

大 專 用 書

# 社會政策與社會行政

---

陳 國 鈞 著

三民書局 印行

# 社會政策與社會行政

陳國鈞 著

學歷：荷蘭海牙社會研究院社會政策科畢業

經歷：滬江、之江、東吳、中華、政治、淡江  
等大學教授

現職：國立中興大學社會學系專任教授  
東海大學社會工作學系兼任教授

三民書局印行

國家圖書館出版品預行編目資料

社會政策與社會行政／陳國鈞著．--三

版．--臺北市：三民，民87

面； 公分

參考書目

ISBN 957-14-0311-3(平裝)

網際網路位址 <http://www.sanmin.com.tw>

◎ 社會政策與社會行政

著作人

陳國鈞

發行人

劉振強

著作財產權人

三民書局股份有限公司  
臺北市復興北路三八六號

發行所

三民書局股份有限公司

地址／臺北市復興北路三八六號

電話／二五〇〇六六〇〇

郵撥／〇〇九九九八——五號

印刷所

三民書局股份有限公司

門市部

復北店／臺北市復興北路三八六號

重南店／臺北市重慶南路一段六十一號

初版

中華民國七十六年九月  
中華民國八十七年十一月

編號 S 5A016

基本定價 伍元

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號



ISBN 957-14-0311-3 (平裝)

## 自序

國內各大學社會學系、社會工作學系的課程標準，每隔幾年都會由教育部加以修訂，其中修改較多者，為「社會政策」一課。最先改為「社會問題與社會政策」，後又改為「社會政策與社會立法」，最近再改為「社會政策與社會行政」，以後不知還會有什麼新的改法？這樣一再修改的理由，可能認為單是社會政策一課，份量不夠，必須與另一密切有關的課予以合併較妥。這些課程原本是單獨一課，因為一再改為兩課合併，不但變動太多，也影響任教者不斷的配合，尤其因應實際需要，須改撰講稿，並非簡單容易。筆者多少年來，在大學中講授這方面課程，恰好遭遇這一影響，不得不屢次重新撰就講義，提供諸生研讀參考。今蒙三民書局總經理劉振強先生慨允，迅即付印成為新書，俾便一般讀者閱覽，至為銘感。

本書的內容，採取概論形式，分上下兩編：上編為社會政策，包括第一章社會政策概念，第二章國際社會政策，第三章各國社會政策，第四章我國社會政策；下編為社會行政，包括第一章社會行政概念，第二章國際社會行政，第三章各國社會行政，第四章我國社會行政，計分八章，約有二十餘萬字。

本書係在一面撰寫，一面講授的情況下，完成初稿，又經過一年的試教以後，再加整理付印，以期達成體系完整，理論與實際兼顧，其中

## 2 社會政策與社會行政

以我國社會政策與我國社會行政兩章，較為重要，更作正確的詮釋與發揮，對讀者當有極大助益。惟因為時倉促，仍不免有疏漏之處，尚祈賢達不吝指教，俾資以後改正，幸甚。

陳 國 鈞

中華民國七十六年五月卅日

# 社會政策與社會行政 目次

自 序

上編：社會政策

## 第一章 社會政策概念

第一節	社會政策的意義	1
第二節	社會政策的由來	4
第三節	社會政策的理論	8
第四節	社會政策的分類	14
第五節	社會政策與其他社會學科的關係	17

## 第二章 國際社會政策

第一節	國際組織的協助發展	27
第二節	社會安全最低標準公約	28
第三節	社會政策的基本目標與標準公約	30
第四節	就業政策公約	38

### 第三章 各國社會政策

第一節 社會政策在各國的重要性	45
第二節 英國社會政策	46
第三節 美國社會政策	53
第四節 日本社會政策	58

### 第四章 我國社會政策

第一節 我國社會政策的史略	65
第二節 我國憲法上的社會政策	73
第三節 我國抗戰時的四大社會政策綱領	77
第四節 我國現階段的社會政策綱領	91

## 下編：社會行政

### 第一章 社會行政概念

第一節 社會行政的意義	111
第二節 社會行政的演進	113
第三節 社會行政的使命	118
第四節 社會行政的內容	120

### 第二章 國際社會行政

第一節 國際社會行政的開始	125
第二節 聯合國社會福利的推進	127
第三節 政府間的區域性組織	130

第四節 非政府的國際志願組織·····	133
---------------------	-----

### 第三章 各國社會行政

第一節 英國社會行政·····	143
第二節 美國社會行政·····	151
第三節 日本社會行政·····	160

### 第四章 我國社會行政

第一節 我國社會行政的淵源·····	171
第二節 我國社會行政的體制·····	177
第三節 我國社會行政的經費·····	191
第四節 我國社會行政的業務·····	195

主要參考書目·····	259
-------------	-----



# 第一章 社會政策概念

## 第一節 社會政策的意義

關於社會政策的解釋，各國學者意見不一，有謂為階級鬥爭的政策，有謂為階級協調的政策，有謂為圖謀全體社會福利的政策，有謂為圖謀階級利益的政策，於是議論紛紜，莫衷一是。再就世界各種流行主義的立場觀之，更有所謂共產主義的社會政策，資本主義的社會政策，社會主義的社會政策，以及法西斯主義的社會政策等的區別。因各有其不同的客觀環境與倡導者各殊的主觀意見，遂致形成各種殊異的理論與各種不同的實施計劃，實難獲得較為共同一致的定論。不過，社會政策是現代任何國家中最重要的一種政策，而現代各國實施民主政治，政黨以制定社會政策為其主要任務，藉社會政策以宣示其政治主張。所以在

## 2 社會政策與社會行政

事實上，各國莫不都制定有社會政策，並經由國家採取立法與行政的手段，具體地付諸實施，收效宏大。因此，我們對於社會政策的基本概念，凡是研究者都應該具有相當的共同認識。

英國的金高德氏在其近著『比較社會政策與社會安全』Comparative Social Policy and Social Security一書中，特別強調的說，『人們決定社會政策時，能有充分的知識和瞭解，則不良的社會政策就必不會被採用。』此一說法，在開始研究社會政策之時，尤其值得我們深思。

現在我們不妨撇開上述有關社會政策的紛歧解釋而不談，專對於社會政策一詞所含有的意義，作一適當的解釋。讓我們先來了解『社會』和『政策』兩詞的意義。

我們所用的『社會』一詞，乃譯自英文 Society，或 Social，最早是由日本人根據英文譯出來的。關於這一個名詞，在中外學者有過多種解釋，茲舉其重要者言之：

一、馬其維氏 Maciver 謂：『社會者，係指社會關係的全體。』

二、費爾康德氏 Vierkandt 謂：『社會是人類的集團。』

三、孫末楠氏 Sumner 與開萊 Cooley 謂：『社會是生活於一種合作努力以自存自續的一羣人。』

四、我國『辭源』：『社會，多人結合為一體，而互有關係者，即個人精神結合體也。』

五、孫本文氏謂：『凡表現社會行為的一羣人，就可稱為社會。』

綜合中外各家的說法，以孫本文氏的解釋較為適當，故社會一詞，可解釋為：『凡是集合的人羣，表現共同行為，即稱社會。』

接着說明政策一詞，也係譯自英文 Policy，也本是日本人根據英文的譯法。它在中外學者中也有多種解釋：

一、『美國大學辭典』American College Dictionary 謂：『政策

是一個政府，統治者，政黨或類似此者所採取和追求的行動路線。』

二、羅斯威爾氏 C. E. Rothwell 謂：『政策是指導行動的一套原則。』

三、金高德氏 Kaim-Caudle 謂：『所謂政策，就是從多種行動方案中選擇一個來實行。』

四、我國『辭源』：『政策是行政的計劃。』

五、我國『辭海』：『政策是國家或政黨謀實現政治上之目的，而採取之具體方策也。』

根據中外說法，其中似以羅斯威爾的解釋最爲可取，因爲它比較概括而扼要。

我們依上面的解釋，把社會和政策二者連合起來，就可明白以社會爲對象而施行的政策，即可稱爲社會政策。不過，這樣的解釋社會政策，還是過於籠統，茲再列舉中外數例言之：

一、美國『社會學辭典』Dictionary of Sociology：『社會政策是對社會控制方向的一貫態度，不論其目標與方法。』

二、德國費休氏 Fischer 編『國家政治辭彙』中，謂：『社會政策實爲人類努力與行動措施的綜合，旨在調整所得的分配與平衡社會經濟生活的負擔。』

三、我國『辭海』：『社會政策是國家爲解決種種社會問題所採行之政策也，如勞動者保護政策，失業救濟政策，及濟貧政策等皆是。』

四、言心哲氏謂：『社會政策，是推行社會事業時所應採取的一種方針。』

五、包華國氏謂：『社會政策，是國家以政治力量，以謀有關社會在有秩序的狀況中從事改進，以達成該社會的平均發展。』

六、龍冠海氏謂：『社會政策是解決或對付社會問題的基本原則或

方針。』

七、白秀雄氏謂：『社會政策乃是社會行政的計畫，政府在社會福利方面的措施的最高指導原則，指導方針，是政府或政黨為實現其在社會福利方面的目標而採取之具體的行動路線，基本原則，基本方針。也可以說是一個國家依據立國精神及當前社會需要而制定的一種有系統解決或預防社會問題，協調社會關係，革新社會制度與指導社會進步的施政方針，基本原則，具體的行動路線。』

八、岑士麟氏謂：『社會政策為運用國家權力，以解決社會問題，增進社會福利，改造社會制度，促進社會進步，並依據國家需要，選擇工作重點，策定努力方向的行動路線或指導方針。』

九、一九七二年在荷蘭海牙舉行的國際社會福利協會第十六屆大會，在會前印發的文件：Conference Bulletin May, 1971 for National Reports of the 16th International Conference on Social welfare 其中即有一段對社會政策的意義，作適當的解釋：『很多人都曾為社會政策作過解釋，但卻不能令人滿意。依傳統性的說法，社會政策當是一個國家所採行的一種政策，旨在減少被剝削階級的社會問題，而現代的想法則認為：社會政策乃是改進社會環境，以及探求全體人民的安全與平等的政策。』

綜合以上說法，簡言之，社會政策可說是國家政策的一部份，它是專門解決社會問題，或是從事社會改進所採行的基本原則或方針。

## 第二節 社會政策的由來

社會政策的意義，既已解釋明白，現在可進而說明社會政策一詞的

由來及對各國的影響。

按社會政策一詞，在世界各國中，以德國人言之最早，亦用之最早，稱作 Sozialpolitik，而且倡導最力。十九世紀的中葉，德國繼英國之後也發生工業革命，工業勃興的結果，形成了近代工業國家，但社會問題隨之發生，而社會問題中最主要的內容，就是由現代經濟所造成經濟上『弱者』的勞工，社會政策即是防範和修正社會經濟所發生的弊害，予以救助及保護經濟上弱者的政策。其時，馬克斯 Karl Marx 正倡唯物共產學說，頓使德國社會思想陷於極端混亂，引起資產者與勞動者的對立局面，社會糾紛與騷動迭起，遂有柏林大學經濟學教授西摩拉爾 Gustav Schmoller 及華格納 Adolph Wagner 等主張應由國家制訂社會政策，立法建立制度，解決社會問題，以抑止共產思想。他們在社會政策學會未成立前，先廣泛使用社會改良 Social Reform 一詞，後來的社會政策便是由社會改良的引伸而發展出來的。遠在一八七二年七月十三、十四兩日，即由西摩拉爾 Gustav Schmoller 率先領導，舉行一次社會改良會議 Kongress Fur Soziale Reform，同年十月六日又召開一次社會問題討論會 Versammlung Zvr Bespre Chung De Socialen Frege，至一八七三年十月十三日在埃塞拉哈 Eisenach 鎮開會，才正式宣告成立德國社會政策學會 Verein Der Sozialpolitik，也正式使用社會政策一詞。嗣設會所於佛蘭克福城。當時舉行第一次會議時，主席西摩拉爾在致開會辭中便強調說明社會政策的立場，他說：

『本會議的性質，不是討論主義，是在深入問題的中心，把握目前最重要的改良事項，例如對於罷工、工會、工廠法、及住宅問題，使發生實際的效果。』

這便是依照西氏的見解，說明社會政策的立場，不在於討論社會思想，而在於實際地論述各種社會問題的如何去解決。這也是西氏領導德

國新歷史學派的經濟學教授們攻擊了當時英國曼徹斯特經濟學派空虛抽象的經濟思想，宣稱他們爲了保護勞動階級，並求解決德國當時嚴重的勞工問題，才組織德國社會政策學會。自從該學會成立以後，果然由於種種事實證明，對於德國國家社會方面，貢獻良多。尤對當時著名的鐵血首相俾斯麥 Bismarck 有顯然的影響，俾氏變爲他們最親近學生，不但採取他們的主張，而且立即嘗試鞏固了國家的力量，從事改良勞動狀況，那便是十九世紀德國一系列的社會立法。同時，由於一般德國社會政策學者，相繼發表許多有關社會政策的專著，對於世界各國均有深遠的影響，而英、美、法諸國亦相繼首先採用此一名詞及其理論和做法，且頗風行。例如法文的社會政策，稱作 *Politique Sociale*，有時用社會立法 *Legislation Sociale* 也包括了社會政策的意思，這兩個名詞，在法文的意義上，本來就沒有多大的分別。但在英文方面，社會政策的名稱，卻有三種：*Social Politics*，*Social Polity*，*Social Policy*，這三種涵義相同，但今以用 *Social Policy* 居多，也較通行。

由於英國社會福利事業發展較早，提供社會政策研究者一個極豐富的探究領域，所以英國對於社會政策的研究，也隨著社會福利發展的新趨勢，傾向於複雜理論的鑽探，也更見系統與完整。目前英國設有社會政策專門研究或相關科目研究的大學約有廿餘所，各校有不同研究領域。如倫敦政經學院於一九三〇年代首創社會政策研究的先河，學人濟濟，並享譽國際，大多偏重於社會政策理論的建立，當代社會政策大師馬歇爾 T.H. Marshall 即執教該院，所著『社會政策』(*Social Policy, Hutchinson*) 一書，已六度再版，厥爲社會政策的範本。此外，英國有關社會政策研究的書籍眾多，不勝其舉。專門性的定期刊有『社會政策季刊』，以討論社會政策的論文爲主，係劍橋大學出版部出版。近約克大學 University of York 社會行政學系主任瓊絲教授 Kathleen

Jones 從一九七一年起主編的『英國社會政策年鑑』*The year Book of Social Policy in Britain*，極具參考價值，顯示出英國學者研究社會政策的熱烈，也引起英國社會大眾的廣泛重視，使社會政策的研究逐漸發展成爲全國人士注意的一門新課題。日本在明治維新時期，曾派遣許多學人留學德國，大事模仿德國，所以他們的社會思想很早就受德國的影響，在明治二十九年時，即由桑田熊藏等學者發起社會政策座談，每月一次，翌年四月也宣告成立了社會政策學會，從此日本國內陸續出版有關社會政策的專著頗多。我國一般學者便在民國十幾年開始時沿用日本的譯名，並翻譯日本學者在這方面的名著不少，至民國二十九年社會部成立後，部內成立專門研究機構，尤多注意於社會政策的研究。一直至今，我國公私方面，都對於社會政策一詞，均已習慣使用。過去若干年來，我國學者有關社會政策的譯著，已出版者約有下列諸書：

- 一、『社會政策論』北澤新次郎原著，周憲文譯，新生命書局出版。
- 二、『社會政策原理』被多野鼎原著，劉侃元譯，大江書局出版。
- 三、『社會政策新原理』周憲文編，中華書局出版。
- 四、『社會政策 ABC』郭眞編，世界書局出版。
- 五、『社會政策大要』何思源著，商務印書館出版。
- 六、『新社會政策』永井亨原著，无悶譯，太平洋書局出版。
- 七、『世界各國社會政策』鄭斌著，自印。
- 八、『戰後歐美社會政策』余祥森，林眾可，鄧紹先編譯，華通書局出版。
- 九、『德意志新社會政策』德格蘭拉哈原著，鄧紹先譯，華通書局出版。
- 十、『中國國民黨勞工政策之研究』張廷灝著，華通書局出版。
- 十一、『社會問題與社會政策』周憲文著，中華書局出版。

十二、『社會問題與社會政策』謝徵孚編著，正中書局出版。

十三、『中國社會政策』包華國編著，臺灣省社會處編印。

十四、『民生主義現階段社會政策』談益民著，中央文物供應社出版。

十五、『社會政策與社會保險』方青儒編著，逢甲大學出版。

十六、『社會政策與社會立法』劉脩如編著，開明書局出版。

十七、『中外社會政策比較研究』劉脩如等著，中央文物供應社出版。

十八、『比較社會政策與社會安全』英金高德原著，黎明書局譯印。

十九、『社會政策與社會立法』岑士麟著，永大書局出版。

### 第三節 社會政策的理論

以上說的是社會政策名詞的由來，可知社會政策最初使用的是德國。一八七三年德國社會政策學會成立即是最顯明之例。現在，我們爲了確切說明社會政策的概念，不得不專談它一些有關的基本理論。這些理論都是在一八七三年德國社會政策學會成立以後所發生者，大部份爲德國各大學教授的主張。在一八七一年時，有德人沃芬希姆 Herr Offenheim 者於 National Zeitung，特給與這些教授以講壇社會主義者 Katheder Sozialistun 的雅號，亦稱教授的社會主義 Professorial Socialism，頗流行於德國及國際之間。

我國孫本文氏在所著『社會學原理』一書中，亦有以下的簡要說明：『社會政策的發源地爲德國，社會政策的理論體系，亦全由德國學者所創立，不但過去如此，即在今日德國社會科學者大半信奉社會政



策，他們認為社會政策的內容，包含經濟學，政治學、社會學及哲學等所有學問在內的一大科學的結晶。」由此可見德國學者確是真正開創社會政策的理論。

首先要從早期的德國社會政策學者說起，其中第一位予社會政策以科學的概念者，為亞道夫華格納 Adolph Wagner (1835-1917)。華氏為柏林大學經濟學教授，與西摩拉爾共創社會政策學會，後與西氏意見不合而退出。他在一八九一年發表了社會政策、財政政策、租稅政策的論文，他說：『一般的所謂社會政策，是對分配行程的範圍內諸弊害，採取立法及行政手段，以爭取為目的的國家政策。』在華格納的意見中，有三點值得注意的，（一）是社會政策所指稱的社會諸弊害（即指社會問題），單指分配行程範圍內的弊害，也就是財產所得與勞動所得間的分配不均所發生的弊害，是私有財產制度的自由的經濟發展所必然產生的結果。（二）社會政策所要求的主觀的動機是在爭取，換言之，其用意是在如何緩和財產所得與勞動所得的對立，並如何調節其弊害。（三）社會政策是國家政策，必然的是要由政府採取立法的及行政的處理。這項政府的立法，即係指的是社會立法，後來果然都成為事實，被人稱為華格納的發明。

第二位是名經濟學家及社會學家宋伯德 Werner Sombart 於一八九七年發刊『社會政策的理想』一文，他有如下的說法：『社會政策就是以保持、增進、或抑制一定的經濟制度或其構成部份為目的，是經濟政策的諸方法之一。』在宋伯德的意見中，有兩點極其明顯的主張：（一）社會政策必是經濟性的，因為他相信社會政策的理想，在於經濟的完成，社會政策有了具備最高生產力的經濟體系始能實現。所以依宋伯德看來，農業、工業、商業諸政策非由國家統一指導不可，而成為此一統一指導方針的，就是社會政策。（二）社會政策必是階級性的，因為在國