

社會政策 與 計畫分析

實用方法論觀點

Social Policy and Social Programs
-A Method for the Practical Public Policy Analyst

Donald E. Chambers 原著

陳恆鈞、黃婉玲 譯

社會政策與計劃分析

◆實用方法論觀點◆

**Social Policy and Social Programs:
A Method for the Practical Public Policy Analyst**

Donald E. Chambers 原著

陳恆鈞、黃婉玲 譯

PE 學富文化事業有限公司

社會政策與計劃分析—實用方法論觀點/ Donald E. Chambers 著;
陳恆鈞, 黃婉玲譯.-- 初版 -- 臺北市: 學富文化, 2006 [民 95]
面: 公分; 含參考書目及索引
譯自: Social Policy and Social Programs: A Method for
the Practical Public Policy Analyst

ISBN 986-7840-82-8 (平裝)

1.社會福利—政策 2.社會問題

547.6

95001039

初版一刷 2006年5月

社會政策與計劃分析—實用方法論觀點

“Translation copyright © 2006 by PRO-ED Publishing Company. Original English language title: Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst, third Edition by Donald E. Chambers, Copyright © 2000, All Right Reserved. Published by arrangement with the original publisher, ALLYN & BACON, a Peason Education Company.”

原 著 Donald E. Chambers
譯 者 陳恆鈞、黃婉玲
發行人 于雪祥
出版者 學富文化事業有限公司
地 址 台北市大安區 106 新生南路三段 60 巷 9 號
電 話 02-23620918
傳 真 02-23622701
E - M A I L proedp@ms34.hinet.net
法律顧問 宇州國際法律事務所 廖正多律師
印 刷 天晶印刷事業有限公司
定 價 450 元(不含運費)

ISBN:986-7840-82-8

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換

版權所有 © 翻印必究

序 言

研究途徑

本書旨在探討公共社會福利政策、社會福利計畫設計、以及負責這些政策計畫的執行單位：政府組織、公共部門、以及社會福利機構。本書可作為即將投入社會工作或其他人本服務（human service）領域的學生課堂之用，並可為缺乏社會計畫經驗、初次接觸社會問題的年輕實務工作者（practitioner）作為參考之用。毫無疑問地，許多讀者是經驗豐富的專業人本服務工作者。他們在課堂上，可以提供更深入更豐富的內容；本書則是扮演輔助的角色。

當然，撰寫社會政策教科書是一項艱鉅的挑戰，因為閱讀者的年齡、經驗、及基礎有很大的差異。過去數十幾年，雖然此類教科書的數量快速增長，但沒有任何一本教科書能成功闡釋社會政策。未能成功的原因在於：這項任務實在太過龐雜。教科書不僅要淺顯易懂適用於初學者，同時也要處理社會政策中特別複雜的問題面向。對於基層的實務工作者而言，教科書不能只說明一些社會政策的抽象概念，或是學術上提出的技術性觀點。此外，一個令人沮喪的事實是：這個領域（無論稱之為公共政策、政策分析、或公共行政）的基本觀念相當模糊不清且不完整。因此，該領域的教科書內容尚未完全發展。對於教科書良窳的判斷，就留給使用這本書的讀者與老師。我選擇的解決方式是，針對這個主題及其主要內容做廣泛的探討與介紹，強調最基本的架構、聚焦於最核心的議題：社會問題、計畫與政策。我對議題

的選擇是以社會問題、社會政策與計畫為基準，這也是本書讀者最主要關切的議題。兒童福利、健康、財產以及心理衛生是最具代表性的社會問題。其他例如犯罪懲治、財產損失、老人問題、身體殘障等問題也相當重要，它們將會做為例子及課後練習。資料的出處以及註釋將會列於每一章的結尾。

本書的研究途徑，是為社會工作及人本服務實務工作者（包括他們的指導者）而設計，他們的任務是直接面對民眾執行社會政策。實務工作者選擇並傳遞服務與信念、給予建議、提供諮詢、並在其他方面給予支援。事實上，這些實務工作者將會從中取得利益，或是採取一些能被社會所接受的懲罰手段。當然，實務工作者所接觸的是有思想的人群。對一個有良心且以服務為導向的實務工作者而言，錯誤社會政策或計畫設計所造成的後果，不是一句「明年我們將會做對」就可弭平的。相反地，隨之而來的是飢餓的婦女或兒童、市民的憤慨與抱怨、精神病患或受虐兒童等問題。基層的社會服務工作者必須瞭解，社會政策與計畫設計可提供他們資源與能力，以減輕或預防上述可能產生的問題。此處有三個基本面向，將於本書後續章節逐一深入討論。

第一，協調分配公共資源與資產，使其能有效地被運用。這有賴實務工作者，能洞悉握有顧客所需財貨及服務的計畫設計者，對特殊社會問題所持的看法。一個有經驗的實務工作者不一定要同意設計者的觀點，但顧客是否能夠受益，則端賴他們能否將顧客的需求，以設計者能接受的方式呈現。舉例而言，實務工作者如果能夠瞭解行政人員所設定的問題指標（它的成因與結果），並運用本書第一章所陳述之社會問題分析方法，將可具備從事社會工作的能力。

第二，實務工作者必須瞭解特殊社會計畫設計的結構要素：社會計畫的目標（goals）和目的（objectives）、負責服務傳遞的管理系統特徵以及取得權利的規則等。舉例而言，對於權利適格規則的瞭解，能促使實務工作者針對設計者的裁量權進行事前評估。此外，也能有效處理必要的行政程序。探討權利適格規則的章節，及其他著眼於社

會計畫要素特徵的章節，提供一套分析社會計畫特徵的方法，讓年輕實務工作者能夠對此具備敏銳度。

第三，實務工作者必須瞭解法律對掌握方案資源的政策制定者，與使用資源的顧客所構成的限制。在司法積極主義之下，上至美國聯邦最高法院（U.S. Supreme Court）下至地方州級法院，法院創造或駁回社會政策的情況屢見不鮮。第三章將焦點置於司法制度上，目的是為了讓年輕實務工作者察覺並瞭解，在司法制度的介入之下，對政策執行所形成的限制與空間。

這個途徑幫助年輕實務工作者瞭解其他人是如何看待社會政策，而他們自己的觀點將對社會政策及社會計畫造成何種影響。本書並未在影響政策形成的立法層面與政治層面上（將政策視為一種「過程」）多加著墨。這兩個面向的重要性不言可喻，因此宜以專書探討。筆者認為典型的社會實務工作者，所要關心的不是立法和政治過程。雖然專業的觀點可能與此說法相左，但是一個成功的案例可被用來精確地描述事實。在內容已相當龐雜的書中再去探討這些議題並無實質助益。

不認同這種撰寫方式或有不同意見的老師，可能會提供一些補充資料。這種作法將促使實務工作者涉入政治過程，並且認同此一行為是專業人士的職責。儘管本書並未針對此一部份詳加探討，但學生們若能對其有相當程度的瞭解，且於必要時參與其中，將有助於政策的執行。

本途徑的特色在於能夠為基層實務工作者提供直接且實質的幫助。儘管闡述社會政策歷史，對實務工作僅有間接助益，但本書仍予以重視。社會福利計畫與政策的歷史發展是專業的一部份，但絕非只是一個技術上的途徑。這也是本書撰寫第二章「瞭解社會政策分析系絡」的原因，其主要探討發生於 1930 年代的經濟大蕭條（Great Depression）、1960 年代公民權利的爭取、以及詹森政府（Johnson Administration）時期「反貧窮之戰」（War on Poverty）的歷史變革。現今許多社會政策的新興制度，多半是紮根於這幾十年中。儘管如此，

歷史背景的重要性，也不可能在單一的書本或課堂中完全介紹。

最後，我撰寫此書的目的是期望歸納出一套分析方法，讓學生有能力評斷社會政策或計畫是否對顧客有利，同時也提供他們一些特殊而明確的標準作為判斷之用。基此，計畫設計或計畫特色是可以事先評量，檢測是否有缺陷或副作用。這些評估標準在各章探討計畫或政策特徵時，會詳加探討。許多社會政策相關書籍忽略這個部份，僅從傳統的經濟觀點出發，說明適當性（adequacy）、公平（equity）以及效率（efficiency）等議題。這些都涉及公平正義（justice）、成本利益（cost-benefits）與成本效益（cost-effectiveness）等相當模糊的概念。適當性這個名詞，並不能立即指涉為「適合於某個目的」。本書將會闡釋社會問題分析如何作為社會政策概念的基礎，進而提供一套系絡來界定這些抽象名詞，並運用在實際生活中。

章節安排

本書主要由兩個面向所組成：社會問題分析以及社會政策與計畫分析。本書將強調社會政策對於社會工作與其他人本服務的重要性。因為社會政策可能有助於社會工作的執行，但也可能對其造成限制，因此學生有必要多加瞭解社會政策。本書第一部份主要任務在說明如何使用四種相關但不盡相同的面向來分析社會問題：問題認定（problem definition）、意識形態（ideology）、因果解釋（causal explanation）、受惠者與損失者（gainers and losers）的界定。

第一部份的第二章，說明歷史系絡對社會問題分析（社會政策與計畫亦同）的重要性，並提出一些研究歷史系絡的方法。這種分析模式將使讀者修正原本單純的實務觀點，轉而從歷史的觀點來檢視社會政策與計畫。這個觀點也說明了社會政策與計畫如何隨著時間而更迭；政治力量（political power）、議程設定、與計畫妥協之間，如何互動形成計畫與政策；在立法、政治、甚至司法的角力之下，最終的

政策又將如何呈現不同的面貌。本書的目標是讓學生在形成及分析社會政策時，能夠對歷史系絡的重要性更加敏銳。在這個層次上，分析重點不是著眼於實務工作者最關切之事，而是要巧妙地介入公共輿論以及參與立法過程。

第一部份的第三章，論述司法判決如何產生一個社會政策，並對社會計畫與社會實務工作者提供許多限制與空間。它也提供學生一個簡便的方法，分析司法判決對政策執行及地方政策的影響。本章也試圖讓讀者更加明瞭顧客在公共社會服務中應享有的法律權利，此一主題將於第八章探討管理與服務傳遞系統時做一詳述。

第二部份介紹分析社會政策或社會計畫的簡明方法。目的是幫助學生儘速瞭解計畫或政策的基本要素。更複雜的政策議題，可於進階課程中再深入討論。這個分析系統運用到下列幾項要素：

1. 政策及計畫的*目標和目的*
2. *公共利益的種類*
3. 取得利益與服務的*權利適格規則*
4. 傳遞利益與服務給顧客的*管理服務傳遞系統*（包含政策設計）
5. 計畫或服務*籌措財源的方法*
6. 確定界定前項要素之間的*互動關係*

第四章至第十章專注於這幾項基本的計畫要素。有時運用分類體系幫助讀者處理複雜的變數，例如權利適格規則的類型、利益與服務的類型。每一章皆會提出一套獨特的評估標準，例如清晰性（*clarity*）與可測量性（*measurability*）是評估目標和目的的標準，而課責性（*accountability*）與回應時間長短（*response time*）是評估服務傳遞系統的標準。

第三部份說明如何運用這套分析方法。主要以受虐兒童問題為例，並說明解決該問題的相關社會計畫。第十一章分析社會問題觀點；詳細說明歷史議題、過去的計畫及政策成果、相互競爭的政治議程；

檢視不同司法判決所隱含之價值觀。藉由這一套分析方法，分析解決受虐兒童問題的特殊計畫，並說明如何應用評估標準評量該項計畫的良窳。

謝辭

有三位學者對於本書概念的形成影響甚深，由於我未曾師事三位大師門下，甚至未曾與他們交談，因此僅能藉由謝辭感謝他們對本書的貢獻。本書的學術基礎，在概念部份運用狄瑪斯（Richard Titmuss）於倫敦政經學院（London School of Economics）任教時所發表的論文；分析途徑則是參考勃恩茲（Evelyn Burns）於1948年「美國社會安全制度」（The American Social Security System）一書中所提出的相關論點。若本書能夠成功地達成目標，都要歸功狄瑪斯於1950、1960年代以及勃恩茲於1940年代晚期所提出的新穎見解。最後，芮恩（Martin Rein）關於「價值批判政策分析」（value-critical policy analysis）的精闢論見，就老師如何教導學生完成清楚、務實、以價值為基礎的判斷方面（無論社會政策及社會計畫是否對顧客有利），均給予我不同於1990年代的思維方式。

本書其他觀點是得力於在過去漫長歲月中，曾給予我教導的老師們。他們是我所擁有最大且最豐富的寶藏。

亨利（Claude Henry）教授透過許多經典學術大作拓充我思考的廣度，瑪莉兒（Maude Merrill）教授以及拉森（Garnet Larsen）教授更是秉持無比的耐心與包容力，將社會政策議題介紹給年輕的研究生。歐索瑞奧（Elizabeth Ossorio）教授教導我在研究過程中所應具備的決心與智慧。一個致力於社會工作的科學家戈敦（William E. Gordon），以及一個教授科學的哲學家魯德勒（Richard Rudner）亦需一併感謝。

更要感謝的是那些幫我校稿的人，我由衷感謝他們的努力以及寶貴的評論意見：科羅拉多州立大學（Colorado State University）的薛佛（Bradford Sheafor）、堪薩斯大學（University of Kansas）的維克（Anne Weick）、克里夫蘭州立大學（Cleveland State University）的貝爾（Winifred Bell）、西馬里蘭學院（Western Maryland College）的艾威爾（Mary Ellen Elwell）、密西根州立大學（Michigan State University）的赫瑞克（John M. Herrick）、俄亥俄州立大學（Ohio State University）的羅斯勒（Milton S. Rosner）、北愛荷華大學（University of Northern Iowa）的葛林（Mitchell A. Greene）、奧克拉荷馬大學（University of Oklahoma）的魏德爾（Kenneth R. Wedel）、東田納西州立大學（East Tennessee State University）的柯克斯（Arthur J. Cox）、塔博爾學院（Tabor College）的庫特勒（Joseph Kuttler）、伊利諾大學香檳校區（University of Illinois at Urbana-Champaign）的夏費（Gary L. Shaffer）；伊利諾之盧森家庭及兒童服務機構（Lutheran Family and Child's Services of Illinois）的龐克（Jan F. R. C. Bonk）；堪薩斯大學（University of Kansas）的瑞普（Charles Rapp）、加州州立大學長堤校區（California State University-Long Beach）的羅培茲（Rebecca Lopez）、羅耀拉大學芝加哥校區（Loyola University-Chicago）的葛魯勃（Murray Gruber）、莫特社區學院（Mott Community College）的艾森（Sharon Eisen）、德州大學 El Paso 校區（University of Texas-El Paso）的哈芮斯（David Iacono-Harris）。此外，我要感謝以下幾位對於第三版的評論與建議：南密西西比大學（University of Southern Mississippi）的福斯特（Michael Forster）、布倫斯堡大學（Bloomsburg University）的賈克遜（I. Sue Jackson）、以及北阿拉巴馬大學（University of North Alabama）的麥格（Donald G. Magel）。

我要特別感謝我過去所指導的博士學生（現在同時也是我同事）——維吉尼亞州立大學（Virginia Commonwealth University）的羅威爾（Mary Katherine Rodwell），感謝她細心的閱讀以及對許多章節的研

究貢獻。同於於堪薩斯大學 (University of Kansas) 任教的同事皮爾龐特 (John Pierpont) 也使我受益良多，他的政策觀點以及運用政策分析方法的經驗，是第二次改版的主力。明尼蘇達大學門卡多校區 (University of Minnesota-Mankato) 的維特史汀 (Richard Wintersteen) 對於第三版也有相同的貢獻。

同時我也要感謝麥米蘭 (Macmillan) 出版公司先前幾位編者，對於本書幾次改版所做的努力，特別是主編夏爾普 (Linda James Scharp)、出版編輯羅布 (Steve Robb)、印製編輯法伯 (Loretta Faber)。同時也要感謝阿靈 (Allyn) 和貝康 (Bacon) 對於這本書的編輯處理。

特別要感謝的是吾妻瑪麗 (Mary Anne)，她讓我對生活與法律有更多的瞭解，第三章多處乃得力於她的協助。此外，也感謝龐克 (James Bonk)，若沒有他的協助，在我前往美國中部的期間，這本書可能無法得到完善的處理。最後，我要感謝堪薩斯大學 (University of Kansas) 的布羅區曼 (Marylee Brochmann)，於第三版修訂期間，耐心校稿並提供協助與建議 (以及有力的協商)。

D. E. C.

目 錄

第一部份 瞭解社會政策分析系絡：社會問題—歷史與司法系絡 1

導論：實務工作者所面對的政策問題 1

第一章 分析社會政策與社會計畫的社會問題背景 7

壹、社會問題的本質 7

貳、社會問題分析 8

參、運用社會問題分析結果設計社會政策與計畫，並評估該政策是否「符合」社會問題的解決 27

肆、摘要 31

伍、練習 32

第二章 瞭解社會政策分析系絡：瞭解歷史系絡 35

壹、導論 35

貳、歷史系絡的概念 36

參、運用歷史系絡瞭解社會問題觀點 38

肆、運用歷史系絡瞭解社會政策與計畫設計 45

伍、案例：食物券計畫 48

陸、摘要 50

柒、練習 51

第三章 司法機關如同社會政策、計畫與實務的型塑者 53

壹、導論 53

貳、從政治與立法過程探討如何建立公共計畫以及籌措財源
54

參、摘要 69

第二部份 實務政策分析家之政策分析模式 71

導論 71

第四章 政策分析模式概述：價值批判途徑 73

壹、政策與計畫分析過程：回顧六項基本政策要素 80

貳、社會政策與方案之價值批判評估標準 84

參、摘要 87

肆、練習 87

第五章 社會計畫與政策之目標與目的分析 89

壹、導論 89

貳、目標與目的之認定與基本概念 89

參、目標與目的之不同類型 91

肆、目標與目的之區別 93

伍、目的（非目標）必須具體說明標的團體與績效標準 94

陸、目標與目的之成效 97

柒、設定個人社會服務的目標與目的 100

捌、依循計畫發展階段修改目標與目的 102

玖、認定目標與目的之方法 102

- 拾、評估計畫或政策的目標與目的：價值批判途徑 106
- 拾壹、評估目標與目的是否「符合」社會問題分析 109
- 拾貳、以傳統的經濟標準評估目標與目的：適當性、公平與效率 111
- 拾參、評估目標與目的之特殊標準 115
- 拾肆、以分析家個人的價值觀點，評估目標與目的之良窳 118
- 拾伍、評估個人社會服務之目標與目的時，所面臨的特殊問題 121
- 拾陸、摘要 123
- 拾柒、練習 124

第六章 利益與服務類型分析 127

- 壹、導論 127
- 貳、利益與服務的分類結構 128
- 參、利益與服務的類型摘要 133
- 肆、多元且相關的利益 134
- 伍、評估利益與服務良窳的標準 135
- 陸、評估利益類型的標準：消費者主權、強制性與侵入性 140
- 柒、評估利益/服務類型是否符合社會問題分析的標準 143
- 捌、評估利益形態優劣的標準：適當性、公平與效率 148
- 玖、摘要 149
- 拾、練習 149

第七章 權利適格規則分析（誰得到什麼利益，多少數量，在何種條件下取得） 151

- 壹、導論 151
- 貳、權利適格規則的類型 153

- 參、評估權利適格規則良窳的標準 165
- 肆、權利適格規則評估過程中的抵換 173
- 伍、龐大成本、過度使用與未充分運用 175
- 陸、工作抑制誘因與權利適格規則 180
- 柒、生育誘因、婚姻危機與世代依賴 184
- 捌、經由不充分之權利適格規則進行政治干預的機會 187
- 玖、摘要 190
- 拾、練習 191

第八章 服務傳遞系統與社會計畫及政策設計之分析 193

- 壹、導論 193
- 貳、社會政策與計畫設計 193
- 參、社會服務計畫、利益與服務的管理與傳遞類型 202
- 肆、評估服務傳遞的標準 214
- 伍、摘要 225
- 陸、練習 225

第九章 分析財源籌措方式的概念 227

- 壹、導論 227
- 貳、保險原則：預先繳付及其他變數 229
- 參、自願性捐贈 236
- 肆、一般性稅收補助 240
- 伍、由消費者直接支付的費用 250
- 陸、以法人/雇傭關係為基礎的財源 252
- 柒、辨別公共與私人財源之差異 256
- 捌、摘要 257
- 玖、練習 258

第十章 政策要素之互動關係分析 261

- 壹、導論 261
- 貳、權利適格之概括 262
- 參、權利適格之撤銷 265
- 肆、抵銷效應 266
- 伍、雙重利益 269
- 陸、摘要 270

第三部份 運用基本概念與評估標準分析社會政策與
計畫：案例分析 273

- 導論 273

第十一章 社會政策與計畫分析案例：1970-1998 年聯邦兒童
福利法中，關於受虐兒童問題的特徵 275

- 壹、社會問題系絡 275
- 貳、司法系絡 285
- 參、歷史系絡 286
- 肆、社會計畫與政策系統 288

參考書目 303

索引 311

第一部份

瞭解社會政策分析系絡： 社會問題—歷史與司法系絡

一個人對宇宙說：「我是存在的」
宇宙卻回覆他：「這個事實並未喚起我的責任感」

克蘭（Stephen Crane）

導論：實務工作者所面對的政策問題

本書的目標在於培養讀者分析現代社會福利政策的技巧。主要動機是要讓每天必須說明、執行、倡導、規避、與挑戰社會政策的社工人員（social workers），能夠保持智慧與熱忱。實務工作者（practitioner）大部份的生活，必須置身於政策與計畫的系絡之中。如果實務工作者並非受雇於計畫管理單位，他們所服務的顧客便是那些終日受到政策影響的人：被羈留於地方少年感化院的孩子；以及因為法院更改對其工作能力的判定，導致社會安全傷殘津貼（Social Security Disability Benefit）被中止。未曾真正專心致力於這些政策，抑或未能分析其利弊得失的社工人員，將無法勝任此專業工作。

社會工作的獨特之處在於，它必須同時關注顧客本身以及社會環