

臺灣省社政工作之檢討與前瞻

唐啓明

壹、前言

近年來，國內由於經濟快速成長，國民所得巨幅增加，社會結構及人群關係急遽變遷。民衆在物質生活上大爲改善之同時，對社會福利需求日益殷切，相關弱勢或利益團體對社會福利之要求也與日俱增；社會福利已是社會大眾所共同期盼，更是民主政治中爭取選民認同和支持的重要訴求。

本省自省長民選後，社會福利已邁入一個新的里程。在「主權在民」的理念中，政府社會福利各項措施，也必須從昔日以供給面考量福利服務內容，轉變爲以民衆的需求爲導向的決策模式來積極推動，同時要以民衆的需求作爲資源分配的重要參考指標。因此，

當前本省社政工作規劃，不僅要從政策可行性和福利資源的可供給性來考量，以爲擬訂政策的基礎，對於如何兼顧社會大眾的需求與資源供給的均衡，更是省府整體施政規劃極其重要的課題。

無可諱言的，目前社會上仍有許多弱勢群體，尚未獲得完整之照護，需要政府的主動關懷。本處遵據中央法規與政策，在宋省長「民胞物與、關懷弱勢」之指示，盱衡國家社會的變遷、呼應全體省民的需求，提供多元化、綜合性之福利服務，使民衆需求能得到最大滿足。同時以前瞻性之作法，結合民間資源，落實社會福利政策，使社會上之每一成員均能在一個有保障、有尊嚴的生活環境下發揮潛能、實現理想，達到全民均富、資源共享、社會祥和之目標。

貳、當前臺灣省社政工作 推展概況

臺灣省政府社會處依據八十二年行政院訂定之「社會福利政策綱領」，並秉持 宋省長「民胞物與」之理念，及以民衆需求爲導向之施政要求，積極規劃各項福利措施，加強推展老人、兒童、殘障者及其他社會弱群的照顧與扶助。當前本省社政工作推展重點如下：

一、兒童、少年福利方面：

依據「兒童福利法」規定，採取包括：全面建立兒童保護網絡、加強公立育幼機構服務功能、提供兒童保護個案諮詢及收容輔導服務，委託辦理家庭寄養，並協助遭遇不幸之兒童給予醫療補助及生活扶助等方式，以確保兒童身心健康，促進兒童正常發育。

在少年福利方面，本處正積極輔導籌設青少年福利服務中心，提供青少年適當之休閒活動場所。對不幸少女之保護，更以治標和治本方式，針對少女從事賣淫或營業性猥褻行爲者，由省立雲林教養院依少年福利法與兒童及少年性交易防制條例規定實施輔導、教育及心理諮詢，健全其心理；並配合實施「職業庇護訓練計畫」，協助不幸少女自立更生，重新適應社會環境。

二、婦女福利方面：

協助婦女解決在家庭教育、照顧角色之需求，本處除採取包括

：親職教育、媽媽教室、托育服務等積極性的措施外，並對受虐或不幸婦女建立整體庇護服務網絡，同時積極輔導民間團體成立不幸婦女中途之家及未婚媽媽之家，爲不幸婦女及未婚懷孕婦女，提供必要的支援與協助。

三、老人福利方面：

臺灣地區民國八十二年底，六十五歲以上老人人口比率已超過百分之七，正式邁入高齡化的國家。本處爲因應此種因人口結構老化所帶來的問題，爰訂定「臺灣省安老計畫——關懷資深國民福利措施」，有計畫地輔導全省二十一縣市政府積極拓展有關促進老人健康、志趣、康樂、服務及安養等方面的福利措施。其具體作法包括：推展老人志願服務、設長青學苑、設立老年人力銀行、推展日間託老服務暨推行居家老人服務、提供老人生活器材輔助與休閒娛樂，及老人健康檢查、中老年疾病防治、居家護理等服務。

另爲保障老人經濟生活，辦理六十五歲以上無扶養義務人或生活清寒老人中低收入戶老人生活津貼，並辦理老人公、自費安療養、養護等業務。

四、殘障福利方面：

爲有效照顧殘障同胞福祉，保障殘障者應有權益，提昇其生活品質，廢續依據殘障福利相關法規及省府函頒之「臺灣省殘健計畫——關懷身心障礙國民福利措施」、「臺灣省加強推展重度殘障者就養服務計畫」，並遵據 宋省長：「殘障人士需要的不是同情、憐憫，而是尊嚴與工作機會」之理念，積極推展各項殘障福利服務措

施。

本省辦理之殘障福利措施包括：執行定額進用殘障者措施、獎助殘障者創業、全面改善公共設施，建立無障礙生活環境，及開辦殘障者之醫療補助、健康保險、生活補助、教育補助、擴大教養護補助、生活補助器具補助、獎助設置、增建殘障教養機構、改善設施設備、加強殘障福利機構專業人員培訓，及擴大辦理殘障者職業訓練等。

五、原住民福利保障方面：

推展本省各項社會福利業務時，特別重視弱勢群體之原住民社會福利，以保障原住民與其他省民一樣享有其應有的福利權利，依據「臺灣省原住民社會發展方案」，在各地鄉辦理兒童、少年、婦女、老人、殘障等福利服務。推行志願服務及不幸少女預防宣導與追蹤輔導，並開拓社會資源，協助改善原住民生活。

此外，本處並協調長庚護專、慈濟護專、明志工專及大漢工商專校等學校，招收一定名額的原住民青年學生，保障其公平受教育機會，增進就業能力。

同時，本處也特別加強山地鄉社區發展工作，辦理社區道路排水溝維護、設置社區生產建設基金推動社會福利、設置社區長壽俱樂部、辦理藝文康樂活動、媽媽教室、充實社區圖書等硬體暨文化建設，以促進山地社區發展。

另為解決山地鄉嚴重的墓葬問題，本處則協助辦理墓區整理、納骨堂（塔）興建，及墓園公共設施等各項服務，以提昇原住民生

活品質。

六、社會救助方面：

本省社會救助包括：生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等數項，其目的在於照顧生活困難之低收入者，及遭受緊急患難或非災害者之生活，經由及時有效的救助，協助其度過困境，自立自強，以保障國民基本生活，免於匱乏的恐懼。

七、建立社會工作專業人力及推動志願服務：

為充實本省社會福利服務人力，使社會福利能在「專業策畫、全民參與」的基礎上發展，建立現代化福利社會。本處正積極辦理本省三百五十三名社會工作人員納編建制事宜，使全省各縣市社工員工作獲得保障，並規劃增進其專業能力，提昇福利服務水準。並輔導各縣市政府及民間團體辦理志願服務人員之招募、組訓及服務之推展，激勵民衆參與福利服務工作。

八、輔導人民團體、合作社場方面：

由於經濟繁榮、政治民主化、社會多元化，本省人民團體相關法規陸續配合修訂施行，使人民享有充分的結社權。本省人民基於血緣、地緣及職業等關係依法組織之團體，目前計有九千一百二十六單位（包含縣市級組織）。當前社會結構急遽變化，人民團體在政治、教育、文化及社會福利等方面，皆具有深遠的影響力。

人民團體具有充沛的經費與活力，是社會福利推展的重要資源，如何協助人民團體，健全其組織，發揮其功能，並提供適當的管道，讓人民團體有投入社會福利服務的機會，是政府重要的課題。

合作事業對於發展國民經濟、平均社會財富及增進社會安定與和諧有莫大的作用。目前本省共有四千四百九十七合作社（場）（不含信用合作社），社（場）員三百三十六萬五千九百七十五人。

九、健全社區發展組織方面：

爲使本省社區發展工作能順利有效的執行，並完成台灣省社區發展工作：完成公共設施建設、實施生產福利建設、加強精神倫理建設的三大目標，本省社區發展工作依據內政部訂頒「社區發展工作綱要」規定，除積極促請縣市政府輔導社區發展協會會務外，並透過社區工作方法結合社區、學校與民間資源、志願服務人力，運用靜態文宣及動態活動將傳統文化理念傳播社區中，建立居民社區意識，創造有利文化發展的環境。另設置生產建設基金，以其投資收益或孳息用於社區成果維護及推行社區教育、文化活動、福利服務等工作。

十、加強公有墓地改善，提昇民衆生活品質：

本省現有三千餘處公墓，大多遜清時代即已設置，許多老舊公墓乏人管理，致墓地荒塚縱橫，雜亂無章。不但有礙觀瞻，土地亦無法充分利用，因此省府刻正積極辦理舊墓更新，推動實施公墓公園化，使得墓地得以循環使用，以解決日益嚴重的墓地難求問題；興（修）建殯儀館及火葬場，俾提供民衆適當之治理喪事場所；落實火化塔葬政策，以節省土葬費用，進而改革民俗。

參、當前臺灣省社政工作之檢討

近數十年來，社會福利漸受社會各界重視，省府不斷配合中央政策及社會發展趨勢，積極推動各項社會福利工作，迄今雖已獲致相當成效，然而政府施政經緯萬端，投注於社會福利之人力、財力及物力畢竟有限，而目前民間資源力量之參與亦嫌不足，導致社會福利政策的效率未能快速提昇，亟待政府與民間密切配合共同推展，以建立完整的社會福利服務體系。當前省政府所面臨的問題，分述如次：

一、修正財政收支劃分法，改善地方政府財政：

社政工作之推動少不了經費和資源，尤其近年來中央爲擴大照顧各弱勢族群，致各項福利措施日益增繁，地方政府社會福利經費支出亦相對增加，導致地方政府財政困難。依現行財政收支劃分法規定，國家財政收入大部分劃歸中央，其財政資源分配極不合理。因此，爲使財政資源分配合理化，亟待早日研修財政收支劃分法，並從落實地方自治精神與福利服務便民化著手。

二、統整中央各項補助之配合款標準，穩健地方福利服務計畫：

中央對於各類福利服務（如兒童、少年、老人、殘障：：：等）之補助，地方配合款之比例不一，而民衆福利服務需求日益殷切，在社會福利急遽膨脹之際，中央補助款卻逐年減少，甚至因中央

預算不足，遽然不再補助，形成福利服務的斷裂與不連續，造成地方政府施政困難及引起民怨。因此統整各項福利服務補助款及配合款標準，使其一致，並穩健持續對地方各項補助計畫，便是當前亟待解決問題。

三、訂定或修訂適合社會需求之福利法規：

福利服務能夠真正落實對弱勢人口的保障，有賴健全的福利服務法規。現行的福利服務法規，或不合時宜，或已不足以應付當前民衆之需求。目前福利服務的需求在質與量方面均有顯著的變化，而各項福利法規或已修訂但未通過立法程序或尙付闕如，使福利服務無法落實。因此亟須訂定或修訂相關法規以爲因應。

四、健全中央及地方社政體系，充足基層社政人力：

目前社會福利行政體系在中央爲社會司，由於社會福利問題日益嚴重，民衆對於福利服務需求也相對增加，在社會福利業務急遽擴張之情況下，爲因應社會需求，上至中央，下至基層應從體制上改造，在中央應將社政業務獨立設部或署，與民衆接觸最頻繁的鄉鎮市區公所應設社會課，方有完整體系及人員編制來推動社會福利業務；另由於各項福利法規均明定社工員推展相關業務，然本省社工員人力嚴重不足，而社會工作是一種專業服務，非志工或退休人員所能替代，爲期落實本省社會福利服務，有待充實基層社政人力，以利社工人力之順利進用，推展各項社會福利業務。

五、統籌榮家資源配合社會福利整體規劃：

鑒於行政院退輔會所屬榮譽國民之家安置之榮民逐年減少，而

社會福利業務逐年膨脹並朝多元化發展，本省社政部門爲充分利用各項資源，報奉行政院核定馬蘭榮家接受委託收容癱瘓老人及殘障者，新竹就業講習所無償撥用籌設癱呆症收容照護機構等措施，爲使資源整合充分利用，宜統籌榮家資源配合社會福利規劃做更多元化與更有效率之運用。

六、建立完備且健全的社會安全體系，儘速實施國民年金：

政府應透過各類保險方案的系統規劃，改進現有的各項保險措施，以建立完備且健全的社會安全體系，尤其宜儘速實施國民年金，將所有民衆納入保護範圍，使所有民衆在老年時均得以獲得經濟安全的保障。

肆、臺灣省社政工作之 前瞻規劃

社會福利已是社會大眾所共同期盼，更是民主政治中爭取選民認同和支持的重要訴求，因此未來應瞭解民間社會福利的需求所在，與國家整體施政方針相配合，考量國家發展各個層面，尋求社會福利的最適規模，並與民間團體相結合，共同推動社會福利政策，同時考量社會的適當性與個人的公平性，研擬規劃正確福利政策，有效發展與推動，才能導正社會福利正常發展，避免重蹈歐美先進國家在福利擴張時所出現財政困境的覆轍。爲達到 省長指示福利服務社區化、便民化與制度化之施政目標，未來本省社政工作應朝

下列幾個方向努力：

一、加強開闢社會福利財源：

省及縣市地方政府財力困窘，中央補助經費有時又不連續的情形下，地方政府社會福利的執行績效常會打折扣，因此我們殷切的期盼財政收支劃分法早日研修通過。除此之外，我們也期盼將來臺灣省公益彩券發行其盈餘能充實社會福利經費，當此財政困難的時期，此一收入卻也可以挹注財庫，專款用於社會福利事業，好來開辦創新性與迫切性的福利業務，發揮社會福利政策的整體效益。

二、以公設民營擴展安置、教養等福利服務：

本省社會福利業務迅速膨脹，且邁向專業化及多元化的時代，以政府有限的人力、資源，欲全面推動與落實各項福利政策實有未逮，鼓勵民間參與社會福利事業，是一有效的途徑，也是政府既定的政策，而公設民營之經營方式更是未來可行的走向。因此，為結合社會資源共同推展各項社會福利事業，統一訂定委託民間辦理之相關規定，以全面推展福利事業民營化有其迫切性。

未來本省將積極推展各項公設民營措施，諸如委託臺灣世界展望會辦理「臺灣省兒童少年保護熱線中心」提供二十四小時服務；積極規劃籌設臺灣省少年（女）中途之家，以公設民營方式收容安置從事賣淫或營業性猥褻行為之少女；鼓勵民間投入老人安養服務的行列及導正接受收容者認為接受收容是政府應該給予的觀念，策劃省立台北仁愛之家自費安養部分，試辦「公設民營」，進行委託民間財團法人或公益性社團法人經營之可行性，如評估可行，當可

減輕政府興辦老人福利經費及人力之負擔。

另外運用行政院退役官兵輔導委員會台東馬蘭榮家辦理收容本省癱瘓老人及殘障者教養服務，並在其原新竹就業講習所所提供之土地及設施，委託民間機構天主教新竹教區辦理痴呆症患者養護業務，以公設民營方式辦理，除可提昇教養服務品質外，並可減輕省府財政負擔。

同時積極籌設省立宜蘭教養院、古坑教養院及臺中社會福利園區，並以公設民營方式加速規劃辦理植物人、肢體癱瘓、老人癱瘓症及慢性精神病患收容養護業務，以結合民間資源解決該等對象之就養需求。

三、擴大照顧兒童、少年、婦女、老人、殘障等弱勢基本生活：

由於民衆對社會福利需求日益殷切，而有限的福利資源勢必依福利需求的優先性做一合理的分配，以符合社會公平、正義原則。因此政府對社會福利的介入，對有經濟能力人口應採互助模式，而以著重社會弱勢人口的兒童、少年、婦女、老人、殘障者及原住民照顧為主要對象。

(一)在兒童、少年、婦女弱勢照顧方面：

配合當前社會發展需要，開拓育幼機構安置功能，加強照顧受虐待及遭遇不幸兒童，提供收容教養、心理輔導及家庭輔導之服務。同時加強輔導育幼機構，健全組織，提高保育人員素質，以健全托育服務；改善教養設備並充實村里托兒所教保、遊樂、廚廁、衛生保健、消防安全設備及親職專線電話，提昇社區托兒服務品質；

另加強與未立案托兒所之溝通，協調相關單位解決其未能立案之土地及建築物管理法規等問題，以輔導其辦理立案，落實兒童保護業務。

同時針對當前臺灣婦女已具多元特性之角色，對其所需要的服務與福利特性，推展婦女生涯規劃教育，加強婦女職業訓練、就業輔導，促進兩性工作平等，建立完善的托兒服務，強化單親家庭福利服務等，並結合相關單位及民間團體，積極辦理各項兒童、少年、婦女保護工作。

(二)在老人弱群照顧方面：

隨者高齡化社會的來臨，老年人在物質、醫療、文化與休閒等方面的需求將日益殷切，未來必須研擬或強化合宜的福利設施以爲因應。因此，今後本府應積極辦理各項老人福利措施，繼續辦理中低收入戶老人生活津貼，提供經濟之援助，以保障其基本生活。同時研擬規劃實施國民年金之可行性，建請中央儘速實施，將所有民衆納入保護的範圍，使所有人在老年時，均得以獲得經濟安全的保障。

積極拓展社區型態的日間託老與居家老人服務，使老人於社區就近接受照料；輔導各縣市興建老人公寓，提供老人優良居住環境，改善老人居住品質。

健全老人保護網絡，防止老人被虐待、疏忽或遺棄，提供老人福利服務、心理輔導、法律諮詢及保護安置等；同時鼓勵老人參與社會福利服務，結合民間企業、熱心公益團體、各公私立福利機構

及民衆熱烈參與，經由各界之群策群力，落實老人各項福祉，讓老人得以頤養天年。

(三)在殘障弱群照顧方面：

未來殘障福利工作，必須整合政府、民間、學術界及實務界的力量，並重視系統性規劃和整體性發展，方能真正解決殘障者的問題。

未來發展方向，除擴大辦理中低收入殘障者生活補助對象及標準，確實落實照顧殘障弱勢族群基本生活外，並積極輔導普設日間托育中心，使殘障者獲得社區式照顧，獎勵民間辦理重殘養護業務，使重殘者得以獲得妥適照顧。提昇殘障機構及工作人員服務品質，減少工作人員流動率。

繼續推展定額進用殘障者措施並輔導各縣市政府妥善運用殘障福利金專戶經費，辦理殘障者職業訓練、就業安置、創業貸款及創業補助等業務。同時獎助設置殘障庇護福利工廠，使不適應在競爭市場就業之殘障者，能在有專業人員輔導、管理環境下，從事生產性工作並加強技能及適應訓練。

四、健全家庭功能，推動社區化福利服務：

由於家庭遭受社會快速變遷的衝擊，功能式微，衍生諸多問題，如受虐兒童、青少年犯罪率日漸升高，犯罪年齡降低，家庭婚姻暴力，老人、殘障照顧問題，因此如何健全家庭功能，建立以家庭爲基石之社區福利服務體系，爲省府當前重要課題。

「福利社區化」是現代社會福利的趨勢，家庭式的社區照顧方

式，是最溫馨、最符合人性溫暖的一種照顧方式，因為社區居民最了解社區的需要，如能透過社區發展協會及社區中現存的相關組織，如媽媽教室、長壽俱樂部、社區托兒所等，有組織、有系統、有計畫的以社區本身之人力與資源提供社區中弱勢族群必要之福利服務，必能以最低的成本，提供最溫馨的關懷，將可協助政府落實福利服務工作，並能建立「社區生命共同體」的共識。

省府為推行社區化福利服務，避免大型機構化的不便與非人性照顧，正積極研擬輔導社區小型社會福利機構設置要點，俾將坊間許多未立案社區小型福利機構納入管理，提昇其安全性與人道服務品質。

伍、結語

隨著國內政治民主化與社會多元化，省民對社會福利的需求亦呈多樣化，在面對此社會福利轉型階段，要落實社會福利工作，必須了解社會的變遷，整體民衆的問題，對各項政策的推動，必須掌握社會脈動，以民衆福祉為依歸，針對現況與需求做整體前瞻性的規劃，無論是消極性的救助或積極性的福利供給，首要導正一般民衆對權利與義務之觀念，釐清社會福利本質，並妥為運用社會資源，引導暨鼓勵民間共同參與，發揮政府與民間互補功能，而針對一般性的問題，諸如老人、殘障、不幸少女、兒童虐待等問題，更須要有整體、長遠的規劃，積極辦理以公設民營方式擴展弱群教養與安置福利服務，擴大照顧中低收入兒童、少年、婦女、老人、殘障及原住民等弱群基本生活，並朝建構以家庭為基石，社區為中心之

社區化福利服務體系發展，加速落實政府扶持弱勢族群之福利政策，提昇社會福利品質。

社政工作是國家及省政建設中極具重要之一環，社政工作同仁應竭誠盡智，不斷在工作與業務上充實內涵，提昇服務品質、革新方法，提供適時適當之福利服務，以滿足民衆需求，在即將邁入二十一世紀自由化與福利化社會之前，讓我們以溫暖的心和冷靜的頭腦攜手合作，共同為締造一個均衡、安定祥和的社會而努力。

（本文作者現任臺灣省政府社會處處長）