NDC-DSD-104-008（委託研究報告）

完善弱勢照顧體系規劃與法制整備

國家發展委員會編印

中華民國 **104** 年 **11** 月

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）

NDC-DSD-104-008（委託研究報告）

完善弱勢照顧體系規劃與法制整備

受委託單位：社團法人臺灣社會工作教育學會
研究主持人：古允文教授（國立臺灣大學社會工作學系）
協同主持人：葉崇揚博士（中央研究院博士後研究人員）
研 究 員：楊筱慧博士候選人（國立中正大學社會福利學系）
兼任研究助理：謝品蘭小姐（東吳大學社會工作碩士）

國家發展委員會編印
中華民國 **104** 年 **11** 月

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應申為本會之意見）

提　要

關鍵詞：弱勢團體、高齡化、脫貧、社會排除
Keywords: Disadvantaged Groups, Ageing Society, Poverty Reduction, Social Exclusion

壹、研究緣起

由於過去高度且快速的經濟發展，使台灣的現代化過程是高度壓縮，台灣的人口與家庭結構、以及產業結構迅速地在過去二、三十年間產生結構性的轉變。人口結構呈現少子高齡化的現象，在預期壽命逐年增長的條件下，台灣的出生率卻是呈現下降的趨勢；同時，家庭結構也逐漸地核心化，能夠負擔起家庭照顧以及所得移轉的責任的大家庭型態逐漸減少，取而代之的是核心家庭，甚至是無小孩的雙薪家庭。另一方面，台灣的產業結構與經濟結構在全球化的壓力下，使得不穩定的就業型態、低薪工作、青年和中高齡失業、以及貧富差距擴大成為常態。社會經濟的結構性轉變不僅牽涉著社會風險結構的改變，同時也意味著政策邏輯與方向的改變，這使台灣在尚未建立起完善的社會安全與福利服務體系之際，旋即需要解決因社會經濟結構轉變所帶來的新社會風險。

在此一脈絡下，國家發展委員會依據國家中長期發展趨勢初步綜整 6 大課題，其中包含 19 項次課題。其中，「社會公義」課題項下的「完善弱勢照顧體系」次課題，即是在此一背景脈絡中所產生，企圖配合台灣社會中長期發展之政策規劃需求，考量台灣人口及社會結構的改變，針對四項主要議題進行探討。其中，包括「整合高齡社會照顧體系」(如長期照顧、社會參與、經濟支持、醫療照護等面向)、「完善幼兒照顧資源」(如幼兒照顧者支持方案、托育服務方式等)、「提升經濟弱勢脫貧措施成效」和「避免弱勢族群社會排除」(如提升原住民、新住民等弱勢族群公平發展機會等層面)。

本計畫將從此基礎出發，配合近年社會現象及中期(未來 5 年)發展趨勢針對此四項主要議題進行檢視及調整，研究國內外相關研究以研擬相關對策方向，並協助統整跨領域需求，並提出最後之總結報告。預期成果包括：

一、針對完善我國弱勢照顧體之整體面向，進行前瞻性發展趨勢研究，並提出對策方向。並提出初步研析報告。

二、依前階段初步研析報告所提重大關鍵政策議題與對策方向，由國家發展委員會召開跨部會研商會議進行討論。並提出課題研析總結報告。

三、因應「國家發展計畫（106 至 109 年）」編擬過程所涉跨領域課題統整需求，辦理跨領域協商會議，並依研商結果調整課題研析總結報告。

貳、 研究方法及過程

本計畫主要針對兩個部分，分別是課題的研析與相對應之對策。為此，本計畫將會廣泛地檢視與分析過去國內外相關議題的研究報告與文獻，以精緻化上述所提之四項課題，並研擬相對應之對策。礙於時間限制，本計畫並無法完全檢視所有目前國內外的相關研究報告與文獻。因此，主要會著重於目前國家發展委員會和四個國際組織為主。

一、 就國家發展委員會自 94 至 104 年度所辦理委託研究所涉及之相關領域之各案進行分析 ，評析歷年研究成果及不足之處。

二、 綜整國際組織在相關領域之最新前瞻性研究議題趨勢與對策。主要以四個國際組織為主，包括 OECD、歐盟、國際勞工組織和世界銀行。

三、 為彌補上述兩種方式的不足，本研究亦企圖從台灣的線上文獻資料庫—華藝線上圖書館的中文電子期刊以及國外的 Web of Knowledge，兩個綜合性資料庫蒐集近十年來相關議題的研究，並整理之。

本計畫針對問題研析與對策發展，擬先以四項主要社會課題的背景與脈絡為主，以呈現在台灣社會經濟結構脈絡變遷的過程中，以及所連帶的新社會風險結構的興起，以突顯四項主要社會課題在台灣社會中的急迫性，並以此做為課題精緻化與對策研析的基礎。其次，對於課題精緻化與對策研析的部分，則是會以上述國內外的研究報告與文獻為主，系統性地整理與統整其研究結果，包括其研究核心與問題、研究結果發現以及所提出之相對應之對策。以上述研析之基礎，除就本案初步對照之研究成果進行討論外，亦召開兩場焦點座談，邀請學者專家、相關政策之主政機關等，以主要研究議題為區隔，廣徵意見加以整合分析後納入研析報告。

參、 重要政策議題與建議

一、整合高齡社會照顧體系方面

（一） 解決照顧需求與供給的問題：服務的輸送與人力的供給為最重要的關鍵因素，應以培育出質量俱佳之人力為重要目標，並發展新型態之照顧服務，以符合未來多元化照顧需求。

（二） 延長健康壽命：延長老人健康時間，高齡不再是負擔，政府必須將「去除社會對年齡的障礙與歧視」列為施政的價值與目標，將隨興式辦理的長青休閒活動，提升為系統性的社會參與力政策。

（三） 高齡持續就業與社會參與：延伸長者的社會貢獻時間，視 65 歲以上的長者就是需要被照顧，要退出社會的主要貢獻圈，如果還願意參與社會，就是志願性的、殘餘性的，這樣的概念在未來必須改變。

二、完善幼兒照顧資源方面

（一） 照顧服務市場的治理：國家需要扮演一個管制的角色，透過國家的法令規範有效的治理照顧服務市場。

（二） 彈性時間政策之研擬：時間政策的目的在於重新分配「時間」這個稀少性資源，藉此調和照顧責任與工作、或者是可以用來作為逐漸退休的工具（逐漸減少工時逐步退出勞動市場），而非截然二分的生命歷程階段區隔。

三、提升經濟弱勢脫貧措施成效方面

（一） 社會救助體系的改革：針對台灣社會救助體系的低收入戶人口群進行結構性的分析，瞭解其人口特性與樣貌以及陷入貧窮的原因和其動態的狀況（如是否有進出社會救助體系）。進而分析與解構目前台灣社會救助體系的問題，以作為社會救助體系的改革基礎。

（二） 台灣貧窮人口群樣態分析：針對工作貧窮、低薪工作者等新貧樣態，應該針對此一議題作結構性的調查分析。以做為政策制訂之參考。

（三） 工作貧窮議題分析：瞭解低薪化、部分工時、扶養人口比例過低對工作貧窮的相對影響，根據成因的不同在政策上會有不同的思考與型態。

（四） 兒童信用基金之研議：財產形成的理念可以有多樣的形式，兒童信用基金的本質在於預防勝於治療，也就是社會投資概念的核心。這與以往落入貧窮後再透過財產形成或是累積政策的思考是不一樣的。

（五） 積極勞動市場政策的治理：積極勞動市場政策是目前的社會投資政策觀點中重要的一環，主要在於協助被社會排除的邊緣人口群或是長期失業者，能夠透過不同的積極勞動市場方案，不論是薪資補貼政策、公共就業、或是職業訓練的部分，重新回到勞動市場。但是，這涉及到許多治理層次上的問題，包括像是社政與勞政的整合、以及如何生命歷程階段之間的轉銜（從教育體系到工作階段）等問題。

四、避免弱勢族群社會排除方面

（一） 人權條約監督機制與平等法的研析：目前台灣已經簽訂兩公約、CEDAW、CRC(兒童權利公約)和 CRPD(身心障礙者權利公約)等人權公約，應思考有一統合的人權平等法，而非分別透過不同的立法加以保障個別人口群的基本人權。

（二） 外籍配偶家務勞動之研究：外籍配偶在國際流動的過程中，除對其一般性生活狀況調查之外，也應視之為人力資源的研究。

（三） 原住民與新住民的社會排除動態：應從生命歷程的動態觀點，瞭解原住民與新住民的兒童如何從小就陷入社會排除的困境，而造成社會排除的世代遞移，進而導致他們之後有較高的機會面臨社會排除的風險。

（四） 文化多元主義的福利體系研究：目前世界各國在全球化盛行中，多元文化主義為基礎，將少數族群的觀點納入政策的制定中。

最後，我們更整合高齡社會照顧體系、幼兒照顧、經濟弱勢脫貧、與避免弱勢社會排除等四大面向，提出搭配生命歷程的社會投資模式，形成一套完整的論述基礎，基本上呼應國際組織的倡議，以積極性政策來打破弱勢累積循環現象，而其首要目標，就是減少失業與工作貧窮問題，並維持所得與消費能力的穩定性。這個目標的達成不是僅賴經濟政策即能實現，而需搭配其他不同的政策共同努力，進而構成當代社會福利政策思維的核心。

Abstract

Taiwan has experienced a lot of structural shifts in the past decade, resulting in many social problems of ageing society and new poverty. Social welfare policy in Taiwan intends to eliminate the injustice existing in the society and to help the disadvantaged, looking to safeguard the basic living of all citizens and the happiness and harmony of families. Actively, it aims to highlight the values of mutual assistance and solidarity in the society and to shorten the gap between rich and poor, giving every generation a fair opportunity for development and allowing the fruits of economic growth to be shared by all citizens. The primary goals of 'Towards a New Society of Equity, Inclusion, and Justice' have been highlighted in the 2012 Social Welfare Policy Guideline. For this reason, this study would like to offer a systematic analysis of social development trends and issues, and, moreover, any possible policy suggestions by international organizations, thinktanks, and the local research projects.

With a special foucus on social exclusion situations of disadvantaged groups, this study echos the primary emphases of a new society with equity lie in protecting underprivileged citizens and reducing social injustice. Besides supporting families to have them played out their roles in bearing, rearing, caring and educating children, the government should actively assist disadvantaged families to maintain their quality of living and to implement local services, as the principle that takes precedence, enabling children, juveniles, the disabled and elders to receive care and protection in their families and communities. Additionally, after taking into consideration the most favorable benefits for the aforementioned population groups, the government should provide supplementary measures that tally with personalized demands and individual needs of those served. For this purpose, the central and local governments should push forward social welfare as an integrated body with the central government planning and implementing national programs and local governments being in charge of planning and enforcing region-adjusted schemes, and the central government should assist actively in reducing the gap between urban and rural areas. The government should focus on safeguarding the basic living, well-being, and dignity of citizens. Regarding services that the private sector is capable of providing, the government should promote public-private partnerships and should encourage collaborations by the private sector. Moreover, the government should be committed to creating non-profit organizations and the environment for the development of social enterprises in order to provide perfect service for citizens.

Finally, this study suggests that the ideas of social investment and multiculturalism should be integrated into social policy thinking.

目　次

提　要 i
目　次 vii
表　次 ix
圖　次 xii
第一章　前言 1
第一節　計畫緣起 1
第二節　分析重點與方法 2
第二章　國際組織倡議之政策理念 5
第一節　社會投資政策觀點 6
第二節　多元文化主義 10
第三章　整合高齡社會照顧體系 13
第一節　背景說明及問題檢討 13
第二節　未來趨勢分析 19
第三節　關鍵議題研析 22
第四節　策略研析與政策建議 24
第四章　完善幼兒照顧資源 29
第一節　背景說明及問題檢討 29
第二節　未來趨勢分析—邁向社會投資福利國家 36
第三節　關鍵議題研析 40
第四節　策略研析與政策建議 40
第五章　提升經濟弱勢脫貧措施成效 43
第一節　背景說明及問題檢討 43
第二節　未來趨勢分析—促進「流動」的社會投資觀點 50
第三節　關鍵議題研析 58
第四節　策略研析與政策建議 59
第六章　避免弱勢族群社會排除 63
第一節　背景說明及問題檢討 63

第二節　未來趨勢分析 72
第三節　關鍵議題研析 76
第四節　策略研析與政策建議 77
第七章　結論：以積極性政策打破弱勢累積 81
參考文獻 85
附錄 95
附錄一　第一次焦點團體記錄 95
附錄二　第二次焦點團體記錄 101
附錄三　期末報告審查會記錄 109
附錄四　期末審查紀錄與修正對照表 115

表　次

表 3-1　世界主要國家人口老化的速度.....13
表 3-2　歷年居家服務提供單位與服務人數一覽表.....16
表 3-3　歷年日間照顧服務提供單位與服務人數一覽表.....17
表 3-4　歷年機構家數一覽表.....17
表 3-5　2010 年各類長照服務人力盤點結果及 2016 年預估需求量.....18
表 4-1　保母系統歷年趨勢.....34
表 4-2　2012 年台灣嬰兒照顧政策內涵之比較.....34
表 5-1　東亞各國非典型就業的比例.....46
表 5-2　東亞不同職業部門的平均薪資.....48
表 6-1　103 年原住民失業率-按人口特性分 64
表 6-2　原住民族家庭收入與全體家庭收入之比較.....65
表 6-3　外籍與大陸配偶勞動力指標－按基本資料分.....68
表 6-4　外籍與大陸配偶受雇者就業型態－按性別、國籍分.....69
表 6-5　外籍與大陸配偶求職遭遇困擾情形－按國籍、地區別分.....70
表 6-6　外籍與大陸配偶就業者主要工作收入－按基本資料分.....71

圖　次

圖 3-1 台灣人口結構推估.....14
圖 3-2 性別及年齡別失能率.....15
圖 3-3 社福外籍勞工人數.....18
圖 4-1 亞洲各國總生育率.....30
圖 5-1 台灣官方貧窮率和實際貧窮率的落差.....44
圖 5-2 台灣不同技術類型的變化趨勢（1978-2014）.....47
圖 5-3 世界主要國家工作貧窮的比例.....49
圖 7-1 弱勢的世代累積循環.....81
圖 7-2 搭配生命歷程的社會投資模式.....82

第一章　前言

第一節　計畫緣起

由於過去高度且快速的經濟發展，使台灣的現代化過程是高度壓縮的，而不同於西方福利國家能在漸進的現代化過程中逐步地建立社會制度與福利體系以回應其社會經濟結構的變遷(Whittaker, Zhu, Sturgeon, Tsai, & Okita, 2010)。而在壓縮現代性的過程中，台灣的人口與家庭結構、以及產業結構迅速地在過去二、三十年間產生結構性的轉變。人口結構呈現少子高齡化的現象，在預期壽命逐年增長的條件下，台灣的出生率卻是呈現下降的趨勢；同時，家庭結構也逐漸地核心化，能夠負擔起家庭照顧以及所得移轉的責任的大家庭型態逐漸減少，取而代之的是核心家庭，甚至是無小孩的雙薪家庭。另一方面，台灣的產業結構與經濟結構在全球化的壓力下，使得不穩定的就業型態、低薪工作、青年和中高齡失業、以及貧富差距擴大成為常態。

社會經濟的結構性轉變不僅牽涉著社會風險結構的改變，同時也意味著政策邏輯與方向的改變(Bonoli, 2006, 2013)。這使台灣在尚未建立起完善的社會安全與福利服務體系之際，旋即需要解決因社會經濟結構轉變所帶來的新社會風險。此一現象，不僅使得原本就處於弱勢地位的老人、兒童、原住民和身心障礙者等更為弱勢，同時新社會風險結構也創造新的經濟弱勢人口群，如青年、長期失業者、低薪工作者和新住民等。這些弱勢人口群所面臨的問題不單僅需透過傳統所得保障與救助體系，在面臨新社會風險結構時，以往在台灣不被重視的福利與照顧服務也開始逐漸地成為國際中照顧弱勢人口群的核心政策(Esping-Andersen, 2002a, 2009; Lindh, 2012)。與此同時，協助經濟弱勢脫貧的政策也從以往單純的消極性「濟貧」體系轉變成為積極性「脫貧」政策。

在此一脈絡下，國家發展委員會依據國家中長期發展趨勢初步綜整 6 大課題，其中包含 19 項次課題。其中，「社會公義」課題項下的「完善弱勢照顧體系」次課題，即是在此一背景脈絡中所產生，企圖配合台灣社會中長期發展之政策規劃需求，考量台灣人口及社會結構的改變，針對四項主要議題進行探討。其中，包括「整合高齡社會照顧體系」(如長期照顧、社會參與、經濟支持、醫療照護等面向)、「完善幼兒照顧資源」(如幼兒照顧者支持方案、托育服務方式等)、「提升經濟弱勢脫貧措施成效」和「避免弱勢族群社會排除」(如提升原住民、新住民等弱勢族群公平發展機會等層面)。

本計畫將從此基礎出發，配合近年社會現象及中期(未來 5 年)發展趨勢針對此四項主要議題進行檢視及調整，研究國內外相關研究以研擬相關對策方向，並協助統整跨領域需求，並提出最後之總結報告。

第二節　分析重點與方法

本計畫主要是以國家發展委員會所綜整的國家中長期發展趨勢為基礎，聚焦於社會公義課題下的「完善弱勢照顧體系」。雖說，國家發展委員會已經指出「整合高齡社會照顧體系」、「完善幼兒照顧資源」、「提升經濟弱勢脫貧措施成效」和「避免弱勢族群社會排除」四個主要的研究課題。但是，本研究的目的不僅在於進一步精緻化其研究課題和找出是否有新的研究課題(如身心障礙研究議題)，同時也希望能夠針對這些研究課題提出對策，以做為討論的基礎。因此，本研究會針對兩個部分，分別是課題的研析與相對應之對策。

為此，本計畫將會廣泛地檢視與分析過去國內外相關議題的研究報告與文獻，以精緻化上述所提之四項課題，並研擬相對應之對策。礙於時間限制，本研究並無法完全檢視所有目前國內外的相關研究報告與文獻。因此，主要會著重於目前國家發展委員會和四個國際組織為主。

一、就國家發展委員會自 94 至 104 年度所辦理委託研究所涉及之相關領域之各案進行分析1，評析歷年研究成果及不足之處。

二、綜整國際組織在相關領域之最新前瞻性研究議題趨勢與對策。主要以四個國際組織為主，包括 OECD、歐盟、國際勞工組織和世界銀行。

(一) 經濟合作暨發展組織（Organisation of Economic Cooperation and Development, OECD）：OECD 的主要成員是以已開發國家為主，目前包括主要的西歐與北美國家之外，東亞的南韓與日本和部分中南美洲的國家亦是其成員。因此，OECD 所提出的社會議題與政策建議往往會成為世界各國所參考的對象，而影響個別國家的社會政策方向與政策理念(Armingeon & Beyeler, 2004)。其中，包括像是年金、脫貧政策、照顧政策等等社會政策議題都可從 OECD 中發現。其中，OECD 研究報告中，一個最大的特色在於許多社會議題除了總體的比較之外，亦會針對個別會員國的情況進行深入的研究。

(二) 歐洲聯盟（European Union, EU）：另外一個影響個別國家社會政策發　展的重要國際組織即是歐盟。早期歐盟主要著重於歐洲國家之間的經濟合作議題，不過在 1980 年末期之後，社會政策議題旋即成為歐盟的主要議題之一。其中，歐盟所提出的社會政策理念，可以透過政策理念的宣傳或是政策學習的方式，或甚至是透過軟性的規範鼓勵會員國能夠採取特定的政策典範(Natali, 2008; 施世駿 & 梁婉玲, 2012)。最近，最明顯的例子即是歐盟在 1999 年時責成比較社會政策的著名學者— Esping-Andersen 組成一研究團隊，針對高齡少子化與知識經濟結構的問題，提出社會投資（Social Investment）的政策理念，嘗試透過照顧服務創造就業機會以融合福利與經濟發展(就業) (Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, & Myles, 2002; Hemerijck,

[1] 行政院研考會歷年研究領域係包含社會保障、社會福利、醫療衛生、人口與家庭等研究領域；研究成果：http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=11978&CtUnit=2366&BaseDSD=66&mp=100。

2013; Morel, Palier, & Palme, 2012b; van Kersbergen & Hemerijck, 2012)。而社會投資的政策理念在過去十年來，已經逐漸成為歐洲福利國家競相學習與實施的政策典範之一，即便有著不一樣的模式(Bonoli, 2013; Nikolai, 2012)。從中可以看到歐盟對於會員國社會政策發展的影響。歐盟的社會議題所包含的社會議題相當廣泛，包括像是照顧服務體系的建構、年金體系的改革、脫貧策略的發展和移民社會的課題等等，而歐盟往往會針對各項議題提出相對應之對策。因此，歐盟所面對的社會議題以及發展出來的相對應之對策，對本研究將具有高度價值。

(三) 國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）：國際勞工組織與上述兩個國家組織不同，除了其會員國的組成之外，更重要的是國際勞工組織主要是從勞工的角度出發探討相關的就業議題、經濟弱勢脫貧策略和跨國勞動者的議題與對策。

(四) 世界銀行(the World Bank)：世界銀行所關注的不僅是先進國家的社會議題，其核心關懷在於發展中國家在發展過程中所面臨的社會議題與相對應之對策。因此，其社會議題多是著重於如何解決發展過程中弱勢人口群所面臨的問題，如社會救助等議題，特別是在近年來社會年金（Social Pension）(Holzmann, Robalino, & Takayama, 2009)和財產形成政策(Moser & Dani, 2008)成為其探討重點之一，以協助經濟弱勢能夠脫貧。

三、為彌補上述兩種方式的不足，本研究亦企圖從台灣的線上文獻資料庫—華藝線上圖書館的中文電子期刊以及國外的 Web of Knowledge，兩個綜合性資料庫蒐集近十年來相關議題的研究，並整理之。

本計畫針對問題研析與對策發展，擬先以四項主要社會課題的背景與脈絡為主，以呈現在台灣社會經濟結構脈絡變遷的過程中，以及所連帶的新社會風險結構的興起，以突顯四項主要社會課題在台灣社會中的急迫性，並以此做為課題精緻化與對策研析的基礎。其次，對於課題精緻化與對策研析的部分，則是會以上述國內外的研究報告與文獻為主，系統性地整理與統整其研究結果，包括其研究核心與問題、研究結果發現以及所提出之相對應之對策。以上述研析之基礎，除就本案初步對照之研究成果進行討論外，亦召開兩場焦點座談，邀請學者專家、相關政策之主政機關等，以主要研究議題為區隔，廣徵意見加以整合分析後納入研析報告。

第二章　國際組織倡議之政策理念

本計畫是的主要課題是「社會公義」課題項下的「完善弱勢照顧體系」。此一政策規劃是來自國家發展委員會依據國家中長期發展趨勢初步綜整 6 大課題，其中包含 19 項次課題，企圖配合台灣社會中長期發展之政策規劃需求，考量台灣人口及社會結構的改變，針對四項主要議題進行探討。其中，包括「整合高齡社會照顧體系」(如長期照顧、社會參與、經濟支持、醫療照護等面向)、「完善幼兒照顧資源」(如幼兒照顧者支持方案、托育服務方式等)、「提升經濟弱勢脫貧措施成效」和「避免弱勢族群社會排除」(如提升原住民、新住民等弱勢族群公平發展機會等層面)。本計畫將從此基礎出發，配合近年社會現象及中期(未來 5 年)發展趨勢針對此四項主要議題進行檢視及調整。

由於這四項主要議題所涉及的政策與次議題甚廣，如果單從個別的議題切入恐怕會使得整體政策設計與考慮之時流於細緻與分散，而卻乏一個整體的概念以促進政策的實施。因此，為具有整合性與整體觀點，我們提出了兩個總體性的政策概念，分別是社會投資(social investment)以及多元文化主義(multiculturalism)。簡單地說，社會投資政策典範主要是為了回應後工業社會的新社會風險結構，同時能夠在知識經濟體系中同時達成有效地促進經濟與就業成長以及降低所得不平等，以同時達成經濟效率和社會公平。社會投資政策典範是立基於生命歷程(life course)的理論觀點，以強調「預防(preparing)」而非「修補(repairing)」。社會投資強調在福利國家現代化的過程中，社會政策的目標在於讓個人能夠透過如人力資本累積或是其他方式以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而且減少貧窮的世代遞移，而非消極性透過所得移轉體系補償風險發生後的後果(Hemerijck, 2015; Morel et al., 2012a)。因此，在福利國家轉型過程中，會逐漸地將社會支出從以往的消極性所得移轉政策(如失業保險和年金等)轉移到積極性社會政策，包括如教育、積極勞動市場政策和家庭政策。換句話說，社會投資的政策觀點與理念可以廣泛地應用於老人照顧、幼兒托育與照顧服務、提升經濟弱勢的脫貧以及促進原住民和新住民脫離社會排除的困境。

另一是多元文化主義的觀點，多元文化主義的核心價值在於尊重差異(Banting & Kymlicka, 2006; Kymlicka, 1995)。因此，在政策制定上應以多元文化主義為基礎，讓少數族群不僅能夠在就業與經濟上維持一定程度的融入與水準，同時能夠在社會與文化上維持其既有的認同。因此，這會涉及到如何在一個多元文化主義的架構體下，同時讓少數族群(原住民與新住民)能夠經濟與社會融合，同時亦能保持其文化與身分認同。未來在相關的政策議題上，不應該從主流社會的角度去思考他們的需求以及未來的方向，而是應該更進一步將他們的文化價值與觀點納入政策的制定過程中。

底下，我們就分別針對社會投資與多元文化主義詳細解說之。

第一節　社會投資政策觀點

社會投資觀點的興起主要起源於在 1980 年代之後社會民主主義者對右派的新自由主義和第三條路的反動。歐洲福利國家從 1980 年代開始就進行一連串的福利改革，雖然步調各國有很大的差異，但是卻都逐漸地往自由化和去管制化、以及削減福利給付和附加更多的工作責任於福利給付，以作為回應全球化和去工業化的主要措施。首先，在 1980 年代時，受到兩次石油危機和全球化的影響，新自由主義者受到貨幣主義的影響開始透過削減社會福利以減少福利支出以及控制通貨膨脹，並且藉此減少福利依賴。在此一時期中，諸如美國和英國都採取了一連串削減福利的措施(Hemerijck, 2013; Pierson, 1994)。但是，新自由主義削減福利的措施並無法有效地管理新社會風險，頂多只是透過福利的削減將福利供給的責任推回給予個人或是家庭，並且強迫個人回到勞動市場，以減少福利依賴。

因此，在 1990 年代開始，在英國新工黨(New Labour)的精神導師—Anthony Giddens 的帶領下，開始以第三條路(The Third Way)作為其執政的核心思想。不同於新自由主義，第三條路更為強調透過積極性社會政策(如積極勞動市場政策以及教育)讓個人能夠累積足夠的人力資本以及重新回到勞動市場(Bonoli, 2013; Giddens, 1998; Hemerijck, 2013; Huo, 2009; van Kersbergen & Hemerijck, 2012)。第三條路在 1990 年廣泛地被視作左翼政黨回應新右派的一種主要意識形態，而在英國、德國、美國和許多歐洲國家引起廣泛的迴響與討論。在第三條路的影響下，如英國開始擴張高等教育、引進工作福利；美國也引進工作福利，將傳統的 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)改為 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)以減少福利依賴，強制性將福利領受者推回勞動市場；德國則是採取了勞動市場彈性化的改革(Huo, 2009)。第三條路可說是對新自由主義的一種反動思潮。但是，第三條路同樣面臨許多問題，包括過度擴張高等教育體系(如英國)反而使得人力資本貶值和貧窮率無法有效地降低等等問題。

因此，歐洲社會民主陣營開始重新思考一種新的政策典範，同時能夠於經濟發展與社會平等之間取得平衡點，而不是非彼即此(trade-off)的對立。這種政策典範即是社會投資(social investment)。

社會投資的起源主要是源自於 1990 年代中後期，雖然當時 OECD 已經開始強調社會投資的概念，也就是社會政策具有生產性的理念，但是關鍵性的發展則是來自於歐盟的倡議。在 1997 年時，當時輪到荷蘭當輪值主席，荷蘭的社會事務與就業部(the Ministry of Social Affairs and Employment)與歐盟執委會(European Commission)共同舉辦一個名為「Social Policy as Productive Factor」的研討會。此研討會的主要是為了扭轉社會政策對經濟成長有負面效果的印象。而這也代表著歐盟開始逐漸轉向社會投資，更為強調社會政策是具有生產性或是投資性的，而此點與新自由主義是有著決定性的差異。

而在 2000 年時，葡萄牙時任歐盟輪值主席時進一步推動經濟、就業和社會目標的整合，藉此將歐盟變成最具競爭性的知識經濟體進而維持可持續性的經濟成長、更多且更好的就業機會和社會凝聚。此一 Lisbon 策略背後所隱涵是透過投資和發展積極的福利國家制度，使得公平與效率之間的關係是呈現正向的互補關係。因此，在 Lisbon 策略中，特別注重人力資本的投資、社會政策與經濟政策的研發與創新以及提升就業率。就是說，Lisbon 策略中，社會政策不再只是傳統福利國家的社會保障或是社會風險管理機制，同時也具有社會促進以及改善訓練和教育品質的生產性目的(Hemerijck, 2012)。

但是社會投資政策典範的成形則是在 2001 年後半年時由比利時的輪值主席，Frank Vandenbroucke(後來成為比利時的社會保險與健康照護部部長(Minister of Social Insurance and Health Care))邀請由比較社會政策的著名學者—Esping-Andersen 所主導的研究團隊[2]草擬一研究報告“New Welfare Architecture for 21st Century Europe”，後來此一研究報告由 Oxford University Press 出版為 “Why We Need a New Welfare State”(Esping-Andersen et al., 2002)。這一本書也成為後來社會投資政策典範的主要基礎之一。此一研究主要是讓歐盟會員國開始重新思考傳統福利國家制度是否能夠因應因後工業化與知識經濟體系而來的新社會風險與挑戰，使得福利國家體系能夠更具積極性。

“Why We Need a New Welfare State”一書中，最主要的論點是指出在傳統福利國家中賴以為基礎的男性養家模式(male-breadwinner)無法有效地回應社會風險結構的變化，而導致在生活各層面(如勞動市場機會、所得、教育成就、世代公平)無法獲得最佳生命機會。就如同上述，傳統福利國家體系是透過消極性的社會保障體系使得個人生命歷程能夠穩定地不落入貧窮；但是在後工業社會中，個人生命歷程開始逐漸地多樣化以及社會風險結構的改變(包括如人力資本貶值、協調工作與家庭生活與責任之間的平衡、低薪等)，因此諸如低技術勞工、年輕人、職業婦女、移民以及有小孩的家庭往往會受到最大的影響，因為傳統福利國家制度是建立在標準化生命歷程以及男性養家模式的基礎上。因此，此書認為傳統福利國家體系應該進行結構性的改變，從傳統消極地所得移轉式的社會保險體系轉變成為積極性福利國家，因此特別必須著重於預防兒童貧窮以及促進女性就業的家庭政策、教育和積極勞動市場政策，以提升女性就業、改善所得不平等、預防兒童貧窮和提高稅收。基本上，此書成為後來社會投資理念論述的基礎(Morel, Palier, & Palme, 2012c)。

社會投資政策典範主要是為了回應後工業社會的新社會風險結構，同時能夠在知識經濟體系中同時達成有效地促進經濟與就業成長以及降低所得不平等，以同時達成經濟效率和社會公平。社會投資政策典範是立基於生命歷程(life course)的理論觀點，以強調「預防(preparing)」而非「修補(repairing)」。社會投資強調在福利國家現代化的過程中，社會政策的目標在於讓個人能夠透過如人力資本累積或是其他方式以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而且減少貧

[2] 此一研究團隊成員包括 Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles。

窮的世代遞移，而非消極性透過所得移轉體系補償風險發生後的後果(Hemerijck, 2015; Morel, Palier, & Palme, 2012a)。也就是說認為在後工業社會中，社會風險不能像以往傳統福利國家透過補償以穩定個人生命歷程的斷裂(落入貧窮)，而是需要從生命歷程早期即能夠透過人力資本的累積和家庭政策，讓個人在生命歷程早期就能累積人力資本以應付快速動態與高度競爭的知識經濟體系。因此，在福利國家轉型過程中，會逐漸地將社會支出從以往的消極性所得移轉政策(如失業保險和年金等)轉移到積極性社會政策，包括如教育、積極勞動市場政策和家庭政策。

此點看似與新自由主義和第三條路有高度類似，但是社會投資觀點與此兩種觀點有幾點差異。第一，即是強調從生命歷程觀點作為政策設計的基礎。對於新自由主義與第三條路而言，最重要的任務在於減少福利依賴和協助個人回到勞動市場，因此會透過附加條件，讓福利領取者能夠早一點回到勞動市場，而非建立在生命歷程中預防的概念上。但是，對於社會投資政策觀點而言，建立在生命歷程觀點的政策範型所強調的是預防的觀點。也就是說，在個人生命歷程早期就積極培養與累積個人的人力資本與社會資本以及財務資本，使得其在生命歷程進入工作階段之後，能夠有效地讓個人避免貧窮或是社會排除的風險。但是對於新自由主義和第三條路而言，此種早期預防的概念並非是其政策理念的核心，反而此兩種政策典範所強調的是個人責任與權利之間的平衡，甚至更為強調個人責任的體現。

其次，社會投資觀點所強調的不單單只是將個人推回勞動市場，更重要的是提供適當的工作。但是，新自由主義和第三條路則是首重回到勞動市場，因此不論什麼樣的工作皆可，包括低薪工作或是非典型工作，但是弔詭的是這些低薪和非典型工作也是新社會風險的來源之一(Morel et al., 2012a)。因此，對於社會投資觀點，並非是單純的將個人推回勞動市場，而是同時能夠創造更多的良好的就業機會，使得個人能夠有效地避免貧窮與社會排除風險。

第三，社會投資與新自由主義和第三條路，更為重要的一個差異即是社會投資觀點依然強調所得保障的重要性。新自由主義和第三條路都強調國家應該削減所得保障方面的支出，以穩定國家財政。但是，社會投資觀點則是認為所得保障是實施社會投資政策的先決條件之一。也就是說在實施積極性社會政策時，除了積極地透過社會政策協助個人累積人力資本以及回到勞動市場之外，同時也須透過所得保障政策保障個人的經濟安全(Hemerijck, 2015; Jenson, 2012a; Morel et al., 2012a)。如面臨失業時，除了積極性勞動市場政策(如職業訓練)之外，同時亦須提供失業給付以保障其個人在失業時間的經濟安全。

第四，社會投資觀點與新自由主義和第三條路另外一個主要的差異點在於社會投資著重於「家庭政策(family policy)」所能呈現的投資性效果。而這也是社會投資政策典範的核心之一(Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 2002a, 2002b, 2009; Hemerijck, 2015; Morel et al., 2012a)。在社會投資觀點中，家庭政策不僅可以與公共教育體系互補，作為投資個人生命歷程早期(兒童與教育階段)的政策，譬如說兒童津貼、兒童照顧與托育服務和親職假等，都可以讓兒童獲得良善的照顧與促進家

庭的經濟安全，使得個人能夠在兒童階段時能有妥善良好的身心發展，以促進其生命歷程各階段能夠累積其人力或是社會資本。除此之外，家庭政策同時可作為促進就業成長的政策機制。透過擴張如兒童照顧政策，特別是透過公共托育體系，可以有效地增加就業機會，提供女性大量進入勞動市場的機會。同時，大量的女性進入勞動市場之後，亦需要公共服務體系的協助，使其能夠與其配偶能透過國家政策的協助，以解決工作與家庭照顧責任協調的問題，因此，能夠創造兒童照顧的需求。同時，女性進入勞動市場可以使得家庭能夠成為雙薪家庭，促使家庭與兒童能夠減少面對貧窮與社會排除的風險。

基本上，社會投資政策可以區分為三個互為互補功能(Hemerijck, 2015)：「流動(flow)」、「緩衝(buffer)」和「存量(stock)」。第一，流動(flow) 的功能，這主要係指讓勞動市場轉銜(如失業或是轉換工作)或是生命歷程轉型(如從教育進入勞動市場或進入婚育階段等)的過程能夠更為順暢。這個流動的功能主要是在於透過國家協助個人進行生命歷程各個階段的資源再分配與重新配置，使個人能夠在生命歷程整個過程中能夠具高生產性(高度勞動參與)，且能夠協助剛畢業的青年、失業者、中高齡勞工和身心障礙者、特別是有著家庭照顧責任的職業婦女能夠重新被整合進入勞動市場。而促進勞動參與並非是如新自由主義或是第三條路透過勞動市場的去管制化以增加勞動市場彈性或者是工作福利(making work pay)模式來達成。相反地，社會投資觀點則是認為應該透過如積極性安全政策協助個人生命歷程階段之間的轉銜，如工作的轉換、從失業到就業、離職照顧小孩或是家人。因此，社會投資觀點認為應該可以透過彈性安全化政策、積極勞動市場政策、親職假和活躍老化政策等，以促進個人工作生涯。因此，Hemerijck (2015)稱此為「讓轉型有所給付」(make transition pay)。

其次，社會投資政策的三個主要功能之一即是透過所得保障和重分配以確保經濟安全與穩定，而 Hemerijck (2015)稱之為「緩衝(buffer)」。這一點是與新自由主義和第三條路有莫大的差異。此種緩衝的功能主要在於能夠透過社會保障體系提供普及式的最低所得保障，以能夠在長期的動態歷程中維持個人與家庭的經濟安全與穩定。譬如說，當個人或是家庭主要的勞動者面臨失業困境時，如果失業給付如果無法足以保障個人或是家庭的經濟安全時，那麼最低所得保障政策所提供的最低所得給付即可讓個人或是家庭能夠維持最低程度的生活水準。就如社會投資觀點所言，適當的所得保障體系是實施社會投資政策的基礎條件，同時也能夠減緩不平等以及促進經濟穩定。

第三，社會投資政策的另外一個政策功能則是「存量(stock)」，這主要係指透過人力資本的累積提高其人力資本的品質以及能力。此一功能是與個人未來的生產力相關連，且是強化維持個人的人力資本以及個人生命歷程中的勞動產出。因此從兒童托育、義務教育、職業和大學訓練與教育和終生學習都是促進人力資本累積的基礎政策。積極勞動市場政策和教育即是此功能的代表。透過積極勞動市場或是教育協助個人盡可能地累積其人力資本的「存量」。事實上，從 1980 年代開始，為

了解決福利依賴的問題，許多福利國家在新自由主義的影響下，開始更為著重於領取福利給付的相對義務，包括是強制性的職業訓練體系和就業輔導等措施(Handler, 2004; Huo, 2009)。不過就如同上述，社會投資觀點所著重的重點不在於加諸相對應的義務責任於特定的福利權上，而是強調個人的勞動或是社會排除是源自於其人力資本存量的不足，因此，著重於教育或是職業訓練以作為提高個人人力資本存量的基礎。

第二節　多元文化主義

事實上，民族福利國家的建構過程是一個未完成且須不斷建構的過程，同時必須依賴建立公民資格的政策、語言政策、教育政策和其他政策等等，以做為少數族群獲得公民資格的基礎。傳統上，福利國家是建立在以民族國家為基礎之上，主要在試圖讓社會上各種不同的群體或是個體，都能逐漸同化在以個體為權利義務主體的國家體制中。此種自由主義的意識型態是建立在自由市場經濟、公民社會和民族國家基礎的國家體制之上，強調能夠每個人都能享受自由和平等的權利與義務。因此，建立在自由主義為基礎的政策思維在於促進個人的自由與平等，也就是強調個人自由與平等，而非強調個人之間的差異性。

然而，此種同化的政策忽略了文化差異，同時也造成了少數族群社會排除與經濟排除(鄭麗珍 & 李明政, 2010)。實際上，民族國家的建構過程中，不可避免地賦予多數群體相對上的特權優勢。譬如，當現代社會中有一所謂的官方語言，也就是國家贊助、灌輸和定義的的語言與文化，因此所有的經濟和國家功能都會透過此一語言和文化起作用。因此，使用此一官方語言的多數群體相對上就會擁有極大的優勢，講其他語言的少數群體就會面臨經濟與文化上的劣勢。因此，少數群體就會面臨一個選擇，他們可能必須選擇融入多數群體的文化；或是選擇尋求維持自己的社會性文化所需的自治權利和權力，也就是建立以他們自己的語言和文化運作的經濟、政治和其他制度等，意即他們擁有建立自己的民族國家權利；亦或是他們可以選擇接受永久的邊緣地位(Kymlicka, 2001)。但是目前台灣或甚至許多國家，多以自由主義為原則，而限制了少數群體進行民族國家構建的權利。而使得少數群體並沒有太多的選擇，不是選擇被同化，就是選擇處於永久性的劣勢地位。

然而，這不只是自由主義所面臨的問題，由社會民主主義出發的社會投資政策觀點也面臨類似的問題。社會投資政策觀點在全球化的時代中其實面臨一個嚴重的挑戰，即是民族國家的組成逐漸地異質化。然而，這樣的國家體制卻面臨一個問題，即是族群多元性。因為，在全球化以及多族群組成的國家體制中，族群多元性與異質化必然逐漸成為主要的議題。然而，社會民主主義所設想的社會投資福利國

家實際上是建立在族群同質性高的民族國家體系[3]，因此，雖然個人生命歷程的去標準化，福利國家依然可以透過建立積極性社會政策，包括像是積極性勞動市場政策以及家庭政策解決貧窮與社會排除風險，但是卻忽略了族群多元性。也就是說，社會投資政策依然是從一個多數族群的觀點建構相關的政策思維。而從此一多數族群的觀點所出發的政策思維，強化了對少數族群在意識型態上的支配與同化，而忽略少數族群與多數族群的差異性，以及少數族群自身的文化特殊性。

據此本研究在此提出另外一個政策概念—多元文化主義(multiculturalism)，以彌補社會投資觀點缺乏對少數群體文化與語言上的重視。多元文化主義是過去西方福利國家最重要的社會與政治潮流之一，主要是在於建立起族群之間的文化交流的對話管道，同時能夠對少數族群的語言和文化價值等給予承認(recognition)。因此，多元文化主義基本上是一種有關少數族群權利的自由主義理論(Kymlicka, 1995, 2001)，即便多元文化主義是作為一種反省傳統自由主義的思潮。

不同於以往以民族國家為基礎的福利國家體制，多元文化主義的核心價值在於尊重差異(Banting & Kymlicka, 2006; Kymlicka, 1995, 2001)。Kymlicka (1995, 2001)指出少數族群可能的兩種集體權利，分別是「保護群體免於內部成員分離之威脅」以及「保護群體免於外部壓力之迫害」的權利。前者也就是內部限制，亦即用來防備自己屬員的群體權利，意欲用來防止來自於內部不同政見的影響破壞群體的安定；後者，也就是所謂的外部保護，則是用以防被大社會的權利，以保護該少數群體能夠不受外部壓力的影響。因此，非常概括地說，多元文化主義是包括了少數群體保護群體內的個人自由的權利以及促進群體之間平等關係(無控制關係)的權利。

然台灣的少數群體不僅包括原住民、也包括許多新住民與移民。此兩種少數群體所面臨的問題雖有類似，也就是面臨主流文化的同化與歸化，但是同時也具有不同的性質(Kymlicka, 1995, 2001)。前者，原住民本身就是就屬於台灣民族國家的一部分；但是，後者，新住民與移民則是在台灣民族國家構建的過程中，逐漸被歸化與同化的群體。原住民本身就具有公民資格，但是新住民則是必須經過歸化的過程，滿足特定條件之後，才能被賦予公民資格。同時，在多元文化主義中，強調尊重少數群體建構民族國家的權利，也就是自治權，這是主要賦予少數族群(原住民)的權利，而非移民群體。因此，本研究在此並不多加討論自治權此一權利面向。

相對之下，本研究在此提出多元文化主義主要在於作為補充社會投資政策觀點的不足。因此，本研究認為在政策制定上應以社會投資為基礎，但是同時將多元文化主義納入考慮，讓少數族群不僅能夠在就業與經濟上維持一定程度的融入與水準，同時能夠在社會與文化上維持其既有的認同。事實上，多元文化主義的概念不僅是能夠適用在社會政策上，同時在福利服務提供過程以及社會工作實務中擁有重要的意涵。像是國內學者，黃源協(2014, p.23-34)指出在當代文化異質性逐漸

[3] 相對於其他歐洲福利國家，北歐福利國家的族群同質性相對較高，雖說近來移民和族群多元性也逐漸成為北歐福利國家的嚴峻挑戰之一。

增加的同時，社工員面臨個案或是實際狀況已逐漸呈現多元文化的情況，因此，在其實務的執行過程中，或者是福利服務的提供過程中，必須將其不同文化的本質考慮進去。因此，像是文化的評量、評估與處遇技巧等等，都須將不同文化的因素考慮進去，同時不應該以刻板印象的方式運用文化的訊息，盡可能避免種族主義和歧視。因此，這會涉及到如何在一個多元文化主義的架構體下，同時讓少數族群(原住民與新住民)能夠經濟與社會融合，同時亦能保持其文化與身分認同，以及發展其特殊文化才能，諸如語言或者是其他專業技能。而這需要政策制定者能夠自我覺察文化的差異性所可能存在的才能，因此，可能需要具備諸如文化知識、文化覺察、文化敏感度等能力。像是英國，其政府已經認知到多元文化存在的事實，因此強調有必要訓練社會照顧者和社會工作人員具備文化敏感度(Laird, 2008, p. 36)。

因此，本研究所要強調的重點並非是多元文化主義的政策內容是甚麼，而是多元文化主義的實質意涵。因為，不同的國家有不同的多元文化體系存在。而多元文化主義所要強調的是尊重不同的文化，政策制定的過程中，為少數族群所制定的政策應該從少數民族本身出發，而不該是由主流社會來決定其文化與經濟社會生活的樣貌。

小結：以社會投資政策觀點以及多元文化主義作為政策理念，重點在於如何能夠將此兩種政策理念能夠扣緊目前台灣的政策體系。一方面，如何將此兩種政策理念廣泛地推廣以鑲嵌於台灣的社會文化中，使得政策制定過程中都能考慮社會投資與多元文化主義；另一方面，則是如何能夠建立一套良好的治理體系。不論是長期照顧或是幼兒照顧與托育服務，或者是脫貧政策以及解決原住民和新住民社會排除的困境，所涉及到都不單是政策的制定，更多是如何設計一套治理制度與體系，提升服務的品質與輸送效率，同時也需要有效地進行部門之間的協調溝通機制，特別是社政與勞政之間的協調。

第三章　整合高齡社會照顧體系

高齡社會照顧體系如長期照顧、社會參與、經濟支持、醫療照護、友善環境等面向，現行政策欠缺全方位的策略思考，相關資源可再進一步整合。照顧人力是高齡社會照顧體系重要的一環，惟現行人力嚴重不足，隨著資通訊技術的日益發達，如何應用及結合資通訊技術的智慧醫療策略，補充人力不足的情況並提供高齡者更完善的醫療照顧，仍待發展。

第一節　背景說明及問題檢討

高齡化已成為眾所皆知的趨勢，我國老年人口比例至 1993 年已進入高齡化社會，至 2014 年底老年人口已達 269 萬多人，占總人口 11.53%(內政部統計處，2014)。世界各國亦面臨同樣之狀況，從下表可看出各國家 65 歲以上人口所占比率到達年度，及其轉變所需時間，可看出台灣老化的速度之快，從 7%至 14%預估 25 年，而 14%至 20%則只有 7 年的時間，老年人口多、老化速度快是目前台灣的現況。

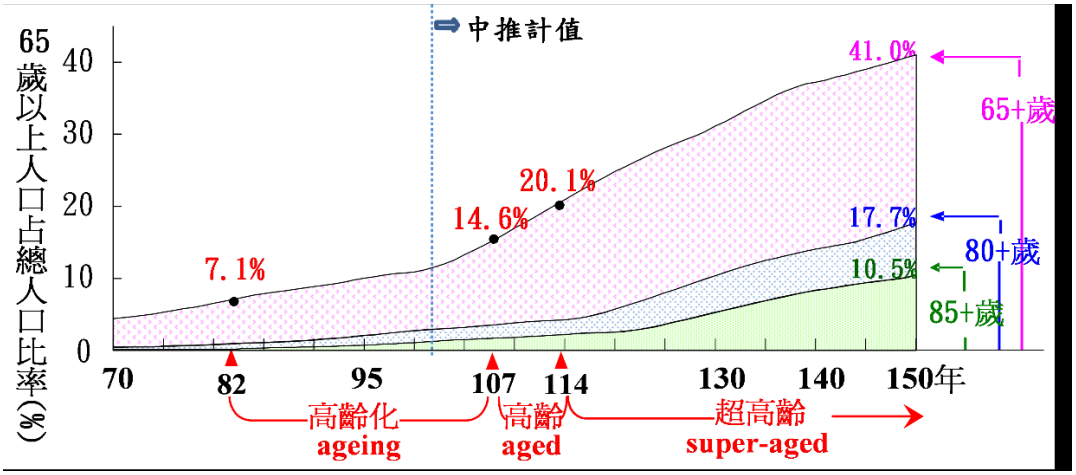
表 3-1　世界主要國家人口老化的速度

國別	65 歲以上人口所占比率到達年度 (年)			轉變所需時間 (年)	
	高齡化社會 7%	高齡社會 14%	超高齡社會 20%	7% → 14%	14% → 20%
台灣	1993	2018*	2025*	25*	7*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2018*	2026*	19*	8*
新加坡	1999	2021*	2031*	22*	10*
香港	1984	2013*	2024*	29*	11*
美國	1942	2014*	2034*	72*	20*
英國	1929	1976	2027*	47	51*
德國	1932	1972	2008	40	36
法國	1864	1991	2020*	127	29*
義大利	1927	1988	2007	61	19
澳洲	1939	2012*	2035*	73*	23*

說明：*表示為各國中推計結果，其他無*表示為實際值。

資料來源：取自國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」報告 。（其中，台灣 －國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」；日本－日本國立社會保障人口問題研究所；韓國－韓國國家統計局（National Statistical Office）；美國－US Census Bureau；英國、法國、德國及義大利－EUROSTAT；新加坡、香港及澳洲-United Nations）

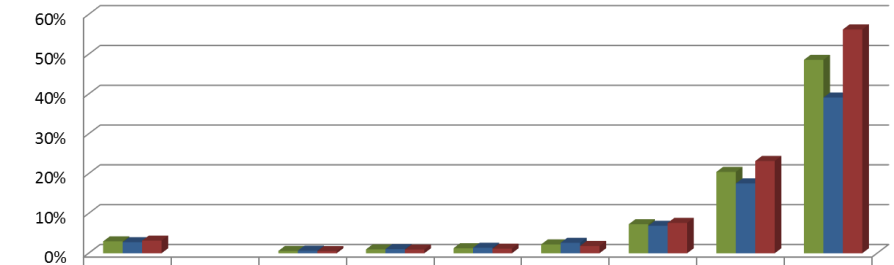
以人口推計部分來看，推計將於 2018 年邁入高齡社會，2025 年邁入超高齡社會，即 2061 年每 10 人中，即有 4 位是 65 歲以上老年人口，而此 4 位中則有 1 位是 85 歲以上之超高齡老人。



資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」。

圖 3-1　台灣人口結構推估

伴隨著高齡人口社會出現的即是失能之問題，依據行政院衛生署於 2010 年進行「國民長期照護需要調查」，針對各縣市 5 歲以上民眾進行抽樣調查，以瞭解全國民眾失能情形，並作為發展長期照護保險及服務體系參考，總計 35 萬人為本調查之樣本。結果發現我國 5 歲以上失能率為 2.98%，65 歲以上失能率為 15.42%。失能率隨年齡增加有隨之增加的趨勢，不論是男性或女性，65 歲以上 失能率較 5 至 64 歲者皆有明顯的上升，且失能率在 85 歲以上為最高，85 歲以上男性失能率近四成，而 85 歲以上女性失能率更高，已經超過五成五(衛福部，2010)，2015 年全人口失能人數 75.5 萬人，2031 年增至 120 萬人(國發會，2014)。在行政院衛生署(2012)長期照護保險之規畫中，對於失能人口作了推估，推估長期照顧服務需求人口數，2021 年為 88 萬人，2031 年為 121 萬人。顯示長期照顧需求問題不容小覷。



	合計		5-14歲	15-29歲	30-49歲	50-64歲	65-74歲	75-84歲	85歲以上
合計	2.98%		0.59%	0.97%	1.26%	2.22%	7.29%	20.44%	48.59%
男性	2.78%		0.65%	1.03%	1.38%	2.62%	6.90%	17.55%	39.12%
女性	3.17%		0.54%	0.92%	1.15%	1.83%	7.63%	23.19%	56.23%

資料來源：99 年衛生福利部國民長期照護需要調查第一階段

圖 3-2 性別及年齡別失能率

在照顧服務供給方面，為符合老人之需求，在理念上已從過去以機構式安置為主的服務模式，轉變為今日重視社區與居家照顧的服務模式，而因應會環境與人口結構的變化，行政院經建會一方面因應我國高齡化社會的居家照顧需求，另一方面緩解國內失業率不斷攀升而外籍看護工人數居高不下的問題，提出「照顧服務福利及產業發展方案」，91 年將此方案納入「挑戰 2008 國家發展重點計畫」中，行政院於 96 年核定「我國長期照顧十年計畫」，大力推展居家照顧服務，而在各類長期照顧服務模式中，居家服務是最基礎的骨幹服務，其提供失能者的身體照顧、家事服務、和健康相關服務，是所有失能者執行日常生活所需的支持性服務，經由到宅的居家服務，讓需要服務者可以居住在原本的地方，是落實在地老化照顧理念不可或缺的服務。在內政部(2012)長照中心評估需求情形中，核定須接受 1 項服務占 57.2%，並以居家服務人數最高（占 66.1%）；核定須接受 2 項服務之人數占 26.67%；以需要居家服務及喘息服務者最高（占 33.8%），需要居家服務及交通接送服務者次之（占 18.5%），由此可見，居家服務為需求最為殷切之服務項目。

居家服務為推行多年的服務之一，自 2002 年開辦以來，服務人數逐年成長，自 2002 年的 1,795 人至 2006 年成長為 17,234 人，至 2009 年已納入我國長期照顧十年計畫「照顧服務」範疇辦理，依服務對象之失能程度核給不同補助額度，服務人數增加為 22,392 人，服務單位從 2009 年的 127 個單位增至 2014 年 168 個單位，服務人數亦增加為 43,584 人(衛生福利部統計處，2015)。目前居家服務提供單位中，部分單位的母機構是跨縣市提供服務的大型組織，有 39%是財團 法人基金會，29%是社團法人協會，17%是安養護中心、護理之家或仁愛之家等 長期照顧組織，10%是醫院組織，其餘 5%則是縣市政府及勞動合作社(中華民國老人福利推動聯盟網站)。

表 3-2　歷年居家服務提供單位與服務人數一覽表

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
單位數	127	132	144	149	162	168
服務人數	22,392	28,398	33,193	37,994	41,486	43,584

資料來源：整理自衛生福利部統計處，2015。

在國內居家服務現況中，在詹火生等(2009)針對 25 個縣市長照中心進行問卷及焦點團體座談研究更發現，照顧對象方面的問題包括(1)適用對象的年齡限制及身份限制，造成部分個案無法使用服務；(2)未涵蓋失智症患者，以致失智症被排除在外；(3)老人及身心障礙老的照顧資源與相關規定不同；(4)未處理聘僱外籍看護工的個案，使用服務之資格限定未必適當等。目前的居家服務屬於長照十年計畫的照顧服務之中，綜觀過去對於居家務之滿意度調查可發現，雖然居家服務整體的滿意度不低，但在服務使用上的期待仍包含了增加服務內容、時間、次數等(鄭淑琪、黃松林，2007)。內政部(2014d)對於居家服務所作調查亦可發現對於服務時數、時間、項目等都有相當之比例認為需要改善。例如若隔代教養的家庭需要備餐服務，此服務無法提供個案之外的需求者，因此，需再另行準備餐點給其他家人，造成使用服務上之困擾。另一部分，在服務使用上規定最低使用時數，故無法提供符合需求之服務時數。再者，蕭文高(2011)更指出居家照顧服務特性不足之處為，服務使用者缺乏與其他社會接觸的管道，無法改善社會參與度，對於成功老化有不利之影響。例如:按照目前服務時數之規定，居家服務、日間照顧與家庭托顧時數合併計算，若家中的長輩使用居家服務，即會排擠其使用日間照顧服務的時數，而減少其社會互動之機會。

日間照顧服務方面，類型分為醫療類型和社會類型兩類， 1997 年老人福利法第一次修法時，第九條提及地方政府應視需要設立並獎助私人設立 各類老人福利機構，在「服務機構」之綜合性服務項目中則列有「老人日間照顧 服務」，1998 年遂修正老人福利機構設立標準，增列日間照顧設施之相關規定。 2007 年老人福利法二度修法時，於第 18 條中指陳主管機關應自行或結合民間資 源提供社區式服務，並將日間照顧服務納入；另在第 19 條機構式服務中也載明 輔導老人福利機構提供日間照顧服務。政府在日間照顧方面扮演規制者的角色，透過法規命令對於設施、工作人力配置比、以及服務內容都有明文規定。其次， 政府也透過補助機制發展日間照顧資源，依據內政部「推展社會福利補助經費申 請補助項目及基準」，每年度日間照顧服務都被列入補助項目。政府的經費除了補助服務提供單位，也補助服務使用者，「長期照顧十年計畫」通過後，失能者經長期照顧管理中心評定符合資格者，按不同失能程度補助不同的照顧服務金額，就可用來補助居家服務的使用。

表 3-3 歷年日間照顧服務提供單位與服務人數一覽表

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
失智單位數	---	---	15	17	18	26
失能單位數	---	---	58	66	73	120
失智服務人數	---	---	145	202	273	387
失能服務人數	---	---	1,061	1,578	1,605	1,927

資料來源：整理自衛生福利部統計處，2015。

自長照十年計畫通過以來，日間照顧服務的發展速度十分緩慢，且使用者的人數也未急劇增加，讓服務需求者無法獲得可近性服務。過去在相關討論中，認為在資源發展過程中，政府的角色亟需調整，政府在規制者的扮演方面，對於建物設施設備的規定應考慮調整。以民營化的策略發展服務、然而服務提供單位需要有場地，場地的取得不易，成為基金會和團體投入日間照顧服務單位的阻礙，其次就是經費補助部分，中央政府預算不足，補助額度未如預期，另補助項目及補助額度都未能逐年調整。再者，日間照顧中心工作人員的失智照顧技巧不足，專業人員是孤星的社工人員或護理人員，督導機制較難建立；民眾部分則使用服務的意願呈現城鄉的差異，這或許反映出可負擔性和可接受性的不同（中華民國老人福利推動聯盟，2011）。

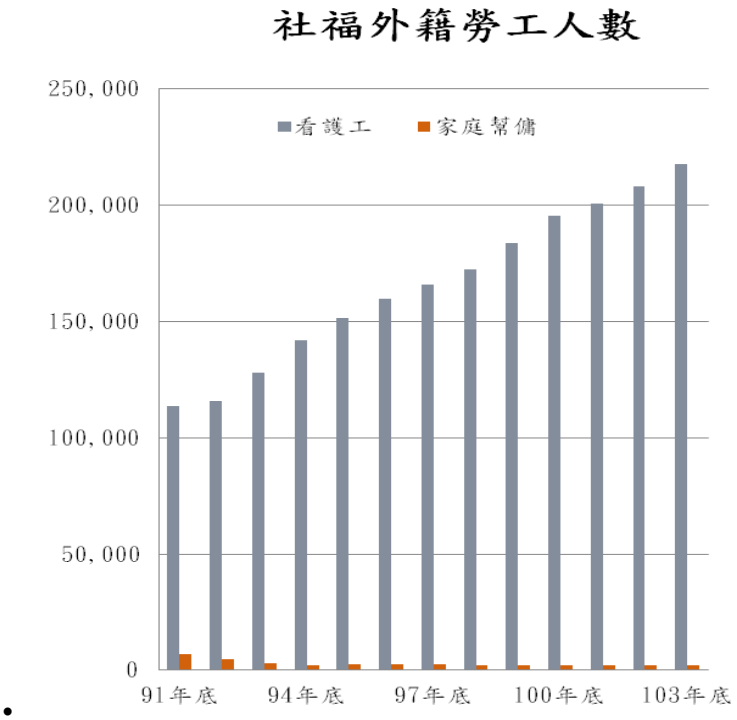
而目前所推行的長期照護十年計畫中，共提供了八項服務，包含 1.居家護理、2.居家及社區復健、3.喘息服務、4.照顧服務（居家服務、日間照顧、家庭托顧）、5.輔具購 買/租借及居家無障礙環境改善、6.老人營養餐飲服務、7.交通接送、8. 長期照顧機構等。其中七項服務都為居家及社區式，僅有長期照顧機構服務為機構式，且限定其經濟及失能狀況，從政府所提供的各項服務來看亦因應國際趨勢與老人需求，將居家與社區式作為主要發展之服務模式，然而機構式照顧與外勞照顧之成長速度卻年年增加，下表整理了 2008 年後立案機構之家數，發現從 2008 年的 87 家至 2014 年增加為 1044 家。

表 3-4　歷年機構家數一覽表

機構類型/年	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
安養機構單位數	2	4	3	4	21	23	25
長期照顧機構單位數	85	146	206	273	747	992	1019
總數	87	150	209	277	768	1015	1044

資料來源：整理自衛福部統計處，2015。

在人力部分，長照服務是勞力密集的服務提供，過去大賴仰賴外勞，至 2014 年底，我國產業外勞人數 33 萬 1,000 餘人，約占總外勞人數之 60%；社福外勞人數 22 萬餘人，約占總外勞人數之 40%。社福外勞中，以看護工人數最多，約占全部社福外勞人數之 99%，外籍看護工人數節節升高。



資料來源：勞動部勞動力發展署統計資料庫，國發會整理。

圖 3-3　社福外籍勞工人數

本國長期照顧人力部分，依據衛福部所作的人力盤點，盤點已培訓與實際服務的各類長照服務人力，包含醫事人力、社工人力、照顧服務人力，參見表 2-5，人力需求都將大幅增加，特別是照顧服務人力嚴重不足，如何提昇其質量為未來重點方面。

表 3-5　2010 年各類長照服務人力盤點結果及 2016 年預估需求量

服務人力	盤點結果	已培訓量	2016 年 需求量	2016 年 需增加量
照顧服務員	19,154	65,509	57,854	38,700
照管人員	315	552	1,499~2,998	1,184~2,683
社工人員	2,932	174	5,998	3,066
護理人員	8,647	1,758	16,494	7,847
物理治療人員	1,301	608	2,692	1,391
職能治療人員	653	252	2,777	2,124

資料來源：衛生福利部，2014。

第二節　未來趨勢分析

鄭文輝(2015)提及未來台灣人口、社會結構變遷呈現下列幾項特點：

一、老化速度快，2025 年後老人人口占率能繼續提高，2036 年為 28%，2061 年再增為 41%。

二、老年人口結構中，老老人增加最快，2061 年約占 25.6%。

三、2060 年全人口年齡中位數為 58.6 歲，可能成為世界上平均年齡最老的國家。

四、各年齡層平均餘命持續增加，未來人口平均壽命可能超過 90 歲。

五、超獨居世代已經來臨，2005 年以來，36%老人為獨居或僅與配偶同住。

六、2005 年以來，老人生活消費來源由家人支應只約 25%，未來恐還需養年輕人。

七、根據 2011 年國民長期照護需要調查，老老人失能風險率可能高達 50%。

而綜觀國內外狀況，在 1950 年，全球人口不到 1%為 80 歲以上老年人口，OECD 國家到 2050 年，80 歲及以上則預計占 4%。伴隨著老化人口而來的即是失能照顧需求，為了解決長照的需求，需要一個完整政策以涵蓋非正式、正式照顧與財務。財務方面，1/3 的國家以稅收方式，如北歐國家，德國，日本，韓國，荷蘭和盧森堡則以社會保險的方式進行，比利時則將長照歸在健康系統中，部分國家則歸在個人照顧福利中，奧地利，法國與義大利是採現金給付，澳大利亞與紐西蘭則是實物給付，英國與美國則以安全網的概念，需要資產調查才能獲得長照給付。

在服務成本上漲之下，尋求長照服務價值的選擇是當務之急，OECD 國家的措施包含鼓勵居家與社區照顧，就供給與成本來看，都比機構照顧更符合需求，在 2008 年機構照顧在所有 OECD 國家占約 62%的長照支出，卻只服務 1/3 長照需求者。進而提高長照服務效率，如美國的醫療措施裡有按服務計費的長照服務，瑞典、丹麥和芬蘭則以憑證方式，讓使用者可以自由選擇服務，有競爭的市場即可提高服務輸送的效率，而在澳洲與芬蘭則以技術引進，像通訊系統，呈現服務滿意與效率正相關。並鼓勵健康老化與預防，2006 年日本即推動以社區為基礎的預防服務，針對還不需要照顧的老人，而 2008 年德國亦以復健和運動減少機構的使用，且推動健康與長照的連結與使用，如透過醫院給予服務資訊，調整支付制度與方式，建立兩者間的連結，提高體制效率，如建立長照使用與供給者間的平台，給予評估標準、照顧計畫過程與分享政府相關資源(Colombo 等，2011)。

服務給付方式上，服務給付與現金給付方式皆有國家採用，然而對於現金給付上若設計不當則容易得到反效果，這些津貼會增加家庭照顧的比例，且要給誰亦是重要問題，OECD 國家發現直接給予被照顧者較佳，因政府不需去決定誰是主要照

顧者，且能將服務貼近需求。另一部分則是需考量是在正式勞動市場中照顧服務容易落入低薪的狀況，由於家庭照顧者多高齡且為女性，這容易形成低薪且女性不易進入正式勞動市場的狀況，故思考現金給付時，服務亦是需要的，例如照顧訓練、工作評估或其他相關支持服務，如喘息服務、訓練與諮詢可增加照顧者的意願，喘息服務提供照顧者休息與訓練的機會，以提昇照顧品質，各國的喘息服務狀況不一，芬蘭是每月幾天，德國與澳洲則是一年四週。諮詢服務則可減輕照顧者的壓力，因為其常缺乏心理支持。訊息的連結與提供對於照顧者而言亦是重要。

照顧人力部分，在 OECD 國家有 1/10 超過 50 歲的家庭照顧者提供失能者照顧，其中有 2/3 是女性，對家庭照顧者多些關注是雙贏的策略，因被照顧者喜歡家人或朋友照顧，對照顧者而言更能提供愛與責任，雖然這會產生經濟效益，對財務也有好處，能控制財務之狀況。然而由於無法高度依賴家庭照顧，各國正努力強化正式照顧部門，長期照顧是高度勞力密集服務，但多數工作者卻是貧窮的，持續工作者很少，挪威、瑞典和美國 80 歲以上人口與照顧人力的比例為 0.5-3.5%，其中九成為女性且高齡，且資格門檻是低的，居家式更低於機構式。照顧工作中有約 16%(日本)-85%(匈牙利)是護理人員，不佳的工作環境與薪資常造成人員高度流動，對於長期照顧的提供、品質與服務都產生負面影響。

此外，在不同服務模式人力方面，美國則有不同討論，低薪在各種服務模式中都是一樣的狀況，這讓照顧工作者容易落入貧窮，年薪低於 30,000 美元，而機構比居家有稍好一點的薪資與福利，年輕人較易選擇機構，但機構的工時較居家長。年紀方面，居家較機構老，機構工作者工作通常較急、支持與尊重都較少，而居家則相反，時間較充裕且能與督導作討論，80%的人更認為督導是重要支持力量，工作滿意度部分，居家高於機構。Janette Dill 也指出居家式照顧者的薪資與福利都較機構式者為低，因此在選擇居家式照顧工作者即會面臨高工作投入、低薪、低福利的狀況，故年輕人較傾向選擇機構式工作。

反觀台灣之狀況，由於長期照護服務產業處於萌芽階段，專業照顧人力不足，人才培訓規劃須持續開發，服務輸送及照護管理之相關人才尚待培育。檢視長照十年計畫面臨二大問題：(詹火生等，2009)

一、專業人力培訓不足，教考用失衡，留任不易；跨專業間之團隊合作模式仍有待建立。

二、全面性之長期照顧人力培育不足及勞動條件不佳，居服員多數採時薪制，服務量不足，留任比例低。

在過去國內對於照顧人力相關的研究中，關於照顧模式的選擇方面，照顧服務員於接受照顧訓練課程、取得照護資格後，大都偏好以機構式照護為就業的意願，僅有少部分投入居家照護工作（行政院，2007）、而選擇醫療工作又高於老人福利機構(李光廷等，2005；熊秉荃等，1992)。在轉職原因部分，李光廷等(2005)指出現職居服照顧服務員逾 8 成想轉換工作的原因是對薪資的不滿意；選擇就業方面

約 72%會選擇進入醫療單位或照護機構，尤其是醫療單位高達 49.4%、照護機構為 22.6%，選擇居家照顧僅占 23%。

而目前居家式照顧服務的討論中，邱泯科、徐伊玲（2005）中提到社會對於居家照顧服務員有大量需求，但居家照顧服務員現有工作人數卻如此少的原因為勞動條件不佳、流失率高，考訓制度無進階機會，職涯缺乏成長可能，主管機關多頭馬車，居服員與病服員不易流通等原因。此外，居家照顧服務員因派遣性勞動契約的工作身分、部分工時工作被視為是一種非典型勞動型態（Kalleberg, 2000），此雇用型態不穩定也是居家照顧服務員想轉換跑道、另謀工作的主要原因之一（李光廷等，2005）。亦有研究者認為因照護場域特性、服務樣貌、薪資及福利的差異，產生居家照顧服務更著重類家人關係（family-like relationship）的人際互動、工作內容的模糊性、非典型勞雇關係及低薪資等，讓照顧服務員對工作的投入或職場的選擇有所不同。家庭照護場域的照顧服務員面臨的是較少支援、且工作內容界定較模糊的照顧特性；家庭內的服務明顯與機構式照顧不同是，面對被看護者照護需求的殊異性，照顧服務員是否能掌握每位被看護者的照護需要，也成為彼此間關係能否建立的關鍵（Neysmith & Aronson, 1996），而到府服務的特性，與家庭成員建立關係，是照護服務得以運作與持續維持的重要因素。再者，缺少團隊支持、於家庭場域內勞動工作的模糊性，包括人際界線關係的拿捏、合理工作界線的界定，皆使得理性選擇（rational choice）的結果，照顧服務員的就業朝向機構式照護發展，也因此更顯得居家照顧服務人力的困乏（Eustis & Fischer, 1991）。

OECD 國家中政府對於照顧人力的策略包含：改善聘雇措施，增加聘雇量、引進外勞等，並尋找潛在人力，改善外勞的工作條件與照顧品質是重要的，雖然日本外勞很少，但美國卻占了 1/4，義大利與愛爾蘭都持續增加，在 2008-2009 年外勞在歐盟國家有一半增加超過 6%。雖然各國已都對外勞制定限制，仍透過各種管道引進外勞，故提昇外勞品質已變得重要，如增加訓練的策略，如語言訓練，可改善照顧品質，但長遠來看，依賴外勞仍無法解決照顧人力之問題。增加留任率，高流動率是昂貴的，因此增加薪資與改善工作條件對於留任都有正向影響，如荷蘭、瑞典和挪威已有先例，包含維持原有人力並增加新血，德國與美國都鼓勵年輕人參加訓練，包含經濟誘因，德國在訓練時即有經濟補助，部分國家則針對留任給予誘因，雖然無法證明有效的方式，但已成功擴大訓練與招募對象。

尋找增加工作效率的選擇，主要在於重組工作流程，利用通訊技術，以間接減少工作量，但此部分仍無法證明可增加照顧人力。長遠來看，改善工作品質是非常重要的，高流動率、低品質與低薪將是無法持續服務。

在增進人力的策略方面，Dellve(2003)即提及照顧工作的困難在於，需在有限的經濟資源下提供高品質的服務，但應需要被建立的工作條件卻一直被忽略。Rakovski and Price-Glynn (2010)卻指出學習新技能、作有挑戰性的工作與組織對工作的支持，這部分帶來高度的工作滿意度。由於居家照顧的優點在於工作彈性且可事先安排工作內容，故通常認為照顧品質高於機構，主要來自工作自主性與彈性、

與個案關係、照顧品質專業滿意度，與個案關係滿意度最高，這是其工作意義的來源。而當社會資源缺乏時(如小孩照顧)，即會產生工作流動，因此，高薪並不是留任的原因，相關的工作福利才是留任的主因。在目前體系有太多結構性限制，限制其升遷到較好的工作，主要的策略並非只是提升薪資，而應著重其工作專業價值、保障工作福利與升遷機會等，以提供一個更好的工作環境。目前大多數國家長照工作者的福利和工資較低，工作環境不佳，社會地位低落，導致招募困難與高流動率，因而有必要加強招募及留任的措施。下列為可以考慮的三項改善策略：確保長期照顧人力流入的策略、增進長期照顧人力留任的策略與提升照顧工作者生產力的策略(Colombo,et.al., 2011)。

OECD 國家除了在失能照顧外，更積極建立失能預防的概念，包含鼓勵健康老化與預防失能，2006 年日本即推動以社區為基礎的預防服務，針對還不需要照顧的老人進行健康促進，而 2008 年德國亦以復健和運動減少機構的使用。並推動健康與長照的連結與使用，如透過醫院給予服務資訊，調整支付制度與方式，建立健康促進與失能照顧兩者間的連結。此外為了提高效率，建立長照使用與供給者間的平台，給予評估標準、照顧計畫過程與分享政府相關資源，以減少服務重覆使用之狀況。

照顧工作的傷害包含身體、化學藥劑、長時間與夜間工作，直接照顧工作的風險高於建築工作，美國勞工局的統計數字，每 100 人受傷的比例為 10.2 高於建築的 3.9，照顧工作承受身體與心理壓力，身體的部分包含不良姿勢所造成的，像推、拉、背被照顧者還有長時間站著，這些都會造成受傷的風險，而除了身體外，還包含心理部分，如長時間工作、低工作自主、低工作滿意度與工作單調，而身體與心理的壓力並不是很容易區分，而這些壓力都會產生疾病的風險。一般人所熟知的是低社經地位會影響疾病與死亡，然而新發現是工作條件在社經地位與健康方面的影響，像腰背疼痛就是低收入、低教育與藍領比白領來得高，部分研究已證實，工作條件是影響社經地位與健康間的重要因素，而照顧工作即是因為工作條件不佳，而導致其身心健康狀況不良。此外，有酬照顧工作下班後常還需面對家中的照顧工作，故身心壓力更大，針對心理健康、外表年齡與工作家庭間的心理壓力作調查，發現心理狀況與影響外表年齡，而工作與家庭間是不平衡的(Alicia,2014)。

第三節　關鍵議題研析

一、照顧需求與供給問題

(一) 照顧需求面:

1. 社區與居家式照顧服務能量不足：由於為長照十年計畫補助之項目，故在服務內容上有限制，在服務內容與時間上服務能量不足，服務提供上以服務提

供者為考量，加上政府補助部分費用，在服務使用上無法以服務使用者之角度提供服務，因而導致尋求外勞作為服務提供者。

2. 社區與居家式照顧服務缺乏彈性：由於目前服務時數之計算方式，以致於日間照顧與居家服務無法同時使用，服務使用者僅能選擇一種服務方式，限縮服務使用之彈性。

3. 缺乏多元服務：為了提供服務使用者更多服務選擇，應積極發展各項服務模式，然後目前發展多元服務腳步緩慢，無法提供服務使用者多元選擇。

(二) 照顧供給面:

1. 經費補助效率不足、缺乏彈性：由於長照之預算為中央分配予地方政府，再由地方政府委託給服務單位，長久以來因為地方政府的財政問題導致經費不足與撥付延宕，這是目前地方政府與受委託民間單位在推動長照業務過程所面臨的困境，導致服務輸送過程中服務單位必須有資金周轉之配套，服務使用者則面臨服務不足之狀況。

2. 長照設施設備法規與勞動法令限制：目前各項法令限制很多，影響服務單位投入意願，以致服務輸送產生城鄉差異，在空間、設備方面，如日間照顧中心之設置(請參閱日間照顧服務作業參考手冊)，勞動法令部分則將居家服務納入勞基法之範圍，卻未能有行政費用支持，無形中造成居家服務單位之財務壓力。

3. 長期照顧人力不足：由於照顧服務員為第一線直接提供服務的人員，依 2014 年長照資源盤點結果，照顧服務人力之缺口為三萬多人，長照人力明顯不足。

4. 長期照顧服務人才流失：除了人力不足外，照顧人力的流動率高，人才不易留任且無法吸引年輕人進入照顧服務領域。

5. 教育未能與長照人力需求作結合：根據教育部 102 學年度統計，長期照顧相關科系現況，全台共有 29 所大專校院、35 個相關科系、5 個研究所，學生人數達 5432 人，但其畢業後之就業方向未能作完整規劃，無法與目前長照人力缺口接軌。

6. 職業傷害的預防：照顧工作的傷害包含身體、化學藥劑、長時間與夜間工作，照顧工作的身體與心理壓力都承受很大壓力，身體的部分包含不良姿勢所造成的，像推、拉、背被照顧者還有長時間站著，這些都會造成受傷的風險，而除了身體外，還包含心理部分，如長時間工作、低工作自主、低工作滿意度與工作單調，而身體與心理的壓力並不是很容易區分，而這些壓力都會產生疾病的風險。

二、僅有失能照顧給付

（一） 目前的長照十年的服務中，僅從失能作給付，未建立失能預防機制，從國外經驗中發現應積極建立預防機制，延長高齡者健康時間，以減少失能照顧之負擔。

（二） 一般民眾對於健康維持仍無相關概念。

三、高齡人力未積極運用

（一） 中高齡勞動者退出勞動市場缺乏相關機制：在退休部分，目前僅規範退休年齡，並針對經濟安全保障部分作討論。但是實際上，台灣的中高齡就業比例遠低於其他先進國家。這主要是因為台灣中高齡者往往會提早退出勞動市場，但非退休，且退出勞動市場之後，往往無法再回到勞動市場。這使得有一群中高齡者呈現無就業的狀況，而且也尚未退休。造成中高齡人力的浪費。

（二） 未開發高齡人力：同時，高齡人口退休之後，也往往不會從事其他積極性的活動，如工作或是志願服務活動。因此，高齡人口是未來可以開發的人力資源。

第四節　策略研析與政策建議

一、解決照顧需求與供給的問題

在失能照顧方面，服務的輸送與人力的供給為最重要的關鍵因素，在服務輸送上因為制度之因素常讓服務輸送無法符合使用者需求，再者，由於補助之原則讓服務無法提供充足服務能量、缺乏彈性。而照顧人力為服務輸送的基礎，其人力的培育將影響長期照顧服務之發展，培育出質量俱佳之人力為重要目標，此外，為增加效率應與社會投資概念相結合，並發展新型態之照顧服務，以符合未來多元化照顧需求。具體的建議包含：

(一) 強化經費補助效率與彈性:長照預算不足與經費撥付延宕，是地方縣市政府與受委託民間單位在推動長照業務過程所面臨的困境之一，建議視地方縣市財力狀況，調整補助額度，並強化長照經費撥付與核銷效率。對於對城鄉差距較大、轄內有偏遠山區或原鄉之縣市，可採彈性化之經費補助。(衛福部)

(二) 鬆綁長照設施設備法規與勞動法令，影響民間部門參與服務提供的相關法規，相關部門可視狀況適度的鬆綁，以增強民間部門參與的意願。並應進一步檢討勞基法對照顧服務人員之適用性，並思考鬆綁勞動條件之相關法規的可行性。並建議政府應釋出閒置的公共空間，改建為老人福利設施，並採公辦民營方式，委託民間經營辦理。(衛福部)

(三) 增加社區與居家式照顧服務能量與服務彈性:在地老化思維下，目前政府所給付的照顧服務以社區與居家式服務為主，雖依失能程度與經濟狀況給予不同補助時數與金額比例，但機構式照顧成長速度飛快，可見無法滿足照顧需求，目前在服務使用上有時間與頻率之限制，無法貼近使用者需求，可參考日本與丹麥方式，增加服務的彈性與便利性。日本介護保險的服務給付共可分為四大類型分別為機構照護、居家照護、照顧預防服務與社區支援服務。基礎的照顧服務由政府單位提供，其中社區支援服務是針對亞健康狀態者提供預防照護與日常生活協助之服務。在居家照護類型中的社區密合型服務是新設之服務，其中包含夜間訪視居家照顧、複合型服務與全天候定期巡迴、隨時對應型訪問服務都為過去居家服務之模式不同，為新設之服務項目，此部分則由私人單位提供服務(厚生勞動部，2014)。日本的居家服務除了依使用者需照顧狀況給予不同居家服務時數外，更考量服務使用者之家庭型態，當家庭型態能提供的支持較少時，服務的時數或頻率較高，以滿足使用者之需求，由此可見，日本的居家服務提供「彈性」之服務模式，以提供更適合老年人的服務，日本的居家服務依健康狀況與家庭型態，提供不同的服務頻率，健康狀況愈重者服務時數愈高，家庭型態為獨居者服務頻率最高。以中輕度失能為例，若家庭型態為複數世代同居服務為一週 3 次約 1 小時，若是獨居則服務為一週 4 次約 4 小時。「自由選擇」是丹麥政策的主要內涵，在給予長者尊嚴的目標下，其主要目的是為了使用者自主權、服務品質、減低成本並鼓勵照顧服務市場的發展。地方政府更需確保提供能滿足個人需求之服務，法令中更明定可自由選擇公立或私立單位進行服務，並給予老人「選擇券」(free choice voucher)使用者可以自由選擇服務提供單位(Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs，2015)。規定公部門不能提供選擇式服務，因此目前僅有私立單位能提供選擇式服務。服務品質的提昇方面，自由選擇式服務從使用者滿意度來看，都有明顯地提昇(Tine,2011)。另一部分，居家服務可分為長期或臨時服務，臨時服務需要收費(僅低收入戶是免費的)，而長期服務則是免費，然而地方政府可作其他項目之收費，如洗衣、備餐等服務。不論年齡與收入，丹麥的公民都可享受服務，在評估之後將會提供所需的服務，即使所需的服務每週低於 2 小時都會提供服務，隨時因需求來提供服務，而無最低時間之限制。其服務特點為「自由選擇」、「服務內容、時間無限制」，以服務使用者為消費者之觀點提供服務，主要照顧服務由政府補助，而其他附加服務則可自費購買，符合使用者的需求(Tine,2011)。因此服務使用者能自由選擇且服務內容與時間能更彈性為目前之目標，此外，為了便於服務之輸送，需建立「小規模多機能」模式，讓社區中的單位能提供多元之服務。(衛福部)

(四) 增加給付模式之思考:在目前長照十年的給付模式中，以實物給付為主，服務提供部分，則以政府委託居服單位提供服務，服務使用者對於服務缺乏選擇性，建議思考「個人預算」模式，以消費者為選擇的導向，讓服務使用者成

為服務的核心，服務使用者可自行選擇所需之服務與單位，積極解決目前服務缺乏彈性問題。(衛福部)

(五) 積極解決長期照顧服務人才流失與人力不足問題:應提升照服員的專業度與地位及薪資水準，在專業證照上給予分級制並範定照服員的服務範疇與角色，並在相關科系培養從業人員。以弘道老人福利基金會的『走動式照顧服務模式』為例，以責任制、多元彈性的方式提供社區長照需求者適切的服務，藉此使長照需求者可在自己熟悉的社區中得到良好的照顧，此模式利用職務分工與專業培訓讓本國服務員能發展專業職能建立專業形象，並建立「照顧秘書」職種， 有別於傳統居家服務時薪計薪方式，以「月薪制」給予且建立完整升遷機制，在職位位階上與社工、護理人員為同位階，且為團隊的夥伴關係，而非過去的隸屬關係，提昇其專業認同度，提升其工作留任機會。在預防職業傷害部分，照顧工作者可能沒有意識到工作對於身心的風險，只把它當成是工作的一部分，故很容易因此受傷，雇主應該積極採取安全措施減低傷害，像購買相關設備，以減少重量的搬移，且將這部分納入員工培訓內容，而這些訓練也會減少住民對於設備的害怕，讓他們知道設備對於自己與照顧人員來說都是更安全的。對雇主而言，這樣可以減少人員的流失與更換。(衛福部、勞動部)

(六) 社會投資概念的結合並發展新型照顧服務模式：透過長照服務體系的創造，透過適當的治理，有效規範長照市場化，提升其資源配置效率以及服務品質，同時發展照顧服務與促進就業機會，並以服務使用者角度提供彈性、個別化的服務，並以實驗方案模式試辦，將其納入給付項目，以增加多元服務模式。(衛福部)

二、延長健康壽命：延長老人健康時間，高齡不再是負擔

社會面對高齡化的壓力，延長健康壽命是根本之道，而延長健康壽命的眾多可能方式中，社會參與力的提升是關鍵且有效率的方式，長者並非不願意出外活動，而是這個社會有太多障礙與歧視，讓他們漸漸不再參與社會，因此政府必須將「去除社會對年齡的障礙與歧視」列為施政的價值與目標，將隨興式辦理的長青休閒活動，提升為系統性的社會參與力政策，確定政策的價值與原則，自然能更有效率的整合相關資源，投入整體社會改造的工程。具體的建議包含：

(一) 建立老化預防機制：鼓勵老人參與社區活動，延長身體、心理與社會參與之健康，以減少失能經費支出(衛福部)。結合在地大學發展高齡體適能運動，透過課程指導與紀錄，讓高齡者體會健康維持的重要性與方法，並增加大學發展多元經營的機會。(教育部)

(二) 積極發展中高齡志願服務：透過如時間銀行之模式，讓中高齡者可以從事志願服務累積服務時數以待未來給於自己或是其家人使用。(衛福部)

三、高齡持續就業：延伸長者的社會貢獻時間

台灣現在的老人福利概念為「年齡原則」的概念，視 65 歲以上的長者就是需要被照顧，要退出社會的主要貢獻圈，如果還願意參與社會，就是志願性的、殘餘性的，這樣的概念在未來必須改變，我們必須站在以人為本的角度來思考社會互動，高齡者在邁入人生的另一生涯階段時，依然有其必須要完成的任務，以及想要達成的目標，因此政府必須協助他們的勞動力可以繼續運用、財富可以繼續獲得轉動、專長可以繼續有施展空間、休閒與興趣可以適足發展，視他們為社會必要的一份子，必須繼續參與社會、協助社區發展、監督公共工程、傳承技藝智慧等。具體的建議包含：

(一) 結合積極勞動市場的漸進式退休機制：由於台灣中高齡者往往會退出勞動市場，因此，建議透過積極勞動市場政策，包括採用部分工時的工作，鼓勵中高齡者重新回到勞動市場。等中高齡者年滿 60 歲之後，則是鼓勵中高齡勞工採取漸進式退休機制，領取部分退休金，並繼續從事部分工時的工作。同時在年滿 65 歲之後，正式退休之後，可以透過補助或是其它的方式，鼓勵退休老人進入志願服務工作。(衛福部、勞動部)

(二) 研議青年與中高齡勞動者代間合作與分工模式：將中高齡勞動者的職涯經驗、資源與青年的創意構想適時加以結合，積極分享彼此工作經驗，促進雙方就業力，以創造新型態的就業機會。(勞動部)

第四章　　完善幼兒照顧資源

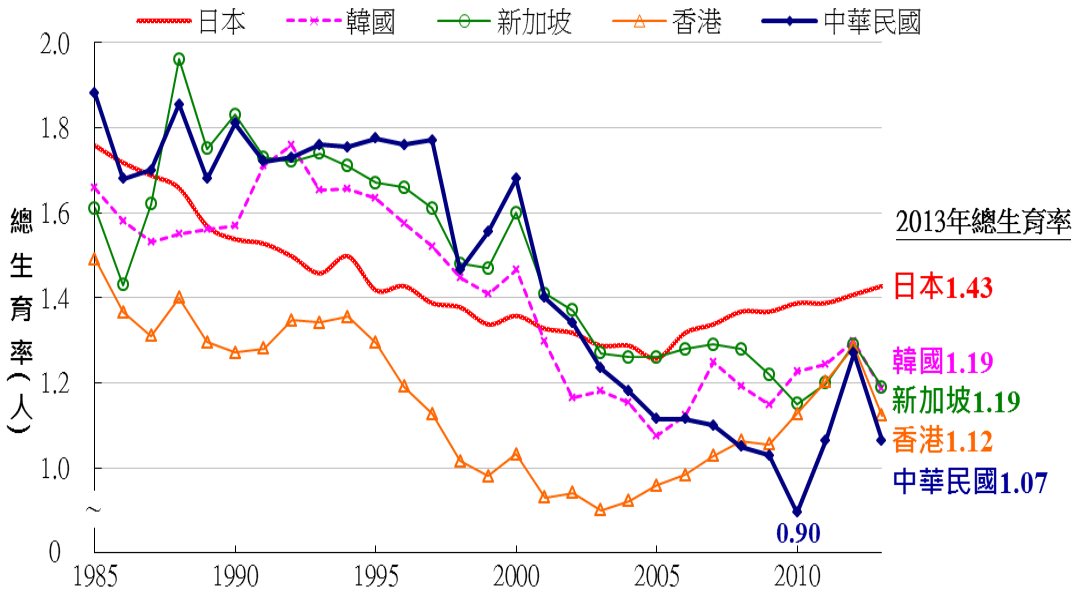
在後工業社會的新社會風險結構脈絡中，幼兒照顧已經成為女性就業以及厚實中產階級的基礎條件之一。然而綜觀目前的已實施之相關支持方案，依然約有九成的幼兒仍由家長或親屬自行照顧，且政府提供的幼兒照顧資源多偏重於經濟補助，對家庭的支持服務顯見不足。而托育服務部分，呈現市場化的趨勢(王舒芸, 2014)，使得其照顧服務體系受限於價格及服務內容，如私托價格過高，家長經濟負擔沉重、托育服務方式不夠多元彈性等，進而導致家長送托意願不高。因此當家庭無法從市場中取得可負擔的幼兒照顧與托育服務時，可能會產生的後果即是生育意願的降低，或者是貧窮風險的增高。在此章的部分，就台灣的脈絡而言，幼兒照顧與托育的部分，會牽涉到不同年齡階段與照顧與托育服務的差別。但是本研究主要是從社會投資政策觀點的角度出發，因此會從一整體的考量為主，強調幼兒照顧與托育服務作為一種社會投資政策。因此並不會特別側重於照顧或是托育或是不同的年齡群。因此，如何完善幼兒照顧體系即是此一部分的探討核心。

第一節　背景說明及問題檢討

一、少子化問題

兒童照顧的議題在新的後工業社會結構底下已經成為世界各國主要的社會議題以及社會政策的核心之一(Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 2009; Esping-Andersen et al., 2002; Morgan, 2013; 黃志隆, 2012)。此一議題的浮現，主要原因是少子化(F. G. Castles, 2004; Esping-Andersen, 2009; Morgan, 2012)。同樣地，台灣人口政策白皮書也揭諸此一議題，認為台灣少子化的現象主要是因為家庭照顧責任與工作兩者之間無法平衡，在取捨下，為了維持家庭的經濟安全以及養兒育女的成本過高，使得夫妻會選擇避免生育與養育小孩。從圖 3.1 可以發現，台灣少子化的現象已是亞洲主要國家最低的，2013 年時總生育率僅為 1.07，2010 年時更是低至 0.9，僅有龍年時有明顯的回升。

此一生育率的低落部分可以歸因於生育與養育小孩的成本過高。許多歐洲福利國家，特別是北歐福利國家，透過公共化的幼兒照顧服務體系，使得家庭生育與養育小孩的成本能夠社會化，以提高家庭養育與生育小孩的意願(F. G. Castles, 2004; Esping-Andersen, 2009)。因此，許多歐洲福利國家開始積極地建構公共化的幼兒照顧與托育服務體系，以期解決少子化的人口問題。



說明：本圖為各國中推計結果。

資料來源：中華民國－國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」 。日本－日本國立社會保障人口問題研究所。韓國－National Statistical Office。新加坡-Singapore Department of Statistics。香港-香港特別行政區政府統計處。（取自國家發展委員會）

圖 4-1　亞洲各國總生育率

同樣地，台灣的幼兒照顧與托育服務政策亦是主要是因為人口少子化而開始逐漸受到重視(王舒芸, 2014; 黃志隆, 2012)。在 2005 年時，行政院即著手人口政策的重新修訂。2007 年時，人口政策白皮書之前置研究計畫，「因應我國少子女化社會對策之研究」，即將家庭政策是作是解決少子女化的主要政策工具(李美玲 et al., 2007)。研究指出台灣少子女化問題的產生，和女性教育程度提高、進入勞動市場機會增加、婚姻與家庭型態改變等等有關。且女性進入勞動市場之後，往往會因為無法兼顧工作與家庭照顧責任，而因為婚育因素被迫退出勞動市場。因此，為了促進女性就業、同時鼓勵生育，研究認為應該將家務照顧責任轉由社會集體分擔，而使得家戶中的男女得以有平等參與勞動市場的權利與機會(李美玲 et al., 2007)。

在 2008 年時，行政院完成「人口政策白皮書」的制定。在政策白皮書中，因應少子女化問題的部分，提出「工作與家庭的平衡」，作為我國未來人口政策的短程與中程目標。同時白皮書中，將少子女畫的重點集中於四個對策。(1)健全家庭兒童照顧體系；(2)提供育兒家庭之經濟支持；(3)營造友善家庭之職場環境；以及(4)改善產假及育嬰留職停薪措施(行政院, 2008)。因此，少子女化的主要對策所要強調的是「提高婦女的勞動參與率，並提出家庭和工作平衡策略」，而婦女參與勞動市場所衍生的家務勞動照顧成本應由社會集體來分擔(行政院, 2008)。因此，在 2008 年之後，在托育服務、離職計畫、彈性工時、兒童津貼等等政策方面有不同程度的進展。

然而，根據呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮(2014)所做的研究，指出「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%緩降為 2010 年的 89.6%，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(pp.84-85)。」從此一敘述中，可以發現兒童照顧的責任依然是在家庭身上，當父母親進入勞動市場之後，就必須依賴祖父母和其他親屬協助家庭照顧責任；一但沒有其他人的協助，就有可能造成女性無法同時平衡工作與家庭責任，而造成少子化的現象。

這一點其實可以從國家發展委員會所做的人口推估（圖 3-1）中發現，目前台灣少子女化的趨勢並沒有呈現逆轉的現象。這其實可以歸咎於目前台灣照顧政策呈現市場化的趨勢(王舒芸, 2014)。透過現金給付的方式，雖然降低部分家務照顧責任成本，但是卻隱涵著賦予照顧責任經濟價值，進而鼓勵女性留在家庭照顧小孩；同時這也造成照顧的市場化和成本的增加、以及勞動市場低薪化的現象，使得面臨工作與幼兒照顧與托育的責任的兩難時，特別是當家庭中，祖父母或是其他親屬無法協助負起幼兒照顧與托育的責任時，女性依然必須負起幼兒照顧的責任。因此，可以想像的是，而目前我國所面臨的難題，少子女化的現象依然是一個未解的難題。

二、厚實中產階級

然而，必須注意到的是幼兒照顧與托育服務體系所涉及到的不單只是人口少子化的議題，同時也涉及到是否能夠藉此厚實中產階級(Esping-Andersen, 2002b, 2009)。過去二、三十年來，雖然步調不一，世界各先進國家逐漸地從工業社會邁入後工業社會。傳統工業社會中，其福利國家的建構是建立在個人化的標準生命歷程和男性養家模式(male-breadwinner model)的家庭型態的基礎上。男性養家模式主要是建立在新古典經濟學對性別分工的假設。新古典經濟學假設家庭中的男性與女性因為教育程度上的差異（男性教育程度較高的前提下），而有生產力的不同，因此，在理性人的前提下，男性會外出工作確保家庭所得，而女性會留在家裡從事再生產的家務工作(Becker, 1991)。因此，社會風險的主要來源主要是因為男性做為薪資賺取者因為退休、失業和傷病等直接造成所得喪失。因此，傳統工業福利國家透過社會保險體系(年金保險、失業保險、健康保險和職災保險)保障個人和其家庭成員的經濟安全，以避免家庭落入貧窮風險(Flora & Alber, 1981)。

但是，先進國家開始從 1970 年代從工業社會轉變成為後工業社會，此一結構性轉型所涉及到的不單只是產業結構從製造業與工業轉變為以服務業為主，以及人口結構的改變（高齡少子化）(Bell, 1973; F. G. Castles, 2004)，更為重要的是社會風險結構的改變(Bonoli, 2006, 2007; Taylor-Gooby, 2004)。服務業的興起提供大量的勞動市場就業機會給予女性，且再加上女性的教育程度大幅增加，甚至在某些先

進國家，高等教育的男女比例已經呈現女性超越男性的狀況，因此女性開始進入勞動市場。使得家庭男性與女性之間的生產力差異逐漸縮小，甚至逆轉，從而開始改變家庭分工與家庭模式。在女性教育程度與就業機會增加的情況下，女性開始追求經濟的自主性，而不再高度依賴男性的所得，進而導致非傳統男性養家模式的家庭型態的增加，譬如說同居、單親家庭或是單身戶。而家庭型態改變的影響，直接影響人們在家庭中如何重新安排工作與家庭責任之間調和以及工作人口與依賴人口的比例。因此，為了重新安排工作與家庭責任，如單親家庭往往會從事部分工時的工作，以便能夠調和工作與家庭再生產勞務之間的衝突，而造成在低度勞動參與的情況下無法有足夠的家戶所得支應家庭支出，而陷入工作貧窮。同時，如單親家庭，如果在依賴人口（小孩）多的情況下，單薪可能無法足以支應整體家戶的支出，而陷入工作貧窮(Bonoli, 2006; Crettaz, 2011; Crettaz & Bonoli, 2011; Esping-Andersen, 2009)。

因此，如男性養家模式無法確保家庭成員能夠獲得足夠的經濟資源，而必須依賴女性進入勞動市場獲得第二份所得以維持家庭經濟(Esping-Andersen, 2002b, 2009)。而當雙薪家庭（不論女性是從事部分工時工作或者是全職工作）呈為常態時，那麼貧窮線將會被雙薪家庭所決定，而提高貧窮線的門檻，進而造成貧窮人口增加，特別是單薪家庭，如傳統男性養家模式和單親家庭特別容易陷入貧窮狀態。因此，如何提高女性的就業率就成為厚實中產階級的基礎政策之一。

然而，台灣的兒童照顧與托育服務政策，除了顯著的家庭化外，還有階級化的現象。呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮(2014)：「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(p. 86)。」這現象是意識形態主導、或是政策資源挹注所致，無法得知。但呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮(2014)認為：「政策挹注有其強化或誘導效果產生，尤其是當兒童照顧與托育服務體系過度商品化時，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(ibid)。」

而促進女性就業就必須依賴國家能否協助女性平衡工作與家庭照顧責任。特別是已婚女性可能同時必須兼顧工作以及家庭內的兒童照顧與老人照顧的責任，一旦無法兼顧的話，往往會捨棄工作，而專心於家庭內的照顧責任，而造成單薪家庭的型態。而此種情況，在當代後工業社會中，往往會有更多的風險陷入貧窮(Crettaz, 2011; Esping-Andersen, 2009; Giesselmann, 2014)。因此，透過完善的老人照顧與幼兒照顧與托育體系，使女性（或男性）可以有效地平衡其工作與家庭照顧責任，以提高女性進入勞動市場的機會，使其家庭成為雙薪家庭，進而厚實中產階級。

三、幼兒照顧與托育服務體系的治理

在此一脈絡下，台灣的家庭政策，特別是兒童照顧政策，也隨之受到更多的重視。政府開始思考家庭政策的重要性，協助家庭能夠平衡家庭照顧責任與工作，同時降低養兒育女的成本，以提高生育率。雖然家庭政策作為厚實中產階級的效用在台灣並未受到重視。然而，緊接的問題在於該以何種方式提供，以及如何有效地提升照顧服務的品質。同時，我們必須去意會到幼兒照顧與托育服務體系，不僅是給予現金給付，讓家庭從市場中尋找照顧服務即可，而是需要更多政府的規範與照顧服務的提供。

在 2005 年開始行政院著手人口政策的重新修訂，以期能夠因應我國人口結構的快速變動(黃志隆, 2012)。而人口政策白皮書於 2008 年制定完成之後，強化各類家庭支持服務體系與政策(王舒芸, 2014; 呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮, 2014)。如 2008 年開辦的「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，簡稱保母補助，主要是為了分擔使用居家托育的家庭之經濟成本作為誘因，而補助的額度則是根據家庭所得不同而有所差異：一般收入家庭每位幼兒 3,000 元、經濟弱勢家庭 5,000 元；而且政府還補助系統相關的督導管理費用、保母體檢費、保險費等，以鼓勵保母加入並提升品質。2009 年 5 月在「就業保險法」內正式給付「育嬰留職津貼」，其中第 19-2 條規定「已被保險人育嬰留職停薪當月起前 6 各月平均月投保薪資 60%計算，每一子女最長 6 個月」。2011 年時通過「幼兒教育及照顧法」，據此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；而原法規所涵蓋的 0 至 12 歲托育機構，則僅收托未滿 2 歲的托嬰中心，為社政體系管轄的托育機構類型。最後，則是 2011 年底行政院所核定的「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」，主要是給予育有未滿 2 歲兒童及父母一方因照顧兒童而無法就業的家庭，且其所得水準是經直轄市、縣（市）政府依社會救助法認定為低收入戶或中低收入戶、或兒童之父母綜合所得稅率為達申報標準或未達 20%者；給付金額則根據家戶所得而有所差異，低收入戶者每月 5,000 元、中低收入戶者 4,000 元、一般家庭 2,500 元。不過，國內學者王舒芸 (2014)認為其法令規定：「受補助者若重複領取生活類補助或津貼應繳回補助金額；另外，本津貼應用於兒童之食衣住行育樂等基本生活所需，未符合者得停止補助」，使得此津貼的目的較為接近兒童津貼的育兒生活補助，而非對照顧者勞動價值的肯定或照顧成本分擔的概念。

然而，台灣的幼兒照顧與托育服務體系卻是呈現逐漸市場化的趨勢。在 2008 年到 2011 年時，保母托育管理與托育費用補助、育嬰留職停薪津貼、及公私協力平價托嬰中心，均是以雙就業為補助要件，鼓勵婦女就業。從表 4-1 可以發現，在政策鼓勵下，保母人數逐年增加，從 2008 年到 2012 年足足成長將近一倍。而嬰兒進入保母照顧系統的比例也成長了超過一倍。從財政部的分析，可以發現有將近 94%的嬰兒家戶可依不同條件適用不同補助(王舒芸, 2014; 呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮, 2014)。也就是說，公共資源的配置基準從資產調查的濟貧與殘補精神，擴大到以一般家戶的照顧需求為主，而資產調查從作為排除的門檻轉變成為加碼補助的依據。王舒芸 (2014)指出這也就政府願意擔家庭照顧責任的重要宣示。

表 4-1　保母系統歷年趨勢

年代	領照之保母數	加入系統之保母數	加入系統之保母佔證照保母的比例	保母系統數	系統保母照顧小孩數	嬰兒人口數	嬰兒入系統率	保母托育費用補助人數	補助經費（千元）
2008	55,679	13,624	24.5%	54	16,021	393,014	4.08%	12,127	203,700
2009	67,608	14,248	21.1%	56	16,985	381,391	4.45%	15,715	353,418
2010	82,460	15,085	18.2%	58	22,134	352,160	6,29%	19,512	399,711
2011	91,248	16,386	18.0%	62	25,509	356,415	7.16%	23,635	473,806
2012	101,152	23,066	22.8%	62	33,270	392,024	8.49%	38,516	725,601

資料來源：取自王舒芸，2014，p. 66。

但是，2011 年之後開辦的育兒津貼以及親屬保母補助之後，則是可以看到其政策邏輯從支持雙薪家庭，而開始鼓勵家庭的自由選擇、重視不同家長間的公平性、以及強化家庭照顧的功能(王舒芸, 2014)。此種自由選擇所形成的即是市場化與再家庭化的趨勢(呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮，2014)。表 4.2 顯示目前各種兒童照顧政策的政策內涵，從中可以發現其政策是逐漸地從公共化轉向市場化和強化家庭性別分工。

表 4-2　2012 年台灣嬰兒照顧政策內涵之比較

照顧者	托嬰中心	保母		雙薪父母	未就業父母	祖父母
政策名稱	公私協力托嬰中心	證照保母	登記保母	育嬰留職停薪津貼	父母未就業家庭育兒津貼	親屬保母
實施年代	2011	2008	2014/12	2009	2012/1	2012/7
政策效果	去家庭化			再家庭化		
	公共化	市場化		去性別差異	具性別效益	
受益資格：選擇自由、照顧品質						
就業狀況	雙薪	雙薪	雙薪	雙薪	單薪	雙薪
家戶所得	排富	排富	排富	投保年資至少一年	排富	排富
	資產調查	資產調查	資產調查		資產調查	資產調查
專業	證照	證照	學歷/受訓	--	--	受訓 126 小時
給付水準：評價、去商品化						
一般	3,000	3,000	2,000	11,428-26,340	2,500	2,000

中低	4,000	4,000	3,000		4,000	3,000
低收	5,000	5,000	4,000		5,000	4,000
給付對象	家長	家長	家長	被保險人	家長	家長
給付時間	0-2 歲	0-2 歲	0-2 歲	父/母各六個月	0-2 歲	0-2 歲
家長付費（元）	6,000-12,984 8,000-11,000	15,642		40,709/50,275		
受益人口	1,750/6,790	33,270		60,713	212,587	4,561
受益比例	0.45%/1.73%	8.49%		15.49%	54%	1.16%

資料來源：取自王舒芸，2014。

市場化的趨勢可以從公辦民營幼兒托育機構數量以及其招收人數看出來，像是公辦民營幼兒托育機構數量依然呈現不足的現象，且大多數集中於北部地區。另一方面，其招生總數也僅約佔幼兒收托總量 1.2%，顯示其發展空間依然存在。從中可以看得出來市場化的趨勢。且根據研究，公辦民營幼兒園服務時間、招生成效、托育費用、人事成本等，皆優於公立幼稚園，可作為公共投資供政策方向的論述基礎(邱志鵬、劉兆隆、謝友文, 2012)。但是，在市場化與再家庭化的趨勢下，國家對於托育照顧的責任不再只是直接服務的提供者，更多且更為重要的是國家做為一個管制者的角色。如何透過規範與管制照顧服務市場的輸送與服務品質就成為當代社會政策與國家治理中的一個重要的議題。

呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮(2014, pp. 89-91)的研究就指出許多幼兒照顧與托育服務體系的治理的問題，包括像是(1)財務與方案規劃的問題：中央的創新政策卻是地方政府實施，如托育政策例如保母托育津貼、保母系統。以前是由中央政府支應，但是最近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，因為會涉及到戶籍的問題。(2)縣市競逐、不同縣市民眾的相對剝奪感：兒童照顧與托育政策不能放任地方競逐，因為各地方政府的福利競賽，民眾會產生相對剝奪感。因此，應有整合性思考，跨部會、跨地方政府的整合。(3)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；縣市政府與民間單位都會提到的共同困境就是場地難覓，尤其是公設民營托育中心。(4)委外專業團體難尋：都會地區資源多，相較之下比較沒有問題，但南部全國性的團體相對較少，且都是在地化的團體，其團體能量、能力都相對不足。(5)地方政府與民間團體發展夥伴關係：地方政府與民間團體的夥伴關係，其中「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(p. 91)」。(6)後段的人力訓練規劃與管理：服務後端的管理以及人員培力對縣市政府也是

一項重大的問題。這其實需國家的介入，包括像是挹注人力陪同建立威信、利用見習制傳承公托經驗、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。

幼兒照顧與托育服務體系市場化的趨勢所涉及到的不只是服務供給的公平性與否，如；同時也涉及到如何建立一個具有效率的治理體系，有效的規範福利市場，提供高品質的服務。而從 1980 年代開始，西方福利國家也開始一連串福利市場化的趨勢，而有不少研究與文獻開始探討此一福利市場的興起與治理(Ebbinghaus, 2011; Gingrich, 2011; Leisering, 2011)。而這個議題的重要性，也可以從歐盟在 2015 年發布歐盟會員國的研究報告中發現(Bouget, Frazer, Marlier, Sabato, & Vanhercke, 2015)。在總合報告中，很明白地提到強化國家在照顧服務提供上的角色，不論是做為直接的服務供給者或者是間接的規範與管制者，以提高照顧服務的品質和涵蓋率。雖然各國做法的差異相對顯著，但是此一方向卻是歐盟。而這一方面對於目前台灣的財政狀況而言是相對重要的。因為，台灣目前的社會支出多是集中在傳統所得保障體系上，如年金保險和健康保險，相對之下，社會投資的政策，如積極勞動市場和家庭政策卻占了相對少數的國家預算。因此，在無法有效地將國家預算轉移到積極勞動市場政策和家庭政策的情況下，且在照顧服務逐漸市場化的趨勢下，國家做為一個間接的規範與管制者的角色就越形重要。然而，目前台灣卻缺乏此方面的相關研究。

第二節　未來趨勢分析—邁向社會投資福利國家

目前在歐洲或者是 OECD 有關於兒童托育與照顧政策的討論，即是福利國家是否可以逐漸地轉型到社會投資福利國家，逐漸將國家的財政資源能夠逐漸地引導到具有投資性的政策。其中兒童照顧與托育政策即是具有投資性的政策領域。

在“Why We Need a New Welfare State”一書中，最主要的論點是指出在傳統福利國家中賴以為基礎的男性養家模式(male-breadwinner)無法有效地回應社會風險結構的變化，而導致貧窮與社會排除風險。在後工業社會中，個人生命歷程開始逐漸地多樣化以及社會風險結構的改變(包括如人力資本貶值、協調工作與家庭生活與責任之間的平衡、低薪等)，因此諸如低技術勞工、年輕人、職業婦女、移民以及有小孩的家庭往往會受到最大的影響，而使得傳統的標準化生命歷程以及男性養家模式開始逐漸改變。因此，此書認為傳統福利國家體系應該進行結構性的改變，從傳統消極地所得移轉式的社會保險體系轉變成為積極性福利國家，因此特別必須著重於預防兒童貧窮以及促進女性就業的家庭政策、教育和積極勞動市場政策，以提升女性就業、改善所得不平等、預防兒童貧窮和提高稅收。

就如同上述，社會投資強調在福利國家現代化的過程中，社會政策的目標在於讓個人能夠透過如人力資本累積或是其他方式以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而且減少貧窮的世代遞移，而非消極性透過所得移轉體系補償風險發生後的後果(Hemerijck, 2015; Morel, Palier, & Palme, 2012a)。也就是說認

為在後工業社會中，社會風險不能像以往傳統福利國家透過補償以穩定個人生命歷程的斷裂(落入貧窮)，而是需要從生命歷程早期即能夠透過人力資本的累積和家庭政策，讓個人在生命歷程早期就能累積人力資本以應付快速動態與高度競爭的知識經濟體系。因此，在福利國家轉型過程中，會逐漸地將社會支出從以往的消極性所得移轉政策(如失業保險和年金等)轉移到積極性社會政策，包括如教育、積極勞動市場政策和家庭政策。

而其中兒童照顧政策即是積極性社會政策中的重點政策之一。社會投資政策觀點是建立在生命歷程觀點的政策範型，因此特別強調預防的觀點。也就是說，在個人生命歷程早期就積極培養與累積個人的人力資本與社會資本以及財務資本，使得其在生命歷程進入工作階段之後，能夠有效地讓個人避免貧窮或是社會排除的風險。同時社會投資強調具有投資性的政策，也就是積極性社會政策。強調社會政策不單只是消費性的政策，同時具有投資性性質，可促進經濟效率與成長，特別是促進就業成長。兒童照顧與托育政策作為家庭政策的一環，即同時具有協助家庭與個人能夠早期預防與避免貧窮和社會排除風險，以及具有創造就業的投資性性質。

「家庭政策(family policy)」具有社會投資觀點所稱的的投資性效果。而這也是社會投資政策典範的核心之一(Esping-Andersen, 2002a, 2002b, 2009)。在社會投資觀點中，家庭政策不僅可以與公共教育體系互補，作為投資個人生命歷程早期(兒童與教育階段)的政策，譬如說兒童津貼、兒童照顧與托育服務和親職假等，都可以讓兒童獲得良善的照顧與促進家庭的經濟安全，使得個人能夠在兒童階段時能有妥善良好的身心發展，以促進其生命歷程各階段能夠累積其人力或是社會資本。除此之外，家庭政策同時可作為促進就業成長的政策機制。透過擴張如兒童照顧政策，特別是透過公共托育體系，可以有效地增加就業機會，提供女性大量進入勞動市場的機會。而創造大量的就業機會之後，就業人口增加，也同時意味著納稅人口的增加，而能夠有效地增加國家的稅基與財政能力。同時，大量的女性進入勞動市場之後，亦需要公共服務體系的協助，使其能夠與其配偶能透過國家政策的協助，以解決工作與家庭照顧責任協調的問題，因此，能夠創造兒童照顧的需求。同時，女性進入勞動市場可以使得家庭能夠成為雙薪家庭，促使家庭與兒童能夠減少面對貧窮與社會排除的風險(呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮，2014)。

就如同上述，社會投資政策可以區分為三個互為互補功能(Hemerijck, 2015)：「流動(flow)」、「緩衝(buffer)」和「存量(stock)」。第一，流動(flow) 的功能，這主要係指讓勞動市場轉銜(如失業或是轉換工作)或是生命歷程轉型(如從教育進入勞動市場或進入婚育階段等)的過程能夠更為順暢。這個流動的功能主要是在於透過國家協助個人進行生命歷程各個階段的資源再分配與重新配置，使個人能夠在生命歷程整個過程中能夠具高生產性(高度勞動參與)，譬如協助個人在家庭有照顧責任時，不論是老人或是兒童照顧責任，可以有效地在家庭照顧責任與工作之間取得

平衡。因此，可以有效地鼓勵生育率，使得生養育小孩不是家庭的負擔，而是將其成本社會化。Hemerijck (2015)稱此為「讓轉型有所給付」(make transition pay)。

其次，社會投資政策的三個主要功能之一即是透過所得保障和重分配以確保經濟安全與穩定，也就是「緩衝(buffer)」。此種緩衝的功能主要在於能夠透過社會保障體系提供普及式的最低所得保障，以能夠在長期的動態歷程中維持個人與家庭的經濟安全與穩定。譬如，兒童或是親職津貼，可以有效地透過國家政策的現金給付，做為家庭面臨生育和養育小孩時的經濟安全緩衝機制，因為生育和養育小孩時，將會面臨其家庭總體消費的增加，以及可能的所得減少(因為需要一個人負起兒童照顧責任，通常是女性)。因此，家庭政策同時可具有緩衝的功能。

第三，社會投資政策的另外一個政策功能則是「存量(stock)」。這係指透過人力資本的累積提高其人力資本的品質以及能力。此一功能是與個人未來的生產力相關連，且是強化維持個人的人力資本以及個人生命歷程中的勞動產出。因此從兒童托育、義務教育、職業和大學訓練與教育和終生學習都是促進人力資本累積的基礎政策。社會投資觀點是建立在生命歷程的觀點上，強調人力資本或是財務資本的存量的累積可以讓個人在未來生命歷程階段時能夠盡可能的降低貧窮與社會排除風險。而兒童照顧政策即是具有這樣的功能，因為與受到妥善良好的照顧服務，將可以使兒童具有健全的身心發展，同時可以使個人在教育階段時能夠順利的累積人力資本，以降低其未來的貧窮與社會排除風險(Esping-Andersen, 2002a, 2002b, 2009)。

因此，在社會投資政策觀點理念中，家庭政策不僅具有生產性與經濟效率，同時也可以使個人在生命歷程早期階段能夠有效地累積人力資本，而降低其生命歷程晚期階段時的貧窮與社會排除風險。但是，綜觀各國在執行兒童照顧或是家庭政策上有相當大的差異。有些著重於如何協助與促進個人如何平衡工作與家庭照顧責任。在此一方面上，就會特別著重於如何彈性的安排時間或是提供品質良好的兒童照顧體系，作為協助與促進工作與家庭責任的協調。譬如說，有些國家特別著重於可以彈性運用時間，如比利時的「時間信用體系（Time Credit System）[4]」即是一個很好的例子。時間信用體系的概念有點類似時間銀行的概念，可以透過國家的補貼或是其它的方式，讓個人可以透過在不同生命歷程階段中，安排不同型態的工作時間，如個人可以從事高於標準工時的工作，讓未來可以減少工作時間。換句話說，工時的重新分配。像是女性可以藉此調和照顧責任與工作、或者是可以用來作為逐漸退休的工具（逐漸減少工時逐步退出勞動市場），而非截然二分的生命歷程

[4] 事實上，比利時從 1980 年代即已經有類似的制度。不過當時的時空環境，並沒有引起相關的討論。然而，在 2000 年之後，由於對工作與生活平衡的重視，才開始被逐漸的被討論。不過台灣目前對於比利時的相關的研究還相當的缺乏，特別是對彈性安全化的討論都限於丹麥與荷蘭，不過這部分也是因為丹麥與荷蘭被視作當代彈性安全化政策的範型。但是，比利時有別於荷蘭和丹麥的政策，將社會政策關懷的稀少性資源從有形貨幣轉變為無形的時間。因此，比利時的相關制度也許是未來社會政策的焦點之一。

階段區隔。透過這樣的制度設計，個人可以在工作生涯中更具有自主性，可以選擇何時退出勞動市場，或者是如何平衡家庭照顧責任和工作(OECD, 2007)。同時此種彈性時間運用的政策，也就類似所謂的工時分享，而能夠同時創造就業機會。類似的政策也可以在歐陸福利國家中發現，像是奧地利在 2002 年進行相關的改革之後，就擴充對於休假期間有關工作保障的選擇（如減少工時）。其中，育嬰假津貼的改革就不再視父母工作狀況或是否有一位家長專職在家照顧孩子，而是依父母親年收入為基準，如果超過門檻，就不予補助。此項作法主要在於補償低收入者，同時也鼓勵父母親減少工作時數來照顧孩子。而領取此一補助的家長可持續到孩子年滿 30 個月(邱志鵬、劉兆隆、謝友文, 2012)。同樣地，北歐的經驗也告訴我們提供普及式的兒童照顧與托育服務是社會投資政策的核心。不僅可以促進個人(不論是男性或是女性)可以盡可能的達成工作與家庭責任的平衡，同時也可以藉由公共的兒童照顧與托育服務體系創造大量的工作機會給予女性，同時也協助家庭成為雙薪家庭而盡可能的降低家庭的貧窮與社會排除風險(Esping-Andersen, 2009)。

同時在擴展幼兒照顧與托育服務時，各國也進行其治理體系的改善。諸如給補助非營利組織設置托育服務設施；以認證方式使私部門托育機構獲得政府補助；以稅收減免的方式鼓勵企業主動提供兒童照顧與托育服務；政府與私部門簽訂契約提供兒童照顧與托育服務；透過家長的投入和監督以管理品質；設有優先托育條件(邱志鵬、劉兆隆、謝友文, 2012)。比較具體的例子，像是丹麥，就由政府直接出資，並以非營利組織為中介，進行承辦、管理、督導等工作與作業，並且聘用居家保母，提供平價兒童居家照顧服務。另外，像是美國主要以市場化為主的國家，則是由私部門的幼兒照顧與托育服務的提供者直接提供幼兒照顧與托育服務，並且由國家直接向這些幼兒照顧與托育服務的提供購買服務，最後以平價提供給家庭使用(ibid)。這些例子可以發現，不論是政府作為幼兒照顧與托育服務的直接供給者，或者是政府透過不同的方式，訂定契約、公辦民營或者是由政府直接向民營的幼兒照顧與托育服務供給者購買服務在提供給予服務使用者，都指涉到必須有一個良好的治理體系。

另一方面，有些家庭政策的部分則是特別著重於現金給付，這主要是在於賦予兒童照顧的經濟價值。不過現金給付的形式也有所不同。有些歐洲國家，如德國，則是特別強調以津貼的形式，不僅可以做為經濟安全緩衝的機制，同時也可以做為賦予兒童照顧責任經濟價值的體現。此種現金給付的津貼作為經濟安全的緩衝機制，根據國外研究發現可以大幅地減少兒童貧窮與社會排除的風險(Esping-Andersen, 2002a, 2002b, 2009)。除了津貼型式的現金給付之外，現金給付亦可透過資產累積的形式，如荷蘭的「生命歷程儲蓄體系（life course saving system）」即是一例。荷蘭的生命歷程體系[5]被視作當代社會政策的一種新典範，允許個人可以透過財產累積的方式進行生命歷程的資源流動，而暫時中斷個人生命歷程的就業軌跡，包括再就學、照顧小孩和提早退休等等。或者是英國的兒童信用基金(Child Trust

[5] 黃志隆（2008）有做一相關的介紹，在此並不詳細討論。

Fund)也是一例。也是透過資產累積的方式協助個人從兒童階段開始累積財務資本，促進經濟投資以及避免貧窮與社會排除風險。

第三節　關鍵議題研析

一、照顧服務市場的治理

目前許多家庭政策會以現金給付為主，而非直接的服務提供，主要是因為可以避免國家在兒童照顧服務上花費過多的人力與行政上的成本。不過直接提供現金讓民眾透過市場機制尋找照顧服務，會面臨照顧服務市場化以及服務品質參差不齊的問題。而這需要國家扮演一個管制的角色，透過國家的法令規範有效的治理照顧服務市場，而非放任不管。因此，西方福利國家開始瞭解在福利市場中，國家治理的模式與角色(Leisering, 2011; Levi-Faur, 2005, 2014; Mabbett, 2014; Majone, 1991, 1994, 1997, 2011)。因此，國家如何在照顧服務市場中扮演治理的角色，以及治理的模式應該為何，應有進一步的研析與瞭解。

二、彈性時間政策之研擬

時間政策的目的在於重新分配「時間」這個稀少性資源，其中包括了不同的方式來達成這個目的，工作型態的改變（如從全職轉變成為部分工時工作）和時間銀行。比利時的時間信用體系是一種社會政策新典範。時間信用體系的概念有點類似時間銀行的概念，可以透過國家的補貼或是其它的方式，讓個人可以透過在不同生命歷程階段中，安排不同型態的工作時間，如個人可以從事高於標準工時的工作，讓未來可以減少工作時間。換句話說，工時的重新分配。像是女性可以藉此調和照顧責任與工作、或者是可以用來作為逐漸退休的工具（逐漸減少工時逐步退出勞動市場），而非截然二分的生命歷程階段區隔。透過這樣的制度設計，個人可以在工作生涯中更具有自主性，可以選擇何時退出勞動市場，或者是如何平衡家庭照顧責任和工作。

因此，在缺乏財政資源的情況下，可以藉由研究國外的經驗，藉由協助勞動者可以重新在勞動生涯中分配工作時間，是一個可以考慮的方向。不過這需進一步的研究，特別是針對企業的合作。因為，此種彈性時間政策會直接與企業的人力資源管理策略相關。透過此一政策，特別是企業可以維持穩定的高技術的專業勞工，而不需要從外部勞動市場中尋找新員工再重新訓練。因此，對於企業而言，此種彈性時間政策亦是其人力資源管理策略的一環。因此，企業是否能夠或是願意支持此一政策即是重點。

第四節　策略研析與政策建議

一、 照顧服務市場的治理

(一) 提高托育服務的品質：托育服務的品質不應該完全由放任市場，而更需要國家透過公權力加以規範與治理。而這一部分，必須由國家針對托育服務的品質定出相關的規範，並且發展一套適當的治理模式。

(二) 設計以服務為導向的普及式公共托育政策，而非現金為主的托育津貼：此種以服務供給為導向的普及式公共托育政策有四個優點。第一，可以有效地作為積極性的社會政策以創造就業；同時，可以藉由國家作為服務的直接供給者，以提高托育服務的品質；第三，則是能夠促進公共托育服務的公平性，如托育服務呈現市場化的趨勢將會不可避免的引起公平性的問題；第四，則是可以促進所得均等，因為普及式托育服務政策可以促進中低收入家庭的婦女可以進入勞動市場，進而成為雙薪家庭，而縮短與中產階級家戶與高收入家戶的所得差距。（衛福部）

(三) 友善家庭的勞動市場和家庭政策：必須意識到家庭政策的實施需要社會各方面的配合，特別是企業主。因為勞動市場政策與家庭政策，就廣義而言，本身即是企業人力資源管理策略的一環。規範企業提供適足的友善家庭措施，政府須透過法令規範，以確實提供勞工得以平衡工作與家庭的措施。

(四) 強化企業社會責任在托育政策的重要性：不應該忽略企業作為福利供給的一部份。可針對企業進行相關規範，強化企業提供托育設施或是其他相關政策的可能性。(勞動部建議：推動雇主設置員工托兒設施或提供適當之托兒措施，營造友善職場育兒環境，促進員工工作與家庭照顧責任。（福祉司）

二、 彈性時間政策之研擬

(一) 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，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。（衛福部、勞動部）

(二) 協調企業設計相關的彈性時間政策：透過協調企業以彈性工作時間的方式，協助個人能夠彈性運用休息時間，以達成家庭責任與工作的協調與平衡。而這並非是單純以部份工時就可以達成的。而是如比利時的時間信用體系一般。（勞動部、衛福部）

第五章　提升經濟弱勢脫貧措施成效

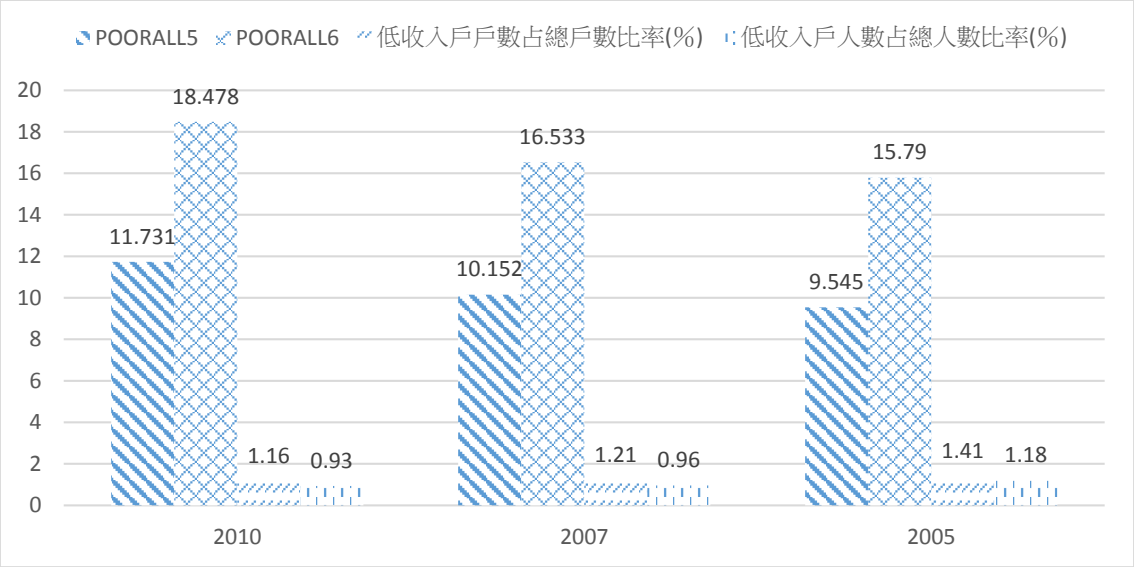
2000 年以降，台灣社會救助措施已逐漸從殘補式的救濟體系轉向發展較為積極的脫貧政策。惟尚未普及各縣市，且目前脫貧方案仍以資產累積為主軸，且與就業、教育相關部門之跨域合作不足，致脫貧成效不佳。因此，在此一背景脈絡下，本部分將會著重於提升經濟弱勢脫貧措施成效的討論。首先，將會透過統計指標的呈現進一步呈現此議題的背景脈絡與問題檢討。其次，進一步透過統計資料以及收集相關資料進行趨勢分析，以作為第三部份的關鍵議題研析，以及第四部份策略研析與政策建議的基礎。

第一節　背景說明及問題檢討

為了分析台灣經濟弱勢的脫貧狀況，首先，必須了解台灣社會救助體系中低收入戶的樣貌。同時，也需意識到在後工業社會中經濟弱勢已經不再是工業社會中的傳統值得救濟的貧窮人口群，如老人、兒童和身心障礙者等無法從勞動市場獲得足夠的薪資以支撐其經濟安全，而是隨著社會經濟結構改變，而有著不同於以往的社會風險結構和貧窮樣貌，如單親家庭、工作貧窮等(Bonoli, 2005; Standing, 2011; Taylor-Gooby, 2004)。因此，在後工業社會的新社會風險結構中，經濟弱勢的樣貌已經不若以往，且所需的政策回應也有所不同。因此，此部分也會進行相關的分析。

一、台灣低收入戶人口群的樣態

台灣，以及其他東亞福利國家常常自豪其貧窮率遠低於西方福利國家。但是，此一如此低的貧窮率主要是因為救助體系透過嚴格的標準審查，將部分貧窮人口排除於官方的救助體系之外。這一點可以從圖５.1 中可以發現。圖５.1 呈現 2005 年、2007 年和 2010 年研究團隊利用 LIS 資料所計算出來的貧窮率以及台灣官方貧窮率。來自於 LIS 的資料中，我們將貧窮門檻訂為中位數所得的 50%和 60%兩種。中位數所得的 50%當作貧窮門檻的主要原因是國際比較中常被當作貧窮門檻的基準(Crettaz, 2011)，同時也是目前台灣社會救助法中低收入戶的門檻。但是，我們可以發現，如果以 LIS 資料為基礎以中位數為計算台灣貧窮率，2005 年時為 9.545％、2007 年為 10.152％、而 2010 年則是升高至 11.731％。但是，以台灣的官方低收入戶比率來看，可以發現不論是以低收入戶戶數占總戶數的比率或是低收入戶人數占總人數比率都遠低於根據 LIS 資料所計算出來的貧窮率。這意味著台灣社會救助體系透過其他的方式將實際貧窮人口排除於社會救助體系之外，使得社會救助體系的低收入戶人口群多是極端貧窮的人口群，像是單身老人戶或是扶養人口眾多的單親家戶。在此種狀況中，就會產生即便透過積極性脫貧政策，包括積極勞動市場政策或是財產形成政策都無法有效地促進經濟弱勢脫離貧窮的經濟困境。



資料來源：LIS 和主計處中華民國統計資訊網

圖 5-1　台灣官方貧窮率和實際貧窮率的落差

從圖 5-1 的比較可以發現另外一個令人疑惑之處。也就是台灣官方貧窮率是逐年下降的。但是，以 LIS 資料為基礎利用中位數所得的 50%所計算出來的貧窮率，卻可以發現是逐年上升的。貧窮率逐年上升的情況較為符合台灣社會經濟結構情況。由於台灣薪資並沒有很明顯的上漲，加上女性進入勞動市場，使得雙薪家庭變的更為普遍的話，那麼貧窮門檻會加以提高，因為貧窮線的定義多是以家戶可支配所得的中位數所得 50%為基準。因此，如果是屬於單薪家庭的話就會容易落入貧窮(Crettaz, 2011)。而台灣的官方低收入戶比率的逐年降低，有可能是因為台灣社會政策體系的逐漸健全，包括像是年金體制、健康保險體系和其他社會政策，使得極端貧窮的貧窮人口能夠透過移轉所得脫離貧窮(呂建德, 葉崇揚, & 陳昭榮, 2012)。如單身老人戶，如能領到固定的年金給付，會使其較為容易脫離低收入戶。不過此一現象需要做更為深入的研究，無法在此簡短的時間中找出答案。

而研究團隊在圖 5-1 中，另外設定一個較高的貧窮門檻，中位數所得的 60%，同樣是以 LIS 的資料計算之。其台灣的貧窮率在 2005 年時為 15.79%、2007 年則為 16.53%、而 2010 年則是升到 18.48%。因為西方福利國家在後工業社會的轉型過程中，雙薪家庭漸增，使得其家戶的可支配所得上升，也帶到家戶的生活水準。因此，中位數所得的 60%當作貧窮門檻已經逐漸成為目前西方福利國家貧窮線的基準(Crettaz, 2011, 2013)。而如果我們以中位數所得的 60%當作貧窮門檻，可以發現在 2010 年時將近每五個人之中就有一個人是屬於貧窮家戶。這是非常令人驚訝的。而此一與官方低收入戶比率相比有一段令人訝異的落差，也就是說可能會超過 15%的人口群是落入貧窮線之中，但是卻無法受到社會救助體系的保障。

簡單地說，台灣社會救助體系的人口群主要是傳統值得救濟的極端貧窮人口群，而可能有部分不值得救濟的人口群，但是他們可能同樣面臨經濟困境，卻是被排除於社會救助體系之外。而這部分原因可能是因為台灣社會風險結構已經隨著社會經濟結構的後工業化而有所改變，使得貧窮人口群越來越多樣化，而不單只是傳統值得救濟的人口群而已。

二、新社會風險結構

在過去二、三十年來，雖然步調不一，但是世界先進福利國家已經逐漸地從工業社會邁入後工業社會。一般而言，傳統工業社會中，貧窮主要的原因是來自於因為退休、失業和傷病等直接造成所得喪失所形成的。因此，傳統福利國家透過社會保險體系(年金保險、失業保險、健康保險和職災保險)保障個人和其家庭成員的經濟安全，以避免家庭落入貧窮狀態(Flora & Alber, 1981)。但是，先進福利國家從 1970 年代開始，逐漸地從工業社會轉變成為後工業社會，而此一結構性轉型所涉及到的不單只是產業結構從製造業與工業轉變為以服務業為主的經濟結構，以及人口結構的改變（高齡少子化）(Bell, 1973; F. G. Castles, 2004)，更為重要的是社會風險結構的改變(Bonoli, 2006, 2007; Taylor-Gooby, 2004)。沿著服務業興起和傳統男性養家模式崩壞的結構脈絡，諸如單親家庭、低薪工作、無法平衡工作與家庭照顧責任等新社會風險（New Social Risks）興起，而使得貧窮問題的本質開始產生變化。如男性養家模式無法確保家庭成員能夠獲得足夠的經濟資源，而必須依賴女性進入勞動市場獲得第二份所得以維持家庭經濟(Esping-Andersen, 2002b)；因為低薪服務業工作的出現(Baumol, 1967)，造成工作不再是能夠確保避免貧窮的途徑，而形成工作貧窮(working poverty)(Crettaz, 2011; Crettaz & Bonoli, 2011; Iwata, 2013; 李易駿和紀金山, 2012; 門倉貴史, 2008; 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶和張烽益, 2011, 道中隆, 2009; 岩井浩和村上雅俊, 2007)。因此，我們必須要意識到貧窮風險不再只是特定人口群所要面對的，而是每個人都可能面對的。

首先，在後工業社會中，所得分配不均是逐漸的呈現擴張的現象。這主要是因為後工業化的過程中，服務業的比例增加。而服務業比例的增加造成了幾個現象。第一，在後工業化與經濟全球化的過程中，為了增加勞動市場彈性化，企業會增加非典型就業的比例，包括像是部分工時、派遣勞動、契約勞工等方式來降低生產成本。因此，我們可以看到世界各國勞動彈性化的趨勢(Lee, 2011; Miura, 2012; Song, 2014; Thelen, 2014; Watanabe, 2014; 謝文元和李易駿, 2007)。而東亞也不例外。包括日本和韓國都有顯著的增加，見表 5-1。然而，相反地，台灣在過去十年來，非典型勞動的比例卻是逐年的下降，這並非是台灣的勞動規範較為嚴格，而是因為相對自由所致。因為台灣的企業可以較為容易從外部勞動市場取得人力資源，再加上國家法令對於解雇的規範相對較為寬鬆。因此，企業不需要依賴功能性彈性（增加非典型勞動比例）作為勞動彈性化的來源，而是依賴數量彈性。但是台灣非典型勞動者的問題依然存在。

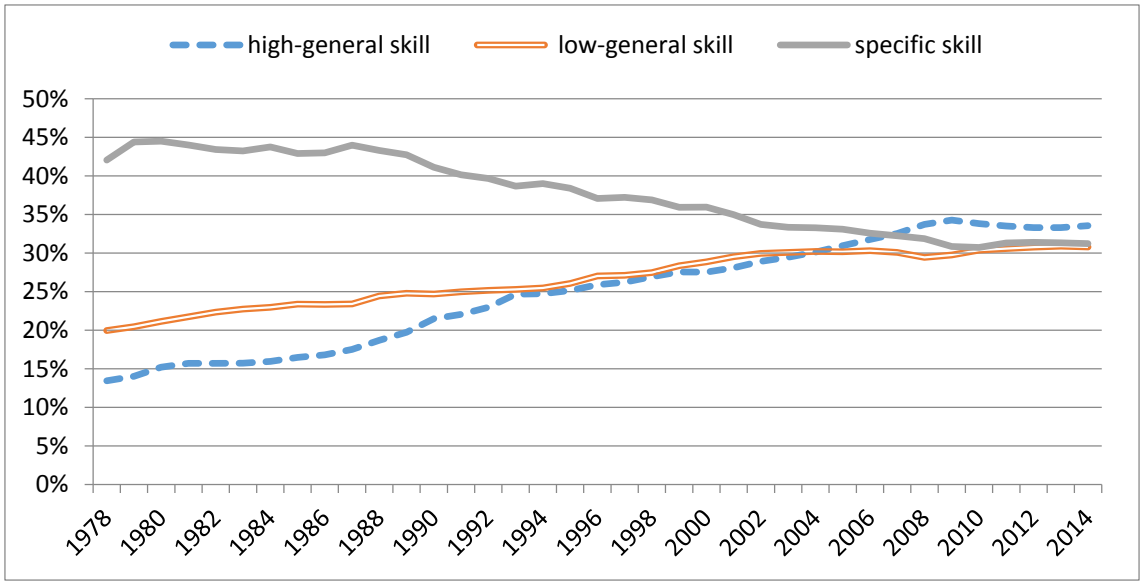
表 5-1　東亞各國非典型就業的比例

	Taiwan			Japan			Korea		
	part-time workers	dispatched workers	temporary workers	part-time workers	dispatched workers	temporary workers	part-time workers	dispatched workers	temporary workers
2001	5.3	--	--	--	1.0	12.8	7.3	--	--
2002	5.5	--	--	17.7	1.1	13.5	7.6	--	--
2003	5.1	--	--	18.2	1.2	13.8	7.7	--	--
2004	4.1	--	--	18.1	1.4	13.9	8.4	0.2	25.7
2005	3.3	--	--	18.2	1.7	14.0	9.0	0.3	27.4
2006	2.1	1.7	--	18.0	1.9	14.0	8.8	0.3	25.4
2007	2.3	--	3.0	18.9	2.1	13.9	8.9	0.3	24.7
2008	2.6	--	3.3	19.6	2.2	13.6	9.3	0.3	23.7
2009	3.2	1.4	2.7	20.3	1.8	13.7	9.9	0.4	26.1
2010	3.2	1.5	2.5	20.2	1.5	13.8	10.7	0.4	23.0
2011	3.1	1.4	2.5	20.6	1.5	13.7	13.5	--	23.8
2012	3.0	1.4	2.4	20.5	--	13.7	10.2	--	--

資料來源：http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/0228menu.htm;

http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/0125menu.htm

第二，後工業化最主要的的一個問題在於服務業的興起，許多就業機會會產生於低階服技術務業，如餐旅業、個人服務業等(Baumol, 1967; Fleckenstein, Saunders, & Seeleib-Kaiser, 2011; Iversen, 2005; Mares, 2006)。從圖 5.2 來看，可以發現從 1970 年代後期開始，屬於低階技術（low-general skills）的職業的就業比例是逐年上升的。同時服務業部門亦會產生許多就業機會於高階技術（high-general skills）的職業，如醫療服務業、金融銀行業等。因此，從圖 5.2 以發現在低階技術服務業增加的同時，高階技術的服務業同時在增加。而同時後工業化的同時，也就意味著傳統利用勞力和專業技術的職業比例是逐漸下降的。目前台灣已經逐漸下降到約三成左右。如果與其他世界各國相比，這並非是主要問題，因為這是後工業化過程中不可避免的趨勢。



資料來源：主計處 (http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1)

圖 5-2　台灣不同技術類型的變化趨勢（1978-2014）

問題在於，第三，低階技術與高階技術和專業技術的職業有著雙元化的薪資差距，使得所得不平等的擴張以及低階技術低薪化。低階技術服務的低薪化主要是因為低階技術的消費性質不若製造業或是金融銀行業可以創造出高附加加值的工作，因此其生產力無法上升，而導致其低薪化。這也就是後工業社會中的成本病（cost-disease）(Baumol, 1967)。表 5-2，研究團隊收集東亞三個國家的平均薪資資料，並重新整理，將其區分為平均薪資、低階技術部門的平均薪資、高階技術部門的平均薪資和專業技術部門的平均薪資，而括號內的比例為其不同技術部門平均薪資除於平均薪資所得出來的比例。我們可以看到相較於日本，台灣低階一般技術的部門，其平均薪資僅有總平均薪資的 82%，而高階技術部門的平均薪資則是高達 129%。顯示台灣不同技術部門的薪資呈現一個雙元化的現象。這會造成低階技術部門的勞工可能會面臨工作貧窮的狀況，如果其家戶的勞動人口相對較少，且扶養人口較多的話，那更有可能陷入工作貧窮的風險。而一旦落入貧窮，就可能陷入貧窮的世代循環的困境(Esping-Andersen, 2002a)。英國學者 Standing (2011)就用「Precariat（不穩定的無產階級）」來形容此一現象。

表 5-2　東亞不同職業部門的平均薪資

	Taiwan (NT$)	Japan (Yen, thousands)	Korea (Won, thousands)
Average regular Income	38,208	299.6	2,200
Low-general Skill sectors	31,708 (82.99%)	315.05 (105.16%)	1,778 (81.27)
High-general Skill Sectors	49,597 (129.81%)	401.97 (134.17)	2,684 (122.03)
Specific Skills Sectors	35,932 (94.04%)	324.1 (108.18%)	2,308 (104.93%)

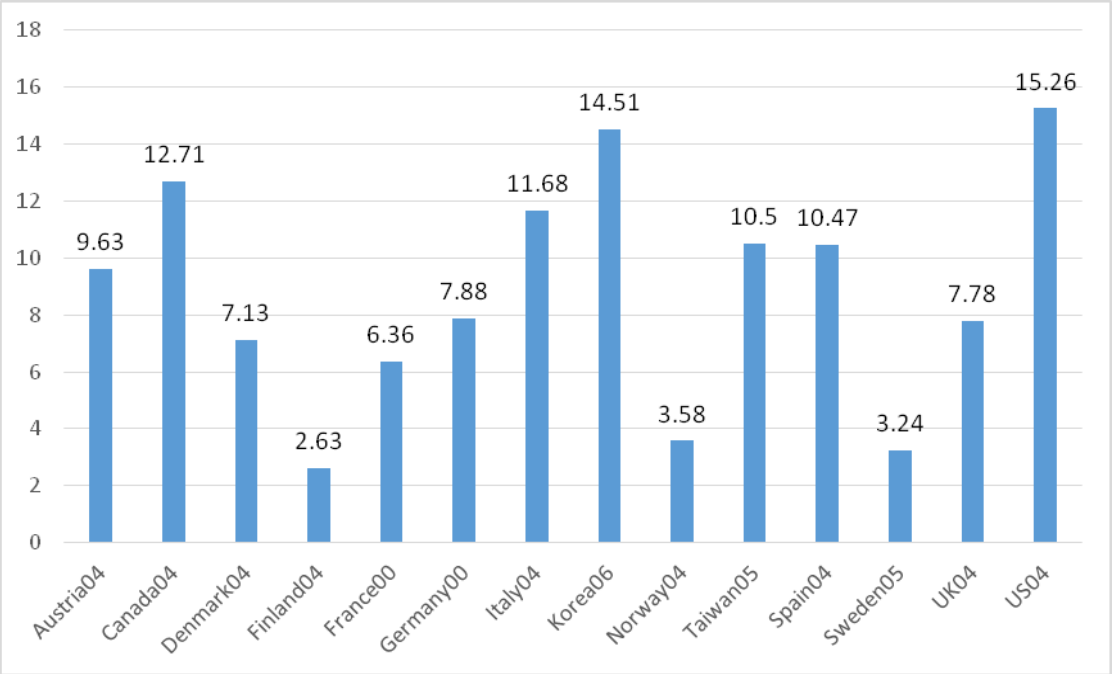
資料來源：Taiwan, 主計處(http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1); Japan, 薪資結構基本調查, 厚生勞動部(http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou.html); Korea, Survey on Labour Condition by Type of Employment, Ministry of Employment and Labour (http://laborstat.molab.go.kr/newOut/renewal/menu05/menu05_search_popup.jsp)

因此，目前西方福利國家的研究和政策趨勢多是針對此一議題，特別是社會風險結構的改變所帶來的貧窮本質的轉變。如大量低薪工作的出現，使得工作不再是保障脫離貧窮的途徑，即使工作依然是脫離貧窮的重要途徑之一。因此許多研究開始著重於工作貧窮的議題(Andreß & Lohmann, 2008; Brady, Fullerton, & Cross, 2010; Crettaz, 2011, 2013; Fraser, Gutiérrez, & Peña-Casas, 2011; Kemmerling, 2009)。其中，歐盟以及 OECD 國際組織都開始著重於此類議題。如歐盟在 2004 年時，責成 Peña-Casas and Latta (2004)針對歐盟會員國進行工作貧窮的研究；在 2010 年時，歐盟更進一步成立跨國之研究團隊，針對歐盟會員國進行相關工作貧窮的研究6。而 OECD 在 2009 年的就業展望報告中（OECD Employment Outlook）就有一章專門討論工作貧窮以及工作是否能夠有效地降低貧窮的議題(OECD, 2009)。

為了呈現此一議題在台灣的重要性與急迫性。同樣地，我們利用 LIS 的資料計算各國工作貧窮的比例。目前世界各國對工作貧窮的定義並沒有一致的看法，主要是因為並無對貧窮線以及工作有一致的看法(Crettaz, 2011, 2013)。但是為了計算上有一致的標準，因此，我們主斷地定義工作貧窮為「家戶中的經濟戶長是有工作的，不論其工作時數多少或是工作型態為何，且其家戶的可支配所得低於中位數所得的 60%」。由於 LIS 的資料中，各國的資料比較齊全的部分是在 2000 年代中期，

6 資料來源：http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en&newsId=1394&moreDocuments=yes&tableName=news。

許多國家尚未把 2010 年的資料納入，且 2010 年之後由於金融海嘯，使得工作貧窮的樣態和比例都與之前的有所不同(Crettaz, 2011)。因此為了時間上有一致的比較標準，我們盡可能採取 2000 年代中期左右的資料。根據上述的定義計算出來的工作貧窮比例，可以發現自由主義的福利國家體制有較高的工作貧窮比例，包括了美國和加拿大；但是英國工作貧窮的比例則是接近保守主義福利國家體制，與德國相去不遠。相反地，屬於社會民主福利國家體制的工作貧窮比例是相對較低的，包括瑞典、挪威、芬蘭與丹麥。不過丹麥的工作貧窮比例高於 7%。而保守主義福利國家則是從最低的法國 6.36%到最高的奧地利的 9.63%。而南歐福利國家，則是都高於 10%。而台灣與南韓的工作貧窮比例，則是有明顯的差距，台灣約為 10.51%，韓國則是 14.51%。相較之下，台灣工作貧窮的比例接近歐洲保守主義福利國家的水準，與南歐福利國家的西班牙約略相等；而韓國則是接近自由主義福利國家的水準，僅次於美國。



資料來源：LIS，自行計算。

圖 5-3　世界主要國家工作貧窮的比例

也就是說，當社會經濟結構變遷帶動社會風險結構的改變時，傳統為值得救濟的貧窮人口群所設計的社會救助體系已經無法適用目前新型態的社會風險，也無法保障貧窮人口。也就需要新的救助政策的思維來加以回應。

第二節　未來趨勢分析—促進「流動」的社會投資觀點

社會風險結構以及貧窮本質的轉變，帶動歐洲福利國家從一連串的政策典範的轉移。從 1980 年代開始的新自由主義典範，到 1990 年代的第三條路（the Third Way），而到目前的社會投資政策典範（social investment）[7]，都是希望走出傳統福利國家的制度性限制，有效地回應社會風險結構的轉變(Abrahamson, 2010; De Deken, 2014; Hemerijck, 2015; Jenson, 2010; Morel et al., 2012c; van Kersbergen & Hemerijck, 2012)。然而，不同於新自由主義與第三條路的政策典範，社會投資強調經濟成長與社會凝聚的同時達成，而非是一種非此即彼（trade-off）的狀態，認為透過強調社會政策不僅可以解決新社會風險，同時可以促進就業與經濟成長；更為重要的是，社會投資政策從生命歷程的觀點強調社會政策的積極性預防功能(Esping-Andersen, 2002c; Jenson, 2012b; Morel et al., 2012a)。因此，社會投資政策特別強調積極性社會政策，如家庭政策、積極勞動市場政策和人力資本累積政策（教育）(Bonoli, 2013; Hemerijck, 2015; Morel et al., 2012a)。

Hemerijck (2015)提出的三個社會投資的功能：「流動(flow)」、「緩衝(buffer)」和「存量(stock)」，其實就分別代表了社會救助體系的最低所得保障政策（Minimum Income Protection）和積極勞動市場政策（Active Labour Market Policy）。第一，最低所得保障政策，係指提供最低所得給付給予通過資產調查的領受者(Bahle, Hubl, & Pfeifer, 2011)。最低所得保障政策扮演個人或是家庭面臨經濟安全困境時的「緩衝」機制。譬如說，當個人或是家庭主要的勞動者面臨失業困境時，如果失業給付如果無法足以保障個人或是家庭的經濟安全時，那麼最低所得保障政策所提供的最低所得給付即可讓個人或是家庭能夠維持最低程度的生活水準。其次，積極勞動市場政策，則是協助個人盡可能地累積其人力資本的「存量」以回到勞動市場，像是透過職業訓練方案。事實上，從 1980 年代開始，為了解決福利依賴的問題，許多福利國家在新自由主義的影響下，開始更為著重於領取福利給付的相對義務，包括是強制性的職業訓練體系和就業輔導等措施(Handler, 2004; Huo, 2009)。最為著名的即是美國 Clinton 總統任內對美國 AFDC 改為 TANF。不過就如同上述，社會投資觀點所著重的重點不在於加諸相對應的義務責任於特定的福利權上，而是強調個人的勞動或是社會排除是源自於其人力資本存量的不足，因此，著重於教育或是職業訓練以作為提高個人人力資本存量的基礎。因此，最低所得保障政策以及積極勞動市場政策其實代表著社會投資觀點的兩項功能以及目標，緩衝和存量/所得保障和積極活化。在能有效保障所得安全以及促進個人的積極活化的先決條件下，才能達成社會投資政策的另外一項功能—「流動」，讓個人或是家庭在面臨生命歷程階段的轉型時，能夠在制度協助順利地進行階段之間的轉銜，如青年從學校到工

[7] 其中，社會投資政策典範在歐陸福利國家引起廣泛的討論，歐盟的執委會（European Commission）也將其訂為主要的政策目標，要求會員國更著重於經濟成長與社會凝聚之間的調和與同時達成。（資料來源：http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes。）

作的轉銜(李易駿和古允文，2007)。因此，我們透過國際組織的研究報告，特別是歐盟，了解當代最低所得保障政策以及積極勞動市場政策的政策趨勢。

一、最低所得保障政策

歐盟在 1992 年時就指出歐盟會員國應該提供足夠的生活資源以及社會救助體系依然是會員國共同要遵行的政策(Council Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992)。不過要一直到 2007 年的金融海嘯之後，最低所得保障政策才重新受到重視(Marx & Nelson, 2013; Nelson, 2010)。在 2009 年五月時，歐盟議會要求執委會(European Commission)及其會員國，「不論個人在勞動市場中的機會為何，皆要保障其最低所得的權利」;「每個人有基本權利享有能夠獲得充足資源和社會救助，以便有尊嚴的生活」。

最低所得保障政策，基本上包含兩個元素。第一，資產調查。在社會救助體系中，資產調查是領取資格的基礎條件。基本上，資產調查是根據各國的生活水準所訂定貧窮門檻為主。第二，最低所得保障。主要是根據各國生活水準和文化不同而有所差異(Bahle et al., 2011)。而是否能夠提供滿足個人或是家庭生活需求的最低所得保障，即是一個檢視的重點。但是如果透過比較的方式其實不難發現歐洲福利國家之間對於最低所得保障政策的改革以及其效果有著很大的差異。

基本上，最低所得保障政策幾乎存在於每個歐洲福利國家當中，但是其給付水準基本上都低於貧窮線(Bouget et al., 2015; Nelson, 2010)。這主要是因為避免貧窮陷阱。但是依然有跨國的差異，像是保加利亞、愛沙尼亞、立陶宛、波蘭和羅馬尼亞等東歐國家，其最低所得給付遠低於貧窮線。像是愛沙尼亞的最低所得給付就無法避免貧窮人口落入絕對貧窮的困境；波蘭的社會救助給付水準同樣也低於基礎維生的最低水準。但是像是冰島，從 2011 年開始，其社會救助給付水準則是接近 60%的貧窮線。

2010 年之後，歐洲福利國家開始最低所得保障政策的改革。如希臘和義大利，兩個在金融危機中受創較深的國家，原本沒有一個較為廣泛的最低所得保障政策，也開始進行小規模的前導政策。如希臘在十三個地區實施「社會所得保障政策（Guaranteed Social Income）」；義大利則是在 2008 年時引進「舊社會卡（Old Social Card）」、「新社會卡（New Social Card）」和「融合卡（Inclusion Card）」的制度。其中，舊社會卡係指能夠給付食物、電費、瓦斯費等基本維生事項的購物卡；而新社會卡和融合卡則是最低所得給付。不過義大利政府傾向將資源挹注於舊社會卡，而非建立一個較為廣泛的最低所得保障體系(Bouget et al., 2015)。而像是法國於 2014 年時以「積極性津貼（Activity Allowance）」取代「就業津貼（Employment Allowance）」和「積極性團結薪資（Active Solidarity Income）」政策。其他如奧地利、賽浦路斯、和斯洛伐尼亞等國家，其最低所得保障政策是有利於改善貧窮的困境(Bouget et al., 2015)。

但是亦有些國家的最低所得保障政策改革卻是不利於舒緩貧窮困境。如英國、德國、匈牙利、西班牙和葡萄牙等國家。像是匈牙利從 2008 年開始，就開始緊縮資格條件，使得其最低所得保障政策的效果開始受到侵蝕；而葡萄牙和西班牙的最低所得保障政策的涵蓋率和給付率都不足有效地舒緩貧窮人口的生活困境。

在簡單地描述歐洲福利國家的最低所得保障政策的概況之後，將會針對德國、英國和荷蘭進行更為詳細的制度比較。首先，德國，作為典型的保守主義福利國家(Esping-Andersen, 1990)，其最低所得保障體系在社會保障體系中扮演社會安全網的角色。「社會最低所得給付(Social Minimum Income Benefit)」，提供資產調查式的給付給於被其他社會給付(如社會保險)排除的弱勢人口群，因此是最主要預防貧窮的政策工具。而從 1990 年代早期，單一的社會救助體系逐漸地擴張與分化成為五個主要的給付體系，分別為(1)失業給付和社會給付(給予尋職者的基本所得)(2005 年引進)：主要整合之前的失業救助，因此當失業者一旦無法領取失業保險給付之後，就會進入此一體系之中，同時也可以部分工作所得可以當作補充性所得。(2)社會救助給付(1962 年引進)：主要是取代之前的 Sozialfürsorge(welfare relief)，而成為目前的社會救助體系(Sozialhilfe)，此一體系不僅包括資產調查式的現金給付，同時也包括各式各樣的實物給付。(3)老年和身心障礙者的基本給付(2003 年引進)：主要是因應年金改革，所增加的部分，主要在於鬆綁資格規定，讓老年人可以更容易進入救助體系(葉崇揚 & 施世駿, 2009)。(4)難民基本支持(1993 年引進)：主要是因為 1990 年代開始，大量的難民湧入德國，因此德國政府引進此一體系，但是其給付較低且主要是以實物給付為主，主要是希望能夠避免難民的湧入。(5)給予戰爭受害者的給付(1950 年引進)：主要是提供給於士兵和其家屬，在之後也提供給於犯罪受害人以及前東德的政治犯(Bahle et al., 2011; Hanesch, Bäcker, & Trabert, 2015)。這些給付體系的給付水準主要在於維持基本維生水準，以促進他們能夠參與正常的社會生活，但是同時給付水準應該考慮工作誘因的問題。

其中，在 2000 年之後，德國最低所得保障體系的重要性隨著領取人數和比例的增加越來越重要，這主要可以歸因於 1990 年代一連串的新自由主義改革以及勞動市場改革。因此在 2005 年之後引進「尋職者的基本所得支持(basic income support for job seekers)」，雖然領取人數在此之後有所降低，但是依然比起 1990 年代時高出許多。2013 年時，德國大約有 740 萬人領取最低所得給付，也就是大概是總人口的 9.1%左右。不過失業給付和社會給付都無法有效地避免領取者落入貧窮，因為其給付水準都低於貧窮線。因此，如果根據歐盟的 EU-SILC 資料的話，那麼大概平均每六個人就會有一個面臨近貧的風險，也就是大約是總人口的 16.1%，或是 1,300 萬人左右(Hanesch et al., 2015)。而且同時分析貧窮動態時，可以發現德國的貧窮人口脫離貧窮的機率是越來越惡化的(ibid)。也就是說，德國的最低所得保障政策的改革是不利於貧窮人口脫離貧窮困境的，因此而不利於流動。

簡單地說，德國的社會救助體系已經開始逐漸地發展為一個涵蓋範圍較為廣泛的最低所得保障體系，特別是針對失業人口群和尋找工作的人口(Bahle et al., 2011)。

其次，英國則是自由主義福利國家的典型代表，受到濟貧法傳統的影響，其社會救助體系成為英國社會保障體系中重要的一環(Bahle et al., 2011; Esping-Andersen, 1990)。2007 年時總社會支出占 GDP 的 25.3%，但是其中有三分之一左右是挹注到資產調查式的給付(Bahle et al., 2011)。其中，英國最低所得政策體系的一項特點在於其建立在社會權的基礎上，在 1948 年所建立的國民救助體系即是一個相對普及式的體系，涵蓋所有需求人口，在此一體系中，濟貧法傳統所遺留下來的標籤化(stigmatisation)和權利基礎的削弱都完全被去除。

目前英國最低所得保障政策包括六個體系(Bahle et al., 2011)。(1)「所得支持(income support)」：主要提供給所有貧窮人口群，包括老年人、領取低社會給付的失業者、身心障礙者或者是已經無法領取保險給付的人等。不過從 1980 年代起，所得支持開始有類別上的區分，不同人口群開始歸類到不同的體系。目前所得支持僅提供給於年齡層在 16-65 歲之間的失業人口群或者是無法長期或是暫時工作者，如身心障礙者、單親父母、家庭照顧者等。而低薪勞動者可有稅收優惠，但無法領取所得支持的給付。從 2008 年開始，所得支持的新申請者如果是身心障礙者或是患有疾病，那麼可以在最初評估期的 13 週領取(2)「就業和支持津貼(employment and support allowance)」，之後可以轉換到其他有較高給付額的體系，如工作相關的給付體系或者是永久性的所得支持。就業和支持津貼主要是用來測試身心障礙與患有疾病的申請者，而領取給付者則是根據不同的工作能力而被區分為不同的類別。其中，最主要的即是在 1996 年時引進給予失業者的尋職者津貼(jobseeker's allowance)與失業保障。其中，包括兩個部分，一是保險相關的繳費式給付（六個月的給付），另一則是資產調查式的非繳費式給付，給予那些無法請領失業保險給付的申請者。

而老年人則是可以領取(4)年金信用津貼(pension credit)，這是在 2003 年時引進的，之前在 1999 年時為最低所得保證(minimum income guarantee)。由於英國的國家基礎年金給付是均一給付，且給付率過低，低於貧窮線，而使得老年人成為最低所得保障體系中的主要人口群。另外一個重要的資產調查式給付則是(5)工作稅收優惠(work tax credit)。一開始是在 1998 年時引進的給於工作家庭的稅收優惠，而在 1999 年時改革為工作家庭稅收優惠(working families tax credit)，之後才在 2003 年時改為工作稅收優惠。這主要涵蓋更多的人口群，包括家庭與無小孩的個人。其主要的條件在於擁有全職工作，但是薪資少於一定的程度，不過此一條件會因為家戶規模或是所得群體而有所不同。因此，工作稅收優惠可能會因為不同的情況，而高於最低所得水準。就此種情況而言，工作稅收優惠不完全可被視作純粹的最低所得保障政策。最後，(6)難民的津貼，不過此種津貼的領取人數相當的少。

而 2013 年時，保守黨政府將 6 種最低所得保障給付體系整合為一種，普及式優惠津貼(Universal Credit)。在此一體系中，勞動市場活化的條件更進一步被強化，不過這並非是因為受到社會投資理念的影響，更多只是希望鼓勵個人回到勞動市場。同時也是希望能夠透過此一整合體系降低其福利體系的複雜性。不過在 2014 年 9 月時只有 14,130 人申請(Bradshaw, Glendinning, Maynard, & Bennett, 2015)。

最後，則是荷蘭的部分。荷蘭福利國家傳統上著重於消極性的重分配政策，不過在 1980 年代之後，失業率高漲，使得荷蘭政府進行一連串的福利改革，透過像是制度化的彈性工作安排、積極勞動市場活化政策措施，同時也引進自由主義的市場機制於福利供給之中，這些一連串的福利改革措施使得失業率大幅從 8%下降到 3%，因此而有荷蘭奇蹟的稱號(Bahle et al., 2011; Visser & Hermerijck, 1997)。荷蘭由於其福利國家體系同時涵蓋就業地位、公民資格和互惠原則，因此使得其最低所得保障體系扮演一個相對較為邊緣的角色(因為社會保險體系涵蓋率高)。

荷蘭的最低所得保障體系主要是社會救助體系為主，而且可以區分為四個類別體系，以及包括普及性的國民保險體系。其中，1965 年即有的 ABW(algemene bijstandswet)，即是主要的社會救助體系。爾後在 1995 年將主要提供給具有資格的(如有尋找工作或者是已經申請其他勞動市場活化的措施)失業人口群的 RWW(rijksgroepsreheling voor werkloze werknemers)。而且在 1996 年時將活化原則擴展到所有社會救助的領取者，除了暫時無法工作的人口群以及有五歲以下兒童的單親家庭以外。不過目前僅有少數個案，單親家庭可以免除於勞動市場活化的義務責任。而社會救助體系中的財務責任，則是開始由中央政府轉移到地方政府，從 2001 年開始，中央政府補貼 90%的 ABW 的財務支出，不過已經下降到 75%，主要是強化地方政府促進 ABW 的領受者重新回到勞動市場的責任(Bahle et al., 2011)。在 2004 年改為 WWB(wet werk en bijstand)，更強化此一趨勢。地方政府每年可以收到一筆固定的預算，但是會區分為兩個部分，所得和工作。如果支出超過此一預算的話，那麼地方政府須自行補貼，但是如果低於此預算，剩餘的預算可以留待明年使用。2015 年時，WWB 改為參與法(the Participation Act)，主要是減少給付水準以及將責任下放給地方政府。值得一提的是，在此一社會救助體系中，部分的勞動所得可以免於資產調查的範圍之外；而且有補充性的給付給予那些長期領取給付且幾乎無法重新勞動市場的人口群。如單親家庭或是單身就可領到多出 20%的補充給付。此外，低薪勞動者可以申請租金補助和健康保險補貼等給付。

2010 年時，65 歲以上的老年人就不在被涵蓋於 ABW 之中，而是被區分出來在 AIO(aanvullende inkomensvoorziening orderen)。AIO 主要是提高給老年人的資產調查式的給付，不過其責任則是從地方政府轉移到中央的社會保險銀行(Social Insurance Bank, Sociale Verzekeringsbank, SVB)。

1986 年和 1987 年時，則是引進給於高齡者以及部分失能的身心障礙者，以及自營業者的給付體系，分別是 IOAW(inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers)和 IOAZ(inkomensvoorziening oudere en

gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen)。前者年齡限制是 50 歲，後者則是 55 歲。主要是提供給於那些已經無法領取失業給付的人口群，而且工作失能給付又無法提供足夠的所得。與社會救助體系相同，此兩個給付體系主要是由地方政府負責。

大多數的最低所得保障給付都是社會最低標準為主，也就是最低基本薪資的50%為主，如果是單親家庭則是提升到 70%，已婚或是同居伴侶則是可以提升到100%。這個標準的訂立主要是考量到能夠達到一個社會大眾可以接受的生活水準或是型態，同時也是希望能夠避免個人或是家庭落入貧窮(Blommesteijn, 2015)。

從上述的簡單比較中，可以發現最低所得保障政策體系的一個重要的趨勢即是逐漸的將勞動市場活化鑲嵌於其制度之中。因此，下面就將重心轉向積極勞動市場政策，比較各國的積極勞動市場政策。

二、積極勞動市場政策

綜觀歐洲福利國家的最低所得保障政策，往往會將勞動市場「活化(activation)」視作是領取資格的基礎條件之一(Bouget et al., 2015；王永慈，2007；傅從喜，2006葉祖欽和李易駿，2007)。主要是因為希望透過此一措施將工作誘因鑲嵌於救助體系之中，以避免福利依賴(Handler, 2004)。一般而言，積極勞動市場政策係指促進福利領受者重新能夠回到勞動市場的政策措施。從社會投資的觀點而言，積極勞動市場政策涉及到保護(protection)(如工作經驗方案)、投資(investment)(如職業訓練)以及再商品化(recommodification)(如稅收優惠或是工作補貼)。

而在歐洲福利國家之間，勞動市場活化可以分為「正向(positive)」活化誘因和「負向(negative)」活化誘因兩種方式。正向活化誘因主要在於鼓勵最低所得保障的領取者能夠進入勞動市場獲得另外一份所得，但是卻不會妨礙其領取最低所得保障的資格。譬如，工作相關給付補充(work-related benefit top-up)或是非關工作所得(income disregards)、註冊公共就業服務以及參與各式各樣的積極勞動市場政策措施。這些措施的特點在於將活化的措施鑲嵌於其最低所得保障體系之中，但是卻不會妨礙福利領受者的工作誘因，甚至能夠藉此提高工作誘因。其中，像是非關工作所得措施所獲得的勞動薪資並不會被計算入社會救助給付當中，因此能夠促進給付領取者的工作誘因(Bouget et al., 2015)。相對地，有些國家則是將負向活化誘因鑲嵌於最低所得保障政策之中，像是英國和匈牙利等國家，主要是利用給付削減、懲罰、更為嚴格的給付資格、對“適當”的工作定義更為廣泛(更多的低薪不穩定的工作)。因此，其對減少貧窮的效果並不顯著，而且多將重點置於將貧窮人口推回勞動市場，以減少福利依賴。此種負向工作誘因的制度鑲嵌，也就是所謂的工作福利(workfare)。

而歐洲福利國家之中，各國挹注在積極勞動市場的支出，相對差異很大。像是丹麥、芬蘭、瑞典、挪威、荷蘭等福利國家在積極勞動市場政策中的支出相對較高，這些國家提供廣泛的職業訓練體系、終生學習機會、職業介紹方案、諮商與尋職方

案和工作補貼等政策措施。而相較於北歐和荷蘭這些傳統就注重積極勞動市場政策的國家，歐陸國家(中東歐和南歐)的積極勞動市場政策的支出就相對較低。像是葡萄牙就缺乏廣泛的積極勞動市場政策，而且多依賴反積極性的公共就業措施；而西班牙則是消極和積極勞動市場政策並無有效地整合，特別是就業服務的部分相當薄弱；羅馬尼亞的國家就業服務體系則是被批評無法有效地協助弱勢者(Bouget et al., 2015)。

同樣的，在個案分析中，我們將以德國、英國和荷蘭為主。首先，德國。積極勞動市場政策，事實上，並非是德國的傳統核心政策。但是從 1990 年代之後，由於東西德的統一，造成德國失業率高漲，因此開啟勞動市場改革的序曲。2003 年時，德國政府進行勞動市場改革(Hartz I reform)，透過大幅的減少失業救助的給付水準，同時加以更為嚴格的資產調查資格，同時領取六個月的失業救助給付以後，所有工作都會被視作是適當的，而要求失業救助的領取者加以接受。而且傳統上，德國的積極勞動市場政策是以職業媒合和再訓練為主，但是在 2003 年之後，透過補貼和短期訓練措施的積極勞動市場活化措施開始變得更為普遍。但是，這也被批評是變成更為快速且便宜的勞動市場活化政策(Clasen & Goerne, 2014)。

但是在 2005 年 Hartz IV 改革之後，德國積極勞動市場政策有三項明顯的改變。第一，傳統的失業救助(UA)和社會救助中提供給失業者的給付，合併為失業給付 II (Unemployment Benefits II, UBII)，而與既有的失業給付 I 同時存在為給予失業者的給付。失業給付 II 實施之後，申領人數大幅增加，主要是因為其能夠嚴格的區分請領失業給付 II 和社會救助的人口群，前者主要是給予有工作能力的人口群，後者則是給於無工作能力或是低度工作能力的人口群。因此能夠減少隱藏性失業。行政上，失業給付 I 是由地方政府所負責，而失業給付 II 則是由新成立的職業中心所負責。由於失業給付 II 主要是給予具有工作能力的失業人口群，因此失業給付 II 的申領者不見得完全都是失業者，反而許多申領者是低度就業者。而低度就業者或是低薪勞動者，可以申請為補充性薪資。也就是說，失業給付 II 可以被視作是工作補充所得或是薪資補貼，就如同英國的稅收優惠。而失業給付 II 的給付資格是以資產調查為主，給付型態是以均一給付為主。更為重要的是失業給付 II 加諸更為嚴格的勞動市場活化措施，譬如說任何合法的工作都會被視作是適當的工作，而強制失業給付 II 的領取者接受。

從 2000 年之後，德國積極勞動市場政策的支出就逐漸下降，特別是在失業給付 II 的引進之後。積極勞動市場活化政策的支出逐漸的轉移到資產調查式的失業給付 II。這反映了德國積極勞動市場政策的概念性轉變，從職業訓練和整合方案逐漸的轉變成為短期的工作福利措施，同時更為重視預算的控制(Hanesch et al., 2015)。

其次，英國。為了解決福利依賴的問題，避免不值得救濟的人口群落入社會救助體系之中，採取工作優先(work first)的取向作為勞動市場活化的基礎(Bradshaw et al., 2015)。雖然此一趨勢在 1980 年代保守黨執政之後，將勞動市場活化鑲嵌於最低所得保障體系之中，但是要到 1990 年代末期新工黨執政之後才變的更為明顯。

受到第三條路的影響，新工黨一方面希望能夠有效地降低社會支出，將社會支出從以往的消極性重分配政策轉移到積極性的社會政策；另一方面，也希望將社會政策視作是整體經濟發展策略的一環，透過福利國家的現代化，使得福利國家能夠符合彈性化勞動市場，並藉此促進工作以解決貧窮問題、增加人力資本存量和減少失業的財政與社會負擔，進而能在社會公平與經濟效率兩者之間取得平衡(van Kersbergen & Hemerijck, 2012)。

因此，從 1997 年之後就開啟了新政(New Deals)的福利改革措施，主要在於強化工作在給付體系中的重要性(Griggs, Hammond, & Walker, 2014)。其中包括像是引進給予單親家庭、年輕人和長期失業的人口群，都在被強制性的進入勞動市場。除了強制性的勞動參與責任之外，還透過財務上的誘因，如最低薪資和稅收優惠(tax credits)，以強化「工作有就所得(making work pay)」的精神，同時提高低薪勞動者的家戶所得。新政的重要特色即是個人化的服務與處遇措施，強調透過雙方同意的個人化支持服務，讓雙方建立長期關係以能使案主更能成功地回到勞動市場(Griggs et al., 2014)。

基本上，英國的積極勞動市場活化政策是建立在工作福利的基礎上，所強調的是促進個人盡快回到勞動市場，而增加個人人力資本的存量。在 2010 年保守黨再度執政之後，延續新工黨的積極勞動市場政策，並且將所有的最低所得保障政策合併為普及式優惠津貼(Universal Credit)，且更進一步強調工作的精神，領取給付者不應該比就業者過得更好。濟貧法傳統的影響依然存在。

最後，荷蘭。從 1980 年代開始荷蘭因為失業率高漲就開始著重於積極勞動市場政策。不過從 1990 年代早期開始，焦點核心就從體系轉移到失業者，因此開始有活化(activation)的詞彙出現(Spies & van de Vrie, 2014；黃志隆和張世雄，2005)。因此，沿著社會救助體系，荷蘭政府開始引進許多積極勞動市場活化的政策措施，包括像是青年就業法、對長期失業者的薪資補貼和尋職者法案等等。主要都是為了媒合個人更好的工作機會。

2004 年的 WWB(wet werk en bijstand)則是希望能夠更為廣泛的實施積極勞動市場活化政策，同時增加促進勞動參與政策、減少個案量、以及實現預算控制的效率(Spies & van de Vrie, 2014)。其中，在資格上，雖然更多人被涵蓋進來，但是也要求給付領取者必須接受相對應的工作責任，包括接受一般社會所認同的工作(包括臨時或是補貼性的工作)，而非單只是適合的工作。同時，擴展活化服務措施，包括像是地方政府必須提供就業服務給所有無法在 12 個月內找到工作的給付領取者、更多個人化的服務措施和早期干預服務等等。且行政上，也從中央政府下放到地方政府，同時也可以將活化服務外包給予民營企業。

在 2009 年和 2010 年時，荷蘭政府引進許多促進經濟發展和降低失業率的措施。包括像是提供給尋職者、教育和訓練的救助方案。在 2010 年時，執政的右派政府決定削減積極勞動市場政策以及和保護就業的預算，因此從 2010 年起，相關的預算就明顯的減少。不過荷蘭政府的策略和改革主要是在於讓地方政府控制社

會給付的預算，提供誘因給企業雇用弱勢者，但是同時對於給付領受資格也更多嚴格的限制以及責任。2015 年時，荷蘭的積極勞動市場政策預算大概約為社會安全支出的 4%。基本上，荷蘭的積極勞動市場活化政策逐漸地轉向以短期和工作相關的方案為主。

就從積極勞動市場的比較而言，歐洲福利國家在此一政策上雖有跨國的差異，但是進一步比較德國、英國和荷蘭的積極勞動市場政策，可以發現這三個國家逐漸地轉向以短期的方案為主，強調盡可能地讓給付領取者重新回到勞動市場，而非社會投資觀點所強調的提高人力資本的存量。

從這兩個政策的跨國比較而言，本研究發現在最低所得保障政策中，歐洲福利國家是逐漸朝向削減福利的方向，且附加了許多積極勞動市場活化的條件；同時，積極勞動市場政策則是逐漸地轉向以短期方案促進個人盡可能回到勞動市場為主，而非促進個人的人力資本存量，以作為回到勞動市場的基礎。因此本研究認為目前歐洲福利國家的社會救助體系已經逐漸地開始產生質變，逐漸地跳脫傳統以貧窮救濟為主的思考，而轉向以促進或是協助個人或是家庭生命歷程流動。然而，實際執行上，受到預算的限制以及新自由主義的影響，更為強調勞動市場活化，反而缺乏最低所得保障。而無法有效地協助個人或是家庭在不同的生命歷程階段之間流動。

第三節　關鍵議題研析

首先，研究團隊認為在政策設計之前，應該要區分不同的貧窮人口群，瞭解台灣貧窮人口群的樣貌與型態，從而能夠針對此而設計相關的政策。因此，初步提出四大點。

一、社會救助體系的改革

研究團隊認為應該首先針對台灣社會救助體系的低收入戶人口群進行結構性的分析，瞭解其人口特性與樣貌以及陷入貧窮的原因和其動態的狀況（如是否有進出社會救助體系）。進而分析與解構目前台灣社會救助體系的問題，以作為社會救助體系的改革基礎。如果台灣社會救助體系其背後的價值依然是以救助值得救濟的傳統貧窮人口群時，那麼其重點應在於如何有效保護這些值得救濟的貧窮人口群，而非積極脫貧。

二、台灣貧窮人口群樣態分析

研究團隊認為在社會風險結構改變之時，貧窮人口群的樣態與落入貧窮的原因已有所不同，包括像是工作貧窮、低薪工作者、新貧以及其他貧窮樣態，已經非目前台灣社會救助體系可以解決的問題。往往會面臨是屬於貧窮的狀況，卻無法獲得國家社會救助體系的紓困，而陷入貧窮的循環。因此，應該針對此一議題作一結構性的調查分析。以做為政策制訂之參考。

三、工作貧窮議題分析

由於後工業化所帶來的薪資結構的雙元化和低階技術勞動低薪化的現象。工作貧窮的議題將會越來越重要，因為工作已經無法保障個人或是家庭脫離貧窮狀況。此種工作貧窮的成因與本質已然和以往傳統貧窮人口(如身心障礙者、老人、單親家庭等)有所不同。而目前台灣並沒有針對此一議題有系統性的瞭解。在無法了解台灣工作貧窮的主要成因時，是因為低薪化所造成、還是因為部分工時所造成，或者扶養人口比例過低是較為重要因素，我們目前台灣幾乎完全不了解也無相關評估之研究。根據工作貧窮成因的不同，在政策上會有不同的思考與型態。因此，建議應有系統性的分析以做為未來政策制訂之參考。

四、兒童信用基金之研議

財產形成的理念可以有多樣的形式，如新加坡的公積金制度或者是英國的兒童信用基金，而不見得是落入貧窮之後透過財產形成的政策協助個人脫離貧窮。財產形成的理念主要在於能夠透過儲蓄的方式協助個人在不同的生命歷程階段中能夠舒緩其風險。如荷蘭的生命歷程體系被視作當代社會政策的一種新典範，允許個人可以透過財產累積的方式進行生命歷程的資源流動，而暫時中斷個人生命歷程的就業軌跡，包括再就學、照顧小孩和提早退休等等。兒童信用基金的本質在於預防勝於治療，也就是社會投資概念的核心。這與以往落入貧窮後再透過財產形成或是累積政策的思考是不一樣的。因此，建議研擬兒童信用基金的可能性。

五、積極勞動市場政策的治理

積極勞動市場政策是目前的社會投資政策觀點中重要的一環，主要在於協助被社會排除的邊緣人口群或是長期失業者，能夠透過不同的積極勞動市場方案，不論是薪資補貼政策、公共就業、或是職業訓練的部分，重新回到勞動市場。但是，這涉及到許多治理層次上的問題，包括像是社政與勞政的整合、以及如何生命歷程階段之間的轉銜（從教育體系到工作階段）等問題。因此，研究團隊將此一議題納入。

第四節　策略研析與政策建議

當社會風險結構逐漸轉變時，作為社會風險管理機制的傳統福利國家體系也面臨許多問題。首先，傳統福利國家的制度結構是零碎地針對特定生命歷程時期所可能產生的風險，因此政策的背後邏輯思維是以短期性回應為主(Esping-Andersen, 2002c)。譬如，當失業時，政府透過失業保險和失業救助體系協助個人在失業期間維持一定程度的經濟安全。其次，此種建立在工業社會中的福利國家制度結構，並無法有效地回應因後工業社會而產生的新社會風險結構。在後工業社會中，其社會風險結構更為多樣，而無法透過傳統社會保險體系加以管理與補償。

因此，研究團隊建議以社會投資政策典範為基礎，作為脫貧政策的思考基準。就如同前述，社會投資觀點是嘗試在經濟效率與社會公平取得平衡，且從生命歷程理論出發，藉此將以往消極性社會政策導引到積極性社會政策。這與積極性脫貧政策的理念不謀而合。社會投資政策典範主要是為了回應後工業社會的新社會風險結構，同時能夠在知識經濟體系中同時達成有效地促進經濟與就業成長以及降低所得不平等，以同時達成經濟效率和社會公平。

社會投資政策典範是立基於生命歷程(life course)的理論觀點，以強調「預防(preparing)」而非「修補(repairing)」。因此社會投資政策制定應從生命歷程觀點切入。過去台灣的政策是建立在不同政策領域上的分立以及靜態的思考上，缺乏一個動態且連結不同政策領域的政策設計思維。透過生命歷程的觀點，政策制定上可以強化特定個人生命歷程階段的經濟安全狀況以預防貧窮、並且透過社會保障體系的協助，縮短落入貧窮的時間。就如同社會投資強調在福利國家現代化的過程中，社會政策的目標在於讓個人能夠透過如人力資本累積或是其他方式以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而且減少貧窮的世代遞移，而非消極性透過所得移轉體系補償風險發生後的後果(Hemerijck, 2015; Morel et al., 2012a)。也就是說認為在後工業社會中，社會風險不能像以往傳統福利國家透過補償以穩定個人生命歷程的斷裂(落入貧窮)，而是需要從生命歷程早期即能夠透過人力資本的累積和家庭政策，讓個人在生命歷程早期就能累積人力資本以應付快速動態與高度競爭的知識經濟體系。因此，在福利國家轉型過程中，會逐漸地將社會支出從以往的消極性所得移轉政策(如失業保險和年金等)轉移到積極性社會政策，包括如教育、積極勞動市場政策和家庭政策。據此我們提出下列政策建議：

一、台灣貧窮人口群樣態分析與社會救助體系的改革

(一) 建立長期動態資料庫：以觀察個人生命歷程的變化，瞭解個人生命歷程中的動態歷程，作為制訂政策的基礎。目前世界主要先進國家，幾乎都已經建立長期的動態資料庫(panel data)，而歐盟本身更是建立有 EU-SILC 的動態資料庫，可以用以分析貧窮和所得不均的跨國比較。鄰近的韓國與日本也都已經建立長期的動態資料庫。反觀台灣目前僅有中研院的華人家庭動態調查，其所得調查的部分並不夠精確足以家戶所得的結構。（主計總處）

二、工作貧窮議題

(一) 政策方案可配合低薪工作者的類型而作不同的設計，如在職涯輔導，青年族群應強調其人力資本的累積與強化、中高齡族群應著重既有地位的維持，女性勞動者則應協助其減少就業障礙、有學用落差的勞動者則應協助其取得新知識與技能。除了不同的群體之外，同時也必須考慮到非典型勞工的類性。（勞動部、衛福部、教育部）

(二) 教育制度的改變：過度教育造成學歷貶值，進而使得低薪工作普遍化。應該著重於技職教育體系，重新思考建教合作的可能性，並將企業主納入建教合作體系中。（教育部、經濟部）

(三) 基本工資法制化：鑒於基本工資調漲可能產生的爭論，我們認為可以將基本工資法制化。確認基本工資調漲的基本指標以及建立調漲機制，以避免或至少減少未來在基本工資調漲上的爭議。基本工資法制化可以有效地提高基本工資，減少因為低薪所造成的工作貧窮問題。（勞動部）

(四) 工作所得賦稅減免制度，並設定各項津貼給付總額上限：工作所得賦稅減免制度可達到促進就業目標，並適度為持勞動者之經濟安全水準。我國可依據 2008 年所推動「工作所得補助方案」寶貴經驗，評估實施工作所得稅賦減免制度之可行性，在持續增進財稅資料健全性，並強化審查與篩選機制的配套措施下，透過設定移轉性給付總額與稅賦減免額度上限，穩定低薪工作者的經濟安全水準，並使社會福利現金給付資源獲得更大的分配效益(古允文、李易駿、黃建忠、施世駿, 2014)。（財政部、衛福部）

(五) 社會救助體系的改革：將不合理的資格限制去除，使得社會救助體系能夠發揮社會安全網的功能。特別是工資設算的部分，工資設算的部分使得部分有需要的人口無法被納入社會救助體系。（衛福部）

(六) 強化積極勞動市場政策：對於經濟弱勢者提供就業諮詢、職業訓練、各項促進就業津貼，並運用僱用獎助措施鼓勵雇主僱用，以提升其就業能力，協助其儘速就業。（發展署）

三、兒童信用基金之研議

(一) 財產形成制度的引進與普及化：財產形成制度並非是給於貧窮人口的政策，而是必須透過長時間而有效地累積一定程度的財產以作為其資本。因此，應引進兒童信用基金，從兒童時期即開設帳戶，由父母以及政府雙方相對提撥一定程度的錢到個人帳戶中，未來可用作就學基金、急難情況、創業基金和退休等指定用途。（衛福部、財政部）

四、積極勞動市場政策的治理

(一) 社政與勞政之間的整合：主要涉及到社會救助的人口如何透過積極勞動市場政策重新回到勞動市場。這往往會牽涉到社政與勞政之間的連結與整合，目前這一部分相對較少的研究。因此，未來應該能夠建立起一治理體系，以整合社政與勞政。（衛福部與勞動部）

(二) 建立連貫性政策思維：鑑於低薪問題具有跨領域的特性，應著重跨部會的聯結，從上游教育科系的設立應衡量產業發展需要、中游的職場銜接應增加進入職場的誘因(如就業與職訓津貼)，到下游健全勞動市場條件。（教育部、勞動部、衛福部）

第六章　避免弱勢族群社會排除

在文化差異的情況下，主流社會的文化與價值的過度強加於少數族群與群體之上，使得少數族群在文化衝擊與衝突的過程中，面臨了社會排除與貧窮風險。如何避免族群因身分淪入社會不平等(如貧窮、或教育、就業機會的不平等)困境，進而產生社會排除(Social exclusion)問題，以保障弱勢族群之公平發展機會，即是本章的主要議題。

第一節　背景說明及問題檢討

一、原住民

現代國家的出現，傳統政教合一的國家藉由君權神授的概念，來取得國家治理的最高權力和合法性。然而當國家與教會的分離，國家獨攬政權，並且被視為擁有神聖權力的政治實體，當國家成為權力的來源時，就擁有定義合法公民資格的權力；再加上國家和民族主義成為一體二面的聚合體之後，那麼民族國家的認同就成定義公民資格的重要因素。因此台灣即是以漢民族為主的民族社會。所以在戰後數十年來，賦予台灣原住民族的公民資格往往僅是準公民的地位 ，他們也許可以參與投票、政治活動，然而卻無法享用到平等的社會政策的對待，或是社會中平等的對待。因為社會政策的制訂本身是一種融入（inclusion）和排除（exclusion）的弔詭現象，制訂社會政策就會制訂福利的領受資格，這種領受資格就是一種「融入-排除」的工具。因此受限於國家制訂社會政策的目標，社會政策往往是作為維持社會穩定的一種工具，因此在不同團體的社會考量下，就會出現社會的優先順序，而導至許多沒有聲音的族群或是在歷史節點上無法有足夠的力量影響社會安定或是國家政策制訂時，這些族群在社會政策制訂的考量下往往可能會被忽視，而導至社會政策排除的作用。台灣原住民族的弱勢就是屬於這種情況，進而導至原住民族的地位至今仍然是處與弱勢地位。

依原民會 2014 年「原住民就業狀況調查」，原住民勞動力人數有 245,668 人，其中失業人數 10,025 人，失業率為 4.08%。和全體民眾 103 年平均失業率的 3.96% 比較略高 0.12 個百分點。原住民的收入是低於全體民眾的平均。103 年原住民有酬就業者每人每月主要工作平均收入 27,378 元。與全體民眾相較，原住民有酬就業者主要工作平均收入，較全體民眾的 37,433 元低 10,055 元。觀察每月主要工作收入分布情形發現，原住民有酬就業者每月主要工作收入未滿 3 萬元之比率占 59.06%，高於全體民眾的 39.03%。同時，原住民就業者從是非典型工作的比率相對較高，2014 年原住民就業者是從事非典型工作的比率為 19.25 %，較 102 的 19.08%增加 0.17 個百分點；不是從事非典型就業工作的比率為 80.75%(原住民族委員會, 2014a)。

表 6-1　103 年原住民失業率-按人口特性分

單位：人；%

項目別	民間勞動力人數	失業人數	失業率
總　　計	**254,668**	**10,025**	**4.08**
性別			
男	135,113	5,509	4.08
女	110,555	4,516	4.08
年齡			
15~19 歲	8.564	950	11.10
20~24 歲	25,643	2,100	8.19
25~29 歲	31,038	1,588	5.12
30~34 歲	35,039	1,134	3.24
35~39 歲	32,092	1,018	3.17
40~44 歲	30,093	976	3.24
45~49 歲	29,619	594	2.01
50~54 歲	25,035	711	2.84
55~59 歲	17,436	548	3.14
60~64 歲	7,957	278	3.49
65 歲及以上	3,152	127	4.04
教育程度			
小學及以下	33,091	1,067	3.22
國（初）中	59,085	2,386	4.04
高中（職）	102,634	4,455	4.34
專科	17,418	470	2.70
大學及以上	33.442	1,647	4.93
婚姻狀況			
未婚	89,982	5,857	6.51
有配偶	130,409	3,024	2.32
離婚或分居	18,523	852	4.60
喪偶	6,755	293	4.34

資料來源：原住民族委員會，2014a。

原住民族面臨就業排除的困境，可能的原因主要是來自於對工作缺乏自信與積極主動的態度（這可能是因為自信心與企圖心不足、主動尋求就業資訊與機會的動機與意願不足所引起）、創業與經商能力不足、銀行貸款門檻過高、職業訓練方案的誘因不足（諸如職業訓練與津貼偏低、職業訓練時間與地點和交通不方便）、職業訓練技能不符合市場需求，就業媒合成效不彰（可能是因為職業續練是以執行者方便做考量，不符合部落需求、語言和文化隔閡、原住民就業保障低等因素）(黃

源協, 2014, pp. 158-168)。當然，部落與都會區的原住民族可能面臨的就業排除的成因又不全然一致。譬如說，部落的原住民族的就業排除的可能成因可能會是因為其部落工作機會缺乏也不穩定、部落小型工程或是合作社往往是漢人掌握、多元就業問題叢生（包括短線操作、公器私用、就業資源未能合理與有效運用等）、農業發展面臨缺乏產銷的技術與管道、和技術不足等因素(pp. 168-177)。但是，都會地區的原住民族的就業排除問題可能是來自於工作意外、勞動工作容易被外勞所取代、難以適應都會職場生態、社會與就業歧視和就業資訊不足等因素(pp. 177- 185)。

另依 2014 年度「民住民經濟狀況調查」，原住民族家庭年平均收入為 65.81 萬元/戶，其中收入來源以薪資收入為主，比重占 91.39%，其次依序為「經常移轉收入」占 6.83%、「財產所得收入」占 1.19%、「雜項收入」占 0.58%。與 99 年調查結果的 49.73 萬元/戶相比較，成長 32.33%。原住民族家庭年收入約為我國全體家庭平均狀況的 0.61 倍(原住民族委員會, 2014b)。

表 6-2　原住民族家庭收入與全體家庭收入之比較

	99 年 原住民族家庭		103 年 原住民族家庭(A)		我國全體家庭(B)		
	元	%	元	%	元	%	
受僱人員報酬及產業主所得	460,365	92.57	601,476	91.39	805,677	75.20	
經常移轉收入	26,786	5.39	44,972	6.83	219,444	20.48	
財產所得收入	2,464	0.50	7,862	1.19	46,161	4.31	
自用住宅設算租金收入	1,054	0.21	-	-	-	-	
雜項收入	6,648	1.34	3,844	0.58	145	0.01	**比較 (A/B)**
103 年總收入(D)			**658,117**	**100.00**	**1,071,427**	**100.00**	**0.61**
99 年總收入(C)	**497,317**	**100.00**			**1,007,773**		**99 年比較**
增減幅度(D-C/C)				**+32.33%**	**+6.15%**		**0.49**

資料來源：原住民族委員會，(2014b。

如果加以家戶可支配所得，依然可以發現原住民族與全體民眾相比依然相對較低。原住民族家庭之家庭可支配所得為 58.45 萬元/戶，而 2013 年我國全體家庭的年可支配所得總金額為 87.34 萬元/戶（扣除「自用住宅設算租金收入」)。不過，原住民族的家庭可支配所得與全體民眾相比，已經有所改善，2010 年時，原住民族的可支配所得僅有全體民眾的 0.52 倍，但於 2013 年時已經提升 0.67 倍(原住民族委員會, 2014b)。

同時，根據原住民族經濟情況調查(2014b)，2014 年時原住民族家庭可支配所得的 Gini 係數為 0.421，高於同期我國全體家庭的可支配所得的 Gini 係數（0.336）。由此看出原住民族家庭所得分配不均相對較為嚴重。

同時以官方列冊低收入戶戶數或人數，至 2013 年底由各直轄市、縣(市)政府所認定的原住民族低收入戶戶數為 10,824 戶，占同時期原住民族戶數的 7.30%；若以人數觀察，原住民族低收入戶人數為 32,460 人，占同時期原住民族人數的 6.09%。與全體家庭的 1.79%(戶)及 1.55%(人)相比較，原住民家庭的貧窮率仍高於全體家庭。但是，這是以官方所認定的貧窮率為主，就如同上面所述，台灣實際貧窮率和官方貧窮率有一段的相當明顯的落差。但是，依照目前的 LIS 的資料，並無法單獨計算出不同的族群別的貧窮率。不過可以想像的是原住民族的貧窮率是遠高於台灣全體民眾的貧窮率(原住民族委員會, 2014b)。

從黃源協(2014, pp. 120-152)的研究中，就提出為何原住民族面臨較為嚴峻的經濟困境。其中，像是入不敷出，難有儲蓄：這可能是因為理財觀念不足，缺乏長期規劃能力、或者是因為即時分享與消費而不容易累積資產、或者是因為債務問題等。同時，其部落經濟也面臨許多問題，包括像是資金回流部落的比例減少，部落長者因為其生活習慣與身體健康因素，而面臨經常入不敷出。而在都會區也可能面臨外勞取代原住民族的工作機會，且都會區的生活開銷較大等等。這些因素，都是可能造成原住民族面臨經濟困境。

單從這些數據的呈現就可以發現，與全體民眾相比，台灣原住民族處於相對弱勢的社會與就業情況，面臨更嚴峻的就業排除與社會排除。如何促進原住民族的社會融合（social Inclusion），即成為當前的主要課題之一。

二、新住民

在目前全球化盛行的狀況下，移民以及少數族群的議題，逐漸的越來越重要，並且成為國內政策制定的重要考量(S. Castles & Schierup, 2010; 夏曉鵑, 2002; 趙彥寧, 2005)。如歐盟，許多非洲移民大量透過非法或是合法的方式進入歐盟國家定居；抑或是東歐國家的勞工移居到西歐國家(如德國、英國等)。抑或，如中南美洲的勞工移民到北美國家。或如東南亞國家的人民到東北亞國家工作或是透過婚姻或其他方式移住東北亞國家。這些例子顯示的是移民現象已經是全球的現象。

台灣也不例外，越來越多的外籍與大陸配偶成為新住民，再加上新住民的下一代，其人數也相當可觀(內政部移民署, 2013)。然而，這些新住民所面臨的不單只是生活適應的問題，同時也必須面臨社會與經濟排除的可能困境(夏曉鵑, 2002; 廖元豪, 2009; 趙彥寧, 2005; 游美貴, 2009; 鐘鳳嬌、趙善如、王淑清、吳雅玲, 2010)。譬如說，歧視的問題、差別待遇、被排除於補助之外、歸化的障礙、就業問題和生活適應的問題等等(夏曉鵑, 2002; 廖元豪, 2009; 鐘鳳嬌、趙善如、王淑清、吳雅玲, 2010)。像是鐘鳳嬌、趙善如、王淑清、吳雅玲(2010, pp.11-14)的研究就指出新移民家庭可能面對的六大問題，包括生活適應困難：造成外籍配偶家庭生活適應困難的

最主要兩個因素是語言障礙和文化差異，這使得外籍配偶無法在短時間融入台灣的生活與文化；價值觀點差異主要是因為來自於生活習慣與文化觀點不同，使得其家庭內與家庭外產生許多衝突；語言溝通障礙：因為文化不同且無共同的語言，造成其溝通的障礙，而使得產生誤會與摩擦，進而造成離異；親職教育問題：外籍配偶往往是屬於低社經地位，在加上語言能力不足，且在無工作的情況，往往成為子女的主要照顧者，在父母雙方語言與文化不同的背景，親職教育就容易出現危機；家庭暴力傷害：外籍配偶往往會因為婚姻情感薄弱、環境不友善、與夫加互動不良等等因素而造成家庭暴力的問題；社會歧視的汙名：在文化隔閡的情況下，以及台灣民眾對於外籍新娘的認識與了解僅止於大眾媒體的報導，因此往往會造成誤解與歧視。同樣地，雖然新住民可能面臨的問題很多，但是由於本研究主要著重社會排除，因此在此會特別著重於就業與經濟排除的面向。

依內政部移民署 2009 年研究報告，外籍配偶有從事工作者占 66.5%，但每月收入未滿當時基本工資者達 62.6%；大陸配偶從事工作者則占 63.8%，但每月收入未滿當時基本工資者達 59%。如果我們更進一步看內政部在 2013 年時針對外籍配偶和大陸配偶的生活狀況調查研究報告，可以發現雖然失業率僅有 1.64%，比起台灣全體民眾還要低，但是廣義失業率卻高出許多。這主要是因為他們的勞動參與率相對較低所造成的，也就是說他們參與勞動市場的意願相對低落，相較於台灣一般民眾而言，其勞動力參與率相對較低。因此，他們面臨就業排除的困境。

表 6-3　外籍與大陸配偶勞動力指標－按基本資料分

單位：人；%

項目別	樣本數	勞動力參與率	失業率	廣義失業率
總　　計	**13,688**	**46.63**	**1.64**	**17.19**
性別				
男性	764	54.55	2.01	29.85
女性	12,924	46.16	1.61	16.14
國籍別				
東南亞國家	4,855	65.61	1.39	1.85
其他國家	891	53.53	1.37	4.0
大陸地區	7,847	33.98	1.87	31.76
港澳地區	95	56.45	7.53	11.76
地區別				
臺灣地區	13,602	46.69	1.64	17.26
新北市	2,671	42.96	2.78	20.60
臺北市	1,425	29.09	3.36	41.00
臺中市	1,113	33.18	0.66	30.38
臺南市	735	57.57	0.40	0.92
高雄市	1,522	48.81	1.66	3.52
臺灣省北部地區	2,832	42.32	1.03	29.76
臺灣省中部地區	1.902	65.59	1.69	2.41
臺灣省南部地區	1,113	59.30	0.78	1.30
臺灣省東部地區	290	50.85	2.06	2.06
金馬地區	86	37.17	2.62	2.62

資料來源：取自內政部移民署，2013。

即便新住民進入勞動市場，也有很大一部分是相對弱勢的非典型就業，如部分工時、臨時人員和派遣人力。從表 6.4 來看，可以發現有約三分之二的受雇者是全職員工，但是其中有超過四分之一的外籍與大陸配偶受雇者是從事非典型就業的工作。這個比例，有很大一部分都是女性，而且其教育程度越低的話，越有可能陷入非典型就業的就業弱勢困境中。這其實顯示了新住民，特別是女性在就業上的可能面臨的排除與困境。

表 6-4　外籍與大陸配偶受雇者就業型態－按性別、國籍分

單位：人；%

項目別	樣本數	總計	全職員工	非典型就業（部分工時、臨時、人力派遣）	拒答
總　　計	**4,928**	**100.0**	**62.8**	**26.3**	**10.9**
性別					
男性	329	100.0	80.8	9.6	9.6
女性	4,599	100.0	61.5	27.5	11.0
國籍別					
東南亞國家	2,477	100.0	59.0	28.2	12.8
其他國家	390	100.0	80.1	11.4	8.4
大陸地區	2,018	100.0	63.6	27.3	9.2
港澳地區	44	100.0	83.6	6.5	9.9
教育程度					
不識字	68	100.0	39.6	46.6	13.8
自修	104	100.0	59.0	31.2	9.8
小學畢業	931	100.0	54.8	34.9	10.2
國中、初中	1,663	100.0	60.4	29.3	10.4
高中、高職	1,493	100.0	65.3	22.1	12.5
專科	206	100.0	72.9	21.9	5.2
大學	428	100.0	76.9	10.5	12.6
研究所以上	35	100.0	98.3	1.2	0.5
地區別					
臺灣地區	4,906	100.0	62.8	26.3	10.9
新北市	895	100.0	66.6	16.8	16.7
臺北市	311	100.0	65.7	24.1	10.3
臺中市	297	100.0	79.3	17.5	3.1
臺南市	321	100.0	70.2	28.4	1.4
高雄市	613	100.0	67.7	30.6	1.7
臺灣省北部地區	996	100.0	60.7	18.1	21.2
臺灣省中部地區	894	100.0	57.4	32.3	10.3
臺灣省南部地區	490	100.0	49.6	47.4	3.1
臺灣省東部地區	90	100.0	49.4	37.4	13.2
金馬地區	22	100.0	53.1	30.8	16.1

資料來源：取自內政部移民署，2013。

毫不意外的，新住民在求職的過程中，最主要的問題在於「中文識字及書寫能力較弱」以及「語言溝通能力較弱」兩個部分，特別是來自於東南亞國家和其他國家的新住民；不過來自於港澳地區的新住民也有類似的問題存在。不過相對的，來自於大陸地區的新住民在求職過程中最主要的問題在於「職場歧視」和「雇主以無身分證為理由，不願僱用」。這反映了來自於不同國家的新住民可能面臨的問題是不一致的。

表 6-5　外籍與大陸配偶求職遭遇困擾情形－按國籍、地區別分

(單位：人；%；人/百人)

項目別	樣本數	總計	沒有遭遇困難	小計	中文識字及書寫能力較弱	語言溝通能力較弱	職場歧視	雇主以無身分證為理由，不願僱用	自身的職業技能不足	需照顧子女或家人
總　　計	**6,381**	**100.0**	**86.4**	**13.6**	**26.7**	**26.5**	**23.4**	**14.7**	**13.1**	**11.2**
國籍別										
東南亞國家	3,186	100.0	87.8	12.2	42.5	37.0	16.4	8.9	9.5	15.2
其他國家	477	10.0	87.1	12.9	44.3	38.1	15.7	13.7	5.5	2.1
大陸地區	2,665	100.0	84.6	15.4	9.0	14.9	31.2	20.3	17.7	8.9
港澳地區	53	100.0	88.8	11.2	35.8	21.3	15.6	15.9	14.0	
地區別										
臺灣地區	6,349	100.0	86.4	13.6	266.8	26.5	23.3	14.7	12.9	11.1
新北市	1,146	100.0	82.6	17.4	33.2	31.9	26.4	14.7	8.1	10.0
臺北市	414	100.0	83.2	16.8	46.8	40.1	10.9	11.0	9.1	13.6
臺中市	369	100.0	87.6	12.4	21.3	22.0	33.4	20.2	9.3	5.7
臺南市	423	100.0	80.8	19.2	10.2	17.3	25.1	11.8	22.0	6.3
高雄市	743	100.0	90.9	9.1	21.6	30.9	24.0	23.4	14.7	7.9
臺灣省北部地區	1,199	100.0	84.8	15.2	23.1	19.7	22.7	18.6	19.3	9.3
臺灣省中部地區	1,248	100.0	86.9	13.1	27.5	25.4	22.2	10.6	9.7	17.0
臺灣省南部地區	660	100.0	94.4	5.6	21.0	29.4	27.8	9.7	14.2	19.4
臺灣省東部地區	148	100.0	88.6	11.4	29.4	26.1	9.0	4.1	4.4	8.8
金馬地區	32	100.0	94.1	5.9	-	-	31.6	-	100.0	31.6

資料來源：取自內政部移民署 (2013)。

除了上述就業上的排除與困境之外，新住民進入勞動市場後，其薪資也相對較低。我們之前已經提到，工作貧窮的成因主要包括三個部分，低薪工作、工作時數較低，以及扶養人口比例高。從表 6.4 已經可以發現新住民有相當的比例是從事非典型就業，也就是部分工時、臨時人員和派遣人力。而表 6.6 更是顯示了新住民在就業與經濟上的弱勢困境，因為有高達七成以上的外籍與大陸配偶就業者的主要工作收入是低於 3 萬元的。其中更有超過四成以上的新住民就業者的工作收入是低於兩萬元的。換句話說，就是有四成以上的新住民就業者的工作收入是低於基本工資。也就是說，貧窮風險的成因，低薪和非典型就業都成為新住民落入貧窮的主要成因。

表 6-6　外籍與大陸配偶就業者主要工作收入－按基本資料分

單位：人；%

項目別	樣本數	總計	未滿 1 萬元	1 萬元至未滿 2 萬元	2 萬元至未滿 3 萬元	3 萬元至未滿 4 萬元	4 萬元至未滿 5 萬元
總　　計	**6,278**	**100.0**	**6.5**	**35.0**	**33.6**	**6.1**	**1.2**
性別							
男性	408	100.0	2.0	7.9	22.8	20.6	8.9
女性	5,869	100.0	6.8	36.9	34.4	5.1	0.7
國籍別							
東南亞國家	3,141	100.0	6.4	40.8	31.8	4.7	0.3
其他國家	470	100.0	4.3	17.8	27.2	8.6	5.7
大陸地區	2,617	100.0	7.1	31.7	37.1	7.1	1.3
港澳地區	49	100.0	2.1	6.9	28.3	19.4	12.0

表 6-6　外籍與大陸配偶就業者主要工作收入－按基本資料分（續）

單位：人；%

項目別	5 萬元至未滿 6 萬元	6 萬元至未滿 7 萬元	7 萬元及以上	沒有收入	不知道	拒答
總　　計	**1.2**	**0.5**	**0.8**	**9.0**	**2.9**	**3.1**
性別						
男性	9.2	4.2	7.4	1.1	5.3	10.6
女性	0.6	0.3	0.4	9.5	2.7	2.5
國籍別						
東南亞國家	0.4	0.3	0.3	9.1	3.6	2.2
其他國家	8.3	2.9	6.1	5.8	2.0	11.2
大陸地區	0.6	0.3	0.3	9.6	2.3	2.6
港澳地區	11.9	4.0	7.4	1.3	1.8	4.9

資料來源：取自內政部移民署，2013。

第二節　未來趨勢分析

在討論未來趨勢分析之前，我們在此需要先釐清傳統社會政策體系的理論基礎與概念。傳統福利國家是建立在方法論的民族主義（methodological nationalism）的基礎上(S. Castles & Schierup, 2010; Wimmer & Schiller, 2003)。這係指在特定疆域中，國家透過公民資格的賦予確認其公民與國家之間的權利與義務關係以及鞏固國家認同。透過這樣公民資格的賦予，現代國家才能將被統治者整合進來，這也就是一種社會不斷被「涵括（inclusion）」進入政治系統作為一個功能系統的過程(Luhmann, 1990; 呂建德, 2003)。透過這種含括的過程，國家與公民之間形成了兩種社會契約，一種是有關政治正義的民主程序契約，國家公民可以透過多種途徑參與國家政策的制訂過程或是監督國家，而非消極地劃分公私界線。另一種，則是社會正義的社會契約，則是有關於社會權的賦予，此一層次的社會契約指涉了公民可以依據社會權而請求國家給付，而非基於國家父權式的給予或是恩寵。因此此一社會契約所形成的體系（從國家到公民）可以嘗試著理解其為一道德共同體，每個成員彼此間負有一種義務關係，當某些成員由於面臨社會所共同認定的風險衝擊時，其他成員具有排除這些風險的義務，而這個共同體的範圍即是以民族國家為界線而框限起來。就此意義而言，民族國家不僅僅是一個功能上產生集體權威性價值分配的政治體系，同時也是一個情感與道德上的共同體。因此「社會」政策其實投射了一個政治共同對於邊界的想像，對於誰才具有領取資格的定義反映了這條界線必須劃定在什麼地方。

因此，方法論的民族主義建立在一個基本前提上，也就是民族國家內的同質性。此一基本條件使得民族國家得以形成具有道德性和情感性的風險分擔共同體。也就是說，當民族國家內被賦予公民資格的公民，都是屬於同一族群的時候，此一具有道德性和情感性的風險分擔共同體才有可能形成。因此，建立在自由主義基礎的民族國家，即是希望能夠透過民族國家的建構過程以及涵括過程，同化或是歸化不同的少數群體於多數群體之中，而形成一個同質性高且具有道德性與情感性的風險分擔共同體。這就是傳統福利國家體系所隱涵的價值與功能。

然而，此一傳統福利國家體系已經開始面臨一個問題，即是全球化以及不同意識型態的興起，使得建構一個同質性高的民族國家體系開始受到挑戰。一方面，傳統強調自由主義為基礎的民族國家體系，嘗試著透過同化的政策，將少數群體的語言和文化逐漸地被主流群體所同化，而喪失其對自我語言與文化的認同(Kymlicka, 2001)。另一方面，過去二、三十年來，全球化不僅讓傳統民族國家界線中的活動開始被可以超越國界的活動所跨越，包括了金融全球化、貿易全球化、經濟全球化等，更為重要的是勞動力移動對民族國家界線的穿透，使得民族國家所面臨的問題不再侷限於國家公權力與公民之間所建立的社會契約關係(S. Castles & Schierup, 2010; Sainsbury, 2012)。大規模的移民和外籍勞工，讓傳統高度同質性的政治社群，不論是生產方式或是種族上，逐漸的趨於異質。傳統上，傳統福利國家體系著重於同化與歸化政策企圖將外來移民與移工以與同化與歸化，使得他們能夠融入主流

群體，接受主流群體的價值與文化，否則就會須接受永遠的邊緣化以及喪失成為公民的資格。但是，當全球化逐漸盛行之後，逐漸異質化的民族國家組成，已經無法用絕對性的國家權力與主流群體文化與價值，而是需要尊重其文化與價值的獨特性。換句話說，全球化使得原先以確定疆域為基礎進行的政治責任歸因，現在已經變的越加模糊而無法有效確認。

而此一結構性轉變，不僅直接削弱傳統福利國家的社會基礎－民族主義，進而弱化福利國家所建立起來的社會凝聚（Social Solidarity）(S. Castles & Schierup, 2010)。同時，更為直接性的影響即是建立在民族主義基礎上的福利國家無法有效地保障無法有效地保障移民或是移工的社會權利。如以公民資格為領受資格基礎的國家（諸如北歐福利國家），在尚未取得公民資格時，是被排除於其社會保障體系之外；抑或如自由主義福利國家，雖說其社會安全體系是建立在資產或是所得調查的基礎，但是公民資格亦是相等重要的條件之一，因此，移民與移工往往會被排除於其社會安全體系之外；或如以社會保險機制為基礎的社會保障體系，諸如東亞各福利國家或是歐陸保守主義福利國家，其社會保障體系的領受資格是建立在繳費年限上，因此移民和移工在缺乏繳費紀錄或是繳費紀錄過短的情況下，是無法被含括進入其社會保障體系(Sainsbury, 2006, 2012)。也就是說，在傳統建立在民族主義基礎上的福利國家所構成的界線，將移民與移工排除於福利國家的社會保障體系之外。

因此，世界各國，特別是歐盟與美國都開始檢視其移民政策以及移民融合政策。這所涉及到的不僅是移民的認同以及同化和歸化政策，同時也涉及到對少數族群(如新移民和原住民)文化上的尊重與認同。早期，美國、英國和加拿大等英語系國家以自由主義為基礎採取同化和歸化政策，希望能夠將少數群體能夠逐漸融入主流社會中，強迫少數群體接受主流群體的價值與文化。傳統自由主義的政策思維是建立在自由市場經濟、公民社會和民族國家基礎的國家體制，在於能夠每個人都能享受自由和平等的權利與義務，因此，政策思維在於促進個人的自由與平等。因此，在政策設計上，主要是在於強調教育、文化與價值上的同化，包括透過教育、經濟和文化政策等，希望少數群體能夠逐漸地學習和融入主流社會之中。然而，這樣的國家體制卻面臨一個問題，即是族群的多元性。民族國家的建構過程中，實際上是一個未完成且須不斷建構的過程，同時必須依賴建立公民資格的政策、語言政策、教育政策和其他政策等等，以做為少數族群獲得公民資格的基礎。然而，此種同化的政策忽略了文化差異，同時也造成了少數族群社會排除與經濟排除(鄭麗珍 & 李明政, 2010)。

因此，在 1970 年代和 1980 年代之後，不僅是歐盟，同時也包括英語系國家，開始逐漸採取多元文化主義觀點承認與認同少數族群的文化與權利(Banting & Kymlicka, 2006; Ireland, 2004; Kymlicka, 1995, 2001)。不同於以往以民族國家為基礎的福利國家體制，多元文化主義的核心價值在於尊重差異(Banting & Kymlicka, 2006; Kymlicka, 1995)。Kymlicka (1995, 2001)指出少數族群可能的兩種集體權利，分別是「保護群體免於內部成員分離之威脅」以及「保護群體免於外部壓力之迫害」

的權利。前者也就是內部限制，亦即用來防備自己屬員的群體權利，意欲用來防止來自於內部不同政見的影響破壞群體的安定；後者，也就是所謂的外部保護，則是用以防被大社會的權利，以保護該少數群體能夠不受外部壓力的影響。因此，非常概括地說，多元文化主義是包括了少數群體保護群體內的個人自由的權利以及促進群體之間平等關係(無控制關係)的權利。

多元文化主義的觀點可以在聯合國的人權公約中發現。在 1989 年的通過的聯合國原住民與部落民族公約中，第 7 條就清楚的指出：「各民族有權決定他們的生活、信仰、制度、幸福和土地使用的優先順序，並進行管理。此外，他們還應參與對其可能有直接影響的國家和地區發展計畫、方案的制定、實施與評估，並在原住民的參與及合作下優先進行經濟發展計畫，以改善他們的生活、工作條件，提高他們的衛生與教育水平。」同時，聯合國的人權公約中，也同時指出原住民族所處於的相對劣勢狀況。因此，在 2007 年通過的聯合國原住民族權利宣言中，第 21 條規定：「在不受歧視的狀況下，原住民族有獲得其經濟與社會條件之改善的權利，特別是在教育、就業、職業訓練與再訓練、住宅、衛生、醫療及社會安全方案。各國政府將採取有效措施，及適當的特別措施，以確保其經濟及社會條件得以持續改善。」

然台灣的少數群體不僅包括原住民、也包括許多新住民與移民。此兩種少數群體所面臨的問題雖有類似，也就是面臨主流文化的同化與歸化，但是同時也具有不同的性質(Kymlicka, 1995, 2001)。前者，原住民本身就是就屬於台灣民族國家的一部分；但是，後者，新住民與移民則是在台灣民族國家構建的過程中，逐漸被歸化與同化的群體。原住民本身就具有公民資格，但是新住民則是必須經過歸化的過程，滿足特定條件之後，才能被賦予公民資格。同時，在多元文化主義中，強調尊重少數群體建構民族國家的權利，也就是自治權，這是主要賦予少數族群(原住民)的權利，而非移民群體。因此，本研究在此並不多加討論自治權此一權利面向。

就此，本研究所著重的是多元文化政策。多元文化政策在過往的文獻中，並沒有一個很清楚的定義，且在不同的國家中，有著不同的意涵(Banting et al., 2006)。因此，多元文化政策很難以有一個清楚的定義，且在此由於篇幅限制，也無法一一討論所有可能的面向。為此，本研究直接採用 Banting et al.(2006)對多元文化政策的解釋。他們認為多元文化政策主要涉及的族群文化的多元性，且涉及到是否能夠承認不同文化價值的政治。因此，多元文化政策主要是涉及到是否個人能夠毫無歧視的獲得公民、政治和社會權的同時，也能夠在毫無歧視的情況下能夠保留其傳統的文化價值。

此種對少數族群在社會經濟條件上的保障以及對其基本權利的尊重以成為世界各國主要的政策基礎。因此，像是加拿大、美國和紐西蘭等國家，都開始重新思考其對少數族群的重視(黃源協, 2014, p. 48-92)。如加拿大，提出了相關的政策方案以改善主流社會與原住民族之間的關係，包括像是原住民與主流社會之間的合作關係的再反省、強化原住民族的治理、發展新的財政型態、支持其社區和經濟體系。

同樣地，雖然美國政府原先將少數族群的貧窮與健康問題視作自身的物，不過柯林頓總統卻指出那是全體美國人所應該要面對的問題，因此，提出了相關的規劃，包括像是提供經濟補助、被保護的兒童的安置計畫、改善原住民族的住宅與居住品質。而紐西蘭政府更是於 1991 年時，引進主流化政策，主要在於促進原住民的福利服務輸送、減少服務輸送的重疊與增加效率、確保原住民對福利服務的可近性增加。紐西蘭的政策主要目的在於能夠協助社區動員，並且最終能自立與強化原住民族與主流社會之間的關係。而多元文化主義觀點的福利體系的轉變，最能從澳洲原住民族的社會政策中體會到。澳洲政府早期對原住民政策主要使採取稅收減免、津貼補助、和福利服務等消極性的社會政策為主。此種社會政策的模式，主要是在於主流社會透過補貼的方式補償原住民族，同時希望原住民族能夠被融入主流社會中。但是，此種方式卻可能引起缺乏互惠原則、沒有考慮到原住民族的特性、以及福利依賴等批評。因此，從 2000 年之後，澳洲提出了全面性政府(whole-of-government)的概念。此一概念主要在於直接了解原住民族的特性，從原住民族本身開始思考，協調政府的計畫與服務以利於與原住民族共同分擔責任以及執行政策與方案，而期待從聯邦到地方政府都能夠被有效地運用(黃源協, 2014, p. 4)。

同樣地，中央研究院(2011)針對台灣人口結構所提出的人口政策建議書中，就提及除了提供新住民的語言學習和學習台灣文化的機會之外，同時也必須進一步提倡多元文化的學習與尊重，並且更積極的協助他們進入勞動市場。同時，也應該考慮他們下一代，也就是新台灣之子的教育問題。這樣的建議其實也是架構在多元文化主義的政策思維上。因此，國內學者針對新住民家庭的研究時，(鐘鳳嬌、趙善如、王淑清、吳雅玲, 2010, pp.264-274)，就提出多元文化教育與多元文化課程的理念，強調多元文化教育必須訴求學校教育符合學生需求與天賦，以確保教育機會公平。必須尊重個人之間的差異，並建立在社會政意與平等的基礎。同時，學校教育必須持續與不斷的修正，以體認、尊重與接納個人的尊嚴與文化差異，促進自我及他人了解的自我覺察。

同樣地，國外針對移民的政策抑是已經開始從所謂的同化政策轉向以尊重移民文化的多元文化主義。像是美國作為一個典型的移民國家，其反歧視政策以及多元文化管理的核心，依然是一個政策典範，甚至對歐洲議會的相關指令以及其會員國有其顯著的影響，雖然其政策依然是架構在新自由主義的基礎上(S. Castles & Schierup, 2010, pp. 287-290)。另一方面，歐洲福利國家針對移民和少數族群的政策，則是隨著其國內的制度的差異而有高度的不同。如英國，主流社會與少數族群之間的關係，能更完善的被建構，其中有一個主要的原因即是嚴格的國境管理體系，而且早期福利體系主要是企圖將移民同化。然而，在 1997 年之後，其社會福利服務體系則是轉向以個人化為主，以尊重不同的文化，但是同時也朝向雙元化，一方面則是高技術的勞工，並沒有受到嚴格的國境管理體系的限制；但是另一方面，則是低技術的勞工，則是嚴格的被管制。

雖說，原住民族與移民皆是少數族群，但是其實世界各國對待他們之間的差異依然存在。原住民族本身就具有公民資格，但是卻是面臨主流社會的同化過程中的排除作用，使得他們面臨社會排除的風險。但是，新住民則是首先必須面臨國境管理體系的排除過程，是否能夠移入落腳的國家，取得公民資格身份；其次，可能面臨的是文化社會的排除，國家可能利用不同的政策使其融入當地的主流社會，而造成其文化落差所形成的排除。事實上，不見得每個國家對於移民的態度都是能夠接受，特別像是歐洲國家目前面臨著人道主義以及國家安全的困境，就是使得移民問題更為複雜化的一個兩難。因此，對於移民而言，其所面臨的困境與問題，並不與原住民族相同。但是，兩種共同所要面對即是主流社會與少數族群（原住民族和新住民）的關係。

不過就如同福利體制的理論一般，不同的福利國家有著不同的制度化的福利體系(Esping-Andersen, 1990)。多元文化政策亦然，不同的國家對於多元文化主義和政策的理解有所不同，也就有著不同的政策形構。譬如，德國的多元文化政策即是最低的，這係指德國相對之下缺乏多元文化主義的政策，但是多元文化主義的論述則是存在著；另一方面，澳洲，則是被認為有較強的多元文化政策，這係指澳洲相對於其他國家有較為廣泛的多元文化政策存在。因此，各國的狀況在多元文化政策的政策設計與執行上有很大的差異。這一點從上述的討論就可以發現。因此，重點並非是各國的多元文化政策的形構，因為各國的多元文化型態組成並不相同。因此，本研究認為多元文化主義的政策核心在於是否能夠設計一套尊重不同文化與價值的政策，有效地在政策制定過程中，將少數群體的聲音納入，且不應該將主流社會的文化與價值直接套用在少數族群身上，而企圖同化與歸化他們。

第三節　關鍵議題研析

一、人權條約監督機制與平等法的研析

目前台灣已經簽訂兩公約、CEDAW、CRC(兒童權利公約)和 CRPD(身心障礙者權利公約)等人權公約，但是並無一國家級的統合機制作為監督機制，而是有不同的部會單位負責。因此，研究團隊建議應設有一國家級的人權委員會作為監督機制。同時研究團隊認為應思考有一統合的人權平等法，而非分別透過不同的立法加以保障個別人口群的基本人權。如英國即有「平等法」作為統合所有人權條約的國內法。同時統合的人權平等法以及監督機制可以促進國內對人權重視與相關人權問題的改善。

二、外籍配偶家務勞動之研究

外籍配偶在國際流動的過程中，可能會被當作是照顧服務體系的一環，也成為目前國際移民研究的主要研究領域之一(Estévez-Abe & Hobson, 2015; Ochiai, 2009)。雖然有針對外籍配偶的生活狀況進行相關的調查，但是實際上卻缺乏特別針對外

籍配偶家務勞動之研究。他們可能被視作是照顧服務主要的提供者，因此其相對應的權利並沒有被顧及到。這一塊拼圖，是目前台灣所缺乏的，因此，應有相對應的研究。

三、原住民與新住民的社會排除動態

應從生命歷程的動態觀點，瞭解原住民與新住民的兒童如何從小就陷入社會排除的困境，而造成社會排除的世代遞移，進而導致他們之後有較高的機會面臨社會排除的風險。以往我們會以靜態的觀點瞭解原住民或是新住民社會排除的困境與原因，但是必須記得的是社會排除是一個動態的概念，且貧窮是會世代遞移的(Byrne, 2005; Standing, 2011; Welshman, 2007)。譬如說原住民與新住民可能從兒童時期就面臨環境上的排除困境，使得他們可能在教育階段以及後來的工作階段，甚至退休之後，都可能面臨深度的社會排除困境。因此，必須從生命歷程的觀點進而關注他們所面臨的社會排除困境，才能深度地瞭解其樣貌與原因，而能做為政策制訂的參考。

四、文化多元主義的福利體系研究

往往在政策制定的過程，我們會以多數人的需求為主，也就是台灣本省人的角度為主，但是卻忽略了少數族群的觀點，如原住民和新住民，而為他們決定他們的未來。目前世界各國在全球化盛行中，多元文化主義為基礎，將少數族群的觀點納入政策的制定中，以成為主要的趨勢(S. Castles & Schierup, 2010; Ireland, 2004; Sainsbury, 2006; Schierup & Castles, 2006)。因此，研究團隊認為在政策制定上，應從多元文化主義為基礎出發，了解少數族群的觀點，以作為政策制定的基礎。

第四節　策略研析與政策建議

一、人權條約監督機制與平等法

(一) 建立人權條約監督機制與平等法：目前台灣已經簽訂聯合國兩公約、CEDAW、CRPD 和 CRC 等人權條約。應該跳脫個別立法，如性別平等法或是族群平等法，而是應有統責機構和立法，制定統合的「平等法」(可參考英國)。從人權的概念禁止對不同族群(或是性別、年齡、有無身心障礙等分野)有不同的差別待遇。（內政部、法務部及各部會）

二、外籍配偶家務勞動

(一) 進行相關學術研究：執行相關的研究案，或者適透過補助的方式，鼓勵學者進行相關的研究，以了解新住民來台之後，其所從事的家務勞動情況以及其條件。（國發會、內政部）

(二) 跨部會整合：成立行政院新住民事務協調會報，整合跨部會資源滿足新住民家庭多元需求，研議外籍配偶照顧輔導基金轉型機制，並賡續精進外籍與大陸配偶照顧輔導之各項措施，以研訂切合新住民所需之政策。（各部會）

三、原住民與新住民的社會排除動態

(一) 建立相關的資料庫：建立相關的長期動態資料庫，使能夠有效地掌握原住民與新住民的生命歷程動態情況，而使得政策制定時能有更清楚的掌握與了解。（原民會、內政部和主計處）

(二) 增加原住民區域資源：增加教育和醫療資源，使原住民從生命歷程早期能夠提早累積人力資本存量，提升技術水準。（教育部、衛福部）

(三) 針對原住民與新住民的教育歷程進行相關之研究：透過長期動態資料庫的建立，針對原住民與新住民的教育歷程，特別是如原住民的高等教育人口就學和就學與就業轉銜的狀況，進行相關之研究，以利未來提出相關之政策建議與規劃。（原民會、主計總處）

四、文化多元主義的福利體系

(一) 結合部落特色以強化在地人才培育：從社區發展的觀點出發，協助部落發展，建議中央與地方政府協力培育部落人才。計畫性的培育部落發展與社區再造所需的人力資源，進而協助部落長期發展。（原民會、勞動部）

(二) 創造原鄉就業機會：結合原住民族群所擁有的文化、語言與風俗習慣以及社會服務體系，透過文創以及社會投資的理念，積極創造就業機會，進而有效振興部落文化與經濟之發展。（原民會、勞動部、衛福部）

(三) 積極勞動市場政策促進原住民和新住民就業機會：如勞動部運用就業融合計畫、多元就業開發方案、臨工津貼、僱用獎助、台灣就業通等協助原住民就業，並辦理各類型職業訓練，提升原住民就業技能。但應考慮原住民的特殊性，而非一味的強迫他們接受工作的要求。另外，透過不同的積極勞動市場政策，如職訓課程和工作福利，讓新住民能夠盡快獲得就業機會，但應考量其新住民的特殊性，以確保其經濟安全。（勞動部）

(四) 語文教學：協助與確保新住民及其子女能夠獲得妥善的學習語言的資源，語言的學習不單只是台灣的官方語言，同時也希望能夠包括其新住民及其子女的母語。此種雙語教學可以促進其國際競爭力。（教育部）

(五) 增加多元文化宣導：透過宣導的方式，促進各族群彼此之間的了解與尊重。（內政部）

(六) 設籍後之權益保障：婚姻移民設籍後，如因弱勢處境而需政府協助，則應歸入一般弱勢團體的保障為基準。惟在特殊的情況下（如仍具語言弱勢），才利用外配輔導團體依對方實際語文能力轉介尚須提供特殊就業服務補助措施（如可參加外配職訓專班、使用通譯服務等）的個案，以協助其儘早自立自強及改善生活環境。（內政部移民署、衛福部、勞動部）

(七) 強化新住民的語言優勢：針對企業所欠缺外語人才，釐定職能基準，發展對應課程、認證及建立各項標準等，如交通部辦理導遊考照，並持續結合民間團體相關資源在適度培訓新住民與其子女成為新一代語文人才，並將其導進就業市場。（勞動部、教育部、內政部移民署、交通部）

(八) 協助創業：政府應設法排除尚未領取身分證的婚姻移民取得創業貸款或創業補助款的法律障礙。惟為降低道德風險，並避免婚姻移民因資金取得容易或資金成本低而貿然創業，建議參考勞動部微型創業鳳凰計畫的作法，要求取得貸款的人必須先通過適性評量與完成必要的創業研習課程。（經濟部、內政部移民署）

(九) 強化勞動檢查：每年皆訂有年度勞動檢查方針，且責成地方勞工行政主管機關將工資工時等重點項目列入勞動檢查項目。一旦發現雇主有差別待遇或接獲勞工申訴案件，即本權責查處，如屬實即依法裁罰；案內調查並未詳予區分各該外籍配偶究屬全職工作或部分工時工作者，如以其月收入未達每月基本工資推論可能受有歧視，恐失之偏頗。惟勞動部仍將加強宣導並強化勞動檢查，以維公平待遇。（條平司）

第七章　結論：以積極性政策打破弱勢累積

社會科學作為一個以人類社會為研究對象的知識體系，往往面臨的第一個問題是去界定「什麼人」是社會科學的研究對象，不同社會科學對此有相異的界定。例如政治學著重於權力的分配，因此主要研究對象會置於「有權力的人或團體」；而經濟學關心市場機制的運作，因此主要研究對象乃著重在「有資源在市場中進行生產與消費的人或團體」。社會福利與工作作為社會科學的一支，加上其源自慈善事業的歷史淵源，則將其焦點放在缺乏權力與資源的人為主要對象。

其實，弱勢者是相對於社會結構而定，而隨著不同時空下的社會結構，弱勢者的形貌不見得一樣。萬育維所著的《社會福利服務：理論與實踐》（2007）就比較站在這樣的觀點上，她援引 William Julius Wilson 的看法，強調需要福利照顧的對象不是固定的一群人，不是一成不變的同質團體，而是社會變遷與社會結構轉型下，基本與次級需求無法獲得及時與適當滿足的人，這些人之所以被稱為弱勢是因為其生存空間較一般人狹隘，基本權益容易被忽略（萬育維，2007：108-109）。尤有甚者，弱勢現象不會只出現在這一代人，還可能會有世代效果，也就是說，父母親這一代的弱勢，可能會持續影響到其下一代的弱勢，形成所謂的「底層階級」（underclass），世代陷入貧困的生活之中而不易脫離出來（參閱圖 7-1）。

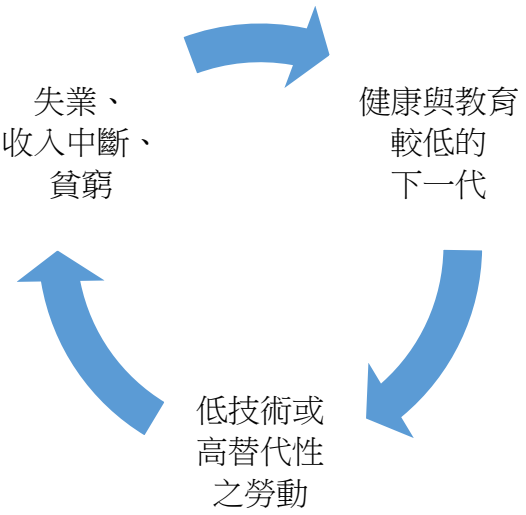


圖 7-1　弱勢的世代累積循環

因此，國際組織莫不主張以積極性政策來打破上述的弱勢累積循環現象，而其首要目標，就是減少失業與工作貧窮問題，並維持所得與消費能力的穩定性。這個目標的達成不是僅賴經濟政策即能實現，而需搭配其他不同的政策共同努力，進而構成當代社會福利政策思維的核心。我們在第二章已經詳述了社會投資與多元文

化主義觀點，並以此來檢視高齡社會照顧體系、幼兒照顧、經濟弱勢脫貧、與避免弱勢社會排除等面向的議題，並提出可以審酌思考的政策規劃方向建議，我們在此進一步用圖 7-2 的方式，將這四個弱勢照顧面向與政策理念加以整合，形成一套完整的論述基礎。

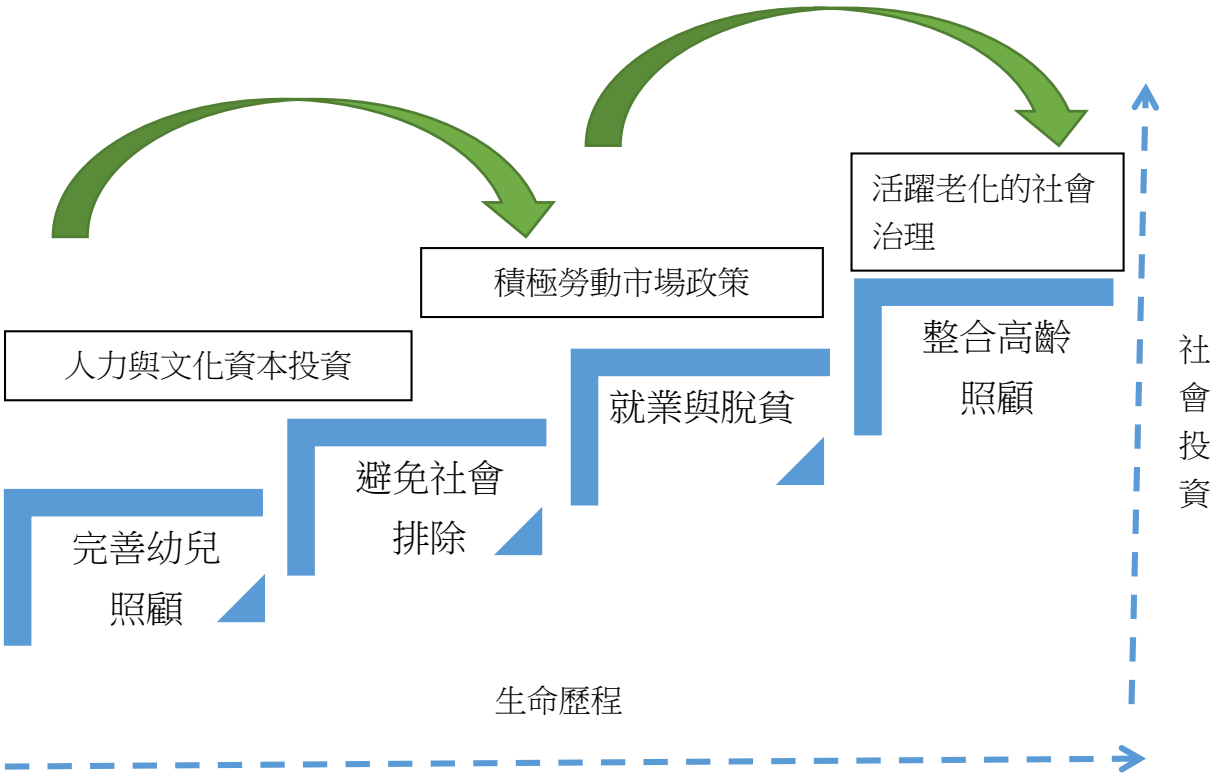


圖 7-2　搭配生命歷程的社會投資模式

圖 7-2 說明如下：

- 我們以橫軸（生命歷程）與縱軸（社會投資）作為兩個主要軸線，我們知道順利整合到勞動市場之中是避免弱勢累積的重要方式，但人口要經過社會投資的過程，才能成為可用的人力資源，因此在每個人生歷程中都需要逐步累加的社會投資，才不會陷入圖 7-1 的弱勢累積世代循環。
- 社會投資必須從幼兒時代就開始，此階段著重在人力與文化資本的投資，最重要的是教育投入，這個階段的社會投資具有三層意義：1）促進新一代人力資源的形成；2）將女性勞動力從家務負擔中釋放出來；3）降低弱勢族群落入社會排除的處境。
- 若要避免弱勢族群落入社會排除，除了前述的人力與文化資本的投資之外，還必須有效協助弱勢族群從教育順利轉銜到勞動市場，尤其是積極勞動市場政策。

- 對貧窮的分析在在顯示勞動能力與就業機會是弱勢族群陷入弱勢累積循環的主要因素，而脫貧也往往必須從這兩方面著手：1）對勞動力不足者必須有適當的教育訓練（人力與文化投資）；2）對所得不足者提供就業機會與勞動保障（避免過早退出勞動市場）。
- 面對高齡社會的來臨，唯有積極的活躍老化才能減少失能的風險與時間，而這需要一個跨部門協力的新社會治理模式：1）非正式（家庭）部門作為傳統責任的基本防線；2）公共部門著重銀髮產業規劃、老年經濟保障與健康照顧保險的制度；3）市場部門致力於銀髮產業技術研發與服務品質提升；4）志願部門提供社區化的關懷服務與特殊個案的發掘。

這是一個社會結構快速變遷的時代，過去我們所認為理所當然的社會現象，在新的變化下都面臨必須重新審視的處境。過去，社會福利從界定「誰是值得幫助的弱勢者」，賦予自身存在的意義與價值，隨著社會的變遷，「弱勢者」也有了不同的形貌，也就根本地挑戰了傳統的福利措施，因此我們看到，在不同時空之下，社會福利所欲協助的「弱勢者」存在諸多的差異，也產生福利是否足夠與適當的爭議。因此我們必須要有新的思維來協助我們整合有效的政策，弱勢關懷不再是一種慈善的施捨，而應賦予積極性的政策意涵，才能有全新的發展可能。

參考文獻

中央研究院（2011）。《人口政策建議書》。台北：中央研究院。

內政部移民署（2009）。《98 年外籍與大陸配偶生活需求調查報告》。台北：內政部入出國及移民署。

內政部移民署（2013）。《102 年外籍與大陸配偶生活需求調查報告》。台北：內政部入出國及移民署。

王永慈（2007）。〈「積極促進」概念的解析〉。《**東吳社會工作學報**》，16：151-173。

王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、普及平價路迢迢?台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉。《台灣社會研究季刊》，第 96 期，頁 49-93。

古允文、李易駿、黃建忠、施世駿（2014）。《我國社會福利體系中之基本所得保障研究》。台北：國家發展委員會委託報告。

弘道老人福利基金會（2014）。《走動式照顧服務》。資料檢索日期：2014.09.30。網址 http://www.hondao.org.tw/article.php?article_cid=143&article_id=4407。

老人福利推動聯盟。2015.09.15。

行政院（2008）。《人口政策白皮書》。台北：行政院。

呂建德（2003）。〈與弱勢者的團結-尋找全民健保中的正義基礎〉。《台灣社會研究季刊》，第 51 期，頁 51-94。

呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮（2014）。《我國社會福利服務提供方式之研究》。台北：國家發展委員會委託報告。

呂建德、葉崇揚、陳昭榮（2012）。〈台灣社會保障體系及其再分配效果〉。《中國社會保障發展報告（2012）》，No. 5-----社會保障與收入再分配，頁 211-233。 北京：社會科學文獻出版社。

李易駿、古允文（2007）。〈機會開放或結構限制？台灣青年從學校到職場轉銜過程中的 Yo-Yo 現象〉。《台灣社會研究季刊》，第六十七期，pp.105-152。

李易駿、紀金山（2012）。〈台灣工作貧窮的圖像、特質與政策啟示〉編入謝雨生和傅仰止 (主編)，《台灣的社會變遷 1985-2005：社會階層與勞動市場》 (pp. 251-299)。台北：中央研究院社會學研究所。

李美玲、王舒芸、陳玉華、鄭麗貞、呂建德、彭淑華、. . . 劉丹桂（2007）。《因應我國少子女化社會對策之研究》。Retrieved from 台北。

岩井浩、村上雅俊（2007）。《日本の working poor の計測：就業構造基本調查リサンプリング.データの利用》。 大阪府：関西大学経済.政治研究所。

林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益（2011）。《崩世代-- 財團化、貧窮化與少子女化的危機》。台北：台灣勞工陣線協會。

邱志鵬、劉兆隆、謝友文（2012）。《我國幼兒托育制度之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

門倉貴史（2008)）。《窮忙族：新貧階級時代的來臨》。台北：聯經。

厚生勞動部（2014）。《介護保険で利用できるサービスには、介護保險服務》。資料檢索日期：2014.11.27。網址：http://www.kaigokensaku.jp/。

施世駿、梁婉玲（2012）。〈變遷中的歐洲社會模式：考察歐盟年金政策的發展〉。《社會政策與社會工作學刊》，第 16 卷第 2 期，頁 47-94。

原住民族委員會（2014a）。103 年原住民族就業狀況調查。Retrieved from 台北。

原住民族委員會（2014b）。103 年臺灣原住民族經濟狀況調查。Retrieved from 台北。

夏曉鵑（2002）。《流離尋岸》。台北：台灣社會研究季刊。

國家發展委員會（2013）。《中華民國 103 至 149 年人口推計》。

傅從喜（2006）。〈我國公共服務擴大就業計畫之再就業效果評析：從積極勞動市場的角度〉。《社會政策與社會工作學刊》，10（1）：115-149。

游美貴（2009）。《大陸及外籍配偶生活處遇及權益之研究》。台北：國家發展委員會委託報告。

黃志隆（2012）。〈臺灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合〉。《人文及社會科學集刊》，第 24 卷第 3 期，頁 331-366。

黃志隆和張世雄（2005）。〈就業成長的達成與社會安全的維繫──荷蘭社會改革的理論爭議和政策意涵〉。《歐美研究》，35（2）：405-458。

黃源協（2014）。《原住民族社會福利：問題分析與體系建構》。台北：雙葉。

萬育維（2007）。《社會福利服務：理論與實踐》。台北：三民。

葉祖欽和李易駿（2007）。〈促進就業的反社會排除政策：英國與法國的比較分析〉。《國家與社會》，3：63-118。

葉崇揚、施世駿（2009）。〈典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究〉。《社會政策與社會工作學刊》，第 13 卷第 1 期，頁 1-51。

詹火生、盧瑞芬、張菁芬（2009）。《因應長期照護保險法制規劃檢視「我國長期照顧十年計畫」成效及發展方向》。台北：行政院經建會委託報告。

道中隆（2009）。《生活保護と日本型ワーキングプア─貧困の固定化と世代間継承》。 京都：ミネルヴァ書房。

廖元豪（2009）。〈全球化趨勢中的婚姻移民之人權保障：全球化、台灣新國族主義、人權論述的關係〉。載於夏曉鵑編著，《騷動流移》，頁 165-200。 台北：台灣社會研究雜誌社。

網址 http://www.oldpeople org.tw/ugC_WelfareHow_Detail.asp。

趙彥寧（2005）。〈社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起〉。《臺灣社會研究》，第 59 期，頁 43-90。

衛生福利部（2010）。《國民長期照護需要調查》。

衛福部統計處（2015）。《老人長期照護、養護及安養機構概況》。資料檢索日期：2015.05.07。網址：http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4181

鄭文輝（2015）。《台灣長期照護的策略規劃》。

鄭淑琪、黃松林（2007）。〈老人居家服務成效評估研究－以雲林縣為例〉。《台灣健康照顧研究學刊》，第 3 期，頁 101-119。

鄭麗珍、李明政（2010）。〈台灣原住民族社會福利與健康政策評估〉。載於黃樹民、章英華編著，《台灣原住民政策變遷與社會發展》，頁 181-258。台北：中央研究院民族學研究所。

蕭文高（2011）。〈長期照顧服務需求估計與規劃之檢視〉。《高齡服務管理學刊》，第 1 期，頁 47-74。

謝文元和李易駿（2007）。〈缺乏保障的就業：青年非典型工作經驗之探討〉。《政大勞動學報》，第二十一期，pp. 1-53。

鐘鳳嬌、趙善如、王淑清、吳雅玲（2010）。《新移民家庭：服務與實踐》。台北：巨流。

Abrahamson, P. (2010). European Welfare State Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State. *Development and Society,* 39(1): 61-95.

Andreß, H.-J., & Lohmann, H. (Eds.). (2008). *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar.

Armingeon, K., & Beyeler, M. (Eds.). (2004). *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham,: Edward Elgar.

Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011). *The Last Safety Net: A Hnadbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: Policy Press.

Banting, K., & Kymlicka, W. (Eds.). (2006). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Banting, K., Johnston, R. Kymlicka, W and Soroka, S. (2006). Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State? An Emprirical Analysis, in Banting, K., & Kymlicka, W. (Eds.). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, pp. 49-91. Oxford: Oxford University Press.

Baumol, W. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review,* 57(3): 415-426.

Becker, G. S. (1991). *A Treatise on the Family* (Enlarged Edition ed.). Cambridge: Harvard University Press.

Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Blommesteijn, M. (2015). *Netherlands*. Retrieved from Brussels.

Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics,* 33(3): 431-449.

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. (2007). Time matters - Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies,* 40(5): 495-520.

Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., & Vanhercke, B. (2015). *Social Investment in Europe: A study of National Policies*. Retrieved from Brussels:

Bradshaw, J., Glendinning, G., Maynard, A., & Bennett, F. (2015). *United Kingdom*. Retrieved from Brussels:

Brady, D., Fullerton, A. S., & Cross, J. M. (2010). More than Just Nickels and Dimes: A Cross-National Analysis of Working Poverty in Affluent Democracies. *Social Problems,* 57(4): 559-585.

Byrne, D. (2005). *Social Exclusion* (2nd ed.). London: Open University Press.

Castles, F. G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: oxford University Press.

Castles, S., & Schierup, C.-U. (2010). Migration and Ethnic Minorities. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, pp. 278-291. Oxford: Oxford University Press.

Clasen, J., & Goerne, A. (2014). Germany: Ambivalent Activation. In I. Lødemel & A. Moreira (Eds.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, pp. 172-202. Oxford: Oxford University Press.

Colombo .(2011). How to prepare for the future long-term care workforce.In: Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care,OECD.

Crettaz, E. (2011). *Fighting Working Poverty in Post-Industrial Economies: Causes, Trade-offs and Policy Solutions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Crettaz, E. (2013). A state-of-the-art Review of Working Poverty in Advanced Economies: Theoretical Models, Measurement Issues and Risk Groups. *Journal of European Social Policy,* 23(4): 347-362.

Crettaz, E., & Bonoli, G. (2011). Worlds of Working Poverty: National Variations in Mechanisms. In N. Fraser, R. Gutiérrez, & R. Peña-Casas (Eds.), *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, pp. 46-69. Basingstoke: Palgrave.

De Deken, J. (2014). Identifying the Skeleton of the Social Investment State: Defining and Measuring Patterns of Social Policy Change on the Basis of Expenditure Data. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful are European Welfare States?* , pp. 260-285. Oxford: Oxford University Press.

Duffy, M., Amy Armenia and Clare L.Stacey (2014). *Caring on the Clock: The Complexities and Contradictions of Paid Care Work*. New Jersey: Rutgers University Press.

Ebbinghaus, B. (Ed.) (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatisation in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

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). A New Gender Contract. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State*, pp. 68-95. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2002c). 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.

Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Estévez-Abe, M., & Hobson, B. (2015). Outsourcing Domestic (Care) Work: The Politics, Policies, and Political Economy. *Social Politics*, 22(2): 133-146.

Fleckenstein, T., Saunders, A. M., & Seeleib-Kaiser, M. (2011). The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital: Comparing Britain and Germany. *Comparative Political Studies,* 44(12): 1622-1650.

Flora, P., & Alber, J. (1981). Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In P. Flora & A. Heidenheimer (Eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 37-80. New Brunswick: Transaction Books.

Fraser, N., Gutiérrez, R., & Peña-Casas, R. (Eds.). (2011). *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*. Basingstoke: Palgrave.

Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: The Polity Press.

Giesselmann, M. (2014). Differences in the Patterns of in-work Poverty in Germany and the UK. *European Societies,* 17(1): 27-46.

Gingrich, J. R. (2011). *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Griggs, J., Hammond, A., & Walker, R. (2014). Activation for All: Welfare Reform in the United Kingdom, 1995-2009. In I. Lødemel & A. Moreira (Eds.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence,* pp. 73-100. Oxford: Oxford University Press.

Handler, J. H. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hanesch, W., Bäcker, G., & Trabert, G. (2015). *Germany*. Retrieved from Brussels:

Hemerijck, A. (2012). Two or Three Waves of Welfare State Transformation? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenge,* pp. 33-60. Bristol: The Policy Press.

Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2015). The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society,* 22(2): 242-256.

Holzmann, R., Robalino, D. A., & Takayama, N. (Eds.). (2009). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: THE WORLD BANK.

Huo, J.-J. (2009). *Third Way Reforms: Social Democracy after the Golden Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ireland, P. (2004). *Becoming Europe: Immigration, Integration, and the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iwata, M. (2013). Poverty and the Working Poor and Social Policy in East Asia: Exploring the Second SafetyNet Proposal in Japan. In M. Izuhara (Ed.), *Handbook on East Asian Social Policy,* pp. 434-451. Cheltenham: Edward Elgar.

Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy,* 10(1): 59-84.

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.

Kemmerling, A. (2009). *Taxing the Working Poor: The Political Origins and Economic Consequences of Taxing Low Wages*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.

Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.

Lee, S.-Y. (2011). Labour Market Risks in De-industrializing East Asian Economies: The Cases of Korea, Japan and Taiwan. In G. J. Hwang (Ed.), *New Welfare States in East Asia: Global Challenges and Restructuring*, pp. 61-89. Cheltenham: Edward Elgar.

Laird, S. E. (2008). *Anti-Oppressive Social Work- A Guide for Developing Cultural Competence.* London: Sage.

Leisering, L. (Ed.) (2011). *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 12-32. Retrieved from http://ann.sagepub.com/content/598/1/12.abstract

Levi-Faur, D. (2014). The Welfare State: A Regulatory Perspective. *Public Administration*, 92(3): 599-614.

Lindh, T. (2012). Social Investment in the Ageing Population of Europe In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 261-284. Bristol: Policy Press.

Luhmann, N. (1990). *Political Theory in the welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter.

Mabbett, D. (2014). Polanyi in Brussels or Luxembourg? Social rights and market regulation in European insurance. *Regulation & Governance*, 8(2): 186-202.

Majone, G. (1991). Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States. *Journal of Public Policy*, 11(01): 79-106.

Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3): 77-101.

Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(02): 139-167.

Majone, G. (2011). The Transformation of the Regulatory State. In L. Leisering (Ed.), *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and the UK*, pp. 31-56. Basingstoke: Pargrave.

Mares, I. (2006). *Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, I., & Nelson, K. (2013). A New Dawn for Minimum Income Protection? In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, pp. 1-27. Basingstoke: Palgrave.

Miura, M. (2012). *Welfare through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012a). Beyond the Welfare State as We Knew it? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, pp. 1-30. Bristol: Policy Press.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012b). 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.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012c). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies, and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Morgan, K. J. (2012). 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 State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 153-179. Bristol: Policy Press.

Morgan, K. J. (2013). Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work-Family Policies in Western Europe. *World Politics*, 65(1): 73-115.

Moser, C., & Dani, A. A. (Eds.). (2008). *Assets, Livelihoods, and Social Policy*. Washington, DC: The World Bank.

Natali, D. (2008). *Pension in Europe, European Pensions: The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.

Nelson, K. (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare*, 19(4): 367-378. doi:10.1111/j.1468-2397.2009.00671.x

Nikolai, R. (2012). Towards Social Investment?: Patterns of Public Policy in the OECD World. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies, and Challenges*, pp. 91-115. Bristol: Policy Press.

Ochiai, E. (2009). Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology. *International Journal of Japanese Sociology*, 18(1): 60-78.

OECD. (2007). *Modernising Social Policy for the New Life Course*. Paris: OECD.

OECD. (2009). *OECD EMPLOYMENT OUTLOOK*. Retrieved from Paris:

OECD(2013a). OECD Reviews of health care quality:Denmark.

OECD.(2013b). A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care.

Peña-Casas, R., & Latta, M. (2004). *Working poor in the European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rostgaard, T. (2011). Care as you like it: the construction of a consumer approach in home care in Denmark. *Nordic Journal of Social Research*, pp. 54-69.

Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3): 229-244.

Sainsbury, D. (2012). *Welfare State ad Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Schierup, C.-U., & Castles, S. (2006). *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.

Song, J.-E. (2014). *Inequality in the Workplace: Labor Market Reform in Japan and Korea*. Ithaca: Cornell University Press.

Spies, H., & van de Vrie, N. (2014). From Legitimacy to Effectiveness: Development in Activation in the Netherlands. In I. Lødemel & A. Moreira (Eds.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, pp. 143-171. Oxford: Oxford University Press.

Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.

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.

Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the Politics of Social Solidarity*. Camrbidge: Cambridge 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.

Visser, J., & Hermerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Watanabe, H. R. (2014). *Labour Market Deregulation in Japan and Italy: Worker Protection under Neoliberal Globalisation*. London: Routledge.

Welshman, J. (2007). *From Transmitted Deprivation to Social Exclusion: Policy, Poverty, and Parenting*. Bristol: Policy Press.

Whittaker, D. H., Zhu, T.-B., Sturgeon, T., Tsai, M.-H., & Okita, T. (2010). Compressed Development. *Studies in Comparative International Development*, 45(4): 439-467.

Wimmer, A., & Schiller, N. G. (2003). Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology1. *International Migration Review*, 37(3): 576-610.

附錄

附錄一　第一次焦點團體紀錄

國家發展委員會

「完善弱勢照顧體系規範與法制整備」

第一次焦點團體規劃

照顧議題(「整合高齡社會照顧體系」及「完善幼兒照顧資源」)

時間：104 年 9 月 4 日上午十點

地點：台灣大學社會及社會工作系館 401 會議室

1.台北大學 社會工作學系	林昭吟 副教授
2.東海大學 社會工作學系	陳琇惠 副教授
3.東吳大學 社會工作學系	李淑容 副教授
4.文化大學 勞工學系	潘世偉 副教授
5.中研院社會所	李韶芬 博士生

重點摘要

李淑蓉:

1. 過去社會支出很多都是現金，放在健保、年金、老人。對於投資性的政策較低。很重要是財源的來源，很多關於稅賦體制的優惠應該檢討，像體育、藝文活動。
2. 縣市政府的津貼應該檢討。故在討論社會投資時必須著重在財源。
3. 在老人照顧的部分，特別要討論外勞的部分，應該要討論外勞的議題。
4. 彭婉如基金會模式，建立家事服務員進入老人照顧服務體系，減少外勞的使用，故需強化本地照顧服務與家事服務員。

衛福部社家署老人福利組:

1. 照服員目前的狀況為接受相關訓練，卻不會留在相關工作。
2. 現在努力在作照服員的專業形象提昇，如弘道的走動式服務作彈性運用，專業形象已有紀錄片。
3. 照服員工作的福利，目前在地方政府補助單位時已作提昇，如規定薪水提升到 170 元/時，另 30 元放在工作福利。
4. 人力培育已與勞動部在作討論，本籍外籍的合作模式，未來會作討論與彈性運用，多元服務目前已推動到宅沐浴。
5. 長服法子法部分將會作服務單位的調整，資源分配方面，將會有長照量能提升的計畫。
6. 照服員的留任與獎助將會持續努力。

古允文：

1. 目前 70 萬的照顧需求，約 10 萬是長照提供，另 20 萬是聘雇外勞，40 萬為家庭照顧者，社家署的多元照顧方案即針對家庭照顧者，財源為公彩回饋金。
2. 目前服務的問題多來自於財源，因為總額的限制，因此照顧產業無法發展，故照顧服務員都是低薪，目前台灣的長照市場規模約一千億，兩黨即為此進行辯論，如營業稅提高，但可能造成通貨膨脹。但另一個問題是 2025 年為 20%，即需要一千六百億，民進黨主張稅收制，而國民黨則是保險制，另一個討論是市場能否進來，即治理的問題。

潘世偉:

1. 照顧人力的薪資太低，無法留住人力，這部分需先解決。

2. 外勞跟本勞部分，現在勞動部發展署與弘道老人福利基金會在試辦走動式照顧服務，同時聘雇，透過機構雇用，故外勞適用勞基法，目前尚無其他部門支持。
3. 外勞部分主要來自於市場價格問題，這是在討論長照時，無法避免的問題，外勞要拿掉非常困難。外勞與本勞如何融入長期照顧服務體系中這是必須思考的。外勞放入長照服務法中，應該要分級，不是每個照顧需求都需要 24 小時照顧。
4. 需要有不同程度的訓練，例如重度失能需要護理相關訓練，這部分目前都仍缺乏機制。
5. 勞動市場的結構跟需求面，勞動市場的公部門和私部門之間能否接軌，目前退休最早的都是公部門，民營事業反對延長退休，退休制度中得利最多的族群為軍公教人員，根本問題在於勞動市場之間，公部門和私部門差距太大，必須將退休金制度作改革，需將公部門與私部門拉近到一個程度。
6. 公部門和私部門之間社會保險是不一致的，公私部門的年資應該能夠銜接，公私部門年資應該並計，勞動市場才能流動。
7. 關於老年人的健康延長問題方面，所有工作者都適用”職業安全法”，其中”健康檢查”是強制的，包含職務再設計等，有個別化的管理，由國家作要求，由企業在勞動市場中作預防。勞動市場應健全化，不應只有本國主義作思考。
8. 退休年齡應加強在公部門的部分，應將詮敘部與人事總處一起討論。
9. 人力銀行的概念可以加入，國家與市場應共同考量，而個別國民可加入社會投資的部分。

李韶芬:

1. 勞動市場價格太低，照顧服務薪資低。
2. 勞動條件太差的問題，勞動者本身包括兼顧照顧和工作，應建立友善家庭政策，目前外勞來台工作必須單身，犧牲自身家庭，服務別人家庭。
3. 政府應對照顧者權益的勞動條件作研究，針對照顧服務員的勞動條件進行報告。
4. 欠缺勞動法制的整備，是否應消除目前種族隔離模式，職業傷害的考量。
5. 財源部分，不同專業應作不同區分不同給付來源。
6. 法國實際照顧服務公共化，都是國家負責，同樣遇到財源問題，機構收費非常貴，照顧成本很高，缺人問題非常嚴重。照顧人力無種族問題，教育訓練方面非常紮實，照顧與護理為連貫的，充足的訓練可以增加其能力。

7. 公共政策無法直接移植，但可作為借鏡。
8. 照顧的需求與供給面應分別思考，不應混為一談。
9. 訓用合一部分，需要提昇其專業化，以吸引年輕人進入，法國的狀況是在於職業傷害的問題，即無法繼續工作，這部分應作檢討。

陳琇惠:

1. 社會照顧體系，應加強制度改革的部分，補助的方式以達成補助的效率。
2. 照顧體系中的分級照顧體系，應著重三級照顧體系(急性、中級、長期照顧)之間的制度銜接，目前缺乏中級的部分，盡可能維持在中級不要太快進入長期照顧，如加拿大著重分級。
3. 制度面的改革部分，衛福部之間缺乏內部的整合。
4. 失智並沒有包括在失能中，應將失智放入，包含其照顧模式應增加。
5. 照顧方式方面，機構式能量夠，但有區域不均、照顧品質的問題。
6. 照服員人力留不住，應建立訓用合一制度，訓練後應實習六個月才能拿到證書，才能工作。
7. 照顧人力應有配套勞動條件，目前照服員往往從事部分工時的工作，思考是否有分級薪制，而非僅用時薪計算。
8. 照顧服務的品質，丹麥所有六十五歲以上的老人，會從國家接受到訊息，告知相關權益訊息，同時有社會服務管理員，提供個人化的服務，對於羸弱但非失能的部分，將維持健康面向，納入長照服務給付的部分。
9. 兒童照顧服務的部分，托嬰為沉重負擔，應建立公私協力的政策，目前由於沒有服務只能提供現金。各國托嬰或托育的部分大多是給現金，但應思考是否該由市場納入，如透過社會企業的方式經營，包含保母的訓練應加強。
10. 社會保險公保與勞保無法合計的問題，在於給付率不同，在年資通算上不需作太多計較。

林昭吟:

1. Evidence-based，如高齡化、少子化帶來的人口問題，勞動條件再好亦沒有人，日本亦引用外勞。
2. 應該誠實面對的部分是財源。
3. 長照服務應包含哪些服務，應將健保作為借鏡，減少財務負擔。
4. 應鼓勵目前老人為自己的未來作準備。

5. 服務提供單位應重視勞動權益。
6. 家事服務員，著重的是全人的照顧，工作內容很多元，但有工作的區別，會有互相排擠的狀況。
7. 如何測量社會投資的成果，如健康年齡延長多久。
8. 應該進行年金改革，才有可能做高齡不退休，國外則是提高退休年齡。
9. 解決照顧供給與需求的部分，應納入科技部，機器人照顧、輔具的部分。
10. 就業型態影響照顧模式的選擇。
11. 衛福部內部應加強整合，包含地方政府的整合。

衛福部社家署家庭支持組:

1. 托育服務：除了 0-2 歲照顧服務，2-6 歲由教育部作協助，不能忽略 2-6 歲。目前著重在托育補助與托育管理，如社區保母系統，不僅只有發現現金，而是循環的概念，福利工作：就業->薪資->納稅->福利服務。
2. 居家式保母托育服務管理已法制化，需要透過服務申請登記才能進行工作。
3. 機構式托嬰中心約 2-3%，偏重都會區。
4. 幼兒照顧勞動市場，目前定義為自雇自營型態，亦開始爭取勞動權益。
5. 生養成本部分可參考內政部委託研究作補充。

勞動部勞動力發展署：

1. 因應長照服務的發展，本、外勞一起檢討，訓用合一，目前鼓勵用人單位自行培育，能力加強部分將與衛福部一起討論。
2. 將建立人力資料庫。

勞動部：

1. 高齡延長退休年齡部分，目前正對於延後退休可行性研究，未來可能採延後或彈性退休的機制，希望能加強未來中高齡人力的運用。

國發會人力處：

1. 優化人力結構，將會在充足產業人力部分，提升中高齡就業的措施。
2. 健全社會保險，106-109 年將會作因應策略調整。

3. 議題重覆的部分會再作討論與分配。
4. 主題規畫的定義上，將分兩階段處理，後面政策建議要在弱勢或是整個照顧體系會再作討論。

附錄二　第二次焦點團體紀錄

國家發展委員會

「完善弱勢照顧體系規範與法制整備」

第二次　焦點團體規劃

脫貧議題（「提升經濟弱勢脫貧措施成效」及「避免弱勢族群社會排除」）

時間：104 年 9 月 4 日下午兩點
地點：台灣大學社會及社會工作系館 401 會議室

出席專家學者

1.	台灣勞工陣線		洪敬舒
2.	政治大學	勞工研究所	成之約 教授
3.	台北大學	社會工作學系	劉素芬 助理教授
4.	暨南大學	社會政策與社會工作學系	詹宜璋 教授
5.	文化大學	勞工學系	李健鴻 副教授

重點摘要

李健鴻：

1. 政策發展配合低薪工作者類型做不同設計，如果是指工作類型的話，如部分工時的工作者，那麼就應該考慮非典型工作者。
2. 建議台灣應該仿效歐盟，將「彈性安全」納入綱領。其基本原則在於雇主可以合法使用非典型勞工，但是前提在於能夠提供基本的平等待遇。歐盟國家修勞動派遣法時即需要與彈性安全不違背，其中有六項是必須是一樣的，包括工資、工時、休假、休息、女性工作、或使用托育設施等。
3. 經建會人力處即有一個研究案，「平衡彈性與安全保障」報告。台灣修改派遣法時，就有說明是立基於彈性安全的原則。
4. 調工基本工資對正職勞工有幫助。基本工資應該法制化，立為「最低工資法」，可以解決勞資雙方對調整指標的爭議。德國因為勞動市場改革創造太多的 mini job，在去年也立了最低工資法。
5. 建立勞資政三方協商體系，在概念上應該贊成，但是台灣因為勞工結構，八個職業工會，一個全總和另外一個全產總，只有全產總比較站在勞工方，因為職業工會比較多是小雇主。因此不利於建立勞資政三方協商體系。
6. 積極勞動市場政策，背後的概念是 activation。這個概念最早源自於歐盟 1997 年的綱領，要求國家提供失業者的就業能力。這也就是工作福利。政府責任即是協助失業者改造失業者。因此，這是強調供給面的政策。積極勞動市場政策，三個趨勢，外包、分權和個人化。台灣的積極勞動市場改革即是走這三個路線。就業服務體系並不完整。
7. ALMP，進入整合化和更強調精緻個人化的階段。歐盟社會就業委員會出的一本書，各種給付體系整合。個人化，如日本的 job card 制度，針對剛畢業找不到工作的人、飛特族、二度就業的婦女、一般失業者。需先深度的職業諮詢，如不明確即需要職業訓練。
8. 社政與勞政的整合有好幾個層面，包括給付的整合、行政的整合。透過整合可以避免制度之間的競合。

洪敬舒：

1. 基本工資應該法制化。韓國的基本工資審議會，決議之後，勞動部只能接受或是申請再議。
2. 社會救助系統，功能性薄弱。低收和中低收兩塊，但是國家對中低收的補助有限。此外，還有近貧的部分。生活輔助的部分，主要以地方政府為主，缺乏統整的力量。以供給限制需求。

3. 恢復工作所得稅減免，怎麼去查工作所得有多少。未來應該要怎麼處理，如資本利得的部分。
4. 對於近貧的部分，需要更積極性的措施。
5. 目前低收入戶的人數比中低收入戶的人數多 2~3 倍，也就是說低收入戶得比中低收入戶的人還多。無法理解的是中低收入戶的標準是所得的 1.5 倍，怎麼會是統計上中低收入戶的人數比低收入戶的人數還少。可能是不願意還是怕有貧窮的刻板印象存在，所以即使有這樣的資格，他也不願意去申請，所以資源整合是蠻重要的。

成之約：

1. 不反對基本工資法制化，但是其重點在於水準是否有效解決低薪化、新貧的問題。韓國最低工資只有平均工資的 30%，但是台灣約為 50%左右。將水準提高到 60%可能會面臨其他問題。
2. 台灣是否有這樣的共識，透過勞資雙方協商體系解決問題。台灣的勞資協商體系有被質疑，因此即便有勞資協商機制，但是可能會不被認同。因此，重點在於決策機制。
3. 解決低薪化或是新貧的問題，應該還是要走向統合主義。決策機制更為重要。
4. 英國或是美國，在推動生活工資的概念。制度可以參考。英國的倫敦的生活工資和其他城市生活工資水準不一。

勞動部：

1. 目前政策方面再派遣勞工部分朝向法制化部分。其實現在在平等對待、同工同酬或者是派遣轉正的部分都有納入在草案裡，我們還是以典型雇用的方式去研擬。只差雇主雇用比例的部分之前卡在 3%的部分一直無法通過，雇主團體比較有意見的部分就是 3%太少，勞工又覺得太多。
2. 社會對話的部分，產業別都有在做高層級的社會對話，政府有在指導。

衛福部：

1. 在中華民國社會福利政策綱領裡面是有提到政府要建構以社會保險、社會津貼、社會救助為最後一道防線的安全系統。近幾年來社會救助法的修法，低收入戶和中低收入戶已經從這樣的數字提升到 3%，其中 1.5%是屬於低收入戶，另外 1.5%是屬於中低收入戶。

2. 包括是兒少或是老人或身心障礙或特殊境遇家庭，這部份我們其實都另外針對這些特殊人口群是有這樣的補助。不能忽略掉這些帶有社會性質的福利人口群所領取的相關補助。其實我們初步有計算過已經佔國家人口的 12%。
3. 整個社會救助制度的如果要做檢討跟改革的話，可能要先盤點出國家針對各個項目福利的給付跟相關的資格。
4. 一些相關就業服務的措施，這部分其實績效都沒有很突顯出來。原因是我們中低收入戶和低收入戶比較擔心他如果去工作。他有增加所得對他的相關福利資格會有影響，那儘管現在在法規裡面其實有規定就是他如果去參加就業服務措施而增加的收入，我們有一個豁免的條款，最長三年必要的話可再延長一年。
5. 我們並沒有針對這部分做相關的統計，不過每五年我們會做低收入戶和中低收入戶的生活調查報告，顯示有工作能力的人口有一定的比例。面臨一個問題，是申請補助時都有意願，但是勞政那邊顯示卻沒有意願或是不願意配合。
6. 就是低收入戶在去年底是 35 萬多人，中低收入戶是 34 萬多人接近 35 萬人。我們推測可能的原因是因為符合中低收入戶裡面領取相關補助或津貼他就會進到其他的系統。
7. 脫貧的部分，從八十幾年的時候從發展帳戶做起，那中央的法治是在 94 年入到社會救助法裡面鼓勵。各縣市政府也有發展出不同型態的脫貧方案，今年我們也會做一個相關的委託研究案，會在北中南區開一個 12 場的脫貧的工作坊，我們想實地的了解縣市進行脫貧方案。

台北市社會局:

1. 目前台北市在做的脫貧方案以往都是針對個人式的，那我們現在也在思考未來是否要做家庭式的。
2. 在兒童或青少年的部分以往比較重視資產累積部分跟教育。那今年我們有新方案-翻轉未來，是放在除了依樣維持資產累積我們還想說是否提前在青年的階段提前做生涯規劃，希望可以結合勞政，讓他們在大學的時候就可以做生涯規劃，提早做就業準備。

詹宜璋：

1. 社會保險、津貼和救助並沒有優先順序。職業關連的社會保險的部分，因為勞動市場結構已經和以前不一樣。

2. 情境弱勢誰都有可能掉入，族群的弱勢可能會是因為發展機會不一樣。
3. 原住民面臨最大的問題，除了文化之外，很大一個問題是環境上或是城鄉上的差異。現在有沒有可能在傳統居住的地方能有生存的機會。不是創造就業或是產業，而是現有的制度中將分配或是產銷的制度弄得更好，地方政府可以投入資金，不見得要限縮在觀光。
4. 少數投入合作社組織，有產銷制度還不錯，不過大部分還是漢人老闆為主。
5. 都會區的原住民，過去投入協助措施是人力培植的部分，如升學優惠政策。在他們使用升學優待的時候，不是一個很好用的東西，這只是一個入學機會，但是入學之後不見得能夠達到要求。
6. 救助，工資設算的問題。經過工資設算之後，有就業能力的人掉不進來。救助應該是所有可能的幫助的措施都利用之後，才落入救助。救助的重點的不是在於脫貧，而是在於紓困。
7. 資產累積的部分，要求一無所有的人做資產累積比較慢。
8. 弱勢的產生是來自於前面的政策。
9. 貧窮人口的部分，遊民應該被考慮，社政部分介入可以更多。

葉崇揚：

1. 社政跟勞政的整合，社會救助體系在社政和勞政的整合有意義，只有在社會救助體系的救助人口他是有就業能力的，如果他沒有就業能力即便他進入勞動市場，他還是陷入貧窮，這個社政勞政並沒有太大的意義，那這時社會救助的體系只有舒緩而已。
2. 工作不再是保證能夠脫離貧窮一個因素，比如說扶養人口過多或是低薪的工作者進入救助體系，那你把它推回勞動市場他頂多只是從貧窮人口變成工作貧窮人口。
3. 現在社會救助不見得只是單純的紓困，其實歐盟的政策社會救助越來越多想透過積極勞動市場或是社會投資的政策，讓貧窮人口能夠累積人力資本回到勞動市場。主要是因為整個結構在改變。傳統社會結構貧窮人口的社會結構是以前傳統工業社會裏面的像老人身心障礙者單親家庭，那現在很多是因為工作貧窮低薪化服務業造成低薪化或者是女性無法進入勞動市場單薪家庭單一個的現象，就很容易陷入貧窮。

教育部:

1. 關於原住民教育，國教署一直以來都有教育優先區的計畫補助。

2. 升學的保障制度，如包含有升學保障加分優待和學雜費減免。那可能現行有一個考量點是否提供入學機會，這部份我們一直提供和檢討，比如說是不是他們的生活或學業上的輔導會提供一些協助。協助他們在就學方面的困難，經濟面就是學雜費的減免，還有一些文化上的適應部分，目前有課業輔導、大專院校原住民學生生涯輔導的計畫。

原民會：

1. 產業發展這一部分花很多資源在部落特色和文化觀光產業，但是這不是永續的。應該回到一般具有技術性的產業發展。
2. 教育優惠政策，是負擔。入學容易畢業難。不是期待大學畢業的原住民回到部落從事社區營造等工作。人才培育不是只有在文化觀光類上。技術考試是否可以保留名額給與原住民。
3. 各部會有在推性別主流化，也可以推族群主流化的，政策設計應該經過族群評估的流程。
4. 都市原住民還是有一些問題。不能完全歸咎於地域性問題。

國發會：

1. 規劃多元文化主流化的想法。今年會針對整個國家的族群政策做一個比較確定的政策建議，所以我們會從這個方向去思考。

劉素芬：

1. 從社會資本概念來談，舉新住民為例，協助她入籍、語言，那就是比較消極的去保障他基本的人權。那我們如果從比較積極的社會資本的概念來看，我比較沒有看到積極的長遠性規劃的社會連結的概念。
2. 性別主流化，目前討論的東西，並沒有太多性別主流化的觀點。
3. 照顧工作的薪資和地位作一個提升。
4. 政府推很多方案，但是卻是舊思維的人在做。應該要 review 一下方案的執行者。應該發展自我倡議，因為只有使用者才能瞭解需求。
5. 發展帳戶的問題，作為福利使用者，對經濟安全概念的想像不同。專家學者可以有權決定帳戶如何使用，使用者卻不行。對於經濟安全概念的想像與專家完全不同。
6. 也可以鼓勵男性進入照顧工作。

內政部:

1. 從生活適應輔導再人身醫療保健 衛生醫療 教育文化等八大措施，透過跨部會的協議和民間團體每半年滾動式檢討相關辦理情形。
2. 今年六月行政院成立新住民協調會，從跨部會提升到行政院層級，有幾個重點。其中第一項，我們在 94 年成立新住民照顧輔導基金，我們就把外配基金改成新住民基金，那我們每年的經費都是國庫撥補，維持 10 億元的費用，那我們有推動幾個重點工作，第一個是加強設籍前的生活網絡。那還沒拿到身分的外籍和配偶我們就提供人身安全、社會救助、健保補助的部分。還有針對新住民一代和二代的培力。還有學歷採認的部分，協助家庭經濟改善。
3. 另外也有提到怎麼樣讓新住民的能力變成我們現在能力短缺的需要，因為外籍配偶的能力有 50 萬，只有六成是在都會。如農忙時如有缺農工，那勞委會也開始如何運用新住民能力在缺補農忙時缺工；另外如何讓新住民能力變成長照的人口來源，但是在推動過程中有相關的團體說不要把新住民女性標籤只能做家庭照護工作。
4. 出生人口數在 92 或 93 年的部分，新住民或大陸配偶的子女數是最高峰的時候。去年我們有辦理新住民二代培育的部分，因為現在台商在東南亞地區有缺人才，那我們是希望藉由新住民二代子女語言優勢能夠培育他們。

附錄三　期末報告審查會紀錄

一、時間：104 年 10 月 20 日（星期二）上午 9 時 30 分

二、地點：國家發展委員會濟南辦公區 707 會議室

三、主席：李處長武育　　記錄：吳專員家蕎

四、出（列）席人員：

學者專家：

辛副教授炳隆(臺灣大學國家發展研究所)、李副教授淑容(東吳大學社會工作學系)、林教授如萍(臺灣師範大學人類發展與家庭學系)、施教授世駿(臺灣大學國家發展研究所)（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

劉技正敏玲（衛生福利部）、王視察齡儀、紀專員雅芬（衛生福利部社會及家庭署）、吳科長品霏（勞動部）、孫科長凡茹、賴葶韞（勞動部勞動力發展署）、簡專門委員明雄(原住民族委員會) 、楊科長金滿(內政部移民署)

研究小組成員：

古教授允文 (研究計畫主持人)、葉博士崇揚（協同主持人）

本會列席人員：

莊副處長麗蘭、邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、黃專員怡萍

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）施教授世駿（臺灣大學國家發展研究所）：

1. 所提不同政策領域之政策建議，請再檢視是否互相牴觸，並評估是否合適臺灣國情及其可落實度。例如第 29 頁建議將社會支出分配從現金給付轉移為以服務為基礎，雖呼應社會投資想法，但在我國福利體系中現金給付仍有重要性之際，難免予人難以企及之感。
2. 社會投資理念與生命歷程轉型實屬不同政策典範(第 27 頁)，前者為新自由主義的反思，後者則是討論社會結構與個人生命歷程的轉變，建議研究團隊適度釐清說明。另有關社會投資理念討論，似將西方 10 餘年所有福利改革都視為轉向社會投資傾向，對於不同時期政策思維流變缺乏清楚說明，請補充修正。
3. 有關國外處理移民問題思維多集中文化多元主義，似有過於簡化之嫌。考量歐洲各國存有不同移民政策，更遑論福利政策體制差異。建議研究團隊提出適當說明。
4. 第六章結論部分請就各政策領域建議事項之聯結銜接及互補，進行補充分析，俾呈現整體性思維。

（二）林教授如萍(臺灣師範大學人類發展與家庭學系)：

1. 焦點團體會議資料，請依議題條列發言重點，並綜整分析，俾符合研究方法之設定與效果。
2. 建議就弱勢照顧體系資源之城鄉差距進一步論述分析，特別是有關農民老化與照顧，以及新住民女性於農村之角色與社會參與等亦為重要議題。
3. 高齡照顧體系，考量華人家庭文化，在家（宅）老化之照顧需求仍為主流，小規模、多功能及社區化的居家照顧服務提供，宜更深入規劃。
4. 完善幼兒照顧資源所提政策建議有關（二）彈性時間政策研擬似有誤植，請查明修正。另幼托整合後，有關托育服務提供、發展趨勢以及治理手段等，宜有進一步探究。
5. 避免弱勢族群社會排除部分，宜就婚姻不穩定現象，可能形成家庭、社會關係排除，或子女發展限制等議題加以深入討論。
6. 另貫時性追蹤資料建立有其必要性，例如：原住民子女教育相對落後成因與發展、新住民子女成長與婚育發展等，建議可就火炬計畫等提出延續性規劃方向。
7. 政策議題與建議，宜以「正向」陳述，例如：高齡不退休，可修正為持續就業。

（三）辛副教授炳隆（臺灣大學國家發展研究所）：

1. 為求聚焦，建議各章「關鍵議題研析」挑選前瞻性重要議題進行深入分析，根據分析結果研提政策建議，所選議題宜緊扣「社會投資」與「多元文化主義」2 項政策概念。
2. 多項政策建議宜更具體，若與現有政策措施重疊，應先檢視現有政策措施有何不妥之處。
3. 各章所提政策建議宜緊扣分析內容，例如第四章有關基本工資法制化、建立勞資政三方協商等建議，與研究內容關聯性不清楚，請調整修正。
4. 第五章避免弱勢族群社會排除之篇幅內容顯有不足，請充實強化分析。另第六章結論宜增加政策建議。
5. 第二至五章格式應予統一，第四節政策建議可參照第二章格式。另國內文獻參考資料較為不足，請補充蒐集。

（四）李副教授淑容(東吳大學社會工作學系)：

1. 有關「社會投資」概念介紹，散見各章節，建議於研究報告起始即有整體性說明。
2. 宜加強對於國內文獻及報告之掌握。
3. 建議未來趨勢分析，宜納入人口趨勢分析（失能、失智、幼兒、貧窮）與國外發展趨勢。
4. 未來趨勢分析、關鍵議題研析與政策建議應具主軸連貫性，例如：高

齡照顧趨勢分析提及(1)照顧人力不足(2)照顧者工作條件不佳(3)失能預防等，惟於關鍵議題與政策建議未見改善照顧者工作條件相關討論。又經濟弱勢脫貧趨勢分析提及(1)削減社會福利(2)導入勞動市場(3)短期個別化服務等，惟於關鍵議題與政策建議未見積極回歸勞動市場相關討論

，請全面檢視補充。

5. 「彈性工時」似非目前托育政策主要議題，建議針對現行政策進行討論，如臺北市育兒津貼、新北市普及公共托育中心、臺中市托育補助等。
6. 第五章內容相對單薄，請充實強化。研究指出原住民收入偏低，從事非典型工作比例高，所提政策建議僅針對就業部分，建議可評估就經濟補助進行研議。
7. 「工作所得稅賦減免」與「工作所得補助方案」實屬不同政策，我國從未實施工作所得稅賦減免，故不宜使用「恢復」一詞（第 49 頁）。

（五）衛生福利部意見：

1. 有關高齡人口照顧政策，建議分就健康老人與失能老人，研提多面向政策建議。
2. 第三章完善幼兒照顧資源，缺乏對於 2-6 歲兒童照顧服務建議與論述，請補充強化，研究範疇不應侷限於托育服務。
3. 第三章第四節策略研析與政策建議（第 30 頁），第三點與第五點政策建議內涵尚欠明確，請研提具體可行政策方向，以利後續規劃。另第六點提高托育服務品質，所提由國家透過公權力介入規範治理，查目前均有相關法令規定，自毋須納入。

（六）勞動部意見：

1. 基於促進國民就業及鼓勵國人投入照顧服務產業，本部已實施各項促進就業措施，包括鼓勵雇主僱用獎助（每月每人發給雇主 8 千元至 1 萬 2 千元）、勞工就業獎勵津貼（包括從事「機構照護」工作，每月發給勞工 5 千元至 7 千元）、勞工跨域就業補助（每月交通補助最高 3 千元、租屋補助最高 5 千元）等促進就業措施，以吸引求職者投入照顧服務產業。惟在已實施相關津貼措施下，如相關照顧服務工作之薪資、勞動條件、工作價值與社會地位未從整體產業發展中提升，相關促進就業措施仍難有顯著促進就業功能。
2. 第四章第四節第十二點（第 50 頁）強化積極勞動市場政策：略以「透過積極勞動市場政策將。對於經濟弱勢者提供…」，請刪除多餘文字（如底線標示處）。
3. 第 37 頁末段文字敘述欠完整，且與前段文字未連結，請查明補充更正。

（七）原住民族委員會意見：

1. 制訂平等法之政策建議，如族群概念包含客家，將可能會複雜且與想要解決的原住民及新住民目標族群脫離。另目前已制訂多項有關原住民權益之專法，制訂平等法是否流於形式或效益有限，請研究團隊釐清。
2. 建議針對原住民高等教育人口之就學、就業面向，如提高畢業比率、專門職業資格取得等，提出政策規劃或建議。

（八）內政部移民署意見：

1. 第五章避免弱勢族群社會排除，對象係以原住民及新住民為主，其中有關新住民的文獻整理敘述投入勞動市場偏低及求職遭遇的困難，相關脈絡呈現至政策建議，似無法有連結性。
2. 有關政策建議，相關修正意見如下：

(1) 跨部會整合，因新住民家庭需求非僅內政部可獨一協助其問題解決，建議納入各部會。

(2) 社會融合部分，關懷與融合之推動業務，建議納入教育部；社會適應部分，建議增加尊重多元文化宣導。

(3) 經濟融合部分，強化語言優勢，建議增加項目包括交通部辦理導遊考照；農委會農忙期間如何運用新住民人力；經濟部開設國貿企業班，對象建議增加新住民及其子女；衛福部長期照顧人力，培訓對象增加新住民。

3. 第 54 頁引用內政部移民署 2009 年研究報告內容，惟參考文獻似有缺漏，請查明補充。

（九）本會意見：

1. 第二章第四節整合高齡社會照顧體系策略研析與政策建議，各項具體建議請明列其主、協辦機關。
2. 第三章完善幼兒照顧資源，研究指出「綜觀目前已實施之相關支持方案，依然約有九成的幼兒仍由家長或親屬自行照顧」（第 19 頁），顯示幼兒照顧影響婦女就業，增加家庭貧窮風險。然第一節相關問題檢討，偏重現行嬰兒照顧政策比較說明，似未就有效解決托育需求進行深入分析，請強化補充。
3. 第四章提升經濟弱勢脫貧措施成效，其中第 31-33 頁(圖 4-1)僅為低收入戶人口比較分析，建議納入中低收入戶人口併同分析，俾掌握問題全貌。
4. 另第四章第三節關鍵議題研析，所提「台灣低收入戶人口群分析與社會救助體系的改革」建議針對低收入戶人口群進行結構性分析。經查衛生福利部現行每 5 年已針對低收入戶及中低收入戶生活狀況進行調查分析，爰該項建議之妥適性請再酌。

5. 第五章避免弱勢族群社會排除，第四節政策建議所提部分政策已為政府現行實施政策，例如：辦理「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」、設置「外國人在臺生活諮詢服務熱線」（自 103 年 1 月 1 日起外籍配偶諮詢專線與外國人在臺生活諮詢熱線合併為外來人士在臺生活諮詢熱線 0800-024-111）等，請全面檢視釐清，或就現行政策研提改善建議。
6. 第六章結論以「社會投資」及「多元文化主義」等 2 項總體性政策概念進行闡述，建議進一步在此架構上，就本研究所涉高齡、幼兒照顧、經濟弱勢脫貧及弱勢族群社會融合進行統整性論述，以為我國社會照顧體系未來發展之基本分析架構。
7. 附錄各場次焦點座談會議紀錄，基於研究倫理，請確實送請參與者確認後始納入報告內容。
8. 有關期末報告格式修正建議：

(1) 封面、封面內頁及書脊之編碼請統一修正為「NDC-DSD-104-008」。
(2) 請補充英文提要。
(3) 為利黑白列印，圖 4-1 深淺柱狀圖、4-2 深淺曲線圖，請調整修正。
(4) 表 5-4、5-5、5-6 請調整左右邊界。
(5) 尚有部分錯(漏)字，請研究團隊全面檢視。

八、主席結論：

非常感謝各位教授、專家及各機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，研究報告修正初稿請於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

九、散會（上午 11 時 30 分）

附錄四　期末審查紀錄與修正對照表

期末審查紀錄建議	修正情形
（一）施教授世駿（臺灣大學國家發展研究所）： 1. 所提不同政策領域之政策建議，請再檢視是否互相牴觸，並評估是否合適臺灣國情及其可落實度。例如第 29 頁建議將社會支出分配從現金給付轉移為以服務為基礎，雖呼應社會投資想法，但在我國福利體系中現金給付仍有重要性之際，難免予人難以企及之感。 2. 社會投資理念與生命歷程轉型實屬不同政策典範(第 27 頁)，前者為新自由主義的反思，後者則是討論社會結構與個人生命歷程的轉變，建議研究團隊適度釐清說明。另有關社會投資理念討論，似將西方 10 餘年所有福利改革都視為轉向社會投資傾向，對於不同時期政策思維流變缺乏清楚說明，請補充修正。 3. 有關國外處理移民問題思維多集中文化多元主義，似有過於簡化之嫌。考量歐洲各國存有不同移民政策，更遑論福利政策體制差異。建議研究團隊提出適當說明。 4. 第六章結論部分請就各政策領域建議事項之聯結銜接及互補，進行補充分析，俾呈現整體性思維。	1. 建議已刪除。但是目前台灣社會以現金給付為主，但是社會投資政策的理念是同時能夠保障所得安全與提供服務，同時創造就業安全以及就業安全。因此，未來應該繼續努力將目前的社會福利體系轉向以服務為主，以作為創造就業的基礎。 2. 社會投資的理念是建立在生命歷程的理論觀點基礎上。這一點請見 Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.和 Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012c). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies, and Challenges*. Bristol: Policy Press.都可以清楚看到生命歷程理論如和鑲嵌於社會投資的概念之中。 3. 多元文化主義的提出，並非是要一一比較各國的政策內容，而是將此概念的核心精神提出探討，並且將其融入未來的政策設計之中。第六章第二節部分，亦已納入國外相關政策比較，不過著重於精神與內涵。 4. 已進行修正。重新將整體架構和章節內容與架構進行調整。

（二）林教授如萍(臺灣師範大學人類發展與家庭學系)： 1. 焦點團體會議資料，請依議題條列發言重點，並綜整分析，俾符合研究方法之設定與效果。 2. 建議就弱勢照顧體系資源之城鄉差距進一步論述分析，特別是有關農民老化與照顧，以及新住民女性於農村之角色與社會參與等亦為重要議題。 3. 高齡照顧體系，考量華人家庭文化，在家（宅）老化之照顧需求仍為主流，小規模、多功能及社區化的居家照顧服務提供，宜更深入規劃。 4. 完善幼兒照顧資源所提政策建議有關（二）彈性時間政策研擬似有誤植，請查明修正。另幼托整合後，有關托育服務提供、發展趨勢以及治理手段等，宜有進一步探究。 5. 避免弱勢族群社會排除部分，宜就婚姻不穩定現象，可能形成家庭、社會關係排除，或子女發展限制等議題加以深入討論。 6. 另貫時性追蹤資料建立有其必要性，例如：原住民子女教育相對落後成因與發展、新住民子女成長與婚育發展等，建議可就火炬計畫等提出延續性規劃方向。 7. 政策議題與建議，宜以「正向」陳述，例如：高齡不退休，可修正為持續就業。	1.　焦點團體主要是依個人發言羅列重點整理。而我們已經將不同的重點分列不同的場次。並且已經將焦點團體中，所提到的建議納入。 2.　此部分已在第三章之策略研析與政策建議中針對「強化經費補助效率與彈性」作討論，以減少城鄉資源差距。由於本研究是針對整體照顧體系作討論，故未著墨於農民老化部分，而新住民女性在照顧服務就業方面並無障礙，故關於人力資源部分，已在「積極解決長期照顧服務人才流失與人力不足問題」中討論。 3.　此部分已在第三章之策略研析與政策建議中針對「增加社區與居家式照顧服務能量與服務彈性」作討論。 4.　彈性時間政策是歐洲目前用來解決工作與家庭照顧責任平衡的一種政策方式，並沒有誤植。幼托整合之後，目前就是朝向市場化的趨勢，這一點已經在期末報告中有呈現，主要是王舒芸(2014)的研究為主。另外，也加入許多新的段落已呈現目前的趨勢與狀況。 5.　缺乏相關的資料，已能夠進行相關的討論。因此，我們建議將其建立相關的資料庫已作為未來進行相關的研究討論。 6.　同上。 7.　已修正。

（三）辛副教授炳隆（臺灣大學國家發展研究所）： 1. 為求聚焦，建議各章「關鍵議題研析」挑選前瞻性重要議題進行深入分析，根據分析結果研提政策建議，所選議題宜緊扣「社會投資」與「多元文化主義」2 項政策概念。 2. 多項政策建議宜更具體，若與現有政策措施重疊，應先檢視現有政策措施有何不妥之處。 3. 各章所提政策建議宜緊扣分析內容，例如第四章有關基本工資法制化、建立勞資政三方協商等建議，與研究內容關聯性不清楚，請調整修正。 4. 第五章避免弱勢族群社會排除之篇幅內容顯有不足，請充實強化分析。另第六章結論宜增加政策建議。 5. 第二至五章格式應予統一，第四節政策建議可參照第二章格式。另國內文獻參考資料較為不足，請補充蒐集。	1.　已增加第二章，作為貫穿整體之概念架構。 2.　已經將目前政策以及各項議題之可能之困境已經陳述。並且已將政策建議修正更為具體。 3.　基本工資法制化，是焦點團體成員提出。並且研究團隊認為可以減緩工作貧窮，因此將其納入。勞資政三方協商已經刪除。 4.　已增加篇幅內容，見第六章第一節和第二節部分。這並非一般研究計畫，因此，我們已經各章節羅列不同的政策建議，因此，是否有需在結論增加政策建議，還請多思考。 5.　已經統一格式。並且大幅增加國內參考文獻，請見參考文獻。
（四）李副教授淑容(東吳大學社會工作學系)： 1. 有關「社會投資」概念介紹，散見各章節，建議於研究報告起始即有整體性說明。 2. 宜加強對於國內文獻及報告之掌握。 3. 建議未來趨勢分析，宜納入人口趨勢分析（失能、失智、幼兒、貧窮）與國外發展趨勢。 4. 未來趨勢分析、關鍵議題研析與政策建議應具主軸連貫性，例如：高齡照顧趨勢分析提及(1)照顧人力不足(2)照顧者工作條件不佳(3)失能預防等，惟於關鍵議題與政策建議未見改善照	1.　已增加第二章，作為貫穿整體報告的概念架構，並介紹了社會投資的概念。 2.　已大幅增加國內參考文獻，請見參考文獻。 3.　失能、失智的需求已經在第三章部分已有納入，部分是用圖表、部分是描述。幼兒的情況則是已經在第四章的部分以少子化的趨勢為主。貧窮人口的分析以在第五章納入。國外發展在各章節的部分，都有提出國外目前的發展趨勢，

顧者工作條件相關討論。又經濟弱勢脫貧趨勢分析提及(1)削減社會福利(2)導入勞動市場(3)短期個別化服務等，惟於關鍵議題與政策建議未見積極回歸勞動市場相關討論，請全面檢視補充。 5.「彈性工時」似非目前托育政策主要議題，建議針對現行政策進行討論，如臺北市育兒津貼、新北市普及公共托育中心、臺中市托育補助等。 6. 第五章內容相對單薄，請充實強化。研究指出原住民收入偏低，從事非典型工作比例高，所提政策建議僅針對就業部分，建議可評估就經濟補助進行研議。 7.「工作所得稅賦減免」與「工作所得補助方案」實屬不同政策，我國從未實施工作所得稅賦減免，故不宜使用「恢復」一詞（第 49 頁）。	4.　以將改善照顧者工作條件的建議納入。其次積極勞動市場政策的部分，已經將積極勞動市場政策治理的部分納入，見第五章第三節和第四節的部分。 5.　彈性時間政策是歐洲目前用來解決工作與家庭照顧責任平衡的一種政策方式。在第三章的部分，也已經將個別政策提出。請見表 4.2。 6.　已增加篇幅。 7.　已修正。
（五）衛生福利部意見： 1. 有關高齡人口照顧政策，建議分就健康老人與失能老人，研提多面向政策建議。 2. 第三章完善幼兒照顧資源，缺乏對於 2-6 歲兒童照顧服務建議與論述，請補充強化，研究範疇不應侷限於托育服務。 3. 第三章第四節策略研析與政策建議（第 30 頁），第三點與第五點政策建議內涵尚欠明確，請研提具體可行政策方向，以利後續規劃。另第六點提高托育服務品質，所提由國家透過公權力介入規範治理，查目前均有相關法令規定，自毋須納入。	1.　原先即有所區分，建康老人可以透過持續性就業進入勞動市場或是從事自願服務工作；失能老人則需照顧服務的介入。 2.　第三章從未強調是 0-2 歲的幼兒照顧而已，而是以整體的思惟考量，並非著重於照顧或是托育方面，也未著重於特定的 0-2 歲或是 2-6 歲的照顧服務或是托育服務。事實上，根據 Castles, F. G. (2004). The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. Oxford: oxford University Press.一書的研究，目前照顧與托育服務最能有效促進女性就業與生育率的是在 0-3 歲的照顧與托育服務，這主要是因為歐洲國家女性就業軌跡的特殊性。因

	此，考量這一點，研究團隊並未側重於特定的年齡群，而是普遍的將幼兒照顧與托育服務都一併納入考慮。 3.　目前朝向兒童照顧與托育服務體系。
（六）勞動部意見： 1. 基於促進國民就業及鼓勵國人投入照顧服務產業，本部已實施各項促進就業措施，包括鼓勵雇主僱用獎助（每月每人發給雇主 8 千元至 1 萬 2 千元）、勞工就業獎勵津貼（包括從事「機構照護」工作，每月發給勞工 5 千元至 7 千元）、勞工跨域就業補助（每月交通補助最高 3 千元、租屋補助最高 5 千元）等促進就業措施，以吸引求職者投入照顧服務產業。惟在已實施相關津貼措施下，如相關照顧服務工作之薪資、勞動條件、工作價值與社會地位未從整體產業發展中提升，相關促進就業措施仍難有顯著促進就業功能。 2. 第四章第四節第十二點（第 50 頁）強化積極勞動市場政策：略以「透過積極勞動市場政策將。對於經濟弱勢者提供…」，請刪除多餘文字（如底線標示處）。 3. 第 37 頁末段文字敘述欠完整，且與前段文字未連結，請查　明補充更正。	1.　所以研究團隊提出積極勞動市場治理的部分，以促進就業政策的效果。 2.　已依建議修正。 3.　已依建議修正。
（七）原住民族委員會意見： 1. 制訂平等法之政策建議，如族群概念包含客家，將可能會複雜且與想要解決的原住民及新住民目標族群脫離。另目前已制訂多項有關原住民權益之專法，制訂平等法是否流於形式或效益有限，請研究團隊釐清。	1.　平等法主要是建立在目前國內已經簽訂許多國際人權條約，因此希望藉此能夠建立一統整性的法規，以作為未來監視人權條約的實施，與促進人權平等。 2.　目前針對此一部分的研究甚

2. 建議針對原住民高等教育人口之就學、就業面向，如提高畢業比率、專門職業資格取得等，提出政策規劃或建議。	少，且缺乏相關針對原住民之研究與資料庫。因此，研究團隊提出建立長期調查資料庫，以未來針對此一部分進行相關的研究與政策。
（八）內政部移民署意見： 1. 第五章避免弱勢族群社會排除，對象係以原住民及新住民為主，其中有關新住民的文獻整理敘述投入勞動市場偏低及求職遭遇的困難，相關脈絡呈現至政策建議，似無法有連結性。 2. 有關政策建議，相關修正意見如下： (1) 跨部會整合，因新住民家庭需求非僅內政部可獨一協助其問題解決，建議納入各部會。 (2) 社會融合部分，關懷與融合之推動業務，建議納入教育部；社會適應部分，建議增加尊重多元文化宣導。 (3) 經濟融合部分，強化語言優勢，建議增加項目包括交通部辦理導遊考照；農委會農忙期間如何運用新住民人力；經濟部開設國貿企業班，對象建議增加新住民及其子女；衛福部長期照顧人力，培訓對象增加新住民。 3. 第 54 頁引用內政部移民署 2009 年研究報告內容，惟參考文獻似有缺漏，請查明補充。	1.　已修正，重修調整架構與論述，以符合建議，見第六章第一節，有關新住民的部分。 2.　已修正為各部會；已依建議增加政策建議；已依建議增加政策建議。(見第六章第四節部分) 3.　已依建議修正。(見參考文獻)
（九）本會意見： 1.　第二章第四節整合高齡社會照顧體系策略研析與政策建議，各項具體建議請明列其主、協辦機關。 2.　第三章完善幼兒照顧資源，研究指出「綜觀目前已實施之相關支持方案，依然約有九成的幼兒仍由家長或親屬自行照顧」(第 19 頁)，顯示幼兒照顧影響婦女就業，增加家庭貧窮風險。然第一節相關問題檢討，偏重現行嬰兒照	1.　已增加主協辦機關。 2.　已增加部分論述(見第四章第一節)。 3.　已增加論述，請見第四章，第一節的部分。 4.　已調整為圖 5.1。但是，圖 5.1 主要是以國際比較標準，比較目前

顧政策比較說明，似未就有效解決托育需求進行深入分析，請強化補充。 3. 第四章提升經濟弱勢脫貧措施成效，其中第 31-33 頁(圖 4-1)僅為低收入戶人口比較分析，建議納入中低收入戶人口併同分析，俾掌握問題全貌。 4. 另第四章第三節關鍵議題研析，所提「台灣低收入戶人口群分析與社會救助體系的改革」建議針對低收入戶人口群進行結構性分析。經查衛生福利部現行每 5 年已針對低收入戶及中低收入戶生活狀況進行調查分析，爰該項建議之妥適性請再酌。 5. 第五章避免弱勢族群社會排除，第四節政策建議所提部分政策已為政府現行實施政策，例如：辦理「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」、設置「外國人在臺生活諮詢服務熱線」（自 103 年 1 月 1 日起外籍配偶諮詢專線與外國人在臺生活諮詢熱線合併為外來人士在臺生活諮詢熱線 0800-024-111）等，請全面檢視釐清，或就現行政策研提改善建議。 6. 第六章結論以「社會投資」及「多元文化主義」等 2 項總體性政策概念進行闡述，建議進一步在此架構上，就本研究所涉高齡、幼兒照顧、經濟弱勢脫貧及弱勢族群社會融合進行統整性論述，以為我國社會照顧體系未來發展之基本分析架構。 7. 附錄各場次焦點座談會議紀錄，基於研究倫理，請確實送請參與者確認後始納入報告內容。 8. 有關期末報告格式修正建議： (1) 封面、封面內頁及書脊之編碼請統一修正為「NDC-DSD-104-008」。 (2) 請補充英文提要。 (3) 為利黑白列印，圖 4-1 深淺柱狀	台灣法定的貧窮人口與實際貧窮人口的落差，因此納入中低收入戶並不會改變台灣的低收入戶人口遠低於實際貧窮人口的狀況。 5. 已刪除。 6. 已增加第二章，作為貫穿整體的概念架構。同時在第七章彙整提出結合生命歷程與社會投資的整合架構，供作整體政策思維參考。 7. 座談會議紀錄均有錄音存檔，惟最終是否納入政策建議，研究團隊基於立論依據而有斟酌之考量，研究建議是否可行或納入政策考量，亦尊重權責機關之決定，期待藉此促進學術與政策實務之對話。 8. 已依建議修正。

圖、4-2 深淺曲線圖，請調整修正。 (4)　表 5-4、5-5、5-6 請調整左右邊界。 (5)　尚有部分錯(漏)字，請研究團隊全面檢視。	