

第一章

社會政策與社會立法的基本概念

第一節 社會政策與社會立法的解釋

第二節 社會政策與社會立法的內涵

第三節 社會政策與社會立法在社工
實務的運用

在探討社會政策與社會立法之前，必先具備一些基本概念，包括：社會政策與社會立法的解釋、內涵，以及其在社會工作實務的運用。

第一節 社會政策與社會立法的解釋

社會政策（social policy）與社會立法（social legislation）這兩個名詞，通常被相提並論，甚至以社會政策涵蓋社會立法。美國社會工作百科全書（Encyclopedia of social work）自1987年版之後，已經不再收錄社會立法一詞，而將之併入社會政策之中。不過，在臺灣，習慣上仍然同時使用社會政策與社會立法。

就實務的運作而言，社會工作者在協助案主的過程中，經常會列入考量的政策，有：個人政策、團體政策、組織政策、社會政策（Midgley, et al., 2000:57）。其中，社會政策，通常指涉政府的法律或規範。例如，對未婚父母提供協助，必須考量當地政府的福利政策及相關法律的規定。照這樣的解釋，社會政策是以政府的政策為主，但有時也擴及其他規範。這是比較廣義的解釋。

再者，史克密特（Carl Schmitt）曾給社會政策一個耐人尋味的定義。他首先將「政策」（policy）界定為認同的過程，好比幾個人在彼此對立的情況下，會仔細考量誰是自己的朋友？誰是敵人？再逐步凝聚共識，去對抗共同的敵人。接著，他將這種「敵／友」二分法的政策，用來解釋社會政策，認為社會政策是一種促使「福利」（welfare）極大化，「不福利」（illfare）極小化的過程（Fitzpatrick, 2001:22）。這樣的解釋，是將社會政策，視同社會福利政策。這是比較狹義的解釋。

國內，蔡漢賢（2000）主編的社會工作辭典，對於社會政策與社會立法，也是採取廣義與狹義兩種解釋：

一、社會政策的定義

社會政策是國家或政黨為謀達成某種目標，所確立的某些基本原則或方針。而社會福利政策，則為解決或預防社會問題，以維持社會秩序並謀求人民福利，所確立的基本原則或方針（詹火生，2000:291）。

在這個定義中，廣義的社會政策，即國家政策；狹義的社會政策，即社會福利政策。

二、社會立法的定義

狹義的社會立法，著眼於解決與預防社會問題，用以保護處於經濟弱勢狀況下一群弱者的生活安全所制定的社會法規，諸如社會救助立法、勞工保護立法。

廣義的社會立法，著眼於增進社會大眾的福利，用以改善大眾生活及促進社會進步發展所制定的有關法規，諸如衛生保健立法、國民就業立法、國民住宅立法（張學鶚，2000:282）。

在這個定義中，廣義的社會立法，即增進大眾福利的法規；狹義的社會立法，即保護弱勢福利的法規。

無論如何，社會政策與社會立法兩者，都是為了解決或預防社會問題，進而謀求社會大眾的福利，其間有密不可分的關係。簡言之，社會政策是社會立法的原則或方針，而社會立法則是社會政策的法制化或條文化。

第二節 社會政策與社會立法的內涵

社會政策與社會立法的解釋，有廣義與狹義之分，或多或少已意味著其所涉及的內容或範圍，並非固定不變。事實上，社會政策與社會立法的內容，常因國情與時代之不同，而有所變化。

就國情而言，英國社會政策的內容，涵蓋社會安全、國民保健服務、教育服務、住宅福利服務、個人福利服務（Alcock, 2003）；而臺灣社會政策的內容，通常不涉及教育服務。

就時代而言，臺灣於1965年訂頒「民生主義現階段社會政策」，將其內容分為社會保險、社會救助、國民就業、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七項；到了2004年修正「社會福利政策綱領」，又將其內容調整為社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六項。

再者，有關社會政策（及立法）的內容，也常因分析取向的不同，而倚重倚輕。伊爾斯肯（Erskine）（Alcock, et al., 2003:12-14；李易駿等譯，2006:11-22）曾提出社會政策內涵的四個分析取向：

一、社會議題

由於社會不斷發展，有一些議題引起社會大眾的關注及討論，促使政府必須介入，並提出因應對策。例如，隨著醫療科技進步，人類預期壽命延長，老年人口持續成長，使得長期照護成為社會政策的重要內容。其他，少子女化、新移民、中高齡失業、兒童虐待、家庭暴力等議題，也都是現代社會政策不能忽視的範疇。

這種以社會議題（social issues）為取向的分析，目的在區辨核心而關鍵的議題，並檢視其對社會政策的影響。

二、社會問題

傳統上，社會政策的存在，被期待能有助於解決社會問題。因此，早期對於社會政策的分析，聚焦在貧窮、救濟等問題。後來，隨著歲月流轉，乃逐步擴及長期失業、遊民、青少年犯罪、單親家庭等問題。

這種以社會問題（social problems）為取向的分析，目的是希望能在理性的基礎上，透過適當的政策，解決人們在日常生活中所面臨的

困難。

三、社會群體

將社會政策的分析，集中在某些特定群體的需求，並謀求因應的對策。這些特定群體，大多處於弱勢地位，例如：兒童及少年、婦女、老人、身心障礙者、原住民、勞工、農民。

這種以社會群體（social groups）為取向的分析，目的在瞭解弱勢族群的處境，以及其所面臨的衝擊，進而協助他們走出困境，滿足生活上的需求。

四、社會服務

將社會政策的分析，集中在社會福利的項目，例如：社會保險、社會救助、社會津貼，以及個人的社會服務。

這種以社會服務（social services）為取向的分析，目的在探討政府在社會服務領域提出什麼政策？怎樣形成政策？如何組織與管理？如何執行？哪些人是獲益者？

最近，另外一種新的社會政策取向，正在崛起之中。這種取向，主張將個人與團體的生活經驗結合在一起，以使用者的經驗來瞭解社會政策的內容。例如，女性可以針對女性地位的社會政策提供基本的瞭解；身心障礙者可以針對有關身心障礙者權益保障的政策提供意見；有關協助失業者的政策，應該傾聽失業者的聲音（李易駿等譯，2006:22-23）。這種以使用者的經驗為取向的分析，目的在聽取第一手經驗的訊息，使社會政策能切合服務使用者的真正需求。

上述分析取向，主要是以社會群體與社會服務為主軸，用以分析社會政策與社會立法的內容，至於其他分析取向，亦可融入其中。在此一架構下，社會政策與社會立法的內容，可歸納如表1-1：

表1-1 社會政策與社會立法的内容

		以群體為基礎							
		兒童少年	婦女	老人	障礙者	原住民	勞工	農民	其他
以服務為基礎	社會保險			老人福利法	身心障礙者權益保障法、衛生福利法		勞工保險條例、就業保險法		全民健康保險法、國民年金法
	社會救助		特殊境遇家庭扶助條例						社會救助法
	社會津貼	兒童及青少年福利法				原住民敬老福利津貼暫行條例		老人農民福利津貼暫行條例	
	福利服務			老人福利法					
	健康與照顧								優生保健法、安寧緩和醫療條例
	就業安全						原住民工作保障法	就業服務法、性別工作平等法	
	社會住宅								國民住宅條例
	其他	兒童及青少年性防範條例	家庭暴力防治法、性騷擾防治法、性侵害犯罪防治法						社會工作師法、志願服務法、公益勸募條例、券發行條例

資料來源：參考考試院資料

第三節 社會政策與社會立法在社工實務的運用

長久以來，社會政策與立法的實務運作，似乎是政治人物與專業規劃者的主要工作。時至今日，社會工作者、護理人員、心理衛生專家、教育人員，也開始涉入社會政策的形成及實施（Midgley, et al., 2000:54）。

阿當斯（Adams, 2002:6-23）曾為文討論社會政策與社會工作的關聯性，認為社會工作者不僅在執行法律，其在實務上也經常使用到社會政策（及立法）。茲依據阿當斯（Adams）的看法，將社會工作者運用社會政策與立法的情況，歸納為下列五項，並略加闡釋：

一、依社會政策與立法界定工作者的任務

雖然社會工作者是立基於專業目的而提供服務，但其服務措施必須在法律框架（framed）的範圍之內。

以兒童保護為例，對於受虐兒童緊急安置的時間，必須依據兒童及少年福利法之規定，不得超過72小時。如須繼續安置，必須聲請法院裁定，始得為之。如果，兒童及少年於安置期間接受偵訊或身體檢查，依規定必須由社會工作人員陪同，並保護其隱私。換言之，社會政策與立法為實務工作者提供法定的任務、權力、責任及功能。

二、藉由社會政策與立法維護案主的權益

任何社會政策或法規的制定，都可能影響到每一個個人、家庭和社區。社會工作者在助人的過程中，有時會涉及攸關案主生存的重大問題。此時，社會工作者除了貢獻專業知識，考量專業價值之外，可能還要從相關法規中找出根據，藉以推動我們想要的工作，維護案主應有的權利。其實，社會工作者一生努力的目標，無非在保障弱勢群體的基本權利。

以就業服務為例，為了維護身心障礙者就業的權益，社會工作

者可以依據身心障礙者權益保障法第38條之規定，推動定額僱用，並依第40條之規定，要求雇主對所進用之身心障礙者，應本同工同酬原則，不得有任何歧視待遇，其所核發之正常工作時間薪資，不得低於基本工資。

三、隨著社會政策與立法的轉變爭取政府資源

本質上，社會政策與立法是社會發展的產物，一旦社會大眾對於福利需求有所轉變，社會政策可能隨之調整，而相關法規亦須因應修正。

以社區關懷據點為例，行政院於2005年提出「臺灣健康社區六星計畫」，隨之在內政部社會福利補助要點將「社區關懷據點」的設置列為優先補助的項目，而且2006年起臺閩地區社區發展工作績效評鑑亦將「社區關懷據點」列入評鑑指標。因此，社會工作者要協助社區爭取政府資源，必須隨時掌握社會政策與立法的轉變情況。

現在，我們碰到的問題是，社會政策與立法經常變動，如何加以掌握？阿當斯（Adams, 2002:6）的建議是：隨時留意機構提供的資訊、經常閱讀社會政策與社會工作之類期刊、檢閱每週報紙剪輯的重要檔案。

四、從實務工作觀點評析社會政策與立法

社會工作者不是律師，也不只負責執行法律而已。通常，社會工作者在法定任務之外，大部分心力放在直接服務，甚至從事治療的工作。其實，這是不夠的。社會工作者在實務工作之中，還必須面對問題，採取批判性思考，透視社會政策及相關法規是否充分？完整？如果發現有所不足，或者不合時宜，就應該採取適當的行動，例如，倡導修法、充權案主。

五、對社會政策與立法有積極參與的作為

在實務工作中，社會工作者給人的印象，是社會政策與立法的接受者、使用者。但是，懷爾斯（Wyers）於1991年就指出社會工作者對於社會政策的實際作為，有五種情況（Midgley, et al., 2000:55）：

（一）專家

政策行家或專業者（expert）。

（二）協調

政策內在或外在環境變遷的經紀人。

（三）執行

在實務中透過連結或導引而對政策加以執行或整合。

（四）行動

政策的催生行動製造者。

（五）說明

政策的解說者。

懷爾斯（Wyers）認為社會工作者對於有關案主的政策，應該特別敏感，並且鼓勵案主及廣大的社區民衆加入政策相關行動，例如，有系統的評估政策、召開公聽會討論政策衝突、參與法律制定或修正的提案。

一言以蔽之，實務社工的使命，是將社會政策與立法的理想轉換成爲日常的助人工作，帶給人們福利。正如同音樂家，將樂章變成旋律，帶給人們快樂。

