

# 迎接千禧年之社會福利願景

蕭玉煌

## — 建立一個全面而整合的社會福利體系

### 壹、前言

社會福利的定義、內涵或制度，有其時、空特性，且隨著時空的轉移產生因應策略與做法。在先進國家中，社會福利係以漸進方式，並立基於公民權利理念上，展現國家對國民照顧的基本責任。然而，社會福利的推展是透過政策的方式，運用國家資源及結合民力共同滿足民眾的需求，因此必然會牽涉到政治、經濟與社會各方面的互動關係，使得社會福利的發展，顯現其發展階段的特色。

民國三十四年至五十九年，我們稱爲「社會福利萌芽期」：此時期的社會政策發展目標有二：一是配合經濟發展，確保工業發展過程中所需勞動人口之供給；二是維繫政府行政體制運作所需的人力，如勞工保險及公務人員保險等相關措施，並以「四大社會政策綱領」、「民生主義現階段社會政策」、「現階段社會建設綱領」及「現階段加強國民就業輔導工作綱領」四者爲推展社會福利行政之

依據。民國六十年至六十九年的「社會福利確立期」：此時期受到美國「對貧窮作戰」的影響，我國分別於臺灣省及臺北市著手推動小康計畫及安康計畫。另因應社會變遷所產生問題，逐步進行人民團體、勞工、合作事業、社會救助、社會福利、社會保險與就業安全等社會立法工作，並於六十九年通過三大福利法，即社會救助法、老人福利法及殘障福利法。接著民國六十九年至八十年代的「社會福利成長期」：包括社會福利法規的陸續制定或修訂、社會福利經費的大幅成長及社會福利行政、社會工作專業人力的充實，在此時期更明確的顯示出社會福利係以社會保險、社會救助及福利服務爲三大支柱。民國八十年至今的「社會福利擴張期」：因應時勢所需，陸續修訂更合時宜的社會福利法規，增訂各種保護性的立法與促進社會工作專業制度之建立，如八十四年的「兒童及少年性交易防制條例」、八十六年的「性侵害犯罪防治法」及「社會工作師法」、八十七年的「家庭暴力防治法」等。最重要的是規劃實施

「國民年金保險制度」，該項措施不僅將使社會福利制度更加完備，對國民之經濟安全更有保障。

社會福利歷經五十五年的發展，在觀念上，總被消極的認為非生產性的角色，或政府財政赤字的代罪羔羊，因此經常聽到社會福利面臨「不均、不足、資源錯置或各縣各制」等問題，也使我國社會福利發展仍面臨更大的挑戰。但是不可否認的，社會福利是國家整體發展中重要的一環，在政治上是國家認同的要素，在經濟上是永續發展的基石，在社會上則是需求滿足的途徑。因此，追求一個全面而整合的社會福利體系，不僅是弱勢族群的社會福利，更是全民的社會福利，政府在迎接二十一世紀千禧年的來臨，更需將「全民福利」視為義務與使命。

依據八十三年行政院通過的「社會福利政策綱領」，其內容包括就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅及醫療保健等五大項。以下僅就內政部所負責的社會保險、福利服務與社會救助等三方面之做法與希望達到之願景作簡要說明。

## 貳、建構可長可久之保險體系

以我國目前所實施的社會保險體系，其類別包括公教人員保險、退休人員保險、軍人保險、農民健康保險、全民健康保險、勞工保險等六類。除全民健康保險較具一致性或公平性外，現行社會

保險仍存有法制、組織、加保資格、財務、給付及保險年資轉換等問題。民國八十六年底，臺灣地區所有二十五歲至六十四歲間人口約一、二一萬人，參加勞保、公保、私校教職員保、軍保的被保險人數約為七、三七萬人，估計約有近四〇〇萬人尚未納入老年經濟保障體系，因此實施「國民年金保險制度」有其迫切性與重要性。其理由有以下幾點：

- 一、邁入高齡化社會，人口老化快速。
- 二、老年人口扶養比顯著上升。
- 三、家庭結構轉型，子女數減少，平均就業子女人數遞減。
- 四、老人經濟來源具有相當程度的不確定性。
- 五、現有保險一次給付保障額度不足。
- 六、年金保險可提供基本保障，維持有尊嚴的生活。

簡言之，到民國一〇一年時臺灣地區六十五歲以上人口比率將達一〇%以上，一、二二年將上升為二〇%以上，從一〇%上升到二〇%所需的時間僅二十一年，遠較歐美國家的五〇到八〇年為快，老年經濟安全之保障已成刻不容緩的課題。再者，目前雖仍有近半數的老人依賴子女供養，但是子女供養比率逐年下降，靠本人或配偶收入養老的比率大幅上升，且隨著子女數的減少和家庭觀念的改變，個人須在年輕時為老年生活經濟來源預作準備。三者，現行老年經濟安全保障體系不足以提供所有國民老年生活保障，如退休給

付均採一次給付，無法提供老年長期穩定保障，且公、軍、勞保轉換，年資無法銜接，造成老年給付偏低等等，因此，開辦國民年金基本上可保障國民於老年、或發生身心障礙或死亡時，其本人及眷屬長期之經濟安全，預防貧窮之發生。

目前經建會與內政部共同規劃之國民年金保險制度，原則上採取「業務分立、內涵整合」方式辦理。所謂「業務分立」即指各保險維持現行業務運作，保險體系財務獨立，但可相互委託辦理。「內涵整合」即各保險體系提供相同給付內涵的基礎年金。詳言之，其重點為：

一、現行公、軍、勞及農保配合國民年金制度調整，公、軍、勞保在保被保險人及農保五十五歲至六十四歲之被保險人，可在三年內選擇現行保險制度或參加具有國民年金內涵的新保險制度。

二、新開辦之國民年金保險，加保對象包括選擇新制之在職公教人員及五十四歲以下農民；新進公教人員、農民以及未參加公、軍、勞保之二十五歲至六十四歲之其他國民。

三、新進勞工或軍人一律參加具有國民年金內涵之勞保新制或軍保新制。

四、被保險人一生在勞保、軍保新制及國保的繳費年資合併計算未來老年年金給付。

五、各保險體系財務獨立。

六、給付項目包括老年基礎年金、障礙基礎年金、遺屬基礎年金及喪葬津貼等項。

當然也要配合執行要件，包括：

一、加強宣導，建立共識，形成多數參加意願，取得各界支持。

二、調查國民需求，以利規劃設計。

三、進行總體經濟模型分析，以供決策參考。

四、適當規範企業及政府財務負擔，避免影響政府財政及產業發展。

五、遵行社會保險財務平衡原則，尊重精算結果，合理籌措財源。

六、培訓年金保險專業人才，提昇保險行政效率。

七、成立專案小組，進行細部規劃及籌辦承保前期作業。

迎接千禧年，政府所要建構的基本社會保險體系應採取漸進方式，短期而言，政府將持續改善及強化現有之全民健康保險及職災保險，並開辦國民年金保險。長期而言，則將失業保險獨立建構，以逐步建構基本的社會保險體系，提供全體國民基本之社會保障。

## 參、創造具關懷且有人性的福利社區

當前政府所推展的福利服務，正面臨著舊問題的延續與新問題的挑戰。為解決新舊問題，政府於民國六十年起即陸續制訂相關的福利法規，並推展具體的措施，以因應社會變遷所帶來的社會需求及消弭社會問題的延伸，然而隨著問題的多樣，及民眾福利意識的高漲，造成政府的福利服務無法完全滿足民眾需求的困境，尤其是弱勢族群的相關議題備受關注。

目前各類福利人口群的需求及問題，簡要說明如下：

在兒童福利方面，以受虐兒童、身心障礙兒童及被疏忽兒童的需求及問題最迫切，其次是學齡前的托育需求及學童的課後輔導，再其次為單親家庭兒童的照顧。政府為因應這些兒童福利需求，補助辦理二十四小時兒童保護專線〇八〇四二二一一〇，擴大補助各縣市政府興建托兒所，目前公私立托兒所計有二四九九所，並於八十四年開辦低收入戶兒童托育津貼，建立出生通報制度，嚴謹規範流程，以保護兒童，辦理發展遲緩兒童早期療育，早期發現。因此，為因應兒童需求及福利服務的地區性及多元化，如何為兒童營造一個安全、健康與快樂的生活環境，則是政府必須努力的目標。

在少年福利方面，少年未婚懷孕、逃家、飆車、自殺及吸毒等問題日趨嚴重，年齡亦日漸下降，這些問題的產生與家庭、學校和社會的環境變遷有密切的關聯。政府為因應青少年問題，積極輔

導與保護少年，設置少年福利服務中心，提供休閒活動場所，設置少年中途之家，或小型教養輔導機構，以提供少年生理、心理復健服務，並結合民間團體、社區、學校等資源，辦理與少年相關福利服務宣導活動，期達預防重於治療的效益。因此，為少年創造一個有朝氣、有活力與健康的生活環境，則是政府努力的目標。

在婦女福利方面，婦女的需求及問題，與家庭息息相關，包括子女托育與教養、父母照顧、及婦女本身就業或人身安全等問題，為因應婦女需求，政府加強辦理日間托育、托老等福利服務，並陸續制訂與保護婦女有關之「兒童及少年性交易防制條例」、「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」等保護措施，並訂定「婦女人身安全政策及實施方案」，以確保一般及不幸婦女的福利權益。因此，為婦女建立一個平等的生活機會及無憂無慮的生活環境，是政府努力的目標。

在身心障礙者方面，截至八十八年六月底止，領有身心障礙手冊者有六十一萬五千餘人，其需求包括社政、衛政、教育、勞工、交通、住宅及財政等方面，並以復健、治療補助及生活輔助器具補助的需求高居前三位。政府為因應身心障礙者之需求，以教養機構、生活補助及居家照護為首要工作，其次是無障礙環境的改善，再其次為豐富其文化與精神生活。因此，政府的目標在於為身心障礙者營造一個公平的生活機會與無障礙的生活空間。

在老人福利方面，截至八十七年十二月底止，老年人口達一  
八一萬餘人，佔總人口數的百分之八·二六。人口的老化及家庭結  
構型態的轉變，老年健康問題及照顧需求更顯重要。政府為因應老  
人之需求，提供醫療保健、居家服務、日間照顧及安養護理機構之  
興建與管理，及文康休閒、再學習的活動，並制定「老人安養服務  
方案」採取建立老人保護網絡、居家服務與家庭支持、機構安養、  
醫護服務、社區照顧及社會參與、宣導及人才培訓、老人住宅、老  
年年金等措施，以落實老人居住安養服務之目的。因此，政府努力  
的目標在於為老人提供一個溫馨、體貼與關懷的生活環境。

我國現階段的福利服務發展，係強調發揮家庭倫常為基本保  
障，延伸至以社區為福利輸送體系之核心，因此我們最終目標是結  
合家庭與社區，創造一個關懷且富有人性的福利社區願景。

## 肆、後補支援的社會救助

我國社會救助措施，係以保障「低收入者」的基本經濟安全為  
基本目的。救助的方式以現金給付為主，包括生活扶助、醫療補  
助、急難救助及災害救助等四項，再以就業訓練，養成工作能力為  
輔，消滅貧窮的惡性循環。

基本上，將社會救助視為社會保險及福利服務的後補措施，亦  
即社會保險提供第一層保障，福利服務提供第二層保障，尚有不

足，再以社會救助補足，三者提供直向保護網絡。

## 伍、結語

現代的社會追求創新，追求公平，更追求永續發展。社會福利  
不再是政府德政，而是全民的權益。迎接新的世紀，社會福利體系  
除立基於既有的基礎上，追求穩定發展外，更需有所突破與重整，  
期許二十一世紀的社會福利是安全、健康、快樂的體系，是公  
平、無障礙的享有，是關懷、有人性的提供，更是一個全面而  
整合的輸送網絡。

（本文作者現任內政部社會司司長）