

《社會政策與社會立法》

試題評析	<p>第一題：為考古題，相信大部分的考生應該都會寫，只是不容易寫得好，特別是第二子題，因為要關注台灣的社福體制本質問題。</p> <p>第二題：考前多次叮嚀的新修正法規必定會考，而且以兒少法考的機率最高，葉老師在總複習時叮嚀再三，高上同學應該很能理解為何總複習還在逐條講兒少法。</p> <p>第三題：老人照顧相關議題，因為這一兩年救助議題跟性別議題考爛了，老人照顧本來就是熱門題，當然就出了，而且也還蠻容易的，考生應該可以迎刃而解。</p> <p>第四題：算是冷僻的題目，高普考很久沒出現原住民政策題目，以往出現在社工概論(跨文化能力)跟社會福利服務(福利輸送)，算是很特別的出法，考生不易發揮。</p>
高分命中	<p>第一題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.《高點社會政策與社會立法講義第二回》，葉上峰編撰，頁48及上課筆記。 2.《社會政策與社會立法(概要)》，法正編著，高點出版，頁2-7，頁2-30，頁2-32。 <p>第二題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.《高點社會政策與社會立法講義第三回》，葉上峰編撰，頁61-80及上課筆記。 2.《社會政策與社會立法(概要)》，法正編著，高點出版，頁7-26~30，頁7-33~7-34。 <p>第三題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.《高上高普考—考前30分鐘好題神》，葉上峰編撰，社會福利服務第8題。 2.《社會政策與社會立法(概要)》，法正編著，高點出版，頁21-7~頁21-10。 <p>第四題：《社會政策與社會立法(概要)》，法正編著，高點出版，頁15-6~頁15-11。</p>

一、請分別說明社會民主觀點、新右派及第三路線對福利國家的看法或主張為何？衡酌當前臺灣社會問題與社會福利措施的現況，您比較支持何種看法或有自己的新主張？為什麼？請說明之。
(25分)

答：

(一)社會民主觀點、新右派及第三條路對福利國家的看法：

向度	社會民主模式	第三條路	新右派
論述	權利、公正、市場失靈	權利及責任、公正及效率、國家及市場失靈	責任、效率、國家失靈
價值	平等、安全	包容、積極福利	不平等、不安全
政策目標	結果平等、完全就業	最低限度的機會、就業能力	機會平等、低通貨膨脹
政策工具	權利、國家贊助及輸送	條件平等	責任
供給部門	國家/公營部門	公民社會/市場(公私合夥關係)	市場/公民社會(私營部門)
稅賦及社福支出	干涉主義之高稅賦 高支出 (高服務、高津貼)	標的再分配 用於投資的實質性稅賦 (高服務、低津貼)	自由市場低稅賦 低支出 (低服務、低津貼)
意識形態	共產主義(普遍主義)	社區主義	個人主義(選擇主義)
工資	高工資	最小量的工資/稅賦優惠	低工資
主導	生產者支配	公民支配	消費者支配

(二)台灣較適合之主張—社會發展取向：

台灣尚未真正進入已開發國家之林，不應該一味地學習歐美制度，台灣有很強的家庭能量，也有很不錯的經濟成就，然而過度依賴家庭能量，過度樂觀經濟發展，反而忽略了基本制度建構的完善性。有學者認為台灣應該是發展型國家體制與東亞的日本、韓國同屬於一種福利類型，然而台灣的經濟體質是中小企業，與韓國大相逕庭，且日本的家源思惟影響了職業福利及保險體制之建構，因此台灣的社會福利反而比日韓不完善，而且台灣經濟的脆弱性是我們長期忽視的，以下介紹J. Midgley等人所提出的「社會發展取向」，作為台灣福利體制之鏡可供建議參照。

【另有板橋、淡水、二峽、林口、羅東、逢甲、東海、中技、雲林、彰化、嘉義】

社會發展論在政治意識型態光譜中是屬於中間偏左的，其主張提升人民的能力，鼓勵參與經濟性的生產活動；也就是將過去以消費為基礎的福利提供，轉變為以社會投資為基礎的福利提供。再者，政府介入仍是必要的，以確保人民有參與經濟性生產活動的技術、能力、知識、資源等。同時也鼓勵個人與社區共同提升經濟的參與。此外，政府也要確保經濟發展所帶來的成果能分配給人民，保障弱勢者亦能得到利益。最後，此派重視經濟政策與社會政策並重的政策方向，強調經濟發展與社會發展是一整合發展的過程(Midgley、Sherraden、Tang)。

米基利(Midgley)的主要觀點如下：

1. 經濟發展與社會發展同等重要。
2. 社會福利計畫有積極和消極之分：積極的社會福利可以促進經濟增長和社會發展的融合，脫離經濟增長的社會支出會妨礙經濟之健康發展。
3. 社會福利應該以社會投資為導向，通過人們對經濟活動的參與，促進經濟的發展。
4. 為了實現經濟和社會政策的整合目標，社會福利必須投資到具有促進人力資本、就業、社會資本、勞動技能以及低成本高效益的社會項目上，致力於消除社會成員參與經濟的障礙，提高參與經濟活動的能力。
5. 在社會福利的實施中，要強調個人的責任、非營利組織的參與，和國家與市場的共同作用。

二、請說明兒童及少年福利與權益保障的國際發展趨勢為何？政府於民國100年11月公布的「兒童及少年福利與權益保障法」，有那些內容係回應這股趨勢？請說明之。(25分)

答：

(一)兒童及少年福利權益保障的國際趨勢：

聯合國早在1989年11月20日通過「兒童權利公約」，揭示各簽約國所應重視之兒童與少年基礎權利準則。我國也於1995年向國際社會宣示願遵守「兒童權利公約」，顯見之義務與決心，兒少權益與福祉早已是我國福利政策極重要之一環。然現行之「兒童及少年福利法」的最大問題有二：

1. 過度偏重於兒童虐待、收出養等保護事件之補救性福利措施，缺乏全面關照兒童及少年所需之支持性、發展福利措施，與國際兒童少年保障內涵大有落差，已不足因應台灣目前高齡少子化社會所需面對的挑戰。
2. 涉及兒童少年之安全保護、權益保障公民發展等事項，各部會行政系統間橫向協調困難，導致兒童及少年相關政策、法令間窒礙難行。

國家與社會對於兒童及少年之成長發展，不僅只提供最低生活保障、健康、安全、保護照顧、教育等基本需求，還需要正向的社會參與、發展取向之福利服務措施，其「準公民」身分與轉銜過程更應該被重視。明顯的，現行之「兒童及少年福利法」實已無力因應。因此，自96年起，國內數十個青少年及兒童團體結合法界與專家學者，參採國際兒童人權公約各項兒少權益概念與內涵，納入先進國家對於兒少的權益保障措施，並均衡我國之社會特性，共同研議民間版「兒童及少年權益保障法草案」，修法面向含括身分、健康、安全、教育、成長與發展、文化休閒與社會參與、福利、就業勞動、保護與司法，期能擴大對兒少權益之保障，為兒童與少年的成長過程建構一套可長可久的基本體制與福利服務措施。

(二)兒童及少年福利權益保障法之特色：

此次修法大幅翻修原先的「兒童及少年福利法」。新法主要有四個重點特色：

1. 兒少基本權益的法治化：包含身分、健康、安全、受教育、社會參與、表意、福利及被保護等權利，以及享有適齡、適性之遊戲休閒及發展機會等權益措施之增訂。
2. 推動跨部門整合機制、強化各目的事業主管機關權責分工：包含對於兒少事故傷害防制、兒少交通載具之規範、青少年就業輔導及就業服務措施、網路及媒體內容分級與規範等，新法分別建置了跨部會協調或共管機制。
3. 以兒少為主體、加強休閒、參與及表意權：新增條文包含政府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利，並得邀請少年列席參與兒童及少年福利政策諮詢會議。為確保兒童及少年遊戲及休閒權利，促進其身心健康，除法律另有規定者外，國民小學每週兒童學習節數不得超過教育部訂定之課程綱要規定上限。
4. 充實專業人力、新增福利再前進：新增包含直轄縣市教育主管機關應設置學校社工人力、新增對於

收出養資格之規範、兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動之辦理與提供合適之活動空間、強化觸法及非行少年之權益與輔導措施等條文。

- 三、隨著人口結構的趨於老化及家庭功能的式微，老人長期照顧已成為一項難以避免的社會議題，如何建構一套完善的長期照顧體系，關係老人及其家庭的福祉甚鉅。請分析我國目前長期照顧體系現況與問題，以及如何建構一套完善且連續性的老人長期照顧體系。（25分）

答：

(一)我國目前長期照顧體系現況及問題：

- 1.雖然為因應高齡化社會帶來的許多問題，政府長期以來不斷努力改善老人長期照顧服務各項措施及開發長期照顧資源，但面對老人的多元需求，提出具體、有效的連結模式似乎是有限的，例如：醫療單位執行服務資源連結過程面臨的問題或困境、是否能夠再提出連結不同種類服務資源的具體模式等限制。
- 2.我國目前的長照體系最嚴重、也是陳年老調的一個問題便是「整合」問題。由於長期照顧的法源和資源多元，許多縣市的社政和衛政系統各自為政，行政、服務輸送、服務流程、服務資源和服務資訊方面缺乏整合，早期有衛政單位的「長照中心」和社政單位的「照顧管理中心」雙頭馬車現象。
- 3.由於目前的計畫執行方式幾乎是一服務一方案，不同的方案由不同行政部門執行辦理，更造成服務體系的零碎化，服務使用者必須自行整合各種不同的服務與資源，極為不便。除了服務使用的障礙外，對於服務的提供，也由於長照服務的機構的設置分屬社政、衛政不同行政機關管理，法令規範不同，造成有意投入長照服務機構設置的民間人士無所適從，頗為困擾。我國過去在推動長期照顧時參考西方國家「去機構化」運動的理念，強調「在地老化」和「社區照顧」，避免重蹈西方國家過度機構化的覆轍。這原本是正確的觀念，但是卻忽略了社區照顧不是只有居家照顧服務，也包含護理、復健等其他服務與機構照顧，且我國的機構照顧不像西方國家已高度發展，事實上還在低度發展的階段。

面對高齡化社會是現在亦是未來必然的現象，因此老人的長期照護需求是最需要面對的重要議題，而老人的福利政策及精神生活，都應受到政府和社會的重視。而如何使老人的長期照顧服務獲得有效的服務連結及確保服務的連續性，一直是政府及民間機構努力的方向，但因老年人口比例增加，產生的多元需求並非以往單一的醫療或社福單位能夠滿足的，故針對在家老化、在地老化與機構老化等觀點，政府應該因應不同的需求，調整政策方向才是。

(二)建構一套完善且連續性的老人長期照顧體系：

目前臺灣人口老化快速，進而邁入高齡化社會，而隨著社會變遷，帶來的更是多重性的需求與問題。因此，有了「老人問題」就必須有老人問題的「對策」與完整的福利措施，此為針對在家老化、在地老化與機構老化亦即居家照顧、社區照顧與養護照顧等三方觀點探討政策該如何有效規劃，才能滿足高齡人口族群不同的需求，並得到更好福利服務和身心照顧。

針對不同觀點的政策指導方針：

1.在家老化觀點提出老人長期照顧政策的指導方針：

在家養老、終老皆是許多長者最終的願望，並且社會中根深蒂固的孝道觀念，也是讓長者認為子女應該在家孝順、照顧自己才對。但現代家庭功能漸漸式微，照顧者愈來愈少，是否能夠完善地照顧到長者，對家庭也是一大的負擔與問題。

(1)家庭照護：家庭照護是長期照護的骨幹，家人、朋友或鄰居所提供之非正式性的服務（informal support），一般而言，佔社區老人非正式性照護的80%。其成本較便宜，是台灣目前最普遍的照護型態，也是台灣老人認為最理想的養老方式。但缺點是：照顧人力不足、照顧者長期身心負荷壓力、照顧品質缺乏專業性及無法提供技術性服務。

(2)居家服務（在宅服務）：指社政單位對低收入戶提供日常生活的照顧服務。

(3)居家照護：指衛政單位所提供的居家照護。目前服務以居家護理及醫師出訪為主。

因此，從在家老化的觀點出發，政策的方向可以由支持家庭照顧者提供照護為基礎，並與醫療體系配合。對於家庭照顧者的支持系統的建立，能透過宣導方案，來重新建立孝道的觀念；而醫療服務可提供老人居家護理服務、日間照顧。改善老人住宅無障礙設備及加裝緊急警報系統等符合老人需求的服務方向。

【中壢】中壢市中山路100號14樓·03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

【台南】台南市中西區中山路117號3樓·06-2225868

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-2358996

2.在地老化觀點提出老人長期照顧政策的指導方針：

【另有板橋、淡水、二崁、林口、羅東、逢甲、東海、中技、雲林、彰化、嘉義】

在地老化即是長者能夠在自己熟悉的環境（社區）終老，則未來的發展應儘量做到在長者居住的地區，就地提供所需要的服務及建立服務輸送的便利性。地方政府可以結合民間資源提供相關的社區式服務，例如：保健服務、醫護服務、復健服務、輔具服務、日間照顧服務、交通服務、休閒服務及資訊提供等。

為使失能者能夠回歸到家庭或社區當中照顧，並符合失能者所期待的熟悉環境，避免大量發展機構服務所導致過度機構化的缺點，先導計畫乃以發展社區式長期照顧體系為目的，並以「在地老化」作為服務提供策略，因此採取「社區優先」及「普及服務」的理念，希望每一位有照顧需求的民眾，能夠優先尋求社區照顧資源協助，在社區無法照顧的前提下，才進入機構照顧。

(1)日間照顧（日間托老）：為社政單位對低收入老人日間的照顧服務，內政部也獎勵地方政府辦理對日間就業而無法照顧老人之子女提供日間照顧服務，更獎勵老人安養機構辦理外展服務計畫以充分利用資源。

(2)日間照護：由衛政單位提供，接受照護者仍留居於家中只有部分時間前去接受治療或照顧。

(3)另外，可以藉由社區營造及社區參與，讓長者感受到一個健康、福利及互助的社區，服務內容可以包括關懷訪視、餐飲服務、諮詢及轉介服務或健康促進活動等。

故政策的指導方針，應是結合社區中的長期照護及社區支持系統，提供有需要的長者持續性且人道關懷的照顧服務。

3.機構老化觀點提出老人長期照顧政策的指導方針：

現在臺灣家庭結構改變，從傳統的三代同堂到核心家庭，家庭照顧者愈來愈少，因此長期照顧家中長者，更形成對許多家庭的負擔，而多數長者雖然希望與自己家人同住，但也因生活機能的喪失，使許多長者仍必須依賴機構的照顧。

(1)居住照護（residential care）：居住照護依照Hawes的定義，是指在社區當中的一個限定空間中，群居兩個或以上的無親屬關係的老人，並提供複雜性日常生活活動（IADL）的協助，如洗衣服、備餐、打掃居住環境、監督按時服藥、提供團體活動及運輸等。居住照護在我國現行長期照護體系包括：老人安養服務及老人養護服務。

A.老人安養服務：申請對象必須符合年滿65歲以上，身體健康行動自如，具生活自理能力者，院內提供居住服務、生活照顧服務、三餐飲食供應、疾病送醫、文康休閒活動、親職連誼活動。入住須洽社會局及各安養機構。

B.老人養護服務：申請對象必須符合年滿65歲以上，生活自理能力缺損，且無技術性護理服務需求者，院內提供的服務比老人安養服務多增加了護理及復健服務。

(2)護理之家（nursing home）：提供24小時的日常生活功能、行動上、精神上及監督按時服藥的個人及護理照顧，並有物理治療、職能治療、營養諮詢等，也提供臨時性非重症的醫療服務。

為提升及確保老人福利機構的品質，依照老人長期照顧的需求，地方政府應補助機構設施設備及休閒活動等相關經費，強化照顧功能，也應對機構作長期監督，派相關人員實際到機構內作調查，而不以單純表面的報告資料為審查依據。因此政策方向致力於增進機構照顧服務功能與提升專業品質，讓家人能夠安心地將自己家中的長輩託付給機構，也使長者們的需求可以在機構中得到滿足。然而老人福利機構無法取代家庭或社區，但卻能補足家庭及社區照顧功能的不足。

四、相較於主流社會，各國原住民族相對弱勢的狀態，已引發國際社會的關注，聯合國及各國為保障及促進原住民權益的相關政策與立法不斷出籠。請說明當前原住民族的福利發展趨勢為何？目前臺灣原住民族的社會福利體系可能遭遇到那些問題，政策上應如何予以回應？請分別說明之。（25分）

答：

世界各地的原住民族被確認仍普遍深受社會歧視壓迫（包括剝削、邊緣化、無權、文化帝國主義和暴力）之害，原住民族是現代化世界中受創最深而獲利最少的群體，因此，探討原住民族的社會福利除關注社會安全課題之外，還應將改善社會歧視、社會不平等的作為包含在內。而為確保歧視壓制問題得以消除或改善，原住民族的權利，又不得不涉及自決權與集體權等民族或族群發展所需的權利之建構與行使課題。

(一)當前原住民族的福利發展趨勢

1.由於與主流支配族群的處境不同，原住民族的社會福利權，除了指社會安全相關的權益外，也應包括獲

有免於歧視的社會平等，及確保免於被歧視剝奪所需之族群發展的權利。雖然，「宣言」中實際上並未出現「社會福利」(social welfare)或「福利」(welfare)字樣，但使用社會安全(social security)、安全(security)、免於歧視(free from discrimination, non-discrimination或without discrimination)或發展(development)等文字。原住民族社會福利權的內涵，實宜包含享有社會安全、免於歧視和族群集體發展的權利。在「宣言」中，很清楚地可看出追求「不受歧視」和「族群集體發展」的目標，具有極醒目的地位。在英文版的「宣言」中，出現免於歧視(free from discrimination, non-discrimination或without discrimination)字樣共15處；出現「development」(發展)字樣共31處；出現「security」(安全)字樣共3處。

2.從「宣言」中出現免於歧視之相關敘述所占的比重來看，可推想出：若未解決歧視帶來的問題，就無法真正落實原住民族的社會安全或相關福利。「免於歧視」的努力，應視為建構原住民族社會福利的根本要務。從形式上來分，「宣言」中原住民族權利又可分為三種：

- (1)與一般國民分享之相同的個體權利。如「宣言」第2條中規定原住民族的個人享有自由，與其他所有民族的個人完全平等……。
- (2)具原住民族身分而取得之個體權利。如「宣言」第21條中規定各國應特別關注原住民老人、婦女、青年、兒童和殘疾人的權利和特殊需要。
- (3)原住民族群體所共同擁有之不可分割的集體權利。如「宣言」第3條中規定原住民族享有自決權。欲達成「免於歧視」的目標，原住民個體除了能平等享有一般國民的權利外，還需要有上述第二種(具原住民族身分而取得之個體權利)和第三種(原住民族群體所共同擁有之不可分割的集體權利)權利才較有可能，此種見解，從「宣言」的通過，大致就意味著代表全球原住民族共同的想法。

(二)台灣原住民族的社會福利體系可能遭遇哪些問題：

綜觀這些原住民社會福利服務的內涵，若從原住民之規範性需求來探討，並將這些原住民福利服務分為支持性、補充性及替代性三類來看，則這些內容中補充性之福利服務最多(如各項津貼補助、老人居家服務等)、支持性之福利服務次之(如親職教育、諮詢服務等)、替代性之福利服務則最為缺乏(如並未針對原住民之特殊性設計寄養辦法等)。

1.自原民會衛生福利處(原社會福利處)成立，可以算是正式進入了原住民族社會福利體系建制的新階段，在這階段所設計之內容中可看出政府的確針對原住民族的各方面需求已逐步有善意之政策回應，而多元文化之觀點意見亦被採納，且已突破在以往原住民族相關政策規劃之內容多屬「現金給付(in cash)」德政式或藉由「積極差別待遇」式的獎助、補助、保護與扶植等優惠方案外，亦加入了多項「服務提供(in kind)」類型之方案，來改善原住民族相對弱勢之現況，只是這些方案大多仍停留在單項點狀的發展項目上(令人有頭痛醫頭腳痛醫腳之感)，缺乏整合性之發展考量，不僅容易導致資源浪費，且有些忽略了原、漢間生活機會與資源分配結構上落差問題之彌補。因此這些相關福利措施之運作，至今仍尚未見到能解決目前造成原住民族在資本主義社會中遭受不平等且特殊之需求(如原鄉部落解組的問題及都市原住民生活適應問題等)，或有效縮短原、漢族群間生活或福利水準之結構性落差之成效。

2.«支持家庭»(如培訓家訪志工、托兒服務等)及«福利社區化»(如設立福利服務中心、老人居家服務等)等服務內涵一再地被提及，以及有多項方案為政府欲結合第三部門來共同推動執行(多為委託契約辦理方案)，以解決原住民所遭遇之各項問題。這明顯可見政府欲透過«家庭化»、«社區化»、«民營化»、«志工化»等來落實原住民地區的社會福利。而藉由原始的家庭重建或當地社區網絡的重建後也許可達自助，進而能夠互助或助人，亦可減輕政府財政資源不足之窘境，然而這些社會福利原由國家政府之責任漸漸轉為社區或家庭來共同承擔之下，政府是否會因此而理所當然地減少對原住民之資源釋出，是頗令人擔憂的。

整體而言，當前原住民社會福利服務的內涵及施政方向已重視到原住民之福利需求及特殊性。然而，原住民之最高主管機關—原民會仍受限於現行政府組織架構之分工，其所能發揮之最大功能僅在於«協調»而非«主導»原住民族之相關事務，因此在原民會功能之侷限下，有時空有美好之施政理念亦難能全盤具體實踐。

高點·高上高普特考 goldensun.get.com.tw 台北市開封街一段2號8樓 02-23318268

【中壢】中壢市中山路100號14樓·03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

【台南】台南市中西區中山路147號3樓之1·06-2235868

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-2358996

【另有板橋·淡水·三峽·林口·羅東·逢甲·東海·中技·雲林·彰化·嘉義】