

社會福利

結構與實施

SOCIAL
WELFARE
Structure and Practice

原著：David Macarov

譯者：官有垣 教授



雙葉書廊有限公司

YEH YEH BOOK GALLERY

社會福利：結構與實施

Social Welfare—Structure and Practice

David Macarov 著

官有垣 譯

雙葉書廊 印行

社會福利：結構與實施／ David Macarov 原
著：官有垣譯。 -- 初版。 -- 臺北市：雙
葉書廊, 2000[民 89]

面： 公分

參考書目：面

譯自：Social Welfare—Structure and Practice

ISBN 957-8555-40 7 (平裝)

1. 社會工作 2. 社會福利

547

89004612

社會福利：結構與實施

版權所有 © 翻印必究

原 著／ David Macarov

譯 者／官有垣

出 版 者／雙葉書廊有限公司

地 址／台北市羅斯福路三段269巷12號1樓

電 話／ 02-2368-4198

傳 真／ 02-2365-7990

郵撥帳號／ 00071267

局版北市業字第 239 號

發 行 人／張福隆

電腦排版／汎宇印刷設計有限公司

印 刷／宏韋彩色印刷有限公司

I S B N／957-8555-40-7 (平裝)

中華民國94年2月初版五刷

David Macarov / Social Welfare: Structure & Practice. Translation of this edition is authorized by Sage Publications Inc. original publisher in the United States.

本書如有破損、裝訂錯誤，請寄回更換



本書作者簡介

本書作者大衛·麥克羅夫（David Macarov）為耶路撒冷的希伯來大學社會工作學院的榮譽教授。他曾擔任美國賓州大學、澳洲墨爾本大學、亞特非（Adelphi）大學及其他數所學院的訪問教授。他也是 the Society for the Reduction of Human Labor、the World Future Society（以色列分會），以及 Life Fellow of the International Society for Social and Economic Development 等民間志願性組織的創始人。在本書之前，他已撰寫了兩本學術專書（由 Sage 出版公司發行），分別為 *Work and Welfare: The Unholy Alliance* (1980)，以及 *Worker Productivity: Myths and Reality* (1982)。他的其他的著作包括 *Quitting Time: The End of Work* 與 *Certain Change: Social Work Practice in the Future*。

本書譯者簡介

本書譯者官有垣，為美國密蘇里大學政治學博士，目前任教於國立中正大學社會福利學系，之前曾分別在國立中山大學、空中大學，以及中央研究院從事教職與研究的工作。過去五年之內發表過有關社會福利政策、福利國家的政治與經濟，以及非營利組織議題等的論文數十篇，出版的專書則有《公共政策》（與翁興利、施能傑、鄭麗嬌合著）及《非營利組織》（由蕭新煌教授主編）。



作者序

當社會變遷，社會福利亦隨之變遷。雖然社會上的某些事物會處在恆常不變的狀態，但許多其他的事物卻會改變，且有時變動得非常劇烈。這本書即充分本體認社會福利有其變與不變的特質。本書是根據我在一九七八年出版而目前已絕版的一本教科書 *The Design of Social Welfare*，重新設計內容、改寫，並將許多資料更新。感謝 Holt, Rinehart & Winston 出版公司授權我使用該書的部分內容。

就如同學術研究與科學實驗的每一次努力一樣，「我們也許只是個小矮人，但我們卻坐在巨人的肩膀上。」每一位從事寫作的人都要對其他曾走在前面開拓的作者、研究人員、以及授課教師心懷感念。對我而言，這是一個永難償還的「債務」，我將銘感在心。因此，雖然我試圖列出那些我曾直接引用其資料的人士之大名；然而，我卻無法將這數以百計人士對本書的貢獻一一敘明。他們精彩的講授內容對我有如提壺慣頂，而其深邃的文章論著更有不受時空限制的價值。同時，我也要感謝我的學生，他們與我工作在一起，在學術的研究上挑戰我、激勵我，且不時提醒我將複雜的情境用淺顯易懂的文字表達出來。就如同「神父的道德論」（the Ethics of the Fathers）所說的：「我許多的知識是學習自我的老師，但更多的是來自我的學生」。

除此之外，我還要感謝一些特定人士的好意，事先閱讀並評論我所寫的本書各章節內容，並允許我引用他們出版及未出版的專書與論著，這也有助於我引述正確的資料來源。這些好心的人士包括：Louis Skolnik, Mimi Abramovitz,





作者序

Ralph Kramer, Leonard Schneiderman, Stuart Rees, 以及特別是 Armand Lauffer, 他們所給予本書內容廣泛與詳細的評語，對我而言，助益良多。

由於教育者所要扮演的適當角色是去釐清問題而非只是提出答案，因此，我在本書中試著列出社會福利的一些複雜現象的問題，然而我並不嘗試指出個人偏好的解答方向。當然，我知道我並沒有很成功地將這二者作一清楚的區別，因此我盼望讀者能對這項缺失有所諒解。

大衛·麥克羅夫

David Macarov





譯者序

本書翻譯自大衛·麥克羅夫（David Macarov）所著「社會福利：結構與實施」（*Social Welfare: Structure and Practice*）一書（一九九五年版，由 Sage 出版公司發行）。本人在兩年前教授「社會福利概論」時，以本書為指定教科書，選擇此書的主要原因，係作者麥克羅夫對社會福利的起源與發展有相當通盤性的論述；除了有清楚的理論觀點鋪陳外，經驗性的數據資料與深動的案例解說更是全書的特色；再加上每一章末尾附有與該章主題相關的練習題目，沒有標準答案，卻能引導讀者思考與討論；不僅於此，若讀者對於該章內容出現的專有名詞及特定議題想要進一步瞭解，每一章最後一部分列有「閱讀導覽」，向讀者建議可參考的文章與書籍資料。就本書的內容而言，值得強調的是，作者以政治經濟研究途徑來分析，導致社會福利發展的各種動機與影響因素，如政治、經濟、宗教、文化、社會結構、意識型態，以及重要的哲學思想等，對於讀者欲瞭解社會福利發展經過的因果關係，亦即「知其然，更可以知其所以然」，將有莫大的幫助。

經過一年與修課學生的互動，從本人對該書的閱讀、整理及講授，以及學生正面的反應，深覺該書是一本淺顯易懂、理論與實務案例並重之極佳的教科書。有幸能夠將此書翻譯出來，誠盼對於大學院校社會福利、社會工作、公共政策與行政、社會、勞工、經濟、教育等相關學系的老師與學生，在教學與研讀社會福利及社會政策等基礎性課程時，因著本書的出版而有所助益。

本書的翻譯工作持續約一年的時間，在此期間，由於本人其他的研究與教



譯者序

學工作繁多，時而完成一章的翻譯後時而又停頓下來，信賴內人不時以「每週一說」的方式提醒我，使我下定決心，利用一切可用的空閒時間將本書翻譯完成。此外，本書的完成要感謝中正大學社會福利學系幾位學生，協助文字繕打、校稿、編排等繁瑣的工作，他們是碩士班的林辰穎、杜承嶸、韓意慈、吳芝嫻，及大學部的楊靜芸、李如婷。最後要感謝雙葉書廊的張福隆先生，由於他幾年前就已認知到本書在社會福利的教學與研究上的重要價值而引進台灣，並取得 Sage 出版公司的中文翻譯授權；而在委請我翻譯的過程中，容許我有充分的時間來從事這份工作，這種不求速成而欲追求完美的態度，也正反應了該書廊的經營理念。

官 有 恒

于嘉義民雄 中正大學社會福利學系



目 錄

導論	1
第一部份 社會福利的特質	7
第一章 社會福利的範圍	8
第二章 人類的需要	26
第二部份 推動社會福利的動機	45
第三章 互助	46
第四章 社會福利與家庭	58
第五章 家庭及其他互助機構的運用	88
第六章 宗教為社會福利發展的動機	112
第七章 政治為社會福利發展的動機	140
第八章 經濟為社會福利發展的動機	157
第九章 意識型態為社會福利發展的動機	180
第十章 主義係意識型態：種族主義、性別歧視觀點、 對老年人歧視之行為以及仇外主義	201
第三部份 對社會福利的影響	235
第十一章 馬丁路德對工作與福利觀點的影響	236
第十二章 達爾文和亞當史密斯對社會福利發展的影響	263



第四部份	社會福利的議題.....	285
第十三章	貧窮的持續.....	286
第十四章	失業的持續.....	304
第十五章	從福利國家到福利社會與福利改革	319
第十六章	描述、預測與因應之道.....	347
參考書目		357



導 論

社會福利是一大型、多變且複雜的制度。福利政策、計畫及實務措施的變動將會影響數以百萬人民的生活。甚至連專家也很難預測一開始在政策目標、方法或行動的極小幅度改變會導致日後什麼樣的影響與轉變。在美國，社會福利已發展成爲一異常複雜的體系。因此，所有致力於社會福利的研究，其焦點不外乎在於探討聯邦、州與地方三者的關係、各個服務的領域、各類型的問題，以及各種類目的案主群。當福利的需求持續不斷的改變，新的福利機構也會因應而生，以面對並處理這些需求。舉例而言，下面所列出來的是本書在一九七八年發行第一版以來所成立的志願性機構的一小部分：

母親反酗酒醉駕車團體（MADD）

老年婦女聯盟（OWL）

單親家庭陣線（PWP）

匿名父母團體（PA）

性侵犯援助團體（SASG）

青少年戒酒團體（ACOA）

自立之路（GAIN）

失去監護權的媽媽團體（MWC）

康復組織（Recovery）

婦女節制飲酒組織（WS）





其它新的專業社會福利團體包括：倡導社區改革的組織協會（ACORN），社區組織及社會行政協會（ACOSA），以及社會工作促進協會（AASWG）等。

由於社會福利體系規模龐大，以及它對人們生活的各個層面影響甚廣，今日的社會福利體系的樣貌經常理所當然地被視為就是應該如此。其實，人們似乎遺忘了一些事實，例如，數以百萬的國民之所以獲得福利給付的資格，是因為經歷過一些危機事件，或是有許多人曾長時間未能找到工作，使得政府部門不得不加以因應而提供福利方案來協助之。再者，人們也經常沒有思慮到，所謂社會福利的給付，其實並非是政府給予福利領受者的「獎酬」（reward），而是一種金錢或實物的「償還」（repayment）。此外，傳播媒體對於社會福利方案在健康，教育，或文化上所做出的貢獻並不十分留意而所知甚少，其實這些成就與貢獻正是賦予社會福利體系正當性的重要來源。

從另一方面來說，社會福利制度卻也經常遭受由四面八方而來的攻擊與指責。那些設計福利方案的人與支付方案經費的人，不免會批評社會福利成本支出太過高昂；再則，他們會擔心社會福利目下正逐漸摧毀福利領受者的「道德素質」（moral fiber），而此包括工作誘因的降低。至於那些接受社會福利給付的人，則批評福利給付水準過低，官僚過程繁瑣以致申請時困難重重，最後還得背負接受福利給付的標籤。另一方面，對於那些多數的納稅人而言，它們既非方案的設計者，亦非福利給付的直接受益者，他們多半時候均認為這個制度粗劣、昂貴而且沒有效率，當然，除了當他們本人、親朋好友需要依賴福利或社會安全給付時會有不同的考量。

對於社會工作者來說，他們是在現有的社會福利體系下工作，應該如何適當地幫助案主，或瞭解人們之所以批判目前體制的原因，以及最重要地是如何嘗試去改善它，要達成這些目標的前提是，他們必須要培養深邃的洞察力，亦



導 論

即能夠清楚地認識那些創造社會福利體制的根深蒂固之的宗教信仰、道德觀念、意識型態因素，以及型塑該體制的政治、經濟和社會力及其現實狀況。因此，任何對福利體制的改變，縱然是極小幅度的，想要成功的達成目標的話，則以上的各個因素都要納入考量並加以協調整合才有可能。因此，吾人會強調，傳統的社會福利研究的方法必須藉著檢視以上所述能夠關照整體的組合概念加以補充之，才能對社會福利體系及其問題有更深入的瞭解。

本書即是在討論以上所述的概念，其目的在於闡明：第一、導致社會福利政策、計畫及措施產生的主要動機有哪些？第二、影響現有的社會福利架構的重要態度、價值觀及信仰有哪些？以及最後探討當前的一些社會問題。

一. 本書的章節與內容

本書共分為四個部份。在此簡要歸納說明其內容如下：

第一部份係從歷史及目前在美國的現狀之角度，簡短地論述社會福利的範圍。這也包括敘述社會福利體系如何解決或舒緩人類的需要及問題。

第二部份共有八章，此部分著重於探討導致社會福利制度興起的主要動機，包括互助的天性、宗教信仰、政治因素、經濟因素，以及各種影響社會福利發展的意識型態。

之所以會有一連串型塑社會福利體系的動機，是由於一系列的態度與信仰所造成的，而此又可以追溯到或認定為歷史上某幾位重要哲學家的貢獻。因此，第三部份的兩章，主要在論述某幾位思想家對社會福利發展的重要影響。譬如，附著於工作的倫理觀，太半可追溯為馬丁路德（Martin Luther）思想的影響。再者，達爾文（Charles Darwin）的「適者生存」（survival of the fittest）主張，也被以「社會達爾文主義」（Social Darwinism）的樣貌應用於解



釋社會制度及個人，而非僅限於物種的生存。此外，由於受到亞當史密斯（Adam Smith）的自由放任經濟理論的影響，人們經常認為，社會福利的實施，造成了政府對經濟體系不當的干預。

第四部份則在論述某些當代顯著的問題，如何對社會福利制度發展造成挑戰，譬如：持續不斷存在的貧窮問題，充斥於全球各地的失業問題，福利國家的轉變，以及福利制度改革的各種嘗試。至於社會福利制度的未來則將留待最後一章討論。

二. 定義與專有名詞

「社會福利」是一不容易界定的概念。就像所有其他名詞的界定一樣，社會福利的定義也深受「無限的復原」（infinite regression）問題的困擾——亦即，每一個字的定義中還有更多的意義，因此，定義中的字句都還需要再定義，如此反覆下去。

舉例來說，在一本已出版的專書中，作者對社會福利的定義只有寥寥數字而已——「社會福利政策是集體的策略，目的在於處理社會問題」¹——但是，光是爲了這個定義，作者接下來就用了三頁的篇幅來界定何謂「集體」、「策略」、「社會」，以及「問題」的意義。的確，「社會」和「福利」兩個字本身就有許多不同的解釋。社會工作百科全書（The Encyclopedia of Social Work）追溯「社會福利」一詞乃係在於廿世紀初期開始被使用，但特別指出，社會福利「從來不曾出現一個清楚的定義」。爲了能清楚瞭解社會福利一詞的意義，本書將引用「社會工作字典」（The Social Work Dictionary）對社會福利的定義而適用於全文：

社會福利是一個國家對於福利方案、給付水準，以及服務項目所設計的制度，目的在於儘可能去滿足心理、社會與經濟的需求，而這些需求的滿足是成就個人與社會福祉的根本。

值得注意的是，這個定義指出社會福利的對象是一般的人民，而不僅只是那些貧困者與弱勢者，而且還將「醫療衛生」和「教育」包括在福利的範圍內。猶且，這個定義強調，整個社會的福祉，而非只是個人，才是社會福利的終極目標。

本書視社會福利為一套「制度」（institution）：即是經費、人力資源、提供廣大群眾服務所需的物資，以及為窮人提供公共救助，為心智障礙者提供照護，以及協助和支持老年人生活的一整套集合體。但是，本書多數章節主要仍是在討論社會福利「政策」（policies）而較少關注「實務措施」（practice）。政策包含「目標」（goals）與規範執行的「法規」（rules）—前者例如「有眷低收入戶家庭生活補助方案」（Aid to Families with Dependent Children, AFDC）的政策目標乃在扶持生活在貧困家庭的小孩成長；而後者指涉的是AFDC政策要求那些受扶助的小孩必須生活在其親人的家中。

社會福利政策的實踐必須透過社會福利方案的執行，而社會福利方案的推動則是由社會工作人員來擔綱。社會工作者通常具有社會工作的學士或碩士學位，而且其工作資格的取得還必須通過國家的認證。美國的社會工作者多數是「全國社會工作者協會」（National Association of Social Workers, NASW）的成員。在一九九一年時，NASW擁有超過 130,000 個會員，其中大約有 30,000 個會員是大學社會工作系的學生，而另外有大約 20,000 個會員目前正在攻讀社工的碩士學位。



三. 本書的文體說明

最後，說明本書習用的文體格式。爲了使讀者在閱讀上感覺較舒適，本書作者將不會在文章標記出關於作者、日期或其他相關資料的索引。而散佈於每一章各處的註解（1.2.3....），將會於文後羅列所引用的資料及統計數字的來源出處。另外，在每一章的末尾將會有一「進一步閱讀導覽」（Read More About It）的表格，爲讀者指出在本章中的一些特定議題或專有名詞，若有興趣，可進一步去閱讀這一方面的書籍或文章。本書的最後一部份是完整的參考書目。若所引用之內容爲報紙之文章，也會羅列作者或文章的標題，以利尋找。

註 解

1. 此社會福利的定義引自 Jansson (1984)。
2. 社會工作者的相關統計數字引自：Data Study (1993); Council on Social Work Education (1992)。

進一步閱讀導覽

希望瞭解更多的訊息	建議參考以下的資料
新社會福利組織	Perlmutter, 1988
社會福利之定義	Barker, 1991 ; Leiby, 1987 ; Rescher, 1972 ; Titmuss, 1974



第一部份

社會福利的特質

本書的第一部份從概略介紹社會福利的歷史開始，接著從不同的觀點來說明什麼是社會福利，或是從應然面指出它應該是什麼，並討論社會福利的範圍與結構，以及對相關的社會福利方案加以介紹。在此之後，第二章將討論社會福利如何試圖去滿足各種不同種類的需求。