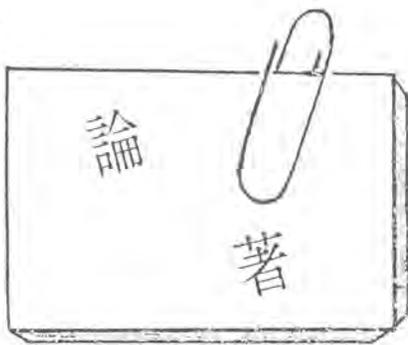


實踐均富政策的我國當前重要社會福利措施

一、我國推行社會福利的依據

我國推行社會福利的依據，可分兩方面來說：

(一)在思想與政策上：社會福利首先出現以資本主義為歷史背景的西方社會，像北歐的幾個國家。我國擁有社會福利的思想雖已有數千年的歷史，但僅止於一種政治思想，從未及以具體實現，那就是禮運大同篇的構想：『人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養』及『貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必為己，是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是為大同』，古聖先賢遺留給我們如此宏偉的理想，可是這個理想從未在中國任何朝代獲得普遍的實現。國父繼承道統，在其手著民生主義中昭示我們「建設之首要在民生」，並在民生主義發屐程序中表示『歐美各國先把國家發強再考慮貧富的問題，我們推行三民主義則要把這二個問題一起解決』，即要建立一個均富的社會。總統蔣公繼承 國父遺志，以實行三民主義為職志，在『民生主義育樂兩篇補述』中，對建設均富、安和、樂利社會的設計有極詳盡的闡述，並在制定憲法時將『國家為謀社會福利，應實施社會保險制度』及『社會安全』之規定列入基本國策中，民國卅四年後訂定「四大社會政策綱領」，對民族保育、勞工福利、農民政策、及社會安全制度均有提示。不幸民國成立以來，歷經北伐、抗戰、戡



亂，內禍外患不息，無一日安寧。 國父及總統 蔣公的理想亦未能完全實施。政府遷臺後，致力建設臺灣省為三民主義模範省，除從事各項經濟建設外，並注意社會建設之開展，首則實施土地改革，繼而推行都市平均地權，總統 蔣公並於五十三年昭示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃在以地利為社會所共享，立即以社會財富創建社會福利事業」，繼則指定以民國五十三年度後所增收土地價稅及土地增值稅之一部份，設置社會福利基金，專供辦理社會福利措施之用。行政院乃於民國五十四年頒行「民生主義現階段社會政策」，以社會保險、國民就業、社會救助、福利服務、國民住宅、社會教育及社區發展等七項為主要內容，五十八年中央又制定「現階段社會建設綱領」，對民生、民權、民族三方面的社會建設，俱有說明。五十九年後制定「現階段加強國民就業輔導工作綱領」逐步加強社會福利工作，積極的付諸實施。前年行政院蔣院長提示最近六年國家設計劃目標，在於全面增進人民生活水準，其內容亦包括食、衣、住、行、教育及就業六項。至此我們數千年來所擁有的社會福利思想，與民國成立以來的完美社會福利政策，才真正的逐漸付諸實行，而不僅止於一種政治思想了。

(二)在條件上：建立社會福利制度，必須具備三個基本條件，此即先要維持適度的經濟成長，如無適當的經濟成長，人民基本生活水準會因人口的繼續成長而下降，基本生活都成了問題，甚難談到社會福利。其次要有廉能的政府，將國民所得作合理的重新分配，否則福利支出所需要的財源固無法籌措，而籌來的財源也無法適當有效的用於低所得階層。再者要全體國民的支持與奉獻，也就是要國民具有同情心，服務社會熱情與社會責任感，『有錢出錢，有力出力』的參與推展社會福利工作，更重要的不能具有現代福利國家，有部份人民

依賴社會福利制度而不作任何貢獻的自私心理。我國目前無疑的已具有上述建立社會福利制度的條件，故就經濟成長的條件而言，過去廿餘年臺灣的經濟成長率平均每年在八%以上，國民基本生活水準不斷提高。我們政府二十多年來，一直在勵精圖治，努力建設，克服了國際政治上所遭遇的逆流，也衝破國際經濟上所面臨的風暴，雖然在行政作風與行政效率上尚有仍須改進之處，但基本上政府組織是非常民主、健全而有為的。至於全體國民奉獻，我們具有極大的信心，誠然我們社會上有不少人民過於貪圖，過於為己，但是社會大眾都是非常勤勞而富有同情心的，好人好事，默默行善助人的比比皆是，許多企業家亦漸瞭解他們對於社會的責任開始設立社會福利與慈善基金，或舉辦公益事業。總之，我們當前所具備的條件，已使我們建立社會福利制度，以促進均富社會的時機成熟了。

二、我國當前社會福利的重要措施

由於我國社會福利思想與政策的確立，再加上近年來已具備了實施社會福利的基本條件，因此政府對於各項社會福利措施之推進極為積極，茲將當前重要社會福利措施，簡述如次：

(一) 社會保險

社會保險為社會安全制度或全民福利制度之核心，近代進步國家，無不競相舉辦，且由中央政府統籌辦理。我國目前所辦者已有公務人員保險、軍人保險及勞工保險，茲將其辦理情形，摘述於次：

1. 公務人員保險：自民國四十七年一月公佈「公務人員保險法」後，全國公務人員相繼參加保險，其主管機關為銓敘部，保險業務則委由中央信託局辦理。截至六十五年十二月底止，參加保險人數共有三七七、九二八人，保險費係按被保險人每月俸給百分之八計算，其中投保人自付百分之卅五，政府補助百分之六十五，惟退休保險，其全部保險費則由被保險人自行負擔。

公務人員保險計分：現金給付（包括殘廢、養老、死亡等給付及眷屬喪葬津貼）與醫療給付（包括門診及住診）。自四十七年開辦至六十三年底止，保險總收入五十三億八千五百餘萬元，總支出五十九億一千八百餘萬元，收支相

抵合計虧損五億三千三百餘萬元。

2. 軍人保險：三十九年五月國防部訂頒「軍人保險辦法」，繼由官長部份先行實施，四十二年十一月完成立法程序，改為「陸海空軍軍人保險條例」，開始辦理士兵保險。五十九年三月修正為「軍人保險條例」，其主管機關為國防部；保險業務，亦委由中央信託局辦理。保險費按被保險人保險基數金額計算，即將官繳付百分之六，校官繳付百分之五，尉官繳付百分之四，士官士兵繳付百分之三。其中軍官由國庫補助百分之六十五，自付百分之卅五，士官士兵全額由國庫負擔。軍人保險計分死亡給付、殘廢給付及退伍給付三種。

3. 勞工保險：民國卅九年開始辦理，至四十七年政府公佈「勞工保險條例」。其保險費係按被保險人當月之月給投保工資百分之八計算，至其負擔方式各有不同，例如產業及交通、公用事業工人等暨有一定雇主之職業工人之保險費，由被保險人負擔百分之二十，雇主負擔百分之八十；無一定雇主之職業工人之保險費，由省（市）政府補助百分之三十，餘由被保險人負擔。

勞工保險給付分為生育、傷害、疾病、殘廢、失業、老年及死亡七種，其中失業保險至目前為止，尚未辦理。各項保險給付，截至六十六年八月底計為一百三十七億三千三百八十六萬元，保險基金累積達七十三億餘元。

政府曾於六十二年五月頒行「保障勞工利益，改善勞工生活方案」，其中有關勞工保險部份，經訂頒「貫徹勞保強制投保，糾正投保工資以多報少，改善醫療設施及提高醫療給付標準十項要點」付諸實施，截至六十六年八月底止，被保險之勞工已達一百八十一萬零六十五人，以平均每戶五口計算，其受益人人數已超過臺灣地區總人口的半數以上，為社會安定提供了極大的力量。

近年來，我們社會經濟日趨繁榮，勞工人數急速增加，勞工保險業務自應配合改進，以圖謀勞工更多利益，政府已於六十六年五月完成修訂勞工保險條例草案，現在審議中，其修訂重點為：1. 健全勞保組織體系，明確劃分勞保有關機關權責。2. 擴大投保範圍。3. 改進老年給付年齡規定。4. 增列給付項目並提高給付標準及放寬給付條件。5. 合理調整保險費。6. 加強勞工保險基金及責任準備金之運用。7. 加強查核與加重罰則等，此外對於失業保險之實施，年金制度之實施以及國民健康保險之籌辦等亦正積極研究中，期以勞工保險為基礎

，逐漸建立全民社會保險制度。

(二) 就業輔導

1. 就業服務：國民充份就業為社會安全制度的基礎，其重要措施包括：就業服務與職業訓練，近年來我國由於經濟的快速成長，各行業對於勞動力的需求，年有增加。同時由於人口的增加，直接影響勞動力的供應，因此，如何使勞動力在供求之間能夠有效的調節，以促進就業成長而導致經濟上進一步的發展，實為當務之急。政府有鑒於此，臺灣省已設立基隆、臺北、臺中、臺南、及高雄等五個地區就業輔導中心，並在工業集中地區分設十二個就業服務站，在臺北市則設立就業輔導處，並分設五個就業服務站，各就業輔導機構之工作項目為：職業介紹、職業交換、職業指導、就業訓練、就業市場資料分析、性向測驗、及專技人力調查等。近來各就業輔導單位對於求職求才者介紹就業之輔導、國中畢業生之就業輔導、技術人力之調查、臺灣地區勞動力之調查，均有貢獻。六十三年下半年因受國際經濟不景氣影響，失業人數增加，政府曾訂定「因應經濟不景氣情形下勞工問題之措施實施要領」九項，鼓勵勞工參加農村生產、地方小型工程，並勸導勞資雙方共體時艱，以期減少失業，是項措施，對於消除勞資糾紛，安定生產程序及助長六十四年我國之經濟復蘇，頗有成效。六十五年底後經濟情況逐漸好轉，各業需求人力漸增，為使人力供需配合，政府正積極組織就業服務網，加強就業服務工作。

2. 職業訓練：政府為積極推廣職業訓練，於六十五年十一月成立專技及職業訓練小組，擬訂「六十七年度推行職業訓練方案」，該方案計畫於六十七年度內委託十一所專業訓練機構培訓各職種技工二、七〇〇人，並由十九所高工職校辦理各職種現代化學徒（技術生）基礎訓練三個月（基礎訓練之後由工廠雇用並繼續訓練）計一、五〇〇人，除該兩項訓練外，並辦理各項配合措施，俾能逐漸建立職業訓練制度以適應經濟發展之需要。政府為推行該項方案，經列有經費八千餘萬元加以支應，另並研訂以五年為期之職業訓練方案中。

又為提高技工水準，政府自六十三年起推行技能檢定，數年來已辦理檢定者計有車床工、鉗工、機械、製圖、電鉚、氣鉚、冷凍空調裝修、室內配線、工業配線、泥水工、木模等九種職，報名總人數計有二九、六九九人，合格者

計有五、〇四三人，六十七年度起將積極擴大辦理。

(三) 社會福利服務與社會救助：社會福利服務與社會救助均為社會安全制度的重要輔導措施。在這一方面，一向我國辦理頗具績效，六十五年政府曾檢討因工業化促使社會變遷加劇，所引發之社會問題，與當前重要社會福利服務及社會救助措施，擬訂「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」配合六年經建計畫積極推廣，茲將辦理情形摘述如次：

1. 社會福利服務：兒童福利方面，我國於六十二年公佈實施「兒童福利法」，為建立我國福利制度之依據，現有公私立之育幼院五十所，收容貧苦無依兒童五千餘名，以初生至十五歲為限，負責教養至國中畢業後，分別輔導其升學或就業。一般托兒所五三一所，收托兒童五萬一千四百餘名，以一般職業婦女及貧苦家庭四歲以下之子女為對象。農村托兒所二、三五一班收托農忙期間兒童八萬五千餘名。目前我國有身心殘障兒童，據抽樣調查估計，約為五萬人，現設有小兒麻痺及肢體傷殘重建設施十所，盲童育幼院及低能兒童教養院各有一所，另有專事收容無法醫療或重建如腦麻痺、軟骨症及畸形等殘障兒童之收容機構二所。

對於貧苦兒童，政府亦有家庭補助，現有二千名兒童獲此照顧。又教會團體如臺灣基督教兒童福利基金會，亦有此類措施，其補助之兒童約達二萬餘名，至補助金額視其情況，約為每人每月三百元至五百元不等。政府並於本（六十六）年六月完成修訂「托兒所設置辦法」，以配合社會需要，加強托兒所之輔導與管理。

老人福利方面，近世各國對於老人福利極為重視，除由政府予以積極扶助，並納入社會保險範圍外，亦由民間團體協助辦理。我國近年來由於工商發達，職業變遷，城市中人為應事實需要，乃多採行小家庭制，由此老人問題，亦漸嚴重，依照六十二年底我國人口統計，六十五歲以上老人計有五十餘萬人，約佔人口總數百分之三。二，現有公私立救濟院所九十一所中，計有二十二所收容孤寡獨老人八千餘人，並對不願離開故鄉之老人，現正由政府在原住社區內設置安養堂，並辦理社區老人康樂、休閒活動，以及老人保健及醫療服務。政府為老人福利之推進，現已着手「老人福利之研究」，對老人福利及服務

等問題作通盤研究策劃，同時並協調民間團體共同研辦自費老人安養機構，及擬訂「老人福利法草案」。

殘障福利方面，依據非正式統計，我國現有殘障人數約為十五萬人，現有公私立殘障教育、復健、醫療、職訓及殘障者用具製造等有關機構一二六單位，其中當以私立振興復健院最具規模而有成效。

政府為配合青年輔導工作，曾於六十三年三月訂定殘障青年照顧計畫，並擬訂「殘障福利實施辦法」，因尚有若干問題仍待協商，故現正進行研議中。勞工福利方面，勞工為從事一切生產建設之根源或動力，故其關係生產建設至深且鉅，是以近代各國對於勞工福利，極為重視。我國值茲實施各項建設之際，對於勞工福利推動至為積極，政府於六十二年五月頒行「保障勞工利益，改善勞工生活」方案，其重點為：

(1) 依職工福利金條例規定，督導各公民營企業，提撥福利金，辦理職工福利，截至六十六年六月止，累計職工福利機構共六千九百六十單位，受益者五百九十八萬六千一百零八人，為加強推行職工福利業務，刻正規劃修訂勞工福利法規，以增進勞工福利。

(2) 礦工福利金專款提撥數額提高後，已自六十二年七月一日起開始增收，全部作為充實礦工醫療、住宅、子女教育、臨時救助、技能訓練、康樂活動、健康檢查及改善環境衛生等福利措施。

(3) 改善漁民福利，包括協助漁民普獲較優漁具及作業環境，增設醫療所，供應淡水，配售平價米及辦理漁民托兒所等設施。

2. 社會救助：政府對於貧窮之老、弱、殘障、無力生活者，分院內收容及院外補助二項；臺灣省及臺北市現有公私立救濟機構九十五所，收容人數為三萬七千餘人，並對經調查登記有案之一級貧民均按月發給家庭補助費。臺灣省每月發給二百元，每增加一人則增發一百元；臺北市每月補助基數為三九〇元，有眷者增補三五〇元，另戶內有六十歲以上十二歲以下及殘障者，則每人再發一百元，同時實施貧民免費醫療服務，以登記有案之貧民及公私立救濟院所之院所民罹患傷病者為對象，由各公私立醫院及縣市鄉鎮衛生局（所）附設貧民施醫所辦理。臺灣省六十五年計有施醫所二二三所，住院者六、〇四六人，門診八〇、〇五八人次，共支醫藥及伙食費用五二、九四一、八八一、四九元，臺北市則有卅七所施醫所，住院一一、一一六人，門診二〇、八八一、四九元，共支醫藥及伙食費，四四、九一一、四一五元，另補助低收入者醫藥費二九三、六七五元。至於對一般遭受風災、水災、震災致人口傷亡或住屋倒塌者，均予特別救助，對於大陸接運來臺及海外流亡難胞，亦予以有效救濟。目前政府為進一步協助貧民真正擺脫貧窮威脅，已試行建立社會工作專業人員制度

，以個案輔導方法，協助貧民自立自強，臺灣省及臺北市貧戶已大為減少，以臺灣省為例，自六十一年之七萬四千餘戶減為一萬餘戶，貧民亦由三十九萬一千餘人減為三萬四千餘人，已使全省一百五十二個鄉鎮市區沒有貧戶，更進一步摒力照顧低收入者，除推行就業訓練、手工業訓練、小中創業貸款、補助興建住宅、急難貸款、精神病治療護理、結核病防治、育嬰期間生產補助外，並對於低收入者子弟就學減免學雜費及施醫優待辦法等，亦經規劃完成。同時正擬參照目前所實施之「小康計畫」及「安康計畫」之經驗，暨世界潮流之新趨向，擬將民國三十二年頒行之「社會救濟法」重行修訂為積極性之「社會救濟法」。

社會發展、工業安全衛生檢查，國民住宅與合作事業、政府除全力推展上述與建立社會安全制度有關之三大項措施外，並積極推展下列與社會福利有關之工作：

1. 社區發展：

社區發展，為我國現階段社會福利政策之一，旨在激勵社區居民，貧獻自身之財力物力，並配合政府之支助，增進社區內人民生活條件，提高人民生產效能，改善人民生活環境，以實現民生主義新社會為目標。臺灣省至六十五年度止已建設完成二千八百一十四個社區，受益者達八八二、九九一戶，五、一九四、八二〇人；臺北市已建設完成一百七十六個社區，受益者達八九、三〇七戶，四〇六、七七七人。

2. 工業安全衛生檢查：

我國臺灣地區因經濟迅速發展，現有大小工廠三萬多家，在目前工業發達尚未進入技術密集階段，仍為勞力密集，政府為保障勞工生活安全，特制頒「勞工安全衛生法」，更為健全勞工衛生立法體系，經繼續訂頒勞工安全衛生法附屬法規，年來先後發佈「勞工健康管理規則」等共有二十五種，又訂有「職業病預防第一期工作計畫」，以加強該等作業場所檢查，此外曾舉辦「中美勞工安全衛生研習班」，吸收美國之經濟與技術，繼級辦理勞工安全衛生管理人員訓練，以建立工廠自動檢查制度，並增加工廠、礦場檢查次數，積極擴大辦理營造業、水電煤氣業、林業、交通運輸等之安全衛生檢查，並對違法嚴重者依法處罰。

3. 國民住宅：

國民住宅在今日社會福利課題中，亦為一重大之環節，尤其二次世界大戰後，一面由於都市化的人口激增，一面由於原有房屋遭受戰爭損壞，因而普遍發生住宅缺乏現象，我國目前由於經濟高速成長，再加人口不斷增加國宅問題之解決，亦成為我國政府努力之課題，目前主要工作均有：

(1) 研訂國民住宅有關法規：為適應社會需要，解決低收入者居住問題，特先訂頒國民住宅條例，興建國民住宅，為推行社會政策重要的環節，旋即研訂該條例施行細則暨有關子法，已完竣者有施行細則草案、國民住宅基金設置辦法、草案國民住宅出售出租辦法草案、國民住宅貸款辦法草案、國民住宅社區規劃及住宅設計規範草案等。

(2) 成立國民住宅興建計畫推動小組：為有效推動國民住宅興建工作，政府已於前年七月間組織成立國民住宅興建計畫推動小組，就中長期計畫有關基地取得、資金籌措、規劃設計等問題詳加研討。

(3) 推行試辦興建國民住宅之兩年計畫：

「六十五、六十六年度國民住宅興建計畫」，決定興建一萬九千四百零八戶內，臺灣省一萬四千零八戶，臺北市為四千五百戶，金馬地區五百戶，惟各項興建工程於實際興建時其戶數或有增減。所需建築用地，業已分別取得，目前正在趕工興建中，至所需資金，包括建築工程費及地價等，合計約新臺幣五十七億三千九百餘萬元，經決定由中央與地方政府各籌半數，並分擔利息貼補差額。工程進度，除基隆市安樂國民住宅社區須分期開發山坡地，臺北市中央市場、南機場十一號土地、太平市場等工程，因興建七層以上高樓，建築須延緩施工外，其餘均定在六十六年十二月底以前建築完成，屆時即可按照規定配售給收入較低家庭住用。

(4) 配合六年經建計畫研訂中期國民住宅興建計畫：

預期自六十五年起六年內興建國民住宅九萬一千五百〇六戶，其中臺灣省佔七萬二千零六戶，臺北市一萬八千戶，金馬地區一千五百戶。

(5) 辦理臺灣省補助貧戶興建簡易住宅並補助貧困農家整修住宅計畫：

為解決臺灣省生活特別貧困民戶居住問題，預計在六年內，將以四萬一千餘戶貧戶為對象，由省補助興建簡易住宅，使成為自強戶，並補助貧困農戶整修其破舊住宅，六年內預計興建三萬七千餘戶，以改善其居住狀況。

4. 合作事業：

臺灣地區之合作社場，至民國六十五年五月止，計有四、〇五五單位，社員共二百三十九萬四千〇五十八人，股金總額達十三億二千九百一十一萬餘元。包括：(1) 生產合作。(2) 運銷合作。(3) 供給合作。(4) 利用合作。(5) 勞動合作。(6) 運輸合作。(7) 消費合作。(8) 公用合作。(9) 信用合作。(10) 合作農場及區合作社等。對我國經濟之發展與社會之繁榮，不無貢獻。

三、我國推行社會福利的檢討

綜上所述，我們可以提出兩點工作績效：

(一) 對社會安全制度的建立，已具規模——社會安全制度，包括：(1) 社會保險。(2) 就業輔導。(3) 社會福利服務與社會救助。以上各項，我們均已奠立基礎，以社會保險為例，勞工保險已包括產、職業工人、漁民、機關學校技工、司機、工友、公司行號之員工、人民團體職員、新聞文化從業人員等。再加軍人與公務人員保險，則被保險人數總計達兩百八十萬人以上，佔全國人口百分之十七強，已具全民保險之型態。惟各項工作，在體制上，仍須爭取社會立法，以建立完整的社會安全制度；在推行內容與方法上，應盡力之所及，逐漸擴大勞工保險業務，實現社會保險的目標，加強老人、兒童、殘障、職工的福利的服務以預防，工業化所引發之社會問題生活，擴展低收入者與貧民的社會救助與國民就業輔導的工作，使人民能各安其生，各樂其業。

(二) 對民生均富政策的實施，已獲成效——我們自實施土地改革及推行累進稅與綜合所得稅制以來，對於平均地權、節制資本政策之推行，不遺餘力。近年來，由於保險制度之建立、勞工福利之加強、國民住宅之興建、社區發展之推行，以及小康、安康計畫與「社會福利服務與社會救助改進案」之實施，使一般平民生活之水準，得以日漸提高，而所謂社會貧富差距，亦已相當縮短，但仍須繼續努力，創造均富、安和、樂利的社會，以實現民生主義建設的理想。

不過，我們檢討目前社會福利措施，認為尚有三個問題，亟待克服：

1. 在觀念方面——現代社會福利已如上述是一種建設性的工作，旨在建立均富社會，有助於國家建設、經濟發展及社會安定；但一般社會人士，仍乏此種認識，而誤將社會福利與社會救濟混為一談，因而影響了業務的推行。

2. 在經費方面——我們在推行經濟與社會平衡發展的計畫中，社會福利的經費，非常需要，政府雖編列龐大預算，並以地價稅及土地價值稅之一部份用於社會福利，但近代福利國家，推展社會福利工作均非單靠政府預算，所能有濟，必須積極開發社會資源，「以社會財富，創建社會福利事業」，政府已於本(六十六)年十一月成立「民間社會福利與慈善事業基金運用聯合會報」，使民間力量能針對社會需要可以有效運用避免重複浪費，為一極好構想，當加強進行。

(三) 在人員方面——社會福利事業之推行，需要專業的社會工作人員，我國目前社會工作專業人員設置雖已開始，惟制度尚待建立，亟須加速進行，社會工作專業教育，亦須加強。

主要參考資料：

- 一、邱創煥著：中國社會福利思想制度概要
- 二、于宗先著：福利社會基礎。