

福利概念上的政策爭議

關銳煊

何國家在立國之始莫不以「人民福祉」爲本，進而透過艱辛的歷程建立相關的福利制度以便切實推行福利政策。

我國在近四十年間，在民衆與政府間的共同努力下，目前已訂頒了兒童福利法、少年福利法、殘障福利法，社會救助法及各該法之相關子法。而其他配合法規亦在研訂中（註一）。在近五年間，尤其是從民國七十六年七月政府宣布解嚴以來，我國在經建及國建上步伐快速，近日的國家建設六年計畫中更大大強調社會福利這一欄（註二）。筆者在今次出席國家建設研究會中，得以與各地專家學者交換意見，獲益良多。其中拜讀詹火生主任論文（註三），王培勳教授論文（註四），及萬育維教授論文（註五）尤爲佩服。

在本文內亦刻意就福利概念上的政策爭議而與各同工們分享一下社會福利這課題上的一些基本哲理。

「社會福利」一般是指透過社會內一些集體行動或措施，而使某些人的困難得到解決，或使他們的生活得到滿足和快樂（註六）。它是一個社會不可缺少的制度，也是一個政府履行其照顧人民之義務及責任。但上述社會福利的定義所牽涉的範圍是相當廣泛的，幾乎社會內任何活動均可以包括在內。而實際上由於不同地方或國家的政治理想，文化背景，經濟情況及社會發展的程度均有差異，它們對社會福利的觀念也有不同。舉例而言，我國以「幼有所長，壯有所用，老有所終」，或採長、用、養、終的說法（註

七），在香港方面，根據一九七九年政府發表的社會福利白皮书，社會福利一詞，「廣義而言，可包括旨在爲社會人士改善衛生、教育、就業、住屋、康樂及文娛設施的一切有關工作，但狹義而言，社會福利服務基本上分爲兩大類，其一是一般稱爲社會保障的現金援助計畫，而另一則是專爲極需援助的某等類別人士而設的直接社會服務。」而社會福利只是社會福利署和志願福利機構提供服務的總和（註八）。在中國大陸，社會福利一詞經常與社會救濟一詞一起使用，是指一些對貧苦無依的人所提供的服務和援助。中國的社會福利工作意指「運用社會學的原理來解決社會問題及預防社會問題發生的一項工作」（註九）。在中國的福利制度中，

月六年一十八國民華中

可以分爲社會保障與社會福利專業。而社會福利的最根本目標，是在一個社會保障下，保障人基本生存需要的基礎，並透過社會福利事業去發展和滿足人的需要。

在今天科技發達的工業社會中，社會福利所扮演的角色實有三大學派不同的觀點。

①第一種福利觀點所重視者是「個人主義」，「競爭」，及「自由」等價值觀。政府在福利上的任何干預都被視作極權主義及過度中央集權，實有妨礙社會上的自由競爭及限制了個人自由。福利的給付亦只被視作扮演一剩餘角色，只爲少數人民提供所急需的安全網絡而已。政府雖然有責任去減低貧困，但只宜有限度地給予。絕大部分的協助仍有賴於民間社團及社區人士的志願承擔。

②第二種福利觀點則強調平等原則，中央控制及集體給付。對個人自由並不過度抬舉。倡導推行福利國家體制，透過全面性的國民保險，醫療保健，及全民教育以造福國民。對社會上存在着的平等情況便透過福利政策加以改革。

③最後一種福利觀點則純從馬克斯主義爲出發點。大致上認爲資本主義國家的經濟體系在基本上已存在着先天性不平等因素。社會福利的提供被視作勞動階層對資本家的戰勝品。亦可被視爲資本家抵消勞動階層大舉革命的餌誘手段。因爲除了減低勞資雙方在利益上的緊張外，在實際權力上並未有任何轉移啊。這一學派亦批評福利國家只是變相地製造好學識及健康的廉價勞工而已。在資本主義下的福利制度只扮演社會控制角色，因爲在一基本上不平等的社會中根本無真正福利可言。

在上述三種福利角度下，讓我們再進一步討論一下以下的相關福利政策爭議：

①財政支出與社會服務——自第二次世界大戰後，明顯地國家在福利開支撥款及政府預算上都有長遠的增長。例如我國政府經常支出由七十九年的八一九億元，增至八十五年的一兆五八〇一億元，名目增加率年平均爲百分之十一點六（註十）。支出內容除了進一步加強教育文化、環境保護、健康保險、區域均衡、社會福利等社

會性支出外，並繼續改善軍公教人員待遇。然而社會上不同人仕或會覺得浪費如此多國家預算在社會福利上誠屬不智及奢侈。但我們應體會到教育及保健都是在國家富強上不可或缺者，而其他社會福利服務是有助於提升人民生活品質的。現今最熱門的政策爭議便是要「用者自付」原則，把福利開支經費轉嫁至求助者身上。一般國民還未能接受高稅率支付健全福利的概念。始終希望免費獲得福利服務啊！

②社會服務與均富——很多國家所推行的一些社會福利政策（例如傷殘津貼、失業金、再就業輔導等）都會被認爲是糾正社會上貧富懸殊，財富不均的方法之一。導至部分國民相信在社会上有部分國民肩承了其他國民的福利開支。但可惜我們若單靠繳稅所得以支付國家福利開支的話其實是未能平均財富的。因爲我們的稅制並非循序漸進式，而是有一上限制的。故此對真正高收入的國民仍然大有可爲啊！況且若從實際服務項目而言，真正貧困者所能獲得的服務其素質亦是偏低的。唯一透過福利

服務平均財富者就是沒有子女的家庭對有子女家庭的經濟承擔了。

③福利行政中央化抑地區化——在我國政治行政架構上劃分省、市、鄉、鎮、縣等不同層面，究竟福利行政應由那一層面統籌管理呢？地方政府又可否自行推展一些新的服務呢？中央撥款由地方執行時管治權又誰屬呢？若地方籌募得經費又要否向中央報銷呢？若由各地區機關自理，則會否造成地區間服務水準參差，中央資源未克盡善用呢？若我們未能在社會福利服務行政撥款管治上達成共識，則出現者往往是服務不協調，重疊，及權責不清，科層化過矯等不良後果了。

④私營化——在歐美各國我們目睹政府正大力推行公營事業私營化，連帶一些社會福利服務亦以合約形式判予志願機構，財團法人等經營，以減低國庫開支，更有效地監管服務質素。但我們要留意者就是並非任何一類服務都肯定地私辦較公辦更有效率，更低成本及更能服務國民的。若中央政府能把權力下放及擴散至地區上，則人

們所咎病者不復存在矣。況且由國家經營福利服務最低限度是非牟利性質的。故此在醫療保健，教育，公共援助等實在不宜私營化。加上政府現有的公務員進修，培訓等計畫亦遠比私營機構有利得多了。

⑤普及福利抑或選擇性福利提供——行政者往往面對最大的決定便是某些福利服務是需要普及全國民的（例如快將執行的全民保險制度）。若所有福利都是普及性，則人們便會質疑我國是否一個福利國度了。此與我國福利政策有絕大關連，若我國福利政策目標要締造一個「大同社會」，則當然福利這安全網便愈廣愈妙了。然而却在另一層面亦會間接剝削了國民的自由選擇權利。亦可間接導致部分國民之依賴心理及缺乏動機去奮鬥。有些人亦會批評普及福利會浪費國庫，一些沒有需要的人亦被強迫接受服務。相反而言，選擇性福利亦會造成國民內部分化，雙重水準，及不平等。因為那些有能力支付者往往較無力支付服務者有更高的要求及期望啊！在國家經濟增長持續的情況下，普及與否的爭

議便沒有那麼敏感及白熱化，然而一旦經濟衰退或呆滯時，我們可以肯定聽到不少反對語調了。

⑥社區照顧抑或院舍照顧——對某些有特殊服務需要的國民，究竟政府應該推行社區原地照顧模式，抑或以院舍為照顧重點呢？舉例言，高齡國民，殘障國民，弱智國民，孤兒等。透過西方國家多年經驗所得，均顯示出在社區中提供服務是最理想，成效最顯著的，然而亦需要健全的支援性服務網絡才足以把社區照顧概念貫徹實施。相反而言，透過院舍制度可以把服務劃一化，亦可集中更有效地處理有特殊需要的國民們。但最大的弊端在於太形式化，缺乏那一種自然社區環境，亦間接剝削入住國民相當多的個人自由及權利。更使入住院友蒙受不必要的負面形象。但社區照顧亦有其不完美的一面，例如中央頒行福利政策至地區執行時可能會出現偏差及不熱中。地區資源追不上社會照顧所需的支援網絡。況且亦很難對整體成效作全面評估。再者在今日城市化日益急促情勢下，

如何介定「社區」的界線亦成疑問。故此近日有不同人士把「社區照顧」變更為「在社區中照顧及「被社區照顧」兩層面去考慮了。在我國近期福利發展中我們亦目睹不少仁愛之家形式的院舍服務的設立，若我們未能就我國國情，民族性加以考慮而遽矣推行某一模式的話，可能得不償失啊！

近年間我國政府本諸社會與經濟均衡發展的政策，大幅提高公共社會福利支出，推動社會福利工作（註十一）。然而政府如何評價社會福利在社會上的作用和功能，亦影響其對社會福利的觀念及重視。我們十分慶幸我國政府能有遠見地加強社會福利服務，亦更希望在本文內所討論的福利政策在我國福利服務提供上得以順利解決，從而建立一套適合我國的社會福利體系。

註釋：

註一：請參閱內政部編印，中華民國八十年國家建設研究會社會福利研究分組研討議題及背景資料，民國八

十年八月版；

註二：內政部社會司，國家建設六年計畫——社會福利部門計畫摘要，民國八十年七月版。

註三：詹火生，「變遷社會中的福利需求與政府福利機構的回應對策」，內政部編印，中華民國八十一年國家建設研究會社會福利研究分組引言報告，民國八十一年一月六日版，第九十九至一一〇頁。

註四：王培勳，「請及早建立健全之社會福利行政體系，以落實社會福利政策」，內政部編印，中華民國八十一年國家建設研究會社會福利研究分組研究報告及書面建言，民國八十一年一月六日版，第一六九至一七七頁。

註五：萬育維，「福利國家，福利權利與貧窮問題」，內政部編印，中華民國八十一年國家建設研究會社會福利研究分組研究報告及書面建言，民國八十一年一月六日版，第一三

五至一四七頁。

註六：Noel Timms, ed., *Social Welfare: Why And How?*, (London: Routledge And Kegan Paul, 1980)。

註七：內政部編印，同註一，第五頁。

註八：香港政府，香港社會福利工作之目標與政策，香港政府印務局出版，一九七九年，第四頁。

註九：盧謀華，「中國社會主義的社會福利和社會工作」，香港社會工作學報，第十八卷，第一期，一九八四年夏季，第一頁。

註十：行政院經濟建設委員會，國家建設六年計畫第一冊：總體經濟發展目標，民國八十年一月版，第十四頁。

註十一：行政院經濟建設委員會，國家建設六年計畫第四冊：提升國民生活品質，民國八十年一月版，第四三一至四四二頁。