

法律、社會福利與社會發展

趙雍生 *

我國社會福利發展尙未正視法律的重要性與影響；這是國內社會福利工作最弱，但亦是最關鍵的一環。這種形象從另一角度來看，即是在台灣我們對從事社會福利工作者的培養上缺乏訓練他們對巨視（Macro）社會工作應有的認知。我們應如何借助法律力量推展社會福利，提昇福利工作者之專業地位，進而催化社會發展，應屬國內社會福利界未來發展之重點！如何界定對社會福利在權利與義務上的責任問題，更是法律對社會發展不可忽視的使命！

我國社會福利發展特質與問題

社會福利法律與立法的關係，牽涉到社會福利在社會發展中的地位，這種認知是我國社會福利工作中最弱的一環，但也是最關鍵的一環。

我國的社會福利自推展以來，採行獨立發展的方向，本著社會工作的理想默默推展，然也因為是個別發展而容易有閉門造車獨樹一格的弊病，與社會其他發展未能作妥善的配合。社會福利制度尙在建立中（註 1），且我國在社會工作教育者的培養上多來自國外，社會工作的原理原則亦多採自國外的內容，與我國法律環境是否能相一致亦頗值得商榷。據筆者觀察，我國的社會福利制度的訂定與法律之間有相當距離，而社會福利在國家的社會發展優先順序上也是處於邊陲地帶的。

這種形象從另一角度來看，即是缺乏巨視（Macro）社會工作的眼光。由於缺乏對週遭法律環境及大環境的瞭解，致使社會福利與法律脫節，有時推出的社會方案發現與現行法律相互抵觸，或是所推行的方案得不到法律有效的依據而倍感吃力，導致社會福利從業者屢遭挫折阻礙，未能與法律、立法結合，以達順水推舟之效。社會工作者常有「徒有理想而無法落實」之困擾。在1988年7月於柏林舉行兩年一度之國際社會福利協會會議，其主題以「法律－社會福利－社會發展」（Law－Social Welfare－Social Development）為重點即針對此方面有深

人之探討。

法律與社會福利關係之重要性，在我國社會福利界尚未受到應有的重視。我國的社會福利從業者對法律與社會福利的關係亦缺乏適當認識。這個問題源於我們在培養社會工作人才時，常局限於傳授舶來品的社會工作理論與技巧（註 2），且注重在立即可運用的技巧上，欠缺對巨視社會工作哲學倫理的培養，亦缺乏訓練他們胸懷社會，放眼四周的巨視觀點（註 3），這方面應為今後我國社工界需特別注意的層面。

我國台灣社會福利與法律發展有脫節現象，主要源於兩重要層面：

1. 社會福利在國家施政政策中未受到足夠重視：雖然我國頒行民生主義現階段社會政策，提及對社會福利之重視，在政府組織裡亦有內政部社會司，縣市有社會(局)科。並且根據鄭文輝教授對八十年度中央總預算各項目重新歸類，後顯示：社會福利支出包括七項：(1) 社會保險（含軍公教退撫），(2) 社會救助，(3) 福利服務（含社區發展），(4) 就業服務，(5) 國民住宅，(6) 衛生保健，(7) 環境保護。佔八十年度中央總預算的 18.7%。指出八十年度軍人仍為中央政府社會福利支出的主要對象，受益比例達 51.86%，若再加上榮民及公教人員則其受益比例可達社會福利支出之 78.81%，可見社會福利預算有灌水的現象。相對的亦顯出社會福利在整個國家的施政政策中未受到應有的重視（註 4，註 5）。

2. 我國社工專業制度尚未能確立：顯示社會工作之專業地位未被肯定，因此影響社會福利從業者士氣甚重，對專業地位未予確定與無法律保障，在許多業務上推展不易，這也是重要課題之一（註 6）。社會福利工作許多尚無立法或立法仍不週全，如全民健康保險制度尚未建立、社會救助尚無立法、失業保險亦未立法、國民住宅條例殘缺不全、婦女權益尚未立法、兒童監護權之轉移、勞動基準法未臻完善、青少年福利服務範圍偏狹...等。因此社會福利工作上常有經費不足或於法無據的限制；或有許多法律漏洞使投機份子取巧獲利的情形，對福利工作推動者在屢遭挫折下，心灰意懶而打退堂鼓。

社會福利思想不夠明確呈現在法律條文內，是我國一值得深思修正的情況。而我國在民主化、現代化的社會沿用以往之法例條款，頗有削足適履的意味，致有些法令條規朝令夕改，變動的幅度很大，人民無所適從。這些方面社會福政策制定者都須作徹底的通盤檢討修正才可與我國在民主化轉型社會的步調配合。

法律、社會福利與社會發展

一個國家的發展，其政治、經濟與社會三者間之力量是應互為因果的。高度成熟的民主政治與經濟水平，是社會福利建設的基礎，西方先進國家之社會發展即是。但是，社會福利制度之引用也可能發生在一個政治動員低、民主化淺的國家中；因為其政府必須借助社會福利設施以解決其因高度政經集中發展下所帶來的社會問題。

歐美社會福利發展先進國家，早鑑於福利發展與其他政治、經濟、文化、法律因素之密切關係，而從事甚多社會福利法、政策相關之研究，在高等教育方面之配合，社工研究院所亦廣為拓展「社會工作與法律」課程，使社會福利與社會發展能密切配合、互濟互助、以達國家社會各方面之均衡發展，此舉頗值得國內借鏡。

一個國家的社會福利政策與社會發展，作者認為法律所扮演的角色是最重要的關鍵。因為法律是國家社會運作、個人行為賴以依循之準繩。法律是由社會依據固有的傳統文化習俗或現代社會制度需求而訂立的，其類型有成文法與不成文法，有習慣法、判例等。其層次分為憲法、刑法—民法、法規、條例等。而因法律多數是由社會中產階級之精英份子所制定，難免會受其背景、認知、價值觀、種族、宗教所造成之偏見影響，並不一定能考量社會低階層者或弱勢團體的角度；且法律亦多是依都市環境所制定的，亦不一定能適用於鄉村偏遠地區。從事制定法律的工作者與執行者，所接受的專業訓練偏重於邏輯思考、理性判斷，並不一定具有社會福利理念。在制定法律時，有時難免失之於嚴苛，重社會秩序與安定的維護而忽略人民之權利與福利，這與民生樂利精神旨趣不同。

社會福利除謀全民福祉外，亦同時應尊重個體，協助個人發揮其最大潛能。政府及社會有責任協助個人克服障礙，以達個體生活之理想境界。社會福利重視的是社會中人的「福祉」與「民生」，因此社會福利若能充分實現應是社會發展之真諦。然而社會福利在世界各國的實行情況並不盡理想，由於社會福利在社會發展中無政治、法律、經濟之適當配合與協調，有時亦會變成一種無法實現空想之慮。正如西德總理柯爾(Helmut Kohl)在1988年國際社會福利協會專題演講中正確的指出：「此次會議主題為正義——社會福利——社會發展...，顯示您們(社會福利工作者)不僅是對社會福利的組織層面有興趣，且亦注意到福利背景後更大的社會公義(法律)的問題，換言之您們正面對當前重要政治、政策性問題的挑戰...」(註7)。

社會福利與社會立法

我們若要推展社會福利與社會發展，必須透過社會立法 (Social Legislation) 才能落實(此中含有能為維護或試圖解決社會問題、保護弱勢團體或經濟弱勢、孤苦無依者所制定之法例)。而社會立法則需經過社會政策之制定，即各個政權對社會發展優先順序所作之決策。這樣社會政策之執行才能透過立法，以利社會行政之推進(註 8)。所以社會福利是經過政治程序、政治人物之多方考慮及其個人利益偏好，才能完成立法程序，演變政策施行。

因此，我們可見社會發展與社會福利之推動息息相關，若是政府重視某一層面的發展，首先會制定法律或相關條例，以利其發展。故從一個國家法律之存廢程度可觀察出其社會對某一層面問題的重視與否。凡國家列為優先順序的社會發展，必會立法且配合充裕之發展經費、人力以利其行，社會發展亦能透過政治、經濟、社會組織大幅度的協調而產生。然而，欲達此目的，不借助法律條文之約策及保障不能竟其功。一個社會的發展，立法層面若與社會脫節，則不能算是完全的發展，有些國家發展偏重軍事，有些偏重財經，則其社會充其量為一強權國家或富裕國家，但不見得是均富、民生樂利的國家。

台灣近年來社會中的利益團體、或弱勢團體常以自力救濟的方式爭取本身的權益；一方面固造成社會秩序的短暫失調，但更重要的是種種現象突顯出台灣社會四十年來的偏向經濟發展以及政策上對於社會福利的忽視。因此目前社會發展應與社會福利觀念、福利國家理想相互配合，把社會福利制度儘速制訂執行。

在1988年 7月柏林國際社會福利會議中，泰國學者Muntarbhorn 提出法律可作為社會發展的工具，然而，德學者Zacher則更深切地指出法律亦可以製造不平等或新的不平等。這兩位學者所指的是法律與社會政策是密不可分的，有了法的依據社會政策才得以推展。前者指出法律之制訂在主持正義、講究公平、抵制歧視、保護社會弱者、確保社會各種機會資源之公平分配，並催化、促進社會福利，從而推動社會發展，提昇人民生活品質及擴大社會參與感。而後者所提論點則有鑑於法律多數是由精英份子所制定，其間可能包含有價值觀之偏見，含有對某階層社會份子之歧視。賦予一部份社會份子特權，加惠於利益團體之慮。因此法律之成效有如刀之兩刃，可促進社會發展亦可阻礙社會發展；社會發展法律之制訂，則必須和福利思想相結合，方能去其弊(註 9)。

故我們可以體會法律一方面可以追求正義、促進社會福利、策動社會發展；然法律亦可能造成社會制度性的不平等，引發歧視、偏見及權利不均，就如南非政府頒行種族隔離政策為經過正式立法程序，明文規定的，使社會福利的理想在

該國無法實現，而其國家社會發展則因種種限制，受到層層阻隔無法推展。

在60年初，美國也曾因國內制度性的種族歧視政策，導至黑白種族關係惡化。美國少數民族在民權領袖金恩 (Martin Luther King Jr) 領導下，為爭取公民應有權利的民權運動遂應時而生。1964年，劃時代的民權法案遂由國會正式通過，成為美國保障少數民族權利法律的里程碑！

南非與美國的例子，說明了法律在社會發展中的重要性，更值得我們國內從事社會工作者及教育者對法律與社會發展的正負面作深思！

對我國未來發展重點建議

社會福利之終極理念與法律之宗旨相符合，因社會福利重視「人人平等，人人有免於恐懼匱乏之自由」(註 10)。這與法律所追求之公平、正義不謀而合，均為達成人類之最高理想努力，兩者之間只是殊途同歸而已。

一般來說，社會福利工作在世界多數國家尚是一門倚賴其他因素情況而發展的領域，至今仍未受到應有的重視。在社會發展的順序上，政經發展優先，而社會福利則瞠乎其後！社會福利在國家之發展均列在其他發展行有餘力後才進行是不爭事實，故在推展社會福利上，極需仰仗社會發展能配合法律、立法與政策上的認定與支持，方能邁進。如何推展我國社會福利配合社會發展與法律、立法在政策上的認定與支持是我們邁向福利國家的重要課題！

國際社會福利協會以「法律(正義)——社會福利——社會發展」為其世界會議主題，即揭 法律所能造成之利弊對社會福利、社會政策的影響，使大家知道法律與社會福利關係之重要性。如何能消除法律所帶來的阻礙，借助法律之力量以推展社會福利，進而催化社會發展應被視為中華民國台灣未來發展之重點，筆者茲提出以下五點建議以供參考：

1. 提昇社會福利地位——在國家以穩定發展之時，是重視社會福利之最佳契機，我國欲邁進高度開發國家，達到高水準的社會發展，應重視社會福利之推展，才能達到既富且均的大同社會。

2. 法律明文保障支持社會福利之推展——法律與社會福利唇齒相存，因此社會發展要達成，必究社會福利之推展，而社會福利能否推展，端賴法律之制訂與保障。目前社會救助法、兒童、老人、殘障青少年福利法，雖已立法但在政府政策的具體推行上，往往因法律條文的不明確，在實施上遭遇種種困難。少年福利法就是一個很好的例子。在79年立法，但至今尚無法落實推展。

3.樹立社會福利工作者專業形象——社會福利工作者亦應受到法律條文及人事任用制度的保護。社會工作者專業制度與使用制度亦應授予法的效力，使社會大眾肯定其地位，進而與專家共同合作以謀社會福祉。

4.重視均衡的國家社會發展——政治、經濟、文化、社會福利之社會發展等量齊觀。

5.在社工教育上加強社會工作與法律課程——應培養社會福利人才的巨視眼光，認識社會福利之法律與政治、經濟、文化及社會大環境之相互關係。重視法律在社會福利推展上之重要性，在社會工作課程中，應編排正式社會福利課程，並設置探討「社會工作與法律」相互關係之課程，使社會福利工作能在法律的規範下推展，並藉法律途徑，爭取立法，提昇社會福利工作在社會發展之地位。

結 語

我國社會福利發展尚未正視法律的重要性與影響，近年來社會福利亦未能按理想推展並帶動社會發展。目前國家已解除戒嚴，民主之風大盛，大家越來越有追求公正平等權利的理想與慾望，是為國家制訂多重社會福利法令的最佳契機。在未來衛生福利部成立後，社會福利將更能在立法上有較順利的推展。

在社會福利與社會發展的互動關係中，一個更根本的問題是社會大眾對福利概念的認知。對極需社會救濟的貧苦家庭，我們要問，社會福利是一項基本權利嗎？抑是政府一時的德政善舉？如何援助孤苦無依者而不濫用社會福利制度，不但在國外先進福利國家引起相當爭議，在國內亦是一個極受注意的課題(註11)。如何界定社會福利中的權利與責任，更是社會發展賦予法律不可忽視的使命！

我國可以參考國外有關對法律與社會福利之推展與研究，並且在人才訓練方面，多培養社會福利專業人才對社會大環境、政治氣候、法令規章等客觀環境的瞭解，並能努力爭取社會福利在社會發展中之法律地位，國家福利的發展當能邁進一大步！

註 釋

1. 邱創煥 (1986) 社會福利與民生，4-5。
2. 趙雍生 (1987) 台灣社會工作專業教育與人才培養，社區發展季刊，(37)，104；請另參考同作者，論台灣社工教育，社會建設季刊，(58)，4-7。
3. 趙雍生，Erlich, J. & Rivera, F. (1990) 對巨視社工的構思兼論台灣與美國社工教育與專業問題，社會建設季刊。
4. Peter Lee (1990), "Social Change and Social Welfare: Unresolved Policy Agenda in the Republic of China". Paper presented to the 1990 Sino-American-British Conference in Social Policy, July 26, 1990.
5. 林秀芳 (1990) 剖析 80 年度國家預算--分配不均的社會福利預算，國家政策季刊，112-118。
6. 白秀雄 (1979) 社會福利行政，45。另請參看許榮宗 (1990)，論工員納編建制的重要性，社會福利月刊，(77)，5-7；曾華源 (1990)，對台灣社會工作專業化之省思與建議，同刊，8-10；趙雍生 (1987)，台灣社工教育與人才培養，同註(2)。
7. Speech by Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany at the Opening of the 24th ICSW in Berlin on 31. July, 1988。
8. V. Muntarhorn (1988), Law as an instrument of social development, ICSW 及 H. F. Zacher (1988), Law, social welfare, social development, ICSW, Berlin, 31, July, 1988。
9. Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany at the Opening of the 24th ICSW in Berlin on 31. July, 1988。
10. 白秀雄 (1979) 社會福利行政，三民書局，97-98。另請參看邱創煥 (1986)，社會福利與民生。

11. See John Fei, "Keynote speech" ,PP.60-65; Scott Briar, Social welfare issues in the United States for the 1980's, pp. 78-84; Kao Cheng Shu, Some critical reflections on welfarism, pp. 114-118; and, Martin M.C. Yang, The disservices of social welfare as a right theory, pp. 120-128, in the Proceedings of the Sino-American Conference on Social Welfare Development in the 1980's , Tunghai University Press, 1981。

參考書目

中文部份：

白秀雄 (1979) 社會福利行政。台北：三民。

邱創煥 (1986) 社會福利與民生。中興新村：台灣省政府。

許榮宗 (1990) 論社工具員納編建制的重要性，社會福利月刊，(77)，5-7。

郭振昌 (1990) 福利國家論，社會福利月刊，(81)，33-39。

曾華源 (1990) 對台灣社會工作專業化之省思與建議，社會福利月刊，(77)，8-10。

詹火生 (1988) 社會福利發展－經驗與理論。台北：桂冠。

楊津榮 (1988) 社會福利與社會發展，社會福利月刊，(63)，16-20。

趙雍生 (1987) 台灣社會工作事業教育與人才培養，社區發展季刊，(37)，99-111。

趙雍生 (1986) 論台灣社工教育，社會建設季刊，(58)，4-7。

廖榮利、藍采風 (1983) 台灣的社會工作教育。台北：台大社會系。

蔡宏昭 (1986) 邁向最適社會之路－從經濟理論談福利國家的發展方向，社區

發展季刊，(36)，37-44。

英文部份：

Barber, B (1963). Some problems in the sociology of the professions. Daedalus, 92(4).

Friedman, R., Gilbert, N., & Sherer, M. (Eds.) (1987). Modern welfare state: A comparative view of trends and prospects. Sussex: Wheat-sheaf Books.

"Law-Social Welfare-Social Development" in the Proceedings of the 24th International Conference on Social Welfare from 31 July to 5 August 1988 in Berlin, Joh. Walch GmbH Co. Augsburg, Germany, December 1989.

Lee, P. (1990). Social change and social welfare: Unresolved policy agenda in the Republic of China. Paper presented to the 1990 Sino-American-British Conference in Social Policy, July 26.

Proceedings of the Sino-American Conference on Social Welfare Development in the 1980's, Tunghai University Press, 1981.