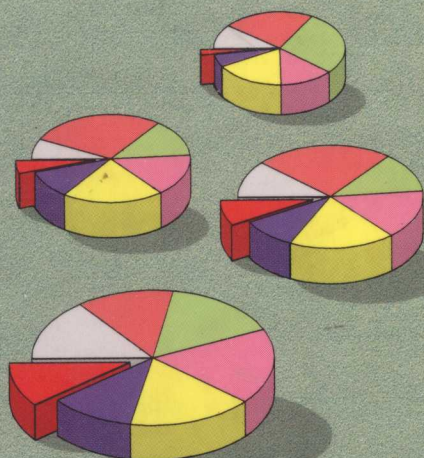


中西社會福利 政策與制度

鄭麗嬌主編



中央研究院歐美研究所

中西社會福利 政策與制度

主 編

鄭 麗 嬌

中央研究院歐美研究所

中華民國台北市・民國八十四年十月

中西社會福利政策與制度

©民國八十四年／本書版權屬於中央研究院歐美研究所

發行人／許嘉猷

主編／鄭麗嬌

助理編輯／黃錦香

校對／王恬聲・楊筱萍・鍾曉芬

封面設計／黃虎暉

出版者／中央研究院歐美研究所

出版地／中華民國台北市

國立中央圖書館出版品預行編目資料

中西社會福利政策與制度／鄭麗嬌主編．--臺

北市：中研院歐美所，民84

面；公分

含索引

ISBN 957-671-364-1（精裝）．--ISBN 957-
671-365-X（平裝）

1. 社會福利—論文，講詞等

547.107

84010227

定價／國內 精裝新臺幣：450 平裝新臺幣：350

國外 精裝美金：23（含平郵） 平裝美金：15（含平郵）

本書於中華民國台北市印刷，由萬邦印刷事業有限公司承印

序 言

目前我國社會正處於轉型期，多元社會所帶來之各項政策問題層出不窮。從社會各個層面觀察，我國當今之社會環境與二次大戰後的歐美社會環境有某種程度之類似。二次大戰後，由於社會趨於多元化，複雜而利害衝突之社會問題亟待解決，迫使歐美社會科學家開始積極關心各類政策問題（尤其是與民生福祉相關之各類社會政策問題）之建構、認定、規劃與評估。社會科學家與決策者間的頻繁互動，確定了社會科學家在政策制定過程中之建設性角色。為深入瞭解中西社會政策之研究重點與內涵，並探討比較中西社會學者與政府部門在社會政策制定過程中所扮演角色與功能之異同，本所乃於民國八十三年五月七日召開了「中西社會政策」學術研討會，聚集各相關領域之專家學者與政府主管部會決策官員於一堂，充分實踐將理論與實務歸為一之理想，除有助益於我國決策品質之提昇，並提供未來學者們研究方向的參考。本書所收錄之七篇文章，包括：政府在社會政策中的角色與功能（詹火生教授）、台灣與美國全民健保政策發展的政治經濟分析（傅立葉教授）、中美住宅政策評析（陳小紅教授）、中美少年刑事司法政策比較（侯崇文教授）、德國行政補助政策及其制度（林明鏘教授）、美國聯邦補助金制度之研究（曹俊漢教授）、美國各州「失依兒童家庭補助」（AFDC）社會福利方案之評估研究（鄭麗嬌教授）等，皆係此次研討會之論文，每篇論文除依據研討會評論人之意見修改外，並經兩位以上學者專家之匿名書面審查通過，作者修改後集結而成。

從研討會之籌備到本書之順利付梓，除要感謝各篇文章作者之精

心撰寫與不憚其煩一再修稿外，更要感謝主司研討會籌劃與本書主編鄭麗嬌小姐之運籌帷幄、負責研討會聯繫與本書總校稿工作助理黃錦香小姐的勞心與勞力、研究人員柯瓊芳、郭實渝小姐及彭錦鵬先生在封面設計上，提供不少寶貴意見與協助、助理崔國珍小姐在電腦設計上的慨允支援，以及法政組助理王恬聲、楊筱萍與鍾曉芬小姐等的細心校對，在此一併致上崇高之謝忱。

許 嘉 猷

民國八十四年十月

目 錄

序言	許嘉猷	vii
政府在社會政策中的角色與功能—中美兩國之比較	詹火生	1
臺灣與美國全民健保政策發展的政治經濟分析	傅立業	31
中美住宅政策評析：一個社會福利觀點	陳小紅	73
中美少年刑事司法政策比較	侯崇文	139
德國行政補助政策及其制度—兼論我國行政補助政策 與制度	林明鏘	175
美國聯邦補助金制度之研究：執行績效的評析	曹俊漢	253
美國各州「失依兒童家庭補助」(AFDC)社會福利 方案之評估研究	鄭麗嬌	307
索引		341

圖表目錄

壹、圖

政府在社會政策中的角色與功能—中美兩國之比較

圖一 政府社會政策介入程度與意識形態關係	19
----------------------	----

圖二 美國社會政策的鐘擺取向	22
----------------	----

臺灣與美國全民健保政策發展的政治經濟分析

圖一 利益團體對醫療政策的取向	66
-----------------	----

貳、表

臺灣與美國全民健保政策發展的政治經濟分析

表一 全部醫療支出佔國民生產毛額之百分比	50
----------------------	----

表二 各國醫療照顧的公共及私人財源之百分比分配	50
-------------------------	----

表三 美國健康保險結構的人口分佈，1983	51
-----------------------	----

表四 主要國家中央政府支出結構	53
-----------------	----

表五 我國健康保險結構之人數與給付金額分佈	55
-----------------------	----

表六 台灣人口與未保險人口年齡分佈情形，1991年底	56
----------------------------	----

表七 我國醫療支出結構之歷史演進	57
------------------	----

中美住宅政策評析：一個社會福利觀點

表一 台灣地區住宅政策沿革要事紀	99
------------------	----

表二 歷年公私部門興建完成住宅戶數（台灣地區）	106
-------------------------	-----

表三 44-81年度國民住宅執行情形表（台灣地區）	107
---------------------------	-----

表四 81-86年度國民住宅暨輔助人民貸款自購住宅計畫辦理 戶數表（台灣地區）	107
表五 六年國建住宅建設計畫項目表（台灣地區） （1992-1997）	108
表六 台北市平價住宅有關資料一覽表（提供低收入戶借住） （至1994年4月止）	109
表七 美國住宅政策沿革要事紀	110
表八 台灣地區各類住宅補貼方案	114
表九 美國各類住宅補貼方案內涵	124
表十 台灣地區各類國宅貸款優惠條件	129
表十一 六年及四年計畫興建國民住宅戶數一覽表（台灣地區， 1976-1985）	130

美國聯邦補助金制度之研究：執行績效的評析

表一 聯邦政府對各州及地方政府之補助類型及金額 （1976-1985）	267
表二 三種補助金特質之對照比較表	268

美國各州「失依兒童家庭補助」（AFDC）社會福利方案之 評估研究

表一 各州AFDC實施成效分組表	329
表二 轉軸後因素矩陣（rotated factor matrix）	331
表三 各因素解釋變異量比較表	333

政府在社會政策中的角色與功能—— 中美兩國之比較

詹火生

國立台灣大學社會學系暨研究所教授

壹、社會政策的意涵與範疇

「社會政策」一詞雖然在學術研究和公共行政上經常被廣泛引用來指涉政府「行動」(action)與「不行動」(non-action)的目的(objective)與所涉及的策略(strategies)，但誠如摩洛尼(Moroney, 1976)指出，對於「社會政策」的概念，向來很少有一個一致同意的定義和範圍；即或麥迪森(Madison)曾經嘗試歸納各種不同的定義，但她也不得不承認要對「社會政策」的定義加以明確範定，確是件不容易的事，因為社會政策不僅牽涉到政策分析者(policy analyst)、政策決定者(policy maker)，以及政策執行者(policy implementator)三者之間的差異，而且社會政策也涉及在不同行政層次的意含，在中央或全國政策層次，它指涉的是政策優先性的考量、資源供給方面的協調(Madison, 1980: 54-55；詹火生譯，1982: chpt. 1)，但是在較低或地方行政層次，社會政策所指涉的就可能是具體方案的研擬和服務方案的實施等。

路斯(Roos)在其於一九七三年所著之《福利理論與社會政策》(*Welfare Theory and Social Policy*)一書中，曾經引用佛雷門(Freeman)和薛吾德(Sherwood)對社會政策的解釋，認為社會政策至少

包括下列四個層次（Roos, 1973：11-12）：

一、第一個層次指的是社會政策的哲學概念(philosophical concept)。

二、第二個層次指的是社會政策的產出（product），也就是政策決定者（policy maker）所做的決策。

三、第三個層次指的是社會政策的決定過程（process）。

四、第四個層次指的是社會政策的行動架構(framework of action)。

由上可知，在概念架構上，麥迪森的觀念和駱斯所引用的觀念是相當接近的。

而摩納漢（Moynihan, 1976）則指出，我們必須從社會和歷史的架構中才能瞭解社會政策的意義。他特別指出美國的社會政策立基於兩種美國大眾對人的基本假設，第一種是所謂「功用倫理」（utilitarian ethics）假設，認為人是理性和有責任的，因此社會政策在於鼓舞個人的理性，提昇個人的反應能力；第二種假設是「治療倫理」（therapeutic ethics），認為人是結構環境的產物，因此社會政策需要更多的政府干預，以便重建社會結構環境。

是以，歸納前述學者在一九八〇年代以前對社會政策的解釋，社會政策至少包括下列幾個不同的詮釋角度：

一、視社會政策為一種有關政府干預的價值判斷或倫理。

二、視社會政策為一種政府干預決策的過程。

三、視社會政策為一種政府干預決策的結果或產出。

四、視社會政策為一種執行的社會行政（social administration）或政策執行（policy implementation）。

簡言之，社會政策的概念可包括政府介入個人的價值判斷、決策過程、決策結果以及決策執行等方面；因此，在歐美的社會政策研究上，社會政策與社會行政或甚至社會福利（social welfare）等名詞經

常彼此共同通用（Williams, 1989：4）。

雖然，社會政策的意義涉及決策者價值判斷、不同行政層級間對社會政策的詮釋不同、政策的不同人性假設等，但希爾（Hill）及布蘭列（Bramley）給社會政策下了一個最簡明扼要的定義：社會政策主要是有關滿足需求的服務提供（social policy is about the provision of service to meet needs）（Hill & Bramley, 1986：103），這個定義雖然簡明扼要，但卻無法回答下列幾個問題：

一、誰是服務的提供者（provider）？因為政府干預並不意指政府是服務的供給者。

二、誰是需求的決定者（need assessor）？

三、誰決定服務供給的內容和範圍（coverage of service）？

為了進一步釐清上述的三個問題，喬治馬汀（George Martin）在《福利國家社會政策》（*Social Policy in the Welfare State*）一書中，把社會政策所指涉的意涵定位在「政府」（the state）形塑社會（to shape society）及分配資源（to allocate its resource）所採取的行動（course of action）（Martin, 1990：7）。馬汀的這個解釋，特別指出「政府」是社會政策的制定者；換言之，透過政府的立法和行政機制（mechanism），政府干預到資源的分配，來滿足個人的需求。

由於「需求」的概念和假設，牽涉最低標準需要的問題，因此，由誰來界定最低標準的需要（即需求），就是需求學研究的一大難題。尤其在社會福利服務方面，大部分均屬免費服務，因此「需求」如何界定，不僅影響到福利資源的分配或再分配，更影響到社會福利功能的充分發揮與否。

至於「誰」決定福利需求？根據強納森布萊蕭（Jonathan Bradshaw, 1972）所提的「需求」的社會分工概念，它包括：①可以由專

業或行政人員客觀範定的「規範性需求」(normative need)；②個人主觀的「感覺需求」(felt need)；③個人明白表示的「表達需求」(expressed need)；或是④因相對剝奪(relative deprivation)而引起不同個人之間、不同團體、不同區域之間的「比較需求」(comparative need)。至於由誰決定服務供給的內容和範圍？則又與誰決定需求有十分密切的關係。在不同的政策決策層級，其服務供給內容的決定者即有所不同，在最基層的案主取向(client-oriented)層級，一般是由專業人員和行政人員來決定服務的內容；但在中央全國的層級，大部分以資源供給取向(supply-oriented)為主，因此通常是由政策決策者來決定服務的內容和範圍。

由此可見，社會政策是一個相當鬆散的概念(elusive concept)。不過，一般常識性或學術性相當常見的看法，是把社會政策範定在以政府角色為中心的決策過程、資源分配和服務供給等行動。這種以政府角色為中心的觀點(Martin, 1990: 8)，主要是政府掌握主要的社會福利服務的資源和支出，而且唯有政府才能夠提出有關全民的政策，以及如克勞斯歐佛(Claus Offe, 1984: 236)曾指出，政府角色為中心的社會政策在相當程度上是因應資本主義的一種「反應」(response)，不論這種反應是功能性反應(functional response)，抑或是一種壓制性反應(repressive response)(Flora & Alber, 1980)。因此在本論文中，社會政策的概念將只定位在以政府社會政策的決策過程、需求範定、資源分配以及滿足需求的福利服務供給。在此定義範疇下，社會政策可避免與福利國家概念有相當重覆之處。

貳、政府在社會政策中的角色與功能

政府在社會政策所扮演決策過程、需求範定、資源分配、需求滿足、服務供給等多元且複雜的角色，同時政府在每一階段所扮演的角色，也不盡相同（Ham & Hill, 1984：chpt. 2），例如在決策過程而言，政府角色視決策的模式而有所不同，多元決策模式、精英決策模式，或衝突決策模式等政府的決策角色當然有所差異，如果把這些變項都納入考量的架構，則將是十分複雜的一項任務，因此本論文限於篇幅和比較觀點上的方面，對於政府在社會政策中的角色將僅限於對於在滿足需求服務供給的這個範疇。

社會政策在福利服務的供給方面，因政府角色的差異，而區分為下列四種政策（Lowi, 1972；Hill & Bramley, 1986：141）：

一、分配政策（distributive policy），係指政府角色在分配新獲取的資源。

二、再分配政策（redistributive policy），政府干預使既有資源產生再分配結果，例如社會安全政策，或針對經濟社會人口所提供福利服務的政策。

三、規範政策（regulatory policy），政府干預行動的目的在限制或規範個人的活動，例如對市場機能的規範（公平交易委員會即一例）。

四、組織政策（constituent policy），政府角色在建構和再建構政府的機制。

泰勒古畢（Taylor-Gooby）和戴爾（Dale）也對政府在社會政策中的角色，提出類似的看法，他們認為政府在社會政策中扮演著福利服務供給者（provider）、福利服務規範者（regulation）和福利服務補強

者 (supplementation) 等三種角色 (Taylor-Gooby & Dale, 1980: chpt. 7)。換言之，政府在社會政策的福利提供上，除了扮演著福利服務供給者的角色外，也可以扮演著規範者和民間福利機構或所謂「私部門」(private sector) 福利的補強者角色。

希爾和布蘭列針對政府社會政策的角色，進一步加以歸納為下列九項角色，以相對應於市場的供給機能 (Hill & Bramley, 1986: 103-105)：

- 一、政府提供福利服務，但收取費用；
- 二、政府扮演與市場機能競爭的角色；
- 三、政府扮演殘餘供給 (residual provider) 的角色；
- 四、與民間簽約，由民間機構供給；
- 五、政府購買整套福利服務；
- 六、政府扮演著補助者 (subsidizer) 角色；
- 七、政府扮演著規範者 (regulator) 角色；
- 八、政府扮演著促進者 (facilitator) 或協調者 (coordinator) 角色；
- 九、政府扮演分散危險 (spreader of risk) 的角色。

本文不擬針對前述政府在社會政策中所扮演的多種角色加以探討，而僅就政府在「滿足需求的服務供給者」的角色加以討論。因此，本文所界定的政府角色和功能，亦以此角色為主。

政府在社會政策中角色的不同，顯示政府干預或介入個別家庭和市場機能的不同程度；尤其透過社會政策所提供的絕大部分服務供給是屬於「移轉性支付」(transfer payment)，或是「去商品化」(de-commodification) 的部分 (Esping-Anderson, 1990: chpt. 2)。換言之，政府社會政策供給的範圍擴大時，則個人從市場機能中獲取需求滿足的部分即相對的減少。這種社會政策裡，政府的角色與市場機能之間

的對應關係，從一九八〇年代以來，不斷引起學者的探討（Taylor-Gooby & Dale, 1980: chpts. 6 & 7; Loney, et al., 1987; Bryson, 1992）。他們進一步探討一個關鍵性的議題，就是政府何以要透過社會政策來介入和干預市場機能？這種研究重點的轉移若與往昔比較，則我們不難發現，在一九七〇年代以前，政府以社會政策干預市場機能似乎普遍被視為是理所當然的行動，很少有人會質疑。

目前有三個研究觀點或傳統可以用來解釋政府何以要透過社會政策來干預市場運作（Hill & Bramley, 1986: 6-17）。他們分別是社會行政觀點（social administration perspective）、福利經濟學觀點（welfare economics perspective）和政治經濟學觀點（political economy perspective）。上述每一解釋觀點都對政府社會政策干預市場提出不同的解釋理由（rationale）。

一、就社會行政觀點而言，他們強調社會政策旨在促進個人的福祉，以政府的力量來補償經濟市場「不福利」（diswelfare）者的福利。同時透過社會利他（altruism）道德倫理來達到資源再分配的功能，最後促進社會集體（community）意識的形成。

二、福利經濟學觀點指出政府在市場中具有下列三種功能——

- (一)資源配置（allocation）；
- (二)資源分配（distribution）；
- (三)穩定市場（stabilization）。

由於市場具有獨佔（monopoly）、不確定性（uncertainty）、外在性（externalities）、規模經濟（increasing returns to scale）和公共財貨（public goods）等可能導致市場失能（market failure）的情形，因此為了確保市場機能的效率運作和公共財貨的提供，政府遂必須透過社會政策介入或干預市場機能。然而，亦有福利研究者（Johnson,

1987: 33-38) 指出，當政府過度介入市場機能，有可能形成「福利科層」(welfare bureaucracy) 的弊端，導致「政府失能」(government failure)，因此，主張政府福利機制必須與市場機制之間維持一個均衡的關係。遂有一九八〇年代末期「福利多元主義」(welfare pluralism) 觀念的興起 (Johnson, 1987: chpt. 3)。

三、政治經濟學觀點，這個觀點主要受批判社會政策 (critical social policy) 的影響。

從一九七〇年代以來，漸有學者持批判理論 (critical theory) 的觀點來探討政府何以要以社會政策介入市場機能。其中最經常被引述的幾位學者有：

(一)皮蒙 (Piven) 和克勞吾德 (Cloward, 1971) 首度指出美國社會救助政策的功能在於「規範窮人」(regulating the poor)。

(二)米勒班 (Miliband, 1973) 指出在資本主義社會中，政府的本質在維持法律和秩序之外，同時並在於建立共識、維持資本累積、確保國家的特殊利益；簡言之，在維持或強化資本主義的本質。

(三)歐克諾 (O'Connor, 1973) 在剖析政府的功能涵蓋「資本累積」(capital accumulation) 和「合法化」(legitimation) 兩大功能後，他進而指出福利國家社會政策的發展乃在於一方面取悅或平息 (appease) 勞工階級，但另一方面也在於透過提升勞工的生產力來確保資本主義的生產。而為了發揮政府的兩大功能，歐克諾指出福利國家的社會政策可分為下列三類 (O'Connor, 1973; Taylor-Gooby & Dale, 1981: 155)：

1. 有助於資本累積或提高勞動生產力 (labour productivity) 的社會政策，稱為「社會投資」(social investment) 政策，如職業訓練。

2. 有助於勞動力的再生產（reproduction）的政策，稱為「社會消費」（social consumption）政策，例如健康保險與照顧、勞工住宅、社會保險等。
3. 有助於確保和維繫體系整合，包括合法性和規範控制的「社會支出」（social expenses）政策。此政策對經濟獲利能力雖無貢獻，但有助於維持社會穩定，例如經濟弱勢人口的一般福利服務。

（四）波蘭薩斯（Poulantzas, 1973）更強調政府的角色乃在追求優勢階級（domination class）的政治利益，同時壓抑統治階級對既有社會秩序挑戰的能力。

（五）郭赫（I. Gough, 1979: 44）則指出政府社會政策乃反映優勢階級的利益，優勢階級透過下列三種方式：

1. 勞工階級的壓力導致政府的妥協；
2. 政府建構與執行符合資本家長期利益的政策；
3. 勞工階級和資本家雙方都視這些政策的改革分別符合各自的利益。

簡言之，郭赫的見解是把福利國家社會政策視為「政府應用權力來調整勞動力的再生產以及資本主義體系下維持非勞動人（non-working population）的生活」（Gough, 1979: 44）。

因此，若從批判理論的觀點來看社會政策，其重點就往往凸顯政府在下述三方面的政策：

1. 確保勞動力再生產的社會生產性政策；
2. 有助於勞動再生產或控制的社會消費性政策；
3. 對非生產性人口經濟支持的社會支出性政策。

歸結前述政府在社會政策中所扮演角色的三個詮釋觀點，我們可