

# 小康與安康計畫在未來社會福利

## 體系中的地位與任務

— 詹火生 —

壹、前言

貳、貧窮的意義

參、小康與安康計畫的時代意義與目的

肆、小（安）康計畫與社會救助

伍、小（安）康計畫在未來社會福利體系的地位

陸、小（安）康計畫在未來社會福利體系的任務

柒、我國發展社會救助政策的方向

捌、結論

### 壹、前言

社會福利措施的擬議與推行，厥為當前我國經濟與社會政策的重要課題之一。其近程目標，乃在擴大社會救助的內容與範圍，並積極改善低收入者的生活，提高人民生活水準，進而縮短貧富差距，以貫徹民生主義現階段的社會政策。至於其最終目標，無疑的是禮記禮運大同篇中世界大同理想的實現，使「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。鑑於此，改善低收入者的生活應引為社會福利政策的首要工作。

小康與安康計畫兩者均旨在「改善貧民生活，貫徹民生主義現階段社會政策，以達到均富、安和、樂利的現代化社會」（註一）。由此觀之，小（安）康計畫的真正內涵與歐美福利國家所推行的「社會救助」是一致的，但却具有更積極的含義。本文首就貧窮的真正意義來探討小（安）康計畫的時代意義與目的，進而分析小（安）康計畫在擬議中的社會福利體系所佔有的地位與所應擔負的任務，最後指陳我國發展社會救助政策所應遵循的途徑，以供有識之士參考。本文所引比較資料，皆以英國為主，時人常譽英國社會福利制度完善，尤以在社會救助方面，頗多可引為殷鑑

之處。然以兩地國情民俗大異，難以完全照引；有關資料，皆已修正，俾使比較。

### 貳、貧窮的意義

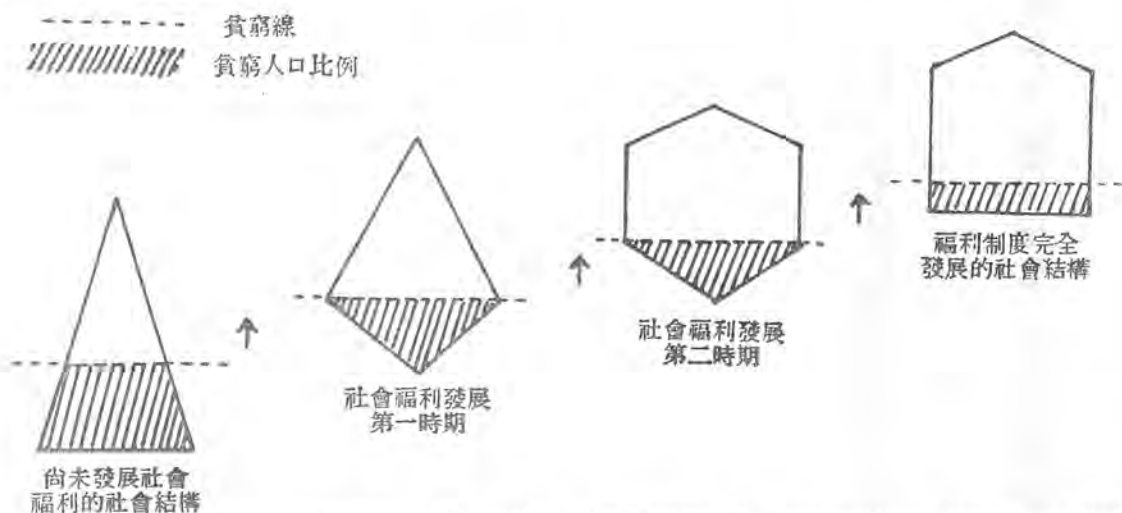
小（安）康計畫的主要對象為低收入家庭，也就是一般社會所稱的「貧民」，所以在未討論本文主題之前，對貧窮的意義應先有基本上的認識。

貧窮的概念遠溯至十九世紀即有相當科學的討論，十九世紀英國維多利亞時代中葉，有一新聞記者亨利梅葉（Henry Mayhew）於一八五一年根據他親身在倫敦地區所做的貧民調查發表「倫敦勞工與倫敦貧民」（Landon Labour and the London Poor）一書；強調貧窮存在的嚴重性，嗣後貧窮問題逐一再引起社會大眾的關懷與重視。

十九世紀末期查理布斯（Charles Booth）在倫敦與龍垂（Seebohm Rowntree）在英格蘭中北部的約克市分別進行大規模的貧民調查；反映彼時社會貧窮問題的嚴重性。根據龍垂的調查報告，有百分之卅五左右的人口生活在「貧窮線」（Poverty Line）以下，而他所創訂的「貧窮線」成為後來社會學家引為貧戶調查的重要依據。貧窮的概念建立在貧窮線的絕

對標準之上，認為一旦經濟發展，人民生活水準提高，貧窮自然趨於消滅。迨第二次世界大戰之後，在六〇年代世界經濟快速成長的時期，貧窮現象仍然存在，並未因經濟的繁榮而消失。英美兩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，而駁斥傳統絕對貧窮的錯誤觀念。另一個重要的認識為社會意識逐漸覺醒，體會貧窮並非如傳統所認為的是個人成敗的責任，接受貧窮為社會現象之一，個人淪為貧窮，社會應負起救助的責任；因此，濟貧工作不再視為傳統的慈善性工作，而是社會的共同責任。（註二）

貧窮既是社會存在的事實，所以在任何社會，從福利落後地區，到歐美福利先進國家，都有貧窮的現象。社會福利措施最重要的目的，在於提供基本福利服務，保障最低國民所得，進而縮短貧富距離。因此，社會貧窮的結構隨着社會福利措施的有無呈現不同



一般而言，正常的貧窮人口比例通常是總人口的百分之四到百分之六，換言之，每廿個人當中就有一人列為貧民，必須接受政府的救助。以福利先進國家

的構造。一般而言，一個社會從傳統的貧窮結構到福利國家的社會結構，可劃分為四個不同的階段，每個階段的貧民結構形狀都不一樣。（請參閱圖一）在第一階段，社會結構呈正三角形；換言之，百分之四十到五十的人口生活在貧窮線以下，經濟成長緩慢，財富分配極為懸殊，高所得人口僅居百分之五不到。

第二階段開始，社會慢慢採取福利制度，實施國民所得的重新分配。在發展初期，社會結構呈鑽石形，部份人口逐漸向中產階段移動，貧民仍佔有相當大的比例，但分配已較平均。第二時期，社會結構漸由鑽石形變為菱形，一半以上的人口的生活水準已在中等之上，貧富之間的差距不似第一時期大；但由於社會福利制度尚未完全樹立，所以仍無法獲致最低生活水準的保障。社會福利發展的最後階段，不特貧富之間差距極小，而且政府保障國民的最低所得，雖然貧窮仍然存在；但其比例僅約在百分之五左右。

的英國為例，自一九六七年以後，貧民人口比例始終維持在百分之五左右。（註三）

表一：英國歷年貧窮人口比例表

年 別	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
貧窮人口比例	4.83 %	4.97 %	5.04 %	5.12 %	5.42 %	5.44 %	4.96 %	4.96 %

資料來源：Annual Abstract of Statistics 1975 No. 112 Central Statistical Office, London.

依此人口比例來衡量臺灣省及臺北市的貧民人口數目，顯然，我國貧窮的標準似嫌稍低，貧民僅佔總人口的百分之一到百分之五之間(參閱表二、三)。以民國五十九年(一九七〇)為例，貧民只佔百分之二點五

；從一九七〇年到一九七四年，貧民人口比例則一再下降。無可否認的，我國經濟發展的輝煌成果，已經大幅提高人民生活水準；可是貧窮的標準也應及時相對地提高。

表二：臺北市歷年貧窮人口比例表

年 別	56年	57年	58年	59年	60年	61年	62年	63年
民 國	(1967)	(1968)	(1969)	(1970)	(1971)	(1972)	(1973)	(1974)
貧窮人 口比例	3.75 %	2.79 %	2.26 %	2.20 %	1.98 %	1.58 %	1.31 %	1.03 %

表三：臺灣省歷年貧窮人口比例表

年 別	56年	57年	58年	59年	60年	61年	62年
民 國	(1967)	(1968)	(1969)	(1970)	(1971)	(1972)	(1973)
貧窮人 口比例	5.35 %	4.58 %	3.93 %	3.32 %	2.98 %	2.59 %	1.45 %

### 參、小康與安康計畫的時代意義與目的

民國六十一年十月廿五日臺灣省政府宣佈頒訂「小康計畫」，同年十一月臺北市政府亦頒訂「安康計畫」。兩者的目的均在改善貧民生活，使貧民能脫離困境，因此兩項計畫的實際內容，均屬貧民救助的範圍。施行迄今，已將屆五年；在這五年期間之內，貧戶救助的項目漸由消極的金錢補助辦法轉為積極的濟貧政策，如生產貸款、技藝訓練、升學貸款等項目。貧戶救助範圍一再的擴充，顯示政府不斷採取積極的濟貧政策，期以徹底改善貧民的生活，進而達到所謂消滅貧窮的目標。因之，小(安)康計畫大致含有下述三種含義。

就經濟發展的觀點來看，貧窮救助的支出被經濟學家視為一項最有利的長期經濟投資。這是一個明顯易懂的事實，社會福利支出愈多，則低收入家庭的生活、健康、與職業等更能獲得有效及時的保障，因而確保工人的工作能力與意願，生產力即可維持穩定而不墜，進而能夠繁榮發展。所以就長期的經濟效益而言，社會福利支出乃是一項最穩定有利的投資。(註四)

就社會發展的角度來分析，積極的濟貧政策乃是

人類社會文明的成果之一，由於工業社會中急驟的社會變遷導致貧窮形成社會現象之一，而非以往社會學者所稱的「社會問題」。於是社會意識從視貧窮為個人的責任轉變為社會的責任，貧窮救助乃社會「危險共擔」的一種表現。它不僅保障了基本生活水準，而且更有助於社會的整合與發展。(註五)

從政治發展的角度來討論，福利國家的貧窮救助反映出民主政治的真正涵義。因為貧窮救助不再屬於傳統的慈善工作，而是社會大眾所應盡的義務，接受救助也不再視為可恥，而是每個人應享的權利。民權的意義再度從政治上的平等擴充到社會福利分配上的平等。(註六)

無可置疑的，社會福利體系已成為世界自由民主國家所追求的目標之一。民主社會具有健全的社會福利制度，不僅可促進經濟的繁榮，兼且可保障社會的穩定，與政治的積極發展。而貧民救助向為福利體系中最重要的一環，所以小(安)康計畫的擬訂與推行，顯示我國社會福利制度的發展，已經邁出穩健的一步。

### 肆、小(安)康計畫與社會救助

基本上而言，小(安)康計畫與歐美福利先進國

家的社會救助制度是相互一致的。從救助的對象與方式來分析，小(安)康計畫實際上就是社會救助制度。然而就小(安)康計畫的救助項目看來，它却又超乎社會救助的基本範圍，例如，小(安)康計畫中的職業訓練與就業輔導，在歐美社會，它不屬於社會救助的工作，而隸屬於經濟計畫部門，再加貧民施醫服務，則為歐美社會健康保險或健康服務的初期模式。

但是，基於我國社會福利體系尚未大備，社會安全制度尚未健全，致使許多本非屬於社會救助範圍內的項目，皆由小(安)康計畫來籌辦與執行，顯示我國社會福利措施的分工與專門化尚屬發展階段，距福

利社會仍有一段距離。

一般而言，歐美國家民主國家的社會福利系統涵蓋教育、國民住宅、健康醫療保險與社會安全制度；社會救助則隸屬於社會安全制度下重要的一環。以英國的社會福利體系為例，其責任的分工與職權的劃分，極為精細，整個社會福利系統如圖二所示（註七）。由此可見，社會福利發展的方向愈趨向專門化與分工化。所以在籌劃我國社會福利體系的過程中，小(安)康計畫的一些責任與服務項目，必須劃歸獨立或併入其他單位，使小(安)康計畫的目的與涵義真正的符合社會救助的意義。



圖二：英國社會福利體系圖與小(安)康計畫關係圖

## 伍、小(安)康計畫在未來社會福利體系中的地位

如前所述，社會(貧窮)救助為社會福利制度發展的初期模式，其主要目的，乃本乎人權的啓發與申張，進而激動社會意識的覺醒，並結合社會團體的力量，來減少貧窮的嚴重性。由於貧窮在傳統上被視為社會問題之一，彼時社會認為金錢救助乃是消滅貧窮最有效的手段。可是經過社會學家與經濟學家不斷的努力，透過對社會結構與經濟發展的分析，確定貧窮的存在乃是社會眾多現象之一，否定貧窮純為社會病害的說法。自第二次世界大戰以後，社會救助貧窮的策略逐一改消極的政策，而試圖建立完整的社會安全

網絡，以保障低收入者的生活安全。基於對社會安全制度的認識與需要，小(安)康計畫應祛除貧窮可以消滅的概念，轉而以更積極，更有系統的措施，建立最基本的社會安全制度，並為將來社會福利體系奠定穩固的基礎。

小(安)康計畫在我國未來社會福利體系中的地位如何是件頗值得討論的問題。在社會福利制度進步的國家，福利服務的範圍與項目愈專門，也愈複雜；不僅每項服務職有所司，而各部門之間的聯繫更是交叉錯縱，構成一幅極複雜的系統圖。但是無論系統如何複雜，分類如何專門，小(安)康計畫勢將始終是社會福利制度的尖兵，永遠站在救助低收入者的崗位之上。消極的目的在減少貧民人數的增加，積極方面

則在提高生活水準，並藉所得再分配的方式，以減少貧富之間的距離。在整體社會安全體系建立之後，社會保險制度將提供積極主動的服務，而社會救助將退居輔佐的地位，但在完整的體系建立之前，社會救助扮演着一個舉足輕重的角色。

## 陸、小（安）康計畫在未來 社會福利體系中的任務

社會福利政策的基本任務乃在確保國民基本生活水平，間接刺激經濟的繁榮發展，達到均富的理想社會。為了確保基本生活水平，社會救助的主要任務即在於對不幸淪為貧困的貧民提供金錢或勞務上的救濟，以解決社會五害——貧、愚、懶、髒、病——中的貧窮現象（註八）。社會學家與經濟學家分析一般致貧的主要原因，發現致貧的原因隨時依社會變遷與經濟結構的不同而變化。然而，幾乎所有學者皆共同承認：疾病、失業與老年為致貧的三大原因。而社會救助的基本內容即在提供失業勞工和家人、老年退休者以及罹患疾病而無錢就醫者有效的救濟與醫療。因之，社會安全制度的社會救助政策，至少包括下述三項基本服務（參閱圖二）：

一、失業救助。在社會安全制度內，失業救助本屬於社會保險中失業保險最基本的項目。可是失業保險的有效救濟期限，通常在半年以內；以英國為例，失業後六個月之內可支領失業保險金，超過六個月而尚未復業者即不再屬於社會保險的範圍，失業勞工即可轉向社會救助機構申請救濟。例如無技術勞工或半技術勞工，據社會學家分析，最容易遭受長期性失業的打擊，必須由社會救助員起保護的責任。同時囿於社會保險投保資格的限制，一些自雇勞工或女工無法加入社會保險的行列，這些勞工一旦失業勢必陷於貧窮的困擾，也必須有賴社會救助的救濟工作。

二、疾病救濟。疾病為致貧主因之一，不僅疾病影響勞工的工作能力，同時治療疾病的費用往往超乎低收入家庭的能力以外。社會救助於是對低收入家庭的患病者提供免費醫療服務，其直接效益可減少低收入家庭因患病淪為貧窮，間接效益則可保障勞工的工作能力與工作意願，確保社會經濟的穩定發展。

社會救助的疾病救濟的主要難題為如何掌握社會

有限的醫療資源，提供急需救助的低收入患者及時有效的服務。為解決此一問題，社會救助機構必須建立一套明確範圍查證貧戶資格的指標，使真正需要社會救助者得到疏緩，而不使僥倖者得逞，以保障社會救助的真正精神。

三、老年救助。福利社會中的年老退休者雖然已經接受退休保險的保障，但因退休保險為社會保險中的一環，保險金額係歷年來累積繳納的結果，所以退休津貼數額的多寡與退休前職業的高低有極密切的關係。一般而言，低收入勞工在退休之後因退休津貼不足以維持平均生活水準，常常必須再仰賴社會救助的補助。同時許多年老寡居的婦女也往往需依靠社會救助來維持生活。

兼且由於老年人體力衰弱不良於行或長年纏綿病榻需人特別照顧，社會救助在這方面應負擔最主要的任務。救助的方式一般分院內救助與院外服務兩類；院內服務係成立老年服務機構，集中需要救濟的老年人，由受過專業訓練的社會工作者提供服務。院外救助係由社會救助機構定期或非定期派人巡迴老人居所，提供醫療檢查、清潔房屋、代購物品或供應三餐等具體的服務。

以上所述的三項基本社會救助服務為當今福利先進國家解決貧窮現象最普遍的方式。社會救助係針對社會的不足者，運用社會各種資源，提供貧困者種種具體的服務，以求縮短貧富之間的目標。

很明顯地，現行小（安）康計畫的範圍與內容涵蓋相當廣泛，從對一級貧民的金錢補助，到職業訓練、就業輔導、就學補助，以至於平價住宅的供應，它已包括了福利體系最基本的內容。然而，社會福利體系中的任務劃分與責任區別的現象，乃是福利措施高度發展後必然的結果。況且現行小（安）康計畫則由於行政人員對社會救助知識的缺乏，與社會工作人員尚未予專業化，因之所提供的服務，往往事倍功半，難以達到預期的效果。所以，由社會救助的意義與目標來論小（安）康計畫的內容及將來在社會福利體系中的任務，在可預見的將來，勢必發展為專門提供失業救助、疾病救助與老年救助的服務，其他的服務項目將逐漸劃歸獨立或併入相關機構。換言之，小（安）康計畫在未來社會福利體系所擔負的任務，將是更專門化與更集中化，而所扮演的角色，也必趨向於專

業化。

## 柒、我國發展社會 救助政策的方向

發展社會福利制度已成為當前舉國上下一致努力的目標，現階段民生主義社會建設的綱領即在於「加強福利措施，縮短貧富差距，邁向均富、安和、樂利的社會境界」。小（安）康計畫即在實現提高人民生活水準的目標，就其長期趨勢分析，小（安）康計畫將集中於如何透過所得再分配的方式，有效的縮短貧富差距，以減少社會財富分配不平均的病態，間接激勵社會經濟的蓬勃發展，最後達到均富的社會境界。基於此，則我國發展社會救助政策，應遵循下述的發展方向。

一、為確定小（安）康計畫在社會安全體系上的地位，應修訂小（安）康計畫的內容與範圍，以符合社會救助或國民救助的真正涵義。小（安）康計畫的修訂方向以專門化及專業化為主，一方面積極培育社會救助所需的專業工作人員；另一方面樹立社會救助的確切範圍，在於扶老、濟貧與保障低收入者的生活。使小（安）康計畫的基礎更加穩固，進而奠定社會安全制度的基礎。因此，第二個方向為：

二、以現有的小（安）康計畫成果為基礎，積極籌劃社會安全制度，以健全社會福利體系。如圖二所示，社會安全制度的基本目標，在於維持所得的固定；因之，社會安全制度亦稱「所得維持政策」（Income Maintenance Policy），它與教育、國民住宅、健康保險及兒童與老年福利同為社會福利體系中重要的一環。社會安全制度的內容最主要的為社會保險與社會救助；社會保險的基本原則為具備投保資格並經繳納保險費者才有享受保險的權利，因此在實際執行上尚無重大困難出現。但是社會救助的對象係由貧戶資格查證來確定，所以資格查證成為社會救助成敗的關鍵步驟，貧戶查證確保接受社會救助者皆屬於低收入者。目前小（安）康計畫的貧戶查證已提供豐富的貧戶背景資料，所必須考慮的問題為貧戶查證標準的時效，因此：

三、擬訂具有時效的貧戶查證標準，以便正確測出真正需要救助的貧民。小（安）康計畫的內容，從

單一的救濟方式演進到多元式的福利服務，正是福利國家發展的初期模式。然而貧戶救助的對象，根據政府每年貧戶查證的報告，却不斷的縮減（參閱表二及表三），乃是一項值得討論的問題。因為貧窮的真正意義是相對而非絕對的，所以在不同的社會結構之間，衡量貧窮的標準必因經濟發展的差異而不同（參閱圖一）。在美國的貧民標準，在印度則是一個富翁的水準。同樣地，在同一社會結構中，貧窮的標準也必定隨着社會進步而變動，第一年的標準難以繼續做為衡量次年貧戶查證的標準，而必須根據國民所得與物價指數等指標隨時加以調整。至於如何擬訂一套具有時效的衡量貧窮的標準，能夠確切地測出貧民的數量及需要，以便積極提供救助，乃是當前社會政策研究者與經濟學家的當務之急。

四、成立社會救助專職機構，從事調查、研究、執行及考核的整體計畫。以英國的社會福利體系為例，社會安全制度、健康服務（National Health Service, NHS）同隸屬健康與社會安全全部（Department of Health and Social Security, DHSS）管轄，而國民住宅則歸環境部（Department of Environment）負責，教育福利政策則屬教育科學部（Department of Education and Science DES）責任之一。當然最重要的還是健康與社會安全全部負責社會安全政策的擬議、實施與檢討，效果十分顯着。有鑑於此，我國籌劃社會福利制度的當務之急，在於中央政府應積極規劃社會安全全部或社會福利部，以中央專門機構負責社會救助、社會保險暨兒童與老年福利等政策的籌劃、執行與研究。目前小（安）康計畫的設計、執行與檢討泰半由地方縣市政府負其責任，其優點是縣市政府能夠根據縣市財源與貧民多寡來擬訂社會救助的內容，以適應地方的實際需要。然而，它的缺點則由於缺乏全國一致的計畫與資源分配，導致各縣市救助項目的不一致，結果是財政比較充裕的縣市政府提供較充實的救助。所以解決社會救助內容紛雜的對策必須儘速成立社會安全的專職部門，以便統籌全國資源，劃一救助標準，提供齊一救助。

## 捌、結 論

小(安)康計畫於五年前開始規劃施行以來，貧民的生活水準顯然已經提高。然而，小(安)康計畫必須先祛除貧窮可以消滅的觀念，體認貧窮現象存在於任何社會結構之中，它的存在是一項社會事實(Social Fact)，並非如以往社會學家所認為的社會問題(Social Problem)。歐美社會解決貧窮現象約始於十九世紀末與本世紀初，迄第二次世界大戰之後，乃燦然大備，社會救助政策愈趨健全完備，引為福利國家中社會安全體系極重要的部份。我國當前社會政策，在於積極籌辦社會福利措施，以縮短貧富距離達成均富。小(安)康計畫的實施成果已提供發展社會福利制度一個很重要的基礎，但是由於小(安)康計畫的範圍尚未完全確定，以及貧戶查證標準問題，不同縣市間貧民救助範圍不一，以及缺乏統一領導的專職機構來設計執行，所以小(安)康計畫尚屬於社會福利發展的初期模式。

為了順應未來社會福利體系發展的需要，小(安)康計畫的內容與範圍應加以修訂，以符合社會安全體系中社會救助的真正意義與目的，同時應以現有小(安)康計畫的規模與成果為基礎，積極籌劃全民社會安全制度。至於成立全國性的專職機構負責社會救助與社會保險政策的計畫、執行與研究的責任，更屬刻不容緩的要事。

總之，小(安)康計畫已為我國發展社會福利制度奠定一個良好的基礎，可是它在未來的社會福利體系中的地位與任務，將大大地不同於現在。如何及早研究，以固有文化及社會歷史背景為基礎，採擷歐美福利先進國家的制度與經驗，以為參考，均屬社會學家、經濟學家和社會政策研究人員當前最重要的課題。(民國六十五年八月完稿於牛津)

#### 附 註

註一，請參閱臺灣省政府社會處所編印的「小康計畫」，及臺北市政府社會局編印的「安康計畫」報告；對小(安)康計畫的目標和內容均有詳盡的敘述。

註二，討論貧窮概念最精闢的書，首推 Townsend, Peter, (ed) "The Concept of Poverty", Heinemann London, 1974. 次有：Moynihan, D. P., (ed) "On Understanding Poverty", New York: Ba-

sic Book, 1968.

Sundquist, James L. (ed), "On Fighting Poverty", New York Basic Book, 1969.

至於有關貧窮概念發展經過，請閱拙文「社會福利國家的三個基本問題」，刊於「社會建設季刊」民國六十四年冬季。

註三，請參閱：Cooper, Michael H. (ed), "Social Policy: A Survey of recent developments", Oxford: Basil Blackwell, 1973 also: Appendix to "Social Policy and Citizenship", by Julia Parker, London MacMillan, 1975.

註四，請參閱：Samuelson, Paul A., "Economics", 9th Edition, Tokyo: McGraw-Hill: 1973, Chapter 8. also: Marshall T. H., "Citizenship and Social Class", Cambridge University Press, 1950.

註六，請參閱：Parker, Julia, "Social Policy and Citizenship" chapter 3: Stratification and Welfare,

註七，有關英國福利體系結構，下列兩書頗值得參考 Brown, R. G. S., "The Management of Welfare: A study of British social service administration", London: Fontana 1975.

also, Griffith J. A. G., "Central Departments and Local Authorities", London: George Allen & Unwin, 1966, Chapter 7: Health and Welfare Services.

註八，關於社會五害之討論，首由英國現代社會政策大儒貝佛利芝爵士於一九四二年提出，請閱：Sir Beveridge, William, "Social Insurance and Allied Services," Cmd. 6404, London: HMSO, 1942.