

第一章 緒論

第一節 研究緣起與研究目的

社會福利制度具有促進社會安定、改善所得分配與保障國民基本生活的正面功能。就長期而言，社會福利、與經濟、財政的發展應該是相一致的。過去四十多年，國內經濟持續成長，同時也面臨社會、經濟及政治結構的轉變，使得國人對社會福利的需求升高，而政府亦採行各項福利措施，以資因應。因而，長期觀察政府社會福利支出，無論絕對值或相對於政府總支出的比重均漸次提高。

近年來由於經濟不景氣，政府財政困難，社會與經濟目標必須競用有限資源，二者面臨短期抉擇取捨的難題。然而，在經濟衰退、失業率高漲期間，若無社會安全制度的保障，引發人心動盪不安，不利於投資環境，亦難以奢談景氣復甦。因而，如何在短期內適當調整公共支出結構，維持財政穩健，以達成二者互利的中長期目標，是我們應該努力探討的課題（鄭文輝，1993；經建會，1996）。

另一項影響我國社會福利發展的因素是中央與地方財政關係近年來的演變趨勢。1999年修正「財政收支劃分法」，並制定「地方制度法」以來，雖然精省後稅課收入的重新調整，對提高縣市自有財源比率有所助益，但仍不足解決地方財政的困窘（官有垣、鄭文輝，1999）。2001年起，中央政府將包含社會福利的部分補助款，採取直接設算撥交地方政府列入預算運用。基於此，勢必引起中央與地方政府社會福利角色的改變，對於整體社會福利政策推動的影響與福利資源分配的公平及效率問題，值得關切（黃碧霞，2002）。

1980年代以來，社會福利對於西方工業化國家的經濟成長及其競爭力是否造成不利影響，曾引起很大關注（Atkinson, 1995; Pfaller et al., 1992; Gough, 1998），而跨國比較資料大致顯示二者在1980年代以來略呈負相關，而二次大戰後至1970年代初期則成正相關。一般認為，尚需視各國政經及社會結構，及其世界經濟架構中的定位而定，不能一概而論（王正，鄭文輝，1995；Pfaller et al., 1992; Gough, 1998）。至於國內多篇有關社福支出對總體經濟影響評估，都主張社福支出應維持適當成長率，以免過度影響經濟成長（何金巡，1995；蔡吉源，1995；經建會，1996）。就此而言，社會福利支出「合理」的水準及分配應為何？一直為學術界、政府官員以及民間福利團體所關心的。政府應如何扮演其規範性的責任與角色，是社會福利預算問題的關鍵。理論上有關問題本質的釐清與界定，屬於財政學上游層次的根本探討，至於財源的配合與籌措則是下游的對應結果。基於此，

財務責任的釐清以及福利資源之合理規劃與整合，乃成為當前政府致力於推動經濟永續發展的重要依據。

我們知道，社會福利的資源配置是經由一種自助、互助與他助的社會分攤機制，移轉所得以及各種不同風險，而形成一個彼此密切關聯的社會保障網路。到目前為止，社會福利的定義與範圍，學理上迄無共識。不易界定的理由之一是社會福利也可以是一個價值觀念，也可以指的是一套具體的福利制度。惟就目前較具有共識的定義而言，主要核心項目則有：(一)、社會保險：理論上包括有健康保險、年金保險、職災保險、就業保險、長期照護保險等五種；(二)、社會救助：對生活在貧窮線以下的家庭，提供基本的生活費用；(三)、福利服務：提供一般國民生活所需的各種福利服務，如緊急庇護、諮商輔導、身心障礙者保護、托兒等；(四)、社會津貼：本項係指未經所得測驗，且財源由一般稅收支應，如老農津貼、福利津貼等。為了分析的結果，從財政的角度彼此能在同一基礎上相互比較，有關社會福利資源的整合與合理配置，基本上將以具有共識的範圍探討。

針對社會福利支出結構的檢討，主要發現如下：

- (一) 依政府別分析 1997-2004 期間社會福利支出的分配情形。歷年均以中央政府（1997 與 1998 年則含省政府）所佔比重為最高，最高可達七成七，可見中央政府在社會福利面向所扮演的重要角色。
- (二) 中央政府社會福利支出中，社會保險所占比重最高，由 1998 年的 46% 上升至 2001 年的 66%，再降至 2005 年的 53.21%。換言之，中央政府社會福利支出五成以上用於社會保險支出。福利服務支出也是社會福利支出的大宗，其比例變化幅度較大，2004 年以後約為 38%，快要接近四成。國民就業則在 1% 左右，醫療保健約 5% 上下。社會救助的比例下降得相當快速，由 1998 年的 11%，降至 2005 年的 2.63%。
- (三) 各縣市地方政府社會福利支出占總支出的比例差異頗大，支出比重最大者為新竹縣，20.02%，最小者為台南市 6.08%。
- (四) 針對個別風險的福利措施規劃簡繁有別。
- (五) 個別風險的福利支出差異大。

社會福利支出比重有如此大的差距，呈現幾個問題值得我們進一步分析：(1) 社會福利支出其實受到人口結構的影響頗大，故必須進一步分析其人口結構；(2) 社會福利支出並非均勻分配於每個人，故

應該進一步分析其社會福利支出的受益對象；(3) 社會福利支出比重低的縣市並不代表其社會福利施政效果較差，故值得進一步比較縣市間的社會福利受益指標；(4) 透過支出與效益之間的分析，可以研析其中是否有資源浪費或效率促進的空間。

從 1980 年代以來，相關的研究告訴我們，無論開發中或已開發國家都面臨人口老化和勞動市場的變遷，使得養老、醫療照護、就業促進與失業保障等各項福利需求日益升高。這些趨勢都對各國的社會支出造成直接的壓力。另一方面，歐美工業先進國家在 1980 年代以來也陸續進行福利改革，包括年金制度的調整，以及積極勞動市場政策取代消極的失業保障等，則有助於緩和各國社會支出大幅的擴張的壓力。根據 OECD 的資料，21 個傳統 OECD 國家平均社會支出佔 GDP 的比率，從 1980 年的 17.7% 逐年上升到 1993 年的 23.2%，之後呈下降之趨勢，到 2001 年時這 21 個國家的平均比率為 21.8%。而傳統歐盟的 15 個國家，其平均社會支出佔 GDP 的比率，也是以 1993 年為最高點 (26.5%)，之後呈現下降的趨勢，到 2001 年時為 23.8% (OECD 2004)。

整體而言，為了因應老化社會，OECD 國家針對社會保障制度改革的回應方式，約有七項策略原則 (OECD, 1999; OECD, 2000; 鄭文輝, 2004): 1. 公共年金制度應消除提早退休之財務誘因。2. 確保高齡勞工之就業機會。3. 財政重整，以降低公債負擔。4. 退休所得多元化，以分散風險，平衡代間負擔，並允許個人彈性選擇。5. 健康照護體系應重視成本效率 (cost effectiveness)，降低生理依賴性，而提升失能老人長期照護保障。6. 加強金融市場基礎建設，以促進年金基金之健全發展。7. 中央政府應統籌規劃發展策略。

我們知道，老年經濟保障制度應是永續發展的制度，一旦實施，對於政府的財政是長期性、動態性、連動性、累積性的綜合影響。相關研究顯示，針對退休所得制度所提出的主要改革方向為：1. 提高公共年度制度之基金提撥額度。2. 降低公共年金給付水準。3. 加強所得相關年金制度之給付與繳費間關連性。4. 所得相關年金制度設計包含強制與自願兩部分。5. 未來宜將公共年金之『消除貧窮』與『所得替代』兩項功能區隔，分別設計。6. 廢除過時而不必要的過度優惠措施。7. 加強規範，以維護民眾對私人年金基金的信賴感。

長期照護需求將是未來台灣的新興需求，研究顯示 OECD 國家主要的健康與長期照護之改革方向為：1. 發展能測度健康介入措施之成本效率，民眾健康狀況之改善，並能與國際比較之分析架構。2. 重視能降低依賴性，例如失智症之研究與科技應用，減少治療而增加預

防措施之經費。3.將長期照護視為生命週期之正常風險(normal risk of life)，由工作世代與老年人口共同分擔費用。4.提供鉅額照護成本之保障，兼顧居家與機構照護。5.鼓勵多元服務提供，以『在地老化』(aging in place)為目標。6.協調長期照護政策與醫療改革，以提供完整的健康照護(OECD, 1999; OECD, 2000)。

同時，我們從 OECD 國家和歐盟國家的經驗也可看出，社會支出並非不可逆的。也就是說，各國的社會福利支出並非永遠單向地朝向擴張的趨勢發展，也有可能出現削減的狀況。而影響各國社會支出擴張或消滅的重要原因，包括社會風險和需求的變化以及社會福利體制的調整。而這兩者間又是息息相關：社會福利體制和社會支出必須因應社會風險和需求的變化而動態調整。就此角度而言，要探討國家整體資源分配的合理性與整合問題，就必須先對台灣社會近年來各項社會風險和福利需求的變動情形，以及未來的發展趨勢，做完整的探討。掌握福利需求的變動趨勢與優先順序，是探討社會福利資源配置的合理性的基礎。

除國外經驗，目前國內有關政府社會福利支出的實證研究，大都偏重中央及各級政府整體性的探討(鄭文輝等, 1993; 官有垣、王湧泉, 2000)。近年來，地方政府社會福利角色與功能的探討，則逐漸受到學術與實務界的重視，但通常只針對部分縣市(丁仁方、蔡沁蓓, 2002; 周月清, 2002)，或特定福利項目，例如老年津貼(丁仁方、蔡沁蓓, 2002)、身心障礙福利(王榮璋等, 2002; 周月清, 2002; 賴兩陽, 2001)、社會救助(周麗芳等, 2002)，予以分析。一般而言，較少對整體性地方政府社會福利支出的理論與實證面做較整體性的探討。

綜上所述，本研究除了檢視近年來我國中央與地方政府社會福利支出的演變趨勢，以檢討各級政府的社會福利功能，同時並就公平與效率觀點評估社會福利資源運用成效。進而針對未來高齡化、少子化社會的來臨，我國社會福利資源之整合與合理性配置加以探討。其中，略分為下列幾大項目：

(一)近年來我國中央與地方社會福利支出之演變分析(1996-2005)

- 1.各級政府歲出結構(功能別)。
- 2.各級政府社會福利支出結構(功能別)。
- 3.社會福利支出在各級政府之分配(政府別)。
- 4.各縣市平均每人社會福利經費比較(地區別)。

5.社會福利經費分配主要類別人口每人金額比較—老人、身心障礙、兒童(項目別)。

(二)研析主要國家(例如：德、日、英、瑞典、美、韓國及東亞等國)社會福利支出規模及範圍，以及因應人口結構變遷之社會因素，所採行之變革措施，以舒緩政府財政負荷，降低財政赤字，提高社會福利資源運用效率等之作法

(三)社會福利資源運用成效之評估方法

- 1.兼顧政府財政穩健發展，檢討並釐清各級政府在社會福利工作上的角色與功能。
- 2.社會福利資源運用成效之評估準則。
- 3.社福資源運用優先順序之建構。

(四)我國社會福利支出運用成效之實證分析

- 1.功能別之分析。
- 2.政府別、地區別之分析。
- 3.項目別之分析。

(五)我國未來社會福利資源配置合理性之探討

- 1.未來福利需要之推估。
- 2.福利支出項目之競合。
- 3.中央與地方社福支出與財政之調整。

(六)合理調整社會福利支出的作法，提出各項具體可行之整體因應對策，以及政策建議

第二節 研究架構

從晚近歐洲社會安全制度發展趨勢顯示，社會保險與社會救助二者間，截然的二分法已有逐漸趨淡的跡象（例如，保費繳納以薪資高低為依據，具有濃厚所得重分配味道），有些國家甚且亦將社會津貼的概念融入其中。由於人口老化快速成長的結果，導致社會保險體制的分類及其屬性，引起了結構性的變化與探討。並影響到社會救助的角色功能分配問題，而日益朝向聚合趨勢發展。就社會保險面加以觀察，例如，在年金保險方面，為因應人口老化所導致保險給付支出遞增的結果，在保險財務處理上，多數國家大都放棄基金制，改採部分準備制來處理其短期的保險財務負擔問題。減輕勞資雙方的保費負擔，造成年輕人到老年人之間世代的所得移轉。此種並非基於保險原理上的危險分攤數理概念，反映其保險成本，使年金制度喪失原有保險原則，而導入社會救助性質的所得移轉（福利）概念。同時低收入戶在保險體系內往往免繳保費，重分配的意涵亦很明顯。因此，在本質上，社會保險已淡化了原有保險上，純粹風險分攤的功能角色，而含有社會救助角色功能調整意味存在。

社會救助與津貼整合議題之被探討，與老人人口快速成長有關，與國民年金制度有關，更具體而言，與老年經濟安全制度息息相關。目前有關老人經濟生活保障，包括公教、勞工及軍人保險老年給付、老年農民福利津貼、榮民就養給與金、低收入戶及中低收入戶老人生活津貼或生活補助等項。政府每年編列相當預算支應，惟項目繁多且複雜。因此，財政部門認為社會救助與津貼之間關係（或整合問題），有必要加以釐清。換言之，目前所實施的社會救助與津貼是否有重疊現象？社會救助與津貼基本上是不同的制度，資源整合也一直是政府努力的目標。

社會福利強調公平、正義原則，務必將有限資源用在刀口上。就前文所論及之問題，保險、救助與津貼資源之整合有其空間。例如，從身心障礙者的角度觀察，國民年金制度當中的障礙年金，應如何規劃較妥？採保險方式或津貼方式，何者較佳？其次，國民年金的給付應如何配合實施中的老人各項津貼？同時，在合理財政負擔前題下，應如何整合老人的經濟安全保障制度？除此之外，社會福利體系中，弱勢老人與身心障礙者之扶助占社會福利經費的大部分。因此，將來對弱勢老人、身心障礙者之照顧是否仍需在低收入戶及中低收入戶之匡架中？值得我們思考。同時，以目前政府財政狀況，是否允許實施普及式之福利津貼？均是本研究所要討論的。

誠如前述，社會福利政策規劃考量除了供給面因素外，以需求為

導向 (need-led) 的因素考量也很重要。基本上，政府依資源供需原則，進行社會資源之分配，以提供陷於生活困頓者個人及其家庭之滿足，進而穩固社會團結 (social solidarity) 及促進社會正義 (social justice) 之體現。但是在過去，社會政策需求之界定，均是假設在常態 (normal) 之下所產生之福利需求，例如：全職工作至 65 歲退休、夫妻共組之家庭... 等。近年來，社會政策之討論逐漸轉向以生命歷程 (Life Course) 為中心的福利需求探討。由於每一個人的生命歷程並不相同，不同的世代的生命歷程差異逐漸擴大，因此，福利需求之探討也從一致性的模式轉變成為多元及差異性的福利需求討論。

具體而言，有關於福利需求的探討，主要有三個切入點，包括以需求性質為導向、以人口族群為區分、以及以生命歷程為階段。以需求性質為導向的需求探討，是將福利需求區分為老年所得保障、失業保障、醫療保障... 等項目。以人口群為導向的福利探討，傾向於個別地探討原住民、單親家庭、低收入戶... 等被視為較弱勢的群體的福利需求。而以生命歷程為導向的需求分析，則是將個人的一生區分為兒童、少年、成年、老年等階段，分別探討這些階段所可能面臨的各項風險，及各階段的福利需求。

上述三個福利需求的分析取向，有許多重疊之處。例如，不論是採哪一種區分方式，都必定會有「老人所得保障」這一類。「老人所得保障」是最值得關注的需求性質，也是老人這個人口群最主要的需求，而這樣的需求和老人一生的生命歷程有密切的關連。我國目前有關制度性的保障老人生活機制，似可區分為三種類型：(一) 社會保險機制；(二) 社會救助機制；(三) 社會津貼機制—對特定老人族群，不分貧富一律給予一定金額給付。以上三種機制，有某種程度上的互斥，也有某種程度上的共存，究竟是互斥或是共存，端賴制度設計上的選擇及制度本身的特質而定。綜觀現行老人經濟安全措施之發展，實難謂有全盤的、整體的、系統的規劃。其所呈現的制度複雜性、多樣性、多元化、零散性，亟待檢討改善。

前述三種不同的需求分析角度，也有可以交互運用之處。例如，1994 年所舉辦的全國福利會議，包括了「就業安全」、「醫療保障」、「住宅福利」、「兒少福利」、「婦女福利」等分組，明顯地是結合了上述的第一種和第二種的需求取向，來做政策的討論 (內政部 1994)。

這些不同的需求討論途徑，都各具有其優點。以第一種需求性質來區分，可以和中央政府社會福利支出政事別的分類相呼應。第二種人口別的區分，可以凸顯社會弱勢群體的處境。第三種生命歷程的區分，則有助於瞭解各種風險和需求形成的動態原因 (施世駿 2003；

張世雄與馬慧君 2006)。

不論是採用何種區分方式，對於「需求」面的討論，尚牽涉到一些更根本的問題，包括何謂需求？對這些需求的滿足政府應承擔多少責任？在資源有限的情勢下如何設定需求滿足的優先順序？這些問題的釐清，有助吾人瞭解國家在哪些需求面向投注的資源不足，以及在哪些面向又投入（或重複）了不必要的資源。這些議題的分析，是探討我國社會資源配置合理性，以及思考未來制度整合方向的基礎。

解讀社會福利與政府財政的核心內涵，在於討論社會福利資源之合理配置。就學理而言，研究資源的合理配置是一種過程的探討；一種包含價值的追尋；其結果屬一種高度藝術的展現。實務上，資源配置在「商品化」與「去商品化」之間的平衡與對稱考量，往往為福利資源分配的政策依據。「福利國家」的思想起源於西方社會而擴張全世界，在運行了近兩個世紀之後，儘管各方對「經濟發展」與「社會福利」這個議題爭議不止，但人類也就在這擺盪中走過百餘年。

從各先進國家發展歷程觀察，各國社會福利「預算」的演進，在需求面受到如人口結構老化、家庭結構變遷與失業率偏高等，客觀社會經濟因素的影響；在供給方面，則受到經濟成長速度與財政狀況等條件的限制。除了這些外在因素之外，政府本身也可藉採行勞工政策、人口政策及租稅政策等工具，主動調節社會福利的供需條件。再擴大考慮層面，則人民的意識型態（如強調互助或自助的精神、對人民基本權利的認定，以及女性福利意識的興起等）、政治因素（不同群體在政治上的影響力）、甚而國際經濟自由化所帶來的國際資本流動與生產全球化等（例如 WTO 國際貿易組織的參與），均對各國的社會福利制度產生衝擊。在這些因素交互影響之下，建構了各國獨特的社會福利體制，如圖 1-1 所示。

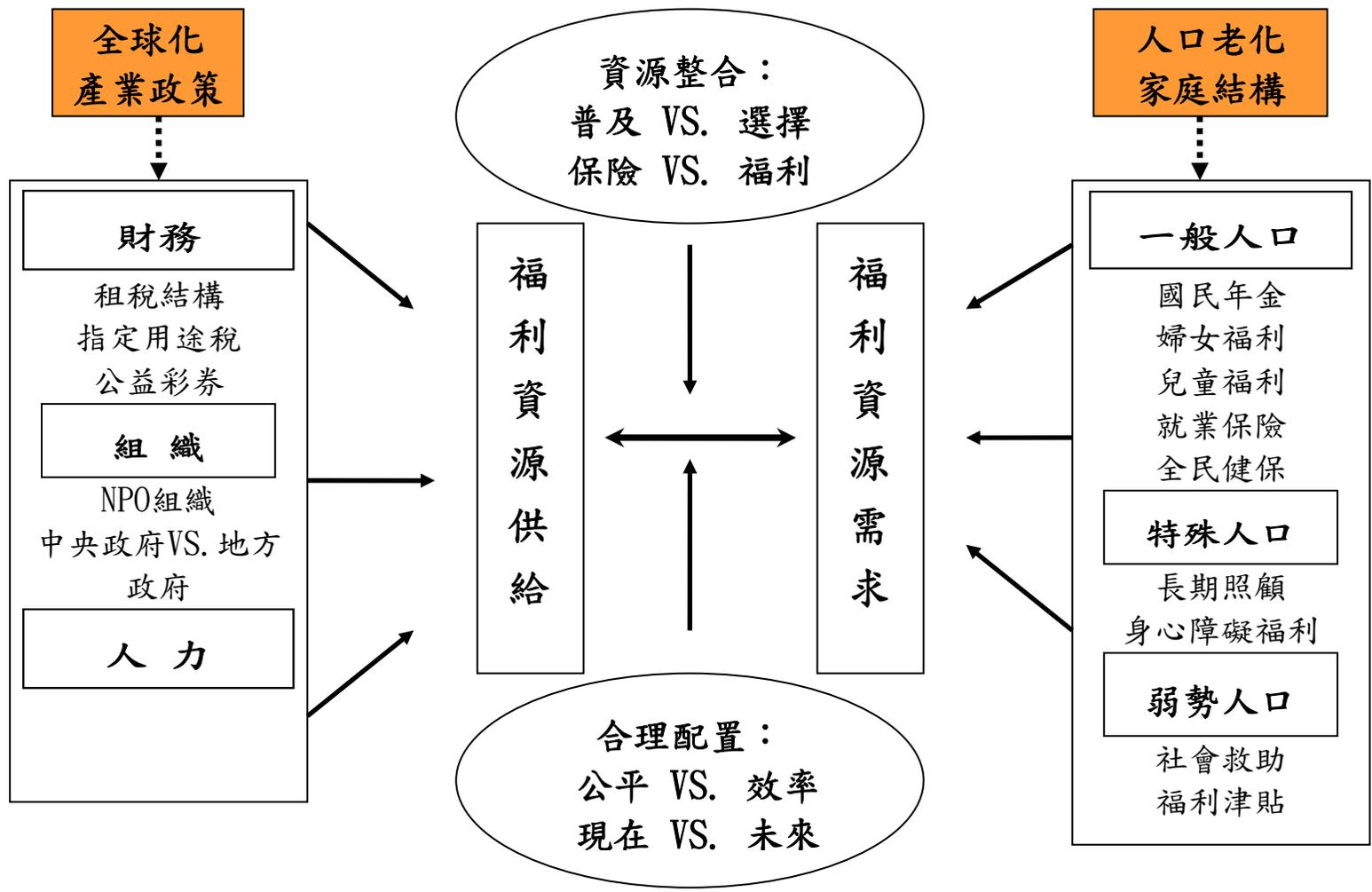


圖1-1：福利資源供需整合與配置之結構

第三節 研究方法

對於福利需求面的探討，本研究將參考 1994 年全國社會福利會議的區分方式，再帶進生命歷程的觀點。例如，「退休保障」是重要的需求性質和國家社會支出項目，也是與老人有關的重要議題。這項需求又和老人年輕時的生育子女、就業歷程、甚至於成年時期的儲蓄行為等都有關係。

就此而言，除了進行學理上之討論外，本研究也將參考 OECD、歐盟等國家之經驗，瞭解這些國家對「需求」的界定與回應方式。有關於各人口群或不同性質的福利需求，目前已累積了許多研究成果。因此，先透過後設分析的運用，對這些既有研究成果的整理分析和比較，將有助於勾勒出各項福利需求的大致面貌。

其次，本研究將運用次級資料分析，瞭解各項福利給付的使用情形和變化趨勢，以瞭解各項福利需求消長情形和未來的發展趨勢。這部分將會運用到人口統計與推計、勞動市場趨勢、民眾對社會福利態度、各項社會福利給付統計等相關統計資料，作為分析之基礎。此外，本研究將針對幾個重要的需求項目，以焦點團體及問卷調查方式，蒐集第一手之資料，評估現行各項福利給付的適切性。

除此之外，就供給面而言，本研究將對政府之財政預算進行下列各項分析：(一)近年來我國社會福利支出之演變分析—採次級資料分析。(二)社會福利資源運用成效之評估方法¹—採文獻整理、理論探討、次級資料分析、焦點團體座談等。(三)我國社會福利支出運用成效之實證分析—採次級資料分析。(四)未來短期與中期社會福利資源配置合理性之探討—同時也建構需要與費用推估模型等。

¹ 原研究計畫書採用德菲法調查法，然考量德菲法必須針對學者專家寄發多次問卷，恐影響進度與預算，且效果不及焦點團體座談直接面對面針對問題對談聚焦，來得有效率，故改採焦點團體座談。焦點團體座談主要分為兩個部分：一者為需求面，對象為社福團體；二者為財務面，對象為地方政府代表。

第四節 章節安排

除了本章之外，本研究內容其他章節安排如下：第二章主要討論社會福利資源配置之考量面向。我們知道解嚴後，面對社會福利需求快速增加，政府採取多項社會福利措施以資因應。使我國的社會福利體系，所涵蓋的層面漸趨廣泛，水準亦見提升。惟另一方面，福利範圍的擴大反映於政府財政支出上，產生社會福利的擴張可能導致結構性財政虧絀的疑慮。究竟政府在國家總體經濟資源中，其中的社會福利預算應當配置多少？以及不同福利項目別間，預算應如何分配才合乎社會正義與經濟效率？長久以來即是國內各界爭議不休的問題，亦是世界上許多國家福利政策中討論的議題之一。

隨著社會變遷與民主化的程度，民眾除因應自身的需求，而向國家發出增加社會福利給付與服務的呼聲外，社會福利資源的運用成效評估，以及方案開辦前的成本效益分析，在資源有限的情況下，也日益受到重視。本章認為社會福利資源與市場商品不同，廠商關心的是獲利能力，但社會福利資源的運用成效則遍及弱勢者權益。雖然，福利資源運用的成效評估有其侷限性，但「錢應該花在刀口上」幾乎是大家的共識。

本研究第三章部分，主要在討論福利需求面之內涵。我們知道，福利需求則是整體福利體系的核心價值，可以檢視福利資源的分配是否符合公平、效率原則。如果福利提供的結果，無法滿足福利需求者自身的需求，則顯然不符合需求原則。若是，分配不均則違反公平原則。同時，福利供給過多則不符合效率原則。本章認為福利需求之重要概念，在於「如何界定」以及「誰來界定」的問題。

除此之外，本章也指出福利需求之分析，大多數藉由需求估量來進行。需求估量的目的係透過科學性的過程，了解並掌握一般社會大眾或特定福利群體的福利需求之意見，做為實施社會福利政策之依據。Gates (1980) 教授將福利需求估量之分析，扼要的分成三個取向：(一)以案主為主體的個人或團體取向 (二)以干預為主體的服務或策略取向 (三)以社區為主體的情境問題取向。從前述的分類，我們大致可以有三種福利需求的評估取向，以「案主」、「服務方案」及以「社區或問題」等。同時，由於每一個人的生命歷程並不相同，不同的世代的生命歷程差異逐漸擴大。因此，福利需求之探討也從一致性的模式，轉變成為多元及差異性的討論。

本研究第四章部分，主要在討論歐美各國之國際經驗。我們知道，過去兩個世紀裡，OECD 各會員國在國內分別歷經幾個重要的社會與人口變遷；外在則共同面臨全球化的衝擊。因而，產生不同於福利國家黃金時期之福利需求與社會風險。這些社會脈絡的改變，對於社會福利體系的內涵與供給方式，無疑帶來新的挑戰與衝擊。在全球化的世代，福利國家究竟

邁向緊縮或持續擴張，在學界興起激辯。本研究以 18 個 OECD 國家，近二十年社會福利支出之變化趨勢與發展模式為分析起點，試圖與此辯述對話。本章的分析結果，將做為後續章節討論的部分參考依據。

本研究第五章的部分，主要在分析我國現有主要社會福利方案之狀況。並以幾個重要的指標，來探討我國社會福利資源分配合理性的問題。進而，提出福利資源整合之初步想法。分析是透過兩個途徑，一是透過對各項社會福利方案的內容分析，瞭解現行方案之實施概況。並釐清各方案間之相互關係，以做為各項方案調整之基礎。二是透過焦點團體訪談，蒐集各界對我國現行社會福利資源配置現況之看法，做為討論我國社會福利資源整合之參考。

本研究的第六章在評估福利資源的運用成效。首先，在探討資源的整合與合理化問題之前，有必要先釐清現行各項社會福利方案之相互關係。有關社會福利方案間之關係，本研究以 Chambers (1986) 教授提出的分析架構來討論。他指出，社會福利方案間的互動關係，可能存在同時領受、喪失資格、重複受益、與效果相抵等四種可能的形式。其次，為探討資源整合與合理性之議題，本研究也邀請社會福利團體的代表，分別於嘉義與台北各進行一場的焦點團體討論。邀請的對象，均是國內在不同領域較具規模與代表性之機構，與會者均為機構之主管或資深工作人員。這些機構都從事直接社會服務的提供，直接面對案主，故能瞭解其服務對象之需求。

第七章部分主要針對中央政府與地方政府的社會福利支出演變進行分析。其中，主要包括第一節與第二節的直接支出，以及第三節的稅式支出。在直接支出方面，首先區分為中央政府與地方政府兩大區塊，分析的取向主要根據：1.制度別（社會保險、社會救助、社會津貼、福利服務）分析；2.人口別（老人、婦女、兒童、身障者、一般人口）分析。在第三節稅式支出部分，主要檢討目前各項稅式支出的合理性與公平性，並就可以取得的資料，推估稅式支出的金額。最後提供若干建議。

本研究的第八章，分析我國整體社會福利資源的整合。首先，檢視有關老年、殘障、貧窮現金給付問題。本研究指出，鑑於無依老人增多，社會救助對象，一時又無法大幅度擴大照顧。於是，政府採行中低收入戶老人生活津貼政策。擴大對經濟較弱勢老人的扶助，仍為事後救濟措施。綜觀現行老人經濟安全政策之歷史發展，實難謂有全盤的、整體的、系統的規劃。其所呈現的制度複雜性、多樣性、多元化、零散性，亦亟待檢討改善。其次，討論國民年金保險制度的合理規劃。本研究指出，給付水準與給付範圍的適當調整有其理論依據。

本章討論的第三個重點是身心障礙福利制度之調整。本研究認為與「障礙」有關之給付，必須與「老年」有關之給付，分開處理為宜，不宜採「擇

一領取」合併處理方式。因此，主張障礙津貼之規劃應獨立出國民年金體系為宜。本章的第四個重點是兒童經濟安全保障。由台灣社會福利財政的觀點來看，建議同步思考育兒給付與老年給付，並嘗試將二者連結，應可考慮在社會保險制度中，讓兒童給付與老年給付同時並存。亦即，在所有有老年給付的相關社會保險中，增加給付項目----育兒給付，凡育有三歲以下兒童的被保險人可以領取育兒給付。

本章討論的第五個重點內涵是貧窮相關資源配置之現況與檢討。我們知道，解決老、殘、貧多元複雜問題，則可由國民年金保險與身心障礙福利體系（以及未來規劃中的長期照顧體系）接手。至於弱勢家庭經濟生活方面的保障，則可考慮將目前不同的兩補助系統（低收入戶與中低收入戶）逐漸整併成較為廣泛的社會救助系統。如此，補助金額在不同體系間，可以整體考量避免發生逆分配的情形。

本研究的第九章則是說明，社會福利制度的世界潮流演化，同時也論及到我國的福利政策背景。最後，並提出我們對本研究的建議事項。

第五節 研究限制

(一)有關需求面之分析，除了對需求的概念進行理論性之探討之外，主要是採次級資料分析和質性分析兩種方法。其中，次級資料的部分，主要是透過各項福利方案的使用人數，藉以反映出民眾對於該項福利的「表達性」需求。然而，這可能與真實的需求狀況會有所出入。現有之各項統計與文獻並無法呈現福利請領率（take-up rate）的狀況。也就是說，有些民眾可能具有某項福利需求，或是符合某項福利項目的請領條件，但是卻因為不知道有該福利、不願意提出申請、或是行政審查的疏失等種種理由，而未能領取該項給付。因此，以過去的「表達性需求」為指標，在推估未來的福利需求時，可能或出現落差。

(二)對於現有福利資源的運用成效，以及對於福利資源運用優先順序的建構，是透過焦點團體的方式蒐集資料，作為分析的基礎。這種方法所蒐集到之資訊，是建立在受訪者的主觀判斷之上，無法建立客觀量化的標準。同時，礙於研究經費之限制，針對此部分之資料蒐集，僅能進行數場次的焦點團體，訪談人數不超過 30 人。再者，本研究擬邀請參加焦點團體的對象，為社會福利機構之工作者，這些社福人員可能對其服務對象之需求有特別深刻感受，而未必每位受邀者都能站在宏觀整體之角度，來思考社會福利資源運用之課題。因此，此部分還有賴研究團隊慎選受邀對象，並針對受邀者所提出之意見，進行客觀、整體之分析。

(三)社會福利支出方面有關直接支出及稅式支出的部分資料並不完整，往往需要依據其它變數來推估。

(四)本研究較從福利需求與供給面向探討福利資源有效配置之情況，本研究並未涉及服務輸送體系及對應之管道等問題，此部分應留待未來研究繼續探討。

第二章 社會福利體系資源配置之考量面向

解嚴後，由於國內政治民主化的快速發展，同時伴隨著社會、經濟結構的轉變，使整體社會資源配置的邏輯，產生本質上的變化，福利國家的主張應運而生。面對社會福利的需求快速增加，政府也採取多項社會福利措施以資因應。使我國的社會福利體系，所涵蓋的層面漸趨廣泛，水準亦見提升。惟另一方面，福利範圍的擴大反映於政府財政支出上。福利支出不但絕對金額不斷增加，其佔政府總支出比重也漸次提升，產生社會福利的擴張可能導致結構性財政虧絀的疑慮。就此而言，福利資源的適當合理配置實在是值得我們深入探討。本研究將以不同層級資源配置的理念說明，如圖 2-1 所示。主要內容為討論政府（中央與地方）、市場、家庭與非營利部門之分工，以及我國社會福利政策之定位與展望。

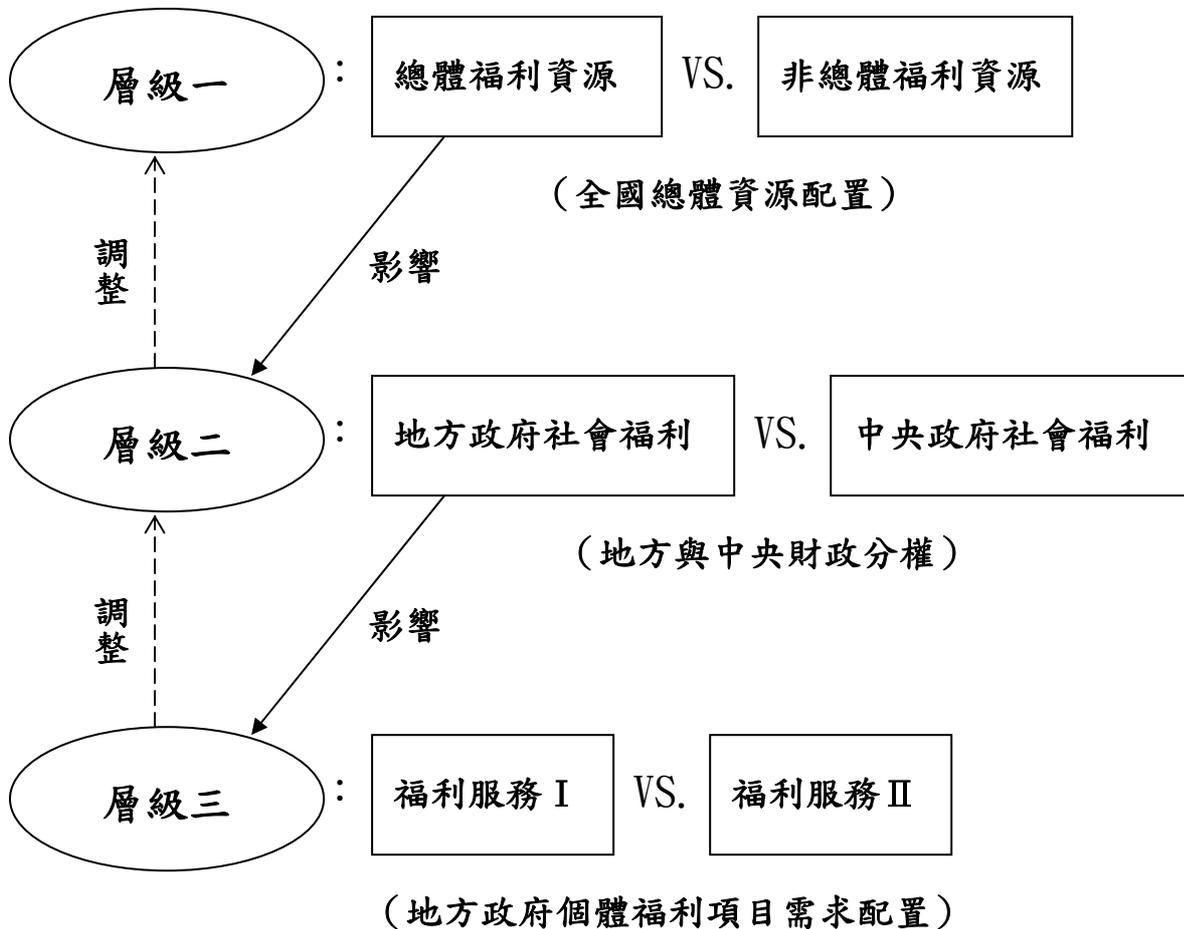


圖 2-1：社會福利資源配置之關係

第一節 政府、市場、第三部門（家庭與非營利）之分工

層級一：總體社會福利資源配置之價值規範

究竟政府在國家總體經濟資源中，其中的社會福利預算應當配置多少？以及不同福利項目別間（例如老人福利 vs. 兒童福利），預算應如何分配才合乎社會正義與經濟效率？長久以來即是國內各界爭議不休的問題，亦是世界上許多國家福利政策中討論的議題之一。我們知道社會福利預算「規模」的大小，在本質上含有強烈的社會聯帶性（solidarity），及人與人之間的關懷性。因此，在國家整體資源配置上公平（或正義）面的考量，往往與效率面的考量同等並重。一般而言，前者配置往往由國家主導，後者配置則交由市場處理。因此，本研究認為在社會福利資源配置部分，有關分配正義的各種不同詮釋與解讀，值得我們進一步再深入分析。

「分配性正義」一詞最早出現於 Aristotle 的 Nicomachean 倫理學之中，他認為公正的財貨分配，其所謂的平等乃是根據功績（merit）而來。亦即，那些作出額外努力、犧牲或儲蓄的人應被分配到較多的所得（資源）。由於並不是每個人（或每個領域）都擁有相同的功績，自然每個人的領受便有不同。這種公平的不相等（equitable inequality），有些學者稱為比例上的相等（proportional equality）。現今，Homans 教授等人有關衡平（equity）原則的提出，即是承襲 Aristotle 分配性正義的理念。換言之，乃是權利義務「交換」關係中以功績為判準之比例性平等。

對於前述衡平原則所產生之最大問題，在於「功績」由誰界定？如何界定？以及如何計算的問題？這些認知的問題若是無法解決，則以衡平原則處理各項資源的配置（主要透過市場經濟的方式處理），以及一部分透過公部門政府預算之分配，則我們將僅能侷限於處理有功績「共識」的部分，例如交通建設、經濟發展等政事別。反之，如果應用於沒有「共識」的部分，例如社會福利或教育等支出項目，則其配置將失去衡平原則的基本意義。而事實上這個理由，也說明了何以目前有關社會福利預算之分配，長久以來呈現各界爭議不休的現象。

就此而言，社會福利資源規模的大小以及對應的預算分配，若以市場的「衡平原則」為處理依據，恐將過於粗略與簡化並爭論不休。分配性正義概念必須因不同的時、空、人、事、物等的推移，而有所不同。因此，Deutsch 等人更進一步指出分配性正義包含三種原則：平等（equality）、需求（needs）、以及衡平（equity），其相對之意涵如圖 2-2 所示。

其所謂的平等原則在此指的是資源的均等分配，又分為算術的平等與機會的平等兩種。前者指簡單的均分，資源按人數平均分配，例如普遍性福利津貼的發放屬於此類；後者指個人不因社會地位的高下，均可獲得適當資源，在同一條件下相互競爭，例如政府提供的義務教育等屬之。因此，弱勢者（例如身心障礙者）有權要求差別待遇彌補不足。而需求原則指的是分配的目的，在於滿足個人之需求。其中，包含維持生存之基本需求（例如社會救助），以及適當社會活動之次級需求（例如長期照顧、兒童托育等）。有關整體社會資源的配置，王篤強的研究也指出，在市場經濟一般商品取向的領域中適用「衡平」規範；在社會聯帶取向下的領域適用「平等」規範；在生存取向的領域則適用「需求」規範。

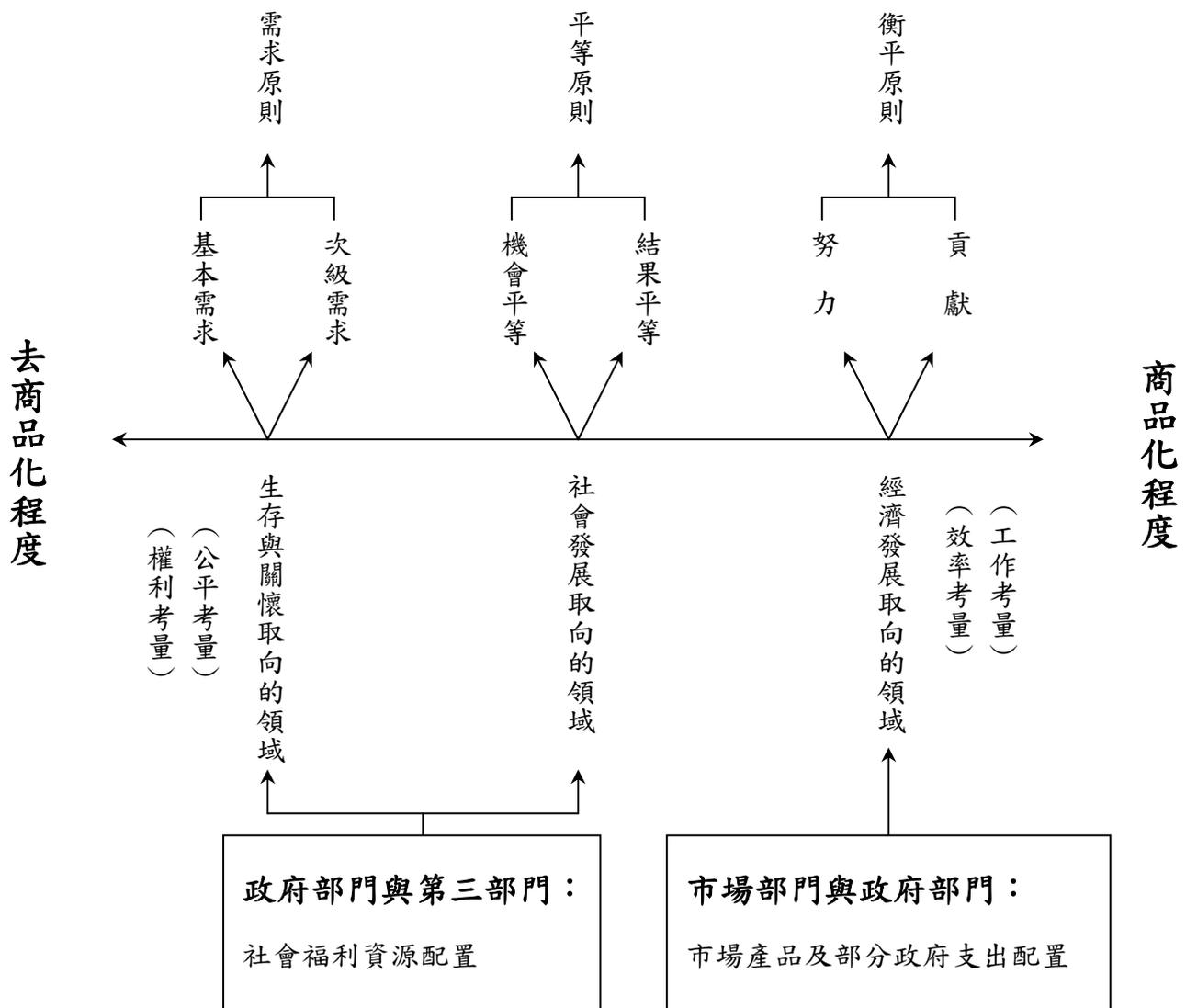


圖 2-2：資源（或政府預算）配置的價值座標

層級二：地區間福利預算資源之合理配置

一、理論層面探討：

在供給面確定的情況下，亦即社會福利預算總額是固定的，則我們將討論預算在中央政府對不同地區政府（地方政府）之間的合理配置應如何進行？就理論而言，本研究將以圖形 2-3 進行分析。首先，我們假設甲與乙不同地區的居民人口總數相當，但是乙地區的弱勢人口（福利依賴人口）較多，代表此地區具有較高的福利需求。其次，假設在政策上滿足福利需求（或減少弱勢人口）的福利成本函數是遞增的。

事實上，我們知道社會福利預算對地方政府補助的方式相當的多元與複雜，不只是純粹的經濟問題，尚是一種政治上的對話與妥協。惟一般而言，為凸顯問題的焦點，本研究將中央政府補助目標的設定如下列幾種情況：

- 目標（1）：預算的補助使得地區間減少「相同」數目的弱勢人口，亦即撥補滿足「相同」額度福利需求的預算補助。
- 目標（2）：預算的補助使得不同地區在補助後，維持同樣程度的未滿足福利需求狀態。
- 目標（3）：極大化兩地區間減少的弱勢人口總和，亦即滿足最大化的福利需求總額。
- 目標（4）：使得地區間滿足福利需求預算配置的邊際轉換率（marginal rate of transformation）等於地區間需求滿足所增加效用的邊際替代率（marginal rate of substitution）。

圖形的縱座標表示乙地方政府的福利需求程度（或弱勢人口數），橫座標則代表甲地方政府的福利需求程度。圖中的 AB 曲線代表在固定的預算總額下，不同的補助水準，兩地區福利依賴人口數彼此間的轉換（transformation）關係。如果全部預算都補撥給乙地方政府，則此兩地區間福利依賴人口數的關係如 B 點所示；惟如果全部撥給甲地方政府，則彼此間弱勢人口關係的位置將移到 A 點。在政府福利政策干預前（亦即尚未提供任何預算補助），兩地區福利依賴人口關係的相對位置在 C 點。

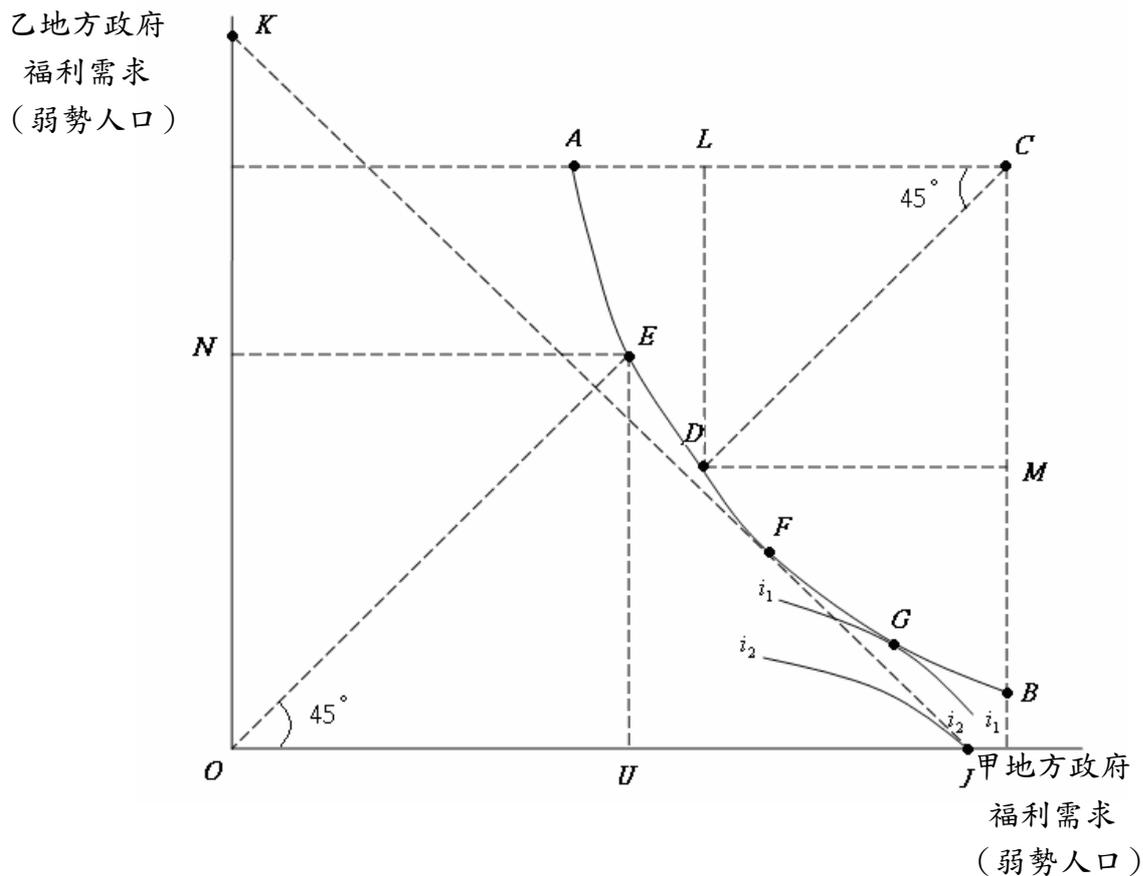


圖 2-3：中央政府對地區間福利預算資源之配置

如果中央政府福利預算的政策目標設定為 (1)，則補助後的地區間相對福利依賴人口關係位置為 D 點所示。換言之，從 C 點出發劃一條 45 角度的直線，與弱勢人口轉換曲線 (AB 線) 相交的位置即為 D 點。此時，乙地方政府的福利依賴人口數較補助前下降 CM 幅度 (亦代表福利需求滿足幅度)；甲地方政府則下降 CL 幅度。其中，CM 與 CL 幅度相等，亦即滿足「相同」額度的福利需求。如果中央政府福利預算政策的目標設定為 (2)，則預算配置對應福利依賴人口的最適均衡點為 E 點。換言之，從原點 (O) 出發，45 度線與 AB 曲線的交點即為 E 點。此時，ON=OU，亦即補助後地區間未滿足的福利需求是一樣的。如果福利預算政策目標設定為 (3)，由於地區間福利支出的邊際成本相等，此時預算配置的均衡點為 F。換言之，AB 曲線轉換函數 (transformational function) 的斜率為 -1 的位置為均衡點，亦即與 JK 直線相切位置，其中 OK=OJ。

前述的分析發現，由於政策目標不同，彼此間資源配置最適均衡點的位置也都不同。因此，目標 (1) 與目標 (2)、(3) 彼此之間的優先排列順序為何呢？我們應該以那一個目標為政策選擇的依據呢？資源配置「價值」體系的建立，是回答上述問題的關鍵因素，也是較困難處理的部份。現在，

我們試著從追尋目標(4)的回答，建立中央政府對地方政府福利預算撥補，如何受到價值體系（或偏好函數）可能影響的情況。

如果社會福利函數（social welfare function）代表地區間福利需求滿足的效用組合，如圖中 i_1 i_1 與 i_2 i_2 無異曲線（indifference curve）所示。其中，無異曲線的形狀凹向原點，是因為我們以補助後剩餘的弱勢人口數（或未滿足的福利需求）反映效用，越趨向原點（0）效用越高。透過無異曲線與弱勢人口轉換曲線的切點（tangent point），我們找出最適均衡點為 G 點。換言之，當滿足福利需求的預算配置在不同地區之間的轉換率（MRT），等於不同地區間弱勢人口減少（福利滿足）所產生效用的邊際替代率（MRS）時，此時中央政府福利預算資源的配置在不同地區間呈現最佳狀態。

就政策目標的規劃而言，目標（1）我們往往做為比較分析的參考基準點，較少成為真正的決策目標。同時，為了避免地區間「名目上」預算補助的不公平存在，因此目標（2）較能為地方政府所接受。但是，我們若從國家總體福利需求的角度檢視，卻發現目標（3）的選擇較目標（2）為佳。雖然如此，事實上（2）與（3）之間的抉擇並不是那麼的清楚與明確，因為總體利益的最適狀態（中央政府角度）並不等於個體利益的最適狀態（地方政府角度）。最後就目標（4）而言，因為同時考量資源配置的供給與需求條件，因此屬於較廣泛的一般均衡解（general equilibrium）。惟事實上，我們並不清楚代表決策者（及民眾）對福利資源所產生之效用（偏好）函數結構，因此實務操作上不易處理。雖然如此，問題的分析可幫我們對社會福利預算編列釐清一些方向。

中央政府除了維持地區間基本的法定福利責任外，亦可有較積極的角色扮演。誠如前述，無異曲線隱含著決策者（及民眾）偏好的價值判斷，檢視圖形中的均衡位置（G 點），代表預算資源分配決策者（及民眾）認為乙地區的福利依賴者需要較多的關懷。例如，就所謂的地區的福利邊緣戶而言，如果我們認為台北縣的弱勢人口需要得到中央政府較多的關懷與照顧（與台北市相比避免差異過大），則在設算預算分配時，設算公式某些參數的權數（weights）必須適當調整與反映。例如，地方政府的財政能力，公益彩券盈餘的利用情形等因素皆是，如此將反應不同資源配置的選擇。雖然獲得補助較少，但是對財政狀況較佳的地方政府，仍然可透過自有財源額外溢助，提供較好的福利服務。換言之，地區之間適當的福利差異存在是合理的，惟中央政府扮演的角色在「縮小」其差異幅度（其道理與國民所得分配問題類似）。

二、實務層面探討：中央社會福利補助經費設算縣市政府編列預算之背景與做法。

(一)、財政分權理論

一國之財政制度究應採中央集權或地方分權並無定論，世界各國多採因地（因事）制宜的方式，也就是較適合由中央政府進行決策者，一般劃歸為中央政府的職權，反之，若由地方政府決策較為適宜者，則劃歸為地方政府的職權。如我國憲法第 111 條規定「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致性之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。」

我國中央政府與地方政府間權限的劃分，主要係規定於憲法第 10 章的 107 條至第 110 條規定。其中，各級政府較為明確的權限之規定如下：第 107 條規定由中央立法並執行的事項，如外交、國防與國防軍事、中央財政與國稅、國稅與省稅、縣稅之劃分、幣制及國家銀行、涉外之財政經濟事項、其他依本憲法所定關於中央之事項等。第 108 條規定由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項。如省縣自治通則、行政區劃、警察制度、公共衛生、振濟、撫卹及失業救濟、古物及古蹟之保存等，以及前述各事項，省得於不抵觸國家法律內，制定單行法規。第 109 條係規定由省立法並執行之，或交由縣執行之事項。至於縣立法並執行之事項則規定於第 110 條，包括：縣教育、衛生、實業及交通、縣財政及縣稅、縣債、縣銀行、縣警衛之實施、縣慈善及公益事業、以及其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

(二)、設算制度之緣起

設算制度之緣起，主要係認為應實踐地方制度法及財政收支劃分法之規定。同時，鑒於社會福利計劃型補助款，其中有些部份應屬基本財政需求事項，為彌補地方政府收支差短性質經費，應以一般性補助款撥補地方；當然鑒於地方政府申請中央補助法定社會福利經費（如生活補助）一再膨脹，為控制其快速膨脹也是原因之一。並且，也希望達成中央與地方權責清楚區分、以提高資源分配效率，以及展現地方政府施政特色等理念目標。因此，自 2000 年 5 月起研議推動，將原本地方政府研提計劃，逐案向中央申請之計劃型補助款，由行政院主計處整理分配給地方政府編列預算。期望，將資源整筆分配給縣市政府之後，其能更珍惜有效率的分配及使用資源，且可將中央與地方權責劃分清楚，由地方負起其應負之責任。

1、設算經費及內容

政策定案後，內政部即依主計處指定之項目，針對下列原係補助縣市政府部份之額度移出給主計處：(1)、社會救助業務之低收入戶家庭及兒童

生活扶助、低收入戶就學生活扶助、低收入戶以工代賑、中低收入戶醫療費用補助、低收入戶全民健康保險保費補助、充實社會救助金專戶、中低收入老人生活津貼等項目及額度，依主計處之指定 100%移出。(2)、社會保險業務之身心障礙者參加社會保險保費之補助項目及額度，依主計處之指定 100%移出。(3)、社會福利服務業務中兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、社區發展、社會工作、志願服務、性侵害防治、家庭暴力防治等項目係依主計處之指定，金額部份係兒童局、社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會核算予主計處。當時兒童局移出獎助補助經費 85%，社會司移出之獎助補助經費，在少年福利法有 70%、在婦女福利有 39%、在老人福利有 50%、在身心障礙者福利有 83%、在社區發展有 35%、在社會工作有 70%、在志願服務有 50%。家庭暴力及性侵害防治委員會移出性侵害防治獎助補助經費 95%、家庭暴力防治獎助補助經費 66% (以 1999 年下半年及 2000 年度法定預算、動支第二預備金數及追加減預算數之合計數計算。)

至此，內政部社會福利預算僅保留由中央負擔之保險費及對民間機構團體之補助款。上開對縣市政府之補助款悉數由主計處以設算方式撥給縣市政府自行編列預算。

2、設算金額與權重分配

(1)、2002 年中央對各縣市基本財政支出項目中，法定社會福利支出 (農民健康保險保費、全民健康保險保費、中低收入老人生活津貼) 核列 122 億元，中央並就基本財政收支差短數 29.96 億元予以補助；另定額設算社會福利補助經費匡列 116 億元，係以各縣市財政能力 20%、身心障礙人口數 45%、低收入戶及兒童生活補助 14%、低收入戶就學 4%、以工代賑 1%、老年人口 4%、青少年人口 4%、兒童人口 4%、婦女人口 4% 之權數核算給各縣市政府。其中 14 億元列為暫分配數，做為未來視縣市政府社會福利預算辦理情形而給予獎勵或扣款。

(2)、2003 年中央對各縣市基本財政支出項目中，法定社會福利支出 (農民健康保險保費、全民健康保險保費、中低收入老人生活津貼) 核列 122 億元，中央並就基本財政收支差短數 36.25 億元予以補助；另定額設算社會福利補助經費匡列 126 億元，經過會議協商，權數核算依 2002 年比率，其中 15 億元列為暫分配數。

(3)、2006 年中央對各縣市一般性社會福利補助經費計 211 億元，其中基本財政支出項目中，法定社會福利支出 (農民健康保險保費、全民健康保險保費、中低收入老人生活津貼) 核列 122 億元，中央並就各縣市基本財政收入不足支應前述經費部分補助 35 億元；另定額設算社會福利補助經費匡列 176 億元，係以各縣市轄區身心障礙生活補助、輔助器具及教養費占權重 60%、低收入戶及兒童生活補助占 13%、低收入戶就學占 5%、以工代

賑占 2%、老年、青少年、兒童、婦女等各類人口數各占 5%之權數分配給各縣市政府。

(4)、2007 年中央對各縣市一般性社會福利補助經費計 216 億元，其中基本財政支出項目中，法定社會福利支出（農民健康保險保費、全民健康保險保費、中低收入老人生活津貼）核列 119 億元，中央並就各縣市基本財政收入不足支應前述經費部分補助 31 億元；另定額設算社會福利補助經費匡列 184 億元，係以各縣市轄區身心障礙生活補助、輔助器具及教養費占權重 63%、低收入戶及兒童生活補助占 12%、低收入戶就學占 4%、以工代賑占 1%、老年、青少年、兒童、婦女等各類人口數各占 5%之權數分配給各縣市政府。另配合行政院政策，匡列 0.6 億元補助縣市增聘兒少保護社工人力經費。

3、設算經費之考核

主管全國社會福利之內政部，因應設算制度對縣市政府之考核，希望達成以下兩個目標：(1)、確保社會福利經費專款專用（設算經費及公益彩券盈餘）。(2)、確定地方政府能夠落實執行社會福利措施。內政部對於地方政府能否落實執行社會福利措施，則以法定社會福利辦理情形為主軸，其基本理念如下：法定福利項目為地方政府必須做的事。兒童福利法、少年……等十數種社會福利母法均以公佈施行，政府必須依法行政，地方政府落實社會福利母法是天職，沒有折扣。每種社會福利母法中所寫『應』辦理者，即為法定福利項目，由兒童局、社會司、家庭暴力及性侵害防治委員會就主管法律分別整理列項。所寫『得』辦理者，可算是地方合法之創新業務，應予加分。

層級三：福利服務項目間之合理配置

除了基本福利需求（法定福利）的滿足外，地方政府尚可依據其財政狀況及決策者與當地區民意的偏好（preference），可額外提供較高水準的福利服務，或創新型式之福利項目。由於滿足法定的福利需求是必須的並不能打折扣，因此此種福利項目彼此之間毫無替換（trade-off）的可能存在。惟就「額外」的或提供更多的福利服務而言，政策上「選擇」的空間是存在的。換言之，從資源配置效率的角度，依據不同價值理念偏好（無異曲線），可決定最適的福利資源配置。例如，政府對法定福利額外的福利需求 X2（例如老人福利）與福利需求 X1（例如兒童福利）支出之間做些合理調整，亦即資源配置由 X1 往 X2 移動時（在固定的預算額度，增加某些

福利項目支出；同時減少其他項目支出），整個地區的福利水準是可以提高的。依據本研究舉辦座談會資料顯示（如附錄），地方政府彼此間福利需求的差異性頗為明顯。同時，亦受地方首長個人不同價值及意識型態的影響，以及地方特有文化、環境、經濟發展、人口結構以及生態等結構性限制，因此地方福利財的合理配置尚有改善空間。惟，不同地區彼此間的福利資源配置，其優劣不是那麼清楚的能夠釐清。

第二節 社會福利資源運用成效之評估準則

隨著社會變遷與民主化的程度，民眾除因應自身的需求而向國家發出增加社會福利給付與服務的呼聲外，社會福利資源的運用成效評估以及方案開辦前的成本效益分析，在資源有限的情況下，也日益受到重視。但社會福利資源與市場商品不同，廠商關心的是獲利能力，但社會福利資源的運用成效則遍及弱勢者權益，包括生命與尊嚴等，可能無法以貨幣價值來量化，而且在時間軸上也非短期可以評估其效益。雖然社會福利資源運用的成效評估有其侷限性，但「錢應該花在刀口上」幾乎是大家的共識。為此我們擬定「效率」、「效益」、「選擇性」、「整體性」、「持續性」、「財政能力」等數項評估準則進行討論。當然我們必須注意到這些評估準則間有時是彼此有衝突，而無法面面俱到。

一、效率：

所謂的效率係指，是不是用最少的錢、最少的時間做最多的事？就單一的社會福利措施來說，應該獲得的需要者是否得到預定給予的福利，而是否有人不是需要者卻也拿到了福利？如果有，這就是效率的浪費。

在社會福利的效率面向，我們強調機會成本的概念，換言之，為了回答「資源分配的優先順序，我們必須評估，為了進行這個方案，我們必須放棄什麼？或者說，為了進行這個方案，哪些方案就不能推動了！如果那些被犧牲掉的方案不能推動，那些功能或效益無法達成，哪些人的福利將受損。機會成本用來彰顯這個方案最昂貴的成本。而且不僅僅是金錢上的成本。

公式化的官僚體系與繁瑣的行政程序將在「花費時間」這項指標被檢驗出來，申請程序、審查、撥款等流程，除了顯示花費的時間之外，其實

輝映出其中所需的人力成本，結果就是昂貴的行政費用以及較低的服務效率。效率的促進其實也隱含了由誰來生產服務？由誰來配送服務？服務的生產不必然是公共部門，「契約外包」以及「預算補貼」均是政府部門提高效率的作法。但依照此模式運作，政府部門主要的功能將成為「資源分配者」以及「產出的監督者」，政府變成是一個社會福利服務消費者的代表，或者一個中介單位，政府有責任設定基本的服務標準，並決定應提供什麼樣的服務給什麼樣的案主。引進競爭機制將社會福利服務外包，理論上是可以提高效率，其實也是一種「低價者得標」或「大機構得標」的危險作法，所以方案外包之前，方案目標、評估的機制與程序都應該事先建立，除了價格與品質之外，身為社會福利服務的執行單位，受雇者的勞動條件應該在評分表上佔有一席之地。

二、效益：受益人數、涵蓋範圍、品質

受益人數與涵蓋範圍或比重是評估社會福利方案效益的基本資料，因為我們首要瞭解在需求者當中，究竟有多少比例合乎接受服務的資格？有多少比例已經接受服務或接觸了服務，然後才能進一步探求服務品質的問題。社會福利方案相當重視接受服務者的需求滿足以及服務品質，我們可以用許多量表來進行服務品質的評估，但其實不需要這麼複雜，我們應該清楚把握住服務成效評估的意義，主要是在於需求者接受服務之後的改變，是否符合社會福利方案的目標。而服務的標準化其實是提升服務品質的第一步。

三、選擇性

因應消費者個別的偏好與需求，自由市場中的財貨與服務提供多樣的選擇性，一樣是皮包有不同的大小、型態、材質、顏色。但社會福利服務由於其服務對象的多寡或經費侷限，有時只能有一種選擇，但如果能夠允許更多偏好的存在，或者具備新型服務的創新與實驗，其實更能夠貼近使用者的需求，也彰顯了對於服務使用者的尊重。所以，增加服務的多樣化與消費者的選擇性，就成為社會福利資源運用的評估指標之一。以老年人的社區式長期照顧服務為例，居家服務應提供身體照顧、家務清潔、交通接送、陪伴就醫等，並協助或暫代家庭照顧者提供照顧服務，讓他們有喘息機會。日間照顧單位則可以在白天照顧個案，晚上讓個案回家，讓他們仍享有家庭生活。居家環境改善則利用無障礙空間的修繕來增進失能者在家的自主活動能力，安全看視則是利用科技產品來提升居家安全，此兩者均能延緩照顧需求或入住機構。照顧住宅是提供無障礙的居住環境，並有管理員等滿足住民安全與日常活動的需求（呂寶靜等，2006）。

四、整體性

整體性係指社會福利服務方案應針對需求者及其家庭有整體規劃，以長期照顧為例，在台灣，由於失能長者的行動能力不高，家庭照顧者也因其工作或其他照顧負擔而無法接送失能者，所以單獨推展日間照顧中心，若沒有搭配交通服務接送，顯然無法全盤回應民眾的需求。

五、持續性與財政能力

持續性主要意義有幾個層次，首先是服務的提供期間至少應該持續至效果產生所需的時間，第二個意義是，避免因更換服務提供者而影響到服務使用者與提供者之間的信賴關係(Edebalk et al. 1995; Francis and Netten, 2004)。第三個意義是，服務應該儘量不受到預算限制的影響，讓民眾可以穩定規劃生活。

再者，社會福利方案開辦之前，應有分析可能的需求人口及使用率，估計未來每年所需的財務規模，並評估其成長幅度及財政可負擔性，最後應妥善的財務規劃及預算編列的進度。以免發生方案實施沒有幾年，效果尚未顯著，就由於財政無法負荷而無以為繼。

第三節 我國社會福利資源配置與政策規劃

誠如前述，社會福利之定義、內涵或制度，有其時、空特性，且隨著時空的轉移而遞變。但論及以全民的共同需求為導向、促進和諧增加競爭力的貢獻、奠立後代永續發展的基石、前瞻性與積極性等方面，則應是脈絡一致的。具體而言，政府目前大溫暖福利政策內涵包括提供弱勢族群有尊嚴的生活，滿足弱勢族群的基本需求。這樣的協助是立基在社會整體的考量上，補足弱勢族群的需求滿足至社會認同的水準，亦即是相對的、而非絕對的標準。除此之外，維持民眾（尤其女性）基本之工作權、健康權和生存權。以就業安全達成自助，社會保險邁向互助，福利服務提升生活品質，國民住宅安定生活，醫療保健增進全民健康，以及人口政策（兒童福利、老人福利等）邁向永續發展。

就目前發展而言，我們歸納出衡量社會福利資源合理配置的原則包括：一、需求原則；二、積極原則；三、效率原則；四、前瞻原則；五、均衡原則；六、整合原則（如圖 2-4 所示）。固然在這些原則之間可能會面臨價值上的爭議，而且在不同時空脈絡下會有不同的選擇，但需求原則的優先性應是無庸置疑的。事實上，唯有透過需求滿足的測量，始能進一步評估積極、效率、前瞻、均衡與整合原則的實現程度；又若「基本」需求無法獲得充份的滿足，則其他原則的意義將大幅降低。所以我們強調整體社會資源的合理配置，其次是釐清政府、市場、非營利組織以及家庭彼此之間的權利與義務、責任與倫理，以使福利財源的籌措和分擔更加明確而可行。

社會福利資源合理配置牽涉的問題非常複雜，誠如前節所言包含兩個面向：首先是社會福利所運用資源的「規模」大小；其次是社會福利資源所運用的「結構」。除此之外，還有三個層次：第一層次指全國經濟資源用於社會福利的部分；第二層次指各級政府（中央與地方）資源用於社會福利的部分；第三層次指各級政府所運用之資源用於社會福利部分，這牽涉到地方政府在社會福利方面的價值判斷。政府社會福利支出的規模，往往隨著經濟的發展以及人口的老化而不斷擴大，所以財源收入的成長潛力值得重視。就長期而言，本研究認為政府推行各項社會福利制度時，就政府本身所需財源籌措的部分而言，不必以特定的稅賦來源來支應，而由一般性租稅的普通基金統支分配使用較妥（當然，民眾負擔的部分可以指定用途稅方式籌措）。而營業稅與公益彩券具有籌措福利財源的潛力，均可考慮作為補助財源，藉以累積社會福利基金。

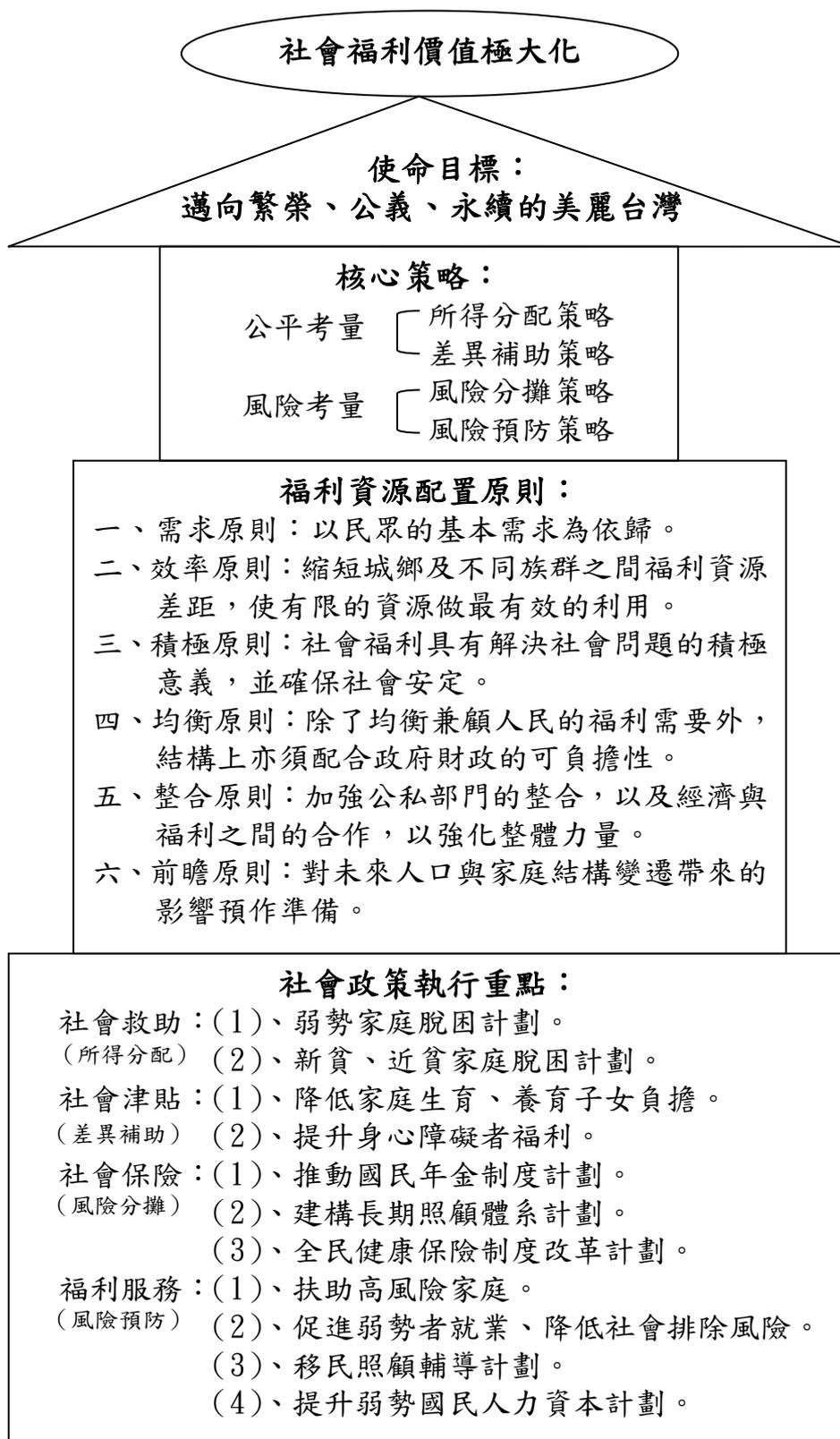


圖 2-4：我國社會福利政策的定位與展

第三章 福利需求面之內涵

第一節 福利需求概念的轉變

社會福利政策之目的係以需求為導向 (need-led)，進行社會資源之分配，以提供陷於生活困頓者個人及其家庭之滿足，進而穩固社會團結 (social solidarity) 及促進社會正義 (social justice) 之體現。建構完整的福利體系，應該包括福利供給、福利輸送及福利需求三個面向。就福利體系的供給面而言，按照 Johnson(1987) 的界定可以分成：非正式部門 (informal sector) 以具有血緣關係之親族、鄉里或鄰里之支持性體系為主；志願服務部門 (voluntary sector) 以非營利組織、宗教慈善組織、支持性互助團體為主；商業部門 (commercial sector) 為透過經濟市場所提供的福利財貨或服務、政府法定部門 (statutory sector) 由國家所提供之各種滿足福利需求之制度或政策。近年來，社會福利的提供更有朝向社區部門 (Community Sector) 的趨向，特別在老人社區照顧的部份 (Mayo, 1949)。

福利輸送則是由福利提供者將福利財貨或服務輸送到福利受益者 (或需求者) 的過程。福利輸送可以透過公部門 (public sector)、私部門 (private sector) 及公、私混合 (the mix of public and private) 的方式來進行遞送，其內涵包括公辦民營、委外辦理、購買契約 (PSC, Purchase Service Contract) 等。福利需求的滿足通常非常依賴福利財源的穩定供給，英國學者 Glennerster(1985) 對於目前這樣的多元混合的型態早已提出一個簡單的福利財源 (welfare finance) 概念。基本上他將整個經濟活動中的福利財源分成三個部分，第一是賺取所得或獲利者 (income earners) 包括：企業及家戶，而其方式可以是內在的分配 (internal allocation) 或者贈與 (gifts) 給福利的支出者；第二部分則是支出這些所得者 (spenders) 則包括企業、慈善捐贈及家戶；第三則是那些福利的提供者 (service providers) 包括：非營利組織機構、私人營利組織機構及家戶。而這些福利需求的滿足必須透過付費 (fee) 或捐贈 (gifts) 的方式來取得。這個簡單經濟的福利財源描述，大致可以提供我們對於福利需求的瞭解，因此雖然福利需求源自於人類基本生活的不滿足或匱乏，但是福利需求的滿足卻受限於福利財源的基本前提。

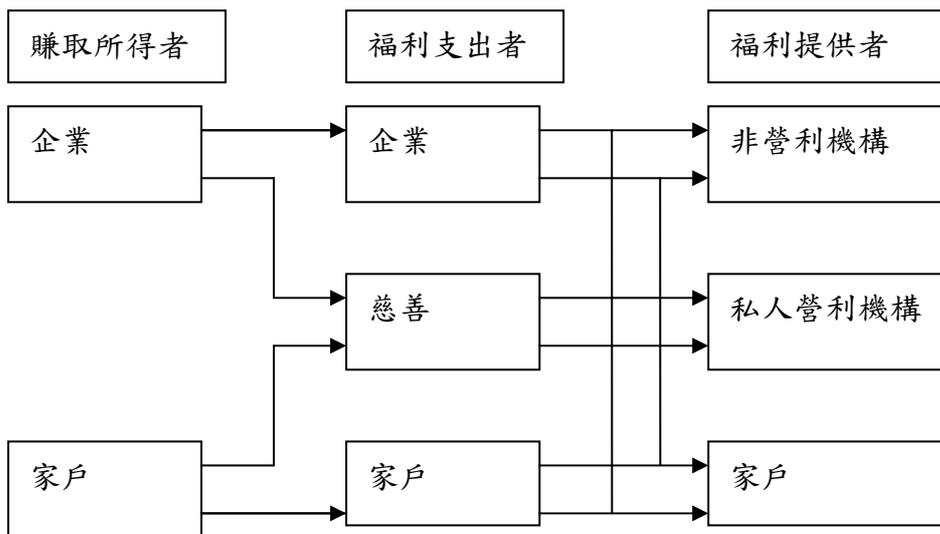


圖 3-1 簡單福利財源的流向圖
資料來源：Glennerster(1985:7).

福利需求則是整體福利體系的核心價值，可以檢視福利資源的分配是否符合公平、效率原則。如果福利提供的結果無法滿足福利需求者自身的需求，則顯然福利供給不足則不符合基本需求原則，若是分配不均則違反公平原則。福利供給過多則不符合效率原則。福利需求(welfare need)之重要概念在於「如何界定」以及「誰來界定」的問題。由於福利需求是進行社會資源分配的重要依據，反映當時的社會價值及社會規範。因此，福利需求可以分成個人主觀認定及客觀認定。J. Bradshaw 在 1972 年將「需求」分成：規範性需求(normative need)、比較性需求(comparative need)、感覺性需求(felt need)、表達性需求(expressed need)，將福利需求加以類型化，以便釐清不同類型間的差異。Forder(1974)所提出的五種需求類型，則更接近不同社會福利性質的概念。

- (一)「基本、最低標準需求」(basic minimum standard need)
- (二)「感覺性需求」(felt need)
- (三)「比較性需求」(comparative need)
- (四)「特定規範下的需求」(need in the term of specific techniques)
- (五)「全國性需求」(national need)

對於「人類的基本需求」(human basic need)的見解與看法，Doyal & Gough(1991)也提出許多重要的概念，由於社會變遷與環境的破壞因此致使人類遭受各種「嚴重的傷害」(series harm)，甚至危害到人類基本的生活

權的保障；Doyal & Gough(1991)的概念認為需求是有文化性及階序性 (order) 的，他們認為不管是何種人及何種文化「健康」(health)及「自主」(autonomy)是構成人類基本需求的兩個最重要的因素，因此所有的人類都有權取得上述兩種因素「最適需求滿足」(optimum need-satisfaction)的權利，前題則為政治、經濟及生態上必須能符合滿足這些需求的要求(Doyal & Gough 1991:5)。有些需求的滿足之後才能達到另外一個層級需求的滿足，這是需求階序的概念，但是最重要的是「普遍滿足物」(universal satisfier)，此一物質的特性是：財貨、服務、活動及關係等這些需求滿足所形成的「資產」，都能夠有利於增進個人的身體健康及人類的自主性的發展，因此它也被稱為「中介需求」(intermediate needs)，(Doyal & Gough 1991:157-8)中介需求也成為普遍基本需求與社會相關滿足之間的重要橋樑。換言之，缺少了中介需求或普遍滿足物，其他具有社會參與及公民社會的各種需求將是不可能實現。這些中介需求包括以下幾個項目及標準：

1. 營養的食物及乾淨的水 (nutritional food and clean water)
2. 安全的居室 (protective housing)
3. 安全的工作環境 (a non-hazardous work environment)
4. 安全的生活環境 (a non-hazardous physical environment)
5. 適當的健康照顧 (appropriate health care)
6. 安全的童年 (security in childhood)
7. 重要的初級關係 (significant primary relationships)
8. 身體安全 (physical security)
9. 經濟安全 (economic security)
10. 適當的教育 (appropriate education)
11. 安全的生育控制及兒童照顧 (safe birth control and child-bearing)

Doyal & Gough(1991)認為中介需求能夠極大化每一個人生命的可能，成為一個普遍而能客觀認定的共同需求。過去福利國家父權主義 (welfare state paternalism) 的觀念以強制的手段企圖達到「共同需求」的滿足，造成集體主義及極權主義的出現；而另一面市場自由主義 (state collectivism) 也造成資本主義的掠奪，甚至失去生存的基本權利，這些都是人類不平等的起源。於此，對於需求概念的討論，Doyal & Gough(1991)提醒我們需求是一個動態 (dynamics) 及沒有一定結論 (open-ending) 的概念，由於需求具有相當的主觀性的偏好，因此討論需求導向的議題時，必須檢視是否逐步的失去個人自由、隱私，甚至失去了個人發揮自我極大化的可能及機會，如此才能避免在人類需求的政治 (the politics of human need) 下個人反而成為客體而不是主體。

過去強調「需求取向」的社會政策 (need-led welfare policy) 在政

府財政的窘困下而產生改變。戰後的英國從凱因斯福利國家(Keynesian Welfare State, KWS)到熊彼得工作福利國家(Schumpeterian Workfare State, SWS)的轉變，代表著福利國家已經逐漸產生結構性的轉變(Jessop, 1994)。凱因斯福利國家是一個福特主義(Fordism)的典型，在經濟方面，它透過相對封閉的國家經濟，進行需求面管制，以確保充分就業。而另一方面，在充分就業的前提下，福特主義透過集體協商的規範，以達到大量生產(mass production)的目的，最後全民都能夠共享經濟成長的果實。在福利主義的循環邏輯下假設：大量生產→薪資上升→消費上升→增加投資→大量生產，對此一邏輯而言，英國所呈現的卻是「有瑕疵的福特主義」(‘flawed Fordism’) 或者「有瑕疵的凱因斯福利國家」(‘flawed KWS’) (Jessop, 1989;1994)，因為「大量生產」已經無法在大西洋兩岸的國家產生效果，隨著「後福特主義」(post Fordism)的來臨，強調「輕、薄、短、小」的資訊科技以及生物科技產業，不同於傳統福特主義下的大量生產以及密集勞力；傳統資本累積的形式，也轉變成為講求彈性與理念創新；對於傳統福利國家的規範或管制也逐漸朝向彈性；因為產業變動的速度太快，因此尚不能明顯預期或看出後福特主義社會是否已經發展出一個「社會化模式」(mode of societalization)回應社會內部所產生的矛盾與衝突。

英國激進的佘契爾主義(radical Thatcherism)事實上即是試圖面對新的「累積體制」(accumulation regime)的來臨，新保守主義以「再管制」(re-regulation)以及重新置入(re-embedding)的方式來進行英國政府及福利國家的再造工程。英國保守黨政府最主要的工具是擴張「有目的自我約制的市場」(purportedly self-regulating market)，以及由「國家支持的資本主義」(state-sponsored popular capitalism)以創造一種普遍的企業文化。這樣的改變，簡言之，就是從過去強調充分就業及社會福利的「社會民主、福特主義的凱因斯福利國家」，轉變成為「新自由主義、後福特主義的熊彼得工作福利國家」(Jessop, 1994:29)。

激進佘契爾主義改革的開展，其目的在去除阻撓英國現代化的因素。因此，1970年代末之後的保守黨政府所追求的是：以新自由主義策略達到市場化社會關係的目的(marketise social relations)，同時創造一個企業文化讓個人能在市場取向的社會(market-oriented society)中運作。但是這一個策略不僅僅是針對市場經濟，同時還包括了社會制度、組織、網絡以及行為規範來規範經濟活動當中的關係。因此，在1986年開始，即能很清楚的看到保守黨政府所推動廣泛的激進方案，例如鼓勵公民社會(civil society)的重生、經濟再造以及國家再造等(Jessop, 1994:30)。因此，Jessop(1994)認為「新自由主義累積體制」是建立在前述「市場取向社會」與「公民社會」的配套上所進行的激進擴張改革政策。此一概念

上的融合，化解了原本對於經濟再造可能產生社會衝擊的疑慮。

從英國的經驗中，有許多跟台灣目前有相似發展之處，在新自由主義的理念下，國營事業要民營化，政府組織要企業化，甚至從民間企業尋求政府閣員，因為它們較具備企業管理的理念(enterprise-minded ministries)，因此運用企業管理人力資源管理的概念所謂「資源盤點」的概念，在公營或民營福利供給的機構已經逐漸普及，同時也成為提升資源運用效率的重要手段。此類的目的是要將企業文化全面的開展到政府部門；另一方面，中央政府強調地方政府應該與商業部門或第三部門建立夥伴關係；再者如鼓勵私有化、成立新的合法團體來監督私部門的壟斷。但是，為了能夠更為順利的從福特主義過渡到後福特主義，並且解決福特主義所產生的問題及所衍生之社會成本²，余契爾政府甚至在發展初期以威權的方式來要求制定「公民憲章」(citizens' charter)、排行榜(league tables)、以及加值(value-added)宣告。因此，許多原本國家的福利功能轉移到「社區」，此處的社區包括了自願組織、父權家庭以及單親婦女，以減輕政府在福利上的財政負擔。但是，這些社區的組織許多都是由政府所介入而成立的，並非由自願或自發的組織，彼此之間的關係也非如想像般的密切，但是第三部門應該就像社會組織或價值中的小型或分子般的，彼此之間並非意圖產生某種結果，但是卻產生了經濟或政治建構的副產品。

第二節 福利需求之分析單位

福利需求之分析大多數藉由需求估量 (need assessment) 來進行。需求估量的目的係透過科學性的過程，了解並掌握一般社會大眾或特定福利群體的福利需求之意見，做為實施社會福利政策或推動福利方案之依據。Mckillip (1987) 認為這是一種界定標的人口、問題及政策回應之過程，其性質是判斷及量化特定地區內人類需求之方法論(轉引自許博雄, 1991)。

Gates (1980) 將福利需求估量之分析扼要的分成三個取向：

- (一)以案主為主體的個人或團體取向 (individuals or groups of people—client orientated)
- (二)以干預為主體的服務或策略取向 (services or strategies of intervention— service orientated)
- (三)以社區為主體的情境問題取向 (situations or problems: community-oriented)

² 例如因為國營事業民營化直接影響到勞動者工作權的保障以及薪資福利等問題所帶來的抗爭與衝突。

從上述的分類，我們大致可以有三種福利需求的評估取向，以「案主」、「服務方案」及以「社區或問題」等。對於福利「資源」的認定，依據 Johnson, L.C. 及 Schwartz, C.L. (1991:74) 的界定，隨著社會的快速變遷，一般民眾對於「資源」(resources) 或「服務」(services) 的需求十分殷切，這些資源或服務的目的是為協助人們面對喪失或弱化社會功能 (social functioning) 時所產生的問題。所謂的「資源」(resources) 係指個人或家庭的需要，這些資源能夠讓這些人可以繼續扮演家庭的角色及完成社會中所要他完成的工作。並且讓這些人能夠滿足合理適當的生活。而所謂的「服務」(services) 則是在這些資源當中，有一部份必須在社會福利體系由一些受雇用的人來提供。

隨著 Gates 的脈絡可以清楚發現福利需求在個案取向、服務取向及社區取向分別代表著不同的分析單位、政府在各種福利資源的分配上，可能以個人、家庭、社區為考量，而產生不同的制度的設計，因此，個人--「人」、家戶--「戶」、社區--「群」為分析單位以滿足不同層次的需求滿足(參見圖 3-2)。其次，社福資源所相對稱的需求滿足，因資源的限制可以在細分為三個不同程度的生活需求之滿足：基本層級(生存保障)、舒適層級(風險保障)、享受層級(自我實現保障)。在此，以社會津貼為例，其目的是在取得基本生存保障，並以「個人」、「家戶」為對象，因此，在學理上社會津貼之水準不宜超過勞動工資(基本工資)之保障。而家庭津貼之目的是保障未成年子女之生活基本權利，因此也不宜等同於所得替代。再者，為考量各種社會條件下的弱勢群體，有必要針對年齡、性別、健康、家庭、職業、婚姻、國籍、地位……等因素下提供特殊方案。

最後，因應各種不同人口群之不同福利需求必須提供不同性質之福利服務及財貨，大致可歸納為三類：經濟安全、社會參與及生活品質，由於近年來福利思潮提供「福利混合經濟」(mixed economy of welfare) 的概念，因此，需求之滿足非政府所獨斷，必須結合其他部門的福利提供者共同配合。經濟安全為政府社會福利制度配置的第一線，也是最前線；社會參與則是非常重要的社會及工作能力培養，可置於第二道防線；生活品質的提昇則已是與歐美同步的福利資源的提供，可由私部門擔負較多責任，視為第三道防線。

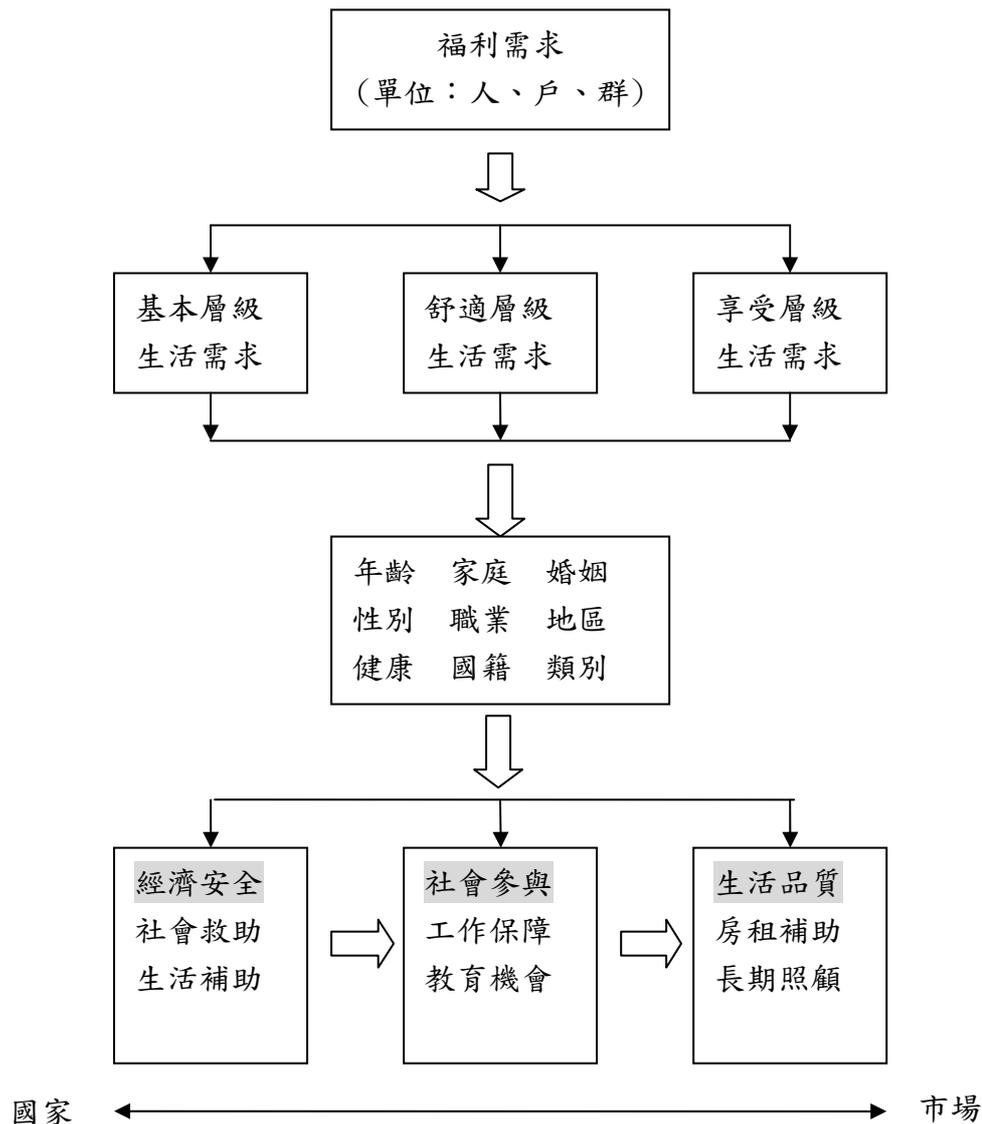


圖 3-2 福利需求分析單位架構圖

第三節 一般人口群的需求特性

隨著國家干預福利提供的角色愈來愈深，「福利國家」逐漸成為西方先進國家所共同追尋的目標。特別是社會保險制度的發展，使國家對於福利提供從以社會救助為主的「事後補救」轉變成為以社會保險為主的「事前預防」。因此，社會福利的發展逐漸從 Titmuss 所說的「殘補式」的社會福利，以濟貧為主，轉變成為以保險為主「制度性」的社會福利。一般性人口群的福利需求特性有以下幾個：

(一)以勞動力人口及其家庭成員為主。

- (二)以繳費原則決定給付權利。
- (三)以所得維持為原則。
- (四)以集體風險分攤之方式進行。

根據台灣「社會指標統計年報」(2005)的分析：2004年台灣所得差距倍數 6.03 倍（吉尼係數 0.338），較 1980 年 4.17 倍（0.277）為高，各種改善所得差距，積極扶助弱勢家庭的措施，諸如就業輔導、學雜費減免優惠、津貼補助等乃應運而生。本研究側重於社會福利資源配置之分析，同時社會福利需求相當程度反映了當時社會結構變遷下的社會問題；對於目前因所得差距所引發的資源合理配置的問題，部分研究報告（social indicator, 2005:85）指出社會面的影響因素更甚於經濟面的因素。因此，為能更清楚的描述現階段台灣社會福利需求的特性，我們希望從結構面加以探討

一、人口變遷產生的福利需求特質

（一）「質」的變化下的福利需求特質

從 1984 年開始，台灣的生育水準即少於維持穩定人口結構的 2.1 人，所謂的「替代生育水準」(population replacement level)，以致每一代的新生嬰兒數逐年降低，從 1980 年的 2.455 人降到 2005 年的 1.115 人(行政院經建會，2006)。台灣人口結構因少子化及經濟發展等因素的影響，家庭組織型態趨向小家庭制，年輕人口自家庭中移出，老人家庭乃逐年增加，加上人口老化速度提升，致年老與年輕家庭兩極化現象益趨明顯。目前全體家庭中，戶長年齡在 65 歲以上所占比例，由 1980 年之 3.3% 增為 2004 年之 14.2%。其中低所得家庭戶長年齡在 65 歲以上比例更由 9.9% 大幅增加至 45.7%，而高所得組中的比例僅由 1.9% 略增為 2.9%（行政院主計處，2006）。因此，此一趨勢顯示現階段福利需求有以下幾個特質：

- 第一、在低所得家庭中，65 歲以上擔任家戶長的比例接近一半，對於缺乏家庭經濟安全之保障的情況普遍存在。
- 第二、65 歲以上擔任家戶長的低收入家庭，在過去 25 年間快速的攀升，從原來的僅 9.9% 巨幅增加為 45.7%，幾乎增加了 4.6 倍。相較於全體家戶 65 歲擔任家戶長所增加的比率的 4.3 倍，其增幅似乎有更為快速的現象。
- 第三、老人經濟安全保障的課題應當注意到整體家庭生活保障的問題，而非僅從個人退休保障及所得替代的面像思考，如隔代家庭所產生的照顧及教養等福利需求的問題。

(二)「量」的改變下的福利需求特質

人口老化及家庭組織趨向小家庭過程中，除造成前述年老與年輕家庭兩極化現象外（質的變化），亦促使家庭間戶內人口數差異擴大（量的變化）。而低所得家庭平均戶內人數從 1980 年 3.6 人降至 2004 年 2.0 人，高所得家庭則從 5.8 人降至 4.4 人，低所得減少 1.6 人，高所得減少 1.4 人，低所得家庭降幅較高所得家庭為大，使得高低所得家庭平均戶內人數差距倍數，由 1980 年 1.60 倍擴大為 2004 年 2.26 倍，戶量的改變也就促使所得差距的擴大（參見表 3-1）。按行政院主計處（2006）分析：如扣除人口變動因素，以戶內每人平均可支配所得衡量，2004 年高低家庭之所得倍數為 2.67 倍，仍然略高於 1980 年之 2.60 倍，顯示社會面因素（人口變遷）對所得分配影響之鉅，程度絕不下於經濟面。

表 3-1 台灣高低所得家庭平均每戶人數與可支配所得*（2004/1980）

單位：人、元

	平均每戶人數	平均每戶可支配所得	平均每人可支配所得
2004 年			
全體家庭	3.50	891,249	254,643
低所得家庭	1.96	297,305	151,686
高所得家庭	4.43	1,791,796	404,469
高低所得差距倍數	2.26	6.03	2.67
1980 年			
全體家庭	4.84	233,112	48,164
低所得家庭	3.62	102,722	28,390
高所得家庭	5.80	428,910	73,950
高低所得差距倍數	1.60	4.17	2.60

資料來源：行政院主計處「家庭收支調查報告」（2006）。

註：* 可支配所得為社會移轉後之結果，未經社會移轉前之所得差距會更大。

很多人以為標準的（或大多數的）低所得家庭係以失業的父母加上年幼的子女為主，惟就 2004 年家庭戶內人口結構觀察，父母與子女構成所謂的核心家庭占全體家庭比率為 46.7%，而低所得家庭僅 10.9%，高所得家庭則為 60.4%。相反的，1-2 人家庭占全體家庭比率為 30.2%，但在低所得家庭中之比率卻高達 79.7%，高所得家庭則僅 9.1%，顯示低所得家庭人數普遍較少。若依前述低所得家庭經濟戶長高齡化比例快速增加的特徵，自然可以看出目前低所得家庭係以單人或 2 人之老人家庭為主之情景（行政院主計處，2006）。這也反映出近年來台灣各類老人津貼等社會津貼方案迅速在各縣市推動。

第一、就戶量改變而言，社會福利需求特性有幾個重要的意義：低所得家庭戶內的人口數漸趨減少，由於缺乏生產力人口，以致落入貧窮。

第二、儘管控制了人口因素的變動，但是低所得的家庭之可支配所得仍然

微幅擴大，這顯示低所得家庭的實質購買力的落差正在加大中。

第三、低收入家庭的型態係以單人或2人之老人家庭為主。

第四節 經濟弱勢者及生命歷程之需求特性

就「個人」而非「戶」的另一個角度觀察，2004年65歲以上人口落在低、高所得家庭比率分別為35.2%及14.3%。而低所得家庭之無業者中將近一半(45.6%)為65歲以上人口，就業者則以從事農業及低技術工或體力工占多數(67.3%)，平均薪資較低。因此，經濟弱勢者的需求特性可能反映在：第一、本身是65歲以上的老年人口，如前述全體老人中有35.2%正處在低所得的家庭之中，相當於將近80萬位老人處於低所得家庭生活的環境之中；第二、本身為從事農業及低技術工或體力工，特別是農林漁牧業職業別在低所得家庭中分配的比率(32%)是高所得家庭(2.7%)的11倍。第三、在25歲以下的年輕依賴人口群在低所得家庭中的比率僅為5.3%，而在高所得家庭的比率則高達25.3%。因此，弱勢家庭中25歲以下的依賴人口群並非如一般想像的嚴重，但是一旦身處低所得家庭的景況可能更加的可憐。

依據行政院主計處(2006)的分析認為：由於65歲以上人口失業率較低，2004年僅0.07%(全體為4.44%)，在未來人口持續老化情形下，低所得家庭老年人口比率勢必賡續攀升，失業率之下降(受益對象多為非老人)對改善低所得家庭收入之助益有限，所得差距不一定會下降。由此，未來經濟弱勢者的福利需求特性，並不一定是以「工作福利」(work to welfare)為唯一的解決之道，因為許多老年人口並非就業人口，無法解決「老而貧」的家庭經濟問題。

表 3-2 2004 年高低所得家庭每戶人數及分配比率

	全體家庭	低所得家庭	高所得家庭
平均每戶人數	3.50(100.0)	1.96(11.2)	4.43(25.3)
25歲以下	1.18(100.0)	0.31(5.3)	1.49(25.3)
65歲以上	0.42(100.0)	0.74(35.2)	0.30(14.3)
平均每戶非就業人數	1.97	1.36	2.09
65歲以上	0.36	0.62	0.26
平均每戶就業人數	1.53(100.0)	0.60(100.0)	2.34(100.0)
技術員及助理專業人員	0.26(17.2)	0.02(4.0)	0.57(24.3)
農林漁牧工作者	0.12(7.6)	0.19(32.0)	0.06(2.7)
技術、機械操作及體力工	0.50(32.4)	0.21(35.3)	0.47(19.9)

資料來源：行政院主計處「家庭收支調查報告」(2006)。

從生命歷程重新檢視福利需求的型態，以及哪些新型福利需求無法被現行福利制度所涵蓋滿足，已經成為現行福利政策所有解決的議題。一般而言，福利需求的差異性具有下列幾點：

- (一) 一般人口群的生命歷程：解決生命中生、老、病、死所面對的社會保障課題。其福利需求的制度面包括：國民年金、婦女福利、兒童福利、就業保險、全民健保。
- (二) 特殊境遇人口群的生命歷程：單親家庭、家庭暴力婦女、受虐兒童等家庭結構變遷下所產生的新福利服務及社會保障課題。身心障礙人口群的生命歷程：例如身心障礙者特殊生、老、病、死之問題不同於一般人口群所面對的社會保障課題。在制度面上則包含失能、失依老人及身心障礙者的長期照顧需求。
- (三) 弱勢人口群的生命歷程：因喪失工作能力之經濟弱勢的人口群、原住民、外籍配偶所面對的福利需求及社會保障課題。

社會福利政策之目的係以需求為導向 (need-led)，進行社會資源之分配，以提供陷於生活困頓者個人及其家庭之滿足。但是，隨著人口及社會結構的轉變，過去需求之界定均是假設在常態(normal)之下所產生的情況將產生改變。例如：全職工作至 65 歲退休、夫妻共組之家庭……等。近年來，社會政策之討論逐漸轉向以生命歷程(Life Course)為中心的福利需求探討，由於每一個人的生命歷程並不相同，不同的世代的生命歷程差異逐漸擴大，因此，福利需求之探討也從一致性的模式轉變成為多元及差異性的福利需求討論。表 3-3 分析個人生命歷程型態的改變對於社會福利制度所產生的影響，典型的生命歷程可分成三個階段：青少年就學期、壯年就學期及老年退休期。至於幼兒期多數依賴家庭維生，社會福利制度均以家庭為單位融入其內，其福利身分的取得來自於父母。由於個人生命歷程受到外在社會結構變遷而產生質變，既有福利國家的制度安排已經不再滿足新的社會風險下所產生的福利需求，因而產生新的社會福利浮現。

表 3-3 個人生命歷程型態改變對社會福利制度的影響

	青少年就學期	壯年就業期	老年退休期
原有福利國家的制度安排	就學義務 兒童及青少年保護 社會救助 社會服務	社會保險 社會救助 社會服務 (全面)就業政策	國民年金 老人福利 社會救助 社會服務
原有制度的常態預設	人力資產培育 就業資格培訓	連續性就業 負擔社福支出	按照法定年齡退休 頤養晚年
個人生命歷程的質變 (社會結構變遷)	延長(追求自我實現、 女性自主、 延長就學深造時間、 拖延進入就業市場)	縮短或不連續 (結構性失業、 拖延進入就業市場、 家庭型態多元化、 提前退休)	延長 (提前退休、預期壽命增加)
新社會風險或問題	貧窮兒少 單親兒少 兒少虐待 學習障礙 青少年犯罪	家庭貧窮 家庭暴力 破碎家庭 失業家庭 身障家庭 少子家庭	老年貧窮 長期照顧 心裡支持 照顧需求 隔代家庭
人口結構變動	出生率下降	出生率下降 間斷性或長期失業	老年人口增加
社會福利面臨的新課題	社會救助負擔加重、 納稅或保險繳費基礎 流失、 少年及兒童政策調整 家庭、性別政策調整	社會救助負擔加重、 失業保險負擔加重、 納稅或保險繳費基 礎流失、 家庭、性別政策調整	社會救助負擔加重、 國民年金負擔加重、 老人照護迫切性、 重新整合老人投入 福利生產

資料來源：修改自施世駿(2002):頁 134。

由於傳統角色賦予女性較多家庭照顧的期待，而且過去以男性為主體所發展的就業模式成為一種男性「常態的就業歷程」(normal biography)，而這一套「常態歷程」事實上是與女性相當不同的。因此從生命歷程的角度來看女性與男性是有所差異的。Bird(2003)引用 Sorensen 的觀念認為女性的生命歷程是無法與排除家庭而單獨討論的。因此，女性在勞動市場所受到的歧視或工作表現的不利影響，並不是性別本身，而是來自於家庭角色的無法排除。女性被賦予家庭照顧責任，不因其是否工作受到影響。如表 3-4 所示：不同生命階段會反應不同的生活領域及其社會需求，大致可分成三個階段：

1. 兒童與青少年階段:此一時期大約在 8-18 歲的階段，包括國小、國中及高中階段，家庭為其主要的的生活場域，學校次之。因此，親人、鄰里等非正式部門為主要的福利提供者，政府部門為輔。
2. 成年階段:此階段為離開學校進入職場工作的階段，隨著教育擴張的效果影響，就業年齡往後遞延，此時勞動市場成為生活領域，就業及其所產生的所得及福利依賴加深。家庭照顧責任依賴家庭內的決策，以維繫家庭功能之運作，非正式部門扮演次要的福利提供者的角色。
3. 老年階段:這一階段為達到退休年齡進入老年階段，家庭成為退休後生活的重心。隨著身體健康的情況而提供這種居家照顧，社區照顧或機構照顧之安排，此時期隨著平均餘命之延長及家庭功能之喪失，而依賴政府部門之介入。

不過值得注意的是子女年齡愈小，婦女的勞參率卻相對較高。可能反映女性愈來愈不傾向因子女幼小而重返家庭扮演照顧角色。另一方面，可能因家庭經濟所需必須透過繼續留在職場之中以貼補家用。但是，子女照顧的問題就必須要透過保母制度來加以解決。從生命歷程的觀點，女性福利應該更偏重在讓婦女具有自由決定是否重返家庭的權利，而不用受到其它市場因素的影響。其次，女性的就業歷程是與男性不同的，因為女性經常擺盪在家庭與職場之間，表 3-4 顯示女性與男性生命歷程的差異，卻必須面對一個「標準化」的生命歷程。表 3-5 則顯示出 1995 年至 2005 年間有偶婦女的勞動參與率與子女的年齡有關。

表 3-4 生命階段及兩性不同的就業歷程

生命歷程	兒童、青少年		成年		老年
生活領域	(主)家庭/(次)學校		(主)市場/(次)家庭		(主)家庭/(次)機構
社會需求	生活照顧/教育		就業/照顧		生活照顧/長照
福利主要提供者	非正式部門/ 政府部門		市場部門/ 非正式部門		非正式部門/ 政府部門
男性	就業前準備期		就業期		退休期
女性	就業前期與照顧工作		就業期與照顧工作		退休期與照顧工作
	就業前的 準備工作	就業	退出職場 回歸家庭	重返職 場工作	退休

資料來源：參考張世雄(2006)及本研究整理。

表 3-5 有偶婦女勞動參與率

	總平 均	子女 均在 6 歲 以上	(1) 子女 均在 18 歲 以上	(2) 有 6-17 歲 子 女	(3) 僅有 6-14 歲 子 女	有未 滿 6 歲 子 女	(1) 子女 均在 6 歲 以 下	(2) 子女 均在 3 歲 以 下	(3) 有 6 歲 以 上 子 女	尚無子 女
1995	45.7	44.4	32.3	57.5	57.9	45.7	43.5	41.3	49.5	65
2000	46.3	43.5	30.7	59.8	60	51.3	51.1	48.7	51.7	65.9
2005	47.8	44.5	32.1	62.8	64.4	55.6	56.3	53.9	54.2	71.2

資料來源：2005 年行政院勞委會婦女勞動統計。

受到全球化的衝擊，高科技產業的發展，傳統產業面臨關廠或移往勞動廉價的國家，造成本國勞工失業，失業問題成為家庭陷入貧窮的重要關鍵因素。從歷年的資料顯示(參見表 3-6)：15-24 歲年齡的失業比率似乎有逐漸降低的趨勢，從 1996 年將近 37%，逐漸降為 26%左右。25-44 歲大至維持在 50%左右，這些人大多是家庭生計的主要負責人，子女大多還在求學階段。因此，失業人口中有一半的人口群其家庭生活的維繫，是福利需求最為殷切的一群人。45-64 歲的這一群中高齡的失業者比率的增加，可能更是存在再就業的瓶頸，成為長期失業的一群人。

表 3-6：1996-2005 年失業者的年齡分佈

歲/年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
15-24	36.97	34.6	35.87	33.45	32.23	28.93	28.07	26.02	21.48	26.09
25-44	52.50	52.09	50.86	52.13	52.59	54.13	54.16	52.77	52.55	53.60
45-64	10.44	13.15	13.16	14.27	15.06	16.92	17.73	21.17	20.94	20.15
65 歲 以上	0.09	0.16	0.11	0.15	0.12	0.02	0.04	0.04	0.02	0.16

資料來源：行政院主計處

兒少人口群因父母婚姻無法持續，造成生命歷程產生改變，台灣因父母死亡、離婚、分居等因素（特別是離婚，根據內政部統計 2005 年時離婚人口數已達 107 萬人，離婚對數占當年度結婚對數的 44.09%，而此數字在 2001 年時僅為 33.88%）變成為造成 18 歲以下單親家庭兒少的比率逐漸擴大（參見表 3-7）。根據兒童局的資料顯示目前台灣單親戶數約占全國家戶的 3.28%左右，但是單親兒童的人數卻有持續攀升的情況，從單親兒童人數占全部 18 歲以下的比率來看，1998 年約為 7.15%，逐年攀升至 2003 年的 8.65%。

父母離異的小孩可能造成縮短就學的時間，提早成為中輟生，或進入勞動力市場，甚至成為兒少保護事件中的高風險群。因父母離異或分居家庭狀況下，由於缺乏雙親共同的撫養，而使得有 30% (2002)、35% (2005) 兒少成為保護事件個案，(參見表 3-8)，而全國單親兒少比率僅有 7-8%，相差將近 4-5 倍，這是值得福利資源分配時甚至評估考慮的一群人口群。

表 3-7 單親兒童家戶及兒童人數之統計 (1998-2003) (千)

年度	全國戶數	單親戶數	比率(%)	全部 18 歲以下人口數	單親兒童人口數	比率(%)
1998	6369	209	3.28	5993	429	7.15
1999	6352	208	3.27	5868	428	7.29
2000	6681	219	3.28	5779	450	7.79
2001	6802	223	3.28	5662	458	8.09
2002	6925	242	3.49	5544	498	8.98
2003	7047	231	3.28	5492	475	8.65

資料來源：內政部兒童局「兒少人口概況」。修改轉引自陳竹上 (2007:59)。

表 3-8 地方法院兒少保護事件與父母婚姻關係

年	父母婚姻狀態							
	合計	正常	分居	離婚	離婚再婚	喪偶再婚	喪偶	其他
2002	13956	7228	952	3318	683	227	1240	308
2003	12105	6144	648	3319	575	216	903	300
2004	10405	5119	553	2971	494	165	825	278
2005	9581	4534	448	2915	471	119	736	358
觸犯罪名排序 (2005)								
竊盜	3673	1608	185	1207	200	52	283	138
傷害	1589	855	63	420	75	16	105	55
妨害性自主	418	201	26	114	17	5	35	20
公共危險	405	231	14	90	15	8	33	14

資料來源：司法院司法統計網頁，轉引自陳竹上(2007:65)

(<http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm>)

第五節 福利需求整體建構之考量

隨著家庭社會結構的轉變及政治經濟環境的變動，台灣在過去三十年間，在東亞國家來看，仍然屬於表現亮眼的國家，1970-1998 年間台灣從事農業勞動力的人口，由於工業及高科技產業的發展，從 37%降低為 8.6%；GNP 也從 1970 年的 390 美元增加到 2000 年的 14087 美元，相較於韓國、馬來西亞、泰國、印尼、越南等國家，台灣在經濟發展的基本面，雖然趨緩卻是隱定的局面(參見表 3-9)。

因為這數十年來從事農業人口或居住在農村的人口，受到工業區的拉力及農村勞動力剩餘的推力，逐漸往工業區及服務業蓬勃發展的都市集中，因此家庭照顧功能逐漸式微，非正式照顧的支持系統在都市社區中不易顯現，同時隨著經濟發展的震盪波動，家庭遭遇特殊狀況或緊急危難之時，福利需求，就成為民眾生活保障的最後一道防線。總體而言，台灣在社會福利的支出方面，雖然不如西方先進國家，但是與鄰近的東亞國家而言，台灣應該算是「東亞國家中的北歐」，政府在社會福利相關(含教育)的支出上所佔的比率，僅次於日本，約佔 GDP 的 10.7%(1990-1998 年)，但是值得注意的是在社會安全方面的支出，僅剛好達到東亞國家平均水準的 2.2%，落後於日本(6.7%)、韓國(3.0%)及菲律賓(2.8%)(參見表 3-10)。

換言之，從東亞國家的國際比較來看，台灣在社會安全方面仍有成長的空間，與先進的日本來看，在公共支出運用在社會安全方面至少有增加三倍的空間。面對愈來愈多的新興社會福利需求，政府的大溫暖計畫基本上是正確而且符合福利需求滿足現況的政策。

表 3-9 東亞主要國家基本資料分析

	人口數 (百萬)		人均所得 (GNP)(\$)			人均所得 PPP(GNI)(\$)	農業人口 (%)	
	1970	2000	1970	1997	2000	2000	1970	1998
新加坡	2.1	4.0	960	32810	24740	24910	3	0.2
香港	3.9	6.9	890	25200	25920	25590	4	0.3
台灣	14.0	22.2	390	13500	14087	N/A	37	8.6
韓國	31.9	47.3	260	10550	8910	17300	49	18.1
馬來西亞	10.9	23.3	390	4530	3380	8330	54	27.3
泰國	35.8	60.7	190	2740	2000	6320	80	64.1
菲律賓	37.5	75.6	240	1200	1040	4220	58	45.8
印尼	117.5	210.4	90	1110	570	2830	66	55.2
越南	39.5	78.1	300	310	390	2000	77	68.9 ^a
寮國 PDR	3.0	5.3	120	400	290	1540	81	N/A
柬埔寨	7.5	13.1	130	260	260	1440	79	73.7 ^a
Total/ weighted av.	303.6	546.9	234	4198	3224	9339	61	42.1

Note: ^a percentage of employed

Source: WorldBank (2002a); ADB, <http://www.adb.org/statistics.default.asp>.

資料來源: Gough and Wood(2004), 頁 170。

表 3-10 東亞主要國家公共支出占 GDP 的比率

	總歲收 1997-98	總歲出 1997-98	教育 1995-97	健康 1997-98	社會安全 1990-97	總教育、健 康、社會安全 支出
						1990-98
日本	31.9	29.4	3.7	5.3	6.7	15.7
新加坡	24.5	16.8	1.8	1.2	0.89(2.2)	3.8(5.2) ^a
香港	20.9	14.5	2.6	1.7	1.2	5.5
台灣	26.1	22.7	5.0	3.5	2.2	10.7
韓國	20.0	17.4	3.7	2.2	3.0	8.9
馬來西亞	23.1	19.7	4.7	1.3	1.4	7.4
泰國	16.4	18.6	4.7	1.7	0.7	7.1

菲律賓	19.0	19.3	3.6	1.7	2.8	8.1
印尼	16.8	17.9	1.3	0.6	1.1	3.0
平均	19.1	18.6	3.6	1.6	2.2	7.4

Notes: ^a Including social-related withdrawals from the central provident fund.

Main Sources: World Bank (2002a).

ADB(1998:figs 2.7, 2.8).

<http://www.stat.go.jp> , <http://www.taiwanheadlines.gov.tw> ,

<http://www.info.gov.hk> ,

Social security: Korea: OECD 2001 ; Philippines: ILO

www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/phil93e.htm

資料來源：Gough and Wood(2004), 頁 171。

台灣經濟發展的過程中，產生了許多依賴以受雇工作謀生的人口，相較於過去依賴農業生產的情況十分不同。因此，過去強調以家庭、親屬、鄰里等非正式部門（informal sector）所提供的福利型態，必然逐漸轉變成依賴以政府部門及非營利組織所提供的福利型態，這種因應工業化所產生的福利需求似乎有其功能上的必然。但是由於受到決策者對於福利資源配置不同的觀點影響，以致於過去經濟發展的成果並未能適時且妥善的運用在社會變遷下所產生的新福利需求上，造成家庭子女照顧的成本不斷增加，生育子女數卻不斷的遞減；非正式部門功能持續喪失，必須藉由外籍配偶的進入補助家庭照顧功能的不足。從社會福利資源合理配置的觀點來看，蔡明璋（2003）提出以政府的施政主軸應該以支持弱勢團體分配正義的新社會契約關係，其重要的面向包括：創造就業的一般性經濟成長政策、生產資本的強化（經濟弱勢團體）、以積極性的援助協助弱勢團體促進流動機會的擴大，其目的在於舒緩家庭所得不均的持續擴大。

第一、 創造就業的經濟成長對策

1. 加強製造業工人的就業輔導。
2. 降低資本外移的就業衝擊。
3. 避免外籍勞工的替換效應。
4. 妥善處理台灣與中國的資本流動關係。

第二、 強化個人的生產資源

1. 維持經濟弱勢家庭的基本所得維持
2. 提供弱勢團體及時適度的現金援助
3. 保障弱勢團體的身體健康
4. 增強弱勢團體的人力資本
5. 協助弱勢團體發展生產孳財的資源

第三、 積極提供社會流動的機會

1. 特殊保障弱勢團體的就業機會
2. 重視低收入團體的教育機會
3. 提供政府的工作機會給予低收入團體

蔡明璋（2003）所提出政府應以「支持弱勢團體分配正義的新社會契約關係」的政策方向，與 2004 年行政院所核定之「社會福利政策綱領」有許多相似之處，如該綱領制訂之原則中，十分強調保障弱勢國民生存權利之「人民福祉優先」原則、強調國家應積極介入預防與消除國民因某些因素的差異造成社會排除的「包容弱勢國民」原則以及強調積極協助弱勢家庭的「支持多元家庭」原則等，均為「弱勢正義」理念之實踐。此一主軸更在 95 年 9 月 20 日行政院院會所通過的大溫暖社會福利套案中進一步形成政策加以執行，該套案共提出四大規劃策略與十二項重點計畫，其重點有以下幾個：

- 第一、 以社會福利投入拉近及縮短城鄉/貧富差距；
- 第二、 人口結構老化所產生的照顧需求；
- 第三、 提高生育率及提供相關養育子女的福利資源；
- 第四、 提高國民健康狀況；

若再依功能別及受益人口群再加以分析，目前「大溫暖」（參見表 3-11）針對貧富差距擴大的問題，主要是解決三類弱勢團體的困境：經濟弱勢（近貧、新貧）、就業弱勢（婦女及身心障礙、原住民）、教育機會弱勢（貧困家庭子女）。在制度的建立上有兩個重點：其一，長期照顧十年計畫；其二，國民年金。另面對少子化的規劃，有三個面向：嬰幼兒照顧體系、12 年國教體系及新移民照顧體系。最後列為國建計畫的兩個主軸：全人照顧體系及全民健保改革。其詳細內容如下表：

表 3-11 大溫暖社會福利套案規劃策略

規劃策略	十二項重點計畫	功能別/屬性	人口群
縮小城鄉/貧富 差距	弱勢家庭脫困計畫	經濟弱勢	貧窮邊緣戶
	促進弱勢者就業計畫	就業弱勢	負擔家計婦女、 中高齡者、身心 障礙者、原住民、 生活扶住戶
	提升弱勢人力資源計 畫	教育機會弱勢	國中小（學習扶 助）、高中以上 學生（經濟扶助）
	提升社會福利資源運 用效能計畫	提升制度效能	經濟及社會弱勢 之家庭及個人
強化老人安養	建構長期照顧體系十 年計畫	長期照顧	日常生活功能受 損致需要他人協 助者、家庭照顧 者
	推動國民年金制度計 畫	老年經濟安全	全民
	設立人口、健康及社會 保障研究中心計畫	研究機構	全民
因應少子女化	普及嬰幼兒照顧體系 計畫	照顧負擔	懷孕或幼兒照顧 之婦女或家庭
	完善國民教育與照顧 體系計畫		國中小學生
	移民照顧輔導計畫	生活適應 多元照顧輔導	未入籍之外國人 及已入籍卻需照 顧輔導者
促進國民健康	建構全人照顧體系計 畫		全民
	全民健康保險制度改 革計畫	健康照顧	全民

資料來源：整理自行政院（2006）

綜合而言，對於台灣未來整體社會福利必須考量以下因素：

- 一、台灣社會福利資源配置仍有成長之空間。根據 Gough and Wood(2004)的資料顯示在社會安全支出占 GDP 比率上，台灣(1.2%)落後韓國(3.0%)及菲律賓(2.8%)與台灣十年後人口結構老化相同的日本(6.7%)更是相差甚多，但是整體社會福利資源必須依據福利需求之特質予以妥善規劃分配，以避免中央琳瑯滿目的給付方案，不但造成行政上的重疊，同時也讓資源分配未能符合社會公平正義的原則。
- 二、台灣家庭平均每戶可支配所得在 1980 年至 2004 年間高低所得家庭差距雖然從 4.17 倍提升到 6.03 倍，但是平均每人可支配所得卻仍維持在一個持平狀態，從 2.60(1980 年)至 2.67(2004 年)。換言之，低所得家庭平均每人分配到之可支配所得在 25 年間並沒有擴大差距，這也顯示台灣社會安全制度在所得重分配上有一定的效果，同時必須肯定過去台灣社福政策基本方向應該是正確的。
- 三、社會安全網修補的議題。由於社會福利需求具有動態性，因此應該建立制度化機制以檢討現行制度不足之處。例如：國內生活在貧窮邊緣的兒童(0~12 歲)超過 36 萬人，但是僅有 7.5 萬人取得低收入戶資格(兒童局，2007)，足見社會福利資源若無法有效提供適切需求者滿足就會產生不符合效率原則的情況。
- 四、重視人口結構及家庭結構轉變的因素，包括戶量的改變以及戶長年齡結構的轉變，傳統以「家戶」為單位進行社會資產調查的作法必須審慎回應家庭結構及功能的轉變，且以「工作福利」脫貧的模式也無法符合高齡戶長之家庭形態，特別是獨居或僅與配偶同住之家戶。
- 五、台灣 1995 年至 2000 年間，有偶婦女且有未滿 6 歲子女投入勞動市場的比較逐年攀升，成長幅度達 21%，由於兩性生命週期之不同，對於性別因素(女性)不同的生命歷程型態，都無法滿足目前較偏向男性為主所設計之社會安全制度，必須加以考量。至於兒童時期由於家庭結構的快速轉變，因此無法以家庭之從屬身分(例如：從屬於父母、祖父母之子女或孫子女身份)取得相關的國家福利。
- 六、就社會福利需求的認定，並非一層不變的，而是必須配合整體社會、政治、經濟發展環境之變化而加以重新定位或微幅調整，當然社會福利需求也必須兼代間的公平與合理，正如聯合國在維也納所設立的 Centre for Social Development and Humanitarian Affairs(1989)所提出的社會政策，面對未來各種問題所要調整的方向：社會政策必須因應不同的世代及不同的環境而能加以分配(Social policy must be differentiated in relation to different generations and environment.)。

第四章 社會福利資源整合之跨國比較

第一節 社會脈絡與社會需求

福利國家在發展成熟與擴張的黃金時期，主要之制度內涵在保障公民退休後之經濟安全、減緩暫時退出或無法進入勞動市場者之所得損失、以及建構基本社會安全網以避免落入貧窮。亦就是主要透過所得移轉與再分配的策略，來達到去商品化與去階層化的目標。但在過去兩個世紀裡，OECD各會員國在國內分別歷經幾個重要的社會與人口變遷；外在則共同面臨全球化的衝擊，因而產生不同於福利國家黃金時期之福利需求與社會風險，這些社會脈絡的改變，對於社會安全體系的內涵與供給方式，無疑帶來新的挑戰與衝擊。這些社會變遷的趨勢、以及新的風險與需求主要分為四個面向：

1. 各不同年齡層的人口組成明顯向高齡社會傾斜並伴隨高扶養比³，因此對於醫療與照顧體系、以及老年的經濟安全體系之需求，均大量攀升。
2. 低生育率不僅深化與鞏固高扶養比的社會風險，也對勞動市場產生質的改變；同時，生育率與女性勞動參與率的互動關係，在不同國家展現結構性的差異。這個互動關係凸顯出建構一套完整之友善職場的家庭政策與具體落實，對於同時提升生育率與保障女性勞動參與之重要性。
3. 家庭結構與組成產生明顯的質變，包括兒童在單親家庭長大的機率大幅上升、雙工作家庭漸漸成為主流等，均再再顯示「家庭」作為提供基本經濟與照顧需求之滿足單位，其功能與資源明顯受到挑戰，因此，完善的兒童照顧與育嬰假，以及友善職場的配套政策成為 OECD 國家近兩個世紀的重要政策方向。
4. 隨著全球化的壓力，對於就業市場產生重大的質變，包括低技術勞工將陷入長期失業的困境、彈性的勞動市場規範、許多低薪工作的所得將難以維繫家庭支出等等，因此有些類型的家庭貧窮率有深化的趨勢、家戶之間的所得分配也逐漸拉大。本章接著將就各國在過去兩個世紀在這四個人口變遷與社會需求的具體數據與趨勢進行比較分析。

一、長期照護與年金之必要：人口結構之變遷與高扶養比趨勢

³扶養比 (Dependency Ratio)：依賴人口對工作年齡人口扶養負擔的一種簡略測度：

$$\text{扶養比} = \frac{0-14\text{歲人口} + 65\text{歲以上人口}}{15-64\text{歲人口}} \times 100。$$

近代生育率的下降、平均餘命的增加、以及死亡率的減少，這三個因素共同促成了各國國內人口老化之不可逆的趨勢。許多先進國家在嬰兒潮世代進入勞動市場時，扶養比即開始大幅下降，OECD 的平均扶養比從 1960 年的 61.6% 下降到 1990 年的 51.6%。其中，德國跟日本在 1960 年即為最佳例子（見表 4-1），這兩國 1960 年的勞動人口佔全部人口的比例高達七成，是 OECD 國家中比例最高的，因此依賴比跟其他國家相比也相對較低，約五成左右。但另一方面，韓國(82%)、台灣(94%)、墨西哥(98%)、土耳其(81%) 等國在 1960 年因為生育率仍維持相對較高水準，因此依賴比水準在國際間也相對較高。

但這個扶養比一路下滑的現象，在三、四十年後有了逆轉上升的趨勢。當這群戰後嬰兒潮漸漸進入退休年齡、加上生育率的下降，多數先進國家的勞動人口佔總人口的比例因此不再成長，而平均餘命又一直延長，因此開啟了各國人口老化（population ageing）的階段。許多 OECD 會員國之扶養比在 2000 年開始停止下滑、甚至小幅微升，包括北歐的丹麥、芬蘭、保守主義的德國、荷蘭、盧森堡、南歐的希臘、義大利、葡萄牙、自由主義的瑞士、以及東亞的韓國等國的依賴比均在 2000 年前後開始上揚。其中日本依賴比的上升幅度最大，從 1990 年的 43.7% 上升到 2000 年的 46.6%、2010 年的 56%。其餘國家的依賴比依據聯合國的中推估數據，大約自 2010 年之後會呈現穩定而大幅的上揚趨勢，2020 年 OECD 中推估之平均扶養比將自 2000 年低於 50% 之後，二十年之後再次攀升回 53.8%，而且在 2030 年就會逼近 1960 年的 61.6%。

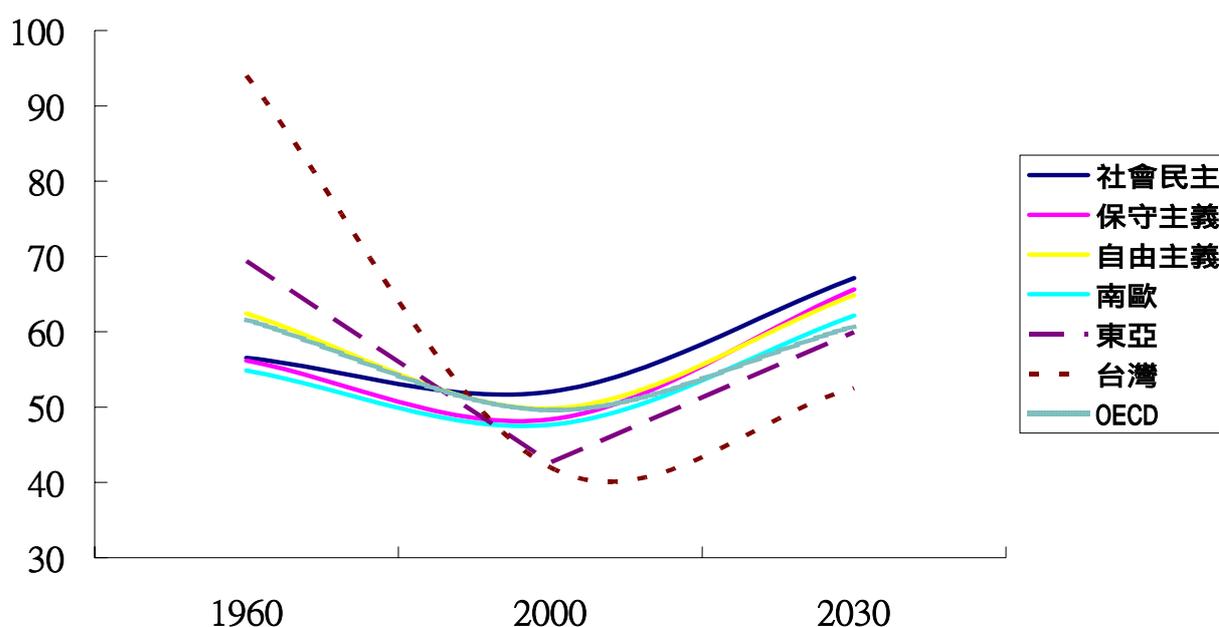


圖 4-1：各福利體制之依賴比的變化, 1960-2030

分析 OECD 各國在這將近七十年的依賴比的變化之後，我們大致以「先降後升的微笑圖」(1960 年 OECD 的平均依賴比是 61.6%、一路下滑 2000 年降到 49.6%、2010 年可為平均低點 48.9%，之後 2020 的預估值上升到 53.8%，2030 年的預估依賴比更高達 60.7%) 來描述先進國家過去四十年以及未來三十年人口年齡結構三階段（兒童依賴人口、勞動人口、高齡依賴人口）的分配與變化。於是，我們好奇幾個提問：首先，不同的福利體制之間是否有明顯的差異或者隨著時代變遷而逐漸趨同？第二、台灣的人口結構變化是否跟國際趨勢類似或者有其特殊性？第三，解釋這些下降與上升趨勢的原因為何？最後，這個人口結構的改變對於社會福利需求究竟產生什麼新的衝擊與挑戰。

關於福利體制之間的異同，從圖 4-1 清楚看出每個體制的依賴比變化都呈現平緩的微笑狀，只是改變的速度以及時間點的早晚仍有差異，其中尤其以東亞—包括台灣的下滑斜率最為陡峭。整體來說在 1960 年代，北歐、保守主義、以及南歐的平均依賴比，大致都在百分之五十上下，也就是一百位勞動人口約需負擔與支持五十位的兒童及老人。自由主義以及東亞國家的依賴比相對較高，前者大約 62%，東亞國家，因為韓國以及台灣的依賴比均高達 82%~94%，因此在當時算是依賴比相當高的國家(77.5%)。1960 年依賴比最高為墨西哥 (98.4%)，最低則為盧森堡 (47.4%)，可見當年各國之間的差距較為分歧。

但是這個國際間的崎異性在 2000 年則大幅縮小，不論福利體制之間(最高的北歐國家為 52.1%，最低的東亞國家為 42.5%)，以及依賴比最重(瑞典為 55.6%)與最輕(韓國的 38.9%)的國家之間的差距，也不像 1960 年那般懸殊，產生了聚合的現象。到了 2030 年依賴比的高低排列出現了跟 1960 年不同的組合：依賴比最高的國家雖為瑞士 (70.3%)，但北歐國家包括瑞典與芬蘭的依賴水準都與瑞士相差不遠，屬於高扶養比的國家，而其中瑞典幾乎可說是各國裡面唯一一個從 1960 到 2030 年之間扶養比都在上升的狀態。

相反的，東亞—包括台灣、韓國—都從 1960 年的相對高依賴比到 2030 年居各組之末，從 2010~2030 年台灣、韓國的扶養比幾乎都居 OECD 國家之末，也就是說對勞動人口來說扶養老少的負擔並沒有其他先進國家那般沈重。台灣跟韓國都在 2015 年左右開始止滑上升、而墨西哥與土耳其則延遲到 2030 年才開始小幅上揚。台灣在 2030 年的推估依賴比 (52.54%) 放到國記推估中僅高於最低點的土耳其 (48.5%)、墨西哥(49.1%)、捷克 (50.9%)、和匈牙利(51.3%)等發展中或轉型中國家的水準。

如果台灣未來三十年的人口結構真如經建會所預測之中推估值，那麼也就是說 2000~2030 年這三十年對台灣來說，如果能夠建構與發展完善妥當

的老年經濟安全與長期照護的制度，那麼可以稍微減緩低生育率在未來對於高依賴比的快速衝擊；反之，如果台灣沒有好好把握這段依賴比相對較低的黃金時期，提早妥善因應，那麼等依賴比快速衝高時，將出現許多照顧與經濟安全上的漏洞與社會問題。

最後，當我們討論解釋因素以及人口結構改變所產生之福利需求時，必須更細緻地解讀數字背後的意涵。雖然 1960 年與 2030 年的依賴比數據都接近六成左右，但其內涵確有顯著差異，而這差別乃意涵政策與資源配置之標地對象應該有所不同。如前所述，決定依賴比的因素主要有三：勞動人口的多寡、生育率的高低、以及平均餘命的長短。死亡率的降低以及平均餘命的延長，是導致人口逐步老化的重要因素，而其數據在近年已是非常穩定的趨勢，各國差異也不大。勞動力人口主要取決於生育率、以及移入人口的多寡、移入與居留年紀，因此，若先不考量移民人口而僅以各國國內人口的結構為分析標的，則該國的生育率變化可說是決定依賴比相當關鍵的因素。

據此，各國依賴比可進一步拆解為幼年人口依賴比 (youth dependency ratio)⁴ 以及老年人口依賴比⁵ (old-age dependency ratio) 的總和，據表 4-2 可看出，在 1960 年每個國家的扶養比，主要仍來自各家戶小孩人數眾多所致，也就是說幼年依賴比在 1960 年均比老年依賴比高出許多(圖 4-2)；但 2004 年以後的依賴比主要是老年人口的貢獻。下圖 4-3 清楚顯示義大利、日本、德國的老年依賴比在 2004 年已經超過幼年依賴比，奧地利跟瑞士則兩個數據不相上下。北歐國家的老年與幼年依賴比除了挪威之外也漸漸趨近。倒是自由主義國家例如澳洲、美國、愛爾蘭、紐西蘭，以及東亞的南韓與台灣，仍然屬於相對年輕的國家，也就是說對於義大利、日本跟德國而言，扶養比的攀升主力在高齡人口；但對自由主義以及東亞國家而言，在扶養比上，幼年人口的比例仍然超過高齡人口。

$$^2 \text{ 幼年人口依賴比：} \frac{0-14 \text{ 歲人口}}{15-64 \text{ 歲人口}} \times 100$$

$$^3 \text{ 老年人口依賴比：} \frac{65 \text{ 歲以上人口}}{15-64 \text{ 歲人口}} \times 100$$

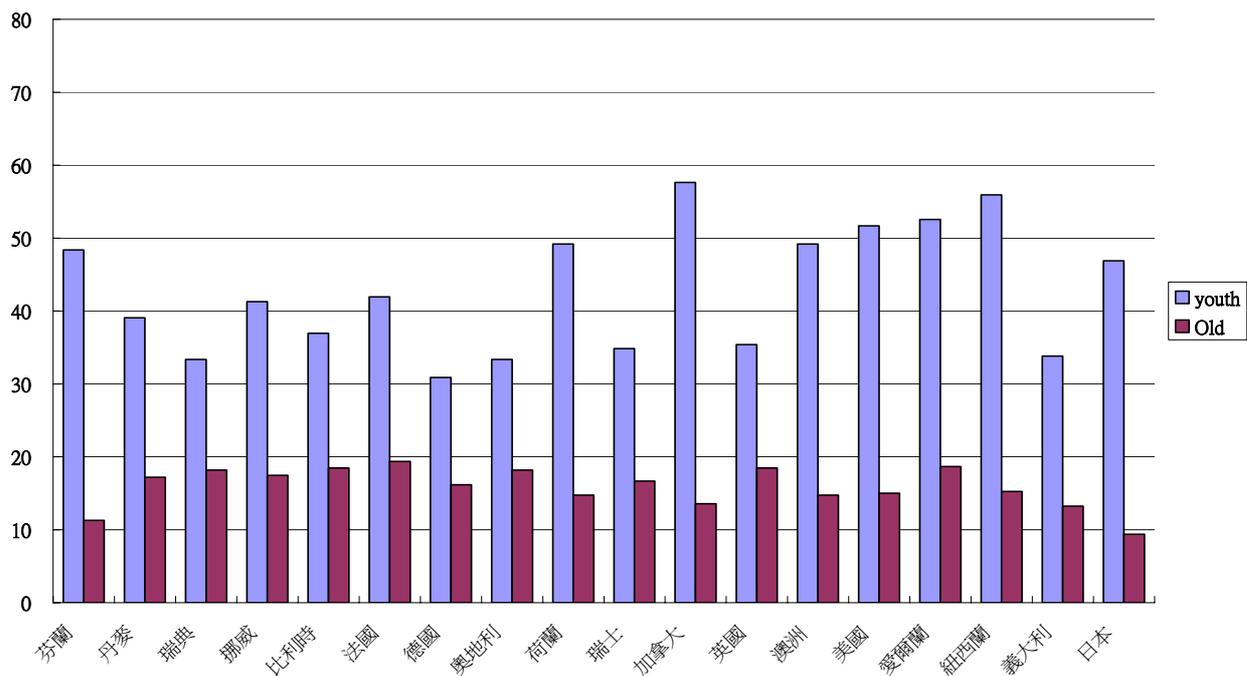


圖 4-2：老年與幼年依賴比, 1960 年

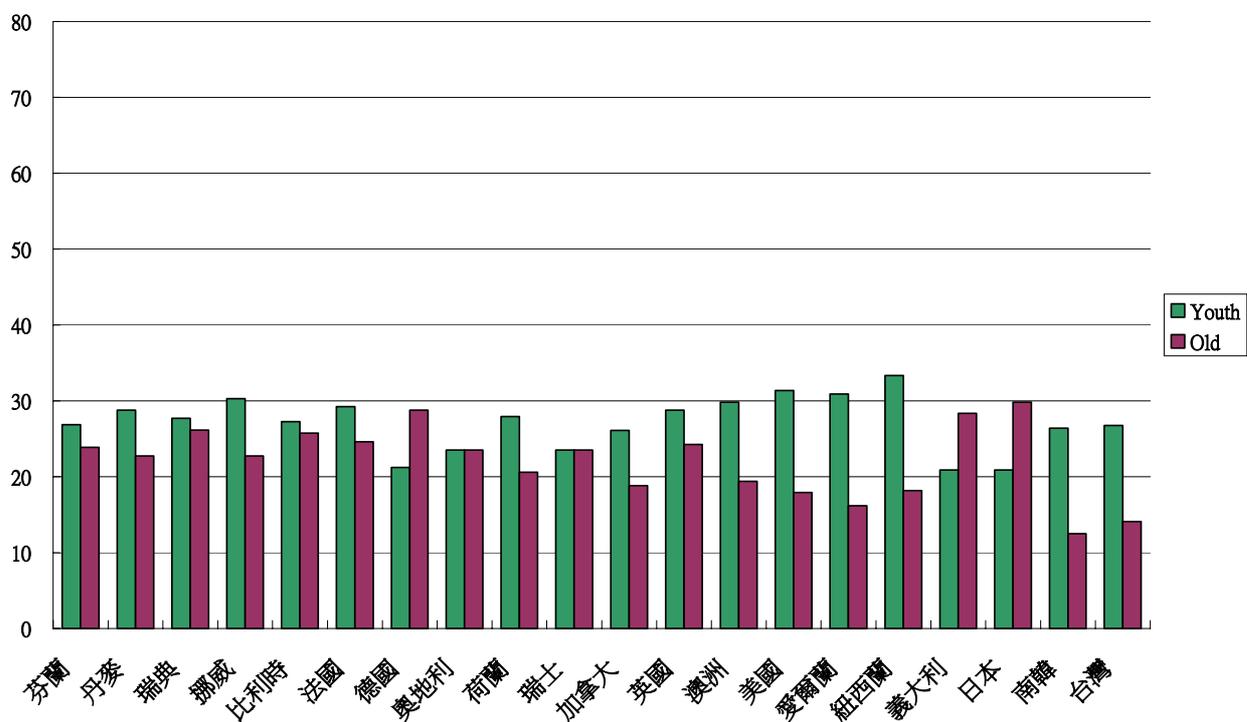


圖 4-3：老年與幼年依賴比, 2004 年

老化指數⁶則可以更具體的呈現該國老年人相對於幼兒人口的比例，在 1960 年時奧地利的 54% 居 OECD 之冠，但在 2004 年德義日的老化指數均已破百（參閱表 4-2）。老年指數越高也就代表此國家的人口結構越向高齡傾斜，台灣的老化指數在 2004 年約為 49%，接近當年愛爾蘭、紐西蘭與美國的數據，與英國及德國 1960 年的水準相當，可見目前本國相對於 OECD 國家來說尚稱年輕的國家，但是這個數據預估在 2017 年將破百，也就是老人扶養比將高於幼兒扶養比。

簡言之，因為台灣生育率在過去幾年間驟降，使得台灣的勞動人口根據經建會的中推估大約在 2015 年佔全部人口的比例將停止成長，並且開始逐漸減少（表 4-4），幼齡人口同樣一路下滑，只有老人人口比例上升，因此台灣的依賴比將在 2015 年左右開始上升，預估到 2030 年台灣的扶養比（52.54%）與 OECD 的平均值（60.7%）就將相差不遠。由此可知，台灣未來的依賴人口中以老年人所佔比例最大，雖然台灣目前的人口結構就國際趨勢而言似乎仍相對年輕，但有個數據值得台灣警惕：台灣 2000 年的老年扶養比才 12.3%，低於 OECD 平均的 20.6%，但是台灣的老年扶養比在 2050 年時預估將高達 66.25%，直逼目前老化程度已相當深的日本（72%）與西班牙（70%）的水準，而 OECD 國家推估 2050 年的平均值也才 47.4%（OECD, 2005）。由此可知台灣未來人口結構往高齡傾斜的速率相當快，相對應的福利需求必須及早準備。

這三階段年齡之結構組成的轉變，對社會福利的需求所帶來主要的新挑戰包括：四代家庭的增加、老老年人疾病型態的改變對於專業之健康照護的需要、以及勞動人口的減少代表支撐政府支出之財政能量的納稅能力也在下降（OECD, 1999）。這個依賴比例內涵的變化，對於福利資源的調整提供了重要的訊息，當依賴人口主要來自於小於十五歲以下的兒童時，福利政策的投入應該偏向這群人口的人力資本的投資與照顧；但如果平均依賴比來自於老年人口的比重多於孩童，則資源的配置為了因應新興的人口需求勢必要做調整。但是因為幼年人口代表未來的勞動力，因此生育率的急速下滑也急需政策的即時介入。

最後，誠如上述所言，移入人口的多寡也部份決定了該國之勞動人口的比例。從表一看出在 1960~2004 年之間，多數國家的勞動人口雖然仍在小幅增加，但也有少數國家例如瑞典、德國、義大利的勞動人口呈現下滑趨勢，而在 1993~2003 年間這三個國家的外國人口佔總人口的比率也偏低，甚至減少。反之，自由主義國家之外來移入人口在三組福利體制間不論是

$${}^4 \text{ 老化指數} : \frac{\text{65 歲以上人口}}{\text{0-14 歲人口}} \times 100$$

1993 或者 2003 年均維持相當高的水準(13% & 15%)，甚至持續增加，因此加拿大、美國、愛爾蘭、紐西蘭等國之 15-64 歲的勞動人口比例也是少數在這四十年間仍然穩定成長的國家。

如果比較 OECD 國家 1993 年到 2003 年間外來人口佔總體人口的比例得知(圖 4-4)，多數會員國總人口中外來人口所佔比例雖大致都呈現小幅成長，但改變幅度都不劇烈，大致都呈現穩定的狀態，美國與愛爾蘭成長較為快速；只有五個國家(瑞典、比利時、法國、荷蘭跟澳洲)的移入人口呈現小幅衰退的現象。雖然十年間的改變並不劇烈，但是若比較各福利體制可以發現國際之間仍然存有體制上的差異：自由主義國家外來人口佔總人口的比例居三個福利體制之冠 (約佔 13% ~ 15%左右)、保守主義國家居中(約為 6%)、社會民主主義國家(移民約佔總人口的 3%~4%) 對於移民的接受程度最為保守。不過各福利體制內仍存有差異，各福利體制均有移民比例相當低的國家，包括社會民主主義的芬蘭、保守主義的義大利、自由主義的英國跟日本，都不超過 5%；但移民比例相當高的幾乎都集中於自由主義(澳洲、瑞士、加拿大，2003 年均高達 20%左右)。

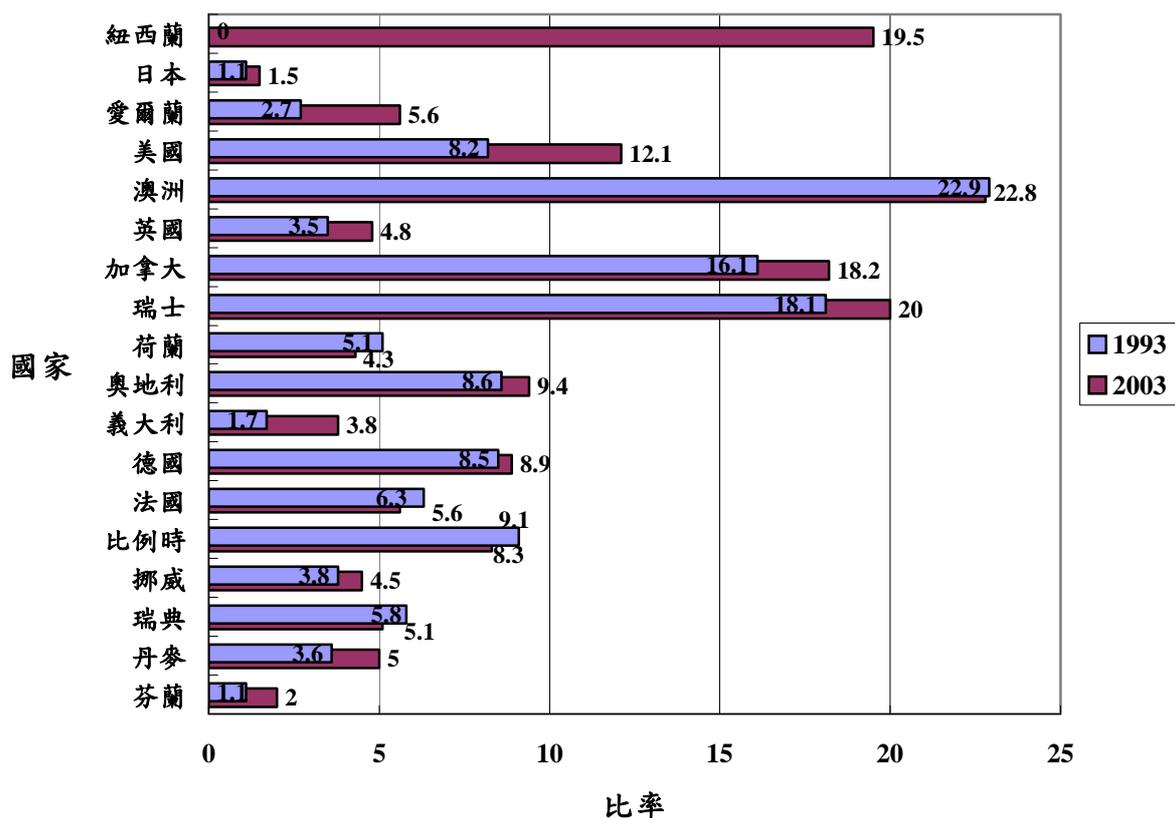


圖 4-4：各國移入人口佔總人口之比例，1993, 2003 年

總而言之，就人口結構的組成來說，平均餘命的延長使得人民的壽命越來越長，扶養比節節攀升，不僅揭示高齡社會的來臨，也同時意涵中壯年的勞動人口之照顧負擔（經濟資源、照顧時間、以及照顧服務與能力）勢必越形沉重。此外，這群越活越久、且佔各國總人口比例越來越多的高齡人口，其獨居的比例也隨之升高；加上高齡者之疾病型態，因為醫藥的進步，已經漸漸從以往致命性疾病轉變為慢性疾病為主，這幾個數據均標示提早建構普及與可近之長期照護、復健醫療之健全發展、以及高齡經濟安全的必要性。

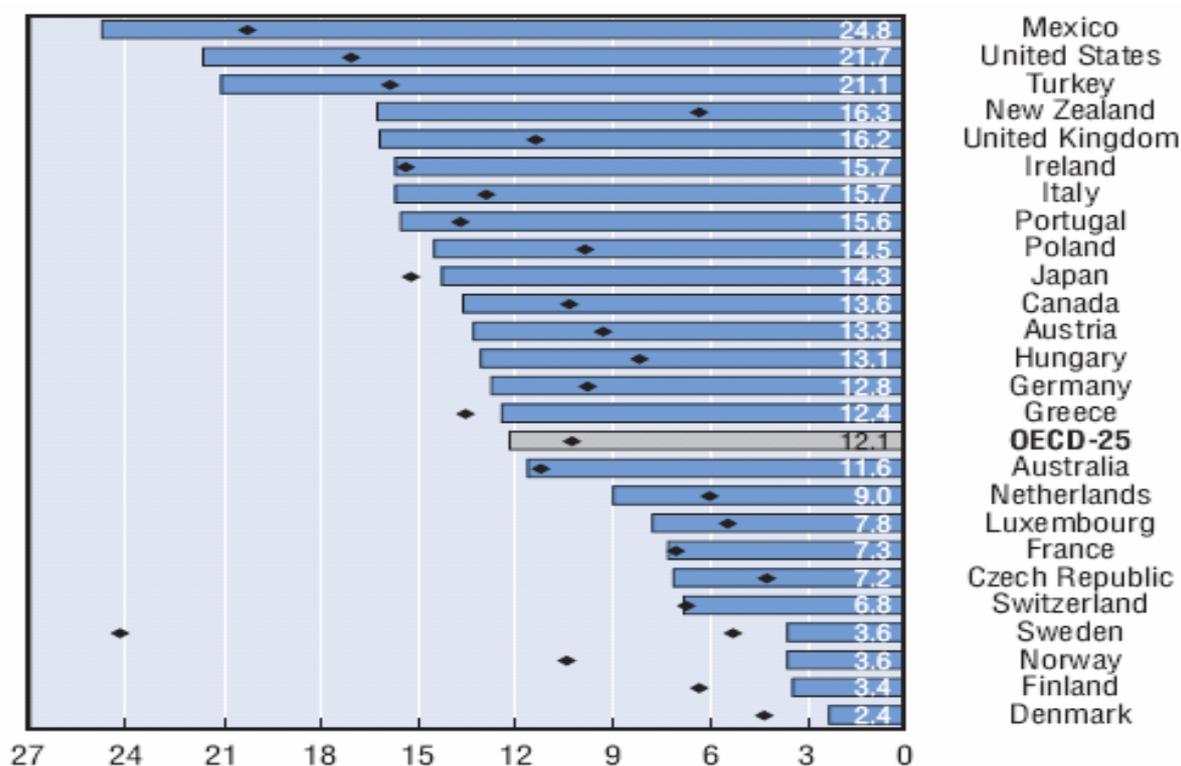
二、代間資源配置之需求：老年與兒童貧窮率之趨勢與差異

在多數 OECD 國家裡，兒童與老人是落入貧窮風險最高的兩個族群。在多數國家中，兒童的相對貧窮率比整體貧窮率都來得高，而且在 1990 年之後更為顯著。一般而言，女性就業率越高的國家，兒童貧窮率也相對較低，不過各國兒童貧窮的程度依然相當分歧。而老年貧窮率在 1990 年後半期也有開始上升的趨勢，主要反映了公共移轉以及稅制的改變(Forster & d'Ercole, 2005)。

就 OECD 的定義而言，兒童貧窮率則係指小於十八歲以下，生活在均等化後的可支配所得低於中位所得 50% 家戶的比率(OECD, 2005)。兒童貧窮率在近年已經成為 OECD 主要的政策關懷主軸之一，除了因為兒童無法自給自足的依賴地位，也因為許多研究證實同年的貧窮經驗對於日後的認知與社會發展會有負向影響。總體而言，OECD 會員國之平均兒童貧窮率在 2000 年約為 12%，比 1990 年約增加了 0.75%。

如果以各福利體制之比較來看(表 4-6)，生長在北歐國家的兒童最為幸運，只有約 5% 的北歐兒童生活在貧窮中，但 1990 年之後的貧窮率仍在繼續增加，雖然幅度不大。瑞士與荷蘭約有 7% 的孩童生活在貧窮當中，法國則約 9%。反之，美國、奧地利、紐西蘭、愛爾蘭約有五分之一的兒童在 2000 年仍生活在貧窮中，日本、英國、加拿大、德國的兒童貧窮率也緊追在後。在這十年之間兒童貧窮率改善最多的應屬瑞士與義大利，而挪威、英國、美國的兒童貧窮率有稍微減緩的趨勢，但主因乃 1990 年的貧窮率太高。2000 年 OECD 國家當中兒童貧窮率最高的三個國家分別是墨西哥(24.8%)、美國(21.7%)與土耳其(21.1%)。如果將兒童貧窮率與該國總體貧窮率相比較，OECD 國家之兒童通常比全體國民還有更高的機率生活在貧窮當中，圖 4-5 清楚顯示在 OECD25 會員國當中，僅有北歐四國、瑞士、法國、希臘、日本的兒童貧窮率低於該國總體貧窮率。

導致兒童貧窮率的關鍵因素有三個：分別是家庭結構、母親的就業率、以及該國的社會福利與稅制(Forster & d' ercole, 2005)。就 24 個 OECD 會員國 2000 年左右的貧窮率資料顯示(表 7-7)：單親家庭的兒童貧窮率平均為 32.5%，是生長在雙親家庭兒童貧窮率的三倍以上(8.7%)。就算單親父母在工作其兒童貧窮率(20.6%)依然高過家庭結構為雙親但只有一人在工作者(13.7%)。當然，兒童貧窮率最高者為單親又失業的家庭(58%)，而經濟保障最佳者為雙薪家庭的兒童(平均貧窮率僅 4.3%)。當然，這個數據仍然有福利體制之間的差異，北歐四國即使在單親的家庭結構中之兒童貧窮率仍低於 10%，如果單親父母有工作者，其兒童貧窮率甚至可壓低到 5% 左右。但是對於福利移轉不普及之美國、土耳其、紐西蘭、愛爾蘭以及日本的單親家庭，兒童的貧窮率則高達 50~60% 左右。



資料來源：Society at a Glance OECD Social Indicators - 2005 Edition

圖 4-5 各國兒童貧窮率與整體貧窮率之比較

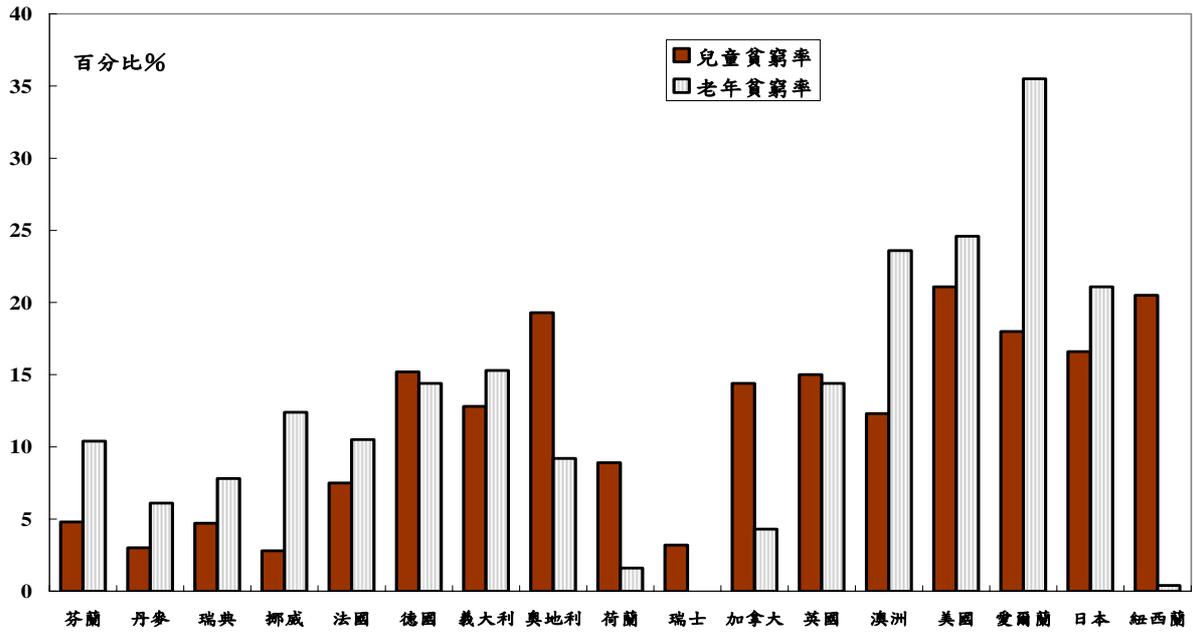


圖 4-6 各國兒童貧窮率與老年貧窮率之比較, 2000 年

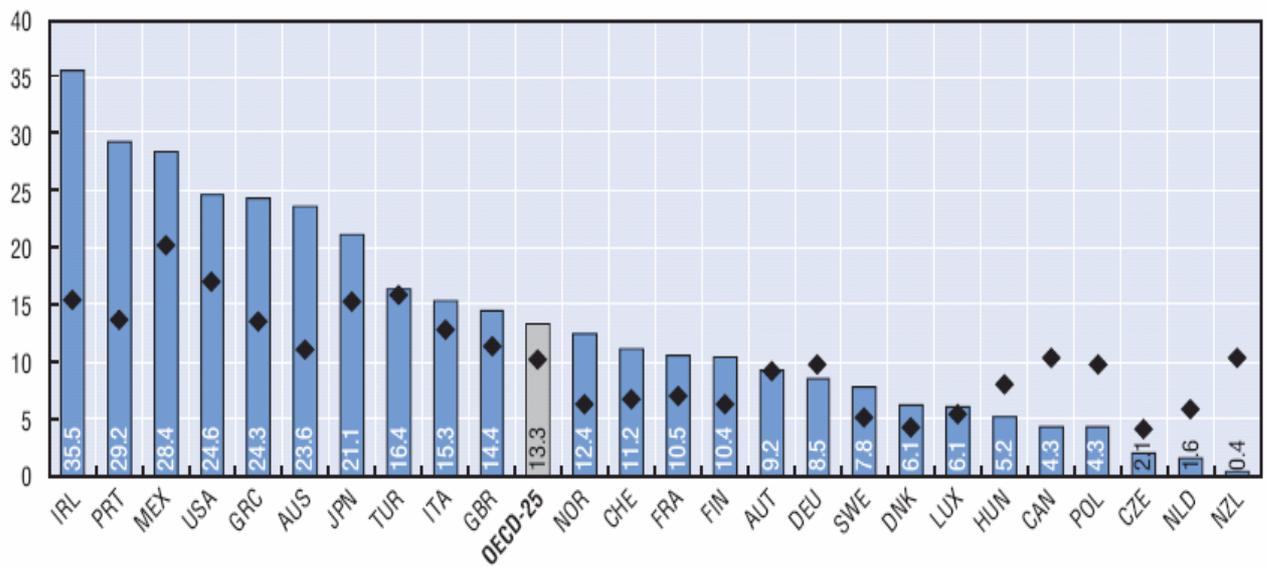


圖 4-7 各國老年貧窮率與整體貧窮率

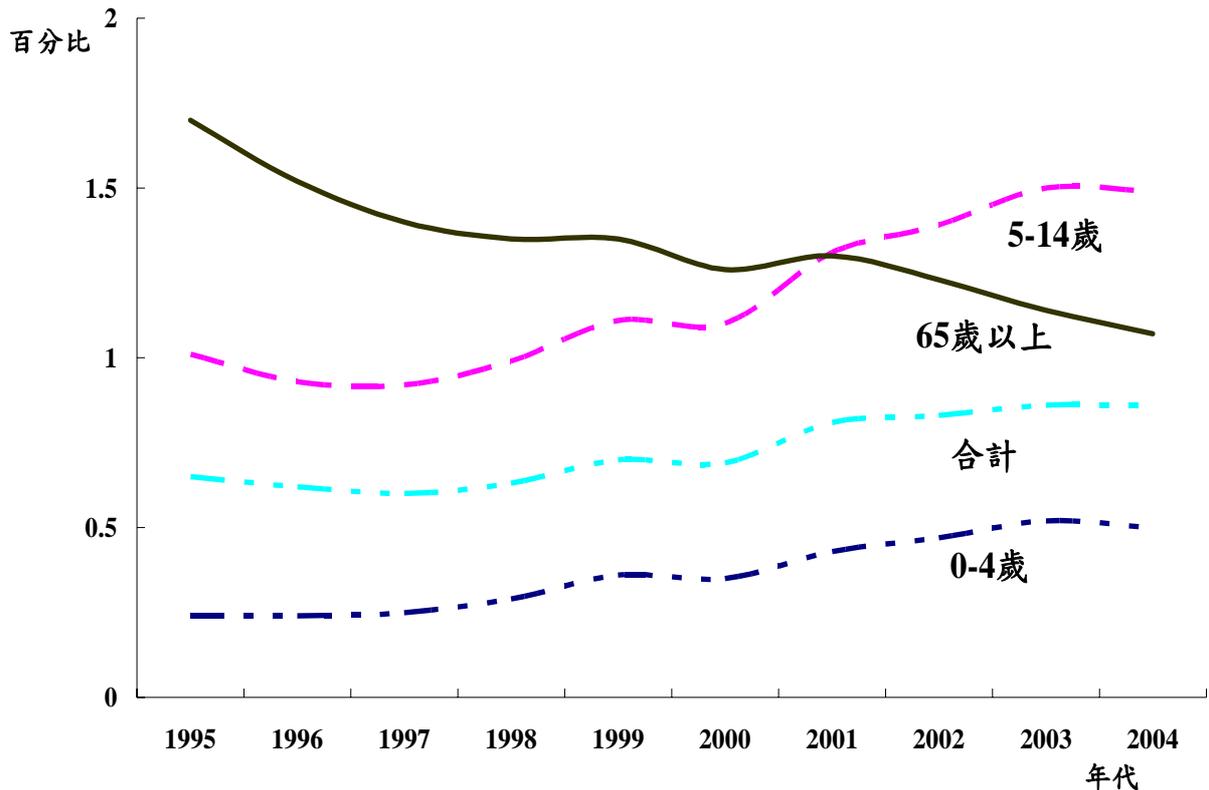


圖 4-8：1995~2004 年台灣年齡別貧窮率

第二節 政府政策能量

一、經濟表現

本研究以各國國內生產毛額作為為衡量各國經濟表現的指標，從表 4-10 可看出在這十八個會員國裡除紐西蘭之外，其餘各國之國內生產毛額均在 OECD 的平均之上，保守主義國家的國內生產毛額平均在這三組福利體制裡面的表現較為不搶眼，若以 OECD 之平均為 100 時，義大利、德國、法國都只在平均之上一些，日本與澳洲也比較接近這個水準。北歐三國、比利時、奧地利、荷蘭、以及加拿大英國在 OECD 裡面屬於中上國家；挪威與美國 2004 年的國內生產毛額相當耀眼，若以平均每人市場現值來看，挪威為 \$ 38,700 美元；美國則為 \$ 39,700 美元。

二、稅制

表 4-11 顯示 OECD 各國所得稅以及社會安全稅佔總薪資的比例。首先 OECD 在 2004 年總薪資之平均為 \$ 31,748 美元，就三組的差異來看，自

由主義國家的平均居冠、社會民主主義國家居中 (\$ 31,715 美元)、保守主義國家雖落居第三(\$ 30,544 美元)，但與社會民主主義國家的差異並不大。這十八個國家裡面 2004 年總薪資最高係澳洲的 \$ 38,330 美元、最低則是法國的 \$ 25,459 美元。丹麥、比利時、德國、荷蘭、瑞士、加拿大、美國則在 \$ 34,000 以上；瑞典、義大利、奧地利則偏向法國的水準。

不過如果我們進一步比較所得稅與社會安全稅佔總薪資的比例時，從表 4-11 可以發現：社會民主主義國家與保守主義國家的稅收佔薪資比例均為 33% 左右，遠遠高於自由主義國家的 24%。但是如果比較這兩者的比重時，社會民主主義與自由主義均較偏重所得稅，約為社會安全稅的兩到三倍，但是保守主義國家的稅制特色就是社會安全保費佔總薪資的比重跟所得稅相差不多，在 2004 年甚至還多於所得稅，這也反映了保守主義國家仍然是偏重社會保險為社會福利財源的一個具體指標，而北歐國家仍然側重透過所得稅收的方式。至於各國之間的差異，在總支付的部分，丹麥、比利時與德國居於領先地位，均佔該國總薪資的 41%；愛爾蘭與日本的 16% 則是相對低點。而單就所得稅的部分，丹麥 (31%) 領先群雄、日本的 6% 則殿後；荷蘭則是社會安全稅最重的國家 (26%)，澳洲與紐西蘭則並沒有社會安全稅。

我國各項稅賦與社會安全保費占 GDP 的比重約為 21.64% (1990 年) 至 17.33% (2005 年) 之間，其中稅賦約占 GDP 的 20.07% (1990 年) 至 14.08% (2005 年)，稅賦負擔有下降的趨勢。社會安全費占 GDP 的比重則有上升趨勢，其占 GDP 比重由 1990 年的 1.57% 上升至 2005 年的 3.25% (請參考表 4-18)。針對結構分析，1990 年所得稅約占稅賦與社會安全費總值的 24.7% 至 32.44 社會安全保費的比重則由 7.24% 上升為 18.75% (2005 年) (請參考表 4-19、表 4-20)。

第三節 政府社會福利支出

一、研究背景與策略

八〇年代以降，全球化風潮襲捲西方、經濟成長趨於和緩、財政支出日漸拮据，加上右派政黨紛紛執政，均對戰後盛行之福利國家體制造成重大衝擊，甚至引發緊縮危機。但另一方面，家庭、人口結構及就業型態之巨大改變，導致各國公民所面對之不確定性與危機感益發強烈，卻也突顯福利國家存續之迫切需要；而行之有年之福利制度所造就之廣大受益者，亦極力鞏固福利國家的延續。

在全球化的世代，福利國家究竟邁向緊縮(retrenchment)或持續擴張，在學界興起激辯。本研究以 18 個 OECD 國家近二十年(1980-2000)社會福利支出之變化趨勢與發展模式為分析起點，試圖與此辯述對話。此外，西方各國鑲嵌於迥異之歷史脈絡與政經體制，發展出大異其趣之福利體制。本研究也嘗試探究：在當代面對相似的全球政經壓力下，各國因應之道是否漸趨整合(converge)？或仍沿襲本身所屬之「福利國家體制」(welfare state regimes)而發展出迥異之策略？最後，各國社會福利財政資源在不同的制度(所得分配 vs. 福利供給)與福利功能(老年、醫療、家庭、身心障礙)之間是否有不同的配置方式與改革趨勢均為本章節之分析探討主軸。

國家

本研究所分析比較之國家均為 OECD 之會員國，主要原因有二：一方面 OECD 所包含之國家不論就政治體系以及社會福利結構之多元性而言都非常充分具有國際比較之代表性；此外這些國家的政治、經濟以及福利體制之發展成熟程度也相近，具有比較上的價值。OECD 目前所有之會員共計 30 國，但本研究之分析焦點將僅集中於 18 個會員國，揀選依據為以下三個條件：首先，人口數至少三百萬人；第二，國家經濟發展水平(每人平均 GDP)達到聯合國所定中上所得之國家；第三，至少二十年以上穩定的政治制度發展。據此標準所選出之 18 國又依據比較福利國家主流學者 Esping-Andersen(1990)之福利國家體制分為：社會民主主義體制(丹麥、芬蘭、挪威、瑞典)；保守主義體制(奧地利、比利時、法國、德國、荷蘭、義大利)；自由主義體制(加拿大、英國、美國、瑞士、澳洲)以及愛爾蘭、日本、紐西蘭等三國。

資料來源

本文所比較之各國社會福利支出的原始資料來自於 OECD 社會福利支出資料庫(Social Expenditure Database, SOCX)2004 版。OECD 從 1980 年以降就定期收集其會員國之公部門與私部門各相關社會福利之支出資料，並依照各國之福利支出性質將其區分為下述九大類別：(一) 老年福利(Old Age) (二) 遺屬年金(Survivors) (三) 身心障礙(Incapacity-related benefits) (四) 健康(Health) (五) 家庭(Family) (六) 勞動政策(Active Labor Market Programs) (七) 失業(Unemployment) (八) 住宅(Housing) (九) 其他社會政策(Other Social Policy Areas)。

分析單位

OECD 資料庫的原始資料係以各國之幣值呈現，而本研究為達成跨年跨國比較之目的，將原始資料依據購買力平價指數(Purchasing Power Parity, PPP)轉換為美金。本研究之分析單位原則上分為三類：首先將分析比較各國各福利支出之絕對總額；其次，本研究將福利支出佔 GDP 之比例作為另一個比較基礎。最後，為了控制各國人口數的差異，本研究在分析討論支出趨勢時，都儘可能除以該國人口數，以每個公民所得之社會福利支出為比較標準。

二、總體社會福利支出之趨勢探討

本研究首先以各國九大類社會福利政策支出之總額除以該國當年之總人口作為每人平均可得知社會福利支出(見表 4-14)，從 1980、1990、以及 2000 的數據顯示，18 個先進國家每位公民實際所得之公共社會福利支出在這二十年內並未如自由主義學者所言，因為全球化或財政吃緊的壓力而有明顯緊縮的現象，相反的，各國均呈現穩定成長的趨勢：這十八國每人平均社福支出從 1980 年的 \$3,203 上升到 2000 年的 \$5,582 美元，上升趨勢平均展現在每個國家，沒有任何例外。就絕對數值來說，社會民主主義國家或四個北歐國家的國民所分配到之社會福利預算總額不論在那個年度均為最高，接著是保守主義國家，自由主義國家依然殿後。不過從 2000 的數據可以看出這三組福利國家體制的差距在漸漸縮小當中(從 1980 年 \$4,005, \$3,747, \$2,680 到 2000 年 \$6,596, \$6,234, \$5,119)。

雖然從支出之絕對數值來看各國均呈現上升的趨勢，但若進一步分析各國這二十年社會福利支出占 GDP 之比例的變化，可以看出 1980 年到 1995 年間的確也呈現成長趨勢(十八國的平均從 1980 年 19.21% 上升到 1995 年的 24.11%)(表 4-15)，但是這個比例卻在 1996 年之後發生成長遲緩、甚至微幅下降之現象，而且三個福利模式均展現類似的下滑狀態。下圖 4-10 藉

著比較這兩個數值的成長率來突顯自 1995 年以降，先進國家之社會福利支出雖然小幅成長，但是其成長速度事實上並沒有跟上各國的經濟發展速度。只有義大利、瑞士、澳洲以及紐西蘭維持正成長的趨勢。

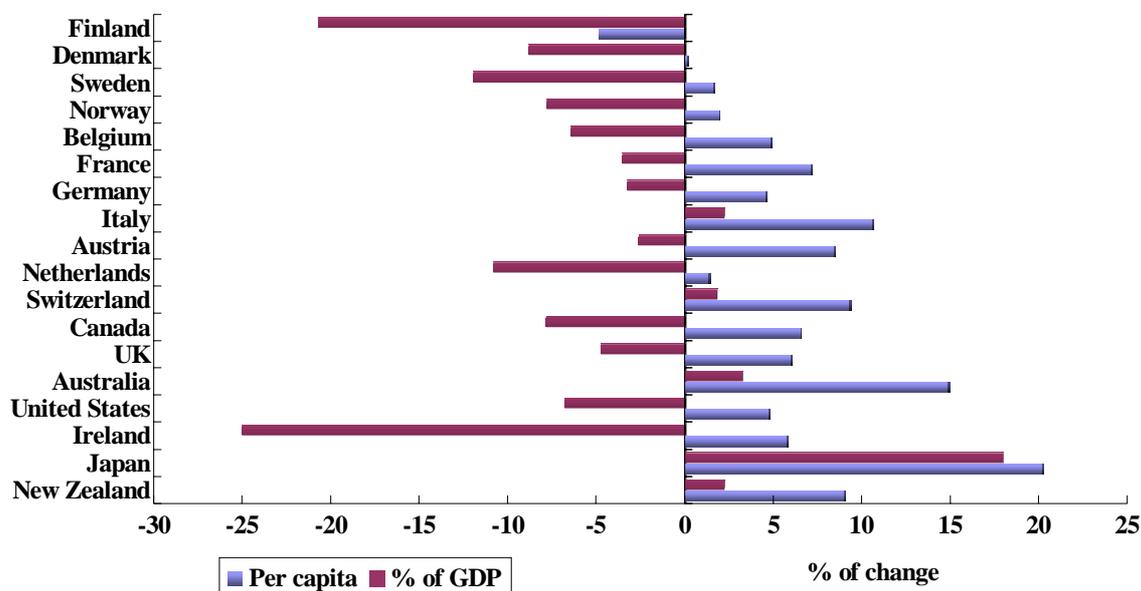


圖 4-9 公共社會福利支出成長率,1996-2000

此外，這兩組指標均告訴我們，以往壁壘分明的三組福利國家體制 (welfare state regimes)，其社會福利支出之多寡程度在這二十年內也有漸漸整合的趨勢，以往在社會福利支出上遙遙領先的四個社會民主主義國家的成長開始漸趨緩慢，反倒是上個世紀遠遠落後的自由主義國家反而在近十年內大步急起直追。下圖 4-10 顯示自由主義國家之社會福利支出成長率係三組福利體制裡最高的；反之社會民主主義國家最後五年呈現小幅負成長。以社會福利支出佔 GDP 的比例這個指標而言，社會民主主義國家的跌幅最大，自由主義國家的跌幅最小。

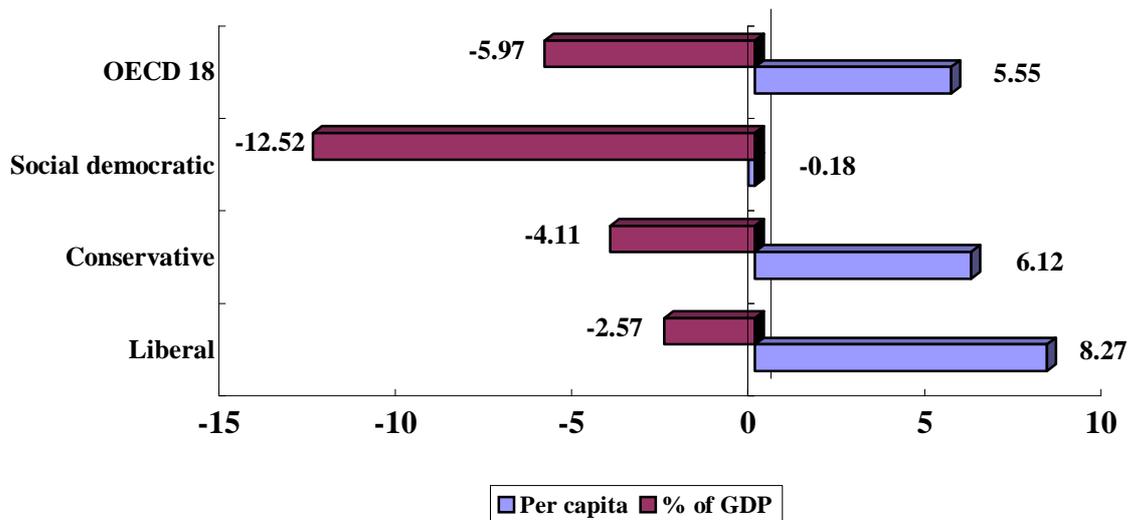


圖 4-10 各體制公共社會福利支出改變率

三、福利支出模式之變遷—所得移轉 (in cash) 與服務供給(in kind) 之消長

福利國家從 1980 年至今所經歷之變化，不僅是上述兩個指標所呈現的線性財政支出的擴張或緊縮，還包含了細緻複雜的典範轉換過程 (transformation)。其中重要的兩大典範轉換包括：國家提供福利的制度方式從所得移轉(cash benefits)漸漸傾向服務供給/實物給付(benefits in kind)的建構；以及，福利服務之功能與服務人口的轉變。本章第二節首先針對先進國家過去二十年所得移轉與服務供給這兩大福利制度之分配模式上的變遷進行分析。

表 4-16 的數據顯示這十八個 OECD 國家在 1980 年以及 2000 年政府對每位公民在現金給付以及福利服務上的支出金額。這個表格中的數據告訴我們幾個訊息，首先，不論就現金給付或者福利服務，政府支出均呈現穩定成長 (圖 4-11 更清楚呈現成這二十年的成長趨勢)。現金給付的部分，OECD 國家從 1980 年的平均每人 \$2,007 上升到 2000 年平均每人 \$ 3,340；福利服務的部分則從 1980 年 \$ 1,151 美金上升到 2000 年平均每人 \$2,047 美金。

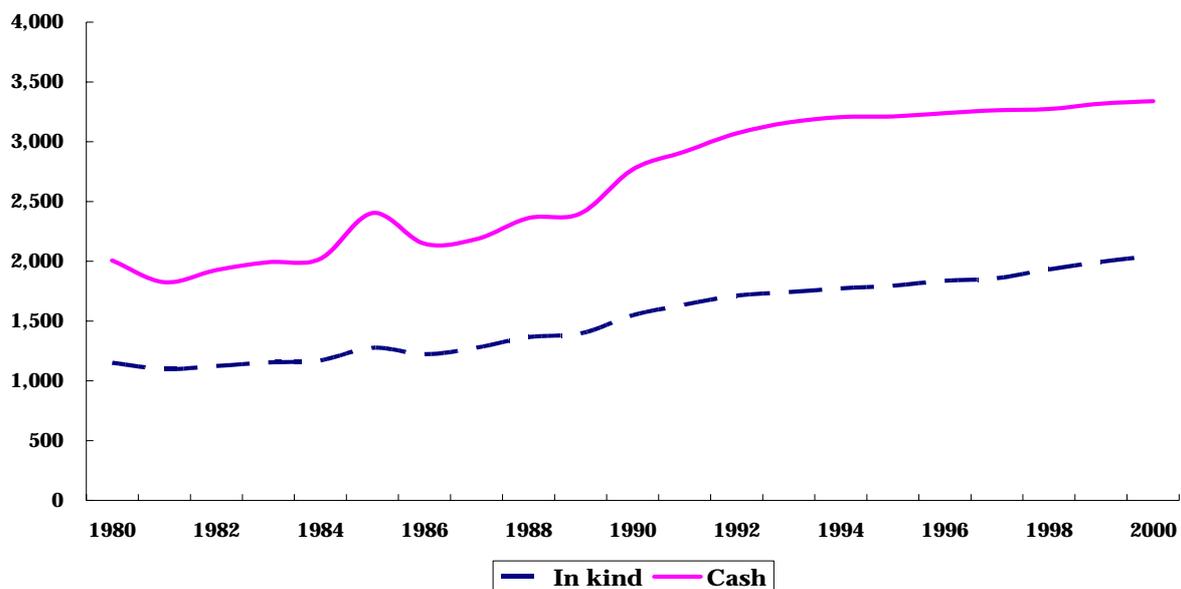


圖 4-11 OECD 國家平均每人現金支出以及服務供給上的公共支出金額

其次，我們清楚看到，各國在所得移轉上的財政支出始終多於服務供給，這個配置方式二十年內並沒有太大的變動。不過，值得進一步分析觀察的是，這兩類支出模式之間的差異在這二十年有漸趨縮小的趨勢（圖 4-12 OECD 各國在這兩個支出模式之間的平均差異從 1980 年的 1.74 倍下降到 2000 年的 1.63 倍）。如果將這兩制度別的財政支出再進一步以三組福利國家體制進行比較，可以發現社會民主主義國家在發展現金給付與福利服務上的差異最小（1980 年僅 1.25 倍），而保守主義國家則差異最大（1980 年高達 2.55 倍），自由主義國家則介於兩者之間（1.53 倍）。也就是說，歐陸保守主義國家仍然非常倚重現金給付/所得移轉作為主要的社會福利制度，而社會民主主義國家則致力於拉近現金移轉與福利服務之間的差距，也就是說他們非常強調福利服務輸送在整個福利體制建置當中的角色與重要性。另外一個有趣的現象是，就實際金額的差距來看，現金給付的部分三個福利體制之間不論在 1980 年或者 2000 年都呈現類似金額的差距（1980 年保守主義國家平均每人約 \$2,680，社會民主主義國家平均每人約 \$2,162，自由主義國家平均每人則約 \$1,600，每個福利體制之間大約都相距 \$500 美元左右，2000 年的數據也呈現類似趨勢）；但是如果分析福利服務的支出則發現社會民主主義的支出大幅領先，保守主義跟自由主義的則幾乎沒有太多差異。

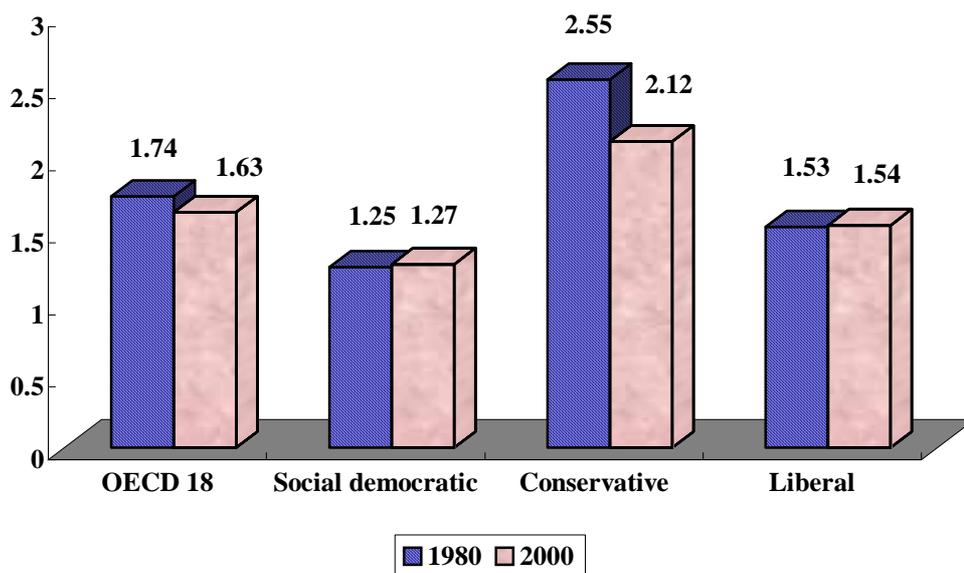


圖 4-12 1980、2000 年各體制現金給付與服務供給的差距

不過，從圖 4-13 所顯示的變異係數可以看出，本文所分析的 18 個 OECD 國家在這二十年來不論在總體社會福利支出、現金給付、或者福利服務供給上的各國差異性都越來越小，也就是都有趨同的現象。

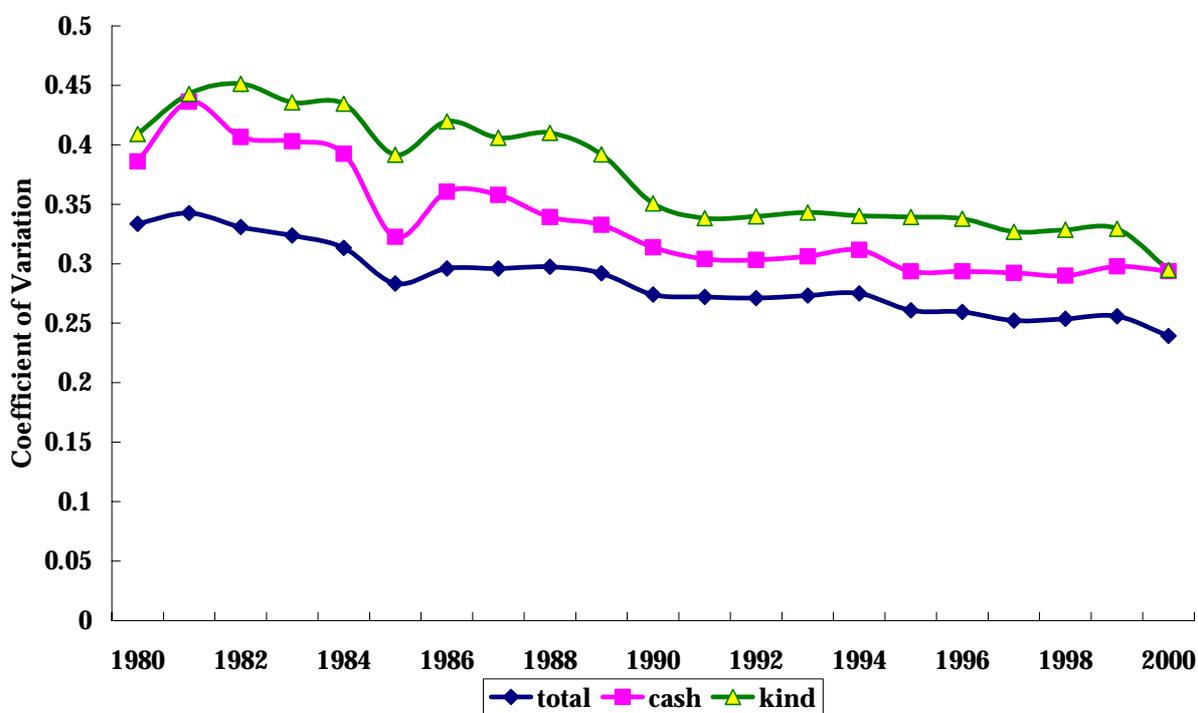


圖 4-13 歷年 OECD 國家現金給付與服務供給支出變異係數

最後，圖 4-14 比較各國在 1996-2000 年所得移轉以及福利服務之財務支出成長率，可以清楚看出，在這五年之內，多數先進國家都從傳統倚重現金給付(cash benefit)為主要策略之所得保障模式，擴展到強化福利服務功能(benefit in kind)的社會投資(social-investment)模式。因此圖 4-14 清楚顯示各國在福利服務的支出都呈現正成長，而現金給付的成長都不若福利服務來的多，甚至芬蘭、丹麥、荷蘭均開始呈現負成長。

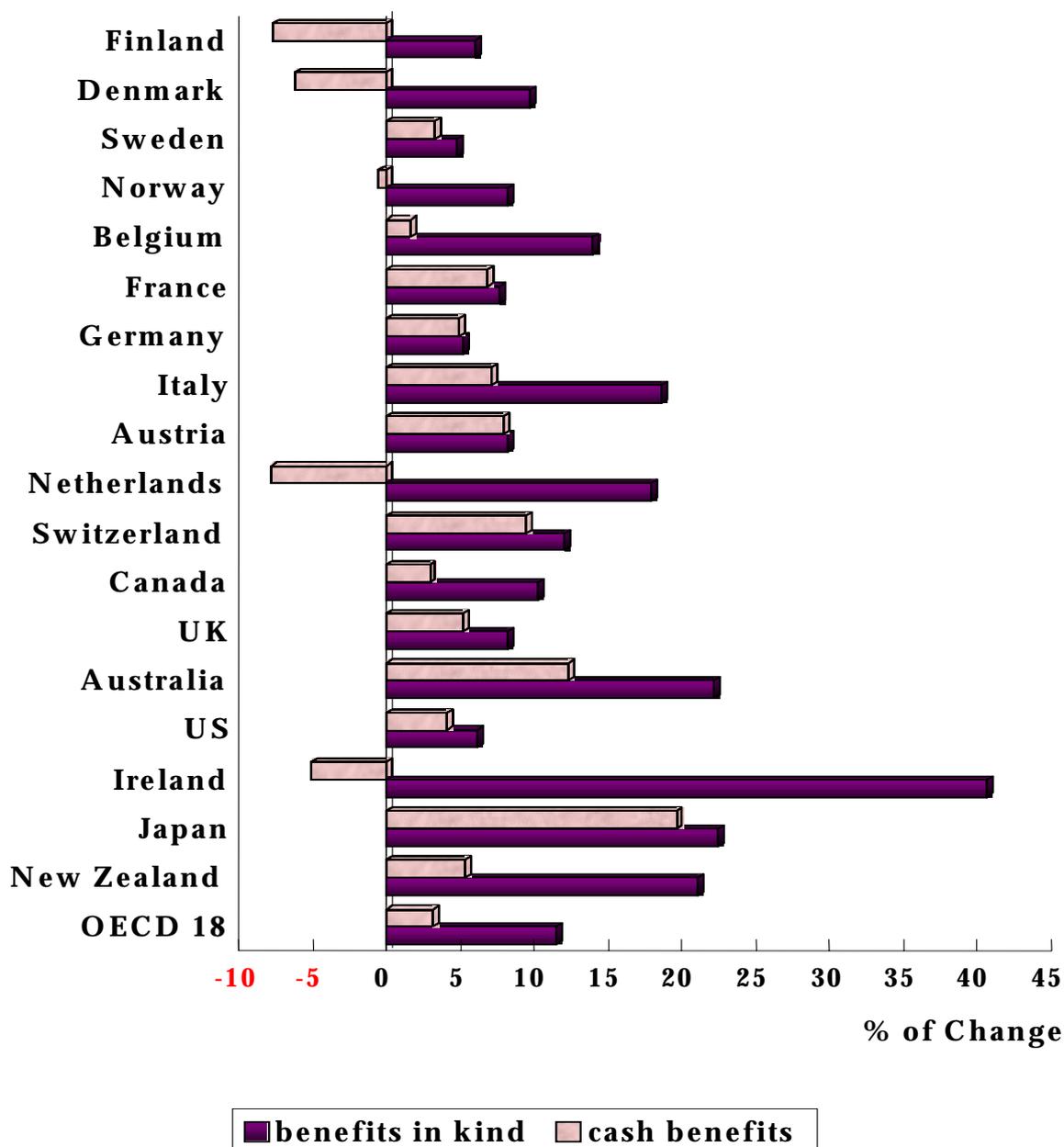


圖 4-14 現金給付與服務供給支出的成長率 (1996-2000)

四、社會福利政策別之支出模式轉變

如上所述，福利國家在近代所經歷之改變不僅只是線性的擴張或緊縮，還包含了細緻複雜的典範轉換過程(transformation)。本節之分析主軸將放在不同社會福利政策別之間的資源配置趨勢，分析焦點同樣放在：各不同政策別的支出在這二十年內是否擴張或緊縮？以及，18國家之間的資源配置狀況是否有趨同現象或日益分歧？因各國二十年各主要福利政策之受益對象均不相同，因此很難將福利支出除以受益人口作為比較單位，因此本節之分析多以各政策別之支出佔GDP的比例為比較基準。最後，本節所稱主要社會政策乃依據OECD原始資料的分類方式，將整體社會福利區分為老年、健康、身心障礙以及家庭四大類。

首先就四項政策之總體支出金額在二十年內的成長率來看，幾乎各國在每項政策基本上都呈現正成長的趨勢，只有荷蘭的身心障礙以及家庭政策，還有美國的家庭政策呈現相反的負成長趨勢(見表4-17)。如果進一步比較各福利體制的成長率可以看出，自由主義國家不論在哪一項政策上都急起直追，成長率超過北歐或保守主義國家。北歐國家在這三組福利模式裡面最大的特色是他投資在家庭政策上的支出成長率是四項政策之首，甚至高於老人福利，不過四個北歐國家的差異性也非常的大，在解釋數據時需要小心。相反的，保守主義國家則是一個支出向老人傾斜的體制，而與兒童相關的家庭政策之支出成長比例非常有限，是三組福利模式裡面最低的一組。

圖4-15則從政策支出佔GDP的比例來突顯各國在不同政策之間的配置變化與趨勢，結果顯示，這四個政策類別所佔GDP比例，以老人福利部分最多，在1980年、1990年、以及2000年佔GDP比例分別是7.27%、8.26%、8.78%；健康支出次之，分別為5.54%、5.84%以及6.14%。這兩項政策類別佔GDP之比例不僅逐年攀升，而且大幅領先另外兩個政策類別——身心障礙與家庭政策的支出程度。身心障礙與家庭政策的支出佔GDP的比例大概只相當於老人或健康政策的一半左右，也就是說這十八國不論在1980, 1990或者2000年的身心障礙與家庭相關支出都還沒有突破 3%的GDP，此外，2000年的比例還略比1990年低，可見在近二十年老人與健康資源的配置不斷攀升的同時，身心障礙以及家庭兒少支出卻沒有跟著沾光。

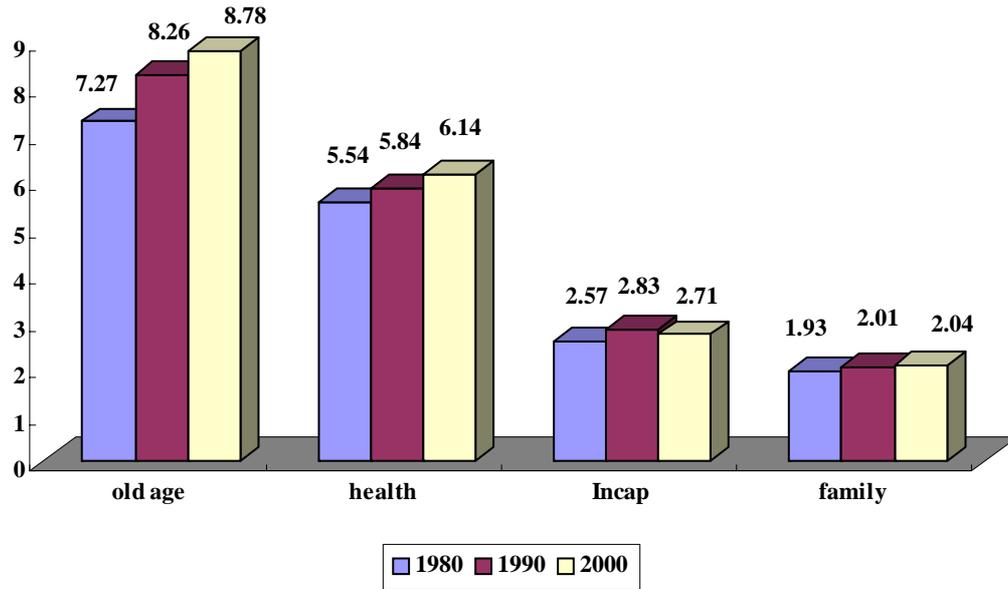


圖 4-15 OECD 國家其四項政策支出占 GDP 比率

而這種資源配置在不同政策內涵上的傾斜，在 1996-2000 年間更為突顯。從圖 4-16 比較不同政策在絕對支出金額以及佔 GDP 比例的兩個指標可以清楚看出，老人支出以及健康支出的絕對金額在這五年成長的幅度均大於家庭以及身心障礙，佔 GDP 的比例雖然都呈現下滑趨勢(健康除外，即使在最近五年內依然能有保持正成長)，但是老人福利的跌幅顯然低於家庭與身心障礙許多。

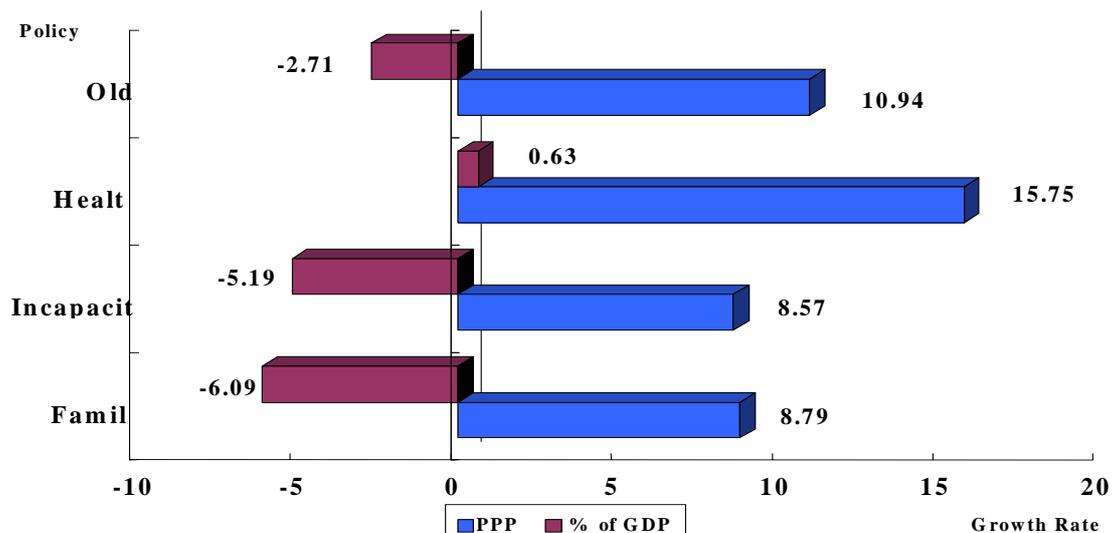


圖 4-16 不同政策占絕對支出金額以及占 GDP 比例

第四節 重要社會政策內涵與方向改革

一、建構學前照顧與教育體系之重要性與合理性

全面性地建構與推動具有品質之學前照顧與教育體系 (Quality Early Childhood Education and Care, ECEC) 在近十年已經成為 OECD 國家重要的政策與選舉議題，多數國家的政策制訂者、媒體以及社會大眾已經意識到兒童照顧服務供給與需求之間的嚴重落差。同時，在教育界不斷透過各類研究結果倡導完善之學前教育對於兒童日後健全發展與人力資本累積的重要性之後，學齡前兒童漸漸被視為具有主體國際間在討論社會融合 (social inclusion) 之概念與策略時，已經達成一致的共識，強調提供低收入家庭、高風險或移民家庭之學齡前兒童有品質的學前教育，是將學齡前兒童融入社會的重要機制 (OECD, 2006)。

除此之外，下列幾個因素在各國雖然發展狀況與速度不同，但都不約而同地在各國引起廣泛討論及重視，加溫促成了 OECD 各國在近幾年積極推動與投資學前兒童照顧體系之建構：首先，服務業比例大幅增加、女性意識和女性教育程度的提升，促使越來越多女性投入就業職場，大幅減少傳統在家照顧小孩之女性無酬勞動的供給，再加上全球化下之就業型態與高度競爭，對於因為家庭照顧責任而中斷就業的女性，其職場生涯累積十分不利，因此，雙生涯家庭對於家戶外照顧服務的需求越來越高，要求政府積極介入，提供政策來支持友善家庭職場，調節家庭與工作責任的呼聲日益升高 (Gornick & Meyers, 2003)。

其次，直直下滑的生育率以及持續上升的外來人口，是 OECD 各國普遍面臨的人口組成的改變，也為福利體系帶來新的社會風險與挑戰。為了減輕育有幼齡孩童之父母的生育成本與照顧負擔，也為了促成移民家庭子女融入社會，普及的照顧服務供給與建構就更顯重要。

第三，越來越多的統計數據顯示，因為家庭結構的劇烈改變、全球化經濟帶來父母親職業型態越驅不穩、不同家庭型態之貧富差距越來越大、與整體社會之經濟成長遲緩等等因素，使得學齡前兒童的貧窮率在各國都持續攀升 (UNICEF, 2005)，相較於其他年齡層來說，貧窮對於幼兒的影響與衝擊更大也更久 (OECD, 2006)，因而引起各界擔憂，尤其弱勢家庭（例如單親家庭或者失業父母）的兒童貧窮率，更容易因為兒童照顧服務供給之缺乏而雪上加霜（家庭照顧責任與進入就業職場的衝突與兩難更為明顯）。跨國經驗之研究也顯示，各項社會移轉之機制，包括妥善與低廉的兒童照顧服務供給，對於減緩兒童貧窮率有正向效果 (OECD, 2006)。

第四，高風險家庭兒童的學業表現與受教育機會，也是許多倡導學前

兒童照顧的重要考量，許多貧窮研究顯示家庭社經地位與學習成就之間的關連性(Brooks-Gunn, 2003; Kamerman, Neuman, Waldfogel, & Brooks-Gunn, 2003; OECD, 2001-2004)，世界各國的資料也顯示政府早期的介入方案，對於弱勢或高風險家庭之兒童未來在學校與生涯發展的表現、社會排除、文化剝奪等均有正向效益(Brooks-Gunn, 2003)。

最後，倡導將學前照顧與教育公共化的呼聲，不僅來自教育界、社會政策界，許多經濟學界的研究對於推動兒童照顧公共化發揮了關鍵性的推波助瀾之效。經濟學家指出該把學前教育的投資視為公共財(Cleveland & Krashinsky, 2003)，因為品質良好的學前教育不僅對孩童發展有直接的效益，對未來整體社會的勞動力品質、促進婦女就業、社會融合、照顧專業之勞動保障等等均有不可忽視的貢獻。此外，學前教育體系也有市場失靈(market failure)的特性，例如消費者與供給者的資訊不對等、消費者一旦有了錯誤判斷，對孩童的發展有深遠的負向影響，而且這些負向影響不能像一般商品一般退貨就可修正回來(NICHHD, 1997)，越來越多的經濟學或者方案評估研究結果顯示高品質的學前照顧對整體社會的效益高於政府的投資成本(Heckman & Carneiro, 2002; Sen, 1999; Urrutia, 1999; Van der Gaag, 2002; Vandell & Wole, 2004)。

基於學前照顧與教育的品質與供給，不僅有利兒童發展，而且對於教育機會均等、社會融合、婦女就業、性別平等均為重要機制，因此 OECD 開始重視各會員國之學前照顧與教育之體制與政策發展（各國之重要政策差異請詳見附件一）。OECD 的教育委員會在 1996 年召開會議，並於 1998 年出版「學前教育政策之回顧 (The Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy)」，並將促進高品質學前照顧與教育體系之建制設為優先推動政策項目。在 1998 年的會議當中，十二個會員國（澳洲、比利時、丹麥、芬蘭、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、瑞典、以及英國）自願展開 ECEC 政策與服務之檢視與比較研究，在 2001 年由 OECD 秘書處出版成果「Starting Strong: Early Childhood Education and Care」(OECD, 2001-2004)，為了擴大比較範圍，教育委員會在 2002 年展開第二波比較研究，吸納了另外八個國家（奧地利、加拿大、法國、德國、匈牙利、愛爾蘭、韓國、以及墨西哥），成果在 2004 年發表「Starting Strong II: Early Childhood Education and Care」(OECD, 2006)，這份報告比較各國經驗指出成功的學前兒童照顧政策應該包含下列八個要素：

1. 有系統且整合性高的體系
2. 與教育體系平等與堅實的伙伴關係
3. 普及性的服務供給網絡，同時對於有特殊需求的兒童給予額外的服務
4. 在服務以及組織上挹注大量的公共投資
5. 倚重參與模式以提升與保障服務的品質

6. 各種提供照顧與教育服務之專業幼教工作者均接受適當之訓練以及良好合理的工作條件
7. 對於服務內容、孩童狀況以及輸送體系定期收集資料與檢視監督
8. 穩定與長期的研究及評估架構

二、政府財源配置模式與家長財務負擔現況

OECD 各國對於學前教育的財源配置有各種不同的策略組合，綜歸有兩大取向：供給取向（直接補助服務供給者）與需求取向（補助家長以強化消費者權益）。OECD 研究指出，供給取向的策略對於服務品質的保證、效率的掌握、幼教工作者的訓練、以及服務的公平性，都比需求取向來得更為有利。

Starting Strong(2001)關於財源與費用有兩大重要結論：

首先，如果要維持一個具有品質以及可近性的服務，那麼政府大量資源的挹注是不可或缺的元素，如果政府的資源不足，而多數托育費用都落在個別家長身上的話，孩童接受的照顧與教育品質將隨著父母所得而有階層效應，高品質的服務將集中在少數高所得家庭的小孩，而弱勢與高風險家庭的小孩有很大比例會受到忽略。

第二個重要結論是，學前照顧體系的品質除了需要大量公部門資源的挹注之餘，管理層級也扮演關鍵性的角色，國家必須有整合的主管機關，負責全國性的政策研擬、法案規範、方案評估、在職訓練、品質督導、以及研究分析。

如果從各國政府每年花在學前教育的經費來看，2005 年的資料顯示各國的差異大約最高丹麥 2% GDP 到加拿大的 0.3% GDP。歐洲兒童照顧委員會（European Commission Network on Childcare）在 1996 年曾經建議歐洲國家至少應該投資 1% 以上的 GDP 在學前照顧與教育，才能維持最適品質的服務供給(ECNetwork, 1996)。另外一個檢視各國學前教育投資的方式是比較政府在每位學齡前兒童身上所投注的平均經費。不過因為對於最適品質定義的歧異，以及各地物價薪資的差異，因此這類資料的收集與比較有相當的難度，各國研究所顯示的結果也很難達成一致的共識(CED, 2002; Kagan & Rigby, 2003)。北歐國家一年投資在每個學齡前小孩的經費至少都超過 10,000 美金以上，丹麥甚至高達 13,650 美金，但是 OECD 的平均花費則下滑到 4,294 元美金(Gauthier, 2002)，而這個數據遠遠低於各國投資在國中小以及高等教育的經費比例(OECD, 2005)。

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者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。

在分析政府支出時，依照孩童年齡也是一個重要判準。多數國家對於四或五歲以上小孩的教育經費已納入政府支出，北歐國家四到六歲小孩的托育費用中政府大約支付七到八成，或者每天某些時段的費用均由政府給付（例如早上）、而貧窮家庭的小孩則可全免。而多數非歐洲的自由體系國家的公共教育支出則適用於年齡較大的小孩，例如五歲之後。但是三歲以下兒童照顧的財務配置又是另外一番風貌。儘管有些國家部分補助，例如北歐國家中央或地方政府仍負擔八成以上的托育費用，而歐陸國家大約分擔百分之五十左右的費用，而自由主義國家的托育費用幾乎都落在家長肩上(Meyers & Gornick, 2000; Stone & Greenberg, 1996)。

對北歐國家來說，雖然家長也需部分負擔，但通常是低廉的均一費率，供給取向是最主要的財務配置方式，也就是說整個托育供給體系是以機構式、合格專業人員為最主要的模式。此外，公設民營也是另外一種普遍的形式。政府大約補助超過五成以上的成本，而承辦機構也會依照政府規範以及契約義務來營運，在歐陸國家有許多教會背景的非營利機構再承接這類方案。政府通常依據收托兒童數目作為補助標準，或者有營運補助、工作者薪資補貼、資本設備，還有收托特殊需求兒童也會給予額外補助。也就是說這類公設民營機構同時具有較多政府挹注資源、以及嚴格遵守政府規範兩重意義與特色，而且家長的參與也相當受到重視。最後，多數國家的中央政府會對於公設民營的法令規範、證照方案、人員標準、師生比等，都由中央政府統一規劃。

而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的形式之優缺點：主要優點在於可以減輕政府支出、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納入正是經濟與照顧勞動體系、自由市場彈性較大可以很快回應家長或地方性的需求、包過非典型照顧時間、額外才藝課程等等的提供。但是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，對於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)。

三、OECD 學前照顧與教育體系之前瞻建議

世界各國發展的經驗清楚的告訴我們，托育政策的制訂不能急就章，必須將各利益團體均納入考量，透過民主的協商機制，並且保留空間給地方發展具創意的實驗性方案，否則任何政策的推動都會受到很大的阻力或者被忽略。而 OECD 在 2006 的比較報告中做出下列重要結論：

1. 學前照顧與教育體系所要達成的目標有高度的複雜性，不僅要以兒童的最佳利益為出發點，同時必須兼顧社會平等與教育機會均等、多元家庭的需求、兩性平等與女性權益、促進生育率等等。
2. 幼托整合是國際不可逆轉之趨勢，不僅對於資源可以更有效使用、財務來源、師資、人力資格與配置、法令規範等等也可有一致的標準；服務的差異性可以被減到最低。不過也有一些必須面對的挑戰：例如中央與地方政府的必須具有很強的協調性、只能有一領導部會，避免多頭馬車；服務體系、家長以及專業人士之間必須有良好的溝通管道等等。
3. 幼托體系的建構務必要考量孩童的多元需求，高風險家庭、弱勢家庭以及外籍配偶家庭的小孩必須被納入。不過最新的照顧趨勢不再只依據小孩的種族、社經背景或語言加以分流，而是透過融合教育的方式讓他能夠接受一般的照顧與教育服務。
4. 老師的家庭訪視、家長與社區的參與越形重要。
5. 提供服務的專業人員，包括幼托機構的老師、保育員、保母等等的工作環境、勞動條件、以及專業訓練與服務的品質息息相關。
6. 行政組織的能量與協調性對於托育體系的責信品質保證相當重要，尤其是中央與地方政府對於體系目標、財源配置過程以及方案標準等等

必須達成一致的共識。中央政府有責任組成研究委員會來強化研究、政策以及實務方面的聯繫，而如果執行面能夠下放到地方，可以提高治理的有效性。此外，方案評估應該著重於服務輸送的結構（人員素質、方案標準等等）、過程、達成目標的比例、組織的責信等等，避免將孩童的學習成就那納入評鑑標準。

表 4-1：各國人口年齡結構占總人口比率

國家	15歲以下			15-64			64歲以上		
	1960	2005	2005-1960	1960	2005	2005-1960	1960	2005	2005-1960
芬蘭	30	18	-40	62	67	8	7	16	129
丹麥	25	19	-24	64	66	3	11	15	36
瑞典	22	18	-18	66	65	-2	12	17	42
挪威	26	20	-23	63	66	5	11	15	36
比利時	24	18	-25	65	66	2	12	17	42
法國	26	19	-27	62	65	5	12	16	33
德國	21	14	-33	68	66	-3	11	19	73
奧地利	22	16	-27	66	68	3	12	16	33
荷蘭	30	19	-37	61	68	11	9	14	56
瑞士	23	16	-30	66	68	3	11	16	45
加拿大	34	18	-47	59	69	17	8	13	63
英國	23	19	-17	65	66	2	12	16	33
澳洲	30	20	-33	61	67	10	9	13	44
美國	31	21	-32	60	67	12	9	12	33
愛爾蘭	31	21	-32	59	68	15	11	11	0
紐西蘭	33	22	-33	59	66	12	9	12	33
義大利	23	14	-39	68	67	-1	9	19	111
西班牙	--	--	--	--	--	--	8	17	113
希臘	--	--	--	--	--	--	8	18	125
葡萄牙	--	--	--	--	--	--	8	17	113
日本	30	14	-53	64	67	5	6	20	233
南韓	--	19	--	--	72	--	3	9	200
台灣 ²	46	19	-59	--	71	37	--	10	233

資料來源：1.OECD in Figures—2006-2007 Edition

2.台灣為內政部戶政司戶籍人口統計資料，1960年欄為1961年數字

表 4-2 各國依賴比、扶養比及老化指數

國家	幼年依賴比		老年依賴比		扶養比		老化指數	
	1960	2004	1960	2004	1960	2004	1960	2004
芬蘭	48.4	26.9	11.3	23.9	23.3	88.9	59.7	50.7
丹麥	39.1	28.8	17.2	22.7	44.0	78.9	56.3	51.5
瑞典	33.3	27.7	18.2	26.2	54.5	94.4	51.5	53.8
挪威	41.3	30.3	17.5	22.7	42.3	75.0	58.7	53.0
比利時	36.9	27.3	18.5	25.8	50.0	94.4	55.4	53.0
法國	41.9	29.2	19.4	24.6	46.2	84.2	61.3	53.8
德國	30.9	21.2	16.2	28.8	52.4	135.7	47.1	50.0
奧地利	33.3	23.5	18.2	23.5	54.5	100.0	51.5	47.1
荷蘭	49.2	27.9	14.8	20.6	30.0	73.7	63.9	48.5
瑞士	34.8	23.5	16.7	23.5	47.8	100.0	51.5	47.1
加拿大	57.6	26.1	13.6	18.8	23.5	72.2	71.2	44.9
英國	35.4	28.8	18.5	24.2	52.2	84.2	53.8	53.0
澳洲	49.2	29.9	14.8	19.4	30.0	65.0	63.9	49.3
美國	51.7	31.3	15.0	17.9	29.0	57.1	66.7	49.3
愛爾蘭	52.5	30.9	18.6	16.2	35.5	52.4	71.2	47.1
紐西蘭	55.9	33.3	15.3	18.2	27.3	54.5	71.2	51.5
義大利	33.8	20.9	13.2	28.4	39.1	135.7	47.1	49.3
日本	46.9	20.9	9.4	29.9	20.0	142.9	56.3	50.7
南韓	--	26.4	--	12.5	--	47.4	--	38.9
台灣 ²	88.5	26.8	5.8	14.1	6.5	52.6	94.2	40.8

資料來源：1.Society at Glance—2005 edition

2.台灣為內政部戶政司戶籍人口統計資料，1960年欄為1961年數字

表 4-3 各國依賴比，1960-2030

國家	1960	1990	2000	2010	2020	2030
芬蘭	60.3	48.6	49.1	50.1	62.8	69.9
丹麥	55.8	48.4	50.0	52.5	57.3	65.0
瑞典	51.4	55.6	55.6	55.0	63.3	69.0
挪威	58.7	54.5	53.5	51.4	57.7	64.7
社會民主	56.6	51.8	52.1	52.3	60.3	67.2
比利時	55.0	49.7	51.0	49.5	56.8	68.0
法國	61.3	52.1	52.9	50.5	59.0	67.5
德國	48.8	45.0	45.4	47.3	49.8	62.1
義大利	51.7	45.3	46.8	49.7	54.4	66.9
奧地利	51.9	47.9	46.0	44.5	49.0	62.1
荷蘭	63.9	45.1	46.6	45.8	54.1	68.5
保守主義	55.4	47.5	48.1	47.9	53.9	65.9
瑞士	50.8	45.4	46.8	47.2	54.5	70.3
加拿大	69.6	47.0	46.8	45.1	54.8	67.6
英國	53.7	53.5	52.9	51.1	57.5	66.1
澳洲	62.8	49.4	48.9	48.4	54.7	61.8
美國	66.7	52.2	51.1	48.0	56.2	64.5
自由主義	60.7	49.5	49.3	48.0	55.5	66.1
希臘	53.2	41.9	49.5	52.4	56	62.7
葡萄牙	59.1	50.6	48.1	49.3	52.1	58.8
西班牙	55.4	49.5	46.2	46.9	50	60.2
南歐國家	55.9	49.7	47.9	49.5	52.7	60.6
台灣	93.6	49.9	42.3	35.9	38.9	52.5
日本	56.1	43.7	46.4	56	65.6	67.4
韓國	82.7	44.6	38.9	40.3	41.6	52.5
東亞國家	77.5	46.1	42.5	44.1	48.7	57.5
捷克	53.3	51.4	43.3	41.0	48.6	50.9
愛爾蘭	73.2	63.1	48.2	47.5	55.5	56.8
墨西哥	98.4	74.0	61.0	52.4	48.1	49.1
紐西蘭	71.0	52.7	52.4	50.3	53.8	58.9
波蘭	64.6	54.3	46.3	42.8	51.1	54.5
土耳其	81.1	64.7	52.2	48.4	45.4	48.5
OECD	61.6	51.6	49.6	48.9	53.8	60.7

資料來源：1. A Caring World: The New Social Policy Agenda

2. 台灣為內政部戶政司戶籍人口統計資料

表 4-4 台灣地區人口結構及扶養比變遷

台灣	人數			比例			扶養比		
	0-14 (千人)	15-64 (千人)	65以上 (千人)	0-14	15-64	65以上	幼年 依賴比	老年 依賴比	扶養比
1961	5,111.7	5,759.5	278.0	45.8	51.7	2.5	88.8	4.8	5.4
1966	5,711.5	6,928.6	352.6	44.0	53.3	2.7	82.4	5.1	6.2
1971	5,805.2	8,735.8	453.9	38.7	58.3	3.0	66.5	5.2	7.8
1975	5,737.6	9,917.4	568.1	35.4	61.1	3.5	57.9	5.7	9.9
1980	5,739.2	11,360.6	766.1	32.1	63.6	4.3	50.5	6.7	13.3
1985	5,716.1	12,620.6	977.1	29.6	65.3	5.1	45.3	7.7	17.1
1990	5,525.4	13,607.3	1,268.6	27.1	66.7	6.2	40.6	9.3	23.0
1995	5,076.1	14,650.3	1,631.1	23.8	68.6	7.6	34.6	11.1	32.1
2000	4,703.1	15,652.3	1,921.3	21.1	70.3	8.6	30.0	12.3	40.9
2005	4,259.0	16,294.5	2,216.8	18.7	71.6	9.7	26.1	13.6	52.0
2010	3,656.0	16,987.0	2,446.0	15.8	73.6	10.6	21.5	14.4	35.9
2015	3,106.0	17,301.0	2,864.0	13.4	74.4	12.3	18.0	16.6	34.5
2020	2,834.0	16,772.0	3,692.0	12.2	72.0	15.9	16.9	22.0	38.9
2025	2,645.0	15,924.0	4,585.0	11.4	68.8	19.8	16.6	28.8	45.4
2030	2,413.0	14,936.0	5,434.0	10.6	65.6	23.9	16.2	36.4	52.5
2035	2,146.0	13,942.0	6,053.0	9.7	63.0	27.3	15.4	43.4	58.8
2040	1,872.0	12,962.0	6,410.0	8.8	61.0	30.2	14.4	49.5	63.9
2045	1,644.0	11,696.0	6,797.0	8.2	58.1	33.8	14.1	58.1	72.2
2050	1,483.0	10,466.0	6,934.0	7.9	55.4	36.7	14.2	66.3	80.4

資料來源：

1.2005 以前數字為內政部戶政司戶籍人口統計資料

2.2010 年之後數字則為經建會台灣地區人口推估的中推估數據

表 4-5：外國人占總人口比率

國家/年	1993	2003
芬蘭	1.1	2
丹麥	3.6	5
瑞典	5.8	5.1
挪威	3.8	4.5
社會民主	3.6	4.2
比利時	9.1	8.3
法國	6.3	5.6
德國	8.5	8.9
義大利	1.7	3.8
奧地利	8.6	9.4
荷蘭	5.1	4.3
保守主義	6.6	6.7
瑞士	18.1	20
加拿大	16.1	18.2
英國	3.5	4.8
澳洲	22.9	22.8
美國	8.2	12.1
自由主義	13.8	15.6
愛爾蘭	2.7	5.6
日本	1.1	1.5
紐西蘭	--	19.5

資料來源：1.OECD in Figures—2005 Edition

表 4-6 兒童及老年貧窮率

	兒童貧窮率			老年貧窮率
	1990 中期	2000 年	差距	2000 年
芬蘭	3.4	4.8	1.4	10.4
丹麥	2.4	3.0	0.6	6.1
瑞典	3.6	4.7	1.1	7.8
挪威	3.6	2.8	-0.8	12.4
社會民主	3.3	3.8	0.6	9.2
法國	7.3	7.5	0.2	10.5
德國	12.8	15.2	2.4	—
義大利	15.7	12.8	-2.9	15.3
奧地利	13.3	19.3	6.0	9.2
荷蘭	9.0	8.9	-0.1	1.6
保守主義	11.6	12.7	1.1	9.2
瑞士	6.8	3.2	-3.6	—
加拿大	13.6	14.4	0.8	4.3
英國	16.2	15.0	-1.2	14.4
澳洲	11.6	12.3	0.7	23.6
美國	21.7	21.1	-0.6	24.6
自由主義	14.0	13.2	-0.8	16.7
愛爾蘭	15.7	18.0	2.3	35.5
日本	14.3	16.6	2.3	21.1
紐西蘭	16.3	20.5	4.2	0.4
台灣	1.01	1.49 ³	0.48	1.07

資料來源：Society at a Glance OECD Social Indicators - 2005 Edition

註：1.澳洲、奧地利為 1999 年資料；德國、紐西蘭、瑞士為 2001 年資料。1990 中期

意指 1995 年，除了奧地利為 1993 年、澳洲、丹麥、法國、德國、愛爾蘭、日本為 1994 年、紐西蘭為 1994 年。

2.貧窮率指 17 歲以下兒童，生活在均等化後的可支配所得低於中位所得 50% 家戶的比率。

3.台灣為 2004 年，5-14 歲的兒童貧窮率資料。貧窮線則以低於官定低收入戶最低生活水準的比率，台灣貧窮線很低，因此相較起來貧窮率也偏低許多。

表 4-7 不同家戶就業狀況下的兒童貧窮率

國家	貧窮率	有小孩的家庭						
		單親			雙親			
		總貧窮率	沒工作	有工作	總貧窮率	皆無工作	一個工作	兩個工作
芬蘭,2000	3.4	10.5	25.0	7.2	2.5	25.8	5.4	1.3
丹麥,2000	2.4	7.2	22.2	4.0	1.9	19.0	6.4	0.7
瑞典,2000	3.6	9.3	34.2	5.6	2.0	13.7	8.2	1.1
挪威,2000	3.6	9.9	24.7	2.8	1.7	38.0	2.8	0.1
社會民主	3.3	9.2	26.5	4.9	2.0	24.1	5.7	0.8
法國,2000	7.3	26.6	61.7	9.6	5.1	37.9	6.3	1.6
德國,2001	12.8	31.4	55.6	18.0	8.1	51.5	6.4	1.9
義大利,2000	15.7	24.9	76.8	13.4	14.1	61.1	23.9	1.6
奧地利,1999	13.3	30.0	67.6	23.2	10.2	35.6	12.7	8.6
荷蘭,2000	9.0	30.3	42.8	17.7	5.2	50.7	7.8	1.7
保守主義	11.6	28.6	60.9	16.4	8.5	47.4	11.4	3.1
瑞士,2001	6.8	—	—	2.3	—	—	9.6	4.7
加拿大,2000	13.6	42.1	89.7	27.7	8.5	75.3	22.9	3.5
英國,2000	16.2	40.7	62.5	20.6	8.7	37.4	17.6	3.6
澳洲, 1999	11.6	38.4	58.7	11.7	6.8	43.3	5.4	3.3
美國,2000	21.7	48.9	93.8	40.3	14.5	77.9	30.5	8.3
自由主義	14.0	42.5	76.2	20.5	9.6	58.5	17.2	4.7
捷克,2000	7.2	23.2	53.7	5.5	3.5	35.7	3.7	0.6
希臘,1999	12.4	19.8	18.8	20.0	10.8	13.4	16.8	4.8
愛爾蘭,2000	15.7	53.9	88.7	22.1	10.7	74.8	17.4	1.6
日本,2000	14.3	57.3	52.1	57.9	11.4	46.0	12.3	10.6
盧森堡,1999	7.8	35.1	66.3	31.4	5.7	20.8	8.5	2.9
墨西哥,2002	24.8	35.0	45.6	32.6	20.7	37.9	26.2	15.4
紐西蘭,2001	16.3	47.5	87.6	21.3	8.8	43.3	14.5	4.1
波蘭,2000	14.5	34.7	69.1	13.7	10.2	41.8	14.9	1.9
葡萄牙,2000	15.6	32.5	84.8	20.3	12.4	50.6	32.4	4.8
土耳其,2002	21.1	57.7	51.6	65.4	16.8	25.2	17.2	15.7
OECD-24	12.1	32.5	58.0	20.6	8.7	41.6	13.7	4.3

資料來源：Society at a Glance—2005 Edition

表 4-8 台灣年齡別貧窮率，1995-2004 單位：%

福利國家 年期/年齡組	生育率				勞參率		
	0-4	5-14	15-29	30-39	40-64	65+	合計
1995	0.24	1.01	0.66	0.31	0.41	1.70	0.65
1996	0.24	0.93	0.62	0.33	0.42	1.52	0.62
1997	0.25	0.92	0.61	0.31	0.42	1.40	0.60
1998	0.29	0.99	0.63	0.35	0.47	1.35	0.63
1999	0.36	1.11	0.69	0.40	0.53	1.35	0.70
2000	0.35	1.10	0.71	0.39	0.53	1.26	0.69
2001	0.43	1.31	0.87	0.46	0.65	1.30	0.81
2002	0.47	1.39	0.89	0.47	0.66	1.23	0.83
2003	0.52	1.50	0.92	0.48	0.68	1.14	0.86
2004	0.50	1.49	0.94	0.47	0.70	1.07	0.86

資料來源：呂朝賢、陳俊全與王德睦（2007）。

表 4-9 各國生育率與婦女勞參率

	1980	1990	2005	1980	1990	2005
丹麥	1.60	1.70	1.74	64.30	70.60	70.80
芬蘭	1.60	1.80	1.73	66.10	71.50	66.50
社會民主 挪威	1.70	1.90	1.78	60.80	67.20	72.00
瑞典	1.70	2.10	1.66	73.40	81.00	76.00
平均	1.65	1.88	1.73	66.15	72.58	71.33
奧地利	1.60	1.50	1.36	--	--	62.00
比利時	1.70	1.60	1.64	36.40	40.80	54.10
保守主義 法國	2.00	1.80	1.85	50.00	50.30	56.90
德國	1.60	1.50	1.39	49.60	52.20	59.60
荷蘭	1.60	1.60	1.66	34.20	47.50	--
平均	1.70	1.60	1.58	42.55	47.70	58.15
自由主義 澳洲	1.90	1.90	1.76	48.00	57.10	64.70

	加拿大	1.60	1.70	1.61	52.50	62.70	68.30
	瑞士	1.60	1.60	1.43	--	66.40	70.40
	美國	1.80	2.10	2.08	55.40	64.00	65.60
	紐西蘭	2.10	2.10	1.79	--	58.50	68.00
	英國	1.90	1.80	1.66	54.40	62.80	66.80
	平均	1.82	1.87	1.72	52.58	61.92	67.30
南歐	義大利	1.64	1.33	1.28	33.40	36.20	45.30
	葡萄牙	2.18	1.57	1.47	45.80	55.40	61.70
	西班牙	2.20	1.36	1.28	28.50	31.80	51.90
	希臘	2.21	1.39	1.33	34.40	37.50	46.20
	平均	2.06	1.41	1.34	35.53	40.23	51.28
東亞	日本	1.80	1.50	1.39	51.40	55.80	58.10
	南韓	2.80	1.60	1.26	44.60	49.00	52.50
	台灣	2.52	1.81	1.10	39.25	44.50	48.12
	香港	2.08	1.25	0.93	47.50	46.80	51.80
	新加坡	1.73	1.56	1.04	44.30	53.00	56.60
	平均	2.19	1.54	1.14	45.41	49.82	53.42

註--台灣,香港和新加坡的女性就業率所包含的年齡層為 15 歲以上的女性;其他 OECD 國家的女性就業率所包含的年齡層為 15~64 歲的女性

資料來源：1 生育率 <http://www.oecd.org/dataoecd/34/28/34542290.xls> ;
<http://www.cepd.gov.tw/upload/MANP/Plan/E@669312.0807175739@.pdf> ;
<http://www.singstat.gov.sg/pdtsvc/pubn/softcopy/population2005.pdf>
<http://www.censtatd.gov.hk/showtableexcel2.jsp?tableID=004&charsetID=2>
2.女性就業率 <http://www.oecd.org/dataoecd/53/15/36900060.pdf>
<http://www.oecd.org/dataoecd/34/30/34542436.xls>
http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistics_by_subject/index_tc.jsp?subjectID=2&charsetID=1&displayMode=T
<http://www.singstat.gov.sg/keystats/hist/labour.html>
<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab5a.htm>

表 4-10 各國國內生產毛額，2004

平均每人市場現值 (Per capita at current market price)			
國家	購買力平價 (Using current PPPs)		Using current exchange rate USD
	美金 (USD)	OECD=100	
芬蘭	30,600	111	35,600
丹麥	31,600	114	44,700
瑞典	30,400	110	38,500
挪威	38,700	140	54,500
比利時	30,900	112	33,800
法國	29,600	107	32,900
德國	28,500	103	33,200
義大利	27,700	100	28,800
奧地利	31,700	115	35,800
荷蘭	31,100	113	35,500
瑞士	33,600	122	47,900
加拿大	31,500	114	30,700
英國	31,400	113	35,500
澳洲	30,200	109	30,500
美國	39,700	144	39,700
愛爾蘭	35,800	129	44,700
日本	29,600	107	36,500
紐西蘭	23,900	87	23,700

資料來源：OECD in Figures—2005 Edition

表 4-11 各國所得稅及社會安全保費占總薪資的比率, 2004

Income tax plus employee social security contributions

(as% of gross wage earnings,2004)

國家	所得稅 income tax	社會安全保費 social security contributions	總支付 Total payment	總薪資 Gross wage earnings
芬蘭	24	6	30	\$ 29,979
丹麥	31	11	41	\$ 37,582
瑞典	24	7	31	\$ 26,078
挪威	21	8	29	\$ 33,221
社會民主	25	8	33	\$31,715
比利時	27	14	41	\$ 35,622
法國	13	14	27	\$ 25,459
德國	20	21	41	\$ 35,203
義大利	19	9	28	\$ 26,303
奧地利	11	18	29	\$ 26,617
荷蘭	9	26	34	\$ 34,062
保守主義	16	17	33	\$30,544
瑞士	10	11	21	\$ 34,411
加拿大	18	7	25	\$ 34,038
英國	16	9	24	\$ 32,896
澳洲	24	0	24	\$ 38,330
美國	17	8	24	\$ 34,934
自由主義	17	7	24	\$34,922
愛爾蘭	11	5	16	\$ 27,301
日本	6	12	17	\$ 31,194
紐西蘭	21	0	21	\$ 28,228
OECD 平均	18	10	28	\$31,748

資料來源：OECD in Figures—2005 Edition

表 4-12 OECD 各國稅收結構 (Taxation schemes), 2002

國家	總稅收占 GDP (%)	稅收結構 (Structures)					
		各項收入占總稅收比率(as % of total receipts)					
		綜合所得稅	營利事業所 得稅	社會安全保費		商品及 服務稅	其他稅收
雇員	雇主						
芬蘭	45.9	31.2	9.3	4.7	20.0	30.2	4.6
丹麥	48.9	53.2	5.8	2.7	0.7	33.1	4.5
瑞典	50.2	30.4	4.8	5.8	24.3	26.4	8.3
挪威	43.5	24.8	18.9	7.7	13.7	31.2	3.7
比利時	46.4	31.7	7.6	9.9	19.0	24.6	7.1
法國	44.0	17.3	6.6	9.3	25.3	25.4	16.2
德國	36.0	25.1	2.9	17.6	19.8	29.2	5.5
義大利	42.6	25.5	7.6	5.6	20.4	26.9	14.0
奧地利	44.0	22.8	5.1	13.7	15.8	28.2	14.4
荷蘭	39.2	18.3	8.8	16.6	11.7	30.8	13.8
瑞士	30.3	34.4	8.8	12.0	11.8	22.6	10.4
美國	26.4	37.7	6.7	11.7	13.0	17.6	13.2
加拿大	33.9	35.0	10.1	6.2	8.5	26.3	13.9
英國	35.8	29.8	8.1	6.8	9.6	32.7	13.0
澳洲	31.5	38.5	16.8	0.0	0.0	30.3	14.4
愛爾蘭	28.4	26.2	13.1	4.5	9.6	39.5	7.1
紐西蘭	34.9	42.3	12.1	0.0	0.0	35.2	10.4
南韓*	25.3	12.7	15.3	11.7	7.9	37.1	15.4
日本	25.8	18.4	12.2	16.3	17.6	20.1	15.4
台灣	15.2	14.63	10.68		21.07	33.5	20.12
台灣**	17.3	15.37	17.07		18.75	29.8	19.01

資料來源：1.OECD in Figures—2005 Edition

2.*南韓部分為 2003 年之資料

3.** 台灣部分分別列上 2002 以利國際比較, 2005 已看出今年的趨勢

表4-13 各國所得及營利稅占國內生產毛額的比率 (taxs on income and profits as a percentage of GDP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
芬蘭	17.4	17.5	16.4	15.2	16.4	16.6	18.3	17.8	18.3	18.2	20.7	18.8	18.6	17.3
丹麥	28.7	28.4	29.0	29.6	30.5	30.6	30.6	30.2	29.8	29.9	30.2	29.1	29.1	29.0
瑞典	22.1	18.8	18.3	19.2	20.1	19.1	19.7	20.3	20.3	20.9	21.7	19.4	17.6	18.3
挪威	14.6	14.9	13.3	13.4	14.3	14.4	14.9	15.8	15.8	16.0	19.3	19.4	19.0	18.8
社會民主	20.7	19.9	19.3	19.4	20.3	20.2	20.9	21.1	21.0	21.2	23.0	21.7	21.1	20.9
比利時	16.2	16.2	16.0	15.4	16.5	16.8	17.4	17.3	17.7	18.3	17.7	17.9	18.2	18.2
法國	6.8	7.2	6.7	6.9	7.0	7.0	7.4	8.1	10.2	10.8	11.1	11.2	10.4	17.7
德國	11.6	11.5	11.9	11.4	11.0	11.3	10.5	10.2	10.7	11.1	11.2	10.4	9.9	10.1
義大利	14.2	14.2	15.7	16.0	14.4	14.5	14.8	15.6	13.9	14.7	14.3	14.7	13.8	9.7
奧地利	10.1	10.6	11.1	11.3	10.3	10.9	11.9	12.7	12.9	12.5	12.2	14.0	12.9	13.3
荷蘭	13.8	15.1	14.1	14.8	12.1	11.1	11.2	10.9	10.5	10.6	10.4	10.5	10.6	12.8
保守主義	12.1	12.4	12.5	12.8	11.9	12.0	12.2	12.5	12.7	12.9	12.9	13.2	12.6	12.2
瑞士	12.1	12.1	11.9	12.4	12.0	12.5	12.0	12.4	12.0	12.6	12.2	13.4	12.7	13.0
加拿大	17.4	17.1	16.1	15.7	15.8	16.5	16.9	17.9	17.7	18.1	17.8	16.7	15.8	12.6
英國	14.3	13.1	12.3	11.6	12.0	12.8	12.7	13.0	14.2	14.2	14.6	14.8	13.5	15.5
澳洲	16.7	15.5	15.1	15.0	15.7	16.5	17.1	17.1	17.6	18.4	18.1	16.7	17.3	13.0
美國	12.6	11.9	11.8	12.1	12.3	12.8	13.5	14.0	14.4	14.6	15.1	14.1	11.6	17.5
自由主義	14.6	13.9	13.5	13.3	13.7	14.1	14.5	14.8	15.3	15.5	15.8	15.0	14.3	13.9
愛爾蘭	12.3	12.3	13.0	13.4	13.8	14.3	12.8	13.4	13.3	13.1	13.3	13.4	12.4	11.3
日本	14.6	14.0	12.0	11.5	10.2	10.2	10.1	9.9	8.9	8.3	9.2	9.0	7.9	11.7
紐西蘭	22.4	20.9	21.1	21.2	22.4	22.6	20.8	21.1	19.5	19.5	20.4	19.7	20.9	7.7
台灣	20.7	17.4	18.5	18.1	17.7	17.7	15.8	15.4	15.6	14.3	12.9	12.8	12.0	12.1
OECD	15.4	15.1	14.8	14.8	14.9	15.0	15.2	15.4	15.5	15.6	16.2	15.7	15.1	14.8

資料來源：OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics

表 4-14 18 國每人平均可得之社會福利支出

	1980	1990	2000
芬蘭	2,893	5,001	5,743
丹麥	5,251	6,172	7,373
瑞典	5,031	6,481	7,071
挪威	2,843	4,885	6,196
社會民主主義體制	4,005	5,635	6,596
比利時	4,124	5,538	6,620
法國	3,693	5,622	6,916
德國	3,553	4,366	6,582
義大利	2,724	4,282	5,102
奧地利	3,922	5,202	6,856
荷蘭	4,464	5,410	5,325
保守主義體制	3,747	5,070	6,234
瑞士	3,407	5,020	7,253
加拿大	2,824	4,120	4,636
英國	2,633	3,603	4,874
澳洲	1,814	2,654	4,375
美國	2,721	3,455	4,455
自由主義體制	2,680	3,771	5,119
愛爾蘭	1,464	2,230	3,019
日本	1,841	2,848	4,526
紐西蘭	2,457	3,475	3,549
OECD 18	3,203	4,465	5,582

資料來源：作者根據 OECD 社會福利支出資料庫(Social Expenditure Database, SOCX)
2004 版自行整理

表 4-15 各國公共社會福利支出占 GDP 的比率

	1980	1985	1990	1995	2000
芬蘭	18.53	23.00	24.75	31.10	24.50
丹麥	29.06	27.87	29.32	32.40	28.89
瑞典	28.83	29.96	30.78	32.96	28.60
挪威	17.91	19.10	24.68	25.98	23.00
社會民主主義體制	23.58	24.98	27.38	30.61	26.25
比利時	24.13	26.91	26.92	28.07	26.71
法國	21.14	26.62	26.61	29.24	28.34
德國	22.98	23.62	22.80	27.46	27.17
義大利	18.42	21.27	23.26	23.02	24.07
奧地利	22.46	24.10	24.10	26.64	26.02
荷蘭	26.95	27.32	27.65	25.58	21.77
保守主義體制	22.68	24.97	25.22	26.67	25.68
瑞士	14.17	15.14	17.92	23.88	25.40
加拿大	14.32	17.45	18.61	19.62	17.33
英國	17.93	21.10	19.55	23.01	21.69
澳洲	11.32	13.48	14.22	17.83	18.56
美國	13.26	12.96	13.43	15.45	14.24
自由主義體制	14.20	16.03	16.75	19.96	19.44
愛爾蘭	10.2	11.0	11.2	13.5	13.6
日本	17.21	18.09	21.92	18.88	19.21
紐西蘭	18.53	23.00	24.75	31.10	24.50
OECD 18	19.21	21.17	22.02	24.11	22.51

資料來源：作者根據 OECD 社會福利支出資料庫(Social Expenditure Database, SOCX)
2004 版自行整理

表 4-16 各國現金給付及服務供給公共支出金額

	服務供給		現金給付		現金及服務間的差距	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
芬蘭	1,063	1,907	1,675	3,601	1.58	1.89
丹麥	2,252	3,113	2,920	3,856	1.30	1.24
瑞典	2,353	3,161	2,466	3,584	1.05	1.13
挪威	1,257	2,942	1,586	3,054	1.26	1.04
社會民主主義體制	1,731	2,781	2,162	3,524	1.25	1.27
比利時	967	1,937	3,157	4,359	3.26	2.25
法國	1,169	2,214	2,523	4,382	2.16	1.98
德國	1,207	2,555	2,346	3,746	1.94	1.47
義大利	880	1,379	1,843	3,617	2.09	2.62
奧地利	1,038	1,756	2,884	4,968	2.78	2.83
荷蘭	1,042	1,653	3,326	3,312	3.19	2.00
保守主義體制	1,050	1,916	2,680	4,064	2.55	2.12
瑞士	1,001	2,084	2,390	5,065	2.39	2.43
加拿大	1,593	2,456	1,173	2,069	0.74	0.84
英國	878	1,573	1,673	3,219	1.91	2.05
澳洲	794	1,792	1,020	2,474	1.28	1.38
美國	944	2,001	1,743	2,406	1.85	1.20
自由主義體制	1,042	1,981	1,600	3,047	1.53	1.54
愛爾蘭	639	1,154	824	1,690	1.29	1.46
日本	883	1,986	957	2,459	1.08	1.24
紐西蘭	750	1,182	1,624	2,262	2.16	1.91
OECD 18	1,151	2,047	2,007	3,340	1.74	1.63
變異係數	0.41	0.29	0.39	0.29		

資料來源：作者根據 OECD 社會福利支出資料庫(Social Expenditure Database, SOCX)
2004 版自行整理

表 4-17 各國在不同政策上的絕對支出成長率（1980-2000）

	老年	健康	身心障礙	家庭
芬蘭	130.09	61.97	77.09	165.80
丹麥	47.09	26.59	26.77	92.56
瑞典	76.22	28.63	49.96	7.11
挪威	125.22	103.23	156.97	217.70
社會民主主義體制	94.66	55.11	77.70	120.79
比利時	84.43	74.75	27.16	11.08
法國	92.83	86.86	14.93	77.19
德國	80.44	91.59	79.39	37.44
義大利	123.52	55.43	60.40	22.72
奧地利	81.13	64.04	115.46	52.09
荷蘭	44.55	74.36	-3.22	-23.31
保守主義體制	84.48	74.51	49.02	29.54
瑞士	181.15	118.24	113.37	53.29
加拿大	166.40	109.10	85.34	73.42
英國	96.81	91.76	305.01	54.58
澳洲	178.98	167.98	335.80	459.72
美國	80.57	202.32	84.76	-8.96
自由主義體制	140.78	137.88	184.86	126.41
愛爾蘭	71.54	95.50	70.42	324.16
日本	233.27	125.17	93.12	93.91
紐西蘭	13.16	88.80	244.74	67.46
OECD 18	105.97	92.57	107.64	98.78

資料來源：作者根據 OECD 社會福利支出資料庫(Social Expenditure Database, SOCX)
2004 版自行整理

表 4-18 我國各項稅賦與社會安全保費占 GDP 之比重

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
稅賦與社會安全費總計	21.64	19.04	20.25	19.88	19.50	19.24	17.11	16.68	16.84	15.45	15.03	15.98	15.23	15.41	16.10	17.33
稅賦合計	20.07	17.38	18.51	18.06	17.67	17.72	15.79	15.40	15.57	14.30	12.94	12.75	12.02	12.14	12.88	14.08
一、所得稅	5.35	4.16	4.13	4.11	4.17	4.59	4.53	4.27	4.44	4.56	4.09	4.85	3.85	3.98	4.23	5.62
(1)營利事業所得稅	2.61	1.78	1.86	1.84	1.81	2.11	1.96	1.78	1.82	2.05	2.06	2.37	1.63	2.07	2.24	2.96
(2)綜合所得稅	2.74	2.38	2.28	2.26	2.36	2.48	2.57	2.50	2.62	2.51	2.03	2.48	2.23	1.91	1.99	2.66
二、銷售稅	7.86	7.47	7.79	8.08	7.95	7.88	7.02	6.44	6.31	5.87	5.21	4.95	5.10	4.93	5.15	5.16
(1)關稅	1.94	1.70	1.69	1.73	1.61	1.66	1.38	1.25	1.27	1.09	1.05	0.94	0.84	0.80	0.73	0.74
(2)貨物稅	2.01	1.84	2.17	2.36	2.25	2.25	2.04	1.77	1.68	1.54	1.47	1.36	1.41	1.42	1.48	1.51
(3)營業稅	2.65	2.63	2.81	2.92	3.07	3.08	2.86	2.71	2.72	2.66	2.17	2.07	2.11	1.91	2.17	2.13
(4)菸酒稅	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.40	0.48	0.45	0.45
(5)金融保險業營業稅	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.26	0.22	0.22	0.23
(6)公賣利益	1.25	1.29	1.12	1.07	1.01	0.88	0.74	0.70	0.64	0.58	0.52	0.58	0.00	-	-	-
(7)健康福利捐	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.08	0.10	0.09	0.09
三、土地稅	2.50	2.61	4.16	3.84	3.23	2.78	2.08	2.12	1.94	1.57	1.44	0.94	0.96	1.08	1.24	1.22
四、房屋稅	0.54	0.59	0.60	0.57	0.58	0.58	0.57	0.56	0.54	0.48	0.33	0.49	0.46	0.47	0.46	0.46
五、其他	3.84	2.54	1.82	1.48	1.74	1.89	1.59	2.02	2.35	1.82	1.86	1.52	1.65	1.68	1.80	1.62
社會安全保費	1.57	1.66	1.74	1.82	1.83	1.52	1.32	1.28	1.27	1.14	2.10	3.22	3.21	3.27	3.22	3.25

資料來源：根據歷年公教人員保險統計、全民健康保險統計、勞工保險統計、農民健康保險統計及財政部歷年賦稅統計年報資料計算。

說明：由於社會安全保費中尚含政府負擔部分，為避免重複計算，社會安全保費以總保費金額的 7 成計算。

表 4-19 台灣主要社會保險保費規模及其占 GDP 的比重

單位：億元；%

年期	全民健康保險		勞工保險		公教人員保險		農民保險		合計	
	億元	%	億元	%	億元	%	億元	%	億元	%
1990	0	0	729.99	1.73	92.73	0.22	122.91	0.29	945.63	2.24
1991	0	0	864.54	1.86	106.67	0.23	134.34	0.29	1105.54	2.38
1992	0	0	1042.05	1.99	117.75	0.23	138.92	0.27	1298.73	2.48
1993	0	0	1230.9	2.13	130.34	0.23	141.47	0.24	1502.7	2.6
1994	0	0	1384.56	2.17	141.12	0.22	142.8	0.22	1668.49	2.61
1995	0	0	1349.03	1.94	90.51	0.13	69.78	0.1	1509.31	2.17
1996	0	0	1294.09	1.71	84.64	0.11	55.15	0.07	1433.87	1.89
1997	0	0	1353.81	1.64	97.84	0.12	56.27	0.07	1507.92	1.83
1998	0	0	1444.96	1.61	121.36	0.14	56.05	0.06	1622.37	1.81
1999	0	0	1413.04	1.49	80.01	0.08	55.9	0.06	1548.94	1.64
2000	2787.54	1.87	1489.69	1	139.31	0.09	55.29	0.04	4471.83	3
2001	2805.27	2.84	1517.8	1.54	164.01	0.17	54.66	0.06	4541.74	4.61
2002	2929.19	2.87	1525.78	1.5	164.48	0.16	53.46	0.05	4672.91	4.58
2003	3191.45	3.09	1404.85	1.36	164.9	0.16	53.66	0.05	4814.86	4.67
2004	3272.09	3.04	1464.21	1.36	164.7	0.15	52.68	0.05	4953.69	4.6
2005	3439.2	3.09	1508.71	1.36	167.44	0.15	51.49	0.05	5166.85	4.64

資料來源：本研究根據各項保險資料計算

表 4-20 台灣各項賦稅與社會安全稅的結構

結構	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
一、所得稅	24.70	21.87	20.42	20.65	21.38	23.87	26.46	25.63	26.37	29.55	27.22	30.37	25.31	25.86	26.29	32.44
(1)營利事業所得稅	12.06	9.37	9.18	9.27	9.26	10.97	11.43	10.65	10.81	13.27	13.69	14.83	10.68	13.44	13.90	17.07
(2)綜合所得稅	12.64	12.50	11.24	11.38	12.11	12.90	15.03	14.98	15.56	16.27	13.53	15.55	14.63	12.42	12.39	15.37
二、銷售稅	36.30	39.24	38.49	40.63	40.79	40.94	41.00	38.60	37.48	37.97	34.69	30.95	33.50	32.00	31.96	29.80
三、土地稅	11.55	13.73	20.56	19.30	16.59	14.47	12.18	12.69	11.51	10.13	9.61	5.91	6.32	7.03	7.72	7.02
四、房屋稅	2.48	3.08	2.95	2.85	2.96	3.00	3.31	3.33	3.20	3.13	2.16	3.05	2.99	3.02	2.84	2.64
五、其他	17.73	13.35	8.99	7.43	8.90	9.81	9.31	12.09	13.93	11.81	12.36	9.53	10.81	10.89	11.18	9.36
六、社會安全保費	7.24	8.73	8.59	9.14	9.39	7.90	7.73	7.67	7.52	7.41	13.96	20.18	21.07	21.20	20.00	18.75
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：根據歷年公教人員保險統計、全民健康保險統計、勞工保險統計、農民健康保險統計及財政部歷年賦稅統計年報資料計算。