

社會福利總體規畫

之

政策面初探

· 陳 小 紅 ·

社會福利政策常為回應社會大眾需求或解決某些社會問題而生。因此制定社會福利政策的首要工作便需對社會大眾需求所繫或欲解決暨處理之社會問題本質有所掌握。邇來社會福利政策的呼聲日熾，唯我國社會福利政策之擬定指涉為何？目標團體及其需求又為何？卻少見深刻討論。一時間爭相出籠的「老人年金」、「國民年金」、「全民健保方案」，不免使人有目暈耳眩，熱鬧有餘，實質不足之感！

壹、社會福利總體政策規畫之背景因素

論及社會大眾的需求，由總體面觀之，實涉及以下幾項變數：

一、人口結構的變遷

早期台灣社會經歷過一段不算短「生之者寡、食之者眾」的人口金字塔階段，在該一人口結構情勢下，年輕者的生、養、教自然應是社會福利政策訴求的重點，曾幾何時，台灣人口結構也已由「高出生、高死亡」步入了「低出生、低死亡」的成熟期，六十五歲以上老齡人口的比例正逐年上升且已於近期即將達到聯合國八%老齡化社會的標準，此一人口結構變化的事實自然觸動新的社會需求，社會福利政策自不免需對老人的醫療、保健、住宅、安養、退休撫卹等多加考量。

二、家庭結構的轉變

傳統中國社會崇尚多代同堂，家中成員遭遇的任何困難，很容易且自然地便由其他成員處獲得援手，舉凡生、養、育、樂、疾病相扶持、失業照顧等等，傳統家庭扮演著幾乎是全方位的功能，唯自經濟結構由農業邁向工業

化之後，大家族式的共同生活方式已不合時宜，過去種種家庭擔負的職責遂逐項由機構所取代。且隨工業化程度之升高，這種機構化（Institutionalization）的色彩將日益濃厚，社會中各種托兒、育幼、教育、訓練、醫療、保險制度的出現和建立即為最佳寫照。

此外，傳統家庭結構強調男女刻板化的分工，現代工業化社會，或為生計或為求一己之自我實現，不論男女皆須投入就業市場，形成不少「雙生涯家庭」（Dual-Career Family）或頂客族家庭（Drinks-Double Income No Kids Family）。且隨社會價值的改變，傳統婚姻中緊密結合不輕言分開的社會倫理也逐漸為開放的男女兩性關係所打破，於是社會上出現了不少「單親」甚至「單身」式家庭，他們對社會福利的需求自亦不盡相同。

三、價值觀念的改變

在傳統社會中，許多個人、團體的問題常被視為是一己或各別家庭、工作單位的責任，國家社會不覺有義務需加以處理。例如個人子女的生養、教育；殘障者的照顧；失學者的生活；精神病或智障者之照護；老年人的安養等。唯隨福利國家觀念之興起，過去私人領域的事務一一成了社會國家的責任。事實上，福利國家所希冀達成者也即能提供個人從「搖籃到墳墓」完整之服務。當然，福利社會理想之落實常須視國家財政狀況，經濟發展階段及社會價值觀而有差別。唯由國內過去家中若有殘疾、愚、病、老弱情形時隱而不誨到近年來公然示威、遊行，請願爭取各自權益的情勢看來，國人在對社會福利需求責任與權利歸屬的價值天平上顯然已起了不少變化。

此一價值的變化在過去一黨專政時期，往往有待政黨衡諸主、客觀環境作出善意的回應，是以過去的社會福利政策常被視為是政府的「德政」，唯政黨政治時期來臨後，各種價值觀的改變匯聚的是民衆對施政能力的壓力與

考驗，無法提出適切回應的政黨很可能在下一回合政治角力場上會敗下陣來，也因此匯聚、統合並回應公眾需求的能力便成了衡量政治效能的重要指標。有時甚至成為政黨政治運作中有利的政治工具。去年底迄今國內「老人年金」議題的兩黨較勁可謂最佳例證。

正因如此，社會福利政策的擬定與不同政黨之意識型態或政策理念間自有難以分割的密切關係。民主先進國家如美國，共和黨及民主黨在社會福利政策上的基本主張便不盡相同；英國的保守黨及工黨亦有類似情形。而國內政黨政治初萌芽，目前雖尚不易清楚洞悉國民黨及民進黨在社會福利政策方面的真正理念所繫，但多少可由事件發展的過程略知其中之蛛絲馬跡。大體而言，執政黨必須承擔政策之成敗自然較偏向於以財務健全，福利發展不影響工作與儲蓄誘因為規畫前提。在野黨不須承擔政策執行之風險，或為爭取更多弱／弱勢族群之認同與支持，似較傾向以不惜代價直接嘉惠弱／弱勢族群的作法。而處在兩黨意識之爭夾縫中的沈默大眾若非有大是大非觀念或真正民主修養，多半會傾向選擇「白吃的午餐」（雖天下並沒有真正白吃的午餐）。

而隨社會價值的日益多元化，我們更可以在這場辯證過程中觀察到不同立場的學者、專家間的折衝。首先是大多數經濟學家及大多數社會學家或福利專家意見間之出入，繼之是財政學者與社會福利學者間看法之歧異，可惜的是君子之爭有時也演為意氣之爭，模糊了政策課題的焦點。就像社會福利民營化的問題，經濟、財稅及福利學者儘管大多贊同，但贊同的立場可能迥異，而民意代表更是高聲疾呼，大肆譴伐公營（公辦）事業之無效率，其最終目的可能是爭取所代表利益（壓力）團體之利益。最近對全民健保方案實施方式之論爭即為明證。也許民主政治是妥協政治，而社會福利政策在妥協的前提下，不是各個團體分到一點點，就是某個團體分到多一點，再不就是

大家都少反對一點，怎麼看政策的結果都不是最適(Optimal)，充其量只是可被接受而已(Satisfying)。

貳、總體社會福利政策擬定過程之自我檢證因素

以上是由鉅視觀點探討社會福利政策產生之背景，吾人若由微視角度切入社會福利政策之規畫時，尚應考量需求及供給二層面因素。

一、需求面考量

除需以上述總體結構因素為背景外，社會福利政策之擬定，在需求面上往往可由兩方面加以切入：一為以問題性質為導向考量社會福利的需求，如住宅問題、受虐兒童及婦女問題、吸毒問題、醫療問題、安養問題等等；另一則係依不同的目標團體群為對象，考量其個別需求，如老人、兒童、婦女、殘障者、青少年、榮民等。除掌握這些群體之需求外，規畫者更需洞悉每一群體需求之優先順序，以應日後必須選擇先後照顧對象或解決問題時之依循。

二、供給面考量

福利勞務的供給大凡來自公共與民間兩部門。因此在進行社會福利政策擬定過程中，首須清楚知悉國內各類社福機構情形，不僅對機構有無需作了解，更重要的是由中央至地方體系之各類福利機構的人力、財力及運作情形更須掌握。

其實，論及供給面狀況時，由國家或社會總體面言之，若干政策理念或原則之確定可謂十分重要。諸如政策立場係在提供服務對象最基本（起碼）

的勞務(Minimum Standard)或是還不錯的勞務？各項福利方案或措施之施行對象為全體大眾(Universal)，或是某一特定身分者(Selective)？社會福利之各項勞務取得者是否需符合某些特定的條件(Means-Tested)，還是視為應享的權利(Entitlement)？勞務之內涵為現金給付(In cash)，或實物津貼或補助(In kind)？……這些基本的原則性課題常需先凝聚共識，才不致使日後規畫缺乏依循。

當然，供給面尚牽涉到政府財政負擔能力。究竟有那些議題是即刻必須執行的？那些是政策中程目標？那些又是長程目標？

總之，在總體政策規畫過程中政府或規畫單位必須時時針對下述五項課題加以自我檢證：

1. 投入度課題(Viability)：即了解某一計畫、方案或政策執行時所需人力、財力和相關法令、規章是否完備等事宜。
2. 理論完整性(Theoretical Integrity)：即指對擬推動之方案、政策或計畫在學理暨思考架構方面是否周延。
3. 普及度課題(Scope)：目的在了解一特定政策、計畫或方案所擬協助之對象是否即為最終之受益者；以簡單公式表示如下：

需要被幫助而受惠者 不需要被幫助而受惠者

$$\text{普及率} = 100 \times \left[\frac{\text{總需求者}}{\text{總受惠人數}} \right]$$

如國宅政策原擬照顧中、低收入戶，若執行時反而使中高收入者受益，則即失政策擬定之原意。

4. 貫徹力課題(Capacity)：即涉及執行單位對落實特定政策、計畫或方案的決心與行政能量。

5. 副作用(Unintended Consequences)：亦稱未事先預期的結果，指任一

政策、計畫或方案實施後可能帶來一些意料外的結果宜於規畫階段即能預估（測）並應儘量避免，以減少並降低政策的負面效益。

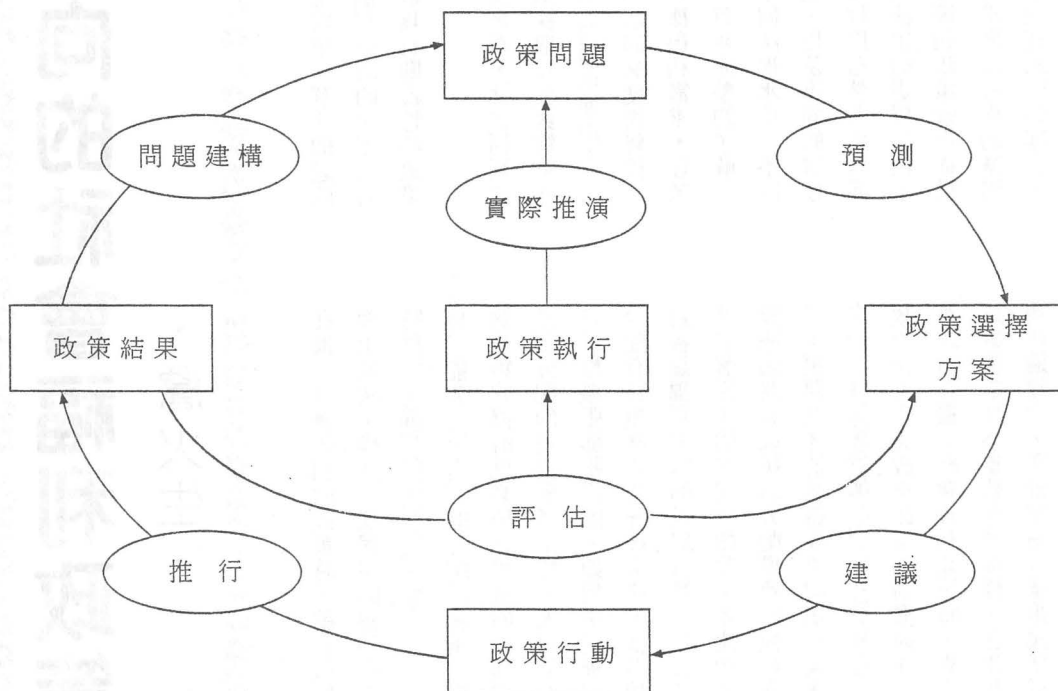
吾人若以全民健保為例，不難發現不少有識之士相當擔心該政策規畫與執行契機是否允當的主要原因即在於除政府有高承諾度外，年底前與健保配合之相關法案、機構之統合或分立、費率計算及負擔方式、甚至國內醫療體系之若干弊端等均存不少疑點，冒然執行該政策，可能使民衆未享其利而先受其害。他如「年金」的規畫，在上述提及的投入度、理論完整性、指涉對象和副作用等方面也存在不少待深思的議題，如基礎、附加年金間，分立、合一制，一次、定期給付間之取捨、抉擇等均不可不慎。

參、總體社會福利政策規畫：循環不息的過程

圖一為政策分析流程，圖中清楚的顯示了任何政策之規畫不僅要關注政策的形成面更需要考量到政策的執行面。也即政策規畫不僅在於求得政策結果——具體的政策、方案或措施。更需要關心整個政策的流程，這其中包括了問題的界定（認定），問題產生背景的充分了解、解決問題對策之研擬、各種可行政策方案或計畫間之評估和選擇、以至執行（如圖）。此為一循環不斷的過程，而在每一階段也有其各自可採之方法，諸如成本效益分析、成本效能分析、可行性分析等等。涉及了經濟面，當然更涉及政治面和行政面，而在整個流程中，不僅決策者、規畫者的意見重要，在民意抬頭的今天，如何提供市民參與的管道、匯聚各方意見，更是確保規畫不是只停留在紙上作業而可真正落實的充要條件。

（本文作者為政治大學社會學研究所教授）

圖一 政策分析流程圖



資料來源：Dunn, William N, 1981, Public Policy Analysis: An Introduction, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.), P.96