

我國社會福利政策及相關問題之探討

蔡宏昭

壹、我國社會福利的定義

仁愛思想不僅是中華文化的原點，也是我國福利思想的基礎。禮運大同篇所載：大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。易言之，大同社會（福利國家）是要透過自助與互助的方式，使老者獲得安養、勞動者獲得就業、兒童獲得教育，鰥寡孤獨廢疾者獲得扶助。因此，早期我國社會福利思想的精神，就是要以家庭自助和社會互助的方式，達成充分就業與弱者扶助。這完全符合現代社會福利的精神，尤其是充分就業的理念，更是現代社會政策的重要課題。可見，我國的福利思想早在數千年前即已奠立。

民國成立之後，民生主義的均富思想不僅是國家建設的重要指針，也是我國社會政策的基本原則。其具體的作法，是以節制私人資本和發展國家資本，追求國富，再以平均地權和漲價歸公分配財富。易言之，就是在追求經濟成長的前提下，以所得重分配的方式，創造一個均富的社會。此外，先總統在「民生主義育樂兩篇補述」中，又加入育樂的思想，希望藉著精神文化的培養，提昇國民生活品質。至此，我國的社會福利思想於是奠定了全民性財物與服務重分配的政策基礎；社會福利的範圍終於涵蓋了就業輔導、社會救助、所得分配與福利服務四個層面。

基於上述理念，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）終於民國七十七年十二月，在一篇研究報告中，（註一）對我國社會福利的定義作了如下的詮釋：我國社會福利係以傳統文化之仁愛思想及民生主義思

想為基礎，針對社會現實與未來變遷，並配合社會資源之運用，所推行的各種政策與措施；其目的在於預防、減輕或解決社會問題，進而增進個人、家庭、團體及社區的福祉，以提昇民眾生活品質，並促進國家建設的整體發展。根據這個定義，我國社會福利的精神是以自助、互助與均富為基礎；社會福利的措施是為了因應現實與未來的需要，配合各種政策與措施，以有效運用社會資源；社會福利的目的是為了解決社會問題，提昇民眾福祉與生活品質以及促進國家發展。由此看來，政府對社會福利的定義是採取廣義的解釋，凡舉可以解決社會問題，提昇民眾福祉與生活品質以及促進國家發展的政策與措施，均屬社會福利的範圍。

在廣義的社會福利定義下，至少產生了社會福利政策難以確立、社會福利範圍難以界定、社會福利績效難以評估等三個缺失。由於社會福利涵蓋各種不同的政策與措施，而不同的政策與措施又有重複的現象，例如，社會教育是屬於教育文化政策或社會福利政策，就難有定論，所以明確的社會福利政策就難以建立。由於社會福利的範圍太廣，制度也十分複雜，有些社會福利項目是否該屬於社會福利，經常有所爭論，例如，社區的硬體建設、公務人員的退休撫卹、農漁民的補助等是否屬於社會福利，就必須慎重考慮。由於社會福利費用的編列太混雜，使用途徑也不甚明確，人事費用偏高，而難以評估其績效，尤其是軍公教人員的福利經費更難確實掌握，而兩者合計竟高達我國社會福利總經費的百分之五二・二四，所以要正確評估我國社會福利的績效並非易事。

為了避免上述諸種缺失，我國社會福利的定義應採狹義的解釋。首先，必須確定社會福利的權利義務關係（福利權的認定）。國家是全民福祉的共

同體，促進社會福利為其主要機能，（註二）但是，國民在要求福利權時，必須履行相對義務；政府在推動福利措施時，必須負起規劃的責任，提出不同的福利方案，由國民選擇，決定後，政府就有權要求全體國民或部分國民（如受益者）履行必要的義務。易言之，社會福利必須建立在政府與國民之間的權利義務關係上，政府及其受雇者（軍公教人員）之間的勞雇關係及各級政府間的行政關係，都不應具有社會福利的意義。其次，必須確定所得重分配的原則。社會福利措施不管是採用保險方式或租稅方式，其目的都在從事富裕者對貧困者、健康者對患病者、一般人對殘障者、有業者對失業者、勞動者對非勞動者（老人、兒童、學生等）的所得重分配及服務重分配。因此，對非社會弱者或不逢意外事故者（如傷病和失業）所提供的給付或服務，都不應屬於社會福利。最後，必須確定生活保障的範圍與程度。生活所涵蓋的層面很廣，保障範圍若不予限定，就無法掌握社會福利的範圍，而且易遭濫用；由於人類的多慾與情性，保障程度者不予限定，將使政府財力難以負擔，而且會降低勞動意願，破壞自助美德。因此，社會福利的保障範圍應該限定在直接與健康生活、經濟生活和精神生活有關的措施上；間接與健康生活有關的環境保護、間接與經濟生活有關的職業訓練與就業輔導以及間接與精神生活有關的社會教育都不應列入社會福利的範疇。此外，社會福利的保障程度可分為兩種，一種是由政府直接提供的最低保障（minimum security），另一種是由政府間接提供的最適保障（optimum security）。前者如以必要最低量（necessary minimum）提供保健醫療服務，以貧窮線的標準提供貧民救助、以貧窮指標提供中、低所得者的補助，以個人的相對貧窮比率提供社會保險的現金給付；後者如以所得比例規範企業年金給付、補助民間保險、獎勵民間提供志願服務等。由於民間資源的運用並非政府所能充分掌握，政府既無法制定最適保障的指標，也無法履行最適保障的責任，所以社會福利的保障程度仍應限於最低的保障，這不僅符合公平分配的精神，也符合效率經營的原則，尤其在目前我國的最低保障目標尚未達成，

民間資源尚難運用之時，社會福利的最低保障更具意義。

基於上述考量，我國社會福利的定義應可詮釋為：政府基於政府與國民間的權利義務關係，以資源和服務重分配的方式，直接或間接提供各種給付與服務，使全體國民獲得健康生活、經濟生活與精神生活上最低保障的措施。這個定義可以呈現下列幾個特質：

- 第一、基於政府和國民的權利義務關係而推動的福利措施。
- 第二、以資源重分配或服務重分配的方式推動的福利措施。
- 第三、受益對象為社會弱者或遭受意外事故者的福利措施。
- 第四、由政府直接或間接提供的福利措施。
- 第五、直接與民衆的健康生活、經濟生活和精神生活有關的福利措施。
- 第六、以最低保障基準提供給付或服務的福利措施。

在明確的社會福利定義下，我國的社會福利政策就可以確立，社會福利範圍就可以界定，社會福利績效就可以評估。總之，我國社會福利的定義應以明確和實際的方式詮釋，不宜以美麗的文詞作含糊的說明；也不宜以不切實際的理想作為追求的目標。決策者必須切實掌握財經狀況與國民需求，充分履行最低保障的政府責任。如果最低保障的責任都無法履行，任何美麗的定義都是畫餅充飢，不切實際。

貳、我國社會福利的範圍

我國對社會福利的範圍，在憲法第十三章第四節社會安全中有具體規定，包括充分就業、勞工及農民的保護、勞資關係、社會保險、社會教育、婦女兒童福利、衛生保健和醫療等七項（第一五二條至一五七條）。

民國四十五年，中國國民黨在社會綱領中，則列舉國民就業、社會保險、社會福利、衛生保健及國民住宅等五項，作為社會安全制度。

民國五十四年，行政院在民生主義現階段社會政策中，以社會保險、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項，作

為我國社會政策的具體方案。

民國六十九年，中國國民黨在復興基地民生主義社會建設政策中，則列舉技能訓練與就業輔導、勞工福利、醫療保健、社會保險、國民住宅及社區發展等六項，作為我國的社會福利體系。

民國七十七年，中國國民黨在第五次全國代表大會通過的政綱中，另將福利服務（少年福利、山胞福利、農民福利、退役官兵福利、婦女福利等）、全民健康保險、環境保護（環境保育、公害防治等）及國民休閒等四項措施，列入原有福利體系中。同年十二月，行政院研考會則將社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、衛生保健、國民住宅、社區服務及社會教育等八項福利措施，作為我國社會福利制度的主要架構，並準備將環境保護及國民休閒納入我國的社會福利制度。

民國七十八年，財政部賦稅改革委員會在「現階段我國社會福利經費支出水準、經費結構與財源籌措之研究」（詹火生、羅紀瓊等）以及行政院研考會在「我國社會安全及社會福利支出之計算標準及規劃模式之探討」（鄭文輝、朱澤民等）中，則建議以社會保險、社會救助、保健衛生醫療、住宅福利、就業安全及一般福利服務等六項，作為我國社會福利制度的範圍，也就是要將社區發展及社會教育排除於我國的社會福利制度之外；同時，也不主張將環境保護或國民休閒列入社會福利的範圍。

根據「中央政府各類支出政事別歸類原則及範圍」中有關社會安全支出的內涵，我國社會福利的範圍則包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、國民住宅、衛生保健及環境保護等七項。社會保險制度包括勞保、公保、農保、軍保、學生平安保險以及軍公教人員退休撫卹；社會救助制度包括社會救濟和災害救濟（含大陸災胞救濟）；福利服務制度包括兒童、婦女、老人、殘障、原住民、榮民、軍人、公教人員、勞工、大陸同胞等福利措施及社區發展與社會工作；國民就業制度包括職業訓練與就業輔導；國民住宅制度包括軍人住宅、公教人員住宅、農民住宅及一般平價國民住宅；衛

生保健制度包括醫療事業、醫療行政、公共衛生及研究防治；環境保護制度包括環境保護與衛生下水道。此外，邊政業務、僑政業務及社會教育亦為我國社會福利制度的範圍。因此，若以實質內涵看來，我國社會福利制度的範圍包括社會保險、軍公教人員退休撫卹、社會救助、福利服務、社區發展、社會教育、國民就業、國民住宅、衛生保健、環境保護及邊政僑政第十一大項，而在每一大項之下，又有玲瑯滿目的福利措施與非福利措施。由此看來，要正確掌握我國社會福利範圍委實不易，極需一一加以澄清過濾，並公諸於世，方能揭開我國社會福利的真實面貌，並昭信於民。

如果以本文對我國社會福利所下的定義來探討我國社會福利的範圍，明顯地，軍公教人員退休撫卹是屬於政府與受雇者間的勞雇關係，與社會福利無關；社區發展不應涵蓋硬體建設，故應納入福利服務體系中；社會教育應屬教育制度的體系，不應納入社會福利範圍；國民就業涉及雇用政策、勞資關係、勞動條件，應屬勞動政策的一環，由勞工行政單位負責推動；國民住宅除貧民住宅外，嚴格說來都不屬於社會福利範圍，因為政府是否有提供一般國民住宅的責任頗值商榷，而且也不符最低保障的原則，所以本文認為，國民住宅中只有貧民住宅可以納入社會福利的範圍，而最好的方式是將其納入社會救助的範疇；環境保護是政府與污染者之間的權利義務關係，不應屬於社會福利的範圍。至於邊政，則可列入少數民族的福利服務中，而僑政則應屬外交政策的一環。基於以上分析，我國社會福利制度的範圍只應涵蓋社會保險、社會救助、福利服務及醫療衛生等四個基本架構，社會保險制度絕不能涵蓋軍公教人員退休撫卹；社會救助除社會救濟與災害救濟外，應納入貧民住宅；福利服務必須刪除軍人、公教人員及勞工福利，山胞福利應改為少數民族福利，另將社區發展正式納入福利服務。衛生保健宜改為醫療衛生（註三），並將衛生下水道納入醫療衛生。經過整理之後，目前，我國的社會保險應有勞保、公保、軍保、農保、私校保、學生團體保險、地方民代保險及其他相關保險（眷屬及退休人員保險）；社會救助應有社會救濟、災害

救濟及貧民住宅；福利服務應有兒童、婦女、老人、殘障、榮民、少數民族及大陸同胞（但因只限於生活安置及必要服務，不應涵蓋獎金）等福利服務；醫療衛生應有醫療、保健、研究防治、公共衛生及衛生下水道。

叁、我國的社會福利政策

由於政府一向以社會政策、社會綱領、社會建設政策、社會安全等名稱詮釋社會福利，所以一直都沒有獨立的社會福利政策。而一般人也把社會政策與社會福利政策混為一談。因此，我國的社會政策或社會福利政策就涵蓋了勞工問題、社會保險、社會救助、福利服務、國民住宅、醫療衛生、環境保護等不同制度，而由不同的行政單位負責。例如，勞工問題屬勞委會負責；社會保險由勞委會、銓敘部、國防部、教育部、臺灣省政府等單位負責規畫，而由台灣地區勞工保險局、中央信託局負責執行；社會救助是由內政部及大陸災胞救濟總會等單位負責；福利服務是由內政部、銓敘部、國防部、勞委會、退輔會、救總等單位負責；國民住宅是由內政部、國防部、公務人員住委會等單位負責；醫療衛生是由衛生署負責；環境保護是由環保署負責。由此可知，在一個不明確的社會政策下，統一的行政體系根本無法建立。

根據行政院研考會的建議，當前我國的社會政策的重點工作，包括勞工政策（勞動基準、勞資關係、勞工福利、職業訓練、就業輔導等）、實施全民健康保險及相關措施（醫療網、羣醫中心、轉診制度等）、統一社會救助標準、加強福利服務（弱勢團體福利、社會工作人員制度、特殊人員運用）、成立衛生福利部、加強環境保護、規畫國民休閒、充實文化資源等。

關於社會政策的內涵，早在一八七三年，德國即已成立社會政策學會，從事社會改革（social reform）、勞動立法（labor legislation）及勞動政策（labor policy）的研究，尋求解決社會問題（尤其是階級對立與勞資衝突）的途徑。當時的社會政策是以重分配的手段，解決階級的對立問題；並以勞力保護措施，克

服勞資的衝突問題，而前者是以社會保險為主；後者則以勞動基準和最低工資的保障為主（註四）。一九四二年，英國的貝佛里奇（Sir William Beveridge）提出「阻礙復興的五大巨人」（Reconstruction Problems: Five Giants on the Road）的論文，舉出貧窮（wants）、疾病（disease）、無知（ignorance）、污穢（squalor）及懶惰（idleness）為阻礙社會進步的五大惡，而主張以社會政策因應，並進一步以社會安全克服貧窮，以保健醫療克服疾病，以教育措施克服無知，以住宅環境克服污穢，以就業安全克服懶惰。因此，社會政策已由狹義的社會保險與勞動立法，擴大為廣義的社會政策。（註五）

在社會政策中，如何為社會福利政策定位，是十分重要的課題。從前面社會福利定義與範圍的探討中，我們可以確立，社會福利政策應該涵蓋健康保障制度、經濟安全制度與福利服務制度。在健康保障制度中，應該包括醫療、保健、研究防治、公共衛生及下水道等；在經濟安全制度中，應該包括各種保險與社會救助；在福利服務制度中，應該包括兒童、婦女、老人、殘障、榮民、少數民族、大陸同胞等福利。如此一來，社會福利政策及其相關制度就可以建立，以社會政策詮釋社會福利政策的種種缺失就可以避免。

本文呼籲，政府必須儘速釐清社會政策的定義，將社會福利政策、勞工政策、教育政策與環境政策等明確劃分，並將社會福利政策建立健康保障、經濟安全（或社會安全）與福利服務三大體系。若能如此，我國社會福利行政體系才能統一，社會福利績效才能改善，社會福利水準才能提昇。

在新的社會福利政策下，目前，我國社會福利政策的重點工作，應該是社會福利部的成立、社會保險制度的充實與改革、社會救助制度的建立、醫療衛生資源的充實、及老人保健服務制度的實施。

目前，政府正欲成立衛生福利部（編者按立法院審查行政院組織法修正草案已修正為社會福利暨衛生部），以統合醫療衛生與社會福利的行政體系，提昇我國的衛生福利水準。這是十分正確的方向，也是筆者衷心支持的。問題是，統合的基礎應將醫療衛生納入社會福利體系，而不是將社會福利納入醫療衛生體系，

更不是只將與醫療衛生有關的社會福利（如全民健康保險、低收入醫療扶助或在宅服務）統合成衛生的福利體系。這些作法都扭曲了社會福利的定義與範圍。如果要統合醫療衛生與社會福利，一定要在組織結構上設置健康保障體系、經濟安全（或社會安全）體系及福利服務體系；否則，就乾脆分設健康保障部（Department of Health Security）與經濟安全暨福利服務部（Department of Economic Security and Welfare Services）。本文希望政府能夠正視社會福利的本質問題，重新檢討社會福利的行政體系。如果再以稀泥的態度草率行事，將會造成更多的爭論與浪費，對提升社會福利水準將會產生負面作用。決策者宜再三慎思、慎行，以免背負歷史的罪名。

我國的社會保險制度由於年金保險與失業保險尚未實施而未臻健全，而現行制度的紛歧、綜合的給付方式、不合理的診療報酬及保險財務的嚴重虧損都備受爭議，不得不全盤改革。目前，以全民健康活動制度為重心的改革方式極待斟酌，因為健康保險是否是健康保障制度的最佳模式有待商榷，而以健康保險方式規畫社會保險，則極易破壞社會保險的基本精神。因此，本文建議，儘速成立「社會福利研究規畫小組」，下設社會福利政策委員會、醫療衛生委員會、社會保險委員會、社會救助委員會及福利服務委員會等五個委員會。從事全面性的研究、規畫與改革。社會保險委員會應該從政策的原則去規畫整體制度，再從個別制度中去規畫細部措施，要由上而下規畫出一個完整的社會保險制度，並制定社會保險法，作為推動制度的依據。在社會保險制度中，失業保險與年金保險應儘速實施，以確立健康保險、職業災害保險、失業保險與年金保險的社會保險體系，尤其是年金保險，更是急須實施的制度。

政府對於貧窮問題的掌握和對社會救助制度的建立並不積極，也沒有統一的行政體系負責規畫與執行。行政院研考會所建議的統一社會救助和策劃。由於社會救助之屬於地方性業務，中央既無政策規畫，也無經費補助，而各地方的認定方式和救助標準也參差不齊，所編列的預算也偏低，所以社

會救助就成為我國社會福利制度中最弱的一環，以致喪失了社會福利最低保障的功能。因此，本文建議，除了在社會福利研究規畫小組社會救助委員會中，對我國的貧窮問題與社會救助制度進行研究規畫之外，中央政府應設置專責機構，負責規畫、補助經費。筆者認為，改革的重點應為認定方式的統一、救助內容的分類及救助標準的分級。政府應該制定實力調查辦法（means test standard），加強貧窮的認定。救助內容應分為生活扶助、住宅扶助、教育扶助、水電扶助、生育扶助、就業扶助、婚葬扶助等類別，並依實際需要分類扶助。救助標準應加分級，以適生活費用的差距，例如，以院轄市為第一級，省縣轄市為第二級，鄉鎮為第三級，偏遠地區為第四級。

我國雖正致力於全民健康保險的推動，但是，在醫療衛生資源的供給與分配上，卻有許多缺失亟待改善。若從先進國家醫療衛生資源的水準看來，我國仍有明顯的落後，而分配的不均和公立醫療機構比率的偏低，更影響了我國保健服務的品質。（註六）今後，醫護和公共衛生人員必須加強培養，病床也應該增加，基層醫療網必須加速建立，公立醫療機構應予擴充，尤其在醫療資源較缺乏的地區，應設置公立醫院。目前，政府已重視公衛人員的培養，但是，對醫師的培養卻有阻力，甚至有醫師已達飽和的呼聲。希望在福利與衛生統合之後，行政單位能以健康保障政策的觀點，而非以醫療利益分配的立場，公正加以評估。此外，公立醫療機構的設置應採分散原則而非大型主義，才能使全體國民能夠平等的接受醫療保健服務。筆者認為，在市場化政策下，醫療資源的浪費是無可避免的，醫療福利政策必須社會化（至少必須具有明顯的社會化色彩），才能真正杜絕醫療資源的浪費，確保國民健康的最低保障。

為了因應高齡社會的來臨，老人健康保障的規畫已刻不容緩。政府在全民健康保險的規畫中，正試圖將老人的健康保障納入現行的社會保險制度。這種作法不僅無法涵蓋所有的老人，也會造成不公平的負擔與給付，扭曲了社會保險的公平性與效率性。筆者真摯希望，全民健康保險規畫小

組能以全民健康保障的原則，為國人設計一個最適宜的健康保障制度，不要以健康保險為唯一的考慮，硬將國民納入，尤其是老人的健康保險，宜以保健服務的方式為之，以這一代照顧上一代的精神規畫。（註七）如果全民健康保險規畫小組來不及規畫老人保健服務制度，本文提議，在未來的社會福利部（或衛生暨福利部）中有中，成立「老年保健服務制度規畫小組」，積極從事老人健康保障制度的規畫。

肆、我國的社會福利經費

在社會政策上社會福利的政策導向下，我國的社會福利經費存有名過其實的現象，也無統一的統計資料可資引用。由於各界對我國社會福利的範圍有不同的界定，（註八）所收集的資料也不盡相同，所以正確的社會福利經費仍難以掌握。鄭文輝教授以社會保險（含軍公教人員退休撫卹）、社會救助、福利服務（含社區發展）、就業服務、衛生保健、國民住宅及環境保護等七大項加以統計的結果，七十七年度，我國社會福利經費為一、三五九億四、七〇〇萬元，約佔當年國內生產毛額（Gross Domestic Product = GDP）的百分之四·一，國民所得（National Income = NI）的百分之四·三五。（註九）各級政府總支出（Total Government Expenditure = TGE）的百分之二八·〇八；若不包括軍公教人員退休撫卹和環保支出，而加上社會保險給付，則總經費應為一、〇二二億二、二〇〇萬元，約佔當年GDP的百分之三·一，NI的百分之三·二七，TGE的百分之十二·九九。（註十）

根據鄭文輝教授的分類統計，在我國社會福利經費中，社會保險佔百分之十二·六七，軍公教人員退休撫卹佔百分之三七·七九，社會救助佔百分之二·五一，福利服務佔百分之十五·九五，就業服務佔百分之二·〇五，國民住宅佔百分之三·〇七，衛生保健佔百分之十四·一，環境保護佔百分之十二·八六；若不包括環境保護，則各別分類的比率為百分之十四·五

〇，百分之四三·三七，百分之二·八八，百分之十八·三，百分之一·二一，百分之三·五二及百分之十六·一八。

若依本文所界定的社會福利範圍加以計算，七十七年度我國社會保險（含公保、勞保、農保、地方民代保、軍保、學生保險等）經費約為一七二億二、一一六萬餘元，社會救助（含貧民住宅）經費約為四七億七、〇四二萬餘元，醫療衛生經費約為一九一億六、六六〇萬餘元，福利服務（扣除軍公教人員福利及勞工福利）經費約為一五八億八、五三〇萬餘元，合計約為五七〇億四、三四八萬餘元，約佔當年GDP的百分之二·七六，NI的百分之二·八三，TGE的百分之七·五九。依此分析我國社會福利的經費結構，則社會保險佔百分之三〇·一九，社會救助佔百分之八·三六，醫療衛生佔百分之三三·六，福利服務佔百分之二七·八五。

根據鄭文輝教授所作國際比較，（表一）我國的社會福利經費水準顯然偏低，若以本文所估算的經費比較，則差距更大。因此，國人應有充分理由要求政府大幅增編社會福利經費。政府若能採用本文所主張的定義與範圍，而且把社會福利經費佔NI的比率提高為百分之十（一九八六年，英國為百分之二〇·五，美國本和日本各為百分之十五·四），那麼，七十七年度，我國社會福利經費應為三、一二億一、一一〇萬元，要比原有的五七〇億四、三四八萬元，增加二、五五一億六、七六二萬元。總之，以國民所得的一定比率作為社會福利經費，應是現代國家的政府責任，也是現代國民的合理要求。

若以本文的定義與範圍分析中、英、美、日社會福利的經費結構，（表二）我國的社會保險與社會救助顯然偏低，而醫療衛生和福利服務則明顯偏高。造成這種現象的原因，主要是我國的社會保險制度尚未充實（全民健保、失業保險和年金保險尚未實施）、社會救助制度的分類太少，補助標準太低、大型公立醫療機構的補助過高（硬體建設和行政費用

表一：一九八六年社會福利經費佔GDP、TGE比率之國際比較

國別	佔GDP比率	佔TGE比率
中華民國	四·二(三·一)	一八·一(一三·〇)
美國	一五·五	四五·九
日本	一二·九*	三六·七*
	一一·八	三三·一

資料來源：鄭文輝等，我國社會安全及社會福利支出之計算標準及規畫模式之探討。
 說明：(一)為不含軍公教人員退休撫卹及環保支出
 *為一九八五年
 我國為一九八八年

表二：一九八六年中、英、美、日社會福利經費結構

福利項目	中華民國	英國	美國	日本
社會保險	三〇·一九	四二·四〇	六七·三一	七三·九三
社會救助	八·三六	二四·六〇	一七·七七	一六·三七
醫療衛生	三三·六〇	二七·三〇	七七·六四	一六·〇二
福利服務	二七·八五	一〇·七〇	一〇·二八	六·三〇
合計	一〇〇·〇〇	一〇〇·〇〇	一〇〇·〇〇	一〇〇·〇〇

資料來源：蔡宏昭著，英美日社會福利政策與措施。

說明：*中華民國為依本文定義範圍所估算之一九八八年比率。

偏高)以及福利服務制度過度重視硬體建設所致。這種福利資源的不當配置，嚴重影響我國社會福利制度的功能。今後，我國社會福利政策應該重視社會保險的充實、社會救助的健全、醫療費用的節制及福利服務的軟體服務。

內政部預定在八十年度增編的五九億七、一二六萬餘元，推動十七項社會福利工作，(註十一)其中，有關健康保障措施有老人醫療補助五億二〇

〇萬元、殘障者醫療補助(含生活及器材補助)五億元、兒童重病醫療補助三億三〇〇萬元、青少年重病醫療補助一億五、三〇〇萬元，合計有十四億五、八〇〇萬元、佔百分之二四·四二；有關經濟安全措施有低收入戶住宅津貼二億元、殘障者房屋補助三億元，合計有五億元，佔百分之八·三七；有關福利服務措施有老人公寓五億元、老人自費安養中心七億五、六三七萬餘元、興建殘障福利機構二億元、補助殘障福利機構一億元、殘障者僱用補助二億元、建設殘障者無障礙環境三億元、其他殘障福利服務七、五〇七萬元、托兒所補助六億三、三〇〇萬元、少年福利機構補助二億元、設立全國性社會福利聯合服務中心一億元，合計有三二億六四四萬元，佔百分之五四·六七。

內政部能為國人爭取到六十億元的福利經費，其功不可沒，也值得國人的一致喝采，而更加可貴的，是能以健康保障、經濟安全與福利服務三大福利體系去配置擴增的福利資源，完全符合本文所標榜的福利原則。然而，站在要好更好的學術立場，筆者仍要以虔誠之心，提供幾點拙見，希望主事者指正。

第一，要明確政府的福利責任範圍。在現階段社會福利政策與財經條件下，政府能夠履行的福利責任範圍必須明確的告訴國人。為了履行這個責任，政府必須編列多少預算，其中，中央政府和地方政府應如何分擔。而中央政府必須分擔的經費與實際負擔的經費又有多少差距，這個差距就是政府應該增加的福利預算。有了經費之後，政府就必須研擬推動的方法，尤其要考慮人力的配置，不要造成有錢無人的後果，或肉包子打狗的浪費。希望政府能在福利責任範圍內，重新分配政府預算，更希望政府能在整體性的規畫原則下，有效率的運用每一分鐘和每一個人力。唯有如此，我國的社會福利經費才能達成合理化和效率化的理想境界。

第二，要根據政策的優先順序配置福利經費。從人類生活的本質來說，經濟安全是最重要的，若無經濟安全，就無法獲得健康生活與精神生

活。其次，健康保障也十分重要，沒有健康就絕難有精神生活。因此，社會福利的優先順序，應以經濟安全為先，健康保障次之，福利服務居後。從社會福利的演進過程看來，也是由社會救助演進到疾病保險，再發展到各種福利服務。在這次擴增的預算中，福利服務的比率最高。過度重視福利服務的結果，不僅會扭曲福利資源的配置，也可能誤導我國社會福利的發展方向。

第三，要重視受益對象的選擇。根據所得與服務重分配的原則，社會福利的受益對象應以低收入的不健康者（含殘障者）、低收入的健康者及中收入的不健康者為優先保障的對象，至於中收入的健康者及高收入的不健康者與健康者，則視福利經費的充裕與否，適度加以保障。在內政部所提十七項福利工作中，以全體性原則提供補助或服務者高達十三項。在低收入家庭的老人和福利尚未全部妥善照顧之前，興建自費老人安養中心和示範托兒所，以服務中、高收入家庭的老人和兒童，就違反了所得與服務重分配的原則。（註十二）因此，希望政府重視受益對象的選擇，確實作好實力調查的工作，以公平、有效的運用福利資源。

第四、要運用民間的福利資源。未來的福利社會（welfare society）是由政府的社會福利、民間的非市場福利及民間的市場福利三者所構成，政府必須編列更多經費，推動民間的福利事業與福利產業，減少由政府興建的硬體建設與由政府直接提供的軟體服務。在此次擴增的預算中，硬體建設與軟體服務的比率並不低，可見，政府仍以直接服務，作為福利政策的導向。希望政府能夠重視間接服務的功能，充分運用民間資源，制度健全的獎勵管理辦法，嚴格評估審核，全面推動民間福利。若能如此，福利成本就可以控制，服務品質就可以提昇，國民的福祉就可以獲得確實的保障。

（本文作者現任行政院經建會研究員兼組長）

註釋

註一：行政院研究發展考核委員會編，我國社會福利定義與範圍之研究，行政院研考會，七十七年十二月，二四頁。

註二：ILO, Approaches to Social Security, Geneva, 1942, P.83

註三：健康保障措施應涵蓋保健醫療與公共衛生，而醫療可以涵蓋保健、保健部未能涵蓋醫療，所以宜以醫療衛生加以定位。

註四：蔡宏昭，勞工福利政策，桂冠圖書公司，一九八九年，七一—七三頁。

註五：蔡宏昭，英美社會福利政策與措施，中華民國社區發展研究訓練中心訓練叢書，一九九〇年。

註六：蔡宏昭，醫療福利政策，桂冠圖書公司，一九八九年，五八—五九頁。

註七：蔡宏昭，老人保健服務制度的提案，七十八年國家建設研討會衛生福利組論文集，一九八九年七月，二三—二四〇頁。

蔡宏昭，如何規畫實施退休勞工健康保險，退休勞工健康保險研討會論文，一九八九年六月。

註八：行政院主計處分七大項，行政院經建會分八大項，行政院研考會及財政部賦政會均分九大項。

註九：此一比率係筆者以當年度國民所得（三、一二三、一一一十萬元）計算。

註十：鄭文輝等撰，我國社會安全及社會福利支出之計算標準及規畫模式之探討，行政院研考會，一九八九年。

註十一：七十八年十二月九日民生報。

註十二：蔡宏昭，老人福利政策，桂冠圖書公司，一九八九年，一二七—一四五頁。