

## 中心議題座談

# 「如何開拓社會福利之新境界」座談會實錄

許明華整理

會議時間：七十七年十一月二日上午九時三〇分

會議地點：臺北市和平東路一段一二七號

師大綜合大樓五樓五〇四室

出席人員：（以姓氏筆畫為序）

- 尹克強 基隆市社會局局長  
方國輝 財政部金融司科長  
江亮演 實踐專校社會工作科主任  
李鍾元 中興大學社會系教授  
呂寶靜 南投啓智教養院股長  
何麗芳 中興大學社會學研究所  
林郁慧 中興大學社會學研究所  
林祥堡 中興大學社會學研究所  
許臨高 輔仁大學社會工作系主任  
彭煥勛 財政部國庫署稽核  
張甘妹 臺大法律系教授  
張秀卿 中華民國社區發展研究訓練中心研究組主任  
陳國良 中興大學社會學研究所  
葛克昌 臺大法律系講師

劉紋伶 中興大學社會學研究所

蔡漢賢 內政部社會司司長

中華民國社區發展研究訓練中心執行長

「社區發展」季刊社長

蔡神鑫 留美講師

蔡旺旺 中興大學社會學研究所

顏肇華 臺北縣政府社會局局長

謝燕玉 中興大學社會學研究所

蘇文璽 高雄市政府社會局局長

許明華 「社區發展」季刊編輯

賴兩陽 中華民國社區發展研究訓練中心研究員

洪秀蕊 中華民國社區發展研究訓練中心助理研究員

竇雲鵬 中華民國社區發展研究訓練中心幹事

## 主席致詞

主席蔡司長漢賢致詞：

今天召開「如何開拓社會福利之新境界座談會」，感謝各位於百忙中撥冗參加。因為世界潮流在變，我們正面臨國家與法律轉型之階段。今年國際社會福利會議在德國舉行，便以「法律與社會福利」為主題，我們願與此相呼應，特舉辦這次座談會，希望透過各位的學養，對我國社會福利政策提供卓見，針對四十年來我國社會福利的立法、組織體系加討論，由意念影響法律。因為社會福利除了實務的工作外，須借重學術銜定方向，並藉文字廣為宣傳，因此各位的高見，將刊登在這期的社會發展季刊，以供政府參考。

## 討論內容

張教授甘妹發言：

我僅提出個人對我國兒童福利、少年福利立法之改進意見：

一、兒童、少年之發展係整體性的，我國之兒童福利法及少年福利法（草案）分別立法，值資商榷，二法應予合併，並充實內容，加強保護。外國立法例，如日本，僅有兒童福祉法，無少年福祉法，其適用對象包括①嬰兒：未滿一歲者。②幼兒：滿一歲至小學就學始期者，及少年：小學就學始期至滿十八歲者（第四條），並其保護對象及於孕婦及生產未滿一年之母性，以確保胎兒及出生嬰兒之福利（二十六、三十七條）。在西德，僅有少年福利法，無兒童福利法，而少年福利法之適用對象，如同日本，包括嬰兒、幼兒及少年，且更及於未滿二十一歲之未成年人及分娩前後之母親（一、五條）。菲律賓，則有兒童及青少年福利法，其適用對象為未滿二十一歲之國民（二條）。我國於民國六十一年實施之兒童福利法，定義兒童為未滿十二歲者，今又擬少年福利法草案，定義少年為十二歲以上未滿十八歲者，如此分別立法之結果，不但內容方面不免多處重疊或類似，且兒童與少年，難以得到一貫性、整體性保護，殊非得策，宜合而為一。

二、兒童、少年為民族幼苗，未來國家之棟樑，先進諸國無不視為國家之

重要資產，而以國家之責任，設置專責機構予以保護。例如日本，頗有「兒童憲章」做為全國兒童保護之大準則，並在兒童福祉法（第二條）明定「國家及地方團體（政府），應與兒童之監護人共同負起兒童身心健全育成之責任」。政府機關，自中央至地方均設有掌理兒童少年行政之專責機構或單位，如中央行政機關，有厚生省兒童局，掌理有關兒童福祉之全國性規畫與督導；各地方公共團體，即都、道、府、縣設有兒童課及兒童相談（諮商）所；市、町、村則設有厚生科等專責單位，並另設有中央、都、道、府、縣及市、町、村等三級之兒童福祉審議會，負責兒童及孕婦福祉各項之調查與審議。至於人員方面，則在都、道、府、縣政府，置有稱「兒童福祉司」的公職社會工作專業人員，市、村、町，則置有義務職的「兒童委員」，擔任兒童問題之個案輔導工作。在我國，因無處理兒童問題之專責機構，未滿十二歲兒童之犯罪及虞犯事件，均移送司法機關——少年法庭——處理（少年事件處理法八十五條之一），因此，曾發生打電動玩具的五歲兒童，以賭博罪嫌疑被移送少年法庭；又有八歲兒童因犯罪嫌疑而被收押在少年觀護所等不幸事件發生。在日本，未滿十四歲之兒童事件，必須先送兒童相談所處理，少年法院不得逕行受理，須經由兒童相談所移送後始得受理，對違法兒童權益保護備至。根據多數犯罪學者的研究，證實年紀愈小進入司法體系（警察、審判、矯治），其將來逗留在司法體系內的時間愈長。我國少年犯之年齡，近幾年來有顯著低年齡化之趨勢，據法務部之統計，未滿十二歲之兒童犯人在民國七十二年有四九七人，到民國七十六年激增為九四九人，預估在將來增加更多，幾近千名之兒童被送入司法體系中。為保障兒童之權益，設置兒童問題之專責機構，似刻不容緩。在德國，依少年福利法之規定（第二條），自中央到地方，設有掌理兒童少年行政之專責機構，即邦最高行政官署——邦少年局——少年局見。日本及德國雖曾為戰敗國但

有今日之發展，似非偶然。

三、婦女問題為文明國家之恥，我國現行兒童福利法對違反禁止規定行為之處罰過輕，僅科以五百元至五千元之行政罰（罰鍰）不足以保護兒童，少年福利法草案亦同。按日本兒童福祉法對違反禁止規定之行為，均規定構成犯罪行為，一律科以刑罰，尤對於令兒童從可姦淫行為者，得處以十年以下有期徒刑。

刑之重罰（六十條一項）。我國法對於違反禁止規定之行爲，亦得依其情節之輕重，規定不同之處罰。

四、兒童少年爲國家之希望，給與得以健康成長之環境，固屬父母之責任，但在多樣化的複雜社會裏，如無國家的統籌規畫與極力推動不爲功。少年福利法案第一條，僅規定「……提高父母及監護人之責任感，特制定本法」。未明定國家之責任，似嫌不足。根據行政院之統計資料，臺灣地區零歲至二十四歲間之青少年人口，佔總人口之約一半，我國國民平均所得，即將高達六千美元之際，政府對兒童少年福利的投資必須大幅增加，始能期待民族幼苗之健全成長及國民品質之提昇，深信最好的兒童少年福利政策，才是最好的兒童少年犯罪防制政策。

## 張主任秀卿說明：

一、如張教授所言，我們對外的武器充足，但對內的武器不足。我們想幫助成人，必先從幫助民族的幼苗——兒童做起，兒童福利憲章及早制定，再依此憲章制訂一系列兒童福利法，將兒童、少年均包含在內。

二、兒童相談所是目前所急需的，應由中央至地方均設立專責機構，對兒童做投資，才能有優秀的下一代。

三、張教授提出一個非常新穎的觀念——兒童法的目的應加以修改，以往我們總認爲照顧兒童的責任應交給父母、監護人，而忽略了政府本身的責任。因此，今後應加強政府對父母、社區、監護人的鼓勵、幫助、教育。

四、我們急需專責機構之建立，尤其當犯罪年齡不斷降低，對犯罪兒童處置之不當等，實需援引外國做法供作參考。

## 李教授鍾元發言：

社會福利之推行需仰賴社會行政之執行，而社會行政則須依賴法律、政策，剛才張教授甘妹從政策立法的層面談，我則從行政體制談。

自從行政院研修小組研擬成立衛生福利部後，反應不一。據我個人的了解，成立的原因有二：①俞院長希望在公元二千年以前，完成全民健康保險，故期與衛生配合。②有感於一國部會不宜太大、太多，否則反而不能發揮功效，且社會福利不易大力推展，依我國目前狀況應先做衛生——即全民健康保險。基於這些理由，偏向成立衛生福利部。

但仔細研討可發現衛生、福利合併，可能有下列的困難：①人事無法對流，衛生、行政人員職掌不同無法交流。②待遇不一，據聞衛生人員有特別津貼，社政人員則無，不同的待遇，可能影響工作情緒。③組織機構不統一，現在地方由社會局、衛生局二機構主管，以後若中央衛生、福利機構合併，地方是否也合一？尤其身爲部長者，可能只注意其本身之專長，若其下成立衛生、福利二署，反而造成人事重疊，不如分開更爲精簡。

另外，憲法上基本國策第十三章第四節中稱爲社會安全，換言之社會福利之範圍或社會安全制度包含衛生，而衛生卻無法涵蓋福利。若強將二者合併，將來恐有跛腳之現象。且目前世界各國之趨勢漸有分設之情形，如美國，原爲教育福利部，現已分開；而英國原爲衛生福利部，現也有分設的計畫，大約明年可實施。回顧我國，早在民國二十九年便依法成立福利部，含人民組織訓練、社會運動、福利服務及社會救助等，均非衛生福利部能力所及。再者，一國社會福利應配合經濟狀況，如我國在民國六十二年以前，根本談不上社會福利，最多只有救濟。後因國民所得增加，六十二年才有兒童福利法。再由於經濟繼續發展，六十九年有殘障福利法、老年福利法。也就是政府必須作統籌研究，將經濟情況定位，再制訂政策加以配合，由經濟的發展促成社會福利制度之實施，由社會福利之發展提昇服務品質並促進經濟發展，否則經濟尚未發展便談社會福利，一切皆爲空談。

## 呂組長寶靜發言：

個人去國四年，今年八月才從美國回來，感觸良多，眼見國家在殘障福利、老人福利方面進步很多，顯見社會大眾、國家均已重視此問題，並投入

了人力、財力。但依我實際工作的經驗，兒童福利似有待加強，今天僅就我最近工作上所處理的兩個個案加以報告，供各位參考。在我服務的南投啓智教養院共收養三百餘位智障兒童，其中有一對姊妹，因與其他院童爭吵鼻子被打腫，家長堅持將其領回，但因她們的父親也是智能不足，母親早已離家出走，家中只有一個老婆婆，而老婆婆為謀生必須出外工作，便將這小女孩用鐵鍊鍊在爐戶邊。雖經我們多位老師前往訪談，家長卻不肯將小孩送回。這個時候身為社會工作者的我們，眼見小孩受虐待，是否有法令依據，可將小孩帶回教養院？經查只有兒童福利法中提及，兒童有被虐待之事實發生，由主管機關處理，但主管機關（如社會局、社會處）究應如何處理？我們似乎應可提供更好的方式。如美國若有類似兒童被虐待之情形，應報告警察人員會同醫療衛生人員檢驗，當經待情形屬實，將其緊急移開，置於寄養家庭。

另一個個案是十五、六歲的孩童遭到兄長之性虐待，但兒童福利法中卻無明文規定應如何處理？只有中華兒童福利基金會印製一小冊子談及此事，若有類似情形應通知警察、社會處加以檢查，必要時並通知其家長，但若實施性虐待的正是其家長，我們是否有法令依據，剝奪其監護權，以保護兒童？

## 顏局長肇華發言：

我國四大社會福利立法（兒童、老人、殘障、社會救助），除兒童福利法是民國六十二年立法外，餘均在民國六十九年半的時間內完成，其訂法過程之辛勞與急迫可想而知。惟亦因急於求功，致訂法之構思，失之周延，致公佈迄今，已近十年，卻仍有許多問題急待解決。如老人福利法中訂定老人可享有多種權利，但時至今日，我們究竟給老人多少？殘障福利法中訂有殘障者工作之保障，但殘障者得到否？兒童福利法中訂有兒童免於受迫害的權利，但是今日兒童被迫害或利用無辜兒童犯罪之新聞仍時有所聞，有權責之機關亦為之三聲無奈。社會救助法中規定應照顧生活困難之低收入者，但各地名稱不一，如臺北縣稱為低收入戶，臺灣省政府則稱為生活輔導戶，且各地補助之金額亦不同。又各種法中訂有經費之來源為社會福利基金，但今日之社會福利基金，實已

名存實亡。若再深入研究，可發現問題層出不窮，因而值此變遷快速之社會中，每一法規實宜三至五年便須檢討，方能適應社會需求；再者法律之訂定，應多採實際執行者之經驗，以使理想與實際相結合，庶能實際加惠民眾，亦能使其績效凸顯。

又法律既已頒行，則務求忠實執行，可因政策而修法，但決不可因政策而毀法，所謂「惡法亦法」，這是民主法治國家行政之鐵則。

## 尹局長克強書面意見：

我國兵役與教育制度規畫比較完整，如教育方面：縣市辦理義務教育，省（市）辦理高中（職）教育，中央則辦理大專院校等高等教育，權責體制分明，工作推展順暢，績效良好。而在社會福利工作方面，均未詳加規畫，地方財政源有限，常有執行力不從心之感。同時，在經費負擔方面也未指定標準，致縣市財政較佳者則優，較差者則弱，造成社會福利措施之不公平、不均衡的現象，應將所有社會福利工作完成體制，衡量地方財政收支狀況予歸併，如中央辦理收養（老人、孤兒、殘障等），省（市）辦理特殊病患養護（如精神病患、癱瘓老人等之醫療養護），縣市辦理低收入戶家庭生活補助、醫療補助、急難救助、助學鼓勵等。

## 蔡司長說明：

一、國家目前正對許多法令加以修改，如兒童福利法、殘障福利法、社會救助法，甚至人民團體組織法、消費者保護法等。但有時陳意過高，反會形成障礙，應先求其有、再求其專。也就是說社會福利應由國情來衡量，若國家財經未到情況，即使想做社會福利也做不起來。我國目前勉強抽出人力辦理社會福利工作，因此仍有許多社會福利工作的困難急待解決，如社會工作人員制度受到阻礙，社會福利工作應何去何從，都是我們所該面對的挑戰。

二、希望各位能援引國外例子供政府修法之參考，使政府有所依循。如①

政府與民間站在同樣的水準，若政府負擔二%，民間亦負擔二%；②政府倡導，即政府負擔二%，民間負擔一%；③政府是強制的，民間則依其自由意願。

三、目前有許多大問題我們正在研究，（一）政府公佈低收入之標準為多少，便須付給多少，不可折扣，否則政府規定二千五百元，卻給一千二，那為什麼要訂標準？（二）其差額由中央負擔百分之四十，省、市各負擔百分之三十。（三）名稱應統一，雖社會救助法中規定地區不同費用不完全一致，但核定最低生活之標準則必須相同，不可有的由收入決定，有的由支出決定。（四）因政府在救濟院所的防護措施，形成在救濟院所中所享之權利較沒有進救濟院者高，這將導致鼓勵民眾救濟院所的錯誤政策。所以我們應朝升高外面的生活給付改進裏面的方向來做，而所謂改進裏面不是加錢，是溫馨的輔導、飲食衛生的注重、環境綠化美化、休閒公益等，讓他們於身心愉快中提高生活水準。爲了達到這個目標，只要立案之公私立院所，政府一定從冰箱、冰櫃到飲食器材等均有所補助，期由機器代替人力，讓院民受到完善的照顧。但另一方面院中予取的觀念應建立，鼓勵院民積極參與。

四、當前社會行政人員的素質普遍提升，以社會司爲例，具碩士學歷者的約佔半。因此目前社會行政所面臨的問題不是學識涵養之不足，而是不具職業道德的奉獻心，這是從事服務工作者急待加強之處。

五、經費預算若不克服，財政收入之法不能更改，就無社會福利基金，若稅法不修改將無法吸引民間捐助。例如臺北市曾有四個水泥工捐出一棟房子，但過戶稅卻無着落，後來是由我去募捐才解決這個問題，因此希望國家的法律與時俱進，徹底解決這個問題。現在我們不但結合民間，甚至民間已跟不上政府，今年由於外匯盈餘，國家由行政經費上撥出五、六億從事社會福利工作服務民眾。今天我願在此呼籲，只要有人提供土地，政府願協助其建立一個救濟院所，如此可節省許多預算、行政等制度之困擾。且政府決無侵佔土地之意，只要求對方能符合下列條件，①財團法人登記，但董事、董事長人選政府概不過問，②改變使用時須徵得政府之同意，③收費須徵得地方政府准許。或是在符合上述條件下，由政府補助至半的款項，購屋興建老人、殘障院。

## 江主任亮演發言：

一、我國憲法中規定國家對國民之工作權、生存權、財產權應予保障，因此我們應透過社會福利的措施徹底實施上述的保障，並對有意阻碍或違背者，以法律懲處。

二、對與生活救助有關的其他法律應早日修訂，如：

- (一) 公營當舖法。
- (二) 消費者基金會或有關的團體法。
- (三) 公營住宅法。
- (四) 不良住宅區改良法。
- (五) 災害救助法。
- (六) 戰傷病者、戰亡者遺族救助法。
- (七) 社會福利工作人員、志願服務人員法。
- (八) 其他。
- 三、與社會福利事業實務相關的法律應及早修訂，如：
  - (一) 保健所法。
  - (二) 優生保護法。
  - (三) 心理衛生法。
  - (四) 結核病、傳染病預防法。
  - (五) 少年法。
  - (六) 更生緊急保護法。
  - (七) 犯罪預防更生法。
  - (八) 賣春防止法。
- 四、社會福利立法方面。
  - (一) 立法：宜儘速於一定期間內擬法案初稿，再交由立法委員會審訂，完成立法，分由鄉鎮、縣市、省市、中央四階段執行。

### (一) 主要内容：

1. 加強民間企業之參與，目前百分之九十是由政府負擔，宜使企業回饋社會，規定盈餘之固定百分比從事社會福利。
2. 賦予執法機構權威，如日本對殘障兒童的保護是，○歲以下，若父母未發現其殘障，須受處罰。並令其交出孩童接受治療。
3. 經費來源宜參考各國制度，於法中明定政府分擔比率。

### (二) 實施：應儘速推行，實施細則精細。

修正：初訂五年內每年修正一次，五年後每三年修正一次，以符合社會需求。

### 五、突出現代社會福利行政的特色與原理。

(一) 應確立行政體系，中央為社會部，省市為社會處(局)，縣市為社會科(局)，鄉鎮為福利事務所及諮商所。

### (二) 特色：

1. 確立國家最低必要之行政水準，以指導、輔導代替監督、管理。
2. 保障最低必要的生活水準。

### (三) 原理：

1. 採法治原則，凡事依法行使。
  2. 落實給付與高服務品質。
  3. 有限度的司法統制與審查。
- 六、有關兒童福利、殘障福利的措施。

### (一) 兒童福利方面：

1. 保護機關權力。
  2. 尊重兒童基本人權。
  3. 兒童生活環境之改善。
- (二) 殘障福利方面：宜依智障、肢障之不同，詳細分級。
1. 智障：重養護及簡便生活之教育。
  2. 肢障：重技能訓練，以達到自立更生之目標。

## 蔡司長說明：

一、我們制訂法規有幾個原則：1. 法意誠實，而非僅是宣示性。2. 文字簡明。3. 執行便利。法律之寬嚴須適度，否則人民即使有滿腔熱忱，卻因於法無據礙難照准，無異潑了一頭冷水。

二、剛剛江主任曾說明日本有一套完整的法規，而我們除了在生長過程中的兒童福利法、少年福利仍不足外，尚缺許多法，如社工法、志願服務法，這都是亟待解決的問題。

## 蘇局長文璽書面意見：

社會立法代表一個社會對民眾需要或社會問題的看法與處理對策。透過立法，政府的施政作為以其為依據，民眾的權益得以維護，需要得以滿足。

我國的社會福利立法係依據憲法第十三章基本國策第四節社會安全各條規定，參考時代背景及政府財力而訂定。自民國六十一年起，政府陸續頒佈了兒童福利法、老人福利法、殘障福利法及社會救助法，加上勞工保險條例、軍人保險條例、公務人員保險法及勞工法令等，已初步構成社會福利體系。然而，近年來由於社會快速變遷，社會福利立法的適時性面臨了重大的考驗。

多年以來，政府基於國家整體施政考慮，社會福利並不是最優先的施政項目，社會福利措施亦多屬消極性、點綴性及片斷性之作爲。近年來，由於社會經濟高度發展，有較多的經費投入社會福利工作，從早期的貧戶救濟工作逐漸推展至照顧兒童、青少年、老人及殘障者；從象徵性逐漸重視實質性與專業性。然而，政府推動社會福利工作的步伐加快了，民眾對社會福利的滿意度卻未隨之提高。我國社會正面臨了政治與社會的巨大變遷，民眾的社會福利權益意識日漸提高，民眾逐漸認為社會福利是政府應盡的責任，而不是「德政」或「仁政」。近一、二年間，劣勢團體以走上街頭，自力救濟之舉動爭取權益，帶動了社會福利工作的整體評估與省思。現行的社會福利立法已訂頒行之多年，早

年限於國家財力有限，立法較為保守，象徵性的規定多於實質性的保障，各级政府推動各項社會福利措施時，經常因為法令不周全，缺乏有力之依據，在爭取預算、人力、設置機構或維護服務對象之權益時，經常無法據以配合，常有力不從心之感。因此，爲了因應人口變遷，民眾需求改變及多元化的社會福利立法，全盤規劃社會安全立法是推動社會福利工作最根本的工作。

社會安全立法包括社會保險、社會救助及福利服務三大部份。我國目前參加社會保險之人數佔總人口百分之三十五左右，如何將各類人口逐漸納入保險體系，以自助、互助的方式解決年老、殘障、失業時的生活照顧及醫療需要，這是政府最重要的施政工作，也是目前民眾最關心的社會福利項目。保險並不是福利或救助，「付費受益」的觀念仍有待溝通，以建立民眾正確的觀念。社會救助是自助互助以外的第二道防線，協助陷入困境之民眾維持最基本的生活水準。社會救助工作已行之多年，對於低收入戶的認定標準及補助項目均有檢討之必要，尤其是如何與保險及福利服務密切配合，防止浮濫與影響工作意願。在福利服務方面，現行之兒童、老人、殘障福利法，需要修訂之內容相當多。在目前家庭結構變遷下，兒童保護及權益保障是兒童福利法修訂的重點。爲因應人口高齡化之趨勢，老年人口的定義應再斟酌，老年所得及醫療保障應與全民保險制度配合，各類老人休養、安養、療養、及老人人力再發展等服務均應更落實，才能真正照顧老人的生活。在殘障福利法方面，殘障類別及等級應放寬以符實際，殘障者之就學、就業應避免因殘障而遭到不平等之對待。殘障者之就醫、就養及訓練有充分之機構提供服務，所需費用能得到補助以減輕家庭負擔，此外殘障者就業保障，改善殘障者使用之公共設施，提供殘障者無障礙之生活環境等，都是近年來殘障者對殘障福利法修訂之期待。

社會福利事業需要全民的參與，國外的社會福利工作多由政府及民間相互配合。民間提供服務，政府以購買或補助的方式委託民間辦理。政府的職責在於訂定政策、法令或機構設置標準、補助規定及評鑑標準，如此可使政府節省人力，服務範圍更普遍。我國現行法令規定，社會福利事業可由財團法人經營，不得以營利爲目的。放眼觀之，各種安老、育幼及殘障福利措施仍以公辦爲主，私人參與仍有待鼓勵。爲了確保服務品質，並鼓勵私人提供財力、人力投

資社會福利事業，建議中央訂定具體的獎勵規定，界定政府與民間合作可行模式，例如政府提供土地、政府提供經費或政府提供硬體設施等不同的合作模式，當然審查、評估及監督的規定應一併嚴密訂定。唯有透過立法的方式規定獎勵及合作的方式，才能讓民間清楚地瞭解如何參與社會福利事業，結合民間資源參與社會福利工作才能真正落實。

### 彭稽核煥助發言：

財政乃庶政之母，一切施政措施均需以充足之預算爲後盾。我國社會福利支出不論就其絕對金額及其占總預算之相對比例，均有穩定之成長。該項支出在當前民意高漲之政治環境中，勢必在預算上凸顯其重要性與爭議性。然而社會福利支出究竟對經濟之效果與政府之負擔如何？就美國長期資料觀察，對儲蓄意願、所得分配與勞動供給之影響，並無定論，但該項支出卻對美國政府預算，造成龐大赤字。他山之石可以攻錯，是以我國在推展社會福利工作之際，仍以考量政府負擔，配合經濟發展爲宜，茲對社會福利有關財務事宜，臚陳淺見於次：

一、據經建會以六十九年度之社會福利支出專案研究發現，我國社會福利支出中仍以政府負擔爲主，占總社會福利支出約八十%左右，今後似宜鼓勵民間參與。

二、藉租稅之減免，固可達到鼓勵民間參與社會福利工作，惟因此將開啓逃稅之門，如因而稅基受到侵蝕，政府稅收減少，非但未能增進社會福利，反而更減少政府對社會福利支出之財源。因此如訂定對社會福利支出之租稅優惠，宜妥善週詳規劃，俾達到鼓勵民間捐資興辦社會福利事業，並防止逃稅之目標。

三、我國人口結構因醫療衛生、營養等之改善，平均年齡提高，使我國逐漸步入老年化之國家，老人福利在社會福利中將益顯其重要性及特殊性。老年有經濟及精神空虛兩大問題，前者有賴年金制度及醫療保險制度之建立，始可解決，牽涉政府及民間企業之負擔能力、醫療網之建立等事宜；後者則需和諧

之家庭生活不為功，因此我國傳統孝道之發揚，為推展社會福利所不可忽視之一環，並且今後在住宅之興建上宜考量老年之特殊需要。

四、社會保險為今後我國社會福利工作中之重點項目，一般分為健康、意外、退休撫卹及失業四大項，今後公、勞、軍保無論如何發展，而健全之財務結構為辦好社會保險之首要任務，因此在制度之發展上，不宜有虧損之設計，即保險財務以收支平衡為原則，保險費由雇主及被保險人負擔。如有短絀以提高費率挹注，政府僅只負擔行政事務費。

## 蔡司長說明：

一、感謝彭先生讓我們瞭解政府的財政狀況。我們要強調的是，稅法對捐款之寬嚴，不僅是金錢之多寡，而是給民眾的社會教育，當我們行有餘力之時應關心別人。最近常有人提倡賽馬，並揚言只要有盈餘，一定從事社會福利工作，我聽了心裏真難過。政府不能一面鼓勵賽馬製造社會問題，一面拿這些錢來做社會福利工作，便是惟恐其假社會福利之名，而行摧毀社會寧靜之實。

二、目前所得稅制有列舉、概括二制，但因爲有時捐了錢卻無收據，所以包括我在內的大多數人均未採列舉式，結果沒有捐款的人也享受到這種權益，造成社會的不公平。因此不妨在概括式中依所得之固定百分比為減免額，讓更多人覺得這是人的責任，是同胞愛，同時捐了錢自然會比較關心，反而促進了社會福利。

三、社會福利不是消極的，惟當前政府結構有缺失存在，本來整個社會福利體制應是就業、保險、救助連成一氣，但不幸的現在將就業的預算置於經建下，使其與社會福利隔開，導致運作不靈。

## 江主任亮演補充：

一、在社會變遷下，我國之家庭制度已與十八世紀不同，因此年金制仍有其必要性。

二、以社會福利之名行漏稅之實者應只佔少數，不可因此便否定企業界投入社會福利之誠意。宜由內政、財政二部加以協調，對其追蹤檢查，若未實際從事者基金繳庫，違法者並加以處罰。

## 方科長國輝發言：

一、由於臺灣經濟發展之成功，國民所得已邁向六千美元，西元二千年可達到開發國家的境界。但從許多開發國家的例子可發現，隨著經濟高度成長，財富的分配差距日益擴大，將導致社會不安，甚至是共產主義之溫床。爲因應財富分配之不均，加強社會福利工作應屬當務之急，尤其應重視民間參與社會福利工作。因爲社會福利之概念，已由傳統的貧困救助，轉變至今所有不特定多數人之公益事項均屬之。若由個人出生至死亡，由不特定人之不特定公共利益均由政府負擔，亦恐政府力有所不逮，因此個人認爲宜採「官主民從」之方式，官民並重。政府方面學者專家已談了許多不再重複，至於民間部份除了無組織性的臨時捐款外，可透過財團法人組織之型式。

二、財團法人確有其貢獻，但日本於佐藤首相時，曾針對公益法人做研究，發現有以此爲逃稅之工具，或資金未落實社會福利工作，或由於基金會本身人員之傾軋，或無長遠之目標，或基金之不充足，使其有法人之名而無法人之實。因此儘管社會上有許多法人，但真正能與政府結合，從事社會福利工作者卻大打折扣。

三、有關財團法人組織，我國早在民國十八年民法制定後便已有規定，但行至今日仍有許多困擾：①基金成立之始，來源有限。②基金成立後，其運作無法發揮預期之效用。③基金成立後政府無法適度而有效的管理，致基金只生

不養，無法與政府配合。

四、英、美、日三國在社會福利之立法經驗，均有公益信託基金制度，其基本做法如下：

(一)從捐贈方面來看有幾種方式：①捐出金錢，②在一定期間內捐出金錢，由投資所產生之收益歸社會工作之用，但一定期間後，(如投資人六十歲，生產力降低時)，本金退還，使許多人願意將多餘之錢拿出做社會福利工作，③將有生之年所需之部份生活費由投資利益給付，但死亡後，所有金錢歸基金會所有，如此可產生使許多人從事社會福利之誘因。

(二)管理方面應落實，其方法為：將基金在場所、組織等固定開支節省下來，聚砂成塔可做很多公益活動。因此將不特定人捐出之錢，存在銀行之信託戶，由金融人員將金錢從事低風險或零風險之投資。

這種利用信託制度推動公益活動之作法，係結合民間資源及社會工作者與金融專家之功能，從事社會福利工作，而對當前社會福利工作型態之改變與擴大，以及財團法人制度所存在的一些問題，個人認為社會福利主管當局應派員赴先進國家考察公益信託法制與作法，擬訂有關公益信託法令，以開拓未來社會福利工作之新境界。

## 蔡司長說明：

感謝方科長給我們帶來新觀念，同時在此要告訴各位，政府已有許多改革措施，如允許基金會以記名股票登記。

## 葛克昌先生發言：

一、租稅有如公司之資本，可表現出國家之特性，社會福利為其支出的一面，財稅為其收入之一面。由國家收入來說，有二種典型的國家，一是以租稅收

入為國家收入；另一是以公營企業、國有財產收入做為主要收入來源，即「所有權國家」。以支出來說，亦有二典型，一為保守，即社會福利國家，認為政府需有積極性；另一為前進，即自由國家，認為國家干涉愈少愈好，個人自由愈多愈好。

目前國家的基本體系，可依此排列組成四種型態，但每一種均有其困難所在。如共產主義國家將生產工具收歸國有，因此其不需要稅收，只要價格訂高便有收入，所以要達成社會福利基本上很容易，但因其生產缺乏積極性，致經濟成長困難，因此所有共產國家均面臨經濟改革的問題。由此可知，國家不可陳意過高，否則所有福利國家都變成極權國家。

二、舉例而言，我國憲法第一五二條規定：「人民具有工作能力者，國家應給予適當之工作機會。」但國家如何有能力給每個人工作機會？友如何才是適當？所以個人以為，社會福利法之憲法基礎，應置於基本人數的財產權和生存權上，因為我國憲法上雖有社會安全一章，但此大致沿襲德國威瑪憲法，有如政黨政綱，僅提及目標，且未標明是現在或未來之目標，即使國家未達成，人民無法據此提出請求。但基本人權一章則明白指出，只要權利被侵犯，人民可提出請求，甚至要求大法官會議解釋。

三、雖然我國國家基本體制到底屬於那一種仍值爭議，但若以憲法為討論基準，便可顯現我國是社會福利國家。我國憲法不僅在社會安全一節中有宣示性的規定，前言中便已提及「增進人民福利」，又憲法二十三條規定，為公共安全可以限制人民基本權益，再再彰顯我國為社會福利國家。

四、我國整部憲法中只有二個義務——納稅、服兵役。其中納稅義務影響頗大，財政執行權是中央與地方權限劃分的重要事項，所以我國既是租稅國又是福利國。若再深入研究，可發掘許多問題：

1.價值取向不同：稅制是依量能課稅，非人頭稅，亦不依教育程度課稅，而是根據事實存在之所得、財產課稅，以達人人平等；但社會法則不同，採需

要原則。依需要事實，如失業、殘障、年老等事實而給予。

2. 基本權之保護不同：一是國家向人民要錢，一是國家給人民錢，二者地位完全不同。由國家向人民要錢方面觀之，憲法上財產權顯得非常重要；由社會給人民錢方面觀之，則無需保護財產。此關係著法律之解釋，我國稅法為租稅法定主義，一定要有法律明文規定才能課稅。但社會法則採便宜主義，只重目的之達成。剛剛多位學者提到立法問題，事實上我個人以為，社會法最重要的是法律的適用、解釋、法院控制等，因受便宜原則之影響，除了成文法外尚有習慣法，及相關法令之類推適用。

例如，所得稅法第十五條規定，夫妻應合併申報。德國原亦採此制，但因其憲法中規定家庭要受國家法律的特別保護，故憲法法院認為夫妻合併申報違反平等，宣佈違憲，而改採美國二分二乘制。同樣的案例發生在住宅補助法中，原依規定一男一女均可申請國家補助建屋，但結婚後一個家庭只能輔建一戶，當事人向憲法法院提出告訴，認為違反婚姻和家庭應受到保護之規定，但憲法法院認為不違憲。因為這和稅法不同，國家不補助建屋並不會侵害人民基本權，補助只是增加福利而已，因此國家有廣泛的裁量權、解釋權。

總之，稅法可以取之於民，但須追求租稅正義，即取之有方；社會福利法可以用之於民，但要重視效果、目的，即用之有道。

## 許主任臨高發言：

聽了許多先進及不同專業學者們之意見，深覺受社會工作訓練的人員，實應對經濟及法律這二方面知識一個程度以上的了解，才能將社會福利工作運作得更得宜。個人簡要陳述拙見如下：

一、在意識型態上，應認定社會福利各種措施是人民應享的「權利」，而非政府的「德政」，否則會因「領導者」的變動而有所差異，缺乏一套完整且

可持續有計畫和步驟性的規劃。

二、經費來源方面，除了研擬一套如何有效獎勵民間投資之方法外，政府仍應編列經費，（上自中央省市小至鄉鎮等單位，均應預留一定比例之預算）專款專用，社會福利的措施才得以落實。

三、行政單位，或立法與執行單位間，本位主義色彩濃厚，未能充分協調配合，而使得立法美意付之流水（例如老人乘車優待問題）。如何建立單位間互信合作，及持中立立場擔任仲裁協調機構設立實為必要。

四、法令的製訂過程需時甚長，無法密切配合社會變遷之所需，以致缺乏周延性、時效性，各單位對法令解釋差異而使法令執行不彰，如何掌握時效性，及確定法律製訂的美意而不至被曲解，亦為一個值得重視的問題。

## 蔡神鑫先生發言：

我國社會福利政策，未能充分有效透過法律體系，貫徹實施，誠屬事實。惟究其徵結，似無單一之因果關係得窮其究竟。茲僅就社會福利措施落實在法律體系之妥適性，略陳管見如左：

一、我國社會福利法規，係依據國家之社會福利政策，針對其特定對象之社會福利需求，而制定單行法規，如殘障福利法、老人福利法、兒童福利法、社會救助法等適例。惟此類法規，觀其內容，多係宣示性之形式規定，而殊少強制性之實質效力，以致徒法而不能自行。例如：殘障福利法二十二條：「政府對各項公共建築物及活動場所，應設置便於殘障者行動之設備。」若公共建築物及活動場所未有上述方便殘障之設施者，則因無罰則之規定（若公共建築物或私有建築物有上述方便殘障之設施，亦無獎助之規定）致使殘障者之福利，未能確實貫徹於各項建築物之設施。

二、社會福利法規，係針對單一之社會福利需求而立法，其結果往往是單

行法規「各自為政」，而無能與非社會福利法規彼此聯繫，乃未能建立完整之社會福利法之體系。如：殘障福利法與建築法，殘障福利法與社會教育法、或特殊教育法、殘障福利法與稅法、老人福利法與金融法規，如銀行存款利率之優惠辦法等。

三、社會福利法所授權而由各行政機關頒定之有關社會福利施行辦法，宜全面研議審查，如有不切實際者，應從速修正，俾符實際，以利實施。如社會救助法十九條：「災害救助，必要時，省或縣市政府得洽定民間團體，或機構協辦之。」其協辦之細則如何，各行政機關制定否？其細則切合實際否？宜研審查之。又老人福利法七條：「省縣主管機關應視需要設立並獎助私人設立各類老人福利機構。」其獎助之辦法如何？切合實際否？亦宜研議之。社會教育法八條，亦有類似情形。

本人以為經由法律體系，開拓社會福利之關鍵有二，一是制定具有實質效力之社會福利單行法規。二是將社會福利精神落實在有關非社會福利法律，並結合社會福利單行法規，以及切實可行而便民之各項社會福利行政法令，三者統合，彼此聯繫，期建立完整之社會福利法之體系。

## 吳貴君同學書面意見：

1. 因社會經濟之發展，極須大量婦女勞動人口之加入生產行列，然而在婦女生產及托兒方面似乎尚缺乏保障，若幼兒未有適當安置，勢必影響婦女之生產心情，在立法方面，宜加以考慮。

2. 對被虐待兒童，是否有適當之後送單位？在發現被虐待兒時，是否可以廣義訂下什麼人可以提訴？向什麼單位提訴？

3. 江亮演先生提出社區建立商談所、事務所等，是不是在現設之組織機構功能加強——如社區衛生中心。

## 張主任秀卿書面意見：

從認定社會工作專業立法層面來看：

(一)我國在民國二十九年已有社會部之設，截至民國三十六年止，全國各大學及獨立學院內設有社會工作及社會學系者已有二十校，積極培育社會工作人才，為我國奠定了良好社會工作專業基礎。

(二)臺省自光復以來，各大專院校設有社會工作及社會學系者，目前已增至十一校，其中四校並設有研究所提供社會工作及社會學碩士及博士課程，為社會提供足夠之社工專業人才，社會工作員除大部份服務於公私之社會福利及醫療機構外，自六十年起省、市政府經先後聘用社會工作員約五百五十人，將他們分發到社區基層實地推行低收入者、老人、兒童、青少年、殘障者、勞工、及婦女福利服務，十八年來，由於這批年輕社會工作員的認真耕耘，並為民眾解決了許多問題及困難，而使這項新興的事業才慢慢地社區基層生根。社會工作之重要性逐漸的為民眾所接納，可惜社會工作員到現在尚未被政府所認定，他們在政府機關內還是屬於臨時性之工作人員，無法獲得正式工作人員之地位及待遇至不合理。建議中央政府早日訂定「社會工作員法」，並恢復社會部以重視國民福利。

## 結 論

## 主席蔡司長漢賢作結論：

感謝各位的指教，祈求各位將發言內容留下書面資料，或提供專文，刊登於十二月出版之「社區發展」季刊，俾供參考。