



價值，不同的社會有不同的價值體系，相同的社會現象，在不同的社會中，有的認為是極嚴重的問題，有的則認為不足為奇，如墮胎的社會現象，在天主教國家認為是極嚴重的社會問題，必須即刻加以解決；但在非天主教國家則反應並不那麼強烈。同時，社會價值會隨時間改變，過去是問題，現在則認為並非是問題；現在不是問題，但將來可能成為大問題，所以，社會價值會影響社會問題，亦會影響社會政策；且不同社會價值所呈現出的理想社會藍圖亦是大異其趣。

雖然，社會政策是今日社會的重要課題，但是尚無一致為大家所共同接受的定義。

政策，羅斯威爾 (C. E. Rothwell) 認為，它是指導行動的一套原則；辭源說明：政策是行政的計畫；辭海的解釋則是：政策是國家或政黨謀實現政治上之目的，而採取之具體方案。引申之，政策是政府對於人民所關切的問題，而採取之有目的的行爲過程；因此，政策是對於公共問題所表現的一種意向，並由此種意向產生行爲，政策是經由客觀的利弊分析及主觀的價值判斷所決定的意向與行爲，包括：積極的作爲與消極的不作爲，亦可包括：具體與不具體的行動策略。(註一)

對於社會政策的意義，列述以下幾種說法供作參考：

一、言心哲：社會政策，是推行社會事業時所應採取的一種方針。

二、陳國鈞：社會政策可說是解決或對付社會問題的基本原則或方針。

三、李鴻音：社會政策的意義乃是本乎立國主義，依照人民的需要，隨時代的要求而確定之國家立法原則與施政方針，以求國計民生之暢達。

四、劉脩如：社會政策，是以解決社會問題，促進社會安全，改善社會環境，增進社會福利爲目的，經由國家的立法與行政爲手段，促進社會各階層均衡發展的一條途徑。

五、徐震：社會政策係指一個國家爲解決或應付其社會問題，改善或增進其社會福利，而採取的行動原則與政策，傳統的定義多側重於社會問題的解決；現代的看法則著重在社會福利的促進。

六、Volker Herntschel：社會政策的觀念，是國家爲促使國民機會均等與安全所持的態度與觀念，決定與措施的總和。(註三)

七、Rebert Morris：社會政策是較直接影響社會個體間以及個體與羣體間關係的原則與行動。(註四)

八、Gerhard W. Brick：社會政策是一種影響，它是依據所信仰的價值，改變人們生活的社會環境。(註五)

九、Hanz Lampert：社會政策是國家保障所得安全的措施，特別是因生病、意外、老年、失業致收入中斷，透過政府的各種措施，以維持其收入，保障其基本生活。社會政策包括社會保險，且涵蓋下列範圍：

— 勞工保護政策；

— 就業市場政策；

— 住宅、家庭、教育政策；

— 所得分配政策；

— 兒童、少年、老人福利及社會救助政策。(註六)

歸納上述說法，在說明社會政策之意義，包括就社會政策的本質、主體、依據(基礎)，目標或目的等之解釋。

社會政策的本質是影響、態度、觀念、原則、方針、途徑等，或者說社會政策是一種措施。

社會政策的主體，或者說是社會政策的推動者，是國家或是政黨。

社會政策的依據是信仰的價值，立國主義，或社會的需要。

社會政策的目的(目標)，消極的解決社會問題，積極的社會生活環境的

改善及社會福祉的增進。

### 叁、社會政策的需要性與必要性

今日社會何以需要社會政策，分下列幾等加以說明。

一、弱勢羣體的要求，社會中有部分人，由於精神、心理、生理的原因，若無外力的協助，無法維持其基本生存，基於生存的權利，提出要求。

二、因分配問題所造成的需要，此種需要乃是政治、經濟權利以及個人發展機會的不公平，它是法律、政治以經濟、社會結構所造成的結果。

三、因應變遷所衍發的需求，此種需求乃由於經濟的發展，引起結構的改變，導致個人與家庭的生活受到影響，或者由於發展的結果造成相對社會地位的改變。

四、天然災害所引發的需要，如傳染病、風災、水災、地震所造成的需要。

五、政黨、民間團體所提出的要求，或是與社會政策有關的服務提供者，如醫師、醫院、行政機關所要求。

假如決策者基於社會公平或為達成其他的社會目標，認為應回應其要求，或者為了避免社會的安寧遭到破壞，則上述要求，將變成國家的政策，落實措施，以滿足其需求。（註七）

關於社會政策的必要性，茲以下列事實說明：

一、假如沒有社會（安全）政策，對大多數以心力、勞力換取所得維持生活的人們而言，當其疾病、殘廢、意外災害、失業、老年其生存將受到極大的威脅。

二、社會中無法以自己能力維持生活者，亦應獲得妥善的照顧。

三、透過社會政策，促使機會均等，達成公平社會的理想。

四、社會秩序及經濟秩序是政治權力、個人權益、經濟利益的分配體系，應提供每一個體發展自我的空間，必需透過社會政策以達成此一目標。

根據上述事實，社會政策對今日社會而言，確有其必要性。（註八）

### 肆、影響社會政策的因素

由於資源有限，所有的需要無法在短期間內完全獲得滿足，因此，如何運用有限資源，以滿足多樣的需要即成爲社會政策的重要課題。

如何分配有限的資源以達成各種不同的目標，受到下列三方面的影響：

一、解決問題的急迫性 (Problemlosungsdringlichkeit)

二、解決問題的準備 (Problemlosungsbereitschaft)

三、解決問題的能力 (Problemlosungsfähigkeit)

此三方面交互作用，其影響繫於何者較重要而定，但三者相互依存，再者，亦受到次要因素的影響，請參閱下圖。

首先說明基本因素相互間的影響

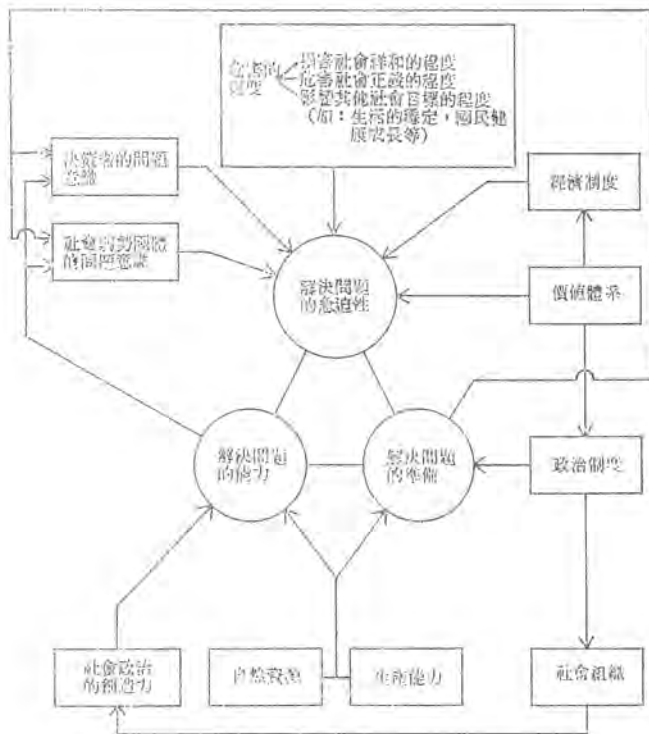
解決問題的急迫性其意義甚明，假如解決問題的準備與解決問題的能力不變，基於社會整體的目標，經由政策決策者的判斷，它可以合理的決定，將有限的資源發揮最大的功能，以調和各種不同措施，發揮最大效用。

下列次要因素影響解決問題的急迫性：

1. 問題對社會安寧、社會正義及其他社會目標危害的程度，如社會生活的安定、國民健康、勞工生產力、經濟成長等。

2. 社會的價值，此種價值是經由社會中的每一個體所形成，或是經由制度所成的，不同經濟制度或經濟秩序具有不同的社會內涵及不同的社會政策需求

3. 對問題的自覺與社會控制，它包括決策當局的自覺、社會弱勢團體的自覺。另一方面，此種自覺不但受解決問題的準備之影響，同時亦需視解決問題的能力而訂，因為對改變社會情況需要的認知，受此情況之可變性之影響，假如此種情況根本不可能改變，則一切徒然矣！



資料來源：Lampert, Hainz, Lehrbuch der Sozialpolitik Berlin/Heidelberg, 1985, S. 115.

解決問題的能力，假設解決問題的急迫性與解決問題的準備等二因素不變，則解決問題的能力決定社會政策的目標是否可以達成。大多數的社會政策措施皆需要足夠的經費，如果一個社會其可運用之資源愈充足，則其社會政策的決策空間愈大，此乃顯而易見的道理。

基本上，經濟發展的水準，國民經濟的生產能力、自然資源、社會的創造力等決定解決問題的能力。在此所指的能力，係指蘊育社會政策的觀念與方法，以解決問題。另一方面，社會的組織關係此種創造力，換句話說，在一個社會中，市場、民間團體、政府官僚制度、科學等所扮演的角色為何？事實證明，自由競爭的開放社會，比嚴格控制的封閉社會，有較豐富的社會與社會政策的發明。他方面，社會組織與政治制度息息相關。解決問題的能力與解決問題的準備即立其其上。由於此種解決問題的準備受資源不足的程度，解決問題的能力以及自然資源的影響，解決問題的能力與解決問題的準備，兩者存在一種相互影響關係。

假設解決問題的急迫性與解決問題的能力等二因素不變，最後國家所推動之社會政策的範圍與方式取決於政策決策者解決問題的準備。此種準備決定社會政策決策空間之可否運用？以及應採取何種措施？以運用資源達成社會政策之目標，例如，在諸多的社會安全措施中，應擇那一種。

解決問題的準備受下列三方面的影響：

1. 政治制度，獨裁專制政治制度的決策者，比多黨民主政治制度的決策者，可以不受民意的影響，作自主性的決策。

2. 資源的多寡，愈貧窮的社會，愈可發現其分配的措施是針對優勢階層，也因此，反對社會政策愈強，愈富裕的社會，其影響優勢階層的財產，所得較小，因此，其反對社會政策的聲浪較小。此種反對的力量，將影響決策者解決

問題的準備程度。特別是在非民主政治制度的社會中，此部分影響力變得相當重要，因為在非民主政治制度的社會中，掌握政治權力者與經濟的優勢階層幾乎是相同的。

3. 社會的價值體系，強調個人主義的社會倫理（如美國），與強調互助合作的社會倫理，前者對社會價值體系的影响力顯得較弱。

解決問題的準備是必要的，但並非充分條件；同樣的，解決問題的急迫性與解決問題的能力亦同。所以，只有當此三因素同時考量才可發生作用，而形成國家的社會政策。（註九）

## 伍、結 語

在民主社會中，民意代表爲了選票；行政機關爲了擴大公共行政的影響力；民間組織，利益團體爲了會員或己身的利益；政黨爲了成爲執政黨，或執政黨爲了保持其優勢，吾人可以預測，在選舉中社會福利將成爲競選政見的核心，美其名爲民意，倒不如說是爲了選票，此乃社會政策現實層面的一大隱憂。

## 註 釋

- 註一：Frerich, Johannes, Sozialpolitik, München 1987 S. 3.  
註二：高孔廉，政策與計畫評估，七十九年五月，第二至三頁。  
註三：Volker Herntschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt am Main, 1983.  
註四：Robert Morris, Social Policy of the American Welfare State, N.Y., 1985, P. 1~P. 2.

註五：Brück, Gerhard W., Allgemeine Sozialpolitik, Köln, 0981, S. 21.

註六：Lampert, Hanz, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg, 1985, S. 3.

註七：同註六 S. 113.

註八：同註六 S. 115

註九：同註六 S. 114-117.

## 參考資料

- 劉脩如等著，中外社會政策比較研究，中央文物供應社，民國七十一年。  
陳國鈞著 社會政策與社會立法 臺北三民書局  
秦孝儀主編，中華民國社會發展史，第三冊，近代中國出版社，民國七十四年。  
高孔廉 政策與計畫評估 民國七十九年  
Morris Robert, Social policy of the American welfare state, N. Y., 1985.  
Brück, Gerhard W., Allgemeine Sozialpolitik, Köln, 2. Aufl. 1981.  
Frerich, Johannes, Sozialpolitik, München, T. Aufl 1987.  
Herntschel, Volker, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt am Main, 1983.  
Lampert, Hanz, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg, 1985.

（作者任職內政部社會司）