

建構以民衆需求為導向的社會福利政策

· 詹火生 ·

壹、以民衆需求為政策規畫導向的必要性

台灣社會福利發展已經面臨制度轉型和建構的關鍵階段，尤其自民國七十年代中期政治解嚴後，政黨政治的蓬勃發展、兼以社會新興力量的不斷竄升、再加上工業化和都市化快速變遷，遂帶來衆多新興、多元的問題和需求。傳統社會福利供給模式、採取不同職業族群的社會保險，和宣示性質大於實質功能的一般福利服務，不僅不符合社會資源分配中的公平正義原則，而且已經難以滿足社會福利的漸增需求。因此，當社會大眾對社會福利的要求愈來愈殷切時，台灣社會福利的發展已經面臨了一個制度必須轉型和供給結構必須重新調整的階段。所以，全國社會福利會議在今年召開，其目的即在探索社會福利在邁向

廿一世紀發展的定位，和滿足需求、解決問題的因應社會福利政策。就社會福利發展的角度來看，雖見略晚，但仍不失為一個具有關鍵性的政策會議。

若從社會福利發展的角度來看，社會福利之所以在未來制度的建構上必須採取以民衆需求為導向的政策規畫，可說至少有下列四項理由：

一、民衆需求的多元與社會問題的高度複雜性，使得政府必須對民衆的各種福利需求，在項目、數量與需求程度上，有較完整的了解。尤其在同年齡階段、不同所得水準、不同家庭結構、不同就業環境、以及不同的居住條件等，其需求的性質和程度自然有所差異。在往昔的社會，當政策決定的過程是由上而下的威權模式時，社會福利政策較常從供給面來考量，而較少以需求面為考慮的基礎。因此，為充分落實「主權在民」的理念，

在擬訂社會福利的政策時，就必須採取由下而上的決策模式，使民衆的福利需求能夠及時反映在福利政策的內容之上。

二、為了能夠公平合理的分配社會福利資源，相關政策的擬訂就必須以民衆的福利需求作為資源分配的重要參考指標。尤以社會福利需求不斷擴張膨脹之際。如何決定福利資源的分配有輕重緩急的先後次序，就端賴決策者對各類福利需求的人口特性，以及其需求程度有著深入的掌握。如此，才能夠減少福利資源因錯誤或扭曲分配導致的福利資源的浪費；更藉此才能夠確保不同福利需求的人口之間，其資源分配的內在和外在公平性。

三、政治民主化與政黨政策的鐘擺運作，使執政黨政府在擬訂社會福利政策時，更必須依賴民衆需求作為重要參考指標。在政黨政治的運作過程中，在野黨易以擴張民衆福利需求

作為其政策訴求的重點，而執政黨雖然必須從政策可行性和福利資源的供給性來考量（即以供給面作為擬訂社會福利政策的基礎），但在確保和維持政權合法性的壓力下，也不得不兼顧從需求面來考量其政策。因此，在政黨政治的運作下，社會福利政策有如鐘擺一樣，每過了一段時期的擴張階段後，就會出現另一時期的減縮階段。而台灣現階段的社會福利發展，毫無疑問的，正處於快速擴張的時間。因此，確切了解民衆的真正福利需求，既有助於促成社會大眾對福利資源供給的認識，也可作為朝野政黨在擬訂社會福利政策時的思考依據，以及作為政府擴充或調整社會福利支出經費的重要參考。

四、民間社會福利團體的方興未艾，以及社會弱勢團體的社會運動，皆針對社會福利提出其爭取福利經費的訴求，也促成要求政府介入社會福利供給的強烈呼籲。這些民間社會力的發展，既形成政府社會福利政策上的重大壓力，更是政府在公平合理分配社會福利資源所必須考慮的因素。因此，如果對各類社會福利需求人口掌握有較具體的數據，就可作為擬訂相關政策時的參考。

綜上所言，以民衆的需求作為擬訂社會福利

政策的基礎，其重要性不言而喻。換言之，以民衆福利需求為導向的社會福利政策，在現階段的社會福利政策上具有下列四點意義：

一、政府和社會大眾摒除了社會福利的救助和德政理念，建立社會福利權或福利公民權（Welfare citizenship）的時代理念。

二、社會福利的供給，不論是透過政府福利機構或經由民間機構提供，必須能夠達成更有效和公平的社會福利資源分配。

三、建立社會福利需求的優先順序後，才能夠一方面爭取更多的社會福利資源，另一方面更公平合理的分配所可使用的資源。

四、政府可藉此釐清其在社會福利政策中的角色，和干預介入福利服務的程度與定位，進而建立起一個以全民需求為基礎的現代社會福利制度。

貳、社會福利需求的初步評估 ——民眾需求多元化的觀察

無論是基於結構功能的考量，或是因應階級動員和政權危機等的壓力，以民衆福利需求為擬訂社會福利政策的基礎已經成為現階段社會福利結構和制度轉型的關鍵條件。有鑑於此，內政部

社會司於去年（民國八十二年）底開始規畫各項社會福利需求的初步評估。第一階段採取文獻方法，針對已有的各類社會福利需求的實證資料，進行歸納和整理的工作。此次初步評估的福利項目包括老人、殘障、婦女、兒童、以及低收入人口等五大項社會福利人口的需求。

由於第一階段社會福利需求的評估，係基於既有的統計和文獻，因此，其需求資料的統整和分析，受到下列五個條件的限制：

一、實證研究取樣標準的不同和樣本大小的差異。

二、統計分析時所使用單位的差異。

三、名詞和概念界定範疇上的不一致。

四、實證研究時間的差距。

五、實證研究時所使用研究工具的信度與效度不一。

雖然如此，第一階段社會福利需求的初步評估，其主要發現在於凸顯出當前民衆對社會福利需求的多元和複雜性。以下將針對前述五類社會福利需求的類別加以綜合歸納。

一、社會救助的福利需求項目

（一）低收入戶現金給付，包括：生活補助費、低收入戶子女獎助金、三節慰問金、低收入戶

喪葬補助、自強貸款、困苦失依兒童與少年之補助、殘障居家生活補助、低收入戶清寒老人生活補助、交通補助、急難救助、以及災害救助等十一項。

(二)醫療服務，包括：低收入戶健康保險、傷病醫療、洗腎病患醫療補助、血友病患醫療補助等三項。

(三)機構收容，包括：老人安養、兒童及少年委託育幼院收容、殘障委託教養及收容等三項。

(四)就業服務，包括：職業訓練、臨時工（以工代賑）、以及免費托兒等三項。

(五)居家服務，包括：老人關懷訪視、老人居家看護、在宅服務、以及居家護理等四項。

(六)其他服務，包括：日用品平價供應、申請攤販證、低收入戶電費補助、孕婦及嬰幼兒營養品補助、低收入戶老人免費乘車（船）補助、以及優待或免費借住平價住宅等六項。

二、婦女福利方面的福利需求項目

(一)女性保護服務，包括：婚姻暴力防治、性騷擾預防及服務、未婚懷孕服務、人身安全保護、以及性侵犯與性利用防治等五項。

(二)女性經濟保護服務，包括：單親家庭生活保

障、受害婦女臨時生活補助、離婚單身婦女緊急生活協助、以及老年婦女經濟安全保障等四項。

(三)女性生活調適服務，包括：婚姻諮商服務、親職教育服務、離婚問題諮詢和服務、單身婦女生活服務、以及老年婦女生涯規畫服務等五項。

(四)女性「顧職減壓」服務，包括：育嬰、托兒服務，兒童照顧諮詢及轉介服務，兒童照顧補助，殘障照顧服務，托老和老人安養服務，以及居家養護和居家護理服務等六項。

(五)女性社會參與服務，包括：志願服務方案、女性休閒服務，以及女性工作參與等三項。

(六)女性成長服務，包括：女性再教育、女性成長團體服務、女性家務管理成長、女性壓力管理服務、女性角色自覺服務等五項。

三、兒童福利方面的福利需求項目

(一)支持性兒童福利，包括：

1. 低收入戶兒童的家庭補助、托兒服務、教育和低收入戶免費醫療；
2. 原住民兒童的教育福利、健康醫療，以及相關福利服務；
3. 意外事故兒童的初級預防、次級預防和三

級預防；

4. 一般兒童的醫療保健、托育、休閒、教育、心理諮商和福利服務。

(二)補充性兒童福利，包括：

1. 單親家庭兒童的家庭補助和托兒服務；
2. 未婚媽媽及其子女的收養、寄養、機構收容、醫療補助、待產中心等服務；
3. 學齡前兒童的托育服務。

(三)替代性兒童福利，包括：

1. 棄兒及無依兒童的機構收養、寄養、教養等服務，及棄兒處理服務；
2. 寄養兒童的服務；
3. 機構收容兒童的福利服務；
4. 受虐、被疏忽兒童的初級、次級和三級預防服務；
5. 街頭兒童的初級、次級和三級預防服務。

(四)其他兒童福利服務，包括：

1. 發展遲緩的兒童服務；
2. 早產兒童的初級、次級和三級預防服務；
3. 重病兒童的初級、次級和三級預防服務；
4. 行為問題兒童的服務；
5. 心理問題兒童的服務；
6. 資優兒童的服務；
7. 觸法及屢犯兒童的服務；

8. 雛妓之初級和次級預防服務。

四、殘障福利方面的福利需求項目

在殘障福利服務方面，主要包括：醫療及用具裝備補助、職業訓練、機構養護收容、參觀公共設施及交通優待、居家生活輔導、就業服務、法律及心理諮詢服務、健康保險、就業保障（定額雇用制度）、庇護工廠、教育機構、醫療機構、復健機構、盲人讀物及盲人圖書館、無障礙環境等。

五、老人福利方面的福利需求項目

- (一)醫療保健福利，包括：醫療優待及用具補助、老人健康保險、慢性病療養服務、定期健康檢查等四項。
- (二)經濟安全保障，包括：老年退休金、老人生活津貼、中高齡者就業促進服務、居家生活補助等四項。
- (三)居住安養服務，包括：公、自費安養服務、老人休養服務、在宅服務、日間照顧服務（日間社區托老）、餐飲到府服務、電話懇談專線服務等六項。
- (四)其他休閒娛樂方面的福利服務，包括：老人教育、長青學苑（老人大學）等服務、退休

生涯規畫服務、老人娛樂中心、社區教育休閒活動娛樂等四項。

參、政府在民眾需求導向社會福利政策中的角色定位

前節針對一般福利服務與社會救助福利需求項目的初步分析，已經充分顯示民眾在這些項目福利需求上的多元性和複雜性。在如此複雜多元的福利需求中，政府應如何扮演其角色、以發揮其滿足需求、解決問題的積極功能，即是本次會議所要探討的焦點議題。

若從政府與民間（包括雇主和民間福利服務團體等）的福利分工來談，前述的多元福利需求當然不可能完全由政府來承擔或扮演福利供給者的角色；因此，政府必須與民間福利部門有適當的角色分工。其中，對較適合由民間部門提供的角色，政府就不必扮演福利供給者的角色；但對應由政府擔負起供給責任的福利項目，則政府應責無旁貸地發揮其應盡的職責。因此，在以民眾需求為政策導向的社會福利政策中，現階段和未來的這段時間，政府在下述的五個方面勢必應積極發揮其社會福利立法規範者、福利供給者、或福利補充者的多重角色。

一、研訂社會福利基本法，作為福利服務實施的基準

台灣地區現階段雖已有各類相關社會福利立法，諸如社會保險相關法令、殘障、兒童、老人、少年福利、及社會救助等相關立法，但由於不同福利法中，對政府福利角色的規範不盡相同，因此，如何擬訂一社會福利基本法，遂為當前重要的課題。尤其，對社會工作專業制度的設立、社會福利服務專業人員的比例、財務的來源等重要項目，目前既有的福利立法都有不同的規範和解釋；但有鑑於福利需求的不斷擴充、社會福利需求人口的持續增加，因此，實有必要研訂「社會福利基本法」，以明確規範政府在社會福利中的角色和定位，這些有待考慮的項目包括：社會福利行政組織、專業人員的設置、福利經費的來源和比例、福利服務的方式、政府與民間福利機構之間的關係等。只有在社會福利基本法訂定後，社會福利工作才能在此法的保障下徹底落實。

二、大幅調整福利經費預算，以因應多元的福利需求

現有的中央和地方財政預算，必須針對其功能變化而進行大幅度的調整，才能因應多元福利的需要。尤其隨著社會福利需求多元化的發展，

不論是採取社會保險負擔保險費方式、或是採取政府賦稅支應方式，勢必都難以避免地會導致中央和地方財政上對社會福利支出的漸增負擔。其影響之一是造成各級政府的預算「排擠效應」，影響之二是政府必須在適當時候調整其各項稅率。由於後者所產生的社會、經濟、與政治等層面的衝擊極大，因此，政府只能因應預算的排擠效應，而在可能的範圍內調整其預算支出的結構。因此，我們可以預見，未來隨著各類社會福利需求的擴張，各級政府的預算支出結構，勢必面臨大幅調整的課題。

三、強化社會福利行政組織的功能，提昇其行政位階

為因應當前多元化的社會福利需求，政府的社會福利行政組織勢須強化其福利供給的功能。在這方面最具體的作法是提昇社會福利行政層級的位階，在中央成立社會福利部，並將其他部會的社會福利相關業務併入社會福利部，做整體的規畫與考量。雖然提昇社會福利行政組織的位階，已是近十餘年來社會大眾和社會福利研究者的強烈共識和殷切期盼，但政府的回應卻步調遲緩；尤其政府在行政院組織法修正方面的延宕，已使得社會福利行政單位處於「經濟巨人中的福利

侏儒」困境。尤其有鑑於目前辦理社會福利事務的單位分散，事權不一，經常造成資源重疊浪費、或無法統整的困境，因此，如何將可用的社會福利資源作有系統的規畫，及有效率的管理，亦為當前必須面對的迫切問題。

四、明確釐清政府、雇主和民間社會福利團體在福利供給上的分工

隨著社會福利需求的大幅擴增，福利供給的層面與提供者也有多樣化的發展。因此，如何明確釐清政府、雇主和民間社會福利團體在社會福利財務責任與福利供給層面的分工，亦為當前亟待解決的問題。政府介入社會福利服務，不論其福利意識型態為何，都必須明確定位。首先，在福利財務責任方面，可斟酌採取賦稅負擔方式或社會保險由勞、資、政等三方面共同分擔模式；其次，在福利服務的供給方面，則更應明確定位，確立政府、雇主和民間福利團體的角色分工。前所述及的社會福利基本法研訂之際，即應對不同項目的福利服務分工作明確的規範。在尚未訂定實施前述社會福利基本法之前，則可在相關的既有福利立法或規定中，作架構建制上的釐清，以供各級政府社會福利機構決策與提供實際服務之參考。

五、儘速建立社會工作專業人員制度，提昇其服務品質

在擬訂相關法規與釐清政府與民間的角色定位後，要使社會福利工作能夠真正的落實，尚需儘速建立社會工作專業人員制度，以確保其社會福利服務的品質，並發揮滿足個別或特殊福利需求的功能。社會工作專業制度是工業先進的現代化民主國家必備的制度之一。在台灣地區，從初期實驗小規模試行階段，到各縣市以約聘方式建立試辦社會工作專業制度，已有二十餘年的期間。但專業制度迄今仍遲遲未能獲得政府人事和財政主管單位的認可，以致目前猶處於試辦的階段。有鑑於試辦社會工作專業制度已發揮其顯著的功效，因此，為了能夠更積極有效的紓解社會問題、保障民衆的社會福利權，政府實應儘速確立社會工作專業制度，如此才能落實對民衆生活與福祉的真正照顧。

（本文作者為臺灣大學社會學系、所教授）