

社會福利之研究

李鴻音 編著

正中書局印行

社會福利之研究

李鴻音 編著

正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初臺月九年四十六國民華中

究研之利福會社

角二元六平 價定本基 冊一全
角三元七精

(費滙費運加酌埠外)

晉 鴻 李 者 著 編
譽 元 黎 人 行 發
局 書 中 正 刷 印 行 發

(號三巷一街安泰市北台灣臺)

司公書圖成集 銷經總外海

(號七街海北地麻油龍九港香)

店書風海

(地番六五目丁一町保神田神區田代千都京東本日)

店書海東

(地番八九町前門中田區京左市都京本日)

(7073)號九九一〇第字業臺版局 證記登業事版出局聞新
西 (1000)

自序

余誕生於辛亥前六年，迄今已滿七十寒暑。在此半個多世紀中，國家多難，舉世不安，社會變遷劇烈，社會問題滋多。自五四運動以後，余對社會問題之研究，即有濃厚之興趣。民二十三年，予負笈英倫，對東西文化之異同，深作體察。抗戰軍興，社政建立，予對社會福利之研究，頓覺重要。抗戰勝利以後，共匪乘國力空虛之時，大舉叛亂，政府遷台，勵精圖治。余奉派赴美考察社會福利行政，遊歷十餘州，研究美國各級政府一九三五年後推行之新政。返國後，自民國四十四年起執教於台灣省立行政專科學校社會行政科，旋改為省立法商學院社會學系，予兼系主任。民五十年改為省立中興大學，民六十年改為國立中興大學。民六十一年辭去系主任職務，本年（六十四年）八月奉准退休，共連續服務中興社會學系二十年，其中兼任系主任職務共十六年。自民國四十四年至五十八年十餘年中，余任中興大學系主任之繁重行政事務外，并教授社會學、社會福利行政、社會政策、社區組織與社區發展等課程於中興、政大、師大、中央警官各學校外，更不時應聘講學於台灣省訓團、省社會處之社政人員訓練班，更被邀參加公保勞保之設計檢討，及革命實踐研究院，中央五組（社工會），省市社政之各種社會福利研討會，每週工作恆在四十八小時以上。讀書寫作均在深夜，賴烟酒以求振作，迄民國五十八年，體力太衰，又患高血壓症，乃陸續辭去兼職，更恃醫藥以求康復。民六十一年，余辭系主任職後并請准休假一年，漫遊歐美，本擬於休養一年後，集中精力將歷年教學之心得撰著專書幾種，

以供青年學者研學之助，執意十餘年來積勞成疾，耳目不聰，不易於短期間恢復旺盛之精力，以完成新著。今值告別杏壇之時，檢察書箴，發現本人二十年來對於社會福利之研究論文共百餘篇，經細加審訂，共選集五十七篇編成社會福利之研究一書問世，可視作本人二十年來研學教學之心得，聊供青年學者之參考。

余四十餘年為學與服務之經驗，二十年來主持社會學教育之心得，深知社會學之研究與社會福利工作之研究乃互為表裏，而不能分離。查社會學教育與社會工作教育在歐美乃分別發展，在我國則合為一體。我國各大學之社會學系，自民國二十九年社會部成立後而大為發展。社會行政機關對於社會政策之研訂，及社會工作之改進，均求教於社會學者。至於社會行政之幹部及社會工作之專業人材，胥由各大學社會學系畢業生中選拔之。故我國社會學教育及社會工作教育必須合流。以社會學之理論去分析社會問題，擬訂社會政策，制定社會立法，建立社會行政。以近代社會工作之技術去提高社會行政之效率，促進社會之進步。無理論研究，則社會工作無所依據；無社會工作技術之研究，則社會發展之理論，往成空言。社會學之研究，重在求知；社會工作之研究，重在求行。知以導行，行而致知。知行合一，乃能促進救國救世宏謨之研究與發展。

余二十年來教授社會學與社會福利行政，迄未中止，蓋即銘合社會研究與社會福利研究於一爐。再者余對從事社會研究與社會福利研究態度深覺人格道德之修養最為重要。予曾於民國五十二年歡送中興社會系畢業學生時，發表以下意見，以為臨別贈言，茲述之如下：

「為闡述吾人應有的為學治事之態度，須由人格之類型講起。所謂人格，乃是個人身心全部活動

的特性。因爲各個人先天的遺傳因素及後天的環境陶冶不同，遂形成各種不同的人格類型（Types of Personality）心理學家社會學家對於人格類型之學說甚多，於此無暇詳加分析與批判。惟就中外歷史人物加以分析，我們可以將人格類型分爲兩大類：第一類可以稱爲英雄型，亦可稱之謂人人爲我型；第二類可以稱爲聖賢型，亦可稱之謂我爲人人型。茲分述如后：

第一類的人格類型是以自己爲目的，而以他人爲工具，自私自利，損人利己。利用人類之弱點，控制人類之行爲，而求滿足個人之支配慾。如三國時代的曹操在逃亡途中手刃父執呂伯奢全家而後云「寧教我負天下人，不教天下人負我。先下手爲強，後下手遭殃。」正是說明英雄豪傑所持的態度。至於德國尼采（Wilhelm Nietzsche 1844-1900）之超人哲學，反抗理性，漠視科學，捨棄上帝，強調權力意志，控制廣大群眾，以爲可以挽救人類文化之墮落。乃是近代極權主義者思想之淵源。吾人迴顧五千年來之歷史經驗，可知此種野心勃勃之英雄人物對於人類社會之發展，實罪多於功。所以近代之民主運動，其精神即在於建立多數人統治少數人的制度，使雄才大略之輩，治事而不治人，控制自然而不奴役人群。

第二類的人格類型是以人人爲目的，而不以人人爲工具。以服務人群爲本份，求公益而抑私慾。發揚人類之德性，尊重他人之自由，力求個人與團體關係之和諧。孔孟忠恕仁義之學，釋迦基督教人救世之教，與社會學鼻祖孔德（Auguste Comte 1798-1857）創人道教之思想，皆以救人助人爲本。國父孫先生倡導革命，以大智大仁大勇訓誡同志，勉勵青年立志作大事，不要作大官。總統蔣公以科學的群眾時代須以群眾爲本位，并以勞動、服務、創造、教導國人。蓋均以仁愛互助，推

己及人，人溺己溺之胸懷對人治事，自然消除凶險、欺詐、奪取、殘忍、冷酷的行爲。如能以此自勵，自可入於聖賢的道德境界。人類社會之進步，端賴於此類人群之團結與發展。

兩種人格類型的特性，已如上述，吾人從事社會研究與社會工作之態度，自可有所抉擇。蓋人格之形成，雖以先天的遺傳爲基礎，但後天的文化陶冶，實對於人格類型有決定性作用。治社會學之目的，在求人類社會進步之法則。今值世界紛亂之際，有遠見之思想家莫不認爲積極促進社會之和諧進步，爲挽救人類毀滅之唯一途徑。所謂社會之和諧進步，必須由抑強扶弱，掃除貧困，泯除階級，調整關係入手。從事此種工會工作，絕不是野心勃勃自私自利之人。因爲野心家目的在作人上人，不會同情弱者。吾人今日處人類文化存亡絕續之秋，必須群策群力以我爲人之人之精神從事救人助人之工作追求大同世界之實現。在大同世界之中絕無貴賤、貧富、強弱、階級之分。此種境界，雖非一蹴而就，但仁人志士，秉此信念，通力合作，終有成功之一日。近代歐美國家社會研究與社會工作之發展，已有顯著之成就，故能加強反共必成，抗俄必勝之信心。願諸同學深體斯旨，勉行聖賢之道，立定救人救世之大志，不求名利，不避艱苦，必可共成不朽之功業，希共勉之。」

以上所陳，皆予七十年來體驗之真理，特錄之於此轉贈於本書之讀者。

余與內子禹韵涓結婚已滿四十週年，在以往四十年艱苦歲月中，賴內子分勞分憂，同甘共苦，故能教養子女六人，均漸能卓然自立，使余能安心學問服務國家。內子韵涓畢業於國立中央大學，習教育，民五十年奉派籌建台北市立古亭女子中學，披荆斬棘，慘淡經營，使古亭女中聲譽日隆。但我夫婦在此十餘年的歲月中均在公私交迫的情況中度日。余今整編二十年來之論著，回憶篇篇文稿之撰寫

，皆有我妻從旁協助之功，今當本論文集出版之時，不能不略誌內助之賢勞。

再者本書所集各論文承各有關書刊當局之惠予同意，好友朱建民兄及正中書局諸先生之熱心協助，始克刊行，作者於此謹誌謝意。

河南南陽

李鴻音

中華民國六十四年
六月三十日於台北

目次

自序

第一編 理論與政策.....一

壹 福利國家的理論與實際.....三

貳 社會福利行政與一般行政的關係.....四四

參 六十年來的社會建設與展望.....五三

肆 三民主義的社會政策.....七二

伍 論中國人口政策之實施.....八五

陸 現階段社會政策之認識.....九五

第二編 社會安全理論.....一〇五

壹 社會安全的正確意義.....一〇七

貳 社會安全與大學之道.....一一五

參 試論孔德的社會改造思想與現代社會安全的原理	一二六
肆 社會安全的國際合作	一四六

第三編 各國社會安全制度	一六一
--------------	-----

壹 美國的社會安全制度	一六三
貳 加拿大的社會安全制度	一九一
參 日本東京市的社會福利行政	二一二
肆 法國社會安全制度的進展	二三〇
伍 印度的社會安全制度	二四四
陸 以色列國的社會安全制度	二五五
柒 埃及的社會福利行政	二六九
捌 近代各國社會福利支出之研究	二八九

第四編 中國社會安全制度研究	三二三
----------------	-----

壹 中國社會安全制度芻議	三一五
貳 論中國社會安全制度的建立	三三〇
參 建設臺灣爲三民主義模範省管見	三三九

肆 中央公務員工保險問題·····	三五〇
-------------------	-----

第五編 社會工作與社會行政·····	三六三
--------------------	-----

壹 美國專業化的社會工作·····	三六五
-------------------	-----

貳 美國婦女與社會工作·····	三七二
------------------	-----

叁 美國的學校社會工作·····	三九〇
------------------	-----

肆 美國婦女的義務社會服務·····	三九七
--------------------	-----

伍 美國社會福利與義務服務·····	四一〇
--------------------	-----

陸 美國社會行政之人事制度·····	四一九
--------------------	-----

柒 社會行政人員的在職訓練·····	四二九
--------------------	-----

捌 社會福利行政之公共關係·····	四三四
--------------------	-----

玖 自由世界之社會研究·····	四三八
------------------	-----

第六編 社會保險·····	四四九
---------------	-----

壹 論現代社會保險制度·····	四五一
------------------	-----

貳 社會保險與社會安全·····	四六一
------------------	-----

叁 美國的文官退休制度·····	四七四
------------------	-----

第七編 勞工行政……………四八五

壹 社會福利行政與勞工行政……………四八七

貳 論國民就業輔導制度……………五〇〇

參 加強勞工行政促進人力發展……………五一七

肆 美國勞工團體的福利事業……………五二四

第八編 社會福利……………五三五

壹 救助貧窮與 國父遺教……………五三七

貳 美國的社會救濟制度……………五四七

參 美國的兒童福利事業……………五六二

肆 從社會學看少年犯罪問題……………五八一

伍 青年與社會文化……………五九七

陸 少年犯罪問題之對策……………六〇二

柒 美國婦女推行的家庭服務運動……………六一〇

捌 老人問題與老人福利……………六二三

玖 社會風氣之由來及其轉變……………六三一

拾 中華民國五十年來之民衆團體緒論……………六三九

拾壹 美國私辦社會福利事業之經費……………六四七

第九編 社區組織與社區發展……………六六一

壹 社區組織與社區發展……………六六三

貳 哈爾館與地方自治……………六九九

叁 亞洲各國的農村社區發展……………七一〇

肆 義務勞動與社區發展……………七二七

伍 民生基層建設與社區發展……………七三二

第十編 房屋行政……………七四七

壹 美國的房屋建設行政……………七四九

貳 美國地方政府的房屋行政……………七七一

叁 房產行政與社會福利……………七七九

第一編

理論與政策

壹 福利國家的理論與實際

第一節 緒言

政治學上講國家的要素有三：即人民、土地與主權，而以主權爲更重要。所謂主權就是統治權，乃統治人民的最高權力。這種統治人民的權力是最大的社會控制力量，能使廣大的人民在其生存空間中過着共同一致利害相關的團體生活。因此，政治學者研究國家的起源與發展，特別重視統治權的形成，以及統治的形態與統治的機構。查人類政治組織的演進，最初爲部落國家時代，乃神權的統治。及由游牧社會進入農業社會，婚姻制度及家族制度確立。乃進而爲封建國家時代，以宗法與禮樂統治人群。人類知識能力進步，商業發達，於是廢封建，開阡陌，打破割據局面，產生了統一集權之國家，成爲專制國家時代。中國的專制政體自秦至清，爲期最長。西洋古代之專制暴君，更爲殘酷之統治。自近代文藝復興，思想解放，科學進步，工業革命以後，於是十七世紀與十八世紀自由平等的學說，深入人心，而民主革命運動遂一發而不可遏止，乃進入民主國家時代。推翻專制，實行憲政，選賢任能。由於民主政治不僅是政治制度的變遷，而且是人民生活方式的改變，國家統治權的性質起了根本的變化。以往是特權階級的統治，現代是平民的統治。百年以來因經濟文化的加速發展，使整個人類社會組織也起了急劇的變遷。由於帝國主義的向外發展及極權主義的相繼崛起，使本世紀中民主自

由政治，遭受重大的打擊，形成歷史上空前的暴虐統治。於是，二次大戰以後，乃進入福利國家時代。其政治設施以解決社會問題爲首要，其目的在建立自由平等的社會以抵抗極權侵略，衛護自由民主政治而實現人類數千年來所嚮往的理想世界。

我國政治學者之論著中，對於歷代政治思想，評述甚多，唯對於現代自由世界努力推行之福利國家 (Welfare State) 的理論與實際，討論較少。茲擬就社會學的觀點，闡述福利國家的產生及其基本理論與現代各國推行福利政治的概況，以供研究現代政治思想者之參考。

第二節 福利國家產生的背景

(一) 社會問題的嚴重——福利國家以解決社會問題爲政府的主要職責，所以討論福利國家產生背景，應先說明現代社會問題的性質和嚴重性。所謂社會問題乃社會上多數人受到影響感覺痛苦但認爲經由社會集體行動可以解決的問題，所以社會問題是起源於社會 (Social in Origin)，有社會特性 (Social in definition)，并須由社會治療 (Social in Treatment) 的問題。(註一) 人類社會，變遷不居，除地理環境與生物環境的變遷外，更有文化的變遷。文化變遷影響人類社會組織，生活方法，與社會關係者最大。美國社會學家烏格朋 (W. F. Ogburn) 氏於一九二二年著作，社會變遷 (Social Change) 一書，闡述社會變遷中文化失調 (Cultural Lag) 的理論。他說物質文化的發展較爲迅速，非物質的文化則進步遲緩，於是文化各部門失去平衡，社會生活即呈現不協調現象，乃成爲社會問題的根源。(註二) 社會上生活方法不一致，行爲規則不協調，中西合璧，新舊雜糅