

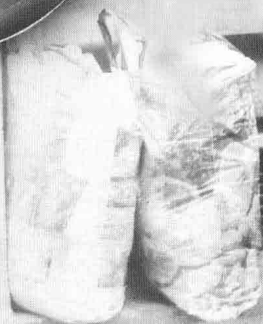
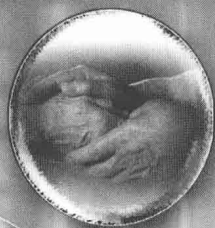
社會福利概論

李易駿◆著



社會福利概論

李易駿◆著



國家圖書館出版品預行編目資料

社會福利概論 / 李易駿著. -- 初版. --

臺北市：洪葉文化，2011.01

面；公分

ISBN 978-986-6828-79-9（平裝）

1. 社會福利

547

99023964

社會福利概論

作 者 李易駿

主 編 鄭美珠

責任編輯 薛克強

美術編輯 張淑慧

企 劃 王建惇、顏秀安

發行人 洪有道

發行所 洪葉文化事業有限公司

登記號：局版北市業字第 1447 號

地 址：106 台北市羅斯福路三段 283 巷 14 弄 22 號 3 樓

電 話：02-2363-2866

傳 真：02-2363-2274

劃 撥：1630104-7 洪有道帳戶

e-mail:service@hungyeh.com.tw

http://www.hungyeh.com.tw

版 次 2011 年 01 月 初版一刷

I S B N 978-986-6828-79-9

定價◎450 元〔如有缺頁、破損、裝幀錯誤請寄回更換〕

◀ 版 權 所 有 • 翻 印 必 究 ▶

序 言

台灣的社會福利在近二十年有相當大的擴展，在就業保險及國民年金制度實行後，所有福利國家普遍施行的福利制度已大致完備。另一方面，在專業人才培育上，社會工作與社會福利專業者的訓練也已相當普及。又專業教育的主題，在專業證照考試規範引導下，至少在架構上已達到體系化的要求。只是，由於近年來，對大學教授的期待乃是「重研究（論文發表）、輕教學（教科書）」的，在這種情況下，教科書的寫作與出版並不受鼓勵。

作為一位處於教學型大學的教師，特別是處於大學評鑑成為主流制度時期的教師，來自學校的制度機制運作，教材創作、教科書出版是一項被期待的工作。當然，從結果上來看，更多的教科書出版一方面具有分享的性質，而提供其他教學者教學準備上的方便，也提供學習者從不同的角度，藉由不同說明方式來認識這個課目的主題，相信有其正面的功能。

這本《社會福利概論》乃是筆者在同名之「社會福利概論」課程中的教學經驗累積與自我期待。當然，對於任何的課程，固然是教學者教學自主的範圍，但是，因為這一門課程肩負社工、社福科系的基本入門重責，課本（程）涵蓋的範圍，對學生的學科視野及對學科專業的關懷是有意義的，而值得深思。

從課程結構的角度來看，被安排在大一、大二的課程有其體系性的任務。對於社會福利概論課程的內容和目的，在和幾位教學先進的意見交換分享中，有些專業教育的前輩主張：在社工、社福科系低年級的入門課程應著重於喚起學生的學習興趣，以培養學生助人熱忱為主。另外，有些先進則認為基礎課程的目的在於為學生整理出學科的知識架構，以作為後續專業課程的學習準備。



社會福利概論

在筆者的教學與實務服務經驗中，可以發現社工、社福科系的學生們在入學之初，多懷抱著高度的助人熱忱，在完成大學訓練、進入實務工作場域之後，對社會福利的認知與理解仍相當的偏狹。社工員及福利人員對於從社會結構、制度觀點來理解社會福利或仍陌生。雖然，社會福利已經與每一位國民的生活息息相關，但是，仍有不少的社工員或社會福利人員，在意識上仍未能習慣於社會福利是現代人的生活環境之一，而相對地仍習慣地採取慈善、殘補觀念而提供社會福利服務。如果說，從專業教育效果的角度來思考此一現象，這樣的效果或與學生的學習態度、人格特質有關，甚至也與社會的整體環境與觀念有關。但是，作為一位專業教育的教學者，對於這樣的情況是難以感到滿足的。

事實上，這些有關專業人員養成的問題，固然不是社會福利概論課程所適合回答的，但因為社會福利概論課程有時被期待作為各專業課程的整合平台。因此，對社會福利概論課程設計與教學目的之探討，或許也可以同時考慮另外二個議題：「社會福利是什麼？」或「社會福利的性質是什麼？」，以及「專業教育體系希望培養出哪一種類型的社會福利專業人員？」雖然這二個問題是相互關聯的，但前者具有分析性及規範性的意義，而後者則具有行動性及社會改革的意圖。

若從社會改革的意圖傳統來看，提供不同思維、進行制度性的探討，或許是更與社會福利精神相一致的。在這樣的想法中，筆者試圖提供與其他教科書不同的視角——從制度的角度來介紹社會福利，並希望可以對專業教育有所助益。本書共計包括十三章，其中有幾章的主題在其他教科書中是相對較少見到的，包括討論社會福利的學科及科學性質（第二章）、社會福利制度的制度條件（第四章）、社會福利制度運作的諸元素（第六、七章）及制度運作原理（第八、九章）。同樣地，本書亦對社會福利的發展歷史（第三章）、主要的社會福利制度體系——經濟安全、福利服務、就業促進予以一般性的介紹。

當然，這樣一本教科書的完成並也不是信手捻來的結果，的確也是使用不少時間思索、整理的。但是，筆者一定要感謝鼓勵筆者將教學經

驗心得提出分享的諸位師長——古允文教授、張世雄教授、李瑞金教授與郭俊巖教授。另外，也要對在本書出版工作上大力支持的洪葉出版公司，及盡心盡力的編輯們表達感謝之意。不過，筆者仍期待社福界的先進前輩們，可以將書中的誤謬直接傳遞予筆者知悉，而進行修改及有利學子們的學習。

筆者在寫作本書的過程中，雖閱讀及整理了不少的文獻。如果要問我對社會福利的心得，筆者很樂於用聖經中的話來表達對社會福利的期待與感受。「在你們的地收割莊稼，不可割盡田角，也不可拾取所遺落的；要留給窮人和寄居的」（利未記，23：22）。古老的智慧、聖經中的智慧的確是真正的智慧。

李易駿 謹誌
2011.01

目錄

序 言／I

第一章 社會福利的基本概念／1

- 第1節 社會福利的意義 1
- 第2節 社會福利的範圍 10
- 第3節 其他社會福利中的常用概念 20

第二章 社會福利的科學特性／39

- 第1節 科學與學科 40
- 第2節 社會福利的研究方法 50
- 第3節 社會福利與其他學科的關係 57

第三章 主要國家社會福利發展歷史／71

- 第1節 英國 71
- 第2節 德國 82
- 第3節 瑞典 87
- 第4節 美國 95
- 第5節 台灣 102

第四章 社會福利思想與社會基礎／115

- 第1節 社會福利思想 115



社會福利概論

第2節	社會福利價值	120
第3節	社會福利的工具性目的	131
第4節	社會福利制度的條件基礎	135

第五章 社會福利組織及人員／145

第1節	社會福利組織的類型	145
第2節	社會福利人員	156
附表：	各類專業人員的職稱與專業資格	162

第六章 社會福利的結構與分配基礎／169

第1節	福利提供的組成與結構	169
第2節	社會福利分配的權利	175
第3節	以財務情況為福利給付的審查	180
第4節	非財務標準的福利給付審查原則	188
第5節	不同審查條件原則的運用	193

第七章 社會福利的給付財貨／199

第1節	福利財貨的傳統型態	199
第2節	財稅福利與稅式給付	205
第3節	給付型態的選擇	214

第八章 社會福利的財務制度／221

第1節	社會福利財務綜觀	221
第2節	政府公共福利制度的財務制度	226
第3節	指定財源與用途的特種社會福利基金	234

第4節	非營利社會福利組織財務制度	244
第九章 社會福利的輸送／251		
第1節	服務與給付輸送的結構	251
第2節	政府在社會福利中的角色	254
第3節	多元的福利提供者	257
第4節	多元福利輸送的選擇	265
第十章 經濟安全／271		
第1節	所得與經濟安全	271
第2節	社會保險	275
第3節	社會救助	280
第4節	社會津貼	283
第5節	其他經濟保障方式與概念	287
第十一章 福利服務／291		
第1節	福利服務的性質與內涵	291
第2節	兒童及少年福利服務	300
第3節	身心障礙福利服務	307
第4節	老人福利服務	315
第5節	婦女福利服務	321
第十二章 就業促進／329		
第1節	就業對個人與社會福利的意義	329
第2節	提供就業相關服務的準備	331



社會福利概論

第3節 就業服務與職業訓練 336

第4節 新興就業服務議題 344

第十三章 社會變遷下的社會福利／361

第1節 社會福利具回應社會變遷的特色傳統 361

第2節 社會變遷與新社會福利需求 365

第3節 當代社會福利變革 371

第4節 台灣的社會福利環境與政策挑戰 377

第一章

社會福利的基本概念

第1節 社會福利的意義

一、社會福利與人民的生活息息相關

社會福利（social welfare）已經是當代政府最重要的職能之一，社會福利制度也對每一位生活在當代的人們有緊密的影響。在台灣，每一個人一出生，便開始使用最重要、適用於全民的社會福利制度——全民健保，並從中獲得保障給付；成長過程中也使用了托兒照顧或幼兒教育津貼；那些家庭經濟較弱勢者，也將獲得免費午餐、課後照顧的服務。隨著年歲增長，較弱勢的學生在中學以後則有機會參加工讀計畫；將要完成學業時，則參加職場體驗方案，或得到短期工作的機會；正式開始工作以後，國民開始繳交勞保費、健保費、退休儲金；而萬一失業時，則進入就業服務體系接受職業訓練及領取津貼給付；年老退休則領取老年退休金或年金。除了在這些較為人們所熟知的生命軌跡中，一般國民獲得社會福利的保障與給付外，那些生命經驗與一般軌跡不同的國民，如身心障礙者、單親家庭、更生人，在特定的生命時點及經驗中，更特別也個別地受到公共社會福利的協助與保障。

就國民實際的生活經驗來看，社會福利已與每一個人的生活息息相關，社會福利亦已成為現代國家最重要的公共職能。社會福利的性質早已超越了所謂「慈善」的範圍，其對象亦不再以「弱勢者」、「貧窮者」為限。尤其社會福利的資源來源，雖然民間的捐款仍不可忽略，但



社會福利概論

多數資源（經費）乃來自國民的繳費（社會保險）與繳稅（政府公共福利），即由人民自己支付了社會福利的費用。但是，由於人們的社會福利觀念或仍停留在救助的性質，或對社會福利的運作機制尚不熟悉，而容易將之視為是額外、無需付代價的「好康」（benefit）或「免費的午餐」，或是在理解上將之局限在對所謂「特定弱勢」（disadvantage）的服務與給付，而未能從資源分配與再分配、資源效率、制度永續運作及總體體系的角度來理解社會福利。

二、社會福利的意義

事實上，對社會福利的理解，可以有五種不同的取向：(1)從民間活動或歷史發展的角度來看，社會福利是一種慈善的助人活動；(2)從功能目的的意義來理解，即將社會福利視之為一種解決社會問題的方案或制度；(3)從文化或文字的意義來理解，即將社會福利視之為一種民眾的福利；(4)從政府政策、制度與行政的角度來理解，即將社會福利視為當代社會制度、政府政策與行政的一部分；(5)從學科領域的角度來認識社會福利，視社會福利為一個學門，而探討其範圍。

(一)社會福利是一種慈善的助人活動

對未接受高等教育或專業訓練的多數人民而言，社會福利的性質與意義接近於對貧困者的協助與救濟。事實上，在社會福利發展的初始階段，個人的慈善性救助活動或是宗教組織的慈善性救助，都是由社會中一群人志願地協助另外一群人（受助者）獲得更佳生活水準的情況，而是一種慈善性的助人活動。

這種將社會福利意義認知或理解為對貧困者之救濟，一方面乃係受到歷史文化傳統的影響，同時也是受到字面意義暗示效果的結果。這種慈善式的助人活動，從傳統、社會福利發展初期的、由個人或宗教團體所支持的慈善救濟，到由政府鼓勵、政府支持的救濟活動。甚至，在一

些地區或國家（如香港，或六〇年代以前的台灣），則延續將對象限制在特定（貧困）對象的救助，尚屬人道活動的性質而非普遍性的社會制度。

(二)社會福利是舒緩解決政治、社會、經濟問題的方法

從歷史發展的傳統來看，現代社會福制度乃源於人類社會的慈善救濟，即對貧困、老弱、殘疾、孤寡者予以協助。到了十九世紀，因社會結構及生產制度改變，傳統的民間志願式、由個人或宗教團體所支持的慈善救濟，無法兼顧全面性的社會貧窮問題與非人道現象，亦一再出現激烈的勞資抗爭活動，乃有社會改革者基於人道精神、及尋求社會進步與政治安定的目標，推動社會政策與社會福利活動，倡導及立法由政府介入提供制度性的保護與救助，藉以解決政治、社會與經濟問題。

進言之，從問題角度來看，社會福利乃在於回應社會、經濟、政治問題。就英國、德國的歷史來看，政府介入社會福利事務，是一種回應當時社會的干預行動，在十九世紀中葉以後、工業革命初期，一方面企業對機器生產的諸多條件尚欠缺全面掌握的能力，更重要的是在「利己心」的基礎上，企業或工廠以任何可能的方法來降低生產成本。降低成本的主要方法為運用童工、不安全不衛生的工作環境，以及在按件、按時計酬的工資制度中，工人們的生命沒有保障，甚至處於慘絕人寰的環境中。政府採納了當時一些社會改革者所提出的一些社會改革主張，即為現代社會政策（當時是社會行政）的起源（Fraser, 2003: 12-14）。透過社會福利制度解決當時的政治、經濟、社會問題。

(三)社會福利是追求幸福的方法

從字面上來看，無論是中文的「福利」或英文的welfare，都意指著「幸福」或「福祉」（well-being）的意義（Bryson, 1992）。而「社會」（social）的概念則有二層面的意義。在多數的情況中，「社會」意指著達成幸福的「方法」、「手段」或「機制」是「社會性的」，亦



社會福利概論

即透過社會中他人的協助，或社會中人群們的互助合作，而達到幸福。在某些情況中，特別是在回應社會變遷所產生的社會結構性新興社會現象與問題時（如十九世紀的工人貧困問題、1990年代的新貧問題），社會福利也包括預防社會問題惡果的努力。即社會福利具有追求幸福的意思。

其次，「社會」亦表示這種福利具有社會主義、社會改革的精神，亦即相對於資本主義，以及相對於透過自由競爭運作機制而達成幸福的方法。即社會福利具透過社會改革或人群相互合作的方法促進人類的幸福。

(四)社會福利是政府干預、資源再分配以促進人群幸福的方法

而當代政府介入社會福利領域之後，社會福利乃成為制度性的合作機制，甚至再分配的機制。透過政府規範、主導、運作的機制（如透過社會保險制度收保費及提供給付；或透過稅收與公共服務機制運作之），協助人們在面對風險（如失業、疾病）、困境時可以獲得協助。此時，社會福利更具有國家法制與社會制度的性質。也因此，「社會福利」乙詞，有時會與「社會政策」（social policy）交互混用。在這樣的概念意義中，「社會政策」中的「社會」是用以相對於其他的政策領域，如外交、國防等（Bryson, 1992）。

至於所謂的「社會」領域究係指哪些範圍呢？當然，社會福利在不同國家、不同時代中也有不同的意義。當代多數國家的社會福利政策，是指促進國民幸福利、具再分配性質的政策，而可能包括不同政府單位的政策。在英國及多數的歐陸國家，社會福利是指包括：所得安全、醫療衛生、社會性住宅（social housing），以及由社會工作者和其他專業服務人員所提供的個人性社會服務（personal social service）。而在美國，則指國家所提供的、必須經過資產調查（means-test）的殘補性（residual）救助（Lund, 2002）。在台灣，此一概念範圍的社會政策，

可以包括勞工安全、就業、健保、年金、貧濟救助、國民（及弱勢）住宅及福利服務等。

而如果從國家政治分工的角度來看，「社會」的情況，指的是政治分工上的部會（或局處）名稱及職責。此更高度與各國歷史傳統、政治思維而有差異。如在九〇年代的瑞典中，「福利部」所主管的社會領域，乃包括醫療衛生、社會事務、勞動就業、住宅、教育及文化（Bryson, 1992）。而台灣中央政府的社會福利部門，往往只包括行政院勞委會、行政院衛生署、內政部兒童局、內政部社會司。

(五)社會福利是一種有意識之集體性目的之行動

所謂的社會福利不但是政府的政策或制度，更是國民共同的合作、一種集體性、有目的性的行動，而透過政府政策作為干預的方法，以追求更好的生活福祉（Barry, 1999）。

就社會福利制度的運作來看，無論是透過稅收體系而對特定人口群的給付或服務，或是透過社會保險（social insurance）的所得再分配（如醫療保障），其中均涉及到支付資源（繳稅或繳保費），而必須建立在國民的認同（至少是其代表的同意）之上，即表現出國民集體意識的行動。

而這種國民的集體行動，更涉及到國民對行動目標與方法的選擇與共識。而共識的形成往往建立在社會價值取舍之上，更意指著社會價值上的共識。在社會福利的價值觀點方面，滿足福利需求、追求社會之公平、平等、安全是較常出現的，或是較易成為共同的目標與共識。而在這些價值共識中，形成集體性的行動，即構成國家的社會福利政策與輸送，且國民支持及遵循在社會福利的制度中。

(六)社會福利是預防困難與不幸的方法

當社會福利成為一種集體性的社會目的以及社會制度時，社會福利的效果則從解決問題延伸到預防問題、預防個人及家庭的困難與不幸。



社會福利概論

社會保險、社會津貼（social allowance）以及福利服務均有預防的功能。社會保險中的老年給付與失業給付，雖在被保險人面對所謂的社會風險（即年老、失業）、符合條件後乃給付，但是在這個時間上，被保險人尚未淪入貧窮的困境中，而透過保險給付達到預防的效果。在福利服務方面，透過對於有特別需求的個人，如發展遲緩的兒童提供早期療育與整合性的專業服務，仍具有部分預防的功能。

（七）社會福利是一門學科與研究領域

對多數人民而言，對社會福利的關心多集中於實質的給付或支付的代價。而對社會福利有較多認識的知識分子或行政者、專業者，多將社會福利認知為社會制度或政府職能的重要領域。但對學術研究與輸送社會福利的專業者而言，社會福利更是一個研究領域、甚至是一門學科。

所謂學科，強調的是一個特定的研究領域及具有體系、共識性的思考觀點（詳見第二章）。就學科及研究的角度來看，一般而言，當代社會福利研究者對社會福利相關議題的研究包括以下幾個方面的議題（Midgley, 2000: 6-9）：社會福利與社會政策出現的社會狀態；社會福利所要回應的社會問題，以及社會福利所要作用及達成的目標；社會福利政策決策制訂的過程以及政策被執行的方式；社會福利與社會政策的效果以及形成效果的決定性作用。

進言之，社會福利關心的範圍乃從社會現象、問題，到政策方案，以及政策方案的執行。至於現象與問題的範圍，則在不同的時空環境中有不同的關心。至於所謂的體系性的思考觀點，則包括對弱勢與困苦者的仁道的關懷、從結構角度探討社會變遷產生的結構失衡與生活困苦，以及在社會運作失當下的個別性困境等。

三、社會福利是現代社會中的一種社會制度

雖然，對社會福利的意義可以從幾種不同層面向度來理解（即前段

的七種意義）。且雖然社會福利仍具有慈善救助、專業服務等性質，但就對多數國民的生活經驗與影響而言，從社會制度體系的角度來理解、認識社會福利有其優先性。

（一）社會福利是一種政治、社會、經濟、文化制度

當代社會的社會福利活動及運作已超越個人或宗教慈善式的救濟，而對國民的生活發生全面性的影響。社會福利往往被視為是一種制度：「一個國家中的那些用來協助人們滿足社會、經濟、教育與健康方面之需求的方案、給付與服務體系，這樣的體系更是有助於社會得以持維持運作的制度」（Zastrow, 1996: 7）。

從經費資源的規模來看，透過政府所規範的社會保險體系（包括健康醫療保險、失業保險、老年年金保險），或個人性（企業性）的退休年金，或透過政府財稅體系而徵收及運用的資源，社會福利所涉及的資源移轉是全面性的。就經濟的角度而言，社會福利所創造及衍生的經濟活動亦是全面的。在服務及財貨商品方面，至少包括醫療服務、老年人的照顧、兒童少年的照顧、弱勢者住宅等。而在就業方面，包括就業於當代社會福利體系中的各種人員，即受僱於政府、各種社會福利機構的社工人員、護理照顧人員、家事服務人員及事務人員。從人民的日常生活來看，人民同時因為社會福利而有財務上的負擔（繳保費及繳稅）以及獲得服務。在這個過程中，人們獲得安全的保險，但日常生活與行為也發生對應性的改變，如因為全民健保而可能增加使用醫療資源、增加就醫及檢查。但也因繳納退休儲金或保險而減少了實際的可支出所得及減少個人的儲蓄。又社會福利的運作乃是建立人民合作的社會基礎中，而具有社會性及文化性。也因為社會福利制度的影響是全面性的，進而任何一位當代的政治人物，必須對社會福利事務有一定的關注。在不少的情況下，政黨與政策選舉中，社會福利政見也成為影響選舉的重要關鍵之一。