

社會福利制度與立法的效益檢討

岑士歸

一 總論

自第二次世界大戰以後，全球各國莫不重視推行社會福利政策，因應國情與社會需要，建立各種不同的福利制度。但社會福利的範圍廣泛，若首端待舉而漫無重點，則政府財政上支出的負擔繁重。而不少國家增進社會福利，大都任意創制，並不依據理論，訂定有關社會性的立法常欠完善，致產生的制度頗多缺失，或是各種制度孤立，未能相互協調配合，形成矛盾抵觸重複，導致浪費。於是最近十餘年來，關於增進社會福利究對人類有何利弊得失問題，引起各方不斷議論，同時社會福利制度的理論研究，遂亦開始受人注意。社會學家因之對早期涂爾幹氏（E. Durkheim）等所倡的結構功能學說，頓起大加強調，對於社會福利制度如何發揮功能，進行分析檢討。經濟學家對羅時皮古氏（A.C. Pigou）等所倡福利經濟的價值，亦予重行肯定，對於政府編製福利預算制度，尋求績效發揮功能，主張效益。而在研究理論的過程中，為期追求真理，導發正負兩派說法的勃興。適因多年來各國所奠定的制度，很多缺乏理論基礎而有其缺失，而且社會結構瞬息變動，往往影響原有制度昨是今非，弊端百出，在在貽反對福利論者以口實。最顯著的是由於近年世界性的經濟不景氣，使各國政府收支奇絀，經濟學人力謀對策不足應付，乃歸咎於社會福利的增進，予政府財政之拖累。若輩漠視及不解制度上有所不週，反而誤會社會福利足以招致人類奸逸惡勞及侵害勞動力，根本不明瞭社會福利政策原來旨在提高勞動力，所有一切的福利設施，主要着眼點無不與強化或恢復勞動力有關。誠如德國費休氏（Fischer）所編「國家政治辭彙」中，述及「社會（福利）政策實為人類努力與行動措施的整合，旨在調整所得之分配與平衡經濟社會生活之負擔，因之需要顧及多種複雜關係，包括與生產有關的國民健康與勞動能力問題、影響所得收入的勞動給付問題、職業技能位置與生活程度保障問題等

等，概為政策上所應考慮力求改善的目標。」足徵時下國內若干人士引進外國曲解社會福利影響經濟發展之說，為以偏概全之見。因為試以近世各國提高社會福利的法制健全，促進經濟成長的數字實證，歪曲的論點已不攻自破。本文擬應用當前先進福利國家獲得的經濟成就，檢討不正確錯覺發生的癥結，並對本國現行有關社會福利法制方面的效益，予以理論上的分析，及提出幾點改進缺失的淺見。

一一 我國經濟與社會建設並不平衡

首先，在列舉先進福利國家實例確證之前，需要提及我國年來政府推行國家現代化建設的基本決策，自大陸撤退來臺以後，執政黨的政綱上已確定經濟建設必須與社會建設平衡推進，以貫徹實現民主主義的目標。因之在中國國民黨九全大會與十全大會中，先後制頒了「現階段民主主義社會政策」與「現階段社會建設綱領」兩次政策性宣示。後者草案初稿為筆者當年服務黨中央時奉命擬具，深感社會建設與經濟建設應雙管齊下，同時兼顧重視，俾能奠造安和樂利的社會。而國家建設本乎三民主義的理論原則，須將我國建設成文化國家、法治國家及福利國家，務求三者並舉，則三民主義的實現可以畢其功於一役。同時更肯定社會建設所涵蘊的領域很廣，攸關社會倫理（Social Ethics）之奠定、社會道德（Social Morality）之弘揚、社會公平（Social Justice）之樹立、社會秩序（Social Order）之維護、社會福利（Social Welfare）之增進、社會安全（Social Security）之保障、社會文化（Social Culture）之開拓，及社會發展（Social Development）之促進，在在有賴乎週全的社會政策與社會立法，予以設計規劃，確立制度。但筆者學識不足，當時對如何建設民主法治的具體要領，在草擬綱領時對民權主義的社會建設部門內容，語焉不詳，原來指望在集會審議時待諸法學先進們補充，孰意事與

願違，竟使此一章節列舉項目較少。總之此類政策性的制定，關係歷史的演進，得失相當重大。而更爲遺憾者，厥爲其後經濟建設飛躍發展，常見經濟學人創及履及，隨時研討遭遇問題或克服困難的對策，促成國家的迅速工業化，產生經濟繁榮進步贏得譽世讚譽的奇跡。在工業社會所發生的都市化等諸般流弊時，所惜却罕見社會學人迎頭設法提出對策予以解決。有關社會性立法與建立制度的速度與效率，亦難望經濟性法制工作的向背。聞有司會爲此於年來擬出若干法案被擱置稽延，顯然兩種建設並不被平衡推進，殊感美中不足。又不久前報載，居然尙有人對政府創制法案表異議，竟指鳳毛麟角的法規如牛毛，且揚言徒法不足以自行，不瞭解立法制度的不週全，才易於社會行爲失去規範經墨，甚至導致陷空鑽竊法舞弊，幸經內政部長公開說明牯牛多毛、病牛少毛而莞爾息止。並在國民大會憲政研討會提出當前內政重要措施時明智的指出：目前施行有效的法律，已無法因應當前社會經濟發展的需要，若由法律內容觀之，不但內容陳舊，且難以有效處理工商業社會所產生的新問題等語。我們認爲欲扭轉前述偏差觀念，側身於社會建設的人員實無旁貸，故邇來政府已在政策上於專注全力培育發展科技人才的同时，也已提到人文科學的重要，社會科學亦亦包含在內，竊以今後科學研究的取向，宜符合國家社會的需要，此時國家建設人才應以社會建設的迎頭趕上，爲當務之急。至於增進社會福利，我國目前尙值張勳奠基與開始萌芽之際，不及先進福利國家遠甚，則不容撫拾國外反對派論調，在國內妄加渲染，延緩本國社會福利的開展。我們所期待的是導進本國創建或評鑑社會福利性法制，悉須本諸正確理論的基礎，盡力改進所有的缺失，庶幾使經濟與社會的建設，從此得以平衡發展。

三 社會福利絕未影響經濟成長

所有各種社會福利制度的產生，不論中外，都是基於人道主義的發揚，順應社會的需要。許多政府推行仁政，目的是在改造社會達到公道協和的理想境界，如我國歷代有關社會福利制度不少，都很傑出，視同親民立國的大道、修齊治平的經綸，外國亦然。然而罕有出以科學的理論依據，向不考量其實際功能，因之每一制度的制定，往往思慮失周，遷就權宜，顧此失彼，瑕疵不免，

以致發生漏洞流弊，或形成財物浪費，或引起執行困擾，予人詬病。當代推行社會福利相當積極而制度輒多不當，常招致反對抨擊者，首推美國。其每年應付社會福利行政所支出的經費幾乎高達二千億美元，在六年前超過五角大廈的國防預算，開支項目龐雜，所以當年民主黨總統候選人麥高文氏會抨擊前任的社會福利計劃一團糟，主張大肆削減，現在雷根總統亦以改善制度方式儘量予以緊縮。美國社會福利的一團糟，癥結即在以往擬訂制度的出發點，不依科學的理論研究，及不顧各種制度的關聯性與整合性，在實行時增加困擾，絕非咎在社會福利的有弊無利。例如早在甘迺迪競選總統時代，彼爲爭取女性票源而增加家庭離婚婦女生活補助。但設計不週，而發生白晝離婚晚上恢復同居的流弊，浪費很多社會福利經費，弧起多少波多黎各人坐以待斃。故尼克森時代推行「夜間貧戶調查 Mean Test in Nights」，以資補救。類此只憑一時起意遷就私見而成立的制度案例，不勝枚舉，概屬缺乏理論研究基礎，即在我國亦屢見不鮮。國家社會保險體制：迄仍構成多元系統，形成駢枝浪費，又如勞保公保，以往有職業變更不予計資與准許中途退保及竟將強制改爲任意等措施，不獨有損投保人權益，且違反社會保險法理，幸經糾正改進，但顯示原訂法制的法意，無殊商業保險，却根本背離了社會保險的理論基礎，倘以此因循日久，則積重難返，足可影響我國建立社會安全制度的目標，將難以完全貫徹，這些都屬實例。其實本國各種制度上發生瑕疵，並非僅此數例，在在說明社會福利本身原有百利而無一弊，諸待加強與擴充。只是過去所訂法制容有不健全，未予適時修訂補充，才會引起各種不合理及執行時困擾。若制度完善，必然面面顧到，設想週全，甚至必然祛除浪費。本文重點旨在闡釋法制制感否得失，關係社會福利予人的觀感匪輕，期能匡正一般曲解社會福利價值觀念的偏差，故此處對其他案例缺失，不需多加評述。

其次，關於社會福利是否確如邇來國內某些人士誤會其影響經濟成長問題，由於社會福利給付的支出，原來旨在有利於勞動生產，同時因其更具有促成財富重分配，增加購買力與擴展市場機能等經濟上多種功能，自己毋須詳爲辯解，即堪肯定。茲祇列舉現在增進社會福利最爲積極的幾個國家，將其社會福利經費所占GNP的數額與該國經濟成長率，加以比較如下表：

國別	社福歲出占GNP百分比	GNP平均成長率	以一九五五年為一〇〇之實質經濟成長率
西德	一五·三	五·〇	一七三·七
法國	一四·六	五·八	一六七·八
瑞典	一三·五	五·三	一五三·二
英國	一一·一	五·三	一三五·〇
蘇俄	一〇·一		
美國	六·二	四·八	一四四·五

(註·參 M.A. Lutz, K. Lux: "The Challenge of Humanities Economics" 引用一九六五統計, 一九七五出版)

由上表足徵提高社會福利經費支出所占GNP的比率，該國平均GNP成長率必然增加，其實質經濟成長率隨之提高，適成正比，毫無增進社會福利將會影響經濟發展的事實。否則其所訂制度有問題，故我人關心的焦點，應為制度或立法必須減少錯失，若不免有其錯失，則須隨時修正。至於欲求法制避免缺失，俾期有利於經濟成長，關鍵在於訂定法制，須依據科學的理論，並著眼於經濟與社會的平衡發展。尤其重要者是國家必須培育專門鑽研社會福利的理論人才，對於原有法制利弊得失和能否收穫真正效益，從事深入的分析及坦誠的檢討，並須隨同社會結構的變動，不失機宜，對法制的不足予以增訂補充，一方面透過立法制度，刷新觀念作法，填塞漏洞罅隙，防堵財務浪費。一方面加強執行時悉有法制依據而提高效率，俾期樹立社會的法治。

四 現行福利制度未盡發揮效益

評鑑社會福利制度與立法的得失，以往常以其績效的多寡為標準。績效無非為達成有限度的計劃目標程度，一般受制於經費。故政府多少年來施行一種績效預算制度，控制追求達成目標應有一定限度，卻不計實施此一制度的效益，如是則象徵社會福利制度若存有缺點，即不能發揮其功能。因之近世西歐積極重視社會福利國家，乃推行一種功能預算制度 (Functional Budgeting System)，意指確定經費預算，須以貫徹此一福利制度確能完成應備的功能

，為此而要求立法建制盡量週全，減少缺失，使其名實相符，不致流於形式。我們分析本國的社會福利法制，因其所涉範圍廣泛，大體上可分為建立社會安全制度及一般性社會福利兩大類，前者以保障經濟生活的安全為主，屬於生活的低限，政府必須盡其全力辦理。至於後者則包含物質與精神兩個層面，有建設性、防範性、教育性、服務性、技術性、組織性各種不同福利之分，通常政府量力辦理，且需要民間的社會力量參與。

在第一類攸關社會安全制度中，本國的法制雖稱尚屬完備，現有多種方式的社會保險、社會救助與就業輔導，構成人助與自助的維持經濟收入，以保障生活安全。可是論其效益，距離實際目標，尚相差很遠。如勞保的對象已超出勞工以外，但仍稱勞工保險已屬不當，倘予正名為社會保險，則可克服不少涵義上的誤解，有利於擴大對象範圍。又現行勞保等缺點頗多，舉其犖犖大者，一為保費與給付的財務制度因綜合性收支不依危險分類區別而難免混淆。二為生育保險給付辦法與國家人口政策的家庭計畫相矛盾。三為疾病保險缺乏良好的醫療給付與醫師醫藥等管理辦法，始終流弊叢生，特別為投保數十年後一至老年剝奪醫療給付權利。四為養老未採年金制，五為輕易變更公法強制，動搖財務基礎，尤以公保竟規定老年疾病保險採用任意造成虧損。六為投保年資不能在轉移保險後永久併計或限期短促，均為侵害法益。七為爭議審理常不依社會保險法理。八為爭持責任基金為贏利，阻撓體制的改隸與革。九為對投保人不發證件或安全號碼，聽任投保單位居間虛報及衍生弊端。十為軍公勞保各分畛域，徒增行政開支，及使轉業者醫療給付重複，為多軌的浪費。至於社會救助，新頒法規中缺乏教育救助，使現行獎助清寒的助學金貸學金等失去立法依據，缺乏強制性勞動救助，貽遊手好閑不事生產之徒在社會上為非作惡。尚有就業輔導體系則機關林立，無一單位掌握管理就業市場流動，不能控制交換運用全面職業機會，因之無法配合實施失業保險與失業救助，又中央職業訓練局的名實不符。諸如此類法制上的缺失，莫不直接間接影響社會安全福利制度的效益。

第一類一般社會福利的現行法規中，首推兒童福利法，重大缺失如次：一為兒童之領養，未予規定領養人應備條件，對領養手續的許可與登記未責成兒

童福利業務主管機關承辦及予個案調查處理與考查，致發生不久前盜賣嬰孩出國事件。二為缺乏童工之保護，不得擔任超過體力的工作，不得漠視其營養保健、與不得曠廢其教育，尤以勞動法不完備及勞動基準法迄未頒行的我國最為重要。三為兒童之監護，對積極性如何行使監護權及監護人責任均無規定，致我國常有不當監護事件發生，而未開事前防範與事後矯正。次為老人福利法，一對引起困惑與問題滋生的退休年齡未予統一規定。二對如何發揚敬老美德及如何提供老人服務，均乏明確具體的規定。三為除救助貧困老人外的一般老人，如何安定其生活，如改善社會安全制度及加強防護保健均未提及。四為硬性規定公私交通工具康樂設施均予半價而不加限制，並無彈性與不顧民間商艱，已引發各地困擾。（其他詳見拙著「社會政策與社會立法中」我國現行老人福利法檢討一節）。再次為殘障福利法，規定保障殘障者就業的辦法並不積極，顯有缺失，希望另有「殘障者職業保障法」、「職業重建促進法」、「殘障者職業技能訓練法」、「特殊教育法」等繼續補充。

本國現行有關社會福利的法規制度，尚有社區發展工作綱要與各種社會團體法令等，概因制訂當時，社會情勢與目前有異。亦應配合時代需要，予以修訂。

五 敷陳幾點改進管見

多年以來，社會福利因法制的產生，常係針對當時的社會需要，而立法的原意受負責財政當局的多慮，初認其祇是增加政府的負擔，因為一般社會福利可多可少，政府不妨量力辦理，所以立法輒遭限制。此種偏見，實緣漠視了經濟行為活動祇是社會行為活動中的一部份。不知社會因素之影響對財政經濟，猶之往時資本家蔑視勞工地位，不知雙方實需互為倚賴，彼此不可缺一，更不能對立。幸近年來勞資祇代表兩個社會階層而非單純經濟性的兩個階級，產生了新的社會福利制度（如西德日本的積蓄置產制度等）促成協調合作，使無產者勞方自然轉變為有產者。而且大家業已明瞭社會福利能促進經濟成長。所以經濟社會的發展，必須力求其平衡。再則社會福利法制的成立，要求依據科學理論，致力於其效益分析，主要目的不應過於遷就財政的限制，而要設

計如何儘可能突破困境，發掘以社會福利有利於經濟發展的機能，及創造不致引起浪費流弊的途徑。例如結合與運用民間龐大資源，協助舉辦社會福利的課題，便是當前新社會（福利）政策的一種。

上述的新觀念，必須普遍贏得國人的共識，然後乃可轉移時下我國有關應否增進社會福利的歧見。因此筆者敷陳如下的淺薄管見：

甲、關於我國確定社會福利的政策取向方面——

1 與其政府全力興辦一般社會福利，照顧及財政負擔，不如將增進福利重點置於切實辦好社會安全制度，改進及充實社會保險、社會救助與就業輔導，力促各個體系的完整與週全，可能時多方兼辦相關平衡負擔辦法（Equality of Burden System），以確保全體國民的合理經濟生活與健康生活。

2 對各種社會福利法規，應建立定期修正制度，因社會結構變遷急劇，必須調和適應，不可故步自封，再循過去長期數十年不加修正補充。如先進國多在中央政府內常設社會立法審議委員會機構，每年或二年一次定期修正，堪值我國取法。

3 培育社會福利高深研究人才，擴展社會工作領域，增加大學研修福利建設課程，及建立社會工作人員專業制度，實已事不宜遲，不宜單憑學術界長年呼籲倡導，急待政府拿出行動促其實現。目前全球落後國家都予重視，而況「革新靠智慧，不靠金錢！」毋復因循躊躇，我們萬不可期諸來日，自甘落伍。

乙、關於現階段亟待改善社會福利法制方面——

1 近年內修正兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、社會救助法、社區發展工作綱要，及多種有關社會保險法規，不宜長期久延。

2 增訂母子保護法、少年福利法、社會服務法、社會團體法、職業安定法、職業訓練法、職業重建法（殘障就業促進法）、特殊教育法、社會工作師法、社區發展法。

3 新法案的創制，應加強博采周諮，力求協調整合，必須成文具體，重視效益系統分析，並在頒行實施前予推廣宣導，予國民以社會教育。