



# 「提升社會福利體系 確保社會安定」

## 研討會實錄

洪秀蕊整理

會議時間：七十七年十一月十七日（星期四）上午

九時至下午五時

會議地點：臺北市徐州路二十一號

國立臺灣大學法學院國際會議廳

主辦單位：國立臺灣大學 孫校長震

國際社會福利協會中華民國總會

饒理事長穎奇

承辦單位：國立臺灣大學法學院社會學系暨研究所

出席人員：（依姓氏筆畫為序）

丁碧雲、丁庭宇、王行、王家銓、王培勳、王荊荊、王肇發、  
尹克強、白秀雄、任佩玉、江亮演、朱岑樓、朱季玉、伊慶春、  
李明政、李增祿、李鍾元、李慶珠、李開敏、李雲裳、吳錦才、  
吳豐盛、吳東進、吳景康、沙依仁、何阿文、岑士麟、邱汝娜、  
林瑞穗、林育芳、林平洋、周震歐、金培基、卓春英、洪秀蕊、  
范珍輝、柯木興、姚榮齡、姚明燕、紀政、馬康莊、莊焜明、

梁許春菊、梁懷茂、梁雙蓮、徐震、徐學陶、秦文力、侯崇文、  
孫震、孫中興、孫健忠、孫碧霞、張承漢、張曉春、張芷雲、  
張秀卿、張志銘、張學鵬、張隆順、張雅麗、張伯英、張百川、  
張平沼、許臨高、許明華、黃維憲、黃梅英、黃明和、莫黎黎、  
馮燕、郭威怡、陳光中、陳琇惠、陳文明、陳家珏、華嚴、  
舒子寬、甯雲鵬、楊孝潔、楊瑩、楊錦青、楊韻泉、詹火生、  
葉楚生、廖靜芝、黎偉卿、趙文藝、趙碧華、路國華、鄭為元、  
鄭政賢、潘皓、賴兩陽、劉脩如、劉曉風、劉家駿、劉見祥、  
劉忠讓、蔡美華、蔡漢賢、蔡憲六、蔡德輝、蔡宏昭、謝孟雄、  
謝美惠、謝深山、簡春安、顏肇華、龐建國、蘇世明、饒穎奇。

## 開幕式

主席孫校長震致歡迎詞：

李秘書長、饒理事長、華院長、各位貴賓：

今天，臺灣大學社會學系在「國際社會福利協會中華民國總會」大力支持下，假本校法學院舉行「提升社會福利體系，確保社會安定」研討會，承蒙李秘書長親臨發表專題演講，暨各位女士、先生在百忙之中撥冗參加，本人謹代表臺灣大學及主辦單位表示感謝之意。

今年是臺灣大學四十三週年校慶暨創校六十年紀念，國內外校友分別在校內外舉辦各種活動，以資慶祝。自今年九月至十二月將陸續舉辦近五十場之學術研討會，本次會議即為一連串紀念活動之一項。而所有慶祝活動均以「邁向已開發國家」為主題，希望藉此慶祝六十歲的機會「回顧既往，策勵來茲」。但既以「邁向已開發國家」為主題，其中若是缺乏「社會福利」之探討，必將有所缺憾，不盡完備。因此，本人特別對社會系同仁及饒理事長之籌辦此項會議，表示由衷的謝意。

四十年來，臺灣的經濟發展在當前世界各國之間，其成就是有目共睹的，但不容否認的，有關環境保護、社會安全制度等方面，尚待改進、提升之處仍多。在座百分之九十五以上為關心社會福利之社會學家，如我一樣學經濟的，可能少之又少。一般而言，社會學者與經濟學者對社會福利的觀點常有所不同，個人雖亦難免例外，但對「社會福利政策」的支持則是無庸置疑的。

由主辦單位提供的書面資料中可見，近年來我國社會福利支出增加很快，但是，以它佔總預算及國民生產毛額的比例來看，仍然是很落後的。目前我國社會福利經常支出佔國民生產毛額之比例只有三·八%，這與歐洲一般國家之二〇%以上，甚或接近三〇%、日本的十二%、美國的十五%相比較，當然我國仍有很大增加的餘地。主要原因在，西歐國家、美國是以二百年時間才達到今天的境界，而我國，只花四十年的時間就達到今天國民生產毛額平均六千美元的境界。尤其在過去幾年，我國的經濟成長率很高，新臺幣也大幅升值，國民年平均所得由三千美元一躍為六千美元，社會很快地富有了，而許多制度，如環境保護、社會福利、社會安全制度等，卻無法在一、兩年內建立。

以往，政府很審慎地推行社會福利制度，最主要的指標可以參考儲蓄和投資的差額。在一個儲蓄不足的國家，其稀少的資源，必須分配於生產性的投資、社會基本設施與社會安全支出，生產性投資如果太多，則社會福利制度之推

行可能趨於緩慢；反之，社會福利花費太多，而生產性投資減少，則經濟成長率必然降低。因此，生產性的投資與非生產性的基本設施暨社會福利制度之間應該如何分配是非常重要的。

晚近以來，我國儲蓄大量超過投資，兩年前，儲蓄超過投資的數額佔國民生產毛額的百分之二十，去年降為百分之十七，今年可能降至百分之十一左右。雖然，儲蓄超過投資之差額已大幅下降，但尚有百分之十以上的資源無法用於國內之投資，這也顯示，我國已有餘力將部分金錢用到環境保護、社會安全方面。又，無可諱言的，我國雖然很快富有了，但在富裕過程中，覺得社會並不是很安全，我們擔心失業時怎麼辦？生病時怎麼辦？年老了到那裏去？而殘障同胞又如何維持尊嚴的生活？凡此種種，對富裕國家而言，都應該拿出部分資源從事社會福利工作，以建立社會安全制度，使得社會不但富裕，而且在富有基礎上，能夠安定，並且繼續不斷進步。

經濟學家們常說：「天下沒有白吃的午餐」，意即，天下事不可能只有支出而不需要付出代價；只要有支出，就要付代價，而且代價往往比支出還多。例如，社會救濟花一〇〇元，其成本可能二〇〇元，甚至三〇〇元。所以，天下事，只要有支出，一定附帶成本，但，由誰來承擔呢？若是自己負擔，可能非常節省；若是別人負擔，則傾向多利用，因為「花別人的錢不心疼」。所以，在大家共同主張要加強社會福利、社會安全制度之前提下，個人願意以一個經濟學生的討論立場，加以強調：

一、天下沒有白吃的午餐，沒有憑空得到的，凡是得到的，都是有人付出代價；二、花別人的錢不心疼。例如，由統計中可知，有保險者，其看病次數往往比無保險者多得多；公保病人拿了藥不用，或給別人用的情形也很普遍。因此，如何在社會安全制度推行過程中，建立讓大家都負擔一部分成本之制度，使之瞭解「不只是花別人的錢，其中也有自己的一部分」，而有「切膚之痛」的感覺，此乃一重要原則。

此外，經濟學家比較重視社會福利制度對社會的獎懲、激勵制度之影響。因為，如果保障太好，就會使一些人放鬆努力；保障太少，社會可能變得不安全。所以，如何在維護「社會的激勵制度和社會安全」此一重要目標下，使得

社會一方面快速進步，一方面維持社會安全，個人認為，維持此一平衡的制度，也是吾人推動社會福利制度應特別注意的。所幸，我國已有世界先進國家之經驗可以採擷，當能避免重蹈覆轍。

今天是多數社會學家的集會，而我學經濟的「少數民族」在此表示意見，也許有不合時宜之處，請各位多多原諒。再度感謝大家的光臨！

## 專題演講

講題：中國國民黨對「增進社會福利，確保社會

安定」的理念與作法

主講人：中國國民黨中央委員會李秘書長煥

講詞內容：

## 前言

「社會福利」暨「社會安全」與執政黨——中國國民黨之關係非常密切，同時也是本黨追求的目標之一，故希望藉此機會，將中國國民黨對「社會福利」及「社會安全」之理念、作法、目標提出報告。

## 三民主義重視社會福利與社會安全問題

中國國民黨所追求的是「三民主義」理想的實現，而「三民主義」係本黨總理孫中山先生所首創。孫先生由於不滿滿清專制政體的腐敗，故組織革命，先於檀香山成立「興中會」，並於成立大會中說明其成立目的為「驅除韃虜，恢復中華，建立合眾政府」。可見當時之革命目標是一種政治的革命，即



李秘書長蒞會作專題演講

推翻滿清王朝，實行民權主義。當時一八九四年，國父二十九歲，至一八九五年，國父回國領導革命，在廣州起義，可惜因事機不密而失敗，也使得國父最佳革命伙伴——陸皓東先生不幸犧牲生命。此後孫先生輾轉由澳門、香港抵美，至一八九六年始由紐約乘郵輪赴英，因而發生「倫敦蒙難事件」。國父在英國不斷研究當時歐洲社會有關問題，也拜訪許多社會主義運動學者，因而發現，社會問題才是當前最重要者，而「社會問題」亦即「經濟問題

」，故特別強調「民生主義」，因為「民生主義」主在解決「社會問題」與「經濟問題」。

當時，歐洲最盛行「資本主義」與「馬克思共產主義」。但「資本主義」已暴露許多缺點，其強調個人自由，故在經濟上，私人可以獨佔；由於自由競爭，造成經濟恐慌；又因經濟恐慌，許多資本主義國家只好向外求援，尋求市場，以致國內形成貧富階級懸殊，國外形成「帝國主義」。「馬克思共產主義」因而興起，以反對「資本主義」。

國父於研究馬克思的「共產主義」後認為，他只看到社會問題的病態，而未提出解決問題的辦法。故孫先生亟思另覓途徑以解決社會問題與經濟問題，此即「民生主義」思想之起源。復經十年之研究，至一九〇五年發表「三民主義」，尤其重視「民生主義」之思想觀念。故國父在「民報」發刊詞上特別提及「世界開化，人智益蒸，物質發舒，百年銳於千載。經濟問題繼政治問題之後，則民生主義躍躍然動，二十世紀不得不為民生主義之擅場時代也。」可見其特別強調「民生主義」是當前最重要的問題；「民生主義」是要解決社會問題的主義。

吾人由歷史中可知，「三民主義」對「社會安全問題」、「人民生活問題」、「社會福利問題」是非常重視的。

## 實施民生主義的前提

國父認為實施「民生主義」有兩個前提：

### 重視民權

一、強調實施「社會安全」、「社會福利」，必須重視「民權」；如不重視民權就談不上「社會福利」和「社會安全」。

關於「民權」，國父在三民主義中，主張的是「社會權利論」而非「自然權利論」。此與「資本主義」、「共產主義」的主張有所不同。

「資本主義」開始於文藝復興時期，由於發現人的尊嚴和價值，繼而重視

個人自由，因此，許多學者如盧梭等均主張「人的權利是與生俱來的」。但國父對此理論則持反對意見而認為「民權非與生俱來，而是經過人與天爭、人與獸爭、人與人爭，自己爭取來的；因此，國民要自己爭取自己的權利，政府要保障人民的權利」；此即「民權」之由來。此點在哲學理念上與資本主義之哲學基礎不同。

其次，就「人與國家的關係」而言，國父不贊成資本主義的看法，也反對共產主義的看法。「資本主義」認為人的自由、權利乃與生俱來，故國家要保障人民之權利、自由；國家如不能保障，則可以不要國家。而馬克思「共產主義」則認為，個人是沒有價值的，階級才是實體的；個人的價值要在階級中、羣眾中、團體中才能表現出來，個人是不重要的，階級才重要。

這兩種說法，國父都不贊成，他認為，國家與人民是相互依存的，國家一定要保障人民的權利，使其有安全的生活；國家必須採取福利措施以增進人民之生活利益，如無國家，則人民之利益得不到保障，故國家與人民乃相互依存。國家需保障人民之自由、權利，一旦國家發生危險，人民應為國家犧牲自己一部分之自由、權利，以保障國家之存在，此乃三民主義國家與人民關係之基本理論。

### 強調平等

二、強調「平等」的觀念 國父認為，人要追求平等，必須瞭解「平等」的真義。何謂「平等」？個人由「國父遺教」中歸納為八項：

- (一)「平等」是人為的平等，非天賦的平等。
- (二)「平等」是立足點的平等，非平頭的平等。
- (三)「平等」是全民的平等，非階級的平等。
- (四)「平等」是實質的平等，非形式的平等。
- (五)「平等」是由權利的平等到義務的平等。
- (六)「平等」是由機會的平等到服務的平等。
- (七)「平等」是相對的平等，非絕對的平等。
- (八)「平等」要先求國內的平等，再求國際上的平等。

以上為「國父對『平等』」的主張，其認為，不能平等則不會考慮民眾的福利與社會的安全。故主張平等為實施社會福利必須重視的問題。

## 實施社會福利之基本主張

國父認為，社會的進化不是鬥爭而是互助，因此，政府與人民之間，人民與人民之間，要求擁有安全的生活，則政府必須採取許多福利政策以達到社會安全的目標。故「國父在民生主義中，對社會福利之基本主張如：訂定福利措施、累進稅率、勞資合作、平均地權（不贊成資本主義私人土地之擴充，也不贊成共產主義政府壟斷地權）、耕者有其田、節制資本、發達國家資本等，期使社會得以建立公平、安全之制度。

由此可見「國父遺教」對「社會福利、社會安全」之重視；而中國國民黨亦根據「國父『民生主義』」所指示的目標，均於各次代表大會中制定「社會福利安全政策」。

此外，民生主義對衣食住行育樂亦提出許多方案，期能改善人民生活；乃因「國父主張『社會福利』與『社會安全』」需賴民權主義思想暨民主政治理念以構成社會之安全體系，故由「國父遺教」中可見其「以民為本、為民爭取福利」之基本理念。凡此種種，值得每位國民黨員深切瞭解、研究，並加以發揚光大。

故今天之會議主題——提升社會福利體系，確保社會安定——正符合「中國國民黨」努力的目標，深信在座許多專家學者必可共同研討具體結論，而此一結論將是中國國民黨推行「民生主義社會政策」之最佳依據。

今天藉此機會將個人對於「國父遺教」所指示「謀求全民福利，謀求社會安全」之方向暨吾人應努力之目標，向各位報告，敬請指教，謝謝各位！祝各位健康、成功！

## 第一次研討

主題：社會福利行政體制之建立

主持人：范教授珍輝（臺灣大學社會學系）

引言人：徐院長震（東吳大學文學院）

詹教授火生（臺灣大學社會學系）

### 主持人范教授：

現在開始第一次研討，分別請東吳大學徐院長暨引言報告執筆人詹教授就「如何強化社會福利行政組織」提出報告，並請在座各位就此主題共同研討。

### 一、徐院長報告：

本次會議共準備二大議題，探討「社會福利行政組織」暨「社會福利經費」。其實，此二者乃相互的，故於籌備會議時，曾推薦數位教授負責蒐集資料。在座均為社會福利專家，當已瞭解二者之重要，所作引言只是提供大家參考。

引言主題——如何強化社會福利行政組織——係基於行政院提出成立「衛生福利部」之構想而採取的論點資料。希望在座各位就目前「社會福利行政組織」與「公共衛生組織」是「合」或「分」；「合」時需有那些組織體系；「分」時如何配合當前省市、縣市、鄉鎮現有組織予以更大便利、更具可行性；等方面加以考慮。

由於當前行政院所提草案有相當偏差——對「衛生福利部」提出三個任務：（一）醫療，（二）公共衛生，（三）全民保險；而「社會福利」僅在「其他」而已。可見，對「社會福利」與「公共衛生」，並無一個平等、合理、互補、合作的結構。引言中即對此背景狀況提出報告，以助於各位對當前之環境、趨勢、政策與立法……等等加以評論。

其次，引言中並提出，成立「衛生福利部」必須考量四點：

(一)憲法中每一條文或章節，對「社會福利」或「衛生保健」二者均是分立的。

(二)社會福利本質與公共衛生或有其互補性，但各有其專業性，並不適於合併。

(三)社會福利與公共衛生合併，其組織體制、員額互調、業務協調等問題相當大。

(四)衛生福利合設，難以發揮行政效率。

## 二、詹教授報告：

個人在籌備會議時，即考慮從「社會福利角度」暨「現階段發展角度」看「衛生福利部」之合併是否適合，故於引言資料中提出原則性看法供各位參考。

## 三、引言內容：

# 如何強化社會福利行政組織

## 前言

行政院組織法專案小組經年來通盤研究後，完成「行政院組織法修正草案」，並經行政院兩次院會決議「修正通過，送請立法院審議」。目前正由立法院分組審議之中。此次行政院組織法修正草案，與社會福利發展關係最為密切的，厥為增設「衛生福利部」，自行政院通過草案以來，即有不少學者專家與立法委員不時表示，衛生福利部由現有的「衛生署」改制而成，未能充分體現社會福利的實質意義與功能，因而有社會福利與衛生分設成部之議，目前仍處於爭議之中，有待立法院進一步審議。

本文的觀點以為，社會福利應否與衛生行政合併成部，必須從憲法規定、社會福利本質、組織目標及行政服務效率等四個層面來加以分析，然後方可考量社會福利應否與衛生保健合併。本文以下即是分別從這四個層面來分析探討。

## 憲法明訂社會福利與衛生保健分立

我國憲法為政府行政組織立法的主要依據，憲法第一五五條明白揭示：「國家為謀社會福利，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。」第一五六條規定：「國家為奠定民族生存發展的基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。」憲法第一五五、一五六條所涵蓋社會福利的範圍，應包括社會保險、社會救助、殘障福利、老人福利及婦女福利等項目。簡言之，憲法第一五五、一五六兩條即明白規範政府對社會福利的角色和功能。

而有關衛生保健及公醫制度，憲法第一五七條另有規定：「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。」依憲法之規定，衛生保健與公醫制度有別於社會福利，而應單獨設立機構。但行政院組織法修正草案說明卻指出：國人對於實施全民健康保險及社會福利制度，期望殷切，有將醫療衛生與社會福利制度結合為一之必需，爰新設「衛生福利部」，除辦理行政院衛生署原掌工作外，並掌理全民健康保險，以及有關社會福利事項。這項說明顯然未能符合憲法的相關規定，尤以誤解衛生福利可涵蓋憲法第一五五、一五六兩條所規定社會福利的內容。因此依憲法規定，衛生保健與社會福利應單獨設置，以掌理不同事項。

## 社會福利本質不適應衛生保健合併

社會福利的本質，在於透過專業服務體系，提供社會一般民眾暨具有特殊需求者金錢補充或項目服務，一方面達到滿足個人或家庭福利需求的目的，另

方面則達到財富再分配的積極功能。此外，社會福利更具有穩定社會秩序的功能，尤以現階段社會正處於轉型期中，社會逐漸滋生嚴重的社會問題；首先是因家庭結構的變遷與功能的式微，使家庭無法再發揮它的傳統照顧功能，而必須由社會福利機構來承擔起照顧的責任。其次，隨著經濟發展與產業結構的轉變，大多數屬於勞力密集產業的低技術水準勞工，由於其技術水準低，正面臨未來可能失業的威脅；再加上其所得偏低，勢必依賴社會福利制度「所得補充」的功能，來保障其經濟生活的安全。此外由於勞工權益觀念的普及和工會運動的蓬勃發展，這些即將面臨失業威脅的低技術水準人口，很可能面臨經濟生活匱乏的威脅，也很可能因之鋌而走險，引發更多的社會犯罪問題。所以社會福利在這方面扮演著社會安全與規範的功能，為了減少社會的犯罪，社會大眾必須付出相當的代價或社會成本，這些成本就是社會福利制度。而健康醫療制度雖可達到保障個人免於疾病威脅的功能，但並不同於社會福利制度所發揮社會規範的功能，所以兩者並不全然相同。因此貿然將社會福利與衛生保健合而為一，將使兩種性質不盡類似的制度難以充分發揮其功能。

## 福利科層組織避免過分膨脹

福利行政學者針對西方福利科層體制的研究，發現有關社會福利的行政科層體制不宜過分龐大，否則將導致科層的弊端。學者輒以英國的健康暨社會安全部 (Department of Health and Social Security, DHSS) 為例，來說明福利行政科層組織過分龐大後所帶來的問題。學者的分析認為，有關社會福利行政科層組織過於龐大的結果，不但導致行政機構內垂直與水平協調的問題，而且更因為體制龐大，用人費率偏高。此外，機構龐大無法兼顧到個別不同的特殊社會福利需求；以英國福利國家的經驗，健康暨社會安全全部的人事行政支出，即高佔其健康社會安全財政支出的百分之十以上。同時，福利科層組織膨脹的結果，較傾向於採取一致性的福利供應 (Universal welfare provisions)，對於個別獨特的福利需求和困難，就無法兼顧了。

英國政府有鑑於福利科層組織已逐漸形成龐大的「福利巨靈」 (Welfare

Leviathan)，造成福利資源的浪費，因此在今 (七十七) 年七月下旬宣布將原有的健康暨社會安全全部劃分為健康部和社會安全兩部，期以抑制社會福利資源的浪費。

衛生與社會福利合併，福利先進國家已經驗到其龐大科層組織的缺點；而我們正處在社會福利發展階段，應以西方福利國家的經驗為鑑，避免因衛生保健與社會福利合併後形成的弊端；與其未來再重新調整，不若在規畫初始時把衛生與社會福利分設。

## 衛生福利合設難以發揮行政效率

一般而言，政府機關的分合，不只是考量行政管理上節省人力與減少經費的問題而已，尤應考慮到制度的可行性和服務效率、素質與績效問題。捨棄某一項服務，可以一文不花；有了這項服務，如果只是心存點綴，則民眾站在納稅人的立場而言，必然是寧可不與設。是以站在決策部門的考量是政策過程有無妥善研究規畫，而站在行政單位的角度來看，則是否可讓民眾獲得實益，以及既有架構如何轉化，使能發揮行政效率，乃是思考的重點。

衛生與社會福利合設成部，就如何發揮行政效率與未來可行性的觀點來看，如果採合置辦法，將會有以下的問題產生，如果現階段已知問題和缺失而不願改或不肯解決，容或目前依行政權力可以決定，他日必為此草率而付出代價。

### 一、以合衛生與福利為一，係世界潮流之必然

衛生與福利合一，日本和韓國係屬此型，美國、英國相類似而已。前者在創設之初即採此型態；後者美國在一九八〇年代已移教育而成衛生及人羣服務部 (Department of Health and Human Services)；英國在今年七月下旬即將健康與社會安全分設兩部。所以，世界各國多以國情而有所差異，例如德國、以色列為勞工福利部；加拿大、新加坡為社區福利部；荷蘭為衛生文化福利部；而單設社會福利部者亦有，如泰國、印尼和澳大利亞，並無一成不

變之成規，而係以國情與既有型態而定。我國早於民國二十九年就有社會部、衛生部併存之設，目前係以「衛生福利部」為名，民眾易視「衛生福利」為單一之衛生性福利，所以就名稱言，未能將政府關懷民眾之原意，憲法社會安全章之保障見之明確，抑且韓、日之部名為衛生「與」福利部，視二者為相關而非相同。

## 二、相信政務官只要聲望够，都可以為民謀衛生、福利之福

未來此一閣員級單位之首長，如以醫療專家出任，則不諳福利實務；如以福利專長則缺醫療新知，二者任一類均易淪入專業偏頗之失，倘非屬此二界而以聲望選取，則屬外行領導內行，違背專業原則，勢必只好採折衷徘徊，造成原地踏步，一無可取之誤。

## 三、認為合衛生與福利為一，有助全民保險之推展

合衛生與福利為一，並非已將目前政出多門之保險容納其中，世界各國推行全民保險者，多有中央保險局獨立之設，此局功能之發揮要在綜網各項，並促醫療單位無浮濫，公醫制度能擴充，與幼、老、貧、殘、少等福利有相關而非直接之隸連，強以合一，必陷有名無實之失。

## 四、設以採合一制只不過是機關的併合，並非可以節省人力，減少經費

將衛生與福利合一，就形式言，可收協調一致之功，但就事實言，地方之障礙大於中央，況業務只能合部分而非全部，抑且修改組織編制，曠日持久，民眾蒙損必大。試以事實言，中央二者合併較易，但就省、縣、鄉而言，體系早具，併必逐級修改各級組織法，況現二者業務，有能納入衛生福利，亦有不合而又有關連者；前者姑不贅言，後者，如原屬社政之人民團體何去何從，特別是公益團體，如言之屬衛生福利，必貽笑方家，如言無關，則結合民眾參與必流為空談，此外社區發展、社會運動、合作事業等亦待商榷，如仍留社會科內，則節省人員，減少經費都為空言，且亦不倫不類。

## 五、倘強以合一，看似機關單一，實則仍為二

捨機關組織法之必須修改不談，再以公務人員任用資格言，亦有障礙，機關內衛生、福利二類人員不能互調，非僅中央如是，地方亦然，於是在員工升遷系統上有無克服之困擾，在省、縣市既不可能明訂衛生、福利職系均可為主管，更不可訂僅有一類職系得為主管，相互爭持，安有寧日，倘言民眾權益不損，業務推展無礙，自是欺人自欺之談。

綜而言之，福利必然涉及勞工、住宅、文化，而世界潮流又邁向專業，試觀上述各點論「合」而生之弊，已顯應「分」之利，倘採此牽一髮而動全身，有驅殼而無內函之變革，必是弊多而利少，何不採擴展社政體系增設社會福利部，變動中央而毋需變動地方，民眾福利只有加速而無停頓之失的取向，如再有社會建設小組（會）之設，必能有統攝諸般服務民眾之服務，訂計畫目標於前，行協調聯繫於當時，辦考核評鑑於后，作全盤之規畫，將目前看似有政策實則幾乎無；看似有機關而功能不彰顯之失，一掃而空，將憲法增進民眾福利，奠定社會安寧之任務，以統一機關、完成體系，畢其功於一役。

## 四、討論內容：

### △主持人范珍輝教授：

非常感謝徐院長與詹教授，此引言提示衛生福利部合併成立有其窒礙難行之處。個人以社會福利研究者認為，其內容之條理、邏輯尚待加強、充實，方能更具說服力，俾使行政院組織法有所改變。

請在座專家學者就衛生、福利合併之優缺點提供高見或補充。

### △東海大學社工系李增祿教授發言：

1. 國家發展包括三方面：(1)政治發展即政治建設；(2)經濟發展即經濟建設；(3)社會發展即社會建設。多年前個人曾建議行政院設立「經濟建設委員會

「平行之「社會建設委員會」，可惜至今付諸闕如。

2. 民國二十九年大陸有「社會部」；而目前主管全國社會福利行政只有「社會司」；將來「勞工部」、「文化部」均可能設立，但我們的社會福利卻每下愈況。

3. 目前行政院的初步構想是成立「衛生福利部」，而社會司併歸之，將是何種地位？故個人以為，衛生、福利應加 and——衛生暨社會福利部，二者的地位應是平行的。

4. 個人覺得，此刻正是採取行動的階段，建議由社會福利學者組成「成立社會福利部促進委員會」，前往立法院請願。

#### △臺灣大學社會系沙依仁教授發言：

1. 社會快速變遷，許多從前未曾發生之社會問題逐漸產生，而社會司只有三、四十人，一人主管全國的福利，工作量不可謂不重；且社會司只是內政部的一个單位，無法參與各部會溝通。

2. 社會福利經費其實大半是警察、軍公教人員或其他單位，如合作事業、國家慶典都是社會司主管。

3. 目前人、錢既少，又要裁減人員，如最近臺北市社工員遇缺不補，無人作直接服務，如何推行工作？

4. 許多工作被其他單位列管，如省屬三所少年輔育院已由法務部收回。要人無人，要錢無錢，還要受其他行政單位排擠，現在不爭取，尚待何時？故贊成籌組促進委員會，爭取設立「社會福利部」，至少要爭取衛生與福利平等，據理力爭，不能以衛生控制福利。

#### △中興大學社會系葉楚生教授發言：

以往社會福利學者太沈默，該寫不寫、該說不說，雖然個人已退休，但今天卻覺得「我有話要說」——衛生福利部為什麼合併成立？有必要嗎？有好處嗎？能夠節省精力、提高效果嗎？

民國三十三年，英國白皮書上市，一時洛陽紙貴，所有談社會福利行政者莫不以英國為啓示。轉眼間，集最多人的經驗、花最多的錢，他們回頭了。正

如美國衛生教育福利部，後來也將教育分別設立。

當蘇聯首次發射人造衛星後，美國檢討其教育制度，立即頒布「國防教育法案」，通過「補助中小學教育法案」，繼而獨設「教育部」，此趨勢即其由功能、效益上檢討。現代社會，不但知識日新月異，技術也日新月異，執行工作人員更日漸專精。故自功能、效果、經濟上言，分設比合設更能達到目標，由英、美友邦分別走向專精之路，可見，「分設」比「合設」適合。

所謂「合」乃配合，福利除與衛生配合外，與教育、財經也要配合。政府係為人民執行功能的特設專責機構，任何部門必須以整體國家、整體人民為對象，換言之，要有整體的配合，即功能、執掌、預算、計畫都要密切配合。但功能之配合不單是機構合一，看似單一，實則為二，如懂衛生或福利之部長下設二次長，分若干局處，實則上合下仍分。故要問為什麼，有必要嗎？其次要求的是效果、功能。

今天是大眾該說話、該撰文、行動的時候，教書者之武器為筆、舌，應在適當時機、對適當對象、說適當的話，而如何促進、如何行動均應慎重考慮。時值龍年走龍運，臺大應發揮龍頭的作用，走行政院、經建會、議會路線，不一定上街頭，讓我們一起邁向開發的社會、新的時代，接受新的挑戰，無論從中央到地方，上下都要有機構，不應頭重腳空，必須要有基層的人推行工作。英、美、日都有中央到地方的人，而我國只到縣市就沒有了，鄉鎮或區可能有社工具，但往往負擔太多的工作，地方的人既無經費，又身兼數職，如何做得好？故如何加強橫的聯繫也是很重要的，我們要求「經建會」也要注意「社會發展」，因為經濟發展與社會發展也是同等重要的。

#### △中華民國高齡學學會姚榮齡理事長發言：

本人為高齡學會理事長，對社會福利問題亦至為關切。廣義的「社會福利」包括社會安全制度；狹義則為社會福利服務。先進國家因特別重視社會安全制度，故單獨成立安全機構，如美國即是。所謂「衛生福利部」若是模仿美國，但我國與美國體制不同，怎能模仿呢？又如日本厚生省，則衛生與福利並重。目前草案已在立法院審議，如何提升社會福利組織體系更是刻不容緩。

### △東吳大學社會系楊孝潔教授發言：

1. 在以「提升社會福利體系，確保社會安定」之主題與他人溝通時，必須有自己充分的立場，才能與財政、經濟單位溝通，只是情緒性反應，對社會整體及決策方面之影響，並無積極功效。而財經單位在考慮整個國家利益及資源分配上，我們如何凸顯自己，係以整個社會利益作考慮。吾人可以最近社會失序現象，社會福利投資不足，引發民眾缺乏安全等問題，作為與人溝通、辯論、爭論之理論基礎。

許多人懷疑，社會福利制度建立後，能否確保社會安定？能否讓社會大眾對政府更具信心，如無此資料，而社會福利界只是強調自己的重要性，此一訴求過程並不理想，尤其方才有主張走上街頭、自力救濟。在此學術討論會上，個人深覺不以為然，因此，行動前之準備工作非常重要。

今天大會提供的資料，希望各位仔細研讀，才能明白社會福利體系在國家決策體系中所佔之地位為何？由資料中發現，國防部支出中有百分之五五，一為社會福利支出，特別提醒大家注意。因此，吾人欲求說服別人，必須進一步蒐集資料，提供數據、證據，才有理論基礎與人溝通、爭論，並非光說重要即可。

2. 當與別人溝通時，必先瞭解對方是誰？誰決定成立衛生福利部，係權宜措施或過度發展過程？一定要找出決策者，對他作客觀的分析，方能於溝通時達到效果，並說服他，顯示我們的立場。

3. 我們要有非常客觀的態度，以現有國家支出及國家發展型態及未來經濟發展可能受到的挫折，而將衛生與社會福利二部分合之優缺點作客觀的分析與敘述。

有以上之準備工作後，以下四個行動方案，方具實質意義：

1. 建議政府舉辦「全國福利會議」，至少亦應由有關之社會福利團體合辦，將社會福利體系、社會福利發展提出討論，提醒社會大眾的支持，如此才能得到民意的支持與廣泛的注意。

2. 目前草案已在立法院審議，我們是否立即選派代表、準備資料，透過面

對面溝通的機會，與有關之立法委員溝通，請其在審議時，能夠考慮我們的立場。

3. 以後無論成立「衛生福利部」或單獨設立，最重要的是「組織法」，有關各項福利法案，我們應主動與經建會規畫小組的人溝通，化被動為主動，發揮積極效果。

4. 最近幾年，大眾傳播媒介對社會發展、社會溝通影響很大，類似此一重大議題，應該利用媒介舉行大型座談會，尤其是最具影響力的報紙、電視、廣播等廣泛報導，密集運用，才能提醒大眾，社會福利界並不沈默。個人更建議，由「華視新聞廣場」提供時間，邀請衛生、福利有關之專家進行空中辯論，真理是愈辯愈明的。但辯論會之前仍要蒐集資料，以理性的基礎而非情緒性反應，如此才能達到效果。

### △臺灣大學社會系劉倩如教授發言：

「社會福利」狹義言，與「社會安全」平行，但廣義言，則包括「社會安全」，衛生保健只是社會安全中之一部分，其與社會福利也有密切關係。

今天由大會資料中得知，在行政院組織法草案中，「衛生福利部」並非「衛生保健暨社會福利部」，而是由原「衛生署」改制擴編設立，完全未將國家利益置於前頭，目前正是行動的時候，我們走議會路線，建議以「國際社會福利協會中華民國總會」為召集單位，與臺大、中興、政大、師大……等設有社會、社工系之大學合組「提升社會福利體系，確保社會安定促進委員會」，以立法院、中央黨部、經建會、行政院研考會等為對象，進行溝通，或召開「全國社會福利會議」，必要時也與衛生人員對辯。

### △臺灣省政府勞工處蔡憲六處長發言：

大家的理論都很好，但「如何行動」更重要。目前已遲一步，不可再拖，應有具體行動。在行政院組織法中，衛生與福利不是並重，反而衛生吃掉福利，吾人不可坐視，應：

1. 爭取設立「社會福利部」，如否，第二訴求為「福利暨（與）衛生部」

，因為衛生福利乃社會福利之一環，福利包括衛生；再達不到，第三訴求為「衛生暨福利部」。

2. 依上述，立即付諸行動：(1) 授權饒穎奇理事長，推選代表行動，會見有關單位，表達我們的意見，一週內將此紀錄提出書面報告，呈送中央黨部李煥秘書長及趙守博主任，並請專家學者前往陳情。(2) 與行政院溝通。(3) 請立法委員支持，並召開聽證會。(4) 各專家學者在報章雜誌發表專論，密集發表高見。

### △輔仁大學社工系張隆順教授發言：

本人附議由饒委員擔任促進會召集人，由專家學者組成小組，仔細研究，提出草案，進行溝通。

### △東吳大學社會系楊韻泉教授發言：

1. 此事不只是社會福利協會或臺大社會系的事，目前最重要的是「如何行動」，不能再拖了。

2. 社會福利不合，此時為一時機，對社會大眾亦是教育機會，對社工人員亦為重大考驗，此乃社工界第一次團結的機會，非爭個人利益，攸關全國人民。

3. 如何行動，建議委請饒理事長策畫。

### △立法委員兼國際社會福利協會中華民國總會饒穎奇理事長說明：

目前，立法院對「行政院組織法」之討論已結束，將進行逐條討論，但個人已建議暫停討論，俟各委員之發言意見綜合整理，並作黨政協調後，再逐條討論。

今天藉此機會請各位專家學者表示意見，乃時機最成熟之時，而商請李秘書長蒞臨本次大會作專題演講，用意至明。

內政委員會中，百分之九十以上之委員贊成衛生與福利必須分開，單獨成立一部。為促成此事，「國際社會福利協會中華民國總會」曾邀請多位立法委員赴歐考察福利實施情況，因此，建議大家以衛生、福利分開為唯一方案，如

此才有助於國家。「福利會」定會遵從大家的意見，一一進行。

本次會議所作決議，必須發表，讓社會大眾瞭解，這是非常重要的，各位對「福利會」之重託，個人願意極力促成。

## 第二次研討

主題：社會福利經費之籌措與運用

主持人：周主任震歐（中國文化大學社會工作系）

引言人：李教授鍾元（中興大學社會學系）

孫教授健忠（中興大學社會學系）

主持人周主任：

社會福利體制之建立，有賴充裕之經費才能提升品質；如無經費，則無法做到。由引言資料中可知，福利經費之支出、籌措，與社會福利之定義、支出之內涵有莫大關係。大會邀請中興大學社會系李鍾元教授暨孫健忠教授作引言報告，經由引言資料，可瞭解我國社會福利經費之分配情形，能對我國社會福利體制與經費預算有充分瞭解與基本認識，建立完善行政體制及靈活運用經費，才能提升社會福利品質。請各位於聆聽引言後，發表高見，共同研討。

### 一、李教授報告：

首先說明，本次大會之引言資料均為集體創作，故未署名。

引言資料中，經費支出之分析係為「福利支出增加將影響國家財政」之說法提出辯解。

經費與行政體系是一車之兩輪，並行的，今天上午之研討偏重行政組織方面，但「巧婦難為無米之炊」，每次國家發表的中央預算，有關社會福利均超過百分之十七，長此以往，許多國家建設是否仍繼續膨脹，此點值得探討。

其次說明的是，資料中雖列有先進國家社會福利經費支出之百分比，但與人口比例之資料，因時間匆促，不易查知，故立論或有所缺失。但，引言之目的在拋磚引玉，請各位不吝指正，俾充實補正後，作為爭取社會福利獨立設部之依據。

社會福利必須向下紮根才能落實，故最後建議中，萬流歸宗，認為雖有了經費，但仍必須有完整的行政體系。其四點建議是否正確，分析過程有否缺失，請各位提供意見，俾作具體結論，呈送有關單位參考，爭取我們所追求的目標。

## 二、引言內容：（由孫教授報告）

# 我國社會福利經費支出分析

## 壹、社會福利與經費支出

Elizabeth Wickenden 對社會福利的定義為：「包括各種法規、方案、給付與服務，藉以確保或增進全體國民基本需求福祉的滿足與促進社會秩序的安定和諧。」（註一）因此，社會福利是一種有組織的活動，不僅扮演救助的角色，更擔負有預防及建設的功能。社會福利的提供者可以區分為公共部門及私人部門，前者主要指的是由政府進行的措施，而後者指的是由家庭、企業主或志願服務機構等所提供的服務。

本文的探討主要是以政府部門所提供的福利措施為主。各國由於發展經驗的不同，社會、經濟、政治與文化的脈絡亦不相同，因此就政府而言，在社會福利實施的內容與範圍上亦均有差異。有些國家邁向所謂制度模式的「福利國

家」型態，政府在滿足國民基本需要上擔負着主要的責任；而有些國家則仍停留在以救助為主，政府扮演「最後手段」角色的殘補模式。社會福利經費支出即為此種政府干預程度具體呈現的指標。它可以使我們瞭解各國政府實施社會福利的內容，亦可提供我們評估各國社會福利的水準。

社會福利與經費支出的關係相當密切。就政府而言，欲有效推行社會福利必須依賴經費的配合，否則社會福利工作無法落實。惟此時所涉及的乃是社會福利與經濟發展孰重孰輕的課題。不可諱言的，經濟成長是社會福利擴張的必要條件，但是社會福利的支出並不意謂着會阻礙經濟成長。社會福利支出雖然部份用於扶助在人生週期當中以及社經結構調適不良下的不幸者，係屬於消費性的支出，但亦具有投資性的功能。此外，我們應認識到經濟成長的最終目的乃是為了增進國民的福祉，如果僅以經濟成長為考量而忽視國民福祉的提昇，此種手段與目的的混淆，亦不是政府適當的作法。

## 貳、我國社會福利經費支出的分析

（一九六〇—一九八五）

對於我國歷年社會福利經費支出總體的探討，可以提供一個概況的瞭解。此處社會福利經費支出係包括各級政府（中央政府、省市政府、縣市政府與鄉鎮公所）社會福利支出的總和。根據一九六〇—一九八五年的統計資料（見表一），我國社會福利支出佔各級政府總支出的比例係呈逐漸增加的趨勢，由一九六〇年所佔六·九%增至一九八五年的一五·七%，成長有二·二倍之多。又從社會福利支出佔國內生產毛額（GDP）的比例來看，亦呈同樣增長的趨勢。一九六〇年社會福利支出佔GDP一·三%增加至一九八五年的三·八%，成長將近有三倍。由此可以顯示政府當局對於國民福祉需求逐漸的重視，因此在經費上有相對配合性的措施。

惟由於政府預算的擴大以及經濟成長的快速，因此有必要將社會福利支出的增加率與政府支出的增加率及國民生產毛額（GNP）的增加率作一比較。社會福利支出的增加率若高於政府公共支出的增加率，就表示行政單位將社會

表一 我國歷年社會福利經費支出概況

年 度	金額 (千元)	佔政府總支出的百分比	佔國內生產毛額的百分比
1960	838,771	6.9	1.3
1965	1,699,138	7.6	1.5
1970	4,712,030	9.6	2.1
1975	12,657,419	10.0	2.2
1980	38,223,855	11.1	2.6
1985	88,399,740	15.7	3.8

資料來源：①財政部統計處編印，中華民國七十六年財政統計年報。  
②CEPD, *Taiwan Statistical Data Book, 1986*。

表二 我國社會福利支出增加率與政府總支出增加率及國民生產毛額增加率的比較 (一九六〇~一九八五)

年 度	社會福利支出增加率	政府總支出增加率	國民生產毛額增加率
1960~1965	15.5	11.7	14.6
1965~1970	27.4	18.2	14.1
1970~1975	21.8	16.6	22.9
1975~1980	23.1	23.5	16.9
1980~1985	23.7	16.0	14.2
平均1960~1985	22.3	17.2	16.5

資料來源：同表一。

表三 各國社會福利經費支出概況

國 別	佔政府總支出的百分比		佔國內生產毛額的百分比	
	1960	1981	1960	1981
中 華 民 國*	6.9	15.7	1.3	3.8
法 國	39.7	48.8	13.6	23.7
德 國	57.7	55.2	18.1	26.4
義 大 利	43.8	49.9	13.1	22.5
日 本	23.8	40.6	4.1	12.3
美 國	25.9	42.6	6.8	15.3
英 國	31.0	38.3	10.2	17.8
瑞 典	34.5	41.6	10.8	26.7

\* 1985年資料

資料來源：①中華民國：同表一。

②其他各國：OECD, *Social Expenditure: 1960~1990* (OECD, 1985)。

福利視為優先的決策。社會福利支出的增加率若高於GNP的增加率，就顯示社會福利水準能反映國民的生產力。(註二)

根據表二的資料可以發現，社會福利支出的增加率大致均高於政府總支出的增加率(一九七五——一九八〇年除外)及GNP的增加率(一九七〇——一九七五年除外)，顯示出社會福利受到政府當局的重視是值得肯定的。

若將我國社會福利支出的水準與其他各國比較，如表三所示，可以發現各

工業國家無不將社會福利支出所佔政府總支出及國內生產毛額的百分比均高於我國甚多。此外，我國目前社會福利經費支出的水準大致與一九六〇年日本的福利水準相當。這說明了我國在社會福利的實施上落後西方，甚至鄰近的日本甚多。當然此種比較亦有其限制，因為未考慮到各國人口的組成，通貨膨脹指數，國民的期望以及賦稅水準等課題。

### 叁、我國中央政府社會福利預算的 析——以七十七年度為例

除了瞭解我國社會福利經費支出的概況以及與各國的比較外，我們有必要再針對社會福利支出的項目作一分析，以明瞭支出的內容以及受惠者。此處僅

表四 我國中央政府77年度總預算社會福利支出項目預算表

項 目	佔社會福利支出百分比	佔政府總預算支出百分比
社會及救濟支出	34.6	6.3
公務員退休撫卹及保險支出	62.8	11.4
衛生支出	2.6	0.5
合 計	100.0	18.2

資料來源：行政院編印，中華民國七十七年度中央政府總預算。

以中央政府七十七年度總預算為例，因此對於其他各級政府社會福利的支出並未討論，是為分析時的限制。

在分析此方面的資料時，首先涉及的是有關社會福利的定義問題。根據財政部統計年報的說明，所謂社會福利支出係包括「衛生、社會及救濟、公務人員退休撫卹及保險支出」等三大項。以七十七年度而言（見表四），公教人員退休撫卹及保險支出為最大支出項目佔六二·八%，其次為社會及救濟支出佔三四·六%，再其次為衛生支出佔二·六%，而其分別所佔政府總支出的百分比依序為一一·四%，六·三%與〇·五%。

基於此，有必要探討這些支出項目的內容為何？根據表五，我們知道各項目的支出有經常門及資本門。所謂資本門主要是指其經費用於營建或購置不動產與其附着物及機械設備等，其餘均屬經常開支為經常門。此外，我們區分各支出項目的內容為屬於社會福利支出科

目、爭議性支出科目與不屬於社會福利支出科目。所謂社會福利支出科目係指一般學者專家所界定社會福利的範圍，包括保險、救助、照顧、住宅與就業服務，未在這些範圍內的即為不屬於社會福利支出科目，而介於兩者之間，較難判斷的支出，我們稱之為爭議性支出科目。雖然如此，此種歸類仍含有主觀的判斷意涵。

根據此分類，以經常支出金額而言（見表六），屬於社會福利科目的支出佔八〇·五%，不屬於社會福利科目的支出佔一七·六%，而爭議性科目的支出佔一·九%。雖然屬於社會福利的支出佔了絕大部分，但是由科目中可以發現這些支出大都為政府雇主福利的提供，對於一般國民福利服務的提供僅居次要角色，此可由受惠者的分析中得到明證。

依社會福利經常支出的受惠者而言，如表七所示，社會福利經常支出屬於軍人及軍眷部分高達六三·一%，退除役官兵達一〇·九%，兩者合計為七四%，其次為公務人員支出佔八·一%，調整軍公教人員待遇支出佔六·七%。易言之，軍公教人員的支出即高達八八·八%。較屬一般國民支出的社政業務僅佔〇·八%，而衛生支出亦僅佔二·八%，顯示資源的分配有很大的差異。若再就社會福利經費支出的主管機關而言（見表八），其所涉及的單位有十四個之多。衛生支出較為單純，僅由衛生署負責。社會及救濟支出涉及八個單位，而公務人員退休撫卹及保險支出則涉及七個單位。經費支出最多的主管單位是國防部，其次為退輔會，再其次為農委會。內政部僅佔經費支出的一·一%，而衛生署為二·六%，顯示最高主管社會福利業務的機關在經費支出決策的空間上反而相當有限。

### 肆、我國社會福利經費支出的評估

根據前述我國社會福利經費支出的概況以及對中央政府社會福利支出預算的探討，試提出如下的評估：

一、由政策的優先順序而言：從整個社會福利支出的趨勢觀察，我國社會福利支出確有明顯的增加，此可以顯示出政府對於社會福利的重視。惟經由與

表五 我國社會福利經費支出科目分類表\*

項 目	社 會 及 救 濟 支 出	公務人員退休撫卹及保險支出	衛 生 支 出	
屬於社會福利支出科目	經常門	社政業務（內政部）、退除役官兵就醫（退輔會）、退除役官兵就養（退輔會）、退除役官兵訓練與安置（退輔會）、公務人員眷屬重病住院醫療補助（行政院）	公務人員退休給付（銓敘部）、公務人員撫卹給付（銓敘部）、公務人員及配偶保險補助（銓敘部）、退休公務人員及配偶疾病保險補助（銓敘部）、司法官退休退養給付（司法院）、退休撫卹及保險（國防部）、關員退休及撫卹（關稅總局）、鹽務人員退休撫卹（經濟部）、司法官退休退養給付（法務部）、公務人員保險虧損補助（財政部）	一般行政、衛生業務、檢疫業務、預防醫學研究業務、藥物食品檢驗研究、第一預備金（衛生署）
	資本門	中央公務人員購置住宅貸款基金（人事行政局）		建築及設備（衛生署）
爭議性支出科目	經常門	中國大陸災胞救濟（內政部）、大陸榮胞安置（退輔會）、第一預備金（退輔會）、公教人員眷屬生活補助（行政院）、未配眷舍公教人員津貼（行政院）、補助臺灣省政府（行政院）	公務人員殮葬補助（銓敘部）政務官退職酬勞給付（人事行政局）	
	資本門	臺灣大學附設醫院、成功大學附設醫院、榮民總醫院作業基金、建築及設備（退輔會）、省市補助（行政院）		
不屬於社會福利支出科目	經常門	軍眷維持（國防部）、退除役官兵輔導業務（退輔會）、退除役官兵就學（退輔會）、反共義士安置與輔導（退輔會）、海外榮民與友好國家退伍軍人組織聯繫（退輔會）、填補糧食平準基金虧損（農委會）、調整軍公教人員待遇準備	調整軍公教人員待遇準備	調整軍公教人員待遇準備
	資本門	平衡省市預算基金（行政院）		

\* 作者分類

資料來源：同表四。

表六 我國中央政府77年度總預算社會福利經常支出按科目區分表

項 目	金 額 (千元)	百 分 比
屬於社會福利支出科目	59,768,887	80.5
爭議性支出科目	1,430,779	1.9
不屬於社會福利支出科目	13,069,649	17.6
合 計	74,269,315	100.0

資料來源：根據表五計算。

表七 我國中央政府77年度總預算社會福利經常支出接受惠者區分表

項 目	金 額 (單位千元)	百 分 比
公務人員支出	6,001,464	8.1
退除役官兵支出	8,118,703	10.9
軍人及軍眷支出	46,898,832	63.1
大陸災胞榮胞及反共義士支出	413,165	0.6
調整軍公教人員待遇支出	4,976,000	6.7
衛生支出	2,098,173	2.8
社政業務支出	589,516	0.8
勞工業務支出	73,462	0.1
農業支出	5,000,000	6.7
省市補助支出	100,000	0.1
合 計	74,269,315	100.0

資料來源：根據表五計算。

表八 我國中央政府77年度總預算社會福利支出主管機關統計表

項 目	衛生署	內政部	國防部	退輔會	農委會	行政院	銓敘部	人事局	司法院	財政部	經濟部	法務部	臺成大及大
衛生支出	✓												
社會救濟及支出		✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓
公退郵支 務休及 人員、保 險出			✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	
佔總 支出 的百 分比	2.6	1.1	55.1	14.3	5.9	3.7	3.4	0.3	—	2.1	—	—	5.6

資料來源：同表四。

歐美先進國家的比較，我國社會福利的支出仍屈於落後甚多。雖然國防與外交的考慮會限制了社會福利的成長，但不可否認的，政府對於實施社會福利會影響經濟發展的疑慮，亦是主要的原因。

二、由福利的實質內容而言：根據中央政府社會福利支出科目的分析，我國對於社會福利的界定過於廣泛，以致政府將若干不屬於社會福利的科目亦列入社會福利經費支出項下，使得社會福利支出有膨脹的現象，未能反映我國社會福利的實質水準。

三、由支出的受惠團體而言：對於我國中央政府社會福利支出預算受惠者的分析，可以很明顯的看出軍公教人員由於福利體系較為完備，因此絕大多數的支出均使用於這些團體，至於軍公教以外的國民在福利層面的受惠相對減少。此種資源的分配，導致絕大多數國民負擔稅收未能分享福利的提供，實有違社會公平原則。

四、由執行的主管機關而言：政府執行社會福利工作的機構過多，同時涉及不同的部會。此外，由經費的支出可以發現最高主管社政機關反而居於相當次要的角色。此種執行機構的分散容易造成溝通不良及權責不清等問題，使得社會福利的有限資源無法作有效的運用，以及無法對國民提供有體系的完善服務。

## 伍、政策性建議

針對我國社會福利經費支出的評估，試提出下列四點建議以供參考：

一、確定社會福利的範圍：社會福利經費支出的多寡僅是表面的數字，重要的是其實施的內容為何。雖然各國在實施的內容與範圍上有差異，然一般而言僅包括社會安全、衛生保健、個人福利服務、住宅、就業服務或教育。政府雖會召集學者專家對社會福利定義與範圍加以研討，惟在統計資料及預算科目上顯未落實，今後實應力求此兩方面的一致性。

二、充實政府支出的經費：社會福利的推行，政府除了編列預算配合外，為了確保社會福利經費的來源，政府應恢復社會福利基金的設置。此外，政府亦應教育民眾瞭解社會福利水準要提昇，民眾勢必相對需要負擔較高的租稅。

惟政府在稅收政策的制定上宜採取累進稅率，以照顧低收入國民及弱勢團體。

三、動員民間資源的配合：根據歐美各國的經驗，政府實無能力亦無可能負擔所有社會福利的支出。因此，政府應有一套具體可行的辦法以鼓勵或獎勵民間參與社會福利的提供，此包括統一募捐的探行，志願服務的推動以及企業經營福利服務等措施，俾使社會福利的提供由政府與民間共同參與。

四、設立完整統合的機關：前已述及，社會福利工作執行的單位過多，容易形成權責不清及溝通不良等問題。此外，在服務的提供上亦可能出現重複或空白等情事。因此，政府宜規畫將社會福利業務儘量集中於單獨的主管機關，以收統合之效。

## 註釋

註一：見 Winifred Bell, *Contemporary Social Welfare* (New York: Macmillan, 1983), p. 2.

註二：見蔡宏昭「我國社會福利經濟效益之一般性探討」，各國社會福利經濟效益之探討，臺北，明德基金會生活素質研究中心，民國七十五年，第七頁。

## 三、討論內容

△中興大學社會系葉楚生教授發言：

1. 引言資料值得參考，當要前往有關機關溝通時，必須引用此一資料。  
2. 其次需從資源重新分配及社福經費收入之增加方面着手，如社會福利範圍之確定，而經費說明可有不同層次的說詞，從寬而言，除軍公教人員外，如何對民間現有資源重加分配，開源增加社會福利基金，此乃既有的政策，如無充分理由，不宜推翻，故建議仍舊維持社會福利基金，俾有固定財源，不被瓜分。以往分配資源時，社會福利包括得很廣，九年國教、修馬路等均屬之。此外，許多縣市有錢卻不知如何運用，故應研究「社會福利基金」之有效來源、

有效分配及有效運用。

3. 社會安全等於經濟安全，也等於是財富的重新合理分配，故除維持累進稅率等政策外，如何開源也很重要。如土地增值稅即為一可觀財源，可見在財稅制度上尋求辦法亦是值得考慮的。又如都市建設捐是有形的建設，而無形的建設如何找財源，或從租稅中提出一個最低的百分比，比如國民所得的百分之五，逐步推進。總之，按國民所得或國民生產毛額計算較為合適。

4. 二十年前我國國民所得不及五〇〇美元，卻實施了世界首創之九年國教，乃因政府體認教育之重要，希望現在也能以重視教育之心態來重視社會福利。目前國民所得已達六千美元，難道連這點生活保障都無法顧及嗎？個人相信，只要若干地方少浪費，雖不必一口氣提到最高，但總要有個開頭，現在正是時候了，只要各位學者專家與經濟、財稅學家共同研究，則大家的期望必不致落空。

#### △中華日報文教組記者徐連發先生發言：

目前立法院正提出分離課稅法，此法對大戶影響較大，對低收入者無影響，但，個人覺得，如不分離課稅，對「社會福利」將有所助益。又改變課稅必須透過立法院，如累進稅無法通過，是否永遠無法達成「開源」的構想。

#### △輔仁大學社工系蘇景輝教授發言：

1. 個人對引言內容非常欽佩，由文中可具體見到我國的社會福利原來是「這麼搞的」。我國社會福利經費本已不多，竟有太多非福利之項目也在其中。本篇引言深具參考價值，值得推廣。

2. 表七中列出社政業務支出五億多，事實上，其中仍有非屬社會福利者，因為依據內政部組織法規定，社會司掌管的「職業團體、社會團體、社會運動、合作事業」等均非社會福利範圍，可見我國社會福利經費之少。而社會司實則為「社會事務司」，因此，在爭取社會福利獨立設部時，也要使社會福利業務專精化，非社會福利業務乘機移出。

#### △實踐專校社工科江亮演主任發言：

1. 建議中央與地方之稅收宜劃分清楚，使地方有充分財源，許多鄉鎮連公教人員薪資均無法支付，何能辦理社會福利工作。此外，社會福利工作也要劃分，中央政府與地方政府各有所司，如此，經費來源才合理。

2. 目前所編社會福利經費數額乍看可觀，但屬社會福利者，其實寥寥無幾。許多經費藉福利之名，從事非福利工作，如少年感化、農民、教育、國民教育、基層建設、國宅……等等，而真正用於殘障、老人等之福利很少。故希望將來編預算時，非屬社會福利者（如軍人宜歸國防部、公教人員宜歸行政部門）勿歸入。

3. 個人認為，社會福利應單獨設部，因為：(1)現在凡事強調專業化，如由非專業人士管理，外行領導內行，士氣低落，工作不精。(2)如不設部，經費來源、人員編制都有很大阻礙，如何做好社會福利工作。(3)如將衛生與福利合併設部，不同人員之任用、薪資不同（衛生屬技術人員待遇較高），易生糾紛及困擾。(4)自民國以來，都是衛生與福利分開，現在合併，後遺症更大，不如分別設部，且既有文化部、體育部，何以最重要的福利部，反而不能設置？

#### △臺灣大學社會系丁碧雲教授發言：

1. 一九八〇年以前，美國設立「衛生教育和福利部」，以後改為「衛生和人群服務部」。英國目前已將衛生和福利部分開了。

2. 延長國教的確使用很多社會福利經費，何以軍公教人員也用呢？其實，國內兒童、老人、殘障福利經費缺乏者，比比皆是，故一定比例的預算，應建立一個完整的體制。

3. 建議：(1)社會不斷進步，衛生、福利亦應分開設部；(2)希望「社會福利基金」有一定的預算；(3)希望其他單位不要瓜分社會福利的經費。

#### △淡江大學蔡宏昭教授發言：

關於社會福利與衛生保健分別設部的問題：

1. 在真正了解社會福利與衛生保健的本質、組織與功能之後，才去反對衛生福利部的設置。

2. 「如何強化社會福利行政組織」一文對下列問題有待進一步探討：

- (1) 憲法中不同條文的規定是否要由不同的部來推動？
- (2) 社會安全制度排除疾病的威脅是否妥當？
- (3) 英國歷經數十年才因業務龐大而分立，我國尚無合併經驗，尚難斷定需要分立。
- (4) 行政效率是個整體性的複雜問題，難道分立就可以提高行政效率嗎？

3. 基於下列理由，本人認為衛生福利部仍有可行性：

- (1) 衛生醫療為社會安全制度之一環。福利與醫療乃屬一體之兩面，必須相互配合才能發揮社會安全的效果，尤其是老人福利，若無醫療體系的配合，就缺乏周延。
- (2) 福利與醫療統合的理念仍未在我國生根，分別設部會使統合更困難。因此，早期應合而為一，建立統合的理念與經驗，將來若有必要再為分立。
- (3) 設部的意義不在機構的擴大而在功能的加強。若單純將社會司提昇為社會福利部；將衛生署提昇為衛生部，惟恐意義不大。因此，將兩者合而為一，增強其功能方為上策。

(4) 從社會保險制度的統合觀點來看，一定要設置中央社會保險局，而中央社會保險局一定要有衛生福利部的存在。

(5) 如果分立，不僅會使福利與醫療無法統合，更會造成重複和浪費的現象。

(6) 由衛生福利部統一規畫社會安全體系不僅可以明確社會安全制度的定義與範圍，更能統籌經費，便於統計。

4. 建議將衛生福利部更名為「社會安全部」。

#### △臺灣大學社會系沙依仁教授發言：

1. 個人認為，社會工作學者對經費預算並不在行，為爭取社會福利經費，今後應就這方面加強注意。例如，社政單位在預估下年度可能發生的社會問題，需要辦理的項目，均要據理力爭，列入預算，才能實施。

2. 表八「社會及救濟支出」項居然也包括臺大和成大、人事行政局……等，個人大惑不解。

3. 除瞭解預算外，業務避免瓜分、人才培育注意專精等也要注意，才能落實社會福利工作，提升服務品質。

#### △工業技術學院莊焜明教授發言：

1. 個人從事保護管束工作，但請問：政府對犯罪少年如少年法院、少輔會所編預算是否屬於社會福利經費？而政府一年用在防治青少年兒童之犯罪及矯治經費又是多少？

2. 個人多年從事保護管束工作，常有「無力感」，深覺社會之響應太有限。乃因：(1) 待遇不理想，致社會工作專業人員不願加入行列；(2) 籌募經費非常困難。

3. 個人認為，國家政局之安定，社會建設為最後一道防線，故如何在青少年犯罪急遽增加之情況下，加強重視社會建設及社會福利工作，以確保臺灣社會之安定。則成立「社會福利部」應是無可爭議的，就經費方面，以臺灣目前之經濟發展，並無多大問題，何難之有？故基於社會安定的需要，社會福利之推動確有成立福利部之必要。

#### △東海大學社工系李增祿教授發言：

1. 方才沙依仁教授對表八有臺大、成大，特依個人所知，提出說明，此係臺大、成大興建醫學院之數十億經費均歸入社會福利經費中。

2. 個人建議，在會議作結論時，確定社會福利的範圍，以往都是行政院經建會、研考會所決定。但社會福利其實有廣狹之分，狹義者包括兒童、青少年、老人、殘障福利及社會救助等等；廣義則包括：社會安全、就業輔導、有關的保險等等。而社會福利界之學者專家認為，廣義的社會福利無法包括附表上所列項目，這些都是決策者訂定的（包括國防、公教人員），未免過於廣泛，以社會福利界之立場，不贊成太廣義的社會福利。故建議再舉行一次會議，請決策人士共同界定社會福利的範圍。

3. 建議舉行談話會，請財政、經濟學家與社會學家對談，舉實例使其瞭解，有限的經費所帶來的正向功效——提高生產力、安定社會。如此才有說服力，才能改變決策人士的看法。

#### △國大代表兼中國社會福利事業協進會劉曉風理事長發言：

1. 雖確定社會福利範圍，但如不落實政策，則仍然落空。依據民生主義社會福利政策所訂，包括七大項：社會保險、國民住宅、社區發展、福利服務、就業輔導、社會救助、社會教育。此七大項是執政黨確定的，不在項目之內即不屬福利政策。故不妨重新檢討，如醫療保健、國民住宅、社會教育……等是否屬於社會福利？再者，社會福利政策已實施多年，有否修訂必要，亦請各位專家學者考慮。

2. 確定社會福利需要的經費：前述七大項，如社會保險即包括農保等各種社會保險；社區發展包括基層建設；社會救助包括各種災害、救濟院所之補助；福利服務包括兒童、青少年、老年、殘障、婦女福利。故在確定社會福利範圍後，再估算需要多少經費。

3. 當年訂定社會福利政策，即設立社會福利基金，並規定專款專用。後來挪出一部分辦理九年國教，但因消化不了，剩餘三〇%，於是，財政單位另訂「財政收支劃分法」，規定社區工作人員需列工作計畫，再由財政單位列出必要預算配合，我們雖不贊成統收統付，但的確消化不了，以後，統收統支後約剩十七%，後來社會福利支出就以此十七%作為預算根據。但以後究竟應以多少百分比列預算較合理，卻無人再研究了。故各位專家學者一定要研究，「統收統支」或「專款專用」，何者適合，確定原則。如是「專款專用」，則要確定那一項專款可以專用。如愛國獎券之收入即應取之於社會，用在社會福利上。故必須鞏固社會福利基金之財源，專款專用，才能使社會福利工作立竿見影。

#### △基隆市政府社會局尹克強局長發言：

1. 制度方面：社會福利工作根本無制度可言，頭痛醫頭，腳痛醫腳，如兵

役、教育均有良好的制度，而社會福利工作卻無確定之權責單位，如安養工作係中央或地方，殘障工作係中央或省市？目前全部社會福利工作均由縣市辦理，引起縣市困擾，故制度上如無法確定，則經費預算、人力將無法妥善分配。

2. 經費方面：如精神病患之安養、孤兒照顧、家庭補助……等，對家庭幫助很大，以基隆市為例，雖列有一〇%經費，但仍嫌不足，希望增加。

#### △立法院謝美惠委員發言：

1. 個人以學習者態度到會聆聽各位的高見，瞭解社會福利有何缺失，作為一個民意代表，個人應如何努力，才能不負眾託。

2. 由大會提供的資料方知，社會福利經費中包括退役官兵及軍人支出……等等共七四%，其比例是否過高？雖然，他們功在國家，應該多加照顧，但是否將之列入國防預算較為合適？而由社會大眾共同享受這筆經費。

3. 有關開徵證交稅，個人曾提出質詢，建議將這筆稅收用在社會福利上，因社會福利經費幾被瓜分，只剩一%、數億而已。有關兒童福利法、殘障福利法、老人福利法，均徒有法令，但經費何在？

4. 有關確定社會福利範圍，在憲法一五五、一五六條中已有所界定，但目前總預算中究竟有多少真正屬於社會福利經費？個人將在最近，針對此點，提出質詢。

5. 個人也贊成設立「社會福利部」，非常感激學者專家對社會的關心，如何加強起而行，歡迎大家來請願，由立法院受理後，才能發揮具體效果。

#### △中華民國社區發展研究訓練中心研究組張秀卿主任發言：

1. 當大家看到表五我國社會福利經費支出科目分類表時，都對社會福利之定義提出了許多意見。以個人的淺見，目前我國的社會福利定義沒有多大問題，最起碼在憲法的第一五五、一五六條已經可以看出一個大概，而問題是出在財政部統計處每年編製中華民國年度財政統計年報，在做預算歸類時出了差錯，因此本人建議祇要直接向年報之製作單位說明與溝通，這種不合理的現象就

可改正。

2. 有關預算合理歸類方面，本人建議，我們第一步要先做到，誰用的預算就應算誰的帳，尤其是與民眾福利無關者。等到社會福利體系健全後，第二步再要求凡是與民眾福利有關的預算，都應歸由社會福利體系支配與運用。

#### △臺灣大學社會系馮燕教授發言：

1. 與會者都誠懇地希望本次大會是有所具體行動、表現的機會。個人也有感而發，提出建議：大會資料極具參考價值，故建議將引言報告「伍、政策性建議」，加以充實、修正，作為本次會議之結論或建言，提供新聞界、立法委員參考，並廣泛發行。

2. 四點建議之優先順序，可否考慮修正：(1) 確定社會福利的範圍，請孫健忠教授召集訂定。(2) 原四「設立完整統合的機關」移此，末二行提到「宜規畫將社會福利業務儘量集中於單獨的主管機關」，請李鍾元教授當召集人研擬「社會福利部成立之組織」、「如何與衛生分工」、「如何合作」。(3) 原二「充實政府支出的經費」移此，尋求合理化政府社會福利經費支出。(4) 原三「動員民間資源的配合」移此，其實內政部社會司、臺北市政府社會局已做得很多，只是民眾不知，此處可以充實資料，提供參考。

#### △引言人李鍾元教授說明：

1. 就學術觀點，個人願意接受蔡宏昭教授之意見，將引言內容修改、充實，以免誤導大眾，特此提出說明。

2. 美國退伍軍人經費係由聯邦政府列預算，而我國退除役官兵預算也列在中央，原則上並無不當，但實際從事社會福利工作的是地方，故地方政府真正為民服務的福利經費應納入預算。

3. 政府以往較重視國防、軍公教方面，但不能因此否定政府用在人民身上的福利經費不多，吾人應進一步蒐集地方政府的預算，瞭解地方政府用在社會福利工作的經費預算。

#### △主持人周震歐教授：

1. 今天的許多建議都是針對「社會福利組織體系」，如無完整體系，如何推動工作？

2. 大家不要坐而言，必須起而行，共同採取行動，合力請願，才能發揮效果。

## 綜合討論

### 一、主持人——臺灣大學社會學系

張承漢主任：

今天上、下午已就「社會福利行政體制之建立」暨「社會福利經費之籌措與運用」二項主題進行研討，本節綜合討論，請在座諸位以此二主題或其他相關主題，再提高見，共同研討具體結論。

這一天，大家已達成共識，堅持必須成立「社會福利部」，但作法如何？而經費方面也希望達成共識，畢竟此二者之關係是極為密切的。故在此綜合討論時，請各位再度發言，提供寶貴意見。

### 二、討論內容：

#### △東海大學社工系李增祿教授發言：

1. 建議大會應根據上、下午的討論作成具體結論，採取行動，組成「成立社會福利部策進會（促進會）」，下週前往立法院請願。

2. 建議將大會決議事項或宣言提供報社發表。

#### △主持人張承漢主任：

可否現在宣布，依照與會者之意見，成立「社會福利部促進委員會」，推舉僑委員願奇負責召集，今後各項工作由僑委員召集、策畫、進行。

## 註：全體與會者鼓掌通過

### △中興大學社會系葉楚生教授發言：

1. 個人附議李教授之提議，既已決定成立促進會，建議由大會授權饒委員約請有關單位進行，各位如有意見，可電告饒委員。

2. 建議大會之召集人、引言人，於散會後，將重要發言及重要決議作總說明，提交記者發表，以免誤導。

### △內政部社會司專員楊錦青小姐發言：

個人擬針對第二次研討中孫教授之引言資料作補充說明。七十八年度中央政府總預算已將社會福利項目改稱為「社會安全」，且其範圍已有所改變，包括社會保險、社會救助、福利服務、就業輔導、社區發展、醫療保健、環境支出（大部分為衛生署的經費）。

### △東吳大學社會系楊韻泉教授發言：

1. 建議有關社會福利、社會工作團體也派代表加入促進會。

2. 個人擬就所知對莊焜明先生所提少年保護管束事宜提出說明。目前全臺北縣從事少輔工作的社工員只有一位，而少輔會之待遇、福利都不錯，應不致不願加入行列。

3. 蔡宏昭教授所提「邊際效益」、「效益評考」的問題，個人認為，社會福利評估實在很難做到。

4. 幾千年來，價值觀念關係社會福利，如何讓決策者明瞭社會福利的價值觀念是很重要的。如何採取有效方法、行動，讓決策者信服、民眾瞭解，也許真的需要團體的壓力來進行這件工作。

### △內政部社會司蔡司長漢賢說明：

1. 各位的意見都很深入地瞭解國家的狀況，無論是機構的分合或經費方面，都是我們一直努力爭取的。

2. 吳部長、許部長都很重視社會福利，如社工員制度之及早建立、民間資源如何共進……等等都很關心。但身為行政人員，只能從學理上作說明，而無法對上級機關表示反對意見；行政機關雖很謹慎地探討，而如何取捨則係政策的領導。但，各位先進的看法，個人深表敬佩。

3. 在整個預算中，非多少的問題，而是該不該列在這個項目內的問題。如地方行政經費約一五〇億，但國民住宅、衛生是否列入？故在定義、預算中應先作說明。

4. 許多福利項目，政府都在強調，如農保本來只是部分實驗，擴展到農會會員變成八十五萬人，將來擴及實際從事農業者，則可能增至一二〇—一三〇萬。有時，政府固然要努力，但宣導也很重要。如民間願意與辦福利事業，政府都願意配合。

5. 對各位所建議的機關設部問題，深感樂見其成，但，將來從中央到地方能否貫徹、真正服務民眾有否前哨部隊？如謝美惠委員很支持社工員制度，但是否所有相關機關的人和我們有同樣的共識，也是很重要的。因此，希望在座專家學者透過您的聲望、您的呼籲，讓決策者瞭解、體會社會福利的精義所在。

### △謝美惠委員發言：

1. 個人一直呼籲建立社工員制度，社工員不但人數少且都是約聘的，外界一直誤解社工員與村里幹事業務重複，事實上，村里幹事係從事行政工作，而社工員則為服務工作。憲法一五五、一五六條之福利範圍，與一般的行政服務不同，故如何使政府官員重視社會福利工作，落實社會福利工作，有待大家共同呼籲。

2. 由資料中發現，中央政府的社會福利經費大半用在非福利方面，而各縣市社會福利經費很少，運用方式也錯誤，只是定期補助老人慶生會、旅遊……等等，其實，青少年或重病者也是應該重視的，諸如此類，希望藉此機會對此

類問題作出結論。

3. 建議各縣市學習外國，發行彩券，其收入歸社會福利使用，專款專用，不要統籌統支。又如證交稅也應撥出部分比例辦理社會福利工作。希望促請政府合理補助社會福利經費，專款專用，使共同理想早日實現。

#### △中華民國社區發展研究訓練中心研究組張秀卿主任發言：

早上大家都贊成要總會成立一個社會福利促進委員會，來爭取社會福利部之成立，但是社會福利部成立前後，還有許多重要的事要做，譬如：催促政府儘早公布社會工作人員法，以確定社會福利工作人員之專業地位，再說第一線的社會工作人員在基層孤軍奮鬥，飽受許多挫折感，應予及時之鼓勵及支援（在職訓練及督導）。因此，個人建議，促進委員會應是一個持續性的組織，在辦完了第一項任務後，應繼續推動社會工作人員建制及專業成長工作。嗣後如能將社會福利部促進委員會改為社會福利促進委員會較為合宜。

#### △淡江大學蔡宏昭教授發言：

關於社會福利經費的問題：

1. 「我國社會福利經費支出分析」一文對地方政府的社會福利經費（事實上是最主要的福利經費）沒有分析，對社會福利的範圍並無細分，對經費運作的評估有欠周延，可能需要進一步研究。

2. 探討經費問題至少應從現況評估、經費估算及財源籌措三方面加以探討

(1) 在現況評估方面，首先，應該明確實施項目，再根據每一個項目加以評估。評估內容應該分為效用 (Utility) 評估、效益 (Benefit) 評估及效率評估三種。所謂效用評估，就是主觀效用與投入經費的分析；所謂效益評估，就是對個體與總體經濟的影響；所謂效率評估，就是總成本與總效用和總效益的分析。

(2) 在經費估算方面，應該估算現有制度中必需充實項目所需的經費。其次，再估算推動新項目必需的經費。例如，實施全民健康保險，到底需要多少經費，各部門的負擔又如何，必須早有估算。

(3) 在經費籌措方面，大致可以分為調整現行預算結構、開發民間資源及增稅三部分。優先順序應以調整預算及開發民間資源優先，增稅是最不好的方式。本人認為現行預算結構不健全，造成許多浪費，應速謀改善，否則社會福利經費將永遠難以落實於國民的福祉上。

3. 建議出版「社會安全年鑑」，將社會安全費用公諸於世。

#### △臺灣大學社會系沙依仁教授發言：

1. 蔡教授所言，個人原則上同意，但補充一點，社會福利除與衛生結合外，與教育、法務……等等也有結合，故為了落實，行政單位如何配合，正是目前所缺乏的。各單位本位主義，各行其事，使得社會福利主權旁落，故不一定得合併設部，而是行政單位必須加強配合。

2. 建議在請願前，必須有行動小組負責蒐集資料、撰稿，事先做好準備工作，有充分理由可以說服行政單位，才能達到目的。

#### △榮民總醫院社會工作室李開敏主任發言：

本人以在醫療界從事社會服務的實務工作立場，提出幾點感想：

1. 談衛生、福利應否合併的問題，今天第一次研討之引言資料所提，對於衛生、健康做的僅是狹義的解釋，實際上，國際衛生組織於一九四六年對「健康」就下了廣義的定義「健康乃指個人生理、社會、心理的平衡與福祉狀態」，故我們討論此一問題時，應做到知彼、知己，才能做有意義的討論。

2. 健康福利是一體之兩面，要提昇衛生、福利照顧，惟有透過完整的專業團隊合作，故重點不應是孰大孰小、誰含括誰，而是如何在功能上、結構上能促成團隊合作，此點我甚同意蔡教授的看法。在醫院中，這種多專業科際交換、合作的方式不論在服務、教學、研究層面均正在進行，應可將此種模式帶到鉅視的策畫、政策層面。

### 三、主持人張承漢主任作結論：

1. 有關行政組織體系方面：大家共同建議，一定要成立「社會福利部」；而成立後，行政單位之配合也很重要，其他如組織方面、目標方面、功能方面、資源方面等都要納入考慮。

2. 有關社會福利經費：

- (1) 確定社會福利範圍，不屬社會福利範圍之項目，應予剔除。
- (2) 社會福利基金要作正確運用。
- (3) 有關社會福利經費之來源：①請政府編列預算，②由私人捐助，③法定彩票再恢復，其收入作推展福利工作之用。
- (4) 及早建立社工具制度。

## 閉幕式

### 主席饒理事長穎奇致謝詞：

謝委員、各位先生、女士：

非常感謝各位從早上九點到現在，一直絞盡腦汁，共同集會研討「如何提升社會福利體系，確保社會安定」。

大會伊始，中國國民黨中央委員會李煥秘書長作專題演講，以及孫震校長以經濟學人立場提出對社會福利的看法，個人深表感謝。

「國際社會福利協會中華民國總會」在各位專家學者指導之下，逐漸壯大，與各國有密切聯繫，今後更期望多借重各位專家學者及實際從事社會福利工作者之智慧與經驗，共同為社會福利開拓更美好的未來。

今天能在臺灣大學四十三週年校慶暨創校六十年紀念之慶祝活動中，共同合辦此項研討會，個人深感無上的興奮。相信今天大會的決議定會帶來莫大的震撼，也相信借重各位的力量，能加速推動我們所要推動的事情。尤其立法院之增額委員，百分之九十均贊同成立「社會福利部」，期能藉社會輿論、專家



饒理事長致謝詞

學者及實務工作者之力量，及早達成共同的目標。

本次會議決議事項，將透過傳播媒體發表，「國際社會福利協會中華民國總會」亦樂意接受各位之重託，成立促進委員會。

今天的收穫非常豐盛，全是仰仗各位的智慧與經驗，再度感謝各位的光臨。本次大會到此結束，恭祝大家

身心健康快樂！

我們的共同事業順利成功！