

我國社會救助的現況與改進途徑

■ 李 建 興 ■

現代福利國家皆視社會救助為社會安全制度中重要之一環。史坦因(Bruno Stein)在「論救助」一書中，指出社會救助有四項目標：(1)救助窮人，使其維持最低的生活水準，(2)預防貧困的產生，增進社會的勞動參與率，(3)給予貧困者醫療復健等社會服務，(4)促進社會健全而均等的稅付制度(B. Stein, On Relief, p.27)。可見，社會救助一方面對生活遭遇困難者予以適當之救助，以維持其最低標準之生活，另方面協助貧困者增進其工作潛能，參加生產，服務社會。

現代社會救助制度，多係淵源於古代的貧窮救濟辦法，加以擴大與改善的結果。我國秉承古代仁政濟貧思想，早於民國三十二年九月公布「社會救濟法」，頒令實施，政府遷臺後，又陸續制定有關救濟法規。民國五十四年四月八日行政院頒佈民生主義現階段社會政策，其中明定「社會救助」一項，賦予社會救濟更積極之意義。本年政府鑑於當前社會救濟法規凡七十餘種（中央制訂者二種，臺灣省政府制訂者六十一種，臺北市制訂者十種。），相當冗雜，亟待條析，且予以完成法定程序，而昭大公信，並作為擴大實施社會救助之依據，乃於民國六十九年六月十四日公布「社會救助法」及其施行細則，至此我國社會救助事業邁進一個新的里程碑。本文旨在分析社會救助法與其施行細則之特性，並依據該法闡明當前我國社會救助的重要措施，最後則探討今後我國社會救助實施的重點及其改進途徑。

社會救助法與其施行細則

近三十年來，政府在復興基地勵精圖治，經濟高度成長，國民所得大幅提

高；工業化速率加快，大都會地區逐漸形成；家庭結構功能日趨變化，社會結構亦不斷轉型。屆此社會經濟急遽變化之時，舊的倫理制度漸趨式微，新的社會救助福利制度應代之而興，因此社會救助法之研訂公布乃適時之舉。

尤其我國歷年來雖有各種社會救濟法之公布，例如：(1)社會救濟法（民國三十二年），(2)社會救濟法施行細則（民國三十二年），(3)救濟院規程（民國三十二年），(4)私立救助設施管理規則（民國三十三年公布，五十二年修正），(5)捐資興辦社會福利事業褒獎條例（民國三十一年公布，三十六年修正）等，至今已逾三十年，由於時過境遷，立法上有不少缺點，亟應修改。

所以，當民國六十七年底中美外交關係發生變化，全國上下發奮圖強，欲期國家社會更大幅度進步時，乃提出當前社會工作改革措施，其中提到：加強社會救助，使孤苦無依者皆有所養的辦法：

1. 依實際需要，增設並擴充現有安老育幼院所，酌設社區安養機構，使孤苦無依之老人及兒童，均能獲得安養及照顧。
2. 增設無依重殘及精神病患養護機構並加強辦理免費醫療。
3. 設置自費安養機構，使有經濟能力而乏人照顧之老人獲得照顧。
4. 從速制定「老人福利法」、「殘障福利法」、「社會救助法」；並鼓勵企業機構、團體及社會人士捐款，參與興辦社會福利及救助事業。

民國六十九年政府乃邀請專家學者及社政負責人員共同研擬「社會救助法」草案，並經數度開會研商，提經立法院三讀通過，正式公布「社會救助法」。

民國六十九年六月十四日總統明令公布的社會救助法計分八章，二十七條

，其包括的條文內容，相當簡要而完備，對於社會救助的對象、範圍、方法、設施、經費等皆有所規定。茲分述其內容要點如下：

一、救助之對象與目標

該法第一條規定，社會救助之對象及目的在於照顧生活困難之低收入者及遭受緊急患難或非常災害者之生活，並協助其自立。

二、救助之範圍

社會救助之範圍依該法第二條之規定分：生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四種。

三、救助之方法

社會救助之方法在該法第二、三、四與五章皆有規定，茲再分項說明之。

1. 生活扶助之對象為低收入者及其家庭，經主管機關調查屬實者，其救助方法為：(1)現金給付，(2)機構或家庭予以收容，(3)技能訓練，(4)就業輔導，(5)創業輔導，(6)以工代賑等。

2. 醫療補助採給付方式，其對象為：

- (1)低收入之傷、病患者，
- (2)救助設施所收容之傷、病患者，
- (3)患嚴重傷、病所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者。

3. 急難救助之對象為負家庭主要生計責任者，因長期患病，遭遇意外傷亡或其他原因，致家庭生活陷於困境者。急難救助以現金給付為原則，對於死亡而無遺屬與遺產者，亦辦理埋葬。

4. 災害救助之對象為遭受水、火、風、電、旱、地震等災害，致損害重大，影響生活者。災害救助之方式，可採下列方法：

- (1)協助搶救及善後處理，
- (2)臨時收容供應膳食口糧，
- (3)給與傷亡或失蹤補助，

- (4)輔導修建房舍，
- (5)其他必要之救助。

四、救助之設施

社會救助之設施，該法特以第六章專章四條列之。規定社會救助設施除各種社會福利設施外，得視需要設立習藝場所，臨時災害收容場所或其他設施。民間社會救助設施應予輔導、獎勵；並應擇用專業人員辦理之。

五、救助之經費

社會救助之經費該法規定有二項：(1)各級政府編列預算支應，(2)省(市)、縣(市)政府每年定期聯合各界舉行勸募社會救助金。

綜上而言，我國社會救助法對於社會救助之對象、範圍、方法、設施與經費皆有所規定，體系完備，條理清晰，我國社會救助的基本法得以完成，推動社會救助工作乃更得大步前進。

社會救助法公布後，政府根據該法第二十六條之規定，訂定施行細則。社會救助法施行細則(草案)凡二十二條，其主要精神在對社會救助法作較詳盡必要之補充說明與解釋。其中較主要之條文與內容如下：

1. 施行細則第二條規定，訂定低收入者標準時，應依照當地生活程度及社會經濟因素為之，並於每年三月公告。

2. 施行細則第七條規定，生活扶助戶中之有工作能力者，係指年滿十六歲以上，六十五歲以下之男性或年滿十六歲以上，六十歲以下之女性而言，其無工作能力之認定標準，由省主管機關訂定之。

3. 施行細則第八條規定，生活扶助戶中有工作能力者，依左列方式輔助其自立：

- (1)輔導就業或職業訓練，
 - (2)設置低收入戶創業貸款基金，
 - (3)輔導從事農、林、漁、牧業經營，
 - (4)興辦公共造產、簡易工程或環境維護工作。
4. 施行細則第十七、十八條規定：私人或團體興辦社會救助設施者，應予

經費獎助，得以社會救助設施命名或其他獎章獎狀頒發等。

5. 施行細則第十九條規定：社會救助專業人員由大專院校相關科系培植，並得選訓、職前或在職訓練。

6. 施行細則第二十一條規定：各級政府得邀請社會團體各界熱心人士組設社會救助工作會報，協調及推展社會救助事業。

當前社會救助的重要措施

我國當前社會救助種類繁多，救助的範圍亦日益擴大，其實施對象多以貧民為主，茲將當前社會救助重要措施分述如后，並與現行社會救助法相互對照印證。

一、生活扶助

民國六十二年以前，臺灣省及臺北市之貧民分爲一級、二級、三級三種；民國六十三年，臺北市將一級貧民改稱爲生活照顧戶，二、三級貧民改稱爲生活輔導戶；民國六十七年以後，省市均將貧民統稱爲低收入戶。

民國六十八年臺灣省調查之低收入戶，其戶、人數如下：

第一類低收入戶		第二類低收入戶		第三類低收入戶		合計	
戶數	人數	戶數	人數	戶數	人數	戶數	人數
11,411	21,011	11,411	21,011	11,411	21,011	34,233	63,033

臺北市自改制以後，人口不斷增加，但貧民人數逐漸減少，截至民國六十五年十二月底止，臺北市貧戶爲三、七七六戶，人數爲一三、一八九人，占全市人口百分之〇·六三。

目前凡依「臺灣省社會救助調查辦法」或「臺北市社會救助戶查定辦法」調查確定，並登記有案之第一類低收入戶（臺北市稱生活照顧戶），按月發給家庭生活補助費。臺北市每戶補助生活費七〇〇元，戶內人口每增一人加發五〇〇元（目前已擬議提增中）；臺灣省每月補助生活費五〇〇元，戶內每增一

人加發三〇〇元，以維其最低生活標準，接受家庭補助的貧戶，如果仍然無法維持生活，可隨時申請院內收容。

臺灣省貧苦兒童家庭補助採申請制，凡第二類低收入戶（臺北市稱生活輔導戶）之十五歲以下兒童，可由其父母親申請補助，經縣市政府或私立兒童福利機構調查合於規定者，每人每月發給生活補助費五〇〇元，臺灣省給予生活補助之貧苦兒童，平均每年計有三萬餘人，對低收入戶家庭生活之改善，助益良多。臺北市則凡因家遭變故，對於無力撫育其十四歲以下之子女家庭，予以家庭補助，每月每人七〇〇元。

對於低收入戶之救助，除前述採家庭生活扶助外，即是給予低收入民衆之收容安置。目前救濟育幼院所係收容貧苦無依老弱殘障及廢疾者之主要救濟設施，凡合於左列規定者均爲其收容對象：

1. 年齡在六十歲以上，精力衰耗，無人扶養者。
2. 年齡未滿十二歲之貧孤兒童應予救養救濟者。
3. 身體健康，具有勞動能力而無謀生技能，自願習藝或遊民乞丐應予強制習藝者。
4. 傷殘無力生活，應予救濟者。

5. 其他情況特殊，或遭重大災害，依有關法令應予臨時收容救濟者。

臺灣省現有辦理收容安置公私立仁愛之家共有三十九所，收容總能量爲八、九三〇人，現已安置七、二二〇人。此外，臺灣現有公私立育幼院共計三十六所（省立三所，私立三十三所），收容孤苦及殘障兒童共計三、二二一名，其中專事收容身心正常者計有二十四所，收容失依孤苦兒童二、二二九名；專事收容中度及重度智能不足兒童者計六所，收容低能及多重殘障兒童六〇一名；專事收容肢體殘障兒童者計五所，收容小兒麻痺兒童三三五名；專事收容盲童者一所，收容貧苦盲童一〇四名。

臺北市對於孤苦無依或因家庭發生重大變故之兒童，由市立廣慈博愛育幼所及委託私立育幼機構收容救養，臺北市現有公私立育幼機構十五所，可收容救養兒童二、二八三名，其中臺北市政府補助委託收容者四二〇名。

此外，當前我國低收入戶生活扶助項目尚有：

1. 教育補助：臺灣省各縣市及臺北市低收入戶子女就讀各級公私立學校可申請補助。

2. 以工代賑：臺灣省及臺北市對於低收入民衆採「以工代賑」方式，從事公共環境髒亂之消除工作。

3. 節日慰問：臺灣省及臺北市均有冬令救濟、三節慰問及其他不定期之慰問金及加菜金。

4. 配住平價住宅：臺北市之生活照顧戶可申請免費住平價住宅。

5. 補助興建貧民住宅：臺灣省低收入戶可申請興建住宅補助費。

6. 無息創業貸款：臺北市生活輔導戶具有工作能力人口，可申請工商貸款、生產工具貸款或農牧貸款。

二、醫療補助

貧困與疾病互爲因果，是以消除貧窮，必須首重保障國民健康，維護心理健全。我國列冊有案之低收入戶或政府委託公私立救濟、育幼院所收容之院民、院童及遊民收容院所收容之遊民等，如罹致傷病均可向戶籍所在地鄉鎮市區公所申請施醫證，前往公立醫院或政府委託之私立醫院接受免費門診或住院治療。其爲精神病或肺結核等慢性病患須長期療養者，委託公私立療養院所免費收容療養，其爲殘障者，委託復健中心或收容院所予以復健訓練或收容矯治。

茲將臺灣省近五年來辦理貧民傷病免費醫療成果列表如后(請見右下表)。

此外，臺灣省低收入者傷病醫療補助計畫自六十七年七月一日起實施，迄至六十八年六月止，計辦理八、五六六件，補助醫療費一八、七〇六、一三三・三五元。

臺北市政府自民國六十二年起至六十六年度止，醫療補助人數及費用如左下表。

此外，臺灣省及臺北市亦辦理六十五歲以上老人免費健康檢查、肺結核及精神病患者收容療養、急難醫療補助、貧困征屬醫療補助、傳染病強制醫治、

免費預防注射等措施。

台灣省近五年來辦理貧民傷病免費醫療之成果

年度別	施醫所數	住院人數	門診人次數	支用藥費及伙食費
六十四	三五	五、六六	七二、三四三	五、三三、六九九
六十五	三九	六、四六	八〇、〇五八	五、九四一、四〇九
六十六	三三	六、一三六	八一、九四四	五、三六、一二
六十七	三九	五、〇三三	七六、〇〇〇	六、三三、三三九
六十八	三七	三、七八三	六〇、七〇三	六、三三、八八八

台北市府近年來醫療補助人數及費用一覽表

年 度	補助人數	補助費用	備 註
六十二	一、二二一	七五四、三四五・〇〇	
六十三	一、三六七	八二一、八一五・〇〇	
六十四	一、六九八	一、〇六五、八一三・〇〇	
六十五	五〇八	一九三、六七五・〇〇	
六十六	一、一三七	四一〇、二四〇・五〇	

三、急難救助

一般民衆因家庭突遭變故致生活陷入困境，罹患疾病一時無力就醫，無力負擔生育費用，缺乏旅費返鄉或前往工作地就職，或身體遭受嚴重傷害及其他意外事件等，須賴緊急救助始能渡過難關者，均可申請急難救助。

臺灣省政府社會處及各縣市政府近五年來辦理急難救助人次及金額如下表所列：

年度	省社會處辦理部分		縣市辦理部分	
	救助人數	救助金額	救助人數	救助金額
六十四	三〇七	三五三、二八五	二一、四九九	一〇、五〇〇、六九七
六十五	四八一	三〇六、七五四	三三、九五五	一三、三三二、〇九三
六十六	四四六	三〇六、〇一一	二四、九三一	一〇、〇三八、九二三
六十七	六八五	五五四、四九〇	三三、三五五	二四、七三三、三五
六十八	六九	三八五、〇九七	三三、〇四六	二七、四三三、六四三

臺北市政府所做急難救助的方式包括較廣，諸如：一般民衆救助、川資救助、清寒特別救助、後備軍人急難救助、榮民急難救助、喪葬補助等皆是。茲將民國六十二至六十六年度臺北市辦理急難救助人數及金額列表如下：

年度	補助人數	金額	備註
六十二	三、四〇四	五二八、一九五、五	
六十三	三、〇六七	七三〇、八二九、〇	
六十四	二、七〇五	九八四、八四〇、〇	
六十五	三、六二七	一、〇六七、一五〇、〇	
六十六	四、一九三	一、三〇〇、〇〇〇、〇	

四、災害救助

凡民衆遭受颱風、地震、水災、火災、礦變、雷殛等災變，致人口傷亡或住屋倒塌者，由政府予以救助；並視災情程度設置臨時災民收容所，收容災民，供給膳宿；死亡者亦予以遺屬救助，傷者予以醫療救助；房屋倒塌者發修建

補助金；至於農田流失、埋沒或因海水倒灌致不能生產者，由農糧單位分別予以補償。

臺灣省災害救助方法，一爲人口傷亡，一爲住屋倒塌，均以發放現金救助爲原則，救濟金發放標準已多次調整，目前爲死亡者二萬元，失蹤一萬元，重傷六千元，無親屬埋葬屍體每具埋葬費四千元，住屋倒塌仍以居住人口爲計算單位，全戶一人者二千元，二至三人者四千元，四口以上者每加一口加發一千五百元，最高以一萬元爲限，半倒減半給付。災民收容所膳食每人支給副食費十五元，主食仍爲糙米七五〇公分。

茲將臺灣省近五年來各種災害損害及救濟情形列表如下：

年度別	災害次數	災民人數	傷亡人數		房屋倒塌(戶)		救助金額
			亡	傷	全倒	半倒	
六十四	八	三三四	八二	四三	二、六九四	四、四〇七	一、三九、〇一七
六十五	七三	六、〇九八	一六	二二三	二、六九四	四、四〇七	二七、六九二、七〇
六十六	三	一、一〇三	二	五	三三	四九三	一七、六九四、九五
六十七	二	九〇三	七五	二五八	二九八〇	一八、一七六	九八、九四四、二七四
六十八	一	四	一	〇	六八	一八三	一、三三〇、三三〇

臺北市此項救濟，依照「臺北市防救天然災害善後處理辦法」之規定，分緊急救助與善後救助二種，項目亦分人民死傷與房屋損毀二大類，救助標準與臺灣省大致相同。

今後社會救助的實施與改進途徑

社會救助法的公布，使我國社會救助工作向前邁進一大步，惟「徒法不足自行」，欲求我國社會救助工作更上一層樓，實有待社會行政單位及社會各界共同齊心合力，一齊合作努力才能收到實效，甚至社會救助法固然有許多新

的創舉，但離現代國家社會福利立法理想目標亦有差距，有待不斷改進，基於此種認識，本節擬就今後我國社會救助的法規修訂與施行、經費籌措與運用，以及人員的教育與聘用等項，提出若干改進意見，以供參考。

一、法規的修訂與施行

本年新公布的「社會救助法」雖已具有各種創意及進步的措施，惟筆者經以其與陳國鈞教授所著「公共救助」一書中提及：約在民國五十一年間，就有「社會救助法案」的研擬，且經多次會議。陳教授稱該草案分爲八章，共計六十六條，在體制上可能較現行社會救助法完整得多，就其重要條文而言，下述幾條已爲現行社會救助法所刪缺部分：

- 1 生活扶助對象明定爲：老人、兒童及身心殘障者；
- 2 生活扶助給付以維持當時當地一個人之最低生活爲度，並按各地區生活指數訂定公告之；
- 3 醫療補助金計算，規定爲「醫療實費數」減「病患者本人或其扶養人一個月之收入」；
- 4 非常災害救濟金發給標準，有四款規定，具體而明確。

- 5 公私立救助設施有多項條文規定；

- 6 關於社會救助經費，從五十五、六十二條共有八項條文，且有具體的比例規定，甚爲進步。

因此，就現行公布的社會救助法與前次擬議中的草案相對照，也許是「概括」有餘，「明確而具體」則不足，這對社會救助之擴大而有效之實施，利弊參半。

次從現行社會救助法條文內容來看，有些條文也許仍有爭議，有些實嫌含混，有些則省市間難有標準，有些則地方政府可能會有無所適從之感，其中最主要者，例如：

- 1 本法第四條規定：本法所稱低收入者，其標準應由省（市）政府視當地最低生活所需費用，逐年公告；而施行細則第二條亦僅補充解釋爲：本法第四條訂定低收入標準時，應依照當地生活程度及社會經濟因素爲之；並於每年

三月公告。

似此含混籠統之規定，不知學理上有何根據，法理上有何價值，實施上有無難以統一或缺乏標準之弊。

- 2 本法第四條與第六條之規定，似嫌繁雜不一致。第四條前段稱「低收入者」，可能似指「某個人」或「某些人」；第四條中段稱「標準」似爲「貧窮界線」，即費用數額；第六條中段稱「家庭每年總收入，依該家庭人數平均計算之金額……」，似又指「低收入戶計算之方法」，在施行細則上，對此亦無說明。似此法律條文，將來不知如何執行，似應及早研究。

- 3 本法第八條及施行細則第五條規定：每年應定期辦理低收入「者」調查，但無稍具體之調查辦法之規定，祇規定由省市政府訂定，是否會如目前臺灣省與臺北市不一致之情況，現在又加上高雄市，各是所是，各行是是，似有未妥。

- 4 本法第三章爲「醫療補助」之有關規定，僅以二條原則性的說明，一條消極性的限制，施行細則上亦無隻字補充解釋，則看不出本項醫療補助在社會救助上的實質意義與精神何在？

- 5 本法第十四條規定，急難救助僅限於「家庭生活陷於困境時」才有條件的救助；事實上，目前臺灣省與臺北市已有許多具體而有效且實施多年的急難救助項目，不知爲何不能研究加上，以擴大其意義與效果？

- 6 本法第二十一條及施行細則第十七、十八條均爲對於民間設立或捐助救助設施之輔導與獎勵規定，但亦僅有概括性之點到爲止，至於實際有效之鼓勵、獎勵措施則尚付闕如。

- 7 本法第二十三條及施行細則第十九條當規定辦理社會救助之人員應擇用專業人員，施行細則祇進一步規定省市主管機關亦可舉辦職前或在職訓練。這些規定對於大專院校有關科系的師生似無任何鼓勵作用，對於長期專業人才的培育與聘用似乎也不會產生重大影響。

- 8 此外，本法條文共二十七條，施行細則條文計二十二條，施行細則條文反少於本法條文，這亦是少見之現象。

總之，現行社會救助法及其施行細則已予公布實施，因爲進步之作法，惟

部分條文內容似可在未來適當時機重加調整，再作必要的修正，以期我國社會救助法規更臻理想。

二、經費的籌措與運用

社會救助之推行，須賴充裕資金之支持，目前我國社會救助經費來源可約略分為政府預算、社會福利基金及私人捐資三種，茲分述如次：

1 政府預算：依財政收支劃分法，中央、省市、縣市支出項目均列有社會及救濟支出乙項。以六十八年度為例，中央社會福利支出預算為一百九十億餘元，佔中央政府當年支出總預算之百分之二·三；臺灣省社會及救濟支出預算為二·二億餘元，佔該省支出總預算之百分之三·四；臺北市社會及救濟支出預算為七億三千五百餘萬元，佔該市支出總預算之百分之二·三五；臺灣省各縣市社會及救濟支出預算總數為一·五億元，佔各縣市支出總預算之百分之三·四。茲將近幾年各級政府社會福利經費支出佔該級政府總預算之比率，列表如下：

年度	各級政府	中央政府	臺灣省政府	臺北市府	縣市政府
六十三	一一·六	一一·一〇	四·五九	一一·二二	七·〇七
六十四	一〇·七三	一〇·九	四·一九	一〇·八三	二·五六
六十五	一一·〇九	一一·〇一	四·五四	一一·二四	五·八五
六十六	一一·七四	一一·一	四·六八	一〇·六〇	八·二二
六十七	一一·〇四	一一·一	二·九三	一一·五三	七·四四
六十八	一	一一·一〇	三·四〇	一一·三五	三·四〇

從上表可知，各級政府近幾年來，社會福利經費支出佔總預算支出約百分之十二左右，其中臺灣省及各縣市所佔比率則有高低之傾向。

2 社會福利基金：民生主義現階段社會政策規定，以實施都市平均地權所

增收之地價稅設立社會福利基金，俾辦理社會救助、福利服務等七項工作。目前地價稅及土地增值稅收入提撥社會福利基金比例，臺灣省為百分之二·五，其餘均撥入國民教育、國民住宅及公共建設經費。臺北市則採統收統支方式，未定提撥比例，但其曾建議提撥比例為百分之二〇，茲將近幾年臺灣省、臺北市及臺灣省各縣市社會福利基金歲出決算中，社會救助及小康計畫所佔比例，列表如下：

年度	臺灣省政府		臺灣省各縣市政府		臺北市府
	社會救助	小康計畫	社會救助	小康計畫	
六十四	一一·六二	一六·九	二九·〇八	八·九	三七·〇九
六十五	三·七		二八·七二	一三·九二	三三·二
六十六	一〇·八二	三·八二	二六·六五	六·〇三	三二·六八
六十七	一五·五七	五·三三	三〇·二五	一六·四八	五〇·六七
六十八	九·一	四·二四	二〇·四	一八·六五	四八·〇三

從上表及其他資料可知，臺灣省政府社會福利基金歲出決算，六十八年度四億二千三百餘萬元，用於社會救助者三千八百九十餘萬元，佔百分之九·一九；用於小康計畫者二億零八十五餘萬元，佔百分之四九·二四。

臺北市社會福利基金，六十八年度二億餘萬元，用於社會救助者九千七百多萬元，佔百分之四八·〇二。臺灣省各縣市六十八年度社會福利基金決算總數一億九千七百餘萬元，用於社會救助者四千餘萬元，佔百分之二〇·四〇；用於小康計畫者三千六百七十餘萬元，佔百分之二一·六五。

3 私人捐資：私人、團體創辦或補助社會救助事業亦擔負不少社會救助經費。

檢討上述社會救助經費，中央政府社會福利之支出，雖已佔財政支出百分

之十二左右，但較諸先進國家，尚有偏低之勢，而地方政府，除臺北市外，省及各縣市社會福利支出，僅佔歲出總決算百分之四及百分之七左右，比例過低，應予提高。

省市地價稅及土地增值稅撥社會福利基金之比例，有逐年降低趨勢，目前臺灣省為百分之二·五，臺北市比例雖不固定，當亦在百分之二〇左右，應逐年再予提高，或悉數充作社會福利基金再予統籌分配。

社會救助事業所需經費至為龐大，非政府財力所能全部負擔，須發動社會整體力量，積極支援與配合，因此應獎勵私人及團體捐資興辦社會救助事業。獎勵辦法似可採行下列幾種方案：

1 成立聯合會報，以協調運用各私立社會福利基金會之財力；
2 成立縣市統一募捐協調機構，每年定期普遍勸募，並由民間團體發起組織為宜；

3 修訂各種獎勵辦法：如稅法之配合修正，以放寬捐資興辦社會福利事業之免稅範圍及限制，並採立法方式積極鼓勵民間投資興辦。

三、人員的教育與聘用

今天社會問題極為複雜，涉及經濟、心理、家庭、社會與文化等層面之輔導工作，必須具備社會科學之理論與技術，才能深入研析問題成因，採取專業工作途徑予以解決。因此，民國五十四年訂頒民生主義現階段社會政策，即倡議建立社會工作專業制度。

目前國內各大專院校中，已有十餘所有關社會學、社會工作系科，且有研究所之設立，大多能培養適當之社會工作專業人員，惟這些學生出路並不順利，亦即要使她（他）學以致用並非易事，因此客觀上，加速建立社會工作人員專業制度，使他（她）貢獻於社會行政，協助解決社會救助等問題乃刻不容緩。

民國六十三年，臺灣省政府為配合小康計畫之實施，採實驗性質，設置社會工作人員，專門辦理貧民救助工作。實驗地區在貧民較多的豐原、東勢、大甲及清水四鎮。試辦三個月後，立現績效，乃於六十四年將該項實驗擴及於臺中

縣所有鄉鎮。

民國六十四年，臺灣省政府社會處再選擇臺北縣、雲林縣及高雄市辦理，至此，共置社會工作人員一一六人。民國六十七年九月，又擴大實驗地區及於基隆市、桃園縣、新竹縣及臺南，增置社會工作人員五十三人；同年十一月，為加速改善偏遠地區居民生活，並設置山地社會工作人員五十四人，分配於十二個縣屬三十個山地鄉服務。目前臺灣省各縣市聘有社會工作人員一六九名，山地社會工作人員五十四人，共計二二三人，六十九年再增聘一〇八人，社會工作督導員三十六人。

社會工作人員學歷限大專院校社會工作系科，社會學系或其他相關系科（山地社會工作人員限制較寬），以每一鄉鎮市區設置一名為原則，縣設社會工作督導員，每五個鄉鎮市區置一名，每四縣市並設社會工作指導員一名。

臺北市政府於民國六十三年試辦設置社會工作人員六人協助推行安康計畫，民國六十四年又遴聘社會工作系畢業生四人，兒童福利系畢業生二人，針對社會救助戶及兒童福利問題，分別進行專業服務工作，同年七月並將平價住宅原設管理員逐漸淘汰，改設置社會工作人員十一位，進行特殊社區服務工作。民國六十七年正式將社會工作人員納入編制，設置社會工作人員三十三人，民國六十九年再增聘四十人，合計臺北市社會工作人員七十三人。

臺灣省及臺北市對於社會工作人員專業制度推行不遺餘力，近年對於社會工作專業制度之策劃與推動工作，其聲勢大者有如下幾項：

1 甄選：根據「臺灣省縣市設置社會工作人員實驗計畫綱要」公開甄選社會工作人員。

2 訓練：辦理社會工作人員職前與在職訓練。

3 專業指導：邀請國內大專院校社會工作學者專家組成專業指導小組，分區實地擔任指導工作。

4 評鑑：六十八年二月由國內專家學者組成評鑑小組，分由八縣市社會工作人員及社政人員填寫評鑑。

5 訪問調查：省社會處組成專業研究小組，深入了解縣市對社會工作人員制度的期望與做法。

6 檢查得失，規劃短、中與長程工作計畫。

總之，社會工作人員專業制度在我國已漸為一般人所接受，工作績效已初步顯現，今後為加強社會工作人員專業制度，應由政府訂定專業訓練課程標準及考試任用制度，規定從事社會工作者，必須領有合格專業證照，以建立社會工作之完整體系。

結語

社會救助為民生主義現階段社會政策重點工作之一，亦是歷年來我國推動社會福利工作的一項重要工作，近年來政府對於社會救助工作經費大量增加，範圍逐漸擴大，工作方法亦不斷改進，尤其透過小康計畫、安康計畫及建立社會工作人員制度，社會救助乃獲得空前的加強與改善，已獲致豐碩的績效。

本年政府更將多年前擬定公布的社會救濟法，經過審慎研議及立法程序，公布「社會救助法」及其施行細則，使得社會救助工作能將多年來枝枝節節改進與早已實施的某些作法，完成一項基本法規的依據，對於今後社會救助工作的推動，當大有裨益。

目前社會救助法公布後，尤應將該法與老人福利法、殘障福利法及兒童福利法等有關法規密切配合，以利施行。同時，社會救助法公布後，其有關子法亦應迅即研訂，如：低收入者認定標準、生活扶助現金給付標準、醫療補助給付方式及標準、急難救助現金給付方式及標準、省市災害救助標準、聯合捐募運動實施辦法、救助設施之設置及管理辦法等均有待制定。

此外，社會救助與社會保險、社會福利，及就業服務，為構成整個社會安全制度之重要部門，故必須充分發揮社會救助之功能，相輔相成，以促進安和樂利之社會。

尤其俗云：「徒法不足以自行」，有了一種妥善可行的法律，尚須負責單任誠懇戮力去推行，據聞內政部在幾項重要社會福利法規公布施行後，業已成立「兒童、殘障及老年福利促進委員會」，邀聘專家學者、民間實際推動社會福利工作者及社政負責人集思廣益，共同參與，從規劃、協調、評鑑等處來推動各項社會福利工作，實為正確之方向。相信在政府與民間，理論與實際，法

令與實務等共同結合後的我國社會救助、社會福利工作，必能獲致嶄新的成效，使我國早日真正邁向「明日大國」的理想境域。

■ 本文主要參考資料：

- 1 Donald S. Howard, Social Welfare: Value, Means and End, New York: Random House, 1969.
- 2 June Axinn and Herman Levin, Social Welfare, New York: Harper & Row, 1975.
- 3 Bruno Stein, On Relief, The Economics of Poverty and Public Welfare, New York: Basic Books, Inc., 1971.
- 4 白秀雄著，社會福利行政，三民書局，民國六十八年。
- 5 陳國鈞著，公共救助，華欣文化事業中心，民國六十四年。
- 6 邱創煥著，中國社會福利思想制度概要，臺灣商務印書館，民國六十六年。
- 7 劉脩如、陳國鈞著，社會立法，三民書局，民國五十五年。
- 8 常如玉著，現階段民生主義社會福利政策之研究，中央文物供應社，民國六十六年。
- 9 白秀雄，美國社會福利發展之研究，臺灣商勞印書館，民國五十九年。
- 10 白秀雄著，瑞典、美國及我國社會福利比較研究，中國社會福利協進會印，民國六十五年。
- 11 蔡漢賢主編，各國社會工作專業體制之研究，社會工作人員人事制度專題工作小組，民國六十年。
- 12 郝成瑛編撰，臺北市社會行政實務，臺北市政府社會局印，民國六十六年。
- 13 臺灣省政府社會處編印，社政年報（民國六十七年七月至六十八年六月）。
- 14 內政部社會司編印，社會救助概況（參考資料），中華民國六十八年十月。
- 15 內政部社會司打印，社會救助法及社會救助法施行細則（草案）。