

社會科學系

社會服務領域

社會福利行政

吳來信 王秀燕 陳琇惠 編著



國立空中大學 用書

社會福利行政

吳來信 王秀燕 陳琇惠
編著



國立空中大學 印行

社會福利行政／吳來信, 王秀燕, 陳琇惠編著. -- 初版. --

新北市：空大, 2016.01

面； 公分

ISBN 978-986-04-7063-5 (平裝)

1.社會福利 2.社會行政

547.6

104026552

社會福利行政

編著者：吳來信 王秀燕 陳琇惠

發行人：陳松柏

責任編輯：李小玲

排版設計：陳怡廷

校對：胡彩惠

發行所：國立空中大學 www.nou.edu.tw

地址：新北市蘆洲區中正路 172 號

電話：(02) 22829355

行政院新聞局登記證局版台業字第 3759 號

承印者：昆毅彩色製版股份有限公司

2016 年 1 月初版

定價：新台幣 490 元

I S B N : 978-986-04-7063-5

本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權。

請洽：國立空中大學出版中心



出版弁言

科技文化快速發展，知識的創新與傳播一日千里，終身教育已成為現代人生涯規劃的重要理念。本校自創校以來，即致力於推展成人教育與終身學習，期以多元之教學媒體，發揮「人人有書讀、處處是教室、時時可學習」的功能，提供終身學習者進修之良機，進而提升國家社會人力素質。

近年來，網際網路方便性已融入每個人生活之中，網路教學、數位學習與行動學習已是當前社會之所趨，國立空中大學肩負終身學習與遠距教學之重任，為建構全方位學習環境，提供更方便、更有彈性的學習服務，依據教科書內容為主體，製作各種型態的影音數位教材，以方便學生的學習。

本校教科書之出版一向以符合社會脈動為宗旨，因此，教科書的編排設計有其獨特之處，藉由學習目標、摘要、關鍵詞彙與自我評量等單元，融合教學策略，推陳出新，與時並進，提供同學豐富精確的最新知識，達到自我成長的目標。

隨著現代傳播科技的發展，國人閱讀習慣亦隨之改變，建立教學媒體資料庫是提升本校競爭優勢的最佳途徑。在此前提下，目前已利用網際網路整合教科書資料庫，並將逐步進行數位教材製作與發行。

本校發行的教材，除了提供本校同學學習使用外，也獲國內其他大專院校、國家考試及就業考試推薦的參考用書，更透過簡體字版權之授權，推廣至大陸各地使用，使老師精心撰寫之教科書發揮更大的效益。

陳松柏 謹識



自從亞斯平於 1990 年代初發表「三個福利資本主義」這本書將福利國家體制劃分為「自由福利體制」、「保守福利體制」、「社會民主福利體制」三種體制（隨後加入「南歐福利體制」）以後，全世界很多福利學者都在研究類似主題或是有其自己的劃分。個人觀察歐洲與北美幾個主要所謂先進國家的福利體制，感覺這個世界的腳步實在太快了，不只經濟發展千變萬化，社會保障制度的腳步也隨之調整。從 1960 年代迄今，有些國家的經濟遇到不同的挑戰，如全球化、1970 年石油危機、1990 年代、2008 年美國金融危機、歐債危機、移民問題、民粹化，經濟發展的軸向與社會發展的軸向也分別調整。就福利體制的分類而言，隨著時間軸向與各種社會發展的軸向調整的目標（配合區域整合、全球發展、經濟發展）與強度的進程，很多國家的福利體制已經有很大的調整，如英國從「自由福利體制」逐漸邁向「保守福利體制」國家，北歐國家如芬蘭、瑞典在 1990 年代經濟危機與加入歐盟，從社會民主福利體制正在修正探索，分別朝向「保守福利體制」或「自由福利體制」邁進中。北歐的冰島與「南歐福利體制」國家（希臘、義大利、西班牙）在美國金融危機這場風暴下苟延殘喘，讓人更加確定，在經濟競爭的年代，昨日的社會福利模範生都無法保有昔日光彩，這是很現實的。從福利國家體制探討該主要國家的福利行政概況中，我們可以發現過去社會穩定為前提的「保守福利體制」（以社會保險為基礎的福利制度）國家與社會民主福利體制國家（以稅收為基礎的普及化福利制度），除德國例外，均陸陸續續發生社會保險代間風險傾斜轉移、勞動成本高或失業率高的問題，這代表這兩種福利體制與經濟發展、失業問題已經從相輔相成的年代進入「既愛又恨」的尷尬年代。

鑑於前述世界經濟體系越緊密與經濟不確定的年代，以及歐盟在這波金融風暴與移民威脅的背景下，本人誠摯的奉勸我國社會福利的掌舵者與決策者在擬訂相關的政策時，應該持更審慎的態度，反思政策與經濟效益利弊後再進行規劃與評估，而不是「別人可以，我有何不可」的心態，多瞭解別國的福利時空歷史背景與因應的問題，方不至於在所謂的民意壓力下走別國過去所犯的錯誤而無法自拔。同時，期望我們福利不是都建立在勞動邊際成本增加壓力下形成，而是應該更積極的選擇有益社會與經濟發展的工具，社會也才能永續發展。當然，我更



期望那些福利者受益應儘可能自立更生，免得因為過度依賴福利而喪失脫貧的良機。社會福利保障體系既可以是戰陣中的防護盾牌，但是，過度的使用將無法有效拒敵。

本書的學科委員原有王秀燕、陳琇惠、林谷燕與我 4 位，本人忝為召集人，林谷燕委員後因故無法撰寫。王秀燕老師曾擔任臺中市政府社會局長，目前在靜宜大學社會工作與兒童少年福利研究所擔任助理教授，而陳琇惠老師曾任職省政府社會處，主司社會福利，目前在東海大學社會工作學系擔任副教授。兩位俱是難得的社會福利行政學術與實務經驗豐富的學者。本人最早接觸社會福利行政的工作是在臺大就學時至勞保局實習的時候開始結緣，因為接觸勞保相關的資訊與進行翻譯歐美有關老人福利相關的論文，以及任職社工員期間的實務經驗，開始進入浩瀚無涯的社會福利行政領域。

本書之完成，除要感謝本校有機會讓我在闊別法國 18 載之後再踏上該國的研究機構進行短期研究歐洲社會福利制度之外，再者，也要感謝在課程大綱通過程序的眾多系課策會、校課策會同仁的指教，出版中心李小玲與助理胡彩惠小姐細心校對。然，本人才疏學淺，限於篇幅與撰寫的內容廣闊，難免疏漏無法一一表明，敬祈先進不吝斧正。

召集人 吳來信 謹識

於 2015 年 5 月 15 日



作者簡介

吳來信

國立空中大學社會科學系助理教授兼社會工作與福利行政科主任
法國國立社會科學高等研究院人口統計暨社會科學研究所博士預備文憑
法國國立社會科學高等研究院社會人類學博士
(第 1、4 ~ 7 章)

王秀燕

臺中市政府第一屆社會局長
靜宜大學社會工作與兒童少年福利研究所助理教授
東海大學社會工作學博士
(第 2、3、13 ~ 16 章)

陳琇惠

東海大學社會工作學系副教授
國立中正大學社會福利學博士
(第 8 ~ 12 章)



目次

第一篇 社會福利行政概念、體系與領域篇 1

第 1 章 社會福利思想與宗教哲學	3
第一節 基督教教派與社會福利	5
第二節 西方宗教與濟貧政策	12
第三節 中國儒家社會保障思想與制度	20
第 2 章 社會福利行政概念與制度、體系	33
第一節 社會福利行政概念	35
第二節 社會福利行政制度、法規	38
第三節 社會福利行政體系國際趨向	49
第四節 我國社會福利行政體系	52
第 3 章 社會福利行政主要領域	59
第一節 社會福利行政與管理	61
第二節 社會福利行政的管理	62
第三節 社會福利行政主要服務領域	72
第四節 社會福利行政的研究與設計	78

第二篇 主要國家社會福利與行政篇 87

第 4 章 社會民主福利體制社會福利行政	89
第一節 社會民主福利體制的特徵	91
第二節 瑞典社會安全制度與行政	95
第三節 丹麥社會安全制度與行政	104



第四節 芬蘭社會安全制度與行政	107
-----------------------	-----

第 5 章 保守福利體制社會福利行政	121
---------------------------	------------

第一節 保守福利體制的特徵	123
第二節 德國社會保障制度與行政	124
第三節 法國社會保障制度與行政	134
第四節 英國社會福利與行政	142

第 6 章 自由福利體制社會福利行政	157
---------------------------	------------

第一節 自由福利體制的特徵	159
第二節 美國社會福利與行政	160
第三節 加拿大社會福利與行政	167
第四節 澳洲社會福利與行政	174

第 7 章 東亞國家社會福利行政	183
-------------------------	------------

第一節 東亞福利體制的特徵	186
第二節 東北亞社會福利與行政	189
第三節 東南亞社會福利與行政	199

第三篇 我國社會福利行政體系篇	217
------------------------	------------

第 8 章 我國社會福利行政體系	219
-------------------------	------------

第一節 我國社會福利行政體系發展軌跡	221
第二節 現行中央社會福利行政體系	225
第三節 地方社會福利行政體系	227
第四節 臺灣衛生福利行政組職體系與各國衛生福利行政組織體系 之比較	232
第五節 我國衛生福利組織體系再造之前瞻	236



第 9 章 社會保險	243
第一節 前言	245
第二節 社會保險的基本原則與特性	246
第三節 勞工保險及農民健康保險	248
第四節 公教人員保險	255
第五節 全民健康保險	257
第六節 國民年金	260
第七節 長照保險規劃	261
第 10 章 社會救助	267
第一節 貧窮與社會救助	269
第二節 社會救助的特質	270
第三節 臺灣社會救助制度發展軌跡	273
第四節 臺灣社會救助制度內涵	277
第五節 社會救助的未來發展趨勢	281
第 11 章 福利服務 (一)	287
第一節 福利服務的基本概念	289
第二節 兒童及少年福利	293
第三節 婦女福利與家庭支持	298
第四節 老人福利	303
第 12 章 福利服務 (二)	309
第一節 身心障礙福利	311
第二節 醫療服務	315
第三節 勞工福利	320
第四節 社會住宅	323
第五節 社區工作	328



第 13 章	非營利行政體系與發展	335
第一節	非營利組織之定義及特質	337
第二節	非營利組織之體制、特色與社會功能	341
第三節	非營利事業組織與社會福利	350
第四節	非營利事業組織面臨的困境與未來發展	353

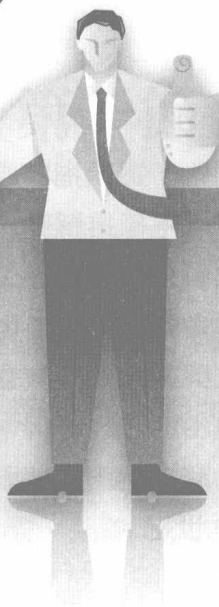
第四篇 社會福利行政實務篇 363

第 14 章	社會福利行政與社會工作	365
第一節	社會福利行政與社會工作概念	367
第二節	社會福利行政需不需要社工專業？	373
第三節	社會工作行政的行政者	377
第 15 章	社會福利政策與方案規劃實務	389
第一節	社會福利政策	391
第二節	社會福利政策的方案規劃	396
第三節	社會福利政策到方案規劃實務	398
第 16 章	社會照顧的規劃與實務	417
第一節	社會福利政策與社會照顧政策	419
第二節	國際經驗反思——主要國家在推行社會照顧政策	422
第三節	我國社會照顧之規劃——長期照顧計畫與長照保險	436

第一篇

社會福利行政概念、 體系與領域篇





社會福利思想與宗教哲學

吳來信 撰

學習目標

◎在讀完本章內容後，學習者應能：

1. 瞭解社會福利思想與宗教哲學間的關係。
2. 明白基督教教派與社會福利間的關係。
3. 理解宗教與濟貧政策的轉變。
4. 理解天主教、路德教派與改革基督教的濟貧傳統。
5. 清楚中國古代社會保障思想與體系。





摘要

最早的《聖經》記載顯示，照顧窮人是其重要的指導原則。這項指導原則是由代表愛與正義的上帝所訂定的。早期的教會強調，即使有些窮人不值得幫助，教會仍要提供窮人的協助。在中世紀後，教會的權力就逐漸減弱。文藝復興運動、工業革命、啟蒙運動與現代等，每個時代都具有將政治與經濟權力從教會轉移至較為世俗的影響力，而控制社會福利的軌跡也隨之轉移。但是，周旋於富人與窮人間是教會的主要工作。就歐洲國家而言，北歐的基督教國家其濟貧特徵主要是由地方政府與中央政府主導，而南歐的天主教國家則是強化傳統的濟貧措施。為協助窮人與病人，天主教增加新一個階層的神職人員，這種不同的發展路線一直持續到 19 世紀。

中國古代社會保障思想常常以大同社會是儒家所揭櫫的烏托邦社會為最高理想，但在施行上有其困難。中國古代社會保障體系的建立，是通過多種管道，由多個投入主體來興辦的：一是政府行為，即政府給社會弱勢群體的成員提供最低社會生活保障。如《周禮》中講的「荒政十二策」即是政府在應付突如其來的災害時所採取的救濟措施。自漢代耿壽昌創建常平倉和隋代建立義倉、義米制度以來，歷代政府都在常平倉下主持「調節糧價，備荒賑恤」的社會救濟項目，而「民間寄納在官」的義倉則在政府監督下直接承擔著地方的賑恤責任。



第一節 基督教教派與社會福利

壹、聖經與慈善的諭示

一、《舊約聖經》與慈善的諭示

(一) 慈善是人與神溝通的橋梁

《聖經》記錄著神對人的啟示以及人們對神的回應。整體而言，根據《聖經》的記載，強調「人之所以為人」這項特定原則，以及人應該如何與神、其他人與環境聯結彼此關係，這也說明《聖經》對社會福利的發展有所啟發。

(二) 慈善與正義

最早的《聖經》記載顯示，照顧窮人是其重要的指導原則。這項指導原則是由代表愛與正義的上帝所訂定的。如果上帝是造物者的話，那麼，所有的人類生命都應該受到尊重與照顧。這是榮耀上帝的一種方式。這項指導原則不僅應用於個人與家庭，也適用於較大的社區與社會。

古代希伯來的慈善概念與正義概念有直接關係 (Morris, 1986)。助人者可以從事慈善與從接受協助者中獲益。這樣一來，人與人之間的關係是互相的。在《聖經》經文中就設定彼此的關係是互賴的，而慈善是其中一個面向。先知馬可 (Micah) 曾經總結其原則：祂已經為我們指出一條明路。「哦人阿，做什麼是好呢？主需要你的又是什麼？只要你行公義，好憐憫，存謙卑的心，與你的神同行 (Micah) 6:8」。《聖經》這段話說明上帝期望社會可以讓其所有成員用一種公平與平等的方法藉由資源共享而獲益。

《舊約聖經》的律令針對以下的事務有清楚規範，譬如，社區應該如何照顧窮人？照顧誰？神的子民應該對外邦人與外國人保存一種好客的態度 (Exodus 22: 21; Hebrews 13: 2)。又譬如，富有的人應該在田裡留些麥穗給窮人。社區與家庭應該照顧孤寡 (Deuteronomy 14: 28-29; 26-12)。他們要對奴隸與負債者慈善，並提供他們贏得自由的一種方法 (Deuteronomy 15)。借錢的人應該借人錢而不收任何利息 (Exodus 22: 25; Deuteronomy 15: 1-11)。先知們反對那些無法對窮人表現憐憫與公平的人們與國家 (Isaiah 59: 15; Ezekiel 34: 1-6; Amos 4: 1-3; Amos 5: 21-



24; Zechariah 7: 8-14; Malachi 3: 5)。那些具有工作能力的人應該要這樣做，但是律法在社區的目的需要對窮人具有同情心，如同上帝所示的。上帝的話強調上帝是公正的，並要人表現公正並彼此互相照顧，特別是對弱勢者（Sider, 1999）。

二、《新約聖經》

《新約聖經》對於窮人增加新的挑戰概念。耶穌的一生都是他的所有門徒的模範。〈使徒傳〉（Four Gospels）中記錄著耶穌對待那些被奴隸者（disenfranchised）的行為舉止。這項訊息是要給那些追隨耶穌、做耶穌所做的事。耶穌要求他的追隨者愛他人如同他愛別人一般。照顧窮人的理由並不只是為互利而博愛或是對舊約律法的服從，而是對上帝的承諾。人要照顧其他人，特別是窮人，並不是這樣做會讓人有好處，而是因為人是依照上帝的形象而創造的。

貳、天主教與西方社會福利史

一、天主教與濟貧責任思想

在西方社會，《聖經》對人類關係有其基本原則，而且，上帝的意志對於該社會的社會福利具有重要而深遠的影響。最早有關教會生命史紀錄顯示。律法（ACTs）這本書就曾經陳述，物質資源是要在社區中共同分享的，這樣就沒有人的生活是匱乏的。早期的教會強調，即使有些窮人不值得幫助，教會仍要協助窮人。依照馱馳（Troeltsch, 1960）的詮釋，教會是「異教徒環境下一個的互助天堂」（Sigrun Kahi, 2004）。

早期教會的慈善事業只是在一些小型的基督教社區中形成，但是，這些社區對羅馬統治狀態下的初期卻是少有影響力。一開始接受基督教信仰的人很多都是窮人階級（Stark, 1996），而且，基督教的存在目的是在表現上帝的愛。這時候，教會並不是以政治運動為目的，因此，也不必然朝向立即的社會改革。

較富有的人會習慣去區分值得救助與不值得救助這兩類，這種做法與最早期的《聖經》教義形成強烈的對比。有些基督教領導者面對人類的審判問題有一些回應。在西元4世紀的時候，約翰一世（Chrysostom of Antioch）積極倡導以慈善為基礎並進行分享。他關心施與者的心腸並關心那些有充分的財富而願意分享給那些財富不足者的需求。聖額我略·納齊安（Nanzianus Gregory）相信，不照顧窮人所犯的罪惡大於幫助那些不值得救助的窮人（Keith-Lucas, 1989）。在整個社會福利歷史中，將慈善的概念視為施予者的靈魂需要與將慈善只是滿足窮人的需