

我一國一社一會一福利一功一能一分一析

岑士麟

前言

社會福利思想，我國古已有之。戰國時代孔子禮運大同篇，可說是最早基於社會福利思想所擬定的社會政策性綱領原則。祇是從古到今對於社會福利的理論研究，並未受人重視，歷代把孔子學說認為是其世界觀的大同之治理理想，沒有自理論上加以深入探討，作為建立完備制度的依據。所以自來各朝都把保息養民及為民造福當做仁政，從而更將有關為民興利除弊措施視為佈施或施捨。施捨是種人本主義的志願服務，結合倫理與自由，量力而為，可多可少，以達成有利於接受施捨者，對其感戴歌頌，鮮問實效。即在西方社會，以推行社會福利歷史很早的英國而論，其救貧法遠在十五世紀都鐸（Tudor）王朝時久已產生，內容無非旨在安撫貧眾，以免影響生產及穩定政權。迨後迭經修訂，歷八次至伊利沙白女皇時乃刷新救貧方式，而成為馳名的四十三號社會性立法，其後再經二十次以上的不斷修訂，始於一九四八年予以廢棄而另訂國民救助法，建立較前完整的救貧制度。但此項救助法自一九六六年後又加改制，期能擴大功能而同時能適應國家處境，易以補助給付制，構成健全的社會安全體系。在歷次修訂與改制的過程之中，總是發現原訂法制不能適應社會結構變動的情勢，不能盡符時代的需要，亦即已訂辦法難收實效，立法功能無由發揮。但縱然如此，英國原先也很少有人對社會福

利從事具體的理論研究，至多祇把它當作解決社會問題的手段。僅一八八六年對解決貧窮問題有布士教授（Charles Booth）提出「貧窮界限」的理論，一八九九年有朗屈里教授（B. Seebohn Rowntree）提出「貧窮文化」的理論，至一九四一年又有貝維里奇校長（W. H. Beveridge）提出「致貧五因素」（需要、無知、疾病、醜陋、懶惰）的調查分析結論。後者嗣後經學者專家詳細各別推敲研究，對當前英國社會福利制度重大興革，發生極多的影響。比較重視建立制度必須基於理論而講求實效的，是德國淵源於大陸法系思想原則，立法必須成文、具體、整合及貫徹功律。政府的社會福利立法經常接納學者專家理論分析，而常以補充修正，務期其發揮績效與功能。如馳名的俾斯麥首相創制社會保險，便是接受社會經濟學家席莫勒（A. Schmoller）等所設社會政策學會提出的建議。嗣後為擴展社會福利各種法制的效益，於二次大戰後，在改進社會安全制度以外，進一步針對馬克斯那說謬論，再創健全完備的制度，而不以八股式教條，加以駁斥，新訂「負擔平衡辦法」（Equalization of Burden System）五十餘種，使無產者蛻變成有產者，勞資雙方站在同一立場合作，正吻合了社會學家涂爾幹（E. Durkheim）社會分工的理論，促進機械性團結，不需要對立或鬥爭。社會福利中一種制度的建立，是有理論根據才是健全完整（perfect）的。社會立法講求功能的

發揮，不祇反映施捨性的仁政，更非粉飾討好應付，或立法後便告交卷，自許贏得百姓愛戴歌頌，而應確使國民受益，且有其宏遠目標。因之現代國家對於興辦社會福利，不祇引為責任，而且是立國的基本要件，必須全力以赴，為求政策的貫徹，也不能斤斤於政府原有財力。因為財力是社會上人力所創造的，況且健全完整的制度，整合各種因素，儘可設法照願財力與開拓財力，或籌謀彌補財力之不足。如經濟理論上肯定資本是勞動所創造的，供需的不平衡可用智慧人力予以克服，社會性投資常可獲得經濟性回報。所以西方社會，常以社會政策目標，便是經濟政策的最終目的，經濟福利便是社會福利。德國費休氏（Rieser）所編國家政治辭彙中，謂「社會政策是人類努力追求與行動措施的綜合，旨在調整收入之分配與經濟社會生活之負擔，故需要顧及多種複雜問題，包括身智健康與勞動能力問題、職業位置與生活程度問題、影響維生養家的收入給付問題、生老病死的保障問題等，概為政策考慮改善的目標」。亦即我國人通稱以收入再分配縮小貧富差距，達到社會均富與安和樂利，有其類同意義。易言之，社會福利的遠程目的，與維護勞動以促進生產製造財富有關，而且兼顧喪失勞動力者亦確保生存權利，同享人格尊嚴，以鼓舞具有勞動力者提振生活的意義。說明社會福利不僅旨在增進生活的充實，滿足慾望的需要，同樣是生產性的，絕非消耗性的。此所以國家的社會建設與經濟

建設必須平行推進的原委，猶如鳥之雙翼般的缺一不可，不容有所偏頗的。

關於社會福利的功能問題，最早源自涂爾幹氏的社會結構功能分解理論，應用到科學管理講求功能主義，如社會學理論本身研究的方法論，使重視發展功能的關係與定律，經濟學研究財政，乃發展「功能預算」新制，引用於社會行政，則不獨需要評鑑績效，尤重分析其功能，視功能的能否發揮，以權衡施政的得失。通常績效的評估，以工作計劃為依據，具有人為的拘束與限制，不願到確實的效益。是以社會福利設施能否達成社會政策目標，如果不事功能分析(Functional Analysis)着眼，則所有立法與制度都難以貫徹政策上預期的目的，祇是一種推行此項不足以符合政策目的與不完備法制的績效檢討(Performance Evaluation)而已。本文擬提出我國社會福利功能分析題目的用意，即在有鑒於我國社會福利思想的起源雖早，但所惜亦如其他國家往時缺少理論上的探討，但既乏先進國在近代已重視研究的力事刷新，且已無可諱言，我們業已產生抱殘守闕而自陷於觀念羸弱的現象，以致影響有關法制常不能貫徹政策。或則徒恃先哲思想，不作理論探討，陳議懸的過高，而很少制定篤實週密的法制，使其功能藉以發揮。誠如一九六一年時英國高索普氏(J. H. Goldthorpe)一度指出：「自十九世紀以來，傳統的社會福利制度，實際多屬敘述方法的解釋，並未進一步探討為何推行社會福利(WHY)，及如何做好社會福利(HOW)，使福利確實發揮其功能」。即從而可使國民確能普遍獲得效益，以完成政策賦予的目標與任務。

憲法福利利用辭留有瑕疵

我們分析我國現行社會福利的功能，首應推崇中國國民黨領導國民革命的宗旨是為民造福，執政數十年來所訂的政策都屬為全國國民與利除弊，尤其始終以社會性的政策綱領與方案，為數最多。三十六年政府頒布的憲法，標示立國原則以實現三民主義為基礎，亦重視社會福利。祇是當年正因人對社會福利素乏理論研究，以致用辭不免瑕疵，而況處處顯示憧憬福利的遠景過奢，罔顧國家現實環境而懸的甚高。按三十六年以前，我國各大學在大陸時期開設社會學系或社會工作研究機構甚少，鑽研社會福利與社會立法學術者不多，側身於議壇立法工作者更屬鳳毛麟角，所以憲法涉及社會福利性質的第十三章基本國策中第四節，竟不稱為「社會福利」而標列為「社會安全」，誤將社會安全的範圍涵蓋，竟擴大統括所有社會福利。其實社會福利範圍較廣，應包含社會安全，因社會安全制度祇是經濟性的收入保障制度，或稱經濟安全制度，為國際上一直公認的涵義，非如社會福利包括經濟性與文化性福利，應物質與精神兼顧，但該節標題却是社會安全，而包括的範圍却是社會福利。又如該節第一五五條「國家為謀社會福利，應實施社會保險……救助與救濟」一句中的社會福利四字，却實際應為社會安全。此種用辭顛倒，影響後人的理論研究很大，甚至導致觀念上的混淆，連帶影響了自後行的衛生保健制度及公醫制度」一句中的公醫制，當屬其時為西曆一九四七年，方值上年(一九四六)英

國初頒「國民健康服務法」，創辦國民免費健康服務制度，即我國俗稱之公醫制，可能該時我國立法諸公遊歷英國會身受其惠，亦欲予以模仿。詎不知此項免費公醫制在並世各國中僅英國推行，嗣後竟發現弊端很多，故在一九六六年後已予改制。但國人從此而後，居然盛讚此懸的過高的公醫制，不願我國現在有無可能條件，在議壇上屢屢催促政府實施，或則在競選場合藉此譁眾取寵，亦不問我國當前醫政實績如何，強欲割足以適履。筆者深以我政府到那一天俟河之清，才如何實施此一制度哩。

社會安全制度名實不符

若我們對我國推行社會福利措施得失，試一回顧，請先就建立社會安全制度中的主體社會保險加以論列。按我國正式舉辦社會保險，除開抗戰時期三十二年四川省自流井一度創辦鹽工保險不計，執政黨早在十五年已有政策性的規定，其後社會部頒「戰後社會安全初步實施綱領」，確定社會安全含社會保險、社會救濟(助)、及輔導就業三者，旨在透過自助人助方式，保障收入，以奠定經濟生活安全，政策非常明智而正確。至三十九年三月臺灣省開始辦理勞工保險，同年四月訂定辦法呈奉行政院核定頒佈。同年六月國防部開辦軍人保險。四十九年四月銓敘部開辦公務人員保險。這三種社會保險，雖法制其後迭經修訂，但原案非常明顯；均出商業保險專家外行手筆，有許多地方不符社會保險的理論原則。而國人又大率接受傳統社會福利的舊觀念限制，既不察其缺失，於是導致不少執行上的偏差。如過去有停保退費的規定，經筆者多年前指

出而改正。又生育給付原無限制，與推行家庭計劃政策矛盾，亦經提出而迄未修正。論其功能，則養老給付採一次金制，表示對老年人退休後經濟生活的保障，不負完全責任，且滋生流弊甚多。而最爲欠妥者推申領養老給付後，將健康保險權利一筆勾消停止，藉口節省財政開支，不予設法補救，違反世界各國社會保險常例。雖公保採任意保留健康保險，亦違反保險原理大數法則而加重國家負擔。其實健康保險非長期給付，若精算正確則無需政府賠累。其他缺失，此處不勝枚舉。筆者此文原無意作求全之批判，而是認定法制有缺失，則影響立法的效益，使此項社會保險名不符實，正確功能難以發揮。亦說明社會福利各有其理論基礎，擬訂法制不宜脫離理論而憑空自圓其說。再者我國勞保投保者迄今不達三百萬人，事實上當前全國具有勞動關係的勞動者已數逾六百二十萬，足證勞工尙不能全部實享其惠，而上下噤噤諛談所謂「全民保險」，亦爲本末不分，正猶平步之欲登天。至於各類保險費率與基本工資額的不重視精算技術，及不隨社會經濟變動而調整，亦影響其功能莫由發揮。

關於社會安全體系中的社會救助，所訂新法，大體上遠較舊社會救濟法爲進步而積極，唯一缺失爲貧戶子弟失學，事實上已有獎學助學與貸款升學的教育救助措施，而爲此新救助法所不列。據聞審議法案時教育當局表現鄉愿，爲顧全其面子，堅持將之刪除，竟便此項立法不能完整，並使助學措施法無所據。又本法授權省市政府重訂低收入者或貧戶調查辦法及厘訂生活扶助戶有無工作能力的認定標準，迄今時逾一年餘尙未見諸行動，不免遺憾。

筆者以往指出省市舊訂貧戶調查辦法，否定貧民人格尊嚴而限制享用現代化日常生活用具的規定，及原訂認定標準不合理，希望今後有所改進。如果參照英國近年採用補助給付辦法（Supplementary Benefit System）或西德近年採用負擔平衡辦法（Equalization of Burden System）的法意，使其適應我國國情，以代替就醫與就業等救助，則更可減輕政府的財政負擔。（如補助低收入者或貧戶參加健康保養費，及推行保險醫療給付之部份納費制，則政府付出大宗免費醫療費用，可運用大數分擔責任）。

關於社會安全體系中的就業輔導，本屬要求具有勞動力者出以自助，確保收入安全的最積極措施，祇緣我國行政分工隸勞工事務主管單位職掌，竟常被不列入社會安全體系，亦有背乎理論。所幸我國原訂政策綱領有此正確規定，且執政黨十屆二中全會通過的「現階段國民就業輔導綱領」，對此項社會福利工作實施要領，曾有週詳規定。其如政府年前立法，仍遭受舊觀念杯葛阻撓，形格勢禁，如今對其關係密切的勞工基準法，歷二十餘年之久，始由原勞工法案草案專章抽出，於最近尙且送立法院審議中，能否順利通過，此刻尙在未定之天，遑論建立就業輔導的法制。新成立的職業訓練局，實係順應職業訓練金的恢復徵收而設置，兼辦就業輔導，亦因鄉愿顧慮而不將其稱爲職業輔導局或職業安定局，坐令名實不符，頗堪扼腕。其實就業輔導能否發揮功能，胥視就業市場動態的能否管理掌握，若各業勞動組織不健全，職業流動難以控制，則職業輔導陷於緣木求漁，至多做些舊式求才求業登記

工作而已。故我國多元的就業輔導機構，期能提高效益，發揮功能，亦待徹底予以改進。

兒童福利法制尙多缺失

我國兒童福利法於六十二年訂頒以後，即發現其缺點甚多，筆者早於六十三年「社會建設」第十九號社論中，即已提出四點拙見，建議及時修正或以行政命令責成地方社政單位於推行時彌補其失，詎迨今八年餘來未蒙採納，而今各地竟爆發盜賣嬰孩等事件。其實此類事件可以預防，不致於不可避免發生，乃事後居然有關兒童福利促進機構，仍置若罔聞；好像事不關己，竟將發生不法案件，推之司法上負其責任。殊不知兒童福利應思預防。全然是社會行政上無可旁貸的職責。當年筆者芻議，一爲兒童收養，須通過行政程序的處理，先進國莫不如此。不僅應由立法規定收養者之資格條件，除年齡限制外，尙須具備法定監護能力，向社政主管單位申請，經過調查訪問，若被收養者已解人事或到達適當年齡，不獨生父母與養父母雙方同意，尙需其本人同意，不得強迫。最重要者爲個案處理必須瞭解被收養者與收養者身世背景，交付收養之原因與接受收養之目的等（詳見該篇社論，茲不贅述）。二爲兒童監護權之行使，在民法上祇規定父母與五等親屬有權，後者並由親屬會議選定。其實以上之人無力或不能及行使監護權不當時，行政主管機關得予依法撤消並委請第三者代爲行使，如孤兒院之院長等是，屬於親屬以外之第三者。又父母行使監護權不當或予放棄，應予懲罰，如此可以提高家庭教育功能，民法既之規定，兒童福利法豈可不

予補救。三爲童工以往祇有工廠法略予年齡限制之保障，至於工廠外童工隨地存在，其勞動條件與福利概失保障，兒童福利法竟亦不顧。按工廠法缺點有目共覩，如今正以勞動基準法代替彌補，始對童工權益稍有強調，但其草案內容尚未規定童工工作時不應剝削停止或喪失教育權利。再則兒童福利法祇列舉若干救助設施作爲福利，對應享兒童社教設施之規定，則付之缺如。故本法內容不啻消極性的兒童救助法，能否發揮積極福利功能，至值檢討。

老人福利內容猶待充實

今年是國際老人年，全球各國均須加強老人福利，幸我國對之並不漠視，早於二年前制頒老人福利法。此法爲顧及確實發揮功能，爲恐擴大享受福利的對象將爲政府財力之不勝負擔，乃不惜老人年齡提高至七十歲，以減少老人的數量，這是因噎廢食做法，姑不待論。若僅就規定老人醫療設施而言，對老人普遍增加患病率的防護保健設施，似本法並未協調衛生行政部門負起責任，予以優惠防治，不至顯示立法之孤立而形成行政的不統合，因之祇就患長期慢性病及嚴重癱瘓者始予設置療養設施。又對維護老人經濟生活，僅對貧困無告者設立扶養機構，屬於救助性質，對一般老人如何安定經濟生活，如國家應建立健全養老給付制度或改善養老保險給付，則予避免提及。至於其他福利設施則漏列文化教育性設施，不無遺珠之感。筆者認爲關係老人福利最重要的關鍵，爲我國法定老年退休年齡龐雜而不一，引起五十六歲後或六十歲後或六十五歲後退休未達七十歲的老人生活失去保障問題，故

繼老人福利法之後，政府亟宜別有補充規定，俾老人福利功能確能達成。按老人經濟生活與健康生活的確獲保障。吾輩社會保險的養老年金給付與醫療給付，我國社會保險體制迄今異常落伍而不予改善，限制老人福利法不能發揮功能，故欲盡量提高績效，不能不期待民間的協力。但有關獎助民間興辦老人福利，政府有無經費或物資上的支助，及民間設施酌收費用之標準與收支運用之限制，均應立法規定，俾免督導管理的困擾。

殘障福利最要保障職業

我國年前制頒的殘障福利法，大體完備。但對鼓勵殘障人進入特殊學校，及由特殊教育訓練培養有職業技能者，如何保障其就業，以及因職業傷殘而並不喪失勞動能力者，在工作崗位上應減輕其勞動量，與禁止亟被解雇等問題，在本法中未見提及。按殘障人的職業生活獲得保障，極爲重要，不能僅以「需要就業者由就業輔導機構轉介」的規定爲滿足。關於殘障者合法權益應受尊重保障一句，語氣似嫌晦澀而不具體。良以揆之事實，我國社會上很多一遇傷病即遭解雇，自應賴本法加以保障，方能使本法功能益爲積極而顯著。

綜合分析結語

其他社會福利，範圍很廣，項目至多，本文不及枚舉。總而言之，社會福利行政的功能，能否確實發揮，以達成政策預期的目標，胥視立法的是否週詳完備，因立法爲行政的依據。但如何要求立法貫徹政策賦予之任務，應以正確理論作基礎，始能

精到盡善，設想週密而少瑕疵。但我國近年各種法制，頗多簡略，如同政策原則般提綱挈領，不具備體。通常又爲顧全本位主義，用辭往往避重就輕，寥寥二三十條文，不能涵蓋實際問題。致執行時引起困惑，缺乏準據，乃層層請示解釋。而解釋令前後有時矛盾，有時重複，被譏如牛毛，於是提出要求精簡，從此乃不肯立法，甚至以徒法不足以自行掩飾。這種現象，表現於社會性立法者較之經濟性立法爲最，故社會建設近年較經濟建設爲落後。

因社會立法缺乏理論的基礎，其內容架構不篤實，不切實用，於是影響其功能不顯著，限制了立法的效益。在另一方面，國人又祈求社會福利過奢，好高騖遠，希望萬事全備，而實際祇是蜻蜓點水，點到爲止，引起若干人士，於是發生觀念上的偏差，好引先進國家提高社會福利增加財政浪費爲例證，不問其法制有缺點才導致浪費的真相，恣意反對我國講求社會福利建設。豈知我國社會福利祇是開始點到而已。我國社會福利方興未艾，正如羽毛未豐，尙待加強與充實，詎亟遭若輩阻撓擱擱，豈非將其扼殺。因之，筆者擬自功能分析說明我國社會福利現階段並不理想，並希望立法時應運用理論，求精求實，力事成文具體，矯正不成交虛浮習，俾期增進立法的效益，矯正若干人士的偏差觀念。我國社會福利既在萌芽時期，方值奠基未固，正待大家努力培育擴展，最低限度果欲限制其澎脹時，至少應將社會安全制度範圍以內的項目，徹底加以改善，彌補其缺失，則社會安全可獲確保，我國的社會福利可以適應國家的處境，有其重點的建樹，俾期確實能達成爲民造福的目的。