

# 《社會政策與社會立法》

## 試題評析

第一題：M型社會及新貧階級議題，是總複習課堂上葉老師再三叮嚀的必考重點，相信對本班學員來說是勢在必得的一題。

第二題：考財務基本概念以及國民年金財務分析，這一題在上課講義第二回以及課堂中都有精闢之分析，另可參照當年第二次全國社福會議時王正老師的文章。

第三題：中高齡者之失業問題，扣緊ALMP的精神即可。

第四題：考「積極福利」，考生應抓緊第三條路之精髓，以及社會福利之規定即可迎刃而解。

一、近年來台灣地區所得分配漸趨不均，M型社會已然來臨，面對所得差距拉大的現象，請問那些群體是最易陷入貧窮的人口群？（10分）針對這些新貧階級，社會安全制度該有那些政策思考？（15分）

**答：**

M型社會指的是在全球化的趨勢下，富者在數位世界中，大賺全世界的錢，財富快速攀升；另一方面，隨著資源重新分配，中產階級因失去競爭力，而淪落到中下階層，整個社會的財富分配，在中間這塊，忽然有了很大的缺口，跟「M」的字型一樣，整個世界分成了三塊，左邊的窮人變多，右邊的富人也變多，但是中間這塊，忽然就陷下去、然後不見了。在這樣的趨勢下；哪些人容易陷入貧窮呢？這些代內或代間向下流動者到底是什麼原因，以及新貧階級該如何因應，茲分述如下：

(一)容易陷入貧窮之人口群：

1. 「近貧者」及其原因：

民國94年全國家戶所得五分位差之最低所得家戶組；所得為29萬7,694元，與最高家戶所得組179萬6,884元間之差距為6.04倍。其中最低所得家戶組的全年家戶所得除以家戶人口數之平均所得，比諸社會救助法所規定之最低生活費標準，其中部分最低所得家戶組人口雖苦於生計維持，但因工作能力、資產、撫養親屬等要件，跨不過社會救助門檻，無法得到社會救助，而成爲近貧者（near poor）。

2. 「新貧者」及其原因：

隨著全球化、知識經濟時代來臨，贏者全贏，輸者全輸，導致從中產階級被淘汰落入近貧圈者眾，是爲新貧者（new poor）。這些人更因工作能力、資產等不符現行社會救助標準，而處於相對貧窮狀態。新貧者是相對於近貧還是新的社會現象？不同國度有不同看法；原則上新貧是「社會排除」、「底層階級」、「邊緣化」等五項要素：

- (1) 越來越多的人依賴社會救助，凸顯失業保險制度在高失業時之弱點。
- (2) 失業或就業的不安全，乃至貧窮，其所影響的人較廣，包括中產階級。
- (3) 壞帳、逾期放款的增加，顯示新貧窮者並未只是低收入者。
- (4) 申請救助之單親家庭的增加，表示部分歸因於家庭結構變遷。
- (5) 無殼蝸牛及街友增加。

不論近貧或新貧，一旦個人或家庭遭逢變故，生活頓陷入困境，卻因得不到緊急救助，遂靠舉債度日，或受不法集團詐騙，成爲債奴；或爲苟活而鋌而走險，作奸犯科；或賣身餬口，喪失尊嚴；或窮苦潦倒，舉家自殺等，令人鼻酸，急需政府及社會各界提供妥適的關懷與救助。

(二)針對新貧階級之政策思惟：

隨著社會排除現象的加劇，歐洲國家紛紛制定相應的政策以解決社會排除問題，歐洲國家所制定的反社會排除政策可以分爲如下四類：

1. 勞動力市場介入：

- (1) 提高失業者組織和參與社會能力的政策和方案。譬如，英國工會委員會建立的“失業者中心”、以及“歐洲失業者網路”。
- (2) 用於勞動力市場介入的政策和方案。例如：就業交流、新型服務企業的發展、對長期失業者中招募工人企業的財政刺激、對低技術勞動力市場管理的改善、意圖在失業者和潛在雇主間建立聯繫的臨時就業、處理婦女特殊需求的政策、以及促進自雇的政策等等。

(3)防止失業和社會排除的政策和方案。譬如，抑制解雇、支援勞動密集型的生產、發展工作分享和其他新型的工作方式、發展雇主和雇員之間的合作等。

## 2.提升能力：

能力是人們在勞動力市場競爭中的一個重要關鍵，所以，提升能力或進行培訓被看作是反社會排除的另一種類型的社會政策，最好的方法即是教育以及職業訓練。

## 3.收入支持：

傳統的社會救助是為那些不能通過勞動力市場獲得體面收入的人提供一個安全網，而社會保險則覆蓋健康危機和老年，並為包括失業者在內的特殊弱勢者提供保障。但隨著貧窮、低工資、長期失業和不安全的非標準工作…等社會排除現象日益劇增，社會保險期滿的人，或者從一開始就不符合資格要求的人數量也增加了，許多人轉而依靠資產調查式的救助。

## 4.地域取向：

社會排除具有多面向的性質，因而跨部門及跨學科的通力合作來反社會排除尤為重要。如果說前述“用於整合的最低收入”是一種嘗試的話，那麼利用地理上的地域(geographical zone)作為反社會排除行動的基礎、在地方或社區層面上建立連貫的策略則是另一種嘗試。這種嘗試的理念是，特殊的城市貧民區或受剝削的地區，需要建立在廣泛基礎之上來針對經濟、社會和基礎設施等行動。

二、財務在社會政策規劃中佔有決定性的因素，不同的財務來源各有特色，試從公正性、效率性和穩定性等財政原則，比較以「一般稅」和以「目的稅」為財源之特色。(10分)國民年金制度將於本(97)年10月正式實施，我國國民年金法中，有那些財務來源？試分析我國國民年金的財源結構。(15分)

**答：**

### (一)一般稅與目的稅之比較：

「一般稅」是政府透過所得稅、消費稅、貨物稅等相關稅收，作為財源。所收之財源，統收統支。而「目的稅」卻是政府依據特定目的，在特別法中訂出法源，所收之財源，專款專用。例如：環保基金、以及社會保險基金。又稱為非營業特種基金。其性質、內涵，以及用途差異甚大，以下茲就公平性、效率性以及穩定性分別分析之：

#### 1.公平性：

- (1)一般稅：由於採用階梯稅率，可以達到所得在分配之效果，社會公平性較佳。具有階級間的公平性。但在性別主化的精神下，公平性不足。
- (2)目的稅：強調用者付費，僅關注個人公平性，由於專款專用的性質，可能無法真正達成社會公平性，僅能達成個人公平性。

#### 2.效率性：

- (1)一般稅：一般稅相對穩定，與經濟發展和人口結構相關，無法及時因應調整來擴大或緊縮稅基，效率性較差。
- (2)目的稅：目的稅專款專用，可隨時因應特殊需求調整用途及額度，以及調整收入面之規費或保費，因此效率性增加。

#### 3.穩定性：

- (1)一般稅：一般稅本來就相對穩定，不會預設特殊情況發生，但由於稅基大，政府通常會以預備金來因應特殊情況，因此穩定性算不錯。
- (2)目的稅：目的稅雖然可以隨時調整，但因為考慮價值之收支平衡以及專款專用，因此不會以穩定性來作為依據，若就穩定性而言，社會保險基金因為涉及人口結構推估，故穩定性要求較高。

### (二)國民年金的財源及分析：

查「國民年金法」第四十五條：「政府為辦理本保險，應設國民年金保險基金（以下簡稱本基金），其來源如下：一、設立時中央政府一次撥入之款項。二、保險費收入。三、中央主管機關依法負擔及中央政府責任準備款項。四、利息及罰鍰收入。五、基金孳息及運用之收益。六、其他收入。」可知財源包括：保費、政府一次撥款、其他收入等三個主要項目，茲就這三項簡單分析之：

#### 1.保費：

- (1)法條內容提及一般人由被保險人所地保費佔60%、政府負責40%（由預算編列支應）。低收入戶部

分：在直轄市，由直轄市主管機關全額負擔；在縣（市），由中央主管機關負擔35%，縣（市）主管機關負擔65%。身心障礙者：極重度及重度身心障礙者，由中央主管機關全額負擔。中度身心障礙者負擔30%，中央主管機關負擔70%。輕度身心障礙者負擔45%，中央主管機關負擔百分27.5%，直轄市主管機關及縣（市）主管機關負擔百分27.5%。

(2)財源分析：保費收入較強調個人公平性。低收入戶、身心障礙者，政府責任增加，強調社會公平性。被保險人負擔60%，政府負擔40%，過度強調政府責任，世代間公平性很差。會將長期債務留給子孫，違反世代公平性。

#### 2.政府一次性撥款：

主要針對開辦費用中包括敬老津貼、老農津貼以及原住民敬老津貼等既定之財源，這部份完全由稅收支應，其性質要回歸此三種津貼的分析，唯一要批評的就是老農津貼沒有排富條款，會造成世代間的不公平。

#### 3.其他收入：

主要是指公益彩券盈餘分配中之一定比例做為國民年金準備，這部份因為財源不穩定，且公益彩券主要適用在地方社會福利之統籌補充，雖有助益，但不適宜作為主要財源。

### 三、造成中高齡失業問題主要原因有那些？（10分）政府目前促進中高齡失業者就業之措施為何？（15分）

**答：**

大部分國家，包括美國在內，都有一連串措施促進勞動力暫時向下調整，代替大量解僱造成的巨額社會成本。這些措施有：縮短工時、提早退休、殘障給付、暫時解僱、積極勞動市場策略。在勞動彈性化的趨勢下，中高齡失業者之困境會日益加劇！以下就先針對中高齡者失業之主要原因簡單敘述之，再介紹目前促進中高齡者之主要措施：

#### (一)中高齡者失業的主要原因－以失業的類型觀之

- 1.循環性失業：發生於經濟景氣循環的低谷時期，此種失業又稱為「總需求不足失業」或「週期性失業」。由於美國次級房貸造成全球化的通貨膨脹，加上產油國協議減產以及中國、印度等新興工業國家不斷的提高儲油量造成石油飆漲，引發原物料上帳，廠商成本增加，世界總需求不足，被迫減產。
- 2.技術性失業：乃由於產業改變生產方法，以致不諳新方法者失業，或因採取自動化而大量裁員以致失業等。中高齡者因為教育程度以及在資訊社會下使用電腦能力的不足，如同工人沒有電腦技能，不會使用軟體或不會設計程式，在知識經濟的洪流中被淘汰。
- 3.結構性失業：由於經濟結構改變使得某些類型的工作消失，而失業者對新創的工作機會又缺乏可以勝任的技能，這種失業謂之結構性失業。結構性失業的成因很多，包括：(1)需求面的改變，更換了某些行業對技術的要求。在轉換過程中，某些技能逐漸被淘汰，而另一些新的技能則大量短缺。不少中高齡者就是因此而失業的。(2)政府支出的鉅大改變，將使某一產業或地區減少就業機會。例如近海漁業、政府強調菸害防治造成菸葉需求降低。
- 4.摩擦性失業：係指由於就業市場機能不健全，缺乏人力供需方面的資訊，及求職方法的不適當，使得適合空缺職位的失業者無法立即就業，而仍舊處於失業狀況。此類失業經常起於勞力需求情況的變動、就業訊息流通不完全、尋找工作不利以及工作技術的提昇所致。現在尋職者大部分透過人力銀行或就業服務站，與傳統的親友介紹和報章雜誌應徵廣告的機會差太多了，因此中高齡者失業後不易找工作。

#### (二)促進中高齡者就業方面：

在勞動市場人力結構中，中高齡者受年齡或低教育程度等因素的影響，再就業或轉業困難度偏高。因此，本會特針對中高齡者規劃下列重要措施：

- 1.修訂相關法令，規劃成立「創業貸款信用保證基金」，協助中高齡失業者創業及就業。
- 2.制定勞工個人退休金專戶儲存制度，排除雇主進用中高齡者的疑慮，增加中高齡者就業機會。
- 3.提高進用中高齡者僱用獎助標準，獎助金額每人每月提高至八千元，並延長獎助期限，第二年每人每月四千元，第三年每人每月二千元。

四、「積極促進」(activation)是當代社會政策設計中的重要理念，請問「積極促進」理念內涵為何(10分)，可以包括那些社會政策類型(5分)。我國有那些社會政策中包含有「積極促進」的政策思維。(10分)

**答：**

「積極促進」其實就是第三條路的綱領「投資積極福利」，從社會安全面向觀之，積極福利首先要面對的是新貧階級之擴大，因為越來越多人依賴社會救助，凸顯失業保險制度在高失業時之弱點。再者，失業或就業的不安全，乃至貧窮，其所影響的人較廣，包括中產階級。由此可知，政府的社會安全應該是以預防為先而非以救助為主要考量，也就顯現出積極福利之必要性！

(一)積極促進(積極福利)之內涵

所謂的積極促進係指政府透過種種方式投資人力資本，促進社會團結，強調人民從職場中維持所得，從社區中得到資源，政府在策略上、資源上扮演重要且積極之角色。根據「社會福利政策綱領」原則之五一投資積極福利：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。從上述的解釋可以詮釋出自第三條路之社會政策主張，個人就從第三條路之積極福利理念簡述如下：

1.策略－社會投資：

- (1)不希望人民依賴國家而活，而是應該創造出可以讓國民樂於工作，而非等待施捨的福利體制。
- (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，亦即透過教育、訓練與就業三項基本措施，尤其是針對青年、婦女與失業者，這些都是需要政府積極地介入整體勞動力市場。
- (3)教育就是最好的經濟政策。
- (4)全民入股：每個人皆要投入整個經濟體。

2.作法－工作福利：

- (1)透過教育、訓練與維持勞動參與的相關方案，協助人們參與市場，以及從市場中獲得成功。
- (2)要求受助者必須工作的強制機制「新協定方案」，並且規定受助者接受現金救助的期限，藉取消津貼的手段迫使受助者必須積極找尋工作機會。
- (3)要在彈性化勞動市場下，仍然將家庭需求集體化，避免女性受困於「無償勞動」，鼓勵雙薪家戶形成，保證福利供給雙薪家庭，並增強家庭從私人市場購買額外服務之能力，以達到雙贏策略。
- (4)窮人被要求投入勞動市場才能享有福利，工作所得被用來取代社會移轉所得，除非是不能供奉身心障礙者，否則所有的窮人應該工作來支持自己，而不應該依賴公共支持。因而工作的目的並非在提升福利，而是在強化窮人的道德與文化水準。

3.場域－公民社會之復興：

「作為合作伙伴的政府與公民社會」、「通過激發地方之主動性而實現社區復興」、積極推展「第三部門的介入」、實踐「地方公共領域之保護」、「以社區為基礎的預防犯罪」體系或網絡之建構、強化「民主的家庭」。

(二)政策類型：

- 1.積極性社會救助：工作福利財產形成、社會包容種種措施。
- 2.預防性福利服務：高風險家庭問題防範、社區建立三級預防之保護和照顧體系。
- 3.積極性勞動市場政策：包括職業訓練、就業服務以及工作機會保障。

(三)「積極促進」理念在我國社會福利政策綱領中之規定：

1.社會救助部分：

- (1)國家應積極協助低收入家庭累積人力資本與資產形成，以利其家庭及早脫貧。
- (2)國家應提供低所得家庭多元社會參與管道，豐富其社會資源。
- (3)政府應建立失業給付與社會救助體系間的銜接，以舒緩失業者及其家庭之經濟困境。
- (4)社會福利提供者應結合社會救助與福利服務體系，以滿足低所得家庭的多元需求。

2.福利服務部分：

- (1)政府與社會應協力營造有利於兒童與少年身心健全發展之家庭、學校、社區、及社會環境。當原生家庭不利於兒童與少年的身心健全發展時，政府應保護之，並協助其安置於其他適當之住所，以利其健康成長；不論兒童及少年在自家或家外被養育，其照顧者若有經濟、社會與心理支持之需求時，政府應給予協助。

- (2)政府應結合民間部門協助少年擁有建立自尊、培養社區歸屬感、熱愛生命、因應生活壓力、學習獨立自主，及發展潛能等之機會與環境。
- (3)政府應積極推動無障礙之社區居住及生活環境。
- (4)為保障兩性工作權之平等，消除性別歧視，促進兩性地位實質平等，國家應積極推動防止性別歧視、性騷擾，以及促進工作平等之措施。
- (5)政府應積極推動性別平等教育，以提升婦女社會、經濟、政治地位。

### 3.就業安全

- (1)政府應加強社政、勞政、教育、原住民行政部門的協調與合作，建立在地化的就業服務體系，強化教育與職業訓練的連結，提升人力資本投資的效益。
- (2)政府應整合失業給付、職業訓練與就業服務體系，健全就業與轉業輔導，流通就業資訊管道，促進就業媒合，以利人民參與勞動市場。
- (3)政府應保障勞工不因種族、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、婚姻、容貌、性傾向、身心狀況等有就業歧視。
- (4)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。
- (5)針對原住民族各族群之文化特色，政府應推動符合族群特性之職業訓練、就業服務、就業與創業機會的開發。

### 4.社會住宅：

- (1)為保障國民人人有適居之住宅，政府對於低所得家庭、身心障礙者、獨居或與配偶同住之老人、受家庭暴力侵害之婦女及其子女、原住民、災民、遊民等家庭或個人，應提供適合居住之社會住宅，其方式包括以長期低利貸款協助購置自用住宅或自建住宅，或提供房屋津貼補助其向私人承租住宅，或以低於市價提供公共住宅租予居住，以滿足其居住需求。
- (2)政府應於都市計劃中配合劃設社會福利設施用地；政府提供之社會住宅應保留一定坪數作為社會福利或社區活動之用。
- (3)政府應保證社會住宅所在之社區有便利之交通、資訊、社會服務等支持系統，以利居民滿足生活各面向之需求。

#### 【參考書目】

- 1.高上社會行政基礎課程內容之主題四：「M型社會」。
- 2.高上社會福利服務第一回講義：社會安全之「社會救助」。
- 3.高上社會福利服務第二回講義。
- 4.高上社會政策與立法第三回講義。
- 5.來勝94年社工師考古題解答。
- 6.高上社會政策與立法第一回講義。