

《社會政策與社會立法》

試題評析

今年考題第一題就是考東亞（林萬億）/儒家（張世雄）體制，或是如本題所定之生產型/發展型（古允文）之體制，相較於福利資本主義三大類型之比較，相信高上考生不陌生，答案就在講義上！

第二題考老人福利法修正重點及分析，老師不僅正課期間，連總複習都特別要求學生多熟記，終於考出來，相信同學看到題目，應該是會心一笑。

第三題雖然考身心障礙者權益保障法，其實真正重點在ALMP及其檢討，只是以此次修法為例，來測驗考生的理論張力，相信高上學生都記得在正課及總複習時，老師都會不厭其煩的解釋，ALMP今年勢必會出題、身心障礙者權益保障法也是熱門議題。

至於第四題，雖然世代契約就同來講是陌生，看到題目會怪說出偏了，其實不然，正課及總複習時老師把津貼爭議視為必考題，其實世代契約只是凸顯世代不公平，希望考生能從公民權的理念來看世代不公平，進而確立世代契約原則的邏輯。此題也正好是鑑別考生思維是否細緻的「進階題」，與昨天普考考津貼原理相較，此題的確要下點功夫！

一、近幾年來對東亞地區福利體制的討論，逐漸強調其為「生產型」（又稱「發展型」）的福利體制，請說明其與西方福利國家慣用的「自由主義」、「保守主義」與「社會民主」三種體制間的異同。（25分）

答：（參考社會政策與立法第三回講義理論篇內容：發展型國家體制之介紹）

依據「社會工作辭典」對於福利國家模型分類，認為福利國家並非單一清晰的政治實體，而是受到不同歷史與政治經驗的左右，而呈現不同的樣貌。到目前為止，較被學者討論的有以下五種類型，包括：（一）俾斯麥模式：又稱歷史組合國家主義的福利國家。這類國家包括德國、法國、奧地利等歐陸國家。（二）社會民主模式：因社會民主黨長期主政而得名。採普及主義原則，全民納入普及的社會保險體系，且有普及的社會照護系統。主要代表是瑞典、挪威等北歐國家。（三）自由福利國家：高度依賴資產調查式的社會救助，社會保險並非普及的。給付的對象侷限於勞工、低所得者。代表國家為英國、美國、加拿大、紐西蘭、澳洲等英語國家。此與Esping-Andersen保守主義（歷史組合主義）、社會民主體制、自由福利國家之分類相似。

另外有提出：（四）打丁邊緣模式：又稱南歐模式，其特色是採取片斷的雙元主義職業地位相關的所得維持方案，以及普及的全民健康保險為主的福利國家，以南歐天主教國家為代表。再者就是（五）東亞模式：強調雖然引進歐美社會福利制度，但是仍然大量依賴家庭（族）所提供的社會支持。這個模式主要以日本、韓國、臺灣為代表，這些國家受儒家思想影響很深，又位居東亞而得名。不過，東亞模式仍然不夠明確，有待爭論。顯見此題所指稱之「生產型」、「發展型」、「東亞模式」或「儒家模式」均未定論，以下就針對，生產型（發展型）體制之特點簡述如後，再與「自由主義」、「保守主義」、「社會民主」三種體制做簡單比較：

（一）生產型/發展型國家體制特色：

1. 社會安全支出預算偏低：福利需求、即非農勞動佔勞動人口比率，日本達90%，與德國、瑞典、美國相當，而韓、臺則有一段差距。但在社會安全支出，占GDP比率上1998年德國為27%、瑞典為34%、美國則為16%，台灣僅4%、韓國為8.9%。亦即福利支出是相對較低的。
2. 社會安全支出有殘補傾向：在所謂的社會投資上，德國、瑞典、美國與日本在這個指數上、即「政府支出中經建支出+教育支出-社會安全支出」佔GDP百分比均為超過20以上的負值。換言之，社會安全支出大約是經建支出與教育支出的總和。但韓國與台灣則是大於30以上的正值，顯然台灣和韓國大大不同於其他四國。而日本社會安全支出佔GDP的比率則是接近自由主義之美國，而在社會投資介於德國和瑞典之間。
3. 不平等是東亞特色：安德森曾運用年金涵蓋率來作為平等的指標，相反的此處以老年人口未涵蓋於年金來作為不平等的指標。首先台灣、韓國的老人分別有80%以上的老年人口未受到年金的保障，相對的瑞典則未有老年人口未納入，而日本則約一半的老人未納入；德國則有15%老人未納入。足見不平等是東亞的主要特色。
4. 保守主義：福利階層程度上，日本甚至比保守主義的德國更高，而韓國、台灣則介於德國與瑞典、美國

之間。

- 福利支出替代率低、家庭能量強：在個人必須自行負擔的福利責任、即福利給付未替代率上，韓國與台灣均為80%，台灣與韓國的年金僅佔退休前原所得20%，老人如要維持退休前的經濟生活水準，必須另外自己負擔80%所得來源。而日本與德國相近，自1985年的50%到1994年的30%左右，顯現台、韓的共同性，及日本與德國之相近性。但在家庭福利能力、即老人與子女同住的比率上，均在65%以上，而德國、瑞典和美國約在15%、瑞典則僅在3%。呈現日、韓、台的共同性。
- 私有化市場不高：在福利市場上、即私人年金規模佔GDP比率上，以1997年為例，當然自由主義的美國是最高的，達8.8%，而日本和台灣的這個市場是不存在的，而德國（2.4%）、瑞典（3.4%）亦不高，但韓國為1.8%。

(二)生產型/發展型與主要福利體制國家之比較：

1.福利指標表現：

	福利需求	社會安全支出	社會投資	階層化	性別差別待遇	年金未涵蓋率	個人福利承擔	家庭福利能力	私人福利市場
德國	高	中高	高負	高	中	中低	中低	中低	中低
瑞典	高	高	高負	低	低	低	中低	低	中
美國	高	中低	中負	低	中	中	中	中低	高
日本	高	中低	中負	高	高	中	中低	高	低
韓國	高	低	高正	中	高	高	高	高	低
台灣	高	低	高正	中	高	高	高	高	非常低

2.核心項目摘要

	去商品化	階層化	市場	社會福利經濟發展
自由的	低	中	高	高
保守的	中	高	中	中
社會民主的	高	低	低	低
發展的	低	高	中	高

二、高齡化已是台灣的社會趨勢之一，而對老年人口的認知會影響到我們的政策取向，請說明96年我國「老人福利法」修法的重點，並分析其背後對老年人口的認知。（25分）

答：（參考社會政策與立法第五回講義案主篇中老人福利法規對照表）

聯合國「聯合國老人綱領」提出五要點：獨立、參與、照顧、自我照顧、尊嚴，以宣示老人基本權益保障之共同目標。台灣之「社會福利政策綱領」強調有關老人福利服務之目標，政府與民間應積極維護老人尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境，以達到促進長者尊嚴、獨立自主老年生活為主要目標，是本次修法主要目的。以下就簡述此次修法重點，並針對其背後對於老人認知之改變簡述分析如後：

(一)老人福利法修正重點：（政策第五回，頁106-126）

- 釐清主管機關與各目的事業主管機關間及中央主管機關與直轄市、縣（市）主管機關間之權責劃分，明確推動老人福利業務之權責。（修正條文第三條至第五條）
- 主管機關及目的事業主管機關提供老人服務及照顧，應尊重多元文化及地理差異，並由適切之人提供原住民老人服務及照顧。（修正條文第八條）
- 增訂參與主管機關整合、諮詢、協調及推動老人權益及福利相關事宜之相關學者專家、民間代表、老人代表之比例低限，並應確保原住民之發聲管道，俾使政府相關法規之訂定、政策形成及相關業務之推動，能透過制度化管道讓民間參與。（修正條文第九條）
- 增訂主管機關應至少每五年舉辦老人生活狀況調查，出版統計報告，俾確實掌握老人需求與生活狀況，並據以規劃及推動老人福利相關政策。（修正條文第十條）
- 增訂老人財產保護規定，對於心神喪失或精神耗弱不能處理自己事務之老人，法院得因本人、配偶、最近親屬二人、檢察官或主管機關之聲請，宣告禁治產，積極維護老人財產。（修正條文第十三條）
- 增訂老人照顧服務以全人照顧、在地老化、多元連續服務為規劃辦理原則，俾使老人照顧服務能以在地老化為目標，並滿足需要照顧服務老人之多元化選擇。（修正條文第十五條）
- 增訂居家式及社區式服務措施規定，要求直轄市、縣（市）主管機關應推動各項居家式及社區式服務，

- 俾增強家庭照顧老人之意願及能力，提升老人在社區生活之自主性。（修正條文第十六條及第十七條）
- 8.增訂機構式服務措施規定，老人福利機構應依老人需求提供各項機構式服務，以滿足居住機構之老人多元需求。（修正條文第十八條）
 - 9.要求主管機關及各目的事業主管機關應推動各項老人教育措施、各種休閒、體育活動及鼓勵老人參與志願服務，俾充實老人生活，增進心理健康及社會適應。（修正條文第二十五條至第二十七條）
 - 10.增訂反就業歧視條文，禁止雇主對於老人員工予以就業歧視。（修正條文第二十八條）
 - 11.增訂家庭照顧者支持性措施規定，明定直轄市、縣（市）政府應推動臨時或短期喘息照顧服務與其他有助於提昇家庭照顧者能力及其生活品質之服務，以協助增強老人之家庭照顧者之照顧能量及意願，期使被照顧之老人獲得妥適之照顧，並提升照顧者及其家庭之生活品質。（修正條文第三十條）
 - 12.直轄市、縣(市)主管機關應協助中低收入老人修繕住屋或提供租屋補助，以維持老人居住環境品質。（修正條文第三十一條）
 - 13.直轄市、縣(市)主管機關應推動設置適合老人安居之住宅，並以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理。（修正條文第三十二條）
 - 14.簡化老人福利機構分類，以利管理。（修正條文第三十三條）
 - 15.增訂老人福利機構應與入住者或其家屬訂定書面契約規定，並規定主管機關應公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項，以確保入住者權益並減少消費糾紛。（修正條文第三十七條）
 - 16.老人福利機構投保公共意外責任險及具有履行營運之擔保能力，以保障入住老人之權益。（修正條文第三十八條）
 - 17.增訂相關人員執行職務時之通報責任規定，使有保護需求之老人得以及時受到適當安置及保護。（修正條文第四十二條）
 - 18.增訂過渡時期規定，提供本法修正施行前已許可立案之老人福利機構後續改善及轉型時間。（修正條文第五十二條）

依據先進國家之主張，社會福利已不再被視為是慈善行為，而是社會風險之共同分擔與身為公民之基本權利。我國社會福利政策綱領亦指出，國家興辦社會福利之目的，在於保障國民之基本生存、家庭之和諧穩定、社會之互助團結…等，期使國民生活安定、健康、尊嚴，為落實政策目標，爰將「宏揚敬老美德」修正為「維護老人尊嚴」，以釐清老人福利係老人身為公民應有權利之定位。

(二)此次修法背後對老年人口認知之改變：

1.修法原則：

為因應我國邁向高齡化社會與家庭結構轉變所可能產生之老人福利相關需求，經廣泛徵詢相關機關、專家學者、民間機構與團體及各界意見，本諸(一)權責分工、專業服務(二)促進經濟保障(三)在地老化、社區化服務(四)多元連續性服務(五)促進社會參與(六)強化家庭照顧支持(七)強化老人保護網絡等原則。

2.重視尊嚴優於弘揚美德：

依據先進國家之主張，社會福利已不再被視為是慈善行為，而是社會風險之共同分擔與身為公民之基本權利。我國社會福利政策綱領亦指出，國家興辦社會福利之目的，在於保障國民之基本生存、家庭之和諧穩定、社會之互助團結…等，期使國民生活安定、健康、尊嚴，為落實政策目標，爰將「宏揚敬老美德」修正為「維護老人尊嚴」，以釐清老人福利係老人身為公民應有權利之定位。

3.考量原住民老人之需求之差異性：

老人對於服務及照顧之需求，常因文化或地理環境之差異而有所不同，其中原住民老人部分尤係如此，各機關提供老人服務及照顧時，應有一定之認識及作法。

4.強調老人參與福利決策權：

突顯老人代表、老人福利相關學者或專家及民間機構、團體代表參與之重要性，爰於第一項增列後段規定民間代表及老人代表占組成比例之低限，並針對原住民部分，確保其發聲管道。

5.重視經濟安全，獨立專章規劃福祉：

歷次老人生活狀況調查顯示老人極為重視經濟安全議題，爰增列經濟安全專章，包含基礎性年金制度、選擇性生活津貼與支持性之特別照顧津貼之經濟安全制度，俾逐步建構老人經濟安全。另因應精神耗弱或心神喪失老人之財產保護，增列鼓勵老人財產交付信託條文，俾保護老人財產，促進老年經濟安全。

6.老人照顧服務應依全人照顧、在地老化及多元連續服務原則規劃辦理：

- (1)「全人照顧」(total care)原則，係援引聯合國世界衛生組織對緩和醫療照顧模式之全人照顧觀念，指對老人之照顧係包含其身體、心理、社會參與之整體照顧，而非侷限於單一面向；

- (2)「在地老化」(aging in place)係指一個人於年老時可持續住在居住多年之熟悉住處，無須於年老時因健康等因素而必須進住到機構，或搬到陌生地方；
- (3)「多元連續服務原則」係指老人福利服務措施之提供係以多樣化、可選擇且服務不中斷為原則。
- 7.依據照顧情境之不同，規劃妥適的生活支持服務：
依社會福利政策綱領，照顧老人之方式可分類為居家式、社區式及機構式服務；另為宣示老人照顧服務應以在地老化為目標，滿足需要照顧服務老人之多元化選擇，並建立多元化連續照顧服務體系，以建立照顧專業評估及管理機制。
- 8.重視生活支持提供輔具服務：
為協助老人維持獨立生活之能力，直轄市、縣(市)主管機關應推動下列服務：一、專業人員之評估及諮詢。二、提供有關輔具之資訊。三、協助老人取得生活輔具。
- 9.重視老人之休閒、志願服務與就業參與之權利：
(1)老人常因工作角色之喪失與自由時間之增加而有生活適應方面困難，適當之休閒活動可幫助老人生活更為充實，並可藉此增加與他人接觸之機會，對老人之心理健康及社會適應有所助益，爰分款規定主管機關應推動老人體育、休閒事項。
(2)志願服務法雖已就志願服務事宜訂有相關規定，惟仍有於本法再為重申必要，以鼓勵老人之社會參與；另現行條文有關介紹或協助並妥善照顧老人提供志願服務事宜，應為主管機關及目的事業主管機關而非社會服務機構之責任，爰併予酌修。
(3)隨著高齡化社會來臨及平均壽命延長，老人持續於職場工作之情形將亦趨普遍，為避免其因年齡因素受到雇主歧視，爰為本條規定，俾宣示政府重視老人人權，符合先進國家禁止各項就業歧視之立法趨勢。
- 10.照顧者勞務性支持：
我國文化以在家中安養為老人第一優先選擇，惟家庭照顧者常因照顧能力與技巧不足、承受長期照顧壓力及經常欠缺相關服務資訊等因素，導致影響照顧者身心健康、照顧工作及其家庭生活品質，為維持、增強家庭照顧者之照顧能量及意願，期使被照顧之老人可獲妥適之照顧，並提升照顧者及其家庭之生活品質，爰增訂本條，提供家庭照顧者補充性及支持性服務。

三、行政院93年修正核定之「社會福利政策綱領」，在就業安全部分強調「政府應保障就業弱勢者如中高齡者、原住民、身心障礙者、低收入者、負擔家計婦女及更生保護人等之就業機會與工作穩定」，請說明甫於96年6月5日立法院修正通過之「身心障礙者權益保障法」中，有那些重要措施保障身心障礙者的就業安全？可能產生什麼樣的爭議？(25分)

答：(參考社會政策與立法第五回講義案主篇中身心障礙者權益保障法)

OECD秘書處自1980年代起積極鼓吹「積極性勞動市場政策」(簡稱ALMP)，建議各會員國應將社會福利政策與勞動政策結合，以「促進就業」為政策目標，而不再只著重所得維持。ALMP的政策工具可分為三類；創造工作機會、職業訓練與就業服務。(政策第四回，頁32)英國從1995年以來，針對特定人口群，如年輕人、單親、殘障和失業者，積極推銷以工作為焦點的各類方案之新協定計畫(New Deals)(政策第四回，頁34)

然而，在各國將資源陸續投入ALMP之際，近幾年來由OECD、ILO與世界銀行等國際組織所提之評估報告，指出ALMP雖有助於解決失業問題，惟其成效端視整體經濟環境與制度設計良窳而定。此外，有些學者指出過度依賴ALMP而忽略所得維持，雖可促進就業，但可能出現工作收入不足以為生的「工作貧窮」(working poor)現象。(政策第四回，頁33)這些政策也擴散到台灣，同也將弊端和爭議引進，造成新的社會問題，以下就先針對「身心障礙者權益保障法」有關就業權益之重點簡述如下，在針對可能產生的爭議，於後段作分析：

(一)「身心障礙者權益保障法」第四章就業權益之重點：(第五回，頁138-162)

- 1.為增加庇護就業機會，各級勞工主管機關應結合相關資源，協助庇護工場營運及產品推廣。(修正條文第三十六條)
- 2.為促進身心障礙者就業，提高公立義務進用機關(構)之定額進用比率由百分之二提高至百分之三，門檻由總人數五十人以上降低至總人數三十四人以上；私立單位比率仍維持百分之一、不得少於一人，門檻由總人數一百人以上降低至總人數六十七人以上；另增列國防、海巡、航空站三單位為定額進用之例外單位。(修正條文第三十八條)

- 3.庇護性就業者，如遇職業災害補償時，補償之標準不得低於基本工資，身心障礙者接受庇護性就業前，其工作技能需強化時，得由提供庇護性就業服務之單位，提供最長二年之職業能力強化服務；職業能力強化期間，雙方不具勞雇關係，但應簽訂書面服務契約，並發給獎勵金。（修正條文第四十一條及第四十二條）
- 4.直轄市、縣（市）勞工主管機關發給超額進用獎勵金，其金額最高按超額進用人數乘以每月基本工資二分之一計算，直轄市及縣（市）身心障礙者就業基金每年提撥前一年度差額補助費百分之三十交由中央勞工主管機關再統籌分配各地方政府，以縮小城鄉資源差距。（修正條文第四十三條及第四十四條）
- 5.為求事權統一，以收整合之效，爰修正勞工主管機關為視覺功能障礙者從事按摩業或理療按摩業之主管機關。（修正條文第四十六條）
- 6.為因應身心障礙者老化現象，規定中央勞工主管機關得建立身心障礙勞工提早退休之機制。（修正條文第四十七條）

(二)可能產生之爭議：

- 1.社福採購之要求可能會增加政府財政負擔，再者也對於其他類型弱勢就業者，如更生少年、負擔家計婦女之工作權益間接造成排擠效果。
- 2.定額僱用制比例之提升，雖有助於提高身心障礙者之就業比率，提升其自主能力，然而中高齡者、低收入者、負擔家計婦女及更生保護人卻未有如此優惠，其在就業層面弱勢程度不亞於身心障礙者，而且很多均是家庭重要生計重擔。
- 3.因應身心障礙者老化現象，勞政機關建立身心障礙勞工提早退休之機制，這有違高齡化社會來臨，工作期限延長。忽視類屬間之不平等，以老人福利法修正為例，都在鼓勵二度就業，反而身心障礙者權益保障法卻在規劃提早退休協助。
- 4.台灣追隨各國在相關福利法規加入了ALMP的元素、新協定計畫之內涵，但是受益者就業後其薪資仍然偏低，也出現工作收入不足以為生的「工作貧窮」(working poor)現象，身心障礙者更是，使其仍深處於底層階級，或是M型社會的後段班。

四、請問何謂「世代契約」(generational contract)？它對我國傳統上以人口群為區別的福利立法，可能產生什麼衝擊？試申論之。(25分)

答：

幾年前，國內學者曾針對鑒於老人經濟安全政策爭議不斷，提出「世代契約與凝聚」的思考角度，希望跳脫「重市場」與「重平等」兩種傳統思維，正視「年金『危機』」所造成的世代不公平。

由於社會保障體系可以視為是某種社會公民間的公共契約關係，唯有經過社會契約的訂定，一群住民才能轉化為彼此間具有權利與義務關係的公民(Demos)。然而當社會權的實踐又與其他價值如公平、社會凝聚等質齊觀後，卻發現現行的制度出現很多的不合理情形，近幾年台灣的津貼每逢選舉不斷加碼的爭議，即是最明顯的例子。以下就簡單敘述世代契約的原理，並以津貼為例，審酌現行社會保障制度之爭議及分析。

(一)世代契約：(國家政策論壇第二卷第三期「編輯室報告」)

- 1.早期的社會權利重視著公民的權利與相對之義務承擔，希望透過所得再分配之方式，以矯正自由市場運作下所出現的不平等結果。然而，諸如：平等、自由與社會團結等其他價值，仍需投以高度之關注，否則將造成社會其他更大之爭端。世代契約即是在多元價值的前提下發展出來的概念。
- 2.由於「世代契約與凝聚」最特殊之處，就在於透過保險制度使個人安全與社會整體緊密結合，有助不同階級與不同世代間的社會凝聚，故而亦將子女奉養年邁雙親的義務，經由制度設計來達成。

(二)以世代契約為理念為津貼爭議找到理念出路：(整理自政策總複習講義)

- 1.現行老人經濟安全制度，以權利義務不對等的津貼方式，僅能提供較低程度的所得維持，卻可能衍生增加財政負擔、造成資源排擠、欠缺社會教化意義等問題。甚至於造成債留子孫，惡化世代間不公平。而且在無「排富」的前提會惡化財政，竟使個人後天努力的結果，到頭來反而受到公民地位遭剝奪的社會性歧視；「排貧」則使中低收入戶無法擺脫貧窮的循環。
- 2.世界銀行著重個人提撥金額與給付對等關連的作法，較適合我國人口老化速度較快、社會互助價值不夠普及的國情。現行我國勞工保險之現制，發現我國勞保投保薪資多有「以多報少」的現象，致老年給付相對偏低；而較之公保老年給付金額亦有明顯差距，擴大職業間不平等。政府針對年金給付偏低的勞工或無給付資格之勞工，給予敬老福利津貼，也是典型的忽視公民的權利與相對之義務承擔，將財務責任

推給政府，債留下一代。

3. 津貼得靠政府稅收方式支應、保險的隨收隨付也會造成政府舉債之壓力，唯有以世代為考量的年金保險之制度設計，才能有效達到世代公平之效果。

