

家庭福利政策未來方向之探討

郭親儒*

摘要

本文討論家庭與社會、國家之功能的密切性愈來愈大。在福利國家發展過程中，過去家庭功能總是被忽略及弱化。本文強調在現今台灣社會變遷當中，應有乙套全盤之家庭政策之檢討，以替代過於零星補救式之政策。參照過去歐美之家庭政策，我國國情及當今台灣社會變遷，未來台灣之家庭福利政策之新方向將朝「以家庭為中心」、「社區照顧」、「人口老化及核心家庭化」、「多元家庭型態差異需求化」之政策來努力。

壹、問題陳述

家庭是社會之基本單位，中國人向來重視家庭，所以在民法親屬篇第六章第一千一百二十二條中開宗明義將「家」定義為「稱家者，謂以永久共同生活為目的而同居之親屬團體」；同時家庭也幾乎是多數人社會化過程中接觸的第一個場所，因此家在每個人一生中的意義非常大。

然而隨著時代的潮流，家庭的變遷引發政府、學者及有心人士的關心，究竟現代家庭應發揮何種功能？政府又該扮演何種角色？而又有哪些家庭問題是該解決的？等等都是討論的焦點，下面就這幾點做問題陳述。

一、家庭問題之調查數據顯示其嚴重性

一些調查數據的出現，如年離婚率已達千分之 1.72 躍居亞洲之冠（中國時報，1993：第五版），而在國內兒童受虐事件時有所聞的情況下決定在各地設置二十四小時兒童保護專線（中國時報，1994：第一版），又如黃毓秀教授的統計在臺灣的夫婦中有 17.8 % 的婦女有被丈夫毆打的經驗，

* 東海大學社會工作博士班研究生
高雄醫學院醫學社會系講師

1.3 %因婚姻暴力無法忍受（聯合晚報，1994：第四版），因此這些數據在顯示出臺灣的家庭問題正日益嚴重。

二、家庭、社會、國家三者關係越來越密切

家庭的重要功能中，經濟功能幾乎由工作所取代；社會化大半被學校與大眾傳播媒體所取代；而繁殖功能也受到人口政策的影響有所改變，所以家庭雖為私人領域，無可避免與國家及社會有互動關係，尤其在我國或其他國家在進入福利社會及福利國家之列，究竟家庭與國家的關係為何？家庭的變遷如何影響國家政策？國家的政策又如何影響家庭並透過家庭影響個人？是相當值得深入探索的。

三、家庭福利政策反映社會需求

各國對家庭政策的關心趨勢，是始於工業化社會收入分配和所得稅政策的相關課題，繼而在人口轉型後延續所得分配和生育率降低等相關的人口政策課題，和進而對工業化後社會家庭依賴成員的支持照顧之社會責任分工課題，以及最近偏重於婦女處於家庭照顧供給者和勞動市場參與者之角色衝突等女性主義相關之不平等權益課題。

而家庭福利政策在歐洲已有很久發展歷史，在美國真正被引用是在1960年代，被熱烈重視是在1973年左右，有感於各專家學者一系列的從不同角度證明家庭在美國社會的重要，且關心社會變遷對家庭的影響，因此紛紛建議有訂定國家家庭政策的需要，同時也參考歐洲各國的經驗做考量，當時主要興趣分別在於家庭結構與組成的改變以及家庭功能和角色改變這兩個部份，可見家庭福利政策確實有其時代的需要性。本文即企圖討論在現代台灣社會發展變遷中的關係、現況及可能未來走向。

貳、文獻探討

一、家庭福利政策的定義

家庭政策包含一系列的觀念，被認為一種觀點也是一種行動的領域，Lynn, L. E.(1980) 指稱家庭政策由使父母能夠為其子女提供最低限度的教

養與維護的公共支持方案與措施所組成；Eshleman(1981) 認為家庭政策指涉以家庭為對象的行動過程或方法，目的在於引導、影響或決定家庭所採用的結構、家庭所實行的功能，以及家庭成員的行為（包括觀念與價值）；Moan & Schorr(1987) 則認為家庭政策意指國家審慎設計方案與政策以實現的一套普遍同意為家庭所設的目標；Bane, J. B.(1980) 認為家庭政策包括任何影響家庭生活的政府政策，由此可見家庭政策的焦點似乎隨著各學者的定義而有所不同，一般而言我們採用 Kameron & Kahn(1978) 這兩位學者比較十四格國家的家庭政策所提出的界定，有三種區分：（鄭慧瑩，1995:24-25 & 王碧珠，1989:20-24 & 許純敏等譯，1992:12-15）

1. 狹義的政策：又稱為明確的家庭政策 (explicit family policy) ，特別針對家庭所設計，或正式定名為家庭政策之措施，其設計目的為求達成有關家庭的各項特定、明白之目標。這些活動方案和政策是為了家庭而審慎設計，而非一些與家庭各項整體目標無關的政策措施。這種政策可代表一種觀念，即僅注意家庭的功能性而未考慮到家庭生活品質。又可分為兩類：
 - (一)設計以達到與家庭有關的特定且明確的目標的特定方案與政策，如法國、捷克、匈牙利、挪威、瑞典等。
 - (二)有計畫地對家庭與為家庭做事的方案與政策，但沒有一致完整的關於家庭的目標，如西德、波蘭、芬蘭、丹麥等。
2. 廣義的政策：又稱為隱含的家庭政策 (implicit family policy) ，即指各種對家庭會發生影響的措施，政府的活動與政策，並非針對家庭所設計或以家庭為主，但卻對家庭發生附帶、間接或意料之外的影響。這些政策和家庭的關連是隱含性的，而表面上則為針對不同部門或群體所設，如英國、加拿大、以色列、美國等。

從廣義的政策面來說，近年在美國，將家庭視為社會政策的例行焦點，致力於個人權利的保護和增強，近來發展出以家庭為中心的公共政策，提供了預防服務、家庭支持及家庭保護等。政策的目標是建立以社區為主，家庭為中心，期能整合社會服務輸送體系；而歐州的重點是放在幫

助人民整合其工作和家庭生活，特別是當家庭有年幼的子女需要照顧，而他們又必須參與勞動力市場，社會政策就是幫助國民養育和照顧他們的小孩。我國現階段社會福利政策在社會福利服務、社會救助、社會保險、殘障福利方面之推動上以針對家庭為考量的焦點，但因家庭政策範圍涉及層面包括政治、經濟、教育、法律、環保…等。故行政院八十三年七月審議通過與修正核定的社會福利政策綱領中，基本原則第三條強調：建構以家庭為中心之社會福利政策，以宏揚家庭倫理，促進家庭關係，藉家庭倫理來維護成員福利。在福利服務第四條：鼓勵政府及民間各機關（構）、團體辦理促進家庭功能之相關活動（社會司，1994:8-9 & Langley, 1991:116-118 & 謝秀芬，1986:171）。

二 家庭福利政策研究之相關理論

誠如以上所提家庭政策是為了解決社會變遷所帶來的家庭問題，然家庭問題涵蓋範圍大且廣，因此通常會藉著理論的協助以思索訂定方向，茲舉下列四種學者常借重的理念分述之：（許純敏等，1991: 109-127 & 周月清譯，1994: 5、10-13 & Langley, 1991:118-119）：

1. 交換與選擇理論：家庭是由理性、有決策力及有行動力的成員所組成，由於所擁有的資源及預測未來的能力均有限，因此會根據對報酬及代價的評估，在許多選擇之中做決定，以挑選一個似乎能提供最大報酬又只需付極低代價者，因此在家庭政策的制定上，需對於不同家庭社經地位、生命週期、不同型態之背景等等做考量，其能對各類家庭尋求最有利的條件，摒除有害的情境。
2. 衝突理論：家庭和政策間常存著衝突關係，其一是某些人認為政府和家庭間的關係是敵對的（如加稅造成家庭經濟的負擔）；其二是又經常要求政府解決內外衝突，因此家庭和政策間的連結是一個包含談判、協商、妥協、勸說甚至是利壓團體運作的結果。
3. 家庭壓力理論：家庭壓力被定義為家庭系統中的功力或緊張，是指一個穩定的家庭受到干擾，此時須視家庭對壓力情境的定義，及所能運作的資源以避免造成家庭危機，因此在制定家庭政策時，需考慮政策對家庭而言，何時是壓力源？何時是資源？是否能因應家庭壓力等等。

4. 系統理論：家庭是有組織的，有界限去維持組織的存在，對家庭而言，意指家庭成員的集合，並非家庭中某些特別的人，而是指其關係的整合體，及成員所分享的記憶、成功、失敗及相互的期待，每個家庭有其自己擁有之特有的整合體。因此家庭服務的領域，不再以個人為重點，而以系統為考慮焦點，至於系統間輸出輸入的交換，就是家庭與政策間的關係，如家庭的輸出可能是以離婚率、貧窮等訊息來表達，而政府則以政策表達對家庭的干預。

三家庭福利政策的爭議

家庭政策之制定有其背景需要，然而從文獻上也發現似乎要找出一個全國性的家庭政策，足以決全國家庭問題是有其困難，所以在目前社會中有關家庭課題的主張或觀點有三派主要的觀點：

1. 極力主張家庭必須做重大改革，在某些方面甚至必須做根本徹底的改革，又稱為批判派。
2. 主張捍衛家庭，又稱新傳統主義派。
3. 由各類專家組成，主張應該以他們的科學知識為基礎來處理問題，又稱專業派。

至於有關對家庭政策制定的爭議，從過去的文獻有三種主要爭議重點，亦即「家庭涵蓋範圍難定」、「家庭政策等缺乏系統性」、「政府干預合適性」等。（王碧珠，1989: 31-23 & 周月清，1994:163-164 & 蕭新煌譯，1990:37、51-54）：

1. 家庭涵蓋範圍廣而難定

家庭本身缺乏明確的特性，因為家庭是如此密切地影響人類，嘗試定議家庭政策就同對有關人類的政策定義加以陳述一般困難，從這個觀點看，家庭政策可以說是任何政策的一個面向；Barbaro(1979)認為除了家庭定義的不一致外，每個家庭的獨特性亦不能忽略，要發展一個適合每個家庭需要的政策更難，因此全國性的家庭政策對於如何形成及執行是不可能的。

所以家庭的定義是造成家庭政策的概念分歧的重要因素，家庭政策涉及許多不同類型的家庭，指涉許多不同類型的政策，家庭政策乃成爲

「多種家庭的多種政策」的代稱。

2. 家庭政策缺乏系統性

家庭政策是以片斷的方式被採用，決定於環境與機會，依不同的社會的社會脈絡因應各方的壓所形成，因此在民主社會多元的政治利益的衝突與妥協之間很難有一致的觀點出現；Steiner(1981) 甚至指出家庭政策是不可能的，因為當去探討細微部份時，家庭政策就分成數不清的成分了。

3. 政府干預的合適性

Marshner(1981) 指出，政府的干預會減低家庭的功能，使政府政策違背以家庭為中心的方法；同時國家政策原本就是在規範引導社會行爲，若政府介入家庭政策，會影響家庭行爲，對那些非傳統的家庭或其他個人是一種歧視。

參、家庭福利政策的發展方向

一. 美國家庭服務的發展原則與新方向

美國目前所有家庭服務方案的目標在改善系統的功能，或創造出新系統以服務個人、家庭，重點在於了解案主如何受改變的影響，所以有意義的改變應是使任何決策更接近家庭和社區的真實世界，因此制定未來家庭服務發展有六大原則 (Langley, 1991:119 & Erickson et al., 1991:290 & Farrow, 1991:270):

1. 服務能以生態反映為取向，觀察兒童在家庭的範圍以及家庭在社區的範圍。
2. 授權給家庭建立家庭成員自己的能力，而非一味提供服務。
3. 服務應是有包容性且有彈性，能符合兒童和家庭需求。
4. 強調預防和支援，以防止危機情境的發生。
5. 服務是以地區性做為服務設計、輸送、管理，而非以州為中心。
6. 服務應是有結果且是有焦點的。

通常可在國家統制和私人慈善事業間的連體上訂出各類不同的家庭政

策模型，從美國近代的歷史中，我們可以看出與家庭有關的公共政策一直就在這兩個模型間游移，而具體的政策通常是這兩個模型折衷妥協的結果。由於我們將家庭理解為一個中介結構，因此無法將之視為純粹的私人事務或完全受公共政策之支配。未來家庭政策大體的新方向將邁向於「對家庭重要性的確認」、「個人隱私權的重視」、「尊重多元化家庭型態」、「家庭自主及增強」、「家長權力的恢復」及「社區維護」等（蕭新煌譯，1990:216-236）。

1. 確認家庭的重要性：國家必須發揮保衛家庭制度的功能，協助家庭照顧其成員，任何一類的公共政策若不利於家庭制度必定失敗。
2. 個人隱私權的重視：每個人都應保有生活中的隱私權，加以政治性地討論或處理是不適當。它提醒我們去反省到底我們想要一個什麼樣的社會？極權社會中，政權機構甚至控制個人生活中最隱密的部份；民主社會中，必須容納可能在道德上使大多數人產生反感的個人行為或次文化。
3. 尊重多元化的現象：必須考慮現存家庭型態多元化的現象，基本的原則應是盡量讓需求受到家庭內最好的妥善照顧—任何，家庭不論其所屬的社會或文化型態。這意謂公共政策應提供援助使家庭能夠執行照顧工作，而非減輕這些工作。
4. 家庭自主性與增強：最主要的議事事項應由國家訂定策略來遏止猖獗的干預主義，並且恢復家庭的自主，在加上增強家庭控制自身的力量的策略。
5. 家長權力的恢復：家長權力應是第一優先—非優先於孩子的權力，而是優先於聲稱其代表孩童最高利益的各種專家。
6. 社區的維護：當個別家庭仍殘存且能負起照顧其有需要成員的責任時，社區體制可以更精密且更可能回應家庭的價值和渴望；另當這些家庭失去其功能或作用時經驗顯示，在許多社會服務的領域中，最有效的設施是那些儘可能與出生家庭相似的設施。

二、我國的現有家庭福利之現況

目前國內的家庭福利相關之實行之政策與方案，已累積了一些成果，

根據 Chao(1986) 之整理，以性質及服務對象，我國之家庭相關之方案可分為七類內容 (Chao, 1986:33-39) 包含了

1. 家庭管理的引導與支持 (home management guidance & assistance)，如使農民了解改善家庭生活的重要、提高都市家庭生活品質。
2. 母親和兒童健康照顧 (maternal and child health care)，如給予低收入家庭懷孕母親營養食物等家庭津貼。
3. 對家庭的保險救濟金 (insurance benefits for the family)，如低收入家庭扶助費用。
4. 家庭計劃 (family planning) 之實施及成果。
5. 公共救助與提高收入 (public assistance and income raising)。
6. 兒童與老人服務 (services for the children and the elderly)，包括兒童老人福利服務，兒、少、老人保護專線。
7. 家庭諮商 (family counseling)，如婦女服務中心，婦女保護，婦女救援等。

事實上，過去四十年來，我國已開始許多因應社會變遷與社會需求之家庭服務，其成果也累積不少，可惜的是大多因應社會需求面刺激反應之政策，並沒有一套系統性完整之規劃，也缺乏深厚堅強之理論中心，以及發展性的前瞻規劃。

三未來台灣社會變遷下，家庭政策之新方向

台灣社會快速變遷下，家庭功能的式微，老年人口比重的增加，以及婦女就業普遍提高之下，還有家庭社區照顧不斷被倡導與重視當中，因應福利與社區化的政經國家政策發展，未來台灣福利政策應有新方向的思考。此一新方向為「以家庭為中心的福利政策」、「核心及人口老化之政策」、「社區照顧」以及「多元化不同家庭型態之政策」（周月清，1991: 82-83；王麗容，1991:17-21；林勝義，1994:43）。

1. 以家庭為中心的福利服務

家庭問題的研究一直是許多學者的興趣，有關的書籍及期刊相當多，然現今的趨勢大致是主張「以家庭為中心」的社會福利體系茲將國內對家庭的趨勢做一整理「以家庭為中心，在家為基礎」（FCHBS），是指以家庭為中心，在一定時間範圍內提供一個比較樂觀的服務模式，

為增強及維繫案家的完整，以避免案家的家庭結構瓦解，和避免兒童離開其親身家庭而安置在家庭以外的地方，這是美國兒童寄養工作開始發展的模式，期待也將此模式推廣幫助精神病患、智障者、台老人。王麗容（1991）所做的中美企業因應婦女就業的企業內家庭政策中亦指出針對工作和家庭課題發展出「以家庭為取向」的人力資源管理政策及措施，或稱「反應家庭需求」的員工福利服務政策及措施，含兒童照顧措施、老人照顧措施、家庭取向上班措施。

2. 依現今社會家庭問題趨勢未來家庭福利政策至少要包括三方向

- (1) 針對核心家庭及老人獨居的持續增加，積極研訂相關的家庭服務措施。
- (2) 參考聯合國一九九四年國際家庭的中心議題「在社會的核心建立最微小的民主體」，做為家庭追求的目標，以因應臺灣家庭權力結構民主化的變遷。
- (3) 在家庭照顧之外，發展社區照顧，為兒童、少年、婦女、老人和殘障者等弱勢成員提供必要的服務。

3. 可依家庭型態制定家庭福利政策

筆者認為在現代社會中，每個家庭都有其個別差異，傳統上以個人為對象的服務提供與政策，容易把家庭切割得四分五裂，甚至也容易造成家庭成員間的競爭與衝突，因此可以將每個家庭視為一個整體，針對其不同的型態，如單親家庭、雙生涯家庭、頂客家庭等等，提供滿足其需求的服務與政策。當然在界定家庭型態時就需以專業的方式做區分，這時還可配合 Hartman(1995) 對社會工作與家庭政策所提出的期許：我們要能判斷政策所保護的內容及價值，同時不要因專家的影響而忽略案主真實的經驗，盡力協助案家克服困境 (Hartman, 1995:182、191)。

肆、結論

家庭是一個最古老傳統的制度，在一個個人成長過程中代表著「社會化模型」最佳之功能。在不同的人類發展及社經背景條件下，家庭的功能有其不同的功能風貌及貢獻。因此，於不同的社會背景中，家庭政策應有不同的做法。本文討論美國家庭政策的過去特點及未來新方向，同時也檢視過去台灣家庭政策的特色，台灣社經背景下未來發展之可能新方向。本研究指出，未來台灣之新方向可

能為「以家庭為中心之福利政策」、「家庭人口老化、新核心家庭之下的政策」、「社區照顧」以及「多元化家庭型態下之差異政策」等。因此，如何積極全盤統檢家庭政策來替代過去補救式家庭福利政策，將是未來社會福利制度應急迫進行的工作。

參考書目

- 王碧珠 (1989) 臺灣家庭政策初探－以家庭觀點檢視社會福利政策。
臺灣大學社會學研究所碩士論文，臺灣大學。
- 王麗容 (1991) 中美企業因應婦女就業的家庭福利政策。美國婦女與社會研討會，中央研究院美國文化研究所主辦，1-44。
- 白秀雄 (1995) 變遷社會中家庭面臨的問題。科技發展暨社會變遷對家庭的衝擊－我國家庭制度何去何從？研討會，中華民國世界和平教授學會。
- 社會司 (1994) 迎接國際家庭年。社區發展，68,7-9。
- 吳俊雄等編 (1990) 婦女與香港政策。香港：新婦女協進會。
- 林勝義 (1995) 台灣家庭的結構變遷與轉型需求。社區發展，68,41-44。
- 周月清翻譯記錄 (1971) 「以家庭為中心，在家為基礎的服務」專題演講暨座談會。社區發展，54,82-88。
- 周月清等譯 (1994) 家庭壓力管理。台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 施教裕 (1994) 老人與家庭政策。家庭與社會福利學術研討會論文集，中山大學：中山大學學術研究中心。
- 許純敏 陳芬苓 葉琇嫻等譯 (1992) 家庭政策。台北：五南圖書出版有限公司。
- 鄭慧瑩譯 (1995) 家庭福利政策。台北：內政部社會司。
- 謝秀芬 (1986) 家庭與家庭服務。台北：五南圖書出版公司。
- 蕭新煌譯 (1990) 現代化與家庭制度。台北：巨流圖書公司。

英文書目

- Burr, W. R. & Hill, R & Nye, F. I. & Reiss, I. L.(Eds.). (1979). Contemporary theories about the family. vol.2.USA:The Free Press.
- Chao, S. P.(1986). Social policy, family welfare and community development. ROC:Taiwan Provincial Training Institute for Social Welfare Workers.
- Erickson, A. G. & Moynihan, F. M. & William, B. L.(1991). A family practice model for the 1990s. Families in Society:The Journal of Contemporary Human Services, 75(5), 276-293.
- Farrow, F. (1991). Services to families: The view from the States. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, 72(5) 268-275.
- Hartman, A. (1995). Ideological themes in family policy. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, 76(3), 116-120.
- Kamerman, S. B. & Kahn, A. J. (Eds.). (1978). Family policy-Government and families in fourteen countries. New York:Columbia University press.
- Langley, P. A. (1991). The coming of age of family policy. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, 116-120.

New Direction in Family Welfare Policy

This paper discusses the relations of family, society and nation on welfare issues. We find that family policy was neglected seriously in Taiwan for the past years.

The results of this paper suggest that we now need a whole system of family welfare policy. The new directions of this family welfare policy should include some concepts, "family centered", "community care", "population aging trends", "the varieties of family types".