

社會福利

林萬億◎著



社會福利

這是一本適合研究社會福利的學生，
以及從事社會福利實務與政策制訂的社會行政人員、
政策監督者、政策制訂者閱讀的書籍。

在很多國家，社會福利尚不是一個具有高度共識的概念、研究領域與政策。
常常各自依經驗、價值、意識型態，
選擇有利於自己的信仰的社會福利觀點陳述，
甚至據此制訂政策，或提供服務。

雖然，社會福利是一種有價值偏愛的政策，但是，
也是一種範圍明確，討論已具深度的知識，不宜再見仁見智、各說各話。
本書試圖將較完整、寬廣、多元的社會福利概念與實踐，介紹給讀者，
以利進行政策對話、辯論、決策時的參考。



五南文化事業

ISBN 978-957-11-6127-3 (547)



9 789571 161273

0 0 6 1 0

五南圖書出版公司



社會福利

林萬億 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

社會福利／林萬億著。

--初版.--臺北市：五南，2010.10

面：公分

ISBN 978-957-11-6127-3（平裝）

1. 社會福利 2. 社會工作

547

99020110



1JCT

社會福利

作 者 — 林萬億(138)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 陳念祖

責任編輯 — 李敏華

封面設計 — 哲次設計

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2010年10月初版一刷

2012年3月初版三刷

定 價 新臺幣610元

自序

從19世紀末起，全球社會福利理念的相互學習就很頻繁。尤其是工業革命後的福利國家浮現，源於英國的勞工保護立法廣被各工業國家所採借；之後，德國的社會保險制度也傳散到世界各地；比利時、法國的家庭津貼也普及於多數工業國家。接著，第二次世界大戰後，福利國家進入黃金歲月，源於德國，但不怎麼討喜的理念，竟成為戰後各國的最愛；瑞典的積極勞動市場政策也影響歐洲各國。

1970、1980年初的兩次石油危機，掀開福利國家危機的沸沸揚揚，從巴黎到全世界。滋養了1990年代新自由主義全球化的撲天蓋地擴散。美國的工作福利遂被捧為擺脫福利依賴的萬靈丹；英國的第三條路也幾乎通行全球。

作為正努力迎頭趕上福利水平的東方國家，也主動、被動地吸納了來自各工業先進國的福利創新。例如，家庭維繫方案、高風險家庭、新貧、工作福利、工作所得補助、育嬰假、幼托整合、個人儲蓄帳、確定給付制、愛惜福（ICF）、社會住宅、長期照護保險、個案管理、照顧管理等等。然而，這些概念的歷史脈絡、制度背景、政經體制特性、執行經驗是什麼？較少被清楚地說明。更不用說，適不適合這塊土地，也大多未被嚴肅地檢驗。

於是，當我完成《當代社會工作》乙書之後，就興起寫作一本社會福利新書的念頭。好不容易，在2006年寫成《臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》乙書。本來，那本書要盤整五十年來臺灣社會福利的發展，但是又不可避免地討論到一些基本的社會福利概念，以致涵蓋太廣，不易閱讀，有重新調整之必要。然而，受限於忙碌的研究、教學與公共服務，致延宕迄今。在這幾年內，除了教學之外，還主持幾個大型的整合型研究：高齡社會的來臨：為2025年的臺灣社會規劃之整合研究、規劃我國在國際健康功能與身心障礙分類系統（ICF）下身心障礙者相關福利服務輸送規劃及整合委託研究案、災難救援社會服務模式的建立：以莫拉克風災為例之整合型研究計畫。

期間又於2006年5月被借調至行政院擔任政務委員一年，可見忙碌之一斑。

再回到學校教書這三年多裡，念茲在茲，這是要實現這個夢想。要將比較完整的各國社會福利制度及其變遷介紹給學生。因此，不時提醒自己，這個寫作計畫不能放棄，有空就該動筆。總算找到一段空間，教授休假。就這樣地，一面做研究，一面寫書。終於，在休假結束，書也大致完工。

這本書從社會福利制度與方案發展的角度出發，談社會福利的政策與服務，而不是純粹的社會福利政策分析，或是社會福利行政的書。因為書中鮮少觸及政策分析的方法，也沒有太多篇幅談到社會福利服務的規劃、執行與服務輸送的過程。所引介的國家以德國、英國、瑞典、美國為主，兼及法國、日本、荷蘭、丹麥等在某一社會福利政策或方案上有值得推薦的國家。

當然，正如同書中所強調的不同國家的歷史文化、政治制度、經濟條件、社會組成不同，不可能毫無修正地相互模仿。但是，正確地理解他國的經驗是第一步，即便要模仿，也才能避免重蹈覆轍。

在寫這本書時，有一個念頭一直盤旋於腦際，就是我在為讀者讀書，也在為自己讀書，更在為讀者寫書。在為讀者讀書就必須讀很多書、讀值得讀的書，且要把書讀對。因為現代人很忙碌，不只學生忙、老師忙、實務工作者忙，社會行政人員也很忙。趁寫書之際多讀點書，書到用時才不會恨少。為讀者寫書就是要讓讀者喜歡讀書、讀得懂書。但是，讀者百百種，很難全滿足。我選擇願意被啟發、好思考的一群。未來的社會福利界需要多一點這種人。

寫書要很專注，因為有太多需要思考的環節，歷史前後要呼應，制度間的差異要比對，稍微疏忽就會讓結構鬆散，螺絲脫落。讀者輕易地會發現，有關社會救助、福利服務的章節，美國的經驗是主要的參考來源；反之，一旦觸及社會保險、健康照顧、就業、社會住宅等，就是歐洲人的天下。這就是社會福利制度的根本差異。在缺乏完善的社會安全制度之下，美國社會就仰賴微視的福利服務與專業的社

會工作來因應廣大的社會需求。

寫作的過程中，感謝我的研究助理們，華偉、秉慧、珮琪，幫我將研究的進度適時地管控，我就可以在研究之餘，專心地寫作。秉慧、珮琪還抽空幫我檢查參考文獻是否遺漏，華偉幫我製造目錄與圖表目次。還要感謝五南圖書出版公司陳念祖副總編的緊迫盯人，李敏華小姐負責任的編輯工作，才能使本書順利出版。當然，也期盼讀者看到書中任何疏誤，不吝指正。

林萬億 於國立臺灣大學社會工作學系
2010年中秋

目 錄

第一章 社會福利的基本概念

1

前言 2

第一節 什麼是社會福利 2

- 壹、定義社會福利 2
- 貳、社會福利政策 3
- 參、社會福利的分工 6
- 肆、社會福利的功能 10
- 伍、福利國家 14
- 陸、社會福利體制 16

第二節 社會配置 20

- 壹、選擇式vs.普及式的福利 21
- 貳、需求評估的光譜 22

第三節 社會福利提供的形式 25

- 壹、現金給付vs.實物給付 26
- 貳、社會控制vs.使用者選擇 29

第四節 社會福利意識型態 31

- 壹、保守主義 31
- 貳、社會民主主義 33
- 參、馬克思主義 38

參考書目 40

前言 46

第一節 前工業社會的濟貧制度 47

- 壹、中世紀以前的濟貧措施 47
- 貳、英國濟貧法的頒布（1601年） 50
- 參、濟貧法修正（1782年） 54

第二節 工業革命與濟貧法改革 55

- 壹、工業革命與新社會問題 55
- 貳、英國濟貧制度的修正 56

第三節 福利國家的浮現 63

- 壹、德國的社會保險國家建制 63
- 貳、德國社會保險制度的擴散 68

第四節 兩次大戰期間福利國家的擴張 70

- 壹、德國現代福利國家的成型 70
- 貳、英國福利國家的發展 73
- 參、北歐社會民主福利國的出現 81
- 參、美國殘補式社會福利的確立 84

第五節 戰後福利國家的黃金歲月 88

- 壹、德國的社會國體制 88
- 貳、貝佛里奇報告與英國福利國家的擴張 91
- 參、瑞典的社會民主天堂 96
- 肆、美國的對抗貧窮作戰 102
- 伍、福利資本主義的三個世界 104

第六節 福利國家的危機與轉型 107

- 壹、新右派對福利國家的批判 107
- 貳、福利國家的危機 112
- 參、福利國家的轉型 120

參考書目 126

前言	134
第一節 社會安全體系	134
壹、社會安全的定義	135
貳、社會安全體系	137
第二節 社會保險體系	139
壹、社會保險的定義	140
貳、社會保險的性質	141
第三節 職業災害保險	147
第四節 年金保險	151
第五節 失業保險	166
第六節 生育保險	169
參考書目	170

前言	174
第一節 社會津貼的屬性	174
壹、兒童津貼或家庭津貼	175
貳、失能者照顧津貼	178
參、住宅津貼	178
第二節 現代社會救助制度的出現	180
第三節 貧窮與社會救助的性質	185
壹、瞭解貧窮	185
貳、社會救助的性質	194
第四節 社會救助的發展趨勢	201
壹、工業民主國家的社會救助的發展	201
貳、從「以工作換取福利」到「以福利促成工作」	208
參考書目	218

前言 226

第一節 兒童與少年福利的發展 226

- 壹、工業革命前的貧童救濟 226
- 貳、機構式監護照顧 227
- 參、寄養照顧的興起 228
- 肆、國家的兒童的觀念興起 230
- 伍、兒童服務系統的雛形 232
- 陸、現代兒童福利體系的發展 234
- 柒、從兒童福利轉型到兒童保護服務 235
- 捌、投資兒童 237

第二節 兒童與少年福利服務 239

- 壹、兒童福利的目標 239
- 貳、兒童福利服務內涵 240
- 參、兒童權利 241
- 肆、親權 242
- 伍、童工保護 245
- 陸、貧窮與經濟安全 247
- 柒、兒童早期教育與照顧 251
- 捌、機構照顧 253
- 玖、寄養服務 256
- 拾、收養服務 259
- 拾壹、兒童保護 262
- 拾貳、未成年懷孕 267

參考書目 269

前言 274

第一節 看待障礙者的觀點 274

- 壹、個人模式 274

貳、獨立生活運動（Independent Living Movement, ILM）	276
參、社會模式	277
肆、生理心理社會模式	279
伍、關係模式	281
陸、權利模式	282
第二節 界定身心障礙者	283
壹、國際障礙分類系統（ICIDH）	283
第三節 身心障礙者服務輸送	286
壹、障礙者的服務輸送	286
貳、身心障礙者服務輸送的障礙	290
第四節 身心障礙者服務	294
壹、機構照顧	295
貳、居住服務	296
參、獨立生活	298
肆、就業	300
參考書目	303

第七章 老人福利

307

前言	308
第一節 人口老化的趨勢	309
壹、全球人口老化的趨勢	309
貳、臺灣人口老化的圖像	310
參、因應高齡社會的來臨	312
第二節 高齡社會研究	313
壹、近代社會老年學的研究	313
貳、活力老化	316
第三節 老人福利	317
壹、健康照顧	317
貳、機構照顧	319

參、以家庭為基礎的服務 (home-based services, homecare)	320
肆、以社區為基礎的服務 (community-based services)	321
伍、老人住宅服務	325
陸、銀髮就業服務	327
第四節 長期照顧	328
壹、稅收制	329
貳、社會保險制	333
參考書目	343

第八章 少數群體的福利 349

前言	350
第一節 少數群體與多元文化	350
壹、少數群體	350
貳、多元文化能力	354
參、文化能力標準	356
第二節 原住民族的福利	357
壹、聯合國原住民權利宣言	357
貳、原住民社會福利權	360
第三節 移民的福利	363
第四節 人口販運	369
壹、人口販運問題	369
貳、反人口販運對策	375
參考書目	379

第九章 家庭政策與服務 383

前言	384
第一節 家庭政策	385
壹、簡介家庭政策	385

貳、家庭政策的觀點	389
參、家庭政策的内容	396
第二節 以家庭為中心、以社區為基礎的服務	399
壹、以家庭為中心的服務	399
貳、以社區為基礎的服務	402
第三節 家庭服務的內涵	406
壹、家庭維繫服務	406
貳、家庭支持服務	409
參、家庭暴力防治	413
參考書目	417

第十章 健康照護

425

前言	426
第一節 健康照護制度	427
壹、社會保險制	428
貳、稅收制	430
參、保險與救助混合制	431
第二節 德國的健康保險	432
壹、健康保險法	432
貳、社會國的健康保險	433
參、1993年健康保險改革	435
肆、2007年健康保險改革	436
第三節 英國的國民健康服務	437
壹、二次大戰前的英國健康照護	437
貳、國民健康服務的建制	439
參、國民健康服務的改革	442
第四節 瑞典的分權化全民健康服務	444
壹、疾病基金法	445
貳、健康照護社會化	445
參、健康照護發展	446

第五節 美國殘補的健康照護	448
壹、老人醫療保險與醫療救助	449
貳、缺乏共識的健康照護改革	450
參、歐巴瑪的健康照護改革	452
參考書目	454

第十一章 就業政策與服務

457

前言	458
第一節 從積極勞動政策到工作福利	459
壹、不同的活化論述	460
貳、活化勞動市場的三個世界	461
參、積極勞動市場政策與工作福利的差異	462
第二節 就業政策	464
壹、自由主義福利國家的勞動市場政策	465
貳、保守組合國家主義福利國家的積極勞動場政策	468
參、社會民主模式的積極勞動市場政策	469
第三節 失業對策	475
壹、自由主義福利國家的失業對策	475
貳、保守主義福利國家的失業政策	477
參、社會民主主義的失業政策	483
參考書目	486

第十二章 社會住宅

489

前言	490
第一節 住宅政策	491
第二節 歐美社會住宅的發展	495
壹、社會住宅興建的源起	495
貳、社會住宅興建的黃金時期	497
參、社會住宅私有化政策	500

第二節 住宅與福利國家發展	504
壹、房屋自有率與福利國家	505
貳、自有住宅與新福利國家	506
第三節 無家可歸者的福利	507
壹、無家可歸者的組成	508
貳、無家可歸者的成因	510
參、無家可歸者的服務	512
參考書目	514

第十三章 社會福利的發展

517

前言	518
第一節 全球化與福利國家的發展	519
壹、全球化的本質與爭議	519
貳、全球化對福利國家發展的影響	522
第二節 福利國家的轉型	528
壹、福利國家的發展路徑	530
貳、回應新自由主義全球化的挑戰	532
參、因應挑戰的聚合與變異	573
第三節 資本主義市場經濟的金融危機	536
壹、2008年金融海嘯的近因	537
貳、2008年金融海嘯的遠因	540
參考書目	542

圖目錄

圖1-1	社會福利概念與社會配置的原則	25
圖2-1	資本主義國家的三個次體系及其相互關係	116
圖6-1	ICF的基本架構圖	285
圖7-1	選擇國家人口老化的情形	311
圖12-1	歐洲國家社會住宅占總住宅量的比率（2005/2006）	504