

《社會政策與社會立法概要》

試題評析

今年的普考社會政策與社會立法出題傳統與實務兼具，其中第一題及第四題，均為今年熱門時事考題。第三題與第四題屬傳統題型。原則上出題老師可能是：林萬億、呂寶靜、或黃源協三者之一或二！考生除第一題外，應該很好發揮！

一、陳水扁總統競選時提出「新中間路線」的政策主張，被認為是師法英國學者安東尼·紀登斯的「第三條路」的社會政策理念。請問此種社會政策理念的重要內容為何？（二十五分）

答：

第三條道路原則上是綜合了左、右二翼的思潮，亦即核心右派與老左派的思潮，他既不同於老左派所堅持之國家控制、高稅賦，也有別於新右派將對於資本家有利之公共投資視為最主要的國家責任。以下就針對其思潮來源、基本價值、行動綱領及其社會政策意涵分別敘述之：

(一)思潮淵源：（黃源協整理）

1. 紀登斯從右派吸取了個人選擇、成就動機與就業之重要性，但不同於右派的是他主張國家要積極干預。
2. 他也從左派吸取了社會福利對減少人生風險與貧窮問題之必要性，但是不同於左派的是他不鼓勵直接經濟資助，而主張導向積極的人力資本投資。

(二)基本價值：（筆者整理）

1. 平等。
2. 對弱勢之保護。
3. 做為民主的自由。
4. 無責任及無權利。
5. 無民主即無權威。
6. 世界性的多元化。
7. 哲學上的保守主義。

整體的主旨為走中間路線，也由於我們必須利用「現代化」來增進生活品質也利用其來對抗生態問題。另外也利用「現代性」來解決生活上超越傳統，以及面對風險與責任所進行的新組合之挑戰。而最實際的作法不外乎傳統家庭價值之強調。

(三)行動綱領：（筆者整理）

1. 激進的中間派。
2. 新行的民主國家（無敵人的國家）。
3. 積極的公民社會。
4. 民主的家庭。
5. 新型的混合經濟。
6. 作為包容的平等。
7. 積極的福利政策。
8. 社會投資型的國家。
9. 世界性的國家。
10. 世界性的民主。

統合起來有三個重點：

一為，民主國家之民主化，即「新型的民主國家」，強調：「權利下放」、「雙向之民主化」、「以透明度實踐公共領域之更新」、「強化行政效率」、「實行直接民主機制」、「建構風險管理者的政府」。

二為，公民社會之復興，強調：「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」。

三為，民主的家庭，強調：「情感平等與性平等」、「在共同生活關係中的相互權利和責任」、「共同承擔養育子女的責任」、「終身的家長契約」、「對子女有商量餘地之權威」、強化「子女對父母之義務」、建構「社會整合性之家庭」。

(四)社會政策意涵：(黃源協整理，筆者補充)

1.策略 - 社會投資：

- (1)並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致人力資本投資，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。

整體看來有其折衷的意味，但是不變之任務仍是弱勢之社會救助，只是用強制性的手段將傳統「不值得救助者」歸類為新協定計畫的改造者，而「值得救助者」仍歸屬於政府救助體系中，美其名為大型投資計畫，其實暗地裡仍在創造「有工作的窮人」，企圖用此方式降低政府的財政負擔，加上引入第三部門與傳統家庭的基本價值，要求四大部門合力供給福利支出，其實其本質也只是「福利多元主義」的一種變身，然而談台灣在採藉經驗之餘，應思索本土化的問題，以及私有市場的多元程度、第三部門的體系健全與否，以及最重要的家庭的支撐功能能否發揮，才是政度採藉成功之關鍵。

二、我國行政院經濟建設委員會在規劃國民年金的過程中，曾經考慮過「稅收制」、「保險制」、和「儲蓄帳戶制」等三種不同財務制度。請比較這三種制度的優缺點。(二十五分)

答：

國民年金辦理方式之比較，若以財源籌措為基準，可以分為稅收制、社會保險制以及儲蓄帳戶制，綜觀世界各國年金給付實施保險制為最多、公基金制就是儲蓄帳戶制居次，稅收制最少，以下就針對基本概念、優、缺點，分別加以敘述！

(一)稅收制：亦即針對老年人口的經濟安全措施對特定老人族群，不分貧富一律給予一定金額給付。大部分均為普及式免繳費之給付，也稱為人口特性給付(demogrants)，是一種普及的社會公民權。其特質為：普及的權利毋須資產調查、財源來自一般稅收政府負擔沉重。性質類似津貼其金額表現象徵的意義大於實質的保障。具有財政幻覺民眾接受程度高，政府財務負擔沉重。

1.優點：

- (1)性質單純，行政成本低。
- (2)開辦時，凡合格年齡即領取。

2.缺點：

- (1)受益與負擔無直接關係，對總體經濟與工作意願影響最大。
- (2)財務負擔完全轉嫁給下一代，且隨人口結構之老化，後代子孫之負擔將日益增加。
- (3)無法解決現行老年經濟安全保障體系不公平的問題。

(二)社會保險：社會保險機制係以納費互助，風險分攤的方式提供老年保障。係指政府應用保險技術，採用強制方式對於全體國民或多數國民遭遇特定危險事故時，提供給付，以保障其最低收入安全及基本醫療照顧為目的。其特質包括：雙方的自助與互助行為，財源來自保費及租稅。被保險人必須先盡繳納保費的義務，才享有給付的權利。年金的給付金額，以保費年資為依據，並訂有給付標準及方式。基礎性的年金財務若有虧損(風險)則由政府最後承擔，財務管理採確定給付方式。給付屬權利的享有，不需要調查。給付額之決定在於假定需求，並以平均需要來決定金額。

1.優點：

- (1)維持權利義務對等的基本精神。
- (2)兼顧個人公平性與社會適當性。
- (3)費率負擔適中。

(4)整合現有各種社會保險及福利津貼，促進社會公平。

2.缺點：

- (1)制度設計較為複雜。
- (2)行政成本較高。
- (3)個人公平與社會適當性較會引起爭議。

(三)儲蓄帳戶制（公基金制度）：公基金係指為一種強迫儲蓄制度，由政府以法令規定勞工及雇主按期繳納一定金額於專戶中，當未來老年退休、死亡、失業或殘障等事故發生時領取已提存部分，以保障其生活的措施。其特性包括：1.強制性。2.保障對象以勞工為主。3.具公平性，但缺乏危險分擔的社會互助性。4.可充裕政府財源及發揮財富再分配效果。5.增進勞資和諧。6.僅能確保勞工短期生活。7.不具前瞻性。

1.優點：

- (1)給付水準與負擔完全相關，對總體經濟與工作意願影響最小。
- (2)政府財政負擔低。
- (3)自儲自用方式，易為勞工所接受。
- (4)可彌補相關勞工福利措施之不足。
- (5)無提領不足之風險。
- (6)政府無管理上的責任與負擔。

2.缺點：

- (1)開辦初期費率較高。
- (2)提存準備易受通貨膨脹影響，且基金運用責任大。面臨貶值風險及實領額較低。
- (3)為求社會公平，現行公、軍、勞保亦須轉換，制度變革太大。
- (4)一次給付制，無法保障長期生活。
- (5)缺乏互助性質。
- (6)基金運用問題。

三、請簡單敘述我國社會福利民營化政策的歷史發展，並評論這項政策推行至今的利弊得失。（二十五分）

答：

社會福利民營化（Social Welfare Privatization）即指政府將社會福利的供給，完全或部分轉移到民營部門（Private Sector），同時引進市場經營的規則，如利潤導向，以價格機能調節供需，重視成本回收，並強調使用服務者的購買力和受益者付費等措施，以分配並有效利用服務的資源。原則上其核心理念不外乎伙伴關係、政府主導、評估監督、解除管制、多元參與。由於我國從1970年代即開始委辦民間經營社會福利，雖然起步不晚但是真正實施是九十年代的事。以下就針對福利民營化的基本概念、我國民營化之歷史發展、和利弊得失（含地方政府實施之檢討）分述如下：

(一)社會民營化的基本概念：民營化的策略，包括以下七項：

- 1.尋找伙伴共同提供方式，如公設民營。
- 2.委託外包，即政府將部分貨品或服務委請民間辦理。
- 3.撤離方式，即政府完全不參與，而由民間接手。
- 4.抵用券制度，由政府以點券方式，指定某類貨品，核給有資格使用之民眾。
- 5.使用者付費，由服務消費者負擔全部或部分費用。
- 6.相對補助方式，由政府與民間依一定比率共同分擔經費。
- 7.解除管制，政府儘量減少對民間參與社會福利供給的限制。

(二)1.民國六十年代，「地方政府自行委辦時期」：大部分的業務係地方政府自行辦理，中央政府規劃較少，而且以個案委託居多，方案委託較少。為於民72年頒訂「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，可視為一個宣示性的政策。

2.民國七十年代末期，「利益團體宣導福利時期」：政府解嚴，社會力釋放，社福團體為爭取案主權利與宣導理念，要求增加社福預算，但因資源有限，此時不少團體加入扶助政府推動社福方案。也為民國八十年代訂定基礎。

3.民國八十年代以來，「社福政策綱領推動時期」：七十九年才服法及八三年政策通過後，第七項原則即明示福利輸送要結合民間，發展合作模式，並充分運用志願人力，強化福利分工。例如通過「推動會福利民營化實施要點及契約書範本」，明示「個案委託」、「方案委託」及「公社民營」為我國民營化的三大策略！

(三)民營化的優點

- 1.可以縮小公共部門的擴張。
- 2.增加行政與預算的彈性。
- 3.生產成本低廉。

- 4.服務提供更具效率。
- 5.解決資源不夠或分配不均問題。
- 6.借重私人機構的專業能力。
- 7.增加服務使用者選擇的自由與機會。
- 8.提高案主的自助動機。

(四)福利民營化的負面後果 (5C)

- 1.競爭 (competition) 不足：由於社會福利為不完全競爭市場，消費者經常為弱勢，因市場資訊不足，自由選擇能力自然低落，因此透過競爭來達效率最佳化是有限的。
- 2.榨取 (creaming)：民營化後會產生一些錦上添花多餘的服務內容；再者，則是剝削與排擠無能力的購買者 (窮人的支付能力、殘障者接近服務的程度、低社經地位的表達能力 - > 私有化的犧牲者)
- 3.貪污 (corruption)：民營化可能造成官商勾結，圖利少數人，也可能以慈善包裝逃漏稅之嫌。
- 4.成本 (cost) 問題：民營化可能降低服務成本，但有些委託機構會巧立名目爭取經費，故整體成本不見得會降低。
- 5.控制 (control) 能力不足：民營化之後，只有政府與消費者能監控服務的過程與結果。民代監督能力與範圍逐漸低下，消費者因資訊不足或薄弱而不知或不敢監督民營機構，再者政府也欠缺監督的技術與經驗。

則民營化的缺點的表現為：擴大社會階層的分化、違反公平正義，打擊社會服務的目標 (社會工作要去商品化)，造成官商勾結，而且民營化後服務常無法持續 (機構毀約，拒絕服從公部門的規範)，以及減少對貧民的服務。

(五)政府對民營化的看法 (利弊得失)

1.公設民營：

- (1)政府採行採取公設民營的原因：減少政府財政支出、人力精簡、配合時代潮流或政策趨勢、促使服務普及化多元化、社會需求增加、以及借重民間的經驗、資源與專業能力。
- (2)政府在辦理公設民營所遭遇到的困難：政府在辦理公設民營所遭遇到的困難有三項：「徵求競出者」階段遭遇到的困難：願意承接的機構團體很少；辦理續約所遭遇到的困難：政府採購法所帶來的衝擊，契約期滿重新公開招標，可能導致做的不錯之原委託單位，不能繼續做下去；其他困難，譬如：公設民營機構硬體維修費用的分擔問題、公設民營機構的收費標準之訂定或調整、如何應因需求協助機構轉型等。
- (3)未來促使民間團體接受公設民營委託的策略，可採用的策略大致有下列四類：適度的經費補助；協助承辦機構團體處理用地問題；給予民間機構團體負責人辦理社會服務或政治參與的機會；扶植小型的機構團體藉由委託小的方案開始。

2.個案委託：

- (1)原則上民間的老人養護機構、安養機構或護理之家願意與政府簽約的理由有二：成功之理由：有固定的案源，收入較穩定。以及政府簽約意含著，機構服務品質不差。
- (2)因此未來的策略，應積極加強服務的流程與相關責任之釐清，才能確保服務輸送之品質保證。

3.方案委託：

- (1)採用委託機構辦理社區服務的理由，認為採用委託機構的方式來辦理社區服務的理由有兩項：增加服務量，和政府沒有人力來派案、督導及管控居家服務的品質。
- (2)未來委託方式來增加社區服務供給量的可行性。由於尚在實驗階段 (長期照護宣導計畫) 因此方案委託雖理念佳，未來實施如何尚須社區網絡與家庭功能支持健全方能成功。如果可行，將是民眾之大福音！

四、請問我國今年公布施行的「兩性工作平等法」的主要內容為何？ (二十五分)

答：

兩性工作平等法於今年三月八號上路，從其立法宗旨觀之 (第一條)：「為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，爰制定本法。」可看出職業隔離與性別歧視，並試圖建構，以下就針對法規相關內容作簡要敘述：

- (一)成立兩性工作平等委員會：明訂在職者包括，公務人員、教育人員及軍職人員之申訴、救濟及處理程序，依各該人事法令之規定。各級主管機關應設兩性工作平等委員會。並強調女性委員人數應占全體委員人數二分之一以上。前項兩性工作平等委員會組織、會議及其他相關事項，由各級主管機關另定之。
- (二)專列預算扶植女性工作權：主管機關為婦女就業之需要應編列經費，辦理各類職業訓練、就業服務及再就業訓練，並於該期間提供或設置托兒、托老及相關福利設施，以促進兩性工作平等。中央主管機關對直轄市及縣 (市) 主管機關辦理前項職業訓練、就業服務及再就業訓練，並於該期間提供或設置托兒、托老及相關福利措施，得給予經費補助。
- (三)就業前之保障：雇主在招募、考試、甄選、進用和分發員工工作時，應使男女求職者享有平等之機會，不得因性別而有不公平待遇。

- (四)就業後之保護：工作配置：考績、升遷、薪資、教育、訓練、福利、退休、資遣、離職與解僱等，不得因性別而有差別待遇。
- (五)單身條款之禁止：工作規則：勞動契約或團體協約中，均不得規定或約定勞工於結婚，分娩或育兒時應離職，雇主亦不得以勞工結婚、懷孕、分娩或育兒為由而予以解僱或要求自動離職，違反上開規定者，其條款或終止勞動契約應屬無效。
- (六)性騷擾之防治：僱主或因工作關係有管理監督權者，對於勞工或求職者，應予尊重，不得有任何性騷擾行為。僱主應維護勞工在工作環境中不受侵犯及干擾之權利，對於性騷擾事件，應採取適當之預防懲戒措施。僱主應防治性騷擾行為之發生。其僱用受僱者三十人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。
- (七)產假：參照勞動基準法之規定，給予產假8星期，但女性勞工產後滿一定期間，在無礙其健康並尊重其意願之條件下，得准許其提前工作，僱主並應另發給該工作期間之工資。
- (八)陪產假：婦女分娩時，身心面臨甚大壓力，配偶陪伴照顧實有必要，乃規定陪產假2日，但僱主得不發給工資，亦不得視為缺勤或為其他不利之待遇，俾兼顧勞資利益。
- (九)育兒留職停薪：行政院版規定在僱用勞工人數100人以上之事業單位，任職滿一年以上之勞工，為撫育未滿3歲子女，僱主應准其申請留職停薪，期間合計以1年為限，並不得因其申請或留職停薪期間而予解僱或為其他不利之待遇。
- (十)家庭照顧假：規定受僱於僱用勞工人數在50人以上僱主之勞工，遇有家屬發生嚴重之疾病，預防接種或其他重大事故，而須勞工親自照顧時，得申請7日家庭照顧假，且其係於規定之事假及特別休假日數請畢後，始得享有之假別，但同樣的，法令無法保障50人以下的僱用人員的權益。

命中事實：高上高普考「考前30分鐘重點題示」，第三題命中！