

論民生主義社會福利思想 及其實踐

吳忠進

壹、前言

一、社會問題產生社會福利思想

自十九世紀初葉，歐洲工業革命興起，使世界各國由農業社會邁入工業社會以後，社會問題隨即相繼發生。所謂社會問題（Social problems）就是社會文明受到威脅；社會關係失去和諧；社會生活發生貧困的問題。人類生存於世，絕對不能離開自己生存的環境，而人的環境，係一個複雜的現象，大致可分為兩層，即自然的或地理的和社會的。人類社會是在自然環境中建立起來的，因此有的社會問題來源歸於自然環境，例如水災、旱災、風災及地震等自然現象，可以危害生命財產，造成飢荒、貧窮、疾病、住宅，及救濟等問題。至於社會環境，更為複雜，一般地包含有人口的、心理的、社會的和文化的四種因素，這四種因素當中的任何一種，都可能產生社會問題，如殺嬰、犯罪、精神病、社會價值觀念衝突、文化失調等。可見社會問題是起源於社會（Social in origin）有社會特性（Social in definition）要解決該社會問題，尚須以社會治療（Social in treatment）（註一）。近代國家為謀增進人民福利，解決社會問題，消除社會不安的因素，乃採取積極有效的安全制度和福利措施。（西元）一九三五年美國總統羅斯福為解決經濟恐慌後的社會問題，推行新政，簽署國會通過社會安全法（Social Security Act 1935）期以國家力量，維持國民最低限度的生活，以安定社會。由此可知，各國都是因發生社會問題，而產生社會福利（Social welfare approach）思想，再推行各種社會福利政策，以求

社會的均衡發展。旨在謀求社會問題的解決。

民生主義社會福利思想之產生，即因國父和先總統蔣公目睹歐美社會之弊病及中國社會組織之變遷，謀求補救之思想。國父民國元年講「社會革命論」，說：「今我國之革命，乃為國民裕的革命，擁護國民裕者，實社會主義。故欲鞏固國民裕，不可不注重社會問題」。國父對於社會問題特別重視，但其不主張採暴力革命手段解決，而主張以和平互助方式來解決。先總統蔣公於「民生主義育樂兩篇補述」內說：「工業革命，要把農業社會變做工業社會，在這一過程中，舊社會組織不能適應這一大轉變，便發生社會問題，引起社會革命」。又說「我們中國近三十年的趨勢，最主要的就是農業已趨凋敝，工業未能順利發達。舊社會組織瓦解，新社會組織還沒有形成」。此即說明民生主義社會福利思想根源於為解決社會問題。

二、福利國家與社會福利界定

「福利國家」(Welfare state)的思想淵源久遠，而名詞的產生，首見於一九四一年英格蘭坎得柏利大主教(Archbishop of Canterbury)所著的「公民與教徒」(Citizen and Churchmen)一書。該書提出「福利國家」(Welfare State)的概念以代替「權力國家」(Power State)，認為國家促進人民福利乃其道德的與精神的責任(註二)。福利國家一詞提出後，經過了三十年的歷史，始被確定和廣泛的應用。

由歷史觀點追溯福利國家概念的建構，可自英國一六〇一年的濟貧法(The poor Law of 1601; Elizabeth)及德國一八八三年的勞工疾病保險法為始。前者確立了地方機關教區(local community, parish)對無親屬供養的居民負有救濟責任，後者為鐵血宰相俾斯麥(Otto von Bismarck, 1815~1898)洞燭機先，為緩和社會問題，防止共產主義顛覆所採取的勞工保險制度。此二者成為近代公共救助及社會保險制度的嚆矢，自此之後，社會連帶責任(Social collective responsibility)的思想瀰漫了歐洲整個學術思想界，刺激了歐洲各國團體主義(collectivism)的勃興，追求「最大多數人最大幸福」的目標，各國競相高懸。至此，政府的功能不再被限於保障個人權利之消極性的守夜人(night-watch man)角色，進而更謀積極增進社會大眾的福利(註三)。是以，所謂福利國家，概括性的說，是以實現社

會正義爲目的的國家。以自由與民主爲原則，承認私有財產制，但對人民之社會經濟生活却行使相當積極之干預，不僅對外抵禦強權侵奪，對內維持社會秩序，還要爲國民謀福利。消極方面欲除去最大多數的最大痛苦；積極方面增進最大多數的最大幸福，非但重視物質利益之創造，謀求分配之均衡，更注意精神文明與國民健康的維護，以滿足國民最低生活之需求（註四）。

現代社會福利（social welfare）思想，則起源於福利國家（Welfare state）的理念。而所謂社會福利，美國衛生教育福利部（U. S. HEW）於一九六六年出版社會發展（Social Development: Key to the Great Society）一書，明顯的敘述社會福利有消極和積極兩方面的意義。消極剩餘性（the residual）社會福利是指只有在正常的社會結構崩潰時所做的補救殘缺，改善殘缺和填補缺口的福利服務活動；而積極發展性（the developmental）社會福利是指把社會福利當做現代之工業社會首要制度之一，與其他社會制度協同合作，積極的爲健全的社會發展目標而努力（註五）。但自來學者專家及各國政府對社會福利一詞，概念不一，衆說紛紜，莫衷一是，如自秀雄氏於社會福利行政一書，將社會福利定義爲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，以改進社會機能和減少痛苦。社會福利系統的中心可在解決既有問題（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健以預防將來的問題（復建性）（註六）；美國加州大學社會福利教授華德、弗蘭德教授（Walter A. Friedlander）爲社會福利定義爲：「社會福利是一種用以協助個人與團體獲得生活健康的適足標準之有組織的福利服務，目的在讓各個人發展他的充分能力而改善其福祉，以適應所在社區的生活需要」（註七）；雲五社會科學大辭典解釋爲：「社會福利是爲改善某一社區的需要或病態問題而推行的各種私人的或公共的服務措施」（註八）。儘管以上各家對社會福利說法不一，可是不外認爲，「社會福利係有組織有系統的社會服務與機構，專爲協助個人或團體，獲得生活上與健康上的滿足，並力求私人與社會間的關係圓滿，使個人得以充分發展其才能，促進其本身的福利，使與社會的需求互相融合」（註九）。因此，我們可以更簡單的說，社會福利係指一切有關的公共福利而言。

綜合上述，可知由於福利國家觀念的確立，促使各國積極推行各項造福人民的社會福利措施。亦即，社會福利是福利國家，建立安和樂利社會，造福全國人民的理想目標。

三、社會安全與社會福利界說

「社會安全」(Social Security)一詞，創始於一九三五年八月十四日美國國會通過之社會安全法。一九四〇年國際勞工局採用「社會安全」一詞為推行勞工福利之重要措施。一九四二年英國貝佛里奇爵士發表「社會保險及其有關事業報告書」，成為完備的社會安全計劃，於一九四八年全部付諸實施。自是社會安全遂成為自由國家共同努力的新政（註十）。

何謂社會安全 (Social Security)？社會學者對其所下的定義，頗不一致。據王金標氏「社會安全制度」一書謂：「社會安全，乃國家以社會救助，社會保險及公共扶助各種不同方式，分別組成各種不同的社會安全機構，抑或為綜合性的社會安全制度，對其國民所遭逢的各種危險事故，以致失能、失業、失依，因而受有損害者，從事於各項需要的供應，以保障其健康安全，職業安全及收入安全，從而促進民族健康，全民就業，及民生富足，為極終目的之謂」。由此推之，社會安全制度包括了社會保險 (Social insurance)、社會救助 (Social assistance)、公共服務 (Public Service) 等福利措施。近來因科技進步，各國社會安全制度範圍更擴大，增加有「就業輔導」、「國民住宅」、「社會服務」、「社會教育」、「衛生保健」、「合作事業」等。可見社會安全制度，乃為彌補國民某種短期的或長期的意外事故發生致收入不足以維持最低生活需要而給予現金給付或服務支援，以保障每個人最低水準的生活。

社會福利是近代民主國家所一致重視的問題，其涵義前面已約略述及。至於其範圍，邱創煥先生於「中國社會福利思想制度概要」一書（上册），把社會福利分為最廣義，廣義及狹義的社會福利。最廣義的社會福利，是全民的福利，指食、衣、住、行、育、樂六大需要的滿足。廣義的社會福利，包括農民、勞工福利、就業輔導、社會保險、福利服務、公共救助暨公共衛生及公醫制度等福利。狹義的社會福利則指以就業輔導、社會保險、福利服務及公共救助等。若以此說法，社會安全與社會福利很難區分。閻滌非先生曾把兩者作比較，以為就範圍而言：前者較大，後者較小；就性質而言：前者偏重建設性與積極性，後者偏重消費性與消極性；就實施言：前者是政府強制的責任和政策的推行，後者是政府和私人的任意責任，和服務措施。但兩者均認為社會福利乃社會安全制度的一環（註十一）。而劉脩如先生則以為「社會福利」一

詞，不論在外國與我國，皆有廣狹二義，狹義言之：國際上常以社會安全（Social Security System）與社會福利（Social welfare approach）視為平行相對的兩回事。廣義言之：國際上常以社會福利，概括社會安全與社會福利的兩種內容（註十二）。因此，兩者因各國實施上和學者見解的差異，實很難作嚴格區分，是以一般講社會福利等於在研究社會安全制度的問題。

四、研究範圍和旨趣

國父於「民報發刊詞」中說：「世界開化，人智益蒸，物質發舒，百年銳於千載，經濟問題，繼政治問題之後，則民生主義躍躍然動」。當今世界各國，皆致力於經濟建設，加強推行社會福利和社會安全制度，以造福全民。此證明了「二十世紀不得不為民生主義之擅揚時代」（註十三）的預言。

本文研究的範圍，以國父遺教和先總統蔣公的社會福利思想為本，並參酌憲法和民生主義現階段的社會福利政策之資料，冀由傳統社會福利思想和國父、先總統蔣公的社會福利思想（案此所謂社會福利與社會安全同），歸納說明民生主義社會福利思想之正確性和廣博性，進而敘述在台灣實踐之情況，且據以說明民生主義建設，旨在滿足人民食、衣、住、行、育、樂六大需要，以達到養民保民之政治目的，而終極目標在建立自由安全均富的大同社會。

貳、中國傳統的社會福利思想

社會福利問題，雖然是近代歐美物質文明的產物，社會安全政策，雖然也被近代各國所重視，繼而建立了社會安全制度，然而在我國封建社會時代，就有完整的社會安全思想，如周禮大司徒：「以保息養萬民，一曰慈幼，二曰養老，三曰振窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富」；禮運大同篇：「大道之行也，……不獨親其親不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養」。此外古時有屬於消極私人救濟性的義倉、義渡、義山、義診、義學等等之設施（註十四），從這些內容觀之，與現代各種社會福利思想措施相吻合，底下分述各家之社會福利思想。

一、儒家大同思想

中國文化道統以儒家思想爲主流，以民本作爲政治哲學的核心，重視人民的權利和地位，強調民富且貴的整體價值，以追求天下爲公的大同思想。此種思想正是富國裕民的社會福利思潮。僅就孔子、孟子、荀子敘述之。

（一）孔子

孔子政治思想的最大特點，在把「人視爲政治生活的起點，和目的，蓋孔子認爲，政治生活祇是人性的表現及其發展的過程，他擬將塵世改爲樂土，人人得到享受安寧的生活，故社會安全是孔子理想的終極目的，老者安之，少者懷之。」就是他的願望（註十五）。

我們從論語一書中可體會到孔子理想中的大同社會。論語中云：「仁者，己欲立而立人，己欲達而達人」（論語雍也篇）；「四海之內皆兄弟也」（論語雍也篇）；「弟子入則孝，出則弟，謹而信，汎愛衆而親仁」（論語學而篇）；「丘也聞有國家者，不患寡而患不均，不患貧而患不安，蓋均無貧，和無寡，安無傾」（論語季氏篇）此等思想，由一己之仁而推愛（等差），而力倡財富平均分配，這種「均、和、定、足」的理想，就是現階段民生主義社會福利政策的制度目標。經由政府之力量推行社會福利，而能「老者安之，明友信之，少者懷之」（論語公冶長篇），達到「人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。」的理想大同社會境界。

（二）孟子

孟子的中心思想，是由仁、義、禮、智四端擴充的「仁政」。其仁政思想是以「民」爲本的思想，故曰：「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」（孟子盡心篇）。

孟子以國國君治理國家，應以「民本」爲最高指導原則，所以孟子一書中說：「保民而王」（孟子梁惠王上篇）；「推恩足以保四海」（孟子梁惠王上篇）；「不忍人之心，斯有不忍人之政矣。……惻隱之心，仁之端也。」（孟子公孫丑上篇）；「蓋歸乎來！吾聞西伯善養老者。」（註十六）；「人饑己饑，人溺己溺」（孟子離婁下篇）；「出入相反，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦」（孟子滕文公上篇）；「人人親其親，長其長，而天下平」（孟子離婁上篇）；「制

民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡」（孟子梁惠王上篇）。孟子由民本思想出發，發爲仁政，民之所欲予之，隱含有養老、恤貧和社會互助的思想，這已具有傳統儒家福利思想的特質，若視其爲近代民生主義社會福利思想的先驅，實亦無不可。

（三）荀子

戰國趙人荀卿，處於戰事頻仍，社會貧困，民不聊生之時代，是時社會問題叢生，財富分配不均，生產不裕。欲救人民於倒懸，故荀子提倡富國政策。其於荀子富國篇謂：「窮者患也。……足國之道，節用裕民，而善臧其餘。……下貧則上貧，下富則上富。……故明主必謹養其和，節其流，開其源，而時斟酌焉。」從此段話可知荀子的富國思想，著重全民的均富，而非少數的富有。此外，「王者富民」（荀子王制篇）；「天之生民，非爲君也，天之立君，以爲民也」（荀子大略篇）；「用國者，得百姓之力者富」（荀子王霸篇）；「天之所覆，地之所載，莫不盡其美，致其用，以養百姓而安樂之。」；「養民者王，養士者霸」。這些思想都是本於儒家民本的原則，思由人民生活均富，社會安樂祥和，以建立社會理想的安全體制。

由上列思想，可知儒家孔孟荀的理想社會，是要建立全民福利的大同社會。

二、墨家兼愛思想——墨子

墨學爲先秦顯學之一，與儒家並稱。兼愛爲墨學的基本精神，所謂兼愛必以利爲前提，否則愛而不利，則流爲空言，況墨子又爲一實利主義者，唯墨子所謂之「利」，非自私自利之利，而是人已交利之利。故又稱「交相利」。交相利之利，實天下公利，係指全體社會福利而言。因之；墨子對國民經濟或民生問題甚爲重視，所以他極力主張勤儉節用，並連帶主張非樂與節喪，旨在儲藏財力謀求國計民生問題之解決（註十七）。

就社會思想而言，墨家的主張，誠最合社會學理者，其「天下兼相愛」（墨子兼愛上篇）；「視人之國，若視其國；視人之家，若視其家；視人之身，若視其身」（墨子兼愛中篇）；「饑則食之，寒則衣之，疾病侍養之，死喪葬理之」（墨子兼愛下篇）；「多財，則以分貧也」（墨子魯問篇）；「有力者疾以助人，有財者勉以分人，有道者，勸以教人。若

此，則饑者得食，寒者得衣，亂者得治。若饑則得食，寒則得衣，亂則得治，此安生生」（墨子尚賢下篇）。由這些思想內容，可理解出墨子提倡沒有等差的互愛，是一種平等互助的愛，即為現代社會福利思想的哲學基礎和實踐的方針。此外，「老而無妻子者，有所侍養以終其壽；幼弱孤童之無父母者，有放依以長其身。」（兼愛下）可見，墨子對老年、兒童福利，亦極為重視。

三、法家實利思想——管子

春秋戰國之時，諸子百家中以法家思想論「國富者兵強，兵強者戰勝」（管子治國篇）的論理，最能普遍為諸侯採行。法家主張富國強兵，不但要國富且要民富，就是認為富國之本，在於富民，寓富國於富民中。從管子一書中即可了解管子富民之一斑。管子治國篇說：「凡治國之道必先富民，民富則易治也，民貧則難治也。」又「王者藏於民。……民富君無與貧，民貧君無與富」（管子山至數篇）；「府不積貨，藏於民也」（管子權修篇）；「倉廩實則知禮節，衣食足則知榮辱」（管子牧民篇）；「一農不耕，民或為之饑；一女不織，民或為之寒」（管子輕重申篇）；「先王者，善為民除害興利，故天下之民歸之。」（管子治國篇）。以上富民、重農思想，固然為君王統治與爭霸的手段，具有「實利」的政治意義；但從經濟福利的層面看，此對國民所得之增大，頗有裨益。管子重視生產正與儒家重分配的福利觀點有別；甚至生產性的積極福利思想，乃是現代社會福利措施所要推動的積極目標；其更在入國篇提出「老老、慈幼、恤孤、養病、合獨、問疾、遏窮、振困、接絕」的福利構想與作法，故在社會學家的評價中，管子的福利學說，具有承先啓後的地位（註十八）。

四、道家無為思想——老子

道家力主世人回歸自然，勸人見素抱樸寡欲知足，但對於人類生存所需的基本需要，並不禁絕，所謂「聖人為腹不為目」（老子道德經檢欲篇），「我獨異於人而貴食母」（老子道德經異俗篇），這在社會福利的思想演進上，可以說是最初期的演進階段。世人或會懷疑，在道家「無為而治」的治國方針下，對於人民的生活福祉，將不會施於實質上的福利方

案，殊不知其謂「道常無爲而無不爲」（老子道德經爲政篇）的眞諦，旨在「萬物將自化」（老子道德經爲政篇），使人民自行爲之，人民可各依能力所及，去追求基本需要。現代的社會福利政策，採取「發展性」（developed）的政策，就是要輔導人民走向自己維持生計的途徑；老子這種人民自爲的思想，在本質上爲福利思想的最終目的。老子曾經對理想的社會有所說明，謂：「小國寡民，使民有什伯之器而不用，使民重死而不遠徙。雖有舟輿，無所乘之；雖有甲兵，無所陳之；使人復結繩而用之。甘其食，美其服，安其居，樂其俗。鄰國相望，雞犬之聲相聞，民至老死不相往來」（老子道德經獨立篇）固然此種理想社會，未必合乎事實，但其所揭櫫的「甘其食，美其服，安其居，樂其俗」四種生活目標，實是社會福利的努力目標，絕不能以烏托邦（Utopia）等閒視之（註十九）。

叁、民生主義的社會福利思想

民生主義的社會福利思想，除了受到中國傳統文化含孕的福利概念影響外，尙受到西洋社會福利思想，如古希臘蘇格拉底、柏拉圖提倡正義的理性主義；亞里士多德主張至善的社會國家；基督教推廣的博愛精神；個人主義的平等自由思潮；社會主義的分配生產工具和價值觀念等的啓迪。故國父在「中國革命史」一文中說：「余之謀中國革命，其所持主義，有因襲吾國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創獲者」。先總統 蔣公繼承 國父遺教，擷取中西社會福利思想，發揚而實踐之，因此，民生主義社會福利思想乃中西社會福利思想之匯萃。

一、國父的社會福利思想

國父民生主義的社會福利思想，與近代歐美各國所倡行的社會安全思想，兩者相同，即都爲解決社會問題。我們從國父遺教中歸納出 國父的社會福利思想如下：

（一）社會教育： 國父主張：「教育平等，凡爲社會之人，無論貴賤，皆可入公共學校，不特不取學膳等費，即衣履書籍，公家供其費用，盡其聰明才力，分專各科，卒業以後，分送各處服務，以盡所能，庶幾教育之惠，不偏爲富人所獨受

，其貧困不能造就者，亦可以免其憾矣。（社會主義之派別及批評）又「地方自治開始實行法」中說：「教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學等，爲年老耆養育知識之所」。此「公共講堂」似爲今日之縣市社會教育館及義務教育學校。「書庫」，即今日之圖書館。夜校今之民衆義務補習班、識字班之類。

(二)老人福利：國父謂：「社會之人，爲社會勞心勞力，辛苦數十年而致衰老，筋力殘弱，不能事事，……垂暮之年，社會當有供養之責，遂設公共養老院，收容老人，供養豐美，俾之快樂，而終其天年，則可補貧者家庭之缺憾矣。」（社會主義之派別及批評）又謂：「老年人人，或以五十爲準，或以六十爲準。隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利」。

(三)兒童福利：國父在有關民生主義的著作或演講中，曾一再提示要使全國的兒童有教養。在「革命成功始能享國民幸福」的講詞中說：「人民生了子女，國家便有教養」，其在「地方自治開始實行法」中又指出，未成年之人，可享權利不必盡義務。

(四)殘疾福利：關於殘障、疾病的福利思想，如：「地方之人有能享受權利而不必盡義務者……其三爲殘疾之人，有享受地方供養之權利。」（地方自治開始實行法）；「如設聾啞殘廢院，以濟大造之窮，如設公共花園，以供暇時之戲。」（社會主義之派別及批評）；「人類之盡忠社會，不慎而偶染疾病，富者因有醫藥之治，貧者以無餘貲，始不免淪落至死，此亦不平之事也……遂主張設公共病院，以醫治之，不收醫治之費，而待遇與富人納貲者等。」（社會主義之派別及批評）

(五)婦女福利：國父於「地方自治開始實行法」中謂：「爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。」

(六)農工福利：關於農民和勞工方面的福利思想，如：「中國以農立國，……國民黨之主張，則以農民之缺乏田地淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移植墾拓，以均地方。……如農民銀行等，供其匱乏，然後農民可得享人生應有之樂。」（中國國民黨第一次全國代表大會宣言）；「中國工人之生活絕無保障。國民黨之主張，則以爲工人之失業者，國家當爲之謀救濟之道，尤當爲之制定勞工法，以改良工人之生活。……制定勞工法，改良勞工者之生

活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。」（中國國民黨第一次全國代表大會宣言）

(七)失業保障福利：民生主義第一講中說：「壯年沒有職業的人，政府便要代他找工作。」又說：「壯年沒有工作的，國家便多辦工廠，要人人都有事做。」由國家負責來解決失業問題。

除了上述的社會福利思想外，尚有社會服務、合作社（合作事業）及照顧寡孤獨者等社會福利思想。綜觀 國父一生革命的思想，以民生哲學為思想基礎，以保民養民為政治理想，而主張發揮人類仁愛、互助、服務、合作的天性。可見國父的社會福利思想內涵並不亞於西方，只因戎馬倥傯無法具體實踐而已。

二、先總統 蔣公的社會福利思想

先總統 蔣公繼承 國父的社會福利思想，貫徹實踐而發揚光大之。對於社會福利思想方面，其最爲人所稱道者，爲民國四十二年十一月十四日，所發表的「民生主義育樂兩篇補述」一文，另外散見各處的訓示及演講詞，亦是研究其社會福利思想者不可忽略的。茲依據其遺教分別就社會救助、福利服務、國民住宅、社會教育、社區發展、合作事業及國民就業等八種社會福利思想敘述之。

(一)社會救助：民生主義育樂兩篇補述中說：「要對孤苦的人加以救助，對游蕩的人加以糾正，地方政府和地方自治團體應該與工廠、礦場和農場密切合作，設立游民習藝所與乞丐妓女收容所，教導其生產技術，養成其墾荒殖邊的生活技能，使其爲社會服務，爲國家效力」。就是對處在貧窮的人，使其能自力更生，進而服務國家社會。這種思想就是社會救助（Social Assistance）的思想，亦稱公共救助（Public Assistance）。

(二)社會保險：先總統 蔣公在「對台灣省政府行政會議致詞」中說：「盼從而貫徹民生主義社會政策，加強社會福利措施，以社會的財富，創建社會的福利，使全體人民的生活，進入安和樂利的境界」。又說：「對於勞工，改良其待遇，並實施社會保險」（註二十）。此誠社會保險之濫觴。

(三)福利服務：民生主義育樂兩篇補述，特別強調兒童福利問題。謂：「城市自治政府與鄉村自治團體必須籌劃下列兒童福利事業：(一)公立的婦產醫院；(二)兒童教養院；(三)托兒所；(四)兒童保健院。在這裏要特別指出的一點，就是兒童的生命

和健康，並不是單靠食物，同時還要靠母愛。」

（四）國民住宅：先總統 蔣公會昭示我們說：「在民生主義政策實施進程中，……惟住的問題尚在起步階段，故興建國民住宅工作必須積極展開，尤以興建都市貧民住宅最關重要，今後希擬訂切實進度計劃，……同時住宅法之立法工作，亦應及早完成（註二一）。」

（五）社會教育：先總統 蔣公深知學校教育有升學主義、形式主義與孤立主義的弊病，欲藉整體的教育來發揮服務社會的人生觀，故民生主義育樂兩篇補述中說：「家庭生活教育，便是社會和公民生活教育的起點。……我們要建設民生主義社會，必須把成人教育當做教育的主流來辦理。……這種教育是要大學的講堂、科學館、醫院及疾病防治中心、工廠、礦場的研究室和電影廣播等，有計劃的合作，使一般成年得到他們在生活上需求的指導和幫助」。

（六）社區發展：雖然先總統 蔣公言論中未曾明確的提出社區發展（Community development）一詞，但其曾謂：「在市鄉建設計劃中，對於城市要使每一家庭享有充分的空間，不祇是住宅能夠稍為寬舒，並且公共的體育場和遊息場所也要以人口為比例來開闢和建設；對於鄉村亦要使其能享受公共衛生和公用事業的便利，我們要做到鄉村城市化、城市鄉村化，纔能使一般國民得到康樂的環境」（註二二）。此段敘述，可比諸現代的社區發展理論。

（七）合作事業：國父於民生主義第二講謂：「分配之社會化，就是合作社」，先總統 蔣公闡揚 國父的合作制度之指示，創辦合作事業。曾說：「經濟建設之最重要最有效的一個方法，就是普遍推行合作制度，發展合作事業。……創辦各種合作事業，如農業合作、工業合作、交易合作、保險合作，及經營運輸貿易的合作等等。合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治上和社會上，可以使人民的精神能夠團結，行動能夠統一，力量能夠集中，即以造成健全的現代社會，而為政治上的堅固基礎」（註二三）。這種合作事業的思想，亦為社會福利思想之一。

（八）國民就業：先總統 蔣公說：「在社會政策上……最有效的根本政策，還是一般國民能夠就業，使其職業收入能夠安定，而無失業恐慌之患。」又說：「讓那些升學的學生適於就業，也讓那些不能升學的學生也適於就業。」；「必須教導那些不能升學的小學生和中學生，人盡其才，才盡其用」。更指出：「一個青年要在社會中生存和發展，一定要就業，職業生活教育便成為民生教養教育的主要部門了」（民生主義育樂兩篇補述）。當今輔導國民充分就業，已成為世界各國

的社會福利措施之一。

三、憲法上的社會福利思想

社會福利思想，是為解決社會問題，促進社會改革，增進社會福祉，而產生的思想。憲法是國家的根本大法，在前言即明示「奠定社會安寧，增進人民福利」之思想，足見我國對社會福利問題的重視，茲依據憲法條文分類如下：

(一)關於國民就業問題

第十五條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

第十八條：人民有應考試服公職之權。

第一五〇條：國家應普設平民金融機構，以救濟失業。

第一五二條：人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。

以上四條為有關保障生存權及工作權之規定。易言之，即國民就業的問題。國民就業問題，自國家觀點言，可積極開發人力資源，投入生產行列，為發展經濟必不可缺的要項；自個人觀點言，則失業乃為造成貧窮，導致社會問題的主要原因，所以無論從國家立場或個人立場言，均極關重要。何況職業輔導是屬於治本性的消滅貧窮工作，比之救濟收容，遠具積極意義（註二四）。

(二)勞工及農民保障的福利思想

第一四三條：國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。

第一五三條：國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之政策。

第一五四條：勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業，勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。

以上三條為保障工農的社會福利思想。

(三)社會保險及公共救助

第一五五條：國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適

當之扶助與救助。

本條前段規定社會保險，後段規定公共救助，兩者皆為近代社會福利思想之樞紐。

（四）婦女及兒童福利

第一五六條：國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童政策。

第一六〇條：六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費，其貧苦者，由政府供給書籍。
以上兩條係保護母性及婦女兒童的社會福利思想。

（五）公共衛生及公醫制度

第一五七條：國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。

本條規定國家必須普遍推行衛生保健及公醫制度的社會福利思想。

肆、民生主義社會福利思想在台灣之實踐

民國三十八年政府播遷來台後，由於正確的領導，先後實施耕者有其田、全面平均地權、六期四年經濟建設計劃，繼之十大建設的完成，以及十二項建設的繼續推行。促使經濟快速成長，國民所得增加，人民生活水準提高，政府稅收豐裕、社會富足。政府乃逐漸在復興基地台灣遂行民生主義社會福利思想，照顧中低收入和貧困之人民。推行迄今，績效良好，茲簡述如下：

一、國民就業

政府為達到國民充分就業，適才適所之目的，在台灣省設有五個國民就業輔導中心，為使功能普及，又設立了二十二個隸屬各區中心的就業服務站，積極建立就業輔導網，輔導國民就業，至民國六十八年止，輔導國民就業的人數共計一百一十八萬六千零八十六人，往後逐年遞增。

爲了使無一技之長者，能習得一技之長，政府乃舉辦各種就業訓練，藉以提高人力素質，以促進國民充分就業。台灣省辦理就業訓練，主要的方法有自辦訓練與委託訓練兩種。第一自辦訓練：該中心成立於民國六十一年，位於桃園市，設有七個職類，凡年齡在十五歲至二十五歲國中畢業以上程度之社會青年均可報名參加，受訓期間費用全免。該中心學員結訓後頗受企業界歡迎，結訓後均能輔導就業。第二委託訓練：係洽請工業職業學校、專科學校及公民營企業機構，利用其現有師資及教育設備，代辦訓練，所需練習費用，由政府全額補助，結訓後由各區國民就業輔導中心推介就業，以達即訓即用之目的（註二五）。

二、社會保險

社會保險是社會福利的主要中心，若無健全的社會保險，即無完整的社會安全制度，政府爲確保國民生活之安定，對於社會保險之推行不遺餘力。自民國三十九年三月開始首先辦理勞工保險，繼之逐步擴大社會保險範圍，現已舉辦有勞工、軍人、公教人員、學生平安保險、漁民平安保險等，簡述如下：

(一)勞工保險：自民國三十九年舉辦實行以後，對於保障勞工權利，增進勞工福利，改善勞工利益、改善勞工生活，頗有成效。

(二)公務人員保險：我國公務人員保險自民國四十七年九月開始，對於安定公務人員生活、鼓舞公務人員工作情緒、效果至爲良好。繼之爲照顧退休公務人員之生活，於民國五十四年開始舉辦退休公務人員保險。

(三)學生團體平安保險：我國學生團體平安保險自民國六十四年八月開始辦理。對於照顧學生生活，保障學生安全，減輕家長負擔，績效良好。

(四)漁民平安保險：漁民平安保險自民國六十九年一月一日開始辦理。由於開辦時間短，投保人數不多，未來應擴大投保人數。

(五)軍人保險：於民國三十九年核定，同年六月開始先辦理軍官保險。至民國四十九年七月起，投保範圍擴及全體士兵。實施以來，對於增進軍人福利，安定軍人生活，鼓舞三軍士氣，執行保國衛民之職責，成效卓著（註二六）。

三、社會福利

近年來我國各項建設突飛猛進，工商企業發展迅速，社會形態亦因快速變遷，家庭組織功能瓦解，如何在經濟快速成長下，加速社會建設，加強社會福利措施，建立安樂的均富社會，為政府當務之急。目前在台灣推行之社會福利有兒童、老人、殘障、勞工等福利，簡述如下：

(一) 兒童福利：政府目前所辦理的兒童福利事業，主要項目有育幼、托兒所、貧苦兒童家庭補助等。目前國內一般兒童托兒所有五、六百所，收容兒童在五萬名左右。此外，現有公私育幼院五、六十所，專門收容貧苦無依兒童，負責教養至國中畢業，並分別輔導升學或就業。民國四十四年省政府曾籌辦「農忙托兒所」。至於小兒麻痺及肢體傷殘重建設施的收容機構也設有十餘所，還有盲童育幼院及低能兒童教養院。可見，政府對兒童福利之重視。

(二) 老人福利：我國目前推行老人福利措施，有辦理老人搭乘車船半價優待，老人遊覽觀光地區及觀賞電影半價優待；辦理老人保健醫療服務；辦理老人自費安養。民國六十九年立法院完成「老人福利法」立法，規定對老人提供服務與福利。目前國內有救濟院所、老人服務中心、老人俱樂部，辦理社區老人康樂、休閒活動，以及老人保健及醫療服務等。

(三) 殘障福利：目前國內有不少有關殘障福利之人民團體和公立殘障復健、醫療、職訓及殘障者用具製造的機構。而截至民國六十九年十月止，其實施概況如下：

- (1) 辦理殘障創業貸款、裝配助聽器、生活補助及手術矯治者共計五千八百零九人。
- (2) 辦理裝配義肢、支架、輪椅及職業訓練之肢體殘障者，共計五百二十七人。
- (3) 辦理職業訓練，就業輔導及收容之盲人，共計二百一十八人。
- (4) 辦理職業訓練及就業輔導之聾啞者，共計一百三十一人。
- (5) 收容教養肢體殘障、智能不足及多重殘障者，共計四百六十一人（註二七）。

(四) 勞工福利：政府在復興基地，對於保障勞工權利，改善勞工生活至為重視，除辦理勞工保險外，並輔助勞工興建住宅，輔導設立勞工福利食堂和勞工休閒活動中心，以及督導各廠礦企業提撥職工福利金辦理職工福利事業等等。

除了上述兒童、老人、殘障、勞工福利外，尚辦理漁民福利、少年福利、婦女服務，和照顧偏遠地區民衆的生活。

四、社會救助

政府對貧窮的老、弱、殘障、無力生活者，都分院內收容及院外輔助兩項予以救助。台灣省及台北市更設有許多公立救濟院，專門收容及辦理這些社會不幸者的救助工作。最近幾年政府更施行貧民施醫工作，對貧民給予免費的醫療服務。此外，對一般遭受風災、水災、火災、震災致人口傷亡或住屋倒塌者，都予以特別救助（註二八）。實施概況爲擴大免費醫療救助，加強災害急難救助，收容安養老弱殘障，並進而實施消滅貧窮計劃。

民生主義社會福利思想在台灣之實踐，除了上述的國民就業、社會保險、社會福利、社會救助外，尚有國民住宅、社會教育、社區發展、合作事業等，政府亦正積極推行實踐，成效斐然。

伍、結論

我國古代的政治目的在保民養民，特重全民福利的增進，對於貧弱矜寡無依者，認爲政府應給予妥善的照顧和救助。國父一生革命秉承先哲社會福利思想，力主民生爲社會進化之中心，而所謂民生，就是人民的生活、社會的生存、國民的生計、群衆的生命（註二九）。這種社會思想，認爲社會經濟利益必須相調和，國家所得必須歸於全民所享，一切經濟以社會福利爲中心，以全體國民爲福祉，期以建立均富的社會。

先總統 蔣公繼承 國父遺志，化社會福利思想爲政策，移政策爲法規，透過法規建立制度，以貫徹 國父的社會福利思想。自民國三十八年以來，由於政府各項建設的得宜，人民財富的累積，政府稅收的增加，遂逐漸建立完整的社會福利制度。近年來在英明總統 蔣經國先生的卓越領導下，經濟蓬勃發展，躍居亞洲四條龍之一，政府更有餘力，貫徹民生主義社會福利思想，目前無論社會保險、社會救助、農民福利、勞工福利、社區發展、國民住宅等方面都有制定法令，建立制度，明定主管機關，依職掌執行，目標是在使社會福利的措施與經濟發展相結合，經濟發展的成果，爲社會大眾所共

享。即以社會保險維持國民收入，保障人人經濟安全而不虞匱乏，以社會救助照顧經濟上處於不利地位的特定人群，以福利服務保障老有所終、壯有所用、幼有所養及人人有其屋，殘障者均能復建。同時，並以社區發展方式促進民生基層建設（註三十）。

總之，民生主義社會福利思想的貫徹，已日趨完善。今後努力之道，一方面在觀念上不要誤解社會福利為消極的社會救濟，在實行上要注意社會建設、人口發展和社會變遷，並積極培育社會工作人員，以確實執行社會福利措施。另一方面，政府除了積極籌備社會福利基金，擴大福利範圍外，應鼓勵民間投資社會福利事業，結合民間團體慈善捐輸與志願服務的力量，共同為實現經濟平等、和諧福利的三民主義大同社會努力，則吾人相信民生主義保民養民的社會福利思想，終可達成，而建立現代化社會的目標，必指日可待。

附 註

- 註 一：參考 Paul B. Horton and Gerald R. Leslie：the Sociology of Social problems 1960，P. 4.
- 註 二：Richard M. Titmuss："The Welfare State：Images and Realities" The Social Service Review March 1963，P. 2.
- 註 三：常如玉：現階段民生主義社會福利政策之研究，台北，中央文物供應社，民國六十六年三月二十九日，第一五〇—一六頁。
- 註 四：同註三，第一八頁。
- 註 五：廖榮利：我們應有的社會福利政策，人與社會第二卷第四期，民國六十三年十月出版，第五一頁。
- 註 六：白秀雄：社會福利行政，台北，三民書局，民國六十八年七月初版，第二頁。
- 註 七：轉引自劉脩如：社會福利行政（上册），台北，正中書局印行，第八頁。

註八：見雲五社會科學大辭典，第一冊社會學，台北，台灣商務印書館出版，民國六十年一月初版，第一〇七頁。

註九：同註八，第一〇七頁。

註十：羅迺誠：民生主義社會安全理論與實踐，台北，樂山出版社印行，民國六十七年三月廿九日出版，第一頁。

註十一：閻濂非：中國社會安全思想與制度，台北，國教之友社，民國六十七年九月初版，第三〇六頁。

註十二：同註七，第一八頁。

註十三：國父：「民報發刊詞」。

註十四：舒基亮：領袖 蔣公社會安全制度的理論與實踐，台北，黎明文化事業公司，民國六十七年七月初版，第五九一—六〇頁。

註十五：汪大華、萬世章：中國政治思想史，台北，政工幹部學校，民國五十七年元月出版，第四一頁。

註十六：孟子盡心篇上。伯夷辟紂，居北海之濱；聞文王作，興曰：「蓋歸乎來！吾聞西伯善養老者。」天下有善養老，則仁人以爲己歸矣！五畝之宅，樹牆下以桑，匹婦蠶之，則老者足以衣帛矣。五母雞，二母，無失其時，老者足以無失肉矣。百畝之田，匹夫耕之，八口之家，足以無饑矣。所謂西伯善養老者，制其田里，教之樹畜，導其妻子，使養其老。五十非帛不煖，七十非肉不飽；不煖不飽，謂之凍餒，文王之民，無凍餒之老者，此之謂也。

註十七：同註十五，第一九五頁。

註十八：Kwan-hai Lung, "The Social Thought of Kuan Tze," 龍冠海：管子的社會思想，社會科學論叢，第二十三輯，國立台灣大學法學院，民國六十四年四月三十日出版，P.2, 23.

註十九：同註三，第四八—四九頁。

註二十：先總統 蔣公：「對第一屆國民大會第二次會議報告詞」。

註二一：引李煥然：總統社會思想與實踐，國防研究院三民主義研究所，民國五十五年十月初版，第四一—四二頁。

註二二：先總統 蔣公：「民生主義育樂兩篇補述」。

註二三：先總統 蔣公：「國父遺教概要」。

註二四：邱創煥：中國社會福利思想制度概要（上冊），台北，台灣商務印書館，民國六十六年七月初版，第一一一頁。

註二五：牛廣泰：民主主義學理與運用研究，台北，黎明文化事業公司，民國七十一年二月初版，第二二八～二三〇頁。

註二六：同註二五，第二三〇～二三三頁。

註二七：參閱台灣省新聞處發行「台灣光復卅五年」，民國六十九年十月廿五日出版，第二四三～二四六頁。

註二八：李增祿等著：邁向均富安和樂利社會的途徑——三民主義在台灣之實踐，東海大學社會研究所主編，台北，國立編

譯館印行，民國七十年元月一日初版，第五一頁。

註二九：國父：「民主主義」第一講。

註三十：同註六，第四一五～四一六頁。

校對：吳忠進