



Chapter 1

社會政策與社會立法的基本概念

關鍵焦點

1. 普及式、選擇式社會福利的內涵與比較必須要透徹瞭解。
2. Richard Titmuss 的社會福利三個模式，為核心考點。
3. 測驗題除社會政策之相關概念化外，上述的重點亦為延伸命題。

申論題

Essay Question

一、政府在社會政策的角色，可概分為供給者、規範者和補強者等三種不同角色，請針對我國現行各項社會保險制度內容中，有那些是屬於供給者？那些是規範者？又那些是補強者的角色？

（105年第一次專技社工師）

考點分析

1. 本題在審題時，最重要的是必須對政府在社會政策的角色，可概分為「供給者、規範者和補強者」等三種不同角色有清楚的觀念，這是本題論述的最關鍵之處，觀念如有誤，將影響後續論述之思考。
2. 在國家的這三種角色扮演論述上，最佳的解題方式為指出英國學者Peter Taylor-Gooby & Jannifer Dale在1981年所提出政府在提供社會福利上扮演三種角色之說明，作為對各角色內涵之說明與鋪陳，再就各社會保險制度的內容，加以從法規的架構面加以扼要說明與各角色之相關聯性說明，即可順利應答。

【解析】

社會政策係指，政府為解決或滿足個人或家庭的問題或需求所提供的各項福利服務，包括：金錢（in cash）、實物（in kind）或服務（in service）等範圍，因而必須介入或干預個人、家庭與市場經濟的傳統照顧或市場機制之供給功能。政府在研擬相關社會福利政策時所扮演的角色，英國學者Peter Taylor-Gooby & Jannifer Dale在1981年就提出政府在提供社會福利上扮演三種角色，包括規範者、供給者、補強者。但從歐洲主要國家福利發展的經驗，政府在福利供給的角色，隨著國家經濟的發展、民間公民社會力量的提升、社會價值文化的重視等因素，逐漸調整；換言之，政府在社會福利供給上，無論是財務或服務供給等方面，都已不再扮演著主要供給者（main provider）的角色，而是發展出所謂社會福利供給的混合模型（mixed model）。茲將政府所扮演的三種角色，併同我國各項社會保險制度內容中之政府角色，說明如下：

一 規範者（Regulator）角色

1. 規範者／規制者角色係指，政府並不直接提供各項福利服務，而是制訂各項福利相關法令或規定，要求雇主對於其受僱員工提供福利照顧，或要求非營利組織（NPO）或非政府組織（NGO）在提供福利服務時，應遵守的標準、條件或限制等。
2. 我國各項社會保險具有規範者角色之說明：在我國的社會保險中，包括勞工保險條例、公教人員保險法、農民健康保險法、國民年金法、軍人保險條例、全民健康保險法，以及就業保險法等社會保險法規，就各該法規中，在保險財務制度上，對於企業投保單位雇主、各級政府訂有應盡義務的規範，例如，在財務制度專章，對於企業及政府應負擔的保險費比例訂有規範，國家角色具有規範者的角色；另在全民健康保險法對於保險醫療服務之提供，則就提供之特約醫事服務機構在履行醫療服務時訂有規範，以規範其應遵守的醫療服務標準，亦為規範者角色之展現。

三 供給者 (Provider) 角色

1. 供給者角色係指，政府建立各項社會福利制度，或是設置各種福利服務機構，直接提供福利服務給有需求的個人或家庭。1985年倫敦大學政經學院教授Howard Glennerster更進一步把福利供給 (welfare provision) 區分為費用供給 (finance provision) 與服務供給 (service provision) 兩大項目。其中，費用供給意指各項福利服務所需經費，它可以是由政府稅收或社會保險繳費來支應，也可能是由民間捐款或民間資源來支應；至於服務供給意指福利服務提供，它可以是由政府法定福利機構來提供，或是民間福利機構來供給。在費用供給與服務供給的混合模型上，以兩種形式最為常見，分別為：（1）主要福利經費，並由政府機關提供各項福利服務。換言之，政府在財源和服務兩大方面上是福利服務的主要供給者 (main provider)；（2）政府提供主要福利經費，但主要由民間提供福利服務，亦即其社會福利服務，主要仍由政府提供財源，但由民間非營利組織等提供福利服務。
2. 我國各項社會保險具有供給者角色之說明：在我國的社會保險中，包括勞工保險條例、公教人員保險法、農民健康保險法、國民年金法、軍人保險條例、全民健康保險法，以及就業保險法等社會保險法規，對於保險對象提供各項給付：如老年給付、傷病給付、生育給付、醫療給付、就業保險給付津貼等現金福利服務，係由政府所收取的社會保險保險費支應，政府在財源上具有供給者的角色；另在全民健保中，國家對於醫療服務之提供，並非由保險人直接提供服務，而係以準市場 (quasi-market) 的方式，以特約醫事服務機構提供福利服務，因此，健保的醫療服務，主要由民間提供福利服務，且其社會福利服務，主要仍由政府提供財源，但由民間非營利組織等提供福利服務，政府具有供給者的角色。

三 補強者 (Supplementation) 角色

1. 補強者角色係指，政府僅對社會弱勢、失能人口或家庭提供福利服務，其目的在於補強或協助這些人口或家庭，能回復適應社會生活

的能力。亦即政府針對缺乏經濟生活能力者提供福利服務。

2. 我國各項社會保險具有補強者角色之說明：在我國的社會保險中，包括勞工保險條例、公教人員保險法、農民健康保險法、國民年金法、軍人保險條例等社會保險法規，對於失能人口提供福利服務，例如，失能給付、身心障礙年金、遺屬年金給付等，皆具有對社會弱勢、失能人口或家庭加以補強或協助回復適應社會生活的能力之功能，在這類福利服務中，我國政府具有補強者的角色；另在就業保險法中，為維持失業者於一定期間之基本生活，提供相關的給付，例如，失業給付、提早就業獎助津貼、失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保險保險費補助等，我國政府扮演著補強者的角色。

申論題

Essay Question

二、何謂選擇式的社會福利？何謂普及式的社會福利？選擇式的福利與普及式的福利各有何優缺點？
(105年地方四等)

考 點 分 析

本考點在歷屆試題已曾有命題紀錄，本題為記憶型考題，題目簡單易答。

【解析】



選擇式的福利

項目	說明
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。

項目	說明
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。
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。



普及式的福利

項目	說明
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。
優點	1.較能適當回應不同人口群的基本社會需求。例如：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，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產調查行政上，也減少因人民通過資格與否的紛爭。

項目	說明
	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。
缺點	資源容易被浪費，引發不必要的福利需求效應。

申論題

Essay Question

三、社會政策學者Richard Titmuss將社會政策區分為殘補福利模式、工業表現成就模式及制度再分配模式，請說明這三個模式的核心論點為何？並請比較這三個模式對「公民權利」（或公民身分）（citizenship）概念的主張有何不同？

（107年第二次專技社工師）

考

點

分

析

本題考點是本考科的核心考點，考前紮實準備，本題應答毫無懸念。

【解析】

◆ 殘補福利模式、工業表現成就模式及制度再分配模式三個模式的核心論點

1 殘餘（補）式模式

指社會福利只是扮演家庭與市場這兩個常態供給結構破裂後的角色。支持殘餘福利概念者，假設個人需求的滿足常態上是從家庭與市場經濟中獲得，除非市場與家庭功能不能運作良好，家庭生活崩潰或經濟蕭條，或者個人無法使用常態管道來滿足，如老年或疾病，才由第三機制的社會福利制度進行殘餘的、暫時的與替代的功能。殘餘（補）式福利的概念認為未經資產調查，而提供現金或實

物給求助者，在道德上說不過去。社會福利只應擔任殘餘的角色，政府規模愈小愈好，人民的自由愈多愈好，最好讓家庭、市場、志願部門去執行滿足人們需求的角色。

2 工業表現成就模式

是指社會福利是經濟的補助者，社會需求之滿足必須立基於工作成就、生產力與功績。社會福利是經濟的補助者，社會需求的方案立基於工作成就。不同生產力與功績的群體被歸類在不同的保險方案中。本模式主張社會政策附屬於經濟政策，福利給付用於激勵生產，個人的社會經濟滿足，應依其本身的貢獻、工作表現及生產的多寡，社會政策輔助經濟政策，用於激勵及酬償個人的成就或表現。

3 制度再分配模式

指社會福利本身就是現代工業社會常態的第一線功能。社會福利不是恥辱的，也不是緊急的或非常態的，而是現代工業社會協助個人達到自我實現的適當的、合法的功能。提墨斯（Richard Titmuss）的概念中，制度式應是一種再分配功能，而他所主張的制度式再分配應是「跨越時間的資源調配」，也就是不只水平的再分配，還包括垂直的再分配。例如，向現在的富人抽稅或募捐救助窮人，即是水平的再分配；而由社會保險體系來支付未來老人的養老年金，即是垂直的再分配。

殘補福利模式、工業表現成就模式及制度再分配模式三個模式對「公民權利」（或公民身分）（citizenship）概念主張之比較

1 殘補福利模式的公民權利

本模式的公民權利焦點是有問題的個人，而非全民，其功能是彌補缺漏。公民權利的受益者為老、幼、病、殘，以及人為的弱者。本模式的公民權利立基於資產調查，意即為社會救助。如民間（非營利組織）、市場（營利組織）能做的，政府不做，導致社會福利提

供呈現較高程度慈善化、民營化與商品化。

2 工業表現成就模式的公民權利

本模式的公民權利以社會保險作為社會福利的主要內涵，非就業人口，特別是婦女常被排除在社會保險保障之外，或只能以眷屬身分成為社會保險的給付對象，而不是依個人的社會公民權身分取得權利賦予（**entitlement**）。

3 制度再分配模式的公民權利

本模式的人民擁有英國學者馬歇爾（**Marshall**）所說的普及的社會公民權（**universalist social citizenship**），亦即每個國民不分男女老幼、職業身分均享有基本普及的社會福利，不因所得高低、職業有無而區別福利享有的資格與身分。社會公民權在制度式的福利國家裡是人權的一部分，而非因工作成就賺來的。這是制度式福利與工業成就式福利的差異。所以，制度式的福利具有去商品化（**de-commodification**）與對抗社會階層化（**social stratification**）的意涵。去商品化係指人們因權利（社會公民權）而獲得服務，而非依賴市場以維持生計。而對抗社會階層化係指一個人的公民地位與階級地位產生競爭，或甚至取而代之。

Multiple Choice Question

選擇題

1 有關選擇式福利的敘述，下列何者錯誤？（104年第二次專技社工師）

- (A)可以考量個人尊嚴，避免烙印效應
 (B)透過資產調查機制，把錢花在刀口上
 (C)具有提高成本效率的功能
 (D)可以達到降低總體財政支出的效果

答案：A

【解析】選擇式的福利：

項目	說明
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。選項(B)正確。 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。例如，社會救助。
資產調查的四種功能	1. 認定非就業人口的所得水準，以決定是否吻合所得維持方案所認定的最低生活水準。 2. 認定誰需要負擔固定的費用或租金，以取得服務。 3. 決定誰可以取得免費公共服務或給付的資格，其他人則必須自費在私人市場購買服務或給付，或付費購買公共服務或給付。 4. 決定普及式的服務的折扣優惠。例如，退稅。
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。選項(C)正確。 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。選項(D)正確。
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。選項(A)有誤。 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。

選擇題

Multiple Choice Question

- 2 社會政策的內涵為「政策理念的基礎（why）」、「政策過程（how）」、「政策內容（what）」等三個主體，下列那一項主體是有關於政策牽涉的不同價值觀或意識型態而發展的政策？（104年地方四等）

(A)政策理念 (B)政策過程
(C)政策內容 (D)政策管理

答案：A

【解析】社會政策的內涵：

- (1) What：什麼是（what）社會政策。政策內涵主體為「政策內容」。即在瞭解政府的政策內容，也就是眾人對社會政策的初步印象，包括列舉許多的福利項目。例如，全民健保政策、社會救助等。
- (2) How：社會政策是如何（how）發展、管理與執行。政策內涵主體為「政策過程」。例如，一項對抗青年失業的新政策是如何被構思？它主要及隱藏的目的為何？錢從哪裡來？如何達成它的目標？
- (3) Why：為何（why）會有社會政策：政策內涵主體為「社會政策理念基礎」，題意所述屬之。這可能牽涉到不同的價值觀或意識型態。例如，以在台灣受到爭議的社會福利民營化政策來說，持不同觀點或意識型態者，其表達支持或反對的立場即有所不同。

- 3 社會政策執行過程中，福利輸送有三個主要部門，政府部門、商業部門及第三部門，其中第三部門指的是：（104年地方四等）

(A)國防部門 (B)立法部門
(C)行政部門 (D)非營利非政府部門

答案：D

【解析】非營利組織（non-profit organization），簡單說是指不以營利為目的所組織起來的機構，所以包括非營利部門、慈善部門（charitable sector）、志願部門（voluntary sector）、非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）、社區