

CHAPTER

6 社會福利的結構 與分配基礎

第一節 福利提供的組成與結構

一、福利提供的體系結構

多數人對社會福利的關心多集中於給付，即資源的分配。但是，社會福利之所以能被提供或輸送，並不僅是表面上所呈現的，將財貨輸送、給付予使用者、需求者或案主而已。事實上，無論是由政府提供現金救助予貧窮者、或由社工人員提供專業服務予案主、或由社會福利機構中的社福人員提供照顧服務予老人或身心障礙者，在這些給付與服務活動的背後，是一個複雜的福利系統運作，涉及到一連串相互連結、有意規劃的選擇（trade-off）安排。這些選擇安排，可以用福利提供的組成與結構稱之。

無論是傳統的慈善救濟，或是現代化、政府主導的社會福利制度，在整個福利運作體系中，至少都會涉及四種角色（參見圖6-1）：

（二）服務財貨

一般而言，社會福利的服務至少可以包括機會（opportunities）、服務（services）、物品（good）、可用額度（credit）、現金（cash）及權力（power）（Gilbert & Terrell, 2014; Healy, 1998）。而不同的給付財貨間的選擇安排，亦往往是手段與目的間的最適選擇。本書有專章（第七章）介紹此一部份。

（三）輸送

在福利輸送體系的安排上，多數人會自然而然地認為社會福利乃是由福利機構提供的，或者進一步理解到福利機構可以包括公立機構與私立非營利機構。或者認為：傳統時代的社會福利輸送乃以非營利、宗教、志願、慈善性質的組織為主，而現代社會福利之輸送乃由政府提供為主。事實上，社會福利的提供遠較這種公、私二元分類複雜。當代的社會福利提供系統，已呈現出多元的混合式提供，而稱之為「多元福利提供」或「福利混合」（welfare mix）。而在進行社會福利方案或規劃之際，決定福利輸送的體系是一件選擇的工作。

在理解福利提供時，探討福利提供的體系與部門是很重要的。因為不同的福利體系或福利部門（或稱之為福利輸送管道，甚至用通路的觀念來理解之），其體系自身有其特質，而對福利財貨造成影響，即對不同型態的福利財貨與給付有不同的效果。

另外，除了政府、非營利組織是最常見的福利輸送體外，市場與非正式組織亦在服務輸送中扮演一部分的角色。

（四）服務介面

對社會大眾或服務使用者而言，服務介面是彼等與社會福利的接觸點，這個接觸點上的互動，則係在時間、空間結構下，透過真實的服務提供者，以具體的服務提供方式進行服務活動。

服務介面是整個福利活動的最表層、是案主與服務使用者最終的感受，直接影響到對服務的印象與滿意度。

（五）財務與成本

對於社會福利的關注，無論將焦點放在獲得財貨或是所得再分配，均涉及到財務與成本，即社會福利的代價與支出、以及這些代價由哪些人來支付。

在有些情況中，服務的成本乃係透過政府的財稅系統進行財務制度規劃運作，而有使用者與支付者不同的情況。有時則在使用者付費的原則下進行，使用者自行負擔服務的成本與代價。

第二節 社會福利分配的權利

一、福利請求權利與審查標準

當社會福利成為一種體系、一種社會制度時，特別是在政府公共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關係就變得正式化。而當政府或福利機構面對眾多的福利需求者，但其所掌握的資源是相對有限時，進行選擇與篩選就變得非常重要且關鍵。進而，選擇與篩選必須有合宜的理由、規則，甚至必須有法律的基礎。

在各項社會福利給付中，均有所謂的「福利資格權」與「給付對象」（eligible）（或經審查合格的對象）的設計，此二者是政策設計中的重要考量。就法律的字彙來解釋，「福利資格權」係指是否有權可以提出申請，具有請求權利，強調的是一種賦予的權利與權利的基礎。「給付對象」係指是否可以符合給付的法定條件，強調合格的、經審查後的資格。但由於部分給付並沒有嚴格的法律要件，即只要擁有請求權利（福利資格權）便符合給付的法定條件（等於給付對象），故二者易生混淆。又或者因為多數的情況下，住民均已具有福利資格權，而較集中於討論給付對象的議題。

例如在台灣，老人申請入住仁愛之家，其常見的條件為：「(1)中華民國國民。(2)年滿65歲。(3)無法定傳染疾病、能生活自理。(4)家境困苦非依靠政府救濟無法維生者。」在這些條件中，(1)屬福利資格權、公民權利或

二、公民權利與居留權

從福利資格權來看，公民權與社會契約是兩種不同的權利。公民權往往是指基於國籍而擁有該國國民資格及權利，而福利權中公民權概念的實務運用並不限於公民，尚包括準公民的權利，即擴張到擁有合法居留權利者。進言之，所謂的公民資格是指具有選舉權的公民或國民；而合法居留權利者，是指合法長期停留在國境內的外國人，如留學生、合法的外國勞工。

部分的福利給付對象乃針對符合請求資格或權利即可提出申請，此類只要符合公民權要求的給付，往往是無需有繳費紀錄、免費的給付方案，如社會津貼、部分國家的兒童津貼。

而擴大了的福利資格權，即擴張到具有合法居留權利者的外國人，且通常與人道或衛生有關，如法國的租屋補助與醫療補助。此類擴張了的福利資格權利有時會與社會契約相結合，以附條件的方式運作，如在台灣的合法外勞仍參加勞保，即是居留權附加上繳交勞保費，而達到社會契約型態的例子。

三、附條件與無條件的請求權利

有一部分的社會福利給付，是附有其他社會契約條件後而成為福利資格權，係指必須參加社會政策體制及負擔義務，如參加社會保險並繳納保費，於是取得福利資格權利。Lister (2003) 認為，人民（或住民，包含國民及有權居留的各種移民）所可能獲得福利的基本原則可以區分為「裁量」（discretion）與「權利」二大類。裁量又進一步分為慈善組織的救濟、與政府依法的行政與專業裁量給付。而權利的部分，則進一步區分為普遍公民權的全民性福利給付、與經由諸如資產調查的選擇性福利。當然，全民性福利又可區分為附條件的，如社會保險，以及無需附條件的給付，如兒童津貼。整理上述呈現如圖6-2。

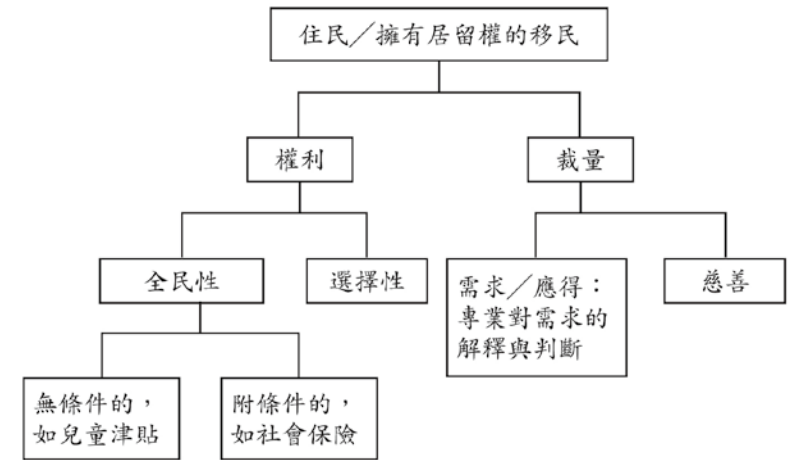


圖6-2 福利的原則

資料來源：Lister (2003)。

雖然就概念上來看，人民的福利權利可以有從嚴到寬的順序，而是否附條件的、是否擴張到準公民權利，即為順序的兩端。而在實際的福利制度設計中，通常與社會價值有關，進而形成一國的福利體系；這些不同的福利權利安排或選擇，往往即為該國社會價值與福利意識型態偏好的表現。

第三節 以財務情況為福利給付的審查

一、選擇福利對象的多種條件

正如前面所說明的，取得資格權係一種請求權利，但並非在符合或擁有福利請求權利時即可以獲得給付，而是必須符合所謂的審查或給付條件。所謂的審查條件，實包含各種不同內容，如年齡（如老年）、家庭結構（如單親、子女數）、就業狀況（如是否失業、是否處於職業訓練中）、經濟能力，或如參加社會保險的年限。至於所謂的條件，包括在政

然而，因為只有家庭經濟狀況低於社會所認定的「貧窮標準」者，才有享受福利服務的資格，於是對受助者含有「接受福利是一種恥辱」的汙名（stigma），使得許多有需要者裹足不前。而且，選擇性福利雖然以效率為名，而批評全民性福利無效率、浪費資源與造成政府的財政負擔，但是執行選擇性福利的資產調查工作，也會發生無效率行政的情形。事實上，一個大規模的選擇性福利制度，亦可能反而比小規模的全民性福利耗費更多的政府財務與社會福利資源。

多數支持選擇性福利的人士認為，政府應縮減服務的提供範圍與內容，尤其除了少數有必要由政府提供的服務外，其餘各項服務不僅政府不應介入，更應交由市場來提供並決定價格。至於少數沒有購買能力的國民，則可以透過資產調查的程序，由政府給予救助或補助（Kahn, 1979）。

Pratt（1997）則進一步說明，選擇性概念的運作係建立在一些假設之上，進而政府可以使用部分的、選擇性的方式作為服務輸送的工具，而未必要提供全民性的服務。這些假設包括：

1. 人們都是理性的行為者。人們都會捉住其所擁有及遇到的機會，包括政府提供的福利。
2. 社會財具有準市場性的特性。社會福利所處理的財貨與服務（如醫療、福利服務），雖具有公眾性，而異於純私人財貨（如衣服），但也未必純然是公眾性的（如國防）。
3. 此類社會財雖可以有市場運作並為財貨訂出價格，但對消費者和供給者而言，彼等所可以獲得的資訊均是片面而不足的。

簡言之，在這些假設的情況下，選擇性福利是這樣運作的：由於社會財的消費者與供給者的資訊未必充足，政府可以透過資產調查而篩選出需求者，並針對需求者提供福利財，故政府有介入的必要。但由於社會財具有半公眾性及準市場性的特性，而且人們有理性及掌握機會的特質，即使政府未全面提供，需求者亦會主動掌握機會而獲得滿足，其權利不會受到減損；故政府不必全面介入，僅部分提供即可，而非如純公共財般，提供的效果是全給或全不給。

（二）資產調查

事實上，資產調查可以說是對福利需求者所進行的一種福利的需求評估。惟這種需求評估並不從多方面收集資料及綜合判斷，而僅從財產及所得來進行評斷，並且只將國民區分為有需求與無需求二類，未對不同的需求者進行進一步、多面向、多層次的評估與區分。在這種簡化下，甚至對某些經濟學者與政治學者而言，資產調查等同於判斷是否有福利需求的標準。此均顯示對資產調查之特性與本質的認識有其重要性，值得進一步討論。Crosland指出，需經資產調查的福利必須在滿足兩個條件下才可以適用：(1)適用於非必要性的福利，且其需求性與資產調查的結果高度相關，諸如衛生保健與教育即不宜經過資產調查後提供；(2)資產調查的所得標準必須盡可能訂得寬鬆一些，因為若只是少部分人不需付費，則易產生負面的效果（Crosland, 1967; 引自Pope et al., 1986）。

此外，Titmuss（1968）認為利用資產調查區辨經濟能力，此一概念工具還可以進一步延伸在幾個地方，即：

1. 用來界定哪些人在勞動市場之外，包括需要所得維持、以及擁有的資源是相對地可確定及可預測者，例如老人。資產調查標準常被運用到所得維持方案中被當作最低維生標準，當人們的所得能力低於資產調查水準時，人們會進一步被視為非一般的勞動者或非勞動者，而被認為是可以被協助。
2. 在某些政府所提供的收費性服務（或租金）方面，用以決定哪些人要付費而哪些人不用。經資產調查篩檢出未達最低維生所得者，進一步被認為無需為其所使用的政府服務付費（如健康保險費、學生午餐費），而由政府自公共預算中支付成本。
3. 決定哪些人應接受「免費」的公共服務或給付，而其餘的人則於市場中購買服務或獲得給付，或只要依公共服務的成本付費。經資產調查篩檢而未達最低維生所得者，進一步被認為有資格使用政府所提供的某些免費的服務（如社會住宅、老人養護），而由政府自公共預算支付成本。

近社會財的可能性，而這些受阻卻者是真正有需要的需求者。如少數民族、移民容易因文化制度性的限制，阻礙彼等對於福利的接近與使用。

3. 資產調查不但對福利使用者的自尊有負面的影響，且有害社會一體的團結意識與凝聚，不利社會運作。資產調查所篩檢出的「最優先需求者」不但承受汙名，在某些過度宣揚個人責任的社會中，經過資產調查的福利使用者，更被貼上「失敗者」、「福利依賴者」的標籤，而擴大福利負擔者與使用者間的對立。

綜合上述，Pratt (1997) 進一步從效益 (effectiveness)、政策目標達成情形、行政成本、公共支出的意義、社會成本與社會利益、對勞動市場的意義，來分析選擇性與全民性此二種福利輸送模式，並整理如表6-1。

簡單地說，全民性的輸送模式會有較高的服務實現率，但卻使用較多的資源，甚至有浪費的情形；不過，其行政成本較低且沒有汙名效果、有利社會整合、促進社會平等化、強化工作誘因，則為其優點。至於選擇性模式，其服務的輸送率往往是較低的，加上高而持久的汙名效果、加大社會區分化、行政成本也較高，是其最常受到的攻擊；不過對公共支出的財政壓力較小、能有效針對目標人口群來輸送、又能維持社會公平的倫理，是支持者最常提出的理由，不過其所造成的貧窮陷阱 (poverty trap)，也是常為人所批評的理由之一。

第四節 非財務標準的福利給付審查原則

全民性與選擇性這二種區分方法有著長久的歷史，也在社會政策與社會行政領域為人們所習用。正如Gilbert和Terrell (2014) 以及Burch (1999) 所指出的，固然全民性與選擇性二元劃分法或可將所有的社會福利給付納入，但卻未必合宜。尤其是所謂的非經資產調查、而針對特定人口特質的給付，並不適宜簡化為選擇性福利。Gilbert和Terrell (2014) 將非屬全民性的福利給付，又分為四種：(1)特定人口類屬的需求，如職業婦女的育兒服務；(2)補償性給付，包括對於過去曾經有過貢獻者或受不公

表6-1 全民性與選擇性之社會政策特性比較摘要

特質向度	全民性	選擇性
效益	高，屬於高實現率	不一定，通常是低實現率
政策目標達成情形	有資源浪費的情形 (一大部分給付流到無需求的人手上)	有效地運用資源 (針對目標人口群)
行政成本	低	高
公共支出的意義	需要較多的公共資源	對公共支出的壓力較小
社會成本與社會利益	1.沒有烙印效果 2.有利社會整合 3.平等化	1.烙印效果相當大且持續 2.社會區分化 3.具公平性
對勞動市場的意義	強化工作誘因	對貧窮者而言，其邊際稅率 (marginal tax rate) 相當高，而危害工作誘因，即產生貧窮陷阱

資料來源：Pratt (1997)。

平待遇者，如退伍軍人、種族歧視受害者；(3)經診斷性區別或專業判斷的需求者，如經社工人員裁量而提供的居家服務；(4)經資產調查的救助 (前節已討論)。又對 Gilbert和Terrell而言，這四種給付的類型，不僅是類別的，更是順序的，如特定人口類屬的需求較接近所謂的「制度性」(institutional) 福利，而經資產調查的救助則較具「殘補式」的福利性質 (如圖6-3)。

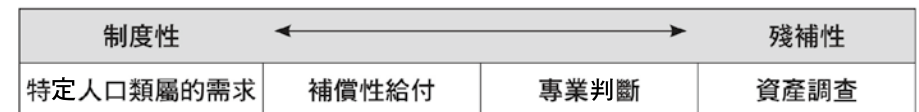


圖6-3 社會福利資源配置原則

資料來源：Gilbert與Terrell (2014)。

名詞解釋

代券 (voucher)：一種福利財給付的形式。使用者持給付單位提供給付單向合約商店領取給付財，合約商店再向發給單位請款。這種方式被認為可以減少福利欺騙及他人使用，同時可以兼有選擇性及低行政成本。

稅式給付：是以扣減應稅額或抵減稅額作為給付，取代國家的現金類型給付。常以有繳稅義務的國民為對象。

抵減稅額 (tax credit)：一種準現金的給付類型。國家就國民應繳納的稅金中扣減國民給付的一種方式，將扣減作為一種給付。

參考書目

- Alcock, Pete (2002). Selectivity. In Pete Alcock, Angus Erskine & Margaret May (Eds.), *Dictionary of Social Policy* (p.222). London: Blackwell Publishers.
- Aldrich, Jonathan (1982). The Earning Replacement Rate of Old-age Benefits in 12 Countries, 1960-80. *Social Security Bulletin*, 45(11), 3-11.
- Burch, Hobart A. (1999). *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: The Haworth Press.
- Chatterjee, Pranab (1996). *Approaches to the Welfare State*. Washington DC: NASW Press.
- Davies, Bledwyn (1978). *Universality, Selectivity, and Effectiveness in Social Policy*. London: Heinemann Educational.
- DiNitto, Diana M. (2016). *Social Welfare: Politics and Public Policy (8th..)*. Boston: Allyn and Bacon.
- Dolgoft, Ralph, & Feldstein, Donald (2013). *Understanding Social Welfare: A Search for Social Justice* (9th ed.) New York: Pearson Publisher.
- Gilbert, Neil, & Terrell, Paul (2014). *Dimensions of Social Welfare Policy* (6th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Healy, Judith (1998). *Welfare Option: Delivering Social Services*. London: Allen & Unwin.
- ILO (1998). *Social Security Principles*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (International Labour Organization) (1997). *The Cost of Social Security*. New York: ILO.
- IRS (Internal Revenue Service) (2013). *EITC Income Limits, Maximum Credit Amounts and Tax Law Updates*. Retrieved from <http://www.irs.gov/Individuals/EITC-Income-Limits,->

- Maximum-Credit--Amounts-and-Tax-Law-Updates
- Johnson, Norman (1987). *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Jones, K., Brown, J., & Bradshaw, J. (1983). *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kahn, Alfred J. (1979). *Social Policy and Social Services* (2nd ed.). New York: Random House Inc.
- Lister, Ruth (2003). Principle of welfare. In Pete Alcock, Angus Erskine & Margaret May (Eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (2nd ed., pp.260-266). London: Blackwell Publishers.
- Miller, Stewart (1999). Social Policy and Social Welfare Systems. In John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller & Sarah Vickerstaff (Eds.), *Social Policy* (pp.1-15). Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Richad (1986). Common Goals but Different Roles: The State Contribution to Welfare Mix. In Richad Rose & Rei Shiratori (Eds.), *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press.
- Sinfield, Adrian (2007). Tax Welfare. In Martin Powell (Ed.), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: Policy Press and Social Policy Association.
- Spicker, Paul (1993). *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.
- SSA (2001). *Social Security Programs throughout the World*. New York: Social Security Association.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- World Bank (1994). *Averting The Old Age Crisis*. New York: World Bank.