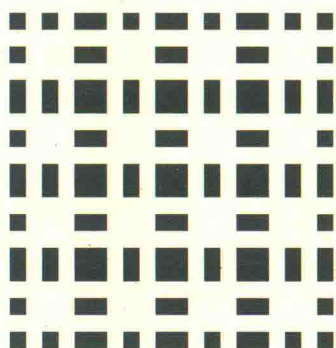


社會政策 原理



李易駿 著

二代健保、年金改革、兒童福利等政策，影響
著每一個人。

但是社會政策與政治有無牽連？政策實行後，
人民得到的是福利，還是損害？

Principles of The Social Policy

五南出版



社會政策原理

李易駿 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

社會政策原理／李易駿著．——初版．——臺

北市：五南，2013.12

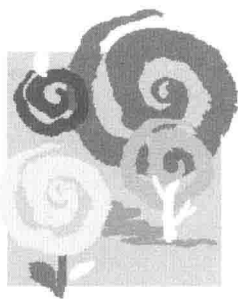
面：公分

ISBN 978-957-11-7247-7（平裝）

1. 社會政策

549.1

102014921



1JDP

社會政策原理

作 者 — 李易駿 (83.8)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 陳姿穎

責任編輯 — 邱紫綾

封面設計 — 吳雅惠

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/台中市中國區中山路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 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2013年12月初版一刷

定 價 新臺幣420元

目 錄

第一章 社會政策的基本概念 13

第一節 社會政策的概念性質 14

- 一、社會政策是一種具實質作用的國家政策 14
- 二、社會政策是一個學術研究領域 15

第二節 社會政策的意義 16

- 一、社會政策是「社會性」之公共政策 16
- 二、社會政策是回應社會變遷之結構性社會問題的政策 19
- 三、社會政策是政府為促進人民福祉的干預活動 22

第三節 社會政策的範圍 26

- 一、社會政策的政策範圍 26
- 二、社會政策的表現方式 29
- 三、從政策性質來理解社會政策 32

第二章 社會政策研究 35

第一節 社會政策研究之主題與方法 36

- 一、社會政策研究的主題 36
- 二、社會政策研究方法 37

第二節 解釋社會政策出現及變遷的理論 43

- 一、解釋社會政策出現的理論 43
- 二、對福利國家變遷的解釋 48

第三節 描述社會政策特性的理論 52

- 一、社會福利模式 52
- 二、社會福利體制 58

第三章 社會政策與立法的制定過程

69

- 第一節 社會政策與立法的制定過程 70
 - 一、政策決策過程 70
 - 二、政策過程中的議題與政策發展：從社會現象到社會問題再成為政策議題 73
 - 三、政策規劃 75
 - 四、政策合法化 76
- 第二節 社會政策的決策模型 77
 - 一、影響社會政策的因素 77
 - 二、社會政策的規劃原則 79
 - 三、政策制定的模型 81
- 第三節 臺灣社會政策與社會立法的行政程序作業 87
 - 一、臺灣社會政策與社會立法之階層 87
 - 二、法規草擬 90
 - 三、法規審議 92

第四章 社會政策中的社會價值與意識型態

99

- 第一節 政府在社會政策中的干預角色 100
 - 一、國家干預的角色變化：以英國為例 100
 - 二、政府干預的不同方式與角色 103
- 第二節 社會政策中的價值 105
 - 一、社會政策中的終極性價值 105
 - 二、價值對社會政策議題的實務表現 110
- 第三節 意識型態與社會政策 112
 - 一、意識型態的意義 112
 - 二、西方的福利意識型態 114

第五章 社會安全制度的基本原理

129

- 第一節 社會保險 130
 - 一、社會保險制度的原理 130

二、社會保險的運用範圍	131
三、社會保險的制度設計選擇	136
四、社會保險制度的特性	142
第二節 社會救助	146
一、社會救助制度的原理	146
二、社會救助制度的性質	149
三、社會救助的類型及範圍	150
四、影響社會救助制度的因素	152
第三節 社會津貼	154
一、社會津貼的原理	154
二、社會津貼的類型	155
三、社會津貼的特質	157
四、社會津貼、社會保險與社會救助制度的比較	158
第四節 個人儲金	160
一、個人儲金制度的原理	160
二、個人儲金制度的特性	161
三、個人儲金制度之運用	162

第六章 貧窮議題與經濟安全政策

165

第一節 貧窮議題的本質	166
一、以家庭為資源單元的貧窮意義	166
二、貧窮是絕對性或相對性的狀態呢？絕對貧窮及相對貧窮	167
三、貧窮是不足維生者或是被剝奪了的生活	168
四、貧窮狀態是否與個人對資源的掌握能力有關？初級貧窮及次級貧窮	169
五、貧窮是個人的失敗或社會結構的缺失	170
六、多樣態貧窮：貧窮深度、多重貧困	171
七、貧窮是一種動態的狀態：貧窮動態與貧窮者組成	173
第二節 對抗貧窮政策的關鍵議題	174
一、貧窮測量	174
二、貧窮門檻	177

三、濟貧政策受到對致貧原因的想像影響	177
四、對貧窮者的行為及特質的想像	178
五、濟貧所提供的給付水準	180
六、貧窮陷阱	180
七、貧窮循環	181
第三節 濟貧及脫貧政策	182
一、社會救助與所得維持政策	183
二、脫貧政策	183
第四節 當代對抗貧窮議題的新政策思維	189
一、當代的新型態貧窮問題	189
二、對抗當代新型態貧窮現象的新政策思維	191

第七章 就業議題及促進就業政策 199

第一節 就業議題的本質	200
一、就業與人民生活的幸福有強烈的關聯	200
二、保障衛生及勞動安全等勞動條件是基本性的勞動政策	201
三、就業不穩定是當代重要的就業議題	201
四、就業是經濟、貿易活動中的一環	202
五、就業是全球、國家、產業、地區及個人的多層面作用	203
六、就業是市場供需及勞資雙方期待的交互作用	204
七、勞動市場改變對社會政策具重大意義	205
八、國家意識型態決定勞動政策的基本立場	207
第二節 就業政策的關鍵議題	208
一、就業政策的定位	208
二、就業政策議題的內容	209
三、不同群體的就業議題特性不同	216
四、抉擇	224
第三節 促進就業政策	225
一、促進就業政策的可能策略	225
二、勞動再配政策：工作分享與提早退休	227
三、積極性勞動市場政策	230

第八章 兒童少年與社會政策 243

第一節 兒童議題的本質 244

- 一、兒童是一個具相當變異的範圍 244
- 二、兒童常被視為是發展中的個體 245
- 三、對於兒童是否可以行使權利主體之爭議 246
- 四、多重弱勢兒童議題的複雜性 247

第二節 以兒童為對象之社會政策的關鍵議題 247

- 一、對兒童的政策常具有道德性 247
- 二、兒童福利的輸送對象：家庭或兒童 248
- 三、社會政策常以特殊處境兒童為對象 249
- 四、兒童福利政策包括兒童保護政策及支持家庭之政策 249
- 五、國際組織對兒童權益的倡導對各國的兒童政策有影響 250
- 六、以兒童為對象的社會政策是國家、家庭及兒童三者間的動態關係 251
- 七、以兒童為對象的社會政策是權利、風險及需求間的抉擇 252
- 八、兒童最佳利益是個別兒童事務的判斷原則 253
- 九、兒童給付及權利常涉及司法判決及裁決 254
- 十、對犯罪少年的立場：控制或發展 255

第三節 兒童與少年政策的主要內容 255

- 一、兒童福利的範圍與界定 255
- 二、以兒童為對象之社會政策的新發展 256
- 三、兒童與少年政策的主要內容 257

第九章 家庭政策 269

第一節 家庭政策的性質 270

- 一、家庭政策的定義與爭論：是否有具體外顯的家庭政策 270
- 二、家庭政策的内容 272
- 三、家庭政策的出現與再獲重視 275

第二節 家庭政策的關鍵議題	278
一、家庭政策的討論面向	278
二、對家庭與家庭政策的基本立場	285
第三節 社會變遷對家庭的挑戰與新議題	288
一、社會變遷對家庭的挑戰	288
二、家庭政策的新意義與必要性	292
三、支持家庭政策	295

第十章 健康保障與長期照顧政策 301

第一節 健康保障政策作為一項社會政策	302
一、醫療服務的特性	302
二、健康政策作為社會政策的必要	303
三、全民醫療服務的目的	304
第二節 健康保障制度的主要設計考量	307
一、各種健康保障服務輸送制度	308
二、健康保障的財源負擔與資源分配	310
第三節 健康保障財務控制的方法	314
一、醫療給付制度的基本形式	314
二、藉由醫療給付制度來控制成本	316
三、其他抑制醫療費用的方法	319
第四節 長期照顧公共化的制度設計	320
一、國家介入長期照顧及長期照顧政策的必要性	321
二、長期照顧政策的特性與制度選擇	322

第十一章 住宅政策 333

第一節 住宅及住宅政策的特性	334
一、住宅的特性	334
二、住宅政策的内容與範圍	336
三、住宅政策的特性	337

第二節 住宅政策的作用與影響	341
一、住宅政策的工具性目的	341
二、住宅政策的工具	343
第三節 主要住宅政策與社會住宅	346
一、主要的住宅政策經驗	346
二、社會住宅	348
三、與住宅有關的其他社會政策議題	352

第十二章 社會變遷與新社會政策 357

第一節 改革是社會政策的核心	358
一、改革的理想性、科學性與政治性	358
二、改革主張之實踐具有實驗性	359
第二節 當代社會的結構特性	361
一、後福利國家時代的新社會風險	361
二、福利國家新結構：熊彼得式工作福利國家興起	367
第三節 社會政策改革的新主張	370
一、回應社會政策制度的改革主張	370
二、基於理想而回應社會結構的新改革主張	373



社會政策原理

李易駿 著

五南圖書出版公司 印行

自序

台灣在2008年施行國民年金之後，主要的社會政策制度已然建置，也晉身到福利進步國家之列。而近年陸續出現的「二代健保」、「年金改革」等議題，一方面說明了台灣的福利制度已出現成熟的徵候，更是台灣社會政策制度過度政治性的後遺症表現。

雖然，社會政策本具有政治性，但不可否認的，社會政策也有科學的一面，也有價值層面的理想特性。作為一位社會政策研究者和教學者，常不斷自問：「為何台灣的社會政策總是政治性超越科學理性，以及欠缺社會改革的理想性呢？是專家學者們參與不足嗎？是政治人物短視近利？或社會大眾對社會政策的性質認識不足呢？」在多年的觀察及反覆省思中，也發現即使是社工系學生，不但對社會政策的性質也存有相當大的誤解，甚至對社會政策領域中的一些基本概念也是似懂非懂、一知半解，進而也難以苛求社會大眾對社會政策制度的運作有較合宜的認識。如此，不禁令人自省：是否可以在社會政策的教學上有一些調整和改進。

透過社會行動、參與公共事務固然都有助於社會制度的改革。但是，社會的進步似更依賴於社會大眾認知的改變與知識的累積。有幸作為教育工作者，投入知識生產及傳播、改變社會大眾的認知，而促進社會進步等工作是理所當然的本份，當然也是一件有盼望、有意義的事。

這本教科書以「社會政策原理」為名，寫作思維乃從社會政策的科學性與理想性出發，期待可以在社會政策教學活動中，對社會政策有興趣的學子提供一些基本的概念與架構；同時也期待學生們的學習活動可以不受政治妥協結果，和現行社會政策法規的限制，而可以有

更寬廣的視野。書本中除進行綜合性原理及多數科書會納入的「貧窮與經濟安全政策」、「兒童」、「家庭」等政策領域之介紹外，更將「就業促進政策」、「長期照護」、「住宅」等影響人們幸福有直接關聯的領域納入，期待可以周全社會政策的範疇。同時，本書著重於各社會政策領域議題特性的介紹，期待可以有助於同學對個別社會政策的議題脈絡有系統性的掌握。當然，本書的新嘗試恐怕也會有些誤失，由衷祈盼師長先進指正而得以進步。

本書的完成，要謝謝諸多師長先進的鼓勵與提示，首先要感謝詹火生老師帶領進入社會政策的領域，感謝古允文老師在諸多方面的教導，也謝謝張世雄老師在重要觀念上的提醒，同時也謝謝孫健忠老師、郭俊巖教授、李瑞金教授的鼓勵。本書的出版，也要感謝五南公司的支持，願意出版這樣一本「非典型」的教科書。希望在各位師長的祝福下，這樣一本書可以供在學院中教授社會政策的教師們教學上之參考，也可以對研習社會政策的學生們在學習上有所幫助。

後學

李易駿 謹識

目錄

第一章 社會政策的基本概念 13

- 第一節 社會政策的概念性質 14
 - 一、社會政策是一種具實質作用的國家政策 14
 - 二、社會政策是一個學術研究領域 15
- 第二節 社會政策的意義 16
 - 一、社會政策是「社會性」之公共政策 16
 - 二、社會政策是回應社會變遷之結構性社會問題的政策 19
 - 三、社會政策是政府為促進人民福祉的干預活動 22
- 第三節 社會政策的範圍 26
 - 一、社會政策的政策範圍 26
 - 二、社會政策的表現方式 29
 - 三、從政策性質來理解社會政策 32

第二章 社會政策研究 35

- 第一節 社會政策研究之主題與方法 36
 - 一、社會政策研究的主題 36
 - 二、社會政策研究方法 37
- 第二節 解釋社會政策出現及變遷的理論 43
 - 一、解釋社會政策出現的理論 43
 - 二、對福利國家變遷的解釋 48
- 第三節 描述社會政策特性的理論 52
 - 一、社會福利模式 52
 - 二、社會福利體制 58

第三章 社會政策與立法的制定過程

69

第一節 社會政策與立法的制定過程 70

- 一、政策決策過程 70
- 二、政策過程中的議題與政策發展：從社會現象到社會問題再成為政策議題 73
- 三、政策規劃 75
- 四、政策合法化 76

第二節 社會政策的決策模型 77

- 一、影響社會政策的因素 77
- 二、社會政策的規劃原則 79
- 三、政策制定的模型 81

第三節 臺灣社會政策與社會立法的行政程序作業 87

- 一、臺灣社會政策與社會立法之階層 87
- 二、法規草擬 90
- 三、法規審議 92

第四章 社會政策中的社會價值與意識型態

99

第一節 政府在社會政策中的干預角色 100

- 一、國家干預的角色變化：以英國為例 100
- 二、政府干預的不同方式與角色 103

第二節 社會政策中的價值 105

- 一、社會政策中的終極性價值 105
- 二、價值對社會政策議題的實務表現 110

第三節 意識型態與社會政策 112

- 一、意識型態的意義 112
- 二、西方的福利意識型態 114

第五章 社會安全制度的基本原理

129

第一節 社會保險 130

- 一、社會保險制度的原理 130

二、社會保險的運用範圍	131
三、社會保險的制度設計選擇	136
四、社會保險制度的特性	142
第二節 社會救助	146
一、社會救助制度的原理	146
二、社會救助制度的性質	149
三、社會救助的類型及範圍	150
四、影響社會救助制度的因素	152
第三節 社會津貼	154
一、社會津貼的原理	154
二、社會津貼的類型	155
三、社會津貼的特質	157
四、社會津貼、社會保險與社會救助制度的比較	158
第四節 個人儲金	160
一、個人儲金制度的原理	160
二、個人儲金制度的特性	161
三、個人儲金制度之運用	162

第六章 貧窮議題與經濟安全政策

165

第一節 貧窮議題的本質	166
一、以家庭為資源單元的貧窮意義	166
二、貧窮是絕對性或相對性的狀態呢？絕對貧窮及相對貧窮	167
三、貧窮是不足維生者或是被剝奪了的生活	168
四、貧窮狀態是否與個人對資源的掌握能力有關？初級貧窮及次級貧窮	169
五、貧窮是個人的失敗或社會結構的缺失	170
六、多樣態貧窮：貧窮深度、多重貧困	171
七、貧窮是一種動態的狀態：貧窮動態與貧窮者組成	173
第二節 對抗貧窮政策的關鍵議題	174
一、貧窮測量	174
二、貧窮門檻	177