

# 社會福利、公共救助與小康計畫

徐學陶

## 一、前言

世界工業化較早的國家，為適應工業化發展需要，多已建立完整的社會福利制度，經過二次大戰後經濟繁榮，財政充裕狀況下，加上民主制度的鞭策，社會福利不斷擴充，條件逐步放寬，已達到確保所有國民，不分地位與信仰，都能在某種被同意的社會服務範圍內，得到最適當（optimum）水準的服務，已獲得福利國家的美譽。孰料，一九八〇年代起，世界經濟發展不再一帆風順，國家稅收不再年年成長，而國家對福利所許下的諾言，隨著老年人口的增加，失業率的提升，福利支出愈見膨脹。漸漸面臨難以為繼的困境，形成所謂「福利危機」。社會福利的發展，隨著改革之聲的增強與財務的壓力，進入福利瘦身時代，但社會福利易放難收，瘦身談何容易。

我國臺灣，社會福利建制雖起步較晚，但經多年努力，社會保險老年、遺屬、殘廢給付，失業給付，職業災害給付，健康保險與社會救助制度均已先後實施，福利服務工作也在公私合力下，大力

開展，整體制度已規模初具。惟美中不足者，關係所得安全之老年、遺屬、殘廢給付，尚屬一次性給付，且範圍亦未擴及全體人民，無法有效保障該等人口所得安全。隨著老年人口增加，改進壓力日增。遺憾的是，民主的力量，並未切中時弊，推向國民年金保險之催化，反而淪為一幕幕脫軌變調演出，最嚴重者如老農津貼與老人津貼等，不但不符社會公義，且產生排擠作用，增加實施國民年金保險之難度。

社會福利應以市場經濟為主軸，其主要目標，除建立經濟危險分擔的互助體系外，首應重視縮短貧富差距、保障人民最低生活為福利的基本原則。由稅收負擔的津貼，必須有助於貧富差距的縮短，而非一律同享。社會福利所採取的手段，只是在限制社會不公平，而非消除社會不公平（指所得言），保留適度的所得差距，正是鼓勵力爭向上的誘因，國家競爭力有賴於此。先進國家的社會福利經過經濟繁榮期的放膽推動，已偏離跑道，成為選舉制度討好選民的工具，不但形成福利財務危機，且造成生產力下降。福利國家遭受財務危機後，痛定思痛，有重返將有限資源採選擇式提供給最

有需要的人的趨勢，以減低普遍式福利龐大的支出，也就是發揮社會救助在社會福利中的邊際功能，將因緊縮福利給付範圍與標準，造成水落石出所增加的低收入人口，由社會救助的各項津貼加以補救。

茲處世界各國社會福利發生危機之際，前車之鑑，我國除應積極完成年金保險以確保老人經濟安全外，並應重振民國六十一年台灣省政府所推動的小康計畫濟貧精神，以積極輔導低收入者改善其生活環境，增進其謀生能力，自立自強，不要養成其依賴心理，對確無生產能力之老弱無力謀生者，政府則應給予救助和照顧。

## 二、社會福利的建制與福利危機

社會福利最早成型於歐洲，對安定勞工生活，促進經濟發展，產生了很大的貢獻，是工業社會不可或缺的重要制度，二次大戰後由於經濟成長迅速，國家稅收充裕，加上民主制度的選舉支票亂開，促使社會福利項目與給付標準不斷提升，終使社會福利的支出，成為國庫與企業沉重的負擔，副作用也漸漸顯現。經過多年的觀察思考，討論福利國家危機的論著紛紛出籠，最普遍的論點，認為社會福利弱化了家庭，降低了工作意願，造成國家財政危機與企業外移等等。經濟合作發展組織（OECD）曾以「福利國家危機」為名召開會議，研究解決之道，主張限制福利國家的擴張，回歸市場經濟。一九八〇年代以來為福利國家找出路的論述也很多，例如英國之新右派唐李維（P.Dunleavy）及歐雷利（B.O'Leary）等匯集

了自由主義以及保守主義的不滿，重新建構了解決當代社會問題的方法，逐漸形成了所謂新右派理想，成為一九八〇年代以後的主流思想，新右派理想比較具體的主張，其重點如下（註一）：

（一）控制社會福利支出，以減輕稅賦負擔，俾避免造成投資意願低落，打擊勤勉的工作人群。

（二）由不分貧富一律發給的普遍式福利，走向將有限資源採選擇式提供給最需要的人。

（三）超過人民基本生活保障以外的福利服務，應盡量私有化。

無論中外，社會福利的最大特色就是易放難收，一九八〇年代開始產生了福利危機，隨著時間的演進，情況愈見嚴重。八〇年代為福利危機解套的論述雖然很多，但都涉及控制社會福利支出，縮減福利範圍，勢必因影響既得利益者而危及民主制度的選票，除了有政治風範的英國前首相余契爾夫人不顧一切，堅持推動新右派主張，贏得「余契爾主義」（Thatcherism）及鐵娘子的稱號外，其他各國鮮少進行大規模改革者。到了九〇年代，社會福利已瀕臨非改革就要崩潰的地步，才陸續出現具體改革行動，例如一九九五年十一月十五日法國國會以絕對多數通過總理朱貝的改善社會福利赤字法案，法案通過後雖引起國營事業持續三周的大罷工，使法國經濟幾近癱瘓，席哈克總統告訴內閣閣員，這是政府首度膽敢攻擊社會福利結構性弊端，他在一九九六年向國人發表新年談話時表示，為了避免法國社會福利制度崩潰，平衡赤字措施勢在必行，該法案終於一九九六年一月開始實施。美國在柯林頓擔任總統時，於一九九

六年簽署「社會福利改革法案」，規定每位領取失業給付者必須在兩年內重新就業，而且一個人一生中領取失業給付期間，累計不得超過五年。自該法案簽署後，全國約有三百萬人不再繼續領取失業給付，其中半數並已找到工作。聯邦政府與各州政府爲了落實上項法案，亦採取相關配合措施，擴大辦理各項就業促進工作。英國首相布萊爾(Tony Blair)在一九九七年五月組成工黨內閣時即表示，英國政府將以削減社會福利支出作爲手段，來達到提高國民就業意願。同時呼籲每一個英國人都應具有「自立自強意識」和「獲勝取勝的意願」，切實對自己負起責任，而不應事事仰賴政府（註二）。當時約有四百五十萬名勞動人口，其家中無任何人就業，依賴救濟金過活，單是房屋津貼一項，政府年支一百一十億英鎊，另有約八十萬單身媽媽，以需要照顧子女爲由而不願就業。布萊爾政府要求這些民眾，必須參加就業訓練或赴就業中心(jobcentre)面談，協助其就業，如拒絕前往，則減少或取消其救濟資格。

其他國家如意大利、瑞典、日本、紐西蘭等，均不斷提出福利改革計畫，或調高福利門檻等，以求節省開支，但大規模改革計畫由於反對聲浪太大，還是不易作到。

舉辦社會福利顯然構成國家財政的重大負擔，但其任務究竟何在呢？德國學者瓦格納(Adolph Wagner)於一八九一年所發表的「社會政策、財政政策與租稅政策」一文中曾提到：「所謂社會問題，就是分配上的問題……」，赫德林(Von Hertling)則認爲：社會政策的任務，是站在全民福利的立場，調節社會成員間利害關係

的衝突，而不應以國民中的某一階層或某一部分人的偏頗利益爲對象（註三）。故現今學者認爲社會福利制度是財富再分配的重要手段，以和平方式，縮短貧富差距，有助於社會的和諧與安定。

社會福利的推動，過猶不及。但社會福利制度究竟要具備怎樣的架構與條件才算完美呢？根據各國多年實施的經驗，已可見其梗概，略述如下：

#### (一) 社會安全制度：係屬工業社會經濟安全保障體系，分爲：

1. 社會保險：由國家立法規定範圍內的人民，強制加保，採經濟危險分擔或強制儲蓄觀念，以繳納保險費取得給付資格，不須經過資產調查(Means test)，是經濟安全保障的主幹，其經費來源主要來自精算分擔的保費，可有效防止或減少貧窮人口的產生。約可分爲年金保險、健康保險、失業保險及職業災害保險四種。

2. 公共救助：是社會安全制度的最後防線。社會保險無法涵蓋或仍無法給予最低保障的民眾，凡符合低收入標準者，經資產調查後，按個案需求給予救助，可與社會保險產生互補功能。約可分爲家庭津貼、醫療補助、收容安養、急難救助、災害救助、失業救助等，其經費來源爲稅收。

(二) 福利服務：一個人的一生，不是有了經濟保障就可滿足了，除此之外，有些人還需要精神層面的關懷與協助，諸如無依老人、受虐兒童、婦女、身心障礙者的環境調適等等，決非僅予金錢援助就可解決問題，他們更需要人道關懷、照護與諮商、轉介及社會化發展性服務，必須建立福利服務體系，方能構成一套完整的社會福

利制度。但福利服務範圍甚廣且頗具深度，所需專業人力及物力龐大，必須動員民間人力大量參與，甚至力求服務的分散化與私有但非營利化，方可有效進行。並應以使用者付費為原則，對低收入者則酌情減免。

自一九八〇年代開始，許多福利國家遭遇到空前的財務危機，已到了不改革就要崩潰的可能。究其原因，不是社會福利制度本身出了問題，而是未能嚴守福利架構與原則所造成。例如許多國家，不分貧富對兒童一律給予津貼，不但超出社會安全制度經濟安全範圍之外，且背離了福利支出以縮短貧富差距的基本原則。又如英國對高中、大學畢業生，一段時間找不到工作者，不分貧富，一律給予失業津貼，嚴重侵蝕了家庭責任與親子關係的維繫。筆者於一九八四年赴英參加一項國際會議，一位英國高級官員親口告訴我，他的兒子高中畢業後，因領到了失業津貼，竟搬出家門在外租屋居住，使他們夫婦憂心不已而使不上力。其次，對年金保險的設計，給付標準係根據假定的需要（Presumed need），基於人們生活中平均的需要，載於法律明文，生活要好，仍須靠個人生涯賺取及理財。但因投保年資低或其他因素，所得給付無以維生者，只要符合低收入標準，仍可申請家庭津貼——屬公共救助範圍——加以補救。當今世界許多國家，未堅守社會保險收支平衡，是維持永續經營的必備條件，保費收入未充分反應給付支出，給付標準未考慮保費負荷，這是造成福利危機的另一重要原因。

### 三、小康計畫對公共救助的積極意義

#### （一）小康計畫促成公共救助制度的合理化

1. 最低生活費用由先前比照公立救濟院院民主副食標準訂定，改為參照家庭每人平均所得比例訂定，使救助對象由絕對貧窮之貧戶，擴大為相對貧窮之低收入戶；觀察貧窮，約可分為生存（Subsistence）、不平等（inequality）、及社會結果（externality）三種不同的角度。視貧窮為生存問題者，認為人生而即有維持健康與工作體力的基本需要，所得如不足以達到上述水準，即為貧窮；從不平等觀點觀察貧窮者，係基於相對的看法，將社會依所得的多寡分為數個階層，貧窮與否從其生活機會的有無或多寡去判斷，社會上若無富裕階層，即無貧窮階層；從社會結果觀點觀察貧窮，其重點不是貧民本身，而是在於與貧窮伴隨而來的社會問題，如犯罪、疾病、家庭問題等等，這往往會影響社會秩序與經濟成長。由於上述觀點的不同，產生了不同的貧窮定義，也制訂了許多貧窮標準，但大多偏向以生存的角度去考量。根據生存需要說先後產生了菜籃法（Market Basket）與恩格爾係數法（Engel Coefficient）兩種計算貧窮的方法（註四）。

各國早期定貧窮的方法係以絕對貧窮為基礎，認為一旦經濟發展，人民生活水準提高，貧窮自然消滅。惟二次世界大戰結束後，世界經濟快速成長，但貧窮現象仍與繁榮富裕並存，並未如預期之自然消滅，因此英美諸國乃重新檢討絕對貧窮的實用性與可靠性。



社會學家與經濟學家進一步發現貧窮的真正意義在於它的相對概念，亦即貧窮與富有是一比較問題。晚近隨著分配社會化觀念之盛行，「絕對貧窮」概念已漸被拋棄，代之以「相對貧窮」概念，以期低收入者亦可獲得適當的照顧，並分享經濟進步的果實。

小康計畫執行初期，曾有「增加財富，消滅貧窮」口號喊出，因此，當時所擬消滅的對象，顯係指絕對貧窮而言。台灣地區經濟建設突飛猛進，再配合小康計畫多年努力的結果，在此一標準下的貧民，絕大多數走上自立自強，所餘真正無法自立之老弱殘疾人口，亦獲得妥善安置照顧。政府為配合國力之提升與社會學家建議，乃將公共救助對象由貧民擴及低收入民眾。臺灣省政府於民國六十七年十一月十八日將「臺灣省社會救濟調查辦法」修正為「臺灣省社會救助調查辦法」，取消「貧戶」名稱，代之以「低收入戶」，並在第二條規定：「本辦法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者，前項最低生活費用由省府參照前一年政府公布之家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定，並於調查前公告之。」同時將「社會救濟」修正為「社會救助」等。此一修正，不但將貧戶二字取消，維護了受照顧者的尊嚴，更重要的是最低生活費用標準由比照省立救濟院院民主副食之標準而訂定，修改為參照家庭每人平均所得三分之一範圍內訂定，使最低生活標準可隨國民所得之增加而逐年調整，這已說明我們的貧窮標準已由「絕對貧窮」走向「相對貧窮」標準。臺灣地區中，臺灣省財政狀況較臺北市、高雄市為差，臺灣省既然能將救

助對象擴及低收入戶，北高二市自然更無問題，因此中央順利將「社會救濟法」修正為「社會救助法」，將救助對象「貧戶」改為「低收入者」，第四條規定本法所稱低收入者，其標準應由省（市）政府視當地最低生活所需費用，逐年訂定公告，並報經中央主管機關備查，於民國六十九年六月十四日公布施行。

社會救助法修正公布後，台灣省和高雄市均參照各該政府前一年公布之家庭每戶平均所得，以其三分之一範圍內作為最低生活費用，台北市則參照該市政府公布之家庭平均經常性支出，以其百分之四十範圍內，訂定最低生活費用標準。

社會救助法於民國八十六年十一月十九日再次修正公布，新修正最低生活費計算標準，不論省市，一律按最近一年平均每人每月消費支出百分之六十計算，並自八十八年度開始適用。自此，我國台灣地區的最低生活費用標準宣告統一。

2. 小康計畫促進了各縣市家庭補助標準的統一：由於公共救助的經費係來自稅收，故其基本原則必須作到公平，凡是同一條件的申請人應得到同一標準的補助，但這一理論在很多國家無法作到，特別是各行政區自行負責辦理公共救助的國家，愈是貧苦地區，貧民人數愈多而稅收愈少，政府所能提供給貧戶的補助標準自然就愈低，甚至沒有補助。反之，那些工商發達的地區，謀生容易，貧民少，稅收多，經費充裕了對少數貧民就容易給予較高標準的照顧，與前者形成強烈對比，為了補救此一缺點，許多國家對公共救助採由中央制定統一救助標準，並以財政補助政策，協助那些無法作到

規定標準的省份，達到規定要求，如美國的分類救助即是。

臺灣省各縣市的社會救助，在小康計畫實施前，已由省政府對諸如家庭補助、貧民醫療救助等制頒了統一的救助標準，但較偏遠或工商業不發達、財政困難的縣份，對救助標準大打折扣。小康計畫實施後嚴格執行公平原則，對無法達到規定救助標準的縣市，由省府提高補助，達到統一目的。此一演進，間接促成社會救助法明文具體規定生活扶助標準，已使公共救助工作中的公平原則，獲得正式立法保障。

(二)小康計畫濟貧是從改善貧民致貧環境著手：馬力斯及瑞因(Marris and Rein)在其「社會改革的困擾」(Dilemma of Social Reform)一書中曾強調貧窮的環境是自我永續的循環(Self Perpetuating Cycle)的主因，必須消滅此致貧因素，貧窮才有解決可能(註五)。葉爾欽(Robert Elkin)及佛瓦勒(Darrel J. Vouwaller)在評鑑社會服務成效一文中，對貧窮問題系統分析圖例可知，住宅不理想及家長教育程度低且無專長訓練是致貧的主因(註六)。

小康計畫針對貧戶致貧原因加強輔導其自立自強，對失學貧民輔導其入學或參加職業訓練；缺乏適當居住環境之貧民，補助經費，並發動社區力量協助興建、改建、整修住宅，或由政府興建平價住宅，廉租貧民居住(註七)，大大的改善了貧民居住環境，提升了就業能力。

(三)小康計畫為貧民提供了個案周延性的福利服務：小康計畫對

於輔導貧民脫離貧窮，提供多種可供案主選擇的方法，而不照傳統般提供制式服務的作法，不管每個個案是否合用。

關於服務周延性的分析模式，美國休士頓大學社會工作研究所印度籍教授大偉博士(Dr. Gerson David)提出一個分析架構，根據這一分析架構，可以瞭解現有服務措施的容量是否足夠滿足所有需要者的需求？服務是否因缺乏轉介管道而未能發揮應有的功能？相同或相關的服務是否有足夠的聯繫(Integrability)？服務政策擬訂時有無考量到需要者使用的能力問題？引介服務者有無發揮鼓勵及協助潛在案主使用服務的功能？對這些問題的探討非常有助於政策的擬訂(註八)。

小康計畫在草擬計畫時，即廣徵學者專家及各界意見，並就可行性作深入探討，確立採標本兼治，以救助、安養、生產、就業、教育訓練為根本措施，匯集整合政府各部門相關計畫與社會各界的力量，分近程、中程、遠程逐步達到貧民自力自強的目的。

開辦之初，首先訂頒各縣市「社會救濟調查綜合分析統計表」，由各縣市就現有登記有案之貧戶辦理訪問調查，以瞭解其住宅狀況、教育程度、失業原因、健康狀況、就業意願等情形，以為各級主管機關規劃執行之依據，也就是先把問題及需求找出來。

幫助貧民改善生活，作到自立自強，涉及部門很廣，不是社會機關所能單獨完成，必須政府各部門，專家學者，社會各界全力支援配合，才能奏效。小康計畫之推行，由於當時省府謝主席東閣親自主持指揮，奔走號召，不但在全省成立了六千多個志願服務的

「仁愛工作隊」，各領責任區，配合政府進行救貧工作，且省、縣（市）各部門主動提出配合計畫，充分發揮了團隊精神。例如，推行的第一年，省府各廳處局會即提出五十六個配合計畫，台灣省政府經濟動員委員會負責審查、協調、聯繫，根據貧民需求，提供必要的服務，真正作到不重複、不遺漏，滿足貧民的所有需求。

服務計畫經實驗修改，修改實驗，已充分考慮到使用者的使用能力問題。例如貧民職業訓練計畫，由於貧民依賴政府救濟心理作祟，在調查時雖皆云無工作收入，事實上多有打工收入貼補家庭生活，一旦參加職業訓練，即斷絕打工收入，受訓期間家人僅靠救濟金，生活發生實際困難，因而對於為其安排的職業訓練，大多裹足不前。針對上項發現，乃立即採取實施參加職訓期間，給予家庭特別補助，無故不參加訓練者，則取消其本人一切接受救助的權利，使參訓人數大增。

在引介整合服務方面，假如申請案主是一位有妻小家累，同時體弱多病又乏技術專長的青年人，他為了養家活口抱病去找工作，但以體弱多病又乏專長，找工作有其事實上的困難。申請貧民救助及醫療救助，又限於當時「社會救濟調查辦法」規定，全家人口中有一工作能力者已超過二分之一（其本人雖體弱多病但未達重病滿三個月以上，其妻雖需照顧幼兒，但均屬工作年齡人口），不適合申請各項救助，形成了社會服務的被遺棄者，自小康計畫實施後，這些困難都一一克服了，凡是低收入者參加職業訓練期間，家中無其他收入者，在職訓計畫中列有家庭補助經費，受訓期間及結業後找

到工作為止，可予家庭補助，至於身體患病者則引介向公共救助部門申請急難救助，醫療補助或貸款醫療，痊癒後再參加職業訓練，輔導就業，一個窗口受理申請，根據個別需要，透過引介整合，全部問題獲得解決。

（四）小康計畫推動後，體認了社會工作專業化的必要性；行政院於民國五十四年三月二十五日所公布之「民生主義現階段社會政策——加強社會福利措施，增進人民生活實施方針」中，規定「推動社會福利措施所需人才，應盡量任用各大學有關社會工作學系之畢業生，對現有工作人員，亦當隨時舉辦在職訓練，增加專業知識，改進其工作方法。」但以限於社會對社會工作欠缺瞭解與政府財政困難，遲遲未見行動。小康計畫推動後，由於對救貧工作有了較深入的要求，同時由於各相關機關共同參與，漸對社會工作的性質有了較深的認識，社會處見時機成熟，乃於民國六十三年甄選社會工作專業人員十二人加以訓練後，派駐台中縣大里鄉辦理個案工作實驗，效果良好，遂洽請臺中縣府擴大全縣實施，並分別邀請中央及省市、縣市有關人員參觀辦理成效，獲得肯定。進而逐步擴大實驗範圍，於民國六十八年八月由省府訂定「台灣省推行社會工作員制度計畫」，正式在全省各縣市推行。社會工作員制度全面推動後，省府社會處會邀請專家學者組成評鑑小組進行評鑑，該報告就社會工作績效與各方反應加以評述，其中對社會工作員之特殊貢獻計列有下列五點：

1. 讓貧窮的人受到關懷與感到人的尊嚴與價值。

2. 當事人的需要非某一項專業所能完成，必須社工員協助綜合。

3. 當事人的問題，並非只服務當事人一人就能解決。

4. 解決問題的資源，除政府外還有民間力量，於是必須社工人員去發掘。

5. 國家的德政需要專人來介紹宣揚，這種任務社工人員最適宜。

#### 四、結論與建議

我國為規劃社會福利建制，行政院經建會曾於民國七十三年左右邀請英國專家魏斯曼（Jack Wiseman）、馬士蘭（David Marsland）兩位教授來台講專對「中華民國社會福利方案」加以評估，經數月研究並與相關機關正式非正式訪談會商，最後提出「中華民國社會福利方案之檢討與建議」，在建議中他們曾提到社會福利應有嚴格的政策限制，以維持人民最低生活水準為原則，其餘應屬個人責任原則，他們並認為中華民國所應尋求的社會政策，首先須強調個人責任，然後依循這個原則去幫助真正需要幫助的人，但須避免破壞個人的自發精神，並避免造成「福利依賴」（Welfare dependence）（註九）的看法，應加重視。

社會福利制度是工業化、現代化社會所必需，對促進經濟發展與社會安定，具有很大的貢獻，但社會福利的特質是易放難收，因此，在推動任何措施之前必須三思，並以永續經營的理念，考慮支

付與財源。過分的福利支出，會影響投資意願，打擊勤勉的工作人群。不分貧富一律發放的普遍式福利，無助於縮短差距的社會政策目標，且造成福利財務危機，已不足取。應將有限資源，採選擇式，提供給最需要的人。

對濟貧工作方面，應發揚小康計畫的精神，採標本兼治，消極與積極並重方式，對有工作能力者，採個案輔導，著重積極輔導其自力更生；對無工作能力者，則給予適當的救助和照顧，並應發揮政府各部門團隊精神與社會的龐大力量，共同投注於低收入戶的關懷與服務工作，超過人民基本生活保障以外的社會服務，應儘量倡導由民間舉辦，並採「使用者付費」為原則，對低收入者則可減免收費。

此外，建議儘速開辦國民年金保險。我國台灣社會福利，在公共救助方面，民國八十六年修正實施之「社會救助法」，已可發揮應有功能。在社會保險方面，健康、失業保險，亦開辦有年，惟國民年金保險尚付闕如，是社會安全的重大缺口。必須列為第一優先，早日開辦，以適應人口老齡化迫切需求。

國民年金保險計畫，業已規劃完成，原擬民國八十九年開辦，但因八十八年「九二一」震災，國家需要龐大賑災復建，國民年金保險因財源排擠，宣布延期。

審視國民年金保險開辦，原規劃第一年政府需負擔經費四四六·七二億元，其中保費補助二八四·五六億元，福利津貼一六一·一六億元。其中「福利津貼」，係針對年金開辦後對已逾加保



年齡，且未獲得其他任何社會福利津貼者，每月發給兩千元，以示公平。但年金保險既因經費困難而無法開辦，筆者認為開辦費用中應可刪減次要項目，達成主要目標。以福利津貼言，未獲任何津貼者，當非低收入者，因低收入者皆可申領生活扶助給付，亦非老農、老漁民、勞保退休者等，他們也都有了相關津貼或給付。那麼剩下來的這些人是否迫切需要政府每月兩千元的津貼，大有疑問，可否將此項目刪除，先把年金保險辦起來，這至少比把兩個項目統統擱置要好得多吧！如果不辦福利津貼，第一年可省下六二·一六億元，則年金保險開辦的可能性大增。又見報載（註十），政府明（民國九十一年）年要發放老人津貼，經費約需一六〇億元，如將此項津貼暫不實施，先投注在年金保險開辦，則第一年開辦經費只需再籌一二四億元。就可完成完整的社會安全制度了，假如籌措一二四億元仍有困難，何妨先將現有勞保、公保已納保之老年給付，改為年金給付，以後視財政狀況，逐步擴大投保對象，納入保障。

（本文作者現任中國社會安全協進會理事長）

附註：

- 一、一九八八年社會保險年刊第二三頁，中國社會保險學會編印。
- 二、徐學陶著「社會福利的省思」，載「勞資關係月刊」第十九卷第一期 第七八五、七八六頁。
- 三、徐學陶著「論社會安全制度的財務危機」，載「中美技術季刊」

第二十八卷第二期第四十五頁。

四、陳琇惠著「訂定貧窮線之方式與標準的探討」第二頁。

五、白秀雄著「對小康計畫——台灣省消滅貧窮計畫之評估」，載「社會建設」第二十八號第五十二頁。

六、Robert Elkin and Darrel J. Vorwaller, "Evaluating the Effectiveness of Social Services" (Management Control Vol. XIX May 1972) pp.104-110。

七、徐學陶著「小康計畫對社會福利工作的貢獻」第二十三頁，中華民國社區發展研究訓練中心印行。

八、徐學陶著「從社會福利服務論我國現階段社會建設」第七十五頁，中國社會保險學會印行。

九、魏斯曼 (Jack Wiseman)，馬士蘭 (David Marsland) 教授對「中華民國社會福利方案之檢討與建議」第四頁，行政院經濟建設委員會綜合計畫處民國七十五年十二月譯印。

十、聯合報民國九十年七月十一日首版，七月十四日第十三版。