

集多元文化凝成的「世界人權宣言」 對社會福利的啟迪 ——集萬殊為一點 化一點為萬殊的引申

蔡漢賢

壹、引言

人如果彼此之間，沒把別人當人，社會上就會強的欺凌弱的、智的壓搾愚的、富的奴役貧的、受欺侮的被壓迫久了，必然的會有反抗，不問勝負，過程中一定充滿了鬥爭、殺戮的兩敗俱傷。有心有識之士，自然的就會想出些治標與治本、精神與物質的挽補作為，來防弭、排除、制止，容或敵不過人性的兇橫、貪婪、暴力而仍有存在，但只要不斷的將理念、構想持續推行，那怕是千里之遙的那麼遠，只要有「始於足下」，也應該可以一步一步的接近。

貳、追求人權源遠流長，二次戰後瓜熟蒂落

遺憾的是十八世紀工業革命，雖然創造了繁榮，但也帶來貧富懸殊，眾多勞工

欠缺溫飽須要保護，強權國家利害衝突須要調和，雖是國際間也有勞工立法協會、工會聯合會等登高呼籲謀求解決，可惜力弱言輕，有理念而乏作為，終於釀成的生靈塗炭。第一次世界大戰終戰後痛定思痛，關心全球勞工地位的國際勞工組織(ILO)乃告成立，痛心的是人道關懷散不過強權霸道，獨裁侵襲民主，二次大戰繼之而起，慘烈較一次大戰更甚，同盟國美、英兩國領導人乃於一九四一年時在大西洋軍艦上有磋商戰爭結束後策劃組織國際和平組織，協議結果乃有大西洋憲章(The Atlantic Charter)之公布，聲明兩國無意企求領土及他方面之擴張、不分敵我提供世界各國經濟繁榮所必須之資源。嗣後英、美、中、蘇相繼研討「戰後維護世界和平」的作為，一九四五年又邀集五十餘同盟國共商「聯合國憲章」(United Nation Charter)。一九四六年聯合國大會終於在倫敦召開，總部設在紐約市。憲章中有關人權有：

「欲免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言之戰禍，重申基本人權、人格尊嚴與價值……促成國際合作……，且對於全體人類之人權及基本自由之尊重……。」憲章第五十五條又有「應促進較高之生活水準、全民就業、及經濟與社會發展」等，並以所屬「經濟及社會理事會」(Economic and Social Council)主其事，且經由特別機構(Special Agencies)的協調與配合，於是有經由工作獲得收入以助自立的國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)；擁有健康可以擔任工作的世界衛生組織(World Health Organization, WHO)；提供糧食充裕民生的農糧組織(Foods and Agriculture Organization of the United Nations)；以及增進文化生活的教科文組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)，將人類賴以生活的工作、健康、糧食、文化作分工合作併肩努力。

參、集多元文化萬殊為一點，擬成世界人權宣言

無可諱言，「人權宣言」不是從天而降，乃是受英、美、法多元文化所導引，不同的是二十世紀的人權運動，又以一新姿態出現，人權的保障，不再侷限於以一國為範圍，而是以某一區域為對象，如一九四一年大西洋憲章揭示人類有自由生活，不虞匱乏，無所恐懼的保證。一九四三年二十六國共同宣言亦強調人類有獨立生存、宗教自由的保證。一九四五年聯合

國憲章又再重申基本人權之強調，接著在一九四八年十二月十日人權委員會綜匯共識成「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights) (註 1)。只是在討論通過的過程中，當時蘇俄代表以政府乃代表國家社會者，人權並非個人所有，而係由政府所授與，宣言條文中有天賦人權及每人有權如何如何等字樣與其國策不符，故於表決時率同其附庸國相繼棄權，成為人權發展史上的憾事之一。

肆、化一點為萬殊，宣言公約多元化的呈現

由於本文是著重福利之探討，是特就宣言中有關福利之條文，加以引申，尤其是第二十二至二十五更對社會福利有直接啓示作用，此外第二十六條接受教育、第二十七條參加文化生活均饒有意義，茲就福利有關重點條文引介如下：

第二十二條 凡人既為社會一份子，即享有社會安全之權，並得經由國內之努力與國際之合作，依照各國之組織及資源，謀取經濟、社會與文化權利之實現。此類權利對各人之尊嚴及人格之自由發展，誠屬必要。

第二十三條 (1)凡人均享有工作、自由選擇就業、公正有利工作條件與失業保障之權。(2)凡人應不受歧視，享有同工同酬之權。(3)凡人如從事工作，有權獲得公正有利之報酬，保證其個人及家庭一種適合人類尊嚴之生存，必要時並由其他社會保障方式增補其不足。(4)凡人為保障其利

益，有權組織與加入工會。

第二十四條 凡人有權享受休息與閒暇，包括工作時間之合理限制與有給之定期假日。

第二十五條 (1)凡人有權享受一種生活水準，足以維持其個人及家庭之健康與幸福。包括衣、食、住、醫藥治療及必要之社會福利，遇有失業、疾病、殘廢、居孀、年老或在其本人不能控制情況下之生計缺乏時，有享受安全保障之權利。(2) 婦孺有享受特別照顧與扶助之權利，無論婚生與非婚生之兒童，均應享受同等之社會保障。

宣言偏向宣示，執行要靠公約，隨後於一九六七年乃又訂定「民權與政治權利公約」、「經濟、社會、文化權利公約」，一九七六經法定額數國家批准遂生法律的效力，併稱為「人權法典」。事實上這二公約早在公布時，我國已簽署，只是因後來退出聯合國而未完成立法院批准程序。行政院為秉持「人權治國」理念，提升我國人權水準，與國際人權體系接軌，爰於二〇〇八年提報立法院審議，以完成國內批准程序。且不諱言，鑑於我國目前尚非聯合國會員國且國際處境特殊，兩公約經批准後能否依其規定順利完成交存聯合國秘書長之手續，難下定論（註3）。

有關這六十年來，世界人權固由聯合國的努力，但地區性的人權公約亦相繼先後公布，要者有一九五〇年歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)、一九六九年美洲人權公約(American Convention on Human Rights)、一九七九年非

洲人權和民族權憲章(African Charter on Human and Peoples Rights)、一九九八年亞洲人權憲章(Asian Human Rights Charter)（註4）。

在弘揚宣言的同時，社會福利的發展亦由慈善而朝向福利國，再邁向福利多元化，這一名詞，在演變中及不同國情下會有不同層次：

維護生活溫飽，致力保健、就業、救助等屬基本層次；

滿足生活需要，如強社區、住宅、福利服務等是較高的層次；

提升生活品質，展開志工、休閒、環保、弱勢、消費者保護等是屬更高層次。

本文所指的社會福利，是採廣義的統稱，意指含政府主導的社會安全（保障）(Social Security)，也包含民間為主導的福利服務(Social Service)。這些層次的主從急緩，隨需求與政策而改變，但萬變不離其宗，在新成立的國家固已融入憲法中，而已發展國家亦在訂頒福利法規時會參採，我們稍加檢驗可以看到本人權宣言精神，聯合國及其特別機構，以國際勞工組織為主對全球社會福利的影響。先就聯合國所通過重要福利公約按先後為序摘錄如後：

一、聯合國方面

- 世界人權宣言（一九四八年）
- 兒童權利宣言（一九五九年）
- 消除對婦女歧視宣言（一九六七年）
- 公民與政治權利國際公約（一九六六年）
- 經濟社會文化權利國際公約（一九

六六年)

- 社會進步及發展宣言(一九六九年)
- 智力遲鈍者權利宣言(一九七一年)
- 殘疾人權利宣言(一九七五年)
- 為各國社會共同和平生活作好準備

的宣言(一九七八年)

- 消除對婦女一切歧視公約(一九七九年)

- 管制藥品販運和藥品濫用宣言(一九八四年)

- 關於兒童保護和兒童福利、特別是國和國際寄養和收養辦法的社會和法律原則宣言(一九八六年)

- 聯合國兒童權利公約(一九八九年)
- 聯合老年人原則(一九九一年)
- 老齡問題宣言(一九九二年)
- 消除對婦女的暴力行為宣言(一九九三年)

- 原住民權利宣言(一九九三年)
- 減少毒品需求指導原則宣言(一九九八年)

- 聯合國千禧年宣言(二〇〇〇年)
- 關於愛滋病毒／愛滋病問題的承諾宣言(二〇〇一年)

- 關於愛滋病毒／愛滋病問題的政治宣言(二〇〇六年)

- 身心障礙者權利公約(二〇〇六年)
- 關於《世界人權宣言》六十周年的宣言(二〇〇八年)

在這些文獻中，值得一提的是二〇〇〇年公布的聯合國千禧年宣言，這宣言是本著人權宣言的理念持續發展，要在二〇一五年消除貧窮，是以集眾多相關機構，

提出八大主題目標(註5)，有：

- 目標一：消滅極端貧窮和飢餓
- 目標二：實現普及初等教育
- 目標三：促進兩性平等並賦予婦女權

力

- 目標四：降低兒童死亡率
- 目標五：改善產婦保健
- 目標六：與愛滋病毒／愛滋病、瘧疾

和其他疾病作鬥爭

- 目標七：確保環境的可持續能力
- 目標八：促進發展的全球伙伴關係

每一目標都有具體數據，例如目標一消除極端貧窮和飢餓，就有要每日收入低於一美元的人口比例減少，然後再列出監測指標來達成，其他目標作法亦同，有現況分析、發展現狀及監測指標，總求參與的相關機構各本職責，在同一目標下分工合作，以期能從最根本來解決人類面臨的貧窮等問題。

二、國際勞工組織(ILO)方面

國聯時代的國際勞工組織雖組成在人權宣言公布之前，但隨著聯合國成立又改組為其特別機構，多年來本其自有憲章，以政府、資方及勞工代表為組成結構，每年五月一日召開年會，透過建議書、公約、決議等來提升勞工福利。一般而言，先有參考性的建議書，再進而須由會員國簽字批准的公約，截至二〇〇九年止，建議書有一九四項，公約有一百八十四項之多，本節僅就通過之公約與社會福利較有重要者列出，其中亦有多次修正之公約如工時、保險、年齡等，各公約均可自網址中

查閱全文（註 6），茲摘錄如下：

未成年人夜間工作合約 第六號 一九一九年

疾病保險公約 第十四號 一九二七、一九三六年修正

確價最低工資公約 第二十六號 一九二八年

老年保險公約 第三十五號 一九三三年

社會政策的基本目標與標準公約 第一一七號 一九六二年

帶酬休假公約 第五十四號 一九三六年

社會政策公約 第八十二號 一九四七年

同工同酬公約 第一〇〇號 一九五一年

社會安全最低標準公約 第一〇二號 一九五二年

就業政策公約 第一二二號 一九六四年

殘廢老人和遺屬津貼公約 第一二八號 一九六七年

家庭工作公約 第一七七號 一九九六年

保護生育公約 第一八三號 二〇〇〇年

實踐了這些公約，就業人口中絕大多數的被僱人，應有的權益都能獲得保障，就符合了聯合國倡示的「社會進步與發展，必須充份利用人力資源」、「社會發展必須保證人人均有工作及自由擇業之權利」，青壯有合適的收入，在仰事俯蓄之

餘，老人和兒童就會有了照顧，延申所及，收入合理、家給戶足就達成了經濟人權；地位平等，關懷尊重就有了政治人權；綜合而言，勞工有了人權雖不能證明是社會人權的全部，但因絕大多數人擁有，社會福利就可說已在其中。至衛生、農糧、教科文組織限於篇幅，不加贅述。

除了宣言公約外，還有國際年的訂頒，國際年是由聯合國根據會員國或國際組織的提議，經大會討論通過而成立，其原則是人道主義及社會發展為中心，目的喚起舉世對此問題的關心（註 9），與社會福利較有關的年，依時間先後序有：

一九五九 世界難民年

一九六〇 世界精神衛生年

一九六八 國際人權年

一九七五 國際婦女年

一九七九 國際兒童年

一九八一 國際殘疾人年

一九八五 國際青年年

一九八七 國際無家可歸者安置年

一九九三 世界土著人（原住民）國際年

一九九四 國際家庭年

一九九六 國際消除貧困年

一九九九 國際老人年

二〇〇一 國際志願者年

而隨著「年」之後又有國際日，其與社會福利較有關係者有（依時間先後序有）：

二月二十四日 世界防治結核病日

三月二十七日 世界社會工作日

四月七日 世界衛生日

四月十六日 全球青年服務日
四月第四個星期日 世界兒童日
五月一日 國際勞動節
五月第二個星期日 母親節
五月三十一日 世界無菸日
六月十二日 世界無童工日
六月二十日 世界難民日
八月九日 國際土著人日
八月十二日 國際青年日
九月十日 世界預防自殺日
九月二十六日 國際聾人日
十月第二個星期三 國際減災日
十月十七日 國際消除貧困日
十二月五日 國際志工日

這些節日，不問是保障職業、抵抗疾病、關懷弱勢、促進親情，都是在正義中有溫的凝聚人情、保障人權，當然還有很多國際民間組織，本人權宣言精神，倡議關懷人權的主題，舉一漏萬，在所難免，例如國際老人協會的一九九三維也納、二〇〇二馬德里老齡國際行動計畫。一九九五年的巴塞隆納緩和照顧宣言。國際社區發展協會(ICD)、二〇〇四年的布達佩斯社區發展宣言。國際社工協會(IFSW)、二〇〇四年的社工倫理宣言等，都在被尊重與被接納中融入了各國的福利政策與法規中。

伍、敞開胸懷，在擷取吸納中國國際化

我們不厭其煩的在前文中列出宣言、公約、國際年等，要在可以按文尋源，在

建立社會福利體系法制，思考這類福利主題時，方便蒐集、容易吸收比較，來充實主題內涵。平情而論，對國際公約，宣言的吸取，少數是先國際而有，多數是同步或效仿，也有在修訂法規時予以採納，不問是參採自聯合國或特別機構，都能有助充實福利內涵，為簡明具體計，先就其對憲法、政策的影響，接著再以不同的個案實例來說明：

一、就憲法言

按憲法是一九四六年所制定，一九四七年公布，見之前言有「依據孫中山先生創立中華民國之遺教」字樣，而中山先生曾言：「余所持主義有因襲吾國固有思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創穫者」(註9)。在「基本國策」章，特別列了「社會安全」一節，該節的六條條文均與社會福利有關：

第一五二條：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」

第一五三條：「國家為改良勞工及農民生活，增進其生產技能，應制定保障勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」

第一五四條：「勞資雙方法應本協調合作原則，發展生產事業，勞資糾紛之調解仲裁，以法律定之。」

第一五五條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，人民老弱殘廢及受非常災害者，國家應予以適當之救助與救濟。」

第一五六條：「國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」

第一五七條：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」

此外，這些年來憲法亦有多次修正，其中第十條的「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」

國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。

教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定、限制。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」

這些條文，就時空背景言，確有福利輪廓已具，在文字上亦能呼應國際潮流，容或責之實質水準與先進國家比仍有距離，亦不為過。

二、就福利政策言，一九四五年通過之民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政綱、戰後社會安全初步設施綱領的四大社會政策；接著又有一九六四年的

「民生主義現階段社會政策」；一九九四年「社會福利政策綱領」，及二〇〇三年又一個名稱相同但內容有別的「社會福利政策綱領」，時間不同而名稱相同，確是不智之舉，那怕加「當前」、「現階段」等來界別都較同名好，這些政策愈到後來愈與國際接軌。至於法律方面，政府有走向福利法制之企圖，但七十年代前所訂之福利法規不問兒福法、少福法、老人福利法多為宣示性。按福利法規體系簡而言之，就縱的生長歷程觀之，應有優生保健法，兒童、少年、障礙、救助、老人、緩和醫療等法；就橫的生活需要言，一方面應有就業安全、職業訓練、勞動基準、社會保險等求工作者自強；另一方面又要有工會組織、安全衛生、勞資爭議、勞工福利、勞工教育等予保障，再旁及社區發展、志願服務、公益勸募、社會工作師法等，來促進社會有保障、有溫情且自強互助兼有的溫情社會。

這些政策、法律在研擬之時，都有參研國際公約及其他國家類似法律，為了印證，特再就公約、行動計劃、國際年、國際日分別各選一項作為實例印證，用表福利法規呼應國際多元化趨向所在。

一、先就公約言——以「國際兒童權利公約」為例

就兒童權利公約言：從一九二四年日內瓦兒童權利宣言，一九五九年聯合國兒童權利宣言演化而來，茲以一九八九年的兒童權利公約為例，說明其對我國兒童及少年福利法的影響，要言之有：

(一) 公約第二條「所有關係兒童之事務……均應以兒童之最佳利益為優先考慮」，我國兒少法第五條已將之列入。

(二) 公約第六條「簽約國應儘其可能給予兒童適當生存與發展」。我國兒少法已將之列入第三、第四條。

(三) 公約第七條「兒童於出生後應即登記，而有姓名，取得國籍以及知其父母，並受照顧等權利」，我國兒少法已將之列入第十三條。

(四) 公約第十二條「簽約國應使有意思能力之兒童就其與自身有關事務有自由表達之權利」。我國兒少法已將之列入第十四、十六及四十條。

(五) 公約第十六條「兒童之隱私、家庭、信函不得恣意或非法干預，其信譽與名譽亦不可侵害」。我國兒少法已將之列入第十七、四十四、四十六等條。

(六) 公約第十七條「鼓勵大眾傳播有利於兒童的社會與文化資訊」等。我國兒少法已將之列入第二十七條。

(七) 公約第十九條「簽約國應採措施防止其父母、法定監護人等在照顧兒童時使其受身心壓迫、傷害或虐待，以及包括性侵害等不當待遇或剝削」。我國兒少法已將之列入第四、九、四十七等條。

(八) 公約第二十四條「簽約國承認兒童可享有健康水準及疾病醫療和復健設備的權利」等。我國兒少法已將之列入第二十、二十三條。

(九) 公約第二十八條「簽約國承認兒童有受教育之權利」。我國兒少法已將之列入第二十五條。

(十) 公約第三十三條「簽約國應採適當措施，保護兒童不得使用麻醉藥劑及利用兒童運送」等，我國兒少法已將之列入第二十六、三十五條。

此外，我國兒少法條文中尚有專業人員參與、親職教育之強調、不得獨處或逗留不良場所及涉及兒童福利工作者有「責任報告」之義務，違者須面對罰則，由是可見在參採國際公約後，更能彰顯兒童福利之提升。

二、繼就行動計畫言一以「二〇〇二年聯合國馬德里老齡問題行動計畫」為例

此一行動計畫是國際老人協會主導，再經聯合國大會認可通過，成為全球性的老人福利方案。溯自一九八二年維也納國際行動計畫，提出「和平、健康和有保障下安享晚年」；接著再有一九九一年「聯合國老人原則」，提出「獨立、參與、照顧、自我實現尊嚴」；還有一九九九國際老年人提出「不分年齡共享的社會」；到二〇〇二年「馬德里老齡問題行動計畫」，前呼後應的為老人高齡化規劃晚景，這次計畫列出一些主題，為了明瞭我們吸納的情形，特分條列出，各條前文是行動計畫主題，接著寫出我們老福法接納情況：

(一) 要「充分實現所有老年人的權和基本自由」。我們老福法中第一條已將尊嚴、權益、健康、生活融入。

(二) 「使老年生活安全無虞，這涉及重申消除老年貧窮的目標以及在《聯合國老年人原則》的基礎上作進一步發展」。我

們老福法第十一條有經濟安全保障；第十六條有全人照顧；第十八條有社區關懷，第十九條有機構服務等列入。

(三) 「使老年人能夠充分和有效地參與其社會的經濟、政治和社會生活」。我們老福法第二十九條有雇主不得予就業歧視；第二十五條有交通及參觀文教設施的優待。

(四) 「通過諸如終生學習的機會和參與社區生活，為整個一生和晚年的個人發展、自我實現和幸福提供各種機會，且同時認識到，老年人並不是一個沒有差異的群體」。我們老福法第二十六條有老人教育；第二十七條有政府及民間辦理休閒服務。

(五) 「確保老年人充分享有經濟、社會和文化權利，以及公民和政治權利，並消除對老年人的一切形式的暴力和歧視」。我們老福法第二十三條有專業人員諮詢；第四十三條有疏忽照顧的責任報告。

(六) 「通過消除性別等方面的歧視來確保老年人的性別平等；維護世代相互依存、團結和互惠對於促進社會發展極為重要」。我們老福法第四十四條有建立老人保護體系；第四十一條有扶養義務人責任的規定。

(七) 「提供老年人所需的保健和支助，並對其提供社會保護，包括預防和康復性保健」。我們老福法第二十一條有保健服務；第二十二條有保險費的補助。

(八) 「促進各級政府、民間社會、私營部門和老年人本身各方間的合作，把「國際行動計畫」變為實際行動。我們老福法

第四、第五條老人所需福利分由中央及地方政府掌理。

(九) 「特別是在發展中國家內，利用科學研究和專門知識，發揮技術的潛力，注意老齡化所涉及的個人、社會和保健等問題」。我們老福法第四條規定由中央策劃，第九條地方設委員會參與整合、協調、推動的監督。

(十) 「認識到老年土著人的境況，其獨特的處境，並認識到有必要設法使其對自己的福利決定有實際的發言權」。我們老福法第八條規定服務原住民應指定由熟諳原民文化之人；第九條整合業務應有原住民代表，此外，國家尚另訂有原住民基本法、工作權保障法、教育法等特別保障。

還有，二〇〇七年修正的老人福利法，對目的事業主管機關的職責列出專條、對專業人員的要求加多，都有其可取處。值得檢討的是從一九八〇到二〇〇二年的老福法第一條原有「宏揚敬老美德」，到了二〇〇七就消失無跡，尊老敬長、孝道觀念未能保存在老福法中最是遺憾。

三、再就國際年言——以「國際消除貧窮年」為例

聯合國所訂的國際年很多，其中影響人類最大、最多、最久的應該是貧窮問題，是以聯合國定一九九六年為消除貧窮年，每年十月十七日為消除貧窮日。不管是以前高峰會或以後的千禧年宣言，都持續的對貧窮問題關注，我們試以該年決議重點摘要（註 10）來和我們二〇〇八年修正的社會救助法相印證，看我們接納了多少，

茲說明如下：

(一) 「要求各國政府將工作重點與政策著重在陳述貧窮根源，並提供一切基本需要之必要性」。我們多年來對貧窮論述、研究、措施不斷，且我國社會福利法制中，社會救助法是第一個法，先哲的「以工代賑」已列入法中第十五條，「以訓代賑」，災害時邀民間共同參與，已列入法中第二十七條，蔚為特色之一。

(二) 「由於婦女佔貧窮人口的大多數，且因她們透過家庭、社區、勞動市場所做的報酬性與無報酬性的工作，對經濟發展與打擊貧窮均有貢獻，故強化婦女的權利是消除貧窮的重大因素」。我國社救法第十二、十六條特殊救助項目中有對獨居婦女項目，此外，「兩性工作平等法」、「特殊境遇家庭扶助條例」對婦女亦特有保障。

(三) 「為達成消除貧窮目標，國際消除貧窮年各層級應做出持續性的努力與共同的承諾，採取措施確保取得脫離貧窮所需的資源與機會」。我國社救法第七條有其他福利法另有之補助，亦可從優享有，惟不得超過政府公告之當年基本工資。

(四) 「建議各國在一九九六年時，做成絕對貧窮確實的定義與評估，判斷絕對貧窮的範圍與分布」。我國社救法第四條有最低生活費標準、家庭人口及收入標準，第十一條有依收入訂定等級等規定，應能符合公平原則。

(五) 「加深並加速多邊金融機構在社會的投資與消除貧窮計畫」。我國社救法第十四、十五條之一已列有協助自立脫貧。

國際消除貧窮年的大方向，除了已有

呼應外，法中尚有對遊民處理、急難救助、災害援助、路倒死者由當地公所葬埋、聯合各界具社會教育而達成社會救濟的聯合勸募來支助貧苦者，具見廣度與深度皆未偏廢。

四、終就國際日言—以「國際志工日」訂頒志願服務法為例

聯合國專門機構及國際專業團體不時以一特定事項，呼籲國際共同推行，而有國際日之公布，其名目林林總總，如五月三十一日為世界無菸日、六月二十六日為國際禁毒日、九月二十二日為世界無車日等。十二月五日之國際志工日是一九八五年聯合國所通過，接著一九九七年通過了「認識二〇〇一年國際志願服務年——聯合國指導原則與建議」，國際志工協會也在二〇〇一年通過「國際志工宣言」，潮流所至，世界各國多有響應。

按我國助人利他服務由來已久，但現代化的志願服務專書應是一九七二年出版的「志願服務理論與實務」開其端，接著台北市政府社會局輔導民眾組成志願服務協會外，率先自一九八二年以創新方案，積極規劃倡導推展社會福利志願服務，其他縣市亦繼之陸續推行，透過理念宣導、啟迪，將服務融於生活中，從而樹立正確的服務意念。隨後內政部於一九八六年相繼頒行象徵助人的服務標誌、終生榮譽的服務證照、提升士氣的服務歌曲、有形保障的服務規則、無形規範的倫理守則、維護權益的平安保險、獎勵鼓勵的增進福祉，在國際志工日、志工年影響下，水到

渠成，乃有志願服務法的通過。爲了印證與我國關係，試以「指導原則與建議」(註12)，對志願服務法的影響說明如下：

(一) 原則有「非硬性規定：各個夥伴團體有完全的自由來決定如何運用這些指導原則，或依自我的需要建立自己的指導原則。不具詳盡性：身爲國際志願服務年二〇〇一年的核心單位，國際志願組織熱切地歡迎相關意見的補充與加入。」此一原則既具感性又有多元性，讓本來就多采多姿的服務工作，以相同的目標，不同的內涵，在各國暢行無阻，我國爲了建立法制及對志願工作有共識可依循、編預算及予誘因，成爲繼美、日、西等有專法的少數國家之一。

(二) 原則有「要求各國達成國際志願服務年的四個目標——增強認識志願服務、促進使用志願服務、建議志願服務網絡及倡導志願服務」。見之我國志服法第一、第五、第十一、第十九及二十三條均有明文認同。

(三) 原則有「由一個特定部門或爲了一個特定的理由來集結統整志工的貢獻並視爲志願服務的統整性。」見之我們志願服務第四、第五條有主管機關及目的事業主管機關之設。

(四) 原則有「設立發展協會、信用聯盟、合作社、社區中心等，自願地貢獻他們的技能與知識來處理眾人的事」，志服法第六條已有鼓勵；又人民團法對結社自由鮮有限制。

(五) 原則有「希望人們將善意化爲行動，許下承諾。」我國志服法第十七、十

九等條均有誘因之列出，且又宣導助人美德，人們願爲就能爲。

(六) 原則有「朝向建立國家委員會；委員會的成員要由志願服務組織、志願機構和具有合作傳統的國內和國際性志願服務者共同組成。」見之我國志服法第五條有召開「志願服務會報」，但就位階及全面協調性言，應予提升。

(七) 原則有「在無損於生產量、服務輸送或產品行銷的前提下，工商業界能有更多的社會貢獻遠超過雇主們目前所提供的，並認爲鼓勵員工從事些志願服務是有益處的」。見之條文除十四、二十三條已有鼓勵外，坊間報刊不時宣介工商界自發性活動。

(八) 原則有「與志願服務者一同工作」的概念，可以規劃成整體課程的一部分，在學校教育過程中就教授給學生，強調能力及專業性，以及志工介入的人道精神」。見之實際，各級學校間有列爲課程、青、少年多能接納，新參加者志服法第九條尚有基礎，特殊訓練之實施。

(九) 原則有「速使無數具成功經驗的志工與其他同樣從事福利及發展的志工團體構成網路體系」。見之我國志服法第十一條，除由官方網站提供訊息外，民間網站的閱覽交流，更可將成功訊息、國際趨向、倫理事蹟、公益捐獻等資訊予以交流。

(十) 原則有「爲了要禮遇與榮耀活躍的志願服務者，針對提供志願服務的個人、團隊、地方社團、全國性的非營利組織有一年一度的表揚活動」。見之志服法第十九條有評鑑，獎勵之規定，而各級政府

機關及民間團體亦普設金鑽、金暉、金駝獎等，對志工表揚有實至名歸之效。

從上述事例中，可以看到集宣揚、訓練、獎勵凝成法制，確有其可取處，如能日新月盛，溫情加誘因，更能使志願服務成為人人可參與，時時可展開的利他溫情服務。

陸、發掘自我福利優良傳統，以國情文化特色回饋國際

在前文中引介國際資訊，印證我們採納狀況，肯定有助福利體制的充實，但亦不諱言並非無懈可擊，更何況文化交流是相互衝擊，要緊的是彼此吸收精髓來創新進步。仿效歐美，一下慈善濟貧，一下福利國家，一下又福利多元化，盲目跟隨，定會耗時誤事，何如喊出，「建設有中華文化特色的社會福利」。強調國情化，不會與國際化衝突，抑且可以類比呼應，例如強調國際家庭年時，除了配合主題建立「最小民主體」外，要加倡家庭倫理；國際貧窮年時宣介邁向安全、康富主題外，不妨引介行仁尚義，以工代賑、扶貧濟傾的做法；國際老人年時除了響應「不分年齡人人共享的社會」外，要宏揚孝道；國際志願服務年時鼓吹墨家「大愛無私」；宣揚就業安全時不忘滲入「行神」崇敬；這些理念不相斥而可相融，我們不須爭執東方、西方孰優，古代現代孰宜，要緊的是在因時應勢中有效、在求新求好的民族文化中瀰漫民族感情，以文化的認同中引發更多「愛其所由，信其所本」的情懷。有謂強

調國情化保守落伍，殊不知福利國情化，鄉土情深，有念舊而不忘本之德。傳統的「五種遺規」、「康濟錄」等都是福利典章瑰寶。美國關心福利傳統有美國社工傳承專書 (The Hertiage of American Social work)、英國有強調社會安全的歷程(The England Road to Social Security)等。珍存自己優點，就能自強而不自大，也是聯合國文獻要求要有地區特色，一經轉化就可為社會福利的進步帶來無窮的生機。更何況民法第一條有「民事，法律所未規定者，依習慣，無習慣者，依法理」，習慣在法理之上，已見明文。福利法規與星斗小民關係特多，慣例就是本土性，也是國情化，是以涉及民眾生老病死等之法規允宜加入文化傳承。

我們之所以要國情化，是將文化中優良的福利理念向世界供分享、作回饋，主要是作為地球的一份子該有的職責，是以要就我們文化中有而當前福利架構所未至的來宣介，總期「有力者疾助助人、有財者勉以分人、有道者勤以教人」的大愛福利思想，能供不同有需求的國家參採。

「為之於未有，治之於未亂」從根本上家庭倫常的建立來安定社會是中華社會福利的特色，綜融了上面這些措施，簡單的歸納，傳統福利有如下的諸多優點，例如安定生活為主，強調教化為重，尊老慈幼為經，守望相助為緯，移風易俗為善，息訟止爭為寧等，確有意境，憾者舊規蕩然，未以遵行，但先哲精思勤政之慧，不因一時得失而有所損，深盼莫以流傳不廣，幾為歲月所湮，而以陳腐目之，至祈

禮察研究之餘，供福利界援探，必可為福祉開新境。

柒、結語—建立多元文化下國際化國情化兼有的社會福利體系

建立社會福利的國際化、國情化是一條漫長的道路，須要信心、毅力、制度來促成。只談國際化而不考量國情化，會與現狀脫節；只有國情化而不談國際化，會迷失，抑有甚者，如二者都未予注意，那更是躊躇徬徨而不前。國情化如果有見地，自然會為世界各國所仿採，就成國際化，所以國情化是從緊迫不捨到並駕齊驅再到迎頭趕上，循國情化而國際化，也可以說是介紹中華文化寶藏於世界，唯有崇仰先民的勞績與貢獻，民族的意識才能生根，所以要自強必先要自信，要自信必先要自知，自知才能不自大亦不自卑，而能創新與改造。促進福利體系論著課本要盡可能使用國情體裁，研析實例也要取之實際，從親切感中來增加參與興趣，將文化遺產變化為可再投資的資本，並要以現代意識去認識古人，讓古人思想與當代潮流融合，才不會橫斷的劃分了古今，而形成

活潑澄生動的民族學術。這種取向的堅持，可使福利哲理中有倫理，措施中見公平，不會有挖東牆補西牆，顧此失彼的手忙腳亂；也不致預算不斷需求，而民眾對福利不滿與不足的悵憾有揮之不去的痛苦。

誠然人權宣言訂頒迄今已逾六十年，但她仍受關注，並未稍減、推行、演講、頒獎、出版相繼不停，二〇〇八年聯經出版社譯印與人權有關「人人生而自由」的中文繪畫版，並有請由國小學生朗讀條文的活動，寓意深遠，我們希望由小朋友到成人，都能從認識福利的生存權開始，邁向全人關懷，社會福利的國際化與國情化具有以社會進步來促使經濟繁榮，以經濟繁榮來支持社會祥和的功能。我們確信，「人有遠慮，必無近憂」，福利絕不只是生、老、病、死、苦、難等問題的解決，衣、食、住、行、育、樂需要的滿足，而是在提升生活品質之餘，融諸般人權措施於國家整體計畫之內，其效益是「增福利於全民，蘊國力於無形」的值得悅樂與喝采。

（本文作者現為東吳大學社工所教授、中華社政學會名譽理事長）

書註釋

註 1：世界人權宣言，1948 年 12 月 10 日通過，聯合國。

註 2：見世界人權宣言緒言，同註 1。

註 3：見立法院院總第 461 號文，2008。

註 4：<http://www.ksa.nkfust.edu.tw/human/p1-3-2.htm>，2009。

- 註 5：<http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/index.shtml>，2009。
- 註 6：<http://www.ilo.org/ilolex/chinese/docs/cvlist.htm>，2009。
- 註 7：<http://portal.unesco.org/en/ev.php>，2009。
- 註 8：<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao>，2003。
- 註 9：孫文，中國革命史，國父全書第 042 頁，陽明山莊 1960。
- 註 10：國際消除貧窮年決議重點摘要，社區發展季刊 75 期，頁 90，1996。
- 註 11：蔡漢賢，志願服務 12 講，頁 25 至 128，中華社會行政學會，2001。