

：立建之度制利福會社

程過的與參眾民個一

■ 靜寶呂 ■

壹、前言

社會福利政策是一些行動的途徑或行動的計畫所構成之一套體系，其目的係在改善社會成員的生活品質，提高人民的福祉。社會政策從抽象層次的政策宣導轉化成可行動的途徑或計畫，必須經過設計(Design)(Rein, 1983)。這個設計狹義上的定義是指方案的設計，廣義上的定義則包含一套社會服務體系的設計，亦即是制度的建立。在社會福利制度的設計過程中主要在考慮下列五項課題：(一)服務對象(全民式或選擇式)，(二)給付方式(實物給付或現金給付)，(三)經費的來源及移轉的體系，(四)服務輸送體系的結構安排，以及(五)使用者的選擇權和參與等。本文的主要目的係在探討這些課題的決定過程如何方能滿足民衆的需求。首先分析誰來規畫制度，接著檢視規畫者的選擇如何受意識型態的影響，進而探討制度規畫過程中民衆參與的方式，最後提出建議以作為未來建立社會福利制度的參考。

貳、制度規畫過程之行動者

對於社會福利制度規畫過程中誰是主要的行動者之探討，學者所關心的課題是社會中的個人

或團體能否為維護爭取自由的權利而參與設計的過程抑或制度基於公共利益的考量，故完全由中央來規畫。換言之，誰是主要的規畫者、和規畫者的個人利益在「公共利益」(Public Interest)的前提下可呈現的程度均是學者爭論的焦點。依此兩個面向，制度規畫的過程大致可歸納為三種觀點：(一)認為規畫過程是放任主義、個人主義式的，(二)認為集權化的單一計畫(Unitary Plan)之規畫過程是集體主義，以及(三)多元化的規畫過程(P pluralistic Planning Process)：認為規畫過程必然與社區中不同利益的衝突有關。第三種觀點是介於第一種、第二種觀點之間，贊成計畫的多樣性，而且過程中必然有不同的社會行動參與。

依 Gilbert and Specht (1986) 的分析，在制度規畫過程中的行動者可能有三種類型：(一)規畫者本身是技術專家，其對民衆需求和公共利益的看法深受專業知識的專業技術所引導。(二)規畫者是科層人員(Bureaucrat)，亦即行政科層體制或立法部門的人員，其對公共的利益看法深受領導階層的意識型態所支配。(三)規畫者是倡導者，其對公共利益的看法反映其所代表的消費者團體之偏好。由此可知，社會福利制度的規畫者可能是專家學者，政府行政機關的人員、立法委員，亦可能是某一族群的權利辯護之倡導者。

此外，在社會福利制度設計過程中，參與(

居民的參與)，領導（行政機關的領導）和專長（技術專家）三個要素的重要性亦廣為專家所討論。重視居民參與的學者，主張每個人都應能直接參與和其利益有關的決策過程。因此支持「參與的民主」、「社區控制」和「反集權化」的作法。重視領導的重要性者，主張加強政府部門首長（譬如州長、市長）的權力。又為考慮制度的有效性，則必須借重專家的專長。每種要素為擴大其對制度影響的程度，相互較勁，但亦會保持均衡的狀態。一般說來，居民若有參與制度規畫的過程，較會支持制度。

參、制度規畫之過程

一般說來，社會福利制度之規畫大都遵循下列的程序：(一)發現問題，(二)彙集資料，(三)告知社會大眾，(四)設定目標，(五)爭取社會大眾支持和合法性，(六)設計方案，(七)推行，以及(八)評估、這是一種理性的作業程序，在每一個程序中參與的行動者會因其背景不同而有紛歧的看法，特別是在發現問題（問題界定）以及方案設計過程。

一、發現問題

當人們注意問題的存在並體認有採取集體行動的必要時，問題就可經「議題設定」(

Agendasetting)的過程而變為法案、行政規定、行政措施，或沒有任何因應措施，學者對於議題設定有三種理論上的探究法：(一)組織模式：強調政策制定者基於政府官員的角色所作之決定。(二)課題發展和週期的探究法(The Issue Careers and Cycles Approach)重視問題的呈現和定義，利益團體扮演相當重要的角色，以及(三)經濟成長的探究法（特別是公共選擇的理論）只重視政府成長的一般原則(Nelson, 1984)。

若我們採取組織模式的觀點來看政策或法案制定的過程，則可知其一社會問題或社會事件能進入議題設定的過程必須經過下列三個階段：

(一)官員承認且注意到問題的存在，(二)官員認為政府有合法性的基礎去擔負解決問題的責任，並相信可找到合適的對策，(三)在諸多關心的課題中排列優先順序以進入立法或行政的過程。到底那些問題較可能引起官員的注意？一般說來，天然災害，不可預期的災害事件，人口結構和科技發展的改變，以及對資源分配方式的不滿的表現等因素均會引起官員對問題的認知。在此階段，不論是問題的認定，政府採取行動的合法性基礎，如何擇定行動策略，以及排列此一課題的相對重要性等不僅與官員的意識型態密不可分，亦受行政組織外的許多因素影響，譬如大眾傳播媒體，利益團體，和社會大眾等。

二、方案設計

(一)界定問題：

在政策制定或法案制定過程，發現問題是第一個步驟，落實在方案設計過程中，問題界定亦是重要的階段。Sauber(1983)認為在界定問題時有一些值得我們深思的課題：(1)誰來界定問題：通常是那些沒有問題的人來界定有問題的人之需求，譬如非窮人來界定貧窮的問題和貧民的福利需求，兩者之間的社會距離之遠近會影響其採行方案策略的品質。(2)對於問題產生原因的看法，有些人強調問題產生的個人因素，另有些人則主張許多社會問題是因社會結構不當而又引起。(3)即使方案設計者對於問題之定義，形成原因之看法相同，但對如何解決問題之看法，不盡相同。

社會福利制度之規畫的目的除在解決社會問題外，另一項目的在滿足人們基本的生活需求，因此需求的估量亦是十分重要。

山莫爾斯(Summers, 1987)認為需求估量本質上是一種市民參與決策過程的一部分，而市民參與的概念可從二個角度來看：一是民粹主義(Populism)、二是精英主義(Elitism, 詹火生, 1991)。民粹主義強調擴大市民參與管理政府，因此主張每一個市民

應有相等的機會去參與政治活動，另一方面則認為政府存在是爲了滿足人民的需求與期待。爰此，公共政策的決定應該充分反映市民的偏好、價值與優先性。精英主義的觀點將市民分爲兩類：精英與群眾，群眾因有較少的興趣或能力來管理政事，而因一些具有高深知識、技術、與管理能力的人（即所謂精英）之意見來決定政策。從上述兩種模式中，我們辨認出需求估量過程中的兩類主要途徑，一是全體市民所感覺或表達的需求，另一類則是精英分子（如學者專家、專業人員、社會服務提供者）所認定的規範需求。感覺的需求，表達的需求、規範的需求（甚至包括比較的需求）之間是否一致將會影響服務供給的決定。若各種需求型態之間有矛盾存在，亦即反映價值型態的差異。

(二) 策略選擇

在方案設計過程中「策略選擇」是頗具爭議性的階段，此階段應考慮的問題有(1)標的人口群(Target Population)爲何；(2)需要何種方案？每種方案，需要的數量爲何？(3)如何輸送服務；用什麼方式、在何處提供服務；(4)由誰來輸送服務？需要多少人力、工作人員需要具備何種技能？(5)方案如何被管制和評量(Sauber, 1983)。

此外，Sauber說明策略選擇過程中可能遭遇的困境有：(一)社會問題錯綜複雜，選擇的方案只能解決其中少部分的問題，(二)創新的方案可能威脅既得利益者，(三)機構或方案之間的協調可能會阻礙執行方案的自由，(四)缺乏制定方案的知識，(五)方案的執行端賴工作人員的數量與素質，人力不足是普遍的現象，(六)方案選擇不同的策略，但各策略的效果相互抵銷致使方案無法發揮預期的效果，(七)法令規章可能限制方案的設計與執行，(八)方案執行的結果可能造成其他新的問題，需要新的方案制定。

肆、制度規畫過程中民衆參與的方式

從上述制度規畫過程的分析中，我們得知不論在界定問題、需求評估及方案策略擇定的過程中均應有民衆的參與。在發現問題時，政府官員或行政部門人員對問題的注意或認定十分重要但也易陷入主觀的評斷，因此主動發掘民衆的真正問題與需要十分重要。在現代社會裡發掘民衆的方法有：民意代表的質詢、報章雜誌反映的社會輿論、民衆陳情書函，以及街頭請願示威遊行等；但這些方式表達的民意較零碎片斷，均不若用

調查方法來得精確有系統（謝嘉梁，一九??）但民意調查亦有其限制，因爲社會福利方案的實施牽涉到成本（經費的來源、籌措、費用歸納）及效益（給付對象、給付金額、給付條件）以及行政程序的考量。民衆在缺乏足夠的訊息或者問項遣字用詞不夠精確的情況下，所獲得的結果並不意味著民衆對政策或方案的支持程度(Taylor & Goody, 1985; Shapiro & Smith, 1985)，而是反映報章雜誌、電視的評論意見、個人親身的經驗，或是與其他人對話的內容。換言之，反映出社會的意見氣候(Climates of opinion)，一種趨勢(Patterns) (H寶靜，1993)。

有關需求估量方面，除可用問卷調查法、訪問法以瞭解社區民衆的需求，或實地觀察民衆的生活以推估其需要外，更可透過各種座談會、公聽會等會議的舉辦來蒐集資料。此外，更可透過民衆對社會服務使用情形及評價意見的瞭解來捕捉一些未被認定或尚未被滿足的需求。雖然我們強調案主取向的需求估量途徑，但並不排斥服務取向，(Service-Oriented)，或機構取向（量途徑）建議採取社區基礎(Community-based)的需求估量，也就是「分散」(Decentralize)需求估量的過程，讓社區民衆針對切身事物來表達意見，也就是強調社區參與的重要性。

至於方案設計過程中策略擇定的過程，不僅

是由政府行政部門單一計畫的提出，而應該有多元化計畫的提出，這可能是以專家學者的意見爲主之方案，或可能是倡導者與案主聯合行動後的主張，也可能是案主團體（或福利消費者）自行研擬的方案，各種方案經由無數會議的辯論（譬如：座談會、公聽會、法案的審查會）擇定最能符合民衆需求的方案。在這過程者，各行動者可採用倡導的行動策略讓其所代表辯護的案主能夠參與決策（葉琇嫻，一九九二）。

伍、結語

社會福利制度規畫過程中有不同的行動者——技術專家、政府科層體制下的官僚，以及代表各團體的倡導者。各行動者對制度影響的程度和範圍端賴整個社會（不論是社會價值或社會制度）對參與、領導和專長三要素重要性的評定。而行動者之意識型態亦反映在問題界定（問題的認定，問題的形成原因，及解決問題的對策）或需求評量、政府干預的合法性認定，以及方案策略的擇定。雖然作者同意制度規畫過程中全然遵行民粹主義會造成無效率、公權力難以行使、和個人利益勝於公共利益（國家整體福利）的情況。但有鑑於社會福利政策與民衆日常生活切身有關應能與政策密切聯結，然過去的作法傾向於中央

政府集權化的單一規畫之缺失；加上政府目前又有充裕的時間去規畫制度。爰此，作者主張在制度規畫過程中的必要性和可行性，這可從最近殘障福利法和兒童福利法修法的過程中不同民間團體的參與和其發揮的效果獲得證實。

最後，爲使社會福利制度之推行，能切實執行民意，作者有下列五項建議：(一)界定需要：發展一套測量民衆需求的工具，並對需要的先後緩急次序，社會大眾能有共識，(二)釐清對社會福利制度的態度：特別是政策制定者或實務工作者均應支持「政府有責任保障每位國民」的最低生活需求之價值，並對問題的形成因素同時考慮社會環境對個人的影響。(三)在福利服務的各項方案中應讓民衆有選擇權。(四)在服務輸送的設計，儘量分散化或社區化，並考慮近便性的課題，(五)建立對服務不滿之補償或救濟制度。
(本文作者爲政治大學社會學系副教授)

參考書目

一、中文部分

- 呂寶靜 (一九九三) 民意與社會福利，民間社會福利研討會。
葉琇嫻 (一九九二) 社會工作的倡導觀念——理論與實務之探討，台大社會學研究

所碩士論文。

詹火生 (一九九一) 台北市整體社會福利硬體建設需求先期規畫，台北市政府社會局委託研究報告。

(一九八七) 社會政策要論，台北：巨流圖書公司

謝嘉梁 (一九八九) 民意調查與公共政策制定，研考月刊，第一五一期：六四—八四。

二、英文部分

- Gilbert, Neil and Harry Specht (1986), Dimensions of Social Welfare Policy. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
Nelson, Barbara(1984) Marking an Issue on Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems. Chicago: The University of Chicago Press.
Rein, Martin(1983) From Policy to Practice, Armonk, New York: M. E. Sharp, Inc.
Sauber, Richard(1983) The Human Services Delivery System New York: Columbia University.