

# 「社會福利」定義之探討

胡薇麗

「社會福利」(Social Welfare)一詞源自西方，其使用得至為普遍，然而其究應如何定義？則至今尚無一致的看法。有不少學者將其與社會服務(Social Service)、福利服務(Welfare Service)、社會安全(Social Security)、社會工作(Social Work)及公共福利(Public Welfare)等名詞交互使用的情形。本文即係自學者的看法，我國固有的社會福利思想及民生主義的社會福利思想等三方面加以探討，以試擬一合乎國情與現況的社會福利定義。

## 一、學者的看法

(一)美加州大學教授弗瑞蘭德(Walter A. Friedlander)在所著之「社會福利導論」(Introduction of Social Welfare)一書中提到：「社會福利為社會服務與相關設施的有組織體系，其目的在於協助個人及團體於契合其家庭與社區需要的原則下，獲致生活、健康、人際與社會等方面的滿足，使其能充分發揮能力，並增進其福祉。」(W. A. Friedlander, 1961, p.4)

(二)瓦賽(Wayne Vasey)在其所著之「政府與社會福利」(Government and Social Welfare)一書中說明社會福利的定義具有兩種主要特性，

即：(1)利用福利的方法增進家庭的功能，使其能滿足人們的需要；而那些為因故功能失常家庭的民衆提供的服務措施，不過是在這些家庭恢復正常狀態前的權宜之計而已。(2)加強個人處理其生活環境的能力。」(Wayne Vasey, 1958, p.11)

(三)美猶他大學史基摩爾與賽克瑞教授(Rex A. Skidmore & Milton G. Thackeray)在合著之「社會工作導論」(Introduction to Social Work)一書中表示：「社會福利，就其廣義而言，包含大多數人的福祉與利益，生理、心理、情緒、精神及經濟方面的需要皆涵蓋在內。」另提到：「社會福利包含因應社會問題的基本措施與方法，這些問題會影響大多數人而需要某種共同的努力以謀求解決。」(R. A. Skidmore & M. G. Thackeray, 1964, pp.4-5)

(四)美加州大學教授基伯特、米勒及史培克特(Neil Gilbert, Henry Miller & Harry Specht)在合著之「社會工作實務導論」(An Introduction to Social Work Practice)中提到：「社會福利係指為社會成員所提供的「一種服務網絡，使其藉互相互以滿足其社會需要。此包含社會安全、社會服務(政府的及民間的)及公共救助。」(N. Gilbert, H. Miller & H. Specht, 1980,

p.9)

(五)美國社會工作人員協會(National Association of Social Workers)出版之「社會工作百科全書」(Encyclopedia of Social Work)中則說明：「社會福利一般係指政府與民間機構所提供的各種有系統的措施，其目的在防止、減輕，或解決已有的社會問題，或增進個人、團體、或社區的福利。」(NASW, 1974, p.1446)

(六)荷蘭的社會福利專家漢得瑞克斯博士(Dr. G. Hendriks)在其所著之「荷蘭社會福利政策的新趨勢」(New Trends in Social Welfare Policy in the Netherlands)中指出：社會福利政策最重要的是應在考慮經濟成長的原則下，致力於促進個人和團體之社會文化福祉及發展；因此，社會福利政策應屬國家整體政策的一部分。他並提出了一重要觀點，即社會福利的性質與範圍因社會發展的階段及社會結構而有所差異，因此：

1. 在未充分就業及具階層結構的社會中，社會福利只具有邊緣性的功能(Marginal Function)，不能顯示其重要性。

2. 由靜態社會轉變為動態社會的情況下，「物質短缺」(Material Shortage)已較不成問題，值得注意的是：人們往往缺乏適當處理現有個別情

況的能力。

3. 在福利國家經濟情況下，個人處理其社會環境的能力如何已成為次要問題，重要的是社會環境中是否有某些不利因素影響人們適當處理其環境的能力。(G. Hendriks, 1978, pp. 8-12)

(c) 國際社會福祉協議會日本國委員會主任委員 Hirokuni Dazai 在其所著之「日本的社會福利服務」(Social Welfare Services in Japan, 1979)一書中說明：「社會福利的定義可由三方面說明：1. 與『社會安全』同義；2. 改善民衆生活某些層面的措施；3. 就狹義而言，係指一種扶助性的措施，如對老人、單親家庭的協助等。」(Hirokuni Dazai, 1979, I)

(d) 劉脩如教授認為：「社會福利是一種有組織系統的活動，旨在運用技術與方法，經由合作行為，協助個人、家庭、團體和社區，去適應變遷中的社會環境，解決困難問題，滿足生活需要，以改善其社會、經濟情況。」(劉脩如，民國六十九年，十五)

(e) 白秀雄教授認為社會福利的定義為：「在一社會結構的所有層面中，經由社會認可的財政的和社會的服務系統，以改進社會機能和減少苦痛。」(白秀雄，民國七十年，二—三)

(f) 詹火生教授以為：「社會福利為概括性的名詞，涵蓋意識型態和實際服務兩個層次，前者意指社會福利的理念——何以要有社會福利？社會福利的理念，一般有兩種詮釋，功能性觀點視社會福利在於消除或預防社會問題，維持社會體系的完整與社會

功能的運作；衝突性觀念視社會福利為團體利益衝突後協調的結果，以預防社會的不安。社會福利理念經過決策過程即轉化為社會政策。」(社會工作辭典，七十三年，三三三—三三四)

(g) 鄭心雄教授以為：「社會福利乃是對個人、家庭、社區，甚至整個社會的各種有計畫、有方法、有步驟的專業服務活動，期使個人與社會皆能發揮本身之潛能與資源，以獲致每個人生活的改善及社會的安全及進步。」(鄭心雄，民國七十三年，七)

## 二、我國固有的社會福利思想

我國採用「社會福利」一詞雖是民國以後的事，但固有思想中對社會福利的精神與內涵却早有闡釋；以下再分述之：

(一)「民本」的思想：我國古代即對人民的地位十分重視，故有「民為邦本，本固邦寧」(書經)、「民為貴，社稷次之，君為輕。」(孟子)及「得天下有道，得其民，斯得天下矣。」等的說法。由於重視人民的地位，對其利益、幸福自甚為注意；因此主張帝王應行「仁政」，即要做到保民、養民與安民，以為民衆謀最大的福利。尚書記載：「德惟善政，政在養民。」孟子曰：「是故明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡，然後驅而之善，故民之從之也輕。……五畝之宅樹之以桑，五十者可以衣帛矣，雞豚狗彘之畜，無失其時，七十者可以食肉矣

。百畝之田，勿奪其時，八口之家可以無飢矣。謹庠序之教，申之以孝悌之義，頒白者不負載於道路矣。老者衣帛食肉，黎民不飢不寒，然而不王者，未之有也。」管子國頌篇：「倉廩實，則知禮節；衣食足，則知榮辱。」由上述可知，人民為立國的根本，能為其謀最大的福利方可得民心，能得民心，國家才能安定，才能昌盛。

(二)「恤」的思想：恤，救也，賑也。禮月令：「恤孤寡」，周禮記載：「周命大司徒以保息六養萬民……四曰恤貧」，鄭康成曰：「貧無財業廩貸之。」恤亦有體恤、憐恤之意，故孟子曰：「惻隱之心，人皆有之。」

(三)「濟」的思想：濟，救助也，易繫辭：「知周乎萬物，而道濟天下。」亦有以強濟弱，以有濟無之意；且應濟之以「敬」、濟之以「禮」方屬得當。

(四)「推」的思想：推，讓己之所有，以與人也，亦即所謂的「盡己之心，推己及人。」之意。孟子曾說：「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼。」、「推恩足以保四海，不推恩無以保妻子。」、「墨子兼愛，摩頂放踵，利天下為之。」均對推的意義有所闡釋。至於「推衣解食」的典故則出自史記淮陰侯傳，省約言之曰「推解」，施恩之謂也。

(五)「義」的思想：義者，宜也，謂事之宜也。荀子強國：「分義則明」，注：「義謂各得其宜。」孟子曰：「義，人路也。」即所謂為人者當行之事也。

(六)「仁」的思想：仁，愛人如私者謂之也。中庸

：「仁者，人也，親親爲大。」孟子曰：「君子以仁存心，以禮存心；仁者愛人，有禮者敬人。」易傳：「立人之道，曰仁曰義。」

由上可知，爲人者應心存仁、義，並具悲天憫人（恤）及推己及人的胸懷，以期能敬人、愛人；而由「親其親、長其長」做起，以至於「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」，如此藉著自助與互助，使人人皆可享最大的福利。

我國歷代的各類福利措施與目前相較並不遜色，如周之保息六政、創於隨唐的社會制、宋之居養院、安濟坊及義莊、義田、明之會館、各代的善堂……等等。但具體論至社會福利的內容者則以周禮所載之「保息六政」、管子「九惠之教」及小戴禮記禮運篇所載之內容爲代表。

所謂保息六政，一曰慈幼，二曰養老，三曰振窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富。至於九惠之教，一曰老老，二曰慈幼，三曰恤孤，四曰養疾，五曰合獨，六曰問病，七曰通窮，八曰振困，九曰接絕。上述九惠之教中以合獨及接絕較不易由字面上了解其意，茲再進一步說明於後；管子入國篇：「所謂合獨者，凡國皆有掌媒。丈夫無妻曰鰥，婦女無夫曰寡，取鰥寡而合之和之，予田宅而家室之，三年然後事之，此之謂合獨。」又「所謂接絕者，士民死上事、死戰事，使其知識故人，受資於上而嗣之。此之謂接絕也。」

至於小戴禮記禮運篇中所載的則爲一理想世界，其曰：「大道之行也，天下爲公。選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所

終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養。男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏於己。力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉。是謂大同。今大道既隱，天下爲家，各親其親，各子其子。貨力爲己。大人世及以爲禮，城郭溝池以爲固，禮義以爲紀，以正君臣，以篤父子，以睦兄弟，以和夫婦，以設制度，以立田里，以賢勇知，以功爲己。故謀用是作，而兵由此起。禹湯文武成王周公，由此其選也。此六君子者，未有不謹於禮者也。以著其義，以考其信，著有過，型仁講讓，示民有常。如有不由此者，在勢者去，衆以爲殃。是謂小康。」此篇是將理想的社會分爲兩級，到達治國階段的只是「小康世界」，必須達於平天下的階段，才是「大同世界」。在治國階段時，人們仍不免於「爲己爲私」，而至平天下的階段時，才能將「爲己爲私」的觀念轉化爲「爲公爲衆」，此一境界是由人修身明德親民止於至善的終極功效，係屬人生的至善境界，也是世界各國追求的理想世界，亦即均無貧、安無傾、和無寡的大同社會。

### 三、民生主義的社會福利思想

我國當前的社會福利政策係以 國父孫中山先生的民生主義思想爲依歸。 國父在民生主義中提到：「民生爲社會進化的重心，社會進化又爲歷史的重心，歸結到歷史的重心，是民生，不是物質。」

「又說：『民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命便是。』民生主義思想的重點，在於『均富』與『共享』；先總統 蔣公在『民生主義育樂兩篇補述』中進一步加以闡釋：

（一）關於「均富」方面——民生主義中提出兩個具體的辦法爲平均地權與節制資本，其目的在於「求均」；但地權平均後，仍允許私有財產制的合理存在；在節制資本的原則下，一方面須發達國家資本，故亦同時在「求富」。 國父說：「歐美之患在不均，中國之患在貧，貧則宜開發富源以富之。惟富而不均，則仍不免相爭。故思患預防，宜以歐美爲鑑，力謀社會經濟之均等發展，關於社會經濟一切問題，同時圖適當之解決。」他認爲中國無大富、大貧之分，只有大貧與小貧之分；並說：「以余觀之，貧富問題即分配問題」。

（二）關於「共享」方面——民生主義要解決人民的食、衣、住、行、育、樂六大需要，也就是要將國家建設的成果爲人民所共享。 國父說：「我們三民主義的意思，就是民有、民治、民享的意思，就是國家爲人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享。」在民國十三年講「女子要明白三民主義」時說：「做全國大生利的事，所得富足的利益，不歸少數人，要歸多數人，大家都可以平均受益。」另在「三民主義與中國民權前途」講詞中指出：「文明有善果也有惡果，須要取那善果，避那惡果。歐美各國，善果被富人享盡，貧民反食惡果，總由少數人把持文明幸福，故此成此不平等之世界。」故希望人人皆能享受文明幸福的善果；即：「『要

做到少年的人有教育，壯年的人有職業，老年的人有養活，全國男女，無論老小，都可以享安樂。」對於『育幼、養老、濟災、醫病，與夫種種公共之需，』乃至『聾啞殘廢以濟大造之窮，公共花園以供暇時之戲，』都要籌劃辦理，『把中國變成一個安樂國家，』才是民生主義的完成。」

前曾提及禮記禮運篇的大同社會福利的最高理想，而民生主義的建設則是由小康社會進入大同社會的階梯。在自由安全的大同社會中，「法定男子五、六歲入小學堂，以後自由國家教之養之，至二十歲為止，視為中國國民之一種權利。學校之中備有各種學問，務令學成以後，可獨立為一國民，可有參政自由平等諸權。二十歲以後，當自食其力。五十歲以後，年老無依者則由國家給予養老金。如生子多而無力養之者，亦由國家資養。此時家給人樂，則中國之文明康樂，不僅與歐美並駕齊驅而已。」先總統 蔣公認為 國父這段話是補述民生主義育樂兩篇的藍圖，依此藍圖設計與實施，方能完成民生主義社會建設的使命。

茲參酌我國的社會福利思想及中外學者的看法，並衡諸當前情況，將社會福利的定義試擬如下：「社會福利係我政府及民間依傳統文化及民主思想為基礎，針對社會變遷與民衆需求，所推行的一種有計畫的專業服務制度。其目的在於預防、減輕或解決社會問題，並增進個人、團體或社區的福祉，以提昇民衆生活品質並促進國家建設的整體發展；進而使整個社會達到成長、平等、素質與安全並重的理想目標。」因此，社會福利的概念實涵蓋了預

防、補救與建設等層次。（本文作者現任行政院研考會專門委員）

### 參考書目：

#### 一、中文部分

1. 總裁手著，民生主義育樂兩篇補述，陽明山莊，民國四十七年十一月。
2. 白秀雄，社會福利行政，三民書局，民國三十七年十月。
3. 行政院經建會，我國現行社會福利制度與福利支出之研究，民國七十三年二月。
4. 邱創煥，三民主義的社會福利思想，臺灣省政府社會處，民國六十一年。
5. 鄭心雄，「社會轉型期中的福利問題：兒童、青少年、老人及殘障問題之研究」，北美華人學術研討會研討論文，行政院研考會，民國七十三年。
6. 劉脩如，社會福利行政，正中書局，民國六十九年。
7. 黎聖倫，國父思想大系，維新書局，民國六十年十月。
8. 錢穆，中國思想史，華岡出版有限公司，民國六十年。
9. 蔡漢賢主編，社會工作辭典（修訂版），中華民國社區發展研究訓練中心，民國七十三年六月。

#### 二、英文部分

1. Friedlander, W. A., "Introduction to Social Welfare", 2nd ed, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1961.
2. Gibert, Neil, Henry Miller & Harry Specht, "An Introduction to Social Work Practice", Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1980.
3. Hendricks, "New Trends in Social Welfare Policy in the Netherlands" Ministry of Cultural Affairs, Recreation Social Welfare, Netherlands, 1978.
4. Hirokuni Dazai, "Social Welfare Services in Japan, 1979", Japanese National Committee of the International Council on Social Welfare, 1979.
5. NASN, "Encyclopedia of Social Work", Boyd Printing Co., Inc., N. Y. 1974.
6. Skidmore, Rex A., & Milton G. Thacker, "Introduction to Social Work", Univ. of Uta, 1964.
7. Vasey, Wayne, "Government and Social Welfare," Holt, Rinehart & Winston, N. Y., 1958.