

論公共救助在

社會安全體系中

的積極角色

徐 震

壹、前言

社會安全一詞在語意上有廣義與狹義之分，廣義的概指國家為保障國民的生存，增進國民的福祉，而採取的一切措施，包括社會保險、公共救助、國民就業及國民住宅等各種服務（註一）；狹義的則指社會保險與公共救助兩大業務而言（註二）。本文旨在論述公共救助在社會安全體系中的積極功能，因此，本文對於社會安全一詞採取較為廣義的界說，俾便以公共救助為中心而探討其與社會保險等各項服務的關係及在經濟開發國家中所應採取的積極步驟。

貳、公共救助與其他各種服務的關係

社會安全制度是整體的，故有關社會安全體系的各项服務措施各有其功能。不過，由於各種服務性質的不同，其功能乃不免有主體的與輔助的，治本的與治標的，及積極的與消極的等分別。茲以公共救助與社會保險，與國民就業及與國民住宅三方面的關係為例，分析如下：

一、公共救助與社會保險

社會保險為社會安全制度中主要的一環。由於社會保險具有國民危險的分擔，國民財富的重分，國民儲蓄的培養，及家庭生活的保障等重要功能（註三），現代國家乃多以社會保險為其推行社會安全制度的主體，強制一般參與生產工作者或鼓勵具有經濟能力者加入保險，而將不能由工作或財產入息自足者及無法由其親屬協助以維持生活者，另以公共救助方式予以協助，以補助保險制度之不足。於此，我們可以說，公共救助與社會保險在保障全體國民生活的方法上是互為補充的（註四）。但由於社會保險的主要財源是被保險者及其雇主所繳的保險費，而公共救助的全部財源則為一般國民所繳納的稅金；因而社會保險的給付則被視為「集體的互助」與「工資的延遞」，而公共救助的給付

則被視為「國家的責任」與「貧窮的救濟」。同時，由於社會保險的給付有客觀的標準可作預測，故可作成一種主動的設計，以控制或補救人類的若干災害，而公共救助的給付，則難以預測且必須以貧窮為對象。故公共救助只有消極的功能，缺乏積極的正價。因此，我們只能說，公共救助在社會安全制度中的功能，是輔助性的。當社會保險制度日益擴充與日趨完備時，公共救助的範圍與經費可能趨向於減少（註五）。

二、公共救助與國民就業

公共救助只有維持貧窮者最低生活的功能，而不能使之脫離貧困。欲使之脫離貧困，必須以另一種治本的辦法——輔導其就業並使之參加生產行列。此即美國向貧窮作戰計劃中重視「工作訓練」及其福利改革計劃中重視「工作激勵」的原因。我國近年來推行小康計劃與安康計劃，均以社會救濟與就業訓練相結合，亦頗收積極之效（註六）。凡此成例，均可說明就業安全是社會安全體系中的治本工作，而公共救助只是一種治標的協助而已。如國民能習得適應今日工業社會之生活能力者愈多並獲得相當的就業機會愈多，則政府的公共救助經費及貧民戶數必可隨之而愈低。

三、公共救助與國民住宅

克林納德 (Marshall B. Clinard) 在「貧民區與社區發展」一書中，強調貧民區有一種特別的文化現象，其狹窄與感染、髒亂與冷漠、無知與犯罪，均影響兒童、青少年的生活習慣與心理狀態。因而貧窮滋生貧窮，造成惡性循環的現象（註七）。此與我國平民教育學派所稱之「貧、愚、私、弱」，循環相因之說，如出一轍。因之克氏認為一般性的公共救助工作，無補於貧民生活之改善。若干國家曾採取清除貧民區並改建國民住宅的措施，以期徹底改善其居住及環境衛生。此一措施，可稱為配合公共救助方案的積極方法。因此，國

家如能逐年擴大平民住宅計劃，使低收入或貧苦階層亦能有一個較佳的居住環境。然後配合以社區發展、衛生教育、家庭計劃及兒童福利等服務。則公共救助之實際功能亦可能因之而增大。

依據以上分析，我們認為公共救助——包括以現金或實物，作院外或院內的救助工作——都是輔助的、治標的及消極的措施。沒有上述的保險制度與其他各種服務設施的配合，則公共救助勢難發揮其功能，充其量亦不過維持貧窮者的最低生活而已。另一方面，(一)由於社會上畢竟會有些沒有工作能力者；(二)由於工業社會中家庭功能的減縮；(三)由於國家財力尚未能建立一個全民保險的制度及提供充分就業的機會，公共救助在社會安全體系中將始終具有一種相對的補助功能。如果國家的社會保險、國民就業、國民住宅、衛生保健等工作能日漸擴充並日益完備，則公共救助的需求可能日漸減少。反之，如國家沒有社會保險及就業安全等制度，而社會又日趨工業化，則其公共救助的需求，勢必日益增加。

叁、開發國家對公共救助應採的步驟

開發國家由於在經濟成長中需要資本累積，勢難以大量經費一次投資於社會安全制度之建立。因此，一般國家的社會安全體系，多係逐步建立，漸次擴充的。不過，根據羅斯托 (W.W. Rostow) 的經濟發展史觀（註八），我們可以看出在國家經濟成長的過程中，國家投資於社會安全制度的時間愈遲，則其後的社會問題及社會因貧富不均而引起的不安現象亦愈大。因此，國家如能在經濟發軔之初，即同時建立社會安全制度，當屬明智之舉。其建立步驟，自社會安全的整個體系言之，似可從下列三方面逐步實施。

一、改進公共救助的方式

救濟是社會福利中最古老的與最基本的工作，各國社會福利的發展，均可溯源至宗教的或君王的慈善與救濟事業，是以公共救助當有其不可或缺的功能，於此可見。然而，救濟的事業，雖已古老，而救助的方式，則歷代均有所改革，以適應其社會的新需要。美國的分類救助 (Categorical Assistance) 辦法，目前已發生若干流弊，而亟待改革 (註九)。我國目前的公共救助工作，已因推行小康計劃與安康計劃而頗具成效，各地區貧民之減少，亦時有報導。因此，我們認為：開發國家在建立社會安全制度中的首要措施似為改進其公共救助的方式，使之與其他各種服務相結合，以發揮其較為積極的功效。

二、擴大社會保險的範圍

社會保險是福利國家的主要措施，在經濟開發國家中，此項工作實施愈早，則愈有利於國家的均衡發展。雖然由於經濟成長中資本累積的需要，國家或未能迅速實現其全民保險的理想，但保險的體系與範圍，似均應逐漸擴充，力求早日完成一個廣泛的、全民的保險制度，而減縮一些消極的救濟工作。

三、建立全民福利的制度

現代社會福利工作應以全民為對象，故社會安全制度的各種服務措施均應有其整體性與全面性的策略，並注重社會保險、國民就業、國民住宅、衛生保健及社會福利間彼此配合的功能與相互連帶的關係。因此，國家似應採取綜合的措施與通盤的策略，將經濟發展與社會發展合併設計，以期發揮整體安全的功能而達成全民福利的目的。

肆、結語

社會安全體系原為國家建設中重要的一環。無如許多主持國家建設的人士常認為社會福利是補救性的工作而忽視其發展性的功能。因此，許多國家的社會福利措施，常徘徊於公共救助或貧困服務的範疇之內，甚至以「救而不助」

，「貧而不困」即為已足，致使福利工作未能發揮其積極的功能。筆者以為公共救助在社會安全制度中的原來角色，是輔助的與治標的。我們似應從整體策劃著手：一面加強主體的與治本的服務，一面改進公共救助的方法，把兩者結合起來，以強化社會安全制度的整體功能，從而使公共救助由消極的變而為積極的社會工作。

附註

- 註一、1. 邱創煥：中國社會安全的理論與實際 (民國六十一年二月，社會建設雜誌印) 第四頁。
2. 邱啓明：社會安全論 (民國六十三年三月，作者自印) 第七頁。
- 註二、邱啓明：前書第一頁。
- 註三、劉脩如：世界各國社會保險的演進趨勢與我國三種社會保險的展望 (社會建設季刊第十七號) 第二六頁。
- 註四、陳水竹：公共扶助 (見蔡漢賢主編「社會工作理論與實務」民國六十一年十二月，臺灣省社會福利研究會印) 第二五七至二五八頁。
- 註五、1. 白秀雄：美國社會福利發展之研究 (民國五十九年十一月，中國學術著作獎勵委員會出版) 第二〇二頁。
2. 邱啓明：前書第一三〇頁。
- 註六、臺灣省政府社會處：推行小康計劃報告 (民國六十三年五月省社會處印) 第四頁。
- 註七、Marshall B. Clinard: Slums and Community Development (New York, The Free Press, 1966) pp. 7-15.
- 註八、W.W. Rostow: The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto (London, Cambridge University Press, 1960).
- 註九、白秀雄：前書第二八〇至三〇六頁。