



我國當前社會救助機構的改進（註一）

—— 陳 國 鈞 ——

說到我國當前社會救助機構的改進，自然指的是現在臺灣地區的社會救助機構在各方面所需要的改進。還有，其中所稱的社會救助機構，乃是一種通稱，亦即指的是現有臺灣省各縣市和高雄市的公私立仁愛之家、及臺北市立廣慈博愛院、私立愛愛院、以及臺北縣私立仁濟院和私立聖母安老院等，一併包括在內。至於說到改進，必須先從各機構有什麼重要的缺失或是問題說起，然後針對這些缺失或是問題，提出各機構應有什麼改進。這就是一種所謂的對症下藥的道理。凡是從事社會救助工作的人員，一定都會懂得這一個道理。

一、現有的缺失或問題

首先談現在臺灣地區的社會救助機構究竟有些什麼重要的缺失或是問題呢？關於這方面，我們不能憑空的說，一定都要根據事實，才能切合實際的需要。凡於社會救助機構服務者，自然對於本機構內的工作得失之處，也就是優點和缺點，都能有所了解，但未必對於所有臺灣地區社會救助機構的得失都會了解，而且我們要提的是各機構內現有共同的較大缺失，要能了解到這些缺失，才能知道如何來改進。我想還是根據過去對於臺灣地區社會救助機構三次評鑑的經過所發現的重要缺失或是問題來說。這三次評鑑的總報告，都是先後經由內政部印發給各機構，同時，我也分別撰成論文，發表在社會建設季刊之上，以供大家參考。（註二）現在，我就把歷次評鑑發

現的重要缺失或是問題，都列舉出來，作為我們研究改進的依據：

（一）在六十六年第一次評鑑時，共舉出十五點：

1. 公私立救助機構內部組織編制，大多不相一致。
2. 公立救助機構經費編列多不適當，私立救助機構經費來源多不一定，或感缺乏。
3. 公私立救助機構內部設施，大多未能專業化。
4. 公私立救助機構內收容設施，大多未能充分利用。
5. 公私立救助機構內習藝設備，大多數欠佳。
6. 自費老人安養與免費老人安養，大多收容於同一單位辦理。
7. 一般工作人員素質，大多偏低。
8. 社會工作人員與輔導員編制名額少，專業教育與訓練程度較低。
9. 院民個案紀錄與處理欠當，生活、行為及個性等重要資料缺乏。
10. 院民遺物處理未能統一，並乏法令依據。
11. 宗教團體辦理的救助機構，宗教色彩過於濃厚。
12. 有些私立救助機構中附設的醫院，不免變相營業。
13. 私立救助機構多缺乏教養與生活輔導的專業人員。
14. 私立救助機構董事會組織內的董事，有的不太熱心，業務推展深受影響。
15. 新機構的創設，與舊機構的修建，大多未注重院舍的妥善設計，與周密規劃。

（二）在六十八年第二次評鑑時，共舉出十三點：

1. 各救助機構仍缺乏社會工作專業人員。
2. 各救助機構多有個案設置，但記錄、診斷分析與處理，仍不適當。
3. 老人自費安養單位，仍多設於公費安養機構的同一園地內。
4. 各救助機構的規模大小不一，過大或過小，均非適當。
5. 各救助機構業務，仍多未專業化。

6. 各救助機構多無法自行使用救助物資。

7. 私立救助機構大多因經費來源的欠缺，一切因陋就簡。

8. 各公立救助機構內人員、編制與業務，大多無法配合。

9. 公私立各救助機構院舍的興建，很少事前設計妥善。

10. 主管機關對私立救助機構多偏重於監督，而忽略提供業務輔導或服務。

11. 有些救助機構內，收容的對象至為複雜，使管理與輔導，困難重重。

12. 各救助機構的院民醫藥費過低，而醫師待遇亦多偏低，無法聘到專任，影響院民疾病治療的需要。

13. 私立救助機構多未切實依照業務需要編列預算，而編列預算亦多未按計畫執行，致年度結算多有餘款未動用。

(三) 在七十年第三次評鑑時，共舉出十二點：

1. 各公私立救助機構中，工作人員大多未了解新社會救助法及其附屬法規，亦多未能遵照實施。

2. 各公私立救助機構頗多新建院舍，並未充分利用。

3. 各公私立救助機構的院舍多嫌單調貧乏，建築設計缺少基本構想。

4. 各公私立救助機構的內部分組，仍多不一致。

5. 原有私立救助機構獎勵辦法，已不適用。

6. 自費安養設施尚無妥善法規，以資遵循。

7. 各公私立救助機構多未與當地社區發展密切配合，亦未充分運用社區資源。

8. 各公私立救助機構內工作人員，大多欠缺現代社會救助工作的專業知識。

9. 各公私立救助機構內的醫藥費用及醫師待遇仍頗低。

10. 私立救助機構中，不少設立精神病養護所，大多缺乏精神科醫師，能作有效的治療。

11. 近年各公私立救助機構中，應有設備大多俱有，惟圖書設備仍欠充實及利用。

12. 訪問各救助機構內老人，不少願意安養於自己社區，但各縣市仍缺乏此

種社區安養機構。

二、今後的改進要點

綜合以上三次評鑑，共舉出各機構重要的缺失，有四十點之多。不過，在這四十點之中，很顯然的可看出來，有些不免是重複的，而且可按其性質相似的歸納為幾類來說，還有，經過一次或二次的提出，到第三次評鑑時已經大有改進，有些缺失也就不復存在。所以，各機構現有的共同缺失或是問題，確已較前減少得多，這不能不說是各機構在最近幾年中力求進步的表現，值得欣慰的事。但是，至今各機構中仍有不少缺失，亟應再加改進，可以歸納為五類問題：(一)立法問題、(二)組織問題、(三)人員問題、(四)經費問題、(五)院舍問題、(六)設施問題、(七)其他問題。現將每一類問題應有的改進要點，逐一提示出來，以供各位研究參考。

(一) 立法問題

1. 近十年來，我國在社會福利立法方面，已有一系列的頒行，其主要者，為六十一年之兒童福利法、六十九年的老人福利法、殘障福利法、及社會救助法，以及各該法的施行細則等，業已逐漸建立成為相當完整而健全的社會福利法制體系，實為國家一大進步。但在各公私立社會救助機構中，工作人員對此尚有未能完全了解，亦多未能遵照新法實施，甚之還在依照舊有的社會救濟法規定辦理。事實上，社會救濟法已因新社會救助法的公布施行而明令廢止，各公私立社會救助機構均應以「社會救助法」及其附屬法規為一切工作依據；同時，上述每一個新法，各有其不同的適用對象、範圍、及其應有設施，不可錯誤引用。為使各個新法均能切實施行，各主管行政機關人員應不斷利用各種場合加強各種新法的正確宣導，以免工作人員在工作上發生錯誤。如在第三次評鑑時，發現有幾個公私立社會救助機構收容免費安養老人，竟按照老人福利法規定為年滿七十歲以上，即係錯誤的一例，應速改為年滿六十歲以上的無依老人，均應收容，以符合實際需要。

2. 精神病患亟需救助醫療者，越來越多，應速另訂精神病患福利法，予以

適當救助醫療。

3. 國內各種社會救助機構的需求，日益增高，除由政府撥款興建公立社會救助機構外，今後應多多積極鼓勵民間籌款興辦私立社會救助機構，對所有私立社會救助機構，不論其大小，主管機關應不斷指導扶助其發展，並寬列補助經費，盡量撥款補助其修建或擴建院舍及增加必要設備等；凡業績優異的機構及其主持人，亦均予以特別獎勵。原有獎勵辦法，因已行之多年，現不適用，應速修訂，以利興辦。

4. 公私立自費安養機構，正在國內逐漸增多之中，但其一切設施頗不同於免費安養，至今尚無一法令可資依據。究應如何設立？如何收費？如何管理？以及其他有關事宜，均應予以明確規定，應速另訂自費安養設施設立及管理辦法，以資遵循，而免許多弊端的發生。

(一)組織問題

1. 省市及各縣市政府，應專設主管社會救助行政的社會救助科，擴大其組織編制，使其有充分的專責人員，經常的督促公私立社會救助機構依法實施，並不斷提供各項設施的積極輔導，以期達到預期的成效。

2. 各公私立社會救助機構內的現有組織，大多並不一致，有的多，有的少，甚至有的因人少根本不分組，而且分組的名稱也各有不同，這都不是應有的正常現象，在過去是過渡時期，或可暫時容許此種不正常現象的存在，但今為使社會救助工作制度化，應由省市府全面修訂公私立社會救助機構的組織及人員的統一編制，以求組織的合理，而利於工作的推進。至少內部的分組，分為總務組及社會工作組兩組，更為充實社會工作專業人員，原有社會組或社會服務組等，均應改為社會工作組，聘用受過社會工作專業教育訓練的人擔任組長或社會工作人員，藉以建立各公私立社會救助機構內有效的社會工作制度。

(二)人員問題

1. 公私立社會救助機構內所有工作人員均應具有專業知識，並經數年的專業教育或訓練；尤應建立社會工作人員專業制度，健全其組織，充實員額，加強個案及團體工作方法，以發揮社會工作專業功能。

2. 為補充現代社會救助工作專業知識，各公私立社會救助機構主持人、行政管理人員、輔導工作人員、及社會工作人員等，均應由中央主管機關會同地方政府分別定期設班，輪流調訓，以提高工作效率，促進社會救助的全面發展。

(四)經費問題

1. 社會救助所需經費，為數頗多，中央及地方政府應寬列預算，對私立社會救助機構的獎勵，應盡量予以提高，以應實際需要。

2. 經費來源是否充足，尤為私立社會救助機構發展的必要條件。但目前由政府核准設立的私立社會救助機構，大多因為經費來源的欠缺，致院舍設備簡陋，工作人員缺少，使其各項設施不僅無法改善，亦多未能推展。為配合當前需要，須對私立社會救助機構的設立，應明訂最低基金的標準，為其設立的主要條件。

(五)院舍問題

1. 近兩年來，各公私立社會救助機構，頗多新建美觀的院舍，使其業務水準大為提高，這不能不說是進步的良好現象。但有一部分救助機構由於事前設計欠周，建成以後大多空空洞洞，只是空撐場面而已，並未能發揮擴大收容及充分利用之效，而且還要繼續維護新院舍及內外環境的整潔，亦頗不易，反而帶來許多的困難，至為可惜。因此，政府主管機關在核准或同意各公私立社會救助機構新建院舍前，必須顧及是否設計周全，有此必要，而能於建成後達到充分利用的效果。

2. 各公私立社會救助機構的院舍，頗不相同。目前較為理想的院舍，為私立聖母安老院及私立臺南仁愛之家敬老所，老人寢室與其活動空間設計，頗能互相關聯，所以利用情況良好。其他各救助機構的院舍，則多嫌單調貧乏，以致無法充分運用，例如康樂活動、復健室、醫療室、餐廳等，亦均與老人寢室相隔甚遠，也使這些活動場所均不易整合於老人的日常生活之中。因此，政府對於各社會救助機構的院舍建築設計，宜有整個基本構想，作為未來興建院舍的藍圖，以改進新舊建築的設計。

(六) 設施問題

1. 目前各公私立社會救助機構的規模大小不一，小的僅收容二、三十人，大的多到十餘人，均不妥善。除新設的社會救助機構依照新訂「社會救助設施設立及管理辦法」規定的設立標準外，原有大小不等的社會救助機構，應由中央主管機關重新規定加以適當調整，以謀管理完善。

2. 目前有些社會救助機構，名義上辦理安老或育幼的業務，然在事實上收容的對象至為複雜，甚之有精神病、低能、殘障、重病等等，增加管理上與輔導上的許多困難，省市政府應速設法協助，使這些機構收容對象逐漸淨化，以達到救助工作效果。

3. 目前不少公私立社會救助機構內的收容對象，不是身心缺陷，就是體弱多病，甚至嚴重癱瘓，急需醫療設備、藥物、人員等，予以適當療治。惟今政府編列各社會救助機構的設備費、醫藥費等均頗低，不僅無法適應院民疾病治療的需要，也難能按照現代醫藥水準，提高服務品質。同時，醫師以公務員任用，待遇偏低，無法找到專任醫師，致許多社會救助機構有醫師編制而缺乏專人。因此，政府必須寬列醫療設備費和藥物費，並提高醫師的聘用與待遇，以應急需。

4. 目前私立社會救助機構中，不少設立精神病養護所，留置相當多的精神病患者，但大多缺乏精神科醫師，能作有效的治療，仍行舊有的養護方式，聽其自然，當病情嚴重時，不得不關閉，予以隔離，這樣會越關越惡化。因此，須由省市政府就近切實加以督導，不斷改善養護的環境、設備、及醫生的缺乏，注重現代有效的醫療復健，並積極扶助患者逐漸病癒，使其早日脫離困境。

5. 目前公私立社會救助機構內，收容不少殘疾兒童、或低能兒童，但專業人員及設備不足，故在教養方面，鮮有效果，應由省市政府分區集中收容，加強習藝訓練，注重體能與心理重建，積極輔導就業。

6. 近兩年來，各公私立社會救助機構有一普遍改進措施，為各項有益身心的設備，大多具備，尤其如康樂設備、復健設備，均已顯著地增加，惟仍須繼續注意維護及充實。此外，如圖書設備仍欠充足，相較之下，以高雄市立仁愛之家新設圖書室的場地，及其內部藏書，以及閱覽設備等，頗具規模及完善

，而且老人每日到室看報讀書者衆多，可見深受老人喜愛之情，實為提昇老人精神生活不可或缺的必要設施，而為其他社會救助機構多數忽視，必須急起效法，共同增添此項圖書設備，使每一個救助機構的圖書室均能逐漸完善，以供院民增加閱讀的機會。

(七) 其他問題

1. 社會救助機構，不論公私立，倘對於當地社區裏各種資源，包括人力、財力、及物力，都能充分的洞悉，再加以適當的運用得法，則對其機構的業務的推展自會有很大的幫助。但今各公私立社會救助機構平時既對當地社區情況及資源多未清楚，亦不能主動與當地社區發展密切配合，自然就無法普遍充分運用各種資源，使在業務發展上可能事倍功半，殊為失策。因此，如何促使各救助機構人員對於社區資源的重要予以徹底認識，進而了解如何充分運用之道，實為目前各救助機構推展業務方面，刻不容緩的工作要項之一。

2. 根據最近訪問各救助機構內老人意見時，發現一般老人大多願意安養於自己的社區之內，故今後增設老人免費安養機構之時，宜在各縣的鄉鎮社區之內，找尋適當的場地，就地以社區發展的方式，多多興建小型的社區老人安養機構，俾使許多老人在自己社區內安養餘年，更使老人福利工作與各地推進的社區發展工作能够互相有良好的結合。

註一：本文是內政部於七十二年二月七日至八日假高雄市勞工育樂中心舉辦「七十二年度臺灣地區社會救助機構社會工作及輔導人員研習會」中的講稿之一。

註二：1. 「臺灣地區社會救濟機構檢討與改進」，刊於社會建設季刊第卅五號，六十七年十月。2. 「臺灣地區社會救助機構第一次評鑑紀要」，刊於社會建設季刊第四十號，六十九年六月。3. 「臺灣地區社會救助機構第三次評鑑紀要」，刊於社會建設季刊第四十七號，七十年七月。