

社會福利的時代背景及其政策之形成

徐震

壹、社會福利制度的時代背景

每一個國家的社會福利制度及其政策與措施之形成，都建築在它的時代背景與社會需求上，例如：

一、德國於一八八〇年代，工業迅速成長，勞動者生活問題日益嚴重，造成社會分歧騷亂的現象。俾士麥（Otto V. Bismarck）首相乃創立勞工保險制度，對勞動者的疾病、傷害、殘廢、老年均予以保障，此一政策，不特安定了德國當時紛亂的社會，而且奠立下德國日後成為工業大國的基礎，並進而成為世界上許多國家在經濟上與社會上實施集體安全制度的先河（註一）。

二、美國在一九三〇年代，因經濟不景氣（The Great Depression）而造成社會恐慌。羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統於一九三三年實施「新政」（New Deal）並進而建立社會安全制度。此一政策不僅挽救了美國當時

的經濟危機，而且醫治了美國資本主義的內在病根，使美國當時的經濟與社會深以轉危為安（註二）。

三、英國於第二次世界大戰末期，民窮財盡，岌岌可危。經由一九四二年的「貝佛里奇報告」（The Beveridge Report）而形成為全民共享的社會福利制度，乃使英國不僅拯救了當時戰爭中亡國的危險，而且改變了英國當時全國階級對立的意識型態，並進而使英國成為世界上第一個福利國家（註三）。

以上三例說明了一些國家正值於危急存亡之秋，嘗因其政府能掌握時代背景，針對社會需要，提出某一政策與採取某些具體而全面的措施，因而使國家轉危為安並進而使社會走上正常發展之路。

貳、台灣當前社會的問題分析

台灣近幾年來，社會變遷快速，在政治、經濟及社會的各種制度上及一般

居民的生活上都起了很大的變化。這些變化，從正面看來，確實給台灣帶來很多的進步，如：政治民主化，經濟自由化，社會多元化等。然而，如果我們從多方面觀察以及從這些社會變遷所帶來的問題上加以分析，我們不難發現現在這些進步的同時，也出現了不少的問題，亟待我們去加以解決。

一、政治民主化——台灣的政治民主化從選舉中量的方面言之，已經相當可觀了。例如：台灣在地方公職人員與民意代表的兩種選舉中，已包括村里長、鄉鎮長、縣市長；鄉鎮民代表會代表、縣市議會議員、省市議會議員、立法委員、國民大會代表等各個屬級，只缺省市長和總統、副總統兩屬了。而有些民間重要的職業團體，如：農會、工會、商會、漁會、水利會等的重要領導人員也都由會員或會員代表大會選舉產生，最近，連公立大學校長也由教師自行選舉了，如此看來，台灣在民選制度的量的發展上確屬可喜，然而，由各種選舉的過程與選出的政治人才等質的方面看來，似乎仍有一些瑕疵。其中如：

1. 地方派系的形成——由於盛行選舉與競爭的結果，各地方與各行業均容易形成派系與派系的對立，他們均以力爭有利的職位為目標，互不相讓。

2. 金權政權的互用——由於「當選」即等於佔上有利的權位，使得許多財團或既得利益團體不得不預作佈署，於選前即與競選者拉攏，於選後則與當選者掛鉤，以保障並發展其既得之利益。遂使金權與政權易於相互為用。

3. 政治人材之罕見——由於在選舉期中上述兩項因素之牽制與影響及部分選民程度之參差，於是，在目前階段，我國的政治人材雖多，而能以(一)個人的學識能力；(二)個人的犧牲服務；(三)個人改革社會的決心與；(四)個人為國為民的抱負而當選者，殊不多得。反而使一些靠派系、靠財團、靠家族，與信口討好選民及為做官而競選者，易於出頭，這些人對公共政策並無深刻之了解，對大眾福利亦無真正的興趣，不過，在競選之中，不得不說些盡力為民服務的話，

而當選之後，則仍以個人之名利與派系之利益為優先，因此，在許多的民選官吏與民意代表中，求其能真正為大眾的需求而犧牲其個人所代表的利益者，不是沒有，卻是不多，即有之，亦可謂當前政治中之鳳毛麟角了。

二、經濟自由化——台灣的經濟發展，在許多發展國家中，獨樹一幟，已常為世人所稱道。只是近幾年來，許多人在誇耀台灣的經濟建設之餘，也發現這種經濟自由化已為台灣帶來不少的社會問題，無法解決。

本來，每一個國家的發展與建設，都含有兩個層面，即一為經濟發展；一為社會發展，而經濟發展，使國民富裕，只是一種手段；其社會發展，使人民幸福；才是目的。但許多國家的執政者，常常把「手段」誤為「目的」，而形或只要「有錢就好」的錯誤政策。由於台灣早期與近期的經濟發展，均未能與社會發展相配合，使經濟一枝獨秀，而帶來了許多社會不公平的畸形發展現象，即：台灣過於重視個人的自由與能力，忽略了社會的正義與公平，乃使社會的稀有資源，如土地；人人必須的生活條件，如房屋；都成為富有者囤積壟斷的生財工具。且政府的財稅政策，使薪資階級的人稅負偏重，而富有的商業者與高收入者反而多所逃漏。因之使中產上層之善於經營者有機會愈來愈富；而中產下層之安於本位者與靠薪資維生的勞心勞力者則可能愈來愈窮。此種富與貧的差距日益擴大以及有些人「不勞而獲」，有些人「勞而不獲」的情勢，乃使許多人民的心中充滿一種社會不公平的感覺，於是狷者心懷不平而憤恨；狂者則見諸行動而走險。因此，近年來，台灣社會上突然增加了一些殺人、放火、搶劫、擄人、走私、販毒、雛妓、牛郎等各種不惜一切手段而冒險求財者，此種現象實由於今日經濟成長中許多人因感到社會不公平的心結與許多人盲目追隨著社會上流行的拜金主義及享樂主義所造成。

三、社會多元化——社會多元化是自由主義與資本主義兩相結合的產物。由於許許多多的職業團體及利益群因各有其不同的文化背景與集團利益

，於是，各個群體之間乃各有其本身的利益並各為其本身的利益而競爭，因而形成社會上對於道德、價值及是非的觀念，乃各有各的標準。甚而對於生活的方式也各有各的喜愛，對地方上生活及環境的改善，如：地方的建設、興廢及福利事業的選擇等，也各有各的看法。尤其是對於社會問題，更是各有各的認知。例如：台灣要興建「核四」電廠問題，工業界認為為了用電，必須興建；而農業界則認為為了環保，不必冒險，於是，擁核者要求從速開工而大登廣告；反核者為反對興建而走上街頭。同樣，養豬業者不顧及豬糞會污染河川，運砂石業者不管超載會不會壓壞道路，計程車司機公會專管要求加價，公車業認為他們也可以隨時「罷開」。這些，都是社會上各種行業，各個群體各私其私與各利己利的現象，也算是社會多元化中未見其利先受其害的問題了。

綜上所述，台灣在近幾年來的社會變遷中出現三項問題：社會衝突、貧富不均與社會分歧，各群體各私其私。如此發展，政府自當盱衡當前的局勢，制定積極的政策，對當前不利的發展，予以遏止；對目前經濟上的囤積炒作，文化上的浮奢瀟逸，採取措施，力挽頹風。然而，近年來，政府所採取的措施與作法又如何呢？我們試提出下列三項問題，以為檢討之事例。

叁、政府施政策略的檢討事例

本文將社會福利界定為廣義的社會大眾福利（Common Welfare），認為舉凡食、衣、住、行、育、樂，均包括在社會大眾福利範圍之內，換言之，社會福利應以全民為對象，並以增進全民的生活品質為指歸。茲從台灣居民日常生活中提出三項問題，作為檢討之例證。

一、住宅問題——台灣近幾年來貧富差距日益擴大，其問題的根源來自房屋與土地，據行政院主計處民國八十二年三月之統計：「雖然民國八十

年台灣民衆平均所得最富的百分之二十與最貧者的百分之二十的差距，只有六倍左右；但若以家庭財富分配來說，在計入生活設備、房地產、個人資產及金融資產以後，兩者的差距，即高達十六點八倍，其中如以土地資產而論，則台灣貧富的差距為二十六倍」（註四）。據中國時報民國八十一年四月二十日刊出該報於四月十九日之「台灣民衆對房價滿意度調查」，發現「不滿意」與「極不滿意」者合佔八成以上（註五），許多研究指出一個大學畢業生畢業後要工作三十一年半才可以購買一個三房兩廳的中型住宅，而勞工階層亦可能終生無力辦到。然而許多研究指出：台灣的房屋問題並非供給不足，而是分配不均，許多人或財團擁有房屋數幢，或甚至數十棟者，比比皆是。加以許多財團以假農民身份，囤積土地，使台灣的房地產問題，已埋下由造成社會不平，而至於社會分裂的危機（註六）。是以台灣之貧富不均，來自房屋與土地，而房屋土地問題則來自於囤積、壟斷與居奇。又據中國時報民國八十一年四月二十日社論，指出台灣物價之所以高居各國前茅的原因有四：其中除貨幣發行是一項外，其餘三項為（一）運輸體系的剝削；（二）公會議價之壟斷及；（三）土地房屋之炒作。以見台灣的富有經營者對於貧窮薪資階級剝削問題之嚴重，已使社會失去公平競爭之機會（註七）。

在房地問題的囤積與炒作，鬧到如此嚴重之際，而政府的政策如何呢？當一位有遠見的部長於提出一項比較從根本解決的「土地售價按實價課稅」的初步改革構想之後，立即遭到財團與議員的聯合圍攻，終致決策當局認為此時談「土地改革」，「行不通」而使此一部長憤而下台。於是，土地及房屋問題之討論與解決也就此不了了之。有人研究：房屋與土地問題對台灣社會影響既然如此的嚴重，而政府何以仍然採取如此之放任態度呢？其答案似不外兩點：（一）政府業已放棄「均富」的社會理想，而成爲一個臨時性的政治利益結合的集團。（二）執政者十分了解，在今日的選舉制度下所選出來的「政治賢才」，似乎大多數是土地房屋的擁有者或土地房屋經營者或至少有所關聯者，縱然，提出什

麼改革方案，也根本無法通過。可見今日的代議政治是為少數人自己的利益抑或為大眾的利益呢？則有待研究了。

二、高鐵問題——楊孝濂教授在本刊本期「社會福利體制與社會福利專業人力資源之規畫」一文中，首先指出台灣願意投資數千億元興建高速鐵路，只便利高雄與台北人士之來往與提供沿線土地炒作者的機會，對全體居民而言並非十分重要，可稱為一針見血之論。聯合報於本年九月十一日至十三日連續分析有關高速鐵路的興建問題（註八），簡要言之，政府興建高鐵路，只對下列三種人有利益：

1. 高市與北市之經常往返者——對於居住於台東、花蓮、宜蘭、或澎湖地區的居民雖有偶然有乘坐高鐵的機會，但似乎並沒有什麼直接的便利。

2. 沿高鐵路線土地的炒作者——據同上之系列報載台南縣歸仁鄉於四、五年前，因興建學校，收購農地，當時每分地（約合兩百九十三坪）的價格只是八至九萬元，而今年由於高鐵的開發，已經變成每分地三百多萬元，同樣，嘉義縣太保市的土地於去年三月標售時，正值高鐵附近土地狂飆之際，每坪地的單價，竟炒高到十六萬元以上。而北部如桃園的青埔，新竹的六家，中部如台中的烏日等沿高鐵設站的附近土地，一經各財團搶購，其狂飆之風，莫不如此。

3. 軌道工業廠商的聯合集團——同上報載：今年二月，經濟部工業局估算，至民國九十五年以前，國內軌道車輛工業的潛在市場，共有十一大項重要計畫，總經費概估在新台幣兩兆元以上，僅在八十六年度以前，概算經費已達一兆兩千七百五十八億元，而其中規模最大，金額最高的，便是高鐵路，由於高鐵路帶來如此龐大燦爛的預算，當即吸引國內約八十餘家相關領域的製造業者，在今年六月成立「軌道工業廠商聯誼會」，力促政府早日通過高鐵路之預算。當然，興建高鐵路對促進國內的工業發展是有利的，但如考慮到政府以全體納稅人如

此鉅額的投資，只便利上述（一）北高兩市之往返者；（二）土地炒作的經營者及；（三）軌道工業的製造商等三方面人士，則政府施政利民之對象，似難免有所偏狹。

尤有進者，當立法院通過刪除高鐵路預算案之後，沿高鐵路線之地價猛跌，於是，有關該項土地之經營商，軌道工業之相關者及北中南部七縣市沿高鐵路線之縣市長、議員、鄉鎮長等大為反彈，及政府有關省民相繼宣佈「高鐵路非建不可」，地價乃轉趨回穩。凡此種種，可以約略看出政府施政所受之影響與牽制，民意代表究竟代表那些人。有人說：如果政府肯以高鐵路預算之一半，編作社會福利之基金；有計畫的從事全體國民之福利事業，必將使整個社會為之安定，中、下層之勞心勞力者為之振奮。然而，誰又是他們這些人的民意代表呢？社會福利是無法「賺錢」與「炒作」的。當選了民意代表或地方行政長官以後，他們是一心一意的為地皮商人服務呢？還是為窮苦民衆服務呢？這當然是他們的一種「自由」，也是他們的另一種「抱負」了！

三、水源問題——水是人類賴以生存的天然資源之一，其對於全體國民需要的程度，較之上述房屋問題，尤為重要。由於台灣地理條件的限制，對於水資源的儲存與運用，特別重要。但政府近些年來，只著力於工業商業的興盛與國民每年所得的提高，而忽略了自然生態的維護與水旱災害的預防。不幸，由於今夏特別缺雨，乃暴露出台灣對於水資源的嚴重問題。據專家們討論的結果（註九），認為此一問題顯示政府近年來在水資源的施政上至少有下列三項缺失，亟須加以補救：

1. 對水庫興建與維護工作亟待加強——據本年九月十一日報載：台灣在五十年前日據時代和二十多年以前農復會時期所調查規畫可用作水庫的壩地共約五十餘處，現已均成為高爾夫球場、遊樂場或大型社區了。至於台灣目前還有多少個地方可供興建水庫之用，尚無從得知。而目前經濟部水資源統一規畫委員會所規畫的水庫，只有北部坪林水庫，南部美濃水庫，中部瑞豐水庫，及

東北角雙溪水庫四座，預定在民國九十年興建完成，但亦只能補充台灣約三十年的用水需求，及至民國一百一十年以後則可能另須增加（註十）。同時，現有水庫在上游山坡地濫墾、濫建、濫殖與河川污染的情況下，對水庫之功能與生命影響甚大，政府對此種維護工作，亦亟待加強。

2. 對各地非法抽取地下水必須防止——據立法委員林壽山公佈的資料（註十一），中南部八縣市地下水每年的補注是為二十八億四仟萬公噸，而每年抽用量卻高達六十五億餘公噸，超抽量達三十七億五仟公噸之多，而在抽取地下水的用戶中，非法的用戶又占普查總數的百分之九十。由於超抽地下水過多，乃使地層下陷及水質鹽化。於今，正值大旱來臨，各地想試圖掘井水以自救，但井水已是多屬鹽化或污染而無法飲水，此一惡果，自屬台灣多年來對於非法抽取地下水無法防止之所至。

3. 對山坡地的濫墾與濫建必須禁止——台灣近些年人多地少，平地的土地經囤積炒作後，已變得愈來愈少，於是，山坡地的開發乃成為許多人另一個生財之道，他們開發山坡地的目標只在於建築、墾殖而後轉讓圖利，至於生態維護或水土保持等問題似乎都是「後人」的事了。由於政府對許多禁令的執行不夠徹底，乃導致今日台灣之生態環境，日益惡化，終於換來了今年雨水特別缺乏的惡果。

上述今年旱災的問題，只是一個警訊，政府對於此項關係民生的大計，似不可不早作「亡羊補牢」之計，然而，截至目前，尚未聞政府對水資源的治本與治標提出什麼對策，但見南部與北部的某些市政首長「設神壇，供香果，率眾跪拜求雨」而已，於此科學的民主時代，我們只能希望政府首長對於水源問題比高鐵問題更為重視些，積極些，至於有些地方行政首長的率眾拜神求雨，也只有視作他們盡心盡力的施政表現吧。

肆、社會福利政策的未來取向

從上述三項政府對社會問題或建設所採取的施政情況看來，政府當局及許多由選舉而產生的政治賢才對於處理政務，似乎顯示出下列三種心態：

一、十分重視工業發展，如興建高鐵；比較忽視人民生活，如住宅問題。
二、十分重視當前性黨派利益，如選舉；比較忽視根本性的社會改革，如土地。

三、十分重視財團及議員的反應，如高鐵事件；比較忽視一般平民的呼聲，如社會福利。

此種心態及其表現，乃使政府當局對於當前的、臨時性的及面對選民的一些事務十分努力；而對於國家重大改革的決策及長治久安的大計，則越趨不前。因此，雖然今日的台灣正處於一個轉型時期，社會已因急劇變遷而呈現相當的解組與不安，但政府始終沒有像德國俾士麥那樣的勞工政策，美國羅斯福那樣的新政措施，或英國那樣的福利制度出現。我們似不乏一些政治與經濟上的領導人士，只是他們似乎多忙三、四年一次的選舉，而對於長期性的及根本性的社會改革無暇思考，或不願花費時間呢？

本文以為台灣正處於社會急劇變遷的轉型期，政府應對於上述台灣目前許多社會解組，社會衝突及文化失落之現象，找出病因，制定政策，對症下藥，痛加砥礪。以期將此種轉型期中的種種脫序行為早日引導於正常發展之路。而一個全民性的與發展性的及整合性的社會福利政策，應屬於國家全般社會革新計畫中重要的一環。

本文認為當前台灣的社會福利政策應包括下列三方面：

一、全民性的福利——此一社會福利政策應超越一切黨派、族群、

或任何職業團體的利益，以全體國民為對象並以化解當前的社會衝突、階級對立、文化失落、及達成「財富重分」為其任務。

二、發展性的策略——社會福利應具有三項功能，即：(一)治療；(二)

預防；(三)發展。由於經濟自農業轉入工業，社會由一元進入多元，傳統已不敵現代，乃造成社會在轉型期的種種脫序。而今日的社會福利政策應發揮其發展性的功能：著重(一)社會公平，即政府應提供全體民衆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占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參與十分熱衷，而於社會公益則相當冷漠，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觀念而挽救今日各私其私的社會頹風（註十二）。

三、整體性規畫——本文上述廣義的社會福利完成，係以全民為對

象，包括食衣住行育樂各項為民衆所需要的基本項目。縱使比較狹義的社會福利措施，亦應由政府予以綜合的整體規畫。但台灣當前的社會福利措施十分分散，如：勞工保險、農民保險、公教人員保險各有其不同的主管，而職業福利、財稅福利、衛生福利等亦各有不同的行政部門。為期未來的社會福利政策能有其完整性，故未來的社會福利政策應將各種保險方案予以整合；各種福利措施予以結合，同時亦應將各種弱勢團體的分類救助與全民福利的社會保險、國民住宅、及衛生保健等業務予以結合起來，同時並重。

如此，則新的社會福利政策才能掌握了時代的背景與社會的需要，而引導我們的社會逐漸走向正常發展的途徑，與均富、安和、樂利的理想。

附註

註一：岑士麟：西德的社會政策，見劉修如等編：中外社會政策比較研究、中央文物供應社，民國七十一年，第一百零三至一百零四頁。

註二：李增祿：美國的社會政策，見劉修如等編，前註，第一八一至一八二頁。

註三：詹火生：英國的社會政策，見劉修如等編，前註，第九至十一頁。

註四：引用自由時報民國八十二年三月卅日第一版報導行政院主計長汪錕於八十二年三月廿九日在新聞局首長記者會說明之數字，詳見該報之分析全文。

註五：中國時報：民國八十一年四月十九日「台灣民衆對房價滿意度調查」摘要，該報八十二年四月廿日發表。

註六：聯合報：民國八十二年九月二十一日社論：「如何救治土地問題沈疴：從假農民事件談起」。

註七：中國時報：民國八十一年四月二十日社論。

註八：聯合報：民國八十二年九月十一日「截擊地上飛的財神」系列報導五之一，及九月十三日「軌道工業、隱晦閃爍的明日之星」同一系列報導之三。

註九：(1)聯合報：民國八十二年九月十三日，社論。

(2)中國時報：民國八十二年九月二十日，社論。

註十：聯合報：民國八十二年九月十一日報導「台灣幾乎沒地方建水庫」。

註十一：據聯合報民國八十二年九月十三日社論中引述立法委員林壽山公佈之資料。

註十二：徐震：「社會轉型期的社會福利政策」、社區發展季刊第58期「社論」，該論文係由本文作者撰述，其主要論點與本文主旨相一致，但本文之大部分資料則係由作者重新增列，謹此註明。

（本文作者現任東吳大學社會工作學系教授）