

國父社會安全制度

廖
樞
著



第一輯 國父百年誕辰紀念叢書

三民主義研究所主編

幼獅文化事業公司印行



廖

樞 著

國父社會安全制度

三民主義研究所主編
幼獅文化事業公司印行



行政院新聞局核准登記證局版臺業字第〇四號

著者：廖 樞

出版者：幼獅文化事業公司

發行者：幼獅文化事業公司

臺北市延平南路七十一號

臺北市漢中街五十一號

郵政劃撥二七三七號

印刷者：莒 光 印刷廠

每冊定價：四〇元

中華民國五十四年三月出版
中華民國六十四年三月再版



序

本年——民國五十四年，是國父孫中山先生百周年誕辰，爲紀念這個創造中華民國和爲世界開拓新機運的大革命家與大思想家，三民主義研究所特編印這兩輯紀念叢書。國父誕生於民國紀元前四十六年清同治五年丙寅，即西曆一八六六年，到本年——一九六五年適屆百年。這一百年正是東方我國與西方國家文化思想積極轉變與交流的時代。國父之所以要繼往開來，融貫中西而創立一新的救國救世主義——三民主義，這不是偶然的。在國父誕生前七年，一八五九年，西方同時出版了兩部最著名而影響全世界的著作，即達爾文的種原論與馬克斯的資本論，而且美國大教育家杜威博士也在這一年出世。這三人的學術思想，不論爲害爲益，均在國父誕生後百年內成爲動搖世界舊社會的潛力。在國父誕生前一年，那個以民有民治民享解釋民主主義的林肯總統，因主張釋奴被刺而受人崇拜。這些外來的思想對於我國文化學術的刺激，那當然是不可能避免的。然而國父對於西方的科學哲學，固然有所規撫與吸收，但他却有取有捨，對於東方與中國的文化傳統，尤其是儒墨的學說雖也有所繼承，但他却要去有留。而且他更能以我國的中和中庸之道，鎔鑄創新，建立起一最高深最精微的學術系統。例如他的心物本一的元學論、民生重心的歷史論、仁愛基礎的社會論、濟危扶傾的民族論、權能區分的政治論、五權分工的憲法論、社會價值的經濟論、手腦合一的教育論、知難行易的實踐論等等，這些學說都是

國父孫中山先生所獨創的。

本所編印這兩輯叢書，均請專家研究執筆，欲以最簡賅的文字，闡發國父以上各方面學術思想的精義，總計二十四冊，每冊約十萬言，都二百四十餘萬言，分兩輯次第印行。惟國父學術思想過於廣博，叢書內容，欲應有盡有，力有未逮。而黨內濟濟多士，亦以書目有限，延攬未周，勢所難免，但本叢書仍不失為前所未有之創舉也。兩輯叢書為本所張鐵君先生主編，一年以來，無間晨昏，精力悉瘁於此。又承幼獅書店主持諸君，竭力合作，負印刊發行之責，使本叢書如期問世，特此致謝。

三民主義研究所謹序 民國五十四年革命先烈紀念日

國父社會安全制度研究目次

第一章	社會安全概論	一
第一節	現代社會建設的趨勢	一
第二節	社會安全涵義	二
第三節	社會安全目的	五
第四節	社會安全問題的緣起	一二
第五節	社會安全制度的建立與發展	一七
第二章	國父社會安全制度研究	二〇
第一節	概念	二〇
第二節	涵義	二二
第三節	目的	二五
第四節	方策	二八

第三章 國民就業輔導

第一節 國民就業輔導概念	四〇
第二節 創造就業機會	四〇
第三節 職業介紹	四五
第四節 職業指導	四八
第五節 職業訓練	六〇
第六節 人力資源的培養分配與運用	六六
第七節 應配合失業保險等工作進行	七〇
	七三

第四章 社會保險

第一節 社會保險概念	七六
第二節 社會保險制度的沿革	七六
第三節 我國實施社會保險的情形	九二
第四節 勞工保險	一〇〇
第五節 漁民保險	一〇三
	一二六

第六節	蔗農保險	一二七
第七節	公務人員保險	一二八
第八節	軍人保險	一三二
第五章	社會救助	一三五
第一節	社會救助概念	一三五
第二節	我國實施社會救助沿革	一四三
第三節	老年救助	一五〇
第四節	兒童救助	一五六
第五節	廢疾救助	一六七
第六節	婦女救助	一七七
第七節	失業救助	一八〇
第八節	其他救助	一八三
第六章	社會福利	一八八
第一節	社會福利概念	一八八

第二節	去貧福利	一九〇
第三節	去愚福利	一九一
第四節	去弱福利	一九二
第五節	勞工福利	一九三
第六節	貧農福利	一九三
第七節	兒童福利	一九四
第八節	老年福利	一九五
第九節	婦女福利	一九六
第一〇節	廢疾福利	一九七
第一一節	我國社會福利工作進行情形	一九八
第七章	社會服務	一九九
第一節	社會服務概念	一九九
第二節	社會服務的先決條件	二〇二
第三節	社會服務的種類與方法	二〇四
第四節	我國實施社會服務概況	二〇六

國父社會安全制度研究

第一章 社會安全概論

第一節 現代社會建設的趨勢

人類是具有智、仁、勇的萬物之靈。因其得天獨厚，賦有爲萬物之所不及的靈，所以能創造環境，創造世界，促進社會，改進生活，而使人類社會逐漸邁向眞善美境界。

以經濟生活言，由原始社會之茹毛飲血，穴居野住，天衣蔽體，徒步遠行的生活，而演進到今日之山珍海鮮，華樓峻宇，錦衣綉帛，飛機輪渡……之多采多姿，五光十色，應有盡有的現代生活。

以政治生活言，由盲從之神權統治時代，而進于服從人主的君權統治時代，再進于今日之選賢與能的民主政治時代。

以社會生活言，由渾渾噩噩之草昧無知的社會，而進于自私自利之個人主義的社會，再進于羣策羣力，互助互利之國家至上，民族至上的社會，今後且將進于服務犧牲，利他益衆的大同主義社會。

檢討這些社會演進的趨勢，是正確的，是合理的。正顯示着人類文明之不斷的昇華，且象徵人類社

會的前途，尚有無限光明的遠景，這是值得興奮的。

儘管在社會演進的過程中，難免會發生意外的逆流，如法西斯及納粹主義之獨裁政治，與乎今日之邪惡共產主義的奴役政治。然而它只能阻撓社會進步于一時，而不能阻止社會進步于永遠。歷史告訴我們，時代的齒輪永遠都是向前的，社會的列車也永遠是進步的。只要我們能够善用其天賦的靈——智仁勇精神，並把握着正義的火炬，面對現實，堅毅奮鬥，勇往向前，則社會始終將朝着其理想的目標邁進，任何橫逆都無法阻撓其前進的，這是我們所要堅持不渝的信念。

假如逆流可以阻止潮流，邪惡可以戰勝正義的話，那麼人類社會早就已經毀滅了，還能維持其數千年來的進步歷史，和今天文明的昇華嗎？！

社會安全制度，是社會演進之積累的果實，遵循這途徑可以邁向理想世界的境界，我們應予切實的支持，努力的實踐，來建設我們的理想社會。盱衡世局，無疑的！這是潮流的歸趨，也是時代的使命了。

第二節 社會安全涵義

何謂社會安全 (social security)？社會安全制度，乃為保障人民生存權利之基本措施，其在經濟社會上之作用，在補助人民充分就業之不足，實現人民所得之安定化及公平化，使人人均能享受不虞匱

乏之自由，而獲得生活安全之保障。茲再略舉各家介紹如下：

一、美國名教授佛蘭德（Walter A. Friedlander）說：「社會安全，就是一套保障每個人民生存權利的計劃。由社會推行，以防範現代生活中的偶發事故：如疾病、失業、生育、老弱無依、工作傷殘及意外災害等等；並防範那些非個人的能力及遠見，所能對自己或家屬加予保護的事件。」（佛氏所著社會福利概論第一章。）

二、名經濟學者海華克（F. A. Hayek）說：「社會安全的涵義：（一）為保障一般人民生活之不虞匱乏的自由，即保障每個人民之最低生活的安全；（二）為保障此人與彼人，及此集團與彼集團之生活（即享受）的平等。」（海氏所著社會經濟原理）

三、日本早稻田大學名教授（社會學權威）平田富太郎說：「社會安全的概念：（一）國家應負保障每個國民的最低生活；（二）應預防及救助國民的生活困窮，以保障其生存的基本權利；（三）使國民所得再分配，以促進人民享受的公平；（四）保全勞動力，以促進社會生產。」（平田氏著：社會安全之途徑）

四、聯合國的世界人權宣言中，有關社會安全之保障人權的規定：「（一）凡屬社會的成員，每個人都具有享受社會安全保障的權利——如經濟的、政治的、社會的、文化教育等的權利；（二）每個人民，應享有擇業自由及失業救助的權利；（三）對各勤勞者之自己及其家屬的生活，應保障其享有適當生活的水準。倘遇意外事故——如疾病、失業、老弱、生育、傷害、殘廢、及死亡等事時，得有享受社會之正義的

救助權利；(四)婦女與兒童應享受社會之特別保護及扶助的權利……」(以上係摘錄聯合國人權宣言)

五、國際社會安全綱領：「(一)任何社會安全制度，對於依靠自己而生活的人，應以法律保障其基本社會權利。(二)對下列一切的社會危險——如疾病、傷害、生育、老年、殘廢、失業、死亡(及其遺屬生活問題)等等，均應予切實的保障；(三)對於一切勞動者，概須保障其享受適當生活水準，且須給休假期及家屬津貼金；(四)對於勞動者之可能發生的危險，應作預防的措施，倘發生意外事故時，應給予適當的補償，且給予復業、轉業、再教育、及再就業的保障；(五)凡屬勞動者，均應享受免費醫療的權利；並擴大及于全體人民；(六)一般社會安全費，應由雇主或與國家共同擔負之，不應由被雇勞動者負擔。(七)所謂勞動者，係指勞力與勞心之薪資階級的被雇用者(包括：農業勞工、工業勞工、季節性勞工、家庭勞工、特種佃農、徒弟、自由職業者及公教人員等在內)；(八)認為國家社會，對於其構成分子(即國民或社會成員)遭遇一切意外及意料之危險時，都應給予安全的保障。……」(以上係摘錄：國際社會安全委員會于一九五二年所擬訂之「社會安全一般綱領」)

六、英國對於社會安全的一般解釋：「國家對於每個國民，『由搖籃到坟墓』(from cradle to grave)，即由生到死的一切生活及危險——如疾病、災害、失業、老年、生育、死亡、及鰥、寡、孤、獨、廢疾等等，都給予安全的保障。」(大英百科全書)

七、國父對於社會安全的解釋：「要使少年人有教育，壯年人有職業，老年人有養活，全國男女

，無論老幼都可以享安樂。」（民生主義育樂二篇補述，蔣總統所引述 國父的話）。這是指社會安全之初步目標，最後目的，還要達成大同社會的境界。

基于上述，可知歐西各國及聯合國所定的社會安全目標，不過規定國家社會對於每個人民，應負責保障其生存的基本權利——即最低限度的生活而已。而 國父對於社會安全的目標，國家社會對於每個人民，不但要保障其生存基本權利——最低生活，而且要使人人均能享到安樂，最後還要達成大同世界的理想社會，可見 國父的社會安全，尚有更高的境界及理想。

第三節 社會安全目的

人類唯一的目的在求生存，而生存的基本條件爲：食、衣、住、行、育、樂等六大生活問題。如果能够保障每個人民之六大生活問題的安全，那麼當然就可達成社會安全的目的了。換言之，社會安全的目標：「爲求達成整個社會秩序的良好，及每個人民生活的安定。」然欲達成前者的目的，必須解決後者的問題。也就是說，不解決人民生活的問題，就無法獲致社會秩序的良好，因此社會安全即無保障。檢討古今中外的歷史，社會之所以不安全（即動亂），其原因都由于人民生活沒有保障而起。然應如何才能保障人民生活？社會國家起碼應負責給予三項安全的保證。

一、健康的安全。西諺有云：「健康是一切事業的基礎。」我國亦有說：「健康的身體，就是一副

最可靠的資本，偉大事業，實寓于健康的身體。」基此可知，如無健康的身體，既無事業的基礎，更無生存的安全，譬如人類要求生存，就必須生產，如要生產，就必須勞動（包括勞心與勞力），而勞動又必須靠身體的健康，假如沒有健康的身體，如何去就業？如何去工作？如何去擔當大事？所以保障人民健康，實為社會安全的第一目的。

保障人民健康的涵義，有消極與積極二方面：

消極方面：首要祛除健康的障礙——如疾病、傷害、孱弱、災害等等，這就是說，如果人民發生疾病災難時，便應獲得恢復健康的保障。例如發生疾病時，應獲得適當的醫療；發生傷殘時，應獲得適當的重建；發生災害時，應獲得適當的救助。設立公醫制度，可使染病者，獲得免費的醫療；設置傷殘院，可使傷殘者，獲得免費重建；設立各種救濟機構，可使遭遇一切災害者，獲得救助。同時還要為一般國民，作種種預防疾病的衛生措施，以保障其健康的安全。所以：

(一)應普遍設立衛生機構：專責辦理防止疾病發生的衛生工作。如預防天花發生，則使人民普遍種痘；預防霍亂發生，則使一般人民注射防止霍亂針等等。

(二)應設置工業安全檢查機構：切實執行工礦檢查業務，以策進及保障工廠、礦場等工業生產工作的安全，而減少勞動者之傷害事件的發生。

(三)應設置防止災害的各種機構：如設置防火、防洪、防風、防蟲等組織，並充實其設備，以消滅直

接間接妨害健康及生存的危險發生。設置消防隊，平時則爲預防火災發生的工作，發生火警時，則爲消滅火災的措施。設置防洪局，專責辦理疏導河流，建築堤堰，以防水災的發生。

積極方面：應實施促進國民健康的具體計劃。如：

(一)整理都市環境衛生。都市是人民聚集之地，環境衛生最堪注意，假如都市環境衛生不好，最易發生流行的傳染病：如天花、霍亂、鼠疫、痢疾、惡性傷風感冒等，對於國民健康（甚至生命）危害至大，所以都市之衛生設備，最爲重要。

(二)輔導鄉村公共衛生建設。鄉村民衆，對於衛生設備，素欠注意，既不知如何進行，又不知如何合作（指公共衛生設備），所以行政當局，應作有計劃的輔導措施，方能奏效。例如「八七」水災，臺灣各縣之被毀民舍，由政府作有計劃的協助重建，既合衛生，又合農民居住，對於鄉村房屋建設，公共衛生等，有極大示範作用，今後可仿此推廣。

總統在民生主義育樂二篇補述中，所提倡：「鄉村城市化，城市鄉村化」。正是爲國民健康而設計，今後應切實依此設計進行。

(三)研究改善營養品並指導人民作適當選擇。對於「食」的文明，中國現被推爲世界第一，已爲國際所公認，尤其關於色、香、味之調製技術，各國廚師，亦甘拜下風，無論世界各大都市，俱有規模宏偉之中國菜館，且國際上流人士，均以食中國菜爲最高享受。這當然也聊堪告慰的事。然而國內一般國民

，對於日常營養品的選擇，則不甚注意。衛生當局，亦未採有效之輔導措施。一般國民對於主食及副食品的各種食物，究竟各含營養素質若干，均欠常識，因此對食物亦無法作適當的選擇，關於健康自有影響。假如衛生當局能將國民日常營養品，分門別類加予研究實驗，將各種食物所包含的各種營養份量，編成營養手冊，普遍發給每家每戶，同時在廣播電台設置營養節目，聘請專家主講，指導國民應如何選擇適合其身體的食品，以增加其健康。如患病者最好指導其作食物治療，儘量避免食藥，因為在各種食物中，有許多治病藥性，有時比藥物更為有效。可鼓勵家庭主婦，提出各種問題由專家解答。如此則對於國民健康，必有極大裨益。

其次關於一般國民之日常飲食衛生，如廚房用具，飲食用具，寢室用物，應舉辦示範家庭用具展覽，並表演日常衛生應注意之事宜，以喚起民衆注意養成衛生習慣，對於國民健康，亦必有極大裨益。

(四)提倡體育運動。體育運動，是鍛鍊身體最好的辦法，我國古代亦極重視，如民間所設之武藝社團（俗稱拳館）到處皆是。且種類甚多，如太極拳，少林派等，均為訓練武藝之宗師。即在二千年前之孔子施教，其教育科目中，亦有射御二門，即係強身教育。反自民國以還，倒把傳統之強身的武藝一項忽視了，民間之強身鍛鍊的風氣，亦隨之逐漸式微。以致國民體格，日益衰弱，被西方諷為東亞病夫。目前各級學校，雖設有體育一科，而一般學生，對於體育運動，多半不感興趣，變成一種點綴的科目，無法養成一般青年自動自發之運動風氣，這是一個嚴重的問題。尤其一般學校都為升學主義所迫，而對青