



刊月展發區社

COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

期二第卷四第

月二年四十六國民華中

No. 38 FEB. 1975

目錄

專 著

一九六五年美國馬利蘭州
社區心理衛生服務計畫簡介(下)

歐陽湘生譯 1

年金計畫論(下)

柯木興
黃淑雅合譯 7

從社會福利世界潮流及各國反貧政策
談我國小康計畫(中)

白 秀 雄 18

社區通訊

新竹縣新埔社區實施媽媽教室簡介

溟 灝 24

苗栗縣新埔鎮革新村里業務
實驗示範工作簡介

白 瑋 27

中華民國社區發展協會辦理
社區理事會理事訓練

本刊資料室 29

一九六五年美國馬利蘭州社區心理衛生服務計畫簡介(下)

歐陽湘生譯

3. 對老年人的服務專案：

(1) 一般現況：二次世界大戰以來，老年人口快速上升現象，在巴爾的摩市以及某些東海岸區與馬利蘭州西區，最為顯著。

早在一九五四年，巴爾的摩市，首先發起成立研究年老及老年人問題的專門委員會。該委員會，先後曾發表許多有關的專著，也曾訂定七項工作的原則，作為研擬專案，以改進城市地區老年人口生理與心理衛生，以及社會經濟狀況之用，並就綜合專案之執行，提供不少建議案。此外，該委員會主張，另組設老年人福利促進委員會，隸屬市政部門，但獨立作業。

一九五九年，州立法部，邀集衛生、福利、教育、就業服務與各專業代表，組織了馬利蘭州老年人委員會。在會長 Margaret Schweinhant 前後六年的領導下，該委員會不但在全州十八個行政區成立支會，並取得各有關機構團體與民家的普遍支持與參與。由於各地支會與有關機構團體的密切合作，一套期待已久的衛生與社會經濟量度法產生了。從一九六〇年起，在該委員會工作年報以及地方性、區域性普查、研究，與會議報告中，對上述活動，都有詳細報告。按照這些報告，如何維持老年人一般健康狀況，是一值得注意的問題。而更有甚者，在如何就近利用社區設施，促進老年人與慢性病患者的一般福利。

到目前為止，僅有極少數的心理衛生研究與規劃委員會，就老年人的福利增進，作過特殊建議。這或許是因為需要的心理衛生方案，既非完全以老年人為工作對象，亦非完全針對心理衛生方面的問題而研擬的。

(2) 對精神病理性服務的需求：一般說來，老年人對精神病理性以及其他有關服務的需要情況，與一般成人的無異。因此，每個社區方案，都應

包括對老年人的精神病理性服務。

對於將受到巴爾的摩市社區心理衛生中心，以及各郡綜合性中心照顧的老年人，不必再為其設置單獨服務部門。但是，社區心理衛生中心或綜合性中心的門診工作，不能僅限於目前的精神病理、心理、社會心理三方面的診斷，而需再予以擴充。慢性病患率，係與老年人年齡上升成正比的，因此，不少老年人患有慢性病。故而，針對老年人情緒或心理異常問題而規劃的治療計畫，亦應兼顧老年人生理疾病的治療或病況的減輕面。這樣兼顧生理健康的心理衛生計畫，才是周全而易奏效的。此外，社區心理衛生中心的諮詢顧問，經常出席個案討論會，以確保老年病患得到社會、生理、與心理三方面兼顧的綜合性服務，也是十分重要的。

心理衛生中心，對老年人提供適合的診斷治療服務，並不是以達成逐漸減少州立精神病院老年病患人數的長遠目標。由一般趨勢看，精神病院老年病患人數，正逐年增加中。其門診率，一九六一年到一九六二年的年間，上升了二〇%；一九六二年到一九六三年的年間，上升了三九%。按 Psychiatric Register 資料顯示，一九六三年一年中，有一、二、四三位六五歲以上的老年人接受門診，其中三分之一係來自巴爾的摩市。而城市地區的門診者，七〇%是屬於州立精神病院的。

全馬利蘭州，僅有極少數老年病人被安頓在院外療養。按 Psychiatric Register 僅二九三人。三分之二以上的，向巴爾的摩都會區有關設施尋求協助。絕大多數，並係前往州立精神病院。

住在州立精神病院的老年人，大體上可分為二類：一類是年青時入院，在院中渡過青壯年時期而日趨衰老，這類老年病人中，大多是精神分裂

症患者，其次是因癲癇性異常(Convulsive Disorders)與智能不足而入院者；到了六五歲或其以上才入院的，是第二類老年病人。他們之中，大約有三分之二的人，患有老年與動脈硬化腦損傷(Senile and Arteriosclerotic Brain Damage)。由於這類病人多在住入不久即告死亡，因此，他們所佔總住院人數的比例，變化很大。身體與心理衰弱，是這類病人的根本問題。雖然，他們之被視為心理疾病患者，是由於多少具有精神與情緒異常方面的徵候。

以社區心理衛生中心為工作據點，就近為上述二類老年病患提供適當的照顧時，務必要注意充實社區內支持性服務與住院照顧方面的有關設施。因為，唯有身心兼顧的照顧，才稱得上是適當的。

(3)對社區中非精神病理性病態機構服務的需求：六〇至七五歲的老年人，多數都需要機構的收容療養服務。七五歲以上的老年人，尤其需要。老年人對收容機構提供各種服務的需求情形，視其本身健康狀況而定：不能照顧自己衣食起居的老年人，需要住入寄養之家與老人院；有較為嚴重生理、情緒、心理方面障礙的，則需要住入療養院、慢性病醫院、或居間照顧之家(Intermediate-care Home)的治療。

按若干州立機構，以及馬利蘭州老年委員會的調查與工作報告，馬利蘭州對於中等收入或靠救濟金生活的老年人，甚少照顧。前述第二類患有衰老與動脈硬化腦損傷的老年病人，特別需要合格工作人員的密切注意和照顧，而常見之於老年人的耳聾、重聽、衰視等現象，使工作人員原來的「工作」更為複雜。

過去廿年間所做的有關研究、試驗與所得的經驗，對於各種老年人收容療養機構，應採用不同形態的人事編制方面，已經有相當的貢獻。由於社會大眾的不關心，沒興趣，這些累積知識與經驗的進一步被應用，尚有不足。

一九六五年社會安全法案修正案，應可逐漸補救此一頹勢。在較近的

五年到十年中，倘若可將需用的合格工作人員予以選拔並訓練，則凡需要療養的老年病人，均可在收容機構中享受到合乎要求的各種護理與重健服務。

至於如何對需要長期療養的老年病人，設置合乎水準的各種設施，則較費時間。部份情緒與心理異常的老年病人，即使出院，也可能仍舊需要靠社會安全給付金來療養。但是，部份慢性病患，其所需療養期間，超過社會安全方案規定的最多一二〇天時限，而許多老年病患，按照 Title XIX，有領取醫藥扶助方案下的醫藥給付金權利。故而，馬利蘭州各衛生、福利、與心理衛生單位，應共同負起研擬馬利蘭州老年人方案的責任，以擬定一項健全方案，向聯邦政府申請補助款，與辦各種收容機構式的服務。

對患有老年與動脈硬化腦損傷的老年病患，為確保其能得到所需要的照顧，需加強各有關機構復健部門工作人員的人數與工作技能，不必為其另成立新機構。至於慢性疾病護理的訓練，其成敗關鍵，在於結訓人員，能否給老年與動脈硬化腦損傷患者，以較合適的照顧。不宜將老年異常者，完全隔離。祇需同時收容一些祇需短期療養即可康復的病人，因其頭腦靈活，有社交活動，可以給收容機構，帶來些生氣，而使老年異常者，不致因終日生活在暮氣沉沉的機構中，產生被孤立、被遺棄的感覺。

無論機構規模之大小，在設計上、在組織結構上，都需要考慮給病人安排些小型團體活動的機會，俾使「個人」仍然存在著，不至於因團體的存在而消失。目前，好些郡都在研擬規劃非營利性的療養院。雖然，距離規劃中療養院正式作業，還有好幾年；雖然，要知道規劃中的療養院，在收容州立精神病院病患並予以適當照顧上，也還有一段相當長的時日，但在此過渡階段，亦應兼顧到州立精神病院現有對老年人服務的改善。

(4)對社區中支持性服務的需求：慢性病老年患者，其所需要的支持性服務，大體上有護理服務、各種治療服務、家事服務、友善探望服務等幾

種。

心理衛生工作，應請求為不同背景的慢性病患者以及異常患者，設計各種專長訓練。因為，專長訓練的實施，對專業與非專業人員的素質提高，解決問題能力的增強，專業知識、技能、與態度的改善，都有莫大貢獻。目前，除對療養院內作業治療人員(Occupational Therapists)有特殊訓練外，對護理人員以及其他工作人員，尤其是老人重建工作人員，很少作任何訓練。類似服務，由於可運用社會安全制度、公共扶助，以及社區心理衛生中心建造法案下的各種聯邦專款，比較便於組織成功。

馬利蘭州，已開始為照顧療養院老年病患的有照護士，以及受過專門訓練的護士助理，規劃適合其工作需要的各種訓練方案。建議對老年病患護理的訓練，應特別加強。

社區服務方案，將為社區中有情緒或心理異常的老年人，提供許多合宜的照顧。否則，這些老年人，祇能住在機構中治療。目前應着手組織心理衛生與護理工作人員，以便使其成為十分稱職的社區心理衛生中心一份子。巴爾的摩市，最為需要。

在開始訓練專業或非專業工作人員前，應先爭取志願工作機構團體之合作。運用彼等工作經驗，促進即將展開的社區心理衛生中心的各種作業。任何方案的研擬，一部份都依靠計畫書，以把握服務對象的切身需要，決定服務的性質。此外，工作記錄、定期的進度報告，也十分重要。如此，對日後方案執行的成敗，才有評估的依據。

(5) 對社區中保護服務的需求：一九六三年三月，全國老年問題委員會等組織，曾贊助一個為期五天的座談會，針對如何對老年人提供保護服務，作通盤討論。該會對為老年人提供保護服務的工作原則與基本概念，作出結論。按其對保護服務的定義，保護服務的範圍和工作內容是這樣的：

(i) 所謂保護服務(Protective Services)，係指對心理、生理、

經濟，以及社會環境適應能力衰退的人，提供預防或支持性服務；

(ii) 保護服務項下的預防或支持性服務，旨在幫助老年人維持或取得某種程度的自信與功能，俾有能力處理其個人日常生活或資產上的若干事宜，以達到老年人自助的工作目標；

(iii) 真正提供保護服務者，必藉用其專業性權威(Professional Authority)必要時，亦運用法律權威(Legal Authority)。對一般人的支持性服務，都不必使用專業或法律權威，惟對老年人的保護服務則不然。在為老年人作重大決定時，提供保護服務者，應用專業性，甚至於法律性的權威。

凡關心老年人福利的各有關機構與團體，應彼此密切合作，制訂對老年人服務的有關政策與工作程序，並確定應有的工作態度，以確保老年人能享受到真正的保護服務。

(6) 對社區中預防性服務的需求：社區所能提供的預防性服務，大致不外乎：

(i) 提供足量的助聽器和眼鏡，盡力恢復或維持老年人的視力，是預防老年人步入社會與情緒孤立的最簡便而有效的辦法。凡經合格醫師檢驗處方後，以一般或優待價格，配給助聽器和眼鏡，都是急需的。因為，幾乎所有老年人，都依賴眼鏡閱讀、縫補衣服，並依賴助聽器保持與外界的溝通。故而，當醫藥或衛生部門談老年人預防性服務時，應將供給眼鏡和助聽器，列為優先辦理的重要工作之一。

(ii) 提供醫藥與心理衛生諮商服務。除問訊(Information)與轉介服務外，有關醫藥、心理，與社會問題方面的諮商服務，亦應重視。由範圍看，諮商服務包括有：安全運動種類與量的諮商，若同時有專人在現場指導老年運動，當更增加該項諮商工作的效果；購買合適的鞋與個人衛生方面的指導，雖然這些服務都微不足道，但却是老年人迫切需要的。此外，老年人還需要些實際的忠言與具體的處理事務方法，如此，其日漸脆弱

的肢體協調能力，逐漸衰退的對黑暗適應能力，以及其容易遺忘等問題，或可因得到幫助而得以改進。

伊利諾州 Dr. Visotsky，曾訓練一批高中畢業學生，在為期九個月特別訓練結束後，能在醫院重健、心理與社會工作部門專人指導下，擔任照顧出院老年人的第一線工作，協調老年人就地處理一些生活上的小危機。類此工作，可廣泛加以運用，並與心理衛生諮商服務相配合。

對多數老年人而言，「健康欠佳」都祇在影響其日常生活後，才引起人們的注意，一般人，都不予重視。但是，等待出現的徵候惡化到是以影響其正常生活後才處理，通常都是太晚了。此外，「健康欠佳」，是一般老人都可能面臨的問題，不單是貧苦老年人的專利品。因此，類此的工作方案，必須以全體老年人為對象，不祇以貧苦的為限。

總之，倘若適宜的醫藥與公共衛生諮詢體系建立的話，好的預防性與綜合性服務，應包括上述建議的全部或大部份。倘若心理衛生中心工作人員小組的協助，一般醫藥或公共衛生服務之中，可以增設醫藥與心理衛生諮商服務，那麼，上述的建議案，就容易執行。醫藥、社會、精神病理，與心理方面的服務，必須融為一體，才能適合老年人的需要。巴爾的摩城北的西奈醫院，已就此項構想試辦一小型整合性服務。由西奈醫院的工作，我們可以知道那些目標可以達成。將遭遇到些什麼樣的困難。需付出多大代價。需聘用多少合格工作人員等。巴爾的摩市立醫院社區醫學部 (Dept. of Community Medicine)，目前正對老年慢性病患者，進行一項追蹤研究。隸屬該部的社區心理衛生中心，其工作自始就和目下一些慢性病研究方案，有密切的關連。

(7) 建議：

對老年人的服務專案，應根據下列數點建議，規劃執行：

① 適宜的老年人精神病理服務，應列入綜合心理衛生計畫。

② 應擴大老年人住院照顧有關設施，並普遍設置於全州各地。患有老年或動脈硬化性腦損傷者，既非精神病患亦非嚴重騷擾破壞者，宜將其安置於社區各有關設施內，必須注意的，是該設施內聘有合格工作人員，可針對老年人的需要，提供適合的服務。

③ 應加強對醫藥與護理人員的重健技能訓練。老年病患者，或許還附帶有各種情緒異常方面的問題，其所要求的護理技能，亦有賴長期不斷的訓練，方能習得。

④ 實施支持性服務，在於培植足夠受過慢性病與各種背景不同異常病人護理訓練的合格工作人員。

⑤ 各有關機關，應通力合作，為老年人研擬更廣泛並有效的保護服務。

⑥ 在預防服務中，應加強對老年人配眼鏡與助聽器工作。為中等收入或靠救濟金生活的老人，提供此種服務，更是刻不容緩。

⑦ 各種老年人諮商、問訊、「危機處理」服務，應納入綜合社區計畫，而成為整體中的一部份。

4. 對酗酒者的服務專案：

(1) 一般背景：「酗酒」已被馬利蘭政府當局視為一種疾病 (a disease) 一項主要衛生保健問題。一九六〇年，州長 J. Millard Tawes，組設酗酒委員會，就馬利蘭州自一九三五年至六〇年，對酗酒問題解決的努力，寫成報告書發表。而一九六〇年至六四年的追加報告，也已相繼發表。

按該委員會的估計，一九五九年馬利蘭全州，大約有將近七萬七千名的酗酒者，其中四〇%住在巴爾的摩市。美國國家酗酒委員會，曾發表一份全美總人口對全部酗酒者總數的比例數字，即每十萬美國人口之中，約有二千七百人是酗酒的。若將這一比例數字，用在馬利蘭州一九六三年的人口數上，則一九六三年的任何一天，全美酗酒者，高達八千八百人之多。

此外，按 Psychiatric Register 資料，同一年，全美酗酒者的門診入院率，是每十萬人口八九一人，但在巴爾的摩市，則高達一六八、六人，在全州各郡區，則是五九·〇人。由上面二項數字說明，可知馬利蘭州，尤其是巴爾的摩市，酗酒問題的嚴重程度。其實，不少酗酒者或因其係私人開業醫師求醫，或因其所在的社會機構不在向 Psychiatric Register 登記之列，或因其係因急性中毒而正在全科醫院接受治療，而被遺漏。多年以來，部份酗酒者已被醫藥界放棄，有些祇能向警方查詢才能到。雖然如此，近年來各州立精神病院酗酒者的門診住院人數，仍是在直線上升。自從立法與行政作了若干改變後，酗酒者因不必經過法庭才能就醫，上升的速度更是加快。許多酗酒者，雖然祇是短期入院治療，但出院不久，又再度住院的，也為數不少。

近年，各有關組織，已注意到酗酒防治工作方案的研擬，以及各種服務的協調配合。一九六二年，州心理衛生部，增設酗酒防治服務遠絡主任一職，接辦州長所創辦的委員會工作。各有關團體，亦推代表，組設綜合規劃顧問委員會，以利工作的進行。

(2) 需求情形：現行有關酗酒防治的各種服務，應酌情改善並擴大。州立精神病院酗酒防治部門，尚未能針對婦女以及各類酗酒者不同的需要，

改進其服務內涵與範圍。許多酗酒病人，因此仍被安置於醫院其他部門。將各類酗酒病人集中於酗酒預治部門治療，其優點，在能指派受過專業訓練的特別工作人員，提供服務。

應進一步的示範方案，探究類似中途之家 (Halfway Houses)、團體之家，特別設施的存在價值。州心理衛生部和許多顧問委員會，均建議為習慣性酗酒罪犯，設置單獨收容處所，以取代目前將其判如下獄六個月的一貫方法。

對酗酒者的社區服務，一向都做的太少。但是，在巴爾的摩市以及其他都會區，却有此迫切需要。一般說來，酗酒者和其他情緒與人格異常者一樣，對社區服務，有廣泛的需要。因此，在研擬社區方案時，需注意所提供服務的範圍。在社區酗酒者服務方案發展尚未成熟之前，各地區域醫院酗酒防治部門工作人員，應竭力支持各種社區防治方案。

急性酒精中毒，是一醫藥問題，而不是精神病問題。由於巴爾的摩市該類問題的嚴重性，應迅速成立足夠的戒酒中心，並促使該中心與追蹤輔導酗酒者的機構團體，取得密切合作。

在專業人員方面，至今完成酗酒病人治療與重健訓練的，十分有限。大學研究院以及醫院附設心理衛生中心，共同負起專業人才培植責任時，其酗酒防治課程與實習的設計，應着重知識灌輸與問題解決二方面。此外，應以巡迴講習方式，加強一般醫院員工對如何處理酗酒病患的認識與作法，這在巴爾的摩市，尤其重要。有人進一步建議，在城市地區，聘用非專業人員，擔任酗酒防治工作的顧問。

擴充與加強各種不同的酗酒預防服務，是非常重要的。為教育人員以

及其他的專業人員、勞工，以及工商業界領導人士，設計各種合宜的教育訓練方案，有待進一步的努力。特別建議舉辦酗酒預防夏令研討會，以集思廣益，邁向酗酒防治的新里程。

教學機構主辦的有關衛生、心理衛生，以及社會研究等方面的方案，應包括對不同社會經濟背景以及文化模式學生的酗酒研究。對兒童作預防性衛生與心理衛生服務時，對有飲酒習慣父母的兒童，應作特別的注意。

應改善個案發現與早期追蹤過程。據馬利蘭州 Psychiatric Register 資料，不少病人，均因被診斷為酗酒者而在院內或院外治療部門接受幫助。對這些病人及其家屬的追蹤輔導，將有助於對其家屬疾病的早期偵察與防範。此外，由非醫藥機構，甚至於開業醫生處，亦可獲知酗酒資料，以早期發現病人，並予重健。

顧問委員會指出，酗酒問題的嚴重及複雜程度，對州心理衛生部的行政結構，以及經費籌措方法，已經產生相當影響。該委員會建議，單獨為酗酒防治工作籌集經費，而不與社區一般心理衛生服務經費編列在一起。該委員會又強調為酗酒控制工作，另闢新財源的必要性。以科徵含酒精飲料的飲料稅，作為新財源之一，推動綜合方案的，已有加尼佛尼亞、康奈狄克，與北卡羅萊納諸州。馬利蘭州，亦應作若干新嘗試，另闢新財源。

(3) 建議：

① 研擬綜合性心理衛生服務方案，須包括有整套的酗酒病患住院與院外服務兩大部份。

② 四所州立區域性醫院，其酗酒防治部門，須加擴充並強化，以為婦

女等各種不同的酗酒病患，提供特別照顧。目前，由於各該部門的人力不足，素質不夠標準，未能將正在醫院其他部門接受治療的各類酗酒病人，集中照顧。

③ 建議在某些主要地區，設置示範性中途之家與團體式家庭，考評該類設施，對減少需要住院人數包括出院不久需要再入院者上，有多大經濟價值。

④ 繼續為習慣酗酒者，設置適宜酗酒防治設施。

⑤ 有關酗酒以及酗酒病患處理等單元，使獲得碩士及其以上學位的專業工作者，對酗酒防治有根本的認識。

⑥ 擴大各級教育機構，現有酗酒防治課程之講授對象。不但專業工作人員有長期、定期參加各種教育性訓練的機會，即使教育工作者本身，也有充分能力勝任教育性方案之計畫工作。因此，設置酗酒研究暑期學校，以提高各類工作人員的素質一案，應積極着手進行。

⑦ 加強個案發現工作，以實現早期預防的理想。個案的發現，可由對酗酒者的追蹤輔導，以及對各種既有資料的加強注意等方法達成。對於工業地區，酗酒者早期發現與復健問題，應予以特別注意。

⑧ 州心理衛生部的行政結構，以及酗酒防治工作方案政府配合款的籌募方法，隨着日益嚴重且複雜的酗酒問題，需與新酗酒防治方案的發展，力謀配合。

年金計畫論 下

貳、年金計畫之基本特性

依照規定，僱主採用一種認可的年金計畫時，他必須訂有許多規定作為年金計畫的基本特性。同時亦依據此等特性備作設計適合的年金計畫之參考。例如僱主應該決定將被僱者分類列入計畫適用範圍，並規定在何時及何種情況（或條件）下，這些被僱者具有資格參加年金計畫，又被僱者在退休、死亡、殘廢或離職時，將領受何種給付，而如何及何時發給此等給付，以及是否被僱者均須繳納保險費等等。一般言之，僱主在訂定此等規定時，雖應考慮許多其他因素，但最重要的乃是給付標準與負擔費用問題。如果我們能避免不必要的重複給付時，則僱主應考慮到現行的被僱者互助福利計畫（The Employee Benefit Program）。當然，由於團體協約機構的要求對僱主的決定亦具有影響力，並由競爭的企業組織來訂定給付形態亦復如此。

考美國國內稅收法（The Internal Revenue Code）之規定係促進年金計畫的主要依據。如果僱主願意獲得有利課稅利益時，則必須實施一種認可的年金計畫，已如上章所述。至於有關參加計畫的資格規定容在第五章詳述，在此從略。顯然，這種年金計畫對於公司職員、股票所有者、管理人員或高薪被僱者（按此等人員常列為特別被僱者階層 the prohibited group of employees）不論在任何方面諸如給付、保險費或保險範圍等均無差別待遇。因此，如果僱主必須採用一種認可的年金計畫時，則對被僱者的適用範圍或者決定其給付並無所選擇，一視同仁，無所差別。

其次，我們對特別僱主的年金計畫設計應考慮該僱主的目的評價和環

境情況如何而定。當然，對於多數不同的僱主亦有合併計畫利益之可能性，自不待言。事實上，每一僱主均具有其自己的目的或主意及特別的環境或處境，故一種計畫對甲僱主很適用，但却並不適合於乙僱主。基於此一理由，對任何僱主所設計的年金計畫必能實現其特有的目的，以解決其特定的問題，方克有濟。惟多數僱主大都臨時採用一種普通性的計畫（a package plan），事後常發覺某些方面並不適用。不幸地，為補救此種問題，僱主們時常須耗費相當的費用及精神時間才行。因此，我們應該加強典型年金計畫的發展。因為此等計畫將能提供分攤利益，亦能適用於各種情況的企業單位，而不必耗費多少精神。

本章旨在討論各種因素備作僱主設計一種年金計畫中較顯著特性之參考，其中多數要素同樣地亦可應用於利潤分配計畫（Profit Sharing Plans）上，特別是共同僱主所建立的認可年金計畫尤然。此一要素亦可應用於專業團體或所採用的認可年金計畫。至於本章所討論的特性乃包括資格條件、退休年齡、退休給付、死亡及殘廢給付、離職津貼以及被僱者保險費等在內；同時在此亦略述年金計畫的其他規定，諸如僱主修訂計畫或終止計畫之權利等。

一、資格條件

一般言之，被僱者通常必須具有一定的資格條件（Eligibility Requirements）後才能參加年金計畫。在非納費制的年金計畫裡，凡符合資格條件的被僱者將自動地成為計畫參加者（a participant）。惟在納費制的年金計畫裡，被僱者通常具有一種選擇權，並且參加計畫前應具有若干肯

柯木興合譯
黃淑雅

定的行動才行。因此，通常被僱者必須簽寫參加計畫的申請書，同意繳納保險費，並指定其受益人。

關於資格條件通常有兩種方式，即一為延期被僱者參加計畫，直到其符合某些規定條件為止。二為被僱者永久無具備資格條件時，則不許參加計畫，至少在職業分類中有若干改變後才允許被僱者參加計畫。例如前者的延期參加計畫係規定被僱者成為具有參加資格以前必須達到某一最低年齡 (Minimum Age) 為其必備資格條件之一。另一方面，如果被僱者已達到某一最高年齡 (Maximum Age) 而不許計畫時被僱者參加計畫時，則將規定某些被僱者不能參加計畫。至於延期參加計畫的資格條件時常將行政事務費亦列入考慮。因為被僱者從事流動性高的工作，僱主須製訂登記檔案及保管而增加其不必要的費用負擔。例如被僱者在一個別的年金計畫下成為參加者時，因很短地就終止其僱傭關係，勢必增加僱主的費用。即此項費用由被僱者所繳納的保險費與保險公司所退還的現金解約價值或解約退款 (Cash Surrender Value 包括任何分紅在內) 二者間的差額來測度。惟此種顧慮對於資格條件並非迫切需要的要件。如果許多被僱者發現他們尚未有資格參加年金計畫時，則就無年金計畫的心理上影響。然適當的資格條件之選擇將使勞資間獲得合理的協調，而俾使財務損失與管理困難兩因素減低到最低程度。

惟這些資格條件將永遠地使被僱者無法參加年金計畫，而通常由僱主的目的或主意、談判協定或費用因素等所決定。例如僱主很少要求將部份時間工作或季節性的被僱者參加年金計畫。同樣地，如果一個協約機構正商議年金計畫時，則其適用範圍通常由該機構所代表被僱者來決定。也許資格條件的最困難處就是計畫中所規定的最高年齡問題。此外，僱主對許多被僱者將保存有長期忠誠服務公司的紀錄。同時在可能的範圍內，這些被僱者可能加入年金計畫。不幸地，對於年紀較大的被僱者將使其僱主提供一定且直接的費用問題，而增加其費用負擔。

表(一) 被僱者年齡及服務年資的分析

年 齡	服 務 年 資									合 計
	未滿1年	1 年	2 年	3 年	4 年	5—9年	10—14年	15—19年	20年以上	
20歲以下	1									1
20—24歲		1								1
25—29歲	1		1							2
30—34歲			1	1	1	2				5
35—39歲	1					1	3			5
40—44歲	2	2		1	1		1	1		7
45—49歲	1			5	1	3	1	2		13
50—54歲			1				1		1	4
55—59歲						1	2		1	4
60—64歲			1				1			2
65—69歲						1	1			2
70歲以上							1			1
合 計	6	3	4	7	3	8	11	1	2	47

蓋美國國內稅收法的規定乃係建立年金計畫中資格條件的最重要規定依據，已如上述。既要言之，該法規定如下：即(一)至少百分之七十以上被僱者應包括在計畫之內，(二)要求所有具有資格加入計畫者至少有百分之八十以上參加年金計畫。然對於不符年金計畫所規定服務年資（通常不超過五年）的被僱者以及部份時間工作者或季節性工人等並不列在所有被僱者領域內計算。同時，法律亦允許由被僱者的特別分類來決定資格條件，當然這種分類的標準對於公司職員、肉票所有者、管理人員或高薪被僱者等，並無差別待遇才行。

概而言之，年金計畫中最普遍的資格條件通常包括採用最低年齡或最低服務期間（或年限）在內。廣泛地說，其他資格條件諸如最高年齡、最低所得條件及職業分類或工作類別等亦列入考慮。

尤為進者，關於延期參加計畫的資格條件亦會影響被僱者的給付和計畫的主要費用。例如它們能限被僱者的信用服務年資（Credited Service）。惟許多年金計畫，特別是由團體協約機構所商議的計畫，規定全部服務年資合計最高以卅年計算。因此，我們在設計訂定資格條件時，為便於說明起見，常以圖表方式來表示被僱者年齡與服務的分配情形。又以男女別各種不同的表格或薪津分配表來說明其關係。這種圖表說明的方式常表示對於資格條件的適當選擇情形。例如表(一)乃表示如何準備編製一個適合的圖表。

依照上述討論作為一般基礎，我們可較詳細考慮到某些特定的資格條件，分別簡述於后。

(一) 服務年資

經驗告訴我們：在絕大多數情況下，被僱者在一個單位裡若服務期間相當短時，則將產生最高的流動率。因此，年金計畫大都規定有最低服務年資。凡超過此一年資者始具有加入年金計畫的資格。至於服務年資的長

短將因僱主間與職業別不同而異，通常以一年至三年最為普遍。但國內稅收服務處大都不准服務年資超過五年以上。因為該處常要求最低服務年資低於五年，用以預防特定年金計畫的差別待遇。惟有些年金計畫乃採用雙倍服務條件（a dual service requirement）的方式，對於個別被僱者訂定較長的最低服務年資，如果建立年金計畫時，特別被僱者階層對未來的被僱者能符合更嚴格條件時，則國內稅收服務處將採用此種方式的規定。又對於新設立的公司單位亦須考慮實施年金計畫。依照美國聯邦稅法之規定，對於公司成立前之原合夥人或所有人的任何被僱者而現已合併為新公司者，其服務年資係自公司成立之日起計算。因此，資格條件中服務期間之選擇常不允許具有股東身份的被僱者，在建立計畫時期加入年金計畫。至於加入計畫的最低服務年資，在商議計畫中很少提及而另明文規定。但這些計畫却常要求對具有退休給付的被僱者在計畫規定的一般退休年齡時，業已符合最低服務期間（例如十年或十五年）的規定。

(二) 最低年齡

日前多數僱主對於未達到一定年齡而流動性特高的被僱者將能建立年金計畫。因此，許多年金計畫除上述服務年資條件外，亦要求被僱者在加入計畫前須達到某一最低年齡（Minimum Age）例如廿五歲或卅歲為其要件。一般言之，美國國內稅收服務處通常規定加入計畫的最低年齡在卅歲以下。偶然地，年金計畫對於未來的被僱者訂有較高的最低年齡條款。但亦如同最低服務年資一樣，對於特別被僱者階層的必須符合國內稅收服務處所規定的最低年齡才行。事實上，最低年齡條件在團體協約的年金計畫裡很少看到。

(三) 最高年齡

誠如上述，從費用的觀點言之，採用最高年齡（Maximum Age）作為

加入計畫中資格條件之一乃是相當重要的項目。因此，被僱者若超過規定的最高年齡諸如五十五歲、六十歲或六十五歲時，則不許加入年金計畫，但其年齡限制將因企業別而異。由於年紀較大被僱者加入計畫的費用相當高，因其所能累積提存所需年金給付費用的時間相當短。若採用完全提存準備(Complete Funding)的財務處理方式時，則其費用負擔很重。在此種情形下，有時採用差別的準備提存方式(Different Funds)，以減輕費用負擔。其中以後退休準備提存方式(Postretirement Funding)最適用。惟因費用因素問題將規定某些年紀較大者不予參加年金計畫。於是，勢必導致問題的複雜化，因為這些年紀較大被僱者具有充分的理由要求他們的僱主採用一種年金計畫。

事實上，各計畫的費用負擔將因僱主的需要、實際費用問題及財務處理方式等的不同而異。通常多數建立年金計畫時，對被僱者訂定較高的最高年齡規定，但對未來的被僱者則減低其最高年齡。有些則規定凡達到某一最高年齡後受僱者，則不予加入計畫。但此一規定却對服務年資較長的年紀較大者並不受限制，而僅適用於服務年資較短者。惟不論在任何情形下，僱主通常對於這些因年齡限制而被摒除於計畫外者，乃採用賦課方式提供若干給付，以資補償。有些計畫，特別是由團體協約方式所建立的年金計畫，對於一些相當於最高年齡的被僱者，若其達到計畫中一般退休年齡時能符合所規定的服務年資(如十五年)規定，則亦可加入年金計畫。但若無法上述規定而已達到規定最高年齡後受僱者，則不予加入計畫。

四 工資所得條件

有些年金計畫要求被僱的工資所得必須超過某一所得以上者諸如美國社會安全稅所規定者始具有加入計畫的資格。(譯者按一九七四年時，美國社會安全最高投保月給工資為一千元)，此等計畫將較一般社會安全課稅標準獲得更高的給付額。如果此種計畫僅限於如此規定時，則常要求

將該計畫的給付與社會安全給付合併計算。此種合併方式容在下面所述給付公式中一併討論之，在此從略。事實上，在美國很少計畫採用工資或所得水準作為加入計畫的資格條件。

五 職業分類

一般言之，大多數年金計畫通常僅限於薪資被僱者參加計畫，但此一限制勢必增加加入計畫的困難性。如果薪資被僱者的所得工資均高於計時被僱者，則計畫的提出將不被國內稅收服務處所接受。實際上，如果計時被僱者所得如同薪資被僱者時，則計畫接受可能性將增加。至於薪資被僱者年金計畫(Salaried-only Plans)若僱主已對計時被僱者補助保險費時，則在工會協約的計畫下亦可接受此一計畫。因此，如果此種薪資被僱者計畫未符合上述各種資格條件，但却對計時被僱者提供保險費或給付時，則仍具有資格參加該計畫。惟不論一種計畫是否限於被僱者，若非由團體協約機構所代表者，此乃值得注意的問題。顯然，依美國全國勞動關係法(The National Labor Relations Act)之規定應予承認。該法第八條第一項規定：若不包括代表的被僱者時，則將拒絕商議此一問題。因此，若對團體協約機構所代表的被僱者不建立計畫時，則將構成不公平的勞動事務(Labor Practice)。惟被僱者若僅在一特種工廠或特定地區或特定職業工作時，則亦可能建立一種年金計畫。然此種方式並不常採用，即使採用時，對於特別被僱者階層亦不發生差別待遇的問題。

二、退休年齡

(一) 一般退休年齡

根據統計，大多數年金計畫的一般退休年齡或普通退休年齡 (the Normal Retirement Age) 均規定為六十五歲。此一年齡的選擇係受二種事實所影響，即一為美國社會安全給付開始年齡亦規定為六十五歲(譯者

按：一九七四年的社會安全修正法，已規定被保險人年滿六十二歲時亦可領受年金給付），一為六十五歲前退休被僱者領受完全給付的常產生相當高的費用負擔。偶然地，雖然有些年金計畫亦提早一般退休年齡為六十歲，但多數僅限於公共團體、半公共團體或慈善團體等。又有些職業的被僱者因其工作性質異於一般職業而服務年資較短，故亦將一般退休年齡降低於六十五歲以下。根據目前的趨勢顯示：勞資雙方對於提早退休年齡已漸發生興趣，而常提供一種補助提早退休給付的方式。目前已有少數計畫規定女子退休年齡為六十歲，男子為六十五歲。此種措施實有違背美國公民權法 (the Civil Rights Act) 第七章條款之規定。故乃要求此等計畫取消此一年齡規定，而對男女被僱者的退休年齡一視同仁，訂定相同的年齡。

有時在協約下的年金計畫亦採用一種浮動一般退休年齡 (a Floating Normal Retirement Age)。在此種情形下，被僱者在達到某一最低年齡 (通常為六十五歲) 時有權要求退休而領受完全給付。(譯者按美國此種浮動退休年齡的規定，與目前歐洲國家倡行的退休年齡彈性制 (Flexibility of Retirement Age) 的意義相同，例如西德於一九七二年十月公布第二次年金改革案中，即採行此種年齡彈性制，並於一九七三年一月付諸實施，規定凡被保險人年滿六十三歲而會保險卅五年以上者，則具有領受完全老年年金的資格，不必等到規定之一般退休年齡六十五歲才有給付資格。) 但僱主並無權要求被僱者須等到某一最高年齡 (通常為六十八歲，即指強迫退休年齡而言) 才能退休。不過，被僱者却有權等到其實際退休時才退休而領受完全給付。誠如前述，在某些情形下，僱主建立計畫初期對年紀較大被僱者大多提供一種不定的退休年齡表 (a Staggered Normal Retirement Schedule)。根據一個標準的退休年齡表顯示：凡年滿五十五歲以上的任何被僱者而加入計畫達十年者，則可退休。因此，對於年達五十六歲加入計畫者在六十六歲時亦可退休。依此類推，六十一歲加入者須在

七十歲時才能退休。如果我們採用這種退休年齡表將須做到下列各點，方克有濟，即(一)因被僱者的一般退休年齡提高時，則提供一定年金額的費用將會減少；(二)要能使僱主且有較長時間來累積年紀較大者所需年金費用；(三)若採用服務年資決定給付的計畫或者確定保險費方式 (或定費購買制) (Money Purchase) 時，則被僱者將具有額外時間獲得給付。(譯者按：有些年金計畫透過個人契約來累積基金，係利用一定的保險費率，而變動其年金給付額，此種方式稱為固定費用購買方式，簡稱為定費購買制。通常此種方式並不常用，僅在保險公司依照傳統方式準備發行契約時，其給付額乃依基本的保險單位來決定) (四)最後，勞資雙方均希望有一個適當時機建立一種被僱者退休的年金計畫。

(一) 提早退休年齡

目前大多數年金計畫均規定被僱者可自由選擇提早退休而領受減額年金。但有少數計畫對於遭遇全部永久殘廢者却限制此種選擇性。如果採用提早退休條件時，則被僱者要求選擇提早退休前通常須達成某些條件才行。至於提早退休的要件之一乃係被僱者必須達到五十五歲以上而加入計畫滿十年以上才有資格。同時被僱者必須是實際上退休，並非改變其工作性質而言。因此，訂定此一條件時，必須亦能使被僱者領受合理的給付。惟僱主們大都不希望被僱者提早退休。如果僱主同意提早退休時，則國內稅收服務處將要求提早退休給付額不能高於完全給付額。

一般言之，關於提早給付減低的理由有二：即第一被僱者完全給付並非由提早退休之日起發生，第二被僱者若較預期退休期提早數年退休時，其給付勢必多支付數年之久。故為決定被僱者提早退休給付，通常將數理減額因素 (an actuarial reduction factor) 應用於被僱者發生給付價值上 (the value of employee's accrued benefit)。事實上，決定上述的給付價值在一種個別準備提存方式 (an allocated funding instrument

下很簡單的。例如在一種個別契約的年金計畫 (a fully insured individual policy plan) 中，發生給付價值通常為被僱者退休時由其保險或年金契約所領受的解約退款。如果採用非個別準備提存方式 (an unallocated funding instrument) 的年金計畫時，則年金給付公式將反映被僱者的服務年資，其給付額係由被僱者達到退休時所得服務年資來測定。又若採用另一給付公式的年金計畫時，則對被僱者發生給付的決定勢將更加困難。蓋目前常用的給付公式乃係利用分數比例法 (fraction) 來增加被僱者在達到一般退休年齡時的預估給付額，其分子係表示被僱者已達提早退休年齡時之加入計畫年數或服務年資，分母為被僱者已達一般退休年齡時之加入計畫年數或服務年資。

職是之故，有時將數理減額因素應用於上述發生給付價值時是很簡單的計算方法，即被僱者在一般退休以前提早退休時，每提早一個月減少給付百分之〇·五。有時此種數理減少因素乃由年金計畫或團體契約中的年金表來決定，如表(三)乃表示一種數理減額因素的標準型 (a typical set)，該表係依據美國一九五一年團體年金表 (The 1951 Group Annuity Table) 以年利率百分之四·五所編製，是一種生存年金 (a pure life annuity)。

誠如上述，美國近年來勞資雙方均對提早退休年齡降低為六十五歲以下的情事日感興趣。實際上，有些年金計畫已將一般退休年齡訂在六十五歲以下。惟多數計畫若其被僱者能符合某種條件時，則並不採用完全數理減額給付方式。例如有一種方式規定，若被僱者達到某一年齡 (如六十歲) 後退休而已服務滿某一年限 (如三十年) 時，則不必採用此種數理減額給付方式。(譯者按：此法與目前西德社會保險老年年金所採行的彈性年齡給付資格條件相類似) 又類似計畫亦不採用減額給付方式，若被僱者退休時，其年齡與服務年資二者合併達到某一數值 (如九十) 時，則符合此

一規定，例如被僱者年齡為六十二歲，服務年資為二十八年。此外，有些計畫採用簡單的方法，將於提早退休者每早一個月減額百分之〇·二五，較之上述完全減額百分之〇·五為少。當然，此等方式將增加年金計畫的費用，自不待言，惟被僱者常發現此等規定頗具吸收力，而僱主亦覺得鼓勵提早退休方法，除加速新陳代謝作用外，較易達到應得的利益。在某些情形下，僱主為鼓勵此種提早退休措施，除採行認可的年金計畫外，有些甚至另訂補助給付 (Supplemental Payments)，以資鼓勵。

表(三) 提早退休因素

較一般退休 年齡提早年數	百分比 (%)	
	男	女子
1.....	91.0	92.1
2.....	83.0	85.1
3.....	75.9	78.7
4.....	69.6	72.9
5.....	64.0	67.7
6.....	58.9	62.9
7.....	54.4	58.6
8.....	50.3	54.6
9.....	46.6	51.0
10.....	43.3	47.7

附註：本表所指一般退休年齡係以65歲而言

(三) 延期退休年齡

許多年金計畫亦訂有被僱者延期退休的條款。這種規定對僱主頗具重要，因為若重要職位的被僱者在獲得與訓練上頗有困難時，則將使僱主安排其實際退休的時間上具有較大彈性程度，以免影響工作之推行。

蓋延期退休 (Late Retirement) 的選擇權通常須經僱主的同意。延期退休的時間雖無限制，但大都限定在一般退休時間後某一期間為止，例如

五年為限。至於延期退休所領受的給付額大都與一般退休時的給付額相同，或者因服務年資增加而增加其數理部份給付額而已。惟許多年金機構認為老年金計畫要達到其真正的目的，延期退休的選擇不應對其被僱者具有吸收力，而延期退休給付最好不增加，至少延期退休部份之給付計算方式應與一般退休時的計算相同為宜，否則被僱者將被利益的吸引而遲遲不願退休，妨礙了新陳代謝的作用。

三、退休給付

被僱者退休給付公式的選擇乃係年金計畫中的一個重要條件。在選擇給付公式中，舉凡僱主的財務狀況、僱主企圖的退休給付水準與僱主分配利益於所有被僱者的目標如何等因素，均扮演著重要的角色。許多僱主認為年金計畫應對較高所得被僱者在退休後提供相當於退休前所得的百分之四五至五〇（包括基本社會安全給付在內），對較低所得者提供較高水準，可能在百分之六五至七〇間。對服務年資較短者（如低於廿五年至三十年者）而言，其所得的比例亦較低。從僱主的觀點言之，這種給付公式的選擇，當公司的收入減少或現行租稅優待減少時，因費用提高而影響到年金計畫的繼續性。在基本上，通常有兩種給付公式可供僱主考慮選擇。即第一種稱為確定保險費方式 (Defined Contribution Formula) 或定費購買方式 (Money Purchase Formula)。此式係保險費率是固定的，而被僱者的年齡、性別及一般退休年齡等諸因素的變動而異。第二種稱為確定給付方式 (Defined Benefit Formula) 或年金購買方式 (Annuity Purchase Formula)。此式係對被僱者訂定固定給付額，而其保險費乃依所要求的給付而定。惟確定給付方式較確定保險費方式受人歡迎，其中以上兩種方式又可細分為多數不同的種類，容後詳述。

(一) 所得決定

由於大多數給付公式中的給付金額係決定於被僱者的所得報酬 (Compensation) 多寡。故我們在討論某一特定公式前，應先對種種不同的所得報酬概念加以分析的必要。

在一般的情況下，只有基本所得報酬 (Basic Compensation) 才適用於給付的計算因素。因此，紅利及其他額外所得並不應包括在內。事實上，國內稅收服務處亦注意到年金計畫的所得（即一般所謂之投保工資）是否應包括上述附加的所得在內。如果將紅利及獎金等額外所得包括在內時，則易於導致年金計畫的不公平而發生差別待遇問題，對某一特別被僱者階層有利。例如在一種任意紅利給付公式 (a discretionary bonus formula) 下，特別被僱者階層勢必較其他被僱者獲得較高的紅利所得。因此，年金計畫的給付公式若依被僱者的基本所得來計算是可接受的，但若依全部所得計算時，則對主要被僱者會產生不等比例的給付。另一方面，如果年金計畫中的給付與社會安全給付合併計算，國內稅收服務處將要求採用全部所得報酬（包括加班收入等）來計算，除非能證明較狹義的所得報酬概念不致發生特別差別待遇的結果。

其次，關於決定佣金抽成推銷員 (Commission Salesmen) 的所得報酬是件困難的問題。因為他們的全部收入，每年不同，如果推銷員的所得為基本所得（即一般所稱的基本薪資）加上佣金收入時，則有些年金計畫就僅採用基本所得來計算給付。惟此法常會發生不合平的结果，蓋因推銷員真正的所得報酬與其僱用的價值乃反映在全部收入上，而非其基本所得。因此，一種常用的變通辦法乃係利用某一年的所得作為其前三年或五年間年平均所得計算。若以推銷員為主的年金計畫中，則常採用確定保險費方式，即每一被僱者每年所繳納保險費乃為各該年實際收入的百分比。不論如何，我們通常要扣除推銷員任何所得充當費用支出之部份。再者，關於決定所得作為給付公式的另一問題乃是計算所得的期間問題。即計算給

付的所得是否依照被僱者加入年金計畫後全部期間的平均所得或者退休前較短幾年間的平均所得來計算。後者稱為最後所得工資條款 (Final pay provision)，例如年金給付以被僱者退休前(最後)五年的平均所得為計算基礎，或者以退休前十年間所得最高之連續五年的平均所得為計算基礎。

至於最後所得年金計畫的優點在於被僱者的給付能與其退休前某一期間的所得及生活水準相配合而提高其給付額。結果使得給付能配合物價水準漲跌的趨勢而調整。又就給付水準而言，這種年金計畫方式較之全部期間計畫方式更能適合僱主的要求。惟這種計畫較前者的費用為大，因為在某種基金準備提存方式下，若被僱者在退休前短期內，須負擔其附加給付費用時，則將發生基金籌措的困難問題。因此許多僱主認為最好採用全部期間平均所得計畫 (a career average earnings plan)，並依經濟的情況對給付公式作定期性的調整為宜。事實上，縱然最後所得年金計畫在繼續發生通貨膨脹期間使僱主增加費用負擔，但在許多情況下，僱主吸收這種費用增加的能力亦大為增加，尤其是年金計畫的資產投資於債券上為然。同時最後所得年金計畫較全部期間平均所得計畫對主要被僱者具有更好的結果。

(二) 確定保險費方式

如前所述，確定保險費方式並不對被僱者提供固定的給付額。換言之，僱主的保險費率亦是固定的，通常為被僱者所得的一定百分比，僱主乃利用保險費來購買年金給付。而其年金給付的費用將因年齡、性別及一般退休年齡等因素而變動，故被僱者的給付亦取決於此等因素，諸如保險費水準與投資收入等。

考確定保險費年金計畫(Defined Contribution Plans)通常是納費制的。僱主所負擔的保險費與被僱者的保險費相等或為某一倍數。例如年金

計畫可以要求勞資雙方負擔被僱者薪資的百分之五的保險費，或者被僱者繳納百分之三，而僱主為百分之六。在完全個人契約年金計畫中，此等保險費常採用平準保險費方式 (Level Premium)，依被僱者的年齡、性別與一般退休年齡等因素來購買其保險金。如果採用團體延期年金契約的計畫時，則此等保險費乃用以每年購付清延期年金單分別位(a unit of paid-up deferred annuity)。然此項年金在保險公司所訂定的保險費率下，亦取決於上述諸因素。至於採用其他準備提存方式的年金計畫，通常將保險費累積提存與投資收入二者備作退休時支付給付之用。

表(四) 確定保險費方式的內容說明

加入年齡	性別	一般退休年齡	所得報酬(年薪)	保險費(年付)	退休時的累積基金	每月給付額	給付佔所得百分比
25歲	女	65歲	4,000美元	400美元	39,530.80美元	229.28美元	68.8%
30	男	65	6,000	600	45,958.80	316.20	63.2
40	男	65	10,000	1,000	43,312.00	297.99	35.8
45	男	65	6,500	650	20,129.85	138.49	25.6
45	女	65	6,500	650	20,129.85	116.75	21.6
53	男	65	20,000	2,000	31,254.00	215.03	12.9
55	男	65	6,000	600	7,491.60	51.54	10.3

一般言之，非營利團體基於費用之因素大都採用確定保險費方式，以便預測將來年金計畫的債務程度。至於專業團體或財團在某種程度上亦採用此種方式。但因此法具有若干基本上的限制，故採用者並不多。其限制有二：一為加入年金的年老者因只有很短時間供累積基金，結果其給付不多。蓋在建立年金計畫時，事業主早已準備提存多年的基金，故對被僱者而言，確定給付方式所產生的結果較為有利，此乃為何確定保險費較不受歡迎的原因。當然，我們要可將過去服務給付(Past Service Benefit)列入計算，但大部份公司仍認為確定給付方式較為合適。表(四)說明了確定保險費方式下所產生的給付差異性(Disparity)。該表假家被僱者的所得報酬是繼續增加，直至退休為止，而每年的保險費為其所得的百分之十，並以年利率百分之四的複利計算備作支付退休給付之用。

誠如表(四)所示，年輕被僱者因有較長時間累積基金，故其所領受的給付亦較多。但却有一個缺點，因採用複利方法計算結果，導致年輕時低所得所佔的比重較年老時高所得所佔者為大。該表亦表示因性別不同而有不同結果。如表所示，兩個性別不同而同年齡(如四十五歲)的被僱者，其所得相同，至退休時所累積的基金亦相同。惟女子被僱者每月領受的給付較少，這是因計算給付的年金表中認為女子平均餘命較長所致。因此，雖然給付的價值相同，但從年金計畫的觀點，被僱者因性別不同而使給付不同，頗有商榷的餘地。按理言之，不論性別如何，其給付水準應予相同，而所產生費用的差額應由僱主負擔之。

其次，確定保險費方式的缺點在於採用許多準備提存方式與數理費用方式，其被僱者的給付並無法確定，而只能估計而已。最後，由於不同被僱者間的給付水準不同，不易設計一個能完全符合僱主目標的公式。至於工會協約的年金計畫，尤其多數僱主年金計畫(Multiemployer Plans)具有確定保險費與確定給付計畫二者的特性，許多這種情況下，僱主的保

險費是固定的，大多數計畫均以被僱者工作一小時支付幾分錢保險費的方式，或者以被僱者薪資的百分比來計算。如果按照適當的基礎率，採用數理費用方式來估計時，則可獲得僱主保險費總額所能提供的給付水準。於是，雖然依確定保險費基金來累積基金，但仍以確定給付方式來建立年金計畫。只有在極少的情況下，保險費水準完全符合所訂定之給付水準。因此，將來的保險費，或給付，或者二者合併等均須依計畫的實際經驗作定期性的調整，方克有濟。

(三) 確定給付方式

廣泛言之，目前美國現行的年金計畫中有四種基本的確定給付方式(Basis Defined Benefit Formulas)。即(1)均等給付制(A Flat Amount formula)，不論被僱者的所得或服務年資如何，均一律發給均等給付(Flat Benefit)；(2)所得均等比例制(A Flat Percentage of Earnings Formula)，即被僱者的給付與其所得有關，而與服務年資無關；(3)服務均等給付制(a flat amount per year of service formula)，即被僱者的給付與其服務年資有關，却與所得無關；(4)所得服務比例制(a percentage of earnings per year of service formula)，即被僱者的給付與其所得及服務年資二者均具關聯。至於確定給付方式亦可與社會安全給付合併計算，但二者合併方式的要件，因涉及較廣，容後詳述。

1. 均等給付制——既如上述，此制係對所有被僱者不論其服務年資、年齡或所得多寡等均一律發給均等給付。例如每月按週給付七十五美元或一百美元年金。結果此一公式將發生不公平的現象，故目前很少人採用。不過在多整僱主的協約年金計畫裡仍予採用。如果團體協約機構裡所有被僱者的工資率相當齊一時，則均等給付制的不公平現象將減少。有時該公式仍配合其他公式一併使用，例如每一參加計畫的被僱者，除每月領受五十美元的給付額外，還可獲得超過現行社會安全最高投保工資課稅標準的所

得比例。雖然被僱者的服務年資並不直接反映在此一公式上，但大多數計畫均要求被僱者達到一般退休年齡前至少須工作滿某一期間（如二十五年）為要件。故有些計畫規定，若被僱者的服務年資未達到規定的年限時，則給付金額按比例遞減。因此，此制乃對服務年資予以加權計算。

2. 所得均等比例制——此制目前常為人們所採用，尤其在薪資被僱者或公司職員的年金計畫裡為多。其年金給付率通常以被僱者所得的百分之二十至四十間為計算標準。至於計算期間以採用最後所得報酬方式為最。惟此一公式並不將被僱者的服務年資列入計算，但却要求被僱者達到一般退休時必須具備最低服務期間為條件。若未達到規定年限時，則按比例遞減給付額。惟目前許多給付公式都採用一種行政措施，其中所得均等比例制者多採用一種所得等級表 (The Earnings Bracket Schedule) 以決定其給付額，而替代採用其實際所得來計算。表(甲)乃代表一種標準的所得等級表。事實上，目前已有百分之三十的計畫採用所得等級的中數作為計算給付標準。

表(甲) 所得等級表

所得報酬	每月年金額
350—383美元.....	110 美元
384—416	120
417—449	130
450—483	140
484—516	150

3. 服務均等給付制——此制在協約年金計畫中常被採用。被僱者依其服務年資，每年發給均等給付額。至其年金給付額因計畫而異，例如有些計畫規定服務一年月給二美元或四美元的年金，有些則規定八美元或九美元不等。假定被僱者服務一年月給五美元，若已服務滿廿七年時，則每月可領受一三五美元的年金。此一公式亦常要求被僱者在加入計畫年間具有最低時數的工作才能在該年領受完全給付。通常

規定最低時數為一千六百小時至一千八百小時。如果被僱者在特定期間未具備規定時數時，則按其實際時數比例給付之。雖然有些計畫規定僅以該計畫生效後的服務年資為基準來計算年金給付，但大多數計畫却對計畫實施前的服務年資均予承認。

4. 所得服務比例制——此制係對被僱者的服務年資與所得一併考慮計算。如此，依一種給付公式來計算保險費或給付價值將產生最公平的结果。此一公式通常稱為單位準備提存方式 (Unit Credit Formula) 或者過去及將來服務方式 (Past and Future Service Formula)。在此種方式下，被僱者每年可依其所得百分比領受年金給付。此項給付稱為將來服務給付或現在服務給付 (future service or current service benefit)。至其所得百分比因計畫而異，但標準的百分比為百分之一或百分之一·二五。給付計算期間不外採用全部期間平均所得或最後所得二者方式，通常以前者全部期間平均所得的計畫為多。

目前許多計畫對於被僱者亦提供過去服務給付 (Past Service Benefit)，而對將來服務給付乃依被僱者全部期間平均所得來計算；至過去服務給付通常依加入計畫時被僱者所得的一定百分比乘以其過去服務年資來計算。惟決定過去服務期間時，有些計畫規定有其最高服務年資期限，例如以十年為限，對超過部份年資不予計算。又計算過去服務給付的百分比亦較將來服務給付者為低。考其理由乃因被僱者加入計畫後的所得通常較過去服務期間平均所得為高。如此，可減輕年金計畫財務的負擔。事實上，我們寧願依照被僱者過去實際所得來計算，但因僱主缺乏被僱者記錄檔案以致難於精算，故不如提高被僱者加入計畫後的所得標準的佳。

表(內) 過去服務及將來服務給付公式計算

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
過去服務年資 總數	承認的過去 服務年資數 (計算年資)	每月所得 報酬	過去服務給付 $(2) \times (3) \times \frac{1}{2} \%$	將來服務年數	將來服務給付 $(3) \times (5) \times 1 \%$	年金給付總額 $(4) + (6)$
20年	17年	600美元	51美元	25年	150美元	201美元

如果採用最後所得給付計畫(The Plan Bases benefits on Final Earnings)時，其差額通常並由過去服務給付與將來服務給付間所造成的，即被僱者服務年資總數常應用於最後所得的百分比來決定其退休給付總額。為說明全部期間平均所得計畫中的過去及將來服務給付方式的運算情形，今假定年金計畫的給付公式，每月提供金額為被僱者加入計畫時所得的百分之〇·五乘以其過去服務年資，加上將來服務給付(即被僱者加入計畫後每年所得的百分之一合計額)二者所得之數值。考此一計畫須具有三年服務年資為資格條件，但該服務年資並不併入過去服務年資總數中計算。同時計算中的一般退休年齡仍為六十五歲。表(內)乃說明一個年滿四十二歲的被僱者加入計畫時已服務滿二十年時，如何計算其每月年金給付額。為便於說明計，此表假定被僱者每月所得為六百美元，其將來服務期間的所得水準亦維持不變仍為六百美元。

5. 變額給付制——近年來美國在年金計畫領域中已有一種新的發展，即變額給付計畫(Variable Benefit Plans)的推行。蓋此一計畫旨在保障已退休被僱者的年金給付因通貨膨脹結果所發生的貶值效果。目前對此計畫所採用的計算公式有二：即(一)為年金給付額係視公司投資於股票普通股的價位或類似投資價值之變動而異，(二)為年金給付額係視官方公布生活費之變動而異。惟不論採用何種計算公式，此種計畫均在企圖調整被僱者的年金給付，藉以維持其相對水準的購買力。至於此等計畫的內容將在本書第十章中詳予討論，在此從略。

從社會福利世界潮流及

白秀雄

各國反貧政策談我國小(安)康計畫 (中)

叁、美國反貧政策

美國早期對貧窮問題的政策，深受英國早期貧民立法的影響，各州的立法精神為地方救濟應由地方自行負責，規定各州人民應納稅辦理各州救濟事業，受救濟人須經家庭經濟狀況調查，須為各州的居民，而居住一定的期限，並且充滿了懲罰性、抑制性、侮蔑性之色彩，一直到一九三五年通過社會安全法，始打破貧民法所建立的傳統與觀念。該法包括了一個由聯邦政府辦理的強制性老年保險，一個由聯邦與州辦理的失業保險，以及公共救助及福利服務。老年保險自一九三五年付之實施以來，短短數十年，經多次修改，積極改善，迅速擴充，並逐漸建立社會保險完整體制，到今天已提供了下列各種項目：(一)老年遺屬殘廢健康保險，對於凡是從事有報酬工作的國民因年老退休、殘廢、死亡而喪失收入時，提供現金給付以維持本人及其家庭生計，並在一九六六年起為老年人提供健康保險，六十五歲以上的老人，其住院之費用及其他有關費用均獲補助。(二)失業保險，對於工作者失業時在一段時間內予以失業保險給付以部份補償其因失業而喪失的收入。這項失業保險對於季節性失業作用最大，因為它在工作者季節性短期失業予以現金補償其收入的喪失。對於集體失業及技術性失業，它提供了第一道保護防線，對因集體失業或技術性失業造成對經濟及個人之嚴重後果予以暫時保護及迅速補助個人所得喪失，以待其他根本措施來解決這個問題。(三)勞工災害賠償，對於工人因工作及在工作過程中受傷或死亡，予以殘廢給付、醫療給付或遺屬給付。(四)鐵路工人保險，為數八十萬以上的鐵路工人年老退休、殘廢、疾病、生產、失業或死亡等，其本人

及家屬均可得到保護。(五)公務人員保險、聯邦、州及地方政府的公務員年老退休、殘廢、疾病或死亡時，其本人或眷屬均可得到保障。

今天美國全國工作人口中，有百分之九十四納入上述社會保險體系而獲得保護，此顯示出美國社會保險制度亦逐漸擴大範圍而走向普及保護。而隨此一趨勢之發展，美國社會安全制度中公救助項下之失依兒童家庭救助及老年救助計畫之重擔逐漸減輕。三、四十年來的發展，社會保險在美國社會安全制度各項計畫所佔的百分比與日俱增，而公共救助的負擔相對減輕。

在美國民主政治體制下，社會安全計畫是以下列三種不同的方式為全國人民謀福利：(一)為推行社會保險，使被保險人可藉保險給付以應付如老年、失業、或工業災變事情，以維持國民健康及生活的最低標準，(二)為推行公共救助以協助個別需要經濟救助的個人，及(三)為推行各種福利服務事業。美國公共救助是一種以稅入支持的現金收入的計畫，用來補充「僱者與受僱者」繳納保險費的社會保險計畫。它的設計主要是針對一些人的基本需要，未完全或根本就未納入社會保險各項計畫者。從這種意義來看，公共救助的設計，是在輔助社會保險計畫。

在一九三五年社會安全法尚未制定以前，美國僅有少數的州設有較一般救濟略為詳密的救濟政策以救濟老人、盲人及兒童。依照一九三五年社會安全法之規定，聯邦政府撥款補助各州政府辦理老年救助、盲人救助，失依兒童救助等三項至一九五〇年修正公共救助法，增列殘廢救助，合而為公共救助計畫中可得聯邦撥款補助之四十類公共救助制度，通稱為「分

類救助」。在上面四大類之外的公共救助，稱爲「一般救助」。關於一般救助」。關於一般救助，聯邦既不規定標準，亦無補助，因此，一般救濟之責任，完全落在州及地方政府身上。

任何人申請社會安全法之分類救助，必須具備「需要」之要件，但是，關於「需要」二字的含義，社會安全法並未作規定，因此，各州依據各該州經濟狀況及州內人民對公共救助方案的復度，決定一個人的經濟狀況到何種程度，始有資格申請公共救助。公共救助的最大缺點即各州給付標準及金額很不一致，其中尤以一般救助更爲嚴重，各州處理的方法頗不一致，甚至是在同一州內的各郡、市之間，對於救助的原則、標準、管理以及經費的來源，亦大有不同。

美國公共救助制度之實施一直未盡理想，諸如給付標準很不平等，每月給付從卅九元到二六三元，相距甚遠，使得成千成萬的貧民湧入已經是擁擠不堪的城市，而這些人對於都市裡的工作，就像他們對於都市生活一樣，毫無準備，而給都市帶來許多問題。如製造一種遺棄家庭的原因，大多數的州規定一個貧戶如果父親還在，即使他無法維持這個家，是不能領救助金，爲了使子女有資格領取救助金，失業的父親只好離家出走，使得家庭分裂，增加社會的不安，也使子女喪失了父親的管教、愛護與照顧。又如缺乏工作激勵，產生一種刺激使貧民不想去工作，因爲接受救助所得到的救助金額要多過於待遇低微的工作收入，同時，對於現在列入福利救助名冊的窮人，要在他們開始工作賺錢時，就減少其救助給付太快而且太多。其結果不但不能鼓勵他們退出貧戶名冊以自力更生，甚且促使貧民從工作名冊退出救助名冊；又如救助制度未能與人力訓練計畫配合，因此，大多數的貧民子弟，由於所受教育有限，技能很低，工作經驗缺乏，致永遠無法找到適當的工作。

由於救助制度不盡理想，造成貧民喪失自尊、自信及進取心，養成依賴性，接受救助人數與日俱增，花費亦隨之俱增，從一九五九年至一九六

九年短短十年之間，接受救助人數從六九〇萬人增至一、〇五〇萬人，增加百分之五十二，救助經費支出從三七〇億增至一、一五〇億美元，增加百分之二百一十一。一九六四年詹森總統的「大社會」及「反貧方案」，一九六九年尼克森總統的新社會福利政策或稱「反貧窮四陣線」，完全是想針對以前反貧政策與措施的缺點，提出改善的辦法。

詹森的大社會與反貧方案，其主要精神爲(一)政府與人民協力並舉，共同致力於反貧努力，詹森提倡聯邦、州與地方，政府與人民與工商企業界應發揮創造與合作的精神，換言之，即政府結合社會整體力量來反貧窮。所以，詹森在一九六四年三月十六日國情咨文說：「我請求全國對貧窮作戰」。「貧窮不是簡單的或容易消除的敵人，單純地劃一條陣線攻擊，決不可能把它驅逐出境。若是這樣，早在很久以前便把它克服。單獨以政府的力量，還是不能戰勝，需要所有的人，所有機構的幫助、支援並充分參與。」(二)從經濟發展的觀點反貧窮，爲人類創造發展機會，係積極地針對致貧的原因設法改善，而不重演消極性的救貧措施，所以說：「此法案不是僅僅擴大舊方案或增進已有的措施，它推動一種新課題。它消除致貧的原因，並不只是緩和貧窮的後果。在我們一百八十年爲我們的人民尋求良好生活之過程中，這將是一固里程碑。」

國會於一九六四年八月廿日通過的經濟機會法規定在美國總統府設經濟機會局據負指揮、協調反貧窮之責。依據該法，反貧措施包括二大類：一爲由經濟機會局直接辦理的部份，二爲授權其他聯邦有關部會辦理的部份。前者包括(一)社區行動計畫：其目的在發動社區內所有資源以解決當地的貧窮問題，並且要結合社區內的所有居民，尤其是窮人自身，參與反貧行例。此項計畫從學前兒童到老人等各項措施可分爲：(1)學前輔助教育，(2)保健中心，(3)法律服務，(4)升大專輔助教育，(5)移民及季節性農工，(6)養祖父母計畫。(二)青年工作團：爲十六歲到廿一歲的失業青年提供補習教育及職業訓練，參加者必須遠離家鄉，以避免受不良環境因素的影響。(三)

美國志願服務團：徵召選訓十八歲以上到八十五歲的美國熱心服務者，不分男女老幼，經過六週的訓練後，派至移民社區、印第安保留區、鄉村與都市行動中心、青年工作團中心、貧民窟、精神病院，與貧民生活在一起，協助貧民解決各種問題。後者包括(1)鄰里青年工作團：協助十六歲至廿一歲來自低收入及貧民家庭的青年繼續求學、復學、或增加失業青年的就業能力。為避免離鄉背井引起思鄉病，造成輟學，增加再一次的挫折感，本計畫是就地選擇場所實施訓練，(2)工作經驗：對於農村家庭工人，低收入家庭，或需撫育子女而失業的父母親予以機會，使獲得必需之訓練及工作經驗，以增加就業能力。(3)成人基本教育：增進十八歲以上而所受教育不足六年的青年的就業能力。(4)農業貸款：鄉村合作社貸款以極低利息貸款協助在鄉村居住低收入的農民改良農場等。(5)小本生意貸款：以極低利息貸款協助人民當中具有責任感、有事業心、有創造力，而無法獲得信用貸款者，供應他們一筆資金，俾能有工作做，而不致長期失業。

詹森所提出的大社會及反貧方案，已成爲國會的承諾，並未因詹森的離職或逝世而停止。尼克森並未打算將其撤銷，相反地，他要予以加強，他的計畫，是要使這些方案能更有效地達其目的。尼克森注意到，即使他想要做，他也不能很輕易地停止許多「大社會」、「反貧方案」的計畫。這些計畫不僅是詹森的計畫而已，這些計畫已由國會制定成法律，並且成爲國會的承諾。當然，尼克森的推展方法將和過去不同，使各州與地方有較多解決問題的權力與責任。

一九六九年八月八日晚間，尼克森透過全國電視網向美國人民發表社會福利政策演說，概述他對福利制度、人力訓練、經濟機會局改組和稅收分享四方面革命性改革計畫，一般稱之爲尼克森反貧窮四陣線。尼克森復於八月十一、十二、十三日連續向國會提出「福利改革」、「人力訓練」、「稅收分享」咨文，此項綜合性反貧計畫倘能獲得國會通過，將是美國有史以來最大的、最具革命性的一次改革。(一)福利改革：(1)建立「待遇平

等」原則，爲「所有」美國的失依兒童家庭，保證提供最低給付，不管貧民居住何處。如此，既公平又可緩和南部各州貧民湧向北部大城市的嚴重性。(2)建立新的家庭救助計畫，廢止失依兒童家庭救助制度，以取消傷害家庭生活的政策，終止經濟的刺激去遺棄家庭。而將領取救助金的資格擴充及於「所有」失依兒童的家庭，不問這個家庭是由父親或母親當家長。如此可以保存更多的婚姻，帶給家庭更大的安定。(3)將工作窮人納入救助的範圍，給與「補助工資給付」，以補助其工作收入與基本家庭生活費用之差額，而且，允許工作的貧民獲得每年最初的七百二十美元的工作所得而不扣減其救助金，超過七百二十元以上，每增加收入一元，亦僅扣減救助金五角。這是美國政府第一次認清了一個自力更生的貧戶，其工作所得低於依賴成性的貧戶之救助金是不合理的。而且，也是第一次將救助金分級比例發放，以使工作窮人不會吃虧。以這樣的工作激勵，大多數接受救助而能工作的貧民都會去工作，然後逐漸脫離貧窮。(4)確立工作條件，每位接受救濟的貧民，必須接受工作或訓練，唯一例外就是無能力工作的及有學前兒童的母親。同時，確認「訓練與兒童照顧計畫爲支持從救助到工作的橋樑」，一方面提供有效的工作訓練與就業輔導計畫，使貧民獲得一技之長；另一方面擴大日間照顧中心計畫，使有學前兒童之母親也能出去工作。如此，始能打破貧窮的惡性循環。(二)人力訓練：(1)新的綜合人力訓練計畫，將很多現行混亂的各項聯邦計畫與機構連結起來，以糾正現行人力訓練制度之混亂、無系統、重複浪費等現象。首先，將勞工部依據「人力發展及訓練法」所主管的主要人力發展計畫，與經濟機會局依據「經濟機會法」第一款所規定主管的「青年工作團」及「社區工作與訓練計畫」統一。(2)新的綜合人力訓練計畫，建一種新型分權系統，旨在伊州及地方均建立一個廣泛而有效的人力計畫。但是，此並非隨便將人力訓練的行政管理權力分給州及地方，而是慎重地、有計劃的經過三階段，在州及地方表現出興趣，具有管理能力及有效執行，才將之交與州及地方。(3)新的綜合

人力訓練計畫，配合新的家庭救助計畫，建立一種工作要求及工作激勵，鼓勵接受救助者從救濟名冊轉到薪俸名冊，對於接受訓練的貧民，每月救助金增加三十元。而且，接受訓練的貧民，倘使獲得工作，可以保有每月六十元的工作所得，而不扣減其救助金。(4)新的綜合人力訓練計畫，與國家經濟發展配合，如果全國的失業率連續三個月等於或超過百分之四點五，則人力訓練的撥款應增加百分之十，如果人民不能立即找到工作，就利用這段時間增進其技能及國家的生產力。這也就是說，運用綜合人力訓練計畫為一經濟穩定器。(5)新的綜合人力訓練計畫，提供有彈性的人力訓練服務基金，更集中注意於地方的需要，更有效運用所能得到的資源及更有效為人民的需要提供服務，從而糾正以前那種創造一套「計畫」而期望人民去適應它的觀念。(6)成立全國性電腦化工作銀行系統，以調和求職和求才，使用電腦收集整理每日各地徵求人才的最新資料，以擴大有能力的工作者選擇的自由，及協助其儘量發揮其特殊才能。尼克森指出這項人力計畫「大規模地打開人力訓練的機會，我們建立一個人的工作意志，如此，我們建立了一座通往人類尊嚴的橋樑。」(7)經濟機會的改組：在新計畫中，經濟機會局將在發展與試驗新方法以解決貧窮問題的努力中扮演一個領導的角色。(8)稅收分享：美國自一七七六年建國以來一百九十年的發展，因時代變遷之需要，權力由地方政府移交給州政府，再由州政府移交給聯邦政府，現在應開始將權力逐步還給與社區人民保持最密切連繫而最能了解其需要的州、地方政府。因此，本計畫即將聯邦稅收的一部份直接撥給州、地方政府。州、地方政府有了錢與權，當然也要對解決當地的貧窮問題負起責任。

肆、瑞典反貧政策

在有人間天堂之譽的瑞典，其國民不只從搖籃到墳墓，而且更進一步

從胎內到墳墓亦均蒙社會安全制度的照顧。從國家稅收支付所有的兒童的家庭津貼制度、國民健康保險及工業災害保險制度、失業安全制度到國民年金制度，至為完整而詳備。

一、家庭津貼及其有關服務

凡是十六歲以下的兒童每年均可領到家庭津貼，不問家庭的經濟狀況是否百萬富翁或貧無立錐之地，也不問子女多或少，一律照子女數額發給。十六歲以上的在學青年，則可獲得學生津貼。此一制度，將撫育子女之重擔，從家庭轉移政府。產婦可以免費接受產前諮詢及服務。生產時，她可在最近的醫院免費接受助產服務，並且可獲得母親現金津貼，產婦、嬰兒、幼童均可在公立醫院及診所接受免費的醫療服務，絕大多數中小學免費為學童提供營養午餐。年青的一對準備結婚時，可以申請「建立家庭貸款」，提供貸屋服務及津貼，另外對於購買房屋及修建，亦提供貸款及津貼。在瑞典，其國民要住屋，可向市政當局申請，不必付分文即有住屋，只要以後卅年分期低利攤還。政府大力辦理托兒院所，使原需撫養幼童之母親也能加入勞動市場。對於低收入家庭之主婦，提供免費的假日旅行交通工具，同時，政府建有假日之家，免費提供他們使用。

二、國民年金制度

國民年金制度的目的是在保障老年人的經濟安全，依據一九四六年國民年金法及一九五九年的輔助性分級年金的規定，瑞典國民年金制度是包括二個年金計畫，一為劃一的基本國民年金，二為與薪資相關的輔助年金。前者對於凡是年在六十七歲以上的國民，一律予以劃一的給付金額，而不問他（她）是否有薪的受僱者，也不問以前的收入之多寡。後者則依據被保人過去就業收入情形比例發放年金給付。除上述二種國民年金制度外

，對於中央及地方政府的公職人員，也發展了由稅收支持的年金制度，同樣的，大的商業企業機構和大多數的合作社等，也都為其工作人員建立年金計畫。目前，在國民年金、公務人員年金及私人機構年金計畫三者之間，已獲致有效協調配合之措施，以謀求不同計畫下的受益人，均能獲得相等的給付。給付項目包括老年年金、殘廢年金、遺屬年金。

三、國民健康及工業災害保險

一九五三年國會通過而於一九五五年付之實施的國民健康保險法，為被保險者提供四分之三的醫療費用及住院的全部費用，以及產婦服務的費用——包括產前產後的各種醫療服務及接生服務。它支付基本的、與收入相關的現金疾病給付、產婦津貼、及被保者本人的生產給付（亦與收入相關）。並且，免費供給慢性疾病的藥品，只收取極為低廉的價錢。

國民健康保險的服務與給付，與工業災害保險的給付，密切聯繫配合。其辦法乃即是遭受工業災害或職業病的受害者，在患病或喪失工作能力的最初九十天內，由國民健康保險負責其醫療服務及現金疾病給付，九十天之後的醫療服務費用及現金疾病給付則由工業災害保險負責。

瑞典國民健康保險就醫服務及住院服務方面言，將瑞典全人口統統納入範疇（兒童係以其被保父母之家屬納入此一保險體制）。未被納入的極少數人，仍可在極其完備的社會救助體制下，免費獲得適當的醫療服務及住院服務。

四、失業安全制度

瑞典的失業安全制度是由下列三種計畫而構成一個極其完備的體系：其一為失業保險計畫，其二為失業救助計畫，其三為防止或減少失業的計畫、

瑞典勞動市場委員會極其成功的就業政策與措施，包括舉辦職業訓練及再訓練的計畫，輔導失業工人至公共工程計畫工作，將興建住宅之管制當做一項創造就業機會的策略運用及民間投資儲備金的運用等，不獨減少失業，增加就業，且對瑞典經濟亦有極大的貢獻。事實上，由於此一政策的成功，大大減輕了政府在失業保險給付，失業救助及公共救助方面的負擔。

從上面所述，瑞典所有國民，從兒童到老年，從健康到就業，均受社會安全制度之保障，提高人人生活福利，至於未能納入家庭津貼、國民健康保險及工業災害保險及失業安全制度範疇的極少數人，始以社會救助辦法救助之。

由於篇幅所限，我們僅列舉英、美、瑞典三國反貧政策，這三個國家具有若干相同的特徵：都很重視貧窮問題之研究與改善，都建立了極其完整詳備的社會安全制度，而以社會保險為主體，以社會救助及其他服務為輔，並且透過社會立法以為執行之依據，都是從積極的觀點來消除致貧的原因，因都很注重事先的預防等。同時，三個國家的社會安全制度都是自己社會的產物，順應自己社會的需要，是逐漸長成的，而不是創造的，更不是抄襲或移植的。正因為是自己社會的物產，所以，三國社會安全制度的基本精神、基本原則雖是一致，均期以各項計畫，使全體國民均能享受經濟發展所得之財富，並使人人生活富足、和諧與幸福，而維護人類的價值與尊嚴（註十）。但其內容要項則有所不同。家庭津貼制度盛行英國瑞典，但美國則無。特別是對於那些低收入及貧窮的家庭，家庭津貼及他們提供了適當水準的飲食、住宅、服裝，倘使沒有這項津貼，他們就無法維持此一生活水準。但是，在另一方面來看，對那些上等階層及高薪收入的家庭，此項津貼可以說是毫無意義的，充其量只不過是錦上添花，為其子女多提供一一些零用費而已。因此，有若干專家學者提出反對，認為這種不問家庭

收入狀況是高低，一律發給津貼，是不必要的，而且也是不合理的。將使我們不容易或不可能為那些真正迫切需要「雪中送炭」的家庭提供充足的津貼，有效的服務。不過，它顯示生活補助金可以不經繁文褥節而分配給大家，大大簡化了手續，而且不需要維持一個龐大的官僚組織及警治體系，更不於像若干國家以實施公共救助為主，以貧困為基本條件，發放救助金必須經過「經濟狀況調查」「貧戶調查」，及有所謂「午夜福利搜查」，嚴重侵犯人權。

從經濟的觀點看，為產婦及兒童所提供的醫療服務，可以說是最有價值的，由於提供定期的健康檢查及衛生保健服務，使得疾病能預防發生或及早發覺治療，從而，社會將有更健康的下一代，進一步說，將有更為健康、更有活力的年青一代，每年不斷地加入，充實加強國家的勞動力。此外，工作的母親，也能更快地再回到工作崗位上。

美國濃厚的個人主義及州權主義，影響及其社會安全制度的建立與發展。美國社會安全制度中，除了老年遺屬殘廢健康保險是由聯邦辦理外，餘由皆由州自行辦理，即是州權主義影響的結果。於個人主義的影響，認為經濟安全是個人的責任應由個人負責。林達夫婦在其所著「變遷中的中鎮」一書中把當時美國人這種流行的觀念描寫淋漓盡致：「這是一個具有無窮財富的國家，保證每個人都有平等的機會。一個人要是不能出頭，並不是社會的責任。很不幸地，在美國社會及所有其他社會中。經常有「不幸的人」存在。但是，這種情形的發生，通常是由於這些人違反了「勤奮工作及節儉」的信條。因此，社會不應去管他們，幫助他們，因為，這種額外的幫助將會致使接受幫助者的品德降低。」一九六九年，記者訪問主管健康保險之現任美國衛生教育福利之社會安全署署長勃爾關於美國健康保險範圍將來是否會擴大而將全民納入，他就答覆說：「此一問題端視私人保險滿足工作人口之需要的情形如何而定。就工作人口及其家庭而言，

倘使其僱主能在合理的費率下提供良好、廣泛的健康保險計畫，以為健康保險就不可能擴及這一部份人口，一般情形，只有在私人事業所提供的不能滿足他們的需要，人們才會求助於政府」。

社會安全制度的主要目的乃是社會、經濟意義的所得再分配，對高薪收入者課徵累進稅，然後透過社會安全的各項計畫轉移給低收入及貧困家庭、有兒童的家庭以及老年人。我們須知老弱者一旦失去工作能力即陷於饑饉，若能於今日將四十五歲以下的勞動者全部納入社會保險，則二十年後其生活即有充分的保障。年金制度是反貧窮之最佳途徑，但國人都反侈言單憑消極救濟工作可以根絕貧窮，這是開倒車和緣木求魚的辦法（註十一）。

福利國家推動反貧政策的經費開支至為龐大，而政府巨額的支出帶來了重稅政策，大大地增加了納稅人的負擔，此乃最受批評之處。至於對經濟發展究其有何影響，更是為大家所關切。第二次世界大戰以後瑞典的經濟成長至為快速，此一鐵的事實，明白顯示與以前大家對瑞典等福利國家一再的批評與悲觀的預側正好相反，社會安全制度的擴張，並沒有妨害或阻礙到經濟成長的速度。有若干人批評說倘使反貧措施不如此大量增加，倘使反貧經費開支不大量增加，倘使直接稅捐能予降低的話，瑞典的經濟成長可能將更為快速。對於這一個問題，雖然無法予以驗證，但是戰後瑞典的經驗說明了這項批評並非事實，而且，一九七三年，瑞典國民平均所得高達美金五、〇二三元，高居世界首位。事實說明福利國家的反貧措施不但並無妨害或阻礙經濟發展，而且，一個完整的社會安全制度這是一種經濟穩定器。

（待續）

簡介新竹縣新埔社區實施媽媽教室情形

如何推行社區「媽媽教室」活動

溟 灝

省主席謝東閔先生於去年大力推行社區「媽媽教室」的活動實施，認為社區婦女們也應肩負起教育社會的責任，於是，響應各縣市鄉鎮，在社區範圍內，擇定一區實施「媽媽教室」活動，進而推廣至全省每一個角落。

新竹縣新埔鎮於去年擇定新埔社區，辦理社區「媽媽教室」活動，成績極為斐然，足資供各學校、各鄉鎮推行社區活動時之參考，特摘錄該項活動實施辦法。

一、依據：

1. 臺灣省教育廳加強各級學校推行社會教育實施計畫。
2. 新竹縣政府推行媽媽教室活動實施要點。

二、實施目標：

1. 提倡倫理道德，建立幸福家庭。
2. 實踐新生活，使生活內容合理化，合情化。
3. 配合小康計畫促進生產福利建設，提高生活水準。

4. 勵行敦親睦鄰，建立安和樂利之社會。

5. 倡導守望相助，疾病相扶持之固有社會道德，增進社會之福利服務。

6. 促進家庭與學校密切連繫，以收教育功效。

7. 研討教養子女方法，改善家庭教育。

8. 實施家庭計劃，減少人口壓力。

三、實施方法：

1. 利用社區活動中心設立「媽媽教室」，由主任委員召集顧問，輔導員設計輔導計畫。

2. 由主任委員聘請教師、衛生所主任、民家服務分社、農會、鎮公所職員等擔任義務輔導員。

3. 由里幹事會同學校教師，調查填造學員名冊，分期參加活動。

4. 本教室活動經費由鎮公所補助，不足額由熱心教育人士捐贈。

5. 由鎮內各機關配合勸導出席，以收實效。

6. 指導方式以座談為主，實習觀摩為副，應避免上課式的教學。
7. 教學與活動同時進行，主活動以教養問題為主，副活動以家庭問題為主。

8. 依本社區需要由輔導員擇項設計活動。

四、實施項目：

1. 講解國民禮儀規範及推行生活須知。
2. 教唱歌曲（以簡單易學之範圍為條件）。
3. 推行社區內之小康計畫。
4. 推行社區內家庭計畫，並普及至全鎮各角落。
5. 作最新之匪情報導。
6. 以用最公正、客觀之時事分析。
7. 推行及加強公共衛生及家戶衛生。
8. 授以造花（塑膠花）、插花及烹調技術。
9. 加重交通安全之重要性。
10. 授以最新之育兒常識。
11. 授以教養孩子之新方法。
12. 灌輸兒童心理學之一般常識。
13. 如何做好一位好母親和好妻子。
14. 怎樣替孩子選擇既經濟又耐用的玩具。
15. 孩子對父母有什麼期望。
16. 教授土風舞（以簡單易學之範圍為主）。
17. 如何讓家庭主婦從事休閒活動。
18. 授以食物及營養的知識。
19. 電視與子女的利弊。

五、實施方法：

20. 講述各種紀念節的由來及活動。
 21. 灌輸一般急救及護理常識。
 22. 促使地方風俗習慣的改進。
 23. 授以各種體育活動。
1. 座談：勿拘於形式，以自由、輕鬆、活動的座談方式進行。
 2. 專題演講：以商借學校禮堂、教室、里集會活動中心來進行專題演講，並聘請專家或有關人員作深入淺出的報告。
 3. 參觀訪問：①當地的參觀訪問：在社區的工廠公司行號，讓她們能有仔細參觀的機會。②乘車參觀訪問：以租借遊覽車，並酌予收費，作一天或半天的參觀訪問。
 4. 交誼活動：①表演方式。②摸彩方式。③自由交談方式。
 5. 實習：烹飪、插花及有關之技術課程，授課後能有親自動手的機會。
 6. 研習：以「學中做，做中學」的方式進行，同時對成果之完成，予以重視和表揚。
 7. 書刊閱讀：①在媽媽教室內當場閱讀。②准予借返家中閱讀。③贈予有關書籍類。
 8. 電影欣賞：①電影：租借免費影片。②幻燈片：有關之幻燈片。

9. 其他：

六、分期：

- 第一期：自民國六十二年五月七日至七月卅一日
- 第二期：自民國六十三年三月七日至十月卅一日
- 第三期：自民國六十四年三月一日至十月卅一日
- 第四期：自民國六十五年三月一日至十月卅一日

七、社區媽媽教室工作人員名冊。

(略)

八、附則：

- 1. 本計畫依實際情況之需要（如農忙期、天災地變等）或未盡事誼之處理，經輔導小組商定，得以隨時修改之。
- 2. 本計畫之推行，商請地方首長、農會、婦女會、衛生所、專家、熱心地方人士等協助之。

九、附「媽媽教室」輔導單元活動設計一篇

- (一) 單元名稱：家庭副業及技能指導
- (二) 活動日期：民國六十三年九月十四日
- (三) 活動時間：四十五分
- (四) 活動場所：民家活動中心
- (五) 設計者：呂源晃、林年妹
- (六) 輔導者：林年妹
- (七) 輔導目標：

1. 明瞭家庭副業之意義。

- 2. 認識家庭副業的重要性。
 - 3. 如何選擇自己適宜的家庭副業。
 - 4. 研討實施家庭副業方案。
 - 5. 研究技能擴展家庭副業，增產報國或攝取外匯。
- (八) 教學資源：豐年雜誌、社區發展月刊、四健會雜誌。
- (九) 輔導過程：

1. 準備活動：

- ① 搜集及閱讀家庭副業活動。
- ② 搜集及閱讀記載家庭副業雜誌。
- ③ 觀察圖片，參觀各種家庭副業場所。
- ④ 講述家庭副業成功事蹟事例，引起研究家庭副業的興趣。

2. 發展活動：

- ① 淺說何謂「家庭副業」？
- ② 研討為何需要家庭副業，其重要性何在？
- ③ 研討目前有那些家庭副業較適合做？
- ④ 如何選擇自己較為適宜的家庭副業。
- ⑤ 研討從事各種副業的技能：

甲、各自發表已有的經驗心得互相討論。

乙、介紹雜誌中所講述的理論指導技能。

3. 綜合活動：

- ① 歸納研討事項，擇其喜者作決。
 - ② 以問答方式，略作教學評量。
- (十) 預告下次單元活動。

新埔鎮革新村里業務實驗示範工作簡介

白 瑋

本省近年來，由於政治進步，工商業發達，經濟成長迅速，從原來的農業社會走向工業社會，在此蛻變的過程中，若不善作有計畫之輔導，則原甚保守之農業社會，不但不能趕上時代，且將導致許多社會問題，阻礙社會進步，因此，如何對蛻變期間之社會建設，妥予輔導，實為當前之要務。

省政府為強化社區組織，健全村里基層工作，以「往下紮根，建設里鄰」為目的，決定強化社區村里服務，提高工作效能，特指定新竹縣新埔鎮為政治革新實驗示範鎮，期以改革社區村里業務之作風。

筆者有幸，能奉派前往參觀，對此項「社區村里業務實驗示範」工作，收穫頗大。覺得省府此項革新村里行政業務，實在是件明智的革新工作，由於新埔鎮示範四個多月來，績效優良，獲得當地民衆同聲讚譽，筆者不揣譎陋，特介紹其實施辦法，以供各鄉鎮市之參考。

新竹縣新埔鎮被省府指定為「革新村里業務實驗示範」工作，其目的

在於實驗村里幹事服勤及辦公方式的改進，同時配合社區發展的工作，在啓發民衆自動、自發的精神，貢獻社區村里內人力、財力、物力、智力，配合政府行政措施，來改善民衆生活，增進民衆福利，促進社會進步，幫助經濟成長。

新埔鎮「村里業務實驗示範」工作，其實施要領，乃是用具體創新之執行方法。依照現行村里制度，加強村里組織和改進辦公方式，就是實行「一村里一幹事」，並配合警區管轄，設置聯合辦公處，集中辦公。

新埔鎮現有二十一里，分別設立四所聯合辦公處。即新民里、新埔里、新生里、四座里、田新里、五埔里、旱坑里、文山里等八里設置一個聯合辦公處；雲南里、內立里、寶石里等三里設置一個聯合辦公處；照門里、新北里、巨埔里、鹿鳴里、大坪里、清水里等六里設置一個聯合辦公處；南平里、北平里、上寮里、下寮里等四里設置一個聯合辦公處。

據新埔鎮長林義明在簡報中說：在接到省政府之命令時，由於新埔鎮

公所沒有這項預算經費，設備也無法配合，後經地方人士充分合作，支持政府這項政治革新實驗示範工作，並通過里民大會，籌備一切工作所需，始解決各項困難。

新埔鎮「村里業務實驗示範」工作，自民國六十三年八月一日起至六十四年六月三十日止，為實驗示範階段，由於一切就緒，才開始實施。這項革新工作，乃創新作法，實施以來，迄未遭遇任何困難，完全做到政府的要求：便民和利民等宗旨。

村里辦公處都設置在公有場所，並且是人口集中的地區，使得各里民在連繫、洽辦事情，或申請事物時，都非常方便，不論星期日，都有一位里幹事輪值留守，民家一旦有事，也不致於無處詢問，以服務民衆為目的。

各辦公處設主任一人，幹事一人，負責該聯合辦公處之一切事物，督導分配各里幹事的工作項目。每天下午，均派里幹事到管轄社區的鄰戶訪問，必須做到「挨戶訪問」的境地。

這種工作，在每一個里鄰長的家裡，都有一份考核卡，記載里幹事對鄰戶家庭狀況之瞭解，以備查考之用，更可建立良好的感情。

為提高行政效率，新埔鎮公所民政課、人事課等單位，也經常派員到各聯合辦公處，負責督考工作，林鎮長也於每天下午，到各村里親自訪問，尤其是家庭非常窮困的，必備禮品以表慰問。遇有鎮民特殊事故，定親自秉公處理。

新埔鎮長林義明認為：這項政治革新示範工作，不但能考驗里幹事服務效率，同時，也能增進地方民衆之間的感情。

電話是現代連絡的主要工具，新埔鎮每一里聯合辦公處，都設有一架電話備用，不但使民家方便不少，同時，也使這項措施，便於督導。電話服務，最能考驗這項創新的作法，也加強了村里幹事的管理和責任。

里幹事服務項目，分為重要性工作和一般性工作。重要性工作有：

- (一) 辦理村里民連繫，洽辦申請服務，輔導申報所得稅。
- (二) 訪問村里民，探求民間疾苦，反映民意、民疾、貧困救濟和疾病扶持。

(三) 辦理村里民大會各項事項。

(四) 執行兵役事項。

(五) 推行環境衛生及社會救助。

(六) 推行村里公共建設事項。

(七) 推行村里鄰內，住戶敦親睦鄰，守望相助。

一般性工作有：

(一) 推行國民禮儀規範，及國民生活須知。

(二) 辦理村里例行各種會議，及依照規定辦理事項。

(三) 協助稅收事宜。

(四) 調查學齡兒童及協助督促就學。

(五) 其他村里辦理選舉、衛生、保健、農作物蟲害之防範及查報違

建等工作。

結論：目前，新埔辦理「革新業務實驗示範」工作，已實施四個多月，證明政府推行此項實驗工作，績效很好，真正做到「民家與政府」之橋樑，充分做到親民、利民、便民等工作。

中華民國社區發展協會辦理社區理事會理事訓練

本刊資料室

中華民國社區發展協會爲配合臺灣省社區發展工作，特訂定社區理事

會理事訓練工作要點一種，其內容如左：

一、目的：配合臺灣省社區發展工作，辦理社區理事會理事之訓練，

藉以加速推展社區發展三大建設，並期有效維護成果。

二、工作重點：

(1) 對已辦社區理事會理事暨將發展之社區領導人士，分期逐年實施訓

練，以期有效維護成果，順利推展三大建設。

(2) 編訂基本教材，包括「如何辦理社區發展」工作手冊，以爲日後辦

理訓練之工具。

三、工作進度：

(1) 編訂教材：自定案起實施。

(2) 訓練：五月中旬在臺灣省中南部選定地點。

四、經費預算：

(1) 編訂教材：包括撰寫訓練評估五萬元。

(2) 訓練：包括講座、工作人員差旅費等五萬元。

五、訓練小組人員：將邀請國內社區發展學者專家擔任。

作者簡介

柯木興 勞保局研究員

歐陽湘生 本中心研究員

黃淑雅 中國文化學院勞工研究所碩士

溟灝 新竹縣關西鎮社區通訊員

白瑋 苗栗縣頭屋鄉社區通訊員

白秀雄 政大、家專教授、本中心研究組

主任

重要啓事

中華民國社區發展研究訓練中心試辦諮詢服務要點

本中心爲試辦社區發展諮詢服務，特訂要點如后，敬請 各界惠予指教爲荷！

一、依據：本中心工作重點辦理。

二、目的：增進社會各界對社區發展之認識及興趣，並確立各級社區發展工作人員對社區發展之

基本觀念，藉以提高彼等對於有關問題之分析與解決能力，俾使社區發展得在我國普遍生根，順利推行，進而實現均富安和樂利的大同社會。

三、服務項目暫定如下：

1. 介說有關社區發展之理論問題。

2. 介說有關社會工作之理論問題。

3. 介說有關我國特有之社會與文化背景情況。

4. 介說現階段民生主義社會政策及其有關之法令規章。

5. 介說社區發展工作有關機關及社團之組織與功能。

6. 提供建設社區之重點、方式、步驟及組織等意見或建議。

7. 提供促進社區有關單位協調配合之方式。

8. 提供辨認地方領導人士及熱心人士方法。

9. 提供鼓勵社區民衆參加工作之方法。

10. 其他與推行社區發展工作的有關事宜。

四、主辦單位：由本中心研究組負責，隨時商請有關學術機構與政府機關及民間社團協助之。

五、辦理方式：

1. 凡致力於社區發展工作之公私立機關社團或個人，均得致函或面洽或電話本中心，申請諮詢服務。

2. 本中心於受理上項申請後，將儘速提供書面或口頭之服務。

3. 本中心亦得視實際情況，向社區發展有關機關社團主動提供諮詢服務。

4. 本中心提供服務不收任何費用，必要時並附贈有關之書刊或資料，以供參考。

六、本中心地址：臺北市愛國東路一五二號三樓，電話三四一三六〇一。

內政部登記證
內版臺誌字第三五六七號
中華郵政臺字第三一七九
號執照登記第一類新聞紙

社區發展月刊

第四卷 第二期

中華民國六十四年二月二十日出版

發行人：黃 永 世

出版者：中華民國社區發展研究訓練中心

編輯者：社區發展月刊編輯委員會

地址：臺北市愛國東路一五二號四樓

電話：三四一七四八四 · 三四一三六〇一

印刷者：永 華 印 刷 廠

地址：臺北市廣州街 80 號

電話：三三一 一一一 一七〇