

NDC-DSD-102-015(委託研究報告)

我國社會福利服務提供方式之研究

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

NDC-DSD-102-015(委託研究報告)

我國社會福利服務提供方式之研究

受委託單位：台灣社會福利學會
研究主持人：呂建德
共同主持人：李淑容、王舒芸、陳昭榮
研究員：林怡君
研究助理：陳佩吟、趙浩宏

國家發展委員會編印
中華民國 103 年 3 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

摘要

關鍵字：社會投資、服務提供方式、現金給付、實物給付

一、研究緣起

近年來我國整體社會福利支出經費不斷攀升，而依據主計總處最近一次統計調查，2009 年度我國各級政府的社會給付中，現金給付占 53.2%、實物給付占 46.8%，顯示我國社會福利提供方式多以現金給付為主。唯近年來，伴隨社會需求多元化及政治因素所造成國內各類社會津貼不斷累加，然核發對象及標準缺乏評估機制，有違反公平合理原則之虞，造成福利資源配置失衡問題。時值行政院進行組織改造，衛生與福利部門邁入整合之際，有必要針對我國現行廣義社會福利資源之運用與服務提供模式進行全面盤點，並就現行福利服務模式多以現金給付方式之問題進行檢討，以避免政府所提供之社會福利職能被窄化為移轉性支付，而忽略福利服務輸送之實質內涵。在福利支出上，評估調整為以服務輸送為導向之發展模式，並重新思考政府應扮演的社福角色，透過供給模式的調整，重新建構與強化我國未來社會福利服務的供給機制，落實社會福利保障的功能，並達成資源有效率的配置與永續發展。

二、研究方法及流程

基於研究主旨，本研究除了盤點現行中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形、並探討其運作問題之外，亦分析與比較四個主要國家：瑞典、德國、韓國、日本之社會福利服務在現金給付與實物給付類型、資源配置情形、社會福利服務模式發展趨勢進行探究。

此外，亦訪談學者 3 名、政府部門（包含中央及地方）代表 6 名、民間福利服務機構代表 3 名，共計 12 名專家，以及辦理 4 場焦點團體，並且進行電訪調查（有效樣本數 1068 份），藉由這些研究資料之蒐集，以研析我國社會福利服務由現金給付模式調整為服務輸送模式之轉換機制與推動策略。

三、重要研究發現

(一) 現行中央與地方政府現金給付與實物給付類型、資源配置情形、其運作問題

本研究採用主計總處歷年編纂的社會安全統計。該資料彙整中央機關內政部社會司、中央信託局、衛生署、勞保局、銓敘部、退撫基金等 24 個單位的資料，地方政府支出包括中央全額負擔之社會安全計畫支出，如各類老年津貼、低收入戶生活扶助，兒童托育津貼、健保保費補助等，縣市加碼或自籌自辦的計畫亦由縣市彙送整編，如三節慰問金、老人假牙補助、生育津貼、輔助器材補助及居家照顧等支出。其間分區辦理講習，訂製新表，再行收集。總共彙編 52 項計畫，571 張表。

唯礙於此資料彙編期間為 2000 至 2009 年，自 2010 年停編。且此資料使用「社會安全」的概念涵括公部門社會支出，雖以社會安全為名，但實質內涵實屬廣義社會福利，而本研究採取廣義界定，援用行政院主計總處社會安全資料，探討我國社會福利提供方式，但以簡潔的「社會支出」來指涉此等內涵。

整體而言，我國實物支出內涵偏重在健康支出，雖與主要工作國家相似，但在重視社會服務的北歐國家其比重則相對較低。我國屬於社會服務低度發展，因此實物給付支出內涵偏重於健康與疾病給付支出。比較分析顯示，我國社會支出水平低於工業國家甚多，並且現金給付偏重在老年給付，實物給付則偏重健康服務項目。有關工作年齡人口的給付相對較低，社會服務取向的項目亦屬低度提供。

(二) 主要國家現金給付與實物給付類型、資源配置情形、社會福利服務模式發展趨勢

主要國外政策經驗中，家庭政策是一個新興的議題，許多國家在家庭政策的發展都相對的不如強調實物給付的北歐福利國家體系，像是瑞典。台灣亦然，大約在最近十五年左右，家庭政策才開始受到較多的重視與關懷。這主要是因為以往福利國家的政策工具多所著重於現金給付的社會保險體系，特別是像是德國、日本和台灣等，以社會保險體系為主的福利國家。因此，許多實物給付的家庭政策或是其它社會政策體系即呈現相對弱勢的發展。但

是隨著社會經濟結構的轉變，女性開始大量進入勞動市場，一方面，使得女性對兒童照顧或是長期照顧服務政策的需求增加，必須依賴國家提供相關的照顧服務體系，以便減輕她們進入勞動市場之後雙重負擔。另一方面，則是進入勞動市場之後，也促進女性積極的參與社會各層面。此雙重因素促成家庭政策逐漸地受到先進國家的重視。而且，更為重要的是，許多學者也都提出家庭政策做為解決所得不均和就業不安全的政策工具。他們指出如果能促進女性進入勞動市場，成為家戶中的第二所得者，不僅能夠促進所得分配的均等化，也可以穩固中產階級，特別是中下階層。研究團隊認為未來台灣對於穩固中產階級的政策工具，除了其它相關的勞動與社會政策之外，如何利用家庭政策促進女性進入勞動市場，將會是未來台灣社會政策的核心之一。

社會投資觀點在促進家庭與工作調和的政策方面，應包括：同時適用於兩性的帶薪育兒假、特別針對父親的育兒假政策、部分工時工作之平等權利的保障、以及其他鼓勵男性負起更多家庭責任的政策措施（如：每週工時的限制）。就積極促進勞動市場來說，托育、育嬰假及彈性工作都是策略，但重點是能配合工作的托育時間、以及不要離開職場太久的育嬰假。但社會投資不該只注意婦女勞動參與率的提高，還得注意服務品質，因為國家未來人力資本的投資、打破貧窮的代間移轉(循環)、以及促進社會融合都是社會投資的重點(Esping-Andersen, 2002; Jenson, 2009: 447)。

（三）一般民眾對於福利服務提供方式的看法

1. 在整體福利服務供給方面

民眾較傾向政府提供現金給付，主要原因是「領取現金比較方便使用」；同時，傾向由政府提供社會福利服務，因為政府「比較值得信賴」以及「比較公平」。此外，民眾對於增加稅收以提供社會福利之支持與不支持比例各占半數。

2. 托育服務方面

家中若有 0 至 2 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式是由小孩的父母在家照顧，最主要的考量原因是「家人/親屬照顧比較放心」；家中若有 3 至 6 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式是送至公立幼兒園，主要的考量是「費用」；希望政府在托育照顧方面的給付方式：選擇現金或服務各占

半數；願意每個月支付的托育服務費用偏低；七成受訪者認為育嬰假政策對於家長有幫助。

3. 長期照顧服務方面

家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，普遍傾向在家照顧，主要是因為「家人比較放心」；針對長期照顧服務，民眾傾向希望政府以現金給付方式提供；六成民眾不贊成開放外籍看護提供服務；願意每個月在長期照護上的花費約在 1 萬元至 2 萬元之間；認為政府在現金補助以外，最應加強居家照護服務。

4. 積極勞動市場政策

失業時較需政府提供職業訓練服務，因為「提升技能有助於增加工作選擇」、「學習到自己想學的知識技能」；認為政府針對勞工之技能提升所提供服務仍然不足，特別是年齡愈大、教育程度愈低，認為非常不夠的比例略有增加。

(四) 有關現金給付與實物給付的討論

1. 現金和實物的定義並非截然劃分
2. 現金和實物的選擇並非二選一，而是從政策目的來引導服務提供方式，所有服務給付方式仍應回歸到其原有的政策目的。
3. 現金給付轉向實物給付的潛在問題或困難：由於現行服務體系並不健全，才會使得一般民眾偏好現金給付。

四、主要建議

(一) 立即可行建議

1. 從現行現金給付方面來看（主辦機關：衛福部、主計總處，協辦機關：考試院銓敘部、農委會）：

現金給付宜維持在目前的法定規模，不宜再增加；，而未來不論是托育服務、長期照顧領域，應以發展實物給付為主。即以日本、韓國為例，他們亦以提供實物給付為主，僅在偏遠無服務提供地區才採現金給付。此外，部分現金給付仍有檢討的空間，例如軍公教

退休金、老農津貼，因此，應透過法令規範避免及限制政府首長為選舉而加碼現金給付。

2. 中央政府制訂現金給付之原則與方向，地方政府則因地制宜（主辦機關：衛福部、勞動部）：

在現金給付方面由中央政府制訂整體規範，讓各縣市在基本補助項目上具有一致的項目與標準，倘若該縣市有餘裕則可再加碼補充，除了提供全國一致的標準，亦可防堵各縣市福利競賽，意即不斷擴充項目，卻導致人力不足以對應。

3. 透過法規及社福考核來引導實物給付的提供（主辦機關：衛福部）：

中央政府或財政單位在對地方政府提供經費補助時，應規定一定比例的經費要提供做為實物給付，或將發展實物給付列為地方政府社福績效考核的指標，並考量各縣市之資源與需求之異質性，鬆綁相關法規以促進及鼓勵實物給付的多元發展。

4. 修正獨厚五都的設算標準，充實非都會區福利預算（主辦機關：衛福部、主計總處）：

由於目前目前福利設算指標的設計獨厚五都，對於貧窮鄉鎮和人口少的地區顯為不利，故未來應修正此設算標準，充實非都會區的經費預算，以平衡區域差異。

5. 將「中重度失能老人的照顧」作為優先施政重點（主辦機關：衛福部）：

由於目前長期照顧的服務提供量太少，僅有約 10 萬人左右(包括居家及社區照顧 4 萬多人，以及機構照顧 6 萬多人)，因此，長照政策的實施應要有「優先次序」，應將「中重度失能老人的照顧」作為政策優先考量的重點。

6. 強化地方政府社會福利團隊的能量，從委外採購型轉成服務型政府（主辦機關：各縣市政府）：

目前地方政府的服務供給已多數委外，然而除了五都之外，地方政府的施行與評估能力明顯不足，加上縣市政府工作人員中約聘人員比例高、流動率高，無法充分掌握委外單位的執行狀況，因此未來之實物給付必須強化政府部門的監督輔導能力、增加其教育訓練，從委外採購型轉成服務型政府。

7. 確實掌握轄區內的福利需求及服務供給之差距（主辦機關：各縣市政府）：

為提升資源運用的效能，建議縣市先盤點服務資源（空間、人力供給），一方面可以發掘潛在的閒置空間，轉為未來服務建置之用；另一方面可確認服務供給不足的區域，增加政府服務。

8. 培力民間團體，必要時得借助大型民間團體協助督導訓練（主辦機關：各縣市政府）：

- (1) 培育有能力承接服務的民間機構，尤其在非都會區

由於偏鄉缺乏足以提供基本需求的非營利組織，造成福利服務方案發展很大的挑戰。因此，政府應更寬編行政及交通經費，有系統地培育適合承接的民間機構單位，讓社會福利服務提供及發展能更趨多元與均衡。

- (2) 開放營利組織機構加入服務提供

營利組織進場提供服務，不僅可提升服務的品質；而且透過競爭也可以降低照顧服務的費用。故未來福利服務提供不應僅限於非營利機構，亦可考慮適度開放營利組織機構加入服務提供。

- (3) 委辦服務期間應考量機構投入成本與回報的平衡

由於民間機構承接公辦民營服務時會考量資本投入是否帶來相對的回報，導致可能影響服務品質。因此，在委辦民間機構辦理服務時，應考量機構投入成本，而非僅以節省政府支出為考量。

9. 繼續辦理社會安全支出資料之統計（主辦機關：主計總處）：

行政院主計總處社會安全支出資料自 2010 年停編，使得在分析資料時無法延續至近兩年之統計，為利於未來分析現金給付與實物給付之概況，建議該資料仍持續辦理。

10. 對於後續研究之建議（主辦機關：國發會）：

再予深入探討民眾偏好現金給付而非實物給付的原因。另應依服務對象區分，而非在一個研究中納入太多不同的、異質性高的政策。並且，在檢討福利服務的時，宜同時考量稅制是否公平的問題，而非讓人民誤以為增加福利等同於提高繳稅。

(二)中長期建議

1. 就未來服務提供方面來看（主辦機關：衛福部）：

資源配置的移轉需有階段性、以帶動良性循環為底，意即由經濟補助和托育服務並進、再逐步推廣及拓展服務。同時，提高照顧工作者之勞動條件、促進就業機會，以增加穩定且足夠的照顧人力，同時讓現金給付的項目逐漸轉型，未來新增的福利提供均以服務給付為優先考量。並且，強化多元價值、偏好與政策宣傳。

2. 定期評估服務與需求，適時修改相關法規、或研議制度調整，以利服務之持續推展（主辦機關：衛福部、勞動部）：

由於社會經濟需求之變遷快速，故中央政府應定期了解服務推展的困難處及需求的變化，適時修訂法規，以利於服務之推展。尤其服務輸送往往涉及跨科際、跨部門或跨層級之業務，更需要中央政府做為協調整合的角色，以提高行政效率。

3. 多舉辦在職訓練，以培育服務人力（主辦機關：各縣市政府）：

礙於國內社工人力普遍短缺，造成每位社工個案量普遍偏高，較難維持服務品質，進而造成人員流動。因此，政府部門應將地方的教育訓練列為重點，加強對於民間團體的支持與合作，培植地方社區力量，以利於實物給付之推展。

我國社會福利服務提供方式之研究

目次

摘要	I
目次	IX
表次	XIII
圖次	XIX
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 社會福利服務提供方式之意涵	3
第三節 研究設計	10
第二章 主要國家社會福利服務提供方式	23
第一節 主要國家之公共支出概況	23
第二節 瑞典之社會福利服務提供	28
第三節 德國之社會福利服務提供	34
第四節 韓國之社會福利服務提供	40
第五節 日本之社會福利服務提供	44
第六節 小結	48
第三章 國內社會支出給付類型與結構	53
第一節 社會福利服務提供方式	53
第二節 社會支出資料來源	54
第三節 社會支出概況	56

我國社會福利服務提供方式之研究

第四節 社會支出給付類型.....	64
第五節 中央與地方政府社會支出類型.....	68
第六節 中央政府社會支出結構.....	69
第七節 地方政府社會支出結構.....	71
第八節 我國社會支出與工業國家比較分析.....	73
第四章 國內社會福利服務提供方式.....	77
第一節 托育照顧政策.....	77
第二節 長期照顧政策.....	92
第三節 積極勞動市場政策.....	106
第五章 問卷調查結果.....	117
第一節 基本資料.....	117
第二節 福利服務之認識與態度.....	123
第三節 對於主要政策的看法與態度.....	126
第四節 交叉分析.....	137
第五節 問卷綜合結果分析.....	158
第六章 結論與建議.....	161
第一節 結論.....	161
第二節 國內社會福利從現金給付到服務輸送之轉換機制與推動策略...	169
參 考 文 獻.....	181
附 錄.....	189
附錄一、深度訪談摘要.....	189
附錄二、第一次焦點團體訪談摘要.....	239

目次

附錄三、第二次焦點團體訪談摘要	245
附錄四、第三次焦點團體訪談摘要	267
附錄五、第四次焦點團體訪談摘要	275
附錄六、電訪調查問卷(施測版).....	285
附錄七、期中報告依據審查意見修改情形對照表.....	294
附錄八、期末報告審查會會議紀錄	308
附錄九、結案報告依審查委員意見修改情形對照表	322
附錄十、結案報告修正本回應情形對照表.....	342

我國社會福利服務提供方式之研究

表 次

表 1-1	現金給付與實物給付之優缺點比較表.....	5
表 1-2	2008 年歐盟國家不同計畫支出佔總體社會給付百分比、佔 GDP 百分比	7
表 1-3	本研究政策分析之所屬部會別	15
表 1-4	本研究訪談對象身分別	15
表 1-5	本研究焦點團體辦理場次情形	16
表 1-6	本研究調查接觸狀況表	18
表 2-1	2009 年主要國家之家庭福利公共支出佔 GDP 比例	23
表 2-2	2008 年主要國家之 6 歲以下兒童托育率	24
表 2-3	主要國家之工作年齡(15-64)婦女就業率.....	25
表 2-4	主要國家之勞動市場政策公共支出佔 GDP 比例.....	26
表 2-5	2009 年（或 2008 年）主要國家之長期照顧公共支出佔 GDP 比例	28
表 2-6	第二階段失業給付之一次給付標準	39
表 2-7	日本兒童補助標準	45
表 2-8	長期照護採現金給付及實物給付的優缺點比較.....	49
表 2-9	主要國家相關政策對照表	51
表 3-1	我國社會安全給付-按功能別（單位：百萬元）.....	58
表 3-2	我國社會安全給付-按類型別(單位：百萬元).....	59
表 3-3	我國社會安全給付-按計畫別，2009 年(單位：百萬元)	59
表 3-4	我國社會安全給付項目（2009 年）-按功能及類型分	62
表 3-5	我國社會給付特性	64

表 3-6	2009 年社會給付功能別	65
表 3-7	高齡社會給付，2009 年	67
表 3-8	中央與地方政府社會支出類型	68
表 3-9	中央政府社會支出類型，2009 年	69
表 3-10	中央政府福利服務、社會救助支出結構	70
表 3-11	地方政府社會支出，2005-2009	71
表 3-12	地方政府社會支出結構，2005-2009(%)	73
表 3-13	工業國家社會支出形式與結構，2009	75
表 3-14	工業國家社會支出佔一般政府支出比例，2006 至 2011 年	76
表 4-1	社區保母支持系統之政策內涵與歷年趨勢(2005~2012 年)	78
表 4-2	育嬰留職停薪津貼初次核付人數趨勢—依性別與保險類型區分 (2009~2012 年)	80
表 4-3	2010 年 15 至 49 歲已婚女性最小子女照顧方式-按教育程度分 ..	86
表 4-4	機構式服務資源概況	96
表 4-5	照顧服務人力資源	97
表 4-6	歷年外勞看護工在台人數統計	97
表 4-7	歷年就業保險投保及就業從業身分人數分佈情形	111
表 4-8	歷年就業保險各項給付情形及保險基金剩餘金額(單位：件、千元)	112
表 4-9	歷年失業給付情形	113
表 4-10	一般民眾認為其在失業時比較需要的是(複選題)	115
表 4-11	認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠	116
表 5-1	受訪者之社會人口資料	117
表 5-2	受訪者之社會人口資料(續)	119

表 5-3	受訪者之目前就業狀況	120
表 5-4	受訪者之工作情形	120
表 5-5	受訪者家中是否有以下成員	122
表 5-6	受訪者之家庭收支情形	122
表 5-7	在社會福利的領域，希望政府以何種方式提供	124
表 5-8	認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想	125
表 5-9	若政府提供充足社會福利，必須向人民增加稅收，是否支持 ...	125
表 5-10	家中若有 0 至 2 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式（單選）	127
表 5-11	選擇最理想的帶小孩方式是基於何種原因（單選）	127
表 5-12	家中若有 3 至 6 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式（單選） .	128
表 5-13	選擇最理想的帶小孩方式是基於何種原因（單選）	129
表 5-14	對於政府托育照顧政策的看法	129
表 5-15	認為育嬰假政策對於家長有無幫助	130
表 5-16	家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，傾向選擇何種照顧 方式	131
表 5-17	選擇為最理想的照顧方式是基於何種原因（單選）	131
表 5-18	在長期照護的領域，希望政府以何種方式提供	132
表 5-19	對於外籍看護工提供照顧服務的看法	133
表 5-20	家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期 照護上的花費	134
表 5-21	一般民眾認為其在失業時比較需要的服務(複選題)	135
表 5-22	一般民眾認為失業時所需服務的理由(單選)	135
表 5-23	認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠	137

表 5-24 認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想*認為社會福利服務由該單位來提供的原因.....	138
表 5-25 鄉鎮發展等級*認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想....	138
表 5-26 教育程度*認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想.....	139
表 5-27 性別*認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想.....	139
表 5-28 鄉鎮發展等級*家中若有 0 至 2 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式.....	140
表 5-29 教育程度*家中若有 0 至 2 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式	140
表 5-30 鄉鎮發展等級*家中若有 3 至 6 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式.....	141
表 5-31 鄉鎮發展等級*認為政府托育照顧政策的做法.....	142
表 5-32 工作狀況*認為政府托育照顧政策的做法.....	142
表 5-33 認為育嬰假政策對於家長有無幫助.....	143
表 5-34 選擇原因*家中若有 0 至 2 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式	144
表 5-35 選擇原因*家中若有 3 至 6 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式	145
表 5-36 基本人口變項*家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，傾向選擇何種照顧方式.....	146
表 5-37 基本人口變項*選擇為最理想的照顧方式之原因.....	147
表 5-38 基本人口變項*認為長期照顧服務由誰來提供較為恰當理想....	149
表 5-39 基本人口變項*僱用本國照服員或外籍看護工(外勞)的傾向....	150
表 5-40 基本人口變項*家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期照護上的花費.....	152
表 5-41 希望政府在現金補助以外加強何種服務.....	153
表 5-42 家庭狀況*家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期照護上的花費.....	154

表次

表 5-43 社會人口資料*認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否 足夠	156
表 5-44 家庭平均每月的收入是否足夠支應*認為目前政府針對勞工之技能提 升所提供的服務是否足夠	158

我國社會福利服務提供方式之研究

圖 次

圖 1-1	2008 年歐盟各國社會保障給付中現金給付與實物給付占總體社會給付支出	9
圖 1-2	本研究分析架構圖	11
圖 1-3	福利國家對於個人生命歷程的制度化過程	12
圖 1-4	研究流程圖	21
圖 2-1	2009 年主要國家之家庭福利公共支出佔 GDP 比例	24
圖 2-2	主要國家之工作年齡(15-64)婦女就業率	25
圖 2-3	2009 年主要國家之勞動市場政策公共支出佔 GDP 比例	27
圖 4-1	15-64 歲已婚女性最小子女之照顧方式歷年趨勢	85
圖 4-2	零至二歲兒童托育方法-依家庭所得分	87

我國社會福利服務提供方式之研究

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

一、研究緣起

近年來我國整體社會福利支出經費不斷攀升，社會福利支出經費從 97 年度的 2,983 億，增加至 101 年度的 4,222 億；該項目占中央政府年度總預算比例亦從 17.4% 增加至 22.5%。至於 102 年社會福利支出情形，依據行政院主計總處資料，該年度中央政府總預算案歲出編列新臺幣 1 兆 9446 億元，其中社福支出編列 4,390 億元，占 22.6% 居首位¹，為我國中央政府總預算主要支出項目。

一般而言，移轉性的社會給付依給付型態可區分為現金給付及實物給付。以現金發放即為社會給付，如低收入戶補助、教育津貼、敬老津貼等津貼，以及就業保險失業給付、職業災害給付、與年金給付、全民健保與教育補助等。而如為提供物品和服務，以及給予特定消費之補助，即為實物移轉，例如公共教育、醫療、托育、照護、就業訓練等服務。依據主計總處最近一次統計調查，2009 年度我國各級政府的社會給付中，現金給付為 6,873 億元，占 53.2%、實物給付則為 6,048 億元，占 46.8%，顯示我國社會福利提供方式多以現金給付為主。現金給付方式所提供的經濟福利雖然較高，並具有所得重分配效果，但除易扭曲個人勞動動機外，給付資格所引發之公平性爭議，亦常引發福利資源是否妥適運用之問題。近年來，伴隨社會需求多元化及政治因素所造成國內各類社會津貼不斷累加，亦加速福利支出擴大，並衝擊各級政府財政問題。以監察院 99 年度的調查發現，某縣政府於發放敬老福利津貼的支出佔 94 至 96 年度該府社會福利支出之比率高達 7 成以上，然核發對象及標準缺乏評估機制，有違反公平合理原則之虞，造成福利資源

¹ 102 年度社福支出預算較前年度增列 36 億元，主要是依法增加國民年金保險與全民健康保險政府應負擔款項，及增列補助勞工參加保險等經費。

配置失衡問題，也形成實務上對老人經濟安全的挹注資源較多，而於生活照顧與社會參與等面向上，則有待加強。

另一方面，現金與服務結合介入：理解經濟弱勢家戶的變異性，分析造成其經濟弱勢原因，同時輸送服務，而不僅有經濟援助。家庭經濟不安全只是結果，一個經濟弱勢的家戶，其外顯易見的需求是經濟困乏，所以一旦符合扶助條件，政府主觀而直接的介入方式就是經濟扶助。但這些接受經濟扶助的家戶，部份仍是有工作能力的工作人口，恐因為其他因素而無法順利就業。換言之，經濟弱勢的背後其實有更多導致經濟弱勢的問題存在，解決這些問題才是治本之道。例如：一個經濟弱勢的家戶，戶內婦女雖有工作能力，但卻無法順利就業，可能因為家戶內有失能者，因為照護負擔而使得工作人口無法長期穩定就業，此時就必須先引入長期照顧服務，減緩其照顧負擔。另一方面，伴隨貧窮而來的問題，卻不只有經濟困乏一項，其實還有不少負面的影響，這些都不是單純給付現金即可解決，而必須輔以服務介入。

值此行政院進行組織改造，衛生與福利部門邁入整合之際，爰有必要針對我國現行廣義社會福利資源之運用與服務提供模式進行全面盤點，並就現行福利服務模式多以現金給付方式之問題進行檢討，以避免政府所提供之社會福利職能被窄化為移轉性支付，而忽略福利服務輸送之實質內涵。爰在福利支出上，應評估調整為以服務輸送為導向之發展模式，並重新思考政府應扮演的社福角色，透過供給模式的調整，重新建構與強化我國未來社會福利服務的供給機制，彰顯國家落實社會福利保障的功能，並達成國家資源有效率的配置與永續發展。

二、預期目標

- (一) 盤點現行中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形、並探討其運作問題。
- (二) 分析與比較至少 4 個國家的社會福利服務在現金給付與實物給付類型、資源配置情形，並就值得我國借鏡之社會福利服務模式發展趨勢進行探究。
- (三) 研析我國社會福利服務由現金給付模式調整為服務輸送模式之轉換機制與推動策略。

第二節 社會福利服務提供方式之意涵

一、定義與類型

根據 OECD 的定義²，社會給付 (Social benefits) 係指針對個人或家庭在遭遇某些事件 (例如因為疾病、失業、退休、居住、教育等) 而產生特殊的需求 (例如對於其福祉有不利影響、所得損失、需要更多資源) 時，由政府所提供的現金給付 (in cash) 或實物協助 (in kind)。在分析家戶福利、社會所得不均、政府之資源重分配角色等問題時，社會給付是項相當重要的因素。OECD 並將社會給付分為兩類：

(一) 現金給付／非實物給付 (Social benefits other than social transfers in kind)

1. 社會保險現金給付 (Social insurance benefits in cash)：又可分三種：社會安全現金給付 (Social Security benefits in cash)、受僱者社會保險給付 (Unfunded employee social insurance benefits)、私人社會保險給付 (Private funded social insurance benefits)。其中，社會安全現金給付包括：疾病或失能給付 (sickness and invalidity benefits)；兒童、家庭、依賴者、生育津貼 (children, family, dependants' and maternity allowances)；失業給付 (unemployment benefits)；年金 (pensions)；死亡給付 (death benefits)。受僱者社會保險給付則是針對與受僱者工作無關的一般狀況提供現金給付或實物協助。

2. 社會救助現金給付 (social assistance benefits in cash)

(二) 實物給付 (Social transfers in kind)：係指支付予個人的實物或服務，例如教育、健康、居住。通常是免費或費用低廉。

²資料來源：OECD 網站
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/3013021ec022.pdf?expires=1362238861&id=id&accname=guest&checksum=1501EA9E255E2B1B6C5F02B9EE643B01>

而 Burch(1999:13-14)則是將福利給付分為給付類型 (types of benefits) 與輸送形式 (Forms of delivery) 二個向度來討論福利給付。

1.給付類型：

- (1) 物質(material)，指給付與食物、衣物及保護的品質及滿足有關的；
- (2) 治療 (therapeutic)：指的是身心的治療與恢復有關的；
- (3) 機會 (opportunity)，是指接近與促進及提昇能力有關的，如教育、職業訓練等。

2.服務輸送形式

- (1) 實物 (in kind)，指的是實際物品，如食物，與服務，如教育；
- (2) 現金 (cash)，提供民眾自行到自由市場購買所需，如年金；
- (3) 代券 (voucher)，代券可說是實物及現金二者的中間綜合，民眾可以憑代券提取得實物，福利使用者也可以有部分的選擇自由。

除了上述三種傳統的現金、實物給付與代券外，近年來又有二種較新型的給付，即事後回溯式給付與稅式給付。此外，在現金給付中有另一個變型，即負所得稅制 (negative income tax)。

從前述的分類方式可以看出，現金給付與實物給付的性質雖有差異，然而在政策設計中並非截然二分，加上結合二者或採用新的給付方式，使得現金給付與實物給付的判斷更顯不易，同時不同國家對於現金給付與實物給付的認定不同，因而在資料詮釋時應予留意。

二、現金給付與實物給付對於資源配置的影響

各界對於政府在提供社會移轉支付時應採取現金給付或實物給付的意見紛歧³，有些學者從經濟學的角度進行分析，認為現金給付優於實物給付，因為實物給付容易引發家父長式福利的爭議 (paternalistic argument) –

³ 資料來源：

<http://economiclogic.blogspot.tw/2008/12/transfers-cash-or-in-kind.html>

由政府提供特定服務使得消費者缺乏選擇權；而有些學者則認為實物給付的方式較佳，因為現金給付可能會無意間排除最需要的人（例如家戶中的兒童及婦女）(表 1-1)。

表 1-1：現金給付與實物給付之優缺點比較表

	現金給付	實物給付
優點	<ul style="list-style-type: none"> ● 攜帶方便、可儲存、有較高的選擇自由、案主可自由支配、行政成本低、支付單位可不受限制；易計算； ● 可因各種原因只給部分給付而成津貼。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 可針對需要提供、案主獲得給付可立即使用； ● 可對案主使用上有一定程度的控制效果、集體採購時具議價效果
缺點	<ul style="list-style-type: none"> ● 無法控制真正被使用的情形、給付不足時未必能滿足需求； ● 未必能購得福利財 	<ul style="list-style-type: none"> ● 不一定是案主喜歡的、選擇性少、未必真正符合實用、案主的滿足程度或較低而成浪費 ● 行政成本太高、不易儲存、有烙印效果

整理自資料來源：Gilbert, Neil & Terrell, Paul (2005)

Fuch, Leichsenring, Marin, Ruppe 與 Vanhuysse (2012) 在「現金給付及實物給付之社會給付成果與效果」⁴(Outcomes and Effects of Social Monetary Benefits and Benefits in Kind)的研究中，主要是評估不同給付類型所帶來的預期及非預期結果。他們在分析相關文獻後指出，過去歐陸福利國家傾向於採用現金給付方式，而北歐國家則傾向採用實物給付方式，不過近三十年來有了明確且穩定的轉變—OECD 國家多採用實物給付，透過積極福利方案，以回應人口老化、女性勞動參與率增加、性別平等呼聲高漲等需求。這樣的發展趨勢雖然有違福利經濟學者普遍建議依照市場機制採用現金給付的福利提供方式，但上述學者反而認為實物給付確有其優勢：

⁴ 資料來源：歐洲社會福利政策及研究中心
http://www.euro.centre.org/detail.php?xml_id=1968

- (一) 現金給付（社會救助、失業救助、其他補助等）可能造成福利領受者缺乏工作動機。
- (二) 若福利領受者是兒童，現金給付可能進了家長的口袋，而不見得會真正用在兒童身上。基於效率及公平的考量，由政府提供服務給付（例如教育及醫療）才能真正照顧到兒童。
- (三) 實物給付可以達到顯著的價格效果（price effects）：政府可以透過增加公共服務降低價格，例如在房價較高的市區，社會住宅政策仍能提供中低價住宅。不過實物給付政策也可能提高價格，例如政府收購及分配農產品，就某種程度而言，也是維持農產品價格不被降低的方式。
- (四) 現金給付方式較難掌握福利領受者所接受的服務品質。但相對來說，實物給付的行政成本可能較高。
- (五) 現金給付較容易受到少數政治力量及相關利害團體的左右。

儘管實物給付的優點不少，但特定項目的福利提供究竟該採取現金或實物給付、或者二者混合，也都受到國家的社會文化傳統、政策歷史脈絡及當時社會、經濟、政治環境等因素的影響而有不同設計。例如，Glendinning, Rostgaard 與 Timonen (2012) 針對歐洲 9 個國家的居家照顧政策進行分析，這些國家依據其社會政策傳統分別發展出由政府提供經費補助、或個人自費購買服務（包括公共服務、私有服務、個人協助服務員、外籍服務員）、或為混合多種方式。

由於服務提供方式難以截然劃分，且不同政策所適合之服務提供方式也有不同，因此目前尚無政策研究明確指出現金給付或實物給付，何者對於資源配置較為有利。

三、歐美國家社會福利服務模式發展趨勢

即便影響給付方式的因素眾多，不過 Esping-Andersen (2002) 仍主張，過去強調所得移轉的社會保險福利國家只能因應工業化過程中所出現的所得中斷問題。在面對後工業社會與全球化競爭所需要的知識經濟環境，我們需要新型福利國家，換言之，各種「基本」社會服務不再由市場而是由政府直

接提供。其作用一方面在於創造優質且平等取得的「基本」社會服務；另一方面，也由政府直接建立一個廣大的內需服務市場，為低技術勞工創造就業機會。

從實際數據來看（表 1-2），歐盟 2008 年社會給付支出—不同計畫支出佔總體社會給付（total social benefits, TSB)百分比、佔 GDP 百分比之統計結果顯示⁵，所有歐盟國家的社會給付支出平均約佔 GDP 之 25.3%，且主要是支付在”老年與遺屬”、”疾病及健康照顧”兩項方案（各佔 EU-27 之 45.4%及 29.7%；分別佔 GDP 的 11.5%及 7.5%）。

表 1-2:2008 年歐盟國家不同計畫支出佔總體社會給付百分比、佔 GDP 百分比

	Old-age and survivors		Sickness/ Health care		Disability		Family/children		Unemployment		Housing and social exclusion	
	% of TSB	% of GDP	% of TSB	% of GDP	% of TSB	% of GDP	% of TSB	% of GDP	% of TSB	% of GDP	% of TSB	% of GDP
EU-27	45.4	11.5	29.7	7.5	8.1	2.0	8.3	2.1	5.2	1.3	3.4	0.9
EU-25	45.3	11.5	29.7	7.6	8.1	2.1	8.2	2.1	5.2	1.3	3.4	0.9
EA-16	46.2	12.2	29.6	7.8	7.0	1.9	8.2	2.2	5.9	1.5	3.0	0.8
BE	40.7	10.8	28.4	7.6	7.1	1.9	7.8	2.1	12.5	3.3	3.6	1.0
BG	49.5	7.4	29.4	4.4	7.7	1.2	8.7	1.3	2.3	0.3	2.3	0.3
CZ	45.8	8.3	33.3	6.0	8.2	1.5	8.0	1.5	3.5	0.6	1.2	0.2
DK	38.4	11.1	23.3	6.7	15.2	4.4	13.2	3.8	4.8	1.4	5.1	1.5
DE	43.0	11.5	30.5	8.1	7.8	2.1	10.6	2.8	5.4	1.4	2.8	0.7
EE	43.0	6.4	32.4	4.8	9.9	1.5	12.0	1.8	2.1	0.3	0.7	0.1
IE	26.2	5.5	40.9	8.5	5.5	1.1	14.8	3.1	8.7	1.8	4.1	0.9
EL	50.8	12.8	29.0	7.3	4.7	1.2	6.3	1.6	5.1	1.3	4.2	1.1
ES	39.6	8.8	30.8	6.8	7.2	1.6	6.8	1.5	13.6	3.0	2.1	0.5
FR	45.8	13.4	29.8	8.7	6.0	1.7	8.4	2.5	5.8	1.7	4.2	1.2
IT	60.7	16.1	26.4	7.0	5.9	1.6	4.7	1.3	1.9	0.5	0.3	0.1
CY	45.3	8.2	24.6	4.4	3.7	0.7	11.4	2.1	4.5	0.8	10.6	1.9
LV	45.6	5.6	29.5	3.7	7.3	0.9	11.2	1.4	4.1	0.5	2.3	0.3
LT	44.4	7.0	29.4	4.6	10.4	1.6	12.0	1.9	2.5	0.4	1.3	0.2
LU	36.0	7.1	25.2	5.0	11.5	2.3	19.8	3.9	4.6	0.9	2.9	0.6
HU	45.4	10.1	25.0	5.6	9.4	2.1	12.7	2.8	3.7	0.8	3.8	0.9
MT	51.7	9.6	29.7	5.5	5.9	1.1	6.8	1.3	2.7	0.5	3.3	0.6
IL	39.9	10.7	32.8	8.8	8.8	2.4	6.6	1.8	3.8	1.0	8.0	2.1
AT	49.2	13.4	26.1	7.1	7.8	2.1	10.3	2.8	5.0	1.4	1.6	0.4
PL	59.6	10.9	24.4	4.4	8.8	1.6	4.0	0.7	1.9	0.4	1.2	0.2
PT	51.5	11.9	28.0	6.5	9.3	2.1	5.5	1.3	4.5	1.0	1.2	0.3
RO	50.7	7.1	25.2	3.5	9.8	1.4	10.6	1.5	1.4	0.2	2.3	0.3
SI	45.8	9.6	33.8	7.1	7.8	1.6	8.5	1.8	2.0	0.4	2.1	0.4
SK	42.5	6.6	32.5	5.0	9.0	1.4	9.5	1.5	4.0	0.6	2.4	0.4
FI	38.0	9.7	26.8	6.8	12.6	3.2	11.6	3.0	7.1	1.8	3.9	1.0
SE	41.8	12.0	26.0	7.5	15.1	4.3	10.4	3.0	3.0	0.9	3.7	1.1
UK	39.7	9.0	33.3	7.6	11.0	2.5	7.3	1.7	2.5	0.6	6.1	1.4
IS	24.7	5.4	40.5	8.8	14.0	3.1	13.4	2.9	1.7	0.4	5.7	1.2
NO	31.8	7.0	32.7	7.2	17.6	3.8	12.5	2.8	1.9	0.4	3.5	0.8
CH	50.4	12.5	26.4	6.6	12.5	3.1	5.1	1.3	2.6	0.6	3.0	0.8

⁵ 資料來源：歐盟統計網
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_-_social_benefits_by_function#Social_protection_benefits_in_cash_and_in_kind

我國社會福利服務提供方式之研究

若將上述社會給付依現金給付及實物給付加以區分，則現金給付（不論是按期支付或一筆支付）為歐盟國家主要社會給付支出方式⁶（圖 1-1）。從 2008 年統計來看，現金給付佔歐盟 27 國⁷社會保障支出的 65.1%，特別是波蘭（佔該國社會支出 78.5%）及塞浦路斯（佔該國社會支出 76.8%）兩國；而實物給付支出最高的兩個國家則是瑞典（佔該國社會支出 45.5%）及愛爾蘭（佔該國社會支出 43.9%）。

⁶ 資料來源：歐盟統計網
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_-_social_benefits_by_function#Social_protection_benefits_in_cash_and_in_kind

⁷ 各國縮寫如下：BE, 比利時；BG, 保加利亞；CZ, 捷克；DK, 丹麥；DE, 德國；EE, 愛沙尼亞；IE, 愛爾蘭；EL, 希臘；ES, 西班牙；FR, 法國；HR, 克羅埃西亞；IT, 義大利；CY, 塞浦路斯；LV, 拉脫維亞；LT, 立陶宛；LU, 盧森堡；HU, 匈牙利；MT, 馬爾他；NL, 荷蘭；AT, 奧地利；PL, 波蘭；PT, 葡萄牙；RO, 羅馬尼亞；SI, 斯洛維尼亞；SK, 斯洛伐克；FI, 芬蘭；SE, 瑞典；UK, 英國。

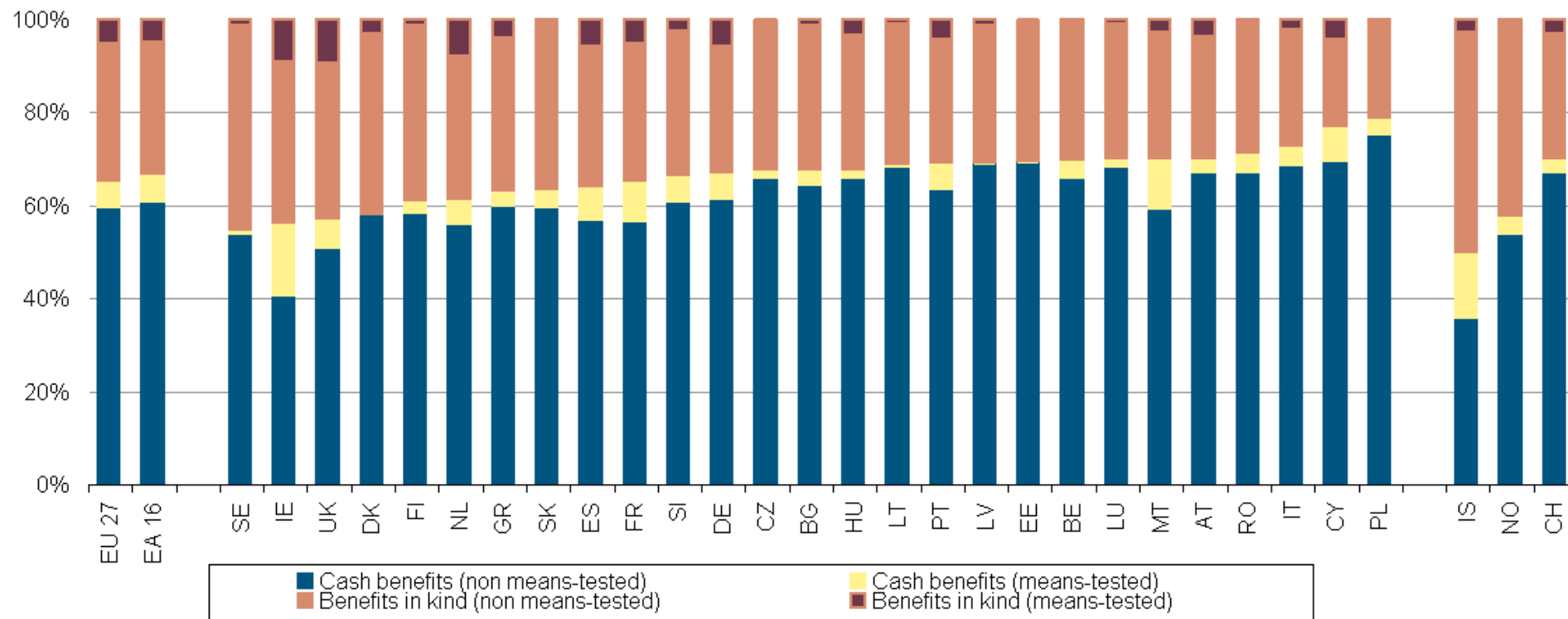


圖1-1 2008年歐盟各國社會保障給付中現金給付與實物給付占總體社會給付支出

第三節 研究設計

一、分析架構

本研究的分析架構可以分為兩個部分，第一個是政策典範的轉移。第二個是社會福利服務的設計如何架構在生命歷程的結構上。

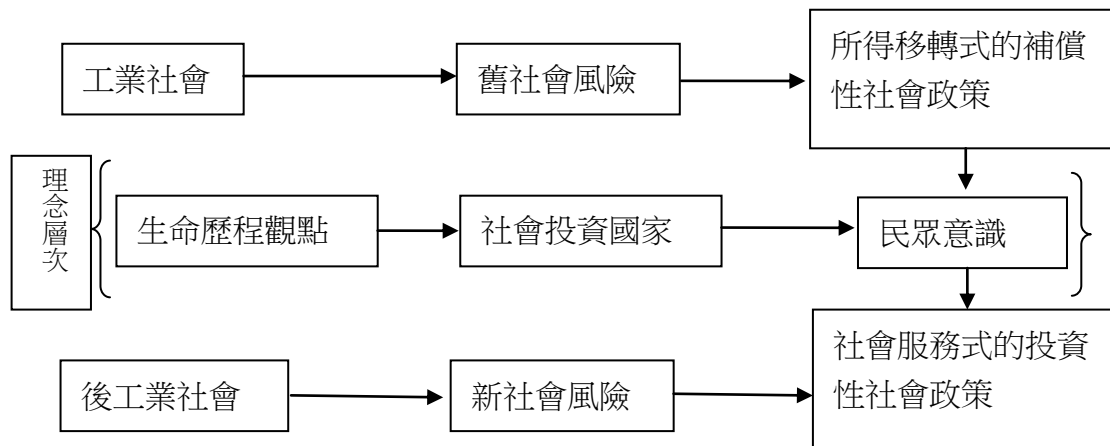
(一) 政策典範轉移的分析架構

此一分析架構可以大略的分為兩個部分，也就是政策典範和政策理念兩個部分。首先，政策典範的部分，包括所得移轉式的補償性社會政策以及社會服務式的投資性社會政策。所得移轉式的補償性社會政策主要為了解決因為工業社會興起所造成的舊式社會風險，如失業、退休、傷病等造成的所得損失。因此，國家必須提供以所得移轉的社會政策來補償所得損失。然而，在後工業社會中，社會風險本質和型態的轉變，使得傳統所得移轉式的補償性社會政策無法完全解決這些新社會風險，如平衡工作與家庭責任、工作貧窮等等。再加上，所得移轉式的補償性社會政策，在人口老化以及少子化的人口轉變壓力下，使得其成為福利國家的主要財政負擔。而促使傳統福利國家必須政策改革來減輕其所帶來的財政負擔。因此，所得移轉式的補償性社會政策必須轉變成為社會服務式的投資性社會政策。

然而，這並非是一個即時的而且毫無理念或是政治行動的過程。此一過程必須有一個強而有力的理念來說服民眾以及政治行動者，來促成此一政策典範的轉移。這即是此一分析架構的政策理念層次。在歐陸國家的社會投資國家觀點，是一種新興的政策理念，主要在於探討如何將社會政策的設計架構在生命歷程的觀點上，並且希望能夠藉此逐漸地將所得移轉式的補償性社會政策轉移到社會服務式的投資性社會政策，以減輕福利國家的財務負擔。

此一政策理念層次包含三個部分，第一，即是政策理念的理論部分。社會投資觀點主要是建立在生命歷程的觀點上，因此，必須了解生命歷程的理論結構。這一部分，將在下一部份解釋。其次，即是社會投資國家的政策典範理念。此一部分透過分析國外文獻的部分，來加以闡釋其核心政策為何。最後的部分，則是民眾的意識。一個政策理念能夠實際化為政策所要依賴的

即是其民眾的支持。因此民眾對社會福利的意識是一個核心的變項，而此一部分，將會透過量化統計的部分來加以瞭解。



資料來源：本研究自行整理

圖 1-2 本研究分析架構圖

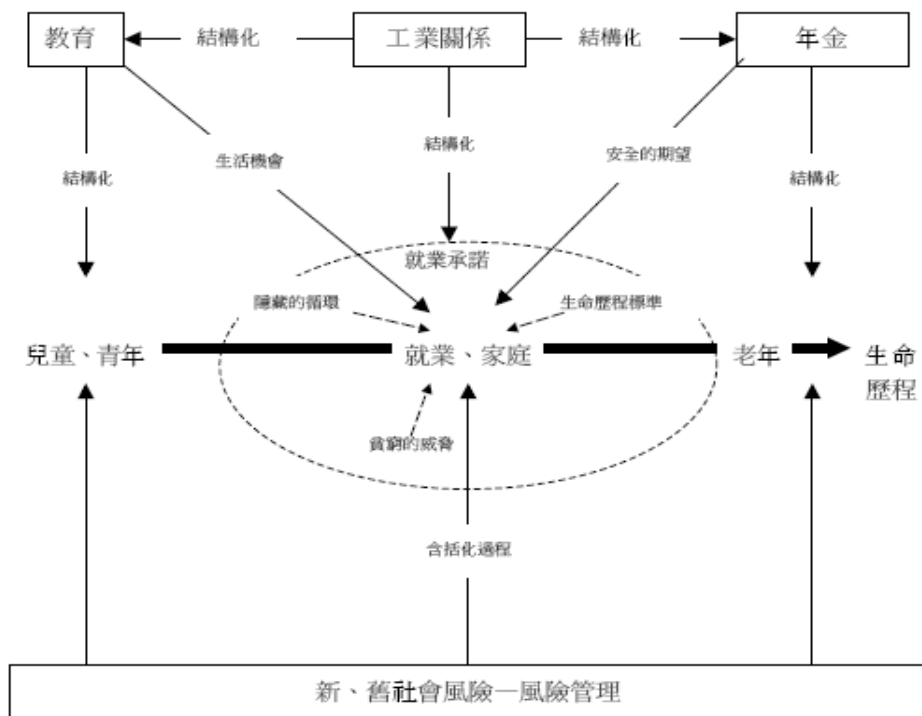
(二) 生命歷程架構下社會政策

由於社會福利服務的不同給付與人民在各生命階段所面臨的需求或風險有關，因此本研究擬採用生命歷程觀點之架構進行相關社會福利服務給付之分析。Leisering (2003) 將教育、老年年金、風險管理體系（例如失業保險、意外保險、健康保險／服務、社會救助、諮商及治療）對於生命歷程的影響形式分為下列三種：

1. 結構化／分化 (structuration/differentiation)：政策將生命歷程區隔成三個標準的人生階段－青少年、成年、老年，並創造出人生階段及相關的轉銜，個人在不同階段中有不同的角色及地位（例如學生），從中形成社會認同及福利階級的一份子。
2. 整合 (integration)：社會政策建立不同人生階段的連結（連接或轉銜），以改善並整合生命歷程，維持其連續性。例如青年階段的教育政策增進了成年階段的人生機會。

3. 常態化 (normative modeling)：有時社會政策會透過隱晦不明的方式，以性別、階級、種族的標準模式來形塑生命歷程。例如學校不僅傳授知識，也讓學生在耳濡目染的情況下習得行為規範、生活方式及習慣；而與所得有關的老年年金給付無疑是鼓勵正常的生命歷程（男性養家者的充分就業）。因此，生命歷程是深受政治所影響的。

透過前三種模式的運作，生命歷程政策的時間結構包含：❶年齡規範：與年齡有關的規定或時間限制，例如入學年齡、義務教育年限、考駕照的年齡規定等。❷人生階段：社會政策依年齡分類，轉化成以年齡團體而非以需求為主的政策，年齡團體成為取得給付及服務的資格要件。❸持續期間：取得給付及服務通常都有一定期限，例如失業給付。❹軌跡：政策方案及福利機構被區隔成不同領域，人們游走在不同的體系之間 (Leisering, 2003)。



資料來源：Leisering, L., and Leibfried, S. (1999), p.25.

圖 1-3：福利國家對於個人生命歷程的制度化過程

(三) 主要討論政策

根據前述分析架構，社會投資政策為因應生命歷程中的各種新社會風險－兒童、成年、老年，所對應的政策分別為：托育政策、積極勞動市場政策、長期照顧政策。試圖藉由此三大主要政策的提供，不僅提高就業水準，也強化人力資本的形成，以提升經濟生產力，達到平衡經濟與社會目標的政策效果。

二、研究方法

(一) 文獻分析

1. 蒐集對象：除了國內社會福利服務提供方式相關資料之外，本研究主要蒐集四個國家，即德國、瑞典、日本、韓國之社會福利服務提供方式資料。選擇此四個國家的理由為：瑞典係工業國家中福利服務最代表性，而德國職業區隔的社會保險體制與家庭政策為保守體制代表。日本與韓國則同屬東亞體制與我國具有制度相近的比較意義。
2. 資料來源：本計畫除了透過網路搜尋相關政策及研究資料之外，另亦透過相關學術網絡進行資料收集：

(1) RC 19：

- International Sociological Association (ISA)研究委員會 19(Research Committee 19 on Poverty, Social Welfare and Social Policy, RC 19)。國際社會學會 International Sociological Association (ISA)研究委員會 19(Research Committee 19, RC 19)的主要研究議題集中於「貧窮、社會福利與社會政策」。該研究委員會成立於 1968 年，主要目的在於提升以理論為基礎的經驗研究。研究主題包括：社會問題的來源與特徵、社會方案的計畫與行政執行。更為特定的目的在於(章程第一條)研究能有效減輕各類社會問題並影響社會的公共政策與國家介入策略。RC19 強調以科際整合方式進行對於社會政策與比較福利國家的研究。該研究委員會學者包括了財政學、政治學、社會學、人口學與社會工作學者，其豐富研究成果在德國與歐洲、美國極富盛名。

- RC19 的 2008 年年會在瑞典的 Stockholm 大學 (Stockholm University) 舉辦學術研討會，主辦機關為該校 Institute for Futures Studies and the Swedish Institute for Social Research (SOFI)，Stockholm University。這個中心的主持人是 Walter Korpi 的高徒 Palmer 教授，計畫與 RC19 共同推動學界對於全球化與比較福利國家的研究，展現旺盛的企圖心。本計畫主持人呂建德與協同主持人王舒芸教授皆是 RC19 成員，已於 2013 年 4 月 28 日假國立中正大學社會福利學系舉行社會投資策略工作坊，邀請來自法國及韓國的 3 位學者進行學術交流。

(2) 陽明大學舉辦之「不同福利國家模型照顧政策比較」工作坊：

- 此工作坊邀請歐洲(德國、丹麥、芬蘭)知名大學五位教授擔任講師，於 2013 年 3 月 25、26、27 日(星期一、二、三)舉辦。會中除了討論當前西方國家甚為重要之社福政策—照顧政策與全球化、政治、性別、階級、族群的相關性，並提供機會與國外學者進行學術交流，增加國際視野並建立國際網絡。

(3) 中正大學舉辦之「邁向社會投資國家」國際研討會：

- 於 102 年 4 月 29 日辦理「邁向社會投資國家？理念、制度及策略」國際研討會，邀請法國、韓國、台灣等國家之學者，個別分享不同社會投資政策領域的研究成果。
- 於 102 年 11 月 8 日至 9 日辦理「邁向社會投資國家？東亞與歐洲的對話」國際研討會，邀請芬蘭、韓國、台灣等國家之學者，特別針對東亞國家的經驗，討論不同社會投資政策對於經濟或就業成長的影響。

3. 資料分析：

- (1) 依委託單位要求，盤點現行中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形，並探討其運作問題。由於國內現行給付項目眾多，擬將主計總處之統計項目中，符合下列分類之給付

列為本研究分析對象，同時蒐集中央及地方政府預決算書，以進行盤點與分析廣義社會福利服務現金給付類型與資源配置情形(表 1-3)。

表 1-3：本研究政策分析之所屬部會別

人口群	政策\相關部會	教育部	內政部	衛生署	勞委會
兒童	1. 托育政策 2. 托兒政策	✓	✓		
工作年 齡人口	1. 積極勞動市場政策 2. 平衡工作與家庭政策		✓		✓ ✓
老人	1. 長期照顧政策		✓	✓	

(2)蒐集彙整國內外社會福利服務提供之相關文獻及政策經驗，進行歸納分析，確切掌握國內制度現況、潛在問題、以及國外相關政策模式，同時與國外學者進行討論，了解各項政策建議之可行性，作為國內政策改革之參考。

(二) 深度訪談：

1. 訪談目的：訪談國內社會福利服務提供的專家，以了解其看法，做為本研究政策建議之參據。
2. 訪談對象：本研究訪談專家學者 3 名、政府部門（包含中央及地方）代表 6 名；民間福利服務機構代表 3 名，共計 12 名(表 1-4)：

表 1-4：本研究訪談對象身分別

議題	托育照顧	長期照顧	積極勞動市場	給付方式
政府 部門	● 台北市社會局 ● 行政院主計總處 ● 新北市社會局		● 衛福部 ● 屏東縣社會處 ● 經建會	
專家 學者		學者代表 1 名	學者代表 1 名	專家代表 1 名
民間 機構		● 某老人福利基金會代表 1 名	● 某職業工會代表 1 名	● 福利機構代表 1 名

(三) 焦點座談：

1. 資料蒐集：綜合國內外相關文獻及深度訪談資料後，擬具調查問卷初稿，辦理第 1 場焦點團體座談，藉由與會者之意見交流與腦力激盪，調整或修改問卷題項之順序、內容、用字遣詞等，俾以提升調查問卷的專家效度及內在效度；爾後進行第 2 場焦點座談蒐集政策執行者之實務經驗，並於彙整國內外相關政策或文獻、以及深度訪談、調查結果資料，獲得初步研究結果時，辦理第 3 場及第 4 場焦點團體座談，透過團體討論，釐清矛盾或令人困惑的結果、以及對出乎意料的發現提出解釋，俾以增加研究結果的可靠性。

- (1) 辦理場次：在問卷正式施測前、後各辦理 2 場，每場時間為 2 至 3 小時。
- (2) 與會人員：本研究共辦理 4 場焦點團體，包括專家學者、政府部門(包含中央及地方)代表以及民間社會福利服務機構代表，共計 24 名(表 1-5)

表 1-5：本研究焦點團體辦理場次情形

辦理日期		7/1 下午	8/2 下午	10/18 下午	10/21 上午
辦理地點		台北	台北	中正大學	台北
討論議題		初擬問卷之修定	兒童托育政策	問卷調查結果之討論與政策研議	問卷調查結果之討論與政策研議
與會者	專家學者	1 名		2 名	3 名
	社福機構	3 名		1 名	3 名
	政府代表	1 名(中央)	5 名(地方)	2 名(地方)	3 名(中央)

2. 資料分析：

- (1) 第 1、2 場（問卷施測前）：著重於問卷內容的調整與修改，以提升問卷品質；以及蒐集相關政策執行情形、潛在困難及可能對策。
- (2) 第 3、4 場（獲得初步研究結果時）：著重於研究結果的詮釋以及提出相關政策建議。

(四) 問卷調查法：

本研究針對一般民眾了解其對於福利服務供給等相關議題之看法，並採用 CATI 方式進行調查。

1. 資料蒐集：

(1) 調查對象：臺灣地區20歲以上成年人。

(2) 抽樣架構：台灣地區住宅電話簿。

在電話號碼抽樣，除以電話號碼簿為抽樣母體，為彌補電話號碼簿中未刊登電話者之疏漏，亦採亂數抽樣隨機撥號，產生訪問樣本者。抽樣方法為在台灣地區住宅電話簿，依據縣市成年人口比例以縣市別進行分層隨機跳號方式（RDD），之後進行尾數兩碼隨機，以掌握電話號碼簿發行後所產生之電話號碼使用異動狀態，例如原本使用中之電話號碼，可能已成空號，或住宅電話改商用電話等，以此碼隨機方式所產生的樣本，在住宅電話號碼的涵蓋率上非常接近。

(3) 研究工具：本研究採自擬問卷，依據研究目的及參考相關文獻擬訂問項，除基本資料外，主要包含福利服務供給相關議題各面向（如附錄）。

(4) 試測：問卷初稿完成後，參考第1、2場焦點團體之專家建議，以提升專家效度；爾後試訪30名受訪者，以提升表面效度；同時亦檢測效標效度；最後，依各方意見或試測結果修改問卷，通過期中審查後，於102年10月4日進行訪員訓練，當天便予進行全面調查。

(5) 調查方式：採用電腦輔助電話調查CATI設備以及25條電話線進行調查工作，同時透過監控室設置（包含主機及監聽設備）管控電訪效率及品質。
① 若有人接聽，但應答者家中當時並無20歲以上成年人時，即停止訪談，擇時段再撥打；
② 對於無人接聽者，至少在不同時段撥打3次，並記錄其接觸狀況；
③ 對於資料錯誤、無法回答、拒答者等無法成功電訪之個案，將分別記錄其原因。

(6) 調查期間：自102年10月4日至12日止。

(7) 調查結果：拒訪3,013人，有效問卷數1068份。調查接觸狀況如下表1-6。

表 1-6 本研究調查接觸狀況表

調查狀況	次數	百分比(%)		
成功訪問	1068	13.6	34.1 (接通率)	
資格不符	372	4.8		
拒絕訪問	3013	38.4		
小計	4453	56.8		
非人為因素統計表	次數	百分比(%)		
忙線	441	5.1	65.9 (未接通率)	
無人接聽	4061	47.3		
傳真機	335	3.9		
答錄機	66	0.8		
暫停使用	54	0.6		
空號	2973	34.6		
非住家電話/公司行號	177	2.1		
勿干擾	361	4.2		
電話故障	121	1.4		
小計	8589	65.9		
總計	13042	100.0		100.0

資料來源：本研究團隊之CATI調查

(8)抽樣誤差：在95%的信心水準下，約±3.0個百分點。

(9)加權處理：調查結果已對受訪者性別、年齡與地區進行樣本代表性檢定後加權處理（以102年7月底內政部公佈全國地區之人口統計為推估母體基礎）

2. 資料處理：

(1)建置調查登鍵系統：在本研究調查期間，建置調查登鍵系統以提供每日調查進度及調查成果。

(2)複查：回收問卷需經審核、複查，對於問卷內容有錯漏或矛盾之處，則以電話補問或更正。另以系統抽樣法自電話訪問之回收問卷中抽出1%進行複查工作。

(3)程式檢誤：經由審查、複查之問卷進行整理後鍵入電腦；完成鍵入後，執行程式檢誤；對於資料有錯漏或不符邏輯之問卷，若為人為輸入錯誤則更正之、若為問卷填答錯誤則以電訪更正。資料力求正確，俾便於分析及詮釋。

3. 資料分析：

(1)分析工具：SPSS 17.0 for windows統計軟體。

(2)分析重點：以描述統計(次數分配、交叉分析)說明受訪者社會人口屬性、以及對於社會福利服務提供相關議題之態度或看法的分佈情形。

(五) 行政院研究發展考核委員會臉書網站「公共政策大家談」

研究團隊在行政院研究發展考核委員會的臉書網站「公共政策大家談」(<https://www.facebook.com/thinktankrdec>)設定本研究之主題版面，而為促進網路資源運用，以增加民眾參與本研究進行之機會，並客觀蒐集民眾意見。

三、研究倫理

(一) 價值中立

本研究秉持 Max Weber 所提出的價值中立原則--保持社會學在研究這些社會現象時的“價值中立”。由於社會科學是由事物本身結構及關聯、以及研究者所賦予意義結構（價值）所構成，是故價值中立與否並非指涉其是否存在，而是其“有效性”（Validity）。因為意義結構（價值）附在事物上，所以這個事物便有價值（worth），與之相連的研究者之活動便形成了價值判斷，然而保有價值判斷的客觀，便是“價值中立”。

(二) 尊重個人意願

本研究在進行深度訪談、焦點團體、問卷調查時，均先行徵得受訪對象的同意，同時，即使徵得同意，受訪對象亦可隨時終止參與本項研究。在

尊重個人意願的準則之下，也會避免蒐集非必要性的意見或非必要的個人資料。

(三) 確保個人隱私

本研究在處理深度訪談、焦點團體、問卷調查等資料時，遵守匿名（無法從所蒐集到的資料判斷出提供此資料的個人身分）及保密（外界無法探知某一特定對象所提供的資料）原則。因此，透過集體整理與分析資料的方式，以代碼取代每一筆資料的身分；在研究完成之後，刪除原始資料的對照表，以避免洩露受訪對象之身分。

四、研究流程

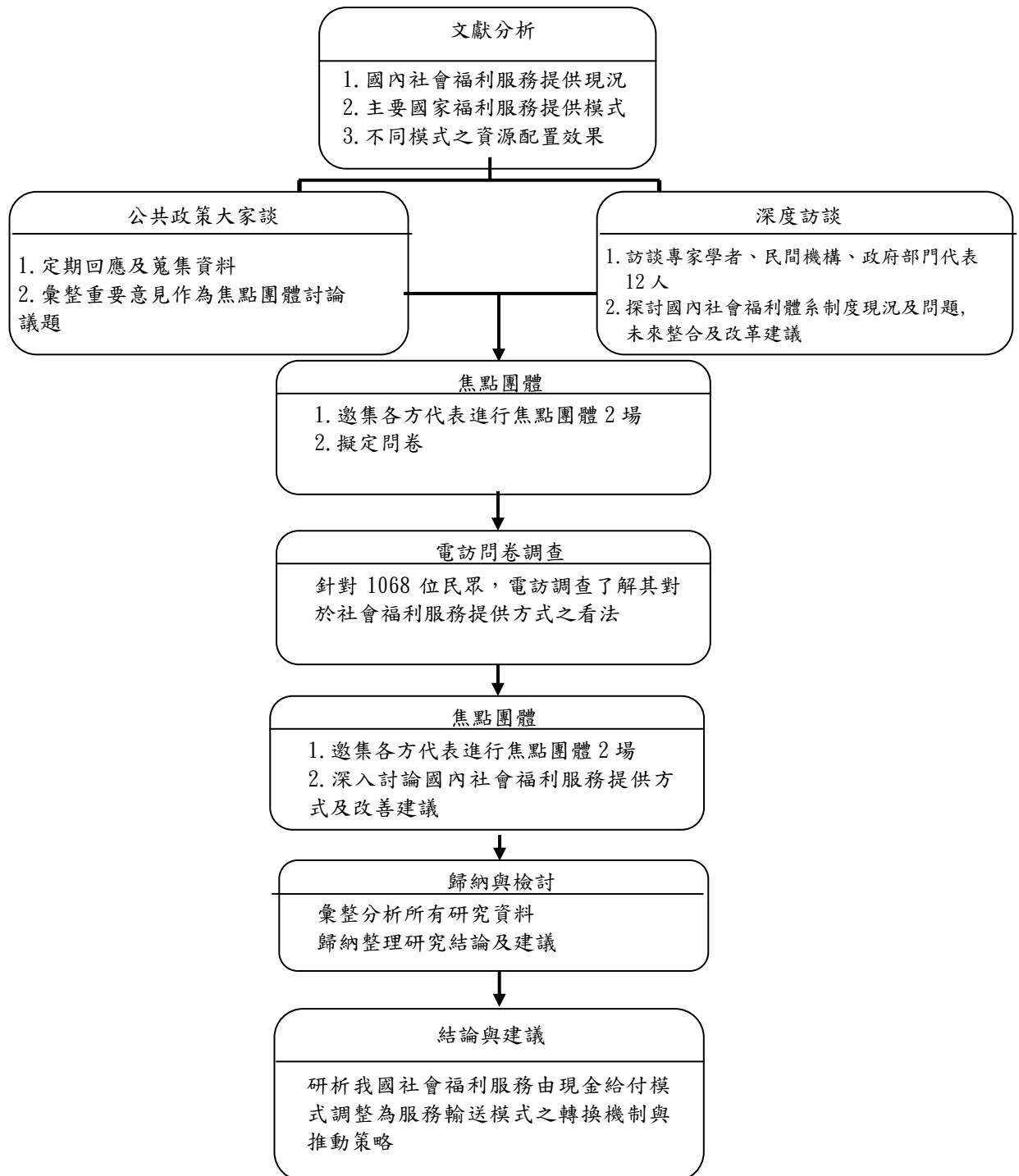


圖 1-4：研究流程圖

我國社會福利服務提供方式之研究

第二章 主要國家社會福利服務提供方式

本研究以瑞典、德國、韓國、日本等四個國家作為主要國家政策經驗之參照對象。然而在討論時，主要將依家庭政策(包含托育政策、照顧政策)以及積極勞動市場政策等方面說明各國採取現金給付或實物給付的情形。

第一節 主要國家之公共支出概況

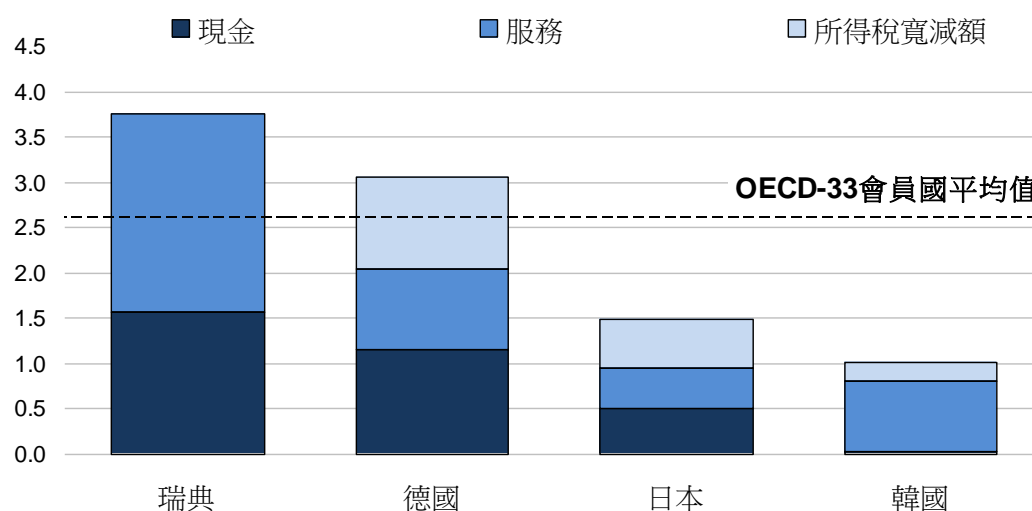
根據 OECD 的資料顯示，本研究所選之四個國家的家庭福利公共支出佔 GDP 比例如表 2-1。在此所指之政府支持方案支出僅限於以家庭為主，例如：兒童津貼或補助(child payments and allowances)、育嬰假津貼(parental leave benefits)以及托育服務(childcare support)，若是協助家庭的健康或居住服務便不算在內。

此四個國家中，瑞典在家庭福利公共支出比例最高，且其服務給付支出大於現金給付支出，不論是現金或服務的支出比例皆高於 OECD 會員國平均值，不過卻沒有所得稅寬減的措施；而德國在家庭福利公共支出比例次之，但卻是以現金給付支出高於服務給付支出，現金及服務給付支出均低於 OECD 會員國平均值，唯其所得稅寬減額優於其他國家。而日韓兩國在家庭福利公共支出比例較低(表 2-1)。

表 2-1：2009 年主要國家之家庭福利公共支出佔 GDP 比例

	現金	服務	所得稅寬減額	總計
瑞典	1.58	2.17	0.00	3.75
德國	1.16	0.89	1.01	3.07
日本	0.51	0.45	0.53	1.48
韓國	0.04	0.77	0.20	1.01
OECD 33 會員國平均值	1.41	0.94	0.28	2.61

資料來源：社會支出資料庫 (Social Expenditure Database
www.oecd.org/els/social/expenditure, November 2012)



資料來源：社會支出資料庫 (Social Expenditure Database
www.oecd.org/els/social/expenditure, November 2012)

圖 2-1：2009 年主要國家之家庭福利公共支出佔 GDP 比例

將前述數據對照各該國家之 6 歲以下兒童托育比例，以服務給付為主的瑞典，其 3 歲以下兒童托育比例高達 46.7%，平均托育時數為每週 33 小時；同樣是服務給付優於現金給付的韓國，其 3 歲以下兒童托育比例達 37.7%；德國則是在 3 歲至 5 歲托育比例與瑞典相當，顯然此四國對於托育年齡有不同的看法，連帶影響其服務給付與現金給付的支出比例(表 2-2)。

表 2-2：2008 年主要國家之 6 歲以下兒童托育率

	進入正式托育系統比例 (%)					平均每週 托育時數	平均接受學齡 前教育年數
	3 歲 以下	3 歲至 5 歲					
		3 歲	4 歲	5 歲	3 歲至 5 歲	3 歲以下	3 歲至 5 歲
瑞典	46.7	88.6	91.8	93.0	91.1	33	2.7
德國	17.8	86.9	95.4	95.8	92.7	23	2.8
日本	28.3	75.4	95.7	98.2	90.0	-	2.7
韓國	37.7	73.3	79.3	86.3	79.8	-	2.4
OECD 平均	30.1	59.7	80.0	91.8	77.3		2.3
EU 27 平均	28.2	68.8	85.6	91.1	81.8		2.5

資料來源：<http://www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm>

若從瑞典、德國、韓國、日本等四個國家的婦女就業率來看(表 2-3)，瑞典一直維持在 72%左右的高就業率，而德國則是在八年之間，大幅上升了將近 9%，顯然其政策有明顯的效果。而日本則是微幅增加 3%；但韓國不僅沒有太大變化，也始終低於 OECD 國家平均值。

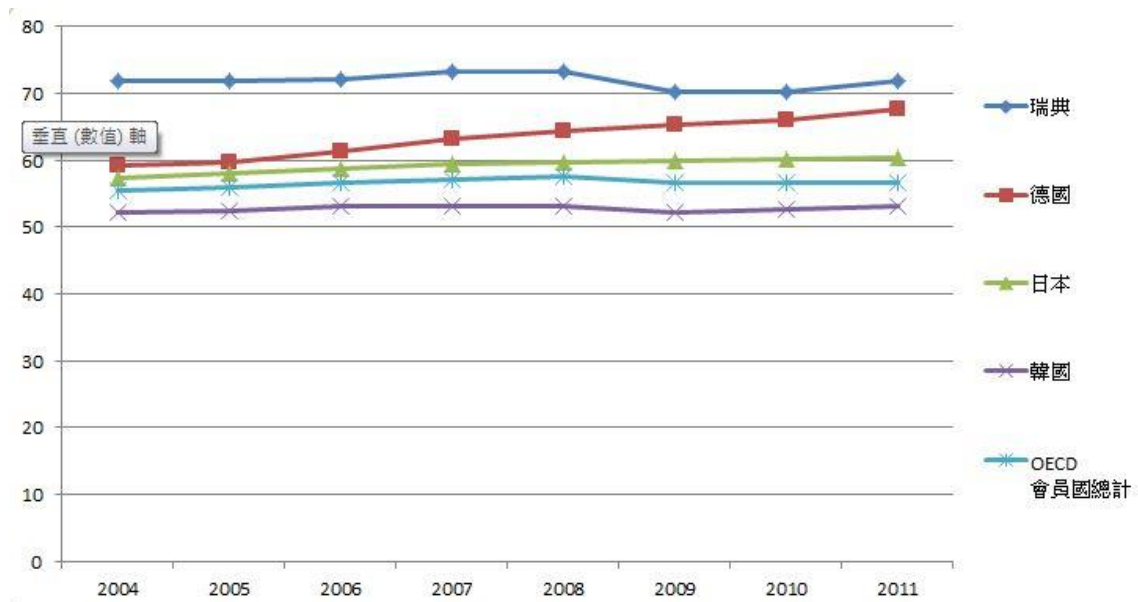
表 2-3：主要國家之工作年齡(15-64)婦女就業率

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
瑞典	71.8	71.8	72.1	73.2	73.2	70.2	70.3	71.9
德國	59.2	59.6	61.4	63.2	64.3	65.2	66.1	67.7
日本	57.4	58.1	58.8	59.5	59.7	59.8	60.1	60.3
韓國	52.2	52.5	53.1	53.2	53.2	52.2	52.6	53.1
OECD 會員國總計	55.4	55.9	56.7	57.2	57.6	56.7	56.6	56.7

資料截止：2012 年 7 月 11 日

資料來源：OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

doi: 10.1787/emp-fe-table-2012-1-en



資料來源：同表 2-3

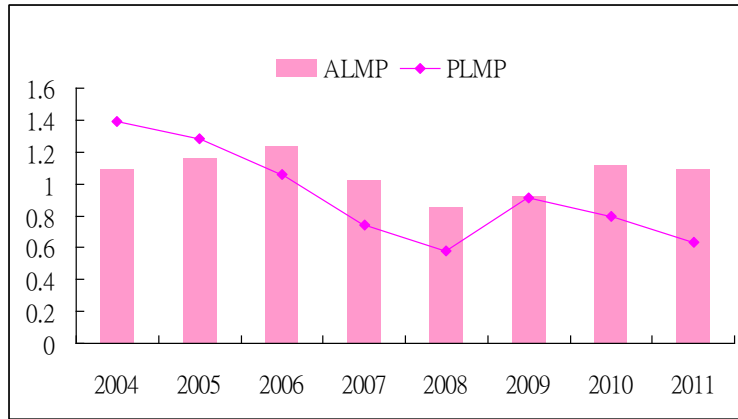
圖 2-2：主要國家之工作年齡(15-64)婦女就業率

而瑞典、德國、韓國、日本等四個國家的勞動市場政策公共支出比例中可以看出（表 2-4、圖 2-3），此四國均是持續降低消極勞動市場政策（PLMP，包含失業所得維持方案、提早退休方案）支出比例，只有在 2009 年全球金融海嘯時再度增加；瑞典及韓國的積極勞動市場政策（ALMP，包含公立就業服務及行政管理、訓練方案、工作輪調及工作分享方案、鼓勵就業方案、支持性就業及重建服務方案、創造就業機會、創業補助等）支出比例有逐漸高於消極勞動市場支出比例的情況，而德國及日本則一直是以消極勞動市場政策支出比例高於積極勞動市場政策支出比例。但整體而言，瑞典的勞動市場政策支出比例有明顯減少，在 2011 年時已與德國相近，約佔該國 GDP 之 1.8%，只是瑞典一直較強調積極勞動市場政策，而德國則反之，換言之，瑞典以服務給付為主，而德國則是以現金給付為主。日韓兩國的勞動市場政策支出比例相對較低，很少超過該國 GDP 之 1%，不過韓國有逐漸著重積極勞動市場政策的趨勢。

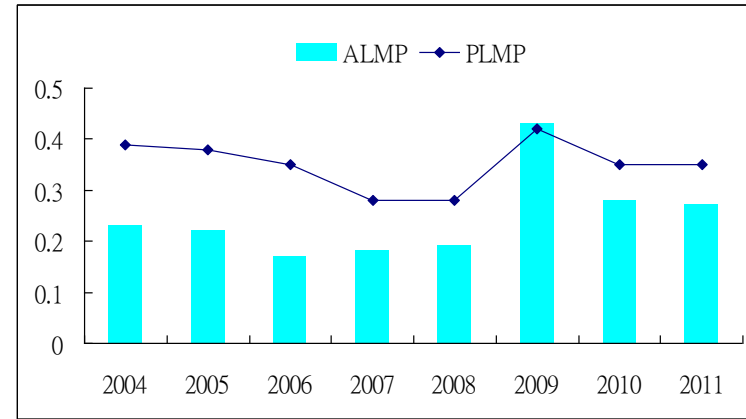
表 2-4：主要國家之勞動市場政策公共支出佔 GDP 比例

	2004		2005		2006		2007	
	ALMP	PLMP	ALMP	PLMP	ALMP	PLMP	ALMP	PLMP
瑞典	1.09	1.39	1.16	1.28	1.23	1.06	1.02	0.74
德國	1.08	2.33	0.97	2.03	0.88	1.73	0.74	1.29
日本	0.23	0.39	0.22	0.38	0.17	0.35	0.18	0.28
韓國	0.11	0.18	0.12	0.20	0.12	0.23	0.13	0.25
	2008		2009		2010		2011	
	ALMP	PLMP	ALMP	PLMP	ALMP	PLMP	ALMP	PLMP
瑞典	0.85	0.58	0.92	0.91	1.11	0.8	1.09	0.63
德國	0.80	1.11	1.01	1.53	0.94	1.33	0.79	1.03
日本	0.19	0.28	0.43	0.42	0.28	0.35	0.27	0.35
韓國	0.32	0.30	0.61	0.42	0.43	0.34	0.33	0.31

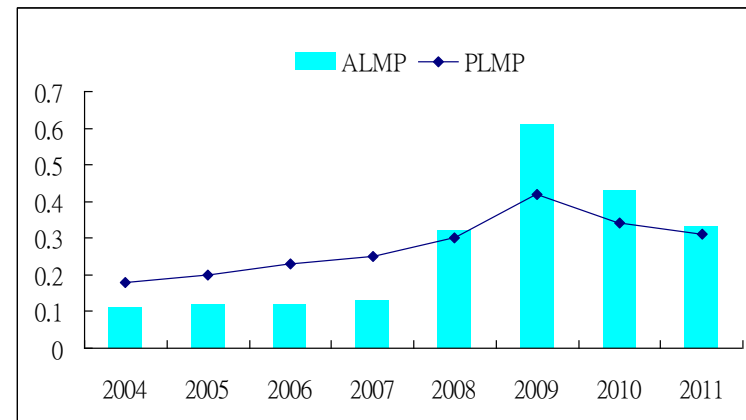
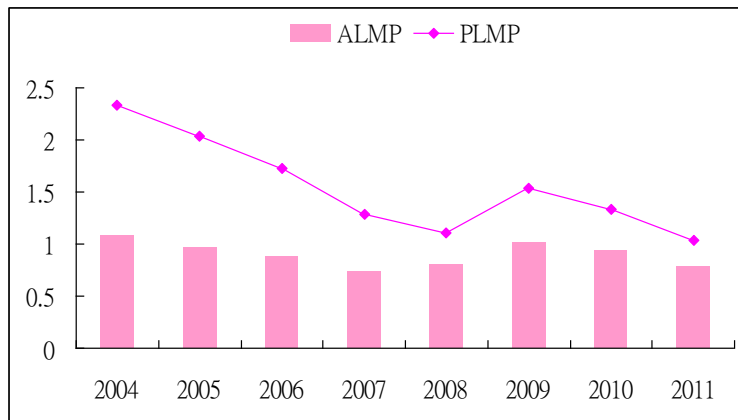
資料來源：<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>



瑞典
韓國



日本
德國



資料來源：<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>

圖 2-3：2009 年主要國家之勞動市場政策公共支出佔 GDP 比例

至於長期照顧政策方面，由於各國政策措施大不相同，為了能夠進行跨國比較，OECD 將長期照顧的支出分為醫療服務及社會服務等兩個面向。醫療服務係以 System of Health Accounts (SHA)的定義為基礎，包括以具有慢性疾病或身心障礙狀況的民眾為對象所提供之持續醫療照顧，亦包含協助日常生活功能的飲食、盥洗及穿衣等、以及在長期照顧機構中的醫療照護以及安寧照顧、居家的醫療協助及個人照顧服務。社會服務則是包括針對功能受到限制的個案所提供的協助日常生活安排之居家服務；日常生活工具性活動 (instrumental activities of daily living)，例如購物、備餐、財務管理、家務整理等；日托中心的社會服務；日托中心的接送服務等。

從表 2-5 來看，瑞典的社會服務支出佔 GDP 比例高於醫療服務許多，其他三個國家較是偏重醫療服務，較少社會服務。

表 2-5：2009 年（或 2008 年）主要國家之長期照顧公共支出佔 GDP 比例

	長期照顧 醫療服務	長期照顧 社會服務	總計
瑞典	0.7	3.0	3.7
德國	1.0	-	1.0
日本(2008)	0.6	0.4	1.0
韓國	0.4	0.0	0.4

資料來源：OECD Health Data 2011

http://www.oecd-ilibrary.org/sites/health_glance-2011-en/08/08/index.html?contentType=/ns/Chapter,/ns/StatisticalPublication&itemId=/content/chapter/health_glance-2011-73-en&containerItemId=/content/serial/19991312&accessItemIds=&mimeType=text/html

第二節 瑞典之社會福利服務提供

一、托育政策⁸

瑞典人口約有 960 萬，而 18 歲以下者約有 200 萬人，這些未成年者中，約 70%是與親生父母同住，而將近 1/3 有繼父或繼母，母親外出工作者約佔

⁸ 資料來源：<http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Child-care/>

80%、父親外出工作者約佔 90%。瑞典的育嬰假 (Parental leave) 是全世界最慷慨的，所有家長在每名子女 8 歲前都可享有 480 天有薪假 (請假期間可領取育嬰津貼，第 1 至第 13 個月給付金額為所得的 80%，至多不得超過 44 萬瑞朗；所餘時間為均等費率—每天 180 瑞朗)，雖然多由母親申請，但目前已有 20% 的父親申請。兒童在 7 歲至 15 歲接受九年強制義務教育⁹，除了前述教育免學費，托兒所及高等教育仍需負擔費用 (雖然二者有部分是由政府預算支應)；此外，政府亦針對 6 歲至 12 歲兒童提供課前及課後的日托服務。

多數公共托育服務開放時間為早上 6 時 30 分至晚上 6 時 30 分，收費為父母所得的 3% (針對第一個小孩，每月最多不得超過 1260 瑞朗)，3 至 6 歲的學齡前教育為免費，每週最多 15 小時¹⁰。

二、長期照顧政策¹¹

瑞典政府挹注在老人的經費佔 GDP 的比例勝於其他各國，所有瑞典居民屆齡 65 歲 (退休年齡) 之後均享有基礎年金 (政府稅收支應)。此外，對瑞典福利政策而言，針對老人的醫療照顧及社會照顧是相當重要的一環。960 萬人口中有 18% 是退休老人 (領取年金者)，預估到了 2030 年此比率將會提高至 23 %。瑞典人口有超過 5% 為年滿 80 歲或以上者，由於此年齡族群有愈來愈多仍然維持健康，其照顧需求自 1980 年代起開始下降。多數老人照顧的經費是來自於地方政府稅收及中央政府補助，且老人自行負擔的醫療照顧支出也可獲得補助¹²。由於多數瑞典老人的健康良好且活躍，加上政府提供許多服務 (基於個人需求評估)，例如送餐到府、居家打掃及採購、交通 (無法使用公共交通運輸工具者可申請搭乘計程車或復健專車)、健康照護，因此多數老人選擇住在自己的家中。當健康狀況隨著年紀漸增而慢慢惡化時，也有特殊的居住服務提供全天候照顧。

⁹ 每名兒童年滿 16 歲以前可以領取每月 1050 瑞朗的兒童津貼，若年滿 16 歲時在高中就讀，可領取就學津貼。若同一家戶中有兩名以上兒童領取津貼，則可另外領取大家庭補助 (the large family supplement)。

¹⁰ 資料來源：<http://www.bbc.co.uk/news/magazine-21784716>

¹¹ 資料來源：<http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Elderly-care/>

¹² 以 2010 年為例，用在老人照顧的總支出為瑞朗 959 億元 (140 億美元、107 億歐元)，其中只有 3% 是病人自費。

愈來愈多地方政府選擇將老人照顧服務民營化，私人照顧服務機構的數量從 1995 年至 2005 年已成長了 5 倍。2011 年，民營機構已提供 18% 的老人居家服務。所有的服務受惠者都可選擇想要由公立或私人提供的居家服務或特殊居住服務。不過，地方政府在提供經費及資源配置方面負有全責。

在 2011 年，居家服務協助了將近 211,000 左右的 65 歲以上老人；而居家服務、日間活動及某些照顧服務的收費最高上限為每月 1760 瑞朗。

瑞典老人可以在 61 歲至 67 歲之間選擇何時開始請領退休年金。因此，自 2005 年至 2011 年，65 歲至 74 歲仍在工作的老人增加了 49%，而目前平均退休年齡為 64 歲。瑞典的年金制度為多層設計，2012 年平均為每月 11428 瑞朗（包括所得年金、基礎年金、保障年金，不含個人的職業年金及私人年金）。

三、積極勞動市場政策¹³

（一）政策沿革

瑞典是二戰後最主要支持 ALMP 的國家，為了達到充分就業的政策目標，政府在民間就業機會不足時，提供公部門就業機會，長此以往，使得促進民間就業機會的方案（例如薪資補貼以及職業訓練）變得較不受重視。由於瑞典的就業服務為地方政府的權責，因而政策設計朝向在地化發展，特別強調發展落後之區域（Cook, 2008）。瑞典福利國家的主要政策原則是“促進就業策略”，所有社會權的行使並非無條件領受，而是與公民之經濟貢獻相關，因此所獲得的給付係與所得相關，而領取該給付的基本條件是強調有薪勞動的社會政策方案與積極勞動市場方案。積極勞動市場方案雖然源自於脫貧政策，然而社會民主國家較強調其正面意義，即賦予個人自立的感受，而非一種懲罰。因此，只有在失業者完全無就業的可能性時，政府才會提供長期的所得維持。積極勞動市場政策同時也被作為增進職業流動及地區流動的機制，政策不再是工作保障（job protection）而是就業保障（employment protection），換言之，原本強調可以確保個人找到特定類型的工作，轉變成確保個人可以獲得各式各樣的工作。訓練、再訓練、調派及移居的補助均是

¹³ 資料來源：<http://www.nordsoc.org/en/Sweden/Family-benefits/>

協助個人找到更廣泛工作機會的政策工具，同時也有助於解決經濟快速成長所面臨的勞力短缺問題。不僅如此，政府也針對失業者提供慷慨的所得安全，除了落實社會保障的功能，也透過積極勞動市場政策維持其工作誘因。此種勞動市場政策組合－慷慨的失業保險及用途廣泛的積極勞動市場政策成為瑞典的標誌。不過，1974 年的就業保障法(Swedish Employment Protection Act) 及 1976 年的員工諮詢及參與工作生活法(Act on Employee Consultation and Participation in Working Life)實施之後，政策轉向強調工作保障，加上在 1970 年代中期之後的經濟蕭條時期，政府大量補助企業，勞動市場政策日趨保守(Bengtsson, 2012)。在經濟停滯及產業結構轉型的 1970 年代及 1980 年代，積極勞動市場政策內容轉為更傾向於需求面的政策，例如公共就業方案(Bonoli 2012)。不論政府如何介入勞資關係及經濟政策，政府仍然大量推出各種方案以解決失業問題。

2010 年的總失業率為 8.4%(將近 416,000 人，包含 127,000 全職學生)(Bengtsson, 2012)。

(二) 現有政策內涵

失業者可領取失業給付，給付分為兩種：一般給付及與所得相關給付。如欲領取給付，必須積極求職、有通勤至遠地工作的準備、接受工作指派及職業訓練的安排。此外，要請領一般給付，必須為部分失業或完全失業、具備工作意願及工作能力(每天可工作至少三小時，每週可工作至少 17 小時)、隨時可以接受被媒合的就業機會、至公立就業服務中心進行求職登記。而欲請領與所得相關給付，必須在失業前一年間，具有至少六個月及每月至少 80 小時的工作經驗，且參加失業保險年資至少有連續 12 個月。一般而言，領取給付前有 5 天等待期，之後仍未就業則可領取 300 天給付；若有 18 歲以下的子女，則可再多領取 150 天給付。一般給付為每天 320 瑞朗(此額度為之前為全職工作者，若為部分工時者，則依工作時數比例減少)；與工作相關給付為前 200 天依先前所得的 80%支付(至多不得超過每天 680 瑞朗)，所餘給付天數則減為先前薪資的 70%(至多不得超過每天 680 瑞朗)。

瑞典政策並針對特殊族群，實施各種就業促進方案¹⁴：

1. 青年就業促進方案

- (1) 早期介入：針對 18 至 24 歲、具有長期失業之高風險者至公立就業服務中心登記求職時，除了積極提供就業服務之外，將被安排參加適合的方案活動。
- (2) 就業保證方案 (Job Guarantee)：2007 年 12 月 1 日起實施，針對 16 歲至 24 歲失業且至公立就業服務中心登記求職超過三個月的青年，提供密集的協助，包含深度分析、學習、職涯指導、尋職技巧等；或是安排工作安置計畫、職業重建方案、創業協助（需年滿 20 歲）等。方案參與者可從事短期臨時工作而不會被取消參加資格。而 20 歲以上的方案參與者，可以同時參加地方政府辦理的成人教育或學習瑞典文（若為移民身份）；並也透過升學補助鼓勵失業青年完成義務教育或高中教育。
- (3) 移外就業補助 (Relocation Grants)：年且已失業至少 12 個月的青年，為了改善就業媒合的有效性，瑞典政府提供移外就業補助（包含求職時的交通及住宿費、通勤津貼等），以鼓勵青年擴大求職範圍，順利找到適宜的就業機會。
- (4) 社會保險費減半：針對所有 26 歲以下青年的雇主或自僱者，社會保險費可以減半，藉以鼓勵僱用青年。若雇主僱用失業 6 個月以上的青年，則雇主負擔的社會保險費也可減半（至多為期 1 年）；若是僱用失業或未就業達 12 個月以上的青年，雇主更可獲得其平時繳納社會保險費兩倍的補助金。
- (5) 定期契約工作：2007 年所修正的就業保障法 (Employment Protection Act) 放寬僱用定期契約人員的規定，至多兩年的定期契約工作有助於缺乏經驗的青年得以在勞動市場中立足。

2. 身心障礙者就業促進方案

¹⁴ 資料來源：<http://www.government.se/sb/d/16236>

身心障礙者依其所需，可申請職業重建服務、工作職場補助或協助（職務再設計、輔具補助、個人助理、就業服務員）、創業協助等。身心障礙的求職者也可申請薪資補貼（依工作能力決定補助額度）、公立庇護性就業。

- (1) 薪資補貼：依就業保障法（Employment Protection Act），最多可補助 4 年，雇主若為政府部門，也可取得本項補助。
- (2) 發展式就業(Development employment)：提供身心障礙者從工作及發展方案中提升工作能力，此可為期 12 個月。雇主除了薪資補貼之外，亦可獲得額外補助。
- (3) 公立庇護性就業：協助身心障礙者在庇護職場中增進工作能力、找到一般性就業的機會。庇護性就業雖無時間限制，但並非終身方案。
- (4) 職務再設計：在身心障礙者的工作職場中提供適當的輔具或流程設計，以協助其適應環境。身心障礙者之本人及雇主，各可獲得最多 10 萬瑞朗的工作輔具或特殊設施的補助。
- (5) 個別協助或個人助理：若身心障礙者的同事需要協助身心障礙者執行某些任務時，雇主可以獲得補助以抵免此部分的額外成本。若雇主僱用 26 歲以下身心障礙者，不論是使其在職場中實習或參與政府就業促進方案，雇主也可獲得補助。提供予身心障礙者之個別協助，最多每年可獲得 6 萬瑞朗的補助。
- (6) 就業服務員（a special introduction and follow-up support consultant）：若身心障礙者初到職時需要大量的協助來執行其工作任務，雇主可請就業服務員提供協助，直到身心障礙者可獨立作業為止，此期間最長為六個月，後續的追蹤服務則是在到職後一年內提供。

3. 新移民就業促進方案

- (1) 新移民工作補貼（Step-in jobs）：為協助新到的移民能及早進入勞動市場，政府會補助僱用取得居留許可移民的雇主，提供其薪資成

本的 80% (最多每天 800 瑞朗)、補助期間為 24 個月，同時此工作必須同時提供瑞典文學習課程。

- (2) 試作及職業性向評估：針對在瑞典缺乏工作經驗的求職者，政府會提供試作的就業安置機會予新移民。而職業性別評估可能與此就業安置有關，也可能與之無關。
- (3) 教育與訓練方案：在公立就業服務中心登記求職者，具有參與職業訓練方案的機會。
- (4) 體制改革(Establishment reform)：加強協助新移民融入勞動市場及社區生活的改革計畫已在 2010 年 12 月 1 日啟動。

第三節 德國之社會福利服務提供

一、托育政策

低生育率已成為全球先進國家趨勢，而德國總理 Merkel 在過去數年已陸續推動許多提高家庭生育的措施，例如新的育嬰津貼—支付選擇留在家中照顧初生兒(出生 1 年內)的父親或母親其所得的 67%(最高為每月 2300 歐元)。前述措施旨在鼓勵父親能更積極地承擔照顧責任，而結果也顯示，有 1/5 的父親留在家中照顧小孩¹⁵。

德國在政府「送錢又給假」且普設托育中心的生育政策鼓勵下，2010 年比 2009 年同期幾乎多了兩萬個新生兒報到，上漲了 3.6%，令德國各界振奮¹⁶。德國創立「多子加薪」制，只要父母家裡每多一名六歲以下幼兒，就可加薪一成，父母還可為照顧幼兒申請減少工時。德國政府也廣設地區性托兒中心，讓上班族父母無後顧之憂。在政策鼓勵下，德國去年出生率成長數字是十年以來最高。令人更驚奇的是，德國生育適齡女性實際上在該年度大量下滑，約減少三十萬名左右，顯示有生育能力的女性願意多生了。

¹⁵ 資料來源：<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1991216,00.html#ixzz1Acdx84ED>

¹⁶ 資料來源：<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/9/today-life8.htm>

此外，新版育兒津貼¹⁷會從 2013 年開始實施，針對家裡有 1-3 歲小孩的父母親，可以得到 100 歐元(約新台幣 4,176 元)的托育津貼；2014 年開始，在家照顧 2-3 歲幼兒的家庭，可以得到 150 歐元(約新台幣 6,264 元)的托育津貼。此項看似德政的法規，卻在德國當地引起很大的討論。

二、長期照顧政策

根據 Arntz、Sacchetto、Spermann、Steffes 與 Widmaier (2007)，1994 年起實施的德國長期照顧社會保險制度與德國其他社會保險制度(年金、就業、健康)相似，薪資低於社會安全所得標準的勞工均需納入社會保險體系。保費依所得比例計算，由雇主及勞工各負擔一半。長期照顧保險被涵蓋在健康保險之中，未被涵蓋的人口群，只要具有私人健康保險，便可向私人長期照顧保險機構投保(公私比例約為 9:1)。聯邦政府有責確保長期照顧體系的效益及效能，並保證提供適當的服務規模以及良好的服務品質。同時，各層級職府部門(聯邦政府、州政府、地方政府)必須避免長照服務有區域不一致或不均的狀況。此外，依據社會安全法(The Social Security Code (SGB, Sozialgesetzbuch) XI) 規定，申請長期照顧服務者必須是：由於身心疾病或障礙，需要至少 6 個月的常態/持續/密集之協助以完成某些日常生活活動及日常生活工具式活動(ADL 及 IADL)。這些協助包括：個人照護、飲食營養、行走活動、家務整理。由醫護人員組成的醫療評估小組將會到府評估照顧需求的程度，若未經過評估，可拒絕支付保險給付。給付方式取決於照顧需求程度、照顧方式(家人、照服員、護理之家等)。居家照顧可獲得現金給付、服務給付、結合二者；現金給付只適用於由護理之家照顧者。原則上，德國長照制度鼓勵居家照顧，因此，若醫療評估小組評定受照顧者不需至護理之家，受照顧者所能申請到的津貼就只適用於居家照顧。

三、積極勞動市場政策¹⁸

(一) 就業安置(job placement)

¹⁷ 資料來源：<http://world.yam.com/post.php?id=509>

¹⁸ 資料來源：德國聯邦勞動及社會事務部
<http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Labour-Market/content.html>

在眾多就業促進方案中，政府提供予全民免費的就業安置服務是最重要的一環。民眾在參加職業訓練或結束勞動關係前的三個月應向聯邦就業局（the Federal Employment Agency）登記。就業安置服務通常先從受訓者或求職者的技能及就業選擇開始進行評估，然後與受訓者或求職者簽訂服務契約（包含服務目標及內容，以及就業局的職責、受訓者或求職者必須付出的努力及義務），並定期檢視此契約的達成情形。若求職者符合某些特定的條件，可取得安置券（a placement voucher），並自行選擇至提供就業安置的私人公司工作，而僱用成本將由聯邦就業局或負有維持求職者基本所得之責的公立機構來承擔。缺乏適當技能的求職者則可獲得進一步的訓練機會。另一方面，雇主若僱用不易就業的失業者，可以申請薪資補貼（補貼金額最多為薪資之 75%、補貼期間最長為 24 個月）。聯邦就業局亦會提供貸款、補助、諮詢以協助失業者自行僱用／創業，或透過創造就業機會方案（Job creation schemes）改善其就業能力。

（二）就業促進政策(employment promotion)

就業促進是失業保險中的一環，藉以縮短失業週期，協助勞力供需兩方的媒合。而求職者的基本所得維持旨在協助個人度過經濟無援的期間，並透過改善個人就業能力以避免其陷入長期失業的窘境。根據 2011 年至 2012 年的勞動政策改革中，實施改善進入勞動市場機會法（the Act to Improve the Chances of Integration in the Labour Market，德文：Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt），性別平等在就業促進政策中實屬最基本的原則。該法旨在：

- 分權化：強化各地就業局及就業服務中心的決策權
- 彈性化：靈活運用勞動市場政策工具以適於不同問題
- 個人化：強化量身訂做的專業建議與服務
- 高品質：提升品質保證
- 透明化：積極勞動市場政策的流程與內容更為簡潔清楚與透明

根據德國「2008-2010 年國家策略報告」(2008-2010 National Strategy Report) (Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2009), 德國就業促進政策的相關方案內容如下:

1. 針對具有多重就業阻礙的弱勢勞工

德國政府在 2007 年 10 月 1 日實施「工作展望計畫」(Job Prospect), 雇主若僱用 18 歲以上、具有多重就業阻礙(曾接受失業給付、過去 6 個月曾接受密集服務卻未成功就業、未來 24 個月可能也很難找到工作)的長期失業者, 將可申請就業補助(employment subsidy)。此項薪資補貼最多可補助至該名勞工薪資的 75%、最多可補助 24 個月。

2. 針對長期就業機會不足的弱勢地區

德國政府在 2008 年及 2009 年實施區域就業計畫, 針對 79 個較弱勢區域提供定期契約的就業機會。這項計畫主要是協助地方政府改善當地內在結構、創造額外的工作機會, 提升在地的社會資本。

3. 針對青年失業者

為了降低青年失業所可能產生的社會排除問題, 德國政府在 2007 年 10 月起引進 4 項補助方案: ①「訓練補助」、②「整合補助」。前 2 項為補助雇主僱用 25 歲以下、至少失業已 6 個月的青年。③針對已接受三年「初級職業訓練」(initial vocational training) 的受訓者提供就業安置機會, 以協助其在 6 至 12 個月內完成正式的職業訓練。④「青年訓練與工作計畫」於 2008 年 2 月起實施, 針對提供訓練機會予離校未久的畢業生之雇主, 給予每名 4,000、5,000、6,000 歐元不等的補助, 不過這項補助只到 2010 年底為止。但政府仍會持續提供有關離校測驗、職涯指引、生涯選擇、職業訓練等服務。

4. 針對中高齡失業者

針對長期失業的中高齡人口推出區域就業方案「前膽 50 計畫」(Perspective 50 plus), 自 2005 年開始實施, 主要對象為低技術、50 歲以上的失業者, 透過各區域就業機構的服務及改變企業雇主的態度, 以積極促進與整合的精神, 協助其重返勞動市場。2008 年 1 月 1

日起，放寬 50 歲以上勞工請領失業給付的資格；並且提供雇主薪資補貼，補助金額為該名勞工薪資的 30%至 50%、補助期間為 12 個月。

5. 針對身心障礙失業者

「工作 4000 方案」(the Job4000 employment market programme) 至 2013 年底止，目標在於促進重度身心障礙者有更好的職業整合，除了提供整合式就業及訓練機會，並給予特別的補助。「身心障礙服務管理」(disability management) 則是透過身心障礙服務管理者協助企業實施整合服務，進而幫助因疾病或障礙而中斷工作的勞工再度進入職場中。

6. 針對新移民

礙於語言能力及資訊取得的問題，新移民往往不易進入勞動市場或獲得職業訓練之機會。因此在 2007 年 7 月 12 日通過的國民融合方案 (National Integration Plan, NIP) 中，特別強調教育及就業的議題，以確保新移民可以獲得良好的教育及訓練，藉此增進就業機會。是故德國政府提供與職業別有關的語言課程、專業知識，全時課程最長期間為六個月；部分時數課程則為 12 個月。政府亦補助學費及交通支出。符合參加資格者為：失業給付領受人並已作求職登記、非以德語為母語的移民（不論國籍或抵達日）、無法使用德語而有就業困難、願意隨時接受工作機會；已受僱者如欲提升就業能力亦可參加與職業別相關的德語課程。

(三) 失業給付 (Unemployment benefit)

德國在 2003 年到 2005 年之間，進行一系列積極勞動市場政策及消極勞動市場政策之改革，其中最受爭議的改變為失業者的所得支持方案，即 2005 年 1 月 1 日起正式實施的「哈茨 4 號改革」(The Hartz IV reform) (Hinrichs, 2007)，其旨在以“權利及責任”(right and duty) 為原則，讓領取福利給付者能積極參與勞動市場。主要的改革內容在於：將原先的失業救助與社會救助整合成“第二階段的失業給付”(ALG II)、重新定義適當的工作機會 (acceptable jobs)、增加免予列入計算之所得 (earnings disregards)、社區服務等 (Ochel, 2005) (表 2-6)。

表 2-6：第二階段失業給付之一次給付標準

金額 地區	對象	單身或單親	其他家庭成員		
			14 歲以下子女	15-18 歲之子女	19 歲以上成人
		100% SP	60% SP	80% SP	90% SP
西德		345 €	207 €	267 €	311 €
東德		331 €	1995 €	265 €	298 €

說明：

(1) SP 係指給付標準 (standard payment)，為每人可領取之金額。

(2) 除了上述給付，另提供租金及暖氣津貼、以及補助強制保險的保費（例如健康保險、長期照護保險、年金保險）

(3) 本表為 2004 年之標準。

資料來源：整理自 Ochel (2005)

1. 罰則：若拒絕接受適合工作機會之轉介，給付金額將減付 30% 至少 3 個月；年齡在 25 歲以下者則是停付 3 個月。
2. 行政體系：將聯邦層級的失業給付機構與地方層級的福利服務機構加以合併，俾利於“以個案為導向”的方式協助失業者找到工作並改善個人處境。計畫目標是讓每個就業服務員的案量，從 400 名減到 75 名（25 歲以下的失業者）或 150 人（超過 25 歲的失業者），而困難案例則會分派個案管理員提供深度服務。
3. 根據現行法令，失業給付的金額是原有工作所得的 60%（若有一名子女的話則為 67%），在登記為失業者之前的兩年間，保險年資為 12 個月。給付期間一般為 12 個月（50 歲以上者為 15 個月，55 歲以上者為 18 個月，58 歲以上者為 24 個月）。
4. 自 2009 年 8 月 1 日起，若過去工作型態以臨時性就業為主，在某些情況下也可請領失業給付。例如，在投保期間的工作天數中在強制保險的公司中工作；過去 12 個月的工作所得未超過法令標準（2009 年德西為：每月 2,520 歐元或每年 30,240 歐元；德東：每月 2,135 歐元或每年 25,620 歐元）。給付期間為 6 個月，適用至 2012 年 8 月 1 日止。

第四節 韓國之社會福利服務提供

一、托育政策

韓國的托育方式相當多元¹⁹。最常見的是保姆，計酬方式是時薪或日薪，法律不強制要求替保姆保險。此外，韓國政府或私人機構亦提供不同方式的托育服務，例如政府的 Idolbom 托育方案，父母可向該地區分區辦公室申請僱用可靠的保姆到自家照顧 12 個月以下嬰兒，每日最多 4 小時，基本費率是每小時 5 千韓元，而政府補助多寡取決於家庭收入及子女數。而民間的 YMCA 則是提供許多不同類型的托育服務，除了有托育中心(20 個月到 8 歲兒童)也有保姆。托育中心屬預約制，且需付時薪。所有 YMCA 的保姆都有市民強制保險(civil liability insurance)。

至於托育中心，經營者包括地方政府、民間企業、非營利機構、私立機構，父母可自行決定哪一個中心較符合其需求。雖然托育中心應著重於照顧兒童，但多數中心有針對 2 歲以上兒童提供學習課程。收托年齡自 3 個月到 5 歲，開放時間為 07:30 到 19:30。父母可選擇托育子女的時數，但繳費並未因時數不同而有差異。費用從 177,000 韓元到 394,000 韓元不等，主要取決於托育中心的設施、地點以及受托兒童的年齡。政府會依家庭收入及資產的多寡來補助托育費用。

而政府針對托育需求的津貼或補助，可從兩方面來看：一是韓國的兒童津貼體系，主要是基於家庭收入及資產而定，包括中央政府及地方政府兩層；韓國的家庭津貼也是依家庭收入及資產來決定。另一是，針對已就業的女性勞工，給予 90 天無薪的家庭照顧假、90 天產假及生育給付(每月最高為 135 萬韓元/90 天)、或流產假 5 至 90 天(視懷孕天數而定)及流產津貼；另外，男性及女性勞工都可請育嬰假(為同一雇主工作超過 1 年，父或母為照顧 6 歲及以下兒童，可以各自請 1 年育嬰假，但父母不可同時申請)及育嬰津貼(原有薪資的 40%)，自 2011 年 9 月起，具有請育嬰假資格的父母，可以在照顧子女期間申請縮短工時(每週工作時數 15 至 30 小時)，並領取縮短工

¹⁹ 資料來源：<http://southkorea.angloinfo.com/family/toddlers/childcare/>

時津貼（2011 年 9 月 22 日起實施）。為了提升女性勞動參與率，除了減輕其托育壓力，以避免她們離開勞動市場，政府從就業保險基金中提撥經費補助企業開辦職場內的托育設施，並提供長期低利貸款（年利率 1.0-2.0%，最高 7 億韓元）。

二、長期照顧政策²⁰

韓國自 2008 年 7 月起開始實施普及式的長期照顧保險，此保險制度由衛生福利部（Ministry of Health and Welfare）所規劃，由國民健康保險公司（the National Health Insurance Corporation, NHIC）執行。申請者（65 歲以上，或雖未滿 65 歲，但罹有慢性病或其他疾病）經由國民健康保險公司分支機構依法訪視評估其 ADL，並由醫護人員組成的 15 人評估委員會決定其是否符合資格。每個符合資格者可持評估結果個別與長期照顧服務機構簽約，長期照顧服務機構則依其長期照顧服務計畫向國民健康保險公司請款支付服務費用。

照顧服務主要是依據案主的期待而提供，不同服務類型（機構照顧、居家照顧）有不同的給付額度，是故案主可在其可使用的限度範圍內自行決定。值得注意的是，偏遠地區或離島等缺乏一般服務的地區，主要是提供現金給付。同時，現金給付的金額會少於服務給付的支出，相當於每月 15 萬韓元。給付金額會每年調整。

韓國長期照顧保險的經費來源除了由被保險人所繳納的保費之外，包括政府補助及使用者付費。由於鼓勵居家照顧，因此使用者付費的水準是居家服務低於機構照顧。不過並未針對照顧者提供任何服務。

如欲成為照顧工作者，必須接受 240 小時訓練課程，並通過國家認證考試。服務機構必須依服務人力比率僱用足額的照顧工作者。

三、積極勞動市場政策

根據韓國就業及勞動部的「2012 年韓國就業及勞動政策報告」²¹指出，為了因應 2009 年全球金融危機，韓國政府重整就業政策以提升政府內部的

²⁰ 資料來源：OECD(18 May 2011) <http://www.oecd.org/korea/47877789.pdf>

²¹ 資料來源：http://www.moel.go.kr/english/topic/employment_policy_view.jsp?idx=963

危機管理效率，一方面提供大量的補助型工作機會予弱勢失業者，另一方面也擴充就業服務中心的功能及提升公立就業服務效能，藉由穩定就業來確保經濟復甦。而創造就業機會的政策主要依循的方向為：

- (一) 針對企業提供稅賦及補助：為了鼓勵企業增加工作職缺，政府特別針對中小企業提供社會保險費減免及所得稅減免的誘因。並在全國各就業服務中心成立“職場實地檢測小組”，協助企業檢視及移除職場不易創造職缺的困難。
- (二) 針對弱勢勞工提供客制化服務及協助：
 1. 協助青年勞工可以從學校順利轉銜至職場、著重教育訓練對於職能提升的重要性；針對中高齡勞工，政府提倡由企業自願延後退休年齡以及增加退休後僱用機會。
 2. 針對 50 歲以上勞工引進縮短工時方案，(由年資超過 1 年以上之員工自行申請，每週工時 15 至 30 小時)。
 3. 針對中壯年勞工，政府提供”從工作中發現希望方案”(Finding-Hope-Through-Work Project) — 完整全面的就業服務，包含職業諮商、工作訓練、就業安置密集服務。
 4. 針對女性勞工，政府的平衡工作與家庭政策，不僅修訂原有相關法令，讓女性可以在育兒期間要求較短的工時、申請家庭照顧假、把產假分為多次請休；並針對提供育兒假給勞工且為其僱用職務代理的中小企業雇主、或是留用非典型勞工的的中小企業雇主，提高補助金額。並也增加許多工作條件合理的部分工時工作機會予育兒或在學的女性勞工。
 5. 針對低收入家庭，政府除了補助低薪勞工(任職於員工人數少於 10 人的小企業)之 1/2 至 1/3 的就業保險及年金保險費用。並實施”成功就業套案(Successful Employment Package program)以協助低收入勞工可以輕鬆取得就業諮商、訓練及安置的機會，政府也提供”轉銜給付”(‘transitional benefits) 予社會救助受惠者以增加工作動機促使其以離開福利體系的救助。

6. 為改善非典型就業勞工的工作條件，政府於 2012 年 8 月修訂”定期契約及部分工時勞工保障法” (Act on the Protection, etc. of Fixed-term and Part-time Employees) 以及”派遣勞工保障法” (Act on the Protection, etc. of Dispatched Workers)，賦予勞動檢查員具有糾正權，若企業違法僱用派遣勞工，一經發現便可要求企業正式僱用該勞工；而政府也需改善公部門中非典型就業勞工的工作條件及待遇。

(三) 推出更多由政府經費支應的工作方案：

1. 韓國政府日益強調政府在創造就業機會政策的角色，並加強政府部門內部的跨部門協調，不僅去除功能重覆的方案，也不定期分析及評估政策方案的影響，以解決政策缺乏效率的問題。
2. 藉由創造在地就業機會系統 (local job creation strategy notice system) 協助地方政府設定及實現方案目標值 (2012 年共有 244 個地方政府參與本系統)。並且增加公部門新聘員工人數，希望達到拋磚引玉的效果，鼓勵民間企業新聘員工。

除了前述服務，為維持失業者的經濟安全及協助其順利再就業，韓國的失業給付包含三項津貼或補助：

1. 求職津貼：符合”非志願性失業、失業前的過去 18 個月中曾工作超過 180 天且有加入就業保險”等資格，並且向就業服務中心登記、積極求職；自 2011 年 3 月起，可透過網路不需再臨櫃繳交申請文件。給付金額為原有薪資的 50% (最少不得低於基本工資的 90%、最高不得超過每天 4 萬韓元)，給付期間為 90 天至 240 天 (取決於保險年資及失業年齡)。若因傷病或生育情況導致失業時支付 (失業後之傷病或生育不算)，傷病至少 7 天以上可以請領傷病津貼。
2. 延長津貼：包括三類：①訓練延長津貼：經就業服務中心評估具有職業能力，並接受就業服務中心轉介參加職業訓練期間所提供之給付。給付金額相當於其每日求職津貼之 100%、最長 2 年。②個人延長津貼：失業者在生活上遇有特殊困難無法接受就業服務中心所推介的工作機會。給付金額相當於其每日求職津貼之 70%、最多 60 天。

- ③特別延長津貼：失業者的給付期間屆滿，但遇到勞工部認定的勞動市場特殊情形，導致失業者不易找到工作。給付金額相當於其每日求職津貼之 70%、最多 60 天。
3. 促進就業補助：包括三類：①提早僱用津貼：失業者在失業給付期間屆滿前即找到工作，尚未支付的求職津貼之 1/2（若為身心障礙者或 55 歲及以上者則為 2/3）。②遠距求職補助：針對接受就業服務中心介紹的遠距工作職缺（距離住家超過 50 公里以上）之失業者，提供住宿補助（每天最多 4 萬韓元）及交通補助（以上均核實報支）。③搬家補助：針對接受就業服務中心介紹的工作職缺或工作能力發展方案而必須搬家者，補助實際支付的搬家費用（若行李重量超過 5 公噸時，補助 80%），同行的家人超過 5 人時，增加補助 30%。

第五節 日本之社會福利服務提供

根據日本厚生勞動省「2011 年至 2012 年年度報告」²²，日本在 2012 年主要的托育政策、長期照顧政策、積極勞動市場政策之內容如下：

一、托育政策

日本政府提供民眾多種類型的托育服務，包括：托育中心及托育支持方案。托育中心依開放時間及服務時間而有許多不同型態，有全日托、假日托、短期托育等；以及罹病或疾病初癒兒童之托育中心、住宿型托育家庭等。而托育支持方案則包括不同類型的服務以滿足民眾所需，例如家訪服務，包括到府訪視所有出生未滿 4 個月的嬰兒，以提供托育服務資訊及視察其育兒環境；或是針對需要育兒服務者，提供家訪協助及育兒或家務技術指導。並且設立親子活動中心，提供親子交流、學齡兒童課後活動、社區媽媽團體等活動地點。亦有日托服務，包括臨時日托服務，提供緊急或臨時性質的托育服務，以協助因病無法照顧幼兒的父母或讓父母得以喘息；或是短期托兒服務：

²² 資料來源：<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw6/index.html>

提供日托或保護服務（最多 7 天）。此外，亦設有家庭支持中心，提供家長及服務提供者彼此溝通機會的互助活動。

除了前項服務，兒童不論是在公私立托育中心、幼稚園，都有政府補助的托育津貼；此外，另針對每名兒童有兒童補助，其經費來源為中央政府、地方政府、企業（依對象及層級各有不同負擔比例），補助標準如下（表 2-7）：

表 2-7：日本兒童補助標準

	低於家戶年所得標準	超過家戶年所得標準
每月 15000 日元	<ul style="list-style-type: none"> ● 未滿 3 歲 ● 3 歲以上且為家中第 3 個（或之後）小孩，在國小畢業前 	
每月 10000 日元	<ul style="list-style-type: none"> ● 3 歲以上且為家中第 1、2 個小孩，在國小畢業前 ● 國中學生 	
每月 5000 日元		出生至年滿 15 歲止

資料來源：整理自 <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw6/index.html>

日本政府並且針對已就業的勞工訂有育嬰假制度，允許父母為照顧 1 歲以下幼兒，可以請育兒休假（若父母同時休假可以休假到子女 1 歲又 2 個月）。為照顧 3 歲及以下幼兒，可以申請縮短工作時間（每天 6 小時為原則）。而且雇主必須在眾多措施中擇一提供予員工，以協助其照顧家中任一需要持續照護的家人，這些措施包括：縮短工時、彈性工時、彈性上下班、補助照顧費用。

若為了照顧需要持續看護的家庭成員，可以請家庭照顧假，照顧一人可以請一次，累計最多 93 天。雇主必須提供予員工每年 5 天給薪傷病兒童照顧假（若照顧 2 名兒童或以上則為每年 10 天）。雇主必須提供予員工每年 5 天給薪家庭照顧假（若照顧 2 名家人或以上則為每年 10 天）。

二、長期照顧政策²³

²³ 資料來源：<http://www.oecd.org/els/health-systems/47891458.pdf>

日本政府在 2000 年 4 月開始在原有的國民健康照顧制度之下，實施長期照顧保險。長照保險的實施是為了紓解家庭照顧壓力，並減少醫院接受具有長期照顧需求的病人入住。長照保險主要是由中央政府立法規範，地方政府執行；資格條件為全國統一標準。而居家照顧服務各有營利和非營利機構所提供，但機構照顧主要是非營利機構所提供。

65 歲及以上之公民就可獲得長期照顧服務，屬於第 1 類被保險對象。40 歲至 64 歲之公民若罹有與年齡相關的疾病也可接受長照服務，此類屬於第 2 類被保險對象。保費繳納視被保險對象的類型及所得而定，由各地方政府決定比率。當被保險對象經由照顧需求評估後，被評定照顧需求等級，就可以長期照顧服務計畫接受所需服務。不論照顧方式為何，服務費用的 90% 由長照保險及各級政府經費支付，10% 由使用者負擔。

經由立案及依照服務管理者所訂之服務計畫提供服務之服務提供者才能申請長期照顧服務款項。除了機構照顧，個別的照顧服務者，若屬於正式的服務提供者，會受到勞動基準法的保障；若是非正式服務提供者，除了缺乏法令保障之外，也無法獲得任何政府補助。而要成為合格的照顧服務員，必須參加足額的訓練時數（視服務項目而定）。但目前即使政府推出許多誘因，仍舊存有人力不足的問題。

三、積極勞動市場政策

(一) 青年就業促進措施 (2012 年)：

1. 針對大學畢業生的就業協助：由就業服務員常駐大學提供職場諮詢，並提供密集協助予尚未獲得企業口頭聘請的學生。(2) 針對就業處境嚴峻的災區，提供大學剛畢業或已畢業者職缺訊息、面談技巧研討、密集就業協助。
2. 促進不斷轉換部份工時工作 (job-hopping part time job) 的青年回歸典型勞動型態：(1) 協助不斷轉換部份工時工作的青年，增加工作試用機會 (Trial employment)，政府補助每人每月 4 萬日元，最多補助 3 個月，補助對象從原本 39 歲或以下者，擴大到 44 歲或以下者。(2) 針對常駐網咖的青年，提供其求職、就業安置、居住安全、技術訓練方案等服務。

3. 促進青年就業自立(包括尼特族):設立當地區域青年支持站(Local youth support stations),協助青年獲得在地機構的服務。

(二) 高齡者就業促進措施(2012年)

1. 提高退休年齡並穩定高齡者的就業:提高退休年齡至65歲,鼓勵勞工工作到70歲,並獎勵僱用高齡勞工的雇主。
2. 協助並促進中高齡者再就業:提供就業諮詢服務、推行工作試用計畫、高齡者僱用獎勵、實施高齡者職業訓練方案、增加多樣化的工作機會;禁止招募及僱用時設定年齡限制,營造一個無就業歧視的社會;支持並提供指引予雇主,協助其僱用非自願離職的中高齡勞工。
3. 促進高齡者之社會參與:提倡銀髮族人力資源中心,促進以社區為基礎的服務方案,將高齡者視為可用的人力資源。

(三) 身心障礙者就業促進措施(2012年)

1. 依障別特性提供客制化就業服務,除了協助身心障礙者求職及順利就業,並運用薪資補助鼓勵雇主僱用身心障礙者,以及補助職場中的職務再設計及無障礙輔具
2. 協助身心障礙者漸進式地轉至一般職場就業
3. 鼓勵企業增加居家就業職缺,以僱用適合的身心障礙者
4. 實施短期試作就業方案,協助身心障礙者獲得實務經驗,以順利轉銜至一般職場就業

第六節 小結

一、家庭政策

家庭政策，如兒童照顧政策，在促進女性就業率和促進所得分配均等化上，都具有相當程度的貢獻。唯家庭政策所涵蓋範圍廣泛，各國所採取的策略也不盡相同，如德國多是利用現金給付、瑞典則是以提供照顧服務為主。

(一) 托育政策

針對各國政府投注在學前照顧與教育的經費相當有限的現況，OECD 的報告顯示，各國在開闢新財源部分有幾個策略包括：首先，基於教育資源的平配原則、以及教育投資的效率原則(Cunha, Heckman, Lochner, & Masterov, 2005)，有些國家會在各級教育預算裡面進行重分配。第二，多數自由主義國家會大量倚重市場機制來補充公共支出的不足、增加服務供給的多樣性、引進競爭原則以提升品質、保障以及增加服務的彈性家長的選擇權。第三類方式是鼓勵公司提供員工托育場所與服務，第四類則是鼓勵公私部門發展信任的伙伴關係—例如公設民營。在許多國家例如加拿大、丹麥、芬蘭、愛爾蘭、挪威、瑞典、英國、美國，很多學齡前兒童照顧服務由政府出資、並在專業的管理體系監督之下，委託給非營利機構或地方性私營業者成為服務供給者。但是非營利機構必須將一定比例的收托對象，保留給弱勢與高風險家庭的兒童，而且收費標準維持在政府監督與定義的合理範圍之內。

對於三歲以下小孩的財源配置，通常供需兩種取向都同時存在，比較大的差異發生在自由主義國家跟其他國家。自由主義國家比較偏好使用增強家長選擇權的育兒補助，包括津貼給付、稅制減免、教育卷等等；而歐洲國家仍然偏好使用直接補助供給者。

需求取向或消費者補助形式之優缺點：主要優點在於可減輕政府支出、按照經濟學理論，若自由市場引進競爭原則可以壓低成本、帶進更多供給者以增加家長的選擇權、如果家長補助僅適用於購買合格機構的服務，有助於尚未立案之機構與人員早日立案、自由市場彈性較大可以很快回應家長或地方性的需求、包括非典型照顧時間、額外才藝課程等。

但反對消費者補助形式的也有以下幾種理由：純市場模式嚴重破壞教育機會均等的原則、在消費者取向的財務模式裡，費用負擔完全落在家長身上，對弱勢家長來說相當不力、家長補助模式有時可能滿足了家長的需求，但未必完全以兒童的最佳利益為考量、市場供給者不願意到偏遠或貧窮地區提供服務，也會造成教育資源的不均等分配等等(OECD, 2006)。Leitner (2003)、Schleutker (2006)、Woods (2006)均點出以市場為基礎的策略容易因為所得的不同而產生階級效應，也就是所得較好的家庭也同時可以享受到較高程度的去家庭化效果，中下階層的照顧責任則因為無力購買市場服務而仍然必須留在家中被執行。

(二) 長期照顧政策

各國實施長期照護保險的給付方式：實物給付(服務提供)、現金給付(照顧津貼)及現金與實物混合制三種。德國以實物給付搭配現金給付，並增加二者不同比例的混合給付，可增加需照顧者的選擇彈性；日本以實物給付為主，現金給付條件嚴格，少有人領取；韓國的現金給付亦有領取條件限制。針對長期照護採用現金或實物給付的優缺點²⁴比較如下(表 2-8)：

表 2-8：長期照護採現金給付及實物給付的優缺點比較

方式	實物與現金混合	實物給付
優點	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加使用者選擇彈性。 ● 肯定照顧者之付出及補償其所得損失。 ● 可降低保險成本。 ● 善用現有照顧人力，紓解長照資源供給不足問題。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 可確保服務被提供與照顧品質。 ● 促進長照體系發展。 ● 婦女不會被迫留在家中，可充分就業。

²⁴ 資料來源：衛生署長照保險籌備小組/邱瑜瑩/長期照護與保險規劃
www.swwtc.gov.tw/att.php?uid=2698

方式	實物與現金混合	實物給付
缺點	<p>(現金給付)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 未必提供服務且品質無法確保。 ● 影響長照服務體系之發展。 ● 有些婦女被迫留在家中照護負擔沉重。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 減少選擇機會。 ● 無法完全取代家人照顧，無法補償其負擔。 ● 保險成本可能大幅增加。 ● 要解決資源供應不足之挑戰。 ● 需照顧者可能排斥外人照顧。

二、積極勞動市場政策

在積極勞動市場政策部分，各國政策雖然或有差異，但大抵是依循國際發展趨勢，朝向「方案整合」及「多元參與」(李健鴻，2003)，意即將各項方案加以整合，以各種不同層次的方案同時施行，使之達到效果加乘的作用；甚且將就業服務、職業訓練及失業保險等整合納為就業保險制度。同時在行政管理方面，改變過往從上而下的中央政府集權管理就業政策制定及執行的模式，轉向分權予地方政府、民間組織、企業等各式組織，透過不同的方式及管道參與政策執行。藉此因應勞動市場的快速變化，以提供最貼近民眾需求且最具效益的服務。

例如本研究中的四個主要國家，其失業給付之領取係取決於失業者是否願意接受政府就業服務之介入以及積極求職之態度。再者，透過政府針對不同弱勢勞工、根據其個別需求，所提供的就業促進方案，藉由服務供給及服務需求的密切結合，以期獲得較好的就業促進成效。在此，失業給付的目的係為經濟維持，而就業服務與職業訓練則是具有就業促進的功能。

不過，就積極勞動市場政策的成效而看(辛炳隆，2003)，現有評估結果指出，並非所有的積極性措施皆可有效促進就業，其成效主要取決於方案對象以及經濟景氣。以職業訓練來看，其成效會隨訓練對象不同而有明顯差異；而相較於創造工作機會與職業訓練，成本較低的就業服務，在協助失業者再就業的成效相對較高。同時，經濟景氣優劣對此二措施具有相當的影響，意即景氣愈好，就業機會較多，成效相對較佳。

表 2-9：主要國家相關政策對照表

	瑞典	德國	韓國	日本
育嬰假／津貼	子女 8 歲前享有 480 天有薪假(第 1 至第 13 個月給付金額為所得 80%；其後為每天 180 瑞朗)	選擇在家照顧未滿 1 歲子女的父親或母親其所得的 67% (最高為每月 2300 歐元)。申領期間最長為 1 年，若父及母皆有照顧，則可增加至 14 個月(父母可同時照顧 7 個月)。另有多子加薪制，家裡每多一名六歲以下幼兒，就可加薪一成	父或母為照顧 6 歲及以下兒童，可各自請 1 年假，但父母不可同時申請。津貼為原有薪資 40%。	針對 1 歲以下幼兒，可以請育兒休假 (若父母同時休假可以休假期到子女 1 歲又 2 個月)
托育服務	收費為父母所得的 3% (針對第一個小孩，每月最多不得超過 1260 瑞朗)	2014 年起，在家照顧 2-3 歲幼兒，每月 150 歐元	依家庭收入及資產的多寡來補助	依家庭收入及資產的多寡來補助
老人照顧	多數經費是來自於地方政府稅收及中央政府補助，且老人自行負擔的醫療照顧支出也可獲得補助	長期照顧社會保險制度，被涵蓋在健康保險之中鼓勵居家照顧	長期照顧保險政府補助及使用者付費。由於鼓勵居家照顧	長期照顧保險。不論照顧方式為何，服務費用的 90%由長照保險及各級政府經費支付，10%由使用者負擔。
積極勞動市場政策	針對特殊族群，實施各種就業促進方案	針對特殊族群，提供就業促進政策	針對特殊族群，提供客制化就業服務措施	針對特殊族群，提供就業促進措施

資料來源：本研究自行整理。

我國社會福利服務提供方式之研究

第三章 國內社會支出給付類型與結構

第一節 社會福利服務提供方式

政府在社會福利的角色得以具有多重角色，選擇以規範、補助或提供福利服務。從政策工具觀點而言，在面對社會福利提供亦有多種方式得以選擇執行，採取補助、補貼、貸款、免稅、獎賞、代金券或者直接給付現金給個人，這些形式涉及現金形式的移轉或暫借。此外，政府亦可提供商品與服務，直接以實物提供給個人，或者政府透過合約委託民間單位提供服務。

目前我國的社會福利服務的提供方式，在長年的政府員額管制與民營化的趨勢下，個人福利服務的業務已大量委託民間辦理，這個現象導致政府在實際社會服務的經驗與能力受到限制，影響政府實質的角色與功能(蘇麗瓊等，2005)。另一方面，由於政府配置在社會服務提供的資源限制，民間辦理政府委託服務連帶面臨經費不足，難以為繼的現象(劉淑瓊，2011)。行政部門亦常以政府資源有限，民間無限的方針，期望民間參與社會服務提供，舒緩政府投注不足產生的壓力。然而，研究顯示，即便是較具規模的社會服務團體與非營利部門，近六成的組織面臨資金或財務資源取得挑戰，臺灣的社會團體普遍面臨財力與人力不足的窘境，進而表現在會員流失、志工不足與專業人才欠缺(官有垣、杜承嶸，2011)。上述的議題顯示我國在社會福利的支出雖然呈現擴張的現象，但在資源配置上顯現了策略上的失衡。王正等人(2006)在檢視我國社會福利資源配置的合理性後，即指陳現行社會福利方案偏向現金給付，而建議積極拓展福利服務體系，培養專業服務人員，設計服務輸送體系，建構服務設施。

社會服務提供的方式終究會表現在經費的分配與運用，民國九十二年內政部公佈九十一年「台灣省二十一縣市政府執行社會福利績效考核評比」結果，注意到各縣市的福利措施以「現金給付」為主，以致福利性服務經費遭到排擠。內政部衡量現金式給付偏高，福利性服務供需失衡，將延遲社會福利社區化。九十三年度的社會福利績效考核報告亦評述現金給付式計畫支用

比率普遍較高，影響對民眾福利性服務之供給。該報告認為顯見多數社會福利資源均以現金給付形式移轉民眾，福利性服務所需經費遭致排擠，導致福利性服務供給與需求失衡。近期內政部社會司亦檢討現金給付占福利預算很大比例，但現金給付與實物給付相輔相成，往後幾年將不再推現金給付（中央社，2012）。

根據 OECD 及行政院主計總處的定義，社會給付係為減輕各類風險或需求而給予家庭或個人的支出，給付型式分為現金及實物給付。現金給付之所得重分配效果較為顯著，且對於選擇自由得以彈性發揮，惟對個人勞動動機及儲蓄態度產生影響，引發疑慮。而且現金給付之後是否實質為政策目標團體所運用受益，亦受關注。對應於使用者選擇權議題，亦涉及市場是否提供對應之服務，使用者能否購買到政策期望的服務，在社會服務低度提供以及缺乏品質管制的情況下，提供現金的政策取向皆得審視檢討。本研究核心議題即關注我國社會給付的結構分配，尤其在現金與實物兩種型態的分配。以下將分別說明研究使用之社會支出資料來源，描述我國社會支出現況，分析其結構特性，並與 OECD 國家進行支出結構比較。

第二節 社會支出資料來源

本計畫「我國社會福利服務提供方式之研究」在委託單位的原初計畫說明文中，引用我國中央政府總預算說明社會福利支出比重居首。同一文件亦引用主計總處的社會安全支出統計，根據該資料之社會給付數據，陳述「我國社會福利提供方式多以現金給付為主」。一頁文字中使用了社會福利支出、社會安全支出以及社會給付等用詞來指涉我國的社會移轉支出現況。顯示我國在討論社會支出上的彈性，然而不同用詞涉及資料內涵的差異也影響討論的實質內容。

由於本研究重點之一在於「盤點現行中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付類型」，因此在支出資料的來源得考慮同時納入中央與地方政府的層級，並得以判別現金與實物給付的性質。

在評量資料來源的過程檢視中央及地方政府的預、決算書，包括審計部審定版，後者在地方政府的資料上提供更為詳細的資料格式。此等資料在判定現金或實物給付上顯示資訊不足。改組前的內政部，其對直轄市、縣市政府執行社會福利績效考核提供較為詳細的經費資料，惟以地方社政部門為主。財政部支出統計與上述資料互有交集，亦能提供足夠涵蓋面與支出性質資訊。前述資料若要進行給付形式的結構分析時，只能提供總體項目數據，或著重社政事務。

在資料收集與判讀過程，最後採用主計總處歷年編纂的社會安全統計。該資料係主計總處援引國際勞工組織(ILO)，經濟合作暨發展組織(OECD)以及歐盟的編製規範，並在實質交流過程完成，深具國際比較意義。編製過程彙整中央機關內政部社會司、中央信託局、衛生署、勞保局、銓敘部、退撫基金等 24 個單位的資料，地方政府支出包括中央全額負擔之社會安全計畫支出，如各類老年津貼、低收入戶生活扶助，兒童托育津貼、健保保費補助等，縣市加碼或自籌自辦的計畫亦由縣市彙送整編，如三節慰問金、老人假牙補助、生育津貼、輔助器材補助及居家照顧等支出。其間分區辦理講習，訂製新表，再行收集。總共彙編 52 項計畫，571 張表。

彙編之社會安全經費，範圍涵蓋政府規範或強制施行之社會安全政策所需經費，為國際上所稱公共社會支出(Public Social Spending)，即不含私人企業的自發性社會支出，也不考慮租稅制度對社會給付的影響。計有：

- (一) 7 種強制性社會保險(勞工保險、就業保險、軍公教保險、農民保險及全民健保)。
- (二) 3 種年金(軍公教退撫、勞工退休金及私校教職退撫)。
- (三) 5 種準年金(敬老生活津貼、老農津貼及榮民安養等)。
- (四) 19 種各級政府有關社會救助與福利計畫。
- (五) 53 個特種基金(中央 16 個、縣市 37 個)等。

該資料彙整為行政院主計總處「社會安全支出明細資料庫」，並據此編輯社會指標統計年報之社會安全支出統計。本研究獲主計總處協助提供資料，並就資料發展背景以及實務議題進行專討，對研究資料掌握給予重要協助。

本節分析以上述資料為基礎分析國內支出情況，並參酌 OECD 資料進行比較分析。

使用行政院主計總處社會安全支出資料的限制在於該資料彙編期間為 2000 至 2009 年，該資料自 2010 年停編。其次，該資料使用「社會安全」的概念涵括公部門社會出，此一概念呼應國際勞工組織的用詞，也合乎我國憲法基本國策使用社會安全做為廣義社會福利的指涉，惟與學術上將社會安全範定在所得維持的經濟安全與就業安全亦產生混淆。但實務上，廣義的社會福利支出，歐盟稱為「社會保障」(Social Protection)，國際經濟合作暨發展組織(OECD)稱為「社會支出」(Social Expenditure)，國際勞工組織(ILO)稱為「社會安全」(Social Security)。主計總處的社會安全支出雖以社會安全為名，但實質內涵實屬廣義社會福利。該等資料範疇擴及社會保險、退撫年金、社會救助與福利服務，以該資料估計，往常彙編之地方支出統計低估三成。本研究採取廣義界定，援用行政院主計總處社會安全資料，探討我國社會福利提供方式，但以簡潔的「社會支出」來指涉此等內涵。

第三節 社會支出概況

若依照行政院主計總處社會安全給付（計畫別）統計表25來看，國內社會安全給付包括下列各項：1.社會保險：勞工保險、就業保險、公務人員保險、退休、農民保險、全民健康保險、軍人保險。2.年金：軍公教、勞退新制、勞退舊制、私校教職、國民年金。3.準年金：敬老津貼、原住民 55-64 歲、老年農民福利津貼、榮民安養、中低收入老人生活津貼、身心障礙津貼。4.福利服務、社會救助：勞工職災、榮民福利、就業服務、公共衛生、勞工福利、幼兒教育券、購屋貸款利息補貼、弱勢族群教育補助、榮民救助、原住民福利與救助、補助民間團體、擴大就業等。

表 3-1 將社會安全給付依功能別區分，可以看出自 2000 年至 2009 年，疾病與健康、家庭與小孩、失業等項目的支出均有逐年漸增的情形。

²⁵ 資料來源：行政院主計總處
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=28519&ctNode=3263&mp=1>

若從給付類別來看，則現金給付近十年來一直是略多於實物給付，顯然國內仍然是以現金給付居多（表 3-2）。因此，行政院主計總處在社會指標統計年報中指出，我國屬於實物及現金並重之社會安全體系。

再進一步從計畫別來看（表 3-3），健康、教育、就業是屬於實物給付金額較高的計畫項目。而較會涉及現金給付或實物給付的服務主要是：針對兒童的托育服務、針對老人及身心障礙者的照顧服務（表 3-4）、以及就業促進措施。因此在討論國內外政策之給付方式時，需特別著重於前述幾項政策。

表 3-1：我國社會安全給付-按功能別（單位：百萬元）

功能別	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
高齡	420,687	459,696	506,299	498,182	527,833	600,018	580,908	609,071	778,463	562,484
身心障礙	26,428	31,085	27,268	27,096	28,696	33,699	35,553	36,395	37,497	39,434
遺族	27,212	25,450	26,524	26,085	26,588	27,644	27,671	28,792	30,238	29,670
疾病與健康	309,590	333,755	356,751	385,230	401,517	409,882	423,297	445,143	455,962	484,891
生育	15,675	13,665	13,267	12,423	12,315	12,113	12,613	13,076	12,854	12,706
職業傷害	8,620	6,467	6,125	5,270	5,303	5,049	5,348	5,759	6,370	6,533
失業	7,186	15,162	19,543	14,109	13,979	16,838	15,813	17,136	19,144	36,484
家庭與小孩	18,643	21,548	24,032	25,342	28,686	32,546	32,970	36,061	40,885	54,268
住宅	23,296	19,997	18,230	26,509	47,376	56,341	30,955	25,785	17,532	18,831
其他	46,573	33,907	29,703	27,434	29,985	29,519	28,291	26,425	31,067	46,802
社會安全給付 總計	903,909	960,731	1,027,742	1,047,681	1,122,278	1,223,650	1,193,419	1,243,644	1,430,013	1,292,103
活絡勞動市場	-	-	-	9,388	7,212	-	-	-	1,560	23,936
社會支出總計 ②	903,909	960,731	1,027,742	1,057,069	1,129,490	1,223,650	1,193,419	1,243,644	1,431,573	1,316,039

資料來源：行政院主計處（2010a）

說明：①因四捨五入之故，部分總計數字容不等於與細項數字之和。

②本表不含重繞。

附註：①包含政府為降低失業率而直接僱用（如：97-98 年短期促進就業措施）或鼓勵企業僱用失業者之措施（如：大學畢業生至企業實習方案，俗稱 22K），因受益者非無償取得該項報酬（即非屬社會移轉），相關措施支出不屬於 ILO 及 ESSPROS 社會安全/保障納編範疇。

②採 OECD SOCX 社會支出定義，除屬移轉性質的社會安全給付外，尚加計具降低失業，增進社會安定功能的活絡勞動市場相關措施支出。

表 3-2：我國社會安全給付-按類型別(單位：百萬元)

年	2000	2001	2002	2003	2004
社會給付	903,909	960,728	1,027,742	1,047,681	1,122,276
現金給付	515,834	546,340	591,797	572,997	603,339
實物給付	388,075	414,388	435,945	474,684	518,937
年	2005	2006	2007	2008	2009
社會給付	1,223,653	1,193,421	1,243,645	1,430,013	1,292,102
現金給付	682,740	666,024	697,035	874,582	687,287
實物給付	540,913	527,397	546,610	555,431	604,815

資料來源：行政院主計處 (2010a)。

說明：①本表不含重繞與移轉。

②因四捨五入之故，部分總計數字容不等於與細項數字之和。

表 3-3：我國社會安全給付-按計畫別，2009 年(單位：百萬元)

計畫名稱	社會給付			
	現金	實物	重繞	
社會保險				
1 勞保	137,959	125,637	12,322	-
2 就業	26,288	25,163	-	1,125
3 公保	20,371	18,770	1,601	-
4 退休	4	4	-	-
5 農保	8,629	4,066	4,563	-
6 健保	434,786	-	434,786	-
7 軍保	4,729	4,729	-	-
年金				
1 軍公教	281,080	281,080	-	-
2 勞退新制	1,598	1,598	-	-
3 勞退舊制	44,870	44,870	-	-
4 私校教職	2,236	2,236	-	-
5 國民年金	37,696	36,264	1,432	-
準年金				
1 敬老津貼	-	-	-	-
2 原住民	-	-	-	-
3 老農	50,843	50,843	-	-
4 榮民安養	14,300	14,300	-	-

我國社會福利服務提供方式之研究

計畫名稱	社會給付			
	現金	實物	重繞	
5 中低收入老人生活津貼	7,689	7,689	-	-
福利服務、社會救助				
1 勞工職災	646	252	382	12
2 榮民福利	11,279	-	4,114	7,165
3 就業服務	999	-	999	-
4 公共衛生	40,434	-	40,434	-
5 勞工福利	348	-	80	268
6 幼兒教育券	790	-	790	-
7 購屋貸款利息補貼	3,033	-	3,033	-
8 弱勢族群教育補助	24,744	1,526	23,218	-
9 榮民救助	606	512	94	-
10 原住民福利與救助	1,492	298	579	615
11 補助民間團體	4,824	-	4,824	-
12 擴大就業	2,924	-	2,924	-
13 其他	27,195	25,168	2,025	2
特別預算				
1 中央特別預算	14,293	397	13,085	811
信託基金				
1 公務人員福利信託	14	14	-	-
2 保險業務發展	-	-	-	-
3 積欠工資墊償	541	541	-	-
作業基金				
1 中央國宅	-	-	-	-
2 國軍住宅	-	-	-	-
3 榮民安置	89	-	89	-
4 中央公教住宅	-	-	-	-
5 原住民綜合	468	-	468	-
6 住宅基金	3,997	-	3,997	-
特別收入基金				
1 921 震災	-	-	-	-
2 醫療服務開發	-	-	-	-
3 社會福利基金	216	69	147	-
4 外籍配偶照顧	152	-	152	-
5 農業發展	1,856	1,817	39	-
6 就業安定	5,564	-	5,564	-
7 健康照顧	3,206	-	1,524	1,682
縣市				
1 老人福利	15,463	6,813	5,030	3,620
2 身障福利	33,012	18,064	7,781	7,167
3 兒少福利	7,725	2,430	4,977	318

第三章 國內社會支出給付類型與結構

計畫名稱	社會給付			
	現金	實物	重繞	
4 婦女福利	994	770	224	-
5 社會救助	17,820	8,021	5,362	4,437
6 非社會局主管	5,525	259	5,266	-
7 非營業基金	1,310	20	1,290	-
8 鄉鎮社會福利及社會救助	14,687	3,067	11,620	-

資料來源：行政院主計處（2010a）。

說明：因四捨五入之故，部分總計數字容不等於與細項數字之和。

表 3-4：我國社會安全給付項目（2009 年）-按功能及類型分

類別	類型	經濟保障	疾病與健康	家庭與小孩	住宅	其他
疾病與健康	現金		● 勞工保險			
	實物		● 全民健保 ● 公共衛生，含醫療費用、保健費用、疾病防制等相關支出 ● 退除役官兵健保部分負擔	● 3歲以下兒童醫療補助（臺北市為6歲以下） ● 弱勢兒童醫療補助		
高齡	現金	● 公保、軍保之養老給付及軍公教退撫之一次退與定期給付 ● 勞保及勞退之老年給付 ● 敬老津貼 ● 老農津貼 ● 榮民安養津貼 ● 中低收入老人津貼	● 中低收入70歲以上老人健保費補助 ● 老人健保費補助（縣市自辦） ● 老人假牙補助 ● 老人免費健康檢查 ● 低、中低收入老人重病住院看護補助 ● 低、中低收入老人特別照顧津貼			● 節日敬老禮金
	實物				● 居家服務 ● 公費安置 ● 送餐服務	● 免費乘車
身障	現金	● 低、中低收入身心障礙者生活補助 ● 身心障礙者生活津貼	● 身心障礙者參加社會保險保險費補助	● 身障生及低收入戶學生學雜費減免及相關教育補助 ● 寄養及子女托育津貼	● 身心障礙者房屋租金及貸款利息補助	● 勞保、軍保、公保及農保中非因職業因素引起之殘廢給付
	實物			● 遲緩兒童療育及相關補助	● 身心障礙者托育養護補助 ● 居家服務	● 身心障礙交通服務 ● 職業訓練
遺族	現金					● 各種職業保險遺屬津貼、軍公教退休人員死亡撫慰金及軍公教在職死亡撫卹金
	實物					● 職業保險的喪葬津貼
生育	現金			● 各種職業別保險之生育給付（軍公教人員由年		

類別	類型	經濟保障	疾病與健康	家庭與小孩	住宅	其他
	實物			度預算支付) ● 產假工資設算 ● 縣市自行依財政狀況發放之生育津貼與相關補助津貼		
職業傷害及職業病	現金					● 勞保之死亡、殘廢、傷病等現金給付 ● 警察及消防人員互助之給付
	實物		● 醫療給付			
失業	現金	● 失業保險之失業給付				● 提早就業獎助津貼 ● 職業訓練生活津貼
	實物			● 失業家庭托育津貼		● 就業輔導與職業訓練 ● 低收入以工代賑
其他	現金			● 中低收入戶兒少生活扶助 ● 特殊境遇婦女子女生活津貼 ● 低收入戶兒少生活與就學生活扶助 ● 家庭緊急生活扶助		
	實物	● 低收入家庭生活扶助 ● 急難救助		● 幼兒教育券 ● 托育津貼 ● 托兒服務 ● 弱勢兒少學雜費、餐費、住宿費、就學貸款利息	● 老舊眷村特別決算 ● 建購、修繕貸款利息補貼 ● 弱勢房租補貼	● 眷喪給付 ● 農民災害救助

資料來源：本研究依據行政院主計處社會指標統計年報整理。

第四節 社會支出給付類型

根據主計總處我國社會安全支出的資料，政府部門社會支出佔 GDP 的比重，在民國 89 年佔 8.9%，至民國 98 年為 10.5%，十年間比重大致維持穩定，變化不大，除 97 年 11.3% 為歷年最高外，一般維持在 9.6% 至 9.9% 之間(主計處，2010b，p.182)。至於支出特性方面，以現金及實物給付形式而論，現金比重歷年皆高於百分之五十，民國 97 年達 61.2%，98 年為 53.2%，為歷年最低。實物給付比重也因此達到最高佔 46.8% (見表 3-5)。兩者大抵都有十個百分點的差距。百分之十的差距尚難以判定其合理性，以下將進行支出內容結構分析以及國際比較以提供討論基礎。

表 3-5：我國社會給付特性

特性	2000年	2008年	2009年
社會支出 (億元)	9,039	14,316	13,160
社會給付	9,039	14,300	12,921
活絡勞動市場	-	16	239
社會給付結構比 (%)			
給付型態			
現金	57.1	61.2	53.2
實物	42.9	38.8	46.8

資料來源：行政院主計處 (2011)。

表 3-6 顯示 2009 年社會給付功能別的資料，我們可以瞭解幾項支出偏重在現金給付的形式如有關老年、身心障礙、遺族及生育的給付；相對的，疾病與健康、住宅補貼支出則以實物給付為主。而且現金給付有關老年的支出 4,396 億佔所有現金給付的 78.8%，顯示現金給付集中在有關老年經濟安全的項目。類似的現象也表現在實物給付上，疾病與健康單項支出 4,838 億元，佔了 80%。因此，討論我國社會支出的形式結構，猶如檢討偏重單一項

目的適當性。也意涵其他人口的福利政策未相對發展，以及除健康服務外，其他低度提供的社會服務實物給付仍有極大的檢討空間。

表 3-6：2009 年社會給付功能別

功能別 Function	金額 (百萬)		型態結構比(%)		金額(百萬)	
	金額	結構比 (%)	現金 Cash	實物 In-kind	現金 Cash	實物 In-kind
高齡 Old age	446,624	38.4	98.44	1.56	439,652	6,973
身心障礙 Disability	28,118	2.4	67.90	32.10	19,091	9,027
遺族 Survivors	29,670	2.6	79.80	20.20	23,675	5,994
疾病與健康 Sickness and health	484,891	41.7	0.22	99.78	1,052	483,839
生育 Maternity	12,706	1.1	100.00	0.00	12,706	0
職業傷害 Employment injury	6,533	0.6	54.91	45.09	3,587	2,946
失業 Unemployment	36,484	3.1	65.83	34.17	24,018	12,466
家庭與小孩 Family/Children	52,362	4.5	21.55	78.45	11,282	41,080
住宅 Housing	18,831	1.6	0.53	99.47	100	18,731
其他 Social Assistance and others	46,802	4.0	49.23	50.77	23,041	23,761
總計	1,163,021	100.0			558,204	604,817

資料來源：行政院主計處 (2010a)。

上述有關現金與實物給付支出的結構比，亦不能單純從總體的比例判定，顯示其支出內容才是討論的關鍵內涵。支出結構的檢討可從上述單項的內涵以及其他對應的年齡團體或服務領域討論之。

根據主計處社會指標統計顯示，2007 年高齡社會給付的支出結構中，現金比重達 99.2%，以各項保險及年金為主，尤其軍公教人員退撫基金，達總體老年支出 45.3%，其次為勞工保險老年給付佔 25.1%(主計處，2010b)。值得重視的是老年福利服務項下，多數仍為現金給付的形式，例如老年農民津貼，敬老福利津貼，計算過程雖然納入現金計算，但反映我國對福利服務的概念仍偏重現金給付形式，此等行政作業形式使得福利服務的內涵不易清楚呈現其本質。進一步觀察，實物給付的項目約佔 0.8%，以補助民間老人福利團體為主，實際用於提供老人居家服務，極為有限，不到 0.1%。

由於主計處 2009 年的社會指標統計未獨立分析高齡的社會給付結構，本研究根據前述原則，以 2009 年資料分析高齡社會給付現金與實物給付的分配結構，如表 3-7。結果相當接近，高齡的社會支出中現金給付仍高達 98.8%，實物給付略微升至 1.2%。此等支出內容顯示我國對於高齡的福利措施仍著重經濟安全層次，其正面意義在於透過現金移轉減輕老年貧窮的效果(何華欽，2007)，並且改善所得不均的現象。然而失衡的結構卻反而衍生新問題，表 3-7 顯示不同退休制度的給付比重差距顯著，以致於相關研究顯示退休金制度是老年所得不均化的因子(洪明皇、林怡婷，2012)。

檢視我國高齡社會支出的結構，顯示出在給付類型上呈現極度失衡狀況，而以現金給付為主要型式，使得晚近討論長期照顧保險制度時照顧服務的提供成為關建議題。其次，現金給付類型之中，各保險制度因循職業階層化呈現的社會不均亦是維繫了工作所得的不均。在調整實物給付或更精確的說，調整福利服務投入比重時，宜思考如何從高現金給付部門調節資源，轉化為福利服務。

表 3-7：高齡社會給付，2009 年

單位：百萬元，
%

項目	給付額	結構比
總計	562,484	100.0
現金	555,511	98.8
保險及年金	475,867	84.6
勞工保險-老年給付	98,257	17.5
公教人員保險-養老給付	17,603	3.1
軍人保險-退休給付	4,542	0.8
軍公教人員退撫基金	271,878	48.3
勞工退休金(新制)	1,598	0.3
勞工退修休準備金(舊制)	44,870	8.0
私校退撫基金	2,165	0.4
國民年金	34,954	6.2
福利服務	79,644	14.2
老年農民福利津貼	50,843	9.0
榮民安養	14,300	2.5
中低收入老人生活津貼	7,689	1.4
縣市敬老津貼與節日禮金	6,813	1.2
		0.0
實物給付	6,973	1.2
福利服務、社會救助	6,973	1.2
補助民間團體	2,434	0.4
老人福利	4,537	0.8
原住民福利與救助	2	0.0

資料來源：行政院主計處 (2010a)。

第五節 中央與地方政府社會支出類型

前述分析顯示我國整體社會支出的功能別與支出型態的分配。至於中央與地方政府在此兩層面的差異則互有異同。就支出金額而言，中央政府在社會支出的比重佔絕對多數的比重，但給付類型上，中央較多以現金形式支出。地方社會支出的比重，從 2005 年 5.2% 成長至 2009 年的 6.3%(見表 3-8)。在支出型態上，總體的社會支出，其實物支出平均約佔百分之四十五，地方政府實物支出比重在 46.5%與 51.3%之間，中央政府則在 38.4% 與 46.5% 之間。中央政府支出比重高，且以現金給付為多，此為國內資源配置的基本樣態。

表 3-8：中央與地方政府社會支出類型，2005 年至 2009 年

	合計	現金	實物	實物支出比重
2005 中央	1,159,521	650,814	508,706	43.9
2005 地方	64,129	31,923	32,206	50.2
2005 合計	1,223,650	682,737	540,913	44.2
2005 地方社會支出比重	5.2	4.7	6.0	
2006 中央	1,128,798	633,478	495,321	43.9
2006 地方	64,621	32,544	32,077	49.6
2006 合計	1,193,419	666,022	527,398	44.2
2006 地方社會支出比重	5.4	4.9	6.1	
2007 中央	1,176,293	661,019	515,274	43.8
2007 地方	67,351	36,016	31,336	46.5
2007 合計	1,243,644	697,035	546,609	44.0
2007 地方社會支出比重	5.4	5.2	5.7	
2008 中央	1,356,326	835,298	521,029	38.4
2008 地方	73,687	39,284	34,402	46.7
2008 合計	1,430,013	874,582	555,431	38.8
2008 地方社會支出比重	5.2	4.5	6.2	
2009 中央	1,211,110	647,842	563,268	46.5
2009 地方	80,992	39,443	41,550	51.3
2009 合計	1,292,103	687,285	604,817	46.8
2009 地方社會支出比重	6.3	5.7	6.9	

資料來源：行政院主計處 (2010a)

第六節 中央政府社會支出結構

中央支出佔 93.7%，其支出結構決定我國資源配置型態。依功能別劃分，中央社會支出主要給付包括社會保險、年金、準年金、福利服務與社會救助及其他項目其中以年金佔 56.5% 為最大宗，其次為社會保險與準年金，分別佔 27.5% 與 11.2%。

年金最主要支出項目為軍公教退休撫卹，單一項目即佔年金支出 77%。社會保險則以勞保為主要支出，準年金則是老農津貼支出比重最高。這三大項軍公教、勞、農的老年給付即佔中央政府社會支出現金的給付 71%。

表 3-9 顯示，中央政府實物給付的結構主要為健保佔 80.5%，其次為福利服務、社會救助 14.8%。總體的現金與實物給付型態之所以稍具平衡，實為健保支出比重獨佔所致。中央政府社會支出的另外 14.8% 的實物支給付，又以公共衛生支出為大宗，其餘為非社政部門的實物支出。

表 3-9：中央政府社會支出類型，2009 年

單位：百萬元, %

	金額		結構比	
	現金	實物	現金	實物
社會保險	178,369	453,272	27.5	80.5
年金	366,048	1,432	56.5	0.3
準年金	72,832	0	11.3	0.0
福利服務、社會救助	27,756	83,496	4.3	14.8
其他	2,838	25,065	0.4	4.4
合計	647,843	563,265	100.0	100.0

資料來源：行政院主計處 (2010a)

說明：不含重繞

從表 3-10 支出結構觀之，中央政府福利服務與社會救助支出此等項目分屬衛政、勞政、教育及退撫會與原委會等部會，其中現金給付包含比重極大的其他項，這個其他內含工作所得補助方案與馬上關懷急難救助，前者係 2009 年單年度支出項，支出額度達 151 億，佔中央政府福利服務與社會救助現金支出其他項 60%。同屬中央政府福利服務與社會救助的實物給付支出，約為現金支出三倍強，但仍以公共衛生為大宗，佔 48.4%，其次為弱勢族群教育補助，佔 27.8%。

從中央部會在現金與實物支出的情形來看，針對工作人口相關的方案，係以現金為給付形式，而實物給付仍著重一般性的衛生服務與教育補助。後者本質上仍屬準現金形式，這亦是看待國內實物給付尤值得留意之處，諸多實物給付具有此等性質，非支付本人之現金或代金即歸為實物給付。此外，與家庭支持相關的積極方案極為有限，社政部門在中央層次提供之社會福利服務更是闕如。

表 3-10：中央政府福利服務、社會救助支出結構，2009 年

	單位：百萬元, %			
	金額		結構比	
	現金	實物	現金	實物
合計	27,756	83,496	100	100
勞工職災	252	382	0.9	0.5
榮民福利	-	4,114	-	4.9
就業服務	-	999	-	1.2
公共衛生	-	40,434	-	48.4
勞工福利	-	80	-	0.1
幼兒教育券	-	790	-	0.9
購屋貸款利息補貼	-	3,033	-	3.6
弱勢族群教育補助	1,526	23,218	5.5	27.8
榮民救助	512	94	1.8	0.1
原住民福利與救助	298	579	1.1	0.7
補助民間團體	-	4,824	-	5.8
擴大就業	-	2,924	-	3.5
其他	25,168	2,025	90.7	2.4

註：不含重繞

資料來源：行政院主計處 (2010a)

第七節 地方政府社會支出結構

上述分析顯示中央社會支出現金給付部分老年給付佔絕大比重，實物給付則以健保為主。相較之下，地方社會支出佔總體比重極低。地方政府的社會支出其現金給付以身心障礙、老人與救助給付比重較高。社會救助 2009 年支出明顯增加，係回應修法的結果，救助支出大幅成長，比重躍居第二位(見表 3-11)。

實物給付方面，各項支出以鄉鎮社會福利及社會救助比重較高，三分之一將近其次為身心障礙，社會救助、非社會局主管、老人福利比重高，社會救助不僅現金在 2009 年明顯增加，實物給付亦增幅亦高。綜觀各項支出水平言，婦女服務的支出相對較低。

表 3-11：地方政府社會支出，2005 年至 2009 年

		單位：百萬元				
		2005	2006	2007	2008	2009
現金	老人福利	5,307	5,616	6,318	6,803	6,813
	身障福利	15,565	16,358	17,949	18,395	18,064
	兒少福利	1,715	1,759	2,113	2,914	2,430
	婦女福利	500	462	482	530	770
	社會救助	5,234	4,928	5,125	5,723	8,021
	非社會局主管	292	242	711	1,631	259
	非營業基金	42	25	86	25	20
	鄉鎮社會福利及社會救助	3,268	3,153	3,231	3,264	3,067
小計	31,923	32,544	36,016	39,284	39,443	
實物	老人福利	3,715	3,376	3,762	4,681	5,030
	身障福利	5,369	5,945	5,687	6,451	7,781
	兒少福利	3,762	3,893	4,501	4,708	4,977
	婦女福利	193	179	114	139	224
	社會救助	2,521	2,718	2,855	3,310	5,362
	非社會局主管	5,889	6,019	4,120	4,180	5,266
	非營業基金	737	602	635	738	1,290
	鄉鎮社會福利及社會救助	10,020	9,345	9,663	10,195	11,620
小計	32,206	32,077	31,336	34,402	41,550	
合計	64,129	64,621	67,351	73,687	80,992	
實物給付比重	50.2	49.6	46.5	46.7	51.3	

資料來源：行政院主計處 (2010a)

就支出結構而言，現金給付以身心障礙支出最高，將近五成；第二順位的老人福利五年間維持在 17%強，但 2009 年社會救助擴張，擠身第二高支出。支出比重最低的兒童與婦女比重合計約佔 8%(見表 3-12)。

實物支出的比重相對平均，除了婦女分配之資源極為有限。其中一項非社會局主管的支出平五年間皆達 12%強的比例，該項支出包括身心障礙基金(專戶)、教育、公教人員住宅輔建及福利互助、人事支出。

各項實物給付最具社會服務屬性當推地方政府老人與身心障礙福利服務部分。在表 3-12 實物給付中的老人福利項目其細項計有老人乘車優待、照顧服務(含居家服務、日間照顧、家庭托顧)、低收入戶老人公費安置、長期照顧機構服務。而身心障礙福利服務則包括身心障礙者托育養護補助、日間照顧(含兒童日托、庇護工場)、身心障礙者輔助器具補助、居家服務(含家務助理、居家照顧、送餐到家)。此等服務具有實際提供個人福利服務的特性，亦具有創造就業機會的性質，本研究檢討現金與實物給付形式的結構分配，實與此類由專人提供服務關係密切，而非代金或間接給付現金性質。然而這幾項屬於社會服務的支出比重累加起來佔社會支出的比重實為有限。

這些限制顯示目前國內在社會支出的資源配置傾向現金給付，尤其考慮到實物給付係以健保給付為主體的情況時更為明顯。此外，其他的實物給付亦存在具有準現金的性質。此等特性使得社會支出呈現消費支出的性質，在討論轉化社會支出為投資性支出的氛圍，國內社會福利資源配置確實存在檢討的空間。本研究在後續章節將針對其他領域宜發展社會服務的議題分別探討。

表 3-12：地方政府社會支出結構，2005 年至 2009 年(%)

		2005	2006	2007	2008	2009
現金	老人福利	16.6	17.3	17.5	17.3	17.3
	身障福利	48.8	50.3	49.8	46.8	45.8
	兒少福利	5.4	5.4	5.9	7.4	6.2
	婦女福利	1.6	1.4	1.3	1.3	2.0
	社會救助	16.4	15.1	14.2	14.6	20.3
	非社會局主管	0.9	0.7	2.0	4.2	0.7
	非營業基金	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
	鄉鎮社會福利及社會救助	10.2	9.7	9.0	8.3	7.8
	小計	100	100	100	100	100
實物	老人福利	11.5	10.5	12.0	13.6	12.1
	身障福利	16.7	18.5	18.1	18.8	18.7
	兒少福利	11.7	12.1	14.4	13.7	12.0
	婦女福利	0.6	0.6	0.4	0.4	0.5
	社會救助	7.8	8.5	9.1	9.6	12.9
	非社會局主管	18.3	18.8	13.1	12.2	12.7
	非營業基金	2.3	1.9	2.0	2.1	3.1
	鄉鎮社會福利及社會救助	31.1	29.1	30.8	29.6	28.0
	小計	100	100	100	100	100

資料來源：行政院主計處（2010a）

第八節 我國社會支出與工業國家比較分析

各國社會支出水平受福利體制的發展歷史影響，人口老化的議題關鍵性的帶動社會支出的成長，但基於不同的政治經濟動力，支出水準亦異同互見。以下就社會支出總體水準、給付形式與給付結構進行比較分析，勾勒台灣在比較脈絡下的社會支出特性。

表 3-13 根據 OECD(2012) 分析 2009 年社會支出的資料以及主計總處我國社會安全支出資料合併呈現，其中社會支出佔 GDP 的比例反映該國投入水準。工業國家投入社會支出水準以韓國最低，佔 GDP 9.4%，法國最高達 32.1%，工業國家不含台灣資料平均水平 22.1%。台灣 2007 年的比例為 9.4%，2009 年為 10.5%，顯示我國與韓國皆屬社會支出低投入的國家。

在本研究核心關注的議題上，我們以實物支出相對於現金的比值來觀察兩者關係，亦即以實物支出佔 GDP 比例除以現金支出佔 GDP 比例所得出的百分比值觀察兩者比重，分數 100 表示兩者相當。其結果，參見 I 欄，台灣的分數為 88，表示 2009 年實物支出水平為現金支出的 88%。OECD 國家平均為 77，南歐諸國比例普遍較低，葡萄牙 43，義大利 45，北歐國家比值相對較高，丹麥 104，瑞典 109，英國向來被視為重視社會服務，比值亦達 102。

比值高代表實物給付比例高，超過 100 即表示實物給付比重較現金給付為高。低社會支出國家則以韓國的結構較為特殊，其實物支出高於現金支出比值達 168。與工業國家比較，台灣實物支出與現金支出比值介乎中間位置。

OECD 在 2012 年檢討社會支出的結構時，依現金支出與實物支出的比重，檢視各該支出形式的次級支出結構，將現金分為針對工作年齡人口與老年人口，實物給付則分為健康與社會服務支出。其中老年人口支出比重以義大利、希臘、葡萄牙、奧國、日本為高，台灣緊接日本，亦屬於社會支出偏重老年人口的國家。我們進一步以老年支出與工作年齡人口支出比值觀察，OECD 國家介於 0.3 與 5.0 之間，其中冰島、愛爾蘭、澳洲、丹麥、紐西蘭、荷蘭、加拿大與挪威皆小於 1，亦即此等老年人口給付低於工作年齡人口的給付。反之，希臘、日本與義大利，老年人口給付都超工作年齡人口給付的四倍，台灣 2007 年的比值達到 7.0 為國際最高，因有關工作年齡人口的給付極低。台灣 2009 年的比值則為 4.1，顯示對勞動人口的支出增加，但仍屬社會支出偏重老年人口的體制。

前文討論我國實物支出內涵時，觀察到偏重在健康支出的現象，此等也出現在比較的工業國家中，例如葡萄牙、加拿大、美國、義大利、希臘、奧國、紐西蘭，這些國家健康支出佔實物支出比例皆超過百分之八十，較我國為高。但北歐重視社會服務的國家其比重則相對較低，瑞典、挪威與丹麥，其比例接低於分之六十。我國屬於社會服務低度發展，因此實物給付支出內涵著偏重於健康與疾病給付支出。比較分析顯示，我國社會支出水平低於工業國家甚多，並且現金給付偏重在老年給付，實物給付則偏重健康服務項目。有關工作年齡人口的給付相對較低，社會服務取向的項目亦屬低度提供。

表 3-13：工業國家社會支出形式與結構，2009 年

	社會支出佔 GDP 比例	工作年齡人口支出佔 GDP 比例	老年人口支出佔 GDP 比例	健康社會支出佔 GDP 比例	現金支出佔 GDP 比例	實物支出佔 GDP 比例	實物支出佔 GDP 比例	實物支出佔 GDP 比例	健康老人支出佔 GDP 比例	健康老人支出佔 GDP 比例	健康老人支出佔 GDP 比例	健康老人支出佔 GDP 比例
韓國	9.4	1.3	2.1	4.0	1.5	3.4	5.5	162	58.5	72.7	22.3	42.6
台灣	10.5	1.1	4.5	3.9	1.1	5.6	4.9	88	46.8	78.6	42.7	36.8
澳洲	17.8	4.5	3.0	6.2	3.3	7.5	9.5	127	53.4	65.3	16.9	34.8
瑞士	18.4	4.0	6.3	6.0	1.7	10.3	7.7	75	41.8	77.9	34.2	32.6
冰島	18.5	5.9	1.7	6.2	4.6	7.6	10.8	142	58.4	57.4	9.2	33.5
美國	19.2	2.8	6.8	8.3	1.1	9.6	9.4	98	49.0	88.3	35.4	43.2
加拿大	19.2	5.4	4.5	8.0	0.9	9.9	8.9	90	46.4	89.9	23.4	41.7
紐西蘭	21.2	5.9	4.7	8.3	2.0	10.6	10.3	97	48.6	80.6	22.2	39.2
OECD	22.1	4.8	7.8	6.6	2.4	12.6	9.0	71	40.7	73.3	35.3	29.9
日本	22.4	2.2	10.2	7.1	2.4	12.4	9.5	77	42.4	74.7	45.5	31.7
荷蘭	23.2	6.3	5.1	7.9	2.7	11.4	10.6	93	45.7	74.5	22.0	34.1
挪威	23.3	6.3	5.4	6.2	5.0	11.7	11.2	96	48.1	55.4	23.2	26.6
愛爾蘭	23.6	8.7	5.1	7.1	1.8	13.8	8.9	64	37.7	79.8	21.6	30.1
盧森堡	23.6	6.8	7.7	6.6	2.0	14.5	8.6	59	36.4	76.7	32.6	28.0
希臘	23.9	2.6	13.0	6.5	1.5	15.6	8.0	51	33.5	81.3	54.4	27.2
英國	24.1	5.6	6.2	8.1	3.9	11.8	12.0	102	49.8	67.5	25.7	33.6
葡萄牙	25.6	4.6	12.3	7.2	0.0	16.9	7.2	43	28.1	100.0	48.0	28.1
西班牙	26.0	6.8	9.3	7.0	2.0	16.1	9.0	56	34.6	77.8	35.8	26.9
德國	27.8	4.4	11.3	8.6	2.5	15.7	11.1	71	39.9	77.5	40.6	30.9
義大利	27.8	3.4	15.4	7.4	1.1	18.8	8.5	45	30.6	87.1	55.4	26.6
奧地利	29.1	5.8	13.5	7.3	1.7	19.3	9.0	47	30.9	81.1	46.4	25.1
芬蘭	29.4	7.1	9.9	6.8	4.7	17.0	11.5	68	39.1	59.1	33.7	23.1
比利時	29.7	8.1	10.0	8.1	2.1	18.1	10.2	56	34.3	79.4	33.7	27.3
瑞典	29.8	5.5	8.2	7.3	7.7	13.7	15.0	109	50.3	48.7	27.5	24.5
丹麥	30.2	7.9	6.1	7.7	6.9	14.0	14.6	104	48.3	52.7	20.2	25.5
法國	32.1	5.2	13.7	9.0	3.2	18.9	12.2	65	38.0	73.8	42.7	28.0

資料來源：OECD (2012); Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011); 行政院主計處 (2010a)

表 3-14：工業國家社會支出佔一般政府支出比例，2006 至 2011 年

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
澳洲	0.49	0.49	0.49	0.48	-	-
奧地利	0.55	0.54	0.54	0.55	0.55	0.55
比利時	0.54	0.54	0.55	0.55	0.56	0.56
加拿大	0.43	0.43	0.44	0.43	0.42	-
智利	-	-	-	-	-	-
捷克	0.44	0.44	0.44	0.46	0.48	0.48
丹麥	0.53	0.52	0.52	0.52	0.53	0.53
愛沙尼亞	0.38	0.37	0.40	0.44	0.49	0.48
芬蘭	0.52	0.52	0.51	0.52	0.53	0.53
法國	0.56	0.56	0.56	0.57	0.57	0.57
德國	0.58	0.58	0.57	0.58	0.57	0.57
希臘	0.47	0.45	0.44	0.44	0.45	0.47
匈牙利	0.44	0.45	0.47	0.46	0.46	0.44
冰島	0.38	0.36	0.27	0.36	0.35	0.38
愛爾蘭	0.47	0.45	0.46	0.48	0.36	0.49
以色列	0.33	0.33	0.34	0.35	0.35	0.35
義大利	0.52	0.52	0.53	0.54	0.55	0.55
日本	0.51	0.53	0.54	0.53	0.55	-
韓國	0.27	0.27	0.28	0.29	0.31	-
盧森堡	0.57	0.56	0.53	0.53	0.54	0.54
墨西哥	0.36	0.34	0.29	0.35	0.35	-
荷蘭	0.48	0.47	0.45	0.45	0.46	0.47
紐西蘭	0.48	0.48	0.48	0.50	-	-
挪威	0.51	0.51	0.50	0.50	0.51	0.50
波蘭	0.47	0.47	0.47	0.48	0.48	0.47
葡萄牙	0.51	0.51	0.52	0.51	0.50	0.51
斯洛伐克	0.44	0.46	0.45	0.45	0.48	0.47
斯洛維尼亞	0.47	0.46	0.44	0.46	0.47	0.47
西班牙	0.55	0.54	0.55	0.56	0.58	0.58
瑞典	0.54	0.54	0.53	0.54	0.54	0.54
瑞士	0.58	0.58	0.58	-	0.61	0.58
土耳其	0.30	0.30	0.31	0.32	-	-
英國	0.46	0.47	0.46	0.47	0.47	0.48
美國	0.45	0.44	0.43	0.45	0.46	0.47

資料整理自：OECD (2011) Government at a Glance 2011

第四章 國內社會福利服務提供方式

第一節 托育照顧政策

一、政策內涵與給付類型

本章先回答：我國對高度家庭化與階級化的嬰幼兒照顧安排現況，有甚麼樣的政策資源？因此依不同的嬰兒照顧者所可享有的政策，介紹其發展沿革、政策內涵、受益人口及縣市的分布狀況。依照顧者的專業程度及對家庭照顧責任的分擔程度，本章將先從去家庭化的政策—托嬰中心以及保母托育體系一開始，接著簡述再家庭化的育嬰留職停薪津貼，最後介紹代表鞏固家庭化照顧的政策—未就業育兒津貼。

(一)托嬰中心

托嬰中心是提供未滿 2 歲嬰兒的機構式照顧場域，2011 年「幼兒教育及照顧法」將托兒所與幼稚園合併為「幼兒園」，收托 2 至 6 歲幼兒，由教育單位統一管理；而收托未滿 2 歲的托嬰中心，為社政體系所管轄的唯一托育機構類型。

根據衛福部社家署（2013a）資料顯示，托嬰中心收托人數佔未滿 2 歲嬰兒的比例，在十年間約在一到兩個百分比，正因公共資源在嬰兒機構托育上的投入不足，兒童局透過「公私協力平價托嬰中心補助計畫」的經費挹注，結合地方政府及社區資源，以非營利方式在全國設置平價托嬰中心，建構普及、平價且優質的托育制度。截至 2013 年 9 月，共有 34 處平價托嬰中心成立，收托 1,750 名嬰幼兒。

(二)保母托育系統

在未滿 2 歲的階段，正式照顧資源除托嬰中心外，居家保母為另一選擇。「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」於 2008 年實施，迄今已有 62 個社區保母系統，94,289 人取得保母執照(表 4-1)，但因政府並未強制加入，

因此至 2012 年僅約 22.3%的證照保母（23,066 位）加入系統，照顧 33,270 個孩童，約佔 0-2 歲嬰兒的 8.5%左右(內政部兒童局，2012)。補助標準依家庭所得而有差異：一般家庭每位幼兒每月補助 3,000 元，弱勢家庭補助 5,000 元。

表 4-1:社區保母支持系統之政策內涵與歷年趨勢(2005~2012 年)

Year	領照之 保母數 (a)	加入系統 之保母數 (b)	加入系統之 保母佔證照 保母的比例 (b/a=c)	保母 系統數 (d)	保母系統 照顧 小孩數 (e)	0-2 歲 人口數 (f)	0-2 歲 小孩 入系統率 (e/f=g)
2005	40,553	7,221	17.8%	40	7,142	413,603	1.73%
2006	43,473	7,833	18.0%	40	10,604	400,855	2.65%
2007	47,843	9,284	19.4%	46	8,956	398,552	2.25%
2008	55,679	13,624	24.5%	54	16,021	393,014	4.08%
2009	67,608	14,248	21.1%	56	16,985	381,391	4.45%
2010	82,460	15,085	18.2%	58	22,134	352,160	6.29%
2011	91,248	16,386	18.0%	62	25,509	356,415	7.16%
2012	94,289	23,066	22.3%	62	33,270	392,024	8.49%

資料來源：內政部兒童局(2012a)

備註：1.(h)2009、2011 及 2012 年為預算數，2005、2006、2008 及 2010 年為決算數。

2. 保母系統照顧兒童 2005~2010 未分齡統計，因此為 0-6 歲的兒童。

在 2011 年修正之「兒童及少年福利與權益保障法」第 26 條規定，居家保母資格改為三軌制，即擔任居家保母至少須符合下列三項資格之一：證照、學歷或訓練，向地方政府機關登記後始可執業，也就是現行保母與家長個別送托行為若被檢舉，將受處罰，這項修正條文將於 2014 年正式實施，因應這項法案的修正，2012 年 6 月兒童局放寬加入社區保母系統之資格，讓三軌均可加入。

至於【居家保母托育費用補助】因應上述保母制度的改變，補助也從現行僅補助雙薪、送托有照進入系統保母者，方有補助的現制，改為凡兩歲以下孩童，且家長年所得在 113 萬元以下，雇用有證照與加入系統保母的一般父母補助三千、弱勢補助五千；雇用登記保母的一般家長補助一千五、弱勢補助四千。

(三) 育嬰假

我國育嬰假的發展可追溯自 1989 年，當時僅女性公務員、和公立幼稚園及中小學女性教師，可申請 2 年留職停薪育嬰假，不過須停止公保、生活津貼與實物配給等福利。當機關內有人請育嬰假而暫離崗位時，多以內部員工互助合作以替補其位之方式辦理，據此，局部性與選擇性為九零年代育嬰假制度之特色(余多年，1999；馬財專，2007)。

隨著社會結構變遷，2002 年頒布「兩性工作平等法」，將育嬰假的實施由公立機構擴展到各行各業，2007 年 12 月「兩性工作平等法」修法更名為「性別工作平等法」，刪除原本限制 30 人以上事業單位員工才可申請的門檻，並於 2009 年 5 月起，無論公司規模，受僱者任職滿一年，於每一子女年滿三歲前均得向雇主提出育嬰留職之申請，但不得逾兩年(全國法規資料庫，2011；馬財專，2007)。

不過 2002 年推行時僅有育嬰假而沒有津貼補助，導致請領人多以女性為主，在當時被質疑有違聯合國的兩項公約，因兩公約皆明示「有給育嬰假」的重要性及必要性(劉梅君，2008)。因此婦女團體強力爭取，七年的協商過程中一個重要的爭論點在：津貼究竟該以「定額給付」，抑或「個人薪資所得」為標準？最後在 2009 年 5 月在「就業保險法」正式給付「育嬰留職津貼」，第 19-2 條提及「以被保險人育嬰留職停薪之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60%計算，按月發給津貼，每一子女合計最長發給 6 個月」。隨後，「公教人員保險法」與「軍人保險條例」分別於 2009 年 8 月及 2010 年 5 月開始給付六成薪之育嬰津貼(全國法規資料庫，2011；勞委會勞工保險局，2011)。此外，依就業保險法第 40 條規定，就業保險費由被保險人負擔 20%、投保單位 70%、政府 10%，育嬰留職停薪申請繼續加保者，得繼續參加原有之社會保險，原由雇主負擔之就業保險費由政府全額負擔。

根據勞委會統計顯示，請育嬰假的人數從 2002 年的 3,150 人到 2008 年的 5,508 人，這七年的人數成長不到一倍，並且女性約佔 95%。直到 2009 年育嬰留職津貼通過後(表 4-2)，請領人數便增加為 29,182 人，其中公保 2,710 人、就業保險 26,472 人；男性 4,973 人、女性 24,209 人；2010 及 2011 年請領人數分別為 3 萬 7,929 人及 4 萬 4,387 人；截至今年 8 月底止，申請人數已到達 3 萬 9,095 人；就性別觀察，女性仍佔申請人數的 8 成左右(行政院勞委會勞工保險局，2012)。

表 4-2: 育嬰留職停薪津貼初次核付人數趨勢—依性別與保險類型區分
(2009~2012 年)

	2009	2010	2011	2012 8 月
總人數	29,182	37,929	44,387	39,095
女性 (%)	24,209 (82.96%)	31,126 (82.06%)	37,102 (83.59%)	32,833 (83.98%)
男性 (%)	4,973 (17.04%)	6,803 (17.94%)	7,285 (16.41%)	6,262 (16.02%)
保險類型				
就保	26,472	34,521	40,855	36,523
公保	2,710	3,619	3,739	2,718
軍保	0	92	150	169

資料來源：行政院勞委會勞工保險局（2012）

（四）父母未就業津貼

未就業育兒津貼實施的背景有以下幾點：首先，調查研究指出，嬰幼兒以在家照顧占多數；其次，兒童局生活狀況調查報告指出，家長所期待的福利供給，以「兒童生活津貼」及「兒童醫療補助」之經濟協助為主（內政部兒童局，2011a）；最後，在盤點政府所提供的照顧資源後發現，相對於居家或機構式照顧，政府對於家庭照顧者給予的協助相對匱乏，因此透過未就業育兒津貼的實施，在既有送托家長之保母托育補助、就業家長之育嬰留職停薪津貼之外，涵蓋自行照顧幼兒的家庭（內政部兒童局，2011a）。

行政院於 2011 年底核定「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」，並自 2012 年 1 月 1 日施行。計畫名稱雖將給付定位為「津貼」性質，但在資格條件及給付金額上，仍有一定的排富限制及照顧弱勢的意涵。除家庭育有未滿 2 歲兒童及父母一方因照顧兒童而無法就業者的要件之外，在所得條件方面，低收入戶或中低收入戶，或兒童之父母(或監護人)之綜所稅率未達百分之二十者，始具有領取資格。

給付金額依不同身分亦有差異，低收入戶每名兒童每月補助 5,000 元中低收入戶每名兒童每月補助 4,000 元。綜所稅率未達百分之二十的一般家庭

每名兒童每月補助 2,500 元。已領有政府其他相同性質之生活補助或津貼者，不得重複領取，額度低於本項津貼者則補足差額(內政部兒童局，2011b)。

就受益人口及分配來看，每月最多有 21 萬至 23 萬 8,244 名受惠，預估 102 年需支付 50 億元，是現在四個政策中，不論請領人數或財務支出都最高的一項，推行了五年多的保母托育補助才 10 萬 9,505 名受益(截至 2012 年底止)，實施三年多的育嬰留職津貼也不過將近 6 萬名父母請領。

(五) 我國現有嬰兒照顧政策分析

上述簡要討論各項嬰兒照顧政策的發展沿革與內涵後，本文將這四個政策的具體內涵，包括：政策實施時間、政策目的、給付資格、水準、及受益人口涵蓋率等面向做進一步比較分析。

從時間向度來看，我國在經歷了快速少子化的嚴峻挑戰之後，終於在 2008 年起的四年內將所有嬰兒照顧者都納入受益對象內。從實施年代來看政策邏輯的轉變，我國從 2008 年推動「保母托育管理與托育費用補助」，2009 年實施「育嬰留職停薪津貼」，2011 年兒童局鼓勵各縣市推動「公私協力平價托嬰中心」補助計畫。這三個政策的適用對象均以雙工作家庭為要件，其背後代表了透過優質照顧服務的建置與擴充，並同時鼓勵婦女就業的政策邏輯，也就是社會投資的理念。不過，在 2012 年卻因為選擇自由以及資源公平的論述，開辦「父母未就業育兒津貼」，及保母系統適用對象的大幅擴張，自此之後，政府在托育政策的財政資源就大幅向非就業津貼傾斜。

其次從適用對象或受益資格來看，這五年內陸續推動的嬰兒照顧政策已明顯從過往僅補貼弱勢家庭的殘補色彩，大幅擴張，各項政策的受益對象僅排除家戶所得超過綜所稅率 20% 以上者作為排富門檻，除此之外的所有嬰兒照顧者，均可依其就業狀況、照顧專業、以及與照顧者關係等區別，適用於不同的政策。而各政策之間的給付對象均性別中立，父或母只要符合條件均可成為請領對象(僅育嬰留職津貼的適用對象為保險人)，所以就受益資格來看，的確代表政府願意分擔家庭照顧負荷的重要政策宣示。

不過，在擴張的過程中引發的一個激烈辯論是：父母的就業與否與托育政策的關係，涉及到不同父母間的公平性。剛開始推行的保母托育系統、育嬰留職津貼、與公私協力托嬰中心的受益對象，均以雙工作家庭為限，但這

樣的政策取向引發許多在家照顧者的反彈，認為現行親屬照顧才是大宗，政府卻忽略她們的照顧價值，使他們被排除在政策補助的大門之外。如果同樣從事照顧勞務，為何政府的補助僅限於雙工作家庭？

因此政策的受益對象從鼓勵與支持雙工作家庭，轉向了鼓勵家長選擇的自由、與重視不同家長之間的公平性。但政府這看套看似普及與公平的政策，卻因給付水準過低、以及奉行自由主義市場邏輯，使得實際受益人口的分配，(包括社經地位、城鄉、甚至兒童性比例)都透顯這套制度的實施將會更加鞏固現行的家庭化照顧、階級化選擇。

再來看各項政策的給付方式及給付水準。首先我們清楚看除了公私協力托嬰中心是政府經費直接建構托育服務的環境與人力外，各項政策均以發放津貼作為給付方式，非常明顯以現金發放為主、服務建制為輔的政策方向。只是保母系統的補助，除了減輕家庭照顧成本外，也同時為照顧品質的提升，鼓勵家長選擇優質托育服務的政策目的，當原本僅有此政策時，的確發揮鼓勵專業照顧的政策功效。

但在「父母未就業津貼」及「親屬保母津貼」陸續開辦後，這項補貼的誘因，就經濟效益來說頓時失效。雖然在給付金額上，似乎證照專業仍然多了五百到一千元的誘因，但家長仍須支付薪資給保母，但如果是未就業父母，這就是一筆收入，而不只是支出補貼，一來一往間有非常明顯的階級效果。

(六) 縣市政府特色方案

1. 台北市「助妳好孕」

現金給付包含生育獎勵一胎兩萬、每月 2500-5000 的津貼、五歲學費補助，一個孩子約可領到 20 萬左右。實物給付的部分包含：孕前健康檢查、懷孕時唐氏症篩檢、鼓勵企業的托兒設施，育兒指導員，親子館、托嬰中心服務、孕婦優先停車位等。就第一代助妳好孕來講，第一年三十億預算中，90%~95%以上用在經濟補助，育兒津貼 25 億、生育獎勵 4 億。第二代開始推廣托嬰中心，主打親子館，服務經費約 5%，未來可能到達 10%。台北市民只要來填一次申請表，台北市政府會比對市民是否符合中央或台北市的資格，審查後再核發符合條件的津貼。

2. 家內照顧服務(托育資源中心/親子館)²⁶

針對領取未就業津貼的父母或親屬照顧者各縣市提供什麼服務？各縣市政府代表表示：可能新手父母不會帶小孩或需要有伴，所以公部門挪出大約10-20%的空間，運用民間專業團隊提供家長親子講座、幼兒活動、玩具、繪本故事、兒童健康發展篩檢、或托育資源的結合，讓家內照顧者能夠走的出來、孩子有玩伴、父母可以喘息、有一些親職教育的課程，至少可以去一個不用付費、安全、促進親子互動、又可以有點喘息的。希望比一般機構式托育照顧更多家長。對家長而言，一則有活動可以參與，二是在育兒過程不用花費過多經費，因為大型教具對很多家庭來講沒有空間又昂貴。資源中心使用率很高，很多家內照顧者喜歡帶到托育資源中心來，家長們互相交換意見，照顧經驗提升很多，也增加親職教育的知能。

3. 針對勞工族群，推夜間托育服務方案

保母托育補助來自中央，但各地方政府會針對特殊族群給予協助，例如高雄市非常多藍領階級市民，往往面臨很多夜間工作者、輪班制勞工、或工時長的服務業，其負擔保母托育費用相對高昂，因此推夜間托育的服務方案，但很多保母也要兼顧自己的家庭生活，所以保母的意願都不高。因此一方面用獎勵鼓勵保母用夜間托育；另一方面是三班制輪一個保母，並加碼提供更多的保母費用補助，減輕家長負擔；然後另外也與加工區行銷此方案。

4. 打破定點，到社區推育兒諮詢服務

居家式保母都是定點，所以台中市思考用小成本達到托育品質的提升，故在去年(101年)推育兒諮詢服務，讓保母到社區裡的角落擺攤子，提供育兒諮詢和照顧服務，成本低，民眾垂手可得。剛開始保母都非常害怕緊張，平常在機構裡服務比較容易預測，市府經過一些溝通、建設、獎勵，保母終於同意擔任志工，沒有支薪，補貼出勤的交通費，之後年度檢討，請保母來做分享、跟成果回饋時，變成諮詢師、教師的角色後，也認識更多不同的家長，可以服務更多不同的民眾，發現其相對獲得的成就感提高了。成本低，

²⁶ 目前有托育資源中心的縣市有：基隆市、臺北市、桃園縣、澎湖縣、臺東縣、嘉義市、雲林縣、台中市、高雄市、苗栗市、屏東縣、台南市。親子館的有：台北市、新北市、新竹市。

一年大概只花十幾萬，卻提升保母的成就感，也讓家長在社區裡就可獲得諮詢跟服務。

5. 原住民托育車

高雄市幅員非常廣大，不管是城、鄉、原住民，落差很大，業務單位在城市裡，但原住民在偏鄉部落，因此原住民部落托育對是一個非常大的挑戰，訪談瞭解原住民的需求，發現原住民用的都是街坊鄰居。於是募集原住民托育車，每週上山去提供托育服務，效果比較好。

6. 促進男性參與—每月一次父親限定親子課程

從勞委會請育嬰留職停薪的人數看來，應該有一些替代型措施，才有可能在短時間內鼓勵父親來參與，如台中市托育資源中心發覺愈來愈多爸爸媽媽一起來，但是帶進去上課的都是媽媽，然後爸爸站在外面，市府覺得這樣很可惜，已經願意一起來了，後來市府將每月的最後一個禮拜六，設定只有爸爸能夠來預約，還是班班額滿，父親剛開始看起來真的很害怕，然後媽媽站在外面更害怕，但是現在就是每一班都是滿的，就是父親帶孩子進去，我覺得真的要有一些矯正型措施，才能讓照顧的性別平等是進步的。

7. 組織保母協力圈

台北市這一兩年一直在強化社區保母支持系統的功能，除了例行性個別保母的輔導管理之外，也培力他們成為協力圈，希望同一行政區的保母可以互相支持，甚至鼓勵資深優秀保母出來成為指導員，利用他們的專業服務新手父母。

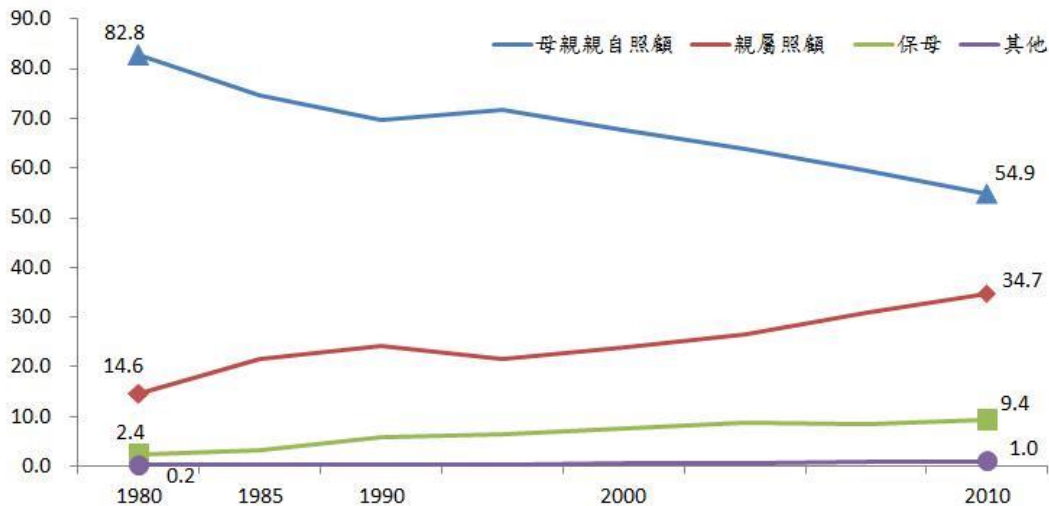
二、政策困境

(一)相關研究結果

依「婦女婚育與就業調查」中，「臺灣 15~64 歲已婚生育女性對最子女之照顧方式」(如下圖 4-1)的數據顯示，我國的嬰兒照顧家庭化現象仍然非常明顯：已婚婦女自己照顧加上親屬照顧的比例，雖從 1980 年的 97%

(82.75%+14.64%) 緩降為 2010 年的 89.6%(54.9%+ 34.74%)，但高達近九成的家庭照顧比例仍非常顯著。不過，「家庭化」的內涵，倒產生了質變：已婚女性親自照顧的比例，雖仍是主流(2010 年 54.9%)，但已從 1980 年的 82.75

% 大幅下滑到 2010 年的 54.90 %；不過，在此照顧比例下降的同時，「由祖父母或親屬照顧」的比例則從 1980 年的 14.64% 上升為 34.74%。也就是實際照顧嬰兒的責任仍然留在家庭裡，但已經從母親親自照顧轉由「大家庭」中的爺奶接手。



資料來源：整理自歷年婦女婚育與就業調查

圖 4-1: 15-64 歲已婚女性最小子女之照顧方式歷年趨勢

若將這比例換算成人數，以 2012 年未滿二歲人口約 39 萬來看，有將近 34 萬的嬰兒由家人照顧，其中超過 20 萬是母親親自照顧、加上 14 萬的老年女性²⁷照顧孫子女。這數字表示有 20 萬的女性可能因照顧責任而無法進入勞動市場，更值得注意的是，14 萬的老年婦女自己或許也有健康需求、或者需要照顧配偶的負荷，也可能包含了隔代教養，或者周末父母的狀況，相當值得進一步檢視。

我國的嬰兒照顧安排，除了顯著的家庭化外，還有另外一個階級化的現象。「婦女婚育與就業調查」依照已婚婦女的教育程度來分析其嬰兒照顧安排，可看出顯著差異(表 4-3)：國中以下已婚女性有七成六自己照顧；但大專以上教育程度的已婚女性，自己照顧的比例幾乎折半，下降到三成六左右；但大專以上已婚女性將小孩托給自己父母或其他親屬照顧的比例高達四成，

²⁷ 雖然數字顯示是已婚女性的父母親，但按照經驗顯示，應多數為阿嬤

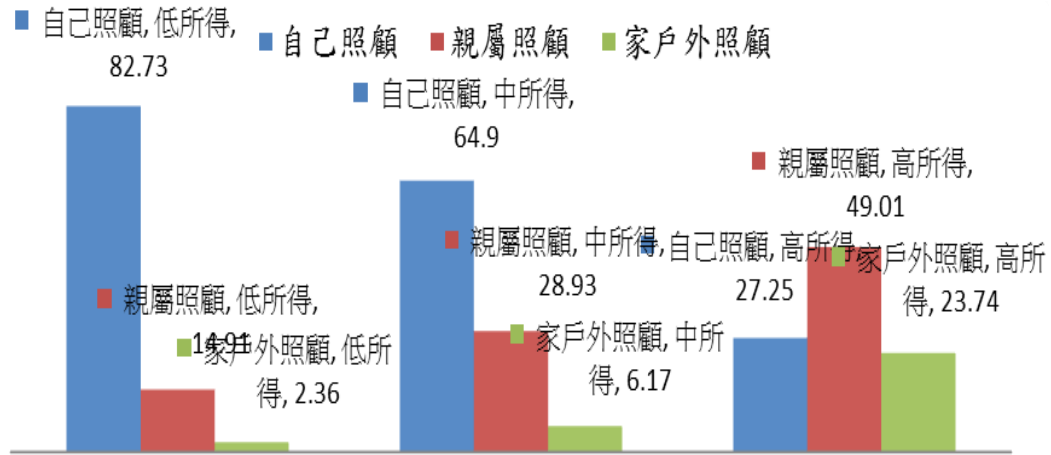
國中及以下者只有兩成；差異最大的應在送托保母，國中教育程度的已婚女性僅有 1.94%將未滿三歲的最小子女送托保母，但大專教育程度以上的已婚女性有 18.43%的比例將孩子送托保母。

表 4-3：2010 年 15 至 49 歲已婚女性最小子女照顧方式-按教育程度分

照顧方式	最小子女未滿 3 足歲			
	總計	國中及以下	高中(職)	大專及以上
總計	100.00	100.00	100.00	100.00
自己	54.90	75.94	59.83	36.19
父母	33.64	21.42	32.84	41.81
其他親屬	1.10	0.48	0.93	1.69
褓姆	9.37	1.94	5.74	18.43
外籍傭工	0.30	-	0.10	0.72
企業托兒	0.07	0.04	0.03	0.12
公立托兒所	0.07	0.04	0.09	0.05
私立托兒所	0.53	0.10	0.39	0.97
其他	0.03	0.04	0.04	0.02

資料來源：行政院主計處(2011)，婦女婚育與就業調查

除了教育程度外，本研究另針對婦女婚育與就業調查的資料，以育有兩歲以下小孩之已婚婦女，依其家庭所得來分析照顧安排，從圖 4-2 可看出家庭所得越低的家庭，由已婚女性親自照顧的比例高達 82.73%，但是高所得家戶中由已婚女性親自照顧的比例就大幅下降為 27.25%，照顧安排的分配跟教育程度的狀況非常類似。不過，替代親自照顧的選項中，親屬照顧與家戶外照顧的比例，都因所得的增加而增加，低所得家戶選擇親屬照顧的比例僅 14.91%，中所得有 28.93%、高所得則有 49.01%，為三個家戶所得中選擇親屬照顧最高的比例，家戶外照顧(多為保母照顧)的比例也是高所得組最高(23.74%)。



資料來源：整理自歷年婦女婚育與就業調查

圖 4-2: 零至二歲兒童托育方法-依家庭所得分

不論從教育程度、家戶所得等社經背景變項來分析，我們都清楚看見嬰兒照顧安排的階級差異：教育程度與家戶所得越高的家庭，選擇家戶外照顧的比例越高。這現象究竟是意識形態主導、或是政策資源挹注所致，本研究的資料尚無法進行因果分析，但本文認為政策挹注有其強化或誘導效果產生，尤其是當兒童照顧體系過度商品化時，似乎只有家戶所得或教育程度較高，才有真正的托育照顧安排的選擇權；而那些教育程度、家戶所得較低的已婚婦女，在面對低廉的勞動薪資與高額的托育費用時，除非親屬可以協助，否則就得退出就業職場。但從社會投資的觀點來看，這是逆分配效果，意思是，那些較貧窮的家戶，更應該成為雙工作家庭以維持家庭生活所需，避免深化兒童貧窮的世代移轉，所以政策應該提供平價優質的托育服務，讓他們得以進入勞動市場，也避免福利依賴以及人力資本的浪費(Morel, Palier & Palme, 2011)。但因為我國家戶外照顧的成本過高，與女性薪資差距不夠造成就業誘因，所以除非家裡有親屬照顧，否則許多已婚女性只能離開勞動市場在家親自照顧。

這套幼兒照顧政策清楚顯示我國一方面希望強化家庭照顧的功能，一方面朝向自由主義式的去家庭化（保母政策）。從相對高額的預算規模以及廣大的受益人口來看，針對父母親照顧的育兒補助，清楚顯示政府並未企圖透過

增加直接供給的方式來分擔家長照顧兒童的責任；反而，透過排富的現金給付，維持、鞏固現行二歲以下幼兒高度家庭化、母親照顧的方式。但因給付金額每月僅兩千五到五千元，遠低於專業照顧者的薪資，因此，此補貼的宣示效果，遠大於將家務照顧提升為有酬勞動的意圖。政府看似透過補貼分擔家長些微照顧成本，但照顧責任仍然完全由家庭成員—尤其是母親—提供與承擔。尤其，在政府給予補貼後，那些低社經地位的女性將更難從照顧責任中解放，因此，補助家長照顧的育兒補貼一上路，勢必讓我國的兒童照顧責任更朝向維持男養家、女照顧的男性養家模式

此波政策改革中，預算規模以及受益人口均相對較少的居家保母托育制度、與費用補助的改革，政府看似透過修法，要求所有保母均須登記，讓保母從原本完全不受規範的灰色自由市場，成為必須被管制的照顧工作者。但婦女團體批評：若政府要發揮真正的治理成效，不能僅靠保母自動登記，還須增加查核糾舉；同時提供訓練、督導、與環境檢核，方能確保孩童受照顧的品質。否則只靠登記，卻不維持或不擴張保母支持系統的功能，那麼聘用保母將完全退回到自由市場的邏輯，對品質的監控，將由政府的手中再次回到家長手上。自由經濟學者也許會說：可透過家長選擇所促進的自由競爭，來達到品質的管控；但從社會福利的角度而言，托育正如教育一樣，根本不該是在市場上被購買的商品，而且這根本不是一個資訊對等的自由市場。

除了對政府治理與照顧品質可能有負向影響，使家長無法放心地選擇保母，而必須繼續依賴家庭照顧外，另外一個重要意涵是：家長付費的價格與政府補助的效率。現行上路的各項補助金額，看似透過不同金額來鼓勵父母優先聘雇有證照的保母，但因補助金額相較於支付保母的費用而言並不多、而不同補助之間的差異也不夠大，因此對中低收家長而言，聘請保母需自付差額，除非能找到薪資比保母費用高出許多的工作，否則依據經濟考量，弱勢家長勢必選擇留在家照顧。再者，政府僅補助費用，但對於收費標準並沒有上限的控管，若政府補助的同時保母提高收費，那麼不僅對家長而言，在財務負擔上無法真正達到去家庭化的效果，對政府的補助效益來說，也是肉包子打狗有去無回的無效政策。

總而言之，我國現行兩歲以下小孩的照顧安排，呈現高度的家庭化趨勢，也就是多數照顧服務均由家人提供，而且有明顯的階級差異，這對女性就業以及生育率均有負向影響。

(二)本研究訪談結果

1. 現金給付易放難收、排擠他項社會福利

首先，現金給付轉化實物給付，最大的挑戰是民眾跟民意代表。現金給付對公務人員是最方便的，只要審核發錢就可以，優點是民眾有感覺，缺點是領久就變成政府應該給的。民眾對現金和實物的態度，會認為給我服務更好，但三千塊還是要拿，民眾拿了以後就回不去了，只要開了那扇門，很難把門關起來，接著就是選舉文化、民意代表的反彈。

其次，托育的現金給付已排擠到很多社會福利，某縣市表示：「育兒津貼年初給的錢 2 億元多，到縣市政府七月就沒錢了，申請的人數比預期高出非常多，排擠到其他福利，如早期療育機構的服務費用，後來的補助只拿到預期的十分之一，那這些發展遲緩的孩子就無法得到好的照顧」。

最後，某縣市政府針對親屬保母補助提出不同意見：「支持家人照顧要被鼓勵跟支持，可是親屬保母不是職業保母，建議中央把未就業津貼擴大到親屬就好。但是現在很多親屬保母是為了領那兩千三千塊，卻都要上 126 小時的課程，那是對專業保母的訓練，親屬保母近來之後使得訓練資源錯置，可是現在易放難收」。

2. 中央開支票、地方買單：財務與方案規劃

資源配置若要從現金給付移轉到服務輸送時，地方政府遇到的第二個困境是：中央不論在財務或創新政策上不能總是中央開支票卻要地方買單：托育政策例如保母托育津貼、保母系統，以前是全額政府買單，這兩三年已經開始依財劃法要求地方政府分擔，共分五級。但地方政府認為津貼不適宜由地方各自財政支應，因為要放諸四海皆準，會有很多遷籍的問題，若中央就沒有戶籍的問題。此外中央政府的創新基本上沒有智庫去規劃比較深入的東西，因此提政見後地方業務單位必須去找所謂的智庫，老師、業者、實務工作者等討論談要做什麼怎麼做，對地方政府業務單位來說是辛苦的。

3. 縣市競逐、不同縣市民眾的相對剝奪感

第三個困境是托育政策不能放任地方競逐。現在因為少子化的問題是時機點，讓托育不論是現金還是實物給付可以有整合的思考，跨部會、跨地方政府的整合，然後再來談地方的差異。否則各縣市福利競賽後，哪個縣市推了什麼福利亮點，便開始由下而上出現指責和壓力，各縣市常被拿來互相比較，經常面臨民眾、議員的質詢。最大的問題即各縣市很有創意遍地開花，但每個花都不一樣，民眾一樣繳稅、一樣住在我國，然而享受的福利卻如此不同，各地方政府福利競賽後，民眾其實會產生相對剝奪感。

4. 公部門人力不足、橫向局處協調需強化、場地難尋

在縣市政府的人力結構上，公部門人力不會因需求擴大或政策增加而有補充性人力，人力不足是目前非常大的困難，新成立的幾都員額不是一次到位，而是逐年，社會局又有五年增加社工員的計畫在控管，所以其他行政人力不太可能再增加。每天要加班到 10 點 11 點，甚至有時候還會過凌晨，大家對於採購法也不專精，所以壓力來自心理的煎熬、知識的不足、再加上體力耗損，也因此人力就會流動。

第三個縣市政府與民間單位都會提到的共同困境就是場地難覓：尤其公設民營托育中心找場地蠻困難的，一直以來場地都控管的很嚴格，找到閒置的場地可能已經爛到需要賣掉了，多半可以用的差不多都在列管，一時之間要找到場地真的不容易。

此外兒童照顧確實需要多元化政策，整個人口政策若還只泛定在教育局或社會局這兩個單位，生育率很難提升。但對其他局處協調時，他不見得買單，例如上述的場地問題就非常需要跨局處的協調。

5. 委外專業團體難尋

既然上述所稱縣市政府人力不足，所以現在地方政府的服務都以委外的方式，這也受城鄉差距的影響。都會地區資源多，團體都很優秀就沒有問題，但南部全國性的團體非常少，都是在地化的團體，團體能量、能力都不足。縱然花很多時間跟金錢找外聘老師，能成長的還是有限，有些業務就常常換團體，這對接受服務對象會覺得較難適應。

幾個縣市政府清楚說明服務擴充所遭遇的關鍵性困境：「比較偏遠的地區，期待有公設民營的托嬰中心，因為不同的托育型態在同一個區域裡還是必須被提升出來，但是公設民營托嬰中心若設在量很不足的地區，找委託單位上是更困難的，團體在哪裡？在地沒有資源，即使期待要做也不見得做的出來。成立一家公共托嬰中心是要成立一個組織去投標，這些保母每天都有工作的，要他額外再撥時間做聯繫、統籌的工作，那他寧願自己成立私立托嬰中心，所有的獲利都是他的，而且規模大小可以自己掌握，他不見得會組成一個非營利組織，誘因完全不一樣。還要去投標、做理事長、理監事會議、營運一個組織，他們會辦訓練課，但不會來標案」。

6. 地方政府與民間團體發展夥伴關係

發展福利服務體系時，除了中央與地方政府的關係外，地方政府與民間團體的夥伴關係也很重要，焦點團體的專家學者表示「長期觀察地方政府、中央，政策規劃跟對政策理解、監督的能力越來越弱化，地方對新政策落實的過程中搞不清楚政策，中央也未負起責任去教育訓練，每年異動性太高，因此常常讓民間團體無所適從。若要推服務，包括中央跟地方，應加強支持民間團體，培植力量要出來，非糾舉而已」。

7. 後段的人力訓練規劃與管理

縣市政府在推動托嬰中心的過程也發現機構建置完成才是挑戰的開始，服務後端的管理以及人員培力對縣市政府也是一大挑戰：「後端的管理才是最大的功課，目前我們持續找老師諮詢後端的管理機制跟人員培力，也思考是否針對公共托嬰中心人力的分階跟訓練，因為若各家自行營運無法永續經營，必需要有一致的思考，並給予補強，如年度企劃寫的不好，就要拉回來教他寫；財務有問題，可能紀錄或財務上有落差，也找會計師辦工作坊，教導財務的觀念，思考讓這些事情做的更好的策略，是我們目前最大的壓力。現在用一對一的方式溝通，連繫會報跟其他教育訓練還是一起做」。

「這麼多托嬰中心，公部門沒有足夠的人力去管理、輔導、協助，曾思考過管理中心來管理公共托嬰中心，可是這就是福利擴張。若把社會企業設計進來，還是要談各自要投入什麼，一樣要有相對應的資源，編列經費、擬定計劃，且合作契約中有約定盈餘要運用在中心，社會福利部門委外不太可

能營利。且要在相對成熟市場，像台北市公設民營的幼兒園，委託價格自訂也可營利，但是托嬰中心比例最多到 10%，是非成熟市場」。

需政府挹注人力陪同建立威信，用見習制傳承公托經驗。要推托育服務的健全環境，現在許多縣市結合大專院校或非營利組織來做訪視輔導，提升托育機構的品質，但同樣遭遇困境：「一開始托嬰機構不太理，即使是法律委託，很多是政府先招開說明會、發公文、陪民間機構到現場，雖然委託專業能力夠，可是權力的地位不足，所以相對還是要政府投注人力，利用連繫會議，讓下一批新成立的托嬰中心先學習到將來營運的問題。其二是教保的見習，中心資深的帶新進的，假設整批都是新進的，則先到另一家已經營運的托嬰中心見習並開聯繫會議，建立各項制度，如收托時間、收托辦法、收托費用的標準、整個延托制度、還有教保每日照顧課程的設計等」。

第二節 長期照顧政策

一、政策內涵與給付類型

(一) 長照政策定義

長期照護指的是對具有長期功能失常或困難的身心障礙者或老人的照顧，對他們提供一段持續性的協助。其目的在於協助身心功能障礙者恢復受損的功能、維持既有的功能，以及幫助日常生活活動。(Kane & Kane, 1987)

而依目前長照服務法草案對長期照護之定義為「對身心失能持續以達或預期達六個月以上，且狀況穩定者，依其需要所提供之生活支持、協助、照顧、社會參與及醫事照護」(行政院衛福部，2014)

我國在長照領域的給付類型，可分為居家式、社區式及機構式三類。居家式及社區式服務包括照顧服務(含居家服務、日間照顧、家庭托顧服務)、居家護理、社區及居家復健、喘息服務、營養餐飲服務、交通接送服務及輔具服務等；機構式服務則依立案法源及主管機關包含衛政、社政及退輔體系之機構。

(二) 長期照護政策發展

我國老年人口在 1980 年以前都在 4%以下，長期照護的需求不多，老人的照顧被認為是家庭責任，公共政策因而很少介入。1980 年老人公布，但在 1980 年代期間，由於當時人口老化程度低，政府的公共政策仍很少關注長期照顧服務。政策內涵著重在支持健康老人的服務，如服務機構、安養床位、休閒文康活動等。1990 年代，老人人口加快成長，長期照護需求急速成長，近二十年來長期照護的發展十分顯著。

我國長照制度之規劃 2008 年後係採三階段逐步施行：

第一階段-長期照顧十年計畫（2007-2016 年）：為長期照護服務模式與服務量能的基礎建立時期，自 2008 年開始全面推動，為建構我國長照制度及長期照護網絡前驅性計畫。

第二階段-長照服務網計畫（2013-2016 年）：為建立我國長照服務體系，充足我國長照服務量能，使服務普及化，做為長照保險實施的基礎，長照服務網均需加速推動。並擴大及加強各類照護人力的培訓，以強化長照專業人員照護量能。

第三階段-長期照護保險（2016 年~）：當第一階段的長照十年計畫，及第二階段之長照服務網順利運行後，將啟動長期照護保險法的立法工作，之後即可正式實施長期照護保險，屆時整個國家的社會安全保護網絡即得趨於完備。

而隨著衛生福利部在 2013 年的成立，衛政與社政組織重組後，長期照護體系亦將整合現有衛政及社政長照資源，未來可能必需評估長照服務的發展需要，適時調整方向，以發展出永續、多元的長期照護體系。

（三） 長期照護需求人口推估

我國需要照顧的失能人口，根據相關調查研究，李玉春等(2013)依據長照調查(一)之失能率，加權放大回推，計算全人口之失能人數，並假設年齡、性別失能率不變，參考經建會(2012)人口推計之中推計人口數，推計到 2031 年。結果發現 2011 年我國失能人口約為 67 萬人，(其中老人占 61%)，2016 年將成長為 77 萬人(成長 14.9%)，2021 年與 2031 年失能人口將達 87 萬與

118 萬，較 2011 年成長 29.9%與 76.1%，失能人口成長快速，因應大量之長期照護需求，為整體社會之一大挑戰。

王雲東等(2012)在失能人口外，加上失智人口，推估在 2011 年時全國一項以上 ADL 者有 34 萬 7,548 人，占總人口 1.49%；而若再加上失智者，則人數更將上升至 61 萬 0,768 人，占總人口 2.62%。此外，該研究推估到 2028 年時，全國一項以上 ADL 人數將達 59 萬 2,421 人（占總人口 2.48%）；而若再加上失智者，則人數更將上升至 1,05 萬 7,784 人（占總人口 4.42%）。隨著我國未來的快速高齡化，長照保險與完整長照制度的建立實有其迫切性。

若單就失能人口中之性別比例加以分析可以發現，女性失能人數多於男性，且女性失能人口增加速度比男性還快，每 5 年增加率比男性高出 7~10%，而且隨著女性壽命增加，兩性失能人數差距也會拉大。（經建會，2009）因此政府與民間部門在規劃長照政策時，要特別關注高齡女性長者的福利需求。

而進一步依縣市別分析失能人口分布，發現 2011 年我國各縣市之失能人數最多者為超過 4 萬人之縣市包括新北市、台北市；而超過 2 萬人之縣市包括桃園縣、彰化縣。（經建會，2009）

（四） 長照經費資源的配置

分析我國社會給付，以 2009 年為例，包括中央與地方經費共計 12,921 億。其中中央政府社會支出占整體政府社會支出的 93.7%，地方政府社會支出占 6.3%。

根據本研究分析中央政府社會支出中，現金給付佔 53.5%，實物給付佔 46.5%。現金給付中，主要以年金、社會保險及準年金為主，佔 95.2%；實物給付則以健保為主，佔 80.5%。其餘 19.5%的實物給付則主要為一般性的衛生服務與教育補助，換句話說，在中央政府社會支出中現金給付主要在支應與老人年金及社會保險等，而實物給付則主要在支付全民健保，捨此兩大區塊，中央政府在社會福利相對為少，其中有關社會福利的實物給付更可謂微乎其微。

地方政府社會支出，僅占整體政府社會支出的 6.3%。其中，現金給付占 48.7%，實物給付占 51.3%。現金給付中以身心障礙福利支出為最高，占將近

五成(45.8%)；其次為社會救助，占 20.3%；老人福利居第三位，占 17.3%。實物給付中身心障礙福利佔 18.7%，老人福利佔 12.1%，實物給付中身心障礙福利服務則包括身心障礙者托育養護補助、日間照顧(包含兒童日托、庇護工場)、身心障礙者輔助器具補助、居家服務(含家務助理、居家照顧、送餐到家)。而老人福利服務則包括老人乘車優惠、照顧服務(含居家服務、日間照顧、家庭托顧)、低收入戶老人公費安置、長期照顧機構服務等。

進一步分析老人及身心障礙領域的現金給付與實付給付，可發現老人與身心障礙現金給付占整體政府社會支出的約 50%；而老人及身心障礙實物給付，則僅占整體政府社會支出的還不到 1% (0.997%)，兩者相較，可謂比例十分懸殊。²⁸

(五) 長期照護服務資源及人力供給情形

如前所述，長照服務資源類型區分為居家式、社區式及機構式三類。

1. 社區及居家服務資源

根據內政部社會司(2012)主計處(2012) 相關資料:

- (1) 居家服務：居家服務原本以照顧低收入戶為主，自 2002 年起將居家服務補助對象擴大到一般戶。並自 2008 年度起，依「長期照顧十年計畫（2007-2016 年）」按服務對象之失能程度核給不同補助額度，2012 年度共計服務人數合計 3 萬 4,605 人。
- (2) 日間照顧：目前全國共設有 71 所日間照顧中心。2012 年度服務人數合計 1,736 人，含失智症日間照顧服務 183 人。
- (3) 家庭托顧：目前共設 18 個家庭托顧單位，提供失能老人家庭托顧。2012 年度服務人數合計 106 人。

其它尚包括營養餐飲服務 8,304 人；輔具購買租借與居家無障礙環境改善，服務 6,845 人；交通接送服務，服務 2 萬 2,458 人。

2. 機構式服務資源

²⁸老人及身心障礙實物給付佔地方政府的社會支出的 15.8%，現金給付則佔地方政府社會支出的 30.7%。

由上述資料可看出，使用居家及社區照顧資源者，包括使用居家服務的 3 萬 4,605 人，使用日間照顧的 1736 人，加上使用其他各式服務者，總計共約有 4 萬多人。

而下表 4-4 則顯示使用機構照顧資源者約有 6 萬多人。包括社政養護機構 27,935 人，長照機構 1,599 人；衛政護理之家 16,600 人，退輔會榮家 6,878 人，以及身障機構的 13168 人，合計使用機構照顧服務者約有 6 萬多人。目前入住人數約為立案床數的 74.8%。

表 4-4：機構式服務資源概況

服務資源類別		家數(家)	立案床數(床)	入住人數(人)	入住率(%)
社政	養護	*702	39,946	*27,935	73.2
	長照	* 44	2,370	*1,599	61.6
衛政	護理之家	347	21,539	16,600	77.1
退輔	榮家	14	8,488	6,878	81.0
長照小計		1,356	72,343	53,012	74.9
身障	住宿	*167	12,358	*13,168	74.2
身障小計		*167	12,358	*13,168	74.2
總計		1,523	84,701	66,180	74.8

資料來源：*內政部(2012)、衛生署(2009)。

3. 服務人力

目前我國整體照顧服務人力，目前我國整體照顧服務人力，計約 22 萬人左右，其中僅約一成為本國照顧服務人力(詳表 4-5)，餘九成皆外籍看護工提供服務，外籍看護工共計 200,530 人(詳見表 4-6)。

表 4-5：照顧服務人力資源

服務人力類型	供給量（人）
照顧管理專員	267
照顧管理督導	35
護理人員	*4198
物理／職能治療人員	336
社工人員	*931
照顧服務員	*11,961
照顧服務督導	508
總計	18,236

資料來源：*內政部(2012)、衛生署(2009)。

王雲東等(2012)之研究推估出全國的照服員需求人力，在 2011 年時為 15,129~45,173 人，若將該研究推估出的照服員需求人力數與內政部統計處(2012)的全國照服員 11,961 人相比，均可看出需求明顯高過於供給；特別是在全國某些區域存在著更大幅度的落差，因此未來如何加速培養照服員，使其有意願持續投入於此一職場中，並能達到區域分布的平衡，將為當務之急。

另從表 4-6 中可以看出，外籍看護工在 2001 年計有 10 萬 3,780 人，近年來外籍看護工每年在台人數呈穩定微幅上升趨勢，迄 2012 年底計有 20 萬 530 名外籍勞工提供照顧服務。

表 4-6：歷年外勞看護工在台人數統計

2001	103,780
2002	113,755
2003	115,724
2004	128,223
2005	141,752
2006	151,391
2007	159,702

2008	165,898
2009	172,647
2010	183,826
2011	195,726
2012	200,530

資料來源:勞委會職訓局，外勞業務統計(2013)

二、政策困境

(一) 過去政策執行結果

根據經建會(2009)我國長照服務資源發展目前遭遇以下問題:

1. 「我國長期照顧十年計畫」執行成效不如預期

「我國長期照顧十年計畫」自執行以來，內政部、衛生署及各縣市政府針對各項服務之執行持續檢討及溝通，惟成效仍未如預期，其原因包含照管中心因組織定位不明確，難以發揮功能；照顧服務人力勞動條件不佳影響其留任意願；縣市資源落差大；國人對外籍看護工之依賴，以及自負額之設計影響民眾使用服務意願等。

2. 民眾偏好使用外籍看護工，照護服務資源發展不易

國人觀念仍傾向留在家庭或社區中接受照顧，由於外籍看護工僱用成本相對較低，且可協助其他家事，故民眾多偏好使用外籍看護工來滿足照護需求，相對壓抑了對國內照顧服務的需求，導致民間照護資源發展不易，相關照護人力亦不易開發與留任，不利於照顧服務體系之建立。

3. 長期照護服務輸送體系尚不健全

目前各縣市照顧管理制度，雖已依據「我國長期照顧十年計畫」齊一評估方式、資格核定範圍與服務補助標準等，惟其實際執行成效仍有相當落差，有待進一步加強。在服務品質監督機制方面，雖機構式服務已發展評鑑標準，但社區式及居家式服務的照顧品質標準卻尚未建立。但衛福部社會及家庭署(2013)回應指出該署已邀集專家學者、縣市政府與服務提供單位，研商訂定居家服務、日間照顧評鑑考核指標，並建立追蹤輔導改善機制。

4. 長期照護資源及服務輸送，城鄉存有差距

目前整體長期照護資源不足，特別是離島與偏遠地區，如原住民鄉鎮地區與都會地區的長照服務相關資源有相當大的差距，在服務使用方面，隨著地區愈偏遠，其服務量亦隨之下降。

5. 長期照護行政體系和法規分歧

隨著衛生福利部在的成立，目前長照相關業務之主管機關仍分屬不同行政體系，包括內政部、衛生署、退輔會等，法規方面亦分為社政（老人福利法、身心障礙者權益保障法）、衛政（醫療法、全民健康保險法、護理人員法、精神衛生法）與退輔（國軍退除役官兵輔導條例）等三大體系，事權不易統一，資源亦無法統籌發展與管理。未來應隨衛政與社政組織重組，將長期照護體系將長照法規與資源加以整合。

6. 缺乏完善長期照護制度財務規劃

目前除「我國長期照顧十年計畫」所提供之各項補助外，全民健保提供慢性病床及居家照護給付，社政單位則亦另提供中低收入戶及身障者相關照顧服務與照顧者津貼。然失能者照護負擔沉重，應及早規劃完善長期照護財務機制，減輕個別家庭負擔，以保障民眾老年生活品質。

（二）本研究訪談結果

而根據我們的深度訪談受訪者及焦點團體與會者在長期照護領域的經驗，指出目前我國長期照護服務提供，尚面臨以下幾個主要的問題：

1. 長照服務輸送資源不足：

目前政府的福利服務絕大部分提供均已以改成委託民間團體來提供服務，政府幾已不提供任何的福利服務，長照服務亦然。長照服務在都會區因民間機構與服務供給數量尚稱充足，但在非都會區、偏鄉及離島則面臨長照服務輸送資源不足的問題。主要造成資源不足的原因在於：1)偏鄉民間團體本來就較少；2)而政府給付偏鄉服務的經費不敷成本。社福機構代表二指出”民間團體有城鄉差距，都市的民間團體多，而偏鄉團體少，所以在委託方案的時候，在都市是競標，在偏鄉則是拜託”。專家代表二指出”目前偏鄉的服務都採「綁標制」，委託都會區提供服務，連帶也要提供一偏鄉地區的服務

務”。焦點團體代表之一亦指出”政府每次給民間去經營時….(經費給的)絕對比政府自己經營…要苛刻…..如居家服務連偏遠地方都 180 元，如何鼓勵服務輸送到偏遠區域?”政府不願提高對偏鄉長照服務的給付水準，但在偏鄉的服務提供會因交通支出不敷成本，以至少有機構願意承擔虧損提而供服務。

2. 地方政府的能量不足，未能培育當地足以承接服務的民間團體

此外，政府本身的行政能量不足，未能培育當地足以承接服務的民間團體來提供福利服務，則是另一個問題。政府因內部人員流動性高，工作人員常是新手上任，對業務已不夠嫻熟，更遑論掌握民間機構狀態；而且除法定服務範圍外，地方政府也少積極進行人才培育的工作。專家代表二指出”地方政府都在法定的範圍提供服務，法定的要求就去做，但服務人力的培育沒有在做”，專家學者代表一表示除五都之外，地方政府的施行與評估能力明顯不足。”社福機構代表二指出”地方政府推動福利服務這一塊，…能力並不優…..縣市政府工作人員中約聘人員比例很高，流動高，對於委外民間團體的能量夠不夠沒有能夠有進一步的掌握。…”據指出，大部分的縣市政府，社會福利服務都是配合市長作為，來決定做得好或是不好，只有少數縣市政府團隊能夠有自己的想法及執行力，受訪者因此說”地方政府團隊的能量是重要的。”

3. 對是否由營利機構提供長照服務有疑慮

提到長照服務的提供，不免會提到最近頗富爭議的營利/非營利服務提供的議題；亦即營利機構進入長照領域提供服務的問題。最近因有壽險業者想要介入長照領域，引起非營利組織的反彈，有些學者主張長期照護服務應主由非營利組織來提供。但是本研究深度訪談受訪者及焦點團體與會者幾乎都不反對由營利團體來參與長照福利服務的提供。專家學者二指出日本除養護機構暫不開放營利機構進來提供服務外，居家服務及團體家屋，有百分之七十以上都是由營利機構來提供服務。故其主張政府及學界不應排斥營利組織在長照領域的福利服務提供。

受訪者指出多數非營利機構競爭力薄弱，「依賴政府」，其服務模式且全由政府經費形塑，未能因地制宜。專家學者二指出”非營利組織自我國引進

民營化以來，已有二十年的歷史，但是其成效不彰、不成氣候，造成一種「依賴政府（委託案）」的現象。政府也未能善盡監督之責，頂多只是核銷而已。”社福機構代表二則認為非營利組織競爭力是薄弱的，現在有營利組織要進來推展福利服務，對他們而言是一種挑戰，所以要強化非營利組織的能力，”不要怕營利機構進場，因為不可能永遠在「保護傘」下求生存。”但另一方面他們也期望政府能培育適合承接的單位，使福利的提供更趨於多元與均衡，而不會使資源只集中在少數大型機構。”政府也應該去培育適合承接的單位，…，否則的話大機構的資源拿很多。”政府部門代表六表示“（有些機構）政府有什麼方案就來做，…，因此被批評說它是社福的…就是 NGO 的「托拉斯」”

學者專家二主張不該排斥營利組織在老人福利服務提供，由營利組織進場提供服務，可以促進競爭，並改善品質，並降低成本。他說“營利組織在老人領域提供服務，雖然有造成「托拉斯」的疑慮，但是企業造成競爭的環境，會形成以顧客為主的氛圍，反而可以提升服務的品質；而且他們對於服務的敏感度與競爭也可以降低照顧服務的費用。”他與社福機構代表二分別指出有一些很不錯的營利機構所提供的長照服務作為例子。例如中興保全所提供老人緊急救援服務；E - g o 所提供老人復康巴士，以及多扶復康巴士。「多扶復康巴士」就是個由營利機構提供服務的例子，業主原來是個紀錄片的導演，因為家人失能，無政府服務可用，因此自行投資經營康復巴士，而且做得很成功。社福機構代表二因此說”營利機構進場，只要有好的設計，也可以是很不錯的。”

未來隨著「長照服務法」、「長照保險法」的通過，長照服務量需求量將大幅增加，營利機構之加入服務勢不可免。我國在長照這部分可仿效日本，限制養護機構不得開放給營利機構經營，避免因降低成本或經營不善，危及失能者之人身安全。而在養護機構以外的長照領域，則可透過規劃，適度開放營利組織機構加入服務提供，增加失能者及其家庭更多的選擇權。而政府則需加強規則的制定、要求財務透明、評鑑、以及後續的輔導、與相關獎懲作法。

4. 日照中心類執照取得困難

根據衛福部統計 2012 年度居家服務人數合計 3 萬 4,605 人。而日間照顧中心全國只有 71 所，服務人數僅有 1,736 人。兩相比較，服務人數極為懸殊。其實對於非中重度的失能老人及身心障礙者，日間照顧能提供的訓練及互動機會，更勝居家服務。地方政府代表五表示之所以服務人數如此懸殊，乃在於日照中心執照的困難取得，建管單位規定籌設日照中心需具甲類用地，門檻甚高，使許多單位望而卻步。但事實上日照中心並非養護機構，只要消防與衛生無虞，應無需多加限制，其建議此部分可透過修改「內政部推動社會福利經費補助要點」達成鬆綁的目標，以有利於日照中心的籌設。

5. 照顧服務人才的不足與流失

我國自 2003 年迄今，計培訓 8 萬 1,428 名照顧服務員，而實際上提供照顧服務的只有 1 萬 4 千多名，包括從事居家服務的 7,079 人與於機構擔任照顧服務工作的 7,235 人(簡慧娟等，2013)，餘皆仰賴 20 萬左右外勞照顧。

受訪者認為照顧服務人才的流失主要是因為照顧服務業本就是不具吸引力的行業，再者是因為服務不好用。專家學者二認為照顧服務工作，待遇微薄且不穩定，本質上是比較不吸引人的工作，一般人不喜歡從事照顧服務工作，”難以加以美化”日本能用大量的本地照顧服務員，”源自於他們是一個服務大國，具有敬業的服務態度”，同時也因為日本是個社會規制嚴格的國家，故人民自由度、選擇度都比較低（如不得自行開店、設攤），如有選擇多數人也不願意擔任照顧工作。”台灣則不同，一如香港，是個自由度高投機性強的社會，有較多開店、設攤的選擇，故想從事照顧服務工作的人較少”。社福機構代表二則認為目前從事照顧工作的居服員人數少的原因，主要是因為”服務不好用，……居服員時數限制多，所以民眾就將就著用，居服員成為民眾「聘用外勞的墊腳石」。……服務不好用，那……民眾就會轉而使用外籍勞工。”此外低比例受訓的居服員投入照服工作的原因包括：有些安養院為符規定，以親友掛人頭的方式去接受居服員訓練；另有些受訓者是因為自己家庭照顧的需求而去接受訓練，故未必會投入照顧服務市場；再者有些人則會希望藉由訓練等待醫院照服工作的空缺，故暫時亦未投入市場工作。

受訪者認為服務人才的不足與流失的改善之道，則在於改善照服員的勞動條件，如提高工資，以及創造照服員的職涯前景。專家學者二提到”除非提高誘因，如提高工資、照服員的體系要出來。”但他也提醒一旦提高照服員的工資，也相對會提高照顧的成本，會造成家屬經濟負擔加重。社福機構代表二則提到可採取實驗模式，”讓外勞和本勞之間採取分工，外勞負責基本照顧及假日照顧；本勞負責健康、就醫。我們(機構)提供照顧秘書等同於社工員的薪水，且透過升遷，照服員可升為照顧秘書、督導、主任等，以創造照服員的職涯前景。”

總之，由相關文獻、深度訪談與焦點團體的資料分析，可歸納出目前我國長照所面臨的主要問題為有以下七點；(1)長照服務輸送資源不足；(2)地方政府能量不足，未能培育當地足以承接服務的民間團體；(3)對於是否由營利機構提供服務有疑慮；(4)日照中心類執照取得困難；(5)照顧服務人才的不足與流失；(6)長期照護行政體系和法規待整合；(7)缺乏完善長期照護制度財務規劃。

(三) 本研究問卷調查結果

根據本研究針對 20 歲以上台灣地區居民所進行的電話調查訪問，所獲的資料分析為下：

受訪者被問到家中若有需要長期照顧的失能長者或身心障礙者，希望採取何種照顧方式？從受訪者的回答中可看出，仍然比較傾向「留在家中照顧」，佔 75%，包括由家人自行照顧(34.4%)、請看護來家裡照顧(24.9%)以及請外勞來家裡照顧(15.6%)，而有 10.3% 傾向於白天送至日間照顧中心或家庭照顧，晚上再接回家來(3.5% vs. 6.8%)。故兩者相加有高達 85.3% 受訪者希望將長者或身心障礙者留在家中照顧。只有 14.8% 傾向於送到安養中心等照護機構照顧。

受訪者所以選擇最理想的照顧工作，最主要的原因為「家人比較放心」(39%)，其次是「醫療照顧上的考量」(18%)，再次為「費用上的考量」(13.4%)。

當被問到認為長期照顧服務，由誰來提供較為恰當理想？受訪者傾向主張由政府部門來提供(73%)，其次為非營利部門(20.5%)，再其次為營利部門(6.5%)。

被問到長期照顧的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供？64.2%表示希望政府提供經費補助，42.6%表示希望政府提供實物給付。希望現金給付主要是因為「方便使用」(58.4%)與「可自由選擇」(31.8%)；希望政府提供實物給付則主要是因為「可避免使用者濫用」(47.6%)及「可確保需求被滿足」(40.4%)

近六成(59.6%)不贊成開放更多外籍看護工來台提供照顧服務，且如果提供的工作條件相同，91.9%傾向於雇用本國照服員。

受訪者每個月願意花費在長期照護上的費用，以兩萬元以下為主(73.2%)，95.4%主張不要超過三萬元。

綜觀我們的問卷調查結果分析，可發現在長期照顧的領域，接受調查訪問的受訪者傾向於將失能長者或身心障礙者留在家中照顧，且希望由政府部門來提供照顧服務，但也許因為目前照顧服務並不好用，且不夠普及，故也有 64.2%受訪者表示希望政府提供經費補助。此外，目前如條件相同，受訪者希望雇用本國籍勞工，而經費的負擔希望每個月不要超過兩萬元。

三、小結：長期照護服務提供的因應做法

本研究綜合深度訪談及文獻探討，對長期照護政策困境及其因應做法，有以下幾點建議：

(一)充實非都會區長照服務之預算

目前地方政府的社會福利支出呈現城鄉的不均的現象，除富裕的縣市外，其他地方福利支出都相對偏低。尤有甚者，目前福利設算指標的設計，對於貧窮鄉鎮和人口少的地區顯為不利，偏鄉縣市即使福利需求增加，福利預算也難有提升。在長照方面，偏遠縣市除法定需要提供的服務和津貼以外，幾乎沒有其他的可支配預算來推動額外的福利服務，有些更因地方資源不足造成法定服務短缺。故未來應充實非都會區福利服務之預算，修正設算標準，使偏鄉亦能提供充足長照服務，以平衡區域差異。

(二)將「中重度失能老人的照顧」作為優先施政重點

在長期照顧領域，目前最迫在眉睫的是中重度失能老人的照顧。目前我國失能人口 67 萬人，依衛生署重度失能者占 52.1%，中度失能者占 20.2%推

估(鄧素文, 2013), 我國中重度失能人口約有 48 萬 4 千人, 而如前所述, 長期照顧的服務提供量太少, 除外籍看護工外, 僅有約 10 萬人左右的服務提供量(包括居家及社區照顧 4 萬多人, 以及機構照顧 6 萬多人), 中重度失能者的照顧為家庭沉重的負擔, 目前政府挹注數百億元之資源, 將政策重點放在「活躍老化」之相關方案, 但考慮中重度失能老人照顧的嚴重性與迫切性, 應將「中重度失能老人的照顧」, 作為政策最優先的考量。

(三)強化地方政府社會福利團隊的能量

提供福利服務, 地方政府社會福利團隊的能量是重要的。目前地方政府的服務供給已經多數委外, 有些地方為了規避麻煩而簡化決策, 單純依照中央的基本規定運作, 而沒能因地制宜, 創造更符合地區的需求。此外, 縣市政府工作人員中約聘人員比例高、流動率高, 缺乏實務經驗, 對於委外民間團體的能量沒能有進一步的掌握, 此等現象不但影響了政府單位與民間機構的對話, 也讓相關業務的執行無法順利運行。未來要加強地方政府實物給付的提供, 宜加強以下幾點作法:(一)切實做好需求評估, 以掌握轄區內的福利需求。(二)多舉辦在職訓練, 以培育服務人力。(三)必要時得借助大型民間團體督導訓練, 以培力在地民間團體。

(四)培育非都會區有能力承接服務的民間機構

目前在偏遠離島與偏遠山區能夠提供足夠基本需求的非營利組織短缺, 造成長照服務發展上很大的挑戰。這方面除應連結引進已經成功的大型機構組織, 運用其完善的服務流程、督導系統, 培力偏鄉的民間機構, 以增加偏鄉長照服務發展的可行性外, 政府更寬編行政及交通經費, 使偏鄉的長照服務提供更符實際成本且更具誘因。透過有系統的規劃, 培育適合承接的民間機構單位, 讓社會福利服務提供不再只是集中在少數大型機構, 而能更加趨於多元與均衡。

(五)修改相關法規, 增取閒置空間, 以利日照中心的普及設置

如前所述, 2012 年居家服務為 3 萬 4,605 人, 社區/日間照顧服務人數為 1,736 人, 兩者服務人數極為懸殊, 之所以如此乃在於日照中心執照的困難取得與日間照顧場所難覓之故。前者有關日照中心執照的困難取得可透過修改「內政部推動社會福利經費補助要點」, 使日照中心之籌設毋需具甲類用

地標準，鬆綁相關法規，以利於日照中心的籌設。後者有關日照場所之不足，可藉積極爭取學校、天主教修道院、退輔會榮民之家等之間置空間，做為日間照顧之場地，以利日照中心之普及設置。

(六)改善服務提供者的勞動條件

依據李玉春等 (2013)之推估，2011 年我國失能人口約為 67 萬，扣除接受機構照顧約有 6 萬多人以外，其餘 60 萬人皆處於居家及社區照顧。然自 2003 年迄今，計培訓 8 萬 1,428 名照顧服務員，而實際上提供照顧服務的只有 1 萬 4 千多名，包括從事居家服務的 7,079 人與於機構擔任照顧服務工作的 7,235 人(簡慧娟等，2013)，餘皆仰賴 20 萬左右外勞照顧。本國照顧人力不足，主要是因為此職位所能提供的待遇微薄且不穩定，故都以外勞照顧居多。

但調查結果顯示近六成(59.6%)受訪者表示不贊成開放更多外籍看護工來台提供照顧服務，且如果提供的工作條件相同，91.9%受訪者傾向於希望雇用本國照服員。

本研究認為政府應體察此民意，對於外勞進用名額加以限制，並致力於發展我國的「照顧服務產業」，使本國勞工，能受雇於這種門檻較低、且對從業人員學歷與技能要求不高的產業。政府除應透過相關法規、以及證照制度的建立扮演「規範者」的角色之外，更應仿效北歐國家，由國家扮演雇主或半雇主的角色，對相關從業者的薪資進行補助或補貼，改善他們的勞動條件，為本國勞工，尤其是弱勢勞工，創造大量低進入門檻、與勞動條件合宜的工作機會。

第三節 積極勞動市場政策

一、政策內涵與給付類型

(一) 政策內涵

Dostal (2008) 將 OECD 國家解決失業的政策回應分為四個理想型：1. 一般積極勞動市場政策 (general ALMPs)：藉由改善及提升勞工的技能，以

保有其勞動競爭力，同時需搭配其他機制（例如工作薪資協商）較能成功，此類型以北歐國家為代表。2. 特定對象積極勞動市場政策（targeted ALMPs）：主要以青年、中高齡、長期失業或其他弱勢族群為對象，強調以訓練為目的，故包含教育及訓練措施，以及公共就業方案，但政策強度因國而異。3. 競爭性職場工作福利（market workfare）：透過一些行政措施，例如薪資補貼政策，讓依賴福利的長期失業者、單親家長、身心障礙者能夠進入一般勞動市場從事有薪工作，除了讓他們更貼近一般勞動市場，亦使這些弱勢者更能勝任工作（employable），但也使得這些較難找到工作的族群變成潛在的低薪勞工。此類與特定對象積極勞動市場的唯一差別在於並未提供教育訓練機會。4. 強制就業工作福利（make-work workfare）：福利受惠者如欲領取給付，必須接受負責發放給付的行政單位所安排的工作，但這個工作通常不在一般勞動市場中，一方面避免和既有的就業機會造成競爭，另一方面便於政府部門掌控，因此，這類工作僅是想測試福利受惠者的工作意願，徒具形式、沒有實質生產力，更無法從中學習技能，甚至可能造成烙印，是故，實際上較難激勵福利受惠者進入勞動市場，特別是當薪資很低時。

Dostal（2008）進一步提到，這四個類型皆是運用改變現況（status-changing）的措施，協助或強迫福利受惠者必須配合政策一進入勞動市場、參與訓練或其他相關活動。而工作福利與積極勞動市場政策最根本的區別在於，積極勞動市場政策著重透過教育及訓練政策發展人力資本，主要目的在於改善失業者的能力以增進未來就業前景，其次才是進入勞動市場。工作福利則是基於工作／行動優先途徑（a work- or activity-first approach），以快速進入勞動市場為優先的政策目標，目的在於敦促案主工作及積極活動，方案設計中並未試圖提升其技能，反而是迫使失業者接受次等工作，希望他們在受僱一段時間之後能或多或少改善就業前景（Dostal，2008）。

根據 Dostal 的前述分類，國內的積極勞動市場政策受到失業率變動以及政策改革的影響，而從原本的以特定對象為主，轉而變成一般性質的積極勞動市場政策。主要是因為國內在 1990 年代及之前的失業率一直在 2% 以下，促進就業概念僅是聊備一格，就業問題主要由個人及市場決定，僅有部份弱勢族群無法透過市場機制找到工作，而須採取特殊就業服務（林昭吟、徐美、

辛炳隆、劉宜君，2007)。然而，自 1996 年後，隨著全球化與結構性失業的影響，國內失業率呈現持續上升趨勢，甚至在 2002 年達到 5.25%。政府部門開始透過擴大內需等經濟方案刺激景氣，並採取一系列的促進就業措施，例如「永續就業工程計畫」、「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助計畫」、「公共就業方案」、「青年職場體驗計畫」、「職業能力再提升方案」、「微型企業創業貸款」等（林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君，2007）。前項措施的推行，最主要是因應當時社會環境及經濟變遷，同時根據政策對象設計其所需的方案，而涉入的相關部會包含勞委會、青輔會、經建會等。國內促進就業政策多是由行政院相關部會依據各自權責而規劃、執行，至於跨部會的整合及協調，則由行政院經濟建設委員會主責。

除了前述以就業服務與職業訓練為主的積極勞動市場政策方案，另有維持失業者經濟來源的失業給付。國內失業或就業保險制度，最初為 1968 年「勞工保險條例」將失業列在普通事故保險給付項目之一。由於 1995 年之前失業率很少超過 2%，因此直至 1999 年 1 月起才實施「勞工保險失業給付實施辦法」（2003 年 2 月 12 日廢止），並於 2003 年起實施較為完善的「就業保險法」，除失業給付外有其他相關給付，並陸續在 2009 年 5 月 13 日、2011 年 4 月 27 日修正公布部份條文，以符時勢。李健鴻（2010）認為此轉變意味著，就業保險制度不再只重視失業給付的經濟功能，而是擴充為社會與經濟功能並存，將失業給付與就業服務、職業訓練進行整合，並以單一窗口受理申請與提供服務，協助失業給付領受者獲得積極求職服務、提升就業能力、早日重回職場。而此發展正好與各國趨同。唯失業給付往往被視為消極勞動市場政策，因此，就積極勞動市場政策而言，目前主要均屬於“服務給付”，其所涵蓋服務範圍內之方案，僅有“職業訓練生活津貼”較可歸類為“現金給付”。

（二）就業保險之服務與給付

現行就業保險旨在提昇勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活。適用對象為年滿 15 歲以上、65 歲以下之受僱勞工，以其雇主或所屬機構為投保單位，參加本保險為被保險人（排除適用：依法應參加公教人員保險或軍人保險；已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付；受僱於依法免辦登記且無核定課稅或依法免辦登記且無統一

發票購票證之雇主或機構)。給付項目包含：失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、育嬰留職停薪津貼。而自 2003 年開辦以來，納保及給付的情形如下：

1. 納保/涵蓋範圍

從表 4-7 來看，投保單位數及人數均逐年遞增。整體而言，就業者約有半數以上可以受到就業保險的保障，進一步參照就業者之從業身分來看，受僱者約佔就業者人數之七成，其中約有七成左右可加入就業保險，換言之，就業者約有三成（無酬家屬工作者、自營作業者、雇主等）未能受到就業保險保障之外，被私人僱用的受僱者中亦有將近兩成左右因故未能加入保險。

2. 給付情形

從表 4-8 來看，歷年來就業保險各項給付件數及金額均是逐年增加，特別是在 2009 年，由於金融海嘯的影響，失業給付件數及金額均較 2008 年成長 2 倍以上，使得提早就業獎助津貼以及職業訓練生活津貼亦較 2008 年成倍數成長。若進一步計算給付金額與保險費的差額，從 2003 年開辦就業保險以來，除了 2009 年之外，其餘各年均為收入大於支出，顯示保險基金仍有足夠預算作為就業促進計畫的經費。若僅針對失業給付加以討論，則從表 4-9 可知，在「勞工保險失業給付實施辦法」階段，失業給付核付件數及金額在 2001 年大幅增加，主要是該年失業率高達 4.57%，在此之前，國內失業率從未高於 3% 以上。而自 2003 年之後，每年的失業給付核付件數及金額均伴隨失業率增加或減少。就業保險的實施，不僅是提供失業給付，也強調就業促進，因此從表 4-9 也可看出，不論是推介就業人數或是安排職訓人數，自就業保險開辦之後，均有相當明顯的成長，並且佔初次核付件數之比例有愈來愈高的傾向，換言之，領取失業給付者當中，有愈來愈高比例的人被推介就業或安排職訓。

根據行政院勞工委員會「98 年領取失業給付勞工之就業關懷調查」²⁹結果顯示：領取失業給付勞工於非自願性失業後，58.6% 曾再就業，41.4% 沒有再就業。曾再就業者自失業後至尋獲新職的期間，平均為 31.1 週，於 6 個月

²⁹ 資料來源：<http://statdb.cla.gov.tw/html/svy98/9806menu.htm>

內曾再就業者占 25.3%；平均失業週期則以愈年輕者愈短、教育程度愈高者，曾再就業比率愈高。其中，「45 歲以上」失業後未再就業的比例最高，為 59.8%，若為再就業者，尋職時間亦為最長，達 41.1 週。進一步了解領取失業給付勞工在失業期間之最主要經濟來源，則可發現多數以「失業給付」為主，佔 88.3%；其次為「資遣費」，佔 46.1%；同時，教育程度愈低者，主要經濟來源為「借貸」、「暫時性工作之收入」的比率愈高，以「個人資產、積蓄」為主要經濟來源之比率愈低。調查結果顯示中高齡、教育程度較低的失業者，由於人力資本較不足，需要更長的尋職時間，因此一旦失業給付期滿，可能使其陷入經濟困境，而轉向透過借貸或暫時性工作收入渡過難關，但卻很可能進入就業不穩定的惡性循環。然而針對提升人力資本、鼓勵失業者參加職業訓練的職業訓練生活津貼³⁰，卻是相當少人使用。調查結果顯示，願意參加職業訓練的失業者雖佔 50.8%，但曾經實際提出申請或使用職業訓練生活津貼者僅有 14.9%。

國內的職業訓練生活津貼，分別適用於兩個法源：一是就業保險法，適用於非自願離職的被保險人；另外則是就業促進津貼實施辦法，主要適用於依就業服務法第 24 條第 1 項所列特定對象（負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶、其他經中央主管機關認為有必要者）之失業者。二者分別依失業時之前六個月平均月投保薪資、基本工資之 60%發給，最長以 6 個月為限。此津貼主要的目的是維持失業者在受訓期間的經濟來源，就其目的而言，與失業給付相似，因而無轉成服務給付之必要。

³⁰ 被保險人同時符合下列情形者，得申請職業訓練生活津貼：非自願離職、向公立就業服務機構辦理求職登記、經安排參加全日制職業訓練者。給付標準：自受訓之日起算，於申請人受訓期間，每月按其離職辦理本保險退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60%發給。最長發給 6 個月為限。有受其扶養之眷屬者，每 1 人按申請人離職辦理本保險退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 10%加給津貼，最多計至 20%。前項所稱受扶養眷屬，指受被保險人扶養之無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女。

表 4-7：歷年就業保險投保及就業從業身分人數分佈情形

年度	就業保險投保單位數及人數			就業者—按從業身分分							投保人數 佔就業者 人數比例	投保人數 佔受僱者 人數比例	投保人數 佔受私人 僱者人數 比例
	投保單位 數	投保人數	應計保險費	總計	受僱者	受私人 僱用者	受政 府僱 用者	無酬家 屬工作 者	自營作 業者	雇主			
	(家)	(人)	(千元)	(千人)	(千人)	(千人)	(千人)	(千人)	(千人)	(千人)			
	A	B	C	D=E+F +G+H	E=(1)+ (2)	(1)	(2)	F	G	H			
2003年	379,112	5,024,816	16,260,940	9,573	6,898	5,910	988	695	1,484	496	52.49%	72.84%	85.02%
2004年	394,009	5,242,310	17,082,766	9,786	7,131	6,137	994	686	1,458	510	53.57%	73.51%	85.42%
2005年	418,635	5,369,278	17,814,770	9,942	7,336	6,374	961	666	1,438	503	54.01%	73.19%	84.24%
2006年	427,648	5,447,373	18,658,809	10,111	7,542	6,608	934	647	1,406	517	53.88%	72.23%	82.44%
2007年	429,970	5,507,865	19,281,118	10,294	7,735	6,803	932	641	1,396	523	53.51%	71.21%	80.96%
2008年	429,428	5,420,549	19,679,573	10,403	7,902	6,945	958	619	1,374	508	52.11%	68.60%	78.05%
2009年	436,372	5,584,169	19,466,889	10,279	7,889	6,850	1,040	588	1,331	470	54.33%	70.78%	81.52%
2010年	447,838	5,880,500	20,475,636	10,493	8,104	7,055	1,049	585	1,329	475	56.04%	72.56%	83.35%

資料來源：整理自行政院勞工委員會「勞動統計資料庫查詢」http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=450f92d3

表 4-8：歷年就業保險各項給付情形及保險基金剩餘金額（單位：件、千元）

年度	應計保險費 A	總給付金額 B		失業給付		提早就業獎助津貼	
		件數	金額	件數	金額	件數	金額
2003 年	16,260,940	558,987	5,972,625	325,340	5,458,734	5,793	195,215
2004 年	17,082,766	474,039	4,457,978	212,097	3,680,158	12,496	447,001
2005 年	17,814,770	538,623	5,423,489	250,600	4,406,324	17,200	656,360
2006 年	18,658,809	612,639	6,151,731	276,811	4,957,930	20,934	808,234
2007 年	19,281,118	800,474	6,837,552	298,859	5,353,019	25,137	953,158
2008 年	19,679,573	947,846	8,243,843	370,190	6,645,871	26,912	1,015,568
2009 年	19,466,889	2,724,682	26,005,177	1,119,303	20,824,877	50,938	1,790,409
2010 年	20,475,636	2,035,243	15,896,752	494,843	9,910,795	36,181	1,378,625
2011 年	21,637,953	1,065,604	11,368,567	286,526	5,909,851	25,727	1,096,930
2012 年	22,615,075	1,117,499	13,508,990	304,638	6,491,655	29,208	1,322,497
年度	應計保險費-總給付金額 A-B	職業訓練生活津貼		育嬰留職停薪津貼		全民健保保險費補助	
		件數	金額	件數	金額	件數	金額
2003 年	10,288,315	12,768	203,770	—	—	215,086	114,906
2004 年	12,624,788	12,340	202,697	—	—	237,106	128,122
2005 年	12,391,281	13,050	219,324	—	—	257,773	141,481
2006 年	12,507,078	12,207	213,638	—	—	302,687	171,928
2007 年	12,443,566	14,792	261,427	—	—	461,686	269,947
2008 年	11,435,730	14,673	255,053	—	—	536,071	327,351
2009 年	-6,538,288	42,619	827,170	109,861	1,720,272	1,401,961	842,450
2010 年	4,578,884	31,455	650,982	190,281	3,128,374	1,282,483	827,976
2011 年	10,269,386	20,182	419,823	209,532	3,570,769	523,637	371,193
2012 年	9,106,085	19,820	418,923	288,364	4,937,642	475,469	338,264

資料來源：整理自行政院勞工委員會「勞動統計資料庫查詢」http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=450f92d3

表 4-9：歷年失業給付情形

年度	當年平均失業率	受理件數 (件)	初次認定申請 件數 (件)	再次認定申請 件數 (件)	核付件數 (件)	初次認定核付 件數 (件)	再次認定核付 件數 (件)	核付金額 (千元)	推介就業 人數 (人)	安排職 訓人數 (人)	平均每件 核付金額 (元)	平均每人 領取次數 (次)
		A=B+C	B	C	D=E+F	E	F	G	H	I	$J = G \div D$	$K = D \div E$
1999年	2.92	43,101	12,950	30,151	39,471	11,341	28,130	516,371	554	150	13082.29	3.48
2000年	2.99	107,701	24,991	82,710	105,227	24,018	81,209	1,664,519	360	128	15818.36	4.38
2001年	4.57	494,396	118,422	375,974	485,851	114,859	370,992	7,825,440	1,653	317	16106.67	4.23
2002年	5.17	615,157	105,462	509,695	611,640	103,260	508,380	10,204,120	4,849	2,075	16683.21	5.92
2003年	4.99	336,833	68,680	268,153	325,340	64,537	260,803	5,458,734	6,456	7,004	16778.55	5.04
2004年	4.44	221,510	49,506	172,004	212,097	46,154	165,943	3,680,158	10,364	5,227	17351.30	4.60
2005年	4.13	254,582	59,094	195,488	250,600	57,487	193,113	4,406,324	10,237	6,350	17583.10	4.36
2006年	3.91	278,764	65,319	213,445	276,811	63,494	213,317	4,957,930	12,158	6,006	17910.89	4.36
2007年	3.91	300,089	70,247	229,842	298,859	68,563	230,296	5,353,019	25,028	8,469	17911.52	4.36
2008年	4.14	389,472	117,712	271,760	370,190	106,495	263,695	6,645,871	39,149	9,723	17952.59	3.48
2009年	5.85	1,135,469	217,316	918,153	1,119,303	208,772	910,531	20,824,877	81,612	30,556	18605.22	5.36
2010年	5.21	492,263	86,786	405,477	494,843	84,016	410,827	9,910,795	64,993	17,338	20028.16	5.89
2011年	4.39	290,813	66,834	223,979	286,526	64,037	222,489	5,909,851	49,924	11,728	20,625.88	4.47
2012年	4.24	307,032	77,458	229,574	304,638	75,821	228,817	6,491,665	48,560	7,404	21,309.44	4.01

資料來源：整理自行政院勞工委員會「勞動統計資料庫查詢」http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=450f92d3

二、政策困境

(一)本研究訪談結果

1. 中央與地方勞政單位之權責劃分

根據受訪者表示，目前中央政府勞委會與地方政府的勞政單位有權責競合的問題。主要是因為，在制度設計上，勞委會為掌握權力，在各區設有就業服務中心或站台、職業訓練中心等等；而在地方勞政系統方面，無法在有設立就業服務站的地方再設點。其中的問題在於，地方政府勞政單位無法就地提供完整的就業服務，卻要被地方民意代表質詢，而此並非中央勞委會所會面對的問題，因為中央民意代表並不會質詢到地方的就服站。因此，受訪者建議，在就業服務方面，中央權力應下放給地方政府，讓地方政府對自己的就業服務需求負責，在辦職業訓練時，不僅訓練地點能更貼近鄉村，增加民眾的可及和可近性，同時也能讓地方政府規劃、發展出當地特色的職業訓練。

2. 就業保險之納保率不足

就既有統計資料來看，就業者約有三成（無酬家屬工作者、自營作業者、雇主等）未能受到就業保險保障，同時，被私人僱用的受僱者中亦有將近兩成左右因故未能加入保險。如同深度訪談之受訪者所指出，“無一定雇主之勞工”雖然可加入職業工會，具有勞保身分，但並非適用於就業保險的資格，因此無法受到就業保險的保障，然而其工作卻又是最不穩定，最容易受到經濟景氣所影響。顯然，就業保險仍未能全面顧及弱勢勞工。

3. 職業訓練之潛在問題

目前政府有針對勞工自主訓練提供三年七萬的補助。根據受訪者表示，此方案潛在的問題是，可能會產生區域資源不均或是不公平的情況。例如，機構在辦理訓練時有很多考量，政府的訓練補助不見得可以涵括所有成本支出，小型的工會或機構缺乏財務資源的話，礙於成本考量，可能不會願意辦理訓練課程，更何況是進入偏遠地區辦理訓練課程，是故對於原住民地區而言，問題可能更加嚴重。此外，假設沒有單位願意前往某地區辦理訓練，該地區之就業機會應該也不會太多，因而即便勞工受完訓練，恐怕也很難找到

適當的就業機會。區域資源不均會連帶造成不公平的問題，主要的原因在於，同為加入就業保險且繳納保費的勞工，當所在區域內有訓練機構而可以受訓者便能接受補助，反觀區域內無訓練機構之勞工，即便有意願也無任何受訓機會。因此，從機會平等的角度來看，重點不在於勞工有無能力或意願去接受訓練，而是在於服務提供的體系是否健全周延。

(二)本研究調查結果

本研究所執行之民意調查係以 20 歲及以上之民眾為對象（總計 1068 人），在有關積極勞動市場政策部分的問項，僅篩選出工作年齡人口之回答進行分析，總計 952 人。（詳細內容請參閱第五章調查結果分析）

有關「政府針對失業者所提供的服務主要有四類：提供職缺資訊與工作媒合、職業訓練、透過獎勵或補助雇主以創造工作機會、提供短期的公部門就業方案。（複選）」的回應，一般民眾認為其在失業時比較需要的是：52.2%受訪者認為應該加強「職業訓練」，40.1%的受訪者認為應該「提供職缺資訊與工作媒合」，24.6%的受訪者認為應該「獎勵或補助雇主以創造工作機會」，17.3%的受訪者認為應該「提供短期的公部門就業方案」（表 4-10）。

表 4-10：一般民眾認為其在失業時比較需要的是(複選題)

	回答人數	占總回答次數 之百分比	占總回答人數 之百分比
提供職缺資訊與工作媒合	352	29.9%	40.1%
職業訓練	458	38.9%	52.2%
獎勵或補助雇主以創造工作機會	216	18.3%	24.6%
提供短期的公部門就業方案	152	12.9%	17.3%
總計	1178	100.0%	134.2%

說明：回答人數為 878 人(扣除表示不需要服務者)。

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

有關「政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠」，12.7%受訪者認為「非常不夠」，49.3%受訪者認為「不夠」，25.2%受訪者認為「普通」，11.7%受訪者認為「足夠」，僅 1.1%受訪者認為「非常足夠」。可見民眾對於服務提供現況並未感覺充足。若就不同性別、教育程度、年齡組來看其回答，則不

同性別、教育程度並沒有太大差異，但 25 歲及以下之受訪者，有略高比例回答「足夠」(表 4-11)。

表 4-11：認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠

			非常 足夠	足夠	普通	不夠	非常 不夠	總和
性別	男	次數	5	47	110	205	46	413
		百分比	1.2%	11.4%	26.6%	49.6%	11.1%	100.0%
	女	次數	5	67	121	275	71	539
		百分比	.9%	12.4%	22.4%	51.0%	13.2%	100.0%
	總和	次數	10	114	231	480	117	952
		百分比	1.1%	12.0%	24.3%	50.4%	12.3%	100.0%
教育程 度	國中及 以下	次數	0	17	39	74	29	159
		百分比	.0%	10.7%	24.5%	46.5%	18.2%	100.0%
	高中職	次數	4	31	82	178	47	342
	百分比	1.2%	9.1%	24.0%	52.0%	13.7%	100.0%	
	大專及 以上	次數	6	66	110	228	41	451
		百分比	1.3%	14.6%	24.4%	50.6%	9.1%	100.0%
	總和	次數	10	114	231	480	117	952
		百分比	1.1%	12.0%	24.3%	50.4%	12.3%	100.0%
年齡組	25 歲 及以下	次數	1	17	21	44	3	86
		百分比	1.2%	19.8%	24.4%	51.2%	3.5%	100.0%
	26-35 歲	次數	0	17	39	81	17	154
	百分比	.0%	11.0%	25.3%	52.6%	11.0%	100.0%	
	36-45 歲	次數	0	25	49	120	21	215
百分比	.0%	11.6%	22.8%	55.8%	9.8%	100.0%		
	46-55 歲	次數	7	35	71	152	42	307
	百分比	2.3%	11.4%	23.1%	49.5%	13.7%	100.0%	
	56-64 歲	次數	2	20	51	83	34	190
	百分比	1.1%	10.5%	26.8%	43.7%	17.9%	100.0%	
	總和	次數	10	114	231	480	117	952
		百分比	1.1%	12.0%	24.3%	50.4%	12.3%	100.0%

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

第五章 問卷調查結果

本研究針對一般民眾，採用 CATI 方式進行調查，以了解其對於福利服務供給方式等相關議題之看法。調查期間自 102 年 10 月 4 日至 12 日止，總計拒訪人數為 3,013 人，最後有效問卷數為 1068 份。以下即分別說明受訪者之基本資料、對於福利服務之認識與態度、對於主要政策的看法與態度、以及變項間的交叉分析，與綜合結果分析。

第一節 基本資料

一、受訪者之社會人口資料

由於調查結果係以 102 年 7 月底內政部公佈全國地區之人口統計為推估母體基礎，已對受訪者之性別、年齡與地區進行樣本代表性檢定後加權處理。因此，受訪者之性別、年齡與縣市別之分佈比例與母體接近：「女性」略多於「男性」，占 55.3%；受訪者中約有半數之年齡在「40~59 歲」之間；至於縣市別分佈，則以「新北市」、「台北市」、「台中市」人數比例較高。至於教育程度，則以「大專院校」及「高中職」者比例較高，分別占 38.0%、35.5%。婚姻狀況則是「已婚/同居」者居多，占 70.3%；其中，配偶／伴侶有「在工作」者，占 64.6%。

表 5-1：受訪者之社會人口資料

		人數	百分比
總計		1068	100
性別	男	477	44.7
	女	591	55.3
年齡	20~29 歲	135	12.6
	30~39 歲	183	17.1
	40~49 歲	267	25.0

我國社會福利服務提供方式之研究

		人數	百分比
總計		1068	100
縣市別	50~59 歲	260	24.3
	60~69 歲	155	14.5
	70~79 歲	50	4.7
	80 歲以上	9	0.8
	拒絕透露	9	0.8
	臺北市	109	10.2
	新北市	141	13.2
	臺中市	128	12.0
	臺南市	97	9.1
	高雄市	72	6.7
	基隆市	25	2.3
	新竹市	28	2.6
	嘉義市	21	2.0
	桃園縣	99	9.3
	新竹縣	15	1.4
	苗栗縣	32	3.0
	彰化縣	80	7.5
	南投縣	40	3.7
	雲林縣	40	3.7
	嘉義縣	28	2.6
	屏東縣	43	4.0
	宜蘭縣	28	2.6
	臺東縣	16	1.5
	澎湖縣	5	0.5
	花蓮縣	21	2.0
	教育程度	國小及以下	111
國中(含初中等)		103	9.6

		人數	百分比
總計		1068	100
婚姻狀況	高中(含高職等)	379	35.5
	大專院校(含技術學院等)	406	38.0
	研究所以上	69	6.5
	未婚	259	24.3
	已婚/同居	751	70.3
	離婚/分居	31	2.9
	配偶去世	26	2.4
	其他	1	0.1

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-2：受訪者之社會人口資料（續）

項目		人數	百分比
總和		740	100
配偶/伴侶是否有在工作	有	478	64.6
	無	263	35.4

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

二、受訪者之就業狀況與工作情形

若是問到受訪者目前的就業狀況，62.7%目前「有工作」，37.3%目前「無工作」（多是因為身心障礙或傷病不能工作）；而有工作者，主要是從事「一般工作」（占 89.5%）；每週工時「在 35 小時或以上」（占 79.5%）；多為「私部門受僱者」（占 59.1%）；行業別中以從事「礦業及土石採取業」較多（占 20.7%）、次為「製造業」（占 13.9%）；職業別則是以「服務工作人員及售貨員」（占 21.1%）、「技術員及助理專業人員」（占 17.2%）、「專業人員(含工程師)」（占 16.3%）之比例較高。

表 5-3：受訪者之目前就業狀況

項目	人數		百分比	
	總和	1,068	100	
現在有工作嗎	有	670	62.7	
	無（無工作狀態）	398	37.3	
	待業中	52	10.8	
	專職家庭主婦	115	2.8	
	學生(含準備升學中)	30	0.2	
	準備國家考試或職業資格考試	2	0.6	
	身心障礙、傷病不能工作	6	17.4	
	已經退休	186	0.7	
	其他	7	4.9	

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-4：受訪者之工作情形

項目	人數		百分比	
	總和	667	100	
工作性質	一般工作	599	89.8	
	派遣工作	8	1.2	
	定期契約	20	3.0	
	臨時工／打零工	40	6.0	
每週工時	35 小時或以上	530	79.5	
	不到 35 小時	68	10.2	
	不一定	69	10.3	
僱用身分	雇主	68	10.2	
	自營作業者	130	19.5	
	公部門受僱者	73	10.9	
	私部門受僱者	394	59.1	
	無酬家屬工作者	2	0.3	
行業別	農林漁牧狩獵業	53	0.8	

項目	人數	百分比
	總和	667
礦業及土石採取業	12	20.7
製造業	155	13.9
水電燃氣業	13	9.1
營造業	31	6.7
批發及零售業	22	2.3
運輸及倉儲	20	2.6
金融保險不動產/工商服務業	41	2.0
醫療保健及社會工作服務業	26	8.1
住宿及餐飲業	39	1.2
用水供應及污染整治業	4	1.0
資訊及通訊傳播業	27	0.4
不動產業	2	2.6
專業、科學及技術服務業	33	0.4
支援服務業	36	6.0
公共行政及國防;強制性社會安全	26	1.5
教育服務業	49	2.8
藝術、娛樂及休閒服務業	16	0.8
其他服務業	62	3.5
職業別		
民意代表、主管及經理人員	31	4.6
專業人員(含工程師)	109	16.3
技術員及助理專業人員	115	17.2
事務工作人員與其它類似技術層級者	77	11.8
服務工作人員及售貨員	141	21.1
農林漁牧工作人員	31	4.6
技術工及有關技藝工作人員	32	4.8
機械設備操作工及組裝	16	2.4

項目	人數	百分比
	總和	667
基層技術工及勞工	78	11.7
其他	37	5.5

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

三、受訪者之家庭與收支情形

當詢問受訪者家中是否有以下成員時，家中有「未滿 4 歲兒童者」約占 18%；而有半數以上受訪者家中有「超過 65 歲以上長輩」，占 51.6%；但約有 1/3 受訪者家中並無幼兒或長輩。

至於家庭收支情形，當詢問受訪者三個月內平均每月家庭總收入時，由於較為敏感，有 20.6%表示「不方便」回答、21.0%表示「不知道」，若有回答者，則以回答「2.5 萬元以上，不到 5 萬元者」較多，占 16.3%。

而前述家庭平均每月收入是否足夠支應日常生活需要，多數受訪者表示「大約剛好足夠（收支平衡）」，占 43.9%。

表 5-5：受訪者家中是否有以下成員

項目	人數	百分比
	總計	1,186
家中是否有 以下成員？(可複選)		
未滿 2 歲孩童	87	7.3
2 歲以上-未滿 4 歲孩童	126	10.6
超過 65 歲長輩	613	51.6
都沒有	361	30.5

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-6：受訪者之家庭收支情形

項目	人數	百分比
	總和	1,068
三個月內平均每月 家庭總收入		
不到 2.5 萬元	95	8.9

項目	人數		百分比	
	總和	1,068	100	
	2.5 萬元以上，不到 5 萬元	174	16.3	
	5 萬元以上，不到 7 萬元	120	11.2	
	7 萬元以上，不到 10 萬	111	10.4	
	10 萬元以上，不到 18 萬	89	8.3	
	18 萬元以上	35	3.3	
	不知道	224	21.0	
	不方便說	220	20.6	
家庭平均每月收入	足夠且有餘（有儲蓄）	286	26.8	
是否足夠支應日常生活需要				
	大約剛好足夠（收支平衡）	469	43.9	
	不敷實際需要（不夠用）	313	29.3	

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

第二節 福利服務之認識與態度

一、人民比較希望政府以何種方式來提供福利服務？(詳表 5-7)

- (一) 根據題目「在社會福利的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供？」的回應，有 56.2%的受訪者認為應該由「政府提供經費補助」，另外大約有 43.8%的民眾認為應該由「政府直接提供服務或委託民間提供服務」，差距 14.2 個百分比，顯示人民對於「政府提供經費補助」有明顯的偏好。
- (二) 依據第一題，問卷持續追問受訪者的選擇原因後可以發現，選擇「政府提供經費補助」的民眾中有超過半數的人（58.4%）認為「領取現金比較方便使用」，是他們對於社會福利供給方式的偏好原因。而剩下約有 31.8%的民眾是因為「可以讓使用者自行選擇要購買的服務內容」而選擇。

(三) 在第一題選擇「政府直接提供服務或委託民間提供服務」的 43.8%的民眾之中，有 47.6%的人認為這樣「可以避免使用者濫用與浪費」，有 40.4%的受訪者認為「政府負擔責任，確保需求者能被滿足」。

表 5-7：在社會福利的領域，希望政府以何種方式提供

項目	次數	百分比
	總和	1068
政府提供經費補助（現金給付）	600	56.2
領取現金比較方便使用	350	32.8
可以讓使用者自行選擇要購買的服務內容	191	17.9
方便政府運作，減少行政成本	48	4.5
其他，請說明	11	1.0
政府直接提供服務或委託民間提供服務（實物給付）	468	43.8
政府大量生產能減少國家成本	45	4.2
可以避免使用者濫用與浪費	223	20.9
政府負擔責任，確保需求者能被滿足	189	17.7
其他，請說明	11	1.0

資料來源：本研究團隊之 CATI 調查

二、人民認為社會福利服務，由誰來提供較為恰當理想？(詳表 5-8)

(一) 根據題目「您認為社會福利服務，由誰來提供較為恰當理想？」的回應，有 63.3%的受訪者認為應該由「政府部門」提供，另外大約有 12.0%的民眾認為應該由「營利部門」來提供，24.7%的受訪者認為應該由「非營利部門」提供，可以很清楚的發現大部分的民眾還是希望由政府提供，而只有少數人對於營利部門可以信賴。

(二) 依據第二題，追問受訪者選擇的原因（有 29.9%是因為「比較值得信賴」，28.6%是因為「比較公平」，16.5%是因為「效果會比較好」，

15.6%是因為「較有效率」。然而，「較能夠自由選擇」的原因卻只有3.8%。

表 5-8：認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想

項目	次數		百分比
	總和	1068	100.0
您認為社會福利服務，由誰來提供較為恰當理想？	非營利部門	264	24.7
	營利部門	128	12.0
	政府部門	676	63.3
承上題，您認為社會福利服務由(題目 2 的答案)來提供的原因是甚麼？	較有效率	167	15.6
	比較值得信賴	319	29.9
	效果會比較好	176	16.5
	較能夠自由選擇	41	3.8
	比較公平	305	28.6
	其他，請說明	60	5.6

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

三、人民對於增加稅收提供社會福利的意願？(詳表 5-9)

(一) 根據題目「若是政府要提供充足的社會福利，必須向人民增加稅收，您支持嗎？」的回應，有 2.2%的受訪者表示非常支持，43.8%的受訪者表示支持，另外大約有 36.2%的民眾認為不支持，7.9%的民眾認為非常不支持，9.9%的受訪者認為沒有意見。

表 5-9：若政府提供充足社會福利，必須向人民增加稅收，是否支持

項目	次數		百分比
	總和	1068	100.0
若是政府要提供充足的社會福利，必須向人民增加稅收，您支持嗎？	非常支持	24	2.2
	支持	468	43.8
	沒意見	106	9.9
	不支持	386	36.1
	非常不支持	84	7.9

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

第三節 對於主要政策的看法與態度

一、托育服務

(一) 家中若有 0 至 2 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？(表 5-10、表 5-11)

1. 根據題目「請問您家中若有 0 至 2 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？」的回應，有 71.7%的受訪者認為應該「由大人在家照顧」，佔了大多數，也可以理解對於 0 至 2 歲幼兒，家庭照顧依然是大家普遍比較可以接受的方式。
2. 依據此題我們又繼續追問選擇「由大人在家照顧」的受訪者所使用的方式，其中有 80.0%的受訪者是小孩的父母親自帶，16.6%的受訪者是交由其它人帶，這也可以看出親屬自己帶小孩的比例依然很高。
3. 依據此題我們又繼續追問選擇「送到別人家帶」的受訪者所使用的方式，其中有 69.0%的受訪者是希望小孩「白天送到保母家，晚上帶回」。
4. 接著我們又詢問受訪者選擇的原因後發現，受訪者對於最理想的帶小孩方式的偏好選擇原因，有 45.6%是因為「家人/親屬照顧比較放心」，19.8%是因為「照顧品質/兒童發展」，13.0%是因為「接送方便」，8.5%是因為「安全性」，7.8%是因為「費用」。然而，「專業/證照」和「經驗」的原因卻只有 4.2%和 1.1%。

表 5-10：家中若有 0 至 2 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式（單選）

項目	次數		百分比	
	總和	1068	100.0	
由大人在家照顧		766		71.7
由小孩的父母帶		613		57.4
由其他家人帶		127		11.9
請外傭帶		1		0.1
請保母帶		25		2.3
送到別人家帶		29		2.7
白天送到保母家，晚上帶回		20		1.9
全天在保母家		3		0.3
白天送到親戚家，晚上帶回		4		0.4
全天在親戚家		2		0.2
送到工作場所設置 托嬰中心		97		9.1
送至托嬰中心		139		13.0
其他		37		3.5

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-11：選擇最理想的帶小孩方式是基於何種原因（單選）

項目	次數		百分比	
	總和	1068	100.0	
照顧品質/兒童發展		204		19.1
費用		80		7.5
接送方便(選擇第大人在家照顧(3)(4)時不問)		134		12.5
家人/親屬照顧比較放心(選擇大人在家照顧 (3)(4)時不問)		470		44.0
專業/證照		43		4.0
經驗		11		1.0
安全性		88		8.2
未答		38		3.6

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(二) 家中若有 3 至 6 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？(詳表 5-12、5-13)

我國社會福利服務提供方式之研究

1. 根據題目「請問您家中若有 3 至 6 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？」的回應，有 52.2%的受訪者認為應該「送至公立幼兒園」，27.8%的受訪者認為應該「送至私立幼兒園」，而「請人在家照顧」和「送到別人家帶」的選項都分別只有 14.5%和 0.6%。
2. 依據此題我們又持續追問選擇「請人在家照顧原因」的受訪者所使用的方式，其中有 52.2%的受訪者是小孩請外傭帶，27.8%的受訪者是請保母帶。
3. 依據此題我們又持續追問選擇「送到別人家帶」的受訪者所使用的方式，其中有 50.0%的受訪者是小孩「全天在保母家」，有 33.3%的受訪者是小孩「白天送到保母家，晚上帶回」。
4. 接著我們又詢問受訪者選擇的原因後發現，受訪者對於最理想的帶小孩方式的偏好選擇原因，有 38.0%是因為「照顧品質/兒童發展」，29.9%是因為「費用」，11.9%是因為「家人/親屬照顧比較放心」，7.9%是因為「接送方便」，6.9%是因為「專業/證照」。然而，「安全性」和「經驗」的原因卻只有 3.7%和 1.7%。

表 5-12：家中若有 3 至 6 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式（單選）

項目	次數		百分比
	總和	1068	100.0
請人在家照顧		155	14.5
由小孩的父母帶		134	12.5
由其他家人帶		18	1.7
請外傭帶		1	0.1
請保母帶		2	0.2
送到別人家帶		6	0.6
白天送到保母家，晚上帶回		2	0.2
全天在保母家		3	0.3
白天送到親戚家，晚上帶回		1	0.1
送至公立幼兒園		558	52.2
送至私立幼兒園		297	27.8
其他：請說明：		52	4.9

資料來源：本研究團隊之 CATI 調查

表 5-13：選擇最理想的帶小孩方式是基於何種原因（單選）

項目	次數	百分比
	總和 1068	100.0
照顧品質/兒童發展	406	38.0
費用	319	29.9
接送方便	84	7.9
家人/親屬照顧比較放心	127	11.9
專業/證照	74	6.9
經驗	18	1.7
安全性	40	3.7

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(三) 對於政府托育照顧給付的看法(詳表 5-14)

1. 根據題目「請問您認為政府在托育照顧方面，怎麼做比較好？」的回應，有 50.7%的受訪者認為應該「直接發放補助」，49.3%認為應該「直接提供平價托育服務」，大約各一半。
2. 根據題目「如果政府有提供 0-6 歲平價托育服務，您願意每個月支付多少托育費用？」的回應，有 49.3%的受訪者認為應該「5,000 元以下」，29.0%認為應該「5,001-8,000 元」，可以清楚發現民眾願意支付的費用水平偏低。

表 5-14：對於政府托育照顧政策的看法

	次數	百分比
	總和 1068	100.0
請問您認為政府在托育照顧方面，怎麼做比較好？	直接發放補助	50.7
	政府直接提供平價托育服務，比較好？	49.3
如果政府有提供 0-6 歲平價托育服務，您願意每個月支付多少托育費用？	5,000 元以下	49.3
	5,001-8,000 元	29.0
	8,001-12,000 元	15.7
	12,001-15,000 元	2.7
	15,001-18,000 元	0.7
	18,001-20,000 元	1.3

	次數	百分比
總和	1068	100.0
20,000 元以上	14	1.3

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(四) 育嬰假政策對於家長有沒有幫助(詳表 5-15)

1. 根據題目「請問您認為育嬰假政策對於家長有沒有幫助？」的回應，有 77.4%的受訪者認為應該「有幫助」，22.6%認為應該「沒幫助」，可以清楚發現民眾願意支付的費用水平偏低。
2. 針對認為應該「沒幫助」的受訪者我們追問原因，可以發現 20.7%認為「適用對象不夠普遍」，33.6%認為「雇主不會同意」，5.0%認為「原有薪資六成的給付太少」，32.4%認為「擔心無法回原職」。

表 5-15：認為育嬰假政策對於家長有無幫助

	次數	百分比
總和	1068	100.0
是，有幫助	827	77.4
否，沒幫助	241	22.6
原因為何？		
適用對象不夠普遍（沒工作；有工作但未投保；並非幼兒之父母）	50	4.7
雇主不會同意	81	7.6
原有薪資六成的給付太少	12	1.1
擔心無法回原職	78	7.3
其他：請說明：	20	1.9

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

二、長照服務

(一) 家中需要長期照顧的失能老人或身心障礙者的服務傾向調查(詳表 5-16、表 5-17)

1. 根據題目「家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，您傾向選擇何種照顧方式？」的回應，有 34.4%的受訪者認為應該「由家人自行照顧」，有 24.9%的受訪者認為應該「請看護來家裡照顧」，有 15.6%的受訪者認為應該「請外勞來家裡照顧」，所以可以

從此題發現在家照顧的概念是民眾普遍希望的方式。

2. 依據此題我們又持續追問選擇最理想照顧方式的原因，其中有 39.0%的受訪者是因為「家人比較放心」，是最主要集中的考量方式，接下來是 18.0%「醫療照顧上的考量」以及 13.4%「費用上的考量」。

表 5-16：家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，傾向選擇何種照顧方式

	次數	百分比
	總和	1068
請看護來家裡照顧	266	24.9
請外勞來家裡照顧	167	15.6
白天採用家庭托顧(送到看護家裡)，晚上接回來	37	3.5
白天送到日間照顧中心，晚上接回來	73	6.8
送到安養中心等照護機構照顧	158	14.8
由家人自行照顧	367	34.4

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-17：選擇為最理想的照顧方式是基於何種原因（單選）

	次數	百分比
	總和	1068
受照顧者的偏好	88	8.2
費用上的考量	143	13.4
時間上的考量	101	9.5
家人比較放心	417	39.0
醫療照顧上的考量	192	18.0
可以兼顧家務	64	6.0
希望增加受照顧者社交互動機會	63	5.9

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(二) 民眾對於長期照護的領域，比較希望政府的提供方式(詳表 5-18)

1. 根據題目「在長期照護的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供？」的回應，有 60.1%的受訪者認為應該「政府提供經費補助」，有 39.9%的受訪者認為應該「政府直接提供或委託民間提供

服務」，明顯有較多的人比較請項現金補助的方式。

2. 依據此題我們又持續追問「長期照顧服務，由誰來提供較為恰當理想」，其中有 73.0%的受訪者傾向「政府部門」，其次是 20.5%「非營利部門」以及 6.5%「營利部門」。明顯可以看到民眾還是對於政府比較信賴。

表 5-18：在長期照護的領域，希望政府以何種方式提供

	總和	次數	百分比
		1068	100.0
在長期照護的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供？	政府提供經費補助(現金給付)	642	60.1
	政府直接提供或委託民間提供服務(實物給付)	426	39.9
	您認為長期照顧服務，由誰來提供較為恰當理想？		
	非營利部門	219	20.5
	營利部門	69	6.5
	政府部門	780	73.0

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(三) 民眾對於外籍看護提供服務的看法(詳表 5-19)

1. 根據題目「請問您贊成開放更多外籍看護工(外勞)來台提供照顧服務嗎？」的回應，有 40.4%的受訪者認為「贊成」，有 59.6%的受訪者認為「不贊成」，有較多的人不希望開放更多外籍看護工(外勞)來台提供照顧服務。
2. 延續上題我們又持續追問「如果本地照服員與外勞所提供的工作條件都相同(薪資、工作時間、工作內容)，請問您會比較傾向於僱用本國照服員或外籍看護工(外勞)?」，其中有 91.9%的受訪者傾向「本國照服員」，有明顯的趨勢可以看出受訪民眾在提供的工作條件都相同的情況之下，相較於「外籍看護工(外勞)」普遍比較偏好將親人交給「本國照服員」照顧。

表 5-19：對於外籍看護工提供照顧服務的看法

		次數	百分比
總和		1068	100.0
請問您贊成開放更多外籍看護工(外勞)來台提供照顧服務嗎?	贊成	432	40.4
	不贊成	636	59.6
如果本地照服員與外勞所提供的工作條件都相同(薪資、工作時間、工作內容)，請問您會比較傾向於僱用本國照服員或外籍看護工(外勞)?	本國照服員	981	91.9
	外籍看護工(外勞)	87	8.1

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(四) 民眾對於長期照護的看法(詳表 5-20)

1. 根據題目「家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，您願意每個月在長期照護上的花費大約是?」的回應，有 28.9%的受訪者認為「10,000 元以下」，有 44.3%的受訪者認為「10,001-20,000 元」，有 22.2%的受訪者認為「20,001-30,000 元」，而願意花費超過 30,000 元的民眾只有 4.6%。
2. 根據題目「你希望政府在現金補助以外的服務方面，應該加強哪一項?」的回應，有 49.3%的受訪者認為「協助長輩留在家中的居家照護」，有 26.6%的受訪者認為「加強社區內的照護(如日間照顧)」，有 19.0%的受訪者認為「提供全日型的住宿照護」。

表 5-20：家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期照顧上的花費

項目	次數		百分比
	總和	1068	100.0
家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，您願意每個月在長期照顧上的花費大約是？	10,000 元以下	309	28.9
	10,001-20,000 元	473	44.3
	20,001-30,000 元	237	22.2
	30,001-40,000 元	36	3.4
	40,001-50,000 元	9	0.8
	50,001-60,000 元	3	0.3
	60,000 元以上	1	0.1
你希望政府在現金補助以外的服務方面，應該加強哪一項？	提供全日型的住宿照護	203	19.0
	加強社區內的照護(如日間照顧)	284	26.6
	協助長輩留在家中的居家照護	526	49.3
	其他(請說明)	55	5.1

資料來源：本研究團隊之 CATI 調查

三、積極勞動市場政策

(一) 政府針對失業者所提供的服務傾向調查(詳表 5-21、5-22)

1. 根據題目「政府針對失業者所提供的服務主要有四類：提供職缺資訊與工作媒合、職業訓練、透過獎勵或補助雇主以創造工作機會、提供短期的公部門就業方案。根據您的經驗，您認為您在失業時比較需要的是哪一項服務？(複選)」的回應，有 36.5%的受訪者認為應該加強「職業訓練」，有 27.8%的受訪者認為應該「提供職缺資訊與工作媒合」，有 17.3%的受訪者認為應該「獎勵或補助雇主以創造工作機會」，有 11.7%的受訪者認為應該「提供短期的公部門就業方案」。
2. 依據此題我們又持續追問選擇「提供職缺資訊與工作媒合」的原因，其中有 43.9%的受訪者是因為「透過公立就服中心，應該可以順利被推介就業」，17.5%「透過公立就服中心，可以隨時詢問與就業有關的問題」。

3. 依據此題我們又持續追問選擇「職業訓練」的原因，其中有 45.4% 的受訪者是因為「提升技能有助於增加工作選擇」，44.3% 是因為「學習到自己想學的知識技能」。
4. 依據此題我們又持續追問選擇「獎勵或補助雇主以創造工作機會」的原因，其中有 65.2% 的受訪者是因為「雇主開放多一些職缺，可能比較容易找到工作」，28.6% 是因為「有了政府的獎勵或補助，雇主比較會僱用弱勢勞工」。
5. 依據此題我們又持續追問選擇「提供短期的公部門就業方案」的原因，其中有 81.2% 的受訪者是因為「先有工作收入維持家用比較重要」，13.3% 是因為「公部門就業方案的工作時間比較固定」。

表 5-21：一般民眾認為其在失業時比較需要的服務(複選題)

	回答人數	占總回答次數之百分比	占總回答人數之百分比
提供職缺資訊與工作媒合	352	29.9%	40.1%
職業訓練	458	38.9%	52.2%
獎勵或補助雇主以創造工作機會	216	18.3%	24.6%
提供短期的公部門就業方案	152	12.9%	17.3%
總計	1178	100.0%	134.2%

說明：回答人數為 878 人(扣除表示不需要服務者)。

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-22：一般民眾認為失業時所需服務的理由(單選)

	次數	百分比
選擇提供職缺資訊 與工作媒合的理由	384	100.0
總和	384	100.0
必須至公立就服中心登記求職才能申請失業給付	24	6.3
透過公立就服中心，應該可以順利被推介就業	122	31.8
透過公立就服中心，可以隨時詢問與就業有關的問題	68	17.7
只要有職缺資訊，可以自行去應徵	170	44.3

	次數	百分比	
選擇職業訓練的理由	總和	500	100.0
	提升技能有助於增加工作選擇	231	46.2
	提升技能有助於加薪	14	2.8
	提升技能有助於未來的升遷機會	29	5.8
	學習到自己想學的知識技能	226	45.2
選擇獎勵或補助雇主以創造工作機會的理由	總和	239	100.0
	雇主開放多一些職缺，可能比較容易找到工作	157	65.7
	能進入私人企業就業，可以提高未來工作競爭力	13	5.4
	有了政府的獎勵或補助，雇主比較會僱用弱勢勞工	69	28.9
選擇提供短期的公部門就業方案的理由	總和	164	100.0
	先有工作收入維持家用比較重要	134	81.7
	公部門就業方案的工作比較輕鬆	8	4.9
	公部門就業方案的工作時間比較固定	22	13.4

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(二) 政府針對勞工之技能提升所提供的服務滿意度(詳表 5-23)

1. 根據題目「您認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠？」的回應，有 12.7%的受訪者認為「非常不夠」，有 49.3%的受訪者認為「不夠」，有 25.2%的受訪者認為「普通」，有 11.7%的受訪者認為「足夠」，有 1.1%的受訪者認為「非常足夠」。可以看出民眾對於現況的服務並沒有感覺充足。

表 5-23：認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠

	次數	百分比
總和	1068	100.0
非常足夠	12	1.1
足夠	125	11.7
普通	269	25.2
不夠	527	49.3
非常不夠	135	12.6

資料來源：本研究團隊之 CATI 調查

第四節 交叉分析

一、整體社會福利服務提供方式

多數民眾認為社會福利服務，由政府部門來提供較為恰當理想，若問及其選擇社會福利服務提供者的原因，則選擇非營利部門者有 41.3%認為比較值得信賴；而選擇營利部門則有 43.8%認為較有效率；選擇政府部門則是有 36.5%認為比較公平（表 5-24）。

若從民眾居住在不同發展等級鄉鎮來看其如何選擇社會福利服務提供者，則可發現居住在不同福利發展等級鄉鎮之民眾雖然多是選擇政府部門做為福利提供者，但在比例分佈上，居住在福利高度發展區的民眾，較其他區域有更多比例是選擇非營利部門做為福利提供者（表 5-25）。

若從民眾之教育程度來看其如何選擇社會福利服務提供者，則可發現教育程度為國小及以下之民眾有相當高比例選擇政府部門做為福利提供者，反之，研究所以上者，較其他教育程度者有較多比例選擇非營利部門做為福利提供者（表 5-26）。

若從民眾之性別來看其如何選擇社會福利服務提供者，則可發現不管是男性或女性，都是較多選擇政府部門做為福利提供者（表 5-27）。

表 5-24：認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想*認為社會福利服務由該單位來提供的原因

	非營利部門		營利部門		政府部門		總和	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
總和	264	100.0	128	100.0	676	100.0	1068	100.0
較有效率	47	17.8	56	43.8	64	9.5	167	15.6
比較值得信賴	109	41.3	17	13.3	193	28.6	319	29.9
效果會比較好	38	14.4	32	25.0	106	15.7	176	16.5
較能夠自由選擇	13	4.9	8	6.3	20	3.0	41	3.8
比較公平	47	17.8	11	8.6	247	36.5	305	28.6
其他，請說明	10	3.8	4	3.1	46	6.8	60	5.6

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-25：鄉鎮發展等級*認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想

	福利高度發展區 (雙北市、台中市、 高雄市、桃園縣)		福利中度發展區 (一般縣市)		福利低度發展區 (花東、離島)		總和	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
總和	549	100.0	477	100.0	42	100.0	1068	100.0
非營利部門	143	26.0	112	23.5	9	21.4	264	100.0
營利部門	72	13.1	53	11.1	3	7.1	128	100.0
政府部門	334	60.8	312	65.4	30	71.4	676	100.0

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-26：教育程度*認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想

	國小及以下		國中 (含初中等)		高中 (含高職等)		大專院校 (含技術學院等)		研究所以上		總和	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
總和	111	100.0	103	100.0	379	100.0	406	100.0	69	100.0	1068	100.0
非營利部門	15	13.5	15	14.6	88	23.2	121	29.8	25	36.2	264	100.0
營利部門	4	3.6	13	12.6	46	12.1	56	13.8	9	13.0	128	100.0
政府部門	92	82.9	75	72.8	245	64.6	229	56.4	35	50.7	676	100.0

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-27：性別*認為社會福利服務由誰來提供較為恰當理想

	男		女		總和	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
總和	477	100.0	591	100.0	1068	100.0
非營利部門	114	23.9	150	25.4	264	100.0
營利部門	56	11.7	72	12.2	128	100.0
政府部門	307	64.7	369	62.5	676	100.0

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

二、托育照顧政策

(一)「家中若有 0-2 歲幼兒者，認為最理想照顧小孩的方式」與「鄉鎮發展等級」

從表 5-28 可看出「家中若有 0-2 歲幼兒者，認為最理想照顧小孩的方式」隨「鄉鎮發展等級」而有差異：福利低度發展的縣市(例如屏東縣與苗栗縣)認為理想照顧模式為「大人在家照顧」的比例(78.57%)高於福利高度發展區(例如台北市與高雄市)(69.76%)；而認為「托嬰中心」為理想照顧模式的則相反，福利低度發展的縣市最低(9.52%)而福利高度發展區則最高(13.48%)。

表 5-28：鄉鎮發展等級*家中若有 0 至 2 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式

	樣本數	百分比	由大人 在家照 顧	送到別 人家帶	送到工 作場所 設置	送至托 嬰中心	其他： 請說 明：
總計	1,068	100.00	71.72	2.72	9.08	13.01	3.46
鄉鎮發展等級	549	100.00	69.76	2.91	9.84	13.48	4.01
福利高度發展區							
福利中度發展區	477	100.00	73.38	2.52	8.60	12.79	2.73
福利低度發展區	42	100.00	78.57	2.38	4.76	9.52	4.76

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(二)「家中若有 0-2 歲幼兒者，認為最理想照顧小孩的方式」與「教育程度」

從表 5-29 可看出「家中若有 0-2 歲幼兒者，認為最理想照顧小孩的方式」隨「教育程度」有所差異：教育程度為國小及以下的受訪者認為理想照顧模式為「大人在家照顧」的比例(84.68%)高於研究所以上者(68.12%)；而認為「托嬰中心」為理想照顧模式的則是以大專院校(含技術學院等)教育程度的比例比較高(9.52%)，研究所以上反而最少(5.8%)。

表 5-29：教育程度*家中若有 0 至 2 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式

教育程度	樣本數	百分比	由大人在 家照顧	送到別 人家帶	送到工作場所 設置托?中心	送至托 嬰中心	其他：請 說明：
總計	1,068	100.00	71.72	2.72	9.08	13.01	3.46
國小及以下	111	100.00	84.68	2.70	3.60	7.21	1.80
國中(含初中等)	103	100.00	76.70	0.97	8.74	11.65	1.94
高中(含高職等)	379	100.00	73.35	1.85	8.18	12.40	4.22
大專院校(含技術學院)	406	100.00	66.01	3.69	11.08	16.75	2.46
研究所以上	69	100.00	68.12	4.35	11.59	5.80	10.14

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(三)「家中若有 3-6 歲幼兒者，認為最理想照顧小孩的方式」與「鄉鎮發展等級」

從表 5-30 可看出「家中若有 3-6 歲幼兒者，認為最理想照顧小孩的方式」不論那個區域對於「送至公立幼兒園」的偏好都超過一半以上，中度與低度發展區域比高度發展區域偏高，但差異不大；但是「送至私立幼稚園」隨「鄉鎮發展等級」就有所差異：福利低度發展的縣市最低(14.29%)，僅為福利高度發展區的一半(28.78%)。

表 5-30：鄉鎮發展等級*家中若有 3 至 6 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式

鄉鎮發展等級	樣本數	百分比	請人在 家照顧	送到別 人家帶	送至公 立幼兒 園	送至私 立幼兒 園	其他： 請說 明：
總計	1,068	100.00	14.51	0.56	52.25	27.81	4.87
福利高度發展區	549	100.00	15.12	0.73	50.09	28.78	5.28
福利中度發展區	477	100.00	13.42	0.42	54.51	27.88	3.77
福利低度發展區	42	100.00	19.05	-	54.76	14.29	11.90

資料來源：本研究團隊之 CATI 調查

(四)「請問您認為政府在托育照顧方面怎麼做比較好」與「鄉鎮發展等級」

從表 5-31 可看出「請問您認為政府在托育照顧方面怎麼做比較好」，隨「鄉鎮發展等級」有顯著差異：福利低度發展的縣市支持直接發放補助的比例最低(42.86%)，但期待政府提供評價托育服務的比例最高 (57.14%)。但福利高度發展的縣市對資源配置的期待則跟低度發展區域完全相反。

表 5-31：鄉鎮發展等級*認為政府托育照顧政策的做法

鄉鎮發展等級	樣本數	百分比	直接發放補助	政府直接提供平價托育
總計	1,068	100.00	50.66	49.34
福利高度發展區	549	100.00	53.55	46.45
福利中度發展區	477	100.00	48.01	51.99
福利低度發展區	42	100.00	42.86	57.14

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(五)「請問您認為政府在托育照顧方面怎麼做比較好」與「就業現況」

對於「請問您認為政府在托育照顧方面怎麼做比較好」的現金或服務的配置偏好，可看出希望「直接發放津貼」者為「無工作」(53.32%)、若有工作者則以工作性質為「臨時工/打零工」(55%)、每週工時低於 35 小時(55.88)、若無工作狀態則以待業中(53.85)或家庭主婦者(60.87)最多，可見希望能用津貼方式者許多均為專職照顧者或者彈性工時低薪者，有可能是此津貼為補貼所得。(表 5-32)

表 5-32：工作狀況*認為政府托育照顧政策的做法

	樣本數	百分比	直接發放補助	政府直接提供平價托育服務
總計	667	100.00	49.03	50.97
請問您現在有工作嗎				
有	667	100.00	49.03	50.97
工作性質				
一般工作	599	100.00	48.91	51.09
派遣工作	8	100.00	50.00	50.00
定期契約	20	100.00	40.00	60.00

	樣本數	百分比	直接發放補助	政府直接提供 平價托育服務
臨時工／打零工	40	100.00	55.00	45.00
每週工時				
35 小時或以上	530	100.00	48.30	51.70
不到 35 小時	68	100.00	55.88	44.12
不一定	69	100.00	47.83	52.17

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(六)「請問您認為育嬰假政策對於家長有沒有幫助」與「就業現況」

表 5-33「請問您認為育嬰假政策對於家長有沒有幫助」，若以雇用身份區分可看出，雇主認為沒幫助者在所有類別中最多（30%），其次為私部門受僱者（27.66%），而認為有幫助者則以公部門受僱者最高，充分凸顯了這個制度仍然在不同雇用身份跟產業別兼有差異存在，這和職業的穩定與受保障的程度非常相關。

表 5-33：認為育嬰假政策對於家長有無幫助

僱用身分	樣本數	百分比	是，有幫助	否
	總計	667	100.00	75.11
雇主	68	100.00	69.12	30.88
自營作業者	130	100.00	79.23	20.77
公部門受僱者	73	100.00	87.67	12.33
私部門受僱者	394	100.00	72.34	27.66
無酬家屬工作者	2	100.00	100.00	-

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(七)「請問您家中若有 0 至 2 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？」與「選擇原因」

從表 5-34 可看出家長選擇最理想照顧方式跟選擇原因有相當程度的相關性，對於 0-2 歲幼兒來說，若家長最在乎品質、放心、安全性，以及費用，則會偏好大人在家照顧，但若在意專業以及接送方便，則會選擇工作場所或托嬰中心。

表 5-34：選擇原因*家中若有 0 至 2 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式

請問妳會選擇	樣本 數	百分比	由大人 在家照 顧	送到別 人家帶	送到工 作場所 設置托?	送至托 嬰中心
總計	1,030	100.00	74.37	2.82	9.42	13.40
照顧品質/兒童發展	204	100.00	83.33	2.45	3.92	10.29
費用	80	100.00	78.75	3.75	3.75	13.75
接送方便	134	100.00	20.90	7.46	38.06	33.58
家人/親屬照顧比較放心	470	100.00	92.98	1.49	2.77	2.77
專業/證照	43	100.00	13.95	2.33	11.63	72.09
經驗	11	100.00	36.36	-	27.27	36.36
安全性	88	100.00	65.91	3.41	15.91	14.77

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(八)「請問您家中若有 3 至 6 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？」與「選擇原因」

從表 5-35 可看出家長選擇最理想照顧方式跟選擇原因有相當程度的相關性，對於 3-6 歲幼兒來說，若家長最在乎品質、接送方便，則偏好私立幼兒園所，但若在意費用與專業，則會選擇公立幼稚園，其中安全性更凸顯民眾對於公立服務的安全性高於對私立幼兒園所。

表 5-35：選擇原因*家中若有 3 至 6 歲幼兒，認為最理想照顧小孩的方式

請問妳會選擇為最理想的 帶小孩方式是因為	樣本 數	百分比	請人 在家 照顧	送到 別人 家帶	送至 公立 幼兒	送至 私立 幼兒	其他：請 說明：
總計	1,068	100.00	14.51	0.56	52.25	27.81	4.87
照顧品質/兒童發展	406	100.00	11.82	0.49	35.22	45.81	6.65
費用	319	100.00	3.45	1.25	90.60	2.19	2.51
接送方便	84	100.00	2.38	-	39.29	58.33	-
家人/親屬照顧比較放心	127	100.00	68.50	-	18.90	8.66	3.94
專業/證照	74	100.00	-	-	54.05	40.54	5.41
經驗	18	100.00	16.67	-	33.33	38.89	11.11
安全性	40	100.00	10.00	-	57.50	17.50	15.00

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

三、長期照顧政策

受訪者被問到家中若有需要長期照顧的失能長者或身心障礙者，希望採取何種照顧方式的結果分析可看出，我國居民仍然比較傾向將失能老人及身心障礙者「留在家中照顧」，佔 75%，包括由家人自行照顧(34.4%)、請看護來家裡照顧(24.9%)以及請外勞來家裡照顧(15.6%)，而有 10.3% 傾向於白天送至日間照顧中心或家庭照顧，晚上再接回家來。兩者相加有高達 85.3%，顯示受訪者多希望將長者或身心障礙者留在家中照顧；而只有 14.8%的受訪者傾向於送到安養中心等照護機構照顧。

(一) 「家中若有需要長期照顧的失能長者或身心障礙者，希望採取何種照顧方式」與「年齡」

進一步交叉分析，發現年紀較輕(44 歲以下)者較傾向於由家人自行照顧，年紀較長者(65 歲以上)則較傾向於請看護來家裡照顧；教育程度較低者(高中職以下)較傾向於由家人自行照顧，教育程度較高者有較高比例會採取其他方式來照顧，包括送日間照顧中心、請外勞來家裡照顧及請看護來家裡

照顧，尤以教育程度在研究所以上者更為明顯。此外，家庭收入較低者，有較高比例傾向於由家人自行照顧，尤以每月收入低於 2.5 萬元者最為明顯(表 5-36)。

表 5-36：基本人口變項*家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，傾向選擇何種照顧方式

項目	請看護 來家裡 照顧	請外勞 來家裡 照顧	白天採 用家庭 托顧(送	白天送 到日間 照顧中	送到安 養中心 等照護	由家人 自行照 顧
總計	24.91	15.64	3.46	6.84	14.79	34.36
性別						
男	24.95	16.35	2.94	7.13	14.68	33.96
女	24.87	15.06	3.89	6.60	14.89	34.69
年齡分層						
未成年(1~18)	-	25.00	-	-	25.00	50.00
青年(19~30)	14.63	19.51	-	9.76	9.76	46.34
壯年(31~44)	14.93	14.93	1.00	5.97	16.92	46.27
中年(45~64)	21.90	17.90	3.62	7.81	15.43	33.33
老年(65以上)	38.72	11.45	5.39	5.39	12.79	26.26
教育程度						
國小及以下	13.51	16.22	0.90	1.80	10.81	56.76
國中(含初中等)	16.50	14.56	0.97	5.83	18.45	43.69
高中(含高職等)	22.16	14.78	2.64	7.12	16.89	36.41
大專院校(含技術學院等)	32.27	15.27	5.91	7.39	13.05	26.11
研究所以上	27.54	23.19	1.45	11.59	14.49	21.74

項目	請看護 來家裡 照顧	請外勞 來家裡 照顧	白天採 用家庭 托顧(送	白天送 到日間 照顧中	送到安 養中心 等照護	由家人 自行照 顧
婚姻狀況						
未婚	34.75	13.90	6.18	6.18	9.27	29.73
已婚/同居	22.24	15.98	2.53	7.06	16.38	35.82
離婚/分居	16.13	16.13	3.23	12.90	16.13	35.48
配偶去世	15.38	23.08	3.85	-	23.08	34.62
其他，請說明	-	-	-	-	-	100.00

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(二) 「請問妳會選擇為最理想的照顧方式的原因」與「年齡、教育程度」

受訪者所以選擇最理想的照顧方式，最主要的原因為「家人比較放心」(39%)，其次是「醫療照顧上的考量」(18%)，再次為「費用上的考量」(13.4%)。進一步交叉分析，發現年齡在 44 歲以下、教育程度在國/初中以下、家庭月收入在 2.5 萬元以下者選擇理想的照顧方式主要原因仍為「家人比較放心」，但其次則「費用上的考量」優先於「醫療照顧上的考量」。(表 5-37)

表 5-37：基本人口變項*選擇為最理想的照顧方式之原因

	樣本數	百分比	受照顧者 的偏好	費用上的 考量	時間上的 考量
總計	1,068	100.00	8.24	13.39	9.46
性別					
男	477	100.00	9.01	13.00	10.48
女	591	100.00	7.61	13.71	8.63

我國社會福利服務提供方式之研究

	樣本數	百分比	受照顧者 的偏好	費用上的 考量	時間上的 考量
年齡分層					
未成年(1~18)	4	100.00	-	-	25.00
青年(19~30)	41	100.00	12.20	21.95	9.76
壯年(31~44)	201	100.00	7.96	17.41	8.96
中年(45~64)	525	100.00	7.62	14.67	9.90
老年(65以上)	297	100.00	9.09	7.41	8.75
教育程度					
國小及以下	111	100.00	11.71	18.92	7.21
國中(含初中等)	103	100.00	4.85	20.39	8.74
高中(含高職等)	379	100.00	8.71	13.46	9.23
大專院校(含技術學院等)	406	100.00	7.64	10.34	10.59
研究所以上	69	100.00	8.70	11.59	8.70
婚姻狀況					
未婚	259	100.00	8.11	9.65	10.42
已婚/同居	751	100.00	8.26	14.65	8.79
離婚/分居	31	100.00	9.68	9.68	16.13
配偶去世	26	100.00	7.69	19.23	11.54
其他，請說明	1	100.00	-	-	-

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(三) 「您認為長期照顧服務，由誰來提供較為恰當理想？」與「教育程度」

當被問到認為長期照顧服務，由誰來提供較為恰當理想？(表 5-38)受訪者傾向主張由政府部門來提供(73%)，其次為非營利部門(20.5%)，再其次

為營利部門(6.5%)。進一步交叉分析，發現雖然次序一致，但主張由政府部門來提供者與其教育程度成反比，也就是教育程度越低者有越高的比例主張應由政府部門提供；而主張由非營利部門來提供者與其教育程度成正比，也就是教育程度越高者有越高的比例主張由非營利部門來提供。

被問到長期照顧的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供?64.2%表示希望政府提供經費補助，42.6%表示希望政府提供實物給付。希望現金給付主要是因為「方便使用」(58.4%)與「可自由選擇」(31.8%)；希望政府提供實物給付則主要是因為「可避免使用者濫用」(47.6%)及「可確保需求被滿足」(40.4%)。

表 5-38：基本人口變項*認為長期照顧服務由誰來提供較為恰當理想

	樣本數	百分比	非營利部門	營利部門	政府部門
總計	1,068	100.00	20.51	6.46	73.03
性別					
男	477	100.00	22.85	5.24	71.91
女	591	100.00	18.61	7.45	73.94
年齡分層					
未成年(1~18)	4	100.00	-	-	100.00
青年(19~30)	41	100.00	17.07	4.88	78.05
壯年(31~44)	201	100.00	14.93	4.48	80.60
中年(45~64)	525	100.00	20.38	6.86	72.76
老年(65以上)	297	100.00	25.25	7.41	67.34
教育程度					
國小及以下	111	100.00	12.61	-	87.39
國中(含初中等)	103	100.00	6.80	6.80	86.41
高中(含高職等)	379	100.00	19.53	6.07	74.41

我國社會福利服務提供方式之研究

	樣本數	百分比	非營利部門	營利部門	政府部門
大專院校(含技術)	406	100.00	24.88	8.62	66.50
研究所以上	69	100.00	33.33	5.80	60.87
婚姻狀況					
未婚	259	100.00	25.87	5.79	68.34
已婚/同居	751	100.00	18.51	6.79	74.70
離婚/分居	31	100.00	29.03	3.23	67.74
配偶去世	26	100.00	15.38	7.69	76.92
其他，請說明	1	100.00	-	-	100.00

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(四) 「如果本地照服員與外勞所提供的工作條件都相同(薪資、工作時間、工作內容)，請問您會比較傾向於僱用本國照服員或外籍看護工(外勞)?」與「年齡、教育程度、性別」

近六成(59.6%)不贊成開放更多外籍看護工來台提供照顧服務，如果提供的工作條件相同，91.9%傾向於僱用本國照服員。進一步交叉分析，發現女性、年齡在 31-44 歲，以及教育程度在高中職以下者有較高的比例不贊成開放更多外籍看護工來台提供服務。(表 5-39)

表 5-39：基本人口變項*僱用本國照服員或外籍看護工(外勞)的傾向

	樣本數	百分比	本國照服員	外籍看護工(外勞)
總計	1,068	100.00	91.85	8.15
性別				
男	477	100.00	90.78	9.22
女	591	100.00	92.72	7.28
年齡分層				
未成年(1~18)	4	100.00	50.00	50.00

	樣本數	百分比	本國照服員	外籍看護工(外勞)
青年(19~30)	41	100.00	82.93	17.07
壯年(31~44)	201	100.00	92.54	7.46
中年(45~64)	525	100.00	91.81	8.19
老年(65以上)	297	100.00	93.27	6.73
教育程度				
國小及以下	111	100.00	92.79	7.21
國中(含初中等)	103	100.00	94.17	5.83
高中(含高職等)	379	100.00	89.71	10.29
大專院校(含技術學院等)	406	100.00	92.61	7.39
研究所以上	69	100.00	94.20	5.80
婚姻狀況				
未婚	259	100.00	92.28	7.72
已婚/同居	751	100.00	91.88	8.12
離婚/分居	31	100.00	87.10	12.90
配偶去世	26	100.00	92.31	7.69
其他，請說明	1	100.00	100.00	-

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(五) 「家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，您願意每個月在長期照護上的花費大約是？」與「教育程度、年齡、月收入、職業別、城鄉發展」

受訪者每個月願意花費在長期照護上的費用，以兩萬元以下為主(73.2%)，95.4%主張不要超過三萬元。進一步交叉分析，發現福利低度發展區域、年齡在19-30歲者、職業別為基層技術工及勞工者、月收入在2.5萬元以下者，有較高比例願意負擔的長期照護費用不超過一萬元。(表5-40)

表 5-40：基本人口變項*家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期照護上的花費

	30,001-40,000 元	40,001-50,000 元	50,001-60,000 元	60,000 元以上
總計	3.37	0.84	0.28	0.09
性別				
男	2.94	0.21	-	0.21
女	3.72	1.35	0.51	-
年齡分層				
未成年 (1~18)	-	-	-	-
青年 (19~30)	-	2.44	-	-
壯年 (31~44)	6.47	0.50	-	-
中年 (45~64)	3.24	0.95	0.38	-
老年 (65 以上)	2.02	0.67	0.34	0.34
教育程度				
國小及以下	1.80	2.70	-	-
國中(含初中等)	2.91	-	-	-
高中(含高職等)	3.43	0.26	0.26	-
大專院校(含技術學院)	3.69	0.74	0.49	0.25
研究所以上	4.35	2.90	-	-
婚姻狀況				
未婚	2.32	1.16	0.39	0.39
已婚/同居	3.33	0.53	0.13	-
離婚/分居	12.90	3.23	3.23	-

	30,001-40,000 元	40,001-50,000 元	50,001-60,000 元	60,000 元以上
配偶去世	3.85	3.85	-	-
其他，請說明	-	-	-	-

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-41：希望政府在現金補助以外加強何種服務

	樣本數	百分比	提供全日型的住宿照	加強社區內的照護(如	協助長輩留在家中的	其他(請說明)
總計	1,068	100.00	19.01	26.59	49.25	5.15
鄉鎮發展等級						
福利高度發展區	549	100.00	19.85	27.50	47.36	5.28
福利中度發展區	477	100.00	18.24	26.00	50.52	5.24
福利低度發展區	42	100.00	16.67	21.43	59.52	2.38
縣市別						
臺北市	109	100.00	19.27	24.77	47.71	8.26
新北市	141	100.00	16.31	27.66	53.19	2.84
臺中市	128	100.00	26.56	25.00	40.63	7.81
臺南市	97	100.00	21.65	21.65	49.48	7.22
高雄市	72	100.00	20.83	31.94	44.44	2.78
基隆市	25	100.00	4.00	28.00	52.00	16.00
新竹市	28	100.00	14.29	39.29	42.86	3.57
嘉義市	21	100.00	28.57	28.57	42.86	-
桃園縣	99	100.00	16.16	30.30	49.49	4.04

我國社會福利服務提供方式之研究

	樣本數	百分比	提供全日型的住宿照	加強社區內的照護(如	協助長輩留在家中的	其他(請說明)
新竹縣	15	100.00	26.67	33.33	33.33	6.67
苗栗縣	32	100.00	25.00	28.13	37.50	9.38
彰化縣	80	100.00	17.50	27.50	53.75	1.25
南投縣	40	100.00	10.00	27.50	60.00	2.50
雲林縣	40	100.00	12.50	27.50	57.50	2.50
嘉義縣	28	100.00	17.86	25.00	46.43	10.71
屏東縣	43	100.00	20.93	23.26	53.49	2.33
宜蘭縣	28	100.00	21.43	14.29	57.14	7.14
臺東縣	16	100.00	6.25	12.50	75.00	6.25
澎湖縣	5	100.00	20.00	20.00	60.00	-
花蓮縣	21	100.00	23.81	28.57	47.62	-

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

表 5-42：家庭狀況*家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期照護上的花費

	30,001-40,000 元	40,001-50,000 元	50,001-60,000 元	60,000 元 以上
總計	3.37	0.84	0.28	0.09
家中是否有以下成員？				
未滿 2 歲孩童	4.60	-	-	-
2 歲以上-未滿 4 歲孩童	2.97	2.97	0.99	-
超過 65 歲長輩	3.28	0.77	0.19	-

	30,001-40,000 元	40,001-50,000 元	50,001-60,000 元	60,000 元 以上
都沒有	3.32	0.55	0.28	0.28
請問您家(在三個月內)平均每月家庭				
低於 2.5 萬元	6.32	1.05	-	-
2.5-5 萬元	0.57	-	1.15	0.57
5-7 萬元	1.67	-	-	-
7-10 萬	4.50	0.90	-	-
10-18 萬	6.74	-	-	-
18 萬以上	2.86	2.86	-	-
不知道	3.13	0.89	-	-
不方便說	3.64	1.82	0.45	-
請問您家平均每月的收入是否足夠支				
足夠且有餘	3.85	1.05	0.35	-
大約剛好足夠	3.84	1.07	-	-
不敷實際需要	2.24	0.32	0.64	0.32

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

綜觀我們的訪問結果分析，可發現在長期照顧的領域，接受調查訪問的受訪者大多數傾向於將失能長者或身心障礙者留在家中照顧，希望由政府部門來提供照顧服務，如條件相同，希望雇用本國籍勞工，且希望經費的負擔每個月不要超過兩萬元。

四、積極勞動市場政策

整體而言，有 61.98%的受訪者「認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務」不夠或非常不夠。而其看法是否因不同背景而有差異，則可從

我國社會福利服務提供方式之研究

其所居住地區之鄉鎮發展等級、年齡分層、教育程度、平均每月收入是否足夠支應日常生活需要等方面來看。

(一) 「您認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠」與社會人口資料

就鄉鎮發展等級而言，相較之下，居住在福利低度發展區的受訪者有相對較多的比例認為服務非常不夠（占 19.05%），顯示福利低度發展區較其他區更需要政府提供相關服務。

就年齡層而言，以工作年齡人口來看，相較之下，中年（占 51.43%）較青年及壯年有較多的比例認為政府針對勞工之技能提升所提供的服務是不夠的，因為壯年受訪者的態度較為強烈，表示非常不夠的比例達 17.91%，可能是因為壯年及中年因進入職場已有多年，對於技能提升的需求高於青年，因此認為政府提供之服務明顯不足。

從教育程度來看，學歷為國中或高中之受訪者有相對較高比例認為政府針對勞工之技能提升所提供的服務不夠或非常不夠（各占 68.94%、65.70%），可能是因為其所從事職務之專業性相對較低，需要持續參與訓練來提升職能，但需求並未被完全滿足，因此對於政府所提供之服務感到不足。

表 5-43：社會人口資料*認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠

	樣本數	百分比	非常足夠	足夠	普通	不夠	非常不夠
總計	1,068	100.00	1.12	11.70	25.19	49.34	12.64
鄉鎮發展等級							
福利高度發展	549	100.00	1.09	12.20	25.14	49.73	11.84
福利中度發展	477	100.00	1.26	11.11	25.37	49.27	13.00
福利低度發展	42	100.00	-	11.90	23.81	45.24	19.05

	樣本數	百分比	非常足夠	足夠	普通	不夠	非常不夠
年齡分層							
未成年 (1~18)	4	100.00	-	25.00	75.00	-	-
青年 (19~30)	41	100.00	4.88	9.76	36.59	31.71	17.07
壯年 (31~44)	201	100.00	1.00	11.44	26.87	42.79	17.91
中年 (45~64)	525	100.00	1.33	11.43	23.24	51.43	12.57
老年 (65 以上)	297	100.00	0.34	12.46	25.25	53.20	8.75
教育程度							
國小及以下	111	100.00	1.80	11.71	36.94	35.14	14.41
國中(含初中等)	103	100.00	-	9.71	21.36	51.46	17.48
高中(含高職等)	379	100.00	1.06	9.50	23.75	51.45	14.25
大專院校(含技)	406	100.00	0.99	14.04	24.14	51.48	9.36
研究所以上	69	100.00	2.90	13.04	26.09	44.93	13.04

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

(二) 「您認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠」與「家庭平均每月的收入是否足夠支應」

至於家庭平均每月收入是否足夠支應日常生活需要是否影響其看法，從受訪者之回答來看，家庭平均每月收入不敷實際需要者，有高達七成認為政府針對勞工之技能提升所提供的服務不夠或非常不夠，可能是因為，這群受訪者對於藉由技能提升以穩定就業或有利升遷的壓力相對較大。

表 5-44：家庭平均每月的收入是否足夠支應*認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠

	樣本數	百分比	非常 足夠	足夠	普通	不夠	非常 不夠
請問您家平均每月的收入是否足夠支應日常生活需要？							
足夠且有餘	286	100.00	1.75	16.43	26.92	45.45	9.44
大約剛好足夠	469	100.00	1.07	11.73	26.44	50.53	10.23
不敷實際需要	313	100.00	0.64	7.35	21.73	51.12	19.17

資料來源:本研究團隊之 CATI 調查

第五節 問卷綜合結果分析

一、民眾對於社會福利的整體偏好

從問卷的統計結果中可以發現，受訪者針對福利服務提供方式的看法，有 56.2%的受試者傾向認為由「政府提供經費補助」會比較合適，多於 43.8%認為由「政府直接提供服務或委託民間提供服務」比較合適的受試者，結果顯示出受訪民眾較多偏好政府提供現金給付。而選擇由政府提供經費補助的主要原因中，又以「領取現金比較方便使用」所占的 58.4%為最多，而選擇由政府直接提供服務或委託民間提供服務的主要原因則是「可以避免使用者濫用與浪費」，占有 47.6%之多。

而在福利提供者的選擇上，民眾較傾向由政府來擔任社會福利服務的提供者。有多數受訪者認為福利服務應該由「政府部門」提供（占 63.3%），其中最主要的理由是因為政府「比較值得信賴」（占 29.9%）以及「比較公平」（占 28.6%）。若進一步將選擇提供者與選擇理由進行交叉分析，則可發現選擇由政府部門提供服務的最主要原因是「比較公平」，而選擇由非營利部門提供服務則是因為比較值得信賴，而選擇營利部門的較多是因為其較有效

率。顯然不同服務提供單位的形象具有差異，使得其吸引到不同偏好取向的民眾支持。

然而在增稅完善福利的問題上，民眾對於增加稅收的支持度正負各半，分別各占 46.0%及 44.1%，而表示沒有意見的受訪者占 9.9%。

二、民眾對於托育服務的偏好

受試者對於家中 0 至 2 歲幼兒的最理想照顧方式中，有 71.7%認為「由大人在家照顧」比較好，特別是由「小孩的父母親自己帶」，占了 80.0%之多。而其中最主要的考量原因是「家人/親屬照顧比較放心」，占有 57.0%。

而對於家中 3 至 6 歲幼兒的最理想照顧小孩方式則是送至公立幼兒園，有 52.2%的受訪者認為家中若有 3 至 6 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式是「送至公立幼兒園」，其中最主要的考量是「費用」因素，占有 51.8%，但若要求「照顧品質/兒童發展」，則會選擇「送至私立幼兒園」，占 62.6%。但是接續題目「如果政府有提供 0-6 歲平價托育服務，願意每個月支付托育費用」，回答「5,000 元以下」者較多（占 49.3%），次為回答「5,001-8,000 元」者（占 29.0%），顯示民眾雖然期待公立幼兒園的服務，但想願意支付此服務的費用水平不高。

而在育嬰假政策的效益提問結果中發現，有 77.4%受訪者認為育嬰假政策對於家長「有幫助」，而認為沒幫助的受訪者主要是認為「雇主不會同意」（占 33.6%）、「擔心無法回原職」（占 32.4%）、「適用對象不夠普遍」（占 20.7%）。顯然民眾在使用時仍多有顧忌，而不見得能受益於此項政策。

三、民眾對於長照服務的偏好

對於家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，有較多的受試者認為應「由家人自行照顧」，占 34.4%、其次是「請看護來家裡照顧」，占 24.9%、「請外勞來家裡照顧」，占 15.6%，雖然方式不同，但希望在家照顧的民眾還是佔大多數。至於由誰來照顧的原因則涉及到不同的考量，其中選擇由家人自行照顧的受試者主要是因為「家人比較放心」，占 64.4%；選擇請外勞來家裡照顧的則主要是因為「費用上的考量」，占 35.9%。

而針對「在長期照護的領域，希望政府以何種方式提供」，多數民眾與對於整體福利的期待相似，認為由「政府提供經費補助」（占 60.1%）較合適。此外，希望由「政府直接提供或委託民間提供服務」者占 39.9%。但在花費的部份，針對題目「家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，願意每個月在長期照護上的花費」的回覆，多數受訪者認為支付「10,001-20,000 元」較合適，占 44.3%，其次是「10,000 元以下」占 28.9%、「20,001-30,000 元」占 22.2%。而經由基本資料的交叉分析後可以發現，這項回答有著城鄉差距的現象，其中居住在「福利低度發展區（花東、離島）」的民眾願意付出的金額低於「福利中度發展區（一般縣市）」和「福利高度發展區（雙北市、台中市、高雄市、桃園縣）」的民眾。

最後對於當前政策應加強的服務項目中，最多人選的是「協助長輩留在家中的居家照護」（占 49.3%），其次是「加強社區內的照護(如日間照顧)」(26.6%) 以及「提供全日型的住宿照護」（占 19.0%）。

四、民眾對於積極勞動市場政策的偏好

從問卷的結果中可以發現，有較多受訪者認為在各類失業者服務中，較需要的是「職業訓練」，占有 36.5%，其次是「提供職缺資訊與工作媒合」（占 27.8%）。而其中選擇「提供職缺資訊與工作媒合」的最主要的原因為「透過公立就服中心，應該可以順利被推介就業」（占 43.9%）；選擇「職業訓練」的則是因為「提升技能有助於增加工作選擇」（占 45.4%）、「學習到自己想學的知識技能」（占 44.3%）；而選擇「獎勵或補助雇主以創造工作機會」的是因為「雇主開放多一些職缺，可能比較容易找到工作」（占 65.2%）；選擇「提供短期的公部門就業方案」是因為「先有工作收入維持家用比較重要」（占 81.2%）。可以從結果中發現，根據受訪者的失業原因不同，服務的選擇也會不同。

而有關問項「目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠」，可以發現受訪者認為非常不夠或不夠的占有 62.0%、認為普通者占 25.2%，只有不到 13%的受訪者認為目前的服務已經足夠或非常足夠。顯示民眾依然期待能有更多的相關福利能夠實施。

第六章 結論與建議

第一節 結論

一、現行中央與地方政府現金給付與實物給付類型、資源配置情形、其運作問題

由於本研究重點之一在於「盤點現行中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付類型」，因此在支出資料的來源得考慮同時納入中央與地方政府的層級，並得以判別現金與實物給付的性質。在資料收集與判讀過程，本研究團隊決定最後採用主計總處歷年編纂的社會安全統計。該資料係主計總處援引國際勞工組織(ILO)，經濟合作暨發展組織(OECD)以及歐盟的編製規範，並在與 OECD 進行實質交流過程完成，深具國際比較意義。唯使用行政院主計總處社會安全支出資料的限制在於該資料彙編期間為 2000 至 2009 年，該資料自 2010 年停編。其次，該資料使用「社會安全」的概念涵括公部門社會出，此一概念呼應國際勞工組織的用詞，也合乎我國憲法基本國策使用社會安全做為廣義社會福利的指涉，惟與學術上將社會安全範定在所得維持的經濟安全與就業安全亦產生混淆。但實務上，廣義的社會福利支出，歐盟稱為「社會保障」(Social Protection)，國際經濟合作暨發展組織(OECD)稱為「社會支出」(Social Expenditure)，國際勞工組織(ILO)稱為「社會安全」(Social Security)。主計總處的社會安全支出雖以社會安全為名，但實質內涵實屬廣義社會福利。該等資料範疇擴及社會保險、退撫年金、社會救助與福利服務，以該資料估計，往常彙編之地方支出統計低估三成。本研究採取廣義界定，援用行政院主計總處社會安全資料，探討我國社會福利提供方式，但以簡潔的「社會支出」來指涉此等內涵。

整體而言，我國實物支出內涵較偏重在健康支出，類似現象也出現在比較的工業國家中，例如葡萄牙、加拿大、美國、義大利、希臘、奧國、紐西蘭。這些國家健康支出佔實物支出比例皆超過百分之八十，較我國為高。但北歐重視社會服務的國家其比重則相對較低，例如：瑞典、挪威與丹麥，其

比例接低於百分之六十。我國屬於社會服務低度發展，因此實物給付支出內涵偏重於健康與疾病給付支出。比較分析顯示，我國社會支出水平低於工業國家甚多，並且現金給付偏重在老年給付，實物給付則偏重健康服務項目。有關工作年齡人口的給付相對較低，社會服務取向的項目亦屬低度提供。

二、主要國家現金給付與實物給付類型、資源配置情形、社會福利服務模式發展趨勢

綜合前述國外政策經驗，各國所採取的策略也不盡相同，如德國多是利用現金給付、瑞典則是以提供照顧服務為主。基本上，家庭政策是一個新興的議題，許多國家在家庭政策的發展都相對的不如強調實物給付的北歐福利國家體系，例如典型代表的瑞典。我國亦然，大約在最近十五年左右，家庭政策才開始受到較多的重視與關懷。這主要是因為以往福利國家的政策工具多所著重於現金給付的社會保險體系，特別是德國、日本和我國等以社會保險體系為主的福利國家。因此，許多實物給付的家庭政策或是其它社會政策體系即呈現相對弱勢的發展。但是隨著社會經濟結構的轉變，女性開始大量進入勞動市場，一方面，使得女性對兒童照顧或是長期照顧服務政策的需求增加，必須依賴國家提供相關的照顧服務體系，以便減輕她們進入勞動市場之後的雙重負擔。另一方面，則是進入勞動市場之後，也促進女性積極的參與社會各層面。此雙重因素促成家庭政策逐漸地受到先進國家的重視。而且，更為重要的是，許多學者也都提出家庭政策做為解決所得不均和就業不安全的政策工具。他們指出如果能促進女性進入勞動市場，成為家戶中的第二所得者，不僅能夠促進所得分配的均等化，也可以穩固中產階級，特別是中下階層。研究團隊認為未來我國對於穩固中產階級的政策工具，除了其它相關的勞動與社會政策之外，如何利用家庭政策促進女性進入勞動市場，將會是未來我國社會政策的核心之一。

當前我國談論托育政策時，多將其置於兒童發展、幼教專業、或官僚整合的層次上，但在歐盟，已被置於與勞動政策、性別平等、公民權的上位層次上討論，就社會投資的角度來看托育政策發展時，工作和家庭調合政策是其核心架構。其基本主張就是高品質的托育服務可以同時投資兒童的認知發展(以累積未來人力資本)、以及讓母親參與勞動市場以持續其就業力、同時在勞動市場上創造工作機會。而持續的就業經歷可以增加家庭收入、減少兒

童貧窮。因此，從社會投資看托育有個三角目標—積極促進婦女就業、促進性別平等、以及透過有品質的照顧來支持兒童發展。然而，每個國家所著重層面不同，少有國家可以同時兼顧三者，一部分是因為各國對親職照顧的態度搖擺不定。例如延長親職照顧時間，符合對照顧品質的要求、且易獲政治上的支持，但長時間育嬰假及兼職工作的女性化，都不利於性別平等；此外，在積極促進女性就業、同時能節制國家支出，導致很多國家依賴私部門提供服務，但私部門品質及普及性上良莠不齊的問題，而社會投資的先進國致力發展公部門高品質又兼具普及性的托育，這點是許多社會投資後進國忽略的。若僅以品質去交換婦女就業，將會阻礙執行社會投資目標的能力 (Morgan, 2011)。

社會投資反對男性養家模式，因為它阻礙女性人力資本的充分發展 (Esping-Andersen, 2002)，但另一方面，社會投資也關注到父母應該擁有某些照顧兒童的時間，特別在嬰兒滿週歲前，是它與養育者有最密切交流的時期，而這對嬰兒的健康以及智能發展都相當關鍵，因此兒童發展專家認為育嬰假應該至少一年以上。但是，除非兩性同時擁有平等的育兒假權利，否則育嬰假勢必對女性進入勞動市場不友善，將迫使勞動市場中產生性別職業隔離的現象，並將女性排除在勞動市場之外 (Morgan, 2011)。

性別平等因而是社會投資的另外一個重要目標，也代表與以往性別盲的凱恩斯(依賴男性養家者模式)及新自由主義(家戶自由選擇)的一個重要差異。社會投資觀點強調要改善工作和家庭之間的平衡，不能忽視更深層的性別不平等問題，例如：對女性的就業歧視、兩性的薪資差距、以及家務分工的性別不平等 (Jenson, 2009)。因此，社會投資強調的某些策略，例如對女性人力資本的投資、對家庭經濟狀況的改善，都需要重新組織家庭和職場的性別分工，如此才能讓兩性對於家庭和職場的選擇，具實質意義(不然就會產生經濟考量至上的偏誤)。綜合上述討論，社會投資在促進家庭與工作調和的政策方面，應包括：同時適用於兩性的帶薪育兒假、特別針對父親的育兒假政策、部分工時工作之平等權利的保障、以及其他鼓勵男性負起更多家庭責任的政策措施(如：每週工時的限制)。否則，像是德國因為過於強調親職照顧時間的延長(側重品質的一種)，但是長於一年的育嬰假、又多數是女性請的育嬰假，顯然削弱了這些政策的性別平等效果 (Morgan, 2011)。

至於長期照顧政策，除了瑞典之外，德國、日本、韓國等均是採保險制，給付方式則分為實物給付（服務提供）、現金給付（照顧津貼）及現金與實物混合制三種。德國以實物給付搭配現金給付，並增加二者不同比例的混合給付，可增加需照顧者的選擇彈性；日本以實物給付為主，現金給付條件嚴格，少有人領取；韓國的現金給付亦有領取條件限制。

就積極促進勞動市場來說，托育、育嬰假及彈性工作都是相應可能採取的策略，但重點是能配合工作的托育時間、以及不要離開職場太久的育嬰假。社會投資不該只注意婦女勞動參與率的提高，還需注意服務品質，因為國家未來人力資本的投資、打破貧窮的代間移轉(循環)、以及促進社會融合都是社會投資的重點(Esping-Andersen, 2002; Jenson, 2009:447)。因此兒童照顧服務是建構未來勞動力的重要關鍵，同時也可讓低薪的家長透過就業賺取薪資、並且讓弱勢兒童有機會參與對發展有助益的服務，這是有品質的學前照顧服務的兩個重要面向。

此外，「積極政策」於當代成為社會政策的主要口號與意識型態，特別是在 1990 年代第三條路興起之後，積極政策被視作是西方福利國家主要的福利改革方向與目標。當積極政策被視作是一種積極促進的口號或政策時，其背後的目的即是希望能夠將失業人口，或者是具有生產性的非勞動力人口重新整合進入勞動市場之中，從事資本主義中具有生產性的經濟性活動。如何有效地將那些具有生產性的非勞動力人口整合進入勞動市場成為體系的重要指標之一 (Moreira, 2008)。不過，就現有評估結果指出，積極勞動市場政策的成效主要取決於方案對象以及經濟景氣。景氣愈好，就業機會較多，成效相對較佳。同時，就業服務不僅成本較低，相較於創造工作機會與職業訓練，在協助失業者再就業的成效相對較高。

三、一般民眾對於福利服務提供方式的看法

(一) 整體福利服務供給

1. 民眾較傾向政府提供現金給付

受訪者針對福利服務提供方式的看法，傾向於認為由「政府提供經費補助」略多於由「政府直接提供服務或委託民間提供服務」。而選擇由政府提供

經費補助的主要原因是「領取現金比較方便使用」，選擇由政府直接提供服務或委託民間提供服務的主要原因則是「可以避免使用者濫用與浪費」。

2. 民眾較傾向由政府提供社會福利服務

多數受訪者認為應該由「政府部門」提供社會福利服務，其主要的理由是政府「比較值得信賴」以及「比較公平」。若進一步將選擇提供者與理由進行交叉分析，則可發現不同服務提供單位的形象具有明顯差異，使得其吸引不同偏好取向的民眾之支持。

3. 民眾對於增加稅收以提供社會福利之支持度各半

(二) 托育服務

1. 家中若有 0 至 2 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式是由小孩的父母在家照顧，特別是由「小孩的父母親自帶」。最主要的考量原因是「家人/親屬照顧比較放心」。

2. 家中若有 3 至 6 歲幼兒，最理想照顧小孩的方式是送至公立幼兒園，主要的考量是「費用」，但若要求「照顧品質/兒童發展」，則會選擇「送至私立幼兒園」。顯然，費用及服務品質及兒童發展，均是家長對於此階段孩童照顧的重要考量。

3. 政府在托育照顧方面的給付方式：選擇現金或服務各占半數

4. 願意每個月支付的托育服務費用偏低，「如果政府有提供 0-6 歲平價托育服務，願意每個月支付托育費用」，半數受訪者回答「5,000 元以下」。

5. 育嬰假政策對於家長有幫助。而認為沒幫助的受訪者主要是認為，「雇主不會同意」、「擔心無法回原職」、「適用對象不夠普遍」。顯然民眾在使用時仍多有顧忌，而不見得能受益於此項政策。

(三) 長期照顧服務

1. 家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，普遍傾向在家照顧，至於由誰來照顧，則涉及不同考量：選擇由家人自行照顧主要是因為「家人比較放心」，選擇請外勞來家裡照顧主要是因為「費用上的考量」。

2. 針對長期照顧服務，民眾傾向希望政府以現金給付方式提供

3. 較多民眾不贊成開放外籍看護提供服務。若是本地照服員與外勞的工作條件都相同(薪資、工作時間、工作內容)，有高達九成以上受訪者傾向僱用本國照服員來提供照顧。

4. 民眾願意每個月在長期照護上的花費約在 1 萬元至 2 萬元之間。而此回答有城鄉差距的現象，居住在「福利低度發展區(花東、離島)」的民眾願意付出的金額低於「福利中度發展區(一般縣市)」和「福利高度發展區(雙北市、台中市、高雄市、桃園縣)」的民眾。

5. 民眾認為政府在現金補助以外，最應加強居家照護服務，其次「加強社區內的照護(如日間照顧)」、「提供全日型的住宿照護」。

(四)積極勞動市場政策

1. 失業時較需政府提供職業訓練服務，其次是「提供職缺資訊與工作媒合」。而其選擇服務的主要考量是，選擇「提供職缺資訊與工作媒合」是因為「透過公立就服中心，應該可以順利被推介就業」；選擇「職業訓練」是因為「提升技能有助於增加工作選擇」、「學習到自己想學的知識技能」；選擇「獎勵或補助雇主以創造工作機會」是因為「雇主開放多一些職缺，可能比較容易找到工作」；選擇「提供短期的公部門就業方案」是因為「先有工作收入維持家用比較重要」。因此，根據受訪者本身的工作能力及經濟狀況，其服務選擇將會不同。

2. 認為政府針對勞工之技能提升所提供服務仍然不足。顯示服務供給仍需增加。特別是年齡愈大、教育程度愈低，認為非常不夠的比例略有增加。

綜合上述的結果，政府除了應強化現行職業訓練對於民眾需求之適切性之外，也應考量就業促進政策是否確實提升方案參與者的就業能力。二者應相輔相成，如同各國多將職業訓練配置於各項就業協助方案之中，例如瑞典強調整體的國民教育政策，職業訓練僅為全民教育中的一環，而德國亦以整體勞動市場政策為重，此二國挹注於勞動市場政策的經費明顯高過其他各國，使其職業訓練成效亦相當卓著(孫仲山，2009)。

四、有關現金給付與實物給付的討論

1. 現金和實物的定義並非截然劃分

現金給付與實物給付的區分依然模糊不清，甚或介於模糊地帶的代券也是造成不易分類的方式之一。例如地方政府對於兒童教養機構的現金撥款和障礙者以收據請款的輔具補助政策，似乎是介於兩種方式之間（目前的會計科目是設定為實物給付），而且有很多部分的實物給付科目的施行方式與現金給付並無太大差異，依然無法和直接服務相提並論，也沒辦法解決許多現金給付的弊端，所以當前相關現金給付或實物給付需予重新定義。

2. 現金和實物的選擇並非二選一，而是從政策目的來引導服務提供方式

由於許多福利給付的形式雖為現金，但實質意涵卻是服務，例如我國規劃中可能採取的長照現金給付其實是一種「家屬照顧」，雖然給予現金，但其目的在於讓老人選擇要花錢購買市場服務（請機構協助），或是由家人來照顧，此應為實物給付。只要能夠確保錢是用以換取服務即為實物給付，在界定上應由政策目的來看而非受限於名詞。

另外，不同服務係立基於不同分類基礎，例如老農津貼在過去老農社會發展是立基於補償性的政策考量，其配置基礎並非相應於某種需求，此方式便很難用服務加以取代。而部分服務確實是相對於某種特殊需求，且可以用實物給付取代，例如托兒照顧。然而，並非所有現金給付都能如此轉換。所有服務給付方式仍應回歸到其原有的政策目的。

3. 現金給付轉向實物給付的潛在問題或困難

由於我國現行服務體系並不健全，才會使得一般民眾偏好現金給付。根據電訪結果，民眾傾向現金給付，卻又同時希望由政府提供服務甚於營利機構，此矛盾的結果可能是因為在市場上買不到想要的服務或是服務價錢太高，才會希望政府提供價格較為低廉的服務或給予現金。

就服務供給的角度來看，若決定採行實物給付方式辦理，則前提是實物或服務輸送管道必須暢通，否則將很難推展政策。以長期照顧服務為例，政府雖然希望以實物給付來辦理，然而實際上的培力及照服人力數量仍然不足。唯有配套措施完整建置，才可真正達到政策目標。

承上，現行政策多是單一性的服務，某程度是用採購的概念去單獨輸送(委託)，缺乏社區與整合的概念。同時，服務體系若不健全，將無法克服區域或城鄉差距所造成的不公平現象。

五、從現金給付與實物給付之福利制度的本土經驗

從以現金給付到以實物給付為主的福利體制中，我國自己的本土經驗為何？就地方政府的角度來看，主要仍是集中於現金的發放。原因有二，一是在現有實物服務不足的情況下，現金給付能夠濟一時之窮。同時，因為免除事前與事後的服務監督管理成本，地方社政辦事人員也較為偏好。第二，即使提供實物給付，由於政府人事凍結，主要也是委託民間非營利組織進行服務提供。這個方式就我們所進行的專家訪談與焦點團體，已有許多相關人事提出批評。批評的重點主要是針對政府會計與薪資制度沒有彈性，導致了一連串的負面效果：

1.對於十年長照中，照顧服務管理員(照管員)薪資每小時薪資 180 元的規定，扣除受委託單位 30 元的管理費，實拿 150 元。如果是在偏遠地區，交通費還須照管員自行負擔。另外，要求委託單位進行每年 20 小時的專業訓練費用，也未明定是由受委託單位負擔，由政府負擔，甚至是照管員自行負擔。無怪乎雖然政府開辦照管員訓練希望擴充本土照顧人力，但結訓結果留下來從事照管員比例仍然偏低。

2.政府與受委託單位的契約是以每年一簽的方式進行。在前景不明的情況下，受委託單位的理性選擇當然是得過且過。只求能按照合約規定提供勉強合乎規定的服務，根本也不會思考進行投資擴充設備與對於現有人力進行培訓。套句一位受訪者的觀察：目前的受委託單位只是進行經費核銷的單位。在這種條件下談所謂創新根本是緣木求魚。

3.在社會福利服務提供公設民營與委外的思考主導下，不同地方政府由於區域經濟的強弱不同，非營利組織的提供能量也不同。在北高兩市，全國性非營利組織較強，兩個地方政府的委外標案能夠形成競爭局面，但其他地方政府(特別是非五都縣市)，就必須以拜託投標的方式成案。在這個條件下，要求服務品質當然會有所困難。

在這些負面效果影響下，我們因而可以理解本研究所執行的問卷的結果之一：我國民眾傾向於現金給付。但同時卻又矛盾地認為相較於營利與非營利組織，政府應該是負責提供服務最重要的機構。主要的因素是民眾需求存在，同時在高齡少子化問題日趨嚴重時，這個需求將大幅提高。但現有的服務卻因為上述因素導致民眾認為現有實物提供並不好用。一個合理且短期簡便的出口就是使用便宜又好用的看護外勞。這也解釋了在過去十年，看護外勞在數目上的大幅成長。制式的規定綁住了現有民間服務機構成長與創新的可能，政府的自廢武功（公設民營與委外）則導致了民眾福利權的階層化。

第二節 國內社會福利從現金給付到服務輸送之轉換機制與推動策略

一、以社會投資為原則的政策方向

歐洲社會民主的政策理念隨著時間的流轉，從過去的強調重分配、第三條路(the third way)、到社會投資，其理念正在逐漸轉變。「社會投資國家」概念的出現，是用以改革傳統福利國家。因為福利國家建立之初的社會條件已全然改變。當今世界環境充斥著不確定性，建立在外部風險基礎上的福利制度開始瓦解，使得積極福利(positive welfare)政策的發展取代傳統福利國家，轉變為「社會投資國家」，重新檢討強調結果平等的傳統舊型福利國家。由於傳統福利國家強調重分配的設計，並且以老人與年金為主體，可能會不利於青年世代以及婦女就業。倘若在 21 世紀福利國家仍要繼續維持，必須改革採以青年與女性為主體。因此，社會投資的觀點是試圖平衡經濟和社會目標，一方面藉由提升就業水準，增加福利國家的稅基；另一方面，投資於人力資本的形成，將提升經濟生產力，並創造有品質的勞動條件。在此脈絡下，朝向社會投資典範需從三個政策面向著手，首先，投入人力資本的形成，首重幼童時期的教育和訓練的介入，特別是認知和社會技能。若不同階層的孩童，得以獲得平等接受普及且有品質的教育(初級和高等教育)和訓練機會，將增加孩童未來成為高技術勞工的機會，避免落入貧窮(Esping-Andersen, 2009)。其次，社會投資策略的第二個政策面向是投入經濟的生產和家庭的再生產領域，以幫助父母平衡工作和家庭。目的在於透過提升女性就業以增加

勞動供給，進而促進經濟成長和確保福利國家財政稅基的永續性，並且減少家庭暴露於貧窮的風險和增加生育率。因此，政策介入的面向包括有品質的兒童照顧和優渥的親職假，目的在於即早給予孩童平等的機會和增進認知發展，並促進性別平等(Esping-Andersen, 2009; Morel et al., 2012)。最後，社會投資策略的第三個介入面向是就業關係，目的在於增加生命歷程中的不同就業樣態，以減少個人失業或福利依賴。因此，政策方針並非最大化勞動市場彈性化，而是在生命歷程的轉銜過程中，提供積極的保障和社會介入，以確保非典型就業關係能被排除於就業關係之外。

整體而言，關於福利國家的現代化，社會投資邏輯認為福利國家的可持續性取決於未來納稅人的數量和生產力。要解決這類問題，需要能夠增加稅基的政策，提高就業水準，並且增加勞動效率和品質。社會投資邏輯的優勢之一，在於指出人力資本投資能夠創造出更多更好的就業機會。社會投資邏輯同時也考慮到經濟目標，因此希望創造能夠產生收益的經濟增長形式。因此，社會投資策略認為著重於兒童青少年與婦女的人力資本與技能，對於提昇經濟的競爭力是不可或缺的。但是，我們必須注意，歐洲國家（特別是瑞典）有其獨特的政治與經濟環境，對於社會政策的看法自當與強調理性個人責任的右派不同，然而在與本研究相關之工作坊、學術與國際研討會的討論中，這些條件是否完全適用於東亞（特別是台灣），以及如何在東亞創造這些條件，將是對於東亞學者的重大挑戰。

據此，國內若希望以社會投資為原則進行社會福利的改革應著重下列方向：

1. 促進婦女勞動參與

女性若能在原有的家庭照顧角色中獲得支持，進入勞動市場，加入保險體系，才能真正受到制度保障。而唯有服務體制完整建置，才能創造更多工作機會(包含女性的就業機會)。

2. 友善家庭的勞動市場政策

現有的勞動市場政策並未規範企業提供適足的友善家庭措施，勞工為求穩定工作，也往往只能在工作與家庭責任中擇一，難以兼顧。因此，政府必須透過法令規範，以確實提供勞工得以平衡工作與家庭的措施。

3. 保障照顧者的勞動權益

國家應該在家屬與照顧工作者/照顧機構的價格與薪資衝突間承擔平衡的責任，政府一方面要保障照顧工作者有基本的勞動環境和薪資的保障，針對無法負擔高額費用的家屬扮演補助或議價的居中調節角色，兼顧勞動條件及照顧品質而且民眾亦負擔得起，以改變目前勞動條件不足、照顧工作者流動率高、影響照顧品質的問題。也唯有改善照顧工作者的勞動條件，才能吸引國人從事照顧服務工作，而非一味仰賴外勞從事此類待遇微薄的工作（本研究調查結果顯示近六成受訪者不贊成開放更多外籍看護工來台提供照顧服務，且如果提供的工作條件相同，九成以上受訪者傾向於希望雇用本國照服員）。本研究認為政府應效法日本的長照推動經驗，致力於使本國勞工能且有較高意願受雇於這種門檻較低、且對從業人員學歷與技能要求不高的照顧服務產業。政府除應透過相關法規、以及證照制度的建立扮演「規範者」的角色之外，更應仿效北歐國家，由國家扮演雇主或半雇主的角色，對相關從業者的薪資進行補助或補貼，改善他們的勞動條件，為本國勞工，尤其是弱勢勞工，創造大量低進入門檻、與勞動條件合宜的工作機會。

若分別從中央政府及地方政府的角度來看，就中央政府層級而言，傳統福利國家被社會投資論批評為主要著重於現金給付；二來，這樣的方式對低技術勞工而言長遠來說也沒有好處。在實施社會投資改革的國家如瑞典和丹麥有一些措施，例如中高齡勞工與不適任的勞工透過積極的勞動市場政策，可以領取失業津貼、失業給付、社會救助，但是同時也必須接受職業訓練。職業訓練有兩個意義，不只是培養技能，對失業者來說是種鼓勵，讓失業者和社會搭起橋樑。讓失業者重返社會，這樣就有積極生活的意願。但對於中高齡失業者，何種職訓種類較為適合？應該施以什麼樣的職業訓練？電腦訓練、學語文的成本相當大，而所學和社會需要是跟不上腳步的。必須把這樣的人導引到社會福利服務提供當中，例如社區養老和社區工作（軟體和勞力的工作），使他們和社區重新結合。第二個步驟，以政策鼓勵婦女勞動力充分釋放，因為我國本身婦女勞動力很低，只有百分之 50 左右，不像瑞典的 87%、德國的 60%左右，而婦女加入勞動市場是有幫助的，因為以後的勞動市場不再以男性養家者為主，因為以後是走向服務業的社會。雙薪家庭是正常，但對於職業婦女來說是蠟燭兩頭燒，對婦女來說是不公平的。例如瑞

典，由國家出面興建幼稚園、托兒所、老人養護機構，由國家發展家庭照顧產業，透過這些方式也可以聘用婦女，讓婦女有更大的動機和動力走出家庭，投入勞動市場，而這些產業對國家經濟是有幫助的。

就地方政府層級而言，則可藉由彼此間在福利供給體系的互相競爭創造「政策創新」的機制。目前我國五都首長由於民選首長的正當性，被認為是可能競逐總統大位的可能人選，將有非常強的又因進行政策創新，以引領其他地方的跟進學習。這個由地方發動，透過政策模仿影響中央決策的效果，在目前五都的格局下變得更加可能。這個「競爭性的準聯邦主義」可能迫使中央必須更加採取跨政府的協商作為，而非如傳統的中央一條鞭指揮模式。這個模式事實上是更加適應於全球化經濟下所需要的「網絡式國家」，在網絡式治理模式下，城市與鄰近鄉鎮的關係是合作互補的關係。新改制的五都必須針對各自的比較利益進行策略思考，提出一個具有制度互補性並且能形成正面自我循環的內生成長機制。這個機制的建立有賴於一種運作上彈性，界線上模糊的學習型組織，它能有效整合市政府與其他利害關係人（如企業、工會、公民在地組織），在福利供給上進行有效的整合與政策創新。

二、由現金給付轉向服務給付之機制

（一）典範轉移：需求端與供給端的思考（主辦機關：衛福部、主計總處）

國家在配置資源的角色上，各國的做法可分為兩類：一是從需求面著手，提供現金予民眾自行在市場上自由選擇，一是從供給面著手，意即將國家資源直接給政府，由政府提供服務，且價格控制在政府手上。前者屬於自由經濟邏輯，認為市場機制可以達到較好的品質，而後者則是比較相信由國家來提供的服務在品質或價格上相對有保障。我國現行的做法大部分是從需求面著手，以費用補貼為手段（如各類複雜的托育補助方案）。若未來將轉為從供給面著手，中央和地方政府從財源到政策到人力應如何分工？就社會投資的觀點而言，強調國家必須在社會照顧這個社會風險上扮演足夠的角色，且應漸進以供給面提供服務，同時提供因地制宜的服務。而此種從現金到實物給付的轉換策略實際上是整個福利體制背後隱含邏輯的轉換，包括國家如何去承擔這個角色職能、中央跟地方政府、NPO、NGO的分工、相關措施與法令的典範轉移，而不僅止於服務提供方式的轉移而已。

1.從現行現金給付方面來看（主辦機關：衛福部、主計總處，協辦機關：考試院銓敘部、農委會）

(1)現金給付宜維持在目前的法定規模，不宜再增加

如前所述根據 2009 年資料，老人與身心障礙現金給付約佔整體(含中央與地方)社會支出的 50%；而實物給付則佔不到 1%，兩者比例可謂非常懸殊。因此，現金給付宜維持在目前的法定規模，不宜再增加，而未來不論是托育服務、長期照顧領域，應以發展實物給付為主。即以日本、韓國為例，他們亦以提供實物給付為主，僅在偏遠無服務提供地區才採現金給付。且如果發放如照顧津貼之現金給付，可能把婦女“綁”在家中擔任照顧角色，亦有違鼓勵婦女參與勞動市場之政策初衷。

(2)部分現金給付仍有檢討的空間

軍公教退休金在請領資格、及所得替代率引發社會爭議，被認為有調整空間以外，其他如年預算五、六百億的老農津貼，領受者未必皆為老農。另外，身心障礙者保費補助，依障礙程度而非收入高低予以補助，乃至地方政府自行普及發放的老人健康金(老人醫療保費補助)，都有很大的檢討空間。

(3)應限制政府首長為選舉加碼現金

在民主競爭的世代，政府首長多透過選舉產生，對政治人物而言，現金給付都是最具誘因的利器，足以收買人心、換取選票，這部分雖勢所難免，但有加以規範限制之必要。為免首長為政治選舉而現金加碼，擠壓到其他領域福利、乃至於實物給付的發展空間，未來應規範限制未經報准，政府首長不得任意發放現金或津貼。

2.就未來服務提供方面來看

(1)資源配置的移轉需有階段性、以帶動良性循環為目標

社會福利資源配置從現金給付移轉到服務建置的前提是，服務是否立即可行。當公部門或 NGO 無法在短期發展出完善的服務體制或模式，則宜採階段性的漸進方式逐步移轉，台北市「助妳好孕」的發展便是最佳的例子，最初是由經濟補助和托育服務並進、再逐步推廣及拓展服務。

本研究中，不論是焦點團體或深度訪談，受訪者皆提到，目前我國的各項服務體制尚未健全，在市場或民間團體沒有足夠的能量來提供服務的情況下，實須政府大量投入資源並承擔服務供給的角色，而非一味期待市場或民間團體能夠獨力承接服務提供的角色。

至於轉型的部分，首要應是提高勞動條件、促進就業機會，以增加穩定且足夠的照顧人力，同時讓現金給付的項目逐漸轉型，未來新增的福利提供均以服務給付為優先考量。換言之，在照顧服務產業方面，從非正式的無酬勞動力變成正式的有酬勞動力，進而有助於貢獻於國家稅務體系、社會保險體系，透過勞動參與率的增加擴大稅基，讓整個運作成為有利的循環。

(2)多元價值、偏好與政策宣傳

由於資源配置並非政府單方決定政策之制定，也需考量民意，在各方意見不一的情況下，如何協調及統整出較具共識的政策價值，才是關鍵。因此，當政府決定未來將以服務給付為主要提供方式，除了一一建構起完整的服務體系之外，亦需透過有力的政策宣導，讓民眾可以相信政府所提供的服務、也讓民眾可以接受將“照顧”移轉由政府服務來協助，因而在選擇自行照顧或委外照顧時，不再以傳統的價值與偏好來判斷。

三、推動策略

(一) 中央政府部分（主辦機關：衛福部、勞動部、主計總處）

在中央政府部分的主要策略是由中央政府嚴格規範現金給付，但在實物給付部分允許地方政府的多元發展且鬆綁相關法規：

針對中央政府之短期建議

1. 中央政府制訂現金給付之原則與方向，地方政府則因地制宜（主辦機關：衛福部、勞動部）

在中央政府與地方政府的權責分工方面，現金給付的部份應有整體規範，讓各縣市在基本補助項目上具有一致的項目與標準，倘若該縣市有餘裕則可再加碼補充，以避免在基本補助項目上，造成有的縣市有，有的縣市沒

有。同時，由中央政府制定基本補助項目的規範，亦可防堵福利競賽不斷，避免縣市不斷擴充項目，卻導致人力不足以對應。

至於給付方式之設計，中央政府對於地方政府的補助，可以採取指定項目補助的方式。而對於民眾的服務資源使用上，可將實物給付納進排除條款的類似條件，以增加使用服務的誘因，即設定各種實物給付的資格時以沒有領現金給付為優先，藉此誘因鼓勵民眾使用服務。

2. 透過法規及社福考核來引導實物給付的提供（主辦機關：衛福部）

中央政府或財政單位在對地方政府提供經費補助時，應規定一定比例的經費要提供做為實物給付，例如規定公彩回饋金應作為提供弱勢族群福利服務之用，而不得再提供現金給付；此外，亦可將發展實物給付列為地方政府社福績效考核的指標，以提高各地方政府的誘因，以促進實物給付的發展。

此外，由於各縣市之資源與需求之異質性相當高，中央政府現以預算經費及考核等方式之相同標準來引導縣市政府的服務方向時，顯然有失公平。是故，在實物服務方面應鼓勵多元發展、鬆綁相關法規，以避免中央政府規範不利於偏遠區域之服務輸送的情況。

3. 修正獨厚五都的設算標準，充實非都會區福利預算（主辦機關：衛福部、主計總處）

目前地方政府的社會福利支出呈現城鄉的不均的現象³¹，除富裕的縣市外，其他地方福利支出都相對偏低。尤有甚者，目前福利設算指標的設計獨厚五都，而對於貧窮鄉鎮和人口少的地區顯為不利，使得偏鄉縣市即使福利需求增加，福利預算也難有提升。偏遠縣市除法定需要提供的服務和津貼以外，幾乎沒有其他的可支配預算來推動額外的福利服務，有些更因地方資源不足造成法定服務短缺，故在許多地區不僅無法充足提供福利服務，也使弱

³¹ 目前台灣的財政收支劃分法還是以「人口」及「土地面積」各佔 50%的比例計算，這僅對面積大且人口多的縣市有利，且未考慮到例如平均每戶可支配所得的區域差異。例如在 2009 年，最高與最低縣市的平均每戶可支配所得的區域不平等就高達 202.65%。未來除了五都還會加上準直轄市，更會大幅瓜分統籌分配款，地方財源會變的更為重直轄市而輕縣市，甚少考慮到僅剩 53 萬 5 千人（佔總人口比 5.1%）的農業人口。

勢可使用服務呈現城鄉差異。故未來應修正此設算標準，充實非都會區的經費預算，以平衡區域差異。

4.將「中重度失能老人的照顧」作為優先施政重點（主辦機關：衛福部）

在長期照顧領域，目前最迫在眉睫的是中重度失能老人的照顧。目前我國失能人口 67 萬人，依衛生署重度失能者占 52.1%，中度失能者占 20.2% 推估(鄧素文，2013)，我國中重度失能人口約有 48 萬 4 千人，而如前所述，長期照顧的服務提供量太少，僅有約 10 萬人左右(包括居家及社區照顧 4 萬多人，以及機構照顧 6 萬多人)。長照政策的實施應要有「優先次序」，健康老化及社區關懷據點雖亦有需要，但應將「中重度失能老人的照顧」作為政策優先考量的重點。

針對中央政府之中長期建議

1.定期評估服務與需求，適時修改相關法規、或研議制度調整，以利服務之持續推展

由於社會經濟需求之變遷快速，法規修訂往往曠日費時而跟不上趨勢變化，因此，中央政府應定期了解服務推展的困難處及需求的變化，適時修訂法規，以利於服務之推展。尤其服務輸送往往涉及跨科際業務，更需要中央政府做為協調整合的角色，以提高行政效率。

以長期照顧服務為例，根據內政部社會司(今之衛福部)統計 2012 年度居家服務人數合計 3 萬 4,605 人。而日間照顧中心全國只有 71 所，服務人數僅有 1,736 人(含失智症日間照顧服務 183 人)。兩相比較，服務人數極為懸殊。其實對於非中重度的失能老人及心障礙者，日間照顧能提供的訓練及互動機會，更勝居家服務。之所以服務人數如此懸殊，乃在於日照中心執照的困難取得。建管單位規定籌設日照中心需具甲類用地，門檻甚高，使許多單位望而卻步，但事實上日照中心並非養護機構，只要消防與衛生無虞，應無需多加限制。此部分可透過修改「內政部推動社會福利經費補助要點」達成鬆綁的目標，以利於日照中心的籌設。甚且，托育服務之推展，亦有相似的問題：不易尋得適合服務且亦符合建管或消防規範的空間。實需中央政府修改法規，以利於服務之拓展。

另以托育制度為例，目前到宅保母的勞動條件實屬弱勢，主要是因為家長不認定自己是雇主，發生事情時置之不理，而保母系統也無法協助處理勞資糾紛，是故應檢討到宅服務是否適用勞動基準法，而此又涉及中央及地方政府之跨局處協調，實需中央政府彙整各縣市相關政策或實務上遇到的困難，在涉及跨局處業務時能研議制度面該如何設計，此角色在未來應更重要。

（二）地方政府部分--強化地方政府社會福利團隊的能量（主辦機關：各縣市政府）

提供福利服務，地方政府社會福利團隊的能量是重要的。目前地方政府的服務供給已經多數委外，有些地方政府為了規避麻煩而簡化決策，單純依照中央的基本規定運作，而沒能因地制宜，創造更符合地區的需求，除五都之外，地方政府的施行與評估能力明顯不足。此外，縣市政府工作人員中約聘人員比例高、流動率高，缺乏實務經驗，對於委外民間團體的能量沒能有進一步的掌握，此等現象不但影響了政府單位與民間機構的對話，也讓相關業務的執行無法順利運行。因此未來要加強地方政府實物給付的提供，必須在推動服務建置的過程中，一方面強化政府部門的能力，另一方面增進地方教育訓練。同時，不只是扮演監督角色，也應與民間團體合作，是夥伴關係，意即應從委外採購型轉成服務型政府。

針對地方政府之短期建議

1.確實掌握轄區內的福利需求及服務供給之差距（主辦機關：各縣市政府）

在托育服務方面，建議縣市先盤點資源，統計偏遠非靠近市中心沒有托嬰中心或保母的供給量，凡低於一定比例以下供給量的區域，由政府負起這個責任。

在長期照顧服務方面，目前日間照顧場所不足是個亟待解決的問題，由於少子化，許多學校有閒置空間，建議積極爭取做為日間照顧的理想環境，以利日照中心之普及設置。

2.培力民間團體，必要時得借助大型民間團體協助督導訓練（主辦機關：各縣市政府）

從社會投資的觀點而言，要維持品質好的勞動力，需要教育補助、健康服務、托育托老服務、職業訓練，工作與家庭平衡則是有助於提升工作效率、婦女進入勞動市場。而這些服務供給方式的成功關鍵在於，關鍵在於政府如何與民間合作。意即，當民間機構或團體的資源（人力、專業、財源）不足時，政府如何提供 know-how、資本設備以培力民間機構，或是需要鬆綁法規，減少民間機構執行相關服務的阻礙等，此皆是政府在與民間合作時應考慮的面向。

(1) 培育有能力承接服務的民間機構，尤其在非都會區

目前在偏遠離島與偏遠山區能夠提供足夠基本需求的非營利組織短缺，造成福利服務方案發展很大的挑戰。這方面除應連結引進已經成功的大型機構組織，運用其完善的服務流程、督導系統，培力偏鄉的民間機構，以增加偏鄉福利服務發展的可行性外，政府應更寬編行政及交通經費，使偏鄉的服務提供更符實際成本且更具誘因。透過有系統的規劃，培育適合承接的民間機構單位，讓社會福利服務提供不再只是集中在少數大型機構而已，而能更加趨於多元與均衡。

(2) 開放營利組織機構加入服務提供

我國一向偏好由非營利組織提供福利服務，但非營利組織提供福利服務已有二十多年的歷史，但有些非營利組織卻呈現「依賴政府」(委託案)的現象。國外長照的實物給付有相當比例都是由營利組織來提供，我國目前一些營利機構如中興保全提供老人緊急救援、E - g o 提供的復康巴士等，也有一些不錯的做法。營利組織進場提供服務，雖然有造成「托拉斯」的疑慮，但是企業造成競爭的環境，會形成以顧客為主的氛圍，不僅可提升服務的品質；而且透過競爭也可以降低照顧服務的費用。故未來長照領域福利服務的提供不應僅限於非營利機構，亦可考慮適度開放營利組織機構加入服務提供。

(3) 委辦服務期間應考量機構投入成本與回報的平衡

以職業訓練為例，現行公辦民營以一年一委的方式進行，民間訓練機構可能會再三考量，以免資本投入之後未能獲得相對回報。是故，目前充斥著低資本投入、低研發投入的訓練課程，卻不見得對於提升

勞工技術有實質助益。誠如受訪者所言，目前市場機制並不健全，若任由市場運作，可能將會花費更多成本。因此，在委辦民間機構辦理服務時，應考量機構投入成本，而非僅以節省政府支出為考量。

針對地方政府之中長期建議

1.多舉辦在職訓練，以培育服務人力（主辦機關：各縣市政府）

社工人力短缺是我國普遍性的現象，根據鄭麗珍、黃泓智（2010）針對各縣市社會工作人員需求做出預測，缺額比例除台北市 0.84%外(幾乎足額)，僅有花蓮縣低於 10%，其餘縣市缺額在 20%-60%不等，平均缺額達 36.58%。台中高雄兩大都市的缺額亦達 34.53%與 46.33%。大部分縣市的社工人員缺額，造成每位社工個案量普遍偏高，讓個案服務品質難以維持，這也是人員流動的主要因素之一。

因此，政府部門應將地方的教育訓練列為重點，而非只是扮演監督角色，也應與民間團體合作。若要推展實物給付，包括中央跟地方政府，都應加強對於民間團體的支持，培植地方社區力量。

四、其他建議

短期建議

(一)繼續辦理社會安全支出資料之統計（主辦機關：主計總處）

行政院主計總處社會安全支出資料的資料彙編期間為 2000 至 2009 年，唯該資料自 2010 年停編，使得在分析資料時無法延續至近兩年之統計，為利於未來分析現金給付與實物給付之概況，建議該資料仍持續辦理。

(二)對於後續研究之建議（主辦機關：國發會）

希望國發會提出後續研究，再予深入探討民眾偏好現金給付而非實物給付的原因。另應依服務對象區分，而非在一個研究中納入太多不同的、異質性高的政策。並且，在檢討福利服務的同時，宜同時考量稅制是否公平的問題，而非讓人民誤以為增加福利等同於提高繳稅。

我國社會福利服務提供方式之研究

參 考 文 獻

中文部分

- 中央社 (2012)。內政部：未來不推現金給付社福，「社會福利預算總體檢」公聽會，2012 年 10 月 10 日。
- 內政部社會司 (2012)。老人福利與政策。
- 戶政司 (2012)。出生數按性別及粗出生率(按登記)。
http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346，取用日期：2013 年 8 月 30 日。
- 王正等 (2007)。我國社會福利資源整合與合理化之研究。行政院經濟建設委員會。
- 王玉珍、陳雅俐、邱郁筑、游琇娥、邱惠玲、李秋嫻 (2007)。我國社會安全統計之建構與應用，行政院主計處。
- 王雲東 (2009)。我國長期照護服務需求評估。行政院經濟建設委員會委託研究。
- 王雲東 (2012)。我國失能與失智人口及其所需照顧服務員人力之推估。台大社會工作學刊，25，51-100。
- 主計處 (2012)。主計處統計年報。
- 全國法規資料庫 (2011a)。性別工作平等法。
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=N0030014>，取用日期：2013 年 8 月 30 日。
- 全國法規資料庫 (2011b)。就業保險法。
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=N0030018>，取用日期：2013 年 8 月 30 日。
- 行政院 (2007)。我國長期照顧十年計畫。
- 行政院主計處 (2008)。社會指標統計年報 2007。台北：行政院主計處。
- 行政院主計處 (2009)。社會指標統計年報 2008。台北：行政院主計處。

我國社會福利服務提供方式之研究

- 行政院主計處（2010a）。2000-2009 年社會安全給付資料檔。社會安全支出明細資料庫。
- 行政院主計處（2010b）。社會指標統計年報 2009。台北：行政院主計處。
- 行政院主計處（2011）。社會指標統計年報 2010。台北：行政院主計處。
- 行政院主計總處（2011a）。100 年人力運用調查報告。
<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/112616303771.pdf>，取用日期：2013 年 9 月 2 日。
- 行政院主計總處（2011b）。99 年婦女婚育與就業狀況調查。
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/21171783271.pdf>，取用日期：2013 年 9 月 5 日
- 行政院勞工委員會（2012）。2011 年勞動情勢統計要覽。
<http://statdb.cla.gov.tw/html/trend/101/index.html>，取用日期：2013 年 9 月 2 日。
- 行政院衛生署、內政部、經建會（2009）。長期照護保險制度初步規劃成果與構想。台北：行政院衛生署、內政部、經建會。
- 何華欽（2007）。政府移轉對老人家戶的貧窮減輕效果：以 1990 至 2000 年為例」。台大社工學刊，15，頁 90-120。
- 余多年（1999）。各國學齡前兒童照顧支持政策之研究。嘉義：國立中正大學社會福利學系碩士論文。
- 李玉春等（2013）。台灣長期照護保險之規劃與展望。社區發展季刊，141，頁 26-44。
- 李健鴻（2003）。積極勞動市場政策的發展與趨勢。就業安全，2(1)，頁 16-20。
- 辛炳隆（2003）。積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗。就業安全，2(1)，頁 9-15。
- 兒童局（2011）。父母未就業家庭育兒津貼實施計畫。
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/dabdd04b-c6cd-4446-96b9-d25ec83fa00e.pdf，取用日期：2013 年 9 月 15 日。

- 兒童局（2012a）。預算書及決算書。
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx，取用日期：2013年9月15日。
- 兒童局（2012b）。中華民國九十九年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告分析（兒童摘要版）。
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=141&docid=2063，取用日期：2013年9月15日。
- 兒童局（2012c）。建構友善托育環境～保母托育管理與托育費用補助實施計畫。
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/e3794a7a-538e-4c63-8591-57ba7d449142.pdf，取用日期：2013年9月15日。
- 兒童局（2013）。父母未就業家庭育兒津貼的申領作業要點。
http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/d2aea1f7-6f84-4f80-887e-b0715e8fd272.pdf，取用日期：2013年9月15日。
- 官有垣、杜承嶸（2011）。台灣非營利部門自1950年代迄今的發展特質、轉型與挑戰，社區發展季刊，133，頁65-80。
- 長期照護專業協會（2009）。我國長期照護資源供給調查。行政院經濟建設委員會委託研究。
- 洪明皇、林怡婷（2012）。政府政策對老人退休前後所得分配之影響：世代別的探討。社會政策與社會工作學刊，16(2)，頁95-139。
- 孫仲山（2009）。中長期失業者職業訓練成效之影響因素與評估研究。委託單位：行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心；執行單位：國立高雄師範大學。
- 馬財專（2007）。回首來時路：育嬰留職津貼的初步思索。社區發展季刊，119，頁428-446。
- 教育部統計處（2013）。教育統計指標之國際比較。
<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1052&Page=19987&wid=3>

我國社會福利服務提供方式之研究

1d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf&Index=1，取用日期：2013年9月15日。

勞工保險局(2011)。給付業務(含育嬰津貼)-育嬰留職停薪津貼-給付標準及期限。<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=tT3S%2fAWO6SE%3d>，取用日期：2013年8月25日。

經建會人力規劃處(2009)。我國長期照護需求推估及服務供給現況。台灣經濟論衡，7(10)，頁54-71。

劉梅君(2008)。性別與就業：前瞻與省思~兼檢討部分時間工作、育兒照顧政策及玻璃天花板現象。研考雙月刊，32(4)，頁54-66。

劉淑瓊(2011)。理想與現實：論台灣社會服務契約委託的變遷及課題。社區發展，133，頁462-478。

衛福部社家署(2013a)。公私協力平價托嬰中心及托育資源中心-公私協力托嬰中心。<http://www.sfaa.gov.tw/downloadfamily/132.jhtml>，取用日期：2013年9月15日。

衛福部社家署(2013b)。取得保母技術士證照人數統計。<http://www.sfaa.gov.tw/statisticsfamily/346.jhtml>，取用日期：2013年9月15日。

衛福部社家署(2013c)。社區保母系統推動概況表。<http://www.sfaa.gov.tw/statisticsfamily/346.jhtml>，取用日期：2013年9月15日。

鄧素文(2013)。我國長期照護政策之規劃。社區發展季刊，141，頁19-25。

鄭麗珍、黃泓智(2010)。政府部門社工人力推估模式的初探。社區發展季刊，129，頁95-113。

簡慧娟等(2013)。我國長期照顧十年計劃現況與檢討。社區發展，141，頁6-18。

蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)。社會服務民營化—以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例。社區發展季刊，108，7-21。

英文部分

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011). Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124.
- Arntz, M., Sacchetto, R., Spermann, A., Steffes, S., and Widmaier, S. (2007). The German Social Long-Term Care Insurance: Structure and Reform Options. IZA DP No. 2625. Retrieved from : <http://ftp.iza.org/dp2625.pdf>
- Bengtsson, M. (2012). Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? Retrieved from : <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/BengtssonMattiiasILERA.pdf>
- Bonoli, G. (2006). New Social Risks and the New Politics of Post-industrial Social Policies The Politics of Post-industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks (pp. 3-26). London: Routledge.
- Bonoli, G. (2012). Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies, and Challenges (pp. 181-204). Bristol: Policy Press.
- Cook, B. (2008). National, Regional and Local Employment Policies in Sweden and the United Kingdom. Centre of Full Employment and Equity, Working Paper No. 08-05. Retrieved from: <http://el.newcastle.edu.au/coffee/pubs/wp/2008/08-05.pdf>
- Dostal, J. M. (2008). The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case. Social Policy & Administration, 42(1), 19-42.

- Esping-Andersen, G. (2002a). A Child-Centred Social Investment Strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 26-67). Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b). Towards the Good Society, Once Again? In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Fuch, M., Leichsenring, K., Marin, B., Ruppe, G., Vanhuysse, P. (2012). Outcomes and Effects of Social Monetary Benefits and Benefits in Kind. Retrieved from : http://www.euro.centre.org/detail.php?xml_id=1968
- Glendinning, C., Rostgaard, T., Timonen, V. (2012). Reforming Home Care Services in Europe: Common Drivers, Diverse Responses? Conference Paper, 19th International Conference of Europeanists: 'An Europe of Diversities', Boston, Massachusetts, US. March 22-24, 2012.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A., Dräbing, V., Vis, B., Nelson, M., & Soentken, M. (2013). *European Welfare States in Motion*. NEUJOBS Working Paper. NEUJOBS.
- Hinrichs, K. (2007). Reforming Labour Market Policy in Germany. Benefits. *The Journal of Poverty & Social Justice*, 15(3), 221-231.
- Jenson, J. (2009). Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Enger Equality. *Social Politics*, 16(4), 446-83.
- Jenson, J. (2012a). A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention

- in Welfare Regimes. In G. Bonoli & D. Natali (Eds.), *The Politics of the New Welfare State* (pp. 21-44). Oxford: Oxford University Press.
- Jenson, J. (2012b). *Redesign Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving Towards Social Investment*. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (pp. 61-87). Bristol: The Policy Press.
- Kane, R. A. & Kane, R. L. (1987). *Long-term Care: Principles, Programs, and Policies*. NY: Springer Publishing Co.
- Leisering, L. (2003). *Government and the Life Course*. In: Mortimer, J. T., and M. J. Shanahan (eds.), *Handbook of the Life Course*(pp. 205-228). New York: Plenum.
- Leitner, S. (2003). *Varieties of Familialism-The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*. *European Societies*, 5(4), 353-375.
- Leisering, L., and Leibfried, S. (1999). *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge University Press.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation*. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges* (pp. 353-376). Bristol: Policy Press.
- Morgan, K. J. (2011). *Promoting Social Investment through Work-family Policies: Which Nations Do it and Why?* In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges* (pp. 153-179). The Policy Press.
- Ochel, W. (2005). *Hartz IV- Welfare to Work in Germany*. CESifo DICE Report, 18-25.

- OECD (2005). Long-term Care for Older People. The OECD Health Project.
- OECD (2006). Staring Strong II—Early Childhood Education and Care.
- OECD (2012). Social Spending after the Crisis, Social Expenditure (SOCX) Data Update 2012. OECD.
- Schleutker, E. (2006). Is It Commodification, De-commodification, Familialism or De-familialization? Parental leave in Sweden and Finland. *Wirtschaft & Politik*.
- Stone, L., & Greenberg, M. H. (1996). The Financing of Child Care: Current and Emerging Trends. *The Future of Child Financing Child Care*, 6(2).
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Risks and Social Change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State* (pp. 1-28). Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2009). *Reframing Social Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- van Kersbergen, K., & Hemerijck, A. (2012). Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State. *Journal of Social Policy*, 41(03), 475-492.
- WEBB, P. (2003). Legislating for Care: A Comparative Analysis of Long-term Care Insurance Laws in Japan and Germany. *Social Science Japan Journal*, 6(1), 39-56.
- Wegner, E. L. (2005). An Update on the German Long-Term Care Insurance Program. *Conference Papers -- American Sociological Association; 2005 Annual Meeting, Philadelphia*, 1-21.
- Woods, D., R. (2006). Focusing on Care: Family Policy and Problems of Analysis. *Wirtschaft & Politik Working Paper Nr.30*.

附錄

附錄一、深度訪談摘要

第一次訪談

一. 訪談時間：2013年05月19日 9:30-11:00

二. 訪談對象：專家代表一

三. 內容摘要：

就當前的福利供給模式進行分析，現金給付與實物給付的分配比例約為八比一，以現金為給付方式的福利占了大多數的福利供給量。然而，台灣目前的給付方式雖然在中央對地方政府設算分配上看似有近百分之二十的服務供給比例，但是以實際情形深入探討後可以發現現況下確實的實物給付遠比帳目支出上所呈現要來的少。以障礙者的服務供給方式中可以發現以身障為服務對象的相關政策佔有比較多的服務供給比例，而相較於其他的受服務者對象則幾乎都是以現金給付為主，將近佔有九成之多。然而現況下的經驗中還可以發現以現金給付的方式在很多情況下是無法確實滿足需求者的，給予補助讓弱勢者自行去尋找服務除了自己負擔的支出依然過高之外，現金發放也無法確保其福利流向是否協助到弱勢本身。除此之外，現金補助和實物給付的分類方式至今依然模糊不清，例如地方政府對於兒童教養機構的現金撥款和障礙者以收據請款的輔具補助政策，似乎是介於兩種方式之間（目前的會計科目是設定為實物給付），需要再重新定義。

再者，地方政府的服務供給已經多數委外，而且對於服務的擴張時，時常以地方資源不足為由而缺少部分法定服務，讓弱勢的可使用服務呈現城鄉間的差異。此外，地方政府對於地方服務的需求調查時，也因為委外單位的施測態度而有所保守或不夠完全，這也使得地方政府因為服務的評估差異而提供了未能充分滿足需求者的服務項目。又或者，因為地方政府為了規避麻煩而簡化決策，單純依照中央的基本規定運作而沒有因地制宜，創造更符合

地區的需求，而這樣的情況除了五都之外，明顯可以感覺到地方政府的施行與評估能力明顯不足，包含對於統籌分配款的設算方式如何有利於自己也都委外處理，顯然地方政府連自己的財務使用甚至是之後的運作都沒有能力進行自評分析。而目前的福利設算表的指標設計對於貧窮鄉鎮和人口少的地區較為不足，使得福利的分配情形呈現五都獲得大多數的福利供給而其他縣市則難有提升，儘管這些鄉鎮也同樣有福利需求的增加。

雖然國家對於社會福利政策的期待是希望能夠讓各地政府能夠因地制宜，但現況下卻發現結果並不如預期，雖然各地的人口納稅支出標準一樣，但是當人民遇到需求時卻會因為各地方政府的能力不同而受到不同的待遇，福利供給與公民的稅式付出已經失去不平衡。

從現實面來看，要提升實物給付的比例必須要有足夠的服務輸出能量，以現況來說，政府並沒有足夠的能力來提供服務，所以花費經費培育有能力承擔直接服務業務的單位是必須的。但是這並非花錢就能馬上見效，所以引進已經成功的組織能大為提高實物給付發展的可行性，而且這些大型機構有完善的服務流程和督導系統，甚至募款能力都超越地方政府，所以與這些單位連結能有效提高效益。不過在方式轉換之前必須要有足夠的前置作業，讓實物給付至少要有與現金給付等值的效果保障，而這就有很大的困難，畢竟現況下連許多現有的直接服務供給都有時數認證的不足，而且在偏遠離島與偏遠山區就連能夠提供足夠基本需求的非營利組織都沒有，而這也將有很大的福利方案發展挑戰，而這就需要有更完整的政策制定來做為配套措施。除此之外，提供服務者所承受的職業社會觀感和勞動條件都應該被顧及，不該讓助人專業淪為沒有其他工作之下的最後選擇。假使這些價值觀與待遇無法被修正，服務提供將會有很大的困難。

另外，台灣的福利提供始終沒有一個固定的方向與中心思想，許多時候都是為了解決眼前事件臨時想出的方案堆積，又或者是在選舉的情境需求下突然提出的選票政策，沒有一定的評估標準和制定概念，在這樣的情境底下無論是稅式減免還是直接服務都遇到了一樣的困境，而這樣的情形在每一種服務的需求內亦然，最後導致的結果就是什麼服務都沒有到位。

建議可以採用公私營合營的契約關係來提供服務，讓人民團體來穩定提供他們已經熟悉的服務對象所需要的服務內涵，在這種情況底下，公家機關和私部門都必須提供不同的項目與資源互助，而這不侷限於中央還是地方政府，但這一部分還是有很多的不確定性，也許也會導致更嚴重的市場化。最後，要改變現行的制度最重要的還是要確定台灣到底要用什麼樣的服務方式為主要方向，這也將回歸到政府的政策價值觀，以及增加足夠的稅收來補充服務的支出需求。

第二次訪談

一. 訪談時間：2013 年 05 月 19 日 11: 00-12:30

二. 訪談對象：社福機構代表一

三. 內容摘要：

我國社會福利政事別預算於 97 年以前占總預算的比率大約在 14-16% 之間，直至今年突破 22%。而在總計 4361 億元的福利支出之中，不同福利的支出比例為：社會保險的 2967 億元 (15.3%)，社會救助 109 億元(0.6%)，福利服務 1081 億元 (5.6%)，國民就業 19 億元(0.1%)，醫療保健的 183 億元 (1.0%)。從數據中可以很清楚的發現，近年的服務支出的增加大多來自國民年金開辦以後增加的保險費用項目所致。

各地方的社會福利支出主要來自於地方政府的三分之二以及中央補助三分之一。而社福預算佔地方總支出的平均約為百分之 15.24，從表中可以清楚發現各地方的比例差別呈現城鄉的不均，越富有的縣市福利支出相對越多。除了台北市和新北市的福利支出超過百分之二十以外，其他地方都相對偏低。這也是反映了較偏遠地區扣除警教人員退撫金和法定需要提供的服務和津貼以外，幾乎沒有其他的可支配預算來推動額外的福利服務，例如家庭照護和護康巴士就有許多地區無法充足提供。

當前各縣市社會福利預算所包括的預算來源：第一種是一般性補助款，也就是基本財政收支差的短補助，目前約有兩百六十一億元，這個項目是依據設算來進行地方需求評估而逐年成長。而第二種是中央的專款補助收入，由各部會計劃型補助，像是婦女、兒童或是殘障的專款福利服務支出，去年

的內政部專款補助總額約為一百三十五億元。第三種是來自公益彩券的收入，但這一部分已經從一開始辦理的一百五十億已經降到近幾年的一百億左右。最後才是地方政府的自有財源，這個項目包含中央政府的統籌分配款或是各縣市自有稅源，例如土地稅與營業稅等稅收財源。

台灣的福利供給方式目前約有百分之八十的現金給付，百分之二十為實物給付，但設算方式並不完全準確，而且有些中央經費會成為弱勢生活補助，沒有限定必須分到各縣市之後必須以什麼方式來提共服務，只是為了幫助設算表的分配計算方法的施行。而近五年來，貧窮的鄉鎮在社會福利補助設算表上的成長無法與人口多的城市相比較，所以總額補助幾乎沒有改變，尤其在一百年之後五都加入其中一起計算，使得其他地區因為需求人口成長速度較緩而產生資源的排擠，但這無法因應地方同樣成長的服務需求量，而且地方政府卻沒有進行有效的反應。所以，為了要改變優勢地方政府對於弱勢鄉鎮的總額分配影響，應該將社福支出比例佔總支出比例較高的鄉鎮另外計算，因為這些鄉鎮比起較偏遠鄉鎮多半更有餘力去協助該地區的人民獲得所需要的福利需求。

目前各縣市對於經費短缺的處理方式都是以拖欠來面對，例如某縣市護康巴士的費用積欠與其他的機構補助的欠款情形，或是因為預算不足減少部分服務的核定時數與對於合作機構的相關補助項目，除此之外，也會對於服務申請者的審核上面增添更多困難以近行預算節流，例如自行增加設算弱勢資產所得的方式，讓申請服務者無法成功獲得社會救助。

以目前的地方政府對於服務需求的回應，很多時候都會因為地方政府不願意投入經費而無法成形，以及因為相關單位生怕編列相關服務經費和開闢服務場合之後，福利需求者就會不斷出現，使得預算和業務必須逐年增加。所以很多服務單位都必須仰賴中央的補助，來自地方的協助則是十分有限。

對於實物給付的討論，以身心障礙者的服務為例。身心障礙者生活補助與教養補助辦法，雖然在名目上是補助給家長但實際上是直接進入機構，而且經費的補助不但不足而且還限制對接受服務者的收費限制，使得提供服務的單位覺得這樣的合作方案並不付成本，導致原本的好意變質，讓來自機構的服務條件變差而且數量也變少，所以現況的小型社區服務機構通常都還有

一個大型的母機構協助，才能夠得以存活。所以我們必須讓機構的存活能夠穩定才能談後續的福利供給，但是現況下的政府補助都是以單一當年方案來計算，使得申請的單位因為無法確定方案期限在當年度之後能否持續有補助而感到退卻，這便減少了服務單位的穩定性，增加了服務提供的不確定性。

現況下，政府單位對於社會福利過於不了解也影響了政策的運作。這多源自於在許多情況底下，一個社會行政的公職人員就必須處理各式各樣的社會福利相關事務而致，所以對於公家機關的分類上應該有更細微的職務分工，讓單一種類的項目可以由專人負責。否則，這樣的現象不但影響了公職單位對非營利機構的對話，也讓相關業務的執行並無法順利運行，有些時候甚至產生公家機關對於服務提供機構的執行質疑而不願意協助。

第三次訪談

一. 訪談時間：2013年05月19日 13:30-16:00

二. 訪談對象：地方政府部門代表一

三. 內容摘要：

每一年福利預算都在增加，但我們該怎麼讓錢用在刀口上，才能將服務落實在真正需要的人身上？

以民國九十八年周錫璋擔任新北市長時期的新北市老人健保費補助為例，本方案對象為當時臺北縣符合所得稅申報在6%以下資格的老人（三十三萬個老年人口之中約有十九萬個老人符合中低收入戶資格）。但方案在施行以後，卻經由民調發現這些老人因為保險身分不同所以獲得的補助也大不相同，尤其是所需繳交越高健保費用的老人可以獲得相對更多的補助，這對於老年人口產生了所得逆分配的現象。此外，調查還發現雖然新北市政府每年花費了十四億的預算於老人健保補助，但是獲得幫助的市民卻不清楚是誰提供了福利。為了解決無感的現況和政治效益考量，朱立倫市長決定將原本支出的十四億全部以現金津貼平均分給全部三十三萬個新北市老人，改成每人三千塊建康金由里長協助發放，而政策改變之後反而讓原本可以獲得健保費補助的十九萬個老人因補助減少而反彈，原本沒有健保費補助者之十四萬個老人卻也拿到了三千元，而原本就被列入政府支付保費的貧窮人口也額外獲

得三千元，此事從此開始永無寧日。之後進入議會討論之後也難以找到一個可以讓人民接受又能有效利用的折衷方案。所以錢要怎麼花，不管是以現金給付還是實物給付都很值得深究。

第一部分，現金與實物給付的比較

目前的現金給付於 103 年預算大約為 55 億元，支持性與照護居家服務等實物給付措施約為 12 億元，而往後現金給付預估將增加到 60 億元，實物給付的項目則不會有太大增加。在五都升格直轄市後，福利的互相比較使得現金的福利支出不斷提高，新北市之所以會這麼高的現金給付支出就是因為不斷效法台北市，所以項目不斷增加，而且新北市有的，台北市也跟著跟進，這樣的競爭效果導致福利給付供給的最大化現象。

此外，為了選舉時的選民觀感也時常會增加現金給付的項目與金額增加。相較之下，實物給付的服務項目，則是沒有什麼改變，反而因為與機構合作所以時常會有不信任關係所產生的抵制效果。再者，實物給付的行政程序真的太過於繁雜，使得行政機關非常排斥，當然也包含他的時效性問題。而對於需求者來說，現金給付可以比較自由，但是實物給付可以藉由政府與提供單位的契約簽定來降低服務獲得的所需金額，而且可以避免現金被家屬濫用。像是身障的補助申請就曾經出現過許多相關的濫用案例。所以，若是實物給付可以減少行政手續上的困難與時間浪費，或許可以讓相關政策施行的可能性更高，由政府設計強化效率的媒合平台系統可以減少公文交換的時間浪費，並且能夠依照不同的對象提供客制化服務，減少現況下申請者與審核者的高衝突情形。

但是實物給付在現實施行上依然會有公平性的問題，例如需要照護單位協助的弱勢申請者，就可能因為被分配到的簽約單位品質較差，而得到相對沒這麼好的福利，這目前也並不容易解決。

除此之外，資產調查的資格認定目前也遇到了很多困境，弱勢者的動產項目可以移來移去難以追究，不動產的認定標準更是凌亂，目前便因為公告現值的不動產價格年年調增使得許多低收入戶、老人津貼申請者、身障救助申請者都被排除於資格之外，很多區域一年就調整土地公告現值百分之五十讓弱勢不能請領陷入困境。雖然過去都直接排除，但現在相關單位都不敢直

接處理，讓異動的申請者持續維持請領資格，而這也反映了福利依賴的嚴重現況。目前，新北市將貧窮人口分成五類，接著依照社會救助法中所規定，直轄市可以自行決定社會救助款別而進行調整，但地方政府因為政治因素及綜合考量不敢進行調整，避免受到因為資格修改而被排除福利者的責難。

近年來，對於不動產和動產的條件限制不斷在放寬，所以現金給付的支出也不斷變高。在過去就曾經有身障者因為被排除掉資格而自焚尋死，所以每當項目請領資格改變後被排除者的財稅情形後來都會當成個案個別審視檢討，也大幅增加了業務量。這也是現金給付的問題，他容易產生高度的依賴性，給了就難以終止。

再來，馬上關懷政策（24小時審視，三天內撥款）的認定也有很大的問題。因為是由地方公正人士、公所代表與地區村里長、村里幹事組成認定小組進行自由裁量，所以現場會有很多對於補助金額和是否補助的意見糾紛，此外，馬上關懷政策也會淪為做人情的工具，沒有一定的核請標準，而且不同於急難救助是針對特定條件與特定金額，使得馬上關懷原本為了能面臨各種狀況的彈性反而導致認可標準的亂七八糟。這也成現了現金給付的混亂。

目前的老年福利支出有許多是屬於過度膨漲的現金補助項目。其中包含老人健康金的十七億元、老年重陽禮金的六億元以及免費六十格供車乘車票的六億元，這些方案加起來花了很多費用卻沒有能力保證現金能夠作用再需求人口身上，若是能夠取消這些現金給付費用改辦確實的老年急難救助也許能夠幫助更多需要急切協助的老人。所以非中央法定的服務項目移轉也許是可以增加實物給付項目的方法之一，而這項改革卻需要地方民意代表與議員的政治協助，當然現況下這並無法不受政治的影響。不然像是喘息服務與居老人家服務方面都還有很多時數認定和直接服務供給的需求。再者，看護的低收入和高工作量使得看護人員在訓練後選擇進入醫院體系，這些直接服務工作者的穩定性也將影響實物給付的可行性。

總而言之，政治氛圍與行政技術將會是目前實物給付最大的限制，整合目前的情形，與民間機構合作會是當下比較可行的方式。此外，對於地方政府首長於地方可預算費用的政治考量應該給與限制，能夠以法令限定現金給

付的比例上限，避免地方首長因為選舉考量而過度分配現金給付項目、金額的增加，也許能讓福利預算有更好的運用。或者應該讓社政單位主管之派任改為中央政府一條鞭政策，免於因被撤換的壓力而無法堅持對的政策，並以專業判斷來鞏固福利資格與方案的認定，將有效改善目前的政治環境影響。

最後，儘管有好的政策但若是沒有好的實行方式也不會有好的結果，就像是公共托育政策現況下由政府去做的結果便是成效難以彰顯，而且數量上無法大量成長，畢竟相較於與民間合作公家機關的專業性和積極度依然有差，所以應該要改以經費撥款民營機構辦理運作。但是，許多時候行政部門會選擇比較安全的方式而不敢放行民間，選擇自己接手做，覺得有做就好也不追求服務數量的擴張，至少可以在避免放出去做卻出事情的風險之外，維持服務項目的運作。

然後，當下的福利給付有太多在制定多年之後，沒有重新訂定標準，而且太多福利津貼沒有進行整合，使得部分重複情形嚴重，再來貧窮線的標準讓近貧與貧窮者之間仿若天堂與地獄般一線之隔，有資格者就什麼福利都有，而資格不符的人卻什麼都無法獲得，所以認證的方式也許要更有彈性，讓沒有符合資格者但是實質上需要幫助的弱勢者也能獲得協助讓近貧人口不至於到了落入貧窮的情境之中才倚賴福利。

所以在整理之後可以歸納出，當前稅收情形和地方行政的專業性、選舉政治考量，都限制了福利實物給付的發展。然後，若是現金給付不收手，實物給付沒有財源會是當下很實際的問題。

第四次訪談

一. 時間:2013年6月10日(週一)11:00am-1:00pm

二. 訪問對象:專家代表二

三. 訪問者:李淑容

Q 1：請問您對於目前國內社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形有何看法？

- 現金與實物不可偏廢，這是自英國濟貧法以來的論辯（院內救濟 VS 院外救濟），以我國目前現金給付與實物給付的比例為 53.2% VS 46.8%

8%是個很好的平衡（不知道老人領域現金與實物給付的比例為何？長期照顧的領域可能實物給付比較多，如健保對長期臥床病人的支出；非長照的領域可能現金給付比較多，如敬老津貼與年金的現金給付）

Q 2：請問您對於地方政府目前推動福利服務/提供實物給付（包括托兒、托老、就業等相關服務）的能量有何看法？例如，地方政府對於轄區內的福利需求評估與服務設計之能力、對於服務人力的培育與管理的能力等。

- 地方政府都在法定的範圍提供服務，法定的要求就去做，但服務人力的培育沒有在做，目前偏鄉的服務都採綁標制（委託都會區提供服務，連帶也要提供一偏鄉地區的服務），偏鄉服務的時間交通成本本來就比較高，應該要提高給付水準，與其委託非營利組織來做，更可以考慮由營利組織來做（他們原來是不敷成本不願意進去提供服務）。

Q 3：請問您對於未來社會福利服務需朝向以實物給付為主的制度設計有何看法？支持或反對的理由為何？若支持的話，您建議以何種方式整合現行各項給付；若反對的話，您認為應如何使資源配置更具效率及效能？

- 在老人領域的福利服務提供方面，我認為在中重度失能老人的照顧方面應採取實物給付；其餘則應以提供現金給付比較能符合民眾的需求。目前，中重度失能老人照顧的量太少，所謂的社區化流於空洞，機構照顧還是必要的。老人福利的提供應該要有「優先次序」，目前最迫在眉睫的是中重度失能老人的照顧，應一次為政策最優先的考量，不要在制度上，放進不同需求的老人群（如成功老化、關懷據點）反而失去了焦點（主軸）。
- 長期照顧制度以外的老人服務，對一般老人來說只有國民年金 3 5 0 0 元以及一些老人長青學苑等，後者都是在服務一些沒有需要的中產階級老人，而所謂的「社區照顧」是空洞的，套句某位學者的說法「是一場騙局」，日間照顧仍然還是居家照顧；有沒有老人關懷據點，根本沒有差；成功老化更是不著邊際的理想。
- 日本長照，現金給付非常少，主要是因為他們已實施年金 60 年，已解決日本老人經濟保障問題，故毋須提供現金給付，可進一步追求更上位的實物給付，且日本長照的主要目的在解決家屬無力照顧的問題，本身是

「照顧的問題」，而非「經濟的問題」故會以實物給付為主，日本有些許的現金給付，只有在服務無法輸送到達的偏遠地區，因為他們有繳保費卻不能提供服務，故給予現金給付。台灣情況則不同：因老人經濟保障的問題仍沒有解決（沒有到位），民眾還是比較期待現金給付的提供（見諸所有老人的需求評估調查），但政府與學者常以中產階級的角度解讀，認為提供實物給付較好。

- 身心障礙庇護工廠，如某喜憨兒工廠兩年一千兩百萬只培育六個身障兒，另外還要有十二個一般人士來協助，人事成本高，而效益小。（平均每人花費兩百萬）如果改為現金給付，是不是能讓更多身障兒及家庭受惠？且篩選機制成疑，是不是比較有辦法的人才能夠進入這個培育的管道？

Q 4：由於本研究係採用社會投資觀點，強調從人力資本的形成、工作與家庭的平衡、鼓勵勞動參與等方面著手，提供相對應的福利服務，以回應當前的社會需求。針對此項觀點的運用，請問您的看法或建議是？

～關於照顧服務產業～

- 照顧服務工作，例如護士工作，本質上是比較不吸引人的工作，一般人不喜歡從事，難以加以美化。日本介護工作者（在機構內從事照顧工作）需由介護福祉系畢業，所以有不少年輕人；居家服務員則只要接受服務訓練即可，多為二度就業婦女，但流動率也高。日本少用外籍勞工，因為民族性不喜歡外人進入家中。日本能用大量的本地照顧服務員，源自於它們是一個服務大國，具有敬業的服務態度；那也來自於他們是個社會規制嚴格的國家，故人民自由度、選擇度都比較低（如不得自行開店、設攤），如有選擇多數人也不願意擔任照顧工作。台灣則不同，一如香港，是個自由度高投機性強的社會，有較多開店、設攤的選擇，故想從事照顧服務工作的人較少，除非提高誘因，如提高工資、照服員的體系要出來，但也相對會提高照顧的成本，造成家屬經濟負擔加重。

Q 5：您對於本研究是否有其他看法或建議？

一、關於我國的長照保險制度

- 目前我國所規劃的長照保險制度，將福利與保險混為一談，造成「福利保險化」，對於負擔保費的人來說是「雙重剝皮」。如選擇性的處理，以收入的高低來決定給付的內容恐會有問題。應該一開始就讓人民有自由選擇的權利。由民間來提供，讓不同所得的人有更多的選擇，收入高的人可以獲得比政府提供的更好的服務，在資本主義的社會應該多元提供，但是我們的社會限制服務的提供只能由非營利組織提供，民營化等於非營利組織化。例如最近新光要進來提供長照服務，大企業進來，非營利組織會受到影響，從民眾的立場來想，不必然更差，大家一直在講「去商品化」，有時商品化一定那麼差嗎？例如健保也是一種商品化，反而提升了醫療技術水準，也使民眾可以有更多的選擇。
- 最理想的情況因是可以讓民眾自行選擇現金或實物給付，但目前規劃的長照保險制度卻沒有給予民眾這樣的選擇權，需透過需求評估來決定。

二、關於由營利組織來提供福利服務

- 非營利組織作為服務的提供者，已給予相當的時日，但效益不彰，未來應可以考慮由營利組織進場提供服務，後者可以促進競爭，並改善品質。
- 非營利組織自我國引進民營化以來，已有二十年的歷史，但是其成效不彰、不成氣候，造成一種「依賴政府（委託案）」的現象。政府也未能善盡監督之責（頂多只是核銷而已）。另一方面，我覺得不該排斥營利組織在老人福利服務提供。日本的居家服務及團體家屋有百分之七十以上都是由營利組織來提供服務，雖然養護機構還限制營利機構不能進入提供服務。營利組織在老人領域提供服務，雖然有造成「托拉斯」的疑慮，但是企業造成競爭的環境，會形成以顧客為主的氛圍，反而可以提升服務的品質；而且他們對於服務的敏感度與競爭也可以降低照顧服務的費用。（如中興保全提供老人緊急救援；E - g o 提供老人復康巴士．．．）目前社福界一窩蜂的反營利機構，其實也是一種另類的「社會排除」。組織都是人組成的，很多非營利組織背後，也有企業背景，故「屬性」（營利VS非營利）不應該是重要的考量，在意由誰來提供沒有甚麼意思。

第五次訪談

一. 時間:2013 年 6 月 18 日 11:00am-1:00pm

二. 訪問對象: 地方政府部門代表二

三. 訪問者:王舒芸

(一) 請問您對於目前國內社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形有何看法？

- 以台北市的助妳好孕專案來看，現金給付包含生育獎勵：一胎兩萬、以及每個月 2500-5000 的津貼、五歲學費補助，大概一個孩子可以拿 20 萬左右。實物給付的部分包含：孕前健康檢查、懷孕時唐氏症篩檢、鼓勵企業的托兒設施，育兒指導員，親子館、托嬰中心服務、孕婦優先停車位等。
- 就第一代助妳好孕的專案來講，津貼占大宗，第一年三十億預算中，90%~95%以上是用在經濟補助，育兒津貼 25 億、生育獎勵 4 億，甚至有將近 1 億大概 95%以上都在經濟補貼。第二代開始推廣托嬰中心，主打親子館，服務經費約 5%，未來可能到達 10%，目前仍以經濟補助居多，應該有超過九成。
- 在鼓勵生育政策方面，各國大概有三大類，第一，給津貼給經濟上的協助、第二，提供托育的服務、第三，產假親職假。最後一項屬於中央政策，前兩者屬於地方政府政策。在規劃助妳好孕之初，當然最快速又最有感的是經濟補助，所以是最容易達到也是最快速的，所以當初在推的時後可以發現，我們的三大津貼第一次到位，包括生育獎勵、育兒津貼、五歲學費補助，到位之後我們才陸陸續續進行服務的部分。雖然經濟補助不是萬能，但確實是最快推動、最讓人民有感、也非做不可的。剛開始在推的時後一定強調經濟與服務並重，但確實最大宗的推動是在經濟。再來，我們都覺得經濟補助是有限度的，要視財源是否可長可久，所以我們不輕易的在經濟補助上擴充，因為經濟易放難收，但我們覺得經濟是一個基本盤，基本的你一定要做的，各國的經驗都是這樣。但不少父母反映”你不要給我 2500 育兒津貼，可不可以給我托育服務”，換

言之，補助與服務之推廣具有階段性，在第一代助妳好孕推出時，盡可能在經濟補助協助和托育服務並進，但整個政策在前進的過程當中，未來是朝向服務上的拓展，經濟補貼已達限度。

(二) 請問您對於地方政府目前推動福利服務/提供實物給付（包括托兒、托老、就業等相關服務）的能量有何看法？例如，地方政府對於轄區內的福利需求評估與服務設計之能力、對於服務人力的培育與管理的能力等。

- 托育有兩種：一種是保母、一種是托嬰中心保母。這一兩年也一直在強化社區保母支持系統的功能，除了例行性個別保母的輔導管理之外，也培力他們成為協力圈，希望同一行政區的保母可以互相支持，甚至鼓勵資深優秀保母出來成為指導員，利用他們的專業服務新手的父母。托嬰的部分就是公辦民營的托嬰中心，希望試辦比較平價優質、勞動條件佳的，期望做一個示範，不是要去替代。希望提供給父母多元的選擇，讓家長可以選擇他想自己帶或是送保母、送托嬰中心，但這個托嬰中心有個示範的作用，希望它針對它附近的托嬰中心有示範的效果。
- 托育政策，例如保母托育津貼、保母系統來講，以前是全額政府買單，那現在托育保母系統這兩三年已經開始依財劃法要求地方政府分擔，所以我們已經分擔了 50%了，那是最高，它共分五級。托育補助的部分，雖然現在 0-2 歲父母就業家庭部分托育補助，或是所謂 0-2 歲父母未就業家庭育兒津貼都是中央負擔比較多。但慢慢應該有一個趨勢，希望地方政府也要做部分負擔了。但是政策不能中央開支票，地方買單。目前看起來，托育這一塊很多津貼都是中央負擔，但助妳好孕全部是臺北市自己的預算，托育政策這部分的作法是，只要中央開辦或是可以優先領中央經費，就領中央的錢。領不到中央的錢就回歸到臺北市自己的預算，例如我們有 0-5 歲的育兒津貼，中央也有個 0-2 歲父母未就業津貼，那符合它的就領它的；那他過了兩歲或是父母在就業那就領我們的。台北市本來就在做很多的創新跟實驗性的補助，例如育兒津貼、免學費補助，隔年中央才跟著做。中央開辦之後，就將原有經費開發新的服務，可以架在中央的福利之上而不重疊。在津貼這一塊，真的不適宜由地方各自財政支應，因為會有很多遷籍的問題，若是中央的就沒有戶籍的問題。

- 【在推動這些政策的過程中，團體之間，包括中央、或是地方政府、或是其他局處、或是民間團體，對於優先順序、或是服務跟現金給付的配置，有無不同意見】團體之間的意見不盡相同，例如有一些團體認為應該要推公共托育，不應該發錢，發錢都是肉包子打狗；但有些團體要求普及性的兒童津貼。現在最大的問題是若沒有中心思想，也沒有全面關照的話，很有可能今天這個團體要什麼，就補助那個，但資源餅就是這麼大，給了這個就不能做那個，那是一定的。不只是資源配置的問題，還有到底要傳達什麼樣的價值。以 0-6 歲的托育政策，先不管經濟跟扶助，我們到底要給他們什麼？根據兒童少年生活狀況調查，3 歲以下的孩子大概 80%是給父母、祖父母、外公外婆家人自己帶，家人照顧大概八成；15%第二順位是給保母帶；那 2%左右是給機構帶／托嬰中心。那他們需要什麼？經濟，所以我們給育兒津貼、生育獎勵、學費補助，學費補助他用不到，因為他自己帶，那就給育兒津貼，一出生生育獎勵，再來育兒津貼。那他需要什麼服務？可能是新手父母不會帶小孩，所以給他育兒指導；可能需要有人教他、需要有伴，所以給他親子館的服務、育兒友善園的服務，讓他能夠走的出來、孩子有玩伴、父母可以喘息、有一些親職教育的課程，這個就是我們想到給他的，但其實還有一塊我們想給他，但是達不到的、目前沒辦法做的就是喘息服務，現在沒有那麼多人可以來提供喘息服務，有需求可是供給不出來。但是至少有親子館，可以去一個不用付費、安全、可以促進親子互動、又可以相對是有點喘息的。保母第二大宗，保母有什麼？我們給保母加入系統，給送托給保母的家長，給他保母托育補助 3000 塊，然後呢？同樣他的家長還可以併領育兒津貼，所以經濟上就是 3000 加 2500，5500 給他了。
- 保母登記是應該，保母登記會被納入輔導這個是三贏，對保母提升就業職能；對孩子提供比較好的托育品質照顧了他的安全；第三個讓家長安心。臺北市從 70 幾年推動訓練，80 幾年考照推動系統以來，輔導了這麼多年，自願的加入系統的有限，包括到 97 年發放補助，90 年有正式內政部保母系統以來一千人，到 97 年還是一千人，後來補助之後，增加一千人，所以 100 年時變兩千人。可是推估還是有很多應該是在外面的在職保母。再者，親屬保母，我們是非常反對，因為親屬保母這兩個字，

至少就個人立場，親屬保母這四個字非常荒謬，親屬就是親屬，保母就是保母，那是兩個不同概念。我支持爺奶照顧、家人照顧，因為他本來就是占了 40%的大宗，這一塊要被鼓勵跟支持，可是他不是我們要業管的職業保母，所以建議分離。所以一開始這個出來，我們就一直建議中央把這一塊親屬照顧保母去跟父母未就業家庭育兒津貼在一起，現在只有父或母一方未就業才可以領育兒津貼，你為什麼不擴大到親屬就好了？只要親屬照顧的都給他到 2500 塊育兒津貼，然後你可以提升他的專業知能，你給他上一些必要性的這些育兒知能的課程。不要上 126 個小時的課程，那是對專業保母、職業保母上的，你可以上救命 CPR、上一些主要的核心課程。照樣一年可以給他 8 小時的在職訓練或是什麼。很多人今天要來當親屬保母就是為了領那兩千三千塊，可是它弄亂了我們所有價值跟資源錯置。親屬保母應該是跟整個育兒津貼去做處理，甚至根本應該像台北市一樣，不論孩子是給誰照顧都給兩千，因為這是 for 孩子的。可是現在已經是一個易放難收，我不知道中央要怎麼收山。

- 臺北市目前加入保母系統大概 3300，大概有 2500 是一般保母、800 是親屬保母，可是我們推估臺北市的保母大概在 5000-6000 之間。所以應該有一半的人還沒來訓練，立法登記不是以罰保母為主要思考，而是至少受完訓，有管理輔導機制。
- 定價的部分，中間的複雜性不是說一萬三、一萬五就好，而是這個價格代表的是什麼？定價的目標要回歸到你定價的目的是什麼？應該有一個宗旨是要減輕父母的負擔、要有一個合理的價位。如果要訂價格，之前需要做一件事，要訂出收費項目。在臺北市很有趣的一個現象是，每半年做家長的意見調查，他們最 care 的第一件事情是托嬰的托育品質、第二個就是距離遠近，就是可不可以配合彈性，有沒有彈性、第三個才是價格。所以平價對台北市家長來講不是他首要關注的東西，所以我們在價格這部分要考慮，可是不是首要因素。定價這件事，在台北市執行上是有點困難，不是不能做，是要做到精緻，一定要有一些配套，才能達到效果。
- 父母未就業津貼，台北市當初估計四成三，還真的差不多。臺灣 3 歲以下孩子由父母照顧的比例真的非常高，第二個有可能是它限定的就是沒

有報稅，那很多是地下經濟，如果沒有加勞保查不到稅率，它有可能寬估了。【所以現在就是符合未就業津貼就先去領未就業津貼，如果是就業的話就直接領育兒津貼？】對！台北市民只要來填一次申請表，台北市政府會比對市民是否符合中央或台北市的資格，審查後再核發符合條件的該項津貼。

(三) 請問您對於未來社會福利服務需朝向以實物給付為主的制度設計有何看法？支持或反對的理由為何？若支持的話，您建議以何種方式整合現行各項給付；若反對的話，您認為應如何使資源配置更具效率及效能？

- 【在推動政策時，跟長官及其他局處協調所面臨的困難】建置服務，第一個就是場地，尤其是在台北市寸土寸金呀哪有那麼多場地讓你當育嬰中心、當親子館，所以在場地的協尋就很需要各局處幫忙。那建置過程，跑各相關局處、跑照快一點那都 ok 啦，現在就是場地難尋啦。那第二個，你說跟上面溝通，我覺得還有一點是理念上的溝通，因為畢竟我們單位還是以孩子為本，可是一般人可能想像或是長官那個思維，就是需要不斷的溝通啦，我們怎麼樣在滿足家長跟滿足孩子之間達到一個平衡點，還有我們的核心價值到底是什麼？
- 臺北市一直被期待是做創新或先驅的角色。但很多服務需要因地制宜，臺北市只能說在這個過程中，摸索出一個什麼樣的方向，但不能把我的 knowhow 拿去完全 copy，一些基本重要的呼籲中央也要去做，尤其是經濟補貼，因為要放諸四海皆準，或是不會涉及搬遷問題。服務的部分，例如做托嬰中心的過程，雖很樂意跟其他縣市分享，但其他縣市可能沒有那麼多資源，他不見得能成功，其他縣市如果相對能力或是資源匱乏的情況下，只能參考台北市的經驗，少走一些冤枉路。

(四) 由於本研究係採用社會投資觀點，強調從人力資本的形成、工作與家庭的平衡、鼓勵勞動參與等方面著手，提供相對應的福利服務，以回應當前的社會需求。針對此項觀點的運用，請問您的看法或建議是？

- 托育應該是人口政策的一環，不只是福利政策，很多要由中央去主導。當然經濟補助的部分，各縣市一致補助一個基本盤，若有能力再加碼，但不要造成有的縣市有，有的縣市沒有。

- 就性別平等的角度來看，政府應該提供多元的選擇，同時兼顧孩子的最佳利益與婦女的需求與意願。如果今天她有意願要在家裡照顧，應該尊重及支持。若她擔心回不去職場，育嬰停薪之後的職場，應該努力去架構那一塊。如果婦女不想中斷工作，或是有經濟考量非工作不可，那針對其托育需求就應該提供保母或托嬰中心的服務。而資源配置要符合現實去照顧大多數的人，例如不會將所有經費投資在托嬰中心，因為他只照顧到 2%而已。

第六次訪談

一. 時間:2013 年 6 月 18 日 11:00-13:00

二. 訪問對象: 中央政府代表一

三. 訪問者: 呂建德、陳昭榮

(一) 行政院主計處彙編社會安全支出統計並區分現金給付與實物給付其政策意涵與發展背景為何?

- 之所以開始編這個東西，是因為 ILO 在 2005 年出了一個編制手冊。ILO 在台灣主要聯繫的部會是勞委會。ILO 在 2006 年在首爾開研討會時有告知勞委會，那勞委會就說這個部分主計總處會比較瞭解，所以才主動邀請我們過去。才瞭解說，國際上有這樣的手冊在編製社會安全收支帳，所以才開始著手，依照它們的方式去編製。其實在國際組織訂一些標準時，沒有辦法針對各個國家實際給付的措施去一項一項地做釐清，它只能提出一個概括性的原則。當這些準則要套到我們國家的時候，在實務上面還是會面臨到一些困難，那就是我們在判定上的一些問題。

- 這個資料當初是每一年發文請部會提供，2009 年之後沒有繼續編。

(二) 社會安全支出資料中，有關現金給付與實物給付的界定與區分，採取何種標準?在資料歸納過程，是否面臨那些項目較具爭議而在屬性判別上較為困難之處?

- 它的定義來講，它的區分大致上就是現金給付的話，就是直接給現金，作為所得替代或是支持性給付。還有一個比較關鍵的就是說它不是一個補償的性質，不是說你去買了什麼或是什麼商品之後，我政府幫你出這

個錢，它不是一個這樣的性質。我給你錢就是給你錢，那你可以自己去運用，讓受益者你可以去尋求你效用最大的一個方式。那這種就算是現金給付。那如果說，你是去工作，然後你才得到這筆錢的話，這種情況，不管這種工作是不是因為政府的政策或者是什麼樣的措施，讓你有這樣的工作，反正只要有去工作，得到這筆錢，這樣的情況也不算是現金給付。像是金融海嘯時提出 22K 方案，就是大專畢業生可以到企業或是非營利機構去，它也是屬於薪資所得的部分，不是視為移轉支出。以工代賑是判定在實物。

- 另外實物給付的部分，就是它是直接提供給你物品或是勞務，這就比較沒有爭議。或是補償性質的現金給付，比如說你去買一副眼鏡，那我補助你去買眼鏡，類似像這樣的。它需要你提供一個支出的證明。一般這種就認為實物。但是有的比較模稜兩可的部分。如果說今天有一個被照顧者，比如說中低收入那個特別照顧津貼，中低收入老人特別津貼。今天你是一個中低收入的老人，你的家人來照顧你，那我政府給付給你的家人，其實按照它的發給的辦法的話，它發給的人是那個照顧者，而不是那個被照顧者，所以像這種情況的話，這種應該視為說政府提供這個照顧者去購買這個看護的服務，所以這種就會算在實物的部分。所以像這些給付呢，大概四百多項的給付，其實很難完全從它的名稱上面就去判定說它到底是現金還是實物。通常都需要再進一步去看它細部的措施和它發給的辦法。從它實際制訂這個政策的時候，它的出發點，才有辦法去判定說它是現金還是實物這樣。原則上只要你要提出支出證明的話，就是算實物的。
- 像是教育方面的補助非常的多。當我們看到助學金的名詞的時候，一般都比較容易理解，認為它是屬於現金的給付。相對於學雜費減免，我減免你的學雜費讓你去就學，得到教育這個服務，這個學雜費的減免是實物的給付。但是助學金的話，我們一般比較傾向把它判定為現金。可是問題是，一樣叫作助學金，有很多部會可能都會有這筆支出，譬如說，一些針對比較特殊的族群，像是原民會，它們會發給原住民這樣的助學金，或是教育部它可能也會發給原住民這樣的助學金。那像教育部它發給原住民的這個助學金，它在它的發給辦法裡面，就很明確說它這個是

要用來補助它這個學雜費、書籍費、制服費。而且它是公立的學校的話，它就直接要你拿到這筆錢的時候就直接抵減這些費用。那像這種情況的話，即使名稱全部都是叫助學金，也有可能一部份是…也有一些項目可能是現金給付，一些可能是實物給付。另外還有比較可能會有爭議的就是喪葬給付的部分。喪葬給付的部分的話，原則上如果他要提出支出證明的話，他就判定為實物給付。但是也有兩種情況，一個是被保險人死亡，還有一種是眷屬死亡的情況。那如果是被保險人死亡的情況，那如果你要提出支出證明裡面，就是實物給付；那如果是你的眷屬死亡，你只要證明他有死亡就發給你，那這樣又有可能是現金。像是我們現在有喪葬給付的，就是國民年金跟勞保裡面都有，那國民年金它要求說有這個支出的證明，所以它就會歸在實物給付。在像勞保年金裡面的話，目前是受限於它資料的性質，它的喪葬給付跟遺屬津貼，跟遺屬年金給付，這些是混在一起的，它沒有辦法釐析的時候，我們就只能夠看這幾個項目哪一個項目可能比較大，那我們可能會覺得遺屬年金的部份會比較大，所以這個部分即使它有含喪葬給付也可能會歸成現金。

- 基本上我們需要逐項判定。因為這個歸類的部分，有可能大家對於它的精神認知不同。雖然說當時在講習會的時候可能有說明，但是未必所有參與的同仁都能依照這樣的精神去做。請他們填的時候，我們會跟他們講大致上的原則，可是他們有時候會打電話來問，那我們就會說如果你們不確定的話那你們先填我們會再判定這樣。中央部會跟地方政府的資料是分開彙整到這邊。
- (三) 編輯社會安全支出統計過程，除常態性公務統計與預決算資料外，中央與地方政府提供是否另行提供那些資料項目？
- 跟部會接洽請他們提供的大概 580 億左右。如果說扣掉這個工作所得補助方案的話，這樣子大概還有 300 多億。還有 300 多億。另外還有就是可能可以再跟健保局索取低收入戶的全民健保保費補助，這部分就有 30 億。所以這些大項抓一下應該就可以大致上掌握這個另外跟部會索取的這些資料。另外就是在這個清單裡面，我們請部會提供的這些項目，還少一項，是軍保的部分。軍保的部分沒有列在上面。因為軍保的部分它是機密。所以這個部分可能就是要你們直接跟國防部那邊索取。

- 縣市的話就比較沒有很明顯比較大的。縣市這邊總計的話大概是 200 億左右。不過這個 200 億左右如果是跟整個這個規模大概 1.3 兆比起來的話，這個比重都算很小。那我們想說如果你們從決算書或者是統計年報或是我們剛剛講的幾個大項裡面去掌握的話，其他的部分也許不需要逐項去補到 2012 年的資料應該是 ok 的啦。
- 我們這個社會安全收支帳的範圍非常的廣，應該是比國內一般他們對於社會福利要廣很多。那因為這裡面包含了一些政府根本就沒有支出的東西，也會算進來，比如說像是產假工資設算。在我們國家，勞工或是公務員，他請產假，這個雇主不管是政府還是民間企業，一樣是要支付他薪水。有的國家的話，他這個薪水是由社會安全基金去負擔的，但是這個在我們國家的話是由雇主自己負擔。所以我們就必須要去設算雇主他支付這個產婦在這兩個月的時間內的工資是多少，這也會算到我們這個社會安全的範圍。那這個部分的話，這就完全是用推估的方式，那我們推估的方式就是我們會去看那一年有多少嬰兒出生，然後女性的就業率，那這樣我們大概就可知道說這個有雇主的這些產婦是多少人，然後再配合這個女性的經常性薪資。那因為通常產假是兩個月，這樣子把它乘起來之後，就可以大概估算一下雇主支付了多少的產假工資。這完全就是一個設算的金額。產假工資設算是比較獨立而且比較大的項目，它的金額大概是八九十億左右。那其他的部分又是不同的情況。比如說這個社會安全收支帳裡面，也有包含一些是政府看起來是沒有支出，可是實際上是應該要收的錢沒有收的情況，這就有點類似像是稅式支出的概念。那這個社會安全收支帳裡面也有這樣的概念，就是以應收未收，視為是我對你的補助。那像這種情況的話主要就是兩個，一個是教育補助的部分，教育補助的部分的話，我們目前大家可以看到的就是在那個另洽部會的那個清單裡面，這個我們有請教育部提供一些教育補助的金額。但是他們提供的，針對高中職還有大專院校的部分，它們所提供的大部分是私立學校。它們只能提供私立學校的學雜費補助還有助學金。但是公立學校的部分，因為在很多高中，它是屬於縣市的，然後公立的大學又是另外成立一個校務基金。而且很多補助在公立學校的運作方式跟在私立學校的運作方式是不一樣的。那在公立學校的時候，它可能是

直接就讓你抵減掉，但是在私立學校的時候，它可能會要你檢據，然後報到教育部，然後我再核實撥補給你。所以教育部對於公私立學校所能夠掌握的情況是不一樣的，所以它們報給我們的大部份是私立學校，它實際補助給私立學校的是多少錢，但是至於公立學校應收未收是多少錢就不曉得，它是直接就減免掉。或者是說，有可能是校務基金或是縣市的，就沒有算到教育部，教育部就沒有掌握到這個數字。那像這種情況的話，就要從它補助私立學校的金額去推估公立學校有多少錢是應收未收。所以有很多像是這個公立學校的低收入戶、身障，或者是原住民等等的學雜費或是助學金的部分都是以這樣子的概念。像是學雜費補助的話，我們會配合公私立學校的學生人數比，然後再配合公私立學校學雜費的金額比去推估。

- 經費的部分，已提供的資料是七成，沒有提供的資料是三成。沒有提供的資料跟推估、跟設算有關。另外還有就是一些資料來源不容易釐清的部分
- (四) 社會安全支出統計至 2009 年後未再編纂，以現行中央及地方政府預算資料進行彙整，主要差異何在？由貴處推計之資料主要包括那些項目？依歷年經驗，推計資料約佔幾成？
- 其實這個帳表之所以會停編，也不全然是因為這個國民幸福指數要辦理的關係。因為這個帳表涵蓋的範圍實在是太廣了。如果就你們要去探討這個我們提供的社會福利要以現金給付還是實物給付，要以哪一種的服務提供方式去提供的話，如果完全是 base 在這個帳表上面，也許搞不好最後就會失焦了。這裡面真的涵蓋了很多很多的東西，像剛剛我講的這些東西，根本就不屬於實際支出的金額的部分也含進來了。那如果說完全聚焦在政府實際上發給你的錢，或者是我發給你，讓你去補償你去購買其他的商品或勞務，這個部分都是比較可以具體掌握的。但是因為這個社會安全收支帳，除了這個部分以外，它其實它的概念很大，所以它涵蓋了一些真的是不太能夠釐析出來的東西。像剛剛這個職訓的部分，比如說像是職災勞工的重建補助，這名詞其實乍聽之下會覺得應該就是實物給付，可是其實問題就是說，它在做這項業務的時候，它把研究費還有一些研討會這些全都算進去，全部都在這個計劃下面。當我們要從

政府的預決算書，或是它的作業基金這些支出的項目去看的時候，會有這樣的問題。就變成其實你除了看它的那個科目之外，要去看說它這裡面到底含了甚麼。但是這種研究費和研討會的支出，我們就會覺得說它不應該算在社會給付裡面，但是即使我們知道也很難釐析。就是說 ILO 它這個社會安全收支帳的概念，因為它涵蓋的太廣了，所以它廣到很容易跟政府現有的一些維持政務運作的政策會連結在一起，以至於讓你無法去釐析說，這個裡面到底實際上由民眾受益的有多少。

- 其實我們編的這個社會安全收支帳，follow 的是 ILO 的基礎，它的範圍會跟 OECD 有點不太一樣。OECD 是 public expending，所以私部門都會進來。但是 ILO 的話，它界定的就是政府規範的或是強制施行的經費才算。產假工資設算之所以把民間雇主也算進來是因為這也是政府明訂雇主必須要支付的部分，它應該算是比較特例的，不是說我們這個裡面有包含其他私部門支出。

(五) 社會安全支出成為我國常態統計是否面臨那些困難？

- 要編出這樣的一套帳，把它編到說真的都是裡面沒有任何可以挑戰的，真的是非常的困難。但是當我們把整個範圍框得這麼大的時候，其實它一個好處是說，我們可以從比較整體的角度去思考整個資源服務提供的方式是怎樣，但也因為整個範圍太廣了，它多達四百多項的給付的時候，其實對於各個個別政府機關，它在制定個別的福利給付措施的時候，就幾乎等於沒有影響了。因為它在制定自己的措施的時候，它不需要考慮另外四百多項是怎麼給付的。它往往 focus 在它的目標是什麼？它現有的資源是什麼？比如說它會去思考說我要提供這個給付的時候，家庭照顧的責任跟政府介入的責任要怎麼達到平衡？或者是說，當我要去思考我要用現金給付還是實物給付的時候，我可能不會去看整個國家社會安全收支帳現在整個的比重是什麼，而是去想說我到底有沒有辦法提供更多的供給，去提供受益者這樣的商品或服務，或者是我有沒有辦法做到它的可近性。那如果我沒有辦法，那我是不是只要發給現金，降低民眾購買這個服務的障礙就好了。那往往個別機關在制定給付措施的時候，它往往就是從它的目標和它可以運用的資源，跟它現有的客觀環境的限制去思考。所以等於就是說我們這一套社會安全收支帳，對於這些

個別措施的制定來講的話，幾乎是很難發揮作用。

- 就政府統計的角度來講的話，都是希望說這個統計編制出來後可以提供政策的參考，可是事實上我們看到其實它對這個個別措施在制定的時候，真的是很難發揮作用的。其實一開始要編這個也有想說跟著國際上面統計編看看，有接軌的意義在。但即使我們台灣已經編出來了，在 ILO 或是 OECD 的社會安全資料庫裏面，他們一樣是沒有引用我們的資料。所以這個部分的功能也是沒有的。
- 理想上會希望說這麼好的一個帳表，只要再做一些改變，就可以讓它持續下去，然後可以運用。可是其實實務上，它其實是一個非常瑣碎的細緻化的動作。這 400 多項，各部會的彙整和判定的問題，而且就是說，當我們不要把那個整個架構框得這麼大的時候，我們就必須要一項一項剔除掉裡面有一些受益者根本感受不到的項目。那又會牽涉到說資料釐析上的處理。
- 目前不管是中央部會也好，地方政府也好，現在他們目前已經有了常態公務統計，這樣來彙編成這樣的資料是有很大的落差。如果沒有經過特別表單的彙報的話，不太容易編出類似像種社會安全支出統計。因為來源很多，所以單純就預決算書這樣子來看的話，可能會漏掉一些東西，但是也有可能重複算到一些東西。

(六) 請教社會安全支出統計 2000-2005 資料彙編之經驗，此等經驗對於續編 2010-2012 的資料，是否得以參酌？

- 如果說是決算書或者是統計年報，或者是網頁上面可以找到資料的話，最好還是使用能夠實際上找到的資料，不要用推估的方式。那如果說是我們剛剛提供的部會或者是縣市這部分，要另外索取的部分，也許就是看你們的人力和成本，然後擇取其中幾個大項跟他們索取。另外設算的部分，就是工資的部分還有學雜費的部分。另外還有一個，我們沒有提供的資料大概佔三成，那這三成裡面有六個大項大概就佔了百分之二十六，所以能夠掌握這六個大項，那其他項目大概就可以忽略。那這六個大項，一個就是軍保，一個是公務人員退撫基金。另外一個就是公共衛生支出，還有中央公教人員的婚喪生育還有教育補助，跟縣市人員的婚

喪生育還有教育補助。另外還有產假工資設算。那公共衛生支出的話，這個資料如果你們要用我們以前一樣的基礎下去算的話，那這個資料應該你們在網頁上就可以找得到。那這個資料我們之所以沒有提供，是因為我們覺得這個範圍真的是非常的廣泛。所以如果你們覺得說也要用這麼大的範圍的話，你們直接在網路上就可以找到這個資料。那這個資料就是在衛生署的國民醫療會計帳 NHE，NHE 裡面有一個國民醫療保健支出，這裡面分成衛生業務、研究推廣跟衛生所。那我們之所以沒有提供就是因為它這個範圍很廣，譬如說像是包括了公衛的研究跟推廣的部分，還有像是各級政府它作一些疾病管制，或者是藥物的管理，藥物與食品管理，環境衛生等等的部分，它作這些衛生的業務也會算進這個 NHE 裡面。所以這個部分我們就沒有提供。如果你們同意說也要用這麼廣的範圍的話，當然這個你們在網頁上就可以看到。那這個金額的話大概有 400 億左右。另外還有一項公務人員退撫基金的部分，並不是因為這個資料太敏感，所以才沒有提供。而是說這個資料它本身就難去釐析，因為政府這個會計帳的關係。因為政府的錢分成很多種，有公務預算，有非營業基金，有營業基金，營業基金就是公營事業。另外在地方的話還有地方教育發展基金。所以光是一個公務人員的退休，他就會牽涉到很多不同的口袋，那這些口袋的錢在那邊移來移去，就很難去釐析。那我們目前有發現一些情況，非營業基金跟營業基金的退撫裡面它包含了要提撥到公務人員退撫基金薪資的那個提撥金，但是也包含了馬上就要付的那筆資金，但是沒有細帳可以去拆。那我們新制退撫就是直接抓公務人員退撫基金的話，那其他的這一些口袋，進去它那邊的錢，你又沒有辦法去釐析。另外還有非營業基金它會自己編退休金，它又沒有放在退撫基金裡面，那這個部分我們又會漏算。另外地方政府還有很多，從 99 年開始，它的地方教育發展基金開始獨立出來了。那這個地方教育發展基金跟這個公務預算的錢的流向也是很複雜。有一個處理的方式是不要去碰觸這一塊的話，是完全剔除掉軍公教的退撫跟補助的部分，也許這樣也是一個方式。那這樣的話，我們這些沒有提供的項目，基本上你們大致就是排除，只要抓產假工資設算進來，還有公共衛生。公共衛生看你們範圍要抓多大，再抓進來，這樣就可以了。這樣我剛剛講到的軍保機密的部分，還有公務人員退撫基金，還有中央跟地方補助的部分，你

們整個排除也是一個方式。譬如說軍公教的退撫補助，就不在你們這次的討論範圍之內，也許就不用去碰觸很多帳戶這個問題，這個會計帳的問題。而且是民眾實際上受益到的，他們可以感受到的，現金或是實物給付的部分。

- (七) 歷年社會安全支出統計在現金給付與實物給付所呈現分配比重與內涵，對於我國未來社會福利發展，尤其在資源配置上有何意義？其呈現之特性與 OECD 國家有何異同？
- 現在呈現出來的，現金給付還是稍微多一點，大概百分之五十幾，但是如果說超過百分之六十，那個年度好像也不多。所以我們的情況是比較接近像加拿大的情況。加拿大的現金也大概百分之五十幾。英國和美國就大概五五波，五十五十。澳洲的話，實物比較多一點。南韓的話，現金大概百分之三十八，實物是百分之六十二。
 - 我們實物給付的內涵其實光單項健保就佔了大部分，大概七到八成。也就是說實際上，看那個資料我也覺得其實把健保排除掉，實物給付相對來說其實是低的，因為其實它是大宗。像是這個醫療的部分，的確就是說因為有健保的關係，所以就我們按照 ILO 所分的功能裡來講，這個就醫療的部分，實物幾乎就百分之百。另外還有就像是住宅的部分，因為是屬於你去購買住宅，我補貼你利息，所以它也是歸在實物裡面，所以這兩個大概就佔了百分之……。那其他的話，像是高齡，針對老人部分，或是生育部分的話，的確現金幾乎是百分之百。那身障的話，大概是三比一左右。那給那些遺族、眷屬的話大概是四比一左右。另外就像是針對給家庭或是給小孩的部分大概是實物比較多，大概是一比三左右。

第七次訪談

一. 時間:2013 年 6 月 22 日 11:00-12:00

二. 訪問對象:專家代表三

三. 訪問者:林怡君

(一) 請問您對於目前國內積極勞動市場政策（失業給付、就業服務、職業訓練等）之現金給付與實物給付類型、資源配置情形有何看法？

- 事實上，積極勞動市場政策就是已跳脫現金給付的概念，也就是說，以就業服務協助他的失業問題；消極勞動市場政策則是強調所得維持，也就是以失業給付來解決失業問題。所以積極勞動市場政策強調的是就業服務、職業訓練、就業以及就業後的薪資水準。換言之，從消極勞動市場政策轉到積極勞動市場政策就已經是揚棄現金給付的概念，不再以所得維持當成工具，而是以就業為手段達到所得維持的目標。
- 不過在實務上，卻造成本末倒置的情況，例如：為了希望失業者參加職業訓練而提供職訓津貼。反而導致 double waste，不僅浪費訓練津貼，還浪費訓練資源。所以應該探討積極勞動市場政策是否真的達到其目標與效果。以就業基金的使用狀況來看，由於職訓由地方政府承辦，觀察其辦訓效果發現，訓後就業率都很低，猜測其重要的原因是，訓練人員中大概有七成是領取訓練生活津貼，這些人並非有就業意願，而是想領取生活津貼。所以政府為了讓領取津貼者不是坐領津貼而賦予其受訓之責，反而創造更多資源浪費。與其如此，不如直接提供生活困頓者失業津貼，也不需要額外提供無法提升能力或延續資歷的公共就業機會，生活困頓者自然可以在台灣繁榮的地下經濟中找到適於自己的工作機會。基本上個人並不像其他學者那麼支持積極勞動市場政策，主要的原因在於台灣只學到 ALMP 的形式而非內涵，反而造成更糟的結果。吸引來的參訓者多半為中高齡，可以領取特定對象訓練生活津貼，卻不是職業訓練所要針對的對象。此問題已講了多年，勞委會雖也意識到此問題，卻不敢改變。理論上，職業訓練是需要經由評估之後，提供給需要職業訓練的人，再給予訓練生活津貼，然而實際的操作卻演變成民眾將訓練生活津貼視為法定權利，接受訓練只是資格條件。因此就業率很差，甚且，就業率當中有半數以上是學員簽切結，不見得有實際就業。
- 所以，以台灣的實務情形來看，個人認為在積極勞動市場政策上，反而提供現金給付就好（所得維持），不需再提供其他會造成浪費的服務。
- 現金給付與實物給付其實是相對的概念，屬於光譜的兩端。從經濟學的角度而言，現金給付方式最有效率。雖然在某種情況下經濟學會認為應提供服務而非現金，亦即 merit goods—政府認為某項財貨對於人民有好處，若直接給人民金錢，人民不會去消費此財貨，因而由政府直接提

供該財貨。但若以所得維持為目標，仍需以現金給付為主要方式。

- 資源缺乏的偏遠地區可能因為需求太小，此時不論是提供現金給付或服務給付都無法解決問題，因為民間或政府都會考量規模效果不大，故不在該地設點。
- (二) 請問您對於各區職訓／就服中心目前推動積極勞動市場政策(福利服務/提供實物給付)的能量有何看法？例如，各區職訓／就服中心對於轄區內的需求評估與服務設計之能力、對於服務人力的培育與管理的能力等。
- 目前有針對勞工自主訓練提供三年七萬的補助，但可能有區域資源不均的問題，例如沒有單位願意進入偏遠地區辦理訓練課程。以原住民地區而言，問題可能更嚴重。假設沒有單位願意前往某地區辦理訓練，可想而知，該地就業機會也不會太多，即便接受完訓練，恐怕也無工作可做。類似這樣極端的例子或可略過不談。
 - 三年七萬可能會產生不公平的問題，同樣是加入就業保險繳納保費的勞工，所在區域內有訓練機構而可以受訓者便能接受補助，反觀區域內無訓練機構之勞工，即便有意願也無任何受訓機會。因此，重點不在於勞工有無能力或意願去接受訓練，而是在於服務提供的體系是否健全周延。至於如何讓服務提供體系能健全周延，從經濟學的角度是從需求創造供給，只要需求量夠大，自有機構會進駐提供服務，然而實際狀況是，礙於職業訓練是需要資本投入的產業，若開訓規模不大、數量不夠穩定，不可能達到由需求創造供給的結果。職訓局現行做法是廣設訓練場所，唯再怎麼做都會有限制，個人認為訓練本身並不是問題－在訓練機構不足或缺乏的地區，協助受訓者移地訓練，提供其食宿或交通、生活等方面的補助；問題在於，結訓後返回偏遠地區是否能順利就業，若否，訓練等於失去意義。
 - 就較高層次的政策目標來看，若受訓的目的在於有助於學員順利就業，那麼，在就業機會不足的地方，失業者又不願意離鄉背景工作時，職訓及就服都無法真正解決問題。
 - 就業人口中約有六至七成比例參加就業保險，這群人可以申請三年七萬方案，但實際申請的人數並不多，即便實際參訓，訓練內容也可能與自

身工作並不相關，從相關數據可以看出，台灣人民對於職業訓練並不重視。

- 台灣曾想發展職訓產業，但並不成功。只是職訓仍有其必要性，唯有如此勞工的職能才能因應產業的變化。不過，國內提供職訓的能量不足，包括數量及品質，以高階人員訓練而言，便相當缺乏，原因在於早期所成立的公立職訓機構都是針對中低階勞工開辦訓練，總認為高階人員有能力自行尋找適合的訓練。不過，近年來，失業者具有專業人員身分比例逐漸增加，要再重新就業也是尋找專業工作，當政府、企業無法提供訓練，自己又無財力參訓，較難有其他方式協助技術升級。由於該類勞工數量不多，因此目前政府傾向與學校合作（有研發能量、有設備、可提供專業技術訓練，非民間訓練機構可達成），然公立學校多半較無意願，私立學校承载力有限，故推展速度不快。
 - 就業服務的部分，各縣市地方政府搶著做，也會主動與民間就業服務機構合作，同時就業服務也未向民眾收費，所以這部分的服務提供是 OK 的。比較缺乏的是就業諮商、職涯諮商的部分，不過職訓局的概念是職涯諮商，但個人認為，職涯諮商並非不重要，而是緩不濟急。失業者需要的是立即找到工作，需要的是就業諮商，換言之，就業諮商屬於短期，職涯諮商屬於長期，而不論是哪一項，政府及民間的能量都是不足的。雖然民間就業服務機構已考慮朝向此發展，但由於需求及數量都不穩定，因此對其發展並不抱持樂觀態度。
- (三) 請問您對於未來社會福利服務需朝向以實物給付為主的制度設計有何看法？支持或反對的理由為何？若支持的話，您建議以何種方式整合現行各項給付；若反對的話，您認為應如何使資源配置更具效率及效能？
- 礙於目前並未研究職業訓練、就業媒合、職涯諮商等服務，究竟何者是失業者再度就業的關鍵、何者對於薪資水準、職涯發展有幫助，較難進一步討論資源配置的效率及效能。
 - 基本上，職訓局的專業能力提升及專業能力的建立是很重要的，例如，當政府所面對的是 HR 專業人員，如果政府本身不具備 HR 專業，民間單位就不會願意和政府對話，只會引來想要拿補助的人而已。

(四) 由於本研究係採用社會投資觀點，強調從人力資本的形成、工作與家庭的平衡、鼓勵勞動參與等方面著手，提供相對應的福利服務，以回應當前的社會需求。針對此項觀點的運用，請問您的看法或建議是？

- 從社會投資觀點較容易討論服務內涵/內容，較難討論服務提供方式。從人力資本的角度來講，要維持品質好的勞動力，需要教育補助、健康服務、托育托老服務、職業訓練，工作與家庭平衡則是有助於提升工作效率、婦女進入勞動市場。不過，這些服務項目和服務方式較難連結，除非是討論公營或民營，例如公辦公營、公辦民營、民營等。以職業訓練而言，個人認為應將移地訓練視為一選項，雖然對於參訓者是較麻煩的，但可能也可藉此篩選確實有意願的人。再者，若是公辦民營的方式，以現行一年一委的方式，民間訓練機構可能會再三考量，以免資本投入之後未能獲得相對回報。因此目前充斥著低資本投入、低研發投入的訓練課程，卻不見得對於提升勞工技術有實質助益。因此，關鍵在於政府如何與民間合作，當民間能量不足時，政府如何提供 know-how、資本設備以培力民間機構、鬆綁法規等，都是需要考慮的面向。不要期待回歸市場機制，因為目前市場機制是不健全的，若任由市場運作，可能會花費更多成本。

(五) 您對於本研究是否有其他看法或建議？

- 應予澄清三年七萬的補助屬於現金給付或實物給付，才能回應到研究目的所要探討的。由於現金給付及實物給付是相對應的概念，有時很難明確界定某項方案屬於哪種，便很難回答要如何將現金給付轉為實物給付。

第八次訪談

一. 訪談時間：2013年7月5日(星期五)上午 08:30~10:30

二. 訪談對象：社會福利機構代表二

三. 訪 問 者：李淑容

四. 內容摘要：

(一) 請問您對於目前國內社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形有何看法？

- 我覺得政府目前育嬰照顧津貼這個政策就很不錯，給請育嬰假的家長六個月的六成薪，雖然是現金給付，對於小孩的照顧與職場的女性都非常有幫助，像這種能夠扣緊照顧關係的現金給付，就是一種很不錯的現金給付發放型式。
 - 普及式的現金給付並不是不行，但是要看稅收結構，像我國是屬於低稅收的國家，不像北歐國家，所以更需要有所選擇，把錢花在刀口上。像老人年金採取的是現金給付的發放，可是沒有扣緊需要，其他還有身障、原住民等補助，也都是因為類別而發放，所以它直接的效益不高。
 - 我認為在老人長照的領域也可以仿效育嬰假的做法，提供老人照顧津貼，照顧假為什麼可以照顧下一代卻不能照顧上一代？如果能夠提供六個月照顧老人的津貼，那麼對於失能的老人和其家屬都會有很大的幫助，通常老人照顧需要開始的前六個月，家人都會處於兵慌馬亂的狀態，如果能夠給予六個月的照顧假作為緩衝期以做好規劃，那麼家屬就不會直接把老人送到機構去，對於家屬維持工作、照顧規劃，以及親情的維繫都會有很大的幫助。
- (二) 請問您對於地方政府目前推動福利服務／提供實物給付(包括托兒、托老、就業等相關服務)的能量有何看法？例如，地方政府對於轄區內的福利需求評估與服務設計之能力、對於服務人力的培育與管理的能力等。
- 地方政府推動福利服務這一塊，我覺得縣市政府的能力並不優。現在政府多不再自己提供福利，多改成委託外面的團體來提供服務。但民間團體有城鄉差距，都市的民間團體多，而偏鄉團體少，所以在委託方案的時候，在都市是競標，在偏鄉則是拜託。縣市政府工作人員中約聘人員比例很高，流動高，對於委外民間團體的能量夠不夠沒有能夠有進一步的掌握。大部分的縣市政府，社會福利服務都是配合市長作為，來決定做得好或是不好，只有少數縣市政府團隊能夠有自己的想法及執行力，例如屏東社會處的吳麗雪處長，中央有一套，她會把它變得更好、更有效率，像她在原高雄縣推動社區照顧，主張使用者付費，開發財源，永續經營，而且全面推展，使社區據點動起來。所以地方政府團隊的能量是重要的。

- 我們的經驗在與政府部門合作的時候，在大都會地區，比較像是「代工式的合作」，彼此之間的關係規定的非常清楚，辦活動的時候不允許民間單位使用自己的 Logo，而且要多做些什麼時，都會擔心有官商勾結或圖利廠商的嫌疑，所以都要完全得依照契約書來提供服務；而在中南部或偏鄉地區與縣市政府合作的經驗則比較愉快，比較像是一種「夥伴關係」，他們允許民間單位掛自己的 Logo，給空間非常的慷慨，對於契約外多進行的活動也都非常的支持，
 - 目前政府推動的福利服務有一個很大的問題，各式各樣的福利服務，像兒童寄養家庭、居家服務等，一旦推出，往後對於福利服務的改善著力甚少，很少有所做為。像居家服已經實施十多年了，但服務模式僅有微調，而且是限縮的微調。另外又如「生命連線緊急救援」就做得很糟糕，相較於香港的平安鐘，有七萬多人安裝，價格便宜而且功能強大。我們政府的補助過高，內容貧乏，且功能不彰，有些縣市根本一整年掛零，而且缺乏年年的檢討。每個月要 1500 元，很多人根本就負擔不起，還列入社福考核的評鑑指標，所以委託單位超好賺。
- (三) 請問您對於未來社會福利需朝向以實物給付為主的制度設計有何看法？支持或反對的理由為何？若支持的話，您建議以何種方式整合現行各項給付；若反對的話，您認為應如何資源配置更具效率及效能？
- 我支持未來社會福利需朝向以實物給付為主的做法，福利服務是不足的，是應該要提高的。但首先經費一定要足夠，像居家服務常會被主計處統刪，到年底的時候就沒有經費可以做，經費不足，12 個月的時程通常只能提供 10 月的服務。
 - 其次是服務模式要建構好，不是這種沒效能的模式，服務模式要能普及，而且能夠年年的檢討；政府編列預算的時候，要去思考其規劃與建構的服務模式效益度高不高，因為在沒有妥善的設計下，不斷地投入資源下去，又沒能有效地去檢討，這樣其實並沒有很大的幫助，只會更加浪費既有的資源。第三，政府也應該去培育適合承接的民間單位，透過規劃讓社會福利服務提供更加完善，否則，政府福利資源都落在大機構身上，被大型的民間機構拿去很多。

(四) 由於本研究係採用社會投資觀點，強調從人力資本的形成、工作與家庭的平衡、鼓勵勞動參與等方面著手，提供相對應的福利服務，以回應當前的社會需求。針對此項觀點的運用，請問您的看法或建議是？

- 以居家服務為例，在台灣老人居家服務的困境，台灣目前共培育了八萬八千名照服員，但目前只有七千多人在從事居家服務員，另有七千多人在機構擔任照服員，而從事照顧工作的外勞卻有二十幾萬人，居服員的人數只等於是外勞人數的零頭。為什麼會有這種現象？政府應該要去探討這樣的服務模式出了甚麼問題？主要是服務不好用，居服員時數限制多，所以民眾就將就著用，居服員成為民眾「聘用外勞的墊腳石」。服務不好用，那就必須要改善，限制性也要減少，要不然在照顧需求來的時候，民眾就會轉而使用外籍勞工。所以整體上來說，我覺得政府在福利服務上不只量不足，而且質的提升也不夠。
- (問：為什麼接受訓練的居服員投入工作的這麼少？答：因為有一些安養院會用親戚朋友以掛人頭的方式去接受居服員的訓練，以便符合相關規定；另有些是因為自己家庭照顧的需求而去接受訓練；還有些人則會希望藉由訓練等待進入醫院的空缺，而進入醫院工作。)
- 我們 2009 年赴丹麥芬蘭考察，看到他們「走動式照顧服務」，驚為天人，加以引進，目前在新北市新莊與台中市試辦，結合居服員與外勞，推動走動式照顧服務，每 4 個照顧人員服務 12 個失能老人，外勞住在住宿管理中心，由我們提供督導與訓練，外勞和本勞之間採取分工，外勞負責基本照顧及假日照顧；本勞負責健康、就醫。我們提供照顧秘書等同於社工員的薪水，且透過升遷(照服員可升為照顧秘書、督導、主任等)，創造照服員的職涯前景。目前在這個照顧服務模式的建構上，我們堅持一定要「全自費」，不接受縣市政府的經費補助，我們認為唯有透過全自費才能夠了解「到位的需求」為何？我們希望在長照保險法實施之前，能使其成為未來可給付的服務項目。

(五) 其他看法或建議？

- 非營利組織競爭力是薄弱的，現在有營利組織要進來推展福利服務，對他們而言是一種挑戰，非營利組織要有更多的思考，例如做老人或是早

療，並不限於只是社工專業，其他專業也可以透過學習進來提供服務，這樣反而更能活化社福界的發展，應該有全人和全社區的思考。營利機構進場，只要有好的設計，也可以是很不錯的，例如「多扶復康巴士」就是個由營利機構提供服務的例子，業主原來是個紀錄片的導演，因為家人失能，無政府服務可用，自行投資經營康復巴士，而且做得很成功。所以要強化非營利組織的能力，不要怕營利機構進場，因為不可能永遠在保護傘下求生存。

- 目前的這種委外的方式，只關心“量”有沒有達到。現在非營利組織有八成經費都是來自政府，所以政府就形塑了非營利組織的型態與服務模式，例如評鑑考核，就形成了一種「行政專業」。這些受委託的民間團體，大多照指標來按表操課，所以變得全台都很一致，只看量，非營利組織都不去思考，其所提供的服務有沒有真正解決問題。現在台灣的福利服務有惡性循環，對於成果不太在意，大多只在意核銷，沒有機制把服務改善的更好。例如居家服務從民國 88 年推動以來，至今十多年，像個案住院的時候，居家服務就得暫停，那照服員會有一段時間沒有薪資，因此收入不穩定，居服員多半來自弱勢就業者，這更變成了一個問題。
- 政府機構從中央社會司就不優，福利服務模式一成不變，培育不足且設計僵化，聯繫會報時都在討論核銷，縣市政府的承辦人員，大多數是約聘僱人員，只會行政處理，實務經驗不足，專家學者也未必了解，所以大多數的民間團體遇到問題，都只能在地研發或自行找方法，或至國外取經。

第九次訪談

一. 訪談時間：2013 年 8 月 7 日(星期三)下午 15:00~16.00

二. 訪談對象：社會福利機構代表三

三. 訪 問 者：林怡君

四. 內容摘要：

(一) 針對國內積極勞動市場政策的看法：

- 由於機構屬於職業工會，服務範圍僅限於職業訓練，因此所提看法也較

以職業訓練為主。

- 受訪者認為應擴大就業保險保障對象的範圍，以該機構服務的對象為例，加入職業工會為無一定雇主之勞工，不在就業保險保障範圍內，然而無一定雇主之勞工受到經濟景氣的影響不少於受僱者，一旦經濟景氣低迷，會員往往接不到工作，但不又被認定為失業，不在就業保險保障範圍之內，可以取得的政府資源相對較少。
- 受訪機構的訓練政策為：1. 配合工會策略與核心競爭力，落實訓練品質管理系統，確保整體培訓績效。2. 規劃符合市場需求之培訓內容，鼓勵學員終身學習，提升學員知識、技能、態度。3. 推動政府新興重點產業發展，提供優質學習課程，培養企業發展所需專業人才，增進企業競爭優勢。基於前項政策，受訪機構在設計職業訓練課程時，會先發問卷給會員、學員及相關雇主，以決定開設何種職業課程，希望可以符合就業市場需求。至於訓練場所的安排，則會視學員人數而定，受訪機構本身已有容納 80 人之自有場地，但因缺乏電腦設備，故若為電腦課程，會租借具有較新設備之相關機構。目前的課程除了針對特殊職業技能之外，也會開設電腦設計軟體課程。
- 受訪機構目前主要是辦理「提升勞工自主學習計畫」(三年七萬)的訓練，目前招收學員較困難之處在於，無一定雇主之勞工在接案工作的時間不定，而非工作時間亦需處理家務或休息，對於參與職業訓練之意願有限，是故職業工會多在假日開課，且盡量在同一天連續上課，以減少學員交通往返時間。藉由配合學員的作息時間，較能吸引學員參與課程。
- 曾和雇主討論過，能否建立訓後僱用機制，但雇主普遍認為訓練期間有限，受訓者即便接受訓練也不見得能具備職缺所需工作技能，因此多半興趣缺缺。
- 機構在辦理訓練時有很多考量，政府的訓練補助不見得可以涵括所有成本支出，小型的工會或機構缺乏財務資源的話，不見得會願意辦理會員所需的訓練。
- 曾耳聞其他機構的學員有很多是為了領取職業訓練生活津貼才接受訓練，對於政策本身想達到的就業促進不見得有實質效果。不過訓練機構

為了招收學員，可能也不會阻止這樣的情況。

(二) 針對各區職訓／就服中心目前推動積極勞動市場政策(福利服務/提供實物給付)的看法

- 受訪機構與當地就服中心及職訓中心有密切合作，認為沒有太多運作上的問題

第十次訪談

一. 訪談時間：2013年8月17日(星期六)上午14:00~16:00

二. 訪談對象：政府部門代表三

三. 訪問者：呂建德

四. 內容摘要：

(一) 對於國內社會福利-服務給付跟現金給付的類型跟資源配置的情形有什麼看法？

- 目前在中央預算裡面，屬於福利概念很大，包括軍公教退撫通通歸在屬於社會福利的類別，所以長期一直屬於一個政治性議題的老年榮民福利給付那一塊，在過去都沒有排富！可是它佔了國家的總體支出其實是還滿龐大的，對一般民眾而言，會覺得軍公教年金的改革有迫切性，更高於老農津貼。所以其實在現金給付這件事情上，如果能夠把這些、其實因為這是政治性的議題衍生出來的，藉這個機會做檢討，否則長期以來這個現金的部分，大家就覺得政府花太多的錢在現金給付上。
- 對弱勢民眾而言，拿到錢，他的那種感受性是很強烈的，那現階段對於弱勢民眾，你已經都有一些相關的資產調查，排了，然後他符合資格，現在給了現金，其實說有很多的服務措施對你而言更需要，應該是來使用這樣的服務措施，那今天的部分能不能有一些調整，對民眾而言它絕對是，他現金一定要，那他需要有一些相關照顧的服務措施的部分，他也是期待你政府外加給他，大概在政府的餅一樣大沒有擴增之前，現金給付要固定支出的錢是不可能轉移到服務的支出，唯一唯有在家經費近來才有可能把這個服務支出的能量能夠擴充，這個是很現實的民主社

會，這個部分就是這些被服務者他其實很在意的是他已經拿到的，你不能把他給拿走。

- 我們不管規劃任何現金的或實物給付，如果目前的稅制還是維持在現況的話，那要增加很多的服務項目或是說把現金給付調降轉為福利服務，可是要外加經費來處理福利服務的實物給付又受限於稅收，所以我覺得除非整個景氣好轉，在稅收方式沒有改變下就會有比較多的錢進來。
- (二) 如果由地方政府來推動福利服務或是提供一些實物給付的能量，您有什麼看法？
- 落差非常的大，以台北市來講，我們覺得台北是他規劃能力很強，它在掌握地區需求的樣態其實是不需要擔心它的能力，它其實掌握它自己轄區裡面相關的資源需求，那邊有需求它的相關服務措施能近便性的提供，也因為台北市首善之區，它民間的組織非常的活絡，然後專業性也高，所以它其實要採取一些委外的方案的方式來處理來提供服務，他都不擔心找不到專業性的團體。那其他的縣市政府這些相關的資源要把它培育出來，要能夠提供這樣的服務，其他縣市政府大概裡面有一個點、兩個點就非常了不起了，可是台北市它現在真的都可以做到就是各區都有一個服務的團隊可以提供，有幾項比較新的服務措施，包括家庭托顧，或者是社區居住，比較新的樣態它沒辦法，可是其他的一些相關服務措施台北市它真的做的很棒，而且符合我們身全法修正的精神，這個部分台北市做到了，能夠主動輸送服務給民眾，至少這些訊息讓民眾很清楚知道，可是我也是有看資源不足的現實。現在看很多的縣市其實是沒有把這個精神發揮出來，也了解他們為什麼不這樣設立，他們的困境就是資源不夠，當資源不夠的狀態下後面的服務提供單位不夠，如過要向台北市一樣的話我主動連結，我就沒有後送的服務單位，或者我後送的服務單位光一個點或兩個點我轄區有這麼多人評不出來都有需求，我沒有辦法讓這咬一個兩個的服務提供單位可以吃得下這麼多的個案，所以他們就會採取…就是說我通知單上都清楚地跟你講了，你真的有這麼迫切需要你就會自己打電話，打電話還一個申請的程序，透過這種行政的程序來減少量…

- 後送單位多數都是民間，因為政府沒有這個能力再去做後面的服務，那也確實是要培植讓民間這些專業團隊，譬如說你如果去居家服務的服務提供單位都是民間在做，那政府只是把關說我評估你大概需要的一個時數，所以包括現在的長照那塊的評估單位，是由地方的長照中心來負責評估，因為這個部分是涉及到人員的配置，所以是公布們的人來做評估，可是後面的服務提供單位就是委託給民間，民間來提供這個身體清潔還是家務服務。
- 民間單位做這個要自負盈虧，一定是接政府的委託，那他要評估說我投入這樣的人力成本之後，那些給我的個案源跟我得到相關的經費進來我有沒有辦法支付我投入的這些人事跟相關的行政成本，所以民間單位會去評估…因為我們比較會去期待說專業的團隊 他不要只侷限在比較繁榮的都會區，有些偏遠地區其實它更需要照些專業團隊的進駐，做專業團隊他要到各偏遠地區去設點，他們都要做很多的評估，因為他們的點設下去是能夠讓它收支平衡，還是要變成他的母機構要不斷的去貼錢去扶持，那這個部分當然也會涉及到…有很民間就會說你政府希望我專業的團隊能夠到這些偏遠地區去設點的話，你相關的給付就不能是一致性，你就應該要考量我一個個案可能交通的問題。
- 就要成本這塊的考量，那目前在政府以居家服務這塊的提供上面，大概沒有辦法說一個個案我就給比較高，鐘點費都固定，180 塊錢那個鐘點費，只是就是說相關比較偏遠地區有可能他的交通游資的部分有多一些補貼，可是多他們可能還是會覺得不夠，而且接受政府的一些委託，民間最詬病的就是核銷，核銷的部分包括油料的補貼，他還要依據公里數，你想我到這個甲個案多少公里數，到乙個案多少公里數，然後這個公里數換算油價的標準的那個計算，其實是非常複雜，就是誘因還是不夠那當然這個也是整個政府的…因為 180 塊的概念是分析他的工作內容，那今天不會因為地點不同工作內容有不同，所以 180 其實是現在不管你在都會區還是哪裡，那因為偏遠所以我有可能…我在都會區我一個上午服務兩個個案，在偏遠地我一次只能服務一個個案，所以會導致照顧服務員不願意在偏遠地區，或是民間團體就不願意到偏遠地區去提供服務，那這應該是變成是其他外加的這些相關的行政管理跟行政支出，他的交

通費的補貼，這塊要處理的，那現行也不是沒有處理，有處理指示處理的誘因不足他們可能覺得額度還是不夠，為什麼不能多給一點，又涉及到資源錢的問題，都是環環相扣目前已地方政府來看我會覺得地方的專業性其實不差，本身規劃能力的一些人員主管，也不是說縣市偏遠地區的主管的能力就落，可是困境就在你有再好的規劃能力，如果你找不到一些合適的民間專業服務提供團體單位，其實你委出去也是一個風險

- 有一些地方民間團體，他真的不太清楚專業上，也不太關注專業品質的提升，可是它也會想要來標政府的案子，或是來承攬，他們會透過他們政治的關係，那所以有一些政府本來在專業的比如說在社會局處的主管人員他壓力大，他知道委託這個甲團體其實是不 OK 的，可是這邊的甲團體可能有政治力的介入希望給他，那他們的壓力會很大，所以怎麼樣讓這種專業服務回歸成很單純地用專業能力來評量，這應該是個很重要的點，可是因為地方也是民選的首長，我們就覺得說地方這塊的社政人員的壓力遠比中央大，中央沒有這樣的壓力，我們中央不會有，因為立委畢竟只是監督我們，他沒辦法影響我們整個委託、整個規劃的方向，可是地方就不一樣，因為地方首長是民選，所以這個是地方政府我們聽到有些是有這樣的壓力，那這塊怎麼辦呢？也只能靠評核的機制，也就是說他沒有這個專業他趕來接這個案，你們就用考核、去透過評核的機制，那評核也可以定期不定期，甚至年度終了前去做評核，成績太不理想明年就不可能考慮續約，那考核我們會建議地方正另外找外部的人進來考核，這樣子上面就比較不會有壓力進來操控，就是要有一個機制去平衡政治生態

(三) 對於現在要朝向實物給付為主的的方向這樣的設計，您是支持或反對？理由是些什麼？

- 其實我是非常支持，可是就剛剛前提講的現金已經少不掉了，一毛錢都不能少，那就沒有多餘的資源來做實物給付，否則我真的是覺得因為現金給付這種方式其實是也發生過非常多的弊端，不曉得老師有沒有聽過比如說很多的現金給付是給小朋友的，就被他喝酒的爸爸喝酒喝掉了，這種案例屢見不鮮，所以給了現金不盡然真的能夠用在…尤其身障這塊

也是，給了他生活補助費可是他就被所謂照顧他的人拿走，可是有照顧他嗎？可能沒有，還是放任他在外面行乞，甚至在外面做一些不好的事情，所以我們真的覺得現金給付不是很好的政策，可是在民主國的這個機制下，你一旦已經走了現金給付那條路你是收不回來的，我不認為有哪一個人上任後能夠有這樣的勇氣做這樣的改革，我真的不看好，哪一黨都一樣，在野的時候都可以罵的很大聲，當他自己做到這個位置一樣沒有這個魄力來處理這件事情，實物給付這塊其實我們知道說是很重要，你就是了解他有這個需要，其實是提供服務給他，然後是由政府付錢去給這個服務提供單位，讓服務提供單位來服務，對案主而言其實他就是接受服務，那這個實物給付就又會涉及到我們國家畢竟不是社會福利國家，我們有很多福利項目像多少都還是要看資產調查，所以有一些一般戶，政府提供給他這些相關服務，他可能還是要部份負擔一些錢，就是說大部分的錢是政府付，可是他還是要使用者付費的概念，他還是要負擔一部分，你家庭經濟狀況不 OK 的這邊才由政府全額幫忙，就又有了一個負擔比例的不同。

- 以老人長照的制度來講，當時試辦計畫，我們國家在很多服務措施的推動上都是這樣，開始推一個試辦計畫我希望吸引民眾來用，所以都不要花錢。我後面才要開始走說第一個小時你就要負擔多少，阻力都非常的大…阻力都非常的大，老人的這個部分非常的痛苦，老人從當時 95 年我們開辦試辦計畫，就是都免錢，輕度的 8 小時，就是按照失能的狀況評估，從八小時最高一直到二十五小時，那都是免費的，可是到了 97 年開始要推長照十年計劃的時候，開始就要有負擔，第一個小時就要負擔，我們講的是一般戶，反彈大到就是各地一直罵，就說年紀都這麼大有已經失能了，你政府還要老人家付，老人家可能他年輕工作也有一些積蓄，那即使沒有積蓄他也有奉養他的小孩，那如果他真的都沒有奉養他的小孩，那就是絕對會落到我們的低收、中低由政府來付的，這個理論上都成立，可是實務上就會碰到非常多的樣態，那個第一個小時是要他負擔可能一開始百分之 40，政府補助百分之 60 就是一般戶的部分，反彈非常大。這些本來免費時數的人就說一聽到說第一個小時要負擔費用，就通通都不用了，就拒絕使用了，那拒絕使用了就會轉去用外勞，對政

府而言其實很多政策…很苦惱，我們不鼓勵用外勞，你用外勞，本國的這些服務照顧員的工作機會就少了，然後外勞有衍生一些外勞的議題。

- 要讓實物給付或是其服務出來是要是很困難的，尤其一開始是免費去招攬，之後要收費後就會遭遇到許多的困難。身障的跟老人同樣面對了一樣的問題還沒解決，身障現在也還有拿手冊的，因為新制是換證，而現在有關於居家的這一塊也一樣，因為未來長照保險開辦都是要民眾使用者付費，就是要付保險費才可以享用這些服務，因此身障跟長照十年這一塊機制訂調就要一致，而現在適用的對象就只有新拿證明的人，原先拿有手冊的，大概有 90% 的身障者還是用免費時數，然後他因為依據新制鑒定出來拿到身心障礙證明的這個族群，大約只有一成，走新制，而新制的部份就沒有所謂的免費時數，第一個小時開始就要部分負擔，那現在部分負擔一般戶調降到三成，七成是政府負擔，可是還是被罵阿，然後地方政府就把這個壓力轉移到中央，就跟民眾講：不是我不給你免費時數，是中央規定的，我們也願意給你免費時數，可是中央規定你一旦拿到證明後，就是要走新制，新制就是第一個小時開始就要部分負擔。
- 在新制這一塊，我們在輔具補助的辦法裏面，現在是以現金補助為主，以實物補助為輔，而這樣的精神已經入法了。現金你不可能拿掉，我們未來要導向，所以用實物給付，可是現階段，我們 172 項的輔具補助服務，我們有非常多的項目要透過評估。因為透過專業人員他跟廠商沒有關連性，不會有利益勾結，所以現在在強化地方的輔具中心，都有包括 OT、PT 這些專業人員配置在裏面，因為這些專業人員是領政府薪水的，跟醫院的生態結構不一樣，那我們希望透過評估由地方的輔具中心來幫忙評估，然後評估是也不收錢的，是免費幫民眾評估。過去都是在醫院評估，醫院那邊都要錢，因為醫院都是自負盈虧，以他做任何健保不給付的服務，他就跟民眾要錢，而這也是他合理可以收費的，所以我們現在是盡量導向這個方向，可是也導致了很多專科醫學會會來發文說這是他們的專業，會有許多不同的聲音，不過我們還是堅持說，對民眾而言，評估是因為他想要獲得這個補助，因為政府的規定要有這個評估，為了得到這個補助，他的評估又要在花一筆錢，最後得到的補助可能遠比評估的錢還要少，那我們會被民眾罵死，所以我們希望評估這件事情盡量

就政府來協助來幫忙，不用付錢，然後評估完了之後，你得到了很多充分訊息，你自己去外面買，因為你自己清楚該買的是什麼樣類型的輔助器具，那這樣你去買的時候就不會被 SALES 左右，那買回來之後，再按照過去的機制，去申請款項，所以現在是改成要評估過後你有這個輔助器具的需求，你才可以獲得這樣的補助，一般戶大概就是 50%，低收入跟中收這塊大概就是全額。我們現階段是要有一個排富，沒有排富的是一定會被挑戰，只是對一般戶他有需要，政府一定會支援，因為輔具項目一剛開始就沒有去區分一般戶跟低收入戶，那些項目也不敢再把他去區分，就一律還是就沒有排富，所以早期有一些特定項目是沒有排富，現在也持續沒有排富，現在身障的輔助器具已經擴增到 172 項了，還會再多。

- 所以我們現在就以輔助這件事情，雖然還是維持現金補助給他，可是已經有融入了實物給付的精神，因為我們透過這個評估的機制，你才可以得到這個補助，所以如果你自己跑去買，很抱歉，政府就沒辦法給你。
- (四) 就社會投資的觀點，強調資本人力的形成，鼓勵勞動參與，特別是婦女，青年就業，提供相對應的福利服務，像是婦女有托育服務、長照方面的，失業的人需要一些福利服務，像這樣都是要投資在人的身上，形成人力資本，您對於這點怎么看怎麼樣？
- 社會救助長期以來都會被討論的是福利依賴，但對於低收入戶的家戶成員裏面，即使是有工作能力者常被外界認為是沒有努力地讓自己脫貧，然後自立，因為擔心這樣子資格就被取消了，相關固定每個月的家戶補助、個人補助就會消失掉，所以其實好像對於這樣子的弱勢人口，他們都會依賴在政府身上，然後政府對於這一塊也是束手無策，就只能不斷的投資資源，去扶助他們，所以針對這樣子議題的時候，修法的時候有去融入了，有兩個條文，希望能夠讓他們在參與政府很多的脫貧方案的時候，所增加的所得，可以讓他們免計入。三加一條款，有三年可以讓他們免計入，來增加這樣子一個誘因，那因為社會救助修法後又多加了中低收入戶，所以其實中低收入戶他在目前的社會救助，單純用社會救助法他能夠得到的補助有限。只有健保跟學雜費減免，當然他伴隨有可

能是其他的，那那個部分本來是在其他法規就有的，有的甚至放寬到 2.5 倍的，老人有 1.5 倍的安置，身障的托育養護甚至放寬到 6 倍，那個倍數都不同，對於中低收入戶，那個單純指中低收入戶的家庭，那家戶裏面的人，沒有老人沒有身障沒有兒少，他們有可能都是青壯年，如果是這樣子的話，那怎麼樣來幫助這些，家戶有勞動有工作的人順利的回歸到常軌，透過自己的能力，能夠有收入，讓自己自立，那時候我們也跟經濟部中小企業處有在談說，中小企業處有在長期培植一些個案，他們過去比較偏重在幫助別人當老闆，那他們也希望說，因為他們有推了三中一青的政策，三中有中低收入戶、中高齡，這些可能鎖定是比較弱勢的對象，然後一青就是青年，能夠導入來做老闆，不是去針對已經很 OK 的人扶植他做老闆，所以經濟部因為組改後他政策有改變。我們從這個角度發想之後，我們覺得說，不應該只有限定中低收入戶，像單親的婦女，他們也非常需要經濟自主，然後甚至有一些輕度的身障者，他有就業能力的，也有這樣子的機會來合作。經濟部那邊也希望，不管是政府部門還是扶植 NGO 組織，他的輔導個案裡面，有一個表格簡單的做了篩選，簡單的評估這樣一個個案有沒有這樣一個特質和潛能，適不適合去當老闆，適不適合創業，就由經濟部那邊，他們有一個工總，總企，然後扶植人家當老闆的一個輔導團隊，他可以採取一對一也可以採取團體式的，然後我們現在是透過這樣的機制，有轉介單填表格，將個案轉給他們的團隊，然後甚至形式還可以透過這些，他們還有一些線上教學，他們除了輔導之外還可以貸款，自然人的部份還可以貸款，然後貸款可以到 50 萬的額度，幫助他去做小生意，包括夜市的攤販，都是在他們的輔導範圍，所以他們也設計了很多線上課程，這些線上課程是給那些在家中還扮演主要照顧者，所以他沒有辦法出去工作，他也可以透過電腦的線上教學和課程，可以先吸收，然後假若被照顧者有一些資源進來可以給他，這個就有一個輔導團隊可以一對一來協助他，把他的理想化為一份計畫書，計畫書提出來後就可以到信保基金那邊得到貸款，然就可以開始走創業的路。

- 其實公部門本來就是這樣，權責要很清楚要分工明確，才不會都不清楚然後大家都不願意做，可是在分工明確下怎麼讓清楚的分工要有一個溝

通平台，這個就很重要，那這怎個創立合作的機制，那現在是分工大家都越講越明確，可是一明確之後就只做我自己這塊、不願意跨出去，所以剛剛提到怎麼自立脫貧這塊跟縣市政府的溝通或議上，縣市政府其實是很抗拒的，他認為我們中央社會司撈過界去踏到人家就業輔導的工作，我們在談說怎麼跟中小企業處理、怎麼跟勞委會，他覺得說這根本不是我們社政要去關切的議題，有地方就有這種聲音，然後就說他們不能接受中央永遠都是拿報表來管控他們，然後提醒我們絕對不能再把一樣的事情列為以後社福績效的考核指標。政府部門真的跨域合作很重要，現在有太多的議題都要跨域合作，今天如果我們畫地自限，就是我們只做弱勢的扶助、經濟的扶助、生活的扶助、物資的扶助，永遠這些人無法自立脫貧，你的負擔就越來越重。那你思考事情的角度應該是要從政府是一體的、我們在政府有限的資源底下我能夠做到讓依賴我越來越少，你服務的個案也產生自信，他也有能力去服務比他更弱勢的人，這是我們希望要件創立的願景目標，那要透過這個當然輔導就業也不是我們的責任也不是我們的專業，可是你怎麼透過你的專業看出這個人，而且甚至激勵他，如果他能去工作的話，對他的家庭有多大的幫助，那他的能力不用擔心，我們可以幫他連結這些勞政的媒合就業資源跟培訓技能的資源進來，或甚至 NGO 組織來幫你。

第十一次訪談

一. 訪談時間：2013 年 10 月 11 日(星期五)上午 15:00~16:00

二. 訪談對象：政府部門代表四

三. 訪 問 者：呂建德

四. 內容摘要：

- 現在執行的計畫，現在正在推動執行二十所公立托兒所，並且準備推展到三十二所，之後要去屏東縣社會局也在推動，希望能夠跟壽險業者合作，此計畫需有多方配合，地方政府動也可行。惟執行機關分屬不同單位，各單位有不同的看法，如未處理好將會引發爭端，且行政處理作業，一般民眾不解，會對政府施政有誤解，希望能夠統一有專責單位處理。

- 民眾對於社會福利政策的需求與意識高漲，如木柵線捷運設站、國民年金、老年津貼等，民眾會取爭取自身對於此方面的權益，但由於政府財政之困難，在評估規劃上宜審慎思考。
- 新北市目前推動的托兒計畫，因人口增加，且年齡層較為年輕，財政也較為充足，所以推動此計畫的合適性較高，但反觀屏東縣雖土地取得成本較為低廉，推動壓力較低，但還必須考量到配合業者的心態問題，且政策制定首先考量如只考量到土地成本問題，將會與政策施行的對象偏離，無法達到預期之成效。
- 社會保險配合之業者，有營利之目的，會將積存之保金轉投資投入其他事項，這也會造成政府圖利財團，成為炒作幫凶的疑慮。
- 政策施行的目標對象，要視情況調整，是否排富的問題也要考量，還有社會福利政策一旦施行，則很難再取消，所以也須視需求與財政問題做考量，如今老人照護在未來已成為趨勢，此方面的規劃要在謹慎評估。
- 政策的制定也須與時俱進，如同早期的國民住宅，後改由發放優惠貸款的方式，就是避免硬體設施的維護的時間與經費，造成日後財政壓力，經費的運用可在彈性，現階段的政策制定還是以現金給付（in cash）的方法較為適宜，且根據前測的結果，支持現金給付有 75%的人贊成。
- 人口老化的問題，也會影響政府對於社會福利政策的制定，目前政府財政有 22%的經費運用在社會福利方面，未來極有可能會高達 30%的支出，以現有財力與經濟發展來看，將是一件非常具有挑戰性的且需面臨的問題。
- 現階段台灣並非福利國家，但未來增加社福的項目將隨這高齡化的社會來臨，必然會劇增，如要達到如同北歐國家之社會福利完善程度，未來加稅將成為必然的手段之一。
- 此計畫的特點其中有一點，就是希望將社會福利的項目創造成一個產業模式，以創造這方面的就業，來面對未來有可能的產業外移、人口流失等經濟方面的挑戰，也借鏡瑞典與日本的經驗，惟地方政府的執行力要相當的高才能夠去執行。

- 人口老化，導致勞動力降低的問題，或許可以藉由延長退休年齡的方法處理，但現今台灣社會對於中老年人的就業觀念較西方國家為不同，推動此方案將具有侷限性與觀念落差的問題。
- 社會保險納入一般壽險業者及法規的鬆綁，未來將有可能導致大型的壽險業者取得他們所想要取的利益，而社會福利問題還是丟回給政府的社政單位處理，需避免發生搭便車的效應。
- 社會福利與保險政策由非營利組織來承接，以目前台灣的非營利組織的能力是不夠的，因為大型的非營利組織少，希望是由政府擔任中間角色，由非營利組織與一般營利的壽險業者相互合作，政府扮演管理者的角色，但其中必須考量到將一些配合政策的非營利組織明星化的問題，導致排擠到其他較為小型的非營利組織的生存空間形成寡佔的現象。
- 舉例新北市推行公辦民營的托兒計畫，由於目標對象為小孩，相對家長對於投入的參與度和配合度較高，如要推行老人安置的計畫，可能會有民眾對於此計畫的意願較低，所以政策目標的對象會影響民眾的配合與參與，這需要更用心的規劃，當社會資源有限時，而政策實施的對象眾多，將需視社會主流價值的判斷，去做優先取捨。
- 希望藉由退休年齡彈性調整由職業性質區分，可是情況延長退休年齡，但此作法會引發年輕人的疑慮，認為是年長者卡位不讓年輕人有工作機會，這需要有工作機會，這需要藉由政府宣傳的力量，來營造此氛圍。
- 社會福利政策，應立即由衛生福利部與勞委會來做規劃，惟勞委會等相關單位目前暫無此執行的動作，對於老人就業問題與培訓幾乎無規劃，且經濟部所規劃之老人產業，僅侷限於老人照護方面，也沒有對於此方面問題有所建議。
- 地方政府承接社會福利的能力有所疑慮，一方面人口結構複雜，較易變成以政治的角度出發，極有可能為討好特定民眾而制定不適宜的社福政策，與忽略其他需要的族群。
- 社會福利政策需要為人廣之的話，除需規劃完善外，還需要多加宣傳，如台北市的祝你好孕政策，其實新北市與新竹市皆有類似之計畫，但由

於台北市的宣傳做的較為人知，所以推動的參與度與知名度較高。

- 社會福利的偏重點，可以藉由查詢各縣市的社會福利預算之中，各項社福政策佔的比例，去看出其偏重的對象為何，是否有反應出當地的人口與社會結構，如貼近事實，則認為是較為務實的作法，如偏離人口與社會結構事實，則淪為討好選民的政治目的而已。
- 根據主計處 2000 年至 2009 年的調查，現金給付的方式佔有六成以上的比重，但其中包含健保的 5000 億預算，如抽離的話 in kind 的比重不低，而現金給付的方面主要都是在年老的對象，如老年津貼，要改善此問題，必須要改變職訓機關的訓練內容與對象限制，根據時代的需求來做變化，公部門的反應較差，需要在探討改善。
- 如職訓方面的業務全權交由民間業者代為執行，政府以補助的方式資助，此作法可能會有業者不願意配合或者民間業者自行有一套訓練流程，以及培訓對象與就業機會不符的情況，淪落為圖利特定廠商。
- 如有加稅的必要，可從加捐以及營業稅的方式來做調整為宜，因加捐、營業稅對於一般民眾影響不大也比較沒有直接的影響對於民眾對於政府加稅的動作會較為緩和和不滿的情緒。
- 在於財政方面，可藉由閒置的公有土地釋出，引進民間業者標售利用，增加財政收入，首先的作法應該就是從公有土地開始，第二從國營企業的公有股票出售的方式來增加政府收入，第三，國家建設基金的設立，來推動有關的公共建設，達到帶動就業的成效。但公有地釋出公有土地圖利財團使周遭地價上漲，加劇貧富差距的問題，公股釋出也有此方面的疑慮，所以運用這方面的手段需要小心評估。
- 現金給付的社會福利政策比例加重，如要增加 in kind 的方式必須考量到整體社會的氛圍，以及社會的傳統觀念，還有具備條件合乎與否，增加 in kind 的推動似乎較難運作，財政問題將會未來制定相關政策的主要限制。

第十二次訪談

一. 訪談時間：2013 年 10 月 17 日(星期一)13:30~14:30

二. 訪談對象：政府部門代表五

三. 訪 問 者：呂建德

四. 內容摘要：

(一) 老人長照部分

- 長照連結壽險業者與 NPO 組織，首應著重遊戲規則的建立：
長照目前狀況需要連結壽險業者的財務資源，但其缺乏專業，NPO 剛好可以填補其專業的部分，但其二者在經營管理權上的分配，應讓兩方都足夠放心，因此首應著重遊戲規則的建立，制度運行的最適模式，NPO 透過與壽險業的連結，使其力量可以強大起來，並非阻擋資源的進駐。
- 與十年長照脫鉤，獨創「萬丹老人日托實驗計畫」：
由於十年長照在場地、建築等硬體設施規定嚴格，於偏鄉地區難以有符合 H1 類的場地，因此長照十年的據點目前於屏東只有三處，並設在醫院內，對腹地廣大的屏東且又失能的老人來說，交通不便、難以獲取服務。因此與十年長照脫鉤，創「萬丹老人日托實驗計畫」，評估所有鄉鎮，選擇萬丹鄉，其同時具有：很強執行能力的鄉公所社會課、衛生所主任具有社區概念、社區活動中心辦理老人關懷據點比較成熟、志工組織夠強等條件。
- 培力在地照顧服務員，並與理事長、村長積極合作發掘客源，最後使社區日托中心自立：先從志工或鄉親裡面找有能力，符合照顧服務員標準的人，若沒有則培訓，預計萬丹鄉共 3 個點，每據點兩名，薪資每小時 180 元，給全薪每個月約 2 萬 5 千多，提高工作誘因。並與當地理事長和村長積極配合，其透過理事長、村長的遊說挖掘客源，第一年政府補助兩名全職人力，每名老人來日間照顧中心收費為 4000 元來運行，第二年政府補助一個人力，第三年則希望其能自立，未來若有長照保險就一併結合進來。
- 從居家轉向社區，且社區日照從輕度失能做起，採預防性的概念，延長

健康維持：居家服務的量大，會影響社區日間照顧的服務量出不來，因為失能老人都待在家裡，而且日間照顧中心不應該等到重度以上失能、失智才送入，要從亞健康及輕度失能做起，如萬丹的實驗計畫，研究也顯示較多的社會參與，也能讓健康維持比較久。

(二) 兒童托育部分

- 使用社區力量執行「愛幼計畫」，解決兒童課後照顧問題，經費方面則由募款籌得，若無募款則運用救助金專戶：課後照顧在台灣是一個很嚴重的問題，法規方面從兒少福利法變更為兒少權益保障法之後，兒童課後照顧部分被放到教育系統，學校的課後照顧，如夜光天使等，只做一、三、五或只做到 4 點，寒暑假不做，皆無法滿足弱勢家庭(單親、隔代教養)的需要，許多兒少都是在這段空窗期出了問題(即孩子放學後到家長回家這段時間)，易發生溺斃、學壞等事情。因此運用社區力量執行「愛幼計畫」，目前屏東縣有 43 個點了，補強兒童課後照顧的這段空窗期。目前由於預算編不出來，也不想增加縣政府負擔，因此是靠募款的方式籌措財源，但是有留後步，兒童的社區課後照顧，若首長離開了或募不到款時，可以動用救助金專戶，使持續有資源可以運作。
- 整頓屏東縣中山公園，募款整修成青少年活動中心：中山公園是屏東縣一個很精華的地段，但那個地方本來是個毒窟，聚集了遊民和妓女，由於那邊非常適合做青少年中心，因此向 10 個屏東縣企業家募款一千萬，進行工程整修設立青少年中心，改善中山公園環境。

(三) 積極勞動市場政策部分

- 中央勞委會和地方勞政系統有競合的問題，改善應從權力下放開始：在制度設計上勞委會為掌握權力，在各區有設就業服務站、職業訓練等等；在地方勞政系統方面，地方勞政系統沒有辦法於其有設就業服務站的地方再設點，然而地方的勞政面對地方民意代表質詢卻要負責的，中央民意代表並不會質詢到地方的就服站，因此產生了這種地方勞政系統沒手沒腳，還要被質詢的弔詭情況。在就業服務方面，建議中央權力應下放給地方，讓地方對自己的就業力負責，讓地方不僅在辦職業訓練時，地點能更貼近鄉村，增加民眾的可及和可近性，並且讓地方規劃、發展出

當地特色的職業。

- 一個鄉的日托實驗計畫，約可創造 7.8 個就業機會：每個點約兩名照顧服務員，及中央空廚的職缺。

(四) 綜合

- 減量社工員行政工作，增加社工連結資源、培力社區的能力
使社工行政盡量減量，有更多的時間跟能量去做方案的創作、方案規劃，包括資源的連結、在地團體的培力、在地社區培力等。
- 請外聘督導來培力 NPO 組織，減少汰換和流動
目前的方案，如高風險、兒童的福利服務方案、或身心障礙福利方案等，大多由在地的 NGO 在做，但是都很辛苦，而且 90% 以上的財源依靠方案委託費用，其方案委託費用中人事成本無法提高，難以留人造成經驗無法累積，現今做法則是相同服務人口群，就由社會處外聘督導，如高風險社區服務方案，有六七個民間團體，則聘請外聘督導的方式來培力。
- 鄉村地區地方政府重點在於培力在地社區力量，且此模式可以複製
於鄉村地區若找外面的團體來執行，在交通成本、人力成本考量上，較不願意承接，即使承接了易發生經費不足時則服務中斷的情形，且外來的 NPO 對在地性不夠了解，無法挖掘客源，也很少與在地社區互動、連結、交流感情。若社區能量夠，使用當地社區組織，服務不會發生流動或中斷的情況，還會自行找客群，遊說在地的過程也較有效，而且此模式可以複製於其他鄉村地區。
- 培力社區主要概念
 - (1) 對負責志工，常常做在職訓練、聯繫會報，如從日本找音樂治療老師、社區機能活化老師來台灣，讓社區老人關懷據點的志工教案能夠求新求變，提高志工和居民參與的興趣，製造平台讓他們可以互相交流。並外出觀摩評鑑績優者。
 - (2) 社區老人關懷據點分級制，只有一天的是幼幼班，中班要一個禮拜兩天，大班一個禮拜三天，針對優甲等、和分級的團體加給補助，如志工輔導費用，使其有 pay 可以穩定下來。
 - (3) 推行使用者付費的概念，若沒收費不准開辦，並跟民眾宣導解釋，有

繳費志工品質比較好，亦增加社會參與的誘因。以這三個主要理念辦理許多活動，如老人關懷據點飲食 PK 大賽，增加彼此交流的平台，贏得民眾和志工的心。

- 村里幹事社工化雖不可能，但可稀釋為兩三個村併用一民村里幹事
依目前台灣政治環境，若要村里幹事社工化雖不可能，但是村里幹事的工作在減少中，且有些公所村里幹事也不足，可將其工作減量，稀釋為兩三個村一個村里幹事，然後社工員增加。但其不能完全稀釋，因為村里幹事有些角色，非社工所能執行，如工程的查報、農損的查報等，都非社工能做的。
- 管理社區團體組織，引導其做對的事
為防止社區團體不當花費，因此有一些管理規則的調整，如(1)立案沒滿一年，不可以來申請經費；(2)會務運作不正常的，沒有按時召開理、監事會議的，也不補助；(3)無故去旅遊、觀摩的一律不准。只有配合縣政府政策引導的才給予補助，引導其做對的事，那些願意配合政府政策的社區一年甚至可以拿到一兩百萬以上。
- 社福績效考核對於公職社工師擺放的位置應納入社區
社區工作既是三大工作方法之一，也是一個很重要的執行場域，屏東縣著重社區發展，將行政區負責社區工作的位置給一名資深的公職社工師，卻不符合考核，其考核制度應修正。

附錄二、第一次焦點團體訪談摘要

1. 會議主持：李淑容 副教授 主持
2. 會議時間：2013 年 7 月 1 日(一)14:00-16:00
3. 地點：立法院委員研究大樓（台北市中正區濟南路一段 3 之 1 號）
4. 與會人員：

學者代表	A1
社福機構代表	B1、B2、B3
政府部門代表	G1、G2

5. 記錄人員：趙浩宏/中正大學社會福利學系碩士研究生
6. 會議內容：

第一部份 基本資料

G1：要確認台灣地區是否有包涵金門連江，如果包含了話樣本數可能只有一個，就會影響到該地區的抽樣代表性，母體結構需要考量。再者，題目內的各種定義的部分可能容易讓民眾不解。然後，若是以電訪蒐集資料，問題可能太長太複雜，時間花費越長效果越差，30題的問卷長度比較合適。題目需要選項編號，方便訪員進行採訪，本問卷看起來像是面訪問卷，應該要改成電訪的方式，需要重新設計。第八題，訪員需要更明確的問題與答覆方式，然後定義必須清楚，否則民眾很難答覆，不然要讓民眾自己去感覺意涵了話，結果也會有很大的落差。已婚跟同居（實務上的已婚）和離婚跟分居，在實務上將選項放在一起會比較好，比較不會那麼敏感，而且很多同居者會無論真實現況回答已婚，這將會導致資料收集的失衡。關於職業狀況的部分，二十歲以上的對象，應該要思考該怎麼處理學生和準備升學者之間的區分，或者是身心障礙者，所以可以用一個「其他」的選項把這些人涵蓋。第六題的六歲以下被照顧者

子女選項應該改成六歲以下孩童，以現況來看，很多家中小孩不一定是自己的子女，有可能是孫子或是親戚的小孩，這樣就比較不會讓個案資料失準。政黨的部分應該要把大部分有得票率的政黨都放入，例如無黨團結聯盟、無黨籍、新黨，這些依然擁有立院席次的政黨。

收入的範圍應該更大區分得更清楚。工作狀況的分法應該要在思考，包含失業與待業的定義，有工作和無工作先確認之後再確定是派遣工還是固定工時。那其他複雜的項目可以放入其他。

- A1：二十歲左右的人口不好找，但還是可以解決，可以利用白天時段訪問效果會比較好，如果要鎖定年齡抽樣了話可以用約訪的方式要求樣本回撥。婚姻問題太過於細，由於這部分牽扯到隱私放在最後面會比較合適，由是電訪通常都會把基本資料放到最後。然後牽扯到收入的部分可能要思考是否要先確定其為正職工作者，否則是學生會待業者這部分就難以回覆。然後平均薪資應該要限定多久時段內的平均薪資，畢竟現在人的薪資浮動較大，然後家庭和個人是否都要問也可以再考慮。第八題其實不算是個人資料問題，應該算是個意見題，所以基本資料應該算只有七題。部分選項應該要有多元一點的選項，例如政黨的部分可能會比較複雜，向是政黨傾向可能也會在不同角度上會有不同的結果和認知，例如選舉的傾向和對社福政策的傾向可能會有不同。訪談不一定需要限制選項也可以讓受訪者自己進行回答，然後需要被照顧老人不一定是六十五歲以上，應該改成失能老人，許多高齡老人還是可以自我照顧。然後，被照顧者應該加入受傷與失能患者。建議將六歲以下無論其什麼身分(身障)都當作是六歲以下來進行統計。
- B1：需要特別被照顧的子女目前只針對六歲以下小孩，以目前的經驗應該要把六到十二歲這些低年級小孩(課後照顧需求者)也列入，然後六歲以下子女改成幼童，因為目前所照顧的孩子不一定是子女。政黨傾向的部分，應該要把無黨團結聯盟和無黨派進行區分並列入。
- B2：派遣人員是否要再區分出來，因為調查牽扯到家庭負擔所以派遣人員的特殊身分很有差別，他們的受雇方式非常不一樣。建議可以區分出來。
- B3：對於家庭收入不清楚的人也應該要有選項，也許可以把收據級距加大。

第二部分 托育照顧政策

- G1：一般來說扣掉基本資料都是十到十五題，不然就會太多，那如果分成三份問卷就會超過預算。可能會有預算困難。很多部分的内容專有名詞概念需要解釋，不然用直覺自我判定了話，回答會很不一，影響到問卷的效用。例如小孩的教育費用就該說清楚是單就教育的部分，還是包含課後的部分，對於結果會有很大的影響。托育的題目設定的都是只有一個小孩子時，但如果有兩個以上的小孩該怎麼辦，甚至出現多個小孩。而每個小孩的狀況都不盡相同，這樣他該如何去決定要以什麼樣的狀況來回答。照顧者的組成複雜應該要有「其他」選項。然後有兩個以上照顧者的回答方式也應該被考慮，例如孩子就很多時候不只有一個照顧者。本份問卷太以正常家庭的角度思考，但實際狀況是更為複雜的，所以在個案選擇時很難以捉摸，所以所有的選項要不要提示也要思考清楚。然後各項題目的邏輯檢誤也要看看是否要勾稽。家人的定義是用北部思考，但若是在中南部，對於家人的定義就會有所不同，例如兄弟姐妹和同居的親戚。然後，然後以十年前為一個政策回憶的年限是否太長，然後根據是什麼？1-4 問題對象是六歲以下的小孩，但是關於育嬰假的問題是比較針對三歲以下，在題意邏輯上可能有一些問題。然後第四題看起來不只是一題，然後其中的六項福利選項有些是來自政府有些來自民間單位，在回答上會有點困難，可能需要分開來選。第五題的選項應該是選擇優先順序，需要由訪談單位負責設計詢問方式，而且北部的方案南部根本不了解也不知道該怎麼回答，所以應該放全台都有的政策而不是地方單位的政策提供。4-3 要釐清是單只上面一個還是怎樣。
- B3：電訪應該用電訪模式，而不是表格模式，應該用一題一題的呈現。家人定義建議應該列為「同住家人」，然後再詢問他們兩者間的關係，而且回答者若不是主要照顧者後面問題很多無法回答，所以答題者應該限定為家中的主要照顧者來進行回答。所以在一開始應該要先進行塞選。政策應該用全名而不是簡稱，以方便受訪者方便理解，而且很多項目可以更為周全，例如公托之於私托，建議可以參考內政部或兒童局。然後，兩個以上小孩確實有問題，所以應該給予限定是家中最小的小孩。然後，1-3 的選項設計似乎已經限制受訪對象了，過份偏重部分型態的照顧

者，建議以主要照顧者和照顧類別來區分他們選擇照顧方式的原因，才不會偏袒特定照顧方式。然後，育嬰假的原因不夠完整，並且可以加強詢問托育的花費有多少。實物給付和現金給付的分法過份模糊而且對於民眾很難區分，可能會很難讓受訪者回答。然後有縣市差異性的政策是否可以考量要不要放。有些政策名稱並不是很正確和完整，增該要以政府的名稱為準進行修正，幫助家長回答避免混淆。

B1：幼兒分法需要再考量，應該要切 0-2 與 2-6 歲，因為很多孩子兩歲半就會被送去幼兒園。然後主要照顧者也要再增加，例如私立幼兒園，還有祖父母之類的。1-4 項目，托育費用的調查分法，依據目前的現況很可能過度集中在一萬到兩萬，也許無法幫助釐清，所以應該要在一萬到兩萬更細分期間價格的級距。台北市可能一萬八到兩萬，而新北市就很可能只有一萬六到一萬八，所以價格可能要再進行思考。祝你好孕計畫和公私協力托嬰中心是屬於部分縣市而已，所以不建議放入涵蓋全台的問卷設計。「祝你好孕」計畫包含很多方案，如果不問清楚也會很難知道受訪者主要回答內容。

G2：托育服務需要每個都問由誰提供服務嗎？其中大部分都會認為是政府提供的，這個問題需要再思考。

B2：現行照顧者的滿意問題。（這部分不太清楚）

第三部分 長期照顧政策

主持人：有沒有聽過不是很重要所以可以直接刪掉，中央政府與地方政府的區隔也可以刪掉。家中是否有老人問題也可以刪除，基本資料部分已經詢問過。我們要問的是以主要照顧者的回答方式進行回答。

A1：問經驗還是意見需要思考取向。又或者要參考政府所有走的政策方向來進行設計。例如長照保險就是目前的主要方向。例如第六題題目就過於籠統，不清楚是要問經驗還是意見。（G2：希望能以政府的取向為一個方向來設計題目）問的問題是否要回歸政府的方向，例如詢問是否使用過長照十年的相關政策，或是發掘是否有很多潛在使用者是不清楚而使用外勞或民間單位。所以應該要扣緊是否使用過長照十年。要清楚說明受訪者要回答的是自己的狀況還是受他服務者的狀況，這兩者之間會有

很大的差異。有無需要的問題需要更完整的問題架構。面對長照使用者的主要照顧者對於使用願意負擔的部分也很難諮詢，每個失能者的需求和使用並不相同，回答的思考角度也會有很大的落差。

B2：目前使用長照十年人太少，遠低於雇用外勞者，所以問題問下來可能跑不出什麼具有代表性的數據，畢竟使用長照者只有六萬，而用外勞的人口卻有二十萬人。這需要注意。在此建議，服務時間和服務時數（夠不夠與時間是否配合）應該可以列入一個參考，加強需求者對於目前制度的需求，從需求來反觀服務供給也許可以對研究有幫助。此外，看護補助和經濟補助不一樣，也許可以加入其中列入研究。然後這一部分缺少處理自己與受照顧者的關係。問項的提供上應該要在明確一點，不同照顧方式者對於方案的認識與想像也差很多。但是如果主要照顧者是外勞可能也會有一些問題。又或者是過於年長的主要照顧者也會有一些問題。問受訪者未來想像的問題時會有點困難，這對於一般人來說是很難想像的。很多人的想像可能就是被侷限在一個月兩萬的想像當作回答的方式，像是一般人就對於居家服務和居家護理的認知就無法區別。至於其他部分沒有太多問題。

G1：費用的相關問項過難回答，你不一定能問到出資的人。然後受訪者的感受需要多方考量，很多人都無法去想像還沒使用的服務未來希望有什麼樣的津貼與自己需要的花費，而且大家都希望自給付的越少越好，政府付得越多越好。所以在很多沒有使用相關福利的人回答時很難思考未來願意付多少錢，由其對於老人的花費大多數的人都沒有太多想像。約訪若是遇到子女並沒有與老人同居的情形可能會很難遇到主要照顧者。面對並未使用者的處理也要重新設計，畢竟他們不一定認為自己有需求，所以在問的方式上面要有一些修飾，必須注意他們的感受。所以在測是錢的前測以後要再進行修正。十二題也要改成優先順序。第十題和第十一題可能要去思考能否同時選擇，是否有互斥的現象。

B3: 假想題太難以操作。

第四部分 積極勞動市場政策（討論執行方式）

G1：從來沒有就業的人該怎麼回答這部分。從來沒有就業的人應該無法回答。第四題 4-2 對於沒有就業意願的人也很難回答，所以在回答問卷之前應該要先篩選哪些人可以回答這份問卷。目前的議題用電訪不是那麼恰當，因為一般人無法回答很多問題，全部都用在一起受訪很困難。未就業的人該怎麼填寫，其實是可以設定篩選題來決定受訪者是否要對於這部分進行答題。例如願意使用或有需求的人在進行回答。如果有回答難易度的考量，可以之後再用前測來檢定，如果太難再進行修正，畢竟若是以研究者的角度來思考了話，很容易誤以為民眾對於這些問卷內涵是夠了解的。社會司過去的經驗，只要談到政策民眾普遍都不知道，如果像這份問卷那麼多相關政策了話，很容易根本無法回答。（劉老師表示他們的訪員在這方面是可以嘗試克服的，前測和訪訓會嘗試挑戰。）

G2：問卷本身就是希望讓普遍民眾回答他們的感受，所以如果先行篩選可能有違一開始的研究目的。其實本份問卷的目的是要讓一般民眾說明他們對於給付方式的期待，無論他們是否有使用。至少可以說明他們以後希望得到政府什麼樣的幫助，而不是對特定人員進行篩選。（所以只能問比較粗淺的問題。）

A1：就算是托育，很多人也不便回答。也許還是得用跳答的方式。先使用基本資料進行過濾，而不是全部都回答。所以先問接電話的人是否有需要照顧的人，如果沒有了話，就不進行之後的訪談，視為一個無效問卷找下一個受訪者。

主持人：我們把重點放在受訪者的有效意見，分別在三個部份之中確定有沒有可以回答的部分再決定是否要讓他們回答此份問卷。

B1：如果只是問粗淺的問題，這份問卷沒有太多施行的意義，畢竟現在社會中有太多人口其實對於這些服務是有需求或想要的，所以問了他們也無法得到些什麼有意義的答案。（郭專員堅持要讓大家簡化問卷的難度，試著去回答粗淺的問題，並且說明如果要篩選不同政策使用者是違背一開始的計畫書需要再與國發會內部討論）。

附錄三、第二次焦點團體訪談摘要

- 一. 會議主持：王舒芸 助理教授 主持
- 二. 會議時間：2013 年 8 月 2 日(五)14:00-16:00
- 三. 地點:立法院委員研究大樓（台北市中正區濟南路一段 3 之 1 號）
- 四. 與會人員：

各政府部門代表	G01、G02、G03、G04、G05
---------	---------------------

- 五. 記錄人員：趙浩宏/中正大學社會福利學系碩士研究生

六. 會議內容：

(一) 目前托育政策中，分別針對保母、未就業父母、就業父母(育嬰假)、機構式照顧(托嬰中心)、以及祖父母照顧，均有相對應的政策。可否請您談談貴縣市推行這些政策的經驗，例如，是否有所修正或創新？推動的優先順序(原因)？執行上的困境或優勢？中央與地方的分工？或對於中央政策推行與制定的建議？

1. G01

托育政策修正和創新

公共托育中心是一個新的服務，是朱市長上任時的政見，當轉化成方案政策的時候，思考公共托育內容有：

1. 家外照顧部份(公共托嬰中心)：在婦女婚育調查的數據，我國家外照顧比例約在 9 點多，本縣市粗估約 8-9 之間(有部分黑數不確定)，用保母跟托嬰中心的量加總約 8 點多，而目前托嬰沒有公設，因此思考應提供更多的服務供給，開始要做公設民營的托嬰中心。

2. 家內照顧部份(親子館)：公部門提供空間該做更有效的運用，故挪出大約 10-20%的空間做社區親子營運的規劃，即親子館。有托育資源中心的

概念，做家長親子講座、幼兒活動、繪本故事、兒童健康發展篩檢、或托育資源的結合。

3.費用的部份(平價)：平價、給家長支持，從公部門的場地提供。我們認為在公共托育中心的費用不能只是中央的補助(保母托育補助三千)，或只是成立一個機構而已，因此設立家長月費 9,000 塊，相對於私立托嬰中心的費用，降了約三分之一到二分之一之間，因為大台北地區大多落在 15,000~18,000。本縣市除了針對保母托育補助，還針對弱勢低收入戶、中低收入戶、第三胎還有單親有加碼補助的設計，在這個部份也有現金給付的思考，如果是低收入戶使用公共托育中心，費用只要 1,000 塊，另外加碼 3,000 給低收入，中低有 2,000，依不同對象有不等的加碼，公共托育中心已包含現金和實務兩個部份。

托嬰中心一個月的成本，因為照顧孩子的師資比是 1:5，每名約一萬三到一萬四左右，所以私立托嬰中心，偏遠的租金成本可稍微降低，但大台北地區，成本大約是一萬三到一萬四，所以我們跟家長收九千，政府補助四百萬，除以一年平均每個小孩四千多，所以可以打平營運。然後私立托嬰中心會收一萬五到一萬八，就是因為他有租房子費用在墊高他的成本，然後又要獲利的結果就是他的費用會居高不下。

4.政策欲達成的效果：新北市是外來人口比例非常高的都會區，尤其房價居高不下，愈來愈多人從其他縣市移居到本縣市，中南部也有移居本縣市的狀況，佔 7 成左右，所以認為有需求的必要性。從 100 年 10 月以後，設計的理念就是把中央的部份包裹進來，再加上自己的加碼、空間設計、方案活動設計，希望家戶外送托比例，供給的部份可提高到 12%左右，4 年能夠到 32 處。

執行上的困境或優勢

困境:1.常被與台北市比較，育兒津貼方面有很大的壓力，即便開辦了兩年之後，還是天天收到陳情。立委、民代掌權和錢，未做市民需求跟供給調查前，民意代表是不會表示意見的，但各縣市福利競賽後，哪個縣市推了什麼福利亮點，便開始由下而上出現指責和壓力。

2. 以公共托嬰中心為例，初期(前端)做本縣市的托育需求調查，是我們來瞭解地方福利需求的依據，那公共托嬰中心初期也是有針對市民做問卷調查，瞭解他們的需要，通常是價格、福利的多元、時間可以延托以及區域的規劃，大概都是一般家長需要的東西，所以這個部份是持續有在處理。

優勢:基本上是剛好有活化閒置空間的條件，將人口密集區域(就是以前的鄉鎮市)設置公共托嬰中心，所以都換成區之後變成有很多閒置空間，再加上地方首長的重視度，市長到副秘書長，各局處的協商，還有整個跨部會的建管、消防、社福一起，在場地的尋找、法規的突破、甚至時間上面的掌握等，府方給的支持很大，才能用最少的人力做出執行效率。

2. G02

托育政策修正和創新

主要思考：家長在考慮是要家外照顧或自己照顧？對家長而言，第一個會在托育費用上面考量，有第二個小孩或甚至一個小孩會乾脆在家裡自己帶，所以我們會覺得兒童局有保母補助，又加上未就業父母的補助之後，接下來在費用上他願意繼續留在職場上，可是在送托時又面臨到費用很高，如何能在第一時間把費用降下來？

政策走向：台中市的兒童人口數比其他縣市少，但托嬰中心是全國家數最多的，所以和現有的私立托嬰中心來合作，包括保母系統來合作，是可以第一時間讓托育費用下降最快的方法。

費用的管理機制：補助下去後，最大的目標就是錢一定要到家長的口袋，不然會失去原本的意義，所以財政局要我們承諾，一定要有費用的管理機制，才願意出錢。在這樣子的觀念下，公告保母跟台中的托嬰中心簽約，將現有的收費標準公告出來，不能再漲價，地方政府才與你合作，使補助直接到家長身上，所以在本縣市一般的托嬰中心跟保母費用大約在13,000 左右，加上內政部的補助 3,000 元，再加上本縣市政府的 3,000 元，所以家長每個月只要負擔 7,000 元左右，所以非常多的家長對價錢的降低是非常有感知的，接著品質的部份，亦是我們非常關心的。

推動的優先順序

1. 盤點供給量：先整個盤點了本縣市的資源，發現幅員蠻廣的，比較偏，非靠近市中心勝制沒有托嬰中心，所以將每區域家外照顧的能量(即供給量)做了統計。

2. 資源不足的地區，做公設民營的托育中心：凡統計低於 1%以下供給量的區域，就由公部門來設置公設民營托嬰中心，由政府來負起這樣的一個責任。

3. 先降低費用與現有資源合作：市中心裡已有私立的托嬰中心能合作就合作，希望能先降低費用，讓至少家長在第一時間選擇時，不會因為費用的關係考量而要離開職場。

4. 提供家內照顧者服務(托育資源中心)：本縣市未就業父母育兒津貼的部份，領取數真的很多，思考這些家長有什麼托育資源可以使用，從民國 92 年開始，就設置了保母托育資源中心，提供照顧服務者資源和在職訓練，台中市也開放家裡有 3 歲以下幼兒的家長，可免費到托育資源中心借用玩具跟圖書，對家長而言，一是在照顧的過程裡有活動可以參與，二是在育兒的過程不用花費過多的經費，因為幼兒在玩具或圖書上的喜愛或關注力，可能兩個禮拜或兩個月就不喜歡了，大型教具對很多家庭來講，沒有空間，亦不太可能一買再買。托育資源中心因應縣市合併後，整個幅員擴大了，所以現在在各個區域也做這樣子服務。

在未就業父母、隔代教養的阿公阿嬤部份，資源中心的提供，不只是一般的兒童館、圖書館有空間使用，一方面場地有冷氣可以吹，小孩們可以互動，最重要是親職教育課程帶入活動，在活動中學習與孩子做互動。

3. G03

托育政策修正和創新

本縣市現況：1. 托育習慣：根據統計，托嬰中心和給社區保母照顧的只有 6.25%，其他 93.75%都是自己在家照顧、由親屬或者是未加入系統的保母照顧，本縣市有 46 家托嬰中心，其收托率才百分之 50 幾點多，其實是供過於求的，很多私立的托嬰中心還收不到嬰幼兒。

2.城鄉差距大，公托無法普及：若要做公共托育，需考慮都市和鄉村的差距，一定要朝向普設，每個家長、小孩都能得到近便性的服務，就近收托，但此概念與現況不符，本縣市城鄉差距非常大，37區裡有11區沒有托嬰中心，另外有7個區只有一所托嬰中心，可看出若設置托嬰中心，部分地方是收不到孩子，相對邊緣地區資源是比較缺乏的，少部份家長有托嬰需求，我們去辦理托嬰一定不符合成本，城鄉差距造成偏遠地區資源更落後，評估的結果，故政策方向決定不採公共托嬰中心的方式。

政策走向：

1.廣開保母訓練課程，尤其加強偏鄉地區：讓社區保母在每個地區(包括鄉村地區)都有足夠的保母來照顧，補充一點，本縣市所有區裡面有13個區完全沒有合格保母，即完全沒有加入社區保母系統的合格保母，所以需要想辦法突破讓每個地區都有合格的保母，讓家長有地方可以收托，加強和大專院校結合辦理保母訓練之外，也加強偏鄉地區的保母課程，(註：所謂偏鄉地區是一區人口在3、4千人以下)，影響因素包括，地方偏遠無法到都會地區參加保母課程、偏鄉地區照顧人力是祖父母，所以透過偏鄉地區保母的訓練，讓祖父母取得保母證照，可提高照顧兒童的品質。

2.普及式的托育津貼加碼：由於鄉村和都會地區差距大，若要做普及式托育政策的話，會採津貼加碼的方式。另外根據我們的統計，發現本縣市私立托嬰中心幾乎都在都會地區，但有申請托育津貼的卻全部集中在鄉村，所以可看出整個本縣市的托嬰方式和一般民眾的使用狀況。

3.加強托嬰資源中心：資源中心與台中市一樣，使用率很高，很多家內照顧者在某個時間就喜歡帶到托育資源中心來，家長們會互相交換意見，照顧經驗提升很多。另外，相較於以前，其提供家內照顧者可以走動、互動，增加親職教育的知能等功能。

執行上的困境或優勢

困境：不做公共托嬰其實壓力很大，其他縣市設置多所公共托嬰下，經常面臨民眾、議員的質詢。相對剝奪感出現。

4. G04

本縣市現況：在推公共托嬰中心、保母、或未就業父母、或其他現金給付會平衡去發展，公共托嬰中心一開始籌設時，有跟新北市取經，陸續在去年(101年)、今年(102年)成形，目前為止是4家，今年預定要籌設到10家，目前場地都找到了。

執行上的困境或優勢

困境：1.公托剛起步，籌設時遇到的狀況為，思考多少人口群才會達到一個營運的成本，這部份是要做一些估算的，當初預期設公共托嬰中心應該是供不應求，但發現民眾只諮詢尚在觀望，在揣測公共托嬰中心跟私立托嬰中心有什麼不同？除了費用較便宜外，照顧品質是否能和私立托嬰中心並駕齊驅？或是有一些不同特色的發展？2.推夜間托育服務保母意願不高 3.幅員廣城鄉差距大，服務原住民部落是很大的挑戰，不管是中央的父母未就業津貼、保母托育補助、保母公費訓練班等，這些原住民卻不太喜歡去使用？

優勢：單位創意、和執行能力佳，每個困難後需都有想出解套的方法。

托育政策修正和創新

1.營造特色公托中心：在招生時不斷去嘗試，希望要營造每區的公共托嬰中心都有其特色，所以其實在修繕的過成中，就會去定位這家公托想望，在宣導時強調公共托嬰中心的特色。每一家都先設定30-40個人，然後目前為止都滿了，但並沒有大排長龍的狀況。所以公共托嬰中心在高雄市確實有他需求性，但相對還是有些差異，考慮是否有些相關的托育政策可同時進行。

2.針對勞工族群，推夜間托育服務方案：在保母系統的部份加強，因為保母托育補助是來自於中央，那地方則針對特殊族群部分給予協助，高雄市本身是個勞工的城市，非常多藍領階級市民，在創新方案的部份，推夜間托育的服務方案，因為現在保母托育補助非常昂貴，以都市區而言，約12,000~18,000不等的價格，在勞工城市往往面臨很多夜間工作者、輪班制勞工、或工時長的服務業，其負擔保母托育費用相對高昂的，故推行夜間托育服務，鼓勵更多的保母願意來做夜間托育，但很多保母也要兼顧自己的家庭生活，所以他寧可做日間托育時段，若要照顧到更晚，如八點以

後、十二點、甚至到凌晨，其保母的意願都不高。因此一方面用獎勵的方式鼓勵保母用夜間托育；另一方面是三班制輪一個保母，並加碼提供更多的保母費用補助，減輕家長負擔；然後另外也與加工區行銷此方案，希望鼓勵員工來運用。

3.打破定點，到社區推育兒諮詢的服務：居家式的保母都是所謂的定點，一定是家長要出門到定點把孩子交付出去，所以我們在思考其他服務，用小成本也能夠去達到托育品質的提升，故在去年(101年)推了育兒諮詢的服務，或許會有人說育兒諮詢服務保母系統就提供了，但我們認為保母是很專業的，讓這些保母走出制式化的定點服務，而到社區裡的角落擺攤子，提供育兒的諮詢和一些照顧服務，其成本低，民眾垂手可得。剛開始保母都非常害怕緊張，平常就在機構裡面服務比較容易預測，我們經過一些溝通、建設、獎勵的方式，保母終於同意擔任志工，沒有支薪，補貼出勤的交通費，之後在年度檢討，請保母來做分享、跟成果回饋時，變成諮詢師、教師的角色後，也認識更多不同的家長，可以服務更多不同的民眾，發現其相對獲得的成就感提高了。成本低，一年大概只花十幾萬。卻是創造了保母成就感的提升，也讓家長在社區裡就可獲得保母的諮詢跟服務，這是我們蠻驕傲的地方。

4.原住民托育車：本縣市幅員非常廣大，不管是城、鄉、原住民，落差性非常的高，業務單位是在城市裡面，但原住民是在偏鄉部落，因此原住民部落托育對我們來說是一個非常大的挑戰，首先做了訪談瞭解原住民的需求，不論中央的父母未就業津貼、保母托育補助、保母公費訓練班等，這些原住民卻不太去使用？發現原住民用的都是他的街坊鄰居。後來去到地方了解，發現不能找定點(如教堂)，應該找一個大樹、戶外，讓孩子在那邊跑跑跑，他好奇了就會跑到你的位子來看你的東西，然後開始就會有人來。於是決定募集原住民托育車，每週上山去提供托育的服務，然後告訴他們小孩子就是來這邊玩，志工保母或輔導員提供托育的諮詢，這效果比較好，目前車子尚未成形，現在暫用老人的車子，隨他們每個月一起上山，以這樣的方式提供原住民部落諮詢服務。

5. G05

本縣市現況：由於其他幾個縣市都做的很優秀，所以本縣市壓力真的很大。而且別縣市公共托育出來後，本縣市最常被問到生育率最高，卻沒有公共托育資源中心，第二個壓力來自於業者，因為新竹的托嬰中心密集度很高，新竹只有 3 區，約 40 家的托嬰中心，目前大概會持續增加；保母大約有 1,000 名，我們雖然只有 3 區，但也有小小的差距，靠近 Y 那區的托嬰中心密集度和保母的人數是最高，那另外一區為 N 區，數量就沒有 Y 那一帶來得多，托育人數都還蠻多的。所以我們在規劃是否要設公共托嬰中心？要設在哪裡？目前這一塊還沒有要做，一個部份就是要設在哪？另一個部份就是財源的部份。

1. 目前在規劃的公共托育資源中心，比較像是我們現在有婦幼館，就是比較擴大的婦幼館，可以容納更多的市民來參加。

2. 廣開保母訓練班：我們的市民在 Y 一帶，會希望保母的收托人數盡量是 1:1 或 1:2，所以很多媽媽在懷孕的時候就已經在托嬰中心排隊，或是在保母中心做排隊登記，所以我們是希望要廣開保母訓練，降低收托人數比，提升服務品質的部份，不然我們在各縣市有很大壓力，同樣相對剝奪感，民眾就會問說，為什麼我們縣市沒有！所以會變成是，因為托嬰的數量跟保母的數量其實是很多的了。

(二) 本研究採用社會投資觀點，強調若要回應當代的托育照顧需求，應該要從人力資本的投資(兒童照顧的品質)、鼓勵勞動參與/工作與家庭的平衡、以及促進性別平等等方向著手，提供相對應的托育服務。若要在中央以及您所服務的縣市執行這項觀點，請問您的看法(是否贊成？可行性如何?)

1. G01

社會投資的觀點，個人認為在公共托育方面，初期規畫的實質內容裡，完全符合那三個觀點。由公部門來做，托育經驗方面則找老師來協助提高和把關照顧品質，希望可降低、減緩少子化問題，然後提供托育人員的工作機會，讓家長可以重回職場，數據顯示請育嬰假的女性佔了 8 成，所以政府提供更友善的托育環境，可讓女性就業參與的部份提高。未來延伸的創

意發想，在親子講座的部份，特別針對男性育兒增加活動，以促進性別平等。

2. G02

用社會投資的觀點，建議勞委會能多些著墨，其實支持性會更多，如最近腸病毒的狀況，也不能給保母帶、托嬰中心帶，此時家長一定要請假，然而現在家庭照顧假能有多少天，但腸病毒一休至少一個禮拜，對家長而言是一個蠻大的負擔，希望能夠兼顧勞動參與跟工作和家庭之間的平衡，在勞委會的部份，特別是在企業的部份要多做家庭支持方案，不管是育嬰假6個月的時間再延長，津貼薪資比例增加，都可以讓家長有補助，特別在勞動市場者有更多的參與，這方面是很重要的。

偏鄉地區的育兒津貼領的就是人數比較多，其實是跟整個結構也蠻有關係的。因為偏鄉地區整個工作機會就相對比較少，所以他留下來照顧孩子，我無法覺得說育兒津貼對他不是一個選擇，其實他不是說我去工作或是不工作然後來選擇這2千多塊，我認為我們看到的比較不是這樣，如果有工作機會，多半都會傾向去工作，他會去選擇那個托育服務我負擔不起，如果我有工作我負擔不起或覺得那個差別沒有很大的時候，那我可能就選擇我離開職場照顧孩子，所以先決條件我比較在偏鄉看的到是，這2千塊到2千5對他來講就是增加的部份，而不是拿來選擇。

調整型措施-每月一次父親限定親子課程：另外促進男性參與部分，從勞委會請育嬰留職停薪的人數看來，性別統計他其實也應該有一些可以矯正行為的措施，即替代型的措施，如此才有可能在短時間之內或者是鼓勵父親來參與，如台中市托育資源中心，發覺愈來愈多爸爸媽媽一起來，但是好奇怪，帶進去上課的都是媽媽，然後爸爸站在外面，然後我們就覺得這樣很可惜，已經願意一起來了，確因為空間的關係要一對一，所以就是只有一個人可以帶進去，後來我們將每月的最後一個禮拜六，設定只有爸爸能夠來預約，還是班班額滿，父親剛開始看起來真的很害怕，然後媽媽站在外面更害怕，但是現在就是每一班都是滿的，就是父親帶孩子進去，那當然一開始也會有一些媽媽抗議，為什麼今天只有爸爸可以帶進去上課，

那我們大概就會跟她解釋，一個月只有一天，平常都可以來呀！那所以他們也接受了，我覺得真的要有一些矯正型措施，才能讓這事情是有進步的。

3. G03

社會投資的觀點，我們是支持這部份，我自己會認為其實一個孩子應由自己家人來顧，可是當家人本身托育的專業不足時，其實是需要有外力來協助，所以第一個觀點，托育的品質不一定要由自己家人來照顧，怎麼樣的專業對孩子是最好的，其實是需要有一些學習的過程。第二個，婦女或是爸爸為了照顧孩子就離開職場，對他個人整個生涯發展是不好的，所以怎樣從就業與家庭間取得平衡其實是非常重要的，尤其是我覺得每個人是一個獨特的個體，所以如何經濟面能夠獨立，孩子的照顧品質也能平衡到，那角度拿捏是非常重要的。

高雄市假設真的要排出一個優先順序的話，希望以所謂的實物給付、服務為主，因為現金給付對地方政府來講，是一個非常重的 loading，尤其是中央不斷開支票時，地方要去買單其困難就會發生。那以實物給付為主的好處是，能夠照顧到家長的需要，然後又因為我們所謂的現金或實務有所謂的不同條件，今天不管你有沒有就業，你都可以享受到托育資源，所以我覺得說，中央推出一個多元化的政策，其實是好的，因為每個家庭的狀況不同。

第二個部份是，推出的狀況其實是要有一個平衡點，即家庭的每個就業工作權都要顧慮到，包括自己的生涯規劃的部份，孩子的托育品質，期許勞政單位、或是政府中央部門，再去思考所謂的縮短工時、兼顧家庭政策支持方案的那一塊，因為目前政府去聘請一個臨時人員，還會去支付勞健保的費用，但對於一些私人公司會規避不幫你投保，或做所謂的臨時人員，這對婦女、家庭的工作權是沒有任何的保障，所以推出更多的縮短工時，讓家庭可以兼顧照顧孩子的需求，這部份是我們一個期待。

公共托嬰中心互動廊，鼓勵家長參與：設立公共托嬰中心時有提到吸引家長的特色，我們優先考慮的是托育照顧品質外，如何鼓勵家長參與的部份是很重要的，所以在公共托嬰中心裡面設計互動廊，鼓勵家長只要有空，可進到互動廊來觀察照顧品質，甚至參與親子活動、照顧的活動。

第三個以性別來看，多是母親來擔任托嬰中心的志工，那如何鼓勵爸爸？我們也一直在強調，也希望未來新手爸爸或是父親角色如何融入在這裡面。

- (三) 請您談談對於目前國內整體的托育政策在資源配置的形式(現金給付與實物給付)有何看法？您是否贊成目前以津貼為主的資源配置方式？以您在該縣市與家長接觸的經驗，您認為這樣的配置方式是否能夠回應家長的托育需求？

1. G01

很難單純去分開實務和現金，先以公共托育中心為例，他裡面的內涵其實就包含了現金和實物給付的實質內容。

現金給付轉化實物給付，要面對最大的挑戰是民眾跟民意代表，民眾就是拿了以後就回不去了，既得利益者，你只要開了那扇門，很難要把那扇門關起來，接著就是面臨選舉文化、還有民意代表、民眾的反彈，台北市開始發身心障礙津貼之後，你看各縣市開始做了，育兒津貼也是，很多門都是台北市開的。民眾對於現金和實物的態度，會認為說你給我服務更好，但三千塊我還是要拿。

2. G02

補助機制某種程度會扭曲市場價格，因此要採費用管理制：保母系統，可以有一些價格上的互通有無。所以一旦補助進來，價格就一年一年漲上去，這絕對是他們自己可以操作的，我會同意台南市的說法，今天的重點在於大家的薪資結構低，且多半剛有小孩的家長，在整個社會的結構裡，此時候是他薪資最低的時候，他會隨著年資薪資愈高，他要買房子、買車子的時候，是他的負擔最重的時候，然後還要去負擔托育費用，造成許多人在這個階段不敢生小孩，一方面是機制讓保母有機會可讓他不像一般市場上面隨便去找，所以保母系統登記制，還有很多保母在外面不加進來，因為假設收 1 萬 5，政府補助 3 千，1 萬 2 照樣可以收，就不用加進系統給你管。在台中市做的方案之後，保母就非得加進來不可，因為現在變 6 千了，他沒辦法扣掉 6 千。

3. G03

覺得保母費昂貴是相對薪資結構的結果，並非供需不均而漲價：會造成感受上高價保母的因素，是整個經濟環境造成的。比如現在中下階層的勞動人口，薪資很低 22k、25k 剛出社會的青年，可是保母的價位是相對而來的，就是說保母的費用是 1 萬 3、1 萬 5，跟家長收入比較之下，相對應會感覺他很大，並非因為供需不均而價格提升。而是保母的價格本來就是合理的，不會因為找不到保母，為了要找好一點的保母，而花高價。如同我們知道去念幼兒園，比上大學還要貴，也並非是因為找不到幼兒園，而要花很多錢找幼兒園，是私立幼兒園他要投資的時候，本來成本就要這麼大。

公共托嬰真的成本非常的高，台南不跟進的原因之一，就是分析成本覺得成本太大，以 40 個人為規模的托嬰中心，一年投資在一個孩子的身上粗估要 13 萬，那受惠的小孩子不多，又城鄉差距只能夠提供給都市的孩子，造成有享受到的人就 13 萬，沒有享受到的人是 0，我們分析其實在家照顧、保母照顧、社區保母照顧會比較多，若加碼給社區保母照顧的孩子，一個月 3,000 元，那一個孩子一年才 36,000，那我剛剛講的 13 萬，就可以給幾近 4 個孩子了，如此能夠更普及，這也是我們台南市政策上的一個思考。

濫發現金給付後，排擠到他項社會福利的現況：對於現金補助，一向是我最不希望看到的，針對現金給付和實物給付的一個比較，現金給付對公務人員而言是最方便的，只要審核發錢就可以，我不用再去做多餘的一些工作，優點就是，民眾每個月領到多少他有感覺，缺點是領久不一定有感動，就變成政府應該給的。而實際上，真的已經排擠到很多社會福利了，目前接觸內政部兒童局(因為衛生福利部還沒有給我們錢)，以育兒津貼來講，年初給的錢為 2 億元多，可是我們到七月就沒錢了，就是申請的人數比預期高出非常多，若政府有錢來做的話，倒也無妨，可是我們看到的是排擠到其他福利了，如早期療育機構的服務費用，原來一個人可補助九千，後來的補助只拿到預期的十分之一，照以往的每一年能拿到三十幾萬，結果他現在都拿不到十萬塊；以活動來講，活動辦法寫的很清楚一案最高十萬塊，現在都只有給一萬；以社區早期療育來講，服務費用就是人事費用，

必需去雇用保育員和專業的療育團隊來做療育，這些人事費用本來兒童局都有補助，而現在沒有辦法補助，民間團體要向外去募款，但募款不容易啦！哪天它撐不下去就不提供服務，那這些發展遲緩的孩子，就無法得到好的照顧…的狀況。

第二個就是說，像育兒津貼來講，中央本來設定鼓勵生育，這些家長也很高興有拿到一個月二千五，雖真的是減輕家長的負擔，但是否有幫助提升生育率呢？沒非常明顯的數據說真的有提升生育率，這是我對現金補助的看法。

另外，以我們而言，現金給付改成實物給付的話，因城鄉差距太大了，要實物給付就是要提供公共的托嬰中心，可是我們沒有這樣子的福利輸送管道，所以以我們來講，要改成實物給付，有相當大的困難。

(四) 請問您對於地方政府目前推動托育福利服務/提供實物給付的能量有何看法？例如，地方政府對於轄區內的福利需求評估與服務設計之能力、對於服務人力的培育與管理的能力等。

1. G01

1. 公部門人力不足：由於各地方福利百花齊放，因此來自於民眾、民意代表的壓力，首長即認為應要跟進，然而公部門人力不可能因而有補充性的人力，於是第一線公務人員就悶著頭加班，思考用什麼樣的方式，可以讓這個業務做下去，人力不足是目前非常大的困難，也因此人力就會流動。

2. 管理不能不斷委外：開了這麼多的托嬰中心，我們沒有足夠的人力去管理、輔導、協助，需要委託另外一個單位來幫忙，曾思考過委外來管理委外，管理中心來管理公共托嬰中心，可是這就是福利擴張。即便是實物給付，一樣還是得用另一個實物服務來協助原來的實物服務。

若把社會企業設計進來，還是要談他方和我方各自要投入什麼，一樣要有相對應的資源進去，所以還是要編列經費、擬定計劃，且合作契約中有約定盈餘要運用在中心，社會福利部門在委外不太可能營利。且要在相對成熟市場，像台北市公設民營的幼兒園，其委託價格自訂，也可營利，托嬰

中心家戶外拖育比例最多到 10%，是非成熟市場，過去公部門沒有經驗，通常不會從營利開始。

3. 訪查替代人力不足，未來規劃資源中心：目前與 NPO 合作，找輔導老師幫忙，但屬單次單次的，非完整的，單位同仁配合找老師去輔導訪察，然後七月考核，連繫會報、訓練，但一樣是單點單點的，未來希望的方式是有專責單位，像新北市資源服務託管中心，去處理這個業務行政、輔導、方案的部份，或者像婦女資源中心類似的概念，三者之間去畫出一個彼此間的角色定位，來把這件事做得更好，就是在人力不足上的一個替代方式。

4. 公托中心後階段的人力訓練規劃：後端的部份才是最大的功課，目前我們持續的找老師去諮詢在後端的管理機制跟人員培力的部份，也思考是否針對公共托嬰中心人力的分階跟訓練的規劃，因為人力進來若各家自行營運，事實上是無法永續經營的，必需要有一致的思考，並給予補強，如年度企劃寫的不好，就要拉回來教他寫；財務有問題，可能紀錄或是財務上面有一些對應上的落差時，也找會計師辦了一天的工作坊，教導財務的觀念…，然後各家不同，接著有些進階的規劃去處理。總總思考讓這些事情做的更好的策略，是我們目前最大的壓力。

2. G03

現在必需要委外的太多了，應探討一下是好還是壞，因為這也是城鄉差距，像都會地區資源多，團體都很優秀就沒有問題，像南部地區，就是全國性的團體非常的少，都是在地化的團體，在地化的團體能量、能力都不足，縱然花很多時間跟金錢找外聘老師，能成長的還是有限，有一些業務就常常換團體，這對於受服務的對象很不好，就對單位而言也是不利的現象。所以我們就會思考說，委外的方案都有補助人力，那是否把人力拿回來自己雇用社工員來做，會不會更好一點，但又怕機關的負擔太大了，也不敢冒然嚐試。

3. G04

我們情況是 3 名承辦人員，加股長 4 位，管理 43 家的室內托嬰中心，然後要再籌設公托 10 家，每天要加班到 10 點 11 點，甚至有時候還會過凌

晨，所以流動率非常的快，大家對於採購法也不專精，所以同仁的壓力來自心理的煎熬、知識的不足、再加上體力的耗損。

可是科長、專員是很支持我們，我們科長、專員去跟主管面報之後，接著動員其他科室、局處等業務單位的主管，如果還不行才會動用到市府層級，沒辦法像新北市馬上就到市府層級，所以這是我們非常羨慕的地方。

訊息到市府首長那邊的時候，市府首長是支持的，做好兒童照顧的品質確實需要多元化政策，所以推公共托嬰中心對市民也是有福利有加分的效果，但對其他局處協調時，他不見得買單的，就表面上同意，可是私底下不見得會真的非常幫你，還是會有困難。所以整個人口政策，若還是只泛定在教育局或社會局這兩個單位，生育率很難去提升。

公共托育部分，政府應要去負責，這是十年內才有所謂的公共托育出來，之前就是放任私人化，因此要去推公共托育的時候，那些民間機構會覺得我們在搶他們的生意。剛籌設時候，私立的都跑來看，並在背後開始放話，事實上私立流動率也高，因為所謂低價化的政策造成保母流動率，不管是公部門還是私部門都一樣，所以整個托育結構沒有改的話，是沒有辦法去提升我們的照顧品質啦！然後去創造很多就業機會，問提是你就業市場的薪資結構沒有改善，就業的服務、福利並不好，所以那個部份沒改善其實都沒用。

我再岔開一個話題，最近在推夜間托育服務，加工區的夜間工作者最多，所以我去經濟部加工區說要辦，他馬上就回答，這些大廠都不會理你，因為他們以生產作為掛帥，所以要在勞工職場作為友善職場，想都別想，又去接洽百貨公司、去接洽了加工區，他們都告訴我們是以營利為目的，要他們空出空間設友善員工的臨托，也說不行，因為有所謂的門禁的管制、安全的管控，還有場地要劃分，其實是很難的。

民間管民間，需政府挹注人力陪同建立威信，用見習制傳承公托經驗：此狀況要去推托育服務的環境政策，現在也是用民間來管理民間，結合大專院校或非營利組織來做訪視輔導，去提升托育機構的品質，一開始托嬰機構會不太理，即使是所謂的法律委託，很多部份是相對政府人力去投注，先召開說明會、發公文、陪民間機構到現場，帶出他們的威信，雖然他們

的專業能力是夠的，可是他們的權力的地位是不足的，所以相對還是要去投注人力，為建立公共托嬰中心的品質，產生見習制，將已先成立的運作方式，所有問題都拋出來，利用連繫會議，讓下一批新成立的托嬰中心先學習到將來營運的問題。其二是教保的見習，中心資深的帶新進的，假設整批都是新進的，則先到另一家已經營運的托嬰中心見習一週，並開聯繫會議，去建立各項制度，如收托時間、收托辦法、收托費用的標準、整個延托制度、還有教保每日的照顧課程的設計等，希望能夠愈做愈好。

4. G02

我們的部份，因步伐從平價托育開始，經費一定要用公共預算，不能用公益彩券的錢，市長是相信我們的評估，然後也覺得要馬上去執行，對於公設民營的托嬰中心，當然開放平價托育對我們而言，其實也很痛苦，為了當時跟保母談不能調漲費用的部份，其實保母有非常多的意見，若沒有長官的支持，那段時間我們也不知道還能不能繼續走下去，增加的工作量的部份，是全部的同人去把工作量分掉。

社會行政人力缺乏應被看見：在人力的結構上，對台中市不公平的部份，原來中央在新成立的幾都中，給的員額就不是一次到位，而是逐年，那台中市目前又在蓋捷運，有很多基礎建設沒有做，其實每個地方的人力都非常的需求，那社會局的部份又有五年增加社工員的計畫在控管，所以幾乎其他行政人力的部份不太可能再拿到，在社會福利的領域裡面，現在大家看到的只是社工員長期不足的問題，在人力上面就把他框列下來，但其他行政還是支撐了很多福利提供的部份，反而人力部份是完全沒有被控管的。

以團隊小組方式分擔新增工作量：因此對於第一線工作人員而言，也是只能用加班的方式，內部同仁的好處在於很團結，一直都用小組的方式在工作，即使在公部門有各自的職掌，他們還是用小組的方式進行，一旦案子來就會馬上將可能會產生的工作分配下去。

公設民營托育中心走的腳步比新北、北市、高雄來的慢，我們現在是 3 家，其實在找場地上面就蠻困難的，一直以來場地都控管的很嚴格，找到閒置的場地可能已經爛到需要賣掉了，或多半可以用的差不多都在列管，

一時之間要找到場地真的不容易，所以現在就是學校的部份，然後再請教育局，其實要設置的一個地點的話，甚至都已經過了一段時間，建築物本身就已經不好了，所以現在是有層級的長官來做主導，這些相關的局處會出來先把場地的部份，和後續的部份也會給予協助，所以到目前為止是還好，可能家數少，所以新北跟高雄的困擾，就是後面管理的部份，我們現在用一對一的方式溝通，連繫會報跟其他教育訓練的部份還是一起做，這是到目前的運作狀況。

中部缺乏 NPO 團體：除了北高就是全國性的團體或大專院校比較多之外，很難想像要在我們縣市設到 10 家的公設民營托嬰中心要去找誰。這裡沒有什麼全國性團體，以前做婦女中心的時候也有同樣的困擾，現在托育也是一樣，所以托育資源中心可以找的學校就這幾家，除非每個都來幫我們做托育資源中心、又做托嬰中心，可是我也撐不了 10 間，根本沒那麼多大專院校，所以繼續開下去，接下來的團體不知道在哪裡，擔心每個地方在地性限制的部份，由於人事上面，一直是沒有鬆綁，所以只能用公設民營的，但在地沒有資源，即使期待要做，也不見得做的出來。

對我們來講是，因為我們已經有平價托育這樣子一個結合的方式，對我們來說是，所以在這個領域對我們來說是 OK 的，但我還要強調的是，這些比較偏遠的地區，當然保母的量增加，也是一個方向，再來我們還是期待他有公設民營的托嬰中心，因為不同的托育型態，在同一個區域裡，還是必須被提升出來，所以我們公設民營托嬰中心，我們都會設在量很不足的地區，那這樣的地區在找委託單位上是更困難的，所以錢在這個時候…就是比起來不是那麼困難，甚至場地、其他局處的協助，我都覺得可以透過溝通…市府團隊溝通可以達到的，但是那個團體在哪裡，反而對我們來講，難度比較高的地方。

以下是對培力保母成為團體的回應：培力一個婦團，基本上難度就是高的了，再者這些保母每天都是有工作的，你要他額外再撥出時間來，去做一些聯繫、做一些統籌的工作，那這個人他可能會去開托嬰中心，我們有很多保母是，自己帶的非常好之後，然後去開托嬰中心，當然他請來的保母會是他原本認識的那些人，但他不見得會是組成一個非營利組織來投入，

如果對保母來講，他要去組成一個非營利組織，可能不見得是他的方向啦！

因為我們從 92 年就開始做保母的托育、保母的資源中心，所以這中間確實非常多的保母能力很好，我們現在 5 家資源中心有 5 部車，每一部車子，一年約可服務的社區超過 70 個以上，這車子除了一個政府人員在營運這台行動車之外，所有現場的工作人員都是保母。

但是若要成立一個非營利組織，需有一群人有一個共同的目標，一般籌設婦女團體也是一樣，所以才來重組這樣的組織，對幾個保母而言，成立一家公共托嬰中心是要成立一個組織去投政府的標案；與兩三個保母，成立私立托嬰中心所有的獲利都是他的，而且規模大小可以自己掌握，我覺得誘因完全不一樣？現在是還要去投標、做理事長、做理監事會議、營運一個組織，沒想過這是一個方向，或許是可以問問看，不然保母協會本身他就是一個協會，他們會辦訓練課，但他不會來標案，對他來講就是有一點距離啦！

5. G03

我們的人力在托育的部份，就兩個中央輔助人力，托育補助跟育兒津貼就兩個，所以如果要做後面這麼多的事情，我們目前方案的部份還是會委託，委託竹交大做托嬰督導管理的部份，再來業者的態度，因為竹交大和我們運作約有兩三年了，所以業者對訪視員都還蠻尊敬的，處裡對托育的態度當然是支持，但再拉到更高的層級就就不清楚了，因為明年要辦托育資源中心，也是由處長去協助爭取場地的部份，所以明年希望可以順利的開辦。在人力的部份，可能就是我們的層級比較小，所以人力就更少，那委外的部份跟其他縣市一樣需要由承辦人員花很多人力在帶、去培育。

6. G05

減量社工員行政工作，增加社工連結資源、培力社區的能力
使社工行政盡量減量，有更多的時間跟能量去做方案的創作、方案規劃，包括資源的連結、在地團體的培力、在地社區培力等。

請外聘督導來培力 NPO 組織，減少汰換和流動

目前的方案，如高風險、兒童的福利服務方案、或身心障礙福利方案等，大多由在地的 NGO 在做，但是都很辛苦，而且 90% 以上的財源依靠方案委託費用，其方案委託費用中人事成本無法提高，難以留人造成經驗無法累積，現今做法則是相同服務人口群，就聯合請一個外聘督導跟社工員，如高風險社區服務方案，有六七個民間團體，則聘請外聘督導的方式來培力。

鄉村地區地方政府重點在於培力在地社區力量，且此模式可以複製於鄉村地區若找外面的團體來執行，在交通成本、人力成本考量上，較不願意承接，即使承接了易發生經費不足時則服務中斷的情形，且外來的 NPO 對在地性不夠了解，無法挖掘客源，也很少與在地社區互動、連結、交流感情。若社區能量夠，使用當地社區組織，服務不會發生流動或中斷的情況，還會自行找客群，遊說在地的過程也較有效，而且此模式可以複製於其他鄉村地區。

培力社區主要概念

(1) 對負責志工，常常做在職訓練、聯繫會報，如從日本找音樂治療老師、社區機能活化老師來台灣，讓志工教案能夠求新求變，提高志工和居民參與的興趣，製造平台讓他們可以互相交流。並外出觀摩評鑑績優者。

(2) 針對優甲等的團體加給，如志工輔導費用，使其有 pay 可以穩定下來。

(3) 推行使用者付費的概念，若沒收費不准開辦，並跟民眾宣導解釋，有繳費志工品質比較好，亦增加社會參與的誘因。

- (五) 請問您對於未來托育服務需朝向以實物給付為主的制度設計有何看法？
支持或反對的理由為何？若支持的話，您建議以何種方式整合或修正？
若反對的話，您認為應如何使資源配置更具效率及效能？

1. G01

對於中央政策推行與制定的建議

創新政策內容應由智庫規劃，非僅有概念性政策：政府的創新基本上沒有智庫去規劃比較深入的東西，因此提政見後，業務單位則必須去找所謂的

智庫，老師、業者、實務工作者等討論談要做什麼、怎麼做，對業務單位來說是很辛苦的。

托育政策中央應先整合，再談地方差異：現在談社會投資觀點，因為少子化的問題是時機點，讓托育不論是現金還是實物給付可以有整合的思考，跨部會的整合、跨地方政府的整合、中央的整合，然後再來談地方的差異。如新北市在做公共托育中心時，訂定了設置管理要點，即為減少各個委出單位價格、服務、時間的不一致，否則市民會覺得亂七八糟。從新北市的縮影放大來看台灣，面對最大的問題即便各縣市很有創意遍地開花，但每個花都不一樣，民眾一樣繳稅、一樣住在台灣，然而享受的福利卻如此不同，各地方政府福利競賽後，民眾其實會產生相對剝奪感。各縣市壓力都很大，但不能這樣繼續下去。

少子化若定位為國安問題，則中央應該有整體的規劃：面對 2040 年的照顧壓力，中央不應只是思維，而應該要有作為，尤其衛生福利部已經成立，應該要馬上面對這重大的議題，做一些因應的對策，要不然地方政府放任下去其實很可怕。很多政策都是由地方出來，中央才跟著做，做了以後才納入評鑑的指標，但中央認定評鑑指標呈現是選擇性的，認為重要的就進到指標，中央目前主要是把地方好的政策變成自己的。有的地方政府對托育比較有想法，或者比較重視，但有的地方政府可能就不如此，因此若少子化是國安問題，那就不應該放任地方政府有不一樣的結果。

2. G02

中央應負責引導性政策，對於地方外展等創意方案給予支持：中央還是負責引導性，用錢、用考核等方式來做引導性，每個地方的資源跟多元，要考量的差異蠻大的，然後用同樣的標準來引導縣市政府的方向時，對於不同狀況的縣市政府來講，公平性是很低的。其實沒有想過要設那麼多的托育資源中心，因為台中市的海岸線廣，設托育資源中心要考慮到底有多少人？一定是附近的人才會有辦法帶來用，那遠一點的呢？我們用的是車子載玩具，直接到他的社區裡，只要娃娃車推出來就可以有親職教育、玩具借用的方式，可是中央不補助車子、這些方案的，他補助的是中心的營運，也不把外展的服務當作一個方向、一個目標，對於幅員廣的縣市來講，這

樣子的方法才能真正服務到民眾，可是是沒有被支持的，不管是在經費或考核指標上，都是沒有被支持。

中央應在現金方面嚴格規範，在實務方面補助應多元且鬆綁：在現金給付的部份可以有一些規範，在其他的實物服務方面可以再鼓勵更多元？再鬆綁一點？而不是只有既定模式去做，然後其他部份就不管了，沒辦法找到一群人來營運一個中心，就完全無法從兒童局得到補助。但如果有團體願意來營運一個車子，那其實他的服務能量沒有比較少呀！

期望中央有完整的想法，然後縣市政府大概都做好了，這對市民來講是最沒有困擾的，因為別人有我也有，只是各縣市政府財力跟中央比例有所不同，跟著財力不同分擔的比例不同，希望方案補助的部份可以再鬆綁一點，然後可以讓縣市自己去發揮，中央制定大的項目的規範是我們最高興的，要不然福利競賽不斷，大家只是把項目做多，人力不足，然後每樣東西縣市不一定適合，有時候去兒童局那邊報告，場地、委託團體、營運的模式兒童局都覺得不 OK，可是大家為了經費還是很努力的爭取做，對工作的同仁來講覺得很痛苦。

3. G04

托育服務中央應擬訂全國一致的方向，地方因地制宜自由分配輕重：應是中央的政策，地方雖然有所謂地方自治的權力，但是整個方向應該由中央來擬定全國一致性，然後因地制宜，自己去做誰重誰輕的選擇，比較能夠符合各個地方政府的需求。

方案要更多元化、彈性：因為方案確實是被稀釋掉了，愈來愈少，對於地方政府而言，推因地制宜的部份，絕對不可能去推一個大方案，而要推特殊性的部份，確實是需要一些經費來支持的。

另部份是說中央每年協助公共托嬰政策的錢雖然不多，可是對地方政府而言，確實是一個象徵性，因為這是一個中央的政策，而且也有給我們設算部份的費用，當然不足的費用地方政府要自籌，那就會有一個依據。所以中央的角色扮演很重要，在整個托嬰制度的部份，希望中央可以再做更細緻的規劃，譬如台中市提到的腸病毒，其一旦發生勞工、教育單位也都會依法做，法律上規定小孩子得了腸病毒就要休息，當然員工應有照顧假，

可是事實上能夠落實嗎？家長說他不能請假，不然就是請假會被扣薪等類似情況。假設如此是否有更有彈性的創意方法，這些腸病毒的孩子不能團體生活，可以有一些彈性如找替代性的保母，或再去開創一些新的方案，中央可以多多的匯集意見。

中央應匯整相關托育跨局處問題，並研議制度設計或協調：到宅保母的服務，的地位非常的弱勢，因為雇主不認定他是他的雇主，當他發生事情的時候也不理，而保母系統也不能去協助處理勞資糾紛的問題，所以到宅保母的議題會涉及到跨局處的協調，比方說勞工局的單位、內政部兒童局，其去雇主的家裡服務時，是否適用勞動基準法，那有適用則勞工單位或勞委會單位，應該一起來協調，常會遇到很多托育上的政策，涉及到跨局處，可是那個局處是不痛不癢的，然後兒童局也沒辦法去協調就發生問題，可以請兒童局匯整各縣市相關的托育政策或托育實務上有遇到一些困難的部份，然後有涉及到跨局處的時候，能研議制度面應該如何去設計，我覺得那個角色在未來上可以更重要。

中央要對特殊議題深入思考，如延拖或夜托服務：有關於延托制度，因為他涉及到很大的人力成本的部份，可是事實上我們規定延托的一小時可能是 50 塊、可能是 100 塊、可能是 120 塊都有可能，但因為收費上的不一樣，所以會造成每個托嬰中心他們能夠實施能夠提供服務的現況是不同的，也會造成民眾沒辦法實質受惠，那有沒有可能兒童局針對延托服務或是夜托服務的政策，因為整個大方向都有了，應該都是特殊議題，可以再更深入思考一下，提供地方政府一些意見。

附錄四、第三次焦點團體訪談摘要

- 一. 會議主持：陳昭榮、呂建德 副教授 主持
- 二. 會議時間：2013 年 10 月 18 日(五)14:00-16:00
- 三. 地點：國立中正大學社科院
- 四. 與會人員：

政府部門代表	G31、G32
學者代表	A31、A32、A33
社福機構代表	W31

- 五. 記錄人員：趙浩宏/中正大學社會福利學系碩士研究生

- 六. 會議內容：

(一) 根據「我國社會福利服務提供方式之研究」的分析報告後建議。

1. 學者代表 A31 建議：

歐美國家的社會與老化結構不同，和台灣是有所差異的，老化的速度在歐美國家已經逐漸緩和，台灣卻持續增加，所以在跨國政策的比較上要多作考量。以目前來說，每個家庭的結構都不盡相同，對於喜好的社會福利供給模式也會有所不同，所以在現況的下所適合的政策一定也會不同，所以唯有利用多元的方式才能讓各個家庭得到幫助。因此，在作研究調查時需要訂好研究的目標在哪裡，並且依據不同的需求者提供服務。

從電訪結果後發現，為了提供充足的社會福利服務需要加稅的選項大家都選擇支持，但是當實際要加稅時卻有可能會反對，畢竟問卷調查時的理性和遭遇現實改變的情況有可能會不同。

現金和實物的選擇似乎是二選一的抉擇題，但其實這樣的思考方向是有所誤會的，在討論時應該要讓重點回歸當前的政策目標是什麼，例如奧地利的長照就是直接給現金，所以奧國目前對於市場就有在做研究探討。台灣長

照的現金給付其實就是一種「家屬照顧」，雖然是給錢但他的目的是讓老人選擇是要花錢請市場機構協助還是讓家人來照顧，所以也是一種實物給付，像是德國甚至還要簽約，只要能夠確保錢是拿去換取服務就也是實物給付，不要被名詞給侷限。

委辦和補助要區分清楚，「委辦」的目的在於交託非營利組織辦理政府的工作，所以政府在委辦之前應該要算好政策施行時所需要的費用，不要之後還要求相關單位自籌剩餘款項，而「補助」則是鼓勵民間團體去進行某些工作，鼓勵的意味和「委辦」的代理執行是有差別的。所以政府在這方面現金供給的情況也應該是屬於實物給付，簡單來說，現金給付的主要區別在於提供需求者現金讓他能利用這比現金到市場中做選擇，然而市場中沒有能力提供服務時，政府就必須回歸實物給付的方式，確保重要的服務需求被滿足。常照保險也應該這樣看待，所以一般家事服務和專業服務就有明顯方式上的區別，而市場中有沒有相關的服務也會是現金給付能否運作的關鍵。

在研究的類別方向可以在精細一點，例如就業保險的目地理面有一部份是為了生活的維持，這種需求就無法用實物給付去維持。而在福利服務的部分也需要更仔細去思考，因為他並不是一種單純的選擇題，很多時候還是必須回歸到政策的目的去思考，不然答題者的想法可能會有落差。在政策的探討上可以對於家庭多做一些觀察，現代家庭的不同世代之間會因為結構的改變而出現調整，就像是老農津貼的提供，可能會因為政府多給錢而子女就少給一些，而失去部分原意，或是社區老人家只是為了家族子女而幫忙顧小孩，所以研究上應該要多做一些觀察以後再利用可以確定的資訊給予增加或減少的建議。然後談老人福利的社會福利支出上可能也需要釐清哪些部分算在內，例如有沒有包含公務人員的退撫金在內。

在長照服務上，家屬是絕對無法規避責任的，就以失能的老人來看，一天二十四小時，專業只提供四五個小時，剩下的時間還是要由家人自己來照顧，所以現金給付對於家人的鼓勵也是十分重要，這其中包含了家人付出的機會成本與各種壓力負擔。也因此實物給付也只能當做補充性的服務，剩下的都還是家屬在做，實物給付永遠都無法取代家屬的角色責任。

2. 政府代表 G32 答覆：

以托育為主，家人照顧是不是也能歸類到實物給付，他其實也是服務的提供，只是由家人來負責。像是父母親和家人在家照顧領政府的補貼是不是可以被看做實物給付，只不過幾付的部分是要用現金還是實物券也許是可以再討論的部分。服務的可及性和可親性也會是實物給付的主要困難，城鄉差距是必須被重視的，當然從研究中可以看出年輕人對於公立托兒所還是有很多的期待，因為較低的費用可以幫助家庭在照顧上可以舒緩壓力解決部分少子化的問題。但在鄉下觀念就可能不同，也許會比較期待祖父母來負責照顧孩子，這樣托兒所的必要性可能就還要再探討。而這些鄉鎮甚至連一個專業保母都不同，而這種地區需求就會有所差異。

對於地方政府尋求有經驗的團體來協助的方法在每個地方的狀況會不同，在一些鄉鎮非常缺乏相關團體，這時候可能就會有困難，也因此必須回到家庭來提供協助。實務上真的有很多困難，包誇觀念的培養要很多時間。

而什麼叫作「取消不必要的現金給付」需要更多的定義，關於什麼是不需要的。

家庭和兒童照顧的預算真的需要提高，包含實物給付上。以目前看來，親屬保母比專業保母多很多，還需要很多協助，然後兩歲以上孩子的托育需要時間的延長，畢竟很少有家長能在四點以前就下班把孩子接回家照顧，所以時間的延常也許是目前的家庭型態所需要的。

3. 學者代表 A32 答覆：

現金給付轉換成福利服務的推行在很早以前就已經開始推行，個人很同意鄭老師的說法，也認為福利服務型態轉換的替代效益應該要被仔細的釐清。

轉換的機制是整個模式轉換，或是調整比例該是多少？而調整的部分在每個不同的系統中是不是有調整比例和調整需求的差異，亦是需要再做考慮的。

就業安全過去在積極勞動市場中並不是主要的方向，而是從勞動政策的規劃中導入獎勵或補助雇主創造工作機會或是由政府推出短期就業方案。但研究團隊把職訓也放入是可以多做討論。

依據過去的研究發現，就業服務和職業訓練比起失業給付的量和效能以過去的經驗可以得知是擁有比較多效益的，所以開始有很多討論希望資源能夠有所轉移，但在轉移的過程中有更多研究發現短期供部門就業方案和獎勵補助雇主創造機會的效益是非常小的。從新公共管理主義的思維來看，反而發現對於私部門的投注之後的結果越是負面的，亦讓國家社會福利部門高度擴張，反而必須花費較多的力量去支援，尤其是勞動力的部分，所以又延深思考這樣的政策是增加了私部門的就業機會還是增加了公部門的業務負擔。而這些公部門的非典型勞動情形在個人看來是一種負向的效果，也許是研究團隊可以納入研究考察的一部分。

民眾對於勞動政策的偏好比例（現金四成和實物六成），其實與目前政策的投入趨勢是相一致的，所以不同的政策領域確實有著不同的發展趨勢以及思考方向，這也是必須對研究團隊所建議的。

提供社會福利的部門取向的統計結果（六成選擇由政府提供）會不會有受訪者產生誤解，也許提供資源和實際執行是有可能被民眾誤解的，所以之後也許也要有更多的確認以幫助我們進行研究。

在改變目前的服務模式之前，我們可能必須先確定我們的所有安全體系的建構是不是已經做好準備，不然當我們把新的觀念導入其實是有很大風險的。儘管外國目前已經有很多執行和發展，但是台灣的服務現況不一定可以承擔這些新的服務系統轉化後所可能產生之風險，所以政策的發展方向應該要回歸到台灣的現況來思考。

勞動就業的穩定不應該完全由政府來承擔，但是我們如果為了有更多的就業機會而引入一些失業人口進入公共部門，以非典型的勞動模式或是短期的就業方案進行公共服務。但時常會在特定計畫運作的時候吸納進來，而又在計畫結束後釋放出來而重新產生惡性循環，以長久來看其計畫的效益是十分有限的。但政府有時候為了解決失業人口的問題，會有一些政策面的思考是政治上必要的，而這也將讓這樣的政策是該被有所保留的。

4. 社福機構代表 W31 答覆：

從托育和長照來看應該要以最需要的需求被滿足為主，只有這樣福利服務才有價值，至於要用現金還是實物都可以被綜合使用。也因此，正式支援和非正式支援都可以被考慮，例如倚靠補助而可以加入服務提供的家屬支援。

以目前來看社會福利只能有補充性的效果而不可能擁有替代性的功能，至少從台灣來看，人民也都不相信政府能夠擁有這樣的能力。而在台灣的社會理面家人依舊是最主要的支援，而如果家庭的力量能夠注入社會福利中，可以大幅度的幫助我們來滿足大規模的需求並且符合人民的期待和習慣。

台灣的 GDP 之中社會福利的預算雖然很高，但有太多的錢都被拿去為了選舉需求而發放津貼花掉，真正用到長照與托育的實在少之又少。所以未來應該要更嚴格設定什麼樣的預算才能放入社會福利預算的項目之中，並且要說明清楚社會福利的預算到底都佔在什麼樣的面項，然後投入家庭中協助家人照顧家中的需求者。希望政府能夠把錢放在有需求的地方，轉移到民間單位去執行而不是什麼責任都由政府來承擔。

現在的家屬付出很大的心力但也有很多困難在照顧失能的家中老人，卻時常感受不到政府的幫助，有很多家庭也因此不得不放棄原本的工作回到家中照顧長輩或是到處去借錢生活得很辛苦。而目前的補助也侷限在低收入戶的身分，致於近貧族則是時常只能自求多福，所以也十分期許政府能有更多的幫助，支持家人維持家庭。

5. 政府代表 G31 答覆：

百分之 98 的人認為兩歲以下的孩子和百分之 49 的人認為老人應該留在家中照顧，但問誰要負責照顧，卻都選擇由其他人來照顧而不是自己，是滿有意思的。

社會服務的產業是否有充足的競爭量能，現金幾付也許是滿好的，但現在根本就沒有足夠的服務當然還是必須由政府來提供，但政府目前的投入卻是非常的少。以目前彰化縣的六個居服單位為例，如果今天政府決的有一個單位的表現不好要終止合作，納資遣費應該要由誰來負擔，還有目前法定的二十小時的專業培訓，也沒有清楚明定該由誰來負責支付，該由政府負擔還是居服員自付，以目前來說必須由居服單位負責，由這些委辦單位來承擔責任，但他們所收到的政府補助卻是毫無彈性沒有利潤的，這使得現有的制度

有了很多的限制。早期的長期照顧的支出，並沒有固定居服單位要給多少時薪，但現在卻規定要給一百五十元提高了承接機構的成本，但這會讓居服單位沒有意願去做。雖然是為了讓居家服務員的勞動福利比較好卻讓承接單位無法承受，這就是居服單位和居服員缺乏的衝突問題。

雖然目前不同地區的價錢也會不同，有些地方能以高服務品質來維持市場需求，例如在台北居服員一小時就已經到了三百多塊，比其他地方多了整整兩百塊，但在一些鄉鎮比較沒有這種購買服務的概念，人民比較不願意花前提提高服務品質，相對的市場也因此被受侷限，政策自然就受到限制。

目前照顧人數真的非常不足，連政府提供的時數都沒辦法做完，大部分都還是必須靠人民自己去承擔，所以在沒有服務提供者的狀況底下，倚賴市場也十分困難。

很多時候居家服務員的工作內容也都會負擔其他清掃的工作，被當成傭人使喚，所以一般人民也需要接受一定的教育，理解居服員的目的與應該做的工作內容為何。

（政府代表 G32 補充）

就以目前來上照顧員課程的學員來看，很多人被詢問後的參與課程動機都是為了照顧自己的父母親，而當我們追問是否願意就業時卻都選擇不要，不願意照顧其他陌生人。包括保姆課程的學員，也只願意照顧自己的孩子不願意照顧其他人的孩子，認為風險太高不願意承擔風險，而且工作內容又很艱難。

(二) 關於地方福利服務供給的成長可能性有什麼樣的看法？

1. 政府代表 G31 答覆：

長照機構是逐年成長，但是居服員的人數卻是一直不夠，以彰化為例，去年有三十四萬的被服務者，四百多位的居家服務員。明年應該會有更多的需求者提出需求，也有不少人除了免費的時數以外還希望能增加自費的時數。但目前狀況看來是沒有足夠的居服員來承擔。而照顧服務員始終無法有足夠的人數，除了過去所研究的薪資結構和工作環境不良以外，照顧服務員的社會地位也有很大的影響，如果照服員被當成傭人看待，除了自己不願意

做以外，自己的家人可能也無法接受。所以照顧服務員的專業地位提升也許能夠改變目前人力不足的狀況。

2. 政府代表 G32 答覆：

在兒童照顧的部分，大部分還是覺得自己照顧比較好，所以相對提升照顧服務產業比較困難。從過去保母系統配對的經驗看來，配對保母的結果通常都會失敗，原因主要是價錢不被認同，然後擁有專業資格的保母太少了，這也跟就業不穩定有關。所以目前看來大部分都還是祖父母被孩子請去上課。

另外在未就業的婦女部分，因為保母費用較高，很多職業婦女在生產後都會透過六成薪育嬰假自己照顧孩子，還可以領津貼。而且在六個月的育嬰假結束之後，還可以領每個月兩千五的費用，雖然費用不多但還是有很多家長覺得自己照顧比較好，所以相關的照顧產業也比較困難。但在明年十二月之後，沒有資格的保母就會被開罰，所以會有更準確的市場樣貌。

很困難的另一個現況是，當自己是家長時希望不要付太多錢，但當家長拿到證照以後又希望能拿到較高的薪資保障。所以福利供給有需求但是能提供的人力越是十分有限。

3. 學者代表 A31 補充

國家應該在家長與保母的衝突之間承擔平衡的責任，有點像是重分配或保險的概念，而這無論是而照顧者還是老人居家服務員，政府都應該一方面要保障照顧工作者有基本的勞動環境和薪資的保障，例如他們的薪資、專業地位和勞動條件，像是日本在長照和北歐的兒童照顧都有投入很大的心力。而父母方面的認知衝突主要是因為我們將它放在市場的脈絡裡面，變成供需兩者必須直接去議價，國家這時就應該要做出調節。就像是長照保險，雖然一生可能花了四十年來累積，但當我有需求的時候我所投入的保險費用就應該要能夠保障來照顧我的人應有的勞動品質和薪資，照顧品質和勞動條件一定是有相關的，然而現在長照系統有一個很大的出口在於外籍看護工的存在，使得現行居服員在政府不介入外籍看護的價格後受到影響，大家肯定會選擇便宜又比較不受限制的外籍看護來進行服務。

但是就兒童照顧來說，如果大家都覺得家庭照顧是好的，育嬰假是個很好的方式，能夠幫助親屬連結工作以及照顧，讓自己能在想要照顧孩子的時候回家照顧。而且他的給付是遠遠超過保母或兒童津貼。照顧這件事情如果有了家庭照顧比較好的共識，我們就該嘗試讓照顧者能夠擁有與薪資工作者相同或是差距不致於太大的薪資條件，而目前的育嬰假六成薪的薪資補助和一個保母照顧孩子的薪資是類似的，如果以這樣的概念去推行家庭照顧，也許就能解決勞動與家庭照顧的衝突。

(三) 呂建德主持人總結

今天的討論有一個主要的共識在於，我們應該要重新思考社會福利的初衷是什麼，這也是之後研究必須釐清的。當然，無論是什麼方法只要能解決問題的方法都合適，而這在目的確認之後我們就必須重新面對，目前實物給付和現金給付的兩種工具到底哪一種比較合適。而三個政策理面，我們也許需要一個對於現金和實物給付的標準也許要去進行釐清，再依照目前的政策來進行分析。然後在目前的分析中可以發現台灣 2007 到 2009 年之間工作家庭在老人服務項目裡的提供比例是有提升的，而這也許要依據目前的人口結構去分析目前的福利比例是否合理。而這樣的研究結果可以在未來當政府又要增加現金給付時可以提出說明，目前台灣的預算投入應該要針對解決長照服務和托育的需求比較合理。所以一個合理的配置是我們目前需要進一步分析的，以了解到底哪些項目應該要進行修正以及要怎麼修正。例如目前就剛剛討論中所述積極勞動市場中的實物給付就是有比較足夠的比例，所以我們將把重點放在長照以及托育政策上。

此外，政府是獎勵補助還是委辦也是應該要釐清的，如果是委辦就應該要付全盤的責任。然後對於 NPO 的培力也是之後需要討論的。最後有一個主要的問題是家庭的角色到底該怎麼調整，例如該如何去強化家庭的能力，包含現金給付或是其他幫助家庭照顧者的措施，當然不同階層和城鄉差距可能又會有不同的需求模式。而我們目前的需求評估是會以比較多元的方式，去理解不同的交叉分析結果，以提供比較完整的政策建議。

附錄五、第四次焦點團體訪談摘要

- 一. 會議主持：李淑容、呂建德 副教授 主持
- 二. 會議時間：2013 年 10 月 21 日(一)10:00-12:00
- 三. 地點：立法院研究大樓
- 四. 與會人員：

政府部門代表	G41、G42、G43
學者代表	A41、A42、A43
社福機構代表	W31、W32、W33

- 五. 記錄人員：陳佩吟/中正大學社會福利學系碩士研究生
- 六. 會議內容：

(一) A43 教授的建議：

1. 建議從研究資料中尋找並提出資源配置的缺口在哪裡?並在這大方向底下是哪一些面向、策略、優先順序、服務的方式等。
2. 民眾所想的實物和現金給付會因狀況而異，積極勞動市場從多方來講，確實能量非常欠缺，可從公部門服務人員配置、服務的人數統計等資料，看出供需的落差，與國外資料比較可突顯比例失衡。失業人口群除了失業給付外，服務未跟進，新新人口(青年)的失業風險尤其需要服務，思考服務輸送方式、提供方式的時候，真的從滿足需求面去看嗎? 失業期間的經濟困境適合用現金方式提供，若看失業期間必須重回勞動市場的需求則為實物給付，除了可增加技能等外，其也非短期可以改善。
3. 不僅是服務提供方式轉移，而是一個大架構的典範轉移。周老師剛剛建議將繳費式和非繳費式分開，此研究主要討論是非繳費式的福利，政府給你實物、現金方式，在這方式底下，大家思考偏向於服務、少領現金，其背後隱含著 welfare regime，給現金可能的情況是自己家裡服務、去市場

買、或沒有服務，轉變成政府或是 NPO 提供服務，整個服務模式，整個國家跟人民的關係是整個結構性的改變，他不是簡單的先給現金而已，背後隱含著國家如何去承擔這個角色職能，中央跟地方政府、NPO、NGO 包括法令這些，一套東西是整個典範的轉移，不是只是服務提供方式的轉移而已。

4. 建議思考轉移的時候，不同服務是立基於不同的分類基礎，譬如老農津貼從學理上來講，對過去老農社會發展是立基於一種補償性的，其配置基礎並非相應於某種需求，此方式就很難用服務去取代。其實社會福利的資源配置的不同項目是配置基礎，需要做個釐清，有些現金是相對於某種特殊需求，而且他是可以用實物去取代他的，像托兒。那是不是所有的現金給付都這樣，可能也未必。所以後面會期待看到哪些服務，其實是符合這樣的性質，然後可以用服務去替代，但是前提是這些服務要很快有可行性，公部門或 NGO 能發展出來嗎？若短期不行則可採階段性，如長照偏遠地區的、都會地區等區的這種策略，是一個可思考的面向。
5. 若確實是要從現金轉到實物，有幾個策略可以思考，其一，社福考核，這是中央對地方政府，雖不知道效果多大，但至少可以很清楚的考核現金、實物資源配置。
6. 其二，中央對地方很多的補助，採指定項目補助的方式。
7. 其三，在服務資源的使用上，可以把實物給付納入排除條款的類似條件，以增加使用服務的誘因，如現金給付很多是你領了什麼津貼就不能領什麼津貼等，即設定各種實物給付的資格的時候，是以沒有領現金給付為優先的，類似這樣子概念，鼓勵大家有誘因去使用服務(實物給付)。

(二) A41 教授的建議

1. 此研究現金跟實物做比較時沒有依變項，要思考其目的是什麼，除看 input 外，建議還要去看看 output，四個國家的 Welfare regime(福利制度)，有不同的意識形態，研究首要希望的 social impact(社會影響)為何？
2. 在托育服務裡面，給 cash 或給 kind 是關心婦女回到職場就業是不是有直接的影響，而婦女回到職場就業，事實上跟她的 well-being 是有關係的，

我分析過台灣內政部婦女生活調查，有就業的婦女他的生活品質是比較高的，包括即使她有照顧工作(如小孩、老人)，有全職就業者比沒有就業的 well-being 還要高。

3. 挑個別的國家（如歐盟國家只找德國）研究而未用 Group，難以看出 trend(趨勢)，有一些小小的危險。
4. 建議台灣的統計標準與 OECD 接軌。台灣統計的 criterion(標準)與 OECD 不太一樣，包括界定學前兒童托育的年齡、婦女工作年齡等，做跨國相關統計比較時則很不容易。
5. 希望國發會後續研究，再深入探討民眾不喜好實物，偏好現金的事實，檢討實物為何不好用?台灣老人和身心障礙服務佔預算的比率很低，都在 1% 以下，又老人服務多數花在交通，如座車免費，而身心障礙福利來說，雖充滿了各種服務，如個案管理、喘息服務，但服務的經費很少，有的地方政府一年才 50 萬，因此影響服務品質。非只單看 availability(可用性)，沒有看多少量、品質，這些情況影響民眾偏好，應去檢討。
6. 地方自治之後的城鄉落差明顯，社會服務的提供更不好用，如彰化縣與台北市的老人福利大概差了 20 倍，舉長照十年為例，長照十年真正很失能的人口是 cover 不到的。
7. 回應國際福利比較佔 GDP 稅制比例的問題，政府應檢討，因為北歐國家教育念到大學、博士都不用錢，所繳的稅都用回來，台灣的稅率不低，問題出在稅制不公平，如何稅制更公平，而非恐嚇老百姓需要福利好，就要提高繳稅，這個部份應分開來看。
8. 建議國發會未來研究，可以用焦點團體來深入蒐集資料，為什麼這些老人或兒童托育要 cash 而非 in kind，包括不同的年齡層、社會階層、教育程度去收集資料。另外，身心障礙老人、兒少、積極勞動市場在 in cash 或 in kind 給付，差異很大，應分開在去做研究，不要在一個研究包山包海。
9. 建議政府支持民間團體做社區服務，而非制止。如我們想要做身心障礙社區實質服務，可是政府不支持，中央丟給地方，但地方沒概念，因此喜歡

用托育養育補助費等簡單的方式執行，所以若有人要去推社區服務，如應當支持身心障礙者的自立生活及智障者社區居住，這是 in kind，政府補助應同步。

10. 對研究團隊建議，將台灣與 4 國一起比較，並把那些數字的操作型定義放進來，不然政治人物拿去了，解讀又會不一樣。
11. 策略方面，第一個要因地制宜，如原住民其實他的特殊性蠻高，應該持支持態度，政府管理時不能只是給規則。再來，政府每次給民間去經營時，絕對比政府自己經營的經費要苛薄，可考量是否納入如行政費。包括費用可因地、因品質不同，而給予不同費用補助，如 居家服務連偏遠地方都 180 元，如何鼓勵服務輸送到偏遠區域。
12. 評鑑服務的成績及服務品質不同，補助款也要不同。像前日新聞有經營者將案主當狗養的身障機構，政府給他的補助費是一樣，從每個角度，鼓勵不當經營者提供不當服務，如何鼓勵經營優質服務。另外，應辦一些優質服務的觀摩考察，如新北市。並給予獎勵，增加其他地方效法的誘因。

(三) W32、W33 的建議

1. output 部分建議用較共通性的，如生育率來對四個國家比較，其托育政策和福利政策能不能有效刺激婦女比較願意去生。
2. 就電訪部分，民眾偏好現金，但對提供服務者又期望是政府，而營利機構在最後面，這個意思上的矛盾可以來探討，為什麼他想要錢，可是給錢之後，卻又非自己拿去市場上買，此部分檢討可認為是市場上買不到他想要的服務，或者是服務的價錢太高，他才需要政府來補助。在托育部分，如目前新北市一直再開辦的托嬰中心，每家托嬰中心開辦後就會爆滿，一直在後補，其實也是表示人民對於公共托育的服務是很渴求的、人民是期待公托的。在長照部分，調查提到較想要把老人留在家裡面照顧，外勞或機構反而是其次的選擇，認為此部分是較期待實物方面的服務。因為這個論證，然後民眾根本沒有一個好的選擇，所以他就覺得既然都只有市場選擇，那我就來現金吧！

3. 認為民眾在選擇上面是渴望有多樣的選擇自由，可照自己的需求自由調配。民眾的選擇是會變動的，可能因為現在他不得不就業，但是當他不得不待在家裡照顧小孩的時候，則可以就業也滿開心的，如北歐的婦女的勞動參與率很高，且支持家庭的措施又很多，所以實際上可以自由調配銜接工作和家庭。台灣人民則較沒有選擇，他要不然繼續做然後不敢生，或者是想辦法用錢請保母，或者是拜託家裡面的親屬，不然就是他自己要退回家，可能就要面臨未來不知道甚麼時候可以順利的重返職場，當難以自由調配的時候，反而變成一定要二擇一，因此衍生後續的很多問題。
4. 現金或實物分類時，代券是一個模糊地帶，如社區保母系統是給現金，其實他本人沒有拿到錢，但社家署會把他歸類到 in cash，這點是可以討論的空間。
5. 現金跟實物議題背後不只是福利的性質，更重要是生活方式的選擇，那是婦女生活方式或家庭生活方式的選擇，但民眾在沒有選擇之下的選擇如同虛假意識。調查的結果為小孩跟老人都為自己家庭照顧，其數據並不能直接詮釋說台灣人喜歡這樣，政策就鼓勵這樣子。從策略面，如何讓結構有所調整，首先數據的詮釋技巧非常重要，統計上陷阱很多。
6. 建議政府轉變為服務輸送時，要多注意量和質讓民眾放心，還有宣傳的方式要讓民眾覺得不會有意識形態上的負擔。選擇服務時，其實背後是有許多心理的枷鎖，如要把小孩給外面保母的時候，心裡面都會有一個巨大的枷鎖，覺得自己是不是對不起他，老人同理之。因此首要在服務裡面做到讓家人放心、服務是可相信的，第二是做選擇時的宣傳要讓大家覺得不會有意識形態的負擔，這應納入在宣導的考量裡。
7. 公私協力需政府部門在法規上給予民間團體許多協助和彈性調整。不管是長照或幼托方面，空間尋覓本身就是一件很困難的事，重點是找到空間後，還需改建以符合政府法規的部分，但民間團體的專業在於照顧經驗上面，並不會修房子，也沒有那麼多錢可以修房子，其實民間團體很需要地方政府一起協力，不能只是監督建築符不合法規，我們很需要知道說那些部分是可以調整，如新北公共托育中心的例子，開的快有很大的原因是地方政府有決心，而且決定就是效率要出來，所以直接是地方單位結合，

建管單位跟政府單位結合的很好，因此民間團體就很容易就可以進駐營運，若希望在地社區的服務要很快開展出來的話，其實在法規上面政府需要給我們協助要很大。

(四) W31 的建議

1. 從現金的部分轉化為實物給付的部分，是國家未來重要的課題，在看是數字的過程中，有些是年金，有些是準年金，現在較為詬病的津貼那一塊，如老農津貼不斷再加碼，大概佔農委會一半以上(約 500 多億)，此種情況是最不樂見的，反而老人津貼的部分，已經納入國民年金的基本，將會終結，現金的呈現應在細分，不然會有很多的誤解，年金制度各國都是為了保障老人經濟安全，透過繳保費取得年老時的經濟安全，大家對年金好像有點譴責，但有些是過當有些是不足，因為台灣這個現況裡面，軍公教過當，可勞工是不足的或國民年金是不足的，事實上政策制定的歷史背景不能被忽略，若只談現金給付過高，覺得大多數老人佔據了所有現金的給付，應小心釐清，勿讓老人被汙名化。
2. 政策方面如何說服政治人物，由於現金取向很容易買通人心，但確實看到很多人是拿了現金不使用服務，或是這個現金就成為他家庭生活費用了，所以此情況無法得到照顧，服務品質是很難監測的。且政治人物都短視、保守，所以還是應從法令訂定來解決問題，沒有法令的依據其實都很難推動，未來就是長照保險也會碰到這個問題，究竟是否給現金，過去跟婦女新知、彭婉如基金會等團體討論，如果公共化的政策進來給了現金，照顧責任就都在女人身上了，且更順理成章的必須在家裡照顧老人，所以國家在公共做政策制定時，給現金要非常謹慎，因為是關係到未來女性就業的情況。
3. 服務不好用的原因在於，實物給付的預算其實不多，一年大概 20 億出頭，所以給的就是零碎、缺乏整體性跟連續性的照顧，如長照一日給個兩個小時，其實很難幫家庭解脫、或是幫婦女解脫，若使用日照設施又不足，現在服務的供給還沒有完整，其實涉及到提供服務的同時，配套措施(如交通服務)的完整性跟多元性，然後政府的法規要允許他更有彈性。

4. 在地社區照顧應該更彈性，現在政府的政策都是單一性的服務，某程度是用採購的概念去單獨輸送(委託)，沒有社區的概念，沒有整合概念。且用了這個服務就不能用另一個服務。應在社區以老人為中心，提供支援或照顧管理的角色，支持老人和支持家庭，長期以來看北歐國家情況，是不可能由家庭全部負責，也非讓家庭撤退，政府家庭共同和非營利組織一起，所以整個服務的配套措施部分應該要建構，要打破現在既有的思想，非過簡化只能選一或選二。
5. 做實物服務時，政府部門的能力需要很強，地方的教育訓練應列為重點，不只扮演監督角色，也應與民間團體合作，是夥伴關係。長期觀察包括地方政府、中央，他們政策規劃跟對政策理解、監督的能力是越來越弱化，在地方對新政策落實的過程中，地方同仁搞不清楚那個政策，且中央也未負起責任去教育訓練，每年異動性太高，可能剛接沒多久就要去執行，因此常常把民間團體搞死。若要推實物給付，包括中央跟地方，應加強支持民間團體，培植力量要出來，非糾舉而已，應該是合作的關係，地方教育訓練這部分應是未來政府部門要求的。

(五) G41 的建議

1. 台灣從早期的 82 年年金的項目一直被討論，從一項增加到很多項，若由現金給付要調整為服務輸送模式，尤其是現在既有的項目調整真的很困難，整個現金給付在社會福利預算裡面佔較高的比例，若要調整，只能往後不要再去推出現金的項目，至於如何去轉，現在只能讓他自然消長情況才有可能停止，如原來的敬老津貼轉到國民年金的保證年金，此部分確實是有效果出來。
2. OECD 的資料與台灣的比較，因為在定義上不同，台灣中央的社會福利的定義跟原來的內政部(現社家署)社會福利的現金給付的實際比例就差很多，因為全國性的現金給付和單一部會的現金給付，比例上就差很多。就社家署而言，中央跟地方的整體預算、狹義的社會福利來看，最多的是身心障礙佔 369 億，老人第二是 282 億，再來是社會救助 135 億，接著才是兒少 129 億，所以在比例上某種程度上大家會覺得老人跟兒少佔最多，但其實身心障礙更高，因為只有身心障礙的各項社會保險都有補助。

3. 現金跟實物加總預算，以地方政府來看，老人屬於純粹現金的話是 32%，那其他的是 68%；在身障屬於現金是 83%，實物是 17%；救助屬現金是 89%，實物是 11%；其他兒童的項目不多，所以比較沒有辦法去區別出來，這是定義上的不同。
4. 托育補助的部分，只要是給保母托育的都有補助，是補助家庭分為 4000、3000、2000，給有證照的保母，就加一千，就是 5000、4000、3000，這個錢屬於購買。
5. 公共托嬰中心全國有 35 處，慢慢的將會爭取預算來增加，目前基本上都藉由民間團體來推展這些有關的福利服務，而且地方政府跟民間團體，基本上都是採政府採購契約關係。
6. 要福利跟政治脫鉤，真的很困難，因為台灣社會福利制度，最大的破壞因素就是政治。
7. 取消不必要的現金給付部分，這些「不必要的」能否定義一下，或者是目前是哪一個，之所以會實施都是有他一些背後的因素跟考量。
8. 對於嬰幼兒、青少年要提高更多的預算比例，基本上經費若是數人頭的，預算上一定會增加，在嬰幼兒、青少年實物給付目前在努力當中，因為也看到說不是只有津貼或補助就能解決，雖然那部分是鼓勵生育的考量比較大，減輕大家的托育照顧責任較小。
9. 澄清國際福利比較，我國是用佔 GDP12%的稅，要享有國外佔 GDP 45%-55% 這種的一個福利，這是有一點不太公平的地方。
10. 補充，新北市朱市長，基本上是剛好有活化閒置空間的條件，將每一區(就是以前的鄉鎮市)都要有一所公共托嬰中心，所以都換成區之後變成有很多閒置空間，在加上地方首長的重視度，還有整個跨部會的建管、消防、社福一起，不然那一拖都要拖很久。
11. 對傅老師回應：中央對地方補助現在幾乎是沒有了，除非是計畫型的，如長照。但是地方還是應配合。對於實物的排除條件方面，現金跟實物並沒有衝突，因為現金只是經濟得一個支持，且社會福利基本上都是做比較經濟弱勢，所以同時會有經濟支持，再加上福利服務的部分。

(六) A42 教授的建議

1. 先釐清兩大問題，其一是現金給付部分，項目多且又佔政府預算比例越來越高，台灣總預算約佔 40%，在社會司(現社家署)約佔 90%，農委會這個部分農民津貼佔 5、60%以上，但很弔詭的部分，發錢越發越多民眾滿意度非越來越高，最後也出現相對剝奪感，類似的問題不斷地出現，故原來規劃此研究時的想法認為，在社會福利上還是必須有現金給付，但發錢的標準與 Basic income(基本所得)概念有關。
2. 其二，in cash 跟 in kind 要如何來做調整，一個福利國家不可能完全 in cash 或完全 in kind，大概都會有一定的比例，如同在 in cash 的部分 Pension 是佔最大塊，在 in kind 的部分 Health 佔最大塊，就台灣的情況 Service 這部份一直出不來，其結果就無法創造更多工作機會(包含女性的就業機會)，在東亞各國(即孝道國家)來看，過去的政策是鼓勵生育來增加人口，此法有效但成長為勞動人力尚需 20 幾年的時間，故緩不濟急。最重要的是婦女勞動參與率能否適度的提高，從原來的家庭照顧出來到勞動市場，且加入到保險體系，婦女不能再只當作替代性或潛在性的勞動力，因此必須要更多的就業機會。
3. in cash 的關鍵點在於，如果花錢能買到幸福，則可繼續，但如果花錢買不到幸福或生活的品質，那思維就應該調整。要讓服務要出得來，提供者到底是政府或非營利組織、營利組織這是另外的議題，但起碼在政策上面要先確定一個方向，我們當然無法一下子把 cash 都刪掉，其政治效應太大了，但至少不要在新增 in cash 的項目，讓他自然而然慢慢的轉型，且方向確定達一致共識時，往後要去改或做調整時，則會比較容易。
4. 未來新增的項目重點應在 Service 部份，包含整個就業機會、勞動條件的提高，如照顧服務員明明都知道有需求，但工作條件讓願意進來的人很少，勞動人力少分配下去時，其服務也就受到一定的限制，變成一種惡性循環。期待參考不同國家 in cash.in kind 這個部分，包含婦女的勞動參與率，其服務產業所佔的勞動力是最高，這部分的勞動力跟他整個的工作條件，是不是有相對的改善，某種程度上從 informal(非正式)這種 unpaid(無酬)的 labor forces(勞動力)，然後變成 formal(正式)的，

paid(有酬)的 labor forces(勞動力)，然後有酬勞動力能對稅務的體系、保險的體系他能夠產生 contribution(貢獻)，才能在某種程度上去解決現在所面臨人口結構的問題，對這個體系產生更加有利的循環。

5. 回應:目前看到政府都委託，對服務已經不在行了，因此想從委外採購型政府，慢慢轉型成服務型的政府。

(七) G42、G43 的建議

1. 社會保險業務（國保及農保）原在內政部是由社保科主責，組改後移到衛生福利部，由社會保險司主政，而司裡面目前主要的職掌是國民年金、健保、跟規劃中長照保三個保險，併同由社會保險司主政。
2. 就國民年金保險部分而言，國民年金保險與研究主題關聯其實較低，因國民年金保險係採現金給付，主要係因政策制定的目的，是當人民有生育、老年、身心障礙或死亡的風險時，給予經濟生活安全保障，所以把國民年金變成實物給付確實有點困難；至於健保則大部分都是以實物給付為主，現金給付只有一點點；未來要推行的長照保的部分，以目前規劃來說，9 成以上大部分是實物給付，只有少部分是提供現金給付，主要係因經過廣泛的研究，結果有民間團體建議仍有保留現金給付的需求，但未來現金給付將採從嚴的方式發放，即係希望長照保仍以實物給付為主要給付方式。
3. 福利跟政治脫勾這部分，我們也希望可以回歸專業，尤其是在保險費率的部分，如果可以依照專業研析結果的建議方向辦理，相信可以讓保險財務較為健全及長久。
4. 就政府端的立場來說，如政策決定要採實物給付方式辦理，則前提是實物或服務輸送管道要很暢通，否則很難推展，以長照而言，政府的確是希望用實物給付（in kind）來辦理，惟事實上目前的培力及照服人力量能仍然不夠，所以用實物來支付（亦即提供充足的照顧服務量能）是我們的期盼目標，可是周遭配套的東西，都要完整建置，才可以真正達到政策目標。

附錄六、電訪調查問卷(施測版)

※ 針對 20 歲及以上台灣地區居民抽樣，依全國人口之縣市、性別、年齡所佔比例分配

您好：

本調查是國立中正大學接受行政院國發會委託進行「我國社會福利服務提供方式之研究」，主要想了解一般民眾對於國內幾項社會福利服務提供方式的看法。本調查所得的資料僅會作為整體分析之用，不會公開個人資訊，請您安心作答。若您對於本調查有任何疑問，也請隨時提出，感謝您的協助！

第一部分：福利服務認識與態度

1. 在社會福利的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供？
 - (1) 政府提供經費補助（現金給付）（跳題 1-1）
 - (2) 政府直接提供服務或委託民間提供服務（實物給付）（跳題 1-2）
- 1-1. 請問若您選擇由政府提供經費補助，請問原因為何？
 - (1) 領取現金比較方便使用
 - (2) 可以讓使用者自行選擇要購買的服務內容
 - (3) 方便政府運作，減少行政成本
 - (4) 其他，請說明
- 1-2. 請問您選擇由政府直接提供服務或委託民間提供服務，請問原因為何？
 - (1) 政府大量生產能減少國家成本
 - (2) 可以避免使用者濫用與浪費
 - (3) 政府負擔責任，確保需求者能被滿足
 - (4) 其他，請說明

2. 您認為社會福利服務，由誰來提供較為恰當理想？

- (1) 非營利部門
- (2) 營利部門
- (3) 政府部門

2-1. 承上題，您認為社會福利服務由(題目 2 答案)來提供的考量因素為？

- (1) 較有效率
- (2) 比較值得信賴
- (3) 效果會比較好
- (4) 較能夠自由選擇
- (5) 比較公平
- (6) 其他，請說明

3. 若是政府要提供充足的社會福利服務，必須向人民增加稅收，您支持嗎？

- (1) 非常支持
- (2) 支持
- (3) 沒意見
- (4) 不支持
- (5) 非常不支持

第二部分：托育服務

1. 請問您家中若有 0 至 2 歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？(單選)

- (1) 由大人在家照顧
 - (a) 由小孩的父母帶
 - (b) 由其他家人帶
 - (c) 請外傭帶
 - (d) 請保母帶
- (2) 送到別人家帶
 - (a) 白天送到保母家，晚上帶回
 - (b) 全天在保母家
 - (c) 白天送到親戚家，晚上帶回
 - (d) 全天在親戚家
- (3) 送到工作場所設置托嬰中心
- (4) 送至托嬰中心
- (5) 其他：請說明:

1-1. 請問妳會選擇(貼入上題所選)為最理想的帶小孩方式是因為：(單選)

- (1) 照顧品質/兒童發展
- (2) 費用
- (3) 接送方便
- (4) 家人/親屬照顧比較放心(選擇第 1 題 (3) (4) 時不問)

(5)專業/證照

(6)經驗

(7)安全性

2. 請問您家中若有3至6歲幼兒，您認為最理想照顧小孩的方式是什麼？(單選)

(1)請人在家照顧

(a)由小孩的父母帶 (b)由其他家人帶 (c)請外傭帶 (d)請保母帶

(2)送到別人家帶

(a)白天送到保母家，晚上帶回 (b)全天在保母家

(c)白天送到親戚家，晚上帶回 (d)全天在親戚家

(3)送至公立幼兒園

(4)送至私立幼兒園

(5)其他：請說明：

2-1. 請問妳會選擇(貼入上題所選)為最理想的帶小孩方式是因為：(單選)

(1)照顧品質/兒童發展

(2)費用

(3)接送方便

(4)家人/親屬照顧比較放心

(選擇第1題(3)(4)時不問)

(5)專業/證照

(6)經驗

(7)安全性

3. 請問您認為政府在托育照顧方面，怎麼做比較好？

直接發放補助

政府直接提供平價托育服務，比較好？

4. 如果政府有提供0-6歲平價托育服務，您願意每個月支付多少托育費用？

(1)5,000元以下 (2)5,001-8,000元 (3)8,001-12,000元

(4)12,001-15,000元 (5)15,001-18,000元 (6)18,001-20,000元

(7)20,000元以上

5. 請問您認為育嬰假政策對於家長有沒有幫助？

(1)是，有幫助

(2)否，沒幫助，原因為何？

- (1) 適用對象不夠普遍（沒工作；有工作但未投保；並非幼兒之父母）
- (2) 雇主不會同意
- (3) 原有薪資六成的給付太少
- (4) 擔心無法回原職
- (5) 其他：請說明：

第三部分：長期照顧

1. 家中若有需要長期照顧的失能老人或身心障礙者，您傾向選擇何種照顧方式？

- (1) 請看護來家裡照顧
- (2) 請外勞來家裡照顧
- (3) 白天採用”家庭托顧”（送到看護家裡），晚上接回來
- (4) 白天送到日間照顧中心，晚上接回來
- (5) 送到安養中心等照護機構照顧
- (6) 由家人自行照顧

1-1. 請問妳會選擇(貼入上題所選)為最理想的照顧方式是因為：(單選)

- (1) 受照顧者的偏好
- (2) 費用上的考量
- (3) 時間上的考量
- (4) 家人比較放心
- (5) 醫療照顧上的考量
- (6) 可以兼顧家務
- (7) 希望增加受照顧者社交互動機會

2. 在長期照護的領域，您比較希望政府以下列何種方式來提供？

- (1) 政府提供經費補助（現金給付）
- (2) 政府直接提供或委託民間提供服務（實物給付）

2-1. 您認為長期照顧服務，由誰來提供較為恰當理想？

- (1) 非營利部門
- (2) 營利部門
- (3) 政府部門

3. 請問您贊成開放更多外籍看護工(外勞)來台提供照顧服務嗎？

- (3) 透過公立就服中心，可以隨時詢問與就業有關的問題
- (4) 只要有職缺資訊，可以自行去應徵
- (5) 其他，請說明：

1-2. 您選擇(2)的理由是？

- (1) 提升技能有助於增加工作選擇
- (2) 提升技能有助於加薪
- (3) 提升技能有助於未來的升遷機會
- (4) 學習到自己想學的知識技能
- (5) 其他，請說明：

1-3. 您選擇(3)的理由是？

- (1) 雇主開放多一些職缺，可能比較容易找到工作
- (2) 能進入私人企業就業，可以提高未來工作競爭力
- (3) 有了政府的獎勵或補助，雇主比較會僱用弱勢勞工
- (4) 其他，請說明：

1-4. 您選擇(4)的理由是？

- (1) 先有工作收入維持家用比較重要
- (2) 公部門就業方案的工作比較輕鬆
- (3) 公部門就業方案的工作時間比較固定
- (4) 其他，請說明：

2. 您認為目前政府針對勞工之技能提升所提供的服務是否足夠？

- (1) 非常足夠
- (2) 足夠
- (3) 普通
- (4) 不夠
- (5) 非常不夠

第五部分：基本資料

** 抽樣時會有資料

縣市別：

性別： (1) 男 (2) 女

出生年：民國 年

1. 教育程度： (1) 國小及以下 (2) 國中(含初中等) (3) 高中(含高職等) (4) 大專院校(含技術學院等) (5) 研究所以上
2. 婚姻狀況： (1) 未婚
 (2) 已婚/同居【請問您配偶/伴侶是否有在工作？ 有 無】
 (3) 離婚/分居 (4) 配偶去世 (5) 其他, 請說明
3. 就業現況 (若有兩個工作以上, 以主要者回答):
 (1) 有工作
 - 3-1. 工作性質： ① 一般工作 ② 派遣工作 ③ 定期契約
 ④ 臨時工/打零工
 - 3-2. 每週工時： ① 35 小時或以上 ② 不到 35 小時
 - 3-3. 僱用身分： 雇主 自營作業者
 公部門受僱者
 私部門受僱者
 無酬家屬工作者
 - 3-4. 行業別： 1. 農林漁牧狩獵業 2. 礦業及土石採取業
 3. 製造業 4. 水電燃氣業
 5. 營造業 6. 批發及零售業
 7. 運輸及倉儲
 8. 金融保險不動產/工商服務業
 9. 醫療保健及社會工作服務業
 10. 住宿及餐飲業
 12. 用水供應及污染整治業
 13. 資訊及通訊傳播業
 14. 不動產業
 15. 專業、科學及技術服務業
 16. 支援服務業
 17. 公共行政及國防；強制性社會安全

- 18. 教育服務業
- 19. 藝術、娛樂及休閒服務業
- 20. 其他服務業

3-5. 職業別：(訪員訓練需注意說明各職業分類定義)

- 1. 民意代表、主管及經理人員
- 2. 專業人員(含工程師)
- 3. 技術員及助理專業人員
- 4. 事務工作人員與其它類似技術層級者
- 5. 服務工作人員及售貨員
- 6. 農林漁牧工作人員
- 7. 技術工及有關技藝工作人員
- 8. 機械設備操作工及組裝
- 9. 基層技術工及勞力工
- 10. 其他(請說明)

(2) 無工作

- ① 待業中
- ② 專職家庭主婦
- ③ 學生(含準備升學中)
- ④ 準備國家考試或職業資格考試
- ⑤ 身心障礙、傷病不能工作
- ⑥ 已經退休
- ⑦ 其他，請說明

4. 家中是否有以下成員？(可複選)

- (1) 0-未滿 2 歲孩童
- (2) 2 歲以上-未滿 4 歲孩童
- (3) 超過 65 歲長輩

5. 請問您家(在三個月內)平均每月家庭總收入：

- ① 不到 2.5 萬元
- ② 2.5 萬元以上，不到 5 萬元
- ③ 5 萬元以上，不到 7 萬元
- ④ 7 萬元以上，不到 10 萬

- ⑤ 10 萬元以上，不到 18 萬
- ⑥ 18 萬元以上
- ⑦ 不知道
- ⑧ 不方便說

6. 請問您家平均每月的收入是否足夠支應日常生活需要？
- (1) 足夠且有餘（有儲蓄） (2) 大約剛好足夠（收支平衡）
 - (3) 不敷實際需要（不夠用）

附錄七、期中報告依據審查意見修改情形對照表

審查意見	修改情形
<p>(一) 王教授麗容 (臺灣大學社會工作學系):</p> <ol style="list-style-type: none">1、有關社會福利服務提供方式是否僅限於現金補助與實物補助兩種類型，而可能忽略其他種類的提供型態，請研究團隊釐清，並明確界定研究範圍。2、研究報告前後出現「社會安全支出」、「社會福利服務支出」等名詞，惟兩者定義與支出內涵等是否相同，應於研究報告中具體定義與說明。3、問卷設計方面應有相關理論架構，此外，應增加詢問民眾偏好現金補助或實物補助的題項，以符本案研究預期目的。4、報告中所探究瑞典、德國、日本與韓國等四個國家，其所選擇的依據與理由應予明確說明，並請評估是否納入美國近年發展趨勢分析。5、期中報告所提初步研究建議似無法	<ol style="list-style-type: none">1. 社會福利服務提供方式除現金與實物外，亦有代金、服務券、實體物資等形式。本研究旨在檢討以現金為基礎的福利體制如何調增個人福利服務的比重，因而著重現金與實物兩類主要方式。其他方式可視為廣義現金給付或延伸方式。2. 部分名詞沿用資料來源之用詞，不同單位用詞差異導致混淆，將在期末報告一併檢視界定。3. 本研究之問卷係調查一般民眾對政府社會福利服務提供方式之偏好，故已選擇三大政策為主軸，了解民眾對於現金或實物給付的偏好。4. 本項意見將在期末報告中補充相關資料及說明。5. 部分初步建議確屬訪談者建議之

<p>與前述研究資料進行連結，爰請強化研究資料和研究結論與建議之間的連結。</p>	<p>摘要，仍具初級資料性質，尚待歸納彙整。</p>
<p>(二) 古教授允文(臺灣大學社會工作學系):</p> <p>1、有關研究報告中將「社會福利」的討論聚焦於托育、長期照顧與積極勞動市場政策等 3 項政策，與本計畫原預期研究方向針對廣義(整體)社會福利進行盤點似有不同，此亦造成後續問卷是否分眾進行調查的問題。爰請研究團隊針對研究範圍與目的加以緊密結合，並針對研究議題集中於上開 3 項政策面向進行必要說明。</p> <p>2、宜注意各資料間的一致性與可比較性，如表 1-1 為整體性資料、第二章則為分項資料，以及本國資料與學者的訪談資料，以避免因不同資料的落差造成後續推論的錯誤。</p> <p>3、應針對現金補助與實物補助為主的兩類福利國家，進行相關分析，並深入探究其所造成的影響，瞭解其影響後，才能據以研提我國未來社會福利提供方式是否轉型的相關建議。</p> <p>4、有關國際經驗部分，宜歸納出結論後，分析其是否可作為我國制度的參考，最後再納入相關研究建議。</p>	<p>1. 本研究對我國社會福利資源盤點的指導架構，參酌工業國家尤其歐盟面對老化少子化以及勞動市場問題所形塑的福利體制基本改革，內含於本研究的社會投資概念已在歐盟的社會政策論述從概念討論轉化為政策方案。其中從補償性現金給付轉化為以社會服務為基礎之社會投資取向為關鍵理路。本研究聚焦於三項核心政策托育、長照與積極勞動政策，未及於社會整合與社會住宅領域。</p> <p>2. 由於研究主題所致，資料來源眾多，委員所提本項意見將在期末報告中敘明，以避免讀者之誤解。</p> <p>3. 目前在此一議題的發展出現創新社會服務的概念與方案，將參照建議探究研提。</p> <p>4. 本項意見如上，將在期末報告中補充資料與說明。</p>

<p>例如英美與北歐國家即使實物補助比例偏高，但其所採用論述選擇有所差異，前者強調市場機制，後者則偏重政府介入的公共服務，爰宜對照我國現況環境與未來發展方向，始能產出合適之建議方向。</p> <p>5、有關研究結論部分，宜先歸納出我國未來社會福利的總體發展策略，才能進一步研提分項建議，並排列其優先順序。</p> <p>6、有關研究建議多直接引用受訪者觀點，導致資料與詮釋方向缺乏研究團隊的立論創見，爰請研究團隊加以修正調整，另應避免過度被受訪者所影響。</p>	<p>5. 本項意見將納入期末報告研究結論撰寫方式之考量。</p> <p>6. 期中初步建議屬訪談者建議之摘要，仍具初級資料性質，將在後續分析歸納彙整。</p>
<p>(三) 陳副教授俊明(世新大學行政管理學系)：</p> <p>1、本案電訪部分相關規劃似嫌不足，從對 CATI 的使用說明及對問卷的設計來看，團隊恐未意識到電訪與自填式問卷調查的關鍵差異。</p> <p>2、有關文獻回顧應先檢視歐美國家社會福利體制及其執政黨意識型態間關係。另建請研究團隊具體連結研究目的與文獻回顧成果後，再規劃足以呈現系統性與合於邏輯的資料，以助於形成概念操作化的問卷</p>	<p>1. 由於本研究之 CATI 係委由元智大學進行，故在報告中未詳細說明執行內容。另，目前已依委員、專家、試測結果進行問卷修正。</p> <p>2. 有關問卷設計已參酌委員、專家、試測結果進行修改。</p>

<p>題項。</p> <p>3、請先釐清本研究電話訪問對象究係一般民眾或是有實際使用的福利服務經驗者，以便確認從何處取得母體資料；如為前者宜注意中華電信電話號碼簿家用電話用戶涵蓋率不足的問題，如為後者，則建議由使用服務者建立母體資料庫。</p> <p>4、由焦點團體所獲得資料顯示，與談者的相關建議未能納入期中報告修正或回應，則焦點團體座談的作用似乎受到侷限。</p> <p>5、本案所選擇觀察之個案雖有助於我國相關政府機關參酌或借鑑，但究竟如何選擇、選擇標準為何，宜於研究設計中預先交待。</p> <p>6、問卷設計宜避免類似現有版本第二部分第 3 題「是否開放更多外籍看護工提供照顧服務」等文字可能引發引導性爭議的詢問方式。</p> <p>7、問卷措詞宜更為口語化，並考量到臺語與客語受訪者的需要；因此，預試應有進行的必要，並應確實檢討預試受訪者的反應。</p>	<p>3. 本研究係以一般民眾為對象，而有關母體資料部分意見將轉達元智大學進行電話調查審慎處理。</p> <p>4. 本研究問卷已參酌焦點團體與會專家意見進行修正。</p> <p>5. 本項意見將在期末報告中補充說明。</p> <p>6. 本項意見已於問卷修正時一併更改。</p> <p>7. 本項意見已在問卷預試後進行修正。</p>
<p>(四) 莊副組長金珠 (衛生福利部社會及家庭署)：</p> <p>1、第 20 頁有關中低收入老人特別照</p>	<p>1. 本項意見將在期末報告中修正。</p>

<p>顧津貼，實務上係界定為現金給付，惟受限於各縣市政府財政能力，故每年服務人數有限。</p> <p>2、配合行政院組織改造衛生福利部的成立，有關兒童及少年、婦女、老人與身心障礙者的福利服務，應如何前瞻與有效整合，以發揮最大服務效益，為當前的施政重點，爰建議研究團隊可針對該部分內容，蒐集國外文獻資料與經驗，以針對我國未來努力方向、推動策略，提供具體政策建議。</p>	<p>2. 本項意見將在期末報告中修正。</p>
<p>(五) 叢視察宏安(行政院主計總處)</p> <p>1、本研究僅敘及蒐集德國、瑞典、日本及韓國之社會福利服務提供方式資料，建請強化說明選擇前開四國之原因，並建議或可增加美加地區、GDP 或福利制度等與我國較為接近國家之相關資料。</p> <p>2、本研究之初步研究結論包含「投入更多預算增加各項實物給付項目」等，惟以我國 102 年度總預算歲出結構為例，社會保險支出約占社會福利支出之 68%，社會福利支出結構有其僵固性，爰擬請研究團隊於政策建議時，能考量在我國各項依法律給付限制前提下，如何逐步引導各項福利服務提供方式之轉型，並能更有效配置社會福利資源。</p>	<p>1. 本項意見將在期末報告中修充說明，並依據可取得之資料補充其他國家政策資。</p> <p>2. 期中初步結論僅為初步結果，仍具初級資料性質，將在後續分析歸納彙整。</p>

<p>3、建議釐清本研究中敘及「社會福利支出」、「社會支出」、「社會給付」、「各級政府社會給付」、「總體社會給付」等各項名詞定義。例如研究緣起所列之「社會福利支出」係指中央政府總預算公務預算之社會福利支出政事別金額，惟所稱「2009年度『我國各級政府』社會給付」，其內含實際包含公務預算、基金預算、特別預算、政府強制性保險之民間負擔（含企業及被保險人負擔部分）等之金額，為避免誤用相關資訊，爰建請先行釐清相關名詞定義。</p> <p>4、本研究列出歐盟國家「社會給付支出-不同計畫支出」占「總體社會給付支出」百分比與占「GDP」之百分比，本項「不同計畫支出」應係包含政府與民間之給付支出。為免民眾誤將我國公務預算政事別社會福利支出占 GDP 之百分比與前開資料逕為比較，建請予以適當說明。</p> <p>5、鑑於不同國家之賦稅制度、財政收支規模等均有所不同，建議研究團隊或可考量增加「政府社會福利支出」占「政府經常收入」百分比及「政府支出」百分比之國際資料，俾供協助瞭解我國政府提供社會福利支出之合宜性。</p>	<p>3. 部分名詞沿用資料來源之用詞，不同單位用詞差異導致混淆，將在期末報告一併檢視界定。</p> <p>4. 本項意見將在期末報告中修正。</p> <p>5. 本項意見將在期末報告中修正。</p>
--	--

<p>(六) 林科員煥柏(行政院勞委會):</p> <p>1、第 1 頁提及「勞工保險之失業給付、職業災害給付…」,惟失業給付係屬就業保險之給付項目,爰請加以修正。</p> <p>2、第 106 頁提及本研究受訪者表示,為了希望失業者參訓而提供職訓生活津貼,於實務上因參訓者只想領取津貼,且多為中高齡勞動者,導致雙重浪費乙節,查就業保險職業訓練生活津貼之立法目的,係為提供失業勞工在參加職業訓練一定期間之基本生活保障,另依就業保險法第 11 條第 1 項第 3 款規定,被保險人非自願離職,向公立就業服務機構辦理求職登記,經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練者,始得請領職業訓練生活津貼,非為吸引失業者參訓而提供津貼。</p> <p>3、第 117 頁建議職訓生活津貼應依訓後就業與否調整津貼給付與否與金額部分,承上所述,前開津貼係為保障失業勞工參訓一定期間之基本生活,若以訓後就業狀況決定得否請領津貼或金額,則參訓期間無法獲得津貼補助,又無工作收入,即不符本津貼之立法意旨,建請加以修正調整。</p>	<p>1. 本項內容已在期中報告中修正。</p> <p>2. 本項內容已在期中報告中刪除。</p> <p>3. 本項內容已在期中報告中刪除。</p>
<p>(七) 行政院勞委會職業訓練局(書</p>	

<p>面審查意見)</p> <p>1、有關第 106 頁研究內容，本局說明如下：</p> <p>(1) 職業訓練生活津貼之立法目的，係提供特定對象失業者參加職業訓練期間之基本生活，使其能安心參訓並促進迅速就業之補助措施；另針對報名參訓者，訓練單位會先至系統查詢報名者參訓紀錄，並排除無就業意願之民眾，非文中所述民眾將訓練生活津貼視為法定權利，接受訓練只是資格條件。</p> <p>(2) 本局除局屬職業訓練中心辦理失業者職業訓練外，另以移地、委託民間訓練單位及補助地方政府方式辦理失業者職業訓練，非文中所述職業訓練由地方政府承辦。</p> <p>(3) 參訓學員中領取職業訓練生活津貼之人數及就業率，文中所列數據與實際情形不符，其中參加職業訓練之學員中，約有 5 成符合請領職業訓練生活津貼之資格。所有參加職業訓練之學員中，約有 3 成屬中高齡者。訓後就業率則達 6 成以上。</p> <p>2、第 117 頁第 (一) 項健全職業訓練提供體系中，提及政府除了廣設訓</p>	<p>1、本項內容已在期中報告中刪除。</p> <p>2、本項內容已在期中報告中刪除。</p>
---	---

<p>練場所之外，針對訓練機構不足或缺乏的地區，應協助受訓者移地訓練乙節，本局現行除透過局屬職業訓練中心辦理失業者職業訓練外，另以移地、委託民間訓練單位及補助地方政府方式辦理相關失業者職業訓練。</p>	
<p>(八) 本會意見：</p> <p>1、本案原預期研究重點之一為「盤點現行中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付類型、資源配置情形、並探討其運作問題」，惟期中報告內容缺乏該方面探討資料，爰請研究團隊補充之，以符本案原預期成果。</p> <p>2、研究團隊於第二章探討各國托育政策、長期照顧政策與積極勞動市場政策上，惟撰寫體例與分析方式前後不同，如瑞典與德國托育政策部分，以整體性加以概述，而韓國與日本部分則以分點說明，爰請研究團隊進行檢視與修正，針對各國相關社會福利提供方式再依據性質加以細分說明，俾使本研究於整體架構上更為清晰明確。</p> <p>3、針對報告中所探討之國外制度，宜於最後以表格綜整出其社會福利服務提供的給付型態與資源配置等資訊，且各國社會福利體制是否與我</p>	<p>1、本項意見將在期末報告中補正。</p> <p>2、本項意見將在期末報告中補正。</p> <p>3、本項意見將在期末報告中補充說明及比較分析。</p>

<p>國相同，是否宜有簡要的比較與分析說明，俾提供後續政策建議之參考。</p> <p>4、第 52 頁提及「雖然家庭政策定義廣泛，但是我們傾向以提供照顧服務之政策為主，以現金給付之政策為輔」，惟該項研究範圍的界定，是否宜於第一章先進行說明，請研究團隊檢視之。</p> <p>5、第 59 頁末提及「顯然國內仍然是以現金給付居多。因此，行政院主計總處…指出，我國屬於實物及現金並重之社會安全體系」，文章前後似難以明確連結。研究團隊宜具體指出我國社會福利支出經費之結構與情形，俾讓閱讀者對該問題能有全貌的瞭解。</p> <p>6、研究團隊於第三章呈現多張表格，如表 3-2 至表 3-4，惟未見文章內容中有所論述或說明，爰請研究團隊補充。</p> <p>7、第 6 至 7 頁以歐盟各國社會福利給付比例、占 GDP 比例說明各國社會給付支出結構，惟第 72 頁探討社會支出國際比較分析中，係以 OECD 所統計之國家為研究對象，兩者似宜進行必要之統整與呈現，以避免報告內容欠缺整體性。</p> <p>8、第 73 頁提及臺灣於 2007 年老年人</p>	<p>4、本項意見將在期末報告中補正。</p> <p>5、本項意見將在期末報告中補正。</p> <p>6、本項意見將在期末報告中補正。</p> <p>7、由於各國國際機構之統計基準不一定劃一，本項意見將依據可取得之資料數據，盡可能在期末報告中統整呈現。</p> <p>8、國內屬於社會支出偏重老年人口</p>
---	--

<p>口給付與工作年齡人口給付的比值为 7.0，惟其數據是否有誤，宜請確認。</p> <p>9、第 73 頁末段提及北歐重視社會服務的國家其健康支出占實物支出比重相對較低；另亦提及我國屬於社會服務低度發展，因此實物給付支出內涵偏重於健康與疾病給付支出。惟該兩段文字其推論依據為何，宜有更清楚的說明。又本節內容，似缺少關於托育照顧服務的支出比較，爰請研究團隊補充之。</p> <p>10、報告中所引用資料宜註明出處，並請依本會委託研究作業要點列出參考書目。</p> <p>11、本會近年針對托育、就業與長期照顧策均進行相關研究，如 99 年度「促進就業計畫效益評估」與「推動長期照顧服務機制」、100 年度「保母托育管理與費用補助計畫」與「我國幼兒托育制度之研究」、101 年度「我國弱勢家庭就業促進之研究」與「我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討」，爰請研究團隊可參考上述報告之內容，並納入研究報告參考書目中。另部分研究亦曾辦理相關調查，爰請研究團隊避免重複性的調查。</p> <p>12、第三章第二節第二大項探討內容</p>	<p>的體制，因此該數據無誤。</p> <p>9、本項意見將在期末報告中補充說明。</p> <p>10、本項意見將在期末報告中補正。</p> <p>11、本項意見已在問卷設計時參酌修正。</p>
---	---

<p>論及托嬰中心、育嬰假、保母系統等政策內容，惟該段標題訂為「『兒童』照顧政策沿革與內涵」，此「兒童」與「嬰兒」等所指涉之範圍是否相同，或是否可能造成誤解，請研究團隊進行確認。</p> <p>13、第五章結論與建議部分，除就跨國資料比較分析外，亦應就已完成之文獻蒐集、深度訪談與座談會資料，歸納出我國社會福利支出及福利政策推動現況與問題等相關研究資料，俾提供後續政策建議之論述基礎。</p> <p>14、第五章第二節所提初步輸送轉換機制與推動策略部分，僅針對長期照護服務與積極勞動市場政策部分，研提相關政策建議，惟缺少托育照顧服務面向，爰請修正補充之。</p> <p>15、第五章第一節內容多圍繞社會投資的觀點進行說明，惟該理論與主張應於文獻資料中進行必要的論述與探究，俾歸納出相關研究結論，進而提出具體的政策建議。</p> <p>16、期中報告所提部分轉換機制與推動策略，偏向為現況的描述與說明，宜於期末報告中將研究結論與建議明確區分，研提具體政策建議，俾提供主管機關參考。另諸如「節省沒有必要的現金支出」、「避</p>	<p>12、本項意見將在期末報告中補充說明。</p> <p>13、期中報告之結論與建議係就現有資料進行初步分析整理，本項意見將在期末報告中完成。</p> <p>14、期中報告之結論與建議係就現有資料進行初步分析整理，本項意見將在期末報告中完成。</p> <p>15、本項意見將在期末報告中補強說明。</p> <p>16、期中報告之結論與建議係就現有資料進行初步分析整理，本項意見將在期末報告中完成。</p>
--	---

<p>免選舉承諾的影響」與「投入更多預算」等建議，宜具體說明其推動策略，又該些建議係基本本研究何處所推論或歸納出的，亦應於研究報告中前後加以連結。</p> <p>17、有關電話調查問卷部分，各政策面向題型均有不同(題型與提問方式均有不同)，爰請研究團隊進行修正，使問卷題意前後脈絡一致。又有關積極勞動市場政策部分，僅詢問受訪者是否曾有求職的經驗、職業訓練課程進行方式與政策偏好，惟有關就業獎助或職業訓練津貼等面向的問題，似無探求受訪者的選擇與價值偏好，是否妥適，宜請研究團隊檢視之。</p> <p>18、報告格式部分：</p> <p>(1) 有關研究報告格式，如版面設定、頁眉、目次與圖表次，均請於期末報告時，依本會委託研究計畫作業要點所定規定進行編排呈現。</p> <p>(2) 報告中圖表宜於下方註記資料來源，另報告中多數表格標號多所疏漏，爰請研究團隊確實檢視修正。</p> <p>(3) 研究報告內文各段落文字請「左右對齊」，並請於目次後，加列圖次與表次(單數起頁)。</p>	<p>17、 本研究問卷已依據專家、委員、試測結果修正，將依委託單位要求以一般民眾為對象探討其服務方式偏好。</p> <p>18、 本項意見將在期末報告中修正。</p>
---	--

<p>(4) 第 72 頁第 2 段提及臺灣 2007 年社會支出占 GDP 的比例為 9.4%，惟其與表 3-8 數據有誤，爰請重新檢視之。</p>	
---	--

附錄八、期末報告審查會會議紀錄

一、時間：102年12月19日（星期四）上午10時30分

二、地點：行政院研究發展考核委員會第一研討室

三、主席：廖處長麗娟

記錄：郭專員勝峯

四、出（列）席人員：

學者專家：

古教授允文（臺灣大學社會工作學系）、辛副教授炳隆（臺灣大學國家發展研究所）、莊副教授文忠（世新大學行政管理學系）、鄭副所長麗嬌（中央研究院歐美所）（以上依姓氏筆劃排列）

機關代表：

黃科長鼎馨（衛福部社會及家庭署）、蕭科長惠文、林科員煥柏、施科員曉穎（行政院勞委會）、陳專員桂華（行政院主計總處）

研究小組成員：

呂副教授建德（研究計畫主持人）、林研究員怡君（研究員）

本會列席人員：

邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、郭專員勝峯

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）古教授允文（臺灣大學社會工作學系）

1、問卷調查結果分析除分題探討外，宜再歸納綜合整體分析，以形成後續研究內容之論述基礎。

- 2、國外文獻分析所歸納的社會投資取向內容，尤其是社會投資與實物給付之間的連結，宜再多加著墨，以形成計畫論述的主軸。
- 3、研究發現部分宜強化由文獻、深度訪談、焦點團體與問卷調查所獲致資料的連結性，以形成整體分析，另部分研究發現內容似可獨立成新的章節，請研究團隊予以評估。
- 4、研究分析重點置於托育、長照與積極性勞動市場政策等面向，建議再聚焦此三大領域現行於國內的爭議，並從研究發現中提出相關政策建議。
- 5、研究建議區分為中央與地方政府層級，惟有關兩者間的分工與關係於研究內容中著墨較少，且部分建議係針對現行政治現實面的檢討（如選舉支票），於實務上如何落實、是否有其他國家的案例可供參考，請研究團隊補充說明。

（二）辛副教授炳隆（臺灣大學國家發展研究所）

- 1、本計畫研究目的似未能準確掌握，導致整體研究內容與政策建議銜接度有待強化。本研究重點應著重實物給付的操作機制，而非再去強調政府公務預算配置失衡的檢討，亦即現行社會福利服務提供的運作問題，尤其是針對現行輸送體系的檢討，再從國外經驗中，檢視其從現金給付轉型為實物給付之相關案例，以及其轉型方式，俾提供我國參考。
- 2、研究內容較欠缺清楚的研究架構，第一章第三節所提分析架構與本計畫主要研究目的關聯性不高，建議予以修正調整。
- 3、本研究雖有進行深度訪談與問卷調查，惟所獲資訊似未能納入主要研究論述中，宜請補充之。
- 4、政策建議論述基礎過度依賴歐洲國家經驗，欠缺本土相關理論研究的支持。
- 5、本報告第二章內容所涉各國比較欠缺整合性架構，且第 52 頁對照表僅列出各國政策內容，並未比較各國的執行機制，請研究團隊補充之。

- 6、研究發現與結論(如第 165 至 166 頁)未能扣合計畫研究議題，且有關國內統計資料檢討，似應放在研究限制，而非研究結論。
- 7、第六章研究結論內容未能有提綱挈領的效果。如第 169 至 172 頁的問卷調查結果呈現應更為簡化，且應考慮將調查結果分散至各研究議題的結論中呈現。
- 8、多數研究建議未能與前面之研究內容與結論進行連結，且部分建議，主管機關已透過相關政策措施推動執行。建議研究團隊應以目前政策建議所涵蓋的議題內容做為前述各章內容鋪陳的依據，並針對現有政策進行盤點，以修正相關研究建議。
- 9、將福利項目由現金給付轉換為服務給付的關鍵問題在於服務宜由政府直接提供或由民間提供，由於這是更上位的關鍵問題，研究團隊宜對此提出相關具體建議。
- 10、建議先就本計畫研究主旨，釐清國內現行政策問題，再針對相關問題蒐集分析其他國家經驗，俾提供政策主管機關具體政策建議。
- 11、建議加強質化分析結果與研究結論的關聯性，並增加相關篇幅呈現質化分析的結果。
- 12、報告內容文字宜多加潤飾，並調整相關結構順序，俾使報告內容更有條理化的呈現。

(三) 鄭副所長麗嬌（中央研究院歐美所）

- 1、研究報告中常以不同名詞指涉同一概念，如實物給付、實物移轉、實物協助（in kind）、服務給付、照顧服務，爰請統一調整之。
- 2、第 7 頁有關「歐美國家社會福利服務模式發展趨勢」中，內文並無美國相關資料的討論，另全文屢見「各國」、「OECD」、「歐盟國家」或「瑞典等四大主要國家」之比較，互為交錯，反突顯研究對象未能明確聚焦與比較基準不一的問題。

- 3、研究計畫有關文獻探討，僅係各國制度、統計資料與調查報告的蒐集，未見真正的文獻探討（literature review），爰請針對學者所研創的相關理論與實證研究另闢章節進行補充。
- 4、本計畫以瑞典等四國為參比較對象，其選擇依據與理由，以及美國未納入討論之原因，請依期中審查意見加以補充說明。
- 5、建議針對瑞典等四個國家實際施行社會福利服務法制、體制與執行面的具體內容、特點與成效，另闢章節加以探討與比較，並建議針對各國家社會福利服務體制，從時間縱剖面之變革發展趨勢進行檢視，將各國值得參考之處與研究結果作充分的融合與聯結，俾符合本計畫研究目的。
- 6、第三章標題為「國內社會移轉式給付概況」，惟第二節內容卻為「國外社會移轉式給付之內容與支出情形」，爰請研究團隊進行調整。
- 7、第 63 頁表 3-5 於參考 2000 年度資料後，跳接 2007 及 2009 年資料，惟第 64 頁表 3-7 卻只見 2007 年度資料；另第 75 頁表 3-13 中我國資料部分，同時參考 2007 及 2009 年度資料，其依據與考量為何，應有相關說明。此外，第 68 頁表 3-9 中現金結構比數據總和未達 100%，宜請檢視修正之。
- 8、研究發現與結論部分，應儘量與本計畫深度訪談、焦點座談與問卷調查結果進行扣合，並建議可依據「公平」與「效率」兩大面向，研提建言與改進之道，俾求我國未來各項社會福利服務之提供，得以在有限資源及社會衡平性的考量下，進行效率極大化的福利資源分配。
- 9、參考書目中漏列許多書目，請通篇檢視補充之，另各書目編排順序請依學術論文體例，進行修正調整。
- 10、附錄中有關焦點座談與訪談的資料，建議作要點式歸納與綜整後，再針對各項建言，進一步分析可能遭遇的困難與限制，以釐清其具體可行性。
- 11、其他文字格式錯漏部分：

- (1)第 59 頁表 3-3 與第 75 頁表 3-13，兩者使用單位數不一，另表 3-3 未註明資料來源及引用年度，均請修正之。
- (2)第 21 至 23 頁中有關內文參考圖表之說明，多所錯漏，請修正之。
- (3)研究報告中多數圖表均未註明資料來源，均請予補充說明。
- (4)第 69 頁表 3-10 標題似有漏字、第 88 頁應為「圖 4-2」、第 89 頁圖 4-2 則請重新繪製或呈現，俾閱讀者瞭解。

(四) 莊副教授文忠（世新大學行政管理學系，書面意見）

- 1、第一章第三節僅說明生命歷程的影響形式，建議補充說明本研究的具體分析架構及其理由。
- 2、本研究採取多元研究方法，資料蒐集豐富，惟建議針對各研究方法進行補充說明：
 - (1)在文獻分析方面，建議說明挑選瑞典、德國、韓國及日本這四國的理由及其對我國的參考價值。
 - (2)在深度訪談方面，建議補充說明深度訪談大綱的設計重點，以及訪談對象選擇的依據。
 - (3)在焦點座談方面，研究團隊將焦點座談與前測所蒐集的意見，作為問卷修正依據，爰請於報告中附上原始問卷題目，並說明修正的內容，以瞭解問卷的專家效度和內在效度是否有所提升。另第二場焦點座談僅聚焦在兒童托育政策，未討論長期照顧及勞動市場政策，亦請說明其理由。
 - (4)在問卷調查方面，研究並未交待問卷調查的抽樣方法、住宅電話簿的涵蓋率限制、訪問結果的統計表及成功樣本的基本人口屬性，樣本代表性似乎有所不足，爰請補充說明。
- 3、第二章第六節分析層次較不明確，建議先概述各國狀況後，其次深入說明四個主要國家的狀況，最後再分析說明值得我國借鏡參考的地方。

- 4、研究報告雖於第 17 頁問卷調查資料分析方法提及各種檢定變數間關聯性的方法，但於第五章結果分析中並未具體呈現相關檢定結果，爰請進行補充調整。
 - 5、依據期中審查意見說明，第四章研究內容的安排應將政策現況與專家訪談意見進行區分，避免造成詮釋上的誤解與混淆。另有關第 113 頁後有關問卷調查結果的分析，建議移置第五章，以符合一般論文體例。
 - 6、問卷調查中部分題目屬於跳題設計，應於第五章分析表格中說明該題的有效樣本數，並避免因樣本數過少而造成不當推論。
 - 7、有關第五章內容安排建議依社會福利認知、托育服務、長期照顧與勞動市場政策等面向進行章節編排，並將相同政策議題的描述分析與交叉分析放置同一節次，俾利閱讀瞭解。
 - 8、部分期中審查意見，似未完全回應於期末報告中，如王麗容教授所提第 4 點、古允文教授第 2 點、陳俊明教授第 2、第 4、第 5 及第 7 點意見等，宜請檢視修正之。
 - 9、研究建議與發現的對應性較為不足，如獨厚五都的設算標準、透過法規及社福考核引導實物給付、確實掌握福利需求與供給的差距等，係透過哪種研究方法所獲得的研究成果，於研究內容中並無具體論述，建議研究團隊予以補充說明。
 - 10、其他文字格式部分：
 - (1)研究報告中引用國外資料部分，應儘量進行中文化說明，如圖表內的國家名稱，以方便讀者閱讀。
 - (2)部分研究內容仍使用計畫書的用語，如第 17 頁的「將」、又部分文章格式編排有誤，如第 121、131 及 150 頁等，均請統一修正之。
 - (3)問卷調查交叉分析各項表格格式應予統一，另其自變數亦應予以一致，以求簡潔明瞭。
 - (4)附錄一各場次訪談資料整理與摘要方式不一，建請統一修正調整。
- (五) 黃科長鼎馨（衛福部社會及家庭署）

- 1、有關 101 年度社會福利支出法定預算應為 4,222 億元，報告第 1 頁所提 4,354 億元，應係配合組織改造，業務調整及健保費改由中央負擔所致，爰請進行修正。
- 2、建議報告中增加說明問卷調查所採取的抽樣方式，並請考量是否增加說明本研究所決定樣本大小與信心水準和抽樣誤差間的相關說明。
- 3、第 34 頁提及德國 2010 年出生數較 2009 年為多，惟德國於 2011 年新生兒總數約為 66.3 萬，比 2010 年新生兒總數短少 1.5 萬人，創下德國最低出生率，建議研究團隊針對此情形進行瞭解與補充說明。
- 4、第 62 頁表 3-4 中漏列中央政府自 101 年開辦的育兒津貼項目，該給付於 102 年約計 60 億元。
- 5、第 84 頁有關父母未就業津貼受益人口及分配情形，因其資料係屬動態呈現，建議修正為「每月最多有 21 萬至 23 萬 8,244 名…，預估 102 年需支付 50 億元」。
- 6、有關長期照顧政策的困境於第 102 頁提及現行尚未建立社區式及居家式服務的照顧品質標準，惟內政部已邀集專家學者、縣市政府及服務提供單位，研商訂定居家服務、日間照顧評鑑考核指標，包含行政組織與經營管理、專業服務、人力資源、服務績效及創新方案等，並建立追蹤輔導改善機制，以維護長照服務品質，爰請研究團隊進行修正。
- 7、第 102 頁提及長照相關業務主管機關仍分屬不同行政體系，請依行政院組織改造後現況進行修正調整。
- 8、部分問卷調查結果互有衝突，如於長期照顧領域與整體社會福利服務面向，既期望政府提供經費補助，又希望政府提供相關服務，爰請針對調查結果衝突之處，進行相關分析與說明。
- 9、為落實照顧中低收入老人之經濟生活，衛福部依老人福利法第 12 條訂定「中低收入老人生活津貼發給辦法」與「中低收入老人特別照顧津貼發給辦法」，上開津貼均屬地方政府依法應辦理事項，衛福部僅就現金給付原則與方向制定上開辦法。在不違反上開辦法原則下，地方政府得因地制宜訂定審核作業辦理津貼發放事宜。此外，衡酌政府

財政狀況，尚無增加上述津貼給付金額之規劃，爰與研究團隊所提「中央政府制訂現金給付之原則與方向，地方政府則因地制宜」之研究建議，並無相互違背的情形。

- 10、有關研究建議現金給付宜維持目前規模，不宜再增加，惟論述內容僅引述老人與身心障礙給付規模，未就低收入戶生活扶助、中低收入老人生活津貼、老農津貼及榮民就養金等給付額度與資源分配情形進行討論，爰本研究建議之論述基礎是否充足，請補充說明。
- 11、承上，現行社會福利現金給付項目中，除各項社會保險等必要支出外，依法給付的老農津貼及 8 項社會福利津貼於 101 年度已依物價指數調增，未來相關給付所需經費恐將逐年增加。而其他現金給付如低收入戶生活補助、就學生活補助、以工代賑、身心障礙者生活補助、輔具器具及教養費等，均係依據社會救助法、身心障礙者權益保障法等規定核予給付。上開照顧或補助項目均屬法律義務支出範圍，未來亦恐因該福利人口群的增長，增加預算編列規模，爰建議研究團隊納入考量，並修正建議為「現金給付維持目前的法定範圍」，以保障弱勢民眾權益。
- 12、研究建議修正獨厚五都的設算標準，該項建議主管機關係屬行政院主計總處，爰請增列之。
- 13、第 181 頁建議積極爭取天主教修道院做為日間照顧機構，惟查該機構為宗教團體自有財產，且日間照顧中心應符合相關法規所訂設立標準，爰建議刪除該研究建議。
- 14、第 194 頁第 1 段提及各福利支出所占百分比是否計算有誤，宜請研究團隊釐清後修正。
- 15、文字格式部分：
 - (1)第 20 頁研究流程圖中部分圖框大小未調整妥適致部分文字未能呈現，爰請統一調整修正。
 - (2)第 57 頁中低收入戶老人生活津貼應修正為「中低收入老人生活津貼」。

(3)第 69 頁第 1 段倒數第 2 行「大·宗，佔 48.4%」、第 82 頁「追溯」、第 93 頁第 2 段第 3 行「。、」、第 103 頁第(二)項第 1 行「本研究針對歲以上」、第 131 頁最後 1 行「詳錯誤!找不到參照來源」、第 142 頁「育嬰價」等文字均有錯漏，請修正之。

(六) 蕭科長惠文、林科員煥柏、施科員曉穎（行政院勞委會）

- 1、有關第六章「結論與建議」所提重新檢討育嬰留職停薪政策部分，於報告本文中似無相關著墨，卻於最後研究建議提出，且內容亦非要檢討該政策，而係檢討就業保險涵蓋率的問題，爰請研究團隊修正之。
- 2、承上，另有關建議內容所提就業保險保障範圍部分，說明如下：
 - (1)依就業保險法第 5 條規定，年滿 15 歲以上，65 歲以下，受僱之本國籍勞工、外籍配偶、大陸地區或香港、澳門配偶，除有同條第 2 項所列各款不得加保之情事外，皆應以其雇主或所屬機構為投保單位，參加本保險為被保險人。爰無一定雇主之勞工，亦應依前開規定辦理加保，於符合給付請領要件時，得申請相關保險給付。
 - (2)另同法第 11 條規定，育嬰留職停薪津貼之請領要件為，被保險人之保險年資合計滿 1 年以上，子女滿 3 歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。又依性別工作平等法第 16 條規定，受僱者任職滿 1 年後，於每一子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪。爰本文所提無酬家屬工作者、自營作業者、雇主，因非屬受僱，本無辦理育嬰留職停薪之可能，自不得請領育嬰留職停薪津貼，與其是否適用就業保險無涉。
- 3、第 175 頁提及友善家庭的勞動市場，惟性別工作平等法中已有相關規範，勞委會亦舉辦研討會及建置企業工作平等網站、提供企業實施家庭友善措施參考手冊，並提供育嬰留職停薪的補助，至 102 年 8 月底為止已補助 39 億。此外，每年針對企業工作場所的性別平等規範項目進行勞動檢查，未來亦將研修性別工作平等法第 38、38-1 及 40 條，未來將針對違法雇主姓名予以公布。

- 4、有關研究建議提及照顧服務工作部分，因其工作內容、作息時間仍難明確釐清，且情況較為複雜，勞委會現行已規劃朝向制訂家事勞動保障法的專法方向進行，提供相關保障。

(七) 陳專員桂華（行政院主計總處）

- 1、鑑於不同國家之賦稅制度、財政收支規模等均有所不同，建議研究團隊或可考量增加「政府社會福利支出」占「政府經常收入」百分比及「政府支出」百分比之國際資料，俾供協助瞭解我國政府提供社會福利支出之合宜性。
- 2、關於本計畫第 179 頁建議修正獨厚五都的設算標準，充實非都會區福利預算一節，中央為調劑地方財政盈虛，並謀地方之經濟平衡發展，對地方政府挹注財源包含中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款、計畫型補助款。為避免地方政府間獲配財源差異過大，中央自 101 年度起訂定各地方政府獲配財源成長率上下限原則，以 103 年度為例，除保障均不低於 102 年度獲配數外，同時直轄市成長率不超過 0.2%，縣市不超過 0.5%，故未有集中直轄市之情形。
- 3、關於本計畫第 183 頁建議本總處繼續辦理社會安全支出資料之統計一節，本建議將轉知本總處國勢普查處，以作為該處後續彙編統計資料之參考。

(八) 行政院勞委員職業訓練局（提供書面意見）

- 1、深度訪談對象未有勞動政策之中央及地方政府機關代表，請研究團隊補充說明訪談對象規劃想法。
- 2、報告內容中有關積極性勞動政策內容，並未加以深入探討，僅附帶於消極社會福利津貼給付的內容中，且第 106 至 112 頁相關內容是否有誤，宜請加強積極性勞動政策實施現況的正確性與周延性。
- 3、承上，對於勞委會所提研究建議的內容，較偏重於福利津貼給予的消極概念，並未針對積極性勞動政策研提具體的建議，宜請修正補充。

4、第 112 頁政策困境中第 3 項「職業訓練之潛在問題」，提及有關職業訓練「三年七萬」可能產生區域受訓後無法就業及資源分配不均乙節，與現況事實不符，建請刪除，理由說明如下：

(1)為滿足勞工提升知識、態度與技能之需求，本局結合民間訓練單位辦理產業人才投資方案（含產業人才投資計畫及提升勞工自主學習計畫），提供在職勞工元化實務導向之訓練課程，補助每位參訓勞工 80% 或 100%訓練補助費用，3 年內最高補助 7 萬元。前開計畫係針對在職勞工所辦理的「在職訓練措施」，故並無報告中所提「勞工受完訓練，恐怕也很難找到適當的就業機會」之情事。

(2)該方案訓練課程整體平均核班率（核定班/申請班）約為 76%，且為縮減課程數量之城鄉差異，已針對偏遠地區提案採取優先核班政策，現行偏遠地區（花蓮縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣）訓練單位所研提之課程核班情形已高於全國平均核班率。

（九）本會意見

- 1、本研究計畫以托育政策、長期照顧及積極性勞動政策作為我國社會福利服務之三項政策領域意涵進行探究，惟以此三項政策領域進行分析之理由應於整個研究設計上進行規劃說明。如報告第 12 頁所提福利國對個人生命歷程之制度過程是否隱含上開政策領域之想法，研究團隊應予以補充說明。
- 2、本研究重點之一係就我國社會支出結構進行整體分析與盤點，並與國際案例進行比較，惟目前報告內容所提社會支出概念在各章節呈現不同名詞。例如第一章以 OECD 的「社會給付」進行界定，第二章在四國案例比較則以「家庭福利支出」為說明，第三章則以主計總處的「社會安全給付」為概念進行論述，但在分析過程所引述相關數據，又稱為「社會給付」（如第 63 頁表 3-5）。由於本研究對於此一名詞概念未進行界定及統一性使用，致在進行各項數據檢視與跨國比較（如表 3-13），則無法掌握實際數據意涵，請研究團隊再行補充調整。
- 3、本研究另一重點，亦就社會支出在現金給付與實物給付在政策意涵與實務運作層面進行探究。本研究在多處研究結果上指陳我國整體社會

支出偏重現金給付，惟縱觀表 3-13(第 75 頁)OECD 國家發現，我國在實物給付水準不但高於 OECD 國家平均值，亦高於日本、德國等比較案例，而低於韓國及瑞典。此在比較研究意涵為何，研究團隊宜於第二、三章及結論事項進行更進一步論述與說明。

- 4、第三章所列各項圖表數據，請明確註明統計年份及資料來源，如表 3-9、表 3-10(第 68-69 頁)，又該項圖表數據係以單一年份進行社會支出結構說明，較無法掌握其歷程發展，建議以跨年數據進行說明，同樣情形亦出現在表 3-6 及表 3-7(第 64、66 頁)，如僅以 2007 年做為我國社會給付的特色，應就其該年之資料代表性進行補充論述。
- 5、本研究報告建議增列相關名詞的定義與說明，如社會安全支出、社會支出給付、社會福利服務支出與托育政策等，以提供閱讀瞭解，並清楚界定研究範疇。
- 6、各國社會福利服務提供的文獻資料部分，於各福利體制國家的政策是否有其不同價值偏好與選擇依據，宜請分別探討與歸納。另第 52 頁表 2-9 所綜整主要國家相關社會福利政策內容，建議依據本研究計畫重點將政策提供型態予以統整比較與說明，俾提供我國政策參考。
- 7、針對第 79 頁第(一)項托嬰中心相關文字內容與發展脈絡，建議重新進行撰寫說明，並以國內托育政策現況為主，俾閱讀瞭解。
- 8、有關盤點中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付的資源配置部分，研究團隊分析主計總處的社會安全統計資料，惟該資料僅統計至 2009 年，時效性顯為不足。另報告於第 165 頁分析說明，中央及地方政府預、決算書、內政部所辦理的地方政府社會福利績效考核與財政部等相關資料皆可提供相關訊息，爰請研究團隊慎重評估更新修正該部分數據資料。
- 9、有關問卷調查積極勞動政策部分內容，獨立於第四章(第 113 頁後)中進行探討分析，與托育、長期照顧政策部分撰寫體例不一，爰請修正調整。

- 10、問卷調查結果的呈現內容較似民意調查報告，惟其如何回應本研究計畫目的與問題，宜請研究團隊加強論述與探究。
- 11、宜強化研究報告各章節內容連結性，另所提研究建議宜與前述研究討論資料與結論間，具有更明確的論述架構與脈絡，如「修正獨厚五都的設算標準」、「到宅保母」等部分，似於前面章節皆無相關討論內容。
- 12、我國社會福利給付方式現行偏重以現金給付為主，惟如未來調整以服務輸送方式為主，其所需預算經費是否更為龐大、又是否能普及至所有需求者，建議研究團隊納入整體考量，俾規劃完整的推動策略。
- 13、研究結論中強調社會投資的理論與價值，惟其理論與相關制度措施並未於文獻中進行介紹與探討，且依據所規劃之研究方法，相關工作坊、學術與國際研討會所獲得相關資料，亦未見納入研究報告中，爰請研究團隊補充之。
- 14、第六章研究結論部分，宜將研究計畫所獲得成果綜整說明於此章節，而非再交代說明研究資料選擇原因，爰請調整相關內容呈現方式。
- 15、研究計畫內容以托育服務、長期照顧服務與積極性勞動政策三面向進行論述探討，惟研究結論與建議多以整體社會福利層面之方向加以論述說明，以致前後章節未能有明確的聯結，爰請研究團隊重新調整，並考量原預期研究重點，俾符合計畫目的。
- 16、第 178 頁研究建議「現金給付的部分應有整體規範，…，倘若該縣市有餘裕則可再加碼補充」，惟此建議是否亦可能造成福利競賽與相關剝奪的問題，請研究團隊納入考量。
- 17、有關各研究建議宜避免空泛，如「適時修改相關法規」、「多舉辦在職訓練」，宜請研究團隊具體說明相關研究建議，並於其後註明政策主管機關。另各短中長程建議之規劃是否妥適亦請加以考量，如「舉辦在職訓練，培育服務人力」、「福利需求的掌握與評估」等，俾提供主管機關具體參考依據。

- 18、有關研究摘要請置於目次前、表次各標題第 2 行文字請縮行與第 1 行文字一致。另有關第五章問卷調查所呈現表格標題，宜參考一般學術論文報告體例編寫，非將原訪談題項合併使用。
- 19、通篇報告內容文字疏漏甚多，且本文內容不宜加劃底線，另部分圖表下方未加註資料來源，以上宜請修正之。

八、研究小組說明

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行調整修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（上午 12 時 15 分）

附錄九、結案報告依審查委員意見修改情形對照表

<p>(一) 古教授允文 (臺灣大學社會工作學系)</p> <ol style="list-style-type: none">1、問卷調查結果分析除分題探討外，宜再歸納綜合整體分析，以形成後續研究內容之論述基礎。2、國外文獻分析所歸納的社會投資取向內容，尤其是社會投資與實物給付之間的連結，宜再多加著墨，以形成計畫論述的主軸。3、研究發現部分宜強化由文獻、深度訪談、焦點團體與問卷調查所獲致資料的連結性，以形成整體分析，另部分研究發現內容似可獨立成新的章節，請研究團隊予以評估。4、研究分析重點置於托育、長照與積極性勞動市場政策等面向，建議再聚焦此三大領域現行於國內的爭議，並從研究發現中提出相關政策建議。5、研究建議區分為中央與地方政府層級，惟有關兩者間的分工與關係於研究內容中著墨較少，且部分建議係針對現行政治現實面的檢討 (如選舉支票)，於實務上如何落實、是否有其他國家的案例可供參考，請研究團隊補充說明。	<ol style="list-style-type: none">1、已增加章節分析，請參閱第五章第五節。2、已修正，補充於研究架構中以及第三章最後的部分 (第 10 至 11 頁)。3、感謝委員意見。本研究團隊評估後，認為不同研究方法所得資料略有差異，現行方式較能適當呈現所得結果。4、已於第四章各節中討論國內主要政策現行爭議與困境。5、已補充說明 (第 175 至 176 頁)。
<p>(二) 辛副教授炳隆 (臺灣大學國家發展研究所)</p> <ol style="list-style-type: none">1、本計畫研究目的似未能準確掌握，導致整體研究內容與政策建議銜接度有待強化。本研究重點應著重	<ol style="list-style-type: none">1、本研究以一章討論社會給付結構做為資源配置調整建議之基礎應屬適當。其餘章節分從國內外服務提

<p>實物給付的操作機制，而非再去強調政府公務預算配置失衡的檢討，亦即現行社會福利服務提供的運作問題，尤其是針對現行輸送體系的檢討，再從國外經驗中，檢視其從現金給付轉型為實物給付之相關案例，以及其轉型方式，俾提供我國參考。</p> <p>2、研究內容較欠缺清楚的研究架構，第一章第三節所提分析架構與本計畫主要研究目的關聯性不高，建議予以修正調整。</p> <p>3、本研究雖有進行深度訪談與問卷調查，惟所獲資訊似未能納入主要研究論述中，宜請補充之。</p> <p>4、政策建議論述基礎過度依賴歐洲國家經驗，欠缺本土相關理論研究的支持。</p> <p>5、本報告第二章內容所涉各國比較欠缺整合性架構，且第 52 頁對照表僅列出各國政策內容，並未比較各國的執行機制，請研究團隊補充之。</p> <p>6、研究發現與結論(如第 165 至 166 頁)未能扣合計畫研究議題，且有關國內統計資料檢討，似應放在研究限制，而非研究結論。</p> <p>7、第六章研究結論內容未能有提綱挈領的效果。如第 169 至 172 頁的問卷調查結果呈現應更為簡化，且應考慮將調查結果分散至各研究議題的結論中呈現。</p> <p>8、多數研究建議未能與前面之研究內</p>	<p>供經驗論述。本研究涉及層面與資料來源極為多元豐富，研究團隊在極短時間戮力彙整，期使優質的政策建議充分討論環境形成。</p> <p>2、已補充新的分析架構(第 11 頁)。請參考第一章研究設計的部分。前瞻性的研究確實需要一再琢磨，以適應現況與未來趨勢，該等章節已進行適度修飾。</p> <p>3、在第四章各節已有撰述，例如關於托育部分的深度訪談在第 87 至 89 頁；第 94 至 98 頁。</p> <p>4、已補充，請參閱第 171 頁至 172 頁。</p> <p>5、感謝委員意見。礙於本研究僅擇定托育、長期照顧、積極勞動市場等三大政策做為服務提供討論重點，故較難從整體政策的角度的討論其執行機制，此為本研究之限制。</p> <p>6、該部分主要在說明國內統計資料的取得限制，並於最後總結分析結果。(曾在原期中報告中列出研究限制，後依委員建議已刪除該節)</p> <p>7、由於本研究之方法及政策均多元，期維持現行方式呈現以免造成混淆。</p> <p>8、感謝委員意見。由於研究內容及結</p>
--	--

<p>容與結論進行連結，且部分建議，主管機關已透過相關政策措施推動執行。建議研究團隊應以目前政策建議所涵蓋的議題內容做為前述各章內容鋪陳的依據，並針對現有政策進行盤點，以修正相關研究建議。</p> <p>9、將福利項目由現金給付轉換為服務給付的關鍵問題在於服務宜由政府直接提供或由民間提供，由於這是更上位的關鍵問題，研究團隊宜對此提出相關具體建議。</p> <p>10、建議先就本計畫研究主旨，釐清國內現行政策問題，再針對相關問題蒐集分析其他國家經驗，俾提供政策主管機關具體政策建議。</p> <p>11、建議加強質化分析結果與研究結論的關聯性，並增加相關篇幅呈現質化分析的結果。</p> <p>12、報告內容文字宜多加潤飾，並調整相關結構順序，俾使報告內容更有條理化的呈現。</p>	<p>論係針對三大政策以不同研究方法蒐集資料，研究建議則是整合為整體策略，故並非全無連結。</p> <p>9、福利服務由政府委託民間辦理已為我國社會福利服務的主要型式，其結果卻出現競爭論述。行政部門並未肯定此等委外方式在資源節約與效率上的實際表現。民間則持相對看法。由政府提供，必須在意識型態與實質效能轉變為服务型政府，否則未能行政部門在服務管理恐面臨困境。</p> <p>10、感謝委員意見，目前章節安排係依委託單位需求項目羅列，仍將維持現行方式。</p> <p>11、已依委員意見盡量調整。</p> <p>12、已依委員意見盡量調整。</p>
<p>(三) 鄭副所長麗嬌(中央研究院歐美所)</p> <p>1、研究報告中常以不同名詞指涉同一概念，如實物給付、實物移轉、實物協助(in kind)、服務給付、照顧服務，爰請統一調整之。</p> <p>2、第7頁有關「歐美國家社會福利服</p>	<p>1、實物給付、實物移轉、實物協助指涉同一概念時在統一用詞為實務給付。至若服務給付指稱專人提供之個別服務，與實體物質提供有所區別。照顧服務則屬服務給付中兒童與成人照顧，屬較為狹義之概念。</p> <p>2、第7頁原「歐美國家社會福利服務</p>

<p>務模式發展趨勢」中，內文並無美國相關資料的討論，另全文屢見「各國」、「OECD」、「歐盟國家」或「瑞典等四大主要國家」之比較，互為交錯，反突顯研究對象未能明確聚焦與比較基準不一的問題。</p> <p>3、研究計畫有關文獻探討，僅係各國制度、統計資料與調查報告的蒐集，未見真正的文獻探討（literature review），爰請針對學者所研創的相關理論與實證研究另闢章節進行補充。</p> <p>4、本計畫以瑞典等四國為參比較對象，其選擇依據與理由，以及美國未納入討論之原因，請依期中審查意見加以補充說明。</p> <p>5、建議針對瑞典等四個國家實際施行社會福利服務法制、體制與執行面的具體內容、特點與成效，另闢章節加以探討與比較，並建議針對各國家社會福利服務體制，從時間縱剖面之變革發展趨勢進行檢視，將各國值得參考之處與研究結果作充分的融合與聯結，俾符合本計畫研究目的。</p> <p>6、第三章標題為「國內社會移轉式給付概況」，惟第二節內容卻為「國外社會移轉式給付之內容與支出情形」，爰請研究團隊進行調整。</p> <p>7、第 63 頁表 3-5 於參考 2000 年度資</p>	<p>模式發展趨勢」小節，資料以歐盟為主，改為「歐盟國家社會福利服務模式發展趨勢」為妥。</p> <p>至於對於工業國家之指涉用詞，基於援引資料來源分屬不同國際組織，彼此定義仍各有所重，使用原始名稱係慎重交代資料出處，而未以概括的工業國家稱之。</p> <p>3、研究過程與國內外學者交流研討即在深化文獻探討並掌握當前論述發展，此等文字已補實於適當章節。</p> <p>4、瑞典係工業國家中福利服務最代表性，而德國職業區隔的社會保險體制與家庭政策為保守體制代表。日本與韓國則同屬東亞體制與我國具有制度相近的比較意義。已在研究設計之內容中加以補充（第 13 頁）。</p> <p>5、由於本研究僅擇定托育、長期照顧、積極勞動市場等三大政策做為服務提供討論重點，故較難依委員建議從時間面檢視整體社會福利服務之變革，此為本研究之限制。</p> <p>6、第三章原內含二節九小節，合併調整為八節。國外資料保留一小節，置於第三章第八節做為我國與工業國家比較分析。</p> <p>7、表 3-5 係對照十年期資料的變</p>
---	--

<p>料後，跳接 2007 及 2009 年資料，惟第 64 頁表 3-7 卻只見 2007 年度資料；另第 75 頁表 3-13 中我國資料部分，同時參考 2007 及 2009 年度資料，其依據與考量為何，應有相關說明。此外，第 68 頁表 3-9 中現金結構比數據總和未達 100%，宜請檢視修正之。</p> <p>8、研究發現與結論部分，應儘量與本計畫深度訪談、焦點座談與問卷調查結果進行扣合，並建議可依據「公平」與「效率」兩大面向，研提建言與改進之道，俾求我國未來各項社會福利服務之提供，得以在有限資源及社會衡平性的考量下，進行效率極大化的福利資源分配。</p> <p>9、參考書目中漏列許多書目，請通篇檢視補充之，另各書目編排順序請依學術論文體例，進行修正調整。</p> <p>10、附錄中有關焦點座談與訪談的資料，建議作要點式歸納與綜整後，再針對各項建言，進一步分析可能遭遇的困難與限制，以釐清其具體可行性。</p> <p>11、其他文字格式錯漏部分：</p> <p>(1)第 59 頁表 3-3 與第 75 頁表 3-13，兩者使用單位數不一，另表 3-3 未註明資料來源及引用年度，均請修正之。</p> <p>(2)第 21 至 23 頁中有關內文參考圖表之說明，多所錯漏，請修正之。</p> <p>(3)研究報告中多數圖表均未注明</p>	<p>化，故列載 2000 與 2009 年資料。表 3-7 已改為 2009 年資料。表 3-13 已移除 2007 年資料以求精簡。表 3-9 已校正小數。</p> <p>8、感謝委員意見。由於研究內容及結論係針對三大政策以不同研究方法蒐集資料，研究建議則是整合為整體策略，故並非全無連結。</p> <p>9、已依委員意見補充修正。</p> <p>10、已依委員意見補充修正。</p> <p>11、其他文字格式錯漏部分已依委員意見補正如下：</p> <p>(1)表 3-3 使用金額，表 3-13 為百分比單位不同。資料來源及引用年度已補正。</p> <p>(2)已修正，請參閱第 21 至 27 頁。</p> <p>(3)已依委員意見補充說明。</p>
---	---

<p>資料來源，均請予補充說明。 (4)第 69 頁表 3-10 標題似有漏字、第 88 頁應為「圖 4-2」、第 89 頁圖 4-2 則請重新繪製或呈現，俾閱讀者瞭解。</p>	<p>(4)已依委員意見修正。</p>
<p>(四) 莊副教授文忠（世新大學行政管理學系，書面意見）</p> <p>1、第一章第三節僅說明生命歷程的影響形式，建議補充說明本研究的具體分析架構及其理由。</p> <p>2、本研究採取多元研究方法，資料蒐集豐富，惟建議針對各研究方法進行補充說明：</p> <p>(1) 在文獻分析方面，建議說明挑選瑞典、德國、韓國及日本這四國的理由及其對我國的參考價值。</p> <p>(2) 在深度訪談方面，建議補充說明深度訪談大綱的設計重點，以及訪談對象選擇的依據。</p> <p>(3) 在焦點座談方面，研究團隊將焦點座談與前測所蒐集的意見，作為問卷修正依據，爰請於報告中附上原始問卷題目，並說明修正的內容，以瞭解問卷的專家效度和內在效度是否有所提升。另第二場焦點座談僅聚焦在兒童托育政策，未討論長期照顧及勞動市場政策，亦請說明其理由。</p> <p>(4) 在問卷調查方面，研究並未交</p>	<p>1、已修正，補充於分析架構中以及第三章最後的部分(第 10 至 11 頁)。</p> <p>2、有關各研究方法之修正如下：</p> <p>(1)已在研究設計之內容中加以補充(第 13 頁)。</p> <p>(2)訪談大綱之設計以受訪者依社會投資觀點看待主要福利政策及其相關經驗為主，因此選擇對象係以在主要福利政策領域之專家為主，在邀約後具有意願者進行訪談。</p> <p>(3)原始問卷原以具有托育、長期照顧、積極勞動市場經驗之受訪者為調查對象，為配合委託單位要求，改以一般民眾為對象，因此所有題項均依此原則修改。另，礙於研究經費及時間有限，故僅聚焦於目前已有多縣市發展公共托育政策之經驗為主，而未個別討論長期照顧及勞動市場政策。</p> <p>(4)已在研究設計(第 17 頁)及調查結</p>

<p>待問卷調查的抽樣方法、住宅電話簿的涵蓋率限制、訪問結果的統計表及成功樣本的基本人口屬性，樣本代表性似乎有所不足，爰請補充說明。</p> <p>3、第二章第六節分析層次較不明確，建議先概述各國狀況後，其次深入說明四個主要國家的狀況，最後再分析說明值得我國借鏡參考的地方。</p> <p>4、研究報告雖於第 17 頁問卷調查資料分析方法提及各種檢定變數間關聯性的方法，但於第五章結果分析中並未具體呈現相關檢定結果，爰請進行補充調整。</p> <p>5、依據期中審查意見說明，第四章研究內容的安排應將政策現況與專家訪談意見進行區分，避免造成詮釋上的誤解與混淆。另有關第 113 頁後有關問卷調查結果的分析，建議移置第五章，以符合一般論文體例。</p> <p>6、問卷調查中部分題目屬於跳題設計，應於第五章分析表格中說明該題的有效樣本數，並避免因樣本數過少而造成不當推論。</p> <p>7、有關第五章內容安排建議依社會福利認知、托育服務、長期照顧與勞動市場政策等面向進行章節編排，並將相同政策議題的描述分析與交叉分析放置同一節次，俾利閱讀瞭解。</p> <p>8、部分期中審查意見，似未完全回應</p>	<p>果章節中補充說明（第五章第一節）。</p> <p>3、感謝委員意見。由於本研究僅擇定托育、長期照顧、積極勞動市場等三大政策做為服務提供討論重點，故較難從整體概況討論，故僅在第二章第六節呈現四國三大政策之比較。</p> <p>4、已修正，刪除未進行分析之方法。</p> <p>5、已依委員意見修正。</p> <p>6、已經附上跳題題目之樣本數以供參考（第五章所有統計表均已附上樣本數）。</p> <p>7、感謝委員意見，為避免混淆，仍將依現有章節安排方式依序敘述單變項分析、雙變項分析、綜合分析。</p> <p>8、選擇國家之理由已在研究設計之內</p>
---	---

<p>於期末報告中，如王麗容教授所提第 4 點、古允文教授第 2 點、陳俊明教授第 2、第 4、第 5 及第 7 點意見等，宜請檢視修正之。</p> <p>9、研究建議與發現的對應性較為不足，如獨厚五都的設算標準、透過法規及社福考核引導實物給付、確實掌握福利需求與供給的差距等，係透過哪種研究方法所獲得的研究成果，於研究內容中並無具體論述，建議研究團隊予以補充說明。</p> <p>10、其他文字格式部分：</p> <p>(1) 研究報告中引用國外資料部分，應盡量進行中文化說明，如圖表內的國家名稱，以方便讀者閱讀。</p> <p>(2) 部分研究內容仍使用計畫書的用語，如第 17 頁的「將」、又部分文章格式編排有誤，如第 121、131 及 150 頁等，均請統一修正之。</p> <p>(3) 問卷調查交叉分析各項表格格式應予統一，另其自變數亦應予以一致，以求簡潔明瞭。</p> <p>(4) 附錄一各場次訪談資料整理與摘要方式不一，建請統一修正調整。</p>	<p>容中加以補充(第 13 頁)。</p> <p>9、研究建議係以綜合三大政策的結果以整體性原則呈現，相關內容已撰述在政策內容章節中。</p> <p>10、其他文字格式部分修正如下：</p> <p>(1) 已盡量依委員意見修正。</p> <p>(2) 已依委員意見修正。</p> <p>(3) 已依委員意見修正。</p> <p>(4) 已依委員意見修正。</p>
<p>(五) 黃科長鼎馨（衛福部社會及家庭署）</p> <p>1、有關 101 年度社會福利支出法定預算應為 4,222 億元，報告第 1 頁所提 4,354 億元，應係配合組織改造，業務調整及健保費改由中央負擔所致，爰請進行修正。</p>	<p>1、已依委員意見修正。</p>

<p>2、建議報告中增加說明問卷調查所採取的抽樣方式，並請考量是否增加說明本研究所決定樣本大小與信心水準和抽樣誤差間的相關說明。</p> <p>3、第 34 頁提及德國 2010 年出生數較 2009 年為多，惟德國於 2011 年新生兒總數約為 66.3 萬，比 2010 年新生兒總數短少 1.5 萬人，創下德國最低出生率，建議研究團隊針對此情形進行瞭解與補充說明。</p> <p>4、第 62 頁表 3-4 中漏列中央政府自 101 年開辦的育兒津貼項目，該給付於 102 年約計 60 億元。</p> <p>5、第 84 頁有關父母未就業津貼受益人口及分配情形，因其資料係屬動態呈現，建議修正為「每月最多有 21 萬至 23 萬 8,244 名……預估 102 年需支付 50 億元」。</p> <p>6、有關長期照顧政策的困境於第 102 頁提及現行尚未建立社區式及居家式服務的照顧品質標準，惟內政部已邀集專家學者、縣市政府及服務提供單位，研商訂定居家服務、日間照顧評鑑考核指標，包含行政組織與經營管理、專業服務、人力資源、服務績效及創新方案等，並建立追蹤輔導改善機制，以維護長照服務品質，爰請研究團隊進行修正。</p> <p>7、第 102 頁提及長照相關業務主管機關仍分屬不同行政體系，請依行政院組織改造後現況進行修正調整。</p> <p>8、部分問卷調查結果互有衝突，如於</p>	<p>2、樣本大小係依委託單位需求設定，抽樣方式及信心水準已在研究設計乙節中說明（第 17 頁）。</p> <p>3、礙於缺乏足夠資訊，無法了解出生率下降確實原因為何，唯該資料指出，德國育齡婦女人數下降，或為可能原因之一。且新版育兒津貼會從 2013 年開始實施，係為提升出生率的新政策，然實際成效仍有待觀察。</p> <p>4、表 3-4 所列項目係參照社會指標統計年報，統計日期為 2000 年至 2009 年，故未涵括 101 年度開辦之項目。</p> <p>5、已依委員意見修正。</p> <p>6、已於貳、長期照護政策困境(三)長照服務輸送體系尚不健全，該段最後予以說明。</p> <p>7、已於貳、之二、民眾偏好—長照領域調查問卷結果分析最後小結加以說明。</p> <p>8、已補充在報告第 180 頁。</p>
--	--

<p>長期照顧領域與整體社會福利服務面向，既期望政府提供經費補助，又希望政府提供相關服務，爰請針對調查結果衝突之處，進行相關分析與說明。</p> <p>9、為落實照顧中低收入老人之經濟生活，衛福部依老人福利法第 12 條訂定「中低收入老人生活津貼發給辦法」與「中低收入老人特別照顧津貼發給辦法」，上開津貼均屬地方政府依法應辦理事項，衛福部僅就現金給付原則與方向制定上開辦法。在不違反上開辦法原則下，地方政府得因地制宜訂定審核作業辦理津貼發放事宜。此外，衡酌政府財政狀況，尚無增加上述津貼給付金額之規劃，爰與研究團隊所提「中央政府制訂現金給付之原則與方向，地方政府則因地制宜」之研究建議，並無相互違背的情形。</p> <p>10、有關研究建議現金給付宜維持目前規模，不宜再增加，惟論述內容僅引述老人與身心障礙給付規模，未就低收入戶生活扶助、中低收入老人生活津貼、老農津貼及榮民就養金等給付額度與資源分配情形進行討論，爰本研究建議之論述基礎是否充足，請補充說明。</p> <p>11、承上，現行社會福利現金給付項目中，除各項社會保險等必要支出外，依法給付的老農津貼及 8 項社會福利津貼於 101 年度已依物價指數調增，未來相關給付所需經費恐將逐年增加。而其他現金給付如低</p>	<p>9、感謝委員所提意見，本研究建議係泛指所有給付，並非針對「中低收入老人生活津貼發給辦法」。</p> <p>10、礙於可取得資料有限，故未能針對給付額度與資源分配情形進行分析，是為本研究之限制。</p> <p>11、已依委員意見修正。</p>
--	---

<p>收入戶生活補助、就學生活補助、以工代賑、身心障礙者生活補助、輔具器具及教養費等，均係依據社會救助法、身心障礙者權益保障法等規定核予給付。上開照顧或補助項目均屬法律義務支出範圍，未來亦恐因該福利人口群的增長，增加預算編列規模，爰建議研究團隊納入考量，並修正建議為「現金給付維持目前的法定範圍」，以保障弱勢民眾權益。</p> <p>12、研究建議修正獨厚五都的設算標準，該項建議主管機關係屬行政院主計總處，爰請增列之。</p> <p>13、第 181 頁建議積極爭取天主教修道院做為日間照顧機構，惟查該機構為宗教團體自有財產，且日間照顧中心應符合相關法規所訂設立標準，爰建議刪除該研究建議。</p> <p>14、第 194 頁第 1 段提及各福利支出所占百分比是否計算有誤，宜請研究團隊釐清後修正。</p> <p>15、文字格式部分：</p> <p>(1)第 20 頁研究流程圖中部分圖框大小未調整妥適致部分文字未能呈現，爰請統一調整修正。</p> <p>(2)第 57 頁中低收入戶老人生活津貼應修正為「中低收入老人生活津貼」。</p> <p>(3)第 69 頁第 1 段倒數第 2 行「大·宗，佔 48.4%」、第 82 頁「追溯」、第 93 頁第 2 段第 3 行「。、」、第 103 頁第(二)項第 1 行「本研究針對歲以上」、第 131 頁最後 1 行「詳</p>	<p>12、已依委員意見增列（第 178 頁）。</p> <p>13、已依委員建議刪除。</p> <p>14、該內容為受訪者所提出。在本文中並未引用該項數據。</p> <p>15、文字格式部分修正如下：</p> <p>(1)已依委員意見修正。</p> <p>(2)已依委員意見修正。</p> <p>(3)已依委員意見修正。</p>
--	---

<p>錯誤!找不到參照來源」、第 142 頁「育嬰價」等文字均有錯漏，請修正之。</p>	
<p>(六) 蕭科長惠文、林科員煥柏、施科員曉穎 (行政院勞委會)</p> <p>1、有關第六章「結論與建議」所提重新檢討育嬰留職停薪政策部分，於報告本文中似無相關著墨，卻於最後研究建議提出，且內容亦非要檢討該政策，而係檢討就業保險涵蓋率的問題，爰請研究團隊修正之。</p> <p>2、承上，另有關建議內容所提就業保險保障範圍部分，說明如下：</p> <p>(1) 依就業保險法第 5 條規定，年滿 15 歲以上，65 歲以下，受僱之本國籍勞工、外籍配偶、大陸地區或香港、澳門配偶，除有同條第 2 項所列各款不得加保之情事外，皆應以其雇主或所屬機構為投保單位，參加本保險為被保險人。爰無一定雇主之勞工，亦應依前開規定辦理加保，於符合給付請領要件時，得申請相關保險給付。</p> <p>(2) 另同法第 11 條規定，育嬰留職停薪津貼之請領要件為，被保險人之保險年資合計滿 1 年以上，子女滿 3 歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。又依性別工作平等法第 16 條規定，受僱者任職滿 1 年後，於每一子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪。爰本文所提無酬家屬工作者、自營作業者、雇主，因非屬受僱，本</p>	<p>1、已依委員意見刪除該項建議。</p> <p>2、回應同上。</p>

<p>無辦理育嬰留職停薪之可能，自不得請領育嬰留職停薪津貼，與其是否適用就業保險無涉。</p> <p>3、第 175 頁提及友善家庭的勞動市場，惟性別工作平等法中已有相關規範，勞委會亦舉辦研討會及建置企業工作平等網站、提供企業實施家庭友善措施參考手冊，並提供育嬰留職停薪的補助，至 102 年 8 月底為止已補助 39 億。此外，每年針對企業工作場所的性別平等規範項目進行勞動檢查，未來亦將研修性別工作平等法第 38、38-1 及 40 條，未來將針對違法雇主姓名予以公布。</p> <p>4、有關研究建議提及照顧服務工作部分，因其工作內容、作息時間仍難明確釐清，且情況較為複雜，勞委會現行已規劃朝向制訂家事勞動保障法的專法方向進行，提供相關保障。</p>	<p>3、感謝委員所補充之資訊。</p> <p>4、感謝委員之說明。</p>
<p>(七)陳專員桂華(行政院主計總處)</p> <p>1、鑑於不同國家之賦稅制度、財政收支規模等均有所不同，建議研究團隊或可考量增加「政府社會福利支出」占「政府經常收入」百分比及「政府支出」百分比之國際資料，俾供協助瞭解我國政府提供社會福利支出之合宜性。</p> <p>2、關於本計畫第 179 頁建議修正獨厚五都的設算標準，充實非都會區福利預算一節，中央為調劑地方財政盈虛，並謀地方之經濟平衡發展，對地方政府挹注財源包含中央統</p>	<p>1、已依委員意見補充(第 75 頁)。</p> <p>2、感謝委員意見。已加註補充說明。請參閱結案報告第 178 頁。</p>

<p>籌分配稅款、一般性及專案補助款、計畫型補助款。為避免地方政府間獲配財源差異過大，中央自 101 年度起訂定各地方政府獲配財源成長率上下限原則，以 103 年度為例，除保障均不低於 102 年度獲配數外，同時直轄市成長率不超過 0.2%，縣市不超過 0.5%，故未有集中直轄市之情形。</p> <p>3、關於本計畫第 183 頁建議本總處繼續辦理社會安全支出資料之統計一節，本建議將轉知本總處國勢普查處，以作為該處後續彙編統計資料之參考。</p>	<p>3、感謝委員之回應。</p>
<p>(八) 行政院勞委員職業訓練局 (提供書面意見)</p> <p>1、深度訪談對象未有勞動政策之中央及地方政府機關代表，請研究團隊補充說明訪談對象規劃想法。</p> <p>2、報告內容中有關積極性勞動政策內容，並未加以深入探討，僅附帶於消極社會福利津貼給付的內容中，且第 106 至 112 頁相關內容是否有誤，宜請加強積極性勞動政策實施現況的正確性與周延性。</p> <p>3、承上，對於勞委會所提研究建議的內容，較偏重於福利津貼給予的消極概念，並未針對積極性勞動政策研提具體的建議，宜請修正補充。</p> <p>4、第 112 頁政策困境中第 3 項「職業訓練之潛在問題」，提及有關職業訓練「三年七萬」可能產生區域受訓後無法就業及資源分配不均乙節，與現況事實不符，建請刪除，理由說明如下：</p>	<p>1、受訪者中有一位雖屬地方政府社政單位，但同時管轄勞政業務，故亦提供相關資料。</p> <p>2、由於本研究主要探討從現金給付轉向服務給付之機制，積極勞動市場政策已採服務給付方式提供，故未特別深入討論之。</p> <p>3、回應同上。</p> <p>4、本研究團隊回應如下：</p>

<p>(1)為滿足勞工提升知識、態度與技能之需求，本局結合民間訓練單位辦理產業人才投資方案(含產業人才投資計畫及提升勞工自主學習計畫)，提供在職勞工多元化實務導向之訓練課程，補助每位參訓勞工80%或100%訓練補助費用，3年內最高補助7萬元。前開計畫係針對在職勞工所辦理的「在職訓練措施」，故並無報告中所提「勞工受完訓練，恐怕也很難找到適當的就業機會」之情事。</p> <p>(2)該方案訓練課程整體平均核班率(核定班/申請班)約為76%，且為縮減課程數量之城鄉差異，已針對偏遠地區提案採取優先核班政策，現行偏遠地區(花蓮縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣)訓練單位所研提之課程核班情形已高於全國平均核班率。</p>	<p>(1)由於在職業工會投保亦屬在職勞工，其工作機會不若一般受僱者穩定，確實有可能受訓完之後找不到適當的就業機會，端視訓練職種是否符合在地就業需要而定。</p> <p>(2)感謝委員所提供之資訊。核班率高於全國平均核班率不等同於申請班數量較多，偏遠地區之申請班數量遠少於都會區，受訓機會相對較低，故仍應考量受訓者之機會。</p>
<p>(九)本會意見</p> <p>1、本研究計畫以托育政策、長期照顧及積極性勞動政策作為我國社會福利服務之三項政策領域意涵進行探究，惟以此三項政策領域進行分析之理由應於整個研究設計上進行規劃說明。如報告第12頁所提福利國對個人生命歷程之制度過程是否隱含上開政策領域之想法，研究團隊應予以補充說明。</p> <p>2、本研究重點之一係就我國社會支出結構進行整體分析與盤點，並與國</p>	<p>1、已補充於研究架構中以及第三章最後的部分(第10至11頁)。</p> <p>2、有關社會支出概念與名詞界定參見第三章第二節。表3-13 我國的支</p>

<p>際案例進行比較，惟目前報告內容所提社會支出概念在各章節呈現不同名詞。例如第一章以 OECD 的「社會給付」進行界定，第二章在四國案例比較則以「家庭福利支出」為說明，第三章則以主計總處的「社會安全給付」為概念進行論述，但在分析過程所引述相關數據，又稱為「社會給付」(如第 63 頁表 3-5)。由於本研究對於此一名詞概念未進行界定及統一性使用，致在進行各項數據檢視與跨國比較(如表 3-13)，則無法掌握實際數據意涵，請研究團隊再行補充調整。</p> <p>3、本研究另一重點，亦就社會支出在現金給付與實物給付在政策意涵與實務運作層面進行探究。本研究在多處研究結果上指陳我國整體社會支出偏重現金給付，惟縱觀表 3-13(第 75 頁)OECD 國家發現，我國在實物給付水準不但高於 OECD 國家平均值，亦高於日本、德國等比較案例，而低於韓國及瑞典。此在比較研究意涵為何，研究團隊宜於第二、三章及結論事項進行更進一步論述與說明。</p> <p>4、第三章所列各項圖表數據，請明確註明統計年份及資料來源，如表 3-9、表 3-10(第 68-69 頁)，又該項圖表數據係以單一年份進行社會支出結構說明，較無法掌握其歷程發展，建議以跨年數據進行說明，同樣情形亦出現在表 3-6 及表 3-7(第 64、66 頁)，如僅以 2007</p>	<p>出資料取自主計處，而該資料參酌 OECD 定義編製，為國內足以進行國際比較最佳資料。</p> <p>3、比較分析與意義請見第三章第八節。總體而言，我國社會支出水平低於工業國家甚多，並且現金給付偏重在老年給付，實物給付則偏重健康服務項目。有關工作年齡人口的給付相對較低，社會服務取向的項目亦屬低度提供。</p> <p>4、委員所述各表均已補列年度資料。而代表性議題係取決於資料可取得性，亦已在第三章中說明。</p>
---	---

<p>年做為我國社會給付的特色，應就其該年之資料代表性進行補充論述。</p> <p>5、本研究報告建議增列相關名詞的定義與說明，如社會安全支出、社會支出給付、社會福利服務支出與托育政策等，以提供閱讀瞭解，並清楚界定研究範疇。</p> <p>6、各國社會福利服務提供的文獻資料部分，於各福利體制國家的政策是否有其不同價值偏好與選擇依據，宜請分別探討與歸納。另第 52 頁表 2-9 所綜整主要國家相關社會福利政策內容，建議依據本研究計畫重點將政策提供型態予以統整比較與說明，俾提供我國政策參考。</p> <p>7、針對第 79 頁第(一)項托嬰中心相關文字內容與發展脈絡，建議重新進行撰寫說明，並以國內托育政策現況為主，俾閱讀瞭解。</p> <p>8、有關盤點中央與地方政府廣義社會福利服務現金給付與實物給付的資源配置部分，研究團隊團隊分析主計總處的社會安全統計資料，惟該資料僅統計至 2009 年，時效性顯為不足。另報告於第 165 頁分析說明，中央及地方政府預、決算書、內政部所辦理的地方政府社會福利績效考核與財政部等相關資料皆可提供相關訊息，爰請研究團隊慎重評估更新修正該部分數據資料。</p> <p>9、有關問卷調查積極勞動政策部分內容，獨立於第四章(第 113 頁後)中</p>	<p>5、研究報告在相關章節中已有說明。</p> <p>6、已依委員意見補充(第 20 至 21 頁)。</p> <p>7、已依委員意見修正。</p> <p>8、礙於資料可取得性，此為本研究之限制。</p> <p>9、已依委員意見刪除。</p>
---	--

<p>進行探討分析，與托育、長期照顧政策部分撰寫體例不一，爰請修正調整。</p> <p>10、問卷調查結果的呈現內容較似民意調查報告，惟其如何回應本研究計畫目的與問題，宜請研究團隊加強論述與探究。</p> <p>11、宜強化研究報告各章節內容連結性，另所提研究建議宜與前述研究討論資料與結論間，具有更明確的論述架構與脈絡，如「修正獨厚五都的設算標準」、「到宅保母」等部分，似於前面章節皆無相關討論內容。</p> <p>12、我國社會福利給付方式現行偏重以現金給付為主，惟如未來調整以服務輸送方式為主，其所需預算經費是否更為龐大、又是否能普及至所有需求者，建議研究團隊納入整體考量，俾規劃完整的推動策略。</p>	<p>10、已增加一章節綜合分析民意調查的部分，在第六章也已做說明。</p> <p>11、感謝委員意見。由於研究內容及結論係針對三大政策以不同研究方法蒐集資料，研究建議則是整合為整體策略，故並非全無連結。分析架構已補充於研究架構中以及第三章最後的部分（第 10 至 11 頁）。</p> <p>12、為因應經濟轉型與老化社會需要，有必要規劃 2030 年台灣社會福利支出占 GDP 比率由目前 10% 增加至 20-25% 時的社會福利發展藍圖，並提出適當財源籌措方案。透過公共服務提供與「工作家庭平衡措施」將婦女勞動參與率從目前的 49.66% (2010 年數據) 提高至 2020 年的 60%，至 2030 年預計提高至 70%，預計全台灣總勞動力將增加 188 萬人。由於 24-45 歲勞參率已高達 84.6%，45-54 歲也有 71.6%，因而重點將集中於 15-24 歲（勞參率為 28.2%）及 55-64 歲這個中高齡組（43.5%）。社會支出從目前佔 GDP 的 10.4% 逐年提高至 2020 年的 15%，2030 時應提高至 20-25，前</p>
---	--

<p>13、研究結論中強調社會投資的理論與價值，惟其理論與相關制度措施並未於文獻中進行介紹與探討，且依據所規劃之研究方法，相關工作坊、學術與國際研討會所獲得相關資料，亦未見納入研究報告中，爰請研究團隊補充之。</p> <p>14、第六章研究結論部分，宜將研究計畫所獲得成果綜整說明於此章節，而非再交代說明研究資料選擇原因，爰請調整相關內容呈現方式。</p> <p>15、研究計畫內容以托育服務、長期照顧服務與積極性勞動政策三面向進行論述探討，惟研究結論與建議多以整體社會福利層面之方向加以論述說明，以致前後章節未能有明確的聯結，爰請研究團隊重新調整，並考量原預期研究重點，俾符合計畫目的。</p> <p>16、第 178 頁研究建議「現金給付的部分應有整體規範，…，倘若該縣市有餘裕則可再加碼補充」，惟此建議是否亦可能造成福利競賽與相關剝奪的問題，請研究團隊納入考量。</p>	<p>項所需款項由調高證交稅以及 2% 的加值型營業稅支應。</p> <p>13、已在第六章結論與建議部分中說明，並從社會投資的角度探討相關政策。</p> <p>14、已依委員意見修正。</p> <p>15、感謝委員意見。由於研究內容及結論係針對三大政策以不同研究方法蒐集資料，研究建議則是整合為整體服務提供策略，並非全無連結。</p> <p>16、此一問題刺激吾人思考另一個更根本的問題：究竟中央與地方政府在社會福利職能分工上應該如何的劃分？在目前中央政府挾其強大的立法權(法律保留原則)與財政權(透過統籌款的運用)而在型塑社會福利體制上擁有較強的決定權時，到底地方政府是如何看待自己在整體社會福利體系中的角色？地方政府的想法必須加以了解，因為它們乃是政策執行時重要的一環，忽略了地方政府的想法，政策的實施必然充滿阻</p>
--	---

<p>17、有關各研究建議宜避免空泛，如「適時修改相關法規」、「多舉辦在職訓練」，宜請研究團隊具體說明相關研究建議，並於其後註明政策主管機關。另各短中長程建議之規劃是否妥適亦請加以考量，如「舉辦在職訓練，培育服務人力」、「福利需求的掌握與評估」等，俾提供主管機關具體參考依據。</p> <p>18、有關研究摘要請置於目次前、表次各標題第 2 行文字請縮行與第 1 行文字一致。另有關第五章問卷調查所呈現表格標題，宜參考一般學術論文報告體例編寫，非將原訪談題項合併使用。</p> <p>19、通篇報告內容文字疏漏甚多，且本文內容不宜加劃底線，另部分圖表下方未加註資料來源，以上宜請修正之。</p>	<p>礙，從而使良法美意大打折扣 (Sabtier, 1991: 259-261)。透過本次的研究, 深入了解地方政府對於補助款問題，中央與地方政府各該扮演怎樣的角色分工與合作的認知及態度，將比起直接扣抵縣市補助款更有助於上述問題的解決。</p> <p>17、已補充說明如第 180 頁。</p> <p>18、已依委員意見修正。</p> <p>19、已依委員意見修正。</p>
---	--

附錄十、結案報告修正本回應情形對照表

修正意見	回應或修改情形
一、研究團隊說明已補充新的研究架構(頁11)，惟該圖似僅說明政策典範轉移的情形，而非研究架構圖。研究架構圖應在展現研究中各變項間可能關係，爰請研究團隊針對本研究架構進行修正說明。	研究架構係為量化研究之概念，本研究旨在進行政策分析，佐以質量資料，故採取分析架構而非研究架構之方式補充於研究設計中。
二、有關圖1-3研究流程中焦點座談的說明與第16頁內容文字有所出入，爰請重新檢視修正。	圖文均指電訪調查前及後各進行兩場座談，並無二致。
三、有關期末審查意見修正情形對照表，部分意見未見具體回復說明，爰請依各項審查意見補充回應說明，並註明相關修改頁數。另部分回應說明頁次亦有錯漏，如辛副教授所提第3及4點意見部分，均請檢視後進行修正。	<ul style="list-style-type: none"> ● 已在2/13修正版中全數回應。 ● 針對辛教授之意見已回應如下： <ul style="list-style-type: none"> 3、在第四章各節已有撰述，例如關於托育部分的深度訪談在第 90 至 93 頁。 4、已補充，請參閱第 171 頁至 172 頁。
四、研究方法中提及將透過工作坊、學術與國際研討會等途徑進行資料蒐集，惟修正報告中仍未依審查意見進行相關資料的補充，爰請進行修正。	<ul style="list-style-type: none"> ● 已在2/13修正版中回應。 <p>已在第六章結論與建議部分中說明，並從社會投資的角度探討相關政策。</p>
五、研究團隊請依據原審查意見，於報告中補充說明問卷調查抽樣方法、住宅電話簿涵蓋率限制、訪問結果的統計表等資料。另有關深度訪談大綱設計重點與對象的選擇依據，亦請補充納入報告中。	<ul style="list-style-type: none"> ● 調查抽樣情形已補充如第17頁至 18頁。 ● 深度訪談部分已在2/13修正版中回應。 <p>訪談大綱之設計以受訪者依社會投資觀點看待主要福利政策及其相關經驗為主，因此選擇對象係以在主要福利政策領域之專家為主，在邀約後具有意願者進行訪談。</p>

<p>六、原審查意見提及應於文獻中針對社會投資理論與相關制度措施進行介紹，俾於結論與建議提出相關建議，惟修正報告中仍未見補充相關文獻，爰請進行修正。</p>	<p>● 已在2/13修正版中回應。 研究過程與國內外學者交流研討即在深化文獻探討並掌握當前論述發展，此等文字已補實於適當章節。</p>
<p>七、原審查意見提及應針對瑞典等四個國家實際施行社會福利服務法制、體制與執行面的具體內容、特點與成效，進行探討與比較，惟修正報告中未見相關探討內容。另依審查意見應針對未將美國社會福利服務提供型態納入文獻探討之的原因進行說明，以上均請補充納入研究報告。</p>	<p>● 已在2/13修正版中回應。 由於本研究僅擇定托育、長期照顧、積極勞動市場等三大政策做為服務提供討論重點，故較難從整體概況進行討論。 至於美國則因其並非社會投資型國家，故未納入本研究討論之列。</p>
<p>八、原審查意見建議第二章第六節分析層次，應先概述各國狀況後，再深入說明四個主要國家的狀況，最後再分析值得我國借鏡之處；另表2-9應綜整各國相關社會福利政策內容，將各國政策提供型態、資源配置情形予以統整比較，以上均請研究團隊予以修正之。</p>	<p>● 已在2/13修正版中回應。 由於本研究僅擇定托育、長期照顧、積極勞動市場等三大政策做為服務提供討論重點，較難以國家為主進行整體概況討論，故僅在第二章第六節呈現四國三大政策之比較。</p>
<p>九、第四章研究內容中政策現況與專家訪談意見混合說明，且三大政策領域內容撰寫體例不一(部分融入座談或訪談內容，部分將電話調查意見納入)，研究團隊均未依審查意見進行修改，爰請配合修正。</p>	<p>由於各政策發展時間及內容有異，故僅能在相同架構（政策內涵與給付類型、政策困境）下，討論現行政策執行情形，以及各自從相關研究結果、本研究訪談結果、本研究調查結果說明政策困境。至於所採用為訪談或調查資料，則視資料豐富程度而定，較難完全統一體例。</p>
<p>十、原審查意見提及有關積極性勞動政策內容，並未加以深入探討，研究團隊回應說明該政策已採服務給付方式提供，故未特別深入討論之。爰本研究以積極勞動政策為研</p>	<p>已補充（第13頁）。</p>

<p>究探討範疇之一是否妥適，請研究團隊重新考量，並於第一章研究架構中具體說明選擇托育、長照與積極性勞動政策等三大政策領域為研究計畫主軸的原因。</p>	
<p>十一、 原審查意見提及問卷調查結果分析除分題探討外，宜再歸納綜合整體分析，以形成後續內容論述基礎，惟修正報告僅將調查數據結果重複說明，未見進一步分析。</p>	<p>已增加一節說明(第五章第五節)。</p>
<p>十二、 第六章第一節結論提及現行中央與地方政府現金與實物給付類型、資源配置情形與運作問題，各段均重複第55至56頁之內容，另於說明主要國家現金給付與實物給付類型、資源配置情形與社會福利服務模式發展趨勢上，亦多在說明社會投資理論內容，未見在研究結論的具體歸納。而有關問卷調查結果，宜依據原審查意見予以簡化，並分散併入各研究議題結論說明，以上均請研究團隊依據研究預期成果方向，進行歸納整理。</p>	<p>已精簡修正如目前版本。</p>
<p>十三、 原審查意見提及福利項目由現金給付轉換為服務給付的關鍵問題在於服務宜由政府直接提供或民間提供，研究團隊宜提出相關具體建議。此亦與問卷調查結果顯示民眾既期望政府提供現金給付，又希望政府提供服務的矛盾情形有所關連，研究團隊宜針對上述問題予以探究分析後，提出相關具體政策建議。</p>	<p>● 已在2/13修正版中回應。 福利服務由政府委託民間辦理已為我國社會福利服務的主要型式，其結果卻出現競爭論述。行政部門並未肯定此等委外方式在資源節約與效率上的實際表現。民間則持相對看法。由政府提供，必須在意識型態與實質效能轉變為服務型政府，否則未來行政部門在服務管理恐面臨困境。 (另請參閱第170-171、173-174頁)</p>
<p>十四、 原審查意見提及研究建議事</p>	<p>● 已在2/13修正版中回應。</p>

<p>項與發現的對應性不足的問題，如「獨厚五都的設算標準」、「開放營利機構加入服務提供」等均欠缺相關論述基礎，且於前述章節亦未進行必要的檢視分析，爰請參考審查意見進行修正。</p>	<p>已加註補充說明。請參閱結案報告第177頁。(第170-171、177頁)</p>
<p>十五、 原審查意見提及研究建議現金給付宜維持目前規模，惟論述內容僅引述老人與身心障礙給付規模，未及於其他給付種類，則此建議論述基礎是否充足，又可否推論至所有社會福利給付，請研究團隊予以重新思考。</p>	<p>● 已在2/13修正版中回應。 礙於可取得資料有限，故未能針對給付額度與資源分配情形進行分析，是為本研究之限制。</p>
<p>十六、 報告文字格式部分：</p>	
<p>(一) 有關封面及書名面研究計畫編號請調整為「NDC-DSD-102-015(委託研究報告)」、計畫名稱請刪除「結案報告」字樣，編印機關則修正為「國家發展委員會編印」。</p>	<p>感謝指教，已修正如封面</p>
<p>(二) 摘要中各項研究建議均請摘要說明各建議論述基礎。</p>	<p>感謝指教，已修正如摘要。</p>
<p>(三) 目次頁後各頁碼請單數頁請靠右對齊、偶數頁請靠左對齊。另各章宜由單數頁起頁，各節次則接續前節撰寫，不另起頁。</p>	<p>感謝指教，已修正(章均單數起頁，單右偶左對齊如 I-XVIII.10.163.183.247.269，節次接續如頁34.44.56.73.119-160)</p>
<p>(四) 第1頁所提101年度社會福利支出法定預算數，以及第82頁有關父母未就業津貼受益人口及分配情形，均請依衛福部所提審查意見進行修正。</p>	<p>感謝指教，已修正(第1頁、第82頁)</p>
<p>(五) 第1頁當頁註文字請修正行距大小，另多數圖表未加註資料來源，如表1-2、圖1-1與圖1-2等，請通篇檢視修正之。第11</p>	<p>感謝指教，頁1已修正行距、頁7.8.11.12均已加註資料來源或標題。</p>

頁圖則應加註圖標題與資料來源。	
(六) 表1-2(頁7)、圖1-1(頁9)、表3-13(頁76)與圖4-2(頁86)請依審查意見，將圖表內國家名稱進行中文化說明，以方便讀者閱讀。	感謝指教，圖已加註說明(第8頁)；表3-13已譯為中文(頁75.76.86)。
(七) 圖表應註明統計單位，並說明數據年份，如表3-8至表3-13、圖4-3等均有錯漏，請研究團隊修正之。	感謝指教，已修正。(頁68-76.87)
(八) 表4-1(頁79)標題與備註說明中，有關年份的表示方式不一，請統一修正調整。	感謝指教，已修正年份(如頁79)
(九) 圖4-2(頁86)中部分文字編排方式重疊顯示，爰請進行修正，以利閱讀瞭解。	感謝指教，已修正圖檔(如頁86)
(十) 各項研究建議均請加註政策主管機關，各機關名稱並請依行政院組織改造現況進行修正調整，如主計處應為主計總處、研考會應為國發會。	感謝指教，已修正(如頁IV-VI.176)。
(十一) 報告本文中逗號均請修正為「全形」，如第80頁首兩段文字內容。	感謝指教，已修正(如頁80)
(十二) 第74頁第5行「2009社會」、第77頁末行「(衛福部社家署2013a)」、第79頁倒數第3行「追朔」、第105頁第2行「針對歲以上」。	感謝指教，已修正(如頁74.77.79.104)
(十三) 報告內容中提及臺灣部分，如係泛指我國，應以「我國」加以說明。	感謝指教，已修正(如頁163.164.169.174)。
(十四) 報告內容文字除章節標題與圖表標題外，均不加粗體，	感謝指教，已修正(如頁II.III，頁28.43.69.73.97.109.116.164.165)

爰請配合修正調整。	.166.175.179.180.223.224.230-234.243.253-274)
(十五) 第五章版面編排多所錯漏，多數表格不應另行起頁，另部分題項後註明「(詳錯誤！找不到參照來源)」，以上均請進行修正調整。	感謝指教，排版和表格註明已修正(如頁119-162)