

大 專 用 書

社會福利行政

白 秀 雄 著

三民書局 印行

社會福利行政

白 秀 雄 著

學歷：政大研究所碩士

中山獎學金留美哈佛大學社會關係研究所
及南加大學社會工作研究

經歷：任教於政大、實踐家專、文化大學、東海大
學及台灣大學

高雄市政府顧問及社會局局長

台北市政府社會局局長

中華民國社會服務志願人員協會理事長

現職：台北市副市長

三 民 書 局 印 行

社會福利行政／白秀雄著．--增訂三版．--

臺北市：三民，民85

面； 公分

附錄：世界各國社會行政組織體系等 5 種

參考書目：面252-259

ISBN 957-14-0034-3（平裝）

1.社會福利-行政 I 白秀雄著

547.5/8684 78

國際網路位址 <http://sanmin.com.tw>

◎ 社會福利行政

著作人 白秀雄
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

印刷所 三民書局股份有限公司
臺北市復興北路三八六號

地址／臺北市復興北路三八六號
郵撥／〇〇〇九九九八—五號

印刷所 三民書局股份有限公司
重南店／臺北市復興北路三八六號

再版 中華民國六十八年七月
增訂初版 中華民國七十八年十一月

增訂三版 中華民國八十五年十一月

編號 S54055

基本定價 柒元捌角

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 957-14-0034-3（平裝）

增訂新版序

《社會福利行政》一書自六十八年七月出版以來，十載於茲，在此期間，我們的社會變化太大了，書中有很多內容，尤其是實務部分，亟待修訂充實。非常感謝社會福利界許多先進的指教，尤其特別要感謝行政院勞委會職訓局陳局長聰勝、內政部營建署林主秘益厚、國宅組蔡組長定芳、臺閩地區勞保局柯主任木興及銓敘部呂科長海嶠提供非常完整的資料。更值得一提的，在修訂過程中，我深深感受到，不分中央或地方，不論是政府或民間單位的工作伙伴，在主客觀條件不理想的情況下，大多能堅守工作崗位，全力以赴，主動積極不斷創新求變，迎接各種重大的衝擊與挑戰，實在令人感佩。特謹向他（她）們致最高的敬意。

白秀雄 謹識

七十八年十月二十四日

序

社會福利是現代民主國家施政的重心，因為社會愈是高度工業化，個人與羣體之關係愈為密切，社會福利愈形重要。工業革命帶來經濟進步，也造成社會結構的變遷，社會秩序也大有變動，因而帶來了許多社會問題，乃產生社會福利的需求與供應。各國均建立法制，每年編列鉅額預算，並發動社會力量，積極推行。我國則自古以來即重視社會福利，如〈禮運大同篇〉「世界大同」之理想，以及歷代倡行「仁政」，尤其自民國成立以來，各種社會福利制度陸續建立，逐步充實。

筆者於民國五十五年獲政大法學碩士學位後，考取中山獎學金（社會學門）赴美國南加大社會工作研究院專攻社會福利。其時，正逢美國全國上下大力推動「大社會」計畫，筆者深感興趣，乃於課餘之暇實地參與，以期深入了解。民國五十六年，聞哈佛大學社會關係研究所開授有關「大社會研究」之課程，並由聯邦政府各部會首長輪流主講，筆者毅然決定前往研習。而且，儘量把握機會參與各種討論會及社區服務。其中，以多次親聆最關心社會福利的愛德華·甘乃迪參議員之演講，獲益最多。民國五十七年返國後，即在中央社會會參與社會福利工作，至六十一年返母校政大專任教職迄今。溯自返國以來，十年於茲，除教學研究外，積極參與政府及民間社會福利工作，十年如一日。歷任中央社會會編審及社會福利組委員、中央工作組（社會組）委員、臺北市黨部總幹事及臺北市志願（義務）服務團執行秘書、實踐家專社工科主任、中華民國社區發展協會秘書長、社會發展委員會主任委員、中華民國社區發展研訓中心研究組主任兼月刊及季刊主編、熊大姊電話（青少年服務中心）主持人及基督教兒童基金會臺北扶幼委員會主任委員及其他職

務，雖愧無建樹，但對實務之了解與本書之撰寫頗有助益。

去年筆者應中華電視臺之請，主講「社會行政」，並出版專書，各界反應良好，並蒙各大專院校指定為參考書，惟篇幅所限，過於簡略而未能深入檢討，實為憾事。職是之故，承三民書局邀請撰寫一本《社會福利行政》大專教科書，乃欣然同意。本書內容主要是來自平時教學材料，以及歷次出國研習所搜集的資料。尤其是近兩年來，筆者致力於社會福利國際交流，二度策劃並率團前往美國研習與考察，獲取不少新知識、新觀念與新材料。

全書五十萬餘言，分十章，從闡述社會福利行政意念開始，到討論社會福利行政的推行要件、實施基礎，以及中美各國社會福利行政體制，力求詳實。有關社會福利的實施內容及方法 (interventive methods)，因為筆者已分別在《瑞典美國及我國社會福利比較研究》及《社會工作》兩本書中詳細介紹，所以，本書對這兩部份不再討論。

本書能夠順利完成，要感謝的人，實在是太多太多。不過，在此我要特別感謝美國楊百瀚大學夏威夷分校 (Brigham Young Univ-Hawaii Campus) 的福祿多教授 (prof. Furuto)、南加大 (Univ. of Southern California) 的克拉斯教授 (prof. Class) 及哈佛大學 (Harvard Univ.) 的歌德利普教授 (prof. David Gottlieb) 的悉心指導及鼓舞勗勉。承福祿多教授惠贈許多參考書籍，助益甚多，更是感激萬分。

本書匆促寫成，且以時間所限，謬誤在所難免。願讀者不吝指正，俾將來再予修訂或充實。

白秀雄 謹識

六十八年八月二十日於松石園

社會福利行政 目次

第一章 總 論

第一節	基本概念	1
第二節	社會福利行政的意義	21
第三節	社會福利行政的範圍	26
第四節	社會福利行政人員應有的認識	33
第五節	社會福利行政的功能與程序	40
第六節	有關社會福利與行政名詞釋義	49
第七節	社會福利事業之設計、組織和估評	58

第二章 社會行政的起源與發展

第一節	早期的發展	73
第二節	工業革命後的社會行政	82
第三節	現代福利國家的社會行政	89

第三章 社會福利行政的推行要件

第一節	社會政策與立法	95
第二節	機構組織方面	98
第三節	經費方面	101
第四節	人員方面	115

第四章 社會科學與社會福利：實施的基礎

第一節 社會福利與行政的心理學基礎·····	119
第二節 社會福利與行政的社會學基礎·····	146
第三節 社會福利與行政的政治學經濟學基礎·····	169

第五章 各國社會福利行政體制（上）：美國部份

第一節 美國衛生環境及社會福利行政體制·····	179
第二節 勞工部組織概況·····	215
第三節 住宅及都市發展部·····	228
第四節 環境保護局·····	234
第五節 經濟機會局·····	237
第六節 夏威夷社會福利行政體制·····	245

第六章 各國社會福利行政體制（下）

第一節 日本部份·····	247
第二節 英國部份·····	258

第七章 我國衛生及社會福利行政體制

第一節 衛生行政體制·····	263
第二節 環境衛生行政體制·····	284
第三節 社會福利行政體制·····	286

第八章 社會福利行政工作執行情形

第一節	社會保險·····	331
第二節	國民就業·····	340
第三節	社會救助·····	358
第四節	國民住宅·····	361
第五節	福利服務·····	366
第六節	社區發展·····	371
第七節	小（安）康計畫·····	379

第九章 我國社會福利行政工作檢討與改進（上）

第一節	前言·····	401
第二節	經費方面·····	402
第三節	法規方面·····	411
第四節	人員方面·····	430
第五節	機構組織方面·····	441

第十章 我國社會福利行政工作檢討與改進（下）

第一節	社會保險方面·····	467
第二節	國民就業方面·····	470
第三節	社會救助方面·····	473
第四節	關於國民住宅方面·····	477
第五節	福利服務方面·····	480
第六節	社區發展方面·····	504

參考書目·····	513
-----------	-----

附錄·····	519
---------	-----

第一章 總 論

第一節 基本概念

社會福利是一概念，透過許多分立(separate)但相關的專業(related profession)而運作，每一專業是獲取一個或多個社會福利目標的手段。由此形成社會中社會福利結構 (societal social welfare structure)的一部分。不過，每一社會福利專業 (social welfare profession) 有它自己的領域和技術以別於其他的專業。而大學社會福利教育 (undergraduate social welfare education)，必須經由認同和明瞭幾個要點開始：(1)在被當作一個概念而言，社會福利的意義為何；(2)社會福利專業這一概念是透過具體的財源供應和服務的方式；(3)社會福利專業的範圍 (social welfare professions)和他們之間的關係。因每一社會福利專業皆由相同的概念基礎分枝出來，分享主要的概念、操作技術 (practice techniques)和組織特性(organizational characteristic)^①。

① Ronald C. Federico, *The Social Welfare Institution*, D.C. Heath & Company Mass, 1976, p. 17.

社會工作可用來例示社會福利專業 (social welfare profession) 如何將社會福利概念轉變為具體的資源和服務 (concrete resource and service)。社會工作或可定義作：一種專業，在幫助個人和團體去發展和利用個人的和社會的資源以達目標的一種專業（詳見拙著《社會工作》，三民書局印，六十七年七月再版）。而社會工作被看作一種專業 (profession) 和社會福利被看作一種概念，二者間常使人混淆不清。

一、社會福利體系 (The Social Welfare System)

在本書，社會福利將被定義作：在一社會結構的所有層面中，經由社會認可的財政的 (financial) 和社會的服務的系統，以改進社會機能 and 減少苦痛。社會福利系統的中心可解決既有問題（治療性）或預防未來問題的發生（預防性）或對有問題者予以復建以預防將來的問題（復建性）。

社會福利系統的範圍可包括一些早有經驗的需求和問題 (already experienced need or problem)，一剩餘體系 (residual system)，或提供大眾服務以作社會環境中的正式部分—制度化體系 (an institutional system)。

將社會福利下定義為改善社會功能和減低痛苦為此系統的主要功能，並包括社會許可的財政和社會服務在定義中，我們可說社會福利是種制度，是一套規範叢環繞的社會功能系統，並藉社會位置和角色結構來運作。社會福利為一社會制度，有三個重要特性：(1)是有組織的活動結構；(2)努力求取滿足社會需求 (social need)；(3)在一社會的特有規範（價值）體系中茁壯。

今日對社會福利制度視作一有組織的活動結構的觀點，是種系統研

究途徑 (system approach)。Brill 定義系統 (system): 「由一相關但獨立的部分組成的一個整體。各部分存著一種平衡 (balance) 狀態, 當其中一部分發生變遷, 必使其他部分跟著變。」她進一步說一體系中的變遷將影響體系中的其他部分, 且將影響相近系統的變遷^②。

任何體系必解決二個問題: 一是本身內部得以獲取均衡, 一是建立一回饋途徑 (feedback channel), 使注意到發生在外體系的一些可能影響其本身凝聚力的活動。

由上得知, 社會福利制度確是一有重疊和相關 (overlap and interrelate) 關係的系統的網絡, 與家庭系統, 社區系統, 和政治的、經濟的系統互動, 由其中認同需求和認知一切助人過程遭遇到的障礙和資源。

系統結構的連鎖包括三個主要元素: (1) 專業人員 (professional helping persons); (2) 接受服務者的社會環境 (the social contexts of the users of services); (3) 社會價值體系 (societal value system)。

(一) 專業人員 (professional helping persons) 在組織內作業, 有其專業的標準以指導活動的種類, 此協助他在其面對第一個 client 前, 要先思考他工作的內容, 以及其在面對機構外的結構之前, 如 client 的家庭結構、社區結構及決策結構 (decision-making structure) 等。

(二) 接受服務者的社會環境 (the social contexts of the users of services), 接受社會服務的人 (the users of social welfare services), 存在於整個社會制度網絡中, 他們在福利制度的經驗受到其他團體成員的影響, 這即專業人員 (professional helping persons) 不能集中全力在個人需求和請求協助之上的原因之一。一般認為, 若專業人員 (professional helping person) 只去協助一少數團體成員的特殊問題是愚笨

② Naomi Brill, *Working With People: The Helping Process*, Philadelphia: J. B. Lippincott, 1973, p. 63.

的，因他的問題常起於其社會制度結構（助一個人很難不注意到他生活的社會環境，此有時是引起問題之因，有時是解決問題的資源）。

對一社會福利專業採取制度研究(institutional approach) 有助於了解這樣的角色：其在社會福利服務中扮演的既非專業人員 (professional helping persons)，亦不是接受服務者 (users of service)。這種非使用者 (nonusers) 可分為下列二類：(1)可直接影響社會福利服務決定的人，如立法者；(2)一般公民，雖非直接參與福利決策，但對這些決策有衝擊力，如所有公民有權參與政治而影響公共政策。

(三) 社會價值系統 (societal value system)，由此社會福利服務在任務上才可符合正常的機能模式。

1.Keith-Lucas，討論美國社會的三個普遍而基本的價值：

(1)資本主義——清教徒 (the capitalism-puritan)；(2)人道主義——實證主義——烏托邦者(the humanist-positivist-utopian)；(3)猶太——基督教徒 (the Judeo-christian)。

2.Keith-Lucas 認為專業的助人價值觀念最主要的是：

(1)人有選擇的自由（包括失敗的選擇）；(2)個人的事務和興趣不全受社區支配；(3)人無權亦無能力判斷其同胞所認為值得的事；(4)協助人們尋求自己的方式甚過於控制他們，不管你設想多精妙；(5)情緒及個人關係影響重大 (feelings and personal relationship matter)；(6)視受助者為「人」而非「物」 (People should be treated as “subjects” and not as “objects”)。

部分專業人員 (professional helping persons)的工作在謀使社會價值融入專業價值，使其專業助人行為成為一意識型態的和物質的支持，以利成功，因而社會福利制度和其他社會制度的交互關係更形重要，因其價值觀或會和其他制度中的價值觀衝突。

社會福利亦可視一投資與效益 (input and output) 體，其 output 是提供個人和團體的服務，而這 output 有賴 input 一社會支持，而其又可利用 input 改變社會，使資源更有效支持社會福利目標。

二、將社會工作當作一項社會福利專業 (Social Work as a Social Welfare Profession)

社會福利被視作一社會制度，涵蓋廣泛的協助服務，包括個人諮商、物理治療、職業復健、家事服務、身心衛生保健服務等，有些服務需要高度特殊物理專業技能，有些需要一套人際關係導向技能 (a set of relationship-oriented skill)。但這些專業都需要一基本了解，社會福利是一社會制度，以認知其終極目標的本質，他們有一些共通的基本技能，了解和適當處置每一特殊社會環境背景。故其必視社會工作是一特殊社會福利專業 (profession)，其或是最通常和最廣泛社會福利專業。

社會工作和社會福利一樣有許多定義方式，但不論我們選那一個定義，其方法和資源都在解決個人、團體和社區問題，和其他社會福利專業互動，各推行其特有功能並共同解決複雜而常重覆的問題。誠如前面所言，福利制度乃是結構與行為的相關網，使得不同的專業團體無可避免的要面對相同的問題，the welfare institution is an interrelated web of structures and behaviors, making it inevitable that different specialized professional group will frequently be dealing with parts of the same problem, 此乃產生協調問題^③。

社會問題的傳統解決途徑在今日是否合宜，是不好斷言，但這些知識對明智的決定 (intelligent decision) 是重要的。

③ Ronald C. Federico, Op. cit., pp. 17-33.

人的二個特性，使社會福利成為我們人性中不可缺少的一個部分，一是和大多數動物一樣的，人初生是無助且有一段較長時間要依賴他人，另一是能學習和適應，從生長文化中學習行為，表現人性存乎我們互動中的特性，由互動中學習合適的行為，並由此獲取團體的認同和得知自己在團體的位置 (a position)，而獲取自我意識。

家庭可想作人類最早的社會福利單位 (unit) (若說社會福利是在改進社會功能和減少痛苦)，並且繼續是一基本的福利來源，在擴展家庭 (extended family) 中有許多家庭成員能一起工作，互相供應彼此需求，核心家庭 (nuclear family) 的人力資源較有限，早期擴展家庭扮演一重要社會單位，在後來的社會，部落 (tribe) 在概念上同於家庭，對更大單位的人負責，原來家庭是唯一社會福利單位，但漸擴及其他社會資源，以至今日我們自己的這樣複雜的社會福利網絡，不過今日家庭仍在社會福利中佔有一特殊角色，常要做一些決定是其他社會福利單位避免反作用而不願做的。

三、家庭以外的早期社會福利服務 (Early Social Welfare Services outside the Family)

教會可能是家庭以外最早關心貧病老人，早期教會提供的社會福利服務是藉著教區 (parishes) 和修道院 (monasteries) 這些網絡^④。

工業革命開始帶來變遷，引發對既有私人慈善系統的壓力，它帶來三個重要變遷：中世紀封建制的破碎、國家政府的政治權力之集中、教會權力被世俗政府代替。因而國家政府單位增加其對貧者的照顧^⑤。

④ Philip Klein, *Philanthropy to Social Welfare*, San Francisco: Jossey-Bass, 1968, p. 10.

⑤ Blanche D. Coll, *Perspectives in Public Welfare*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1969, p. 2.

一六〇一年伊麗莎白貧民法 (Elizabethian Poor Law) 立法保護貧者，立法上建立貧民的三個類屬 (categories)：無依者，非自願的失業者，流浪者。無依者如老人、孤兒、精神病患、視覺障礙者……；非自願失業者包括因不幸，如失火而致窮者，或小孩過多；流浪者包括無家可歸，異鄉人，以及乞丐等。他們是被排斥的。伊麗莎白濟貧法中規定禁止無家可歸及無業游民行乞遊蕩，每一教區對其成員有責任，但不顧非其成員者，後人就此譴責其在創造一羣不屬於任何地方的貧人團體，許多人仍是流浪者。

一六六二年的居住法案 (The Settlement Act) 更進一步將設籍需求 residence requirement 的概念合法化。

教區福利結構受貧民法 (the poor law) 合法化，它是由三個主要部分構成：救濟院 (almshouses)，有時稱作院內救濟 (indoor relief)；院外救濟 (outdoor relief)，協助那些有自己的家的人；貧民習藝所 (workhouse)，使貧者習藝，貧窮家庭小孩亦以工作換取膳食。

貧民法規定貧民救濟由地方分區辦，每一教區有一在復活節由和平法官任命的貧民監督員，其基金來自自願奉獻和公共土地稅，又強調家庭單位是社區的基礎，規定雙親和祖父母有責任養育兒女直到男24歲女21歲，如親戚無力供養的孤兒送給人收養或習藝工作換食，拒工作者送感化院。

隨著貧者增加，態度變遷，一七〇〇年較嚴厲的法律和狹隘的貧民救濟發生，對貧者的立法具懲罰的性質，跟隨著工業革命（一七四〇～一八五〇），人口急增，也增加社會問題，為應需求，一七九六年通過 Speenhamland Act，規定最低工資不得低於生計水準 (subsistence level)，但這種期盼建立一保證收入 (approximation of a guaranteed income) 並沒成立，人性的貪婪所致，雇主認為不論其付多少，工人都

能獲取一最低基本生活水準。

一八一五年戰後蕭條，貧窮到處可見，使得必有一更大的政治變遷，一八三四年新濟貧法（New Poor Law）規定健壯的貧者以工作換取救濟。院外救濟受重視，謀使家庭人員能同住，當時的救濟金都低了些，又常支付不足，不過新貧法在醫療、住宅、公共衛生都有了改進（當時 widows 和 aged 構成二個被扶助的少數團體），然而其抑制性及懲罰性色彩至為明顯。

綜觀英國由一六〇一～一八三四的社會福利發展，可看出濟貧法在尋求一防止混亂(disorder)的方法，在一七〇〇年財富是一種美德，貧窮被視作一種罪惡，而工業革命帶來財富不均，富者又都敵視貧者，不憫恤窮人^⑥。

四、美國殖民時代的社會福利體系（The Colonial Social Welfare System in American）

English Poor law of 1601 及 the law of Settlement 及 Removal of 1622 都在這新地方被採用，公共當局知道他們有責照顧 needy（貧者），但此不意味貧者的被接納和了解^⑦。

原本著重自助的概念，但二個事實修正這早期的信念；一是法印戰後，使許多人失去父親，因這些戰亂而入境美國之移民生活無著，一是歉收年和自然災變等，促使物價猛漲，這些使人懷疑清教徒的自足，工作的益處，以及家庭力量的價值。又美國的流血革命，使人獲得權力及浪漫主義的流行，企圖增加個人的自治（individual autonomy）和提供大家基本的社會福利服務（social welfare services）。又在拿破崙戰爭

⑥ Ronald C. Federico, Op. cit., pp. 38-41.

⑦ Blanche D. Coll, Op. cit., p. 18.