

社會福利概論

空中大學花蓮中心

賴秀鳳

第五章

收入安全

第三節 收入安全的給付對象與內容 P.152

壹、社會保險的給付對象與給付內容

一、社會保險

1. 給付對象：就業的勞動人口

2. 給付內容：生育、傷害、疾病、殘障、老年、死亡、失業 ……等。

二、社會救助：

1. 給付對象：以通過資產調查者。
2. 給付內容：除了現金也包含物質以及服務在內的實物給付。至於社會救助內容包含生活扶助、醫療補助、急難救助和災害救助等。

三、社會津貼

1. 給付對象：普及式的、基於公民權的，但請領者要有居住設籍的門檻。
2. 給付內容：以現金為主。

貳、社會救助的給付對象與給付內容 P.155

一、社會救助定義:指的是一種由政府一般稅收提供資金，並對申請者 進行資產調查來決定給付與否的收入安全保障形式。

二、社會救助目標:包括基本生活的維持(即所謂安貧)，與協助受惠人達成自立(即所謂安貧)。

三、社會救助的給付對象:必須以通過資產調查為要件。

資產調查

1. 福利領受者資格：鑑別福利領受者是否符合低收入戶資格的調查。
2. 調查人員：通常由社會工作人員執行。
3. 調查內容：包含工作人口工作能力、動產、不動產，還有相關生活型態等項目的瞭解。調查結果再區分不同款別，予以分類救助。
4. 給付內容：除現金給付之外，也包含物資以及服務內的實務給付。

目前台灣社會救助的內容有：

- (1)生活扶助：給付對象包含了「低收入戶」和「中低收入戶」兩類
- (2)醫療補助
- (3)急難救助
- (4)災害救助

叁、社會津貼的給付對象與給付內容 P.159

一、社會津貼：也稱「普及津貼」「特定人口補助」

1. 特質：擁有社會紅利的性質，具備普及式社會公民權利意涵，以國家稅收支應費用，不考慮領受者所得，就業以及財產狀況，但通常有居住設籍規定。
2. 給付對象：老人、身心障礙者、婦女、兒童、失業者……等特殊人口群體。

*台灣的社會津貼在制度發展上，多為政黨競爭的產物，借用社會救助(諸如排富條款)為手段。結果混淆社會津貼與社會救助的目的，乃至所保障的對象。

肆、社會保險社會救助與社會津貼的比較

P. 161

	社會保險	社會救助	社會津貼
適用範圍	就業人口或全體國民	經濟弱勢	特定居民、國民
經費來源	勞工、資方、政府	政府稅收	政府稅收
給付方式	繳費記錄	經過資產調查	不必經過資產調查
功能	防貧	濟貧	加強社會團結

第四節、收入安全的經費來源 P. 162

壹、收入安全的經費來源

一、繳費式：如社會保險

二、非繳費式：

1. 需資產調查：如社會救助
2. 不需資產調查：如社會津貼

1. 隨收隨付制：以近期內橫向收支平衡作為資金籌措原則。
2. 完全提存準備：以遠期縱向收支平衡為原則的資金籌措方式。
3. 部分提存準備：前兩制的混合，以完全提存準備為基礎，以便保有一定的安全準備金，不足部份再由隨收隨付來補充支應。

第五節 當前收入安全所遭遇的挑戰與回應 P. 165

壹、收入安全體系遭遇的挑戰

- 一、失業率上升
- 二、人口高齡化
- 三、福利給付不斷擴張
- 四、福利制度缺乏性別意識
- 五、福利科層缺乏效率
- 六、福利制度產生道德危機
- 七、經濟全球化

貳、收入安全體系的制度改革 P.167

一、持續並改善傳統收入維持的策略

二、訴諸社會投資的機及幸福策略

第六章

健康安全

第一節 健康的問題與衛生的治理： 健康照護與健康安全

P. 1 73

一、健康照護與健康安全

(一) 健康的概念

1. 生物醫學模式：健康為一種不被疾病打亂的常態情境，也就是「免於疾病」。
2. 社會模型：健康包括「完整的身體，心理和社會健全，而不只是疾病或體弱的免除」。

（二）健康照護的目標

1. 「以延緩老化、活化機能與身心照護為主」為具體目標。
2. 為促進和維持健康，除了由預防、治療和復健與照顧組成一組全程化的健康照顧；現代國家也以提供全人化和全民化的健康照護為目標。

（三）健康安全

1. 「社區健康營造」和「社區總體營造」，啟發了國民對健康因素的總體觀點認識。
2. 全民健保制度建立起全民的健康安全，以風險集體分攤的邏輯，來降低健康需要或疾病風險對個人就業與家庭生活的全面性影響。

(四) 健康安全的發展趨勢與面臨問題

1. 發生在已開發工業國家的公共衛生成果和醫療照護增加，帶來了人口結構轉型與疾病轉型。
2. 需要醫療照護與常期照顧的人口增加，但能提供勞動力的人口卻持續減少；青壯與老幼人口年齡組的城鄉隔離分布，則是人口結構所呈現的一個供需難題。
3. 醫療照護的供給面主要涉及財源配置和健康服務的生產提供；如何公平且有效地安排稅收、保費、部分負擔（自付額）或自行支付等財源配置問題，成為健康政策與政治面的重要議題。

4. 政府和民眾除了要繼續關注社會經濟不平等與健康的相互影響外，更要開始對文化生活習性，生態環境和健康的關係增加重視，並透過個別教育宣導和社區行動，共同來營造一個有利於身心健康的新環境。
5. 從衛生、治療到當代健康概念的轉變發展，讓我們有更多面向地去思考健康與人類福祉發展的問題。

第二節 全民的健康：

P. 180

健康資源的配置，給付和給付資格

(一) 全民健保總目標

1. 全民納保，平等就醫
2. 財務平衡，永續經營
3. 提升醫療品質，促進國民健康

（二）全民健保的雙重政策意義

1. 直接地回應民眾的健康需求和間接地健全化社會保險的財務。
2. 全民健保的實施，大致上解決了「全國民眾健康照護」，然而「社會保險財務平衡」的問題仍須持續改善。當社會保險收支產生虧損時，仍只能仰賴政府的貼補，而政府龐大的財政負擔。
3. 二代健保的改革方向，以家庭總所得（特別是財產與資本利得）計收保費，也同時擴大費基。
4. 對國民而言，全民健保的最大好處是國民一但身患重病，可免讓家庭財務頓時陷入困境。

第三節、醫療照護服務的輸送效率和支付方法 P. 184

(一) 國家建立健康安全的意義

1. 公醫制——由國家直接提供醫療照護服務；即由政府僱用醫生，財務來自一般稅收，且醫療服務機構的所有權及控制權為政府所有。
2. 以政府、財務承擔者（或保險人）、醫療服務提供者和使用服務的被保險人，建立一個四方關係的健康安全防衛體系。

3. 道德危險是指當一方從完全暴露於風險中，轉成風險可以被阻隔時，由於個人或機構無需再直接承擔行動的後果，而會改變原有的節制行為，轉成輕忽後果的行動，卻讓第三者來承擔行動後果與責任，此時國家應積極地介入及干預。

4. 在缺乏有效機制的限制下，醫療照護的使用者和提供者都會追求個別的最大利益，保險人則基於財務平衡，會去限制這些問題的發生。

（二）我國全民健保的輸送體系，支付方法和財務承擔的檢視：

1. 在輸送體系上：

- （1）除增加使用者的成本分擔，也設計分級轉診制度，試圖影響就醫行為。
- （2）市場機制所造成的偏遠地區醫療資源不足問題，則推動山地離島地區醫療保健整合性服務計畫來改善。
- （3）我國醫藥分業制度的精神，是要讓診療和調劑的服務分離。除可讓診療和藥價成本更明確，增進專業的分工與品質確保；且可節制醫師濫開處方，避免造成藥物浪費。

2. 在支付方法上：

- (1)以改革支付制度來控制成本的上漲；即我國全民健保初期第三者付費安排下的支付制度，主要為論服務量計酬，即實報實銷。
- (2)前瞻性的支付制度旨在改善論量計酬的缺失，以服務提供前的前瞻性定價方式，輔以特殊個案的調整，來管理醫療費用支出。
- (3)在適用精神病的慢性住院及社區照護服務以「論日計酬」，及山地離島地區醫療保健計畫的「論人計酬」方式。
- (4)另配合居家照護，而有居家照護資源耗用群（RUG）的支付方式，以及對呼吸器依賴患者和安寧療護「整合性照護」，此外尚有「論質計酬」，即以較高報酬鼓勵服務品質提升，為民眾健康把關。

3. 在財務負擔上：

(1)相對於節制和約束服務提供者與被保險人道德危險的努力，還可以對財物責任承擔者或保險人進行改革。

(2)這項改革有兩個層次：

A. 技術的精進（改進承擔者和被保險人介入本身的缺乏管理效率）。

B. 責任的再安排（可能是徹底地去除第三者付費的安排）拔除道德危險的根源，亦是分割成多層次的個別責任。

(3)在我國實施全民健保後的改革方案討論中，多數意見呈現偏向德國或美國多元化保險人或承攬人的方向。

第四節、我國全民健保的財務承擔和負擔 P. 190

1. 二代健保以公平、效率和品質為核心價值。
2. 健康照護服務的收入來源：
 - a. 自費 b. 保險費 c. 部分負擔 d. 政府稅收補
3. 阻礙健保財務健全的問題，在費率和部分負擔的調整的政治化。
4. 要讓二代健保能徹底解決醫療照護支出成長和確保醫療服務品質，需要民眾、政治家和醫療專業團隊的良心參與和社會責任。

第五節、健康安全的挑戰和新健康安全的回應 p. 197

1. 殊價財作為一種商品，如果由政府或社區提供給個人消費，結果不僅對個人有利，也對社會整體有好處。
2. 外部性效果則是在不經由市場價格傳遞下，個人生產和消費活動的外溢作用，直接對他人利益造成正面或負面的影響。如個人保健相對於排放廢水。
3. 健康社區倡導由下而上的社區居民自我培力和信任關係，共同推動促進全體健康的日常活動與環境營造，作為公共資產來推動社區發展，並作好初級預防和基層醫療照護，以及社會及物質條件的改善對健康社區營造的重要性。

第七章

就業安全

- (一) 就業安全的意義：所謂就業安全，指的是就業機會的保障，就業收入的穩定成長，以及失業風險的預防等。
- (二) 台灣在就業安全相關福利提供，長期以來主要是以職業訓練和就業服務為主。至於失業保險給付，直至2002年才正式立法完成。
- (三) 台灣公司家數在近年來呈現下降情形，到2007年時，現有公司家數更呈現負成長趨勢，另外新設公司家數亦呈現嚴重衰退之情形。

第二節、就業安全體系的組成

P. 209

- (一) 完整就業安全制度，應包括就業服務、職業訓練與失業保險三大支柱。
- (二) 三者之意義
 1. 就業服務：指的是媒合求才與求職者，已安排國民充分就業的各種服務。
 2. 職業訓練：指在某一結構性之經濟活動中，針對勞動市場就業機會的需求，傳授所需技術與知識的訓練。
 3. 失業保險：國家基於保障非自願性失業勞工基本生活之措施，一方面在保障失業者基本生活需要，另方面則使其得以在短期生活無虞的情形下，安心積極找尋工作，促其進速重返勞動市場。
- (三) 三D工作：意即大部份外籍勞工工作皆屬中低技術，且其工作環境屬於骯髒（Dirty）、困難（Dangerous）、危險（Difficult）。

第三節、就業安全輸送體系

P. 210

一、就業安全制度首要保障對象為勞動市場失業者。

二、失業率：
$$\frac{(\text{失業者} + \text{想工作而未找工作者})}{(\text{勞動力} + \text{想工作而未找工作者})} \times 100\%$$

三、低度就業者：

1. 工作時數偏低（每週低於40小時）且希望增加工作時數者。
2. 所得偏低，即就業者的工作所得明顯低於該職業之平均水準者。
3. 教育與職業不相稱之工作者。

四、台灣職業訓練發展近況：

積極提升公共訓練效能，鼓勵民間部門參與：勞委會職訓局（主管機關）除了強化所屬六大職訓中心轉型為區域資訊整合中心之外，另結合民間職業訓練資源有下列幾種型態：

1. 補助地方政府、工會、民間團體辦理失業者訓練（簡稱失業者職業訓練）。
2. 補助各大專院校、工會、民間團體辦理在職勞工訓練（簡稱在職勞工訓練）並建立資訊平台（職訓E網 <http://www.etraining.gov.tw>）將相關職業訓練資訊提供勞工們使用。

五、台灣就業服務輸送

近來民間在就業服務上意扮演著吃重的角色，投入人力仲介業等相關產業者日漸增多，職訓局除了監督、輔導角色之外更積極辦理就業服務技術士的專業認證來提升服務品質。

1、依據就業促進實施辦法，其種類與適用對象如下：

種類	適用對象
(1)求職交通津貼（低收入戶）	(1)中高齡者
(2)臨時工作津貼（非自願性離職者）	(2)身心障礙者
(3)職業訓練生活津貼	(3)原住民
(4)創業貸款利息補貼	(4)生活扶助戶（低收入戶） 有工作能力者
(5)就業推介媒合津貼	(5)其他

2、失業給付保險 - 依據就業保險法

(1). 種類有

- A. 失業給付（平均投保薪資60%）
- B. 提早就業獎助津貼（尚未領取之50%）
- C. 職業訓練生活津貼
- D. 全民健康保險保費補助

(2). 申請對象

- A. 因公司關廠、遷廠、休業、解散或破產宣告離職者
- B. 或因勞基法第11條、13條但書、第14條及20條規定之一而離職
- C. 因定期契約屆滿離職，於一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間滿六個月以上。

(3)申請流程

檢附離職證明、身分證等證件，向就近公立就服機構辦理失業認定，自求職日第14日內仍無法推介就業或安排職訓之後送交勞保局審核與給付發放。

第四節、就業安全體系的財務來源與支出 P. 218

一、就業安全體系的財物來源與支出

1. 財務來源:以一般稅收為來源之公務預算外，還有就業安定基金、就業保險基金以及身心障礙者就業基金。
2. 我國就業安全體系的財務來源，除了以一般稅收為來源之公務預算外，尚編列有特種基金。根據我國預算法之規定該類基金系屬留本性質，主要是供作循環運用，非營利之循環基金，故基金之本金應保持完整。

二、各種基金說明如下：

1. 就業安定基金：依據就業服務法第55條「雇主聘僱外國人，應向中央主管機關設置之特種基金專戶繳納就業安定費，作為促進國民就業之用」。
2. 就業保險基金：來自於勞工參與就業保險費所繳納的保費收入，目前保險費率為1%。保險費負擔比例與受雇勞工之勞工保險費負擔比例相同，即由被保險人負擔20%，投保單位負擔70%，其餘10%(在省，由中央政府全額補助；在直轄市由中央政府補助5%，直轄市政府補助5%)
3. 身心障礙者就業基金：依照身心障礙者保護法的規定，各地方政府轄區內之事業單位，若未能達一定之僱用身心障礙者比例時，應向該地方政府之勞工主管機關繳納身心障礙者就業基金差額補助費。該金額系以差額人數剩下每月基本工資來計算。

三、台灣失業問題近況：

1. 中高齡（45至65歲）失業現象：受到1980年代以來產業結構轉型影響，台灣逐漸從原本勞力密集轉型為技術密集為主的產業。
2. 青少年（15至24歲）失業現象：也因大都從事非典型工作類型，造成失業週數增長、非勞動比率居高。
3. 原住民失業現象：因為從事農林漁牧或營造業，較少從事製造業、商業的緣故；就業類別受限、人力資本不足、原鄉就業機會少、創業比例低、數位落差。
4. 身心障礙者失業現象：因個人生理或心理因素，致其參與社會及就業市場受到限制或無法發揮，缺乏職業訓練培養技能、資訊落差。

壹、失業保險與社會救助制度間的銜接落差

- 一、失業期間不斷拉長而社會救助規定貧窮線過低，將導致長期失業者無法領取失業給付，又無法符合低收入戶之窘境。
- 二、失業的失業給付額度與期間，有助於勞工重返勞動市場。但隨著失業期間的增長，以及就業機會成長停滯，失業給付提供的效果愈來愈小。
- 三、勞動市場中普遍存在無法計入正式就業記錄的非典型就業者，如從事非正式工作之婦女、部份工時工作者等。

貳、職業訓練制度的改革

- 一、政府在職訓的角色應從主導者轉變為協助者。
- 二、職訓專責單位應從分散型中央集權制，轉變為單一的權責機構。
- 三、政府應協助中小企業辦理職業訓練，以因應產業結構的快速轉型。
- 四、政府在職訓上的經費投入應制度化，減少財源的不穩定。

參、就業服務能力的增強

一、我國就業服務最大的問題，來自資料的欠缺與人力的不足。

二、應從強化就業服務專業人力來著手。

肆、就業保險、職業訓練與就業服務的擴大整併

就業保險、職業訓練與就業服務的擴大整併三合一就業服務：

為配合社會脈動及就業保險法實施，各地公立就業服務機構已全面推行三合一就業服務業務，勞委會依循就業保險法的立法精神，整合就業服務、失業給付與職業訓練等三項主要業務，轉化為具有「三合一服務功能」的就業服務機構。

提供求才登錄與求職者個人化、專業化之高品質就業服務，亦即公立就業服務機構由失業登記、就業諮詢、就業推介、職業訓練資訊、失業認定及求才登記等，均採取單一窗口便民方式提供全程服務。

勞委會為了協助求職者儘早覓得合適工作機會，公立就業服務機構**三合一就業服務流程**主要規劃成**五大服務區域**，各區主要的功能說明如下：

- 一、**接待區**：有親切熱忱的服務人員引導及為大家說明所想辦理的業務、所應到的櫃檯和應準備的文件。
- 二、**就業資訊區**：包括就業情報及職訓資訊的查詢、填寫求職、失業給付等相關表格、設置服務作業流程說明、及自助尋職設備。
- 三、**綜合服務區**：包括就業推介服務、失業給付申請及認定、轉介其他機構。
- 四、**諮詢服務區**：包括個別化、專業化就業服務、就業促進研習活動、職業訓練諮詢、深度就業諮詢。
- 五、**雇主服務區**：包括求才登記、建立求才資料庫、僱用獎助津貼及外勞相關業務。

伍、積極勞動市場政策的嘗試與問題

對充分就業概念的重新界定：

1. 國家在勞動市場的管理策略，不能再僅從就業機會的供給來思考。
2. 就業型態如何透過各種社會安全體制與福利給付的制度設計，協助勞動者免於被商品化。
3. 我國就業安全體系的建置應更具想像力的思考與作為，方能因應全球化的競爭與挑戰。

陸、勞工行政組織的改造、
勞動部的成立、
與未來因應方向的檢視