

國際社會福利協會中華民國總會代表團出席

第二十九屆亞太區國際社會福利會議

報告書



國際社會福利協會中華民國總會 編印

中華民國九十年九月

目 錄

壹、前言	5
貳、中華民國總會代表團	7
參、參加 ICSW 東北亞區各會國代表會議報告	8
肆、大會議程及活動	11
伍、會議內容摘要	16
一、開幕式紀實	16
二、大會專題演講	18
東北亞區會主席 趙守博博士發表專題演講	
講題：從人權觀點看東北亞區社會安全網面臨的挑戰	
“Challenges for Social Security Net in North East Asia Region from the Perspective of Human Rights”	
三、分組會議與專題研討論文摘要彙編	25
(1)外籍勞工的社會安全網：ISS 香港經驗	25
報告人: Ms Adrielle M. Panares (Hong Kong)	
(2) 從台灣多元福利體系的觀點來看私人服務輸送系統的角色與功能及其與公共服務之間的關係	30
報告人: 詹火生教授	
(3) 日本社會福利制度的改革	34
報告人: 日本全國社會福利協會會長 長尾立子	

(4) 亞太地區公私部門兒童保護工作之合作	43
報告人:Chung, Hae Won (Korea)	
(5) 韓國社會安全網下之家庭角色變遷	48
報告人: Ok Kyung Yang (korea)	
(6)台灣家庭整體性保護網的建制---家庭暴力防治法 完成立法程序後	52
報告人:楊孝榮 教授	
(7) 社會安全網中社會福利行政的運作與功能 —以中華民國臺北市為例	69
報告人: 徐麗君 專門委員	
(8) 韓國兒童保護和兒童問題的回顧與展望	79
報告人: Yi Bae Keum (Korea)	
(9) 以社會福利服務建構社會安全網	86
報告人:翁毓秀 教授	
(10)台灣低收入戶的財產形成方案	92
報告人: 彭淑華 副教授	
陸、 社會福利機構參訪	104
柒、 亞太地區第二十九屆國際社會福利協會分組討論紀實	
捌、 大會總結	112
玖、 建議與感想	114
拾、 附錄	117

(附錄一) 趙理事長開幕致詞原文	117
(附錄二) 趙理事長專題演講原文	120
(附錄三) 活動照片集錦	138

壹、前言

國際社會福利協會(International Council on Social Welfare, 簡稱 ICSW) 成立於 1928 年，為一獨立性、非政府、非政治、非宗教、非營利之永久性國際團體，係由各國家委員會及非政府國際團體會員組成，且為聯合國經社理事會、教科文組織、兒童基金會、國際勞工局、歐洲理事會、泛美聯盟及地區性政府組級間之諮詢單位。

該會於 1928 年 7 月由比利時醫生 Rene Sand 發起，在海牙召開第一屆大會，探討建立社會工作人員的尊嚴與職權。八十年來該組織已成為提高各國社會福利水準、社會工作人員經驗交換之所在。1936 年前，每四年在不同國家召開全球性會議，後因戰爭中閔停滯多年。自 1948 年迄今每兩年在世界不同國家之都市舉行世界性會議，探討社會福利之新觀念、新目標與新的執行方法。此外，在未舉辦世界性會議的那一年則在非洲、亞洲、歐洲、拉丁美洲、北美及加勒比海等國家之都市分別舉行地區性會議。換言之，地區性會議亦為每兩年舉辦一年，藉以促進社會發展，保障人類福利。我國於 1968 年在芬蘭赫爾辛基第十四屆大會時正式申請加入國際社會福利協會，1969 年 8 月經總會正式批准為會員國。此後每兩年的大會及區域會議我國均組團出席，提出論文報告，會後出版會議報告書，介紹國際社會福利最新趨勢與動態。

第二十九屆亞太區國際社會福利會議 (29th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW)，於 2001 年 9 月 4 日至 7 日在韓國漢城 (Seoul, South Korea) 舉行。會議主題是：人類安全防護及社會安全網 (Human Security and Social Safety Net)。會議包括六個全體會議及 12 個專題討論會，分別研討社會安全網和 (1) 價值和意識形態 (2) 社會福利政策 (3) 社會福利行政 (4) 社會福利服務, 的關係。來自亞太區 13 個國家，一百餘位代表共襄舉。開幕式在 Conventional Center, 63 City 舉行。由東北亞區會主席趙守博博士致歡迎詞，及發表專題演講。4-6 日計三天的討論會及 7 日的社會福利機構參訪行程，會議內容非常豐富。

(常宏文整理)

貳、中華民國總會代表團

國際社會福利協會中華民國總會代表團出席 第廿九屆國際社會福利亞太區域會議人員名冊

團長	趙守博	國際社會福利協會中華民國總會理事長 國際社會福利協會東北亞區域主席
副團長	尤哈尼·伊斯卡卡夫特	行政院原住民委員會主任委員
	詹火生	東吳大學社會工作學系客座教授
總幹事	王培勳	國際社會福利協會中華民國總會秘書長
副總幹事	簡春安	東海大學社工系教授
	邱汝娜	行政院原住民委員會社會福利處處長
團員名單	(依姓氏筆劃序)	
王事展	中華民國產物保險公會理事長	
王蘭心	彰化縣政府社工員	
俞馮彤芳	國際社會福利協會中華民國總會理事 國際社會福利協會東北亞區域財務長	
徐麗君	台北市政府社會局專門委員	
陳宇嘉	東海大學社工系副教授	
莊鎮坤	行政院勞委會勞工福利處處長	
翁毓秀	靜宜大學青少年兒童福利系主任	
曾中明	內政部社會司副司長	
彭火明	勞工保險局主任秘書	
彭淑華	國立台灣師範大學社教系副教授	
張惠鈴	行政院勞委會勞工福利處專門委員	
楊孝榮	東吳大學社會系教授	
熊自金	彰化縣政府社工員	
歐致祥	基隆市政府社會局課員	
蘇麗瓊	高雄市政府社會局局長	
蘇世明	台北市政府社會局專門委員	

參、ICSW 東北亞區各國代表會議報告(會前會)

North East Asia Regional Committee of Representative Meeting

時間： Sep. 3, 2001 3:00 pm – 5:30 pm

地點： Meeting Room, 58/F, 63 Building, Seoul, Korea

韓國漢城

一、會議背景

去(2000)年亞太區域代表會議中決議，將亞太區分為三個區域：東北亞區、中南亞區、和南亞並太平洋區。我國、日本、韓國和香港同屬東北亞區會員國。本會趙理事長守博獲蒙各國代表支持當選為首屆東北亞區會主席，本會理事俞馮彤芳女士當選為東北亞區財務長；顯示本會在東北亞區社會福利居於領導地位。也因此，本會主辦今年在韓國漢城召開之第一屆東北亞區各國代表會議 (North East Asia Regional Committee of Representative Meeting)，由本會趙理事長主持。會中討論未來東北亞區社會福利共同努力的方向，以及國際交流計劃。

二、會議內容

一)、趙守博理事長以東北亞區會主席身份歡迎各國代表。

二)、區會主席工作報告

在主席工作報告中，趙理事長提及欲成立交換計劃(exchange study program)。此點引起熱烈討論，與會代表達成以下共識：

- a)、在組成初期，交換計劃成員可僅為東北亞區域會員。以後，交換計劃成員可包括東南亞區域會員國，以及本區尚未加入 ICSW 之國家，例如，北韓、中共及蒙古。
- b)、鼓勵各會員國自行籌組交換計劃。
- c)、各會員國的社福界領袖互相訪問，以為交換計劃鋪路。

三)、區域財務長財務報告

本區財政狀況不佳，主因 ICSW 總會並未將本區應得款項匯入本區會。大家決定應由本區主席至函予全球主席和全球財務長報怨此事。

四)、各會員國報告

五)、討論事項

為了要增進和東南亞區域及南亞並太平洋區域的合作交流，會議決定由趙主席儘速與另二區的主席交換有關 joint newsletter 及 joint conference 事宜。但若無法獲得其他二區域正面回應，本區會應自行處理。

有關本區會財政情況，各會員國均認為應為交換計劃覓得財源。日本代表表示願捐助本區會伍仟美元以助本區推動各項計劃。趙主席亦表示台灣將跟進，並鼓勵香港、韓國為本區會計劃募款。

六)、2003 區域大會

2003 年區域大會台灣代表原則上同意主辦，並獲得其他會員國一致

支持。會議中也決議由趙守席和東南亞區會主席 Mr. Abdullah Baginda 商討 2003 年在台北舉行東北亞區會與東南亞區會聯合區域大會的可能性。

七)、其他事項

各會員國皆同意 2002 年在荷蘭鹿特丹舉行的 ICSW 全球會議應有半日的區域性研討會專注於外勞問題。趙主席答應會與全球會議主辦者商討聯繫。

各會員國亦向主辦此次會議的韓國社會福利協會表達感謝之意。會議至此，圓滿結束。

(常宏文 整理)

肆、大會議程及活動

第一天 九月三日

13:30 – 15:30 東北亞區域代表會議

18:30 – 20:00 參加地主國歡迎酒會

第二天 九月四日

08:30 – 10:00 於會場辦理代表團註冊

10:00 – 10:30 開幕式暨貴賓致辭與演講

開幕式：地主國代表致歡迎詞

貴賓致詞：東北亞區會主席趙守博 博士

11:00 – 12:30 專題演講

從人權觀點看東北亞區社會安全網所面臨的挑戰（趙守博 理事長）

13:30 – 15:45 專題研討

社會安全網和政府機構

社會安全網和弱勢團體

社會安全網和民間責任

社會安全網和失業人口

13:30 – 15:45 討論會

社會支持對韓國中年婦女離婚後適應之影響

家庭暴力防治法通過後台灣家庭的社會安全網

韓國社會安全網之性別面面觀

新加坡低收入家庭的社會安全網和社會服務

經濟危機和政策建議後降低收入的分配情形

韓國非政府組織與社會福利改革運動

澳洲社會服務傳送代理之變革

社會安全網和非政府組織服務傳送系統

第三天 九月五日

9:00 –10:30 專題演講

社會發展和社會保護：強化國際合作、標準、和資源

亞洲的人類安全和社會安全網

11:00 –12:30 專題研討

香港外勞的社會安全網

政府福利服務的社會安全網和傳送系統

孟加拉對貧困婦女的社會安全網之政策與策略

台灣多樣化社福系統之下私人服務體系的角色及功能及其政府

服務體系的關係

13:30 –15:45 討論會

老年男性和女性生活實況和福利以及政策建言

免費餐對老人死亡率之影響

老人虐待在韓國

韓國社區運動對參與者社區意識加強之研究

台北市的社會安全網和社會福利行政

更好的社會安全網政策，更強的韓國經濟？

外勞福利在韓國

韓國外勞的社會安全網現況及改革

韓國外勞人權真象

15:45 – 17:30 討論會

兒童保護與兒童問題的回顧及觀點

以社會福利服務建構社會安全網

兒童問題之不可少的社會安全網

韓國愛滋病照顧和預防

愛滋病預防教育之努力

韓國愛滋病傳染情形和患者之社會安全網

東南亞國家聯盟及東南亞區域事件之討論

第四天 九月六日

9:00 – 10:30 專題演講

社會安全網和社會福利之實踐

Yukio Yoshimura (japan)

增強社會福利接受者自我依賴的香港經驗 Christine Fang(Hong Kong)

11:00 –12:30 專題研討

亞太區域在保護兒童上政府和私人機構之合作

澳洲社福系統之改革會增進殘障者對社經生活的參與嗎

韓國家庭在社會安全網之角色變遷

日本老人健康和福利政策之發展方向與建構過程

13:30 –15:45 討論會

韓國受虐兒童的保護措施和努力

義工與社會安全網

義工--馬來西亞之經驗

新義工主義之觀點

日本社會福利基礎結構的現況和問題

在社區層面上加強弱勢者的社會安全網

15:45 – 17:30 討論會

急難救助和社會安全網

在全球工作環境的社會工作處遇

擴張社會安全網：韓國全民健康保險之整合

生育的權利：朝向生育健康安全努力

韓國青少年酗酒問題

台灣低收入戶的財產資料

17:30 -18:00 閉幕式

18:30 -20:00 惜別晚餐

第五天 **九月七日**

9:00 - 13:30 機構參觀訪問

伍、會議內容摘要

一、開幕式紀實

本會趙理事長 守博去年榮膺東北亞區會主席，韓國社會福利協會特邀趙理事長於開幕式時致歡迎詞，全文如下：

提升和豐富人類安全防護和社會

安全網的品質和內涵

全球主席，各位貴賓，女士和先生們：

我謹代表 ICSW 東北亞區，向全體參加第二十九屆亞太區會的來賓表達熱忱的歡迎。在此也恭喜主辦單位，韓國社會福利協會，有效率及高度組織的準備，使這次大會成真。

此次大會的主題是人類安全防護及社會安全網。我們得以對這重要又有啟發性的主題加以探討及交換意見。我們皆知尋求安全防護和創造合宜的社會安全網是人類社會和文明繼續進步的二十大基本力量。因為追求政治安全防護們，使我們現在得以享有自由、平等、法治和民主的生活；因為我們要有經濟上的安全防護，我們的努力也達成經濟的快速發展和生活水準的提高；因為我們追求社會安全防護，我們的社會福利有長足的進步。所以，我們應繼續努力使大家能享受到好的社會安全防護和有效的社會安全網。當我們持續的發展社會、政治、經濟層面，我們也應同時提升和豐富安全防護和社會安全網的內涵和品質。

在過去 20 年中，亞太區經歷了政治、經濟和社會的巨大變遷。在新世紀的開始，如果我們要有更好的未來，過著繁榮、有尊嚴的生活，我們面臨了政治、經濟和社會的挑戰。

基於以上，我希望所有的與會者能藉此機會仔細研讀有關安全防護和社會福利的議題，以建立對安全防護和社會安全網努力方向的共識，以促進相關行動的實現。

最後，我謹藉此機會代表所有與會者衷心感謝韓國社會福利協會和韓國政府熱忱的招待。在此謹祝大會圓滿成功，也祝大家快樂、健康。

(原文見附錄一)

(常宏文 譯)

二、大會專題演講

從人權觀點看東北亞區社會安全網所面臨的挑戰

CHALLENGES FOR SOCIAL SECURITY NET IN NORTH EAST ASIA REGION FROM THE PERSPECTIVES OF HUMAN RIGHTS

東北亞區會主席 趙守博

I. 人權和社會安全防護

倡導和實踐人權是所有民主文明社會所關心的議題之一。一般而言，人權包括了經濟、社會、文化、民權、和政治權利。人民必須享有這些方面保護，才能享有免於恐懼且有尊嚴的生活。

關於社會發展和社會福利，很多有關人權的重要國際文件和條約，皆清楚表達了人民基本的權利和必要的保護。例如：聯合國的人權宣言指出，社會任何成員，皆有工作、選擇雇主、擁有公平的工作環境，及失業保護的權利，也應有休息和休閒的權利。每個人有權享有合宜的生活水準以維持個人及家人的健康，包括食、衣、住、醫療及必要的社會福利；在個人無法控制的情況下，如失業、殘障、喪偶、老年等，也能享有社會安全防護。西元1996年 International Covenant on Economic Social and Cultural Rights 特別強調每個國家必須採取措施以保護以上所提的權利。也因此，社會福利所保障的是基本的人權。而真正的人權是離不開適當的社會福利。因為社會福利保障人類的基本需求，滿足人們合宜的社會和經濟生活。我們可

以說，社會福利是人權的基本要素。沒有合宜的社會福利，就沒有真正的人權。

1995年世界社會發展高峰會議發表了哥本哈根宣言，其中再次強調社會福利對實現人權理想和原則的重要性。如果人們在脆弱之際（如貧窮、疾病、失業、老年…等），不能獲得適當照顧，那麼所謂的政治民權將淪為空談。所以實踐人權的首要條件就是建立適當的社會福利安全網。換句話說，人類由生至死都應有工作權和有尊嚴的生活權。就是以此思維，本人願來探討東北亞區社會福利所面臨的問題和挑戰。

II. 社會與經濟的變遷對社會福利的影響

過去十年來，東北亞區社經情況變化極大，對社會福利的想法、政策和執行有著極大的挑戰。

一). 經濟的變遷和全球化

因為經濟的成長，東北亞區人民的生活品質日高，而人們對社會安全防護措施的要求也日增。另一方面，社會問題伴隨著工業化經濟出現，如老人問題、社會疏離、都市擁擠、離婚率日高…等。經濟全球化也增加了人民的移動率，也造成人民對社會福利網的需要。經濟的全球化意味著至少在經濟及財政制度上的國際化。不可避免的，甲社會所面臨的安全防護問題，也同樣會發生在乙社會。也因此，在全

球化經濟的時代，從國際觀點如何改革、重組、調整全國性社會安全防護系統是值得大家深思的課題。

二)、移民和快速的都市化

無論國外或國內的移民皆是為了尋求更好的經濟機會。國內的移民通常移入都市。都市中有較佳的就業、教育和經濟的機會。過去三十年，亞洲都市化程度持續升高。快速都市化所造成的社會問題，如：老人安養、幼童照顧、單親家庭…等，皆提高了人民對公共服務的需求。所以，國內的移民是導因於經濟的發展，而也增加了社會支出的必要性。

過去二十年，亞太區的國際移民多由澳洲及紐西蘭吸收；而新加坡、日本、南韓、台灣、香港則吸收了來自馬來西亞、印度、斯里蘭卡、菲律賓、越南、泰國等地的勞工。

以上事實也說明了亞太區的人民仍面對貧窮和失業的問題。人民無法在國內覓得合適的工作，只好出國尋求就業機會，無論合法或非法。就人權觀點，這些國家需更努力發展經濟以滿足人民基本需求，而社會福利措施應集中於解除人民因失業、貧窮而遭到的困難。

在日本、韓國、新加坡、香港和台灣，因勞工短缺，而有外勞需求。一般而言，合法外勞通常受法律保護，其收入、工作環境和所受社會服務皆有保障，但仍常被視為對當地經濟、社會、文化有不良衝擊，

而遭到不公平的社會對待。至於非法外勞，則無法律保護。

基於人權原則，如何保障外勞權益、解決外勞所演生的問題，是值得為社會福利工作者的我們深切思考的議題。

三)、急速的人口老化

拜全球出生率和死亡率降低之賜，全球目前主要的人口現象就是老化現象。到了西元 2050 年，全球 60 歲以上的人口將多於 0-14 歲的人口，這是人類歷史的首例，更重要的是 53% 的這些老年人將會住在亞洲。

在 2050 年，日本 65 歲以上的人口將占其總人口的 31.8%，韓國 65 歲以上人口將占其總人口 24.7%。而台灣預估在 2031 年，65 歲以上人口將占其總人口的 20%。

急速人口老化代表老年人口的增加和工作人口的減少，這對社會福利影響很大。從人權角度來看，政府和社會需保障老人在物質上與精神上尊嚴的生活。這真是對東北亞區社會安全防護網所面臨的大挑戰。

四)、家庭型態和功能的改變

東北亞區的傳統文化非常重視家庭。家庭提供了個人成長、保護、教育和救助的地方。然而，現在傳統的大家庭正在減少中，核心家庭變成常態。此種改變削弱了家庭原本照顧幼小、殘障、生病、年老成

員的功能。人民轉向社會、政府求援。這是我們東北亞區在創造適當的社會安全防護網所面臨的挑戰。

III. 創造更好的社會安全防護網

在東北亞區，甚至在整個亞太區，為了要更有效的應用人權原則及觀念，以創造更好的社會安全網和更有效的社會福利措施，我們需在以下領域下功夫：

一)、動員更多的政府力量以求適當的社會立法，更多的社會計劃及社會支出

儘管最近的財政危機和經濟遲緩，但整體而言，東北亞區的經濟在過去二十年中發展迅速。在全球化經濟影響下，本區的經濟狀況良好，而且人民對生活品質的提升期望甚高；在社會服務和安全防護上，人民對政府的期望甚殷。儘管在照顧幼兒、老人、殘障、及救災、保險問題上已立法保障，但面對新的科技、資訊、和快速的政經變遷，我們應更新社會立法、推動社會計劃，以便更有效的解決社會問題，來滿足殘障、老年、和工作人口暨家庭成員所面臨的複雜挑戰。

我們應增加社會支出。與已開發中國家比較，東北亞區在社會安全防護上支出較少。我們應有能力建立更好的社會安全防護計劃。在此呼籲各政府應重視人民對社會安全防護網的需求，並多注心力於此。

二)、建立保障外勞的共識

東北亞區的外勞日增，乃本區政府不可忽視的現象。儘管合法外勞有法律保障，但當遭遇問題時，如仲介壓榨，違反合約，適應困難…等，常處劣勢。更遑論非法外勞之保障了。

在此，我誠懇呼籲亞太區政府一起來研究外勞問題，以建立共同機制，來保障合法外勞，防堵非法外勞，以符合國際勞工組織的協定。

三)、國際社福組織與政府間更有效率的合作

越來越多的國際社福組織在不同國家提供有關社會安全防護的諮詢、活動及服務。他們對解決和預防社會問題極具貢獻。然而有些努力和當地政府或其他社福組織有所重疊，造成了珍貴資源的浪費，殊為可惜。

四)、更多私人機構參與社會安全防護計劃

因為過去三十年經濟的進步，在東北亞區出現了龐大的私人機構。如，商業體、宗教團體、人民社團、文教基金會…等。他們積極參與文教發展、社區服務、慈善活動…等。例如：台灣的慈濟功德會，由佛教證嚴上人領導，在世界各地從事慈善救濟，尤其是在非洲、亞洲和南美洲，提供緊急救援、醫藥、房舍和教育。類似的組織在亞太區比比皆是。

近來，美國聯邦政府已讓宗教團體從事聯邦的社會服務。這很清楚的告訴我們私人機構在執行社會安全防護方案的能力、價值、和重要性深受肯定。

我們必須承認西歐和美國的私人機構對慈善福利事業貢獻良多。這固然是西方國家長期的經濟發展和捐助慈善的傳統，以及對繼承遺產不同的態度。但另一重要因素是政府用減稅來鼓勵慈善捐款。因此，我們應用教育，立法來鼓勵私人團體參與社會安全計劃，以創造本區更好的社會安全網。

V. 結論

在進入新的世紀之際，人們說亞太區會有更光明的未來。過去的半個世紀，亞太區經歷了快速的經濟發展和繁榮，尤其是東北亞區域。然而，在保障人權和建立社會安全防護網上，我們仍未臻理想。為了使本區人民能充分享受人權，我們應繼續為政治自由化和民主化努力；除了加強經濟發展和全球化外，也同時盡力改善社會安全防護體系。本人誠摯的相信，遵循以上方向，在政府與人民的持續努力下，和人權原則相符合的社會安全防護網將在亞太區成為事實。（原文見附錄二）

（常宏文節譯）

三、分組會議與專題研討論文摘要彙編

（1）外籍勞工的社會安全網：ISS 香港經驗

(Social Safety Net for Migrant Labor: The ISS Hong Kong Experience)

By Ms. Adrielle m. Panares

壹、導論

當一個人因貧窮、失業或其他原因而需要到國外工作時，他/她將

成為容易受傷害和充滿痛苦的外籍勞工。危機的事件時時出現包括繳交昂貴的仲介費用、非法仲介收取費用、允諾的工作機會從未出現及提高個人和家庭負債未達到成為一個外勞的心願，雖然外籍勞工因離家很長一段時間而產生痛苦的感受都可能因確信只有在國外工作領取較高的工資才能提供家人較優厚的經濟生活和較好的生活所抵銷。每一位外勞的心中都有一個珍貴的夢想，給他們力量和激勵來動員所有的資源和方法以成為一名外籍勞工。

貳、 移民的隱藏危機

1. 缺乏對他們權利的知識

很多外籍勞工在離開他們的國家時並不知道自己的權利、福利和僱用契約。他們對於當地的法律、文化和受僱契約並不了解。

2. 痛苦的最初三個月

困惑和孤單，離開家人和在異地工作的前三個月是最痛苦的時刻。雇主和受僱的外籍勞工在這段期間需建立彼此的期待。並不是所有的雇主都有耐心地教導受僱者，很多時候受僱的外籍勞工需邊做邊學，語言上的隔閡使問題更嚴重。

3. 金錢是所有問題的答案

外籍勞工以匯錢、寄物品來補償他不在家的事實。當他想家的時候，他/她馬上打電話回家。而他們的家庭也因他/她定時匯錢回

家而感到安慰，他們因能住較好的房子，有新用品和好的收入感到優越於其他家庭。家人的慾望越來越高時，外籍勞工就需要延長在外工作的時間。

4. 價值改變和女人當家

外籍勞工在國外工作，其價值觀將會改變為工作地的價值觀，他們必須在他/她的家人生活型態和工作方式間尋求妥協。在外籍勞工之中有許多是女性，這些女性外籍勞工成為家中主要的賺錢養家的人，也會開始具權威的來要求和為家庭做決定。

5. 長期分離伴侶和親職的陷阱

長期分離的夫妻，妻子在外國工作賺取較高的工資，先生成為單親需照顧子女。長此以往，夫妻關係產生變化。身為外籍勞工的女性照顧了別人的家庭使自己的家庭陷入困境。女性外勞是決定留下來工作賺錢還是回去缺乏經濟安全的家庭呢？這種情形常使女性外勞難以決定。

6. 受置於外勞的工作

當一個外籍勞工成功的完成了工作契約，他/她就具有好的工作紀錄，在全球化的趨勢下，外籍勞工可能未來到其他國家繼續工作。

有許多的外籍勞工原來打算只工作兩年，可能已工作了 10 年或甚

至 25 年，他們也並不想停止而回家，當其他國家條件較好時，他們很快就轉到其他國家去，例如：香港的家務助理有很好照顧兒童的經驗，在美國與加拿大是相當搶手的。尤其是在做了兩年後能夠申請居留是一項很大的誘惑。

參、香港國際社會服務(ISS)提供社會安全網

香港國際社會服務(以下簡稱 ISS)自 1958 年設立以來即接受移民的需要。香港的 ISS 是國際性組織之分支，其在九十幾國均設有據點，目的在於服務個人、家庭和移民，通常他們的問題需要國際間的合作與協調。外籍勞工方案在 1995 年設置，以服務來自菲律賓、印尼、泰國、斯里蘭卡、印度和其他國家的外籍勞工。

香港 ISS 自 1995 年以來運用下列步驟來協助外籍勞工，使他們能解決移入香港可能產生的問題，這些步驟包括：

1. 法律充權 (legal empowerment) 和運用法律助理

運用律師和教授為外籍勞工舉辦了解外勞權利研討會，使外籍勞工們能了解自己的權利和義務。香港就業法令中明訂了雇主與受僱者的權利。此法令適用於香港所有的勞工包括外籍勞工。性歧視法令、殘障歧視法令和家庭地位歧視法令三者是禁止對性別、婚姻關係、殘障和家庭地位等歧視的。

2. 免費諮商和國與國間個案工作協助

ISS 香港提供服務給需要的外籍勞工，有兩位來自菲律賓社會福利與發展部的社工員提供菲律賓勞工和他們家庭的聯繫。ISS 香港諮詢服務的獨特性是它能夠與國際網路聯繫，當外籍勞工在他們工作時，ISS 能夠與他們的祖國聯繫，ISS 跨越國界地來聯結機構與家庭。

3. 團體支持和志願服務

在香港的外籍勞工大多工作六天，在星期天鼓勵外籍勞工利用他們的教育、技巧和才能來協助他人和 ISS 方案。志工均接受訓練並給予指派工作。各位志工均與 ISS 簽訂契約並發給身分證。

4. 教導實用廣東話

廣東話的學習能夠協助外籍勞工適應香港的社會，減少種族歧視。

5. 對抗性騷擾

ISS 香港定期地向平等就業委員會提供性騷擾和歧視的案例。同時也舉行宣導座談會。

6. 與政府和民間機構合作為外籍勞工的權益提昇生活品質辯護

與政府和民間機構合作，定期對香港政策決策者反應，並訓練外籍勞工使他們能夠適當地對權威者表達他們的需要。

7. 運用各式媒體進行宣導

每個月第一個星期五早上，ISS 香港發展主任在電台的今夜菲律賓節目中開放一小時的電話諮商，這是定期與菲律賓社區溝通的管道，每週 ISS 香港的志工都分送宣傳廣告，另外 ISS 特別定期的活動也都刊登在報紙上。

肆、 結論

提供外籍勞工最佳社會安全網的方式是確定他們都了解他們的權益和責任，以在任何時候保護和防衛自己。我們必須同心協力繼續努力使外籍勞工相信自己和他們自己的能力以發展潛力。我們需要提供策略和實務技巧讓外籍勞工能圓他個人和家庭之美夢，我們也需要協助他們永遠不要忘記他們為何要成為外籍勞工。

(翁毓秀 整理)

(2) 從台灣多元福利體系的觀點來看私人服務輸送系統的角色 與功能及其與公共服務之間的關係

詹火生教授
東吳大學客座教授
國家政策研究基金會 社安組召集人

一、前言

為探討台灣福利服務制度中私人服務輸送體系扮演之角色，本文擬由福利發展之歷程脈絡分析台灣福利輸送體系所受福利多元主義之影響歷程。可以觀察到，台灣雖然中央與地方政府掌握財政資源，但私部門在提供福利的角色上仍佔有實質的比例，同時，無法避免的是，私部門福利體系將持續發展並成為公部門福利體系的重要伙伴。以下，針對台灣公部門與私部門之福利輸送分工的相關議題，期望能對提供未來亞洲國家私部門福利的發展提出一點意見。

二、台灣福利體系近十年之轉型過程

從 1950 年代到 1980 年代，台灣的社會福利絕大部分是依賴國家部門的提供。但是私人服務輸送體系也扮演很重要的角色，例如致力於兒童福利的 CCF 和世界展望會。在 1960 年代早期，CCF 和世界展望會首次將專業的社會工作制度引進台灣，在時間上至少比政府部門早了十二

年。簡單的來說，在 1960 年代到 1980 年中期，台灣的社會福利主要是來自政府部門提供的殘補式服務，且經費大都仰賴中央政府補助，而私人部門則是扮演補充性的角色，經費來源也大都來自中央與地方政府。

在 1980 年代初期，台灣社會由於經濟成長而產生結構性的改變，都市化興起，大量人口由鄉村往城市遷移，增加了居住與公共服務的需求。在此同時，我國產業結構也從勞力密集轉變成資本密集的高科技產業，更加速了都市化的程度。由於都市化的結果，家庭結構也從傳統大家庭變成核心家庭。社會與家庭結構的變遷，帶來老人、兒童、低收入戶、身心障礙者、失業人口等更多的照護需求。為了因應家庭功能的解組，滿足安養照護與經濟安全的保障，老人福利法、社會救助法與身心障礙者保護法等三法在 1980 年完成，這是台灣社會福利發展重要的指標。此外，勞動基準法在 1984 年通過實施，而勞委會也在 1987 年成立。接著，在 1980 年代末期，台灣的社會運動開始蓬勃發展，反對黨—民主進步黨也成立了，台灣政治越趨的民主化。一方面，國家被迫建立社會安全體制以滿足因為都市化與經濟變遷所帶來的福利需求，另一方面，福利的內容也因為來自反對黨的壓力而不斷的成長。

三、福利多元主義—政府主導福利到到與第三部門之福利伙伴關係

1990 年代初期，當時執政的國民黨與民進黨在福利意識型態上有很

大的差異。中間偏右的國民黨認為，除非家庭失能，否則國家不應該取代家庭既有的功能，因而很多的福利服務都需要透過資產調查。不同於國民黨，民進黨主張的是普遍性的津貼政策，尤其是對老年人經濟安全保障的相關議題。無庸置疑的，福利意識型態對於台灣的影響就如同其他福利先進國家一般，Norman Johnson 的福利多元主義的概念，也在台灣引起相當廣泛的討論。福利私有化在 1990 年代成為最主要的趨勢，特別是不需要專業醫療知識的老人安養院，私人福利機構所佔的比例最高。另一個趨勢是由社區提供福利服務，雖然還不是很成功，但也符合福利多元主義的概念。第三個趨勢是福利服務的去中心化，1993 年縣市長選舉，民進黨贏得多大部分的席次，所有這些地方政府的首長都支持福利去中心化，然而，用去中心化來抗執政黨的政治意義應大於回應福利多元主義的概念。

四、結語

綜合上述，觀察近十年台灣社會服務之發展，尤其在一九九〇年代台灣公部門與私部門之福利輸送分工之功能與角色之發展，茲簡述如下：

一、私人福利機構發展成為為政府的重要伙伴，尤其在滿足都市化與產業變遷以後所漸增的福利的需求上，私人福利機構扮演重要的角

色。

二、福利的發展歷程中，不論中央或地方政府，對於私人福利機構皆已逐漸以透過契約外包方式提供經費上的協助。

三、台灣之福利社區化工作，不論是「在社區照顧」或「由社區照顧」上仍處於實驗性的階段。

四、台灣之民主化歷程，尤其從一九八〇年代開始，對於福利政策的發展與轉折，反對黨扮演很重要的角色。

(3) 日本社會福利制度的改革

日本全國社會福利協會 會長 長尾立子

2001. 9. 7. AM10:00 於韓國漢城汝矣島 63 大樓 2 樓會議廳演講

本人奉邀參加貴國第二屆社會福利紀念大會，為各位貴賓報告日本社會福利制度，感到十分榮幸。

日本全國社會福利協會，本人擔任會長，是日本各地包括東京都・大阪府・京都府・北海道及 43 縣的社會福利協會組成的全國性組織，這個組織包括各地社會福利事業的民生委員，各種社會福利事業的加盟組織。

我們的這個協會，邀請貴國的福利事業機構中優秀青年幹部，到日本交流訪問，已有 15 年之久的歷史。貴國來訪的青年幹部，都很優秀，熱心學習，工作認真而能幹，我們得有機會和許多優秀的青年人在一起，是十分幸運的。

今天由於時關係，謹就日本的社會福利的歷史，現況和未來展望，提出報告，希望對日，韓兩國社會福利事業的強化合作關係，有所助益。

首先回顧日本社會福利制的沿革，20 世紀中葉，日本新憲法頒布後發展的日本社會福利制度，是 1950 年立法的福祉法・生活保護法，開啟了日本的社會福利的紀元。1947 年兒童福利法，1949 年身心障害

者福利法，1951年社會福利事業法各法次第公布實施，那個時代最大的問題是‘對付貧窮’，救助生活貧困者，被認為是都道府縣和市村町政府部門的責任。舊憲法時代，不能說完全沒有對生活窮苦者的救助制度，但是很難充分說明當時的情況。這個時期是日本社會福利的萌芽期，上述法令制度與周邊的各種福利制度，經過長時間的醞釀演進，傾力提昇給付水準，漸漸地把社會福利的體系建立起來。

1961年日本實現所謂皆保險・皆年金，也就是全國國民都納入醫療保險的保障，根據年金保險制度，全體高齡者的基本生活部分，也由年金保險提供保障。日本的社會福利以社會保障，觀照全體國民，超越社會保險或單項福利，這一點在日本社會・經濟政策上有很重要的意義。

在1958年國民健康保險法修正後，所有的市村町都納入健康保險，（但無醫村得延遲辦理），勞動者及其家族加入組合健康保險，農民和自營作業者加入國民健康保險，國民罹患疾病，均由醫療保險提供醫療服務，稱為皆保險。健康保險經過幾度修正，提高給付水準，因疾病導致家庭生活陷入困境的情形減少了。

在年金方面，勞動者加入厚生年金，其他國民加入國民年金，其後給付水準逐漸改善，現在的高齡者大部分靠年金維持生活。

再者，勞動者失業的時候，有失業保險的保障，（現在失業保險改稱雇用保險）因工作中受傷或死亡，有勞災保險的保障。至此，所有

社會保險的各種制度，都已建構完成。

醫療保險和年金保險，非僅是社會福利制度，醫療費用的負擔，對扶養無所得家族家庭生活的人，是很大的負擔，這些福利制度提供相當水準的保障，對日本的社會福利制度有很大的影響。

舉例來說：這些社會保險制度是支撐社會福利的支柱，如果這些制度不能發揮應有的功能，國民依賴各種保險制度提供生活的保障就會落空。在社會福利制度的歷史沿革中，還有深具意義的是1963年制定的老人福利法，老人福利法中互助共濟的精神，在其後的福利制度中，始終蘊藏在各種福祉法律內，延續至今。

講到社會福利，一般人浮顯腦海的大概是生活保護法，沒有家族可以依靠的貧困者，而解決的辦法也是一般的想法：經費由國家或地方政府，但是老人福利法規定所有高齡者都是老人福利的對象，並有養老院收費的規定，而福利必須普遍性，更詳載於福利相關法律，為往後的社會福利確立指標。

1970年代開始，隨著經濟發展的背景，年金保險與醫療保險的給付水準大幅改善，並整合構築各種福利設施。在福利設施方面規定，建築物每一人的一定面積，如果是民營的社會福利法人的建築，由國家或地方政府補助經費四分之三，入住老人療養院的人，有關伙食費用、人件費，也由國家或地方政府支助。

1973年，日本俗稱福祉元年，由於老人福利法修正，老人醫療費不用自己負擔，即所謂的免費醫療更由於健康保險法修正，家族給付率由百分之五十上昇到百分之七十，年金保險的給付水準，一個人到五萬元，並引進與物價指數同步調整的制度，大幅改善社會福利的給付水準。以1998年的統計來觀察，全年社會保障的總支出超過72兆1千億圓，其中年金支出38兆，醫療費支出25兆圓，其他社會福利支出8兆圓。

其次有關福利設施的現狀：1998年設施總數6萬5845所，收容員額269萬8352人，按經營體統計，由市村町和地方政府公營的和由社會福利法人民營的比例，各占一半，以利用者來統計。以保育園所占比例最大，可以說大部分是保育園的兒童在使用。在這裡服務的工作人員，即使是民營的機構，其薪資給與水準也與國家公務人員的待遇相同。這些福利政策的質與量的充實，由於有公共財政的支持，是它的優點。

檢討現行福利政策的缺失，第一是福利辦得良窳，以物質建設的多寡為中心，機構的物質設備水準來衡量，建設有否飛躍式的提昇，其次是機構內工作的人員待遇的改善，同時機構朝向大規模發展。另外的措施是羅致具有多項才能，曾經接受專業訓練的經理人才，而建築物有高級的衛浴設備，有最低的收容員額限制，例如一所二十人，但是一個

村町有二十個老人的是很少的，結果要高齡者離開住慣的地方，離開同居家族，搬到都會區的老人機構，這個方式真是我們要的老人福利嗎？因為生活在住習慣的地方，對大多數人來說是不能取代的事，尤其是對高齡者，

再者，福利政策是有多元需求面，這個部分並沒有受到仔細的周詳考慮，建築物的經費由國家或地方政府負擔，就辦了福利，其實所謂福利與日常生活密不可分，地方的風俗，只有市村町的人才能充分掌握，也才可以因應住民的需要，國家或地方政府，只要在後面援助，也就是從點的做法，轉為朝向面的做法。由政府經營轉為政府在背後支持。

還有一個問題是：福利從生活保護制度開始，福利是要為貧困的人解決困難，但是有普通收入的家庭不能利用社會福利制度，這種情形幾乎發生在人們周邊，譬如受薪家庭要去市公所為孩子到保育園入園事情商談，不免躊躇。同樣地為照顧年邁雙親，托老於福利機構，亦不免於踟躕。通常人們罹患疾病，接受社會保險的給付，心理就沒有障礙。所以福利應該考量援用社會保險的方式，最近導入德國對老人的介護保險制度，這是充分研究日本各種福利制度狀況之後，建構老人介護保險制度。另外專門的行政機關，住民的需要，決定各種設施，安排入住療養院，所有有關事務和各種訊息，都要廣為宣導，提供住民充分的訊息。

在此歸納日本 21 世紀的社會福利制度的改革，有三個要項：

第一・檢討國家和地方政府的分擔角色

社會福利的網絡以生活場所的地域為中心，也就是以市村町為中心，市村町需要什麼福利才是最重要，不一定要全國一模一樣，應該因應各地方的特色，提出多樣化的福利對策，加以整合推廣。

第二・提供的福利要以利用者為中心

研究利用者所重視的福利政策，以往並不重視利用者的福利意識，要從以往以建築物設施思考的福利政策，更進一步朝利用者的立場考慮，從行政官署做決定，轉變為利用者得選擇，這些原則也有必要加之明確規範。

第三・社會保險和社會福利的整合問題

社會保險和社會福利，從來被視為異質性很高，但是經過融納彼此，創造出介護保險

究竟介護保險所化費的由誰來負擔，是個大問題，高齡者的被保險人利用保險，不用踟躕不安，一方面有負擔費用，有盡義務，一方面提供介護的醫療系統，提供福利服務的民營業者，有各種的經營主体參加，相互砥礪提昇服務的品質，增進經營的效率。

上述的改革仍在進行，也產生許多問題，以行政部門來說，方才提到以市村町為福利措施的中心，但是現有 3000 多個市村町的人口規模。

財力有很大的差距，而有能力的人才也不一定集中，有人口百萬的都會區和人口僅有數千人的鄉村，其財力，行政能力的差距，更加明顯。

介護保險的經營主体為市村町，人口規模小的鄉村，老人福利的措施，要把所有的項目都齊備，是不可能的，在必須 24 小時介護的安養院，規模小不可能營運，24 小時介護，能有個 3 人 5 人已很滿意，如能集合幾個村町，共同合作，辦理介護工作的例子很多，為了今後福利事業的推展，市村町的合作，已被列為檢討改進的目標。

在兒童福利方面的對策，由於最近發生多起虐待兒童的事件，都道府縣設置了兒童諮商的機構，配置必要的專門人才，賦予他得限制親權的權限，對於市村町的兒童的問題，能夠快速敏捷的回應，設置專門又有權限的機構，而且就放在人們的身邊，以期強有力肆應市村町的兒童問題。

其次有關充實福利人力資源問題：目前在福利事業工作的有 90 萬餘人，其他福利事務所，各種諮商所，和福利行政工作的專門人員，民間志願服務的志工—民生委員 20 萬人，還有具有專門職業資格的保育員，擔當介護的介護福祉士，擔當綜合商談的社會福祉士，今後福利服務的量與質如何向上提昇，上述人力資源的育成是很重要的。

素質的提昇和數量的維持，常是兩難，介護保險引進後，設備極為不足，特別是養護機構，等待入住的人大排長龍，尤其在東京等大都會

區，擁擠情形更為嚴重，因此朝向增設設施努力，不僅建築物難以滿足，如何確保良質的服務，不得不更加努力。

近年來有很多人參加志願服務工作，不限於學生層，家庭主婦，退休，離職的薪水階級，參加各式各樣的福利事業活動，NPO 等民間團體的志工活動，有 600 萬人之多都參與社會福利事業，社會福利得到全國國民的關注，如何充分運用這股龐大的人力資源，是十分重要的一環。

眾人參與的活動，要如何有效導引正確的方向，使能統合一致發揮力量，是很重要的，參加志工，光有善意，不夠的，福利機構要有充分的準備，志願工作的人也要周到的先溝通，這些工作就是我擔任會長的社會福祉協議會的重要功能。

由於時間關係，不能夠充分說明日本的社會福利的全貌，尤其是迎接新世紀正在推進改革的福利構造，上述的幾點意見如能得到採納，是我的幸運。最後，日韓從事社會福利工作的關係者，能夠相聚一堂，交換資訊，為提昇社會福利而努力，今日我的演講或能有所助益，是我的榮幸。謝謝各位。

(彭火明 整理)

(4) 亞太地區公私部門兒童保護工作之合作

(Cooperation among Public and Private Sectors to Protect Children in
Asia-Pacific Region)

By Chung, Hae Won

President, Good Neighbors International

本篇文章主要檢視亞太地區兒童服務之社會安全網。兒童是我們社會很重要的資產，然而兒童尚未能成熟到足以認知到其應有之權利，故兒童人權經常被忽視或被侵犯。我們應審視並改善現有之社會安全網，使得兒童能獲得更有效能之服務，提升兒童之生活福祉。本文首先檢視一些國家，如巴格達、北韓及南韓在公私部門合作建構社會安全網的經驗，其次則就上述之合作經驗提出建議。

由非政府部門對於兒童所提供之活動得知，一個國家社會安全網之建構深深受到政府與非政府部門合作經驗之影響，以巴格達為例，兒童之社會安全網不僅只是服務兒童，甚至包括對於兒童的母親、家庭、及社區全盤性的支援，合作的內容包括兒童教育、買賣、健康等議題，同時對於發展性的計畫及整合趨勢均逐步加以建構，可看到巴格達政府及非政府組織對於兒童之社會安全網已有一些合作的藍圖。

再就北韓的例子，政府已經正視兒童權益未能獲得適當保障的事實，同時積極自國際性組織或社會尋求協助，以對國內現況有些助益。然而，非政府組織亦必須考慮目標國家之特殊性，而在進行合作計畫時

必須事先加以評估。以北韓為例，曾有一些非政府組織試圖在該地執行其救助計畫，然而有時會遭到北韓政府的驅逐或因習性不合而撤離，這些原因與北韓政府擔心其國內實況赤裸裸呈現在國際社會的窘態心境有關，因此，如何建立互信的機制甚為重要。國際性的非政府組織在北韓目前也有一些成功的案例，如 the organization of “Korean Sharing Movement” (KSM), The Korean Welfare Foundation, World Vision Korea, Korea Food For The Hungry International, and The foundation of Korea NGO Council for Supporting North Korea 等等組織在與北韓政府合作時都能有一些具體服務成效。服務層面包括食物的供給、醫療及相關民生物資的提供、以及兒童基本人權之維護等。

至於南韓的例子，作者將重心置於兒童福利法(Child Welfare Act)的修正案上。南韓自從 1961 年訂定兒童福利法以來，有超過 20 年的時間未對該法有一全盤性的修改，在非政府組織的倡導與持續施壓之下，才有 1999 年的兒童福利法修正案通過。南韓非政府組織不僅在政策的制訂上積極參與，同時對於政策執行面的執行與監督更是不遺餘力，時至今日，依據新修正之兒童福利法所設立之 17 所兒童虐待防治中心中，有 14 所即是由非政府組織所經營管理，而非政府組織亦享有與政府組織同等的公權力來調查訪視受虐兒童及其家庭。我們由南韓的經驗亦得知，政府及非政府組織事實上是可以建立其互補之合作模式，此種服

務模式對於兒童社會安全網的建構與落實相當重要。

無可否認地，政府在攸關國民生活福祉之社會安全網建構為最重要的驅策力量。由於政府擁有財政基礎及遍布全國之行政單位，政府是有能力將大規模之全國性方案形成為政策或制度，然而，政府要能迅速回應各式各樣國家整體的立即性需求並不容易，更不要談真實地反映個別民眾的需求。因此，我們也常發現民眾有困難，但是政府政策或制度下之社會安全網無法使民眾獲益，另一方面，非政府組織卻能介於政府與民眾之間，成為很好的中介橋樑。由於非政府組織對於民眾需求的敏感性，以及他們在實務領域長期累積下來的經驗，非政府組織能對政府單位提供適當的建言以迅速且適當地回應民眾的需求，尤其是長期與福利絕緣的弱勢群體，更長需仰賴非政府組織為其權益發聲，喚起社會大眾及政府部門的重視。非政府組織可影響政府部門加強對非政府組織的支持，或創造各種對非政府組織有利之物力及人力資源。如果政府及非政府組織能善用其各自的專長並維持緊密的合作關係，則自然能建構完整之社會安全網。

作者於文末針對政府與民間之伙伴關係提出一些建言，這些建言包括：

- 一、首先，政府應有開放的胸襟來面對社會安全網功能上與民間部門合作會有的問題或困難，同時尋求協助以解決這些困境。如

此，非政府組織將有機會不僅只是根據其工作經驗向政府部門提供建言，他們亦可實際執行政府部門難以提供的服務方案。

二、其次，對於草根性的非政府組織而言，應盡力獲取民眾與政府的完全信賴，這些組織應以更為整合、誠實、專業、效率的方式有效執行方案。健全的兒童來自健全的家庭，而健全的家庭卻必須在健全的社群環境中成長，因此如果方案的運作能同時考量兒童及其家庭，喚起社區民眾對於兒童福祉的重視與意識的覺醒，而非只是單方面的提供服務，如此對於兒童權益的落實方有助益。

三、第三點建議是政府切勿以其一貫之科層或權威式思考模式阻礙了非政府組織於執行方案時之多元性與彈性。政府不應因提供非政府組織財務上的支援而對方案運作有太多權威式的干預，政府應盡力允許非政府組織有更多的彈性，使其能更有效率地發揮其專業能力。

四、第四點是，尤其是在發展中國家，政府應盡力排除對非政府組織活動的限制，同時經由雙方面的合作，簡化不必要的行政流程。

五、第五點，雖然政府與非政府組織各自有其功能，但其共同使命都在增進人民的生活福祉，因此，若能經由積極的溝通協調，

那麼對於方案的運作正面影響極大。政府部門應建立一個公開的溝通管道與民間有較多的對話，若能善用此種公開的溝通管道，相信政府與民間都能迅速且彈性地回應社區中兒童及其家庭的需求。

兒童是國家未來的主人翁，也是一個國家未來的希望，每個人都有責任確保兒童免於恐懼、免於受到傷害，確保兒童身為一個個體所應享有之權益。就人文主義的觀點來看，兒童應在不分意識型態、國界、或區域之下，在健康的環境下成長。公私部門的合作已是未來不可避免的趨勢，期望未來在政府與非政府組織的合作下，能為我們兒童的福祉加把勁，讓兒童皆能在身心健全的環境中健康的成長。

(彭淑華 整理)

(5) 韓國社會安全網下之家庭角色變遷

(Changing Role of the Family in Social Safety Net in Korea)

By Ok Kyung Yang, MSSW, Ph.D.

(Department of Social Welfare, Ewha Womans University)

本篇文章主要在回顧韓國社會網之下家庭角色之變遷，本文以 1997 年及 1998 年作為比較的時間點，主要原因是 1997 年後半期韓國發生經濟危機，而此項經濟危機直接衝擊全國經濟，並使得家庭功能產生巨幅改變。在此篇文章中，社會安全網主要是指提供社會保護以抗拒社會性風險，如失業、貧窮、老年、疾病而有的制度式策略，包括社會保險及公共救助，其他如非政府部門或暫時性保護的工作皆包括在內。

直到 1997 年，韓國一直維持高度經濟發展，失業率相當低，幾乎可被視為充分或完全就業 (complete or perfect employment)，對於韓國國民而言，此種安全網之運作甚為成功。然而伴隨著 1960 年代開始的經濟危機，市場機制面臨挑戰，帶動大幅度之工作機會減少，裁員，失業率攀升及平均薪資縮水，然而社會安全網於回應此種變遷之社會安全方案相當有限。此種狀況使得家庭面臨瓦解，家庭成員分散各地。一個很典型的例子即是父親成為街頭遊民，母親被迫從事低技術層次、低薪、及不穩定之工作，而孩童受到疏忽，要不是被單獨留置家中或是成

為家中之戶長或是被送到育幼機構。

韓國在 1960 年代開始建立社會福利體系，但到 1980 年代後期建立的尚屬有限。政府於過去積極強調經濟發展，以邁向工業化國家為政策方向，對於社會福利體系甚少投注心力，因此，韓國政府於過去一直高度仰賴家庭來負起照顧家庭成員福祉的重責大任。

辛勤工作及對國家之效忠加速了國家之經濟發展，國民也允許政府對社會福利體系的低度介入，此種理念亦促使政府於福利政策之制訂上避免福利依賴現象之發生。儒家主義重視勤勉以及效忠國家，再加上儒家對於家庭主義的看法等因素，使得政府忽視了建構社會安全網的重要性。儒家之家庭主義理念強調家庭所扮演的福利角色，此影響到所謂韓國式福利模式（Korean Welfare Model）的發展，包括公私部門的伙伴關係、人力資源的開發、以及避免對於政府之依賴等。過去的福利取向朝向家庭為福利的提供者，獎勵家庭擔負照顧責任，而譴責未能履行此種家庭責任者。

因此，本文著重在檢視韓國式福利模式中對於家庭角色之看法，基本上我們可看到韓國式福利模式相當倚賴家庭成員照顧生病者及老人，家中主要生計者的失業造成家庭生活陷入困境，也使得家庭在扮演原有之基本功能上力不從心。經濟危機使家庭功能瓦解，家庭亦不再被期望能像過去一般扮演稱職之社會安全網之角色。

經濟發展及完全就業的崩盤，以及貧富差距懸殊，在在顯示韓國社會應重新建構新的經濟與社會發展模式。而在此新的模式中，家庭亦應自新的角度被賦予新的功能與職務。我們應重新檢視甚至研究是否家庭仍能扮演政府所期待之角色。此篇研究即是在此基礎下審視家庭對於福利責任之角色的認知，此篇研究包含兩組資料，一組來自韓國全國統計處中全國性資料，此份資料是用來檢視社會安全方案發展、家庭結構變遷、以及社會變遷如失業率的趨勢；另外一組資料則是由作者於 2001 年五、六月間於漢城針對已婚婦女所做的調查資料，此份資料主要在瞭解婦女如何知覺家庭在福利功能上之角色定位。

已婚婦女資料的分析可看出韓國的家庭仍願扮演照顧老人與小孩之傳統社會安全網的功能，但是他們並不認為家庭是窮人、失業者、及身心障礙者的主要福利提供者，社會福利是被視為制度式

(institutional) 而非殘補式 (residual)，家庭及政府同樣都被視為是福利的提供者。然而，我們必須注意的事是家庭主義的變遷會影響到家庭福利功能接受度的認知改變，因此，政府部門必須協助家庭保持原有福利功能，分擔家庭的原有角色，同時降低家庭在照顧家中成員所擔負的職責。

總結而論，儘管家庭及家庭主義觀念上的調整，家庭在福利的扮演上仍是重要的角色，家庭仍願持續擔負起育兒養老之重要職責，但卻需

要政府在失業與身心障礙方面的福利能有更積極的介入。

(彭淑華 整理)

(6) 台灣家庭整體性保護網的建制---家庭暴力防治法

完成立法程序後

楊孝榮教授

東吳大學社會系教授兼文學院院長

根據中華民國八十七年六月二十四日總統華總(一)義字第八六000七七三七0號令公佈之家庭暴力防治法第一章通則第一條：為促進家庭和諧，防字家庭暴力行為及保護被害人權益，特制定本法。開宗明義就是防治家庭暴力行為，促進家庭和諧為目的。而第二條：本法所稱家庭暴力者，為家庭成員間實施身體或精神上不法侵害之行為。藝名是家庭暴力不僅身體上侵害義包括精神上的侵害。為貫徹落實實施家庭暴力防治法，必須有周全體制之規劃，第五條條文明示內政部應設立家庭暴力防治委員會，為顯示其重要性，以內政部部长擔任主任委員，其職掌如下八項：一、研擬家庭暴力防治法規及政策。二、協調、督導及考核有關機關家庭防治事項之執行。三、提高家庭暴力有關機關之服務效能。四、提供大眾家庭暴力防治教育。五、協調被害人保護計劃與加害人處遇計劃。六、協助公、私立機關建立家庭暴力處理程序及推展家庭暴力防治教育。七、統籌家庭暴力之整體資料，公法官、檢察官、警察人員、醫護人員及其他政府機關互相參酌並對被害人之身分予以保密。八、協助地方政府推動家庭暴力防治業務並提供輔導及補助。前項第七款之料

之建立、管理及使用辦法，由中央主管機關另訂之。

從以上八項職掌，內政部所設立家庭暴力防治委員會，為中央加報防治政策規劃、督導、協調、統籌資料及協助地方推動家庭暴力防治業務之中央決策機關。而第七條也有各級地方政府得設立家庭暴力防治委員會，其職掌有以下七項，除第八項外與中央家庭暴力防治委員會相同，充分顯示各級地方政府所設之委員會議為地方政府政策、規劃、協調、溝通和統籌機關，其職掌如下：

- 一、 研擬家庭暴力防治法規及政策。
 - 二、 協調、督導及考核有關機關家庭暴力防治事項之執行。
 - 三、 提高家庭暴力防治有關機構之服務效能。
 - 四、 提供大眾家庭暴力防治教育。
 - 五、 協調被害人保護計劃與加害人處遇計劃。
 - 六、 協助公、私立機關建立家庭暴力處理程序及推展家庭暴力防治教育。
 - 七、 統籌家庭暴力之整體資料，供法官、檢察官、警察人員、醫護人員及其他政府機關相互參酌並對被害人之身分予以保密。
 - 八、 協助地方政府推動家庭暴力防治業務並提供輔導及補助。
- 前項第七款資料之建立、管理及使用方法，由中央主管機關另訂之。

從以上八項職掌，內政部所設立家庭暴力防治委員會，為中央家庭暴力防治政策規劃、督導，協調，統籌資料及協助地方推動家庭暴力防治業務之中央決策機關。而第七條也有各級地方政府得設立家庭暴力防治委員會，其職掌有以下七項，除第八項外與中央家庭暴力防治委員會相同，充分顯示各級地方政府所設之委員會亦為地方政府政策、規劃、協調、溝通和統籌機關，其職掌如下：

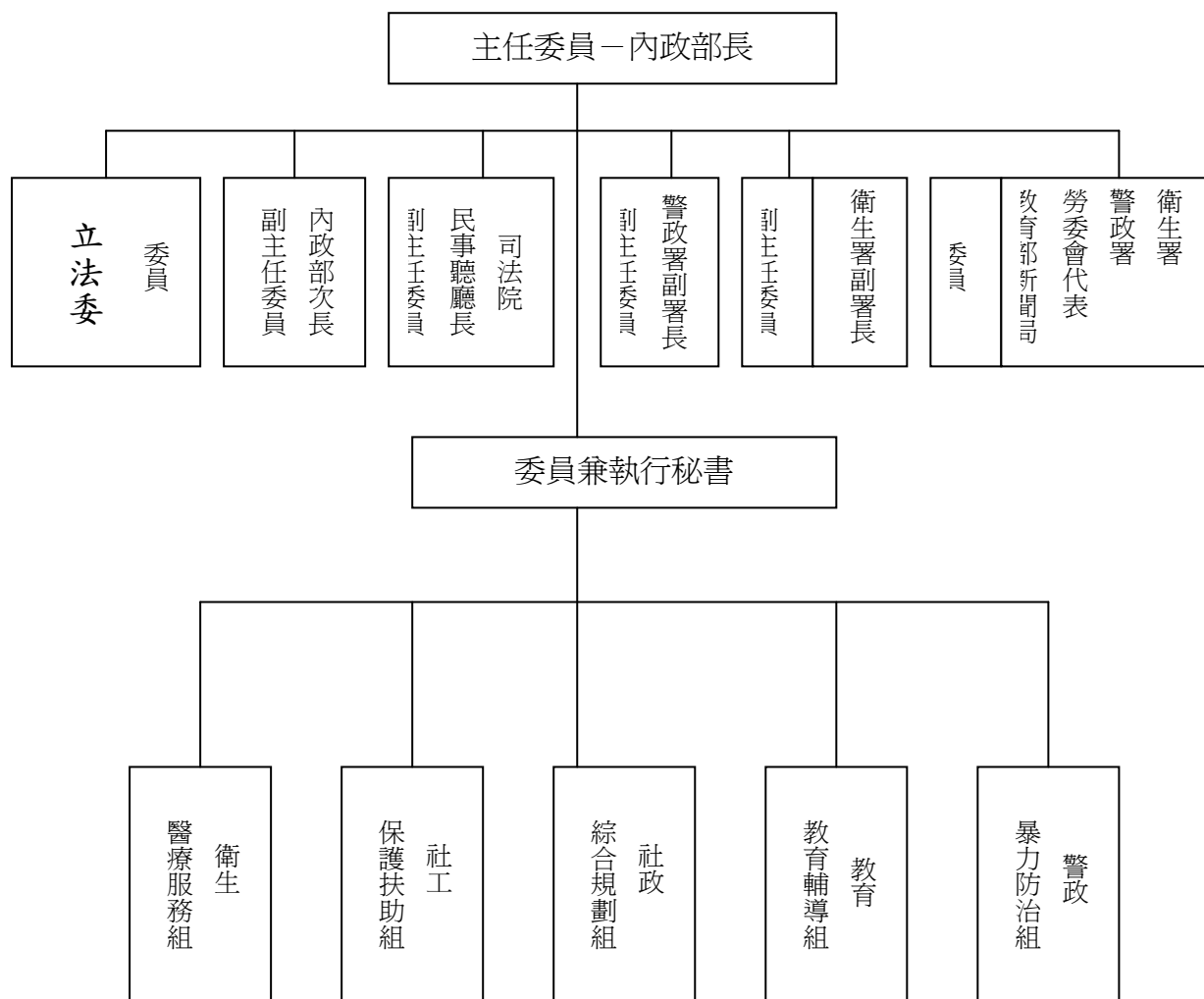
- 一、 研擬家庭暴力防治法規及政策。
- 二、 協調、督導及考核有關機關家庭暴力防治事項之執行。
- 三、 提高家庭暴力防治有關機構之服務效能。
- 四、 提供大眾家庭暴力防治教育。
- 五、 協調被害人保護計劃與加害人處遇計劃。
- 六、 協助公、私立機構建立家庭暴力處理程序及推展家庭暴力防治教育。
- 七、 統籌家庭暴力之整體資料，提供法、檢察官、警察人員、醫護人員及其他政府機關相互參酌並對被害人之身分予以保密。

前項家庭暴力防治委員會之組織規程由地方政府定之。

從以上職掌顯示地方政府設委員會仍有整合地方社會資源功能，由於為「得設」，除北、高兩市外，尚有相當數量的縣市政府均未設此一委員會，充分顯示有其必要，而內政部的家庭暴力防治委員會之組織架

構如圖一所示：

圖一 內政部家庭暴力防治委員會組織架構



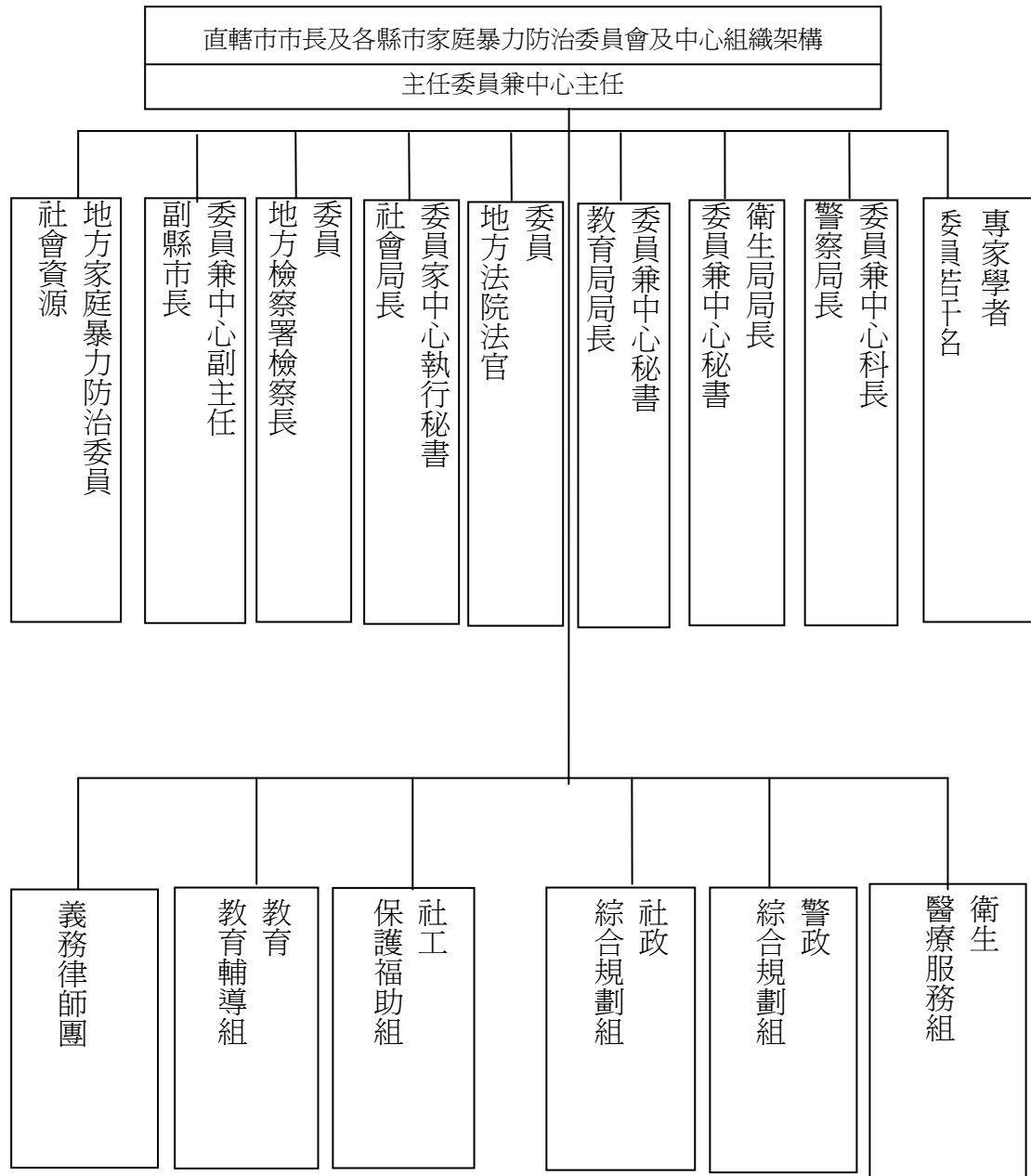
從圖一資料充分顯示，內政部家庭暴力防治委員會涵蓋面的周全，不僅將行政院相關部和署均納入委員會之組織架構，如行政院衛生署副署長擔任副主任委員，內政部次長和警政署副署長均任副主任委員，連司法院民事廳廳長亦擔任副主任委員，統籌協調溝通更形方便，而衛生

署、警政署、勞委會，新聞局均由處司長以上擔任委員，連同時十一位專家學者共組成委員會，下設委員兼執行秘書，再下設警政的暴力防治組，教育的教育宣導組，衛生的醫療服務組和社政的綜合規劃組，社工的保護扶助組專業分工任務編組，應可發揮實效。

如能在高雄市、其他各縣市均能成立直轄市及縣市家庭暴力防治委員會，得設的法律成為應設的實質，應更具理想性。

台北市於八十八年六月二十四日成立了任務編組的家庭暴力防治委員會和家庭暴力防治中心的組織架構，圖二為直轄市家庭暴力防治委員會及中心架構：

圖二 直轄市及各縣市家庭暴力防治委員會及中心組織架構



從圖二可以顯示，直轄市和各縣市成立家庭暴力防治委員會，除縣市社會局、衛生局和警察局局長為當然委員外，另可聘請學者專家民意代表擔任委員，亦可聘請社會賢達和社會資源提供者擔任委員，亦可將地方法院法官、地方檢察署檢察長擔任委員，以發揮整合之效能。而委員會下設家庭暴力防治中心落實執行家暴業務，除由直轄市市長、縣市長任中心主任，副市長任中心副主任（無副是市長由主任秘書擔任中心副主任）。下設「醫療服務」、「暴力防治」、「教育輔導」（保護扶助）、「綜合規劃」五組，並設立「義務律師團」給予家庭暴力受害人各種法律之保護。

家庭暴力防治法在內政部成立家庭暴力防治委員會之後才開始在台北市、高雄市兩直轄市，各縣市和金門、馬祖貫徹落實執行。透過大眾傳波媒體的報導，以及各中心落實家暴法的宣傳工作，民眾對於「法入家門」的家暴法逐漸接受，對於公權力這一些清官斷家務事，也逐漸有了信心，數千年男性主導家庭，男性主體觀念，在那些遭受暴力的婦女，也開始質疑，也逐漸願意向政府，向外界伸出求助的手。家中被虐的兒童和少年，更在學校和社區社會的聲援之下，開始向公權力求助，而認定為自己本身的基本權益，甚至於有些男性被施暴的個性，也願意放下男性虛偽的自尊，向家庭暴力防治中心求助，顯示社會對於家庭暴力防治法的期待。

尤其對於警察成為家庭暴力防治法第一線的家庭暴力防治官有更深切的期盼。在過去對警察的刻板印象，都比較威嚴和冷酷，捉犯罪，取締不法，鐵片無私，成為家暴官之後，就搖身一變成為家庭暴力受害者的守護神，這巨大的變化實在令社會耳目一新。

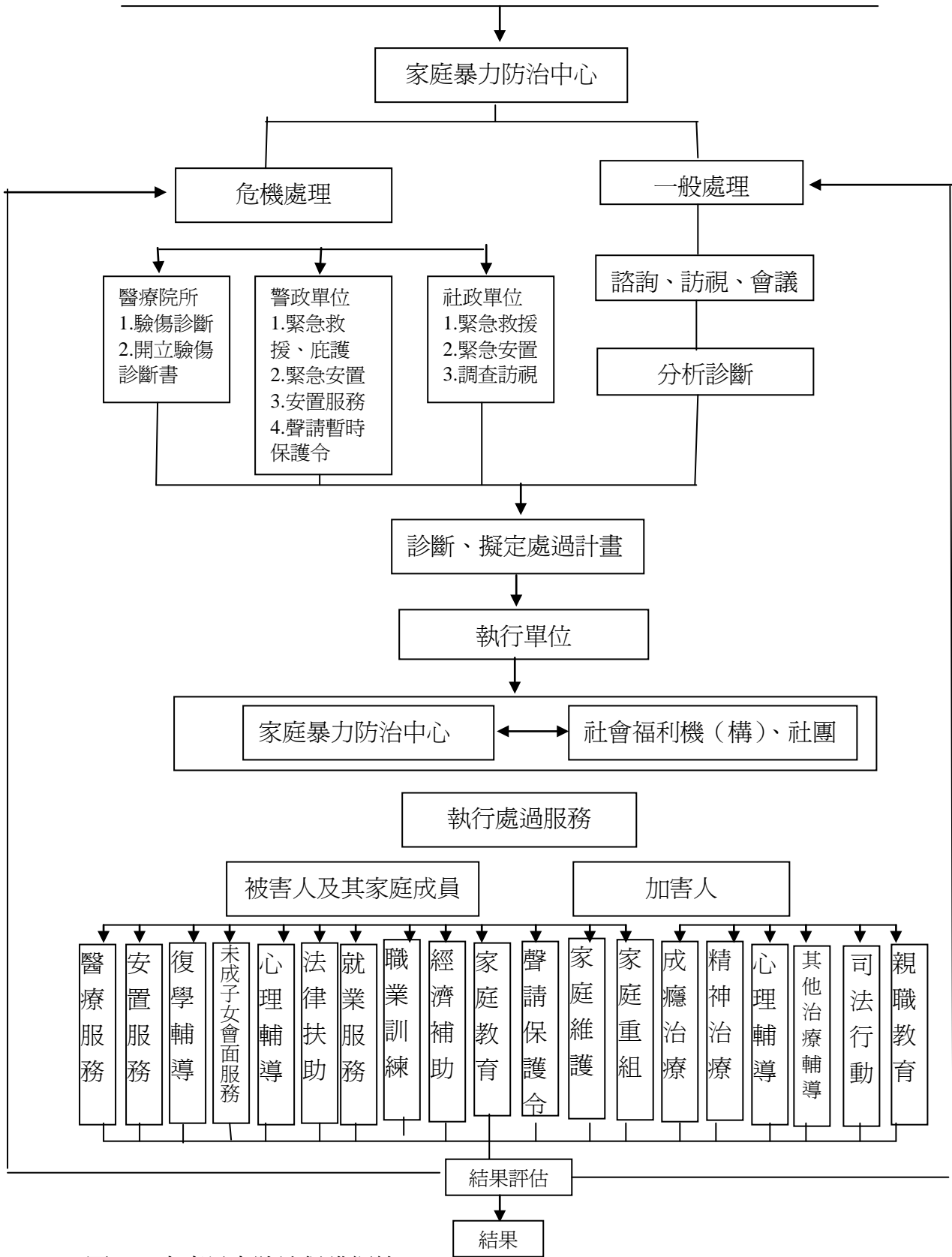
而家暴法中間的民事保護令更是我國法制史的創舉，不管是通常保護令，暫時保護令，一般性或是緊急性，透過法院審理終結或是法院不經過審理程序或審理終結前核發保護令，使被害人受到公權力立即的保護，公權力實質介入家務事，這種創舉一般社會大眾仍有相當程度的不信和懷疑，一紙保護令真能夠使受暴者永遠遠離家庭暴力的威脅。

家庭暴力防治法在直轄市和各縣市成立家庭暴力防治中心這一個任務編組的體制後，有了第一線警政、社工、社政、教育、衛生和司法專業工作人員介入家庭暴力防治工作後，家庭暴力的受暴者有了公權力的保障和專業人員的輔導，而家庭中的施暴者有了公權力的制裁和專業人員的輔導和矯治。但是家庭暴力防治工作的貫徹執行，在直轄市和各縣市有很大的落差，有些縣市不但案件很少，連家庭暴力防治概念和法入家們的基本理念均不夠普及。在這些縣市一定有家庭暴力的黑數，仍有心當數量長期遭受暴力摧殘的婦女和兒童少年，這些縣市仍有待於地方首長的重視，編制更多的經費和充實更多的專業人力資源，有效運用

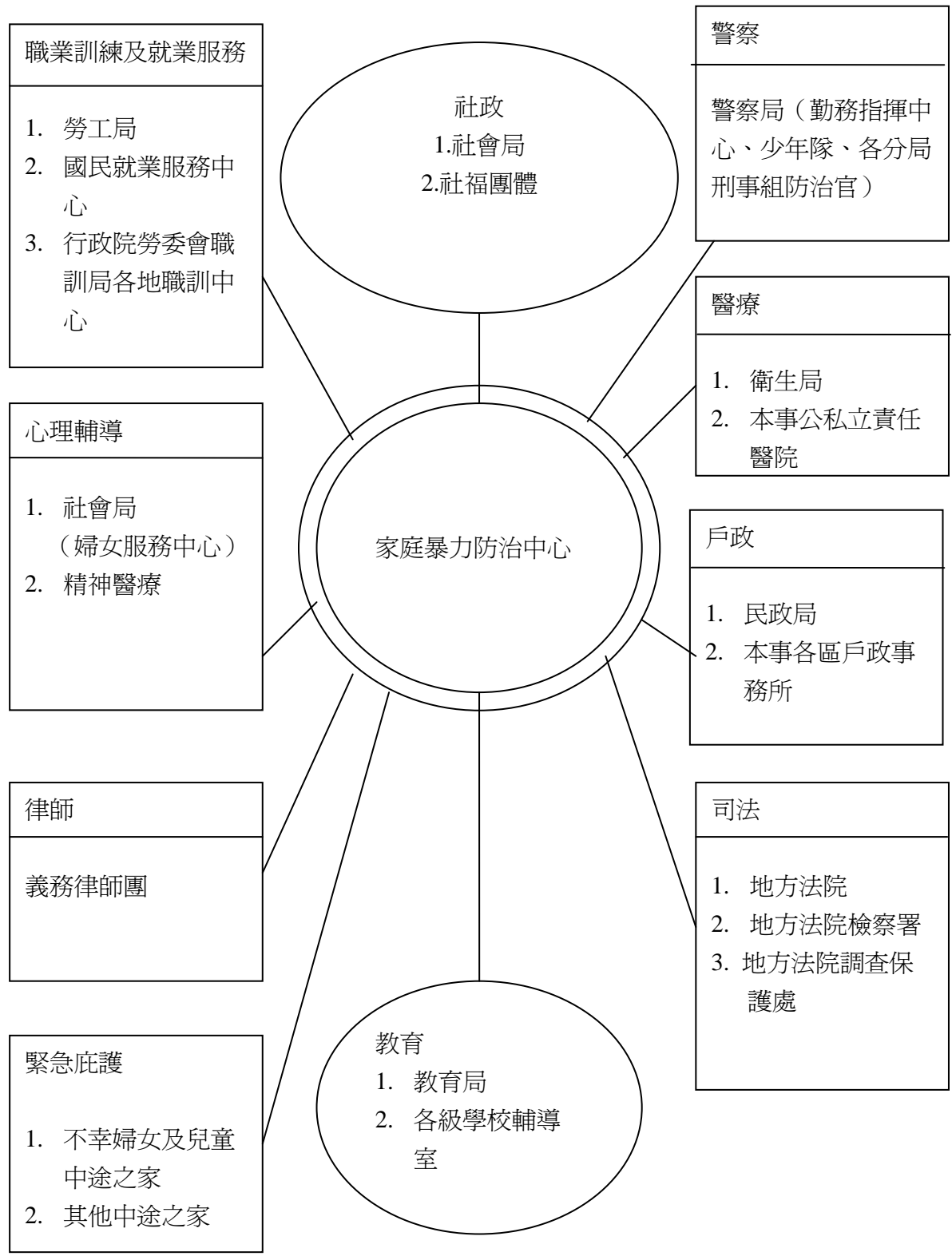
社會資源，設計有效的宣導家庭暴力防治法的本質，及法入家門和專業介入家庭的真實內涵，方能使遭受家暴者，突破家醜不可萬外揚與來自施暴者的壓力，及親戚朋友的好意相勸，而能挺身而出，向社會公權力求助，使家庭暴力防治法能夠貫徹執行。一個完整的家庭保護網路逐漸在台灣地區形成，而家庭保護網路實際的運作如圖三：

圖三 家庭暴力防治中心受理個案流程圖



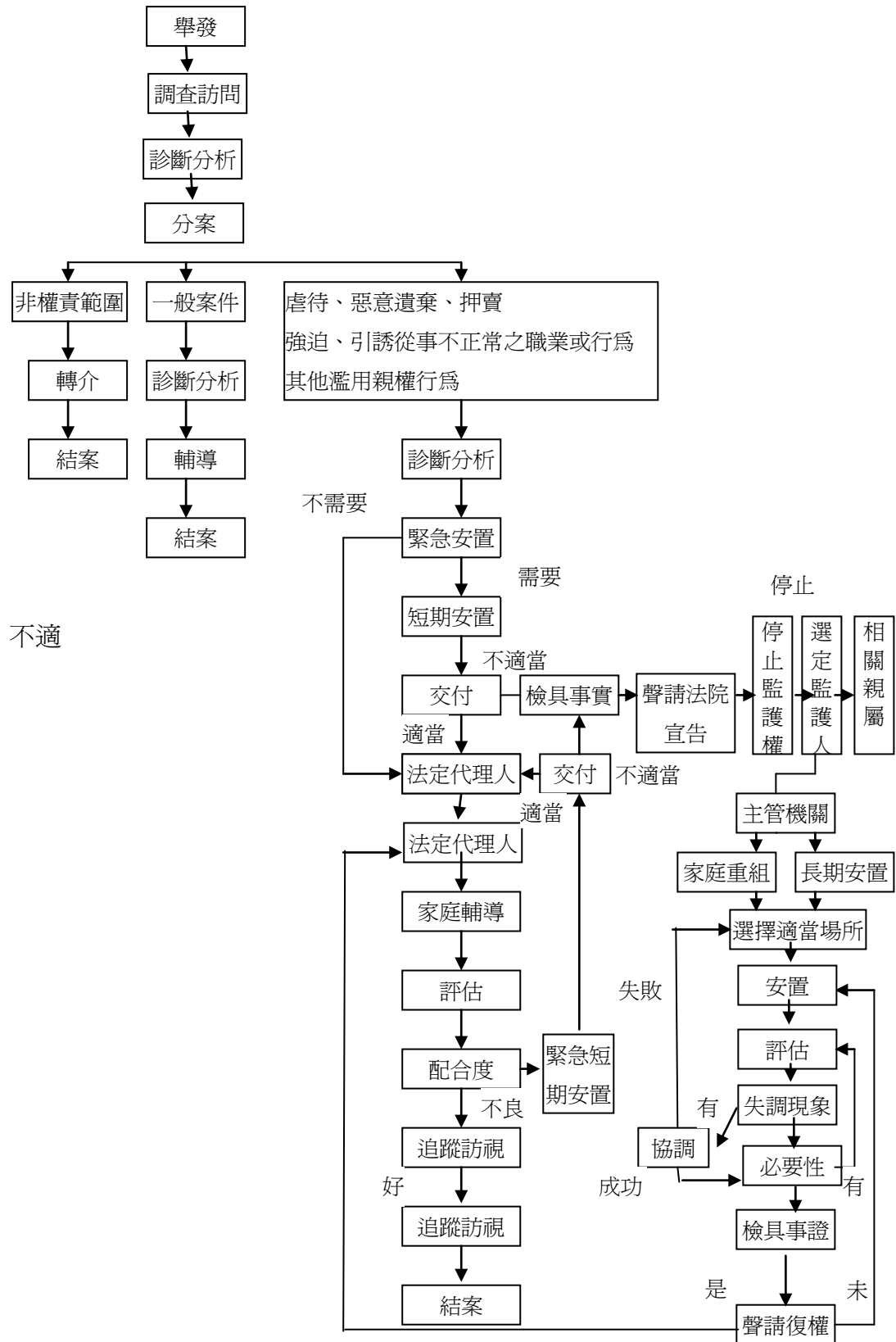


圖四 家庭暴力防治保護網絡



圖五 家庭暴力防治保護網絡之流程圖





七個家庭暴力個案的來源，由被害人主動向家暴防治中心求助，向

警政單位求助，向醫療單位求助或醫療單位主動通報；向教育單位求助或主動通報，向社政單位求助，利用保護妳專線和一一三專線主動求助，以及透過親友、鄰居、村里鄰長、或社會服務機構通報，所有個案均先進入家庭暴力中心，中心工作人員立刻判斷家庭暴力受害人的身心狀況認定為一般處理或緊急處理，如無立即危險的的急迫性，則為一般處理，立刻規劃諮詢、訪視和會談，並經分析診斷後，由中心工作人員撰寫每一個個案的診斷，擬定處遇計劃，由中心或交出社會福利機構來執行處遇計劃，而家庭暴力就是僅一人是被害人，而也要將被害人員其家庭成員共同做好處遇計劃，使得受到完全醫療服務、安置服務、復學輔導、未成年子女會面服務、心理輔導、法律扶助、就業服務、職業訓練、經濟補助、家庭教育、申請保護令、家庭保護和家庭重整。家庭暴力防治中心亦對加害人執行強制性處遇，包括戒癮治療、精神治療、心理輔導、其他治療輔導、司法行動和親職教育，經過一段輔導時間後，並由中心工作人員作專業評估，而結案顯示家庭重整和家庭和諧再生。當然司法行動亦包括離婚。

家庭暴力工作要落實執行，自然不會只有家暴防治中心單一職責，家暴中心必須結合社會資源和社會福利機構的專業人員，以專業介入家庭，規劃出最佳對加害人和被害人的處遇計劃，使家庭暴力不再發生，使家庭重塑重整和重回和諧氣氛，圖四為家庭暴力防治的保護網路。

從圖四的資源之中，家庭暴力防治工作必須結合所有社會資源，才是公權力介入家庭的原意，否則以突顯家庭暴力相對的問題，而不提供解決方案，則使被害人二次、五次甚至於多次受害，而加害人更毫無顧忌或受公權力挑戰。圖五中，警察、醫療、教育、戶政、司法、職業及就業輔導、律師和緊急庇護場所均要納入保護網路，給予被害人最有效之保護措施。圖五中的司法包括地方法院，法務部的地方檢察署，以及少年法院的調查保護處，對於少年或成人事件均有觀護和更生計劃。

在家庭暴力防治工作貫徹落實執行最困難的一個環節就是加害人這一部份，現況雖以有男性成年人的被害人，但還是以婦女較多，男性成年人則以加害人為多，加害人生活在大男人沙文主義以有相當年數，如果要徹底改變，也需要專家和長期的輔導。

台灣地區在家暴法通過後家庭保護網路已經逐漸建構完成，但仍有體制上、經費上和專業人士資源不足的情況下，使家暴案件不斷地增加，民事保護令在這些縣市也有快速成長的趨勢，但後續的支持系統以及輔導的效能，仍有嚴重不足的現象，家庭暴力防治法，在這些縣市只有發現了家庭暴力問題的嚴重性，以及家庭暴力案件的擴充，而真正發揮保護績效則嚴重不足。

分析家庭暴力防治法貫徹執行不足之處主要原因可分成以下四項：

一、 家庭暴力防治體制的不足：各縣市政府均能依家庭暴力防治

法的規定成立各縣市家庭暴力防治中心，均由縣、市長擔任主任一職，而由副縣市長或主任秘書擔任副主任一職，由於為任務編組之方式形成，主任和副主任均有其繁忙之本職，中心業務大都由中心執行秘書有就是社會局局長擔任和負責推動家庭暴力防治業務，另有三位秘書分別由警察局長、教育局長、和衛生局長擔任，分別指導暴力防治組、教育宣導組、醫療服務組，但亦由於本身業務之繁忙，無法顧及家暴業務，均由各中心組長負責，而社會局雖任職家庭暴力防治中心執行秘書之職，由於本身業務繁忙，僅能擔任協調連繫之工作，下設綜合規劃組和保護扶助組，下各設家庭暴力防治官、教育宣導人員、醫療服務人員及社政和社工人員。中心編組亦隨著各縣市政府不同經費、不同重視程度而有所差異。甚至於有些縣市完全沒有任何一位社工員，推展家暴保護業務，實有不足之處。尤其在明年實施縣市長統籌性新預算制度，中央政府各部會統籌經費至各縣市政府，而家庭暴力防治與其他工程建設相比自然受重視和關懷程度較低，亦可能影響直轄市和各縣市政府推動家暴業務。尤其是有些縣市家暴防治中心體制為臨時編制，未經縣市議會同意，更必須在最短期間完成法定程序。

- 二、 家庭暴力防治法執行的經費不足：家庭暴力防治法在立法院三讀通過並經總統明令公佈後實施，但政府行政體系在一年後仍無

執行推動之跡象，終於在內政部成立家庭暴力防治委員會後才正式啟用，但也僅有台北市政府立刻成立任務編組之家庭暴力防治中心亦是與性侵害防治中心合署辦公，以節省人力和經費，內政部本身亦經費不足，僅能維持本身組織之運作，對於直轄市及縣市政府補助亦少，而各縣市受限於經費，也不能擴大宣傳，以免家暴案件遞增，無經費可以使用。至於其他專案，如被施暴者輔導工作，施暴者的矯治計劃，均因中央及地方經費不足，無法貫徹推動，而使得公權力加持的保護令成為一紙公文，而無法發揮實務保護功效，反而對受暴者的二次和多次傷害，使得施暴者無所畏懼，損失和傷害不只是政府公權力，也傷害到民眾對政府施行公權力的信心，這是必須加以有效解決的。

三、 家庭暴力防治法執行的人力不足，專業素養更嚴重不足：公權力涉入家務事，法入家門固然是一創舉，但家務事涉及感情面，經濟面，涉及血緣關係，涉及兩家庭的互動，更涉及複雜家族和宗族的複雜問題，如有財產、子女或是外遇更複雜問題，公權力和法介入家庭和家務事應是十分困難的。尤其是真正第一線工作人員，在被家暴者直接求助對象的警政人員，由於為任務編組的一般警政人員，對於處理複雜家務事的專業性不足，自然能夠被施暴者所提供之專業服務亦有所不足，就是也在第一線的社會工作人員，其有關

被施暴者的輔導技能，仍有不足之處，使得家暴防治工作，仍以消極保護措施，尤其對於施暴者的困難更大，如強制執行又缺乏專業輔導人員，在缺乏專業人員輔導下，發生兩次或多次施暴可能性增加，使家暴法和保護令徒具形式而不具實務。

四、 社會資源不足或運用不夠周延以致家庭暴力防治法無法貫徹執行：雖然社會上對於家暴事件表示關心的程度增加，透過媒體的擴大報導，它有相當數量的家暴案件從家庭黑暗面上出現，顯示在社會之中，而家暴案件增加，不僅突顯政府人力和經費之不足，體制的缺失，而社會資源不足或不能善加利用，以致於受暴者輔導體系不足，也造成施暴者輔導計劃之落空，尤其有酒、毒癮者矯治工作亦難開展，均是使家暴法無法落實家庭保護網路之實施仍有進一步規劃之主要原因。

(7) 社會安全網中社會福利行政的運作與功能

—以中華民國臺北市為例

臺北市政府社會局 局長 陳皎眉
臺北市政府社會局 專門委員 徐麗君

(壹)、前言

論及社會安全網的架構，其意涵與取向雖因國情有異而未必相同。但以就業安全、收入維護達成個體自立；以社會保險經由各類給付促成互助；以福利行政號召民間參與維持受助者的生活水準；藉措施與服務此使個體獲得安全與尊嚴，讓整體社會得以成長與發展，此方向乃是共同的目標。

就福利行政作為而言，對一般家庭是以協助其自立為主，對貧弱、老殘或採「以工代賑」，或發給生活津貼；對不幸受虐者有家庭暴力防治法、性侵害犯罪防治法為處遇；另有兒童少年性交易防制條例以保護兒少身心的健康發展。

至於相關服務輸送網絡的分佈，在各行政區中除公部門的區公所、社會福利服務中心、老人服務中心、婦女服務中心、少年服務中心、就業服務站、衛生所等單位外，民間的基金會、社團、機構亦為服務網絡的一環。另政府以獎助、業務委辦、公設民營機構委託及社會工作師法的通過下，公私部門全面配合以提昇服務的質與量，在在突顯了臺北市福利行政積極求發展的動力與特色。

1998年12月25日上任的馬英九市長積極倡導「網路新都」政策並為市民規劃了九大生活網。臺北市政府社會局為運用網際網路提供民眾即時的資訊及服務，響應國際志願服務年以落實我國志願服務法鼓勵志

工服務媒介的管道，及促進社區發展及工作的經驗交流，已經於 2001 年陸續開啟了「市民福利網」(<http://well.taipei-elifelife.net>)、「市民愛心網」(<http://action.Taipei-elifelife.net>)及「社區網」(<http://community.taipei-elifelife.net>)三大網站，展開社會福利服務的新頁。

1999 年 9 月 21 日歷經百年來的大地震後，臺北市政府社會局結合民間各界資源推動「台北福利聯合國」方案，有企業、社團、學校、醫院、基金會等單位陸續加入各類方案與活動，以具體的行動將各項服務輸送到市民身邊。

號召民間參與，擴大福利績效，增列預算經費以做為催化劑自是情理之常。近年我國社會福利雖因應需求的增加而支出持續成長，然社會安全網的完備是需要經濟發展的配合，亦需政府、家庭、個人各盡所能且分擔其責。在發揮診斷、預防、消彌社會問題的功能時，亦應能貫徹我們期盼的安全、公平、尊嚴、互助、發展等政策目標並具有提昇「人性尊嚴」、承認「個別差異」、鼓勵「自助助人」的積極功能。

(貳)、臺北市社會福利發展方向及社會安全網建構與福利服務提供

一、新世紀臺北市社會福利的發展方向

臺北市現階段的社會福利發展方向是以「人本概念」、「弱勢優先」、「家庭第一」、「全民參與」等四大面向為主軸，以加強專業團隊的整合，落實福利工作制度化建立的建立，提升服務品質與行政效率，共同努力創造更多符合需求的服務供給，以滿足市民在生存、安全、尊嚴等各方面的需求。下列將就所提四大面向簡要闡述：

(一)「人本概念」—社會福利措施與服務質量的提供，應以是否滿足使

用者的需求為實施成功與否的指標，服務的輸送應透過社工人員提供專業的服務，並以案主的需求、特性及最佳利益為考量的最高原則。社會工作是以同理心提供人性化的助人服務，經由專業的知能與深度的工作技巧，協助受助者克服困境自立自強，這也就是對助人專業者的最大回饋。

(二)「弱勢優先」—因政府預算與人力資源的有限性，社會福利措施的

提供應優先照顧最有需要的民眾。例如關照低收入戶生活各層面的需求時，應協助強化潛在就業者的教育、訓練等人力資本以利進入就業市場，協助其從自立自足的基礎上謀求發展。加強兒少、身心障礙者、老人及其他弱勢對象的保護工作，預防其受

虐待、疏忽、剝削、暴力、性侵害的發生。

(三)「家庭第一」—家庭健全及家人關係和諧是預防兒童、少年、親子、夫妻、老人等問題的基礎，協助家庭發揮應有的功能所產生的效益是顯明可見的。此外，機構照顧是很難取代家庭的親情與溫馨，加強提供支持性的服務以強化家庭照顧功能，可大幅減少不幸事件與後遺症的發生。如身心障礙者收容及老人安養護等場所需求的增加，常是因為能支持居家照顧者相關服務的缺乏，使得家庭照顧者無力獨自承擔而尋求機構照顧。然而無論是主動或被迫選擇進住機構，機構亦應朝提供家庭式的溫馨環境與人性服務而努力。

(四)「全民參與」—持續透過各種管道廣徵民意，經由社區居民及服務使用者直接參與需求、意見的表達，有助形成最切合民意的政策，並據以規劃最符合民眾需要的福利措施與服務。另積極結合學者、專家、民間單位及社區居民參與社區事務的規劃執行，建構並善加運用社區福利資源網及人力資源庫，倡導關心由家人開始、服務從社區出發、愛心在社會散播，這樣社

會福利工作才能因為有全民的參與而永續發展。

二、臺北市社會安全網建構與服務提供的現況

臺北市的社會福利工作，經由歷任局長與同仁的努力，已從民國七〇年代消極性的救助模式，逐漸發展到九〇年代積極性、專業性的福利服務。廣義上社會福利的範疇，從子宮到墳墓幾乎無所不包，收入保障、健康維護、公共住宅、教育以及經由社會工作與相關專業所提供的社會服務…等等皆涵蓋在內。而近年來民眾的權利意識高漲，對福利措施範疇的擴大與服務項目的增加均要求不斷。然現階段適逢我國中央政府以推動人力精簡政策，因此需要由「人」來提供關懷與專業的社會服務工作，持續存在人力嚴重不足的現象。所幸民間相關社會服務團體與專業人力在近十餘年來有長足的增長與提升，而台北市的社會福利業務與機構亦首開風氣之先，以委託民間辦理來開拓服務項目並提升服務品質。以下就為臺北市民建立社會安全網所推展的行政措施的現況做重點說明：（本精簡版僅條列措施與服務大項，詳細內容請參考提送大會之全文）

（一）保障市民基本生活需求

1. 提供以家戶為單位的家庭生活扶助

2. 維護市民健康與醫療權益
3. 改善弱勢市民居住條件
4. 強化教育機會平等
5. 開拓就業方案助其自立
6. 輔導累積人力資本以脫離貧窮困境
7. 遊民服務

(二)身心障礙者的教養、照顧與服務

1. 身心障礙福利機構設置與管理
2. 成立「身心障礙者保護委員會」
3. 接辦由勞工局移交之按摩業管理業務
4. 發放身心障礙者津貼
5. 提供各項福利服務補助予身心障礙者
6. 身心障礙者臨時、短期照顧及托育養護服務
7. 身心障礙者個案管理服務
8. 提供相關支持性措施與服務
9. 早期療育服務

10. 開辦身心障礙者財產信託研習

(三) 兒童托育、保護與扶助

1. 增加托育服務能量
2. 提升托育服務品質
3. 發展多元化兒童福利服務方案
4. 落實兒童保護工作
5. 辦理兒童扶助方案

(四) 健全少年福利

1. 落實兒童及少年性交易防制工作
2. 辦理兒童、少年保護安置照顧
3. 推動少年外展服務
4. 貧困少年扶助
5. 辦理少年問題防治工作
6. 提供兒童少年福利機構支持性服務

(五) 老人照顧與服務

1. 強化老人安養及養護照顧服務

2. 提昇老人機構服務品質
3. 推動失能老人社區照顧服務
4. 推展獨居老人照顧服務
5. 倡導老人權益、提供社會參與機會

(六) 婦女保護與兩性平等

1. 建立婦女保護網路
2. 倡導兩性平權及鼓勵婦女成長
3. 落實婦女福利社區化
4. 提供婦女扶助及單親家庭服務
5. 提升婦女福利服務品質

(七) 家庭暴力與性侵害防治

1. 保護服務
2. 性侵害防治工作

(八) 社區民眾參與福利政策規劃與制定以契合市民需求

1. 鼓勵市民參與公共政策制定
2. 健全社區組織與運作能力

3. 推動社區發展、倡導參與互助

4. 推動整合性社區發展工作

5. 積極倡導並推動志願服務

(參)、結語

臺北市政府社會局一向秉承我國仁民愛物的傳統推展社會福利，相關的策略、法規、措施、人力、經費等規劃係以「政府提供基本保障、家庭社區相互關懷」為核心。在因應福利多元化的同時，避免福利支出陷入無底深淵，並防杜民眾漸習依賴而戕喪工作意願。故推展政策是以勞工、衛生、社會等部門的協調合作為主體，致力就業、保健、扶貧濟弱，並積極結合民間資源朝向「以人為本」、「弱勢優先」、「家庭第一」、「整合服務」、「全民參與」的目標邁進，使民眾的生存權、工作權、受益權得以保障。

期待在這新世紀更多的開創時空中，台北市社會福利工作在薪火相傳下，福利措施與服務能推陳出新更切合民意。政府與民間基於以往及目前的攜手合作經驗，未來的夥伴關係將更為緊密，使服務的供給能持續擴展以拉近與民眾需求的差距。更盼望服務的品質透過行政的效率化、服務的人性化能彌補先天與後天的不足，期盼在經由政府與民

間各界的同心合力下共創福利新紀元。

(徐麗君 整理)

(8)韓國兒童保護和兒童問題的回顧與展望

Review and Perspectives of Child Protection and Child Issues

By Yi Bae Keum (Korea)

本文的目的在檢視目前韓國的兒童問題和從了解兒童問題過程中尋找出未來兒童福利服務方面需要哪些方案。

壹、 首先，本文先探索兒童福利的相關立法活動和關愛兒童與保護運動，今摘述如下：

(一) 兒童福利的相關立法活動

1. 在第一和第二韓國共和政府期間：

1949 年的教育法 (The Education Law) 和 1953 年的勞工標準法 (The Labor Standard Law)。

2. 在第三與第四共和政府期間：

1961 年兒童福利法 (The Child Welfare Law)、生活保護法 (Livelihood Protection Law) 和未成年保護法 (Minor Protection Law); 1967 年的學校衛生法 (The School Health Law); 1973 年的母親與兒童衛生法 (The Mother And Child Health Law); 1977 年的特殊教育促進法 (The Special Education Promotion Law)。

3. 在第五和第六共和政府期間：

在 1981 年間訂定兒童福利法並通過殘障福利法 (The Welfare Law For The Handicapped) 及嬰兒教育促進法、少年教育法 (The Youth Upbringing Law) 在 1987 年通過，1991 年通過嬰兒與學前兒童養育法 (The Infant And Preschoolers Nursing Law)。近年來韓國在 1998 年通過家庭暴力防治法 (The Family Violence

Protection Law)；1999 年通過青少年保護法 (The Youth Protection Law)，並在 1999 年再度修訂兒童福利法，內容包括兒童虐待與疏忽的預防、處預、指認與治療。1999 年兒童福利法的再度修訂使得韓國的兒童權利邁入新紀元。

(二) 關愛與保護兒童運動

在 1921 年 Cheondoism (韓國的宗教) 和社會中的領袖共同提倡關愛與保護兒童運動，根據這項運動在 1923 年訂定兒童節在五月五日。在促進與倡導兒童權利上，韓國的 UNICEF 傳達了政府在兒童權利委員會 (Convention On Right Of Child) 扮演著重要的角色，韓國的 UNICEF 到學校及社會中宣導 CRC 並組織民間機構執行 CRC。在 1989 年韓國 UNICEF 和韓國福利基金會組成了韓國預防兒童虐待與疏忽協會 (KAPCAN)，在十年間 KAPCAN 改善了兒童暴力、兒童虐待和兒童剝削的處理程序和系統，使兒童權利進一步得到保障。自 1996 年起，好鄰居 (Good Neighbors) 擴大其預防與治療兒童虐待方案到全國各地。在 1983 年，韓國兒童保護基金會設立了兒童專線 (Child-Line) 並在 1999 年設立了兒童虐待與疏忽的兒童團體之家，也致力於代表兒童、青少年和保護受虐兒童。在 1991 年，韓國兒童組織協會和 1992 年韓國兒童福利會社分別設立為倡導與促進兒童生活品質。1995 年預防青少年暴力基金會成立；1997 年由學者與專業人員組成韓國兒童權利協會，來研究與發展兒童權利方案和指標等等。地區性的兒童虐待防治中心在 2000 年設立，係政府與民間組織對處於危機中兒童的一大主要突破。

貳、 兒童與家庭問題現況

自 1997 年經濟危機以來，韓國的兒童與家庭問題包括家庭解組、遺

棄兒童、以兒童為戶長的家庭和因經濟危機而帶來的兒童虐待與疏忽，雖然經濟已在復甦中，但是經濟危機卻影響了許多貧困的家庭，例如：失業的人、家庭破碎和危險中的兒童大量增加。

1. 家庭結構的改變與兒童數的減少

核心家庭所佔比率從 1970 年的 71.5% 增加到 1995 年的 79.8%，相對地，擴大家庭（三代同堂）的家庭在同期裡卻從 21.9% 減少到 9%，平均家庭人口數也從 1958 年的 5.8 減少至 1997 年的 3.7 人。十八歲以下人口數佔全部人口數在 1975 年時勢 46.3%，至 1999 年已降低至 26.8%。

2. 工作婦女和兒童日間照顧方案的增加

由於婦女投入就業市場，兒童日間照顧的機構不論是公立、私立，工作場所附設家庭式的日間照顧均大量增加，對於特殊需求的兒童不論在日間照顧或深夜服務或整合性的設施都有提供。

3. 老人家庭需求的增加

韓國老人平均壽命從 1970 年的 63.2 歲增加到 1999 年的 73.5 歲，平均壽命的延長使得老年人口大量增加。獨身老人與老人家庭佔全部家庭的 38.5%。

4. 離婚率的增加與單親家庭

家庭結構快速變遷係由於家庭成員衝突和離婚率的提高。1983 年時每 17 對夫妻有 1 對離婚，到了 1993 年時是每 7 對有 1 對離婚；1998 年是每 3.5 對就有 1 對離婚；在 2000 年約 12 萬對夫妻離婚，男性平均年齡是 40.1 歲，女性平均年齡為 36.6 歲；有 70.4% 的離婚夫婦有 20 歲以下的子女。單親家庭約佔 16.9%，女性單親家庭最嚴重的問題是青少年子女問題，男性單親卻是貧窮問題。

5. 兒童遺棄和兒童危機

被遺棄的兒童數大量的減少，在 1980 年有 8500 人；1985 年有 14230

人；1990 年有 1844 人；1995 年只有 1277 人。在被遺棄的兒童中 6~8 歲佔 32.7%。被遺棄的原因最多則是離婚、父母死亡或離家佔 38.1%；父親死亡和離家或母親再嫁佔 32.6%；未婚父母佔 19.6%及母親死亡與離家或父親再娶佔 9.7 %。

6. 以兒童為戶長的家庭

自 1985 年，韓國政府以家庭為基礎的服務給有需要的 18 歲以下兒童和以兒童為戶長的家庭。根據 Yi Bae Keun (1988) 的研究指出形成以兒童為戶長的家庭原因中父母雙亡者佔 25.1%，父親死亡的佔 57.8%，母親死亡的佔 4.2%，離婚者佔 12.9%，到了 1990 年代，衛生與社會部以團體之家的型式來協助以兒童為戶長的家庭，以提供家庭環境和專業督導。

7. 兒童虐待與疏忽

根據韓國衛生與社會研究院在 1996 年指出約 508,000 兒童受到各式虐待和疏忽。據 2000 年韓國兒童保護基金會的研究 8~10 歲的兒童受虐有 25%；4~7 歲為 24%；11~13 歲為 18%，至於性虐待和商業化的性剝削，根據青少年保護法（1999）對 18 歲以下兒童的傷害可處 15 年監禁的責罰。根據韓國性暴力輔導診所的報告：在 1996 年有 7921 人；1997 年有 12358 人受性虐待。

8. 兒童交通意外

韓國道路死亡和受傷的比率是 OECD 國家中最高的。在 1990~1999 年間有 9852 位兒童受傷是因為交通事故。主要的原因是兒童或駕駛人的違反交通規則，最根本的是兒童缺乏基本教育、父母忽視、駕駛人違規和交通環境的不適當。

9. 兒童沒有午餐

自 1997 年以來失業父母愈來愈多，兒童沒有午餐成為社會問題。

教育部補助無能力吃午餐的兒童，在1996年是12,381人；1997年11,808人；1998年139,280人，到1999年達151,375人，可見家庭經濟狀況似乎愈來愈差。

參、 社會安全網

一、社會保險和兒童津貼

1. 國民年金：兒童特別津貼和遺眷津貼是直接與兒童有關的。每年每人107,000韓圓的特殊津貼實在不能維持基本需要。
2. 全民健康保險：生產補助金第一個孩子是76,400韓圓，第二個孩子是71,000韓圓。
3. 勞動者補償保險：在基本津貼之外，每個子女再加5%到20%，這種計算方式比其他一般社會保險來得高。

二、兒童之公共救助

至2001年3月，151,174位低收入兒童由衛生與社會部補助，其中1228人住兒童之家；99,773名兒童來自他們貧困家庭。

肆、 兒童福利的任務與展望

一、基本指標

根據UNICEF在2001年的報告指出，韓國在兒童方面的指標和其他先進國家如日本、瑞典、英國和法國相當一致，雖然韓國的GNP只有先進國家的1/4或1/3。

二、從「處於危險的兒童」到「脆弱的兒童和其他兒童」

雖然兒童福利在韓國自1960年代以來有很大的進步，政府補助的兒童也僅有3.8%。換句話說，兒童福利應從兒童保護的少數登錄者擴大到一般的所有兒童。

三、兒童福利方案的優先順序應從三級預防轉為初級預防

自韓戰以來，機構服務即三級預防一直是置於首要，但是支持性和補充性服務應優先於替代性服務如，機構照顧，已將重點置於預防而非治療。

四、執行兒童津貼系統

為提供社會安全網，需執行兒童津貼，不但是給危機中的兒童而且給一般兒童。

五、擴大幼兒的日間托育服務

由於婦女投入就業市場，幼兒照顧方案需更普及，而且就業性的工作權應更受到保障。生產後的工作應受保障。

六、預防校園暴力

藉由預防性法律的制定，教導無暴力解決衝突的方法和全面性禁止體罰的宣導以消除校園暴力。

七、防止商業性剝削

兒童與青少年應由成人來保護他們，防止被商業性剝削，相關的法律還可再加強。

八、提高社區舉發兒童虐待案例

兒童虐待案件需經舉發才會被處理。雖然舉報是相關專業人員的責任，但是由鄰居或親友的舉發並非強制性的，同時，社區民眾的舉發也很少。

九、擴大團體之家與家庭寄養照顧服務

為提供兒童一個像家的環境，團體之家和家庭寄養照顧服務能擴大服務危機中兒童的社區居住安置。

十、倡導兒童權利和執行兒童權利宣言

二十一世紀是兒童權利的世紀，兒童的福利權、安全照顧、保護、

決策和參與等權。兒童權利宣言的宣示可以是指標和未來發展的政策展望。

伍、結論----使父母具有能力

使父母具有能力是解決前述問題的重要關鍵。正式和非正式的有關兒童照顧，兒童成長與發展、兒童心理學、衛生、營養、尋求資源和其他親職技巧的知識需擴大實施。

在建立社會安全網中，社會保險和公共救助方案是執行使父母具能力的要角色。因此，政府當局應發展支持性系統和方案不但需協助陷於危機中兒童的家庭而且也要協助脆弱的家庭和一般家庭，以養育健康的兒童。

(翁毓秀整理)

(9) 以社會福利服務建構社會安全網

靜宜大學青少年兒童福利系

翁毓秀 主任

本文的主要目的在介紹台灣地區的社會福利服務的本質，社會福利政策、法律、服務種類、經費分配、組織網路和服務傳遞，以提供社會福利服務來建構社會安全網。本文最後並討論台灣地區建構社會安全網的挑戰、展望與建議。

台灣地區的社會福利服務

社會福利政策和法令

自從 1949 年以來，台灣地區的社會福利政策發展可分為三個階段：

1. 經濟復甦期（1949-1973）

由於戰爭，台灣地區嚴重受創，當時生產力低，資源缺乏，高失業率，經濟困難，幾乎所有人均生活在貧窮邊緣。在此時期，民生主義現階段社會政策(1964)和現階段社會建設綱領(1969)是當時重要的政策宣示。在社會福利方面，陸海空軍軍人保險條例(1953)，公教人員保險法(1958)和勞工保險條例(1958)均在此時通過立法程序。

2. 社會福利立法階段（1973-1987）

在此期間，社會從農業社會逐漸變遷為工商業社會，許多社會福利的立法便因應社會的需要。兒童福利法(1973)、老人福利法(1980)、殘障福利法(1980)及社會救助法(1980)均在此階段通過。

3. 社會政策落實階段（1987—目前）

自 1987 年解除戒嚴，人民有更多自由來表達福利需求。社會福利預算大幅增加，社會福利服務也快速增加。1993 年的社會福利政策綱領是最新的政策宣示。在此綱領中強調運用資源促進經濟與社會發展，以社會安全達自助，利用社會保險來帶領相互支持，提供福利服務以提高生活品質，提供公共住宅以穩定居住環境，實施醫療保險促進個人健康，逐漸建立社會安全系統。

福利服務項目

台灣地區社會福利服務項目包括：兒童福利服務、少年福利服務、婦女福利服務、老人福利服務、殘障福利服務、原住民福利服務、社區發展、志願服務等等。

經費預算

社會福利預算在過去幾年裡是大幅度的成長。1991 至 2000 的預算如表一，從表一可以發現下列事實：

1. 在過去 10 年中(1991-2000)，2000 年的預算是 1991 年的三倍。
2. 殘障福利預算是所有福利預算中最高的。
3. 老人福利預算是次高的。因人口老化，老人福利預算可能持續維持高

水準。

4. 殘障福利、老人福利及兒童福利三者的預算佔福利總預算的 80%。

組織網路

社會福利行政體系可以分成三級，中央的內政部社會司、縣市政府的社會局、課和鄉、鎮、區公所的民政課、科。兒童保護網路，兒童及少年性交易防制網路，老人保護網路，早期療育網路及老人社會照顧網路均已建立。

社會福利服務輸送

如何即時提供民眾所需的福利服務是一項挑戰。台灣地區的福利服務輸送面臨相當的困難，例如：服務難取得、不持續、不平均和缺乏責信。(陳月娥, 2001)

挑戰與展望

大多數的社會安全體系包括社會保險、社會救助和社會福利服務，本文將重心放在社會福利服務、台灣地區社會福利服務的挑戰與展望如後。

1. 政策與發展趨勢

社會福利將繼續朝向分散化、私有化和商業化發展。

2. 福利預算

公部門的福利預算增加可能將不會是大幅度的，但民間福利將持續成長。

3. 專業人員

專業社會工作人員在各級政府部門均十分缺乏。在各項福利法逐漸落實的過程中，專業人員的不足將是嚴重問題。

4. 輸送體系

輸送體系的功能在社區間可能有很大的差異。有關福利服務的訊息也需要傳播，如何取得、應與何人聯絡、如何申請等訊息均需廣為傳達。

具體建議

1. 建構以社區為範圍的照顧網路

社區照顧網路的建立能使需要的人住在自己熟悉的社區裡生活。

2. 建立社會支持網路

在社會福利服務發展的趨勢中，非正式的協助系統非常重要，家庭成員、朋友、親戚均為重要的人員，社會支持網路能支持照顧者，照顧者也能相互支持。

3. 個案管理

對於具多重需求的個案，良好的個案管理是必要的。

4. 方案設計與評估

由於社會福利服務預算不足，如何有效運用經費是重要的。服務計劃者與社會工作者應進行方案設計與評估使服務更具成效。

結論

社會保險、社會救助和社會福利服務是社會安全的三個重要部份。任何一個國家無法在缺乏任何一項的情況達到社會安全。本文特別重視社會安全中的社會福利服務部份。二十一世紀已來臨，我們知道越來越多的社會問題即將出現。在此僅以台灣經驗與各位分享，希望能有所助益。亞太地區在十分缺乏資源的情況下，如何建構各國的社會安全網和地區的安全網將是一大考驗。

表一 . 1991~2000 社會福利服務預算, 內政部

類別 年	合計	綜合	兒童 福利	少年 福利	婦女 福利	老人 福利	殘障 福利	社區 發展	社會 工作	志願 服務	家庭 教育	性交易 防制	家庭暴力 防制
	78,688,183	863,363	8,887,749	4,708,385	2,264,987	18,696,551	39,913,848	1,926,895	361,443	322,154	79,355	577,792	85,661
1991	4,701,051	32,199	1,016,100	268,842	35,050	1,996,120	1,275,070	50,070	10,200	9,000	8,400		
1992	5,622,966	31,469	728,230	361,280	77,440	1,061,620	3,252,227	80,000	10,200	12,000	8,500		
1993	6,078,577	44,467	478,800	397,280	104,700	1,431,000	3,458,830	130,000	11,000	14,000	8,500		
1994	7,337,924	33,731	828,000	430,000	137,200	1,964,000	3,761,223	150,000	9,700	14,710	9,360		
1995	7,928,797	56,071	992,213	459,002	152,718	2,054,459	3,953,250	190,000	41,014	14,710	15,360		
1996	7,444,850	54,124	892,213	485,002	192,818	1,814,459	3,745,250	190,000	40,914	14,710	15,360		
1997	7,353,785	109,718	827,402	473,583	183,799	1,632,039	3,839,511	186,600	41,934	45,324	13,875		
1998	7,604,858	124,659	849,202	483,583	205,154	1,683,285	3,839,511	235,730	73,563	59,000		51,171	
1999	9,748,272	124,304	969,202	583,583	505,154	2,053,285	4,869,511	315,730	73,563	59,000		194,940	
2000	14,867,103	252,621	1,306,387	766,230	670,954	3,006,284	7,919,465	398,765	49,355	79,700		331,681	85,661

(10)台灣低收入戶的財產形成方案
(Asset Formation Program for Low-Income Households in
Taiwan)

作者：張英陣副教授(Ying-Chen Chang, Ph. D)

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系

彭淑華副教授(Su-Hwa Pong, Ph. D)

國立台灣師範大學社會教育學系

就財產 (assets) 與所得 (income) 兩者而言，財產比較能夠反映一個家庭的整體經濟福祉，而且財產對家庭長期的經濟穩定性的功能較強。過去有關財富累積的探討大都以中上階層的人口為對象，窮人似乎被認定無能力談論累積財富。但有鑑於財產對於家庭經濟的穩定性有較大的作用，而且財產較容易協助窮人脫離貧窮，因此近來有越來越多人關心如何幫助窮人累積財產以改善其經濟生活 (張英陣，1992；張英陣，1994；Belcher, 1994；Chang, 1993；Finn, Zorita, and Coulton, 1994；Johnson and Sherraden, 1990；Sherraden, 1991)。上述的作者也分別提出具體的作法，規畫如何協助窮人累積不動產與動產。本文的重點將簡要介紹這些協助低收入者累積財產的

方案。首先將說明財產的意義，第二節將介紹社會福利學者 Michael Sherraden 所提議的「個人發展帳戶」(Individual Development Accounts, IDAs)；第三節則介紹現有台灣地區實施的低收入財產形成方案---台北市家庭發展帳戶，並對於方案實施現況加以說明。

壹、財產的意義

有關「財產」的定義並沒有一致性的見解，通常是要看置於何種情境而定。對富有人家而言，財產通常指的是動產與不動產；對窮人而言，大都將子女與健康視為最重要的財產 (Chang, 1993)。過去的研究大都著重在「有形資產」(tangible assets) 的探討，但中國人的財產觀念是很廣的，不僅包括具有交換價值的東西，且包括任何有價值或可成為資源的人或物。

通常我們將資產分為「有形資產」與「無形資產」(intangible assets)，有形資產是指所有者所持有的具體財物，如金融性資產 (financial assets) 與實質性資產 (physical assets)。無形資產的概念相當模糊，除了常被提及的人力資本外，尚可包括：一個人的信用、文化資產、屬於人際與組織的社會資本 (social capital)、政治資本等 (Coleman, 1988；Sherraden, 1991)。

有形財產與無形財產最大的差異在於有形財產具有市場交換價值，無形財產本身雖不具市場交換價值，但仍具有獲得有形資產與其他無形資產的功用。有形資產對一個家庭固然重要，但無形財產可讓一個家庭生活得更有尊嚴。因此，有形財產與無形財產共同構成一個家庭的總體財產 (total assets) (Feldman, 1976)。長期以來經濟學家並不重視無形財產的研究，但近年來有越來越多的哲學家與社會學家已開始強調無形資產的探討，而社會福利學者亦關心如何形成有形與無形資產以協助弱勢族群 (Sherraden, 1991)。

傳統的社會救助政策所考量的焦點在於提供必須的所得以滿足受助者的最低生活消費，這種以所得為基礎，以滿足最低消費為目的的社會救助政策僅能協助受助者在短期之內維持最基本的生活水準。而其長期的效果也僅止於維持受助者的最低消費，無法助其脫離貧困，這種消費性的社會福利政策對改善受助者的經濟生活很難有長遠性的福利效果 (參閱圖一)。

我們對低收入戶的經濟協助不僅要滿足其迫切的基本需求，也要協助其做長期性的生涯規畫及提供長期改善生活的基礎。所以，對低收入戶的經濟協助不僅是消費性的社會救助政策，更應是一種投資性的福利政策。也就是說，我們可建立一個以財產為基礎的福利政策，以協助低收入戶累積財產，畢竟財產比所得具有更多的福利效果。

Sherraden (1991) 認為財產所具有的福利效果包括：

- 強化家庭的經濟穩定性
- 建立未來取向
- 累積更多的財產
- 提供個人邁向專業化的基礎
- 做為承擔風險的後盾
- 提昇個人的自信力
- 提高個人的社會參與
- 提高政治參與
- 造福子孫

所以，Sherraden 認為若能協助窮人累積財富，則會產生不同的短期與長期福利效果（參閱圖二）。

事實上，以財產為基礎的福利政策是擴充現行的社會救助制度，再加上協助窮人累積財產的方案。從圖一與圖二的比較可看出，就長期的效果而言，以財產為基礎的福利政策不僅可提昇窮人的生活水準，並可協助其累積部份財富，藉由財富的累積而慢慢發揮上述的福利效果。簡而言之，以財產為基礎的福利政策可提供低收入戶更多「生存的機會」(life chances)，這些生存的機會不僅包含物質性的消費，更具有心理、社會、及政治性的意涵。

當前政府對企業的獎勵投資、減免賦稅、購屋貸款利率優惠、及勞工的資產形成方案都是直接與間接協助中上階層與勞工累積財產。然而對低收入的財產累積方案則相當有限，基於社會正義與公平，實有必考慮積極協助低收入戶累積財產。雖然，有形與無形資產同等重要，但本文僅先從有關有形資產的累積為探討主題。

貳、個人發展帳戶

Sherraden (1991) 所提議的「個人發展帳戶」並非是個完全創新的構想，因為目前美國已有類似的財產累積方案，就是「個人退休帳戶」(Individual Retirement Accounts, IRAs)，只是「個人退休帳戶」是針對有工作收入者，對窮人並無幫助。而美國於1996年所通過的「個人責任及工作機會法案」(Personal Responsibility and Work Opportunity Act, PRWOA) 則已運用個人發展帳戶來協助窮人，個人發展帳戶是一種免納所得稅的帳戶，可幫助窮人完成大學、完成職業學校、購屋、創業、或補充不足的年金。每個人存入帳戶的金額將可獲的政府、非營利組織、或企業的同額補貼。個人發展帳戶的目的是在協助窮人，以脫離貧窮 (Stoesz, 1997)。個人發展帳戶有下列的要點：

1. 所有的人，不論是窮人或富人，均可開設個人發展帳戶，如此不僅可避免對低收入戶的烙印，也可獲得中上階層的政治支持。
2. 應協助窮人存錢，窮人存入帳戶的錢可獲得補貼，補貼的來源可來自聯邦政府所設立的「個人發展基金」，也可來自營利或非營利組織的贊助，但補貼金額需設定上限。例如在營利組織的贊助方面，可考慮邀請銀行回饋「救助金自動轉帳」(Electric Benefit Transfer, EBT)」所獲得的利潤。就像我國低收入戶的社會救助金與各種社會保險給付，均透過銀行或郵局直接匯入受益者的帳戶，而銀行或郵局從中收取轉帳手續費，政府可與銀行或郵局訂約，將手續費回饋個人發展帳戶。
3. 個人發展帳戶的錢可做為投資的基金，以增加財富的累積，而每個人可選擇投資的類型，如購買債券、股票等。
4. 個人發展帳戶是種長期的投資，應該鼓勵青少年及青年人開戶，同時在學校中開設財務規畫的課程相配合，並教導他們如何運用個人發展帳戶。

5. 因個人發展帳戶是長期投資，在設定的時間之前(如設定大專畢業)結束帳戶，需接受罰款。
6. 個人需符合帳戶指定用途才可以提款，指定用途大抵包括：就讀大專所需開支、購屋、創業基金、退休等。
7. 個人發展帳戶的存款或從基金所獲得的收入可免稅或予以優惠。
8. 若未依指定用途而提款，屬於補貼的存款將歸個人發展基金，而個人存款部份將課稅及罰金。

個人發展帳戶的好處在於可實質幫助窮人累積財富，並可促成窮人做理性、風險性低、安全性高的理財規畫。但是，個人發展帳戶制度需要有新的行政技術，且需增加預算，不過不需增加科層人員。

參、台北市家庭發展帳戶

為協助台北市低收入戶經濟自立，台北市政府社會局規劃脫貧政策，並特別成立「台北市家庭發展帳戶」專案，由寶來證券集團捐助一千四百四十萬元，成立「台北市家庭發展帳戶專案共同基金」，鼓

勵具工作能力之台北市低收入戶穩定就業，定期儲蓄，並運用於教育、創業及購屋等用途，於「助人自助」的精神下，協助低所得者快速有效累積資產。

一、資格條件

1. 台北市列冊之低收入戶：在「台北市家庭發展帳戶」專案期間具工作能力者。
2. 每家戶只限一人，帳戶持有人以工作人口為原則。
3. 共分為兩組，兩組名額得就實際狀況調整：

第一組：每月家庭工作人口平均薪資未超過二萬元者 50 名。

- 1) 為現職工作者：需提出在職證明、勞保局投保薪資之證明文件。
- 2) 無業者必須於專案三個月內就業並出具證明，否則則喪失資格。

第二組：每月家庭工作人口薪資平均薪資二萬元以上者 50 名。

- 1) 為現職工作者。
- 2) 需提出 89 年 1 月迄今之工作在職證明，即至申請期為止，穩定就業已達半年以上之證明文件。
- 3) 具勞保局投保薪資之證明文件。

以上申請者必需初步確認帳戶使用用途，於創業、教育或購屋三種用途中擇一，並且於一年內提出帳戶使用計畫。

二、儲蓄方式

1. 一百名參與者在台北銀行開設儲蓄帳戶，參與者「儲蓄帳戶」儲蓄上下限為：半年內儲蓄額為 12,000 元以上，24,000 元以下。以 1：1 的比例依每月儲蓄金額相對提撥予參與者。
2. 相對提撥款由寶來證券指定共同基金代為進行資金管理，三年後投資利潤依帳戶儲蓄總額比例予以分配。
3. 參與者個人參與專案之個人儲蓄額將存於指定之台北銀行，並將提供優惠利率。
4. 為達成帳戶使用計畫，參與專案一年半後，經審查小組核可，可依規定額度於「儲蓄帳戶」提存帳戶金額，並用於計畫使用用途範圍（創業、教育、購屋）。

一年半：可提存「儲蓄帳戶」金額之 50%。

二年：可提存「儲蓄帳戶」金額之 60%。

二年半：可提存「儲蓄帳戶」金額之 70%。

三年：可提存「儲蓄帳戶」金額之 80%。

三、實施期間

自八十九年六月十七日至九十二年六月十七日為止，為期三年。

四、實施成果

截至民國九十年七月底止，共有七十六位低收入家庭參與台北市家庭發展帳戶方案，共儲蓄三百五十萬元，預估未來兩年儲蓄總額將可高達千萬元。這些低收入家庭依其計畫加入創業、教育或購屋等組別，其實施現況如下：

(一) 高等教育組：共計 32 位。

目前狀況：

1. 已有 2 位參與者子女考上研究所。
2. 已有 1 位參與者子女前往美國留學，另 1 位已申請到英國的學校，預計 91 年 4 月前往就讀。
3. 有 5 位參與者子女參加二專及二技的考試，等待分發。
4. 已有 2 位參與者子女考上五專。

(二) 小本創業組：共計 28 位。

目前狀況：

1. 已有 1 位 6 月開始賣豆花。
2. 已有 10 位已在從事二年後欲創業之相關工作及行業。

(三) 首度購屋組：共計 16 位。

目前狀況：

1. 目前已有 2 位已買房子。
2. 91 年 4 月前亦有 1 位將完成購屋。

陸、社會福利機構參訪

社會福利機構參訪－HOIT ILSAN TOWN

地址：San 68, Tanhyon-dong, ilsan-gu, Koyang-shi, Kyonggi-do, South Korea

電話：(0344)9146631-5

傳真：(0344)9141222

一、成立宗旨：

HOIT ILSAN TOWN 是由一位來自美國的基督徒農夫和商人，名為 HARRY HOIT 先生於 1961 年 12 月為無家可歸與身心障礙兒童所創立的，該機構藉著宗教的力量，秉持著愛與關懷的精神，帶領著院民參與特別的活動及有意義的生活。

二、沿革：

△1955 年 6 月：HARRY HOLT 先生來到韓國，並收養 8 位韓國的戰爭遺孤。

△1956 年 3 月：在漢城成立兒童收容中心及辦公室，海外收養工作於焉開展。

△1958 年 7 月：在北漢城設立一個大規模的兒童收容中途之家。

△1961 年 12 月：在靠近 ILSAN 地區，於受贈的山坡地上大興土木，建設了近 40 棟的建物，照顧約 750 位兒童。

△1962 年：成立 Wanda 學校開始教導兒童，為海外收養工作的準備。

△1964 年：為智能發展不全的兒童安排特殊的教育課程。

△1964 年 4 月：Harry HOLT 先生仙逝，並被安葬於 HOLT ILSAN TOWN 內。

△1975 年：Wanda 學校被教育部立案為特殊教育學校。

△1982 年~1986 年：HLOT ILSAN TOWN 整建後，提供現代化設備，包括：居住場所、醫療單位、復健工廠、辦公室及紀念館等設施。

△1988 年：所有的專業教育，計畫性的加入早期療育語言治療，職業復健等訓練。

△1992 年：在 HOLT 農場設計一個聚合家庭，教導院民基本生活技能，並協助其自立更生，為專任的工作。

△1996 年：放置第二個聚合家庭，提供婦女及成年的院民一個活動的中心。

△1997 年：Naomi House 是一個為已婚夫妻所創建的公寓宿舍。

三、HOLT ILSAN TOWN 的面積及資產

土 地 (英 畝)		
照護中心	農地	合計
30	28	58

建 物		
住宅	其他建物	合計
18	10	28

甲、 人口數(至 1997 年 8 月)

(一)以年齡區分

年齡	0~3 歲	4~10 歲	11~17 歲	18~29 歲	30~39 歲	40 歲以 上	合計
女性	6	13	25	63	24	6	137
男性	4	9	24	59	40	6	142
合計	10	22	49	122	64	12	279
%	3	8	18	44	23	4	100

(二)以能力區分

項 目	合 計
使用尿布者	59
夜間使用尿布者	14
需餵食者	70
有學習能力者	45

項 目	合 計
使用特殊輪椅者	26
使用一般輪椅者	42
使用拐杖/助行器 者	20
可行動者	147

(三)以身心障礙狀況區分

項 目 性別	腦中風	視障	聽障	疾病	精神病	自閉症
女性	52	10	3	42	24	3
男性	59	9	0	43	28	1
合計	111	19	3	85	52	4

項 目 性別	唐氏症	白化症	語障	腦水腫
女性	17	2	113	2
男性	13	0	130	5
合計	30	2	243	7

五、兒童照護工作

此工作奠基於“家庭照護系統”，即每一位保母依實際情況照顧5~20位小孩，年長且有能力的院童，甚至被賦予幫忙照顧的責任。

六、復健工作與計畫：

(一)醫療復健：除物理治療、職業訓練及語言治療等設備外，還包括一個醫療診所。

(二)精神及心理層面復健：提供牧師禮拜堂及輔導服務，幫助院民及畢業生能接受自身殘疾，並鼓勵其成為社會的一份子。

(三)教育方面：包括早期療育，成人教育中心及 HOLT 的特殊學院(小學、初中及高中)

△早期療育班：這個班級由韓國以外的志工來輔導，目的在透過個別的指導及遊戲來健全其身心發展。

△成長活動中心：為照顧不能參與學校教育或因較嚴重失能以致無法參與訓練活動的年長院民，此中心協助開發其潛在的能力。

(四)職業職訓方面：職業復健中心包含一個陶藝、花藝、染色藝術工作的庇護工廠。藉在洗衣廠、保養廠、廚房、農場工作獲得職業技術，某些畢業生甚至在鄰近的工廠及農場得到受雇的機會。

(五)運動方面：舉辦各種活動，例：腳踏車賽、游泳、登山及划雪等體育活動與多種競賽，擁有自己的游泳池及體育館，並在國家殘

障運動比賽有很好的成績。

七、社會工作：

(一)社交生活方面：包括了“獨立”的生活單位、聚合家庭、短程旅遊、社區參與，在外受雇工作及院民結婚等。

(二)評估醫院：在這個醫院一年一度為 280 院民做評估檢視，專業人員與 6 位院民及其保母，一週一次聚會討論，檢討過去的報告，傾聽並了解院民對對未來發展的需求。

(三)志願服務：個人或團體的志工們經常來此幫助院民及工作人員，同時也提供志工們一個回饋社會的服務機會。

(四)贊助活動：贊助者可給予這些失能兒童很大的影響，獲得禮物、信件及卡片對這些院民們都是意義非凡。

後記

在參訪的過程中，HOLT 太太親自接待、解說，態度親切和藹，讓人印象深刻，對 HOLT ILSAN TOWN 的設備完善，所投入的心力及人力，令人欽佩，此行實受益匪淺。(彰化縣政府社工員王蘭心摘錄)

柒、亞太地區第二十九屆國際社會福利協會分組討論紀實

楊孝榮 教授

此次由韓國主辦的第二十九屆亞太區國際社會福利協會以人類安全及社會安全網絡為大會議題，除專題演講，大會專題報告外，分組討論也有相當精采和深入的報告。在九月六日議程分組討論 C 組，兩篇由日本社會福利專家 Masaaki Hirano 和韓國社會工作教授 Jong-Sam Park 的報告，分別指出日本在社會福利政策徹底改造後，日本建構全國性社會福利安全網路的新構想，就具有整體性思維之構想，應可作為我們國家在社會福利基本法通過後前瞻規劃的參考。尤 Hirano 社會福利專家提出日本已在 2002 年四月開始規劃和執行以及逐步推展知長期照顧社會保險之建制，更具實質參考價值。

而韓國的 Park 教授提出完全不同性質的研究報告。他認為社會福利安全網絡只能得保護社會上一部分的福利安全，但必然有漏網之魚，如何針對社會上最脆弱族群規劃深入而具體可行的保護網路有其實質的必要性。他指出在公權力建構社會安全網絡前，社會安全保護網絡是由家庭完全的責任，而家庭無法負擔者，再由社會層面提供社會安全的保護，如家族，宗族和社區，在那時候社區意識型態高，社區認同和歸屬感益高，社區能給予家庭無法提供安全保護的漏網之魚給予完整的社區保護網絡，但在家庭功能衰退，社區意識型態低落，

社區疏離和解體現象嚴重，則由政府公權力介入來建構社會安全網絡。但仍有更多的漏網之魚，尤其在經濟衰退，社會福利萎縮的型態下為民眾所建構的社會安全保護網更顯不足，自然有更多的民眾成為社會邊緣地區最脆弱的族群，其基本福利全必然受到嚴重的扭曲，必須有政府公權力以外社會福利體制的支持，才能將社會安全網絡的不及，才能有效加以彌補。

在與分組討論分享時間，我提出了台灣的經驗，我還指出民眾基本福利權力的維護，仍是政府公權力責無旁貸之責，建構完整的全民健康保險體制，周全的國民年金制度以及建構完美的就業保險體制，在基本社會安全網絡建構後，應徹底建制家庭福利體制，來健全家庭功能，成為社會安全網絡堅實的基礎，然後再透過社區發展策略，促進社區發展健全社區功能，成為家庭安全網絡的支持者，而再有漏網之魚，政府以公設民營或其他方式，結合社會資源成為最基層的保護網絡。我也舉了台北市老人基金會在自身自力經費支持下，自主各項老人保護措施之規畫，認定獨居老人為最脆弱族群，成為此一基金會的特質，在過去數年來開創其為台北市獨居老人們建構之安全保護網。

日本的 Irano 則以日本社會福利政策重建後的新形勢的主題，分析日本政府合併厚生(衛生及社會福利)及勞工成部。但社會福

利經費仍不減反增。雖然強調公辦民營，但政府仍有其應有職責所在。中央政府並大量授權地方政府作實質措施，尤其重視家庭和社區工作，建構完整全民的社會福利政策。

至於長期照顧保險政策僅實施年餘，仍需進一步觀察，但此一體制仍發揮他山之石之功能，可作為我國社會保險體制規畫之參考。

捌、大會總結

本屆亞太地區社會福利會議於九月六日下午舉行閉幕式。在閉幕式中，由大會主辦國韓國代表金車培為此次會議各項議題討論之總結如次：

激烈的社經變化，大大的挑戰了亞太區域對社會福利的想法，政策，及施行。

超過 450 位來至亞太區的貴賓參加了 9 月 3 日到 6 日在漢城 63 city 會議中心的第 29 屆國際社會福利協會亞太區會議，會議主題是人類防護及社會安全網 “Human Security and Social Safety Net”。此次會議區分為全體會議，專題討論及研討會。總共提出了 56 篇論文報告。這次會議給我們大家一個很好的機會交換資訊及經驗，為使亞太區的人類防護及社會福利變得更好而努力。

雖然在亞太區人們的生活生活品質不斷的提昇，但人們對更好的社會安全保護及福利網的要求更高。我們也看到在亞太區大部分的社會都面臨的社會問題，如失業、不足的社會服務、人際疏離、性別歧視、都市擁擠、高離婚率、及對老年人的忽視。近 20 年，日增的國外移民是本區的重要社會現象。本區人民也面對了各式嚴重的問題，如經濟發展的遲緩，甚至經濟衰退。

在此全球化經濟中，就如同趙博士在開幕式時中所提出，在國際

標準之下，我們對全國性社會安全系統的努力，制度、規定和法規，如何重新改造、重新適應、重新組織，是值得考慮的重要議題。

在亞太區，為了建立更有效率之社會安全網，我們的建議如下：

- 1、為了合宜的社會立法，更多的社會支出與更好的社會措施應動員更多的政府力量。
- 2、應鼓勵私人機構參與社會防護及社會安全網建立。
- 3、在社區層面上，政府與私人機構應更親密的合作。
- 4、國際福利組織和政府間應更有效率的合作與協調。

以上的內容也許並不能完整的包括此次會議所有的議題，但希望能從此一窺此次會議的全貌。

(常宏文譯)

玖、建議與感想

整體而言，本會代表團出席第二十九屆亞太區國際社會福利會議相當成功。首先，本會趙理事長守博應大會邀請以東北亞區會主席身份於大會開幕典禮時致歡迎詞。旋又發表專題演講，其內容精闢，見解深刻，迎得與會各國人士一致好評。

其次，此次會議共有 11 個國家代表參加，共發表 56 篇論文，而我國代表就發表六篇論文；我國簡介和社福文宣資料也被索取一空，使得各國對台灣社會福利發展現況更加了解。

再者，藉由此次國際會議期間與他國代表互動，交換意見，除增進國際交流外，更與他國建立深厚友誼。

而在本次會議中，本會已決定將主辦 2003 年東北亞區國際福利會議。根據韓國主辦本次會議經驗，韓國約在兩年前準備作業即已開始：於 1999 年澳洲雪梨國際會議期間，韓國即派三十多名團員與會學習。而去（2000）年在南非國際會議期間，除派員學習外，還準備精美紀念品贈送各國代表，誠懇邀請大家參加今年於漢城舉行的會議。在此次會議中，韓國福利協會並委託顧問公司協助行政作業。在此週全的準備下，大會得已圓滿閉幕。

面對本會即將主辦的 2003 年東北亞區社會福利會議，在有限的人力、物力限制下，更應及早準備。（一）召開籌備會議。本會應

邀請內政部社會司和外交部非政府組織國際事務委員會與會，除共同商討大會事宜外，並申請支緩和補助。(二) 2003年會議主題應即早確定，以便邀請講員及準備文宣。會議主題應於明(2002)年六月荷蘭全球會議時，便予公佈，以利邀稿和宣傳。如依韓國慣例，尚需準備禮品，於全球會議時，分送東北亞各會員國，以示熱忱。(三) 會議地點、時間應即早確定，以便印製文宣，寄予各會員國。(四) 本會人力有限，也許應仿韓國模式，於會議期間，委請顧問公司協助行政事宜。(五) 根據韓國數據，此次韓國會議花費約為美金十五萬元。本會經費有限，因此募款事宜，應早做準備。

藉著參與和主辦國際會議，本會為國內社福界開啟了國際交流的窗口，由社福專業上的互動，爭取國際友誼與認同，使台灣在國際專業舞台上擁有一片天地。在目前台灣外交困境之中，本會所扮演的角色深具意義。希望政府能重視本會在專業交流和建立國際關係的貢獻，而多予輔助。尤其2003年的東北亞國際會議，更是需要政府相關單位大力支持。

本會在國際會議事務上扮演的角色日形重要。面對日益增加之會務，當在下列方面加強：(一) 增加專業與專職行政人員，如此不但可以加強招募會員、研提工作計畫與募款，更可有效執行本會任務。(二) 增加招募會員，尤其國內推動有關社會福利、社會發展之民間

機構與組織，皆應鼓勵其加入為團體會員。

後記

本會此次組團出席第二十九屆亞太區國際社會福利會議，得以順利參訪且有相當成果，會議報告也能順利出爐，除團長趙理事長、總幹事王培勳教授、副總幹事簡春安教授和邱汝娜處長的有效領導外，要特別感謝下列單位與個人的協助。

一、感謝外交部與內政部的經費支持。外交部補助旅費十二萬元，

內政部補助業務費和註冊費二十七萬三仟二百五十元整。

二、感謝專家學者的發表論文、會議記錄與所有團員幫忙會議的各種事務。

三、感謝新聞局、行政院原民會、台北市政府、高雄市政府等提供我國相關簡介及社福宣導資料。

拾、附錄

(附錄一) 趙理事長開幕致詞原文

**To Upgrade and Enrich the Contents
and Quality of Human Security and Social Safety Net
--- Remarks at the Opening Ceremony
of the 29th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW
4, September, 2001; Seoul, Korea**

By Shou-Po Chao, S.J.D.

President

**North East Asia Region, ICSW;
The Council of Social Welfare, Taiwan, R.O.C.**

Mr. President, distinguished guests, fellow participants, ladies and gentlemen:

On behalf of the North East Asia Region of ICSW, I would like to first extend to all of you the most cordial welcome for coming to join us at the 29th Asia-Pacific Regional Conference of ICSW. I would like also to congratulate our Korea host, the Korea National Council on Social Welfare, for its very effective and well-organized preparations to make this conference become a reality.

The theme of this conference is “Human Security and Social Safety net”. It is a very important and inspirational topic for us to explore, to discuss and to exchange points of view. Because we all know that the pursuit of security and the desire for the creation of an adequate social safety net are two very fundamental driving forces for the continuous

improvement and progress of human society and civilization. It is because of the pursuit of political security, that most of us now are enjoying or at least guaranteed to enjoy a life of freedom, equality, rule of law and democracy. Because we want to be economically secure, we have been working very hard for and have indeed achieved in the incessant development and expansion of economy and the continuous enhancement of the standard of living; and it is owing to our pursuit of social security, we have made great progress in social welfare. Thus, we shall continue our efforts to make sure that we all can always have a life with great security and covered by a very efficient social safety net. And as we work to further develop our society, politically and economically, we shall simultaneously upgrade and enrich the contents and the quality of our security and social safety net.

Our Asia-Pacific region has experienced a great change in politics, economy and society for the past two decades. We in the Asia-Pacific Region are now faced with great social, economic and political challenges as we get into the new century and if we want to have a better tomorrow, to have a future that would guarantee all of us a very prosperous, decent and dignified life.

It is with the above in mind, that I would like to call upon all my fellow participants at this conference to avail ourselves of this great occasion to study very carefully all issues regarding security and social welfare so as to build a consensus on what kind of human security and social safety net we should work for in the years to come. And take the

necessary action for its realization.

Finally, I would like to take this opportunity to express for those coming from abroad the heartfelt thanks for the great hospitality we have been given by the Korea National Council on Social Welfare and by the people and the government of the Republic of Korea. In concluding, I sincerely wish a great success for our conference and wish you all happiness and good health.

(附錄二) 趙理事長專題演講原文

CHALLENGES FOR SOCIAL SECURITY NET IN NORTH EAST
ASIA REGION FROM THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS

29th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW

4-7, September, 2001; Seoul, Korea

By Shou-Po Chao, S. J. D.

President

North East Asia Region, ICSW;

The Council of Social Welfare, Taiwan, R.O.C.

I. Human Rights and Social Security

The Promotion and implementation of human rights has been one of the major concerns of all democratically civilized societies. Generally speaking, human rights consist of all economic, social, cultural, civil, and political rights and protections every individual must enjoy in order to be free from fear and want to lead a decent and dignified life. With regard to social development and social welfare, many important international documents and treaties concerning human rights have clearly express of what fundamental rights and protections a human being must have. For instance, the Universal Declaration of Human Rights as adopted by the General Assembly of the United Nations provides that everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each state, of the economic, social and cultural rights, indispensable for his dignity and the

free development of the personality, has the right to work, to free choice of employment, to just and favorable conditions of work and the protection against unemployment; has the right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay. It also provides that everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing, and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood, in circumstances beyond his control. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 reiterates that everyone has the right to work, which includes the right to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts; has the right to the enjoyment of just and favorable conditions of work; has the right to social security, including social insurance; has the right to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. This Covenant particularly emphasizes that each state must take necessary steps and action to safeguard the realization of the rights as mentioned above.

Therefore, all social welfare benefits and protections are essential parts of human rights. The implementation of adequate welfare policies and programs is indispensable for the realization of human rights. Since social welfare guarantees the satisfaction of basic needs of living and the enjoyment of a decent social and economic life of the people, we may say that social welfare is the most fundamental elements of human rights. In

other words, no adequate social welfare, no real human rights.

The Copenhagen Declaration as adopted by the World Summit for Social Development in Copenhagen in 1995 once again stresses the importance of social welfare for the complete realization of the ideals and principles of human rights. The 186 governmental delegations and 117 heads of state or government at the Summit acknowledged that all human societies must respond much more effectively to the material and spiritual needs of individuals, their families and the communities in which they live. Strong and unshakeable commitments therefore are made to continue struggle through individual and combined efforts by the various countries and international community for the eradication of poverty, the promotion of employment and sustainable livelihood and the prevention of social exclusion. Specifically, the Copenhagen Declaration is strongly committed to the following important tasks (1) The creation of an enabling economic, political, social, cultural and legal environment that will enable people to achieve social development, including especially the full respect of all human rights, which consist of all fundamental freedoms, the rule of law and economic, social and cultural rights and the right to development, (2) the eradication of poverty throughout the world and the ensuring of adequate economic and social protection during periods of vulnerability such as unemployment, ill health, maternity, child-rearing and old age, (3) the promotion of the goal of full employment as a basic priority of the economic and social policies and the safeguarding of the basic rights and interests of workers, including migrant workers, (4) the achievement of universal and equitable access to quality education, the highest attainable standard of physical and mental

health and universal access to primary health care, and (5) the promotion of social integration by fostering societies that are stable, safe and just, and are based on the promotion and protection of all human rights, and on non-discrimination, tolerance, respect for diversity, equality of opportunity, solidarity, security and participation of all people including the disadvantaged and vulnerable groups and persons.

The above major commitments of the Copenhagen Declaration clearly indicate that there is still great need for the promotion and strengthening of human rights and the promotion and implementation of adequate social welfare programs is essential for people to really enjoy basic human rights, and that international cooperation is necessary for the effective solution of social problems. To guarantee fairness, equality, justice and dignity for all persons is the basic goal for the promotion of human rights as is mentioned earlier has now been one of the major concerns of the international community. There would be no enjoyment of human rights if one should suffer without any proper care and protection from poverty, illness, calamities, unemployment, old age and other vulnerable situations. Usually when people talk about human rights, they mainly have civil and political rights in mind; thus, they would refer to the right to liberty, freedom of expression, thoughts, association and movement, etc. Of course, these rights are very important. However, when people have nothing to eat, to wear, to live in and when where is no assistance in times of disease, disability, old age, and joblessness, then all the above political and civil rights would become meaningless. Thus, the very first requirement for realizing human rights is the establishment of a sound and proper welfare safety net. In other words, there should be

adequate safeguard for right to work, proper protection and guarantee for decent and dignified living conditions for a person from womb to tomb.

It is with above in mind that I would like to explore the problems and challenges in social welfare in the North East Asia region.

VI. Social and Economic Changes Affecting Social Welfare

For the past decade, there have been drastic changes both economically and socially in North East Asia region, which have given rise to great challenges to the thinking, policies, and implementation of social welfare. Chiefly among them are:

1. Transformation and globalization of economy

In the North East Asia region, in countries such as Japan, Republic of Korea (South Korea), and the Republic of China on Taiwan, and Hong Kong, the economy has undergone a very rapid process of transformation, liberalization and internationalization. At the same time, all these countries and Hong Kong had experienced a great economic expansion and become sources of big exportation and foreign investment at the end of last century. Generally speaking, those three countries and Hong Kong have a quite high standard of living and their economies have been very well developed. However, because of recent global economic downturn and Asia financial crisis, they are now confronting problems from slowdown or even recession in economy.

Thus, on the one hand, we can see that the quality of life of the people in our North East Asia region has continuously and greatly been

improved and people's demand for better and more social security protection or welfare net, has become greater and greater. On the other hand, social problems usually accompanying fast developed and highly industrialized economies such as ageing, neglect of the elderly, alienation of people, urban congestion, increases of divorce rate, unemployment, insufficient social services, have now consistently confronted our societies. Globalization of economy has also greatly increased movement of people and their families in this region, and has resulted in the urgent need for creating a social security net by which people and their families can always have adequate social services and welfare protections wherever they move. Globalization of economy also means the liberalization and internationalization of at least economic and financial institutions, regulations and legislation. Therefore, it is inevitable that social problems and welfare needs would also be internationalized. This is to mean that a social security problem or issue that occurs in country A would probably have impact in country B. Thus, in this age of globalizing economy, how to reform, readjust, reorganize the efforts, institutions, regulations and legislation of our various national social security systems from the international perspective is a very important issue to which we all should give great attention and very serious consideration.

2. Migration of people and rapid urbanization

Great increase in the migration of people has been a very common and important social phenomenon in the Asia-Pacific region for the past two decades. This is so because of social, economic and political changes. The Vietnamese war, the opening of Mainland China, the transfer of

sovereignty of Hong Kong and Macao, the labor shortages in Japan, Republic of Korea and Taiwan, the Asia financial crisis and the economic transformation in most of the Asia countries, all have contributed to the great increase of migration within and between countries in the Asia-Pacific region.

Migration has long been an effective mechanism by which people avail themselves of better economic opportunities. And the emergence of substantial income differentials or great gap in living standards usually provides a great incentive for people's re-location both inside and outside the country. As far as internal migration is concerned, it mostly means the movement of people from rural to urban places and usually has resulted in rapid urbanization. Urban areas are attractive and have a "pulling effect" to people in the rural area because: (1) metropolitan areas usually provide the greatest variety and levels of education, work, social and culture opportunities, (2) urban areas generally are places where investment capital, particularly foreign investment, is concentrated, and (3) services sector, which employs a large number of young workers, is usually well-developed in large cities. It is because of the above fundamental reasons that the Asia-Pacific region has seen the great increase in migration.

In fact, Asia has been the region where for the past three decades levels of urbanization have consistently increased. For instance, at the Asia and Pacific Population Conference at Bali, Indonesia, it was indicated that in most of Asia countries, the urban growth rate was more than 60 per cent during the period from 1980 to 1985. And Japan's urbanization level reached 76 per cent by 1980. The level of urbanization

in 1994, it was 94.9 per cent in Hong Kong, 80 per cent in the Republic of Korea and 77.5 per cent in Japan. It is projected that Hong Kong will be 96.6 per cent, Republic of Korea will be 91.4 per cent and Japan will be 80.6 per cent in the level of urbanization in 2010.

Urbanization in Asia, particularly in the North East Asia region is chiefly the result of economic transformation and expansion. As far as social security is concerned, this would certainly heighten the demand and expectation by the people for greater and better social services. The pressure for upgrading social security net and for more investment in social welfare will become greater as the living standards rise because of economic expansion and urbanization. On the other hand, urbanization, especially rapid urbanization, would also bring important social problems and issues for the government and society to face and solve, such as the proper care for children and the aged, the increase of single-parent families, the provision of adequate medical care, the assistance for families with problems, the prevention of the deterioration of current living conditions and social protections and the increasing needs for welfare benefits and assistance, etc. Thus, internal migration is an inevitable result from economic transformation and growth. It also calls for more social spending.

International migration between countries in the Asia-Pacific region has increased greatly for the past two decades with Australia and New Zealand being the places absorbing the most immigrants from countries in the Asia-Pacific region; while countries and areas such as Singapore, Japan, South Korea, the Republic of China on Taiwan and Hong Kong have become big centers of employment for both legal and illegal alien

workers from countries such as Bangladesh, Cambodia, China, India, Indonesia, Malaysia, Myanmar, Pakistan, the Philippines, Sri Lanka, Thailand, and Vietnam.

The above fact demonstrates that in this Asia-Pacific region, people in many countries are still suffering from poverty and unemployment; in these countries people can not find adequate employment at their own country to support themselves and their families and are forced to seek job abroad either legally or illegally. Thus, as far as human rights are concerned, governments in these countries must make greater efforts to develop their economy so as to provide their people the proper and dignified means for subsistence. And the social welfare efforts must concentrate mainly on the alleviation of difficulties, sufferings and problems resulting from poverty and joblessness. This also reminds us that when we talk about globalization of economy, the development of information industry, the continuous improvement of the quality of life and the upgrading of the social welfare net in the Asia-Pacific region, we should not forget and neglect the fact that the elimination of poverty, the provision of basic means for subsistence and the creation of enough jobs for people just to work and to survive are still a big challenge for the government and the society in many countries of our Asia-Pacific region.

In countries and area such as Japan, South Korea, Singapore, Taiwan and Hong Kong, because of the growth and development of economy, the high living standards, and the decrease in birth rate, there has been labor shortage in house care, construction and manufacturing industries, even in some social services sectors. Thus, the flow of foreign migrant workers either legally or illegally has become a problem of great concern to the

government and society. Generally speaking, legal alien workers are treated and protected quite properly in terms of pay, working conditions, and social services. For instance, in Taiwan, all legal alien workers are entitled to the same protections and rights as provided by the labor law as the local workers; they are also covered by our comprehensive National Health Insurance scheme. However, in many of the North East Asia region countries including those which have already opened job opportunities to alien workers still consider the importation of alien workers would have negative economic, social and cultural impacts; thus, alien workers have from time to time run into difficulties and even unfriendly or unfair social acceptance. As to illegal alien workers who are not small in numbers in the North East Asia region, they usually are not protected by the labor law, let alone the enjoyment of necessary social security protections. Since international migration of workers now is a matter of fact in the Asia-Pacific region, how to properly deal with all its resultant problems, and to provide all these migrant workers adequate protections based upon the fundamental principles of human rights is a very important issue which we, as social welfare promoters and practitioners, must take into serious consideration when we make efforts for the promotion and strengthening of a better social security net for all the people.

3. The rapid aging of population

Due to the declines in fertility and mortality, in most areas of the world, the aging of population is a major demographic phenomenon. The number of persons aged 60 years or older is estimated to be nearly 600

million in 1999 and is projected to grow to almost 2 billion by 2050. By then, the population of older persons will be larger than the population of children (0-14 years) for the first time in human history. Most importantly, the majority of the world's older persons reside in Asia (53 per cent).

According to an U.N. statistic, the retired-age population (65 years old and over) in Japan represented 14.6 per cent of the total population in 1995, as compared to only 4.9 per cent in 1950. The percentage of the Japanese aged 65 or older in the total population would increase to 31.8 per cent in 2050. The ratio of the working-age population (15-64 years old) to the retired-age (65 years old or older) population was 12.2 in 1950. It decreased rapidly to 4.8 in 1995 and would continue to decline to 2.2 in 2025 and to 1.7 in 2050.

The pace of population aging in the Republic of Korea is projected to be one of the fastest in the world. Its people aged 65 or older constituted 5.6 per cent of the total population in 1995 and is projected to increase to 24.7 per cent in 2050. The ratio of the working-age population (15-64 years old) to the retired-age (65 years old or older) one is also projected to drop extremely rapidly, declining from 12.6 in 1995 to 5.7 in 2020, and to 2.4 in 2050.

In the Republic of China on Taiwan, the aging of population is also at a very fast rate. In 1995, the percentage of people aged 65 or older in the total population was 7.5 per cent, while people aged 15-64 constituted 68.6 per cent of the population. In 2000, those aged 65 and over increased to 8.6 per cent of the entire population. It is estimated that the percentage of people aged 65 or older in the total population will be 10 per cent in 2010, 16.5 per cent in 2025 and 20 per cent in 2031.

The rapid aging of population, particularly the sharp increase of the elderly or the retired-age people and the drastic decrease of the working-age population has very significant implications for social welfare. It means that more and more people would become physically, financially and socially weak and dependent, while the burden of working people to support the elderly would be greater and greater. And as the population becomes aged rapidly, out of either respect and care for the elderly or the implementation of human rights concept, greater attention, concerns and efforts by the society and the government must be made to guarantee our elderly a materially and spiritually decent and dignified life. This is really one of the big challenges for the social security net in the North East Asia region.

4. Change of the pattern and function of the family

Traditionally and culturally, the institution and value of family in the North East Asia region has been given great importance for everyday life of the people. Family used to be the place not only for one's growth, shelter, upbringing but also for his comfort, education and protection in times of need. This is no longer the case. The traditional and very common big extended families have greatly decreased. The majority of young people now prefer to establish their own small families after they get married or even simply after they finish their education. Thus, nowadays, nuclear families are much more common, with the extended families being the rare exception. For instance, in South Korea, 4.3 per cent of the elderly lived alone in 1981, it increased to 7.7 per cent in 1988. In Taiwan, 12.3 per cent of the elderly lived alone in 1996. This change of

family pattern has sharply reduced the role and functions of the family as the provider of care and protection in situations such as infancy, childhood, sickness, disability and old age.

As the pattern of the family changes and its welfare role and functions decline, it is very obvious, that the family responsibilities for the protection and care of its young, disabled, sick and old members must now be greatly assisted by the society and the government, or properly shifted to the society and the government. This is also a challenge we have to face in this North East Asia region when we deal with the creation of an adequate social security net.

III. The Creation of Better Social Security Net

Judging from what have been said in the above and in order to implement more effectively the human rights concepts and principles, for the creation of a better social security net for our people in the North East Asia region, and to a certain extent, for a more effective social welfare protection in the Asia-Pacific countries, efforts must be made in the following:

1. Mobilizing greater governmental efforts for adequate social legislation, more social programs and social spending

Despite the recent financial crisis and economic slowdown, on the whole, the economy in the North East Asia region has performed and developed in the right direction and in the last two decades it had expanded rapidly and greatly. With its transformation and globalization, the economy in this region is expected to be in a healthy condition and

thus people's expectation for a better and higher quality of life is still very high. The demand for a much more effective social security net to be compatible with the advancement in technology, social and economic development is increasingly greater. In the North East Asia region, in fact, in most of the Asia-Pacific region, people tend to look mostly and chiefly to the government for more adequate social services and security protection. Since we have experienced great changes politically, socially and economically for the past two decades, it is time that we start to review, re-examine and reorganize our thinking and efforts in the area of social security. Although there have been much social legislation regarding child care, relief, insurance, disability and old age, but with the appearance of new technologies, progress in information industry, great economic and political changes, we should update and upgrade our social legislation so that the government and the society can have better and more effective ways and means to deal with social security problems. We need more social programs to satisfy the demand from the disabled, the aged, the working people and the families struggling with the modern-day complicated outside challenges.

We should mobilize the government to invest more in social spending. As compared with the developed economies, countries in our North East Asia region have generally spent less in social security. There are still great needs and big demands as mentioned earlier for more effective social security protections in our region and financial ability in most North East Asia region countries is in quite good shape and is able to pay for more better social security programs. We therefore call the various national and local governments in this region to pay more and more

attention to people's need for adequate social security net and to make more investment in this regard.

2. Building a consensus for better protection for international migrant workers

The increase of international migrant workers in the North East Asia region is a reality that all governments concerned should not ignore and must face. Although for those who are employed legally there are protections for their employment conditions, but how about the illegal ones? And even for the legal migrant workers, they often run into problems such as the exploitation by employment agents (job brokers), the adjustment to the mostly completely different social and cultural environments in the host country, the violation by the employer of the labor law protections for them and the breach of employment contract by the employer. Since they are foreigners, come from a different social, economic and political background and usually financially weak, they often get into a disadvantaged situation when confronted with one or more of the above problems.

Thus, I sincerely suggest that all the governments concerned in this Asia-Pacific region get together to examine and study all the issues and problems arising from international migration of workers very carefully and work out some kind of agreements or mechanisms by which the prevention of illegal employment of migrant workers and the protection of legal migrant workers can effectively be achieved in accordance with the relevant conventions of the International Labor Organization.

3. More effective cooperation and coordination between and among international welfare organizations and national governments

As our economy become more and more internationalized, movement of people among different countries would be much more common. This has given rise to the problem as to how to render adequate social security protection to those people in this movement

There are increasing number of international welfare organizations which provide consultations, promotional activities, or services in different countries in the area of social security. They have contributed a great deal to the prevention and solution of many social problems in the various countries. However, some of their efforts overlap between themselves or with local governmental programs; certainly this is a big waste of precious resources.

With the above in mind and considering the increase of international migrant workers in this Asia-Pacific region, mechanisms such as prior consultations, proper arrangements for joint efforts, co-sponsorship, exchange of information, and the signing of necessary agreements, should be made to strength cooperation and coordination between various national governments and among international welfare organizations and national governments.

4. Greater participation by private sector in social security programs

Because of the great expansion of economy for the past three decades, there has emerged a very strong private sector in the North East Asia region. This private sector consists of business enterprises, religious entities and organizations, civic associations, social, cultural and welfare

foundations. They have been very active in projects and programs regarding educational and cultural development, community improvement, provision for social services, and other civic or charity advancement. For instance, in Taiwan, the Buddhist Tzu-chi Merit Society, a Buddhist charity organization initiated by a well-known Buddhist nun called Master Cheng-Yen, has sponsored numerous charity programs throughout the world, particularly in Africa, Asia and Latin America, to help the needy people in emergency relief, housing, medical care and education. Similar organizations and programs now exist almost everywhere in this Asia-Pacific region.

Recently, the U.S. federal government has initiated a program by which the faith-based organizations are authorized in the assistance for the provision of federal social services. This is a clear acknowledgement of the ability, value and importance of the private sector in the implementation of social security programs.

In this regard, we have to admit that there has been much more active and effective participation by the private sector in the provision of social security protections in the modern European countries and in the U.S.A.. This might have resulted from the fact that these Western countries used to have stronger economic development and people there have had a long tradition for donation to charity and a different attitude toward poverty inheritance. Another important factor is that in these countries, there have been effective mechanisms such as big tax incentive to encourage charity donation and participation. There, we should make necessary educational, promotional and legislative efforts or innovation to greatly enhance the participation of the private sector in social security programs so that a

better social security net can be created throughout our region.

IV. Conclusion

We have just entered a new century and a new millennium. There have been talks that the new century would bring a brighter future, a new dawn for our region, particularly for Asia. The latter half of the last century had seen the great expansion of economy and big advancement in prosperity in many countries in the Asia-Pacific region, especially those in the North East Asia area. However, although progress has been made in the strengthening of human rights and in the implementation of an effective social security net, we in Asia still have not achieved the ideal results which would be on a par with the highest international standard. Thus, in order to enable people in our region to fully enjoy human rights, we should continue our struggle for political liberalization and democratization and at the same time we must further strengthen our economic expansion and globalization and do our best to improve our social security system. I sincerely believe that by following the above-mentioned directions and through confined and continuous efforts by the government and the people, a social security net fully compatible with the general principles of human rights would become a reality everywhere in this Asia-Pacific region.

(附錄三) 活動照片集錦