

社會福利與民生

李建興

國父 孫中山先生在中國國民黨第一次全國代表大會解釋民生主義時，曾說：「民生二字為數千年已有之名詞，至用之於政治經濟上，則自本總理始」。胡漢民先生主編的 總理全集解釋說：「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。」所以民生是涵蓋了人民生活上一切問題，包括衣食住行育樂各項，也就是民生主義所要解決的問題。近讀邱創煥主席近著「社會福利與民生」一書，從民生建設闡釋社會福利，他說：「民生問題可以解釋為最廣義的社會福利問題，從整個民生面考量社會福利問題，有助於社會福利的推行，而可以避免其失於偏頗。」以此論點，探討社會福利，深具意義與價值，確是一種創見，因此於拜閱之餘，願將研讀心得，公諸社會福利界專家、學者與實務工作者參考。

中外有許多社會學家、社會福利學者都很強調社會福利的重要性，認為社會福利是整體國家建設中重要的一環，因此而建立「福利國家」(Welfare state) 的理論體系，談到社會福利服

務時，則主張「從搖籃到墳墓」(From cradle to grave) 的服務體系，公認社會福利服務是國家的責任，是國民的權利。邱主席在本書中會引用美國歷史學家浦來斯 (William H. Pressvit) 的話說：「當一個人非由個人的過失，而不幸變成貧窮時，法律的雙手就應伸向他予以救助；那不是慈善事業有限的救助，也不是教區冷凍庫裏施捨出來的救助；而是慷慨大度的措施，並且不應使受助者蒙受羞辱，而應與其他國人享有同等的地位。」就是這種社會福利思想，導致現代歐美國家加強推行社會福利制度。

但是近一、二十年來，當歐美國家相繼擴大實施社會福利政策，為其國民提供大量社會福利時，却由於社會福利的浮濫、社會福利費用的膨脹，以致這些國家漸感財政不堪負荷，而有識之士也已懷疑到過分福利的想法是否仍然是個完美的承諾。邱主席在本書的「過分福利的反省與回頭」一節中，精闢分析歐美國家社會福利支出不斷增加，可能產生的弊端，有下列數項：(一)因失業救濟造成的惡性

循環：一是救濟支出要增加，二是稅收反而減少，三是外國勞工的流入，這三者是無可避免的惡性循環。(二)因老齡人口的增加，老年給付經費的加多，形成社會福利的沉重負擔。(三)因免費醫療制度而形成的浪費：英國等國家實施國民健康保險，都因免費醫療，形成或多或少浪費，這是大家公認的事實。所以法國社會部長說：「我們很希望保有目前社會福利的給付水準，但是我們不能再擴張了。」日本厚生大臣說：「年金制度的運作目前還算正常，但如果不立即着手改變，則二十年內將導致破產。」這些都是當前歐美與日本等先進國家，社會福利制度根本的股憂。

我國社會福利大致上業已建制，正逐年加強之中，目前比之歐、美、日各國的過分福利，尚有一段距離，因此尚未發生因支出過多而增加人民稅課至不堪負荷的程度，自不宜將生長中的福利制度過早抑制。但建制必須慎之於始，方不致過猶不及，徒增不必要的困擾。因此邱主席於本書之「序言」中，就提出我國社會福利的建制，應有的四項基本觀念：

第一、社會福利是國家整體建設的一環，必須與其他建設齊頭並進：即國家建設包括政治、軍事、經濟、文化、社會等各方面，大體上應保持適當的、均衡的與整體的發展。

第二、經濟建設與社會福利必須同時進行，不可偏重，亦不可偏廢：即經濟建設旨在求富，社會福利則旨在求均，均與富必須同時並舉，沒有先後之分，意即在重視均而富，富而均，人人過幸福的

生活。

第三、民生問題獲得解決，社會福利所要解決的問題也大部分得到解決；即如果民生建設成功而有效，人民的食、衣、住、行、育、樂六大需要普遍得到改善，則社會福利制度上所要照顧的對象自然減少。

第四、過與不及均非團隊性的做法，均衡與中庸乃為正確的制度；即有人批評過分的社會福利是對勤儉的虐待，對懶惰者的寵幸，所以，過猶不及，能夠允執厥中，把握中庸的分寸，才是真正為國、為民的社會福利建制。

大家都知道，邱主席直接從事社會福利工作，擔任主管社會福利首長，多年對社會福利甚有研究，且有多本社會福利專著刊布，後來擔任綜合性行政主管職務，見聞更廣，涉獵益深，他從社會福利觀察國家整體建設，亦從國家整體建設衡酌社會福利，因此有不偏不倚的立場，有着深入的見解，能融合理論與實務於一體，置社會福利於至高境界。記得，他曾於民國七十一年應國立中興大學之邀，在「民生主義現階段社會福利措施檢討與展望研討會」上致詞，提到民生主義社會福利應異於外國的特色，依據我國傳統的思想文化，建立三項優良的特色，也極具創意，發人深省。他所指出的我國社會福利應有的特色是：

第一、均衡的社會福利：三民主義不偏向於資本主義，更反對共產主義。三民主義所主張的是兼顧各業利益的、中庸的、均衡的主義，因此民生主義的社會福利也應顧及各方面的均衡。其推行進度

固然不可以落後，但是也不宜過於急速而影響到國家建設的整體發展。社會福利能與其他施政保持均衡，同時並進才是穩固而堅實的社會福利，也方能真正收到社會福利的效果。

第二、情感的社會福利：我國正統思想的中心是仁愛思想，仁愛思想主張視人如己，推己及人，是一種愛人如己的思想。因此我國推行社會福利，與其強調權利、義務關係，不如表現於人情味的關係，真正做到「施人慎勿念，受施慎不忘」。辦理福利者，切戒施恩施惠的觀念，受幫助者也要以感謝代替當然的想法，這才是具有中國特色的社會福利。

第三、適度的社會福利：我國當前社會福利要繼續加強，但是不可以太過分。過分的社會福利會增加納稅人的沉重負擔，也會延緩國家其他建設的進展，同時更有養成人民倚賴、懶惰習性的顧慮。因此我國社會福利制度應該有適度的目標，以免過猶不及，反而降低效果。尤其在共匪謀我日亟的今天，為了鞏固基地，創機反攻，需要龐大的軍費，在總預算與國民生產能力之間，有其函數限界的情形下，更應顧及時機性與適切性，於先求生存的前提下，謀求生活的改善。

他這段話，寓意深長，切中時弊，相信在最近的將來，我國社會福利必要依循這些原則來推動，而全體社會福利工作者尤應體認斯旨，作為工作上的最高指導原則。

「社會福利與民生」一書，於民國七十五年六月間出版，凡九章，下分四十八節，一百三十二目

，約有五十萬言以上，稱得上是本巨著。綜觀其內容，可概分為四個部分，第一部分包括第一章與第二章，闡釋民生與社會福利思想；第二部分包括第三章與第四章，探討國際與我國社會福利政策與立法；第三部分包括第五章與第六章，分析各國與我國社會福利制度的現況；第四部分包括第七章與第八章，介紹我國社會福利與民生建設的成就；第九章結論則從思想政策到法制，全面檢討我國社會福利，並指出三民主義社會福利的目標。全書系統完整，結構嚴謹有序，確是一本社會福利的上乘之作。茲就其四個部分的主要內容，依序簡介如後，以供後來者閱讀之參考。

第一部分闡釋民生與社會福利思想，開宗明義即在解釋民生與社會福利的意義與範疇，民生即指人民生活上一切問題，社會福利則有最廣義、廣義及狹義的社會福利三種類別，而以：就業安全、社會保險、福利服務、社會救助、農民及勞工福利、醫療保健等為適切之範圍，亦即屬於廣義的層次。「民生與社會福利兩者，其涵義與範圍雖然不盡相同，但其關係極為密切，民生問題獲得解決，社會福利問題也同時大部分得到解決；而社會福利的增進，同時也就是部分民生的改善。反之，民生問題不能解決，社會福利無法單獨解決；社會福利不能加強，民生問題亦不能說完全改善。兩者具有互消互長，相輔相成的關係，本書所以要將民生與福利問題合併討論，即係本此觀念出發。」

民生與福利思想的中心是民生哲學、仁愛道德與養民保民的政治理想，這些中心思想不僅是淵源

於中國固有的儒家、墨家、道家與法家的民生福利思想，而且是 國父、先總統 蔣公與蔣總統經國先生這些建國偉人的主要思想。民生問題及其解決方法見諸於國父 孫中山先生創造的三民主義及先總統 蔣公「民生主義育樂兩篇補述」中，本書都有精闢的分析。至於實施民生福利的方法與步驟，其可採行者，計有：(1)平均地權，節制資本，發展實業；(2)互助合作的方法；(3)和平緩進的步驟；(4)家庭倫理的發揚；(5)推己及人的程序；(6)力行哲學的實踐；(7)科學方法的應用等七項。

第二部分探討國際與我國社會福利政策與立法。在國際上，社會福利政策與立法甚早，十九世紀初英國歐文便倡議國際合作保護勞工，國際聯盟、聯合國及其國際組織皆重視社會福利政策與立法，而英國、德國、美國、日本與瑞典等國的社會福利政策與立法，更是執世界各國之牛耳。我國社會福利政策之制定可分三個時期：行憲前制定的政策、中華民國憲法的規定與行憲後制定的政策，這些政策包括中國國民黨歷次制定的政綱以及政府頒訂的法令。目前我國社會福利立法則以中華民國憲法第十三章第四節所規定的社會安全為範圍，內容包括兒童、老人、殘障者、公共救助、公務人員保險、勞工保險、國民住宅，以及有關農民、勞工、就業安全等各方面的立法。

第三部分係分析各國與我國社會福利制度的現況。各國社會福利制度以其歷史、社會與文化背景之差異，種類繁多，資料雜夥，不易蒐集，本書則分：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、

兒童福利與老人福利等六節，就其社會福利之特色；分述英國、美國、法國、德國、日本、瑞典或新加坡等國之概況。對於我國社會福利制度的現況，本書敘述較為翔實，而資料引用則斷至民國七十四年底，可謂相當新穎，可靠性亦高。計分：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、兒童青少年福利、老人福利、婦女福利、殘障福利、榮民福利與社區發展等十節，每節大多分概述、政策與立法、工作績效以及檢討與展望等項目，對於了解我國社會福利現況極具參考價值。

第四部分介紹我國社會福利與民生建設的成就。本書第七章可能以作者近來主持臺灣省政，推展新猷諸多獻替之關係，特就臺灣地區當前最主要的社會福利：農民福利、勞工福利與醫療保健等三項，加以履述，其涵蓋面甚為廣遠，內容十分豐富，尤其對於當前社會福利諸多重大壁劃，都有週詳的剖析，例如：生熊保護問題，近年才成爲我國最熱門的社會問題，社會大眾與專家學者都極爲關切，故本書專列一目，加以論述，並期以建立環境影響評估制度。臺灣地區三十幾年來的民生建設，比較着重在經濟建設層面，因此本書論述民生建設的成就，主要是以歷年經建計畫、十項重要經濟建設、十二項重要建設爲主，分述民生六大需要：食、衣、住、行、育、樂的重大改善，足證我國社會建設已逐步邁向安和樂利的理想。

本書第九章結論是全書的精華所在，首先以「從思想、政策到法制」與「經濟、民生與福利」二節，綜結本書前八章的主要體系與內涵，指出經濟

、福利與民生兼籌並顧的道理。其次分析歐美各國過分福利的事實與弊端，提示我國社會福利宜本避弊趨利的原則，妥慎研訂，以真正實施民生主義的社會福利制度。最後指出，未來我國社會福利必然是在國家整體建設下，成爲重要的一環，且與政治、經濟、國防與文教等建設整體發展，共同謀求民富國強，確保人民生活安全，增進人民最大的幸福，並逐步實現民國五十二年先總統 蔣公提出的建國目標：(1)近程目標：進一步擴建三民主義模範省的建設；(2)中程目標：實行三民主義於全國；(3)遠程目標：弘揚三民主義於世界，實現禮運大同篇的政治境界，保障全人類永久的自由、和平與福祉。

本書除上述特點外，作者也很誠懇地指出：「書中資料爲筆者多年來留意搜集，部分文字會經發表，原期全面改寫，惟以筆者目前所任工作之繁忙，時間上殊不可能，是以嚴格的說，本書尚非嚴謹的著作，所期目的容難充分達成。」這純是作者自謙之解，但在「序言」中，他却不懂其煩地把可能引用資料的作者或譯者姓名，一一列舉，把與本書著作有關的朋友或單位，一一註明，這些均足見作者爲人、處事謙虛與厚實之一斑，足堪後輩學者借鏡。古云：「仁者愛物，好生不殺。」邱主席於主持臺灣省政，日理萬機之中，時時刻刻以民生建設與社會福利爲念。願臺灣省在邱主席主政下，早日實現三民主義模範省的目標，進而以三民主義建設的成果，早日完成以三民主義統一全中國的大業。

(作者爲國立臺灣師範大學社會教育學系教授)
*附註：邱劍煥編著，社會福利與民生，民國七十五年六月出版，臺灣省政府印刷廠印行。