

社會福利政策規畫的理念與原則

本
社

社會福利的相關議題，近兩年來迅速成為社會大眾和民意代表所熱切關注的焦點，從敬老年金的話題點燃了社會各階層對社會福利的諸多期望，同時在政治民主化的快速發展過程中，社會福利更成為各類選舉時所不可或缺的一項競選政見，兼以政府為回應民意需求和選舉壓力，及其他社會福利相關團體的社會運動，也紛紛調整福利的方向和大幅提高各項社會福利支出。這些因素交錯的影響之下，使社會福利不再是以往只是一種政策宣示性的意義而已，而是一種可具體享實質利益的津貼或各種福利服務，即以最近經立法院通過的「老年農民生活津貼暫行條例」為例，該條例一通過之後，凡合乎資格的老年農民即可每月領取三千元的生活津貼，對老農的經濟生活或可發揮具體的保障效果，但相對的，中央和地方政府必須儘速籌措近約兩百億的預算，來支應發放，對政府的財務負擔，在倉促立法之下，未免出現捉襟見肘的窘境。

這種影響政府財政以致出現窮於因應窘境的立法，近年來履見不鮮；例如部分縣市政府發放敬老津貼後產生政府支出的排擠效應，致使公共建設經費縮減；甚或社會福利的經費支出也出現厚此薄彼內部排擠的情況。而隨著社會福利的支出範圍不斷擴大，且政府的財源仍無法大幅增加的情形之下，類似的財政難題就不斷的重演，不僅社會福利與其他公共支出之間快速出現失衡的問題，即使在社會福利的內部支出項目和內容等方面，也產生嚴重的內在不公平的問題。若進一步探討這些問題的原因，不外乎下列幾點：

- 一、政府的社會福利支出大幅增加，使財政的支出結構調整不及。
- 二、政府與社會未能釐清社會福利政策中的社會保險與福利服務之間的差別，未能儘速建立社會福利的權益與義務觀念。
- 三、政府未能針對社會福利需求儘速進行深入的分析，以做為研擬因應政策及分配福利資源排定優先次序的重要參考依據。

四、政府未能針對各類社會福利需求，擬訂相關福利政策並進行福利規畫，以公平有效的分配福利資源，進而發揮社會資源積極再分配和保障國民基本生活安全的目標。

有鑑於此，政府社會福利主管機關近年來遂積極投入社會福利需求調查，以及相關社會福利政策的研擬和立法制定的工作。其中以台北市政府早在民國八十年進行「台北市整體社會福利硬體建設需求先期規畫」的研究，即屬於開此福利政策需求研究的端緒，其後台北縣、台南縣亦陸續針對其地方性的福利需求，進行相關的社會福利計畫與實施方案、策略的研擬工作。而內政部社會司更在民國八十二年推動一項大型的臺灣地區總體社會福利需求的調查研究工作，針對社會保險、社會救助、一般福利服務（含老人、兒童、殘障、婦女、青少年等），也兼觸及健康保健、國民住宅等相關福利議題，此項大型的研究所得的初步總結，即提供為民國八十三年六月間召開的「全國社會福利會議」的背景論文，提醒社會大眾和政府必須重視社會福利政策規畫之前福利需求資料蒐集的重要性，也開展了社會福利政策規畫的前瞻方向。

繼民國八十二年到八十三年間所進行的社會福利總體需求調查研究之後，為落實各別社會福利領域的政策規畫，內政部社會司延續其需求規畫，復於八十三年推動各別社會福利政策與方案的研擬和制定計畫，分就家庭福利、社會保險、社會救助、老人福利、殘障福利、兒童福利和少年福利等七個領域，進行更深入周延的需求分析、政策研擬、和方案研擬等研究，該項計畫預定在今（八十四）年六月底完成，其成果將成為政府未來規畫各項福利工作時的重要參考基礎。同時，為求福利政策規畫時，能有更充實的相關理論依據，內政部社會司復邀請專家學者分從經濟、社會、政策、人口等不同的角度來探討各相關福利政策的理論意涵，並透過召開學術研討會的方式，藉由參與政策規畫學者的共同討論，以凝聚研擬福利政策的基本共識和理念。這部分的背景論文，就是經整理之後發表為本期季刊的主題。相信藉由不同學術角度的探討，使各項社會福利政策的研擬和方案，能夠契合本土福利需求的實際需要。

從最近二年多來，中央政府和部分地方政府對社會福利需求及福利政策研擬和規畫的重視，尤其是內政部社會司積極推動福利需求研究與福利政策研擬，以及社會福利方案的制定，一方面反映出政府對各項社會福利需求的不斷擴大，試圖透過實證調查資料來掌握個人或家庭福利需求的梗概，另一方面則企圖對需求的優先次序有所了解後，進而做為分配社會福利資源的重要參考因素之一，從這些政府的動作看來，我們相信未來政府在研擬福利政策、制定相關立法、甚至研訂較具體的施行方案時，必定能更審慎考量福利的基本需求，從而在分配社會福利資源時，能有更客觀的標準，以落實社會的公平性。基於這些理念，

我們提出以下五點原則，做為政府規畫社會福利政策時的參考基礎：

一、民意需求導向原則——任何社會福利政策，必須以紓解問題、滿足個人或家庭的需求為出發點，因此，政府必須定期或長期蒐集和研究社會福利需求的變化，隨時因應和調整其政策，才不會使政策落後於民意需求的現象，使社會福利的功
能無法充分發揮。

二、需求優先選擇原則——隨著工業化、都市化、資訊化的快速發展，福利需求也趨於多樣化和多元化，同時滿足需求所需要的福利方案也趨於專精化和特殊化，而在資源有限的前提下，如何針對各種族群、各類需求，依據其重要優先次序，據以分配資源，就是政策規畫時所必須考量的要素之一。

三、方案可行原則——任何方案的規畫和設計，貴在可行，因此在規畫時應考量民意需求之外，更應確保方案的便利可行。其基本的考量是簡化申請手續，使福利消費者與福利資源供給者之間具有高度的「可近性」，同時可考慮結合民間資源，使民眾有參與的機會，更能提高社會福利與民眾密切結合的功能。因此，任何的福利方案，必須避免流於形式主義。

四、漸進實施原則——社會福利政策以解決問題滿足需求為目的，但任何政策或方案的執行，必定牽動資源的分配和重分配，也影響到既有利益團體或壓力團體的權益；因此若貿然大幅度的付諸實施，必然引發更大的社會反彈，甚至嚴重阻礙政策和方案的推動。因此，如何以漸進的原則，配合需求優先選擇，逐步依規畫所設定的時程，進行立法與執行的工作，才可確保社會絕大多數人的福祉獲得充分的保障。

五、前瞻理性原則——社會福利的政策規畫，不應只限於採治標的對策來解決當前的問題和需求，更重要的是，以前瞻的策略來預防問題的產生，並以治本的方案來謀求社會更大的福祉。因此，福利政策的規畫必須以前瞻的視野，理性的思考，務實的對策，才能確保任何政策的可長可遠及可行。

總之，社會福利逐漸揚棄傳統德政的觀念和救急救窮的作法，隨著福利意識的普遍揚升，社會福利需求的不斷擴大，社會福利資源的有限，社會福利必須調整其作法，同時社會大眾也必須釐清福利與保險之間的分野，然後政府才能根據民眾的福利需求，進而以福利政策規畫的基本原則，擬訂一套可行的福利政策與方案。