

## Chapter 1

## 社會福利與福利理論

## ● 關鍵焦點

1. 重要概念為福利制度的類型，包括選擇性與普及式、殘補式與制度式、福利請求權等。
2. 福利國家的歷史、危機、福利資本主義的三個世界是重要考點。
3. 社會福利各項福利服務回應貝克的風險社會觀點，考生宜有清楚概念。

## 申論題

## Essay Question

- 一、社會福利的意義為何？當政府或福利機構面對眾多的福利需求者，而社會福利資源是相對有限時，進行篩選福利領受者是非常關鍵的因素，請問「福利請求權」的意涵為何？人們在福利請求權利上是根據那些規則要件而具有福利資格權，其類型與內容為何？並請根據每類型舉例說明之。
- （100年地方三等）

考  
點  
分  
析

1. 本題為社會福利的基本題型，著重在「福利請求權」概念，係重要考點。考題出處為李易駿，《社會福利概論》，第9章「社會福利的結構與分配基礎」。
2. 實際案例舉例、觀念請務必清楚並應依照題意就每題型舉例說明。本題只要基礎觀念清晰，得分十拿九穩。

【解析】

## 一 社會福利的意義

社會福利的意義，可從五種不同的取向來理解：

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. 從功能目的之意義來理解，即將社會福利視之為一種解決問題的方案或制度。
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衆的福利。
4. 從政府政策、制度與行政的角度來理解，即將社會福利視之為當代社會制度、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。

## 二 福利請求權的意涵

當社會福利成為一種體系、一種社會制度，特別是在政府公權力介入社會福利提供、政府或福利機構與人民之間的社會福利機構關係變得正式化。當政府或福利機構在面對衆多的福利需求者，但其所掌握的資源是相對有限時，進行選擇與篩選則變得非常重要且關鍵。故福利請求權在於就有限的資源對福利對象做適當的界定。

## 三 福利請求權的類型

### 1 過去的貢獻

對於福利體系、特別是社會保險制度的貢獻，狹義的定義即所繳交的健保費。例如，勞保依照投保薪資繳交勞保費，未來退休時的給付水準依照退休前法律規定期間之平均投保薪資計算給付。

### 2 行政規則

是指政府政策所制定的行政規則，而成為審核條件。例如，特殊境遇家庭扶助條例對於符合福利請求權的界定。

### 3 行政裁量

政府的行政人員在法律及行政規則的授權下，對福利給付的申請人，依職權進行裁量與決定。例如，低收入老人提供居家福利的情況，由行政人員依據行政規則、申請人的實況及機關慣例而提供給付。

### 4 契約

在透過非營利與營利部門所提供的服務，會有立基於契約為基礎的情況。例如，老人住進仁愛之家。

### 5 專業裁量判斷

指案主是否應該獲得給付是依據專業人員的專業判斷。例如，家暴婦女是否需緊急庇護由社工員專業裁量。

### 6 司法判決

在個別的案件中，案主的權益透過司法判決而確定。例如，婦女離婚子女監護權的判給。

### 7 資產調查

對於申請者進行財產及所得查核，例如，我國的社會救助法對於低收入戶及中低收入戶的資產調查。

### 8 附加在勞動契約關係上的給付

社會福利為達成特定的政策目的所設定的福利請求權定。例如，職業年金或企業福利。

## 申論題

### Essay Question

二、笛姆斯（Titmuss）在《福利的社會分工－對於公平的追尋》一文中提出「公共福利」、「職業福利」、「財稅福利」三種福利提供的模式。請說明這三種福利提供模式之範圍與所提供的福利內容為何？

（99年地方三等）

考  
點  
分  
析

1. 笛姆斯（Titmuss）的福利社會分工，是社會福利的經典之作，也是研讀社會福利必備的基礎考題，並為熱門考點。
2. 延伸思考：（1）選擇性福利 vs. 普及性服務；（2）殘補式福利 vs. 制度式福利，請考生一併準備。
3. 福利多元亦是延伸概念，請建立相關概念之連結。

## 【解析】

有關多元的福利提供者或提供體系的觀念，Titmuss早在1958年《福利的社會分工》（*The Social Division of Welfare*）一文中，即提出不同的社會體系在實現不同的社會功能運作中，會有相互配合以維繫運作的情形，社會福利也經由三種提供體系而相互調合，即社會福利（*social welfare*，或稱公共福利）、財稅福利（*fiscal welfare*）與職業福利（*occupational welfare*）。說明如下：

### 一 社會福利（公共福利）

1. 是指透過中央政府支付的「社會福利」支出，包括直接的行政服務、移轉支出、各種以「社會服務」（*social service*）為科目的國庫支出，以及地方政府的住宅計畫等。更明確地說，應該說是「福利的公共體系」（*public system of welfare*）或「公共福利」（*public welfare*）之福利，這是傳統所稱的社會福利。
2. 例如，對於兒童、老人身障者所提供的各種福利服務或津貼。

### 二 財稅福利

1. 指的是所得稅中所含有津貼與救助效果的項目。依Titmuss的解釋，其範圍指凡是透過中央和地方稅制所提供的救助、扣減，並包括社會保險中政府所負擔的保費。政府為減輕對福利需求者的福利責任與負擔，政府對免稅家庭提供免稅的優惠，就像是給付予現金給付的效果般。

2. 減稅、免稅或扣減的範圍項目繁多，包括對老年儲蓄、人壽保險、退休年金、慈善捐款、扶養老人、身心障礙者的特別減免等。

## 職業福利

1. 是指由企業依職業地位、服務年資所提供給其所雇用之職工的現金給付或實物給付，職業福利的提供使得雇主也同受其利，不過它是以工作績效、職業成就及生產力為基礎來滿足一部分的社會需求。
2. 其項目繁多，包括養老年金、死亡給付，也會包括教育訓練及其他個人性的項目。

### 申論題

#### Essay Question

三、何謂「普及式福利」(universal welfare)與「選擇式福利」(selective welfare)? 並以我國兒少福利服務內容為例，說明這兩種福利。  
(97年地方三等)

### 考 點 分 析

1. 本題題型簡單，在準備「普及式福利」與「選擇式福利」的概念時，請同時研讀「制度式福利」與「殘補式福利」的相關概念。
2. 兒少福利服務內容，新修正之「兒童及少年福利與權益保障法」重要內容與條文，編者已收錄於另著：陳思緯，《社會福利服務》，考用出版社，第1章「社會福利與福利理論」，請考生詳加研讀。

【解析】

## 普及式福利

### 1 原則

- (1) 以需求的類屬、群體、地區作為提供服務的基礎，只要同一類屬，如經濟安全、就業；同一群體，如兒童、老人、身心障礙者；相同的地區，如教育優先區，則可取得相同的服務。

- (2) 假設所有國民都有可能面對各種風險，接受服務是一種權利。

## 2 普及式福利的優點

- (1) 較能適當回應不同人口群的基本社會需求：如兒童與少年普遍需要教育與照顧，老人普遍需要健康照顧、經濟安全、公共教育等，就不需要再資產調查，才確認其個人需求。
- (2) 較能關照到人的尊嚴與社會凝聚：因為每個人均能公平地得到福利，就不會有人被標籤化、羞辱或污名化。
- (3) 較能回應人們的立即需求：因為資產調查常是定期辦理，因此，若有急迫需求，如失業、單親、疾病、未成年懷孕、家庭暴力等事件隨時發生，這些需求無法等待資產調查後才認定。
- (4) 政治上的有利：福利對象基於包容原則照顧到全體國民，自然較容易獲得人民的支持。
- (5) 行政成本較低：減少耗費時間與人力在資調查行政上，也減少因人民通過資格與否的紛爭。
- (6) 達到所得重分配的效果：特別是由稅收作為普及的福利財源，所得較高的中、上階層繳較多的稅，用來移轉所得較低的家戶，自然有較高的所得重分配效果。

## 3 普及式福利的缺點

資源容易被浪費，引發不必要的福利需求效應。



## 選擇式福利

### 1 原則

- (1) 以個人資產多寡作為提供服務的資格要件，社會福利給付只提供給經資產調查之後，被認為有需求的人們。
- (2) 服務提供的對象是透過資產調查後決定個人需求的滿足，如社會救助。

### 2 選擇式福利的優點

- (1) 效果較好：服務提供聚焦在有需求的人身上，較不會浪費資源。

- (2) 成本較低：能將每一分錢均花在刀口上。不需要服務的人均被排除在服務之外，在財政的限制下，較能符合節省成本的原則。

### 3 選擇式福利的缺點

- (1) 不能回應人民的需求。
- (2) 烙印低收入人民或低下階級。
- (3) 無法回應環境變遷所創造出的立即需求。
- (4) 政治上難以永續。
- (5) 行政成本高。
- (6) 不具所得重分配效果。
- (7) 缺少鼓勵工作的誘因。

## ◆ 我國兒童及少年福利的類型說明

### 1 普及性福利

- (1) 五歲幼兒免學費教育計畫，補助全國年滿五足歲實際就讀（托）於已立案私立托兒所、幼稚園之幼兒之學費。
- (2) 提供三歲以下參加全民健康保險的兒童醫療補助，保障兒童醫療權益，並減輕家長負擔。

### 2 選擇式福利

- (1) 生活補（扶）助：發放中低收入戶兒童及少年生活扶助費，以提供經濟協助渡過困境；提供弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助，對遭遇不幸、高風險、經濟急困且有子女需要照顧的家庭，依其兒童及少年人口數，每人每月給予緊急生活扶助，協助弱勢家庭渡過經濟危機，恢復家庭照顧功能。
- (2) 托育補助：對於低收入戶兒童托育補助，直轄市、縣市政府對就讀於已立案托兒所之低收入戶或家庭寄養之兒童，給予托育補助；提供中低收入家庭幼童托育補助，中低收入家庭年滿三至四足歲實際就讀（托）於已立案公、私立幼稚園、托兒所

（含村里托兒所）之幼童托育費用補助；父母未就業家庭育兒津貼，津貼補助對象除須符合相關規定外，並訂有排富條款。

（3）提供發展遲緩兒童應提供早期療育服務及醫療費用補助之政策，提供發展遲緩兒童早期療育費用補助。

（4）醫療補助：提供低收入戶暨弱勢兒童及少年醫療補助，使其獲得適切之健康照顧；辦理提供中低收入家庭三歲以下兒童健保費補助；中低收入家庭兒童及少年健保費補助。

### 申論題

#### Essay Question

四、關於需求（need）、風險（risk）各自的概念內涵為何？並以台灣地區為例，說明需求與風險各自所對應的社會安全措施以及可能出現的運作限制。（96年高考）

### 考 點 分 析

本題除了須具備需求與風險概念外，德國社會學者Ulrich Beck所稱的「風險社會」（risk society）內涵，應一併仔細研讀，是未來重要考點。請參另著：陳思緯，《社會福利服務》，考用出版社，第1章「社會福利與福利理論」。

【解析】

## ◆ 需求與風險的概念意涵

### 1 需求

（1）Bradshaw提出四項需求分類：

- ①規範性需求（normative need）：即專家學者所界定的需求。
- ②感覺性需求（perceived need）：即標的人口群透過想像與感受覺知的需求。

③表達性需求（**expressed need**）：即有需求者實際嘗試或接受滿足需求的服務。

④比較性需求（**relative need**）：亦稱為相對性需求，即比較類似的情境與服務差距所存在的需求。

（2）在評估各項需求時，僅選擇其中的任一種方法，是無法充分測量需求的。由於每一種方法都有其限制，且只能解釋需求的某一個面向，因此應盡可能嘗試同時在這四種不同的面向上，進行需求的全面性探討與測量。

## 2 風險

風險指涉環繞著未來複雜和多變的事件和行為。社會安全措施提供的風險分擔，包括經濟安全風險、健康安全風險，以及就業安全風險等三類。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。



## 需求與風險各自所對應的社會安全措施，以及可能出現的運作限制

### 1 經濟安全風險

通常透過社會保險、社會救助及社會津貼的方式運作。社會保險方面，例如，勞工保險、國民年金保險等，都是在保障保險對象面臨經濟安全風險時的適度保障，但就需求意涵而言，因強調均等適當性，故未必能完全滿足其需求。社會救助部分，主要係透過資產調查，係屬於殘補式的經濟安全協助，且只能滿足最低的基本需求。社會津貼是針對某些特殊事件或事項所給予的給付，就需求而言，通常必須是國民遇到某種法定社會事故，如生育、單親家庭、身心障礙者均可分別領取家庭津貼，以及身心障礙津貼等，需求者資格受到限制。

## 2 健康安全風險

健康安全風險的分擔係為協助國民的基本就醫需求可以獲得滿足，排除就醫障礙，避免因病而貧，例如，我國的全民健康保險。全民健保係屬於規範性的需求，提供基本的醫療服務，但如個人需要更高等級的醫療服務，係屬於表達性需求，通常在健康保險上無法獲得滿足。

## 3 就業安全風險

為預防在勞動市場上，面臨的各項事故，致造成退出勞動市場等的就業風險，因此各項與就業有關的風險預防。例如，失業保險、就業服務法及工作平等法對就業各項風險的規範，降低就業風險。

結論：以提出「風險」概念著名的德國社會學者Ulrich Beck曾指出，現代社會已經從工業社會過渡到「風險社會」（risk society），而如何減少與降低風險社會的各項風險，是未來社會安全政策應重視的課題。

### 申論題

#### Essay Question

五、福利從早期的慈善到現今的制度是逐步演變的過程，請列舉發展的趨勢。又全球化（globalization）和在地化（localization）對這樣的趨勢有何正負面影響？請舉例說明。（101年高考）

### 考 點 分 析

1. 本題題意關鍵字為「福利制度演變的過程（趨勢）」，故應以此為主要論述焦點，亦即有關福利國家的發展；考生切勿以「社會工作」的發展趨勢進行論述（因其為工作方法，並非制度），請區辨清楚。

2. 「在地化」 (localization, 亦稱為「本土化」)，是相對於「全球化」之下的概念，也就是不屬於全球化，而強調某一國家或地方特色的，都可以稱為「在地化」。考生應特別注意，「在地化」不是「分散化」。所謂的「分散化」，通常係指福利服務提供者的分散，例如，中央、地方或分散到鄰里等不同的服務組織提供服務，與「在地化」相應「全球化」的意涵有所不同，請考生務必區辨清楚。如以「分散化」概念取代「在地化」概念進行解題，則與題意不符。
3. 「全球化」相關理論論述，可參編者另著：陳思緯，《社會政策與社會立法（含概要）》，考用出版社，第5章「福利國家的危機與轉型及全球化」。

【解析】



## 「社會福利制度」的演變過程（趨勢）

### 1 福利國家出現之前

- (1) 傳統時期：救助窮人。在工業革命及資本主義全面運作之前的社會，即農業社會結構特色時期。在此一時期中，雖然人口過多與糧食不足是主要的特性，即絕對貧窮是主要的社會性需求與問題，但由於傳統的地緣村落社會結構仍未被破壞，透過地緣及宗教組織而對貧民進行救助活動是主要的社會福利活動。
- (2) 工業革命時期：人道的慈善救助。就資本主義與經濟社會特性而言，此一時間乃工業革命與資本主義興起的初始階段。但伴隨工業革命所出現工廠生產制度、勞僱關係已造成勞工家庭普遍生活在無人道的環境中。社會的人道主義與宗教團體雖已注意及關係此等工人貧窮及惡劣生活的問題，但限於以宗教團體提供慈善救助，特別是童工問題是最先被關心的議題，也開始國家介入仍從人道觀點出發，而進行勞動條件的規範，是非常侷限的國家干預。1869英國慈善組織會社（COS）成立，乃著重於慈善式的救助。

- (3) 福利國家前：國家逐步介入勞動安全問題。此一時間大約是指英國、德國的1880～1910年代、美國的1890～1920年代。在此一時期中，工廠生產制度漸普遍，資本主義也漸擴張。此時在人道主義者、社會主義者倡議、工人意外事件、勞資社會衝突中，開始出現國家干預性的社會立法與社會福利制度。此時的社會福利同時具有社會改革、人道主義及國家控制的性質。無論如何，福利的範圍仍以少數的核心工人為主。

## 2 福利國家時間

- (1) 福利國家奠基期：福利制度開始出現。各先進國家已陸續採行民主政體，開始出現政黨聯盟競爭，乃出現藉由主社會立法以爭取工人選票支持的情況。例如，德國的社會保險制度。社會福利的性質，由人身保護與補償進入經濟所得安全保障。此一時期，大約是指英國、德國的1910年代到第二次世界大戰的期間。各國在此一時期中，開始出現老年年度制度、醫療保險（職業災害、傷病之外）、失業保險制度，並將適用的對象由少數的核心產業工人擴張到次要產業的工人、甚至部分的眷屬。
- (2) 福利國家擴張期：第二次世界大戰後，是福利國家的主要擴張期。此時期是以戰爭期間的國民共識、社會連帶的社會價值基礎。再加上，以戰後重建的經濟條件，特別是所謂的「凱因斯福利國家」，即在藉由政府擴張支出、維持經濟成長的條件下，同時造成維持充分就業、回饋國家財政，以及國民福利需求降低的效果。在此一社會環境中，提供社會福利擴張的條件與效果。社會福利的擴張表現在福利對象人口的擴張、福利政策的擴張、給付水準的提高等三方面。

## 3 後福利國家時間

- (1) 福利國家危機修正期：福利國家在七〇年代開始面臨困境。這些困境一部分來自人口結構方改變，也來自凱因斯經濟政策失靈的困境，而出現經濟成長未符期待、國家財政赤字、福利體系赤字等議題。福利國家危機議題開始被討論。1981年OECD

以福利國家危機為題召集會議，成為福利國家危機的正式宣告。此一同時，英國在1976年放棄充分就業政策。英國保守黨於1979年執政、美國雷根於1980年當選總統，形成斬新自由主義思想開始轉變社會經濟環境。刪減福利支出與福利改革成為1980～1990年代的主要議題。

- (2) 斬新自由主義與全球化風行期：在斬新自由主義倡行及網路科技運用下，九〇年代的資本主義輕易地跨越國境的界線。全球性的生產、貿易、銷售成為相當普遍的生產方式，開啓經濟全球化的社會環境，也出現當代社會福利的新環境。

結論：就社會福利制度的演變過程來看，社會福利的發展趨勢，深受經濟、政治與社會環境的影響。包括社會福利制度的出現、擴張、轉變、修正與改革，均受到這些經濟、政治、社會、人口環境的影響。但在1980年代以前，這些環境仍以國家（境）內的環境條件為主，而到了九〇年代則更受到來自國境外的環境、全球經濟活動的影響。



## 「全球化」對社會福利制度發展趨勢的正負面影響評論

### 1 正面影響

綜合各觀點的分析，全球化現象對社會福利制度的發展趨勢正面影響如下：

- (1) 國際間所發生的任何事件都會包括每一個國家，故值得每個人關注，例如，對非洲難民的人道救援。
- (2) 強化世界上不同社會間的聯繫，包括社會福利制度的互相影響。例如，美國歐巴馬政府要推動全民健保，派遣政府官員至我國學習觀摩全民健保制度；各國對德國社會保險濫觴的學習。
- (3) 國際人口遷移數量上升，電子通訊亦越來越快速，使得時間與空間縮小。例如，茉莉花革命的浪潮席捲全球。

- (4) 政府與非政府的超國家組織快速增加，以對國際事務提供協助，例如，慈濟基金會的援外組織。

## 2 負面影響

- (1) 社會政策學者Mishra認為，全球化對社會政策造成的影響，有以下七個重點：

- ①全球化使立基於凱恩斯理論所追求的充分就業與經濟成長的能力受挫。
- ②全球化經由加大勞動市場的彈性、後福特主義的勞動方式與分散化的集體協商，產生薪資與工作狀況的不平等。全球化的競爭與資本流動產生「社會傾倒」(social dumping)與薪資與工作條件不斷下降。
- ③全球化藉由社會保障與社會支出的減少，以達成減少政府赤字、負債與降低稅率的優先目標。
- ④全球化弱化了社會保障的意識型態，特別是對最低生活標準的保障。
- ⑤全球化弱化了社會夥伴的基礎與勞方、資方及國家三者平衡的三方主義(tripartism)。
- ⑥全球化限制了政策上選擇「中間偏左」的可能，形成福利國家「意識型態的終結」。
- ⑦全球化的邏輯與國家社群與民主政治的邏輯相衝突，社會政策成為全球資本主義與民主國家之間主要的議題。

- (2) 此外，全球化造成斬新自由主義之風行，斬新自由主義不但反對由國家主導的直接干預與生產，更認為，政府應透過稅賦最小化，減少開支，且應努力朝向經濟管制與直接干預最小化，政府應進而積極促進將國有財產及國營事業民營化與私有化；另為了達到其所謂的自由市場與競爭，斬新自由主義亦提出強烈反對最低工資等勞工政策，以及勞工集體談判的權利。在此思想下，公共服務福利、公辦的社會安全體系、勞工保障

干預、公共給付服務都被視為是破壞市場自由運作的阻礙，而認為應予以廢除或最小化。負面的影響包括福利給付縮減、提高個人責任，以及社會貶值等不利弱勢者的情形。意即，全球化弱化了福利國家的核心—平等與重新分配。例如，福利給付縮減以退休給付制度的改革為最主要。包括提高法定給付年齡（延後退休給付的請領年齡）、減低老年給付的水準（降低年金給付的所得替代率），以及修改（減少）提早退休的誘因均是頗為普遍的做法；另在福利改革下所推出的「工作福利」（workfare）政策、「透過福利促進就業」（welfare to work）均是提高個人責任的具體例證。



## 「在地化」對社會福利制度發展趨勢的正負面影響評論

### 1 正面影響

- （1）「在地化」（**localization**，亦稱為「本土化」），是相對於「全球化」之下的概念，也就是不屬於全球化，而強調某一國家或地方特色的，都可以稱為「在地化」。「在地」的概念應是多元的，隨著不同的議題，而有不同的「在地」認同。認同「全球化」不必然表示放棄「在地化」。因此，在地化政策可以從全球化的社會政策中觀摩學習，發展符合國情的政策，將能發展更貼近服務對象的需求。
- （2）在地化政策通常是創新的方案，因此其具有全球性政策所為具有的特色，而使得實務做法更為彈性。

### 2 負面影響

- （1）在地化政策的推展，經常受限於主政者受全球化思維的意識型態所影響，致無法超越既有的框架進行政策思考，以致於政策在推動過程中遭遇許多困難。甚至，有時面臨資源難以為繼的情形。
- （2）再者，在地化的政策必須經由理論的驗證，確認政策的效益，並期望在地化政策的實施後，能夠與現有的全球化社會福利政

策進行比較，但通常因為比較的基礎不同，且屬在地化的政策或方案，而難進行全球性社會政策比較之基礎。

- (3) 在地化政策係因地制宜，因此要持續發展為全球性政策，有其適用的困難度，不過在社會福利的跨國經驗移轉上，有時難以成功。

## 申論題

### Essay Question

六、民主先進國家為追求人民安居樂業，無不努力以建立完善的社會福利制度為施政目標。根據我國101年度中央政府總預算案顯示：在各項政事別支出以社會福利支出編列4,072億元占21%，居政府預算之首位；而經濟發展支出編列2,766億元占14.3%，居第4位。在社會福利支出超過經濟發展支出的情況下，論者憂心社會福利只是一種消費性支出，無法對經濟發展產生貢獻。請問有那些理論或觀點，可以解釋社會福利制度發展之必要性？

(101年地方三等)

## 考 點 分 析

1. 本題主要核心在於「經濟發展與社會福利」之討論，並在此核心概念中，請考生引用社會福利之理論或觀點加以解析，考題難度適中，可以有效地區辨考生的實力。
2. 社會福利理論的觀點為重要考點，其相關的假設、要點、看法等，均須有清楚的概念，請考生紮實準備，俾利理論題或類此應用題論述之用。各種理論與觀點有一定的邏輯架構，無法自由發揮，請務必做好基本功。理論菁華可參編者另著：陳思緯，《社會福利服務》，考用出版社，第1章「社會福利與福利理論」。
3. 另本題有關社會福利支出超過經濟發展支出之實際情形，編者另特別收錄101年中央政府總預算報告書的詳細內容如下供考生參考，俾利建立實際情形之基本觀念：

- (1) 各項政事別支出以社會福利支出編列4,072億元，占21%，居首位；教育科學文化支出編列3,674億元，占18.9%，居第2位；國防支出編列3,096億元，占16%，居第3位；經濟發展支出編列2,766億元，占14.3%，居第4位。
- (2) 如以歲出增列1,506億元分析，其中經濟發展支出增列572億元，主要為新增原編列於特別預算之捷運、道路交通、防洪排水及漁業等建設計畫所致；社會福利支出增列389億元，主要係依法新增國民年金保險與全民健康保險政府應負擔款項及增列補助勞工參加保險等經費。

【解析】



## 解釋社會福利制度發展對經濟發展之必要性的社會福利理論或觀點

### 1 第三條路（Third Way）的觀點

- (1) 英國社會學者紀登斯（Giddens）在討論《超越左派右派》時，即已點出找尋第三條路的可能性與必要性。紀登斯在福利國家或是社會福利的探討上，強調的是建立一個社會投資國家（social investment state），以擺脫過去社會民主過度強調經濟安全與所得重分配，以及新右派僅關心財富競爭與創造的二個極端，政府的角色應放在人力資源與基礎設施之投資上，國家與公民社會（civil society）中的各單位必須發展成夥伴關係，在如此的社會之下，社會福利變成一種積極式的福利，盡可能的對人力資本進行投資，以增加人民的就業能力，而不是直接給予人民經濟上的協助，亦即「無責任即無權利」。
- (2) 依紀登斯的說法，第三條路的社會政策內涵，包括：包容的平等、有限度的功績主義、市民社會的更新、積極的福利、社會投資的國家等。其中以社會投資國家的內涵與可以用以解釋社會福利制度對經濟發展所產生的貢獻。

- (3) 社會投資的國家係指國家盡可能以人力資本的投資，取代直接的金錢補助。換句話說，社會福利與就業、教育應密切配合。不要把社會福利制度的設計只用來保障最低生活標準（經濟安全），而是同時要考量勞動力市場的穩定與品質（積極就業）。意即社會投資的策略在微觀層面就是透過各項公共的提供（包括福利），推動人民去採納積極面對危機，發展獨立自主的態度；宏觀層面就是需要政府積極參與社會經濟，配合及鼓勵民間各體系去推動整體的發展。
- (4) 台灣在社會福利的支出上，許多的經費用以進行人力資本的投資，例如，職業的訓練、就業輔導、產訓合一等社會福利支出之人力投資，提升就業者的人力品質與技能，使其進入產業後，能夠立即對經濟產生貢獻。而國家在這些社會福利的支出，對經濟發展產生一種隱形的貢獻，足見社會福利制度發展的必要性。

## 2 馬克思主義的觀點

- (1) 歐康納（O'Connor）從馬克思的經濟分類觀點，將國家支出分成「社會資本」（social capital）與「社會費用」（social expensive）二種形式。「社會資本」的支出目的是為了促進資本累積，「社會費用」則是用於獲取國家的合法性，不過這種支出卻會帶來財務危機，因為政府的財務支出往往較收益來得快。使得國家在收支之間產生結構性的落差。其中，以社會資本的支出，對於經濟發展有其貢獻。
- (2) 社會資本的支出是為了滿足獲利性的私人累積，屬於一種間接性產生的利益。社會資本又可分為二種形式：
- ① 社會投資（social investment）：指勞動力生產的方案或服務，例如，國家所出資的工業發展園區。
  - ② 社會消費（social consumption）：指減少再收產（reproduction）成本的方案或服務，例如，社會保險。

- (3) 國家為了發展經濟，必須要許多的投資，雖然部分項目屬於社會消費，例如，社會保險中的勞工保險、全民健保。但從經濟發展的角度分析，國家的社會保險費支出，維護勞工之健康也保障勞工面對各種的風險挑戰，提供產業健康的人力，使其穩定地對經濟發展產生貢獻；同時，社會保險方案之提供，使得雇主減少了其需負擔維護員工健康的相關必要支出，降低了企業的營運成本，使其夠具有競爭力，此即社會福利制度對經濟發展的貢獻。



## 社會福利制度發展與經濟發展關係之評論

1. 不論主張「增加社會福利不會影響經濟」或是「減少社會福利、經濟就會成長」，都是過度地一廂情願。社會的發展軌跡往往更加複雜，難以用單純的直線形變化來加以解釋。認為社會福利制度的建構，一定會影響經濟發展，其實是過於簡單的論述。至少，從常識上判斷，經濟發展的因素，頗為複雜，絕對不是單一的因素造成的，將經濟不振歸咎於社會福利，既不公平亦不客觀。
2. 事實上，當我們能在思維上徹底地超越過去的兩難，社會政策不再僅是福利議題，而是廣義的經濟政策、甚至是國家發展政策的一環。

