

社會福利與社會治安關聯性的探討

曾文昌

壹、前言

社會治安是國家賴以生存發展的基石，刑事與政策犯罪的發生，對社會治安影響最鉅。僅就刑事犯罪而言，以暴力犯罪最為嚴重，它包括殺人、故意傷害、強盜搶奪、強姦、恐嚇、擄人勒贖和妨害自由等項，除此之外，青少年犯罪、賭博犯罪、色情犯罪等對治安亦有不良影響，國內學者對前述犯罪紛紛提出防治的良策，在衡量各類建議的同時，通常都會汲取德國刑事法學家李斯特的主張：「最好的刑事政策就是社會政策」。換言之，學者針對近年來臺灣地區日趨昇高的犯罪狀況，相當強調社會福利政策在改善社會治安的重要性，譬如：

第一、丁庭宇教授在論及我國國家發展中所面臨的許多社會問題（包括社會治安問題等）時，主張要有計畫，有步驟的擬定臺灣地區國家發展方略，其中最重要者在於（註一）：

（一）徹底檢討現行社會福利政策，避免表面功夫性質的救濟手段，更不可以做秀的心理辦社會福利。社會行政當局應就如何建立各種性質的全民保險，提

出具體可行的計畫，而不可仰仗社會捐款解決問題。

（二）決策當局應適時根據民生主義國策，規劃社會資源分配的指導性政策。過去經濟居優的政策，固然可以解決由不足而導致的貧窮問題，但今後如何使社會資源分配更合理化，以平息不均的問題，應為當務之急。

第二、林騰鶴先生在「經濟發展與工作環境的人道化」（註二）一文中，指出：「我們的社會，既然已經透過經濟發展，累積了相當多的財富，解決了基本的衣食生活問題，『就必須更進一步的來考量，改良維護生命尊嚴與提高人生價值的各項社會福利制度』，積極地來消除國民工作生活環境中危險與痛苦的因素。」

第三、民國八十年三月，日籍女孩井口眞理子來臺旅遊失蹤案偵破，凶手劉學強坦承分屍殺人。學者陳新民曾撰「井口啓示錄」一文，指出：

「井口眞理子的案件，在警方鏖而不捨追查下，已經逮捕了嫌犯劉學強，全案已到了破案邊緣。這個不幸的案件，我國人除了要對苦主家人同表哀悼外，也該深深的感到我們的社會，已經閃出令人憂慮的紅燈。首先，嫌犯手法的殘酷，井口被嫌犯分屍湮沒的犯罪手法，在近幾年來已數見不鮮。這種令人髮

指，既不尊重他人之生命在先，且凌辱他人之屍體在後的暴行，以前發生時，都會轟動一時，人人憤慨。但是，由現在國人似乎已「司空見慣」的反應，是否會令我們擔心『行爲者』及社會大眾對這種殘忍行爲的『平常心』，可能導致類似案件的蔓延？」

「而據嫌犯劉學強供稱，他以前常用十字弓獵殺野犬，賣給香肉店。這種身無恒產，常無定業的人，正是社會最易產生犯罪的危險族羣，也是社會的邊際人。我們不知道我們的社會到底還有多少這種『治安地雷』潛伏、混跡在計程車業，街上行人及黑暗角落？警察機關有無列冊往訪，提供協助與表達國家社會之關懷？就後者的意義而言，德國一位著名的刑法學者李斯特的名言『最好的刑事政策就是社會政策』，恐怕便是極貼切的指針了。」（註三）

第四、就國人最關心的青少年問題而論，學者張華葆教授在「少年犯罪預防及矯治」一書中指出：「防治犯罪的最基層工作必須自社會建設着手」，「在防治少年犯罪的治標工作方法，我們可以提出若干具有時效的策略方法，然而返本歸原，當我們討論防治少年犯罪的治本原則時，我們必須從社會建設着手。」（註四）

第五、威爾遜 (J. Q. Wilson) 在「警察能預防犯罪嗎？」一文中指出：「維持治安工作的警察在面對犯罪偵防時，不顧社會配合的重要性（意謂不從社會建設着手），而只求警察本身的變革（如改變勤區巡邏方式），對治安的改善成效有限。」（註五）

綜結前述，可知社會福利措施的推行有益社會治安的論點是廣受支持的，究竟這種論說是不是正確的呢？換言之，社會福利與社會治安兩者關聯性究竟如何呢？

社會福利與社會治安之間關係究竟達到何種程度，很難給予斬釘截鐵的答覆，因為社會、文化、歷史、正統性都是重要性的變數，各國國情不一，影響也各自不同，因果關係，自難定論。然而，有很多的立論說明兩者有很密切的關係，至少社會福利是冲着社會問題（包括治安問題）而衍生的，而其功能在維持一個具有經濟與社會安全和安定的情境。按：社會福利的功能在於：（註

六）

- (一) 維持自由的經濟秩序與尋求適度的經濟成長。
 - (二) 謀求人盡其才與才盡其用的充分就業，防止失業恐慌。
 - (三) 維持國民所得與財富分配之合理公平，縮短貧富差距。
 - (四) 童年時代的社會安全保障。
 - (五) 老年時代的社會安全保障。
 - (六) 體能殘障者的社會安全保障。
- 凡此，似乎尚未能滿足於明確答案的取得，如果要更進一步確認兩者的關係，就單一福利國家之歷史發展做縱向比較，以及就數個福利國家之間的社會治安做橫向的比較，應該是較符合客觀和科學的方法。就前者而言，英國可說是社會福利演展最久的國度，可以之做單一比較的範例（在此擬從略）。橫向比較若選擇先進的美國、英國、日本，以及與我國發展程度相當的韓國，將可一窺社會福利與社會治安關聯性之究竟。

貳、先進國家社會福利措施堪稱理想

福利國家係正式誕生於一九五〇年代，自始迄今，歐日等先進國家對於社會福利的關心和各項措施之完備，堪稱相當理想，比較之我國社會福利的容有不足之處，更加能夠凸顯彼等之周延和理想。按：行政院研考會曾將我國與其他國家的社會項目作過一項比較研究，結果發現我國在社會安全的措施上明顯不足，在老人社會、殘障福利上也多有缺失，詳如表一。

除前述外，吾人參照世界銀行所發表的統計數字，可以知道先進國家在社會福利的投資方面，比我國及韓國的中央政府總支出比例高出甚多，所謂一分錢一分貨，顯見彼等社會福利措施要比我們好很多的道理。各國福利支出佔總預算比例詳如表二。

參、各國犯罪狀況之比較

依據前述各國犯罪統計資料概況，吾人若進一步比較這些國家的竊盜罪、

表一 我國與其他國家社會項目比較表

對象層次	全民性福利措施		選擇性對象福利措施	
基本生活需要	社會安全	失業保險給付 遺屬給付 基本工資 工作死亡、殘廢給付	殘障給付*	養老給付 殘廢給付
	健康服務	疾病給付* 預防接種/ 醫藥補助*		老人福利 安養補助/ 退休保險** 慢性疾醫藥補助 交通補助
	教育	國民教育/ 教育補助		婦幼福利 生育補助* 婦幼衛生/ 托兒所/ 工作母親減免所得繳稅
	就業	就業訓練/ 失業者轉業訓練	創業貸款/ 失業者轉業訓練	殘障福利 殘障重建 殘障職業訓練/ 殘障住宅及交通服務
	住宅	國民住宅/ 低收入戶房租補助	住宅貸款/ 住宅貸款	
生活素質	大眾捷運系統/ 下水道與公共設施/ 垃圾與廢棄物處理/ 公園、運動場所、休閒設施/ 警政治安/ 食水衛生			
環境保護	水污染防治/ 空氣污染防治/ 噪音污染防治/ 土壤污染防治		註解： 1.有/者為我國現已實施者。 2.有*項目分別實施於各類保險。 3.有**項目僅見於公保。	

資料來源：林顯宗、陳明男編著，社會福利與行政（註七）。

表二 各國社會福利支出在中央政府總支出百分比
(1988~1989)

國別	項目	國防	教育	醫療衛生	住宅、社區公益、社會安全及福利	經濟服務	其他	合計
英國	1989	12.5	2.9	14.3	34.8	6.7	28.8	100
美國	1989	24.6	1.8	12.9	29.3	8.0	23.3	100
日本	1989	—	—	—	—	—	—	—
中華民國	1988	21.8	20.8	一般政務 1.1	16.9	22.0	7.4	100
韓國	1989	24.9	18.5	2.0	9.9	19.7	24.9	100

資料來源：1. World Development Report 1991 (註八)。
2. 中華民國七十七年財政統計年報，頁七十二。

暴力犯罪中的殺人罪和強姦罪，可以看出如下的結果：

(一)竊盜犯罪之比較：各國竊盜罪犯人數不少，但若僅以竊盜罪受理案件和破案率數值來比較的話，由一九八七年至一九八八年各國竊盜犯發生件數之統計得知，美國三年來皆居首位，由一九八七年之一千二百〇二萬四千八百件增至一九八九年的一千二百六十五萬五千四百件；其次是英國（最高為一九八七年的二百九十萬六千一百四十一件）、日本（最高為一九八九年的一百四十八萬三千五百件）、韓國（最高為一九八七年的十萬二千五百三十三件），我國最少（一九八六年最高時僅三萬三千〇八〇件）。這些數據顯示竊盜犯係各國普遍之犯罪行為。不過，由於各國人口數不同，故就發生率觀察，英國竊盜之發生率反而高於美國，居各國之首位（最高為一九八七年之每十萬人五千八百〇三件），其次依序為美國、日本、韓國，我國最低（詳表三）。

由以上數據之比較，可知我國竊盜犯與他國較之，並不算太嚴重，由一九八六年至一九八八年之發生件數及發生率也逐年降低，不過，或由於竊盜犯之手段日新月異，導致破案率也逐年下降，值得重視。

(二)殺人犯罪之比較：各國殺人罪之構成要件雖多少有所差異，但若以此罪名為限來看統計數值可以比較出高下。

和竊盜犯較之，殺人犯屬重大犯罪，各國刑法規定之法定刑度亦較竊盜犯來得重，比較各國一九八六年至一九八九年殺人犯之發生件數，美國高居第一位，其次為英國（英國是逐年增多）、日本、我國及韓國。惟就發生率觀察，除美國歷年居首外，我國居次，其他依序為英國、韓國、日本最低。

美國因發生件數較各國為多，其發生率較高自可理解，而我國人口較少，發生件數却有一千四百至五百件，發生率高居第二，顯示我國之殺人犯罪情形較其他犯罪來得嚴重，值得注意。而日本殺人犯罪發生率低，與社會整體素質之良好有關。

再就破案率來看，由於殺人罪影響社會治安甚鉅，各國治安單位自較重視，故歷年破案率皆不低，其中以韓國為最高，其次為日本、我國、英國、美國最差（詳表四）。

由以上分析，得知我國殺人犯罪發生率高的現象，並不亞於歐美各國，顯

表三 各國竊盜犯發生件數、發生率、破案統計表
(1986年~1989年)

區 分	中 華 民 國	英 國	英 國	日 本	韓 國
1986年 發生件數	33,080	11,722,700	2,893,996	1,375,096	
發生率	200	4,863	5,797	1,130	
破案率	55.55	17.5	28.3	58.7	
1987年 發生件數	24,822	12,024,800	2,906,141	1,364,796	102,533
發生率	126	4,940	5,803	1,116	247
破案率	54.60	17.7	29.3	60.2	63.9
1988年 發生件數	21,696	12,356,900	2,699,804	1,422,355	93,094
發生率	109	5,027	5,373	1,158	222
破案率	51.30	17.5	30.9	55.7	52.1
1989年 發生件數		12,605,400	2,793,823	1,483,590	100,600
發生率		5,078	5,544	1,204	237
破案率		18.0	29.0	41.7	37.0

資料來源：(1)日本法務省總合研究所編「犯罪白書」(平成元年)。

(2)我國內政部警政署刑事警察局編「臺灣刑事統計」(民國78年)。

(3)韓國法務部研究所編「犯罪白書」(1990)。

說 明：所謂發生率，係以各國當年人口每10萬人中計算刑案發生件數。

示社會暴民風氣之方與未已，有待改善。

(三)強姦犯罪之比較：以一九八〇年、一九八五年、一九八七年不同階段時期觀察，各國強姦犯罪發生件數大致有逐年增加之現象，就整體發生件數而言，以一九八七年為例，美國居首，有九萬一千一百一十件，其次為韓國（五千〇三十四件）、再次為英國（二千四百七十一件）、日本（一千八百廿三件），我國最少（七百〇五件）。

在發生率方面，高低排名次序和發生件數相同，歷年皆以美國最高、其次為韓國、英國再次之，我國及日本最低。足見我國之強姦犯罪情形與他國較之並不嚴重，惟無論發生件數及發生率皆有逐年增加趨勢，值得重視（詳表五）。

肆、社會福利與社會治安關聯性平議

一、歐美先進國家社會福利措施良好，但是對於

影響社會治安之正面功能顯然力有未迨

依據前述各國犯罪狀況之比較，吾人可以發現幾項事實，適足以說明歐美先進國家雖有如上之週延理想社會福利措施，但是，在治安問題的防治方面似乎力有未迨，此可分就下列三項事實闡述之：

(一)犯罪嚴重程度比較上的認知：

行政院新聞局委託學者許春金教授等所作「犯罪率之國際比較」專題研究中指出，以強盜搶奪、強姦、殺人及汽車竊盜等四個犯罪行為測量項目，就一九八八年至一九九〇年世界十七個國家或地區為調查對象，指數愈低者則嚴重性愈高，結果發現歷年犯罪最嚴重的五個國家依序分別為：美國、澳大利亞、瑞典、丹麥、加拿大；犯罪最低的五個國家依序分別為：日本、韓國、泰國、新加坡、芬蘭；我國一九八八年排名犯罪嚴重程度之第九位，一九八九年、一九九〇年則為第八位，較前述國家以外之瑞士、香港、荷蘭、西德（一九八八年除外）犯罪嚴重程度高，而較法國、英國稍好（詳表六）。由此項資料，吾

表四 各國殺人犯發生件數、發生率、破案率統計表
(1986~1989年)

區 分	中 華 民 國	美 國	英 國	日 本	韓 國
1986年 發生件數	1,565	20,613	2,160	1,744	
發生率	8.4	8.6	4.3	1.4	
破案率	90.9	70.2	76.7	96.4	
1987年 發生件數	1,498	20,100	2,764	1,645	653
發生率	7.6	8.3	5.5	1.3	1.6
破案率	91.1	70.0	81.5	97.6	97.5
1988年 發生件數	1,536	20,680	3,722	1,476	601
發生率	7.8	8.4	7.4	1.2	1.4
破案率	87.0	70.0	81.5	96.6	101.2
1989年 發生件數		21,500	4,596	1,349	578
發生率		8.7	9.1	1.1	1.4
破案率		68.3	78.0	95.9	96.0

資料來源：1.日本法務省綜合研究所編「犯罪白書」(平成3年版)

2.我國內政部警政署刑事警察局編「臺灣刑案統計」(民國78年)

3.韓國法務研修所編「犯罪白書」(1990)

說 明：所謂發生率，係以各國當年人口每10萬人中計算刑案發生件數。

表五 各國強姦犯發生件數、發生率、破案率統計表
(1980年、1985年、1987年)

區 分	中 華 民 國	美 國	英 國	日 本	韓 國
1980年 發生件數	374	82,990	1,225	2,610	3,977
發生率	2.4	36.8	2.5	2.2	
破案率	94.39	48.8	73.1	89.0	
1985年 發生件數	606	88,670	1,842	1,802	5,453
發生率	3.6	37.1	3.7	1.5	
破案率	93.07	54.1	63.9	90.1	
1987年 發生件數	705	91,110	2,471	1,823	5,034
發生率	3.6	37.4	4.9	1.5	
破案率	96.6	52.9	70.7	87.4	

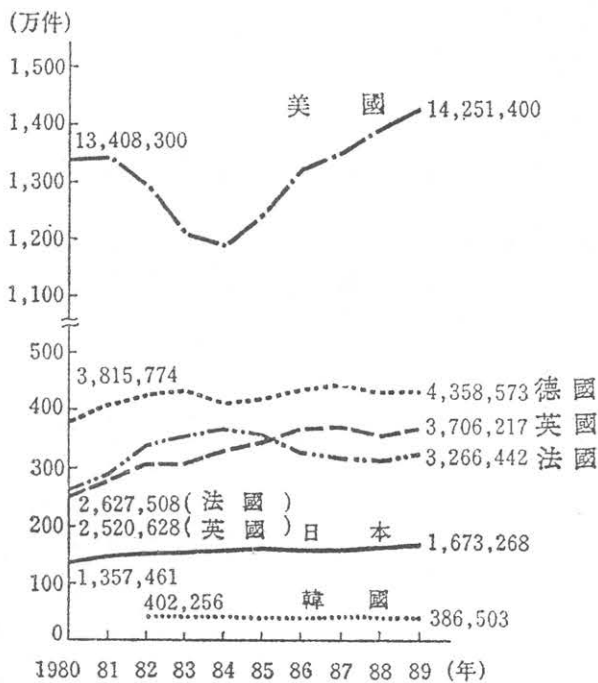
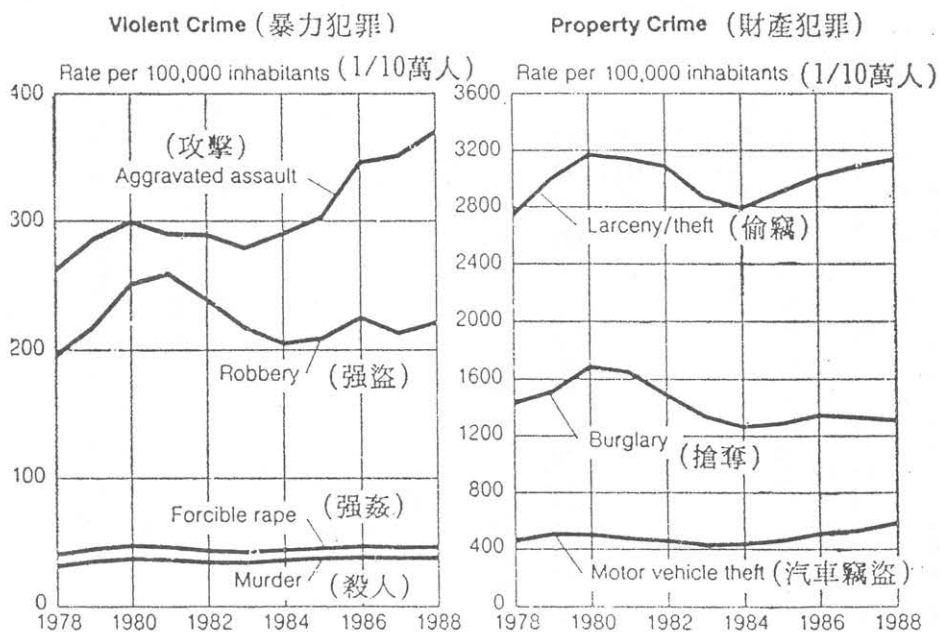
資料來源：1.日本法務省綜合研究所編「犯罪白書」(平成元年版)
2.我國內政部警政署刑事警察局編「臺灣刑事統計」(民國77年)
3.韓國法務研修所編「犯罪白書」(1990)
說 明：所謂發生率，係以各國當年人口每10萬人中計算刑案發生件數。

表六 一九八八到一九九〇年十七個國家地區犯罪嚴重程度比較
(以四個犯罪型為測量項目)

一 九 八 八 年			一 九 八 九 年			一 九 九 〇 年		
名次	國 名	指 數	名次	國 名	指 數	名次	國 名	指 數
1	美 國	5.0246	1	美 國	4.9460	1	美 國	4.8123
2	澳 大 利 亞	26.2773	2	澳 大 利 亞	27.1267	2	瑞 典	26.3985
3	瑞 典	27.3292	3	瑞 典	27.5626	3	澳 大 利 亞	28.0316
4	丹 麥	37.4753	4	丹 麥	35.8410	4	丹 麥	35.3794
5	加 拿 大	35.4955	5	加 拿 大	40.1778	5	加 拿 大	41.3630
6	法 國	45.3729	6	法 國	48.9673	6	英 國	49.1093
7	西 德	52.1196	7	英 國	49.4928	7	法 國	51.0294
8	英 國	52.2713	8	中 華 民 國	52.8711	8	中 華 民 國	52.2504
9	中 華 民 國	54.7532	9	西 德	53.3087	9	西 德	54.1052
10	荷 蘭	56.7156	10	荷 蘭	54.6108	10	荷 蘭	54.1320
11	香 港	58.5529	11	香 港	60.7100	11	香 港	61.7690
12	瑞 士	64.1254	12	瑞 士	64.4378	12	瑞 士	64.6926
13	芬 蘭	65.5579	13	芬 蘭	65.0473	13	芬 蘭	65.1791
14	新 加 坡	66.2124	14	新 加 坡	66.5640	14	新 加 坡	67.3143
15	泰 國	73.4171	15	韓 國	73.0951	15	韓 國	73.0330
16	韓 國	73.4472	16	泰 國	73.6491	16	泰 國	73.2346
17	日 本	76.1354	17	日 本	76.0120	17	日 本	73.9026

資料來源：行政院新聞局委託學者許春金教授等專題研究：「犯罪率之國際比較」(註九)

表七 美國暴力犯罪與財產犯罪消長曲線圖
(1978~1988)



知：

(二) 從美國暴力犯罪與財產犯罪十年間消長情形的認

人，可以明悉歐美先進國家社會福利措施堪稱理想，但犯罪指數及嚴重性亦高，顯見社會福利對於社會治安，至少在犯罪防治上，其正面功能有其不足之處。另外值得一提的，依據這項調查顯示我國在世界十七個國家或地區中，犯罪嚴重程度居中，大致尚稱良好，遠低於社會自由開放、福利良好的歐美國家，惟却高於除北歐、芬蘭以外犯罪嚴重程度最低之亞洲代表性諸國，這項排名，值得我國在創造經濟奇蹟，並由開發中國家邁向已開發國家之際深思之問題，即為：如何同日本一般，民主自由、經濟發展與社會治安並行而不悖？或如韓國、泰國、新加坡等國，經濟發展與社會治安較能取得一定的平衡？

美國是實行社會福利的先進國家，然其暴力與財產犯罪指數不斷增高（詳表七），顯見社會福利對犯罪的降低非獨木可以支撐大廈，有其能力所不及之處。

（三）從各國主要犯罪成長與比較上的認知

日本法務省法務總合院在其所編印的平成三年「犯罪白書」中（註一〇），曾比較了美、英、德、法、日、韓等國從一九八〇至一九八九年間主要犯罪成長趨勢，得出了如下的結果。（請見前頁下表）

吾人由前項表中，可以看出美國主要犯罪不但在數量上和增長率上都居首位，而相同發展層次的德國、英國、法國居中，彼此相去不多，其次為日本，最後為韓國，後二者雖工業水平、社會福利相差有段距離，但犯罪比率上相當平穩，由此吾人可見社會福利與犯罪高低關係；除日本外，似乎社會福利愈好，犯罪反而在量與成長率上未見低下，因此，社會福利與社會治安固然關係密切，但却未見有絕對的正相關關係。

二、犯罪的發生原因甚複雜，社會福利不是其中

之主因，因而提倡社會福利對防治犯罪雖有

功能但非絕對

於此可分就下列兩項分述之：

（一）就鉅觀角度而言：

依據前述國家之社會治安狀況中的犯罪而言，各國犯罪成因十分複雜，亦即各國犯罪現象之形成，除犯罪個人原因外，尚涉及各國不同的風俗民情、社會、經濟制度，以及不同的價值體系、家庭組織、社會變遷等諸多因素，而各國法律制度之相異，犯罪規範之認定標準亦不盡相同，抑有進者，一國之內其犯罪情形亦因地區而不同。以美國為例，以其地大物博、人口衆多、種族複雜，高度民主、自由之現代化社會，使其犯罪態樣呈多元化之發展，其犯罪概況雖較他國嚴重，然其國內亦有民衆守法、治安良好之地區。以英國而言，係因

種族混雜，經濟衰退為主因。以我國為例，即將步入已開發國家之林，貧窮已不是問題；「惟犯罪問題，不但未能減少，反因國家之進步，經濟之發達，有日趨嚴重之趨勢。此乃工業化、商業化、都市化等急遽變遷，轉型期中所不可避免之現象」（註一一）。就韓國而言，韓國在過去廿五年間，在政治、經濟和社會層面上，經歷了史無前例的變遷。溯自一九六〇年代起，韓國每年經濟成長率在百分之十左右，一九九〇年的國民平均所得達到五千美金，是一九六〇年代初的七十六倍，成就非凡，然而它在社會上，使民衆對傳統道德價值體系的尊重式微，代之而興的是對物質主義的崇拜，傳統的權威和秩序也就受到嚴重的威脅，形之於外的便是犯罪的明顯上升趨勢。

（二）就微視觀點而言：

在此提出影響社會治安甚大的暴力犯罪與色情問題說明之：

第一、暴力犯罪：研究暴力犯罪的成因，吾人發現美國學者指出其主要原因有兩方面，其一為社會結構因素，其二為社會心理因素。前者為規範因素、政治的安排、槍枝管制問題、社會階層體系。後者為態度因素、價值觀、大眾傳播媒介的影響。就我國而言，暴力犯罪的主要原因在於（註一二）：

1. 社會風氣敗壞；崇尚功利主義，風氣奢靡，重迷信，笑貧不笑娼，拜金主義盛行，以金錢衡量社會地位。

2. 家庭結構變遷，大家庭之約束規範作用喪失；家庭教育失敗或缺乏。

3. 科技進步，導致犯罪方法精進；犯罪組織化、企業化、不良份子及幫派抬頭猖獗。

4. 大眾傳播的污染：暴力性及色情電影、錄影帶充斥，具感染力，推波助瀾。

5. 固有道德及倫理觀念喪失；傳統道德規範失去作用。

6. 社會型態轉變，結構多元化；社會環境的誘惑；社會五光十色，犯罪誘因多。

7. 經濟不景氣，失業人口增加，失業人口賺錢不容易；經濟環境失調。

8. 學校教育失敗，功能未見發揮，教育方式重實不重理想。

9. 立法不當，量刑太輕，司法審判不理想，未能速審速結。

10. 警察消滅犯罪功能未能發揮，無法全面壓制犯罪，執法能力受嚴重考驗。

11. 走私槍械、地下工廠私造械彈，給予歹徒加強犯罪之膽量。

12. 賭博的風氣猖狂；賭場存在。

13. 色情氾濫；犯罪誘因強。

由以上資料顯示，社會福利因素並非暴力犯罪形成的直接原因之一。

第二、色情問題：以美國為例，其色情問題的成因與美國社會的傳統規範的改變、美國婦女傳統的規範性角色影響、結婚年齡的延遲、經濟特質收關。至於我國色情問題的成因，涉及經濟、心理、法律、教育、社會等因素，社會因素僅眾多因素之一，而社會因素中社會福利因素僅佔其中一部分，諸缺少如適當的休閒活動，就業輔導功能偏低，女性失業、待業人口缺乏謀生技能等屬之，顯見社會福利不是造成色情問題的主因。

三、社會福利本身的缺失，對社會治安反有負面影響的作用

福利國家所推行的社會福利措施固然週延，功能及於全民，但其在結構上的缺失，會造成一些問題，對社會治安反而有負面的影響，致使福利國家不得不重新檢討思考社會福利是否為解決問題的萬靈丹。

按：福利國家政府的角色，不僅只是擔任維持法律和秩序的警察，也不只是排難解紛的仲裁者，而是透過各種社會安全措施，積極促進全體人民的福祉。總的來說，福利國家提供的社會保險、社會救助和福利服務等三項社會安全措施，的確大大的增進了人權享有的程度。但是，如果我們回顧過去三、四十年的歷史，我們會發現它的成就並不如當初人類創立社會福利措施時所期盼的理想。就以許多先進的工業化國家來說吧，它們與辦社會保險的本意，原是寄望於所得的再分配能解決貧困與依賴的問題。惟其所能分配的項目和利益着實有限，因此社會保險始終無法有效的解決貧窮問題，再加上維持龐大社會福利行政體系的支出，佔去一大部分實際上應分配給低收入民衆的利益，更削弱了社會保險的實際功能。至於社會救助項目亦然，它那繁瑣有如懲罰性的申請手續，

往往使申請救助者感到緩不濟急或杯水車薪，特別是對沒有生產能力的窮人而言，更是如此。此外，快速變遷的社會，益使缺乏技術訓練與能力低下的階層民衆，無法進入就業市場，取得足夠的收入，致使福利救助的對象，有如無底洞一般，沒有止境。

略觀上述情形，我們便可知福利國家所推行的各項社會福利措施，並不是全般完美的。因此，即使富強如美國者，它那號稱由搖籃到墳墓的福利措施體系：老年遺屬殘廢健康保險 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, 簡稱 OASDI)、失業保險 (Unemployment Insurance)、勞工災害賠償 (Worker's Compensation)、退伍軍人賠償 (Veterans Compensation Programs)、醫療給付 (Medicare)、失依兒童家庭救助 (Aid to Families with Dependent Children, 簡稱 AFDC)、補貼的安全收入 (Supplemental Security Income, 簡稱 S. S. I)、一般救助 (General Assistance)、退伍軍人年金 (Veterans Pensions)、醫療救助 (Medicaid)、糧食券 (Food Stamps)、住宅補助 (Housing Assistance)。一如歐札瓦教授 (Martha N. Ozawa) 在其新著書中所指出的，這套制度存在着諸如減低人民工作意願、支出浩繁、效率不彰、有欠公平、使受益者深感羞辱等詬病 (註一三)。又譬如失依兒童救助 (AFDC) 方案中欲幫助的對象為貧困、喪偶且有依賴子女的寡婦，尤其在不景氣時之失業家庭或從事礦工生涯之受災者家屬，但是，自一九五〇年起，AFDC 的受益者中却有愈來愈多的未婚媽媽以及離婚婦女。統計資料顯示，在一九五〇年代，五個 AFDC 案例中只有一個父親死亡，一九六〇年時，每十四個案例中有一個，一九七三年時，廿個案例中有一個，到一九七五年時，則廿七個案例中才有一個。此外，黑人的受益者幾乎占了該項福利補助中的一半 (註一四)。家庭結構問題是導引犯罪問題的主要原因之一，AFDC 使黑人家庭結構失散，難怪有高低比率的犯罪產生。

自一九六〇年代始，愈來愈多的美國人開始討論類此「社會危機」(crisis in welfare)，顯見社會福利因其本身缺失對社會治安有負面影響的作用。歸結而言，目前存在於各先進福利國家的難題甚多，比較普遍性的問題有

如下三項：

(一)福利支出的浩大：

福利國家係以照顧全民為依歸，依此理想所創建的福利制度可謂週詳完備如瑞典、英國、美國屬之。惟福利措施開支隨着制度的建立、時間的推移而不斷膨脹，近年來已達到令人吃驚的地步。美國社會安全制度每年耗費雖只佔全國生產毛額的百分之二九·三（歐洲各國平均為百分之二十以上）（註一五），如今在一九九〇年間即已高達二千四百六十億美元之鉅，是聯邦預算中僅次於國防預算的最龐大項目。惟美國與歐洲福利國家比較起來，還算是福利色彩最淡的國家。一九八九年歐洲各國及日本政府支出（主要是用於社會福利）佔國內生產毛額的比率，最低的芬蘭仍佔了百分之三六·五，英國則為百分之三四·八，法國為百分之四〇·七，西德為百分之四九·四，挪威為百分之三九·六，比利時為百分之四三·九，丹麥為百分之三七·八，荷蘭為百分之四〇·六，最高的瑞典達百分之五五·九，平均都要比美國高。

在一九五〇和六〇年代的經濟繁榮時期，福利開支增加似乎是理所當然，反正只要多抽一些稅就行了。一九七三年的石油危機改變了那一片好景，以及截至目前為止的斷續性經濟不景氣（如美、日、英），從北歐三國以至西歐最富有的西德，都已感到不勝負荷。

如果再就另一觀點而言，犯罪的增加，需要強化矯治體系的功能，雖然如美國者一年用於矯治體系的花費甚高（如表八），然若能從社會福利支出移撥更多經費，多聘專業人員，蓋更多監獄，佈置更好的更生措施等，對社會治安當有直接明顯的貢獻。

(二)消極的工作意願

推行完善的社會安全措施，固然有積極的效果，使人民廣受照顧。但相對的，也有消極的負面影響，那就是造成所謂消極工作意願，亦即缺乏工作誘因（Working Disincentive）的結果：

第一、對接受福利救助的受益者而言：

那些長年接受福利救助的貧困受益者，終久之後，普遍的都發現到一項事

實，那就是他們什麼都不做就會有收入（Receiving Income for Doing Nothing）。既然他們什麼都不必做就會有人供給他生活，很多人也因此對工作興趣缺缺，寧願呆在家裏坐等維生費用。

第二、對繳納福利稅的工作者而言：

這類人口可分兩方面來說明之：第一、是有工作能力且正在工作，而沒有接受任何福利救助者。第二、是有工作能力且正在工作但因收入有限或依賴人口較多，正接受一部分福利救助者。前者若因工作所得實在有限，一旦發現自己辛苦工作的收入，僅比政府規定的貧戶資格多出那麼一點而已，難免會興起何必辛辛苦苦去工作，而坐等貧戶救濟的念頭。後者會發現到他們若努力工作，固然會提高工作收入，但相對的福利津貼就會減少，因而總收入到頭來還是差不多，也就影響了他們積極努力工作的意願。

福利國家所造成的前述工作意願減低的影響，並不是微不足道的，尤其在美國，它使得很多人寧願不工作而坐等救濟，這也就是美國雖富甲一方，却始終有一大堆窮人的原因之一。除此之外，福利開支浩大的結果，往往使政府向有錢人（中產階級以上的人）多課徵所得稅（譬如在美國薪資所得者繳聯邦稅、州政府稅和市政府稅），再加上所謂的購物稅（英國抽稅平均達百分之十五，美國平均為百分之四左右）（註一六），往往把賺錢者的與繳給降低了，而窮人長久接受救濟慣了，不願自食其力，福利支出的「經濟效益」（政府藉所得分配，把錢從富人轉給窮人，增加社會平均消費傾向，刺激有效需求，促進經濟發展）便立即逆轉而下，這也就是目前經濟不景氣聲中，各國欲振乏力的原因之一了。

第三、人口結構改變退休福利金入不敷出：

現代的人受惠於福利措施的完備；良好的醫療設施、較低的嬰兒死亡率、良好的生活水準、較佳的營養和衛生條件，平均壽命也就愈來愈高。國民平均壽命的提高固然是好事，但是對於福利制度來說，却不盡是愉快的事。說老實話，姑不論老年福利的支出，僅就每個領取退休福利金的受益者而言，其年歲愈高，所得的福利（尤其是高昂的醫療費用津貼）早已超過當年自己工作時全部的投資（被扣除的法令福利稅或所繳納的社會福利稅）。因而年輕的一代負

表八 美國矯治體系的花費和聘雇人數

(單位：百萬元：1000人)

TYPE OF GOVERNMENT AND YEAR	總額	百分比變化	項 目					
			警 察	法 院	法 律 律 務	公 防 共 衛	矯 治	其 他 司 法
總 支 出								
All governments: ³								
1971	10,517	(NA)	6,165	1,358	491	129	2,291	83
1979	26,028	147.5	13,917	3,381	1,650	597	6,040	443
1985	45,607	75.2	22,014	5,780	3,236	1,055	13,034	489
Federal government								
1971	1,448	(NA)	805	134	89	61	121	239
1979	4,066	180.8	2,059	370	276	240	393	728
1985	5,819	43.1	2,768	852	804	343	779	274
State and local government: ³								
1971	9,302	(NA)	5,361	1,224	403	67	2,180	66
1979	22,649	143.5	11,864	3,012	1,384	357	5,686	346
1985	39,923	76.3	19,246	4,928	2,432	711	12,328	278
State government								
1971	2,921	(NA)	932	327	109	17	1,387	148
1979	8,463	189.7	2,150	1,318	455	128	3,824	588
1985	16,013	89.2	3,511	2,262	800	298	8,884	259
Local government								
1971	6,663	(NA)	4,489	912	259	51	895	20
1979	15,401	131.1	9,882	1,903	957	239	2,197	224
1985	25,373	64.7	16,026	2,841	1,661	433	4,316	96
聘 雇 人 數								
All governments:								
1971	862	(NA)	529	107	40	4	180	3
1979	1,178	36.7	654	156	73	9	277	6
1985	1,369	16.2	693	181	90	12	387	9
Federal government								
1971	78	(NA)	57	7	6	(z)	7	1
1979	103	32.1	73	8	8	(z)	12	1
1985	108	4.9	61	15	16	(z)	14	1
State and local government								
1971	784	(NA)	472	100	34	3	173	2
1979	1,075	37.1	581	149	65	9	265	7
1985	1,260	17.2	632	166	74	11	373	6
State government								
1971	206	(NA)	69	20	8	1	106	1
1979	329	59.7	92	49	20	4	161	4
1985	431	31.0	99	61	23	6	239	4
Local government								
1971	578	(NA)	403	80	26	2	67	1
1979	746	29.1	489	100	45	5	104	3
1985	829	11.1	533	105	51	5	134	2

資料來源：Statistical Abstract of the U. S. 1990. p180.

擔愈來愈重（譬如美國每三個工作者要負擔一名，其收支赤字平均要以百億計）。要設法維持社會福利，政府又只好從現在正在工作者的身上打主意，多徵他們的稅，其結果難免又要造成如第二項所謂影響「經濟效益」的後果。

由於社會福利本身存在着結構上的困境，無怪乎美國由一九三五至一九八五年，近五十年社會安全體系的運作，似乎並沒有解決社會福利政策中原擬解決的社會問題。各種名目社會福利政策的增加反而激發了大眾對政府更多的依賴和期待。在一九六〇年代前，美國雄厚的國力使主政者及人民均信心十足地認為自己有能力解決困擾社會發展的各類問題——犯罪、貧窮、住宅，如今已發現他們有必要修正態度，亦即在進入二〇〇〇年之前，當美國人承受較以往更多的失業和增稅壓力後，似乎不得不開始重新檢視福利同樣有關的政策。

伍、結 論

一、社會福利的推行其功能在整體而非集中在犯罪構面上

當前世界各國在工業化的發展趨勢中，無可避免地會十分重視社會福利，我國目前基於諸項緣由，對社會福利寄望甚殷即其一例。社會福利措施之推行有其依據、目標；對理想社會的目標達成有整體性的貢獻，由此可知社會福利的推行，基本上是放眼全局；在建立福利社會而非凝注於犯罪防制之構面而已。它是以改善人們生活之環境，增益社會福祉為先，解決治安問題，只是它所要解決的眾多問題中之一個環結。惟因社會治安十分重要，它往往被人們或朝野所正視，因而使社會福利與社會治安之間的關係頗受重視，但兩者之關係程度固然密切，畢竟有其上限而非無限，而有賴其他各方面全面配合始克有功。

註 釋

- 註一：丁庭宇 「為追求精緻社會生活的目標而努力」 中國時報 民國七十四年一月一日。
註二：林騰鶴 「經濟發展與工作環境的人道化」 中國時報 民國七十四年一月十二日。
註三：陳新民 「井口案啓示錄」 聯合晚報 民國八十年三月二十一日。

註四：張華葆 少年犯罪預防及矯治 臺北三民書局 民國八十年一月再版 頁九十六。

註五：J. Q. Wilson. "Do the Police Prevent Crimes?" John R. Snortumy Hana Hader. *Criminal Justice*, California: Palisades Publishers, 1978. p. 40.

註六：劉脩如 社會福利行政 臺北正中書局 民國六十九年 頁一。

註七：林顯宗、陳明男 社會福利與行政 臺北五南圖書公司 民國七十四年初版 頁六十。

註八：World Bank. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. N. Y.: Oxford University Press. 1991. p. 224.

註九：許春金 犯罪率之國際比較 行政院新聞局 民國七十九年十一月 頁二十七至二十八。

註一〇：日本法務省總合研究所編 犯罪白書 平成三年 頁二十二。

註一一：法務部犯罪問題研究中心 犯罪狀況及其分析（中華民國七十九年） 民國八十年七月 頁一。

註一二：吳學燕 臺灣地區社會變遷與警政建設 臺北文笙書局 民國七十八年六月 頁八十六至八十七。

註一三：Uzawa, N. A. *Income Maintenance and Work Incentives*. New York: CBS Educational and Professional Publishing. 1982. p. 107-113.

註一四：陳小紅 「一九八〇年代美國社會福利政策的改革方向與啓示」 經濟法論叢第四期 民國七十八年七月 頁四。

註一五：Adam Smith's "Invisible Hand" Disappears. U. S. News and World Report. April 26, 1982. p. 54.

註一六：同註七。

（本文作者現任職於內政部部长室）