

## 社會轉型期的社會福利政策

◎本社

社會福利政策可具有兩項目標：(一)短程目標在於因應社會變遷、解決社會問題與回應民衆需要；(二)長程目標在於建立一個均富、安和、樂利的社會。在社會轉型期間，尤以遇有社會急遽變遷已達到社會解組之際，其時的社會福利政策則應以化解當前的社會危機並引導此一社會進入正常的社會發展的目標。美國於一九二九年起，因經濟不景氣(The Great Depression)而引起社會恐慌。一九三三年羅斯福(Franklin D. Roosevelt)接任總統，立即實施「新政」(New Deal)並於一九三三年建立社會安全制度。此一措施不僅挽救了美國的經濟危機，而且醫治了資本主義的內在病根，使美國的經濟社會結構得以轉危爲安並進而雄霸世界。英國於二次世界大戰末期，民生凋弊，岌岌可危。經由一九四二年「貝佛里奇報告書」(The Beveridge Report)而發展成爲全民共享的社會福利制度，乃使英國改變其階級對立的意識型態並成爲全世界第一個福利國家。以上兩項社會福利政策之制訂，均正值於國家危難之秋，而其實施亦均能發揮功能，扭轉局勢並引導國家進入社會正常發展之目標。

臺灣自一九八六年起實際進入政治改革的社會轉型階段。是年，黨禁解除；翌年，戒嚴解除；使一元的權威政治逐之解體，而多元的利益社會開始形成。一時許多社會團體爲爭取其自身的權利而紛起抗爭，社會乃有呈現解組的現象。(一)在政治上，政黨經常出現不斷的爭權、奪利、衝突與鬥狠的行動，乃至到街頭上示威，在國會中打架，給社會上造成一片紛爭與混亂的印象。(二)在經濟上，由於臺灣早期的經濟發展未能與社會發展相配合，致使臺灣的經濟發展一枝獨秀，終致貧富的差距日益擴大。由於臺灣在經濟體制上十分強調個人自由，過於忽視社會公平，乃使國家稀有的資源，如土地；人人必須的生活條件，如房屋；均成爲富有者囤積壟斷的生財工具。且國家財稅制度使薪資階級稅負偏高，而富有商業與高收入者反多逃漏。因而使中產上層中之善於

經營者乃有機會愈來愈富，而中產下層中之安於本位者則可能愈來愈窮。雖然有人認為近年來貧富差距擴大是技術發展與經營擴充的自然結果，但亦有人認為任由財富集團作囤積、聚斂之行爲且羣起效尤，勢必將危害社會公平的競爭。最近據中國時報本年四年二十日社論，對臺灣物價不斷上漲已列入世界各國前茅的分析，提出四大原因，其中除貨幣發行量外，其餘三項(一)運輸體系的剝削；(二)公會議價的壟斷；(三)土地房價的炒作均爲財力經營者對勞力消費者的不公平，至爲明顯。該報同日於第四版並刊出其四月十九日之「民衆對房價滿意度調查」報告，發現「不滿意」與「極不滿意」者佔八成，而自認須「工作二十年以上」及「一輩子也無力購屋者」合佔五成點二四。該報於描述答者之心情時使用「悲痛」與「辛酸」的詞彙，可見民衆對種種經濟上不公平之現象，難免使狷者心有不平，而狂者則可能挺而走險。是以近數年來，社會上突然增加了許多弱勢團體的抗爭者，如：無殼蝸牛的抗議，殘障團體的抗爭，原住居民的吶喊，老兵團體的呼號，一時此起彼落，揆其原因，亦不能說其所來無自。(三)在文化上則是價值觀念的改變。由於在臺灣，財富已成爲衡量一個人事業成就的主要標準，於是個人主義、功利主義、投機主義乃成爲社會上流行的信條，而民主、自由、公平都變成爭權奪利的口號。由於整個社會文化都深受拜金主義與金錢遊戲的影響，乃使勤勞、儉樸、謙讓的傳統文化喪失殆盡。終致形成學生打工、兒童電玩終日、離婚增多、倫常落敗、犯罪升高、毒品猖獗、擄人勒索、暴力橫行、金牛當道與政治紊亂的脫序現象。

這些脫序行爲，論者多仍以爲是一種社會轉型期的過渡現象。但也寄望於政府能及早制定政策，對症下藥，予以鍼砭，以期將此種過渡期間的脫序行爲早日導入於正常的行爲規範。本文以論述社會轉型期的社會福利政策爲主旨，因而主張此一社會福利政策應具有時代性的任務；又以現代社會福利政策應以全民福利爲目標，因而主張此一政策應具有整合性的目標；且爲補救社會在轉型期中所遭遇到的文化失落，主張此一政策應具發展性的功能。茲分述如下：

### 一、此一政策的時代任務

任何政策均有其時代任務與階段性質。臺灣的社會變遷可分爲三大階段：第一階段自一九四五年至一九五九年以土地改革爲政策，第二階段自一九六〇年至一九八五年以經濟發展爲政策，自一九八六年進入政治改革的第三階段以來，除目前政府的六年國家建設計畫仍延續第二階段的經濟發展外，對於當前的社會衝突與脫序現象，並無對症下藥的政策。本文認爲當前臺灣社會的衝突、脫序與解組的現象，

來自於社會的不公平與貧富差距之擴大。因此應提出一套完整的社會福利計畫，包括社會安全制度，老年年金制度與國民住宅計畫，使人民由免於匱乏進而安居樂業，由化解對立進而互助合作。因此當前的社會福利政策應負有化解社會衝突並引導社會由轉型期進入民主法治的時代任務。

## 二、此一政策的整合任務

臺灣的社會福利措施相當分化。如：勞工保險、農民保險、公教人員保險各由不同的部會主管。而職業福利、財稅福利、衛生福利等也各由不同的行政部門在設計與執行之中。為期新的社會福利政策能有其完整性，故新政策在規劃上應將各種保險方案予以整合，各種福利設施予以聯結。同時對於各種弱勢團體的分類救助工作與對於全民福利的社會保險、國民住宅及衛生保健等業務亦應加以結合同時並重。

## 三、此一政策的發展功能

社會福利的功能有三：即救助、預防與發展。由於社會自農業轉入工業；政治由一元進入多元，傳統已不敵現代，乃造成社會在轉型期間的文化失落。為發揮社會福利的發展功能，本文認為在政策上應強調：(一)社會公平，即政府應提供社會一個公平合理的競爭機會，避免經濟機會為財勢者所壟斷與獨佔，並杜絕各種不勞而獲的投機行為。(二)社會倫理，即恢復並維護家庭倫理，提倡並制訂社會倫理，使政治界有責任倫理，工商界有職業倫理，專業者有服務倫理，並協助發展專業團體與中介團體，以公正客觀的立場為社會主持正義。(三)社會參與，邇來社會人士對政治的參與十分熱衷，而於社會公益事業則相當冷漠。新的社會福利政策應對民衆之熱心公益事業者予以鼓勵，以擴大社會上利他助人的服務精神而挽救今日各私其私的爭利頹風。

臺灣自一九八六年實施政治改革並於次年解除戒嚴以來，迄今社會的變革不可謂不大，衝突與紛爭亦不可謂不多，而社會人心之望治亦不可謂不切。於此，本文深盼政府能早日訂立新的社會福利政策並早日付諸實施。使人民最低生活的權益得以維護；工業化與都市化帶給個人與家庭的衝擊得以減少；各種民間的社會運動得以公平處理；各種社會問題與社會衝突得以化解；而國人的社會倫理與社會秩序得以重建，並使此一轉型期的社會能早日步入政治民主、經濟均富與社會公平的正常社會。果如此，則此一社會福利政策亦可與美國在經濟危機中的社會安全制度，英國戰後危機中的全民社會福利是以相提並論矣。