

專論

西德社會工作與社會福利近貌

岑士麟

一、社會建設與經濟建設有密切關係

歐洲西德的政治發展，一向重視經濟與社會兩方面的平衡推進，不論現在全世界認西德在第二次世界大戰後已被推為經濟強國，但西德聯邦政府仍然注意社會工作與社會福利為全國國民生活有密切的利害關係。同時肯定西德是全世界工業國的先進，期望避免社會結構在工業化以後導致都市化等的流弊，尤非倚賴社會工作及講求社會福利不可。所以聯邦政府將社會行政隸屬多個部門，按其專業，分別協同主管。除了以聯邦勞動與社會事務部負協調有關經濟性勞動和社會性安全的主要責任外，還設家庭與青少年部承辦家庭中婦女、老人和青少年的有關事務，尚有內政部下轄社區事務司和一般社會福利司（主管民俗風氣人口墓政等），另外更設保健衛生部（醫政亦該部主管），以抗衡經濟建設工作引起的諸般社會問題。

關於勞動與社會事務部的職掌，既有關經濟性勞動和社會性安全的主要責任，故部內建制在勞動行政方面有一般勞動行政管理司，勞動法制司、職位分類及工資事務司、勞動市場問題司、民間勞動服務司、勞務防護司、失業保險司、經濟政策性統計工作司，在社會行政方面有一般社會行政管理司、社會團體組織司、社會秩序特殊問題司、社會保險司、國際社會保險司、兒童津貼司、社會醫療及勞動醫療司等。按分析該部職掌，莫不與經濟發生關係。

二、社會建設政策的原則與措施

西德每一社會建設的政策，力求經常確保其可靠性及發生功能效用，必須預估現實的未來趨勢，有明白的適應執政立場之規定，及能確實地應付所發生的問題。同時也考慮受年度預算的限制，不可把政策規定懸的過高而難以貫徹。故原則上應展望長期而作遠瞻性的抉擇，如現在八十年代制訂社會建設政策時，須考慮下列要求：（一）所有社會工作與社會福利應依目前的經濟成長率調整。按經濟成長在八十年代時，與五十年代六十年代或七十年代不同，如果社會安全制度因應傳統不變，便不能符合國民生活需要，必須加以調整。（二）勞動條件與社會安全設施由於歷史成長限制，當前尚不充足，其結構問題應隨時代而改變。（三）五十歲六十歲迄八十年代的個人收入逐有增加，同時在八十年代的人口老化程度也提高，反應其收入有顯着減少，必須一併加以評估衡量。（四）所有社會政策結構設施與其功能效用，隨乎操作的經驗而發展，基於政策的有效性觀點，必須力求合理，需要經濟方面的批判及檢討缺點。特別改善其財源缺點，防止引發「財務危機」（Finanzkrise），和個人與集體在社會體系上的合理性，不可彼此矛盾。（五）聯邦政府應確認社會安全制度達到合理有賴於經濟政策的成就，但應肯定如缺乏社會的穩定和內部的和平，則經濟建設無法成功，因此經濟政策與社會政策必須保持協調一致。

為了符合社會建設政策的以上原則，首先勞動與社會事務部改善勞動與職業方面的措施，建立起健全的勞動市場，在創造就業機會的同時，加強職業訓練及再訓練、調整職業扶助的補貼、和降低國民的失業率，其中特別重視年輕失業降低名額的措施。此外復改進勞動管理的更增效率，含克制不法就業，如消滅外國人不依法營業，與雇用不准許的就業，凡此都擾亂勞動市場的穩定。尚有縮短或彈性活用勞動時間、延長退休年齡等。社會安全方面改進年金保

險，逐年頒佈不同的家計扶助法、醫療給付增加補助、將兒童津貼改為兒童給付金、寡婦年金繼承辦法改為男女一律、寡夫亦得適用、老年經濟安全設置專家常設研究委員會、增加疾病保險財務及增發醫院手術費用給付額、使年金保險者全享疾病保險等。在保健服務方面，擴展研究工作並加強服務工作，改善所有設施的功能效率，充實疾病保險的特約醫師，在一九八三年重訂醫師收費條例，使其配合藥價標準，增加癌症患者的補助。對意外保險中每年增付年金額及養護金額，對戰爭受害者增加社會賠償金，對殘障者重訂殘障等級，加強其職業重建，擴展其社會權利，繼續強化重殘障者失業補助措施，改進殘障兒童的救助工作，及建立重建設施的網絡。對農民、獨立藝術工作者、獨立出版家與低收入者的個人增加社會安全措施。此外尚有簡化社會法庭的手續。

家庭青少年部提出修正勞動關係與勞動條件的意見，頒佈青少年勞動保護法及婦女勞動保護法、改善母親保護及婦女工時法、繼續擴展技藝勞動保護與勞動生活之人道化，改進五種典當費率，第三次修正財產組成法（勞動積蓄置產法），並提出修正所得稅法的建議，在一九八七年由聯邦政府宣佈增發家庭母親與獨立工作婦女的補助金額，縮短養老金給付等待期自十五年改為五年，促使職業婦女不致中斷其輔育子女關係，此外尚有平衡家庭負擔措施，修正青少年保護法，優先解決年輕人失業，對老人增加扶助設施及養護設備，對外國勞動者與其家庭改善其生活扶助與職業扶助，提高其還鄉或返國補助費額。又住宅政策方面增加勞動者的房屋津貼，包括購屋及遷移家居的補助金額、減低建屋的稅率。在聯邦政府財政方面，由家庭青少年部更提出改善賦稅的建議，並向外交當局提出加強歐洲共同市場社會政策性合作與強化國際合作組織的建議。

以上本乎社會建設原則所採取的西德聯邦政府近年來措施，顯示西德社會行政隨乎經濟發展而改善，足徵西德經濟發展的目標，與社會發展無時不在平衡推進，絕無顧此失彼或偏重的傾向。

三、社會工作與社會福利充實的特例

自社會工作與社會福利的顯着近貌而言，西德不獨隨經濟發展而逐年有所充實，聯邦政府拾增加兩者預算支出以外，又在培養工作幹部及研究工作特加注意。大學以經濟社會兩學科久已併同設院，即經濟與社會兩學系學生可以彼此選修學課。如社會學系設有社會工作學課，得選修經濟學系學課，一任自由研究。按西德各邦僅設公立大學，私立大學開放天主教設佛蘭堡大學 (Freibury University)，以注重社會工作的理論與實務研究馳名。其他尚有北部社會工作學院及北中南三地區大城市設有社會工作專科學校，及地方行政專校設置社會工作科，教員社工專業人員，供應各個城市政府的社會青少年局與相關機關聘用。

西德人民團體及各個政黨均設有社工專業人員工作，故社會團體組織的會務與業務堪稱健全，共同協調合作。各地就業輔導機關統設社工人員任事，故各地國民對專業社工人員多表尊重。

為配合經濟向國外拓展，西德特有「海外社工員」的創辦。多年來西德頻向非洲各國及遠東方面派遣社會工作員展開社會救助與技術支援工作，當與國外拓展經濟有關，故人謂社會建設工作為經濟建設工作的前驅。

至於國內社會工作，近年來特別重視青少年休閒活動的輔導，全國各地普遍有休閒活動設施，聯繫各地觀光旅行機構展開工作。又各地工商業機構普設殘障重建工作職員名額，依法須設置百分之三——五殘障人員，否則須出資提撥殘障重建基金會。此外各地一概擴設老人福利設施及文康設施外，各地公共供交通設施均添置便利高齡或殘障者使用的設備。工廠中設有工業社工員。與交通設施均添置便利高齡或殘障者使用的設備。工廠中設有工業社工員。

關於社會福利的措施，西德聯邦政府始終偏重於建立社會安全制度以確保全民的經濟生活，故政府支出大宗為補助收支平衡以外的長期年金補助額。其他社會福利設施則鼓勵民間普遍辦理，其中教會辦理者較多。至於社區發展工作則配合都市建設工作辦理，為克制工業社會的引起病態，以社區事務項目經營管理。筆者當以另文介紹。

〔本文作者「社會建設」雜誌主編〕