

我國當前社會政策的背景

—當前社會趨向與需求—

社會政策的制訂應以三民主義為依據，而順應當前社會的趨向與需求，方能體用兼顧，合乎時宜。我國近年建設進展迅速，社會欣欣向榮，從而各種社會狀況也時時在變動之中。茲擇其較為重要者，從統計數字觀察其變動的情形。

一、人口結構方面：

(一)人口迅速增加：

臺灣地區居住人口民國三十五年有6,091,000人，民國四十一年增加至8,128,000人，民國六十四年更增至1,615萬人。從民國四十一年至六十四年，二十三年之間增加了一倍，速度至為驚人。目前人口密度已達每平方公里448.83人，為世界各國之冠。其自然增加率，以民國四十年為最高點，達38.4%，民國四十五年也達36.82%。其後實施家庭計劃指導節育，出生率顯著降低（民國四十年49.97%，六十四年24.15%），民國六十四年的自然增加率降至18.29%，人數為293,000人，以人口密度言，增加率仍稍偏高，必須繼續推行家庭計劃。

(二)居住分佈的集中：

在人口迅速增加同時，其住所的分佈有相當強烈的集中趨勢，即人口由鄉村大量流入都市，其情形越至後來越為顯著，越是偏僻地區，流動越多，越是大都市，增加越迅速。例如澎湖縣的人口，民國四十一年為82,000人，民國六十四年為115,000人，二十三年間僅增加了33,000人，而臺北市的人口，在同一期間由584,000人增加至2,043,000人，增加了1,459,000人，比例至為懸殊。

如以臺北市、臺灣省四省轄市及十六縣作比較，觀察其增加的趨勢，則民國四十一年至五十年，十六縣人口增加32%，四省轄市增加42%，臺北市增加41

%，民國五十一年至六十年，十六縣增加30%，四省轄市增加49%，臺北市增加88%，臺北市的增加率幾為縣的三倍，備見人口向都市集中的趨勢。目前人口密度以高雄市最高，每平方公里8,781.71人，臺北市次之，7,508.33人，縣則以彰化縣最高，為1,034.16人，而以花蓮縣最低，僅74.95人，他如臺東縣82.81人，南投縣126.13人，均較稀少。由此可見居住分佈頗不平均，呈現相當集中的趨勢。

(三)年齡結構改變：

四歲以下的幼兒佔總人口的比率，在民國四十一年至六十四年之間，從18.8%降至11%，十五歲至六十四歲的勞動力人口從51.1%增至61.4%，六十五歲以上的老年人口也從2.5%提高至3.5%。今後繼續加強醫藥衛生設施，提高國民營養，並實施家庭計劃，則幼兒的比率仍將繼續降低，而六十五歲以上的老年人口則將顯著的增加。但老年人口的增加可能不及幼年人口的減小迅速，因此勞動力人口將繼續維持較高比率，亦即被扶養人口比率將繼續降低，有利於勞力的運用。

二、行業結構方面：

(一)行業別就業人口比例的變動：行業別就業人口的統計，通常分為第一類行業——農林漁牧業；第二類行業——工礦生產製造業；第三類行業——商業、運輸、服務業。各類行業就業人口的比例各國不同，就一般情形言，在未開發國家第一類行業就業人口較多，工商越發達，第一類行業人口越減少。我國近年積極推動經濟建設，工商業迅速發展，從而行業結構也逐年變動，第一類行業就業人口比例越來越低，第二第三類行業就業人口則相對的增加。從民國五十四年至六十四年的統計觀察，在十年之間第一類行業人口從44.83%降至29.92%；第二類行業人口從22.34%

。增至 35.52%；第三類行業人口則從 32.83% 增加至 34.56%。

依前經合會的估算，到了民國七十年，第一類行業人口將減至 24.23%，第二、第三類行業則分別增至 39.81% 及 35.96%。鑑於第一類行業人口在日本僅佔 15.92%，法國 13.40%，德國 8.38%，美國 4.28%（均為 1973 年數字）的實情，我國今後的演變自可類推估算。因此在社會政策上，對於農林漁牧業如何輔導其改變經營規模與方式？對於日益增加的勞工人口，如何照顧其安全增進其福利？對於專業化的社會服務業人口如何作正確的輔導等問題，均需及時規劃辦理。

（一）私營企業雇用人員的增加：

在第二類第三類就業人口增加的同時，私營企業雇用人員的比例也隨之提高。民國五十七年受雇者 1,965,000 人，佔就業人口的 47.25%。其中受政府雇用人佔 14.43%，私營企業雇用人佔 32.84%。民國六十四年受雇者 3,163,000 人，佔就業人的 57.29%，其政中府雇用人佔 11.95%，私營企業雇用人佔 45.37%，達 2,503,000 人，將近總就業人口的一半，可見其比例之高。此一數字顯示今後就業觀念必須改變，因為政府機關已經不是最大的雇主，政府雇用的人數尚不及私營企業者雇用人數的四分之一，所以不宜一味保存學而優則仕的觀念，認為至政府機關任公務員才是唯一的出路。同時勞工運動的重點，也應放在私營企業雇員方面，多注意其福利、安全、衛生、以及勞工組織等，俾能增進多數勞工的福利，爭取其向心。

三、各類產業生產比重的改變：

各類行業生產值的比重，近二十餘年來也有顯著的改變。民國四十一年第一類產業（農林漁牧業）的生產淨值 523,300 萬元，比重佔 35.61%，第二類產業（工礦製造業）262,300 萬元，比重佔 17.84%，第三類產業（交通運輸服務業）684,300 萬元，比重佔 46.55%。以第三類產業的比重最高，第二類產業最低，而第一類產業又比第二類產業約高出一倍。民國五十三年起情況開始轉變，當年的生產淨值，第一類產業為

2,350,900 萬元，佔 27.67%，第二類產業為 2,385,600 萬元，佔 28.08%，第二類產業開始超越第一類產業。其後第一類產業繼續遞降，至民國六十四年為 6,964,700 萬元，佔 16.3%，第二類產業則繼續遞升為 15,553,400 萬元，佔 36.3%，已反超出第一類產業一倍多。第三類產業則為 20,636,000 萬元，佔 48.2%。比率方面沒有什麼變動。

各類產業生產值比重的變動，同時也反映於貿易方面。臺灣地區對外輸出商品的金額，在民國四十一年時，農產品及農產加工品佔 95.2%，工業產品輸出金額則僅佔 4.8%，遠不能與農產品比肩。自民國五十四年起情形轉變，當年農產品及農產加工品輸出比重退至 45.1%，工業產品則增至 54.9%。以後循此趨勢演進，至民國六十三年，工業產品輸出額升至 84.6%，農產品則降至 11.4%。從這些統計數字所顯示的趨勢觀察，足知農村經濟的落後，而以各業從業人口除各業生產價值，也不難看出農民的收入偏低。因此今後對於農民福利，農村建設問題，自應寄予特別的重視。

四、財富的累積與國民生活的改善：

（一）社會財富的累積：

社會財富，厚植資本，是發展國家經濟，促進國家建設的先決條件，極關重要。我國近二十餘年來，社會安定，隨着經濟建設計劃的推行，社會財富也迅速累積，金額至為可觀。這一事實可從國民生產毛額、國民所得、國民儲蓄及工商企業資本總值各方面，觀察其梗概。

我國國民生產毛額民國四十一年為 1,665,700 萬元，民國六十三年增至 54,794,000 萬元。

國民所得四十一年為 1,465,300 萬元，民國六十四年增至 42,747,300 萬元。

銀行存款餘額民國四十五年為 529,400 萬元，民國六十四年增至 30,751,800 萬元。

工商企業家民國五十八年有 268,548 家，登記資本 22,758,000 萬元。民國六十二年增至 391,527 家，登記資本額 46,940,500 萬元。

從上述統計數字，不難看出財富累積的情形。這些財富大部份為人民所有，分散在社會，是人民先富而後國家富足，為民生主義的精神所在，與共產主義之集中財富於政府，視人民為勞動的工具者，截然不同。

(二)大企業組織的出現；

在財富累積的同時，大規模的企業組織也相繼出現，因而累積的財富，又有相當集中的趨勢。據中華徵信所調查，臺灣地區在民國四十一年以前，尚無年營業收入達一億的公司。民國四十二年臺灣水泥公司首先打破紀錄，達到了一億元的營業收入。此後直至四十六年，未出現過可與水泥公司比肩的企業。至四十七年，始有嘉新水泥、臺灣鳳梨、臺灣紙業及中國人纖四家公司營業收入達到一億元。四十七年以後每年均有增加，至五十年有19家，五十五年有59家，六十年達到265家，六十二年又增加480家，速度至為驚人。

但如與美國的情形比較，則不及遠甚。美國1974年500個大企業家的取決點，是年營業收入 26,800 萬美元，約合新臺幣 102 億元，比我國收入最多的南亞塑膠公司多出50億元。其年營業收入達10億美元以上的，有 238 家，最大的埃克森石油公司年營業收入為 420 億美元。合新臺幣 15,960 億元。金額至為驚人。

臺灣經濟屬於島國經濟型態，在經濟發展上，對外貿易的依存度相當高。以民國六十二年度為例，輸入依存度為 43.1%，輸出依存度為 51.6%，合計達 94.7%。今後這一比率還要提高，而對外貿易，在自由經濟制度下必須有雄厚的資本，方有競爭力量。為了適應這一需要，大企業家又運用組織，結合相當企業，形成企業集團。民國六十二年30個大企業集團所結合的個別企業家數有304家，資產總值 1,155 億元，約為39萬個企業家的四分之一，年營業收入 889 億元，雇用員工 171,032 人，對經濟社會的影響力相當大。其中最大的臺塑企業集團資產總值 182 億元，年營業收入 150 億元，雇用員工 23,298 人；其資產與營業收入均達30個大企業集團總數的11%，尤具地位。為了經濟發展，推展國際貿易，此類大企業集團必須予以鼓勵並扶植，但應同時注意到資本的大眾化與分配的社會化。採取分紅入股及健全股票市場，是這一政策下極為必要的措施。

(三)生活程度的普遍提高；

國民生活的改善可從民間消費傾向，民間自用車輛的增加等方面觀察。

(1)民間消費傾向；

民間消費傾向就一般情形而言，凡是生活程度較低的，用於食品方面的費用佔較多的比例，生活程度越高，食品費用的比例越低，而娛樂消遣費、整潔保健費等則相對提高。臺灣地區民間消費傾向，民國四十年食品費佔 55.77%，超過所有消費金額的一半。其後逐年降低，民國五十年為50.60%，六十年為40.60%，六十二年為 39.94%。娛樂消遣費及整潔保健費的比例，民國四十年佔 7.2%，其後逐年提高，五十年為 8.22%，六十年為 10.76%，六十二年為 10.60%。此外家庭設備費、飲料費等的消費比例，也都逐年提高。其他如食、衣、住、行、育、樂各方面，也都逐年改善。

(2)民間自用車輛的增加：民間自用小客車、小貨車、機器腳踏車等，近十年來急速的增加：小客車民國五十三年有4,635輛，六十三年增至86,535輛，增加近20倍。小貨車民國五十三年有 2,043 輛六十三年增至54,282 輛，增加了25倍。機器腳踏車更多，民國五十三年有49,509 輛，六十三年增至1,436,868輛，增加數達29倍。此外大客車、大貨車也均有增加。

民間自用車輛的增加，顯示生活程度改善，購買力加強。除此之外，電視機、電冰箱、冷氣機等，在昔日認為是奢侈品，今天已是家庭極為普遍的生活必需品。高樓大廈的興建，家庭設備的改善等，莫不表現生活程度的提高。

由於所得增加，生活改善，所以娛樂事業也日益繁榮，犯罪的事件自難免增加，在社會政策方面，既要配合經濟發展，致力實現均富的理想，也要注意資本大眾化，分配社會化，並致力於社會革新，提倡現代化大國民生活風範，更應倡導生活節約，避免過份奢侈。

以上所述，為當前社會的主要趨向，社會政策必須把握其動態，針對其需求，妥擬計劃推行。除此之外，教育程度的普遍提高，報刊輿論影響力的加強，大家庭的減少，少年犯罪的增加，交通、通訊的發展等，也均為社會動態的一面，各有其需求，應予解決，茲不及備述。