

# 吳部長於「全國社會福利會議」作

## ——社會福利專題報告——

院長、各位立法委員、各位貴賓、女士、先生：

首先，<sup>伯雄</sup>謹代表內政部誠摯歡迎院長暨各位蒞會指教。社會福利在近年來倍受各界重視，因為各界的重視與指教，使得社會福利工作有一番的進步與發展，這些成果應感謝在場的諸位學者專家、民間團體、機構的督促與奉獻，以及默默工作的社政同仁，<sup>伯雄</sup>藉此機會向各位致十二萬分的謝意。

本部為加強推行社會福利，結合政府與民間力量，檢討現行社會福利措施及未來發展方向，規畫完整的社會安全網，以建立適合國情的社會福利制度，遂召開本次會議，希望藉由這二天的研討及各位群策群力、集思廣益，能獲取發展社會福利制度之寶貴建言，作為本部施政參考。今天是一難得機會，<sup>伯雄</sup>願藉短短二十分鐘向各位報告本部推展社會福利之概況及未來發展重點，希望在研討之前讓各位有個瞭解。

### 一、因應民衆需求，增列社會福利預算

近年來內政部社會福利預算大幅成長，七十四年度編列二億七千萬元，七十九年度編列四十億餘元，八十年度編列一百一

# 全國社會福利會議 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合



十一億餘元，八十一年度編列二百零三億餘元，八十二年度編列二百四十六億餘元，八十三年度編列二百六十七億餘元，八十四年度編列五〇八億餘元（預算案），其中福利服務及社會救助經費部分，則由七十四年度的七千萬餘元激增至八十四年度一百四十五億餘元，十年之間成長二百零六倍，其間除政府重視社會福利因素外，民眾社會福利意識高漲及民意代表極力爭取亦是重要關鍵因素，這樣的成果是大家努力得來的，我們也知道這樣的預算還不足，未達合理預算比例，我們會繼續努力爭取，也希望大家一起來努力。

## 二、推動社會福利措施，增進社會安全

我國經濟指標顯示即將邁入已開發國家之林，為達成與經濟發展相輔相成效果，本部遵照指示從國家資源分配、社會正義實現及財政能力等層面擬定優先順序，尤其是對兒童、老人、殘障者、婦女及低收入者等社會上弱勢群體，分別加強推動各項福利與救助措施，謹說明如左：

### (一)實施農民及低收入戶健康保險

1. 農民健康保險截至八十三年二月底止共計有一、七一一、三九九位農民參加。為健全農保財務及配合於八十三年月底前達成全民健康保險之目標，已修正農保條例（草案），擬適度調整保險費率及政府補助保費比例，實施醫療費用部分分擔措施，同時將投保對象擴及於農民之配偶、父母及子女等眷屬，該草案已送請立法院審議中。惟目前農保財務累計虧損自七十九年度至八十二年度止已達三百五十八億餘元，中央負擔部分，早已撥付，原應由省政府負擔之一百一十億餘元因金額相當龐大，非

省府所能承擔，行政院乃核定，原則同意在農保條例修正未成立法程序前由中央全額撥補。也因此，八十四年度社會保險預算大幅成長，共編列三百六十一億餘元，其中撥補虧損部分達二一六億餘元。農保虧損，如長期由政府撥補，轉嫁給全體國民負擔，顯然極為不公平，因此，有必要於適當時機，將農保費率予以提高，以紓解農保之虧損壓力。

2. 低收入戶健康保險，截至八十三年二月底止，計有一一七、八六一人加保，八十三年底實施全民健保之後，低收入戶健康保險亦納入全民健保，依據全民健保法案，低收入戶納入全民健康保險，其仍需負擔部分醫療費用，由中央社政主管機關編列預算補助。

### (二) 八十四年度開辦殘障健康保險

殘障者健康保險辦法業於八十年一月廿五日發布，一月卅日施行，其中公保殘障子女部分因有法律依據如期開辦，依據該辦法規定，現行已納入健康保險之殘障者依其殘障等級可分別補助其自付部分保險費二分之一（極重度與重度）或四分之一（中度與輕度）。至於勞農保的殘障者屬鑒於勞農保條例並未將眷屬納入保險範圍，有關法規的研修工作刻正積極進行中，政府自應遵照國家法制，惟在條例修定通過前，此段過渡期間，暫先以內政部於八十、六、七台(80)內社字第九三二一五〇號令發布之「殘障者醫療復健重建養護及教育費用補助辦法」予以醫療費用補助，俾殘障同胞病痛之苦得能稍減，此純係暫時性權宜措施，一俟勞農保條例修正案審議通過，並配合全民健康保險的實施，即可迅予納入。

### (三) 研議國民年金保險制度

年金保險制度係保障民眾基本經濟生活，最受重視並普獲採行的措施，惟國民年金制度之規畫，牽涉範圍至廣，包括公勞保老年給付一次給付制改採年金制，及未參加任何社會保險之國民如何獲得老後基本經濟生活之確保等均需進一步審慎規畫，目前內政部業已邀請學者專家組成「國民年金制度研議小組」積極研究國民年金保險制度，該小組自八十二年四月至八十三年二月，十一個月間完成研提「建構我國國民年金保險制度建議書（草案）」及「國民年金保險法立案要點（草案）」，目前送行政院審議中。

### (四) 增進兒童、少年、婦女、老人及殘障者之福利

1. 兒童福利：除加強辦理貧困兒童生活扶助、醫療補助、增設托兒設施、加強保母、保育員之專業訓練外，並依去（八十二年）二月五日修正公布之兒童福利法全面規畫推展兒童保護措施，並研修（訂）相關子法，以貫徹母法之推行。

2. 少年福利：辦理貧困少年醫療補助及生活扶助、補助籌設少年福利機構、獎助辦理少年服務活動，加強不幸少年之保護，並藉由少年成長團體之活動，培養其做人處事之正確觀念。

3. 老人福利：獎助擴建或增建扶養設施、社區安養堂、老人公寓、老人休養服務機構、老人療養機構等；並對於貧困、失依老人予以基本之生活補助、住宅設備設施改善及醫療照顧，中低收入老人生活津貼；倡導老人與其子女同住或比鄰而居，以利就近照顧及享天倫。並在社區推動老人日託服務、在宅服務、營養餐食、休閒育樂、簡易復健，在安養機構推動輔導方案等，俾老人能融入社區，生活過得快樂。為因應未來高齡化社會之需，目前亦研修老人福利法，擴大各項福利措施。八十四年度擴大辦理中低收入老人生活津貼發放措施，凡每人平均收入未達最低生活費用一·五倍者發予六千元，一·五倍至二倍者發予三千元。

4. 婦女福利：依「加強婦女福利推行要點」補助籌設婦女福利服務中心及不幸婦女緊急庇護所，獎助辦理婦女服務活動及倡導兩性平等觀念。加強婦女保護，並依加強家庭教育促進社會和諧計畫方案，推展親子關係家庭和諧活動，以期促進社會祥和。另目前研議是否單獨訂定婦女福利法，本部於八十二年八月間邀集學者專家、婦女團體代表研商，多數認為婦女福利無單獨立法必要，有關婦女之權益及福利必須事先予以釐清。本部亦積極蒐集各部會有關婦女之法令規章，並擬委請學者專家加以研究檢討，俾更全面有效推展婦女福利。

5. 殘障福利：除積極辦理殘障者收容、教養、養護、醫療服務及教育協助、生活補助、職業訓練、就業輔導等工作外；更鼓勵籌設福利工場，設置綜合性殘障福利服務中心；同時有計畫地逐步推動無障礙環境措施；獎助殘障者自行創業，獎勵民營企業僱用殘障者，以促進殘障同胞自立與發展。另亦積極研修殘障福利法。

#### (五) 加強社會救助

秉持自助人助的原則，對低收入戶除提高家庭生活補助為每人每月四、六五〇元至四、九二〇元，以保障其基本生活外

，更以職業訓練、就業輔導、以工代賑、創業貸款、就學生活補助等方式，培養其自力更生；透過健康保險、醫療補助、急難救助、急難貸款、災害救助等維護其生活安全；充實地方政府急難救助基金，以紓急困。目前亦積極研修社會救助法，期能更合宜地擴大各項救助措施。

### 三、規畫社會福利需求優先順序項目

近年來內政部社會福利預算快速成長，所推動的福利項目多樣，為使推展的福利服務措施符合民眾需求，八十三年度即成立社會福利需求研究小組，分別針對兒童、少年、婦女、老人、殘障、社會救助等六項福利進行研究，第一階段計畫，即就目前既有分散各界之研究報告、專論、統計資料進行分析整理，研究成果就在各位手上。感謝參與研究之學者專家能於短短六個月研提需求優先順序項目，辛苦了，例如，老人福利需求研究報告指出，以往皆以年齡基礎來提供福利服務，目前以有限資源，更應轉化以需求基礎來提供福利服務，因為所提供的老人福利服務並非每一位老人適用或所需，反而宜應加重急迫需要的經濟安全及健康醫療。研究中亦指出未來老人需求趨向，這是非常重要的資訊，也是本部將來推展老人福利參考依據。每一研究報告中皆指出需求項目，甚至已初步規畫福利政策及實施方案，這都是相當好的建議，期望在各位熱烈討論下，獲致更成熟結論。時間不多就不一一就研究成果列述，請各位參考研究報告。

第二階段計畫將自八十四年度進行施政實務規畫研究，收集最新需求資料，將前述二項研究報告整理，作為本部發展社會福利、編列預算及施政之參考。

### 四、釐清社會福利爭議議題

伯雄 就 近幾年來的接觸與瞭解，社會福利範圍涉及數個部會權責，因此業務推展或宣導上，民眾對部分議題有所不瞭解，各部會間亦亟待解決，因此藉此機會就部分議題向各位作簡要報告。

#### (一) 托兒所與幼稚園之功能劃分

1. 按照我國現行體制，托兒所屬於社會福利體系，主管機關是內政部、省市社會處、局，收托一足月至未滿六歲之幼兒，收托方式分半日托（收托三／六小時）、日托（收托七／十二小時）及全日托（收托連續二十四小時以上）三種，幼稚園則

屬於教育系統，由教育部、省、市教育廳、局管轄，招收四歲至六歲之幼兒（必要時亦得招收滿三歲以上之幼兒），但無全日托之提供。就法令規定而言，民國七十年內政部修正函頒之托兒所設施規範中明言，托兒所以促進幼兒身心健康與平衡發展，並配合家庭需要，協助婦女工作，藉以增進兒童福利為宗旨，而幼稚教育法第三條亦規定：「幼稚教育的實施，應以健康教育、生活教育及倫理教育為主，並與家庭教育密切配合，達成維護兒童身心健康、養成兒童良好習慣、充實兒童生活經驗、增進兒童倫理觀念、培養兒童合群習性等目標」，由是觀之，托兒所與幼稚園都是以促進幼兒身心健康發展、增進其生活適應能力為依歸。兩者設立的宗旨與目標頗有相似之意。

2.然就學理上而言，幼稚園應屬學前教育機構，係為幼兒進入國民義務教育前做準備，須考慮與國民義務教育之銜接問題，宜僅收五歲至六歲的幼兒。至托兒所的功能是培養促進幼兒體能、智能、情緒、社會化及人格特質的健全發展，並在解決職業婦女日間幼兒托育的困難，可收托一個月至未滿六歲的幼兒，有六個年齡組的階段，除涵蓋了幼稚園的幼兒年齡組外，還向下延伸四個年齡組，每下降一個年齡組，設備、保育、方法都隨幼兒的發展需要而有所不同。為了配合職業婦女就業的需要，托兒所有半日托、日托及全日托服務甚且無寒暑假，因之收托年齡甚可往上延伸。另外托兒所亦與公立幼稚園（班）大多附設在小學者不同，其乃普遍存在於社區，接近社區居民，此之所以台灣地區非私立托兒所大多附設在社區之原因。有人建議托兒所只收四足歲以下之小孩，試問那些父母均就業而需要日托或臨托的四足歲、五足歲幼兒往何處送呢？而這又是幼稚園所不能提供之服務，故托兒所與幼稚園之功能是有所不同，且並未重複。目前的問題是如何加強該兩類設施之輔導，以期步入正軌。內政部除加強有關輔導措施、協助各縣市政府主管機關提昇托育設施品質外，並聘請專家學者，依幼兒發展之各個不同階段，設計編製文字、圖書、形聲等各種不同媒介之托兒所教材教保活動單元，以增進並活潑其教保內容與水準，同時加強保育人員專業訓練，以提高保育人員素質；積極推展家庭親職教育、編製親職教育手冊宣導資料及撥付專款興設示範托兒所，獎助社區、村里托兒所改善並提昇其設備設施，規畫辦理托兒所評鑑，並已修正「兒童福利法」公布有時，期使托兒所發揮其教、保功能。

## (二) 婦女福利法是否單獨立法

該項已在前面陳述，不再贅述。

### (三) 老人生活津貼與老人年金之差異

1. 所謂老年年金制度係指政府以社會保險方式對被保險人老年退休時，給予一種定期性繼續性支付給付而言。所謂定期性，各國制度不同，規定不一，有按月發給，按季發給，按週發給，其前提必須是繳納保費滿一定期間以上，目的在保障老人退休後基本生活之滿足。

2. 老人生活津貼，係屬社會救助性質，對所得在一定程度以下者，由政府編列預算按月給予生活津貼。兩者性質截然不同，老年年金係以社會保險方式辦理，採年輕時繳保費，年老時領年金，有儲蓄互助之功能，而老人生活津貼則屬於救助性質，當事人不必付費，完全由政府免費提供。

### (四) 社會救助與社會保險之別

1. 社會救助為基本生存權保障，取得領受資格須經資產調查，所得之補助為維持最低生活所必需。

2. 社會保險須先負擔義務（繳交保費）再享權利，給付的高低端視保費多寡及繳交期程。給付資格無需經資產調查。

## 五、未來社會福利發展重點

本部為中央社會福利主管機關，社會福利亟待努力的工作尚多，僅以目前優先推展重點工作向各位報告。

### (一) 訂定福利政策綱領暨其實施方案，作為福利規畫之依據

有關社會福利多分由各部會主管，確實須予以整合規畫，以免政策分歧。是為及早建立社會安全制度，以利各項社會福利推行，本部已擬訂「社會福利政策綱領」草案，內容分就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅、醫療保健五部分，並依綱領條文研提實施方案，目前已送行政院審查。

### (二) 及早建立老年、遺屬、殘障年金制度，保障國民經濟生活安全

依美國社會安全總署之分類，社會安全制度分健康、老人遺屬殘障、職災、失業及家庭津貼五類，而前二項尤為重要。民國八十三年全面實施健康保險後，各部會主管之老年、退休養老、殘障、撫卹等給付，如何協調出一個共通管道，未

納入者如何納入，俾使全體國民經濟生活獲得保障，並避免不同的職域有不同之優厚待遇，及免於資源之重複、浪費，皆有待再研究。

本部初步構想係建議將軍、公、教及勞工保險之老人、退休、殘障、撫卹給付，一律改為按月領取之年金給付，且擴及對其遺屬之給付，進而建立以基礎年金為主，附加年金、企業年金、商業年金為輔之老人、遺屬及殘障年金制度，並規畫於全民健康保險完成後之數年內分期逐步達成。如能循此而使絕大多數民眾納入健康保險及年金保險，政府祇須對極少數的人給予生活及醫療補助，而老人、殘障及遺屬因有年金，亦不須仰賴政府救助。

### (三)儘速成立專責之社會福利主管機關

基於經濟社會結構之改變，民眾對社會福利需求之增加；民間團體之抗爭及民意代表之要求；社會福利預算日益龐大；潛在之政府社會福利人力需求壓力；求事權統一及世界趨勢等六因素，實有必要成立社會福利專責機關，惟究於行政院下設社會福利署或獨立設部或與其他部會合併，本部將積極再與行政院、立法院、相關部會研商。

### (四)研修福利法規，符合時勢所需

目前現有社會福利法規有距十餘年者，實有必要加以修正，兒童福利法業於八十二年一月五日修正通過公布，施行細則修正案業奉行政院核定。目前本部正研修之法規計社會救助法、老人福利法、殘障福利法、及其施行細則等項。

現今，國民平均所得已超過美金一萬元，外匯存底逾八百億美元，國家的資源及民眾的財富在達一定程度時，如何規畫完整社會福利制度，就有賴政府及在座各位努力。再次感謝各位的蒞臨及指教，敬祝各位身心健康，萬事如意。謝謝！