社會態度上的改變，而不是社會政策。但他們強調不能因社會政策對家庭結構的影響不大，就認為政策不重要或是不必做；相反的，他們肯定政策可以改善家庭福祉，而且主張政府應該更直接地採取一些政策補助貧窮家庭，以減少兒童貧窮問題。他們認為政府應該企圖在社會態度的演進中，扮演一個領導者的角色，以倡導支持家庭的環境。(Bane and Jargowsky, 1988)

雖然自由派與保守派在觀念和作法上有所歧異，但他們近年來漸漸取得共識。目前自由派與保守派有以下五種共識：(一)責任：

社會福利應建基於相互 reciprocal 或互惠的責任感上；(二)工作：強調工作的重要性並認為這是進入社會主流的機會；(三)家庭：認為有強化家庭的必要；(四)教育：認為教育制度的失敗，相當程度的影響福利依賴；(五)州的裁量權：在福利政策上給予州某種彈性與裁量權。(Reischauer, 1987)

#### 肆、由幾個領域來看國家和家庭的關係

由上述兩節，我們可以瞭解有關家庭與國家關係的歷史演進和不同意識形態之辯，以下我們再選取與家庭與國家關係有關的五個領域：(一)托兒設施(二)老人殘障疾病的長期看護(三)老人的經濟安全(四)兒童虐待與家庭暴力(五)家庭法律，就其現況來看美國國家和家庭關係的實際情況。

##### 一、托兒設施

婦女的勞動參與率由一九六〇年的三七

·七%，增加為一九八八年的五六·六%；而有學齡前小孩的已婚婦女的勞動參與率更由一九六〇年的二八%，增加為一九八八年的五七·四%。(Bureau of Census, 1990)

美國的托兒照顧，一九九〇年有工作母親其三歲以下的子孩，四〇%由家庭外支持系統照顧，其中日間托兒和家庭托兒各居半。三到五歲小孩的照顧可分為學前教育方案 (Preprimary school program) 和日間托兒 (day care center) 兩種系統，到一九九〇年為止，七一%三到五歲的小孩都參加了學前教育方案，而根據全國托兒調查 (the National Child Care Survey) 一九九〇年資料，有工作母親其三到四歲的小孩，有三七%由日間托兒照顧，一七%由家庭日間托兒照顧。(註一)

所以雖然婦女(尤其是母親)投入就業市場的人數激增，典型的美國家庭幼兒照顧是稚齡子女(三歲以下)的照顧仍過半以自己照顧為主，大部分的母親都是調整自己或家庭成員的工作作息，或依賴親戚來照顧子女。只有當子女在三到五歲以後，才大幅增

加對托兒所和幼稚園等家庭外支持系統的使用。

自一九六〇年起，因為人口和社會變遷，在聯邦政策引導下，美國有了有史以來第一次托兒設施的大幅成長。一九六〇至一九七〇年之間，聯邦政府資助的托兒中心持續的增加，主要是想減少低收入母親 (AFDC mothers) 對福利的依賴而增加其就業機會。

一九八〇年代以來雖然母親的勞動參與力大幅增加，但是對於托兒，不論是直接提供服務，或是間接補助經費都沒有增加。一九九〇年以來，柯林頓政府開始「全面經援」低收入托兒方案 (Heart Start)，學前方案在州及地方政府策動下，也繼續穩定的成長，但並無跡象顯示，聯邦政府會大力的支持中產階級的托兒方案。(Kammerman, 1994)

## 二、老人與疾病的長期看護

在一九七〇年代，國家通常對個人濟助而不對家庭提供濟助。獨居的老人要比與子女或親戚同住的老人容易獲得國家的救助。

事實上，如果老人與子女同住，公共服務就會被撤回，因為他們認為家庭應該會提供濟助。但是近年來，家庭照顧長期病患及嚴重殘障者的壓力漸被察覺，慢慢的，大家瞭解不光是個人需要援助，家庭亦需要援助。所以政府該提供更多的協助，或者協助家庭取得更多的幫助，而這些協助也不一定要是免費的。

大部分的殘障者都住在社區中，他們自己獨自居住、住中途之家、住半獨立式的社區設施，或與家人居住，例如 2—3 的嚴重智障老人和 8—10 的嚴重智障兒童住在社區中。只有少數住在長期療養機構中，例如養老院、慢性病院、精神病院、智能不足收容院。(Moroney, 1986)

大部分的老人也都住在社區中，只有五%的老人住養老院。其餘八〇%的老人或獨居或與配偶居住，一〇—一五%的老人和子女或親戚居住。住在社區的老人多半都住距子女之一個小時車程的距離，並與其子女定期有聯繫。他們一旦需要長期照護則主要由家人如配偶、女兒、媳婦、兒子、兄弟姊妹

來照顧。社區也提供長期照護的服務，如在宅服務、家庭醫療服務、日間留院、家庭維修方案、問安電話、熱食供應、緊急警鈴；等，這些服務有些為營利機構所提供，有些為非營利機構所提供。

老人所居之養老院七五—八〇%的是營利單位，其餘為非營利機構或政府所經營者，如榮民養老院和鄉市鎮辦的養老院。養老院主要由州政府管轄，負責發給執照，並確定那些由老人醫療 (Medicare) 及低收入醫療 (Medicaid) 付費的養老院，其設施設備符合聯邦最低標準。(Encyclopedia of Social Work, 1987)

## 三、老人的經濟安全

在中古世紀，雖然教堂法規定，孩子對其年長的父母負有扶養的義務，但教堂和富人也一樣有責任。一直到了依莉沙白濟貧法案，才第一次樹立由子女擔負主要扶養之責的規定。只有在其他資源都沒法與援助的情況下，才會由社區出面予以濟助。一九五八年

只有五%到一〇%的六十五歲以上的老人自其子女身上獲得金錢的濟助。(Schorr, 1968)。

一九八八年美國六十五歲以上的老人，其主要經濟來源：一二%來自工作收入(earnings)；四〇·九%來自老年遺族殘障保險(OASDI, railroad retirement)的退休給付；一六·九%來自年金(Pensions)；二六·九%來自利息或股息(Interest, dividends)。(Green Book, 1990)

國家雖未取代孝道的功能，但已相當程度地分擔了孝道關係中主要的經濟責任。

#### 四、兒童虐待與家庭暴力

自社會觀點而言，兒童之出生、照顧及依社會價值健康的成長乃極為重要之事。故有關兒童福利需要有「collective view」，以反映社會之整體價值。因此有時不能任由「家庭」不妥善照顧兒童，如兒童之發育不良、及兒童之犯罪等均有賴社會之制約。換言之，社會應使兒童之發展正常化。最明顯

的例子為兒童義務(強迫)教育，以教化兒童。(Dingwall and Belaar, 1988)

國家有保障人民基本權利的義務，所以當一個人的權力在家庭中受到侵犯的時候，不管是透過兒童虐待或是家庭暴力的形式，這時候國家則有必要介入，以維護個人的權利。即如上所述之海耶克等自由學派學者，雖反對政府介入，但當個人權益遭到侵犯時，其亦主張國家應當適當介入以衛護個人權益。

#### 五、一般家庭法律

由家庭法律的演進，也可以看出家庭和國家關係的互動消長。家庭法律承認新的多元家庭的存在，家庭的定義愈來愈分離，越來越多樣化。婚姻關係愈來愈重要，擴大家庭的重要性減低。對互有扶養義務的家屬重加定義，互有扶養義務的家屬定義漸窄。法律將婚姻視為係個人間之關係，對婚姻關係的干涉較以前為少。

法律的焦點由家庭移至個人。例如公共

救助的對象為個人及其需要，而不論家庭之地位。此外，法律也擴大政府與企業主的角色，以執行傳統的家庭功能。例如，雇主所提供的托兒措施，政府有關扶養老人的賦稅減免措施。(Glendon, 1981, 1989)

從家庭法律可以看出政府對家庭功能責任的擴張。

總之，從上述的五個領域，我們可以獲致以下的結論：就家庭法律來看，法律反應新的多元家庭的存在，對互有扶養義務的家屬定義漸窄，側重婚姻關係，但對婚姻關係的干涉減少。此外，法律的焦點由家庭移至個人，而且擴大政府與企業主的角色，以執行傳統的家庭功能。就老人經濟安全來看，隨著社會保險及年金制度的擴大，國家雖未取代孝道的功能，但已相當程度地分擔了孝道關係中主要的經濟責任。而就托兒照顧觀之，家庭仍然承擔主要的責任。在托兒方面，幼兒(〇—三歲)的照顧仍主要落在家人身上，及至稍長(三—五歲)才使用較多的外在支持系統，國家的主要角色主要在(1)義務兒童教育，(2)低收入戶的托兒，以及(3)工

作母親的托兒照顧等方面，而後者多以稅賦減免的方式為之。老人、殘障、疾病的長期照護也主要由家人來承擔。國家除了提供少數的直接服務供給之外，主要負責對營利及非營利機構的管轄、監督等責任，並在社區中提供實驗或示範方案，促使社區服務方案的發展，以對家庭提供更多的協助。

## 伍、台灣的現況

台灣婦女的勞動參與由一九六三年的三三·一%增為一九八一年的三八·七六%，再增為一九九三年的四四·八九%；而有六歲以下子女婦女的勞動參與率更由一九八一年的二八·二六%，增為一九九二年的四二·三%。據估計，學齡前受託機構托育佔二四%，保母收托估計佔五%，則台灣地區三〇%的兒童受外在社會支持系統的協助而獲日間照顧。其餘七〇%的兒童，則由家庭照顧（母親親自照顧或由親戚來協助照顧）

。（王麗容，一九九四）

六十五歲以上老人居住情況，根據行政

院主計處一九九一年統計，獨居者佔一四·五%，僅與配偶居住者佔一八·七%，與子女同住者佔六二·九%（固定與某些子女同住者五八·九%，至子女家輪流住四%），與親朋同住者佔二·四%，住安養療養機構者佔〇·二四%。（謝高橋，一九九四）。

六十五歲以上老人主要生活費用之來源，以子女孝養金為主六〇·九%；其次是工作所得一二%；退休金和保險金居第三位為一一·四%；社會救助為二·九%；積蓄為四·四%。（謝高橋，一九九四）。

根據有關資料，目前老年壽命延長，而當他們老年受疾病侵襲需要長期療養時，根據行政院主計處一九九〇年的統計，因患病而無自顧能力者佔四·六三%。而這些需人照顧的老人中，居住於慢性病療養機構者含長期住院佔了一一·七五%；居住在家裡的則佔八八·二五%，故有關老人疾病的長期療養將絕大部分的落在家庭身上。（謝美娥，一九九三）

台灣地區人口變遷的結果，對未來家庭

養老有不利的影響。根據一九九四年統計，

台灣生育率平均只有一·七個小孩，僅次於日本，是世界總生育率最低的國家之一。二十五年後，二十五歲至三〇歲的青壯勞動少年將比現在少四十多萬；而老年人口比例，將由目前的七%提高為一五%到二〇%。目前台灣老人晚年平均有四到五位小孩奉養；未來老人（目前三〇到四〇歲年輕人）年老時會沒有小孩養他，或小孩沒有能力養他。

人口變遷的結果，對未來家庭養老有不利的影響，籌畫年金給付、醫療保險、與慢性疾病的長期療養已到了刻不容緩的時候。（陳寬政，一九九四；天下雜誌，一九九四）

殘障者人數約佔總人口數的千分之七至千分之八左右，各類殘障人口的居住場所還是以家庭為重，大約有九一·七一的個案（一六二·七六二）是居住在家庭中，居住在安養機構者則僅有五、六七四人。王國羽（一九九四）謂此種現象令人擔憂，因為把此項生活照護的責任都仰賴家庭不僅不夠，且負荷亦太重。（王國羽，一九九四）

由上述數據統計可以看出，台灣地區幼兒的照顧仍主要（七〇%）落在家庭身上，

而其他三〇%的幼兒雖有外在托育機構的協助，也只分擔了部分的負擔。就老年人照顧方面而言，老年人仍主要（六二·九%）和子女住在一起，由子女負擔主要（六〇·九%）的經濟供養；而當他們受疾病侵襲，無力自顧時，亦主要（八八·二五%）由家人來負責照顧。殘障者更有高達九一·七一%的個案是居住在家庭中照護，所以台灣地區有關家庭成員的照顧，仍主要落在家庭身上。台灣地區家庭的負擔，相較於歐美國家，可謂相當的沈重。

## 陸、結論

雖然家庭經歷社會變遷，在結構及功能上有很大的變遷，但是家庭在生養教育小孩，照顧老弱殘障的家屬，並提供情緒支持，幫助個人發揮生命力，以及自我實現方面是無可取代的。家庭仍在負擔主要的照顧之責，而且在有關的文獻探討中顯示也沒有放棄的跡象。他在照顧功能上可以提供的個人關懷、真誠的尊敬也仍然無可取代。

國家的介入雖然可能會有侵害家庭自治、個人人權，造成經濟資源的浪費、分配不均，且國家角色並非全然「大公無私」等缺點，但是基於自然法則(Natural Law)和功利主義(Utilitarian)，即提倡最大多數人的最大幸福之理由，還是有很多學者贊成爲了公共利益政府應介入。而橫諸近來社會的變遷，國家更有必要介入，以減輕家庭的負擔，並保障家庭的福祉。

由美國的歷史緣起和目前作法看來，美國由逐漸的擴張國家的角色，而又慢慢的走向縮減。但是在這個演進當中，老人的經濟安全，已透過國家分擔及保險互助的方式，予以保障，減輕了家庭負擔。而有關托兒以及老人、殘障疾病者的長期照護工作，主要是由家庭所承擔。國家往往扮演服務計畫者、資源提供者、以及服務監督者的角色，產生政府民間混合的多元福利服務體系對家庭予以協助。

而我國隨著老年年金即將擬議通過，也將減輕家庭中老人的經濟負擔。但是有關托兒以及老人、殘障疾病者的照顧，我國家庭

承擔比美國家庭更沈重的壓力。隨著婦女就業參與率普遍的提高，原本就削弱了家庭原來的照顧者的功能。而未來，隨著生育率的下降（意味著青壯人口的減少），老人壽命的延長，意味著家庭可能更無力承擔這些照顧的功能。這種現象，值得我們制訂政策當局予以正視。面對著未來的趨勢，我們雖然強調傳統家庭的重要性，卻也不能不正視社會變遷、人口變化對家庭的影響和衝擊，而必須採取一些因應措施，以對家庭提供更多的協助，或協助其取得更多的協助。

國家更要體認對於依賴人口的照顧，國家和家庭有「共同的責任」(Shared Responsibility)。在家庭負擔沈荷時，即給予補充性或支持性(supplementary or supportive)的協助，政府要能提供經濟援助（如兒童及家庭津貼或稅賦減免）及廣泛性的福利服務（包括日間托兒、父母育兒假、家庭支持服務、在宅服務、諮詢輔導、暫時安置……等），以減輕家庭的負擔，協助其回復及發揮正常的功能。

此外，國家應該從事全國層次的研究

發展，評估現有的方案、展示示範性或實驗性的方案、以及提供有關資訊，經營一個有利的環境，以協助私人部門—營利機構或非營利機構—產生更多的創新性的方案，以對家庭提供更多的協助。

家庭固然要妥善照顧其家人，我們也該有個妥善照顧家庭的國家！

(本文曾於八十四年四月二十四日內政部舉辦之「社會福利政策策略原則分析研討會」中宣讀；作者現任東吳大學社會工作系副教授)

### 參考書目：

王國羽 邁向二十一世紀社會福利之規畫與整合—殘障福利需求初步評估報告 內政部委託研究 民八十二年  
王麗容、林顯宗、薛承泰 邁向二十一世紀社會福利之規畫與整合—婦女福利需求初步評估報告 內政部委託研究 民八十三年  
謝高橋 邁向二十一世紀社會福利之規畫與

整合—老人福利需求初步評估報告 內

政部委託研究 民八十二年

謝美娥 老人長期照護的相關論題 桂冠圖書公司 民八十二年

陳寬政 台灣地區的人口變遷與社會安全

內政部社會福利政策規畫背景分析研討會 民八十四年三月

Bane, Mary Joe, "Is the Welfare State Replacing the Family?" The public Interest, 70, p.91-101.

Bane, Mary Joe and Jargowsky, Paul A. "The Links between Government Policy and Family Structure: What Matters and What Doesn't" in Andrew Cherlin eds. The Changing American Family and Public Policy, Washington, D.C.:Urban Institute Press, 1988. Chapter 6.

Carson, Allan C. "Families, Sex, and the Liberal agenda" The Public Interest. no.58, Winter, 1980.

Cheal, David, Family and the State of

Theory. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

Cherlin, Andrew. "Family Policy: the Conservative Challenge and the Progressive Response", Journal of Family Issues, Vol.4, September, 1983, p. 427-438.

Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives Overview of Entitlement Programs: 1990 Green Book. Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1990

Dingwall, R. and Ekeilaar, J. M. " Families and the State: an Historical Perspective on the Public Regulation of Private Conduct", Law and Policy, Vol.10, October, 1988, p.341-361.

Glendon, Mary Ann. The New Family and the New Property. Seattle WA: Butterworth, 1981.

Glendon, Mary Ann. The Transformation

- of Family Law. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- Kamerman, Sheila B. "Families: Theoretical and Policy Issues" in Encyclopedia of Social Work. (forthcoming edition), Washington D.C.: N.A.S.W., 1994.
- Moroney, Robert M. The Family and the State: Considerations for Social Policy. London: Longman Group Limited, 1976.
- Moroney, Robert M. Shared Responsibility: Families and Social Policy. New York: Aldine Publishing Company, 1986.
- Moyrihan, Daniel Patrick. Family and Nation. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers.1987.
- Nissel, Muriel. "the Family and the Welfare State" New Society, vol. 7, August, 1980, p.259-262.
- N.A.S.W. Encyclopedia of Social Work, 18th edition, Silver Spring MA: National Association of Social Workers, 1987.
- Peden, Joseph R. and Glahe, Fred R. ed. The American Family and the State. San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy, 1986.
- Reischauer, Robert D. "Welfare Reform: Will Consensus be Enough?" The Brookings Review, Summer 1987, p.3-8.
- Schorr,, Alvin L. Explorations in Social policy. New York: Basic Books, 1968.
- Schorr, Alvin L. "Family Values and Public Policy: a Venture in Pre-diction and Prescription" Journal of Social Policy, I, 1, p. 33-43.
- Winston, Ellen. "A National Policy on the Family" Public Welfare, January, 1969, p.54-58.
- Zimmerman, Shirley L. Understanding Family Policy--theoretical Approaches. Newbury Park: SAGE publications, 1988.