

《社會政策與社會立法》

試題評析

今年高考社會政策與立法的題目難易適中，第一題高上的學生應該很熟悉，但要拿高分，記得要把社會福利理念(第三條路、社會發展取向)寫進去。第二題考脫貧議題，這個部分考古題曾出現財產形成，若再加上教育投資與就業自立，就是鐵三角的脫貧策略。在社會福利總複習講義中，老師花了一個小時去講搶救失業議題不是沒道理的。第三題女性主義基本題大概大家寫的都差不多。至於第四題等同是考古題。因此，今年一、二題寫得好的同學應該可以拿高分！

一、在金融海嘯的衝擊中，我國及主要先進國家多出現嚴重的失業、強迫退休或無限期無薪假的問題。事實上，長期以來，維持充分就業一直是福利國家的重要課題，甚至當代福利國家在維持就業與社會福利制度的體系運作間亦存在著結構性的關聯，試說明國民就業與社會政策制度間的結構性與動態性關係。(25分)

答：

(一)國民就業政策重視之背景：

1.石油危機引發緊縮福利：

由於長期深受失業率高居不下，社會福利支出大幅增加，政府財政日益惡化之苦，再加上當時美國總統雷根與英國首相奈契爾夫人倡導供給面經濟政策的影響。

2.全球化對勞工與失業之衝擊：

- (1)勞方與資方間之平衡力量之衝擊：在所有工業國家中勞資雙方的談判過程中顯示，勞方的籌碼減弱，而資本家的自由權利日增，如跨國公司；全球化發展的結果削減了勞工組織的力量。
- (2)全球化使社會伙伴關係瓦解：以往勞資雙方建立的勞動契約，雖是衝突但也是互補的關係。但由於勞工力量的式微、資本快速流動所造成的國際競爭壓力之下，使歷史的伙伴關係逐漸瓦解，新的經濟與社會伙伴關係必須重建。
- (3)全球化帶來工作環境關係之惡化：可以發現勞動市場普遍存在短期、臨時、部分工時的工作環境，甚至需要常更換工作，另外薪資收入也逐漸減少。
- (4)對就業之衝擊：技術之發展意味機器取代人力，在歷史上，無技術性之工作最後都被機器取代，全球化促使技術快速革新和競爭力也是造成失業問題日益嚴重。
- (5)造成貧富差距懸殊：全球化造成所得與財富分配上的不平等。薪資收入惡化的原因是，無一技之長的低度勞動者，其工作機會被開發中國家的勞動力取而代之。

(二)新興社會福利理念之主張

1.第三條路之社會福利理念：

在全球化的背景下，Anthony Giddens抓住社會變遷的脈絡、重視全球化的轉變、在意識形態上採務實主義，因此重視社會投資。亦即在可能的情況下盡量的在人力資本上投資，最好不要直接提供經濟資助。故以往消極性的社會救助支出，轉而積極投入勞動市場的方案上，如就業訓練、就業輔導、教育，以減少失業人口。

- (1)並不希望人民依賴國家過活，而是創造出國民可以樂於工作。
- (2)不主張縮減福利支出，而是將福利支出導引至人力資本投資上。
- (3)教育就是最好的經濟政策。
- (4)全民入股：每個人都要投入整個經濟體。
- (5)盡可能把重點從單純的福利給予到就業輔導。

2.社會發展取向(social development, James Midgley)：

- (1)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。
- (2)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。

(3)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。

(4)此派重視經濟政策與社會政策並重的政策方向，經濟發展與社會發展是一整合發展的過程(Midgley、Sherraden、Tang)。

3.社會福利政策綱領之規劃原則第五點「投資積極福利」：

「以積極的福利替代消極的救濟，以社會投資累積人力資本，以社會公平與團結促進經濟穩定成長，以經濟成長回饋人民生活品質普遍之提升。」

(三)社會福利政策因應：

1.積極性勞動市場政策：

在實施「積極性勞動市場政策」(ALMP)之前，多數國家採行失業給付、失業救助、提早退休津貼等消極性(passive)措施來維持失業者的所得。雖然所得中斷是失業者面臨之最大困境，也是相關政策應優先解決的問題，惟過去所採行之消極性措施因欠缺強化失業者工作誘因與提昇勞動品質的機制，故長期實施下來，出現嚴重的福利依賴問題。有鑑於此，OECD秘書處遂自一九八〇年代起積極鼓吹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。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。

2.工作福利方案：以英國之新協定計畫(New Deals)為例：

(1)新協定計畫是英國以工作為導向的法案所組成，其目標人口群為沒有工作的未就業者或失業者，此方案標示三項意涵：

- A.將所有工作年齡人口全部納入強制性的工利行動，包括青年、二十五歲以上的長期失業者，都有其專屬的新協定計畫，此為創舉。
- B.對象擴至一些以前被認為「不太可能就業」的族群，例如殘障、單親及失業者配偶等。
- C.不管在政治上或經濟上，新協定計畫是前所未有的大型投資。

(2)此種「以工作換取福利」(work-for benefit)統稱為「工利」的意識型態，往往繞著許多議題而展開：高比例的失業問題、勞動市場中高比例的邊緣人口、昂貴的福利現金給付。

【參考書目】

1. 高上社會行政班社會政策與社會立法總複習第一回講義第9頁(第三條路)、第10頁(社會發展取向)、第42、43頁(全球化對勞工的衝擊)。
2. 高上社會福利服務第一回講義，第32至35頁(積極性勞動市場政策、工作福利&新協定計畫)

二、如何協助貧窮家庭脫貧一直是各國協助貧民工作的主要工作，我國社會救助法中亦有關於執行脫貧方案的規範。一般而言，教育投資、就業自主與財產累積是最常見的脫貧策略，請問三種脫貧策略各有那些理論基礎？(13分)又輔導執行的方案設計上應有那些配合機制，又一般影響這些方案執行成效的重要因素有那些。(12分)

答：

資產脫貧方案的種類，可以分成教育投資、就業自立以及資產形成三種：

(一)教育投資：

- 1.教育投資主要著眼以教育打破貧窮循環，人力資本理論為其主要論據，強調受教育的過程就是個人資本、知識積累、提昇自己的生產力與競爭力，並進而創造更高附加價值的過程。而人之所以落入貧窮就是缺乏人力資本所致，因此提高人力資本將有助脫離貧窮。
- 2.此類方案在國外有美國提升學歷方案(Learnfare)。在國內則有為低收入戶第二代的兒童或青少年所提供的下列類型：
 - (1)課後輔導或暑期營隊：高雄市二代心希望工程。
 - (2)數位能力提升：高雄縣低收入戶新生代希望工程～脫貧計畫。
 - (3)獎助學金或就學設備補貼：屏東縣低收入或經濟弱勢邊緣戶「陽光家庭」脫貧送愛活動。
 - (4)脫貧教育課程：台北市出人頭地發展帳戶專案。

(二)就業自立：

1.就業自立著眼積極勞動市場政策和社會排除兩個論點。

(1)ALMP強調避免福利依賴，因此積極鼓勵受助者參與各式與勞動能力提升有關的激活方案，在提升就業或社會技能之中，一方面強化工作動機、提高自我效能與自信，再方面則有助達到權利與義務的平衡。

(2)社會排除則看重防止受助者因缺乏就業而受孤立。因此使其投入經濟活動參與勞動，則是此類型關注的重點。

2.相關作法在國外如法國社會救助中的就業政策(RMI)，至於國內則有：

(1)婦女就業與創業服務協助：台南市彩繪女性職涯的豔陽天－鳳凰專案。

(2)就學學生工讀機會媒介：金門縣弱勢家庭子女導航計畫。

(3)技能訓練或就業媒合：台中市迎曦計畫～人力派遣方案。

(4)創業經費無息貸款：台北市樂透圓夢創業計畫。

(三)財產形成：

1.參酌Sherraden「資產累積福利理論」主張過去消費導向下的所得維持策略除了造成福利依賴之外，更無助受助者脫貧。因此，政府須改絃更張，透過誘因機制的設立，改行帶有儲蓄、投資與動態意味的資產累積政策。如此可以在社會、經濟、心理層面上協助低收入戶回歸主流，並成為具有生產力的公民。

2.此類方案在國外如美國夢實驗計畫。在國內則有：

(1)鼓勵定期儲蓄：台北市出人頭地發展帳戶專案。

(2)理財規劃資訊提供：高雄縣低收入戶新生代希望工程－脫貧計畫。

【參考書目】

1.高上社會行政班內模考「社會福利服務第4題」。

2.高上社會行政班社會福利服務總複習第一回講義第45-47(反社會排除)、第62-63頁(資產脫貧方案，引自社區發展季刊)。

三、近年來女性主義思潮成為影響社會政策與立法的重要因素之一，請說明女性主義的主要流派，

(12分)我國受該思潮影響的重要社會立法或修法有那些？(13分)

答：

女性主義理論內容包括四個方面：

1.描述男女不平等的現象，或女性的第二性處境。

2.以女性觀點解釋社會文化的原因，尋求改革之道。

3.提出改革，以達到兩性(或多性)平等或婦女解放的目標。

4.進而探討如何根除宰制與附庸的權力關係，建立平等共存的新文化、新社會。

(一)女性主義分支的論述觀點：

| 議題 | 自由主義女性主義 | 基進主義女性主義 | 社會主義女性主義 |
|---------|--|--|--|
| 社會秩序的本質 | 1.自由市場和財產私有對於經濟和政治上的自由是有功能的。 2.所以在固有的集中和不穩定的問題造成不法、不公的結果下，需實才實能主義的功用來使系統運作良好。 | 1.父權制度是全球的文化。所有情境都更加強化父系社會。它是社會秩序所有壓迫的根源。 2.公私領域對女性的受壓迫孤立、去政治化。 3.所有社會秩序都是表達男性的心理。 | 1.社會秩序和權力關係的根基是生產及再生產的模式。這兩個模式是整合的，但仍有爭議存在兩者之間。 |
| 不平等的本質 | 1.秩序的出發點是造成人們不平等的本質。 2.當不平等過大或者是由歧視所產生的就會成為問題。 | 1.性別壓迫是一切不平等的根源，性別壓迫的功能是心理上的自我滿足。 2.所有形式的壓迫都是表達男性對支配、控制的欲望。 | 1.不平等是根基於階級和父權制度的系統下。 2.擁有者控制生產的事物：人控制人們生產的功能。 3.源於階級系統，包括財產 |

| 議題 | 自由主義女性主義 | 基進主義女性主義 | 社會主義女性主義 |
|-------------|--|---|--|
| | 3.在實才實能主義之下，若是種族及性別成爲不合理歧視的原因，則會使參與的機會有了不平等。 | 3.父權制度因習俗、暴力和法律而制度化且不滅。 4.它是源於生物上的差異及再生產中角色的不同。 | 私有和剩餘的勞動力：源於父權制度、生物及性別上對勞動的區隔。 |
| 性別間不平等持續的原因 | 1.性別角色社會化--女性接受男性定義的自我及角色。 2.制度上的歧視--法律、文化及受男性偏差影響的傳統。 3.女性家庭角色的重擔--「無敵女性」症候群。 | 1.所有男性從性別壓迫中獲益。 2.在制度過程中： (1)法律：公私領域的區分。 (2)家庭：男性爲核心、遠離家務。 (3)經濟；勞動上性別的區隔。 (4)宗教：男性中心的教義。 3.此外在語言、文化、傳統也都是支持父權制度。 | 1.男性從維持生計的勞動、子孫、容易取得的性關係和支配控制慾中獲益。 2.在資本主義及父權制度的本質中，是藉由剝削在家中無給職的勞動預備軍而獲得利潤。 |
| 達成理想社會的策略 | 1.組織政治上利益團體：將制度上的性別歧視導向合理的形式。 2.在實才實能主義中創造並保護種族及性別上的弱勢族群。 | 1.意識覺醒：透過制度化的管道促使陰陽同體的實現。 2.組織婦女獨有的空間和自助團體。 | 1.組織所有受壓迫團體並非建立聯盟。 2.所有受壓迫團體意識的覺醒，揭示系統壓迫間的連結。 3.組織所有在資本主義和父權制度外的團體的需求，最後將能廢除父權制度、階級及所有形式的壓迫。 |

(二)重要立法及修法

| 法規 | 兒童及少年性交易防制條例 | 性侵害犯罪防治法 | 家庭暴力防治法 | 性別(兩性)工作平等法 | 特殊境遇(婦女)家庭扶助條例 |
|------|---------------------|------------------|--------------------------|---------------------------------------|--|
| 女性困境 | 雛妓(特殊境遇少女) | 受性侵害婦女 | 受暴(婚暴)婦女 | 女性受僱者 | 單親貧窮女化 |
| 議題 | 雛妓保護 | 人身安全 | 人身安全 | 工作權益 | 婦女福利 |
| 宗旨 | 防制、消弭以兒童少年爲性交易對象事件。 | 防治性侵害犯罪及保護被害人權益。 | 促進家庭和諧，防治家庭暴力行爲及保護被害人權益。 | 保障兩性工作權之平等，貫徹憲法，消除性別歧視，促進兩性地位實質平等之精神。 | 加強照顧婦女福利，扶助特殊境遇婦女解決生活困難，給予緊急照顧，協助其自立自強及改善生活環境。 |

【參考書目】

1. 高上社會行政班「社會政策與社會立法」第二回，第125-127頁(女性主義流派)。
2. 高上社會行政班「社會政策與社會立法」第三回，第129頁(婦女法規整理)。

四、由政府(state)、市場(market)、志願部門(voluntary sector)及非正式部門(informal sector)所構成的福利混合經濟(The mixed economy of welfare)，在社會福利的供給上扮演不同的角色。試說明上述四個部門及福利混合經濟(The mixed economy of welfare)之意義。(13分)試以我國身心障礙福利供給面向爲例，說明目前四個部門在身心障礙福利供給面向上有那些服務。(12分)

答：

(一)四大部門社會福利輸送與福利混合經濟：

1.四大部門供給的內涵：

| 供給來源 | 基礎 | 功能 | | | 限制 |
|------|-------|----------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| | | 經濟安全 | 醫療保健 | 個人社會服務 | |
| 家庭部門 | 血親及姻親 | 扶養責任 現金提供 實物給予 | 提供就醫費用 疾病照料扶持 | 情感支持 諮詢服務 休閒娛樂 | 家庭成員的因素 人口結構的改變 社會經濟的變化 |
| 志願部門 | 慈善情操 | 現金扶助 實物扶助 | 協助醫療費用直接 提供診療 | 諮詢服務 收容照顧 在宅服務 | 志工參與的不足 責任歸屬的不明 財源取得之不易 |
| 雇主部門 | 僱傭關係 | 退休年金 經濟補助 | 設置醫療診所 購買健康保險 | 諮詢服務 托兒照顧 休閒娛樂 | 涵蓋範圍之有限 給付分配之不均 安全保障之不足 |
| 商業部門 | 營利取向 | 年金保險 投資理財 | 健康保險 醫療院所 | 諮詢服務 安養機構 在宅服務 日間照顧 | 弱勢對象的排除 自我利益之追求 |
| 政府部門 | 社會契約 | 所得維持 實物提供 | 健康保險 醫療院所 就醫費用補助 | 諮詢服務 安養機構 在宅服務 日間照顧 | 法定原則之限制 標準服務的缺失 安全保障之不足 |

2.福利混合經濟之內涵與分工：

- (1)國家：國家作為一個福利生產部門乃是經由其公行政部門在供給面扮演其角色。其特色乃是以法律賦予人民一個向國家請求給付的請求權，因此所有人民有同樣的機會分享由國家提供之財貨、勞務及各種基礎建設。其所實現之基本價值從而乃是平等，以及可預見性。其缺點在於：由於國家部門是依循普遍性、標準化的準則而從事活動，因此少數者之需求就可能被忽略。
- (2)市場：市場是由財貨或勞務的供需雙方所組成。在市場關係中的建構性特徵在於其「時點性質的關聯性」。換句話說，在市場中所發生之對價性的交易關係中，交易雙方只在交易過程中發生關係，並不以之前往來互動之經驗為必要，而且通常也不需要其他之規範性前提。因此，透過市場所能實現的基本價值乃是自由。市場的弱點在於：市場雖然保障進入之機會平等，但並不擔保結果的平等；而且，由於市場關係之時點性格以及其限定以金錢作為交換媒介，因此，無法價格化的需求便無法經由市場獲得滿足。
- (3)志願：「第三部門」此一用語源自美國，指涉相同對象而採用的用語還有：「非營利部門」、「非營利組織」、「獨立部門」、「私人性之自願部門」或「非政府部門」等等。從學說上所列舉的屬於第三部門的組織：公益社團、財團、合作社、福利聯合會、自助團體、公企業、營造物或公法人型態之獨立的行政主體等等，也可以看出所涉及的是一些性質各異的團體。因此在學說上想要正面地建構出第三部門的概念特徵便難盡如人意。較為嚴謹的結構組織、異質性相當高，包括：鄰里組織、自助或互助團體、提供服務的非營利機構及壓力團體、醫療或社會研究團體、協調資源的中介組織。
- (4)非正式部門：非正式部門包括家庭、親屬、朋友及鄰居等共同體，可以說是生產福利的最原始部門。在現代工業社會，由於伴隨而來的都市化與小家庭化，使得很多以往由此一部門提供的福利改為經由市場取得，或由國家提供。儘管如此，非正式部門所提供之福利仍然不容忽視，特別是在需要人力長期照料的情形。

(二)四大部門的身心障礙福利之實例：

1. 國家：身心障礙者之生活補助及照顧津貼。政府設立之身心障礙機構教養機構，如南投啓智教養院、台南教養院。
2. 市場：如民間設立之教養機構、精神病院、早療中心，以及身心障礙者權益保障法所指的財產信託。
3. 志願部門：身心障礙團體承接政府的方案委託推動的一些服務，例如：在地化就業服務(陽光洗車中心、喜憨兒麵包)
4. 非正式部門：家庭成員對於家中身心障礙者之照顧(不分年齡)，當然也包括情感支持及生活支持。

【參考書目】

1. 高上社會行政班「社會政策與社會立法」第一回，第3-4頁(四大部門內涵)。
2. 高上社會福利服務總複習第一回講義第19頁。