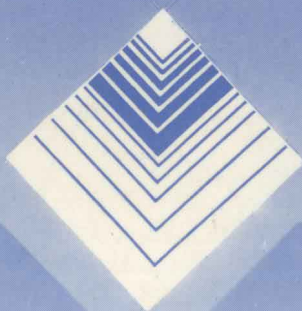


學術著作 大專用書

# 社會福利與社會發展

楊 孝 濤 著



五南圖書出版公司印行

大 專 用 書

# 社會福利與社會發展

楊 孝 濛 著

美國威斯康辛大學博士  
東吳大學社會系教授

五南圖書出版公司印行

ISBN 957-11-0160-5

## 社會福利與社會發展

---

中華民國 79 年 9 月初版

著作者 楊 孝 滢

發行人 楊 榮 川

發行所 **五南圖書出版公司**

局版臺業字第 0598 號

臺北市銅山街 1 號

電話：3916542

郵政劃撥：0106895-3

印刷所 茂榮印刷事業有限公司

板橋市雙十路 2 段 46 巷 22 弄 11 號

電話：2513529

基本定價： 3 元

---

(本書如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

ISBN 957-11-0160-5

---

## 序 言

---

在選舉期間，社會福利成為每一位候選人向選民爭取選票的最主要訴求，除了新國家、新憲法以外，可以說是最熱門的話題，也是最沒有爭議的話題，無論是國民黨籍的候選人或是民進黨及其他政黨或無黨籍的候選人，均以提前實施全民健康保險、強化兒童、青少年、老年人、殘障者、勞工、農民和婦女福利作為政見，以爭取弱勢團體和一般社會大眾的支持。無論是立法委員、省市議員或是縣市長的候選人，均以提高社會福利經費預算作為問政重點。但是，似乎在訴求過程中，僅是將社會福利當作一個政府的德政，一種給予，使「福利」成為「散財」的代名詞。不然，就是把「福利」當作人民的基本權益。由於過去執政者有意或無意的忽視，因而侵佔了人民的基本權益，所以期望透過立法和社會福利政策的規劃，使社會財富得以均衡分配給一些社會上的弱勢團體，且使社會正義得到充分的維護。在這種訴求過程中，使得社會福利實質的意義和功能無法顯現。甚至這種「漫天喊價」、「空頭支票」式的訴求，也無法納入公共政策。這種過度社會福利要求的擴張，影響政府政策規劃的優先次序，對於國家安全和經濟發展形成相當程度的衝擊，對於社會前瞻性的發展，亦可能造成不良的影響。

實質上，社會福利不僅具有維護社會正義、維護個人基本權益和

社會財富再分配，以維持均富和諧的社會，社會福利更具有促進社會發展的積極功能。從這種觀念來分析社會福利，社會福利不再是一項支出、一種費用，而是一項投資。尤其面對社會脫序現象，人們忙著追求金錢遊戲，期望在最短時間獲得最多的財富，不但使得股票和房地產成為投機性市場，六合彩蔓延；甚至透過非法途徑追求財富的累積，使得社會治安問題日趨嚴重，而犯罪年齡亦逐漸下降。這種社會問題是必須透過社會福利體系加以解決，以降低個人和整體社會的損失。更重要的，社會福利的就業安全體系，本質上就是一種人力資源的培育體系。而人力資源和社會整體發展的關聯性十分密切，換而言之，社會福利具有實質的社會發展功能，是一種投資而不是支出。這種社會福利正確理念是這本書主要立場基礎。基於這種認知及架構，筆者在過去二年之中，分別撰寫並加以系統整合，期望透過本書的論述，能給予政府及有關機構規劃積極性社會福利政策之參考，而能發揮促進社會發展之實質效益。

這本書共分成4章：第1章為「我國社會問題與社會福利政策執行的失當」，共分成四節，第一節為「社會脫序現象與社會問題」，主要在於分析現階段社會脫序現象和社會問題，並認定規劃妥善社會福利體系為社會脫序現象和社會問題的解決方法。第二節為「自力救濟與社會福利政策規劃的失當」，主要在於敘述政府對於社會福利規劃和執行的消極態度，以致於社會均富現象逐漸消失，而弱勢團體的基本權益無法有效維護，必須透過自力救濟方式來爭取本身應得之權益。第三節為「社會福利政策作為政治籌碼」，主要在於敘述透過政治運作使社會福利政策成為政府較為重視的公共政策，並與其他公共政策相互結合，促進社會整體發展。

第2章為「社會福利體系之建立與社會發展」，分成六節，第一

節為「社會福利政策與社會發展」，主要在於敘述積極性及投資性的社會福利政策，足以發揮促進社會發展之功能，並能有效解決社會問題。第二節為「社會福利措施與社會建設」，則從更為細節性的社會福利措施來發揮積極性社會建設功能。第三節為「社會福利政策規劃之法律基礎」，主要在於敘述建立或規劃社會福利政策的過程中，必須透過嚴密的立法過程，因此法律需具高度的可行性，並能與我國社會特質相結合，政府方能依據法律有效推行社會福利措施。第四節為「建立屬於本國文化體系的社會福利政策」，主要批判我國社會福利政策均自外國引進，由於缺乏與中華文化特質相結合，發生無法徹底執行的問題。因此，建立具有中華文化特質的社會福利政策有其必要性。第五節為「以增加國家社會福利總預算來充實社會福利經費」，主要在於敘述社會福利措施有效推展必須仰賴大量之經費，如何透過增加社會福利總預算的必要性。第六節為「責任感之社會福利政策及措施與社會發展」，主要在於敘述積極性社會福利基於一個分擔責任和分享利益的特質，建立一種共同責任感社會福利體系方能有效促進社會整體之發展。

第3章「就業安全體制之建立與社會發展」分成五節，第一節為「失業問題與就業安全」，主要在於敘述我國失業問題逐漸傾向於結構性失業，若透過有效就業服務及職業訓練，尤其是建立責任分擔的失業保險，應能解決失業問題維護就業安全，並能促進社會整體之發展。第二節為「就業服務體制與就業安全」，就業安全不僅在於有效維護社會大眾的工作權，亦為形成有效促進社會發展的人力資源的培育體系，本節主要敘述建立就業安全體制來維護整體社會大眾的就業安全。第三節為「就業服務體制與失業保險」，主要在於敘述我國創辦失業保險的必要性，唯有透過失業保險制度的確立，才能有效維護

就業安全，促進社會整體之發展。第四節為「配合社會結構規劃前瞻性就業安全體制」，主要在於敘述社會和經濟結構的變化，精緻化的人力資源培育體系實在有其必要性，如何配合邁向技術密集工業結構以及資訊化社會，規劃前瞻性就業安全體制具有其必要性。第五節為「就業安全體制與工作權之維護」，主要敘述透過就業安全服務網絡有效維護社會大眾的工作權。

第4章為「福利服務體系與社會發展」，共分成三節，第一節為「專業社會福利人才體制與福利服務」，主要在於敘述福利服務從純粹的社會服務體系或是從愛心和關懷的觀點來服務社會的弱勢團體，轉變為透過爭取弱勢團體基本權益的強烈訴求方式。因此，福利服務成為一種積極性的社會福利措施，主要是依賴專業、社會福利人才並建立專業服務體系。第二節為「社區中心福利服務體系與社會發展」，主要在於敘述一種新型福利服務體系，以社區為中心的福利服務體系具有促進社會發展的功能。第三節為「社區處遇與犯罪防治體系」，主要在於敘述以專業體系處理少年犯罪問題，並透過社區處理方法以及建立區域性的犯罪防治體系，以解決少年犯罪問題。

本書之附錄1為一小型研究，主要在於敘述一個社會大眾對於社會福利的認知，是一種功能論觀點，一種衝突論觀點或是系統論觀點，作為本書理論性之敘述之依據。附錄2主要在於論述應從系統論來規劃勞工保險，方能發揮保障勞工權益之實質效益。

楊孝濬

序於七十九年九月

---

# 目 錄

---

## 序 言

### 第 1 章 我國社會問題與社會福利政策執行的失當 ..... 1

- 第一節 社會脫序現象與社會問題 /1
- 第二節 自力救濟與社會福利政策規劃的失當 /6
- 第三節 社會福利政策作為政治籌碼 /10
- 第四節 社會福利團體是弱勢團體無法對政策形成壓力 /12

### 第 2 章 社會福利體系之建立與社會發展 ..... 17

- 第一節 社會福利政策與社會發展 /17
- 第二節 社會福利措施與社會建設 /28
- 第三節 社會福利政策規劃之法律基礎 /34
- 第四節 建立屬於本國文化體系的社會福利政策 /39
- 第五節 以增加國家社會福利總預算來充實社會福利經費 /46
- 第六節 責任感之社會福利政策及措施與社會發展 /50

### 第 3 章 就業安全體制之建立與社會發展 ..... 55

- 第一節 失業問題與就業安全 /55



## 2 社會福利與社會發展

- 第二節 就業服務體制與就業安全 /69
- 第三節 就業服務體制與失業保險 /76
- 第四節 配合社會結構規劃前瞻性就業安全體制 /82
- 第五節 就業安全體制與工作權之維護 /88

### 第4章 福利服務體系與社會發展 .....107

- 第一節 專業社會福利人才體制與福利服務 /107
- 第二節 社區中心福利服務體系與社會發展 /113
- 第三節 社區處遇與犯罪防治體系 /128

### 附錄1 臺灣的社會福利是功能論、衝突論抑或系統論... 135

### 附錄2 從系統論談勞工保險的權益與責任 .....185

## 第

## 1

## 章

## 我國社會問題與社會福利政策執行的失當

## 第一節 社會脫序現象與社會問題

過去四十年來，由於我國經濟發展導向的政策規劃，以及全體社會大眾的勤儉奮鬥，在這種自然資源缺乏，人口衆多，受國際和國內衝激的社會環境下，創造出經濟發展的奇蹟，不但使國民所得提升，在硬體建設的成就更是有目共睹。但是也由於過去社會發展過分注重經濟和物質的建設，對於精神文化建設則投資較少的人力和財力資源。因此在失衡的社會策略下，人民和國家財富固然有實質的長成，但社會問題亦愈形嚴重，對於整體社會發展已造成相當程度的不良影響。尤其在最近幾年來，犯罪問題日趨嚴重，不但已形成組織性和暴力犯罪，亦成爲以牟利爲犯罪目的發展傾向，對於個人以至於整個社會造成的破壞力應該是十分明顯的。

尤其嚴重的還是在於最近幾年來，人民對於本身權益過於重視，爲了累積個人財富不擇手段；爲了謀取暴利，破壞社會和經濟秩序，已經對國家造成重大的傷害，就像最近已蔓延到全國的「大家樂」問

題，已經破壞我國經濟發展速率。在追求立即而不投資技術和勞力的獲利方式，對於生產力已經造成相當嚴重的損害。甚至於透過迷信、欺騙和其他犯罪手法，在短期內累積財富，形成組織性犯罪的經濟來源，對於國家的損害就無可限量了。像股市問題、飆車問題亦顯示無秩序感的脫序現象已經在我國形成了。而更嚴重的還是最近愈演愈烈的自力救濟行爲，不但僅是爲了個人或少數人的利益和權益受損，不經過疏離管道，不利用大眾傳播媒介制衡，甚至於透過行政訴願和法律告訴的途徑，或民意代表發揮質詢和監察之有效運用，來保護個人或團體的權利利益，反而直接利用自力救濟的方法，在街頭進行抗議行爲，以羣衆力量來對抗公權力的制裁，以非理性集體行爲對抗法律的制裁，對於我國已造成難以收拾的惡果。更由於政府爲了維持社會和諧避免過度的衝突造成無辜民衆的損害，形成政治對抗事件，造成社會國家更大的損傷，甚至引發國際間的誤解和批判，而無法使得公權力有效運作。不但使得公權力無法有效制約違法脫序的自力救濟行爲，反而對於自力救濟的羣衆作相當的讓步，甚至於給予某種的利益，就像最近股市自力救濟的糾紛。而這種容忍退縮的處理方式，不但沒有形成相忍爲國的共識，反而造成示範作用，造成自力救濟問題更形嚴重，而成爲最令人擔憂的違法脫序行爲。

受到經濟快速發展的影響，社會財富的擴充有加速的跡象，但由於缺乏有效社會福利和社會保險體制來發揮均衡社會財富分配之功能，人們本身權益受到剝奪，而對於政府分配社會財富公平性發生懷疑，因而形成自力救濟事件不斷擴充和蔓延的主要原因。由於透過衝突性自力救濟行動能夠獲得行動者所期望效果的鼓勵，自力救濟成爲爭取個人或團體權益的最有效手段，因而使得自力救濟更爲普遍，甚

至形成非理性爭取個人權益的手段，而成爲現階段社會脫序現象中最令人擔憂的社會問題。如果無法有效遏止，對於社會和經濟發展必然會造成嚴重的損害。

綜合以上的分析，社會脫序現象主要有以下七項：

1. 過分傾向經濟主導的社會，會造成社會發展失衡，產生社會不公，並使社會成員有失落感。

2. 過分強調以自我爲中心，和以金錢爲導向的價值觀，易使人以金錢累積的多寡來評斷一個人的成功與否。

3. 社會沒有明確的政策發展方向，缺乏富裕之後的方向感和目標。

4. 教育和文化投資之不足，造成文化上的疏離現象。

5. 社會福利投資之不足，使人民普遍缺乏安全感，造成社會脫序現象。

6. 法律司法體系公正性不足，法律體系和社會脫節，使得公權力無法有效的運作。

7. 大眾傳播媒體之誤導，追求立即的報酬。

因此，解決社會脫序問題成爲每一個人共同的認識和期望，我們必須充分認知，過去四十年來經濟發展的奇蹟，就是由於我國社會安寧、政治安定和經濟秩序良好所形成的，面對精密化工企業發展的必要性，面對自由化國際化發展型態的必要性，面對社會治安良好和政府公權力正常運作的必要性，我們必需有效導正現階段社會脫序行爲，才能使違法脫序行爲受到制約。在守法、理性、和諧的社會中，各盡自己的力量，爲個人、爲羣體和爲社會國家的利益而努力奮鬥，

才能開創另一個經濟發展和社會發展的奇蹟。

為順應世界經濟發展的新形勢，為厚植國力確保國家安全，為順應經濟轉型工企業升級，為有效解決社會問題維護社會治安，為有效提昇人民生活品質維護人民基本權益，導正現階段社會脫序行為有其必要性，以下為具體的做法：

1 從速修訂法律，制定法規，使法律具有適時性和可行性的基本原則。不但使法律具有反應民意的實質效能，並且透過充分溝通，和建立全國性宣導體系，使人民對於法律規章有正確的認知，尤其要掌握「立法從寬，執法從嚴」的準則，使法律成為制約人民行為的最終工具，有效培育社會大眾守法精神，使守法者受到法律的保障。不但具有維護本身權益之效果，並能在法律的範圍內，人人自由為個人、為家庭、為社會國家而奮鬥，而最重要的必須要讓違法者給予應有的制裁，並確保法律之前人人平等的原則。民主開放社會必須以法律為基礎，規劃與社會發展結合，以廣泛民眾利益結合適時性和可行性之法律有其必要。從速制定、修訂及通過人民團體法、集會遊行法、公平交易法、消費者保護法、青少年福利法、修訂選舉罷免法、出版法、廣播電視法、著作權法、少年事件處理法、勞動基準法、老人福利法、兒童福利法等有其必要。

2 擬定以社會大眾為利益的公共政策，成立合乎社會發展需求的行政機構，發揮責任政治的理念，有效發揮公權力，並依法執行，有效維護廣大社會大眾的利益。最近成立的行政院環境保護署、行政院勞工委員會就是依據此種發展型態規劃形成的，且以充足的經費、專業的人才來推展環境保護政策和勞工政策。不但能有效維護勞工權益，保護自然生態環境，並能促使勞資和諧，謀求經濟和環境保護意

識的均衡發展。最近為有效發展現階段國家行政體系的有效性，而規劃修正行政院組織法，尤其需要在短期內充分溝通，妥善制定，才能發揮行政功能，促進社會整體的發展。

3.解決社會脫序行為除了透過法律和行政力量外，亦必須透過社會倫理道德規範上，方能有效制約社會大眾的行為。而實質上，在傳統農業社會之中，這種透過倫理道德對於社會大眾行為的制約力量，遠超過法律和行政體系的力量。但是由於社會快速變遷，家庭結構和動態的變異，社會倫理規範對人們約束力降低，導致道德崩潰，形成嚴重脫序現象，必須透過有效規劃出適合於現代化社會的倫理和道德規範，並透過社會運動有效推展，才能發揮導正社會脫序現象之功效。

4.導正社會脫序行為是每位國民的責任，必須透過有效宣導體系，使每位國民均能關懷社會，妥善運用社會資源，並籌措經費，對社會脫序行為作深入的研究工作，建立專業輔導體系，針對特殊脫序行為進入系統性的輔導工作，並協助政府有效建立社會福利體系，方能使社會脫序行為予以制約。

總之，為有效解決自力救濟所延伸的社會脫序問題，我們必須從社會福利體系之規劃和金錢主導價值觀上謀求突破性改革才能達到。規劃與風險分擔，責任分擔的社會保險體制為中心的社會福利體系，給與社會大眾高度的安全感，社會大眾自然不會無節制盲目擴充個人的領域，過度累積個人的財富，因而影響到他人的生存空間和社會國家整體的利益。金錢主導的價值觀，自然會使人們將獲得金錢成為人生目標的偏誤現象，亦使得追求個人利益衝突性和非理性自力救濟行動更趨嚴重。改變金錢主導價值觀，要從精神和文化建設著手，才能

建立一種多元人生目標的文化環境，使思想、文學、藝術等方面有成就者受到社會的肯定和支持，社會上為私利而形成衝突的事件必然會逐漸降低的。

社會脫序現象已成為我國社會經濟發展的最大障礙，應促使政府有效規劃公共政策，為民衆謀取最高福祉，均衡社會財富分配。並鼓勵社會大眾基於一種對社會的責任感，理性的參與社會公共事務，相信必能將此種社會轉型期所形成的社會脫序問題有效地解決。

## 第二節 自力救濟與社會福利政策規劃的失當

---

從最近數年社會發展型態來看，自力救濟已成為社會和大眾傳播媒介所關注的主題。無論是擔憂走上街頭的自力救濟行動，會破壞社會整體的和諧，形成社會治安的嚴重問題，抑是譴責這種利己性的自力救濟是一種違法脫序和非理性行為，會破壞社會秩序和社會正常運作。對於社會尤其是經濟發展必然會造成不良影響，因此期望透過法律的制定，公權力尤其治安單位的有效執行，方能夠遏阻這種對社會整體利益有負向影響的自力救濟。或有人認為自力救濟是社會大眾一種基本權益，是針對整個社會體系無法公平和公正運作的抗議行動，甚至於這種非理性的衝突事件，不但能夠成為大眾傳播的頭條新聞，接受更廣泛的關注。而主導及規劃此種自力救濟行動的主事者，也成為抗爭社會失衡現象，滿足社會大眾不平心理的英雄人物，進而累積個人或某一團體的政治資本，成為邁進政治舞臺的捷徑。但是這種譴責和運用自力救濟的行為，對於解決自力救濟問題的有效性是值得懷疑的。甚至可以肯定的指出，由於主要選舉活動即將展開，大眾對於

社會公正公平性的社會政治改革的期望，未來自力救濟行動必然會更加頻繁和激烈，重大衝突事件亦可能會形成。如何有效解決自力救濟問題必須從問題發生的根源作系統的分析和規劃才能解決。

從臺灣四十年來社會發展形態和社會經濟發展策略來分析，我國發展趨向於追求立即績效，因而缺乏整體性和長期發展政策的規劃模式，這種規劃模式尤其在規劃我國社會福利體系更為明顯。在注重經濟發展和有效創造社會財富政策下，在有限自然資源和粗放型態人力資源的限制下，要使我國在短短數十年間成為經濟強國，而以經濟力的提昇立足在國際舞臺，自然對於與民間基本權益有直接相關的社會福利採取極為保守的態度。這種規劃型態無法對廣泛社會大眾生存權、工作權、環境權和財產權等基本權益作有效的維護。這種保守的社會福利政策，在國家謀求整體發展或是在經濟成長快速或是經濟發展順境時，對於社會衝激的力量較少，甚至於被人認為這種社會失衡現象是邁向經濟發展所必須負擔的社會成本，而當國家發展到某一較高層次或是社會累積更多社會財富，這種社會偏差發展現象能夠自然地消失或順利解決。

但是在面臨到經濟發展困境，尤其像現階段社會和經濟發展已趨向於另外一個轉型的關鍵時刻，工企業結構必須從勞力密集人力規劃模式層次中趨向於技術和資本密集的精密工企業結構。而受到國際間經濟力和國際貿易的新形勢影響，我國經濟政策的自由化和國際化成為必需的發展策略。更重要的，由於教育的普及，國際間資訊的快速流通，國內資訊體系亦逐漸邁向自由化的型態。一般社會大眾對於本身權益的充分認知，使得保守的社會福利政策不但無法滿足社會大眾的需求，配合社會和經濟發展，甚至於成為發生嚴重社會問題的主導



力量。而這些無法享受社會和經濟發展效益的「社會邊際人」，不但成為強化安和樂利繁榮富裕社會體系的反證力量，亦成為政治上反對力量形成的關鍵力量。因此為了有效遏阻這種發展型態，在過去數十年來有相當數量所謂政策性和權宜性的社會福利政策和措施，應用行政干涉和特殊立法及政策規劃，針對特殊對象、團體和階層作特殊性的社會福利措施，而使得社會財富分配有利於這些團體，使得政治和社會的運作趨向於正常化。這種針對某種特殊需求規劃的社會福利措施和社會福利投資尤其在面臨到選舉期間更加明顯，亦在過去數十年來發揮實質的效果。

但是這種非系統性的社會福利政策是無法滿足廣泛社會大眾和無法與社會和經濟發展需求相結合的。甚至在社會福利投資均衡性和利益分配不均勻的型態下，反而會引起地方利益團體和派系的形成和廣泛社會大眾的不滿，亦造成社會福利投資的浪費。這種社會福利投資不當現象，尤其在社會財富累積速率和經濟成長率及投資意願衰退的型態下更為明顯。這種社會福利投資失衡現象成為自力救濟的主導力量，亦由於缺乏系統性和整體性的社會福利政策，行政決策體系亦較傾向於向自力救濟行動屈服，而作有利於自力救濟者的社會財富分配，和立即的社會福利措施和政策的規劃，這種立即報酬的社會學習過程，自然引發更多的自力救濟行動，甚至趨向更激烈的衝突事件，而能獲得更多的社會支持和社會福利投資，在這種發展型態下，要遏阻自力救濟行動應有實質上的困難。

為了徹底有效解決自力救濟行動與逐漸擴大的社會衝突，必須從整體的系統上來規劃現階段社會福利體系和政策，首先必需建立就業安養體制，從失業保險的實施、職業訓練體系的建立、就業服務體系的形成來有效維護社會大眾的工作權，避免因經濟結構變遷和人力資