

拓邊社會福利：

2016 臺灣社會福利學會年會的嘗試與實踐

劉侑學、王舒芸、吳明儒*

一、前言

臺灣社會福利學會 (Social Welfare Association of Taiwan) 成立 24 年以來，定期邀集學者專家、實務工作者與政府代表，舉辦國際或國內研討會，促進社會福利專業知識的學術交流；同時透過不定期政策論壇，積極向大眾傳遞科普知識。例如 2015 年針對當前重要的就業市場、年金改革與長期照顧議題，舉辦四場政策論壇，同時在會後書寫成紀實，刊登於臺灣社會福利學會發行之《臺灣社會福利學刊》(張世雄、劉侑學、王兆慶，2015)，期許善盡知識交流與政策倡議的任務。

在臺灣社會福利學會年會暨學術研討會邁入第 20 個年頭之際，臺灣正值政治、產業、人口結構變遷的關鍵時刻，如何在經濟發展停滯與國家財政困難的大環境下，迎接高齡世代的新挑戰，是整體臺灣社會須嚴肅面對的課題。現階段許多主要的社會福利政策都將步入轉型的過程，又適逢政治權力更迭的全新局面，因此今年年會主題定為「高齡世代的社會福利轉型——科層治理、政黨與公民運動的交織對話」。年會議程以兩條軸線，分別凸顯主題的核心精神：一方面藉高齡世代相關子題，共計 77 篇論文發表，充沛高齡議題的學術討論；另一方面，為更周延地觀察社會福利轉型，我們規劃一系列的專題演講／座談與論壇，邀請學界、政府部門與民間團體等 41 人，

* 劉侑學，國立中正大學社會福利學系博士候選人、臺灣社會福利學會第 12 屆副秘書長；王舒芸，國立中正大學社會福利學系副教授、臺灣社會福利學會第 12 屆秘書長；吳明儒，國立中正大學社會福利學系副教授兼主任秘書、臺灣社會福利學會第 12 屆理事長。感謝 2016 年臺灣社會福利學會年會工作團隊，他們均來自國立中正大學社會福利學系，分別是：王筱筑、王雅葦、葉子毓、藍筱卉、吳又建、林育聖、林榮峻、李宗儒、陳怡君、郭瀚駿、陳正軒、吳盈瑩、楊淑雯、許智甯、羅于捷、黃靖雅、陳昭君、陳政隆、黃喬鈴、林品君、陳佩吟、王兆慶。



共同為臺灣社會福利的發展與挑戰展開對話。本文將簡要說明年會主題的價值理念，以及此思維架構如何引導設計出相應的議程安排與「周邊服務」，以實踐年會勾勒的想望與期待。

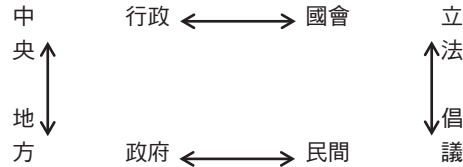
二、科層治理、政黨與公民運動的交織對話

臺灣在社會福利黃金擴張時期，福利體系保障更多人口群體、提供更高給付水準、並涵蓋更多風險層面。但支撐這些擴張的有利條件，在 21 世紀面臨結構性的嚴峻挑戰，包括：近 20 年來的經濟發展不再有過去高成長率的樂觀表現，隨 1980 末期產業外移的腳步，已難回到「完全就業」的水準；不僅尋職困難，2000 年後也出現工作貧窮、超時過勞、與不穩定就業的新興現象；加上照顧需求仍高度倚賴市場或家庭（女性）主導的共伴效應下，不婚（或晚婚）、不育（或生少）成為時下青年不得不的人生選擇，結果亦全然反映在臺灣低迷不振的出生率上。

同時，由於國人平均餘命逐年延長，加速人口老化的步伐，逐漸形成倒金字塔的人口結構。根據國家發展委員會最新發布《中華民國人口推估（105 至 150 年）》報告的結果顯示，我國 65 歲以上老年人口比率在 1993 年跨越 7%「高齡化社會」的門檻後，再由 2016 年老年人口比率的 13.2% 提升至 2061 年的 38.9%。影響所及包括老年支出負擔成長、高齡照護需求增加，更何況我國租稅負擔率早從 1990 年的 20% 下滑至 2015 年的 12.8%，大幅侵蝕國家施政的財務基礎，限制政府供給社會福利的能力，均加重未來工作世代對經濟、社會與家庭支持的負擔。然而，我國人口老化的歷程相較於歐、美國家短促甚多，也就意味著文化、家庭或國家，恐缺乏足夠的時間妥適因應。加上第三次政黨輪替的政治變數，極可能牽動「勞動市場」、「經濟安全」及「照顧服務」等政策制度的變革走向與發展樣貌。於焉我們好奇：臺灣社會福利體系未來如何改革？過程如何？又將何去何從？

不可否認，任何社會福利政策的形成與變革，是在既有的行政體系與政治制度下進行，不同位置的行動主體均可能為政策帶來作用，尤其是具社會福利專業背景的行政首長，深刻地影響許多福利政策的走向（或轉向）。惟目前的研究取向偏好檢視政治人物、專業機構與行政官僚的角色（由上而下），而社會福利運動往往被視為過程中的「註腳」，缺乏決定性的影響力。但事實上，林國明、蕭新煌（2000）觀察 1980 年代至 2000 年的社會福利發展趨勢後

臺灣面對高齡社會的挑戰：銀髮勞動、年金改革及長期照顧	從國會談社會福利立法最後一哩路
主講人： 林萬億／行政院政務委員	與談人： 王育敏、陳曼麗、洪慈庸、王榮璋 ／現任立法委員



從地方政府治理看社會福利政策之展望與挑戰	女性參政、性別平等與分配正義
與談人： 呂建德／臺中市政府社會局長 許立民／臺北市府社會局長 姚雨靜／高雄市政府社會局長 張錦麗／新北市府社會局長	與談人： 黃長玲／臺灣大學政治學系副教授 范雲／臺灣大學社會學系副教授 黃碧霞／行政院性別平等處處長

圖一 專題演講／圓桌論壇的對話軸線

指出，集體行動對許多社會福利政策立法的提出與制度，扮演關鍵的形塑效果，過程中均可看見社會團體介入的身影（由下而上）。

因此，我們意識到臺灣由福利擴張走進緊縮時代的進程中，社會福利運動在政策立法與修正的重要性，並且肯認不同政策的變動幅度，可能取決於社會團體對改革的接受程度。換句話說，社會福利政策的變革，是一連串科層治理、政黨競爭與公民團體間角力的動態過程。因此，主題演講的安排，拉起如圖一的四個對話軸線：從中央到地方的政策制定者、行政機關首長與民意機關的立法者、民間團體對國會的倡議與遊說、到民間社會倡議者與行政部門的互動共同築起產官學的對話平臺，提供現場閱聽人不同的視角來思考政策議題，詳見圖一。

首先登場的是行政院政務委員林萬億的專題演講，闡述高齡世代來臨的問題與挑戰，並具體提出新政府在中高齡就業、年金改革與長期照顧上的政策方向與預期作法。在臺灣出現第一位生理女性總統後，女性參政及性別平等再度受到矚目，三位與談人黃長玲、范雲與黃碧霞，分別從其他國家將不同身分代表納入決策過程的實例、實踐選舉路線的經驗分享，到透過國內外的推動歷程及聯合國婦女人權公約切入，說明女性參政保障制度與性別比例



圖二 2016年社會福利學會年會與會貴賓——專題演講、論壇發表人

原則的制度意涵。接著，年會邀請四位立法院社會福利及衛生環境委員會立法委員，暢談進入國會後欲推動的立法藍圖，以及可能遭遇的困難，尤其其中三位曾為社會運動團體代表，若未來與民間團體意見相左時又該如何抉擇。最後，由於許多社會福利政策為地方自治範疇，因此地方政府作為福利輸送的第一線，其局處首長的施政願景為何、與中央政府、其他縣市及民間團體間如何合縱連橫，都攸關當地社會福利的發展，年會邀請四位直轄市社會局長親自到場現身說法。

三、拓邊社會福利疆域、重新尋回福利運動

在設定年會主軸時，除了透過主題演講與座談，嘗試「把社會福利運動帶回來」，以理解社會團體的倡議及介入策略、成果抑或失敗經驗，如何直接或間接地影響社會福利發展之外，我們的第二個嘗試是「重新定義社會福利」。

傳統上，社會福利涉及的是基本生活的滿足與物質需要的改善，範疇涵蓋以所得維持、健康政策及福利服務為主；然而，近期社會福利的討論開始觸及尊嚴、尊重、肯認、平等與民主參與，強調公民的人口群體並非高度同質性的靜態圖像，反而須認知到彼此的差異性，進一步追求多元且創造平等對話的空間。我們認為社會福利本應於時空環境變遷而有不同的內容及範疇，因而對社會福利採取最寬廣的界定，將女性參政、同志平權、國際人權



圖三 2016年社會福利學會年會專題演講參與者

公約、土地正義、環境保護和食品安全等納入討論議程，共邀 24 位不同領域的社會福利／倡議團體代表擔任與談人，暢談社會福利運動如何透過陳抗、遊說、現身等不同策略，介入各式社會福利政策，造成什麼樣的政策發展影響。

首先，在過往殘補或慈善為基調的社會福利視角中，身心障礙者、未成年兒少、孕婦，往往被預設為需要專業醫生或家長／人「保護、照顧」的福利依賴者，但謝新誼、吳嘉苓以〈挑戰主流專業知識：臺灣的生產改革運動〉，張恆豪、許朝富、游鯉綺以〈行無礙的倡議策略：障礙者的現身與社會模式的實踐〉，以及臺灣少年權益與福利促進聯盟葉大華秘書長的〈分配正義與社會團結：十八歲公民權運動歷程探討〉等三個看似分群、平行的運動，其論述核心卻不約而同地挑戰主流醫療觀點的障礙認定、或高度醫療化的生育體制，並直指現行制度與資源配置，對積極公民權實踐之局限性。

這三個運動凸顯近代新社會運動中，制度性福利體制的新視角，強調女性、未成年兒少及身心障礙者，應被視為「有權利主體的公民，而不是被保護客體」的價值邏輯。無獨有偶地，臺灣人權促進會副秘書長施逸翔，從「兩公約施行監督聯盟」的運動經驗，反省國際人權公約在地落實運動的進程與挑戰，透過檢視 CEDAW、CRPD、到 CRC，不謀而合地呼應了臺灣本土性別、兒童青少年與身心障礙運動論述上的典範轉向。因此提出臺灣社會仍高度以保護主義的立場看待兒少，忽視了 CRC 公約中尊重兒少意見表達、不歧視原則；同時也欠缺 CRPD 所強調的：「障礙不來自器官或心智的缺陷，而



來自外在環境欠缺合理調整與無障礙，及普遍的歧視心態」這樣的社會模式觀點。

除了從「福利領受者」轉為「公民權利享有者」的角度，論辯社會福利運動的轉向外，另兩場論壇則嘗試從家庭照顧者、外籍看護工、醫生、社會工作者，這些所謂傳統「助人專業」或「服務提供者」的角度，省思拓邊社會福利的另一條可能路徑。以往在社會福利制度中，多以老、少、婦、幼、殘等福利領受者為分配主體；至於滿足其需求者，要不被奉為專業權威（如醫生、社工）；要不被視為理所當然（如家庭照顧者、外籍看護工），但極少以其勞動或生活處境為關照主體。不過，中華民國家庭照顧者關懷總會理事長陳正芬教授的〈當長期潛水的照顧者浮出水面之後：家總之成立與路線爭議〉、臺灣國際勞工協會（TIWA）研究員吳靜如、許淳淮〈家務移工與照顧正義〉、醫師勞動條件改革小組的〈醫生納入勞基法的前世今生〉、及政治大學社會工作研究所教授王增勇的〈解嚴後臺灣社會工作者的政治參與〉，無獨有偶地指出，以往社會福利過於傾斜於福利領受者的局限性。這四個組織的運動戰線都清楚點出，在國家角色持續限縮的歪斜結構中，社會福利資源的供需雙方可能存有的緊張關係與競逐，是必須面對的嶄新挑戰；而這些倡議組織與運動的茁壯，正代表下一個世代的社會福利運動，不可能再對供給者的勞動處境，視而不見。「外籍看護工、家庭照顧者、社會工作者」均為高度性別化的「勞動」，更交織了國族的差異政治，也標示社會福利運動在性別及種族上的挑戰。

而這又架接到年會論壇的第三個主軸：公民作為勞動者的處境。目前臺灣社會福利或社會工作相關科系的學制安排，分別設有大學部、研究所或博士班，所以我們特別安排「高等教育、社會福利人才出路」專題座談，分別由組織或教學現場工作者臺灣高等教育產業工會組織部主任林柏儀、南華大學應用社會學系副教授周平、中高齡社工督導黃瑋瑩、桃園市社會工作人員職業工會理事陳新皓及田奇峯，針對高等教育中社會福利或社會工作背景的學生，分析可能出路與職業選擇的現況，並藉此省思 1990 年代後，大專校院與社會福利環境所吹起的勞動力彈性化風潮，對身處不穩定就業時代的教師與社會工作者，乃至於整體高等教育產業及社會福利體系的未來，造成的不利影響。再者，臺灣在 1990 年代末期面對經濟成長趨緩、工廠外移、產業轉型、經濟全球化、人口老化、意識型態、財政短收等環境變遷，連帶影響國

內就業市場的結構與成就，無論公、私部門都出現有別於過往傳統工作型態的非典型就業，低薪、不穩定就業與福利缺乏，成為當前勞動彈性化的具體表徵，「勞動市場變遷下的政策改革與社會運動」的座談場次則是由臺灣高等教育產業工會研究員陳柏謙、臺灣高等教育產業工會辦公室主任陳書涵、全國關廠工人連線成員盧其宏與臺灣高等教育產業工會理事劉侑學等四位學術暨社會運動者，分享他們在就業彈性化時代的勞動政策剖析與倡議經驗。

最後，社會企業組織在臺灣、香港與韓國三地的發展，近年來可說方興未艾，尤其三地的工作整合型社會企業（WISE）在解決失業問題與舒緩貧窮現象上扮演實質助益的角色。因此，年會也安排主題論文討論臺、港、韓三地社會企業（SE）的社會影響，並特別著重於觀察所服務的標的團體——「邊緣性群體」（marginalized people）或稱之為「弱勢群體」（disadvantaged people）的基本樣貌及其政策意涵，以期對臺港兩地的 WISE 在個人、家庭，以及社區／社會的提供就業、改善生活質量、賦權及社會融合等社會影響有具體、深入的認識。

四、社會福利的實踐：創造平等、休戚與共的對話及參與平臺

如果年會的議程安排已經看見性別平權、多元、肯認差異與友善公共空間，都是社會福利反覆辯論的重要政策議題，那麼，我們相信應保障每個有興趣的公民，有平等參與對話的權利，而社會福利學會年會應成為具體實踐這些目標的場域。再者，發表形式除傳統學術論文及政策論壇外，也規劃「草根力量：勞動與社運攝影展」，深信影像紀錄辛勤勞動的人民、用鏡頭留下追求公平正義的身影，有時比抽象理論更能穿透人心。因此我們透過以下創新實踐，積極創造友善與無障礙的環境：

1. 勞動與社運攝影展：每張參賽照片背後都有精彩豐富又耐人尋味的故事，紀錄勞動者的多元工作身影，本次共收到 258 件投稿作品，歷經學會組成的委員會評選、學會臉書粉絲專頁的網路投票，以及研討會現場等三階段，票選出前 3 名優秀作品，頒發獎金。
2. 多元友善廁所：讓性／別少數（如跨性別者）有自在的如廁空間，且相異性別的照顧者能與被照顧者一同進入廁所，也有感於女性廁所數量不足問題，特設置性別友善廁所，盼能滿足多元性別的如廁需求。



圖四 2016年社會福利學會年會所有工作人員

3. 托育服務：提供保姆托育照顧，使育兒家長免於擔憂孩子的照顧，安心參與研討會。
4. 手譯與聽打服務：提供多元的溝通方式，以促進更多對議題有興趣的朋友能暢通無阻地參與研討會。

今年的臺灣社會福利學會年會暨學術研討會已於 5 月 13、14 日順利落幕，由衷感謝特別前來嘉義民雄參與研討會的 350 位貴賓，如果錯過活動當天的朋友，可透過 Youtube 之「臺灣社會福利學會頻道」，收看研討會部分場次的全程錄影。請大家繼續支持 2017 年臺灣社會福利學會年會暨學術研討會。

參考文獻

- 張世雄、劉侑學、王兆慶（2015）。〈當前我國社會福利的制度挑戰和變動中的生命歷程通道：臺灣社會福利學會 2015 年「社會福利政策論壇」系列活動紀實〉，《臺灣社會福利學刊》，第 13 卷第 1 期，頁 1-35。
- 蕭新煌、林國明主編（2000）。《臺灣的社會福利運動》，臺北：巨流。