

部編大學用書

社會福利行政

國立編譯館主編

(上册)

劉脩如編著

國立編譯館出版
正中書局印行

部 編 大 學 用 書

社 會 福 利 行 政

國 立 編 譯 館 主 編

(上 冊)

劉 脩 如 編 著

國 立 編 譯 館 出 版
正 中 書 局 印 行

版權所有



翻印必究

中華民國六十三年四月臺初版

中華民國七十一年三月第三版

中華民國七十四年十月三版第四次印行

部編 社會福利行政 (上下冊)
大學用書

上冊 基本定價 平裝三元
精裝四元一角

(外埠酌加運費滙費)

主編者	國立	編譯	館
編著者	劉	脩	如
發行人	蔣	廉	儒
發行印刷	正	中	書局

新聞局出版事業登記證 局版臺業字第〇一九九號(6820)

分類號碼：548.5 (1000) 野

正中書局

CHENG CHUNG BOOK COMPANY

地址：中華民國臺灣臺北市衡陽路二十號

Address: 20 Heng Yang Road Taipei., Taiwan, Republic of China

經理室電話：3821145 編審部電話：3821147

業務部電話：3821153 門市部電話：3822214

郵政劃撥：0009914—5號

海外總經銷

OVERSEAS AGENCIES

香港總經銷：集成圖書公司

總辦事處：香港九龍油蔴地北海街七號

電話：3-886172-4

日本總經銷：海風書店

地址：東京都千代田區神田神保町一丁目五六番至地

電話：291-4345

東海書店

地址：京都市左京區田中門前町九八番地

電話：791-6592

泰國總經銷：集成圖書公司

地址：泰國曼谷耀華力路233號

美國總經銷：華強圖書公司

Address: 41 Division St., New York, N.Y. 10002 U.S.A.

歐洲總經銷：英華圖書公司

Address: 14 Gerrard Street London W.L. England

加拿大總經銷：嘉華圖書公司

Address: China Court, Suite 212, 208 Spadina Avenue Toronto.
Ontario, CANADA M5T 2C2

著 者 序 言

予於一九三三年自上海大夏大學畢業，主修經濟學而以社會學爲輔系。離校後四十年來，未曾一次用到經濟學，而從事社會行政與社會工作者三十五年。

畢業時，予適爲上海各大學學生聯合會主席，被當時上海市教育局延用派爲視察，一年後轉任市社會局專員四年，抗日戰起，離滬輾轉至南京、西安、武漢，最後于廿七年秋至長沙任湖南省抗戰統一動員委員會設計組長半年，湖南省政府長沙行署組訓處科長三個月，第九戰區政治部視察專員三個月，二十八年秋，應藍田國立師範學院之聘，教書一年，民國二十九年十一月，國民政府設社會部，被延入部任訓練科長，旋調充組訓司幫辦仍兼科長四年，三十三年冬，奉中央組織部派爲湖南省黨部委員，三十四年冬被任命爲湖南省政府社會處長四年，三十八年冬大陸淪陷，間關轉徙經海南島到臺灣，三十九年初入內政部任社會司長，聯續二十二年，至六十年十二月自願申請提早退休。此二十二年間，前後奉派出國十五次，代表我國出席聯合國社會發展委員會凡三次，入密西根大學社會工作研究院五個月，最近十年先後在臺灣大學、中興大學兼課。退休後，受臺灣大學、中興大學、輔仁大學、東吳大學暨中國文化學院之聘，講授：社會學、社會問題、社會政策、社會立法、社會福利行政、社會工作概論諸課程。總計踏入社會服務以來，從事教育工作者四年，從事社會工作者三十五年，于役此一專業，時間亦云久矣。

民國六十一年五月，國立編譯館以大學用書中缺「社會福利行政」一書，約予撰著，予退休後，志在讀書授教，趁此機會，迫予以三十餘年從事社會工作實務之經驗，歷次出國所搜集之有關資料暨近年

來大學授課之講稿，融合貫通，撰爲是書，亦符心願，爰應約爲之。

本書約六十萬言，分上下兩冊，上册九章，屬行政部門，着重社會福利之有關行政知識；下册九章，屬業務部門，包括我國現行各種社會工作專業知識。費時一年，勉交稿付梓，自覺很多處不能滿意，但學無止境，知也無涯，願拋磚引玉，冀學者友好同仁，不吝多予批評指教，俾能於再版時修正補充，則幸矣。

劉 脩 如

民國六十二年六月廿五日

社會福利行政

劉脩如撰 民國 64 年 臺北市

正中書局印行

2冊 有圖表 21公分

(部編大學用書)

國立編譯館出版

I劉脩如撰

547.5

8766

社會福利行政 (上冊)

總論 行政之部 目錄

著者序言

第一章 社會福利行政的概念

一、社會福利行政的新起	1
二、現代福利國家的性質	4
三、社會福利有關名詞釋義	7
——社會福利、社會服務、公共福利、福利服務、 社會安全、社區發展、社會工作、社會發展。	
四、社會福利行政的範圍	26
五、社會福利行政者必要的信念	28
六、現代社會福利的參考出版物舉要	34

第二章 社會福利行政的演進

一、歐洲中古時代的救濟行政	39
二、工業革命後的勞工保護政策到社會安全制度	46
三、美國社會福利行政的發展	51
四、二次大戰後世界社會福利的新趨勢	66
五、我國歷代救濟仁政及戰後社會政策	90

六、聯合國成立以來對社會福利的貢獻	112
-------------------------	-----

第三章 社會福利行政的機構

一、社會福利行政集中設部的原則	127
二、各國社會福利行政主管機關的類型	128
三、社會福利行政機關的內部結構及地方分支機構	138
四、各國社會福利行政主管部以外其他部門分擔有關社會福利業務舉例	157
五、主管部與有關部門及私立志願機構之間的協調方式	160

第四章 社會福利行政的財務

一、聯合國專家工作小組提示關於社會福利財務的原則	167
二、各國社會安全支出占國民生產毛額的百分比	170
三、各國社會安全支出占政府總支出的百分比	173
四、我國社會福利的資金來源	176
五、我國財務行政制度	176
——會計制度、預算制度、支付制度、審計制度	
六、社會福利基金	189
七、社會保險基金	190
八、福利金	191
九、社會捐資興辦社會福利事業	193

第五章 社會福利行政的管理

一、科學管理的由來	199
二、行政管理原則	202
三、領導要訣	205

四、人事管理	209
五、物財管理	220
六、事務管理	224
七、文書管理	227
八、行政組織的體制	234

第六章 社會福利的工作人員

一、社會福利工作人員分類	237
二、社會福利工作專業化	238
三、專業教育	240
——美國、英國、西德	
四、專業組織	252
——美國、英國、菲律賓、香港、國際專業組織	
五、專業條件	267
——專業資格、專業證照、人事制度、專業守則	
六、我國社會福利工作人員專業化的前途	280

第七章 私立福利設施的監督

一、社會福利設施的各種型態	286
二、公私社會福利設施的財源	287
三、公私社會福利設施的財務分配	288
四、監督私立社會福利設施的方式	289

第八章 社會福利的研究設計

一、研究設計的重要性	295
二、研究的對象	295

三、研究的方法	299
——歸納法、觀察法、調查法、統計法、個案法、 實驗法、測量法	
四、設計的方法	304
——把握病根、重視整體觀念、顧及相關因素、尋 求多目標、運用引力、滙合助力、預測阻力、 經費估計、進度估計、成果預計	

第九章 社會福利的國際合作

一、世界兩個時代的轉型	315
二、聯合國的組織體系	319
三、聯合國關於社會福利政策方面的工作演進	323
四、聯合國兒童基金會的工作	326
五、聯合國難民事務高級專員公署的工作	332
六、聯合國推行兩個十年發展計劃	333
七、聯合國體系下有關社會福利的專門機構	335
八、國際勞工組織及其半個世紀的工作成就	335
九、政府間組織的區域合作	348
十、社會福利部長國際會議的建議	351
十一、非政府的國際民間志願組織	358

上篇 總論——行政之部

第一章 社會福利行政的概念

一、社會福利行政的新起

「政是衆人之事」，行政是國家施政的政府行爲，研究如何增進行政效率，屬於行政學的範疇。行政學的發達，是十九世紀政治哲學由放任主義轉變爲干涉主義以後的事，因爲政治採取了干涉主義，政府的職能逐漸擴展，行政事務日益增多，政府與人民之間，由消極的關係轉進爲積極的關係，人民生活的一切設施，仰賴於政府的部分，越來越多，政府施政的縱橫關係，越來越繁複，於是行政學的研究，應時而起。

一八八七年，威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）著「行政之研究」（The Study of Administration），開行政學研究之先聲，威氏有言曰：「行政的範圍，就是公務的範圍，研究行政學的目的，是要免除單靠經驗而發生之紊亂與浪費的執行方法，達到建立在強固的原理之上，所以行政學，就是執行縝密而有系統的準則。」繼之，古德諾（Frank J. Goodrow）於一九〇〇年著「政治與行政」（Politics and Administration），古氏有言曰：『在一切的政治制度中，有兩種基本功能，即國家意志的表現和國家意志的執行，前者謂之政治，後者謂之行政』。懷特（L. D. white）於一九二六年著「行政學導論」（Introduction to the Study of Public Administration），懷氏有言曰：『行政就是公務的執行，行政活動的成功，

就是迅速的與經濟的達到公務圓滿的成功』。威羅比（W. F. Willoughby）於一九二七年著「行政學原理」（Principles of Public Administration），威氏有言曰：『行政一詞，在政治學上有兩種意義：就廣義言。行政是泛指政府的各種實際行動，而不注重於政府的任何一方面，如謂立法方面的行政，司法方面的行政，行政機關的行政，皆無不可。故廣義的行政，乃包括整個政府的作用在內，但就狹義言，行政乃單指行政機關的活動而言。』費夫納（John M. Pfiffner）於一九三〇年先後著有「行政學」，「行政學研究方法論」與「行政組織論」，費氏有一句名言：『行政是集體的努力與合作的藝術』。吾人於此可以得到一個概念，行政學是用最經濟與最有效的方法處理政府事務的科學。（註一）

行政學只是研究公共行政的一般方法，分起類來，便有：財務行政、經濟行政、司法行政、交通行政、教育行政……等許多各類的專業行政。各就其範疇作分門別類的研究。

社會福利之成為政府的一個公共行政部門，是十九世紀工業社會從保護童工女工開始後所逐步發展出來的事，到二十世紀方逐漸形成，但仍只少數歐洲國家有之。美國聯邦政府的社會福利行政，到經濟恐慌發生後一九三五年訂頒社會安全法案才算開始。一九四一年，英格蘭坎得伯力大主教（Archbishop of Canterbury）於其所著「公民與教徒」（Citizen and Churchmen）一書，（註二）首次提出「福利國家」（Welfare State）的名詞以替代「權力國家」（Power State）的觀念，認為國家促進人民福利乃政府的主要職責。爾後一九四一年一月六日美國羅斯福總統為參加二次世界大戰致國會咨文，提出四大自由，中有「不虞匱乏的自由」（Freedom from Want），同年羅斯福和邱吉爾協議簽訂的大西洋憲章，中有『使大家致力於改善經濟與社會狀況的合作』，『使大家享受和平和沒有恐怕與貧乏

的自由』的呼籲，一九四五年五十一個國家在舊金山簽訂的聯合國憲章於其宗旨有：「促成國際合作以解決國際間屬於經濟、社會、文化、及人類福利性質的國際問題」的揭示，再加以一九四六年英國戰後社會安全制度有關法案的建立，樹立一個世界上福利政治的楷模，於是福利政治的觀念遂為國際間所普遍接受，亦且用以防堵國際共產主義對窮苦大眾的煽惑。世界上最大多數的國家，於二次世界大戰後，先後皆有社會福利行政之建立，有些國家以之與勞工行政結合，有些國家以之與衛生行政結合，有些國家以之與其他相關行政結合，有些國家單獨設部主管。所以社會福利行政，是世界上新起的一個公共行政部門。

現代各國造就行政人才，大體分為通才（generalist）與專才（Specialist）兩種，通常政治領導人員和行政主管人員屬於通才，專業人員和技術人員屬於專才，前者着重政策領導，後者着重技術執行，但事實上，今天的社會福利行政，上層的領導人員，因為要瞭解社會變遷的因素與大眾的需要，以制訂政策解決社會問題，通才之外還得學有所專，否則，瞭解不澈，隔靴搔癢；中下層的工作人員，因為工作於龐大的公共行政體系之中，成為大機器中的一個零件，不能不對一般公共行政的體制及其相關程序有所瞭解，專才之外還得略有所通，否則，遇事扞格，困難叢生。所以社會福利行政人員乃至社會福利業務人員，需要有社會福利的專業知識，也需要有公共行政的通才知識，這是給予社會福利行政的課題。美國的 Harry A. Schatz 主編由 Council on Social work Education 最近出版的“Social work Administration”有一段話，即謂：社會行政人員需要一些技術知識以管理一個機關，包括：預算程序，財務管理，財產購置，人事管理乃至為報告評估與責任交代所需的各種資料紀錄等。雖然社會行政者不需要是以上這些方面的專家，但不可缺少這些適度的工作知

識，方能應付裕如。（The Social work administrator needs technical knowledge for effective internal management of the agency, including budgeting process, financial operations and control, purchasing and property management, personnel administration, Service and financial records systems for reports, evaluation, and accountability. Although the Social work administrator need not be expert in all these areas, he must have an adequate working knowledge of them to know what data the requires to make intelligent decisions regarding their application to his agency and the personnel required for technical and professional services）（註三）

二、現代福利國家的性質

正當共產主義與資本主義殊途異向作生死鬭爭之際，中間插出了一條新路——「Welfare State」，三十年來，資本主義國家逐漸普遍接受了這個觀念，陸續走上了這條新路，唯共產主義國家仍緊抱着它的「供給制國家」的老路子。

然而，福利國家的性質與方向，它與傳統的資本主義和共產的集體主義，三者間彼此各有顯明分野的：

傳統的資本主義，以「個人自由」為出發點，認為國家的唯一任務，止於維持法治國家，以確保國民對外與對內的安全，正如資本主義的思想權威亞當史密斯（Adam Smtih 1776）於其名著「國富論」裏面說的：『人民祇需要過着明白而單純的天賦自由系統生活』，意

指自私自利爲人類的發動機，自由競爭爲社會的方向盤，皆自然而然地在推動社會福利，國家只要維持法治國家的公平秩序，任人們優勝劣敗，適者生存，國家對社會上弱者貧者的救濟亦屬多餘。

共產主義的境界，不妨以一九六一年十月蘇俄共產黨中央第二十二屆全黨大會通過公佈的二十年「黨綱」爲代表，該黨綱首先將共產主義下一定義，謂『共產主義旨在建立一個沒有階級的社會秩序，一切生產工具悉歸人民所有，社會上全體人員完全平等，個人基於永遠前進的科學技術及努力增長生產力而向各方面發展，人們可各盡所能與各取所需，共產主義社會是自由勞工羣衆高度自覺的最高組織所組成的社會自治機構，爲解決大家生活需要而謀社會福利。任何人的能力皆須爲提供國家需要而供人民作最大的利用。』

該黨綱又指出未來共產主義的遠景，謂：『勞動與紀律非人類的負擔，勞動祇在生活用品足可維持時才能停止——任何人悉須具備真誠犧牲精神將勞動轉變爲快樂的泉源。而社會價值乃在謀以下諸端之實現：

- 兒童由國民學校免費教養；
- 無勞動能力者獲得物質上的救助；
- 一切教育機構全部免費；
- 國民免費醫療，包括醫療手術與施藥；
- 國民免費使用住宅並獲得社區服務；
- 免費使用城市中的公用交通工具；
- 免費享受各種其他服務性的給與；
- 免費使用養老院、療養院、與觀光旅舍；
- 維持各種救濟捐助與福利。』

以上是蘇俄赫魯雪夫等秉承馬克斯列寧的教條所訂下的樂觀綱領，看來似係全民福祉，無限制的供應，無條件的享受，實則旨在強迫

人民捨棄其本身，犧牲其自由，而為國家服務，憑藉社會性設施以維持各個人的經濟生活，姑不論此一「供給制國家」的理想何時能否達成，至少已先將每個人驅囚於集體名義之內，形成政治統制的獨霸，剝奪了任何自由發展與個別創造的可能性。陷人類經濟活動於停滯，換言之，剝奪了：個人創造、個人所有、個人利益、個人自由與個人責任；而代之以：集體創造、集體所有、集體利益、集體自由與集體責任。

福利國家認為國家的任務既非單純值夜守更的警察，也非對人民生活領域無所不管的無上統治者，個人固屬社會集體的成員要對社會公益負一份責任，但仍不能抹煞其個人權益個別需要個人尊嚴與個人適度的自由。

福利國家的意思，賦予國家的任務，要：

一個維持公平正義秩序的法治國家

一個創造全民生活福祉的福利國家

一個維護經濟自由競爭的自由國家

緣以人類的生活，有共同的部分，也有個別的部分，更有夾乎二者之間的合作的部分。

所謂「共同的部分」：即社會上每個人都有共同需要的而為個人與小集團力所不勝不能個別為之者，例如：司法、教育、外交、國防、交通、郵電、水利、警察、衛生、關鍵性的經濟發展和其他社會安全制度與公共福利措施，凡此皆需要國家施政統籌辦理。

所謂「個別的部分」：即每個人的家庭生活與社交生活各有其適應自己志趣的嗜好，無須統籌而為個人力量所能為之者，例如：戀愛、婚配、飲食、起居、生育、保健、營養、擇業、置產、休閒娛樂、研究創造、企業活動等，屬於每個人的個別需要，應任其有個別選擇的自由，毋庸國家為之統籌，統籌反而不能適合個別所好，徒滋糾擾。

致損及人性的自由發展。

所謂「合作的部分」：即鄰近社區許多人家可能共同享受的設施，合作與辦遠比各人獨自安排為經濟省事者，例如：鄉村道路、排水溝、運動場、小型公園、兒童樂園、游泳池、托兒所、幼稚園、菜市場、合作社、名勝風景之類，可以社區發展方式，集合社區居民的人力財力合作為之。此即地方自治的範圍。

福利國家對於第一類共同部分的需要，政府負責供應之。對於第三類。合作部分的需要，政府督促社區推行之，對於第二類個別部分的需要，政府放任人民自由營求俾能充分發展每個人的個性。

因此，國家的福利功能，可以大致概括列舉如次：

- (一) 維持自由的經濟秩序與尋求適度的經濟成長。
- (二) 謀求人盡其才與才盡其用的充分就業，防止失業恐慌。
- (三) 維持國民所得與財富分配之合理公平，縮短貧富差距。
- (四) 童年時代的社會安全保障。
- (五) 壯年時代的社會安全保障。
- (六) 老年時代的社會安全保障。
- (七) 體能殘障者的社會安全保障。

唯有這樣的福利國家與社會安全制度，可以免除資本主義制度下經濟活動的無政府狀態，不致讓處於不利地位的弱者被忽視與被壓榨；也可以免除共產主義統治下供給制度的違反自由，不致將個人被集體所替代。

現代的社會福利行政，應該朝着這個方向去達成它的任務。

三、社會福利有關名詞釋義

因為國際間學者們暨各國政府對社會福利概念之未能完全一致，