

社會安全的多重宇宙？ 高中公民教科書社會安全 制度章節內容之比較

沈嘉偉

壹、前言：社會安全制度的重要性

身處快速變遷的當代社會，社會安全制度能預防經濟生活可能發生的風險，也能提供社會弱勢者適時的資源協助，社會安全制度對人民維持生活已是不可或缺。行政院主計總處數據指出，2023年各項政事支出中以社會福利支出7,154億元占26.3%居首位，其次為教育科學文化支出4,962億元占18.2%，足見我國在社會安全制度投入大量資源，該制度在公共政策中的地位舉足輕重。

對於高中學生而言，學習社會安全制度將可連結真實社會，並為未來生活預做準備。當《十二年國民基本教育課程綱要》（以下簡稱108課綱）以自發、互動、共好為核心精神，透過學習社會安全制度，可以做為學生未來自行探索社會福利資訊的基礎，同時學生也在現有的社會

安全制度下，理解政府、社會與市場的三方互動。最後期待落實108課綱三面九項中「道德實踐與公民意識」的核心素養，學生不只成為具備公民意識與社會對話能力的終身學習者，更能將這些對於社會安全制度的認識轉化為實踐，投入參與社會安全制度相關公共議題，一起讓我們所處的社會共榮共好。

有鑑於社會安全制度對於國民生活與國家發展之重要，若能提升民眾對於社會安全制度的基本素養，將有機會確保更多人知悉日常生活中可使用哪些社會福利資源，以達到因應風險和減少貧窮之效。但社會安全制度教育究竟如何可能？從教育政策到教學現場又該如何規劃？教科書是多數學生最基本能接觸到的教材文本，但108課綱實施至今已三年有餘，有關於高中公民教科書社會安全制度相關內容、教學方法、學習評量等討論卻付之闕如。因此，本文將循序漸進地探討，108課綱各

版本高中公民教科書社會安全制度章節的編排邏輯、定義與重要性、歷史發展、制度類型、難題與因應，為日後的社會安全制度中學教育拋磚引玉。

貳、課綱中社會安全的演變

國民教育裡的社會安全制度有關知識內容，在《普通高級中學課程暫行綱要》（以下簡稱95暫綱）的高中段公民與社會科選修單元「現代社會與法律」之中以「現代社會與社會安全制度」為主題，介紹現代社會的工業化、社會分工、階層制度等特質，當資本主義社會過度強調競爭、效率，恐造成失業問題與貧富不均加劇，凸顯社會安全制度在現代社會的意義和重要性。

隨後實施的《新修訂普通高級中學課程綱要》（以下簡稱99課綱），將公民與社會科選修的社會安全主題規劃得更為完整，先讓學生初步瞭解社會階層和流動現象，接續介紹社會安全制度蘊含社會人權、公共利益、風險共擔的重要意義，以及說明在概念上社會福利制度與社會保險制度的差異，亦梳理臺灣社會福利和社會保險制度的發展脈絡，建立起高中學生對於我國社會福利與社會保險制度的基本知能，相較95暫綱更細緻討論臺灣社會福利與社會保險制度的縱深。

到了最新一波的108課綱社會領域的

公民與社會學習內容，包含：「A.公民身分認同及社群」、「B.社會生活的組織及制度」、「C.社會的運作、治理及參與實踐」以及「D.民主社會的理想及現實」等四大主題構成，而主題D是關於「當代公共議題的理想與現實，包括民主、正義、多元等多重爭議面向的學習」，其中包含「社會安全」項目，所指引的普通型高級中等學校條目為「公 Db-V-1 國家為促進社會安全，為什麼需要社會救助、社會福利和社會保險等多種制度的規劃？」、「公 Db-V-2 我國社會安全制度有哪些常見的難題與辯論（包括公平、責任與效率之間如何權衡）？」條目以提問方式引導分析、思辨與探究的重要，亦提示可延伸探究「全民健保如何能確保國民享有合理的醫療資源，但又能避免資源濫用？」（表1）值得注意的是，社會安全制度自108課綱起已從選修課程調整為必修課程，是高中學生所應具備的基礎知識，不分類組皆需修習。

考察高中端社會安全教育發展脈絡，如果能順利實施，預期將能培養學生具備社會意識和同理心，探討影響弱勢群體的社會問題，以及養成批判性思考和公民參與能力，分析社會政策並提出替代解決方案，共同思索如何達到一個公平正義的福利社會。與此同時，有關於108課綱社會安全制度的教科書內容、教學方法、學習評量等方面之討論，至今仍屬稀缺，而青

年學子對於社會安全制度的基本素養，將一定程度影響未來幾十年對於社會安全制度的公共討論與政策走向。本文接下來將聚焦於各版本高中公民與社會教科書有關社會安全制度之內容進行比較、評析，盼能拋磚引玉，為我國高中端的社會安全制度教育略盡棉薄之力。

參、比較方法

教科書是依循課綱編寫、反映學科內容體系的教學用書，常被用作教學計畫的

指導工具，包含特定學科的知識和概念，並以組織化的方式呈現，也是考核教學成績的主要標準。儘管目前教學現場已有許多的教學輔助素材，但教科書不僅是教師最常使用的素材，也是學生和教師用以進行實際教學運作的主要教學媒介。因此，探討教科書編纂的方式和內容，是瞭解相關課程實踐於教學現場的重要途徑。

本文以臺灣現行四家市占率最高的高中教科書出版社（三民、翰林、南一、龍騰），其2022年出版的公民與社會教科書第一冊「社會安全制度」之課程章節內容

表 1 十二年國民基本教育課程綱要：國民中小學暨普通型高級中等學校——社會領域（108 課綱）

主題	項目	條目	
		國民中學	普通型高級中等學校
D. 民主社會的理想及現實	b. 社會安全	公 Db-IV-1 個人的基本生活受到保障，和人性尊嚴及選擇自由有什麼關聯？	公 Db-V-1 國家為促進社會安全，為什麼需要社會救助、社會福利和社會保險等多種制度的規劃？
		公 Db-IV-2 為什麼國家有責任促成個人基本生活的保障？	公 Db-V-2 我國社會安全制度有哪些常見的難題與辯論（包括公平、責任與效率之間如何權衡）？
			【延伸探究】全民健保如何能確保國民享有合理的醫療資源，但又能避免資源濫用？

資料來源：教育部（2018）。

為比較文本，對文本中的文句內容進行分析，藉此歸納出文本可能具有之意涵的過程（表2）。本文不僅分析文本間如何選

擇、呈現社會安全制度，嘗試捕捉文本背後的意義與脈絡，也探究文本如何對於可能的社會安全議題緘默。

表 2 三民版、翰林版、南一版、龍騰版公民與社會教科書「社會安全制度」章節

	三民版	南一版	翰林版（乙版）	龍騰版（乙版）
章節	第一冊第六課 「勞動參與與社會安全」	第一冊第四課 「社會安全制度」	第一冊第六課 「公平正義與多元文化」	第一冊第六課 「社會安全制度」
各節內容	<p>壹、勞動權內涵</p> <p>一、什麼是勞動權？</p> <p>二、我國如何保障勞動權？</p> <p>貳、市場性勞動與家務勞動</p> <p>一、被忽略的家務勞動</p> <p>二、家務勞動與性別分工</p> <p>參、社會安全制度的重要性</p> <p>一、社會安全制度的誕生</p> <p>（一）社會救助</p> <p>（二）社會津貼</p> <p>（三）社會服務</p> <p>（四）社會保險</p> <p>二、制定社會安全制度的考量</p>	<p>壹、為什麼需要由國家促進社會安全？</p> <p>一、社會安全制度的興起</p> <p>（一）家庭的互動功能下降</p> <p>（二）貧富差距加大</p> <p>（三）風險社會的來臨</p> <p>二、社會安全制度的演變</p> <p>貳、為什麼需要多種社會安全制度？</p> <p>一、社會安全制度的目的</p> <p>（一）實現人性尊嚴</p> <p>（二）共同承擔風險</p>	<p>壹、公平正義的追求</p> <p>一、理解公平正義</p> <p>（一）無差別對待是追求公平正義的基礎</p> <p>（二）如何落實公平正義？</p> <p>（三）為何不同社會群體會因追求公平正義產生衝突？</p> <p>貳、社會安全制度</p> <p>一、社會安全制度的意義與演變</p> <p>（一）社會安全制度的定義與內涵</p> <p>（二）社會安全制度的演變</p>	<p>壹、社會安全制度規劃</p> <p>一、為何國家有責任建立社會安全制度？</p> <p>（一）維繫社會經濟發展</p> <p>（二）解決社會階級衝突</p> <p>（三）發展福利國家理念</p> <p>二、為何要規劃多種社會安全制度？</p> <p>（一）社會保險：分擔社會風險</p> <p>（二）社會福利：保障基本生活</p>

(一) 國家應對人民的生活風險負多少責任？
(二) 資源分配如何平衡效率與公平？
三、我國社會安全制度的挑戰
(一) 選舉考量
(二) 人口結構改變
(三) 貧富差距日益擴大
(四) 勞動型態變遷

二、社會安全制度的內涵
(一) 透過社會救助確保人民的基本生活
(二) 提供社會福利措施提升人民生活福祉
(三) 藉由社會保險分攤民衆各類風險
參、社會安全制度有哪些難題與辯論？
一、社會安全制度常見的難題
二、全民健康保險的難題與辯論
(一) 全民健康保險制度及其意涵
(二) 全民健康保險的難題
(三) 難題的思辨與挑戰
三、如何使社會安全制度永續的發展
(一) 整合社會安全制度的權責單位
(二) 建立永續的社會安全制度

二、社會安全制度在現代社會為何重要？
(一) 處於不利處境的勞工
(二) 風險社會帶來的不確定性
(三) 家庭支持功能下滑
三、為何需要不同類型的社會安全制度？
(一) 社會保險：社會共同分攤風險
(二) 社會福利服務：全面提升人民生活福祉
(三) 社會救助：確保基本生存保障
四、以全民健保探討我國社會安全制度的難題
參、多元文化
一、多元文化的衝突及原因
(一) 我族中心主義
(二) 文化位階與壓迫
二、我國如何透過政策保障多元文化
(一) 我國對多元語言的保存
(二) 我國對原住民族土地的保障

貳、我國發展現況與難題

一、我國社會安全制度如何發展？
二、我國正面臨哪些難題？
(一) 公平效率衡量的難題
有效管控？
(二) 制度改革的難題

資料來源：作者自行整理自陳敦源與陳文政（2022）；曾熾芬與劉義周（2022）；廖翠霽（2022）；鄧毓浩（2022）。

肆、比較發現

一、社會安全制度章節編排邏輯

各版本依循108課綱，在有限的教科書冊數之中，呈現不同的章節編排邏輯，本文將聚焦於討論有關社會安全制度之章節。四個版本之中，南一版與龍騰版的「社會安全制度」獨立成章，篇章架構較為完整充實，依序談及社會安全制度的緣起、目的和類型，再接續探討臺灣社會安全制度的現況與難題。相較之下，三民版與勞動權益合併，章節名為「勞動參與與社會安全」，從勞動權內涵出發瞭解臺灣如何做勞動權保障，再談到市場性勞動與家務勞動之別，後才討論社會安全制度的重要性。翰林版則融入公平正義與多元文化之中，章節名稱不見社會安全，而為「公平正義與多元文化」，先關注公平正義的追求，再沿此脈絡討論社會安全制度。

章節編排會隱含著內容背後的邏輯思維，雖然依循著相同的108課綱「社會安全」項目中的普通型高級中等學校條目「公 Db-V-1 國家為促進社會安全，為什麼需要社會救助、社會福利和社會保險等多種制度的規劃？」、「公 Db-V-2 我國社會安全制度有哪些常見的難題與辯論（包括公平、責任與效率之間如何權衡）？」但編排邏輯的不同，也影響內容論述框架，例如，三民版就從勞工案例與

經濟安全視角切入（註1）：

如果勞工因為傷病、生育、年老或技能不符市場所需而被迫離開職場時，誰來照顧這些失去薪資、生活陷入困境的人？（三民-147）

一位勞工若生了孩子，你認為國家應該給予補助嗎？若這位勞工就是你或你的家人，或者你是他的雇主，你的想法會不同嗎？對於不打算生小孩的人而言，用納稅人的錢支應生育補助，是否合理？（三民-153）

然而，社會安全制度所涉及範疇廣泛，兒少權利、性別平等、高齡友善、多元文化等，其實也都與社會安全制度息息相關，僅著墨於勞工和經濟安全面向不免侷限，例如，翰林版從公平正義與多元文化的論述脈絡來討論社會安全制度，但因包含在公平正義與多元文化篇章之中而篇幅受限：

因此落實社會安全制度，同時也是為了順利達成公平正義，彼此相互呼應，才能真正保障人民權益。（翰林-165）

每一項社會安全制度，都有其保障的對象與功能，並交織成一張社會安全防護網，希望能盡量涵蓋到社會中的每一個族群，並且是以能符合公平正義的方式將資源進行分配。（翰林-169）

南一版和龍騰版則以完整章節介紹社會安全制度相關內容，談及社會安全制度的意義、類型與難題，架構相對完整，而龍騰版的說明又是其中最為詳實、深入淺出，並引用多元的實際政策案例，以下將逐一討論。

二、社會安全制度定義與重要性

各版本在進入社會安全制度章節不久後，多會提及社會安全定義，共同指出社會安全是政府所推動的集體互助與制度性保障，將公共資源進行重分配，來協助人民面對生活風險、維持具人性尊嚴的基本生活，並促進社會公平正義：

希望藉由提供社會福利，使個人在面對生、老、病、死等各種生活風險時，除了仰賴親友、民間團體的支持，或是透過市場交易取得所需之外，也能藉著政府推動集體互助的制度保障，來維持基本生活及尊嚴，促進社會的公平正義。（三民-147）

國家透過系統性的長期政策，將公共資源分配給生活遭逢轉變而陷入困境或生活貧困的人民，使他們得以保障並維持最低生活水準、具人性尊嚴的基本生活。（翰林-165）

然而，此番定義雖讓我們初步認識社會安全制度的概念內涵，卻忽略社會安全制度在保障人權上的重要意涵，應留意社

會安全不僅是關注於貧困者的經濟安全，社會與政治面向也該納入考量，結合以下兩版本或許可更為周延：

社會安全在確保每一個人生存的基本權利，當個人或家庭遭遇不安全時，能藉由集體力量協助其維持基本的經濟生活水準，這是基本人權與公共利益的具體實踐。（南一-68）

社會安全制度可說是一種減少民眾生活風險的保護機制，也是國家保障社會權的方式之一。社會安全制度是國家維持穩定的重要基礎，現今已被視為基本人權。（龍騰-132）

「社會安全」這個詞彙直觀而言容易使學生誤以為是在談社會治安，例如，我們身處的社會很安全。為此如何將社會安全的內涵談清楚就更為關鍵，於教科書中有關社會安全定義之討論，除了讓學生瞭解社會安全在經濟面向維持生活的重要性之外，在社會面向的公共利益、政治面向的基本人權等意涵則同樣需要留心。

此外，各版本中有明確段落討論社會安全制度重要性者，翰林版提及家庭支持功能下滑、勞工不利處境、社會不確定風險等三大因素，南一版則指出是因為家庭互助功能下降、貧富差距擴大、風險社會來臨。如：

在現代社會，由於少子化與工作型

態等結構性因素的改變，家庭形式以小家庭居多，可提供的相關支持不如以往傳統大家庭，當家庭遭遇變故時，常面臨家庭支持功能不彰的困境。（翰林-168）

勞工可能因為不良的薪資結構，而僅能維持基本生活，甚至遭到解雇失業，因而身處貧窮；也可能因為勞動環境不佳，身體健康遭受傷害。（翰林-167）

在工業革命與資本主義的體系下，生產工具私有化與生產結果分配不當，出現了富者愈富、貧者愈貧的傾向。（南一-69）

所謂風險不僅止於交通意外、疾病、死亡與職業傷害等一般日常事故等風險，還包含出生的家庭環境與適應社會生活能力等。隨著經濟發展與環境變遷，我們面臨的風險日漸提升。（翰林-167）

兩版本就社會安全制度的討論大方向上相似，例如，皆提及當代社會的小家庭所能提供的支持功能不比傳統大家庭，卻也都忽略傳統社會除了家庭之外，地方社區／社群網絡也為個人及家庭提供社會資源，未留意到小家庭型態有何優勢所在。又勞資關係與貧富不均息息相關，但社會安全制度於其中所扮演的角色，是否僅有維持勞工基本生活、達成社會控制之目的，其他諸如財富重分配、促進階級流動

也應納入考量。而就社會風險的討論，南一版多著力於經濟風險，翰林版則多觸及社會風險的各種可能，但對於新風險的討論仍是不足。上述有關社會安全制度重要性之討論，似乎都預設了社會安全制度僅具有殘補性質，乃是個人遭遇問題時的補充，而未思考到社會安全制度積極性預防與變革的作用。

三、國內外社會安全制度歷史發展

108課綱中雖未明列社會安全制度的歷史發展，但為了有助於學生理解社會安全制度的發展脈絡，各版本都提及國外社會安全制度起源自歐洲，並以英國、美國或德國的代表性社會政策立法做概述，後再回到國內討論臺灣的社會安全制度脈絡。不過，若從素養導向需要扣連真實生活情境來理解，應進一步思考這些資訊究竟與學生關係為何？或就單純是零碎的背景知識？

例如，在社會安全制度歷史發展的部分，三民版僅提及德國工業化致使職業災害頻傳、勞工運動興起，依此脈絡去談及國家肩負起社會安全制度之責任，而對於臺灣本地社會安全制度的發展脈絡則以國民政府遷臺、為鞏固政治開辦社會保險、解嚴後相關制度日益完備，匆匆簡略帶過。如此不僅是讓學生以工業化衍伸問題來理解社會安全制度之生成，而忽略其他複雜政治經濟因素及弱勢者多元樣貌，在

臺灣社會安全制度歷史脈絡部分也過於精簡，可能造成學生的理解破碎化、不知道社會安全制度發展過程與現今真實社會情境關係為何？

隨著愈來愈多罹患職業病或被機械斷肢的勞工向雇主求償無門，社會問題迅速加劇，勞工運動隨之興起。為了避免人民因生活困頓而動亂社會秩序，且德國的統治階層為了鞏固政治上的權威，開始由國家擔負起救助人民生活的責任。（三民-147）

翰林版則指出歐洲早期是以宗教團體、地方仕紳慈善舉措來濟貧，而後在工業革命、貧富差距擴大，使得民間救濟已然不足，國家方「主動」介入貧窮救濟、建構社會安全制度。翰林版此部分篇幅同樣較短，轉而藉由插圖簡要說明英國、德國、美國的重要社會安全制度，並提問「為什麼世界各國陸續發展社會安全制度？」將視角轉回臺灣，翰林版內文從1992年《憲法增修條文》將全民健保、身心障礙者與原住民族的社會福利入憲開始談起，反而是一旁的社會政策立法的圖說從1935年《陸海空軍軍人保險條例》羅列到2015年《長期照顧服務法》，此番流水帳式列出臺灣社會安全制度，對於學生認識臺灣社會安全制度演變幫助有限，同頁下方還補充「我國社會面臨哪些困境？」、「透過哪些社會制度保障社會安

全？」應是欲達承先啟後之效，但過於思緒跳躍易讓學生摸不著頭緒。

各版本中，南一版是對於社會安全制度歷史發展之描述最為模糊者，或可說是融入於文章各段落之中，而非獨立成段，例如，將之包含在社會安全制度興起，提及都市化與工業化之下，家庭互助功能降低、貧富差距擴大、風險社會的來臨，但卻僅將此些原因聚焦於分配不均與經濟安全，而少見社會層面與政治層面的影響因素。此外，南一版也簡要提到英國民間濟貧到政府保障社會安全，德國制定《勞工疾病保險法》，隨後在臺灣部分僅談到我國社會安全制度出自《憲法》及《憲法增修條文》，內容十足零碎又多與前後社會安全制度內涵反覆重疊。

我國憲法的基本國策及憲法增修條文第10條說明，國家應推行社會安全制度，保障人民獲得合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，以減緩資源分配不均所造成的社會不安，分擔社會成員的照顧風險與成本，藉此保障人民基本生活利益，達成社會安全之理想。（南一-70）

龍騰版雖同樣是將社會安全制度立法發展融入內容，卻是各版本中最為條理清晰者。此版本進入章節之始即提問：「為何國家有責任建立社會安全制度？」於社會經濟發展方面，明確指出社會安全

制度最早是基於經濟目的，而不限於經濟目的，從黑死病與英國《濟貧法》的脈絡，點出社會安全制度是國家對人民生存權之保障，是社會經濟穩定之基礎。到了18～19世紀，社會安全制度也是為了處理工業化後的社會階級衝突、開辦國家和人民共同負擔的社會保險，並於二戰前後的英美等國，逐步發展國家保障人民就業、醫療、教育等最低生活需求的「福利國家」概念。龍騰版在有限的篇幅中，巧妙地藉由社會安全制度的重要性、歷史發展時序回應為什麼國家有責任建立社會安全制度，讓學生更能理解社會安全制度在歷史與社會中對於解決結構性問題的實質助益，更談及其他版本未討論的階級議題與福利國家發展。於介紹臺灣社會安全制度的章節中，也點出我國社會安全制度從補充式朝向制度式演變，以及進入21世紀後面對到少子化、高齡化、失業率攀升的各式挑戰，深入淺出地與當代社會生活緊密扣連。

當社會安全逐漸被視為基本人權，各國人民開始要求國家提供各式協助，以保障其基本生活與安定發展。加上民主國家選舉制度推波助瀾，許多政黨為爭取選票，提出各式社會福利政策。種種因素促使福利國家的理念在歐美各國風行。（龍騰-133）

1949年政府遷臺後陸續建構依職業

別納保的社會保險，輔以急難救助為主各式補助措施，在家庭功能喪失時才介入福利供給，偏向補充式的社會安全體系。……1990年代發展快速，透過修憲賦予國家承擔社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等社會福利工作的責任，並陸續完成適用於「老人、兒少、身心障礙者」不同群體的福利……，以及普遍適用的全民健康保險等立法工作，建構出制度式的社會安全體系……。（龍騰-140）

綜合上述，社會安全制度的發展，一開始是為了解決貧窮問題，內涵隨著社會經濟發展而逐步擴大，透過國家立法形成社會保險、社會救助與社會津貼等不同的社會安全制度。但各版本教科書中，似乎還是將階級問題化約為勞資與貧窮問題，鮮少看見階級衝突如何影響社會安全制度的變革？當家庭與社區之支持功能日漸式微，國家角色雖在介入後建構社會安全制度，但同樣在勞資與貧窮問題中扮演重要角色的資本家之責任又是什麼？社會安全制度的歷史發展是否也過於偏重西方的線性、單一敘事，而應思考這段歷史對學生的意義是什麼？

四、社會安全制度的類型

各版本對於社會安全制度的分類不一，但多會在講述分類之前提出「為什麼

需要不同類型的社會安全制度？」，來引導學生思考，四版本中僅有三民版未提出此問題，而是直接進入社會安全制度的分類。各版本之中對於社會安全制度的類型皆會明確提出社會保險、社會救助，而有關社會津貼、社會服務就有所殊異。我國《社會福利政策綱領》提及「政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系」，以下依序由社會保險、社會津貼／服務與社會救助做探討。

各版本對於社會保險的定義大同小異，係強調社會保險是以「風險分擔」與「社會互助」為核心精神，由國家推動的強制保險制度，將符合資格者強制納保，平時必須依法繳交保費，若遇到保險事故可請領給付。翰林版與龍騰版會簡要舉例社會保險如全民健康保險、勞工保險等，龍騰版與三民版特別多加說明社會保險的財政收支、財富重分配的效果，三民版又提及無力繳交保費者、全職家務勞動者可參與國民年金保險，南一版則在此部分失之簡略。

社會保險強制納保是為了讓高風險、負擔能力低的人得到保障，避免低風險或負擔能力高的人不願投保，而使制度無法運作。政府要求投保者平時支付固定費用，當面臨重大疾病、傷害時，因為許多人共同風險分攤，能減輕醫療財務風險

發生時的負擔。（龍騰-135）

由於其經費來源不僅仰賴稅收，也包含個人支付的保費，因此對財政負擔較小；此外，收入較高者必須繳納較多保費，也使社會保險具有財富重分配的效果。（三民-151）

社會津貼／服務是各版本歧異最大的部分，三民版定義社會津貼泛指照顧人民的經濟、社會、健康等金錢補助，目的是確保人們在各項發展上的機會平等；社會服務則是政府以公家辦理或公私協力提供人民必要服務，並和社會津貼併稱為狹義的社會福利。翰林版則以「社會福利服務」統稱國家照顧人民之經濟、社會、與健康等需求的社會津貼或社會服務，又多提及藉由普及性或選擇性方式來進行社會福利服務之規劃，也關注經濟補助之外的生活福祉。南一版同樣點出經濟面向之外的其他福利措施之重要性，卻以「社會福利」作為社會津貼和社會服務的合稱，恐讓學生混淆，畢竟廣義上的社會救助和社會保險也是社會福利，相關內容也較其他版本模糊不清。各版本對於何謂社會福利眾說紛紜，龍騰版則是定義社會津貼與社會救助為狹義上的社會福利，反而未提到社會服務，且龍騰版除了對社會津貼概述之外，也提到社會津貼財源與問題。

政府依據財政支出與稅收狀況，選擇實行普遍的社會福利，抑或針對不同群體的需求給予部分社會成

員福利服務。常見的社會福利措施中，有直接提供社會服務，亦有透過提供津貼方式執行（翰林-135）

主要經費來源是政府稅收……。保障對象包括老人、兒少、婦女、身心障礙者等各種不同身分別的群體，原則上是以群體身分資格來界定，不需考慮其所得、就業與財產。然而在實際政策上，政府可能考量國家財政的負擔能力，而訂定所得與財產上的排富條款。（龍騰-137）

社會救助則是各版本多有雷同之處，社會救助是以稅收為主要財源，政府經過資格審查後，協助低收入戶、中低收入戶、急難者或災害者，透過生活扶助、醫療補助、急難救助或災害救助等方式，保障最低生活水準，進而累積資產、經濟自立。南一版及龍騰版提及部分民間團體也會提供相關服務，龍騰版在文字中多指出社會救助與社會津貼之差異，而翰林版、龍騰版則提到社會救助可補充社會保險的不足，可惜未多加討論社會安全制度各類型之間關係。三民版說明了近年來社會救助相關措施愈加重視職業訓練及就業輔導的趨勢。但以上有關社會救助的內容美中不足的是，未能說明社會救助對於多數國民而言的重要性是什麼，也鮮少討論到社會救助當前問題，如同是肯認社會救助現狀，例如，各版本內容皆以最低生活水

準、強調脫貧自立為主，而非是適足生活水準、多加瞭解弱勢者難以脫貧自立的原因。

透過政府和政府委託的機構辦理，有些民間團體也會提供相關服務，是社會安全體系的最後一道防線，可以補充社會保險體系給付的不足。因此，社會救助制度主要針對低於所得標準的民眾給予經濟上援助，救助對象並非所有人，與社會津貼不同。（龍騰-138）

政府則會在確認資格符合救助條件後，根據程度的輕重給付相應之金錢、實物，…以使求助者達到最低生活水準；此外，職業訓練及就業輔導等扶助措施有助於幫助經濟弱勢者自立，因而在近年愈受重視。（三民-148）

整體而言，在各版本之中，我們可以看見對於社會安全制度的類型，於社會保險、社會救助較有共識，社會津貼、社會服務、社會福利則各版本歧異最大。回歸到社會領域課綱有關社會安全的條目「公 Db-V-1 國家為促進社會安全，為什麼需要社會救助、社會福利和社會保險等多種制度的規劃？」其中即以社會救助、社會福利、社會保險將社會安全制度做區分，各版本嘗試以各自提出的分類內涵回應條目的提問，同時也針對社會福利一詞作詮釋，除此之外我國的實際政策討論上常將

社會安全一詞與社會福利混用，這可能也造成學生難以理解究竟什麼是社會福利？各版本雖然說明各類型社會安全制度的差異，對於這三類社會安全制度彼此關係之梳理卻明顯不足？社會領域課綱說明也提醒「著重分析相關制度的必要性，而非描述制度的規劃細節。」但目前課文內容多聚焦於個人經濟安全，反而在提升社會福祉、處理結構性問題等面向關注有限，又如何讓非弱勢者出身的學生對於社會安全制度的必要性感同身受，都是值得各版本或課綱後續修改時留意。

五、社會安全制度的難題與因應

社會安全制度從政策訂定到落實的過程中有何種難題，查108課綱有關社會安全的條目「公 Db-V-2我國社會安全制度有哪些常見的難題與辯論（包括公平、責任與效率之間如何權衡）？」，可知道各版本將著重於資源如何公平分配、國家如何善盡責任、效率又該如何考量。課綱中也備註此部分的延伸探究為「全民健保如何能確保國民享有合理的醫療資源，但又能避免資源濫用？」因此多數版本會選用健康保險為例，討論我國社會安全制度的難題，部分版本也進一步針對難題構想因應策略。

有關社會安全制度所遇到的難題，三民版以貧窮者案例、勞工生育案例切入，促進學生思考國家應對人民的生活風險負

多少責任，社會安全制度如何在個人責任與國家責任之間權衡？而當資源有限時，社會安全制度在進行資源分配時要怎麼兼顧效率與公平？以及社會安全制度的資格條件和資源用途也須多加討論。而為了使社會安全制度更趨完備、永續經營，所需面對的挑戰包含：常遭遇選舉左右、人口結構改變、貧富差距擴大與勞動型態變化，制度改革期間難免會引起反彈，長遠看來，三民版提議可參考北歐社會安全制度的團結經驗。

翰林版與南一版則是直接以全民健康保險為例，探討我國社會安全制度的難題。在概述健保的背景知識及其社會保險特性後，點出健保問題的各項問題，包含醫療資源分配不均的不公平現象，以及健保資源遭浪費而無效率，責任分散問題，為此需提高資源使用效率（設定合適資格條件與分級醫療）、提升資源分配公平（調整偏遠地區醫療與人力資源配置）、強化政府與全民的維護者責任，使健保得以永續經營。南一版同樣舉健保為例，但有多加解釋選擇健保為討論主題的原因是健保幾乎涵蓋全體國民、健保制度設計又為國際焦點，故以健保為例討論社會安全制度常見的效率、公平與責任難題，且南一版也額外提出可透過整合權責單位、建立永續機制讓社會安全制度得以持續推展。

龍騰版則是以四大面向討論社會安

全制度公平效率的衡量難題，包含：「福利應由誰提供？」傳統上由政府提供社會福利較能達成公平性，卻可能造成彈性不足和福利依賴的後果，因此現今社會福利轉由公私協力形式，雖有助效率提升，但也產生公平性疑慮和權責不清問題。「對象是否要有條件限制？」社會福利究竟是要普及性向全民提供，抑或是選擇性地排富，怎麼做才能兼顧公平與效率。「經費應如何分配？」社會福利經費多由全民稅收和保費負擔，但不同社會福利需求之間也會有經費排擠效應。「資源如何有效管控？」思考著社會福利資源配置怎麼訂定管制標準，才能避免無效率地浪費。此四大面向不只是融入課綱條目中的公平、責任與效率之間權衡，更是根本地討論社會安全制度核心議題，也與大專校院社會福利概論授課內容較為相似。而若要處理社會安全制度改革，龍騰版也點出在政治上會受到選舉競爭影響，在經濟上會面臨財政壓力影響，並以社會投資（social investment）作為因應策略，透過社會福利政策活絡就業市場，兼顧社會安全與經濟發展。值得一提的是龍騰版在內容中之舉例不限於課綱所建議健保議題，廣及長照、托育、年金改革等，豐富學生對於社會安全制度的認識。

誠如上述，社會安全制度發展至今面臨諸多難題，課綱設定了應探討社會安全制度在公平、責任與效率之間如何權衡，

翰林版與南一版圍繞著健保政策展開討論，並思考可如何因應此些難題，但是否在政府、市場與民間社會的三方角色中，極少碰觸到醫療界與資本家的責任所在？而健保所遇到的難題和解方實有其同時作為健康政策與社會保險的特殊性，如何將之運用至其他社會福利政策是否也有賴師生進一步思考？三民版與龍騰版則是提及多種社會福利政策，欲加以改革卻又會面臨政治經濟層面之阻力，但如此也令人疑問其他公共政策是否同樣也會遭遇公平、責任與效率之間權衡問題，以及遭遇選舉政治、人口結構、財政壓力等挑戰，那究竟社會福利政策於此之中的共通性與特殊性處境為何？福利國家類型與社會安全制度種類繁多，臺灣又該如何借鑒他國的社會福利政策施行經驗，以達因地制宜、永續經營之效？

伍、結論與建議

本文透過比較高中公民教科書中的社會安全制度章節，發現社會安全制度獨立成章或合併成章的章節編排，將影響該章節內容框架。其次，各版本之社會安全制度定義與重要性，著重於保障經濟安全、面對生活風險，隱含著當社會問題發生後，政府才會介入的殘補性與社會控制觀點。第三，社會安全制度歷史發展之內容過於零碎，且偏重於社會安全制度西方

起源的單一敘事，對臺灣本地的社會安全制度歷史演進討論甚少。再者，社會安全制度的類型在各版本都明確點出社會保險和社會救助，但究竟何謂社會福利、社會津貼、社會服務，版本之間差異極大。最後，有關社會安全制度的難題因應，各版本多聚焦在政府與國民之間的公平、責任與效率如何權衡，鮮少提及資本家應對社會安全制度肩負何種責任，也難以凸顯這些社會安全制度難題相較其他公共政策之特殊性。

社會安全制度是福利國家得以順利發展的基石，也是政府、社會與市場各方角

力資源分配的兵家必爭之地，各方教育工作者若能攜手協力，和學生從解析教科書內涵出發，共同學習社會安全制度知識、探討社會福利公共議題，將有助於學生培養公民意識、瞭解社會不平等之所在，並讓這群未來公民開展對於社會安全制度的多元想像、強化福利國家發展。

（本文作者為國立臺灣大學社會工作學系碩士生）

關鍵詞：高中公民教科書、社會安全制度、章節內容比較

註 釋

註1 引文處各版本編碼方式，為該版本之頁數出處。如（三民-147），即為三民版第147頁。

參考文獻

教育部（2018）。〈十二年國民基本教育課程綱要：國民中小學暨普通型高級中等學校——社會領域〉。<https://ghresource.k12ea.gov.tw/uploads/161163099851757wJNs5T.pdf>

陳敦源、陳文政（主編）（2022）。《普通型高級中等學校公民與社會乙版》（第一冊，一上）。龍騰。

曾熾芬、劉義周（主編）（2022）。《普通型高級中等學校公民與社會》（再版，第一冊，一上）。三民。

廖翠雰（主編）（2022）。《普通型高級中等學校公民與社會乙版》（第一冊，一上）。翰林。

鄧毓浩（主編）（2022）。《普通型高級中等學校公民與社會》（再版，第一冊，一上）。南一。