

我國社會行政概況

詹騰孫

本文係內政部社會司詹司長騰孫於五月二十九日在「民生主義現階段社會福利

措施檢討與展望研討會」上所作之報告紀錄全文。經徵得主辦單位國立中興大學之

同意，在本刊發表。

——編者——

一、行政機構

我們很早就有各種慈善救濟措施，不過大多屬於消極性的。民國成立以後，除了各個省市政府在每個地方成立救濟院、所外，也逐漸注意社會福利制度的建立，民國二十九年我國成立了社會部，推行各項社會福利工作。在社會部裏分設了組訓、福利、總務三個司，還有勞動局、合作事業管理局、中央保險局、工礦檢查處等七個單位，來分別掌理社會福利有關事業。從民國三十年起，各省市政府也相繼成立了社會處、社會局，縣市政府成立了社會科，到了民國三十七年，除六個行省外，其它均已成立社會處。至於沒有成立社會處的，也在民政局、廳下成立了社會科，來掌理社會福利行政工作。到了民國三十八年，政府播遷來臺，社會部裁併於內政部，分設社會司、與勞工司，掌理有關社會福利工作。社會司掌理全國人民團體、社會福利、社會救助、社會保險、社會運動、社區發展、合作事業等。勞工司則負責就業輔導、職業訓練、勞工福利、勞工教育、勞工團體、勞動條件、工廠安全衛生之檢查及勞資關係等。去年又成立了職業訓練局，來辦理職業訓練有關的工作，至於省、市政府下則專設有社會處、社會局，縣市政府下則設有社會科或社會課，分別掌理有關的

業務。政府來臺後，除實施土地改革外，對於推行全民福利也非常重視，其中最具體的就是先總統 蔣公於民國五十三年，當中央公布實施都市平均地權後，他老人家就指示，都市平均地權的推行，其目的不在於增加稅收，而是以地利為人民所共享，也就是以社會財富來創建社會福利事業。因此行政院於民國五十四年四月八日頒布了民生主義現階段社會福利政策，加強社會福利之措施。在此政策裏規定：要以實施平均地權所征收的地價稅及土地增值稅之一部分，設立社會福利基金，做辦理各項社會福利之用，此目的一方面希望我們國家建立社會安全制度，來保障貧苦人民之最低生活，另一方面則希望用社區發展的方式，來促進地方建設提高人民生活水準。從中央到地方各級社政機關都遵循這一方共同努力，中央又先後頒布國民就業輔導工作綱領及基層社會建設計畫。我國的社會福利事業這時就更加向前發展。民國六十二年頒布兒童福利法，六十九年頒布老年福利法、殘障福利法、社會救助法，六十八年又修訂了勞工保險條例，使得我國的社會福利體制一天一天的完備了。

二、政策指導

就兒童福利來講，最早的是四大社會政策綱領裏面的民族保育政策，這是

我們兒童福利最早的指示綱領。其次是勞工政策綱領，裏面提到童工保護法，並且要設置勞工托兒所，另外農民政策綱領裏也提到要有育幼設施，這些都是民國三十四年中國國民黨召開第六次全國代表大會所通過的四大社會政策綱領裏有關兒童福利的指導。民國五十四年民生主義現階段社會福利政策裏面的七大政策，都和我們兒童福利有關。尤其在二十五條規定在都市、鄉村及工礦區設立托兒所及兒童福利中心。另外在民國五十八年現階段社會建設綱領，特別注重到婚姻制度、兒童保育、家庭計畫、優生保健。民國六十五年當前社會福利服務及社會救助改革方案中對於托兒所體制的建立以及對於孤苦兒童的照顧也都有明文規定，特別對於感化教育的改進、加強少年觀護人的組織及功能，更可以使我們兒童福利的範圍，擴大到特殊兒童服務，就以六年經濟計畫中對於兒童福利方面也有指導方針，其內容就明白的告訴我們，要按照婦孺老幼殘障及偏遠地區居民的需要設立各種設施。這些都是對於兒童福利有關的指導方針。其次關於老人福利方面，民國九年地方自治開始實行法也有關於老人福利之規定。民國十三年 國父所擬定的建國大綱裏面，也有養老濟貧的規定，先總統 蔣公手著民生主義育樂二篇補述也提到年老退休、養老制度，以及設立養老院等問題。至於民生主義現階段社會福利政策，對於設立救濟院來照顧老人，使能維持最低生活水準，在加強國民就業輔導工作綱領中規定勞工保險一定要注意到老年離職給付改為年金制度。第三要談到殘障福利，關於殘障福利，前面提到的幾個方案都有規定。第四是社會救助。社會救助為社會安全制度中的重要一環，故我們在現階段社會建設綱領及策進全面實施平均地權及耕者有其田法令裏面，對於解決貧窮問題都有規劃，從民國以來就開始，注意到貧民問題的解決，其成果相當的顯著。第五是社會保險。社會保險在憲法一百五十五條就有規定。在憲法第十三章第四節從一百五十二到一百五十七條，都是社會福利的最高指導原則，而憲法一百五十五條，就已經指定要辦社會保險，四大社會政策綱領中第四個綱領「戰後社會安全初步實施綱領」，也提到社會保險，民國五十四年，所頒布的民生主義現階段社會福利政策，其中第一項社會福利政策就是社會保險。最後一項是社區發展。社區發展雖然是民國五十四年開始推行，實際上我們在民國四十四年就有基層民生建設運動。民生主義現

階段社會福利政策，指定要以社區發展之方式來推行社會福利。民國五十七年又頒布了社區發展工作綱要。剛才邱副院長提示該綱要將進行第一次修訂。

三、法令依據

兒童福利的法令依據，憲法第一百五十三及第一百五十六條分別規定兒童從事勞動者應予特別保護並訂定福利政策。憲法第一百六十條規定，六到十二歲之學齡兒童，要接受國民義務教育，免納學費及貧苦者供給書籍等。民國六十二年二月八日先後公布了兒童福利法，及兒童福利法施行細則，六十八年十二月編訂的托兒所教保手冊，七十年八月十五日內政部又修訂了托兒所設置辦法，及托兒所設置規範，托兒所教保人員訓練通則，都是兒童福利的法令依據。其次為老人福利，依據憲法第一百五十五條、一百五十七條，對於醫療保健生活扶助等均與老人福利有關，另外公務人員退休辦法，公務人員保險法，勞工保險條例並有退休給付的規定，不過最具體的還是老人福利法。殘障福利方面，憲法第一百五十五條及地方自治開始實行法中都有規定，另外在兒童福利法也有關於殘障福利的規定，同樣的最具代表性的即是殘障福利法本身，這些都是殘障福利的法令依據。在社會救助方面，憲法第一百五十五條有規定。社會救助方面有社會救助法及社會救助法施行細則，除此之外，尚有社會救助計畫方案。以社區發展的方式來提高生活水準，改善偏遠地區居民生活及民國六十八年頒布的，當前社會工作改革措施，也收到救助目的，無形中也對生活有困難者加以照顧。最具體的方案就是謝副總統在臺省主席任內所提出的小康計畫積極照顧低收入民衆。社會保險方面，為勞工保險條例，公務人員保險、軍人保險條例及私立學校教職員保險辦法，都是社會保險之法規依據。社區發展方面，社區發展工作綱要是指導方針，其主要的目的在動員社區之人力、財力、物力加上政府之技術指導及補助來改善居民生活環境，提高生活品質。

四、現行措施

就兒童福利方面來講，我國自古則有幼吾幼以及人之幼之崇高理想，當年

社會部通過的五善政策，即善種、善生、善養、善教、善保，這五善政策一直到今天仍然是兒童福利之指導方針，憲法第一百五十六條規定，國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策；民生主義育樂一篇補述中重視兒童福利事業規劃。民生主義現階段社會福利政策更明白的規定我們增設托兒所等兒童福利措施。內政部就在中華民國憲法、民生主義現階段社會福利政策以及民生主義育樂二篇補述之指導下，擬定了兒童福利法於六十二年二月八日頒布，現在對於兒童福利訂有托兒所設置辦法及實施規範，目前正草擬兒童寄養辦法，另外尚有托兒所教保人員的訓練課程規定等等。我們知道隨著工業的提昇，托兒所的需要量愈來愈多，根據調查一萬四千多名之托兒所教導人員中，只有一萬人合格，為了配合需要，一方面給合格之人辦在職訓練，另一方面則讓不合格之人接受專業教育，使得國家未來之主人翁有良好的合格人員照顧。另外在托兒所的數量方面，公立有十所收容一千七百五十人，私立有八百〇三所，收容八萬一千一百二十五人，這是一般托兒所，至於村里托兒所，對農村之幫助很大，目前全國設有三千二百二十五所，收容十一萬四千四百三十五人，關於失依兒童之照顧，目前有公立育幼院四所，收容七百三十三人，私立三十四所，收容三千〇二十人。兒童福利有關之措施是兒童諮詢服務。為提供兒童福利有關之諮詢服務，希望能幫助兒童或父母或兒童有關之機構，為解決兒童福利有關的問題，成立此一機構，此一機構也是為兒童福利設置的新型機構。目前有公私立二十九所諮詢機關，對於解決兒童之各項問題頗有幫助。為了加強機構功能，舉辦臺灣地區第一次公私立育幼院、所評鑑，將在最近期間告一段落。兒童福利法不僅要推行，且要研究發展。研究工作當中比較具體的有下列五項：一是委託東吳大學完成了臺灣地區托兒所工作人員的培育訓練及人事制度之研究，二是委託中國文化大學完成了托兒所工作人員是否適宜委託師專來專辦的研究，三是委託中興大學完成兒童寄養辦法的研究，四是委託台灣大學完成了托兒所工作人員訓練實施要點的研究，五是委託中國文化大學完成公私立托兒所評鑑。對於兒童福利方面辦理績效良好機構予以獎勵，舉辦示範觀摩以改進救養工作。其次，老人福利所做的：一是注意老人的醫療保健，二是老人乘車的優待，第三是關於老人的安養，第四是老人休閒

活動，第五是辦理臺灣地區七十年老人專款二千萬的運用計畫，此計畫共有五項：一是籌設老人服務中心，二是獎助社區設立老人安養機構，三是設計老人社區住宅，四是舉辦老人福利工作人員的訓練，五是舉辦老人福利研討會。第三類殘障福利措施方面，為了配合目前工商業社會之發展，加強推行殘障福利，我們不僅要消極性的救助他們，更應積極性的幫助他們自立更生，做到殘而不廢，內政部除了制定殘障福利法，並督導各省市政府的社政單位做了以下的工作：一、設置殘障福利工廠，二、舉辦各殘障福利機構之評鑑，三、設立殘障重建機構，四、辦理殘障職業訓練及就業，五、辦理殘障福利工作人員之訓練，六、辦理殘障者之複查與評鑑，七、辦理殘障者的生活作品展示會，八、舉辦殘障福利研討會，研究如何執行殘障福利工作。第四類是社會救助之現行措施，內政部督導各級政府社政單位所做的項目，一、家庭生活補助按月發給生活補助費，低收入民衆之節日慰問，收容安置低收入民衆（無家可歸，無依無靠之人），二、醫療照顧補助方面。三、急難救助，最後為災害救助。第五類是社會保險之現行措施，重要的有勞工保險，所制定的七大保險項目，除失業保險外，其它都已經做了，對於勞工的幫助是很大的。至於公教人員之保險，及軍人保險，亦為社會保險之現行措施。第六類要報告的是社區發展之現行措施，自從民國五十四年推行民生主義現階段社會政策以來積極推行，就社區發展工作主要內容，包括基礎工程之建設、生產福利建設以及精神倫理建設，而其實施的真正成果不在於臺北市的高樓大廈，而在於鄉村的社區發展，真正做到了鄉村都市化。

五、社會行政組織體系與人事編制

民國成立之初為內務部，定都南京後改稱為內政部，仍接管內務部之工作。民國十八年成立賑濟委員會，專門辦理災難救濟工作。後來覺得社政機構有單獨設立之必要，故於民國二十九年十月通過社會部組織大綱，十一月就正式成立社會部，首任部長谷正綱先生，社會部下組織訓練司，社會福利司、總務司。政府還都南京後，把社會部擴大分成人民團體司、工人司、社會福利司、社會救助司、婦女兒童司、社會服務司、工礦檢查處、勞動局及合作事業管

理局、中央社會保險局籌備處等單位。三十八年轉進來臺，社會部裁撤，併入內政部改爲社會司，合作司及勞工司。民國三十九年後，內政部把合作司併入到社會司，現在就簡單介紹中央之組織體系；內政部社會司設司長一人，副司長一人，下設七科，一、社會福利科，二、社會救助科，三、社會保險科，四、職業團體科，五、社會團體科，六、農民團體科，七、合作事業科。臺北市政府設社會局，有局長、副局長、主任秘書各一人，下設六個科，第一科管理人民團體及殘廢館指導等，第二科主管勞工行政、勞工福利、勞工組織等，第三科主管社會救助貧戶調查、災難救濟、貧民事業等。第四科主管社會福利、兒童福利、老年福利、殘障福利等。第五科主管社區發展、社區組織、社區工程，第六科主管合作行政、平民住宅。社會工作室，有主任、秘書各一人，社員工一百多人，分發到各社區工作。臺灣省政府之組織，省政府社會處處長、副處長、主任秘書各一人，下設六科，第一科主管勞工組織、勞工福利、勞工教育、勞資關係、勞工安全衛生，第二科主管工商（人民）團體，第三科主管社會行政、社區建設、社會福利基金、社區活動等，第四科主管兒童福利、兒童教養、殘障福利、青少年婦女福利，第五科主管社會保險、社會救助、老年福利安養服務，第六科掌就業輔導職業訓練、及技能檢定、就業市場調查、專技人力調查。另外社會工作室主管社員工之輔導，社會工作專業培養訓練，社會福利、社會調查，置主任一人，社會工作督導員十九人。社員工是在各縣市。高雄市，設社會局，置局長、副局長、主任秘書各一人，下設四科，第一科主管社會行政及社會運動，第二科主管勞工福利、勞工行政、就業輔導，第三科主管社會福利、社會福利基金的管理及社會救助。第四科主管社區發展、合作行政。社會工作室設主任一人、科員一人、社員工二十八人。省轄市設社會局下設四課，縣政府設社會科，下設四個股，掌理各項業務。

六、社會福利基金

這是我們今天第三組要討論的，爲了節省時間就將這部分留給第三組的引言人陳國鈞教授來詳加報告。（編者按：見本期第十六頁）

七、專業體制的建立

隨著社會之發展及社會的需要，社會工作人員專業體制的建立勢在必行，而民生主義現階段社會政策裏也有規定，故在此方面現在內政部在研議計劃加強推行專業體制的建立，我個人認爲這項工作困難較多，故今天第二組討論時請各位學者、專家、各位老師們多多提供意見，送請有關單位做爲參考。

本中心繼續舉辦省市社會工作人員

在職訓練

訓練組

本中心七十一年度社會工作人員在職訓練第二梯次、第三梯次分別以臺北市政府社會局社會工作人員，臺灣省各縣市社會工作人員爲訓練對象。訓練時間爲六月十四日至十八日與六月二十一日至二十四日，各四天。

本年度訓練仍以配合實地工作崗位之需要，以及社會工作人員專業成長爲目標。分別排定訓練內容如次：

福利工作在社區推展之研討、臺灣省社區發展概況、如何防止工作崩潰、團體與團體工作、社會工作計畫與評估、社會工作的整合實施，以及社區觀摩。

以上爲第二梯次課程，第三梯次課程除了社會福利工作在社區推展之研討、社會工作計畫與評估、社會工作的整合實施之外，其他課目改爲從社會發展論社員工的倡導角色、臺北市社會工作概況、社區公共衛生、我國社區發展的展望、社區活動設計等。

除了課程設計力求實用與創新之外，本項訓練之師資亦盡可能排定有實務經驗的學者專家擔任，尤其年輕新進的社會工作研習者。師資包括詹騰孫司長、王培勳教授、徐震教授、蕭新煌教授、曾真枝教授、李南雄教授、蘇世明主任、林平洋科長、王麗容女士、呂寶靜女士、林萬億先生等。