

# 內政部公私立救濟機構評鑑

• 柳 文 震 •

內政部爲瞭解公私立救濟機構的實際情況，發掘其優缺點，並提出改進建議，協助今後工作的推展，乃於民國六十六年十月間，委託國立中興大學教授陳國鈞先生，邀集中央、省、市社政機關主管各一人，及有關學者專家若干人，組成「公私立救濟機構評鑑工作小組」，對台灣省及台北市所屬三十七個公私立救濟機構，就其歷史沿革、行政管理、人事組織、財務處理、環境佈置、重要設備、業務設施、院所民狀況、社會工作專業方法採用與實施等項目，進行評鑑。該項評鑑工作已於本同年四月完成，茲將評鑑經過、評鑑要點及結果、主要問題及改進建議報導於後，以供各界參考。

## 一、評鑑經過

此次鑑評工作的時間，係自六十六年十月起，至六十七年四月止，共八個月。十月至十一月以前，完成各種籌備工作，包括各項表格的製作、印刷及通知台灣地區各公私立救濟機構定期進行評鑑。十二月中旬由北部開始評鑑，一月下旬至西部、中部，二月上旬至東部，下旬至南部。三月間整理各項所得資料，繕寫評鑑總報告。四月間會商審定總報告。

評鑑方法爲先將調查表寄送各機構填報，取得此項基本資料後，再按預定日程，由評鑑工作小組全體人員逕赴各救濟機構實地訪問，舉行座談，主管人員簡報十五分至三十分，繼由評鑑工作人員在機構內部各處，細密觀察，查詢業務及與院民談話，聽取意見，並立即填寫鑑評表，以作評鑑的依據。

## 二、評鑑要點及結果

此次評鑑的主旨，在於瞭解各公私立救濟機構的實際狀況及其問題所在，評其優點與缺點，不列名次與等級，俾可獲致客觀的資料，以為各級行政主管機關及各地救濟機構解決問題與改進業務的張本。評鑑要點及結果如下：

### (一)公立

#### 1. 救濟收容設施利用：

- (1) 尚充分：台北市立廣慈博愛院安老所、省立台北仁愛之家、省立彰化仁愛之家、省立屏東仁愛之家、省立花蓮仁愛之家、基隆市立仁愛之家、高雄市立仁愛之家。
- (2) 未充分：台北市立廣慈博愛院育幼所、兒童復健教養所與婦女職業輔導所、省立澎湖仁愛之家安老所、省立婦女習藝教養所、台南市立仁愛之家、台南縣立仁愛之家。

#### 2. 經費使用：

- (1) 尚恰當：台北市立廣慈博愛院、省立台北仁愛之家、基隆市立仁愛之家、台中市立仁愛之家。
  - (2) 不恰當：台南縣立仁愛之家。
3. 環境維護與清潔：
- (1) 尚良好：台北市立廣慈博愛院、省立屏東

- 仁愛之家、省立花蓮仁愛之家、省立澎湖仁愛之家、省立婦女習藝所、基隆市立仁愛之家、台中市立仁愛之家、台南市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家。
- (2) 不完善：省立台北仁愛之家、高雄市立仁愛之家、省立彰化仁愛之家。

#### 4. 院民教養與管理：

- (1) 尚有紀律：台北市立廣慈博愛院、省立彰化仁愛之家、省立婦女習藝教養所、基隆市立仁愛之家、台中市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家。
- (2) 心智障礙者未適當照護：省立屏東仁愛之家。

#### 5. 康樂活動及設備：

- (1) 尚充足：台北市立廣慈博愛院。
- (2) 不充足：省立台北仁愛之家、省立屏東仁愛之家、省立花蓮仁愛之家、省立習藝所、台南市立仁愛之家、高雄市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家、台南縣立仁愛之家。

#### 6. 鼓勵院民從事有益工作：

- (1) 尚好：台中市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家。
  - (2) 不夠：台北市立廣慈博愛院、省立彰化仁愛之家、省立屏東仁愛之家、省立花蓮仁愛之家、基隆市立仁愛之家。
7. 輔導工作及專業人員：
- (1) 尚好：省立屏東仁愛之家少年教養所。

- (2) 缺少：台北市立廣慈博愛院、省立台北仁愛之家、省立花蓮仁愛之家、省立澎湖仁愛之家、基隆市立仁愛之家、台中市立仁愛之家、台南市立仁愛之家、高雄市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家、台南縣立仁愛之家。

#### 8. 個案記錄、分析與處理：

- (1) 尚好：省立彰化仁愛之家。
- (2) 不完善：台北市立廣慈博愛院、省立台北仁愛之家、省立澎湖仁愛之家、省立習藝所、省立婦女習藝教養所、基隆市立仁愛之家、台中市立仁愛之家、台南市立仁愛之家、高雄市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家、台南縣立仁愛之家。

#### 9. 習藝設備與使用：

- (1) 尚充分：省立屏東仁愛之家、省立澎湖仁愛之家、省立習藝所、省立婦女習藝教養所。
- (2) 不充分：省立彰化仁愛之院家。

#### 10. 醫療衛生設備：

- (1) 尚好：台北市立廣慈博愛院、省立屏東仁愛之家。
- (2) 不完善：省立習藝所、省立婦女習藝教養所、基隆市立仁愛之家、台北縣立仁愛之家、台南縣立仁愛之家。

#### 11. 環境利用：

- (1) 尚充分：台中市立仁愛之家、高雄市立仁愛之家。

(2) 不充分：台南市立仁愛之家。

12 復健與體能訓練器材設備：

(1) 應具備而缺乏：省立台北仁愛之家、省立彰化仁愛之家、省立花蓮仁愛之家。

13 自動辦理貧戶調查提供服務或訪問離院、所民加強輔導：

(1) 辦理：省立澎湖仁愛之家、省立婦女習藝教養所。

14 院民意見與反應：

(1) 受重視：省立台北仁愛之家、省立花蓮仁愛之家。

## (二) 私立

1. 救濟收容設施的利用：

(1) 尚充分：台北市私立愛愛院、私立桃園仁愛之家安老所、私立菩提仁愛之家、私立蓮光仁愛之家、私立嘉義博愛仁愛之家、私立台南仁愛之家、私立聖母安老院。

(2) 未充分：私立台北仁濟院安老所、私立蘭陽仁愛之家、私立中壢仁愛之家、私立新竹仁愛之家、私立南投仁愛之家、私立慈生仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立嘉義仁愛之家、私立高雄仁愛之家、私立台中仁愛之家、私立台東仁愛之家。

2. 經濟編列或使用：

(1) 尚恰當：私立樂山療養院、私立嘉義博愛仁愛之家。

(2) 不恰當：私立台北仁濟院、私立中壢仁愛之家、私立新竹仁愛之家、私立菩提仁愛之家、私立蘭生仁愛之家、私立慈生仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立高雄仁愛之家、私立台中仁愛之家。

3. 環境維護與清潔：

(1) 尚良好：私立台北仁濟院、私立八德仁愛之家、私立蘭生仁愛之家、私立台南仁愛之家、私立高雄仁愛之家、私立聖母安老院、私立孝愛仁愛之家。

(2) 維護不良或不清潔：私立桃園仁愛之家、私立中壢仁愛之家、私立南投仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立嘉義仁愛之家。

4. 院民教養與管理：

(1) 完善：私立台南仁愛之家。

(2) 不完善：私立中壢仁愛之家、私立南投仁愛之家、私立台東仁愛之家。

5. 康樂活動及設備：

(1) 尚充足：私立台南仁愛之家、私立新竹仁愛之家。

(2) 不充足：私立台北愛愛院、私立桃園仁愛之家、私立中壢仁愛之家、私立八德仁愛之家、私立菩提仁愛之家、私立蘭生仁愛之家、私立南投仁愛之家、私立蓮光安老院、私立慈生仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立嘉義仁愛之家、私立嘉義博愛仁愛之家、私立普門仁愛之家、私立高雄仁愛之家、私立孝愛仁愛之家、私立台東仁愛之家。

愛之家。

6. 鼓勵院民從事有益的工作：

(1) 尚好：私立台北市愛愛院、私立樂山療養院、私立南投仁愛之家、私立嘉義仁愛之家、私立嘉義博愛仁愛之家、私立普門仁愛之家、私立台南仁愛之家、私立高雄仁愛之家、私立孝愛仁愛之家、私立聖母安老院。

(2) 不夠：私立蘭陽仁愛之家、私立台中仁愛之家安老所。

7. 輔導工作及專業人員：

(1) 尚好：私立樂山療養院、私立新竹仁愛之家、私立嘉義仁愛之家托兒所、私立聖母安老院。

(2) 缺少：私立台北市愛愛院、私立桃園仁愛之家安老所、私立八德仁愛之家、私立中壢仁愛之家、私立蘭生仁愛之家、私立南投仁愛之家、私立蓮光仁愛之家、私立慈生仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立嘉義仁愛之家、私立台東仁愛之家。

8. 復健與體能訓練器材設備：

(1) 完善：私立聖母安老院。

(2) 應具備而缺乏：私立八德仁愛之家、私立嘉義博愛仁愛之家、私立台南仁愛之家。

9. 辦理貧民施醫工作：

(1) 著效：私立八德仁愛之家、私立菩提仁愛之家施醫所、私立嘉義仁愛之家、私立台南仁愛之家、私立台中仁愛之家。

(2)待改善：私立台北仁濟院、私立桃園仁愛之家。

10 環境的利用：

(1)尚善用：私立桃園仁愛之家、私立菩提仁愛之家、私立南投仁愛之家。  
(2)不善用：私立蘭陽仁愛之家。

11 習藝設備與使用：

(1)充分：台灣省立習藝所、私立八德仁愛之家。

12 辦理離院民訪談工作：

(1)尚好：私立台南仁愛之家。

13 工作人員服務態度與熱情：

(1)尚佳：私立台北市愛愛院、私立蘭陽仁愛之家、私立八德仁愛之家、私立新竹仁愛之家、私立蓮光仁愛之家、私立普門仁愛之家、私立孝愛仁愛之家、私立聖母安老院。

14 收容辦法：

(1)缺乏明確的標準與規定：私立蓮光仁愛之家、私立普門仁愛之家、私立聖母安老院。

15 個案記錄、分析與處理：

(1)不完善：私立台北市愛愛院、私立樂山療養院、私立聖母安老院、私立蘭陽仁愛之家、私立桃園仁愛之家、私立八德仁愛之家、私立中壢仁愛之家、私立新竹仁愛之家、私立菩提仁愛之家、私立蘭生仁愛之家、私立南投仁愛之家、私立蓮光仁愛之家。

家、私立慈生仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立嘉義仁愛之家、私立嘉義博愛仁愛之家、私立台南仁愛之家安老所、育幼所及殘障教養所、私立台中仁愛之家安老所、私立高雄仁愛之家、私立孝愛之家、私立台東仁愛之家。

16 工作計畫或擴展計畫的執行：

(1)不切實：私立台北仁濟院。

17 董事會的改選或開會：

(1)未按規定：私立樂山療養院、私立聖母安老院、私立桃園仁愛之家、私立同仁仁愛之家、私立孝愛仁愛之家。

18 人事編制：

(1)不健全：私立同仁仁愛之家、私立高雄仁愛之家、私立台東仁愛之家。

綜合以上列舉的評鑑要點及評鑑結果，發現各公私立救濟機構中，業務辦理特優者有台灣省私立台南仁愛之家與台中市立仁愛之家兩單位，較優者有台北市私立愛愛院、桃園縣私立八德仁愛之家、新竹縣私立仁愛之家等三單位，辦理較差亟待改善者有桃園縣私立中壢仁愛之家、彰化縣私立慈生仁愛之家、雲林縣同仁仁愛之家、台東縣私立台東仁愛之家、台南縣立仁愛之家等五單位。

### 三、評鑑發現的問題及改進建議

此次評鑑發現下列主要的問題：

(一)公立救濟機構內部組織問題：省屬救濟機構的組織，主要分為總務、社會兩組及收容設施單位；而各縣市所屬的救濟機構却不甚一致，如基隆市立仁愛之家、台中市立仁愛之家及台南市立仁愛之家僅分設業務與管理兩組，高雄市立仁愛之家設總務、社會工作與衛生保健等三組，這些救濟機構具有相同性質，所不同者僅是程度，故在組織編制應屬一致，在管理上與業務上才能發揮其功能。

(二)經費編列問題：各公立救濟機構編列經費，康樂費與施醫費尚不到百分之一，這些微不足道的經費，實無法加強辦理有益院民身心的康樂活動，更無法應付年邁多病者的醫療。此外，各機構的人事費高達百分之三十五或五十。這種經費編列方式，人事費與業務費未有適當之比例，顯然由於公務員的薪俸年有增加而導致人事經費的增加，相反的業務費却未能隨物價指數與生活水準的增加而調整，結果在整個預算中，人事費的比例增加而業務費減少，由此可知政府于編列各救濟機構的預算時，並未顧及實際需要，忽視院民的生活與福利，為符合社會與人民對於社會福利事業的日益需要與重視，預算的編列，人事費與業務費之比例，應維持不變，即是人事費增加，業務費亦應隨之增加，才能免在公務員待遇的調整下，整個預算的大比例為人事費所佔有，而失去救濟之意義。至於各私立救濟機構的經費，也多因經費來源不定或缺乏，使業務的推動受到了限制，而且有些機構雖有預算却未能

按照預算有效使用，盡量撙節或編列大結餘款，致使各項業務設施都無法有效的推行與擴展。雖然加強私立救濟機構的經費來源是重要的，但如何有效利用經費更為重要。省政府對於私立救濟機構的補助是一項良策，但因款數有限，並不能普遍補助，如不能補助真正需要者，補助的良策將失效力。例如私立中壢仁愛之家，私立嘉義仁愛之家等，年有龐大餘款，仍予補助，似不可能產生促進其業務發展上的作用。

(三)「自費」安養問題：各救濟機構設立自費安養的主旨與原則，在於提供免費服務。邇來「自費」安養設施在救濟機構正在發展中。「自費」安養的主要方式，是救濟機構提供設施，而受收容者自行負擔生活費。這種方式的發展可以減少政府的負擔，並可促進業務的擴大，實為一種大可試辦的收容設施。惟「自費」者與「免費」者均住同一單位，但享有不同待遇。這種情境表示「有」與「無」的比較，極易成為階級意識的成長與心理壓力的產生。為減少比較的可能，似應將這兩種設施分開單獨辦理。此外「自費」安養的對象，應有明確的規定與限制。

(四)工作人員素質問題：一般的說，目前公私私立救濟機構工作人員的專業知識水準頗低。如公立機構人員具有專科以上教育程度者僅佔百分之二十，最高者也不過是百分之三十（僅一、二單位）。如私立機構人員僅佔百分之十，但約近半數機構未僱有專科以上教育程度的人員。雖然其中大多數工作人員接受過在職訓練，但僅是公共救助的一般性知識，非為工作上所需的專業知識與方法。台灣近幾年來教育水準的增高至為顯著與普遍，並有專業化的趨勢。按照目前救濟機構工作人員的教育程度，想有效推行現代社會工作是極為困難的，為趕上時代需要，發揮工作效力與提高專業工作精神，應即設法提高工作人員的教育水準或加強專業訓練。

(五)救濟機構的實習問題：大多數救濟機構僅有實習之名，而無實質內容。有者為加強實習業務，實施建教合作，如省立習藝所、省立花蓮仁愛之家，與私立八德仁愛之家等，但這種方式並非為提高院所民的技藝知能輔導就業，而是廠商經營，救濟機構再就其需要向外界徵召習藝工作者入院為院民，如省立習藝所的收容貧苦國中畢業生，花蓮仁愛之家的山地婦女。這種習藝與各該單位原有救濟主旨未盡符合。又大多數救濟機構的習藝工作，並未按照社會救濟法施行細則的規定提供適當百分比之收益給予受救濟人。因此在激發院民參與生產工作上，並不能產生很大的效果。

(六)遺物處理之問題：各公私私立救濟機構對於遺物的處理，有各種不同的方式，如親屬具領，朋友或保證人具領，組織委員會處理等等。按這些處理方式，均缺乏立法上的依據，雖然在過去，尚沒有重大遺物發生，但這並不表示救濟機構對於遺物可以自行處理。今後「自費」安養實施後，有財物的院民將會增加，因此，對此問題的考慮已屬必要，如何訂定統一的遺物處理辦法，將是重要的。

(七)社會工作人員與輔導員問題：公立救濟機構設有社會工作人員與輔導員，擔任的工作包括調查、訪

問、個案、生活輔導等，都可以說是從事實際工作的人員，對於業務的發展與效力關係最為密切。目前這些人員所具的特徵：

1. 專業教育與訓練的程度低，接受專科以上的相關科系教育者僅有寥寥數位，絕大多數均是未受專業教育者。

2. 職務上的工作多屬行政性，很少從事實地工作，如訪談與輔導工作，以了解院民。

3. 工作人員與輔導員的編制名額太少，除了直屬主管外，能實際從事業務的人太少。每名工作人員的工作量均在百位的院民以上，負荷太重，實難發揮效能。因此，為配合實際的需要，多數機構均以工友替代輔導員，雖然政府已增設監護工一職，以補助輔導人員的不足，但這些人員仍具備工友的條件，實質上與工友無異，如此情形實無法發揮輔導的專業效能。

4. 社會工作人員與輔導員於業務上的分工。前者負責申請收容者的調查訪問及離院的輔導，後者負責在院內的生活輔導與管理。雖然他們於工作上有別，實際上是一體的兩面。協助院民解決其問題，改造其生活，兩者須合作與協調，他們的作業必須以團隊合作來進行。但目前兩者僅是行政處理的協調，而非在業務上、個案處理與診斷的合作與諮詢。就以上各點觀之，如要現代社會工作在各救濟機構內發揮作用，不僅要增加實際業務工作人員（社會工作人員與輔導員），還要使他



們做到在作業上的合作與協調。

(八)個案紀錄與處理問題：個案為院民的過去及現在生活與行為資料的保存，也是輔導工作的資料來源，目前各救濟機構的個案制度有呈現以下各種現象：

1. 個案紀錄卡包含的內容與格式未盡一致，影響機構個案移動與管理的困難，除了個案紀錄卡外，尚有人事資料等表件。這些表所載項目幾乎相同，應予簡化，以免重複浪費。
2. 個案紀錄的資料除了一些背景資料外，如個人姓名、性別、年齡、家庭親屬、健康狀況、職業、教育等，生活、行為及個性的資料極為貧乏，如有，亦是些日記式的生活記載。
3. 對於動態生活資料並未分析與診斷處理，因此無法深入了解與發現問題進而解決問題，例如有賭博的記載，而沒有形成因素與輔導矯正處理的過程資料。
4. 紀錄的字句多屬形容詞，如惡力、兇惡等，這些字彙對於案主會有不良印象的產生，並影響其「自我」意識，而阻礙輔導或矯正的功能。

(九)救濟機構收容設施未充分利用問題：目前大多數的公私立救濟機構均未能按照預算名額收滿，而使收容設施未能盡量發生功能。據某些救濟機構負責人表示是由於收容對象缺乏。但觀目前情形，有些救濟機構却有人滿的現象，甚至有很多申請者還等候着收容。何況現代社會人民壽命延長，更增

加了老人數及老年問題。因此，養老所的設施未能盡量利用，可說是救養與管理不善的結果。故今後如何加強救濟設施的使用，以發揮機構的功能，實為發展救濟工作的一個關鍵問題。

(十)救濟機構經營醫院問題：按照我國現行救濟法令的規定，為治療受救濟人疾病，得設置施醫所或依受救濟人需要給予免費醫療，但目前有些私立救濟機構都一窩風的附設有現代化醫院，這不是專為治療有病的院民所設的。而是對外界一般人士服務，但這種服務並未按照規定提供有效的免費或經費醫療，純然是一種營業的行為，顯已超出救濟機構的範圍。這種救濟機構辦理醫療業務，今後可能更會發展，故如何使它能真正嘉惠貧苦病患，以符合法令規定，實在是一個至為迫切探討的問題。

綜合上述發現的主要問題，評鑑工作小組提出扼要建議如下：

(一)統一救濟機構的組織編制，並加強社會工作的業務。

(二)救濟機構應寬列康樂、教育與醫療等費用的預算。

(三)嚴格督促私立救濟機構有效執行預算，並對於申請政府補助經費者，嚴格審核其經費使用情形，以加強補助的效果。

(四)「自費安養」與「免費安養」的救濟設施，應分別辦理，並對於申請「自費安養」者的條件，須明令規定之。

(五)研討如何提高救濟機構工作人員的素質，以加強專業工作的效力。

(六)依據法律統一訂定院(所)民遺物處理辦法。

(七)加強習藝的功能，並應遵照規定提供適當百分比的收益，給予受救濟者。

(八)研訂辦法加強社會工作人員與輔導員的工作關係，定期訪問受救濟者或離院者，以發現問題解決問題。

(九)研訂每一社會工作人員或輔導員的工作量，以發揮工作效能，並增加這種工作人員額，以解決工友代替輔導員問題。

(十)統一製訂個案紀錄卡的形式與內容。

(十一)舉辦專業工作知識與技術訓練班，如「個案紀錄、分析與處理」、「訪談方法與技術」等，以建立健全的個案制度。

(十二)對於救濟設施未能充分利用的機構詳加研究其收容對象及教養與管理辦法，以資改善，此外在同一地區內避免增加相同救濟設施，以免重複，並發生競爭現象。

(十三)研訂救濟機構辦理醫院應充分提供免費醫療的標準與名額。

(十四)增加婦女輔導單位有關心理與行為矯正的設施，如心理測驗、輔導教育及個案工作等，並研討「接行為已否矯正作為離院條件」的可行性。

(十五)加強對於各救濟機構董事會改選與遴聘工作的審查，並督導切實遵照規定聘請熱心救濟工作者為董事。

(十六)對於救濟機構的創設與擴建，應在事先有計畫的設計，並邀請有關專業人員參與工作。