

我國在高度經濟發展下應有之福利體系

我國的經濟發展策略，在過去四十餘年來，除了維持每年經濟成長率在百分之六以上，更快速累積龐大的外匯，國民平均所得也已超過一萬美元；因而創造了開發中國家經濟發展的典範，使我國早已躍升為新興工業國家（Nics）的一員，更逐步向已開發國家的水準邁進。這些台灣經濟發展的經驗，早已為世界各國所熟知，更經常引為學術界研究的重要課題之一。

然而，在這耀眼的高度經濟成長率的背後，我們同時看到社會結構和社會組織受快速經濟發展影響，出現許多新興的問題和需求，例如人口老化後的老人問題、家庭結構核心化後的家庭依賴人口的照護問題，所得和財富分配快速惡化後所產生的貧窮與經濟匱乏問題、生產結構和型態改變後的勞資緊張關係和抗爭問題。這些新興的問題和需求，近年來，隨著社會民主化的快速發展，及社會運動的蓬勃趨勢，使社會內部的衝突對立有逐漸升高的傾向，不僅形成社會不穩定的重要原因之一，更對政府的施政構成強大的壓力。

這種經濟發展導致社會發展失調的問題，本是社會變遷過程中的正常現象，因為經濟發展勢必導致新的問題和需求，因此必須有賴政府及時因應規畫設計社會發展政策和方案，才能逐漸紓解問題，滿足需求，不致形成嚴重社會失調的問題。但是，由於我國在過去的發展策略，強調經濟成長為先而較輕忽社會發展的重要性。即使所採取的對策，也都以治標的措施為主。結果，社會發展和需求的問題，未能獲得治本的解決，逐年累月積累的問題和需求，一旦在社會多元和民主開放的情況下，就慢慢地爆發開來，如未能及時予以紓解和滿足，很可能導致社會的不穩定和政治的更多抗爭。

當然，滿足多元需求和紓解新興社會的問題的對策，也必須是多元取向，同時必須標本兼治，才能有效解決問題。而多元的對策，應包括教育、公共衛生、環境保護、醫療保健、國民住宅、公共設施、和社會福利等範圍。在這些對策中，唯有社會福利發展，遠落在其他政策之後，使社會福利的完整體系難以建立。導致社會福利發展落後的福利體系不健全的主要因素之一，就是政府對社會福利所採取的政策模式，始終以濟助和殘補式的福利為政策導向。因素之二是在過去社會變遷過程中，傳統家庭組織尚能發揮其照護和安全保障的功能，對新興社會福利的需求尚未造成問題的迫切性。因素之三是社會多元結構尚未成型，社會運

動尚在啓蒙，未造成對政府決策的壓力。在上述的因素影響下，社會福利的完整體系遲遲未能建立，社會福利的發展也就遠落在經濟發展和其他公共政策的發展之後了。

但是，近年來，隨著社會福利權利意識的高漲，社會福利需求的浮現，社會福利運動的方興未艾，再加上政治民主發展的催化，使社會福利議題成為朝野和社會大眾關注的主要焦點之一，同時也使政府的殘補式福利模式面臨新的挑戰；尤其最近有關國民年金制度的議題，更引發朝野對社會福利政策的辯論。而隨著社會民意脈動的變化，社會問題和需求的多元，社會福利運動繼續不斷；我們有理由相信，政府的社會福利政策必須採取更積極、更制度化、更完整的考量和因應模式，換言之，政府必須儘速建立體系完整的社會福利制度，才能夠既滿足社會多元福利的需求，又確保社會資源分配的公平正義原則。

誠然一個體系完備的社會福利制度並非一蹴可及的，它必須牽涉到社會福利決策的價值觀念、社會行政體系的建構、相關社會福利法令規章的完備、對社會福利多元需求的掌握以做為優先決策之重要依據、社會工作專業體系的建立，以及政府與民間如何分工等議題。茲依體系建立的先後考量次序，分別說明如下。

一、社會福利決策的價值理念。以往社會福利政策最為人垢病之處，在於決策的理念是立基於殘補式福利的概念，以及福利影響財政負擔和經濟發展的疑慮，因此使政府的社會福利政策偏重片斷的社會救助措施，即使政府在民國六十年代的福利立法，也多流於宣示性的意義大於實質功能的批評。這些現象，明顯說明了過去政府在社會福利決策時，其所支持的理念是一種遲疑介入的理念，結果使福利未能建立全面性的供給體系，無法對問題和需求達到治本的效果。

因此，我們認為，要建立一個體系健全完整的社會福利制度，必須在決策時調整其理念，我們必須認清一個事實，就是在現代民主社會，社會福利已是一股不可改變的民意潮流。而在多元福利需求中，必須儘速依社會公平原則，建立一個分配公平、責任義務與權利兼顧、保障國民基本生存權的現代社會福利體系；否則，在民主憲政政治的運作下，很容易誤導社會福利的本質和意義，結果反而扭曲社會福利的公平分配原則。簡言之，政府必須體認到社會福利需求的民意趨勢，調整其殘補式的福利理念，邁向更趨全民需求目標的福利模式。

二、掌握社會福利需求，做為決定優先福利政策與資源分配時之重要參考指標。社會福利的範圍和程度有漸趨多元化的取向，從兒童、殘障、青少年、婦女、老人、失業人口等不同群體的福利需求，到較屬一般性的疾病醫療、社會安全、就業安全等的需求。此外，不同福利需求的程度也因個人、家庭、地區、團體等而有很大差異。因此，如何掌握這些福利需求人口的數量和需求程度，就成了落實社會福利制度健全化與資源分配合理化和公平化的先決要件。

有鑑於此，我們認為政府社會福利主管機關應即規畫進行大規模社會福利需求的調查與分析，針對社會的一般福利需求和特殊或弱勢人口的福利需求，蒐集實證調查資料，加以系統的分析與歸納，確實掌握社會福利需求人口的對象和需求內容。其結果不只可做為規畫相關福利政策、確定福利服務人口的參考指標，更可做為分配有限社會福利資源的參考基準，使福利資源的分配能夠符合內在性和外在性的社會公平性與需求性的雙重原則。

三、強化社會福利行政組織，提昇社會行政機構的位階。為了應付日益複雜多元的福利需求，以及社會福利立法後的法定服務要求，從中

央到地方都面臨人少事煩的共同困境。同時，社會福利在中央政府的主管機關為內政部社會司，由於社會司只是內政部的一個司級單位，缺乏主動規畫和積極行政執行的能力，因而社會福利政策經常面臨凡事被動和難以發揮積極橫向溝通協調的難題。因此，近幾年來，有關提升社會司為一個單獨部會的呼聲從未間斷，行政院組織法修訂小組亦曾有社會福利與衛生合併成部的考慮，可惜都是胎死腹中，迄今仍未有具體的方向。而內政部為紓解社會需求的壓力，提出社會司改為社會福利署的建議。

顯然，提升社會司至一個單獨的福利行政組織，已是政府和社會大眾的共識和期望，若從健全福利體系的角度看，社會福利單獨設部，較能發揮決策和橫向協調的功能。但基於治標上的迫切需要，將社會司擴大為社會福利署，也是一種權宜之計。我們認為，提升社會福利行政機構的位階，不只是一種象徵性的意義而已，必須從充實適任人力、確實掌握福利需求等方面，展開積極規畫的工作，才能真正發揮其行政效率。

四、儘速立法或修訂已有的社會福利法規，使社會福利法制能夠配合福利行政體制的提升而更加健全化。社會福利法制必須周延、公平和符合需求，現行的社會福利立法，如老人福利法、社會救助法等不僅立法較早，諸多規定早已不符合現代多元需求社會的需要，亟需及早修正。此外，其他相關社會保險法規、如勞工保險條例、農民健康保險條例等也有諸多不符現在的需要。至於尚待立法的法律，如兩性工作平等法、婦女福利法、志願服務法等，也都迫切需要草擬立法，建立一個完備的福利法制。

我們特別呼籲，社會福利法制的建立，應注意其法令和辦法的可行性，包括人員和經費上的支援配合。而不是法令通過後，發現諸多窒礙難行之處，使立法的美意淪為政策宣示性的口號而已。同時，會減少立法時的阻力和立法通過後付諸實行，立法的技術應採用民意導向的模式，由下而上的立法過程，匯聚社會大眾的觀點看法做為立法的民意基礎，可加速立法時的不必要阻礙。

五、建立社會工作專業人員制度。健全社會福利制度的具體落實，有賴在基層社會工作專業人員的提供，才能發揮滿足最大需求的目標，因此，在福利先進國家，莫不建立社會工作專業制度。

然而，社會工作專業制度在我國的發展，都遭遇到遲遲未能建立的障礙，一方面來自政府對社工專業政策的搖擺不定，另一方面來自專業法令的殘缺不足。目前的社會福利法都有明白規範社會福利工作應適用社會工作專業人員的規定，但在具體做法方面，都沒有社會工作師或社會工作人員法的法令，可做為建立專業制度的法制基礎。因此，我們也呼籲及早制定社會工作師或社會工作人員法。

六、釐清政府與民間在社會福利的分工。社會福利制度的建立，也必須考慮政府與民間如何在福利上分工，民間福利的優點在於彈性、創新，但其缺點則為片斷、無法持續很久，因此有些福利服務較適宜由民間福利機構來提供，而政府的角色則在於規範這些民間機構，也提供資源上的補助和支持。我們認為，未來的社會福利制度，必須是由政府與民間共同發揮福利供給的功能，既不是由政府一手獨攬，更不是全部放任民間團體來提供。

總之，目前是建立完整社會福利體系的最佳契機，為迎向已開發國家，社會福利制度的健全與否，也是必須考量的因素之一。我們認為，唯有平衡經濟成長和社會發展的發展策略，才能滿足和保障社會大眾追求富裕、安全和公平的期望，也才能夠具體提升人民的生活素質，最後達到維持社會秩序的長久穩定。