

社會福利研討會

民生主義現階段社會福利

之未來發展會議實錄

開會時間：民國七十一年十一月

六日（星期六）上午

八時卅分至下午五時

開會地點：臺北市士林外雙溪東

吳大學會議室

主辦單位：中華民國社區發展研

究訓練中心

中國社會學社

東吳大學社會學研究所

出席人員：（以簽到先後為序，恕不稱呼）

詹騰孫 楊其統 楊文榮 周本麒
 薛文鳳 林淑蓮 林木筆 黃俊英
 丘其謙 張曉春 林義男 鄭耀基
 黃業文 蔡鈺龍 王培勳 簡杏桂
 洪秀蕊 劉見祥 郝溪明 龍兆祥
 李瑞金 彭永寬 李增祿 蔡宏進
 楊懋春 戴汝梅 徐震 劉皓玲
 張麗珠 賴發昌 蔡漢賢 楊孝濂
 顏肇華 汪欽芝 李泰隆 鄭淑慧
 林桂碧 李德高 謝美娥 陳若璠
 莊文生 陳建屏 周文報 侯邦伯
 石磊 林平洋 呂寶靜 李鈴姿
 陳建勳 陳臨生 陳金福 張煒民

戴瑞婷 張大光 陳嘉鳳 李鍾元
 黃玉翠 曾煥棠 蕭秀玲 張素雲
 林振裕 江玉龍 郭東曜 劉雅芬
 唐學斌 林世媛 黃識銘 周玉華
 陳學英 柯曼玲 王足 李明德
 謝政諭 丁碧雲 沙依仁 羅基聰
 郭淳芳 林嘉誠 蔡錦昌 李萍
 趙碧華 鄭志成 岑士麟 周淑美
 吳凱勳 陳中凡 黃碧燕 黃玉鳳
 葉玉如 葉松妹 江亮演 文崇一
 葉松妹 陳茱麗 王愷怡 葉玉如

記 錄：林世媛 黃碧燕 陳柳倩 黃玉鳳
 記錄總整理：趙碧華

壹、開幕典禮

楊副校長其銑先生致詞：

各位貴賓、各位先生、女士：大家好。在當今推行民生主義現階段社會政策之下，關於社會福利未來的發展，非常值得加以探討，其意義是相當重大的。

在我們民生主義的經濟政策之下，社會福利不能不辦，必須配合社會需要加以推行。尤其是我們對中共的策略，喊出「三民主義統一中國」，更需要注重人民的福祉。共產主義下的社會福利只是一種空想，永遠也不能達成，而民主主義的社會福利對全民卻是一種實質的理想，對大陸上的同胞所渴望的自由福祉將有很大的影響。

今日此會最大的特色是，學術與實務的結合、理論與實際的配合，尤其在座各位，都是社會學家、經濟學家、社會福利學家及社會行政界的領導者，這許多學者與專家的結合，實具有重大意義。

最後敬祝此次會議圓滿成功，謝謝各位。

貳、專題演講(一)

主講人：內政部社會司詹騰孫司長

講題：未來我國社會福利發展之重點與

方向

對於參與此會報告，感到既興奮又惶恐。興奮的是社會福利工作多年來得到專家學者的支持與指教，惶恐的是在許多專家學者及實際領導工作者的面前做此報告，內容若有不週之處，請各位指教。

自民國二十九年，社會部局以後，中國社會福利事業蓬勃發展。社會部在大陸十年間，因戰亂而停於規劃階段，當時提出的四大方案非常了不起。民國三十八年，退居臺灣以後，初期經濟發展剛起步，以致許多工作我們想做都無法進展。近三十年來，教育上培育了不少人才，在理論上，專家學者提供許多著作，在實務上，亦逐步地實施。但在此萌芽時刻却遭遇到經濟不景氣的問題。所以從事社會福利工作者，在此時刻要艱苦奮鬥，以求理論與實務上的突破。因此我們要做下列三項的討論：

(一) 檢討中華民國社會福利做了多少？做得如何？

(二) 研究今後中華民國社會福利事業應如何做？

(三) 建立財務、經費的制度。

同時我們亦研究今後社會福利在經濟上的上、下限情形，人才的發掘、工作項目的推展規劃等。

社會福利的涵蓋面以廣義的方向來考慮，則不僅是公私社會福利機構之輔導而已，同時是社會組織的建立，社會福利全面之推廣，以及資源的運用期以達到安和樂利的社會境界。

行政院研討會，討論了兩個問題：

1 老人福利問題：建議政府對老人福利工作應針對未來人口逐漸老化的趨勢，在政策上做長遠而全面性的規劃，同時兼顧國家家庭倫理及文化特色，考慮有關老人福利問題。

2 殘障福利問題：建議政府根據實際檢查及透過教育傳播媒介，使大眾給予殘障者應有的尊重與服務，並集合民間團體，共同運用有效資源，對殘障者作整體性的規劃。

研究社會福利在國家建設中所扮演的角色，首先要考慮的是，國家的功能。為達成國家建設的目標，必須經過政策的程序，所以政策與立法的考慮十分重要。其次，國家應對內保護民族生存的發展，及多方面的成長。在全面規劃社會福利，保障全民生存，安全發展，尤其對青少年、兒童、老人、殘障者應特別重視。

一、從社會福利三種模式看今後發展：

(一)早期的社會救濟觀點：

1. 經濟政策與社會福利政策各不相關不相為謀：社會福利偏向採救濟觀點，以救濟法來幫助解決個別問題。

2. 家庭功能與市場功能失效後，方利用福利救濟來解決殘存的問題。

3. 社會資源的運用：血緣關係、地緣社會、宗教寺廟、莊園制度所發揮的功能，來協助進步，共同參與來推行社會福利事業。

(二)工業發展成果所表現的社會福利，這一階段有三個特點：

1. 社會福利是經濟政策的附屬品。

2. 透過財政福利與職業福利，使每個人能獲得滿足。

3. 「物競天擇，優勝劣敗」學說的影響。

(三)社會福利制度的再分配政策，這是近年來最重視的問題：

1. 社會福利是屬非經濟性社會建設，應超然於經濟政策之外，自成體系。同時，又融注於經濟政策之中。

2. 依需要原則，提供普遍性與特殊性的福利服務，所謂普遍性的服務，如全民健康保險即歸納於此，惟尚在發展，何時實施，仍有待努力。

3. 不排除以財務福利、職業福利作為手段，社會方面強調公平原則，經濟方面則強調效率原則，如何均衡公平與效率，如何兼顧？因此，在經濟發展的過程中，注重效率外，尚須注重公平。

二、從資本主義健康檢查，自我防衛所採取措施看今後發展：

(一)資本主義基本理論已顯示所產生的後遺症：

1. 唯利是圖不是人性的全部，且它的出發點是不公平的。

2. 各取所值出發點不公平，產生之後果更是不公平，結果更壞。

3. 祇見森林不見樹木，忽視個別差異。

(二)資本主義的自覺及其所採取的重要措施：例如，採取累進之直接計稅制度，採取社會安全制度，保障低所得者，保障勞工措施，以及採取新的勞資關係

，如工廠會議、團體契約等等。因此，必須注意下列之重要措施：

1. 經濟政策與財稅政策，均分別考慮到社會政策。

2. 勞資關係與企業制度的關係。

3. 社會安全與財富分配。

三、八十年代兩個嚴重問題，我們應及早注意，籌謀對策：

(一)工業化的問題：

1. 科技發展與環境保護：科技發展帶來生活上的方便，增加國力，充實設備，但卻帶來環境的污染問題。

2. 自動化以後的就業問題和保險問題。

3. 人口老化與醫療保健問題。

(二)都市化的問題：

1. 人口流向兩種現象：鄉村都市化及都市鄉村化，但發展的結果造成許多問題，使鄉村都市化遭阻力，如社區發展亦遭到障礙。

2. 公共設施的減少。

3. 財政赤字負擔與分享，社會福利蝕失財經，是值得商榷的說法，財政赤字負擔的因素，應審慎地研究出對策，而不是一味地指責社會福利。

4. 都市化所引發的相關問題：因工業化之科技發展，使得有錢人遠離都市，發展別墅區，而貧窮者住在都市裏，對於這種現象的發展，社會福利工作者如何處理，應值得研究。

四、未來發展之重點與方向：

(一)固有社會福利思想應作為今後發展社會福利的主導，即要兼顧中國文化、

社會結構及發展取向。

1. 以倫理道德為規範，建立社會秩序。

2. 以民為本，安富濟貧，壯大中產階級，照顧全民福祉。

3. 以人為社會資源之主力，結合血緣、地緣關係，強化社團功能，協力推動福利事業。

(乙)執行經濟建設與社會建設均衡發展政策：

1. 研究財稅政策與社會福利政策相關之配合運用的問題。
2. 以職業訓練、就業輔導、貸款生產，增加所得等多元性的積極措施，消滅貧窮，改善低收入家庭者的生活。
3. 提倡合理消費，輔導家庭副業，鼓勵節約儲蓄，從家家小康逐漸邁向大同社會。

(丙)研修法規、建立制度：

1. 加強學術機關與實務單位之間，關於研究發展方面的合作。
2. 以行政三聯制精神，促進社會問題探討、社會政策制訂、社會立法研究及社會行政推行之配合與發展。
3. 配合教育成果，因應社會需要，建立社會工作專業體制，發揮社會工作應有之功能。

(四)加強研究發展，達成貫徹目標，保證實施之任務：

1. 關於制度、方法之研究實驗與推廣。
 2. 關於工作標準之試驗與建立。
 3. 關於機構之評鑑與輔導應予加強。
- (五)強化福利服務功能：

1. 工業化、都市化前後福利服務項目內容之適當調整與加強。
2. 工業化、都市化前後福利服務專業人員之分工等配合問題與加強。
3. 工業化、都市化前後關於社會福利救濟性、預防性、發展性三項功能配合運用之探討與實施。

(六)建立合理的社會福利財務制度：

1. 正常財源的有效而確切地掌握問題。
2. 社會福利支出財務負擔及其上下限之規劃，但以不影響財經為原則。
3. 基金設置及其管理運用之研究。
4. 社會福利機構，對於預知數額，可靠財源分配運用與工作計畫配合之研究。

以上僅提出個人之意見，請各位專家學者指教，謝謝各位。

楊教授懋春：

對於詹司長此篇報告，給我們很深的印象：

1. 將社會福利之哲學、原理、原則講得很透澈。
2. 代表內政部社會司，一個立法、發動社會福利之機構，來告訴我們內政部社會司所努力之計畫、如何設立、舉辦社會福利工作等等，從事社會福利的同仁聽到必然很高興。

3. 將我國在社會福利工作時，應考慮之一般原則及中國的特別道理、歷史背景、文化背景皆週詳地談論。

4. 具體化問題，若我們能對問題作研究，以得到答案，則對將來社會福利立法、社會福利工作應有幫助。

在座之同仁皆應感謝詹司長對我們的演講，同時在分組討論時相信會有很熱烈的討論，我們再謝謝詹司長。

主持人楊主任孝濤（東吳大學社會學系主任兼所長）

民主主義現階段社會福利未來之發展，其未來之設計準則為：從理論層次來看有二構想，長程的，期望設計社會福利發展的模式，希望設計這個社會福利體系，不僅適用於臺灣，更希望適用到整個中國；短程的，配合臺灣現階段發展過程，設計出具體可行的措施。

從這兩個觀點，來發展研討會，希望從問題取向發展變為發展取向，透過協調過程，以達功能取向，即整個社會福利發展，經濟發展能取得均衡的、協調的發展角色，這是此次設計主題之原因。藉分組討論，邀請專家學者來提供意見，希望對國家、對政府、對社會提供積極的影響。

叁、專題演講(二)

主講人：林振裕先生（行政院副院長室諮議）

講題：我國社會福利政策與社會發展

一、前言

我們處在二十世紀的今天，快速的工業化、現代化與都市化，都市人口更加擁擠、知識爆發、技術革新及慾望提升，平均國民所得日益提高，國民生命餘命歲數更加延長，人際關係漸為疏遠，社會問題日益增多，社會結構急遽地改變，國際局勢時有新的發展等，一切均處在變遷與發展之過程中，為順應社會發展及環境變遷之需要，各國莫不制定社會政策，並經由立法與行政之手段付諸實施，以因應日益增多之社會問題。

「社會政策」一詞係於一八七三年創於德國，而我國係於一九四〇年對日抗戰期間，沿日本之譯名而用之。雖僅係四十餘年之事，但我國始自周公，以迄先秦諸子百家等，均具有社會福利思想，譬如「明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以蓄妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡」，及周禮司徒篇「以保息養萬民，一曰慈幼，二曰養老，三曰振窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富」……其中尤以禮記禮運大同篇：「大道之行也，天下為公……人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也，不必藏於己，力惡其不出於身也，不必為己……是謂大同。」此乃我國儒家親親仁民，民胞物與之仁政與社會福利思想，以恢復倫理的社會秩序為宗旨，以現實社會制度為基礎，實現大同社會之理想。

國父繼承我國固有社會福利思想，參酌歐美社會政策思想，認為歐美民權革命的結果，僅解決政治問題而未解決社會問題，為避免重蹈歐美的覆轍，引起社會革命，必須實施民生主義，消滅貧富懸殊之現象，因此 國父昭示：「建設之首要在民生」，即在重視福利民生，促進「人民的生活、社會的生存、國民的生計、羣衆的生命」之均富、安和、樂利為目標，因此我國社會福利政策即以三民主義之民生主義為最高指導原則。

先總統 蔣公對於社會福利政策，在完成民生主義「育、樂」二篇補述中，對於兒童問題、鰥寡孤獨問題、老年問題、喪葬問題均有明確指示。民國五十二年二月曾指示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃以

地利為社會所共享，亦即以社會財富，創建社會福利事業。」又曾於民國五十五年臺灣省第二十一屆光復節指示：「社會福利工作重點為改善山地離島地區公共設施，救助老弱殘疾、漁民鹽民生活及推行社會教育改善社區衛生，以期進入康樂安和的境域，達成大同社會之理想。」

蔣總統經國先生對於社會福利政策尤其重視，曾在六十六年十二月八日指示：「在社會福利方面，要注意照顧鰥、寡、孤獨之人，對於工人、農人、青年，以及一般低所得者，要深入了解他們的困難、生活情形，進一步去幫助他們。」，又曾於六十七年二月廿一日昭示：「為了縮短貧富差距，普遍提高國民生活水準，政府連年致力於增進社會福利，實施平均地權，並且運用賦稅政策來減輕中低收入者的負擔。今後將特別着重於勞動大眾生活的照顧，他們對社會，對國家的貢獻至大，應該得到足夠合理的生活待遇，所以政府今後必將採取各種有效措施，能使鹽民、漁民、農民、勞工，以及老弱殘障和鰥、寡、孤獨的國民，在生活福利上獲得更多實惠。」

由此可知，社會福利政策之思想，自我國古代先賢周公，以迄 國父、蔣公及蔣總統經國先生，均極為重視。近代民主國家，為順應世界潮流，保障人民經濟安全，增進人民福利，奠定社會安全，與順應社會發展之需要皆訂頒社會福利政策，極力推展各種社會福利措施。

一、社會政策與社會發展之關係

社會政策 (Social Policy) 一詞依「辭海」之解釋係「國家為解決種種社會問題所採行之政策也」，依一九七二年在荷蘭舉行的國際社會福利協會的解釋為「依傳統性的說法，社會政策當是一個國家所採行之一種政策，旨在減少被剝削階級的社會問題，而現代的想法，認為社會政策乃是改進社會環境，以及探求全體人民的安全與平等的政策」，因此我們可說，社會政策是以解決社會問題，促進社會安全、改善社會環境、增進社會福利為目的，並經由國家的立法與行政為手段，以促進社會各方面均衡發展的一條途徑。

社會發展至二十世紀七十年代始為社會學及經濟學家所普遍重視，一九六九年之大英百科全書尚無此名詞，其意義乃是為順應大規模之社會變遷，運用

資源分配與行政手段，使達到爲全體人民謀福利之遠大目標，期與經濟發展並行。我國自古如「易經」卽有發展之思想，而孔德的社會動學、社會進步，斯賓塞的社會演化，華德的社會導進等，均爲社會發展之先導。聯合國爲鼓勵各會員國以個別或共同行動來促進各地區較高生活水準、充分就業及經濟、社會之均衡進步與發展，亦曾於一九六〇年三月通過「社會發展宣言」(Declaration of Social Development)。

依第十六屆國際社會福利協會會長郡特蘭博士(Dr. Schottland)之意見，現代我們所需要的一個社會有六項標準：①經濟公平②經濟均衡③經濟成長④機會平等⑤福利服務⑥參與決策，此乃社會福利與發展政策最新之觀念。因此社會政策必須兼顧解決民生問題或預防社會病態的發生，且需尋求全體人民的社會安全與機會均等，同時必須隨時代之背景之不同而有所變遷。

社會發展也是一種有計畫的變遷，它是人類某些團體按照合理的目標訂定詳細的計畫以從事有秩序的社會改進之過程。發展是國家爲了跟近已開發之現代化國家所做的各種有意識之反應及努力之過程；本身卽是一種變遷與成長及計畫的過程，在社會學研究觀點，乃指社會結構與功能的變遷與成長。變遷卽指社會結構或文化、行爲模式愈趨複雜與分化，此卽「質」的變化，而成長卽指社會功能方面的變遷，通常指「量」的遞增，結構分化與成長量有很密切的關係。當然社會體系愈分化，就愈需要更強的整合力或施政方針以協調各部門的工作。社會發展的目標在於：①促進經濟、社會發展之均衡——卽經濟發展社會化，社會發展經濟化，②促進都市、鄉村發展之均衡——卽都市發展鄉村化，鄉村發展都市化，③實現合理的生產、消費及所得分配，④縮短貧富差距——卽求富求均，⑤建設一個均富、安和、樂利的社會。因此處在這種變遷愈速的社會，爲解決及預防社會問題，以及如何求發展之成長與變遷，就得決定於參與者的「共識」，然後由政府訂定施政方針或原則而表現在各種社會政策上，因此，社會政策配合社會發展之需要，亦就日趨密切。

二、我國社會政策制定經過及發展情形

我國社會政策制定源自民國十二年一月，在中國國民黨公布之政綱中卽有

明訂，歷經多次修訂並頒佈各項政策、方案、綱領等，直至民國七十年四月十二全大會修訂之國民黨政綱，及「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」中，均有明確規定，因此僅就行憲前制定者、憲法中規定者及行憲後制定者三部分，分述說明如下：

(一)行憲前制定者

1. 民國十二年之「國民黨政綱」

民國十二年一月一日，國民黨公布政綱，其中第三部分爲有關社會安全事項，宣示：「歐美經濟之患在不均，不均則爭。中國之患在貧，則以開富源以富之。惟富而均，則仍不免於爭，故思患預防，宜以歐美爲鑑，力謀社會之均等發展，有關社會經濟一切問題，同時圖適當之解決。」

2. 民國十三年之「建國大綱」

國父孫中山先生於民國十三年四月十二日，親手制定並發表國民政府建國大綱，其中第二條及第十一條直接與社會安全有關。

3. 民國十五年之「中國國民黨最近政綱」

民國十五年十月二十日，國民黨中央執行委員會及各省區聯席會議通過「中國國民黨最近政綱」，內容分爲九部分，其中第四部分爲關於學校教職員的福利，第五部分爲關於各機關職員及雇員的，第六及第七部分爲關於農民及工人的福利，均與社會安全、社會政策有關。

4. 民國十八年之「訓政時期國民政府綱領」

民國十八年六月召開三屆二中全會時，通過「訓政時期國民政府綱領」，其中有關於社會福利政策者，包括：舉辦救濟事業、增進農民福利、健全工會組織、調節勞資關係、實施工廠監察、改善勞工生活、救濟失業工人等項目。

5. 民國二十七年之「抗戰建國綱領」

民國二十七年，國民黨召開臨時全國代表大會，通過「抗戰建國綱領」，其中有關於社會福利政策者，曾提示「以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地，疏通水利」「救濟災區難民及失業民衆，施以組織及訓練，以加強抗戰力量」等事項。

6. 民國三十四年之「中國國民黨政綱」

中國國民黨於民國三十四年五月，召開第六次全國代表大會，通過修正「中國國民黨政綱」，其中對於社會安全政策者，包括：發展農民組織、發展勞工組織、普遍推行社會保險及社會福利事業等項目。

7. 民國三十四年之「四大社會政策綱領」

在民國三十四年五月之第六次全國代表大會中，亦通過四大社會政策綱領，即民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領及戰後社會安全初步實施綱領等，這是在歷次制定的社會政策中，較為具體與完善者，其中對於「戰後社會安全初步實施綱領」，提到戰後社會安全的主要設施及其對象、輔導就業、舉辦社會保險及加強社會救濟等項目。

(二) 憲法中規定者

我中華民國憲法於民國三十六年一月一日，經國民政府公佈，並於同年十二月二十五日施行，在憲法的序文中，特別提到「奠定社會安寧，增進人民福利」二句，可見對於社會福利政策之重視，同時在第十三章之基本國策中，特別列第四節「社會安全」乙節，共分爲六個條文，自第一五二條至第一五七條，包括就業輔導、保護農工及童工、勞資協調、社會保險、社會救助、兒童福利、婦女福利、衛生保健及公醫制度等，幾乎包括現代社會安全之主要項目，茲將憲法中第四節「社會安全」乙節及其他有關社會政策條文，分別類分述如下：

1. 均富與獨佔經濟的限制：

第一四二條：國民經濟應以民生主義爲原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。

第一四三條：中華民國領土內之土地，屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收增稅，歸人民共享之。

第一四四條：公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營爲原則，其經法律許可者，得由國民經營之。

第一四五條：國家對於私人財富及私營事業，認爲有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。

第一四七條：中央爲謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省爲謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。

2. 生存權與工作權的保障：

第十五條：人民之生存權，工作權及財產權，應予保障。

第十八條：人民有應考試服公職之權。

第二二條：人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。

3. 勞工及農民的保護：

第一四三條：國家對於土地之分配整理，應以扶植與耕農及自行使用土地人爲原則，並規定其適當經營之面積。

第一五三條：國家爲改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀況，予以特別之保護。

第一五四條：勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業，勞資糾紛之調節與仲裁，以法律定之。

4. 社會保險及公共救助：

第一五〇條：國家應普設平民金融機構，以救濟失業。

第一五五條：國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱、殘廢、無力生活及受非常災害者，國家應予適當之扶助與救濟。

5. 婦女及兒童福利：

第一五六條：國家爲奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童政策。

第一六〇條：六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費，其貧苦者，由政府供給書籍。

6. 公共衛生及公醫制度：

第一五七條：國家爲增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。

7. 教育文化：

第一五八條：教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格，科學及生活智能。

8. 民族政策：

第一六八條：國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障。並於其地方自治事業，特別予以扶植。

第一六九條：國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生、及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶植其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。

(二) 行憲後制定者

1. 民國三十九年之「現階段政治主張」

民國三十八年，我中央政府播遷來臺，三十九年八月三十一日，中央改造委員會第十三次會議通過「現階段政治主張」，其中第三點「實行民生主義的經濟措施」中提到各行各業均應合理發展機會，厲行所得稅及遺產稅，以平均社會財富。並提及勞動問題、勞工組織、社會保險、工人福利、農民福利等問題。

2. 民國四十一年之「七全大會政綱」

民國四十一年十月十八日，召開之第七次全國代表大會中，修正通過了「中國國民黨政綱」，其中特別列「社會」乙節，內容包括：輔導國民就業、舉辦社會保險、改善農民生活、發展勞工組織、扶助被共匪迫害流亡之同胞復居復業、重建社會秩序、保障婦女權益、輔導青年組織等項目。這些項目在民國四十六年之八全大會及民國五十二年的九全大會中亦再提到。

3. 民國五十三年之「民生主義現階段社會政策」

民國五十三年在修正「實施都市平均地權條例」時，先總統 蔣公會指示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃在以利為社會所共享，亦即以社會財富，創建社會福利事業。」，本此項指示原則，民國五十三年十一月之九屆二中全會中，通過「民生主義現階段社會政策」，副題為「加強社會福利措施增進人民生活實施方針」，其內容包括社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展等七大項。同時在前言

中提及：「本黨依據民生主義，促進經濟與社會之均衡發展，曾於歷屆會議中，先後通過各項有關政策。今反攻基地之經濟狀況，日趨繁榮，社會福利措施，亟待加強，爰以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，以採取社區發展方式，促進民生建設為重點，決定現階段社會福利措施之實施方針。」由此可知，本項政策之見解頗為正確，是一種極進步、極新穎的社會政策。

4. 民國五十八年之「現階段社會建設綱領」

民國五十八年三月二十九日，召開十全大會中，通過了「現階段社會建設綱領」，此乃民生主義現階段社會政策之擴大，從民生主義的社會政策，擴大到民生、民權、民族主義之三民主義社會政策，其建設的重點，包括：①重民生而顧及民權，②重反攻基地而顧及收復後之大陸，③重可行而具有理想，④重基層而推及整個社會及⑤重社會建設而與其他多項建設配合推行。同時在社會建設的目標中，第一點提到：「發揮科學功能，培養企業精神，運用人力資源，加強社會福利措施，建立社會安全制度，謀求社會發展與經濟發展之平衡推進，以建設均富、安和、樂利之社會。」

5. 民國五十八年之「中華民國人口政策綱領」

民國五十八年四月十九日，政府公佈「中華民國人口政策綱領」，對於人口品質、人口數量及人口分佈，均作政策性規定。以期我國人口品質的提高，人口的合理成長，並增進國民健康與國民家庭生活的和樂。民國七十年，內政部頒依本人人口政策綱領，訂定「中華民國人口政策綱領修正要點」，確認我國人口情勢之控制為首務，為配合十年經濟建設，明定至民國七十八年人口自然增加率遞減為百分之十二點五。在新修正的人口政策綱領中，新增第九條，規定政府指定之公私私立衛生醫療機構，對已有意願子女數之男女，得依其申請實施結紮手術，對於懷孕之婦女，並得依法實施人工流產。

6. 民國五十九年之「現階段加強國民就業輔導工作綱領」

民國五十九年三月，在執政黨之十屆二中全會中，通過了「現階段加強國民就業輔導工作綱領」，本綱領中分為目標及基本措施二部份，而在基本措施中，包括：開創更多就業機會，增進國民就業技能、激發國民就業意願及加強就業輔導工作等四大項。

7. 民國五十九年之「現階段農村經濟建設綱領」

民國五十九年執政黨之十屆二中全會中，通過了「現階段農村經濟建設綱領」，該綱領之內容分為目標、基本措施及實施程序三部分，在目標中第三點提到：「加強農村社區建設，增進農民福利，以促進鄉村都市化理想之實現。」，同時在基本措施方面包括健全農民組織、增進農民福利等項。民國六十一年，行政院公佈「加速農村建設重要措施」，實施九項具體而有效的方法。並於民國六十七年頒佈「提高農民所得加速農村建設方案」及於七十一年五月頒佈「加強基層建設提高農民所得方案」施行，以改善農民生活，增進農民福利。

8. 民國六十八年之「十一全大會政綱」

民國六十八年之十一全大會中，通過修正中國國民黨政綱，主要重點包括：輔導農工商均衡發展，增進全民福祉；全面實施平均地權，使地盡其利，增進全民共享；保障勞工權益，推動分紅入股，促進勞資合作；擴大社會保險，增進兒童福利，加強就業輔導與社會救助；及逐漸完成全面醫療設施，大量興建國民住宅，積極照顧低收入者之生活等。

9. 民國六十九年之「復興基地重要建設方針案」

民國六十九年，行政院頒「復興基地重要建設方針案」，包括經濟建設、文化建設與社會建設三大項，其中社會建設包括：(1)加強推行人口政策，降低人口成長率，提高人口素質，均衡人口分佈；(2)建立普遍之衛生醫療網，擴大醫療服務。(3)加強環境保護及職業安全衛生。(4)加強對兒童、老人、殘障及低收入者之照顧。(5)逐年擴大保險範圍，奠定全民保險之基礎。(6)加速興建國民住宅，積極推動農宅改建工作。(7)增進勞工福利，改善勞工生活，積極推展職業訓練。(8)訂定區域及都市計畫，開發偏遠地區，加強基層建設。及(9)加強社會組織，維護社會安寧等。

10 民國七十年之「十二全大會政綱」

民國七十年四月，在十二全大會中，經修正之中國國民黨政綱中，有關於社會福利政策者包括以下各點：

(1)貫徹民生主義社會經濟政策，維護自由企業，健全公營事業，發揚勤儉

精進精神，協調全民利益，提高人民生活水準，促進經濟與社會平衡發展，實現均富目標，建立福利社會。

(2)廣建國民住宅，加強社區建設，防治環境污染，增進公共醫療設施，改善人民生活。

(3)加強推行人口政策，妥訂適合長程需要之人口成長率，提高人口素質，均衡人口分佈。

(4)健全勞動法制，輔導勞工組織，保障勞工權益，維護勞工安全，增進勞資合作；加強職業訓練，促進國民充分就業；妥善輔導國軍退役官兵、反共義士及難胞參加國家建設工作，並協助其事業發展。

(5)維護婦女權益，擴大女子參政機會及就業領域。增進老人、兒童及殘障福利，擴大社會保險，逐步建立社會安全制度。

11 民國七十年之「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」

在民國七十年四月之十二全大會中，亦通過了「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」，提出現階段社會經濟建設的目標，及達成目標應採的重要措施。其中目標在於：適度的物價穩定、持續的經濟成長、調和的產業發展、充分的就業機會、合理的所得分配、平衡的區域建設及和諧的社會生活等七項，使整個社會在穩定中求成長，在成長中求均富，在均富中求和諧；經濟發展與社會建設齊頭並進，以增益全民福祉。至於在共同性重要措施方面，包括貫徹平均地權、促進地利共享；緩和人口成長，提高人口素質；及健全經社法規，提高行政效率等。至於達成目標之社會建設措施，則包括以下各點：

(1)擴大技能訓練，促進就業安全。

(2)加強勞工福利，增進勞資關係。

(3)建立醫療保健體系，擴大醫療衛生服務。

(4)擴大社會保險，強化社會福利。

(5)廣建國民住宅，平衡城鄉建設。

(6)加強社區發展，辦理基層建設。

(7)加強環境保護，防治公害污染。

(8)開發國家公園，增闢育樂場所。

四、當前重要社會政策與發展現況

(一) 人口政策

臺灣地區的人口問題，由於土地面積有限，人口過分迅速的增加，以致影響各項建設成果，依經建會七十一年四月八日公布的資料，臺灣地區在七十年歲中，每七十六秒出生一嬰兒，每六分鐘有一對男女結婚，人口密度每平方公里五〇四人，僅次於孟加拉，為世界第二位，同時至七十一年八月底為止，臺灣地區總人口為一八、三二六、〇〇〇人，其中男性為九、五四二、〇〇〇人，女性為八、七八四、〇〇〇人，粗出生率為千分之二四·五三，粗死亡率率為千分之四·五四，自然增加率為千分之一九·九九，性別比例為一〇九。為促進人口品質的提高，人口的合理成長及人口密度的適當分佈，民國五十七年五月，由行政院公布「臺灣地區家庭計畫實施辦法」，本辦法規定「國民得依其自願，利用預防之方法，施行節育，以期使臺灣地區人口之年自然增加率，能為合理之成長」。並於民國五十八年四月頒行中華民國人口政策綱領，並於七十年加以修正，且擬訂優生保健法草案，已於七十一年十一月四日經立法院初審通過。在質的提高方面，實施優生及保健，增進國民身心健康。在量的增加方面，倡導適當生育，減少疾病災害死亡。在分佈的均衡方面，訂定國土計畫，調整城市與鄉村及國內區域之人口密度，普遍推行社區發展計畫，增進就業機會，促進城市與鄉村之均衡發展。同時規定政府指定之公私立衛生醫療機構，對已有意願子女數之男女得依其申請實施結紮手術，對於懷孕之婦女，並得依法實施人工流產。

(二) 國民住宅

政府興建之國民住宅，係依據國民住宅社區規劃及住宅設計規範之規定集中興建，對於社區內之公共設施、遊憩場所、綠地及社區整體的景觀等，均須按實際需要規劃設計。因此，國民住宅之興建，不只在達成「量」的需求，更應追求居住品質的提昇，是國民住宅興建時，必須注意到社會、文化等各方面因素，諸如：社會結構、風俗習慣、居住者需求、生活習性、價值觀等層面

。為加強推動國宅之興建與管理，除已將民國六十四年頒佈之「國民住宅條例」修正，於七十年十月送請審議外，內政部並於七十年三月將營建司擴大編制，改設營建署，並在省市縣各級政府中分別成立都市建設與國民住宅專責機構，以充實人力，加強策劃，推動國宅之興建。

廣建國宅，政府已列為十二項重要建設之一，經配合經建計畫，實施「六年國宅興建計畫」，原訂自六十五年至七十年預定興建十萬八千四百三十一戶，截至七十年六月底，共計興建七萬三千四百七十一戶，未完工部分正在繼續興建中。另外推動之「四年國宅計畫」，預計七十一年至七十四年，每年興建六萬戶，共興建二十四萬戶，其中政府集中興建十萬戶，獎勵民間投資興建十四萬戶，截至七十年底，政府興建部份，已施工者一一、一〇二戶，正在規劃設計中者二二、〇六九戶。獎勵民間投資興建部份，已在籌劃中，俟修正國民住宅條例發佈施行後，即可辦理。至於加強國宅用地之有效取得，充裕國宅基金、督導國宅之規劃設計施工，提高品質，加速推動眷村改建國宅，建立國宅管理維護制度及簡化貸款手續等，亦均在積極辦理中。

(三) 社會保險

社會保險是社會安全制度的重要一環，為近代各國政府所積極推行的社會福利事業，其目的在保障國民最低收入之生活，建立安和樂利的社會。我國憲法第一五五條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」政府遵照憲法之規定，於遷臺後積極辦理社會保險。民國四十七年頒佈「勞工保險條例」，歷經民國五十七年、六十二年、六十八年三度修正，針對社會、經濟之迅速發展，大幅度修正，已使社會保險制度益臻完善。

自民國三十九年開辦勞工保險以來，勞保對象與範圍，即不斷擴大，投保薪資亦不斷提高；目前投保人數約達二百八十五萬人，對於安定勞工生活，促進社會安全，頗有績效。除勞工保險外，軍人保險亦已自民國三十九年開辦，投保人數約達六十萬人，又公務人員保險自民國四十七年開辦，投保人數約達四十五萬人。此外尚有臺灣人壽保險公司承保之學生平安保險及漁船船員平安保險。目前已開辦私立學校教職員保險，並積極研辦軍公教人員眷屬保險，並

已自七十一年七月一日先試辦配偶保險，視試辦成效及經費財源再予擴大。同時內政部業已研擬「農民健康保險條例」，及積極研辦勞工眷屬保險，以期逐漸轉變為全民健康保險，建立完整社會保險制度，保障國民健康生活，促進社會安全。

(四) 社會救助

社會救助，通常在消極方面，係對遭遇困難之人民予以適當之救助，俾維持其生活，積極方面，更進而協助其恢復工作潛能，參加生產，服務社會。社會救助法已於民國六十九年六月十四日修正公布，其施行細則亦於民國七十年一月廿八日公布施行，並積極研擬有關救助設施及管理辦法及捐資興辦社會福利事業褒獎條例。社會救助目前的工作項目，包括：生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等，並對貧苦之老、弱、殘、障、寡無依者，依其志願予以收容安養。經過多年的輔導與救助，臺灣低收入戶數已為數無多，今後社會救助努力之重點，當致力於與就業輔導及職業訓練工作之配合，使低收入家庭因獲得就業，增加收入，逐漸脫離貧困，以免產生貧窮的惡性循環。其次應簡化災害及急難救助救濟金之發放手續，使能適時濟急，同時積極輔導辦理低收入者創業貸款，以助其自立更生。茲就生活扶助、醫療補助及急難救助及災害救助等分項說明如下：

1 生活扶助：臺北市低收入標準為月入不滿一、五〇〇元登記有案之生活照顧戶按月發給補助費戶長一、二五〇元，每增加一人加發七〇〇元，目前計有二、七七四戶，受益人數共六、五〇八人，已發補助費二五、一九三、九五〇元。臺灣省之低收入標準訂為月入不滿一、三〇〇元者，按月發給補助費戶長一、〇〇〇元，每增加一人加發五〇〇元，目前有低收入戶二五、三五二戶，受益人數共一九六、七二五人。共補助七〇、七二八、二九五元。高雄市之低收入標準訂為一、三〇〇元，按月發給補助費戶長一、〇〇〇元，每增加一人加發五〇〇元，目前計有低收入戶二、一二六戶，受益人數共七、五〇〇人，共補助一〇、六九〇、四〇〇元，又省市所訂低收入戶之標準均隨時按一般生活指數作適度之調整，以期受者確有實惠。七十一年度省市均調整低收入標

準為月入不滿一、八〇〇元，另於各種民間節日派員慰問低收入民衆，并設立仁愛之家計三十四所，收容老弱貧疾者九、四三〇人，使不致流離失所。以上總計低收入戶共三〇、二五二戶，受益人數共二一〇、七二三人，補助金額共計新臺幣一億零六百六十一萬餘元。

2 醫療補助：凡列冊有案之低收入民衆，遇有傷病可申領施醫證明，往公立醫院或受委託之私立醫院診療或住院，臺灣省共有施醫單位二一一個，已補助一七八、二〇二、〇〇〇元。臺北市計有施醫單位三十六個，共補助八八、六〇五、六三三元，高雄市設有施醫單位七十七個，共補助三五、四六五、六〇〇元，以上總計設有施醫單位共三二四單位，貧民施醫共二二五、二五八人次，補助經費共三億零二百二十七萬餘元。

3 急難救助及災害救助：凡負家庭主要生計責任者，因長期患病或遭遇意外傷亡，或其他原因家庭生活陷於困境時予以急難救助，臺灣省計有二、七一一人次，救助金額共四八、四六七、九六八元。臺北市七、六二七人次，金額三、〇三七、一〇〇元。高雄市三、六九二人次，金額七、〇八二、四九三元。災害救助方面，凡人民遭受水、火、風、旱、地、農等災害而致影響生活時，予以災害救助，均視實際災情，分別適時適切辦理。以上總計急難救助者計四四、〇三〇人次，救助經費共計五千八百五十八萬餘元。

(五) 社區發展

我國當前推行之社區發展源於民國四十四年之「基層民生建設運動」，以「增加生產教民官，改善生活使民享」為其工作目標。以生產建設「文教康樂、衛生保健、社會福利」為其工作內容。於各縣市選擇村里為單位推行此項政策。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」，將社區發展列為社會福利措施七大要項之一，并規定以採取社區發展方式促進民生建設為重點。其實施方針則明訂下列四端：

1 採社區發展方式，啟發居民自動、自發、自治之精神，配合政府行政措施改善居民生活，增進居民福利。

2 設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益人士，組織理事會并僱用

會受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作。

3 加強公共衛生及康樂設施，尤應積極推廣道路橋樑之修築及公井、公園、公墓、游泳池、體育場之設置。

4 鼓勵社區內人民以合作組織方式辦理消費的副業生產運銷與公用福利事業。

爲貫徹社區發展之推行，政府於五十七年頒佈「社區發展工作綱要」，並於本（七十一）年報行政院修正，其主要目標爲「有計畫的動員區域內之人力、物力、財力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高區域內人民生活效能，改善區內人民生活環境，建設民生主義新社會」。同時實施步驟，先就最貧苦地區，採選點示範方式開始，最後點點連接擴及全面。

社區發展爲多目標、多方向、多元性之社會福利工作，範圍廣泛，包括社區基礎建設、生產福利建設及精神倫理建設，也就是包含物質與精神生活兩方面，不僅謀求民衆食、衣、住、行、育、樂等生活上之需要，并須使固有之倫理道德、生活規範，皆能成爲民衆日常生活之行為標準，且須啓發民衆自動、自發、自治之精神主動配合各項行政，羣策羣力共謀促進全民之福祉，以健全社會之發展，截至民國七十年底，全國已建設四、三一二個社區，受益戶一、三七七、八四五戶。受益人數共七、七七一、六〇一人。

(六) 合作事業

合作制度乃達成國家「均富」目標之重要步驟，其目的在於增進國民經濟利益，輔助經濟事業之發展，改善國民生活水準，促進社會互助之精神，兼具經濟與社會兩種功能，合作事業係特種企業，憲法第一百四十五條訂有：「合作事業應受國家之獎勵與扶助」之明文。爲謀合作事業之健全發展，於民國二十三年頒佈「合作社法」，並已於本（七十一）年研訂合作社法修正草案，已送立法院審議中。對推展合作運動，健全合作組織，改善其經營管理，建立農村合作網，實現農村經濟社會化與加強合作教育的研究，政府陸續明訂多種相關規定，先後頒行對合作事業之扶助，多方進行。目前事業

概況：

1 合作組織：至民國七十年底全國合作組織計有四、二〇八社，社員人數二、八二七、九五四人。股金總額達三、六四九、〇八一、四六五元。其業務型態爲：

(1) 專營合作組織：係由社員基於經濟上之共同需要而組成，其組織區域視經濟環境而定，其業務又可分爲：生產、運銷、供給、利用、勞動、運輸、消費、公用、信用、保險等十種。至七十年底止全國專營合作組織總數爲三、八四九社，社員二、七一七、七一六人。股金總額一一、五五一、六三二、五四三元。

(2) 兼營性合作組織：此類合作組織在促進國民經濟之全面發展，配合行政區域，以該區域內具有公民資格之戶長爲社員而組織之，其業務之經營得兼營供給、公用、利用、信用、代辦等項目之多寡，端視社員之需要而定。又可分爲①一般區域性合作社—如鄉、鎮、區、村、里等，②社區合作以改善小規模家庭農場之缺點提高農家所得，至七十年底全國經營合作社總數爲三十五社，社員一一〇、二三八。股金總額爲九七、四四八、九二二元。

(七) 社會團體

由於社會之發展，團體生活之增進，社會團體組織隨之日漸發達，目前社團型態可分爲三大類型，其一爲社會團體，次爲工商團體，再次爲農漁團體，乃基於共同之宗旨、興趣、共同之信仰與利益，爲滿足共同之需要，依法定程序組成之法人團體。

各種社會團體性質既異，成員自亦不同，其分佈極爲廣泛，由於各種團體之會務積極開展，對促進社會整體發展自有其貢獻，尤其工商團體之活動對經濟繁榮亦有其不可磨滅之功績，農漁團體對擴大農漁經營規模，加強開發海洋資源，促進農業現代化，改善農漁民生活并增進其福利等均有其實質助益。

政府對各種社會團體向以輔導及服務爲原則，不採干預方式，對其會務、業務、財務、帳務、人事等重要事項，訂立共同標準，以資信守而免發生弊端，旨在健全其組織，促進其功能，不僅能爲其各個團體與會員謀求利益，尤可擔

負經濟上，社會上，甚至社會教育所賦之使命，以促進社會整體之發展。

爲因應時代之需要及社會團體日見增加之趨勢，近已積極著手規劃最新之立法，取代舊有之法令規章，使其週密完備，以協助社團之開展，目前各種團體之型態與數字爲：

1 工商職業團體：計有四、一一七單位（含工業、商業、礦業、輸出業、律師、會計師、建築師、技師、醫師、藥師、醫事檢驗師、藥劑師、新聞從業人員及教育團體等職業）。

2 社會團體：計有四、二九六單位（含學術文化、醫藥衛生、國際公益、慈善、宗教、青年、婦女、體育、宗親、同鄉、校友等團體）。

3 農會：臺灣地區共三〇四單位，會員係每戶一人參加，共計一、〇三四、七〇〇人。漁會：四二單位，會員一七二、八二七人。

（八）職業訓練

近年來政府爲提高技術人力的質與量，並達成國民充分就業，積極推動職業訓練，就業輔導及技能檢定等措施，並且爲了改善業務權責分散之缺失，經立法院通過，奉 總統七十年一月廿一日令公佈「內政部職業訓練局組織條例」，而職業訓練局委於七十年三月成立，掌管全國職業訓練，技能檢定及就業輔導等綜合規劃及推動事項。

職業訓練乃是爲配合經濟發展對技術人力的需求，一方面培訓新進人力，如剛踏進社會的青少年，以及失業民衆，使獲得專業所需的一技之長，解決就業問題。一方面供現有的初級技術能力得以進修較高層次的技能，共同投入生產行列，以提高生產力及產品品質，故職業訓練關係著就業與生產，不僅政府須積極規劃辦理，企業及團體亦須共同來推動，而其方式是提供新的科學知識、技術與機器，對受訓者加以密集的訓練，使其在較短的期間內，習得熟練的技術，並辦理技能檢定及技能競賽，如此可補足現行教育之不足，並疏解青少年，使不盲目的擠向文憑的窄路。

目前由政府設置或接受政府預算補助之專責職訓機構計有十一所，包括內政部督導之工業職業訓練協會，全國職訓金監理事會中區職訓中心（該二中心

已於七十年六月正式改制隸屬內政部職業訓練局）及財團法人東區職訓中心，經濟部南、北區職訓中心，退輔會職技訓練中心，青輔會第一青年職訓中心，國防部警總岩灣職訓中心，大陸救災總會職訓所，臺灣省北區職訓中心，臺北市職訓中心等。訓練容量約七千人，另正在規劃籌建者有臺北市第二職訓中心，臺灣省南區職訓中心，高雄市職訓中心及國防部警總坪林職訓中心等四所。訓練容量約三千六百人，如連同全國職訓金監理事會中區職訓中心之擴建，將來年訓練容量可達一萬餘人。截至七十年底止，專責職訓機構訓練人數依訓練性質別，包括技工養成結訓者六、六六〇人，技工進修結訓一、五一〇人，師資養成結訓四六九人，師資進修結訓二五二人，殘障人員結訓一六九人，服務及佐理人員結訓六〇八人及其他類三六一人。

（九）就業輔導

「人民具有工作能力者，國家應予適當的工作機會」，爲我國憲法明定之基本國策，故國民就業輔導工作至爲重要。民國五十四年四月八日行政院訂頒「民生主義現階段社會政策」，依據民生主義，促進經濟與社會均衡發展之原則，以建立社會安全制度，增進人民生活爲目標，並決定現階段社會福利措施之實施方針。

就業輔導工作，目前除由社政系統之省市社會處局所屬的國民就業輔導處及各區就業輔導中心辦理就業輔導外，行政院青輔會及國軍退除役官兵輔導委員會也都對知識青年及退除役官兵輔導就業，積極開創就業機會，增進國民就業技能，激發國民就業意願，所以政府一方面加速經濟建設，另一方面正擬制定職業訓練法及就業服務法，以全面加速職業訓練，切實輔導就業，促進國民充分就業，加速國家建設。

目前臺灣省已設有五所國民就業輔導中心，二十二個就業服務站。臺北市設有國民就業輔導處及八個就業服務站。高雄市已設立國民就業輔導所及四個就業服務站，分別辦理就業輔導工作。民國七十年登記求才人數爲三十一萬七千二百四十六人，求職人數爲十九萬七千四百六十六人，介紹就業人數爲十一萬三千六百六十六人，就業人數佔求職人數百分比即求職就業率爲百分之五七

五六，就業人數佔求才人數比即求才利用率為百分之三五·八三。又七十年之就業人數共六百六十七萬二千餘人，非農業者佔八一·〇六%，而失業人數共九萬二千餘人，失業率為一·三五%，比起美國最近百分之十的失業率，顯然低很多，而且是世界各國中最低失業率國家之一。

(H) 衛生保健

憲法第一五七條規定：國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。我國對於衛生保健工作的推展極為重視，計有加強公共衛生，增設醫療機構，改善國民營養及加強農村醫療保健工作，並密切注意各種法定傳染病之防範與醫療，並制定有關法規如：水污染防治法，食品衛生管理法，空氣污染防治法及正制定中的優生保健法，連同原有的醫師法、助產士法、傳染病防治條例等有關法規，全面推展衛生保健服務工作。

我們知道衛生保健的好壞，直接或間接影響全體國民之身心健康，故建立完整的醫療衛生保健網，亦為推行社會安全制度不可或缺之措施，蓋維護潔淨的生活居住環境，為人們所必需，而罹患疾病、傷病、及身心殘障者，亦須醫藥診療，或予以傷殘復健，俾恢復其健康及工作能力，以謀求職業，維持經濟生活的安全。目前臺灣地區公私立衛生及醫療機構，總計有一萬餘所，此外各學校、機關、工廠尚有醫療衛生保健室之設置。省（市）縣市大多設有公立綜合醫院，鄉鎮市區衛生所均對外開放，偏遠地區村里，亦設有衛生室或衛生工作巡迴站。至於公私立醫院診所將近一萬家之中，病床約四萬張，執業醫事人員約四萬餘人。今後之工作，將偏重於醫療水準的提高，各醫療衛生機構之聯繫配合，食品藥物之檢驗管理，環境清潔衛生之維護，以增進一般國民衛生保健的福利。

(I) 勞工福利

早在民國四十一年五一勞動節，先總統蔣公在告全國勞工同胞書中，就會很明確的指示：「工人最需要的是福利，而福利與生產是不可分離的。就是說，勞資關係必須建立在互助合作的基礎之上，資方應當在發展生產中重視工

人的福利，勞方必須從努力生產中去求福利的增進，這樣才可以勞資兩方俱蒙其利。」這就是今天我們經常引為耳提面命的「福利與生產並重」的道理，而應努力以赴的目標。

加強勞工福利，可以改善勞工生活，安定社會秩序，提高生產效率，尤可補助勞工日常生活所需。為改善職工生活，於三十二年公布職工福利金條例，並訂頒其施行細則及其他多種有關法規（如職工福利委員會組織規程及職工福利金設立辦法，規定提撥職工福利金標準），分別成立職工福利委員會及職工福利社，興辦食堂、宿舍與勞工住宅，醫院或診所，補習學校、托兒所、職業介紹所、圖書室、俱樂部、體育場及其他福利業務。對於礦工方面，設置煤礦礦工福利委員會，負責辦理礦工福利專業；鹽工方面，輔導臺灣製鹽總廠與臺灣省製鹽產業公會聯合組織職工福利委員會，辦理各項職工福利專業，為配合經濟發展，增加生產，辦理勞工教育，及文康休閒活動等頗具績效；又最近「勞動基準法草案」業已送請立法院審議中，至七十年代，勞工福利機構有四〇四三單位，受益人數五百八十三萬餘人。

(J) 農民福利

我國以農立國，農業原為我國經濟重要支柱，在經濟發展初期，以農業培養工業發展，對國家經濟貢獻甚大。國父說：「中國的糧食生產既然是農業，中國的農民，又是很辛苦勤勞的，所以要增加糧食生產，便要在政治法律上制出種種規定來保護農民。」近年來由於經濟迅速發展，工業加速成長，農業結構逐漸發生變化，存在若干問題，其較具基本性者，有(1)農業生產比重降低。(2)農業就業人口遞減。(3)農戶耕地面積普遍狹小。因此，政府積極為農民謀福利，以工業回饋農業，其重要措施包括：以耕者有其田解決農民問題，並實施三七五減租、公地放領與耕者有其田及第二階段農地改革政策等。蔣總統在民國六十一年就任行政院長後，首先推行「加速農村建設九項措施」，六十七年實施「提高農民所得加強農村建設方案」，七十一年五月實施「加強基層建設，提高農民所得方案」藉以加速農村建設，促進農業現代化，增加農民所得，提高農民生活水準，健全農會組織，安定農村經濟，增進農民福利。

(五) 兒童福利

我國自古即重視兒童福利工作，民國以來外受各國社會福利事業發展之影響，內有政府與社會團體之創導推行，兒童福利事業已漸具規模。民國六十二年二月公布兒童福利法，使我國的兒童福利工作，由消極的保護兒童免受迫害，進而為積極的解決社會問題，順應社會需要，促進兒童身心健全發展，於是步入了專業化與現代化之境地。

現在將具代表性之兒童福利措施說明如下：

1 安置失依兒童：對失去家庭、父母、親屬照顧之兒童，分由公私立機構予以收容教養，臺灣地區現有公立育幼機構四所，收容七三三人。私立育幼機構三十四所，收容三〇二人。目前各育幼院所收容之人數，多未達預定限額，並有逐年減少之趨勢，蓋因生活水準普遍提高，生活環境日益改善，失依兒童逐漸減少，對現有育幼機構將提高其服務人員之品質，改善其設備，使失依兒童獲得高品質之生活環境。近期並將試辦兒童家庭寄養制度，以補育幼機構之不足，倘試辦成果良好，將予全面擴大辦理。

2 普設托兒設施：基於社會發展之需要，針對職業婦女及低收入之家庭子女，得以獲得照顧，乃發展一般托兒所，分由地方政府及民間團體或熱心人士創辦，對象為出生一月至未滿六歲之兒童，方式分日托、半日托及全托三種。臺灣地區目前計有公立托兒所十所，收托幼兒一、七五〇人。私立者八〇三所收托幼兒八一、一二五人。另一型態為村里托兒所，原由農忙時期短期收托演變而來遍佈於城市、鄉鎮、沿海、山地等村里，目前計有三、五二五所，收托一一四、四三五人。

3 今後應加強之兒童福利工作為檢討修正兒童福利法及其施行細則，強化法令基礎，設立兒童福利諮詢、研究、促進機構，加強推動各項兒童福利工作，籌建兒童公園、兒童館，及加強保育人員訓練計畫等工作。

(六) 婦女福利

我國自古以來即是男性為社會的中心，此重男性不重視女性的現象，由深

植國人心中的傳宗接代和嫁出去的女兒潑出去的水觀念裏可見一斑。近幾年來由於有心人士的提倡，婦女本身的爭取，和政府有關人士的認識，婦女福利制度日趨健全。但和外國婦女福利相較之下，磚兒何厚，瓦兒何薄。仍有不少人被拒於福利、安全制度之外，或被遺漏於制度空隙間。

婦女福利是指經由政府或私人機關辦理、推行為解決婦女問題，提高婦女地位，保障婦女權益的各類有關措施。

婦女福利消極的目的是在對一般貧苦與遭遇不幸的婦女，經由政府或私人機關的立法和政策，基於人道與正義的立場，伸與援手，使其脫離不良生活環境。或經由再學習、再教育的社會化過程，恢復正常的生活，積極目的則為提供婦女良好生活環境與條件，扮演合適的社會角色，使婦女負起改進社會的責任，而不讓男性專美於前，以達到服務社會，進而報效國家的目的。

對於婦女的特別照顧，也可以說是對於母性的保護。中華民國憲法規定男女一律平等，並於第五十三條規定：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」准此規定，男女在工作上有平等的機會，但對於婦女則應予特別的保護。為實行憲法有關保護婦女的規定，在工廠法、礦場法及勞工安全衛生法中，均明示對於女工不得從事危險工作及工作時間的保護。

除了工作上的特別保護外，規定每年三月八日為婦女節，婦女工作人員一律放假一天。另於省市、縣市、鄉鎮組織各級婦女會，接受政府補助，辦理婦女技藝訓練，家庭服務及其他婦女福利。對於十二歲以下的女性福利，併兒童福利辦理。十三歲以上的孤苦、老弱或被虐待的婦女，由政府創設的婦女習藝教養所收容，或予辦理所外補助。凡在所內收容者，其食、宿生活費用，均由政府負擔，並視其能力施予技藝訓練後，分別輔導就業。所外補助則按月發給生活補助費，直至家境轉好為止。

(七) 殘障福利

對於身心殘障者之照顧、保護，為現代國家之重要福利措施，非僅基於人道主義，而係福利國家政府之責任。尤應著重於殘障者之潛在能力之補助、訓

練與運用，使殘而不廢，自力更生，服務社會。我國古來即有殘障福利的思想，如禮運大同篇中「鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養」之仁政，即是傷殘復健的概

念。

六十九年六月二日殘障福利法公布實施，其施行細則於七十年四月三十日施行，對殘障者之教養、收容、醫療、救助、復健與重建及職業技能訓練，規定甚詳，有此項法令依據，服務工作乃得以全面開展，其重要措施計有：

1 安置收容教養：

- (1) 現有盲童育幼院一所，收容貧苦盲童及其他殘障之兒童一〇〇人。
- (2) 私立盲人重建機構二所，收容人數八〇人，分別施以按摩、木工、鐵工、電話接線等專業訓練，結業後輔導其就業。
- (3) 肢體殘障兒童教養機構十一所，收容人數七六四人，以上各種院所，私立者並由政府按年編列預算予以補助。

(4) 智能不足及多重殘障教養機構二十一所（公立育幼院及仁愛之家五所），私立者十六所，由政府分擔費用）收容人數為一、六二七人。

2 殘障職業訓練：編列年度預算，分由各職訓中心設班訓練，培養殘障者之職業技能，視其體能與興趣，授與雕刻、縫紉、製作皮鞋、車床、中英文打字等謀生技藝，目前結業者有九四八人，分別輔導其就業。

3 復健與重建：由省立雲林啓智教養院、臺南教養院、臺中傷殘重建院、臺北陽明養護院負責辦理殘障者之重建，並推動「貧苦殘障者肢體與職業重建計畫」委託榮民總醫院傷殘重建中心配裝義肢、支架、輪椅，所需一切費用悉由政府負擔。

4 舉辦殘障複查：為瞭解臺灣地區殘障者之出現率、分佈情形、殘障類別及程度，接受重建、社會適應及教育之可能性，乃由內政部會同教育部、衛生署組成「殘障者複查與鑑定工作小組」於七十一年六月底完成，其初步結果為：

聽覺殘障者：七、二〇五人。
視覺殘障者：八、二七八人。
語言殘障者：八、七〇二人。

肢體殘障者：八三、八一四人。
智能不足者：二一、七二四人。
多重殘障者：二一、八三九人。

合計為：一五二、五七一人。

5 設有公私立特殊教育諮詢服務機構一四一單位，以促進殘障福利服務，此外並規劃籌建全國性殘障重建院、普設殘障重建機構、殘障福利工廠，設置便於殘障者行動之公共設施，殘障職業訓練與就業輔導，辦理殘障創業貸款等。

(六) 老人福利

近年來由於生活環境改善，醫藥衛生進步，一方面平均壽命延長，老年人口增加，一方面社會結構改變，家庭型態縮小，老人福利措施日見需要。其實，許多老人福利措施早在各縣市推行，老人福利機構早已設置並已辦理各項福利措施。六十九年元月廿六日總統明令頒佈老人福利法，使得老人福利由於法制之立，有所依據而利推行。是項老人福利法係以安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利，宏揚敬老美德為宗旨，兼顧老人精神上與物質上之需要，期望對老人福利措施求其切實可行。

推動老人福利之重點，在於老人之安養、健康之檢查、醫治與療養、休閒與康樂，依據上項重點積極辦理下列事項：

- 1 實施老人保健醫療服務，免費健康檢查受惠人數已達兩萬四千一百三十餘人。
- 2 廣設長壽俱樂部，就臺灣地區三、三一二個社區中心大部分設置長壽或松柏俱樂部，以提供老人休閒康樂活動之場所，增進老人之身心健康。
- 3 給予優待待遇，實踐敬老尊賢風尚，培養國民敬老天德，實施老人免費搭乘交通工具，優待老人參觀社教娛樂設施，已獲免費證件者達兩萬兩千一百餘人，將繼續辦理。
- 4 建立老人福利諮詢、服務、促進等機構，策動社會力量辦理仁愛工作服務深入鄉村基層，發掘問題，解決困難。

5 籌建老人療養中心、休養中心、籌建老人安養社區、安養機構及興建老人社區住宅，全面推廣老人福利。

五、我國社會政策與社會發展之原則

目前處在今日瞬息萬變的社會，新的文明帶來巨大的改革，舊的思想、制度、意識型態等均已面臨挑戰，而新的價值觀，新的科技、新的生活型態和新的制度、思想等均迅速地取而代之，是以社會政策亦需配合社會變遷與社會發展的需要而採取適當性之措施，是以擬訂幾個配合之原則如下：

(一) 硬體與軟體建設並重：

先總統 蔣公會明確指出：「現代國家之建設，須以社會建設為根本，而社會建設又為一切進步之基礎」，是以建設國家必先建設社會，而社會建設乃為一複雜性之工作，因此對於社會政策與發展必須兼顧有形的硬體或物質建設及無形的軟體或精神建設，諸如親親幼幼老老之忠恕仁愛思想，重視倫理道德及社會福利法治觀念、制度等均屬軟體建設，而諸如提高國民所得，改善食、衣、住、行、育、樂等生活品質及改進各項社會福利措施、設備等物質建設，均屬硬體建設。

(二) 經濟與社會均衡發展：

經濟發展與社會發展互相配合，互為影響，互為因果。經濟發展目的在於求富，創造財富；而社會發展乃在於「求均」，重在解決低收入者之生活，謀求分配的平均。如果僅偏重經濟發展而不注重社會發展，則創造的財富只集中於少數人，造成富者更富，貧者更貧之貧富懸殊現象及社會問題。相反地，如僅注重社會發展，固能做到平均的分配，但權無法享受更好的成果與生活。據統計資料在最高百分之二十的所得者與最低百分之二十的所得者比較，前者所得的為後者的四倍，這是世界自由國家中所得分配最為平均的，但是我們目前國民所得約只有二千五百美元，仍屬偏低，因此須力求經濟發展社會化，社會發展經濟化。

(三) 都市與鄉村發展兼顧：

臺灣地區近幾年來由於工商業迅速之發展，鄉村人口紛紛遷移至都市，造

成都市人口之膨脹，尤其近年來經濟不景氣，造成大量人口湧入都市，產生失業、犯罪、搶劫、吸毒等問題，根據統計世界人口約有六至七成均集中於都市，都市與鄉村之發展不能平均也會造成許多問題，因此須力求都市發展鄉村化，鄉村發展都市化，工業與農業並重，在都市亦能享受到鄉村田園及綠化的生活，而在鄉村亦能享受到現代化、工業化的生活，以達到鄉村發展都市化之目標。

(四) 治標與治本方法兼顧：

社會政策係為政府針對社會問題所為之處方與方針，為配合社會結構與社會環境變遷之需要，在解決某種社會問題時，仍需視問題之特性、緩急、範圍而採取適當之措施，有時須擬定長程或中程或短程之計畫或發展方案，有些短期內可以解決，有些長期才能解決，雖治本方法係最為理想之方法，但仍需衡量人力、物力、財力等各因素之考慮，所以須衡量問題之輕重、緩急而兼顧治標與治本之方法。

(五) 主動、積極、創新與前瞻：

在此瞬息萬變之時代，隨著社會結構之改變，社會福利政策為配合社會發展、社會導進之需要，必須迎合時代的需要，因此社會政策必須是主動性的而不是被動的，同時必須是積極性的而不是消極性的，即不是在社會面臨形成嚴重狀況後，始謀解決之消極性之政策，乃是在問題未形成嚴重狀態前，先謀預防的積極性政策，同時也是創新性的而不是陳腐老舊的，是具前瞻性的，順應時代潮流邁向前進發展的，而不是保守、落伍、退步的。

六、今後社會福利政策發展之重點

(一) 培養專業人才，健全社會行政體制

社會福利政策是否可以有效執行，對於其執行人員之素質，具有很大之影響力。培養專業之社會行政人員是刻不容緩之問題。因此應儘量錄用各大學社會系或社工系畢業之學生，對於現職人員應隨時辦理在職訓練，增加專業知能。至於我國社會行政體制，雖於民國二十九年設有社會部，而後於民國三十八

年政府遷臺，精簡機構，裁撤社會部，而在內政部分設勞工司與社會司，臺灣省仍設社會處，臺北市、高雄市分別於民國五十六年及六十九年改制院轄市設立社會局。關於社會政策及業務日趨增多，社會行政人員負荷愈重，而在編制均未顯著增加，諸如社會司雖已增加人員，目前才只二十六人大部份均是科長與科員一人，比起美國衛生社會福利部職員約一、五〇〇人，菲律賓之社會福利部約八〇〇人，相形之下如何承擔中央主管機關之重任也。因此似可擴充社會行政體系，將內政部社會司、勞工司併改爲社會福利部，或與衛生署合併爲衛生福利部，或至少亦應擴大爲社會福利署。以便順應漸漸增加之社政業務。另外爲使梨根社會行政工作，似應在鄉、鎮、市區公所設社會課，以健全社會行政體系。

(一) 充實與寬列社會福利經費

最近有人提出看法，認爲擴大社會福利措施會增加財政負擔及消耗，並造成反效果，其實我們大可不必杞人憂天。因爲目前社會福利經費所佔比例不多。我國社會福利政策經費來源，自民國五十四年起，依照「民生主義現階段社會政策」規定實施，計有(一)政府按年編列社會福利經費預算，(二)以實施都市平均地權所增收之地價稅設立社會福利基金及(三)獎勵人民捐資興辦福利事業。近來老人福利法、殘障福利法、社會救助法均正明令公布施行，社會福利法制已逐步建立，亟須充足經費支應。據七十一年國家總預算中，社會福利經費佔一、二·八%，有四百多億，但實際用於社會福利者只有四十五億之多，七十二年度亦只列有一五·五%，只佔五二六億餘元。比起歐美國家相差甚多。因此有關充實社會福利經費方面，爲配合各社會福利法之實施，在中央或地方政府按年編列之社會福利經費預算應普遍提高。同時應維持社會福利基金制度，並在土地增值稅中明定提撥比例，以利配合地方年度計畫。同時省府統籌款仍應設置，其核配運用應視各地方財政情況作合理調整，並建議設置中央社會福利基金，辦理全國性之福利措施。至於獎勵民間捐獻方面，應藉此次修改所得稅及遺產稅法，免除免稅的限額，改爲完全豁免所捐部份的所得稅與遺產稅。並修正「捐資興辦社會福利事業褒獎條例」，以充裕經費來源。並似可考慮研擬徵收

「社會福利捐」之可行性。

(二) 培養全民參與共識，發動企業界支持

社會福利政策是福國民民之事業，也是一種情感的而寓於人情味的工作。非政府財力所能負擔，且民主政治本質就是全民參與，因此必須改變以往認爲只是政府或少數人之責任，必須發動社會整體力量，培養全民參與之共識，教育社區居民自覺、自治、自動、自發之精神，積極支援及配合。並發動大企業家之支持，採立法方式積極鼓勵民間捐資興辦福利事業，並應鼓勵各類各級人民團體(含職業團體與社會團體)予以支持，似可參照行政院於七十年十二月訂定之「民間企業參與政府經濟事務推行要點」規定，訂頒有關法規配合。

(四) 制定完整社會安全立法體系

社會安全制度之建立，首先須有完整之立法以資依據。我們知道社會政策爲針對社會問題所爲之處方，而社會立法乃爲貫徹此一處方之具體規定或法律，因此凡是依據社會政策制定，用以保護某些特別需要扶助人羣的生活安全或用以促進社會大眾福利者均屬之。爲有效推行社會政策，必須要賦予強制法制基礎之社會立法體系。儘管兒童、老人、殘障福利及社會救助法均已相繼頒訂實施，惟社會保險法、農民健康保險條例、勞動基準法、就業服務法、職業訓練法等，均有待建立，同時各項社會法規方案，應定期檢討，機動修正補充，以應實際需要。

(五) 紮根社會工作人員專業及志願服務制度

社會工作人員之專業制度，於一八六九年首創於英國，其後德國、美國等相繼建立社會工作專業制度，社會工作也逐漸被社會大眾肯定爲一種專業性的知識與技術。行政院五十四年訂頒之「民生主義現階段社會政策」中「社區發展」一項及六十五年十月第一四九八次院會通過之「中華民國臺灣經濟建設六年計畫」社會建設部門第六章社會福利中，及內政部六十五年「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」中及七十年四月十二次大會「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」中對於建立社會工作人員制度均有規定。

過去我國由於社會工作不被重視，致有常以非專業人員擔任，影響業務之推動及改進，且社會工作人員的任務，常與村里幹事、家政指導員、或家庭計畫工作人員混淆，致沒有明確劃分。同時社會工作人員均常以約聘、約僱方式任用，沒有固定的制度——目前約僱之社工具，臺北市有一一六名，臺灣省有三一八名，高雄市有三十名，合計共四六四名。缺乏保障，影響服務熱忱。又社會工作人員考選沒有統一的資格認定考試，且對於社會工作人員的培育與訓練缺乏長遠的計畫。因此必須加強現行社會工作專業教育與實習工作，建教與學用合一，發揮社會工作人員之敬業、樂羣及專業精神，建立社工具的角色和功能，並加強社會大眾之認識與接納，以樹立社會工作人員的專業地位。同時須仿效歐美之志願服務制度，訂定長期工作計畫，輔導成立志願服務組織及灌輸志願服務的觀念，建立志願服務制度。

(六) 建立評鑑考核制度，提高服務工作績效

社會福利政策旨在為民提供服務，策略對象不同，服務內容不同，因此應依其範圍、對象、目標，訂定長、中、短程需要，採取分期分區分項實施方式，並按輕重緩急決定執行之優先順序，項目與進度，訂定考核評估方法，尤其對於計畫、執行、考評之行政三聯制應加強執行，以增進工作效率及成本效益。目前對於社會救助、殘障福利機構等，內政部均已聘請有關專家學者，組成評鑑委員會，進行評鑑工作，一方面瞭解各機構之經營情形，以供政府作為將來輔導各有關機構之依據，另一方面藉此機會發掘問題，以便研提具體性建議，供各有關機構改進之參考。

(七) 加強研究發展，促進國際交流合作

研究發展工作，乃是最近頗受各界所重視的一項工作，尤其自然科學、科技及企業管理部門，均非常重視，目前政府機關亦均設有研究發展或考核部門，因此在社會福利政策方面亦應加強，採用科學的方法、客觀的態度，一方面檢討過去社會福利政策之缺失，一方面採取對策解決目前存在之問題，藉以策劃未來發展問題與方針。並針對未來問題或第三波的衝擊採取預防的對策。同

時亦應加強國際學術交流，可爭取機會在我國舉辦各項有關社會福利政策學術討論會，或邀請國際知名專家、學者演講或講學，各大學亦可擬訂學術交流計畫，教授學生相互交流訪問，並多參加國際之社會福利會議，吸收新知識，作為借鏡，並可加強國民外交。

七、結 論

總之，社會政策係經由國家以立法及行政為手段，以提高國民生活，增進社會利益，促進經濟與社會平衡發展的一門社會工程學。在國際勞工組織第一一七號公約中，曾提到國家所有政策，均應以人民之幸福與發展，以及促進對社會進步之願望為依歸。

因此，民生主義之社會福利政策是一種情感的社會福利，人人皆有推己及人，愛人如己之惻隱之心及忠恕仁愛之道德思想，處處表現富於人情味的人際關係。同時民生主義之社會福利也是一種公平的社會福利，人人生來平等，雖受後天環境或其他因素限制及努力或成果之差別，因此有成就、階級高低及貧富之分，惟應發揮「巧者拙之奴」之哲理，及國父的「人生以服務為目的，不當以奪取為目的」之號召，聰明才力愈大的人，當盡其能力以服千萬人之務，造千萬人之福；聰明才力略小的人，當儘其能力服千百人之務，造千百人之福，使人人均能處於「真平等」之社會福利。

我國古聖先賢，自堯、舜、禹、湯、文、武、周公，孔子以至於國父、蔣公、蔣總統，均有此種一貫忠恕仁愛之儒家思想，及禮記禮運大同篇之親親、子子、老老、幼幼之世界大同理想，以及以民生為社會進化的重心之三民主義民生哲學為基礎之最高指導原則。因此社會福利政策乃是「人民的生活，社會的生存，羣衆的生命，及國民的生計」的福利政策。同時民生主義之社會福利是均衡的社會福利，須顧及各方面的均衡發展，其推行進度固然不可以落後，但是也不宜過於急速或過分發展而影響到國家建設的整體發展。因此謹就社會政策、社會發展之關係，以及當今重要之社會政策與現行措施以及有關原理、原則及將來針對我國環境需要之社會政策發展重點與方向提出淺見，也願此希望我國及早邁入福利國家之林，並達到「均富、安和、樂利」之「大同世界

」目標。

參考書目：

- 一、劉情如編著：「社會政策與社會立法」上下冊，國立編譯館出版，民國六十六年五月。
- 二、陳國鈞著：「社會政策與社會立法」，三民書局印行，民國六十九年七月。
- 三、邱創煥編著：「中國社會福利思想制度概要」上下冊，臺灣商務印書館印行，民國六十六年七月。
- 四、邱創煥著：「我國社會政策」，國立政大企公中心印，民國七十一年四月。
- 五、臺灣省政府新聞處編印：「社會建設」，民國七十年十月。
- 六、內政部編印：「社會福利概況」，民國七十年六月。
- 七、林洋港：「內政部工作報告」，民國七十一年三月。
- 八、內政部編印：「中華民國社會福利概況」，民國七十一年七月。
- 九、內政部編印：「社會福利法規」，民國七十年六月。
- 十、劉昆祥編著：「勞工福利」，內政部及文化大學勞工研究所編印，民國七十一年五月。
- 十一、行政院主計處：「臺灣地區重要社會指標月報」，民國七十一年八月。
- 十二、蕭新煌著：「臺灣的發展策略：發展社會學的幾個規範性思考」，中美技術期刊，民國七十年九月出版。
- 十三、吳劍秋譯：「經濟不穩定時代中的社會發展」，國際社會福利協會印，民國六十九年。
- 十四、埃文·托佛勒著，黃明堅譯：「第三波」，經濟日報社出版，民國七十一年八月。

肆、分組討論

第一組：我國未來經濟發展與社會福利體系

主持人：李增祿主任（東海大學社會工作系主任）

引言人：楊孝濂主任（東吳大學社會學系主任兼研究所所長）

引言內容：

一、前言

由於近年來受到國際經濟景氣的影響，以及全球性能源危機和外交上的紛爭，國際貿易發展速率亦受到相當程度之影響，因為經濟發展受到某種程度的挫折，而使得我國財政收支亦呈現赤字之現象，在這種經濟發展謀求突破，工業期望升格，人力資源和財力資源亦有待更一步的發展時，政府及有關的決策體系，必須在有限的資源設定妥善「優先次序」。而在設定這種政策優先次序的過程中，認為是一種「慈善」、「愛心」和「關懷」或是一種「花費」、「效果不十分明顯」的社會福利事業，在設定優先次序時，均落在相當不明顯的地位。但是從某些工業先進國家，尤其是注重國家社會福利體系的歐美各國，亦由於受到社會福利大量開支和經濟發展的挫折，而使得某些國家和地區發生財政和經濟發展的危機，這種社會福利過度投資帶來社會整體發展危機的實例，也帶來我們國家社會福利體系發展的挫折。

基於以上的敘述，我國社會福利體系必然會受到相當程度的損害，而最近各種跡象顯示，我國對於社會福利的投資已有相當實質上的減緩，勞動基準法遲遲未能通過，並引發相當衝突性的爭論，甚至於有「延緩」或「遺失」實施之論點。農民健康保險的延期實施，社會發展工作經費的濃縮，以及對失業保險措施推展的消極論點，對於老人、兒童、殘障福利無法提供確切服務，均為明顯之表徵，實在值得社會福利界警惕和深思。因此，我國社會福利體系的未來發展必須和未來經濟發展作緊密的配合，尤其重要的，研究社會福利體系和具體措施的專家學者必須了解我國經濟發展之未來傾向，而使得社會福利體系和社會福利措施對於我國未來經濟過程能夠發揮積極的功效和積極的作用力，而不是成爲未來經濟發展的障礙，亦即是在設計未來社會福利措施時必須與

經濟發展措施發揮積極互動的效果，而能對國家和社會整體發展發揮共同的積極功效。

而實質上，在國內已經有初步的發展型態，來驗證社會福利與經濟發展的積極層次的關聯性，並期望測度由於社會福利措施能對於增加勞動參與和人力資源的品質亦能發揮積極之功能，而勞動力參與率 and 人力資源品質是未來我國經濟發展最主要之原動力之一，且更主要的有關社會福利亦期望證實社會福利不僅對經濟發展具有積極之影響，並能夠進一步對於生活品質的提昇和社會均等的形成具有積極之影響時，社會福利與經濟發展整合性之發展方為可能。

在一項楊孝濂（民國七十一年）「經濟發展與社會福利路徑模式之探討」研究中，就是期望以路徑分析來測度社會福利與經濟發展的積極關聯性（註一）。該項研究期望以近十數年全國性調查資料，並應用多元迴歸和路徑分析（Path Analysis）方法，而能發展出經濟發展和社會福利均衡發展模式，以作為政府及有關機構設計積極之社會福利措施，不但能維護個人基本權益，並能促進社會整體之發展。本研究的資料來源為依據「行政院經濟建設委員會人力規劃小組」所編印之「中華民國七十年社會福利指標」。社會福利指標之選擇共分成(1)經濟狀況，(2)個人發展，(3)社會均等，(4)生活環境，(5)教育文化，(6)社會安全與福利，(7)衛生保健七項。本研究的路徑模式主要包括下列各項變數，而以路徑模式之型態顯示其相互之間之因果關係：

- X₁ 實質國民生產毛額
- X₂ 平均每人所得
- X₃ 勞動力參與率
- X₄ 失業率
- X₅ 教育及研究支出比率
- X₆ 社會福利支出比率
- X₇ 社會保險支出比率

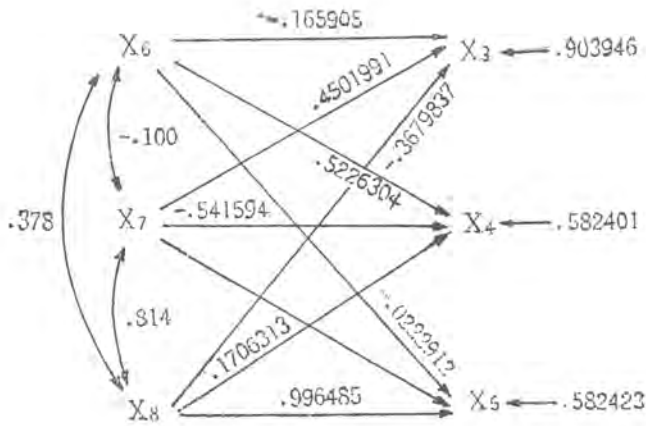
X₈ 公共衛生支出比率

該項研究之主要結果如圖一及圖二所示。

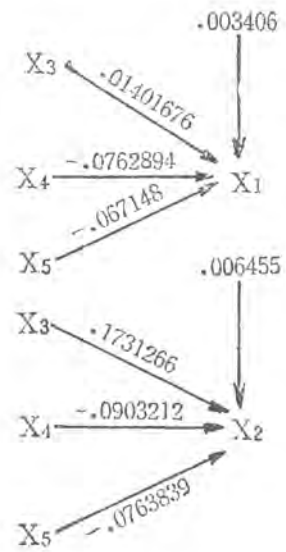
從圖一資料顯示，三次社會福利因素（社會福利支出，社會保險支出，公共衛生支出）對於勞動力參與率之影響力，是以社會保險最高，路徑係數為：四五〇一九一，而路徑數為正值，顯示社會保險具有促進勞動力參與率之價值。其次為公共衛生，路徑係數為負，三六七九八三七，而為負向之影響，公共衛生投資愈高，而勞動力參與率則愈低，相類似之發現亦在社會福利支出。

從圖二資料顯示，人力資源因素中的勞動力參與率，失業和教育投資對於經濟發展因素之影響力均較低的，路徑係數在實質國民所得上分別為：〇一四〇一六七六（勞動力參與率），負〇七六二八九四（失業率），教育投資為負〇六七一一四八。而在平均每人所得之路徑係數為：一七三二二六六（勞動力參與率），負〇九〇三二二二（失業率），以及教育投資為負〇七六三三三九。從路徑係數中充分顯示人力資源因素與經濟發展之關聯性在過去十數年來並不是十分明顯的，尤其對於實質國民生產毛額上的影響性更低。而在教育投資為負向影響性，充分顯示現今教育投資之偏差性。為使教育投資能積極發揮經濟發展之功能，更進一步系統規劃是必要的。

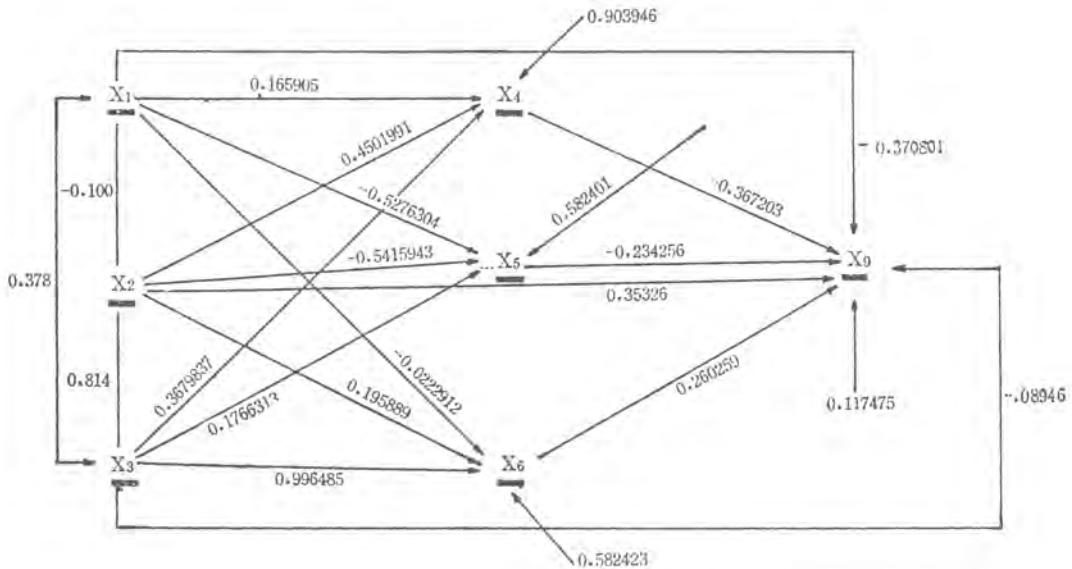
從以上的敘述中，充分顯示在經濟發展過程中，人力資源之規劃和發展具有相當之重要性，教育投資則需要進一步之發展，但在社會福利因素上，對於經濟發展之影響力更為明顯，積極性社會保險和公共衛生對於實質國民所得和平均每人所得均有積極之影響力，而一般社會福利支出之影響力較低，但仍為正向之影響力。從本研究初步分析之中，充分顯示社會福利對於經濟發展之積極功能，而較人力資源因素，增加勞動力參與率，降低失業率和教育投資之積極功能為大的。在國家資源和財富有限之型態，中止或減少或延緩社會福利措施之投資從以上多元化路徑分析之結果是顯然的錯誤，沒有社會福利因素作為促進經濟發展之必要因素，經濟發展之有效性是值得懷疑的。投資於社會福利的經費亦不會成爲一種浪費，而是促進經濟發展之主要影響因素。



圖一：社會福利因素與人力資源因素之路徑模式



圖二：人力資源因素與經濟發展之路徑模式



- X1：社會福利支出比率
- X2：社會保險支出比率
- X3：公共衛生支出比率
- X4：勞動參與率
- X5：失業率
- X6：教育及研究支出比率
- X7：社會均等因素
- X8：社會均等因素

圖三：社會福利體系與社會均等之路徑模式

速，而延緩過程中許多部分被取消了。就如早上詹司長所提到由強制性的法規變為一消極之鼓勵，重點出不來，真正意義被忽略。在研究社會福利的人，研究社會發展的人對此現象提出警告，同時，針對此主題再作深入，積極性研究工作，致使社會福利體系之發展提供積極理想。雖發現了此問題，但說服力却是很低的，尤其與經濟發展之經濟學家們溝通時，社會福利所能提出之證據，及觀念、想法，並無高度說服力。故在此引言中提出兩個我最近之報告，從實證性之研究，利用路徑模式之探討，證明社會福利之體系與經濟發展，生活素質之提高有積極之關聯性，此實證性之研究不僅在我們國家，更能擴展至他國。這是較具說服力的，在其中，我們也發覺社會保險的投資，對整個經濟的發展，對勞動力的參與力增加，生活素質的提高，已經產生非常積極的影響，而無任何負向影響。這種所謂數量化的，模式性的敘述也許跟經濟體系有關之人爭論可得到較明確驗證之資料。以同樣模式利用英國的資料也能輪進這模式來證明。且再一次也證明英國經濟發展，社會發展之挫折並不是社會福利體系之影響，反而因社會福利體系之作用，使社會，使經濟衰退的現象減緩，故在這模式中予以說明、驗證，此發展模式之說服力是明顯的。而實際上經濟的發展不只是指數的增加，更重要的看社會均等，貧富差距如何，故我們也將社會均等納入體系之中，希望社會福利發展對影響經濟成長較低，對社會均等所產生的功能是比较有效的。而能證明社會福利體系不僅對經濟發展具有貢獻，而且對維持一個公平、理想的社會也具積極的功效。在研究中，也把生活素質放進去，當然在座各位也可用同樣模式將各種有關因素同時輸入這模式內，作深入分析，使社會福利體系與經濟發展趨向更積極的關聯性。未來的經濟發展，一定要走向技術密集的體系，而非勞工密集的體系，此情勢是無法阻擋的，也只有此路可走，但在這經濟發展過程中，我們社會福利的功能又在那？如何作積極順應，不只用語言說服他人，且能提出明確性、實證性的研究資料來驗證兩者之關係，由此方向實施，則社會福利體系之規劃及發展，不僅帶給社會均等，生活素質提高的功效，同時也對經濟的發展提供一積極、有效的影響力，自此處再深入研究，及在座各位女士先生共同努力之下才能提出一具體可行，具

說服力的社會福利之模式，而來說服決策單位的人，使他們不再認為：社會福利之發展是造成經濟發展、國家發展的障礙，在整個國家遭受到挫折時，首先要犧牲社會福利體系，反而如我們提供一個積極模式，就是經濟受到挫折，更要投資更多經費在社會福利措施內，使社會福利增加，使得勞動參與力增加，使得工作品質增加，這些都是造成經濟發展的最基本的主要因素，如此規劃，個人覺得是較完整的理想模式，這篇報告是較初淺初步的敘述，定有許多問題，許多爭論之處，希望在座各位女士先生先進能提出意見，並對此報告提出批評指教。

討論內容

李增祿主任（東海大學社工系系主任）：謝謝楊教授精闢之引言，尤其是他以實證的資料驗證社會福利與經濟發展有正面之相關，強調社會福利有其積極而非消極一面，實在是用心良苦。

丁碧雲教授（臺灣大學社會學系教授）：看了楊教授之報告及口頭的講述，個人非常欽佩；從中引起我的共鳴，願說說我個人的意見。體系為一種制度，其如何發展看國家經濟景氣問題，在二十年前我即建議中央，希望能建立社會福利體系，成立社會發展部或社會福利部，包含社會工作如老人、殘障、兒童福利等救助，而社會工作人員的任用，訓練學生的出路等都比較有效，雖說中央也有社會司，地方有社會處社會局甄選的社會工作人員，由考試來的用兩年、一年，又無公保、年資。此對學我們這行的講，我們應該替他們爭，這是第一個。第二個我要講的是社會發展與經濟發展之平衡，一九五〇年聯合國承認社區發展之名詞以後，其他各國都在運用，當初是由劍橋大學學生，利用巴基斯坦難民作實驗，至一九五〇年才被聯合國採用社區，此社區係以農村為背景，因為一個國家如只靠工業，一定會垮。農村為一基層，永遠有糧食在供應，所以國家工廠不開工，回到農村，一樣可種田而有飯吃。人口如都集中到都市，鄉村怎麼辦，沒有人來種田，出產影響到都市供需，故社會發展與

經濟發展必須平衡，因在其中包含衛生教育。經濟發展就有如暴發戶，敗家子三敗、兩敗就敗光了。而社會福利是人力資源，其中包含教育，教育要分層次，如國民九年教育，九年以後究竟唸高中考大學，還是上技術學校，這就是很大的人力資源，就是一種經濟發展，此為循環的問題，故希望國家在教育部門，不要與衛生，與福利部門分得太清楚。如兒童福利法無法與教育聯成一氣，殘障福利法消極作用太多，積極影響力太少，老人福利法也有其漏洞。這就是第三點，我要講的法的問題應該要修改，尤其社會救助法自民國三十二年起到現在，既然要修改，卻沒有邀請我們任何人參加，致其法公布出來還是原樣。談到所得再分配，這個關係到均富差距的問題，共產黨是先均再富，我們是先富後均，前者無飯吃，後者易逃稅，所以希望能均富，貧富差距少，國家稅法嚴格。另詹司長所言，英國經濟不景氣，實非社會福利所拖垮，而是打仗的因素。英國社會保險作得很好，家庭補助方面，兩個孩子以上作補助，醫藥制度也很安全。但美國又不同，所做程度，幾乎有點鼓勵犯罪。我認為我們國家千萬別受外國文化因素之影響。其次我不同意，將社會福利之經費分至其他地方太多。

李增祿主任：我們開始進行第二次討論，請各位針對引言及分組主題提出意見。

江亮演主任（實踐家專社工科主任）：我認為我國未來經濟與社會福利體系如要做好的話，不是每項都做，因我們經濟力量有限，應每年做一重點，做好再做一重點，而不要說每項做，每項都不好，此就非專業了。另外要注意的是要針對何者是最需要的，我國現在也漸朝向國際潮流走，但要採重點式、專業化的方向做。

李泰隆先生（東吳大學社會系助教）：有關研究大眾傳播媒介方面，在此轉型期能在加強民衆意識方面，灌輸社會福利與經濟發展之關聯性的觀念上，請問楊老師有否具體計畫，並可提出報告讓有關單位做參考。

楊孝濂主任：社會福利體系之建立可分幾方面，一方面由政府來作，另一方面也很重要，即是一般民衆，如一般民衆對福利需求之認知提高的話

，則政府在人民高度需求的壓力下，對福利的重視程度也提高，在很多國家，大概這方面發展較快，有如李助教所言，大眾傳播在此方面扮演很重要的角色，大眾傳播如何將人民福利變成人民所要求所強調執政黨與人民在一起。此為民衆對其生活品質之提升，基本權益之重視。大眾傳播在這方面所擔負的責任是不明顯的。當年學者專家在聯合報買下一個華報成立另一報時，建議成立民生報，即是希望負起這種責任。喚起民衆對其基本權益之認知，排出優先次序，如這樣做，對社會福利體系的建立，是很有幫助的，此努力是要大眾更深一層地來探討的。

江亮演主任：楊主任所提大眾傳播之媒介，電視報紙……站在中立立場——不偏於政府，也不偏民衆；將民衆之意見透過大眾傳播來反應，而上面的方案，政策之決定也藉其作橋樑，此包含教育內涵。在現在情報的社會不管打仗或做生意，誰先得到情報決定勝負，故做社會福利工作，必須蒐集情報，分析、傳達情報予民衆及政府機關，但灌輸之技巧須考慮方法，目前電視重複仿而太少創造性，此為其缺點。

文崇一教授（中央研究院民族學研究所研究員）：剛才楊教授所提到的喚起民衆注意，個人提出兩點意見：第一，此意見不可作為決策之依據。第二，經濟學家與社會學家多溝通，並說服經濟學家福利支出之費用不可取消，且須有長遠的經濟計畫與社會福利相配合。

楊孝濂主任：文教授所提出之看法，社會福利界未與經濟學界對談，世界許多國家在經濟理想上設出很多社會福利之措施，至國家經濟不符理想時，社會福利即不可能去掉了。第二點，我們很希望與經濟學界作溝通，站在主辦單位的立場，這次座談會我們發了三十幾封邀請函給國內經濟有關單位。但像我們這組所談與經濟有關者，在座有幾位為經濟專家，實在是經濟專家不願與我們溝通。

李增祿主任：社會福利之支出與經濟發展之配合。經濟發展所帶來之社會問題，一定要用社會福利制度來解決，這其中，經濟學者擔心的問題，目前經濟是發展可支出百分之多少在社會福利方面，將來經濟發展遇到不景氣

時，是否可更改社會福利之支出，在此方面美國的做法是有彈性地配合經濟發展情況，對社會福利之支出項目有優先次序。項目支出不是一成不變的。

楊孝潔主任：在很多國家中，雖社會福利的制度設計上是如此，但到經濟受到挫敗時，即按優先次序作改變，此時政治即會發生改變，民衆感到不滿，如伊朗事件、印尼事件、及英國政黨的替換等。故我們須作更深入的探討，以免在與經濟學家對談時，有些問題他們已想到，且已知道了我們要說什麼，兩三下就使我們沒話說了，缺乏實證性。

文崇一教授：建議楊教授下一步將數字算出，且算出之標準要能真正合乎我們自己社會福利體系下之標準。

蔡錦昌先生（東吳大學社會系講師）：社會福利體系與經濟發展二者是無法分開的，社會福利體系有如補藥、補針，欲產生更多精力往上爬，另一方面消耗精力，緊張提高，打補針可使緊張解除，以便更往前進，二者互相需要，非分離的，兩者誰爲因果很難說，此爲第一點。第二點想想看臺灣現階段社會究竟爲何種性質的社會，將此擺定後，才能看福利體系的前途。當今最重要的究竟是政治、經濟、或社會？我認爲是政治，政治沒得搞了搞經濟，但經濟弄到現在有福利性，似可牽制政治，福利體系已附屬於政治，可維繫社會不致動盪。在此情況下，我們爲一壓力團體，要爭取更多的經費。第三點，現今經濟生活爲無所不在之魔掌，其他部門也配合經濟發展而存在，福利體系却跟不上，無法無所不在，我自己本人覺得很可怕，如果強迫福利，福利差上門，而不管其品質如何，須強迫加入福利體系之中，無所逃遁。我是有點唱反調，但我只是想把人之自由顯現出來。

薛文鳳局長（臺南市政府社會局局長）：楊教授所提出之報告我相信是很好的創作，但如能就數字方面稍作說明，將對了解上有更大的幫助，個人在基層福利體系中也算是執行之一份子，在這段期間有些看法：第一，社會福利體系與經濟結構是分不開的，且是相輔相成的。尤其在經濟不景氣之過程當中，假如無適當適度成長的社會福利發揮緩衝作用是會很快就衝下去的。舉臺南市來說，我們每年編兩三億經費在福利方面，現無正式統計，據個人了解，絕大多數之經費用在硬體的建設，而非軟體的建設、消耗性的支出，所

謂救助，只佔一小部分。社區建設、社區發展、勞工之家的興建，這些工程的建設使工廠之勞工不致很快失業，不因經濟不景氣，外銷不如以前而失業，而可以從政府這些公共設施，尤其是社會福利措施方面，找到其必要解決途徑，故個人強調這點社會福利之應用，對社會整個結構、整個經濟發展是有幫助的。第二點，最近勞動基準法在立法院會期提出後停擺。各位可能不太了解基層之一般反應，企業家與勞工羣衆之看法是極爲尖銳的。而且勞工羣衆佔絕大多數比例，我們決不可爲遷就少數企業家，少數經濟學家之主張而把它變質或打折扣，此將會引起勞工羣衆激烈的反應，最近會派了學者專家至東南亞、新加坡等處考察他們勞動基準法所辦之情形如何，對此問題最尖銳之爭執據個人所了解的有二點，一有關工人工資抵押權，優先順序之問題，在企業界反對激烈，在工人則認爲是應得之保障。二爲退休基數之問題，究爲六五個基數？或爲四五個基數，一個基數其包含之內容又是多少，此大衆還不太明瞭，個人認爲這方面伸縮彈性大。對政府當局，立法當局有所謂壓力團體，各位學者專家發生之影響比較來得有力，我們希望政府當局排除萬難早日實施勞動基準法，不要作大幅之變更，作局部修正，相信勞資雙方都能接受，且今日勞工之水準都比以前高，對政府之看法比以前更清楚，故這件事情不能再拖了。

林義男副教授（臺灣大學社會系副教授）：現在社會福利體系面臨財務上困難，經費被挪至他用，此在美國有所謂安全稅，可爲後盾，在我們這裏卻沒有，此問題之解決，即是要說服管錢之人，但實際管錢之人却非只是經濟部，或財政部或金融界之人，而是各方匯合。至於用何方式說服，楊教授所提的計畫方法，特別是統計方法，但他們這方面之訓練要較我都強，所以我們要與其討論，與其討價還價須非常謹慎小心，另文教授所提，以他們所提之方向、方式去溝通，那些項目是我們的，不能被挪用等，最後，找誰去溝通，用何方式溝通是須注意的，須有理，要能爲其所接受，且挑不出毛病。

陳全福股長（臺灣省社會處股長）：對薛局長之話，很有同感。在政府制訂勞動基準法遇到之阻礙來自經濟方面。勞動基準法一實施會妨礙工作投資意願，會使企業家去作牢。在前者以韓國爲例，其一九六〇年所制訂之勞動基準法是依我們於民國四十七年所訂定之勞動基準法而定的，最近韓國之經濟

發展超過我們臺灣。可見勞動基準法之實施並不會妨礙投資意願，而是更促進了經濟的成長。第二個考慮是，一旦實施，企業家坐牢之問題：該法之中提出有拘役及罰金兩項，為比較嚴重之違法如雇用十五歲以下童工違反道德之行為時才運用。拘役，輕者可能只行罰金。另生產之要素一為人力，一為資本。在前者建立就業安全體制為最重要之工作包括就業服務、職業訓練、失業保險三項，國家目前還無法順應現在之發展。第三個為相關制度，相關教育之配合，第四個為大眾傳播媒體必須宣傳行行出狀元之觀念。第五點建立正確之觀念，例如失業保險實際是具有嚴格給付標準的。第六點，希望企業家除了以賺錢為目的外，須分擔起社會責任。最後願為就業安全體制催生。

汪欽芝小姐（高雄市政府社會局督導員）：個人沒什麼創見，福利措施一實施即很難取消，例如在作低收入戶時即可看出一國民心態之問題，在此方面須多作宣導、澄清。二為學校教育方面更強調素質的提高。三為社會福利界應多加強數量化上，成本效益上之觀念來分析問題。

郭淳芳小姐（東吳社研所研究生）：一、就社會理論來講，體系為一縱的發展，而其間又有橫的聯繫，我們是社會之一份子，生活於其中，必須找出兩者之關聯性，如何加強社會福利之主要性，在資訊工業與機械工業為先的現在，社會福利如何放入資訊中，進而傳到家庭，到時經濟發展也會注意到社會福利之重要性了。

鄭志成先生（東吳社研所研究生）：像蔡老師所言，社會福利對社會上之人的自由形成無形束縛，人無法從中解放出來，例如瑞典將社會福利辦的非常好，自搖籃至墳墓都無所缺憾了，人生存在毫無意義，自殺成爲其問題。但在臺灣現今的情況我較不贊同蔡老師所說，因社會福利不可能超過國防、經濟，或政治，人不怕被束縛，而是要盡力去爭取。社會福利之本質為互助，只是經國家這機構進行社會再分配。而如剛才汪欽芝督導員所提之情況，社會福利本身應給其一個標誌，會使其有一種難爲情之體認，逐漸地會努力地將此標誌去掉。

鄭輝基先生（東吳社研所研究生）：我認爲社會福利爲經濟發展之附屬品，以前之社會很少提及這方面，至經濟發生困難時，才對其有所救助。在臺

灣，在有錢、沒錢對立問題上應使其達到平均，有錢者盡其社會責任，並訂定法律條令，朝此方向走。

李增祿主任：·不管從正面或反面來溝通，經濟發展、社會福利、政治安定三者有其因果、相互之關係，三者之間，在目前中國經濟發展之過程看，社會福利還是要加強，社會福利之支出有其積極之一面，經濟不景氣時，員工福利須社會福利救助。在說服經濟人員方面，最好之說服方式是為數量化，提出具體資料，驗證社會福利之效益，希望社會福利人員加強計畫訓練收集資料，提出模式，量化的證明。社會福利之支出項目是可變的，但須定出優先次序，配合經濟發展，是可調整的。透過大眾傳播使民衆得以充分了解，並也能對決策單位做充分溝通，因時，因地而有適當調整。

第二組：我國社會保險之未來發展

主持人：楊懋春教授（東吳大學社會學研究所教授）

要研究未來發展，就必須先了解其背景，現在請劉見祥老師大概說一說其背景，這樣一來我們可以週詳計畫，而且也比較有效率。

引言人：劉見祥先生（臺閩地區勞工保險局經理）

引言內容：

壹、導言

社會保險為社會安全制度的主要支柱，也就是現代政府推行福利政治邁向福利國家的有效措措之一，社會保險的創行，始於德國一八八三年制定疾病保險法開始，至今已有一百年的歷史，目前世界上有一百三十四個國家或地區，或多或少地實施了各類社會保險制度，我國辦理社會保險亦有五、六十年的歷史，但因內憂外患，未能順利施行，而真正第一次實施的是在民國三十二年制定「川北區各鹽場鹽工保險暫行法」，在川北地區實行，此爲我國實施社會保險的開始，但是其所辦理的對象及類別，極其有限，離社會保險的完整體制

尚有一段距離，因此，民國三十四年通過社會政策綱領社會安全政策及勞工政策中，更明白規定，應先創辦疾病保險及傷害保險，至民國三十六年又更進一步規定實施健康保險，此政策對我國日後推行社會保險裨益良多，根據此一政策，政府於民國三十六年十二月公布的憲法中明文規定國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，從此，我國推行社會保險乃有了最高的立法依據，成為國家施政的基本政策之一，但因內亂、大陸淪陷，以致社會保險制度無法在大陸實施。

貳、現行制度概況

民國三十八年政府撤退來臺後，積極建設臺灣為三民主義模範省，在推行社會保險制度方面，更是不遺餘力，三十九年臺灣省政府頒訂「臺灣省勞工保險辦法」創辦臺灣省勞工保險，同年六月總統令公布「軍人保險條例」、實施軍人保險，四十七年中央復制定「公務人員保險法」辦理公務人員保險，同年七月又將「臺灣省勞工保險辦法」改由中央制定「勞工保險條例」，勞工保險範圍隨之擴大。民國六十九年八月，政府又訂定「私立學校教職員保險條例」，開辦私立學校教職員保險。接著又於七十一年元月訂頒「公務人員眷屬疾病保險條例」，開辦公務人員眷屬疾病保險。分述如次：

一、保險對象：我國社會保險的保障對象依其立法名稱，顧名思義，分別將勞工、軍人、公務人員及其眷屬、私立教職員等納入保險範圍，其主管機關、勞工保險由內政部主管，業務由臺灣省政府設置勞工保險局辦理，軍人保險則屬於國防部，公務人員保險及其眷屬疾病保險由銓敘部主管，私立學校教職員亦由銓敘部主管，其實際業務則由中央信託局辦理。以下將各類保險的對象分別說明如次：(一)勞工保險的對象分為二種，一為有一定雇主，年滿十四歲以上，六十歲以下受雇於雇用勞工五人以上之公民營廠、礦、交通、公用事業、公司、行號、新聞、文化、公益、合作事業之員工，以及政府機關公私立學校之技工、司機、工友、約聘人員、專業漁撈勞動者。二為無一定雇主而參加職業工會之勞工等，現有投保人逾二百八十餘萬人。(二)軍人保險以現役軍人為投保對象。(三)公務人員保險對象，為法定機關編制內有給的公務人員及公

職人員，現有被保險人逾四十三萬人。(四)私立學校教職員保險對象為依照私立學校規定，辦妥財團法人登記，並經教育機關核准立案之私立學校編制內有給、專任之教職員，目前被保險人約有三萬人。(五)公務人員眷屬疾病保險對象包括公務人員之配偶、父母及未婚且年齡未滿二十歲之子女，惟目前僅以配偶為限，目前被保險人約有十七萬人。

二、保險費：(一)勞工保險的綜合費率為保險人投保薪資的八%(普通事故費率為七%，職業災害費率平均為一%)。除職業災害的保險費全部由雇主負擔外，普通事故保險由雇主負擔八〇%，被保險人負擔二〇%，無一定雇主的職業工人由政府補助四〇%，專業漁撈勞動者則由生產及消費市場扣收的保險費備付金項下撥付。(二)公務人員保險的保險費率為被保險人每月俸給之九%，由政府補助六五%，被保險人自付三五%。(三)軍人保險的保險費率，以被保險人保險基數全額為計算標準，按月百分之三至百分之八繳納；軍官應繳保險費，由國庫補助百分之五十至百分之七十，士官、士兵應繳保險費由國庫全數負擔。(四)私立學校教職員保險費與公保相同，惟其保費負擔比例被保險人負擔三五%，學校負擔三二·五%，政府補助三二·五%。(五)公務人員眷屬醫療保險之保險費率，每一眷口為公務人員保險被保險人每月俸給之三%，由政府與被保險人各負擔一半。

三、給付項目及條件：(一)勞工保險之給付項目包括生育、傷病、醫療、殘廢、老年、死亡及失業等七種(目前失業給付尚未開辦)。1生育給付：入保須滿十個月以上，被保險人本人生育發給二個月投保薪資，配偶生育發給十五日。2傷病給付：於保險有效期間遭遇普通傷害，職業傷病或普通疾病住院醫療，不能工作，以致未能取得原有薪資，正在治療中者自第四日起發給。普通傷害及普通疾病補助費，按平均月投保薪資的半數發給，最長發給十二個月，職業傷害及職業病補償費，先按投保薪資百分之七十發給一年，如未痊癒者，再按半數發給一年，最長共發給二年。3殘廢給付：因傷病經治療終止後遺存障害符合殘廢標準者，普通傷病致成殘廢，按其程度發給補助費一至四十個月，因職業傷病致成殘廢者，按其程度發給補助費一個半月至六十個月。4醫療給付：除普通疾病住院前需投保滿四十五日外，門診、職業傷病及普通傷害

住院只要投保生效後發生之事故均可享有，門診給付包括診察、藥劑或治療材料給予及處置、手術或治療等；住院給付包括診察、藥劑或治療材料給予、處置、手術或治療、膳食費用三十日內的全數及超過三十日的半數，以及勞務病房的供應等。5 老年給付：投保滿一年以上，男性被保人年滿六十歲、或女性被保人年滿五十五歲退職時，投保滿一年至十五年者，每滿一年發給一個月，第十六年至三十年者，每滿一年發給二個月，共四十五個月，但若年滿六十歲身體健康而願繼續工作者，每滿一年發給一個月，以五年為限，至男性被保人年滿五十五歲，女性被保人年滿五十歲退職時，已投保滿十年者，則發給減額老年給付，每少一歲減百分之四。6 死亡給付：被保人於保險有效期間因普通傷病死亡者，按投保年資發給十五個月至三十個月，本人因職業傷病死亡者，一律發給四十五個月，家屬死亡發給一個半月至三個月。(一) 軍人保險給付項目包括死亡、殘廢及退伍給付三項，至於有關軍人及其眷屬的醫療服務，則設置軍醫院，以免費或優待方式處理，故未將醫療給付納入保險範圍。(二) 公務人員保險的給付項目分為生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬七項。1 生育(含被保人之配偶)、疾病、傷害三項係採醫療給付方式，病房以二等房為準，除掛號費、住院伙食費三十日內之半數及超過三十日之全數自付外，其他正常醫療所需均屬免費服務範圍。2 殘廢給付：因執行公務或服役兵役致成殘廢給付八至三十六個月，因病或意外傷害致殘廢給付六至三十個月。3 養老給付：被保人繳保費五年以上，依法退休時，可發給五至三十六個月的養老給付。4 死亡及眷屬喪葬費：被保人因公死亡給付三十六個月，病故或意外死亡給付三十個月，被保人家屬死亡給付一至三個月。(三) 私立學校教職員保險：除保險效力自辦妥要保手續之日起算外，其他給付種類、條件及給付內容與公務人員相同。(四) 公務人員眷屬疾病保險：給付項目僅包括疾病與傷害醫療，給付要點除自付門診藥品費百分之十外，其餘與公保之疾病給付相同。

叁、現行制度的特點

我國的社會保險制度有別於一般工業化國家，其特性如下：
(一) 依分業途徑辦理綜合保險制：我國的社會保險除公務人員眷屬疾病保險

外，餘依各業的需要，採綜合保險制，保險項目均包括生、老、病、死等事故在內，而其費率乃屬綜合保險費率制，此對保險財務較難控制的健康保險而言，可收互為貼補之益。(二) 免費醫療：目前實施社會保險或公醫制度的國家，大多有採行被保人部份負擔制及轉診制度，我國社會保險除公務人員眷屬疾病保險採行部份負擔措施，由被保人自付門診費的十%外，其餘均為免費醫療。(三) 老年給付採一次金制、老年、殘廢、遺屬給付，各國多採用年薪給付的型態，而我國採一次給付的制度。(四) 各種保險的給付水準不同，我國社會保險因採行業辦理，也因各種立法不同，主管機關不同，故給付水準，項目不一致。

肆、未來的展望

目前我國社會保險的被保人數達四百萬人，約佔臺灣人口二二%，離全民健康保險目標尚有一段距離，因此如何擴大與健全社會保險為今後之目標，茲略述如次：一、擴大保險對象，為建設安和樂利的社會，政府正積極的用漸進的方法達成全民保險，繼公保增辦眷屬醫療保險後，然後再開辦農民健康保險，然後是勞保之眷屬醫療給付，另一方面擴大勞保對象為三人以上之單位，然後再推及未就業者，而達到全民皆獲得保障的目標。二、老年給付採年金制：希望能真正的保障老後的生活，故要採年金制，但是在財源上的負擔，乃是我們所要克服的困難。三、齊一各項社會保險制度：勞保、公保、軍保等等都是分別立法單獨辦理，因此發生給付內容不同，標準不同等情事，所以希望能融合在一起，由一個主管機關來辦理，使被保人的待遇相同。四、健康保險推行患者部份負擔措施：現在的免費醫療造成許多的浪費，影響政府財政，所以為了培育被保人醫療保險的成本觀念，防止浪費及鞏固保險財源，應逐漸仿行建立此措施，並利日後全民健康保險的推行。

討論內容：

岑士麟教授(東海大學社會學系教授)：· 本次研討主題為我國社會福利的未來展望，就社會保險而論其缺失很多，補充如次：一、體制上應力求健全，社會保險今後不宜割裂成多個體系，私立教職員不應該自成系統，另

外軍人有職業軍人與服役軍人的分別，後者役畢後須轉業，在役期間應列入軍保，役畢轉業又要列入其他社會保險，故軍保亦不必自成系統，此點有先進各國成例可援，因此能節省人力、財力、物力的開支。二、名稱上不當，第一，全世界只有國民保險而無全民保險，因全民中不可能均繳保險費，故我國通常稱全民保險實在過分誇大；第二，勞工保險實際上含有體力與非體力的勞動者，與其用勞保名稱反而引起私立教職員不願加入，而另成系統，且勞保含義狹窄，不如正名為「社會保險」，可以將對象再予以擴大。

楊懋春教授：社會保險因為體制不健全，各自為政，浪費人力、財力，應合而為一，以節省經費。

劉見祥先生：立法院於民國六十三年即提出勞保、公保合而為一的建議，但是由一化為二簡單，由二入一則困難，故目前實難達成。

吳凱勳教授（中國文化大學社會工作系教授）：理論上應該合起來才好，但各國有其歷史背景，政府為了某些人之需要又開辦了一個保險部門，直到各部門分立，政府部門及學者又對社會保險加以檢討，部門不同，所享之利益也不同。負擔不同，權利也不同，因此對國民產生不良影響：1. 制度不同，保費繳納不同（不公平）。2. 有的人繳納之錢多，享受少，有些則繳納之錢少，而享受多，故有人主張統合，但實際上困難。既得的利益很難放棄，於是要合並不簡單：①公保、軍保獨立，因為軍保人數是機密，於是主管機關不同，亦獨立立法。②所有保險統一辦理，在中央成立專辦社會保險機構，業務統一，歸於一單位承辦有幾點好處：a. 節省人力。b. 資料整理快速完整。c. 醫療可簡化為健康保險。③未來擴大社會保險的層面，應以勞保為主，擴大為社會保險，未來的體制即為軍保、公保及社會保險。

岑士麟教授：在老人領到退休金後，應保留老年健康保險，因為老人患病又較壯年多三倍，若棄之不顧，違反社會福利理論原則，故應保留其權利，使其獲利，且應強制執行，至於財源應儘量在制度上設法解決。

李明德小姐（宜蘭縣社工督導員）：我是屬於基層的工作人員，關於低收入戶在勞保方面的問題，實施全民保險非常重要。小康計劃要徹底實現的第一步就是要社會保險，致貧的因素有四種：家中有人精神病、智能不足、

殘廢、醫療給付。此四大問題完全要依賴全民保險，也就是貧民施醫。即是動用了全部社會福利基金，何不成立全民保險，即可節省此基金。常常談到的一個問題就是經費不足，而此經費就是來自保險費，我覺得每一個人都有付保險費的能力，即使是低收入戶亦有此能力，但是政府不給機會給他們，等到他們一有病，政府就開始無限制完全免費的給他們治療。於是使他們寧願當貧戶，也不願繳勞保費。再者說到為什麼勞保會有虧累，乃是因為有人因為生病才入保，我們何不讓其不合理者合法化，也許不會造成如此大的虧累。又何不舉辦全民保險。再者醫療補助方面的不合理，我認為應採比例費率制，分配負擔。還有就是勞保可轉任公保，合併計算來轉移保險費率。另外一個就是有人身兼二項保險，是軍保又是公保，享有雙重權利，非常浪費，也是極不合理。也是因為一件事，而有二人可享有其補助，太浪費了。

楊懋春教授：社會保險與社會福利不是一回事？有沒有分別？

岑士麟教授：社會福利包括精神、物質、文化、經濟，而社會保險是經濟收入之保障，只能算是社會福利之一種，不能代表所有社會福利服務。社會安全制度代表社會福利服務，也是一種錯覺，這乃是在憲法基本國策中提到社會安全制度，其實應該說是社會福利制度。因為社會福利服務範圍太大了，社會安全制度並不能完全代表社會福利。

劉見祥先生：社會保險是經濟所得的損失。而社會福利則是包含精神上與物質上的，非常的廣泛，一個人從生至死均包括在其中。所以，我很同意岑教授的看法。

吳凱勳教授：每一個學者在解說社會福利時有廣義與狹義二種，一個國家在建立制度時的解說也不一樣。在學者方面，廣義：把社會福利當作與社會安全制度同義，而包括了社會保險在內。狹義：社會福利是些什麼，社會保險又是些什麼，而在此二者之上還有社會安全制度或稱社會政策。在國家方面：日本——社會福利和社會保險是分開的；德國也是分開的；英國則不稱社會福利而稱社會服務，並以社會服務來涵蓋社會福利和社會保險。中國則是在憲法中來看社會福利和社會保險是分開的，不能說是誰涵蓋了誰，但現在用的非常混亂，究竟社會福利要不要涵蓋社會保險，至今尚未解決，所以希望以後學者

們能統一觀念，使此名詞不要混淆。

吳凱勳教授：社會福利和社會保險應劃分界線，因為有些人拿社會福利在國外之情形來看我國社會，認為社會福利不應繼續擴張，會拖垮國家經濟，太浪費了，也因此把社會保險給搞混了，拖累了，所以要劃分界線。社會福利並不等於社會保險，剛才楊老師所說的社會福利不是一種權利，可能是指社會救助而言，但要經過民意調查後，才能享有。

楊懋春教授：社會保險一部分是福利，一部分是權利。

吳凱勳教授：社會福利為什麼會造成浪費，社會保險也造成浪費。社會福利、社會保險、社會救濟名詞不同，意義也不同。經濟學者認為社會福利社會保險太浪費，其浪費程度不比社會救助為少。失業保險也浪費，所以不能說浪費，或權利問題，我主張是以消費來看，一、消費之處：社會福利是拿不回成本的。而社會保險則是一種投資，將來可以拿回成本，例如是醫療保險，當病人身體好了以後，繼續去從事生產。失業保險亦同，所以說是積極性的支出，帶有生產性的支出——這是非消費支出。貧民施醫是救貧，而社會保險則是防貧。貧民不能參加保險的原因：一、貧民無雇主，替他們分擔保費，二、貧民無能力交保費。貧窮是無法消滅的，但貧戶可消滅。

李明德小姐：低收入戶的醫療問題，有些人不符合低收入戶規定，但又負擔不起醫療費用，所以我們才把他們列入低收入戶。因為他們家中有特殊的醫療問題。

吳凱勳教授：這是社會保險和貧民保險之中的「溝」，但是該如何消除這「溝」呢？我們可以舉辦國民健康保險，由政府支出；也可以擴大貧民施醫，把低收入戶的標準提高，不能為了政府政績而犧牲他們。

第三組：我國社會福利行政及政策之未來展望

主持人：徐震教授（東吳大學社會學研究所教授）

引言人：劉皓玲講師（東海大學社會學系講師）

引言內容：

一、歷史沿革

(一)社會政策方面：

1. 民國十一年：國民黨之政綱政策；制定工人保護法……；確定婦女與男子地位平等……；改良農村組織……。

2. 民國十三年「建國大綱」；民國十五年「軍政綱領」；民國十七年「訓政綱領」；民國二十六年「抗戰建國綱領」。

3. 民國三十四年「四大社會政策綱領」；民族保育政策綱領，勞工政策綱領，農民政策綱領，戰後社會安全初步實施綱領。

4. 民國三十六年施行之「中華民國憲法」，其社會安全政策包括：國民就業，社會保險，公共救助，國民醫療服務，勞工政策及民族保育政策。

5. 民國五十四年「民生主義現階段社會政策」。

6. 民國五十八年「現階段社會政策綱領」。

7. 民國五十九年「現階段加強國民就業輔導工作綱領」。

8. 民國六十九年「復興基地重要建設方針」；強調經濟建設、社會建設及文化建設三方面。

(二)社會福利行政組織方面：

1. 建國之初：有關社會服務工作由內政部負責，職掌賑恤、救濟、慈善、感化、衛生等五項。

2. 民國二十九年：成立社會部，隸屬行政院，職掌社會救濟、社會福利、社會組織、社會運動、社會服務、勞工行政及合作行政等。

3. 民國三十一年：行政院公布「省社會處組織大綱」；省政府下設社會處，民政廳內設社會科。院轄市設社會局，省轄市及縣設社會科。

4. 民國三十八年：社會部裁併於內政部，有關業務分設社會司及勞工司辦理。社會司負責人民團體、社會福利、社會救濟、社會保險、平民住宅、合作事

業等，勞工司負責就業輔導、勞資關係、職業訓練、勞工教育、工礦安全檢查等。

二、檢討與展望

「民生主義現階段社會政策」方面：

(一)社會保險：

現況檢討：

1. 公保、勞保、軍保等三種體系，三種立法，而無全民保險制度。
 2. 有「臺閩地區勞保局」主辦業務，但對其之監督權分散於省府之各單位，不易有效處理問題。
 3. 醫院貪污、舞弊之行爲。
- 未來展望：

1. 頒訂綜合性保險法，普及保險對象，建立統一的保險制度。
2. 建立年金制度，保障國民最低生活安全。
3. 加強醫療保險監督稽核之工作，防範現有流弊。

(二)國民就業：

現況檢討：

1. 就業輔導機構：

中央有(1)內政部勞工司，(2)退除役官兵輔導中心，(3)青輔會。

省市有就業輔導中心。

縣市有就業輔導站。

地方有民衆服務分社，救國團團委會。

缺點是行政系統不一，浪費人事和經費，業務亦多重複。

2. 鄉村就業輔導工作略嫌不足。現有之就業輔導網不健全且不均勻，就業服務站大多分布都市及工業區。

未來展望：

1. 頒訂就業服務法。

2. 統一就業輔導體系，擴充及強化就業輔導網。

(三)社會救助：

現況檢討：

1. 貧戶調查辦法不盡完善。
2. 一般安老院、育幼院有供過於求的現象。
3. 「生活輔導戶」之就業訓練及輔導，未達理想。
4. 「社會救助法」已於民國六十九年修訂。

未來展望：

1. 儘速建立社工員制度，以提供專業服務。
2. 社會救助工作與社區發展應密切配合。
3. 策動人民團體及熱心人士，參加社會服務，辦理各項救助工作。

(四)國民住宅：

現況檢討：

1. 無法達到預定興建量，且距實際需要相去甚遠。
2. 主管機構：中央爲內政部營建署國宅科，臺灣省爲國宅興建委員會，臺北市爲國宅處。另並設有設計、協調、監督機構——經建會之住宅與都市發展處。
3. 房荒問題嚴重，違章建築林立，引發許多社會問題，如環境衛生、犯罪等問題。
4. 「國民住宅條例」已於民國六十四年公布。
5. 資金缺乏，無確定可靠來源；土地取得不易；缺乏強有力的推行機構，亦無完善之長期興建計劃。

未來展望：

1. 推展國宅政策，訂定資金籌措方式，鼓勵國民爲建屋儲蓄。
2. 善用民間財力，誘導私人機構參加國宅興建工作，必要時徵收私地，使國宅計畫能頭盤籌劃。
3. 成立國民住宅局，以有效推行全國國宅業務。

(五)福利服務：

現況檢討：

1. 已訂立「兒童福利法」、「老人福利法」及「殘障福利法」。
 2. 對家庭、兒童、青少年、老年、殘障、心理衛生等提供多項服務。但有許多機構在人事、財務、業務方面問題很多，且機構間缺乏協調聯繫，各自為政，步驟不一，影響福利服務的品質。
- 未來展望：

1. 訂立統一募捐辦法，可以減少工作人員為募捐所花之時間及精力，以提高服務效果。
2. 對私立福利服務機構，訂立有效辦法，予以積極鼓勵及輔導，並加強監督。
3. 建立志願服務體制。

內社區發展：

現況檢討：

1. 政府缺乏協調單位，社區缺乏組織能力。在政策上、業務上，政府一些行政部門，如建設、教育、衛生、社政等單位，缺乏整體之策劃，配合與協調。而各社區理事會組織鬆懈，缺乏自治能力及領導人才。
 2. 過於注重物質建設，而建設成果卻不易維護。
 3. 各級單位為求取表現，忽略社區發展過程及實際效益。
- 未來展望：

1. 設置社區服務中心，任用專任社工人員，充分利用社區資源。
2. 推行新興社區之規劃。
3. 協調政府主管之業務。
4. 鼓勵社會人士參與及發展社區教育。

(行政體系)經費、人員、法規方面之未來展望：

1. 經費方面：

- (1) 政府財務：中央及地方社會福利經費，應力求專款專用，地方政府預算應普遍提高。

(2) 社會福利基金：應由中央辦理，並配合地方需要；政府收入之福利基金，

應有計劃運用，不應剩餘而做他用；社會福利基金每年應有適度成長。

(3) 民間捐款：民間社會福利金之籌募，應有適當之輔導與計劃。

2. 人員方面：

(1) 正規且長期訓練人才計劃：推行社工專業教育。

(2) 短期之在職人員訓練及進修辦法：加強省市社工員在職訓練。

(3) 完善之人才任用及升遷制度：使專業人員能安心服務。

3. 法規方面：

(1) 配合社會實際狀況，修訂或制定適宜法規。

(2) 儘速制定社工專業體制，以配合各項福利措施的推進。

討論內容：

沙依仁教授（臺灣大學社會系教授）：

1. 對於國民就業的展望，本人的淺見宜增加職業訓練的種類，不僅可廣泛培育各業人才並可配合我國工業的升級及繼續發展。

2. 對福利服務的展望，應速研擬老人福利及殘障福利應辦事宜，例如殘障人口的就業訓練及輔導，以及對這兩類人口的社會服務等等。

3. 在社區發展方面，未來應擴增一些特殊服務，例如與少年法庭聯絡協助少年犯的社區處遇，努力推動親職教育，試辦家庭諮詢對有問題的家庭之父母提供服務，以及對該區需要幫助的老人及殘障者提供一些服務，尤其是勞務方面的服務，比經濟方面的協助似更迫切需要。

劉皓玲講師：

社會部裁併為內政部社會司，事實上這是開倒車的做法，社會福利行政體系，或可獨立成一個社會部，或與教育衛生合併，故目前我們的社會行政體系並不完善，應配合社會的現況來做改變。

徐震教授：

在社會福利的組織體系發展上至少應發展出社會福利署的型式。

張烽民科長（南投縣政府社會科長）：

鄉鎮市皆有社會課，從事社會福利工作，但人員編制少，業務多，故不但中央須加強社會福利體系，地方亦須加強從事社會福利的組織。編制多不依社會現況加以調查，而卻以土地、人口來編制。編制確實須符合精簡原則，但仍須視推展業務彈性辦理，人事單位應有整體的觀念來策劃。

鄉鎮市的社會課人員新陳代謝較慢，年齡平均都不小，只能辦公文等靜態工作，無法親自辦理活動，無法帶動福利工作，若能有年輕人來加入，年輕者尤以受過專業教育之社會工作者最佳，他們較易接受新觀念、新事務，推動福利工作，目前組織編制人員不健全，經費不足，推動社會福利工作實在是很困難。

林木筆先生（臺灣世界展望會）：

應設立專責機構負責社會福利業務推行之人力需求，業務推行經費，及評估業務的工作，作整體的策劃，以健全社會福利的服務網絡。

第四組：民間團體在我國未來社會福利工作擔負之

角色

主持人：郭東曜會長（基督教兒童福利基金會會長）

引言人：莊文生教授（臺灣世界展望會會長）

引言內容：

剛剛我們聽到詹司長精彩的報告，我個人有點感想，他很敏感地提到，社會福利的都市化，及傳統倫理與西方文明的調配，然我覺得缺少兩個：(1) 家庭方面，假若不先把家庭功能強化，任何社會福利便無法推動，故須先救濟家庭，幫助家庭，強調家庭制度健全。(2) 民間團體所扮演的角色——有人一直認為，社會福利政策是政府所推動，而經濟方面開支很大，是為政府的一大包袱，但他們却忽略了，民間團體在未來所可以擔負的角色功能。我發覺沒有一個國

家的福利工作，一開始就是由政府來辦的。都是由一羣人，為了解決某社會問題，共同找尋方法解決，而熱心地出錢出力，但他們發覺，以愛心、熱心來從事福利工作，還是不夠，需要專門的知識才可，漸漸地走向專業化，而問題也慢慢地都市化、工業化而到了表面化，政府開始關心支持，下了很大的決心，提供知識，指導及督導民間團體來從事社會福利工作，承認社會福利是政府的責任，編列預算，工作人員增加。因此政府開始控制社會工作、社會福利的兩方法是：(1) 立法——擬定法令規定社會福利工作的範圍，(2) 龐大的預算——將政府所得的十分之一投入社會福利事業，如政府所得為四十億元，則有四億元用於社會福利，這龐大的金額，不是民間團體所能拿出來的。

但是他的關懷、投入，漸漸產生了問題，就是民間與政府互相衝突——政府認為這些事情，是政府的職責，希望民間不要做，但是民間團體則認為，這工作一開始就是由他們做的，怎麼就不讓他們做，於是發生了衝突，我國的社會福利政府與民間的關係，正值此一期間，這是發展的正常過程，於是民間團體就開始尋找新的服務方式，或者合併為一個機構，共同從事社會福利工作。

現在民間團體發展的特性有：

1. 對社會問題的敏感性，反應迅速，馬上提供服務。
 2. 服務具彈性，隨時可以改變服務內容，有勇氣嘗試新的服務內容。
 3. 缺乏官僚不受組織制度的束縛。
 4. 具有服務熱忱。
 5. 經費來源缺乏，不太願意透支，但經費運用較有彈性。
 6. 專業程度不一致。
 7. 較容易得到民衆的參與與支持。
 8. 較強調獨特性，根據需要而改變。
- 民間團體在未來社會福利工作擔任的角色，兼談與政府機構的關係：
1. 政府與民間雙方努力了解是伙伴而非競爭——尋找共同目標、協調。
 2. 民間機構補充政府機構的不足，有互補的作用。
 3. 努力嘗試新工作，提供政府立法與政策的參考。

4. 民間強調社區的參與——在都市化、工業化的社會資源中尋找參與較容易。
5. 政府團體成本高——公辦機構資本高，民間成本低，且不受立法限制。
6. 接受督導與評鑑——要妥善運用。
7. 經濟上的再分配——關懷分享社會。

討論內容：

陳建勳先生（臺北市政府社會局視察）：

我認為民間團體協助政府救災、濟貧工作，社會團體包括：文化、宗教、婦女：等，政府爲了充分發揮功能，內政部對於有功團體都有獎賞，且編預算是很重要的課程之一。

郭東曜會長：

請問陳視察，評鑑是否普遍？以何爲標準？

陳建勳先生：

是以團體的組織、行政、會計上來評鑑，然實際上，是從團體對社會貢獻方面來看的，及團體成立的宗旨目標，所做的績效是否符合目標，從這些方面來做評鑑。

郭東曜會長：

所謂的民間團體，分爲(1)獅子會、青商會、婦女會等組織。(2)公司營業組成的慈善團體，是種財團法人，視政府輔導的需要而成。(3)從事社會福利基金會的團體，如兒童福利方面。

北市社工人員：

民間的團體角色重點，不只是一般所有的服務。團體包括有組織的法人團體與非法人的團體（稱之爲社團），正式依照有關法律申請的法人資格，又可分爲社團（由人組成）及財團法人（以財產爲主成立的）。

法人

公司法人——營利爲主

社團法人——公益爲主

職業團體——從事某共同行業組織

社會團體——CCF……

財團法人——以捐助財產、指定財產爲公益的社會福利服務；以往社團所做的，爲直、間接擔負各種功能。

周文報先生（高雄縣政府社會科社工督導員）：

從事社會工作時，會需要許多人力，在未來的方面，現今政府對社會工作的關心，工作若完全由政府來做則會吃力，是否可以在北中南有聯合中心，協同各種民間力量，大家共同來做，則民間角色越來越重要。

陳建屏先生（屏東縣政府社會科社工督導員）：

目前有許多民間的團體，因受法令規定，而無法正式地從事社會服務工作，而政府平常的態度，支持得很少，如何去連繫，去施展抱負，成爲焦點面。

林淑連小姐（彰化縣政府社會科社工督導員）：

民間團體須與政府機構協調，才能彼此搭配完善，有些民間團體，一定要受政府法規的限制，若民間團體救濟組織因礙於規章，而沒正式成立，於是有一點像非法的工作組織，然後做起來就不用受到法規的許多限制，自由自在，不會有困擾，雖然這些團體沒有立案，但也沒遭到取締。

李德高教授（中國文化大學兒福系教授）：

我覺得不管做什麼都有法律，小的單位要成立福利機構，但要有個組織總部，各鄉鎮都有機會來運用，爲什麼小的機構，不併入另一個機構內呢？現在的民間團體所扮演的角色如何？是一種嘗試性的新工作。

法律是民間一切活動的依據，在社會福利機構成立的過程，立法是重要的程序之一。比如小孩子走路需要別人伸出手來扶助一般重要。民間團體在我國的社會福利工作上也需要政府協助的。

許多小的單位想成立福利機構，然而一個機構的成立不是三、兩個人在一

起想做就可以的。因為這種福利機構必須具有代表性，如CCF的成立，可以在中央設立一個總部來推廣、計劃和實行，而由各個鄉、鎮基層單位加以協助完成。今天我們這個會討論的是：民間團體在我國未來社會福利工作擔負之角色。我想討論的重點該是：民間團體應做些什麼工作？該如何去做？這才是重要的。

在引言人莊教授所提的引言中，志願團體在未來社會福利工作擔負的角色中，嘗試新工作，提供新的經驗，刺激立法機構的關係這點，本人有個疑點，就是嘗試新的工作及新的構想，是否要有所依據？因為有了心力、財力和能耐之外，是否也需要政府立法之後才行動，較為妥當。所以本人的想法是：如果由各個鄉鎮的小職員們來反應在社會福利工作上的難處，再經由中央加以策劃，規劃出一具體的方案，從此政府推廣而民間團體協助中央計畫的完成，如此將可做好社會福利工作。

李瑞金小姐（中興大學社會學系講師）：

不可否認的，民間團體在社會福利工作中，對於社會資源的運用及開發有極大的貢獻及影響。但是由民間團體所帶來的問題及困擾也不少。其中就專業知識的訓練方面及技巧的學習就是一大問題，許多人想做社會福利工作的專業訓練都沒有辦法。所以政府是否該建立一些訓練專業人員的輔導機構，給一些想從事社會福利工作者（志願的）或在職的專業人員，給予一些知識及技巧的訓練，我想這是值得討論的一點。

其次如李教授所言，像一個機構是由一個老師，一個團長兼司機，再加上七八個智能不足的孩子，如此是不是就成了一個福利的機構呢？我想知道及專業的培養是要考慮的。而整合各個小的機構則是重點。在組織方面，把臺灣民間團體與政府單位的力量集中，互相溝通與協調也是要務。

又如韓國的志願工作局志願工作中心的做法是：常常對一些為志願從事福利工作者，給予訓練，專業知識及技巧的學習，並加以分發服務單位，在工作中更常常討論，有沒有服務上的困難，並給予精神上的支持，做得好，更給予獎勵等。日本也有類似的機構及做法。

我們是否可以像韓國及日本一樣，結合私人及政府的力量，招募一些志願

工作者給予專業訓練？而這種機構，該由那個單位來做是要考慮的。不過政府該給予民間團體以精神的支持是目前的重點。

彭永寬先生（臺北市政府社會局專門委員）：

民間組織的團體在目前日漸重要，而在數量上、質量上的增加，功能發展影響很大，因此地位也會漸漸地提高。而民間團體活動頻繁，範圍廣大，國際對非政府組織團體的重視，造成我國的趨勢。由於近年來，民間團體應社會需要，使得民間社會福利工作團體對社會服務提供增加。

有些民間的福利活動，由民間團體來做比由政府實行更有效而合適。如：消費者文教基金會對消費者所提供的服務，不但給予民衆莫大的福利、保障，對工商界也有影響。

各種職業團體對社會經濟、建設的發展均有重大的影響。各宗教性的團體對社會的貢獻。其他各種團體從國內、國外各地找到財源來支持福利工作。在社會福利工作的表現上，民間團體佔有重要的地位。如慈善、文教、學術各方面，各層次從事社會的福利工作，效果都十分地顯著。

這次的討論會，討論的題目是——民間團體在我國未來社會福利工作擔負的角色。除了加強目前民間團體的工作外，有幾點建議如下：

民間團體擔負的角色——

一、學術上的領導工作——由於政府行政人員忙於行政事務的工作，忽略了學術研究的工作，雖然政府重視研究工作，成立若干研討會，但大致來說尚嫌不足，所以學術上的領導工作當由民間團體去做。如：中華民國社區發展研究訓練中心、中國社會學社、老人福利學會、勞工福利協會等，均由各大專院校的專家、學者、教授們組織而成，實有重要意義。

二、意見形成來影響政策的立法與實行——意見的表達及理論的形成提高社會福利的績效，如老人福利、殘障福利等，民間團體貢獻很大。

三、社會資源的發掘與提供——民間團體對於財源、資源及人力的發掘與提供運用是重要的功能。如：工會照顧勞工的福利。

四、社會福利工作的評鑑——由民間社團組成的評鑑委員會，能以客觀立場做真實的評鑑，不必考慮太多的因素，不像政府做評鑑工作要受到某些因素

的影響，而未能達到真正的效益。

五、配合政府推展社會福利的服務工作——政府支援民間團體，而民間團體亦要配合政府的計畫，二者相互溝通。

六、對於國際性的社會福利團體，加強聯繫並參與——如國際社會福利協會中國委員會，進而加強國內、外福利觀念，及重視社會福利產生的問題，提供給政府參考。

七、促進國民外交，提高國家在國際上的地位——國家未來這方面的發展，民間團體所扮演的角色，實在具有重大意義。

八、做社會福利教育與傳播的工作——只有社會學者及專家、教授們注意及推廣是不夠的，所以民間社團對社會福利教育與傳播方面擔任重要角色。

政府與私人團體的關係，是一種伙伴關係而非競爭的關係，各民間團體之間的競爭比較會使社會福利工作做得更好，人的本位主義和人的潛在意識，期待被幫助者有所感激的表現，使得政府與民間團體在溝通上是十分重要的，因為沒有溝通，彼此就對對方產生戒心及懷疑，經過溝通以後，會發現沒有什麼，所以政府和民間團體的伙伴關係，二者相輔相成，共同為社會福利事業發展，做一番奮鬥與努力。

林淑蓮小姐：

就彰化縣來說：彰化縣政府有補助 C C F，所以有監督及輔導的責任（站在同一水平上），二者互相協助努力，C C F 輔導的範圍，縣政府不再重覆。本著中國人做善事的立場，伙伴關係的形成，有待溝通及努力，建立和諧的關係。

郭東曜會長：

避免競爭，成為伙伴，放棄本位主義，政府與民間團體合作為今後社會福利工作的成功而努力。

伍、綜合報告及討論

主持人：楊主任孝濬

經過了兩個精彩的演講，並且分四組討論，是希望能達到研討會的最終目的——使社會福利體系未來的發展有決定性之發展。請第一組的代表報告其討論結果。

薛文鳳局長：

第一組是討論「我國未來經濟發展與社會福利體系」，楊教授的引言，普遍受到讚許，其精采的內容，各位都已看到。楊教授在引言方面有幾點說明，個人認為非常有價值，特別在此作補充報告：社會福利常被認為是解決社會問題的處方，經濟不景氣時就緊縮有關經費，所以社會福利可說是一種殘餘模式。

本組的討論結果：一、經濟發展與社會福利、政治安定三方面有其因果關係，相互影響，三者之間在目前臺灣的經濟發展過程來看，社會福利體系仍要加強，社會福利之支出仍有其積極的一面存在。二、說服經濟人員方面：最好的說服方式是為數量化，以具體資料來驗證社會福利之效益；並希望社會福利從業人員加強計量技術的訓練，收集資料，提出模式量化證明。三、社會福利之支出項目是可變動的，並訂出優先次序，來配合經濟發展，這是可調整的。四、可以透過大眾傳播，使民衆對社會福利工作有充分的了解，並對決策單位做充分之溝通，因時、地而有適當之調整。以上的結論請各位指教。

劉見祥先生：

第二組討論的主題是「我國社會保險未來發展」，參加討論的人數雖少，但很熱烈，從實務、理論各方面充分地交換意見，確認社會保險是積極的防貧福利措施，有積極的經濟效用，值得逐步推展，甚至達到全民保險的目標。對目前社會保險的現況有幾點看法：一、社會保險制度如勞保、公保、軍保；……等，各有其立法、主管機關，認為分門別類、給付不同，標準不同，在人身上形成浪費，在政府方面則是重複的投資，對人民來說則是受益不均，負擔不一，有失政府推展社會保險的誠意，故應該建立社會保險的一個完整體系。

二、將現有老年一次給付改爲年金制，以充分保障老年生活，按月給予足夠的費用。另外在醫療方面，也應兼顧，對老年人，政府也應負有健康照顧的責任。三、在醫療給付方面，不可否認有許多弊端和浪費，希望以部分負擔的方式，加強被保險人之保險知識，激發醫療院所的服務熱誠，能開源節流，更有效地達到保險照顧健康的目標。以上提供幾點淺見供大家參考。

林木筆先生：

第三組討論的是「我國社會福利行政及政策之未來展望」，對劉教授的引言有所精簡。在業務方面：一、爲了使各種保險做一統籌的計畫、管理，普及保險對象，應頒訂綜合性之社會保險法。二、在給付制度方面，對其功能應做一深入的檢討，建立更完美的給付制度。三、加強對社會保險給付做一考核作用，以防止流弊產生。在國民就業方面：一、應積極地頒定就業服務法。二、對就業輔導體系，做統籌之規劃。三、對多餘、特定人口的職業訓練、就業輔導。四、職業訓練應地方化，使職業訓練普及。在社會救助方面：一、應積極與社區發展相配合，特別是強調鄰里關懷和守望相助方面。二、策動人民團體及熱心人士參與社會服務，辦理各項救濟工作，不必讓政府獨挑責任。三、安老院、育幼院有供過於求的現象，應輔導其轉變功能。例如安老院變爲自費安養。在國民住宅方面：一、資金，應發動購屋儲蓄運動，爲建屋儲蓄。並且誘導私人機構參與國宅興建，訂定獎勵辦法。二、土地，透過對企業家投資興建的獎勵來徵收私地，使國宅計畫能通盤地籌劃。三、主管機構：應建立一統籌的國民住宅局，來規劃國民住宅業務的推動，以免現在主管機關過於分散，事權不一的現象。四、除了硬體的建設外，應有軟體的輔導措施，配置相當數量的社會工作人員，使國民住宅不只是在住的方面有所安頓，更能提高生活素質。在福利服務方面：一、統籌管理現在公私立福利服務機構，訂定有效的鼓勵獎勵辦法，以加強監督使各種福利服務的力量能夠集中，以免產生重複和浪費。二、在內容上增加婦女服務的制訂，在綱領上雖有提到，但在政策與立法上卻未見實行。三、建立志願服務的體系，使其統籌並對其有獎勵的作用。四、對於兒童、殘障、老人福利有關法令的執行方面，應有更具體性、策略性的措施，使其施行有具體之成效。在社區發展方面：一、應強化地方領袖人才的

訓練，使工作能往下紮根。二、設定社區服務中心，有專任之社會工作人員，積極利用社會資源。三、嘗試對新興社區的規劃。四、加強有關社區發展主管業務的協調。五、積極鼓勵社會人士參與，並開放管道使人民團體參與社區發展工作之中，雖然社區發展是政府的責任，在做法上應是涵蓋整個志願團體、民間團體。六、應提供特殊的服務，尤其是在勞務方面，不單是經濟上的服務。在經費方面：一、應建立專款專用的制度。二、對於社會福利基金方面應由中央統籌辦理，按地方之需要來分配。三、社會福利基金應按照社會整體福利之需求，每年都應有適當程度的成長。在人員方面：一、應主動研究社會人才的需求量及有計畫培養各級業務的人才。二、積極辦理短期的在職人員訓練，訂定進修辦法。三、應積極建立社會工作人員專業化的制度，使現在之工作者有所保障，使其工作落實。在法規方面：一、普遍化。二、具有實效，在法令制定期間要能符合當時社會的情況。在組織協調方面：一、隨著社會福利需求的不斷增加，許多福利法不斷頒訂，這些業務都需要有一定的組織架構和人才去執行，爲了長遠社會福利的發展，有關機構應做整體的調整，例如社會處擴編爲社會署，縣市政府社會科應擴編爲社會局，在鄉應增設社會福利科。二、社會工作人員分配不均，應以實際之需要來決定編制。三、增進社會工作人員之新陳代謝。在精神方面：應擺脫過去救濟工作方式，強調受益者的分擔，建立自助、自救的自強精神。

郝溪明小姐：

第四組討論的題目是「民間團體在我國未來社會福利工作擔負的角色」。我們從早上詹司長的演講裏可發現兩個重點：一、從傳統文化來反省，社會工作者若無健全的家庭爲基礎的話，一切都是事倍功半，因此我們強調健全家庭制度應爲當務之急。二、從中外任何一個國家的社會福利發展來看，沒有一個是完全由政府承擔的，若是由政府完全承擔的話可能會愈拖愈重，因此可由民間團體扮演一個重要的角色。我們探討了民間團體和政府機構之間現有存在的問題是：一、在潛意識中認爲幫助別人之後，還是希望他人感謝，這是第一個觀念。二、強調本位主義，因此缺乏整體的觀念來看社會需要什麼，可提供什麼服務，在這兩個困擾下產生民間團體有心、有力要做，但政府機構常礙於規定

無法配合，此時民間組織變成一種非法組織或暗中來協助救濟工作，而減低了參與的效果。相反的，民間團體因為對政府法令上的限制及能力的條件沒有充分的瞭解，而產生許多誤解，因此強調應該加強雙方面的溝通，彼此接納、合作。

我們這組討論結果可歸納為幾點：一、視地方之需要，適宜地修訂有關的法令規章。二、將零散分佈的民間團體依其性質、宗旨結合起來變成有系統、有代表性的健全團體。三、成立全國性之組織，把政府或非政府的機構結合起來，依其需要統籌有關的訓練、督導、獎勵等工作。由於我們的社會是民主自由、多元化的社會，因此隨著科技的發展，大眾傳播的普及，發現民間組織在數量上、質量上有快速的發展，功能及地位也相對地提高了，因此今天討論這個主題具有重大的意義。我們從民間團體和現有的社會福利行政代表這兩個角度來探討民間團體在我國未來社會福利所扮演的角色。民間方面：一、不是競爭而是伙伴。二、補充政府機構工作之不足，互補的功能。三、嘗試新的工作，提供新的經驗，做先鋒者的角色。四、強調社區參與，在人員、經費、精神之加入。五、提供購置性之服務，依其工作成效，政府編列預算，使其提供社會服務工作。六、接受正式的督導和評鑑。七、經濟上之再分配，使社會上之財力更能運用於社會工作。

在社會行政上所提供之建議：一、民間團體可以學術領導社會。二、提供政府立法的參考資料。三、社會資源之發掘、運用。四、評鑑。五、推展工作。六、加強與國際工作團體之聯繫。七、促進國民外交。八、教育、傳播者的角色。政府與民間團體二者未來的角色不是競爭而是伙伴，不是有我無你，而是有我也有你。

楊孝深主任：

以上四組的結論，已經報告完畢。在座之先進，若有補充意見請踴躍提出。

吳凱勳教授：

對第二組所提的社會保險體系，在公、軍、勞保三種體系一直想將其合而為一，但遭遇到抗拒。個人認為軍保、公保可以獨立，在別國也有先例可援。

第三組所提出勞工保險的改進，文字很含糊、抽象，應該將要如何改進，提高什麼標準，增加什麼業務明確、具體地說明白。除此之外，我綜合性的表示兩點意見：一、在觀念、做法方面要突破，加強研究社會福利和經濟的關係。以社會福利和經濟發展為題的研究是當前最重要的，因為目前的社會患了二種病症：1. 營養不良症：憲法有專條要推行社會福利事業，但行憲已三十多年，從事社會福利工作的體制、法制、工作的標準等方面都不夠。另外在社會資源的分配不妥當，從社會福利支出佔政府支出的百分比和佔國民生產總額百分比的統計數字，可發現社會福利工作是難以推動的，因此我們除了自己必須檢討外，就是外在資源不夠、分配不當。要解除營養不良症，就需要增加公共設施。2. 社會福利恐懼症：認為社會福利之支出對社會沒有好處，對經濟建設有妨礙。如何來消除這種不當的說法，應該要拿出妥切、合理、客觀、科學化的資料。二、將社會福利和社會保險劃分界限，社會保險是防貧的，是非消費支出，是一種積極性的公共投資。而社會福利有些部分的費用是有去無回的，因此希望大家來研究社會福利的涵義，那些是投資的，效益如何。三、從國民生活的需要來研究今後社會福利發展的方向，應該對國民生活上的實際需要做一調查，使那些處在現有社會保險和社會救濟之間的人，也能享有政府的照顧，而其方法是擴充社會保險或是擴大社會福利。

江亮演主任：

本人有三點建議：一、硬性經費之支出與軟性之支出要成比例。縣市鄉鎮常為了選票，而把社會福利之經費用於非社會福利方面，冠以社會福利之名。因此目前物質建設比心理建設或軟體的建設多，表面之建築物比需要救濟人的經費要來得多，這是目前所患的毛病。二、要自己解決社區經濟、教育的結構，可採取社區大學的方式，社區大學是以解決職業和教育的關係。社區大學有三個功用：1. 職業與教育結合——因其對象為在職人員，故能使職業和教育結合。2. 人才與地域結合——人才下鄉，服務鄉里。3. 經濟和文化調合——提高生活之品質。三、有人認為社會福利過多，會使人民生活的價值喪失，覺得生活沒有意義而自殺，但目前我國尚未到這種地步，因此在推行社會福利時不要害怕社會福利的推展會和自殺率成正比。

薛文鳳局長：

剛才江教授的觀點是很對的。建造社區大學本身是一種硬體的建設，需要很多專家學者經營、管理、訓練，這軟體建設方面也同樣的重要。例如在臺南社會福利基金的運用，興建勞工休中心及老人活動中心，都是屬於硬體的建設，對整個經濟發展結構有所幫助。社會福利服務的對象有不同的層次，給予經濟、醫療上的幫助是屬於最低的層次，因為那是少部分的人。最高層次是對那些大部分的人，比如對眾多的老人和勞工提供更多的服務，這才是比較高層次的服務。而最高層次的服務是要人力、物力、專家學者的學術，實務者的經驗完全結合在一起，像社工制度、捐血中心、醫療機構，並非有錢有人員就可以了，把這些尖端科技結合出來的服務，應該在社會福利的體系中受到應有的重視。

楊孝深主任：

今天除了司長和東吳社會學研究所主辦單位外，還有中國社會學社，請文理事長給我們指教一下。

文崇一理事長：

我有幾點意見：一、若是沒有具體的方案提出，光是強調社會福利之重要性，也無法達成。普通人對社會權利有兩點誤解：1. 社會福利會使社會道義淪喪，這是不確實的。2. 不能因外國的情形是怎麼就拿來看我國的現狀，這是不公平的。二、社會福利支出，應列出來，社會保險也應包括在其中。

詹騰孫司長：

我個人參加社會福利工作以來受到很多壓力：一、社會福利就是辦理救濟。二、社會福利是一種浪費，影響到傳統文化、勤勞、節儉、倫理。實際上社會福利所用之經費不斷成長，有些縣市政府將所增加之經費用於別的方面。有一種說法我我不能接受，就是社會福利會拖垮財經。由此可說明我們有一個很重要的工作要做：一、研究中國社會工作到底做得怎麼樣，實際上我們雖然做了，但卻沒有整體的規劃。剛才幾位提出一些問題，社會福利供過於求，需要轉化其功能，例如仁愛之家空了許多床位，轉化為自費安養，這些確是事實，但在其他方面却是供不應求的。把這些情況綜合起來，我們感覺到必須做三件

事情：1. 把現行的中國社會福利工作，重新作一評估、鑑定、檢討。2. 像今天這個會，告訴我們社會工作應該如何做，請財政、經濟、社會學家、社會工作者聚集一堂，澄清錯誤的觀念，共同研究經濟建設。社會建設在國家建設中扮演什麼角色。如何使其數量化、具體化？過去人力條件太差，省、市政府雖然想做卻沒有辦法。年金制，雖然想做却不敢推動，所投保的保額太低，根本不夠養活他自己。醫療保險，醫療給付要部分分擔，理論上是絕對正確，觀念上不一定能接受，這需要長期的教育工作，使大家對社會保險的觀念能夠確立。另外長期的社會福利計畫，希望能走向量化方面，已委託統計研究所做五項調查，例如民衆需要什麼，殘障者的需要。我們希望不要有新的貧窮發生，也不要新的殘障產生。要避免殘障之產生就要注意醫藥及新生兒的保護方面，最重要的是要注意到交通、工業災害的意外事故。今天參加這個會給我的感受是：一、對工作的鼓勵，環境愈困難愈要努力。二、量化的問題，要建立制度加以努力。三、機構功能的轉化，改變其專用內容，也是我們要努力的。四、如何做到國情化，項目的選擇方面，也可濃縮至四項：社會安全、社會保險、福利服務、社會救助。另外一個很重要的問題是民衆的參與，發揮民間團體的功能。許多政府機構請人民團體協助時，通常反應是「把錢拿來」，應該將此一點念改正過來，否則民衆參與的功効會大打折扣。今天以感恩、感謝的心情來參加這個會，謝謝主席給我這個機會。

楊孝深主任：

如果各位沒有意見要發表了，容許我做一個結論。首先，感謝諸位先進從各地遠道來參加這個會議，在此表示感謝之意。第二，大家都了解社會福利是討論不完的。不斷地解決，不斷有新的問題出現，繼續奮鬥，使問題能帶到一個較高的層次。這麼多年，社會福利討論很久了，但討論的層次還是太低，例如今天的會議有二個意義：1. 參加人員的一致性太高，應該有一些衝突的、反對的意見來參與，能尖銳地對社會福利提出各種批評、各種檢討。2. 社會福利本身的準備不夠，一直在談改變、改變，社會工作人員要是能了解到成本效益、系統理論、系統規劃，或許那時就能與金融、經濟學者來對談。在此我代表主辦單位呼籲各位做好準備工作，以便下次會議時能討論社會福利對社會經濟能有什麼貢獻，這是應該努力的方向。