

我國社會福利政策之方向

◎洪德旋

省政府社會處處長

壹、前言

社會福利政策廣義言之即社會政策，亦即國家預擬爲解決各種社會問題所將遵循的行政或立法之指導原則，包括人口政策、土地政策、勞動政策、住宅政策、農民政策、衛生保健政策、社會保險政策、人民團體組訓政策、社會救助及其他給付等。社會福利內容，依性質而分，有財稅福利、職業福利、社會性社會福利。其中，社會性社會福利亦即指狹義的社會福利。概括言之，社會福利政策實係政府規劃之直接或間接提供的國民基本生活維護政策。

一般而言，我國的福利政策係針對各時代之問題與需要，衡酌當時之政情與財政狀況而制訂。早期較顯簡要，但有其時代性，近期雖顯陳義略高，惟確係當前施政重要方針。

貳、早期我國社會福利政策之方向

自民國成立以來，我國社會福利政策有相當不同的重點，我們以社會福利三個範圍——健康、經濟、精神方面來說，（在健康方

面，涵蓋健康保險、醫療補助及各種衛生保健需求。在經濟保障方面，大多實施失業保險、年金保險及社會救助等需求。在精神保障方面係多種福利服務，以保障國民的精神生活之需求（蔡宏昭）。民國以來大致可分爲四期：

一、民國三十四年以前——以解決經濟保障爲主

自民國成立以後戰亂頻頻民衆，民生凋蔽，在民國三十四年以前，政府實難顧及安全、精神保障之需要，均以解決經濟維生問題爲主。民國十二年政府公布政綱宣示：「歐美經濟之患在不均，不均則爭。中國之患在貧，貧則宜開源以富之。而不均仍不免於爭，故思患預防，宜以歐美爲鑒，力謀社會之均等發展，有關於會經一切問題，同時圖適當之解決。」其七綱領中如：

（五）制定工人保護法，以改良勞動者之生活狀況，圖謀勞資間地位之平等。

（六）確定婦女與男子地位平等，並扶助其均等發展，與社會福利有密切之關係

至民國二十七年，政府又通過「抗戰建國綱領」，其中有關社會福利方面者曾提及「救濟戰區災民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量」等事項。

二、民國三十四年至五十二年——以經濟保障及健康保障爲主

民國四年抗戰勝利後，政府再次通過施政「政綱」，對於社會安全方面提及：

(一) 發展農民組織，保障農民權益，推行集體農場，並促進農業之工業化。

(二) 發展勞工組織，改善勞動條件，增進勞資合作，增進勞動效能，尤須保護童工、女工。

(三) 普遍推行社會保險及社會福利事業，特別注重失業保險與兒童之保育。

此外，更重要的是當時亦通過了四大社會政策綱領，即民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領及戰後社會安全初步實施綱領。這是前此以來各次政策中，比較完整的政綱。

我國憲法制定以後，對社會福利問題亦極爲重視。

第十五條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

第一五三條：國家爲改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。

第一五四條：勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業，勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。

第一五五條：國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民

之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救助。

第一五六條：國家爲奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。

第一五七條：國家爲增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。

至民國四十一年通過政府所訂施政政綱，亦列「社會」一節，內容包括如：

(一) 輔導國民就業，舉辦社會保險，擴展社會福利設施，以建立社會安全，保障人民之生存權及工作權。

(二) 改善農民生活，健全農民組織，並扶植農民成爲農村之民主力量。

(三) 發展勞工組織，保障勞工權益，改善勞工生活，並促進勞資合作，以謀勞資利益之均衡發展。

(四) 對於被共匪迫害流亡各地及收復地遭受匪禍天災之人民，扶助其復居復業；其老弱殘疾貧苦無告者，予以適當救濟。

(五) 重整社會道德，重建社會秩序，健全家庭組織，以鞏固社會之基礎。

(六) 尊重婦女地位，保障婦女權益，發展婦女組織，並謀婦女生活之改善。

三、民國五十三年至七十五年——以持續加強經濟保障，擴大健康保障，漸及精神層面之保障爲主。

民國五十三年十一月政府通過「民生主義現階段社會政策」，為「加強福利措施增進人民生活實施方針」，內容分為社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展七大項三十三目。本政策是歷年來所訂定者中最為進步的政策。

另外，五十八年中央又通過「現階段社會建設綱領」其內容，分為社會建設之目標，社會建設之內容，社會建設之推進三部分。關於社會建設的目標之第一點：

發揮科學功能，培養企業精神，運用人力資源，加強社會福利措施，建立社會安全制度，謀求社會發展與經濟發展之平衡推進，以建設均富、安和、樂利之社會。

民國六十八年中央政府復通過復興基地重要建設方針案，訂定民國六十九年至七十八年未來十年內，主要建設目標一方面謀求經濟之賡續成長，並在成長中達成國民所得之合理分配；同時應全面增進社會福利，使經濟發展之成果為全民所共享；另一方面要透過經濟及社會建設之進步，使中華民族之優良文化傳統，得以綿延不絕並發揚光大，期使我國在十年內成為一平衡發展之開發國家。通過「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」。這是繼「復興基地重要建設方針案」之後，又一次重要政策的宣示。

四、民國七十五年至今——規劃全面健康保障與精神之層面提昇。
自解嚴以後，政治更趨開放民主，經濟愈形蓬勃發展，國民生活水準日益提昇，在國民黨十三次全面大會中，在社會建設部分——以充實社會福利，增進祥和幸福為主題，建立衛生

福利政策體系，寬籌衛生福利經費，另外提升社會福利服務品質，修訂兒童、老人及殘障福利等法規，加強兒童、老人及殘障者福利服務，逐步改善公共場所設施，建立無障礙環境，儘速訂定「少年福利法」，強化少年輔導制度與設施；改進離島及其他偏遠地區福利服務；修訂「社會救助法」，落實社會救助工作；建立社會工作專業制度；推廣志願服務；加強社區發展工作及合作事業，增進全民福祉、積極推動全民健康保險、改善軍公教及其眷屬、勞工、漁民保險業務；全面辦理農民健康保險；優先規劃辦理勞工眷屬及退休勞工健康保險；逐步實施全民健康保險等，以強調全民整體福利服務。年來，中央政府經過細密規劃，更策訂了國家建設六年計畫，其目的不僅在提高國民所得，厚植產業潛力，更謀求區域均衡發展，提昇生活品質要結合傳統文化、本土文化與世界優良文化，以充實中華文化內涵；推展國民禮儀規範和精緻藝文活動以陶冶國民氣質，建立正確觀念。即與社區發展之精神倫理建設遙相呼應，以擘劃長遠之社會福利遠景。

叁、今後社會福利政策之走向

綜觀我國長久以來社會福利政策之制訂，均在政府主導，民間自我調節配合下，由初期的經濟層面保障，兼及城鄉均衡發展，經濟與社會平衡建設，物質與精神並重的福利服務政策。未來，福利政策的走向，政府固然擔負日益重要而龐雜的角色。但民間資源的參與挹注更屬必要，故結合民間人力、物力、財力資源參與社會福利工作已為推動社會福利事業不可或缺的要素，新的社會福利理論

已從福利國家走向福利社會強調民間參與的重要性，並主張政府應積極鼓勵民間以人力、物力、財力協助政府推動社會福利工作。同時，近幾年來民間及私人福利機構的成立與功能也漸次受到重視和肯定，各類民間公益性團體、社會福利慈善團體及志願服務在各民主國家如雨後春筍般呈現一片欣欣向榮的景象，足證民間資源運用於社會福利工作上所扮演的角色益形重要，亦為世界潮流所趨。

今後，我們社會福利政策之擬訂，不僅在增進國家對國民之責任福利，更要加強全民共同配合，適時補漏，以促進專業助人，激發熱忱愛人為目標。而最重要的是，傳統家庭組織力量的維護與發展，固有社區供給力量的增進與加強，民間資源的運用，以增進福利服務水準，為我們今後可行之方向。

茲就個人管見說明如下：

一、重視社區的政策走向——以現有社區供給力量，建立福利服務系統。

社區為民衆生活起居的供需場所，根據學者論證，弱勢民衆居住於自己原有熟悉的社區為其最佳的生活場所。以英國老人為例，全英百分十五的六十五歲以上老人居住於老人安養機構，僅百分之三·七，而我國百分之六的六十五歲以上老人人口居住於安養機構。因此，整體而言，英國殘障者、老人居住於社區比率遠較我國為高，而居於私人興辦之機構的比率亦遠較我為多。就筆者瞭解，英國社區民間資源的力量，在社工員的整合運用下，發揮了相當大的功能，因此，今後社會福利政策的走向，宜以社區為中心，發揮傳統的守望相助的精神，疾

病相扶持，使民衆由關懷社區，促進整個社會的安定。

二、重視家庭的政策走向——以傳統的家庭組織力量建立照顧關懷系統：

隨着經濟的進步，社會的自由開放，個人主義的興起，現代人的疏離感，今日社會的家庭解組與變遷，已使以家庭為基礎的弱勢羣體照顧更形困難。然而長遠而言，家庭仍是其成員間資源再分配最重要且最基本的單位，透過家庭的經濟功能，使其成員在遭遇到任何物質匱乏或健康上的威脅時，可以適時獲得解決。（詹火生，一九七九）。以先進國家社會來說，其家族照顧力量仍為照顧弱勢羣體最重要資源。托西爾及韋伯（Tossell, D & Webb, R 1990）認為今日英國老人照顧工作，係落在家族鄰居友人身上。而值得注意的是英國家庭婦女的資源，她們無論從就業的立場或家庭的立場仍是老人照顧極重要的力量，一九八〇年的英國老人照顧調查（EOC）發現，英國的女性照顧者是男性的三倍。而據另一項調查（Missel & Bonnerhea 1982），婦女照顧者在一週的工作天裏，花費三小時十分鐘照顧老人，男性丈夫照顧者僅花費十三分鐘。而且男性在就業狀態下，或許尚能在工暇之餘照顧老人，一旦失業，則照顧老人比率更顯著減少。未來，家族的服務資源仍居極其重要地位，這除了家庭係人類天然宗教的延續惟一組織外，其對人類提供安全保證、感情關懷的功能，亦非其它人類社會組織所能取代，如何在自由開放、多元的社會中，維護兼俱傳統與現代優點的家庭組織，因應新時代的來臨，為我們今日亟待籌劃的方向。

今日的福利政策，無論是關懷老人、少年、兒童、婦女、殘障、低收入等弱勢羣體福利政策，如能以健全家庭為目標，以家庭組織力量，建立照顧關懷的系統，則諸多的社會問題，可以在健全家庭中得到解決。

三、重視民間資源的政策走向——以民間資源力量，提供付費福利系統。

我們都知道，歐美先進國家，政府在社會福利部門雖然投入了大筆的經費，可是很多社會問題仍然沒有得到圓滿的解決，反而在財政上出現了不少負荷的壓力，觀諸今天我國社會福利制度，大多仍在陸續建制充實的階段，因此未來社會福利工作的推展，應朝著結合民間力量的方向來興辦，一方面鼓勵社會各界參與社會福利事業，一方面建立健全的志願服務體系，以激發民間所蘊藏之豐沛的人力與物力資源，來配合政府社會福利政策，共同推動福利服務工作：

(一) 妥善利用慈善基金及各界捐款：加強輔導民間成立社會福利慈善事業基金會，有效運用基金孳息興辦福利事業；其次擴大結合各界善心人士捐助急難救助基金，俾供辦理急難救助及扶助低收入民衆之生活。

(二) 獎勵民間投資福利事業：從福利付費的原則來說，在部分福利事業中，如其服務對象係在所得水準以上者應要求其付費，使經營者在提供高水準福利服務之餘，獲得營利，並得到獎勵，則必能使福利有極大的進展。

肆、結 論

Walter William 認為：「決定人民到底可以如何受惠的關鍵，不在於政策如何偉大完備，而在組織是否具有足夠的管理與傳送能力。社會政策的執行重點，在於計畫與方案如何推向基層並使之運作。」由此可知，社會政策的關鍵在於如何在執行過程中建立有效的傳送系統與制度。（王蘊嶠）因此，良好社會福利政策走向固是最佳的指導，而福利政策的合法化與執行，更是重要過程，未來盼望在三種方向的兼顧下，傳統與現代的兼籌下，全民齊頭並進，達成我國社會福利之理想目標。

參考書目：

- (1) Michael Hill. Understanding Social Policy, 1990. second ed.
- (2) Walker, A. & Qureshi, H. The Caring Relationship, 1989. first ed.
- (3) 社區發展研究訓練中心，社會工作辭典，民國七十九年。
- (4) 蔡宏昭，社會福利政策，桂冠圖書公司，民國七十八年。
- (5) 陳國鈞，社會政策與社會立法，三民書局，民國七十二年。
- (6) 臺灣省社會處，臺灣省推行福利服務之理念與措施，民國八十年。
- (7) 邱創煥，社會福利與民生，民國七十五年。
- (8) 賴淑惠，我國兒童福利政策之研究，民國七十二年。
- (9) 林水波、張世賢，公共政策，三民書局，民國七十一年。
- (10) 王蘊嶠，開發中國家的政策執行理論，民國七十四年。
- (11) 詹火生，社區老人社會工作，社會福利季刊，民國六十八年。