

社會福利與行政

修訂再版

江亮演 洪德旋 林顯宗 孫碧霞 編著



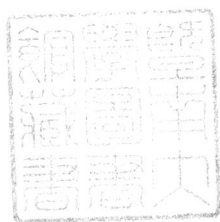
國立空中大學用書

D57
20033

專科學報

社會福利與行政

江亮演 洪德旋 林顯宗 孫碧霞 編著



國立空中大學印行

國家圖書館出版品預行編目資料

社會福利與行政／江亮演等編著．--修訂再版

--臺北縣蘆洲市：空大，民 88

面；公分

ISBN 957-661-344-2(平裝)

1. 社會福利 2. 社會行政

547.1

88012435

行政院新聞局登記證局版台業字第三七五九號

國立空中大學用書

社會福利與行政

(修訂再版)

編著者：江亮演 洪德旋 林顯宗 孫碧霞

發行人：陳義揚

發行所：國立空中大學

地址：臺北縣蘆洲市中正路 172 號

電話：(02)22829355

承印者：捷運資訊有限公司

定價：330 元

中華民國八十五年八月初版

中華民國八十八年八月修訂再版

版權所有・翻印必究

出版 弁 言

終生教育已成為現代人生涯規劃的重要理念，對於過因故失卻接受高等教育的人，或基於目前工作上的需要，或因個人志趣的驅動，其「追求新知，提升自我」之慾望，尤為熱烈與迫切；大學程度的成人進修教育乃成為時代潮流之所趨。國立空中大學之創立，不但是中華民國教育史上的重要里程碑，且亦繼初等、中等及高等教育之後，開創了第四個教育領域。

空中大學係採行隔空的教學方式，綜合運用電視、廣播、面授、書面或其他媒體來施行。由於隔空教學的特性以及學生年齡背景的異質性高，教科書的設計編寫就顯得格外的重要；本校設有專責單位主司教科書的編印，除了參酌其他國家的做法，並針對空中大學教育的特性，商請各科主講教授，自行編印教材；出版的教科書不論在內容與體例上都能切合實際教學的需要，且已獲得大專院校的普遍肯定，確屬難能可貴。

空中大學曾經過一段時間籌備，自民國七十五年正式成立以來，在前任校長莊懷義博士及陳龍英博士的精心擘劃與推動下，各方面都已奠定了良好的基礎。展望未來，提昇教學品質乃為校務發展之重點工作，教科書編撰之水準則關係著教學品質之良窳，本校自當戮力以赴。如今，各新開科目的教科書均將陸續出版，在此，除感謝各科主講教授們的精心規劃與編撰外，並歡迎各界人士不吝批評指教；尤望凡我空大同學都善加利用各科教科書，以增進學習效果。「開卷有益」，學習成功的契機還是掌握在自我的手中。

序

「社會福利與行政」，簡稱為「社會福利行政」，也可稱為「社會行政」或「社會工作行政」等，是現代國家公共行政之一重要部門。它是統合行政學、社會工作學、社會福利學為一體的一門科學，也是一個政府根據其立國主義、人民的理念與社會政策而順應社會福利之世界潮流、參照社會現況與需要所推展的各種社會福利措施與活動，以達保人民生存、工作及財產等權利之功能與完成國家保障人民基本生活應有的責任之一種公共行政。同時也是透過行政程序與社會工作的個案、團體及社區組織的直接工作方法和行政、督導、諮詢、社會行動、社會研究等的間接工作方法，去完成社會福利目標，確保服務功效以及用於社會福利機構的一種行政程序。

社會福利行政有狹義與廣義二種的解釋，前者是指其任務為使所有社會福利機構工作人員，均能依照他們的功能擔負其責任與適才適所充分發揮才能，以及運用社會資源以期有效的為民衆提供最佳的服務而言；而後者是指一個國家根據其立國精神與福利政策，順應自己社會需要，配合社會福利的有關資源，參考各國經驗，並以全體國民為對象，運用社會工作專業方法而發揮政府福利工作功能及完成國家福利工作責任，所擬訂社會福利計劃、解決或預防社會問題、滿足國民需求與願望、調整社會關係、革新社會制度、促進社會發展以達安和樂利社會的各種行政措施而言。

社會福利行政的範圍，有僅指由政府所辦的社會保險、社會救助

及福利服務而已，但亦有認為凡政府辦理有關人民之一般福利設施者皆屬社會行政範圍，如教育、衛生、康樂、住宅、公共救助、就業輔導、傷殘重建、社會保險及其他福利設施。而我國社會福利行政範圍是包括公共救助、社會保險、社會運動、勞工福利、兒童福利、殘障福利、婦女福利、老人福利、合作事業、人民組織、社會發展、國民住宅等。至於其福利行政的功能與程序包括計劃、組織、人員配置、領導、協調、報告、預算等。

本課程由筆者擔任召集人負責撰寫緒論部分，並敦請有理論與實務經驗，曾任台灣省政府社會處處長，現任教實踐大學社工系的洪教授德旋、國立政治大學社會學系所的林教授顯宗以及曾任高雄市政府社會局科長，現任本校面授老師的孫教授碧霞等三人共同撰寫國內外社會福利行政部分。

本書得以完成，除感謝上述三位教授之外，更要感謝本校社會科學系方郁琳老師；助教王尤娜小姐、助理劉宜華小姐與政大社研所劉素秋小姐以及本校出版中心同仁等的協助與辛勞。

江亮演 謹識

民國八十五年八月二十一日

作者簡介

江 亮 演

日本立正大學文學研究科社會學博士
現任國立空中大學社會科學系教授
(第一～五章)

洪 德 旋

國立台灣大學法學院政治研究所碩士、
美國馬里蘭大學法律研究所研究
現任國立空中大學社會科學系兼任教授
(第六、九、十一章)

林 顯 宗

日本九州大學文學博士(社會學)
現任國立政治大學社會系教授
(第十二、十三、十五、十七章)

孫 碧 霞

國立台灣大學社會學研究所碩士
現任行政院青輔會專門委員
(第七、八、十、十四、十六章)

目次

第一章 緒論	1
第一節 社會福利與社會行政的概念	4
第二節 社會福利與行政之思想學說	10
第三節 社會福利的對象與主體	14
第四節 社會福利與行政的範圍	19
第五節 社會福利與社會行政的功能	22
第二章 社會福利與行政的演進	37
第一節 歐美社會福利行政的起源與發展	40
第二節 日本社會福利行政的起源與發展	54
第三節 我國社會福利行政的起源與發展	57
第三章 社會福利與行政的制度、組織、設施體系	69
第一節 社會福利與行政的制度、法制	71
第二節 社會福利行政的組織、機關	78
第三節 社會福利行政的實務	85
第四節 社會福利的設施體系	90
第四章 社會福利的領域	101
第一節 社會保險	103
第二節 社會救助	113

第三節	國民就業·····	120
第四節	國民住宅·····	127
第五節	福利服務·····	131
第五章	社會行政主要領域·····	157
第一節	社會行政的管理·····	159
第二節	社會行政的財務·····	170
第三節	社會行政人員·····	174
第四節	社會行政的研究與設計·····	182
第五節	社會行政的福利設施與監督·····	188
第六章	我國社會福利行政體系·····	199
第一節	概 論·····	202
第二節	行政組織·····	204
第三節	社會福利政策與法規·····	208
第四節	經 費·····	212
第五節	社會工作人員制度·····	216
第七章	社會保險·····	221
第一節	勞工保險、公務人員保險、軍人保險·····	224
第二節	全民健康保險·····	233
第三節	國民年金制度·····	239
第八章	社會救助·····	245
第一節	我國社會救助法之內容·····	247
第二節	社會救助行政·····	251

第三節 社會救助措施.....	255
第四節 檢討與未來展望.....	263
第九章 福利服務.....	269
第一節 兒童福利.....	273
第二節 少年福利.....	285
第三節 婦女福利.....	295
第四節 老人福利.....	307
第五節 身心障礙者福利.....	320
第十章 社區發展、國民就業及國民住宅.....	335
第一節 社區發展.....	338
第二節 國民就業.....	345
第三節 國民住宅.....	351
第十一章 英國社會福利.....	361
第一節 歷史背景.....	364
第二節 國民保險制度.....	366
第三節 社會救助制度.....	370
第四節 國民保健服務制度.....	372
第五節 個人社會服務.....	377
第六節 志願服務.....	382
第十二章 瑞典的社會福利與行政.....	387
第一節 福利國家的誕生.....	390
第二節 社會福利特質.....	391

第三節	社會安全制度·····	393
第四節	醫療制度與保險·····	395
第五節	年金制度·····	399
第六節	老人福利·····	404
第七節	殘障者福利·····	409
第八節	兒童福利·····	412
第九節	失業保險與就業·····	416
第十節	瑞典社會保障的特徵·····	426
第十三章	法國的社會福利與行政·····	433
第一節	社會安全的概念·····	436
第二節	社會福利事業發展的沿革·····	437
第三節	兒童福利·····	440
第四節	高齡者福利服務·····	446
第五節	家庭給付·····	451
第六節	殘障者福利·····	458
第七節	失業保險與雇用·····	465
第八節	社會救助·····	470
第十四章	美國的社會福利與行政·····	479
第一節	美國社會福利的發展階段·····	482
第二節	美國社會福利行政體系·····	485
第三節	美國的社會福利措施·····	486
第四節	未來展望·····	493

第十五章	加拿大的社會福利與行政	497
第一節	社會安全的特質	500
第二節	戰後社會安全的發展	502
第三節	年金制度	505
第四節	失業保險制度	507
第五節	兒童給付	510
第六節	老人福利	513
第七節	殘障者福利服務	520
第八節	醫療保險	527
第九節	社會救助	533
第十六章	澳洲的社會福利與行政	543
第一節	澳洲的社會福利發展歷史	546
第二節	澳洲的社會福利行政體系	547
第三節	澳洲的社會福利措施	550
第四節	回顧與展望	556
第十七章	日本的社會福利與行政	559
第一節	福利需求日趨殷切	562
第二節	社會福利理念	563
第三節	社會福利行政組織	564
第四節	生活保護	569
第五節	兒童福利	573
第六節	母子福利	579

第七節	高齡者福利.....	582
第八節	殘障者福利.....	590
第九節	生活福利與民間福利.....	596
第十節	社會福利目標.....	598

第一章 緒 論

學習目標

——詳讀本內容後，學習者可達成下列目標：

- 1.說明社會福利與行政的意義。
- 2.明瞭社會福利與行政的學說。
- 3.介紹社會福利與行政的對象與主體。
- 4.界定社會福利與行政的範圍。
- 5.分析社會福利與行政的功能。

摘 要

社會福利與慈善、慈惠、社會事業是有差異，慈善是具有同情、救濟之意，也是主觀有積善的心理存在；慈惠是含有「仁慈」意義，是上層階級的人對下層階級者的救濟之意；社會事業是講求合理、客觀、科學的救濟事業；而社會福利是含有社會服務性、物質性、精神性的社會救助意義。

社會行政是政府推行有關社會福利工作之行政事務，是屬於內政的範圍。

一般來說社會福利與行政的起源除人道主義外是與佛教的「布施」、「福田」、「慈悲」……等與基督教的「博愛」以及其他的宗教如回教、道教等思想或西方古典社會思想有密切關係。同時在其理論、學說方面常見到的有「政策論」、「實質論」、「技術論」等。

從社會福利對象來說，慈善、慈惠或早期的社會救濟事業都是以貧困者或不幸者為對象，但近年來，社會福利的對象越來越廣，不僅以貧民或不幸的國民為對象，一般人有需要也可享受社會福利服務。

從社福利的主體來看，通常社會福利的主體可分為政策主體、經營主體、實踐主體等。

社會福利與行政的範圍，有人認為凡是政府所辦理的社會福利有關的措施都是其範圍；但也有人認為只有社會保險、社會救助、福利服務等工作才是社會福利行政。其他如聯合國、我國內政部社會司等都有其範圍規定，但是也可以從福利工作的內容去分類；所以社會福利與行政範圍的界定是相當困難。

社會福利與行政的功能或程序通常是包括計劃、組織、人員募集與分工、領導與溝通、督導與訓練、協調、預算與年度會計控制、政策管制、公共關係、報告以及評價與研究等。

第一節 社會福利與社會行政的概念

一、慈善、社會事業和社會福利之區別

社會福利的確是歷史的產物，它有產生的社會觀、國際觀背景。在資本主義社會以前叫做慈善、慈惠、慈善事業，但到資本主義社會初期時卻稱為「社會事業」，到了現在國家獨占資本主義的時代即稱之為「一般社會福利」或「社會福利事業」。上述三個名詞有其相近之意，要區分它們的確不易，以下就其定義一一說明。

(一)慈善、慈惠、慈善事業

1. 慈善

一般是協助、同情而幫助之意，尤其對不幸者（貧困者）給與救濟。即援助他人的困難或貧困之工作，所以隨意而主觀，慈悲為懷，有積善的心理存在。

2. 慈惠

社會上身分較高的人對身分較低的人之援助工作。救助是為政策或含有政治的意義在內，如皇帝的「仁慈」等。

3. 慈善事業

其慈善行為是已到一定程度的社會性組織，也就是救濟事業已有組織、有制度之意。