

社會福利計畫的範圍

(本文譯自) W. Joseph Hefferman, *Iuro dtnc tiou to Social Welfare Policy: Power, Scarcity and Common Human Needs*. (Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1979), Chap. 1, pp. 3-18.

郭振昌譯

壹、前言

社會福利計畫範圍廣大，顯然是為促進個別民衆的經濟安全與社會福祉而設計，已一直為美國中央、州，及地方政府所接受了。總括來說，現在這些計畫的成本每年已超過三千億美元，尤其在最近幾年，公共社會福利計畫的擴展，反應於解決貧窮、經濟安全、失業、衛生保健、心理疾病、少年犯罪、殘障，及家庭解組與失調等問題上。

公共事務反應於解決社會問題的廣泛種類，急迫地受着經濟條件的改變、政治領導的特質、抗議運動，以及其他高度獨特與異質事件之影響。因為多重的因素影響抉擇，政府常常表現以稀有的與無連貫的方式應付需求的問題。這個國家現在有綜合性的計畫反應於當代的失業問題，但事實上，從沒有為那些長久疏離於勞動市場的人羣之計畫。假如有精神病治療問題已受到診斷，則合格條件的建立，乃是得力於政府所贊助的醫療與輔助醫療之服務，但個人能否調適的責難問題始終沒有引發大家的反應。這些連結個人問題 (personal problem) 與大眾反應 (public response) 之因素建構了社會福利政治學 (the politics of social welfare) 研究的中心主題。

吾人就有關政府的適當角色立場與似乎最有效的政策之某些含糊觀念加以檢討。最理想的是，我們願意修正以往改變抉擇而視為證明與新經驗的概念。為了澄清問題，一項分析的架構是非常需要的。尋求一項有效分析架構必須肇始於事件的範圍限

制，所以要答覆這些問題繫於所採取態度之形式。

貳、牽涉的範圍

建立知識性事件的範圍是一項重要的任務，沒有它，研究就如同失去任何程序與形式意義。有原則與嚴格地研究任何複雜的社會問題需要專門化，以便對每項新任務能運用過去解決問題所累積的智慧。在學院機構中，這種專門化的分工有政治學、經濟學、社會學，基於理性，已分別建立好每種學科之特質。這些學科，甚至學科中的次級單位，其發展不只區分主題事項的專門化，而且將其區分方法學、慣例，與概念架構。這種區分已清楚而積極影響於教與學，並通常已導致積極的結果。於分析中，當範圍的描繪是在鼓舞嚴格界定時，則也將影響於減少探訪有關社會過程的更廣問題之機會。

專業的範圍，當招致鼓舞業主與專業間互動層次的有關競爭之最高層次時，對於具專業理想的特殊問題，有似是而非地減少概念上嚴格研究途徑之影響。

社會福利專家已繼承專業與學科的問題與承諾。學識的嚴格層次必定不是如此的要求社會工作員做不願意做之事。不像學者有賦予的責任，專業的社會工作員必須以一種有關於社區的期待之方式作干預。那是說，他們必須以其所建議的干預之確然理性層次來執行，且其執行將事實上產生預期的結果，而這些結果也將一直為其權威來源所認可。研習社會福利的學生尋求獲致在知識與技術間需要微妙的平衡，而幾乎被所表現的衝突需求遭受

到挫折。當然，這種認識只是一種對於沒有最後決意的危急困境之早期認知。一方面，需要恣意的抽象與精確的定義加以界定與限制，否則研究將是無限範圍。另一方面，認識社會問題不以適切的學科或法定範圍限制我們。例如，貧窮同時是政治、社會，及經濟問題。貧窮及其問題影響政府的所有決策層次，並包括公共與私立的經濟部門。面臨像這種挫折的地方，開始試圖去限制事件的媒介變數 (parameters)。

無關於大量的社會福利文獻，且或許甚至因為它們，以致於並無精確的社會福利制度定義之陳述。這是自然的發展，既然這名詞，常用來指涉計畫的特殊情形，其發展僅是與特殊時間與地點的社會問題有關。然而，更為一般性觀念所環繞的一致意見已產生：即任何社會福利體系的基本主義與計畫反應一個社會的支配性與持久性的價值。

較常用的三個社會福利定義如下：

(一) NASW 的社會工作百科全書謂：

「社會福利」一般意指自願的與政府的機構尋求預防、減輕、或貢獻於已認定的社會問題之解決，或改進個人、團體、或社區的福祉之有組織的全部活動。這些活動利用各種廣泛的專業人員，像醫師、護士、律師、教育家、工程師、牧師、社會工作人員，及各種專業人員之半專業極相似人員 (paraprofessional counterparts)。

(二) 弗瑞德蘭德 (Walter Friedlander) 界定社會福利為：

社會服務與機構的有組織體系，被設計成協助個人與團體獲致滿意的生活與健康的標準，及個人與社會的關係，允許發展其充分能力與促進其福祉與其家庭與社區需要保持和諧。

(三) 一九七四年國際社會福利協會美國委員會報告的作者志納 (John Turner) 認為「社會福利」一詞包括：

1. 服務的廣大範圍被設計去獲得可接受於個人與社區的生活方式，有時集體地想到當作「發展的社會層面」(“social aspects of development”) 及包括服務被設計成加強個人面對經濟的、生理的、心理的，或社會的失調，以結合。

2. 那些朝向影響條件補償而導致依存的目標。一項特殊計畫的接受需要或多或少精密清晰的價值與假設。清晰的價值被編纂成特殊的公共計畫，不發展則徒勞無益，但被經濟網絡與政治結構形成做社會福利的抉擇。

各種不同抉擇的反應或原因途徑不能被利用當作缺乏特殊焦點陳述的托辭。就如謝茲史奈德 (E. E. Schattschneider) 所寫有關的類似問題：

有關學者的感覺有些事情陌生，一項定義是不需要的。不可避免地，在學科中那裏缺乏焦點，因為去看不被定義的事情是困難的。人們不能界定他們研究的對象，不了解他們在尋找什麼，與假如他們不了解他們正在尋找什麼，他們如何能告以他們何時已發現到了？

為了強調該原文的中心論點，在底下需先

複習兩

核心概念

形成社會福利政策研究的兩個中心概念為：政治權力 (political power) 與經濟稀有 (economic scarcity)。以下我們將建立某些有關的媒介變數。我們將不處理整個的政治經濟，而只是有關社會福利國內社會政策的部分。社會福利政治學一般上類似於與不同於政治學；它僅是政治學的分支。同樣地，社會福利經濟學 (the Economics of Social Welfare) 一般上類似於及不同於經濟學；它是經濟學的分支。這兩種分支受有關的領域束縛，實際上，這即是社會福利的範圍。社會福利本身所包含的向度是落在這兩個分支之間的。下圖陰影部分即表示政治學、經濟學，及社會福利一致關心的領域。

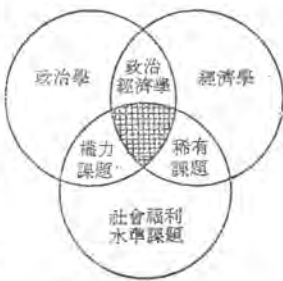


圖1. 社會福利的領域

社會福利有點模糊的觀念，而經濟學與政治學則多少較為精密。政治學在社會體系中處理有關價值的權威安置。其推動力是「權力」(power) 的應用，為追求價值被接受，而後有控制力。經濟學

處理有關在社會體系中所運用的貨物、資源與服務。經濟學家最爲關心的是「稀有」(scarcity)。稀有是需要超過資源的情況。就如權力是政治學的研究中心，稀有是經濟學研究的中心。然而，這並不意謂着權力的研究與政治科學的研究同義，或稀有的研究與經濟學的研究同義，只是在這兩種學科中象徵是較廣的課題而已。

無論如何，我們能在社會福利的研究中，尋求類似的中心要素，但徒然無益。關於儘我們能進行的而言將是一項模範的陳述，大部分人們將同意，爲貧民的公共救助、社會保險，及公共醫療是一個社會的社會福利體系之一部分，而關稅規則及利益交易工業的規則則否。當政治學與經濟學在其範圍是模糊不清時，則社會福利是模糊不清的核心。有些學者簡單地挑選公共計畫的團體，它們密集地僱用社會工作人員及被稱爲社會福利的核心。其他挑選出一兩種計畫來處理所得安全及稱之爲體系的核心，直到其他有選出某種目標及宣稱它們是社會福利系的意味，及藉着已評估過的當前計畫作爲評判標準。每項途徑有明顯的功用，且每項途徑增強包含全部社會福利課題的含糊。

社會目標使用於建立社會福利的媒介變數是最普通與最困擾的實務。常常在法律或公共政策的討論中，人們批評特殊的計畫基於他們追求「錯誤」(“wrong”)的目標或運作他們不慎地達到「錯誤」的目標。他們以這種方式批評，清晰地假定他們知道計畫目標是或應該是什麼。多數的錯誤是去假定決定了的目標在法律序言反應法律的真正目標

。決定了的目標在許多情況中是象徵性的，但也常常有，這些目標是政治上可做爲手段，與有時實驗的錯誤之情況。公共住宅法律的首先贊助者可能意圖刺激就業於住宅業上或保存不同種族居住的分離。評價這種法律以其影響於低收入住宅的素質與價格之方式，將因此會遠遠地錯失此種目標。

以其效果的字眼注視立法有同等的困擾。一項公共救助法律可能於維持低薪資工作者的準備供給，較之促進低收入家庭的生活素質更爲有效。但我們不能假定那是制定法律者的意願；他們可能已判斷一種誠實的錯誤。既然法律與政策常常有多重的目標，有時甚至是相對的目標，因此，甚至假如我們知道政治行動者的「真正意願」(“real intentions”)，也不能有多大助益。像一般的規則，法律結果來自競爭利益團體的妥協，一個利益團體的目標之界定是很少有足夠爲分開社會福利政策與其他政策形式的基礎。

任何試圖設置社會福利政策範圍都必須精巧地在心中以特殊的目的來做。這種目的是去發展複雜關係組的評判認知，以相互作用於產生社會福利法律的特殊設置。這種領域的社會工作人員將確然察實例，其法律與共識表現出不同方式。社會工作人員需要更多的能力去認清壞的法律；他們也需要知道有關法律以該種方式如何發展的某些事情。

肆、社會政策立法的三種特徵

本節以可觀察的立法特徵界定社會福利。我們的基本關心是以公共計畫客觀地做三件事：(一)建立

某些社會功能的最低標準，(二)界定給付預定表(benefit schedule)，及(三)界定利於接受公共認可給付的人們團體。立法創造一特殊的計畫去執行與提供標準或給付給合格的人們。這三個特質是社會福利政策的事件，茲分述如下。

(一)最低標準 (Minimum Standard)

我們將不處理最低標準應該如何的規範性問題，或最低標準如何選擇的同等重要課題。這裏關心的是，最低標準的概念當作社會福利法律三大中心特質之一，就如在本文中所界定的。社會福利法律主要特徵之一是界定某些最低標準對抗長度某些人們團體的需要。這種標準能以最詳細地逐字寫出，或當作是較經常的方式，朦朧地顯示即可。在公共救助計畫中，其標準是某種所得層次，爲所有合格者共同認定的。有時州將僅「提供」(offer)標準；例如，不同的復健計畫將可使用以無成本方式給使用者，他們配合合格的要求，但個別的民衆或其監護人是自由地拒絕這種提供。在另外時期，此種標準，是「強制」(imposed)公民，經常去保護其他人。父母的實務被執行去保護兒童即是一例。

經驗上，這種標準是對抗量度爲一項計畫建立資格標準的最低層次之「基礎」(base)。在其最簡單的層次，它建立社會上界定的最低標準。所有的福利立法不建立精密的最低標準；然而，某些是模糊地爲社會設定目標。大部分法令落在無希望地含糊與無人性的精細之間。

在標準上含糊達成許多目標。當為再選舉奔走時，立法者能指向高度而完善的法律，而行政人員在處理他們高度的獨特案例時，已被給予某些可任意運籌帷幄的地位，且有勢力的案主有權力去選用要求大眾的反應真正地反應他們的獨特需要。而且標準上的含糊也允許計畫引導的善變行為。合格線（the lines of eligibility）與可使用的給付（the benefits available）從一種情況到另一個有不同的方式。在有資格的全部人們類似地置以同等的對待之標準精確性，與一般的認可允許同線層次的工作者重新地再行動於獨特的條件之間的緊張，是社會福利立法中基本的課題之一。

建立政策執行目的的最低標準包括某些非常基本的困難。首先，它需要去詳述存在於真實世界中環境的一般界限，它可當作一項抽象觀念，像貧窮、剝奪，或兒童虐待的同義詞。而後，必須發現這些環境的某些簡化的代替物，以致於它能在新的與獨特的條件內量度。

然而，在實際執行中，經常的情況是對變成湮沒的給付與標準之觀念，它們概念上是有區分的。最低標準能被視為在受保護的團體中為所有人們的普遍承受人。最初，至少稍為想到是給予在標準的設置中之金錢成本。這種標準是為這個社會的一個目標，且這種目標的會議將置放一種需求在社會的資源上。所有的心理疾病者將被一項照料看護的計畫保護他們自己，所有兒童將被教導閱讀，所有人們在失業的事件中，同時被大眾確信可以受僱，他們的福利給付將是先前薪資的X%（對最低標準Y

而言）。這些是首先設定目標與而後計算成本的例子。在一項計畫的設計中，常常考慮朝向其他的方向。第一個問題是，提供素質照料看護給心理疾病者需花費多少成本？或者一項擴充的閱讀計畫需花費多少？這些課題包括標準、給付，及成本的幾乎同時存在的處理（the near-simultaneous treatment）。

標準與給付不只是在概念上的區分，而且包含清晰標準的政治過程不是與當它變成詳述給付預定表的過程相等。

事實上，這兩種湮沒於一項計畫產品結果可能被標示為不公平。

（二）給付（Benefits）

在非常一般性的感覺上，社會福利計畫給付能想成存於從最低到殘補再到發展的一項連續體（a continuum from minimal to restitutory to developmental）。在最低的層次，給付是與某些低於不合格者將被允許下降的標準相結合。

例如，立即災難救助被引用以便所有災民犧牲者給予保暖衣服、營養食品，及睡覺地方。當計畫變成更為豐盛，給付的層次可能舉向恢復人們達到他們在災難襲擊前的功能層次。最為豐富的給付預定表是那些被設計去協助個別領受者在發展他們最高的能力。

給付預定表不是從一個不限制的清單選擇出來的，而是藉着經濟與政治因素強制列入計劃中。假如災民是大的而資源基礎是小的，需要的計畫將是最

低的。在某些例子中，給付預定表由可用的技術層次公告；例如，對於某些嚴格的復原者而言，最低的增進安樂之慰勞品，已是所能提供的全部的了。當一項計畫在一個經濟的、政治的，及技術的網絡中被設計，但繼續在一個較為激烈變遷的社會中運作時，社會福利發展會發生落差。於福利史上，永久的不均衡視為改變條件的計畫與新條件需要新計畫。一個社會能且應該為其臣屬於廣泛與常常不規律搖擺的輿論之貧民、心理疾病者、殘障者、犯法者做些什麼。給付層次所真的提供與應該提供那些，遂成為政治上的爭論點。

給付的層次提供是受制於資源限制與價值考慮。很清楚地，在有限的經濟中，可用的資源影響有關給付層次的決策。而且價值考慮強制限制於有多少政體將自我賦稅以造就那些可用資源。資源與價值的互動素質表現在傅利曼（Lawrence Friedman）的評論中：

通常首先是價值選擇。它是決定沒有人應該饑餓，受刑人審判中為了他們的生活必須能接近律師，沒有一個人因為貧窮而缺乏天花預防接種。當然，這些選擇擬定實現的成本對社會將不會遭致激烈的負荷，有時假設變成錯誤。醫療協助計畫賦予州設定為醫療貧乏設定給付層次的權利。而後，州作價值選擇；他們決定每個人「應該」有那種醫療給付。當這種變成需要數十億美元時，某種數量的回報就已存在其中了。

（三）合格者（Eligible Population）

福利計畫必須有某種方法來界定受益人的種類。全民計畫有一個良好的華麗的聲息，但政治的考慮與成本效率需要的人將不被同等地協助。少數需要給自願中途輟學者與真正無助者同樣的協助。提供有關需要的協助標準需要理性而精密的合格規則。福利立法需放棄為開放協助某些的門而對其他人則關閉的一般規則。

另外，法律與行政規則界定核定資格的過程。計畫的程序層面描述其步驟，必須由那些願意依標準要求提供保護的人來採取。程序界定申請者的責任；他們必須藉着部門所提供的格式申請，且提出某些資料項目的文件證明。程序也需設定州的責任，例如：申請的調查工作與結果之報告需在三個工作天內完成。

既然在實際執行與法定規則中有各種方式，程序實務可真正決定事實上誰是合格的。某些法令小心翼翼地界定合格過程的各種不同層面，然而其他的則是無希望地含糊。就像一般的規則，具有值得注目的例外，越有政治權力的有力合格者，就有愈精細的程序規則與越大似真的實務與法令將會緊密的一致。

全部福利立法必須利用某種程序以檢定受益人。甚至假如法律是通過給所有的人有特殊的信用，規則將必須使預防雙重的使用。有時，資產調查（means testing）與合格權利（eligibility by right）有所區別，而實際上，其間的差異是表面化的與不清楚的。理論上，一項權力的計畫之資格是由在某種法定團體之成員的方式所建立的，像退

伍軍人。一項資產調查計畫之資格是由貧窮需要所建立的，就如大部分的公共救助計畫。在一項純權力計畫中，僅考慮有關是否屬該法定團體的成員，而在純資產調查計畫中，僅考慮有關的需要問題。實際上，大多數的運作計畫都有資產調查計畫與權力計畫的內涵。

將這些需要分門別類提供一項政治功能，有很多的問題討論等是否為一貧窮文化（culture of poverty），但貧窮的形態是多種的無需太懷疑。黑人婦女家長家庭生活都市核心是一種形態，老年夫婦的年金權利一直受波動的侵蝕是另外一種。政治領袖常常有理由去創造及維護這些是貧窮的兩種形態而非兩種表示所得不平等的單獨問題之迷思（myth）。保有這種迷思的一個方法是以標準、給付，及合格程序協助不同情況的計畫。假如大部分的盲者是貧民，假如大部分的老年年金者是貧民，假如大部分殘障者是貧民，假如大部分退役軍人不能供給學院，他可能基於團體成員授予較簡單及較便宜的給付，甚至假如某些給付洩漏給他們了，嚴格地說，他們不需要這些給付。

計畫大部分重賴於資產調查，繼於被設計給內部社會地位之給付團體與有限的政治權力。「這些人需要緊密地看守」是為大量高行政成本的通行辯解。人們在公共福利是「案主」（clients），而在OASDI計畫則是「受益人」（beneficiaries）。公共福利領受者做優秀的政治代罪羔羊，且及時的財政緊縮，資產調查能執行得快速。程序，不是法律，能最快地改變。事實上，迫切的（有

些人會說煩擾的或暴虐的）程序能阻止甚至有力的合格者去申請，這是為了「節約」（saving）經費。例如，有些大學生有資格於食物郵票，但不准申請，因為他們發現申請過程表失體面。申請的棘手條件激起心理上或其他方面的申請代價，因此不確信只有「真正需要者」（"truly in need"）將順利通過程序。整天等待去看接替的工作員提供政治上、經濟上、和心理上的目標與不僅是壞福利規劃的偶然結果。

經過長期，這些環境引向福利計畫的極端相反種類，其權利與方法僅是極端的非常粗糙之代替品。就如有力之合格者擴展其政治影響能力一般，他將需要去除合格的棘手條件。通常這時為舊計畫的次單位採取整個新計畫的方式。失業補償（Unemployment Compensation）、OASDI及醫療照護（Medicare）即是不嚴格地資產調查計畫之例子，且它們一直分離於貧窮救濟的殘補式制度之外。新計畫就不包括或甚少包括這種玷辱。它們在行政上更為精密，且它們的合格基礎是擴充到包括中等階級的有權人（middle-class constituents）。而後，常常舊計畫會喪失許多它們的中等階級有權人，且伴隨着其政治的影響，變成甚至更為分化，且行政上易於視為對於立法控制的阻撓。

伍、社會福利的概念形式

具有最低標準、給付預定表，及合格過程的訂定，一項福利計畫結果特殊的使能立法與基金的認可被接受了。美國福利計畫提出兩種主要的極端形

式：殘補的與制度的。殘補的途徑（residual approach）掌握社會福利制度應該扮演，僅當得配合基本需要已失敗的正常結構。在市場體系運作中的缺點，家庭、教育設備、衛生供應體系等等可為殘補式的社會福利結構製造需要以配合不是其他方面能配合的需要。殘補的形式乃基於配合個人先天性障礙的需要之「人為的孔道」（artificial channels）之前題，且社會福利體系應該只是一個緊急協助的網絡。「制度的途徑」（institutional approach）視社會福利計畫為現代工業社會正常的第一線功能。這個功能有人類需要廣泛整合觀點的單獨特質。它不是偶發的或失敗的，在一個工業社會的組織中產生障礙，而是一種簡單的生活事實。依此種觀點，社會福利制度提供結構的需要以促進個人的福祉與執行與社區資源一致的措施。

殘補的觀點視社會福利計畫為應急的設置。共同的人類需要是去配合透過各種不同的社會互動制度：透過公共與私人市場以實現消費需要；透過家庭制度以配合照顧兒童、生殖、與感情的需要；透過政治制度以配合廣大社區決策的需要等等。這種特殊的制度應該很難分辨，或在獲得兩種制度結合上應該有某些困難，一項社會福利計畫創造於處理「偶發事件」（accident）。較緊密的檢驗顯示這種有發展性的區別配合既不是包括也不是排除的試驗。意識型態上，一項殘補的概念著重於注意個人在主要公平社會中的失敗，而制度式的概念著重於注重社會的失敗對於個人需要的反應。

制度的與殘補的福利計畫之區別一直是二十世紀社會工作文獻上的主題之一。無論如何，逐漸地，它一直被認為這種區別反正是含糊不清，並作整體籌謀。其結果，最近的社會福利計畫一直趨向於詳細的描述。

在描述社會福利計畫時，學者有太多無辜的規範性訴願。他們無法分辨他們感到應該存在或已經存在的是什麼。簡言之，在形成社會福利脈絡概念化的一個主要困難來自已經發生的，與有許多人希冀（wish）發生的相混淆，或來自無法分辨什麼只是意圖及什麼已真正發生了。

陸、結 論

一般認為法律與公共計畫有多重目的。行動的過程出現當作公共政策，它必須代表性地滿足整個需求組。一組政治行動者的需求可以僅是少數有關另一個政治行動者組，尚且兩組行動者的支持可以是对接受政策的評判。

甚而藉着含糊的目的試圖將合法的計畫分類，把它們視為支出與服務的複雜組合更為有用，有可認定的結果。在本文中，我們認定社會福利的這些計畫有三個可界定的特徵。第一，資格化社會計畫，立法必須清楚地建立某些政府將保證的最低標準。第二，社會福利計畫建立一項給付的預定表，在這種被保證將可申請之下訂定這些條件。第三，它們詳述有資格成為被保證的人口比例。立法結合這三種特質建立具體的計畫來提供保證給合格者。

概念上，社會福利計畫能被認為存在着兩種極

端的形式——殘補的與制度的。然而，計畫在行動上代表性地具有這兩種形式的因素。

老人

殘障

免費

搭乘

公車

期限延至元月底止

臺北市公民營公車優待老人、殘障者免費乘車，到明年元月三十一日止屆滿一年，公車聯營委員會會議原則決定，延長至元月底止，如果續辦，必須有市府購買優待票轉發老人及殘障者使用，聯管會願意再提供相對數額的優待票，贈送市府轉發老人及殘障者使用。

聯管會表示，依老人、殘障福利法之規定，老人、殘障者搭乘公車可享半價之優待，目前市公車全票為六元，半價為三元，實施免費乘車以前，公車業者一年售出的老人、殘障優待票，約為一千三百萬格次，計值約四千萬元，而業者自今年元月廿一日起，接受市府三百萬元象徵性的補貼。

聯管會說，市府如明年繼續提供三百萬元之經費，公車業者願意提供三百萬元之相對基金，以六百元購財二百萬格次的優待票，由市府轉發老人、殘障者使用，亦即平均每格次由市府補貼一點五元，業者負擔一點五元。

臺北市政府建設局已將公車業者的意見提供給社會局，作為擬具改進免費乘車方式的參考，建設局原則上亦支持公車業者的意見。

社會局長蔡漢賢表示，該局將本關懷老人初衷，一切以老人利益為前提，為老人爭取行的方便。他指出，社會局將參考新聞處所做的老人殘障免費票意願調查，同時綜合各方的意見，儘快提出老人殘障票的方案。