



從「高高平、區區同」 談福利輸送的價值： 平等只是第一步，公平才是下一步

陳政智・徐思涵・廖千妙

壹、前言

高雄縣市已於 99 年 12 月 25 日正式合併，隨著縣市合併緊接而來的不僅是區域的改變、人口的重整，更是整個區域生活型態的改變，以及城市永續發展的新面貌。這當中產生最大的改變其實是概念上的一個大轉變，高雄縣市從原本鄰居、層級、城鄉等概念轉變為「夥伴關係」，這概念思維的轉變，扭轉的不僅是經費的分配，更是許多福利輸送的改變。

縣市合併或升格之後對社會的影響層面很多，但目前的討論大多著眼於政府組織結構和行政程序的部分，較少從社會福利的面向來分析，但這卻是具體且攸關民生權益的大事。高雄市長陳菊在選舉前提出「高高平、區區同」的選舉政見，也就是原來的高雄市和高雄縣一律平等，為了盡速讓高雄縣市零距離，市府團隊將以「高高平等」為施政方針之一；此外，「區區同」

則強調要讓大高雄市各區的社會福利達到一樣的高水準。

「高高平、區區同」的政見確實降低了民眾對於合併後所享有的福利會減少的疑慮，因為「平等」是社會政策很重要的目標，但是社會政策卻是在凝聚的基礎中來接納成員的差異、不同、甚至不平等，以及將之置於相同的制度與體系中，而朝向平等邁進（古允文，2001）。所以，差異和不平等本來就是存在的，不能視而不見。因此本文試著從「平等」與「公平」的價值來分析福利輸送體系，以作為政府相關部門擬訂福利政策之參考。

貳、提供福利給最需要的人才是分配正義

分配正義是公平理論中的一個核心問題。不僅如此，它也是社會福利輸送的一個中心議題。所謂分配正義，主要指的是

資源分配過程中的公平公正原則，對不同分配對象的需求或對所有人給予最適當福利的決策。資源的多樣性決定了分配方式的多樣性，從而增加了制定一個能夠被人們普遍接受的公平公正原則的難度。儘管如此，人們還是能夠不斷地制定出一些規範資源公平分配的原則。分配正義的實踐是社會福利追求的理想，主張公平合理地分享社會資源，使得每一個社會成員都能平等地被對待。Burns (1956)以為：

「……社會科學的發展雖能以更精確、更理性的計量方法，協助政策制定者解決各種抉擇上的問題，但是其仍會面對許多相互抵觸的價值觀和目標，且必須從兩難的情況下做出抉擇。政策制定的過程雖難以避免這種兩難的掙扎，但必須對於其中所隱含的價值抉擇意義有深入的瞭解，使任何一項社會福利政策皆是在全面向的謹慎考量下的產物……」。

因此，福利政策的制定可說是價值抉擇的過程；但分配正義是一種相對性的概念，有主觀的價值判斷存在，非絕然不可改變的（萬育維，2006；Gilbert & Terrell，2009）。許多專家學者探討分配正義時不外包括：需求、功績、應得、權利、地位與階級等概念的討論。Gilbert 與 Terrell (2009)以為每一項議題均涉及平等(Equality)、公平(Equity)與適當性(Adequacy)的價值呈現。以下將分述平等、公平與適當性的意義內涵。

一、平等

Weale (1978)在社會福利平等的實際運作上，其建議區分為實質的平等(substantive equality)和程序平等(procedural equality)。此外 Weale (1978, 1985)更進一步提出資源的平等(equality of resources)，即每一公民享有同等數量的福利資源，以及福利的平等(equality of welfare)，就是使用福利財貨的可能性相等（引自李易駿，2011）

亞里斯多德則將平等的意義分為兩層面，一為數字上的平等(numerical equality)，指每個人都獲得相同的對待、同等的分享社會資源；另一是指比例上的平等(proportional equality)，在相同情況下的人有相同的對待，合理的分享社會資源（詹火生譯，1992）。數字上的平等是指用同樣方式對待每一個人，即所有人平均分配。比例上的平等是以同樣的方式對待類似的人，即根據個人的優點和價值進行分配。為區分兩者的不同，有人將後者稱為公平或公正(Equity)。

平等是指平等的分配資源和機會。社會福利政策中受益分配的結果深受平等價值的影響。例如：不因種族與天生的特徵不同，人人都有機會與資格申請購買國民住宅，但並不保證每個人都有房屋。由政府的財政預算所設計的公共救助方案，亦是一種促進平等的測量指標，使資源重新分配。因為經由稅賦制度的設計，使得資源從有錢的地方或人的身上轉移至窮人，平等的分配社會資源。其實，差異原則很

明白的指出分配正義的結果應該是「使最不利者獲得他所能獲得的最佳處境」。

在現實社會中，有時候要求完全平等是不可能的；例如權力或地位的分配，本質上便無法達到平等。有時候，平等或許是可以達到，但卻不一定是最適切的。例如個人的收入和財富若是完全平等，則可能使其喪失激勵，而有損害國家經濟成長的可能，如此造成的結果便是大家共同陷入貧困的情境，反而造成不良的影響。

二、公平

公正的對待每一個人是公平價值強調的重點，公平是一種比例性的平等，每一個人可得的事物是根據個人對社會的貢獻多寡而定。因此，有關公平價值的討論中著重個人的工作能力。

單以功績或是工作能力衡量個人福利資格的公平價值，思考社會福利政策之分配正義的符合度時，有關天生不平等造成成就差異的問題亦受到忽略（王篤強，1997；詹火生，1992；謝儒賢，1995）。如美國 AFDC 方案中要求接受福利的母親必須參加職業訓練或是接受工作安排才能持續的接受兒童生活津貼，以符合公平價值的要求；但是，若無完善、良好品質的托育服務配套時，兒童發展的親情需求將受到剝奪而使得母親放棄福利留在家中照顧兒童。因此，根據個人的差異需求給予適切地對待的適當性價值，亦應列入分配正義的價值探討行列中。

三、適當性

適當性的考量會隨著時間與空間的變遷與差異而有不同意涵思考。過去的社會救助歸因於個人不努力，因此有了最低生活水準的訂定，低於此標準者才能申請福利救助；然當福利為人民社會權的概念普及後，積極性自我實現、安全與幸福的社會救助訴求受到重視，於是有了「最適生活水準」訂定標準的探討。

Frankena (1962)對於適當性有深入的見解，認為多數人討論適當性價值時僅將之限於關注人們生活必需品是否妥適；然實際上，適當性更應包含對於人類尊嚴與個人價值兩者的關注，追求的是一種本質上、精神上的平等。從此看出，適當性不是一種強調功績式的價值抉擇，且也與平等的享有資源與機會的價值考量有所差異。

社會政策的價值抉擇一向以最低需求的計算標準為思考脈絡，因此，尊重個人差異性的「適當性」價值甚少被談及。但是其他的二項價值又是否能於政策中實踐？正如 Marx 所提的論點般，認為社會上存在著階級不平等的現象，唯有勞工能受到平等對待，社會平等與公平性才能實現。所以，當平等、公平與適當性已深為大眾接受並作為自我實現的追求目標時，三種價值方能於社會政策中實現。

參、「高高平、區區同」的福利變化

合併或升格的五都之中，高雄縣市合併的枝節最多，差異最大，民怨也多；因

為原來行政位階不同，法規、行政命令適用對象各有所本，納為一體，磨合期間自然雜音很多。但縣市合併為大高雄市會帶來一些正面的影響（天下雜誌，2009）：

一、升格後的都會格局將更具國際競爭力

以高雄縣市為例，合併後，人口超過 277 萬人，具備國際中型都會的規模，對高雄在全球化的競爭上更有利基。

二、減少行政層級及事權統一，提升行政效率並減少支出

其中最明顯的例子，就是鄉鎮市民代將裁撤。

三、地方歲入增加，可做更多的自主建設，以提升市民生活品質

中央統籌分配稅款及補助，高雄預估可增加 28%。經費增加，自然可負擔更多公共服務工作的員額，維持治安的警力就是其一。以高雄縣市為例，若按直轄市配備的警察員額上限，可達 11,739 人，比高雄縣市現有警力總和 8,471 人，多 3,268 人。

四、土地資源有更高效率的配置，提升區域整合競爭力

跨區的土地綜合開發外，也可提供更具效率的跨區交通服務。

但縣市合併後也會帶來一些負面的影響，「城鄉差距」是高雄縣市合併碰到的首要課題，將會造成大高雄市貧富差距更

大。城市地區間的資源配置難以兼顧公平原則，在合併效益產生前，如何兼顧公共資源使用效率，與區域內公平原則都是問題。此外，無論在生活或是工作方面，高雄市縣原來就分屬都會、鄉鎮兩種完全不同的型態。改制後，行政區域在人口、產業、人文、地理環境等複雜因素下，行政區域的調整將不如想像中容易。尤其公務人員若執著於僵硬的單行法規或是行政文書的字裡行間，跳脫不開，衝突將會更大。「市內」與「鄉間」的距離不僅是空間或物理的距離，更是人心的「中心主義」形成的落差。原有縣市各自有一套運作許久、習以為常的制度，整合不易。

合併後的高雄市府總預算規模達 1359 億元，其中有關社會福利、民政、教育等支出比縣市合併前總計增加 42 億元。高雄市長在各種場合一直強調：「高雄縣市平等是施政的最高價值，縣市合併以來市府運作還算正常，但城鄉差異要真正弭平還需要緩衝時間。」

大高雄要做到「高高平、區區同」，提出彌平差異的福利措施包括要普遍設置各區的社福據點，服務據點的服務時間及質量也會擴增，如擴增夜間托育照顧據點、開放原高縣境內照顧關懷據點服務天數等等。還要做到在地化的服務供給，依區域特性提供一致化及客製化服務。另外，還有公私協力合作化，落實合作關係的平等，也加強補貼民間社團社工專業人力；更要增加公共化照顧服務，如向下延伸教育、運用學校閒置空間提供福利服務措施、衡平照顧服務員待遇，建構完善照顧

體系等；更要逐年增加社會住宅。全市 20 多萬 65 歲老人的健保費，也全由市府編預算支付，經費增加 28 億多，就是爲要讓老人們，都能得到健康的基本照顧。過去高雄縣的老人坐車不能沒付費，裝假牙也沒補助，合併後，所有的老人坐車都一律免費，裝假牙也都能獲補助，以表示對老人的尊重。

這些都是施政的方向，但實際執行時，問題卻陸續出現。如原高雄市中低收入老人津貼只要家庭每人每月低於最低生活費一萬一千三百零九元的一點五倍、即一萬六千九百六十四元，即可申請每月六千元的生活津貼；若低於二點五倍則可申請每月三千元津貼。縣市合併後，最低生活費降到一萬零三十三元，所得須低於一萬五千零五十元始得申請，原高市今年度粗估有千餘名老人因此福利縮水，原本月領六千元津貼只剩三千元。這當中雖然也有因總財產發生變動等其他因素，但只著眼於「實質的平等」、「資源的平等」，反而忽略了「程序的平等」、「福利的平等」。

另外，爲了避免剛合併的衝擊，「區區同」未必能真的落實，如鳥松區原爲鼓勵生育，生 1 胎補助 1 萬，與高雄市既有的生育補助政策，並不一致，但市長卻表示鳥松區的作法特殊，但她尊重區公所，將來地方的回饋金，不必回繳市府，而直接用在地方，對婦女的福利，完全不減。林園區老人三節發津貼的政策，她也同樣支持，同意林園區使用既有的回饋金，造福鄉親。完全顯現出加碼式的福利，未利用這次合併的機會全盤檢討，錯失良機。

我們可以體諒原有的社會福利不能被取消的原因，否則合併後對市民帶來立即性的傷害，將使施政的穩定性喪失。但只要社福項目是這邊有那邊沒有的，就要擴編預算以求平等，則運用福利來重分配以求貧富差距縮小的精神將完全不見，所謂真正的公平以達到比例上的平等、差異性的平等、立足點的平等的目標將更不可及。

例如高雄縣的農業型態和高雄市都會型態的社會差異，將反映在社會福利的需求上，原有高雄縣必須面臨高齡人口的相關需求、高雄市必須加強托嬰照顧的服務，都會區和農業區面臨的社會困境不同，解決的辦法也不同，但地方政府要在改制後的第一年就「去異求同」，又要兼顧雙方最大利益，實非易事。所以，平等只是喊出來應急的第一步，公平才是該追求的下一步，政策制定者思考如何縮短城鄉差距，讓福利真正落實，使所有市民受惠。

肆、縣市合併要機會均等非一味平等

人口數差距不到卅萬的高雄縣、市，一年的社會福利預算卻相差近一倍，要達到陳菊市長說的「高高平」，在補助項目、標準、對象均不同狀況下，牽涉修訂的法令、規定、要點超過一百七十條。若依原有的條件最寬、項目最多、補助最高原則整合，財務缺口至少廿八億元。原有的資源差異，讓高雄縣市的社福政策內容大不相同。但補助項目的增減，還只是錢的問題，原有補助項目門檻、限制的差異，關

係民眾權益的改變，才是執行上更為不易的地方。

縣市爲了提升競爭力尋求合併，希望透過結合區域間的優勢和文化，進一步達到一加一大於二的成效。此一概念引自企業界一套相當受到重視的理論觀點，即爲「綜效理論」，此理論的主要概念係指合併是經營的一項策略運用，兩個縣市可能因爲部份功能具有互補作用，因此在兩縣市合併後所產生的效率或效能便遠超過原有單獨運作時，此時便產生所謂的綜效(Synergy)利益，亦稱作效率理論(鍾易良，2003)。

影響合併成敗的因素，筆者借用企業合併的一些概念，提出以下的建議(余尚武、江玉柏，1996；鍾易良，2003)：

一、合併的整體規劃

合併的成敗，絕非單一因素所導致，在合併的過程中，每一個細節和每一個步驟都影響著合併的成敗，因此若缺乏整體的目標及策略規劃，則合併問題勢必會隨著合併程序的進展而一一浮現。

二、合併後的發展

問題的出現主要導源於外部環境的改變所致，此顯示著合併者對外部資訊獲取與預測能力的不足，而對於策略分析及審查作業又過於草率，當預期的環境沒有出現且經濟狀況改變的情形下，自然就缺乏應變的能力。

三、合併後的整合

組織的整合及控制型態不當，顯示在從事合併活動時，組織無法因策略改變而做有效的變化，所以在組織結構、系統、制度及管理技巧等方面的變革及整合均不適當的情形之下，合併活動自然無法產生應有的具體成效。

四、人力資源管理

若合併後的單位，本身的管理人力缺乏，又無法留住優秀的人才，即會造成管理的深度不夠，無法發揮合併的綜效。長期而言，合併後人力資源管理的關鍵在於文化的整合及管理的實踐，當雙方組織文化不契合，就反應出有些組織太過注重結構與程序的合法性，反而低估了文化差異及文化衝突對於合併所造成的影響程度。

組織合併之成敗關鍵在於企業文化及決策之執行能力(薛明玲，2001)。因爲徒具合併之法律形式，並不是合併的目的；合併能成功之關鍵，在於合併前之規劃、合併時之執行及合併後之整合，這些均能有效的落實。

當務之急已進入合併的執行與整合階段，應由各承辦科室通盤檢討當初未合併前，縣、市在服務輸送設計上的差異。法定福利項目的落差不大可以優先處理，非法定福利的部分則要採系統化的分析，依政策、法規、程序、辦理方法，以及期待解決的問題或想要滿足的需求，深入瞭解背後的思維，才能規劃出機會均等、福利使用可能性相等及因地制宜的具適當性之福利。

伍、結論

縣市合併後，社會福利如何達到「高高平，區區同」，一直是政府想要達到的目標，然而欲達成此理想不應只著重於政府組織結構的重組，更該從福利制度上思考，才能真正達到重分配的效果。高雄縣、市屬於兩個完全不同型態的城市，適用於高雄市的福利措施並不一定適用於高雄縣，同樣的，高雄縣的福利措施，亦不一定為高雄市所必需，例如：高雄市曾針對一千名的高風險家庭的國中、小學生發送「兒童寒假餐食券」，且僅限於在超商使用，此項福利措施即不適用居住在偏遠、沒有便利超商地區的學童。由此看來，在福利輸送的過程中，政府不應一味的追求平等，將重點放在數字上的平等，而應更技巧性的去思考政策的擬定，理解每一個地區的特性及需求，並且瞭解福利服務使用者的差異，如此，才能提供最適當的福利服務，提升福利服務的可近性，並且符合大高雄市民的需求。

此外，筆者認為想要真正落實「高高平，區區同」的理想，縮短城鄉差距是首要課題。舉例來說，目前復康巴士服務的範圍多以市區為主，對於居住在偏遠地區的民眾就較不易使用到此福利。因此，政府應當擴大視野對高雄縣、市進行整體且完善的規劃，比較兩地原有福利的差異，

將適用於兩地的福利更加普及化，並且針對部分地區特定的需求，提供特別的福利服務，同時，建立完整的交通網絡、在偏遠地區設立服務據點、建立需要的公共設施等皆是政府可以再努力的目標，透過縮短城鄉的福利差距與服務可近性，以期減輕大高雄市民的因貧富差距所導致之不正義狀態。

最後，如同企業組織合併，文化的融合及人力資源常常是影響是否能夠成功合併的關鍵，兩行政中心合併，不是只有人員配置、組織更迭，還有人心的合作與信任。兩個完全不同的文化背景的城市，組織內部人員的行事風格、處事方式，甚或是目標理念或許都不盡相同，所以在合併的初期，絕對有許多需要磨合之處，因此進行良好的協調與溝通並且建立共同的目標理念是相當重要的，除此之外，就如「綜效理論」中所提到的，兩個縣市的合併應尊重其不同文化、特色，透過彼此的優勢互相結合進而達到互補的效果，讓縣市合併能真正為大高雄地區帶來正面的影響。

（本文作者：陳政智現為高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系助理教授；徐思涵現為高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系碩士暨研究助理；廖千妙現為高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系學生暨研究助理）

📖 參考文獻

- 天下雜誌(2009)。【決策幕後】臺灣為何急急推縣市升格？(2009年07月)。天下雜誌。2011年03月09日，取自：<http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?page=1&id=38196>
- 王篤強(1997)。社會政策與不平等。社區發展季刊，(80)，189-196。
- 古允文(2001)。平等與凝聚。社會政策與社會工作學刊，5(1)，145-168。
- 江玉柏、余尙武(1996)。影響企業購併成敗之因素與策略探討。經濟情勢暨評論，4(2)，125-144。
- 李易駿(2011)。社會福利概論。臺北：洪葉。
- 萬育維(2006)。《社會福利服務－理論與實踐》(初版8刷)。臺北：三民書局。
- 詹火生(1992)。社會政策要論。臺北：巨流。
- 薛明玲(2001年3月26日)。掌握時機 專業經營 企業合併成功關鍵。經濟日報。2011年3月12日，取自：
<http://www.stocktv.com.tw/cgi-bin/read.cgi?class=msmsg&id=281&subject=%20%20%20%20%B4x%B4%A4%AE%C9%BE%F7%20%B1M%B7~%B8g%C0%E7%20%A5%F8%B7~%A6X%A8%D6%A6%A8%A5%5C%C3%F6%C1%E4>
- 謝儒賢(1995)。社會福利政策的倫理與價值考量：公平乎？公正乎？。社會建設，(91)，84-86。
- 鍾易良(2003)。工業標準伺服器事業在臺灣惠普及康柏公司合併前後公司組織及營運策略的研究。國立臺灣政治大學科技管理研究所碩士論文，臺北市。
- Burns, E. M. (1956). *Social Security and Public Policy*. New York: McGraw-Hill.
- Frankena, W. (1962). *The Concept of Social Justice in Richard Brandt (ed). Social Justice*. NJ: Prentice-Hall.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2009). *Dimensions of Social Welfare Policy* (7th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.